

国家认证、基层治理与精准识别机制

——基于贵州 W 县精准识别实践的考察¹

张世勇

（西北农林科技大学，陕西 杨凌 712100）

【摘要】：作为一种政策性的贫困测度，精准扶贫中的精准识别本质上是一种福利认证。精准扶贫中的精准识别主要由基层组织来完成，精准识别的过程是一个基层治理的过程，识别过程和识别效果反映了基层治理能力。通过对 W 县精准识别过程的分析发现，受制于识别主体数目管理取向与识别事项的数字化程度低的矛盾，实践中的精准识别是一种自下而上的基层群众民主评议与自上而下的审查监督相结合的定性认证机制。这一贫困认证机制是对上述矛盾的适应性变通，基本达到了精确化的效果，保证了识别过程的公平、公正、公开。从国家认证角度来看，精准识别具有事实的可靠程度低和规范程度高的特点，这不仅凸显了贫困认证的困境，同时也考验着基层的治理能力。

【关键词】：精准扶贫；精准识别；国家认证；基层治理

一、问题的提出

2013 年 12 月，习近平总书记在湘西考察时提出了“精准扶贫”的理念，指出扶贫工作要“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”，并指出“扶贫开发，既要整体联动、有共性的要求和措施，又要突出重点、加强对特困村和特困户的帮扶”，并明确提出扶贫对象要具体化。2014 年中共中央、国务院联合下发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，精准扶贫作为一项国家政策正式出台。精准扶贫包括精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四个方面。新时代的扶贫工作贵在精准、重在精准，强调扶贫对象的精确瞄准。2015 年 11 月，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上强调：“要解决好‘扶持谁’的问题”，确保把真正的贫困人口、贫困程度、致贫原因等搞清楚，提高扶贫实效。精准识别就是要解决“扶持谁”的问题。通过精准识别将扶贫对象明细化、准确化和分类化，为精准帮扶、精准管理和精准考核提供信息基础，是运用数字技术达到贫困治理精准化的关键一环^①，体现了国家治理贫困在数字化和精细化方面的努力。

当前的大多研究将精准识别作为贫困测度的技术性问题，重点探讨采用什么样的方法或统计模型测量贫困和贫困发生率，多数学者认为应该采用定量的多维指标并认为单一经济收入支出模型下的贫困识别方法存在的问题，中国农村家庭的贫困状况远高于以收入为标准测量的贫困发生率，进行多维贫困测量有利于提高减贫政策的效果^②。精准扶贫中的精准识别是公共政策执行过程中对扶贫对象的一种认定，与上述学术性的贫困测度不同的是，精准扶贫中的精准识别更多的是一个基层治理问题。

随着精准扶贫政策推行，也有一些学者指出了精准识别所凸显的治理困境。汪磊等人在分析若干地区精准识别政策文本的基础上，认为精准识别存在着信息不对称、总量控制与个体波动相矛盾、识别方法偏重定性观察轻定量分析和经济标准与道德

¹【作者简介】：张世勇，男，博士，西北农林科技大学陕西省乡村治理与社会建设协同创新中心研究人员、人文社会发展学院副教授。

【基金项目】：国家社科基金项目“精准扶贫背景下农村结构性贫困治理机制研究”（项目编号：16CSH042）。

标准相矛盾等问题^①。之所以会产生这些问题是因为基层组织在精准识别中采用的是民主评议的“程序识别法”，识别过程面临着逐级指标分配导致贫困户被排斥，非贫困标准的采纳导致临界农户难以确认等问题。精准扶贫中数字技术的运用并没有解决贫困治理主体与治理对象之间的信息不对称，原因在于精准识别实践中国家治理逻辑与乡土社会的现实逻辑之间存在着巨大张力^②。正如汪三贵等人所指出的，精准识别中国国家统计局部门依据的经济福利指标和抽样统计方法与基层采用的多维贫困指标和方法不一致，是导致精准识别问题的主要原因^③。以上研究从政策文本、识别效果、行动逻辑等方面对精准识别的困境进行了分析，其不足在于就扶贫谈扶贫，缺乏对精准识别的本质认识，没有从更一般意义上对精准识别进行分析。

之所以应当将精准扶贫纳入到国家认证和基层治理的视野中来考察，是因为从国家认证角度来看，精准识别是国家对贫困个体的认证，是现代国家的一种福利认证。精准识别的方法、过程和效果最终反映的是国家的认证能力。在精准扶贫实践中，精准识别——扶贫对象瞄准这一国家福利认证主要由基层组织来完成，精准识别中的困难所凸显的是国家福利认证的困境，同时也是对基层治理能力的考验。本文以 W 县 P 镇的精准识别为例，从国家认证和基层治理两个角度，分析精准识别的方法和过程，以说明基层治理中的精准识别机制，并进一步讨论精准识别与基层治理和国家认证的关系。

二、认证困境与精准识别

本质上，识别贫困人口是现代国家对国民进行的福利认证之一。所谓认证就是在数据与人或者物之间建立一一对应的关系，是国家运用数字技术进行治理的必要条件。国家的福利认证要求掌握详细精确的个人及其家庭的财产、经济收入与支出状况，并依据其身体特征、社会特征和经济特征进行分类^④。精准扶贫中的精准识别要将扶贫对象瞄准到户，要求精确统计扶贫对象家庭的人口、劳动力状况，经济收入与支出信息，评判其家庭经济状况好坏，为因户施策，定点、定量、定时地消除贫困奠定基础。贫困的识别聚焦到贫困户意味着国家要从事实层面知悉贫困农户的经济状况。国家治理贫困的单位从宏观意义上的总体认证向个体层面的详细认证转变，体现了国家努力将数目字管理技术向乡村社会的延伸。这是精准扶贫理念下国家运用数字技术进行贫困治理，解决政策制定者、执行者和政策目标群体的信息不对称，以及扶贫“瞄不准”等问题的必然要求。

精准识别的效果本质上是国家认证能力的一种反映。国家认证能力是“以中央政府为代表的国家，收集、确认、识别境内有关人、财、物、行、事的名称、位置、数量、流动方向和真假优劣等基本事实、进而建立相应分类、规则、标准和规范的整个过程”的能力^⑤。决定国家认证能力主要有两个方面，一个是事实的可靠程度，一个是认证的规范的程度。事实的可靠度，是指事实的可靠度（真实性）、唯一度（具有唯一性的确定名称）和整合程度；认证的规范程度是指认证分类的明确程度、规则的精细程度和标准的统一程度^⑥。可见，认证事实和规范的真实、规范和标准化是国家进行有效认证的基础，是国家治理精细化和数字化的必然要求。国家认证的这些要求，与精准识别中要求精确地统计识别对象的家庭人口、劳动力状况、经济收入与支出等信息是相契合的。从国家认证的视角，可以从事实可靠度和过程的规范性两个方面分析精准识别的实践效果。要做到事实可靠精准识别必须准确地获取农户家庭经济收入与支出的信息；要做到过程规范精准识别必须用明确的标准、精细的规则和统一的标准，且识别结果能够用数字形式表达。只有这样，才能达到国家运用数字技术进行贫困治理的目的，并为精准扶贫奠定坚实的数据基础。

精准识别要求将扶贫对象瞄准到户，其难点在精准识别对象缺乏可靠的事实数据，这是精准识别的先在缺陷。国家统计局

^①王雨磊：《数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理》，《社会学研究》2016年第6期。

^②王小林，Sabina Alkire：《中国多为贫困测量：估计和政策建议》，《中国农村经济》2009年第12期。

^③汪磊，伍国勇：《精准扶贫视域下我国农村地区贫困人口识别机制研究》，《农村经济》2016年第7期。

^④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》（人文社会科学版）2017年第4期。

^⑤汪三贵、刘未：《以精准扶贫实现精准脱贫：中国农村反贫困的新思路》，《华南师范大学学报》（社会科学版）2016年第5期。

^⑥欧树军：《国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设》，中国社会科学出版社2013年版，第80期。

可以利用抽样调查数据按照一定贫困性标准估计贫困人口总数，但无法瞄准总体中的个体。基层组织没有能力对所有农户的收入支出进行统计，无法精确地计算农户家庭人均纯收入，也就无法按照国家的贫困线标准精确地筛选贫困户。基层组织在精准扶贫中以贫困户名额总量控制、逐级分解的指标为前提，采取了与农村低保对象识别相类似的基层民主评议法，按照中央要求的“两不愁、三保障”^③标准来识别贫困家庭和人口。具体做法是，在总量控制、逐级分解的原则下，各地建档立卡的名额是在统计部门估计出的贫困发生率的基础上进行指标分配，并允许有 10% 左右的上浮。在行政村和村民小组（或自然村）的范围内，经过农户申请或借助民主评议的方法由村民小组推荐贫困户，由村民代表大会讨论决定出初选名单。这一初选名单还要通过各地根据中央的“两不愁”、“三保障”原则制定的识别指标进行调查核实，并经过公示后上报县乡政府的扶贫部门核定，并在村组公示无异议后才成为精准扶贫户。需要指出的是，精准扶贫户的初选名单是经过社区民主（行政村或村民小组、或者自然村的范围内）形式产生的。当然，民主评议是基层治理的过程，而并非严格意义上运用调查统计而进行的贫困认证。显然，这一识别方法与识别农村低保对象方法一致，从国家福利认证的角度来讲都是对贫困对象的认证。精准扶贫中的精准识别与农村低保对象的识别都是一种贫困认证，只不过精准识别所要求的数据信息更详细和精确。基于为精准扶贫户建档立卡提供数字化、标准化数据信息的需要，精准识别中的入户经济调查一般是在确定了精准扶贫户之后进行的。当然，精准扶贫信息管理系统中贫困户家庭人均纯收入等数据必须低于贫困线标准，且各类数据必须具有逻辑一致性。

各省根据以上基本思路相继出台了精准识别系列文件，省级以下的地市、县乡政府也会结合地方实际制定相应的精准识别标准和实施细则。这些标准和实施细则都是对中央所要求的“两不愁、三保障”的具体化和操作化。比如贵州省的“四看法”识别体系，从技术角度讲，强调观察贫困户家庭的显性资源存量；宁夏的“十步法”强调对识别过程的程序控制；云南省提出的“七评法”精准识别模式，强调过程控制和程序上的合理性；甘肃省的“9871”精准识别法，将排除法和定量计算、指标排序和民主评议法结合起来；虽然各地方精准识别具体做法有一定的差异，但总体来看都是一种多维的、程序性的定性识别，与精准扶贫所追求的数字技术取向有很大差距，当然也与学者所倡导的定量的多维识别方法不同。

各个省（区）的政策规定还需由基层组织来实施，精准识别政策实施的主体是农村基层组织。基层组织的精准识别实践体现了怎样的贫困认证特征？本应是一个统计调查问题的贫困认证如何在实践中更多地成为一个基层治理的过程，回答这些问题都需要对精准识别的实践过程进行分析。

三、贵州省 W 县的精准识别实践

如上所述，因为无法掌握可靠的农户家庭经济收入和支出数据，农村低保对象的识别（认证）采取的是自下而上的民主评议与自上而下的调查核实相结合的方法。而精准扶贫中精准识别贫困户同样面临着无法掌握可靠的农户家庭经济收支信息的问题。因此，以基层民政部门掌握的贫困家庭信息为基础进行精准识别，借鉴农村低保对象识别的民主评议法就成为基层政府和基层组织进行精准识别的一种“取巧”办法。

W 县是一个少数民族自治县，地处贵州省黔西南州连片成块贫困地区，是贵州省的扶贫开发重点县，贫困人口多，贫困程度深，贫困发生率高，扶贫攻坚任务重。W 县有 32.6 万人，2011 年贫困人口 15.22 万人，2015 年底通过精准识别纳入到系统中的贫困户有 1.81 万户，涉及贫困人口 6.44 万人，全县贫困发生率达到 21%。P 镇是一个典型的少数民族乡镇，虽然濒临 W 县城，但 P 镇的经济水平与其他乡镇无异。P 镇总人口 2.47 万，其中布依族占 98% 以上。P 镇下辖 6 个行政村，30 多个自然村，大多数自然寨分布在高山，平均海拔在 400 米以上，人均水田面积只有 0.2 亩，坡陡沟深，耕作相当不便，且山洪、泥石流等自然灾害多发。近年来如果没有大量年轻人外出务工，P 镇一些农户的温饱尚成问题。精准扶贫工作伊始，因为对精准扶贫工作的认识不够，W 县最初的精准识别工作基本上是“应付”，主要以低保对象为依据上报精准扶贫户。随着中央对精准扶贫工作的再

^③①欧树军：《基础的基础：认证与国家基本制度建设》，《开放时代》2011 年第 6 期。

②欧树军：《国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 21 页。

③《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》提出，到 2020 年我国扶贫开发针对扶贫对象的总体目标是：“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”，简称“两不愁、三保障”。

三强调，基层精准扶贫工作认识逐渐受到重视，W 县的精准识别工作前后共进行了四次。

第一次是在 2014 年初，按照精准扶贫建档立卡的要求，由乡镇包村干部会同村干部，以低保底册为依据调表造册上报，没有进行实际的精准识别，只做了应付建档立卡的填表工作。第二次精准识别只在贫困户总量上进行了控制，但仍然以各村的低保名单为基准，增加了一些在低保对象动态管理中被调整出去的非低保户，这次基本上也是填表工作，存在着程序上“不公开，不透明”的问题。第三次精准识别强调入户走访，并做出了与脱贫出列计划相应的排序名单。入户走访的要求实际上没有认真贯彻，为了达到按时间脱贫的目的，这次识别将一些种养大户也列入了贫困户名单，引起了一些家庭困难户的不满和上访。第四次是以精准识别“回头看”的形式进行的。这次识别才是真正意义上的精准识别，出台了相应的识别标准和规范识别过程的文件，W 县各乡镇在实践中将之作为一项中心工作完全按照文件规定进行。县政府出台政策制度，并承担考核监督的责任，其执行主体是基层政府和村级组织。下面以 P 镇为例，从识别制度、识别流程、组织保障、识别标准等几个方面叙述 W 县的精准识别实践。

1. 识别制度

2015 年底，黔西南州脱贫攻坚指挥部发布了《黔西南州脱贫攻坚指挥部关于贫困人口精准识别“回头看”的通知》（州脱攻指[2015]01），明确规定建档立卡的实施主体是乡镇扶贫部门，并规定了识别程序、组织保障和督查问责等制度，强调“州、县、乡、村”四级联动，以户口薄为基础整户识别，识别标准为国家统计局公布的 2014 年农村居民可支配收入 2884 元，并要求识别出致贫原因以及需要建档立卡的数据信息和文件材料。在此文件基础上 W 县出台了《W 县人民政府关于进一步核实精准扶贫建档立卡贫困户信息的通知》，确定了 9 条“一票否决”杜绝“富人在档和富人入选”的细则（见表 1）。遵照以上文件精神，P 镇也出台了《精准扶贫“贫困识别”及建档立卡实施办法》，强调经过两公示一公告无异议的才可以纳入精准扶贫户范围，详细规定了 14 条“一票否决”的排除细则（见表 2），要求在 2014 年所选出的精准扶贫户的基础上增加贫困户或退出一定数量的贫困户，并详细规定了精准识别的标准。

表 1 W 县精准识别“九条一票否决”标准

序号	内容
1	有砖混结构三层以上且人均居住面积在 50 平方米以上房屋的农户。
2	在县城规划区、集镇或其他城市够有（含自建房）、商铺的农户（移民搬迁除外）。县城规划区、集镇的原住户由（镇、街道）根据收入情况确认。
3	家庭成员中有开办企业或在县城、集镇有经营门面的个体工商户的农户。
4	家庭成员中购置有轿车、货车、农用车、渔船等交通运输工具，价值 2 万元以上（含 2 万元）且能正常使用的农户。
5	家庭成员中有在编的国家机关、事业单位的工作人员（含离退休人员）的农户；60 岁以上的其分户的子女属国家机关、事业单 位工作人员（含离退休人员）的农户
6	家有 2 人以上（含 2 人）外出务工 3 年以上（含春节返乡后又继续外出打工）的农户。
7	家庭成员具有健康劳动能力和一定生产资料，无正当理由不愿从事劳动，或有吸毒、赌博等不良习性导致生活困难的农户。
8	为了成为贫困户，把户口迁入农村，但实际不在落地地生产生活的空挂户，或明显为争取贫困户而进行拆户、分户的农户。
9	人均养殖牛 2 头以上（含 2 头）、养殖猪 5 头以上（含 5 头）、家禽 150 羽以上、种植经果林 5 亩以上（含 5 亩）的农户；家有渔业 网箱 200 平方米以上的农户。

资料来源：《W 县人民政府办公室关于进一步核实精准建档立卡贫困户信息的通知》（W 府发【2016】5 号）。

表 2 P 镇精准识别“十四条一票否决”标准

序号	内容
1	已经在县工商局注册的经营业主（户），年营业额超过 4 万元的户。
2	家庭共同成员中有国家机关、企事业单位正式职工的户。（家庭成员有法定赡养、扶养或抚养关系，且法定赡养、抚养或抚养关系能够使被赡养、抚养或抚养人的年人均纯收入超过贫困标准，无论分户与否的户）。
3	已有门面或楼房出租，年租赁总收入超 2 万元的户。
4	家庭自行经营，年营业额超过 3 万元的户。
5	家庭汇总拥有家用轿车、汽车、装载机、挖机或其他价值超过家庭人均年收入 2884 元总合的设备的户。
6	家庭中开办有砂石场或其他经营性场所的户。
7	家庭装修高档，收入明显高于其他农户家庭且家庭人均纯收入高于 2884 元的户。
8	调查时向遍访工作人员虚报收入，经核查其家庭年人均纯收入明显高于 2884 元的户。
9	空挂户口的户，即 2014 年列入精准扶贫户，但经核查其实际已搬离户口所在地，未在户口所在地生活的户。
10	家庭中拥有高档生活用品、装修豪华、生活奢侈的户。
11	2014 年列入精准扶贫户，目前全家外出无法联系，经核查其家庭年人均纯收入明显高于 2884 元的户及连续全家外出 2 年的户。
12	2014 年列入精准扶贫户，因多次教育和项目投入后仍好吃懒做、游手好闲致使家庭年人均纯收入明显低于 2884 元且无能力发展的户。
13	在县城建有私人住房或购买有商品房的户（除生态搬迁移民户所有的安置房、保障房外）。
14	经营规模超过 5 万的种植或养殖大户。

资料来源：《P 镇党委政府“精准扶贫”贫困户识别及建档立卡工作实施办法》（P 党发【2016】73 号）。

2. 识别流程

按照以上文件规定，P 镇采取“组评-村议-乡核-县定-组公示”流程识别贫困户。“组评”是以村民小组^①为基本单元识别贫困户，贫困户在村民小组会上提出申请，经村民小组会讨论后提出贫困户建议名单。“村议”指的是召开村民代表大会审议村民小组会提交的贫困户建议名单，并张榜公示。“乡核-县定-组公示”指对经过张榜公示的各村提交的贫困户建议名单进行审核，上报县扶贫办确定最后名单，再在村民小组范围内公示 7 天，经公示无异议后才纳入建档立卡范围。根据相关文件中识别程序的规定，基于建档立卡和检查督查的需要，识别过程中做好召开“两会”（村民小组会和村民代表大会）的照片材料，参会人员的签名签到记录，填写“三书一六表”^②。因为进行入户遍访普查的成本较高，“六表”中的大部分表格是识别出精准扶贫户之后通过入户调查补充填写的。

3. 识别标准

P 镇的《精准扶贫“贫困识别”及建档立卡实施办法》中规定了此次甄别范围是在 2014 年各村上报的精准扶贫户，甄别的标准是，农村居民家庭人均年纯收入低于 2884 元（含 2884 元）。该文件主体部分是关于一票否决的条款，这些条款对《W 县人民政府关于进一步核实精准扶贫建档立卡贫困户信息的通知》中关于精准识别标“九个一票否决”规定进行了细化（见表 1），列出了 14 条不得列入精准扶贫户的情形（见表 2）。该实施办法规定的识别标准是按照 14 条原则性的排除标准对之前上报的贫困户进行筛查，以杜绝“富人在档和富人入选”的情况。在剔除一部分“富人”的同时，增加一些返贫和 2014 年未列入精准扶贫户的贫困户。上述两个文件都规定了 2884 元的贫困线，但并没有说明计算农户的家庭纯收入的具体办法和操作流程，识别过程

^①P 镇的村民小组是以自然村寨为基础的。自然村寨是一个熟人社会，有独立人情圈、共同的地方神信仰，各个自然寨距离较远，是行政村下相对独立的社会单元，贫困户以村民小组实际上自然寨范围推荐评议是较为合理的。

^②“三书”分别是《贫困农户申请书》、《贫困农户脱贫意愿书》和《贫困农户精准脱贫评估报告》，“六表”分别为：在“两会”上产生的《贫困户精准识别村民征求意见表》、《贫困农户精准识别村民小组会议建议表》和《贫困农户精准识别村民代表大会建议表》，以及《贫困农户基本情况登记表》、《村民小组贫困农户评估表》和《贵州省精准扶贫登记表》。

中并没有进行入户经济普查、没有计算农户家庭纯收入。2884 元的家庭人均纯收入标准只是在填写《贫困户基本情况表》和《村民小组贫困农户评估表》时作为估算的各项农户家庭经济收入支出结果参考。即这两个表上显示的农户家庭人均收入不能高于贫困线标准。

4. 组织保障

为了保障识别过程公平、公正和公开，W 县规定各级党政一把手要亲自抓精准识别工作，通过相应的组织保障来推进精准识别。具体作法是将党建工作和“同步小康”的脱贫攻坚工作结合起来。W 县各乡镇给各贫困村派驻联村干部或第一书记，结合党建工作成立了“五人小组”（成员包括驻村干部、第一书记、村党支部书记、两位村委委员）协调组织本村的精准识别工作。在精准识别过程中乡镇联村干部或第一书记必须参加精准识别过程中的“两会”。精准识别完成之后，各乡镇首先对精准识别进行自查，州、县相关部门对下级的相关工作有督查责任，督查结果作为领导干部目标责任考核、党建约谈、干部召回管理（针对驻村干部）的内容，作为评优、提拔和晋升的依据。将精准识别工作和干部的晋升考核结合起来，使得乡镇干部不得不重视精准识别工作，并将之作为中心工作来做。因为工作量大，自从精准扶贫工作启动以来，贫困村村干部与县乡干部一起参与了精准识别的表格填写、档案整理等工作，相关会议几乎天天召开，还要接受各项精准扶贫检查，村干部的扶贫工作已经日常化。为了调动村干部的工作积极性，村两委干部的补贴增加到每月 2200 元，要求村委会每天至少有 1 名村干部值班，并出台了季度和年度考核规定。通过提高村干部的补贴，促进了行政村两委的行政化建设，加强了其组织力。

经过以上精准识别“回头看”工作，P 镇共识别出建档立卡贫困人口 3881 人。2016 年末脱贫的贫困户共 761 户 2693 人，其中一般贫困户 40 户 188 人，低保贫困户 497 户 2035 人，低保户 159 户 403 人，五保户 65 户 67 人，2016 年 P 镇贫困发生率为 14%。一般贫困户基本上是民政系统低保对象之外新增的贫困户，低保贫困户的家庭成员有个别人是低保对象，低保户则所有家庭成员都是低保户，五保户则是由财政供养的鳏寡孤独人员。从以上几个方面可以看出，P 镇的精准识别并不是建立在对农户家庭人均经济收入进行计算的基础上，实质上是在原来农村低保对象的基础上按照“一票否决”的标准进行排除，增加一些确实贫困的农户。因为农村最低生活保障标准高于贫困线标准，以及精准识别标准中“一票否决”的排除性标准，有些家庭成员中是低保对象的农户并没有被识别为贫困户。

四、基层治理中的精准识别机制

为了达到精准扶贫精细化和数字化的要求，贫困户的家庭经济情况等数字化信息是在识别出精准扶贫户之后进行入户调查填写的，而这些信息大多数是在询问和观察的基础上估算得出的，很大程度上是为了应对精准识别的数字化要求。可见，精准识别的过程并非统计调查意义上的贫困测度，而更多的是一个基层治理过程，具体可以从以下几个方面来看。

1. 识别的过程是基层治理的政治过程。精准识别的责任主体是基层组织干部（乡镇干部和村两委干部）。基层组织以政府提供的制度规范为指引，在相应的组织保障和督查压力下通过村民小组会、村民代表大会和多次公示环节的群众民主形式识别精准扶贫户。这实则是基层组织无力进行统计学意义上的农户经济收入普查，无法获取数字化的农户家庭经济信息，但又要完成国家认证贫困户职能的替代性选择。通过群众民主和多次公示的过程，在形式上保障了识别过程的公平、公开和公正，较为容易地避免了未被识别为精准扶贫户的农户上访等社会不稳定因素。事实上，W 县群众对公示的结果也很少有异议。

2. 识别的方法是程序识别法。W 县自从认识到了精准识别的重要性之后，从识别程序、识别标准、归档材料、组织过程和督查追责等方面出台了一系列文件，保证了精准识别的程序合规。按照“组评-村议-乡核-县定-组公示”识别流程，村民小组（在 W 县是自然村寨）经过民主评议提出贫困户的初选名单，再经过村民代表大会审议上报政府。基层政府根据相应文件规定的标准对初选名单进行筛选和审核，经过多次公示后最终确定精准扶贫户。由一系列文件规定的识别程序，一方面给识别过程提供了易于操作的工作流程，为检查督查提供了依据，另一方面规避了进行农户家庭经济调查的技术难题，保证了识别过程的程序规范。从认证的角度来看，精准识别过程的规范程度是较高的，具有强规范的特点。

3. 识别的标准是多维显性指标。表 1 和表 2 详细列出“一票否决”的标准，这种一刀切的办法容易排除“富人”，具有很强的操作性。相对于农户家庭收入支出信息的不可得，仔细分析这些“一票否决”的标准，我们可以发现这些标准有多维、易于观察、易于操作等特点。这些标准由生活条件、生产条件、家庭背景、道德标准等多个维度组成。比如，表 1 中的 1、2、3 条和表 2 中 1、2、3 条是易于通过观察获得的家庭背景，表 1 中的 4 和表 2 中的 5 实际上是家庭的生活条件或家庭财产，也易于观察。表 1 和表 2 中一些明确的经济指标，比如营业额和租赁收入实际上是很难通过精确调查获得，在实际的识别中是通过估计得来的。比如一些农户开有杂货店，这种小规模经营一般没有会计账簿，所谓营业额只能由农户在估计的基础上自我报告。正如在相关的文件中所说明的，这些标准只是在识别过程中用以排除“富人”和有稳定工资性收入的家庭，比如可以在相关部门系统中可查的工商户，较容易获知的公务员或企事业单位人员家庭，或者容易观察得知的家庭状况、财产、经济生产规模等。一些数量化的经济指标，比如租房收入标准，外出务工的年限，种养大户的种植面积和禽畜存栏量等折算的价值，表面上看起来是数字化标准，但并非入户遍访调查而获得的基础数据，而是用以排除非贫困户的显性标准。这些多维的显性指标巧妙地解决了临界户的问题，使得识别过程更具操作性。与这些排除“富人”的指标相应的是在民主评议阶段将一些多子女上学的家庭（特别是有在读大学生的家庭）和纯女户评为精准扶贫户。前者只能说明家庭支出较大，而后者完全是出于社区地方性规范的一种照顾。

4. 识别的性质是原则化的定性识别。定性识别一方面体现在识别的方法上，另一方面体现在对贫困户的分类上。精准识别的目标不仅要识别出贫困户是谁，还要对贫困户进行分类并找出致贫原因，即确定一般贫困户、低保贫困户、低保户和五保户，为之后精准脱贫贫困户施策提供依据。对贫困户进行分类主要依据《贫困户精准脱贫评估报告书》（识别阶段）的信息。该评估报告书除了详细注明贫困户家庭人口信息、劳动力情况、土地、房屋等家庭资产情况，以及经济生产情况之外，最为重要的是通过“六看法”观察来分类，即一看房、二看粮、三看家中装备详不详、四看多少存款在银行、五看劳动力强不强、六看家中有没有读书郎。这 6 个方面有的反映的是家庭条件和消费水平，有的反映的是家庭的经济生产能力，有的反映的是家庭的资产情况，虽然每个方面都规定详细的评估标准，比如存款是多少计几分等，家用电器有多少计几分等，从结果上看是一种量化测量。但这些均不是关于家庭经济收入的直接数据，最多只能反映贫困家庭的经济条件和生活水平。最后得出分值只有区分贫困程度的分类性质，而不是基于数字指标的量化测量结果。因为没有做到真正的数字化，从认证的角度来看，作为一种贫困认证的精准识别其事实的可靠性是较低的，即弱事实。

5. 贫困线标准成为建档立卡的数据参考。以上精准识别文件中详细规定了贫困线标准在实际识别过程中并没有操作化应用，那么这个贫困线标准在精准识别中有何意义呢？按照精准贫的要求，找到了贫困户之后还要建档立，这样才能达到精准扶贫的数字化要求。为贫困户建档立卡时所要求“一户一档”中的农户家庭各项收入支出指标，基本是估算所得，并按照“六看法”进行评估打分以确定贫困等级。很显然，《贫困户精准脱贫评估报告书》中的贫困二的家庭经济收入所反映的纯收入必须少于贫困线标准。这一贫困线标准保证了建档立卡信息和数据的逻辑一致性，即在填写贫困户的家庭经济收入状况时要保证其家庭纯收入低于贫困线标准，在结果上达到了运用数字技术进行贫困治理的要求。

综合以上几个方面可以看出，P 县的精准识别实践是自下而上的基层民主评议与自上而下的审查监督相结合的贫困认证机制，是一种基层治理过程的程序化定性识别。作为一个基层治理过程，基层政府和基层组织是精准识别的实践主体，对上要做到精准扶贫的数字化要求，对下则要面对农户家庭经济收入信息不可精确获知以及公平、公正、公开等问题，基层通过行政动员在最大程度上激发基层干部的积极性、激活基层组织的治理过程，基本上解决了这些问题。精准识别的程序化表现在基层将识别操作化为一种行政工作执行过程和发扬基层群众民主的过程，前者可以从四级联动的工作机制中看出来，后者可以从“组评-村议-乡核-县定-组公示”的程序及村组的“两会”形式看出来。实践中的精准识别作为一种定性识别主要表现在，在识别技术上用一刀切的排除法和评定贫困户等级的“六看”观察法替代对农户家庭经济收支情况的定量调查。无论是确定精准扶贫户的排除法还是区分贫困等级的观察法都具有操作性强的特点，同时，识别过程又产生了大量的表格、照片和文字报告材料，达到了精准扶贫对贫困治理对象、贫困治理管理和考核的数字化要求。从国家认证的角度来看，精准识别中事实的可靠性缺陷，用自上而下的认证程序的规范性和自下而上的群众民主评议来弥补。

五、结语

从国家认证和基层治理过程的角度对精准识别实践进行分析，可将实践中的精准识别称为自下而上的基层民主评议与自上而下的审查监督相结合的定性认证机制。这一机制体现了国家福利认证的弱事实、强规范的认证状况。弱事实体现在难以精确地获取识别对象（农户家庭）经济收入支出信息，强规范体现在精准识别过程中对程序、组织过程、标准和监督检查的严格执行。难以精确地获取识别对象（农户家庭）的家庭收入支出信息的根本原因在于农户家庭经济收支结构具有复杂性、非统一性、难以数字化等特点，很难用单一的经济收入指标去核定。国家认证所追求的统一化、标准化和数字化的国家逻辑与认证对象（农户）家庭经济的乡土性存在着较大张力。这正是国家企图运用数字技术进行贫困治理所遭遇的现实困境。

面对上述困境，基层组织在政治动员和党政系统的组织保障下，以政府文件的形式出台规范的识别程序和操作性强的识别标准，通过基层群众民主评议的方法识别出精准扶贫户，辅之以入户调查估计得来的贫困户家庭收支数据及其他过程材料，较为成功地完成了精准识别工作。这种具有强规范特征的贫困认证方式，一方面完成了精准识别的行政任务，另一方面也从形式上保证了精准扶贫所要求的数字化要求。精准识别贫困户的过程主要是由县乡政府和基层组织（行政村、村民小组或自然村）来完成，实践中的精准识别更多的是一个基层治理过程。

实现精准脱贫是全面建成小康社会的重点和难点，在推进精准扶贫的过程中提高国家的治理能力是精准扶贫的核心内涵。治理贫困是现代国家的重要责任之一，精准识别为精准扶贫过程中运用数字技术进行贫困治理奠定了信息基础，基层在此过程中所体现出来的贫困认证能力是对基层治理能力的一种考验。精准识别作为精准扶贫的前提和基础，也是国家治理能力的一种反映。可以说，基层组织精准识别贫困户所表现出来的治理能力，在一定程度上反映了国家的贫困治理能力。基层组织在精准识别中所表现出来的强规范的特征，说明我国的治理体系和治理能力表现在基层治理过程中具有较强的组织、制度和政治保障。

国家认证是贯彻国家意志，协调社会生活，为国民提供社会安全和生活保障的基础，国家认证能力为国家治理提供信息基础，是国家基础能力的基础。国家基础能力包含了汲取、强制、濡化、统领、再分配、认证等诸多形式，其中认证能力是“基础能力的基础”。不同方面的国家认证，其认证主体、认证对象和认证过程相互作用影响着不同方面的国家认证能力^⑤。从国家认证的角度来看，精准识别贫困户的过程本质上是国家福利认证，体现了国家提高全民福祉的基础能力。

^⑤①欧树军：《国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设》，中国社会科学出版社2013年版，第21、154页。