
公共价值导向的精准扶贫绩效评价研究

——基于恩施州少数民族贫困地区的实证^{*1}

殷丽梅 杨紫锐

(西南大学经济管理学院, 重庆 400715)

【摘要】:本文以公共价值理念为基础,从精准性、公平性、持续性、合作性和效率性五个维度,构建包括24个二级指标的精准扶贫绩效评估体系,运用层次分析法确定指标权重,并以湖北省恩施州少数民族贫困地区为例,实证分析该地区精准扶贫实施绩效。根据研究结论提出政策建议,包括:构建科学的扶贫绩效评估体系,激发扶贫活力,助推政策实施;以产业扶贫为主,救济式扶贫为辅,强化农民增收内生动力;推动能力智力扶贫,与农民意愿相结合,提升脱贫积极性;加强地区文化建设,积极文化“引进来”,民族文化“走出去”。

【关键词】:精准扶贫;公共价值;绩效评估;少数民族

【中图分类号】:F124. 7 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1672-0598(2018)04-0045-07

2013年11月,自习近平总书记首次提出“精准扶贫”思想以来,精准扶贫不断推进,已上升成为国家基本方略。中央和各级政府不断出台指导意见,全国各地积极广泛实践,扶贫开发进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。学术界关于该领域的研究主要集中在政策解读、存在的问题及原因分析、贫困瞄准方法探讨、精准扶贫路径与对策分析以及地区个案分析。^{[1][2]}关于扶贫绩效的研究,主要有非感知模式和感知模式,前者注重成本效益分析等客观信息,后者强调满意度等公众主观判断。由于政策起步晚、实施时间短,对于精准扶贫绩效研究相对较少,集中于纲领性、指导性的文件。例如《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出开展贫困地区群众扶贫满意度调查,建立对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制;范笑天(2016)指出建立多角度评价视角,涵盖以目标实现程度为主的目标性评价、以成本—效益评价为主的效率评价和以民众及相关人士的主观认识为内容的主观评价。^[3]

同时,由于政府绩效评价偏重于工具理性,追求效率至上,忽略了价值理性,往往存在偏差。而公共价值理念注重体现公众需求,关注公平、合作与可持续,与精准扶贫所倡导的精准性、合力推进、生计可持续发展、效率与公平兼顾的理念一致。因此,构建并完善独立、科学、规范的精准扶贫绩效体系尤为重要。本文基于公共价值理论,构建了地区精准扶贫绩效评价指标体系,运用AHP分析法和满意度调查法,实证研究了湖北省恩施州少数民族贫困地区精准扶贫感知绩效,对于持续高效地推进扶贫方略具有一定的理论和现实意义。

¹ *收稿日期: 2018-04-05

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(12&ZD100)“中国新型城镇化包容发展的路径设计与战略选择研究”;国家社科基金项目(12XGL007)“食品企业社会责任评价与内部推动机制研究”;中央高校基本科研业务费专项资金资助重点项目(SWU1409123)“促进内需持续增长的新型城镇化发展战略研究”

作者简介: 殷丽梅(1992—),女,四川眉山人;西南大学经济管理学院硕士研究生,主要从事扶贫开发与绩效研究。杨紫锐(1992—),男,湖北恩施人;西南大学经济管理学院硕士研究生,主要从事区域发展理论与政策,创新创业管理研究。

一、公共价值理念的内涵及其在精准扶贫中的体现

（一）公共价值理念的内涵

20 世纪 70 年代末，新公共管理运动兴起，促使绩效管理作为一种工具在以政府为中心的公共部门得到发展。该背景下的绩效管理更关注工具理性，强调效率和服务质量，忽视价值理性。^{[4] [5]} 价值理性的缺失产生了传统管理模式的无效率、无灵魂问题，由此公共价值管理范式兴起。Mark H. Moore（1995）最早提出“公共价值”概念，并认为公共价值是公众对政府期望的合集，管理者应该寻求、确定和创造公共价值。Barry Bozeman（2002）认为公共价值强调公众需求的明确表达，并提出公共管理应强调公共价值。^[6] O’Flynn（2007）提出公共价值反映出集体表达和政治协商的公民偏好，有利于提升公民信任。^[7] 包宪国、王学军（2012）基于公共价值理念对新公共管理背景下的政府绩效管理进行反思，认为公共价值从本质上规定了政府绩效的合法性，政府绩效是一种社会建构，产出即绩效。^[4] 姜晓萍、郭金云（2013）推导出公共服务绩效评估的价值取向，即科学发展、公平正义、民主治理、公民满意、公共责任，并构建评估体系。焦克源、吴俞权（2014）认为公共价值旨在表达公众需求，并以公共价值为基础，从效率性、公平性、合作性和持续性维度构建了农村专项扶贫绩效评估体系。综上所述，公共价值导向的绩效评估应遵循公众需求导向，兼顾公共性、可持续性、合作性和效率性。

（二）精准扶贫中公共价值的体现

扶贫治理的实质是社会治理，脱贫致富必须实现提升社会治理效率、促进维护社会治理公正的目标。精准扶贫有别于过去的粗放式扶贫，更加重视基层贫困人口的公共诉求，针对贫困原因和需求开展差异化的帮扶，提升扶贫效率，共享经济发展成果。精准扶贫的内容包括精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，具体看来涉及扶贫对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效“六个精准”，通过提高贫困地区、贫困村和贫困户的瞄准效率，切实提高脱贫成效。

公共价值旨在表达公众需求，坚持民生导向。精准扶贫贵在精准，以人为本是核心理念，分类帮扶是扶贫绩效的关键。精准性要求扶贫工作体现贫困地区、贫困人口的诉求，对症下药，开展精准帮扶、精准管理和精准考核。精准扶贫针对不同贫困地区和人口的贫困原因、脱贫条件和脱贫诉求进行帮扶，因而精准性与公共价值理念的目标追求一致。“合作生产”强调政府、市场和公民共治的网络治理模式，追求合作参与。^[4] 精准扶贫要求兼顾政府的主导性作用和市场、社会力量的共同参与，鼓励多元主体共同参与，加强扶贫资源的综合治理，形成政府主导、市场引导的协作推进效应，提高扶贫精准性和效率。^{[8] [9]} 同时扶贫开发需要建立与贫困群体工商共建共享的机制，激发贫困人群的内生动力，调动其主动性和积极性。打赢脱贫攻坚战所倡导的“政府主导，增强社会合力”模式正是“合作生产”的体现。持续性体现政策效果兼顾短期和长期利益。实现脱贫致富是精准扶贫的最终目标，因而解决贫困人口脱贫和脱贫后的生计可持续性是当前扶贫工作需要面临的问题。精准扶贫兼顾立足当前与谋划长远，既要“雪中送炭”，又要“授之以渔”，要通过产业扶贫、教育扶贫、持续扶贫增强贫困地区造血能力，通过智力能力扶贫巩固和提升个人生计能力，阻断贫困的代际传递；通过生态环境建设让扶贫开发实现“输血式”向“造血式”转变，实现绿色协调可持续发展。公平有效地提供公共服务是现代政府的核心职能，公平公正也成为衡量公共服务部门绩效的指标。精准扶贫倡导精准共享脱贫成果，推动全面建成小康社会。效率是衡量公共过程的产出及结果，精准扶贫将贫困人口脱贫、人均收入翻番、“两不愁，三保障”、经济发展水平提升等作为目标，推进扶贫开发，正是重视政策效率的体现。

二、基于公共价值的精准扶贫绩效评估指标设计

政府绩效治理体现公共价值是合法性的本质规定，因而满足公众需求是公共服务质量的评价原则。本文参照焦克源（2014）在农村专项扶贫政策绩效评估体系的构建中，从贫困人口的需求角度出发所设计的指标体系，在此基础之上从满足贫困人口需求的“精准性”、政策设计的“公平性”、尊重“合作生产”主体的“合作性”、政策效果的“持续性”和政策实施的“效率性”五个方面选取 24 个具体的评价因子，构建精准扶贫政策绩效评价体系，详见表 1。

表 1 基于公共价值理念的精准扶贫政策绩效评估指标体系

目标层	因素层	因子层	说明
精准扶贫政策绩效评价 指标体系 (A)	精准性	扶贫对象瞄准 (C1)	瞄准贫困人口及其贫困原因、脱贫条件等因素的准确程度
		帮扶精准 (C2)	因地因村因人制定针对性的帮扶计划的贫困人口实现程度
		(B1) 扶贫管理精准 (C3)	建档立卡、全面核查、动态管理的实现程度
		扶贫考核精准 (C4)	脱贫成效为主的扶贫绩效考核体系的实现程度
		贫困认定公平 (C5)	公平公正公开地开展贫困户评议的实现程度
	公平性	扶贫资金分配公平 (C6)	扶贫资金得到了公平地分配和使用的程度
		(B2) 扶贫政策惠及 (C7)	扶贫政策惠及村民的比例
		贫富差距缩小 (C8)	贫困户和非贫困户之间的收入差距的缩小程度
	持续性	能力智力帮扶 (C9) 特色 产业发展 (C10)	技能培训与就业指导次数和效果
		(B3) 生态环境保护和建设 (C11)	退耕还林、沼气和光伏等生态环境保护和建设项目的实施程度
		乡村教育扶贫 (C12)	基础和职业教育资助体系完善和人口素质提升程度
	合作性	持续性扶贫机制 (C13)	建立连续性扶贫确定机制，强化政策保障的实现程度
		村民决策参与 (C14)	村民参与地区扶贫事业的人数和次数
		农户扶贫监督 (C15)	农户监督扶贫项目和资金使用的人数和次数
	(B4)	社会力量参与 (C16)	企业、公益组织、群众、电商等参与扶贫的数量和次数
		沟通交流 (C17)	扶贫工作人员和贫困户之间双向互动的人数和次数
		农民生活水平提升 (C18)	农户年收入增长、生产生活条件改善程度
	效率性 (B5)	地区经济发展 (C19)	地方 GDP、人均 GDP 总量和增长程度
		基础设施建设 (C20)	交通、水利、电力等基础设施建设程度
		教育事业发展 (C21)	基础教育普及率、各阶段入学率、村民文化水平
		贫困人口减少 (C22)	贫困户和人数减少，实现脱贫致富的实现程度
		医疗保障事业 (C23)	地区医疗保险普及率和医疗救助覆盖率
		地区文化建设 (C24)	民族文化保护和开发程度、文化产品和服务的提供程度

三、评价方法与结论

(一) 研究方法

本文拟采用层次分析法（AHP）确定评价指标权重，得出各因子对整体目标实现的影响程度，再利用满意度问卷调查法对指标的实施情况进行资料收集、统计分析，最终得出调研地区的精准扶贫政策实施绩效。其中，在公共价值导向的精准扶贫绩效评估指标体系中，通过 AHP 方法在贫困户的意愿和实际需求的基础上反映出贫困户对各指标重要性的判断。运用层次分析法通过建立层次结构模型、构造判断矩阵和权重向量与一致性检验三个步骤确定指标权重。另外，本文采用 Likert 量表，基于各指标现实情况设计了满意度问卷，通过实地调研所收集的数据，对量表进行信效度检验，然后基于满意度分析结果展开扶贫绩效的评价研究。

数据获取

本研究采用 2016 年 10 月对湖北省恩施土家族苗族自治州实地调研。调查对象包括该州 10 位长期从事扶贫工作的工作人员和研究精准扶贫的专家以及该地区的 130 户贫困户。

1. 调研地点概况

恩施土家族苗族自治州，地处湖北、湖南、重庆三省市交汇之处，是我国最大的土家族聚居区域。该地区长期处于贫困落后状况，经济社会发展一直处于低位运行，是《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》划定的集中连片特困地区之一。湖北省恩施州属于典型的老、少、边、山、穷、库地区，全州 8 个县（市）都是国家级贫困县（市），是典型的全域贫困区，具有贫困程度深、致贫原因多的特点。该区域先后启动了多项精准扶贫政策，不断推动脱贫致富。

2. 层次分析法确定指标权重

确定指标权重是定量评价精准扶贫政策绩效的关键环节。本文选取了 10 位在湖北省恩施州武陵山少数民族地区长期从事扶贫开发工作的工作人员组成专家团队，根据给定的标度说明进行各层次指标间的两两比较，填写判断矩阵，再运用 Yaahp 层次分析法软件进行运算，最终得出各指标的判断矩阵和权重值，具体结果见表 2。

表 2 因素层和因子层权重汇总

因素层	因素层权重	因子层	因子层权重	排名
精准性 (B1)	0.3374	扶贫对象瞄准率 (C1)	0.1406	1
		帮扶精准率 (C2)	0.1406	1
		扶贫管理精准率 (C3)	0.0281	14
		扶贫考核精准率 (C4)	0.0281	15
		贫困认定公平性 (C5)	0.0567	5

公平性 (B2)	0.1403	扶贫资金分配公平性 (C6)	0.0309	13
		扶贫政策惠及率 (C7)	0.0346	10
		贫富差距缩小 (C8)	0.0181	19
		能力智力帮扶 (C9)	0.0208	18
		特色产业发展 (C10)	0.0349	9
持续性 (B3)	0.0853	生态环境保护和建设 (C11)	0.0078	23
		乡村教育扶贫 (C12)	0.0153	20
		持续性扶贫机制 (C13)	0.0065	24
		村民决策参与率 (C14)	0.0397	8
合作性 (B4)	0.1274	农户扶贫监督率 (C15)	0.043	7
		社会力量参与率 (C16)	0.0318	11
		沟通交流率 (C17)	0.0129	21
		农民生活水平提升 (C18)	0.1014	3
		地区经济发展 (C19)	0.0726	4
		基础设施建设 (C20)	0.049	6
效率性 (B5)	0.3096	教育事业发展 (C21)	0.031	12
		贫困人口减少 (C22)	0.0231	17
		医疗保障事业 (C23)	0.0236	16
		地区文化建设 (C24)	0.0088	22

3. 贫困户满意度分析

本研究在湖北省恩施州境内随机选取了 130 位贫困户进行问卷调查, 收集关于当年精准扶贫政策绩效各指标完成情况或实现程度的满意度信息。本次共发放问卷 130 份, 回收有效问卷 109 份, 有效回收率为 83.85%。通过问卷信度分析, 信度检验 Cronbach α 系数为 0.820, 信效度良好; 同时, 本文利用 SPSS17.0 对问卷收集结果进行因子分析, 确定绩效评价的维度结构。KMO 检验结果为 0.845 > 0.7, Bartlett 检验结果显著, 适合做因子分析。如表 3 所示, 主成分分析结果共提

取 5 个公因子（特征根大于 1），累计解释方差为 70.693%，具有良好的解释能力，表面指标体系具有良好的结构效度。

表 3 扶贫绩效评价量表探索性因子分析结果

因子	题项	成分					因子	题项	成分				
		1	2	3	4	5			1	2	3	4	5
集中性	C1				0.837			C9		0.776			
	C2				0.727			C10		0.802			
	C3				0.815		持续性	C11		0.673			
	C4												
	C5				0.762			C12		0.665			
公平性	C6					0.716		C13		0.702			
	C7					0.803		C18	0.859				
	C8					0.799		C19	0.782				
	C14			0.796		0.781		C20	0.764				
合作性	C15			0.722			扶贫效率	C21	0.866				
	C16			0.873				C22	0.898				
	C17			0.814				C23	0.856				
								C24	0.832				
		因子 1			因子 2		因子 3		因子 4			因子 5	
特征值		6.993			3.790		2.930		1.786			1.466	
方差贡献率(%)		29.139					12.210		7.441			6.110	
累计方差贡献率(%)		70.693											

本研究对湖北省恩施州少数民族贫困地区精准扶贫绩效实现程度的满意度调查结果，如表 4 所示。结果表明，该地区基于公共价值精准扶贫绩效评估的精准性、公平性、合作性、持续性和效率性的满意度分别为 3.50、3.86、3.18、3.01、2.95，总体满意度为 3.30，扶贫成效总体明显。其中，在精准性方面，由于识别精准和帮扶精准对总目标权重较大、满意度相对较高，得分分别为 4.12 和 3.17，政策绩效较好，但考核精准满意度只有 2.55；在公平性方面，权重相对较高的贫困认定公平、扶贫政策惠及和资金分配公平得分分别为 4.68、3.18、3.67，满意度较好，但贫富差距缩小实现程度较低，满意度只有 2.94；在持续性方面，由于“免费午餐”、雨露计划、退耕还林、光伏发电项目等扶贫政策的不断推进，乡村教育扶贫和生态环境保护与建设满意度较高，分别为 4.26 和 4.48，但乡村特色产业发展和能力智力扶贫两项权重占比较高的因子满意度低；在合作性方面，该地区比较重视村民决策参与和沟通交流，两者得分都为 3.5，满意度较好。但权重较大的农户扶贫监督和社会力量参与明显不足，满意度较低；在效率性方面，权重高的农民生活水平提升和地区经济发展不尽如人意，得分只有 2.94 和 2.48，满意度低。基础设施建设和教育事业发展实现程度也较低，因而效率性的整体满意度不高。

表 4 精准扶贫绩效指标满意度分析

因子层	满意度	因素层	满意度	因子层	满意度	因素层	满意度
C1	4.12			C9	3.02		
C2	3.17	精准性	3.50	C10	2.58	持续性	3.01
C3	3.03	(B1)		C11	4.48	(B3)	
C4	2.55			C12	4.26		
C5	4.68			C13	2.79		
C6	3.67	公平性	3.86	C18	2.94		
C7	3.18	(B2)		C19	2.85		
C8	2.94			C20	3.11	效率性	2.95
C14	3.5			C21	3.18	(B5)	
C15	2.66	合作性	3.18	C22	2.72		
C16	2.67	(B4)		C23	3.11		
C17	3.54			C24	2.48		

(三) 研究结论

在精准扶贫战略的全面推动下，少数民族贫困地区的扶贫工作取得了实质性的进展。在精准识别、贫困认定公平、生态环境保护 and 建设、基础设施建设以及乡村教育扶贫等方面政策实施较好，满意度较高，扶贫政策惠及大众，贫富差距逐步缩小。但仍存在些许不足，一是产业扶贫中，短期项目多，长期持续性项目少，产业结构欠合理；二是能力智力帮扶有待加强，群众积极性不高，内生动力不足；三是地区经济发展迟缓，农民收入增长缓慢，扶贫效率有待提升。四是地区文化体系建设不健全，公众文化满意度不高。

四、政策建议

(一) 构建科学的扶贫绩效评估体系，激发扶贫活力，助推政策实施

精准扶贫是一项系统工程，反映实施绩效的因素多种多样，评估指标的选择应遵循全面、科学、可比、可操作的原则。精准扶贫评估应从评估机构、评估时间、评估标准、评估技术、评估结果的应用等方面，建立精准扶贫绩效监督考核的长效动态机制，激发扶贫活力和动力。公共价值导向是其重要特征，其评估指标体系也应体现公共价值，综合权衡精准性、公平性、持续性、合作性和效率性，从五个维度着手，综合考察实施过程和事实结果，进而为政策完善和改进提供建议，提升扶贫实效。社会公众参与能完善政府、社会和贫困户之间的协作联动机制，不断反映农户的需求和意见，优化精准扶贫政策和机制。同时确立第三方评估机制和公众主观判断的感知绩效评估机制，有利于提升精准扶贫绩效的公信力，更为客观真实、公开透明地把握实施现状和不足，为进一步脱贫致富提供参考。

(二) 以产业扶贫为主，救济式扶贫为辅，强化农民增收内生动力

在贫困地区的发展规划上，要将产业扶贫与结对帮扶相衔接，把短期的农民增收与长远发展相结合，依据地区的优势特色，用工业化的思维规划现代农业产业，打造集约化和规模化的生态产业，推动由传统的种植业和养殖业为主的生产方式，向具有一定产品附加值的农产品加工和经营为主的方式转变，重点加强农产品产业链的薄弱环节，建立健全农产品的产业链，提升全产业链的产品价值。因地制宜，集中区域内的资源，规范科学的运作，突出优势特色产业，发挥规模效应，改善贫困地区农户分散、小农式的生产和组织化程度不高的问题。另外，在加强地区基础设施建设的同时，需要在财政上向扶贫产业倾斜，开发贫困地区的生态旅游资源，发挥旅游辐射带动作用，推动贫困地区产业的发展，提升地区扶贫效率。以产业为推动力，强化农民增收的内生动力，开辟农民可持续增收的长效路径。

(三)推动能力智力扶贫，与农民意愿相结合，提升脱贫积极性

经过调查研究发现，贫困地区的大部分群众对于扶贫依赖程度高，存在希望“政府或帮扶单位”包办的现象。对此，一是要结合地区实际情况，有针对性地对当地群众进行科技知识与技能培训，以及脱贫思想的启迪，同时推动一批实用的增产增收明显的新技术和新品种，加强带动示范效应，使得群众有能力在地区发展中，能通过自身的能力获益，提升农民脱贫的积极性；二是在地区产业布局中要与当地农民发展意愿相结合，制定出合理的发展政策，强化群众的主体地位，推动农民能真正投入到脱贫的建设当中去。

(四)加强地区文化建设，积极文化“引进来”，民族文化“走出去”

一是在地区文化建设中，将升学教育和职业技能培训并重，注重农民技能水平在地区脱贫发展中的作用，培养一批有文化、有技能，并能适应现代农业发展的高素质农民。同时，通过报纸、书籍、宣传栏等媒介，以文化活动等形式，将积极的思想文化“引进来”，吸纳群众的参与和融入，营造积极的思想文化氛围，树立科学、创新的民风，提高群众自强发展的意识；二是借势少数民族的文化特色，发掘丰富的民间文化和旅游资源，增强文化基础建设的政策支持，加快文化产品和产业的发展，推动优秀的民族文化“走出去”，将文化资源转化为直接推动当地群众脱贫致富的内在动力。

参考文献：

- [1] 陈升, 潘虹, 陆静. 精准扶贫绩效及其影响因素：基于东中西部的案例研究[J]. 中国行政管理, 2016(09):88-93.
- [2] 刘胜林, 王雨林, 庄天慧. 基于文献研究法的精准扶贫综述[J]. 江西农业学报, 2015(12):132-136.
- [3] 范笑天. 探索和实践精准扶贫工作机制的建立和完善,全面提升扶贫工作的规范化科学化水平[EB/OL]. [2016-07-11]
<http://www.cndca.org.cn/mjzy/lxzn/czyz/jyxc/1084656/index.html>.
- [4] 包国宪, 王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J]. 公共管理学报, 2012(02):89-97, 126-127.
- [5] 焦克源, 吴俞权. 农村专项扶贫政策绩效评估体系构建与运行——以公共价值为基础的实证研究[J]. 农村经济, 2014(09):16-20.
- [6] Bozeman B. Public value failure: When efficient markets may not do [J]. Public administration review, 2002, 62(2):145-161.

[7] O' Flynn J. From new public management to public value:Paradigmatic change and managerial implications [J] . Australian journal of public administration, 2007, 66(3) : 353-366.

[8] 祝慧, 莫光辉. 精准扶贫的阶段成效与创新突破 [J] . 经济纵横, 2016(07) : 53-57.

[9] 宫留记. 政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究——基于精准扶贫视角[J]. 中国软科学, 2016(05) : 154-162.