基于质的精准与农村低保瞄准偏差的矫正

陈文琼

(中南大学 公共管理学院,湖南 长沙 410083)

摘 要: 基于对农村低保制度实践及其变革的系统调查,旨在探讨低保制度在农村遭遇的瞄准偏差及其矫正。研究发现:低保瞄准困境的症结在于其基于"收入的精准化"要求与农村不规则社会长期存在的"收入的模糊性"之间的矛盾;低保实践以"指标分配+社区瞄准"回避矛盾,低保的指标排斥引发群众不满,基层治理和低保实践进入相互编织的困局;基于质的精准,是对地方低保制度变革经验的抽象概括,其核心在于与不规则的农村社会和解,以家庭人均劳动力核算和信息比对两次筛选的办法,实现制度认证和应保尽保,突破瞄准困境;基于质的精准以国家基础能力的提升为支撑,更契合善良风俗和社会福利基本原则。

关键词: 农村低保; 社会福利; 劳动力核算; 信息比对

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)04-0120-10

一、农村低保的瞄准困境

瞄准偏差被认为是农村最低生活保障制度(后文称农村低保)实践面临的核心问题[1],它包括弃真型和存伪型两种瞄准对象性质的偏差[2],还包括瞄准对象单元"从低保户到低保人"的偏差[3]。瞄准偏差损害了低保的制度公正,甚至制度合法性,以至于农村低保制度一度面临如下境遇:作为政策执行者的基层干部和作为政策对象的农民,都认为国家应该取消低保制度。

农村低保瞄准偏差的生成有其既定路径,既有研究主要从三个相互关联的维度对其进行了梳理。首先,面向制度执行领域的基层治理维度。该维度预设,在既定的顶层设计框架下,低保制度只有依赖基层治理的运作过程才能得以落实,有学者将这一过程称为"社区瞄准"①。他们倾向于将实践悖论归因于基层治理的策略性与低保制度的规则性之间的张力:基层将低保转化为治理资源,用来满足各类治理需求,且不排除基层治理在低保制度执行过程中的"权力寻租"和"精英控制"[4],由此产生了"维稳保""积极分子保""关系保""人情保"等非最低生活保障制度本意的保障对象[5]。此类瞄准偏差不仅损害了制度公正和制度的合法性[6],还造成了低保制度规则混乱引发群众不满并反过来损害了基层治理的正义秩序[7]。这一视角认为,突破瞄准困境应该在加强低保制度的程序正义上使力,尽可能限制基层自由裁量的空间[4],"但程序正义除了带来更高的制度执

收稿日期: 2020-03-04 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.04.011

基金项目: 教育部重大攻关课题项目(14JZD030)

作者简介: 陈文琼(1989—),女,湖北荆门人,中南大学公共管理学院讲师,主要研究方向为基层治理、土地问题和城市化问题。E-mail:wenqiongchen@163.com

① 本文中"社区瞄准"指的是低保制度的政府主管部门和基层干部之间达成的一项契约,以授权基层干部来识别低保的目标人群、具体的救助额度。社区瞄准适合信息系统匮乏,家计调查难以实施的社会环境,参考: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[J]. 公共管理学报,2016(1):141-150.

行成本外,对克服瞄准偏差的效果并不显著。”[7]

其次,面向制度文本领域的贫困测量方式维度。该维度讨论的核心问题是,根据“市场菜篮子法”①确定了最低生活保障线之后,以此标准判断农民家庭是否贫困时,除了收入外,是否也应该综合考虑支出、自然灾害以及资产拥有量等其他致贫要素。持肯定意见的学者认为,贫困是一个复杂多面的社会现象,收入只是其中一面[8],进而有学者认为目前出现的瞄准偏差从根本上来说,是制度实践对制度文本不足的矫正[1],然而持这一观点的学者默认农村低保的保障力度太小,没有兼顾除了收入之外的其他致贫要素,他们忽略的是低保制度的目标本就限定于保障贫困群体的生存权,将其他社会保障功能与低保捆绑使后者陷入困境[9]。持否定意见的学者默认家庭人均年收入标准的合理性,认为瞄准偏差出现的症结是,农村社会普遍存在的非正式经济和隐性就业[10],使得核算家庭收入的家计调查缺乏可操作性[11],事实上无论增加多少种致贫要素来进行综合衡量,家计调查都因面对不规则经济社会基础而难以操作。由此,低保对象的制度认证就不具备其制度前提,只能依赖基层进行社区瞄准,而不可避免地给农村低保实践打上基层治理的烙印。

最后,面向制度监督领域的管理办法维度。在家庭人均年收入核算的思路下,农村低保的实践路径是社区瞄准而非制度认证,因而更需要对有着较大自由裁量空间的基层政策执行者进行监督,推进农村低保的“应保尽保和动态调整”。低保制度的指标化管理,事实上是自上而下以总量控制的办法限制基层自由裁量的监督机制[12]。指标数量确定的依据有两个,一是根据统计口径中呈现出来的区域贫困程度确定比率,往往以县域为统计单位;二是根据地方的人口基数确定指标数量[13]。无法进行精准的家计核算,意味着无法对照最低生活保障线确切掌握保障对象的规模,指标化管理是对基层不作为或乱作为的监管,反过来也是对低保对象认定标准的虚置[14]。指标化管理办法饱受诟病,根源在于自上而下分配的指标与农村贫困现实之间不匹配,指标非多即少,从而导致结构性的指标排斥效应,即总有与低保户条件相当的农户由于指标限制无法被纳入低保[15],这也是农村低保瞄准偏差的核心表现。进而有研究指出,随着国家基础能力增强,包括低保在内的社会福利管理办法,应该逐渐从配额(指标)走向认证[13]。

制度认证的前提是能够根据农村低保制度规定的标准对低保对象进行有效识别,即制度化的贫困测量有效。但农村社会(尤其是中西部农村社会)的不规则性仍将长期存在,对家庭收入的精准核算这种贫困测量方式也仍然难以操作。本文致力于回答,农村低保制度如何在不规则农村社会的结构性限制下,以制度认证替代社区瞄准,同时这种替代何以满足保障贫困群体最低生活水平的基本要求,符合社会福利个人、家庭和政府责任共担的基本原则[16],同时不损害社会善良风俗。

自 2013 年 7 月在田野调查中接触农村低保问题以来,笔者在随后多年多次的田野工作中对农村低保问题进行了长期关注。根据调查和对文献的系统梳理,笔者认为,形塑农村低保瞄准困境的核心环节不是指标化管理,也不是贫困测量的要素过于单一或者基层干部过大的自由裁量空间,而是基于家计核算精准化的制度要求与不规则农村社会家计模糊化之间的固有矛盾,指标化管理与社区瞄准一样,很大程度上是作为这一矛盾的应对方案出现的。当矛盾的一方长期客观存在时,可以考虑适当改变矛盾的另一方,以期实现低保制度标准与农村不规则社会的和解。根据南京和漯河农村低保制度变革实践的经验启示,本文提出的可行性和解建议是,在国家基础能力提升的背景下,贫困测量办法要实现从“基于量的精准”到“基于质的精准”的转变。

---

① 就最低生活保障线而言,所谓“市场菜篮子法”指的是根据一个人所列的维持最低生活水平所需的基本物品和服务清单及各地的市场价格水平,来核算其维持最低生活水平所需的收入水平。

二、不规则社会与农村低保的结构性矛盾

就低保对象瞄准而言，需要解决两个基础问题，一是如何确定最低生活保障线，二是如何对政策对象进行甄别以判断其是否低于最低生活保障线。解决第一个问题，需要在明确农村低保制度目标的前提下尊重我国发展不平衡的事实，低保制度的根本目标在于保障贫困群体的生存权，因此最低生活保障线也称“生命线”[17]，它是根据“市场菜篮子法”以各地市的物价水平测算出来的。解决第二个问题不仅要衡量政策对象是否达到最低生活保障线的标准，也要确定政策对象的基本单元，在低保制度实践中衡量标准和基本单元被确定为农民家庭①的人均年收入，即政策对象的基本单元为家庭、衡量标准为家庭人均年收入。

正是解决第二个问题的政策规定，带来了低保制度规则和不规则的农村社会之间的矛盾。从低保制度的规则性要求来看，农村社会的不规则性主要体现在以下两点。

第一，农村家庭的边界具有不规则性[18]。在公安部门的户籍中心登记在册的农户单位，无法为农村低保实践的对象瞄准提供可靠制度依据，缘于“共同生活的家庭成员”可能并没有“同在一个户籍”，反之亦然。因为农民家庭及其成员的户籍安排往往考虑了比“共同生活”广泛得多的因素，包括购房、教育、集体组织成员权、生育等等[19]。而“共同生活的家庭成员”往往指的是现实生活中一定程度上甚至完全共享家庭财产的成员[20]，因此“共同生活的家庭成员”才更具有贫困认知上的同一性。然而，农村家庭边界的不规则性恰恰就根源于很难对“共同生活的家庭成员”进行精确统计，农村过去和现在都广泛存在的多子女的生育行为与婚丧嫁娶和分家时所做出的因人而异的赡养约定[21]，都是这种不规则性的具体呈现。对农村低保制度执行而言，这种不规则性带来的困难是家庭人口核算的模糊性，即便是通过社区瞄准也很难理清和掌握农民“共同生活的家庭成员”的真实人口数量。

第二，农民家庭收入具有不规则性。构成这种不规则性的原因不仅包括将农业收入货币化的困难[22]，也包括农民在非农就业领域广泛存在着的非正式就业状态[23]。在当下农民“半工半耕”的家计模式[24]下，农业收入和工业收入都是农民家庭收入不可忽视的组成部分，受限于农业收入的货币化困难和非正式就业，对农民家庭的收入进行精准的核算近乎是件不可能的事情。

换言之，不仅很难精准核算农民家庭年收入，而且也没有制度化的口径统计农民家庭的人口数量，进而实质上无法精准获取农民家庭的人均年收入，这是低保政策执行在不规则农村社会必然遭遇的结构性矛盾，这一矛盾还将随着非正式经济和非正式就业的长期存在[23]而长期存在。

三、低保制度合法性危机的生成路径

原本，政策执行者掌握了农民家庭人均年收入，参考最低生活保障线，就可以直接对低保对象进行制度认证，然而现实是，面对不规则农村社会，政策执行者无法获得农民家庭人均年收入的确切数据，低保的制度认证就缺乏必要的数据基础。结果是，农村低保对象的瞄准工作只能依赖更了解农村社会复杂性的基层政策执行者来承接，即社区瞄准。这意味着，农村低保给予了基层政策执行者瞄准政策对象的自由裁量空间，进而就必然需要以另外一套办法来尽可能的监督和规范基层政策执行者在此空间内的行为，指标化管理和程序复杂化是其中两个关键办法。但是，这系列操作在实践过程中最终生成了低保制度的合法性危机。

---

① 在漯河市郾城区2018年15号人民政府文件中，农民家庭的边界被定义为所有“共同生活的家庭成员”。

(一)对社区瞄准和指标化管理的路径依赖

在不规则农村社会的结构性限制下,农民家庭的人均年收入无法精准获取,它与最低生活保障线一并,在农村低保制度实践过程中被虚置了。自 2007 年农村低保制度在全国农村普遍实施以来,从各地经验和已有研究来看,它大致经历了三个实践阶段,即弱监管的混乱阶段、强监管的基层避责阶段和制度反思阶段①。

在弱监管的混乱阶段,农村低保制度实践混乱的现象表征是,低保对象被纳入低保的原因没有规律可循,因为在这一阶段,“维稳保”“关系保”“人情保”“积极分子保”“环卫保”“拆迁保”等低保户的异化形态在全国遍地开花[4]。而事实上,从基层治理的逻辑来看这种混乱不难理解:低保户大致可以分为三类,一是赤贫群体,不将他们纳入低保,可能会产生“饿死人”这类为我国政府责任制所不容的事件发生[25];二是在治理过程中给基层治理主体“添麻烦”的群体,基层治理主体倾向于将低保作为安抚他们的手段[26];三是在治理过程中支持基层治理主体的群体,低保被基层治理主体作为资源奖励他们[27]。简言之,低保政策资源被转化为基层的治理资源,社会救助资源的救贫规则被基层治理的策略主义替代,策略的无规律性形塑了低保实践的混乱状态。这一现象产生的原因在于基层治理主体与基层政策执行主体的同一性[28],该主体的行为逻辑由中心工作形塑,而不是由在一线行政中往往居于次要地位的农村低保制度来规范[29]。但是,被转化为治理资源的低保政策资源其本质上仍有着不容被基层随意使用的制度正义要求,也正基于制度正义,各地都有对基层政策执行者上述策略主义行为的不满,这些不满引起了学界、媒体和各级政府的广泛重视。自此,低保制度实践由“弱监管”阶段进入“强监管”阶段。

在强监管的基层避责阶段,农村低保制度实践的核心现象表征是,识别低保对象的程序越来越复杂,例如湖北省沙洋县 2015 年时采取的办法是召开村民代表大会投票评选低保户,湖北省秭归县 2016 年年初时采取的办法是村民小组户主大会初选、村民代表大会表决,河南省采取的办法是“四议两公开”等等。程序复杂化是对基层低保政策执行者策略主义行为的约束,是对“弱监管”状态的克服,综合各地采取的办法来看其本质是在用基层民主自治替代基层治理者的自由裁量权。但是将基层民主自治引入低保对象识别并没有化解各界对低保政策执行状态的不满,因为程序正义不必然带来实质正义,更因为低保政策的执行偏差并不全然归因为对政策执行者的“弱监管”,低保救助泛福利化[9]、低保的指标化管理[29]等问题也是带来执行偏差的重要因素。因此,在各界批评低保政策执行“走样”的情况下,以基层民主自治为本质的程序复杂化,很大程度上演变为基层政策执行者面对无法克服的执行困境而采取的自我免责。于是,出现了农村低保执行的一种吊诡现象,在有些地方程序很严密、基层政策执行很规范,但低保政策执行的效果仍然不好。

这种吊诡现象引发了对农村低保制度的整体性反思,这一阶段面临的核心问题是,如果不是基层政策执行者的策略主义行为,那么农村低保执行偏差的症结到底在哪里?很多学者和基层政策执行者认为症结在于低保的指标化管理,然而事实上,在低保实践中确有不顾自上而下的指标束缚,镇村自己决定要多少低保指标的情况,例如 2013 年河南驻马店的做法是镇村两级拒绝超过本村赤贫群体规模的低保指标,但是这种办法存在的问题是,上级政府无法确定镇村只使用这么少的指标是否能够做到“应保尽保”,因为它使得基层政策执行者脱离了上级根据各地宏观数据测算的贫困发生率给出的低保指标来对基层政策执行进行的总量监管。因此,指标化管理是低保对象识别依赖社区瞄准的衍生问题而非根本问题,农村低保面临的核心问题是虚置标准和无法进行

① 遵循理想类型的分类方法,这三个阶段以各自的核心特征命名,并不是说后来的阶段就完全没有先前的阶段中所存在的问题(反之亦然),只是它们已经不是该阶段最突出的特征了;同时,因为各地实践一定程度上所具有的特殊性,并不是所有地方都经历过这三个阶段。

制度认证,从而对社区瞄准和与其配套的指标化管理办法产生路径依赖。

(二)指标排斥:指标化管理的现实偏差

农村低保制度管理办法的问题在于低保指标数量与农村贫困现实之间不匹配,造成指标非多即少的后果。这种不匹配根源于自上而下的指标配额:通常国家统计局根据收入统计数据测算出全国总量,参考各省经济水平和人口总量下达指标,各级政府参照这种办法逐级向下分配低保指标,一般到最小行政单元(即行政村)为止。事实上,该指标在顶层测算时即不可避免地与真实贫困人口存在误差,这种误差在指标最终派发给行政村时已经与村庄的实际贫困人口相去甚远[13]。

有学者将低保指标与贫困人口之间的偏差所引发的后果称为指标排斥[15],具体说来,它表现为:当指标少于贫困人口时,必然导致部分贫困人口因指标限制无法被纳入低保而不满;当指标多于贫困人口时,多余指标向相对贫困人口溢出,而往往又无法满足所有相对贫困人口的需要,进而导致没有被纳入低保的相对贫困群体的不满。

基层政策执行者在既定低保指标的限制下,为了尽可能弥合指标排斥所引发的群众不满,在多年的实践过程中想了很多办法,比较典型却又明显存在问题的有两种:一种是将低保户拆分成低保人[3],让更多的农户有得到低保名额的机会,这种办法存在的问题是,以家庭为单位的贫困认知与以个体为单位的低保识别之间存在矛盾;另一种是在全村范围内采取轮流吃低保的形式,让所有人都能有得到低保名额的机会,这种办法存在的问题是,将农村低保制度作为贫困救助资源的根本规定弃之不顾。这两种办法,要么直接损害了低保制度本该尊重的社会公平感,即损害了应以具有贫困认知同一性的家庭为单位对低保对象进行识别的社会共识;要么就直接抹掉低保资源的"社会救助"性质而将其作为普惠性资源进行平均分配,这是弃低保制度的政策正义于不顾。

而不采用上述办法,引发群众不满的指标排斥就很难克服。这是指标化管理在对社区瞄准进行总量控制的同时,存在的现实困难。

(三)低保制度虚置和低保户异化

在上述农村低保实践的三个阶段中,社区瞄准与基层治理的深度互动是贯穿始终的。在弱监管的混乱阶段,基层政策执行者直接把低保资源当作治理资源使用,这是各种异化的低保户形态出现的直接原因。

在强监管的基层避责阶段,事实上农村低保的分配状态因指标排斥也必然存在问题,但这些问题很大程度上已经不是基层政策执行者暗箱操作的结果了。虽然基层政策执行者将各种加强监管的复杂程序作为自身免责的重要途径,却徒劳地发现自己仍是指标排斥所引发的群众不满的"背锅者":这种不满也会在基层其他治理任务中彰显,因为基层干部(尤其是村干部)无法以中立的第三方角色开展其他治理工作,结果是低保资源从前一阶段的基层治理资源转变为基层治理负担。

在制度反思阶段,因为仍然存在对指标化管理的路径依赖,有些地方为了尽可能的化解矛盾、减轻基层治理的负担,低保制度的原则和底线再度被基层治理的目标消解,也有学者称之为"治理消解行政"[30],"低保户"到"低保人"的转变以及"全民轮流吃低保"等现象是其极端典型。在以"低保人"代替"低保户"的地方,低保的识别标准是,申请者个人是否满足某些个体性特征,比如是否丧失了劳动能力、是否身患某些重大疾病等等,而问题是有些人丧失了劳动能力或者身患重大疾病,但其家庭经济条件还是不错的。在全民轮流吃低保的地方,低保不需要识别,全村人排好序,轮到谁就是谁,这种情况下,低保制度及其要求俨然已经被完全虚置了。

低保作为公共财政对贫困人口的社会救济,本来应该遵循"贫困救济"的原则来运转,然而在整个低保实践中,随着基层治理与社区瞄准的深度互动,"救贫"的原则已然被基层治理中"摆平矛盾"的需要替代了。

(四)瞄准偏差与农村低保制度的合法性危机

造成农村低保制度合法性危机是三种局面的混合:第一种局面是,社区瞄准需要指标化管理对基层政策执行者的自由裁量权形成总量控制,而指标化管理又必然带来指标排斥,即瞄准偏差必然存在,与其他资源的指标排斥不同的是,低保资源并不是一种竞争性资源,“应保尽保”才是其政策目标,而指标排斥与“应保尽保”相互矛盾,该矛盾是对低保制度合法性的损害;第二种局面是,一方面指标排斥引发了政策对象的不满,另一方面由于基层治理和社区瞄准的深度互动,指标排斥也给基层政策执行者带来了治理负担,以至于两方都萌生了建议国家取消低保制度的想法,基层干部认为低保是“国家心好、基层为难”,农民认为低保是“中央的政策好,下面的人把经念歪了”;第三种局面是,在消除指标排斥所引发的群众不满和基层负担的过程中,低保制度的原则和底线被“虚置”了,并且低保对象的瞄准偏差被指标排斥和“去矛盾”的治理需求共同塑形为情况更复杂、与制度规定更相背离的样态,虽然这种虚置是基层治理的需要,却对农村低保制度的合法性形成了重大损害。

四、农村低保瞄准困境的突破

国家基础能力的提升和地方实践的积极作为给陷入合法性困境的低保制度带来了转机:不仅很大程度上将低保对象识别与基层治理剥离开来,并且终于使低保挣脱了指标化管理的束缚。不再对社区瞄准有路径依赖是挣脱指标化管理的基本前提,而放弃社区瞄准的前提则是低保对象识别的制度认证。事实上,农村低保制度面对的不规则农村社会的现实仍然存在,制度认证却在南京溧水和漯河郾城[①]成为经验事实,通过对两地经验的细致梳理和比较分析发现,两个相互补充的环节给面向不规则农村社会的制度认证提供了可行性,一是将核算家庭人均年收入转换为核算可操作的家庭人均劳动力,它是制度认证的初次筛选环节;二是在地市一级综合各部门所掌握的当地居民相关信息建立当地居民的数据系统,它是制度认证的二次筛选环节。群众和基层干部对新的低保对象识别办法都有很高的认可度,由指标排斥带来的“群众不满和干部为难”的情况被一并消除了。

(一)制度认证:核算家庭人均劳动力与信息比对

在南京和漯河的低保经验[②]中,低保对象识别的过程是:首先,申请人直接向乡镇提交低保申请,也可以把申请书交给村干部,由村干部转交给乡镇,村一级不再有筛选低保申请人的自由裁量权;其次,乡镇对申请人的家庭经济状况进行初步筛选,对比最低生活保障线,看申请人是否符合条件;再次,将通过了初步筛选的申请人信息向上提交给区县民政局,由区县民政局汇总后提交市一级进行信息比对,主要看该申请人及其共同生活的家人名下是否有商品房、有轿车、有社保、有大型机械、有工商营业执照、有存款,是否为行政事业单位在编人员等,只要满足其中一项,就不具备被纳入低保的资格;最后,将通过两轮筛选的申请人予以公示,公示期满且没有异议的,方可将申请人纳入低保。

溧水和郾城的低保对象识别有三个显著特征。首先,执行主体上移至乡镇民政所,一方面意味着将村两委干部从低保工作中解放出来了,另一方面它更意味着识别过程本身是容易操作的,

① 笔者与所在研究团队,分别于 2017 年 4 月至 5 月和 2019 年 5 月在南京溧水、漯河郾城驻点调研,两次调研时长分别为 15 个工作日和 17 个工作日,两次调研都重点关注了当地的低保制度实践。

② 由于本文更侧重于逻辑梳理,没有过多着墨于经验事实的阐述。

否则乡镇有限的工作人员[①]很难应对全镇的低保识别工作。

其次,申请人家庭经济状况核算发生了重大转变,总的来说是从家庭人均年收入核算转变为劳动力核算:农民被分为三种不同的劳动力类型,即全劳力(指18周岁至59周岁的劳动力),半劳力(指60至79周岁的老年劳动力和18至59周岁年龄段中有医学证明丧失部分劳动能力的群体)和非劳动力(指0至17周岁的未成年人、18周岁以上还在读大学或大专的学生、80周岁以上的老人、被医学鉴定为丧失劳动能力的群体以及60至79周岁被医学鉴定为丧失部分劳动力的群体);以当地最低工资水平对劳动力的收入进行核算,而不论其有没有工作,半劳力则按最低工资水平的一半来核算其收入,非劳力就不核算收入;当家里有丧失生活自理能力的人需要照料时,需在核算时再给该家庭扣除半个劳动力。这一转变回避了不规则农村社会中农民家庭收入的不规则性。转变后,家庭人均年收入与最低生活保障线的对比,实际上被替换为家庭人均劳动力与达到最低生活保障线的劳动力要求之间的对比[②]。

最后是信息比对,目前南京和漯河都做到了在市一级[③]综合房管、银行、公安、工商、交通、人社、学校等众多部门的数据,形成了一个数据库平台,在这个平台中通过输入申请者的身份信息,即可知道他以及与他存在直系亲属关系和婚姻关系的家庭成员[④](他们被认为是"共同生活的家庭成员")是否满足纳入低保的排除性条件。这一信息数据库的搭建和使用,本质上是技术治理能力带来的国家基础能力的提升,同时也为突破不规则社会中难以统计"共同生活的家庭成员"人口及其生活状况,提供了可能性。

正是劳动力核算和信息比对,给乡镇民政所直接面对申请人进行低保对象的制度认证提供了可能,因为它们不仅大大减少了低保对象识别的工作量,还实现了对低保政策执行所遭遇的不规则农村社会的突破与和解。换言之,农村低保制度过去对社区瞄准和指标化管理存在路径依赖的结构性矛盾,在南京和漯河的实践中已然和解了,因此制度认证才具备了可行性。

(二)农民家庭经济状态的常态区分与非常态区分

从家庭人均年收入核算到家庭人均劳动力的核算是一种将农村劳动力基本上无差别对待的办法,事实上,根据正态分布,农村大多数劳动力确实相差不大,换言之,普通家庭与家庭的经济状态之间的区别并非缘于劳动力收入水平的差异,而缘于劳动力数量的区别[31]。

当该家庭的某个劳动力或者整体的能力超出正常状态下以劳动力数量所能鉴别的范畴时,信息比对即能为这些非常态的家庭状况做出区分,即有些家庭从人均劳动力数量来看不能保障自身的最低生活水平,但他们家庭中确存在公务员、商品房、工商营业执照等满足排除性条件的因素,这根本上缘于他们的家庭拥有高于正常状态的能力。

通过家庭人均劳动力核算的初次筛选和信息比对进行的二次筛选,既能从常态上对申请人的家庭经济状况进行核算,也能从非常态上对拥有突出能力的农民家庭予以识别。

需要指出的是,劳动力核算和信息比对都没有追求从数量上对农民家庭的收入状况进行精准

---

① 以漯河市郾城区龙城镇为例,龙城镇全镇8万余人,民政所工作人员仅3人,其中1人为中层领导,不具体处理琐碎的事务性工作。

② 这个标准刚好就在家庭人均半个劳动力左右,即半劳力被认为拥有自己养活自己的能力,但却无法再负担一个没有劳动能力的家庭成员。郾城区半劳力最低年收入以3444元核算,全劳力最低年收入以6888元核算,而当地最低生活保障线是3445元,与半劳力的年收入相当。

③ 出于信息安全的管理需要,数据库平台的使用权限暂时没有直接交给区县甚至直接交给乡镇,但是这并不意味着使用权下放是不可行的。

④ 该信息可以通过数据库平台对公安部门和民政部门既有信息进行整合而获取。

核算,而是从本质状态上判断农民家庭是否能够达到最低生活水平的自我实现:在常态区别中,半劳力与最低生活保障的基准线具有同等的鉴别力,例如60 至79 周岁具备劳动能力的农村老人,他们具备在参与老人农业或其他兼业的劳动过程中养活自己的能力[32],而一个这样的老人如果要再养活一个没有劳动能力的人,从常识来判断就会知道是比较困难的,即依据常识来看,家庭人均劳动力低于半劳力即被视为可能的贫困群体;但也不能全然相信常识的判断,以信息比对看人均劳动力低于半劳力的家庭,是否在家庭经济能力上有其他突出标志,是对常识判断的必要补充。

(三)从"基于量的精准"到"基于质的精准"

过去对社区瞄准的路径依赖缘于无法掌握真实的农民家庭人均年收入数据,而南京和漯河的实践经验表明,在当前国家基础能力提升的背景下,有信息比对的技术支撑,以基于家庭人均劳动力的核算方式确实可以带来低保对象精准识别的效果,本文将这种低保瞄准办法称为"基于质的精准",相应将致力于掌握农民家庭人均年收入数据的瞄准办法称为"基于量的精准"。

在不规则农村社会的现实结构中,"基于量的精准"不具备可操作性,导致农村低保政策执行出现了社区瞄准和指标化管理的路径依赖,进而生成了错综复杂的瞄准偏差和低保制度的合法性危机。"基于质的精准"放弃核算收入数据转而核算劳动力数量,是与不规则农村社会的和解,同时,不能忽视的是该和解的前提——国家基础能力的提升。

(四)可操作的制度认证与应保尽保的实现

"基于质的精准"在地方实践中,收获了很好的制度效果。以漯河为例,2018 年 3 月是漯河郾城区新旧低保办法的转折点,在此以前,拥有 8 万人的漯河市郾城区龙城镇全镇有低保人 4000 多人,绝大部分都是"单人进保"①,其中占比最大的是重病患者和 80 周岁以上的老人,这样的低保分配状况引起了群众的强烈不满。新办法实施以来,龙城镇全镇低保户仅在430 户上下变动,总共也不到900 人被纳入了低保,但与低保保障减少如此巨大的利益调整相悖论的是,农民群众普遍认为目前的操作办法很公平,乡镇民政干部明显感受到现在的低保识别工作比以前省心多了,因为现在很少再听到群众的抱怨。

就目前来看,龙城镇的低保实践新旧办法的替换解决了一个根本问题,即从指标化管理向应保尽保回归,从而克服了指标化管理必然带来的指标排斥。可以制度认证为前提,从以下三个维度来理解这一回归:一是从关注纷繁复杂的个体特征向关注家庭整体本质特征回归,该回归通过家庭人均劳动力核算和信息比对,使以家庭为单位的核算和识别变得可能为前提;二是从低保人向低保户回归,该回归尊重和维护了以家庭为单位的贫困认知;三是从指标化管理向应保尽保回归,即不再自上而下地进行指标配额,而是由申请者自己向民政部门申请,只要通过了两次筛选和最终公示的申请人,都可以吃低保。同时,应保尽保的前提是有足够的财政能力来为应保对象提供保障,事实上,逐年增长的财政扶贫资金[9]和规模有限的低于最低生活保障线的群体[13]都支撑着财政能力在实现应保尽保目标上的可行性。

而以应保尽保替代指标化管理的关键在于,农村低保从社区瞄准迈向了制度认证。申请人直接向乡镇民政所提出低保申请,是社区瞄准迈向制度认证的现象表征;"基于质的精准",即家庭人均劳动力核算和信息比对,为制度认证提供了可操作的具体办法。

五、余论:"基于质的精准"的基本遵守

在"基于质的精准"低保对象识别思路下,单纯孤立地依靠制度认证和应保尽保还不足以实现

① 单人进保,即一户人家只有一个人被纳入低保,是"低保户"被执行为"低保人"之后,基层对这种情况的概括。因为"单人进保"的情况大量存在,对户数的统计都显得没有必要了。

低保制度的良性运转。低保制度良性运转依赖技术手段,更依赖制度本身对社会善良风俗和社会福利制度基本原则的尊重。

首先,家庭人均劳动力的核算意味着这一核算看重的不是收入发生的事实,而是每个劳动者应该有的最低收入,这种核算尊重的是社会中"劳动正义"[33]的善良风俗,它是对"国家扶贫不扶懒"[34]原则的贯彻。

其次,家庭人均劳动力的核算以家庭为单位,这里的家庭是贫困认知的单位,是横向的夫妻关系和纵向的亲子关系构成的,多子女的老人,只能被归入其中一个子女的家庭中做统计,老人的其余子女按月给老人支付不少于一定数额的赡养费。这一操作一方面是通过将过去造成家庭边界模糊的要素做出制度化规定,以弥合农村社会的不规则性;另一方面,也是对"孝道"这一传统家庭伦理式的社会善良风俗的尊重。

最后,尊重个体劳动和家庭伦理,也是对社会福利制度要求个人、家庭、社会和政府责任共担原则[16]的具体落实。

参考文献:

[1]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[J]. 公共管理学报,2016(1):141-150.

[2]左停,杨雨鑫,钟玲. 精准扶贫:技术靶向、理论解释和现实挑战[J]. 贵州社会科学,2015(8):156-162.

[3]贺雪峰. 低保户为何变成了低保人? [J]. 决策,2012(Z1):43-45.

[4]方菲,李华燊. 农村最低生活保障制度运行中的失范效应研究[J]. 中州学刊,2010(3):125-129.

[5]魏程琳. 权力与关系网络中的农村低保[J]. 青年研究,2014(3):46-54.

[6]耿羽. 错位分配:当前农村低保的实践状况[J]. 人口与发展,2012(1):68-73.

[7]袁明宝,李宽. 规则混乱与农村低保政策微观实践分析[J]. 长白学刊,2012(4):99-105.

[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[J]. 中国人口科学,2008(5):61-64.

[9]仇叶,贺雪峰. 泛福利化:农村低保制度的政策目标偏移及其解释[J]. 政治学研究,2017(3):63-74.

[10]凌文豪,梁金刚. 农村最低生活保障对象瞄准机制研究——基于对河南省安阳市某村的实证研究[J]. 社会保障研究,2009(6):69-74.

[11]李振刚. 农村低保"指标化"管理的影响、原因与对策——以贵州省农村低保制度为例[J]. 社会福利(理论版),2014(1):51-55.

[12]何植民,熊小刚,李艳娅. 农村低保乱象:表现、成因及其治理对策[J]. 山东行政学院学报,2015(2):33-36.

[13]仇叶. 从配额走向认证:农村贫困人口瞄准偏差及其制度矫正[J]. 公共管理学报,2018(1):122-134.

[14]胡思洋. 低保制度的功能定位研究[J]. 南都学坛(人文社会科学学报),2015(1):92-97.

[15]邓维杰. 精准扶贫的难点、对策与路径选择[J]. 农村经济,2014(6):79-81.

[16]王思斌. 我国适度普惠型社会福利制度的建构[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2009(3):58-65.

[17]财政部财政科学研究所"农村低保制度研究"课题组. 农村低保制度研究[J]. 经济研究参考,2007(15):46-56.

[18]陈皆明. 中国养老模式:传统文化、家庭边界和代际关系[J]. 西南交通大学学报(社会科学版),2010(6):44-50.

[19]张红霞,江立华. 文化归因还是理性选择:新生代农民工户籍固守现象的考察[J]. 青海社会科学,2017(5):113-119.

[20]王习明. 当代中国农民的家庭财产观念演变及其对家庭伦理的影响[J]. 马克思主义研究,2012(10):117-128.

[21]林辉煌. 家产制与中国家庭法律的社会适应——一种"实践的法律社会学"分析[J]. 法制与社会发展,2012(4):143-160.

[22]张时飞,唐钧. 辽宁、河北两省农村低保制度研究报告[J]. 东岳论丛,2007(1):67-79.

[23]万向东. 农民工非正式就业的进入条件与效果[J]. 管理世界,2008(1):63-74.

[24]杨华. 中国农村的“半工半耕”结构[J]. 农业经济问题,2015(9):19 - 32.
[25]韩兆柱. 责任政府与政府问责制[J]. 中国行政管理,2007(2):18 - 21.
[26]郭亮. 从“救济”到“治理手段”——当前农村低保政策的事件分析:以河南 F 县 G 镇为例[J]. 中共宁波市委党校学报,2009(6):57 - 61.
[27]袁松. 基层组织信息垄断与低保制度在村庄场域的实践——以税改后的鄂中顾村为个案[J]. 天津行政学院学报,2009(3):50 - 55.
[28]刘燕舞. 作为乡村治理手段的低保[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2008(1):117 - 120.
[29]印子. 农村低保政策“走样”及其整体性治理[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(2):1 - 8.
[30]印子. 治理消解行政:对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南 G 镇低保政策的实践分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014(3):80 - 91.
[31]杨华. 中国农村的去阶层分化机制[J]. 南通大学学报(社会科学版),2015(3):121 - 128.
[32]李永萍. “养儿防老”还是“以地养老”:传统家庭养老模式分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015(2):103 - 112.
[33]毛勒堂. 劳动正义:发展和谐劳动关系的伦理诉求[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2007(5):42 - 45.
[34]刘道平. 制约农村贫困群体进入全面小康的因素及对策[J]. 农村经济,2015(7):55 - 59.

Quality-based Precision and Correction on the Aiming Deviation of Rural Minimum Social Security

CHEN Wen-qiong
(*School of Public Administration*, *Central South University*, *Changsha* 410083, *China*)

Abstract: The research is based on a systematic survey of the practice and reforms of the rural minimum social security, aiming at exploring the targeting dilemma and creating breakthroughs encountered. The study finds that: the crux of the targeting dilemma lies in the contradiction between the “income-based precision” of the minimum social security standards and the long-standing “income ambiguity” in rural irregular societies. The minimum social security practice uses “indicator allocation + community targeting” to avoid contradictions and leaves the system standards empty. The governance effect disregards the minimum guarantee rules; the community aims to deeply associate the minimum guarantee system with the grass-roots governance, resulting in a mutually reinforcing dilemma. The core is to reconcile with the irregular rural society and use family labor accounting and information comparison—the double screening method—to achieve the system certification and minimum coverage objects be guaranteed, and then achieves the breakthrough of guarantee dilemma. Based on qualitative accuracy, supported by the upgrading of China's basic capabilities, this practice fits in well with social good customs and basic principles of social welfare.

[**Keywords**]rural minimum social security; social welfare; labor accounting; information comparison