

# 扶贫绩效第三方评估客观性消解及其应对

## ——基于A县个案和相关者利益博弈视角的分析

蒋天佑

(华中师范大学 湖北经济与社会发展研究院, 湖北 武汉 430070)

**摘要:** 基于A县扶贫绩效的省级审核评估个案, 从相关者利益博弈视角分析了在扶贫绩效第三方评估中, 农户、基层政府、第三方评估机构(团队)等相关主体基于自身利益诉求和博弈信息结构特点而选择行动策略与行为, 以及相关主体博弈行为对第三方评估客观的消解效应。在此基础上提出了提升第三方评估的专业性、提高贫困信息透明度、严格评估标准、加强对第三方评估监督等应对策略。

**关键词:** 精准扶贫; 政府绩效; 第三方评估; 相关者; 利益博弈

中图分类号: F323.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)05-0068-06

### Objectivity degeneration of third party evaluation in targeted poverty alleviation performance and its countermeasures: Based on the case of A county and the stakeholders game perspective

JIANG Tianyou

(Hubei Institute of Economic and Social Development, Central China Normal University, Wuhan 430070, China)

**Abstract:** Based on the case of A county's practice of provincial level third-party evaluation, this paper analyzed the action strategies and behaviors of farmers, grass-roots government and third-party evaluation institution (team) which based on their own interest demands and game information structure, and the degeneration effect of the game behaviors of related principal parts on the objectivity of third-party evaluation from the perspective of stakeholders' game. On this basis, this paper has put forward countermeasures, such as promoting the specialization of third-party evaluation, improving the transparency of poverty information, being strict in evaluation criteria, strengthening the supervision of third-party evaluation.

**Keywords:** Targeted Poverty Alleviation; Government Performance; Third-party Evaluation; Stakeholders; Interest Game

## 一、问题的提出

随着我国扶贫开发工作的不断深入, 精准扶贫成为我国新时期扶贫开发的工作重点, 为了切实做到“脱真贫、真脱贫”, 中央特别重视对精准扶贫工作绩效的评估。2016年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》, 明确提出对中西部22个省(自治

区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作成效进行考核, 其考核指标的数据来源除了扶贫开发信息系统、全国农村贫困监测等官方数据外, 还将适当引入第三方评估数据。因此, 地方政府已经在精准扶贫工作成效评估中广泛引入第三方评估, 并将直接将第三方评估结果运用于省级扶贫开发工作成效考核和贫困退出验收。

与政府内部评估相比较, 第三方具有独立性于委托方和评估对象的利益, 这种独立性使得第三方评估机构在实施评估的具体过程中, 有可能保持客观和中立的立场, 不受评估对象影响, 进而保证绩效评估的真实性<sup>[1]</sup>。当然, 从理论上讲, 第三方评

收稿日期: 2018-07-08

基金项目: 国家自然科学基金项目(71541039)

作者简介: 蒋天佑(1986—), 男, 湖南新田人, 博士研究生, 主要研究方向为人口与区域治理、基层治理。

估能够破除精准扶贫成效政府内部评估“既当运动员又当裁判员”、“为自己喝赞歌”等顽疾。但是，对精准扶贫第三方评估的客观性，学者从不同的角度提出了质疑。汪三贵等<sup>[2]</sup>认为资金依赖、制度规范缺失以及专业化水平可能会影响我国扶贫开发绩效第三方评估的客观性。丁先存、汪卉卉<sup>[3]</sup>从评估机构和人员专业化制约、利益博弈、第三方的官方身份、测算标准的随意性、权责不明分析了评估结果客观性难题的影响。杨雅莉等<sup>[4]</sup>指出精准扶贫第三方评估中存在相关主体逆向选择、评估现场信息不对称及评估人员主观判定等问题。王志立<sup>[5]</sup>认为精准扶贫中第三方参与评估面临着实施合法性、多维度测量、数据获取渠道影响评估指标确定困境。

尽管目前研究精准扶贫成效第三方评估的文献不多，但上述研究对当前精准扶贫第三方评估中存在问题的概述较为全面，对精准扶贫第三方评估客观性难题有一定的解释力，为本研究提供了良好借鉴。然而，上述研究的不足一是理论层面的宏观分析较多，缺乏实证性分析；二是对影响第三方评估评估结果客观性的因素多属描述性研究，缺乏因果机制的分析。本研究基于 G 省 A 县贫困退出第三方评估的具体实践以及利益相关者理论，从精准扶贫第三方评估相关利益者博弈的视角来分析第三方评估客观性难以保障这一问题，以期揭示第三方评估客观性难以保障的因果机制，为我国第三方评估具体实践提供理论参考。

## 二、A 县扶贫绩效第三方评估及其分歧

2017 年，G 省按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》以及 G 省关于贫困县退出办法的要求，拟对 A 县贫困退出进行评估。贫困县的退出是按县级申请、州（市）初审、省级核查以及最后国务院扶贫开发领导小组进行专项评估检查后，根据评估结果来批准是否退出。在国务院扶贫开发领导小组对贫困县退出专项评估检查之前，G 省须向国务院扶贫开发领导小组报送 A 县扶贫开发工作进展和所取得成效的总结报告。为此，G 省扶贫开发领导小组以项目合作的方式，委托 H 评估团队对 A 县进行独立的第三方评估。

贫困发生率是贫困县退出最根本的衡量标准。第三方评估的核心工作是通过核查贫困人口错退数量和贫困人口漏评数量，再加上未脱贫人数之和与总人口数相比来核算一个县的贫困发生率，贫困发生率低于 3% 即可退出贫困县。而核查贫困人口则主要围绕国家“两不愁、三保障”的扶贫目标任务，以贫困户年人均可支配收入稳定超过国家扶贫标准且吃穿不愁为衡量标准，同时考察安全稳固住房、适龄青少年义务教育保障、基本医疗和社会保障及享受扶贫政策、资金、项目帮扶等情况。对贫困户年人均可支配收入、稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿、保障其义务教育、基本医疗和住房六项指标实行“一票否决”，即只要这六项指标其中一项未达到脱贫要求，贫困户就不能脱贫。核查方式是抽样评估核查，根据拟退出贫困县乡村人口户数和建档立卡贫困户数的多少，确定样本数量，样本包含贫困户和非贫困户，一般要求贫困户和非贫困户各占样本总数的 50%。

A 县为了迎接州（市）初审、省级核查以及最后国务院扶贫开发领导小组进行专项评估检查，组织了一次自我检查评估。自我检查评估主要是基于全县贫困户建档立卡的数据。从 A 县向评估团队提交的自评结果报告来看，其评估的贫困发生率为 1.72%。而且在已经脱贫的贫困户中，年人均可支配收入、扶贫对象不愁吃、不愁穿、义务教育、基本医疗、住房保障这六项指标不存在不达标的情况。因此，自认为符合国家关于贫困县退出的要求。

H 评估团队通过抽样核查，并主要基于住房保障未达标这一项认定 104 户 A 县政府认为已脱贫的贫困户，共约 330 人贫困人口未达到脱贫要求。通过统计推算，H 评估团队最终核算所得到 A 县贫困发生率为 5.6%，最后否定了 A 县退出贫困县的申请。

双方评估的最大分歧出现在扶贫对象住房保障上。A 县政府认为，对于贫困户危房改造，尽管门窗尚未安装以及农户尚未入住，但住房主体工程已经完成即可视为住房保障这一指标已达标，因为扶贫对象的危房改造的一些收尾工作在国家评估之前能完成。而第三方则认为门窗尚未安装以及农户尚未入住则在此次验收评估中不能将其视为住房有保障。

同时，双方对分户所导致的贫困户认定也存在

分歧。因为在A县农村存在不少老人与子女分户且分开居住的情况。基层政府认为老人及其子女事实上是一家,不应根据老人的生活水平将其评为贫困户。而第三方认为,此类家庭应作为两个家庭来进行评估,如果老人生活水平处于贫困标准线下,那么则被视为贫困户。

显然,这种评估结果的不一致既可能是A县自我评估不够客观准确,也可能是第三方评估因为存在多方博弈和工作瑕疵而导致评估客观性的消解,但前者不是本研究的主题。因此,笔者基于这一典型案例,以评估的分歧为切入点,从利益相关者博弈视角分析各自在第三方评估中的行为,及其对扶贫绩效第三方评估客观性的消解效应。

### 三、相关行为对第三方评估客观性的消解

弗里曼认为,利益相关者是能够影响一个组织目标的实现,或者受到一个组织实现其目标过程的人<sup>[6]</sup>。绩效评估不同主体利益的偏好是不同和非均衡的,评估主体大都是站在符合自身利益的立场来衡量绩效的<sup>[7]</sup>。因此,扶贫绩效评估必然存在多个利益相关者为了维护自身利益的博弈行为。从扶贫绩效第三方评估实践来看,利益相关者主要包括被评农户、基层政府(县、乡镇政府)和第三方评估机构。G省A县贫困退出评估案例表明:利益相关者各自的利益诉求并不相同,且三者都根据自身利益及有利条件采取了相应的“逆向选择”博弈行为,这种博弈行为消解了精准扶贫第三方评估客观性。笔者现基于利益相关者博弈视角,并从参与者的利益诉求、信息、行动策略与行为选择等维度,对A县扶贫绩效第三方评估中相关主体的博弈行为过程以及第三方评估客观的消解效应予以简要分析。

#### (一) 农户博弈行为及其消解效应

农户作为扶贫第三方评估的利益直接相关者,是博弈的重要参与人,其利益诉求、在博弈中的信息结构、行动策略与行为选择具有以下特征:农户的根本利益诉求就是获取更多的物质、技术等方面资源,尽快增加自己的收入,提高家庭物质文化生活水平。同时,在此次评估中,农户也处于一个信息完全的有利博弈结构中:农户都深知精准扶贫政策是政府的一项重大惠民政策,将会给他们带来各种利好,而如果实现脱贫以及不再被认定为贫困

户,他们必然会失去相关的政策福利。对于此次评估的目的和结果,评估人员必须向被评农户说明清楚,这就使得被评农户能够清楚了解此次评估对于是否摘下“贫困户”或戴上“贫困户”帽子具有重要影响。虽然评估人员要求农户应如实反映家庭经济等多方面的情况,但是农户大都知道,在各类扶贫工作评估过程中,无论是当地政府还是第三方评估机构,对于提供虚假信息的农户并没有采取任何惩罚措施,因此,在本次评估中即使自己提供的信息不准确和真实也不会被追究责任。

在理论上,农户的行动策略和行为存在两种选择,即提供真实信息或虚假信息。不少研究表明,精准扶贫的相关政策对部分扶贫对象产生了负向激励,导致更多人来争夺有限的扶贫资源,抑制贫困人口自主脱贫的积极性,增加对外部资源的依赖性<sup>[8]</sup>。“宁当贫困户”成为了农村精准扶贫工作过程中的怪象,同时“会哭的孩子有奶吃”也成为部分农户争取扶贫资源的屡试不爽的“潜规则”。

A县也不例外,农户普遍基于自己的利益认知,尽可能追求自己的利益最大化,对于外人知悉的信息,农户基于不想脱贫或者想当贫困户的心态而采取隐瞒或谎报相关信息的行动策略,以争取相关政策带来的好处和优惠。例如,在扶贫绩效第三方评估的抽样调查中,不少已经达到脱贫标准且并未发生重大变故的家庭为了能够继续得到扶持,存在隐瞒壮年劳动力在外务工收入的现象。虽然无法直接证明农户隐瞒,但按照目前的劳动力工资标准,不难发现农户提供的收入是严重“失真”的。无疑,被评农户隐瞒或谎报信息不仅直接消解评估的客观性,而且还导致第三方评估机构无法收集到精准的信息,从而增加第三方评估的模糊性。

#### (二) 基层政府博弈行为及其消解效应

县、乡两级政府作为精准扶贫成效第三方评估中重要的利益相关者,也是博弈的重要参与方。这次省级核查评估结果无疑是县、乡基层政府的阶段性政绩的体现,因此,对于此次评估,县、乡两级政府的主要诉求就是顺利通过核查评估,为迎接最后国务院扶贫开发领导小组进行专项评估奠定基础,包括创造良好舆情和积累迎评经验。

在此次评估中,基层政府虽然作为精准扶贫的主导者,掌握着辖区范围内的贫困相关信息,包括

贫困户的信息、以及自身在精准扶贫工作中投入了多少、采取了什么措施等,但对被评农户和第三方评估机构的相关信息存在一定的盲区。一是因为第三方评估是实行临时随机抽样核查,基层政府无法提前了解谁将被抽查以及被抽查到的农户是否会向评估工作人员如实反映信息。二是基层政府并不清楚第三方评估机构在评估过程中的行动策略,包括评估尺度是松还是紧,以及对基层政府在扶贫中所作所为的真实评价。因此,基层政府尽管具有掌握部分信息的优势,但仍处在一个信息不完全的博弈结构中。

基于自身的利益诉求和所处的信息不完全的博弈结构特点,县、乡政府在行动策略选择上也就必然倾向于对评估施以干预,而不是无所作为。基层政府对评估过程实施干预的主要目的是顺利通过此次评估,并且认为这种干预很有必要。虽然评估纪律明确禁止任何干扰,但评估过程中并没有政府部门因干预、干扰行为而被处罚的先例,而且在基层政府看来,对第三方评估机构施以干预存在可期的利益。尽管在第三方与 A 县政府的工作对接会上,第三方负责人表示“我们这次来就是来帮你们找问题,这次未通过验收评估也没多大关系,最后都是为了通过国家层面的评估。”以此来希望基层政府不要干预此次评估,以力求评估的客观性。然而对于基层政府而言,一次性通过省级评估和国家评估是最好的结果。于是,基层政府为了能够顺利实现这种利益诉求,对第三方评估通过诸如“讨好”评估人员、拖延人员安排压缩第三方评估时间、跟评估人员抱怨群众不说实话等多种方式干预此次评估,同时在向第三方汇报精准扶贫工作成效时,采取“报喜不报忧”的方式,尽量突出扶贫的成效,而较少或具体指出扶贫工作中存在的问题。无疑,基层政府的干预行为不仅直接阻碍第三方评估开展独立和客观的评估,而且还引起了第三方的博弈行为。例如,针对基层政府通过各种方式的干扰或“讨好”,第三方形成了 A 县在精准扶贫工作中存在很多问题这一先入为主的认知以及后续所采取的其他博弈行为。

### (三) 第三方博弈行为及其消解效应

众多研究表明,第三方评估主体会考虑经济、时间和精力投入而实施“逆向选择”行为<sup>[9]</sup>。A 县

估实践表明,第三方评估团队实施有关“逆向选择”行为并非因为经济、时间和精力等方面诉求,而主要是为了维护其评估权威性。出现这一现象主要是由第三方评估所处的权力结构及其评估结果效力决定的。按照《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》规定,贫困县是否退出必须由国务院扶贫开发领导小组进行专项评估检查后,根据评估结果而定。省级第三方评估结果的效力小于国务院扶贫开发领导小组专项评估结果。

第三方评估机构非常清楚,其评估结果与国务院扶贫开发领导小组最后组织的专项评估评估结果在理论上可能出现以下四种情形:一是第三方评估和国务院专项评估两者都是“不同意退出”,二是两者都是“同意退出”,三是这次第三方评估结果为“同意退出”,而国务院专项评估结果是“不同意退出”,四是这次第三方评估结果为“不同意退出”,而国务院专项评估结果是“同意退出”。显然,如果这次第三方评估结果为“同意退出”,对于第三方来说,存在被国务院专项评估否定的可能性,一旦出现这种情形,必然置本次第三方评估机构于非常不利的境地,严重影响本次第三方及其评估的权威性。而如果其评估结果为“不同意退出”,则无论国务院专项评估结果是“同意退出”还是“不同意退出”,都有利而无害:如果国务院专项评估结果也是“不同意退出”,可以说是对其评估结果的肯定,无疑可以增进其评估权威性;如果国务院专项评估结果是“同意退出”,虽然与其评估结果不一致,也可以说是因为本次第三方评估否定了 A 县退出,并指出其扶贫开发工作中存在的问题,当地基层政府按照其意见认真进行整改的结果,因而也是功不可没,从而获得更大的权威。

大量理论研究和绩效评估实践表明:绩效评估具有复杂性和“测不准”的特性,评估主体的认知偏差会影响评估结果的真实性和准确性<sup>[10]</sup>。基于维护其评估权威性的最大利益诉求,第三方采取了有利于维护自身利益的评估策略,尽可能地多收集基层政府在精准扶贫工作中存在的问题,并利用实际评估中调查样本偏差、信息收集准确性难度大、政绩评估的模糊性,特别是自身在具体评估标准适用上的自由裁量权,以取得最有利于维持自身权威的评估结果:不同意退出。其博弈策略和行为特征主

要有二：

一是灵活设定评估的具体标准。据笔者了解，第三方用于否定A县退出评估的危房改造完成标准并非事先明确规定，而是在评估即将结束时才临时决定将此指标作为否定A县退出贫困的指标之一。事实上，第三方在评估中并不太关注这一指标，因为A县对农户危房改造的力度还是比较大，贫困户基本上都拥有一套较为安全的住房，大多数住房主体工程已经完成，只是尚未安装门窗或还未入住。而且在评估早期第三方负责人也认为，只要主体工程已完成就不将住房问题作为否定项。然而，在最后即将形成评估结论之际，第三方为了避免出现不利于维护自身权威的情形，才临时对有关农户危房改造采用了新的具体评估标准。

二是在评估标准执行上松紧不一。第三方对基层政府提供的危房改造等方面的信息和数据采用较为严格的标准。事实上，评价安全住房是否完全建成与是否入住理应是两个问题，因为不少农户会考虑室内污染而把装修好的新房搁置一段时间再入住，而有些人会因急需，可能门窗尚未安装就入住。在这种情况下，第三方采用了严格标准，即认为未安装门窗或未入住的都视为危房改造项目未完成，亦即列入“住房保障”农户。而对农户提供的信息却采用较为宽松的标准。如对于抽样调查农户相关经济收入等信息，评估人员多以农户提供的信息为准，而较少通过其他方式进一步认真核查，并依据这些信息向基层政府反馈问题以及做出评估结论。

总之，第三方评估机构，或明面上或暗地里采取了有利于实现自身“维护权威”这一最大诉求的博弈策略和诸多行为，以便找出更多的“问题”，当然也包括在在国务院专项评估中有可能妨碍其通过的问题，以支持第三方早就有所倾向的“不同意退出”的评估结论，并以此警示当地基层政府。毋庸置疑，临时设定评估的具体标准，紧松有别的标准执行行为必然导致各方“逆向选择”行为，并最终消解第三方评估的客观性。

#### 四、增进第三方评估客观性的基本策略

近年来，第三方评估在我国扶贫工作绩效评估中受到高度重视。虽然第三方评估具有相对独立性

和较强的超脱性，能够破除政府内部评估“自说自话”等弊端而增进评估的客观与公正性，但实践表明，第三方评估也存在以下不足，难以完全保障评估的客观和公正。一是第三方评估为维护自身评估的权威，导致评估结果存在偏差，对基层政府而言有失公允。二是加大了基层政府不必要的投入。基层政府若根据本欠客观真实的结果来进行整改，必将在本已经完成较好的指标加大投入，造成重复建设。且还可能导致“痕迹主义”在基层盛行，在很大程度上导致基层政府在精准扶贫工作中的“内卷化”<sup>[11]</sup>。三是存在“外行评价内行”的风险。对于第三方评估是否要介入政府绩效的内控型评估的问题，学界一直未达成共识。脱贫是一项时间长、难度大的系统工程，较短时间的观测和调研不可能形成真正可行的指导意见。中央将第三方引入到精准扶贫成效评估的主要目的是监督政府要“脱真贫、真脱贫”，而不是告诉基层政府如何脱贫。笔者认为，增进精准扶贫第三方评估客观性应以下四个方面着力。

(1) 提升第三方评估的专业性。我国目前政府绩效第三方评估机构基本上由科研院所和社会组织承担，其中以高校为主。虽然高校具专业人才和学科上的突出优势，但不一定就具备政府绩效评估的专业性，例如，部分评估人员都是通过临时招募，这势必影响评估的专业性。同时，精准扶贫工作成效评估的模糊性与第三方评估专业性是一种“此消彼长”的关系，评估团队专业性越强，评估结果则越客观。因此未来要逐步提升第三方评估的专业性，有效避免第三方评估机构寻求与其他评估主体的结果保持一致性的“逆向选择”行为。

(2) 提高贫困信息透明度。准确的评估信息是实现客观评估的基础。然而在评估实践中，被评估对象往往为了使自己利益最大化，会隐瞒或谎报相关信息，这势必会增加第三方评估机构的评估难度。为解决这个问题，必须不断提高贫困信息的透明度。针对精准扶贫中家庭收入难以核查等问题，利用“大数据”核查的方式，能有效提高贫困信息的透明度，降低评估的模糊度。同时，也要建立相关奖惩制度，对隐瞒或谎报信息的行为进行相应的奖励或惩处。

(3) 严格评估标准。政府绩效评估是一项多元

化、综合性的评估,具有“测不准”的特性,同时其评估内容、标准及系统参数的确定非常困难,含有较大的估计成分,这就要求第三方评估机构在在评估时制定与执行统一的标准。在具体技术手段上,第三方评估机构必须标准维度并赋值,并制定一套严格的信息核查与执行制度。根据国家既定的 6 项指标,遵循系统性、可操作性、可比性、导向性、独立性等原则通过专业方法和技术手段对其进行细化和赋值,信息收集完成后要对所收集评估信息与评估标准进行严格核查,从而提高评估的客观性。

(4) 加强对第三方评估监督。在实践中,要加强公众对第三方评估的监督。公众是政府公共权力的委托人,也是政府绩效评估的委托人,建立政府绩效评估公众参与机制,一方面是保障公众作为委托人的基本权利的需要,另一方面也是加强对政府绩效评估过程监督的需要<sup>[9]</sup>。精准脱贫评估作为一项政府绩效评估,应允许和鼓励公众以志愿者的形式参与整个评估过程,并加强社会舆论监。

#### 注释:

① 资料来源于评估团队与 A 县政府召开关于开展精准扶贫第三方评估工作对接会上评估团队负责人的发言。

#### 参考文献:

[1] 陆汉文,梁爱有.第三方评估与贫困问题的民主治理

[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017,34(5):103-110.

- [2] 汪三贵,曾小溪,殷浩栋.中国扶贫开发绩效第三方评估简论——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2016(6):1-5.
- [3] 丁先存,汪卉卉.安徽省精准扶贫成效第三方评估的实践研究[J].华东经济管理,2018,32(8):27-33.
- [4] 杨雅莉,邱锋露,陈晔,郑钊,刘飞翔.基于信息平台核查的精准扶贫第三方评估方法改进——以 A 区为观察区域[J/OL].云南农业大学学报(社会科学),2018(5):1-5.
- [5] 王志立.精准扶贫中第三方参与评估的优势、困境及突破[J].学习论坛,2018(5):47-51.
- [6] 王唤明,江若尘.利益相关者理论综述研究[J].经济问题探索,2007(4):11-14.
- [7] 彭国甫,盛明科.政府绩效评估不同主体间的利益差异及其整合[J].学习与探索,2008(5):82-86.
- [8] 唐丽霞,罗江月,李小云.精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J].贵州社会科学,2015(5):151-156.
- [9] 王前,谭望.政府绩效评估中的委托代理风险及其防范[J].前沿,2007(5):135-137.
- [10] 何文盛,何志才.地方政府绩效评估悖论形成机理探析——一个基于混沌理论的解释框架[J].北京行政学院学报,2016(5):25-30.
- [11] 黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:法律出版社,2013:10.

责任编辑:张燕