

我国农村最低生活保障制度 目标定位机制的反思

——从家计调查到类别身份

李振刚

【摘要】目标定位机制是农村最低生活保障制度的核心要素，它决定着农村低保受益人的资格问题。我国农村低保制度采取以家计调查为基础的目标定位机制。本文从理论、实践和农村低保运行效益几个维度分析以家计调查为核心的目标定位机制并不是农村低保的最佳选择，提出以身份类别为核心的目标定位机制来建构农村社会保护制度的观点，并对这一机制的内容和意义进行阐述，以期对农村社会保护制度的完善提供一些启示。

【关键词】农村最低生活保障 目标定位 家计调查 身份类别

【中图分类号】 C916 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-114X (2016) 02-0194-12

一、引言

鉴于资源的稀缺性，所有的社会福利计划都是通过一定的目标定位方法把福利资源传送给特定人群。从广义上讲，目标定位指一切确定受益者资格的原则和方法；从狭义上讲，是指选择性原则的实施，通常采取家计调查的办法来确定受益者资格^①。本文主要探讨不同类型目标定位机制的优劣及其在中国农村低保对象认定中的适用问题，故采取广义的定义。

农村最低生活保障制度（以下简称“农村低保”）是我国针对农村脆弱群体采取的重要的反贫困福利计划。我国农村低保制度设计中，低保对象的认定采取了以家计调查（更确切地说是收入调查）为核心的目标定位机制。随着农村低保制度的推进，农村低保目标定位机制的执行过程及其运行效益成为学术研究的热点之一。比如，有的研究主要采取定性的方法，对使用家计调查方法识别农村低保对象过程中遇到的各种困难进行分析，并提出相应的对策^{②③}；有的研究采用定量的方法对农村低保目标定位的效果进行评估^{④⑤}。这些研究均发现，农村低保存在瞄准效率不高、瞄准偏误较大，救助水平不高和覆盖率低等问题，这些问题严重限制了农村低保的减贫效果。但目前关于农村低保目标定位机制的研究还存在下列问题：首先，对于家计调查法赖以

运行的社会经济条件分析不够；其次，对农村低保目标定位机制效益的评价不够全面，主要研究成本效益，而对社会效益评价不足；第三，相关的政策建议主要围绕如何完善家计调查展开，未能提出其他替代性的改革方案。本文主要研究以家计调查为核心的农村低保目标定位机制在中国农村的运行状况及其效益，同时对如何完善农村低保的目标定位机制提出政策建议。

二、目标定位相关理论和经验概述

（一）目标定位的基本原则：普遍主义和选择主义

关于社会福利受益人资格标准的制定，有许多不同原则，但是最为基本原则就是普遍主义和选择主义^⑥。

1. 普遍主义的基本思想

普遍主义认为社会福利是每个公民均有资格享有的一项基本权利。普遍主义认为所有的社会成员都生活在风险当中，都可能面对各种各样的共同社会需求，因此社会政策要对社会所有成员都必须面对的普通生活问题做出适当的反应。普遍主义重视社会福利的社会效益（social effectiveness），强调对个人尊严的保护和对社会凝聚力的维持。采取普遍主义原则的社会政策，其对象是针对多数人的全覆盖的福利计划，能够得到多数人的支持，因此具有一定政治优势。普遍主义将贫困归因于国家的策略问题（制度失灵），而非个人问题，主张国家干预^⑦。

2. 选择主义的主要思想

选择主义赞成有限的救助而不是普遍的权利。选择主义认为应当给确实有需要的家庭有限救助，主张通过严格的家计调查来确定受益对象，即对部分人，特别是特殊困难群体提供福利和服务。其优点是把有限的资源用在那些最困难的人的身上，同时有利于限制社会福利的支出成本。所以选择主义更强调社会福利的成本效益（cost effectiveness）。由于严格的家计调查常常会侵犯个人隐私、给申请者带来受辱感，使得选择主义常常带有福利污名的效应。选择主义将贫困归因于个人的无能，主张只有在家庭、市场失效的前提下，政府才介入。

需要指出的是普遍主义和选择主义是社会福利分配的最基本的原则，但二者并非泾渭分明。二者甚至共享对方的部分价值观念，比如普遍主义也强调社会政策的成本效益；而选择主义也会强调社会政策的社会效益。

（二）目标定位的基本策略：身份类别和家计调查

普遍主义和选择主义的二分法是受益者资格认定的重要起点，但是，具体的目标定位方法要复杂的多。例如罗斯·马凯将目标定位的方法归纳为类别定位、财产定位和需求定位三大类^⑧。尼古拉斯·巴尔认为，有效地甄别穷人主要有三不同的方式，一是基于家计调查；二是基于贫困者的身份特性指标；三是贫困者自我定位^⑨。我国学者顾昕、高梦滔归纳出五种目标定位的方法，包括家计调查、代理家计调查、类别定位法、区域定位法和社区题名法^⑩。虽然，不同学者总结了不同的方法，但是最为基本的两个方法就是身份类别法和家计调查法。

身份类别法（categorical approach），是指把特定类别的人群作为接受帮助的前提条件。基本的类型可以根据不同的标准进行定义和划分，例如基于年龄（例如老年人、失依儿童）、健康状况（病人、残疾人）、经济地位（失业者）、或者是婚姻状况（单亲家庭）。身份类别法更加关注贫困的起因，根据这一方法制定的福利政策方案是针对特定群体的。它更多体现了普遍主义的原则，其优点是操作简单、管理成本低、负激励作用小。其缺点是对穷人的覆盖不全，补助会向

富人漏出。但是，当目标群体中贫困发生率较高时，由于目标定位不当造成的浪费会小于家计调查成本的支出。

家计调查法（means - test）是指采取对福利申请人的收入和财产进行评估的方式来确定他们是否有资格获得援助。家计调查的基本假设是，家庭成员之间应当相互扶持、共享资源，所以只有当个人或家庭的资源被充分利用或耗尽仍不能满足个人或家庭的需求，才能获得救助。与身份类别法不同，家计调查法更加关注贫困的结果，无论什么原因，只要收入和财产低于一定标准都可以获得救助。该方法的主要优点是控制享受救助的人数，控制救助金额的支出。其主要缺点是管理成本大、会产生负激励作用和福利污名效应。

问题是针对穷人或者低收入者的福利项目，仅仅通过家计调查法或者身份类别法是否可以实现准确的目标定位，抑或是通过不同方法的组合来实现？对于这个问题并没有固定的答案，不同的国家基于不同的制度传统和治理理念，会选择不同的目标定位策略。

（三）目标定位策略的选择与转型国家的经验

前苏联和东欧等社会主义国家在转型前曾建立了与我国相似的社会经济制度，它们在转型过程中采取的社会政策可以给我们一些启示。米兰诺维克^①研究了 OECD 国家的社会安全网制度的特点以及东欧和前苏联等社会主义国家在经济转型期间的社会政策之后，提出建立家计调查为基础最低收入保障制度需要满足的四个条件：一是个人或家庭特征与贫困的关系弱；二是家庭收入信息的获得容易且可靠；第三，贫困缺口不是非常大；第四，地方政府有能力执行该计划。但转型国家多数不具备上述条件，特别是对于农村人口居多的国家更是如此，所以通常不会选择家计调查作为贫困对象的识别方法。比如，农村人口占 60% 以上的乌兹别克斯坦在改革过程中选择了以类型划分为基础加社区评议来确定救助对象和救助金额的方法，实现准确的目标定位，同时降低行政成本^②。

我国农村低保制度选择家计调查为核心的目标定位机制，照搬城市低保制度的经验和做法，表明政府想要把有限的低保资源分配给最需要帮助的人身上、帮助他们摆脱贫困的意图。但客观上我国农村不具备实施以家计调查为核心来识别农村贫困人口的社会经济条件。

三、农村低保目标定位机制的运行状况

我国农村低保目标定位机制的选择经历了一个从模糊到明确的发展过程。根据《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）的规定，“农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民，主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民”。中央政策的这一规定实际上是把家计调查的目标定位机制和身份类别的定位机制合在一起。但是究竟以哪一个机制为主，中央政策并没有给出确切的答案，这也留给地方政府更多的操作空间，同时导致地方政府在执行中央政策的实践中出现了“不统一，不规范”，实际操作过程中还出现错保、漏保、关系保、人情保等现象。为了纠正农村低保对象认定中出现的偏差，中央陆续出台政策^③，进一步明确将家计调查作为农村低保对象认定的主要方法，强调了“按户施保、按标补差”的操作原则。同时，中央政府还出台政策，制定了低保对象审核审批的流程，主要包括四个机制：申请及受理机制；家庭经济情况调查机制；民主评议机制；审核审批机制^④。

中央政府制定详细的低保对象认定的流程，地方政府主要是省级民政部门也基本按照中央的

规定制定本地的审核审批办法。但政策的具体执行和落实是通过基层政府（县及以下相关行政组织）来实施的。通过调研，我们发现农村低保对象的认定，并没有按照上级政策所规定的理想路线来执行，主要表现为：

首先，从申请机制来看，农村低保对象中主动提出申请的比例小。其原因一方面是由于农民自身的权利意识不强或者是对救助政策不了解。另一方面的原因来自农村低保制度推进的方式。农村低保制度的建设经历了一个运动式的“提标扩面”的过程。这一过程中，基层干部为了完成上级分配的指标任务，经常是由驻村干部、村两委干部甚至村民小组长推荐农村低保对象，而不是村民主动提出申请。所以，申请机制所具有的自我定位功能不能发挥作用。

其次，再来看收入核查机制，收入并没有成为识别贫困对象的主要方法。为了准确核查低保申请者的收入，地方政府也想了各种办法。以贵州省为例，贵州省民政厅和贵州省统计局联合制定了《贵州省农村居民最低生活保障申请人家庭基本情况及收支情况入户调查表》，涉及家庭基本情况、财产情况、总收入、总支出四个方面合计 139 个小项。但是由于农民收入来源的多样性，实物收入难以量化等原因，使得这套设计周密的调查表并不能很好发挥作用，反而给基层干部增加了很多工作负担。所以一些地方发明了自己的识别贫困对象的土办法。如贵州一些县总结出了识别贫困人口的四看法，即一看房、二看粮、三看家里劳动力强不强、四看家里有没有读书郎。

再次，民主评议成为农村低保对象认定的重要手段。基层干部根据自己的经验和标准提出低保候选人名单，在民主评议会上讨论，最终确定谁有资格享受农村低保。而中央政策规定民主评议的内容主要是家庭经济状况核查结果的准确性，但是由于家庭经济状况核查比较复杂、做不到足够准确，使得民主评议的基础虚无化，评议的内容就演变为谁有资格享有低保待遇，使得政策意图落空。当然，通过民主评议来识别贫困户，有其自身的优势，即评议小组可以根据地方性知识和对区内村民的熟悉，比较容易辨识出贫困农户。但也容易异化为按照宗族和亲缘等关系的亲疏远近来获得救助资格，出现“优亲厚友”，甚至权力滥用等损害社会救助公平公正的现象。

第四，再来看审核审批，乡镇和县级部门在家庭经济调查中的抽查和监督作用很难发挥。首先，一些区县贫困面大，贫困人口多，交通不便，通常县社会救助局只有 3~5 名工作人员，乡镇民政办只有 2~3 名工作人员，根本无法完成抽查工作，他们的日常工作主要是完成报表和盖章。此外，具体救助金额的确定，往往由评议小组提出初步意见，由乡镇最后审核审批。从原则上讲，救助金额的核定应当根据申请人家庭人均收入与当地低保标准的差额乘以共同生活的家庭成员人数。但是，由于农民收入核查难，再加上农村低保线偏低，救助的金额往往是基层干部根据综合评定的情况而定。

可以看到，农村低保目标定位机制运行的各个环节在基层的实践与中央政策的规定都存在一定偏差，家计调查的目标定位方法并不能有效发挥识别贫困人口、分配福利资源的功能。

四、农村低保目标定位机制的效益评价

成本效益和社会效益是评价一项社会福利制度优劣的重要标准。农村低保目标定位机制发挥的作用好不好，也可以通过对农村低保制度的效益评估来反映。

（一）成本效益

衡量收入维持计划的成本效益的指标通常取决于不同计划总开支之间的比较、分配资金填补

贫困差距的程度以及“渗漏”到非穷人的数额^⑤。本文主要通过分析农村低保覆盖率和农村贫困发生率之间的关系以及农村低保的渗漏二个方面对农村低保制度的成本效益进行分析。

1. 农村低保覆盖率和农村贫困发生率之间关系探讨

缓解贫困是农村低保制度的重要目标。从表 1 中我们可以看到农村低保的覆盖率在逐年提高。但同时，农村贫困的发生率似乎也在不断提高，这主要是由于国家确定的贫困线是变动的，贫困人口的数量和贫困发生率也随之变动。为了便于比较，我们选择贫困线不变或者比较接近的时间段作为分析农村低保覆盖率和农村贫困率之间的关系。可以看到，2007 年与 2006 年比，农村低保的覆盖率提高 2.8%，农村的贫困发生率下降 0.9%。2010 年与 2008 年比，农村低保覆盖率提高 1.6%，农村贫困发生率下降 1.7%。2013 年与 2011 年相比，农村低保覆盖率提高 0.5%，农村贫困发生率下降 5.5%。农村贫困率下降是多方面因素共同作用的结果，无疑农村低保制度在其中发挥了重要的影响。但是，我们也要看到，农村贫困人口的数量并没有随着农村低保人口增加而显著减少。可能的原因：一方面是农村低保标准低，实际获得救助金额更低，弥补贫困缺口的程度不足；另外一方面就是农村低保在定位贫困对象的过程中存在显著的渗漏。

表 1 农村低保与农村贫困之间的关系

	贫困线	农村总人口	贫困人口	低保人口	贫困发生率	低保覆盖率
	元/年	万人	万人	万人	%	%
2006	958 ^⑥	73742	3550	1593	4.81	2.16
2007	1067	72750	2841	3566	3.91	4.90
2008	1196	70399	4007	4306	5.69	6.12
2009	1196	68938	3597	4760	5.22	6.90
2010	1274	67113	2688	5214	4.01	7.77
2011	2300	65656	12238	5306	18.64	8.08
2012	2300	64222	9899	5345	15.41	8.32
2013	2300	62961	8249	5388	13.10	8.56

(注：贫困线和贫困人口数据来自国家统计局历年《国民经济与社会发展统计公报》，农村低保人口来自历年民政统计年鉴)

2. 农村低保渗漏问题

社会救助的渗漏通常是指救助资金分配给统计意义上的非贫困人口的比例。由于无法获得低保对象家户的详细统计资料，本文利用民政统计年鉴中关于低保对象的个体特征的信息来粗略估算农村低保的渗漏问题。农村低保的目标定位坚持“按户施保”的原则，结果是把有劳动能力的和没有劳动能力的人都纳入了低保范围。通过对干部和群众的访谈，大家普遍认为有劳动能力的成年人是“不值得救助的人”。我们就用有劳动能力的成年人（不包括老年人）占低保对象的比例来估算低保的渗漏率，同时通过质性访谈资料来佐证。

从表 2 的统计数据来看，2009 - 2013 年间有劳动能力的成年低保对象占低保总数的 41% 左右。所以，我们得到一个初步的判断是农村低保的渗漏率比较高。这与易红梅、张林秀（2011）和韩华为、徐月宾（2014）的研究结论基本一致。

表2 2009 - 2013 年全国农村低保对象分类别保障情况

		2009	2010	2011	2012	2013
老年人	保障人数	1661.1	1857.1	1934.0	2016.5	2078.1
	占低保总数比例	34.9	35.6	36.5	37.7	38.6
未成年人	保障人数	609.1	687.5	681.9	641.0	614.6
	占低保总数比例	12.8	13.2	12.9	12.0	11.4
残疾人	保障人数	459.8	485.1	485.1	461.9	472.9
	占低保总数比例	9.7	9.3	9.1	8.6	8.8
有劳动能力成年人 ^⑦	保障人数	2030.0	2184.4	2204.7	2225.1	2222.4
	占低保总数比例	42.6	41.9	41.6	41.6	41.2

(注: 资料来源历年民政统计年鉴, 从09年开始对农村低保对象进行分类统计)

以上判断, 也可以从对一线从事农村低保工作的民政干部的访谈资料里得到印证。

“低保对象当中, 一半不拿低保金也能生活。只有五保户、子女无能力抚养的老年人、残疾人等基本生活才有问题。”(MT 访谈资料, 2012年5月)

“必须吃的占三分之一, 三类(贵州的低保分类中的一般保障户)的都差不多, 大家就轮流吃。极贫困的特别少。”(WN 访谈资料, 2015年4月)

从总体上来说, 农村低保制度对于缓解了农村贫困发挥了显著作用。但是, 也存在保障标准不充足、保障对象渗漏突出等问题, 进而影响到低保制度的减贫效果。这些问题与家计调查为主的目标定位机制密切相关。由于农民收入难以准确核算, 给了基层干部特别是村干部在低保对象认定过程中比较多的自由裁量权。同时采取按户施保原则, 致使大量有劳动能力的人纳入保障范围, 导致低保对象迅速增加, 渗漏问题突出。同时, 地方政府担心低保对象增长过快, 加重财政负担, 所以农村低保线划的很低, 低保对象实际得到的救助金额较低, 导致保障的“适足性”不够, 影响减贫效果。

(二) 社会效益

通常认为基于家计调查的社会救助会产生一些不利的社会后果, 包括福利污名、福利依赖和对社会团结的负面影响、交易成本等。作者通过实地调研发现, 对于农村低保而言, 福利污名和福利依赖现象并不突出, 而农村低保目标定位机制对村庄社会团结的影响和及其运行成本问题更值得关注。

1. 对农村社会团结的负面影响

社会团结 (social solidarity) 是社会政策干预的重要目标之一。西方学者在探讨社会救助对社会团结的负面影响, 往往是基于以下几个方面的考量。首先, 与社会保险型的福利制度比较, 家计调查型的社会救助可能会削弱缴费和受益资格之间的联系, 从而削弱凝聚力; 其次, 家计调查型福利项目将社会划分为施与者和接受者两个不同的群体, 会对社会结构产生分化作用。那么, 农村低保的实施, 是否对社区产生分化的影响, 是否影响了社区的凝聚力呢? 我们从调研中收集的质性访谈材料对该问题进行分析。

“农村低保给老百姓发钱, 发出矛盾来了, 发出想法来了, 干部的压力很大。农户都生活在一个社区里, 户与户的差别不是很大。今年我们落实420户低保户, 肯定有一部分村民得不到, 得不到就会有意见, 因为户与户的差别并不是很大。低保是救济式扶贫应当侧重于‘三无’等

生活确实有困难的人员。”(DZ县访谈资料,2012年5月)

“农村低保的主要问题出在一般保障户身上,矛盾比较集中。最难把握收入问题,隐性收入无法核查,可上可下的人多,动态管理的有调整的农户也主要是这类农户。”(DZ县访谈资料,2012年5月)

由以上材料可以看出,由于农村低保涉及的面大人多,加上收入难以准确核查,有些地方甚至采取层层分指标的方式来分配低保资源,这样的结果是除了少数极贫困的农户纳入低保外,一部分处于低保边缘或者是中下层的农户也被纳入低保,还有一部分与之条件相似的中下层农户没有享受低保,他们会产生强烈的不公平感,甚至造成上访,影响社区团结^⑧。有学者指出确定低保享受资格的方式问题(即目标定位问题)是造成低保资源配置和村庄团结之间张力难以消除的根本原因^⑨。

2. 管理成本问题突出

社会救助对象的认定和管理过程中的行政成本也是经常讨论的问题。从西方福利发展的趋势来看,目标定位越来越多地运用家计调查来确定受益资格,这些决策在很大程度上是受意识形态的促动,在许多情况下忽视了管理上的困难和通过家计调查进行目标定位的社会成本^⑩。我国农村低保制度运用家计调查来识别低保对象,其管理成本日渐突出,管理的难度也相当大。主要表现在以下几个方面:

首先,需要维持一个比较庞大的专门机构来负责低保对象及其家庭经济情况变动的日常工作。以WN县救助局为例。该局成立于2008年,是隶属于民政局的副科级二级机构,主要业务包括城镇低保、农村低保、临时救助、五保供养和特困救助五大块,其中农村低保业务最为繁重。社会救助局局机关有13名事业编制,派驻全县39个乡镇(街道)的105名民政助理员,平均每个乡镇2-3名。派驻到乡镇干部的主要工作是复核、审核、审批、档案规范以及平时的入户抽查。

其次,每年的收入核查要动员大量的基层干部参与才能完成。据我们在某乡镇调研,每年一次的入户核查(家计调查)主要靠乡政府来完成,核查任务分解到乡镇的各个部门。在村一级通常由驻村干部带队,村委会干部协助完成家庭经济收入核查。某乡镇书记一段话,反映了这个工作的难度之大:

“这个工作(家庭经济状况核查)操作起来工作量很大,我们(乡镇)就40多个人,真正把工作做细,去低保户家里衡量收入相当困难,尤其是隐性收入。我们还是按照“十四不准”来识别,比如有手机的、某类家用电器的不能进低保,有些不好操作。最恼火的就是家庭经济收入不好核实。”(WN县访谈资料,2015年4月)

再次,由于农村低保涉及面大人多,核查的频次和低保标准的变动也增加工作量。如以下在调研中地方干部反映的情况:

“低保标准每年调整一次太频繁,我建议两年调整一次。每年调整后,下面都要去重新核查录入,工作量太大。现在,乡镇的人都不喜欢做民政工作,乡镇政府也不够重视。用的人都是‘三支一扶’大学生等,工作的连续性和稳定性差。”(DZ县访谈资料,2012年5月)

从农村低保目标定位机制的社会效益来看,由于采用家计调查的方法认定低保对象的策略不是很有效,又缺少其他更为有效的方法作指导,导致农村低保漏出问题比较突出,导致部分村民产生强烈的不公平感,进而影响社区团结。尽管家计调查的方法不是很有效,但是按照上级政策

规定基层干部必须完成与家计调查相关的各种形式上的工作，导致行政成本非常高。

五、农村低保目标定位机制的反思

从以上分析来看，我国农村低保制度的成本效益和社会效益均有待提高。如何准确瞄准贫困人口，减少低保领取的渗漏，提高保障水平，降低行政成本、增强社会凝聚力是当前低保政策调整要着力解决的问题。

如前所述，身份类别也是非常重要的目标定位机制。利用类别身份进行目标定位，在满足特定类别条件的群体内的采取普惠制比如老人、儿童、残疾人等，主要优点在于管理上的可行性和简便性，可以保证贫困人口获得较高的补助领取率。通常，当目标人群中贫困人口比较集中时，这种策略比较有效。我国学者尚晓援提出对一些特殊群体的救助项目可以不经家计调查，因为这些群体的贫困发生率非常高，在 60-70% 以上，不进行调查一般也不会弄错^②。

采取类别身份的定位方法首先要考虑的是个人或家庭类型特征与贫困之间的关系。如果个人或者家庭的类型特征与贫困之间的关系强，类别化的补贴（categorically based benefits）比如最低养老金、儿童津贴等就是很好的反贫困的工具。反之，这种关系弱，比如有些国家在职穷人很多，那么类别化的补助就不是很有效了。本研究用贵州 WN 县 2014 年 12 月份农村低保对象统计报表^②数据对低保对象个人和家庭特征做一个分析，尽管农村低保对象有较高的渗漏率，但是在一定程度上可以反映贫困群体的特征。

（一）农村低保对象的身份类别特征分析

据统计，WN 县 2014 年 12 月份农村低保家庭为 62142 户，农村低保对象总人口为 164416 人，其中老年人占总人数的 26.0%，成年人占总数的 48.4%，未成年人占总数的 25.7%，残疾人占总数的 41.7%。仅从不同身份类别的低保对象占低保总人数的比例来看，类别身份与贫困之间的关系并不显著。接下来，我们将不同类别的低保对象和家庭规模结合起来考察。

如表 3 所示，低保家庭当中 1 人户占了 23.2%，2 人户占 31.2%，3 人户占 19.95%，4 人户占 14.3%，5 及以上户占 11.5%。我们可以看出，不同人口规模家庭在低保户中的比例随着家庭人口规模扩大其占比是下降的。家庭人口规模小的 1 人户和 2 人户合计占了总体的 54.4%^③，超过一半。再进一步分析每类家庭中，拥有特定身份类别家庭成员家庭所占的比例（参见行百分比）。

1 人户当中，老年人占 1 人户的 66.2%，未成年人占 6.2%。残疾人占 1 人户的 38.9%。可见，1 人户主要以孤寡老人、孤儿和孤残人员为主。

2 人户当中，有老年人的家庭占 60.1%，有未成年人的家庭占 12.9%。有残疾人家庭占 79.8%。2 人户中，有残疾人家庭比例明显上升。

3 人户、4 人户和 5 人户的主要特征是有残疾人的家庭比重最大，在 88% 以上，其次是有未成年人的比例高在 50% 以上，有老年人的比例最低，但也都在 30% 以上。

低保家庭规模越小的家庭，往往代表着家庭结构的不完整和家庭功能缺失，更容易陷入贫困。这类家庭主要由孤寡老人、孤儿、孤残人员、单亲家庭或者隔代家庭构成。特别是有老年人的家庭所占比例较大。随着家庭规模扩大（3 人及以上），家庭结构相对完整，但是有残疾人的家庭比例明显上升，同时有未成年人的家庭比例也明显上升。

表3 农村最低生活保障家庭特征分析

按家庭人口 规模分家庭类型		合计 (户)	有老年人 (户)	有未成年人 (户)	有残疾人 (户)	没有以上 三类人(户)
1 人户	频数	14416	9540	892	5610	2801
	占行%		66.2%	6.2%	38.9%	19.4%
	占列%		30.3%	3.8%	12.0%	67.9%
	占总数%	23.2%	15.4%	1.4%	9.0%	4.5%
2 人户	频数	19398	11666	2510	15488	981
	占行%		60.1%	12.9%	79.8%	5.1%
	占列%		37.1%	10.8%	33.1%	23.8%
	占总数%	31.2%	18.8%	4.0%	24.9%	1.6%
3 人户	频数	12353	4694	6373	10881	257
	占行%		38.0%	51.6%	88.1%	2.1%
	占列%		14.9%	27.4%	23.3%	6.2%
	占总数%	19.9%	7.6%	10.3%	17.5%	.4%
4 人户	频数	8856	2812	6906	8133	57
	占行%		31.8%	78.0%	91.8%	.6%
	占列%		8.9%	29.7%	17.4%	1.4%
	占总数%	14.3%	4.5%	11.1%	13.1%	.1%
5 人户	频数	7119	2739	6597	6628	30
	占行%		38.5%	92.7%	93.1%	.4%
	占列%		8.7%	28.3%	14.2%	.7%
	占总数%	11.5%	4.4%	10.6%	10.7%	.0%
合计	频数	62142	31451	23278	46740	4126
	占行%		50.6%	37.5%	75.2%	6.6%
	占列%		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	占总数%	100.0%	50.6%	37.5%	75.2%	6.6%

数据来源: 根据 WN 县民政局提供数据整理

从表3中我们还可以看出,超过四分之三的家庭有残疾人(75.2%),超过一半的(50.6%)低保家庭有老年人,超过三分之一的低保家庭有未成年人(37.5%),只有6.6%的家庭没有上述三类人。所以说,首先能体现贫困家庭特征的身份类型是残疾人,其次是老年人。

由此可见,农村居民的个体身份类别特征和家庭特征与贫困之间的关系比较紧密。尤其是残疾人、老年人往往是贫困的指示器,拥有这类人的家庭更容易成为农村低保保障对象。对于未成年人而言,孤儿、单亲家庭(包括隔代的单亲家庭)也可以是贫困家庭的指示器。但是生活在家庭结构相对完整的家庭的未成年人,其本身不能成为贫困的指示器,所以儿童的贫困问题比较隐蔽,但是一个家庭未成年人的数量可能是贫困的指示器。所以,在农村老年人、残疾人和困境儿童等丧失劳动能力或者劳动能力比较弱的群体与贫困的关系最为密切,该结论在其他学者的研究中也得到了验证^④。

(二) 建立以类别身份为基础的农村居民基本生活保障制度

社会救助是一种以政府的财政收入为主要资金来源的收入维持制度,具有再分配的功能。其分配的基础可以建立在家计调查基础上,也可以建立在类别身份基础上。如前所述,在农村利用

类别身份进行目标定位具有一定的优势和可行性，那么如何来根据类别身份进行分配？其重要意义何在？

1. 建立基于类别身份的适度普惠津贴制度

鉴于农村贫困群体的特殊性，有学者提出在农村建立针对农村老年人、残疾人和儿童普惠型社会福利^⑤。但是，没有任何限制的普惠型福利可导致覆盖面过大，福利向不需要的群体延伸，导致财政负担过重等问题。为了应对这一问题，在确定重点保障的群体类型之后，可以在每种类型内进行再定位。比如针对老年人的津贴，可以提高享受待遇的最低年龄标准，比如提高到65岁；再如针对残疾人津贴，可以根据其残疾的等级和丧失劳动能力的程度来进行限定；而对于儿童可以优先救助困境儿童（包括孤儿、艾滋病影响儿童和单亲家庭等）。或者是在类别身份的基础上辅之以相对宽松的家计调查或代理家计调查来进一步准确定位救助对象。比如澳大利亚就采取了类别划分与家计调查相结合的救助对象认定方式^⑥。待日后国家财力充沛，时机成熟再逐步取消各种限制，真正走向普惠制。从欧洲国家社会保护的的经验来看，儿童津贴和老人津贴及失业津贴等在减少贫困方面比以家计调查型的救助发挥更大的作用^⑦。

2. 采取身份类别定位机制的重要意义

(1) 它符合适度普惠的福利思想

在国内，适度普惠的社会福利概念得到了政府和学者们的认可。从狭义的角度来讲，适度普惠福利是指社会福利逐步惠及全部老年人、残疾人和困境儿童^⑧。适度普惠社会福利概念提出一方面是针对我国传统社会救助只针对“三无人员”，覆盖范围狭窄问题；另一方面，也是出于防止出现福利国家的财政负担过重现象的考虑。但适度普惠型福利概念的根源仍在于社会政策的普遍主义思想。

(2) 有利于提高农村低保政策的综合效益

如前所述，由于采取按户施保原则，目前农村低保中纳入大量有劳动能力的成年人。如采取类别身份的低保对象识别机制有助于将有劳动能力的人排除出低保制度之外。这样可以大大减少低保对象的总数，降低低保的漏出率。在低保资金总额一定的情况下，可以适当提高不同类别的救助标准，提高低保保障标准的“适足性”，从而提高低保制度的减贫效果。采取类别身份的识别机制还可以避免低保救助对低保对象产生的负激励问题，减少农村社区居民对有劳动能力的人吃低保现象的异议，减少干部的弄虚作假机会，增加低保的公平公正，促进社区的团结。同时，操作相对简单，也可以避免家计调查带来的繁琐工作，降低行政成本。

(3) 有利于整合日益碎片化的农村社会保障体系

目前，我国农村低保制度的特点是将各种原因导致的困难群众都囊括进来，并采取整齐划一的救助办法，既不能反映不同类别救助对象需求的差异性，实际操作也存在着很大的困难。同时，作为低保制度的补充，在我国农村还有一些以身份类别为基础的救助制度，比如传统的农村“五保”救助、新建立的“孤儿”救助制度、困难残疾人生活补贴制度等。这些制度在保障对象和保障内容方面都与低保制度存在很大的重叠。比如有些县（市）将五保户和孤儿既纳入相应的类别救助中，又纳入低保制度中且全额享受，这可能导致救助水平偏高。而残疾人尤其是重残人员相当一部分人都已经纳入农村低保，是不是还能享受困难残疾人补贴呢。如果能在农村低保制度的大框架下，实施以身份类别为主的定位机制，那么将对上述制度进行整合，甚至可以和新型农村养老保险制度进行整合，有利于农村社会保障体系的系统化建设。

六、讨论和结论

本研究发现，农村低保采取以家计调查为主的目标定位机制不符合农村实际，是导致农村低保救助综合效益不理想的重要原因。研究还发现，农村低保对象的身份类别特征与贫困的关系比较显著，身份类别能够发挥贫困指示器的作用。因此，建议农村低保采取以类别身份为基础的目标定位机制，在此基础上建立类别化的补贴制度。为了实现这一转变，还需要澄清以下两个问题：

首先，家计调查不是社会救助的本质特征。社会救助（或称社会安全网）的本质特征在于其资金来源于国家财政而非个人缴费，其资格和待遇的确定不是基于自动的权利（automatic entitlement），而是基于一定的行政裁量^②。家计调查和类别身份等都是识别贫困群体、实现救助资金分配的手段。究竟选择那种分配手段要根据政策目标、政策环境以及不同方案效益的高低决定。

其次，以身分类别为基础的社会救助项目，可以覆盖大多数贫困人口，也可能导致覆盖面不全，可能导致少数贫困人口漏出的问题。这可以通过第二层级的补充援助项目来弥补。这客观上要求中央和地方政府进行合理的责任划分。比如美国的补充收入保障计划向全国范围内需要帮助的老年人（65岁及以上）、失明人士和永久重残人士提供最低收入保障。补充收入保障计划完全由联邦政府出资。美国还给没有资格接受联邦资助计划援助的人，提供完全由州和地方政府资助的一般救助（general assistance），一般救助通常比联邦救助更吝啬^③。我们在确定农村重点救助人群后，中央政府可以承担起主要责任，不在中央政府保障范围的可以由地方政府负责。事实上，2013年全国农村低保救助经费中中央政府支出的比例达到了70.6%^④，表明中央政府完全有能力来实施类似计划。

①顾昕、高梦滔 《中国社会救助体系中的目标定位问题》，武汉 《学习与实践》，2007年第4期。

②阳秋林、邹树梁、邹长城、肖东生、胡海波 《刍论我国农村最低生活保障对象的界定：以湖南省为例》，衡阳 《南华大学学报（社会科学版）》，2007年第6期。

③韦伟强、王剑青 《变数额标准为人员标准：农村低保标准确定的范式转换》，兰州 《兰州学刊》，2008年第7期。

④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》，北京 《中国人口资源环境》，2011年第6期。

⑤韩华为、徐月宾 《中国农村低保制度的反贫困效应研究：来自中西部五省的经验证据》，武汉 《经济评论》，2014年第6期。

⑥Neil Gilbert, Paul Terrell 著 《社会福利政策导

论》，黄晨熹等译，上海：华东理工大学出版社，2003年，121~136页。

⑦潘屹，《西方普遍主义福利思想与福利模式简析》，福州 《福建论坛（人文社会科学版）》，2011年第10期。

⑧罗斯·马凯 《新西兰模式：收入调查型社会保障制度中的目标定位》，载尼尔·吉尔伯特编，郑秉文等译，《社会福利的目标定位》，北京：中国劳动社会保障出版社，2004年，第1~33页。

⑨尼古拉斯·巴尔著 《福利国家经济学》，郑秉文、穆怀中等译，北京：中国劳动社会保障出版社，2003年，第251~253页。

⑩顾昕、高梦滔 《中国社会救助体系中的目标定位问题》，武汉 《学习与实践》，2007年第4期。

⑪Milanovic, B., 1997, *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*,

Washington, D. C. , the World Bank.

⑫ Coudouel, A. , Marnie, S. ,” Social assistance in Uzbekistan: can the mahallas target state support on the most vulnerable?” In Hutton, S. , Redmond, G. , edited , 2000 , *Poverty in Transition Economies* , Routledge: London.

⑬ 参阅《民政部关于进一步规范农村最低生活保障工作的指导意见》,民发〔2010〕153号《民政部国家统计局关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见》,民发〔2015〕55号。

⑭ 参阅《最低生活保障审核审批办法》(民发〔2012〕220号)。

⑮ Neil Gilbert, Paul Terrell 著 《社会福利政策导论》,黄晨熹等译,上海:华东理工大学出版社,2003年,第136页。

⑯2006年、2007年国家采用绝对贫困线和低收入线对贫困人口进行测量,本文引用的是低收入线的标准,2008年以后只有贫困线一个测算标准。

⑰有劳动能力的成年人人数等于低保总人数减去老年人、未成年人再减去成年人中的学生和重病重残人员。但是,由于成年人中的重病重残和学生人数没有统计,这里用残疾人数来替代这两类人数量。

⑱李振刚《农村低保“指标化”管理的影响、原因与对策》,北京《社会福利》,2014年第1期。

⑲王春光《扶贫开发村庄团结关系之研究》,杭州《浙江社会科学》,2014年第3期。

⑳亚伯拉罕·多隆,《缩减支出和累进的目标定位:以色列的经验》,载尼尔·吉尔伯特编,郑秉文等译,《社会福利的目标定位》,北京:中国劳动社会保障出版社,2004年,第81~104页。

㉑尚晓援《中国社会保障体制改革研究》,北京:中国劳动社会保障出版社,2007年,第32页。

㉒资料来源:2015年4月作者实地调研从民政局获得。该报表提供了每个低保户的居住地址、家庭人口数、老年人人数、成年人人数、未成年人人数、残疾

人人人数以及月保障金额等信息。

㉓这其中也可能存在少数为了获取低保救助金而为残疾人或者老年人单独立户的现象,这种行为本身具有自我定位的功能,所以不会对本研究产生太大误差。

㉔张秀兰、徐月宾、王伟华《中国农村贫困状况与最低生活保障制度的建立》,上海《上海行政学院学报》,2007年第5期。

㉕徐月宾、刘凤芹、张秀兰《中国农村反贫困政策的反思:从社会救助向社会保护转变》,北京《中国社会科学》,2007年第3期。

㉖尚晓援《中国社会保障体制改革研究》,北京:中国劳动社会保障出版社,2007年,第105~106页。

㉗Chris de Neubour, Julie Castonguay & Keetie Roelen. *Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience*. The World Bank SP Discussion Paper NO. 0718. November 2007. pp. 1-40.

㉘王思斌《我国适度普惠型社会福利制度的建构》,北京《北京大学学报》(哲学社会科学版),2009年第3期。

㉙Shlakman, V. 1972, ” The safety - net function in public assistance: a cross - national exploration”. *Social Service Review* , 46 (2) .

㉚孙守纪、齐传钧《美国补充收入保障计划及其启示》,北京《美国研究》,2010年第4期。

㉛参阅民政部,《2013年社会服务发展统计公报》,http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml.

作者简介:李振刚,中国社会科学院社会学研究所、中国社会科学院社会政策研究中心助理研究员。北京 100732

[责任编辑 左晓斯]