华南农业大学学报(社会科学版)
2026年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第25卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

大数据驱动下的乡村低保瞄准与治理转型

张雪霖[a,b]

(武汉大学 a.媒体发展研究中心;b.新闻与传播学院,湖北 武汉 430072)

摘 要: 低保对象的精准瞄准长期受困于国家与农民之间的信息不对称,导致瞄准偏差与制度异化。研究基于多点田野调查经验,剖析大数据技术如何通过"虚拟收入"智能计算与多部门数据信息比对机制的结合,将乡土社会模糊的"实际收入"转化为清晰可量化的"虚拟收入",显著提升了国家对低保资格的认证能力,在一定程度上解决了低保瞄准偏差的问题。研究发现,大数据技术的应用,不仅逆转了科层组织内部(上级对下级)以及国家与社会(国家对农民)的信息优势格局,更驱动治理机制从依赖基层代理人的"行政发包制"向国家主导的"上下共治"模式转型。在此基础上,进一步提出"信息维度"的国家治理理论,为理解中国式现代化进程中的治理转型提供新视角。

关键词: 低保;大数据;国家治理;认证能力;数字治理

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2026)01-0118-11

一、乡村低保对象瞄准的数字化转型

乡村社会治理植根于国家与农民关系的动态演变,而资源流向被视为其核心内容[1]。改革开放以来,国家与农民的关系经历了显著变迁[2]:从农业税费时期的"资源汲取型",到税费取消后的"悬浮型"[3],再到新农村建设、精准扶贫及乡村振兴背景下的"资源输入型"。伴随国力增强,国家再分配能力显著提升,福利性支出增加,国民逐渐走出"低福利"状态[4]。2007年初,中共中央、国务院在《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发〔2007〕1号)中明确要求在全国范围建立农村最低生活保障制度(下文简称"低保")。

与普惠型福利不同,低保作为选择性社会救助制度,其资源分配的精准性(即对象瞄准)关乎制度公平、社会正义乃至政权合法性基础,是学界、政策界和公众关注的焦点。这是因为社会救助是保障普通百姓生活的最后一道安全网,在保障贫困人口的基本生活方面起到了重要的兜底作用,事关社会稳定和公平正义[5]。习近平总书记在党的二十大报告中强调:"中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。"因此,低保制度的效能直接体现国家再分配能力,直接关系到国家治理体系和治理能力现代化。

然而,低保政策执行初期在实践中出现了骗保、漏保和错保等乱象,导致国家资源的输入并未提升农民满意度与基层政权的合法性认同。低保乱象背后面临的核心困境在于低保对象的瞄准偏差:由于国家与农民之间存在严重的信息不对称,国家难以直接精准识别低保对象,转而采取配额制(指标化分配)与委托社区瞄准机制[6]。这一机制在实践中引发多重异化:(1)代理人控制与权力寻租[7]:村干部利用信息优势,将低保指标异化为治理资源("治理保""维稳保")或私人资源

收稿日期: 2025-08-20 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2026.01.010

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(23BXW066)

作者简介: 张雪霖(1989—),女,安徽亳州人,武汉大学媒体发展研究中心研究员,武汉大学新闻与传播学院副教授,主要研究方向为数字社会与数字治理。E-mail:zhangxuelin2089@163.com

(“人情保”“关系保”),导致“精英俘获”与资源错配[8]。(2)泛福利化与规则扭曲:社区为化解分配矛盾,将救助资源转化为普惠福利,衍生“老人保”“轮流保”“拆户保”(低保户变低保人),模糊救助边界,侵蚀制度严肃性[9]。(3)社区排斥与合法性危机:真正困难家庭可能被排斥,而“不该保者得保”引发群众不满[10],损害基层治理正义秩序,累积对国家认同的合法性风险[11]。

社会救助数字化转型为破解低保对象的瞄准偏差与资格认证困境提供了技术支撑[12]。其实,我国低收入人口救助帮扶的数智化自 2000 年以来一直在随民生保障制度的变迁而进步[13]。2008 年 10 月,民政部联合十个部门发布了《城市低收入家庭认定办法》,明确要求“各地应当逐步建立城市家庭收入审核信息系统”①。但由于该政策在落实中需要高度依赖地方财政投资,因而各地对信息核对网络建设的热情不高。2014 年 2 月,国务院发布《社会救助暂行办法》,其中第 58 条规定:“县级以上人民政府民政部门应当建立申请和已获得社会救助家庭经济状况信息核对平台。”②各地开始普遍意识到社会救助信息平台建设的重要意义,这标志着低保资格认证进入技术化、精准化新阶段。2020 年以来,为更好适应分层分类社会救助制度对低收入人口进行分层瞄准与分类施策的政策要求,我国逐步构建起了“部 - 省 - 市 - 县”四级联动的低收入人口动态监测系统,实现了从地方性网络到“部 - 省 - 市 - 县”四级网络的历史性跨越[14]。

近年来,笔者先后于广西壮族自治区合浦县 LZ 镇(2021)、浙江省诸暨市 CW 镇(2022)、辽宁省朝阳市 LH 镇(2023)、广东省潮州市 ZX 镇(2024)等地调研发现,大数据技术的应用确实有效解决了低保对象的瞄准偏差问题,实现了“由乱到治”。然而,社会救助数智化转型的水平仍存在区域发展不平衡的问题,尤其是东部沿海发达地区的数字技术应用处于领先地位,部分中西部地区则相对落后。这引出了本文的核心问题:大数据技术如何通过提升资格认证能力,破解低保瞄准困境?其内在机制是什么?这种技术驱动又如何重塑国家与社会关系,以及促进社会治理机制的转型?研究认为,低保瞄准偏差的根源在于国家面对乡土社会模糊性时的资格认证能力不足,大数据技术则通过“虚拟收入”智能计算与多部门数据信息比对两大核心机制,将不可见的“实际收入”转化为清晰可量化的“虚拟收入”,穿透信息壁垒,直接提升了国家的资格认证能力。认证能力的提升,进而破解了瞄准偏差的困境,并通过重塑信息权力格局,驱动了治理机制从“行政发包”向“上下共治”的转型。下文将围绕这一“技术赋能 - 能力提升 - 治理转型”的内在逻辑展开详细论述。

研究选择广西合浦、浙江诸暨、辽宁朝阳、广东潮州等地进行案例研究,主要基于以下考虑:这些地区分别代表中西部欠发达地区、东部发达地区、东北老工业基地和沿海开放地区,数字技术应用水平呈现一定的区域差异,且低保治理变革过程完整。结合横向的区域差异比较和纵向的历时性变迁比较,更能透视数字技术的应用带来的社会治理转型,因此研究案例具有典型性。研究主要采用深度访谈与参与式观察方法收集大量一手素材,访谈对象主要包括乡镇干部、乡镇低保专干、村“两委”干部、低保户、村民代表、普通村民等多元主体。每一次调研都在对乡村社会总体经验做全面了解的基础上,进一步做低保专题调研。

二、分析框架:信息、认证能力与治理转型

既有研究多从资源流向(汲取/输入)或权益博弈视角[15]分析国家与农民关系,难以充分解释低保瞄准何以实现“由乱到治”。本文提出,需要转向信息传播维度,聚焦低保申请对象的资格认

①《城市低收入家庭认定办法》(民发〔2008〕156 号),2008 年 10 月 22 日签发。

②《社会救助暂行办法》(国务院令第 649 号),2014 年 2 月 21 日签发,2014 年 5 月 1 日实施。

证能力这一核心概念来分析国家与农民关系变迁,以及社会治理现代化转型。

(一)理论基础:国家认证能力与信息的核心性

国家认证能力作为基础性国家能力的重要组成部分,指国家通过制度化手段系统性地收集、识别、核实和管理其管辖范围内的人口、财产、行为等社会事实信息,并将其转化为可量化、可操作的标准化知识体系的能力[16]。这一概念源于蒂利(Charles Tilly)的国家建设理论和斯科特(James C. Scott)的国家视角理论,强调现代国家通过信息掌控实现社会清晰化和治理精细化。它是基础性国家能力的关键支柱,与强制能力、汲取能力、再分配能力、濡化能力、规管能力等并列[17]。这种能力使国家能够"看见"和"读懂"社会,为资源分配、公共服务和社会治理提供信息基础。

因此,信息传播是国家治理不可或缺的核心要素之一[18]。早在20世纪60年代,卡尔·多伊奇便指出,信息构成理解全部政治生活最为核心的要素[19]。在很大程度上,信息是现代国家治理的基石,在复杂的治理实践中扮演着极为关键的角色。一旦离开信息,国家的有效治理便无从谈起。唯有国家掌握充分的信息,才可能科学决策、做出真正有效的治理行为。根据戴维·伊斯顿的系统论,如果将政治过程理解为有机系统,那么该系统的高效良性运转与功能实现都有赖于信息的传播和反馈[20]。那么,国家能力的展开依赖国家对社会全面信息的收集和处理[21],信息收集致力于解决国家治理社会的信息稀缺和信息不对称难题,而国家对代理人的依赖本质上源于对在地性信息的诉求[22]。

而低保资格认证能力是指政府准确识别和认定最低生活保障申请对象的家庭经济状况和资格条件的能力。这一能力聚焦于社会救助领域,核心是通过科学方法核实家庭收入、财产和生活状况,确保社会资源精准分配给最需要的人群。国家认证能力是国家整体信息能力的体现,覆盖经济、社会、人口等多个领域;低保资格认证能力是国家认证能力在社会救助领域的具体应用。而乡村低保资格认证的特殊性在于面临乡土社会的模糊性挑战,如农民收入非正规化、家庭边界弹性化、生计方式多样化等。传统模式下,低保资格认证高度依赖基层代理人的地方性知识,国家认证能力有限地间接发挥作用。而数字技术的应用,通过建立"虚拟收入"计算模型和多部门大数据信息比对机制,使国家能够直接穿透乡土社会的模糊性,实现更精准的资格认证。这种转变体现了国家认证能力从"间接认证"向"直接认证"的转型,以及低保资格认证从"社区瞄准"向"技术瞄准"的范式转型。

(二)分析视角:信息博弈框架下的低保治理转型

相较于西方的国家与社会二元关系理论范式,本土研究将国家进一步区分为中央政府与地方政府,那么抽象的国家与社会关系在基层社会治理中就呈现为中央-地方-民众之间的三层互动关系框架[23]。因此,本文也将使用更切合本土经验的中央-地方-民众的三层互动关系理论框架对乡村低保治理转型问题进行分析。在乡村低保治理场域下,民众则具体指的是农民群体。基于上述理论视角,本文构建低保治理转型的分析框架(见图1),聚焦三重信息博弈关系:(1)中央政府(上级)VS农民的关系:核心是信息不对称。由于农民收入非正规化、家庭边界弹性化、生计方式多样化等特征,形成乡土社会的模糊性,进而导致国家直接认证困难。(2)中央政府(上级)VS地方政府(基层代理人):科层政治体系

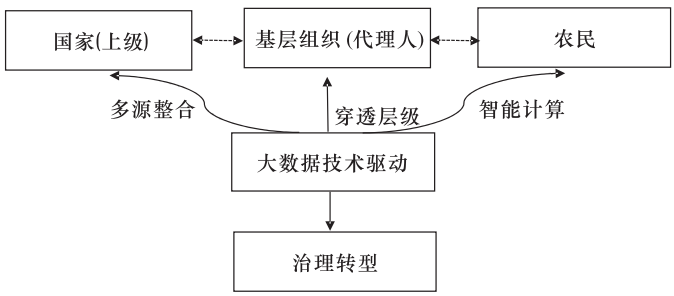


图1 信息维度下低保治理转型的分析框架

内部上下级政府之间存在信息不对称。基层代理人因贴近乡土社会,拥有地方信息优势,但是易引发“逆向选择”或“道德风险”。(3)大数据技术应用后的信息优势逆转:大数据技术应用能显著改变上述两种信息不对称,提升中央政府(上级)的信息优势,进而驱动治理机制转型。

具体而言,大数据技术通过多源数据流整合与智能计算,穿透层级壁垒,直接连接中央与农民之间的信息,同时赋能上级监督下级,逆转传统信息优势格局。这带来的结果便是直接提升低保资格认证能力,驱动治理机制从传统的“行政发包制”(依赖基层信息优势)向“上下共治”(国家主导、数据驱动、多级协同)转型。此框架突出了信息要素在解释低保治理变革中的核心地位,为理解大数据技术驱动的社会治理现代化转型提供理论依据。因此,研究将低保制度执行偏差及其矫正问题放置在国家与农民之间的信息博弈框架下进行分析和解释。首先,分析低保瞄准偏差的表现、困境及其成因;其次,分析国家利用大数据信息比对技术和“虚拟收入”智能计算机制如何解决低保瞄准偏差困境,从而实现低保瞄准的精准化;最后,分析大数据技术驱动中央、地方和农民之间的互动关系变迁,进而推动了社会治理现代化转型。

三、低保瞄准偏差的根源:模糊的乡土社会与国家认证能力不足

要理解大数据技术如何驱动治理转型,首先需厘清其所要解决的核心问题——低保瞄准偏差的根源。本节将简要分析乡土社会的模糊性特征及其导致的国家认证能力不足,以此作为后文探讨技术赋能机制的背景。

(一)乡土模糊性:国家与社会信息不对称的基底

低保对象的筛选是根据家庭人均收入变量来确定最低生活保障线,最低生活保障线根据各地经济发展条件、消费水平等因素的不同而略有差异,家庭人均收入低于国家划定的最低生活保障线的将被评为低保户。评上低保户后是采取补差救助的方式,即按照该户家庭实际人均收入与最低生活保障线之间的差额进行救助,属于一种兜底保障机制。因此,低保对象的瞄准和低保救助金额的精准发放都需要精确计算家庭人均收入。

然而,低保政策的执行与模糊化的乡土社会之间产生了巨大张力:其一,农民家庭边界的弹性化。如户籍与生活共同体错位的情形以及成员认定标准模糊的情形。由于低保政策是以家庭为核算单位的,但是乡村家庭共同生活成员的边界具有弹性化特征,情况也比较多样化。那么,家庭成员认定的标准是以户籍还是以地方文化为标准,这两者之间会有很大出入。比如,有的乡村老人跟儿子分户了,两个老人单独一个户口,儿子家庭经济条件不错,但是不孝顺、不给老人赡养费,两个老人丧失劳动能力,也没有收入来源,致使生活比较困难,这种情况下老人能不能评定为低保户?已经外嫁的女儿算不算家庭成员以及要不要计算家庭收入?像上述案例中的情形,国家很难掌握子女是否孝顺、是否支付了赡养费等信息。如果给了此类老人低保,就会引发村庄其他更多老人的效仿,诱发为吃低保而分户的策略性行为,冲击传统孝道伦理。

其二,农民收入的模糊化和非正规化。乡村家庭的生计来源主要采取以代际分工或夫妻分工为基础的半工半耕模式[24]。农民在村务农的“半耕”收入往往是模糊化的,农民没有现代理性化的“数目字管理”[25]意识,难以精确核算。因为农业各生产环节投入的生产成本没有记录,而收获的农产品也非即时销售,产品用途多样,如有的时候会屯着,有的时候用来作喂养家禽的饲料等等。与此同时,农民外出务工一般也是以非正规就业为主,即没有签订正式劳动合同,工资支付没有银行流水。在微信支付兴起以前,基本上是以现金交易为主。不管是农民在村务农经营的实际收入信息,还是农民外出务工的工资性收入信息,农民家庭“实际收入”处于国家监管视野之外,无法进行现代“数目字管理”。因此,农民家庭共同生活成员边界的弹性化和农民家庭收入的模糊

化,共同塑造了非规则化的乡土社会特征,国家与农民之间的信息不对称,国家对乡村社会的信息认证能力不足,从而无法实现对农民的直接治理。

(二)配额制与社区瞄准:基层代理人依赖及其异化

由于村级组织贴近乡土社会,而且村"两委"干部本就是村庄农民的一员,在生于斯、长于斯、死于斯的乡土熟人社会里,农民之间的信息是相对对称的。因此,相较于国家与农民之间的互动,村级组织与农民的互动具有信息优势。这也是为何传统时期国家治理一直采取"皇权不下县"的乡村社会自治机制的内在原因。村干部作为国家与农民之间的信息中介,具有国家代理人和农民当家人的双重身份。信息的掌握会形成一种权力,因此在国家与农民之间连接的信息优势,形塑了村干部的治理权力。具体到低保对象的瞄准,对于国家而言,由于无法全面掌握农民家庭收入信息而无法直接识别低保对象,实践中国家通过配额制进行总体调控,同时结合层层委托代理和社区瞄准机制进行低保对象的识别。即中央政府估算确定低保指标总量,再逐级层层向下分解,指标最终分配到村庄,以行政村为单元对符合条件的低保对象进行识别和民主评议。

案例1:2021年5月笔者在广西合浦县LZ镇调研时发现,当地的村干部都不想要低保指标,因为低保指标的分配是个棘手的活,不仅要完成低保指标数量的分配,而且还要承担指标瞄准偏差带来的上级督查风险。据乡村干部反映,起初广西壮族自治区的低保发生率占总人口2%左右,但听闻浙江省的都在3%后,广西觉得作为中西部经济落后地区怎么能比地处经济发达板块的浙江还要低,于是便将低保提标扩面,将低保发生率的指标扩大至4%左右。低保指标的增加与低度分化的村庄社会之间产生了巨大的冲突。因为村庄生活最为困难的家庭是极少数,也是村民的共识,给这些特困家庭吃低保,村民都是没有异议的。然而村庄分配到的低保指标要比村庄特困家庭数量要多,那么多出来的指标该如何分配便成了难题。村庄里人人都想吃低保,但是在特困家庭之外大部分家庭收入是差不多的,分化不明显,因此不管多出来的指标给谁,都会引起没评上村民的不满。每年围绕着低保的分配,在村民之间、干群之间都会引起很大的冲突和负面情绪。有的村庄为规避低保分配的矛盾,便开始将救助性质的低保转化为村庄治理的福利资源。如将低保作为一项养老福利资源,按照村庄老年人的年龄从高到低分配,而不管老年人及子女家庭经济条件如何,因为每个家庭的老人都可能轮到,实现了"雨露均沾"的效果。虽然减少了分配冲突,却牺牲了制度目标。

正如案例1中显示的,上级根据一般化原则制定的指标分配,与千差万别的村庄社会事实之间往往有很大的张力,在配额制下社区瞄准机制常常陷入异化的后果。社区瞄准机制异化的表现主要为:一是村干部利用信息优势实施精英控制和"小微权力"寻租,如将稀缺的低保指标转化为村干部私人的治理资源,用于摆平"钉子户""上访户"等,也或者将低保指标分配给自己的亲朋好友,出现"治理保""维稳保""人情保""关系保"等情形。二是通过村庄民主评议程序将救助资源扭曲为社区共享福利,如案例1中的"老人保""轮流保",将难以计算的家庭收入条件转化为可精确比对的年龄因素。实践中还存在为了摆平低保分配的矛盾,将政策要求的整户施保(即"低保户")拆分为"低保人",以扩大覆盖面。以上低保分配的异化情形,一方面会形成对需要救助的真正困难的家庭进行社区排斥的后果,而且会形塑农民将低保视为人人都有份的国家福利观念,当得不到时就会心生怨恨和不满;另一方面也可能形成村干部谋利,或者村干部和村民合谋欺骗国家的结果。那么,国家对农民的信息认证能力不足,将导致国家向乡村社会输入救助资源,不仅没有提升群众的满意度,而且还带来大量乡村治理的冲突以及基层治理合法性危机。

四、认证精准化:从“经验判断”到“技术瞄准”

大数据技术驱动治理变革的首要机制在于实现了认证模式的根本性转变,即从依赖基层地方性知识的“经验判断”转向基于数据算法的“技术瞄准”。这一转变依托于两大核心技术的协同:“虚拟收入”智能计算与大数据信息比对。

(一)“虚拟收入”智能计算:破解家庭收入的模糊性困境

前面分析了低保瞄准的核心难题在于农民家庭收入的模糊化和非正规化与低保对象精准化识别要求之间的冲突。而浙江、辽宁等地调研发现,当地开发建设了“省社会救助信息管理系统”,将模糊的“实际收入”转化为清晰的“虚拟收入”进行评估智能计算,结合入户调查实际情况,及时修正评估结果,再将评估结果与当地低保线和低保边缘家庭救助线进行比较后,确定是否符合低保救助条件,最大化降低了人为主观因素造成的救助偏差(如案例 2)。

案例 2:辽宁省按照综合评估和事实认定相结合的基本原则,探索了建立健全全省规范统一、信息化管理、智能计算的评估方法。朝阳市结合省级文件精神和地方实际,2023 年印发了《朝阳市最低生活保障、低保边缘家庭审核认定管理实施细则(试行)》的通知。首先,明确了共同生活的家庭成员范围;其次,明确了家庭收入评估类型,包括工薪收入、经营净收入、财产性收入、转移性收入,工薪收入和转移性收入以“个人”为单位评估计算,经营净收入和财产性收入以“家庭”为单位评估计算;再次,对无法确定实际收入的灵活就业人员类型的工薪收入制定了以劳动能力系数为基础的虚拟收入评估(见表 1),并对土地收入、赡养费收入都拟定了详细的虚拟收入评估公式;最后,对家庭收入核算时可以扣减的项目进行了细化,并给出了清晰的计算公式。

表 1　2023 年辽宁省朝阳市灵活就业人员的虚拟收入核算方法

年龄系数			特殊群体								
系数	男	女	系数	视力残疾	听力残疾	言语残疾	肢体残疾	智力残疾	精神残疾	伤残等级	其他
0	18 周岁以下	18 周岁以下	0.9		听力四级	言语四级				伤残十级	
0.7	18 ~ 20	18 ~ 20	0.8								慢性病、职业病、地方病人员
1	21 ~ 25	21 ~ 25	0.7	视力四级	听力三级	言语三级				伤残七至九级	
1.2	26 - 30	26 - 30	0.5	视力三级			肢体四级	智力四级		伤残六级	
1.5	31 - 40	31 - 35	0.3				肢体三级		精神四级	伤残五级	
1.5	41 - 45	36 - 40	0.0	视力一级 视力二级	听力一级 听力二级	言语一级 言语二级	肢体二级 肢体一级	智力一至三级	精神一至三级	伤残一至四级	重病人员、学生
1.5	46 - 50	41 - 45	灵活就业收入 = 灵活就业收入基础标准 × 年龄系数 × 特殊群体系数								
1.2	51 - 55	46 - 50									
1	56 - 59	51 - 55	当前城市灵活就业收入基础标准按 2054 元/月执行,农村灵活就业收入基础标准按 1580 元/月执行								
0.4	- -	56 - 59									

因此,通过将农民家庭模糊化不可计算的“实际收入”按照统一化、标准化和规范化的评估方法,转化为清晰化可计算的“虚拟收入”。那么,低保申请人的家庭经济状况就可以明确量化了,也就可以轻松地与低保标准线进行比较,来判定是否符合低保条件。因此,这也就不再需要实施配额制和指标化分配,而是根据农民收入情况实施“应保尽保”。

(二)大数据信息比对:穿透信息壁垒与强化监督

一般而言,地方政府出台的农民家庭收入评估方法中的各项基准都是按照当地最低水平来拟定的。因此,政府通过评估核算的农民家庭"虚拟收入"与"实际收入"之间有一定出入,一般政府核算的"虚拟收入"低于"实际收入"的可能性要高些。那么仅凭农民家庭"虚拟收入"的智能计算来筛选低保户,就可能存在一定错保率的可能。因此,当地还规定了低保资格认定的家庭财产负面清单,包括家庭银行存款量、购买理财产品、社保缴纳、非居住性房产、城市商品房、工商营业执照、机动车辆等情形,这些负面清单属于"一票否决",家庭成员中只要存在负面清单里的条件,将丧失低保申请资格。而这些财产信息的获取,已经超出了村级组织掌握的信息范围,社区瞄准机制也是常常"失灵"。

为规避这一风险,当地民政部门又采用大数据技术开发建设了家庭经济状况核对平台,将原来分散在其他部门的"孤岛化"数据,通过授权整合在统一的家庭经济状况核对系统平台,实现了大数据驱动的多部门协同治理。大数据信息比对机制,通过打通部门间的"信息孤岛",直接获取到远超村级组织能力范围的关键财产信息。如将低保申请人的资料输入家庭经济状况核对系统进行信息比对,便可查询申请人家庭成员有无工资收入、银行存款、机动车辆、房产、理财产品、社保缴纳等多项数据信息。通过大数据比对发现只要申请人家庭成员存在任一情形,都会丧失低保申请资格,极大压缩了基层寻租空间。另外,需要指出的是,这一大数据信息比对技术系统的运行并非完美,目前仍然面临一定的信息壁垒,如银行存款的信息主要对接的是本省范围内的主要银行接口,省际跨银行信息接口尚未能对接,部分农民工在外省的存款信息很难查到。尽管如此,进一步结合灵活就业人员以劳动能力系数为基础的虚拟收入核算评估机制,可以在一定程度上将明显不符合条件的低保申请对象排除。因此,大数据技术的应用还是在现有条件下显著提升了低保资格认证精度和低保对象瞄准效率。

综上,数字技术的应用,"虚拟收入"智能计算机制通过劳动力系数、年龄系数、残疾等级等标准化参数,将农民家庭的模糊收入转化为可计算指标,破解了乡土社会"数目字管理"难题。而大数据信息比对技术,通过打通部门间的"信息孤岛",直接获取远超村级组织能力范围的关键财产信息,精准识别"不该保"对象,在一定程度上压缩基层寻租空间。因此,两大技术并非孤立运行,而是形成"智能评估-数据比对-人工核验"的三级认证闭环。即,通过"虚拟收入"智能评估初步框定低保申请人的资格门槛,再通过大数据比对严格筛查"一票否决项"(负面清单),最后针对疑难复杂案例再辅以传统的入户调查方式进行核验和修正。这种协同治理机制最终将低保错保率显著降低,实现了认证的精准化。这种转变体现了国家认证能力从"间接认证"向"直接认证"的转型,即从依赖基层地方性知识的"经验判断"转向基于数据算法的"技术瞄准"范式转型。

五、流程再造:从路径变革到核心环节上移

认证方式的变革直接引发了低保申请与审核流程的再造。传统以"社区民主评议"为核心的流程被打破,形成了申请人直通乡镇、县级集中审批、乡村协同的"两上两下"新流程。

(一)路径变革:去"社区评议中心化"

大数据技术的应用,首先触发了低保审核路径的根本性变革,其核心特征是"去社区评议中心化"。传统模式下低保申请的流程为:申请人→村委会(核心评议环节)→乡镇审核→县级审批。由于国家难以穿透乡土社会的信息模糊性,社区(村级)组织因其贴近乡土社会的区位优势,几乎垄断了关于申请人家庭实际状况的"地方性知识",那么"社区评议"成为低保资格认证的关键,从而居于事实上的"决策中心"地位。然而,随着家庭经济状况核对大数据系统这一核心基础设施的

建立,其数据查询与比对的权限最低设置于县级民政部门,乡村两级组织被系统地排除在直接访问权限之外。

这导致了一个关键性转变:在关乎低保资格认证的核心信息掌控上,县级政府相较于基层组织反而获得了前所未有的信息优势。此种信息优势的逆转,直接重塑了申请入口与审核路径。技术上,系统支持申请人通过线上 APP 或乡镇便民服务窗口等渠道直接向乡镇政府提交申请,无需再以村级组织作为唯一的中间环节。这实质上绕过了传统流程中以社区评议作为前置审核环节的制度设计。相应地,村级组织的角色与功能也得以重构:从昔日掌握实质性认证权的“决策中心”,弱化为主要负责政策宣传解读、协助年老或不便群体进行线上操作,以及传递纸质材料的“辅助性角色”。

(二)核心环节上移与“两上两下”协同

大数据技术的深度应用,不仅改变了申请路径,更关键的是引发了行政流程的系统性再造。如上节所述,低保申请入口得以绕过村级直通乡镇。在此基础上,审核流程的核心环节——即最具决定性的资格认证权力——从基层评议上移至县级政府主导的数据化审批,由此形成了一种高度协同的“两上两下”信息流转与决策新机制。

1.“一上一下”的信息流转过程

乡镇初审(含虚拟收入计算)→上报县级进行大数据比对 →县级反馈比对结果(符合/不符合)→乡镇通知不符合者。先是低保申请人的申请信息通过乡镇渠道受理,乡镇接收到低保申请人的信息后,将申请人的家庭收入评估信息输入社会救助体系进行初步的智能计算后,再向上提交县级民政部门委托的核对机构开展大数据信息核对,接着县级民政部门判定财产核对结果是否符合条件,不符合条件的直接确认结果后,由乡镇书面通知申请人。如果是符合财产资格条件的申请人,则向下将信息告知乡镇,由乡镇再结合入户调查进一步核实,乡镇对低保申请人初审通过后公示。

2.“二上二下”的信息流转过程

乡镇对符合者入户核查、公示→上报县级审批→县级抽查、审批→乡镇通知符合者、发放低保金。即,公示期满无异议的,乡镇将申请人信息向上提交县级民政部门审核,同时县级民政部门也会进一步入户抽查核实,没有问题则将审核结果向下通知乡镇,由乡镇通知申请人,低保对象次月可领取救助金。

大数据技术驱动下的流程再造,其本质是认证决策权向数据优势方(县级政府)的上移。乡镇负责前端受理、初步核算与后端执行,村级组织退居辅助地位,从而形成了以县级审批为核心、上下级政府间基于信息流转的“两上两下”协同治理新格局。这一格局不仅提升了低保瞄准效率,更从流程上消解了“社区评议中心化”的基础,促进了“去代理人中心化”治理转型。

六、关系重塑:从“行政发包制”到“上下共治”

认证的精准化与流程的再造,其最深层次的影响在于重塑了中央政府、地方政府与农民三者之间的互动关系,驱动基层治理机制从经典的“行政发包制”向大数据赋能下的“上下共治”机制转型。这一转型不仅体现了技术工具层面的革新,更反映了国家治理体系在数字化时代的深层变革。

在传统治理模式下,由于国家与社会之间存在严重的信息不对称,低保对象的认定采取配额制和社区瞄准机制相结合的方式。这种模式本质上属于一种指标层层分解的“行政发包制”[26]。在这一制度安排下,上级政府将政策目标和低保指标层层分解下达,下级政府(尤其是末端的村级

组织）凭借地方信息优势负责具体执行，上级政府则主要通过结果考核进行监督。这种多层级委托－代理结构，虽然在特定历史时期具有一定合理性，但也容易出现代理失灵的隐患。基层代理人可能因信息垄断而出现目标替代和信息扭曲的道德风险，导致“人情保”“关系保”等乱象频发，使得国家资源的输入未能有效转化为民众获得感，反而在某种程度上加剧了基层社会矛盾。

而大数据技术的广泛应用从根本上改变了这一局面。随着家庭经济状况核对系统等数字治理平台的建立，高层级政府获得了前所未有的信息优势和技术能力。这一转变使得治理机制开始从“行政发包制”向“上下共治”模式转型（表2），其典型特征体现在三个层面：（1）国家－社会关系：从依赖代理人到数据直连的直接认证。国家通过大数据平台直接掌握申请人的家庭收入、房产、车辆、金融资产等关键信息，实现了与社会成员的“数据直连”，从而使得国家能够对社会成员进行“直接认证”，显著压缩了基层代理人的自由裁量空间。（2）上级－下级关系：从“结果考核”到“过程穿透式监督”。在行政发包制中，上级政府因处于信息劣势，主要依赖指标下达与结果考核实现对下控制。而大数据模式逆转了上下级政府之间的信息优势格局，上级政府凭借大数据系统获得信息优势，能够对下级政府的治理行为实施“过程穿透式监督”。审核流程的每一个环节，从申请受理、数据比对到审批决策，皆在数字平台中留痕、可追溯。这实现了从粗放式结果考核向精细化过程监管的转变，极大增强了治理的可控性与规范性。（3）治理逻辑的整体转型：从“指标分包”到“上下共治”。国家依托数据优势重新掌握了治理主导权，负责规则制定、智能算法研发与全过程监督。与此同时，县、乡、村三级组织基于清晰的能力边界与权责分工，形成上下高效协同的治理网络。

表2 大数据驱动的治理机制转型

维度	传统模式（行政发包制）	大数据模式（上下共治）
国家－社会	信息隔阂→依赖代理人	数据直连→国家直接认证
上级－下级	信息劣势→考核结果控制	信息优势→过程穿透式监督
治理逻辑	指标层层分包、社区瞄准	国家主导、智能决策、多级协同

这种“上下共治”的新模式，不仅是低保治理精准化的实现路径，更是数字时代国家治理体系现代化的一种重要实践方向。低保政策执行机制的变迁只是数字化时代社会治理变革的一个缩影，笔者调研的其他多个领域也同样发生了类似的变化。因此，大数据技术的广泛应用，通过重塑信息权力格局，进而重塑了中央政府、地方政府（基层组织）与社会的互动关系，促进了国家治理体系与治理能力的现代化转型。

七、结论与讨论

本文以乡村低保瞄准机制为研究对象，通过对全国多地田野调查的分析，深入探讨了大数据技术的应用，通过认证的精准化、流程的再造、关系的重塑三重机制，不仅使得上下级政府之间的信息优势得以逆转，而且也改变了国家与农民之间的信息不对称关系，最贴近农民的村级组织的信息优势丧失，进而推动了社会治理机制的转型。研究发现，信息要素已成为数字化时代国家治理的核心要素，其收集、处理与应用能力构成了国家治理现代化的基础设施。而大数据技术在低保治理中的应用正是这一转型过程的典型体现。研究发现，乡土社会固有的模糊性特征，长期制约着国家认证能力的发展，导致低保政策执行中出现“人情保”“治理保”“老人保”等瞄准偏差问题。这些偏差不仅降低了制度效能，更对基层治理的合法性产生负面影响。然而，随着大数据信息比对技术与“虚拟收入”智能计算机制的应用，通过将模糊的“实际收入”转化为清晰可计算的

“虚拟收入”,并整合多部门数据打破“信息孤岛”,显著提升了国家对低保资格的认证能力。而且,大数据技术的应用不仅逆转了科层组织内部(上级对下级)的信息优势格局,更重构了国家与社会(国家对农民)的关系模式。

在低保治理转型案例分析的基础上,研究进一步延展讨论提出“信息维度下的国家治理理论”,突破了传统研究侧重于资源分配或权益博弈的分析框架。该理论框架强调信息能力作为基础性国家能力的重要组成部分,在数字化时代具有前所未有的重要意义,具体通过以下三个核心命题得以展现:其一,信息能力是国家认证能力的基础,决定了国家“看见”和“读懂”社会的能力;其二,数字技术通过重塑信息权力结构,逆转了国家与社会、上级与下级之间的信息不对称格局;其三,数字时代技术不仅是治理工具,更是重构国家与社会关系的结构性变量。这一理论框架不仅适用于理解低保治理的变革,也为认识其他领域的治理现代化提供了新视角。

然而,研究也发现当前的数字治理仍面临一些挑战。一方面,大数据信息比对系统在运行中仍然面临信息壁垒,如跨省银行数据对接尚未完全实现;另一方面,虚拟收入核算模型的参数设定可能存在算法偏见风险,需要建立相应的人工核验与申诉机制。此外,数字鸿沟问题使得部分老年群体在移动政务普及背景下面临申请障碍,这就要求在推进技术应用的同时保留传统服务渠道,创新“数字包容”。“数字治理既要驯服技术权力,更要守护人的尊严”[27]。综上,本文通过低保治理的案例研究表明,数字技术为国家认证能力提升和治理现代化提供了新的可能。然而,技术赋能只有与制度创新、组织变革和社会包容相结合,才能真正实现治理效能与人民满意的双赢,以构建数字技术与治理良性互动的现代化治理体系。

参考文献:

[1]贺雪峰. 资源与规则:国家与农民关系视野中的基层治理[J]. 社会科学战线,2022(12):206 – 212.
[2]贺雪峰. 改革开放以来国家与农民关系的变迁[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(6):11 – 16.
[3]周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006(3):1 – 38.
[4]王绍光. 中国仍然是低福利国家吗? ——比较视角下的中国社会保护“新跃进”[J]. 人民论坛·学术前沿,2013(22):70 – 94.
[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[J]. 公共管理学报,2016(1):141 – 150.
[6]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.
[7]陈文琼. 基于质的精准与农村低保瞄准偏差的矫正[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2020(4):120 – 129.
[8]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.
[9]贺雪峰. 低保户为何变成了低保人[J]. 决策,2012(Z1):43 – 45.
[10]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.
[11]袁明宝,李宽. 规则混乱与农村低保政策的微观实践分析[J]. 长白学刊,2014(2):99 – 105.
[12]吴娟,关信平. 社会救助数字化转型:整体逻辑、现实问题与应对策略[J]. 社会保障研究,2023(6):80 – 91.
[13]万国威,栾卉. 我国低收入人口救助帮扶的数智化道路[J]. 理论与改革,2025(1):155 – 168.
[14]万国威. 积极推动大数据技术在我国低收入家庭信息核对领域的应用[J]. 中国民政,2023(24):25.
[15]孔祥智. 改革开放以来国家与农民关系的变化:基于权益视角[J]. 中国人民大学学报,2018(3):16 – 25.
[16]侯利文. 国家能力与大数据:迈向一种信息维度的国家理论[J]. 学习与实践,2021(7):63 – 72.
[17]王绍光. 国家治理与基础性国家能力[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2014(3):8 – 10.
[18]汤峰,蓝国瑜. 大数据治理技术与央地关系的优化——基于信息政治学视角的分析[J]. 公共行政评论,2023(2):138 – 156.

[19]DEUTSCH K W. The nerves of government: models of political communication and control[M]. New York: Free Press,1963.
[20]戴维·伊斯顿.政治生活的系统分析[M].王浦劬,译.北京:人民出版社,2012.
[21]LEE M, ZHANG N. Legibility and the informational foundations of state capacity[J]. The journal of politics, 2016(1):118-132.
[22]郭凤林,顾昕.国家监测能力的建构与提升——公共卫生危机背景下的反思[J].公共行政评论,2020(3):6-26.
[23]张雪霖."找回"城市与"祛魅"的居民自治[M].北京:中国社会科学出版社,2021:21.
[24]夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.
[25]黄仁宇.中国大历史[M].上海:生活·读书·新知 三联书店,2021.
[26]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
[27]郑磊.数字治理的效度、温度和尺度[J].治理研究,2021(2):5-16.

Targeting and Governance Transformation of Rural Minimum Living Allowance Driven by Big Data

ZHANG Xue-lin[a,b]
(*a. Center for Studies of Media Development; b. School of Journalism and Communication, Wuhan University, Wuhan* 430072, *China*)

Abstract: The precise targeting of low-income assistance recipients has long been plagued by information asymmetry between the state and farmers, leading to targeting errors and institutional distortion. Based on multi-site fieldwork experiences, this study analyzes how the integration of "virtual income" intelligent calculation and multi-departmental data comparison mechanisms through big data technology transforms the ambiguous "actual income" in rural society into clear and quantifiable "virtual income", significantly enhancing the state's ability to verify eligibility for low-income assistance and, to a certain extent, resolving the predicament of targeting errors. The research finds that the application of big data technology not only reverses the information advantage structure within the bureaucratic organization (superiors over subordinates) and between the state and society (state over farmers), but also drives the governance mechanism to shift from the "contractual delegation" model relying on grassroots agents to a "co-governance" model led by the state. On this basis, the study further proposes a "information dimension" theory of state governance, providing a new perspective for understanding the governance transformation in the process of China's modernization.

Key Words: minimum living allowance; big data; national governance; certification capacity; digital governance

【责任编辑:王娟】