

2020年后国家贫困瞄准能力建设研究^{*}

刘成良

(苏州大学政治与公共管理学院 苏州 215006)

摘 要: 贫困瞄准能力是国家认证能力的重要表现,虽然在精准扶贫时期国家认证体系建设取得了长足进步,但贫困瞄准能力与贫困治理目标以及治理体系不匹配等问题仍然存在,问题突出表现为精细化设计的贫困量表难以准确评估贫困户、贫困瞄准能力也难以应对乡村的弱分化社会结构,贫困瞄准除了存在错评型偏差、漏评型偏差,此外还存在着模糊型偏差等问题。研究发现,贫困瞄准机制与贫困人口规模分解机制的矛盾影响着贫困认证体系的目标达成,由于国家贫困瞄准能力无法应对基层复杂的社会事实,结果造成贫困瞄准偏差难以消除。长远来看,贫困瞄准能力长效建设需要在四个层面继续发力:完善贫困认证体系,建立浮动型政策帮扶体系,强化对贫困问题的动态化、常态化治理;坚持分类治理原则,明确贫困瞄准的事实标准,改变计划色彩浓厚的贫困人口分解机制;完善公共政策的适应与调适周期,保持灵活调整的纠偏能力,综合提升地方治理效能;将贫困户造假、福利欺诈等行为纳入全国信用信息共享平台,完善社会征信体系建设。

关键词: 精准扶贫; 地方治理; 贫困瞄准; 国家能力

一、引言

2020年是脱贫攻坚战收官之年,中国的贫困发生率已经降至了0.6%,不仅能够实现全面建设小康社会的宏伟目标,而且也为全球减贫做出了卓越贡献。新时期随着贫困治理任务的变化以及国家治理能力的提升,中央政府在吸纳以往反贫困经验和教训的基础上,对反贫困政策进行了深度整合。以精准扶贫为代表的新时代反贫困战略更加注重对贫困人口的精确瞄准,目的在于“找到‘贫根’,对症下药,靶向治疗。”(习近平,2015)然而,即便经过了严密的政策设计和严格的执行监督,仍然出现了贫困瞄准偏差的困境。来自国务院扶贫办的一组数据表明,2015年8月到2016年6月,全国动员近200万人展开建档立卡“回头看”,对已

经精准识别出的贫困户进行排查,剔除了识别不准的人口达到了929万,重新补录了807万贫困人口(刘永富,2017)。此后,2017年、2018年和2019年,国务院扶贫办均发布了关于扶贫对象动态调整及“回头看”的相关文件,多次聚焦贫困瞄准问题^①。除此之外,无论是国家审计署公布的近年贫困县扶贫审计结果,还是媒体报道及调研中发现的贫困户精准识别问题,均表明贫困户的漏评、错评等问题不仅难以消除,而且也容易造成扶贫正义性的缺失。贫困瞄准能力是国家认证能力的重要表现,伴随着精准扶贫政策的持续推进,贫困瞄准能力建设已经取得了长足进步,但是距离国家治理能

^{*} 项目来源:江苏省社科基金重点项目“江苏推进基层治理现代化模式与经验研究”(编号:20ZLA015)

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室:对十三届全国人大二次会议第4514号建议的答复,http://www.cpad.gov.cn/art/2019/12/13/art_2202_108407.html

力现代化的目标仍有差距。基于近五年来对精准扶贫政策实践的追踪调研,本文对贫困瞄准偏差问

题产生的内在逻辑展开讨论,并对 2020 年后国家贫困瞄准能力建设提出了相关政策建议。

二、贫困瞄准能力的既有研究

贫困瞄准常被用来表达选择特定的扶贫对象,由于反贫困研究流派众多,研究方向的差异造成对贫困瞄准的表述也略有不同。作为选择性的社会政策,本文统一使用贫困瞄准来表述反贫困政策领域中贫困户识别与认定的过程。由于贫困瞄准往往设有清晰的目标,实践偏离目标的结果则被称为瞄准偏差。当前精细化的扶贫方式本质上反映了中国扶贫政策在面对农村贫困问题的新变化时,从扶贫机制上由主要依赖经济增长的“涓滴效应”到更加注重“靶向性”对目标人群直接加以扶贫干预的动态调整(左停等,2015)。作为现代国家能力的重要表现,贫困瞄准能力有赖于国家强大的认证能力,即针对不同人群建立精细的规则,设立统一的福利认证标准,借助现代技术手段甄别基本事实,从而保障认证信息的准确性和可靠性(欧树军,2013)。在精准扶贫阶段,国家将“两不愁、三保障”作为反贫困的基本目标瞄准贫困人口,进行有针对性的帮扶。贫困瞄准精度直接关系到反贫困政策的实施成效,各级政府都将“精准”作为反贫困的根本要求。学术界关于贫困瞄准能力的研

究可以从三个层面进行认识。

一是贫困瞄准政策设计通过何种路径将有限资源分配给最需要的人群。资源的有限性决定了反贫困政策本质上是过滤性的制度安排,需要将有限资源与真正需要的人群之间做出合理匹配(杨翠迎,2015)。因此,贫困瞄准的关键就在于设计出具有可操作性的分配方案,即设置一定的标准来对申请者进行筛选,而筛选的标准取决于政策对贫困的界定和资源数量。判断申请者是否具有享受扶贫政策的资格需要信息支撑,如何获取真实有效的信息则直接关系到贫困瞄准的精度。无论是过去的开发扶贫政策、低保政策,还是精准扶贫政策,农民的家庭生计调查都是反贫困政策实践中的关键环节。从提高瞄准精度的视角看,政府掌握的关于农民家庭生计的内容越真实,就越有可能减少瞄准偏差,而这在很大程度上取决于政府的治理能力。从贫困瞄准的方法来看,国际社会比较常用的五种瞄准方法优缺点(Leite,2014),如表 1 所示。

表 1 五种瞄准方法的优缺点

方法	描述	优点	缺点
家计调查	将实际消费或收入与资格门槛进行比较	有良好的收入或消费数据将会非常准确	收集所有潜在受益者的收入或消费数据的成本都非常高
代理家计调查	通过易于观察和可验证的变量来代理消费数据,并与资格门槛比较	能够准确且经济有效地瞄准长期贫困人群	无法解决短期消费变化波动的影响
社区瞄准	社区领导和成员群体确定受益家庭资格	可以融入地方知识,能够对短期波动做出反应,可以产生社区支持	容易产生精英俘获,资格决定可能缺乏透明度
地理位置瞄准	按地点划分目标,包括某个地点的所有居民	易于实施、透明,可以迅速应对自然灾害和其他相关变量波动	没有考虑到地区家庭福利的差异
自我瞄准	设定福利和交易成本,以便只有贫困家庭才能登记	易于实施,实施成本低	耻辱感、缺乏程序知识可能会阻碍申请者参与

精准扶贫政策就是通过融合多种瞄准方法提高贫困识别精度,即将脱贫目标转化为相应的技术指标,通过分解技术指标实现技术动员,但是这种技术动员因为无法涵盖基层实际,也不能与治理对象实现价值互动,因此产生了诸多瞄准偏差问题

(王雨磊,2017)。由于技术本身的局限性,使得迷信量化的数字管理容易忽视地方政府实际权力操作中的具体机制和隐性规则,从而使行政科层化在工具意义上背离以人为本的治理理念(渠敬东,2009)。

二是贫困瞄准政策如何在自上而下的执行过程中逐步达成目标。贫困瞄准的政策过程视角要回应的核心问题是,在技术路径确定的前提下,反贫困政策如何在执行过程中达成目标,将有限的资源匹配给真正的贫困户。政策落实主要取决于政府的财政能力和行政能力,Mishra(1984)认为福利国家不仅需要国家对公众福利负责,还要有能够落实福利理念的制度安排和能力。提高贫困瞄准精度需要大量信息予以支撑,究其根本则是财力的支撑,世界银行调查发现家计调查及动态管理需要花费的行政成本占总给付金额3-8%属于正常情况(World Bank,1997),瞄准精度越高,行政成本就越高。政策执行者不得不考虑成本和效率之间的关系,从而选择更为合适的瞄准精度而非最高的精度。

从政策执行主体来看,政府作为反贫困的主要担纲者,其内部的权力运作、组织化水平、政策执行能力等都是影响贫困瞄准的关键变量。由于精准扶贫中的贫困瞄准主要由基层组织来完成,瞄准效果反映了基层的治理能力(张世勇,2018)。在后税费时期,农村基层组织弱化成为影响贫困治理的关键变量。从村级组织来讲,中西部一些农村治理乏力,村民小组运转失效,乡村关系失衡,村级组织行政化负担过重(刘成良,2016)。从集体经济发展来看,村庄的集体资产难以有效利用,成为僵化资产,无法与外部各种要素相结合,限制了村庄集体经济的发展(黄延信,2015)。闵师等(2019)研究发现,落后地区或区位较差地区的多数农村集体经营性资产往往是空壳化的农民很难从改革中获益。当前国家通过下派驻村干部,动员体制内人员与贫困户结对帮扶等形式强化一线扶贫力量,但是基层的治理能力很难得到实质性提升(左停等,2017),并且由于基层组织在精准识别中未能对村民进行有效政治动员,民主评议过程的形式化问题未能对识别结果产生纠偏作用(陈义媛,2017)。

从政策执行过程来看,政策执行的成本、组织化水平等也是影响贫困瞄准精度的关键变量。由于中国的贫困群体相对较大,政策执行则需要根据救助目标将瞄准过程进行指标化、程序化分解,这个过程需要大量关于农户生产生活等方面的数据

作为支撑,数据越详细,瞄准精度就越高。但是,需要收集的指标越多,政策执行成本就越高,识别、检测目标人群等需要耗费大量行政成本(顾昕等,2007)。在当前阶段,国家用于贫困瞄准的行政成本仍然十分有限(姚建平,2018),并且由于央地之间信息不对称,一些地方为了争取扶持资源而刻意提高贫困发生率,导致精准扶贫工作开始后多数地区出现了大量的“误评户”(贺雪峰,2017)。精准扶贫中的数字化、文本化造成了真正的贫困治理缺失,扶贫的压力型体制运作机制进一步造成了扶贫对象的错位(袁明宝,2018)。

三是贫困瞄准政策的运行环境及其对政策的影响。规范化的扶贫政策在落地过程中必须要与不规范的乡土社会发生关联。农村居民的收入具有难以测量和不稳定的属性,实际测量中往往存在偏差(霍萱等,2018)。农村的自给自足程度较高,而农民的收入来源又有多样化、不稳定的特征,使得农民的生活成本等数据都难以被精确算计。多数农民也没有计算收支情况的习惯,作为贫困户识别依据的农民收支概况只能依靠其生产资料、劳动力概况进行大致估算(李博等,2017),这些与追求工具理性为目标的国家贫困治理的逻辑之间存在难以弥合的张力(邢成举,2015)。除此之外,农民收入还很容易被隐匿,这些都加剧了贫困瞄准过程中的测量误差(韩华为等,2013)。

在后扶贫时代,国家贫困瞄准能力建设需要对政策目标及政策运行环境有清晰的认识和判断。中国的东中西部、南中北部差异都非常大,发展不平衡、不充分,不同区域对于贫困问题的认识存在很大差异,这是客观事实,在此基础上用统一的公共政策来测量贫困问题难免会因为标准尺度的认识差异而产生误判。既有研究虽然注意到了贫困瞄准中漏评、错评等偏差问题,但是并没有揭示出那些按照既有贫困识别标准左右为难的瞄准困境,而且这种困境在基层实践中由于贫困性质的影响还相当普遍,构成了新时期贫困瞄准偏差的主要类型。因此,后扶贫时代的贫困瞄准能力建设既要通过制度、技术等层面解决贫困户漏评、错评等问题,还要着力解决公共政策的标准性与社会事实的不规则性之间的张力。

三、精准扶贫时期贫困瞄准困境的经验呈现

为了实现对贫困人口的精准识别,国家设置了非常严密的政策体系,以保障有效的贫困瞄准能力。在政策流程方面,贫困户识别过程中的每个民主评议环节都需要参与的代表签字、按手印等,并设置了严格的材料归档制度,以保障政策执行有章可循;在信息处理方面,由于信息的全面性、真实性、有效性是实现瞄准目标的关键基础,为此动员驻村工作组、乡镇包村干部以及村两委干部等主体对海量指标信息进行收集、筛选与确认;在监督机制方面,各级政府和部门通过召开座谈会、查阅资料、入户调查、随机走访以及暗访等多种形式,监督扶贫工作;最终环节的验收评估也是通过第三方进行严格考核贫困户的瞄准是否精准,帮扶是否到位,退出是否准确。严密的政策设计不仅能够尽可能减少政策漏洞所带来的识别不精准问题,同时也给地方政府带来了极大的行政压力。例如,中部某贫困县因为被第三方评估专家组找到了一户漏评户而导致县长当场落泪(吕德文,2019)。

尽管精准扶贫时期的贫困瞄准政策设计非常严密,但是在执行过程中仍然面临很多问题,最直观的结果是相当一部分地区仍然存在着贫困户识别不精准的问题,但更为核心的是如何保障贫困瞄准能力与贫困治理目标以及治理体系相匹配。

(一) 贫困量表难以准确评估贫困户

西南 G 省某国家级贫困县在精准扶贫工作初期被爆出了 3000 名“贫困户”中 2400 人有车的丑闻后,地方政府对贫困瞄准工作进行了严格的整改。为了保障能够客观、精准地识别出贫困户,政府专门设计了贫困户的评估表,主要涵盖了住房、家电、农机、机动车、饮水、用电、自然村通路、健康状况、读书情况、劳动力占比、务工情况、人均土地面积、种植业、养殖业等一级指标,每项一级指标内都还细化了二级指标,并对这些指标赋分。除此之外,还设计了很多加分项和减分项,比如家庭中如果有公职人员、经商人员则需要加一定分数,有重大疾病、教育负担很重的情况可以减去一定分数。由扶贫工作组逐户进行调查打分,为了避嫌,村两委干部仅负责为工作组带路,不参与打分评估。最

后,根据农户的评估分值和贫困户指标来划定贫困户分数线。虽然贫困量表设计与瞄准过程比较客观,保障了程序正义,但是贫困瞄准结果仍然产生了很多问题和争议,主要表现为两个方面:其一,贫困指标的县域差异造成贫困瞄准的标准不统一。由于贫困指标是以县为单位进行分配,县域之间的经济差异和贫困指标多少很难进行有逻辑关联的挂钩,结果造成有的县市 70 分以下是贫困户,而有的 59 分以下是贫困户。根据农户得分以及贫困指标来确定贫困户的方式产生了很多不公平问题。其二,政策执行者对村庄的认知差异影响贫困瞄准结果。一方面,客观量化的指标难以准确全面的反映农村情况,基于复杂社会事实的裁量过程受制于政策执行者的认知水平。另一方面,为了排斥人情因素对打分的影响,由工作组独立打分的设计也使得农民更容易获得欺骗工作组的空间,瞒报、造假等行为干扰了评估的准确性。

在村社内部,农民考虑到人情、面子等,并不愿意去举报贫困户中的弄虚作假者,但是由此产生的相对剥夺感又驱使一些人通过信访等手段来争取“贫困户”帽子。以本文调查的西南 G 省 S 县为例,从 2015 至 2018 年,县扶贫攻坚指挥部信访办公室共受理群众反映涉及扶贫领域的信访问题将近 800 件,其中 90% 以上都是反映精准识别问题。而在 G 省 F 县的某乡镇,虽然不到 2 万人口,但是将近四分之一的农民都戴着贫困户的帽子——2017 年全乡贫困户有 1181 户 5210 人,而乡镇的农村商业银行中村民存款就有 2 亿元,还不包括村民其他存款。调研中 S 县“贫困户”林强的案例就充分印证了上述内容,42 岁的林强离异后带着两个还在读书的孩子和父母一起生活,家庭生计以种植蔬菜为主,流转了几十亩土地。周边邻居建的三四层楼房将其有着 20 多年历史的平房包围,也正是因此被评上了贫困户。访谈时林强一边拿着中华烟应酬,一边说没有建楼房的关键原因是找不到合适的宅基地,“有个几十万(存款),又不是没有地方住,先投资。我拿二十万,万一碰上行情好,就有四五十万了……那些打工的人,不需要钱流转,就建大房子”。

(二) 贫困瞄准能力难以应对乡村的弱分化社会结构

贫困地区弱分化的乡村社会结构使得地方政府贫困瞄准能力遭遇巨大挑战。尤其是深度贫困地区,农民的家庭生计自给自足程度高,现金收入来源少,经济分化不大,再叠加居住分散、交通不便等自然环境特征,地方政府进行精细化瞄准的难度很大。由于农民家庭的劳动力数量以及勤劳程度上的差异均会对贫困瞄准产生影响,这使得贫困瞄准程序中设定的家计调查难以按照既定标准去测量,即便能够测量出来也难以真实反映农民的经济状况。更关键的是,地方政府也缺乏足够的财力和人力以应对高昂的贫困瞄准成本。然而,精准识别的要求又需要地方政府识别出深度贫困区域内的贫困户以便进行有针对性的帮扶,结果就产生了精准行政的困境。

以西南Y省W县为例,古村是典型的集民族、贫困为一体的高寒山区村,也是直过民族村^{*}。全村版图面积40.36平方公里,平均海拔2300米,耕地面积1217亩,林地面积57477亩,有村民338户1198人,98%为傈僳族,近50%的村民没有接受过义务教育。农民收入以种养结合为主,外出务工为辅,但是由于地块不平整,不便机械耕作,生产成本低,经营管理粗放,收益很少,村庄没有集体经济收入,是全县最贫困的自然村之一。从住房结构来看,全村仅有19户居住楼房,其中依靠自己家庭能力建楼房的仅有6户,其余13户为政府扶贫项目

援建。在精准识别过程中,由于受指标限制,2016年的建档立卡贫困户是139户519人,大量处于贫困边缘地带的农户没有被识别为贫困户,导致基层扶贫工作遇到很多阻力。2017年,驻村工作队再次展开对全村的走访调查,经过多重瞄准程序和甄别,又识别了66户270人。即便如此,也仍然面临着识别不精准,社会矛盾激化的难题。

由于贫困发生率高,贫困信息甄别难度大,政府不得不在贫困瞄准程序中设置了一些一票否决事项,家庭购买商品、拥有机动车以及有拿财政工资的人员等都要被一票否决。这种做法虽然能够有效排除一些非贫困户,但是也产生了一些其他较为荒诞的问题。例如Y省W县的松园寨是位于海拔2300米到2500米的苗族寨子,60余户农民均为贫困户,仅一户例外;而A县的茅山村是处于海拔2200米的直过民族村,共有58户261人,建档立卡户55户246人。这两个寨子的非贫困户都是村干部,按照一票否决的规定,村干部每月的一两千元补贴属于财政资金,因此就不能被评为贫困户。事实上,这些村干部和村庄中大多数农民的生活条件相差无几,类似的情况还非常普遍。除此之外,农民的非理性消费行为也很容易触碰到贫困瞄准程序中的红线,调查中发现一些农民虽然客观上非常贫困,但为了享受生活而不加节制地消费,有的因为买了几千元的二手车而被排除出贫困户认定名单,此类问题给地方政府带来左右为难的瞄准困境。

四、贫困瞄准困境的机制分析

研究发现,贫困瞄准目标的实现主要受两方面矛盾的影响:一是贫困瞄准机制与贫困人口规模分解机制的矛盾影响着贫困认证体系的目标达成;二是国家贫困瞄准能力与基层复杂社会事实的矛盾影响着贫困瞄准结果。

(一) 精准扶贫时期的贫困认证体系建设

在精准扶贫时期,国家建立了统一的贫困认证体系,即通过扶贫开发信息系统,实现了对上百项

扶贫管理重要指标的整合,打破了过去政府、部门之间的信息孤岛,实现了对贫困人口精准化的信息管理。扶贫开发信息系统总体上分为扶贫对象、扶贫主体、结对管理、扶贫资金管理、扶贫项目管理五大板块,涉及到所有建档立卡贫困人口和贫困村的基本情况,主要包括生产生活条件、收入、易地扶贫搬迁、扶贫帮扶责任人、扶贫资金使用、扶贫项目落实、建档立卡对象增减变化等方面的信息和数据。

^{*} 直过民族是指从原始社会或奴隶社会跨越几种社会形态,直接进入社会主义社会,几乎“一夜之间”跨越了其他民族上千年的历程。这些民族大多居住在边境地区、高山峡谷地区,生存条件艰苦,处于发展边缘,加上特殊的历史原因,自我发展能力较弱,呈现出民族性、整体性的深度贫困特点。http://yn.news.163.com/16/0422/10/BL8HN9C003230LFM.html

各项数据指标之间均存在着一定的逻辑关系,基层在录入信息时出现错误数据就会产生连锁错误,系统均会及时监控到数据异常、指标空项、逻辑不符等问题,并通过自上而下的扶贫系统传导给基层。

扶贫开发信息系统内的数据成为各级政府管理和决策的主要依据,且政府层级不同,其在系统内的权限也有区别。乡镇政府需要在规定时限内录入或调整本辖区内的贫困数据;县级政府统筹把握全县数据,掌握着县域范围内的信息录入和审核权,既可以将问题数据及时反馈给基层以便整改,也可以利用系统内的查询、统计等功能,为决策提

供依据;层级越高的政府掌握的信息就越全面,管理权限就越高。录入系统内的贫困数据成为高层决策者掌握扶贫工作过程的重要依据,管理权限的设置有效防止了基层随意篡改数据。扶贫信息系统不仅便于高层管理者掌握宏观扶贫形势,也能够方便其与任何一户贫困户直接取得联系,即国务院分管扶贫工作的副总理可以根据系统拨通任意一户贫困户的电话,询问帮扶措施是否到位。因此,整个精准扶贫的过程,即“贫困户的识别—帮扶—脱贫”,都纳入了信息系统的记录和监控。

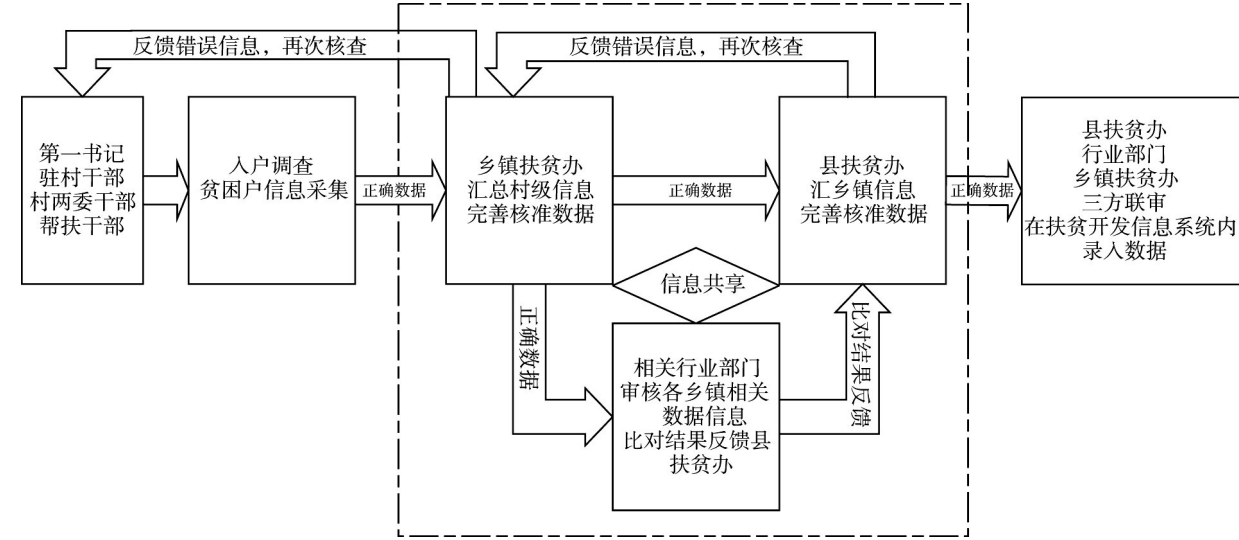


图1 国家扶贫开发信息系统数据录入流程(以县为单位)

以贫困瞄准工作为例,在县域范围内,建档立卡贫困户的信息要录入全国扶贫开发信息系统需经过多方主体的参与(见图1),期间需要经过反复的信息核查与检验。国务院扶贫办、各省扶贫办发现系统内的数据出现问题时,能够及时将问题数据反馈到县级部门并要求整改,整改程序也需要参与扶贫工作的四方主体共同完成。全国扶贫信息系统的建立对于扶贫的工作流程和细节也有了更高的要求,这些政策设计的宗旨是为了保障信息的真实性,但是对于各级政府治理能力也提出了更高的要求。

(二) 贫困人口规模分解机制影响着贫困认证体系的目标达成

虽然扶贫开发信息系统能够较好地实现对贫困人口的信息管理,但与此同时另一项与之相悖的管理模式则制约着其功能的有效发挥。精准扶贫在制度上设计了严格的贫困户建档立卡流程(见图2),但是贫困瞄准受到双重因素的影响:一是自上而下的贫困人口规模分解。二是贫困识别标准。前者又起着非常关键的作用,直接影响到后者是否能够按照标准识别。

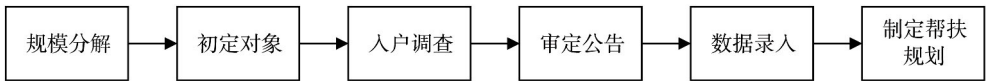
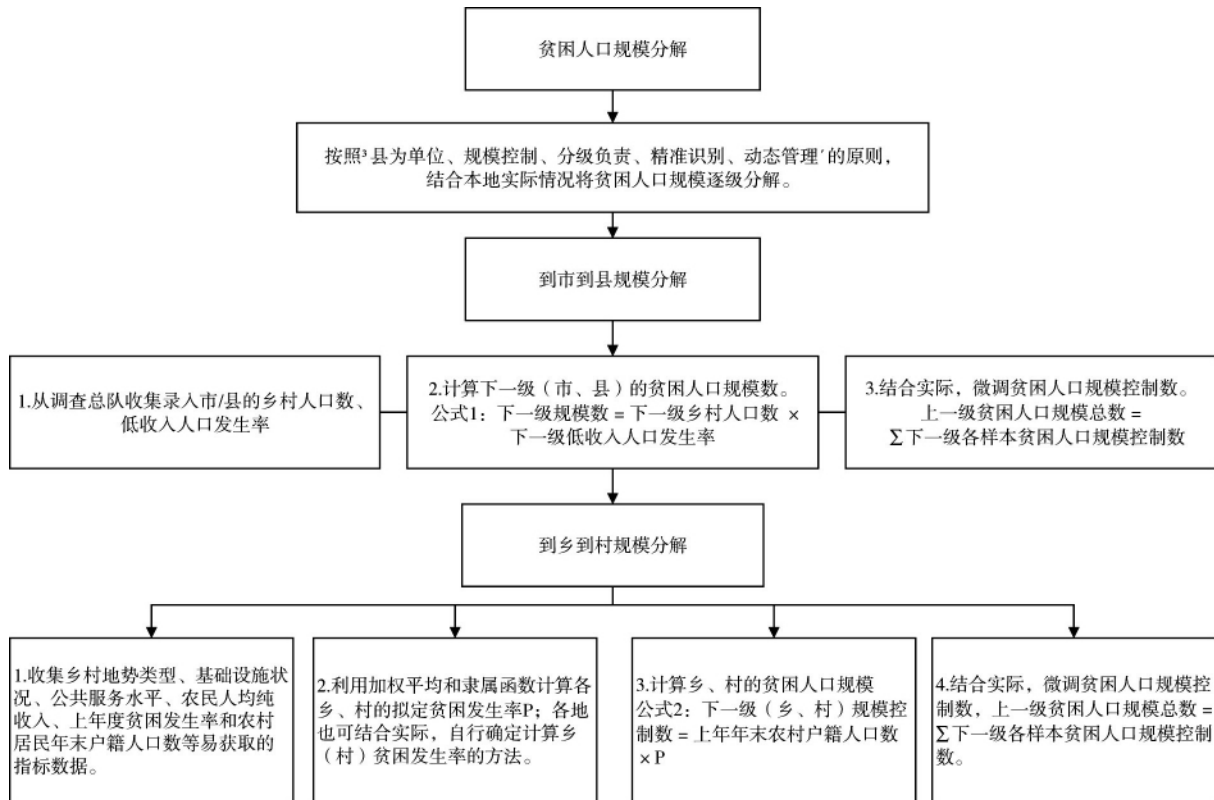


图2 贫困户建档立卡流程

贫困人口规模分解是中国扶贫管理体制的传统做法,在过去开发扶贫时期发挥着比较大的作用,其运作逻辑是统计部门通过抽样调查等形式对农村贫困状态进行评估和监测,国家依据此数据、财政实力以及国际标准等多方面要素划定贫困线,

确定贫困人口规模并将其作为反贫困的主要目标,然后再层层分解。因此,在精准扶贫战略开始后,从中央到地方将贫困人口分解作为重要的任务,贫困人口的规模分解逻辑如图 3 所示。



注: 根据云南、宁夏、江西等政府内部发布的文件《贫困人口规模分解参考办法》制作

图 3 贫困人口规模分解

贫困人口规模分解模式最大的问题就是分解到地方的贫困指标与地方实际并不完全契合。而扶贫信息系统的封闭式管理又限制了地方政府根据实际情况来修订数据,结果造成了贫困瞄准的机械化运作。以西北 N 省 P 县为例*,贫困指标分解方案如下:全县要确定重点贫困人口 6470 人和一般贫困人口 3880 人,传统移民吊庄村建档立卡人口规模按 12% 控制,生态移民村建档立卡人口规模按 50% 控制,插花移民建档立卡人口规模按 50% 控制。按照贫困地区农民人均纯收入,采取收入倒排的瞄准方式。根据生态移民村和插花移民的贫困程度,具体识别控制比例可以进行适度调整,但

总规模不得突破省政府下达的指导性控制指标。

这些指标层层分解到村庄后,由驻村工作组、村两委干部等按照程序将指标分配到具体农户。事实上,这样机械的分配贫困指标就已经脱离了基层的实际情况。例如,湖村是 P 县生态移民安置村,有 7025 人,自上而下分配到了 3519 个贫困人口指标。如果按照真正的贫困标准来识别,村庄中符合标准的贫困户很少:移民搬迁后随着外在生产生活条件的变化,农民家庭的收入来源已经变得更为稳定和多元;由于村庄经济分化程度很小,即便是能够精确地计算出每户农民的收入概况,也很难表明第 3520 人就好比第 3519 人富裕;由于贫困人口

* NX-PL-201610,材料来源于在 N 省 P 县的调查

能够享受到较大的政策红利,这种按指标分配的贫困人口瞄准方式不仅产生了模糊型偏差的问题,还给基层治理造成了极大的矛盾和负担。

精准扶贫工作开始后,地方政府并未充分意识到中央政府扶贫理念的转型,基于过去寻找制度漏洞的行为惯性,虚报贫困数字造成贫困指标偏离地方实际的情况很难避免。由于地方政府与中央签订了脱贫攻坚责任状,扶贫任务通过扶贫开发信息系统进行封闭式管理,一些偏离地方实际的贫困指标又难以在系统中直接剔除,地方政府在解决过多指标如何分配方面就面临着精准行政的难题。在西南 G 省 F 县调研,县扶贫攻坚指挥部副主任就表达了这种困惑:“我们申报异地搬迁是 14663 人,但是真正需要搬迁、没有稳固住房的也没有那么多,这个(数据)是上报了国扶办,签了责任状,必须要完成,其实我们的易地扶贫搬迁原来就是为了多要点项目资金,刚开始申报是六七千人,每年增长 10%,然后报到了一万多,其实哪里有那么多。现在报上去了,上面要求你完成任务”^{*}。

(三) 政府贫困瞄准能力与基层复杂社会事实的矛盾影响着贫困瞄准结果

农村反贫困是一项庞大的系统性工程,乡土社会的复杂性又为政策实践带来很多难以预计的后果。精准扶贫目标的达成需要相匹配的国家贫困瞄准能力,由于处于贫困标准边缘地带的农户较多,识别标准的精确化难以应对农民经济差异微小的基本现实,结果将导致贫困瞄准的模糊型偏差。在深度贫困区,受制于农民思想观念、家庭生计模式等影响,会出现一些村落集中连片的处于贫困线的边缘地带。即便农民并没有面临着紧迫的温饱困境,但是由于家庭收入来源少,自给自足的小农经济样态使得相当一部分农民在收入标准、住房保障等多个方面低于或者处于贫困线的边缘地带。由此带来的问题是很难严格按照既有贫困瞄准标准来判定究竟谁是贫困户。除此之外,参与贫困瞄准人员的工作经验、政策宣传方式等都会影响到最终的瞄准结果。

学界一般将贫困瞄准偏差分为两种类型,一种是应该被识别为贫困户的但是没有获得扶贫资源,

另一种是不应该被识别为贫困户的却获得了扶贫资源。前者学界一般用应保未保、排斥性偏差、水平瞄准偏差、F 型偏差等概念来形容,后者学界一般用漏出偏差、内含性偏差、垂直瞄准偏差、E 型偏差等概念来形容(李棉管 2017)。

基于大量经验调查发现,除了上述两种偏差类型外,当前农村反贫困中普遍存在着第三种偏差类型,即依据既有的贫困识别标准,相当一部分农户处于政策瞄准的边缘地带,很难判断其是否应该被评为贫困户。由于贫困户与非贫困户之间享受的政策存在巨大差异,这种差异又会给处于边缘地带的非贫困户带来巨大的心理落差,从而使得政策执行者对于政策边缘地带农户的瞄准产生难以着手的困境。本文将这种处于贫困线边缘地带的瞄准问题概括为模糊型偏差,通过对贫困线、建档立卡等变量进行交互分析,将贫困瞄准分为以下五种类型。

A. 处于贫困线以上的农户,被纳入到建档立卡贫困户,在扶贫中这种情况被称为错评户,本研究将其概括为错评型偏差;

B. 处于贫困线以上的农户,没有被纳入建档立卡贫困户,作为选择性的社会政策成功地将不符合要求的人群排除;

C. 处于贫困线以下的农户,被纳入到建档立卡贫困户,作为选择性的社会政策成功地瞄准了符合要求的人群,属于瞄准成功;

D. 处于贫困线以下的农户,没有被纳入建档立卡贫困户,在扶贫中这种情况被称为漏评户,本研究将其归纳为漏评型偏差;

E. 处于贫困线临界地带的农户,则很难判断农户被纳入建档立卡是瞄准成功抑或偏差,反之,未被纳入建档立卡贫困户,也很难判断是瞄准成功抑或偏差。

通常而言,A、B、C、D 四种情况均比较好判断,作为产生瞄准偏差问题的 A、D 类型,其问题是显性的,均对扶贫政策的公平性构成了挑战,是贫困治理过程中需要不断提高瞄准精度所要解决的紧迫性问题。

对于 E 类型来讲,情况非常复杂。作为政策标

* OYSQ-20170321-A, OYSQ 为 F 县扶贫攻坚指挥部副主任

准的贫困线是具体的、清晰的,但是并不能因此而断定比政策线稍高就不是贫困户,也不能断定比政策线稍低就一定是贫困户。正如中部H省扶贫办政策法规处处长所言“这条线(贫困线)不是干干净净的,是犬牙交错的,模糊的线”^{*}。贫困线的临界空间,即上下浮动空间是客观存在的,这就容易导致贫困瞄准过程出现测量误差。倘若贫困线边

缘农户没有被纳入贫困治理体系,就会出现与贫困户生活处境倒挂的问题。尤其是收入分化不大的地方,在指标分配约束下按照既有标准瞄准贫困户的做法更容易出现模糊型偏差。这不仅无法有效解决贫困问题,还会产生贫困边缘户的相对剥夺感心理(朱冬亮,2019),影响基层政治信任(管睿等,2020)。

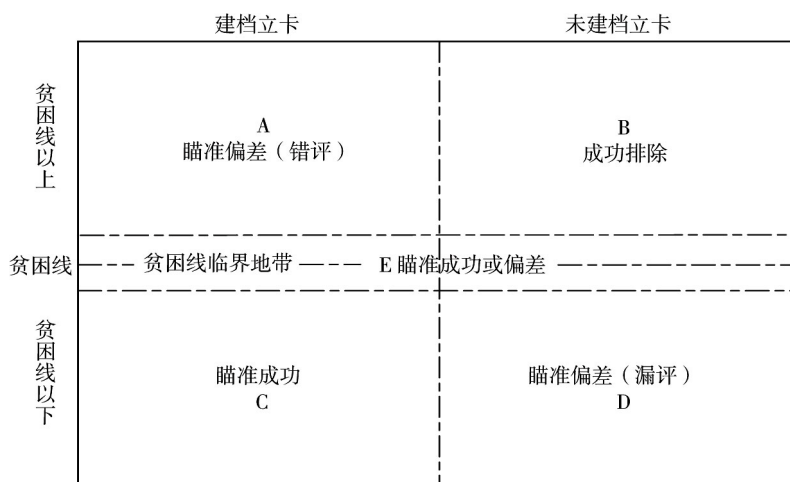


图4 贫困瞄准类型

五、国家治理现代化与贫困瞄准能力建设

精准扶贫政策是国家治理现代化在扶贫领域中的一次深刻实践。为了实现“两不愁、三保障”的反贫困目标,中央政府不仅关注宏观上的脱贫绩效,更加注重经过严格贫困瞄准政策而选择出的贫困户的帮扶。为此,不仅自上而下重构了反贫困政策体系,而且也将更多的信息化手段纳入了政策执行过程,从而实现精准治理的目标。贫困瞄准的过程本质上也是国家认证的过程,即国家依据一定的规则标准,筛选出需要帮助的公民并给予有针对性的帮扶。认证能力是现代国家在再分配过程中为公民提供应对工业化大规模生产与市场失灵所导致的社会问题的基础能力,因此,有效的认证体系也是建立现代福利国家的重要前提(欧树军,2013)。

精准扶贫政策不仅是对过去反贫困政策的综合性反思与重塑,同时也是提升国家认证能力的关

键契机。从贫困认证体系来看,精准扶贫工作因为受到了各级政府的高度重视而在短时期内建立起了统一的扶贫开发信息系统,不仅实现了对多方面复杂信息的有效整理,便于决策者把握扶贫的宏观形势,而且也实现了对贫困户脱贫的全流程管理,避免了央地之间因为信息不对称而出现的应付造假等问题。因此,尽管精准扶贫政策带有较为浓厚的运动式治理特征,但是依靠自上而下的强力政治动员和政府层级响应,在欠发达地区较为迅速地推进了国家治理现代化的进程。

随着脱贫攻坚任务的逐步完成,2020年后的相对贫困治理已经被提上日程。相较于通过国家行动进行大规模、高强度的绝对贫困治理,相对贫困治理更需要常态化的治理机制进行保障。从长远来看,贫困瞄准能力的长效建设需要在四个层面继续发力。

^{*} WB-20180920-P, WB为中部H省扶贫办政策法规处处长

一是完善贫困认证体系,建立浮动型政策帮扶体系,强化对贫困问题的动态化、常态化治理。当前贫困认证体系主要依托扶贫开发信息系统,而后者在建设过程中还存在较多不足,面临着信息来源途径较少、甄别能力较弱、部门整合程度较低等问题。因此,要进一步整合信息来源渠道、依托多种信息技术平台、实现政府部门信息互联共享、充分利用大数据和人工智能等技术建立一套信息收集、分类、甄别、协作、共享的信息化管理系统。一些省份在精准扶贫时期建立起了财产检索系统,即将贫困人口的信息与工商、住建、国土、财政、教育、人社、公安等相关部门进行数据比对,从而剔除不符合要求的贫困户。如果能将银行存款等基础信息纳入到财产检索系统进行比对,则能够极大地提升贫困瞄准精度并减少行政成本,但是在具体实践中因为涉及到隐私、部门权限等问题,并未执行。实际上,并不一定需要扶贫部门查询到贫困户申请者的具体存款信息才能够进行精准判断,扶贫部门可以与银行业金融机构进行适度对接,通过设置存款阈值等办法辅助判断申请者财产概况,即将存款信息分等级处理,达到某一等级时系统能够自动预警,并将信息反馈给扶贫部门,从而避免一些申请者瞒报财产,进一步提高瞄准精度。还应该注意的,虽然精准扶贫时期更加注重对贫困户的精准帮扶,但是地方政府为了更好地完成政治任务并通过评估,执行帮扶政策并不精准,为贫困户提供的帮扶措施容易造成其发展水平远远超越于非贫困户等问题,结果产生了新的不平等。为此,应该建立浮动型政策帮扶体系,即给予有劳动能力的贫困户适度的帮扶措施,在完成扶贫目标的基础上,设置帮扶上限,并进行动态管理,避免将贫困户变成“特权户”。

二是坚持贫困问题分类治理原则,明确贫困瞄准的事实标准,改变过去带有计划色彩的贫困人口分解机制。转型期中国农村的复杂巨变客观上使得反贫困政策落实需要复合型的贫困瞄准机制,即针对贫困发生的多维性特征,应立足于区域发展不平衡不充分的基本国情。基于精准扶贫工作中贫困瞄准政策实践过程,本研究提出了错评型偏差、漏评型偏差之外的第三种贫困瞄准偏差类型——模糊型偏差,即按照既有的贫困标准很难精确判定

农户是否为贫困户的现象。基于深度贫困地区农民经济分化相对较小的现状,动员大量行政力量参与到对农户收入细微的计算和比较不仅耗费行政资源,而且在指标限制下识别出来的结果很难提升总体贫困治理绩效,更值得警惕的是,这种瞄准方式容易造成贫困户发展超越一般农户的窘境。贫困瞄准能力建设的根本目的在于减贫,而非精确计算出农户收入差异,况且后者所耗费的行政成本往往是欠发达地区最难以承载的。因此,有必要继续完善贫困问题分类治理原则,即对于一般地区,贫困人口数量较少,且与非贫困户之间的差距较为明显,基于收支计算等贫困瞄准方式所耗费的行政成本相对较小,能够较为有效地实现贫困瞄准目标。而对于深度贫困地区,贫困人口数量较多,且农户之间分化较小,贫困治理应该坚持区域减贫与个体减贫相结合的原则,通过产业发展、基础设施完善等总体性政策实现区域减贫目标;在保障无劳动能力的贫困家庭基本生计基础上,给予其他贫困人口适度帮扶,避免造成贫困帮扶的悬崖效应;改变以往通过贫困人口指标分解机制为基层设定贫困人口总量的限制,在明确贫困瞄准标准的基础上,对贫困人口坚持应纳尽纳、应扶尽扶的原则。

三是顶层设计要完善公共政策的适应与调适周期,保持灵活调整的纠偏能力,综合提升地方治理效能。相比确定性的政策文本,政策实践环境充满各种不确定性,这种不确定性客观上决定了政策目标的设定很难完美无缺,如果缺乏灵活调整的空间,缺乏了政策纠偏能力,则很容易出现政策僵化执行的问题。贫困瞄准能力本质上是政府治理能力的客观表现,即便是设计再完善的政策,归根结底还需要地方政府将其落实到位。虽然精准扶贫政策在实践中已经运用了多种瞄准手段来识别贫困户,但是在深度贫困地区仍然存在较为显著的模糊型偏差现象,而造成贫困瞄准模糊型偏差的关键在于地方治理能力与国家贫困治理目标的错位。因此,贫困瞄准能力建设需要以政府治理能力建设为基础。从地方治理能力来看,当前地方行政往往面临着三大矛盾:一是公共政策规则化、标准化与社会事实复杂化、不规则化的矛盾;二是其治理能力与治理目标不匹配的矛盾;三是地方政府层级之间权责不平衡的矛盾。而在欠发达地区,叠加地方

财力、人力不足等客观因素,将会进一步放大治理能力不足导致的政策执行绩效偏低等问题。因此,政策设计者要完善新公共政策的适应与调适周期,密切关注新的公共政策运行与过去的管理体制不匹配的问题,保持灵活调整的纠偏能力以适应不断变化的治理场景;监督者要充分考虑到实际情况,尽量避免用超严格的监督措施与顶格处罚的办法来督促地方完成超越于其能力范畴之外的治理目标;增强地方治理能力,理顺治理体系,不仅是实现国家治理现代化目标的基本路径,也是提高贫困瞄准能力的重要支撑。

四是将贫困户造假、福利欺诈等行为纳入全国信用信息共享平台,完善社会征信体系建设。精准扶贫时期贫困瞄准难以取得理想绩效的关键原因之一在于贫困户申请者为了获得相关利益而进行瞒报、造假等行为,由于缺乏相应的处罚机制,即便是“假贫困户”被发现,非但其已经享受的扶贫政策优惠很难追回,并且也无需承担任何法律责任。零成本的造假行为不仅造成了国家资源的大量浪

费,也造成了扶贫正义性的损失,客观上也鼓励了一些希望通过不劳而获手段获取扶贫资源的投机者。如果不能有效阻止贫困户申请者的主观欺诈行为,那么贫困瞄准能力的建设将很难取得理想效果,还会极大增加贫困瞄准过程的行政成本。针对争当贫困户、福利欺诈较多且无需承担造假成本等问题,一方面需要完善相应的法律法规,明确福利欺诈等行为所应承担的法律责任,对于欺诈等行为造成的损失,需明确当事人的赔偿问题,要通过法治建设来保障贫困瞄准过程的严肃性,避免争当贫困户等荒诞现象的存在。另一方面,探索在贫困信息管理系统中增加诚信管理模块,对于通过欺诈手段申请贫困户的可以列入黑名单,并将其纳入全国信用信息共享平台,完善信用体系建设不仅是保障扶贫正义性的重要选择,而且也是提升社会整体文明的重要手段。在相对贫困治理时代,贫困的定义更加多元,对贫困治理也提出了更高的挑战,贫困瞄准能力的长效建设离不开完善的社会信用体系支撑。

六、结语

在全面建成小康社会的道路上,中国的发展取得了一系列的成就,成为世界第二大经济体、为世界减贫贡献了中国方案……但是仍然无法忽视转型期发展不平衡不充分的基本矛盾,并且当前面临的国内外环境正在发生着深刻复杂的变化,如何利用制度优势与发展势能,跨越中等收入陷阱,在实现第一个百年奋斗目标之后,顺利开启全面建设社会主义现代化国家新征程仍然任重道远。从十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,到十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,现代国家能力建设成为推动民族复兴的坚实制度保障。

精准扶贫是现代国家能力在贫困治理领域中的一次集中展示,突出表现为在中央政府的主导下,反贫困制度设计更加严谨、决策传达更加畅通、目标贯彻更加有力。然而,由于不平衡不充分的基本矛盾,尽管脱贫攻坚已经取得了非常的成效,但是贫困治理能力仍然存在较大的提升空间。本文

从国家认证能力的视角,分析了精准扶贫政策中贫困瞄准的困境与原因。研究发现,作为现代国家能力的重要表现,贫困瞄准能力有赖于国家强大的认证能力。国家贫困瞄准能力建设不仅需要自上而下建立起统一的认证体系,而且也需要能够对社会事实进行有效的筛选与甄别,提升瞄准的可靠性。尽管国家贫困瞄准能力越强越好,但无论是贫困瞄准能力建设,还是贫困治理目标,都需要顺应发展的客观规律,否则将适得其反。从相对贫困的长效治理机制来看,建立常态化的、非指标化的、有针对性的贫困认证体系替代运动式的、指标管理式的、笼统的贫困人口识别方式应该成为2020年后国家贫困瞄准能力长效建设的重要议题。

国家治理体系和治理能力现代化的提升并非一蹴而就,现代国家作为庞大的科层系统,需要中央和地方政府在各个领域高效分工、密切配合、有机协调,唯有如此才能使得公共政策能够更好地实施效果。在治理现代化的语境下,技术治理的运用为强化中央政权、重构央地关系、应对复杂治理状况创造了条件,但是技术治理除了依靠先进的

技术手段,更离不开各级政府组织能力的提升。否则,再高屋建瓴的现代画蓝图终将面临落实无效的难题。因此,中国要实现向现代化强国的转变,重

塑央地关系、完善治理体系、提升治理能力、稳固基层政权均不可偏废。

参考文献

1. Leite P. Effective Targeting for the Poor and Vulnerable. Social Protection & Labor Policy & Technical Notes 2014
2. Mishra R. The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1984
3. World Bank. Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience. Washington, D. C.: The World Bank, 1997: 16~17
4. 习近平. 携手消除贫困 促进共同发展. 人民日报, 2015-10-17(002)
5. 陈义媛. 精准扶贫的实践偏离与基层治理困局. 华南农业大学学报(社会科学版), 2017(6): 42~49
6. 顾昕, 高梦滔. 中国社会救助体系中的目标定位问题. 学习与实践, 2007(4): 5~11
7. 管睿, 刘旋, 余劲. 精准扶贫政策与边缘贫困群体政治信任——基于断点回归的证据. 农业技术经济, 2020(3): 97~109
8. 韩华为, 徐月宾. 农村最低生活保障制度的瞄准效果研究——来自河南、陕西省的调查. 中国人口科学, 2013(4): 117~125
9. 贺雪峰. 精准扶贫首先要做到精准识别. 第一财经日报, 2017-11-16(A11)
10. 黄延信. 发展农村集体经济的几个问题. 农业经济问题, 2015(7): 4~8
11. 霍萱, 林闽钢. 中国农村家庭多维贫困识别指标体系研究. 社会科学战线, 2018(3): 227~236
12. 李博, 左停. 谁是贫困户? 精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017(4): 1~7
13. 李棉管. 技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示. 社会学研究, 2017(1): 217~241
14. 刘成良. 微自治: 乡村治理转型的实践与反思. 学习与实践, 2016(3): 102~110
15. 刘永富. 国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2017(5): 750~755
16. 吕德文. 县长被逼当场落泪, 到底怎么回事. 侠客岛, 2019-03-24
17. 闵师, 王晓兵, 项诚, 黄季焜. 农村集体资产产权制度改革: 进程、模式与挑战. 农业经济问题, 2019(5): 19~29
18. 欧树军. 国家基础能力的基础. 中国社会科学出版社, 2013: 157, 163
19. 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析. 中国社会科学, 2009(6): 104~127
20. 王雨磊. 农村精准扶贫中的技术动员. 中国行政管理, 2017(2): 56~60
21. 邢成举. 村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析. 江汉学术, 2015(5): 18~26
22. 杨翠迎. 社会保障学. 复旦大学出版社, 2015: 341
23. 姚建平. 中国城市低保瞄准困境: 资格障碍、技术难题, 还是政治影响. 社会科学, 2018(3): 61~72
24. 袁明宝. 扶贫吸纳治理: 精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 57~64
25. 张世勇. 国家认证、基层治理与精准识别机制. 求索, 2018(1): 132~140
26. 朱冬亮. 贫困“边缘户”的相对贫困处境与施治. 人民论坛, 2019(7): 58~60
27. 左停, 金菁, 李卓. 中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 6~12
28. 左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战. 贵州社会科学, 2015(8): 156~162

Research on the National Poverty Targeting Capacity Building after 2020

LIU Chengliang

Abstract: Poverty targeting ability is an important manifestation of the national certification ability. Although the national certification system has made great progress during the period of targeted poverty alleviation, there are still problems such as the mismatch among poverty targeting ability, poverty

governance goals and governance system ,which is highlighted by the poverty of refined design. The scale is difficult to accurately assess poor households ,poverty targeting ability ,and it is difficult to cope with the weakly differentiated social structure in the countryside. In addition to mis-evaluation bias and under-evaluation bias ,poverty targeting also has problems such as fuzzy bias. The study found that the contradiction between the poverty targeting mechanism and the size breakdown mechanism of the poverty population affects the achievement of the poverty certification system. At the same time ,the national poverty targeting ability fails to cope with the complex social facts at the grassroots level. As a result ,the poverty targeting bias is difficult to eliminate. From a long-term perspective ,the long-term construction of poverty targeting capabilities requires continued efforts at four levels: improve the poverty certification system ,establish a floating policy assistance system ,and strengthen the dynamic and normal governance of poverty issues; adhere to the principle of classified governance ,clarify the de facto standards for poverty targeting ,and change the planned decomposition mechanism for the poor; improve the adaptation and adjustment cycle of public policies ,maintain the ability to rectify deviations flexibly ,and comprehensively improve the effectiveness of local governance; integrate welfare fraud and other behaviors into the national credit information sharing platform ,and improve the construction of social credit reporting system.

Keywords: Precise poverty alleviation; Local governance; Poverty targeting; National capacity

责任编辑: 鄂昱州