

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

张 昊

摘要：本文将实地案例调查与基于 20423 位村民、632 户低保家庭数据的定量分析相结合，考察了农村居民最低生活保障制度实施过程与政策要求不尽相符的具体表现与成因机制。本文研究结果表明：在识别保障对象时，原本应作为识别标准的农村家庭收入因难以准确衡量而被淡化，老龄、残疾等直观的个体特征成为主要的识别依据；同时，低保评审过程中村民评议环节作用突出而政府主体角色弱化，伦理道德、乡村治理乃至村组干部意志等都会对评审过程产生影响；继而，诸多附加或配套政策又产生了放大农村低保评审乱象的客观效果。本文认为，农村最低生活保障制度应当从提升保障对象识别的精准度入手加以完善，强化基层政府的主体作用，并结合各项脱贫帮扶措施的梳理和优化，使之最终成为更加完善的农村社会保障体系的组成部分。

关键词：农村低保 精准识别 基层政府 断点回归 离散选择模型

中图分类号：F323.89 **文献标识码：**A

一、引言

自 2007 年国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》以来，农村低保覆盖人数逐年增加，保障标准持续提高，为解决贫困人口温饱问题、维持社会公平稳定发挥了积极作用。但近年来，随着农民生活水平的提高，农村经济社会结构和基层治理重点不断发生变化，农村最低生活保障制度在运行中出现了新的特点和问题。在一些地区，低保金成为了主要由老年人享受的“生活补贴”，村民“轮流吃低保”；有的乡村干部对低保工作产生了不良情绪，甚至认为这项制度已经没有必要存在。更为突出的是，低保政策执行“走样”，资源错配所带来的“不公”引发了诸多矛盾甚至上访等社会问题（耿羽，2012；李铜山，2014）。2014 年初，李克强总理“怒批”村干部给副部级官员父亲“发低保”的事件曾引起媒体的广泛关注。2015 年民政部、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》也指出，“骗保、错保、关系保、人情保等违规现象没有得到根本遏制”。因此，当前很有必要深入考察上述问题产生的原因，并分析其内在

*笔者感谢提供调研机会的地方政府。感谢为本文提出修改建议的匿名审稿人，当然，文责自负。

机制，进而寻找农村低保制度改进的途径。

对此，如何设定“门槛条件”来减少低保对象识别偏误，是现有文献的讨论焦点。一般而言，“收入”作为辨识低保对象的核心指标，在理论与实践中被广泛接受。欧美国家主要根据基本生活支出和社会工资水平来确定收入门槛，并在实施中附加必要的调整操作（Umapathi et al., 2013）。按照中国现行政策要求，农村最低生活保障标准由县级以上政府根据当地居民生活开支制定。围绕收入标准的确定方法，杨立雄（2011）认为，应当统一计算方法并建立相应的财政分担机制；另外，还有许多文献具体地探讨了完善收入标准测度的途径（例如刘黎明、梁志军，2008；米红、叶岚，2010）。还有一些学者则认为，单纯考虑家庭收入和支出是不够的。邓大松、王增文（2008）设计了包含多个因素的低保对象识别指标体系；韩华为、徐月宾（2013）认为，应当将家庭人口结构、人力资本状况、家庭财产情况等因素纳入农村低保对象识别标准当中。

进一步地，制定低保对象识别标准不能脱离实际实施中可能面临的情况。一方面，农村家庭收入核查存在诸多的难点和误区。从提高收入甄别的有效性出发，刘晓梅（2010）提出，要建立数字化网络管理平台、家庭收入评估计算标准和完善的申请、核查、评议、审批联动机制。另一方面，对于设置了民主评议环节的农村低保政策而言，其执行结果往往与参与者对政策内涵的理解密切相关（Ravallion, 2008）；低保评审中对贫困情况的认定十分复杂，甚至还会受到乡村治理以及伦理道德的影响（方菲、李华桑，2010；耿羽，2012）。朱梅（2011）在分析低保评审过程中村干部的行为选择时，也默认村级民主评议发挥着关键作用。

总结现有研究可以发现，农村低保对象的识别偏误在很大程度上与门槛标准的制定和执行密切相关。对于目前以家庭收入为核心的门槛标准而言，只有充分考察农村低保政策执行过程中的具体情况和问题表现，才能分析怎样改进政策执行过程以及判断识别标准本身是否需要完善。本文所关注的焦点就在于农村低保政策的实际执行过程，旨在通过分析影响农村低保评审结果的核心因素及其作用条件，寻找政策执行出现问题的原因，并以此为基础提出农村低保制度改进的基本设想。

从研究法上看，现有关于农村低保评审方面的定量研究大多采用结构化问卷获得的抽样调查数据，这样的做法往往需要对影响因素加以预先设想，且难以考察政策实施过程中的机制原因。虽然有一些定性研究讨论了基层在农村低保政策执行中遇到的复杂问题，但不能很好地刻画各种因素间的关系及其对低保对象识别的综合影响。本文将采取混合研究方法（mixed methodology），一方面通过案例调查从农村低保评审错综复杂的表现中提炼关键影响因素，另一方面采用计量分析方法进行验证。该方式能够将案例方法善于揭示逻辑关联的优势和定量分析的客观精确相结合，所得出的结论更加具有可信性，已经被许多研究所采纳（例如 Guo and Zhang, 2013；王诗宗等，2014）。另外，本文研究围绕典型地区，在充分获取资料的基础上“解剖麻雀”，这样有利于把握现象间完整的关系结构，同时可以为定量捕捉乡村治理等因素在农村低保政策执行过程中的隐性表现提供支撑。

本文后文安排如下：第二部分介绍研究方法；第三部分基于案例研究理清农村低保评审的真实现状并归纳其中的关键因素；第四部分通过定量方法考察这些因素在农村低保评审中的具体表现；第五部分得出结论并提出政策启示。

二、研究方法与数据来源

要深入农村基层并了解低保评审中的具体情况，会受到诸多因素的限制，获取充分的个体微观数据并进行定量分析具有较大的难度。笔者通过长期驻守，接触到西部某县多个乡镇的干部群众，为深入研究该问题创造了条件。继而，本文研究选取地处城郊的H乡作为具体的调查地点。据了解，该乡农村居民人均可支配收入水平在城镇化中有所提升，并以紧邻城区的行政村最为明显。同时，当地自2014年低保评审以来，出现了较多的群众上访，并且其中的问题表现与前述文献所提到的政策执行“走样”有类似之处，代表了一些普遍现象。由此，围绕H乡的考察对于分析当前农村低保制度具有典型意义。

本文研究在案例调查中采取实地观察与访谈相结合的方式。观察法一方面应用于走访村民和其中的低保对象，了解其居住及生活条件；另一方面应用于参与低保工作中的有关会议，现场观察其真实过程及特点。访谈主要应用于了解低保评审的基本过程和参与者的认识及想法，访谈对象包括县一级民政部门的领导与工作人员、乡镇的领导干部、村干部和村民。县和乡镇层面的访谈采取开放式，主要谈及对农村低保政策的看法和实际执行中的情况及问题等。对村组干部与村民的访谈则以半结构式为主，询问的内容包括乡镇民政部门进行政策宣传的做法、受访者本人对低保享受条件的认识、低保评审过程的会议情况、村民小组与村委会之间的沟通以及拆户、再分配低保金（详见后文）等的具体决策过程和操作方式。本文研究在重点调查阶段针对3个行政村展开案例调查，在资料整理分析阶段则将H乡所有行政村作为补充调查对象。遵循案例研究的一般要求（参见Yin, 2014），本文研究先对访谈记录的内容进行归并和编码，对其中涉及的现象描述、理由阐述、核心环节等内容加以梳理总结；接着，对不同类型访谈者提到的共性话题进行内容比对和归纳；最后，根据多方印证的原则形成对事实情况的初步判断，提炼关键因素与影响机制，作为定量分析的基础。

定量分析的目的是对访谈中形成的认识加以验证。本文针对较为突出的单项因素，先通过断点回归确定村民低保获评比例出现明显变化的年龄界限，并以描述性分析与均值差异单侧假设检验的方法考察村民与村干部的亲属关系对低保评议结果的影响，最后采用离散选择模型较为全面地检验影响低保评议结果的个人特征及家庭特征。本文的定量分析使用H乡的总体数据，数据主要来自政府记录以及相关民生工作的公示名单和台账。笔者将全乡居民信息与低保、社会养老保险、劳务输转、新型农村合作医疗（下文简称“新农合”）、残疾人等方面的数据进行比对匹配，最后形成了包括5453户、20423位村民（含632户低保家庭、1553名低保对象）的数据集，各信息台账与全乡居民名册的匹配度均达到98%以上。

三、案例研究与关键因素提炼

（一）低保对象的特征识别

总体来看，作为低保对象识别标准的家庭收入难以精确衡量，在农村低保政策执行过程中有所淡化；相反，高龄、残疾等显性的个体特征则因有较强的可操作性而被重点采用。根据当地《农村

低保清理和规范管理工作实施方案》(简称“《实施方案》”)等政策规定,农村低保对象是“上年度家庭年人均收入低于农村低保标准,且户籍状况和财产情况符合规定的困难家庭”,强调以家庭为单位的收入评价。但评审过程中,量化测度真实的家庭收入总是困难重重。除了低保申请者本人存在隐瞒收入的动机以外,农村干部群众掌握的专业知识相对有限也是重要原因;并且,每年的低保动态管理责任大、任务重,乡镇政府在入户调查中通常都需要抽调大量非民政干部。

在访谈中,关于具体评议标准的回答主要集中在“老龄”“残疾”“重病”这些直观的关键个体特征上。从村民的角度看,他们普遍对60岁、70岁等用于确定低保等级^①或领取养老保险的年龄界限具有深刻印象,达到上述年龄往往可以成为“无争议”的受保对象;同时,残疾人在生活、劳动中存在诸多明显的不便,该特征也能够产生类似的效果。这种现象与农村养老、助残等社会保障条件薄弱有密切的关系。依靠子女赡养是农村养老的主要方式,但面临诸多尴尬,有长期患病的低保对象就提道,“儿子想给,儿媳妇不愿意”。有乡镇干部也表示,“如果低保可以拆户评,最后的结果是儿子纯粹不养老子,老子可以吃低保嘛”。有曾经分管民政工作的乡镇领导甚至认为,“不如干脆把四类低保去掉,省下钱来集中盖几个养老院”。与上述看法相反,在因抚养未成年人导致经济负担较大而享受低保这一点上,不少受访者表现出较强的反感态度,“有些快80岁的还吃不上,他家刚出生的孙娃子就吃低保,这不公平”。

(二) 村民评议环节的作用

笔者在访谈中了解到的情况表明,低保评审结果主要取决于村民评议,乡镇干部的影响较为有限。按照农村低保政策要求,乡镇政府是审核农村低保申请的主体,在村委会的协助下进行入户调查、组织村民召开会议。但受访者在谈及入户调查时表示,“低保申请没有限制,人很多,好多是试试运气交个申请,根本走不过来”;“乡里来的干部也就是跟着村上的走”。有受访的乡镇干部讲述了一个实例:“有个男的40多岁患了类风湿关节炎,干重活就是不行。家里有小孩,困难得很,但每次低保评的都是年纪大的,他家就是评不上。后来开会我去了,还专门说了这种情况。最后票投出来,就是个没变化……。”村民评议应主要围绕申请者的家庭财产与收入情况,但在现实中由这一环节直接选出低保对象的做法更为普遍。有乡镇干部描述了开会时的情形:“我们去把政策讲一遍……他们投票,低保是村民投票选的。”对低保评审会议的现场观察也基本印证了这一点。受访者都认为,各村上报的家庭生活困难“倒序排名”经过了村民评议、票选,相对于其他环节而言,是整个评审过程中最具权威性、最体现民主性的资料;该排序与上级给出的指标数量相结合,就成为了确定报批受保家庭名单的依据。还有无法获评低保而上访的群众提到,“我去找村上,村上说,低保是社员评的,今年你评上就吃,评不上就不能吃”。这也可作为村民评议在低保评审中发挥决定作用的佐证。

当村民评议成为决定低保对象的核心环节时,其过程就会融入诸多复杂的内容。伦理道德、申请人的威望或贡献、计划生育、子女参军等因素,都有可能在其中发挥作用。例如,H乡有一名年

^①H乡执行的区农村低保《实施细则》在列举二类、三类低保主要包括的保障对象时,分别出现了“子女无赡养能力、单独生活的70岁以上老人”和“子女无赡养能力、单独生活的60岁以上老人”的表述。

近 70 岁的长期上访者，其下肢明显残疾，难以劳动；并且子女没有很好地尽到赡养义务，乡司法所曾多次调解，甚至需要“强制执行”才能勉强为该上访者要到生活费和口粮。从条件上看，该上访者已具备高龄、残疾这两项前述村民评议所看重的识别特征，但事实上，他却在获评低保上困难重重。在一些知情的乡镇干部看来，“他就不是个东西，把怀孕的儿媳妇搞流产了，现在是儿子、儿媳妇都不理他，低保当然也不评给他”。评议内容脱离客观的收入情况而转向具有主观性的价值评判，也为村干部贯彻其乡村治理要求甚至实现个人诉求提供了条件。事实上，低保还在某种程度上成为了组织道路清扫、植树劳动、社火表演等集体活动的一种治理资源。有村干部提到，“跳社火没人来，我就跟社员讲，今年低保全部重新评，让他们自己想”。还有一上访户在 2014 年低保清理时被直接取消了一类保障资格，“大概是有几次组织低保户扫大马路，那会儿我丈夫刚去世，一直不舒服就没有去”。由此，村、组一级的低保评议会成为了各种思想观念和价值标准交织碰撞的“海选会”，一些生活处于平均水平的家庭获得了类似于“荣誉”的低保资格，而另一些事实上需要生活保障的村民，却会因为“干过伤风败俗的事情”，或者“不好管、不服管”而始终难以获得保障资格。

同时，低保评审中出现了“人情保”“关系保”的现象。有上访者抱怨，“队长（即村民小组长）说让你评不上就评不上，投完票还回过来笑话我，一共就 3 票”；“队长的亲戚，开着小车的都评上低保”。反过来，也有受访的村民表示，“我从来不喜欢跟着别人后面跑，村里、队里想怎么评就怎么评，评不上也无所谓”。对此，有乡镇干部评价，“如果队长很强势，就是这个结果”。

当然，出于多方面的综合考虑，乡镇政府或少数村委会在民主评议过程中有意识地进行政策讲解和引导，期望产生更为公平、客观的结果，有时也能够取得一定的效果。例如，V 村 2014 年按户确定低保对象后，有 5 位老人前往村委会，要求通过拆户让其享受低保。在诉说过程中，他们强调了自己在过去大集体劳动时的贡献，后又谈及子女不愿意供养。村干部紧紧抓住子女不愿赡养老人这一点，表明这属于自身在子女教育上的问题，不应当由低保制度来解决。P 村的受访干部也提到，该村某村民因精神残疾失去劳动能力，但由于存在偷拿他人财物等行为，在低保评审时遭到普遍反对。村委会考虑他几乎没有生活来源，若不给予最低生活保障，有可能带来更为严重的后果，因而在村级评议会上郑重主张将其列入低保对象，最终该村民获评二类低保。不过，这些纠偏行为常常是有条件的，需要考虑如何在尊重村民意志与减少给村集体“惹麻烦”上达到平衡，并且要承担与村民主观道德标准相左而引起反感的风险。同时，村委会要发挥作用，就应当在村一级统一安排低保名额，而多数村委会在实际操作中会按照人口比例将名额分配至各村民小组，权力的下移也就意味着放弃扮演纠偏的角色。

（三）附加配套政策的影响

多位受访者提到，低保家庭除了获得生活资助金以外，还能够优先享受大病医疗救助和子女学杂费、餐费减免等其他通过正式或非正式规定附加的扶助措施，“低保证”成为了农村居民获得许多优待的凭证。尤其是大病医疗救助，在每年名额有限的情况下，通常只能满足低保家庭的申请。事实上，对于保障等级较低三类、四类低保家庭而言，其生活条件本身与未获保障的一般家庭是较为接近的（这两类低保的保障金数额也不大），但前者在住院、手术后申请费用资助时却能享受到完

全不同的待遇。因此，低保评议过程还需要考虑平衡申请者获取配套政策的诉求。

（四）按户享受带来的矛盾

淡化家庭收入标准而用高龄、残疾这些个体显性特征来识别低保对象，就与按户享受低保的要求存在矛盾。由于多数贫困家庭中只有部分成员具有上述特征，特别是农村不少老人或残疾人都与其他家庭成员共同居住，家中具有劳动能力的成员是否可以同时享受低保，就容易成为争议的焦点，“政策上说要评就评一家子，队员们都反对”，“开了几次会都评不下去”是较为普遍的现象。此时会产生以下几种情况：

一是放弃低保名额。与城区相邻的 T 村就采取了这种方式，2014 年仅产生了 8 户、18 名低保对象，其余名额都交还给了乡政府。这种做法以经济发展相对较好的现实条件为基础，但多数受访者都认为，这是无奈且不理性的。

二是“拆户”，即仅提交一户家庭中经村民评议同意享受低保的部分成员信息，而家中的儿童、具有劳动能力的成年人等则被排除。以本文取得的数据统计，整户受保的家庭比例为 52.22%^①。其中，保障等级较高的一类、二类低保中整户受保的比例略低，分别为 45.45%和 42.81%；三类、四类低保中整户受保的比例则略高，分别为 64.00%和 65.22%。这与一类、二类低保的获评对象通常都具有高龄、残疾等明显的识别特征且多与其他家庭成员分别居住（事实上的“分户”）有关。

三是“再分配低保金”，即上报材料时选择整户家庭，发放低保金后将家中年轻人或健康人的份额转送给其他家庭的老人或残疾人。这种现象主要出现在严格贯彻要求按家庭上报享受低保人员的行政村。至于哪些家庭上报，哪些家庭的低保金由他人代领，则主要依据以下因素确定：一是优先考虑需要大病救助的家庭，因为这项救助只有“真正”的低保户才能优先享受；二是家庭户口上有较多的人数，既方便凑成实际领取低保金的人数，又便于重新分配低保金，还能提高户均人口数量；三是将口碑和信誉较好的村民上报，这样做符合村民的共同意愿，同时有利于今后重新分配保障金。所有涉及再分配的受访者都表示，这种选择是村民集体商议的结果。即便是被收回部分低保金的，也表现出一定的自愿态度。例如，有被排除的家庭成员提到，“我和媳妇 40 多岁，种些地，开一个磨石头的店，做些生意，用不着吃低保。娘母子（母亲）得肺结核好多年，让她吃上就行了”。有组织再分配的村民组长拿出了详细的名单，所有实际领取低保金的村民都签字并加摁手印，没有迹象表明村组干部在这一过程中存在贪污或挪用。

拆户或再分配低保金似乎成为了各方都能接受的一种均衡，但这种均衡很容易就会显示出不稳定性。例如，S 村某位村民被评为低保户，按照商定的再分配规则，每季度应交出一部分低保金分配给其他困难村民。在持续半年以后，威望较高的老村支书突然去世，该村民便不愿继续“履约”，

^①笔者所调查地区的民政部门主要以按照报送材料计算的户均人数（受保人数总数与户数之比）在 2~3 人左右为间接标准来考量拆户情况。理论上，如果民政部门将报送材料与户籍资料一一比对，也可发现拆户情况。但现实中，由于工作量极大，这样做并不具有可行性。因此，只能大致估算低保户的每户人数，如果每户人数在 2~3 人的范围内，则说明基本符合一户人家的人口数。继而，H 乡的这一拆户情况并未受到民政部门的关注。

并向区民政局低保中心反映了这一情况。再如，W村有村民因父亲年老多病，经过再分配获得低保资金。该村民为了在开办个体门店时享受特殊政策，先是前往村委会、乡民政办开具了“困难户”证明，在得知必须是正式的“低保户”才符合条件时，又前往区民政部门要求其开具低保家庭证明，理由是家人本身也拿到了低保金，由此导致再分配低保金现象败露。又如，V村有村民在评议低保的过程中主动提出拆户，让患病的母亲与残疾的妻子享受低保，自己则不纳入保障。2015年末，该村民自身被诊断为肺癌晚期后向乡政府申请大病医疗救助，由于该项救助仅低保户才能享受，其递交的资料中反映出户主未得到保障的拆户现象。

（五）小结：关键影响因素

由于低保评审中存在拆户现象，因而难以将家庭作为整体来考察其获评低保对象的概率及相关的影响因素。下面，本文将基于前述内容归纳影响村民个体能否成为低保对象的关键因素。这里将影响村民获评低保对象的因素分为个人特征和家庭特征两个方面。个人特征主要包括收入水平、年龄、残疾以及疾病情况。其中，收入水平是《实施方案》要求的核心，年龄和残疾是村民评议环节主要依据的直观特征，而疾病除了会造成生活困难以外，还会产生对大病医疗救助等低保配套政策的需要。家庭特征主要包括供养负担、人口规模、计划生育情况以及与村组干部的亲属关系。其中，供养负担在访谈中主要体现为家庭中的老年人情况，而《实施方案》中还提及了未成年人；人口规模本身并不直接影响低保评议，但访谈得到的信息表明，当存在拆户或再分配低保金现象时，人数较多的家庭会被优先上报；计划生育与获评低保对象在政策上并无直接联系，主要体现乡村治理要求在低保政策执行中的影响；与村组干部的亲属关系，是对村民评议结果是否客观的反映。这些因素对获评低保的影响将通过定量分析进一步加以验证。

四、定量分析与讨论

（一）年龄特征的断点效应检验

针对访谈中被反复提及的年龄因素，本文计算了H乡不同年龄人群中低保对象的占比，如图1所示。明显地，该比例在64岁左右出现迅速增大的现象。这一直观判断可以采用断点回归方法加以验证。该方法在因果推断方面具有类似于随机实验的优良性质（Lee and Lemieux, 2010；余静文、王春超，2011）。具体而言，在本文的情境下控制非年龄因素的对照实验难以进行；而断点回归的原理就在于，在大样本与随机性假设的前提下，临界值附近的个体应当彼此接近。若64岁与65岁的居民在获取低保的概率上存在明显不同，则这一年龄分界处确实产生了某种“处理”（treatment）的效果，并且断点回归的有效性可以扩展到关键变量的整个取值域（参见Lee and Lemieux, 2010）。断点回归分为精确（sharp）和模糊（fuzzy）两种边界处理方式，本文使用的是精确边界处理方式，并采用1倍和2倍最优植入带宽（h）分别进行估计。

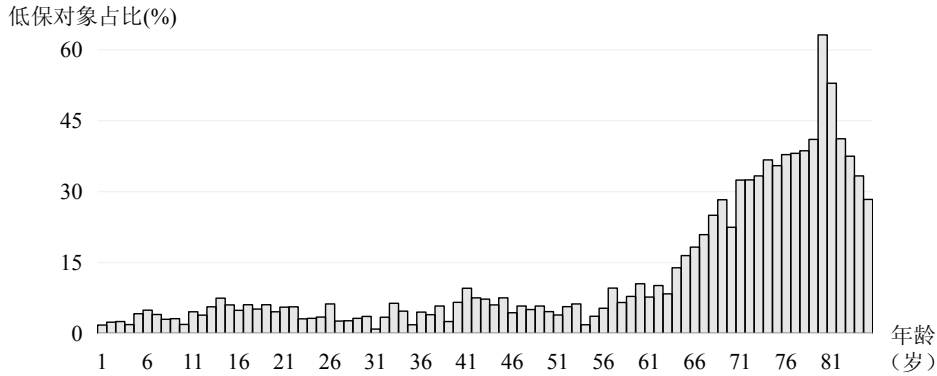


图 1 不同年龄人群中低保对象的占比

为了保证概率计算中有足够的样本数量，并克服渐变效应的影响，本文以 5 岁为间隔，将村民分为 18 个年龄组；然后结合现实中先以村民小组（每个村有 8~11 个村民小组）为单位进行评议的情况，按照各村民小组计算不同年龄组中获评低保的村民比例（概率）；最终汇总形成包括 H 乡所有村民小组的各年龄段村民获评低保比例的数据集，样本总量为 1493 个（部分村民小组中缺失特定年龄段的人员）。断点回归结果显示（见表 1），在以 65 岁为分界的两个年龄组之间存在断点，而 60 岁和 70 岁的分界点的断点效应不显著。基于以 3 岁为间隔分组的数据的稳健性检验结果则表明，在 63 岁处存在显著的断点。年龄断点前后，被评为低保对象的概率相差 7 个百分点左右。根据现有政策，有关二类低保对象的特征描述提及了 70 岁的年龄界限，三类、四类低保与养老保险中的年龄识别界限则为 60 岁。综合来看，在 65 岁处形成村民对“老龄”概念的认识分界存在一定的现实依据。

表 1 断点回归估计结果

	设定情形：5 岁为间隔分组				设定情形：3 岁为间隔分组			
	65 岁		60 岁		63 岁		60 岁	
	h	2h	h	h	h	2h	h	h
年龄边界	0.0686** (0.0331)	0.0825*** (0.0256)	-0.0004 (0.0243)	-0.0028 (0.0508)	0.0721** (0.0301)	0.0661*** (0.0220)	-0.0205 (0.0315)	0.0165 (0.0432)
最优植入带宽 (h)	2.0979		2.1021	2.3458	2.1844		2.1309	2.1953
总样本量	1493				2394			

注：***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著；括号内的值为标准误。

（二）村组干部亲属关系的影响

在低保评议过程中，“人情保”“关系保”饱受诟病。本文基于数据的可得性，采取姓氏比对的方法考察各个家庭与村组主流势力之间可能具有的亲属“关系”，并考察亲属“关系”对获评低保概

率的影响。具体做法如下：首先从存档资料中查找出低保评议中的“关键人物”——各村评议委员会的成员（简称“评议委员”），主要是村干部和村民小组组长；然后通过全乡家庭人员名册，确定其配偶的姓氏；接着，逐一考察H乡各村所有村民家庭中是否有成员与本村评议委员或其配偶的姓氏相同。完成上述步骤以后，以村为单位，计算并比较两个比例：一是本村所有家庭中有成员与评议委员及其配偶姓氏相同的家庭占比 p_{all} ；二是低保家庭（整户或部分成员）中有成员与评议委员姓氏相同的家庭占比 p_{get} 。如果收入的高低与家族姓氏无关，或者这些当地“大户家族”的经济条件更为优越，则应当有如下关系成立^①： $H_0: p_{get} \leq p_{all}$ 。结果表明，9个行政村中有4个拒绝了这一单边检验假设，全乡总体也体现出这一特点（见表2）。可见，本文所使用的数据完全有可能存在因评议委员家族关系导致的受保结果偏差。

表2 疑似村组干部亲属与获评低保比例

	p_{get} (%)	p_{all} (%)	$p_{get} - p_{all}$ (百分点)	n	z		p_{get} (%)	p_{all} (%)	$p_{get} - p_{all}$ (百分点)	n	z
P村	88.89	80.08	8.81	162	2.8062***	U村	80.43	79.64	0.78	327	0.3523
Q村	75.46	75.19	0.28	203	0.0867	V村	80.00	77.03	2.97	160	0.8923
R村	92.22	80.95	11.27	167	3.7084***	W村	75.17	79.06	-3.90	149	-1.1689
S村	78.91	70.49	8.42	147	2.2389**	X村	83.80	77.96	5.84	142	1.6795**
T村	27.78	63.79	-36.01	18	-3.1791	全乡	80.73	76.82	3.91	1541	3.6355***

注： $z = (p_{get} - p_{all}) / \sqrt{p_{all} \times (1 - p_{all}) / n} \sim N(0,1)$ 。

（三）基于离散选择模型的综合考察

1. 模型构建与变量描述。接下来，本文利用离散选择模型综合考察案例研究中归纳出的村民获评低保对象的主要影响因素。如果仅考虑是否获评低保，可以构建如下二元离散选择模型：

$$\Pr(y = 1) = F(X\beta) \quad (1)$$

(1) 式中， y 为因变量， X 和 β 分别表示自变量矩阵和回归系数向量， $F(\cdot)$ 为累积 Logistic 分布函数。若将具体获得的保障等级作为因变量，则可根据获评一类到四类低保以及未获保障这 5 种情形之间存在的递减关系，依次赋值 5~1，并构建如下有序离散选择模型：

$$\Pr(y = i) = \Pr(\kappa_{i-1} < X\beta \leq \kappa_i) = F(\kappa_i - X\beta) - F(\kappa_{i-1} - X\beta) \quad (2)$$

^①这种做法会不可避免地将许多“远亲”甚至非亲属关系的家庭纳入亲属一类。但不难发现，该现象同时存在于总体和受保家庭当中，因而在贫困的分布独立于姓氏或“大户家族”更为富裕的前提下，对获评低保比例进行单边假设检验的结果仍然具有较高的可靠性。

(2) 式中, i 为因变量可能的取值, κ_i 为分界点常数项, κ_0 、 κ_5 的取值范围均为 $(-\infty, +\infty)$ 。

接着本文从个人特征和家庭特征两个方面来确定衡量变量的指标。个人特征方面, 收入水平往往难以直接刻画, 农村居民收入更不易测度, 这也是低保对象识别标准执行所面临的问题。一些定量研究试图通过问卷方式直接获取收入数据, 但常常面临对其真实性的怀疑。对此, 选择代理变量是更为常见的做法。从客观性角度考虑, 本文采用 2014 年 H 乡村民参加新型农村社会养老保险的缴费金额作为代理变量^①。目前, 养老保险每年费用在 100~1000 元之间共有 10 个等级可供选择。缴费越多, 未来享受的保险金就越高, 这反映了将当期消费后的多余收入转向未来消费的能力, 因而可以体现目前的收入水平。同时, 鉴于村民外出打工往往能获得较高收入的情况, 本文还依据劳务输转名册中在本区(县)以外务工人员名单构建虚拟变量, 作为衡量收入水平的补充。残疾情况从全乡残疾人名册中取得, 按残疾的严重程度由高到低分为一至四类。疾病情况从新农合门诊特殊慢性病补偿申报名册中取得, 当地的新农合制度将主要的慢性疾病按治疗难度由高到低分为一至四类^②。对于疾病与残疾情况除了分别构建单一虚拟变量以外, 还根据细分类别构建了虚拟变量组。

家庭特征方面, 人口规模以整户所含人数表示。供养负担采用 3 个指标来衡量: 一是老龄人占家庭人口的比例, 结合前述断点分析结果, 以 65 岁(含)以上人口除以家庭总人口数计算得到; 二是未成年人人口比例, 以 16 岁(含)以下为标准计算; 三是养老保险供养人口比例, 即家庭中养老保险领取人数占比^③。计划生育奖助家庭是指独生子女户或双女节育户。最后, 疑似村组干部亲属的情况沿用前述方法加以刻画并构建虚拟变量。表 3 为上述变量的描述性统计结果。

表 3 变量的描述性统计

变量	变量说明或赋值	均值	标准差	最小值	最大值
取得低保	是=1; 否=0	0.0755	0.2641	0	1
年龄	实际年龄(岁)	38.3687	19.7159	1	102
性别	男=1; 女=0	0.4979	0.5000	0	1
养老保险缴费额	养老保险每月实际缴费额(元)	106.1992	209.5621	0	1000
外出务工	是=1; 否=0	0.0481	0.2141	0	1
慢性病	是=1; 否=0	0.0041	0.0640	0	1
二类慢性病	是=1; 否=0	0.0003	0.0185	0	1
三类慢性病	是=1; 否=0	0.0009	0.0297	0	1
四类慢性病	是=1; 否=0	0.0029	0.0537	0	1
残疾	是=1; 否=0	0.0182	0.1337	0	1

^①常见的收入代理变量还有“移动话费支出”“娱乐消费支出”等, 但这些变量用于衡量农村居民收入会面临较大的局限性, 尤其对于存在大量老年人群的情况。

^②例如, 冠状动脉支架植入属于二类, 脑梗死属于三类, 类风湿关节炎属于四类。H 乡目前没有村民罹患一类慢性病。

^③H 乡尚有 16.4%的 60 岁以上老人未被纳入社会养老保险, 故不能直接以 60 岁以上人口计算。

农村低保评审乱象的成因及治理

一级残疾	是=1; 否=0	0.0025	0.0499	0	1
二级残疾	是=1; 否=0	0.0034	0.0580	0	1
三级残疾	是=1; 否=0	0.0054	0.0732	0	1
四级残疾	是=1; 否=0	0.0070	0.0831	0	1
疑似村组干部亲属	家庭成员中存在与村组干部及其配偶相同的姓氏: 是=1; 否=0	0.7682	0.4220	0	1
家庭成员数量	家庭中实际成员数量(人)	4.2217	1.3924	1	9
家庭中老年人占比	65岁(含)以上人口与家庭人数之比	0.0973	0.1881	0	1
家庭中未成年人占比	16岁(含)以下人口与家庭人数之比	0.1642	0.1470	0	0.75
家庭中养老保险领取人数占比	养老保险领取人数与家庭人数之比	0.1396	0.2123	0	1
计划生育奖助家庭	是=1; 否=0	0.2121	0.4088	0	1

2. 估计结果及分析。本文将“是否被评为低保”的二元结果作为因变量,使用 Logit 模型进行估计,估计结果如表 4 中的(1)列所示。可以看到,个人特征中养老保险缴费额以及外出务工所代表的收入水平变量显著且影响方向为负,表明低保评议过程会考虑个人收入情况。在控制这一因素的情况下,年龄和残疾两个变量均显著,且系数为正,这印证了前述关于显性识别因素对评议结果存在直接影响的观点。性别变量不显著,表明低保评议过程不存在性别歧视。慢性病虚拟变量不显著,进行类别细分后的回归结果则表明,只有较为严重的二类慢性病显著;对残疾等级加以细分后的拟合结果表明,所有等级均能显著提升村民获评低保的概率,且回归系数的大小所代表的残疾程度也体现出相应的顺序,如表 4 中(2)列所示。这一结果印证了前文的推断,并且可以看成是对韩华为、徐月宾(2013)相关结论的进一步细化,即家里有残疾人或重病患者对获评低保有显著的正向影响。

家庭特征方面变量的回归结果显示,供养老龄人口的负担越大,获评低保的概率就越大,这进一步印证了访谈中得到的信息。而供养未成年人的负担却呈现相反的表现,其原因仍在于村民以高龄、残疾等个体特征为主要识别标准来评议,而没有“贡献”的未成年人享受低保会引起村民排斥心理。这一点也可以印证韩华为、徐月宾(2013)的结论,即家庭成员中学生比例对获评概率具有显著的负向影响。同时,家庭中养老保险领取人数占比在控制了家庭中老年人占比的情况下仍然显著,且系数为正。这说明,以养老保险为代表的老龄政策所带来的经济扶助并未影响低保评议中村民对年龄特征的认识。计划生育奖助家庭变量不显著,表明这类家庭在村民评议中并未获得明显的优先。家庭成员数量显著且系数为正,这可以理解为低保评审中存在再分配低保金现象。在上述估计结果的基础上,本文剔除了不显著的变量后重新拟合模型。表 4 中(3)、(4)列显示,估计结果没有明显变化。

农村低保评审乱象的成因及治理

表 4

基准回归结果 (N=20423)

	Logit 模型				Ordinal Logit 模型		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
年龄	0.0193*** (0.0019)	0.0194*** (0.0020)	0.0195*** (0.0019)	0.0197*** (0.0020)	0.0202*** (0.0020)	0.0203*** (0.0020)	0.0199*** (0.0020)
性别	-0.0018 (0.0402)	0.0076 (0.0402)	— —	— —	— —	— —	0.0067 (0.0413)
养老保险缴费额	-0.0004** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)
外出务工	-0.4205** (0.1769)	-0.4185** (0.1782)	-0.4310** (0.1747)	-0.4281** (0.1760)	-0.4426** (0.1723)	-0.4360** (0.1739)	-0.4245** (0.1760)
慢性病	0.2753 (0.3425)	— —	0.2728 (0.3454)	— —	0.2361 (0.3298)	— —	— —
二类慢性病	— —	1.8759* (1.0913)	— —	1.8825* (1.1090)	— —	1.6185* (0.9502)	1.6130* (0.9318)
三类慢性病	— —	0.8769 (0.7700)	— —	0.8711 (0.7750)	— —	0.8184 (0.7339)	0.8260 (0.7289)
四类慢性病	— —	-0.2883 (0.3916)	— —	-0.2890 (0.3944)	— —	-0.2773 (0.3963)	-0.2766 (0.3927)
残疾	2.0006*** (0.1610)	— —	2.0037*** (0.1595)	— —	2.0771*** (0.1630)	— —	— —
一级残疾	— —	2.4197*** (0.4081)	— —	2.4269*** (0.4107)	— —	2.5469*** (0.4172)	2.5408*** (0.4147)
二级残疾	— —	2.3881*** (0.2874)	— —	2.3986*** (0.2877)	— —	2.5616*** (0.3538)	2.5502*** (0.3525)
三级残疾	— —	2.3166*** (0.2534)	— —	2.3168*** (0.2535)	— —	2.3099*** (0.2389)	2.3098*** (0.2381)
四级残疾	— —	1.3204*** (0.2695)	— —	1.3266*** (0.2667)	— —	1.3752*** (0.2723)	1.3692*** (0.2756)
疑似村组干部亲属	0.2994** (0.1223)	0.3005** (0.1214)	0.2986** (0.1227)	0.2996** (0.1217)	0.2835** (0.1189)	0.2813** (0.1178)	0.2827** (0.1174)
家庭中老龄人占比	1.6628*** (0.2154)	1.6533*** (0.2194)	1.6777*** (0.2140)	1.6680*** (0.2177)	1.6798*** (0.2080)	1.6717*** (0.2121)	1.6531*** (0.2138)
家庭中未成年人占比	-1.2491*** (0.4579)	-1.2411*** (0.4606)	-1.2224*** (0.4550)	-1.2151*** (0.4578)	-1.2092*** (0.4497)	-1.1995*** (0.4520)	-1.2349*** (0.4560)
家庭中养老保险领取人数占比	1.2851*** (0.2059)	1.2916*** (0.2087)	1.2885*** (0.2049)	1.2951*** (0.2078)	1.2556*** (0.1991)	1.2563*** (0.2020)	1.2518*** (0.2032)
家庭成员数量	0.2108*** (0.0019)	0.2096*** (0.0020)	0.2123*** (0.0019)	0.2111*** (0.0020)	0.2024*** (0.0020)	0.2002*** (0.0020)	0.1984*** (0.0020)

农村低保评审乱象的成因及治理

	(0.0391)	(0.0394)	(0.0388)	(0.0391)	(0.0387)	(0.0390)	(0.0393)
计划生育奖助家庭	-0.1121	-0.1123	—	—	—	—	-0.1418
	(0.1231)	(0.1232)	—	—	—	—	(0.1206)
常数项	-4.8396***	-4.8463***	-4.8845***	-4.8858***	—	—	—
	(0.2660)	(0.2673)	(0.2485)	(0.2497)	—	—	—
χ^2	773.5729***	809.3617***	766.4315***	799.8787***	741.1675***	758.2319***	765.6768***
Log Pseudo Likelihood	-4654.7791	-4642.5522	-4655.7921	-4643.5813	-6571.4287	-6558.4608	-6556.8119
Pseudo R ²	0.1480	0.1503	0.1478	0.1501	0.1129	0.1146	0.1148

注：①***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著；②括号内的值为标准误；③分界点 $\kappa_1 \sim \kappa_4$ 的常数项估计结果省略；④(5)、(6)列只包含显著的变量，分别与(3)、(4)列对应，(7)列与(2)列对应。

本文以表 4 中(4)列回归结果为基础计算主要变量的边际效应，结果如表 5 中(1)列所示。收入变量方面，外出务工人员获评低保的概率比非外出务工人员低 2.27 个百分点。罹患慢性病的影响均不显著。就残疾情况而言，一至四级残疾均能明显增加村民获评低保的概率。其中，一至三级残疾村民获评低保的概率均比无残疾村民高出 30 个百分点左右，四级残疾村民获评低保的概率也比无残疾村民高出 12.6 个百分点。接着，本文在指定变量取值的基础上计算平均边际效应，以考察高龄、疑似村组干部亲属以及家庭规模较大等特定村民群体在获评低保时的情况^①。以年龄为 70 岁作为高龄群体的典型代表，计算得到的平均边际效应与总体样本相比更为突出，尤其是既高龄又残疾的村民，其获评低保的概率比残疾但非高龄的村民提高 10 个百分点左右。并且，将表 5 中(2)、(3)、(4)列的结果与(1)列分别相比，可以发现，高龄所增加的低保获评概率要大于疑似村组干部亲属和家庭规模较大所带来的低保获评概率增量。上述结果可以在一定程度上说明，村民自治以及对其朴素“公平正义”理念的贯彻确实是低保评议过程的重要方面(Ravallion, 2008; 方菲、李华燊, 2010; 耿羽, 2012); 同时，年龄、残疾两大直观因素对低保评议的影响再次得到了凸显。

进一步地，将获评一至四类低保及非低保对象分别赋值 5~1，使用 Ordinal Logit 模型的估计结果同样体现出前述特征，如表 4 中(5)~(7)列所示^②。

表 5 基于 Logit 模型估计结果计算的主要变量边际效应 (dy/dx)

	(1)		(2) 年龄=70 岁		(3) 疑似村组干部亲属=是		(4) 家庭人数=5	
	边际效应	标准误	边际效应	标准误	边际效应	标准误	边际效应	标准误
外出务工	-0.0227***	0.0082	-0.0341***	0.0126	-0.0238***	0.0086	-0.0249***	0.0090
二类慢性病	0.2141	0.1933	0.2958	0.2411	0.2214	0.1986	0.2282	0.2038

^①“平均边际效应”区别于“平均值处的边际效应”，它是将全体样本的指定变量赋值（其他变量取值保持不变），按照模型估计参数计算结果概率，最后再加以平均的结果。

^②作为稳健性检验，本文研究还使用 Probit 模型拟合了前述方程，结果没有明显差异，限于篇幅不再列出。

农村低保评审乱象的成因及治理

三类慢性病	0.0720	0.0829	0.1055	0.1183	0.0749	0.0860	0.0775	0.0886
四类慢性病	-0.0159	0.0195	-0.0238	0.0292	-0.0166	0.0204	-0.0174	0.0214
一级残疾	0.3161 ^{***}	0.0844	0.4176 ^{***}	0.0945	0.3259 ^{***}	0.0855	0.3356 ^{***}	0.0880
二级残疾	0.3103 ^{***}	0.0599	0.4111 ^{***}	0.0663	0.3200 ^{***}	0.0614	0.3296 ^{***}	0.0623
三级残疾	0.2939 ^{***}	0.0506	0.3925 ^{***}	0.0565	0.3032 ^{***}	0.0523	0.3125 ^{***}	0.0521
四级残疾	0.1259 ^{***}	0.0375	0.1818 ^{***}	0.0489	0.1308 ^{***}	0.0389	0.1352 ^{***}	0.0400

注：***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

最后，本文还区分并比较了城郊村与远郊村的情况（限于篇幅不再列出具体的估计结果）。其中，城郊村中疑似村组干部亲属的家庭更易获得低保。其主要原因在于，城郊村涉及的拆迁补偿等利益分配问题更为繁多，村组干部常常为了实现治理目标而表现得更为“强势”。这些现象进一步说明，基层政府和基层干部确实能够在一定程度上影响农村低保政策的执行结果，但这种影响既可能产生积极的纠偏效果，也可能导致政策执行“走样”。

五、基本结论与政策启示

本文针对农村低保的实际受益者与政策初衷之间存在偏离的问题，采用定性定量相结合的方法对基层具体的低保政策执行状况进行了考察与分析。结果发现，由于准确衡量农村家庭收入具有较大难度，且基层政府更多地选择尊重村民民主评议的结果，老龄、残疾等显性的个体特征成为了更具操作性的核心评价依据，乡村治理、伦理道德乃至村组干部意志等复杂因素也融入了低保评审的过程之中。这既使得农村低保政策难以惠及并非因为老龄、残疾而贫困的人员，造成了“应保未保”的局面，还容易与按家庭整户保障的政策相冲突，导致拆户、再分配低保金等扭曲现象。此外，诸多只有低保对象才能享受的附加优惠或扶助政策的事实使得矛盾和问题变得更加突出。

从根本上看，农村低保制度是要发挥“最后一道屏障”的作用，保障低收入群体的基本生活。但在坚持这一目标的前提下，政策执行过程既不能忽视基层政府履行管理职能的具体方式，也要兼顾农村居民思想观念的现实基础。基于上述，本文提出以下农村低保政策的改进方向：第一，提高低保申请者家庭收入衡量的精准度与可操作性，包括制定并公布农产品亩产、价格以及土地和房屋租金等客观核算标准，加强民政干部队伍的业务培训以及与统计部门的合作等，并且要对最低生活保障家庭准入标准加以及时更新。第二，处理好村民评议发挥作用与政府履行主体责任之间的关系，使前者的侧重点放在对有关家庭收入事实的确认上。第三，通过优化顶层设计、完善各项民生保障措施，建立常态化、精准化的保障与帮扶体系，并使农村低保制度成为其中的一个部分。第四，全面提升农村养老水平，强化对农村家庭养老和子女赡养义务的道德宣传，并结合现实条件建立居家养老服务或集中照料机构等。未来，还应建立部门间信息共享机制，对家庭财产和收入、成员与主要劳动力状况、医疗开支等关键信息加以统一运用。在条件成熟时，可以考虑将当前按指标数量分配低保名额的方式发展为基于资金预算的开放申报机制，将按年评议改为实时申请审定，从而实现

更高水平的低保对象动态管理。

参考文献

- 1.邓大松、王增文, 2008:《“硬制度”与“软环境”下的农村低保对象的识别》,《中国人口科学》第5期。
- 2.方菲、李华燊, 2010:《伦理视阈下的农村最低生活保障制度》,《伦理学研究》第5期。
- 3.耿羽, 2012:《错位分配:当前农村低保的实践状况》,《人口与发展》第1期。
- 4.韩华为、徐月宾, 2013:《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》第4期。
- 5.李铜山, 2014:《我国农村低保问题调研报告》,《调研世界》第8期。
- 6.刘黎明、梁志军, 2008:《最低生活保障线的收入分布函数测算方法》,《统计与决策》第4期。
- 7.刘晓梅, 2010:《农村低保家庭收入核查机制研究》,《农业经济问题》第9期。
- 8.米红、叶岚, 2010:《中国农村最低生活保障标准的模型创新与实证研究》,《浙江社会科学》第5期。
- 9.王诗宗、宋程成、许鹿, 2014:《中国社会组织多重特征的机制性分析》,《中国社会科学》第12期。
- 10.杨立雄, 2011:《最低生活保障制度存在的问题及改革建议》,《中国软科学》第8期。
- 11.余静文、王春超, 2011:《新“拟随机实验”方法的兴起——断点回归及其在经济学中的应用》,《经济学动态》第2期。
- 12.朱梅, 2011:《农村低保中“村委会”道德风险的成因及规避策略》,《农村经济》第5期。
- 13.Guo, C. and Z. Zhang, 2013, “Mapping the Representational Dimensions of Non-profit Organization in China”, *Public Administration*, 19(2): 325-346.
- 14.Lee, D. S. and T. Lemieux, 2010, “Regression Discontinuity Designs in Economics”, *Journal of Economic Literature*, 48(2): 281-355.
- 15.Ravallion, M. , 2008, “Miss-targeted or Miss-measured”, *Economics Letters*, 100(1): 9-12.
- 16.Umapathi, N., D. Wang and P. O.Keefe, 2013, “Eligibility Thresholds for Minimum Living Guarantee Programs”, The World Bank.
- 17.Yin, R. K. , 2014, “Case Study Research”, London, UK: SAGE Publications.

(作者单位: 中国社会科学院财经战略研究院)

(责任编辑: 何欢)