

中国城市低保制度的瞄准度分析*

□宋 锦 李 实 王德文

摘要:中国在2020年消除绝对贫困之后,相对贫困、城市贫困问题会引起更多的关注。城镇地区的社会保障制度已成为经济转型和社会稳定的重要基础。城市低保的瞄准度是这一制度成功的关键。本文考察住户调查数据分析了城市低保的瞄准实践和瞄准表现,发现低保金发放考虑了家庭收入、财产和人口特征,兼顾了“托底线”和“救急难”,这种做法在经济转型阶段具有重要意义。按照多维审核机制,城市低保的漏保率在38.45%到66.28%之间,错保率在54.59%到69.17%之间,而且2013年低保瞄准效率比2007年有明显改善。评估低保的瞄准效率更适合使用多维标准,而不是只使用收入标准;在低保瞄准政策中对多维评估进行规范也十分重要。

关键词:城市低保 瞄准 社会保障 瞄准误差

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2020.0084

一、引言

2020年是我国脱贫攻坚的决胜之年,农村贫困人口将全面实现脱贫,贫困县全部脱贫摘帽。在消除绝对贫困之后,中国扶贫工作的重心将向缓解相对贫困人口转变。传统的收入贫困、农村贫困问题不能满足新时期的扶贫工作目标要求,多维贫困、城乡统筹扶贫成为新的任务。那么,下一阶段贫困的主要形式和特点是什么?如何有效地瞄准贫困群体?回答这些问题既需要加强研究,也是政策设计的要求。从长期来看,我国城市化水平将不断提高,农村劳动力继续转到城镇地区落户,公共服务进一步实现均等化,都意味着城镇地区的贫困和保障问题变得日益重要。城镇社会保障制度将覆盖城镇全部常住人口,完善城镇社保网络也是中国进一步提高城市化水平的必然要求。与此同时,中国经济进入新常态后经济增速有所放缓,产业结构调整、国际贸易格局变化、环境治理强化等都给人们的就业和生活带来冲击。我国制造业资本密集度不断提高,就业创造力持续减弱,服务业市场需求迅速扩大且在电子商务、数字经济的助力下,就业岗位从制造业向服务业转移,下岗再就业等结构性和摩擦性失业问题会更加凸显,其中低技能、中老年等脆弱劳动力群体受到更多的冲击。他们的再就业能力差,缺乏制度保障的情况下很容易陷入长期贫困。准确地识别困难群体和个人并进行有效的兜底保障将是经济成功转型、社会稳定的关键。

中国城市低保制度(简称“低保”)出台于1997年,最初的设立目的是保障国有企业下岗职工和困难群众的基本生活水平。从2000年开始伴随国企改革的推进城市低保救助人数在两年内迅速增加。2002年之后的十几年时间里,城市低保的救助人数始终稳定在2000万人以上。然而作为一种常规性制度安排,低保制度不完善的问题逐渐显现出来,其中瞄准低效问题尤为突出,错保、漏保情况始终存在。民政部自2011年以来致力于提高低保瞄准效率,加强低保资格的审核和管理^①、进行了较大规模的错保清退,并持续完善低保瞄准机制^②。2014~2018年,城市低保人数的年均缩减速度分别达到9.07%、9.37%、12.99%、14.81%、20.14%

*本文得到国家社会科学基金重大项目“中国农村家庭数据库建设及其应用研究”(18ZDA080)的资助。

(见图1);2018年的城市低保人数为1007万人,不足2012年保障人数的一半。这些结果反映出致力于完善低保瞄准的政策力度。然而,城市低保最新的瞄准效率如何、如何理解原有的错保漏保现象、城市低保的瞄准实践中存在什么问题、瞄准机制的完善应侧重哪些方面,现有的研究尚未给出明确的答案。

本文梳理了中国城市低保瞄准政策的演进,采用中国住户收入调查(CHIPS)2013年的城镇住户数据评估了中国城市低保的瞄准表现,讨论了使用收入指标衡量低保瞄准效率存在的问题,分析了民政部门在城市低保资格审核实践中的多维考虑因素和综合决策机制,检验了多维考量机制下城镇低保的瞄准效率,并分析了它对于收入指标衡量下低保瞄准误差的解释力度。最后一部分总结了文章的研究发现并讨论了政策启示。

二、城市低保的瞄准政策演进

从1999年到2020年的20年时间里,城市低保的瞄准政策经历了从无到有、从粗放到细致、从平面到立体、从主抓清错到优化规范的变化。1999年颁布的《城市居民最低生活保障条例》规定,城市居民低保对象为持有当地非农业户口且家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的居民,通过家庭人均收入识别城市困难群体^③。这一时期低保的主要任务是对包括下岗职工在内的城市困难家庭进行基本生活保障,相关的政府文件几乎没有提到低保的瞄准问题^④。2004年民政部在《关于严格规范低保管理工作的紧急通知》中第一次提出低保制度执行中存在错保、漏保现象,要求加强低保工作的规范管理和监督检查,但是没有提出具体的防范措施。2008年民政部出台《城市低收入家庭认定办法》,第一次将家庭财产纳入家庭经济状况的考量中来。该办法规定,“城市低收入家庭收入标准主要包括家庭收入和家庭财产两项指标”,家庭财产包括存款、房产、车辆、有价证券等。2010年民政部在《进一步加强城市低保对象认定工作的通知》中强调,各地应将家庭财产作为认定城市低保对象的重要依据。2012年《最低生活保障审核审批办法》将家庭财产的范围进一步扩充和规范,将债权等信息纳入进来。2014年民政部颁布《社会救助暂行办法》,要求低保家庭需要满足“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”。各地根据自身发展情况制定了相应的标准,例如广东省规定,入户调查时应当调查家庭不动产、高档家用电器、古董艺术品、贵金属制品等的持有情况^⑤;青海省规定,“低保家庭银行存款、有价证券、债券的总额不得超过我省上年度居民人均可支配收入的3倍;低保家庭可以拥有生活必须机动车辆,不得拥有2套及以上商品房”^⑥。整体来看,从2004年到2016年的12年时间里低保瞄准政策改革的主要方向是清退“错保”,而政策手段是在低保资格审核依据中引入财产指标。2016年开始低保瞄准政策发生了进一步变化,国务院转发的《民政部等部门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》指出,低保资格认定应根据地方实际情况,统筹考虑家庭成员收入、财产、刚性支出等情况,适当考虑最低生活保障家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出因素,综合评估家庭贫困程度。刚性消费支出情况至此被纳入农村低保资格认定,并逐渐向城市低保拓展^⑦。2019年,民政部颁布《关于进一步加强生活困难下岗失业人员基本生活保障工作的通知》,正式要求城市低保资格认定考虑家庭刚性支出因素,城市低保的瞄准依据在原有收入、财产的基础上拓展为三维。同年,低保资格认定在农村低保制度中更迈进一步。2019年12月民政部颁布《关于在脱贫攻坚中切实加强农村最低生活保障家庭经济状况评估认定工作的指导意见》,要求农村低保在原有的收入、财产、刚性支出的基础上增加辅助指标作为评估家庭是否存在隐瞒收入、财产状况的参考依据;辅助指标主要包括日常消费(用水、用电、燃气、通讯等)和高消费(自费在高收费学校入托、出国留学、出国旅游等)两类;辅助指标超标或不合理且不能说明理由的,可作为家庭经济状况超出规定的判断依据。虽然这一变化

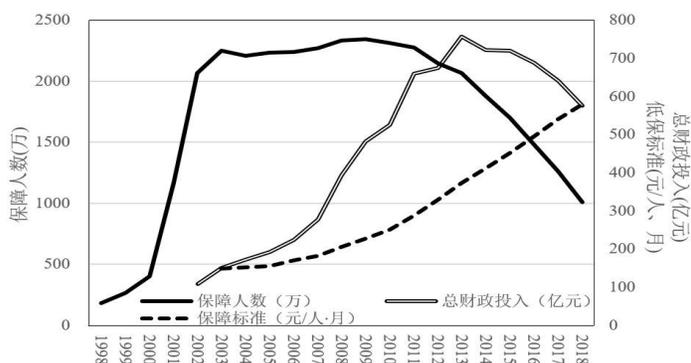


图1 中国城市低保的保障人数、平均保障标准和总财政投入
数据来源:民政部,历年《社会服务发展统计公报》。

尚未体现到城市低保政策中,但在执行中低保资格认定依据已扩展为收入、财产、刚性支出和消费的四维标准。

低保瞄准政策的演变表现出低保制度在困难人群的识别上不断进行完善和优化,而实践层面的操作与政策设计往往存在一定的偏离。一些文献指出,早在政策改革之前基层工作人员就开始综合考虑更多维度的因素判断家庭的贫困状况以确定低保资格。这些因素有的与收入表现高度相关,也有的并不相关,但是它们有助于准确判断家庭的经济状况。这种没有严格按照收入标准划线的“弹性”操作会带来以收入标准评估的低保瞄准率偏低的问题。而且,近年来我国居民收入来源更加多元化、资产形式更加多样化、对困难家庭的认定也愈发复杂,单纯凭借监测收入指标不能进行有效甄别。已有文献普遍发现,根据收入水平判断,城乡低保制度都存在着严重的错保漏保问题。这其中既有“人情保”、“关系保”等原因导致的真实错漏保,也可能存在“弹性划线”带来的“伪”错漏保。然而,已有文献对这一问题仍缺乏规范研究。

三、文献综述

近年来,文献采用收入指标衡量普遍发现了低保的瞄准偏差,研究结果表明错保和漏保的问题都比较明显。Gao等(2009)考察了2002年的中国城市低保表现,发现2.3%的城市家庭符合低保资格,但是漏保率为54%,低保家庭中74%为错保家庭。王有捐(2006)采用2004年国家统计局大样本调查汇总资料发现,我国大、中城市低保的错保率为32.2%,漏保率为67.4%。Ravallion等(2006)发现,在低保实施的初期中国城市低保的错保率为43%,并认为作为基于家庭收入水平核定的社会救助制度,中国低保的瞄准效果在国际上算是不错的。一系列文献得出的结论与此类似,认为中国城市低保在2004年前后的有效覆盖率在39%到51%之间,错保率为40%到42%(都阳、Park, 2007; Wang, 2007)。杨穗等(2015)比较了中国城市低保瞄准的变化,认为从2002年到2007年中国城市低保的漏保率从54%下降到42%,而错保率略有上升,从74%上升到76%;如果从低保缺口考察,低保金的瞄准率更差。Wang等(2016)检验了2013年中国城市低保的瞄准情况,认为中国城市低保的瞄准率为26.7%。一些研究农村低保瞄准的文献也发现了农村低保的高错保率和漏保率^⑧。宋锦(2018)等发现了其他社会救助和补贴政策的财政支出没有有效集中于低收入家庭。国际文献考察了其他国家的现金转移支付项目,例如Veras和Guerreiro(2010)检验了巴西的Bolsa Familia制度对贫困家庭的瞄准情况及其影响,发现其错保率为49%,漏保率达到59%。

近年来政策部门和一些研究人员指出,单纯用收入指标衡量低保瞄准效率的方法有误,低保资格认定过程事实上考虑了收入以外的因素。Ravallion(2008)考察2003年的中国城镇数据就发现,低保的发放没有完全依据自报收入,而是考虑了家庭金融资产、耐用品消费和家庭居住状况;按照收入测算的错保率为43%,漏保率为71%;而考虑家庭其他经济指标之后,低保的错保率为49%,漏保率也为49%;城市低保的“兜底”效果好于依据收入的评估结果。刘喜堂(2012)指出,在实践中对于低保家庭经济状况调查只能进行估算,很难进行准确核算,在对特殊困难对象的认定过程中地方政府采取了分类施保的做法,对低保对象、高龄老人、残疾人等特殊困难群体分别予以保障,并不完全依靠家庭收入。姚建平(2018)讨论了低保资格认定过程中的各种复杂影响因素,认为地方政府的保障目标、优先顺序、收入和资产的核查困难、潜在申请对象的主动性等都可能影响低保瞄准的效果。由于地方政府和工作人员具有一定的自由裁量权,以一刀切的收入标准衡量低保的瞄准效果是不合适的。Golan等(2017)认为在低保人群的识别过程中,家庭收入状况难以准确衡量,而可观测的家庭经济状况是其资格审核的重要依据,仅从收入指标衡量低保的瞄准效果没有反映这样的操作机制,低估了低保的瞄准效果。

对此,较新的文献正在转向采用多维贫困方法评估家庭的贫困状态并检验低保瞄准效率。这些文献包括韩华为和徐月宾(2013)、朱梦冰和李实(2017)、Wang等(2016)、Golan等(2017)等。文献通过考察家庭财产状况、劳动力状况、子女教育和家庭成员的健康状况等因素定义家庭在多维指标下的贫困程度,进而检验低保是否瞄准了贫困家庭。这些文献普遍发现,如果单纯以收入为标准进行衡量,低保的瞄准效果很差,但是采用多维贫困标准定义贫困家庭,中国低保的瞄准效果有了一定程度的改善。纳入教育、健康、住房、消费等维度的

多维贫困指标显示,中国农村低保的瞄准率为42%,城市低保的瞄准率为26.7%,且随着多维贫困的维度提高,低保的瞄准率呈现提高趋势。也有文献通过引入倾向匹配得分方法(PSM)对低保瞄准率加以评估。例如,Golan等(2017)发现,相较于直接用低保线来测量家庭是否符合低保条件,如果综合考虑家庭的家庭结构、居住环境、耐用消费品数量、社区环境等采用PSM方法进行匹配之后,2007年中国农村低保的正确识别率从6%提高到17%,2008年从7%提高到20%,2009年从11%提高到17%。

相较于已有文献,本文的贡献在于以下3个方面。第一,关于城市低保制度的瞄准情况缺乏最新的评估,考虑到2011年之后民政部对低保的审核和管理开展了一系列专项整治,城市低保的瞄准状况需要用新的数据重新检验。本文使用了更新的数据,对新政策下的新情况进行研究具有新的贡献。第二,已有文献指出了低保瞄准中的错保、漏保问题,但是对于其形成原因和影响结果缺少进一步的研究,本文考察了城市低保资格的多维考核认定实践,并依据这一实际认定机制对低保瞄准误差进行了检验,对用收入指标衡量的瞄准误差中的真实错漏保和“弹性划线”带来的“伪”错漏保进行区分。这对于正确理解评估低保瞄准效率、认识瞄准误差有学术价值。第三,基层部门在低保资格的认定实践中存在综合判断的情况,虽然政策层面近年来不断调整、要求瞄准机制中引入更多的考核维度,但是没有给出相对规范和具体的认定规则。这使得对低保瞄准效率的评估失于依据,不利于识别城市低保瞄准中仍然存在的问题并且诊断瞄准机制的完善应侧重哪些方面。本文的研究为进一步完善瞄准政策提供了经验依据,这对于完善城市低保制度具有一定的实践价值。

四、数据来源、低保户定义和瞄准效率的评估方法

(一)数据来源以及收入和消费定义

本文使用的数据为中国住户收入调查(CHIPS)2013年的城市数据。根据2013年执行的低保政策,家庭人均月收入低于当地低保标准是申请低保待遇的基本条件,同时家庭财产应符合地方政府规定的条件,是认定低保资格的重要依据^①。对此,本文整理了家庭的收入、财产和人口结构等相关信息。其中,家庭可支配收入包括以货币和实物形式体现的家庭所有来源的收入,由工资性收入、经营性净收入、财产性净收入和转移性净收入组成。转移净收入包括了低保金和政府的其他转移性收入。为了检验低保的瞄准效果,本文将低保收入从家庭可支配收入中扣除进而计算低保发放之前的家庭“原始”收入水平,将扣除低保金之后的家庭可支配收入称为“事前收入”,加入低保金之后的家庭可支配收入称为“事后收入”,分别除以家庭常住人口数得到事前和事后的人均可支配收入,再分别除以12个月得到月均事前和事后收入,最后将其与所在地市划定的最低生活保障标准进行比较,判断家庭是否按照政策符合申请低保待遇的“基本条件”。

(二)低保户定义

根据数据的可得性,本文识别家庭是否低保户的方法有两种。第一是通过低保收入指标进行识别。如果样本户在2013年的收入来源中“最低生活保障费”这一项收入的数值为正,则被认定为低保户(称作“低保户定义1”)。考虑到低保户一年中有进入又退出低保的情况,这种做法未考虑到低保的实际覆盖时间从而可能高估低保的时点覆盖面。第二是通过户主的自我报告进行识别^②。如果户主报告自己在2013年底属于低保户,则该家庭被认定为低保户(称作“低保户定义2”)。两种定义下低保户的分布情况如表1所示。总体而言,约3.14%的样本家庭收到了低保金,3.32%的户主报告自己在2013年底属于低保户。根据民政部公布的数据,2013年底全国共有城市低保户1097.2万户,占城镇总户数的4.31%^③,本文的数据得到的住户层面的低保覆盖率低于城市低保的实际覆盖率。但是在个人层面,2.72%的个人样本报告自己在2013年底属于低保户,民政部公布数据显示低保的个人覆盖率为2.80%,两者之间的差距明显缩小^④。从个人与住户层面的覆盖率差异我们推测,民政部公布的低保覆盖户数指家庭中是否有享受低保待遇的个人,这其中不乏有家庭成员参照单人户纳入低保范围的情况^⑤。本文所使用的数据对全国城市低保数据

表1 两种定义下低保户的分布情况

样本分布(%)		户主报告2013年底是否享受低保(%)		
		是	否	合计
2013年是否收到低保金	是	1.28	1.86	3.14
	否	2.04	94.82	96.86
	合计	3.32	96.68	100.00

数据来源:中国住户收入调查数据(2013年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

的整体代表性较好。

在全部的城市住户中,约94.82%的住户在2013年未收到任何低保金且自报不享受最低生活保障,约1.28%的住户在2013年收到了低保金且自报享受最低生活保障,两种类别占城市住户总数的96.10%(94.82%+1.28%)。2013年收到了低保金但自报不享受低保的家庭约占城市住户总数的1.86%,可以推测这些家庭应当是在2013年中享受低保待遇,但在2013年底不再符合低保资格。2.04%的家庭在2013年没有收到低保金但自报享受最低生活保障。这种情况比较奇怪,我们猜测主要的原因来自两个方面,一是该家庭在2013年不符合低保领取资格,直至2013年底才刚刚符合低保领取资格,低保金的支付存在滞后从而没有反映到2013年的家庭收入中。二是家庭在报告自己的收入时倾向于低报自己的收入,低保金没有如实反映到家庭收入统计中。我们随后将分别检验两个定义下的低保瞄准情况。

(三)瞄准效率的评估方法

低保制度理想的瞄准结果应当是符合资格的家庭都被低保覆盖,也即“应保尽保”,而不符合资格的家庭都被排除在外,也即“应退尽退”。我们定义“纳入准确率 $P1$ ”和“排除准确率 $P2$ ”两个指标用以衡量低保的瞄准效率,具体公式如下。当 $P1$ 等于100%时,符合资格的家庭都被低保覆盖了,实现了应保尽保;而当 $P1$ 等于0时,符合资格的家庭都被排除在外; $P1$ 取值越高,低保在瞄准贫困家庭的效率越高。 $1-P1$ 也即文献中经常使用的“漏保率”指标(Golan et al., 2017)。当 $P2$ 等于100%时,不符合资格的家庭都被排除了,实现了应退尽退;而当 $P2$ 等于0时,低保对象都是不符合资格的家庭; $P2$ 取值越高,低保的错保率越低。

$$P1 = \frac{\text{符合资格且被低保覆盖的家庭数}}{\text{符合资格的家庭数}} \quad (1)$$

$$P2 = \frac{\text{不符合资格且未被低保覆盖的家庭数}}{\text{不符合资格的家庭数}} \quad (2)$$

此外,在理想情况下,低保的财政资金应全部投入到符合低保资格的家庭。我们定义“名额集中度 $P3$ ”和“资金集中度 $P4$ ”两个指标衡量低保投入的瞄准效率。其中, $P3$ 衡量了获得低保收入的家庭中多大比例为符合资格的家庭, $1-P3$ 也即文献中经常使用的“错保率”指标(Golan et al., 2017); $P4$ 衡量了符合资格的家庭获得的低保收入占有所有家庭获得的低保总收入的比例。当 $P3$ 和 $P4$ 的取值为100%时低保具有最高的瞄准效率,而当这两个指标的取值为0时低保的瞄准最缺乏效率,指标取值越高低保投入的瞄准效率越高。

$$P3 = \frac{\text{低保覆盖家庭中符合资格的家庭数}}{\text{低保覆盖家庭总数}} \quad (3)$$

$$P4 = \frac{\text{符合资格的家庭获得的低保金支付总额}}{\text{低保金支付总额}} \quad (4)$$

表2可以帮助说明这几个度量指标的定义。符合资格的家庭可区分为A和B两类,其中A为符合资格且领取低保的家庭,也即正确纳入户,B为符合资格但未领取低保的家庭,也即漏保户。不符合资格的家庭可区分为C和D两类,其中C为不符合资格但领取了低保的家庭,也即错保户,D为不符合资格但未领取低保的家庭,也即正确排除户。这四类家庭构成了全部家庭样本,四类家庭的占比之和等于100%。本文所采用的评估指标中, $P1=A/(A+B)$, $P2=D/(C+D)$, $P3=A/(A+C)$, $P4$ 则是对A和C分别按照家庭收到的转移金额进行加权的结果。

五、以收入标准衡量低保瞄准效率

(一)瞄准效率分析

家庭人均收入是否低于低保线与他们在两个低保定义下是否被低保覆盖的分布如表3所示。在6601个家庭样本中,加权后约95.45%~95.58%的样本家庭人均月收入高于低保线,也未被低保瞄准;0.22%~0.31%的家庭样本人均月收入低于低保线并被低保所覆盖;3.00%~3.13%的家庭人均月收入高于低保线,但享有低保待遇;1.10%~1.20%的家庭人均月收入低于

表2 低保的瞄准状态分类

	符合资格	不符合资格
领取	A	C
不领取	B	D

中国城市低保制度的瞄准度分析

经济学

低保线,却没有享有低保待遇。

两种低保定义下的瞄准指标 $P1$ 、 $P2$ 、 $P3$ 和 $P4$ 如表 4 所示。纳入准确率分别为 22.19% 和 15.41%, 也即漏保率在 78.80%~84.59%, 排除准确率接近 97%。根据覆盖定义 1 计算的纳入准确率 ($P1$) 较高, 而根据覆盖定义 2 计算的纳入准确率 ($P2$) 较低, 主要的原因应当是定义 1 捕捉了家庭在 2013 年任意时点曾被低保覆盖的情况, 而定义 2 只捕捉了户主在 2013 年底的覆盖情况。

低保的名额集中度和资金集中度的取值都较低。在全部低保家庭中, 收入符合资格的低保户仅占 6.53%~9.49%, 也即错保率在 90.51%~93.47%, 绝大多数低保户的人均收入都高于当地低保线。从资金的集中度来看, 仅有 12.95% 的资金投向了符合低保资格的住户, 这一比例高于名额集中度。这说明虽然低保资金的支付更加向更贫困的家庭倾斜, 但是这没有改变低保整体瞄准效率较低的事实。

(二) 各类家庭特征对比

将全部家庭分为 4 类, 分别为“收入低于低保线的低保户”(类型 1, 也即正确纳入户)、“收入高于低保线的低保户”(类型 2, 也即错保户)、“收入低于低保线的非低保户”(类型 3, 也即漏保户) 和“收入高于低保线的非低保户”(类型 4, 也即正确排除户), 各种类型家庭的人口结构、收入状况、资产状况和债务情况如表 5 所示。

整体来看, 4 类家庭的经济状况依次变好, 错保户平均而言确实比漏保户处于更脆弱的经济地位。户主受教育年限可以用来衡量家庭的就业能力, 户主是否离婚或丧偶女性、以及经济上依赖

表 3 家庭收入是否低于低保线与家庭是否低保户的分布情况

		2013 年的平均月收入是否符合低保领取资格		
		是	否	合计
覆盖定义 1: 2013 年是否收到低保金	是	0.31	3.00	3.31
	否	1.10	95.58	96.69
	合计	1.42	98.58	100.00
覆盖定义 2: 户主报告 2013 年底是否享受低保 (%)	是	0.22	3.13	3.35
	否	1.20	95.45	96.65
	合计	1.42	98.58	100.00

数据来源: 中国住户收入调查数据(2013 年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

表 4 收入指标衡量的中国城市低保瞄准情况

	纳入准确率 ($P1$)	排除准确率 ($P2$)	名额集中度 ($P3$)	资金集中度 ($P4$)
2013 年是否收到低保金	22.19	96.96	9.49	12.95
户主报告 2013 年底是否享受低保 (%)	15.41	96.83	6.53	

数据来源: 中国住户收入调查数据(2013 年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

表 5 以低保户定义 1 下的各类家庭特征对比

家庭类型	1	2	3	4	全部样本户
	收到, 且收入符合低保资格	收到, 但收入不符合低保资格	未收到, 但收入符合资格	未收到, 且收入不符合资格	
家庭基本人口结构					
(1) 家庭规模	2.90	3.17	3.03	2.97	2.98
(2) 家庭成员平均年龄	41.31	43.80	44.09	43.43	43.44
(3) 户主的受教育年限	7.95	8.25	9.32	10.63	10.53
(4) 户主为离婚或丧偶女性 (%)	0.14	0.13	0.07	0.06	0.06
(5) 经济上依赖家庭的成员个数	0.52	0.69	0.67	0.52	0.53
(6) 残疾或自评健康非常不好的家庭成员数	0.29	0.15	0.03	0.02	0.03
(7) 家庭失业人员个数	0.62	0.33	0.28	0.12	0.13
家庭收入情况					
(1) 低保金发放家庭收到的平均金额(元/月)	152.70	101.34	0.00	0.00	3.98
(2) 事前收入(元/月)	140.03	1149.77	-33.66	2329.30	2258.11
(3) 事后收入(元/月)	292.73	1251.11	-33.66	2329.30	2262.09
(4) 事前离低保线的距离(元/月)	-216.83	809.81	-405.83	1927.89	1859.23
(5) 事后离低保线的距离(元/月)	-64.13	911.15	-405.83	1927.89	1863.22
(6) 工资性收入的占比 (%)	23.74	43.85	96.39	61.30	60.93
(7) 经营性净收入的占比 (%)	12.21	7.76	-36.00	5.82	5.49
(8) 财产性净收入的占比 (%)	2.38	9.39	183.92	9.67	11.36
(9) 转移性净收入的占比(事前) (%)	61.67	39.00	-144.31	23.21	22.23
金融资产状况					
(1) 家庭人均人民币金融资产(元/人)	2437.73	8260.62	17438.88	19646.67	19183.09
(2) 家庭人均动产(元/人)	1709.58	4286.50	7833.67	11848.80	11510.84
(3) 除住房和购车贷款之外的人均债务(元/人)	1087.30	986.08	1660.92	427.16	460.67
(4) 住房、购车贷款的人均债务(元/人)	0.00	2395.23	4893.68	6488.73	6310.92
住房状况					
(1) 人均自有住房面积(多套统算)(平方米/人)	0.00	9.48	10.17	14.05	13.73
(2) 无管道供水 (%)	0.00	4.52	12.07	1.77	1.96
(3) 无水冲式厕所 (%)	33.33	21.11	50.00	7.67	8.64
(4) 无洗澡设施 (%)	57.14	30.15	37.93	11.31	12.37
(5) 住房建筑材料不是钢混或砖混材料 (%)	38.10	15.08	25.86	6.28	6.88
(6) 家庭不具备洗衣机、冰箱或手机 (%)	9.52	3.52	1.72	1.93	2.01
车辆/电器状况					
家庭具有的车辆数	0.10	0.11	0.26	0.30	0.30
样本户数(个)	21	199	58	5590	6601
加权占比 (%)	0.31	3.00	1.10	95.58	100.00

注: 这里采用了低保户定义 1。采用定义 2 分类得到的统计结果基本一致, 为了节约篇幅不再列出。

资料来源: 中国住户收入调查数据(2013 年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

家庭、健康状况较差和失业的成员个数可以用来衡量家庭经济负担的大小,家庭收入结构和资产水平可以用来衡量家庭收入的稳定性和经济上的抗风险能力,住房状况反映了家庭实际生活水平的高低。从特征对比来看,经济上最弱势的家庭是类型1,其次是类型2。类型3虽然在2013年的平均月收入低于低保线,但是由于有一定的金融资产,这些家庭具有一定的抗风险能力,且他们不具有户主是离婚、丧偶女性、负担多个家庭成员或健康状况较差等特点。类型4的经济水平在4类家庭中最好。从4类家庭特别是类型2和类型3的家庭特征对比可以看到,单用收入水平不能反映家庭的实际困难程度,但是低保覆盖的结果显示低保资格审核对这些家庭特征予以了关注。单纯用收入指标评价低保瞄准效率可能低估低保对实际困难家庭的捕捉能力、高估瞄准误差。

六、多维度审核机制下的低保瞄准效率

(一) 检验是否存在对低保资格的多维度审核机制

根据2013年的低保资格认定依据,我们将家庭收入 Y 和家庭财产 F 两类指标纳入识别机制模型,用以检验低保发放与这两类指标之间的关系。其中,由于各地区低保的保障标准不同,本文衡量家庭收入采用了家庭的事前人均可支配收入减去所在地区低保线的差值($DB\ distance$)。家庭财产的指标集合 F 包括金融资产、住房和车辆拥有情况这3类指标。其中,金融资产指标包括家庭人均人民币金融资产数量(FA)、家庭人均动产数量(MP)、住房和购车贷款之外的人均债务数量($Debt$)这3个变量;住房条件指标衡量6个方面住房特征:人均自有住房面积是否小于12平方米、住所是否没有管道供水、是否没有水冲式厕所、是否没有洗澡设施、住房建筑材料是否砖瓦或竹草土坯结构(非钢混或砖混)、是否不具备日常电器,如果家庭住房在以上6个方面都为否也即不具备“简陋”的特点,则住房困难指标 $HousPoor$ 取值为0;如果一个方面具备则取值为1,以此类推;由于3个及以上方面都具备“简陋”特点的住户较少,这些住户的 $HousPoor$ 都取值为3;车辆拥有指标采用是否拥有家用汽车($Has\ auto$)。此外,我们在识别机制模型中纳入了家庭基本人口结构特征指标集合 X ,包括家庭规模($Hhscale$)、成员平均年龄($Meanage$)、户主受教育年限($Hhhedu$)、户主是否为离婚或丧偶女性($Frighthh$)、经济上依赖家庭的成员个数($Indep_1$ 、 $Indep_2$ 、 $Indep_3$ 和 $Indep_4$)、残疾或自评健康非常不好的成员个数($Disab_1$ 和 $Disab_2$),以及家庭是否有成员失业($Unemp$)。最后我们控制了所在地区的固定效应 D 。低保制度的操作设计和执行具有很强的区域特点,低保标准在区县一级就存在差别,控制区县一级的固定效应应当是控制低保瞄准的区域性差别的最优做法。然而由于低保的发生率不高,划分到区县的低保家庭样本较少,这使得实际估计结果可能受到样本数量限制从而影响了结论的稳健性,且控制区县固定效应损失了大量的自由度,对此我们增加了控制市级和省级固定效应的检验用以考察机制模型结果的稳健性。用Probit模型估计低保资格的识别机制,方程如下:

$$\text{Prob}(DB_i) = f(Y_i, F_i, X_i, D_i)$$

其中, DB_i 表示家庭 i 是否低保户, $\text{Prob}(DB_i)$ 为家庭 i 获得低保的概率, Y_i 、 F_i 、 X_i 、 D_i 分别表示家庭 i 的收入、财产、基本人口结构和所在地区的特征变量集合。

回归结果可以看到,家庭收入和财产两类变量在低保资格认定中发挥着非常显著的作用,基层低保资格审核实践很好地遵从了这一阶段的政策规定,同时,多种家庭人口特征因素也表现出清晰的影响(参见表6第1~3列)。从表中看到,家庭人均可支配收入比低保线高出越多、家庭人均金融资产越多、人均不动产越多,家庭被低保纳入的概率越低;此外,户主受教育水平提高,家庭被低保纳入的概率下降;户主是离婚或丧偶女性、家庭有残疾或健康状况较差的成员、以及家庭有劳动力处于失业状态将显著提高家庭被低保纳入的概率。附表1显示了这些变量的边际效应,从中可以看到,收入水平是低保资格获取最重要的影响因素,除此之外,按照影响规模(绝对值)从大到小排序分别是户主的受教育程度、家庭金融资产水平、家庭动产水平、家庭是否有成员失业、户主是否为离婚丧偶女性,最后是家庭中残疾或健康状况较差的成员数。以模型1(控制区县级固定效应)为例,家庭人均收入比当地低保线每高出100元,家庭收到低保金的概率降低3.57%(参见附表1第1列回归结果,下同);户主受教育年限每增加1年,家庭收到低保金的概率降低1.72%;家庭人均金融资产每增

加1万元,家庭收到低保金的概率降低1.05%;人均不动产每增加1万元,家庭收到低保金的概率降低0.72%;家庭有成员失业,家庭收到低保金的概率增加0.19%;户主是离婚丧偶女性,家庭收到低保金的概率增加0.18%;家庭有一个残疾或健康状况较差的成员,家庭收到低保金的概率增加0.11%。家庭债务情况对低保资格的获取没有显著影响。在控制市级和省级固定效应以后,结论仍然稳健,多维度因素都在发挥显著作用。

从回归结果来看,中国城市低保资格审核的实践采用了多维标准:收入水平确实发挥了主导作用,家庭金融资产水平低是获得低保的重要条件之一,同时户主的受教育年限、以及户主是否离婚或丧偶女性、家庭成员健康状况较差等家庭脆弱特征都会影响是否被低保覆盖。其中,户主受教育年限较高不利于家庭被低保覆盖不应是低保瞄准“歧视”的结果,而可能与姚建平(2018)中提到的潜在申请对象主动性有关,较高受教育水平户主申请低保的积极性不高。家庭脆弱会增加其被低保覆盖的概率则应是多维审核机制在作用。在上述模型的基础上,删除家庭债务、住房状况、成员平均年龄、家庭负担人口等作用不显著的变量,保留一些关键变量,也保留住房简陋程度(*HousPoor*)和汽车拥有状况作为控制变量,模型的重新估计结果如表6第4~6列所示,从中可以看到,关键变量对低保资格的影响没有发生显著变化。

(二)多维度审核机制下的低保瞄准水平

我们根据表6中模型4~模型6的估计结果,进一步计算出每个家庭获得低保的估计概率 \hat{P}_i 。具体方法为,将家庭*i*的特征变量(包括家庭事前人均月收入到低保线的距离、家庭财产、住房条件、车辆拥有,以及家庭基本人口结构的各变量)的取值分别代入模型4~模型6,得到的被解释变量 $Prob(DB)$ 的取值即为该家庭在多维审核机制下获取低保的估计概率。随后采用以下两种方法判定一个家庭是否具有低保资格。第一,根据家庭获得低保的估计概率 \hat{P}_i 是否大于50%:如果 \hat{P}_i 大于或等于50%,说明在现有的低保资格审核实践中该家庭以更高概率被判定为符合低保资格,反之,如果 \hat{P}_i 低于50%则说明在现有的低保资格审核实践中该家庭以较低概率被判定为符合低保资格。我们将以此判定的家庭低保资格状态称为Q1。根据方法一估计出的符合资格的家庭数少于样本中实际领取低保的家庭数,这说明50%概率门槛值是在当前政策实践体现出的审核机制中设定的更为严格的执行标准。第二,按照“选出同样数量的家庭”的原则确定概率门槛 \bar{P} ,使 $\hat{P}_i > \bar{P}$ 的家庭数与实际领取低保的家庭数相等。此时如果家庭*i*获得低保的估计概率 $\hat{P}_i > \bar{P}$,我们称该家庭符合低保资格,如果 $\hat{P}_i < \bar{P}$ 则称该家庭不符合低保资格;以此定义符合低保资格的状态为Q2。经测算,模型4、模型5、模型6的审核机制下获得低保的概率门槛分别为43.46%、25.95%、19.15%,都低于方

表6 多维度衡量的低保瞄准机制检验

	1	2	3	4	5	6
<i>DB distance</i>	-0.0022*** (-4.6684)	-0.0013*** (-4.4125)	-0.0008*** (-4.8721)	-0.0023*** (-4.8224)	-0.0014*** (-4.5144)	-0.0009*** (-5.0023)
<i>FA</i>	-0.0058*** (-3.0191)	-0.0030*** (-2.6914)	-0.0023*** (-3.0724)	-0.0057*** (-2.9154)	-0.0029*** (-2.5898)	-0.0023*** (-3.0198)
<i>MP</i>	-0.0076** (-2.3767)	-0.0046** (-2.4560)	-0.0023** (-2.0060)	-0.0080** (-2.4028)	-0.0049** (-2.5193)	-0.0024** (-2.0532)
<i>Debt</i>	-0.0074 (-1.4626)	-0.0039 (-1.2687)	-0.0017 (-0.9242)			
<i>Small size</i>	-0.0076 (-1.0753)	-0.0034 (-0.8669)	-0.0051* (-1.7955)			
<i>HousPoor1</i>	0.0064 (1.3013)	0.0044 (1.4989)	0.0038* (1.8482)	0.0056 (1.1585)	0.0038 (1.3666)	0.0026 (1.3667)
<i>HousPoor2</i>	0.0111 (1.5565)	0.0075* (1.7418)	0.0068** (2.2452)	0.0094 (1.3808)	0.0066 (1.6197)	0.0054* (1.9226)
<i>HousPoor3</i>	-0.0015 (-0.1875)	0.0002 (0.0408)	0.0015 (0.4962)	-0.0038 (-0.4688)	-0.0008 (-0.1752)	0.0002 (0.0779)
<i>Has auto</i>	0.0114 (1.5798)	0.0063 (1.4949)	0.0015 (0.5511)	0.0105 (1.3973)	0.0059 (1.3472)	0.0014 (0.4874)
<i>Hhscale</i>	-0.0045** (-1.9780)	-0.0026** (-1.9620)	-0.0009 (-1.0863)	-0.0046** (-2.4938)	-0.0027** (-2.4653)	-0.0009 (-1.4014)
<i>Meanage</i>	0.0001 (0.6216)	0.0000 (0.5245)	0.0000 (0.2072)			
<i>Hhhedu</i>	-0.0017** (-2.4064)	-0.0008** (-2.1169)	-0.0005* (-1.9141)	-0.0021*** (-2.9128)	-0.0010** (-2.5724)	-0.0006** (-2.3551)
<i>Frihhh</i>	0.0210*** (3.1045)	0.0113*** (2.8394)	0.0077*** (2.9306)	0.0208*** (3.0447)	0.0110*** (2.7457)	0.0076*** (2.8507)
<i>Indep_1</i>	0.0003 (0.0731)	-0.0002 (-0.1031)	-0.0005 (-0.3231)			
<i>Indep_2</i>	0.0039 (0.6271)	0.0020 (0.5598)	-0.0000 (-0.0209)			
<i>Indep_3</i>	0.0060 (0.4894)	0.0038 (0.5260)	-0.0004 (-0.0840)			
<i>Indep_4</i>	0.0422 (1.3524)	0.0185 (1.0931)	0.0101 (0.9292)			
<i>Disab_1</i>	0.0308*** (3.3295)	0.0166*** (3.0642)	0.0101*** (2.9914)	0.0322*** (3.3974)	0.0172*** (3.1160)	0.0105*** (3.0202)
<i>Disab_2</i>	-0.0006 (-0.0197)	-0.0011 (-0.0631)	-0.0019 (-0.1376)	0.0013 (0.0416)	0.0001 (0.0031)	-0.0024 (-0.1611)
<i>Unemp</i>	0.0148*** (2.7958)	0.0084*** (2.6198)	0.0043** (2.1829)	0.0149*** (2.8344)	0.0082*** (2.6105)	0.0046** (2.2963)
固定效应	区县级	市级	省级	区县级	市级	省级
常数项	0.0428* (1.6820)	-0.0034 (-0.3134)	-0.0093 (-1.1306)	0.0482** (1.9988)	-0.0004 (-0.0430)	-0.0091 (-1.2686)
样本数	2091	2909	4396	2092	2910	4398

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的置信水平上显著,括号内为t统计量。
资料来源:中国住户收入调查数据(2013年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

法一采用的50%的标准。在Q1和Q2的定义下,城市低保的瞄准状况如表7所示。其中,根据模型4估计的结果为控制区县固定效应得到的低保资格识别机制的瞄准表现,模型5和模型6为控制城市和省级固定效应的稳健性检验得到的低保瞄准表现。我们同时列出了按照收入指标衡量的瞄准效率评估结果作为参照。总体上讲,如果按照家庭收入、财产和人口特征三维标准进行考量,相对于收入标准下的瞄准状况,中国城市低保的排除准确率基本不变、纳入准确率、名额集中度和资金集中度都显著提高。按照 $\hat{P}_i > 0.5$ 估计的纳入准确率进一步高于按照“选出同等数量的家庭”估计的纳入准确率 P_1 ,说明如果以更为严格的标准执行现在的审核机制进行低保资格判断,大多数符合资格的家庭都被低保有效纳入了。

以Q2方法下得到的瞄准表现与收入标准下得到的瞄准表现进行对比(如表7所示),有3个主要发现。第一,实践中城市低保的漏保率在38.45%~66.28%之间,也即(1-61.55%)~(1-33.72%)之间。即使是在控制省级固定效应的情况下,漏保率也显著低于收入指标衡量的78.80%~84.59%的水平。这说明虽然一些家庭人均月收入低于低保标准,但是他们在财产、家庭人口特征等方面存在一定的优势,因此未被城市低保纳入。可以想见,收入水平与家庭财产和人口特征不直接正相关的问题在城市家庭中将更为普遍,收入对家庭困难程度的识别力更差也成为城市低保瞄准中的典型性问题。辅助指标的引入将很有必要。第二,排除准确率取值在94.44%~97.75%之间,与收入指标衡量的排除准确率基本相当,反映出民政部门对不符合资格的低保家庭进行清退取得了显著效果;但是控制区县固定效应得到的排除准确率低于按收入指标的衡量结果,这可能说明如果考虑多维因素,低保的排除效率比收入标准衡量的结果要差,一些按照收入水平不应被排除的家庭在多维度量下应当被排除。进一步通过多维指标识别真正的困难家庭、清退错保人群仍然非常重要。第三,名额集中度提高到30.83%~45.41%之间(也即错保率降低到54.59%~69.17%),资金集中度提高到38.83%~53.18%之间,资金集中度高于名额集中度,且两者之间的差值(也即资金向应保人群的倾斜力度)显著高于收入指标衡量的两者差值,这些结果说明现有的低保对象中符合资格的住户比例高于收入指标判断的结果,并且从资金分配来看低保转移支付更多地集中于多维指标下更加困难的家庭。然而,3种模型的结果给出的名额集中度都没有超过50%,错保的存在仍然显著影响了名额集中度和资金集中度的表现。

对比收入和多维审核下的低保资格可以看到低保瞄准中潜在的主要问题。按照收入指标与多维度度量得到的家庭是否领取低保与是否符合资格的交叉分布如表8所示。整体来看,如果按照基层实践采用的多维度指标进行衡量,中国城市低保的“错保户”中有26.12%不属于错保,而“漏保户”中有76.10%不属于漏保,低保的整体瞄准状况比单纯用收入指标衡量的结果要好;但是我们同时也发现“正确瞄准户”中有9.44%不满足多维度衡量标准,属于错保情况,而“正确排除户”中有1.84%可以被低保纳入,属于漏保情况。进一步检验这些偏差的影响规模可知,按照收入指标衡量的正确纳入家庭占全部家庭样本的0.31%(参见表5),其中9.44%的家庭被错保,占家庭总数的0.03%;依据收入指标衡量的错保家庭占全部家庭样本的3.00%,其中26.12%的家庭不属于错保,占家庭总数的0.78%;依据收入指标衡量的漏保家庭占全部家庭样本的1.10%,其中75.6%的家庭不属于漏保,占家庭总数的0.83%;依据收入指标衡量的正确排除家庭占全部样本的95.58%,其中1.84%的家庭属于漏保,占家庭总数的1.76%。根据影响规模的大小可以得到两个结论。第

表7 多维度标准下的低保瞄准率

低保定义1	纳入准确率 (P1)	排除准确率 (P2)	名额集中度 (P3)	资金集中度 (P4)
按照 $\rho > 0.5$ 估计(Q1)				
模型4(区县级固定效应)	63.69	93.57	18.71	25.58
模型5(市级固定效应)	61.23	95.20	14.47	19.58
模型6(省级固定效应)	80.20	96.99	6.64	10.61
按照“选出同等数量的家庭”估计(Q2)				
模型4(区县级固定效应)	61.55	94.44	30.83	38.83
模型5(市级固定效应)	46.80	96.80	45.41	53.18
模型6(省级固定效应)	33.72	97.75	32.29	44.80
参照:按收入指标衡量	22.19	96.96	9.49	12.95

资料来源:中国住户收入调查数据(2013年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

表8 收入指标与多维指标得到的低保瞄准状况对比

根据控制省份固定效应的方程估算		按照多维指标划分(控制省级固定效应)				
		正确纳入家庭	错保家庭	漏保家庭	正确排除家庭	合计
按收入指标划分	正确纳入家庭	90.56	9.44	0.00	0.00	100.00
	错保家庭	26.12	73.89	0.00	0.00	100.00
	漏保家庭	0.00	0.00	23.90	76.10	100.00
	正确排除家庭	0.00	0.00	1.84	98.16	100.00
	合计	1.04	2.18	2.04	94.74	100.00

资料来源:中国住户收入调查数据(2013年)城镇子样本。由作者自行计算得到。

一,对于城市低保而言,如果按照收入指标进行判断,最大的问题在于漏保,2.54%(即1.76%+0.78%)的实际困难家庭将因自身收入水平被错误地排除在低保之外;其次是错保,0.86%(即0.83%+0.03%)的家庭虽然收入水平较低但不属于脆弱或困难群体,他们因收入水平被错误地纳入低保;漏保的发生率是错保的3倍。第二,对于低收入群体而言,无论按照收入水平还是多维标准判断,低保的瞄准误差都是很低的。进一步完善低保瞄准政策,应注重评估家庭特别是中等收入家庭的实际生活困难,确保家庭不被漏保。基层部门在低保资格认定中存在“宁漏勿错”倾向,其后果将十分严重^⑤。表8的衡量主要依据了控制省级固定效应的回归结果,在控制市级和区县级固定效应的情形下,多维瞄准机制对收入指标下的瞄准误差的解释力更高。

七、文章的结论和政策讨论

中国在2020年消除绝对贫困之后,相对贫困、城市贫困问题的重要性逐渐提高。城镇地区的社会保障网络将逐渐负担大多数人口,同时它也是保障经济成功转型和社会平稳过渡的基础。城市低保的瞄准度是这一制度成功的关键。中国的城市低保制度近年来经过了不断的政策改革,在对困难人群的识别上不断进行完善和优化,从单纯依靠收入判断逐渐扩展为收入、财产、刚性支出和消费四维评价体系。而低保资格认定的操作实践与政策设计往往存在一定的偏差,这使得对低保瞄准效率的评估失于依据、变得十分困难。一些文献普遍发现了低保存在的错保漏保问题,本文在此基础上进一步分析了错保漏保的构成和形成的原因。本文的主要发现有以下几点。

第一,从收入指标的衡量结果来看,中国城市低保的瞄准表现显著恶化,错保率在90.51%~93.47%之间,漏保率在78.80%~84.59%之间,明显高于文献对早期低保的估计结果。从收入指标进行衡量,中国城市低保的纳入准确率在15.41%~22.19%,排除准确率在96.83%~96.96%,名额集中度在6.53%~9.49%,资金集中度在12.95%。低保的瞄准表现持续恶化,这与已有文献发现的趋势一致,并且瞄准误差率之高达到了前所未有的水平。然而对比各类家庭的基本特征,本文发现正确纳入户在经济上最为弱势,其次是错保户,再次是漏保户,最后是正确排除户。错保户比漏保户的平均经济状况更差,说明单用收入水平不能反映这些家庭的实际困难程度;低保覆盖的结果呈现出向他们的倾斜,说明单纯用收入指标衡量低保瞄准表现的评估方法可能低估低保对实际困难家庭的捕捉能力、高估瞄准误差。

第二,家庭收入和财产两类变量在低保资格认定中发挥着非常显著的作用,低保资格审核实践很好地遵从了这一阶段的政策规定,同时,多种家庭人口特征因素也表现出清晰的影响,低保认定实际上采用了多维指标评价体系。除收入外,按照影响规模(绝对值)从大到小排序分别是家庭金融资产水平、家庭动产水平、家庭是否有成员失业、户主是否为离婚丧偶女性,最后是家庭残疾或健康状况较差的成员数。城市低保的发放整体上指向“托底线”的目标,但是考虑了对于脆弱家庭进行政策倾斜分类施保,回应了失业等经济上出现暂时性困难的需求,这在经济转型的背景下具有重要意义。根据多维指标综合评估家庭的困难程度后,城市低保的瞄准表现明显改善,漏保率在38.45%~66.28%之间,错保率在54.59%~69.17%之间,好于以前研究对2007年前后低保瞄准表现的评估结果。

第三,多维度指标审核体系有效解释了中国城市低保的瞄准误差。中国城市低保的名义错保户(按照收入指标衡量)中有26.12%不属于错保,而漏保户(按照收入指标衡量)中有76.10%不属于漏保;城市低保的漏保和错保发生率都低于收入指标衡量的结果,特别是漏保方面。多维指标体系有效排除了那些收入低于低保线但家庭经济水平较高或抗风险能力较强的家庭,也帮助了少数收入水平高于低保线但实际经济状况较差的家庭。但是收入指标衡量的“正确瞄准户”和“正确排除户”中也存在错保和漏保的情况。整体而言,如果完全按照收入指标衡量,漏保的发生率将是错保的3倍。低保的主要瞄准误差不是发生在低收入群体而是发生在中等或中低收入家庭,完善低保瞄准政策、注重评估实际生活困难、确保家庭不被漏保是非常重要的改革方向。

第四,多维评估系统反映出低保资格认定的复杂性。财产差异、就业冲击的影响更大、脆弱家庭面临更少的替代生活选择,这些问题在城市贫困中都更加突出。多维考核有效排除了那些收入水平低但经济状况好的

家庭,这对于城市低保来说更有价值。但是综合考量多个维度而缺乏明确的依据必然使得低保资格的认定受到更多主观因素的干扰并存在识别误差。近年来政策虽然致力于不断完善低保的瞄准机制,但是在制定多维度认定标准方面没有显著推进。这也影响了对城市低保整体瞄准效果的评估。随着城镇化水平在未来不断提高,城市居民中困难群体的典型特征是什么、这一群体有多大规模、兜住这一群体需要多少财政预算,这些都是具有重要的政策问题,也都依赖于准确识别困难群体来进行回答。有效推进城市低保瞄准的规范化是下一阶段中国扶贫工作的关键。

(作者单位:宋锦,中国社会科学院世界经济与政治研究所;李实,浙江大学公共管理学院、社会治理研究院;王德文,世界银行社会保护与工作实践局。责任编辑:张世国)

注释

①参见“低保工作成效显著 全国低保错保率约为4%”,http://www.gov.cn/jrzq/2013-02/25/content_2339035.htm。

②参见“民政部关于印发《开展社会救助专项整治 提高为民服务水平活动方案》的通知”,http://www.shanxi.gov.cn/sxszfzfwf/bmfw/sbly/shjz/zcyjd_5272/201705/t20170516_301395.shtml;“民政部:3个月清退‘人情保’、‘错保’25.7万人”,http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/08/content_2788304.htm。

③低保待遇的标准是对三无人员“按照当地城市居民最低生活保障标准全额享受”,尚有一定收入的城市居民“按照家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的差额享受。”其中,“三无人员”指无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民。

④参见2001年民政部颁发的《关于进一步加强和规范城市居民最低生活保障工作的通知》(民发[2001]16号)和国务院颁发的《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》(国办发[2001]87号)。

⑤参见《广东省最低生活保障申请家庭经济状况核对及认定暂行办法》(粤民发[2014]202号),http://www.szns.gov.cn/xxgk/bmxxgk/qmzj/xxgk/zcfj/zcfjgfwj/201710/t20171013_9371724.htm。

⑥参见《青海省城乡最低生活保障审核审批办法》(青政办[2019]92号),http://zwgk.qh.gov.cn/zdkg/zwgkzfxgkml/zcjd/jd/201912/t20191220_34223.html。

⑦参见《民政部关于加大城镇困难群众脱贫解困力度的提案答复的函》(民函[2018]790号),<http://www.mca.gov.cn/article/gk/jyta-bljgk/zxwyt/201811/20181100013114.shtml>。

⑧邓大松和王增文(2008)考察同一时期农村低保的瞄准情况,认为2007年中国农村低保漏保率为79%。Golan等(2017)检验了中国2007~2009年的农村低保瞄准情况,发现农村低保的瞄准率虽然逐年提高,但是瞄准误差整体处于高位,错保率达到85.7%到93.6%,而漏保率达到89.1%到93.7%。朱梦冰和李实(2017)检验了2007~2013年中国农村低保的瞄准情况,认为农村低保漏保率在70%到83%之间,误保率达到69%到90%之间。

⑨参见《民政部关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知》(民函[2010]140号),2010年6月13日,<http://zyzx.mca.gov.cn/article/zyzx/shjz/202001/20200100023330.shtml>。

⑩中国住户收入调查数据(2013年)城镇部分问卷询问了家庭所有成员在2013年底“享有以下哪种最低生活保障或社会救济?(1)农村最低生活保障;(2)城市最低生活保障;(3)五保供养;(4)其他社会救济;(5)没有任何低保或社会救济”。

⑪所有回答了自己享受低保待遇的样本中,83.4%的样本回答自己享受城市低保待遇,16.6%的样本享受农村低保待遇。一种可能的原因是在城市化过程中原有的农村地区被发展为城镇地区,但是原有的社会保障待遇尚未发生变化。

⑫城镇低保对象的户数和人数取自民政部《2013年社会服务发展统计公报》,<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201406/201406156561679.shtml>;全国城镇总户数和人口数取自国家统计局《中国人口就业统计年鉴2014》,<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/>。

⑬2013年CHIPS调查采集了个人层面的低保状态,2.72%为个人层面的统计结果,与表1中住户层面的统计不同。根据城镇低保制度的相关规定,在领取低保待遇的个人中,一部分是靠家庭供养且无法单独立户的重残人员、重病患者等完全或部分丧失劳动能力的贫困人口,这种情况参照单人户纳入。

⑭参见“哪些人可以参照单人户纳入低保范围?”,http://mztl.mca.gov.cn/article/zt_zxzz/hyb/201909/20190900019416.shtml,2019年9月5日。

⑮参见“刘勇副司长介绍《关于推进深度贫困地区民政领域脱贫攻坚工作的意见》,通报全国农村低保专项治理工作有关情况”,<http://www.mca.gov.cn/article/hd/zxft/201812/20181200013398.shtml>,2018年4月25日。

参考文献

(1)Gao, Q., Garfinkel, I. and Zhai, F., 2009, “Anti-poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Program in Urban China”, *Review of Income and Wealth*, Vol.55, pp.630~655.

(2)Golan, J., Sicular, T. and Umaphi, N., 2017, “Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program?”, *World Development*, Vol.93, pp.316~336.

(3)Ravallion, M., 2008, “Miss-targeted or Miss-measured?”, *Economics Letters*, Vol.100, pp.9~12.

(4)Ravallion, M., Chen, S. and Wang, Y., 2006, “Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China’s Cities?”, in Jiwei Lou & Shuilin Wang (ed.), *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, World Bank Publish, pp.317~334.

(5)Veras, P. and Guerreiro, R., 2010, “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Familia Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective”, *Latin American Research Review*, Vol.45, pp.173~190.

(6) Wang, D., Li, S. and Song, J., 2016, "China's Dibao Program and Its Impacts on Urban Poverty and Inequality", The World Bank Working Paper.

(7) Wang, M., 2007, "Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China", *China & World Economy*, Vol.15, pp.74~88.

(8) 邓大松、王增文:《“硬制度”与“软环境”下的农村低保对象的识别》,《中国人口科学》,2008年第5期。

(9) 都阳、Albert Park:《中国的城市贫困:社会救助及其效应》,《经济研究》,2007年第12期。

(10) 韩华为、徐月宾:《农村最低生活保障制度的瞄准效果研究——来自河南、陕西省的调查》,《中国人口科学》,2013年第4期。

(11) 刘喜堂:《当前中国城市低保存在的突出问题及政策建议》, <http://shaanxi.mca.gov.cn/article/llyj/201210/20121000367730.shtml>, 2012年。

(12) 宋锦:《取暖财政支出的受益群体及再分配效果》,《北京工商大学学报(社会科学版)》,2018年第6期。

(13) 王有捐:《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》,《统计研究》,2006年第10期。

(14) 杨穗、高琴、李实:《中国城市低保政策的瞄准有效性和反贫困效果》,《劳动经济研究》,2015年第3期。

(15) 姚建平:《中国城市低保瞄准困境:资格障碍、技术难题,还是政治影响》,《社会科学》,2018年第3期。

(16) 朱梦冰、李实:《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。

附表1 低保资格决定机制的边际效应

变量	1	2	3	4	5	6
<i>DB distance</i>	-0.0357***	-0.0233***	-0.0147***	-0.0375***	-0.0243***	-0.0154***
<i>FA</i>	-0.0105***	-0.0057***	-0.0044***	-0.0104***	-0.0056***	-0.0044***
<i>MP</i>	-0.0072**	-0.0048**	-0.0026**	-0.0076**	-0.0050**	-0.0028**
<i>Debt</i>	-0.0006	-0.0003	-0.0001			
<i>Small size</i>	-0.0008	-0.0003	-0.0005*			
<i>HousPoor1</i>	0.0012	0.0008	0.0006*	0.0011	0.0007	0.0004
<i>HousPoor2</i>	0.0007	0.0004*	0.0003**	0.0006	0.0004	0.0003*
<i>HousPoor3</i>	-0.0001	0	0	-0.0002	0	0
<i>Has auto</i>	0.0019	0.0011	0.0003	0.0017	0.0011	0.0003
<i>Hhscale</i>	-0.0133**	-0.0078*	-0.0028	-0.0137**	-0.0080**	-0.0028
<i>Meanage</i>	0.0041	0.0022	0.0004			
<i>Hhhedu</i>	-0.0172**	-0.0087**	-0.0051*	-0.0209***	-0.0106**	-0.0062**
<i>Frighhh</i>	0.0018***	0.0009***	0.0005***	0.0018***	0.0008***	0.0005***
<i>Indep_1</i>	0.0001	-0.0001	-0.0002			
<i>Indep_2</i>	0.0003	0.0001	0			
<i>Indep_3</i>	0.0001	0.0001	0			
<i>Indep_4</i>	0.0001	0	0			
<i>Disab_1</i>	0.0011***	0.0005***	0.0003***	0.0011***	0.0005***	0.0003***
<i>Disab_2</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Unemp</i>	0.0019***	0.0010***	0.0005**	0.0020***	0.0010***	0.0005**

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的置信水平上显著。因篇幅所限,表中未显示t值等估计结果,有需要的读者可联系作者索取。

=====

(上接第36页)

(42) Grossman, G. M. and Helpman, E., 2005, "Outsourcing in a Global Economy", *Review of Economic Studies*, 72(1), pp.135~159.

(43) Hart, O., 1995, *Firm, Contracts and Financial Structure*, Oxford University Press.

(44) Hart, O. and Moore, J., 2008, "Contracts as Reference Points", *Quarterly Journal of Economics*, 123(1), pp.1~48.

(45) Iyer, R. and Schoar, A., 2015, "Ex Post (In) Efficient Negotiation and Breakdown of Trade", *American Economic Review*, 105(5), pp.291~94.

(46) Kaplan, D. S., Piedra, E. and Seira, E., 2011, "Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico", *Journal of Public Economics*, 95(11~12), pp.1501~1515.

(47) Kerr, W. R., Nanda, R. and Rhodes-Kropf, M., 2014, "Entrepreneurship as Experimentation", *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), pp.25~48.

(48) Klapper, L., Laeven, L. and Rajan, R., 2006, "Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship", *Journal of Financial Economics*, 82(3), pp.591~629.

(49) Levchenko, A., 2007, "Institutional Quality and International Trade", *Review of Economic Studies*, 74(3), pp.791~819.

(50) Nunn, N., 2007, "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts And the Pattern of Trade", *Quarterly Journal of Economics*, 122(2), pp.569~600.

(51) Olson, M., 2000, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books.

(52) Wang, Y., Li, J. and Furman, J. L., 2017, "Firm Performance and State Innovation Funding: Evidence from China's Innofund Program", *Research Policy*, 46(6), pp.1142~1161.

(53) Wang, Y., Wang, Y. and Li, K., 2014, "Judicial Quality, Contract Intensity and Exports: Firm-level Evidence", *China Economic Review*, 31, pp.32~42.

(54) Williamson O. E., 1979, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *Journal of Law and Economics*, 22(2), pp.233~261.

(55) Zingales, L., 2017, "Towards a Political Theory of the Firm", *Journal of Economic Perspectives*, 31(3), pp.113~130.

(56) Zhu, X. and Zhang, Y., 2016, "Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-business Administrative Reform in China", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), pp.535~551.

Analysis on the Targeting of Urban Dibao Program in China

Song Jin^a, Li Shi^b and Wang Dewen^c

(a. Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences; b. School of Public Affairs, Zhejiang University; c. Social Protection and Labor Global Practice, the World Bank)

Summary: Chinese government aims to eliminate absolute poverty in China in 2020. After the elimination of absolute poverty, the importance of relative poverty and urban poverty in China will increase. Social security network in urban area has become the basis for ensuring smooth transition of the economy and stability of the society in the transitional era.

This paper examined Chinese Household Income Project data to analyze the targeting practice and targeting performance of urban Dibao program. The first session reviewed the evolution of targeting policies of urban Dibao; the second session summarized the literature of Dibao targeting assessment; the third session introduced the paper's data source, Dibao beneficiary definition and the evaluation methodology; the fourth session gave Dibao targeting efficiency measured by income index; the fifth session explored the multi-dimensional evaluation practice in Dibao subsidy distribution and examined the Dibao targeting efficiency using multi-dimensional evaluation; and the sixth session concluded the main findings and drew policy implications. The paper found that, in the latest twenty years from 1999 to 2019, the targeting policy of urban Dibao program was established from zero, and developed from extensive to elaborate, from plain to stereo, and from error-exclusion-emphasized to optimization-oriented. Although each prefecture has its own minimum living allowance threshold (Dibao threshold) announced, urban Dibao subsidy is not disbursed based solely on whether households' income is lower than local Dibao threshold, but based on multi-dimensional aspects including household income, property and demographic characteristics. The multi-dimensional evaluation system reflects the complexity of the eligibility identification for urban Dibao benefit. Property disparities, greater impact of employment shocks and fewer alternative life choices for vulnerable households are all more prominent in urban poverty. The multi-dimensional eligibility evaluation method keep an eye on both "guaranteeing the bottom line" and "providing emergency relief" in the process for the citizens and is of great value in a stage of economic transformation when large scale job reallocation will happen. Under the multi-dimensional evaluation mechanism, the exclusion error rate of urban Dibao program is between 38.45% and 66.28%, and the inclusion error rate is between 54.59% and 69.17%. They are both significantly lower than the targeting error rate measured by income index, and the targeting efficiency of urban Dibao program in 2013 is significantly better than that in 2007.

The conclusion of the paper is as follows. Urban Dibao program's targeting performance is found to be worsened off according to income index in recent years. However, it is found that urban Dibao program uses multi-dimensional evaluation to identify Dibao eligibility in practice, which is a reflection of the progress that Dibao targeting policies have been made. Within the dimensions considered in Dibao eligibility evaluations, households' income and property are the most influential factors, and households' employment-involved and demographic characteristics play a role, too. Multi-dimensional consideration in Dibao targeting largely explained the targeting error of urban Dibao measured by income index. The paper also found that the lower-middle and middle income households are the groups that are most easily to be mistakenly excluded, and these households are most venerable in the era of economic transition. If completely rely on income index, the occurrence rate of exclusion error will be three times of inclusion error. That means more precise multi-dimensional evaluation policies are urgently needed. Further standardizing the filtering policy of the multi-dimensional evaluation practice is the key to improve urban Dibao program in next stage. Specifying identification criteria in the dimensions would help the multi-dimensional evaluation to avoid the identification errors from the interference of subjective factors.

Keywords: urban dibao, targeting, multi-dimensional, targeting error

JEL Classification: I32, I38, P46