

完善我国社会救助制度的多层瞄准机制

关信平

(南开大学 社会建设与管理研究院, 天津 300350)

[摘要]建立合理有效的社会救助对象瞄准机制是社会救助制度正常运行并取得预期社会效益的重要制度条件。我国社会救助制度在发展过程中逐步形成了一套对象瞄准机制。随着社会救助制度目标的提升和制度体系的发展,需要进一步完善原有的救助瞄准机制。更新社会救助瞄准机制的重点应当是建立和完善社会救助标准与家庭经济状况调查机制、群体瞄准机制、基层经办机构及其工作人员的自由裁量机制三者相结合的多层社会救助对象瞄准机制。

[关键词]社会救助制度;瞄准机制;社会救助对象

[中图分类号]C913.7;D632.1 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2022)02-0139-08

引言

有效的瞄准机制是保证社会救助制度正常运行并取得预期社会效益的重要制度环节。改革开放以来,在社会救助制度的建立和发展过程中,对象瞄准机制的建立与优化为我国低保制度和整个社会救助制度的运行奠定了基础。“在全面建成小康社会后,我国社会救助制度仍然发挥着重要作用,是未来解决相对贫困的重要制度安排。因此,加强和完善社会救助制度是我国兜底性民生建设中的重要任务。”^[1]新时期社会救助制度面临着从过去以绝对贫困为目标提升到以相对贫困为目标的变化,在制度体系上从过去以低保制度为基础的体系向着分层分类社会救助体系发展。社会救助的制度目标、项目体系、救助规模和水平都将有新

的发展变化。^[2]在社会救助的项目扩大、救助的覆盖面不断拓宽和救助水平不断提高的情况下,原有的瞄准机制出现了一些不适应的情况,需要加以调整。

关于完善社会救助瞄准机制,国外有许多的实践经验和理论总结,国内研究者也研究过多种机制,但没有哪种单一的机制能够在社会救助实践中较为完整、有效地发挥作用。本文聚焦多种机制相结合的多层次机制模式,探求通过建立多层次瞄准机制完善我国的社会救助制度。

一、社会救助瞄准机制的重要性和复杂性

社会救助是针对有需要的困难群体,由政府或社会力量向其提供无偿的物质和帮助服务的制度体系。这套制度体系的重要特点有二,一是单向的

[基金项目]国家社科基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”(编号:20ZDA068)。

[收稿日期]2022-01-06

[作者简介]关信平,男,南开大学社会建设与管理研究院教授,博士生导师,经济学博士。

无偿援助,二是针对社会中少数具有无法依靠自己的力量摆脱困难的家庭和个人。作为“选择性”社会保障项目,社会救助制度运行的前提条件是要有一套合理、有效、精准的对象瞄准机制,以便合理地确定其应当救助的对象。具体而言,社会救助制度瞄准机制具有三个作用。一是通过瞄准机制合理确定社会救助对象的规模;二是通过瞄准机制防止将不应当获得社会救助待遇的人纳入救助对象范围并获得待遇(即防止错保);三是通过瞄准机制防止将应当获得救助的人排除在救助对象范围之外(即防止漏保)。因此,成熟的社会救助制度应当有一套完整、有效的对象瞄准机制,这是社会救助类项目区别于其他社会保障项目的重要特征之一。也就是说,政府可以通过提高社会救助瞄准的合理性和精准度,使真正存在生活困难、应当得到救助的群众都能够得到救助,并防止对社会救助资源的无效使用,从而提高社会救助制度的社会效益和公平性,合理控制社会救助资源投入的规模。

社会救助对象瞄准机制是指在社会救助制度运行中用于确定救助对象的相关制度和操作方法及程序。这套机制可分为“标准制定”和“识别对象”两个相互关联的程序。社会救助标准的制定是指为了使社会救助制度合理确定其对象资格而建立相关的测量指标和划界标准,以及围绕着这些标准而制定一系列制度规范。社会救助对象识别机制则是按照相应的标准和制度规范,采用一定的测量方法识别合规对象的操作程序。社会救助标准规定了救助对象应当达到的基本条件,但由于困难群众的实际困难情况千差万别,相对固定的标准常常难以自动地识别复杂的困难情况,因而需要有相应的程序和方法将社会救助标准运用到对困难群众实际情况的测量和分析之中。在实际操作过程中,如果识别的程序和方法不合适或操作不当,即使标准是合理的,也难免会出现漏保和错保的情况。因此,在社会救助制度的运行过程中,社会救助标准和识别机制共同发挥着基本的瞄准作用。

设计一套合理有效的社会救助瞄准机制是一个复杂的过程,涉及多方面的影响因素。一方面,社会救助制度的具体目标、制度体系、规模和水平等因素都会对其对象瞄准机制产生影响,从而提出不同的要求。一般而言,社会救助制度对象的范围越大,救助内容越多,其瞄准机制就越复杂。因此,需要根据社会救助制度目标的提升和功能的扩展

而对瞄准机制加以改革。另一方面,政府追求的是管理的便捷性和低成本,这常常会使社会救助瞄准机制发生扭曲或出现偏差。社会救助瞄准机制的基本目标是使社会救助制度有效地瞄准真正的困难群众。然而,困难群众的情况千差万别,要准确地瞄准所有的困难群众需要高成本的管理体系。为了节省管理成本,政府常常会制定比较简单的贫困标准和识别机制作为衡量贫困的唯一尺度,凡是不符合政府标准的都不被认为是贫困者,就会将许多困难群众排除在社会救助对象的范围之外。这实际上扭曲了社会救助瞄准机制的目标与手段之间的关系,把本来应当作为手段的瞄准机制变成了主体的目标,即本来应当扩展标准去适应复杂的贫困现象,但却变成了单方面地严格要求申请社会救助待遇的困难群众要符合社会救助标准。这样一来,就会牺牲对贫困复杂多样性表现的瞄准。社会救助实践表明,仅仅以符合标准来进行瞄准并不一定能够完全瞄准所有的困难群众。一般而言,社会救助标准越简便、越规范,则其在实际操作中出现偏离标准的情况就会越少,但对贫困现象多样化的瞄准偏差却会越大。也就是说,社会救助标准越简便、越规范,则出现制度性错保的可能性就会越低,但出现事实漏保的可能性就会越高。

进一步看,当社会救助制度停留在较低层次时,单一的社会救助标准与瞄准的准确度之间的矛盾相对较小,而随着社会救助对象范围的扩大、救助水平的提高和救助内容的扩展,这一矛盾会逐步加大。因此,在提升社会救助制度目标和扩展社会救助功能的过程中,应当及时改革瞄准机制,以提高社会救助制度对困难群众瞄准的有效性。对此,可以从多个方面提供解决问题的办法。一是随着经济发展和人均收入水平的提高而不断提高社会救助的标准,从而使更多的困难群众能够被纳入救助范围。然而,这种方式也有一定的限度,标准过高会将一些本来并不需要享受社会救助待遇的人纳入进来,从而导致对社会救助资金需求的扩大。并且,当社会救助标准达到一定的水平后,救助资金对困难群众救助帮扶的边际效用就会大幅度下降。二是扩大社会救助标准的类别,按照“多维贫困”的原则构建复合性的社会救助标准体系,从而将更多的困难群众纳入社会救助范围。例如,将家庭收入—财产标准和其他会导致家庭困难的因素都纳入社会救助标准,包括疾病、残疾、失业、儿童、

老人、单亲家庭、失独家庭等因素。这种方法可以更好地瞄准各类困难群众,但标准太多会导致测算过程过于复杂,并且容易导致救助对象重复受益的情况。三是采用一线工作人员的自由裁量法,即赋予一线工作人员以一定的自由裁量权,让他们根据一定的原则性标准,按照实际情况进行研判,作出是否给予其社会救助的决定。虽然一线工作人员自由裁量法能够较好地瞄准多样化的贫困现象,但这种方法对一线工作人员的专业素养和职业道德要求很高,需要建立高素质的基层经办服务机构和专业化的一线工作人员队伍。

鉴于多种瞄准方式各有其优缺点,任何单一的机制都难以达到理想的效果,因此,在社会救助瞄准机制的构建中应当避免只采用单一机制,而应采用复合机制。尤其是在社会救助的目标从过去仅针对保障贫困者基本生存提升到解决相对贫困问题和满足困难群众多样化需要的情况下,建构多层次复合型瞄准机制就变得更加重要了。

二、改革瞄准机制的必要性

自建立之初,我国社会救助制度及其标准就具有低水平、单维度等特点。

首先,我国社会救助的标准具有突出的低水平特点。相对于社会保险而言,各国的社会救助制度都具有低水平的特点,而我国社会救助制度的待遇水平尤其低。我国社会救助水平的低下主要是由救助标准的低下导致的。发达国家一般按照人均可支配收入中位数的60%划分相对贫困线^①,而我国的平均低保标准在城市仅为居民人均收入中位数的20%左右,而在农村则为人均收入中位数的39%左右^②。低保标准的低下导致三个方面的直接后果。一是低保对象的人数偏少;二是由于其他多项社会救助项目的对象与低保对象绑定,因而整个社会救助制度的对象偏少;三是低保的待遇水平偏低,许多低保家庭虽然获得了低保待遇,但其生活仍然非常困难。

其次,我国社会救助标准在过去较长的一段时期一直具有“单维度”的特点,即在低保瞄准中高度依赖家庭经济状况指标,而对家庭和其他困难则考虑不足。即使在我国综合性社会救助体系建立起来后,最初也没有从根本上改变社会救助单维度的特点。困难家庭只有先按照单维度的家庭

经济状况标准被识别为低保对象后,当他们有其他方面特殊困难时才能申请其他专项救助,而不是因为他们有其他方面的实际困难而更容易被识别为低保对象。

再次,我国社会救助标准具有“单层级”的特点。多项社会救助制度的对象瞄准机制都与低保绑定,只有低保对象才能享受到其他多项社会救助待遇,由此导致了在城市中“低保对象=贫困者”、而在低保对象之外就没有贫困者的现象。在农村,过去除了低保对象之外还有“建档立卡贫困户”,但其不属于社会救助制度中的多层对象,这是由于两套不同制度的对象瞄准机制的不同而导致的对象差异现象。

我国的社会救助制度之所以具有上述特点,主要是由现行社会救助制度的基本目标所决定的。我国的最低生活保障制度从建立时起其基本目标就是向无法维持基本生活的家庭提供最基本的生活保障,因此,最低生活保障制度从一开始就按照“基本生活”的要求制定了相对较低的标准。在较低的救助目标和救助标准下,仅靠家庭经济状况(即收入和财产)衡量家庭基本经济状况并按照维持温饱的最低标准确定低保标准就能够将无法维持基本生活的家庭识别出来,因此,就没有必要采用其他多样化的标准。

按照我国最初建立低保制度的基本目标而采用的社会救助瞄准机制具有合理性。虽然后来逐渐建立起来的专项救助本来可以突破这些特点,但由于多项专项救助都是由民政部门之外的其他部门制定和管理的,这些部门难以针对每个专项救助制度都建立起一套对象瞄准机制,因而不得不依赖民政部门已经建立起来的老保对象瞄准机制。2014年颁布的《社会救助暂行办法》对多项专项救助的规定都仅仅要求向低保对象提供专项救助,而没有要求将专项救助扩大到低保对象之外的困难群众。因此,在实践中,专项救助事实上成为了仅

① 参见《联合国可持续发展目标系列解读——无贫穷(一)》, <https://www.163.com/dy/article/FM6D7Q250514AN1F.html>, 2020年9月10日,2022年1月2日。

② 民政部《2020年民政事业发展统计公报》, <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>, 2021年9月10日,2022年1月2日;国家统计局《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html, 2021年2月28日,2022年1月2日。

仅针对低保对象的补充性救助。

近年来,虽然城乡低保对象尤其是城市低保对象大幅度减少,但低保对象之外的困难群众仍然很多,这就要求对社会救助制度加以改革。随着我国经济社会的不断发展和贫困治理要求的逐步提高,我国各地陆续突破了《社会救助暂行办法》对专项救助仅限于低保对象的要求,将其扩大到了低保边缘户等低收入困难家庭。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》总结了近年来我国社会救助的经验,提出建立健全分层分类社会救助体系的要求。在新的社会救助制度体系中,专项救助不再绑定低保对象,低保对象以外符合条件的困难群众也可以申请并获得专项救助。也就是说,如果低保对象之外的专项救助申请者符合家庭经济困难的标准(低收入或支出性贫困标准),那么经一定的识别机制就可以被纳入低收入家庭的范围。在他们被纳入低收入家庭后并不一定会自动地获得救助待遇,而是可以根据自身的实际困难情况申请医疗、教育、就业、住房等专项救助。

总之,我国社会救助制度分层分类的改革与发展对社会救助瞄准机制的改革提出了要求。在新的社会救助制度体系中,没有必要也不应当继续沿用过去的瞄准机制,而应当探索建立多层次、多维度、水平合理、精度更高的瞄准机制。

三、建立多层次瞄准机制的必要性

社会救助瞄准机制的基本目标应当是尽可能准确地瞄准家庭和个人的实际困难。然而,在现实生活中,家庭和个人的实际困难千差万别,作为一套较为规范化的制度体系,社会救助制度在实际运行中很难针对每个家庭的具体情况加以分析和判断,不得不通过设立一个或一组能够较为全面地反映各种贫困状况的规范化标准来进行统一测量。相对而言,家庭人均收入是最能综合性地反映家庭贫困与否以及贫困程度的指标。因此,各国社会救助瞄准机制基本上都选择以家庭收入为测量贫困状况的基本指标,我国城市居民最低生活保障制度也以家庭人均收入为测量指标。1999年,国务院发布的《城市居民最低生活保障条例》第2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”^①。

尽管家庭人均收入指标在众多可能的指标中属于最佳的贫困测量指标,但仅靠这一个指标难以全面地反映贫困家庭的实际情况,我国低保制度逐渐将家庭财产因素纳入其中。2014年,国务院发布的《社会救助暂行办法》规定:“国家对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”^②。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》也坚持这一原则^③。

目前,我国最低生活保障制度以家庭人均收入和人均财产为瞄准工具,即瞄准家庭人均收入和人均财产低于地方政府所规定标准之下的家庭。家庭人均收入和家庭人均财产的指标相结合体现了收入—财产型贫困的瞄准机制,能够更加准确地瞄准贫困者。然而,仅用这一指标组合的瞄准机制仍然存在不足。从理论上讲,以收入—财产标准作为瞄准机制是基于家庭收入和财产拥有状况与家庭生活实际困难状况之间具有较高的因果关系为基础的,但二者之间的因果关系是按照地区平均值的方式测定的,只能反映一个地区的总体因果情况或平均相关水平,无法准确地反映每家每户实际的贫困状况。因此,尽管用家庭人均收入和人均财产的指标衡量家庭实际生活状况具有统计学上的合理性,但将其用到代表单个家庭实际情况时则可能会出现较大的偏差。

近年来,许多地方政府按照“支出型贫困”的瞄准原则,探索将不符合低保的收入—财产标准但确实存在困难的家庭以各种方式在不同程度上纳入低保制度,或者给予其一定的现金救助待遇。政府越来越清楚地认识到,仅靠家庭人均收入和人均财产标准衡量单个家庭的实际生活状况容易出现瞄

① 参见《城市居民最低生活保障条例》, <http://www.people.com.cn/item/xwqrx/1999/10-1/jj05.html>, 1999年10月1日, 2022年1月2日。

② 参见《社会救助暂行办法》(国务院令 第649号), http://www.gov.cn/zhengce/2014-02/28/content_2625652.htm, 2014年2月28日, 2022年1月2日。

③ 参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5541475.htm, 2020年8月25日, 2022年1月2日。

准偏差,其主要原因在于这一标准难以涵盖支出型贫困的情况。事实上,家庭的实际生活困难状况是由其家庭收入—财产和家庭刚性消费所共同决定的,如果缺乏后一方面的测量,就难以反映出家庭生活中的一些特殊困难情况。因此,在社会救助以收入—财产标准为基准瞄准机制的情况下,还应当辅之以实际生活的瞄准机制,即支出型贫困的瞄准机制。实际上,在各地的低保实践中常常会遇到大量的支出型贫困情况。因此,我国低保制度在实践中较早地推行了“分类施保”的做法。但是,分类施保只能给已经纳入低保对象的特殊困难者以额外的补充性救助,而无法将不符合低保制度收入和财产标准的实际困难群众纳入低保。也就是说,分类施保只是一种补充性待遇机制,而不是对象瞄准机制。此外,为了将不符合家庭人均收入和财产标准但确实存在实际困难的家庭纳入低保,各地较为普遍的做法是默许基层社会救助工作人员实施一定程度上的自由裁量,由工作人员根据低保申请者的实际情况瞄准他们的实际困难。然而,迄今为止,自由裁量法在我国尚未成为一套完善的社会救助瞄准机制。

面向未来,我国应当建立更加稳定、规范的制度,以协调收入—财产瞄准机制与实际困难瞄准机制之间的关系,使其相互协调、共同发挥作用。因此,笔者建议建立一套多层社会救助瞄准机制。第一层是现有的收入—财产瞄准机制,第二层是群体类别型的瞄准机制,第三层是基层经办机构及其工作人员的自由裁量瞄准机制。作为基本的瞄准机制,第一层的收入—财产瞄准机制主要坚持规范性原则,发挥基础性瞄准作用。因有居民家庭经济状况核对机制,这一层瞄准机制的操作相对简单、规范,能够将绝大多数符合条件的困难群众都纳入低保对象,并能够有效地防止错保。在此基础上,第二层和第三层机制的作用主要是防止事实漏保,即防止少数确实存在特殊困难的家庭因收入略高于低保的收入—财产标准而被排除在救助范围之外。其中,第二层的群体类别瞄准机制的主要作用是通过某些高风险群体的特征识别而对收入—财产瞄准机制进行系统性补充,而第三层的经办机构自由裁量瞄准机制则是最后的“人工补漏”,是为了防止因前两层机制中的漏洞而使少数确实困难的家庭漏保。总而言之,这三个层次瞄准机制的功能有别,通过精心的制度设计进行分工合作、相互衔接、

有序运行,共同构成了一套较为完整的、严密的、精准的社会救助瞄准机制。

四、完善多层次社会救助瞄准机制的基本要求

实际上,多层次社会救助瞄准机制中的各种具体做法大多在我国已有实践操作,有的已较为制度化,有的还处于地方探索实践阶段。在社会救助制度体系的发展中,我国应进一步完善包含多层次的社会救助瞄准机制,既要完善三个层次的瞄准机制,又要注重三个层次的有机结合,以形成完整的综合性瞄准机制。

(一)完善社会救助标准和家庭经济状况调查机制

虽然经过多年的发展我国在社会救助标准的制定和家庭经济状况调查机制的建设方面已形成较为成熟的方法,但是面对新时期社会救助制度的目标提升和水平提高的要求,原有的标准设计原理和家庭经济状况调查方法需要进一步优化。

首先,应完善社会救助标准。一方面,调整低保标准的动态调整机制,按照“共同富裕”的要求适度地提升低保标准,按照解决相对贫困问题的要求建立低保标准随经济和社会发展而同步提高的制度化机制;另一方面,按照建立分层分类社会救助体系和适应社会救助范围扩大的要求,建立低保和低收入双层标准体系。

其次,应完善社会救助对象和申请者家庭经济状况调查机制。当前,我国采用收入—财产标准常常难以获取真实的数据,尤其是当困难群众较多地分布在农村地区和城市非正规就业人员中,由于他们的收入情况较为复杂,要获取完整的收入—财产数据难度较大。因此,应当在传统的家计调查办法的基础上,采取加强困难群众家庭经济状况核对机制和“代理家计调查”办法。“代理家计调查”办法可以简化对家庭经济状况的测量,在一些国家已有较多的应用。^[3]在我国社会救助实践中,一些地方在农村脱贫攻坚中非正式地采用过“一看房、二看粮、三看有无读书郎”的瞄准方法。然而,代理家计调查方法在实际操作中存在一定的瞄准偏差,并且在降低漏保偏误方面的效果小于降低错保偏误方面的效果。^[4]随着家庭经济状况核对机制的发展,代理家计调查一直没有成为一种正式的和规范化

的社会救助制度瞄准机制。其他国家的实践和我国的一些研究表明,代理家计调查方法在特定情况下能够较好地发挥作用,尤其是在收入较低且收入来源不易把握的农村地区,采用代理家计调查是一种事半功倍的方法。

此外,在过去十年间实行社会救助瞄准机制的实践中,各地普遍加强了对低保家庭经济状况的核对工作,发挥出“收入—财产”瞄准机制的实际作用,将大量不符合低保“收入—财产”标准的家庭排除在外。从近年来城乡低保对象(尤其是城市低保对象)大幅度减少的实际情况看,虽然严格的家庭经济状况核查确实能将许多不符合家庭收入和财产标准的家庭排除出去,但家庭经济状况核对机制也存在一些缺陷。一是这一系统在获取居民的家庭经济状况数据时总会有一些遗漏或不准确的情况;二是难以反映出困难群众因特殊困难而导致的刚性支出。因此,单纯加强对家庭收入和财产核对的负面后果是可能会导致更多的事实漏保情况,即一些家庭从实际情况看处于严重困难,但是按照正式的标准无法被纳入低保或其他社会救助的范围。因此,一方面,应当继续完善居民的家庭经济状况核对系统;另一方面,应当进一步完善其他的信息获取和分析手段,尤其是要重视对困难家庭刚性支出信息的获取和分析手段的运用。

(二)建立辅助群体瞄准机制

群体瞄准机制的主要原理是将社会救助直接瞄准某些特定的群体,属于被瞄准群体的所有人都可以有条件地或无条件地获得一定的救助。这类机制的理论基础是,全社会的贫困问题具有一定的结构性特点,某些群体中的人员(如老年人、失业者、单亲母亲等)因其就业和收入能力普遍低下或面临更多的刚性支出需要(如儿童、重病人、残疾人等)而导致贫困发生率较高,其成员往往会面临着更大的贫困风险,由此显示出群体性的贫困及其脆弱性的特点。在此条件下,可以将整个贫困群体都纳入社会救助制度的瞄准之下,以形成一种介于选择型和普惠型之间的瞄准方式,虽然这样做可能会发生一定的个体性瞄准偏差,但总体上的瞄准效果较好、成本较低。群体瞄准与个体瞄准是社会救助制度的两种不同的标准机制。个体瞄准是直接针对个体(家庭与个人)的瞄准机制,通过一定的标准和识别程序直接瞄准有困难的家庭和个人,可以更加精准地瞄准有需要的个体,虽然瞄准成本较高,

但由于瞄准得更加精确,总体的救助成本较低。因此,个体瞄准是社会救助瞄准机制中的主流。由于个体层面贫困者的情况千差万别,如果个体瞄准机制只依靠标准化的指标(如家庭人均收入、财产等)的话,也容易出现瞄准偏差,因此,可以在以个体瞄准为主的情况下引入一定的群体瞄准作为辅助性瞄准机制,以弥补个体瞄准机制的不足。

改革开放后,我国的最低生活保障制度在建立之初简单地采用了个体瞄准机制,以家庭收入为标准,直接瞄准收入低于低保标准的家庭。并且,后来发展起来的多项专项救助的对象都与低保绑定,整个社会救助制度基本上都实行的是个体瞄准机制。然而,随着社会救助制度的发展,尤其是救助项目的增多和救助对象的扩大,单纯的个体性瞄准机制难以适应救助对象复杂化的实际情况,近年来各地逐渐引入了群体性标准。目前,较为普遍的做法是,先以个人和家庭为单位,具体测量家庭和个人的经济状况,将社会救助直接瞄准有需要的个人和家庭,然后再辅之以一定的群体性标准,如,将老年人、残疾人、儿童、单亲家庭等额外地纳入到低保瞄准—识别体系之中,或在低保对象识别机制中赋予其一定的权重。

在总结当前各地实践经验的基础上,应建立个体瞄准与群体瞄准二者相结合的瞄准机制,以适应社会救助制度对象扩大后的要求,具体的做法是以个体瞄准为基础、以群体瞄准为补充。首先,基本瞄准机制仍以个体瞄准为基础,以家庭经济状况为主要标准,主要识别家庭经济困难的对象。其次,在低保和低收入家庭的标准中引入群体性变量,对低保或低收入家庭申请者中具有额外刚性支出的人员给予一定的绝对量或相对比例的收入—财产测算抵扣。这种安排的基本原理是引入“支出型贫困”的考量,将家庭中存在刚性额外支出并因此会导致支出型贫困的情况纳入贫困测量之中。但是,如果对每个家庭中所有成员的刚性额外支出都加以具体的调查分析,就需要进行大量的工作,事实上难以真正做到。因此,按照群体性额外刚性支出的平均水平来确定一个适当的群体性额外刚性支出指数是一个较为便捷的、有效的替代性辅助瞄准机制。

采用这种方法的关键是通过仔细的调查分析得出各类高风险群体的额外刚性支出指数。第一步,通过一定规模的抽样调查获得各类高风险群体

的额外刚性支出数据;第二步,根据调查的数据制定各类高风险群体的额外刚性支出指数,即生活困难指数;第三步,采用额外刚性支出指数计算对各类高风险群体人员的收入抵扣。之所以要采用这种标准化的计算方式,是为了兼顾适应困难家庭成员情况的多样性和瞄准手段简要性的要求。通过群体类别指数化的方法既可以避免“一人一议”的繁琐和人为因素的干扰,又可以通过测算群体之间的差异而减少瞄准偏差。

(三)合理采用自由裁量瞄准机制

社会救助机制中的自由裁量法是指让社区组织、社会救助基层经办服务机构中的一线工作人员按照社会救助项目受益者瞄准的基本要求,对申请人和被救助者家庭与个人的经济状况、实际生活需要进行调查和研判,从而作出是否将其纳入社会救助对象的决定。鉴于标准化瞄准机制存在不足之处,应当在社会救助瞄准机制中辅之以社区组织、社会救助机构及其一线工作人员自由裁量机制。采用自由裁量机制的根据是,由于贫困问题的多样性和复杂性,常规标准化的瞄准机制难以包容所有的贫困现象。尽管通过扩大贫困测量指标可以提高瞄准机制对贫困现象的包容度,但当测量指标多到一定程度后就会导致测量总体效度的降低,并使贫困识别的成本大幅度增高。在这种情况下,辅之以一定的自由裁量法可以在不大幅度地增加成本的情况下,较为有效地提高社会救助瞄准机制的有效性。

实行自由裁量法是依靠相关组织、社区居民和工作人员的主观能动性弥补客观指标的僵化和不足,弥补瞄准机制的漏洞。其主要作用是针对多样化和非典型性的个体贫困现象,确保普通群众中各种特殊困难都能够得到有效解决,因此,自由裁量法是社会救助瞄准机制中不可或缺的一个托底性手段。但是,自由裁量法并非由相关组织和工作人员任意决定,而是应当严格遵循贫困判定的原则性标准,通过实际调查、分析研判、讨论决定等程序执行,并在每个环节上都要尊崇相关的制度规范。同时,这一方法要求承担此项工作的社区组织和社会救助经办服务机构具有严格的制度规范以及一线工作人员具备相关的专业素质和高尚的职业道德。因此,自由裁量法是一套较为复杂的、成本较高的瞄准机制,难以作为社会救助瞄准机制的主要手段,只能发挥辅助性和兜底性作用。

从实施体制的角度看,自由裁量法可以采用社区瞄准和专业机构瞄准两种体制。社区瞄准是依托社区组织开展的自由裁量工作,能够更好地发挥社区组织贴近居民的优势,调动居民参与的积极性,获得较为准确的信息。然而,社区瞄准容易形成精英控制^[5]以及因社区工作人员数量 and 能力的不足而导致的瞄准偏差,并且这种体制不适用于居民异质性较大的城市社区。因此,专业机构瞄准依托专业的社会救助经办服务机构及其专业的社会救助工作人员进行自由裁量的瞄准工作。在这种体制下的自由裁量瞄准效果会更好,但成本也会随之上升。

事实上,我国社会救助制度在运行实践中存在一定的依托社区瞄准的自由裁量方法,包括在农村中普遍实行的社区评议法和在城市中自发形成的一线工作人员自由裁量行为。虽然这些方法都发挥出了一定的补充性瞄准作用,但也存在一些根本性缺陷。一是农村的社区评议法难以避免地会受到精英控制、人际关系、贫困污名等因素的影响。二是城市一线工作人员的自由裁量行为缺乏相关的制度规范。在我国重要的社会救助法规 and 政府的制度规范中都没有明确规定自由裁量法,也没有正式赋予一线经办机构和工作人员以自由裁量权。一线工作人员只是利用制度规范中的一些弹性空间发挥出一定的自由裁量作用,因此这套方法既难以成为标准化的运行机制,也容易出现瞄准偏差。三是我国社会救助制度基层经办服务体系不够健全,许多地方都缺乏完整的、稳定的 and 专业化的经办服务机构。同时,进行社会救助的一线工作人员常常配备得不够充分,且其专业化能力普遍不足。在缺乏专业化的能力和规范的情况下,采用自由裁量法难免会带来一些不规范的做法,导致社会上产生对“关系保、人情保”的质疑,由此,政府尤其是纪检监察部门会对基层工作人员偏离正式标准和程序的做法加以问责查处,进而大大地压缩了基层工作人员进行自由裁量的空间,使得针对实际困难而采用的瞄准机制再度遇到阻碍。

鉴于自由裁量法的必要性和重要性,我国社会救助制度瞄准机制改革应当明确构建自由裁量机制,重点是依托专业性经办机构和专业工作人员的自由裁量机制,将其作为一种正式的辅助兜底性瞄准机制。首先,应当确定自由裁量法在社会救助瞄准机制中的辅助性和兜底性作用,主要针对不符合

低保、低收入和规范化的支出型贫困标准但确实存在严重困难的家庭和个人。其次,应当对自由裁量瞄准的对象和困难情况的适用范围作出原则性规定,将针对社会救助制度对象的自由裁量局限于其经济方面依靠自己难以克服的实际困难,而不包括社会与心理等层面的困难(需要通过其他机制去解决)。再次,应当正式授予基层社会救助经办机构及其一线工作人员以自由裁量权,并规范这一权力行为的行使方式以及相关的程序与规范,包括受理、调查、研判、审核、审批等必要的程序及其相应的规范。最后,应当加强社会救助经办机构及其人员队伍的专业化建设,逐步让专业化的机构和专业人员承担社会救助经办服务。

[参考文献]

[1]宫蒲光.高度重视社会救助 着力完善制度设计[J].中国

民政,2020,(14).

[2]张浩森.从反绝对贫困到反相对贫困:社会救助目标提升[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2020,(5).

[3]解垚.公共预算转移支付反贫困瞄准:以低保为例的ROC方法分析[J].统计研究,2019,(10).

[4]韩华为.代理家计调查、农村低保瞄准精度和减贫效应——基于中国家庭金融调查的实证研究[J].社会保障评论,2021,(2).

[5]韩华为.农村低保户瞄准中的偏误和精英俘获——基于社区瞄准机制的分析[J].经济学动态,2018,(2).

(责任编辑 屈虹)

To Improve the Multi-level Targeting Mechanism in China's Social Assistance System

GUAN Xin-ping

(*Institute of Social Development and Administration,
Nankai University, Tianjin 300350, China*)

[Abstract] The establishment of a reasonable and effective targeting mechanism for social assistance objects is an important institutional condition for the normal operation of the social assistance system and the achievement of expected social benefits. During the development of China's social assistance system, a set of objects targeting mechanism has been gradually formed. With the improvement of the goals of the social assistance system and the expansion of the system, the original assistance targeting mechanism needs to be further improved. The focus of updating the social assistance targeting mechanism should be to establish and improve a multi-level social assistance object targeting mechanism that combines the three of social assistance standards, family economic status investigation mechanism, group targeting mechanism, and discretionary mechanism of grassroots agencies and staff.

[Key words] Social Assistance System; Targeting Mechanism; Social Assistance Objects

学人风采



关信平，南开大学社会建设与管理研究院院长，南开大学社会工作与社会政策系教授，博士生导师，校学术委员会委员，社会学与心理学学位分委员会主任，享受国务院政府特殊津贴专家。兼任中国社会保障学会副会长、中国社会学会学术委员会委员及社会政策专业委员会理事长、中国社会工作教育协会常务副会长、中国社会工作学会副会长、残疾人事业发展研究会副会长、中华社会救助基金会理事、天津市鹤童老年福利协会副理事长等学术或社会职务，被国家和地方多个政府部门聘为咨询专家。主要从事中国社会政策发展、中国贫困问题与社会救助、中国社会工作制度建构等方面的教学与研究。主持国家社科基金重大项目、重点项目和一般项目及教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目、政府部门和国际组织委托的科研项目等多项。出版专著和教材多部，在国内外学术期刊上发表论文 200 余篇。获得教育部人文社会科学研究优秀成果二等奖、天津市哲学社会科学研究优秀成果一等奖及其他多项省部级奖励。

潘金贵，西南政法大学法学院教授，博士生导师，博士后合作导师，西南政法大学证据法学研究中心主任，刑事诉讼法学教研室主任。兼任中国刑事诉讼法学研究会理事、中国法学会检察学研究会刑事检察专业委员会理事及诉讼法与司法改革研究中心研究员，担任《证据法学论丛》《证据法学译丛》主编、重庆电视台《拍案说法》栏目特邀法律专家以及多家公安司法机关专家咨询委员。主要研究领域为证据法学、刑事诉讼法学和刑法学。主持国家社科基金项目 2 项，主持或参与最高人民检察院、司法部、中国法学会等省部级科研项目 10 余项。出版《轻微刑事案件快速办理机制研究》《刑事庭审质证规则研究》等学术著作 8 部，主编或参编国家级、省部级教材 6 部。在《现代法学》《政治与法律》《华东政法大学学报》《中国刑事法杂志》等学术期刊上发表论文 70 余篇，其中数篇论文被中国人民大学“复印报刊资料”全文转载。多项科研成果获得省部级以上奖励。



郑雄飞，北京师范大学中国社会管理学院 / 社会学院教授，博士生导师，“京师特聘岗”教授，国家社科基金重大招标项目首席专家，入选 2014 年国家高层次人才特殊支持计划·青年拔尖人才。兼任中国社会保障学会理事，中国社会学会福利社会专委会、社会发展与社会保障专委会、法律社会学专委会、时空社会学专委会、社会地理学专委会理事或常务理事。受国家留学基金委资助，在哈佛大学社会学系和费正清中国研究中心访问学习。研究领域主要有福利社会学、法社会学、土地社会学等。主持完成国家社科基金项目、国家自科基金项目、国务院侨办招标项目等多项课题，主持在研国家社科基金重大招标项目“民生保障视角下农村地权结构调整的社会学研究”。出版学术专著《中国农村“土地换保障”的实践反思与理性建构》等，在《社会学研究》《中国土地科学》《中国行政管理》等学术期刊上发表论文多篇。获得中国社会保障学会“优秀社会保障青年学者奖”、北京师范大学“第十五届青年教师教学基本功比赛”研究生教学文科组一等奖第一名等奖励。

本刊不以任何形式收取版面费
全国社科工作办举报电话：010-63098272