

# 低保救助资源的有效分配检验

## ——基于贫困家庭收支水平门槛效应模型的分析

慈勤英,李 芹

(武汉大学 社会学系,武汉 430072)

**摘 要:**从收入型贫困扩展到支出型贫困,越来越多的贫困家庭被纳入社会救助体系。囿于贫困家庭表现的多元及制度设计的相对滞后,基层救助政策的实施及其资源分配出现了问题。根据福利资源分配的公平性理论视角,运转良好的社会福利救助应该为不同家庭提供差异对等救助,即救助资源应该更多地向收入更少、支出负担较重的贫困家庭倾斜,实现救助资源的精准分配。精准扶贫方略的提出即是对救助对象的精准识别和救助资源的精准分配新要求的回应。新形势下,对救助资源分配的有效性检验成为政策研究和福利效应评估的重要内容。为了对现行低保救助制度资源分配的有效性进行评估检验,本研究使用贫困家庭基本生活状况问卷调查数据,构建多元线性回归模型、门槛效应回归模型进行实证分析。多元线性回归模型结果显示,贫困家庭的收支结构中,家庭工资性收入对低保救助分配金额具有显著地负向影响;家庭基本生活支出、教育医疗支出对低保救助具有显著的正向影响;门槛效应回归模型结果表明,低保救助资源更多地向收入更低的家庭倾斜,但倾斜覆盖的低保家庭比例较低,政策倾斜力度不够,低保救助制度的资源分配远不能满足低收入家庭的基本需求。值得关注的是,低保政策的实施并未对支出较高的家庭给予资源分配上的倾斜。当前低保救助资源分配更多是以收入为主要标准的差额救助,在救助资源分配上对家庭刚性支出的考量仍然不足。在社会救助中应综合考虑贫困家庭的收入和支出,以此为基准,完善低保救助资源分配制度,具体包括:将家庭收入、刚性支出同时纳入审核范畴;将家庭多样化需求与救助资源进行类别匹配,提升各类救助的综合成效;加强救助资源分配的统筹监管和动态评估,促进救助分配制度的改革与完善;促进救助资源的类别创新,开展多维度救助模式,提升救助成效;加强社会救助专业社会工作的发展,打造物质帮扶与专业服务相结合的新型救助模式,提升救助成效。

**关键词:**低保救助资源;有效分配;评估检验;低保家庭收支水平;门槛效应

**中图分类号:** D632.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2018)03-0042-21

**基金项目:**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(13JZD020)

**作者简介:**慈勤英,博士,教授,博士生导师(E-mail:ciqinying@whu.edu.cn)

李 芹,博士研究生(E-mail:liqinwhu@163.com)

## 一、问题提出

贫困及其社会救助已经逐渐从收入型贫困扩展到支出型贫困,支出型贫困日益引起关注。从致贫根源来看,支出性贫困主要包括教育、医疗等刚性支出。以因病致贫为例,根据国务院扶贫办摸底数据显示,截止 2013 年底<sup>①</sup>,因病致贫、因病返贫贫困户有 1256 万户,占建档立卡贫困户总数的 42.4%,接近贫困户的一半;在各种致贫原因中,因病致贫在各地区都排在最前面<sup>②</sup>。除了疾病外,教育、养老、住房等刚性支出是造成支出型贫困<sup>③</sup>的最主要因素。收入本就低下的生存状态下,贫困家庭不仅需要承担因病丧失劳动力的压力,还要肩负起上有老下有小的抚养负担。生活成本、医疗教育等经济支出的冲击,加剧了家庭贫困的脆弱性。支出导致贫困,贫困恶化家庭医疗、教育、养老方面的状况,形成贫穷的恶性循环<sup>④</sup>。

为使收入贫困、支出贫困家庭脱离困境,国家提出战略性扶贫方针。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》(以下简称纲要)提出“到 2020 年要实现贫困对象不愁吃、不愁穿,保障其基本义务教育、基本医疗”的目标。习近平在 2015 减贫与发展高层论坛上强调,中国扶贫攻坚工作实施精准扶贫方略。想要精准实施扶贫脱贫,达到扶贫纲要中的目标,就要求精准实施各项社会救助政策<sup>⑤</sup>。通过城乡低保政策兜底,编制困难群众基本生活的安全网,实现贫困家庭基本生活保障全覆盖<sup>⑥</sup>。李棉管认为,制度化的救助政策,要求“精准识别”贫困对象并实现救助资源的“精准分配”,这也是实现“精准扶贫”的前提保障和内在要求<sup>⑦</sup>。其中,贫困对象“精准识别”的目的是如何准确甄别出需要救助的贫困对象,回应的主要问题是“将蛋糕分给谁?”。救助资源的“精准分配”指的是在甄别后的救助对象中,如何有效分配救助资源,关注的核心问题是“如何分配蛋糕?”。前者涉及的是如何科学有效地界定救助范围,后者关乎的是救助资源的内部分配效率。

如何实现资源的“精准分配”是社会政策的焦点,也是政策评估的重要内容。低保救助作为一项瞄准性政策,救助资源的分配方式已经从依据某一个标准实行整齐划一的分配模式转变为根据贫困对象及其家庭的经济状况和生活情况实行差额救助的分配模式。从低保制度的设计安排看,2012 年民政部颁布的《最低生活保障审核审批办法(试行)》的通知明确规定,政策实施部门依据家计调查来判断是否应该将低保申请者纳入救助范围,然后综合考虑救助家庭经济状况和需要来进行救助资源的分配,最终确定救助金额,实施“差额救助”。毫无疑问,贫困家庭的收入与财产等经济状况对获取的低保救助资源高低起重要作用<sup>⑧</sup>。这种只以家庭经济收入和财产作为救助资源分配的标准,很容易在政策实施中导致一个悖论:即如果一位重病且家贫如洗的求助者与一位身体健康只是家境贫寒的求助者所得到的是同等救助金额,很难说这样的救助资源分配是合理的<sup>⑨</sup>。可见,忽视家庭医疗支出水平的低保执行标准可能无法保障部分大病重病、残疾等低保家庭的基本生活,使得低保金“全面兜底”的基本功能部分丧失,减弱了低保政策的救助成效。随着救助分配问题的凸显,在各地方民政部门努力下,支出型贫困家庭逐渐被关注。低保救助制度设计也顺应现实性需求,对教育、医疗、赡养、住房等

支出导致贫困的家庭给予关切。各地扎实推进救助的精细化管理,对贫困群体实行分类救助并按照分类原则增加救济金。力求通过低保政策兜底,做到兼顾一般、突出重点、分类施保,将有限的资源有效地分配给那些最需要的人<sup>[4]</sup>。

随着贫困界定及社会救助的拓展,低保救助资源分配政策也在持续的发展与演变。目前,低保制度的分类化差额救助已经在全国范围推广实施。基于对政策实施的反思视角,低保救助制度的评估和检验这一核心议题受到关注。其中,资源分配成为政策评估的重要内容。基于此,以下问题被提出:哪些因素在救助资源分配过程中发挥了重要作用?如何评估低保救助资源分配的效应?低保救助资源分配效应带来的救助成效如何?上述问题的解决,对于提高低保救助政策的精准性与针对性,科学完善低保救助分配政策,防范救助谬误,促进福利分配的公平具有重要意义。基于这一视角,本文尝试通过实证数据,探求低保救助资源是否基于救助对象不同的生活困境和需求做出有效分配,为低保救助“精准分配”寻求新的实证检验视角,以期对实现精准化、差异化救助,对完善救助资源分配制度有所裨益。

## 二、文献回顾与研究假设

### (一)福利资源分配公平理论

蒂特马斯的社会福利观点指出,福利资源可以是现金、实物,也可以是服务。福利资源分配原则概括为补缺、制度和工业绩效三种模式。其中补缺模式以满足人的基本需要为原则,它具有救急和临时性的特点,如救急难性质的福利救助制度<sup>[5]</sup>。社会福利资源分配是一种不同于市场与家庭的再分配机制,关注的核心问题是:分配的公平与正义。关于福利分配公平的研究视角,争论最多、最具代表性的四个平等理论是福利和福利机遇的平等、资源分配平等、可行能力平等、运气平等。孙一平认为,通过民主平等保证分配领域的平等,才能真正实现平等待人<sup>[6]</sup>。同样,马克思的公共产品分配思想强调每个人尤其是社会弱势群体都有权获得公共资源,要保护贫困群体的基本生存权资源。再分配中不仅要重视分配的平等权,更要注重分配的效率,从关注生存权到关注发展权<sup>[7]</sup>。能满足生存需要的资源是生存资源,能满足发展需要的资源是发展资源,生存资源均等分配与发展资源竞争分配的总和就是社会公正<sup>[8]</sup>。从以上资源分配平等的理论视角看,社会救助福利的公平包括两方面,一是每个公民都有在处于弱势境况下公平获得国家提供的救助福利资源的权利,即关注的是是否实现“应保尽保”,具体的表现为享受社会福利的公民在一个国家、一个地区的数量及占比情况,即社会福利的受益面;二是社会救助福利的公平程度问题,是指社会福利资源分配是否存在偏向。比如,福利是否向某个群体发生倾斜<sup>[9]</sup>。

基于上述福利资源分配的公平理论,绝大多数学者认为社会福利制度的理念基础是社会公平。但是这种笼统抽象的价值理念如何在现实福利实施中得到体现,即如何在现实制度设计、制度实践中体现福利资源分配的公平,是一项极具挑战的事。正如李棉管援引沃克(Walker)的观点,认为要将社会政策资源毫无偏差地分配给真正有需要的人往往很难实现<sup>[10]</sup>。原因是:受国家、地区的经济发展程度、社会文化、政治能力、制度设计等多方面因素影响,我

国各地区在具体政策设计和运行中,都遇到了很多的困难<sup>[11]</sup>。具体的困境表现为:首先,福利资源的分配应该关注个人的生存和发展需求,但“众口难调”的现实表明,难以将微观个体层面的个性化需求满足作为社会福利的分配原则;反之,设立“众口同调”的统一分配标准又往往导致社会福利分配的目标会产生与公平正义背道而驰的结果——具有不同贫困程度的人得到的是相同数量的福利资源<sup>[12]</sup>;其次,依据阿马蒂亚·森的观点,个体在外部特征如财富的拥有、社会背景、环境状态等与内部特征如年龄、性别、一般的能力、特定的天赋、患病的可能性等,是非常不同的,人与人之间本就有强者和弱者之分<sup>[10]</sup>。因此,福利分配的公平理论如何协调弱者与强者在资源分配上的矛盾,在满足公平正义原则上,又能促进弱者与强者之间形成和谐合理的社会关系,对于现行的制度性安排和制度实施都极具挑战。

面对以上困境,景天魁、毕天云认为过去的平均主义在我国行不通,底线公平福利模式是可行的选择<sup>[13]</sup>。基于底线公平福利模式的理念,周谨平提出在现实的救助工作中,面对不同贫困类型、不同贫困程度的对象,福利资源分配应该遵循一种复合方式。即根据不同福利政策的社会目的和特点,采取不同的分配原则和标准,实现实质层面的分配公平及有效性<sup>[12]</sup>。其中,对社会救助资源分配而言,基于底线公平的差异对等救助策略,才是实现公平正义的有效路径。具体而言,就是遵循差异对等原则,依据不同的贫困情况,将有限的资源分配到最需要的地方和人群,使福利资源得到合理高效配置<sup>[6]</sup>。将以往整齐划一的救助标准,转变为根据个体实际贫困状态,开展差额救助,既可以保障贫困对象基本生活的同时,又照顾到教育、医疗等刚性需求,无疑是救助资源分配模式的一个重大进步<sup>[14]</sup>。

综上,福利资源分配的公平理论,在中国国情下,从笼统抽象的社会公平正义观具象化为底线公平的福利理论。学者立足现实实践,依据底线公平理论,提出以差异对等原则为指导的低保资源分配的差额救助模式。底线公平福利理论强调社会成员的生存权、健康权和教育权,这些既是公民个人可持续发展的根本,也是一个国家可持续发展的源泉<sup>[13]</sup>。这为低保制度的实施和完善提供坚实的理论基础,同时,也成为检验低保制度分配效应的重要视角。

## (二)关于社会救助资源分配的研究概述

对社会救助资源分配的研究主要围绕对救助资源分配的检验和改进两方面开展。在资源分配检验方面,黎民对宏观社会救助资源分配进行了测评,得出目前我国社会救助资源分配的“公平性”较差的结论<sup>[15]</sup>;童星、王增文认为在宏观区域分配方面,低保资源应向中西部农村倾斜,提高救助标准回应贫困群体需要<sup>[16]</sup>;在城乡二元结构分配差异下,刘明慧认为应该推进社会救助的城乡统筹发展,实现救助的区域公平和效率<sup>[17]</sup>。同时,在微观救助资源分配有效性来看,学者们主要分析了低保救助分配存在的不合理结果及其成因。如耿羽研究发现农村低保在实践过程中,普遍出现了错位分配的问题<sup>[18]</sup>;印子的田野调查发现,低保政策在执行中出现偏差;权力利益网络对低保资源的垄断性侵蚀是其主要原因<sup>[19]</sup>;张浩实地调研发现,某些地域的低保实施为了规避基层矛盾,出现低保救助“一刀切”现象<sup>[20]</sup>。方迎风、张芬质疑低保救助制度很可能存在“逆向效应”,即个体的贫困状况与低保救助金不相一致<sup>[21]</sup>。

基于对救助资源分配有效性检验的反思,为使救助资源得到合理高效配置,王银春主张应将有限的资源运用到边际需求较大的地方和人群,实行差异对等救助<sup>[6]</sup>。落实到具体的救助过程,首先,对贫困的研究和界定逐渐从收入贫困扩展到支出型贫困,需要将贫困家庭收入、支出、生活困境等因素纳入到低保差异化救助体系之中,以家庭各类困境因素为重点,制定综合标准,精准识别不同救助对象<sup>[22]</sup>;其次,围绕收入、支出等致贫返贫因素构建差异化分类救助体系<sup>[2]</sup>;以收入贫困、因病致贫、因学致贫、因老致贫、住房贫困家庭政策受益最大化为切入点,精准识别需要保障的贫困群众<sup>[22]</sup>;对有残疾、年老、重病等丧失劳动能力人员的最低生活保障家庭给予适当重点救助,保障困难家庭的基本生活<sup>[23]</sup>;实施精准救助和早干预措施,加强大病救助、教育救助<sup>[24]</sup>。只有针对这些特殊对象的实际困难,提供差异化救助服务,提高最低生活保障制度的针对性和科学性,才能保障好他们的生活,提升救助成效<sup>[25]</sup>。以上研究可知,学者认识到在低保实际执行过程中,应该把救助资源向因病、因学等“支出型”贫困家庭适当倾斜,平衡低保实施标准,最大程度上保障居民基本生活。尽管有学者提出,对特殊家庭(大病、重病和残疾家庭等)提供的救助标准应比普通对象高 250%。但这一比例只是一种惯例,而非科学的结论,更不是依据现实数据给出的明确执行标准<sup>[26]</sup>。可见,关于低保救助倾斜分配的研究仅仅局限在指导原则和总体思路,没有给出一个科学合理的“倾斜”标准,更没有涉及到低保制度分配不合理的本质问题所在。

除了学术界,各级民政部门积极修正和调整政策,将支出型贫困家庭纳入救助范围,纷纷出台政策保障支出性贫困家庭的基本生活,特别是对因病致贫等贫困家庭的救助力度日益加强。如:2013年《上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法(试行)》中明确规定认定标准以收支差额为依据,定位于基本生活救助。但是,以上政策的倾斜,保障的是“吃饭”问题而非解决其医疗费用支出。《办法》还明确规定正在享受低保的家庭不重复享受支出型贫困救助,受益对象是低保边缘家庭,而不是低保家庭。这使得那些支出较大的低保家庭,由于医疗、教育等支出较大,即使享受了低保救助,仍然处于吃不饱饭的境地。基于此,政府对因病、因学等致贫的低保家庭实施低保专项救助,如2012年武汉市印发的《武汉市困难群众医疗救助实施办法》中明确提出医疗救助对象包括城乡低保对象。救助类别分为一般住院医疗救助、重特大疾病医疗救助等。但是,医疗专项救助只救助住院治疗费用且有一定限额,不包含普通的吃药、打针等门诊费用。此外,医疗专项救助的目的是为了减少困难群体的医疗性支出,缓解就医压力。以上政策属于“补救性”的附加政策,并没有涉及到平衡低保金的分配,往往是“治标不治本”。对最低生活保障制度的“全面兜底”资源分配机制没有进行实质性的变革。

此外,低保资源分配研究中,学者和政府部门大多将收入、支出作为两个单独因素分别进行考察,多关注收支与低保金额之间的线性关系,而没有将支出和收入结合起来考虑,分析其非线性关系。这是因为,收入与支出对一个家庭是高还是低,不在于二者的单独状态下的绝对数,而在于家庭收支之间的关系:当支出小于收入时,即使支出很高,由于家庭拥有较高收入,对于家庭而言负担程度并不高;反之,当支出高于收入时,即使支出的绝对数较低,但相对于

贫困家庭的收入而言,生活负担依然偏高。因此,研究家庭经济情况对低保家庭获取救助资源的影响时,不能仅仅考虑收入,而应当将支出和收入相比较分析。现有文献只研究了收入对救助金额的线性影响,但是将支出和收入结合起来后,对低保金额的影响可能是非线性的。即当支出小于收入时,对于贫困家庭而言,生活负担相对较大,收入对于低保家庭资源分配而言将是一项重要考核指标,此时,收入可能成为救助资源分配决策的优先考虑因素,分配的救助金额会更多。当支出大于收入时,此时低保救助分配金额可能不会过于聚焦收入水平,而是更多的考虑家庭支出、家庭人口以及其他收入替代指标。总之,当支出收入的比较呈现不同情况时,在做救助资源分配的决策时所赋予的权重也应该是不同的。因此,随着支出、收入在每个家庭中呈现出的变化,对救助资源分配的影响也会发生变化,也就是说,家庭经济情况对其获得低保金额的高低可能存在门槛效应。

纵观已有的关于救助资源分配的文献研究,学者从宏观资源配置和微观个案观察两个层次对社会救助资源分配的有效性进行了探讨,认为目前救助资源分配较不合理并提出相应的主张。以上研究为本文奠定了坚实的基础,但仍有进一步探究的可能:从研究数据上看,宏观层面的研究多使用国家统计局年鉴或其他二手数据,微观层面的研究多使用个案研究或观察研究获得的经验论据,较少使用实证调查数据。这使得对低保救助资源有效性的检验缺乏一手调查数据的论证和评估;从研究方法上看,已有研究大多采用描述性统计和逻辑归纳的方法,较少运用统计模型对当前低保救助分配的有效性进行检验分析。这使得低保救助资源是否实现有效分配的研究缺乏定量分析依据和实证结果支持;在研究思路上,学者或从财政分配角度分析救助资源的宏观配置,或从微观层面分析救助资源的错配以及成因。有学者认为应使用以救助对象贫困情况为主的指标体系评估低保差异化救助的实施成效,分析低保救助政策实施过程的有效性,这为本文提供了研究思路<sup>[7]</sup>。

基于以上考量,本文将家庭收入和支出结合起来,以收入、支出作为门槛变量,研究贫困家庭收支的不同情况对低保救助资源微观分配的门槛效应。具体的研究思路是:首先,立足低保家庭基本生活调查数据,通过线性回归分析低保救助资源分配的影响因素,初步分析贫困家庭收支结构与低保金额之间的关系;其次,构建阈值回归模型,探求低保救助资源是否向那些收入更低、支出较大的弱势家庭倾斜,并计算发生倾斜的具体阈值,检验救助资源的分配是否有效。然后,结合研究结论,提出政策建议,以期对提高低保救助资源分配的针对性和科学性、对低保救助资源分配制度的改进有所贡献。

### (三)研究假设的提出

景天魁等提出的福利分配的底线公平理论,其含义不再是笼统抽象的社会公平。在社会福利领域,“底线”是指社会成员基本需要中的“基础性需求”,主要包括解决温饱的需求(生存需求)、基础教育的需求(发展需求)和公共卫生和医疗保障的需求(健康需求),这三项需求就是人人躲不开、社会又公认的“底线”。“底线公平”既承认权利的无差别性,也承认权利的有差别性。底线公平福利模式有四大基本原则。其中,弱者优先原则主要处理贫富、强弱之间的关系。

弱势群体处于社会分配的底层,依据边际效用理论,相比于一般群体,对弱势群体的优先救助可以获得最大的社会效益。底线公平理论的弱者优先原则倡导,在收入差距越来越大的背景下,政府的资源再分配就应该优先向贫困家庭和低收入家庭倾斜<sup>[29]</sup>。当前的低保制度显示,对贫困家庭低保救助资源分配制度的前提要求是对人均收入低于贫困线的弱势家庭予以救助。分配标准主要采用凯恩斯主义经济学所主张的差额补贴制度。救助金额的计算方法是:差额补贴额=最低收入标准-实际收入额。这个公式蕴含的内在逻辑就是:在最低收入标准相对稳定的情况下,家庭实际收入越低,获得的低保救助金额越高。据此,提出以下研究假设。

研究假设 1:低保救助分配金额对家庭收入更低的家庭具有倾斜性照顾。

随着单一贫困向多维贫困视角的转变,致贫因素的多样性表明如果只关注家庭收入,将无法准确反映个体的贫困情况。随着对贫困定义的拓展,学术界对贫困的研究逐渐从收入型贫困扩展到支出型贫困。支出型贫困中,因病致贫是当前造成支出型贫困的最主要因素,其次是因学致贫、因老致贫、住房致贫等<sup>[29]</sup>。因此,收入型、支出型贫困均被纳入救助范围。社会福利制度追求的主要是长期效应而不是短期效应。底线公平理论的持久效益原则认为,要把重点放在满足社会成员的基础性福利需求上,强调社会成员的生存权、健康权和教育权,始终保持一个适度的福利水平。低保救助制度为了保障社会成员的生存权,对实现底线公平具有根本性意义<sup>[13]</sup>。但是,随着家庭刚性支出的上升,表示贫困家庭中的教育、医疗等支出会挤占家庭食品等基本生活支出,造成贫困家庭的基本生存得不到有效保障,生活陷入更加弱势的境地。底线福利需求采取的是“需求决定供给”的机制<sup>[29]</sup>,因此,在同等的收入水平下,支出较大的家庭相比支出较少的家庭,其体现的刚性需求更多,获得的救助金额应该更多。因此,提出以下研究假设。

研究假设 2:低保救助分配金额应向家庭刚性支出较大的家庭倾斜。

### 三、数据来源与变量选取

#### (一)数据来源

数据来源于教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《完善社会救助制度研究》课题组于 2014 年开展的低保对象基本生活状况的调查数据。课题采用问卷调查收集实证材料,主要采用多阶段抽样,根据行政区划资料,基于中国社会救助水平具有较大区域差异性的特点,在具体操作中根据东部、中部、东北,划分为 3 个抽样框实行立意抽样,最后选取中部的 WH 市和 HG 市、东北的 CY 市、东部 SZ 市,再根据每个市低保抽样框,抽取辖区内低保家庭中的户主作为调查对象。最后获得有效样本 1503 个,剔除了数据缺失的样本以及极端值、奇异值,最后有效样本数为 1142 个。其中城市样本 592 个,农村样本 550 个。

#### (二)变量选取

##### 1. 因变量

低保救助资源分配是研究的因变量。由于我国城乡低保救助的具体救助政策、救助标准等是根据各地区经济发展水平等综合因素制定的。地方政府在低保救助的财政投入、救助实施方

案等方面不尽相同。比如在某些地区,低保对象救助标准分为一、二、三类补助标准,按照贫困等级给予相应等级的低保金额补贴。而其他地方则将收入纳入公式进行核算,实行差额补助。有的地方还为低保救助家庭提供生活补贴,包括水电补贴、生活用品、医保代缴等,有的地方的低保救助则不包括这些内容。鉴于区域间政府或组织机构在低保救助政策、救助类别、救助标准、救助水平等的千差万别,选取课题组开展的城乡贫困居民调查中的“低保名义标准”,即低保家庭实际领到的低保金额,作为分析的因变量。问卷中采用“上个月您家庭获取的低保救助金额是?”这一问题进行变量操作化,考核低保救助资源在每个低保家庭中的分配情况。由于收入、支出数据均为年度数据,为了统一量纲,将月度低保救助金额数据乘以 12,得到年度低保金额数据。

## 2. 自变量

为考察低保救助是否向那些收入更低、支出负担较重的贫困家庭倾斜,检验低保救助资源分配的有效性,本文将低保家庭的收入、支出作为本文门槛效应回归分析的关键自变量。关于家庭收入指标,问卷中设计了 11 个类别来度量低保家庭的收入,分别是:工资、奖金(包括提成、补贴等)劳动报酬收入;兼职收入(包括各种临时帮工酬劳等);养老保险(社会保险机构给的);退休金(单位给的);村集体提供的福利收入(分红、补贴等);个人农业经营收入;个体经商、办厂等个体经营收入;出租房屋等财产性收入;亲友赠予收入;人情收入;其他收入。线性回归模型需要考察不同收入结构对低保金额的影响,需对上述收入类别进行科学分类。本文采取国家统计局(2013)关于居民收入的分类标准,把居民收入分为四类,分别是:工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入<sup>[30]</sup>。把问卷中所包含的收入项目加总就得到这四大类别的收入金额,将所有收入项加总,得到家庭年度总收入。

为度量低保家庭支出,在问卷中设置了 17 个支出类别,分别是饮食支出(自产食品估价计算在内);衣着支出(衣服、鞋帽等);缴纳房租的支出;购房首付及分期偿还房贷的支出(2013 年内);房屋装修保养支出;水电燃气、物业、取暖支出;家电、家具、家用车辆等购置支出;交通支出(上下班交通费,家用车辆汽油、保养、路桥费等,不含旅游交通);通讯支出(电话、上网等);教育支出;医疗保健支出(看病、买药等,不扣除报销部分);生产资料支出(农药、化肥、种子等支出);赡养或抚养不在一起生活的亲属的支出;自家红白喜事支出;人情往来支出;养老保险及医疗保险;其他支出。国家统计局于 2013 年提出我国 8 类居民消费支出。本文参考国家统计局的标准,把问卷调查中的低保家庭的 17 个消费支出重新编码划分为 8 类<sup>[30]</sup>。由于低保家庭的消费支出类别较多,不利于模型分析,为了实现科学降维,根据主成分分析方法对低保家庭的八类支出做因子分析,最后抽取三个因子,具体的因子分析结果如表 1 所示。根据因子载荷,将这些因子分别命名为:基本生活支出因子(包括饮食、衣着、居住、交通与通讯支出)、教育医疗支出因子(包括教育、医疗保健支出)、人情交往支出因子(包括社交与其他支出)。为了实现门槛效应回归模型的分析,计算出具体低保救助发生“偏斜效应”的门槛值,故不能直接采用因子得分进行回归分析。本文根据因子分析的结果,将每一个因子涉及的支出项进行加总,最后得出低保家庭的三类支出,即:基本生活支出、教育医疗支出、人情来往及其他支出。



将全部支出类别加总,得到低保家庭年度总支出。

表 1 低保家庭消费支出的因子分析

支出项目	基本生活支出因子	教育医疗支出因子	人情交往支出因子	共量
饮食	.496	-.178	-.203	.319
衣着	.607	.229	.149	.444
居住	.489	-.178	-.435	.461
交通与通讯	.683	.252	-.027	.531
教育	.294	-.607	.033	.456
医疗保健	.080	.503	-.384	.407
社交	.249	.362	.655	.622
其他	.229	-.383	.432	.386
特征值	1.528	1.079	1.017	3.624
平均方差	19.106%	13.485%	12.716%	45.307%

### 3.控制变量

多维贫困的测量方法认为,对贫困的识别除了考虑家庭收入和支出等家庭经济维度外,还要考虑个体生活所在的家庭人口规模等相关家庭特征<sup>[2]</sup>。因此,本文纳入低保家庭住房面积、低保家庭人口数等作为控制变量纳入回归模型。目前,我国经济发展水平区域差异较大,各地社会救助无论从救助水平还是救助程度均呈现较大差异,区域因素对城乡救助金额分配具有较大影响。尤其是城乡二元结构背景下,救助金额分配的制度设计和救助水平均呈现城乡差异。因此,为了剔除社会文化差异对救助金额分配带来的差异性,尽可能地分析微观层面受助家庭收入与支出等弱势因素对城乡救助资源分配的影响,本文将城乡变量作为控制变量纳入模型。为了便于进行回归分析,城乡为虚拟变量。主要变量的描述性统计如表 2 所示:

表 2 主要自变量及其描述性统计(N=1142)

变量	均值 (%)	标准误	变量赋值说明	
家庭收入	工资性收入	10238.1	465.6	工资、奖金等劳动报酬收入; 兼职收入
	经营净收入	1460.8	290.3	个人农业经营收入; 个体经商、办厂等个体经营收入
	财产净收入	22.6	21.0	出租房屋等财产性收入
	转移净收入	4694.4	307.8	养老保险; 退休金; 村集体提供的福利收入; 亲友赠予收入; 人情收入; 其他收入
家庭支出	基本生活支出	11049.3	421.5	饮食支出、衣着支出、缴纳房租的支出; 购房首付及分期偿还房贷的支出; 房屋装修、保养支出; 水电燃气、物业、取暖支出; 家电、家具、家用车辆等购置支出、交通支出; 通讯支出
	教育医疗支出	11042.4	641.5	教育支出、医疗保健支出
	人情社交支出	3982.0	513.7	自家红白喜事支出; 对外人情往来支出
住房	现在住房面积	73.1	1.3	现有家庭住房面积平方数
人口	家庭人口数	2.5	1.2	家庭户籍人口数
	城乡	城市	48.2%	1=城市, 0=农村
	农村	51.8%		

#### 四、门槛回归模型的构建

由于普通多元回归分析只能分析出哪些因素与低保救助资源分配之间的关联性,却无法分析出低保救助资源是否向那些经济收入较低、支出负担更重的家庭发生救助倾斜,更没有办法得出在哪个阈值下低保救助资源产生倾斜,带阈值的门槛效应回归模型很好的解决了这一问题。该模型由计量经济学家 Hansen 提出,以家庭收入状况为例,具体形式如式(1)所示。

$$y_i = \begin{cases} a_0^1 + a_1^1 S_i + \sum_{j=3}^N a_j^1 x_{ij} + \varepsilon_i & \varepsilon_i \sim N(0, v^1); \text{若 } S_i < S^* \\ a_0^2 + a_1^2 S_i + \sum_{j=3}^N a_j^2 x_{ij} + \varepsilon_i & \varepsilon_i \sim N(0, v^2); \text{若 } S_i \geq S^* \end{cases} \quad (1)$$

$y_i$  代表第  $i$  个家庭所获得的低保救助分配金额;  $S_i$  是阈值变量, 与其他解释变量不同, 其对被解释变量  $y_i$  的影响在不同的状态下存在差异: 当以家庭收入作为门槛变量时, 从(1)式可以看出, 家庭收入对低保金额的影响存在着两套机制: 机制 1 下, 即家庭收入状况小于阈值水平时, 这些家庭可视为更低收入贫困家庭, 其经济收入状况对低保金额的影响为  $a_1^1$  (上标为机制 1); 机制 2 下, 即家庭收入状况高于阈值水平, 这些家庭可视为较高收入家庭, 其经济收入状况对低保金额的影响为  $a_1^2$  (上标为机制 2)。若  $a_1^1 \neq a_1^2$  则表明现行低保救助资源分配对不同收入状况的家庭的保障程度是不同的。更进一步说, 如果  $a_1^1 > a_1^2$  则说明收入状况较低家庭领取低保金额中发挥的作用要高于经济收入较高的家庭, 即低保资源分配更多的向低收入家庭偏斜, 否则证明低保救助资源分配对较低收入家庭的扶持力度有待进一步加强。另外, 如果存在偏斜效应, 对照阈值水平 ( $S^*$ ) 和描述性统计所示的家庭经济状况, 可以更进一步判断这种偏斜效应究竟覆盖了哪些样本家庭, 据此确定这种资源分配的偏斜的力度究竟有多大, 政策制定者是否需要调整资源分配倾斜的力度。当以支出作为阈值变量时, 同样采取类似的思路分析政策是否对某类高支出家庭存在特殊照顾。

关于模型估计问题, 普通的多元线性回归模型估计较为简单, 采用普通最小二乘即可 (OLS), 然而在(1)式中由于存在不可观测的阈值水平  $S^*$ , OLS 显然无法凑效, 因此可行的办法是采用极大似然估计 (MLE), 将  $S^*$  纳入到待估计参数向量, 然后对式(2)给出的对数似然函数进行优化求解得到式(3):

$$LL(\theta) = \sum_{j \in (S < S^*)} -0.5 \text{Log}(v^1) - \frac{\varepsilon_j^2}{2v^1} + \sum_{j \in (S \geq S^*)} -0.5 \text{Log}(v^2) - \frac{\varepsilon_j^2}{2v^2} \quad (2)$$

$$\begin{cases} \hat{\theta} = \text{argmax}(LL(\theta)) \\ \theta = \{ S^*, a_0^1, a_1^1, \dots, a_N^1, v^1, a_0^2, a_1^2, \dots, a_N^2, v^2 \} \end{cases} \quad (3)$$

以往 MLE 估计常采用牛顿-拉夫森 (Newton-Raphson)、拟牛顿 (Quasi-Newton) 等传统优化

方法求解,这些方法大多需要求解雅克比向量甚至是海赛矩阵,而后反复迭代直至收敛。尽管在参数向量维度较小时上述方法具有一定的优势,然而当参数维度较大时,频繁的一二阶导数求解以及高维逆矩阵都大大增加了优化的计算量,同时这些优化算法还存在易陷入极小值点、寻优精度高度依赖初始值等问题。式(1)所采用的阈值回归式参数维度为  $2*(N+2)+1$ ,  $N$  为解释变量维度,参数向量维度远远高于普通多元线性回归,因此为避免传统优化算法的问题,本文将首先使用一种仿生智能优化算法—人工蜂群算法(ABC)来完成对式(2)进行全局寻优,找到一个较优的初值,然后在此基础上执行 Nelder-Mead 算法,获得最终参数估计结果。

ABC 方法由 Karaboga 提出,该方法受到蜂群采蜜规律的启发,由雇佣蜂(employed)、待工蜂(onlooker)和侦查蜂(scouts)完成采蜜过程<sup>[31]</sup>。对应到函数优化中,上述三种蜂群可视为不同的可行参数解向量,而蜜源对应适应函数值(fitness);每次迭代,首先雇佣蜂按照下述公式率先生成一组可行解:

$$X_{ij}^{new} = X_{ij}^{old} + U_1(X_{ij}^{old} - X_{kj}^{old})$$

$$U_1 \sim \text{uniform}(0,1), k \neq i,$$

$$i=1, \dots, \text{sizepop}(\text{可行解个数})$$

$$j=1, \dots, \text{total}(\text{参数维数})$$

其次,待工蜂以一定概率再次更新对应位置上的可行解,更新概率为:

$$P_i = \frac{\text{fitness}_i}{\sum_{i=1}^{\text{sizepop}} \text{fitness}_i}$$

最后,在一定条件下,由侦查蜂随机生成可行解以跳出局部最优。

该算法避免了常用的遗传算法中二进制和十进制间的频繁转化,也无需利用梯度信息和海塞矩阵,具有寻优精度高、计算量小、易于操作等多重优点,特别适合计量领域中较复杂的函数优化问题。尽管 ABC 算法在全局寻优过程中表现良好,但在局部寻优中表现较差,因此当通过 ABC 发现全局最优解所在“区域”后,还需要通过其他算法确定最终解的位置。本文将在 ABC 基础上进一步采用 Nelder-Mead 算法进行局部优化,该算法同样是一种不依赖导数的优化方法,通过对  $N+1$  维多面体的扩张、收缩等操作来来逼近最优解,该算法在局部迭代寻优效果较好,但容易陷入局部最优<sup>[32]</sup>。因此本文将 ABC 算法和 Nelder-Mead 算法结合来最优求解式(2),正好实现 ABC 的全局优化优势和 Nelder-Mead 的局部优化优势的互补,算法流程如下:

Step1. ABC 算法初始化,随机生成一组可行解;

Step2. 利用雇佣蜂、待工蜂和侦查蜂三种操作更新可行解,达到一定的迭代次数后终止 ABC 算法;

Step3. 利用 ABC 算法下的最优个体作为 Nelder-Mead 算法的初始值,当  $N+1$  维多面体顶点间的距离小于阈值(如  $\text{tol}=1e-7$ )时跳出算法,得到最终解。

## 五、实证结果

在进行回归分析前,为了初步探索低保家庭经济收入、支出及其获得低保救助的基本情况,对全部样本进行了单变量和双变量的分析。按照低保家庭收入多少由低到高将全部样本家庭划分为十类,并计算每类家庭收入、支出、低保救助的平均值,具体结果如表 3 所示。从横向看,贫困对象在收入上城乡差异不大;但在支出水平上具有较大差别,除第八类家庭,其他城市贫困家庭的支出普遍比农村高;由于城乡二元结构差异,农村的低保救助金额比城市低。从纵向来看,低保金额和家庭平均收入的变化趋势颇为相似,表明现行低保金额的实际发放额度着重参考的是家庭收入状况。值得注意的第七类的城市家庭和第八类的农村家庭,支出在所有组别中最高,明显超过家庭收入。家庭收入和低保所得都远远不能满足家庭支出的需要,可能表明现行的低保救助可能无法保障因病、因学等致贫家庭的基本生活。其次,最低支出的低保对象分组并未获得最高或者最低的低保救助,各低保家庭的低保救助额度根据支出呈现非递进性增加,各类家庭年均救助金额较为接近,无显著差异。综上所述,从数据中无法直观反映出低保政策的执行是否考虑低保家庭的收入、支出因素而实施差异化的救助。为了评估目前低保救助制度是否对低保家庭收入、支出具有“偏斜效应”,本文进一步运用回归模型进行分析。

表 3 不同家庭年度收入、支出和低保金额(单位:元) N=1142

收入范围	农村			城市		
	平均低保	平均收入	平均支出	平均低保	平均收入	平均支出
2000 以内	2779.12	1164.54	9829.51	6624.98	1100.82	15019.41
2001 至 4000	3417.87	3173.90	11430.46	7326.96	3130.60	18790.12
4001 至 6000	3772.57	5014.91	17039.53	7950.60	5242.35	24688.97
6001 至 8000	3524.40	7112.04	17386.96	7452.48	7121.60	28199.44
8001 至 10000	4647.73	9385.04	28728.37	9054.55	9601.85	23288.54
10001 至 12000	3693.82	11446.18	21777.27	8053.71	11559.05	33649.38
12001 至 14000	3472.22	13173.56	24028.89	8696.40	13131.51	39717.00
14001 至 16000	3978.00	15165.00	48092.50	9477.90	14922.95	32627.93
16001 至 18000	2725.50	17260.00	19241.25	8575.29	17395.00	31339.68
18000 以上	2895.33	39329.88	34264.01	7809.72	35342.84	38685.34
Total	3292.26	15047.41	21285.18	7988.47	17687.46	30522.58

### (一)不同收支结构对低保救助资源分配影响的多元线性回归分析

为探究哪些家庭贫困的结构因素对低保救助资源分配产生影响,本文构建了三个多元线性回归模型进行数据分析,模型 1 只考虑收入结构对低保救助资源分配的影响,模型 2 在模型 1 基础上同时考虑支出结构因素带来的影响,模型 3 进一步加入控制变量,结果如表 4 所示。

表 4 低保家庭收支结构对低保金额影响的多元线性回归分析结果

	模型 1		模型 2		模型 3	
	回归系数 B	标准误	回归系数 B	标准误	回归系数 B	标准误
常数项	.568***	0.018	0.493***	0.020	0.327***	0.037
工资性收入	-.008	0.009	-0.030**	0.009	-0.036***	0.009
经营净收入	-.064***	0.019	-0.143***	0.029	-0.013	0.027
财产净收入	.170	0.196	0.125	0.189	0.098	0.168
转移净收入	.036**	0.013	0.000	0.014	-0.013	0.012
基本生活支出			0.077***	0.010	0.039***	0.009
教育医疗支出			0.016**	0.006	0.014**	0.006
人情社交支出			0.074***	0.015	0.010	0.014
住房面积					-0.001***	0.000
家庭人口数					0.046***	0.012
城 乡					0.409***	0.027
R <sup>2</sup>	0.012		0.085		0.287	
F	3.315**		22.381***		45.578***	
N	1142		1142		1142	

注:显著度:\* $p<0.05$ ,\*\* $p<0.01$ ,\*\*\* $p<0.001$ 。

从模型 1 的回归系数看,低保家庭经营净收入( $b=-0.064, p<0.001$ )、转移净收入( $b=0.036, p<0.01$ )对获取的月低保金额具有显著影响,即家庭经营净收入越少、转移性收入越高的低保家庭其获得的低保救助金额越高。在模型 2 中,从回归系数看,低保家庭基本生活支出( $b=0.077, p<0.001$ )与教育医疗支出( $b=0.016, p<0.001$ )、人情支出( $b=0.074, p<0.001$ )都对低保金额具有显著的正向影响。比较收入结构因素的系数可知,模型 1 和模型 2 的结果均较不稳定。模型 3 纳入家庭住房、家庭人口数、城乡变量。从回归模型的判定系数  $R^2=0.287$ ,可以断定,第三个模型可以解释变量(低保救助金额)28.7%的方差(相对较大)。第二, $F=45.587, p<0.001$ ,这说明虚拟假设,即“低保家庭因素”对低保救助资源分配金额没有影响被否定,即自变量的结合能明显的预测被解释变量。第三,从每个自变量的回归系数看,低保家庭工资性收入、家庭住房面积对低保具有显著的负向影响,而低保家庭的经营净收入与转移净收入对低保救助没有显著性影响。低保救助对象及其家庭经济收入核查难度较大,依据收入为准的低保救助资源分配,主要依据来源于各地所建立的收入财产比对系统,主要核查低保家庭成员被缴纳社保的工资信息和家庭住房、车辆等不动产信息。经营净收入与转移净收入属于临时性收入范畴,低保工作人员很难得到确切数据,使得这两项收入与低保救助资源分配之间不存在显著关联;从支出结构来看,低保家庭生活支出、教育医疗支出对低保救助金额具有显著的正面影响。基本生活、教育、医疗支出越高,代表家庭在人员供养、子女教育和医疗方面负担较重,能够获得更多的低保救助资源;城乡户籍对低保救助资源分配也产生显著正向影响,数据显示,在控制其他变量基础上,城市贫困家庭获得的低保救助资源比生活在农村的贫困对象更多。长期以来的城乡二元结构使得社会救助制度的实施也出现这种结构性差异。从制度设计到制

度运行,城乡贫困居民的救助资源分配一直呈现不均衡。因此,有学者提倡促进社会救助资源的城乡统筹,实现救助资源分配的区域公平和效率<sup>[7]</sup>。

多元线性回归的分析结果表明,目前低保救助制度资源分配对家庭收入不高、住房较小、生活和教育医疗支出负担较重、家庭人口较多的城市家庭有更多的救助倾向。为了进一步验证多元线性回归模型中的结论,准确分析低保救助对低收入、高支出家庭是否具有“倾斜”性照顾,检验低保救助金额分配的有效性,纳入阈值回归开展进一步分析。

## (二)低保救助资源分配对贫困家庭收入与支出的偏斜效应估计

为进一步分析低保救助是否对不同收入、支出情况的家庭具有政策倾斜,纳入阈值回归模型进行分析。本部分实证结果基于 Matlab2012b 编程实现,阈值回归模型依据前述 ABC 算法对种群进化 300 代后,获得一组较优的解作为 Nelder-Mead 算法的初始值,在后续 NM 算法中经过 582 次迭代后收敛到最优解。具体的分析结果如表 5 所示。从模型 1 的判定系数 R<sup>2</sup> 的值来看,阈值回归模型对数据方差的解释力度均在 39%以上,模型拟合程度高于普通多元线性回归模型。从实证回归系数来看,在控制低保家庭支出、住房、人口数、城乡变量的情况下,低保家庭收入对低保救助金额产生差异影响的门槛值为 0.36 万元。即当低保家庭收入低于 0.36 万时,低保家庭收入对低保救助金额的影响为 0.2706。而当家庭收入超出 0.36 万时,低保家庭收入对低保救助金额的影响为 -0.027。从以上结果来看,可以得出的结论是:低保救助资源较好的向较低收入贫困家庭发生倾斜性分配,阈值水平为 0.36 万。

表 5 贫困家庭年收入支出对低保金额影响的门槛效应估计结果

	模型 1		模型 2		模型 3
	机制 1	机制 2	机制 1	机制 2	OLS
常数项	0.1379***	0.3971***	0.1539***	0.4574***	.335***
家庭收入	0.2706***	-0.0273***	-0.0044	-0.0285***	-.029***
家庭支出	0.0831***	0.0159***	0.1165***	0.0153***	.019***
住房面积	-0.0009***	-0.0015***	-0.0005***	-0.0017***	-.001***
家庭人口数	0.0645***	0.0282**	0.02662***	0.0261**	.043***
城乡	0.3025***	0.4360***	0.2881***	0.3925***	.427***
家庭收入门槛值	0.36 (万)				
家庭支出门槛值			0.79 (万)		
R <sup>2</sup>	0.3969		0.3336		0.280
N	1142		1142		1142

注:显著度: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001;

机制 1 代表收入、支出低于门槛值的低保家庭,机制 2 代表收入、支出高于门槛值的低保家庭。

模型 2 进一步从支出视角检验低保救助是否向家庭支出负担较重的家庭倾斜。从模型 2 的判定系数 R<sup>2</sup> 的值来看,阈值回归模型对数据方差的解释力度均在 33%以上,数据模型拟合程度较高。从实证回归系数来看,在控制低保家庭收入、住房、人口数、城乡等变量的情况下,低保家庭支出对低保救助产生差异影响的门槛值为 0.79 万元。但是,当低保家庭支出低于

0.79 万时,低保家庭支出对低保救助金额的影响为 0.1165。而当家庭支出超出 0.79 万时,低保家庭支出对低保救助金额的影响为 0.0153。可以得出结论是:低保家庭支出超过 0.79 万的低保救助金额的增加幅度比支出低于 0.79 万的增加幅度要小,即低保救助资源对较高支出家庭不具有偏斜性照顾。

### (三)不同阈值水平下贫困家庭获取的低保金额、收入与支出的统计分析

值得关注的是,通过对比收入、支出阈值水平下,样本家庭收入、生活支出状况数据可以发现(见表 6 所示),收入高于 0.36 万的家庭基本能保证“收支平衡”。在偏斜效应的覆盖面上,平均收入低于收入阈值水平 0.36 万的家庭仅占样本量的 22%,这表明现行低保制度在经济收入上的偏斜效应只覆盖了 22%的样本家庭。在救助水平上,低于 0.36 万收入阈值水平家庭获取的低保救助金额平均为 0.462 万元,家庭收入的均值为 0.189 万元,家庭生活支出的平均值为 1.257 万元,收支明显失衡,严重“入不敷出”。同样地,支出低于 0.79 万的家庭收支基本持平。但对支出高于 0.79 万的低保家庭,平均救助金额为 0.63 万,平均收入为 1.848 万,而平均支出高达 3.01 万。高额的支出负担让这类家庭基本生活难以为继,且样本数占到总样本的 83.89%。说明对极低收入以及较高支出的特困家庭而言,低收入、高支出使这类贫困的家庭相比其他贫困家庭,生活更加雪上加霜,往往陷入贫困深渊无法自拔。

表 6 不同阈值水平下低保家庭平均收入、平均支出和平均低保金额(单位:万元)

变量	阈值水平	收入	低保	支出	样本覆盖面
收入阈值	0.36 万及以下	0.189 (0.102)	0.462 (0.366)	1.257 (1.212)	21.54%
	0.36 万以上	2.040 (2.101)	0.603 (0.495)	2.978 (3.469)	78.46%
支出阈值	0.79 万及以下	0.566 (0.905)	0.272 (0.203)	0.509 (0.175)	16.11%
	0.79 万以上	1.848 (2.098)	0.630 (0.488)	3.010 (3.349)	83.89%

注:括号里为标准差,N=1142。

综上所述,现行低保救助较好地向较低收入的贫困家庭发生倾斜,但是较低的样本覆盖面表明,带来的倾斜性照顾成效有限;特别指出的是,低保救助没有关切到家庭经济支出负担较重的家庭,对拥有较大支出的贫困家庭没有给予救助资源上的倾斜性照顾。高支出家庭较高的样本比例表明,低保救助资源分配应加强对贫困家庭支出的考察。

## 六、结论与对策建议

### (一)主要结论

基于福利的底线公平理论视角,构建家庭收支与低保资源分配金额的门槛效应回归模型,采用问卷调查数据进行实证检验,主要得出如下结论。

第一,普通多元线性回归结果显示,低保救助资源分配受到低保家庭成员的工资性收入、生活支出、教育医疗支出、住房面积、家庭人口数、城乡等因素的影响。其中,家庭工资性收入对获取的低保救助金额具有显著地负向影响;家庭生活支出、教育医疗支出对低保救助金额具有显著的正向影响。从贫困家庭的收入、支出结构对其获得的低保救助金额看,目前的低保

救助金额与家庭收入、支出之间具备相关关系。

第二,门槛效应回归模型进一步证明,低保救助资源更多地向收入更低的家庭倾斜,发生倾斜的阈值分别为 0.36 万,但是倾斜性照顾覆盖的范围有限,仅占样本总数的 22%左右。低保救助对较低收入家庭的偏斜效应体现了福利分配理论中的差异对等原则,但较低的样本覆盖水平以及较低的救助水平表明,低保救助制度的资源分配远不能满足低收入家庭的基本需求,这使得救助资源分配有效性减低。

第三,值得关注的是,低保救助金额与低保家庭支出结构之间具备相关关系,但是并未对支出较高的家庭给予资源分配上的倾斜。低保政策对较高支出的贫困家庭带来的救助帮扶成效甚微。随着学术界对支出型贫困的关注,尽管有地方政府转变政策,将救助资源向支出较高的贫困家庭倾斜,但是,这种实践仍然不具备普遍意义上的分配效应。可以看出,当前低保救助资源分配更多是以收入为主要标准的差额救助,对家庭刚性支出在救助资源分配的权重考量上仍显不足。

## (二)政策建议

随着收入型贫困向支出型贫困理念的转变,低保救助资源分配也应顺应这种形势,对低保救助资源分配进行完善。救助资源分配的偏斜效应研究表明,当前低保政策中的救助资源分配有效性依然不足,存在以下弊端。

首先,社会救助中对家庭收支综合考虑不足会导致微观层面的“瞄准偏差”,使得救助资源分配从源头上出现谬误。具体而言:(1)对已经获得低保救助的家庭,表面上看,低保的“差额救助”让贫困对象及其家庭高于最低生活水平线;但是没有考虑家庭支出负担的情况下给予的救助金额,很可能导致即使救助了,其基本生活仍然无法得到有效保障。如有学者提出,现有政策补贴只关注对家庭收入的衡量,远不能填补低保家庭的医疗支出缺口,使较大支出家庭难以维持基本生活,导致“保障不足”<sup>[3]</sup>。(2)对贫困边缘家庭,其收入处于低保贫困线以上,收入未增加的前提下,支出却有可能大幅增加,如遭遇突发事件、重病以及子女非义务教育阶段等问题。他们的实际生活可能会比低保人群更艰难,低保制度的收入准入机制将这部分收入略高于低保线,但因支出陷入贫困的家庭排除在了救助范围之外,导致“应保未保”。

其次,“人情保”、“关系保”等错保现象的存在,影响到福利资源的分配方向和方式,导致救助资源分配不合理。非贫困者纳入社会救助中,挤占了救助资源,而真正贫困的家庭和个人未能得到足额救助使救助金额未能得到有效分配。因制度设计的滞后和执行的不到位,使得资源分配的评估和反馈机制运行不畅,救助资源分配制度亟待改革和完善。无论是“错保”、“漏保”还是“保障不足”,救助资源分配都没有实现有效分配,使得分配有效性大打折扣,对当前低保救助制度特别是救助资源分配机制的改革提出新的挑战。

近年来,从中央民政部门到地方各级民政部门,都对“错保”、“漏保”等基层实施问题开展一系列的整改和完善,旨在加快救助对象的精确瞄准。但是对“保障不足”的救助资源分配有效性问题关注较少。在持续保持对较低收入家庭的政策倾斜照顾下,如何加快对支出型特困



家庭的有效救助,改革救助资源分配方式,完善救助资源分配反馈机制,创新资源类别,开创新型救助模式,是目前低保救助资源分配所要考虑的重点。依据上述分析,本文尝试从低保救助的审核、资源的分配与资源分配的监管与评估、救助资源的创新、新型救助模式的创新等方面,提出以下政策建议。

第一,创新低保救助审核制度,将家庭收入、刚性支出同时纳入审核范畴。以收入贫困为基础的审核制度设计,随着贫困状况的不断变化以及社会政策理念的转型,逐渐显露出其不足。家庭收入面向的贫困测量与贫困准入制度显示出其粗放性的弊端,忽略了贫困的多维度性、复杂性以及差异性,导致救助识别的“不精准”和救助分配的“不恰当”。此外,在分类施保的科学量化甄别方面,目前只有收入贫困线的参照标准,对如何设定一个基准线或者比例来甄别因病、因学等不同的支出型贫困群体是一个重要但是操作较为困难的问题<sup>[34]</sup>。需要创新低保救助审核制度,建立健全低保救助标准的核算机制,对贫困家庭的困难评估必须结合收入与支出。如评估低保申请者贫困程度,应以家庭收入、财产为主要指标,纳入家庭教育、医疗等刚性支出,综合评估家庭贫困状况,将刚性支出在收入核算时予以扣减,增加其获得的救助金额。值得借鉴的例子是,2017年武汉出台低收入家庭认定办法,首次对重病、长期患慢性疾病、残疾人、老年人、婴幼儿、未成年人教育等刚性支出在认定家庭可支配收入时,根据支出系数予以扣减,计算公式为:家庭实际月可支配收入=家庭初始月可支配收入—城乡最低生活保障标准×支出系数<sup>[35]</sup>。内蒙古赤峰市同样依据年龄、残疾、重病、慢病等综合因素确定家庭成员劳动力系数,将贫困家庭可能导致的支出性贫困情况与收入结合起来,按照相应公式计算家庭可支配收入<sup>[36]</sup>。这种收入核算中适当扣除支出的做法,可将更多贫困家庭纳入救助范围,同时核算救助金额时予以扣除,可使贫困家庭获取更多救助金额,促进救助资源分配完善。

第二,创新低保救助资源分配方案,将家庭多样化需求与救助资源进行匹配,提高各类救助政策的综合成效。相比于将收入、刚性支出同时纳入低保收入核查,可以在救助标准限定范围内,提高对贫困家庭的救助力度,使其基本生活尽可能得到保障的做法,加强低保救助和其他低保专项救助资源之间的衔接和配合,关注家庭中贫困个体的需求差异性,构建综合高效的救助资源分配方案,能从资源分配效率上直接提升救助带来的成效。低保救助旨在保障基本生活,对教育、医疗、赡养、住房等支出导致贫困的家庭,主要采用临时救助制度来解决,如专项医疗救助、专项教育救助等<sup>[37]</sup>。应将低保专项救助与低保救助有机衔接,实行精准化分类救助,低保救助金保障基本生存需求,其他专项救助保障刚性支出需求,避免“吃药、读书挤占吃饭”的困境或“为了吃饭放弃教育、医疗需求”的贫困恶性循环,提升救助资源分配的效率。如上海综合统筹各类救助资源,结合不同家庭的贫困状况和需求,实行“保基本、可叠加、多组合”的救助套餐<sup>[38]</sup>,充分发挥对收入贫困、因病致贫、因学致贫、因老致贫、因房致贫等不同贫困家庭的扶贫效应,使救助资源得到合理高效配置。正如学者倡导的,根据不同福利政策的目的和特点,采取不同的分配原则和标准,将不同的救助资源对应分配到不同困境和需求的家庭中去,实现救助资源分配上的“合力”,极大提升救助资源的分配有效性。

第三,加强救助资源分配的统筹监管和动态评估,促进救助制度的改革与完善。做好低保救助资源分配成效的动态监测,将效用理论与实践相结合,科学合理地度量救助资源分配产生的社会效用,不仅是政策效力评估的重要基础,更能成为最优救助执行的改革依据和完善基础,体现低保救助资金的科学合理分配。比如,为了寻求一种充分考虑不同收入、支出水平状况下的低保金额分配方案,可利用最优控制理论为低保金额分配问题提供研究思路。具体思路就是:假设低保总救助额度为 $S$ ,由于低保对象均为低收入群体,依据家庭收支对比状况划分两类不同类别的低保对象,一类是高支出低收入贫困家庭,其获得的低保救助额度为 $X$ ;二类是较低支出低收入的贫困家庭,其获得剩余低保救助额度( $S-X$ );由于两类家庭支出水平存在差异,相同低保救助金额对两类家庭带来的效用必然不同。例如同样1万元的救助额度对于那些高支出的低保家庭无异于雪中送炭,其带来的效用水平明显高于第二类家庭。在最优控制理论框架下,利用匹配法(Collocation Method)求解相关的Bellman等式,得到不同救助金额条件下,两类家庭的最优救助金额,得出高支出低保家庭的低保救助额度相比于低支出低收入的低保家庭获得的金额的额度,再将其与实际获得的救助金额进行比对,评估当前实际分配中的不足和问题,进一步反思分配方案的不合理程度,进而改进救助资源的分配方案和分配额度的计算。

第四,促进救助资源类别创新,提升救助成效。除了关注低保救助资源分配对贫困家庭收入和支出方面的制度完善外,寻求救助资源类别与救助方式的创新势在必行。从收入、支出结构中看,低保家庭的转移净收入、人情社交支出在一定程度上,可以体现低保家庭的社会资本情况。马克思提出“资本不是一种物,而是一种以物为媒介的人和人之间的社会关系”。这种关系即资本的观点,在过去的救助资源分配过程中重视不够。低保家庭社会资本网络的维系是贫困群体获取非正式支持的重要方式,也是个体脱贫的重要资源,同时也是贫困群体除了基本生活需求、自我发展需要外获取归属和爱的需求的重要途径。对贫困对象的扶贫救助,要积极关注其社会资本资源,弥合政策直接提供的给付式扶贫与资本网络中自发式脱贫的“裂痕”。当前,各地除了提供物质性救助外,还为低保家庭提供技能培训、就业介绍、小额贷款等提升家庭成员就业的激励政策;不少地方实现了对低保对象城乡基本养老、医疗保障的覆盖。这种综合救助资源体系的构建,均值得借鉴。更重要的是,对贫困个体甚至家庭的社会环境与社会资源、社会信息获取,特别是对资源分配的话语权等的赋权还没有得到重视。加强对贫困家庭社会资本网络、社会关系网络的构建和完善,除了探索符合低保家庭收入、支出情况的现金补贴类的物质性资源外,以人为本的社会资本提升与服务类救助资源的拓展是需要持续关注 and 有待进一步探索的方向。

第五,加强社会救助专业社会工作的发展,提升救助成效。民政部颁发的《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》(民发[2015]88号)认为,随着经济社会的发展,居民贫困多样性与需求多样化导致基本民生保障的形势与目标发生了新变化。单纯提供物质资金的救助方式,已难以有效满足救助对象的社会需求。因此,迫切需要创新救助模式及其服务提供的

方式。该意见明确提出“支持社工机构和社会工作者广泛参与社会救助,建立健全物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本救助服务与专业化个性化服务相补充、政府主导与社会参与相衔接的新型社会救助服务模式”。其中,救助社工服务内容包括开展资源链接服务,帮助救助对象链接生活、就学、就业、医疗等方面的政府资源与社会资源,组织其他专业力量和志愿者为救助对象提供服务,最大限度地弥补政府资源的不足。建立健全社会工作服务需求发现报告机制。支持社会工作服务机构和社会工作者参与社会救助对象家庭状况调查评估、建档访视、服务需求分析等具体社会救助管理与服务事务,使社会救助对象的实际需求得到客观评估和及时响应,为有针对性地实施社会救助提供科学依据<sup>[38]</sup>。微观层面的资源链接机制和需求发现报告机制,可以极大地弥补救助政策设计的简约性与贫困多样性、社会需求复杂性等现实之间的矛盾,提升救助资源分配合理性和有效性。

#### 注释:

①本文采用的问卷调查数据是对贫困家庭 2013 年的基本生活情况的调查。引用 2013 年统计的支出型贫困数据进行分析。

②依据徐大慰、梁德阔文中(参见文献[37])的定义,“支出型”贫困家庭是指具有某行政区域常住户口的城乡居民,其共同生活的家庭成员因大重病、子女上学、突发事件等原因,造成家庭刚性支出过大,远远超出家庭的承受能力,实际生活水平低于最低生活保障标准且短期内(连续 6 个月)不可能改变的城乡困难家庭。

③2012 年由民政部印发的《最低生活保障审核审批办法(试行)》的通知的第四章明确规定要对低保申请者进行“家庭经济状况调查”并对“家庭经济状况”作出具体的定义,即是指申请人及其家庭成员拥有的全部可支配收入和家庭财产。

#### 参考文献:

- [1] 国家卫生计生委,国务院扶贫办.启动建档立卡农村贫困人口“因病致贫、因病返贫”调查工作[EB/OL].(2016-04-29)[2018-03-06].<http://www.nhfc.gov.cn/caiwusi/s7786/201604/cfc6d02a21134e5ebf71bb7f19cb1216.shtml>.
- [2] 林闽钢.在精准扶贫中构建“因病致贫返贫”治理体系[J].中国医疗保险,2016(2):20-22.
- [3] 江治强.精准扶贫需要社会救助精准发力[J].中国民政,2016(5):27-29.
- [4] 邓大松,刘喜堂,杨红燕.当代中国社会救助制度:比较与借鉴[M].北京:人民出版社,2014:4.
- [5] 李棉管.技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示[J].社会学研究,2017(1):217-241.
- [6] 王银春.慈善伦理引论[M].上海:上海交通大学出版社,2015:93.
- [7] 方巍,魏雁滨.社会发展:社会资源分配的新思路[J].浙江社会科学,2005(4):76-82.
- [8] 孙一平.平等的空间:当代分配正义下平等理论之争[J].学术交流,2008(11):58-60.
- [9] 涂良川,胡海波.论马克思的分配正义思想[J].现代哲学,2009(2):64-68.
- [10] 冯必扬.社会公正新探——基于资源分配的视角[J].江苏行政学院学报,2015(4):59-66.
- [11] 张林江.社会治理十二讲[M].北京:社会科学文献出版社,2015:179.
- [12] 周谨平.基于机会公平的社会福利分配[J].湖南社会科学,2009(5):198-201.

- [13] 景天魁,毕天云.论底线公平福利模式[J].社会科学战线,2011(5):161-167.
- [14] 刘斌,章晓懿.城市低保家庭分类方法与分类施保研究——以上海市为例[J].人口与社会,2012(2):53-57.
- [15] 黎民.我国社会救助资源分配的公平性研究[J].福建论坛(人文社会科学版),2008(9):120-124.
- [16] 童星,王增文.农村低保标准及其配套政策研究[J].天津社会科学,2010(2):49-51.
- [17] 刘明慧.公共救助分配中的公平与效率[J].财贸经济,2005(3):42-46.
- [18] 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.
- [19] 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.
- [20] 张浩.分类施保也需精准——“兜底一批”政策中的一个问题[J].中国发展观察,2016(17):42-44.
- [21] 方迎风,张芬.多维贫困视角下的区域性扶贫政策选择[M].武汉:武汉大学出版社,2015:6.
- [22] 汪辉平,王增涛,马鹏程.农村地区因病致贫情况分析与思考——基于西部 99 省市 1214 个因病致贫户的调查数据[J].经济学家,2016(10):71-81.
- [23] 郑功成.中国社会保障发展报告 2016[M].北京:人民出版社,2016:51.
- [24] 尹航,林闽钢.弱势群体医疗救助实施效果评估——基于“城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目”调查数据的分析[J].社会保障研究,2017(1):57-64.
- [25] 胡可明,曲淑辉.社会救助暂行办法实用问答[M].北京:中国法制出版社,2015:17.
- [26] 陆娟,解佳涛.小城镇面向弱势群体社会救助标准的确定研究[J].财经问题研究,2004(11):68-72.
- [27] 曹艳春.转型时期中国社会保障研究[M].上海:上海社会科学院出版社,2010:136-171.
- [28] 景天魁.普遍整合的福利体系[M].北京:中国社会科学出版社,2014:109-110,140-141.
- [29] 谈燕.因病致贫家庭救助有了制度呵护[N].解放日报,2013-09-01.
- [30] 国家统计局.中国统计摘要[M].北京:中国统计出版社,2014:56.
- [31] D Karaboga,B Basturk. A powerful and efficient algorithm for numerical function optimization:artificial bee colony algorithm[J].Journal of Global Optimization,2007(3):459-471.
- [32] MJ Miranda,PL Fackler.Applied Computational Economics and Finance[M].MIT Press.2004:56.
- [33] 付媛媛,吕翔涛.医疗保障政策与城市低保家庭医疗需求的匹配度分析[J].中国人口·资源与环境,2014(S1):453-456.
- [34] 段培新.支出型贫困救助——一种新型社会救助模式的探索[J].社会保障研究,2016(1):168-177.
- [35] 武汉市民政局.武汉市低收入家庭认定实施办法(征求意见稿)[EB/OL].(2017-05-27)[2018-03-04].  
[http://www.whmzj.gov.cn/News\\_View.aspx?id=21744](http://www.whmzj.gov.cn/News_View.aspx?id=21744).
- [36] 吴可心.我市全力推进低保精准认定[N].赤峰日报,2017-04-06.
- [37] 徐大慰,梁德阔.上海市对“支出型”贫困群体的综合帮扶研究[J].西北人口,2012(3):94-98.
- [38] 中华人民共和国民政部.关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见(民发[2015]88号)[EB/OL].(2015-06-10)[2018-04-07].  
<http://www.mca.gov.cn/article/yw/shgzyzfw/fgwj/201507/20150700850330.shtml>.

责任编辑:梁雁

# Efficient Allocation Inspection of the Subsistence Security System Resources —— Based on the analysis of the threshold model of poor families' income and expenditure

CI Qinying, LI Qin

(Department of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** From income -type poverty to spending -type poverty, more and more poor families are included in the social assistance system. The implementation and the resource allocation based on the assistance policy have many problems because the diversity of poor families and system design cannot cover all the difficulties of reality. According to the theory of equal welfare resource allocation, a good social welfare system should provide different relief for different type of family. The aid resources should be more favorable to the poorer families with less income and heavy expenditure, and realize the precise allocation of aid resources. Targeted poverty alleviation strategy puts forward a new challenge to the precise identification of the object and the precise allocation of the aid resources. Under the new situation, the effectiveness of the allocation of aid resources becomes an important part of policy research and welfare effect evaluation. In order to reflectively test and evaluate the effectiveness of resource allocation, this paper takes advantage of multiple linear regression model and threshold regression model for empirical analysis based on questionnaire survey data of the basic living conditions from poor families. The results of the multiple linear regression model show the wage income and the family living space have significant negative influence on the amount of subsistence allowance and poor families' basic living expense, education and health expenditure have significant positive impact on the amount of subsistence allowance. According to the analysis of threshold regression model, the allocation of subsistence security system resources tends to the families with lower income. However, the low proportion of sample coverage and the insufficient policy tilt show the resource allocation of the system is far from meeting the basic needs of low-income families. It is worth to note that there is no inclination to allocate resources to households with higher expenditures. It can be seen that the current balance allocation of the subsistence security system resources is more based on the income as the main standard. It is not enough to consider the weight of family rigid expenditures in the allocation of resources. It argues that income and expenditure should be considered in poor families to improve resource allocation system. Based on this, we will improve the distribution system of subsistence allowance. That is to say, family income and expenditure should be included in the scope of assessment at the same time; the family multiple needs should be matched with the aid resources to improve the comprehensive effectiveness of all kinds of rescues. It is suggested to strengthen the overall supervision and dynamic assessment of the allocation of aid resources and reform and improve the aid distribution system. It is advisable to promote innovation in the category of aid resources and carry out multidimensional assistance mode to improve the effectiveness of the relief system. And it is also suggested to strengthen the development of social work for social assistance and create a new assistance model that combines material assistance and professional service to improve the effectiveness of the relief.

**Key words:** resources of subsistence security system; efficient allocation; assessment and inspection; income and expenditure levels; threshold effect