

湖北省精准识贫制度研究

桂胜 华平^{*1}

(武汉大学, 湖北 武汉 430074)

【摘要】:精准识贫是精准扶贫的前提。精准识贫过程包含一系列环节,精准识贫制度应为一个完整体系。2014 年《湖北省农村扶贫开发建档立卡工作方案》等文件规定建构了精准识贫制度的大致框架,省内各地还对其进行了一系列创新,但识贫过程中缺少结果责任制度、大数据信息检索制度等关键子制度的配合,形成了机会空间,被一些参与主体利用,最终结果只是“比较精准”。在实践基础上,湖北推进了精准识贫的关键子制度建设,划定各级权限,压实各级责任,杜绝各地违规识别、监管缺位、数据造假的机会空间,使识贫工作走向“更加精准”。

【关键词】:精准扶贫;精准识贫制度;机会空间

【中图分类号】:F323.8 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1003-8477(2017)04-0052-06

我国扶贫开发始于上世纪 80 年代中期,通过近 30 年的不懈努力,已经使 6 亿多人脱贫,成为全球首个实现贫困人口减半的国家。但长期以来,扶贫中的低质、低效问题也顽强存在,如:贫困居民底数不清,扶贫对象由基层确定,乡村干部优亲厚友,非贫困人口成为扶贫对象,扶贫“救济性”色彩偏重,群众争当“贫困户”以获取扶贫资金、物资和政策,以至于“年年扶贫年年贫”。扶贫必须先“识真贫”。

一、精准识贫及其制度概述

2013 年 11 月,习近平总书记到湖南湘西考察时首次做出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示。2014 年 3 月,习近平总书记参加两会代表团审议时强调,要实施精准扶贫,瞄准扶贫对象,进行重点施策。

瞄准扶贫对象的前提是精准识别出贫困对象,即精准识贫。精准识贫主要是按照一定的标准,通过规范的流程和方法,找出真正的贫困村、贫困户、贫困人口。以贫困人口为例,通常我们可以以月收入或年收入设定一个贫困线,只要个体的收入低于这一界限,就将他列入贫困人口,并记录在册。我们可以通过自下而上的方式将贫困人口逐级上报,通过村小组、村、乡镇、县、市、省级扶贫机构,最终汇总到国务院扶贫办。我们也可以采取自上而下的方式,先确定国家贫困人口的总体规模,然后根据各个省经济社会发展程度,确定各省的贫困人口规模,再一级一级细分,最终将贫困人口指标下到各村,各村根据指标上报贫困人口,并记录成册。找准真正的贫困人口,分析他们的致贫原因,才能采取有针对性的、精准的措施,安排合适的资金和项目,助其有效脱贫。如果识别出的是非贫困人口,把扶贫资金和政策用在非贫困人口身上,则真正的贫困人口可能永远不能脱贫。

2014 年 4 月 2 日,国务院扶贫办印发《关于印发〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》(国开办发〔2014〕24 号),2014

¹ **作者简介:**桂胜(1961—),男,武汉大学社会学系教授,博导;华平(1976—),男,武汉大学社会学系博士生、江汉大学社会学系讲师。

年5月12日,国务院扶贫办联合6部委印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》的通知》(国开发办〔2014〕30号),推动了“精准扶贫”思想落地,相关规定对贫困户、贫困村的精准识别的工作方法、工作步骤和时间安排做出了详细部署,建构了精准识别制度的大致框架。湖北省按照这些文件的精神及实施方案,结合本省实际,建构了湖北省精准识别制度的基本构架。

2014年4月12日,结合本省扶贫开发实际,湖北省政府扶贫开发办公室出台了《湖北省农村扶贫开发建档立卡工作方案》(鄂政扶发〔2014〕13号)。方案指出,按照中办发〔2013〕25号文件的相关要求,2014年湖北省农村扶贫开发建档立卡贫困人口规模控制数为588.53万人。采用2013年底各地建档立卡人数存量与此次总量规模控制数进行等比例测算到县,作为控制数。各市、县、乡(镇)将本级贫困人口数逐级分解到行政村。行政村按照分解到的名额,识别出相应数量的贫困人口。贫困人口以2013年年人均纯收入2736元(相当于2010年2300元不变价)的国家农村扶贫标准作为识别标准。以农户收入为基本标准,综合考虑住房、教育、健康等情况,通过农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核的方式,整户识别。在农户申请的基础上,各村召开村民代表大会,产生初选名单,村委会和驻村工作队核实后进行公示,村内公示无异议后报乡镇人民政府审核。乡镇人民政府对各村上报的初选名单进行审核,确定各乡镇贫困户名单,在各行政村进行公示,经公示无异议后报县扶贫办复审,复审结束后通过县人民政府门户网站等渠道公告,并逐级报省扶贫办备案。湖北省扶贫办指出,上述工作在2014年5月底前完成。

湖北省扶贫办要求各地规范操作程序,贫困户识别要做到“两公示一公告”,要有相关记录和档案资料,要全程公开、接受监督,确保结果公正。严禁优亲厚友,严禁提供虚假信息,严禁拆户、分户和空挂户,杜绝平均分配。各市要结合本地实际,加强组织领导,统筹协调,确保按时、高质量完成相关工作。

二、精准识贫实施环节全过程分析

精准识贫过程包含一系列环节,涉及到多类行动主体,包括申请者、村委会、村民代表会议、驻村工作队、乡镇扶贫机构与县扶贫办的直接工作人员与主管领导。识别程序对各类行动主体的角色权利与义务的规定不甚明确,行动主体对其理解也可能不尽一致,这些理解指导下的行动也会存在相当大的差别。这可能造成行动主体按照自己对程序规则的理解来开展行动,都在按程序、按规则办事,但不一定能保证识别结果精准可靠。

精准识贫的起点始于行政村(社区)内户主向村委会(社区居委会)递交贫困户申请。这里以行政村为例,在申请提交环节,可能存在“非贫困户”也申请的情况,村委会是否要对所交申请进行筛选,由何村委来筛选,是村主任还是分管扶贫工作的村委来筛选,还是全体村委成员集体决议;在收入标准上能否有一定的灵活性,农户人均收入刚过2736元是否就没资格,超过2736元的农户没有申请资格,人均收入达到2736元但支出远超这一数字的申请(如突患大病、遭遇灾祸的农户)能否考虑,谁来掌握;能否将“非贫困户”剔除于村民代表大会评议之外,谁来剔除;村民代表大会的人员如何组成,村委会成员是否是当然代表;贫困户代表占比多大比例(贫困户属于村内弱势群体,其权利很容易被所谓“多数派”剥夺);村民代表会议的意见能否被村委会、驻村工作队或乡镇否决;这些内容在正式文件(如鄂政扶发〔2014〕13号)中并没有规定,构成现有制度下的机会空间,可以被申请者所利用。如果考虑到“非贫困户”与村委合谋,或利用人情、宗族、宗亲或其他因素影响村民代表评议,则情况就更复杂。村委、村民代表会议明知某一户或某些户不符合条件,仍接受其申请,仍通过其申请,不符合条件的村户就会进入初选名单。

“初选名单”须经村委会和驻村工作队核实。“核实”可理解为对村民代表大会评议过程的真实进行、无外来因素干预会议进程进行检查确认;也可以理解为对列入“初选名单”的贫困户的真实性进行检查确认。如果村委会对村民代表会议通过部分申请户不认可,是否可以直接否决,还是要另行召开村民代表大会进行表决。驻村工作队直接认可村委会的意见,算不算“核实”;如果驻村工作队对部分户不认可,它能否要求村委会在名单中加上它认可的对象,村委会是否应照办,要不要再开村民代表会议决定,这些也都没有直接规定。如村委会与驻村工作组达成一致,最终“初选名单”在村内公示,村民对部分户有异议,是否由村委会与驻村工作组协商处理即可,还是召开村民(代表)会议另行决定。走完上述流程,村民对处理后“初选名单”无异议,村委会将这份名单上交到乡镇扶贫部门。

一些行政村可能完全不按其标准程序开展贫困户识别,像以前扶贫一样,贫困指标下放到村后,由村主任将分配的名额指定给特定的村户,这些村户可能贫穷,也可能富裕。村主任向乡镇虚报已依照识别程序将村户申请交村民代表大会表决形成“初选名单”,名单经公示无异议。

上述两种方式的形式“初选名单”报到乡镇扶贫办,乡镇扶贫办遵照识别程序要求,对村“初选名单”进行审核。“审核”的意思可理解为对村初选名单的真实性进行审核,即列入名单的,是否为村内贫困程度排序最前列的农户,此为实质审核;也可理解为对村名单产生过程是否严格依照前期识别程序展开进行审核,此为形式审核。乡镇扶贫办可按照任一理解或合并这两种理解对上述村初选名单进行“审核”。如要进行实质审核,乡镇扶贫办应对村上交的“初选名单”进行抽查。虚报的村可能不被抽到检查,即使被“抽中”,乡镇也可能不会对其名单上的所有户进行检验,可能只随机抽取一两户核实一下情况。如果刚好这一两户确为贫困户,虚报的村也就过关了。如果被发现,乡镇可能要求虚报的村按前期识别程序重新开展贫困户识别工作,这会对进度有拖累。严格按程序办事的村即使被抽到,也没什么问题,会正常过关。乡镇扶贫办的责任尽到了,它核准了所辖村提交的名单。未被发现虚报的村会继续虚报已再次公示且无异议。

最终,所有名单就会经乡镇扶贫办报到县扶贫办复审。“复审”同样可理解为对乡镇名单正确性程度进行实质审核,也可理解为对乡镇名单产生过程是否合乎程序进行形式审核。县扶贫办会重复乡镇扶贫办的工作,它可以抽查部分乡镇,就其理解的“复审”对抽中乡镇进行检查。如果它完成了这一工作,没有发现问题,它的职责尽到了,但名单仍可能存在问题。

三、精准识贫制度中的关键子制度

综上所述,做好精准识贫,关键是对各类行动主体的权利和义务作出清晰、细致的规定,减少它们各行其是的空间。如果它们各行其是,识别结果很可能不精准,但它们都可以辩称是已按文件规定办事,出的问题与自己无关,是精准识贫制度不够精准。这里面,第一位的因素,是建立识别结果责任制度,明确村一级、乡镇一级、县一级行动主体在识贫结果精准性中的主次责任。第二位的因素,是建立健全大数据信息检索制度,有效辅助责任主体审核扶贫对象。

到底是哪一级对识别结果的精准性负责,这个问题至关重要。如果定位为村一级,出了问题,直接追究村一级行动主体的责任即可,不必往上追究乡镇一级、县一级机构的责任(即使追究,也只追究它们的次要责任),则相应的“审核”、“复审”只是一种形式程序;如果定位为乡镇一级,则乡镇一级的“审核”为实质程序,县一级的“复审”只是形式程序,村一级只是从事事务性的工作,可能干好,也可能干不好,它不用负责任。出了问题,直接追究乡镇一级的责任(或附带追究其他两级的次要责任);如果定位为县一级,则“复审”是实质程序,乡(镇)、村两级的“审核”是形式程序,都只是从事事务性的工作。出了问题,直接追究县一级的责任(或附带追究其他两级的次要责任)。

在实际操作中,将主要责任定位到村一级、乡镇一级、县一级都可以,关键在于定位所在的层级必须有相对专业的工具来保障扶贫名单的精准性。申请者提供的材料可以参考,但可能是有“水分”的材料,必须有能挤干水分的工具。现实中可资利用的有效工具是大数据信息检索,即利用申请人的身份信息,查询本人或其子女在编办、公安、工商、房产、民政、银行等部门的记录情况,分析申请人及其子女有无担任公职、有无车辆、有无公司(是否高管)、有无房产、有无大额存款。申请人在申请或面对调查时,会有意漏掉、谎报这些信息,利用调查者、评议者、审核者不掌握这些信息,力图成为“扶贫对象”,即利用“信息不对称”获益。大数据信息检索可以在很大程度上消除识别过程中的“信息不对称”现象。在互联网条件下,大数据检索工具可以很方便地装在村一级、乡镇一级、县一级机构的数据终端上。但许多县市在2014年4月至5月的识贫过程中尚没有建立信息检索制度,没有建立信息检索平台。相关部门和机构应创造条件,加强这方面的建设,至少在2015年初建档立卡“回头看”阶段以及此后扶贫对象的识别与动态管理中有效利用这一手段,并将已混入的非贫困户剔除。

在实际工作中,不同县市的扶贫办,人员编制在10人左右,直接负责扶贫对象管理工作的2-3人。乡镇一级的扶贫办,是介于临时性与常设性之间的一个机构,工作人员只有2-3名,其中还包括一名分管的乡镇领导。就扶贫办的行政力量而言,他们基本上

是依赖行政村来开展扶贫业务,无暇对行政村做过多干预。相比较而言,村一级有村委会与驻村工作队,工作人员在6人左右,而且只用负责本村的工作,本身也有数据录入任务,在扶贫申请提交村民代表会议评议前,做一下数据检索的工作,就可以从源头上保证数据的质量。

我们认为,在制度设计上,将识贫结果精准性的责任放在村一级比较合适,乡镇一级、县一级主要做形式审核,可以不必承担主要责任。当然,在实践中,我们也可将主要责任放在乡镇一级或县一级,尤其是2014年这一轮识贫工作开始时,湖北省内大多数县市的大数据检索系统没有建立起来。各县扶贫办借助县一级相关部门掌握的信息,靠人工检索从理论上也可以对贫困申请者做出实质审核。但在时间紧、任务重的情况下,它们不可能按省里的进度完成相应的工作。因此,制度设计上也未明确县一级对识贫结果的精准性负责,这在一定程度上对数据质量造成了隐患。

四、湖北各地的精准识贫实践

湖北各县市大多在2014年建档立卡方案的基础上,对识贫过程的一些主要环节作了细化规定,如农户申请资格、入户调查、村委会、驻村工作队的角色、村民代表人员组成、公示公告期限与方式等。一些县市在基层也进行了一些申请户数据查询、比对的工作。

在贫困户申请方面,宜昌市宜都市实行“五优先十不准”。^[1]“五优先”即:重大疾病(包括智障)患者家庭优先,残疾人家庭优先,家庭主要劳动力缺失、子女未成年的家庭优先,危房户优先,受灾户优先。“十不准”即:干部家庭不准,轿车家庭不准,老板家庭不准,“洋楼”家庭不准,懒汉家庭不准,赌博家庭不准,参加企业养老保险不准,在外打工且收入可观的家庭不准,户籍不在本村或常年居住时间不足6个月的家庭不准,有子女赡养家庭不准。在入户调查环节,黄冈市黄州区要求由驻村工作队会同乡镇干部和村“两委”成员开展入户调查,认真填写《贫困户入户登记表》,核实相关情况。宜都市要求驻村工作组和联村干部提供“五张照片”(即贫困户的房屋照片、厨房照片、水源地照片、卧室照片、入户干部和贫困户合拍照片)见证入户调查。在申请农户贫困程度的比较方面,一些县市也制定了标准化的识别方法,参见表1。在村民代表人员组成方面,各县市比较注重其代表性,如宜昌市夷陵区除常年在外打工无法参会的村民外,片区内80%以上村民家庭均有代表参加会议。村民代表可以连政务网查询贫困申请户的相关信息,由全体代表采取一户一评、不记名投票的方式,对初评对象进行逐一投票表决。并按得票数量排序,在本村贫困户控制指标内,对排名考前、得票率超过60%的初评对象直接确定为扶贫对象;对得票超过50%,排名相同且超过本村控制指标数的,采取多轮评议的方式再次进行投票,直至确定出所有入选扶贫对象。黄州区规定,民主评议要有详细的会议记录,包括时间地点、参会人员、发言记录、评选过程等内容。根据评议结果,经村“两委”集体研究,确定贫困户名单,工作队队长和驻村干部核实后签字。在公示公告环节,夷陵区要求评议结果在村委会公开栏,以及人口密集区、村内交通干线等地进行公示。黄冈市明确每次公示、公告的期限为7天。

表 1 湖北省内部分市县的识贫方法

长阳	“四看四算”	一看房屋算家当;二看产业算后劲;三看劳力算收入;四看医教算支出。
夷陵区	五步法	召开屋场会让村民推;举行代表会让村民评;连接政务网让村民查;深访农户家让村民签;分发公开信让村民审。
巴东	五步法	一算贫困户收支帐;二访邻居了解贫困户;三查贫困户的车辆、房屋等信息;四开屋场会、村民、党员代会评议,五晒评议结果。
秭归	六看六比	看住房状况,比居住条件;看家庭设施,比消费水平;看劳动力状况,比家庭收入;看子女上学负担情况,比教育支出;看有无重症病人、残疾人,比医疗支出;看家庭受灾情况,比受灾损失。
十堰市	六看一算	“一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看有无读书郎、五看有无病快快、六看有些啥家当、算算家庭年收入账”。

这些举措确实能在比较大的程度上增进了识贫的精准性,但同省级方案一样,县市方案也未涉及识别结果精准性的责任问题,大多也没有采用大数据信息检索辅助(像宜昌夷陵区等地检索的是当时按社会治理要求建立的社区网格化系统,并非公安、工商、房管局等部门信息。网格化系统里的信息由社区网格员采集,依靠调查对象自愿提供,许多关键信息存在缺失)。实际上,严格按照各县市出台的精准识别工作方案,调查方、评议方、审核方与申请方之间的“信息不对称”虽在一定程度上得以克服,但仍然存在。调查方、评议方、审核方都没有动力将“信息不对称”降至最小,因为他们无需负责,只要严格按照县市方案执行即可。

每个农户家庭真实的经济状况,只有他们自己最清楚。他们申请成为贫困户,一般都是想戴或想继续戴“贫困户”的帽子,以便享受国家对贫困户的补贴和扶持政策,如子女上学减免学费,子女升学时享受一定的照顾,在农机、化肥上有更多的补贴,获得国家到户的帮扶资金、节假日的一些慰问金和物质、贴息贷款等。对于真正贫困的家庭,他们成为“扶贫对象”没有任何争议。但对于并不贫困的家庭或先前贫困识别阶段已脱贫的家庭,为了自家(我)的私利,他们会“装穷”、“藏富”,想方设法利用“信息不对称”,利用现有制度存在的机会空间和漏洞,使调查方、评议方、审核方认定自己仍然“贫困”,使自己(家)成为扶贫对象。

上述情况也使得总体上 2014 年的建档立卡工作比前几次有很大进步,但仍然存在精准度不够的问题。2014 年建档立卡之后,省内各级党政领导干部在扶贫调研中,逐渐发现 2014 年扶贫开发建档立卡数据存在识别对象不精准、数据时点不统一、数据录入不完整、动态更新不及时等问题,导致建档立卡数据与扶贫对象实际情况产生一定偏离,难以完全满足精准扶贫工作需要。特别是省发改、民政、教育、卫计、交通、水利、住建、残联等部门在编制行业部门精准扶贫规划时,感到建档立卡数据与他们自己掌握的情况吻合度不是很高。^{[2] (p16)}湖北省审计厅的数据显示,2014 年的建档立卡形成的数据库之内,疑似不符合条件的对象占比高达 31.33%。^[3]扶贫对象的数据只能算“比较精准”。2014 年 10 月 24 日,湖北省扶贫办将这一数据打包上报国务院扶贫办审核汇总。

五、湖北加强精准识贫关键子制度建设,推进精准识贫

正如前文分析的那样,要使扶贫对象“更加精准”,最为关键的是建立识别结果精准性的责任定位制度,避免无明确的责任主体对结果负责;并建立健全大数据信息检索制度,给责任主体配备大数据信息检索工具。前文也指出,将责任主体定位到村一级比较合适。

村一级的主体有村委会、驻村工作组、村民代表会议。此前的几轮建档立卡,均是由村委会负责,受多种因素的影响,优亲厚友,平均分配,徇私舞弊等现象一直不能消除,这一次应将村委会排除在外。村民代表会议临时组建,表决之后,就解散了。如果会上通

过的“初选名单”有问题,去追究每名参会代表的责任也不现实。驻村工作组作为第三方,可以以相对客观的态度参与扶贫对象的确定,只要掌握大数据检索工具,它就可以筛选“贫困申请”,或对已确定的扶贫对象进行大数据检索,并可再次进行入户调查取证,确保识别精准。因此,在制度上,确定由驻村工作队对识别结果负责人是恰当的,也是可行的。

2015年,湖北省扶贫办颁布《关于认真做好扶贫开发建档立卡数据质量核查工作的通知》(鄂政扶发〔2015〕24号),督促各地扎实开展建档立卡“回头看”。文件明确要求,实行扶贫工作权利下放工作队、责任管理到工作队,发挥好驻村工作队精准扶贫管道与平台的作用。严格坚持“两公示一公告”程序,阳光操作,重新甄别贫困人口,对当年因灾、因学、因病等致贫返贫对象由工作队识别、乡镇核实、县扶贫办核定。工作队向贫困户发放《扶贫手册》,维护参与农户的知情权。核查时保持贫困人口规模一致,锁定2014年脱贫对象与2015年预脱贫对象,纳入新识别贫困户的同时,更新库中非贫困户。文件提出,搭建贫困数据共享平台,消除部门间数据鸿沟,实现贫困人口的数据与公安户籍、交通管理、城建住房、财政供养等信息比对,确保贫困对象识别的精准度;实现与民政、残联、卫计、社会保障等行业部门的数据交换,保持贫困对象数据一致性。省扶贫办与残联、民政、卫计、社会保障等部门每半年进行一次协同协作,共建共享信息。采取数据终端后台操作,及时更新。^{[4](p12)}

为切实规范贫困人口精准识别工作,湖北密集出台完善相关制度办法。省政府先后制定下发了《贫困人口识别负面清单》《失准贫困人口处理办法》《贫困人口识别和退出办法》《关于贫困人口规模、民主评议和公示公告等若干问题的说明》,明确“在城镇购置商品房或异地自建(购买)住房的”等9种情形“一票否决”;对失准贫困人口,可以区别具体情形保留扶贫资格或作脱贫处理;对“扶贫名单”公示、公告的范围、地点、内容、方式、期限、联系人、联系电话作了明确规定,对公示内容有异议的,及时核查,妥善处理。2016年8月湖北省出台《关于加强扶贫开发建档立卡数据管理的意见》(鄂扶组发〔2016〕11号),明确提出数据管理要坚持“五原则”,即坚持“县级主体、精准识别、核准存量、操作规范、数据共享”,划定各级管理权限,层层压实各级管理责任,杜绝各地违规识别、监管缺位、数据造假的制度空间。2016年9月省扶贫办、省档案局在全国率先联合出台《关于做好全省精准扶贫档案工作的意见》(鄂档〔2016〕25号)政策文件,要求建立精准扶贫档案台账,全程记录脱贫攻坚点滴动态。^[5]

六、结语

目前,通过一系列制度建设,湖北的“精准识贫”有了突破性进展,截至2016年3月,全省库内疑似不符合条件的对象占比降至9.22%,精准率达到93.65%,从“基本精准”到“比较精准”,取得了阶段性成效,为精准扶贫奠定了坚实基础。当然,精准识贫工作还有进一步提高的空间,在精准识贫制度建设方面,湖北省还需要继续探索,使这方面的工作“走在前列”。

参考文献:

[1] 宜昌市扶贫攻坚工作领导小组办公室. 关于推介宜都市精准扶贫网格化管理工作经验的通知[EB/OL].

<http://www.ycfp.gov.cn/content-41350-871306-1.html>.

[2] 湖北省扶贫办. 湖北承诺“精准扶贫,不落一人”[J]. 中国扶贫 2015, (10).

[3] 方桐. 湖北省精准识“贫”去伪补真剔除33.5万人新进36.6万人[N]. 农村新报, 2016-10-31.

[4] 李拥军. 建档立卡:精准扶贫的重要基石[J]. 减贫与发展研究, 2016, (06).

[5] 湖北省扶贫办. 湖北省贫困人口数据审计整改工作见成效[EB/OL].

http://www.hubei.gov.cn/zhuant/2016zt/sdjz/tpgj/tpgjdhc/201612/t20161213_927716.shtml, 2016-11-16.