

城市最低生活保障受助规模 持续缩减的形成机制研究

——基于政策执行视角的分析

王 强

[摘要] 近年来,中央开始系统推动低保提标扩围,并持续增加救助资金投入,但城市低保受助人数量和覆盖率反而连续 13 年大幅缩减,呈现出“标提围扩量减悖论”。城市低保受助人数量持续大规模缩减将增加漏保风险,长远来看还将制约共同富裕目标的实现。本文通过构建一个整合性政策执行分析框架,对 H 省低保政策执行分析发现:城市低保缩减执行主要表现为低保政策执行上“积极清退与消极纳保”,这是由基层执行者面临的执行成本、执行资源与能力、执行风险这三方面共同形塑的。低保扩面会增加行政成本和财政成本导致基层不想多纳保;政策执行者执行扩面的资源和能力不足导致其没有能力多纳保;政策执行者面临的错保问责风险导致其不敢多纳保。本研究为城市低保规模持续缩减提供了学理解释并为破解低保护面的堵点提出政策建议。

[关键词] 城市最低生活保障;受助规模缩减;政策执行

一、问题的提出:城市低保的标提围扩量减悖论

近年来,国家日益重视民生兜底保障工作,城市低保的财政投入和标准逐年增加,保障范围也逐年拓宽。但是领取城市低保金的人数却没有增加,反而连续 13 年持续大幅减少,这一现象被称之为“标提量减悖论”。^①自 2009 年以来,城市低保受助人数量年均减少 127.6 万人,年均降幅超过 17.5% (见图 1)。截至 2022 年第 2 季度,全国城市低保受助率仅为 0.75%。2022 年前两季度仅福建、青海两省低保人数有小幅回升外,其他所有省份低保人数全部大幅下

[作者简介] 王强,海南大学公共管理学院副教授。主要研究方向:社会救助。

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“农村低保资格认定中的数字治理困境及政策创新研究”(22CSH071);海南省社科基金项目“数字治理背景下海南省农村低保资格认定机制创新研究”(HNSK<ZC>22-195)。

① 岳经纶、胡项连:《低保政策执行中的“标提量减”:基于反腐败力度视角的解释》,《中国行政管理》2018 年第 8 期。

降,内蒙古、山西省等省份更是降幅超过5%。^①城市低保受助人数量持续大规模缩减将增加漏保风险,^②长期来看还将制约共同富裕目标的实现。

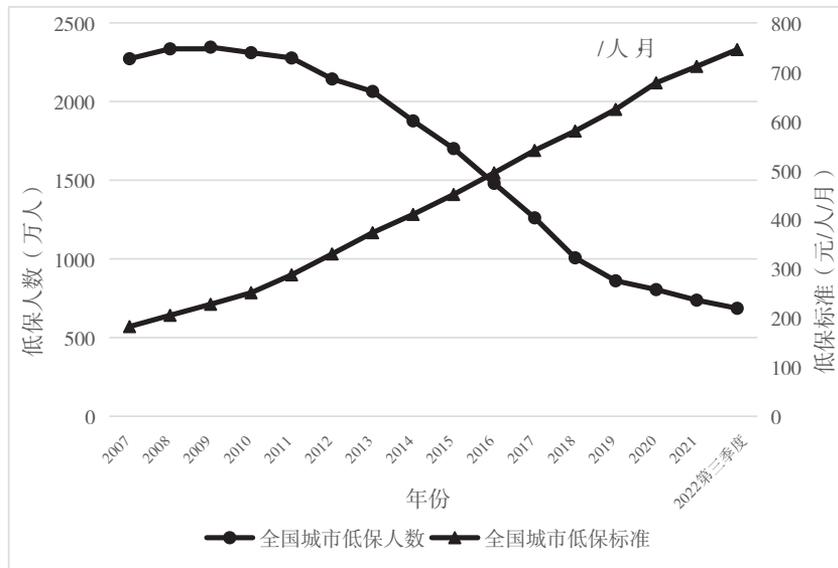


图1 城市低保人数与低保标准变化情况

资料来源:《民政事业发展统计公报(2007—2021)》《民政事业发展统计季报(2022年第三季度)》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>。

具体来看,城市低保人数持续缩减存在诸多悖论。

悖论一:城市低保逐年大幅提标扩围,但城市低保受助人数量和覆盖率却逐年大幅减少(见图1)。城市低保标准连续13年大幅增长,从2009年的每人每月227.75元增加到2021年的每人每月745.7元。年均增幅17%。不仅名义低保标准提高,实际低保标准也在提高,即,城市低保标准增幅高于城市人均可支配收入增幅(见图2)。尤其是2020年新冠疫情暴发以来,城市低保标准在大幅提高的同时,还将家庭刚性支出较大、大病、重残等家庭都纳入保障范围,并推出了单人保和低保边缘户准入等政策。^③但即便如此,城市低保人数仍在大幅下降。

① 民政部:《2022年第1季度—2022年第3季度民政数据统计季报》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/>。

② 杨立雄:《最低生活保障“漏保”问题研究——以北京市为例》,《社会保障评论》2018年第2期;王强:《最低生活保障的漏保问题及其治理——基于H省社会救助核查案例的分析》,《中国行政管理》2022年第11期;关信平:《新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别》,《社会保障评论》2019年第1期。

③ 《民政部办公厅关于进一步做好受灾疫情疫情影响困难群众基本生活保障工作的通知》《民政部关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神进一步做好困难群众兜底保障等工作的意见》《民政部 财政部关于进一步做好困难群众基本生活保障工作的通知》《民政部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 国家乡村振兴局关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知》。

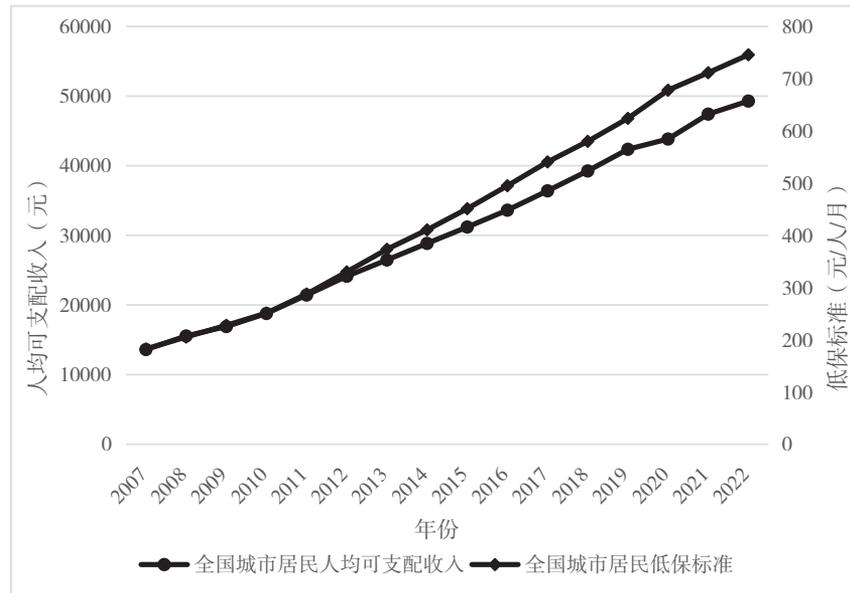


图2 城市低保标准与城市居民人均可支配收入增幅比较

资料来源：民政部：《民政事业发展统计报告（2007—2022）》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>；国家统计局：《全国城市居民人均可支配收入数据》，国家统计局官网：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

悖论二：新冠疫情期间部分城市困难群体阶段性增多，但城市低保受助人数和覆盖率却不增反降。新冠疫情暴发以来，经济下行压力增大，2021和2022年连续两年全国城镇失业率和城镇居民消费价格涨幅均处于往年同期高位，^①上述不利影响传至民生领域，导致疫情期间部分城市困难群众暂时性增多。但是在这种情况下，城市低保受助人数量仍然整体持续缩减。尤其是受到疫情严重影响且长时间处于封控状况的武汉、上海等部分地区，疫情封控期间城市低保人数不但没有增长，反而出现了不同程度的下降。^②

悖论三：在中央明确提出低保护面的情况下，城市低保受助人数量和覆盖率却不增反降。面对经济下行压力增大和困难群体阶段性增多，中央提出“不落一人、不漏一户”，系统推动城市低保护面，2022年9月，国务院稳经济工作推进会上，李克强总理更是亲自部署，要求加大财政投入，从2022年第4季度开始要阶段性的扩大低保覆盖范围。^③但是面对中央政府的扩面高压，以及各地政府的层层加码，城市低保受助人数量仍然持续缩减。

那么，为何城市低保在保障标准、保障范围和财政投入逐年大幅提高的情况下，城市低保受助人数量和覆盖面却仍呈现大幅缩减趋势？甚至在中央明确提出低保护面的情况下，低保受助

① 国家统计局：《2021—2022年价格指数 - 各种价格指数、2021—2022年人民生活 - 城镇居民人均收入情况》，国家统计局官网：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。
 ② 比如，武汉2019年低保人数为11.69万人，疫情暴发后的2020年，低保人数反而减少了6330人。以上海为例，2022年3月疫情大规模暴发时的低保人数为16.89万人，到疫情最为严重的4月和5月，低保人数分别减少411人和473人。
 ③ 新华社：《李克强主持召开稳经济大盘四季度工作推进会议》，中国政府网：https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/28/content_5713512.htm，2022年9月28日。

人数缩减的趋势仍未止住,呈现出“标提围扩量减”悖论。哪些因素导致了城市低保人数和覆盖面大幅度锐减?已有研究虽然从反贫成效、政策标准、财政投入等视角提供了解释,但已有研究只能部分解释城市低保人数缩减。虽然反腐败和问责对低保政策执行的影响可以较好解释低保人数缩减,但多是规范性研究或用数据进行宏观验证,未能深入其内部探究事件发生机理。因此,本文基于H省的政策执行个案分析,来解析城市低保人数锐减的深层原因,找到城市低保扩面的难点堵点,为实现低保扩面和实现应保尽保提供政策支撑。

二、文献综述与分析框架

(一) 已有关于低保规模缩减的解释与不足

城市低保受助人数的持续大幅缩减已引起了政府部门和学界的普遍关注。^①关于低保受助规模大幅缩减的已有成因,可归为贫困人口减少、低保标准过低、财政供给不足和问责过严四个视角。

1. 贫困人口减少视角

部分研究认为我国经济发展与福利水平提高,导致困难群体减少,最终致使低保规模持续大幅缩减。具体来看,一方面,经济发展会提高最低工资水平,并增加就业岗位,减少贫困发生;^②另一方面,社会保险和社会福利会对贫困产生挤出效应。近年来,随着我国居民基本养老保险的普及,低收入家庭的老年人可以获得适当的养老保险待遇,使困难群体得以减少。^③此外,也有学者认为,随着脱贫攻坚战的全面胜利,农村贫困群体大幅减少,^④导致低保扩面找不到政策对象。

但是城市没有经历过大规模精准扶贫,贫困发生率没有发生较大变化。反而2020年以来,由于国际环境复杂演变和国内疫情冲击等超预期因素影响,部分城市困难群众阶段性增多。因此,困难群体减少而找不到救助对象的说法难以解释城市低保大规模缩减现象。

2. 政策标准过低视角

部分学者认为新冠疫情期间虽然困难群体增多,但由于低保标准线设置过低,导致低保准人的困难群体较少。^⑤已有研究通过分析低保标准水平发现,城市低保标准虽然逐年增长,但

① 关信平:《“十四五”时期我国社会救助制度改革的目标与任务》,《行政管理改革》2021年第4期;杨立雄、杨兰:《最低生活保障制度的变化逻辑以及未来发展——基于政策依附性的分析视角》,《社会发展研究》2022年第3期;岳经纶、胡项连:《低保政策执行中的“标提量减”:基于反腐败力度视角的解释》,《中国行政管理》2018年第8期。

② 汪三贵:《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》2008年第11期。

③ Susan E Mayer, "Why Welfare Caseloads Fluctuate: A Review of Research on AFDC, SSI, and the Food Stamps Program," *New Zealand Treasury Working Paper*, 2000, 2(7).

④ 李小云等:《新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制》,《中国农村经济》2019年第10期。

⑤ 王宁等:《对新时期中国城市贫困标准的思考》,《江淮论坛》2016年第4期;关信平:《新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别》,《社会保障评论》2019年第1期。

是城市低保标准仅占城市人均可支配收入的36%，远低于国际上以居民人均收入中位数50%的相对收入贫困标准。^①因此，这些学者据此认为低保准入标准过低制约了城市低保扩面。

但是此种解释仍有局限性：首先，近年来低保准入标准更加多维，加入了家庭刚性支出、家庭财产等标准，不再单纯以家庭收入为单一纳保指标。而且新冠疫情暴发以来，中央强调应保尽保，进一步放宽了低保实际操作标准。其次，城市低保标准的替代率也是逐年提高的，2007—2021年期间，城市低保替代率（月低保标准/月人均收入）从10%提高到19.2%，几乎翻了一番。^②因此，低保标准过低的说法难以解释城市低保大规模缩减现象。

3. 财政供给不足视角

部分学者认为，由于社会救助主要靠政府财政投入，若财力投入不足，势必出现僧多粥少的局面，导致低保人数缩减。他们的论据是，2021年全年城乡低保金的支出总额仅1833.1亿元，^③不足当年全国公共财政预算支出总额的0.7%和全国GDP的0.2%，^④这低于发达国家的平均水平。因此认为，财政投入不足导致的低保人数缩减。

但民政统计年鉴显示：2021年全国社会救助资金累计结余12.89亿元，^⑤并且自2015年以来，各省市就开始出现低保救助资金大幅结余问题，其中，广东、海南、山西等部分省份甚至已连续多年被中央巡视组因低保资金大量结余而通报要求整改。^⑥尤其是新冠疫情期间，财政部还专门增加资金用于兜底保障困难群体生活。因此，低保财政供给不足的说法很难成立。

4. 问责过严视角

部分学者认为反腐高压背景下，审计、巡视、民政督查等均重点关注低保精准管理，关系保、人情保等低保错保问责不断加压，而且在低保政策监督上重错保轻漏保，导致基层民政干部在执行过程中有“宁漏勿错”的执行倾向，^⑦使得基层行政人员产生自保式审批。^⑧

确实，自由裁量权的压缩或审批趋严，对低保人数变化产生了显著影响。但相关研究仅从宏观上验证了反腐、问责和低保人数缩减的因果关联，而反腐和问责通过何种机制影响到低保人数缩减并没能找到机理解释。而且仅从避责式执行难以全面解释低保执行的全貌，基层政策执行可能面临政策执行压力、政策执行能力等其他因素的影响。

① 姚建平：《我国社会救助标准体系建设研究——以最低生活保障制度为中心的分析》，《社会科学辑刊》2021年第2期。

② 城市低保平均保障标准从2007年的2188.8元/人/年增加到了2021年的8536.8元/人/年。

③ 民政部：《2021年民政事业发展统计公报》，民政部官网：<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsy-fztjgb.pdf>，2022年3月8日。

④ 国家统计局：《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html，2020年2月28日。

⑤ 民政部：《2021年民政统计年鉴》，表C-1-17民政事业费收支明细表。

⑥ 海南省民政厅：《中共海南省民政厅党组关于巡视整改进展情况的通报》，海南省民政厅官网：<http://mz.hai-ha.gov.cn/smzt/0400/201901/b490102a4347496aa116306440dac98d.shtml>，2021年4月28日。

⑦ 岳经纶、胡项连：《低保政策执行中的“标提量减”：基于反腐败力度视角的解释》，《中国行政管理》2018年第8期。

⑧ 李棉管：《自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践》，《社会学研究》2019年第6期。

（二）一个政策执行的整合性分析框架

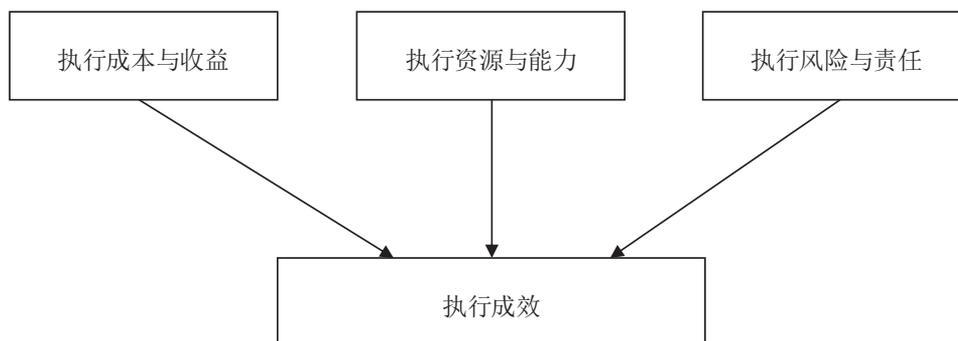


图3 城市低保缩减的政策执行解释框架

基于以上分析，本文通过H省的个案分析，尝试构建一个政策执行的整合性理论分析框架，来解析城市低保受助规模减少的深层原因（见图3）。现有关于政策执行阻滞因素的理论分析，可以归纳为政策执行收益、政策执行组织能力、政策执行风险，^①具体来看：

1. 政策执行成本与收益

政策执行主体的自身利益需求直接影响着公共政策的有效执行。政策执行主体在执行政策时，会考虑政策执行的成本和收益，争取自身利益的最大化。^②当公共政策本身与政策执行者的利益有所冲突时，一些政策执行者就会寻找政策替代，甚至对原政策内容的有意曲解、肆意变通，导致政策执行受阻。^③就低保政策的执行成本和收益来看，低保不但不能像经济政策那样可以行政发包，获得额外的收益，反而地方政府还需要投入资金，多纳保就意味着多投入地方配套资金。同时，低保多纳保还意味着增加入户核查成本和动态监测成本。因此，从成本—收入角度来看，低保扩面政策是高成本和低收益性政策。^④

2. 政策执行者能力与资源

政策执行的组织资源与执行者的执行能力也是影响政策执行的重要因素。^⑤政策执行者的人数、专业技术水平、实际工作经验都会对政策执行成效产生影响。与此同时，政策执行者能够掌控的执行资源和执行工具也必然影响公共政策执行的成效。就低保政策而言，低保政策执行需要对低保标准和贫困社会事实进行主观自由裁量，还需要足够的入户排查人手、入户经费保障，以及日常核查和动态监测的大数据比对系统保障。如果基层民政人员配备不足、大数据比对系统不健全、入户经费保障不足都将直接影晌到低保扩面政策的执行。因此，基层民政部门掌握的行政资源和执行者的能力对低保政策执行也至关重要。

① 贺东航、孔繁斌：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》2011年第5期。

② [法]夏尔·德巴什著，葛智强、施雪华译：《行政科学》，上海译文出版社，2000年，第126-136页。

③ 周雪光、练宏：《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》，《中国社会科学》2011年第5期。

④ 钱再见、金太军：《公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象》，《中国行政管理》2002年第2期。

⑤ Robert E Dowse, John A Hughes, *Political Sociology*, John Wiley & Sons Ltd, 1986, pp. 190-191.

3. 政策执行风险与责任

问责的强度直接塑造着政府官员行为。^①近年来,低保错保清查强度逐年增强,审计和监察部门对低保的关系保、人情保、工具保等错保表现出零容忍。当避责策略有效时,高强度的问责可能面临更为激烈的避责行为,因此各地民政部门表现出“宁漏勿错”的避责执行倾向。因此,在现行的低保制度设计下,随着低保核查技术的进步,以及因政府反腐败力度加大而带来的民政官员趋利避害的理性选择,导致出现避责式执行,低保覆盖面不断缩小是必然趋势。^②

三、城市低保缩减执行的表现与特征:对H省的考察^③

本文基于H省的调研进行案例分析。H省相关数据资料来源于三个渠道:(1)参与式观察。自2018年开始,笔者开始关注低保受助规模缩减问题,并对宁夏、黑龙江、广东和海南等省份展开调研。2022年3月起,笔者开始对H省开展低保扩面难调研,并于2022年7月承接了两个市县民政局“低保扩围增效”咨询项目,以咨询顾问身份参与调研,并有团队成员在民政局和乡镇参与式观察一个月;(2)调研访谈。笔者团队作为咨询顾问对多个市县民政局和各乡镇进行为期一周的集中座谈。先后访谈30余人(含参与式观察过程中的非正式访谈),获得一手资料40余份。此后,2022年10月又专门针对三个市县进行了补充访谈;(3)二手资料。利用参与省社会救助第三方评估的机会,收集到二手资料60余份,包括工作汇报、调研报告、绩效评价报告、宣传报道及其他文献资料。

(一)城市低保缩减式执行的表现

自2009年以来,H省城市低保标准连续13年大幅提高。尤其是2020年以来,面对新冠疫情的冲击,H省为实现民生兜底保障,大力推动低保提标扩围工作,出台了《关于做好社会救助扩围增效有关工作的通知》《关于加强困难群众基本生活保障工作的十八条措施》等相关文件,连续大幅提高低保标准,从2022年6月起,将各市县(除个别市县)城市低保标准提高了每人每月80元,增幅达15%。与此同时,该省不断扩大社会救助兜底保障范围,建立了以家庭收入、财产和刚性支出为主,家庭消费为辅助指标的低保家庭经济状况评估认定指标体系,提出将低收入家庭中的重残人员、重病患者,参照“单人户”纳入低保;突破最低生活保障制度户籍壁垒;增加了突发重大事件特殊规定,另外建立了低保边缘家庭体系。但即便是低保标准逐年提高,保障范围逐年扩宽,其城市低保保障人数却逐年大幅缩减。

① 倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》2017年第2期。

② 岳经纶、胡项连:《低保政策执行中的“标提量减”:基于反腐败力度视角的解释》,《中国行政管理》2018年第8期。

③ 城市低保人数统计分为市辖区的城市低保和市县的城镇低保,本文主要调研23个市县的城镇低保和少量市辖区城市低保。所以,文中关于低保审核审批主体的表述多为乡镇而非街道。

1. 城市低保缩减执行的持续性表现：连续 14 年持续缩减

面对 H 省低保标准的提高和保障范围的拓宽，令人不解的是 H 省城市低保人数却逐年大幅缩减，城市低保人数 2009 年达到峰值此后呈现下降趋势，14 年间减少了 15 万人，年平均减少 1.07 万人。而低保覆盖率更是连续 14 年持续缩减。尤其是新冠发生以来，H 省城市低保人数仍呈下降趋势，减少到 2022 年的 3.2 万人，城市低保受助率下降到 0.51%（见图 4）。

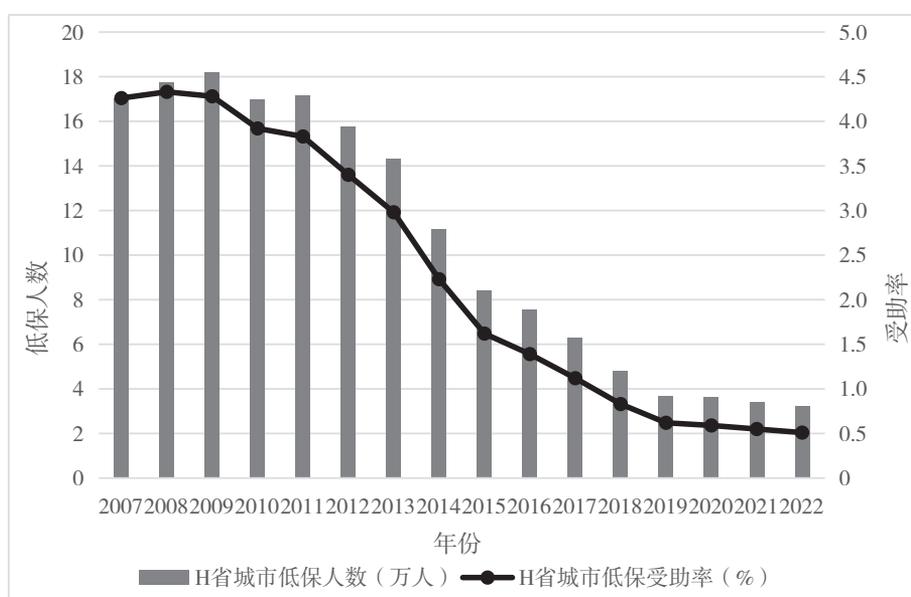


图 4 H 省城市低保对象人数及受助率

资料来源：历年《H 省统计年鉴（2007—2022）》。

2. 城市低保缩减执行的全面性表现：全省仅有 3 个市县小幅回升，其余全部下降

2022 年，H 省各市县城市低保受助率与上年同期相比，城市低保受助率仅有 3 个市县小幅增长。但城市低保受助率下降的却有 15 个市县，平均降幅达到 5% 以上，其中有四个市县的降幅超过了 10%（见图 5）。笔者通过参与该省社会救助第三方评估，对 H 省各市县低保边缘户、监测户、一般户各抽取相应比例，依据低保标准与家庭经济状况比对进行入户排查，发现部分市县存在不同程度的应保未保问题，在低保政策执行上表现为缩减式执行。具体分析原因发现，漏保情况最多的是因为收入低于低保线而未纳保；其次是因为收入低于低保线、刚性支出巨大、且缺乏劳动力未纳保。

（二）城市低保缩减式执行的特征

1. 消极执行新增纳保

（1）主动发现环节：排查发现不力

H 省低收入人口发现方式主要有三种，一是大数据排查，即民政系统、残联系统、医保系统等会将数据监控发现异常的人员名单反馈给乡镇，乡镇接到名单后会开展入户核查，进一步了解情况，但该种方式进行的频次多为一月甚至是一季度一次，难以及时发现群众。二是入户

排查，主要是民政干部主动入户排查，即在每年年中、年末进行全面大排查，集中入户走访。或是聘请第三方评估机构入户排查、上级民政部门抽查、乡村振兴专项检查等，该种方式时间不定，频次不定，并且排查的重点是错保情况，更多用于低保清退工作。三是困难群体主动申请，该种方式是低收入人口发现的主要方式，但由于新的纳保政策宣传不到位，很多困难群体并不知道自己符合条件，所以即使该种方式是最主要发现方式，但效果却不佳。

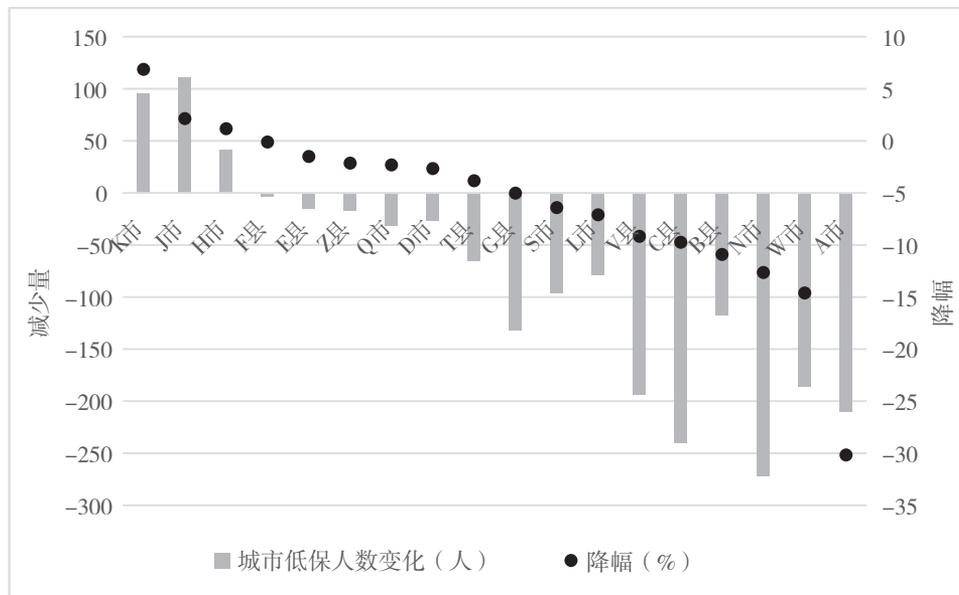


图5 H省2022年各市县城市低保在保人数减少量与降幅

资料来源：笔者整理得出。

笔者以社会救助第三方评估者的身份，对2022年城市低保人数降幅最为严重的三个市县获取数据，进行典型性分析。根据分析结果来看，2022年此三市县城市低收入人口发现总数较少，仅发现444户困难户，占三市县城镇户籍总人口的0.08%。三市县低收入人口发现途径最多的是入户排查，占总申请户数的87.26%，而大数据推送与主动申请占比较少，分别占总申请户数的4.11%与8.36%。入户排查虽然相对于大数据比对发现效果更好，发现困难群众人数更多，但是入户排查成本高，执行难度大，持续性差。整体而言，三个市县不仅主动发现困难群体数量较少，而且主要依靠传统的入户方式排查，排查成本高，不能有效及时发现困难群体（见表1）。

表1 2022年H省部分市县城镇低收入人口发现情况

市县	发现总人数	发现总人数占户籍人口比例	其中，入户排查发现人数占比	其中，大数据核对发现人数占比	其中，主动申请人数占比
Q市	136	0.08%	87.46%	4.19%	8.34%
C县	181	0.09%	86.31%	3.72%	9.92%
L县	127	0.07%	87.46%	5.22%	10.40%
总计	444	0.08%	87.26%	4.11%	8.63%

资料来源：笔者整理得出。

（2）审批环节：审批过严

根据 2020—2022 年 H 省 3 个市县城市低保审批情况来看，3 个市县进入申请审核程序的共有 1824 人，审批不通过的共有 913 人，不通过率高达 50% 以上。3 年来 3 个市县审批不通过的比例均在 30%—60% 之间（见图 6）。笔者对审批通过和审批不通过的家庭经济状况进行分析发现，审批通过的家庭基本符合低保纳保标准，这些家庭均为家庭收入非常低或刚性支出非常多，或是重残、大病等，即贫困事实较为清晰。而审批不通过的家庭中，不通过原因最多是收入超标或财产超标，其次是有劳动力拒绝工作，最后是无法提供相关证明，多为家庭贫困事实相对模糊，但基层民政部门为防止漏保也多将其纳入低边家庭或给予临时救助。笔者作为第三方评估团队，抽取部分审批不通过家庭进行入户，发现审批不通过的家庭，有一部分是不符合低保标准，但还有一部分家庭的经济状况处于低保标准的边缘，即可以纳保也可以不纳保。例如，有些家庭赡养费扣除过严，导致老人低保审批不通过。但实际上子女很难按月给与老人养老费，老人也没有这么多收入。因此，可以判断得出，部分市县存在因审批过严而导致应保未保。

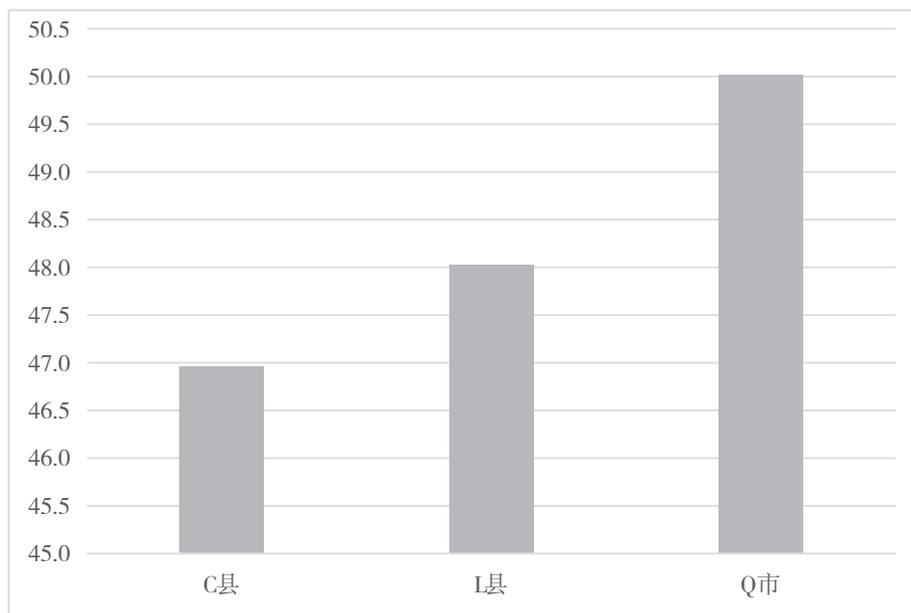


图 6 2020—2022 年 H 省部分市县申请不通过占比 (%)

资料来源：笔者整理得出。

2. 过度执行低保动态清退

H 省低保清退发现的方式主要有三种：一是通过大数据进行定期比对纳保户的家庭经济收入和财产；二是第三方评估机构全面排查；三是乡镇联合村委会或社区开展自查。其中，第三方评估机构全面排查发现错保问题最多，2022 年笔者在跟随第三方入户调查过程中发现，此次排查提出的动态调整建议最多的是直接退保，占建议调整户总数的 46.43%，其次是转为特困供养人员占建议调整户总数的 30.71%，最后是户内减保占建议调整户总数的 5.71%，以上累计

建议退出低保户数占总低保户数的 18.43%。

2020—2022 年, 3 个市县退保人数占在保人数比例均超过 10%, 而且退保人数与建保比例 (退保人数占在保人数比例) 都是逐年上升的 (见表 2)。笔者在分析调研材料时发现, 退保原因最多的是因为家庭收入超标而退保, 占比 38.34%, 退保原因第二多是低保转特困而退保, 占比 22.92%, 退保原因第三多是因为在保人死亡而退保, 占比 20.16%, 退保原因第四多是因为家庭劳动力充足, 占比 9.09%, 退保原因第五多是因为家庭财产超标, 占比 4.35%。但对清退户进行调研发现, 同样存在不同程度的过度清退问题。

表 2 2020—2022 年 H 省部分市县城市低保清退情况

年份	C 县		L 县		Q 市	
	人数 (户数)	占在保人数比例	人数 (户数)	占在保人数比例	人数 (户数)	占在保人数比例
2020	282 (127 户)	10.84%	273 (112 户)	10.33%	74 (57 户)	5.64%
2021	280 (126 户)	11.37%	346 (141 户)	13.17%	139 (85 户)	10.35%
2022	336 (148 户)	15.11%	315 (103 户)	12.62%	188 (109 户)	14.33%
总计	898 (401 户)	12.32%	943 (356 户)	12.03%	401 (251 户)	10.11%

资料来源: 笔者整理得出。

四、城市低保缩减执行的成因与逻辑

(一) 低保扩面面临高错保问责风险, 导致基层不敢扩面

精准扶贫开展以来, 国务院先后出台了《〈关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接指导意见〉的通知》(国办发〔2016〕70号)、《关于进一步加强扶贫审计促进精准扶贫精准脱贫政策落实的意见》(审办〔2016〕68号), 要求低保制度与精准扶贫制度进行衔接。自此, 低保制度作为精准扶贫的重要帮扶措施, 受到巡视、审计的屡次关注。自 2014 年以来, 民政部针对低保工作连续四次开展了大规模专项整治运动, 几乎每隔两年发动一次。运动式的清理整顿工作对低保对象的人数产生了重大的影响。

面对“关系保”“人情保”等错保高压问责与专项治理, 低保核查和审批人员开始积极避责, 主动压缩自由裁量权, 实行自保式审批。基层普遍出现“宁漏勿错”和“自保式审批”的不良现象, 部分地区产生漏保并造成低保规模缩减。一些乡镇借助大数据核查系统开始大规模清退低保户, 减少新增审批, 导致部分困难群体未能及时纳入低保救助体系。2022 年 H 省某乡镇核查发现有个别错保的情况, 民政干部被问责后, 当地通过大数据比对, 大规模机械性清退低保户, 清退范围被扩大, 一批符合低保条件的低保户被清退。

“审计只盯着错保不放，一旦有错保我们就要被问责，而且还要追回发放的低保金，很多追不回来的就得我们自己垫付。这样我们宁可不扩面或多审批，因为审批多了会出现错保被问责，审批少了反而会没有责任。而且一旦查出问题不给我们解释机会。”（访谈记录：20221212-乡镇民政干部 Z）

（二）低保扩面将增加政策执行成本，导致基层不想扩面

第一，多纳保会增加地方政策执行的工作成本。首先，当前低保要求精准纳保，同时要求严格动态监测，实施动态清退。这就意味着多纳保就增加了动态监测工作量，这就导致基层民政干部不愿意多纳保。其次，部分地区在将农村低保纳入返贫监测的同时，也将城市低保纳入反贫监测，要求定期脱贫，使得工作量大量增大。省乡村振兴局将城市低保户纳入监测户作为返贫监测的考核指标，如果该乡镇低保覆盖率高，在乡村振兴年度绩效考核评比中，乡村振兴局和民政局会被扣分。而且低保户被纳入监测户后要安排专门的帮扶干部进行全程跟踪帮扶，帮扶干部需实时了解低保户情况，上门帮助解决实际问题，使该低保户在指定时间内实现脱贫，动态清退低保彻底退出返贫监测户名单。如果监测户帮扶政策不到位或入户不及时都将被问责。在此情境下，乡镇领导干部都会给乡镇民政专干压力，要求适度减少低保审批。

“农村低保纳入返贫监测是应该的，但是现在新纳入的城市低保户要同步纳入返贫监测户，这就意味政治责任和额外工作量也大大增加。低保户纳入返贫监测户后，要配备帮扶干部，要一直管他们到退出低保，才算完成任务。也要定期向乡村振兴局报表，每月入户两次，工作量大大增加了。所以无论是乡镇领导，还是民政专干都非常不愿多纳保，多纳入一户就意味着多了一份工作压力。”（访谈记录：20221107-县民政干部 L）

第二，多纳保会增加地方财政成本。首先，2021年以来，H省各市县低保资金由中央全部供给，转变为中央和地方共同供给，这便意味着提高低保覆盖率，增加低保户数就会增加地方财政支出，导致地方政府不愿意多纳保。其次，当前低保资格线与救助线合二为一，大幅提高低保标准意味着新增低保将大大增大财政支出，同样导致地方政府不愿意多纳保。当前，低保标准既是资格线，也是救助线。这种情况下，低保实际是采用“补差”方式核定低保待遇，即，家庭人均收入与低保标准“差多少补多少”。例如，H省2022年城市低保标准为每月628元。某家庭月人均收入为300元，则每月低保金发放应在328元左右。“两线合一”使H省在低保审批上左右为难，出现“扩面困局”。再次，增加低保户数意味着主动发现困难群体的成本和入户核查成本也大大增加。因此H省部分市县财政部门会制衡民政部门减少审批，如此则会阻碍低保护围，许多低保边缘群体无法及时纳入低保。

“低保扩面就意味着我们地方财政局就要多支出，而且主动发现困难群体的成本和入户核查成本也大大增加。此外，低保标准不断提高，低保给付标准与准入标准设置上是二合一，多纳保就意味着要提高给付额度。这也是为什么地方财政不想让地方民政大幅扩面。”（访谈记录：

20221115-民政干部 D)

(三) 低保扩面面临的政策执行能力与资源不足, 导致基层不能扩面

首先, 社会救助审批权下放后, 乡镇低保执行者普遍人员配备不足, 且政策理解不到位。近年来虽然基层民政经办能力得到了大幅提升, 但是低保审核审批的精准度要求也在大幅提升。随着低保审批权下放至乡镇, 乡镇成为低保政策执行的主体。但调研发现, 各乡镇普遍存在执行能力弱的问题。体现在乡镇民政人员配备不齐和乡镇民政人员素质低、队伍不稳定。审批权下放后, H省各乡镇目前普遍存在的乡镇民政助理员身兼数职外, 部分乡镇对于救助工作不重视, 多将一些借调、公岗和社工购买服务安排在救助岗位上, 导致工作人员变动很快, 工作无法有效衔接。如某镇低保经办人频繁更换, 2020年至今已换3人, 而且很多乡镇社工是社会救助审核审批的主力, 但社工不仅流动性非常大并且新入职的社工人员对于政策性文件理解有限, 导致社会救助工作执行不到位。例如, 笔者跟随某乡镇社会救助工作人员在入户调查过程中, 发现该工作人员对于需要填写的表格中很多内容都不清楚, 大多数都将居民描述的情况写入情况筛查表格里的“其他”类别, 缺乏社会救助工作的必备知识与相关经验, 需要打电话给别的工作人员反复进行确认, 对于很多模糊情况处理不当。基层民政人员队伍不稳定, 经办能力弱, 导致无法有效执行提高低保覆盖率。

“乡镇工作永远都干不完, 所有人都是全乡镇共享的。我们就像救火队员, 哪里有险情, 全部力量就投向哪。民政又是弱势部门, 精兵强将都被派到做一些环保、财政等工作了。民政派过来的都是临时性人员。而且很多乡镇会让市局委托第三方招聘的社工人员直接参与民政办的工作, 导致新入职的社工人员对于政策性文件理解不到位。”(访谈记录: 20221129-乡镇民政干部 H)

其次, 社会救助审批权下放后, 乡镇低保扩面的资源保障不足。相关行政工作经费没有随审批权同时下放至乡镇, 导致激励不足。H省部分市县社会救助行政经费都未能在低保权限下放工作中得到良好使用。审批权下放后, 乡镇干部入户调查的交通费成为突出问题, 多数乡镇公用车辆数量很少甚至没有, 乡镇的入户核查员需要自行解决交通问题, 但他们多数为聘用制, 薪资收入偏低, 自行承担交通成本会在很大程度上降低镇的入户核查员主动入户排查的意愿。例如, 某乡镇公用车辆数量少, 不能满足乡镇民政办工作人员入户核查的需要, 并且对于个人车辆、私人电话和用餐等用于工作所产生的费用均不能报销, 导致入户核查员工作敷衍懈怠。

“我们入户核查家庭收入和财产要跑很多路, 很多时候得开自己的车, 浪费时间不说还不给报销油费, 虽然给乡镇有公用车, 但是公用车是市里面的固定资产, 很多都收走不给乡镇那么多。并且我们打电话和吃饭的费用也都不报销, 谁还愿意入户核查。”(访谈记录: 20221214-乡镇民政干部 C)

再次，社会救助主动发现的跨部门数据协同能力不足。首先，由于低保审批涉及家庭收入和财产的核查，在数据整合上需要其他横向各部门和机构的协同。但当前乡镇政府作为低保执行的主体，上级市县级民政局均没有能力进行横向部门间的协同，在数据核对过程中目前可以查询相对简单、公开的数据，如社保、车辆、商铺信息，但相对更私密一些的例如银行存款信息，只能查到少部分与民政厅有合作的银行的信息，不能实现全覆盖。其次，部分市县存在协同社区干部困难，社区干部态度消极不配合工作，导致上一级民政部门难以及时发现困难群众，从而使其无法及时得到救助。例如某社区干部为了减少工作，将多个申请低保对象积压在一起进行上报，拖延了部分困难群体得到救助的时间，造成了困难群体低保申请不及时的问题。此外，由于跨地区政府协同困难，导致困难群众异地办理低保存在不通不畅的问题，无法及时得到低保救助问题比较突出。多地规定，群众异地申请低保，以户籍所在地出具的家庭经济状况核查证明为前置性条件。但各地户籍所在地普遍以数据核查困难、人手不够为由，不愿积极配合，而居住地则各种推辞，劝返群众回户籍所在地申请办理，造成异地群众申请低保难的问题。从调研掌握的情况看，真正能够实现异地办理低保的数量非常有限，造成阶段性扩保难的问题。

“社区干部比镇干部的工作还要更复杂，他们要负责的事情太多了，还要应付各种检查，久而久之，他们也很疲惫，有时候就非常不愿意配合民政部门排查困难户。可能为了节省时间，减少自己的工作，就会把一些申请低保的堆积到一定的数量再上报，这就导致困难户出现发现救助不及时甚至是发现不了的问题。”（访谈记录：20221213-街道民政干部C）

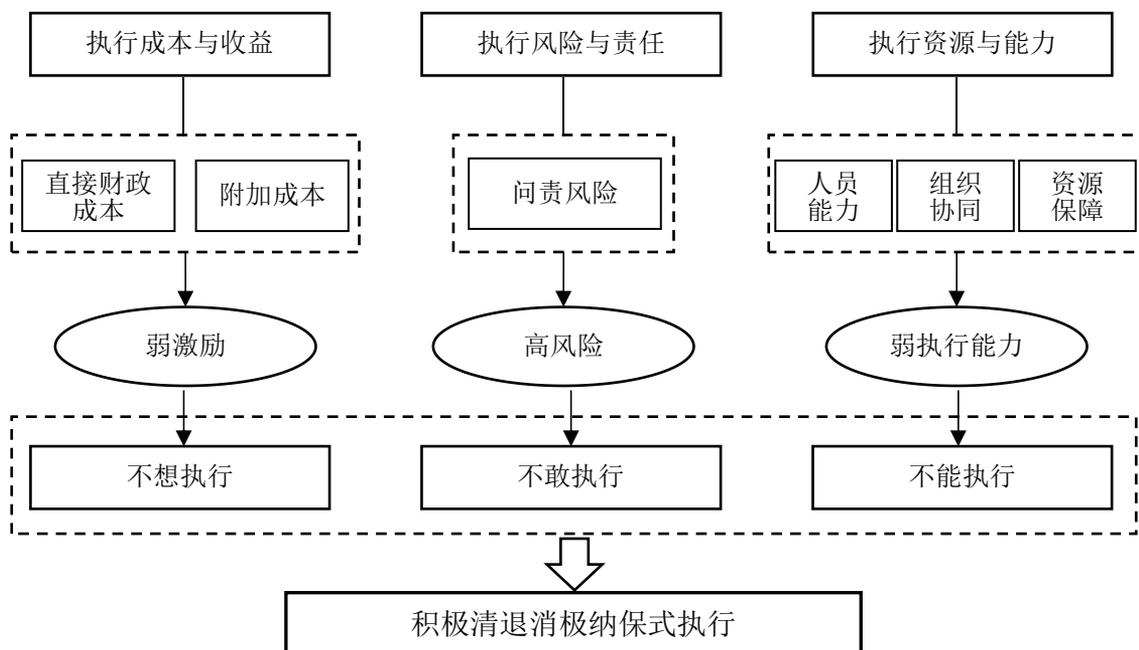


图7 低保政策执行的影响因素模型

表3 低保政策执行的影响因素与影响机理

一级影响因素	二级影响因素	影响机理
执行成本	直接财政成本	1. 低保覆盖率扩大, 低保户数增多将增加地方财政支出; 2. 现有低保是“补差”制度(标准线和给付线二合一), 提高给付标准同样导致财政支出增加。
	附加工作成本	由于低保要求动态监测, 多纳低保会增加动态监测工作量。
执行资源与能力	人员能力	乡镇工作任务重, 但人员有限, 缺少专人, 且人员流动性大, 导致对政策性文件理解不到位难以很好执行任务。
	组织协同能力	低保主动发现和家庭经济状况核查均需要多部门数据, 但跨部门数据共享需要强有力的组织协调能力, 民政部门数据协同难度大, 导致不能更好发挥主动发现机制的作用。
	执行保障资源	入户核查需要交通费、餐费等必要的物质保障, 但目前社会救助审批权下放乡镇后, 社会救助行政经费配套不到位, 乡镇经费有限, 导致民政工作人员执行工作任务过程阻力较大。
执行风险	问责风险	审计、巡视、第三方评估等多专注错保问题, 有错保必追究问责, 但对漏保排查重视不够, 办法不多, 导致其宁漏勿错, 尽量减少新增审批。

五、对策建议

(一) 构建容错机制与科学的监管问责体系, 让基层敢于执行扩面

首先, 要基于贫困的复杂性, 在严格监督的同时, 适度融入人文关怀, 赋予基层经办人员一定的自由裁量权, 消减制度设计与执行的刚性, 保证制度设计与政策执行的灵活性。当前, 加强低保监督十分必要, 但是监督重点应在于低保资金的合理使用, 而对于救助对象的合法性核查切忌一刀切、简单化, 避免技术主义和专业主义倾向。要在低保审核审批实践中探索建立可落地的容错机制, 明确民政工作中需要“容错”的人群、事项、程序和原则, 营造容错的氛围与环境。建议设立3%左右的容错率, 而且民政部门要与审计部门积极沟通, 统一低保核查与监督标准。

其次, 严格区分低保腐败与工作失误, 对低保腐败行为必须采取“零容忍”, 但对低保核查和审批过程中的工作失误要适当宽容, 对于因基层人员配备、技术手段或工作条件限制导致难以审核精准而造成错保的, 应该免于问责; 应创设社会救助柔性备案和复审制度, 基层民政人员在低保入户核查过程中发现有疑似错漏、漏保的情况, 应及时备案。在备案后, 负责审批的县级民政局要组织乡镇(街道)和村级(社区)定期对备案的疑似户进行三级联审, 同时报备到审计和相关监察部门, 让监察部门全程跟踪动态, 实现对重点人群和疑难案例的全方位信息掌握; 还要做好基层民政干部的心理疏导, 帮助基层民政干部克服“宁漏勿错”的保守心理, 推动基层民政工作的创新。

再次,要进一步转变低保申请管理方式,从“严申请、宽管理”转变为“宽申请、严管理”,从事前严防变为事后惩罚;要完善低保申请承诺制,加大对失信行为的惩处力度;还应转变当前重错保轻漏保的低保治理方式,平衡好错保与漏保的关系,建议设置“漏保率”(即应该纳入低保但未纳入低保的比例)考核指标,其权重与“错保率”等同。建议相关主管部牵头,将“漏保率”列入各省市社会救助绩效考核的重要指标,纠正制度执行中过于强调“应退尽退”、忽视“应保尽保”的不良偏向。

(二) 改革现有低保给付和财政支付制度, 激发基层扩面积极性

一是增强低保制度的独立性,降低其他政策和制度对低保制度的影响。需加快基本生活保障立法进程,明确权利救济渠道和方式,消除其他政策对公民接受低保的权利的侵蚀;打破户籍限制和城乡壁垒,建立基于公民身份而非户籍的无差别的基本生存保障权;^①适度调整各地出现的过度将城市低保户也纳入返贫监测和乡村振兴考核等政策倾向,让低保制度独立运行,降低基层民政人员推行低保纳保的行政负担;推进社会救助领域的“放管服”改革,简化材料并优化程序,减少低保审核审批过程中过度繁杂的行政程序,减少基层民政工作量,真正做到为基层减负。

二是改革现有的转移支付模式,厘清中央与地方政府的筹资责任。首先,设计出一套合理且可持续的社会救助财政分担机制,在强化中央政府的管理责任和支出责任的前提下,进一步明确中央、省、市、县各级社会救助财政支出责任。发挥中央引导作用的同时,还要调动地方各级政府的积极性;省级财政要通过优化和调整财政支出结构,推动省级内部的横向调节和纵向转移,调动不同区域间政府扩面的积极性。

三是将低保资格线与救助线分离,扩大低保覆盖面。低保资格线与救助线分离,取消低保“补差”发放方式,有利于进一步降低门槛,扩大救助范围,且可以适度避免财政负担过重的问题,调动地方政府的积极性。以某市为例,低保标准为每人每月650元,符合这一条件的家庭过少。为扩大救助面,可将低保资格线提高到每人每月1000元,凡人均收入低于1000元的家庭均符合申请低保的条件。但救助待遇允许低于资格线,并且要探索按等级发放,比如:困难一等为每人每月600元,困难二等为每人每月400元,困难三等为每人每月200元。

(三) 做实乡镇民政经办力量, 让基层有能力扩面

低保工作是一项政治性、政策性、业务性很强的重要工作。基层政府应从实际出发,为低保机构配备专业化的工作人员,并配套必要的工作经费,建立乡镇(街道)-行政村(社区)-自然村(社区网格)三位一体的经办体系,明确经办流程和各方经办权限,以保障低保工作的正常进行。

^① 杨立雄、杨兰:《最低生活保障制度的变化逻辑以及未来发展——基于政策依附性的分析视角》,《社会发展研究》2022年第3期。

一是应做实乡镇民政经办机构,提升基层社会救助经办能力。低保审批权限下放后,乡镇(街道)机构能力和资源配置水平,是制约基层社会救助工作成效的重要因素,因此,乡镇(街道)需要着力加强经办体系和经办能力建设,提升条件保障。乡镇(街道)民政机构应建立健全社会救助站或社会救助办公室,明确人员配备和经费配套,确保最低生活保障工作落到实处,对工作机构职能、人员编制、工作经费做出统一和明确的规定,从上到下理顺低保工作体系;建立专业化的入户核查员体系,实行垂直管理。应按照一定低保人数配备一定比例的乡镇民政专干。在基层人手不足的地区,也可以探索政府购买社工服务,协助工作开展,或将入户工作打包给第三方。也可根据管理低保对象的比例适度增加劳务派遣人数;此外,不仅要给各乡镇配备专业的入户核查员,而且还要配备相应的入户核查行政经费,包括入户交通、餐饮、电话费等;更要提高乡镇社会救助管理人员的专业水平,开展定期乡镇民政干部培训,提升工作能力,并制定详细而具有操作性的社会救助审批工作操作规程,让基层民政人员实现审核审批标准化和可操作化。

二是配套社会救助专项行政经费。按照“权随责走、费随事转、事费配套”的原则,及时将工作经费划拨给乡镇(街道)。乡镇可以使用工作经费租车或约车,解决目前一线工作中较为突出的入户交通费问题。并进一步制定奖励补贴措施,对于工作成效显著的乡镇(街道)和个人应给予奖励,并对工作较差的乡镇(街道)和个人给予惩戒,以形成有效的正向激励。同时,中央政府和省级政府应加强对乡镇(街道)民政工作的专项财政投入,在工作经费和办公条件等方面予以支持,重点向欠发达地区倾斜。

三是加快提升社会救助信息化能力。要对社会救助各类业务进行规范,形成统一的社会救助基础信息标准,由中央部门推动加强社会救助管理部门之间的信息共享,充分利用现有资源,依托国家统一的政务网络和数据共享交换平台,尤其是要推动银行、证券等金融机构的数据共享,还要打通跨区域数据信息互通障碍。在此基础上,深度挖掘数据潜力,开展智能审核和大数据分析,并用于政策设计、重大决策和个性化服务方案制定。在大数据核查平台健全的同时,也可以由县级民政部门采用政府购买服务方式,向高校、社会工作组织等第三方机构委托开展入户排查和主动发现任务,以弥补现有数据平台的不足。

Exploring Mechanisms of Continuous Reduction in the Number of Urban Dibao Recipients: An Analysis from a Policy Implementation Perspective

Wang Qiang

(School of Public Administration, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: Despite increased investment from the central government to expand dibao coverage and benefit levels, the number of recipients and coverage rate of the urban dibao program has significantly decreased over the past 13 years. This continued reduction poses the risk of eligible individuals not being enrolled and hinders the achievement of the goal of common prosperity. This article proposes an integrated framework for policy implementation analysis and examines dibao policy implementation in H province. The study finds that the reduction in the size of the urban dibao program mainly manifests as "active withdrawal and passive inclusion", influenced by implementation costs, resources and capacity, and implementation risks faced by grassroots implementers. The increase in administrative and financial costs associated with dibao program expansion results in reluctance among grassroots-level implementers to increase coverage. The lack of resources and capacity of policy implementers leads to their inability to increase coverage, and the risk of being held accountable for wrong coverage deters policy implementers from expanding coverage. This study provides a theoretical explanation for the continuous reduction in the size of the urban dibao program and suggests ways in which policy implementation can be improved to support effective expansion strategies.

Key words: urban dibao program; reduction in recipient numbers; policy implementation

(责任编辑: 高静华)