创新扶贫治理，遏制扶贫造假

吴国宝

【摘要】扶贫造假是扶贫工作中的毒瘤，既影响我国脱贫攻坚进程和质量，又损害党和政府形象。扶贫治理不当是引发扶贫造假行为的主要原因，应该通过加强和创新扶贫治理，构建不想造假、不能造假的扶贫治理体系，减少和遏制扶贫造假行为的发生。

【关键词】扶贫 造假 治理 【中图分类号】C913 【文献标识码】A

脱贫攻坚战开打以来，我国不断完善扶贫治理结构、优化扶贫工作管理，各地结合实际探索出了许多精准扶贫的方式和扶贫工作管理的办法。通过一系列制度创新，我国精准扶贫向纵深发展，扶贫的力度和强度都有了明显提高，精准扶贫的质量有所提升。但是，在脱贫攻坚过程中，一些地区和环节也暴露出了偏离精准扶贫精神和原则的扶贫造假倾向，诸如数字入贫、数字脱贫、虚假帮扶等。

扶贫造假存在于扶贫工作不同环节，既影响脱贫攻坚进程和质量，又损害党和政府形象

扶贫造假，是指在扶贫工作中的相关组织或个人，有意识地采取有形无实、形实不符的方式，投机取巧，蒙骗中央和上级，获取不该获得的利益，误导上级的判断和决策，延误扶贫工作进程的行为。扶贫造假不同于一般意义上的扶贫工作失误，是造假行为人有意识的主动行为，造假者清楚自己的行为偏离甚至背离实际情况仍执意为之。

扶贫造假，突出地表现为扶贫形式主义。2016 年 10 月发布的《国务院扶贫办关于解决扶贫工作中形式主义等问题的通知》中，揭露了以形式主义为代表的扶贫造假的典型表现。按照扶贫的不同环节划分，扶贫形式主义表现为贫困识别走形式、驻村帮扶走形式、政策落实走形式、脱贫规划走形式、产业扶贫走形式、资金管理走形式、社会扶贫走形式、贫困退出走形式等。具体而言，主要有以下一些手段。

在贫困识别阶段，扶贫造假主要表现为：没有逐户深入调查、未经过村内群众讨论和公示等必要程序，由少数干部随意指定或安排扶贫对象，形成数字入贫。在 2014 年开展的贫困户建档立卡过程中，这种现象在较大面积上存在。如国家审计署披露的广西马山县就是其中的一个典型例子。

在脱贫规划阶段，扶贫造假主要表现为：不是根据贫困人口规模、致贫原因、可用资源和条件，在充分论证和商讨的基础上制定可行的脱贫规划，而是“拍脑袋”、层层加码，提出不切实际的脱贫计划，或者将工作更多地停留在制作挂图、展示沙盘、召开会议、下发文件层面。脱贫规划上的造假，在不少地方都有表现。

在扶贫计划实施中，造假突出地表现为将扶贫工作文件化、会议化、表格化。其中，产业扶贫上的造假尤其需要引起高度重视。产业扶贫造假表现为：不是根据当地资源条件、产品市场需求和贫困户的能力，选择具有持续脱贫功效的产业和组织形式，而是不考虑市场需求、罔顾贫困户的能力和受益保障机制来搞产业扶贫，甚至盲目跟风。

在帮扶环节，扶贫造假一方面表现为少数帮扶人搞缩小版“大水漫灌”，表面上帮扶到户到人，但没有因人因户施策；另一方面表现为少数帮扶干部不是踏踏实实深入帮扶，而是利用监管漏洞，虚报驻村时间、帮扶内容，搞“挂名式”“走读式”帮扶。

在扶贫对象退出环节，扶贫造假表现为：不经过严格的调查、评估、认定和公示程序，搞数字脱贫或随意宣布扶贫对象脱贫。

扶贫造假，虽然只是我国脱贫攻坚过程中出现的局部性、倾向性问题，但却对我国精准扶贫、精准脱贫工作有着很大的危害。

扶贫造假，是对精准扶贫精神和原则的反动和背叛。扶贫工作不同环节上出现的造假，都有违精准扶贫的精神和原则，导致识别不精准、计划不精准、资金安排不精准、帮扶不精准、脱贫不精准等方面的问题。其结果，会直接导致受影响地区扶贫和脱贫的不精准。扶贫造假犹如扶贫工作中的传染性病毒，如果一时一地出现的扶贫造假行为得不到及时严肃的纠正，会

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

引起其他扶贫机构和人员的效仿。因为相比于真扶贫，假扶贫无疑更轻松、更简单。

扶贫造假，是严重损害党和政府在群众中形象和威信的渎职行为。中国的扶贫事业，是政府帮助贫困人群改善其生存权和发展权的德政。贫困人群对政府扶贫期望很大，社会各界对政府扶贫资源的分配和扶贫效果也格外关注。政府体制内的人员搞扶贫造假，会直接导致扶贫对象和社会群体对政府行为的负面评价，严重损害党和政府在群众中的形象和威望。从法律意义上来说，由政府工作人员有意识进行的扶贫造假，属于渎职行为。

扶贫造假，严重阻碍脱贫攻坚进程和质量，影响可持续脱贫的实现，削弱和延缓扶贫对象脱贫。扶贫造假，或者导致部分真正的贫困对象不能被识别出来，造成扶贫对象的遗漏；或者导致扶贫对象不能按照合适的方式被帮扶，延缓其减贫和脱贫的进程；或者将未达到脱贫要求的扶贫对象提前摘帽，造成扶贫资源的浪费或错配。

扶贫造假有着复杂的内外部因素，扶贫治理不当是主要原因

扶贫造假，并不是造假者的恶作剧，而是有着复杂的内外部原因。内部原因，跟造假者或组织的思想道德和行为有关；外部原因，主要在于扶贫治理的不当，多数造假行为是由此造成的。

认识扶贫造假的内部原因，可以将造假置于造假者行为决策逻辑中进行分析。扶贫造假行为人或造假者（可以是个人或组织），选择或决定扶贫造假，必然有其成本和收益方面的考量，只有当造假的收益大于造假的成本时，造假者才会选择造假。扶贫造假行为人造假可能获得的收益，主要包括两个方面：一是通过造假直接或间接获取经济利益，如故意将不合规农户划为扶贫对象所获得的直接或间接收益，有意识地将扶贫资源分配给非扶贫对象或与扶贫不相关的经济实体所获得的收益；二是造假较之于真扶贫所节约的时间或经济成本，如不经调查核实随意编造扶贫对象名单所节约的时间成本，不做扎实调查和认真研究编制扶贫规划所节约的时间，实际没有而只是记录的帮扶时间，等等。

扶贫造假行为人造假的成本，主要是一旦被发现后将会受到的处罚。造假成本受到两方面因素的影响：一是造假被发现的概率。如果造假被发现的概率低，多数造假都不会被发现，造假的成本也就很低，这也容易使造假者滋生赌徒式心理；反之，如果造假被发现的概率高，造假的成本相应也就高。二是造假被发现后受到的处罚。如果对造假者给予的处罚轻，则造假的成本低；反之，如果造假者被发现后受到的处罚重，则造假的成本就高。从经济学来说，如果造假的收益大于造假的成本，就会诱导造假；反之，如果造假的成本高于收益，就可以减少和抑制造假。

扶贫造假的外部原因，主要有地方政府扶贫目标和计划不恰当、监管方式存在漏洞和制度性缺陷、扶贫工作安排不合理、对发现的造假案件处置不力等扶贫治理方面的原因。具体而言，主要有以下因素导致或助推了扶贫造假行为。

上级官僚主义导致扶贫造假。其一，少数地方政府制定出不切实际的扶贫脱贫目标和计划，超出可用资源和时间支撑，迫使基层组织和人员只能造假“完成”。其二，上级的检查、考察数量多且频繁，不是深入基层调研，而是走马观花看典型、听汇报，让扶贫人员陷于准备汇报材料、开会、汇报中。其三，上级部门要求基层在短时间内上报扶贫工作数据或材料，而这些数据或材料实际上需要花较多时间才能收集和核实，基层无

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

法在规定时间内有质量地完成任务，只好选择数字造假。

不健全的扶贫监管和考核评估制度，使扶贫造假行为得不到及时发现和纠正。上级的监督检查和审计，多采取抽查方式核实下面所呈报的数据，且发现问题后的处理多限于发现问题的地方；政府部门对扶贫工作的考核评估，也主要以呈报数据为基础。近年来出现的第三方独立评估，虽然有其独立性，但也只能是抽查，难以进行全覆盖。现行的扶贫问责制，在一定程度上造成扶贫相关组织和个人只对上负责、不对下负责，较少顾及扶贫对象的意见和感受，也减少了扶贫造假被发现的机会。

不合理的工作安排，也易造成扶贫工作造假。比如个别部门在选派驻村扶贫干部时，一方面要求他们承担驻村帮扶任务、完成一定的在村天数，另一方面又没有安排相应的人接替其在原来单位的工作，使这部分驻村干部不得不在帮扶村和原单位之间两边跑，无奈时部分驻村干部被迫编造驻村时间以应付检查。

扶贫造假责任认定困难，在一定程度上影响了对造假者的处罚力度，降低了扶贫造假的成本。由于扶贫造假的产生多存在比较复杂的原因，其中部分与上级不恰当的决策、部署有不同程度的关系，部分与同级领导的计划和监管有关，因此多数情况下的扶贫处罚难以针对个人，多为轻描淡写。当造假者为村级组织或村干部时，由于其属于非干部身份，只要造假行为不触犯法律，处罚就更加困难。

减少和遏制扶贫造假，要加强和创新扶贫治理，构建不想造假、不能造假的扶贫治理体系

扶贫造假，损害了党和政府在群众中的威信，延缓了国家脱贫攻坚进程，降低了扶贫的质量，需要采取有效措施，减少和遏制扶贫工作中的造假行为。既要通过思想教育让扶贫工作人员用真心、扶真贫，更要通过加强和创新扶贫治理，构建不想造假、不能造假的扶贫治理体系。

第一，建立令人不想造假、不能造假的制度，增加造假成本，从制度层面遏止扶贫造假。部分地区、部分领域出现的扶贫造假，主要是利用了目前扶贫工作中存在的监管漏洞和对造假处罚不力的弱点。因此，治理扶贫造假，关键在于制度建设。一是在加强现有扶贫工作监管和考核力度的同时，进一步引入群众监督和社会监督，让扶贫对象和社会媒体能够对扶贫工作进行全过程监督；二是强化扶贫脱贫工作的公示和反馈，将扶贫对象调整、扶贫项目和计划安排、帮扶责任人和脱贫对象等信息都对外进行公示，并接受群众和社会的监督；三是加大对扶贫造假的问责和处罚力度，对负有造假责任的领导和行为人区分责任，加重处罚，让造假者付出足够高的代价，使造假者思之却步。

第二，改善扶贫脱贫的计划和监督管理水平，营造减少和遏制扶贫造假的政策环境。精准扶贫、精准脱贫是我国扶贫方式的重大创新，在计划和监督管理方面缺乏可借鉴的经验，加之在脱贫压力下出现的急躁情绪，一些地方和部门在没有进行深入调研的情况下，制定了不切实际的工作计划，客观上助推了扶贫造假行为。因此，应总结经验教训，加强调查研究，改善各级政府扶贫脱贫计划和监督管理水平，在时间服从质量的原则下制定和调整扶贫脱贫计划和工作安排，合理组织和安排扶贫监管工作，营造良好政策环境。

第三，尽快完善常态化的扶贫数据报告制度和扶贫工作检查考核接待制度，让基层能够集中精力从事精准扶贫工作。目前，填报种类繁多且有时交叉重复的调查表格，以及接待不同渠道下去的扶贫检查考核，占用了基层扶贫工作人员的大量时间，相应地减少了他们真正用于扎扎实实从事扶贫工作的时间，间接导致了扶贫造假。应该整合必要的数据需求，完善常态化的扶贫数据报告制度，重点做实建档立卡数据库，并在一定范围内实现数据共享，减少和避免重复调查；对于上面下去的扶贫工作调查、考核接待的程序和标准加以简化，减少逐级开会汇报和陪同。

第四，加强对参与扶贫工作的组织和干部的培训和宣传教育，提高其对扶贫对象的责任感和对扶贫工作的敬畏感。我国参与扶贫工作的人数众多，思想和道德水平参差不齐。除了需要完善对帮扶人员的培训、考核和管理制度以外，还需要加强对参与扶贫工作组织和干部的培训和宣传教育，帮助他们“牢固树立全心全意为人民服务的宗旨意识，进一步转变作风，切断形式主义的思想根源”，提高他们对扶贫工作的敬畏和担当意识。

（作者为中国社会科学院贫困问题研究中心主任、研究员）

【参考文献】

①《国务院扶贫办关于解决扶贫工作中形式主义等问题的通知》，国务院扶贫开发领导小组办公室网站，2016 年 10 月 27 日。

责编 / 杨鹏峰　美编 / 于珊

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net