

中国城市低保瞄准困境： 资格障碍、技术难题，还是政治影响？

姚建平

摘要:使用收入、生计资产和主观评价三种标准对中国城市低保制度瞄准率进行计算,结果发现瞄准偏误难以避免。瞄准偏误产生原因的主要包括四方面:除了正式文件中规定的资格条件以外,各地在具体瞄准实践过程中还可能夹杂一些不成文的潜规则;现有家计调查方法在技术上很难非常准确地查清家庭收入和财产状况;瞄准精度与行政成本密切相关,而国家用于低保瞄准的行政成本比较有限;低保制度瞄准过程中的自由裁量权很容易被工具性地用来服务于实现政治目标,进而导致瞄准偏误。

关键词:瞄准困境;城市低保;资格障碍;技术难题;政治影响

中图分类号:C913.7 文献标识码:A 文章编号:0257-5833(2018)03-0061-12

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2018.03.006

作者简介:姚建平,华北电力大学人文与社会科学学院教授(北京 102206)

一、引言

中国城市低保制度从1993年开始在上海试点。在低保制度推行之初,参保人数比较有限。1996年,全国接受低保的城市居民只有84.9万。1999年国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》以后,参保人数随着制度的完善迅速增长。1999年低保覆盖人数为265.9万,但到2002年低保人数就达到2064.7万,并且基本上保障了城镇所有贫困人口,从而实现了“应保尽保”^①。此后我国城市低保人口总数基本稳定,既没有继续大规模增加也没有大规模减少。从官方的角度来看,应保尽保实现之后,低保制度建设进入了巩固、提高和完善阶段。但是这种情况到了2008年以后开始改变。低保总人数自2009年达到顶峰之后开始不断下降,到2015年时低保人数只剩下1701.1万人,相当于2009年的72.52%^②。那么近年来低保覆盖人数为什么不断下降呢?是城市贫困问题有所缓解?还是低保接受者的资格条件发生了变化?或者低保瞄准过程出现了问题?当前,城市低保做到“应保尽保”在一定程度上被当成了政治任务。但在实际操作中,一些地方低保工作做得不到位,漏保、错保、骗保现象也时有发生。近年来,国家花了很大精力治理低保制度瞄准过

收稿日期:2018-01-02

① 管汝胜:《城市低保对象首次实现“应保尽保”》,《经济日报》2002年7月26日。

② 民政部:《民政事业发展统计报告(1996年-2008年)》、《2015年社会服务发展统计公报》,http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/,2017-02-19。

程中存在的问题,包括建立信息核对平台,对已纳入低保但经过复核不符合条件的及时清理,做到应出尽出。同时深入社区了解情况,对应保未保的困难群众及时纳入保障范围,做到不漏一户一人,实现应保尽保。那么,目前的低保制度瞄准率如何呢?通过努力就能够实现“应保尽保”吗?

一、文献回顾和数据

George Dellaportas 构建两个指标来进行瞄准效率评价:没有获得保障的目标家庭数与目标家庭总数之比,即为挤出率(漏保);获得保障的非目标家庭数与获得保障的家庭总数之比,即为漏损率(错保)。^① 挤出率与漏损率都表示瞄准的偏差率,挤出率加上漏损率的值越大,整个制度的瞄准准确率就越低。在“应保尽保”成立的前提条件下,低保制度理论上应该是 100% 的受助率。但是在实践中又会是怎样呢?目前已有的研究对中国低保制度瞄准率的判断差异很大,但有个基本共识:不管是正式官方的还是调查原始数据都有欺骗性,低保制度的实际受助率都大大低于官方的受助率。^② Gao 等人发现,有资格获得最低生活保障的家庭占城市总人口的 2.3%,但有资格获取低保的家庭中大约只有一半的人是低保领取者。^③ 他们的另一项研究认为,2.8% 的城市居民有资格申请最低生活保障,但是只有不到一半的人实际上得到了低保。低保资格倾向于那些人力资本少和社会经济资源少的家庭。^④ 这些研究表明,“漏保”可能是中国城市低保制度瞄准的重要问题。但另一些研究认为,城市低保制度“错保”问题和“漏保”问题一样严重。Ravallion 等人的研究结果显示,中国 7.7% 的城市家庭是具有享受低保资格的应保家庭,但其中只有 28% 的家庭真正获得了低保救助,而在实际享受低保的家庭中,43% 的家庭是不具备低保资格的。^⑤ 有学者利用 2004 年 14 个城市的就业和社会保障调查数据进行研究发现,39% 的应保家庭得到了救助,误保率为 40%。^⑥ 另有学者使用 2002—2014 年的统计年鉴数据进行分析发现,中国城市低保制度漏保率高达 77%,错保率达到 69%。^⑦ 由此反映出中国城市低保制度的瞄准精准度较低。而张翔、张晓鑫使用 2012 和 2014 年中国家庭追踪调查数据(CFPS)计算出来的中国城镇低保错保率和漏保率分别为 55.79%、89.02% 和 61.76%、82.93%。^⑧

对于低保制度瞄准效率的评价跟所使用的数据密切相关。如果数据包括非贫困人口,那么估计出来的瞄准率偏差会大一些。反之,如果数据仅包括贫困人口,那么估计出来瞄准率偏差则可能小一些。周冬霞使用武汉市 480 户困难家庭调查数据进行分析发现,调查地区城市低保“挤出率”为 6.4%,低保“漏损率”为 4.8%,“挤出率”与“漏损率”之和为 11.2%,存在一定程度的瞄准偏离现象。她采用生计资产排序的方法同样也验证了调查地区存在目标瞄准的“弃真错误”和“取伪错误”。这表明,以家庭经济收入为准的瞄准方法存在其不合理性,单纯以收入来衡量贫困只能将绝

① George Dellaportas, “The Effectiveness of Public Assistance Payments in Reducing Poverty”, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 39, No. 2, 1980, pp. 113—121.

② Martin Ravallion, Shaohua Chen, “Benefit Incidence with Incentive Effects, Measurement Errors and Latent Heterogeneity: A Case Study for China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 128, 2015, pp. 124—132.

③ Qin Gao, Irwin Garfinkel, Fuhua Zhai, “Anti-poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China”, *Review of Income and Wealth*, 2009, Vol. 55, No. 1, 2009, pp. 630—655.

④ Qin Gao, Irwin Garfinkel, Fuhua Zhai, “How Effective is the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 55, No. 1(Supplements), 2007, pp. 630—655.

⑤ Ravallion, Martin, Shaohua Chen, Youjuan Wang, “Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China’s Cities?”, in Jiwei Lou and Shuilin Wang (ed.), *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Washington D. C, World Bank, 2006, pp. 317—314.

⑥ Meiyang Wang, “Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China”, *China & World Economy*, Vol. 15, No. 2, 2007, pp. 74—88.

⑦ 曹艳春:《我国城市“低保”制度的靶向精准度实证研究》,《中央财经大学学报》2016年第7期。

⑧ 张翔、张晓鑫:《家庭电力消费、家庭收入与最低生活保障制度的瞄准率》,《中国人口科学》2017年第2期。

对贫困人口保障进来,而无法覆盖相对贫困人口。^①郭伟和采用民政部政策研究中心的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目”调查数据(2011、2012、2013年数据)对城市低保制度的瞄准率进行分析发现,虽然当前我国城市低保制度的瞄准率已经高达85%,但不容忽视的是,这意味着仍然有15%的应保家庭没有瞄准。^②

另有一些研究认为,中国城市低保瞄准率是在发生变化的。杨穗等人使用中国居民收入分配课题组(CHIP)2002年和2007年的城市住户调查数据分析最低生活保障政策的瞄准有效性时发现,各个城市的最低生活保障水平不断提高的同时政策的瞄准有效性却降低了。在应保人口中,2002年的漏出率为54.3%,2007年为42.3%。2002年的误保率为73.8%,2007年为76.2%。^③还有些研究虽然没有直接估算城市低保的瞄准率,但通过评价瞄准技术改进对瞄准率提供的影响,可以从另一个侧面判断我国城市低保瞄准率现状。例如,有研究者使用2003—2014年全国城市低保数据,评估上海市建立家庭经济状况核对系统对低保人口数量的影响发现,可信收入凭证的获取可以使城市低保的瞄准效率提高30.61%。按照这样的识别效果,在全国推广收入核对系统会减少低保人口647.90万—1509.76万人,节约财政资金185.90亿—433.18亿元,占同期财政低保支出的27.57%—64.24%。^④这表明,采用传统近似家计调查方法来进行低保识别的瞄准偏误相当大。

从上面的讨论可以看出,不管是哪项研究(无论使用何种方法、采用何种数据)都无法证明中国城市低保制度实现了“应保尽保”,瞄准偏误似乎难以避免。不同研究之间的差别仅在于所估算的挤出率和漏损率的值不一样。本文将使用收入、生计资产和主观评价三个标准来计算城市低保制度瞄准率,并从资格条件、技术和政治因素三个方面来分析瞄准偏误产生的原因。研究使用的数据采用问卷调查和个案访谈的方式获得,调查时间是2015年7月和8月。调查城市是辽宁沈阳市、阜新市和葫芦岛市。家庭问卷采用配额抽样方法:(1)首先确定每个城市的问卷总量为200份,然后在城市所有街道中按简单随机抽样方法抽取10个街道,每个街道20份问卷。(2)从街道所有申请过低保的人员名单系统中按等距抽样的方法抽取20户作为问卷的填答对象。三个城市总共发放问卷600份,回收问卷588份,有效问卷580份。所有人员都是当地民政部门社会救助信息系统里的低保对象、低收入人员和申请低保未批准人员(以下简称低收入人员/家庭)。低收入人员访谈对象是在每个抽中街道中的所有问卷调查对象中选取一部分低保人员和一部分申请未批准人员,三个城市总共访谈低收入家庭成员21人。三个城市样本问卷低收入家庭人口特征情况见表1。工作人员问卷的抽样方法是主观抽样,即在抽中的市、区县、街道和社区各级民政部门中尽量照顾性别、年龄、行政级别、从事社会救助工作的时间等特征,在每个单位抽取5到10位左右的工作人员填答问卷,同时选取1到2位熟悉社会救助工作的工作人员进行访谈。本研究共发放工作人员问卷125份,回收125份问卷,有效问卷125份。访谈社会救助工作人员15人。

表1 三城市问卷样本低收入家庭人口特征

变量	变量类别	百分比/平均数
性别	男(%)	56.8
	女(%)	43.2

① 周冬霞:《城市低保目标瞄准政策的评估与完善》,武汉大学博士学位论文,2015年。

② 郭伟和:《当前我国城市低保制度的满意度、瞄准率和就业影响》,《社会建设》2016年第5期。

③ 杨穗、高琴、李实:《中国城市低保政策的瞄准有效性和反贫困效果》,《劳动经济研究》2015年第3期。

④ 刘万里、吴要武:《精准识别:用技术完善城市低保的退出机制——以上海家庭经济状况核对系统为例》,《经济学报》2016年第12期。

年龄	平均年龄(岁)	49.9(标准差 13.198)
婚姻状况	已婚(%)	44.2
	未婚(%)	17.6
	离异(%)	25.8
受教育程度	文盲(%)	9.7
	小学(%)	19.9
	初中(%)	45.7
	高中/中专(%)	19.6
	大专及以上学历(%)	5.2
家庭类型	丧偶(%)	12.5
	联合家庭(%)	5.7
	主干家庭(%)	6.4
	核心家庭(%)	36.7
	单亲家庭(%)	18.6
	单身家庭(%)	32.5
家庭成员人数	平均家庭成员人数(人)	2.28(标准差:1.151)
家庭有劳动能力人数	平均有劳动能力人数(人)	0.67(标准差:0.797)
家庭有工作收入人数	平均有工作收入人数(人)	0.50(标准差:0.658)
老年人人数	平均老年人人数(人)	0.50(标准差:0.724)
未成年人数	平均未成年人数(人)	0.43(标准差:0.598)
家庭残疾人人数	平均家庭残疾人人数(人)	0.46(标准差:4.182)
患大病或慢性病人人数	平均患大病或慢性病人人数(人)	0.76(标准差:4.182)
需要长期照料的家庭成员人数	平均需要长期照料的家庭成员人数(人)	0.51(标准差:0.684)
是否为低保户	低保户(%)	78.1
	申请低保未批准户(%)	21.9

二、基于收入、生计资产和主观评价的城市低保制度瞄准率

从文献综述可以看出,研究者对于中国低保制度瞄准率的估计有很大差异,应保未保现象似乎更加突出。以下采用收入、生计资产和主观评价三个标准数据来估计三个城市低保制度的瞄准率。

(一)基于收入标准的城市低保瞄准率

要判断低保制度目标对象瞄准效率,首先要确定哪些人是政策目标对象。目前全国各地对于能否享受低保最主要的标准的是收入。1999年国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》第二条规定:持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》第九条规定,国家对于共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准,且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭,给予最低生活保障。根据《沈阳市城乡居民最低生活保障制度实施细则》(沈民发[2012]5号)第二章第九条规定:城乡低保以家庭为保障单位,申请条件为共同生活的家庭成员人均收入和实际生活水平低于当地城乡低保标准。由此可见,是否

符合申请低保的收入标准主要是看其共同生活的家庭成员人均收入是否低于当地城市低保标准。由于财产标准规定各地并不统一，并且财产状况用于低保对象的瞄准具有很强的主观性。在那些没有引入居民经济状况核对信息系统的地区，申请者的财政状况主要取决于上门进行经济核查的工作人员的主观判断。因此，这里在计算城市低保瞄准率时将财产因素排除在外。

假定共同生活的家庭成员人均收入低于当地低保标准就被认定为可以获得低保，反之则不能获得低保。表2是三个城市2014年被访家庭瞄准效率计算结果。从表中可以看出，三个城市都不同程度上存在对目标家庭的瞄准存在着偏误。从漏损率来看，阜新市最高为14.17%，其次是沈阳市为10.68%，葫芦岛市为10%。也就是说，各个城市被访低保家庭中都有超过10%的家庭人均收入是超过当地低保线的，均存在一定程度的错保现象。从挤出率来看，阜新市最高为21.01%，其次是葫芦岛市为14.6%，最后是沈阳市为5.1%。也就是说，从家庭人均收入的角度来看，各个城市被访低收入家庭均不同程度地存在应保未保现象。值得注意的是，由于本研究的数据中的被访家庭是低保对象、低收入人员和申请低保未批准人员。因此，即使排除财产因素对低保瞄准效率的影响，这一计算结果表明低保瞄准率也存在一定程度上的偏误。

表2 2014年三城市被访家庭低保制度的瞄准效率

		目标家庭	非目标家庭	总数	漏损率(错保)
阜新市	获得保障家庭	准确瞄准	错误包含	总数	漏损率(错保)
		109	18	127	14.17%
	没有获得保障家庭	错误排除	准确不瞄准		
		29	25	54	
	总数	138		181	
	挤出率(漏保)	21.01%			
葫芦岛市	获得保障家庭	准确瞄准	错误包含	总数	漏损率(错保)
		117	13	130	10%
	没有获得保障家庭	错误排除	准确不瞄准		
		20	25	45	
	总数	137		175	
	挤出率(漏保)	14.60%			
沈阳市	获得保障家庭	准确瞄准	错误包含	总数	漏损率(错保)
		93	11	103	10.68%
	没有获得保障家庭	错误排除	准确不瞄准		
		5	7	12	
	总数	98		115	
	挤出率(漏保)	5.10%			

注：低保标准是2014年12月份各城市平均低保标准。各城市2014年低保标准来自民政部网站：<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/>。

(二)基于生计资产的城市低保制度瞄准效率估计

仅仅考虑经济状况来确定低保对象在理论上是有缺陷的。基于可行能力剥夺理论，贫困现象的发生是可行能力的剥夺。因此，生计资产理论和方法被开发出来，并应用于社会救助的瞄准效率

的评价。本文在以往研究的基础上参考国内外专家学者选取识别指标的方法对指标体系进行了修订，结合三个调查城市居民家庭生计实际状况，选取了13个具有代表性的指标。^①然后，借鉴生计资产指标体系的量化研究，^②并咨询了相关研究领域专家的意见，对各指标分配相应的权重。本文的生计资产考虑了物质资产、人力资产、金融资产和社会资产四个方面，并构建出城市居民家庭生计资产量化指标体系，如表3所示。

表3 城市居民家庭生计资产量化指标体系

资产类型	测量指标	指标符号	指标公式
物资资产 P	家庭人均住房面积	P1	0.3P ₁ +0.5P ₂ +0.2P ₃
	家庭是否拥有住房	P2	
	家庭是否拥有贵重耐用消费品	P3	
人力资产 H	家庭具有劳动能力人数	H1	0.4H ₁ +0.4H ₂ +0.2H ₃
	具有收入的家庭成员人数	H2	
	户主受教育程度	H3	
金融资产 F	家庭年人均收入	F1	0.4F ₁ +0.3F ₂ +0.3F ₃
	家庭人均储蓄存款	F2	
	家庭人均负债	F3	
社会资产 S	家庭能否获得借款	S1	0.3S ₁ +0.2S ₂ +0.2S ₃ +0.3S ₄
	与亲友交往是否密切	S2	
	家庭是否参加商业保险	S3	
	发生困难时是否容易得到政府或社会组织的帮助	S4	

城市居民家庭生计资产量化指标体系的各具体指标确定后，需要对各个指标进行量化。本文采取极差标准化法对单项生计资产指标进行标准化处理。极差标准化的计算公式如下：

$$a_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

其中， a_{ij} 表示第*i*个家庭第*j*项指标*x*标准化后的数值， x_{ij} 表示第*i*个家庭第*j*项指标*x*的实际取值， x_{\max} 表示第*j*项指标*x*的最大值， x_{\min} 表示第*j*项指标*x*的最小值，一个变量的值越大表示这个家庭的生计状况越好。各项生计资产标准化结果见表4。

表4 城市居民家庭生计资产标准化

P1. 家庭人均住房面积(数据值)	赋值	F1. 家庭年人均收入(数据值)	赋值
最大值 30 平米及以上	1	最大值 30000 元及以上	1
25	0.83	25000	0.83
...
5	0.17	5000	0.17

① 邓大松、王增文：《“硬制度”与“软环境”下的农村低保对象的识别》，《中国人口科学》2008年第5期。

② Kay Sharp, “Measuring Destitution: Integrating Qualitative and Quantitative Approaches in the Analysis of Survey Data”, *IDS Working Paper 217*, Brighton: Institute of Development Studies, 2003; 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。

0	0.00	0	0.00
H1. 家庭具有劳动能力人数(数据值)	赋值	F2. 家庭储蓄存款(数据值)	赋值
最大值 3 人及以上	1	最大值 50000 元及以上	1
2	0.67	40000	0.80
1	0.33
0	0.00	10000	0.20
H2. 具有收入的家庭成员人数(数据值)	赋值	0	0.00
最大值 3 人及以上	1	F3. 家庭负债(数据值)	赋值
2	0.67	最大值 150000 元及以上	-1
1	0.33	140000	-0.93
0	0
H3. 户主受教育程度	赋值	10000	-0.07
大学及以上	1.00	0	0.00
高中/中专	0.67	S4. 发生困难时是否容易得到政府或 社会组织的帮助类别	赋值
初中	0.33	非常容易	1.00
小学及以下	0.00	比较容易	0.75
		一般	0.50
		不太容易	0.25
		非常不容易	0.00

注:P1 家庭人均住房面积为连续变量,其最大值是根据《辽宁省统计年鉴 2014》城市平均每人住房面积 29 平方米、平均每户常住人口为 2.52 而近似确定的。P2、P3、S1、S2、S3 五个指标都为二分变量,即非是即否。因此在赋值时,将“是”转换系数为 1,将“否”转换系数为 0。

结合上文生计资产各具体指标的标准化值以及权重系数,便可以测算出每个家庭所积累的各项资产产值,并汇总得到生计资产总值。公式如下:

$$c_j = \sum_{j=1}^m a_{ij} w_j$$

$$T_i = \sum_{j=1}^4 C_j$$

其中,m 表示第 j 项资产的具体衡量指标项的总项数,a_{ij} 表示第 i 个家庭第 j 项指标标准化后的数值,w_j 表示家庭第 j 项资产的具体衡量指标的权重,C_j 为农户第 j 项资产的产值,T_i 表示第 i 个家庭测算的各类生计资产总值。

按照所给公式分别计算出每个家庭各单项生计资产分值以及四大生计资产总值,得出赤贫指数。按指数大小由低到高进行排序,指数值的大小代表贫困的程度。指数的值越小,表示居民相比较而言更加贫困,理论上也就更加有资格获得低保救助。根据 George Dellaportas 对保障转移的目标家庭瞄准效率方法,可以评价三个城市低保救助的瞄准效率。数据计算结果共得到 382 户的赤贫指数(去掉数据缺失值后),包括 289 户低保户和 93 位申请低保未批准户。根据生计资产理论,数值越低表示该家庭相对更加贫困,理论上应该越有资格享受低保待遇。因此,理论上被调查的所有低保对象都应排在前 289 位,而所有申请低保未批准对象都应排在后 93 位。但根据赤贫指数计算结果排序显示:(1)在前 289 位中有 237 位低保对象,52 位申请低保未批准对象,其中 237

位低保对象为“正确瞄准”，52位申请低保未批准对象为“错误排除”；(2)在后93位中有41位申请低保未批准对象，52位低保对象，其中41位申请低保未批准对象为“正确排除”，而52位低保对象为“错误包含”。因此，可得出挤出率(漏保率)为17.99%(52/289)、漏损率(错保率)为17.99%(52/289)，“挤出率”与“漏损率”之和为35.98%。因此，如果按照生计资产理论进行判断，调研地区的城市低保对象的瞄准率存在一定偏差。

(三)基于主观评价的瞄准率

对于瞄准率的主观评价往往受到评判者立场的影响。由于政治环境和绩效考核的原因，低保工作人员对于低保制度瞄准率判断一般会倾向于正面评价。那些已经获得救助的低保户是低保制度的既得利益者，因此通常也会对制度表达正面评价。但是那些申请却未批准的低收入人员大都会倾向于认为制度不公平，有可能基于自身的经历给予更多的负面评价。以下分三类人员对三个城市的低保制度瞄准率进行比较分析，见表5。

表5 三类人员对于低保制度瞄准偏差的评价

		没有(%)	很少(%)	有一些(%)	较多(%)	很多(%)	不知道(%)	总计(%)
您认为低保工作存在“该保的没保”(应保尽保)现象吗?	低保户	76.1	5.9	3.8	0.8	0.8	12.6	100.0
	边缘户	68.4	10.5	5.3			15.8	100.0
	工作人员	97.1	2.9					100.0
您认为低保工作存在“保了不该保的”(错保)现象吗?	低保户	78.6	3.8	2.9	0.8		13.9	100.0
	边缘户	70.2	8.8	3.5			17.5	100.0
	工作人员	89.2	9.8	1.0				100.0

从表5中可以看出，当问及低保工作是否存在“该保的没报保”现象时，边缘户认为“没有”的比例为68.4%，低保户认为“没有”的比例是76.1%，而工作人员认为“没有”的比例达到97.1%。这似乎说明作为制度受益者的低保户对制度的正面评价比较高，没有得到低保的边缘户似乎对制度的评价就没有低保户高，而作为执行低保制度的工作人员显然更加相信制度实施得非常好。同样，对于该问题反向提问得到的结果也是一样。当问到低保工作存在“保了不该保的”现象吗？边缘户认为“没有”的比例为70.2%，低保户认为没有比例为78.6%，而工作人员认为“没有”的比例达到89.2%。这表明，不管哪类人员都肯定了瞄准偏差的存在，只是不同身份对瞄准偏差的程度存在不同的认识。

三、对瞄准偏离的解释

为什么不管采取何种方法对城市低保制度瞄准率进行计算都始终存在偏差呢？其中的原因十分复杂，总体看来主要可以概括为以下几个方面：

(一)复杂的资格条件

1999年《城市居民最低生活保障条例》和2014年《社会救助暂行办法》两个法律文件都规定，城市最低生活保障的资格条件是收入和资产。但是，各地在实践中却加入了更多的资格条件，使得低保制度瞄准不再是仅仅基于收入和资产，而变成了一种复合资格条件下的瞄准。

类别瞄准(瞄准人口特征)本来主要用于社会福利，但在实践中往往也被运用于低保制度。分类施保就是类别瞄准和财富瞄准相结合的结果。例如，2015年沈阳市民政局出台的《关于印发沈阳市居民最低生活保障操作规范(试行)的通知》第三十五条规定，对低保家庭中的下列特殊困难人员增加一定比例或一定额度的低保金，提高他们的救助水平。这些人员包括“三无”对象、重病患

者、残疾人、老年人、未成年人、全日制本科及以下在校学生、市人民政府确定的其他生活特殊困难人员。分类施保人员类别有交叉的,按最高比例或数额计算,不重复计发分类施保金。实际上,很多地方为了减少人们对低保对象资格的争议、避免不必要的麻烦,在瞄准时往往更喜欢挑选社区中的老弱病残人员。在有些情况下,低保制度对家庭经济状况的要求甚至反而退居其次。

城市低保资格也有明显的行为道德要求。根据1997年出台的《国务院关于在全国建立城镇居民最低生活保障制度的通知》,低保对象认定过程中并非完全按照收入标准,有很多人是排除在城市最低生活保障的范围以内的,这些人包括:(1)违反《婚姻法》、《收养法》、《计划生育法》的人员和家庭;(2)因吸毒、赌博造成家庭生活水平低于当地最低生活保障标准的人员和家庭;(3)在领取最低生活保障金期间无正当理由拒绝劳动部门和基层组织提供劳动就业机会的人员。早期对于有违反犯罪行为的“两劳人员”的低保资格问题是从严的,但是到后来又发展到另外一个极端。一些地方为了维护社会稳定,对“两劳人员”普遍实行全额低保金覆盖,无须严格审查就能吃低保。^① 2015年沈阳市民政局出台的《关于印发沈阳市居民最低生活保障操作规范(试行)的通知》第四十六条规定,劳动年龄内有劳动能力但尚未就业的低保对象,连续3次无正当理由拒绝接受公共就业服务机构介绍工作或不参加公益劳动的,区、县(市)人民政府民政部门可减发或者停发其保障金。经推介适合其自身条件工作但拒绝就业3次以上的,按当地最低工资标准计算家庭收入。

以上讨论的都是有政策文件规定的资格条件,在实践中各地在正式文件规定之外还存在一些的不成文规定。有研究通过田野调查的定性观察来讨论其应保未保原因时发现,项目的地方执行远比正式规则重要得多^②。有研究者针对广州的低保制度进行探索性研究发现,除了收入要求外还要满足三条不成文的条件:工作能力、家庭结构和庇护主义。这三条不成文的条件在街道层面上实践不仅阻碍了国家资源到达城市贫困家庭,而且与意识形态相背离并损害制度的合法性。^③ 在低保大幅扩面之前,许多地方在核定低保对象时,常常用一些“土政策”将很多申请者排斥在外。譬如:对劳动年龄段的人口,假定其可以自食其力,不予批准享受低保;对于申请最低生活保障金的在职职工、进入再就业服务中心的下岗职工、领取失业保险金或养老金的人员,无论其实际上是否有收入,都按照当地政府公布的有关标准计算其“应得收入”等。^④ 本研究在三个城市的调研也发现,如果低保家庭有毕业的大学生,那么不论其是否找到工作都要计算为其有工作收入,因而很容易被清退出低保制度。此外,人情关系对于低保资格条件的影响也不容忽略。

(二)技术难题

一是准确核查家庭收入和资产非常困难。收入和资产缺乏量化测算指标,服务对象收入不稳定或故意隐瞒,致使家庭经济状况核查不准。^⑤ 从访谈的情况来看,对于申请家庭的收入判断要做到完全准确是很难的。很多情况下工作人员对收入和资产的判断具有一定的主观性。例如,一位社会救助工作人员在谈到收入和资产核查时这样表述:

有些收入没法核查,他们有些可能是季节性的,有些是临时性的。我们这大部分都是力工的,装车卸车的啦,扛着铁锹往路边一站。有用工的车就说上来几个人,快的就上去了,慢的铁锹上去了人没上去,结果钱没挣着,还搭把锹。入户通常要凭感官。进去看看家里的存粮,做的可能有剩饭剩菜,看剩的都是肉的,生活肯定不错。还有家里的装修程

① 王勤莉、伍林生:《城市低保对象中“两劳人员”的问题及对策》,《特区经济》2009年第2期。

② Martin Ravallion, Shaohua Chen, “Benefit Incidence with Incentive Effects, Measurement Errors and Latent Heterogeneity: A Case Study for China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 128, 2015, pp. 124—132.

③ Jie Lei, “Covering Whoever is Eligible? An Exploratory Study on the Eligibility of the Urban Minimum Living Standard Guarantee in China”, *Critical Social Policy: A Journal of Theory and Practice in Social Welfare*, Vol. 34, No. 2, 2014, pp. 155—174.

④ 梅艳君、钟会兵:《浅析社会救助对象的确认》,《中国集体经济》2007年第11期。

⑤ 江治强、王伟进:《当前城市低保制度运行的主要问题与对策建议》,《中国民政》2015年第6期。

度,有的可能几乎啥也没有。但是装修可能只能反映前一段时间。在那里摆个电脑,可能旧电脑也不值几个钱,有的可能家里有学生,也需要。但是有空调、钢琴,这就不可以了。

家庭收入和资产信息核对能够很好地解决家计的准确性问题,收入和资产状况通过信息平台核对也比入户调查等传统方法要客观准确得多。目前中国大部分省市都建立了家庭经济状况核对平台。但是,信息核对系统也不是万能的。例如,由于受法律的约束,目前绝大部分地区信息核对平台无法查询家庭银行存款和金融资产情况。家庭收入和资产跨省信息无法查询,有些资产甚至在省内也无法查询。对于家庭持有现金的情况无法查询。即使能够查出家庭资产,对家庭资产的量化有时候也是难题。因此,由于信息不对称,家计审查过程中存在逆行选择。一些申请者在申请过程中会隐瞒对自己不利的收入和资产信息,导致低保目标对象偏离,让不符合条件者被纳入到受益者行列中。现有政策对“共同生活的家庭成员”的核定也存在困难。按照《条例》的规定,城市低保对象必须具有城市户口。但是,对于家庭中一方是城市户口另一方是农村户口的“半边户”的情况很难核实其共同收入。另外,申请家庭通过拆分户口同样也可以将原先不符合低保资格变成符合低保资格。例如,一位社会救助工作人员在谈到家庭经济状况信息核对的重要性时说:

我认为家庭经济状况调查最重要的是信息系统的核对。如果有这个系统,就可以直接核查他的各类信息。比如说前一阵核实到房产,让他提供屋房证明,愿意提供就提供,不提供的就打回来,说让你街道自己来,就挺费力的。如果发现有购买大型房屋的,这样就得取消,咱没有系统,就核查不了。再比如说退休,能不能及时发现,或者又重新上岗了,这些如果主要依靠信函,就可能涉及到操作问题,可能缺乏真实性。

二是瞄准偏差有时间因素的原因。实际上,低收入人员的收入和资产始终处于变动状态。例如,得到亲属的赠与(非赡养费),或者低保户在调查时因工作增加收入使得家庭收入超出当地规定低保标准线等。当贫困家庭收入和资产发生变动时,政府行政工作部门的家计调查不可能随时跟进。“应保尽保、应退尽退”是当前低保制度实现动态管理的基本要求。尽管目前政府相关部门在加强低保人员的动态管理,但在实践中“应退尽退”不仅会存在时间差,而且会面临低保户采取种种方法抵制退出的问题。

三是高行政成本导致经济状况核查困难。由于实行家计审查需要收集和验证申请人的收入和财富信息,而这是需要高昂行政成本的过程。瞄准的精度要求越高,收集信息与验证信息的成本越高。从访谈中发现,申请人提供的劳动保障部门或单位出具的关于收入和就业等方面的证明材料,有一些是人情或关系所为。家庭收入中的存款及利息、有价证券及红利收入和资产信息不仅取决于信息系统建设情况,也一定程度上依赖政府工作人员上门进行核实。当前,欠发达地区信息核对系统建设滞后,而全国民政部门工作人员(尤其是基层工作人员)力量有限,因此要提高瞄准的精度始终面临行政成本投入问题。

四是对于那些“漏保”人员难以从技术的角度完全解决。漏保问题实际上是社会救助项目很难完全解决的问题。例如,当问到“有没有实现应保尽保”时,一位工作人员这样回答:

我们实现了应保尽保。我接触的都实现了,应该保的都保了。但有些时候是走访中发现该保的,他们前两年并未上报,原因主要是因为感觉自己能挣点钱、碍于面子等,但是现在生病了才申请。

而另一位工作人员这样回答“应保尽保”问题:

凡是符合标准的并且来申请的都会给予低保,如果说在家中等着工作人员来要求申请的那种不会给予。我们低保的宣传力度很大,该得到的应该都得到了。

大量研究表明,中国低保制度的漏保现象也比较严重。漏保的主要原因可以分为两个方面:一是很多人并不知道他们有资格申请低保。针对这种情况的对策只能加强低保政策的宣传。二是一些人可能是因为耻辱感而不愿申请,或者觉得资格审查过于繁琐而不愿意申请。在这种情况下,只能动员那些符合条件的人申请低保。但是从政府工作人员的角度来看,一般情况下他们并不

愿意去宣传和动员,因为这样会增加他们的工作量而没有实际的好处。特别是在基层工作人员力量不足的情况下,宣传和动员工作更加难以开展。

(三)政治因素影响

政治因素对瞄准的影响主要表现在两个方面:一是为了维护社会稳定或推动某些政策的执行而可能将本来不符合低保资格条件的人纳入低保。例如,根据1997年出台的《国务院关于在全国建立城镇居民最低生活保障制度的通知》,城市居民最低生活保障的受益对象要向下岗失业人员和传统社会救济对象两类人倾斜。很明显,这种规定是由于20世纪90年代末期全国面临严重的下岗失业现象,急需低保制度来维护社会稳定。一些地方在城镇化过程中为了推行“村改居”,而可能将不符合条件的家庭纳入低保。一些地方为了安抚上访者也可能给予他们低保。还有一些地方,低保资格还可能成为社区治理过程中实现安全稳定和利益均衡的政策工具。

二是受政治环境的影响,应保尽保在各地一定程度上成为了政治问题。应保尽保必须做到,错保在实践中是不允许的。在访谈中发现,工作人员对于应保尽保还是非常有信心。例如,一位接受访谈的工作人员这样表达应保尽保:

应该达到100%了。我们每个月或一季度会和社区机构开一个小的检查会议,关于低保的,了解具体的困难户,看有没有这种情况存在,像低保政策能照顾的但本人并不了解这种政策的。但低保政策在本地已经实行15年了,百姓对这种政策是相当了解的。

近年来笔者也多次调研访谈过很多政府工作人员。在正式访谈中,几乎所有政府工作人员都会说本地做到了“应保尽保”。但是,如果进一步追问就会发现,工作人员口中所谓的“应保尽保”其实指的是对那些申请救助人员的“应保尽保”。另外,如果仔细考察低保制度的覆盖面就会发现,低保总人数是不断变化的。在一段时期内低保人数在不断扩展,而在另一时期则呈现下降趋势。其实,这种情况可能与政治环境密切相关。20世纪初期城市低保制度建立初期的主要任务是扩面并做到应保尽保,各级政府部门往往有增加低保人数的内在冲动。因此,这一时期为了完成应保尽保的任务一般情况下也会从宽处理,就是能进低保的尽量都进。而城乡低保人数在2009年达到顶峰之后为什么会开始不断下降?这可能与近年来反腐败和扶贫政策实施密切相关。由于近年来的高压反腐败,地方行政人员为了避免在程序上出现纰漏往往从严把关,那些可进可不进的人往往就进不了低保。由于在瞄准的入户调查和社区评议等环节往往存在一定程度的自由裁量权,有的时候甚至不得不在“合情”和“合法”之间进行选择。^①

四、结论与政策涵义

本研究利用民政部门社会救助系统信息数据库进行抽样,同时使用三种研究方法来计算城市低保制度瞄准率。结果发现,低保制度的瞄准偏误是不可避免的。这样就澄清了一个事实:所谓“应保尽保”在实务操作层面上几乎是不可能的。这表明,城市低保制度的瞄准偏误具有制度的内生性特征,在实践中是难以完全克服的。它隐含的政策涵义是:(1)提高瞄准率是尽可能地去接近“应保尽保”。(2)如果说非要实现“应保尽保”的话,那也至多是针对那部分已经向民政部门提出申请的人而言的。

从制度设计的角度来看,虽然社会救助制度理论上是要根据家计调查的结果来确定申请者是否具有获得低保的资格。但在实践中,人口学特征、消费状况、行为道德因素等因素被各地加入正式的资格审查文件中。在具体瞄准过程中,各地还夹杂着一些不成文规则(“土政策”)。复杂的资格条件不仅增加了进入低保制度的困难,也一定程度上增加了瞄准偏误。那么各地为什么会在中央政策文件的基础上增加种种资格条件的限制呢?其实这恰好体现了地区的差异性,是政策因地

^① 关于城市低保政策执行过程中自由裁量权的讨论请参见朱亚鹏、刘云香《制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以C市城市低保政策执行为例》,《中山大学学报(社会科学版)》2014年第6期。

制宜的表现。在地区经济发展、财政状况和社会文化等很不平衡的情况下,全国完全采用统一的资格标准去执行低保制度也不现实。因此,制度优化的策略不可能是取消各地附加的资格条件标准,而是尽可能地简化资格条件标准,同时减少瞄准过程中的自由裁量权(例如,通过信息系统来识别收入和财产状况等)。

瞄准过程中的很多偏误是难以在技术上解决的。很多低保家庭往往通过临时就业来增加收入,低保家庭中亲属之间的赠与现象也比较频繁,更何况低保户在面临收入资产状况审查时总会有意无意地隐瞒自己的真实情况。由于家计调查只会在特定时点上进行,而贫困家庭的收入和资产状况随时都在发生变化,因此由于时间因素也很容易导致瞄准偏差。瞄准精度与行政成本密切相关。提高瞄准的精度需要投入大量的人力(工作人员)和财力(信息系统建设等)。尤其是要提高对“漏保”人员瞄准准确性,其行政成本更高。一般来说,国家用于低保制度的行政成本是相对固定的,也不可能无限提高。在这种技术上难以完全解决问题情况下,其政策内涵是:低保制度是要看其是否实现了既定政策目标(例如是否实现了兜底保障和社会稳定的功能等),而不是去刻意追求应保尽保。

社会救助制度本身是具有政治功能的。在不同时期,社会救助总是会被工具性地用来服务于国家各种政治目标实现。更何况任何制度设计都不可能完美,低保瞄准过程中工作人员实际上存在一定的自由裁量权。在特定政治环境下因为工作人员的“从严”或“从宽”操作,一定程度上会改变那些处于边缘状态人能否进入低保的结果。自由裁量权在大多数情况下实际上可以是合法的。但是如果自由裁量权被滥用,低保制度在执行过程中被当作其他政策推行或社会治理过程中利益均衡的工具,那么大量瞄准偏误一定会不可避免地发生。

本文的研究仍有许多不足之处。例如,由于数据的可获得性的原因,对于瞄准偏误产生的原因分析主要是基于访谈资料和相关政策文件,而没有使用定量研究方法,这使得全文上半部分和下半部分有不太匹配之嫌。此外,针对城市居民采用生计资产法来评价低保制度的瞄准率,也是一种尝试性的探索。这些不足之处希望在以后的研究中能够有所改进。

(责任编辑:薛立勇)

The Targeting Dilemma of Urban Dibao in China: Eligibility Obstruction, Technological Problem, or Political Influences?

Yao Jianping

Abstract: This article use income, livelihood assets and subjective evaluation to calculate the targeting error of urban Dibao system in China. The result shows the targeting error cannot remove completely in practice. The reasons of targeting errors produced can be divided into four aspects. There are some unwritten rules on eligibility in the targeting process except official rules on legal policies. The means test could not completely find out the real condition of family income and assets. The accuracy degree of targeting is closely related with administrative cost while the administrative cost cannot be increase unlimitedly. The agency's discretion of Dibao system is always used for achieving political goals. When the agency's discretion is misused, the targeting error cannot be avoided.

Keywords: Targeting Dilemma; Urban Dibao; Eligibility Obstruction; Technological Problem; Political Influences