

贫困户精准识别困境及识别机制构建^{*1}

郑品芳 刘长庚

(湘潭大学商学院, 中国湖南湘潭 411105)

【摘要】: 精准扶贫的首要任务是贫困户的精准识别。通过对湘西、湘南和湘中地区共五个行政村的入户调研, 结合已有文献研究结果, 发现在精准扶贫中, 存在着贫困户识别偏离的突出问题。根据现有扶贫工作程式, 建立了贫困户精准识别模型, 针对田野调查典型案例, 对贫困户识别偏离的原因进行了深入分析。要从根本上解决贫困户识别偏离问题, 一是要构建扶贫开发大数据平台, 通过关联数据挖掘和云计算等技术解决农户财产、收入和支出信息不准确的问题; 二是要对贫困人口进行精准分类, 以提高识别的精准性、帮扶的针对性; 三是要调整和完善民主评议制度, 多维度对贫困户的贫困程度进行考量, 村民代表从不同维度进行量化考评, 村组干部根据量化考评结果和实际情况行使表决权, 以此强化村组干部的责任, 有效避免贫困户识别偏离问题。

【关键词】: 精准扶贫; 精准识别; 瞄准偏离; 乡村困境; 扶贫大数据; 对策措施

【中图分类号】: F304.8 **【文献标志码】**: A **【文章编号】**: 1000 - 8462 (2018) 04 - 0176 - 07

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2018.04.022

习近平总书记 2013 年 11 月在湘西考察时首次提出“精准扶贫”理念, 为脱贫攻坚提供了一把“金钥匙”。随后国家相继出台了一系列相关的重要文件, 扶贫工作发生了根本性的改变。扶贫开发从“漫灌”转变为“滴灌”, 扶贫范围从县到户, 扶贫方式也从以政府为主体的参与模式逐渐走向以政府为主的政府、社会、市场多主体的协同式^[1]。新型城镇化和政府主导、企业参与的产业扶贫通过提供大量就业机会, 率先帮扶片区内积极性较强的、有能力的农村户口脱贫^[2]。我国 2013 年农村贫困人口规模为 8 249 万人, 年均脱贫约 1 300 万人, 至 2017 年底我国农村贫困人口还剩 3 046 万人^①。但在扶贫实践中, 贫困户识别偏离的现象比较严重, 因此, 国家要在 2020 年实现全面脱贫目标, 不管是金融扶贫^[3]还是文化扶贫^[4]或产业扶贫, 首要任务就是精准识别“真贫”。

1 贫困户识别相关文献综述

关于精准扶贫中贫困户识别偏离原因, 国内学者已做了初步研究。

第一, 农户的财产、收入和消费信息存在客观的模糊性, 部分农户为了争当贫困户, 存在隐匿收入和消费的主观故意。农业收入较零散, 没有季度性, 且农户兼业情况普遍存在, 农民有多层次的收入来源。农户对自己家里的收入支出情况一般也只有一个大数。在评定贫困户的过程中, 由于难以获取每家每户的真实收入数据, 评定结果与客观情况往往有一定的差距。詹国辉等基于苏北某村的调研, 指出其村里的扶贫实为“帮富”, 富裕户、中等户、贫困户三者受益比分别为 36.4%、52.1%和

¹ 收稿时间: 2017 - 09 - 15; 修回时间: 2017 - 12 - 23

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (12&ZD049)

作者简介: 郑品芳 (1989—), 男, 湖南邵东人, 博士研究生。主要研究方向为收入分配。E-mail: 1312130881@qq.com。

11.5%^[6]。杨龙等认为，建档立卡户的确定是建立在收入和消费准确测量基础上的，但在实践中采取了“民主评议”的方法确定贫困户，建档立卡户和实际贫困户存在37%~50%的不一致^[7]。扶贫扶不到“真贫”，一方面是对国家资源的浪费，另一方面是对“真贫困户”的不公平。

第二，农户参与度不高，村干部能力素质偏低，贫困户认定工作不规范。有学者认为，一部分农户不积极参与贫困户评选和民主评议，也是导致贫困户识别偏离的原因之一。葛志军等指出，在精准扶贫工作中，精准识别存在农户参与度不足等问题^[8]。黄承伟等认为，在农村贫困户识别工作中，为了省时省事往往都从上年的在册贫困人口和返贫农户中选出，这会使得没有建档立卡的贫困人口继续不被识别^[9]。王姣玥等认为，贫困人口之所以难以被精准识别，根本原因在于农户和官员之间以及官员和政府之间严重的信息不对称^[10]。此外，村干部能力素质偏低、工作不规范也是导致贫困户识别偏离的重要原因。黄承伟认为，“扶贫脱靶”和“扶假贫”的现象无论在哪个扶贫实践阶段都是客观存在的^[11]。2015年审计署发现广西马山县违规认定的扶贫对象高达3119名^[12]。2015年8月—2016年6月，全国扶贫系统开展了建档立卡“回头看”工作，补录贫困人口807万人，剔除非贫困人口929万人；2017年，国务院扶贫办组织各地对2016年脱贫真实性开展自查自纠，将245万脱贫人口重新识别为贫困人口^[13]。

第三，乡村社会关系尤其注重人情和礼节，为村干部权力寻租创造了条件和机会，村干部帮助亲戚好友谋取“贫困户福利”的现象十分普遍。石杰琳认为，目前以村民自治为载体村级民主管理制度需要创新^[14]。郎友兴等认为，村民代表会议是在村民自治实践中产生和发展起来的，因村民参与的积极性不高、参与度低，具有不可操作性^[15]。贺雪峰等认为，农村社会就是典型的熟人社会，对于熟人来说就要讲面子、将人情、讲感情^[16]。李博等通过探究某贫困村在精准识别中遭遇的乡土困境指出，农村熟人社会的关系网络会导致“人情贫困户、关系贫困户、亲友贫困户”的现象普遍^[17]。贫困户自身在资源的配置方面处于村里最弱势的地位，所以在讲人情、凭关系的农村社会中，难免会受到不公正的排斥。

第四，多维度识别贫困户没有科学规范操作简便适合于村民使用的量化标准。陈辉等基于Al-kire-Foster多维贫困测度模型，以粤北山区农村为例，多维度定量测算贫困地区、贫困村和贫困家庭的贫困程度^[18]；贺立龙等以贵州省50个国家级贫困县为实例，采用5个主维度、16项指标，测度其贫困状况及各维度贫困对总体贫困状态的贡献度^[19]。在贫困户识别实践中，各地设置了一票否决条件和入户查看考核内容等对贫困户的贫困状态进行测度。使用最多的一票否决条件是“九不准”^[17]。入户查看考核内容各地不尽相同，通过入户查看考核，从多维度识别贫困根源，宁夏西海固地区某村在对农户基本情况摸底时采用“五看法”^[17]，即一看房、二看种植和牛羊、三看劳动力强不强、四看儿女上学堂、五看信用不良。贵州省实施“四看法”^[12]，即一看房、二看粮、三看劳力强不强、四看有无读书郎。云南省有“七评法”^[12]，即一评住房、二评生活、三评生产、四评劳力、五评健康、六评教育、七评负债。安徽省执行“六看六必问”^[12]，即看房、看粮、看劳动力强不强、看有没有读书郎、看有没有病人睡在床、看有没有恶习沾染上；问土地、问收支、问子女、问务工、问意愿、问党员干部（左邻右舍、能人大户）。

2 贫困户识别中的乡村困境

2.1 田野调查发现的乡村困境

作者对湘西地区P村进行了调研，有2户没有入选贫困户的村民反映，自己比某个已列为贫困户的家庭更困难；作者在湘南地区H村调研时，有1户没有入选贫困户的村民反映，自己常年吃药花费不小，比某个已列为贫困户的家庭更困难；作者所在课题组对湘中地区A、B和C三个村共96名贫困户进行了入户调研，这三个村整体上比前面调研的两个村富裕得多，其中12.5%的受访贫困户认为身边有比自己更穷的贫困家庭没有被识别为贫困户，同时有家境较好的被错误识别为贫困户。作者针对农户反映的问题，分别与村组干部（包括扶贫村的驻村干部）进行了交流，他们的一致说法是，村民们所反映的没有被识别为贫困户但自己或同村组村民认为比已被识别为贫困户的家庭条件还差的农户，都进入了贫困户备选名单，是在村民民主评议中被剔除的。此外，从居住条件观察，整体上湘西地区P村、湘南地区H村的贫困户比湘中地区三个村贫困户的贫困程度更高。

2.2 贫困户识别过程中的乡村困境

村组干部包括驻村干部在认定贫困户时，按县扶贫办和乡镇人民政府分配到该行政村的贫困户指标，以2013年农民人均纯收入2736元（相当于2010年2300元不变价）的国家农村扶贫标准为识别标准，综合考虑住房、教育、健康以及生产生活等情况，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。

2.2.1 农户家庭情况难以核准，导致识别偏离

下面以行政村为单位，根据国家政策结合各地具体做法，建立一个贫困户精准识别模型。按规定所有进入贫困户备选名单的家庭人均纯收入应在贫困线 L 以下，而且不存在诸如“九不准”这样的一票否决条件，则所有进入贫困户备选名单的集合为： $B = \{x \in A | f(x) \leq L \text{ 且 } \nexists z \in I(x) \text{ 使 } z \in P\}$ ，其中， A 为所有申报贫困户的农户组成的集合， $f(x)$ 表示 x 农户的人均纯收入， $I(x)$ 表示 x 农户满足一票否决条件的集合， P 为所有一票否决条件组成的集合， N 为县扶贫办和乡镇人民政府分配到该行政村的贫困户指标， $|A| = M \geq N$ ， $|B| \geq N$ 。

确定贫困户备选名单 B 的困难在于，申报贫困户的家庭纯收入的核准因收支情况模糊、瞒报等原因而变得不确定，对一票否决条件存在着瞒报和认定不清的问题，导致纯收入在贫困线以上或具有一票否决条件的农户进入了贫困户考察名单。

2.2.2 入户考评项目标准不明，导致识别偏离

进入贫困户考察名单的农户，还需要入户查看考评其生产生活条件。设 y 农户的考评分值为 $h(y)$ ， $h(y)$ 越大表示贫困程度越深。令入户查看考核项目集为 $Q = \{q_1, q_2, \dots, q_s\}$ ，则有： $h(y) = \sum (h_i \times q_i(y))$ （ $i=1, 2, \dots, s$ ），其中， q_i 为入户查看考核项目（ $i=1, 2, \dots, s$ ）， $q_i(y)$ 为 y 农户第 i 个入户查看考核项目的分值， h_i 为第 i 个入户查看考核项目的权重（简单处理时可设置为1）。

入户考评时，一是没有考评项目（如“五看法”）考评标准，现有做法是估计加统计，因此难以做到公平合理；二是应当区分不同考评项目的重要程度，合理设置不同考评项目的权重 h_i ，这与现有扶贫实践的做法不一致；三是工作人员的能力水平、公正心和工作态度等原因导致考评结果不准确。

2.2.3 贫困线与入户考评内容的关系不明确，导致识别偏离

设贫困户综合考核函数为 $r(x)$ ，则有： $r(x) = w_1 \times f(x) + (-w_2 \times h(x))$ ，其中， $x \in A$ ， w_1 和 w_2 分别为 x 农户的纯收入 $f(x)$ 与贫困程度入户查看考核结果 $h(x)$ 的调节系数或权重。合理设置 (w_1, w_2) 取值，综合考察结果将得到一个具体分值，依此分值可对所有申报农户排序。如将 (w_1, w_2) 简单地设定为 $(1, 1)$ ，则综合考察结果为： $(f(x) - h(x))$ ，分值越低表示越贫困。

根据贫困户综合考核函数为 $r(x)$ ，如果农户的纯收入是准确的，入户查看考核结果也是公平公正的，只要 (w_1, w_2) 值设置合理，便可以按照综合考察结果分值从低到高的顺序认定贫困户。问题是对 (w_1, w_2) 合理设定没有政策依据，在家庭纯收入与入户考评结果之间难以找到平衡点，导致识别偏离并可能引发社会矛盾。

2.2.4 民主评议环节村民参与度不高、熟人社会规则发挥主导作用，导致识别偏离

设民主评议函数为 $g(x, y)$ ，取值为1或0， $x \in A$ ， $y \in C$ ，其中 C 为所有参与民主评议人员的集合，则有 $\sum g(x, y) | x \in A, y \in C$ 为投票结果，按照从高到低的顺序依次认定贫困户。

在贫困户识别过程中，民主评议是为了修正贫困户综合考核结果，目前的做法主要采用投票方式进行。根据民主评议函数为 $g(x, y)$ ，如果参与民主评议的村民 y 支持申报贫困户 x 人数多，则 $\sum g(x, y | x \in A, y \in C)$ 的值就大。如果所有参与民主评议的人员都是公平公正的，则投票结果也是公平公正的。现实情况是村民的参与程度不高，参与民主评议的人员多数因亲友关系而具有偏向性，熟人社会规则发挥主导作用，从而导致识别偏离。

3 贫困户精准识别困境典型案例分析

作者在湘南地区 H 村、湘西地区 P 村、以及湘中地区三个村调研时，发现下列四个典型案例。

案例一：湘南地区 H 村陈某一家人 4 口人，陈某 55 岁、其妻 54 岁，一儿一女分别在读大学和大专。陈某夫妻两人与村邻关系和睦，种了一亩水田、一些菜地，养了二十几只鸡，供自家食用。2014 年，经个人申请、村民民主评议等程序，陈某家被识别为贫困户。同村组多位村民提出异议，并向镇人民政府反映说，陈某在县城有房产每年出租的收益不少，陈某家的生活水平较好。评议小组调查时，陈某说，在县城的房产是他岳父的，他只是管理者。进一步的调查结果是，陈某的岳父 80 岁，育有一儿一女，在县城建有两栋房子，一栋约 1 000 m² 由陈妻管理，另一栋大一点的由陈妻的哥哥管理。

案例一中，陈某同村组村民反映的陈某在县城的房产，法律上属于其岳父，部分房租或全部房租由陈某支配使用应属于他岳父的赠与，是贫困户精准识别时一类很难核查准确的家庭收入。农户家庭财产、收入和消费核查是贫困户识别的第一步，也是扶贫实践中难度最大的一个环节。理由为：一是追求私利是人的本性，农户隐匿自己的财产、收入和支出现状争当贫困户从而获取国家财政补助是追求个人私利的一个具体表现；二是农户财产、收入和消费信息存在客观的模糊性，一年下来，农户自己也难以准确记录或说清楚自家的收入和消费情况；三是农户收入消费核查工作机制比较落后，缺乏技术支持。

案例二：湘西地区 P 村一村民刘老汉 62 岁，有 2 个儿子，妻子五年前去世，2 个儿子均已成家立业自立门户，他的户口与小儿子在一起，他是户主。刘老汉的小儿子在家务农并供养 2 个小孩读书（一个读大专、一个读高中），家里条件很差。刘老汉的大儿子大专毕业后在县城一家国有企业工作，供养 1 个小孩读大学。2014 年，刘老汉提出了贫困户申请，村组干部认为他大儿子在国企工作且家里在县城有住房，直接将刘老汉排除在贫困户之外。刘老汉不服，向村干部和镇人民政府反映说，大儿媳常年生病吃药，大孙子读大学，大儿子家里也很困难，每年只给他 2 000 元生活费，已计入家里纯收入。

案例二中，刘老汉申报贫困户被“九不准”第 2 条（家庭成员中有财政供养人员的）和第 4 条（家庭成员在中心集镇、县城以上城市购置商品或营业房的）否决了。但实际上，刘老汉一家确实很困难。经村干部协调、镇人民政府同意，刘老汉将户主改为小儿子。第二次由他的小儿子申请贫困户，经村民民主评议、镇人民政府审核等程序，被识别为贫困户。这一做法违反了贫困户识别过程中不允许拆户、合户的规定，但在扶贫实践中拆户、合户的情况还比较普遍，多数情况是合情合理的。因此，政策在执行过程中应当实事求是。

案例三：湘中地区 A 村王某申请贫困户，入了考察名单但村组民主评议时落选。作者所在课题组到该村调研时王某找到我们反映情况，认为自己比已认定为贫困户的同村村民张某家里困难，政府应当将自家评为贫困户。我们进一步的调查证实，王某家确实比张某家困难且其妻身体不好，特别是住房条件明显不如张某，但村干部中有张某的亲戚，王某夫妻在村里的人缘关系不好而且经常找村干部的麻烦。

案例三中，按照贫困户认定程序，王某和张某两家人均纯收入均在贫困线以下、均没有一票否决条件，因此两家都被列入了贫困户考察名单。但在村民投票环节中，由于人情因素的正反向作用、村级权力无形的影响力，导致王某家落选而张某家当选贫困户，从而产生不公平结果并激发社会矛盾。贫困户识别民主评议结果失真精准扶贫工作遭遇到的最大的乡土困境。一方面，农村是典型的熟人社会，其行为规则是“讲面子、讲人情、讲感情”，农村熟人社会的关系网络导致“人情贫困户”的现象普遍存在；此外，贫困户识别民主评议客观上为少数村干部权力寻租提供了机会和平台，导致“关系贫困户、亲友贫困

户”的现象普遍存在；第三，农村有权有势的“精英”们通过贫困户识别民主评议为亲友争取了利益的同时，严重侵害了无权无势弱势群体的利益，导致真贫困户脱靶、假贫困户当选的现象不在少数，如文献^[5]中的案例4，一个村的三家农户，家里都十分困难，是村里的小姓少数群体，是无权无势的弱势群体，几次贫困户民主评议均落选了。

案例四：作者在湘南地区H村、湘西地区P村、以及湘中地区三个村调研时，村干部反映了一个共同情况：因大病、因重残、因智障、因重灾、因求学等原因而导致真正贫困的家庭，比较容易认定为贫困户。最困难的是十几户甚至二十几户衣食不愁、住房条件较好、大家认为不贫困或不太贫困的农户竞争1~2个贫困户指标。湘中地区B村在评定贫困户时，第一轮民主评议确定的贫困户是大家公认的，第二轮7家农户竞争1个贫困户指标，7家农户均找到村镇干部反映说自家比其他6家困难，并因此导致7家农户产生了较大矛盾，村干部考虑到7家情况都差不多，为了避免矛盾，做出了放弃最后1个贫困户指标的决定，结果公布后，风平浪静。

2014年4月国家扶贫办出台的《扶贫开发建档立卡工作方案》中，将2013年确定的农村贫困人口8249万人按不同地区的贫困发生率等因素逐级分解，最后到每个行政村，再按国家规定的标准和程式进行贫困户识别并建档立卡。村干部为了本村利益，绝大多数会想尽一切办法用完所有贫困户指标。因此，出现了部分不贫困的农户被评定为贫困户，其他农户出于利己心态、不公平心态等认为村干部在贫困户评定过程中没有做到公平公正，不少村民因此而走上上访的道路，从而引发了社会矛盾。针对这一问题，作者所在课题组与驻村干部进行了交流，发现了村镇干部为了实现“更好”的脱贫成效，如假贫困户第二年便可以报为脱贫户，也是宁愿出现矛盾也不愿意放弃贫困户指标的一个重要原因。

4 贫困户精准识别工作机制构建

从2014年全面启动精准扶贫工作到2017年，国家通过审计、回头看、自查自纠等办法清除了部分假贫困户，并将部分真贫困户补充到了贫困户建档立卡名单中，为此付出了巨大代价。做好贫困户建档立卡工作的动态管理，关键在于完善贫困户精准识别乡村工作机制。

4.1 完善扶贫开发信息系统，建立大数据平台，提高对贫困户财产、收入和消费等信息核查的可靠性

根据《扶贫开发建档立卡工作方案》，2014年已完成建档立卡工作，全国建设统一的应用软件系统（全国扶贫开发信息系统），相关数据录入系统，联网运行，实现动态管理，每年更新，逐步升级完善。已联网运行的数据是以户口簿为基本单元建立的，不在户口簿上的社会关系信息等没有进入贫困户信息系统。为更好地做好贫困户精准识别工作，建立扶贫开发大数据平台，根据贫困户识别模型，通过关联数据挖掘和云计算，可以准确收集农户的财产、收入和消费等信息，准确核查贫困户的年均纯收入。

图1为贫困户精准识别大数据云平台示意图，以“全国扶贫开发信息系统”为基础，通过这样的平台可以挖掘与贫困户相关的所有信息，主要包括贫困户社会关系信息（祖父母、外祖父母、父母、岳父母、子女、孙子孙女、外孙外孙女）、收入支出信息、房产信息、银行储蓄信息、投资信息、借贷信息、各类保险业务信息、治病医疗信息、就业信息、就学信息、购物消费信息、出行信息、刑事处罚信息，为贫困户精准识别和精准帮扶提供依据和决策支持。

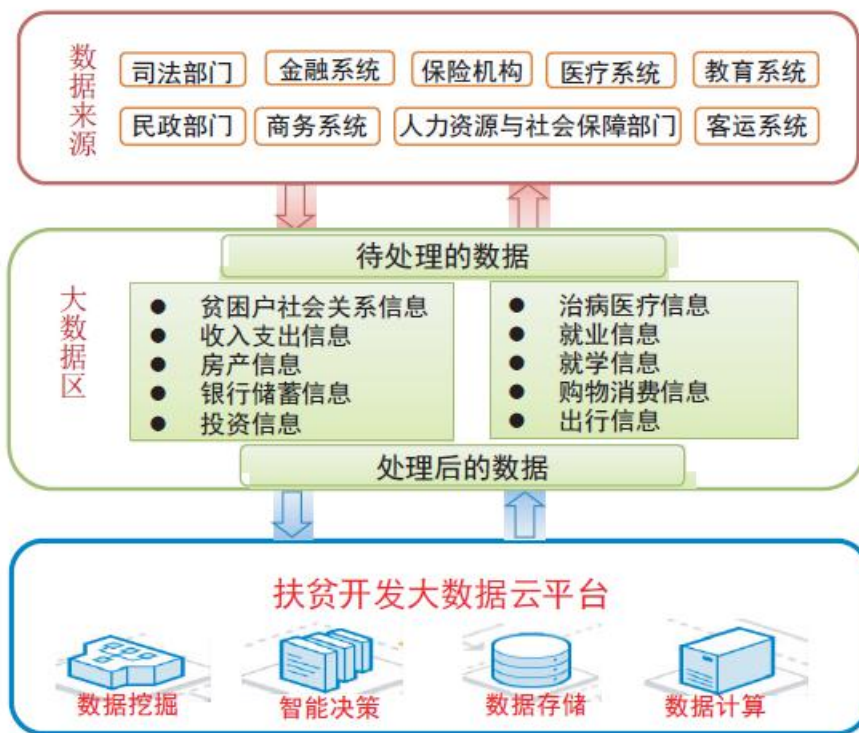


图1 贫困户精准识别大数据云平台

Fig.1 Poor households accurately identify big data cloud platforms

4.2 对贫困人口进行分类，提高贫困户识别的精准度和帮扶的针对性

为提高贫困户识别的准确性，并做到精准扶贫，建议在《扶贫开发建档立卡指标体系》中增加贫困人口分类栏目。将贫困人口分为七类：第一类是没有劳动能力且没有生活自理能力的贫困人员；第二类是没有劳动能力但有生活能力的贫困人员；第三类是有劳动能力但不愿意参与劳动的贫困人员；第四类是有一定劳动能力但因为年龄等原因不能通过教育培训来提高的贫困人员；第五类是有一定劳动能力且可以通过教育培训进一步提升就业创业能力的贫困人员；第六类是具有创业能力但缺少资金、合适的项目以及创业经验的贫困人员；第七类是在学人员。

通过分类识别，做到精准帮扶。第一类贫困人员需要政府供养，对家庭没有照顾能力的，以村或乡镇为单位集中供养；对第二类贫困人员实行兜底救助，给予基本的生活保障；第三类属于“好吃懒做”贫困人员，主要在本人就业、子女就学方面提供帮助，以防止贫困的代际传递；对第四类有一定劳动能力的贫困人员，主要在就业或家庭养殖、种植方面提供帮助；对第五类贫困人员给予教育培训帮助以提高就业创业能力；第六类贫困人员是农村脱贫致富的关键人群，在政府、社会、企业、金融机构等的帮助和支持下，可以在农村脱贫攻坚中发挥重要作用；对第七类贫困人员，即贫困家庭的在学人员，应重点帮扶“两后生”的就业或就业培训，他们是贫困家庭脱贫的关键。

4.3 调整和完善贫困户认定民主评议机制

现有贫困户认定机制是“农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核的方式”，其中民主评议是最关键的一个环节。民主评议的目的是为了防止个人申报时造假、防止乡村干部权力寻租，但由于乡村民主管理制度不健全，导致“人情贫困户、关系

贫困户、亲友贫困户”的现象普遍存在。实际上，哪些是真贫困户、哪些是假贫困户，村组干部十分清楚，但出于人情关系、私利、怕得罪人等原因不敢担当。为此，有必要调整和完善现有民主评议机制。

第一，调整民主评议方式，完善民主评议制度。民主评议分两个层面，一个是村民代表组成的民主评议，另一个是村组干部组成的民主评议。村民代表主要对贫困户申报内容的真实性进行民主评议，为村组干部民主评议小组提供核查依据。村组干部民主评议小组是权力机构，是直接责任人，对核查结果、评议结果负全责。

第二，建立和健全责任追究制度。责任追究的重点环节是乡村组三级负责人，乡镇党政主要负责人是第一责任人，村组主要负责人是直接责任人，其他参与评议的成员也是直接责任人。村组干部对本村组每个家庭的人员情况、家庭收支情况等最为清楚，只要他们公正执行国家和地方扶贫政策，认真核查贫困户申报信息，公平实施评议审核，完全可以做到精准地识别贫困户。

第三，制定和完善处罚条例，从严从重执行处罚。国家或地方政府包括县人民政府出台处罚条例，明确对村组干部和评议小组成员以及乡镇干部的处罚标准。出现问题，由县乡镇纪检监察部门负责追责，并严格执行处罚，罚款交县扶贫办用于扶贫开发工作，情节严重的除经济处罚外，还要对乡镇村组干部及评议小组成员进行党纪政纪处分或依法追究刑事责任。

第四，建立和健全监管体系，全方位监控。一是做到方便群众监督举报并防止打击报复；二是要做到形式多样、成本低、方便实施。一个简便的做法是建立网络举报平台，由监察部门负责监管。群众监督的主要对象为乡镇村组三级。审计监督的主要对象为县级及以上扶贫开发机构，媒体监督范围应当全覆盖。

4.4 以方便村组干部和村民操作为前提，规范贫困户多维度识别量化标准

本文第二部分根据现有扶贫程式建立了一个贫困户精准识别模型，其中的民主评议函数为 $g(x, y)$ ，取值为1或0，其中， x 为申报贫困户的农户， y 为民主评议人员。将民主评议调整为分两个层面后，村组干部的民主评议仍采用现有投票方式，评议函数为 $g(x, y)$ ，取值为1或0， x 为申报贫困户的农户， y 为村组干部；村民代表的民主评议函数设置为 $g(x, z, y)$ ，取值空间可设置为 $[0, 100]$ ，其中， x 为申报贫困户的农户， z 考察项目， y 为村民代表民主评议人员。

在制定村民代表民主评议内容时，需要考虑三个方面。一是合理设置贫困户多维度考察的项目数和项目内容，以全面而准确地考量贫困户的贫困程度为准则；二是合理设置每个考察项目的分值区间，为方便统计和求均值，所有考察项目的分值区间均可设置为 $[0, 100]$ ；三是根据不同考察项目的重要程度合理设置权重系数。此外，应当在政策上明确家庭收入情况与生产生活等入户考评内容之间的权重比例。

通过以上四个方面的贫困户识别工作机制构建，不但可以做到精准识别，而且可以提高扶贫效率。一是借助扶贫开发大数据平台，采用关联数据挖掘和云计算等技术，可以实现对贫困户年人均纯收入的准确核查；二是建立贫困人口分类之后，可以实现对贫困户更加精准的识别，同时可以提高贫困户帮扶的针对性；三是调整后的民主评议制度，定量和定性相结合，村民代表的民主评议采用量化打分定量计算，村组干部根据量化考核结果和实际情况进行评议并行使投票表决权。同时，通过监督和责任追究等手段，强化了村组干部的责任，避免产生“人情贫困户、关系贫困户、亲友贫困户”，让真的贫困户及时得到政府救助，同时也避免了十几户非贫困农户为竞争1个贫困户指标而产生社会矛盾的现象发生。

参考文献：

[1] 刘俊生，何炜. 从参与式扶贫到协同式扶贫：中国扶贫的演进逻辑——兼论协同式精准扶贫的实现机制 [J]. 西南民族大学学报：人文社科版，2017，38(12)：205 - 210.

-
- [2] 戈大专, 龙花楼, 屠爽爽, 等. 新型城镇化与扶贫开发研究进展与展望 [J]. 经济地理, 2016, 36(4): 22 - 28, 5.
- [3] 黄英君, 胡国生. 金融扶贫、行为心理与区域性贫困陷阱——精准识别视角下的扶贫机制设置 [J]. 西南民族大学学报: 人文社会科学版, 2017(2): 1 - 10.
- [4] 王尧. 基于精准扶贫视角的图书馆文化扶贫精准识别研究 [J]. 图书馆工作与研究, 2016(5): 38 - 42.
- [5] 陈成文, 陈建平, 陶纪坤. 产业扶贫: 国外经验及其政策启示 [J]. 经济地理, 2018, 38(1): 127 - 134.
- [6] 詹国辉, 张新文. “救困”抑或“帮富”: 扶贫对象的精准识别与适应性治理——基于苏北 R 县 X 村扶贫案例的田野考察 [J]. 现代经济探讨, 2017(6): 95 - 103.
- [7] 杨龙, 李萌, 汪三贵. 我国贫困瞄准政策的表达与实践 [J]. 农村经济, 2015(1): 8 - 12.
- [8] 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.
- [9] 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫 [J]. 开发研究, 2015(2): 56 - 59.
- [10] 王姣玥, 王林雪. 我国精准扶贫风险识别与模式选择机制研究 [J]. 农村经济, 2017(8): 40 - 44.
- [11] 黄承伟. 中国扶贫开发道路研究: 评述与展望 [J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2016, 33(5): 5 - 17.
- [12] 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 [J]. 农村经济, 2016(7): 112 - 117.
- [13] 朱梦冰, 李实. 精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析 [J]. 中国社会科学, 2017(9): 90 - 112, 207.
- [14] 石杰琳. 村级民主管理制度创新的制约与进路 [J]. 中共福建省委党校学报, 2012(11): 46 - 51.
- [15] 郎友兴, 何包钢. 村民会议和村民代表会议——村级民主完善之尝试 [J]. 政治学研究, 2000(3): 54 - 60.
- [16] 贺雪峰, 刘锐. 熟人社会的治理——以贵州湄潭县聚合村调查为例 [J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2009, 26(2): 111 - 117.
- [17] 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 [J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2017, 17(4): 1 - 7.
- [18] 陈辉, 张全红. 基于多维贫困测度的贫困精准识别及精准扶贫对策——以粤北山区为例 [J]. 广东财经大学学报, 2016, 31(3): 64 - 71.
- [19] 贺立龙, 左泽, 罗樱浦. 以多维度贫困测度法落实精准扶贫识别与施策——对贵州省 50 个贫困县的考察 [J]. 经

济纵横, 2016(7): 47 - 52.