

农村低保申请家庭经济状况核查制度 运行现状与完善之策

——以 H 省 Y 县为例

李迎生 李泉然

〔摘要〕 对低保申请家庭经济状况进行核查是农村低保运行的必要环节，它能有效瞄准救助对象，促进社会救助制度的公正、持续发展。文章根据对 H 省 X 市 Y 县的实地调查，描述农村低保申请家庭经济状况核查制度、机制的实施现状和存在的问题，分析影响农村低保申请家庭核查工作开展的因素及开展核查工作存在的主要困难，从而探讨了农村低保申请家庭核查制度的完善之策：将低保申请家庭核查制度建设纳入法治轨道；科学合理地制定农村低保标准和家庭收入核算指标体系；加大对农村低保核查工作的人力、物力、财力支持；探索引入独立的第三方机构介入机制；推动部门联动、信息共享机制建设。

〔关键词〕 农村；低保；核查制度

〔中图分类号〕 C913.7 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2015) 03-0106-09

一、引言

在社会救助领域（低保）领域，家庭经济状况核查是指相关机构运用一定的方法，根据特定标准对申请者及其家庭有关收入、财产以及生活支出等方面进行全面审查的程序，从而为社会救助决策提供依据。完善的核查制度涉及的要素包括核查主体、核查内容、核查方式、核查程序、结果评估、核查监督与调整机制等内容。通过对救助对象开展家庭经济状况核查，能有效瞄准救助对象，提升社会福利目标定位的效率，从而促进社会救助制度的可持续发展。

从 2007 年国务院下发《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19 号）算起，我国农村低保制度走过了七个年头。在这七年里，低保制度为缓解农村贫困，保障困难群体的基本生活发挥了重要作用，取得显著成绩。然而，这一制度在运行过程中也出现了诸多弊端，如近年来走进公众视野的人情保、关系保、富翁保等现象给这一制度增添了诸多负面印象，不利于其健康发展。

2014 年 1-6 月，我们以落实民政部“农村低保申请家庭经济状况核查制度研究”年度课题为契机，选取中部 H 省的 X 市 Y 县 M 乡 N 村，深入到 Y 县民政局、M 乡乡政府和民政所、N 村

〔作者简介〕 李迎生，中国人民大学社会与人口学院教授，博士生导师；

李泉然，中国人民大学社会与人口学院博士研究生，北京 100872。

村委会察看相关硬件建设情况；对 Y 县民政局农村低保主管人员、M 乡民政所所长、N 村低保主管人、低保户和一般村民进行深入访谈，了解当地农村低保申请家庭核查制度实施情况、主要做法和存在的困难、问题等，本文即根据调查材料对这一制度的运行状况及完善之策进行探讨。

二、基层针对低保申请家庭核查的主要做法

（一）N 村的主要做法

据村支书介绍，N 村的低保申请程序为：由村民本人提出申请或者由村民推荐，然后村委会入户调查，核查该户人家是否是 60 周岁以下无劳动能力的单身人员，是否是重度残疾人，家庭成员是否患有大病需要常年医治并由此造成家庭特别困难。只要符合上述条件之一便有资格申请低保。村委会在入户核查的基础上初步列出符合条件的申请名单。然后村委会组织村民召开村民代表大会，研究讨论决定哪些贫困户可以纳入低保。该环节根据民主评议实行更为严格的挑选机制，主要根据上级分配给 N 村的指标名额以及比对各个低保申请对象的困难程度，挑选经济生活特别困难的申请对象，将其名单公布于村部公示栏 7 天。村民无异议后，村委会向乡党委政府再次进行申请，乡党委政府经过研究决定报备县民政局，县民政局委托乡民政所对申请对象进行核查，核查无异议后，县民政局方可决定审批批示。

同时，N 村农村低保申请者家庭经济状况核查的主体和主力是村委会组成人员，N 村村委组成人员包括支书、村长、会计、计生专干共 4 人。4 人均均为男性，且都出生于 20 世纪 60 年代，其中 3 人为高中学历，1 人初中文化水平。

在核查方式上，N 村主要采用类别定位的方式，一方面根据平时所直接观察到的申请家庭状况，如家庭规模、成员性别、年龄、健康状况、家庭结构等；另一方面则是对申请人日常生活的了解，如吃、穿、住、行情况，以及耕地等生活资料多少判定申请人是否满足申请条件。

N 村支书：村子就这么大，天天在村里转，谁家多一头牛也能立马知道。根本就不需要专门去调查。

在核查内容方面，根据从访谈单位获取的低保申请对象所需要填写的材料看，整个申请审核审批程序需要填写 6 张完整的表格。分别为《城乡居民家庭经济状况声明表》、《农村最低生活保障申请承诺书》、《农村居民最低生活保障入户调

查登记表》、《_____乡_____村申请农村低保民主评议记录表》、《X 市农村居民最低生活保障待遇申请审批表》、《家庭经济状况查询授权书》等。从这些表格所列内容看，申请对象首先需要提供的个人家庭经济状况信息主要包括：家庭成员的基本信息和就业状况、家庭收入情况（工资性收入、经营性净收入、财产性收入、转移性收入、家庭总收入和年人均收入等）、家庭财产状况（银行存款、借出款、有价证券、车辆、大件家电、金银饰品、房产、家庭财产合计及家庭成员人均财产等）。在低保申请人声明家庭经济状况的基础上，村委会进行入户调查核实其声明内容是否属实，然后签字确认。从整个核查表格需要填写的内容看，正式程序中的核查内容主要包括低保受益对象的家庭人口社会特征、就业情况、收入及财产状况等。

然而在实际的低保核查操作中，低保申请人和低保管理者均未严格按照文件规定的核查程序进行。而是根据现实经验和风土人情采用较为简便的方式进行。

N 村支书：假如说按它那一套规定的程序来，首先你就要面临一个问题，申请低保的村民基本都不识字，连自己的名字都不会写，你咋让他填？表上的那啥转移性收入、有价（证）券……麻烦得很，根本没法算，俺们也只能根据他家庭的大概情况去填……这些表格上的东西也都是个形式，主要还是通过平时对这一户人家的了解来看他到底是真困难还是假困难。

低保户：那些东西咱又不懂得，（申请材料）都是村支书给办的……想办低保，不都得给他送礼么，不会白着给你！俺办得早，那时候低保钱还少还好办。钱交给大队干部，稍微意思下（送礼），就不用过问事了。

（二）M 乡的主要做法

在 Y 县，乡级民政部门主要负责审核工作，主要核查各村村委会提交上来的低保申请档案。从 M 乡民政所大厅悬挂的展栏看，整个城乡居民申请低保的程序如图 1。

受各种因素影响，在 M 乡民政所我们没能从所长口中得到乡级层面开展低保申请家庭经济状况核查的具体做法。所长只是让课题组浏览大厅内张贴的四个展框来了解他们的工作情况。从上面的低保申请示意图看，乡级民政部门主要承担三方面的工作：对各村提供的低保申请名单进行核查，然后乡镇再次公布准保人员名单，并在签

署意见后上报至县民政局。但从后面的访谈中可以推测，Y乡低保申请家庭经济状况核查的开展存在着形式主义倾向。

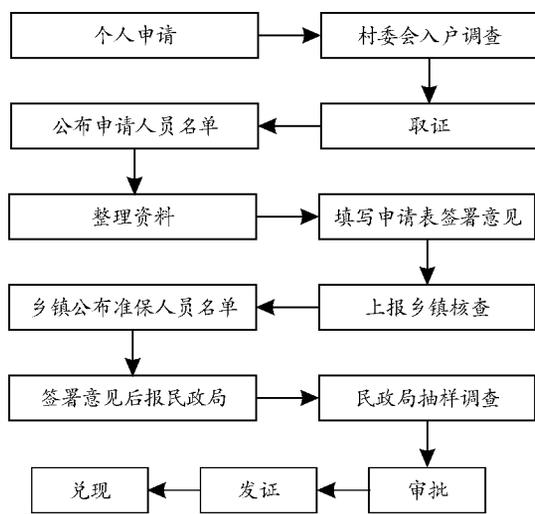


图1 M乡居民申请低保程序示意图

(三) Y县的主要做法

Y县县级民政部门在低保申请家庭经济状况核查开展中的主要职责是抽样调查和审批低保申请。同时，县级民政部门还是低保申请审批的最终决定机关。从课题组在Y县农村低保中心得到的一份《Y县农村居民低保人员认定审批表》上看，该县审批环节是：个人申请－村委会入户调查－村民代表评议－一榜公布－乡（镇）、办事处民政所调查－二榜公布－报县农村低保中心－抽查－审批－兑现。用该县低保中心主任的话来说就是：整个低保核查监督机制实行的是“三级审核，两榜公示”。

Y县低保中心主任：按照上级规定，乡民政部门要对农村低保申请家庭进行百分之百的复查，而县级民政部门则须按30%的比例进行抽查。

县级部门规定的农村低保申请条件为：Y县辖区内年人均收入低于1800元的农村居民。但具体审批过程中，Y县则主要是依据乡级政府提交上来的申请材料，包括申请承诺书、调查授权书、家庭经济申明书、入户调查表、民主评议表和申请审批表。主要从这六项表格中所显示出来的家庭人口基本特征来判断。

Y县低保中心主任：农民所填写的收入信息很难辨别出到底是真是假，随意性大，这个时候我们就只能从他填写的个人情况来

判断，比如：他家庭成员的年龄结构、健康状况、劳动力情况、主业副业等，我们从这些信息来审查。比如：年纪轻轻的，有胳膊有腿的，二三十岁年轻孩，就想吃低保，那不用说，肯定让他通不过。当然也不能太绝对，有时为了维稳，也需要灵活处理……

三、农村低保申请家庭核查制度存在的问题

接下来我们从核查制度涉及的要害即核查主体、核查内容、核查方式、核查程序、结果评估、核查监督和调整机制等，结合实证材料，分析农村低保申请家庭经济状况核查制度存在的问题。

1. 核查主体

村干部是最基层的核查主体，其业务素质和个人素养直接影响到整个核查工作。课题组在N村调查时，发现在低保工作上群众对村干部有诸多意见，村干部存在着严重的以权谋私行为。在Y县农村低保实行的2006年，由于当时低保待遇较低，N村低保每月只有15元，没有引起村民的太多关注。据村民反映，当时很多村干部在不声张的情况下把自己的亲属全部独立纳入低保对象。正是这自私行为，导致今天N村的低保户大多存在于村支书和会计分别所在的村民组。

普通村民1：（会计）他一家都吃低保，他儿子、他女儿、他老爹都是低保户，俺村低保户大部分都在支书那庄上和他那庄上，俺庄上很少。

普通村民2：哪里还核查，都是谁有头有脸、谁有权有势、谁跟村干部关系好谁能吃到低保，像俺们这样真正的穷人想吃低保，根本没门！

普通村民3：咱不说低保，前年俺小孩上大学，办助学贷款，需要村里开个贫困证明，开完以后，他（N村会计）说你开这个证明得交200块钱，我问他乡里收不收，他吞吞吐吐地说不收，我又问他：县里收不收？他没回答。停了一会儿，他就说，算了，你拿去。我要是乖乖地交了，又都落到他手里了。最后还是给他送点礼，你要不送，那以后找他办事就更难了。

在乡层面，低保工作人员存在的最大问题一方面是他们与各村干部之间存在着千丝万缕的关系。同时正是建立在这一工作关系基础之上的非正式场合下的朋友关系，让他们对N村低保对象的情况不但心知肚明，而且基于这种非正式情感，

他们还会在暗中提供一些便利，在调查中时而听到传言：M乡党委书记、乡长这样的乡级干部都吃低保。

普通村民2：俺庄王生，人家现在是国办老师，有文化，地位高。和村干部玩得对，经常没事就和村干部一块到乡里请张军^①（乡民政所所长，由此可见N村村民对M乡民政部门干部也有一定的了解）喝酒，人家现在一家五口人有三个人都吃低保。你说你不在乡里认识个人，不给他们送礼，想吃低保难得很。

普通村民4：你没听说么，官官相护！他们都是一体呢！乡里就不用下来查，他都知道是哪些人在吃低保，他们天天和村干部打交道，心里明镜呢，他们乡里那些人自己还吃低保呢，咋可能下来查呢。

县层面较村乡两级，工作交往较为正式。不像村乡两级工作交往掺杂着更多的私人情感。但另一方面，县级低保核查主体也面临着更为复杂的问题，使他们不得不屈服于同级政府领导施加的压力。主要表现在两方面：一是县级领导为亲属办理低保，这是来自权力施加给县级低保核查部门的“压力保”；二是为了维护政府形象和社会稳定，专门给某些群体单开绿灯的“维稳保”、“上访保”、“拆迁补偿保”。

通过以上分析，可以看出目前的低保申请核查主体自身存在严重的渎职徇私行为。

2. 核查内容

核查内容上存在的问题主要体现在三个方面，一是申请材料上所列出的核查项目内容与实际情况之间存在的脱节现象；二是村干部在对核查内容估算过程中的随意性和主观臆断性；从N村的实际情况看，更为关键的第三个要点是，核查项目内容的估算根本不能成为能否申请到低保的判断依据，核查项目内容的估算只是获取低保资格的一个必要的正式程序。换句话说，低保主管人员想让谁成为低保户，只要让核查项目内容的估算值填写符合低保享受条件即可。用村民的话讲，这叫“事在人为”，“表是死的，人是活的”。上一部分内容中所呈现出来的一系列对村民和村低保主管人员的访谈信息都体现了N村在低保申请家庭经济状况核查内容上存在的这三方面问题。

3. 核查方式

核查方式即目标定位方式，主要分为以下几

种：类别定位、收入及财产定位、需求定位以及行为标准定位等等。在N村，村干部主要还是以能够看得见的类别定位的核查方式为主，需求核查为辅，收入及财产定位的核查方式虽然低保申请核查材料将其作为最基本的评判标准，但作为核查主要责任主体的村委会不仅缺少一套科学的收入及财产计算方法，而且即使有，由于各种复杂的主客观因素影响，也很难准确测量出使人信服的收入及财产数据。在实际操作中，由于数据缺乏客观性，Y县民政部门审批过程中，主要审查的是低保申请对象具有相对客观性的家庭人口的社会特征。但如上述部分所分析的一样，出于维护自身或亲属利益需要，N村低保主管人员对申请人客观社会特征的填写，如健康状况、家庭结构和规模等也存在着一定的臆造现象。这样，N村在低保申请家庭经济状况核查实施过程中，在核查方式使用上不仅存在不健全和不科学性，更为重要的是核查方式的不规范性以及形式主义。

4. 核查程序

核查程序方面所表现出来的主要问题是宣传不到位导致信息不对称，作为低保主管者的乡村两级掌握着核查的主动权，村民处于申请程序等信息的劣势方，这样低保申请便容易被村干部所左右和垄断，严格规范的核查程序便极易沦为形式。

在探访村、乡、县三级低保主管部门过程中，我们直观观察到的公开张挂出来的以及网络公示出来的低保申请程序说明，只有M乡民政所大厅悬挂的展框，Y县民政局网站公示出来的审批表格。通过将二者进行对比发现：M乡民政大厅的展框所展示出来的面对大众开放的申请示意图（见图1）隐去了“民主评议”这一重要核查环节。

5. 结果评估

据N村村支书介绍，低保申请结果的决定形式主要是靠村两委组织村民召开村民代表大会进行民主评议。参加人员主要由乡政府分管领导及民政工作人员（1—2人）、村委会干部（全体）、村党员代表（全体）和一般群众（若干）组成。但在访谈中发现所有被访村民均表示没有听说村里针对低保召开过民主评议大会。

6. 核查监督

核查的监督措施主要有：建立健全低保档案管理制度；建立完善的低保信息公示制度；建立

^① 为保护受访者隐私，本文出现的人名均为化名。

多渠道的举报制度。在健全低保档案管理制度方面，从对 H 省低保档案的梳理看，2013 年省政府出台的两份低保文件均强调要建立低保经办人员和村委会干部近亲属备案制度，县级民政部门要对备案的低保对象核查、管理。村务监督委员会要对本村低保对象管理情况进行监督，及时查处并公布处理结果。^①但从实际调查情况看，这一监督制度的颁布并未对 M 乡、N 村低保经办人员、村干部形成有效的约束。在低保信息公示方面，近年的省文件规定要建立永久公示制度，但课题组在 Y 县、M 乡、N 村相关部门所在地均未找到低保信息公示栏，仅在村卫生室找到一份低保户医疗优惠花名册。虽然 N 村早已建有大型的村务信息公示墙，但该板墙上的黑漆早已脱落，隐约能够看清 N 村村干部组成成员的职务信息。在举报渠道上，虽设有各种举报方式，但村民对举报不仅了解较为匮乏，同时他们还要衡量举报的机会成本。基于地缘情感的村落人际交往关系对抑制举报行为的发生是根本性的。

7. 调整机制

低保政策在提出“应保尽保”的基础上，又提出了“应退尽退”的动态调整机制。政府本意是想根据低保户家庭经济状况变化有针对性地调整低保享受对象，保障贫困群体能够公平地享受低保待遇。但这一动态调整政策在实践中并未得到有效的贯彻。N 村村民表示，该村低保户已多年未进行过调整。

在处置福利欺诈行为，保障真正困难群众的低保享受权利方面，虽然中央及地方政府文件对欺诈行为有相应的惩治规定，但执行很难落实到位。

普通村民 2：现在想要申请低保，只能两种办法申请到，但也只是可能。一是上边有人有关系，二是村里低保户死了，你掏钱买了顶替他，五保低保都是这样。

M 乡民政所所长：文件上规定说每年要进行动态管理，调整 30%，但根本调整不了，阻力太大……你把谁去掉，谁跟你捣！

四、核查制度缺陷导致的严重后果

当前低保核查制度存在的上述问题导致农村低保资源分配目标流向上的偏差。主要表现为不应该享受低保的低保户却长期享受，而真正应该

享受低保的困难户却不能得到应有的保障，即错保、漏保、顶替保问题。并由此演化出了诸多其他具有地方特色的“问题保”。

1. 错保

从调查情况看，错保问题又可以分为干部亲属保、人情关系保、领导压力保、征地补偿保、上访维稳保等。

干部亲属保。主要是低保经办人员出于自身利益考虑，将自己并不符合低保申请条件的亲缘关系部分或全部纳入低保范围。

案例：多数村民表示，N 村会计谢强，其已独立生活且尚有一定劳动能力的父母，及在县城一著名中学担任校教导主任的弟弟，以及个人已成年且受过高等教育的一子一女均享受着 N 村的低保待遇。N 村村支书更是将他所在的村民组中所有沾亲带故的同姓氏村民纳入低保范围。同时更为令人惊讶的是，N 村支书将 N 村死去的低保户空出的低保名额通过工作关系挪配给邻村的岳母（顶替保）。

人情关系保。主要表现为低保申请人与低保经办人员保持着良好的个人关系，基于这一关系而享受低保待遇。在 N 村所表现出的一种奇怪现象是低保申请人的子女一般都在外务工且非常富有，其子女的这一物质财富基础奠定了低保申请家庭与村乡甚至县级干部之间的交往关系。

案例：N 村村民李胜，50 岁左右，N 村屠夫，大儿子外出前，在村中人际交往一般，大儿子 2003 年辍学随同乡赴温州务工经商，经营皮革生意，凭借个人才能，三年后一跃成为 N 村人尽皆知的百万富翁，随后二儿子辍学紧跟其后，近年来，两人已成为 N 村少有的千万富豪。伴随两个儿子不断发迹，李胜在村中的地位也不断上升，交际圈不断扩大，经常与村、乡干部出入于各种酒桌场合。或许是为了向村民炫耀其与乡镇干部的关系，在乡政府的插手下，李胜也享受了低保待遇。在这种情况下，低保待遇某种程度上成了身份和地位的象征。

领导压力保。主要表现为上级或同级领导通过“打招呼”的形式向低保经办单位或工作人员施加压力，为某些并不需要保障的低保申请人提供低保支持。

案例：李宇，男，1955 年生人，目前单

^① 见 H 省民政厅网站《H 省人民政府关于进一步做好城乡居民最低生活保障工作的意见》。

身，四级肢体残疾，N村出生，兄弟3人，李宇于1975年前往Y县城国营砖厂务工，当年因工伤事故右腿被切断，其后接上假肢，恢复行走。至2000年，李宇一直在砖厂务工维持生活，但后来由于效益问题，砖厂改制，李宇离开砖厂。2002年后，李宇在其在省城经销成人用品的侄子的带领下，开始在Y县县城租借门面销售成人用品。由于利润空间较大，加上政府对残疾人从业的支持政策，李宇的生活来源和身体疗养费用很快得到解决，并攒出一大笔额外积蓄。但在2006年Y县实施低保政策后，李宇找到N村在Y县时任副县长的晚辈李强，希望这位副县长能帮助解决他的城市低保申请问题（李宇虽自1975年即已离开N村，但其户籍一直保留在N村）。在该副县长的亲自过问下，李宇很快享受到了Y县城市低保待遇，近年来，随着该领导地位的不断上升，以及农村低保待遇的不断提高，李宇很快又享受到了N村的双份低保待遇。同时申领Y县农村和城市双份低保金。

征地补偿保。为了发展地方经济，一些政府需要不断扩展城市面积和工业用地。而那些被圈去土地的农民除需要得到政府或开发商一定的实物或现金补偿外，由于永久性失去支持其生活来源的生产资料，他们一般不满足于得到的一次性补偿，会千方百计向政府要求额外的保障，政府为了稳定这些被征地人员的人心，防止发生越级上访行为，一般会为被征地群体提供低保支持。我们在调查中未能直接接触到这一类型低保的直接案例。但来自Y县农村低保中心主任的访谈证实了该县存在着这一类型低保。

上访维稳保。实际上，征地补偿保也可划归为上访维稳保。除此之外，这种错保形式在Y县还表现在低保动态调整所导致的上访行为。在“截访”和“接访”过程中，低保的承诺和兑现是作为上访人“撤访”的一个前提条件，或者说政府是政府和上访人达成妥协的结果。

Y县农村低保办负责人：从上一届的中央提出“稳定压倒一切”开始，对乡镇一级的冲击是最大的。你搞这个信访，咱不反对。你不能因为这个信访打击各级政府，它与各级政府直接挂钩，并且与各级政府的一把手是直接挂钩的。所以提出来这个维稳压倒一切……那么他要是上访，乡镇地方是不敢动的，领导接访（应该是通过截访接回上访

户）的时候，敲得明朗呢……你包括县、乡领导，你接访的时候……你不就……那了吗。

然后就是失地农民……文件上规定失地农民……也不能用城乡低保来……来弄那……那你全国各地……我估计……你也……都是（一样）……他不是哪一个地区哪一个地方（存在这个问题）……你在这划一片工业园，在那划一片工业园，一圈多少亩地！几百亩，上千亩地，那农民他没地了他……首先呢，第一个先决条件许诺的就是给你办低保，然后才谈赔偿的事。他（指政府）不先办低保，这个征地的赔偿问题就谈不下去。

2. 漏保

漏保主要是在低保资源目标瞄准过程中，低保主管部门有意或无意漏掉确实符合低保受益资格的低保申请对象。就N村来说，课题组调查访谈发现，该村存在的问题主要是乡村两级低保主管在没有严格执行低保申请家庭经济状况核查制度的情况下有意漏出。该类事例表现如下：

类型1：残障人士被漏保。

我们所调查的N村北队、南队、王庄村民组，就有三例需要特别照顾的精神病患者，这三户家庭曾经都申请过低保，但均未成功。

案例：李星，户主，1957年生，家有三个女儿，无子。大女儿和小女儿已出嫁多年，二女儿也已年过三十，由于先天性瘫痪再加上智障等疾病，至今需要年过半百的李星夫妇照顾。由于没有儿子，李星在村内的地位很低，人际交往范围也很窄，多次试图申请低保，均被村委会以没有指标为由予以拒绝。和李星拥有相似情况的李国、王华也都是在即将走进迟暮之年仍需要依靠个人力量照顾生活不能完全自理的残障子女。

类型2：单亲家庭被漏保。

在N村，中青年家庭出现临时变故导致家庭类型发生变化的也较多。主要表现为以妇女为家庭支撑的单亲家庭。在低保刚实行的几年，单亲家庭申请低保较为容易。但近些年来，由于申请的人越来越多，虽说政策规定“应保尽保”、“动态调整”，但上级给每村分配的指标有限且调整阻力巨大，导致新近发生家庭变故的单亲家庭很难享受低保待遇。

案例：张燕，女，35岁，现有2女1子。丈夫2012年7月某天晚上在朋友家喝酒，醉酒状态下于当晚午夜驾驶摩托车返家，在返家途中与往返于N村的高速行驶的大型

运沙工程车（N村临近河滩，有一沙厂）相撞，当场身亡。由于其丈夫属无证违法驾驶机动车，最终在赔偿问题上处于下风，未能得到满意的赔偿。丈夫死后，剩下张燕依靠仅有的5亩田地独立照顾三个幼小孩子，但失去主要劳动力的家庭在经济来源上非常有限，生活日益陷入困境。张燕多次向村干部提出低保申请要求，均被回绝。

五、影响核查工作开展的主要困难

（一）核查经费和人员编制缺乏保障

核查经费是低保申请家庭经济状况核查的重要保障，它影响着核查工作开展的各个环节。有低保专项资金而没有额外的核查经费支持是限制目前Y县开展农村低保核查的重要屏障。

Y县农村低保办主任：顶层制定这个政策是制定的好得很，但没有经费。地方上没有给经费。如果说县里下乡核查，你像Y县最远的G乡，上G乡一趟，假如说坐班车去，去了都摸到晌午头了，你再下到村里去调查去落实，你走到G乡就管端着晌午的碗了。临着你再去干活还有可能不？……没有专项的经费也没有这个专门的车辆，人员都没办法组织。你像就是工作人员下去坐班车调查，这个钱咋弄？自己垫钱坐车，然后回来再报，这个去一次来回十块、八块的，他不值得去贴个票找主要领导去签个字，他攒着，他一攒攒几百块，他一个月的工资不就那些么，对吧？……还没有专门的车辆，包括印制表格都没钱。民政局干这个活，说实在的，民政局是在贴钱，把其他可用的资金往里面贴。这个低保资金是专项管理的，一分不能动。有国家给的这笔资金，没有国家给的为这笔资金服务的资金。

核查人员力量不足，核查经费匮乏是目前Y县农村低保申请家庭经济状况核查制度建设的瓶颈。特别是作为重要审批和审核主体的县乡两级民政部门，一方面核查人员一般都身兼数职，任务繁多，很难将主要精力投入到既费时又耗力的核查工作中，在Y县，县一级部门定期开展的核查工作，主要是同其他部门相联合，从其他部门抽调临时性质的核查人员；另一方面，“有低保资金，无低保服务经费”影响着家庭经济状况核查工作的每个重要环节。

Y县农村低保办主任：到目前，包括正

在享受低保的，全县大约有4万农村低保申请对象，而我们县从事这项工作的就五个人，到乡一级就更少了，两到三人。

Y县335个行政村，（公示展板）一个板面200，你说得多少钱？——六七万。这个钱谁拿？并且这个板面你喷绘呢，它还不耐用，你搁那挂着，风吹日晒的一年就去了，对吧？

（二）收入难以准确核算

一是农民从业的性质使得其收入难以准确量化。Y县地处淮河流域，气候对农业生产和农业收成的影响较大，同时农资价格、种子价格及农作物的市场价格等均具有不稳定性，这些难以预测的客观因素都给个人收入的计算带来麻烦。在副业方面也存在着同样棘手的问题，同时副业的经营性收入受技术、个人才能的影响较大，更难以准确核算。从主观因素看，收入核算的困难还来自于核查主体和核查对象之间信息的不对称。被核查者在自身家庭收入信息把握上具有相对优势，但为了获取低保享受资格，被核查者一般会极力隐匿个人真实的收入信息。这样被核查者的主观诚实性与否进一步加剧了收入核算的困难。

二是农民家庭资产难以准确量化和掌握。一方面是被调查者家庭能够直观观察到的实物家产难以量化变现。纳入变现的实物范围难以把握，实物的属性性质（新旧程度）对量化金额存在影响。二者的叠加给实物资产量化带来了很大挑战。另一方面，被调查者的储蓄资产难以掌握，即使借助银行系统，对于一部分没有储蓄传统和习惯的农民来说，在得不到被调查者诚实配合的情况下，核查人员很难获取被调查者的隐性储蓄收入。

Y县农村低保办主任：收入不好核算呢，头疼就头疼在这儿。你说你咋去核算？正常来说，咱这主要是看申请人的主业和副业。他的承包土地，承包多少亩土地，他就有多少收入。还有些搞种植的搞养殖的，他这个有多少收入，也不好落实。你就是到邻居家去问，那邻居也不跟你说实话。直观上只能从他家庭居住条件和他承包的土地，按每年的土地收益，去掉农资啊种子啊人工啊这些东西，扣除了再来算他的收入，但是他的隐性收入就没办法落实……银行里，你说这一户，我拿着他的授权书，我们去看他这一户在你这个银行里开户的银行存款，那银行里人说，那我储户个人隐私咋办……你就拿着储户的授权书他就不给你查，你拿着单位

的介绍信他也不给你查，金融部门根本不配合你，所以隐性收入（调查）很难落实。

（三）部门联动难以推动

中央文件要求加快建立跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制，加强工作机构、队伍和信息平台建设。然而，在Y县的调查中，我们发现这一部门联动机制建设开展难度极大。

访谈者：您是如何看待民政部提出的到2015年底全面建立申请低保家庭经济状况核对机制？

Y县农村低保办主任：这个全面建立……第一，资源信息不共享，他（指政府）要能把这个问题解决了那就可以了。你像社保上搞的是社保上的，他们单搞一套。养老保险呢，他单搞一套，社保上牵涉到两块，城市居民养老保险和农村居民养老保险。他这个跟民政上呢，资源不共享。你想找他要套名单那就很难得。你说你想查他是退休职工不，他根本就不给你查；你说我上公安去，我看看这个户籍，他让你看吗？对吧？我上交警队车管所里去，你帮我查查这个人有车不，你就算拿着单位的介绍信他都不给你查。

访谈者：文件上颁布的不是说要建立跨部门的联动机制和信息核对机制吗？

Y县农村低保办主任：执行不了！那些都是大官坐那想的。所以顶层制定这些政策的时候，他是一帮子专家学者坐在办公室里凭空想出来的。他没到基层实打实地去进行座谈去了解到底咋样来解决这些问题。他只是坐在办公室里……你通过行政手段来施压的话。这个部门之间，你像民政部门，民政局，跟社保局比，我估计民政局在社保局面前还弱势一点。分管的领导就不一样，社保局是常务副县长分管，那你民政局算是啥呢，对吧？……家庭经济状况核查，部门上边他是个啥子呢，一个不好去调查的，首先你需要去了解的这些部门，他都不愿意配合你，一个是他嫌你这个事麻烦……所以这个部门联动，信息共享，确实有利于我们核查。但你想单单指望民政部门一家来推动，根本没戏。他必须是啥子呢？必须由县政府主要领导自来抓，统一牵头……这里面的事复杂得很，也不是行政施压就能解决的。

（四）动态管理难以落实

从上面的分析中可看出，动态调整的难度一

方面来自于地方乡村“熟人社会”中的非正式复杂关系对动态调整带来的阻力。另一方面则来自于地方政府“维稳”的压力，在处理“稳定”与“公平”的关系问题上，地方政府首先考虑的是“稳定”，在上述有关维稳问题的分析中可以看出Y县在进行动态调整时，首先考虑的一个问题是动态调整可能导致的“上访”行为等不稳定因素发生的概率。如果公平理念下的动态调整可能导致社会不稳定，那么地方政府宁愿牺牲公平而维护社会安定。同时，也正因为维稳的考虑，公示监督制度至少在Y县也难以落实。

Y县农村低保办主任：我不能说Y县的这个农村低保认定的准确，是百分之百的，但我说可以达到80%以上，因为啥那个百分之十几我不敢说呢？就是因为它牵涉到信访的和这个失地的……从内心里我们想把它（低保工作）给搞好，我们每年要推动这个动态管理……政府不牵头，光指望民政部门根本推动不了。

六、完善之策

（一）将低保申请家庭核查制度建设纳入法治轨道

法制建设是最低生活保障制度运行的客观依据和行动准则，是实现最低生活保障制度良性运行的根本保证。⁽¹⁾健全的法制不仅能保证低保制度的公开、公平、公正，更能发挥社会救助工作的最大效能。⁽²⁾英、美等发达国家均把立法作为实施社会救助管理最首要最基础的手段，社会救助制度建立和发展的过程就是一个不断立法和完善的过程。⁽³⁾而目前我国社会保障法制建设仍滞后于制度实践的发展。农村低保的实施仍然停留在国务院通知的层次上，造成了低保制度管理和运行上的混乱。⁽⁴⁾因此，通过制定《农村居民最低生活保障法》或涵盖农村居民的《最低生活保障法》，从而保证最低生活保障制度的权威性、强制性和稳定性⁽⁵⁾，同时通过这一立法为家庭经济状况核查制度建设提供法治基础和实施依据，一方面通过法律形式规范核查主体的行为，另一方面通过法律条文明确低保申请人的权利和义务，至关重要。

（二）科学合理地制定农村低保标准和家庭收入核算指标体系

最低生活保障标准制定是否科学合理，农村居民家庭收入核算体系是否完备有效，直接影响

到家庭经济状况核查制度运行的效率以及低保资源能否准确流向真正困难群体。因此制定一套符合当地实际的最低生活保障标准和居民家庭收入核算指标体系是保证低保申请家庭经济状况核查制度科学有效运行的关键。县级低保部门应联合财政、物价、统计、审计、农业、发改委、扶贫办等相关部门组成低保标准核算制定小组、低保申请家庭经济状况调查评估小组，深入农村进行摸底调查，在此基础上，制定出符合当地实际的最低生活保障标准，建立一套完备的、准确度高的农村居民家庭收入核算指标体系。

(三) 加大对农村低保核查工作的人力、物力、财力支持

从调查情况看，Y县相关部门只划拨了低保专项资金而没有相关的低保核查经费，这样虽然节约了低保工作的成本，但是以牺牲低保资金流向的精准性为代价的。同时，Y县低保核查人员是从其他相关部门临时借调，由于缺乏低保核查经费，他们的工作积极性和核查态度均会受到影响，核查的专业性也不强。低保专职核查人员的匮乏及低保核查经费的短缺严重限制和阻碍了低保核查工作的开展，成为当前农村低保核查工作开展的瓶颈。为此，核查经费的保障和专业核查人员的充实就成为目前低保核查有效开展的又一基础性工作。

(四) 探索引入独立的第三方机构介入机制
农村低保的错保、漏保等问题的出现，很大

程度上是受到政府行政权力的干预和农村熟人社会关系的影响。因此，使低保核查工作免受政府权力干预和熟人关系影响，保证核查的独立性，就成为低保核查工作绩效提升的重要保证。西方早期社会工作的实践为引入独立于政府之外的第三方核查主体提供了有益启示。如1868年索里牧师为协调政府与民间组织各种慈善活动而设立的慈善组织会社，首派友好访问员访问申请救济者，对所有申请案件进行个别详细调查等，运用专业性的核查方法有效地整合了救助资源，提升了核查工作的质量，将救助资源准确地递送给真正需要救助的人。⁽⁶⁾随着我国社会工作专业和职业的蓬勃发展，可将低保工作进行合理分区，纯粹行政工作仍由行政机构承担，大量专业性的核查工作可委托专业的社会组织和社会工作者承担。⁽⁷⁾

(五) 推动部门联动、信息共享机制建设

无论中央颁布的低保政策文件还是地方政府制定的文件，都显示出政府对推动部门联动机制的重视。部门分割，导致低保、社保、医保、公安等个人信息的区隔，不利于信息共享。搞好社会保障制度之间的衔接配合，实施部门信息共享就成为农村低保申请家庭核查制度建设高效顺利开展的基本工作。构建高效的低保申请家庭核查制度，首先必须保证低保核查涉及部门之间能够实现协调配合，共享低保申请家庭经济状况信息，减轻低保核查部门的工作负担，保障核查工作的有效性。

(参考文献)

- (1) 郑功成. 社会保障学 (M). 北京: 商务印书馆, 2000: 372.
- (2) 祖玉琴. 美国社会救助制度的探析与启示 (J). 决策咨询通讯, 2009 (1).
- (3) 杨山鸽. 试论北京市低保资格审核的规范化 (J). 北京社会科学, 2011 (3).
- (4) 赖志杰. “瞄偏”与“纠偏”: 社会救助对象的确定——以最低生活保障制度为例 (J). 理论探索, 2013 (2).
- (5) 邓大松, 吴小武. 完善农村居民最低生活保障制度的若干思考 (J). 武汉大学学报: 哲社版, 2006 (5).
- (6) 李迎生. 社会工作概论 (M). 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 39-40.
- (7) 洪大用. 完善居民最低生活保障制度的关键问题 (J). 社会福利, 2003 (6).

(责任编辑: 何 频)