

和封顶线等措施,进一步提高贫困人口医疗保障水平。政府在制定医疗救助方案的时候,可以考虑将慢性病的一些花费,如门诊费、医药费等更多的纳入报销范围中,针对各地慢性病人口分布的情况,制订不同的救助方案,尽可能发挥合作医疗的作用,最大限度地改善慢性病患者的现状。

(三) 加强贫困地区医疗卫生服务体系建设,鼓励优秀人才下乡

贫困地区卫生医疗条件相对匮乏,医疗基础设施仍然不健全,应该着重加强贫困地区的医疗卫生条件,更新医疗卫生基础设施,给慢性病的治疗提供良好的环境。此外,可以同一些学校建立合作,鼓励高端医护人员来贫困地区实习,为这些地区培养更好的医疗人员,不断提高医护人员的诊治水平。

(四) 加强贫困地区公共卫生工作,提高农村贫困人口健康水平

要进一步加强贫困地区预防保健工作,将公共卫生和疾病预防控制工作摆到更重要的位置,有效提供基本公共卫生服务,精准实施重大公共卫生项目,努力消除慢性病危害,加大贫困地区慢性病的防控力度。

参考文献

- [1] 张车伟 《营养、健康与效率——来自中国贫困农村的证据》,载于《经济研究》2003 年第 1 期,第 56~62 页。
- [2] 高梦滔、姚洋 《健康风险冲击对农户收入的影响》,载于《经济研究》2005 年第 12 期,第 67~74 页。
- [3] 程园园 《2005 年郑州市贫困人群卫生服务利用与生存质量现状研究》,郑州大学,2007 年。
- [4] 蒋敏、李晓松、杜鹃 《关联规则在挖掘患者就医行为模式研究中的应用》,载于《现代预防医学》2007 年第 9 期,第 1663~1669 页。
- [5] 钱东福 《甘肃省农村居民就医选择行为研究》,山东大学,2008 年。
- [6] 黄宵、顾雪非 《农村贫困居民慢性病患现状研究》,载于《现代预防医学》2009 年第 23 期,第 4465~4469 页。
- [7] 李亚楠、陈在余、马爱霞 《新型农村合作医疗制度对农民就医流向的影响——基于“中国健康与营养调查”数据的双重差分估计》,载于《湖南农业大学学报(社会科学版)》2012 年第 3 期,第 38~43 页。
- [8] 刘立根 《社会医学视角下的峨山县塔甸镇农村老年人慢性病研究》,郑州大学,2013 年。

第三方评估在扶贫开发工作中的应用分析

——基于河北省贫困退出和扶贫成效考核中的实践^{*}

河北省扶贫开发办公室 秦 伟

中国人民大学中国扶贫研究院 曾小溪

河北师范大学法政与公共管理学院 周 玥

摘 要: 本文基于第三方评估机制在河北省贫困退出及扶贫成效考核中的实践应用,分析

^{*} 基金项目: 国家社科基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026)。

了第三方评估机制在扶贫开发工作中的独立、专业、权威优势和评估中的三方角色定位，阐释了评估指标体系的构成，探讨了第三方评估的流程步骤，并基于实践中发现的第三方评估机制在扶贫开发工作应用中存在的问题提出提升性的解决方案。结果表明，通过第三方评估，可以优化政府对精准扶贫、精准脱贫的治理，充分发挥第三方的社会监督作用，保证脱贫工作的公正性、科学性和准确性。

关键词：精准扶贫 扶贫成效考核 第三方评估

中图分类号：F124.7 文献标识码：A 文章编号：2095-3151(2018)10-0045-06

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2018.10.011

一、引言

评估是绩效管理的关键环节，目前形成了政府部门直接评估、政府部门委托独立机构开展第三方评估以及政府相关部门牵头，购买方、服务对象及第三方组成评估小组综合性评估等三种主要的评估模式。随着国家扶贫开发工作的不断推进，精准评估政府扶贫开发工作越来越受到重视，扶贫开发第三方评估本质上是为了实现公共财政的受托责任，用科学、合理的方法逐步实现公共受托责任可以依靠的一种评估方式。

2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，明确提出使用第三方评估方式，采取专项调查、抽样调查和实地核查等方式，对精准识别、精准帮扶两个考核指标进行评估。李克强总理在《2017年政府工作报告》中也指出，要实施最严格评估考核，严查假脱贫。河北省扶贫办按照国家要求引入了第三方评估机制，结合《河北省贫困退出机制实施细则（试行）》，优选4家高校作为评估机构，组建了评估机构库，采取问卷调查、实地调研等方式，于2016年12月至2017年1月对全省19个拟退出贫困县进行贫困退出评估，并于2017年3月对全省62个贫困县进行了2016年扶贫工作成效评估。评估的主要内容为相关扶贫指标的完成质量、贫困人口识别和退出认定准确率、扶贫工作程序的规范性、精准帮扶措施和帮扶工作成效的群众满意度等。通过第三方评估优化政府对精准扶贫、精准脱贫的治理，充分发挥第三方的社会监督作用，保证脱贫工作的公正性、科学性和准确性。

二、第三方评估优势

第三方评估具有独立性、专业性和权威性的特点，能够给出独立评判，专业性和权威性的评判使得精准扶贫工作更具科学性和合理性。

（一）第三方评估具有独立性

独立性是保证评估客观、公正开展的前提。第三方的存在既是一种有效必要的外部制衡机制，也是内部评估的一种重要补充形式，能够弥补传统政府自我评估的缺陷，改变过去扶贫部门既当“运动员”又当“裁判员”“监督员”的角色定位。

（二）第三方评估具有专业性

第三方评估的专业性一方面是指具备评估所需的专业技术，另一方面是指深入了解被评估方工作的特点，掌握被评估方工作的核心信息。第三方评估单位通常具有较为成熟的贫困理论基础、评估体系及专业评估人员，其评估结果相较于政府自行开展的评估更专业。

（三）第三方评估具有权威性

第三方评估的权威性源于客观、公正开展评估，加上第三方评估机构具有较高的专业技术和较好的工作业绩，产生使人信服的威望。权威性一般是在长期的评估工作中形成的，只有在长期的评估工作中保持高质量工作业绩、获得公众信任，才能取得专业领域的权威地位。

三、第三方评估中各方角色责任

第三方评估工作从其法律性质来讲，属于技术服务类委托合同，政府部门属于合同的甲方即委托单位，评估机构属于合同的乙方即服务提供者的角色。扶贫开发工作中的第三方评估涉及主体、客体等多个方面，相关方应把握好各自的角色职责。省级扶贫开发主管部门即委托方作为邀请第三方对扶贫开发工作进行评估的一方，职责是对第三方评估活动进行统筹把握，确定扶贫开发工作中的评估对象、评估目标和评估内容，在评估过程中协助第三方，并在第三方提交评估报告后科学对待评估结果。

扶贫开发工作评估中的第三方，是指处于评估委托方和被评估对象之外的另一方，第三方应当与另外两方无行政隶属关系，也不具有其他经济利益关系。第三方是整个评估活动的核心参与者，承担的内容包括评估方案的设计实施、整理调研数据得出评估结论、撰写评估报告等。通过第三方评估可以了解当前扶贫开发工作的成效、规划下一阶段的扶贫开发重点工作。基层扶贫开发主管部门是第三方评估活动的客体，主要任务是配合第三方做好有关调研工作，提交第三方所需资料，并确保资料真实有效。

总的来说，第三方评估中各角色责任划分，是以扶贫相关理论为基础，科学分配，各司其职。针对国家提出“按照精准扶贫、精准脱贫要求，用一套政策组合拳，确保在既定时间节点上打赢扶贫开发攻坚战”的扶贫要求，考察“贫困退出”。

四、河北省的第三方评估实践

（一）河北省第三方评估考核指标体系

第三方评估主要目的在于核查预脱贫户是否达到了脱贫标准，主要就贫困户识别准确率、脱贫户退出准确率、帮扶群众满意度等几个方面开展评估，河北省第三方评估考核的指标主要如表 1 所示。

表 1 第三方评估考核指标体系

评估指标	核心内容
贫困户识别准确率	一算：算贫困户收支情况；二查：查民主评议流程是否规范、查民主评议结果是否公示；五看：一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看有无读书郎、五看有无病人躺在床
脱贫户退出准确率	一算：算脱贫户年人均纯收入是否稳定超过国家扶贫标准线；二查：一查脱贫户当年受扶持情况，重点查项目扶持、增收情况等，二查脱贫户退出程序是否符合规定；六看：看“吃饭、穿衣、教育、医疗、住房”两不愁、三保障和饮水安全问题是否解决

续表

评估指标	核心内容
帮扶群众满意度	一查建档立卡贫困村是否有驻村工作队；二查驻村工作队是否有帮扶计划和帮扶措施，帮扶成效和工作作风实不实；三查建档立卡贫困户是否有帮扶责任人，重点了解帮扶效果和帮扶满意度

注：脱贫户年人均纯收入标准参照国务院扶贫办建议，暂定为 3026 元。

国家在设计第三方评估指标时，邀请扶贫领域专家审议指标体系，并多次进行有针对性的修订完善。修改后，第三方评估考核指标体系工作程序更规范、指标更合理，从而保证了评估问卷质量。例如，在考察“两不愁、三保障”问题上，既包括收入不足的物质之“贫”，也包括个人或家庭能力不足以提高生活质量之“困”。因此“两不愁，三保障”反映的是一种人民生活得到基本保障的结果状态。贫困退出以户为单位，多种指标也都是以户为单位进行分析。评估问卷中的问题也主要围绕表 1 所示核心内容设计，根据第三方评估结果可以将未达到精准扶贫、精准脱贫工作标准的受访农户分为四类：漏评户、错评户、漏退户和错退户。

（二）河北省第三方评估流程

此次第三方评估主要分为四个步骤：评估方案制定、组织开展评估、评估报告的撰写、评估结果的运用。

一是评估方案制订阶段。河北省扶贫办作为委托方，需要对评估目的、评估对象、评估内容、考核指标、评估组织方式、评估注意事项等问题提出明确要求，并提供充足的文件资料供第三方评估机构学习参考。第三方评估机构根据委托方的要求，结合评估内容、评估对象、评估时限等要求，提出评估方案初稿。然后，第三方评估机构根据委托方提出的修改意见进一步完善评估方案，做好前期准备工作。双方最终确定评估方案，签订合同。

二是评估组织开展阶段。委托方应做好协调配合的工作，不干涉评估的具体过程，最大程度保证第三方评估的独立性，尽可能掌握真实数据和情况，确保对相关问题做出研判。第三方评估机构对评估工作进行全过程管理，对评估过程中发现的问题，应及时与委托方和被评估对象进行沟通核实，每个问题都应反复确认，确保结果是可靠的。

三是评估报告撰写阶段。第三方评估机构组织队员利用计算机软件对调研收集的数据资料进行录入整理、归纳分析。基于评估数据材料的分析，撰写出客观的评估报告，4 所高校提交的评估报告作为河北省 2016 年贫困退出评估和扶贫成效考核评估的最终成果反馈给委托方，此报告是衡量评估工作质量和效果的关键，将直接影响委托方对 2016 年的贫困退出工作的决策，决定扶贫成效考核工作的结果。

四是评估结果运用阶段。委托方应根据第三方评估机构提交的评估报告，对发现的问题进行整改，为评估退出和扶贫成效考核做出科学的决策。针对评估过程中发现的扶贫工作亮点或问题，可以通过《情况报告》的形式呈送省扶贫开发领导小组。在问题整改阶段，还可以选取评估报告部分内容反馈给相关基层扶贫开发主管部门，作为整改或完善的参考依据。

五、提升第三方评估水平的对策建议

在 2016 年河北省贫困退出及扶贫成效考核工作中引入第三方评估，是精准扶贫工作的一个新

尝试,评估方式和评估结果受到全社会关注。但是,通过当前阶段尝试和摸索,也发现了第三方评估在扶贫领域应用中存在的一些问题,需要引起我们重视。

(一) 评估过程中的干扰问题有待解决

第三方评估机构在评估过程中,由于对当地人事地理环境不熟悉,有赖于地方政府的配合,很难做到完全独立评估,评估过程中容易受到地方政府的阻碍,影响评估结果的准确性。一些第三方评估机构提交的报告中容易出现“问题不疼不痒、亮点长篇大论”的问题。因此,下一步的改进方向是出台针对被评估方及第三方评估机构的管理办法,减少第三方受到被评估对象的干扰,保障评估中获得资料的客观性。

(二) 评估机构队伍建设有待完善

目前,贫困退出及扶贫成效第三方评估队伍的组建属于松散的半自发状态,需要时临时组建,临时培训,队员挑选一般以本科生、研究生为主,具有一定的随意性,素质良莠不齐,不能完全保证评估的质量。省扶贫办需要抓紧出台制度规范,尽快培养一批专业性强的评估机构,对第三方评估机构的资质、条件等进行约束,指导并规范第三方评估的开展,优先解决“谁来评”的主体问题,保障第三方评估机构库的连续性、稳定性。

(三) 评估机构的专业水平有待提升

目前,河北省扶贫评估工作主要依托于 4 所省属高校,虽然评估队员具备一定的扶贫政策理论知识与实践调研经验。但是,随着脱贫攻坚工作的不断深入,新矛盾新问题层出不穷,对评估队员的业务知识、技能水平要求也会逐步提高,迫切需要组建一支能够熟练掌握扶贫理论、吃苦耐劳的第三方评估队伍。在缺乏统一的市场准入情形下,可能会出现为了经济利益“一哄而上”的局面。因此,省扶贫办要加大对第三方评估机构的培训力度,强化对第三方评估机构的管理,继续完善第三方评估机构库。同时,第三方评估机构也要注意提高队伍素质,通过经常性的业务培训加强对评估方法、评估技巧、脱贫攻坚理论的学习,促使评估队伍全面熟悉掌握扶贫开发工作的标准和程序,不断提升评估精准率,提高数据的分析能力,更好服务于脱贫攻坚工作。

(四) 第三方评估结果运用有待改进

现阶段,第三方评估相关结果主要以报告形式提交给委托方,委托方仅将评估结果应用于贫困县的退出决策参考及扶贫成效考核排名。第三方评估机构手中掌握大量宝贵的第一手原始数据材料,但是未能得到充分的利用。考虑到第三方评估形成的数据、报告等是耗费大量人力、物力、财力凝结的人文社科成果,一旦形成,应当有其现实意义和实用价值。下一步工作中需要加强对数据的深入整理分析,丰富评估结果的运用,借助于第三方评估真正建立起及时有效的纠错与改进机制,更好地指导脱贫攻坚工作。

参考文献

- [1] 卢燊 《精准扶贫问题及对策——基于湖南省某贫困县脱贫攻坚成效第三方评估视角》,载于《经济论坛》2017 年第 7 期,第 51~55 页。
- [2] 梅黎明 《建立重大决策社会稳定评估机制》,载于《决策与信息》2014 年第 9 期,第 26~27 页。
- [3] 徐双敏 《政府绩效管理中的“第三方评估”模式及其完善》,载于《中国行政管理》2011 年第 1 期,第 28~32 页。

[4] 金竹青、王祖康 《中国政府绩效评估主体结构特点及发展建议》，载于《国家行政学院学报》2007年第6期，第30~33页。

[5] 潘溪 《第三方评估：适用于执行难问题的解决机制及其限度》，载于《理论月刊》2017年第2期，第56~60页。

[6] 汪三贵、曾小溪、殷浩栋 《中国扶贫开发绩效第三方评估简论——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践》，载于《湖南农业大学学报（社会科学版）》2016年第3期，第1~5页。

[7] 王佳宁、史志乐 《贫困退出机制的总体框架及其指标体系》，载于《改革》2017年第1期，第119~131页。

扶贫专项资金绩效审计研究

——以河北省为例^{*}

河北大学管理学院 刘 霞 胡宣宣 刘明昊 任驿佳

摘 要：为了有效贯彻落实党的扶贫方针政策，合理利用扶贫专项资金，促进贫困地区的经济发展，必须做好扶贫专项资金的绩效审计工作，加强审计监督。本文基于现阶段河北省扶贫资金绩效审计现状，分析扶贫资金绩效审计工作的重点与难点，在此基础上提出加强扶贫资金绩效审计的建议和意见。

关键词：扶贫专项资金 绩效审计 资金管理 河北省

中图分类号：F239 文献标识码：A 文章编号：2095-3151（2018）10-0050-04

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2018.10.012

一、扶贫资金绩效审计研究的意义

党的十九大报告明确指出，坚决打赢脱贫攻坚战，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会。为了实现人民的共同富裕，党和国家制定了一系列与扶贫相关的政策，投入大量的财政扶贫资金，积极贯彻落实扶贫开发工作，推进扶贫项目开展，努力实现贫困人口稳定脱贫。因此，扶贫项目进展状况以及扶贫专项资金的管理和使用都是政府重点关注的内容，是精准扶贫的重要方面。提高扶贫资金的使用效率，关键在于加强审计水平和监督力度，不断加强依法审计、全方位监督，才能更好利用财政专项资金，有效促进政府部门认真履行绩效职责，准时、高效完成精准扶贫的目标，早日实现共同富裕。

河北省和其他省一样在扶贫资金的筹集、使用以及管理方面还存在着许多问题，影响着河北省精准扶贫工作的实施。为了实现2020年脱贫攻坚目标，确保精准扶贫、高效扶贫，河北省应注重改善扶贫专项资金的管理水平，提高扶贫资金的使用效率，加强扶贫专项资金的绩效审计水平，这

^{*} 基金项目：2017 国家社科基金后期资助项目（17FJY015）、2017 年河北省会计科研课题、2016 年河北省社会科学发展研究课题（201603120202）、河北大学引进高层次人才科研项目、“一省一校”专项经费、2016 年保定教育局内部控制手册研究（2071-706800016056）、2016 年河北大学管理学院科研项目。