

色优势产业;注重技术创新,既要重视县一级的科技支撑,又要与大城市的科研院所和大专院校建立长期合作关系;要把名优产品加工成精品,创建特色品牌,形成特色优势产业。

第四,建立健全贫困乡村培训制度。注重思想引导、强化技能培训,做好扶志和扶智工作。精准扶贫可解决贫困人口的识别问题,但难以解决贫困人口的认识、能力问题。目前贫困人口中还存在着“等、靠、要”的思想,还有一些贫困人口是属于因懒致贫。其原因在于这些人受教育程度低和存在错误观念,也有扶贫机制缺位或错位问题。因此,要扶贫必扶志、扶智,注重思想引导,从思想上“拔穷根”,大力宣传勤劳致富的典型,使贫困群众认识到脱贫攻坚是贫困人

口自己的事业,营造致富光荣的氛围。加强技术培训,帮助他们提升致富能力。加强贫困地区农村电商人才培训和新型职业农民培训,积极推进贫困村创业致富带头人培训工程。

第五,建立健全教育扶贫机制。让贫困地区的孩子们接受良好教育,是扶贫开发的重要任务,也是阻断贫困代际传递的重要途径。“培养一个学生,带动一个家庭”,贫困家庭只要有一个孩子考上大学,毕业后就可能带动一个家庭脱贫。贫困地区的教育水平是脱贫攻坚战中的短板,扶贫攻坚就是要克服教育这块“短板”,使贫困人口有机会接受教育,通过提高思想道德意识和掌握先进的科技文化知识提升贫困人口脱贫致富的能力。



打好“三大攻坚战” / “精准扶贫监督考核机制创新”系列笔谈之二

## 精准扶贫第三方评估要规避四大误区

□ 中国农业大学人文与发展学院 唐丽霞

我国历来重视扶贫评估工作。2005年,《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》(以下简称《纲要》)实施进入中期阶段。为了更好地评估当时扶贫工作效果以及确保五年内完成扶贫任务,实现既定的扶贫目标,国务院扶贫办组织了大规模的扶贫中期评估,评估工作由中国农业大学、中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院等研究机构的扶贫研究专家团队进行,评估侧重于减贫进展以及各项政策的减贫效果。2010年,国务院扶贫办又组织了对《纲要》的终期评估,邀请北京师范大学等高校和研究机构的扶贫研究专家对《纲要》的完成情况进行了一轮的评估。从这两次评估来看,均是邀请第三方机构来对扶贫政策的效应进行系统评估,这算是扶贫体系内比较早的两次大规模的

第三方评估。

在开展对扶贫政策效应实施第三方评估的同时,2006年,国务院扶贫办开始探索扶贫绩效考评方法,最终形成了扶贫绩效考评办法,并由其下属机构对各省级扶贫工作绩效进行考评,而各省市也纷纷效仿国务院扶贫办的绩效考评办法体系,对管辖范围内扶贫系统的工作绩效进行考评,构成了自上而下、一脉相承的扶贫工作的考评体系。此外,还有一些对特定扶贫项目的临时性和分散性的影响和效果的评估,如对中央彩票公益金的扶贫项目与绩效和影响评估等。这些不同形式的评估工作构成了我国扶贫监测评估体系,为监测扶贫政策实施进展、扶贫政策实施效果以及存在的主要问题等提供了最直接的事实依据,从而为完善扶贫政策和

项目设计、提高扶贫效果作出了贡献。

2014年,中央提出要在重要的政策和项目实施、管理中引入第三方评估机制,从而促进项目管理和政策执行管理方式的创新,提高项目和政策执行效果。2015年,中央扶贫工作会议明确提出要健全精准扶贫工作机制,精准扶贫成为我国扶贫工作的主要方式。与以往的扶贫战略相比,精准扶贫战略对扶贫工作的各个环节都提出了精准的要求,要求做到“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”,建档立卡、扶贫第一书记以及扶贫退出考核等成为精准扶贫战略实施的新手段。为确保各个环节精准目标的实现,中央决定将第三方评估机制运用到精准扶贫工作中,委托中国科学院来牵头对精准扶贫成效进行第三方评估,每年进行一次。目前有20多所高校和科研机构参与到此项工作中,2016年形成了第三方评估报告。除中国科学院地理科学与资源研究所牵头的全国范围内系统性和整体性的第三方评估外,一些扶贫专项行动和一些省份也在组织专项的和区域性的扶贫绩效第三方评估,一些高校也专门成立了反贫困研究中心或者类似机构,承担各种类型的扶贫评估工作,在扶贫评估中发挥了重要作用。目前,扶贫第三方评估工作方兴未艾,为扶贫相关部门执行和调整有关扶贫政策和项目提供了重要的参考依据。与此同时,在精准扶贫第三方评估中,也出现了一些不容忽视的问题,这些问题的存在,阻碍了精准扶贫工作的有效开展,应当引起各界高度重视。

### 一、精准扶贫第三方评估目的要规避问责导向

评估是指对正在进行或者已经完成的项目从设计、实施、结果以及影响等环节的相关信息收集整理和分析的系统性过程,评估的目标是为了评判行动、项目和政策的实践意义和作用,也就是提供可信和可用的信息反馈到决策的过程。过去,评估工作主要目标是为了“问责”,是为了发现各种政策和项目实施出现的问

题,其目标是为了纠偏。然而,随着审计工作和项目监督管理工作以及财务管理工作的不断发展与完善,国际社会对评估工作的定位也开始发生变化,更倾向于将评估看成一个“学习”的过程和“知识创造的过程”,而逐渐弱化评估的“问责”功能,这有助于减少被评估机构对评估的抵触情绪,从而确保评估工作的顺利进行。

目前,我国的扶贫监管措施是十分严格的,扶贫资金实行了严格的专项资金管理以及审计制度,扶贫部门各种抽检、督查以及汇报工作等也保证了扶贫项目的顺利实施,设定脱贫目标完成期限的做法和扶贫绩效考评与地方政府官员考核相结合等制度以及各种扶贫项目公开和热线投诉等机制,使得各级扶贫部门的问责问题已经得到较好的解决。在此背景下,如果在扶贫的第三方评估中仍然过于强调扶贫问责,一方面会造成各种扶贫评估工作的重复,从而导致资源的浪费,也给迎接评估的基层扶贫机构带来较重的负担;另一方面,目前扶贫的第三方评估多为高校和科研机构,对扶贫政策的执行过程以及各地出现的问题的把握程度有限,如果坚持以问责为导向的扶贫评估,就容易出现不客观的判断,也容易造成评估主体和被评估对象之间的紧张对立,引致基层扶贫机构的抵触。

与以问责为导向的评估相比,以学习和知识生产为导向的评估更加注重扶贫政策本身的完善和发展,强调的是评估主体和基层扶贫部门之间的充分互动和交流,共同发现当前扶贫工作中可能存在的不足,共同寻找解决问题的办法。评估专家和基层扶贫部门之间建立的是相互学习的关系,二者之间的关系更加平等,这样也就更容易获得扶贫执行机构的支持和配合,评估更容易获得真实的资料。扶贫评估本身就是一个评估机构和扶贫基层机构相互学习、交流和合作的过程。一些扶贫评估执行机构还要刻意让扶贫基层机构回避,以保证获得信息的准确性,这是问责性评估所造成的一个后果。

## 二、精准扶贫第三方评估机构要避免过于学术型和研究型

国际上,尤其是西方发达国家在重要政策和项目中往往会开展各种类型的评估。评估已经发展成为专业化和职业化的评估产业,评估工作由专门的评估机构,尤其是各种咨询公司承担,而一些机构本身也会设立专门的评估部门,对本机构的各项工作进行系统性和连续性的评估,这些专门性的评估机构有时也会邀请高校和科研机构的专家参与,但评估工作承担的主体是职业化的评估专家。

在政策或项目评估领域,我国早期的评估经历更多是20世纪80年代以来的国际援华项目,国际援华项目按照西方国家项目周期来进行实施,通常都要经历需求评估、社会经济环境影响评估等。此外,一些国际机构对我国实施的一些大型项目比较感兴趣,也会组织一些评估活动,如退耕还林工程评估、西气东输工程的社会影响评估、医疗卫生体制改革评估等,都是一些国际机构主导的。

我国本土的一些专家也会参与到这些评估中去,但参与多以个人行为为主,具有非制度性、非连续性的特征,并没有发育出完整的评估产业体系,大部分评估专家仍然以高校和科研机构工作人员为主,评估并非主业,而只是副业。由于没有完整的评估产业体系,也没有专门的职业性的评估机构,当前精准扶贫的第三方评估仍然是以高校和科研机构为主,评估队伍主体是高校教师、博士研究生、硕士研究生,甚至是本科生,在评估队伍构成上以研究型专家为主,而受过职业性、专业性项目和政策评估训练的评估专家则相对较少。以研究型专家为主的队伍能够在评估方案、评估信息资料搜集以及评估过程的控制上更加严谨和科学,更加突出评估结果的学术性和科学性,尤其是强调评估结果具有代表性,但有时良好的学术思维定式和研究习惯反而会成为开展政策评估的束缚。学术研究更倾向于回答“是什么”和“为什么”的问

题,尤其强调数据资料的客观性、准确性和代表性,因此在收集数据的过程中会更突出抽样的科学性和规范性;但政策评估更多应该回答“怎么办”,在收集数据的过程中更强调发现问题和解决问题的办法,不需要过于强调收集工具的科学性。

从目前看到的各个机构所作的第三方评估的方案和评估过程的一些报告和结果,可以看到虽然都是对扶贫成效进行第三方评估,但各个机构的评估框架、评估指标、指标定义等千差万别,评估过程中更着重资料收集的无干预性,并且尤其侧重于定量数据的获取,这些实际上都是学术研究的基本要求。过于学术化的评估报告对于扶贫政策实践部门的政策实践工作的指导价值会有所削弱。

随着扶贫开发的不断深入,这种完全依托高校和科研机构的评估体系是不能适应当前精准扶贫工作需要的。为此,应逐步建立起具备专业评估能力以及对扶贫项目管理熟悉和了解等综合素质的专业性扶贫评估队伍和机构。

## 三、精准扶贫第三方评估要避免过于重视扶贫工作直接产出

按照国家的要求,目前精准扶贫第三方评估基本是年年在进行,与精准扶贫工作保持同步,通常来说,这属于过程评估和扶贫监测的范畴。从可以查阅到的各地精准扶贫第三方评估方案来看,也能看到目前的评估非常重视扶贫工作的行动和直接产出,尤其关注的是贫困人口是否能够获得扶贫资源扶持以及地方扶贫政策实施和各项配套措施的到位情况。由于当前扶贫措施都是在执行过程中,一些扶贫行动的影响还难以在此阶段显现,因而扶贫评估只能以投入和直接产出为重点内容,但是这些内容的评估较大程度上在扶贫系统的日常检查、核查,尤其是目前各地进行的贫困退出评估中已得到解决。

精准扶贫第三方评估应该更多考虑当前内部监测和评估难以解决的问题,更多关注扶贫行动产生的影响,尤其是扶贫效果的长期可持续性影

响方面,将影响评估作为评估的重点,从而为扶贫工作政策的调整和未来走向提供决策参考。

扶贫第三方评估应该发挥研究专家的特长,将第三方评估聚焦在扶贫战略性需求评估层面。尤其是在当前阶段,精准扶贫中哪些做法在2020年完成脱贫攻坚任务后还可以继续采纳,哪些贫困人口还没有被当前的扶贫政策所覆盖,哪些贫困问题还没有有效的应对措施,这样才能使扶贫第三方评估不只着眼于当前的扶贫工作,还考虑2020年以后的扶贫问题,将第三方评估的结果和研究报告作为国家制定2020年以后新的扶贫战略的参考依据,这一点非常重要。虽然目前也有一些研究开始关注这个问题,但无论是从研究覆盖的范围、投入的人力、搜集信息的广度来看,都无法和扶贫第三方评估相比,因此扶贫第三方评估中应更多强调这方面的内容,这将更具实践和政策价值。

#### 四、精准扶贫第三方评估要规避评估方案的普适性

当前系统性的第三方评估多是以区域为单位的,是整体性的评估,评估方案基本上是统一的,这容易导致忽视不同区域之间的差异性,从而使得同一个指标反映出来的不同结果归因上容易忽视区域性差异的作用。另外,我国的扶贫政策体系本身是非常复杂的,扶贫手段和机制上也是千差万别的,既有直接的现金转移支付,也有产业发展支持,还有基础设施建设和公共

服务改善;有针对贫困农户个人的,也有针对贫困村或者更大贫困区域发展的;有当时立马就能产生效果的,也有需要时间来检验的。这些扶贫复杂的扶贫政策放到一个统一的评估框架中进行评估,有时难以得到准确的、可信的扶贫效果。因此,在当前整体性的第三方评估的基础上,增加对不同类型扶贫政策实施的系统性的、全面的第三方评估是非常必要的。

第三方评估是政府绩效管理的重要方式,是一种有效的外部监督和制衡机制,有助于改变以往扶贫部门既是运动员又是裁判员的情况,能够客观地评价各级政府和职能部门精准扶贫工作的绩效,从而促进其转变扶贫工作方式和扶贫措施,消除贫困地区的体制机制障碍,增强贫困地区内生发展动力与发展活力。此外,第三方评估能够让高校和科研机构,尤其是广大青年学生参加到精准扶贫行动的大战略中,抛开这些评估主体自身所具备的独立性和专业性的优势,也创造了一种社会参与扶贫的机制,让更多人了解扶贫工作、关心扶贫工作,为扶贫工作的推进创造了良好的社会环境。但是,在推进扶贫第三方评估过程中,应以问责为导向的扶贫向以相互学习和创造知识为导向的评估转变,逐渐打造一支有评估专业知识的专业性、职业性的评估队伍,并且将更具有战略意义的需求评估和长期影响评估纳入到扶贫第三方评估体系中。