

# 论精准扶贫背景下 农村低保对象的诚信机制建设

李春根 廖彦

(江西财经大学 财税与公共管理学院 江西 南昌 330013)

**[摘要]** 在精准扶贫背景下,农村低保对象的诚信缺失现象已愈发严重。这在一定程度上损害了农村低保制度的权威性和公信力。通过实地调研和访谈,总结了农村低保对象诚信缺失的种种表现,如拼保、轮保、人情保、关系保以及维稳保等。从主、客观两个角度深入分析了诚信缺失的生成逻辑,包括公德意识缺失、法制观念淡漠、家庭收入核查机制不完善以及低保福利捆绑过多等方面。在此基础上,从农村低保制度“准入—管理—退出”三个环节入手,构建了农村低保对象诚信机制,该机制包含三大模块,即诚信预警机制、诚信监督机制、诚信奖惩机制,为进一步解决农村低保对象乃至整个社会救助对象的诚信问题提供了有益借鉴。

**[关键词]** 精准扶贫; 农村低保对象; 诚信缺失; 诚信机制

**[中图分类号]** F323.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145 [2018]03-0067-07

近年来,随着精准扶贫的深入推进,农村低保制度作为一项“兜底性”的民生政策得到了长足发展,为广大贫困群体提供了最基本的保障,维护了社会稳定。与此同时,农村低保对象的诚信状况却依旧不容乐观。从前两年四川的“儿子买轿车,父亲吃低保”事件到湖南的“两台小车家庭吃低保,有白血病孩的家庭却苦求不得”事件,这些既荒唐又辛酸的闹剧悲剧无一不刺痛着国人敏感的神经,同时又拷问着农村低保对象的诚信。在精准扶贫背景下,加强对农村低保对象的诚信管理已经刻不容缓,而且诚信机制建设可以推而广之适用于所有的社会救助对象。

## 一、文献回顾与问题提出

学者对农村低保对象的诚信问题给予了较多关注,积累了丰富的研究成果:

关于诚信缺失的表现,焦克源、张婷指出最突出的表现是人情保与关系保问题,即未达到农村低保享受资格而通过与低保资格评定人员的关系运作来享受低保补助的现象,包括依靠与低保资格评定人员的某种血缘或裙带关系而获得低保资格或是通过“拉关系”等方式与低保资格评定人员达成某种承诺从而取得低保资格两种形式。<sup>①</sup>易红梅、张林秀认为在农村低保制度中,过度依赖民主评议导致了在民主和法治程度不高的农村易于异化为按宗族、亲缘等关系获得低保资格,损害了低保确认的公正性。<sup>②</sup>魏程琳、史源渊则重点研究了骗保问题,即农村低保对象利用信息不对称的优势,采取各种手段虚报瞒报关键信息以获得低保资格,他们通过调研发现,低保申请表被涂改最多的地方是家庭人口、年总收入、年人均收入以及家庭成员情况。<sup>③</sup>

收稿日期:2018-01-15

作者简介:李春根(1975—),男,江西财经大学财税与公共管理学院院长、教授、博士生导师,主要研究方向为社会保障。

廖彦(1992—),男,江西财经大学财税与公共管理学院社会保障专业硕士研究生,主要研究方向为社会救助。

基金项目:本文系国家社科基金项目“农村最低生活保障对象识别机制研究”(项目编号:12BJY144)、2012年江西高校哲学社会科学重点研究重大项目“欠发达地区社会保障体系研究”的阶段性成果。

①焦克源、张婷《农村低保制度实践的异化及其矫正——基于西北农村低保制度实践的调研》,《云南社会科学》2011年第5期。

②易红梅、张林秀《农村最低生活保障政策在实施过程中的瞄准分析》,《中国人口·资源与环境》2011年第6期。

③魏程琳、史源渊《确保农村最低生活保障效果的制度文本与实践》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2011年第4期。

关于农村低保对象诚信缺失的原因,李春根认为主要是由农民家庭收入难以核定导致的,他通过调研发现,由于农民收入存在较大的隐蔽性、不稳定性,一些地方“发明”了“进村上门看房子,进屋看被子(谷子),吃饭看盘子,穿着看身子(家庭用品)”等较随意且缺乏法律依据的收入核算评估办法。<sup>①</sup>肖云、吴维玮则重点研究了农村低保的动态管理,由于农村网络化建设的滞后以及现代管理手段的缺乏,农村低保制度运行缺乏连续性,无法保证动态管理,导致了低保对象的失信行为难以被发现曝光。<sup>②</sup>焦克源、张婷指出,由于法律制度的缺位,农村低保制度运行中双方权利与义务关系等方面规定地过于笼统和弹性,造成了农民采取一些非正规化甚至激烈的方式和手段来获取低保。<sup>③</sup>

要有效解决农村低保对象诚信缺失问题,建立健全农村低保对象诚信机制是一条可行路径。而关于诚信机制,目前国内学术界对它还没有一个统一的定义,尚存争议。关于诚信机制的内涵,吴学军认为诚信机制是由信用经营、信用运行、信用教育、信用立法和信用执法等子体系共同构成彼此交织的运行机制<sup>④</sup>;罗明忠和张炳申认为诚信机制具体包括组织机制、激励机制和约束机制<sup>⑤</sup>。而关于诚信机制的构建,高元庆认为构建诚信机制的具体途径是:健全政府诚信机制,推动全社会诚信道德建设;建立企业信用机制,铸造企业信誉形象;创建个人信用机制,打造社会诚信基础;完善信用法制,加强诚信惩戒机制。<sup>⑥</sup>邓生菊认为诚信机制的建立应从制度约束、法律监督、信用体系、信用理念几个方面入手<sup>⑦</sup>。岳跃从博弈论的角度分析诚信机制建设,指出应从以下几个方面入手:创新诚信的制度条件、创新社会诚信制度、塑造诚信机制的市场环境、加强诚信机制的软硬件建设<sup>⑧</sup>。

已有的文献对农村低保对象的诚信缺失问题,原因以及解决方案进行了有益的探讨,为本文的研究提供一定的视角和基础。但已有文献中专门研究农村低保对象的诚信问题以及应对策略的文献较少且缺乏深入剖析。因此,本文拟从农村低保对象的视角,对农村低保对象在低保制度运行过程中的诚信缺失问题进行研究和探讨,并在此基础上建构农村低保对象诚信机制。

## 二、农村低保对象诚信缺失的表现形式

农村低保诚信是农村低保制度完善、定型的重要一环。然而,笔者通过实地调研和访谈发现,农村低保中存在的拼保、轮保、人情保、关系保以及维稳保等现象或多或少、或直接或间接与农村低保诚信机制相关。而其中农村低保对象的诚信问题至关重要。农村低保对象的诚信缺失将在一定程度上损害农村低保制度的权威性和公信力。

### (一) 拼保与轮保

《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(以下简称《通知》)中规定,申请农村低保,通常应由户主进行申请。农村低保的保障对象应当是困难村民个体,然而在现实中却通常按户发放低保。所谓的拼保,是指由特定的个体申请并领取保障待遇,在获取保障待遇之后再与其他居民“共享”保障待遇的行为。目前我国农村困难人群数量较多,与此相对的是农村低保的名额是非常稀缺的,因而“轮保”便应运而生。所谓的轮保,即轮流获得低保待遇,是指在村庄内部,村干部与村民之间达成某种“共识”,在低保待遇不足以保障所有申请人享受的前提条件下,将先前确认的具有获得低保资格条件的村民以小组的形式分开,按次序轮流、“公平”地获取农村低保待遇。虽然拼保、轮保的低保待遇的领取发放过程都获得了当事村民的认可,但是这些所谓的“平均分配”却仅仅是“公平”的表象,本质上是对那些本应满足低保资格申请条件、真正困难的村民权利的掠夺,违背了公平的制度理念。

### (二) 人情保与关系保

①李春根《农村低保制度的调研和思考——基于江西省农村低保对象的数据》,《江西财经大学学报》2010年第3期。

②肖云、吴维玮《农村低保对象的目标定位与动态管理》,《安徽农业科学》2010年第25期。

③焦克源、张婷《农村低保制度实践的异化及其矫正——基于西北农村低保制度实践的调研》,《云南社会科学》2011年第5期。

④吴学军《经济信用机制的缺失与建立》,《国家行政学院学报》2003年第4期。

⑤罗明忠、张炳申《我国诚信机制建设滞后的制度经济学分析》,《南方经济》2005年第8期。

⑥高元庆《试论市场经济的诚信机制》,《理论导刊》2002年第10期。

⑦邓生菊《不对称信息与中国诚信机制建设研究》,《商业经济研究》2003年第10期。

⑧岳跃《诚信机制的博弈论分析》,《邢台职业技术学院学报》2005年第2期。

费孝通在《乡土中国》中写道“在西洋社会里争的是权,而在我们却是攀关系、讲交情。”<sup>①</sup>费孝通一针见血地道出了中国社会几千年以来的通行规则:凡事都要讲关系,讲人情。因为“有关系”是个人身份和能力的象征,在这一点上,农村低保中的人情保和关系保便很具有代表性。在工作实践中,村民对低保制度存在诸多误解,有的将其当作生病受灾的福利,有的将其看作是熟人关系的交换品或者说是能力与身份的象征物,人人争当低保户,由此引发了一系列不诚信的行为,导致农村低保瞄准偏差严重,损害了农村低保的公平性。

### (三) 维稳保

随着时代的进步,农民的价值观念与利益诉求也逐渐呈现多元化,这也给基层治理带来了一定的挑战。为谋求治理手段的多元化,有部分村级单位将触手伸向了农村低保,以低保为交换手段满足村民各种利益诉求从而换取村民“不闹事,不上访”的承诺,即便这种诉求是无理的,这便是所谓的“维稳保”。毫无疑问,村委会和村民在其中都存在不诚信的行为。村民以上访为手段,目的是获取更多的利益,而村委会为息事宁人,往往采取最简单最省成本的方式——以利益换取稳定。表面看村民和村委会都实现了“双赢”,但真正受害的却是农村低保制度的公平性和公信力。

### (四) 不及时主动退保

农村低保是对农村居民陷入生活困境无法维持最基本生活需要时进行保障,当家庭境况改善,收入增加,负担减轻,生活水平提高时应及时主动退出低保。但是在调研中发现,村民一旦进入低保就不会轻易退出,获得低保的村民在家庭境况好转后,依旧希望享受低保待遇,不会主动向村干部说明退出低保;而那些本就不符合低保标准但却通过各种途径获得保障的村民更不愿主动退出。低保作为稀缺资源,名额有限,如果低保对象只进不出,那么低保将会变成少数人的养老金或者津贴,变成了“终身保”,而真正贫困的人难以得到保障以维持基本生活。

## 三、农村低保对象诚信缺失的生成逻辑

农村低保对象诚信缺失具有综合、复杂的成因,其生成逻辑是基于农村低保对象的主、客观因素共同作用。

### (一) 主观因素

1. 公德意识缺失。费孝通在《乡土中国》中提出了“差序格局”理论。在“差序格局”里,中国的道德和法律,都因之得看所实施的对象和“自己”的关系而加以程度上的伸缩。一切普遍的标准并不发生作用,一定要问清了,对象是谁,和自己是什么关系之后,才能决定拿出什么标准来。在费孝通看来,自我主义的泛滥和公德意识的欠缺是中国传统社会遗传给现代的一大顽疾,这一点,在传统农耕文化仍占统治地位的农村显得尤为明显。许多农民仍然只讲小圈子的道德——遵守家庭的、朋友的、熟人的道德规范,而一旦脱离开这个血缘的或类血缘的环境,到了陌生的公共的环境中,就往往对那些应该共同遵守的东西视若无睹,甚至故意破坏那些明文规定且张榜公布的文明公约或文明守则。以农村低保为例,平时村民在与熟人交往时尚能做到做事合情合理,做人诚实守信,而一旦面对农村低保这种由政府提供的公共品时,前面的那些“准则”往往就失去了约束力。根据笔者的观察,许多村民对包括农村低保在内的一系列公共品或公共服务都秉持着一种态度:一说到是公家的,差不多就是说大家可以占一点便宜的意思。总之,公德意识的缺失是导致农村低保对象诚信缺失的重要因素。因此,如果只是一味地批判农民道德滑坡,素质低下是非常片面的,在深层次上还要解决农民公德意识觉醒的问题。

2. 低保政策认知偏差。农村低保事关广大农民的切身利益,按理说他们对低保政策应有充分的认知。然而,笔者在调研中发现,许多农民对农村低保政策的认知程度较低,存在一定偏差,主要表现在:第一,在低保的概念和享受主体上,多数农民难以作出准确的回答,而对于哪些人能够享受低保待遇,有的人认为是生活困难的,有的人却认为能享受低保的都是有关系的。第二,对于低保待遇的享受期限,有人认为享受低保是长期甚至是终身的,一旦获得低保便长期占有,即使生活好转也拒绝退出。第三,对低保待遇的性质及用途,不同的主体受自身立场的影响,所作出的认知也不尽相同。例如,年长的低保对象认为这是国家发给他的养老金或福利,生病的认为这是医药费,年轻有劳动能力的则将其看作是一笔额外的固定收入。对农村低

<sup>①</sup>费孝通《乡土中国》,上海人民出版社1998年版,第28页。

保的认知偏差,一方面加剧了低保对象的失信动机,另一方面也阻碍了低保动态管理的实施。

3. 法制观念淡薄。现阶段,农村低保对象失信问题突出,折射出农村低保对象法制观念淡薄,漠视、不尊重法律制度的问题。之所以法制观念淡薄,除了农民文化教育水平低、法律意识淡薄的因素外,还有其深刻的文化渊源:千年的农耕社会培育了中国传统的重宗法秩序的道德意识,使人们习惯于用情感化、伦理化和道德化来建立人与人之间的社会关系,在“熟人社会”中,讲权利、讲法律反而会显得不近人情。在这种思维的主导之下,法制观念往往难以得到农民的认同。因此,在农村低保的制度实践中,“人情保、关系保”甚至于“骗保”在有些低保对象眼中,最多只是违背了公序良俗,无伤大雅。总之,法制观念的缺位进一步纵容了当前农村低保对象的失信行为。

## (二) 客观因素

1. 家庭收入核查机制不完善。衡量农村低保制度是否成功,很大程度上取决于家庭收入核查机制的完善与否。一个完善的家庭收入核查机制不仅有利于保证低保资源能准确聚焦于农村贫困人群,提高救助效率,同时也有利于保障低保资金安全,维护社会公正和谐。然而,在实际的政策执行过程中,农村低保家庭收入核查面临着不少现实难点:一是缺乏统一核算方法。《通知》中指出“乡(镇)人民政府和县级人民政府民政部门要核查申请人的家庭收入,了解其家庭财产、劳动力状况和实际生活水平,并结合村民民主评议,提出审核、审批意见……具体核算办法由地方人民政府确定。”<sup>①</sup>地方政府自行确定核算方法,虽然有因地制宜的考虑,但缺乏统一的核算方法也会引发对其科学性和公平性的质疑。二是核查人手不足,素质不高。农村地区收入的不稳定性、季节性以及居住地分散等特征,再加上村干部文化程度不高(初中毕业),缺乏相关培训,要让他们在短时间内完成对多户低保申请家庭的调查难度较大。三是农村家庭收入核算困难。农村家庭收入呈现多样性、复杂性和不稳定性特点,给收入核定带来一定程度上的困难。第一,农民除农业收入之外,还有外出务工收入、亲友资助、政府临时性补贴以及村集体提供的补助金等等,使家庭收入呈现多样化特征;第二,农作物等实物收入在价值转换过程中,估价存在较大的困难性,难以货币化;第三,农作物收成有较强的季节性,受环境因素、自然灾害等影响较大,同时近年来外出务工收入的占比不断增加,农作物收成与务工收入的不稳定性,都大大增加了家庭收入的不稳定性和难以确定性。

2. 低保福利捆绑过多。近年来,为解决低保对象在住房、教育、医疗等方面的困难,各地相继出台了相关配套政策。这意味着“低保户”不仅每人每月可以领取到“低保金”,还可以享有申请廉租房、经适房、看病就医等一系列的优先、优惠或补助,甚至连生活水电、有线电视、殡葬费用、电信资费等都能减免<sup>②</sup>。低保“含金量”过高,虽然有利于提高低保户的基本生活水平,但其弊端也是显而易见的:一是激发了低保对象的失信冲动。由于低保指标有限,为了评上低保,部分村民的失信冲动被放大,采取了各种不正当手段来弄虚作假,而相关干部和工作人员利用手中权力徇私甚至设租,导致各种“关系保”“人情保”等现象频繁出现。二是增加了低保动态管理的难度。低保“含金量”过高,使得一些低保对象产生福利依赖,在生活好转后仍不愿意主动退出低保,给农村低保动态管理带来不小难度。三是不利于社会稳定。低保“含金量”过高,易引发低保边缘群体的心理不平衡,面对低保户的“高福利”,这类人群很容易滋生不平衡心理,不利于社会稳定。

3. 动态管理机制不健全。财富定位与需求定位方法要求对低保申请人的财富和收入进行调查,但由于贫困家庭的收入有很大的波动性,因此需要对低保对象进行动态管理。《通知》规定,“要定期或不定期调查了解农村困难群众的生活状况,及时按程序办理停发、减发或增发最低生活保障金的手续”,但目前农村的低保大多是“只进不出”。笔者在实地调研中发现,不少村民误认为只要进入农村低保就能长期或永久享受待遇。退出机制的不完善使得许多生活状况有所好转的农村居民仍然享受农村低保,这样不仅不能使应保障的穷人得到及时救助,而且可能导致养一批“懒汉”的结果。

4. 法制不完善且违法成本低。目前,关于农村低保的相关规定只停留在国务院发布的法规文件以及各省市自治区自行颁布的各种规章文件上。虽然这些部门规章在探索和完善农村低保制度上发挥了重要作用,但它们在权威性和执行力上不能与法律等同。由于缺乏专门的法律,统一的政策,导致在农村低保制度的政策执行中遇到了不少具有争议性的操作问题,譬如,在农村家庭收入核定上没有明确指出具体的方法,使得在

<sup>①</sup>《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,国发[1995]第19号,2007年7月11日。

<sup>②</sup>李春根《挤一挤低保的“福利水分”》,《环球时报》2013年7月15日第8版。

低保对象资格确认上有一定的困难,缺少具体技术的指导;在低保对象的确定上,各地普遍缺乏统一的认定程序,地方执行单位拥有较大的自由裁量权,低保对象的运作也就有了更多灰色空间,各地低保对象失信事件层出不穷。失信成本低也是催生农村低保对象诚信缺失现象频发的诱因之一。当前,我国各地执法部门对农村低保对象诚信缺失事件的处理主要是依据2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》第六十八条:采取虚报、隐瞒、伪造等手段,骗取社会救助资金、物资或者服务的,由有关部门决定停止社会救助,责令退回非法获取的救助资金、物资,可以处非法获取的救助款额或者物资价值1倍以上3倍以下的罚款;构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚。在实际执行过程中,笔者发现存在两方面的问题:首先,有些地方处理失信对象,仅仅是取消低保资格追回违规领取的低保资金,并给予批评教育的处罚。这种“处罚”无异于隔靴搔痒,让失信个体几乎不承担任何成本,无法有效遏止其失信冲动。其次,随着低保户的“含金量”的提高,相比于处以低保金1倍以上3倍以下的罚款,其背后捆绑的那些隐性福利是否也能一并追罚,如果追罚又该如何用货币量化,这些都需要打上大大的问号。

四、农村低保对象诚信机制构建的路径选择

农村低保对象诚信机制是一项系统性工程,从逻辑上包含三个部分:事前预警、事中监管以及事后追责。基于此,本文尝试构建农村低保对象诚信机制。如图1所示,该机制包含三大模块,即诚信预警机制、诚信监督机制以及诚信奖惩机制,分别对应事前预警、事中监管和事后追责三个环节,同时,这三大模块又由信息共享机制、诚信承诺保证机制、诚信审查对比机制、政府监督机制、社会舆论监督机制、失信惩戒机制以及诚信激励机制这7个子机制构成。

(一) 诚信预警机制

鉴于当前我国的农村低保监管体制总体上呈现出滞后性的现实,应当建立农村低保诚信预警机制,在低保准入环节把关,主动发现并解决问题。该机制包括信息共享机制、诚信承诺保证机制与诚信审查对比机制。

1. 信息共享机制。民政部门如果想要掌握农村低保家庭的人均收入、存款等信息,需要银行、工商、税务、车管、金融、房管等多个部门的配合。由于操作难度较大,导致了家计调查一定程度上变成了“形式主义”。因此,有必要构建信息共享机制平台,建设信息共享平台,实现相关信息资源的共享。信息共享平台的构建应由政府主导。由政府牵头,协调工商、税务、房管、交管等多个相关政府部门,银行、证券、保险等多家金融机构,利用上述单位已有的数据库系统,通过政务外网、业务专网和互联网,建立信用信息交换、共享和比对的核心平台,以此作为民政部门进行家计调查的数据支撑。当要调查某一农村低保对象的家庭收入与财产时,只需将其姓名与身份证号码输入到信息共享平台中,当事人及其家庭成员名下的银行存款、有价证券、房产、车辆等其他有关收入与财产的信息就可以完整呈现,既节约了审核成本又提高了工作效率,还能有效遏制低保对象不诚信的动机。

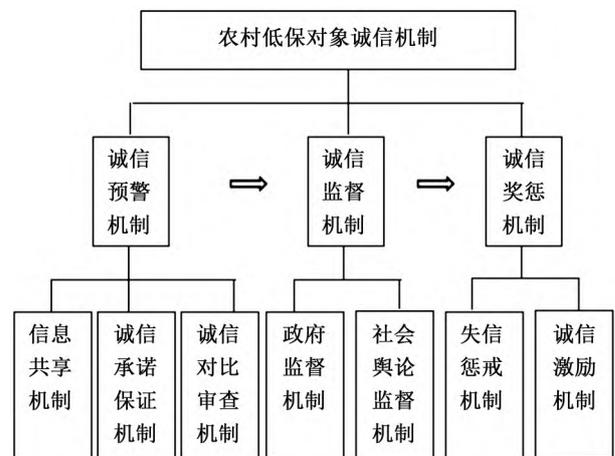


图1 农村低保对象诚信机制结构图

2. 诚信承诺保证机制。为强化农村低保对象的诚信意识和自律观念,农民申请低保待遇时必须向有关部门提交一份诚信承诺保证书,保证提供的所有资料 and 数据的真实性,否则,自愿接受停止或取消农村低保资格的处罚,处以数倍于不当所得金额的罚款,并且自愿承担一切法律责任。凡是农村低保制度覆盖的地区,都必须全面建立农村低保诚信承诺保证制度。建立诚信承诺保证制度的路径包括:(1)明确承诺主体。诚信承诺保证制度的主体应当是农村低保对象,农村低保对象就自身应当承担的责任、享受的权利和应履行的义务作出署名书面承诺。(2)公开承诺内容。农村低保对象应当本着“诚实守信,据实公开”的原则,向低保经办机构公开承诺如实申报、主动续保、据实脱保等内容。同时,农村低保对象的承诺保证书由村委会和乡镇分别建立个人诚信档案,定期记载其诚信行为。(3)强化监督考核。经办机构统一制定《“诚信低保”监督考核管理办法》,定期对农村低保对象履行承诺书的情况进行监督考核。对农村低保对象的监管应采取结合年度复查实行等级考评的方式,对于一年之内未发现不诚信行为的,确定为A级;连续二年未发现不诚

信行为的,提升为AA级;连续三年以上(含三年)未发现不诚信行为的,提升为AAA级。考核等级直接与可否继续享受低保或申请其他社会救助政策挂钩。

3. 诚信审查对比机制。诚信审查对比机制是针对农村低保申请评定环节而设计的风险预警防范机制。所有想要获得农村低保资格的申请人都必须经过诚信审查对比机制的审核。诚信审查对比机制以信息共享平台为依托,包括前台初步审查机制和后台技术审查对比机制两大模块。(1) 前台初步审查。农村低保对象申请者须按要求如实填写申请材料,并附上相关的家庭收入凭证、财产证明。假如申报材料中出现填写不实或者逻辑矛盾的,将有可能被列为重点审查监控对象,而只要申报材料数据基本完整、真实,就基本通过了前台初步审查,并且申报材料也将录入民政部门统一的计算机信息系统等待后台技术审查对比。(2) 后台技术审查对比。在信息共享平台的支持下,农村低保申请人的所有申请资料(电子化数据)均被传输至民政部门计算机信息系统的后台总部,总部审查中心可及时通过信息共享平台自动与申请人在工商、税务、民政以及金融机构曾经留存的相应资料进行对比分析。通过对比分析,可以进一步核查申请人所提交材料的真实性,同时,也可自动判断申请人的家庭收入与财产是否符合农村低保资格。

## (二) 诚信监督机制

经过诚信预警机制的甄别,符合条件的群体已在享受低保待遇。然而,加强农村低保动态管理,还需要借助诚信监督机制。

1. 政府监督机制。政府是农村低保制度的创建者,也理应扮演好制度维护者的角色。因此,在加强农村低保对象诚信监督上,政府仍大有可为。(1) 联合执法机制。由于民政部门没有执法权,许多监管制度、举措往往无法得到落实。因此,要解决农村低保对象诚信监管的问题,必须建立联合执法机制,进行综合治理,从整体上攻坚。首先,由上级主管单位出面协调,明确民政部门为牵头单位,工商、公安、税务、车管、房管等部门协助执法,建立高效的联合执法机制。其次,明确各组成部门的分工和职责范围,为联合执法奠定工作基础。如民政部门作为牵头单位,负责统领协调,统一部署;公检法机关作为国家强制力量的代表,为执行对农村低保失信对象的处罚提供执法保障等等。最后,建立执法部门联席会议制度,定期或不定期召开会议,研究讨论执法协作运转有关事项,通过联合执法机制实现对农村低保对象的监管信息共享和协作助查,提高执法效能,降低监管成本,促进监管到位。(2) 抽查暗访机制。民政部门每季度按照一定比例(如5%—10%)随机抽取农村低保对象,以电话访谈或者上门访谈的形式抽查农村低保对象的诚信状况。此外,还可以聘请一定数量的退休老年人作为农村低保巡视员,采用暗访的形式,协助有关部门的诚信监督工作。

2. 社会舆论监督机制。社会舆论被称为现代社会的“第四权力”,它能从思想上、精神上、心理上给人以影响,形成强大的舆论压力<sup>①</sup>。社会舆论监督机制通过舆论导向和失信揭露来发挥作用,要建成社会舆论监督机制,应做好以下两点:第一,借助新闻媒体,加强舆论引导。当前,人情保、关系保问题较为普遍,许多人不以吃低保为耻反以为荣。因此,应借助新闻媒体,采用电视公益广告和发放宣传单等形式,加强舆论引导和诚信观念宣传,扭转人们对低保身份标签的认识误区。同时,对因生活条件好转主动退出低保的个体,应采用张贴红榜的形式大力宣传并可适当给予物质奖励,以此树立正面典型。第二,引导社会舆论,曝光失信行为。目前,对农村低保失信个体的处罚往往只着眼于如何提高其经济成本,却忽视了也应在社会舆论层面增加其道德成本。例如,可采取在公共场所张贴白榜的形式,公布失信个体名单,曝光其失信行为,让其承担名誉和信用损失,增加失信成本,使其在社会上寸步难行,以此起到警示和震慑作用。

## (三) 诚信奖惩机制

诚信奖惩机制是通过制定一系列的制度安排和行为规范,为农村低保对象提供基本的价值判断及合理预期,促使他们站在更高层次、更大角度看待利益问题,避免出现失信行为。

### 1. 失信惩戒机制

失信惩戒机制通过形成失信成本高于失信收益来促使农村低保对象遵守相关管理制度。

(1) 农村低保累进制处罚机制。《社会救助暂行办法》第六十八条规定:采取虚报、隐瞒、伪造等手段,骗取社会救助资金、物资或者服务的,由有关部门决定停止社会救助,责令退回非法获取的救助资金、物资,可以处非法获取的救助款额或者物资价值1倍以上3倍以下的罚款……笔者认为,对于情节轻微,主观恶意不

<sup>①</sup>参见: <https://baike.baidu.com/item/%E7%AC%AC%E5%9B%9B%E6%9D%83%E5%8A%9B/1947033>.

大的失信行为,处以1倍以上3倍以下的罚款是合理的,然而对于情节严重,社会影响恶劣的行为,显然不能构成足够的震慑。因此,为增加农村低保对象失信者的经济成本,笔者设计了“农村低保累进制处罚机制”。如图2所示,总体来看,在累进制处罚机制中,农村低保失信对象不当所得金额越高,其所接受的罚款额度越高,每一个不当金额都有对应的处罚倍数区间。根据累进制处罚机制的规则,那些情节轻微,主观恶意不大的失信个体所接受的处罚较轻,但对于情节严重,造成恶劣社会影响的失信个体,其失信的经济成本大大增加了。

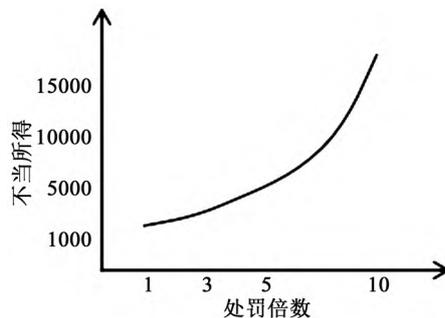


图2 农村低保累进制处罚机制

(2) 红名单与黑名单制度。在确立农村低保对象之后,每年民政部门都应对农村低保对象进行一次专项资格复审,以确认低保对象资格的合规性。根据低保对象失信的严重程度,分别列入红名单与黑名单管理。一是红名单制度。对于故意隐瞒部分影响农村低保资格评价的个人信息,如家庭收入和财产,且经查实后已不符合农村低保对象资格,但因情节轻微,这类人群应列入红名单管理,作出如下处罚:首先,取消其农村低保对象资格,及时追回不当得利,并按累进制处罚机制处以罚款;其次,假如今后被列入红名单人员想再次申请农村低保,民政部门计算机系统将自动触发警报,提示工作人员对当事人的申报信息进行重点审核。二是黑名单制度。对于伪造虚构相关家庭收入与财产证明材料骗取农村低保待遇,经查实后完全不符合农村低保对象资格条件,且情节严重,社会影响较恶劣,这类人群应列入黑名单管理,作出如下处罚:第一,取消其农村低保对象资格,及时追回不当得利,并按累进制处罚机制处以罚款;第二,5年之内不得再次申请农村低保及其他社会救助项目;第三,将黑名单与权威机构的征信系统对接,今后黑名单人员在信贷、投资、消费等领域将受到严格限制;第四,触犯法律的,还将受到治安或者刑事责任追究。

## 2. 诚信激励机制

诚信激励机制通过形成守信收益高于失信收益来激励农村低保对象遵守相关管理制度。

(1) 匿名举报有奖制度。由于“熟人社会”的特征,在同一村庄共同体内,亲朋邻里之间彼此都相互熟悉,对方的家庭经济状况也都基本清楚。如何充分发掘这种信息资源,使之成为农村低保对象诚信机制所用,在笔者看来,匿名举报有奖制度无疑是一项优选。首先,民政部门应在官网首页醒目位置开辟举报专栏,举报人可选择网络在线进行匿名举报,同时也可选择电话举报。举报联系方式可用张贴公告或刷墙体广告的形式公布,以方便群众监督。其次,在受理举报后,民政部门应及时受理和调查,并在15个工作日内作出答复,如举报内容属实,则应依法查处。对于匿名举报人的信息,则应严格保密。最后,关于对举报人的奖励办法,建议有关部门拿出相当于罚款金额的10%作为奖金发放给举报人,以提升群众举报的积极性。

(2) 主动退保奖励制度。在农村低保动态管理中,要实现“应退尽退”,难度很高,阻力较大,“被退出”的个体作为既得利益者会阻碍动态管理的执行。因此,有关部门应考虑制订奖励措施,在物质和精神上对主动退保的个体予以奖励,以此树立正面典型,大力宣传推广。关于奖励方式,首先,在物质层面,可在保障对象主动退保时,一次性发放一笔生活补偿金,以表彰保障对象的诚信行为。今后如该个体要申请包括农村低保在内的救助项目或者其他福利项目,如符合条件,都将优先获得。其次,在精神层面上,可将主动退保者评为“优秀诚信个人”,并以张贴“红榜”和在媒体公布的形式公开予以表彰,以鼓励更多人效仿学习。

(3) 诚信修复制度。所谓诚信修复制度是指被列入红名单和黑名单的失信者主动纠正其失信违法行为,并主动申请诚信修复,有关部门对其进行监督,并在修复期内考核其行为,经过评估和审核后,对其解除限制,恢复信用并向社会公示。对于被列入红名单和黑名单管理的失信者,分别给予其两年和五年的考察期。期间,失信者如能主动配合有关部门检查,主动退回不当所得,及时缴纳相应罚款,并且有多次积极监督举报其他农村低保失信个体的行为,经有关部门评估和审核,可将当事人从红黑名单中移除。

(责任编辑:陆影)