

# 扶贫中的不精准问题及其治理

## ——基于豫南Y乡的调查

张雨, 张新文

(南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:**虽然中央明确提出“建立精准扶贫工作机制”,但基于豫南Y乡的调研表明,扶贫依然存在不精准问题,主要表现在贫困户识别不精准,扶贫产业选择不精准、贫困动态管理不精准、考核不精准等。其主要是由于压力型体制下的扶贫任务导向、村干部扶贫动力不足与驻村帮扶的形式化、地方政府间趋利避害的上下共谋所致。有效治理扶贫中的不精准问题,必须构建村民-村干部-驻村干部-乡镇干部的联动机制,使精准扶贫参与主体形成紧密合作关系;鼓励基层创新扶贫开发模式,对基层进行适当赋权;创新贫困人口进入-退出动态管理机制,强化贫困户动态管理;重建过程-结果密切衔接的扶贫考核指标体系。

**关键词:**精准扶贫;不精准;治理;基层组织

中图分类号:F323.8;C913.7

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2017)05-0059-08

### Problems of inaccurate existing in precise poverty alleviation and its governance:

### Based on the investigation in county Y of South Henan

ZHANG Yu, ZHANG Xinwen

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** Although the central authorities explicitly put forward to establish the work mechanism of precise poverty alleviation, the research in township Y of South Henan shows that there still exist inaccurate problems in the execution of poverty alleviation, mainly showing in poor households identification is not accurate, poverty alleviation industry selection is not accurate, poor dynamic management is not accurate, assessment is not accurate and so on. The causes of those problems include: task-oriented poverty alleviation in the pressure system, the insufficient force of the village cadres to help the poor and the formalization of cadres stationed in village, collusion between local governments in seeking advantages and avoiding disadvantages. To govern the problems of inaccurate effectively, there must build a linkage mechanism of villagers-village cadres-cadres stationed in village-township cadres to make all of the precise poverty alleviation participants, to encourage grassroots cadres to innovate the mode of poverty alleviation and give more authorization to them, to innovate dynamic management mechanism of the poor's enter-exit, to strengthen the dynamic management of poor households, to reconstruct the poverty assessment index system in which the process-results are linked closely.

**Keywords:** precise poverty alleviation; inaccurate; governance; grassroots organizations

## 一、问题的提出

自2013年中共中央办公厅、国务院明确提出

“建立精准扶贫工作机制”后,2014年国务院扶贫开发领导小组办公室等七部委联合发布《建立精准扶贫工作机制实施方案》,进一步为精准扶贫工作的全面开展提供制度保障和基本指向。2015年,习近平总书记在贵州召开扶贫工作座谈会时,强调扶贫开发贵在精准、重在精准、成败之举在于精准,各级党委政府要切实做到精准扶贫<sup>[1]</sup>。此后,精准扶贫成

收稿日期:2017-09-28

基金项目:国家社会科学基金项目(14BGL150)

作者简介:张雨(1991—),女,河南信阳人,硕士研究生,主要研究方向为公共管理与社会政策。

为“十三五”时期经济社会发展规划与实施中的重点、优先领域,并上升到国家层面的治理战略。

精准扶贫是指通过对贫困村和贫困户精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核,引导各类扶贫资源优化配置,实现扶贫到村到户。学界在研究精准扶贫的制度优势和社会影响时,也对精准扶贫在实际运作过程中出现的问题进行了反思。学界普遍认为精准扶贫在基层实践中存在问题:在精准识别方面存在目标偏离<sup>[2]</sup>、规模控制导致的规模排斥<sup>[3]</sup>、选择性平衡<sup>[4]</sup>;在精准帮扶方面存在致贫原因分析不清<sup>[5]</sup>、微观扶贫资源的使用错位及精英俘获<sup>[6]</sup>、帮扶过程缺乏贫困户参与<sup>[7]</sup>、扶贫资源普惠<sup>[8]</sup>;在精准管理方面存在管理体制僵化<sup>[9]</sup>、扶贫工作与管理不相连<sup>[10]</sup>、扶贫治理碎片化<sup>[11]</sup>。

学界对精准扶贫实践中存在问题的原因从不同角度进行了探析。许汉泽、李小云从乡村视角,发现导致精准扶贫的地方实践与政策文本相背离的乡土逻辑,包括乡土社会的模糊性,农民的平均主义思想,乡村缺乏自组织以及农村扶贫主体的缺失等<sup>[12]</sup>。左停等从中央-地方关系、社会控制理论、“社会成本”三种视角对精准扶贫工作机制中出现的问题进行了探析<sup>[13]</sup>。万江红、苏运动从村民自治的视角探讨了“精准识别”过程中扶贫动员、闹访、争贫等与村庄自治权利、能力和权威的相互影响<sup>[14]</sup>。何得桂等从基层治理的视角对精准扶贫执行过程中出现的“非结构性制约”因素进行了分析<sup>[15]</sup>。朱天义、高莉娟认为,基层组织在运动式治理和官僚体制的双重规制和压力下,面临着一系列执行约束<sup>[16]</sup>。李丹、李双奎借鉴社会—生态系统分析框架,从资源系统、资源单位、治理系统、政策使用者四方面分析了扶贫实践中遇到的难题<sup>[17]</sup>。葛志军、邢成举等基于宁夏两个村庄的调查,对导致精准扶贫实践困境的乡村社会结构、精准扶贫政策的内在矛盾以及基层组织治理等因素进行了综合分析<sup>[18]</sup>。

上述研究成果对本文有重要指导意义,但也留下了可供开拓的空间。2017年2~3月,笔者通过半结构式访谈与参与式观察的方法,对豫南Y乡脱贫攻坚指挥部负责人、驻村干部、村干部及部分村民进行访谈,深入了解精准扶贫在该乡运行的各个环节,发现基层扶贫不精准执行问题较为突出。为

此,笔者拟基于Y乡基层扶贫的相关访谈资料,对扶贫不精准问题及其原因进行剖析,并提出若干治理对策。

## 二、扶贫中的不精准问题

Y乡是河南省级贫困县L县所辖的农业大乡、经济小乡。全乡总面积87.5平方公里,耕地面积约0.4万公顷,辖10个行政村、两个社区,287个村民组,截至2015年末,全乡有34651人。Y乡地势南高北低,其中南边6个村庄的耕种靠仅有的几个提灌站灌溉,水资源匮乏,北边6个村庄地处沂淮河南冲积平原,十涝九灾。2016年Y乡建档立卡贫困村5个,贫困户有821户、2726人,贫困发生率为7.9%,高于L县平均水平5.5%。为完成脱贫攻坚这一重大政治任务,Y乡组建脱贫攻坚指挥部,大力实施“十三五”贫困人口分年度脱贫规划,并取得了一定进展,但调研结果显示,其扶贫存在明显的不精准问题,主要表现在以下几方面。

### 1. 贫困户识别不精准

坚持公平、公开、透明原则,对贫困户进行精准识别是精准扶贫工作有效开展的基础。L县明确规定各乡要按照“一进二看三算四比五议论六定”工作法精准识别出贫困户。村干部、村级组织和驻村工作队(第一书记)要对全村农户逐家进户调查走访、摸清底数;看房子家具等基本生活设施状况,拥有家用驾车、大型农机具、高档家电的,不得识别或慎重识别;按照标准逐户测算收入和支出,算出人均纯收入数,算支出大账;和全村左邻右舍比较生活质量,家庭成员有财政供养人员、担任村干部的,家庭成员作为法人股东在工商部门注册有企业的,在城镇拥有门市房、商品房的,不得识别或慎重识别;对照标准,综合考量,逐户评议,拟推荐对象须向村民公示公告;最终扶贫对象由村两委推荐确定,乡镇党委政府核定。识别程序分为三个步骤:贫困户申请,召开民主评议会,拟定初选名单,村内第一次公示;乡镇审核,乡镇逐户调查、确定名单后,由驻村第一书记、包村干部、村主任、村支书、乡镇长乡镇书记“六签字”,在各村第二次公示;县级复审,通过后在各村公告。

虽然L县对贫困户精准识别有具体的政策要

求,但由于 Y 乡各村识别工作主要依赖村干部完成,基于各方面考虑,村干部在识别过程中对政策明显加以软化。在贫困户初选阶段,由于部分外出务工村民代表的缺席,村民代表大会民主评议环节被少数村民代表和村干部等乡村精英掌控,上报的贫困户中部分是与村民代表和村干部有亲缘或血缘关系的“伪贫困户”,存在“弃真型误差”和“存伪型误差”,导致贫困户识别的不精准。而一旦村级确定贫困户名单后,乡镇一般都会予以通过。对这部分“伪贫困户”,村民都心知肚明,在私下里议论纷纷。据 LW 村村民反映,贫困户 DLZ 家并不困难,其在县城拥有一处房产(该房是一套小产权房,国土房管局不予备案,是具有隐蔽性的资产),由于其与村干部是表亲,最终获得了贫困户资格。而常年在外地务工或在本县城务工的村民根本不知道有这件事或了解甚少,从而导致部分贫困村民失去“入门”机会。SL 村村民 LDL 在县城从事家具安装的重体力活,常年居住在县城一家垃圾场改建的板房中,其媳妇在农村家中照顾老人,家中四个孩子,三个在上学,家庭负担较重。据他反映,他家并不是贫困户,甚至也不知道他们这个村已经确定了 4 户贫困户。

“村里申请贫困户啥时候弄的,我不知道啊,谁是贫困户我也不知道,我们湾好像没有(贫困户)吧”(村民访谈记录 LDL2017-02-08)。

此外,贫困户识别不精准还体现在对贫困户信息的建档立卡不精准,这一状况在上级部门的检查中有所反映。2016 年 3 月,河南省脱贫攻坚 10 个督导组对全省 18 个直辖市、10 个直管县,特别是全省 53 个贫困县的脱贫攻坚工作落实情况进行了检查,督导组抽查了 126 个贫困村的 588 户贫困户,精准度为 89.86%。这还是在河南省多次进行建档立卡“回头看”和接受审计监督整改后抽样调查的统计结果。督察组在罗山县莽张镇尚家村尚家组王学德家走访时,发现其扶贫手册中多项重要内容未填写,部分联系号码错误<sup>[19]</sup>。在全县其他乡镇也有类似情况。对贫困户识别不精准将会导致没有识别出的贫困户继续处于贫困状态,有些通过帮扶短期脱贫的贫困户也有可能再度返贫。

## 2. 扶贫产业选择不精准

精准帮扶是精准扶贫的落实环节,是在建档立卡的基础上,根据致贫原因采取针对性的帮扶措施,因贫施策。2016 年,河南省制订《河南省转移就业脱贫实施方案等 5 个方案的通知》,明确提出通过转移就业、产业扶持、异地搬迁、社会保障、特殊救助分别脱贫一批。Y 乡按照上级政策指示,根据现有设施基础和地理资源状况制订了 2016—2018 年脱贫目标任务,其中产业扶贫计划脱贫人数 1 398 人,占贫困人口比例 51%,异地搬迁、转移就业、社会保障和特殊救助计划脱贫人数分别为 813、233、147、135 人,占比相对较低。

由上可知,Y 乡精准扶贫重点是产业扶贫,希望实现有劳动能力的贫困户“一户一产”,以此带动全乡一半规模的贫困人口脱贫。Y 乡主要是通过到户增收项目帮助贫困户发展产业。到户增收项目是指用财政扶贫资金对建档立卡贫困户进行直接扶持,以达到发展产业增收致富的目的。各地到户增收补贴标准不一,不同产业的补贴标准也不一。Y 乡无论发展何种产业,只要达到规定的产业规模,每户均统一补贴 5 000 元,除去购买种子、饲料、技术服务的支出,每户预计增收 3 000~5 000 元。国家规定到户增收项目应重点扶持能够发挥当地资源优势、增收效益好、适于贫困户发展的高效种植业、养殖业、农产品加工储运、特色旅游、加工制造等项目,而 Y 乡在产业扶贫中却偏好效果立竿见影、短期化、无风险的养鸡、鸭、鹅等家畜养殖和蔬菜种植项目。其 2016—2018 年产业帮扶任务显示,家畜养殖业占产业帮扶比重多达 85%,其他的除了蔬菜种植项目外寥寥无几。

这种短期化的产业帮扶具有明显的“输血”扶持特征,扭曲了精准扶贫“造血”的题中之义。只要贫困户养几头(只)家禽就算有了自己的产业。如调研的 GZ 村 2016 年有 21 户参与了到户增收项目,其中 20 户养猪、1 户养牛;SW 村有 20 户贫困户参与了到户增收项目,其中 12 户养猪、2 户养羊、4 户养牛、2 户养殖水产;GT 村有 22 户参与到户增收项目,其中 8 户养猪、7 户养鸡、6 户种蔬菜、1 户种藕。贫困户一般养猪、牛或羊也不过二三头(只),在过年或办喜事时将其留着自用或部分出售。

这种产业增收项目虽当年可为贫困户增加3 000~5 000元不等的收入,但这种一户一品、分散式的产业发展无法形成集聚效应,其脱贫效果具有时限性,不具备可持续发展优势。即使部分贫困户发展水产养殖、蔬菜种植具有一定的产业延续性,但Y乡在贫困户发展产业后的市场销售方面并没有给予其持续性的帮扶,有些贫困户在市场风险冲击下甚至更加贫困。

### 3. 贫困户动态管理不精准

精准管理是精准扶贫的重要保障。目前主要是基于国务院扶贫开发系统对贫困户信息进行管理。精准管理首先意味着要运用信息化手段对贫困户的生产生活、收支台账等数据进行分析,根据贫困户的基本状况和致贫原因进行有针对性的帮扶。其次,精准管理还意味着对建档立卡贫困户的管理是动态化的,包括及时清理原先识别不精准的贫困户和已脱贫贫困户,并纳入新的贫困户和重新陷入贫困的返贫户。

在Y乡的扶贫实践中,却存在贫困户进入-退出动态化管理不精准的问题。乡村干部在精准管理方面更倾向于清退贫困户,避免增加贫困户,因为增加贫困户会多很多资料更改工作量。Y乡每个贫困户实行“一户一档”,包含6表1册(贫困户的申请表、信息采集表、精准脱贫明白卡预填卡及最终卡、五清查表、脱贫确认表、扶贫手册)。此外,村级要准备10类以上的档案资料备查,包括贫困户建档立卡有关资料(贫困户名单、贫困户初选名单公示、村民代表大会民主评议记录、村民代表大会民主评议统计表、审核确认贫困户的报告、贫困户名单公示等),减贫目标责任书,脱贫规划,贫困户基本信息及结对帮扶一览表,贫困人口信息汇总表等。

“建档立卡结束后,国家贫困户信息系统会暂时关闭,偶尔还开放更改贫困户的信息和状态。要是这时候有村民想再申请贫困户,我们是不能依着他的。因为多加一户,从上到下的资料都要改,麻烦得很。”(村支书访谈记录YI2017-02-16)

“有些村民在村里闹没结果,就跑到镇上来,想上贫困户,我们会先了解他们的问题,然后尽量安排比较灵活的政策来帮他。但我们不想新增贫困户,一是要顺利完成年度减贫任务,再者更改信息

非常麻烦,必须带着表格数据去县里录,后来县里也没有这个权限,要是改必须到省里去。”(镇扶贫官员访谈记录YHT2017-02-16)

### 4. 扶贫考核不精准

精准考核是精准扶贫的重要监督手段,是上级组织对下级部门精准识别、精准帮扶、精准管理工作成效进行考察的关键环节。上级意图通过精准考核和检查,对扶贫工作成效较好的基层政府进行表彰并宣扬其成功经验,对扶贫进展缓慢的要进行相应惩罚,以形成长效、稳固的监督机制。

目前乡镇扶贫工作的检查考核主体有上级监管部门、其他乡镇政府、第三方评估方。对乡镇政府具有实质性影响的是上级监管部门的考核与检查。在提前一周接到上级考核检查通知后,乡镇政府就开始了紧锣密鼓的准备工作。

首先,乡镇主要领导召开会议对检查考核工作进行全面部署,对可能出现的问题提前探讨解决方案,讲解应对上级领导的技巧,学习其他乡镇考核迎检经验。其次,脱贫攻坚指挥部通知各村村支书、村主任尽快到乡镇召开迎检部署会议。要求村干部对本村档案资料进行统一规范,完善贫困户、项目、村级规划等资料,有涂改痕迹的均要重新填写;检查各村扶贫作战图、贫困情况一览表等是否在村委会张贴;盯紧可能会闹事的村民,一旦发现其有“不合时宜”的举动及时阻止;提前和帮扶企业及帮扶贫困户通气,使他们彼此相互了解,达到一致的认知。最后,对典型村庄进行重点部署及预演。Y乡的FW村是每次考核检查必点的“明星村”,该村的草莓生产合作社带动全村28户贫困人口全部脱贫,是Y乡扶贫工作中的亮点。乡村干部会有意无意地引导检查考核组去这个村检查。

“精准考核是乡村扶贫工作中最为重要的一项,乡镇大部分精力都放在了考核迎检工作中,在这个过程中要避免出现问题,一旦有领导过来检查,各村都会做好万全准备,全程陪同。前几天市里领导来检查时,有个重点盯防的村民一直在附近转悠,我和几个村干部觉得情况不对,赶快想办法把他支远点,避免他闹事。”(村干部访谈记录XYZ2017-02-16)

各村村干部在频繁的检查中已深谙科层制迎

检之道，在检查前已经提前熟悉村级扶贫档案资料，了解本村扶贫状况及进展、自己负责贫困户的情况，以确保检查考核的万无一失。因为上级领导考察大多是在乡村干部安排下进行，上级查看到的扶贫信息和成果都是乡村干部共同制造的“理想化”图景。即使扶贫工作中存在各种问题，有的乡镇依然能顺利通过考核，考核工作精准程度不高。

### 三、扶贫中不精准问题的诱因

中央高度重视精准扶贫，旨在避免以往扶贫工作中出现的扶贫资源内卷化困境、扶贫项目瞄准偏离、精英俘获等问题。国家政策应该是非常明确的，但为何在乡村场域的具体实践中出现不精准问题呢？调研发现，基层扶贫不精准也即扶贫政策执行偏差的主要诱因是乡村压力型体制、村干部扶贫动力不足以及地方政府趋利避害的上下共谋。

#### 1. 压力型体制下的扶贫任务导向

基层识别和帮扶不精准源于压力型体制下的扶贫任务导向，致使基层自主性和灵活性有所缺乏，因而只能程序化地执行任务。所谓“压力型体制”指的是一级政治组织(县、乡)为了完成经济赶超任务和各项指标，将任务和指标层层量化分解，通过签订责任书的形式分派给下级组织和个人，限定任务完成时间，并据此进行政治和经济方面的奖惩。一些重要任务采取“一票否决制”，即一旦某项任务没达标，就视其全年工作成绩为零，不得给予各种先进称号和奖励<sup>[20]</sup>。在压力型体制下，基层官员的升迁、职业利益均取决于任务完成情况。在“军令状”式的行政吸纳政治的扶贫攻坚体制下，乡镇干部的扶贫压力随着上级政府的施压及其他乡镇的竞争进一步“膨胀”。Y乡所在的XY市计划2019年实现全市贫困人口脱贫，市里规定L县要在2018年实现现有贫困人口全部脱贫，县里规定Y乡要在2017年实现除了可以政策兜底的贫困户之外的贫困人口全部脱贫。

“不管任务有多难，只要是上级领导下达的，必须用尽一切手段拼死拼活也要完成。因为我们乡扶贫工作月度排名中比较落后，最近几天乡领导很不高兴，发了好几次脾气。我们这段时间都比较紧张，所以无论如何也要按上级考核指标完成各项

任务。”(脱贫攻坚指挥部人员访谈记录WQ2016-02-25)

当完成任务避免惩罚成为基层干部的首要价值追求时，他们就会抱着“能帮就帮，帮不了就造假”、“简化程序，节约时间”的心态扶贫。如果到了规定时间还未完成任务，基层干部就会直接对贫困户进行“输血”，而不是通过需要较长时间和资金的“造血”方式扶贫，以规避被组织“一票否决”的风险。

基于这种扶贫任务导向，基层官员只能被动接受指令，遵循“命令-服从”的科层制规则完成任务，其扶贫行为是一种被动式的反应行为，缺乏自主性与创造性<sup>[21]</sup>。

“国家下达了两项制度衔接的政策，要求各级政府将70%的帮扶资金用于贫困户身上，这部分资金还必须有70%用于产业发展，但贫困户大多缺乏这种产业发展要求的资金、技术、市场风险预警能力，最重要的是贫困村本身就缺乏产业发展需要的公共基础设施，基本硬件都没有，怎么帮贫困户发展大规模产业。而且你让有些贫困户发展产业给他补贴都不愿意，有能力的非贫困户想发展却不符合政策条件。”(乡镇扶贫工作人员访谈记录ZZ2016-02-25)

政策规定过于细致，条件限制过多挤压了基层干部自主性决策空间，基层也缺乏扶贫财政资源，事权与财权不匹配，事权又受到各种限制，只能按照要求做做扶贫工作，帮贫困户养几头猪、牛实现“一户一产”，以符合上面政策的相关规定。

#### 2. 村干部扶贫动力不足与驻村帮扶的形式化

基层扶贫之所以出现动态管理的缺失，主要源于两方面的不足。

首先，村干部扶贫动力不足。Y乡脱贫攻坚指挥部仅配备了2名体制内干部处理扶贫日常事务。如果动员全乡干部参与扶贫，势必会额外增加行政开支，并可能挤占有限的扶贫资源。村干部对村庄情况及村民家庭状况比较熟悉，是精准扶贫政策村庄场域的关键执行主体。精准管理中贫困户的新增和剔除都要先经过村干部调查并由其上报。Y乡各村村干部有3~4名，包括村支书、村主任、会计等，每个月工资性收入只有1000元左右。他们大多是村里名望比较高的大爷和妇女，他们身体素

质、精力有所欠缺,还有自己的一亩三分地要照看,有的还同时兼顾副业。因而,具有“特殊”村民身份的村干部在政策执行过程中容易产生矛盾心理:一方面精准脱贫是政府的硬性规定,必须要按时完成,工作量加倍增加挤占了村干部农田劳作及生意经营时间;另一方面即使完成政府分配的任务,村干部作为体制外的成员得到的回报也远小于得罪同村村民即村庄选举中的“选民”的风险,误工补贴也没有实现同等程度的增长。在自身能力欠缺、扶贫激励不足、承受村庄人情压力大等因素影响下,村干部的扶贫动力严重不足。

“就算完成扶贫任务也得不到什么奖励,没有什么好处,累死累活的,村民还不一定感激我们,前几天听说一个村的村民因为贫困户名额被刷下来打了村干部一巴掌。”(村干部访谈记录 ZY2017-02-21)

其次,驻村帮扶制度在实际运作过程中存在形式化倾向,加重了村干部的无力感。驻村帮扶制度是国家基于当前村干部年龄结构老化、受教育程度低、思想传统落后等建立的,旨在通过下派年轻、有文化的青年干部驻村帮扶村委会扶贫工作。2016年Y乡有5个驻村书记,均来自县级部门。县政府要求驻村书记可以不处理原单位事务,全力负责脱贫,每个月在村办公不少于20个工作日。实际上驻村书记无法与原单位工作完全脱钩,有些是县级部门的局领导,原单位很多事务需要其领导决策。按规定,驻村工作人员应该入村对贫困村、贫困户进行周密调研,切实了解贫困户状况,但实际上他们并没有过多时间和精力来踏实、安心地在贫困村进行调研,其帮扶多具有形式主义。

“我们村的驻村书记是县里的领导,平时不在村里呆,有事的时候过来帮忙处理一下。驻村扶贫工作队由县国土局领导、某高中学校领导组成,平时很少过来,一到检查的时候才到村里给贫困户送点东西,给点钱,然后和贫困户拍个照,表示已经帮过了。”(村主任访谈记录 SED2016-02-15)

### 3. 地方政府间趋利避害的上下共谋

作为精准扶贫工作中技术含量最高的工作,精准扶贫考核至关重要。扶贫考核的不精准与地方存在的趋利避害的上下共谋密切相关。赵树凯在乡镇治理

的研究中曾提出过地方政府在应对自上而下的检查中存在的一种规律性现象:如果是省里来检查,市、县、乡、村都紧急动员起来,共同应付;如果是市里检查,县、乡、村则都紧急动员起来,共同应付<sup>[22]</sup>。周雪光将基层政府与其直接上级政府相互合作,采取各种权益性的策略来应对上级政府的政策指令及检查监督的行为称为“基层政府间的共谋行为”,并指出基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化的非正式行为<sup>[23]</sup>。每当上级领导来检查时,基层政府之间就会互通将要莅临检查的领导的行程安排、检查车辆、检查路线等信息。并在检查过程中将上级领导向基层干部希望的方向引导,导致上级考核偏差。基层的共谋引导必然会导致上级考核的不精准。

“上次省里要来检查,县里提前就告诉我们这次检查的主要内容是什么,让我们尽量把省领导带到典型村庄考察,县里有专门领导负责陪同。市里的领导也专门过来看了一趟,进行了一些安排,说这次检查非常重要,县乡村要做好万全准备。”(村主任访谈记录 SED2016-02-15)

基于这种共谋常识,上级对下级的考核过度重视文牍资料等形式化的东西,而在有意无意中相对忽视了对贫困户的实地考察走访。无论是市对乡镇的考核还是县对村的考核,资料文本考核均占有较大分值。如市、县对乡村整改工作考核,其与文本资料准备有关的指标如下:有扶贫信访登记、电话记录的各记2分;制定整改方案全面细致、针对性、操作性强的计6分;建立整改台账,整改台账中责任人、时限明确的计8分;依据《河南省脱贫攻坚档案资料规范化建设指导意见》,规范建立乡级档案资料的计20分,缺少一项扣1分。各项汇总加和有近36分的分值与文本资料的准备齐全、符合规定相关。在县对村的考核中,与文本资料有关的指标如下:有脱贫攻坚规划的,有扶持贫困户的项目建议书或可研报告的,《扶贫日志》对自查和整改工作记录规范的,有《脱贫攻坚工作存在问题整改情况报告》的,制定整改方案全面细致、针对性、操作性强的,建立整改台账、整改台账中责任人和时限明确的各计4分;依据《河南省脱贫攻坚档案资料规范化建设指导意见》,规范建立档案资料的计7

分,缺少一项扣 0.5 分;户档资料规范计 4 分,每发现一户户档填写不规范(涂改、漏项、不准确)扣 1 分,直至本项分值扣完。各项汇总加和有 31 分的分值与文本资料的准备齐全、符合规定相关。考核过分注重文本资料使得基层将扶贫重点放在资料的规范上,完美的本文资料往往掩盖了扶贫中的突出问题。

#### 四、扶贫中不精准问题的治理

习近平总书记在中共中央政治局第三十九次集体学习会议及 2017 年全国两会期间四次代表团会议中一再强调要坚持精准扶贫、精准脱贫,加强基层组织建设,强化基层干部群众活力,确保如期实现脱贫攻坚目标。通过对当前调研发现的一系列扶贫不精准问题及其原因的分析,特提出以下几点治理建议。

第一,构建村民-村干部-驻村干部-乡镇干部的联动机制,使各精准扶贫参与主体间形成紧密合作的关系。首先,赋予村民扶贫公共话语权,保障其知情权,将村民参与纳入贫困户甄选决策机制之中,充分保障村民对村庄事务决策的参与权,对贫困户的甄选听取更多村民的意见,而不是由少数村庄精英根据个人偏好私自决定。县政府加强对村民参与监督贫困户甄选权利的宣传,设置村民意见收集箱,对真实反映问题的村民可以适当给予一定物质和经济奖励,激励村民维护自身的合法权益。其次,构建村干部绩效奖励制度,对扶贫工作开展中识别精准、动态管理及时、扶贫工作成效好的村干部给予一定经济或政治奖励。再次,将驻村帮扶制度落到实处,驻村干部及驻村工作队应充分发挥自身拥有的关系和资源优势,帮贫困村争取有发展前景的项目,切实起到帮扶作用。县政府对帮扶成效较好的驻村干部及驻村工作队应给予奖励,奖励可以是政治性的表彰、福利补贴增加、职务晋升等,通过直接作用于个体以激发其帮扶积极性。无论是村民申请贫困户还是对村干部、驻村干部进行奖励和惩罚均要将各方意见纳入其中,真正实现各个主体的联动作用。

第二,鼓励基层创新扶贫开发模式,对基层进行适当赋权。上级政府的政策指示经常是基层政府不敢触碰的高压线,而上级的指示是自上而下的一

种美好构想,与基层实际需求可能存在出入。因此上级应对基层政府及干部适当授权,鼓励基层干部基于各村实际情况,整合贫困户的资金用于适合本村地理环境的产业项目建设,而不是直接将扶贫资金分散投放给贫困户,以发挥资金整合带来的规模效应。对于有发展能力的大户及有实力的大企业,可将政策上规定必须直接用于贫困户的资金按折股投资的方式注入大户和企业的发展中,再由大户及企业与贫困户签订长效帮扶机制,以盘活扶贫资金。

第三,创新贫困人口进入-退出动态管理机制。完善国务院扶贫开发系统,构建各部门信息分享机制,全面了解贫困户基本情况,强化贫困户动态管理。扶贫是一个长期性工程,贫困户的状态时刻处于发展变化中,部分村民脱贫的同时,必然存在部分村民及脱贫的贫困户因为各种突发状况陷入贫困或返贫,对这部分群体的再纳入应该是理所当然的,基层干部不应该擅自剥夺这部分公民接受国家救助的权利。因此,依托大数据时代背景,综合运用信息、实时更新村民的贫困状态是精准动态管理的应有之义。

第四,重建过程-结果密切衔接的扶贫考核指标体系。通过民主、程序、政治等多向化的绩效评估维度,容纳包括村民相对人、第三方评估主体等在内的多元化的绩效评估主体,运用包括产出、效率、结果、过程在内的多样化的绩效评估工具对基层扶贫工作进行考核。首先,将对档案资料的关注转移到对贫困户实际生活的改善上,减少村级扶贫档案资料的种类、合并一些重复性的档案资料,将要求手写的部分资料改为打印留存,减少基层干部在撰写文件中耗费的时间。其次,应将贫困户的满意度评价纳入基层政府扶贫工作考核中,将贫困户视为服务对象而不是管理对象,改变贫困户的被动地位。最后,真正发挥具有相对独立性的第三方评估主体的监督检查作用,改变现有的第三方评估走过场的检查方式。通过政府购买服务的方式使第三方评估主体发挥实效,将私人企业的考核理念纳入政府考核中,从而真正发现扶贫中存在的精准问题,并及时采取措施解决。

## 参考文献:

- [1] 习近平. 谋划好“十三五”时期扶贫开发工作确保农村贫困人口到2020年如期脱贫[N]. 人民日报, 2015-06-20(01).
- [2] 刘磊. 精准扶贫的运行过程与“内卷化”困境——以湖北省W村的扶贫工作为例[J]. 云南行政学院学报, 2016(4): 5-12.
- [3] 邓维杰. 精准扶贫的难点、对策与路径选择[J]. 农村经济, 2014(6): 78-81.
- [4] 尹利民, 项晓华. 精准扶贫中的半官僚化: 基于Y县扶贫实践的组织学分析[J]. 贵州社会科学, 2017(9): 132-137.
- [5] 王国勇, 邢激. 我国精准扶贫工作机制问题探析[J]. 农村经济, 2015(9): 46-50.
- [6] 邢成举. 村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析[J]. 江汉学术, 2015(5): 18-26.
- [7] 顾海娥. 民族地区精准扶贫的实践困境及解决路径——基于利益相关者理论的分析[J]. 新视野, 2017(2): 41-46.
- [8] 任超, 袁明宝. 分类治理: 精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例[J]. 北京社会科学, 2017(1): 100-108.
- [9] 祝慧, 莫光辉, 于泽堃. 农村精准扶贫的实践困境与路径创新探索[J]. 农业经济, 2017(1): 9-11.
- [10] 雷望红. 论精准扶贫政策的不精准执行[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(1): 1-8.
- [11] 李博, 左停. 遭遇搬迁: 精准扶贫视角下扶贫移民搬迁政策执行逻辑的探讨——以陕南王村为例[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016, 33(2): 25-31.
- [12] 许汉泽, 李小云. 精准扶贫的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心[J]. 河北学刊, 2016(6): 184-188.
- [13] 左停, 杨雨鑫. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2016(8): 156-162.
- [14] 万江红, 苏运勋. 精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角[J]. 贵州社会科学, 2016(8): 149-154.
- [15] 何得桂, 党国英, 张正芳. 精准扶贫与基层治理: 移民搬迁中的非结构性制约[J]. 西北人口, 2016(6): 55-62.
- [16] 朱天义, 高莉娟. 选择性治理: 精准扶贫中乡镇政权行动逻辑的组织分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2017(2): 212-216.
- [17] 李丹, 李双奎. 公共资源治理下的精准扶贫政策执行困境与优化策略[J]. 经济与管理, 2017(2): 179-183.
- [18] 葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 157-163.
- [19] 河南省扶贫开发办公室门户网站. 河南省扶贫开发简报 2016 第 11 期 [EB/OL]. [http://www.hnkfb.gov.cn/E\\_ReadNews.asp?NewsID=3142](http://www.hnkfb.gov.cn/E_ReadNews.asp?NewsID=3142).
- [20] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 28-29.
- [21] 于建嵘. 岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 347.
- [22] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆, 2010: 176-177.
- [23] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-21.

责任编辑: 曾凡盛