

低保瞄准的代理家计方法革新： 基于广东经验的实证研究

刘 洋

[摘要] 低保制度是中国社会救助体系的核心，但长期以来其基于家计调查的瞄准方法存在错保率和漏保率过高的问题。如何提高低保瞄准的有效性？本研究以广东的低保改革为例，呈现地方民政部门如何根据理论研究建立包括收入、家庭结构、住房条件、生活资料四个维度的代理家计指标识别体系进行低保对象识别方法的政策创新。同时，本文还通过政策评估的方式，验证了广东采纳的代理家计方法有助于矫正低保瞄准中的漏保和错保问题。广东在低保领域的政策创新是理论与实践结合的典型范例，能够为中国社会救助制度的优化提供一定的经验启示。

[关键词] 低保；瞄准；代理家计调查；政策创新；广东

一、问题的提出

贫困一直是人类社会面临的重大挑战。为解决贫困问题，世界各国政府采取了各种减贫社会政策以帮助那些无法满足基本生活需求的弱势群体获得生存和发展的机会。通常，在实施具体的社会转移项目时，政府首先要确定项目受益人。从普遍主义的角度来看，国家的每个公民都应被社会项目所覆盖，这意味着政策制定者不需要在申请者中进行甄别。然而，由于社会中不同阶层和个体的社会经济状况存在差异，奉行普遍主义原则容易导致目标覆盖的偏差，特别是在广大发展中国家，全民社会项目会将许多不需要这种形式公共福利的人包括在内。因此，各国政府先后尝试了许多方法来确保更好的目标瞄准，旨在将社会中最需要帮助的群体识别出来，^① 以实现有限资源的最大化配置，从而提升贫困治理的效果。

瞄准 (Targeting) 是将福利提供给政策所要服务的优先群体成员的过程，^② 它描述了一系列用于识别被定义为有资格获得资源转移的家庭或个人，并同时筛选出被定义为不符合条件的家庭或个人的机制。^③ 如今，瞄准已成为发展中国家实施反贫困社会项目时确定福利资格的重要组成

[作者简介] 刘洋，华南师范大学政治与公共管理学院特聘副研究员。主要研究方向：社会政策、基层治理。

[基金项目] 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“促进困难群体共同富裕的社会政策体系建设研究”。

① Caitlin Brown, et al., "A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa," *Journal of Development Economics*, 2018, 134.

② Margaret Grosh, Judy L. Baker, *Proxy Means Tests for Targeting Social Programs*, Living Standards Measurement Study, World Bank, 1995.

③ Rachel Sabates - Wheeler, et al., "Targeting Social Transfer Programmes: Comparing Design and Implementation Errors Across Alternative Mechanisms," *Journal of International Development*, 2015, 27(8).

部分。^① 由于贫困的定义从一开始就集中在收入层面,因此在确定社会项目的受益对象时,传统的做法是通过调查易于核实的个人收入或收入记录来进行家计调查 (Means Test),^② 尤其是在发达国家。理论上讲,如果能够对申请对象的家庭经济状况做出准确判断,就可能将其准确地归类为符合或不符合条件。因此,家计调查往往被认为是识别贫困对象最准确的瞄准机制。^③

然而,家计调查在实践中面临着一些挑战。首先,申请人存在低估、少报或隐匿自己真实的收入动机,而在发展中国家要核实这些家庭经济信息较为困难,因为政府通常尚未建立起统计和核实上述信息的制度或机制。其次,在发展中国家,收入也被认为是一种不完善的福利衡量标准,因为收入难以准确衡量或包括礼品、转移收入或自有住房等的价值。再者,由于农业的季节性和非正规部门就业的零散性等因素,发展中国家弱势群体的收入往往波动很大。^④ 鉴于这些实际困难,严格的家计调查主要用于发达的工业化经济体,因为在发达国家通常有着较为健全的收入和财产申报制度。在广大发展中国家,家计调查往往被加以简化使用,但这在准确性方面却付出了相当大的代价。鉴于复杂家计调查在行政上的困难以及简单家计调查的不准确性,使用代理家计调查 (Proxy Means Test) 来避免依赖报告收入所带来的问题就成为可能的替代选择。因为它可以最大限度地减少或克服家计调查在实施过程中的弊端,更适合发展中国家社会转移项目的具体需要。

中国作为世界上最大的发展中国家,已成功地在2020年底消除了绝对贫困。中国减贫的巨大成就源于中国特色的反贫困制度,其中最低生活保障制度(低保)在满足贫困人口基本需求方面发挥了关键作用。自1997年低保制度开始实施以来,数以千万计的贫困人口从这一社会转移项目中受益。然而,不可否认的是,在低保制度的实施过程中存在着相当的瞄准误差,^⑤ 这意味着部分应该被救助对象被排除在救助体系之外,而部分不符合条件的受益人被错误地纳入其中,这使得社会救助资源配置出现偏差,也引致公众的不公平感知,甚至引发基层干群的冲突。^⑥ 低保制度中的目标定位误差产生的原因之一在于救助对象瞄准方法的选择,即在发达国家的社会项目中广泛使用的家计调查,但低保申请对象收入的不确定性和不稳定性制约了家计调查的优势发挥,导致收入核算的不准确并造成救助对象瞄准的偏差。^⑦ 那么,如何改善低保的瞄准效果?这正是本文要回应的问题。本文基于对广东省低保瞄准改革的全过程呈现,分析广东尝试在传统家计调查的基础上引入代理家计调查的元素并验证改革是否有助于改善低保瞄准效果。

① Juan M. Villa, *A Harmonised Proxy Means Test for Kenya's National Safety Net Programme*, GDI Working Paper, 2016.

② Ian Gough, et al., "Social assistance in OECD Countries," *Journal of European Social Policy*, 1997, 7(1).

③ 章晓懿:《社区能力视角下的社会救助瞄准机制研究:转型国家的经验》,《社会保障评论》2017年第2期。

④ Ambar Narayan, et al., *Sri Lanka Welfare Reform. Poverty and Social Impact Analysis*, World Bank Working Paper, Washington D.C., 2005.

⑤ 何欣等:《农户信息水平、精英俘获与农村低保瞄准》,《经济研究》2019年第12期;韩华为等:《中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望》,《劳动经济研究》2020年第11期;汪然:《中国农村低保制度的实施效果评估——基于老年人口的实证分析》,《社会保障评论》2022年第4期。

⑥ 谢婷婷等:《低保制度覆盖率、瞄准效率与基层政府治理能力主观评价》,《农业技术经济》2023年第4期。

⑦ 刘凤芹、徐月宾:《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》,《公共管理学报》2016年第1期;李棉管:《技术难题、政治过程与文化结果:“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示》,《社会学研究》2017年第1期。

二、低保对象识别：从家计瞄准偏差到代理家计调查

在中国特色社会保障体系中，面向贫困和低收入阶层的社会救助制度是基础性的制度安排，而在社会救助制度中，城乡居民最低生活保障制度则是社会救助制度的核心。中国低保制度的发展可以溯源至 1993 年，上海作为第一个城市开始试点低保制度。此后，在城市低保制度进行政策扩散的同时，农村低保制度也在同步探索实施。2007 年，国务院颁布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，这标志着覆盖中国城乡的低保制度正式确立。以此为起点，中国的低保制度进入快速扩张的阶段，财政投入不断扩大，覆盖群体越来越广，救助标准不断提升，救助形式持续丰富。自十八大以来，中国的低保制度发展开始进入制度性优化的阶段，更加注重通过系列性配套措施的跟进来为救助对象提供更好的生存和发展机会，帮助救助对象顺利实现社会融入。如今，从覆盖面和资金投入总量来看（见表 1），低保制度已成为世界上最大的社会转移支付项目之一。

表 1 2007—2022 年中国城乡低保人数及支出情况

年份	城市 (万人)	农村 (万人)	总数 (万人)	城市 (亿)	农村 (亿)	总支出 (亿)
2007	2272.1	3566.3	5838.40	277.4	109.1	386.5
2008	2334.8	4305.5	6640.30	393.4	228.7	622.1
2009	2345.6	4760.0	7105.60	482.1	363	845.1
2010	2310.5	5214.0	7524.50	524.7	445	969.7
2011	2276.8	5305.7	7582.50	659.9	667.7	1327.6
2012	2143.5	5344.5	7488.00	674.3	718	1392.3
2013	2064.0	5388.0	7452.00	756.7	866.9	1623.6
2014	1877.0	5207.0	7084.00	721.7	870.3	1592
2015	1701.1	4903.6	6604.70	719.3	931.5	1650.8
2016	1480.2	4586.5	6066.70	687.9	1014.5	1702.4
2017	1261.0	4045.2	5306.20	640.5	1051.8	1692.3
2018	1007.0	3519.1	4526.10	575.2	1056.9	1632.1
2019	860.9	3455.4	4316.30	519.5	1127.2	1646.7
2020	805.1	3620.8	4425.90	537.3	1426.3	1963.6
2021	737.8	3474.5	4212.3	484.1	1349	1833.1
2022	682.4	3349.6	4032	483.3	1463.6	1946.9

资料来源：民政部 2007—2022 年年度统计公报。

低保制度作为我国社会救助制度中面向城镇和农村困难群体的政府无条件转移支付项目，在满足城乡困难群体基本生存条件，减轻社会贫困状况以及促进社会和谐稳定方面扮演了基础性角色。但是，尽管使用的微观数据有差异，已有研究普遍地表明，我国低保目标瞄准存在不同程度偏差，主要表现为“漏保”和“错保”问题。“漏保”指的是符合条件但却没有得到救助的现象；“错保”指的是不符合条件的对象却在享受低保救助。^①在具体测算中（见表 2、表 3），学者们

① 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。

测算农村低保的漏保率在 70% 到 90% 左右, 错保率大约则在 40% 到 90% 左右; 在城市低保中, 学者们测算的漏保率和错保率大约都在 40% 到 88% 左右。整体来看, 测算的数据差异较大。

表 2 农村低保瞄准偏差测算汇总

作者	论文年份	漏保率 (%)	错保率 (%)
韩华为、徐月宾	2013	70.32	65.74
韩华为、徐月宾	2014	72.12—78.86	43.6—72.25
刘凤芹、徐月宾	2016	73.78	66.28
解丕	2016	84.49	76.67
Golan et al.	2016	93.7	93.6
朱梦冰、李实	2017	85.34	57.96
韩华为、高琴	2018	83.3—84.96	79.83—87.59
Kakwani et al.	2019	87.89	82.2
韩华为	2021	88.21	52.02

资料来源: 基于相关文献研究的梳理。

表 3 城市低保瞄准偏差测算汇总

作者	论文年份	漏保率 (%)	错保率 (%)
都阳、Park	2007	48.5	41.7
Wang	2007	61	40
Gao et al.	2009	54.3	73.8
王美艳	2015	77	69
杨穗等	2015	42.3	76.2
宋锦等	2020	38.45—66.28	54.49—69.17
沈扬扬等	2021	86.4	88.2
王卓、秦浩	2023	88.69	52.6

资料来源: 基于相关文献研究的梳理。

可以发现, 不管农村低保还是城市低保, 资源的配置效率均较低, 都存在较高的“漏保”和“错保”现象。不过, 当按收入或资产来进行评估时, 城市低保的瞄准效果要优于农村低保, 但按倾向得分来进行评估时, 农村低保的瞄准效果反而要优于城市低保。^①就区域低保的瞄准效率而言, 东部地区的漏出率最高, 但误保率较低; 西部地区的低保漏出率和误保率较低; 中部地区的误保率最高。^②总的来说, 尽管目前学术界对我国低保制度瞄准率的判断差异较大, 但基本的共识是: 低保制度的实际受助率都低于官方的受助率,^③表明低保制度执行存在“走样”的问题。

低保制度之所以存在明显的目标瞄准偏差, 主要原因之一在于瞄准方法的选择和应用。^④根

① 张松彪等:《精准扶贫视阈下城乡居民低保资源配置差异及瞄准效果比较分析——基于CHIP2013数据的实证》,《农村经济》2017年第12期。

② 朱梦冰等:《精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析》,《中国社会科学》2017年第9期。

③ Martin Ravallion, Shaohua Chen, "Benefit Incidence with Incentive Effects, Measurement Errors and Latent Heterogeneity: A Case Study for China," *Journal of Public Economics*, 2015, 128.

④ 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。

据制度设计，家计调查是确定低保受益人的主要瞄准方法，在实践中会与社区瞄准的方法相结合使用。然而，家计调查是一项复杂的社会工程，我国尚未建立起与家计调查方法相适应的金融信用体系和居民个人收入申报制度，低保制度缺乏对农民收入进行有效核查的途径，尤其是申请对象的隐性收入问题较为严重，如农业收入、外出打工收入以及红利、地租等财产性收入。因此，对申请对象的收入进行量化核算非常困难，且收入核算的行政成本过高。此外，申请对象还会因病、因教育等社会风险陷入贫困，单一的收入测量也不符合困难群体的实际情况。^① 在实践中，由于缺乏协调与联动，部门之间的信息也难以共享，使得民政和其他相关职能部门难以准确掌握申请对象的信息，导致对象瞄准偏离“应保尽保、应扶尽扶”的目标。^② 此外，不论城市还是农村都较为普遍存在基层工作人员数量配置薄弱和财政资金不足的问题，在入户调查的过程中，基层人员往往身兼数职，导致他们从事低保工作的时间相对较少，在复核环节同样如此；加之农村人口的流动性增强，人户分离的因素进一步加大了家计调查的难度。即便在社区瞄准机制下会采用多维度标准来进行识别，但各个村庄在贫困维度及其权重的选择上并没有统一的标准，这种维度和权重选择上的随意性本身及其可能引发的污名化效应也会带来对象识别上的偏误，^③ 同时这种随意性也为村内精英通过操纵识别标准来俘获低保资源提供了便利。^④

鉴于家计调查在实际操作中存在的困难，代理家计调查成为可行的替代选择。代理家计调查方法的核心是选择可以用来反映家庭经济状况的指标进而识别出政策对象的方法。它使用相对较少的可以代表家庭经济状况特征的代理指标来反映家庭富裕的程度，并通过特定的公式计算出相应的分数，这个分数将会被用来确定申请对象是否能够获得福利的资格。^⑤ 通常，指标的选择需要满足以下条件：指标数量应该足够，以便能够对大部分的申请对象进行测试；选择的指标必须易于测量或观察；指标应该难以被申请对象所操控。在大多数情况下，所选择的变量包括家庭住地点、居住质量、耐用品、家庭人口结构、劳动力状况、成年人的职业或工作部门等，有时还包括收入的部分衡量指标。一旦选择了指标，就可以使用统计方法将权重与每个指标关联起来。一种常见的方法是使用回归分析，并在选定的指标上回归家庭的总收入或消费，通常这些回归是按地区比如城市或者农村分开进行的，因此不同地区的可变权重是不同的。

代理家计调查的优势相当明显。与家计调查相比，代理家计调查的信息收集成本低，对家庭收入申报的依赖性较低，政策执行的成本也更合理；同时，该方法的操作过程简单透明，易于理解，从而对行政能力的要求也相对较低，而且不易对受调查的家庭产生负向行为激励。与社区瞄准相比，代理家计调查的贫困识别标准也更为客观，能够矫正瞄准过程中的“精英俘获”效应。^⑥ 目前，在广大发展中国家如智利、哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、菲律宾等地的社会转移支付项目中，代理家计调查正在被广泛运用，并且被大量实践证明拥有比家计调查更好的瞄准效果。^⑦

① 刘凤芹等：《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》，《公共管理学报》2016年第1期。

② 杜毅等：《农村低保和扶贫对象动态管理机制研究》，《西部论坛》2015年第4期。

③ 程璆等：《低保污名化困境的生成与消解——基于广东省E县低保识别改革的案例分析》，《求实》2023年第5期。

④ 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》，《经济学动态》2018年第2期。

⑤ Carlo del Ninno, Bradford Mills, *Safety Nets in Africa Effective Mechanisms to Reach the Poor and Most Vulnerable*, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 2005.

⑥ 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》，《社会保障评论》2021年第2期。

⑦ Rachel Sabates - Wheeler, et al., "Targeting Social Transfer Programmes: Comparing Design and Implementation Errors across Alternative Mechanisms," *Journal of International Development*, 2015, 27(8).

近年来,代理家计方法的运用在国内也逐渐引起学者们的关注。李艳军采用代理财富审查的方法建立了涵盖了户主特征、家庭特征,住房特征和家庭耐用品特征四个维度的低保目标瞄准体系,研究结果发现该体系对农村住户经济状况具备较好的识别能力和较高的累进性。^①韩华为和高琴从个体、家庭和社区三个层面出发,构建了代理家计调查的框架体系,两位学者的后续研究也证实了代理家计调查在提升低保瞄准精度中的作用;^②边恕的研究同样证实,在瞄准精度上,代理家计调查机制对于农村地区的贫困与非贫困样本具有良好的区分功能。^③

总的来说,由于家计调查方法和中国现实情景无法较好匹配,使得以收入为单一判定标准的规则难以有效落地实施,最终造成低保制度中出现大量的瞄准偏误。中国拥有世界上最大的社会救助体系,低保制度一直在社会救助和减贫工作中发挥着重要作用,^④但面对低保制度严重的“漏保”和“错保”问题,地方政府少有采取代理家计方法来尝试改善瞄准偏差的治理实践,进而使得学术研究只能基于大规模的相关数据进行测算,研究相对缺少经验实感,也无从知晓在真实世界中代理家计调查方法的成效究竟如何。广东作为改革开放的先行地,在学术机构理论研究成果的基础上,广东民政厅自2019年起确立了通过代理指标来识别低保对象的新方法。本文将广东的政策实践为基础,将理论与实践相结合,呈现广东低保瞄准改革的政策过程,检验并讨论代理家计方法在改善低保瞄准偏差方面的政策效果。

三、政策创新:低保瞄准的代理家计方法改革全景深描

政策创新的发生既可以是内部的经济、政治、社会和历史传统等因素驱动,也可以是受到外部政策扩散,从而引发诸如学习、竞争、模仿等行为。^⑤就广东低保制度改革而言,更多是内外部因素共同驱动的结果,如顶层设计对上位法的修订以及地方在低保制度执行过程中发现的实际问题。因此,广东省民政部门委托学术机构就改革低保瞄准方法的可行性进行研究,并最终促成在2019年低保瞄准改革的政策创新。

(一) 政策议程建立与政策方案供给

作为中国改革开放的前沿地区,广东省的GDP已经连续33年保持全国第一,雄厚的社会经济实力为低保制度的发展提供了坚实的物质基础。自1997年开始探索建立低保制度以来,广东结合时代和人民需求不断调整和优化低保制度的法治体系,低保领域的财政力度逐步加大,保障水平持续提升、覆盖范围稳步拓宽、执行机制不断优化。尤其步入新时代以来,信息技术开始更好赋能低保治理,推动低保制度朝着更好保障弱势群体基本生存和发展权利的方向前进。但是,在低保制度实际运行的过程中,广东民政部门发现家计调查所需要完备的家庭收入信息难以提供,申请对象利用信息不对称,通过虚报、隐瞒、伪造等手段骗取低保;指标适用性也

① 李艳军:《农村最低生活保障目标瞄准研究——基于代理财富审查(PMT)的方法》,《经济问题》2013年第2期。

② 韩华为等:《代理家计调查与农村低保瞄准效果——基于CHIP数据的分析》,《中国人口科学》2018年第3期。

③ 边恕等:《农村贫困补助的瞄准精度、瞄准成本与减贫方案分析》,《人口与经济》2019年第9期。

④ 韩华为等:《中国农村低保制度的瞄准精度和减贫效果——基于2013和2018年CHIP数据的实证分析》,《公共管理学报》2021年第4期。

⑤ 朱亚鹏:《政策创新与政策扩散研究述评》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期。

较低，单一识别指标与城乡差异化场景出现错配的问题。此外，社区瞄准机制所需的良好的村民自治基础同样缺位，多重因素的互动导致了低保制度的瞄准出现偏差，如“人情保”“关系保”“维稳保”等政策执行走样现象，严重扭曲了低保制度的政策设计初衷，也大大削弱了制度的救助效果。

2017年，广东省民政厅通过政府购买服务的方式开始与学术机构（以下简称“课题组”）合作，启动低保瞄准方法改革的政策议程。课题组基于国际社会关于多维贫困的研究现状以及与广东省、地市民政工作人员的访谈和实地调研，设计出城市和农村两份结构化的问卷，问卷内容涵盖家庭人员结构（如成员数量、就学情况、健康状况等）、房屋情况（如房屋产权、房屋类型、内外部装修等）、生产资料（如农村家庭的种养情况）、生活资料（如电脑、做饭燃料类型、微波炉等家庭耐用品）、主观贫困程度（即社区干部评分）等指标。课题组使用多阶段整群抽样的方法抽取城乡家庭进行入户调查，2017和2018年的调查对象涵盖低保家庭与普通家庭。在剔除无效问卷后，2017年共获得905份农村有效问卷、714份城市有效问卷；2018年获得1865份农村有效问卷、980份城市有效问卷（见表4），这些数据成为课题组建立代理家计模型的基础。

表4 2017—2018年入户调查有效样本量情况

有效样本量 \ 年份	2017年	2018年
农村家庭	905	1865
城市家庭	714	980
总计	1619	2845

采用代理家计调查方法的核心在于找出能够较好反映家庭经济状况的代理指标，并通过回归模型确定每个指标的权重，继而再计算出每个申请对象的综合分数用来作为判断其是否可以被纳入低保救助体系的依据。通过对海内外代理家计调查方法的实践和理论研究梳理可以发现，在预测申请对象的家庭经济状况时，最小普通二乘回归（OLS）模型是相对更具有解释力的选择。采用OLS模型确定家计调查的代理指标并对其权重做出估计的优点在于，它计算起来方便，当有很多解释变量且变量为连续变量时，OLS法也被认为是更加方便可行的；^①并且，由于研究更加关注相关而非因果关系，所以模型的内生性问题可以得到有效的规避。基于此，在广东低保目标改革中的代理家计调查法同样使用了OLS模型，本文建立的模型如下：

$$\ln Y_{is} = \beta_0 + \beta_1 X_{is} + \epsilon_{is}$$

在上式中，下标的“s”代表抽样地区，下标的“is”则表示在抽样地区s居住的个体i的特征变量；“Y_{is}”为被解释变量；“X_{is}”则是被解释变量，“ε_{is}”是随机误差项，“β₀”和“β₁”分别为带估计参数。具体来说，模型的因变量为主观贫困程度，使用三名社区干部对贫困人口贫困程度评分的平均值；模型中的自变量包括家庭结构、住房情况、生产资料、生活资料等指标。此外，由于城市和农村家庭的户特征并不完全一致，选取的自变量也有所不同，所以在运用OLS模型进行分析时，本研究对城市和农村分别进行回归（见表5、表6）。

① 李艳军：《农村最低生活保障目标瞄准研究——基于代理财富审查（PMT）的方法》，《经济问题》2013年第2期。

表5 2017和2018年城市样本 OLS 模型估计结果

序号	变量	2017	2018
		贫困得分	贫困得分
家庭结构			
1	学前及小学生数	0.650 (0.535)	0.325 ^{***} (0.0801)
2	初中生数	-0.0513 (0.751)	-0.0807 (0.130)
3	中专生、职高生数	-2.318 ^{**} (1.019)	0.0156 (0.197)
4	普通高中生数	0.320 (1.179)	-0.0695 (0.185)
5	大专生、本科生数	-0.851 (1.129)	0.108 (0.173)
6	重度残疾人(包括失能人员)比例	1.181 (1.144)	2.051 ^{***} (0.309)
7	慢性病且长期药物依赖患者人数	0.0986 (0.532)	0.995 ^{***} (0.109)
8	重病患者人数	3.133 ^{***} (0.804)	1.218 ^{***} (0.226)
9	不共同生活但家庭成员对其有赡养/抚养/抚养义务人数	-0.206 (0.591)	0.563 ^{***} (0.0860)
10	具备劳动能力人员数	0.975 ^{**} (0.422)	-0.516 ^{***} (0.0578)
住房情况			
11	是否自有住房	-0.418 (1.221)	-0.0975 (0.266)
12	房屋产权	0.343 (0.684)	-0.560 ^{***} (0.140)
13	房屋类型	0.243 (0.218)	0.0883 [*] (0.0483)
14	人均房间数量	0.799 (0.543)	0.00750 (0.0912)
15	客厅地板类型	1.053 (0.835)	-1.019 ^{***} (0.160)
16	墙壁类型	0.697 (0.863)	-0.0799 (0.188)
17	厕所使用类型	1.056 [*] (0.579)	0.512 ^{***} (0.163)
生产生活资料			
18	摩托车数量	0.793 (0.678)	-0.834 ^{***} (0.104)
19	有国外品牌热水器	-4.396 ^{**} (1.766)	-0.0744 (0.217)
20	电视尺寸和	-0.0520 [*] (0.0274)	-0.00244 (0.00478)

序号	变量	2017	2018
		贫困得分	贫困得分
21	空调匹数和	-4.254*** (0.642)	-0.287*** (0.0752)
22	冰箱容积和	-0.0249*** (0.00510)	-0.00342*** (0.000742)
23	有洗碗机	6.118 (9.561)	-1.225* (0.744)
24	有高档乐器	-5.623 (6.795)	-0.908 (0.833)
25	有组合音响	-2.066 (3.847)	-0.146 (0.460)
	常数项	83.77*** (3.331)	9.121*** (0.560)
	观测值	714	980
	R-squared	0.312	0.635

注：括号内为标准误，*p<0.1，**p<0.05，***p<0.01。

表 6 2017 和 2018 年农村样本 OLS 模型估计结果

序号	变量	2017	2018
		贫困得分	贫困得分
家庭结构			
1	学前及小学生数	-0.0411 (0.266)	-0.0978** (0.0476)
2	初中生数	0.559 (0.558)	0.0400 (0.0889)
3	中专生、职高生数	-0.105 (0.900)	0.188 (0.158)
4	普通高中生数	0.517 (0.819)	0.192 (0.135)
5	大专生、本科生数	-0.359 (0.766)	0.0322 (0.0975)
6	重度残疾人（包括失能人员）比例	4.297*** (1.104)	1.765*** (0.235)
7	慢性病且长期药物依赖患者数	0.833** (0.397)	0.406*** (0.0735)
8	重病患者数	1.321** (0.608)	0.529*** (0.169)
9	不共同生活但家庭成员对其有赡养 / 抚养 / 抚养义务人数	-0.816* (0.442)	0.0605 (0.0507)
10	具备劳动能力人员数	-0.648*** (0.193)	-0.304*** (0.0377)
住房情况			
11	是否自有住房	-2.103 (1.537)	-0.0956 (0.277)
12	房屋产权	0.515 (0.656)	-0.290** (0.128)

序号	变量	2017	2018
		贫困得分	贫困得分
13	房屋类型	-1.064*** (0.310)	-0.0639 (0.0580)
14	外墙类型	0.250 (0.433)	0.0988 (0.0770)
15	人均房间数量	0.378 (0.493)	-0.149** (0.0718)
16	大门类型	-0.0598 (0.393)	-0.157** (0.0701)
17	客厅地板类型	1.676*** (0.579)	0.0766 (0.0952)
18	墙壁类型	1.091 (0.708)	-0.569*** (0.131)
19	厕所冲水类型	-0.976 (0.663)	-0.100 (0.121)
生产资料			
20	人均农作物(果树)种植面积大于5亩	-	-0.116 (1.062)
21	人均林地面积大于10亩	8.663 (7.495)	-1.192 (2.055)
22	人均耕地面积大于5亩	-2.138 (7.601)	-1.341 (2.058)
23	人均水产养殖面积大于0.5亩	2.170 (3.836)	-0.0516 (0.540)
24	牲畜数大于10头	-	0.182 (0.853)
25	家禽存栏数大于100只	4.252 (5.318)	2.311* (1.193)
26	机械动力大于25马力	-	1.538 (1.458)
生活资料			
27	有固定生活用水水源	-1.980 (1.219)	0.201 (0.237)
28	做饭燃料类型	0.780*** (0.280)	0.0519 (0.0572)
29	有国外品牌热水器	-0.385 (1.215)	-1.566*** (0.169)
30	摩托车数量	-1.417*** (0.430)	-0.247*** (0.0788)
31	有洗衣机	-2.641*** (0.723)	-0.801*** (0.124)
32	有微波炉	1.324 (1.645)	-1.038*** (0.177)
33	有饮水机	-0.840 (1.222)	0.0705 (0.165)

序号	变量	2017	2018
		贫困得分	贫困得分
34	空调匹数和	-2.023*** (0.656)	-0.269*** (0.0548)
35	接入互联网	-1.663 (1.198)	-0.629*** (0.163)
36	有家用电脑	1.638 (1.366)	-0.932*** (0.196)
	常数项	89.94*** (3.302)	9.870*** (0.399)
	观测值	905	1865
	R-squared	0.242	0.562

注：括号内为标准误，* p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01。

根据表 5 和表 6 可以发现：从 2017 年到 2018 年，无论是城市还是农村的回归模型的 R2 值均有了明显的提高，分别从 0.312 和 0.242 上升到 0.635 和 0.562。在表明回归模型的解释力时，R 值是重要的参考依据。在既有关于代理家计方法的模型研究中，Grosh 和 Glinskaya 基于亚美尼亚的研究得到的 R2 值为 0.2，^①Grosh 和 Baker 针对拉丁美洲国家研究得到的 R2 值介于 0.3 和 0.4 之间，^②Ahmed 和 Bouis 在埃及研究中使用的回归模型得到的 R2 值为 0.43，^③以及 Narayan 等人在斯里兰卡的研究中得到的 R2 为 0.56。^④因此，对比既有研究，表 5 和表 6 中的 R2 值表明本文选择的代理指标在预测家庭经济状况方面表现良好。

具体而言，对于城市家庭，学前及小学生数、重度残疾人（包括失能人员）比例、慢性病且长期药物依赖患者数、重病者数、不共同生活但有赡养、抚养、扶养义务人数、房屋类型、厕所使用类型等指标对贫困程度评分有显著正向影响；具备劳动能力人数、房屋产权、客厅地板类型、摩托车数量、空调匹数和、冰箱容积和等指标则对贫困程度评分起显著的负向影响。对于农村家庭而言，显示重度残疾（包括失能人员）比例、慢性病且长期药物依赖患者数、重病者数、客厅地板类型等指标对贫困程度评分有显著正向影响；具备劳动能力人数、房屋产权、人均房间数量、大门类型、墙壁类型、有国外品牌热水器、摩托车数量、有微波炉、接入互联网、有家用电脑等指标对贫困程度评分有显著的负向影响。

通过连续的回归样本分析，可以发现部分变量在两年的回归结果中几乎都是显著的，并且方向保持一致，这些变量包括家庭劳动人员的比例、重度残疾人和失能人员的比例、重病者数量、慢性病患者数量、空调制冷量总和、冰箱容积总和等。这也就意味着，一个家庭的综合（经济）生活状况可以通过家里具备的劳动力数量、患病或失能人数和一些大宗生活耐用品的拥有情况进行判断，其结果是较为准确与稳妥的，这些分析为广东开展低保瞄准改革提供了政策方案。

① Margaret Grosh, Elena Glinskaya, *Proxy Means Testing and Social Assistance in Armenia*, Development Economics Research Group, World Bank, 1997.

② Margaret Grosh, Judy L. Baker, *Proxy Means Tests for Targeting Social Programs*, Living Standards Measurement Study, World Bank, 1995.

③ Akhter U. Ahmed, Howarth E. Bouis, "Weighing What's Practical: Proxy Means Tests for Targeting Food Subsidies in Egypt," *Food Policy*, 2002, 27(5-6).

④ Ambar Narayan, et al., *Sri Lanka Welfare Reform. Poverty And Social Impact Analysis*, World Bank Working Paper, Washington D.C, 2005.

（二）政策采纳：代理家计方法的地方性试验

2019年10月，广东省民政厅印发《最低生活保障家庭经济状况核对和生活状况评估认定办法》（以下简称《认定办法》）和《申请家庭生活状况综合评估指标》。《认定办法》提出采用“信息化核对+生活状况综合评估”的双重核查机制，并制定了最低生活保障申请对象认定的具体指导标准，完善低保对象贫困状况评估指标体系，指标选取体现了代理家计调查方法的理念。《认定办法》中的指标参考了课题组提供的政策建议，但考虑到在具体执行过程中的时间、人力等成本，广东民政厅选取了部分关键指标，从家庭收入、家庭结构、生活状况信息维度对申请对象的救助资格进行审查，并采用货币化的方式进行计算（见表7）。

在具体操作上，《认定办法》规定，家庭生活状况综合评估指标以申请家庭前6个月的平均收入为基础，根据家庭结构和生活状况，按照评估指标（以“当地1个月最低生活保障标准”（1D）作为各指标计量单位）进行增加或扣除，将增减后的家庭月收入除以共同生活家庭成员人数，计算出综合评估后家庭月人均收入；家庭月人均收入低于当地1个月低保标准（1D）的，视为符合最低生活保障条件的对象。货币化思路的主要目的在于与既有的以现金补助为主要救助方式的制度安排相衔接；同时也是站在低保申请对象的立场上，货币化的呈现能够以更加简洁明了的方式使申请者知晓自己是否满足享受低保救助的资格。

表7 广东申请低保对象家庭生活状况综合评估指标构成

一级指标	二级指标	三级指标	计算方式
共同生活的家庭成员人数	-	-	填入数字
家庭月总收入	工资性收入	-	实际数字折合为相应的D值
	经营净收入	-	
	财产净收入	-	
	转移净收入	-	
家庭结构	未成年人和学生信息	学龄前儿童	-0.5D/人
		接受义务教育的未成年人	0D/人
		就读高中、中专的学生	-0.5D/人
		就读全日制高职、大专、本科的学生	-1D/人
	老人和高龄老人信息	60—69周岁老年人	0D/人
		70—79周岁老年人	-0.5D/人
		80周岁以上高龄老人	-1D/人
	残疾、重病和失能人员信息	重度残疾人、失能人员	-2D/人
		非重度残疾人	-1D/人
		重病患者、慢性病患者、半失能人员	-1D/人
	义务兵信息	家庭直系亲属现役义务兵人数	-1D/人
	赡养、抚养、扶养义务人信息	18—59周岁有稳定收入义务人	+1D/人
		18—59周岁从事散工、简单农业生产或家庭劳动义务人	+0.5D/人
老年、单亲父亲/母亲、隔代抚养/赡养义务人		+0.5D/人	
无履行赡养/抚养/扶养义务能力人员		+0D/人	

一级指标	二级指标	三级指标	计算方式
生活状况信息	自有住房	家庭无自有住房（租或借）	-1D
	家庭非必须主要能耗资产	燃油摩托车、电瓶车	2 辆 /+0.5D 3 辆及以上 /+2D
		空调	2 台 /+0.5D 3 台及以上 +2D
		电视机	2 台 /+0.5D 3 台及以上 +2D
		冰箱	2 台 /+0.5D 3 台及以上 +2D

资料来源：据《广东省最低生活保障家庭经济状况核对和生活状况评估认定办法》整理。

从上表可以发现，广东选取的低保对象识别指标整体上遵循了多维度、可观测、可证实的原则。首先，多维度原则。代理指标不同于以往以收入作为单一判断标准的家计调查方法，而是从收入、家庭结构、生活状况等不同维度选取指标，这有助于增强对申请对象家庭综合状况评估的准确性。其次，可观测原则。指标选取能够保障工作人员在入户时可以直接观察到，旨在确保入户调查时的客观性；同时，该原则也是为了尽可能避免识别方法本身给申请对象带来的负向激励问题或污名化效应，指标的易观测性使得申请对象操控的难度上升。第三，可证实原则。基于多维度和可观测的原则，能够保证申请对象所提供的有关代理指标的信息可以被有效证实，这是提升识别结果精确性和有效性的重要基础。

事实上，蕴含在广东创新性的低保瞄准方法之内的是广东对低保治理理念的深化和更新。一方面，低保制度长期聚焦于单一的收入维度，但即便家计调查的方法即便能够有效地识别出低保对象，但是却无法在政策供给上实现精准匹配。广东构建的低保综合评估指标体系不仅能够精准定位救助对象，矫正瞄准过程中的“精英俘获”效应，还能有效识别出救助对象的致贫原因，从而为低保资源的高效配置提供分配依据。另一方面，与绝对贫困相比，相对贫困的内涵更为复杂，涉及到社会参与、公共服务、市场参与和自我认知等维度，这需要国家更多的系统性努力。^①2020 年以后我国消除绝对贫困并转向相对贫困的治理，这需要政府率先做好相对贫困对象的识别工作，如果贫困者不能被有效识别并及时帮助，那低保的兜底保障功能就无从谈起。从这个意义上来说，广东采取的代理家计调查蕴含着从“绝对贫困”向“相对贫困”转变的积极理念，收入不再是界定是否符合救助资格的单一指标，在“吃、穿、住”等基本需求之外，能力、机会、权利等多元要素也被考虑在内，这契合了发展型社会政策的价值追求。

四、政策评估：低保瞄准方法改革的政策效果呈现

政策评估有广义和狭义之分，前者包括政策的事前评估、执行评估和事后评估，后者则通常专指事后评估，^② 本文主要关注的是事后政策评估，旨在掌握政策执行的成效，并为可能的政策调整优化乃至是终结提供决策依据。从 2019 年到 2022 年，代理家计调查的识别方法在广东已经实施三年，新的瞄准方法是否有助于改善低保瞄准的效果？为了验证和评估代理家计方

① 李棉管等：《相对贫困与治理的长效机制：从理论到政策》，《社会学研究》2020 年第 6 期。

② 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社，1998 年，第 126 页。

法的效果,本文拟采用2019年和2022年收集到的相关数据进行分析。一方面,2019年7月至8月,课题组围绕城乡低保对象继续在广东开展问卷调查,共收集有效问卷3213份。其中,城乡低保对象总数为2804户(城镇低保对象1130户,农村低保对象1674户),占比87.3%;非城乡低保对象总数为409户(城镇边缘群体为244户,农村边缘群体为165户),占比12.7%,本文拟采用该调查数据对《认定办法》中选取的多维指标的有效性进行验证。另一方面,课题组于2022年9月再次受广东省民政厅委托开展了一项问卷调查,旨在收集市、县、镇、村四级民政工作人员对政策执行情况的评价和意见。2022年9月至11月,课题组以网络问卷的形式定向分发并采集数据,剔除无效问卷后最终共收集到1941份有效问卷。其中,受访人所在层级为地市级的有92份(4.7%)、县级的198份(10.2%)、镇级的951份(49.0%)、村级的700份(36.1%)。在2022年的收据收集方式中,除了问卷调查,还对部分民政工作者进行了结构化或半结构化访谈,以获得更多的经验材料帮助分析代理家计方法的瞄准效果和潜在问题。此外,本文还结合广东近几年低保制度发展的统计数据,通过结合定性和定量数据,对广东低保改革政策实施三年后的结果进行初步的介绍和评估。

基于2019年的问卷数据分析发现(见表8),《认定办法》中确立的多维指标能够改善低保对象的瞄准效果。整体来说,根据《认定办法》测算,在2019年的所有调查对象中,共有2981户经过综合评估后,家庭人均可支配收入低于当地1D标准,即符合被纳入低保的条件,占调查对象总数的92.78%。但是,在课题组调查的所有对象中,属于低保家庭的共有2804户,占调查对象总数的87.27%,这一比例上的差异意味着政策执行中“错保”或“漏保”问题的存在。具体而言,根据《认定办法》测算,原低保对象中有2649户经评估后家庭人均可支配收入低于当地1D标准,占城乡低保调查对象的94.47%,这意味着有5.53%享受低保的对象属于被“错保”的范畴。在低保边缘群体中,有332户经评估后家庭人均可支配收入低于当地1D标准,占城乡低保调查对象的81.17%,即属于被“漏保”的范畴。由此可以总结,无论是在城市抑或是农村低保对象的瞄准中,基于《认定办法》中的多维度指标进行救助对象的识别,均有助于改善传统以家计调查为主的救助对象瞄准精度。

表8 基于《认定办法》测算符合纳入低保条件的对象

	低保对象			低保边缘对象		
	城市	农村	合计	城市	农村	合计
调查数(户)	1130	1674	2804	244	165	409
测算达标低保数(户)	1059	1590	2649	187	145	332
调查数与测算达标低保数的差值(户)	71	84	155	57	20	77
测算达标低保数占调查数的比例(%)	93.72	94.98	94.47	76.64	87.88	81.17

基于2019年调查数据测算得出的结论得到了2022年收集的经验材料的佐证。对2022年的问卷数据分析发现,在对新的低保识别体系有效性的认知层面(见图1),约84.3%的受访者认为新的瞄准方法能有效矫正“漏保”的问题,符合条件的申请对象会被及时纳入救助体系;同时,有83.3%的受访者认为新方法能有效也有助于改善“错保”的问题,即不符合条件的申请对象不予通过低保资格的审查。此外,还有83.2%的受访者认为新方法有助于更好地识别低保边缘家庭。低保边缘家庭指的是收入低或接近低保标准但因不符合低保资格而没有被纳入低

保制度中的人群，^① 该群体的家庭综合经济状况与低保对象相似，但因为救助线的划定使得制度难以惠及这些边缘困难群体，因而面临着随时陷入贫困的风险。

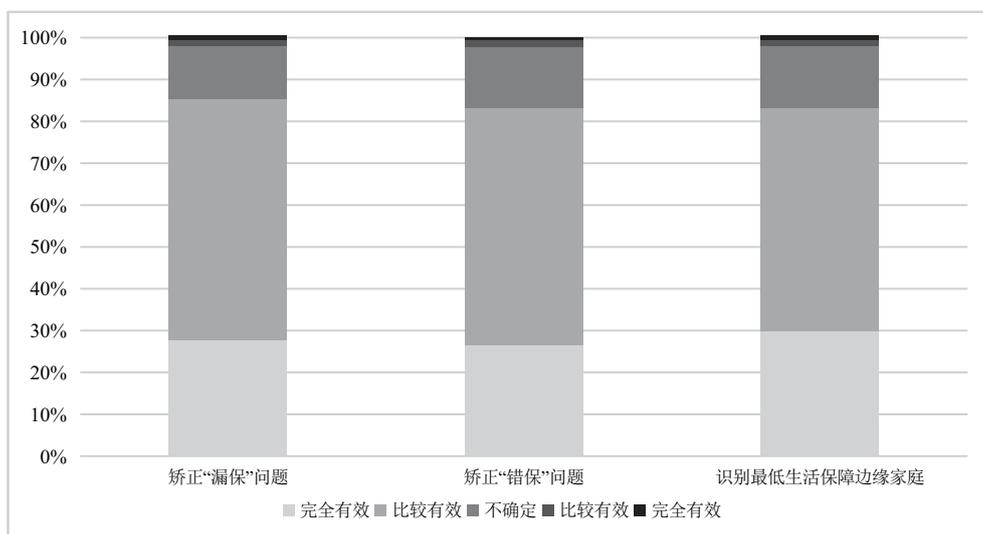


图1 受访者对低保综合评估指标整体有效性的评价

一方面，从新方法实施以来的低保人数增加的情况来看（见图2），从2018年到2021年城乡低保新增人数和户数都在逐年减少，一方面这和反腐背景下全国范围内低保覆盖率和低保人数“标提量减”的整体性趋势相吻合；^② 从民政部门工作人员的反馈中可以发现，由于新的识别方法更为科学，申请人只有通过“信息化核对+生活状况综合评估”的双重核查才能享受低保待遇。另一方面，从新方法实施以来的低保人数退出的情况来看（见图3），2018年到2021年城乡低保退出人数和户数都在逐年减少，对象不会因家庭收入提高而被强制退保，只有在评估家庭经济状况和生活状况后达到标准并有能力抵御一定的风险时才将其退出。

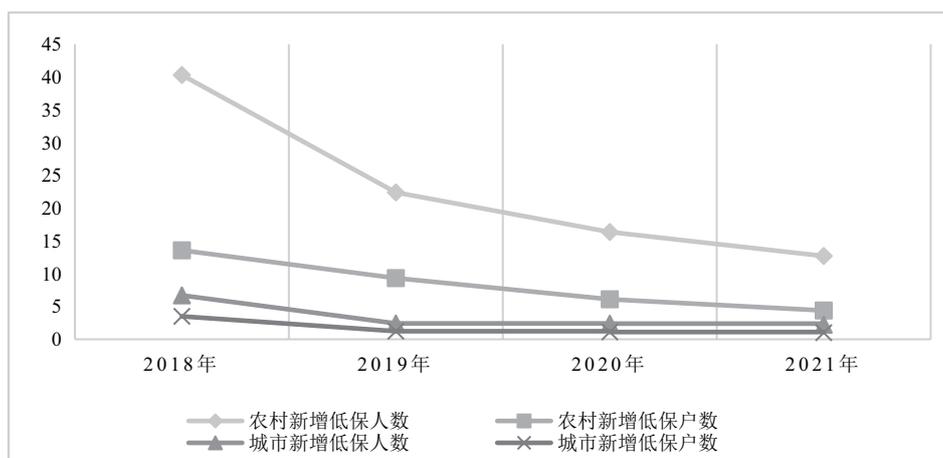


图2 广东2018—2021年新增城乡低保人数和户数（万）

资料来源：广东省民政厅。

^① 徐月宾等：《我国城乡最低生活保障制度若干问题探讨》，《东岳论丛》2009年第2期。

^② 岳经纶等：《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。

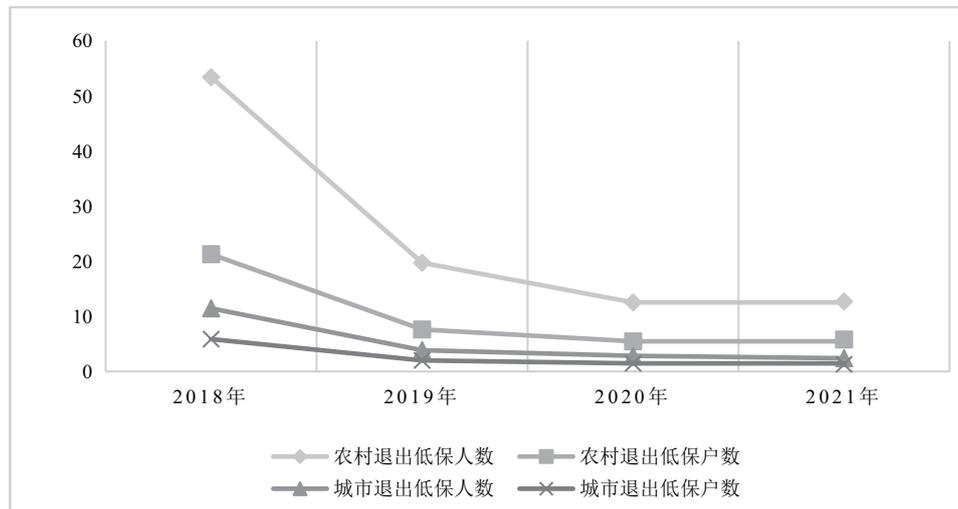


图3 广东2018—2021年退出城乡低保人数和户数(万)

资料来源：广东省民政厅。

低保增减人(户)数趋势背后反映的正是识别指标体系变革带来的在低保纳入和退出方面的严谨性。改革之前,家计调查依赖收入的单一标准,但对于弱势群体而言,收入具有相当大的不确定性,这使得低保对象的纳入和退出表现出较大的波动。改革之后,诸如家庭结构、生产和生活资料等指标较收入具有较好的稳定性。同时,代理指标的多维度和可观测特征使得新的识别方法更加客观且具有可操作性,这有助于减少基层干部在政策执行过程中的主观性和随意性,从而有助于改善低保对象认定过程中可能的“精英俘获”等问题,不符合条件的申请人将不再被纳入低保救助体系,这有助于矫正对象识别中“错保”和“漏保”的政策执行偏差,从而提升救助资源精准配置的水平。

这个政策实施以来还是有很大的改变,整体是符合实际情况的。《认定办法》规定了经信息化核对、生活状况综合评估后家庭月人均收入符合标准的才能纳入低保范围。家庭生活综合状况评估是新增加的,以前就是基本上看系统核对结果,那个出入还是挺大的(20220810-S-市民政局社会救助科副科长)。^①

新的识别指标可以相对合理、客观地判断申请人真实的家庭经济和生活状况,帮助我们判断他们是否符合低保救助的标准,然后我们再最终决定这些人是否可以获得救助(20220921-Q-乡镇民政工作者)。

代理家计调查方法的运用对于改善广东低保制度的治理效能无疑具有重要价值,但没有任何一种瞄准方法是完美的,因此也不能忽视该方法在实际运用中存在的不足。一方面,收入维度的统计依然是识别过程中面临的主要问题之一。如同在家计调查中所面临的状况相似,由于收入和财产申报制度的缺位,加上近年来灵活就业形式多元化以及在银行之外财富处理途径的多元化,使得获取申请对象真实的收入信息更加困难。如访谈中民政工作人员提到的:

比如低保申请人如果把资金转入微信或支付宝之类的地方,或者把资金投入股市、购买理财产品之类的,那系统就核查不到,也没法获取相关资料;还有就是民生信息化核对管理系统只能核查到部分财产,有些对象有证券,存款等,核查不到的(20220910-J-市民政局社会救

① 访谈材料均来自课题组调研所得,括号中的信息为访谈时间、地市、对象身份。

助基层工作人员)。

转移性收入是一个很大的黑箱，有些申请人自己每天维持温饱，但还是要拿钱去买股票；还有些是有意地将自己的资产转移到其他的投资平台上去或者别人的户头，我们实际上也遇到过这样的情况（20220922-M- 区民政局社会救助办公室一级主任科员）。

另一方面的问题则集中于代理指标的具体设置和指标赋值。尽管政策的目标明确且对相关代理指标的内涵都有明确的解释，但政策设计依然无法全面考虑到现实情况的复杂性，申请对象在家庭结构以及生产生活中的实际情形往往超出指标所能覆盖的范围，这就使得基层民政工作人员在政策执行的过程中会陷入左右为难的境地。从地方性的立场来看，部分申请对象的家庭状况或是真的困难抑或是不符合制度设计的指标要求，但在“压力型体制”下的基层干部往往会更凸显自己作为“国家代理人”的组织身份，从而按照既定的政策内容执行，这反而有可能造成政策执行的“走样”甚至是“扭曲”，导致政策对象瞄准偏差的产生。

现在的《认定办法》中没有涉及到一些复杂的家庭结构问题，例如一些重组家庭，这里的赡养义务会比较难以界定；还有就是夫妻双方有名无实的情况（20220925-W- 县民政局社会救助科科员）。

空调或者电动车这个也算家庭必需品，以此去评判他们的生活和进行2D的指标扣减是不是严厉了一些？以家庭电量损耗来评判是不是更好，因为他如果天天三台空调都开一个月七八百电费，这个就有点不符合我们所定义的低保了（20220912-M- 县社会救助基层工作人员）。

总的来说，作为改善低保瞄准效果的有益尝试，广东采纳的代理家计调查方法受到基层民政工作者的认可，这种效果改善也反映在政策实施后的低保对象增加和退出的数量层面上，新的识别指标使得低保对象纳入和退出都更加严谨，有助于缓解仅依靠收入维度加以判定可能造成的弊端。同时，代理指标同样也存在和实际情况不相契合的情况，这需要在后续的政策调整中加以优化以最小化或避免可能的执行偏差。

五、结论与讨论：从广东经验到中国场景

选择性社会救助的核心问题在于如何准确识别出社会成员中的受益对象，即真正需要帮助的人，它具有显著的选择性和排他性特征。^①由于政府拥有的救助资源相对稀缺，因此，识别的精准性直接影响到救助资源的有效配置和需要帮助对象的社会权利实现。中国的低保制度体现着鲜明的选择主义原则，单一收入核查是城乡低保制度执行中采用的主要识别方法，以收入为主要衡量标准的方法从理论上讲是最精确的，但运用该方法所需要付出的成本和对信息的要求同样较高。由于我国尚未建立起健全的收入和财产申报制度，且在广大农村地区农业生产的不确定性、非正规就业收入的不稳定性等都使得政策执行部分进行收入核查的难度陡增。对此，寻求可替代的低保瞄准方法以改善低保治理效能，成为新时代政府亟需回应的现实命题。

在广东民政部门的委托下，课题组在2017到2018年通过问卷调查的方式面向广东低保和

^① 程璆等：《低保污名化困境的生成与消解——基于广东省E县低保识别改革的案例分析》，《求实》2023年第5期。

普通家庭收集数据,并使用 OLS 模型来识别可以反映家庭综合状况的代理指标,尝试为政府改善低保瞄准效果提供一套新的识别指标体系。基于 2017 年和 2018 年调查数据的回归结果发现,家庭拥有劳动人员的比例、重度残疾人和失能人员的比例、重病患者数量、慢性病患者数量、空调制冷量总和等指标能够作为反映家庭综合状况的有效指标。理论研究为政府决策提供了科学依据。2019 年,广东省民政厅基于课题组的研究成果并结合地方实际,出台了《认定办法》和《申请家庭生活状况综合评估指标》,明确提出采用“信息化核对+生活状况综合评估”的双重核查机制;其中,家庭生活状况综合评估涵盖了收入、家庭结构、生产和生活资料等不同维度的指标,并使用货币化的方式对评估后的对象是否符合低保条件进行判定。

为验证《认定办法》中确立的多维度代理指标的有效性,本文首先使用 2019 年面向广东城乡低保和低保边缘家庭的问卷调查数据,发现既有低保政策执行中存在一定程度的“漏保”和“错保”问题。进一步地,基于广东省低保统计数据以及 2022 年面向广东基层民政工作者的访谈材料进行《认定办法》的政策执行效果评估,发现广东采纳的代理指标所具有的多维度、可观测和可证实特征,有助于改善由于申请对象对家庭收入的低估或隐匿、制度执行偏差所造成的扭曲,进而帮助矫正“错保”和“漏保”的问题。同时,基于代理家计调查方法也有助于更好识别导致救助对象陷入贫困的成因,如因疾病、住房、教育等问题产生的刚性支出,在实现救助对象从绝对贫困向相对贫困的延伸和覆盖的同时,也能基于致贫原因的识别进行精准的政策供给。相较于既有研究基于大规模数据调查进行的代理家计调查相关分析,本文的贡献在于,以地方政府在低保对象识别中代理家计调查的创新实践为研究对象,在增强经验实感的同时,进一步验证了代理家计调查方法在改善低保对象瞄准中的积极价值。

需要指出的是,2022 年 2 月广东省又出台了《最低生活保障边缘家庭和支出型困难家庭救助办法》,将低保边缘家庭和支出型困难家庭的纳入救助体系。其中,低保边缘家庭的识别指标与 2019 年相同,但换算后的家庭人均月收入需要低于当地低保标准的 1.5 倍(即 1.5D);支出型困难家庭需要家庭人均年收入低于上年度户籍所在县居民人均可支配收入,且共同生活的家庭成员认定的医疗、教育等刚性支出要达到或超过其家庭年收入的 60%。换言之,2022 年的政策在沿用 2019 年代理家计调查方法的基础上,新增了面向申请对象家庭刚性支出的评估,使得低保制度能够有效覆盖到其他有特殊困难群体的需要,这蕴含着低保制度积极救助理念的深化,也为构建发展型社会政策夯实了根基。^①

无论是在中国还是在其他国家/地区,代理家计调查在识别困难群体中的有效性和优势被广泛的研究证实,但同样也不能过分夸大该方法的价值。正如课题组在访谈中基层干部所反映的,新的目标定位方法作为广东省低保制度改革的一次探索性尝试,仍有改进的空间,比如准确获得家庭收入信息的难题;家庭结构的多样性(如重组家庭)导致的抚养和赡养问题;对于家庭生活资料必要性的认知和赋值大小以及对家庭刚性支出的更合理考虑等。总的来说,不同瞄准方法都有各自的优缺点,需要结合效率、透明性、最小化“纳伪”(leakage)和“弃真”(undercoverage)的原则来选择合适的瞄准方法。^②代理家计方法有助于弥补传统单一收入测

① 陈艺华等:《低保边缘家庭救助的地方性实践挑战与发展取向——基于发展型社会政策的分析视角》,《社会政策研究》2023 年第 4 期。

② Tarsicio Castañeda, et al., *Designing And Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States*, Social Protection Discussion Paper, World Bank, 2015.

量的弊端，但通过多维度的指标来识别救助对象的方法也需要注意到其可能过多偏离收入线的风险。事实上，选择代理指标的主要目的也是为了更好测量家庭的综合经济状况，尤其是考虑到现金救助依然是低保制度的核心，代理家计依然要考量对收入进行有效测量。基于此，从横向的地域和城乡维度来看，选择哪些测量指标以及对不同指标赋以何等大小的权重，需要考虑到不同社会经济发展水平下满足基本需求的差异化标准。从纵向的时间维度来看，考虑到经济波动、通货膨胀等因素，在指标的选取和赋值中同样需要秉持权变思维进行及时、合理的动态调整，确保代理指标能够真实反映困难群体的生存和发展状况。

广东历来被视为改革的先行者，尽管广东经验在多大程度上可以推广至全国依然是一个需要研究的重大现实命题，但其低保瞄准方法的尝试性革新还是为中国低保制度的优化提供了一定的经验启示。首先，更新低保救助的价值理念，从“保护”向“发展”迈进、从关注收入贫困、绝对贫困、单一贫困向支出贫困、相对贫困、多维贫困转变，切实保障好救助对象在教育、医疗、健康、住房等方面的社会权利。其次，改革低保对象的瞄准机制。相较于家计调查，代理家计方法具备的特征决定了它符合中国当前的实际情况，多元且客观的指标有助于矫正对象识别过程中的瞄准偏差问题。再者，推动技术和信息赋能低保治理。部门间信息共享对提升低保对象识别的准确性和效率具有重要价值，需要高位推动相关职能部门间的信息共享水平，让数据流动起来为低保制度赋能。最后，在收入补差之外，探索更加丰富的“物质+服务”的救助形式，更好满足救助对象多元化、个性化的保护和发展需求。

Innovating the Proxy Means Test for Targeting Minimum Livelihood Guarantee Recipients: An Empirical Study Based on Guangdong's Experience

Liu Yang

(School of Politics and Public Administration, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The minimum livelihood guarantee (Dibao) system is a cornerstone of China's social assistance framework. However, traditional means-testing has long suffered from high inclusion and exclusion errors, undermining its effectiveness. How can Dibao targeting be improved? This study examines Guangdong's Dibao reform, highlighting policy innovations in the development of a proxy means test (PMT) system by local civil affairs departments. Grounded in theoretical research, the PMT framework identifies recipients based on four key dimensions: income, household structure, housing conditions, and livelihood assets. Policy evaluation confirms that Guangdong's adoption of PMT has significantly reduced targeting errors in the Dibao system. This reform exemplifies the integration of theory and practice, offering valuable insights for enhancing China's social assistance system.

Keywords: minimum livelihood guarantee; targeting; proxy means test; policy innovation; Guangdong province

(责任编辑：李莹)