

领导阅示：

内部资料

郑州轻工业大学 社会发展研究中心

# 决策参考

〔2019〕第7期

（总第7期）

2019年7月28日

---

## 精准扶贫中农民争当贫困户的行为及其阐释

本期导读：

精准扶贫的“资源输入”却遭遇农户“争当贫困户”的意外性后果，这是多重因素共同影响的：首先，在国家层面，精准扶贫的新政策改变了农户的心态；其次，从农户自身来看，既有生计脆弱缺乏保障的客观原因，也有平均主义心态的主观原因；最后，从制度本身来讲，设计理念与实际偏离，评选机制又不够科学和公正，是引发农户行为的主要原因。面对精准扶贫实践出现的“非均衡性”，今后要真正实现政策的目标，应根据实际情况来修正和确定贫困人口规模，完善现有的入户调查机制，切实发挥群众、党员、村民代表在精准识别中的作用，并加强督导和管理。

# 精准扶贫中农民争当贫困户的行为及其阐释

冯华超

2016年3月下旬,《人民日报》等多家媒体相继报道了广西精准扶贫中出现的农户“争当贫困户”现象,诸如“评不上就找县政府”“50万疑似贫困户半数有车”等字眼一时引起许多人的关注与评论。从性质而言,精准扶贫属于国家对识别出的特定村庄和农户的一种“资源输入行为”,望通过引导各类扶贫资源优化配置,逐步构建扶贫工作长效机制,进而提高精准帮扶的有效性。要实现这个政策目标,就必须在识别阶段杜绝“弃真”和“纳伪”两类错误,在瞄准机制上做到“不落一人”“扶真贫”,这无疑需要农户的高度参与和配合。然而,扶贫政策这个惠民工程却遭遇了农户“争当贫困户”这样的“意外性后果”,就不能不引起我们反思。

从已有研究来看,受政策进程影响,精准扶贫研究仍然处于起步阶段,主要集中在以下几个方面:(1)阐释精准扶贫的含义、内容与意义,介绍精准扶贫政策所具备基础,并与之前的扶贫政策相比较;(2)对精准扶贫进行理论上的反思,如从中央—地方关系、社会成本、社会排斥等视角切入;(3)关注精准扶贫的工作机制和路径选择,介绍政策在实践中的困境、存在问题并提出对策建议;(4)关注扶贫的地方性实践,比较不同模式的成效,探讨特定地区、特定人群的扶贫问题,以及考量扶贫政策对农户生活的影响。现有研究已经进行了有益的探索,但在研究视角和方法上仍然显得比较单一,比较典型的的就是“政策—效果”模式,也即中央政策演变,基层贯彻与

实行，实践遇到挑战产生问题或者农民得到实惠问题解决的三部曲，而作为扶贫主体的农户的复杂心态和行为很容易被湮没，由此很难真正理解这一惠民工程。实际上，精准扶贫是一个政策与广大农户互动的过程，农户面对的是一个全新的政策，那么其传统的心态、惯习与政策又有哪些暗合与冲突？它们又是如何影响扶贫的进程与成效？诸如此类问题都应该进行挖掘和分析。新制度主义认为，在探讨任何政策（如精准扶贫制度）时，我们不仅要分析规范这一特定活动的规则本身，还应该了解该规则所嵌入的社会文化经济大环境，以及该规则如何在社会环境中实际运作。有鉴于此，本文基于武汉市近郊 Q 村精准扶贫的具体实践，探讨农户“争当贫困户”的心态与行为，揭示精准扶贫的复杂面相。

## **一、农民行为的原因阐释**

新制度主义认为，在探讨任何政策（如精准扶贫制度）时，我们不仅要分析规范这一特定活动的规则本身，还应该了解该规则所嵌入的社会文化经济大环境，以及该规则如何在社会环境中实际运作。

### **（一）国家政策改变了农户的心态**

农户之所以会有“争当贫困户”的行为与国家政策有较大的关联，某种层面上国家的政策形塑了农户的行为。不同于以往的扶贫政策，本次精准扶贫是扶贫脱贫的新模式、新战略和新举措，扶贫资源直接到村到户，试图解决以往扶贫中贫困人口底数不清、情况不明、针对性不强、扶贫资金和项目指向不准等问题。由于扶贫政策针对性的增强以及扶贫资金和项目指向的准确性提高，扶贫的实效性也随之

提高,这种政策的演变引发了利益格局的调整,也改变了农户的心态。

诺斯认为,正式制度或其实施将会导致一个非均衡状态出现。政策的改变使得农户的心态发生了变化。一个重要原因是在政策实施的各个阶段,诸如入户调查、民主评议、建档立卡以及后续的动态化管理等,农户的参与程度提高,对政策的认知和体会更加深刻,他们看到了贫困户本身的价值。但国家的惠民政策使得人人都想要,这种“非均衡状态”的出现,一个重要原因是扶贫资源本属于一种公共物品,具有非竞争性和非排他性,由于缺乏明确的瞄准对象,加之有名额限制,这就使得资源的性质发生了转变,一些农户趁机想为自己谋取利益。

## (二) 农户自身的脆弱生计与平均主义心态

正如上文所言,国家的政策改变了农民的心态,而就农户自身方面可以从客观和主观两个层面来进行分析。

### 1. 客观方面: 生计脆弱缺乏保障

从 Q 村农户的生计方式而言,主要集中在农业种植和打工两个方面,但是其经济效益并不高。就农业生产而言,由于农产品自身的特殊性(如生产周期长、季节性等),其在接入市场时会受到更多的需求约束,这强化了其风险属性。就打工而言,受人力资本不足以及社会资本薄弱等因素的影响,Q 村外出务工农户一般从事泥瓦匠等低端苦力劳动,待遇比较低,稳定性也比较差。当前,农户的经济生活已经更深、更广地卷入到了社会化的进程当中,特别是对于 Q 村这样的近郊农村,由于多数人已经不再种田,基本上家庭的生产、生

活、交往的每一个环节，衣、食、住、行的每一个步骤都需要用现金购买商品和服务，其结果就是货币支出会给农户带来持续性的货币压力。另一方面，大多数农户也面临着比较突出的病残风险，由于收入有限，在碰到一些重大疾病时会导致一些家庭成员长期患病难以治愈，这也增加了家庭的医疗负担，反过来会影响家庭的生活水平，从而陷入持续性贫困。在农户遭遇生产或生活风险时，当自身的生计策略转换效用不高时，现代社会保障体系作为一种正式制度安排可以发挥重大作用。但是，就目前来看，我国虽然已经初步建立涉及养老、医疗的社会保障网络体系，但是社会保障体系仍不够完善，保障水平也并不高，农户仍然会经历预期之外的收入或福利损失，进而形成生计无保障、健康无保障等困境。因而，当前农户争当贫困户，一个很重要的原因就是其家庭并不富裕，生计状况仍然比较脆弱，在压力或打击下不容易恢复。在这个基础上我们可以说部分农户去申请贫困户具有道义性。

## 2. 主观层面：平均主义心态与相对剥夺感

不可否认，部分农户争当贫困户有其生计脆弱的道义性，这些真正困难的农户获得待遇，其他村民是不会有意见的。但最贫困的农户毕竟只有几户，这些农户认定之后还剩下一些贫困名额，就成为一般家庭条件的农户竞相争夺的对象了。对于这些次级贫困户或处于贫困标准临界线附近农户的认定，往往会出现分歧，因为在村庄内部这些农户之间的分化并不明显，同质性仍然较强，谁更贫困，该帮助谁往往会产生异议。之所以有这样的心态，主要是因为外来的保

障与救济资源没有明确的对象，一部分村民具有朴素的平均主义思想和全民享有的意识，认为只要是公共资源就应该是人人都有机会享有的。在这种心态影响下，扶贫资源的直接输入使得行动者都想争取，如果他人获得而自己没有得到，很容易产生相对剥夺感。当农户基于平均主义心态衍生出社会不公感和相对剥夺感，此时又面临生计脆弱而又缺乏保障的“存在环境”，在个人财富最大化的动机下，他们就有可能采取行动去为自己谋利。

### **(三) 制度设计理念与执行的不合理**

笔者认为，当前农户之所以出现争当贫困户的行为，最重要的原因就是精准识别存在偏差，使得农户对识别的结果有异议。精准识别是精准扶贫的基础，必须在每个环节都做到客观和公正，如果在程序上出现偏差，那么其结果也自然不被农民所认同。从当前 Q 村的实践来看，仍旧有许多地方需要改善。

#### **1. 扶贫理念与实际偏离**

农民之所以对识别结果有异议，一个重要的原因是扶贫的瞄准目标出现偏差。扶贫瞄准目标偏离并不仅仅是瞄准失误所致，与瞄准机制有一定的关联。

结合 Q 村的实际情况以及驻村干部反映的状况，2015 年 Q 村政策分解的贫困户指标是 65 户，但实际确定 64 户，2016 年确定指标是 60 户，但最终确定 53 户。从这两年的基本情况来看，最终的贫困户总数都要少于政府分配的指标。国家在贫困户的规模上予以控制，这样做固然比较务实，但是由于贫困人口规模的确定不是基于科学标

准识别出来的，容易产生各地所获得的贫困与贫困户指标和实际上的贫困分布情况不一致的现象。此外，值得注意的是，国家的贫困概念主要是“收入贫困”，以某一年的人均收入为标准，并结合乡村人口数量和低收入人口发生率来确定。而在Q村的具体实践中，其理念也基本与国家一致，主要依据经济因素。在入户调查时，Q村主要采取“四看”原则：①有没有商品房；②有没有四个轮子的车；③有没有子女是公职人员；④有没有自己的产业或公司。从这里我们可以看出，四条标准虽然不全是按照收入来界定，但基本都是以经济因素来衡量，并没有涉及其它层面。

国家的贫困概念与当地村民所理解的贫困概念并不一致，村民认为这些标准不贴合实际。在村民那里，贫困是结合了家庭潜在的赚钱能力、平滑消费的能力和脆弱性等多项特征，如农户所认为“屋里赚钱人少，吃药看病花钱多”，并不仅仅是一个表面的收入或经济问题。从理论上来看，贫困的测量是一个多维的指标，并不能局限在收入层面。如在社会层面，多数贫困户的知识积累有限，受教育程度不高，这种人力资本的积累或转化较差是多数农户陷入长期贫困的主要原因。村民们对贫困的理解正是这样一个多维的综合概念，单纯考量经济因素的做法自然得不到村民们的认同。这样，扶贫的标准和理念就产生了错位，换句话说，政策合理性遭到质疑。

## 2. 评选机制不够科学和公正

精准识别是精准扶贫的基础，只有通过精准识别出贫困人口及其致贫原因和脱贫需求，政府才能制定和实施差异化的帮扶方案，提

高扶贫资源的使用效率。而这需要评选机制科学、合理，认定标准要具体、明确，但实际工作中却遇到不少挑战。首先，就评选机制而言，主要依赖农户参与和民主评议，但是两种方式都遭遇现实的困境。就农户自身的主体作用而言，受外出务工、信息封闭的影响，一些农户基于某些考虑不愿意参与到扶贫中来，或者表现出无所谓的态度，主体作用发挥受限。其次，当农户自身参与不足时，只能依靠村民代表进行评议，但是村民代表评选却也遭遇诸多困境。一方面，市场经济的发展使得人们的功利主义观念凸显，部分人员认为参加会议对自己没有好处还浪费时间，就不愿意参加，如就有村民表示“开会，谁愿意去呢，又没给几个钱”。另一方面，通过民主评议来识别贫困户并分配扶贫资源，其公平和公正性也面临着严峻的挑战，之所以会发生，主要是因为劳动力外出的背景下，参加讨论和监督会议的代表缺乏代表性和广泛性，此外参会代表和村两委的权利关系不平衡，村两委的权利力量过大容易使得村民监督成为虚设。而当评选机制不够完善时，地方扶贫资源就容易被乡村精英捕获，资源分配就容易出现不合理。其次，基层代理人行为增加了扶贫的不确定性。精准扶贫的国家理念要想真正得到体现，还需要具体的实践，但面临分散的农户，与乡村社会距离较远的政府既没有如此之多的时间和精力，也无法掌握足够的信息来甄别谁才是真正的贫困户，因而只能委托基层干部来实践。而作为制度实施的代理人，基层干部有他们自身的效用函数，这些效用函数支配着他们对问题的感知，其自身利益也左右着他们的行为。正是在这个意义上，我们说当前的精准扶贫政策实施是



有不确定性。从村干部的角度来讲，即使经济状况相似的家庭，他也能够分辨出哪一家的生活条件更差，这是他们在地方风土人情方面长期积累的结果。但是由于人多粥少，村干部也难以在整个村庄之间取得平衡，为了减少麻烦或增加自身利益，在实际操作的过程中，难免会出现一些照顾自己亲属、朋友的违规现象。而村民对于村干部公正态度的怀疑，从来就没停止过。村民怀疑村干部评选不公正，就可能会采取行动去质疑或者为自己争取利益。而面对群众的“闹腾”，正如上文所言，在维稳的压力下村干部只能采取推延或者妥协的方式。这样，当基层制定的一些明确的、公共的标准无法确立或者难以实施，但是却又不得不正视农民“争夺贫困户”的抵触或者对抗行为，便出现了以扶贫资源作为治理工具的违规操作现象。这无疑会刺激农户的行为，从而形成了恶性的循环。

## 二、研究总结

国家精准扶贫的“资源输入”却遭遇农户“争当贫困户”的意外性后果，一方面，农民会采取制度化手段来实现自己享受贫困户待遇的利益诉求，另一方面也会采取比较激烈的非制度化行为。农户“争当贫困户”是多重因素共同影响的结果。在国家层面，精准扶贫的新政策改变了农户的心态；从农户自身来看，既有生计脆弱缺乏保障的客观原因，也有平均主义心态的主观原因；从制度本身来讲，设计理念与实际偏离，评选机制又不够科学和公正，是引发农户行为的主要原因。基于 Q 村的实践，我们可以发现作为一项干预措施，扶贫政策的运行并不是简单的按照“政策制定—实施与执行—产生效

果”这样的线性过程，而是会在不同层次经过不同行动者之间的互动而发生偏离或者变异。在农村社区内部，农民基于不同时期制度的交互影响，他们对谁应该被帮扶有着朴素的理解，这是一种非正式约束。此外，由于制度设计理念与执行的问题，使得规则与绩效之间并不存在严格的一一对应关系。

### 三、建议和对策

如何“不落一人，扶真贫”，是当前精准扶贫政策必须要解决的问题。从实际情况来看，不同行动者的互动正使制度的目标发生偏离。本文认为，今后要真正解决上述问题必须在以下几个方面下足功夫。

首先，根据实际情况来修正和确定贫困人口规模。贫困识别是一个综合系统，应该是一个包括政治、经济、文化在内的多维度指标，不能仅仅以收入贫困线作为依据，机械地按照规模和区域进行识别。要在国家现在自上而下的测算贫困人口规模的基础上，以实际情况来修正和确定贫困人口规模，而不是简单地以国家测算的规模为标准，确保真正的贫困户不会因政策原因而被排斥在外。

其次，完善现有的入户调查机制，深入调查并进行回访。入户调查是精准识别的关键环节，只有真正摸清楚状况才能在识别上做到精准，为此，有必要完善现有的入户调查机制。笔者认为，在这一环节要尽量做到科学和精细，不仅要了解农户生产和生活的现阶段状况，更要深入了解家庭发展历史，并对今后发展潜力作出评估。此外，还要及时进行阶段性回访，要点对点、面对面地与每一户贫困户进行交流，重点加强“听”和“问”环节（“听”即耐心倾听贫困户对自身

贫困是怎么想的，怎么致贫的，自身有什么需求，希望怎么样被帮扶；“问”即走访贫困户的周边的邻居与亲朋、村民代表、村干部，确保了解到的贫困户客观真实、全面准确），在此基础上完善贫困户档案，并进行逐一整理和分析，找出共性的问题和个性的特点，为下一步的施策打下良好的基础。

再次，切实发挥群众、党员、村民代表在精准识别中的作用。谁是真正的贫困户，谁应该被帮扶，生活在同一区域的农村居民是比较清楚的，因此，贫困户的识别可以在社区内部进行公开的参选比较。在农户自助申请或者代表推选的基础上，通过调查摸底、民主评议来确定初步名单，再经过张榜公示无异议后，最终确定帮扶对象。在此过程中，要最大程度地发动群众广泛参与，贯彻民主集中制的原则，加强沟通与协商，做好反馈与纠错，杜绝走形式、走过场现象的发生。

最后，要加强督导和管理。针对扶贫事件中出现的村干部权力过大问题，乡镇一级管理机构要加强督导和检查，及时发现问题并进行处理。另此外，还要注意政策之间的衔接，及时将返贫人员纳入扶贫对象，更新脱贫人员信息，做到“有进有出、动态管理”。

**作者简介：**冯华超，博士，讲师，郑州轻工业大学政法学院公共事业管理系，郑州轻工业大学社会发展研究中心研究员。

**电话：**156 1789 0103

**邮件：**729543039@qq.com

关键词：精准扶贫 贫困户 生计脆弱性 平均主义心态

---

报 送：省委、省政府领导及相关部门 寄送 18 市市委、政府领导及相关部  
门

---

中心地址：郑州市科学大道 136 号政法学院三楼 203 室

邮 编：450001

电 话：0371-86609698 电子邮箱：zzuli\_shfzyjzx@163.com