

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

李棉管

提要:“瞄准效率”或“瞄准偏差”是西方社会政策研究和福利效应评估的重要内容。有关“瞄准偏差”的研究可被归纳为三种视角。“技术难题”视角从“瞄准机制的简约性要求和社会环境的复杂性现实”的矛盾出发,认为个体瞄准机制、类型瞄准机制和区域瞄准机制都会面临相应的技术难题,从而导致瞄准偏差的产生;“政治过程”视角从“扶贫的社会福利诉求和国家治理的政治性诉求不完全一致”的矛盾出发,强调政治氛围、政府层级分化以及基层社会治理都可能影响福利资源的分配方向和方式;“文化结果”视角则从“扶贫及社会救助的文化相容性”出发,发现福利污名化的文化差异以及福利污名化在社会政策中的应用是导致贫困者被排斥和福利资源漏出的重要原因。中国“精准扶贫”的理论研究和战略制定一方面需要综合考虑技术手段、政治因素和文化因素,另一方面需要在政治过程考察和文化因素分析两方面建构本土性解释框架。

关键词:精准扶贫 瞄准偏差 技术难题 政治过程 文化结果

中国的反贫困主要沿着两条路径在推进:一条路径是通过地区发展带动脱贫的“开发式扶贫”,另一条路径是通过社会救助实现收入维持。近三十年来,“在发展中解决贫困”一直是中国农村扶贫的主导思路,其背后的假设是大量农村贫困者本身拥有脱贫的潜能,政府通过基础设施建设、劳动力转移、农业产业化、金融支持和能力训练等方式可以使贫困者获得脱贫的机会。这一条假设基本得到了验证,也是我国开发式扶贫三十年的基本经验(汪三贵,2008;李小云,2013)。总体来

* 本文系国家社科基金项目“‘社会政策时代’的中国福利体制属性及其发展趋势研究”(项目编号:16BSH134)的阶段性成果。本文初稿形成于作者在牛津大学访学期间,衷心感谢沃克(Robert Walker)教授给予的热心帮助。作为论文初稿的第一位读者,华中师范大学的符平教授对论文提出了富有洞察力的修改意见,本文初稿曾提交浙江师范大学“青年学者论坛”讨论,与会专家和同事提出了宝贵意见。两位匿名评审专家的意见对论文质量的提升起到了至关重要的作用,在此一并致谢。文责自负。

看,这种扶贫模式虽然取得了较好的扶贫效果,但是由瞄准偏差所导致的负面效应也日益突出,出现了农村贫富差距持续拉大、大量扶贫资源漏出、深度贫困人口在开发式扶贫中的参与性有限等问题(徐月宾等,2007;汪三贵,2008;Park et al., 2002)。制度化的社会救助在收入维持方面的作用显而易见,然而大量贫困者没有得到社会救助的现实也引发了大量的研究和思考(李迎生、李泉然,2015;左停等,2015)。

基于对原有扶贫政策的反思,中国政府已将“精准扶贫”列为中国扶贫工作的重要模式,力求从数据采集、资源分配和过程管理三方面做到“精准识别”、“精准帮扶”、“精准管理”和“精准考核”。“精准扶贫”的首要任务是精确识别贫困者并实现扶贫资源的精确分配,解决扶贫和社会救助中的“瞄准偏差”问题,是实现“精准扶贫”的前提保障和内在要求。在全球范围内,提高扶贫政策尤其是社会救助的瞄准精度也是一个极富挑战性的问题(Walker, 2005:200)。在英语文献中,有关瞄准机制的研究早就超越了“财政限制”的单一解释,形成了不同的研究视角。梳理国际学术界的瞄准偏差研究,对推进国内相关研究和提高“精准扶贫”的效度有重要的参考价值。有鉴于此,本文将对社会政策中瞄准偏差的三种研究视角进行梳理和论述,以期对中国提高扶贫和救助的瞄准效率有所启发。

一、“瞄准偏差”:类型与测量

世界银行描述社会政策的瞄准机制时提到:“瞄准机制的主要目标是将更多的资源分配给人口中最贫困的群体”(World Bank, 2004)。尽管社会政策并非只针对贫困者,对社会政策瞄准机制的评估也不应仅局限于反贫困效应(Spicker, 2005),但是绝大多数研究者仍主张在贫困研究和反贫困效应中使用瞄准偏差概念(Fan & Habibov, 2008; van de Walle, 1998a)。

根据世界银行的描述,考察瞄准机制只需将人口分为贫困人口和非贫困人口,然后评估社会政策资源是否被分配给了贫困人口即可。然而,受到贫困测量本身的复杂性和反贫困政策的综合性的影响,这种看似简单化的操作往往无法完成。因此,社会科学界常用的办法是将瞄准机制和瞄准偏差进行类型学划分,在每一种类型内部完成对瞄准

偏差的测量。

在一项经典研究中,范德瓦尔将社会政策的瞄准机制区分为“广义瞄准”(broad targeting)和“狭义瞄准”(narrow targeting)两种类型。广义瞄准是指虽然某些社会政策不是为贫困者特设的,但是相对于其他社会政策而言,这些社会政策能倾向性地保护贫困者,或至少能为贫困者获取公共资源提供均等的机会(van de Walle, 1998b)。

狭义瞄准则是直接针对反贫困政策而言的,它指的是某一项具体的反贫困政策是否能将所有贫困者纳入其中并将非贫困者排除在外。狭义瞄准涵盖了两种类型的瞄准偏差:一种是部分贫困者没有得到扶贫资源的覆盖,社会政策学者将之称为“应保未保”(undercoverage)、排斥性偏差(exclusion error)、水平瞄准偏差(horizontal targeting error)或F型偏差(fail to reach the prime objective)(Cornia & Stewart, 1993; Walker, 2005; Vadapalli, 2009);另一种是非贫困者被纳入了以反贫困为目标的社会政策之中,国际社会政策学者广泛使用“漏出偏差”(leakage)、内含性偏差(inclusion error)、垂直瞄准偏差(vertical targeting error)或E型偏差(excessive coverage)来概括这种偏差现象(Cornia & Stewart, 1993; van de Walle, 1998a; Walker, 2005; Vadapalli, 2009)。狭义瞄准偏差可以用表1描述如下。

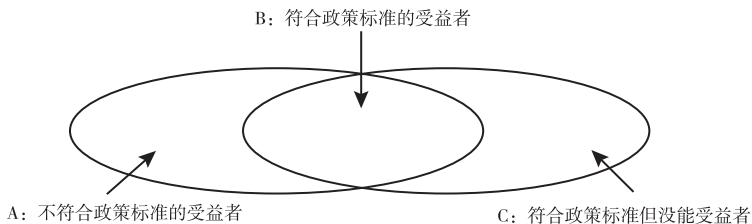
表1 反贫困政策中的瞄准偏差

	得到政策资源覆盖	没有得到政策资源覆盖
贫困者	成功瞄准	应保未保 排斥性偏差 水平瞄准偏差 F型偏差
非贫困者	漏出偏差 内含性偏差 垂直瞄准偏差 E型偏差	成功排斥

资料来源:Vadapalli,2009(笔者综合了多位学者的概念进行了修改)。

绝大多数学者坚持在狭义偏差的基础上分析社会政策的效率,因为只有相对于“瞄准”,“偏差”的分析才更有针对性(van de Walle, 1998b)。其中沃克(Walker, 2005)的测量和评估方法因其便于操作而获得了较多学者的认同。

沃克指出,尽管任何社会政策的制定和执行都会考虑成本和效率的关系,但是要将社会政策毫无偏差地分配给真正有需要的人往往很难实现,因此瞄准偏差在社会政策中是普遍存在的现象(Walker, 2005: 177 - 179)。社会政策的评估和研究需要在社会政策实施的现实结果中展开,而不是寻求各种纯净模型。



资料来源:Walker, 2005:180。

社会政策资源分配的可能结果

如上图所示,A 区域表示不符合政策标准的受益者数量,B 区域表示符合政策标准的受益者数量,C 区域表示符合政策标准但没能受益者的数量。所有有关瞄准偏差或瞄准效率的分析都在三个区域的比较关系中展开。

沃克将瞄准效率区分为水平瞄准效率和垂直瞄准效率。水平瞄准效率指的是“符合政策标准的受益者占总的政策目标群体的比重”,垂直瞄准效率指的是“符合政策标准的受益者占政策实际受益人群的比重”,一个项目的综合瞄准效率由水平瞄准效率和垂直瞄准效率的乘积来测量,用上图中的区域表示为:

$$\text{综合瞄准效率} = (B/B + C) \times (B/A + B) \quad (1)$$

相应地,综合瞄准偏差的测量公式为:

$$\text{综合瞄准偏差} = 1 - (B/B + C) \times (B/A + B) \quad (2)$$

这一综合瞄准偏差指标既能反映出贫困者未能获得扶贫福利的 F 型偏差,又能反映出非贫困者被纳入扶贫覆盖范围的 E 型偏差。在理想状态下,完全瞄准意味着既没有贫困者被排斥在公共资源之外,又没有非贫困者被纳入到项目之中(A = 0, 且 C = 0),综合瞄准效率将达到 1,同时综合瞄准偏差将为 0。但是实际结果往往是水平瞄准偏差和垂

直瞄准偏差交织在一起,瞄准效率和瞄准偏差只能分布在从0到1区间。

在社会政策学科产生之初,瞄准偏差就是一个重要议题。经历了20世纪70-80年代的“问题意识的呈现”阶段、20世纪80-90年代的“研究的精细操作化”阶段和21世纪的“研究视角形成”阶段,国际社会政策关于瞄准偏差的研究形成了三种视角:技术视角、政治视角和文化视角。下文将对这三种视角展开详细分析。

二、作为“技术难题”的瞄准偏差

瞄准偏差研究的技术分析视角将研究锁定在“瞄准机制及其可行性”的范围内,即任何一项扶贫或社会救助政策一旦制定,政策的目标群体也就随之确定,社会政策研究的重点在于分析政策实施过程中的技术路径是实实在在地指向了政策的目标群体还是发生了偏离。其背后的假设是:任何扶贫救助资源的配置都必须通过特定的瞄准机制及其落实过程来实现,这些瞄准机制及其落实过程构成了对受益对象进行筛选的技术路线图,但是任何一种作为“纯净模型”的技术路线图与复杂的现实环境相遇时,其瞄准效率就会大打折扣。瞄准机制简约化和通用性的内在要求与社会环境复杂多样的现实状况之间的矛盾导致了瞄准偏差的出现。

(一)个体瞄准机制的简约性与贫困识别困境

个体瞄准机制是指扶贫资源的传递过程中,直接以贫困者个人或家庭为瞄准单位,使扶贫资源传递“精准到人”或“精确到户”(Coady et al., 2004)。为了实现个体瞄准的目标,社会政策的执行者必须掌握贫困者个人或家庭层面的经济状况。个体瞄准机制背后的两条假设赋予了其简约性特征:第一条假设是所有公民的收入结构是类似的,或至少同一类型社会成员的收入结构是相似的;第二条假设是社会成员的收入可以精确地被测量出来。这两条基本假设原本是个体瞄准机制得以操作化的前提,但是有研究者指出这种“将复杂问题简单化”的做法恰恰降低了个体瞄准机制的可操作性(Vadapalli, 2009)。

尽管多数研究者都认同以家什调查为基础的个体瞄准机制能够更

好地识别贫困者与非贫困者,社会救助需要以严格的家什调查为前提,但是这项前提条件在发展中国家的语境中往往难以满足(Surender & Walker, 2013)。在发展中国家的农村,绝大多数居民的收入来源是农业生产的不确定性产出和非正规就业的不稳定收入,这两方面的收入往往很难被社会救助执行部门准确监测(Tabor, 2002)。在许多社会救助项目的收入核算中,从其他方式获得的救助资金并不会被计入家庭收入内,因此在家什调查时,该家庭的收入可能并不会超过救助标准。但是如果严格计算家庭实际收入,受到多重救助的家庭的收入又可能会超过救助标准。这就可能导致两种瞄准偏差产生:第一,与没有得到救助的政策边缘群体比较,得到救助的家庭的收入反而要超过没有得到救助的家庭;第二,从某项特定政策本身来看,该家庭由于得到了其他资助而超过了救助标准(Makdissi & Wodon, 2004)。国内的研究也从农村收入测量的模糊性角度论证了农村贫困识别的困难(李迎生、李泉然,2015)。收入测量的模糊化问题不仅在农村表现突出,在城市中也一样存在。灵活就业或非正规就业是城市贫困者维持生计的重要途径,社会政策执行部门对这部分收入难以准确监测。

(二)类型瞄准机制的简约性与贫困识别困境

类型瞄准机制是另一种常见的扶贫救助瞄准方式,它指的是首先将一个国家或社会中的成员划分类型,然后将扶贫或救助的资源重点分配甚至只分配给特定类型的社会成员,以此实现对重点扶贫对象的倾斜性覆盖(Vadapalli, 2009)。综观各国家和地区的社会政策实践,有三种方式的类型瞄准机制较为常见。

第一种方式是“身份类型瞄准”。它指的是将老人、残疾人等更容易陷入贫困的对象纳入救助范围。事实上,“年龄”、“性别”、“身体状况”等类型指标虽然都可能与“是否贫困”相关,但毕竟与贫困测量分属不同层次,这种操作模式会引发一些瞄准偏差现象的产生(Vadapalli, 2009)。一项中国台湾地区的研究证实,由于儿童贫困救助政策只保障孤儿收养(或寄养)家庭和结构不完整的家庭,大量分布在其他家庭类型中的贫困儿童没有被收入转移政策覆盖。这种瞄准偏差现象严重影响了社会政策的反贫困效率,迅速增加的扶贫资源没能产生相应的扶贫效果,儿童贫困发生率不但没有下降,反而还有所上升(Chen et al., 2015)。

第二种方式是“消费类型瞄准”。它是将家庭消费品区分为“必需

消费品”与“奢侈消费品”，或“日常消费品”与“耐用消费品”，根据可观察的耐用消费品（比如住房、家用电器或交通工具等）的数量和质量来判断居民的收入，拥有一定数量或质量的耐用消费品的居民将被排除在社会救助之外（Vadapalli, 2009）。但是这种简单化的操作也会导致瞄准偏差。首先，可观测的耐用消费品的数量仅能反映居民过去的收入水平，与“现行救助”原则存在一定的差距（Chen et al., 2006）。其次，“日常必需消费品”与“耐用贵重消费品”两者的边界很难分清。

第三种方式是“社会行为类型瞄准”。它指的是对社会成员的行为进行分类，表现出某些特定类型行为的社会成员将会被排斥在扶贫或社会救助之外。在一项中国农村低保案例中，地方政府和基层执行者在操作过程中将那些存在“赌博”、“酗酒”、“超生”甚至“过去农业税费缴纳不及时”等“不良行为”的社会成员首先排除在低保获取的门槛之外（Li & Walker, 2016b）。这种操作模式反映了“贫困者自身不良行为导致其贫困”的假设对社会政策制定和实施的深刻影响。“不良行为”的界定和操作化空间很大，基层执行者有较大的空间自行界定“不良行为”，有可能导致扶贫和社会救助的目标被其他行为目的所取代，从而导致瞄准偏差的产生（Li & Walker, 2016b）。

（三）区域瞄准机制的简约性与瞄准偏差

由于不同地区的自然资源、人文环境和历史积淀存在差异，经济社会发展会出现空间分异，在一个经济体中，总有一些特定地区相对于其他地区而言更容易陷入贫困（Ravallion & Jalan, 1996）。因此，向特定区域倾斜性投放公共资源成为了缓解贫困的通行手段之一。遗憾的是，受到交通、通讯等基础设施的限制，向这些最需要救助的区域投放社会救助资源需要付出的成本更大，这大大降低了当地居民获得社会救助资源的可能性。同样，由于受空间限制，来自上级行政部门或救助系统的监管往往不能及时到位，导致一些急需救助的偏远山区和边境地区成为了被社会救助遗忘的角落（Harvey et al., 2005）。为了克服空间障碍，自上而下的行政体系通过逐级划分空间的办法，依靠基层行政单位对那些存在可及性障碍的村落和地区实现覆盖。

区域瞄准虽然在降低行政成本方面效果显著，但是其瞄准精度甚至比个体瞄准机制更差。区域瞄准根据地区性经济社会指标确定公共

资源重点投放地区,但是地区层面的人口统计学资料与实际家庭的贫困状况之间并不完全对等。首先,重点倾斜的扶贫策略使某些地区在政策上受到歧视,但实际上这些地区仍然存在着大量的贫困者。一份调查显示,20世纪80年代,在“扶贫重点县”的总体框架下,中国南部四省的贫困县仅能覆盖省内约一半的贫困人口(Jalan & Ravallion, 1998)。其次,当扶贫资源到达目标地区之后,在区域内部如何实现精准分配又成为了难题,因为尽管目标地区的贫困发生率要显著地高于非目标地区,但是在目标地区内还是有大量的非贫困者,甚至主要人群还是非贫困者(Tunstall & Lupton, 2003)。一项历时性统计分析表明,在中国农村区域性开发式扶贫中,随着国家级和省级贫困县日益增多,扶贫项目覆盖的范围也越来越大,同时扶贫资源的漏出也越来越多(Park et al., 2002)。一个可能的解释是:在贫困县内部,一些扶贫资源并没有被精确地分配给贫困者,一些有更强经济能力的非贫困者优先得到了扶贫资源,这种安排有助于迅速发展地方经济,但是对缓解贫困者状况的效率有限(李棉管,2006)。即便尽可能缩小区域瞄准的瞄准单位,从“瞄准到县”到“瞄准到村”,区域内部的瞄准偏差也依然存在(Conning & Kevane, 2002)。

(四)技术成本与瞄准机制的路径依赖

如果能准确收集个体或家庭层面的经济数据、完善基础设施建设、构建有效监督体制,上述很多技术困境都能得到缓解。但是提高瞄准精度需要更多的执行者收集和核对基础信息,需要更专业的机构和人员参与贫困评估和政策监督,这将增加行政成本。这些成本有时会大到让瞄准机制本身失去意义,因为太多的扶贫资源被用于瞄准机制的建立和维护,以至于真正落实到贫困者的扶贫资源更为有限(Dutrey, 2007)。一项针对尼加瓜拉社会救助系统的历史比较研究表明,为了提高瞄准精度,该国服务于扶贫的行政成本增加了30%,这意味着大量扶贫资源实际上被用于维持庞大的行政系统(Caldés & Maluccio, 2005)。除此之外,有学者担心瞄准机制本身会损害工作伦理或市场积极性,部分社会成员为了使自己的收入低于救助门槛,有意退出劳动力市场,这一方面造成了福利依赖,另一方面限制了政府的财政转移支付能力,这是一种更长远社会成本(Atkinson, 1998; Coady et al., 2004)。出于对提升瞄准效率带来的高昂的技术成本和外部成本的担

忧,社会政策制定者选择对原有的瞄准机制进行边际改革而非根本性变革,导致了路径依赖的产生(Notten & Gassmann, 2008)。

表2 作为“技术难题”的瞄准偏差的产生机制

瞄准机制	技术难题	瞄准偏差	核心矛盾
个体瞄准机制	贫困识别困境	内含性偏差和排斥性偏差	社会政策的简约性要求与社会环境的复杂性现实之间的矛盾
类型瞄准机制	类型排斥效应	以排斥性偏差为主	
区域瞄准机制	区域排斥效应	以排斥性偏差为主	
	内部贫困识别困境	内含性偏差和排斥性偏差	

表2显示,每一种瞄准机制在实施过程中都会遇到技术难题,这导致瞄准偏差成为普遍的现象。就个体瞄准机制而言,贫困识别技术要求有精确翔实的基础信息,但是又无法摆脱收入和支出测量技术的限制;就类型瞄准机制而言,将特定类型的公民纳入扶贫和社会救助范围就意味着排斥其他类型的社会成员;区域瞄准机制不但造成了区域排斥,而且使区域内部的资源分配又重新陷入了个体瞄准机制的困境。虽然三种瞄准机制中导致偏差产生的具体原因各不相同,但从根本上说都根源于同一对矛盾,那就是社会政策的简约性要求与社会环境的复杂现实之间的矛盾;尽管各种瞄准机制简约性的方式和程度有所差别,但都无法完全回应社会经济状况的复杂性问题。

三、作为“政治过程”的瞄准偏差

瞄准偏差的“政治过程视角”的核心观点是:公共资源的配置过程既体现了权力运作又再生产了权力结构。瞄准偏差研究的政治视角不但要回应政策目标群体与实际受益群体之间的差异问题,还要反思为什么只有特定对象才被纳入政策目标群体这个“政策立场”的原初性问题(Gilbert, 2001)。公共资源配置从来都是一个充满政治的过程(Pierson, 1996),包括政党政治、政府层级分化与博弈、利益群体、基层治理结构在内的各种政治因素同时影响甚至主导了政策制定和政策实施。瞄准偏差研究的政治视角所持有的基本假设是:扶贫或社会救助政策的社会发展诉求与国家治理的政治性诉求之间有时会出现不一

致,当社会发展诉求与政治性诉求发生矛盾时,政治性诉求会干扰甚至取代社会发展诉求,产生瞄准偏差。学术界从瞄准偏差产生的宏观政治学、中观组织分析和微观政治学三个层面展开了论证。

(一)“再分配悖论”与政治支持:瞄准偏差的宏观政治学

国家政治氛围会影响社会福利的支出结构。皮尔逊(Pierson, 1996)指出,随着新自由主义对传统福利国家的改造,新自由主义执政党试图营造一种紧缩政治学的社会氛围;然而福利国家在长期的运作中已经塑造了一种基于公民权利的社会认同,紧缩政治学的直接效果有限,但它的历史影响值得重视。一项针对荷兰社会政策30余年的跟踪研究表明,公共福利支出随着左派和右派政党的轮流执政而周期性波动,但是贫困发生率并不会随着政党政治的变动而显著变化,于是贫困者的“福利获得”也呈现出周期性波动(Jeene et al., 2014)。

无论是否存在“政党政治”,也无论执政党的倾向性如何分化,福利支出与政治支持的关系问题都是一个重要问题。科尔皮和帕姆(Korpi & Palme, 1998)提出了社会政策研究中的一个重要概念——再分配悖论(the paradox of redistribution),它指的是在财政资源再分配领域,越是通过定向分配和瞄准穷人来缓解贫困及降低社会不平等,就越难实现上述两个目标。贫困线将穷人单独区隔开来,而救助的资源来自于非贫困者群体,劳动力市场中的高端职业者以及中产阶级实现了联盟,一些税收反对运动或更激进的社会运动由此诞生,而作为救助对象的底层劳工阶层在经济收入和政治地位上都被进一步边缘化了。后续研究者从理性人假设出发对再分配悖论进行了理论建模,将其具体化为“贫困救助的悖论”(the poverty-assistance paradox),即社会救助项目越强调瞄准精度,贫困者的行为和操守就受到越多关注,导致整个社会对贫困者形成污名化想象,社会救助项目的公共支持程度就会下降,进而导致扶贫项目的可持续性成为问题(Janky & Varga, 2013)。

“再分配悖论”将政府置于两难境地。一方面,现代社会福利的全球推进要求国家建立有针对性的社会救助制度,这涉及政府的社会认同;另一方面,社会救助的目标群体越明确,招致政治反对的可能性就更大。为了解决这一悖论,一种多层次模型被普遍建立起来:一方面,有限的公共财政被用于覆盖面较窄的社会救助项目;另一方面,更多的公共支出被用于普惠性的社会保险或公共服务(Korpi & Palme,

1998)。就社会救助的“瞄准偏差”而言,上述做法最有可能导致“排斥性偏差”,受到社会救助覆盖面过窄的限制,部分真正有需要的贫困者被排除在社会救助体系之外。另一种解决的方法则是变通式地执行社会救助政策,将社会救助的“名”和“实”分离。社会救助名义上是为贫困者专门设置的,在操作中却将非贫困者也纳入受助范围,通过扩大救助范围获取不同群体的政治支持。这可能同时导致“排斥性偏差”和“内含性偏差”。在瞄准精度和覆盖范围之间寻求平衡或妥协(trade-off)在全球范围内是一种普遍现象,区别仅在于是政策意图还是执行变通,即有的国家在政策设计之初就为扩大覆盖范围预留了空间,而在另一些国家可能更多是由基层执行者的变通式执行达成了这种平衡或妥协(Vadapalli, 2009; Chen et al., 2015)。

(二)政府层级博弈与信息不对称:瞄准偏差的组织分析

地方政府之间的利益博弈和地方政府与中央政府之间的利益博弈在政治学的层级分化研究中已经得到了充分阐释。近些年来,这一组织分析视角也被引入到扶贫的瞄准偏差研究中来。

中国贫困县的划定从一开始就考虑了经济和政治两个维度,国家在不同地区实行不同的贫困线标准。以1985年的人均年收入计算,一般农村地区的贫困线标准为人均年收入150元,但革命老区和少数民族地区贫困线标准却是人均年收入200元,在一些有着特殊地位的革命老区或少数民族聚居区,贫困线标准甚至达到了300元。差别化的贫困标准设定充分反映了贫困认定不仅是一个经济核定过程,而且是一个政治过程。对革命地位和民族政策的特殊强调是一种组织内部分而治之的策略,意在反映一种政治合法性和社会稳定的诉求(Park et al., 2002)。

这种差别化的贫困标准设定为日后贫困县的调整预留了一个博弈空间。研究者证实,地方政府为了能够继续获取扶贫资源的财政转移或希望在调整过程中得到扶贫资源的覆盖,政治游说和信息控制是常用的策略(Park et al., 2002)。其中信息控制是指在上报地方经济数据时,地方政府巧妙地在“经济增长绩效”和“现实贫困状况”之间取得平衡,这样既能满足治理绩效的考核又能满足贫困县的资格要求(李棉管,2006)。中央政府或高层政府无法核实每一条数据,出现了信息不对称现象。出于对地方政府信息的依赖和其他政治诉求,中央政府或高层政府往往采取地区平衡的策略来划定扶贫资源分配的重点地

区,瞄准偏差有可能产生。

政治游说和信息控制并非中国独有,在全球范围内都是一个普遍现象。信息不对称造成了瞄准困难:高层政府花费了高昂的成本试图建立针对每一户家庭的经济状况数据库,但是由于基层政府对信息的控制,数据的准确性和可信度无法得到保证。

(三)基层社会治理的运作逻辑:瞄准偏差的微观政治学

在西方语境中,基层科层制理论(street-level bureaucracy)是社会政策微观执行过程研究中的一个重要理论。利普斯基指出,社会福利的基层执行者面临两难困境:一方面,“面对面”的居民期望基层执行者能够根据申请者的具体情况实现个别化的福利满足;另一方面,基层执行雇员事实上只能依据政策所制定的普遍原则行事。由于普遍性原则无法考虑到居民所面临的实际困难或具体情况,所以“橡皮图章式”(rubber stamping)的基层执行者的工作方式无法使部分特殊困难的居民得到应有的福利覆盖(Lipsky, 1980)。利普斯基的理论引起了研究者的争论:基层行政人员是否真如利普斯基所假定的那样只是一个消极的“橡皮图章”?一项针对印度粮食援助政策的研究表明,理论上每个居民都拥有均等的“福利权利”,但在实际分配中,资源赋予与村庄或社区内部的权力结构存在紧密的联系,与权力中心更接近的居民获得食物援助的可能性比边缘居民大得多(Pellissery, 2006)。

中国社会政策研究者在村落层面上开展的社会救助或扶贫的经验研究极大地丰富了对社会政策微观落实过程的分析。随着农村去集体化的推进和税费改革的完成,乡镇基层政权和村庄的治理能力大幅下降(贺雪峰、刘岳,2010),基层管理者需要依靠其他途径来治理村庄,社会政策的财政转移往往被作为基层社会治理的手段,瞄准偏差由此产生。研究者发现,农村低保在落实过程中存在着两种逻辑:一种是社会保护逻辑,另一种是社会管理逻辑。社会保护逻辑是指低保作为公共财政再分配的手段,被用于保障村庄中最贫困的居民;社会管理逻辑是指农村低保被作为社会控制的手段,有针对性被分配给有助于维持村庄治理的对象。例如通过平衡策略有意扩大低保的“受益面”、通过安抚策略安抚村庄中“麻烦制造者”的情绪、通过奖惩策略将支持村委会工作的积极分子或村庄精英纳入低保覆盖范围等(李迎生、李泉然,2015;左停等,2015;Li & Walker, 2016b)。

表3 作为“政治过程”的瞄准偏差的解释逻辑

研究层次	核心机制	瞄准偏差	深层原因
宏观政治学	政党政治	排斥性偏差	社会政策的社会发展诉求与国家治理的政治性诉求之间的不完全一致
	再分配悖论	排斥性偏差、内含性偏差	
中观组织分析	组织层级博弈	排斥性偏差、内含性偏差	
	信息不对称	排斥性偏差、内含性偏差	
微观政治学	基层科层制	排斥性偏差	
	作为治理手段的社会救助	排斥性偏差和内含性偏差	

表3显示,政治过程视角的研究者们着重从三个层次分析了瞄准偏差产生的原因。宏观层次的政党政治和再分配悖论一方面使福利支出出现周期性波动,另一方面则将政府置于两难境地;中观层次的组织互动则由于层级博弈和信息不对称同时导致排斥性偏差和内含性偏差的发生;微观政治学则发现无论是“麻木的”还是“有偏好的”基层执行者都可能导致扶贫资源的分配发生偏差。

需要指出的是,以上三个层次仅仅是学理上的划分,事实上从宏观到中观和微观的分析过程恰恰反映了政治因素在公共资源传递全过程的形塑性作用:宏观层次的政治因素决定了公共资源配置的总体规模和方向;中观层次的政治因素影响到公共资源在地区或部门之间的分配;微观政治层面的分析则揭示了个人与基层执行者“面对面”的互动过程对资源配置的影响(李棉管,2006)。无论宏观、中观还是微观层次的瞄准偏差分析,其背后的共同假设均是“社会政策的社会发展诉求与国家治理的政治性诉求之间的不完全一致”。

四、作为“文化结果”的瞄准偏差

瞄准偏差研究的文化视角集中关注贫困者及非贫困者对接受公共福利的主观感受及其后果。研究者对“文化”进行了狭义的概念界定:它指的是整体社会或地方性社会中被行动者内化的价值观,一般包括民众对贫困的看法、对社会政策的观点以及对“福利获取”的体验(Edmonds, 2005)。“文化结果视角”关注扶贫或社会救助政策的“文化相容性”:作为公共干预的社会政策在多大程度上能够被特定情境

中的地方性文化价值所接受。这一研究视角背后的假设是羞耻感既具有普遍性又具有文化特殊性,如果贫困与羞耻感紧密相连,就有可能导致福利污名化(welfare stigma);如果社会政策的制定和实施不能很好地兼顾福利污名化问题,甚至利用福利污名化实施社会政策,则有可能导致瞄准偏差的出现(Li & Walker, 2016b)。因此,文化结果视角的论证逻辑从羞耻感和福利污名化这一普遍性问题出发,结合羞耻感的文化差异展开跨文化比较研究,进一步分析福利污名化和社会政策实施之间的关系。

(一)羞耻感与污名化:瞄准偏差的社会心理学维度

大量研究已经证明了“福利获取”与羞耻感(shame)或污名化(stigma)之间的联系。研究者证实,约有三分之一到三分之二符合领取资格的美国公民放弃了政府提供的基于家什调查的社会救助项目,在错综复杂的原因中,福利污名化是一个关键因素(Blank & Ruggles, 1996)。

福利污名化的原因很复杂,学术界的相关研究形成了几种代表性解释。首先,社会救助往往与贫困状况相关,而贫困状况又进一步与社会对特定群体的行为和道德评价联系在一起(Stuber & Schlesinger, 2006)。贫困绝不仅仅表现为缺衣少食,它更深层次反映的是部分社会成员无法实现其基本社会功能,无法“恰当”地承担起社会角色(Chase & Bantebya-Kyomuhendo, 2014:2)。贫困会带来污名化或羞耻感,而申请社会救助往往被视为贫困的表征,因此,福利污名化构成贫困者申请社会救助的心理障碍。其次,贫困者在申领救助资源的过程中遭受的污名化对待使其产生了退缩心理。大量社会政策研究者在社会救助资源的申请程序和申请者与执行者之间的互动过程中发现了导致污名化的具体逻辑。包括家什调查、资格评议、基层工作者的冷漠态度、等待期的设定等环节在内的各个步骤都可能会给申请者带来消极感受,使贫困者放弃社会救助的申请(Edmonds, 2005)。最后,“社会救助接受者”的标签使贫困者与其他社会成员的互动失去了平等性,这会使“社会救助接受者”的日常生活陷入污名化。

研究者发现,贫困者主要依据两种策略来克服福利污名化并申请扶贫或社会救助资源:“需求支配策略”和“社会权利策略”。生活在极端状况中的贫困者往往用“别无选择”来说服自己参与由政府支持的

救助项目,即对物资资源的渴望“战胜”了政策所带来的污名化,这是一种典型的需求支配策略(Dorsett & Heady, 1991)。在另外一些情境中,社会权利成为贫困者克服羞耻感和污名化的主要策略,不管外在的评价如何消极,只要贫困者本人接受了社会权利的观念,就会在自身层面上实现去污名化(Lister, 2004; Sen, 1999)。

尽管有各种策略使贫困者在面对福利污名化时能部分地降低羞耻感,但是羞耻感和污名化给贫困者造成的阻碍效应仍然在大量经验研究中得到了证实。部分贫困者因为羞耻感和污名化而放弃了社会救助政策或扶贫项目,这也导致了瞄准偏差现象的出现(Dorsett & Heady, 1991; Li & Walker, 2016a)。

(二)羞耻感的文化嵌入性:比较研究中的瞄准偏差

阿马蒂亚·森指出“贫困诱致的羞耻感”既具有全球普遍性又具有文化特殊性(Sen, 1983)。“文化的差异性导致了羞耻感的差异性”在跨文化比较研究中已经得到了证实。比较研究发现,东方集体主义文化特别强调人们的相互依赖,而西方文化中的个体主义则更强调自我负责,这两种文化价值观形塑了人们对于集体福利截然不同的看法。个体主义文化中容易形成一种对社会救助申请者的整体排斥,这是一种超越具体情境的污名化;而集体主义文化中更容易形成一种在人际交往中对社会救助申请者的排斥,多发生在申请者具体的生活情境中。基于日常生活的污名化会导致一种人格的羞耻感(personalized shame),显著阻碍人们特定行为的产出(Wong & Tsai, 2007)。

社会权利意识在克服福利污名化方面发挥了积极作用,但是不同社会中社会权利意识普及程度的显著差别会导致福利污名化的作用空间和强度差别显著。与西方成熟的福利国家相比较,东亚国家和地区的社会权利意识还处于初步发展阶段(施世骏,2011)。公民广泛采用“需求支配策略”来克服福利污名化,单一的说服过程使贫困者内部发生分化:只有那些实在“无从选择”的贫困者不得不接受政府的社会救助,其他贫困者则“主动”放弃了公共救助的机会,瞄准偏差由此产生。除了横向文化比较外,研究者还发现文化与社会结构的纵向变迁对福利污名化和福利获取也有重要的影响。一项针对中国某村庄的经验研究试图从申请者感受的角度来解答“如果福利带来羞耻感,为什么中国农村低保申请率很高”这一难题。研究者发现,一方面,贫困结构、

社会分层机制的变化导致“贫困的羞耻感”(shame of poverty)上升;另一方面,低保在实施过程中与贫困的分离以及乡土社会中文化传统的影响使“不公正的羞耻感”(shame of injustice)显著下降。这一双向运动使部分真正贫困者放弃了低保申请,从而导致排斥性偏差的产生;而大量非贫困者却由于感受不到深刻的羞耻感而积极申请低保,从而导致内含性偏差的产生(Li & Walker, 2016a)。

(三)作为政策工具的文化标签:提升瞄准精度的意外后果

尽管羞耻感和污名化常常带给人们消极的感受,但是部分学者认为它们在社会政策的实施过程中也具有一些积极功能,在一些国家,羞耻文化被当作一种政策工具,用以阻止非贫困者申请社会救助项目(van de Walle, 1998a),以此降低内含性偏差。但是当羞耻文化被作为一种政策实施工具时,往往会产生两方面的意外后果。

第一,羞耻文化在阻碍非贫困者的同时也阻碍了贫困者申请福利。羞耻感是人类基本的情绪和情感体验,并不是非贫困者所独有,在政策实施中特意加入一种羞耻感和污名化阻止非贫困者申请社会救助时,贫困者至少感受到了相同强度的羞耻感和污名化。为了提高瞄准精度,家访调查、评审公示、定期回访等制度设计在很多国家和地区被采纳,但是这些制度本身却客观地增加了福利接受者的羞耻感和污名化(Li & Walker, 2016b)。通过对美国“食物券”(food stamps)援助项目的考察,研究者发现食物券成为了“福利接受者”的标签,因为它只能在指定商店使用,这样贫困者就被曝光于其他消费者面前,增加了他们的羞耻感。许多受访者表示,这种消极体验是他们申请“食物券”的一大障碍(Blank & Ruggles, 1996)。

第二,羞耻文化有可能只阻止了贫困者申请福利,而无法阻止非贫困者申请福利。羞耻文化在救助政策中的应用是将“贫困”、“救助”与“羞耻”联系起来,使部分公民出于对“贫困标签”的厌恶而放弃社会救助,但是这一制度设置还有可能引发的一种极端后果是贫困者被强化了这一标签,但是非贫困者根本感受不到这种标签。例如,有非贫困低保接受者表示,“不管别人怎么评价我,我都不会因为得到低保而突然变穷,我到底穷不穷我自己知道”(Li & Walker, 2016a)。也就是说,非贫困者实际上并不穷,所以并不会因为附加在社会救助上的贫困标签而产生羞耻感。

总之,在政策制定和政策实施过程中,利用羞耻文化阻止非贫困者

申请社会救助以提高瞄准精度和减轻财政压力是许多国家和地区常见的选择,但是这可能会造成更突出的瞄准偏差。

表 4 作为“文化结果”的瞄准偏差

文化因素及其应用	作用机制	瞄准偏差	深层原因
福利污名化	羞耻感的心理阻碍	排斥性偏差	扶贫或社会救助政策的文化相容性
	污名化的排斥效应		
羞耻感的文化差异	福利观念的社会差异	瞄准偏差的社会差异	
	社会权利意识的差异		
作为政策工具的文化标签	污名化的无差别排斥	排斥性偏差	
	贫困者的污名化强化	排斥性偏差、内含性偏差	

表 4 显示,就文化维度而言,羞耻感和污名化本身有可能阻碍贫困者申请社会福利,从而导致排斥性偏差,这是一种直接阻碍效应;羞耻感的文化差异导致社会福利的获取率体现出社会差异,它为瞄准偏差的比较研究提供了更为有力的证据;更重要的是,当污名化或羞耻感被作为一种政策执行工具时,政策的意外后果则可能使瞄准偏差现象更显著。首先,贫困与羞耻感相联系的普遍性为文化视角的提出奠定了基础;其次,羞耻感和福利污名化的文化差异性为“文化相容性”分析提供了跨文化比较的依据;最后,将羞耻感和污名化与社会政策实施直接联系起来使“文化相容性”的分析具有了更强的反思性。如何在社会政策实施中削弱或消除污名化,让贫困者更有尊严地获取公共资源已经成为西方社会政策研究中富有生命力的重要话题之一(Walker, 2014)。

五、瞄准偏差研究对“精准扶贫”的启示及其解释限度

扶贫或社会救助资源分配中的瞄准偏差是一个全球性“顽疾”。无论在福利体系相对成熟的发达国家还是在社会政策正在推进的发展中国家,瞄准偏差都是困扰社会政策的重要因素。目前,中国政府正大力提倡“精准扶贫”政策,瞄准偏差研究已经从纯粹理论研究转变为重要的政策议题。我们既需要借鉴国际社会政策研究关于瞄准偏差的研究成果,同时也要认识到国际研究在国内应用的限度。

(一)瞄准偏差研究对中国“精准扶贫”的启示意义

一份来自世界银行的研究报告显示,中国城市低保制度的排斥性瞄准偏差为43%,而内含性瞄准偏差高达71%(Chen et al., 2006)。后续的调查报告显示,2007年到2009年中国农村低保的瞄准效率虽然有所提高,但是直到2009年,内含性瞄准偏差和排斥性瞄准偏差仍然分别高达86%和89%(Golan et al., 2014),如果这一统计结果是可靠的,这就意味着被纳入到农村低保范围中的受益者中,86%居民的“前置收入”是高于当地低保标准的。我国目前扶贫政策还存在一定程度的瞄准偏差,这也是“精准扶贫”战略提出的意义所在。国际“瞄准偏差”研究的不同视角可以为我国“精准扶贫”战略提供若干启发。

1. 技术、政治与文化的互动关系与技术本身的提升同等重要

中国农村扶贫的瞄准单位在历史上几经变化,从“贫困县”、“贫困村”和“集中连片特困地区”到最近“精准扶贫”中“扶贫到人”、“扶贫到户”的变迁过程,既反映了贫困性质变化的现实要求,也反映了中国政府致力于提升瞄准精度的持续努力(李小云,2013;左停等,2015)。“区域瞄准”、“整村推进”、“类型瞄准”和“个体瞄准”相结合的综合瞄准方式是当前中国农村扶贫的总体策略。

我国目前“精准扶贫”的主要政策努力是在瞄准技术方面进行提高,比如建立全国层面的贫困人口数据库并动态调整(郑瑞强、曹国庆,2015;左停等,2015)。这些努力当然是必要的,国际社会政策的评估研究也证明了技术提升和改善对于提高扶贫和社会救助的瞄准精度有显著效果。但是,国际社会政策中有关瞄准偏差的成果至少还给我们提供了以下两点启发:

首先,“建档立卡”与数据的准确性问题。社会政策的简约化要求与社会环境的复杂现实之间的矛盾是导致各种瞄准技术发生偏差的深层次原因,提升瞄准精度技术的所有努力都需要将这一矛盾纳入考虑中。“精准扶贫”中“建档立卡”并动态跟踪的制度设计已经在直面这一深层次的技术难题。但是如何真正使“建档立卡”准确地测量出分布在不同地区、具有不同收支结构的贫困者的经济状况还是一个值得思考的问题。“建档立卡”中的调查项目能否覆盖到差异化收支结构中的贫困数据?“建档立卡”是否能相对准确地测量出不确定性产出、不稳定收入和隐性收入?只有直面这些问题,“建档立卡”才能真正收集到相对准确的基层数据。

其次,“建档立卡”与数据的真实性问题。除了技术因素,导致瞄准偏差的政治和文化因素也需要引起政策制定者充分的重视。全国统一数据库的真实性不得不面对地方政府在信息收集和上报中“变通性”的挑战。如何建构一套既能有效监管又能降低运行成本的监管体系,是当前精准扶贫战略的紧迫课题。利用驻村扶贫干部开展精准扶贫的识别工作是目前通行的做法之一,但是驻村扶贫干部是否真能收集精确的贫困信息仍然是一个问题,换言之,这种监管体系的效度仍然具有不确定性。中国目前“建档立卡”实施过程中的“合情合理”但不“合法合规”的悖论现象尤其值得关注。由于人力有限和工作任务繁重,基层政府往往依托社区或村庄管理者收集基础信息。而社区或村庄管理者往往根据“地方性知识”识别贫困者,“地方性知识”与政策法规之间有可能存在不一致,瞄准偏差有可能在此过程中出现。基于“地方性知识”上的“合情合理”的瞄准偏差更隐蔽、更难治理。

2. 政治维度对瞄准偏差的诱致性因素应该得到重视

国际社会政策研究已经系统地论证了宏观政治因素、中观组织因素和微观政治因素分别沿着不同的路径对瞄准精度产生的影响,这些研究成果应该得到国内社会政策研究者和政策制定者的充分重视。

事实上,无论是在学术研究层次还是在政策实施层次,国内对政治维度导致瞄准偏差诱致性因素的探讨已经增多了不少,但总体而言,这些理论研究和政策建设还需要进一步加强。

在研究层面上,国内社会政策学者着重从微观政治学论证了政治因素对瞄准精度的影响。基于对扶贫资源在村庄或社区内部分配与基层政治之间关系的分析,国内学者论证了具有本土特色的微观政治学。但是,国内的相关分析目前主要集中在微观层次,对更高层次的分析还比较欠缺。尽管西方语境中的竞争性政党政治分析并不适用于中国,但是中观和微观层次的本土性研究还可进一步推进。2012年以来,中央政府出台了一系列政策规范城乡低保的操作程序,试图削弱村(社区)干部对社会救助的扭曲性操作,强化基层政府在低保实施和监督中的主导地位。学术界对这一变化的研究似乎还不充分,至少还有两个问题有待深入考察:第一,为什么政策试图削弱村庄和社区在低保实施中的影响,但是村庄和社区的基层治理者却还是有其行动空间去影响低保的具体分配?第二,基层政府在低保瞄准偏差产生的过程扮演什么角色?这两个问题将微观政治学和组织分析整合起来。

在政策实践层面上,除了上文中所提到的对扶贫资源分配的制度化建设程度进行提升、使社会政策的实施过程更规范之外,另一个非常重要的举措是结合“反腐倡廉”工作加强对基层社会政策执行者的监管。大量有关扶贫问题的基层腐败案件被查处,说明高层政府对制度在基层扭曲和变形已经有了充分的认识,并且试图通过法律与政策来治理“公共资源私人化”等现象。可以预见,随着扶贫资源配置的制度化建设程度越来越高,发生在基层的瞄准偏差现象会越来越少。但是,在中观组织层面上,“政治游说”、“信息控制”、“贫困县”的“行政性戴帽”与“行政性摘帽”现象也需要引起政策制定者的充分重视。当扶贫目标与地方利益或部门利益不完全一致时,来自高层政府的监管功能以及参与式扶贫的反馈价值显得尤其重要。

3. 瞄准偏差的治理需要保持文化敏感性

在国际社会政策分析中,文化视角一直是一条重要的研究脉络。但是总体而言,国内社会政策研究对此重视不够。相关研究大多集中在贫困分析的文化归因(周怡,2002)、社会福利对工作伦理的影响(慈勤英、王卓祺,2006)以及福利污名化的成因(祝建华、林闽钢,2010)等方面。由于缺乏福利价值观与瞄准偏差关系的直接研究,国内关于瞄准偏差的文化视角研究还无法与国际相关研究展开充分的对话。因此,西方瞄准偏差研究中的“文化结果视角”给国内“精准扶贫”研究提供的更多是研究视角和方法论的启示。

尽管中国社会的福利价值观与西方世界存在较大差异,但是西方社会政策研究所揭示的扶贫与社会救助的“文化相容性”却是一个普遍性问题。从这一视角出发,至少有一系列的问题需要在中国语境下得到解答:

首先,福利污名化在中国是否存在,其表现形式与西方社会有哪些不同?部分研究者已经认识到家什调查的实施过程给低保领取者带来的污名化效应(祝建华、林闽钢,2010),但是总体而言,国内社会政策学者对于西方福利污名化的理论梳理以及中国语境下福利污名化的特征和表现形式还缺乏具有针对性的分析。

其次,福利污名化与瞄准偏差相关性的分析在国内现有研究成果中还很少见。虽然描述福利领取者的主观感受是文化视角分析的重要内容,但是“文化结果视角”研究的中心话题是“福利感受对福利行为产出的影响”,福利感受是一个中间变量,它既与社会政策的设计和实

施相联系又与“行为产出”相联系,只有在这个意义上,福利污名化才能与瞄准偏差研究建立起直接的解释路径。

最后,“社会政策的制定和实施中如何处理福利污名化”应该得到政策制定者和研究者的深刻反思。西方社会政策的案例研究已经证实,尽管政策制定的意图是提高瞄准精度,然而制度设计和实施的意外后果却导致了两种类型的瞄准偏差的产生。因此,将福利污名化纳入到制度设计和实施之中不是提升瞄准精度的最好办法,它不但会导致作为意外后果的瞄准偏差的产生,而且会降低救助领域者的主观福利。如何在资源传递过程中削弱福利污名化的影响是当前“精准扶贫”战略实施中的另一个重要话题。

(二) 西方视角的解释限度以及中国研究的“再出发”

将国际社会政策理论运用到本国具体的社会政策实践时,必须要考虑他国理论经验的适用性。就瞄准偏差研究的三种视角而言,尽管技术本身的困境在全球具有普遍性,但是技术所嵌入的政治和文化环境差异显著。因此,在借鉴西方经验的同时,我们还需要考虑“政治视角”和“文化视角”在中国应用的限度以及国内研究的突破方向。

首先,中国治理结构的特殊性和优势需要得到进一步开发。建立在竞争性政党政治分析基础上的宏观政治学分析并不适用于中国语境。中国扶贫实践的经验已经对西方诸多扶贫理论形成了具有启发性的挑战,社会政策研究需要敏锐地捕捉到这些特殊经验,更积极地参与到全球扶贫研究的对话中。

在“政治过程视角”中,中国宏观治理结构的特殊性尤其值得关注。在宏观层面上,相对统一而集中的治理结构是中国扶贫取得巨大成效的政治保证。这套政治结构保证了政府拥有强大的资源动员能力和政策执行能力,一方面使政府将充裕的公共资源投入到反贫困领域,另一方面也使政策执行在相对严密的监管下沿着既定轨道而运行(汪三贵,2008)。联合国的评估表明,中国之所以能够成为全球第一个超额完成“千年发展计划”中反贫困目标的国家,除了高速增长带来的益贫性效应之外,强大的政府力量带来的反贫困政策的稳定性和可预期性也是使得贫困者愿意参与的政治保证(UN, 2015)。

因此,国内“精准扶贫”研究不应该套用西方竞争性政党政治的分析视角,而是需要在本土经验研究的基础上与西方政治结构下的反贫

困实践展开比较研究。中国治理结构的特性与优势需要在经验研究中不断地被挖掘。

其次,福利观念的历史性和本土性需要得到进一步的理论概括。与丰富的西方文献比较起来,国内从福利污名化角度来解释瞄准偏差的成果极少,一个更深层次的原因可能在于西方主流的福利污名化理论在国内情境中适用性并不强。为什么中国城市会出现“开宝马领低保”,农村会出现“人人争低保”的奇怪现象?对于这一问题,“无羞耻感”或“社会权利的扩张”恐怕都难以提供令人信服的解释。某种意义上,“文化堕距”理论是一个值得重视的视角。福利观念是一种历史建构,经历了长期的集体主义保障模式,人们普遍认为来自政府或集体的资源是“人人应得”的,尽管改革已经使得社会结构和制度模式发生了巨大的变化,但是观念的变化往往与结构与制度的变化不同步。这种“政府的钱不要白不要”的观念其实与西方语境中讨论的“社会权利意识”有着本质的不同,社会政策的文化视角研究需要建构本土化的解释框架来理解这一现象。

参考文献:

- 慈勤英、王卓祺,2006,《失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析》,《社会学研究》第3期。
- 贺雪峰、刘岳,2010,《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》第6期。
- 李棉管,2006,《区域性开发式扶贫的瞄准机制研究》,郑也夫、沈原、潘绥铭主编《北大清华人大社会学硕士论文选编》,济南:山东人民出版社。
- 李小龙,2013,《我国农村扶贫战略实施的治理问题》,《贵州社会科学》第7期。
- 李迎生、李泉然,2015,《农村低保申请家庭经济状况核查制度运行现状与完善之策》,《社会科学研究》第3期。
- 施世骏,2011,《东亚福利体制中的社会公民权》,王卓祺主编《东亚国家和地区福利制度》,北京:中国社会出版社。
- 汪三贵,2008,《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》第11期。
- 徐月宾、刘凤芹、张秀兰,2007,《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助到社会保护的转变》,《中国社会科学》第3期。
- 郑瑞强、曹国庆,2015,《基于大数据思维的精准扶贫机制研究》,《贵州社会科学》第8期。
- 周怡,2002,《贫困研究:结构解释与文化解释的对垒》,《社会学研究》第3期。
- 祝建华、林闽钢,2010,《福利污名的社会建构》,《浙江学刊》第3期。
- 左停、杨雨鑫、钟玲,2015,《精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战》,《贵州社会科学》第8期。

- Atkinson, A. 1998, *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Barr, N. 2004, *The Economics of the Welfare State* (4th Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Blank, R. & P. Ruggles 1996, "When Do Women Use AFDC and Food Stamps? The Dynamics of Eligibility vs. Participation." *Journal of Human Resources* 24.
- Brady, D. & A. Bostic 2015, "Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preference." *American Sociological Review* 80.
- Caldés, N. & J. A. Maluccio 2005, "The Cost of Conditional Cash Transfers." *Journal of International Development* 17.
- Chase, E. & G. Bantebya-Kyomuhendo 2014, "Introduction." In Chase E. & G. Bantebya-Kyomuhendo (eds.), *Poverty and Shame; Global Experiences*. Oxford: Oxford University Press.
- Chen, K. M., C. H. Leu & T. M. Wang 2015, "Reducing Child Poverty and Assessing Targeting Performance: Governmental Cash Transfers in Taiwan." *International Journal of Social Welfare* 24.
- Chen, S. H., M. Ravallion & Y. J. Wang 2006, "Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China's Cities?" World Bank Policy Research Working Paper 3805.
- Coady, D., M. Grosh & J. Hoddinott 2004, *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Conning, J. & M. Kevane 2002, "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review." *World Development* 30.
- Cornia, G. A. & F. Stewart 1993, "Two Errors of Targeting." *Journal of International Development* 5.
- Dorsett, R. & C. Heady 1991, "The Take-up of Means-Tested Benefits by Working Families with Children." *Fiscal Studies* 12.
- Dutrey, A. P. 2007, "Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programs." (<http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/ab82a6805797760f80256b4f005da1ab/0b87c67449c938edc12573d10049830b/MYMFIL/PEYREPA.PDF>)
- Edmonds, E. V. 2005, "Targeting Child Benefits in a Transition Economy." *Economics in Transition* 13.
- Fan, L. & N. Habibov 2008, "Targeting Social Assistance in Azerbaijan: What Can We Learn from Micro-data?" *International Journal of Social Welfare* 17.
- Gilbert, N. (ed.) 2001, *Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends*. Somerset, NJ: Transaction Publishers, International Social Security Association.
- Golan, J., T. Sicular & N. Umapathi 2014, "Any Guarantees? China's Rural Minimum Living Standard Guarantee Program". World Bank Social Protection and Labor Discussion Paper 1423.
- Harvey, P., R. Slater & J. Farrington 2005, "Cash Transfers-Mere 'Gadaffi syndrome', or Serious Potential for Rural Rehabilitation and Development?" (<http://www.odi.org.uk/publications/>)

nrp/97 – cash-transfers-rural-rehabilitation-development. pdf)

- Jalan, J. & M. Ravallion 1998, “Are There Dynamic Gains from a Poor-Area Development Program?” *Journal of Public Economics* 67.
- Janky, B. & D. Varga 2013, “The Poverty-Assistance Paradox.” *Economics Letters* 120.
- Jeene, M., W. van Oorschot & W. Uunk 2014, “The Dynamics of Welfare Opinions in Changing Economic, Institutional and Political Contexts: An Empirical Analysis of Dutch Deservingness Opinions, 1975 – 2006.” *Social Indicator Research* 115.
- Korpi, W. & J. Palme 1998, “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries.” *American Sociological Review* 63.
- Li, M. G. & R. Walker 2016a, “Shame, Stigma and the Take-up of Social Assistance: Insights from Rural China.” *International Journal of Social Welfare* (forthcoming).
- 2016b, “Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China.” *Social Policy and Administration* (forthcoming).
- Lipsky, M. 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Lister, R. 2004, *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Makdissi, P. & Q. Wodon 2004, “Measuring Poverty Reduction and Targeting Performance Under Multiple Government Programs.” *Review of Development Economics* 8.
- Notten, G. & F. Gassmann 2008, “Size Matters: Targeting Efficiency and Poverty Reduction Effects of Means-Tested and Universal Child Benefits in Russia.” *Journal of European Social Policy* 18.
- Park, A., S. Wang & B. Wu 2002, “Regional Poverty Targeting in China.” *Journal of Public Economics* 86.
- Pellissery, S. 2006, “The Politics of Social Protection in Rural India: A Case Study of Two Villages in Maharashtra.” A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, University of Oxford.
- Pierson, P. 1996, “The New Politics of the Welfare State.” *World Politics* 48.
- Ravallion, M. & J. Jalan 1996, “Growth Divergence Due to Spatial Externalities.” *Economics Letters* 53.
- Sen, A. 1983, “Poor, Relatively Speaking.” *Oxford Economic Papers* 35.
- 1999, *Commodities and Capabilities*. Delhi: Oxford University Press.
- Spicker, P. 2005, “Targeting, Residual Welfare and Related Concepts.” *Public Administration* 83.
- Stuber, J. & M. Schlesinger 2006, “Sources of Stigma for Means-Tested Government Programs.” *Social Science and Medicine* 63.
- Surender, R. & R. Walker (eds.) 2013, *Social Policy in a Developing World*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Tabor, S. R. 2002, “Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs”. World Bank Social Protection Discussion Paper Series 0223.

- Tunstall, R. & R. Lupton 2003, "Is Targeting Deprived Areas an Effective Means to Reach Poor People? An Assessment of One Rationale for Area-based Funding Programmes." Working Paper of The ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion, London.
- UN 2015, *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: United Nations.
- Vadapalli, D. K. 2009, "Barriers and Challenges in Accessing Social Transfers and Role of Social Welfare Services in Improving Targeting Efficiency: A Study of Conditional Cash Transfers." *Vulnerable Children and Youth Studies* 4(S1).
- van de Walle, D. 1998a, "Assessing the Welfare Impacts of Public Spending." *World Development* 26.
- 1998b, "Targeting Revisited." *The World Bank Research Observer* 13.
- Walker, R. 2005, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Maidenhead: Open University Press.
- 2014, *The Shame of Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Wong, Y. & J. Tsai 2007, "Culture Models of Shame and Guilt." In J. Tracy, R. Robins & J. Tangney (eds.), *The Self-Conscious Emotions*. New York: Guilford Press.
- World Bank 2004, "Social Safety Nets." (<http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Targeting.asp>)
- Yanguas, P. & D. Hulme 2015, "Barriers to Political Analysis in Aid Bureaucracies: From Principle to Practice in DFID and the World Bank." *World Development* 74.

作者单位:浙江师范大学法政学院
责任编辑:闻翔