

后小康时代农村低保瞄准优化研究

——基于社区参与+代理家计调查法

王永军 杨真

摘要:农村低保是后小康时代重要的反贫困手段,其瞄准精度直接关系到稀缺的政策资源能否流入应保家庭,低保瞄准的社区参与+代理家计调查法能有助于解决上述难题。使用中国家庭追踪调查(CFPS)数据的模拟结果表明:在低保户初选方面,以社区瞄准为主的现行方法的瞄准率随贫困人口比例增加而提高,因此适用于应保人口比例较高的情形;但应保人口比例越低,社区参与+代理家计调查法越优于代理家计调查法和现行方法,因此更适用于应保人口比例较低的后小康时代。在低保资格复查方面,社区参与+代理家计调查法的准确率同样随应保人口比例降低而提高,且始终优于上述两种方法。而且家计调查越严格,社区参与+代理家计调查法的初选表现和复查表现越佳。因此,在应保家庭比例较低的后小康时代,低保瞄准方式应从以社区瞄准为主向社区参与+代理家计调查法转变,并提高代理家计调查的严格程度,同时应灵活选择具有较强指示作用的代理指标。

关键词:后小康时代;精准扶贫;农村低保;瞄准率;社区瞄准;代理家庭调查

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.01.008

一、引言

消除贫困是社会主义的本质要求,也是全面建成小康社会的必然要求。在习近平总书记提出的精准脱贫“六个一批”中,农村最低生活保障制度(下文简称“农村低保”或“低保”)是精准扶贫战略体系的重要组成部分。习近平总书记指出:“目前,贫困人口中完全或部分丧失劳动能力的有两千万至两千五百万。到2020年难免还有这样的贫困人口,要由社会保障来兜底”^①,并要确保“应保尽保”^②。因此,农村低保依然是后小康时代的重要扶贫手段。

农村低保能否发挥兜底作用,能否做到应保尽保,很大程度上取决于对应保人群的瞄准精度。瞄准是指制度能否将政策资源分配给应保家庭,是低保制度执行的中心,是制度健康有效运行的根本,是实现政策目标的首要任务,是决定低保反贫困效果的关键一环。习近平总书记一再强调:“要提高统计数据质量,既不能遗漏真正的贫困人口,也不要将非贫困人口纳入扶贫对象”^③,要“做到脱真贫、真脱贫”。

但是我国的低保在实践层面仍然存在瞄准问题,其中错保指将低保资源分配给了不符合最低生活保障标准的家庭,是我国低保瞄准问题的重要体现^④。错保不仅背离了低保政策的初衷,也可能会

作者简介:王永军,山东大学经济学院讲师、博士(济南250100;284990748@qq.com);杨真(通讯作者),山东管理学院讲师、博士(济南250357;532527186@qq.com)。

① 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第221-222页。

② 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第237页。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第216页。

④ 韩华为、高琴:《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。

因为分配不公而使人民群众滋生不满情绪甚至引发社会矛盾^①。由于应保家庭比例越低,瞄准的难度越大,因此低保的实际瞄准准确率随应保家庭比率降低而降低,进而在应保家庭比率进一步降低的后小康时代,现行瞄准方式的瞄准精度将变差。可见,降低错保率、提高瞄准率不仅是目前“扶真贫”的当务之急,也是后小康时代推动低保制度进一步发展和完善的长期需要。

所以,本研究旨在探讨如何使稀缺的政策资源流入应保家庭以降低错保率,尤其在应保家庭比例不断降低的后小康时代。与现有文献相比,本文的创新之处有三:(1)本文提出了社区参与+代理家计调查法,并从初选和复查两个角度与代理家计调查法和以社区瞄准法为主的现行方法进行了对比。模拟结果表明,应保家庭比率越低,该方法对现行瞄准方式和代理家计调查法的优化作用越大,因此更适用于后小康时代。社区瞄准有利于充分利用农村熟人社会的特点甄别应保家庭,但基层的自由裁量权过大,在执行过程中往往会背离政策初衷。代理家计调查法具有较为客观的优点,但在实践中面临如何搜集调查数据、如何核查本地区居民代理指标准确性的问题。本文提出的社区参与+代理家计调查法既有利于充分利用农村熟人社会特性从而避免代理家计调查法对调查数据的依赖,也有利于充分利用代理家计调查法的客观性从而减轻社区瞄准自由裁量权过大带来的瞄准偏误,因此该方法有利于在更大程度上提高低保瞄准率。(2)本文在宽松家计调查下所构造的指标体系具有不易造假且核查难度低的特点,不仅有利于指标收集,而且有利于利用熟人社会的特点,对收集结果进行监督,最终有利于提高低保瞄准率。(3)考虑到各地民政工作情况的巨大差异,本文将代理家计调查按严格程度分为宽松、中性和严格三个级别。

二、文献评述

现有研究普遍认为,我国农村低保错保率较高。韩华为和高琴对现有文献进行了总结,在不同的研究中,错保率最低为43.60%,最高为93.60%^②。事实上,社会救助体系的瞄准问题在世界范围内广泛存在,而且在发展中国家更为严重^③。瞄准偏差的存在主要源于收入核查难。就低保而言,应保家庭是指家庭人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,而且政策要求应保家庭的认定主要通过家计调查进行,即要准确核算农户收入。但是农村家庭收入具有多样性、不稳定性和隐蔽性。农户收入包括农业收入、务工收入、零工收入、亲朋好友间的转移收入,家计调查很难囊括所有项目。而且农作物收成受外部因素影响较大,在将实物转化为货币的过程中,价格波动也导致估价困难。不仅如此,由于缺乏健全的收入信息系统,务工收入、零工收入和转移收入还具有隐蔽性的特点^④。因此,信息不完全导致难以通过家计调查的方式准确核算农户收入。此外,农村信息化建设滞后,各部门所掌握的信息并不能联网互通而且很少对基层工作者开放。同时,家计调查实施者大多为居委会或村委会基层工作人员,缺乏相应的调查知识和技术手段^⑤。因此,家计调查者的资源及技术手段有限也是制约收入核算的重要因素。

为克服收入核查难题,学者们分别提出了社区瞄准和代理家计调查法。社区瞄准是指赋权村级治理机构,充分利用农村熟人社会的特点甄别应保家庭从而降低错保率。这也是现阶段我国低保实践的主要瞄准机制。但基层自治组织对贫困的主观理解可能与中央政策并非完全吻合^⑥,而且也可

① 杨芳:《福利权视域下最低生活保障对象的认定》,《广东社会科学》2015年第4期。

② 韩华为、高琴:《中国农村低保政策效果评估——研究评述与展望》,《劳动经济研究》2020年第1期。

③ 解丕:《公共预算转移支付反贫困瞄准:以低保为例的ROC方法分析》,《统计研究》2019年第10期。

④ 刘洪银、李沁:《农村低保政策执行中的问题与改进对策》,《长白学刊》2017年第3期。

⑤ 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。

⑥ 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。

能使低保沦为基层治理工具,还可能造成关系保、人情保、维稳保、精英俘获等问题,从而增加错保率^{①②}。代理家计调查法指利用家庭结构、劳动力状况等代理指标预测家庭收入或贫困概率,然后与最低生活保障线对比进而确认是否为应保家庭。该方法较为客观,能够有效避免社区瞄准带来的问题^③。但该方法的缺陷是需要根据调查数据估计代理指标对因变量的影响系数,进而根据影响系数预测本区域的家庭收入或贫困概率。然而获得调查数据的难度较大,这制约了代理家计调查法的可操作性。虽然可以使用公开的调查数据(如 CFPS),但区域差异性的存在,可能会降低预测准确率,而且公开调查数据中可能并不涉及在特定地区具有较强指示作用的代理变量。此外,脱离社区也难以甄别本辖区内家庭的代理指标的准确性。

针对代理家计调查和社区瞄准的优点和潜在缺陷,本文提出了优化低保瞄准的社区参与+代理家计调查法。该方法一方面有利于充分利用农村熟人社会特性,从而避免代理家计调查法对调查数据的依赖,另一方面有利于充分利用代理家计调查法的客观性,从而减轻社区瞄准自由裁量权过大带来的瞄准偏差。具体而言,社区参与体现在社区能准确识别区域内收入较低的一半家庭和收入较高的另一半家庭。但我们并不要求社区能够对家庭收入进行排序。这个假设符合农村熟人社会的特点,也在我们的调研过程中得到大部分村民的认可。代理家计调查体现在低保申请者需要报告代理指标,社区对代理指标进行核查,或者社区对家庭的代理指标进行搜集。在计量模型中,因变量为二值虚拟变量,收入较低的一半家庭取值 1,收入较高的另一半家庭取值 0,自变量为家计调查过程中的代理变量。此时,家庭因变量的预测数值越大,贫困概率越高,从而应保概率越高,反之在保家庭的预测数值越小,错保概率越大。事实上,在低保实践中,一些地方总结出的识别应保家庭的“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)^④已体现了社区瞄准与代理家计调查在一定程度上的融合。

Gao Qin 等在研究我国城市低保反贫困效果时将家计调查工作按严格程度分为宽松、中性和严格三种^⑤。考虑到家计调查严格程度可能因地而易,所以本文根据代理指标的核实难度,同样将家计调查分为宽松、中性和严格三类。

综上所述,本文将家计调查按严格程度分为三类,拟基于社区参与+代理家计调查的综合方法估计家庭贫困概率,并进一步在配额数量不变的条件下从初选和复查两个方面计算低保瞄准率,并与社区瞄准法和代理家计调查法进行对比。

三、数据来源和指标选取

本文所用数据全部来源于北京大学中国社会科学调查中心主持完成的中国家庭追踪调查(CFPS)项目。该调查每两年执行一次,目前已更新到 CFPS 2018,由于 CFPS 2016 和 CFPS 2018 并未调查被访家庭是否为低保户,因此本文主要使用 CFPS 2014^⑥。CFPS 2014 根据三阶段不等概率整群抽样原理,抽样范围涵盖 29 个省级行政单位、500 个区县、13946 个家庭。该数据包含家庭库、成人库、儿童库、家庭关系库四个子库。本文以家庭库为基础,根据家庭编码和个人编码将四个子库数据

① 陈文琼:《基于质的精准与农村低保瞄准偏差的矫正》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2020 年第 4 期。

② 安超:《中国农村低保精准识别的内在困境——贫困可见性与瞄准偏差及其解决思路》,《公共行政评论》2019 年第 6 期。

③ 韩华为、高琴:《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。

④ 贺雪峰:《农村低保实践中存在的若干问题》,《广东社会科学》2017 年第 3 期。

⑤ Gao Q., Garfinkel I., Zhai F., “How Effective is the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China”, *Review of Income & Wealth*, 2007, 55(1), pp. 630-655.

⑥ 在表 1 中,2012 年是否获得低保来源于 CFPS 2012。

进行匹配和汇总。

本文的代理指标涵盖家庭结构、家庭规模、子女入学、转移收入、住房状况、政治面貌、老人儿童数量、学历、就业、用电、耕地等多个方面。宽松家计调查下所用指标如表 1 所示。

在表 1 中,老年家庭指成员均大于 65 岁的家庭,隔代家庭指祖孙两代人组成的家庭。家庭结构、家庭成员年龄、学历信息可通过居民户口本获得,这在农村也属于公开信息。一对夫妻有几个子女、子女学历、子女是否上学、子女是否与父母同灶吃饭在农村熟人社会均属公开信息,较为容易调查核实;住房类型、住房面积信息只需简单观察即可获得,而且在农村也属于公开信息;家庭房产数量、是否获得低保、是否获得农业补贴、是否获得退耕还林补贴、是否获得抚恤金、家庭成员政治面貌、房产数量可通过相关政府部门获得。

表 1 宽松家计调查下所用变量的标识及含义

标识	含义	标识	含义
<i>danqin</i>	是否为单亲家庭	<i>age67</i>	是否有 65-75 岁家庭成员
<i>ffth</i>	是否为夫妇二孩家庭	<i>age76</i>	是否有 76 岁及以上家庭成员
<i>ff</i>	是否为夫妇二人家庭	<i>a18n</i>	16-18 岁家庭成员数量
<i>ffdh</i>	是否为夫妇多孩家庭	<i>btz181</i>	是否有 1 个大于 18 岁且不同灶吃饭的子女
<i>ffoh</i>	是否为夫妇 1 孩家庭	<i>btz182</i>	是否有多于 2 个大于 18 岁且不同灶吃饭的子女
<i>gedai</i>	是否为隔代家庭	<i>fsn</i>	家庭规模
<i>old</i>	是否为老年家庭	<i>hedun</i>	家庭最高学历
<i>dbf12</i>	2012 年是否获得低保	<i>btzxl3</i>	不同灶吃饭子女最高学历是否为初中及以下
<i>nyf</i>	是否获得农业补贴	<i>bxltz5</i>	不同灶吃饭子女最高学历是否为大专及以上
<i>fff</i>	是否获得抚恤金	<i>jobn</i>	有工作的家庭成员数量
<i>tgf</i>	是否获得退耕还林补贴	<i>g</i>	就职于政府、事业单位或国企的家庭成员数量
<i>ps</i>	人均耕地面积	<i>fr101</i>	是否有两套房产
<i>logfb</i>	家庭用电量对数	<i>fr102</i>	是否多于 2 套房产
<i>party</i>	家庭是否有成员为党员	<i>fb5n</i>	住房类型
<i>sxcn</i>	8-15 岁上学家庭成员数量	<i>pfq</i>	人均住房面积
<i>bsxcn</i>	是否有 8-15 岁不上学儿童	<i>bsxgn</i>	16-18 岁不上学家庭成员数量
<i>bsxan</i>	是否有 19-22 岁不上学家庭成员		

在中性家计调查假设下,本文依次在代理指标中加入家庭是否租种他人土地、家庭是否出租自有土地、家庭是否有某种耐用品、家庭是否有某种农用机械变量。其中,耐用品分为 19 类,相应的设置 19 个虚拟变量,农用机械 6 类,相应设置 6 个虚拟变量。在严格家计调查假设下,除上述代理指标外依次加入家庭现金和存款总值、是否有债券、是否有股票、是否有基金、工资性收入。显然与表 1 所列变量相比,上述指标调查核实的难度更大。但中性家计调查下的代理指标可以在候选家庭自主申报后通过张榜公示的方式,利用农村熟人社会的特点辨别。低保执行部门可通过与辖区内银行、证券公

司或企业加强信息沟通获得严格家计调查下的相应代理指标。

剔除城镇家庭和有数据缺失的家庭,本文的有效样本量共计 6509 个,共有在保家庭 891 个,东部、中部和西部家庭各获得 180 个、228 个和 483 个名额;全样本家庭人均纯收入的第 15%、20%、25%、30%、35%、40%和 50%分位点分别是 1900、2700、3353、4300、5133、6033、7993 元^①。302 个名额分配给了收入大于 7993 元的家庭,占总量的 33.89%。剩余的 589 个名额中,350 个分配给了收入低于 3533 元的家庭,239 个分配给了收入介于 3533 元和 7993 元之间的家庭。

四、不同瞄准方法的模拟对比分析

在我国的低保政策实践中,社区的低保名额往往由上级政府分配,社区根据配额甄别相应数量的应保家庭^②。该部分假定,低保执行者的目的是根据配额数量将低保名额分配给应保家庭。其中,全部样本的配额数量为 891,东部、中部和西部地区的配额数量分别为 180、228 和 483 个。

本文主要使用 Logit 模型估计家庭的贫困概率。总体而言,家计调查严格程度越高,模型的拟合情况越好。具体来讲,有工作的家庭成员数量、家庭规模、最高学历、住房类型、人均住房面积、房产数量、家庭是否有成员为党员、家庭用电量、是否有多于 2 个大于 18 岁且不同灶吃饭的子女、不同灶吃饭的子女最高学历为初中及以下、家庭出租及租种土地状况、16-18 岁不上学家庭成员数量、单亲家庭、隔代家庭、夫妇多孩家庭、2012 年是否获得低保、8-15 岁上学家庭成员数量等因素对家庭贫困状况影响比较显著。

(一)初选模拟对比分析

初选是指政策执行者识别应保家庭,并授予其低保资源的过程。表 2 对现行瞄准方式、代理家计调查法和社区参与+代理家计调查法的初选瞄准率进行了对比分析。

在表 2 中,应保家庭比例是指应保家庭数量占区域家庭总量的比重,若低保执行者将名额分配给了该部分家庭则意味着正确识别,否则为错保。实际瞄准率是指实际的正确识别数量占低保配额的比率。模拟准确率是指模拟正确识别数量占低保配额的比率。

代理家计调查法普遍的操作方式是,首先基于相关数据估计代理指标系数,然后根据本地区家庭的代理指标预测其贫困概率,最后进行低保名额的分配。该部分假设西部地区正在进行低保名额分配。使用东部和中部两个地区的样本,估计代理指标对因变量的影响系数^③,然后根据估计结果拟合西部家庭的贫困概率,并对贫困概率预测值降序排列,最后将低保分配给预测概率最高的 483 个家庭。在社区参与+代理家计调查法的操作中,为与代理家计调查法可比,同样假设西部地区正在进行低保名额的分配,并假定社区能够准确地区分全部家庭中收入较低的 50%的家庭和收入较高的 50%的家庭。首先构造因变量,令收入较低的家庭取值为 1,收入较高的家庭取值为 0,然后以代理指标为自变量,使用 Logit 模型拟合家庭贫困概率,最后将贫困概率降序排列,并将低保名额分配给拟合贫困概率最高的家庭。与上述两种方法保持一致,实际瞄准率的统计同样使用西部地区家庭样本。

当应保家庭比例为 15%时,实际瞄准率为 16.77%;当应保家庭比例为 40%时,实际瞄准率为

① 西部地区分别为 1386、1950、2570、3263、3932、4690、6250 元;东部地区分别为 2500、3500、4375、5243、6375、7580、9989 元;中部地区分别为 2120、2970、3840、4736、5308、6363、8315 元。

② 韩华为:《农村低保户瞄准中的偏差和精英俘获——基于社区瞄准机制的分析》,《经济学动态》2018 年第 2 期。

③ 因变量为二值虚拟变量,当应保家庭比例为 15%时,收入较低的 15%的家庭取值为 1,否则取值为 0。与使用调查收入作为因变量的方式相比,此方式构造的因变量瞄准率更高。

61.36%。可见,现行瞄准方式的实际瞄准率随应保家庭比例提高而提高^①。当应保比率达到40%时,实际瞄准率高于代理家计调查法的模拟瞄准率,与社区参与+代理家计调查的瞄准率差距也从应保家庭比例为15%时的41.98%缩小至1.91%。因此,以社区瞄准为主的现行瞄准方式适用于贫困人口较为集中的初始状态。但是在后小康时代,需要低保救济的农村人口大量减少,现行方式的瞄准精度会变差。在应保比例进一步降低的后小康时代,现行瞄准方式的准确率较低,所以应不断改进瞄准方式,以实现“一个也不能少”的目标,让贫困人口共享发展成果。

表2 不同瞄准方法在初选方面的瞄准对比

调查严格程度	应保家庭比例	实际瞄准率	代理家计调查		社区参与+代理家计调查	
			模拟瞄准率	优化比率	模拟瞄准率	优化比率
宽松	15%	16.77%	21.33%	27.19%	23.81%	41.98%
	20%	24.64%	31.47%	27.72%	33.75%	36.97%
	25%	31.88%	37.47%	17.53%	41.82%	31.18%
	30%	38.10%	46.17%	21.18%	48.45%	27.17%
	35%	42.44%	51.35%	20.99%	55.28%	30.25%
	40%	61.36%	58.59%	-4.51%	62.53%	1.91%
中性	15%	16.77%	23.60%	40.73%	26.09%	55.58%
	20%	24.64%	32.30%	31.09%	35.20%	42.86%
	25%	31.88%	37.89%	18.85%	42.86%	34.44%
	35%	42.44%	51.55%	21.47%	56.31%	32.68%
严格	15%	16.77%	24.84%	48.12%	27.12%	61.72%
	20%	24.64%	33.95%	37.78%	36.85%	49.55%
	25%	31.88%	39.54%	24.03%	45.55%	42.88%
	35%	42.44%	53.00%	24.88%	58.80%	38.55%

在宽松的家计调查下,当应保家庭比例为15%时,现行瞄准方式的实际瞄准率为16.77%;代理家计调查法的模拟瞄准率为21.33%,较实际瞄准率优化27.19%;社区参与+代理家计调查的模拟瞄准率为23.81%,较实际瞄准率优化41.98%。不难发现,无论家计调查的严格程度如何,当应保家庭比例低于40%时,社区瞄准+代理家计调查法在初选方面的表现均优于代理家计调查法和现行的瞄准方法。

当应保家庭比例为15%时,在宽松的家计调查下,社区参与+代理家计调查的瞄准率较实际瞄准率优化41.98%;在中性家计调查下,优化55.58%;严格家计调查下,优化61.72%。因此,家计调查越严格,社区瞄准+代理家计调查法的优化效果越好。

在宽松的家计调查下,当应保家庭比例为15%时,社区参与+代理家计调查法较实际瞄准率优化41.98%;当应保家庭比例为40%时,较实际瞄准率优化1.91%。不难发现,应保家庭比例越小,社区

^① 这是因为应保家庭比例越高,“抽中”应保家庭的概率越高。当应保家庭比例为100%时,现行瞄准方式的准确率同样为100%。但是“抽中”应保家庭的概率随应保比例降低而下降。

瞄准+代理家计调查法对现行瞄准方法的优化作用越强^①。因此,该方法在应保家庭比例较低的后小康时代具有较强的应用价值。

(二)复查模拟对比分析

复查是指抽取一定数量的在保家庭,甄别其是否符合低保资格的过程。表3就代理家计调查法、社区参与+代理家计调查法和随机抽查法在复查方面的表现进行了对比分析。与初选一致,该部分同样使用西部地区样本。在表3中,我们依次复查48、97、145和193个在保家庭,分别占西部地区在保家庭的10%~40%。

在代理家计调查法和社区参与+代理家计调查法下,将拟合的贫困概率升序排列,挑选贫困概率最低的特定数量在保家庭进行复查。张翔等指出,在低保实践中,目前一般通过随机选取在保家庭的方式进行复查,即采用随机抽查法进行复查^②。借鉴张翔等的思路,本文同样假定复查能够准确甄别错保家庭,此时随机抽查法甄别出的错保家庭数量为抽查家庭数量乘以错保率,而且在抽取的特定数量在保家庭中,错保家庭数量越多,复查方法越优。

表3 不同方法在复查方面的准确率对比

复查方法		代理家庭调查法				社区瞄准+代理家计调查法				随机抽查法			
严格程度	应保比例	48	97	145	193	48	97	145	193	48	97	145	193
		错保家庭数量				错保家庭数量				错保家庭数量			
宽松	15%	41	86	128	167	45	89	132	175	40	80	121	161
	20%	38	82	121	157	43	86	127	168	36	73	109	145
	25%	38	79	119	145	43	82	119	159	25	50	74	99
	30%	38	79	112	144	42	80	115	151	15	31	46	61
	35%	38	70	106	134	41	76	109	143	9	18	27	35
	40%	35	64	89	122	38	69	100	132	3	7	10	14
中性	15%	42	83	123	167	47	92	135	172	40	80	121	161
	20%	40	83	117	161	46	88	129	162	36	73	109	145
	25%	40	78	110	149	46	86	122	152	25	50	74	99
	35%	40	74	101	127	44	81	111	139	9	18	27	35
严格	15%	44	86	128	168	48	93	134	177	40	80	121	161
	20%	43	85	121	164	47	90	130	166	36	73	109	145
	25%	43	84	116	130	47	89	123	154	25	50	74	99
	35%	42	81	107	137	45	84	113	137	9	18	27	35

在宽松的家计调查下,若抽取48户在保家庭进行复查,随机抽取法抽中40个错保家庭,代理家庭调查法抽中41个错保家庭,社区参与+代理家计调查法抽中45个错保家庭。不难发现,在不同家计调查严格程度和应保家庭比例下,社区参与+代理家计调查法在复查方面的表现优于随机抽查法

① 该结论同样适用于代理家计调查法。

② 张翔、张晓鑫:《家庭电力消费、家庭收入与最低生活保障制度的瞄准率》,《中国人口科学》2017年第2期。

和代理家计调查法。

当抽取 48 户家庭进行复查时,在宽松的家庭调查下,社区参与+代理家计调查法抽中 45 个错保家庭,在中性和严格的家计调查下,分别抽中 47 和 48 个错保家庭。因此,家计调查越严格,社区参与+代理家计调查法在复查方面的表现越佳。

在宽松的家计调查下,若抽取 193 个在保家庭进行复查,当应保家庭比例为 15% 时,社区参与+代理家计调查法抽中 175 个错保家庭,当应保家庭比例为 20%—40% 时,分别抽中 168、159、151、143 和 132 个错保家庭,因此在应保家庭比例较低的后小康时代,社区参与+代理家计调查法在有效甄别错保家庭方面的效果更好。

表 2 和表 3 的对比分析表明,在应保家庭比例较低的后小康时代,无论对于初选应保家庭还是复查在保家庭,社区参与+代理家计调查法的表现均优于实际瞄准方法、代理家计调查法和随机抽查法。代理家计调查越严格、应保家庭比例越低,社区参与+代理家计调查法在初选和复查方面的表现越佳。

(三)稳健性检验

1. 使用不同地区样本进行拟合模拟。在表 2 的初选模拟中,代理家计调查法使用中部和东部两地区样本估计代理指标对贫困概率的影响系数,然后使用西部家庭的代理指标拟合其贫困概率。作为稳健性检验,表 4 分别使用中部地区样本和东部地区进行拟合模拟。

表 4 代理家计调查法使用不同地区样本进行拟合模拟

调查严格程度	应保家庭比例	实际瞄准率	中部地区样本		东部地区样本	
			模拟瞄准率	优化比率	模拟瞄准率	优化比率
宽松	15%	16.77%	20.08%	19.74%	21.95%	30.89%
	25%	31.88%	34.37%	7.81%	39.13%	22.74%
	35%	42.44%	46.38%	9.28%	52.38%	23.42%
中性	15%	16.77%	19.46%	16.04%	22.36%	33.33%
	25%	31.88%	35.82%	12.36%	39.34%	23.40%
	35%	42.44%	49.48%	16.59%	50.93%	20.00%
严格	15%	16.77%	21.95%	30.89%	23.40%	39.53%
	25%	31.88%	37.89%	18.85%	41.61%	30.52%
	35%	42.44%	50.10%	18.05%	51.97%	22.46%

与表 2 对比可知,使用不同地区样本进行拟合模拟,会在一定程度上影响代理家计调查法的瞄准精度。但是,社区瞄准+代理家计调查法的瞄准率优于代理家计调查法、随家计调查严格程度增加而上升、相对于现行瞄准方式的优势随应保家庭比例提高而下降的基本结论并未改变。因此,即使使用不同地区样本进行模拟,前文的结论依然稳健。

2. 社区识别偏误。上文的政策模拟假定,社区能准确识别辖区内收入较低的一半家庭和收入较高的另一半家庭。考虑到社区对收入的识别可能会出现偏误,因此该部分进一步进行稳健性检验。本文首先考虑了社区识别下移的情形,在该情形下,社区意图识别收入较低的一半家庭和收入较高的另一半家庭,但实际上识别的是收入较低的 40% 的家庭和收入较高的 60% 的家庭。然后考虑了社区识别上移的情形,在该情形下,实际识别的是收入较低的 60% 的家庭和收入较高的 40% 的家庭。

首先检验识别偏误对社区参与+代理家计调查初选表现的影响。表5左半部分考虑了识别下移的情形。此时,在因变量的构造中,取值为1的家庭是收入较低的40%的家庭,取值为0的家庭为收入较高的60%的家庭。在宽松的家计调查下,应保家庭比例为15%时,模拟准确率为26.09%,较实际瞄准率优化55.58%;应保家庭比例为35%时,模拟准确率为56.31%,较实际瞄准率提高32.68%。在相同的条件下,表2中瞄准率分别优化41.98%和30.25%。不难发现,识别下移有利于提高社区参与+代理家计调查法的初选瞄准率。

表5右半部分考虑了识别上移的情形。此时,在因变量的构造中,取值为1的家庭是收入较低的60%的家庭,取值为0的家庭为收入较高的40%的家庭。在宽松的家计调查下,应保家庭比例为15%时,模拟准确率为22.36%,较实际瞄准率优化33.33%;应保家庭比例为35%时,模拟准确率为52.59%,较实际瞄准率提高23.92%。因此,识别上移削弱了社区参与+代理家计调查法的初选瞄准率。

表2中,在宽松家庭调查下,当应保家庭比例分别为15%和35%时,代理家计调查初选模拟瞄准优化比率分别为27.19%和20.99%,因此无论社区识别上移还是下移,本文提出的社区参与+代理家计调查法在初选方面的表现依然优于代理家计调查法。

表5 社区识别偏误对初选影响的稳健性检验

调查严格程度	应保家庭比例	实际瞄准率	下移		上移	
			模拟瞄准率	优化比率	模拟瞄准率	优化比率
宽松	15%	16.77%	26.09%	55.58%	22.36%	33.33%
	25%	31.88%	43.06%	35.07%	40.17%	26.00%
	35%	42.44%	56.31%	32.68%	52.59%	23.92%
中性	15%	16.77%	27.33%	62.97%	25.67%	53.07%
	25%	31.88%	43.06%	35.07%	41.82%	31.18%
	35%	42.44%	57.56%	35.63%	55.07%	29.76%
严格	15%	16.77%	27.95%	66.67%	27.12%	61.72%
	25%	31.88%	44.51%	39.62%	43.89%	37.67%
	35%	42.44%	59.01%	39.04%	56.11%	32.21%

然后检验识别偏误对社区参与+代理家计调查复查表现的影响。表6左侧报告了社区识别下移的情形。若应保家庭比例为15%,当抽取48户在保家庭进行抽检时,则其中的45户为错保家庭。当抽取193户在保家庭进行抽检,则其中的175户为错保家庭。因此,在社区识别下移的情况下,社区参与+代理家计调查法在复查方面的表现与表3大致相当,均优于代理家计调查法和随机抽查法。

表6右侧考虑了社区识别上移的情形。若应保家庭比例为15%,当抽取48户在保家庭进行抽检时,则其中的43户为错保家庭。当抽取193户在保家庭进行抽检,则其中的174户为错保家庭。因此,识别上移情形下的社区参与+代理家计调查法在复查方面的表现稍逊于表3的估计结果,但同样优于代理家计调查法和随机抽查法。

表 6 复查模拟稳健性检验

调查 严格 程度	应保 家庭 比例	下移				上移			
		抽查家户数				抽查家户数			
		48	97	145	193	48	97	145	193
		错保家庭数量				错保家庭数量			
宽松	15%	45	91	133	175	43	88	132	174
	25%	43	82	121	156	41	78	117	154
	35%	42	77	111	142	39	72	107	140
中性	15%	46	90	133	179	48	89	120	174
	25%	44	84	120	160	46	83	110	151
	35%	43	81	110	148	45	77	101	138
严格	15%	47	95	136	180	48	93	135	177
	25%	46	91	125	159	47	86	122	155
	35%	44	89	115	143	46	80	111	139

3. 不同地区进行低保初选。上文假设西部地区正在进行低保名额分配,该部分假设东部地区正在进行低保名额分配。表 7 报告了宽松家计调查情形下的模拟结果。

由表 7 可知,当应保家庭比例为 15%时,东部地区的实际瞄准率为 28.89%,当应保家庭比例上升至 40%时,实际瞄准率上升至 60%。可见,东部地区的实际瞄准率优于西部地区,而且随应保家庭比例的提高而上升,因此东部地区的现行瞄准方式同样在贫困人口较为集中的情形下较为适用,这与前文的结论一致。

当应保家庭比例为 15%时,代理家计调查法对实际瞄准率的优化比率为 17.31%,社区参与+代理家计调查法为 30.77%。因此,社区参与+代理家计调查法的瞄准效率优于现行瞄准法和代理家计调查法,这也与前文的结论一致。而且社区参与+代理家计调查法对现行瞄准方式的优化作用,随应保家庭比例降低而不断提高,因此在应保家庭比例更低的后小康时代较为适用,这也与前文的结论一致。

表 7 东部地区进行低保初选

应保家庭比例	实际瞄准率	代理家计调查		社区参与+代理家计调查	
		模拟瞄准率	优化比率	模拟瞄准率	优化比率
15%	28.89%	33.89%	17.31%	37.78%	30.77%
25%	45.00%	53.33%	18.51%	56.67%	25.93%
40%	60.00%	68.33%	13.88%	76.11%	26.85%

上文假设西部地区正在进行低保资格复查。该部分假设东部地区正在进行低保资格复查。表 8 分别抽取 10%-40%的在保家庭进行稳健性检验。不难发现,社区参与+代理家计调查法在复查方面的表现仍然优于随机抽查法和代理家计调查法。而且应保家庭比例越小,社区参与+代理家计调查法甄别出的错保家庭越多,因此适用于后小康时代,这与前文的结论是一致的。

表 8 东部地区进行低保复查

应保比例	代理家庭调查法				社区参与+代理家计调查法				随机抽查法			
	18	36	54	72	18	36	54	72	18	36	54	72
	错保家庭数量				错保家庭数量				错保家庭数量			
15%	15	32	45	63	16	33	45	63	13	26	38	51
25%	15	28	38	51	15	31	41	55	4	9	13	18
40%	14	23	28	40	14	27	33	34	0	1	1	2

五、结论与实践启示

消除贫困是中国共产党的重要使命,也是小康社会的基本标志。农村低保是我国反贫困体系的重要组成部分,在当前的脱贫攻坚中发挥着重要作用。但是在现行瞄准方式下,低保的瞄准率随应保家庭比例降低而下降。因此,在应保家庭比例较低的后小康时代,瞄准率可能不容乐观,这会导致巨大的资源浪费。在此背景下,为提高农村低保的初选瞄准率和复查准确率,本文提出了社区参与+代理家计调查法,并使用 CFPS 数据,与以社区瞄准为主的现行瞄准方法和代理家计调查法进行了对比。主要研究结论及实践启示如下:

(1)应保家庭比例越高,现行瞄准方法初选低保户的准确率越高。当应保家庭比例超过 40%时,现行瞄准方法甚至优于代理家计调查法和社区参与+代理家计调查法。可见,以社区瞄准为主的现行瞄准方法在贫困人口比重较高的情形下较为适用。因此,在全面建成小康社会之前,低保实践普遍采用社区瞄准方式初选低保户。

(2)当应保家庭比例低于 30%时,社区参与+代理家计调查法在初选和复查两方面的表现始终优于现行瞄准法和代理家计调查法。而且应保家庭比例越低,社区参与+代理家计调查法在两方面的表现越佳。伴随着扶贫攻坚工作的强力推进,各地区贫困家庭比率持续下降。根据 2019 年《中国农村贫困监测报告》,各省(直辖市、自治区)的贫困发生率均已降至 5.8%以下,而且还将继续下降。因此,为提高后小康时代的低保瞄准率,低保的瞄准方式应从以社区瞄准为主向社区参与+代理家计调查法为主转变。

具体来说,首先各地区应在充分调研的基础上,因地制宜构建本区域的贫困指示指标,并实施代理家计调查;然后引导低保评议小组职能转换,根据《最低生活保障审核审批办法》的规定,低保对象的审核审批必须经过民主评议。在社区瞄准方式下,评议小组的工作是推举低保户,甚至直接选出低保户^①。而在社区瞄准+代理家计调查法下,评议小组的职能应向识别全部家庭中收入较高的一半家庭和收入较低的一半家庭转换;最后根据社区参与+代理家计调查法进行低保的初选和复查工作。根据稳健性检验部分的结果,在保证准确率的前提下,社区识别适当下移有利于提高初选和复查准确率。需要指出的是,在贫困家庭比例仍然较高的局部地区,初选瞄准方式的转变应适当放缓。考虑到社区参与+代理家计调查法的复查效率始终优于随机抽查法,上述地区应同步进行代理家计调查工作,这既有利于提高复查工作的准确率,也有利于将来的初选瞄准方式向社区参与+代理家计调查法转变。

(3)家计调查越严格,社区参与+代理家计调查法在初选和复查两方面的表现越好。因此,为将稀缺的政策资源分配给贫困家庭,实现“扶真贫”的政策初衷,民政部门应加强与公安等政府部门以及

^① 张昊:《农村低保评审乱象的成因及治理——基于定性定量混合研究方法的分析》,《中国农村观察》2017年第1期。

银行和证券等企业的协作,以获得更多的代理指标,提高代理指标的准确性。但在提高家计调查严格程度的同时,应充分权衡核查成本和瞄准效率。从模拟结果来看,宽松的家计调查能够在很大程度上优化现行瞄准率,因此各地应结合实际,在灵活和充分选择具有较强指示作用、较为客观和易核查的代理指标的基础上,逐步提高家计调查严格程度。

**A Study of Targeted Optimization of Rural Minimum Subsistence Allowance
in the Post-well-off Period
—Based on Community Participation and Agent Household Income Survey Method**

Wang Yongjun Yang Zhen

(School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, P. R. China;

School of Economics & Trade, Shandong Management University, Jinan 250357, P. R. China)

Abstract: Rural minimum subsistence allowance is an important anti-poverty measure in the post-well-off period, and its targeting accuracy is directly related to whether scarce policy resources can flow to the insured families. This paper proposes a community participation and agent household survey method to optimize the targeting performance of rural minimum subsistence allowance policy. The simulation results using CFPS data show that: in terms of the primary election, the targeting rate of the current method which mainly contains community targeting increases with the increase of the proportion of poor people, so it is suitable for the situation with a high proportion of poor people. However, the lower the proportion of poor population, the better the community participation and agent household survey method is than the agent household survey method and the current method. Therefore, it is more suitable for the post-well-off period. In terms of the review, the community participation and agent household survey method always performs better than the above two methods and performs even better with a lower rate of family that should be insured. Moreover, the stricter the agent household survey is, the better the primary and review performance of community participation and agent household survey are. Therefore, in the context of the gradual reduction of the proportion of the poor population, the targeting method of rural minimum subsistence allowance should be changed from community targeting to community participation and agent household survey method, and the severity of agent household income survey should be improved. Meanwhile, the index with strong indicator function should be selected.

Keywords: The Post-Well-off Period; Accurate poverty alleviation; Rural minimum subsistence allowance; Targeting rate; Community targeting; Agent household income survey

[责任编辑:邵世友]