

# 中国农村低保政策效果评估

## ——研究述评与展望

韩华为 高琴\*

**内容提要** 评估中国农村低保的政策效果不仅有助于促进对公共转移支付项目作用机制的理论认识，而且还能为优化农村低保政策设置提供有力的实证支持。本文构建了一个理解中国农村低保政策效果的分析框架，并基于该框架从福祉效应、瞄准效果和行为激励三个角度系统综述了中国农村低保效果评估文献。本文总结了已有研究达成的共识，并提出了未来研究的拓展方向。本文结论能够为包括农村低保在内的中国减贫政策效果评估研究提供借鉴。

**关键词** 农村低保 效果评估 福祉效应 瞄准效果 行为激励

## 一 引言

改革开放后，中国开始大力推进政府主导的农村减贫事业。1986年开始，随着国家专门的反贫困机构的建立，有组织、有计划、大规模的开发式扶贫成为农村减贫的主要手段。各类开发式扶贫项目通过促进贫困地区的区域发展，以此间接带动贫困人口脱贫。在农村贫困人口呈现区域集中的分布态势下，大规模的开发式扶贫效果卓著（汪三贵，2018）。但2000年以后，农村贫困模式发生了新的变化，贫困人口分布日趋

\* 韩华为，北京师范大学社会发展与公共政策学院，电子邮箱：hanhuawei@bnu.edu.cn；高琴，哥伦比亚大学社会工作学院，电子邮箱：qin.gao@columbia.edu。本文受到国家自然科学基金青年项目“中国农村低保救助的瞄准、减贫效应和行为激励研究”（编号：71703008）的资助。

分散,由于劳动能力不足导致的持续性贫困和由于风险冲击导致的暂时性贫困并存,区域性扶贫开发项目的边际减贫效应越来越小(都阳、蔡昉,2005)。2007年,随着《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号)的发布,中国农村减贫事业进入了开发式扶贫和救助式扶贫双轮驱动的新阶段。时至今日,在“精准扶贫、精准脱贫”的减贫新方略下,作为救助式扶贫的核心制度,农村低保在当前脱贫攻坚进程中仍然扮演着重要角色。

农村低保的政策目标在于为农村绝对贫困人口提供经济救助,从而保障其基本生活水平。尽管中央政府在低保政策顶层设计和财政筹资方面发挥着重要作用,但农村低保在执行层面则高度依赖区县及以下各级基层政府。按照政策规定<sup>①</sup>,农村贫困家庭向乡镇政府提出低保申请,乡镇政府组织开展针对申请家庭的经济状况核查,经村庄内部民主评议和公示之后,最后由县级民政部门审查和批准。对于获得批准的贫困家庭,农村低保制度将按照家庭人均纯收入低于当地低保标准的差额进行现金补贴。农村低保户不仅可以定期获得上述现金救助,当遇到医疗、教育、住房等方面的特殊困难时,还可以通过申请获得相应领域的专项救助。农村低保以及与其相捆绑的专项救助将为受助家庭提供食品、住房、教育和医疗等多维度的综合性兜底保障,力图全方位改善贫困人口的福祉水平。

2007-2018年,中国农村低保制度经历了在调整中不断发展完善的过程。在此期间,农村低保覆盖人数经历了先上升后下降的变化趋势。农村低保制度推行初期,覆盖人口快速增长,到2013年达到峰值5388万人。此后,随着政策执行的日趋规范化,农村低保覆盖人数逐步下降至2018年的3519万人。从覆盖人口的结构看,2013年之后,农村低保人口中接近49%为劳动年龄人口,老年人和未成年人占比分别大致为40%和11%。尽管近年来覆盖人数逐步下降,但农村低保在财政投入和保障标准方面却始终呈现出不断增长的势头。2007-2018年间,农村低保各级财政总支出从109亿元稳步提升至1057亿元,全国农村低保平均保障标准也从840元/人年持续上升至4833元/人年<sup>②</sup>。至今,中国农村低保已经成为发展中国家中规模最大的减贫性现金转移支付项目之一(World Bank, 2018)。

在此背景下,农村低保是否能够有效改善受助对象的福祉水平呢?进一步,农村低保对受助对象的福祉效应可能受到哪些因素影响呢?为了回答上述两个问题,基于

① 更加具体的政策设置详见《社会救助暂行办法》相关条目。

② 本段中关于农村低保的宏观数据均来自于民政部公布的各年度《社会服务发展统计公报》。

不同来源的数据资料和实证方法，近年来越来越多的国内外学者针对农村低保展开了严格的效果评估（impact evaluation）。对已有的农村低保效果评估文献进行全面的总结和归纳既有助于指导政策实践，也有助于拓展该领域未来的研究方向。鉴于此，本文将从福祉效应、瞄准效果和行为激励效应三个角度对农村低保效果评估文献进行梳理和评论。需要说明的是，受篇幅限制，本文将主要关注基于微观调查数据和定量方法所展开的政策效果评估研究。本文的结构安排如下：第二部分构建一个理解农村低保政策效果的分析框架；第三部分综述农村低保福祉效应评估文献；第四部分综述农村低保瞄准效果评估文献；第五部分综述农村低保行为激励效应评估文献；第六部分总结并展望进一步的研究方向。

## 二 农村低保政策效果——一个分析框架

评估减贫项目福祉效应的前提是科学界定人类福祉（human wellbeing）。尽管人类福祉具有多维性已经成为全球性的共识，但是关于人类福祉应该具体包括哪些核心维度却仍然存在不同的观点（檀学文、吴国宝，2014；Sen，1999；Stiglitz et al.，2010）。3-D福祉框架认为，人类福祉主要涵盖物质福祉、关系福祉和主观福祉三个维度（McGregor，2007）。作为一种理解多维度福祉的重要视角，3-D框架在福祉研究和政策效果评估领域展现出越来越大的影响力（Devereux & McGregor，2014；McGregor & Pouw，2017）。在3-D福祉框架所涵盖的三个维度中，物质福祉反映了人在客观性物质需求方面的满足程度。物质福祉不仅包括传统的以收入、消费和财产等货币性指标度量的经济福祉，而且还包括生理健康、营养、教育、就业等其他客观领域。关系福祉反映了人在与其他主体的互动关系中社会性需求的满足程度。这种互动关系既可以是人与人之间的互动，也可以是人与政府或其他组织实体之间的互动。关系福祉一般通过社会参与、社会信任、非正式联系等指标进行度量。最后，主观福祉反映了人在获取物质福祉和社会关系互动过程中所感受到的价值或意义。主观福祉一般通过信心、渴望、价值感、心理健康、生活满意度等指标进行度量。

以减贫为主旨的现金转移支付项目不仅可能促进受助者的物质福祉，而且对于受助者的关系福祉和主观福祉都可能产生显著影响。在物质福祉效应方面，来自众多发展中国家的证据表明，现金转移支付项目在提高受助家庭消费水平（Case & Deaton，1998；Haushofer & Shapiro，2016）、降低受助家庭收入贫困（Maitra & Ray，2003；Skoufias & Di Maro，2008）、保障受助家庭食品安全（Miller et al.，2011）、提高受助家

庭成员的医疗服务利用率 (Taaffe et al., 2017) 和儿童入学率 (Gutierrez et al., 2017)、改善受助家庭成员的健康和教育成就 (Baird et al., 2013; Ranganathan & Lagarde, 2012) 等方面都有显著的效果。在关系福祉效应方面, 已有证据发现, 现金转移项目能够促进受助者的社会参与水平 (Drucza, 2016)、提升受助者的社会信任程度 (Attanasio et al., 2009)、降低家庭暴力的发生概率 (Hidrobo et al., 2016), 但是现金转移项目也可能引致社区内部受助家庭和非受助家庭之间的紧张关系, 从而降低受助者的关系福祉水平 (MacAuslan & Riemenschneider, 2011)。大多数关于主观福祉效应的评估研究表明, 现金转移支付项目能够显著改善受助者的主观福祉水平 (Galama et al., 2017; Kilburn et al., 2018), 但也有少数研究发现, 由于项目执行过程中引发的福利耻感, 现金转移也可能对受助者的主观福祉产生负面影响 (Gao & Zhai, 2017)。

当现金转移支付项目仅以贫困人口为瞄准对象时, 其瞄准效果的优劣会对项目的福祉效应产生重要影响。严重的瞄准偏误不仅会削弱现金转移项目的物质福祉效应, 而且还可能损害社区内部的社会团结和社区成员的社会公正感, 从而对关系福祉以及主观福祉产生负面影响。大量实证研究表明, 瞄准偏误在发展中国家现金转移支付项目实践中非常普遍 (Barrientos, 2013; Coady et al., 2004; Grosh et al., 2008)。关于瞄准偏误的成因, 现有文献主要从贫困识别、精英俘获和福利耻感三个角度进行解释。一些学者认为较高的瞄准偏误是由于评估中和项目实际执行中使用了差异化的贫困识别策略所导致的 (Alatas et al., 2012; Ravallion, 2008)。现金转移项目在瞄准实践中往往通过多维度指标识别贫困。如果在瞄准评估中仅仅通过收入或消费支出识别贫困家庭, 那么以此为基础评估出的瞄准偏误就会高估真实的瞄准偏误。另外一些学者认为, 社区内部的经济精英和政治精英可能利用其权力优势获取本来应该转移给贫困家庭的救助金, 这种精英俘获效应也是造成现金转移项目出现较高瞄准偏误的重要原因。该结论在关于南亚和撒哈拉以南非洲国家的证据中得到广泛支持 (Besley et al., 2012; Caeyers & Dercon, 2012; Galasso & Ravallion, 2005)。最后, 还有一些学者强调福利耻感在瞄准偏误形成过程中的作用 (Edmonds, 2005; Li & Walker, 2017)。贫困个体在项目申请过程中经常会遭遇福利耻感, 他们可能为了避免这种负面感受而放弃申请项目, 这显然会导致项目的瞄准偏误。

在评估现金转移支付项目的福祉效应时, 还需要密切关注项目可能对相关个体产生的负向行为激励, 因为这些行为激励效应很可能会削弱项目的福祉效应。现有文献主要关注了三种可能削弱项目福祉效应的行为激励。第一种是项目对受助者的就业激励效应。关于该问题的实证结果存在较大分歧。来自肯尼亚、马拉维和吉尔吉斯斯坦

的证据发现，现金转移项目会对受助者就业产生显著的负向激励（Asfaw et al. , 2014; Covarrubias et al. , 2012; Gassmann & Trindade, 2019）。而来自巴西、洪都拉斯、印度尼西亚、菲律宾等国的实证研究却发现，项目并未对受助者的就业行为产生显著影响（Alzúa et al. , 2013; Banerjee et al. , 2017; de Brauw et al. , 2015）。第二种负向行为激励体现为现金转移支付项目可能会对亲友向受助家庭的私人转移行为产生影响，从而挤出受助家庭本来可以获得的私人转移收入。这种挤出效应得到大量发展中国家实证研究的支持（Amuedo-Dorantes & Juarez, 2015; Cox & Jimenez, 1992; Jensen, 2004）。第三种负向行为激励考察了现金转移项目对受助者诱惑性商品（temptation goods）消费行为的影响。有证据支持现金转移会引致更高的酒精消费（Cunha, 2014），但也有一些研究发现获得现金救助并不会刺激受助者消费更多的烟酒（Evans & Popova, 2017）。

基于 3 - D 福祉视角，以及对其他发展中国家现金转移支付项目效果评估文献的梳理，我们构建了一个理解中国农村低保政策效果的分析框架（图 1）。首先，农村低保对受助对象的福祉效应体现在物质福祉、关系福祉和主观福祉三个层面。其次，农村低保的瞄准效果会对其福祉效应产生显著影响。较高的瞄准偏误对贫困人口的物质福祉、关系福祉和主观福祉都会产生负向效应。在农村低保政策执行过程中，贫困识别、精英俘获和福利耻感可能是导致瞄准偏误的三大潜在原因。最后，农村低保对受助个体产生的负向行为激励会削弱该政策的物质福祉、关系福祉和主观福祉效应。因此，在对农村低保的政策效果评估中，我们还应该对其所引致的就业行为激励、私人转移支付行为激励、诱惑性商品消费行为激励展开考察。按照该框架的结构，下文将从福祉效应、瞄准效果和负向行为激励三个角度对农村低保效果评估文献进行综述。

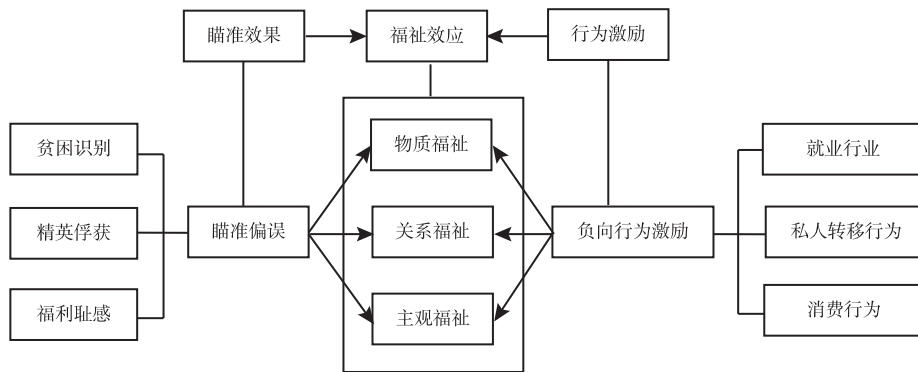


图 1 农村低保政策效果分析框架

### 三 农村低保的福祉效应

#### (一) 物质福祉效应

已有文献主要从降低收入贫困和促进消费支出两个方面考察农村低保的物质福祉效应。表1总结了关于农村低保对收入贫困影响效应的研究。这些研究采用不同来源的微观调查数据严格评估了农村低保对FGT贫困指数的影响效应<sup>①</sup>。在FGT指数中,FGT(0)、FGT(1)和FGT(2)分别代表贫困发生率、贫困距指数和平方贫困距指数,这三个指数分别衡量了贫困广度、贫困深度和贫困群体内部的不平等程度。通过分析表1中文献得出的评估结果,我们可以得到以下几点结论。第一,尽管获得农村低保使得三个贫困指数均有所下降,但是农村低保对贫困发生率的减贫效应低于对贫困距指数和平方贫困距指数的减贫效应。这说明,相比其在降低贫困广度方面的作用,农村低保在降低贫困群体的贫困深度以及在缓解贫困群体内部收入不平等方面的效果更为显著。第二,与针对总样本的评估结果相比,农村低保在降低低保样本收入贫困方面的效果更为突出(韩华为、高琴,2018;韩华为、徐月宾,2014)。第三,农村低保对于不同年龄群体的收入减贫效应可能存在差异。具体而言,农村低保在老年群体中的收入减贫效应更加显著(李振刚,2018)。第四,比较基于不同年度中国家庭收入调查(CHIP)数据的评估结果发现,2007-2013年间,农村低保的收入减贫效应在逐步提高(韩华为、高琴,2018;Golan et al.,2017)。这说明,随着保障标准和待遇水平的逐年提高,农村低保在降低农村收入贫困方面发挥了越来越重要的作用。

基于不同来源的微观数据,已有文献不仅实证分析了农村低保对受助家庭总消费支出水平的影响,而且还探索了农村低保对受助家庭消费支出结构的影响效应。表2给出了这些文献的实证结果。通过对表2结果的归纳,我们可以得到以下几个方面的结论。第一,获得农村低保能够显著提高受助家庭的总消费支出水平(Wang et al.,2019;Zhao et al.,2017)。第二,在用于维持基本生活的消费支出项目中,农村低保对食品支出和居住支出产生了显著的正向效应(梁晓敏、汪三贵,2015;Wang et al.,2019;Zhao et al.,2017),但对衣着支出和交通支出产生了显著的负向影响(Han

<sup>①</sup> 1984年,三位经济学家Foster、Greer和Thorbecke发展出一组获得广泛应用的贫困指数(Foster et al.,1984)。文献中一般将这组指数称为Foster-Greer-Thorbecke贫困指数,简称为FGT贫困指数。

et al., 2016; Wang et al., 2019; Zhao et al., 2017)。Han et al. (2016) 认为, 农村低保对衣着支出和交通支出产生负向影响可能归因于低保瞄准过程中的公众监督机制。在村庄其他成员的监督下, 为了维持自己的低保资格, 低保受助者倾向于较少改善衣着和较少外出参与社会活动。这不仅限制了农村低保的物质福祉效应, 同时还意味着可能对受助者的关系福祉产生负面影响。第三, 农村低保对受助家庭的教育支出和健康支出表现出显著的促进效应 (梁晓敏、汪三贵, 2015; Han et al., 2016; Wang et al., 2019; Zhao et al., 2017)。这不仅体现了农村低保对教育维度和健康维度物质福祉的当期改善, 同时还意味着农村低保可以通过促进人力资本投资改善未来的物质福祉水平。

表1 农村低保对收入贫困影响效应的研究

研究文献	在总样本中的减贫效应 (%)			在低保样本中的减贫效应 (%)			数据来源	样本数量	调查年份
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)			
Golan et al. (2017)	0.99	2.29					CHIP	8000	2007
	1.38	2.85					CHIP	7994	2008
	3.31	6.14					CHIP	7955	2009
韩华为和高琴(2018)	4.59	7.40	9.74				CHIP	9915	2013
韩华为和高琴(2017)	2.01	5.20	7.85	10.01	23.22	33.22	CFPS	8251	2012
韩华为和徐月宾(2014)	3.40	7.59	11.25	15.70	29.66	40.39	中西部五省农户调查	9107	2010
李振刚(2018)	12.76	20.86	23.78				贵州省老年人口调查	3742	2015

注: 有些文献使用多条贫困线测算农村低保的减贫效应, 为了便于比较, 该表仅呈现了基于农村官方贫困线 (2300 元/人年, 2010 年不变价) 的测算结果; 表中 CFPS 指由北京大学中国社会科学调查中心主持的中国家庭追踪调查。

资料来源: 作者整理得到。

表2 农村低保对消费支出影响效应的研究

研究文献	家庭人均消费支出							数据来源	样本数量	调查年份
	总支出	食品支出	衣着支出	居住支出	交通支出	教育支出	医疗支出			
梁晓敏和汪三贵(2015)	0	+	n. a.	0	n. a.	+	+	农村贫困监测抽样调查	52342	2010
Zhao et al. (2017)	+	0	-	+	0	+	+	国家统计局农村住户调查	15016	2012
Wang et al. (2019)	+	+	-	0	0	0	+	CHIP	1684	2013
解翌(2016)	0	0	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	CHARLS	7128	2011
Han et al. (2016)	0	0	-	n. a.	-	0	+	中西部五省农户调查	9107	2010

注: 表中 0 代表没有显著影响, - 和 + 分别代表显著的负向影响和正向影响, n. a. 代表该支出项目没有被研究; 表中 CHARLS 指由北京大学国家发展研究院主持的中国健康与养老追踪调查。

资料来源: 作者整理得到。

## （二）关系福祉效应

已有文献主要从社会参与、社会信任和政府信任这几个角度评估农村低保的关系福祉效应。在社会参与方面，一些学者考察了农村低保对受助者社会参与时间、社会参与频率和社会参与支出的影响。比如，Gao et al. (2015) 基于2010年CFPS数据和倾向值匹配方法分析了低保对受助家庭户主时间利用模式的影响。该研究结果发现，获得农村低保会导致受助家庭户主每天的总体社会参与时间降低0.47小时。在各类社会参与活动中，该研究发现农村低保对于在亲友交往、参与群体娱乐活动、看电视、听广播、使用互联网等方面所花费的时间都会产生显著的负向影响。程中培(2019)使用2014年CFPS数据考察了农村低保对受助家庭与亲戚交往频率的影响，结果表明，与控制组相比，获得农村低保的干预组样本与非同住亲戚交往的频率更低。Gao(2017)基于2010年CFPS数据的实证分析进一步发现，农村低保还会显著降低受助者外出旅行和参与宗教活动的频率。此外，使用来自中西部五个省份的农户调查数据，Han et al. (2016)发现获得农村低保与社会参与支出之间存在显著的负向关系。上述所有文献的结论均意味着，农村低保对受助者社会参与有显著的抑制作用。农村低保对社会参与的抑制作用可能仍然源于低保瞄准过程中的公众监督机制(Gao, 2017)。如果低保受助者社会参与较多，那么她(他)很可能被其他村庄成员看做不应该获得救助的福利依赖者。在这种情形下，为了避免遭到质疑和非议，低保受助者往往会有意识地降低其社会参与程度。

还有研究考察了农村低保对社会信任的影响。基于2012年和2014年CFPS构成的面板数据，使用倾向值匹配和双重差分相结合的因果识别策略，韩华为和陈彬莉(2019)严格评估了农村低保对受助者社会信任的影响效应，发现获得农村低保会显著降低受助者对其父母的信任水平。按照贫困与否分组进行的评估结果表明，农村低保能够显著提高贫困受助者对邻居的信任水平，但该效应对于非贫困受助者并不显著。作者进一步的分析指出，农村低保之所以会降低受助者对其父母的信任水平，一个原因是受助者与同住父母可能就如何使用低保金产生冲突，另一个原因是低保救助可能对父母与子女之间的代际经济支持产生替代作用，从而降低彼此的信任程度。另外，对于农村低保未能显著提升非贫困受助者对邻居的信任水平，作者认为这主要源于非贫困农户获得救助所引发的村庄内部社会冲突。

在更广义的关系福祉视角下，受助者对政府的信任，以及对政府的正面评价同样体现了农村低保的关系福祉效应。基于不同来源的微观调查数据，一些实证文献定量评估了农村低保对政府信任的影响(韩华为、陈彬莉, 2019; 谢治菊, 2013)。这些研究的结论表明，农村低保能够显著改善受助者对基层政府的信任水平。此外，也有文献分析了低保获得和个



体对基层政府评价之间的关系。比如，基于2010年CFPS数据和倾向值匹配方法，Huang & Gao (2019)发现获得农村低保能够显著提高受助者对基层政府的正面评价。不论是对政府信任的改善，还是对政府评价的提高，这均意味着农村低保对关系福祉的正向影响。

### （三）主观福祉效应

目前，关于农村低保主观福祉效应的研究较少，而且研究结论也存在较大分歧。一些基于案例调查的质性研究发现，农村低保会给受助者贴上穷人标签，这种标签效应所引致的耻感会对受助者的主观福祉产生负面影响（Chen & Yang, 2016; Li & Walker, 2017）。另外一些学者则使用定量方法对农村低保的主观福祉效应展开考察，但其研究结论却与上述质性分析的推断正好相反。比如，基于2015年来自7个城市921个家庭的调查数据和有序多分类逻辑斯谛（Logistic）回归模型，梁土坤（2019）考察了低保政策对贫困人口主观福祉水平的影响，发现农村低保能够显著降低贫困人口的困难感知度，并显著提升其心情愉悦度和生活满意度。

在定量评估农村低保的主观福祉效应时，把获得低保作为自变量可能引致内生性问题，直接采用普通最小二乘（OLS）或Logistic回归得到的估计结果是有偏且不一致的。为了控制这种内生性，一些学者采用更严格的因果识别策略考察农村低保对受助者主观福祉的影响效应。但是，采用不同的因果识别策略得到的主观福祉效应评估结果却存在差异。一方面，Qi & Wu (2018)使用2014年CFPS数据和模糊断点回归方法探讨了低保政策对受助者主观福祉水平的影响。该研究发现，农村低保不仅显著降低了受助者对未来的信心程度、主观幸福感和生活满意度，而且还显著提高了受助者精神紧张、坐卧不安以致难以平静、未来没有希望、做任何事都很困难、生活没有意义的感知频率。另一方面，基于2012年和2014年CFPS数据，Han & Gao (2019b)使用倾向值匹配和双重差分相结合的计量方法评估了农村低保的主观福祉效应，发现农村低保能够显著提升受助者的未来信心程度和生活满意度。进一步的异质性分析表明，农村低保对受助者未来信心程度和生活满意度的正向效应在青年和老年群体中尤其突出，但在中年群体中却并不显著。

## 四 农村低保的瞄准效果

### （一）瞄准效果实证评估

农村低保瞄准包括对象瞄准和补差瞄准两个方面<sup>①</sup>。对象瞄准衡量农村低保是否

<sup>①</sup> 对于本段所述各类瞄准指标更详细的介绍见韩华为（2018）、韩华为和高琴（2018）、Gao（2017）。

瞄准了政策所规定的目标（应保）群体。最常用的对象瞄准指标是漏保率和错保率。漏保率指所有应保家庭中未获得低保的比例，而错保率指所有低保家庭中不应保家庭的比例。另外一种常用的对象瞄准指标是应保家庭所获救助金占总救助金的份额（SHARE）。用 SHARE 除以应保家庭比例可以获得 CGH 指标（Coady et al., 2004）<sup>①</sup>。CGH 衡量了与普惠式分配方式相比，实际低保瞄准机制下应保家庭所获救助金份额的相对大小。最后，文献中还使用 TD（targeting differential）指标衡量农村低保的对象瞄准效果。TD 指标包括救助名额 TD 指标和救助金额 TD 指标两种。救助名额 TD 指标等于总样本中应保家庭获得低保的比例减去不应保家庭获得低保的比例。救助金额 TD 指标等于总样本中应保家庭户均获得的救助金额减去不应保家庭户均获得的救助金额。补差瞄准则衡量了应保家庭实际获得的救助金和应该获得的救助金之间的差异。按照农村低保政策的规定，应保家庭应该获得的救助金等于家庭人均收入与贫困线之间的差额。如果这个差额被实际获得的救助金充分填补，那么低保的补差瞄准效果较好。如果这个差额在实际获得救助金之后仍然较大，那么低保的补差瞄准效果较差。

表3总结了现有文献基于微观调查数据对农村低保对象瞄准效果的评估结果。这些评估研究通过比较家庭人均收入和贫困线的相对高低识别应保（贫困）家庭。由于有些研究使用了多条贫困线<sup>②</sup>，所以其得出的对象瞄准指标包括多个取值。在这种情况下，表3中给出了这些取值构成的一个数值范围。总体来看，这些评估结果表明农村低保的对象瞄准效果不佳，存在较为严重的对象瞄准偏误。首先，从漏保率和错保率来看，农村低保应保家庭中至少有70%未能获得救助，而在所有的低保家庭中至少有40%为不应该获得低保的非贫困家庭。其次，从 SHARE 指标看，在各项评估结果中，应保家庭最多仅获得了57.43%的救助金总额，这意味着泄露至非贫困家庭的救助金份额至少为42.57%。再次，CGH 指标显示，与在总样本中平均分配救助金相比，实际低保瞄准机制下贫困家庭获得的救助金份额最多高出2.31倍，最少则仅仅高出89%。最后，TD 指标评估结果发现，农村低保的救助名额 TD 指标最高为0.14，远低于理想瞄准状态下救助名额 TD 指标的最高值1。农村低保的救助金额 TD 指标最高为0.71，

① 在 Coady et al. (2004) 中，三位作者 Coady、Grosh 和 Hoddinott 构建了一种用于比较不同现金转移项目瞄准效果的标准化指标，文献中一般将该瞄准指标简称为 CGH 指标。

② 这些贫困线包括中国农村官方贫困线（2300 元/人年，2010 年不变价）、世界银行提出的国际贫困线（1.25 美元/人天和 2.00 美元/人天，2005 年 PPP 不变价；1.9 美元/人天和 3.1 美元/人天，2011 年 PPP 不变价），以及各地政府确定的当地低保标准。

这意味着有相当比例的救助金泄漏至非贫困群体中。尽管农村低保的对象瞄准偏误总体较高，但其瞄准效果随着时间的推移呈现出改善的势头。比较表 3 中基于各期 CHIP 数据的评估结果不难发现，农村低保的漏保率和错保率在 2007 - 2013 年间均有所下降（韩华为、高琴，2018；Golan et al., 2017；Kakwani et al., 2019）。

图 2 总结了现有文献中对农村低保补差瞄准效果的评估结果。基于来自安徽、江西、河南、陕西和甘肃五个中西部省份 9107 个农户的调查数据，韩华为和徐月宾（2014）分析了农村低保应保家庭在低保干预之后尚未填补的保障缺口的大小。统计结果显示，应保已保家庭在获得人均 433 元的低保金之后，还有人均 78 元的保障缺口未得到填补。对于应保未保家庭，由于其没有获得低保金，人均保障缺口高达 441 元。对所有应保家庭来说，人均低保金和人均低保缺口分别为 121 元和 339 元，后者是前者的 2.8 倍。韩华为和高琴（2017）使用 2012 年 CFPS 数据进行了类似的分析，结果发现应保已保、应保未保和全部应保三组家庭的人均保障缺口分别为 379 元、972 元和 813 元。图 2 中两项研究的结果均说明，农村低保未能按照政策所规定的补差对应保家庭进行充分救助，其补差瞄准效果并不理想。

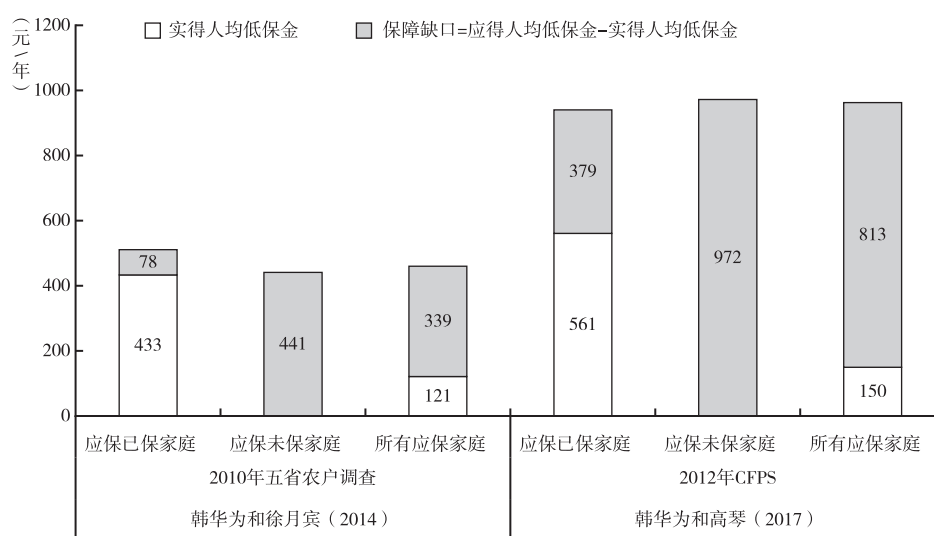


图 2 农村低保补差瞄准效果评估研究

资料来源：作者整理得到。

## (二) 瞄准偏误的原因分析

现有文献主要从贫困识别、精英俘获和福利耻感三个角度探讨农村低保瞄准偏

误的原因。一部分学者认为农村低保较高的瞄准偏误可以归因于在评估中采用了不恰当的贫困识别标准 (Han & Gao, 2019a)。政策文本规定,农村低保应当通过收入识别贫困家庭,但在具体的政策实践中,村庄内部更倾向于采用多维度贫困标准识别贫困家庭。在这样的情况下,如果瞄准评估仍然使用收入水平作为唯一的贫困识别标准,那么就有可能将贫困测量误差混淆为低保瞄准偏误。表4总结了基于多维度贫困识别标准的农村低保对象瞄准效果评估结果。比较表4和表3中相同文献的评估结果不难得出,当贫困识别标准从收入转变为多维度贫困指标后,农村低保的对象瞄准偏误大多显著下降。比如,在韩华为和徐月宾(2013)基于河南和陕西两省农户数据的评估结果中,当采用收入贫困识别标准时,农村低保的漏保率和错保率分别高达70.32%和65.74%,SHARE和CGH指标分别仅为32.20%和3.31;当转而采用多维度贫困识别标准后,农村低保的漏保率和错保率分别下降到了42.28%和42.32%,SHARE和CGH指标也分别显著上升至57.00%和7.86。另外,Han & Gao(2019a)基于2013年CHIP数据的评估结果显示,使用收入贫困识别标准时,农村低保的救助名额TD指标和救助金额TD指标最高值分别仅为0.09和0.71;转而采用多维度贫困识别标准后,两个指标最高值分别显著上升至0.33和0.89。

不少案例研究发现,政治精英和经济精英会利用其权力优势为其自身或帮助其亲友获取农村低保救助,这种精英俘获效应可能是造成农村低保瞄准偏误的重要原因(张昊,2017;Kuhn et al.,2016;Li & Walker,2018)。近期,一些学者使用微观调查数据和严格的计量方法检验了农村低保瞄准中的精英俘获效应。这些文献主要从社区和家户两个层面对精英俘获效应展开分析。韩华为(2018)在社区层面构建了一个精英俘获效应检验框架。在该框架下,作者通过考察社区内经济不平等对社区内低保瞄准效果的影响对低保瞄准中的精英俘获效应作出间接性检验。该研究基于2012年CFPS数据的分析结果表明,农村低保在村庄内部的分配过程中存在显著的精英俘获效应。Han & Gao(2019a)则通过考察政治精英关联对低保获得和低保金额的影响从家户层面检验农村低保瞄准中的精英俘获效应。该研究基于2013年CHIP数据的检验结果发现,具有政治精英关联能够显著提高农户获得低保的概率及其所获低保救助金的水平。具体来看,家庭成员为社区外政治精英、家庭成员为党员以及家庭近亲属为政治精英都会引致显著的精英俘获效应。

表 3 农村低保对象瞄准效果评估研究(收入贫困识别标准)

研究文献	漏保率	错保率	SHARE	CGH	救助名额 TD	救助金额 TD	数据来源	样本数量	调查年份
Golani et al. (2017)	93.70	93.60					CHIP	8000	2007
	93.20~93.30	92.10~92.30					CHIP	7994	2008
朱梦冰和李实(2017)	89.10~91.60	85.70~89.40					CHIP	7955	2009
	81.89~82.61	85.94~90.82					CHIP	10068	2013
韩华为和高琴(2018)	83.30~84.96	79.83~87.59	15.69~35.56	2.53~3.06			CHIP	9915	2013
Kakwani et al. (2019)	87.89	82.20					CHIP	> 10000	2013
Han & Gao(2019a)					0.08~0.09	0.68~0.71	CHIP	9973	2013
韩华为和高琴(2017)	73.24~78.01	56.35~70.24	28.76~42.92	1.89~2.27			CFPS	8251	2012
韩华为(2018)					0.12~0.14	0.53~0.55	CFPS	8002	2012
张翔和张晓鑫(2017)	81.12	72.47					CFPS	6149	2012
	74.69	62.77					CFPS	6100	2014
乐章和程中培(2017)	82.08	75.51					CFPS	5455	2014
解粟(2016)	84.49	76.67					CHARLS	7128	2011
韩华为和徐月宾(2013)	70.32	65.74	32.20	3.31			河南和陕西农户调查	4326	2010
韩华为和徐月宾(2014)	72.12~78.86	43.60~72.75	27.65~57.43	2.26~2.97			中西部五省农户调查	9107	2010
刘凤芹和徐月宾(2016)	73.78	66.28	31.86	2.69			中西部五省农户调查	9107	2010

注：表中有些结果表示为一个数值范围，这源于对应文献在测算瞄准指标时采用了多条贫困线；漏保率、错保率和 SHARE 指标的单位为%，CGH 和 TD 指标的单位为 1。

资料来源：作者整理得到。

表4 农村低保对象瞄准效果评估研究(多维度贫困识别标准)

研究文献	漏保率	错保率	SHARE	CGH	救助名额 TD	救助金额 TD	数据来源	样本数量	调查年份
Golani et al. (2017)	84.60	84.60					CHIP	8000	2007
	84.40	84.40					CHIP	7994	2008
	83.50	83.50					CHIP	7955	2009
朱梦冰和李实(2017)	85.34	57.96					CHIP	10068	2013
Han & Gao(2019a)					0.14~0.33	0.78~0.89	CHIP	9973	2013
韩华为和高琴(2017)	60.44	57.46	37.47	3.70			CFPS	8251	2012
韩华为(2018)					0.28	0.69	CFPS	8002	2012
韩华为和徐月宾(2013)	42.28	42.32	57.00	7.86			河南和陕西农户调查	4326	2010

注:表中有些结果表示为一个数值范围,这源于对应文献在测算瞄准指标时采用了多条贫困线;漏保率、错保率和 SHARE 指标的单位为%,CGH 和 TD 指标的单位为 1。

资料来源:作者整理得到。

也有一些研究从福利耻感的角度解释农村低保瞄准偏误的形成。比如，基于中南部一个村庄的田野调查资料，Li & Walker (2017) 深入分析了福利耻感在农村低保瞄准过程中的重要影响。一方面，市场化导向的改革使得经济地位逐渐成为中国农村社会分层的基础，这使得“贫穷”变成了一个能够引发耻感的标签。对于那些真正的贫困家庭，为了避免低保带来的与贫穷标签相关联的耻感，他们有时会倾向于不去申请低保。另一方面，尽管非贫困农户获得低保会使他们遭受与滥用福利或破坏公正相关联的耻感，但是一些文化层面的因素会使得这些错保农户能够有效消解上述耻感。第一，在以“差序格局”为特征的乡村社会关系模式下，通过“关系”获得低保被认为是亲戚朋友之间责任和义务的体现。第二，在集体主义的影响下，仍然有不少村民认为低保是国家给所有集体成员的福利，因此不管贫困与否，所有人都有权利申请低保。最终，与贫困标签相关的耻感就导致了漏保偏误，而与滥用福利或破坏公正相关的耻感被有效消解又导致了错保偏误。但是到目前为止，福利耻感对农村低保瞄准偏误的影响仍然没有得到严格的定量检验。

### （三）瞄准偏误的破解策略

在探明农村低保瞄准偏误主要原因的基础上，少数学者试图基于实证方法提出破解瞄准偏误的有效策略。张翔和张晓鑫 (2017) 通过对 2012 年和 2014 年 CFPS 数据的分析发现，农户电力消费与其家庭收入之间存在非常强的相关关系。因此，作者尝试通过家庭电力消费排序法辨别现有低保户中的错保家庭。在设置的复查模型中，作者发现采用家庭电力消费排序法能够有效降低农村低保的错保率。考虑到电力消费数据精确完善、不易操控、调查成本低廉，作者认为将电力消费信息纳为贫困识别指标能够显著改善农村低保的瞄准效果。韩华为和高琴 (2018) 则基于 OLS 回归模型和分位数回归模型构建了系统的代理家计调查框架。在此基础上，他们还进一步使用 2013 年 CHIP 数据检验了这些代理家计调查框架在改善农村低保瞄准效果方面的表现。结果表明，采用代理家计调查瞄准方法时，农村低保的瞄准偏误显著降低。代理指标较为客观、不易操纵，这不仅降低了行政成本，而且还能有效避免瞄准过程中的精英俘获效应。因此，作者指出，将代理家计调查方法嵌入当前的低保瞄准实践是未来破解低保瞄准偏误的重要策略。

## 五 农村低保的行为激励效应

一些特有的政策设置使得农村低保可能对相关个体的行为产生负向激励。首先，

农村低保通过家计调查确定低保对象，并且按照家庭人均收入低于低保标准的差额进行补差式救助。这意味着与低保相关的边际税率高达100%，此时救助前收入任何数额的增加都会导致低保金相同数额的减少。在这样的条件下，农村低保会对所有有助于提高受助者救助前收入的行为产生潜在的负向激励。其次，在确定救助资格时，农村低保与多种专项救助相捆绑。在这样的政策安排下，低保户不仅可以按期获得现金救助，而且还可以获得医疗、教育、住房等诸多方面的专项救助。“福利捆绑”大大提高了农村低保的总体待遇水平，而较高的福利待遇水平可能导致更为严重的负向行为激励。最后，农村低保通过公共监督机制改善瞄准效果，公共监督所引发的福利耻感也可能对受助者的行为产生潜在影响。

目前关于农村低保负向行为激励的实证研究还比较少，这些文献主要从就业行为、私人转移支付行为和诱惑性商品消费行为三个角度探讨了农村低保可能存在的负向行为激励效应。在就业行为方面，一些研究通过考察农村低保对工资性收入的影响间接检验这种激励效应。基于2012年和2014年CFPS数据，采用双重差分和倾向值匹配相结合的计量方法，江克忠等（2019）实证检验了农村低保对不同来源家庭收入的影响效应。研究表明，农村低保导致受助家庭人均工资性收入的增长率下降了38.6%。还有一些研究直接考察了农村低保对受助家庭成员就业意愿、就业参与概率和就业时间的影响。比如，韩华为（2019）使用2012年和2014年CFPS数据考察了农村低保对有劳动能力受助对象的就业激励效应，发现获得农村低保会显著降低受助者的就业参与概率；纳入就业意愿信息之后，农村低保的负向就业激励效应仍然非常显著。Gao et al.（2015）采用2010年CFPS数据和倾向值匹配方法考察了农村低保对受助家庭户主时间利用模式的影响，发现获得农村低保导致受助家庭户主在每个工作日的劳动时间下降0.38小时。综上所述，从就业收入、就业意愿、就业参与概率和就业时间多个角度的实证研究都一致表明，农村低保会对受助家庭成员的就业行为产生显著的负向激励效应。

来自其他发展中国家的大量证据表明，公共减贫项目会对亲友向受助者的私人转移支付行为产生负向激励，该效应会通过挤出私人转移支付而削弱项目的整体福祉效应（Amuedo-Dorantes & Juarez, 2015; Cox & Jimenez, 1992; Jensen, 2004）。那么，作为一种以减贫为主旨的公共转移支付项目，农村低保是否会产生类似的效应呢？现有文献中，只有朱炯（2018）对该问题进行了较为严格的实证分析。基于2014年CFPS数据和模糊断点回归方法，朱炯（2018）考察了获得农村低保对受助家庭来自于亲友的私人转移支付水平的影响。实证结果表明，农村低保使得受助家庭所获私人转移支



付总额提高了 57.2%。这说明农村低保不仅没有挤出私人转移支付，而且还带动了私人转移支付的提高。进一步，作者认为私人转移的“交换动机”是导致该结果的主要原因。然而，受到数据约束，该研究未能更细致地考察农村低保对不同来源（比如来自于子女、亲戚、朋友等）私人转移的影响，这不仅限制了“交换动机”理论对实证结论的解释力度，而且也削弱了该研究结论的政策相关性。因此，该主题的研究需要基于更契合的数据和与之相匹配的实证方法进行拓展。

农村低保的负向行为激励还可能体现在刺激受助者消费更多的诱惑性商品。Gao et al. (2015) 发现获得农村低保会显著提高受助者的闲散时间。更多时间无所事事可能引发受助者对烟酒等诱惑性商品的消费。但是，Han et al. (2016) 在考察农村低保对受助家庭的消费模式后却发现，获得低保显著降低了受助家庭的烟酒消费支出。作者认为，之所以出现这种现象，主要原因在于农村地区的烟酒消费往往和参与社会活动有密切的联系。为了避免遭到质疑和非议，也为了缓解低保引发的福利耻感，受助者往往有意降低其参与社会活动的频率，这有效抑制了农村低保对烟酒消费行为的激励效应。

## 六 总结和展望

本文构建了一个理解农村低保政策效果的分析框架，并基于该框架从福祉效应、瞄准效果和行为激励三个角度系统综述了农村低保效果评估文献。通过总结现有文献可以得出以下几点共识。第一，在物质福祉效应方面，农村低保不仅能够显著降低受助者的收入贫困，而且也可以有效促进其食品、居住、教育和医疗等基本需求领域的消费支出。第二，在关系福祉效应方面，尽管农村低保能够提升受助者的政府信任和对政府的评价，但是却对受助者的社会参与和社会信任存在负面影响。第三，农村低保存在较高的瞄准偏误，无论是对象瞄准效果还是补差瞄准效果都不够理想。第四，贫困识别、精英俘获和福利耻感是农村低保瞄准偏误较高的三个重要原因。开发代理家计调查指标框架，并将其纳入现有政策实践是改善低保瞄准效果的有效途径。第五，在现有的低保政策设置下，农村低保对有劳动能力的受助家庭成员存在显著的负向就业激励。

已有文献对农村低保政策效果做出了较为充分的评估研究，这些研究不仅促进了对公共转移支付政策作用机制的理论认识，而且也优化了农村低保政策设置提供了有力的实证支持。尽管如此，相关研究仍然需要在下述几个方面进行拓展。

第一，对农村低保福祉效应的实证研究仍需完善。在物质福祉方面，现有文献主

要考察了农村低保对收入贫困和消费支出的影响，但是对营养、健康和教育的其他物质福祉领域的影响效应却还未得到直接检验。对收入贫困和消费支出的影响反映了农村低保的短期福祉效应，而农村低保对营养、健康和教育的影响还可能通过人力资本投资机制体现为长期福祉效应。探讨这些长期福祉效应有助于理解农村低保在克服贫困代际传递方面的作用。在关系福祉方面，现有文献主要研究了农村低保对受助对象与家庭外部主体关系的影响，未来研究需要进一步考察农村低保对家庭内部关系福祉的影响。例如，农村低保对家庭暴力、婚姻质量、亲子关系等方面的影响都是重要的研究主题。在主观福祉方面，现有文献对该问题的研究较少，而且研究结论存在较大分歧，未来需要基于高质量调查数据和更严格的因果识别策略来深入拓展。

第二，对农村低保瞄准效果的评估分析亟需拓展。为了密切监测农村低保瞄准效果的动态变化，未来需要基于更新的具有全国代表性的调查数据做跟踪性评估。此外，对农村低保瞄准偏误原因的探究还需要进一步深化，特别是精英俘获和福利耻感对农村低保瞄准效果的影响需要展开更严格的定量检验。最后，探索如何建立多种瞄准策略的协同作用机制，进而有效破解农村低保瞄准偏误问题仍然是未来研究的重要方向。

第三，对农村低保行为激励效应的研究有待深化。现有文献对农村低保的就业激励效应有较多研究，但是对低保引致的私人转移行为激励和诱惑性消费行为激励的考察却非常薄弱。在私人转移激励方面，未来需要针对不同方向、不同类型的私人转移进行更为细致的分析。比如，不仅需要检验农村低保对亲友给予受助者私人转移的影响，而且还要检验农村低保对受助者给予亲友私人转移的影响。针对来自于父母、子女、其他亲戚、朋友等不同类型的私人转移，农村低保对它们的影响效应可能存在显著的差异，因此需要对它们展开更精细化的分析。在诱惑性商品消费激励方面，现有文献还没有严格检验农村低保对受助者吸烟和饮酒行为的影响，该空白有待于采用恰当的数据和计量方法予以填补。

最后，农村低保的政策效果在不同群体中可能存在显著的异质性，未来研究需要针对不同群体展开更深入的考察。其中，儿童、老年人、残疾人、重慢病患者等传统弱势群体应该成为重要关注对象，考察农村低保对这些群体的政策效果将成为未来研究的重点。2020年之后，中国扶贫事业将进入“后脱贫时代”，中国农村贫困将呈现出更显著的结构特征。其中，儿童贫困、老年贫困、残疾人和重慢病患者贫困将是结构性贫困中最突出的方面。如何通过农村低保在内的兜底扶贫手段改善这些高贫困风险群体的福祉水平将是未来重要的研究课题。

## 参考文献：

- 程中培 (2019), 《农村低保制度“福利污名”效应研究——基于“中国家庭追踪调查”数据的分析》, 《社会建设》第6期, 第62-76页。
- 都阳、蔡昉 (2005), 《中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整》, 《中国农村观察》第5期, 第2-9页。
- 韩华为 (2018), 《农村低保户瞄准中的偏误和精英俘获——基于社区瞄准机制的分析》, 《经济学动态》第2期, 第49-64页。
- 韩华为 (2019), 《农村低保会引致负向就业激励吗? ——基于CFPS面板数据的实证检验》, 《人口学刊》第6期, 第89-102页。
- 韩华为、陈彬莉 (2019), 《中国农村低保制度的政治社会效应——基于CFPS面板数据的实证研究》, 《农业经济问题》第4期, 第88-97页。
- 韩华为、高琴 (2017), 《中国农村低保制度的保护效果研究——来自中国家庭追踪调查(CFPS)的经验证据》, 《公共管理学报》第2期, 第81-96页。
- 韩华为、高琴 (2018), 《代理家计调查与农村低保瞄准效果——基于CHIP数据的分析》, 《中国人口科学》第3期, 第73-84页。
- 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, 第117-125页。
- 韩华为、徐月宾 (2014), 《中国农村低保制度的反贫困效应研究——来自中西部五省的经验证据》, 《经济评论》第6期, 第63-77页。
- 江克忠、王洪亮、陈葵花 (2019), 《中国农村低保的收入激励效应研究》, 《学术研究》第5期, 第88-97页。
- 李振刚 (2018), 《普惠性抑或选择性: 农村收入保障制度对农村老年人贫困的影响——来自贵州的经验证据》, 《中共福建省委党校学报》第10期, 第72-83页。
- 梁土坤 (2019), 《低保政策、家庭结构与贫困人口幸福感》, 《现代经济探讨》第5期, 第29-39页。
- 梁晓敏、汪三贵 (2015), 《农村低保对农户家庭支出的影响分析》, 《农业技术经济》第11期, 第24-36页。
- 刘凤芹、徐月宾 (2016), 《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》, 《公共管理学报》第1期, 第141-150页。

- 檀学文、吴国宝 (2014), 《福祉测量理论与实践的新进展——“加速城镇化背景下福祉测量及其政策应用”国际论坛综述》, 《中国农村经济》第9期, 第87-96页。
- 汪三贵 (2018), 《中国40年大规模减贫: 推动力量与制度基础》, 《中国人民大学学报》第6期, 第1-11页。
- 解聿 (2016), 《中国农村最低生活保障: 瞄准效率及消费效应》, 《经济管理》第9期, 第173-185页。
- 谢治菊 (2013), 《农村最低生活保障制度与农民对政府信任的关系研究——来自两次延续性的调查》, 《中国行政管理》第6期, 第120-125页。
- 乐章、程中培 (2017), 《收入是低保制度的唯一认定标准吗? ——基于政策文本与中国家庭追踪调查数据的分析》, 《学习与实践》第7期, 第88-97页。
- 张昊 (2017), 《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》, 《中国农村观察》第1期, 第14-28页。
- 张翔、张晓鑫 (2017), 《家庭电力消费、家庭收入与最低生活保障制度的瞄准率》, 《中国人口科学》第2期, 第60-69页。
- 朱炯 (2018), 《私人转移支付的“利他动机”与“交换动机”——基于农村“低保”政策的自然实验证据》, 《经济科学》第5期, 第81-93页。
- 朱梦冰、李实 (2017), 《精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析》, 《中国社会科学》第9期, 第90-112页。
- Alatas, Vivi, Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Benjamin Olken & Julia Tobias (2012). Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *American Economic Review*, 102 (4), 1206-1240.
- Alzúa, María Laura, Guillermo Cruces & Laura Ripani (2013). Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, 26 (4), 1255-1284.
- Amuedo-Dorantes, Catalina & Laura Juarez (2015). Old-Age Government Transfers and the Crowding Out of Private Gifts: The 70 and above Program for the Rural Elderly in Mexico. *Southern Economic Journal*, 81 (3), 782-802.
- Asfaw, Solomon, Benjamin Davis, Josh Dewbre, Sudhanshu Handa & Paul Winters (2014). Cash Transfer Programme, Productive Activities and Labour Supply: Evidence from a Randomised Experiment in Kenya. *Journal of Development Studies*, 50 (8), 1172-1196.
- Attanasio, Orazio, Luca Pellerano & Sandra Polanía Reyes (2009). Building Trust? Conditional

- Cash Transfer Programmes and Social Capital. *Fiscal Studies*, 30 (2), 139 – 177.
- Baird, Sarah, Francisco Ferreira, Berk Özler & Michael Woolcock (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 9 (1), 1 – 124.
- Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Gabriel Kreindler & Benjamin Olken (2017). Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs. *World Bank Research Observer*, 32 (2), 155 – 184.
- Barrientos, Armando (2013). *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Besley, Timothy, Rohini Pande & Vijayendra Rao (2012). Just Rewards? Local Politics and Public Resource Allocation in South India. *World Bank Economic Review*, 26 (2), 191 – 216.
- Caeyers, Bet & Stefan Dercon (2012). Political Connections and Social Networks in Targeted Transfer Programs: Evidence from Rural Ethiopia. *Economic Development and Cultural Change*, 60 (4), 639 – 675.
- Case, Anne & Angus Deaton (1998). Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa. *Economic Journal*, 108 (450), 1330 – 1361.
- Chen, Jian & Lichao Yang (2016). Poverty and Shame: Interactional Impacts on Claimants of Chinese Dibao. *International Journal of Social Quality*, 6 (2), 18 – 34.
- Coady, David, Margaret Grosh & John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Covarrubias, Katia, Benjamin Davis & Paul Winters (2012). From Protection to Production: Productive Impacts of the Malawi Social Cash Transfer Scheme. *Journal of Development Effectiveness*, 4 (1), 50 – 77.
- Cox, Donald & Emmanuel Jimenez (1992). Social Security and Private Transfers in Developing Countries: The Case of Peru. *World Bank Economic Review*, 6 (1), 155 – 169.
- Cunha, Jesse (2014). Testing Paternalism: Cash versus In-Kind Transfers. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6 (2), 195 – 230.
- de Brauw, Alan, Daniel Gilligan, John Hoddinott & Shalini Roy (2015). Bolsa Família and Household Labor Supply. *Economic Development and Cultural Change*, 63 (3), 423 – 457.
- Devereux, Stephen & Allister McGregor (2014). Transforming Social Protection: Human Wellbeing and Social Justice. *European Journal of Development Research*, 26 (3), 296 –

310.

- Druza, Kristie (2016). Cash Transfers in Nepal: Do They Contribute to Social Inclusion? *Oxford Development Studies*, 44 (1), 49 – 69.
- Edmonds, Eric (2005). Targeting Child Benefits in a Transition Economy. *Economics of Transition and Institutional Change*, 13 (1), 187 – 210.
- Evans, David & Anna Popova (2017). Cash Transfers and Temptation Goods. *Economic Development and Cultural Change*, 65 (2), 189 – 221.
- Foster, James, Joel Greer & Erik Thorbecke (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52 (3), 761 – 766.
- Galama, Titus, Robson Morgan & Juan Saavedra (2017). Wealthier, Happier and More Self-Sufficient: When Anti-poverty Programs Improve Economic and Subjective Wellbeing at a Reduced Cost to Taxpayers. *NBER Working Paper*, No. 24090.
- Galasso, Emanuela & Martin Ravallion (2005). Decentralized Targeting of an Antipoverty Program. *Journal of Public Economics*, 89 (4), 705 – 727.
- Gao, Qin (2017). *Welfare, Work, and Poverty: Social Assistance in China*. New York: Oxford University Press.
- Gao, Qin & Fuhua Zhai (2017). Public Assistance, Economic Prospect, and Happiness in Urban China. *Social Indicators Research*, 132, 451 – 473.
- Gao, Qin, Shiyong Wu & Fuhua Zhai (2015). Welfare Participation and Time Use in China. *Social Indicators Research*, 124, 863 – 887.
- Gassmann, Franziska & Lorena Trindade (2019). Effect of Means-Tested Social Transfers on Labor Supply: Heads versus Spouses—An Empirical Analysis of Work Disincentives in the Kyrgyz Republic. *European Journal of Development Research*, 31 (2), 189 – 214.
- Golan, Jennifer, Terry Sicular & Nithin Umamathi (2017). Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program? *World Development*, 93, 316 – 336.
- Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc & Azedine Ouerghi (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Gutierrez, Emilio, Laura Juarez & Adrian Rubli (2017). The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-residing Children's School Enrollment. *World Bank*

- Economic Review*, 31 (3), 809 – 828.
- Han, Huawei & Qin Gao (2019a). Community-Based Welfare Targeting and Political Elite Capture: Evidence from Rural China. *World Development*, 115, 145 – 159.
- Han, Huawei & Qin Gao (2019b). Does Welfare Participation Improve Life Satisfaction? Evidence from Panel Data in Rural China. *Journal of Happiness Studies*, <https://doi.org/10.1007/s10902-019-00157-z>.
- Han, Huawei, Qin Gao & Yuebin Xu (2016). Welfare Participation and Family Consumption Choices in Rural China. *Global Social Welfare*, 3 (4), 223 – 241.
- Haushofer, Johannes & Jeremy Shapiro (2016). The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya. *Quarterly Journal of Economics*, 131 (4), 1973 – 2042.
- Hidrobo, Melissa, Amber Peterman & Lori Heise (2016). The Effect of Cash, Vouchers, and Food Transfers on Intimate Partner Violence: Evidence from a Randomized Experiment in Northern Ecuador. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8 (3), 284 – 303.
- Huang, Xian & Qin Gao (2019). Alleviating Poverty or Discontent: The Impact of Social Assistance on Chinese Citizens' Views of Government. *China: An International Journal*, 17 (1), 76 – 95.
- Jensen, Robert (2004). Do Private Transfers 'Displace' the Benefits of Public Transfers? Evidence from South Africa. *Journal of Public Economics*, 88 (1 – 2), 89 – 112.
- Kakwani, Nanak, Shi Li, Xiaobing Wang & Mengbing Zhu (2019). Evaluating the Effectiveness of the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program in China. *China Economic Review*, 53, 1 – 14.
- Kilburn, Kelly, Sudhanshu Handa, Gustavo Angeles, Maxton Tsoka & Peter Mvula (2018). Paying for Happiness: Experimental Results from a Large Cash Transfer Program in Malawi. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37 (2), 331 – 356.
- Kuhn, Lena, Stephan Brosig & Linxiu Zhang (2016). The Brink of Poverty: Implementation of a Social Assistance Programme in Rural China. *Journal of Current Chinese Affairs*, 45 (1), 75 – 108.
- Li, Mianguan & Robert Walker (2017). Shame, Stigma and the Take-up of Social Assistance: Insights from Rural China. *International Journal of Social Welfare*, 26 (3), 230 – 238.

- Li, Mianguan & Robert Walker (2018). Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China. *Social Policy & Administration*, 52 (3), 771 – 789.
- MacAuslan, Ian & Nils Riemenschneider (2011). Richer but Resented: What Do Cash Transfers Do to Social Relations? *IDS Bulletin*, 42 (6), 60 – 66.
- Maitra, Pushkar & Ranjan Ray (2003). The Effect of Transfers on Household Expenditure Patterns and Poverty in South Africa. *Journal of Development Economics*, 71 (1), 23 – 49.
- McGregor, Allister (2007). Researching Wellbeing: From Concepts to Methodology. In Ian Gough & Allister McGregor (eds.), *Wellbeing in Developing Countries: From Theory to Research*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 316 – 350.
- McGregor, Allister & Nicky Pouw (2017). Towards an Economics of Well-Being. *Cambridge Journal of Economics*, 41 (4), 1123 – 1142.
- Miller, Candace, Maxton Tsoka & Kathryn Reichert (2011). The Impact of the Social Cash Transfer Scheme on Food Security in Malawi. *Food Policy*, 36 (2), 230 – 238.
- Qi, Di & Yichao Wu (2018). Does Welfare Stigma Exist in China? Policy Evaluation of the Minimum Living Security System on Recipients' Psychological Health and Wellbeing. *Social Science & Medicine*, 205, 26 – 36.
- Ranganathan, Meghna & Mylene Lagarde (2012). Promoting Healthy Behaviours and Improving Health Outcomes in Low and Middle Income Countries: A Review of the Impact of Conditional Cash Transfer Programmes. *Preventive Medicine*, 55, S95 – S105.
- Ravallion, Martin (2008). Miss-Targeted or Miss-Measured? *Economics Letters*, 100 (1), 9 – 12.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Skoufias, Emmanuel & Vincenzo Di Maro (2008). Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty. *Journal of Development Studies*, 44 (7), 935 – 960.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi (2010). *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York: The New Press.
- Taaffe, Jessica, Andrew Longosz & David Wilson (2017). The Impact of Cash Transfers on Livelihoods, Education, Health and HIV-What's the Evidence? *Development Policy Review*, 35 (5), 601 – 619.
- Wang, Yi, Qin Gao & Sui Yang (2019). Prioritising Health and Food: Social Assistance and Family Consumption in Rural China. *China: An International Journal*, 17 (1), 48 – 75.
- World Bank (2018). *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, D. C. : The World



Bank.

Zhao, Liqiu, Yu Guo & Ting Shao (2017). Can the Minimum Living Standard Guarantee Scheme Enable the Poor to Escape the Poverty Trap in Rural China? *International Journal of Social Welfare*, 26 (4), 314 – 328.

## **Impact Evaluation of *Dibao* Program in Rural China: A Literature Review and Prospects for Research**

Han Huawei<sup>1</sup> & Gao Qin<sup>2</sup>

(School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University<sup>1</sup>;

School of Social Work, Columbia University<sup>2</sup>)

**Abstract:** Impact evaluation of rural *Dibao* program not only helps understanding the effectiveness of public transfer programs, but also provides empirical evidence and policy implications for its future reforms. By systematically review literature on rural *Dibao*, we set a conceptual framework to evaluate the impact of *Dibao* by focusing on three dimensions: wellbeing effect, targeting performance, and behavioral incentives. This paper then summarizes current findings and makes suggestions for future research, which will help program evaluation of China's anti-poverty policy including *Dibao*.

**Keywords:** rural *Dibao*, impact evaluation, wellbeing effect, targeting performance, incentive effect

**JEL Classification:** I31, I32, I38

(责任编辑：西 贝)