

谁在享有公共救助资源？

——中国农村低保制度的瞄准效果研究

● 刘凤芹 徐月宾

(北京师范大学 社会发展与公共政策学院 北京 100875)

摘要：公共救助资源的分配是社会各界关注的焦点问题。基于 9107 份入户调查数据，本文利用多种指标测量了最低生活保障资源在多大程度上分配给了穷人，分别是哪些类型的穷人。并进一步利用多项 logit 模型探讨了救助资源分配的影响因素。实证结果表明：“收入贫困”人口仅获得 31.86% 的低保救助资源，相当一部分救助资源分配给了其他类型的贫困人口。社区瞄准机制是导致农村低保制度的实际救助对象和政策规定目标人群相背离的一个主要原因。依据实证结果，本文提出如下政策建议：(1) 扩展现有低保制度的目标群体，包括更为丰富的贫困类型。(2) 中国农村低保制度可以采用代理家计调查和社区瞄准相混合的瞄准机制。首先通过社区瞄准初步确定救助对象名单，然后通过代理家计调查剔除不合格的救助对象，防止精英控制。

关键词：最低生活保障制度；收入贫困；社区瞄准；支出型贫困

中图分类号：C913.7 文献标识码：A 文章编号：1672-6162(2016)01-0141-10

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2016.01.013

1 引言

公共救助资源的分配是学术界、政策界乃至普通公众关注的焦点问题。这是因为社会救助是保障普通百姓生活的最后一道安全网，事关社会稳定和公平正义。中国农村于 2007 年全面正式推行农村最低生活保障制度，在保障贫困人口的基本生活方面起到了重要的兜底作用。但“始生之物，其形必丑”，一项制度必然要经历从粗糙到完善的过程，在此过程中，不可避免会出现一些不尽如人意的现象^[1]。

汪三贵和 Park A. 对农村低保制度提出如下质疑：在享有农村低保救助的人口总量高于同期农村绝对贫困人口总量的情况下（比如 2008 年享受低保救助的人数为 4305.5 万，绝对贫困人口为 4007

万），如果低保的救助资源分配到真正需要的人手中，那么农村应该根除绝对贫困现象，但是事实上绝对贫困人口仅有少量的减少^①。这不得不让人反思问题出在哪里。汪三贵和 Park A. 认为之所以出现这种情况是因为农村低保制度的瞄准机制存在失误，致使有相当部分低保对象的收入水平并不低于贫困线，同时也导致了一些学者得出“68.3% 的农村低保资源分配给了非穷人”等诸如此类的结论^[2,3]。如果说汪三贵和 Park A. 是从瞄准失误的角度来解释低保救助资源分配出现的问题，那么世界银行的社会保障专家 Ravallion M. 则提出了截然相反的解释。Ravallion M. 认为现在有关救助资源分配结果评估出现的一些令人迷惑的现象是贫困测量方式不同导致。实践中，农村低保制度在界定受助对象时通常综合了申请家庭的劳动力状况、生活负担、社会支持、抗风险能力等多种因素，与低保政策所规定的“收入贫困”^②有很大的差异。因此，政策表达的“收入贫困”和实际瞄准机制的贫困测量方式发生了错位^[4]。

实际上，无论是归因于瞄准机制失误，还是归因于贫困测量方式都是对同一现象不同侧面的解释。本质原因是贫困是一个复杂多面的社会现象，除了收入低微外，贫困还指缺少基本的教育和医疗卫生服务、人力资本低下以及面对各种负面冲击时的脆弱性等^[5]。因此，多种贫困测量方式是必要的，

收稿日期 2015-05-07

基金项目：国家社科基金青年项目“社会救助效益评价”(09CSH042)
作者简介：刘凤芹(1975-)，女，毕业于中国人民大学，博士，北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授，研究方向：贫困与社会救助、社会服务评估，Email:05018@bnu.edu.cn；徐月宾(1960-)，男，毕业于香港大学，博士，北京师范大学社会发展与公共政策学院教授，研究方向：社会福利、老龄化。

① 仅仅减少 178 万。

② 中央政策规定低保对象为“家庭人均纯收入低于当地低保标准”的困难人口，表达的是一种“收入贫困”。但在实际的制度运行过程中，由于农村家庭收入难以核算，因此无法有效识别出“收入贫困”人口。

任何单项的贫困指标很难全面准确地反映穷人面对的整体贫困。

对政策制定者而言,如何高效准确地找到应该救助的贫困人口是制定有效政策的基础。不同的贫困测量方式不仅仅识别出具有不同人口特征的贫困群体,而且其背后暗含关于“谁是值得救助的穷人”的福利思想,这涉及到国家、社会、家庭和个人在社会救助方面义务和责任的划定等一系列根本性问题。故长期会对一个国家的社会政策乃至社会融合产生大的影响^[6]。比如,单纯利用“收入贫困”方法不可避免地将相当一部分有劳动能力的人口识别为穷人^[7]。而将有劳动能力的人长期列为社会救助对象是一件值得慎重考虑的事,“新右”和“第三条道路”理论流派都相信,为有劳动能力的人提供救助会滋生福利依赖,并培育出一种“依赖文化”^[8]。因此,厘清谁在享有中国农村低保救助资源具有重要的政策实践意义。

本文基于9107份农村入户调查数据探讨如下两个问题:(1)低保救助资源在多大程度上分配给了穷人,分别是哪些类型的穷人。(2)为什么有些人口其收入低于贫困线但是没能够获得救助,与此同时一些收入高于贫困线的人却获得了救助。本文旨在基于多维贫困的视角,呈现农村低保制度瞄准效果的全面景象,同时探讨瞄准偏差产生的制度原因。除了具有较强的政策实践意义,本文也有助于学术界理解相同的瞄准机制在不同的社会经济文化背景中所产生的不同效果。

2 文献综述:

中国农村低保制度的瞄准机制与效果

准确高效地识别出应该救助的穷人是低保制度顺利实施的关键。但是中国农村基层政府缺乏实施家计调查的人力和物力,因此在实践中家计调查很难真正实施。事实上,中国农村低保制度的瞄准机制主要采取的是社区排序方法,即将贫困家庭根据困难程度排序,按照配额从贫困人群中选拔最贫困的家庭给予救助,此种方法国际上也称为“社区瞄准”(Community-Based Targeting)^[9,10]。

2.1 社区瞄准

所谓社区瞄准是指某项制度的政府主管部门和社区代理(Community Agents)之间签订一项契约,以授权社区代理来识别该制度的目标人群,核定具体救助额度,或者部分参与到服务的递送过程中。此处的社区代理可以是非政府组织,基层政府

机构、宗教组织或者其他社会团体。一个社区代理是否合格取决于该组织在多大程度上了解贫困人群的真实生活状态。社区瞄准适合信息系统匮乏,家计调查难以实施的社会环境。比如,英国19世纪时期的济贫制度就是利用当地的教会来识别和救助穷人的^[11]。

对于发展中国家的农村地区而言,社区瞄准主要有三方面优势。首先,社区代理(比如,村民代表小组)掌握着更多的关于本村村民的真实生活信息。社区代理比中央政府更清楚本村居民的实际生活水平和家庭抗风险能力。其次,比起建立专门的行政管理系统,社区瞄准的成本更为低廉^[12]。最后,社区代理参与到社会政策的瞄准、递送甚至需求评估中可以有效地推动当地居民的公共参与,促进当地社会资本和社会组织的培育^[13]。

从国际上来看,各国社会救助制度采用社区瞄准机制的案例不胜枚举。一项关于印度农村社会救助的研究发现,印度政府通过授权村委会来挑选受益人使得其救助项目具有较低的泄漏率,即,较少的救助资源误用在非穷人身上^[14]。乌兹别克政府从1994年开始利用一个半官方半宗教的社区团体来识别社会救助对象,该社会团体传统上扮演调解社区居民纠纷和矛盾的角色,对当地居民的实际生活非常了解。外部评估结果认为该机制具有较好的瞄准效果^[15]。学术界关于社区瞄准机制的研究主要集中在社区瞄准是否具有额外信息和社区瞄准可能会出现权利滥用(即:精英控制)两方面。Seabright P.从理论上论证了社区瞄准的优势之一是掌握了较多的政策目标人群的信息^[16]。Alderman H.则利用阿尔巴尼亚的社会救助制度为例,从实证的角度证明了社区代理(无论是地方政府还是非政府组织)比中央政府掌握更多的社区信息^[17]。Galasso E.和 Ravallion M.研究发现对于发展中国家的社区瞄准实践而言,土地分配不平等程度较高以及所处地理位置偏远的村庄更容易出现精英控制现象^[18]。Camacho A.和 Conover E.认为即使在救助项目开始之初不存在精英控制,那么随着当地社区代理对救助项目的熟悉,社区代理会逐渐掌握和中央政府以及当地居民博弈的技巧,进而从中渔利^[19]。与其他研究不同,Alatas V.和 Banerjee A.等在印度尼西亚的640个村庄做的随机试验研究没有发现精英控制现象。该项实验研究同时发现,比起其他瞄准方法,社区瞄准具有更高的群众满意度^[20]。总之,已有文献普遍表明社区瞄准机制的确具有信息方面的

优势,至于是否存在“精英控制”则取决于当地社区的实际情况和具体的制度设计。

就中国农村社会救助而言,社区瞄准一直是一种重要的瞄准方式。这主要由当前中国农村的社会经济特征所决定。首先,中国农村现金经济、实物经济比较发达,没有完善的收入信息系统,这些都导致家计调查在现实中难以实施。其次,中国农村在很大程度上仍然是熟人社会,朝夕生活在一起使得村民比起政府和其他外部组织更清楚本村谁是穷人,谁是富人。我们田野调查得到某县低保对象的认定过程如下:在收到村民向村委会递交的救助申请后,村委会首先组织人员通过入户查验、邻里走访、跟踪消费等方式对申请家庭的生活水平进行调查,为下一步的社区瞄准提供基础材料。然后进入社区瞄准过程,即村民低保民主评议小组对所有申请家庭按照从贫困到富裕进行排序^①,然后根据该村低保配额确定享有救助的家庭名单。社区瞄准结束后,结果报送乡镇农村低保管理部门进行复审,同时在村中公示。可以看出,尽管有入户调查、公示等程序,但是村民代表小组所进行的社区瞄准在救助对象的识别过程中发挥了决定性的作用。

2.2 中国农村低保制度的瞄准效果

农村低保制度全面实施以来,其瞄准效果成为众多学者关注的焦点。杨龙、李萌和汪三贵基于多个数据集测算出中国农村扶贫制度的“政策规定的贫困人口”和“实际识别的贫困人口”存在37%~50%的不一致,并从收入和消费核算的技术视角解释了不一致产生的原因^[21]。易红梅和张林秀基于可持续生计框架,利用赤贫指数发现仅有25.5%的最贫困农户得到了低保救助^[22]。李艳军通过对宁夏690户农户的调查研究发现:低保的泄露率和漏保率分为68.3%和60.7%。黄瑞芹对湖南省的农村低保进行调查研究后发现:由于缺乏可靠的收入和支出数据,村民委员会主要依据一些间接的贫困指标对低保申请人资格进行评议。家中有人“残疾”、“长期患病”以及因自然灾害暂时贫困的家庭最有可能

^①某省农村居民最低生活保障工作规程规定:村民低保民主评议小组成员及组长,由村民代表会议选举产生,总人数原则上不得少于20人。一般由村支“两委”组成人员、村民小组组长、村民代表等组成。其中,村民代表人数不得少于总人数的二分之一,并保证每个村民小组都有代表进入。农村低保民主评议小组会议,每次会议必须有三分之二以上(年度核查时80%以上)的小组成员参加会议方为有效,评议结果必须有三分之二以上参会人员同意方为有效。评议小组成员与申请人家庭有直系亲属关系的应当回避。

获得低保,即使其中有些家庭从收入上来讲并不低于当地贫困线^[23]。王增文和邓大松基于20个省市的微观住户调查数据发现,45.2%的社会救助享有家庭不具备救助资格。由此,作者提出在现阶段社会救助标准普遍偏低的情况下,由于瞄准偏差带来的负面影响要远远大于“过度救助”问题。

综观已有的关于农村低保瞄准效果的文献资料,可以发现虽然各个研究所用数据集和研究方法不同,但是都得出了一个相同的结论:农村低保制度的实际保障对象和政策规定的对象(家庭收入低于当地低保标准)之间存在着不可忽视的背离。低保制度规定的以“收入低于当地低保标准”来识别贫困人口存在诸多弊端:首先,现阶段中国农村居民的收入根本无法核算清楚;其次,“收入贫困”概念本身过于单一,无法反应现实中复杂而丰富的贫困现象。比如:一些家庭被纳入低保仅仅是由于当年经历自然灾害而导致收入暂时低于低保线,但是实际生活水平并未真正降低到低保水平。而有一些家庭虽然收入高于低保标准,但是由于医疗等支出较大,实际生活水平极低,却被排斥在低保制度之外。

3 研究设计

3.1 研究样本与数据来源

本项研究所用数据来自北京师范大学社会发展与公共政策学院在2010年8月~11月份间对5个省份共15个县进行的农村入户调查。5个省份分别是东部省份福建、中部省份安徽、江西和河南以及西部省份陕西。本次调查采用多阶段分层随机抽样。每个省按照经济发展水平将所有县分为高、中、低三层,每层各抽取一个县,每个被抽中的县再随机抽取6个乡镇,每个被抽中的镇随机抽取2~6个样本村,每个样本村随机抽取20~40户。经过上述抽样程序,本次调查共获得5个省、15个县的9107户农户和34,132位个人的有效样本。值得指出的是:为获得足够数量的低保户进行统计分析,本次调查对低保户采用了超比例抽样方法,从而样本包含了非低保户6937户,低保户2170户,低保户在全部样本中所占比例为23.83%,远远超过实际比例,因此文中所有数据分析结果皆为加权后的结果。

本项调查旨在对以最低生活保障制度为核心的农村社会救助的执行情况进行全面评估。主要调查内容包括:住户成员的人口统计学信息、劳动收

入和消费支出情况、社会救助和其他社会保障享有情况、财产和土地拥有情况。本次研究培训当地的大学生为访谈员,入户面对面访谈采集数据。

3.2 瞄准效果测量

现有文献大都使用泄露率和漏保率这两个指标来测量低保制度的瞄准效果。所谓漏保率等于没有得到低保救助金的贫困人口数量除以全部的贫困人口数量,也称为瞄准机制的第一类误差;泄露率等于接受低保救助金的非贫困人口数量除以接受低保救助金的全部人数,也称为瞄准机制的第二类误差。虽然这两个指标由于其含义直观、计算简单而得以在实践中经常使用,但是仅仅依靠这两个指标来评估一项制度的瞄准效果有时会得到片面,甚至是扭曲的结论^[25]。因为这两个指标有如下三方面缺陷:(1)将救助资金用于富裕家庭和用于边缘贫困家庭其政策含义和社会影响都是不一样的。但是从泄露率的计算方法我们可以看出,泄露率将所有高过贫困线的家庭同等对待,无法区分富裕家庭和边缘贫困家庭。(2)漏保率虽然能够反映有多大比例的穷人(收入贫困)没有被包含进项目,但是却无法反映这些被遗漏穷人的特征:他们的收入是刚刚低于贫困线,还是挣扎在生活的最底层?他们家庭的劳动力状况、支出负担等特征和低保人群是否有显著差异?(3)利用泄露率和漏保率来测量瞄准效果的一个潜在前提是:将贫困等同为收入低下。将贫困等同为收入低下的观点实际上由来已久,而且在当前的贫困研究中仍然很流行。之所以会出现这样的情况,当然是因为收入对我们的生活的确非常重要,是我们各类能力被剥夺,生活陷入困顿的一个重要原因。但是贫困最终所指还是个体或者家庭所经历的真实的生活困顿,而不仅仅是收入低下。收入是我们脱离贫困的一个重要手段,但不是唯一因素。阿玛蒂亚·森提出贫困的“能力剥夺”视角(所谓贫困就是不具备享有自己所珍视的生活的能力)就是将人们关注的焦点从手段转向实际困顿的生活本身^[26]。最后,在评估社会救助瞄准效果时值得注意的一个事实是:居民的实际生活水平是一个连续变量(比如,人均收入2000元的家庭和1990元的家庭在生活水平上并没有实质差异),但是由于贫困线是一个单一的阈值,所以基于贫困线来识别救助对象必然会导致一部分实际生活水平差不多的家庭获得不同的资格待遇。

综上所述,本文提出用于评估低保制度瞄准效

果的指标体系至少需要具备如下三点特征:(1)收入敏感性。即:能反映低保救助资源在不同收入群体中的分布。(2)多维性。除了“收入贫困”外,该指标体系还能反映低保救助资源在其他贫困类型中的分布,如:支出型贫困、急难型贫困。(3)指标体系需要具有直观的政策含义,形式简洁。基于以上三点特征和数据可得性的局限,本文使用如下四个指标来测量农村社会救助制度的瞄准效果。

(1)收入分布指标:将全部样本人口按收入水平由低到高分为十个等级,然后计算不同收入等级人口所占有的低保资源。

(2)多维贫困指标:基于多维贫困的视角,将全部人口划分为:收入贫困人口、支出型贫困人口、急难型贫困人口、人力资本贫困人口和普通人口。测量低保救助资源在这四类贫困人口以及普通人口中的分布。各类贫困人口的界定如下:收入贫困人口:家庭人均纯收入低于当地低保标准的人口。支出型贫困人口:如果一个家庭的医疗支出或者教育支出占非食品支出的比例超过40%,并且主观自评生活水平处于本村最低或偏低水平,则界定该家庭属于支出型贫困人口。之所以这样界定是参照了国际通行的界定灾难性医疗支出的标准:如果一个家庭的医疗支出占其非食品支出的比例高于40%,那么这个家庭就被称作有灾难性医疗支出(Catastrophic Health Expenditure)的家庭^[27]。急难型贫困人口:过去一年(2009)农业生产遭受自然灾害或者配偶(孩子)去世,并且该家庭主观自评生活水平处于本村最低水平。人力资本贫困人口:家庭成员中有残疾人或者严重慢性病患者,并且主观自评生活水平处于本村最低水平。

(3)主观自评生活水平指标:除了客观测量外,本次调查请被访者对自家生活水平做出如下主观评价:与本村其他村民相比,您认为您家的生活水平属于:“[1]最高、[2]较高、[3]一般、[4]偏低、[5]最低”。本指标显示了低保救助资源沿“主观自评生活水平指标”的分布。

(4)国际比较指标:家庭人均纯收入属于收入最低20%的人口所获得的低保救助金比例除以0.2。之所以采用这个指标是为了便于国际比较,Coady D.等在2004年采用此类指标对国际上100多个社会救助项目的瞄准效果进行了评估^[28]。利用此指标我们可以将中国农村低保制度的瞄准效果与国际上类似项目进行比较。

3.3 低保救助资源分配影响因素的计量模型

“为什么有些收入低于贫困线的家庭没能享有低保救助,但与此同时有些收入高于贫困线的家庭却享有低保救助”。一个直观的解释是将这类现象归咎于制度执行不利,本文将利用多项 logit 模型来探索更为客观的解释。

多项 logit 模型的因变量为一个定类变量,共有四个类别:收入贫困且享有低保救助的家庭、收入贫困但未享有低保救助的家庭、非收入贫困但享有低保救助的家庭以及非收入贫困且未享有低保救助的家庭。其中收入贫困但未享有低保救助的家庭为参照类别。模型的自变量包括:家庭规模,家中劳动力数量,家中劳动力成员的最高教育水平,家中残疾人/患重病者数量,家中儿童数量,过去一年(2009)该家庭是否有灾难性医疗支出,过去一年(2009)是否遭遇负面冲击(配偶或者孩子去世,农业生产遭受自然灾害),自评生活水平,家庭耐用消费品、生产性固定资产以及土地拥有情况,所居住房屋的建筑年代、地面主要材料、外墙主要材料等变量。表 1 给出了各个自变量的描述统计。

4 数据分析和结果

表 2 给出了低保救助资源在收入十等分人群中的分布,结果显示在这十组人口中,随着收入增加,低保金享有份额急速减少。收入最低 10%的人口获得了 40.06%的救助金份额,74.36%的低保救助金由收入最低 30%的人口获得,收入最高 40%的人群仅获得 3.7%左右的低保救助金。

表 3 给出了不同类型的贫困人口在全部样本中的比例以及低保救助资源在不同类型贫困人口中的分布状况。结果显示:在全部调查样本中大约有 11.84%的收入贫困人口、21.43%的支出型贫困人口、17.20%的人力资本贫困人口和 2.53%的急难型贫困人口。就低保资源分布而言,仅有 31.86%的低保救助金由收入贫困人口获得,而支出型贫困人口享有了 35.67%的低保救助金份额,人力资本贫困人口获取了 9.87%,急难型贫困人口获取了 6.72%。这些经验数据进一步验证了我们田野调查的发现:农村低保制度在实际运行中使用的贫困人口识别方式综合了申请者家庭的支出负担、人力资本状况、近期是否遭受负面的生活冲击等因素,而

表 1 自变量的描述统计(收入贫困线为 1196 元/年)

		收入贫困且享受低保救助	收入贫困但未享受低保救助	非收入贫困但享受低保救助	非收入贫困且未享受低保救助			收入贫困且享受低保救助	收入贫困但未享受低保救助	非收入贫困但享受低保救助	非收入贫困且未享受低保救助
家庭人口特征	户均人口数(人/户)	2.71	3.20	3.43	4.09	家庭耐用消费品拥有百分比	洗衣机	15.35	31.73	31.22	56.08
	户均劳动力数(人/户)	1.24	2.09	2.18	2.96		电冰箱(冰柜)	4.73	13.70	11.33	38.77
	户均老人数(人/户)	1.07	0.91	0.83	0.58		空调	2.15	5.11	2.44	13.62
	户均儿童数(人/户)	0.68	0.97	0.74	0.98		2009年人均拥有的土地面积(亩/人)	1.34	1.46	1.77	1.86
	户均残疾/患重病人数(人/户)	0.90	0.52	0.81	0.31		泥地	40.60	26.88	32.04	16.44
家庭人均纯收入(元/人/年)	884.93	1042.75	3564.75	6342.15	住房地面主要材料(%)	水泥	33.29	40.39	39.17	46.71	
家中劳动力的最高教育水平(%)	小学及以下	47.34	28.81	32.80		18.51	砖	20.52	22.67	20.84	18.13
	初中	40.43	48.47	45.88		46.96	瓷砖/大理石	1.87	7.66	5.09	16.57
	高中(中专/职高)	9.47	15.25	15.95		24.87	木地板	0.00	0.30	0.20	0.38
	大专及以上	2.76	7.46	5.37		9.66	其他	3.73	2.10	2.65	1.75
家庭生产性资产拥有百分比	汽车	0.14	2.10	0.41	3.33	住房外墙主要材料(%)	钢筋混凝土	4.02	9.16	6.45	10.94
	大中拖拉机	0.29	1.05	1.15	3.41		砖石	63.13	66.37	63.79	69.35
	小型和手扶拖拉机	2.30	9.47	12.03	21.35		木/竹/草	2.30	2.25	1.22	1.15
1959年以前	4.88	1.95	3.46	1.18	土坯		29.27	21.47	27.79	17.43	
住房建筑年代(%)	1960—1979	19.94	9.76	11.48	5.73	其他	1.29	0.75	0.75	1.13	
	1980—1989	27.12	23.12	28.67	22.34	最高	0.16	0.63	0.07	0.52	
	1990—2000	28.12	35.89	32.88	37.28	较高	0.08	1.99	0.64	8.62	
	2000年以后	19.94	29.28	23.51	33.47	一般	3.67	40.00	8.52	63.71	
去年遭遇负面冲击(%)	配偶或者孩子去世	2.67	1.28	3.00	0.81	自评生活水平(%)	偏低	43.07	43.45	56.03	24.49
	农业生产遭受自然灾害	23.01	21.97	27.70	34.00		最低	53.02	13.93	34.74	2.66

表 2 低保救助资源在收入十等分人群中的分布

收入十等分	本档低保人数占全部低保人数的比例(%)	累积比例	本档低保人口所得低保救助金占全部低保救助金的比例(%)	累积比例
1st	33.20	33.20	40.06	40.06
2nd	19.33	52.53	20.91	60.97
3rd	14.56	67.09	13.39	74.36
4th	13.39	80.48	10.75	85.11
5th	9.96	90.44	7.87	92.98
6th	4.50	94.94	3.33	96.31
7th	2.32	97.26	2.01	98.32
8th	2.44	99.70	1.51	99.83
9th	0.30	100.00	0.17	100.00
10th	0.00	—	0.00	—

不是仅仅考虑单一的收入因素。表 3 的结果还显示有 15.87%的低保救助资源分配给了普通家庭,这说明低保制度存在一定程度的向非穷人泄露资源的情况,但是比例不高。

表 4 给出了低保救助资源在不同自评生活水平家庭中的分布。结果显示:44.91%的救助资源被自评为最低水平的家庭获取,48.80%的救助资源被自评为偏低水平的家庭获取。自评生活水平在一般及偏上的家庭仅仅占有了 6.29%的救助资源。

表 5 给出了本研究所调查的 15 个县的国际比较瞄准指标的得分。Coady D.等国际社会保障专家于 2004 年对国际上 100 多个社会救助项目的瞄准效果进行比较研究发现:瞄准效果最好的 10 个项目的得分介于 2.02 和 4 之间,得分的中位数为 1.25^[27]。表 5 给出了本次所调查的 15 个县

效果得分。结果显示:15 个样本县中有 9 个县得分超过 2.02,即 60%的县其低保制度瞄准效果可以和 Coady D. 等评估的 100 多个项目中瞄准效果最好的 10 个救助项目相媲美。剩余 6 个县的最低得分为 1.58,此得分亦超过了 Coady D.等专家所评估的 100 多个项目得分的中位数。同时,表 5 给出了各县的农村人均纯收入,相关性统计检验发现:低保的瞄准效果和该地区的经济发展水平之间没有显著相关性。平均而言,中国农村低保瞄准效果整体得分为 3.04,其瞄准效果可以与国际绝大多数社会救助项目相媲美。

表 6 给出了多项 logit 模型的计量结果。如前文所言,该模型旨在探讨“为什么有些收入低于贫困线的家庭没能享有低保救助,但与此同时有些收入高于贫困线的家庭却享有低保救助”。因此,在构

表 3 低保救助资源在不同贫困人口中的分布

贫困类型	该贫困类型人口占全部人口的百分比	该贫困类型人口中享有低保救助人数占该贫困类型全部人口的百分比	该贫困类型中低保人口数量占全部低保人口的百分比	该贫困类型人口获得低保金占总低保金百分比	该贫困类型人口获得低保金占总低保金百分比
收入贫困	11.84	26.22	33.72	31.86	31.86
支出型贫困	21.43	24.44	36.39	52.86	35.67
人力资本贫困	17.20	31.64	12.03	47.89	9.87
急难型贫困	2.53	20.92	4.74	10.76	6.72
普通家庭	66.35	2.38	13.12	15.87	15.87
总计	119.35	105.60	100.00	159.24	100.00

注(1)此处普通家庭定义为:不属于任何贫困类型的家庭。

(2)“该贫困类型户数占全部户数百分比”、“该贫困类型人口中享有低保救助百分比”和“本贫困类型中获得低保金占总低保金比例”允许不同贫困类型之间有交互重叠,因此合计值超过 100%,其超过 100%越多说明各类贫困之间重叠度越大。

(3)“该贫困类型中低保户数量占全部低保户的百分比”与“该贫困类型中获得低保金占总低保金比例”是不允许不同贫困类型之间有交互重叠的情况下核算的结果,即:如果该家庭被界定为收入贫困,则在界定其他类型贫困时不再考虑该家庭。不同类型贫困之间的优先顺序依次为收入贫困、支出型贫困、人力资本贫困和急难型贫困。

表 4 低保救助资源在不同自评生活水平家庭中的分布

自评生活水平	该组人口占全部人口百分比	该组低保户数量占总低保户百分比	获得低保金占总低保金百分比
最低	8.10	43.86	44.91
偏低	31.03	48.96	48.80
一般	53.00	6.58	5.82
较高	7.29	0.44	0.31
最高	0.56	0.16	0.16
总计	100.00	100.00	100.00

建模型时,我们将“收入贫困但未能享有低保救助”作为参照类别。计量结果显示:与收入贫困但未享有低保救助的人口相比,同是收入贫困但是能够获得低保救助的家庭主要是因为家中劳动力较少、且劳动力的最高教育水平更多集中在小学及以下或者初中这两个层次;同时家中有更多的残疾人或者重病患者;有更多家庭近期遭受了负面的生活冲击;所住房屋更可能为1979年以前建造;有更少的家庭购置了小型或者手扶拖拉机;更多家庭自评的生活水平处于偏低和最低层次。整体而言,虽然都属于收入贫困,但是享有低保救助的家庭同时表现出更明显的人力资本贫困、支出型贫困和急难型贫困特征。与收入贫困但未享有低保救助的人口相比,非收入贫困家庭之所以能够获得低保救助主要是因为家中有更多的残疾人或重病患者、更多上学的孩子或者近期遭受过负面生活冲击。但是模型结果也显示:与收入贫困但未享有低保救助的人口相比,非收入贫困且享有低保救助的家庭拥有更多的生活耐用品、生产性资产和土地资源。此发现意味着此类低保家庭实际生活水平和抗风险能力还是不错的,至少高于收入贫困但未享有低保救助的家庭。因此,将这类家庭列为低保救助对象是否合适值得我们反思。

5 结果讨论与对策建议

当前经济社会发展进入新常态,新一届中央政府对社会救助的“托底线”功能非常重视,同时百姓的民生需求也在逐步升级。这些时代背景都要求我国农村社会救助制度进一步完善,而准确分配救助资源是社会救助自我完善的一个重要方向。鉴于此,本文探讨如下两个问题:(1)低保救助资源在多大程度上分配给了穷人,分别是哪些类型的穷人。(2)为什么有些人口其收入低于贫困线但是没能够获得救助,与此同时一些收入高于贫困线的家庭却获得了救助。基于5省15县的9107户问卷调查数据,本文研究发现仅有大约1/3的农村低保救助金用于“收入贫困”人口,35.67%的低保救助金用在了“支出型贫困”人口上,还有相当一部分用在了“人力资本贫困”和“急难型贫困”人口上。低保救助资源向非贫困群体泄露的现象确实存在,但是非常有限,大约有15%左右的低保救助资源分配给了非贫困人口。国际比较指标的核算结果表明:中国农村低保制度的瞄准效果可以与国际上绝大多数社会救助项目相媲美。本研究的实证结果回应了引言部分所阐述的汪三贵和Park A.对农村低保制度所提出的质疑。本研究认为并非是瞄准失误所致,而是农村低保在实际运行中所用的社区瞄准机制依赖

表 5 国际比较瞄准指标的县级瞄准结果

各县	瞄准得分	人均纯收入(元/年)	各县	瞄准得分	人均纯收入(元/年)
会宁	1.58	2351	永昌	2.17	5263
余江	1.59	5532	周至	2.20	5238
分宜	1.67	7245	皋兰	2.22	3207
淳化	1.69	4476	长葛	2.26	7385
清丰	1.85	5868	寿县	2.29	3924
范	1.94	3896	韩城	2.52	5854
弋阳	2.02	5372	肥西	2.92	6047
肥东	2.10	5962	全部	3.04	—

表 6 多项 logit 模型估计结果

	收入贫困 且享受低 保救助	非收入贫 困但享受 低保救助	非收入贫困 且未享受低 保救助		收入贫困 且享受低 保救助	非收入贫 困但享受 低保救助	非收入贫困 且未享受低 保救助
家庭特征				2009 年人均拥有的土地面积	0.03	0.16***	0.10***
户均人口数	-0.04	0.01	-0.28***	住房地面主要材料			
户均劳动力数	-0.31***	-0.07	0.32***	泥地	0.24	-0.31	0.49***
户均老人数	-0.02	-0.12	-0.03	水泥	0.29	-0.15	-0.18
户均儿童数	-0.01	0.34***	0.01	砖	0.15	-0.35	-0.51***
户均残疾/患重病人数	0.53***	0.50***	-0.09	瓷砖/大理石(参照类)	—	—	—
家中劳动力的最高教育水平				木地板	-14.05	-0.35	-0.90
小学及以下	0.86***	0.36	-0.31	其他	0.21	-0.27	-0.32
初中	0.82***	0.50***	-0.20	住房外墙主要材料			
高中(中专/职高)	0.67	0.59***	0.20	钢筋混凝土(参照类)	—	—	—
大专及以上学历(参照类)	—	—	—	砖石	0.11	0.09	0.25
家庭耐用消费品				木/竹/草	-0.07	-0.64	0.02
洗衣机	-0.08	0.35***	0.59**	土坯	0.27	0.18	0.19
电冰箱(冰柜)	-0.15	0.18	0.71***	其他	0.95	0.11	0.51
空调	0.26	-0.35	0.28	去年遭遇负面冲击比例(%)			
家庭生产性资产				配偶或者孩子去世	1.35***	1.29**	0.39
汽车	-0.76	-0.66	-0.44	农业生产遭受自然灾害	0.15*	0.21**	-0.05
大中拖拉机	-0.49	0.29	0.71*	自评福利水平比例(%)			
小型和手扶拖拉机	-0.83***	0.39***	0.56***	最高	-12.09	1.81	0.06
住房建筑年代				较高	0.11	0.02	0.45
1959 年以前	0.56	0.46	0.37	一般(参照类)	—	—	—
1960—1979	0.42**	0.18	0.21	偏低	1.52***	1.62***	-0.31
1980—1989	0.10	0.24	0.14	最低	2.58***	2.30***	-0.76***
1990—2000	-0.08	0.10	0.07	常数项	-2.37	-1.14	2.32
2000 年以后(参照类)	—	—	—	Pseudo R ²		0.25	

注 * 表示显著水平为 0.05 ** 表示显著水平为 0.01 *** 表示显著水平为 0.001。

于当地村民所认知的贫困概念,该贫困概念除收入之外,还包含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。而国家统计局核算的绝对贫困人口实际上是“收入贫困”人口。正是这两种贫困概念的差异导致“即使低保救助人口数量超过绝对贫困人口(实际为收入贫困)数量的情况下,绝对贫困人口数量减少并没有预期的那么多”。

本研究计量模型的分析结果表明:之所以有些收入贫困人口未能获得低保救助,是因为与获得低保资格同时也是收入贫困的人口相比,他们具有劳动力方面的优势,同时生活负担较轻、所居住房屋质量相对较高、生产性资产较多以及更少的家庭在过去一年遭受过负面的生活冲击。另一方面,之所以有一些不是收入贫困的人口能够获得低保救助是因为这些人口支出负担较重或者近期遭受了负

面生活冲击(如自然灾害)。实证研究结果表明:尽管政策规定的救助对象是“收入贫困”人口,但是实际的救助对象包含了多种类型的贫困人口。我们可以利用“制度嵌入性”来解释这种政策规定的目标群体和实际救助群体的不一致性。新制度主义认为:在探讨任何政策(如低保制度)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^[29]。就低保制度所嵌入的社会经济环境而言,首先,中国农村家庭的收入很大部分是实物收入,而且没有相应的信息系统提供核对依据。在此背景下,在发达国家运行良好的家计调查在中国农村就会遭遇“水土不服”,难以有效实施。另一方面,中国大部分农村社会仍然是熟人社会,共同生活在一个村庄的村民对彼此的生活

境况都非常了解。这种熟人社会特征决定了低保制度在瞄准时需要依赖社区瞄准机制。国际上有关社区瞄准机制的实践经验和研究结果表明社区瞄准充分反映了当地村民对“什么是穷人,什么是值得救助的穷人”的理解。在实践中村民对谁家更为贫困的判定是在考虑劳动力、家庭负担(如:患病、上学)和负面生活冲击等各类因素后的综合评价,并不仅仅局限于收入贫困。实际救助对象偏离政策规定的另外一个原因是现在农民享有的社会保护太少,导致当低保救助制度在农村实行的时候被迫承担不应该承担的责任,被挤压变形。比如,政府应该建立农业自然灾害方面的保险制度以保护受灾农民,使其生活免于陷入困境。从而避免村委会将低保救助金用于救助遭受自然灾害的家庭。

依据实证研究发现,本文提出如下三条政策建议。(1)扩展现有低保政策的目标群体,以包括更为丰富的贫困类型,比如:支出型贫困,从而使低保政策从聚焦在收入低下转移到实际的生活水平。(2)农村低保制度可以采用代理家计调查和社区瞄准混合的瞄准机制。首先通过社区瞄准初步确定救助对象名单。社区瞄准机制充分反映了老百姓自己对贫困的理解,因此比其他的瞄准机制具有更高的群众满意度^[30]。然后通过代理家计调查剔除不合格的救助对象,防止精英控制。中国农村的基层民主监督机制并不健全。在很多经济落后的农村,大多数青壮年或有一定教育水平的村民常年外出打工,留守农村的基本上都是老弱病残群体。他们参与村庄公共事务的能力和机会都非常匮乏,对村级民主制度的影响非常有限,因此这些村庄的社区瞄准很可能出现“精英控制”、优亲厚友的现象。(3)利用多种指标进行社会救助或者其他农村反贫困制度的瞄准效果评估。不同的贫困评估方法将识别出不同的贫困群体,从而导致不同的救助政策。因此,多指标的瞄准效果评估将有利于我们更好地理解农村贫困和救助资源在不同贫困类型人口中的分布。

本文的实证分析是基于2009年的数据所做,距今已有六年时间。在这六年间,中国农村低保制度较为突出的改变是救助标准的提高。在中央关于社会救助城乡一体化发展的要求下,全国各地都不同程度地提高了农村低保救助标准。救助标准的提高意味着有更多的弱势群体可以享有救助,因此,

社区瞄准的工作量也随之加大。相关研究表明,随着需要“排序”人数的增大,社区瞄准的可靠性会显著降低^[9]。如何在增加救助对象数量的同时保证社区瞄准的可靠性是未来政策设计需要注意的一个问题。此外,毕节留守儿童之殇^①也表明社会转型期的贫困问题是复杂多样的,有些救助对象本身无法主动提出申请,需要政府、社会能够主动发现、主动识别。因此,如何针对无行为能力的弱势群体建立主动瞄准机制是未来一个值得研究的问题。

本文研究的主要缺陷在于:支出型贫困中关于教育支出比例的界定,简单借鉴了灾难性医疗支出的定义,未免有些主观,但是作为初步尝试,亦能起到一定的探索性和启示作用。

参考文献:

- [1] 徐月宾,刘凤芹,张秀兰.中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J].中国社会科学,2007(3):40-53.
- [2] 汪三贵,PARK A.中国农村贫困人口的估计与瞄准问题[J].贵州社会科学,2010(2):68-72.
- [3] 李艳军.农村最低生活保障目标瞄准机制研究——来自宁夏690户家庭的调查数据[J].现代经济探讨,2011(1):83-7.
- [4] RAVALLION M. Miss-targeted or Miss-measured? [J]. Economics Letters, 2008, 100(1):9-12.
- [5] 世界银行.2000/2001年世界发展报告[M].北京:中国财政经济出版社,2001.
- [6] 尚晓援.中国社会保障政策[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007.
- [7] CAIZHEN L. Who is Poor in China? A Comparison of Alternative Approaches to Poverty Assessment in Rural Yunnan[J]. Journal of Peasant Studies, 2010, 37(2):407-28.
- [8] 韩克庆,郭瑜.“福利依赖”是否存在?——中国城市低保制度的一个实证研究[J].社会学研究,2012(02):149-167.
- [9] CONNING J, KEVANE M. Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review[J]. World Development, 2002, 30(3):375-394.
- [10] 李小云,董强,刘启明,等.农村最低生活保障政策实施过程及瞄准分析[J].农业经济问题,2006(11):29-33,79.
- [11] KREUTER M W, LEZIN N A, YOUNG L A. Evaluating Community-Based Collaborative Mechanisms: Implications for Practitioners[J]. Health Promotion Practice, 2000, 1(1):49-63.
- [12] RAVALLION M. Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Tradeoffs and Policy Options[M]. World Bank Publications, 2003.
- [13] YUSUF M. Community Targeting for Poverty Reduction: Lessons from Developing Countries[J]. The Pardee Papers, 2010.

①2015年6月10日,贵州毕节市七星关区政府发布消息:6月9日晚11点半,贵州毕节4名儿童喝农药自杀身亡。

- (8) : 32-89.
- [14] COPESTAKE J G. The Integrated Rural Development Programme : Performance during the Sixth Plan , Policy Responses and Proposals for Reform. Poverty in India[J]. Research and Policy , 1992(3) : 209-30.
- [15] COUDOUEL A , MARNIE S , MICKLEWRIGHT J U. Targeting Social Assistance in a Transition Economy : The Mahallas in Uzbekistan[M]. Florence : UNICEF International Child Development Centre , 1998.
- [16] SEABRIGHT P. Accountability and Secentralisation in Government : An Incomplete Contracts Model[J]. European Economic Review , 1996 , 40(1) : 61-89.
- [17] ALDERMAN H. Do Local Officials Know Something We don't ? Decentralization of Targeted Transfers in Albania[J]. Journal of Public Economics , 2002 , 83(3) : 375-404.
- [18] GALASSO E , RAVALLION M. Decentralized Targeting of an Antipoverty Program[J]. Journal of Public Economics , 2005 , 89(4) : 705-27.
- [19] CAMACHO A , CONOVER E. Manipulation of Social Program Eligibility[J]. American Economic Journal : Economic Policy , 2011(3) : 41-65.
- [20] ALATAS V , BANERJEE A , HANNA R , et al. Targeting the Poor : Evidence from a Field Experiment in Indonesia [J]. American Economic Review , 2012 , 102(4) : 1260.
- [21] 杨龙,李萌,汪三贵. 我国贫困瞄准政策的表达与实践[J]. 农村经济, 2015(01) : 8-12.
- [22] 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[J]. 中国人口资源与环境, 2011(06) : 67-73.
- [23] 黄瑞芹. 民族贫困地区农村最低生活保障目标瞄准效率研究——基于两个贫困族自治县的农户调查[J]. 江汉论坛, 2013(03) : 61-65.
- [24] 王增文,邓大松. 倾向度匹配、救助依赖与瞄准机制——基于社会救助制度实施效应的经验分析[J]. 公共管理学报, 2012(2) : 83-88 , 126.
- [25] CHEN S , RAVALLION M , WANG Y. Di Bao : A Guaranteed Minimum Income in China's Cities ? [R]. World Bank Policy Research Working Paper , 2006.
- [26] 森·阿马蒂亚. 以自由看待发展[M]. 北京 : 中国人民大学出版社, 2002.
- [27] XU K , EVANS D B , KAWABATA K , et al. Household Catastrophic Health Expenditure : A Multicountry Analysis[J]. The Lancet , 2003 , 362(9378) : 111-117.
- [28] COADY D , GROSH M E , HODDINOTT J. Targeting of Transfers in Developing Countries : Review of Lessons and Experience [M]. Washington , D.C : World Bank Publications , 2004.
- [29] 顾昕,方黎明. 自愿性与强制性之间——中国农村合作医疗的制度嵌入性与可持续性发展分析[J]. 社会学研究, 2004 (5) : 1-18.
- [30] BARDHAN P , MOOKHERJEE D. Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries [J]. Journal of Public Economics , 2005 , 89(4) : 675-704.

(13)Who are Beneficiaries of Public Assistance ?

——The Performance of the Targeting Mechanism of China's Rural DiBao program

Liu Fengqin , Xu Yuebin ·141·

(School of Social Development and Public Policy , Beijing Normal University , Beijing , 100875 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2016)01-0141-EA

Abstract : The objective of this paper is to explore who are beneficiaries of DiBao program in rural China and to examine why some poor families haven't received any DiBao benefits , whereas some non-poor families have been benefiting from public assistance. A quantitative study , involving 9107 households and 34132 individuals from five China provinces , was conducted in this article. The analysis , based on micro-level data , suggests that income poverty families only accounts for 31.86 percent of total DiBao benefits and a large quantity of DiBao benefits are allocated to families in expenditure poverty. Community targeting is the main reason of the observed inconsistency between real beneficiaries and beneficiaries stipulated by policy. The key limitation of the study is that given there is no consensus about the definition of expenditure poverty , this study defined that a family is in expenditure poverty if its educational or medical expenditure is 40 percent or more of non-food expenditure. Obviously this definition is a little arbitrary. Drawing on the empirical results , this study posed that a hybrid targeting mechanism should be employed to identify the beneficiaries of rural DiBao program. The hybrid targeting mechanism consists of proxy means test and community targeting. In the practical application , community targeting will be used to determine the beneficiaries list firstly. Then proxy means test can be used to avoid elite capture by identifying unqualified families. Existed literatures about the performance of DiBao targeting is focusing on the income poverty and could not present the real distribution of DiBao benefits. This study draws on multiple indicators to explore how DiBao benefits is allocated across families with different poverty characteristics and posits that community targeting is the main reason of the inconsistency between real beneficiaries and beneficiaries specified by policy.

Article Type : Research Paper

Key Words : DiBao , Income Poverty , Community Targeting , Expenditure Poverty