

# 社区能力视角下的社会救助瞄准机制研究： 转型国家的经验

章晓懿

**[摘要]** 基于社区的贫困人口瞄准是大多数国家社会救助中普遍采用的方法。通过对乌兹别克斯坦、拉脱维亚、阿尔巴尼亚三个转型国家社区瞄准机制的比较研究发现，社区能力是影响社区瞄准效果的关键因素。社区组织的较高权威性及其社区动员力能够有效降低救助遗漏率；社区组织与受助群体以及政府的互动和伙伴关系网络不仅有助于降低救助瞄准中的遗漏率，还能增加社区自身的社会资本，为社区桥接更多的救助资源，提高社区的公共福祉；社区领袖的领导力、社区组织的问题评估能力和资源动员力是提高瞄准效率的关键。转型国家社会救助瞄准的经验和教训对于中国精准扶贫和贫困治理体系建设具有重要的借鉴意义。

**[关键词]** 社会救助瞄准；社区瞄准；社区能力；转型国家；精准扶贫

## 一、问题的提出

党的十八大以来，党中央、国务院一直将精准扶贫与区域扶贫攻坚作为新阶段中国扶贫开发的两大重要战略举措，着力推进符合贫困群体需求的精准扶贫、精准脱贫新模式。然而，随着扶贫攻坚的实践推进，中国贫困治理暴露的问题也愈发严峻：一方面，绝对贫困和相对贫困、多维贫困和动态贫困交织并存；另一方面，长期以来扶贫资金和救助项目指向不准、针对性不强，减贫效益递减问题开始突出，瞄准偏离十分严重<sup>①</sup>。研究表明，社区瞄准机制失灵是导致农村救助对象目标偏离的一个主要原因<sup>②</sup>，甘肃“杨改兰事件”<sup>③</sup>就是一个典型例子。

**[作者简介]** 章晓懿，上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会救助和社会福利。参与本文研究者还有：晏子，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

**[基金项目]** 世界银行 TCC6 项目子项目“社会救助瞄准与居民家庭经济状况核对体系研究”。

- ① 汪三贵、Albert Park：《中国农村贫困人口的估计与瞄准问题》，《贵州社会科学》2010年第2期。
- ② 刘凤芹、徐月宾：《谁在享有公共救助资源？中国农村低保的瞄准效果研究》，《公共管理学报》2016年第1期。
- ③ “杨改兰事件”：2016年8月26日下午，甘肃临夏州康乐县景古镇阿姑山村山老爷弯社发生一起悲剧。该村里一位年轻的母亲先后让4个孩子服毒，然后自己服毒自杀不治身亡。该女子的丈夫随后也服毒自杀，至此一家六口先后身亡。

从国际上来看,如何将救助资源更好地瞄准贫困群体一直是个难题。历史上对救助资源瞄准问题的讨论主要集中于20世纪70年代和90年代两个时期:20世纪70年代受石油危机爆发及新自由主义思潮兴起的影响,大部分曾经建立普惠式福利体系的欧洲国家,面对日益紧缩的财政预算,开始有选择性的实施社会福利政策;20世纪90年代,许多社会主义国家在经历政治经济转型后,也相继取消了国家统揽式的福利制度,转而选择因地制宜符合本国国情的福利政策。由于制度变迁中的路径依赖,转型国家在构建新型社会救助体系过程中大都选择了基于社区的救助瞄准方法,如乌兹别克斯坦、阿尔巴尼亚、拉脱维亚、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦等。不同国家通过社区实现救助项目或政策的瞄准,在项目设计、组织实施和瞄准效果方面等不尽相同,其中既有成功的经验,也有失败的教训。转型国家社会救助瞄准机制研究,对于同样处于转型阶段的中国扶贫瞄准和贫困治理体系建设无疑具有重要的现实意义。

本文采用社区能力分析框架,通过呈现乌兹别克斯坦、拉脱维亚、阿尔巴尼亚三个转型国家社会救助的社区瞄准机制,探讨社会救助瞄准偏离的制度原因以及其影响因素,以期对中国社会救助瞄准和精准扶贫有所裨益。高效准确识别贫困群体,提高扶贫政策的瞄准效率,不仅是救助政策有效实施的基础,更是当前及今后一个时期内中国贫困治理的战略重点。探索扶贫对象的精准识别、扶贫资源的精准配置,不仅有助于中国救助机制和治理体系的完善,提高救助资源的利用率,更有助于扭转减贫速率放缓的弧线,推进社会公平和正义的实现。

## 二、文献综述与理论构建

### (一) 社会救助瞄准与社区瞄准机制

#### 1. 社会救助瞄准

目前国际上普遍采用的救助瞄准方法主要有:针对个人或家庭的指标瞄准和社区瞄准;针对区域或人口特征的类别瞄准;以及基于个体行为的自我瞄准等。指标瞄准是运用最为广泛的救助瞄准方法,具体包括审查性家计调查、简单家计调查和替代物家计调查等,需要通过家计调查或经济状况核对等手段对贫困群体的“生活水平”进行量化和测定,并据此获得反映贫困人口生活水平的贫困指数和群体特征,从而分配救助资源。尽管理论上客观精确,但由于高度依赖受助者信息的完整性和对称性,不仅行政成本高而且存在污名化的潜在影响<sup>①</sup>。类别瞄准可分为区域瞄准法和人口特征瞄准法两大类,区域瞄准法往往通过贫困地图对欠发达地区进行救助对象识别,常常用于贫困指标体系不完善的发展中国家或紧急救援的情况;人口特征瞄准法通常通过年龄、性别或其他人口特征对救助对象进行识别,选用的指标通常是非贫困群体难以模仿的,如单亲母亲、残疾人、重病患者等,类别瞄准法以直观快捷著称,行政成本低且不易产生污名化影响,但过于笼统就容易忽略贫困群体内部的异质性<sup>②</sup>,无法关注到其贫困脆弱

① David Coady, Margaret E. Grosh, John Hoddinott, "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience," *World Bank Publications*, 2004, 1.

② Stephen Devereux, *Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience*, Institute of Development Studies, 2002, p. 142.

性的差别；自我瞄准法是由于贫困信息掌握不足的情况下，通过对贫困人口劳动力资本和常用消费品给予补贴的方式进行救助，通常适用于那些行政能力较低，贫困群体流动性大的国家和地区，但成本巨大且存在污名化的影响。

## 2. 社区瞄准机制

社区瞄准机制（Community-Based Targeting, CBT）主要指实施救助制度的政府主管部门和社区组织或中间代理机构通过签订契约的方式，授权社区组织或中间代理机构对制度目标群体进行甄别，核定具体救助标准以及部分参与服务的递送过程<sup>①</sup>。社区瞄准中的社区组织或中间代理机构既可以是社会团体、宗教组织、非政府组织，还可以是当地选举产生的委员会或基层政府机构。合格的社区组织或中间代理机构必须对所在区域贫困群体的真实生活水平和需求非常了解，并在日常社区生活中与贫困群体有较多互动<sup>②</sup>。社区瞄准不仅仅是一种单一的瞄准方法，更是一套代理机构负责救助资格审核和公共服务递送的机制。在整个机制的运行过程中，社区组织或代理机构的偏好、价值以及它们在瞄准过程中花费的时间和精力对瞄准的效果和成本都至关重要。

作为社区贫困治理的关键环节和有机组成部分，社区瞄准不仅行政成本低、具有较好的救助瞄准效果，并且能有效地调动社区成员的参与性和主体性，具有培育贫困群体社会资本、提升社区治理水平和福利水平的正外部效应。Coady 等在对 48 个国家救助项目的研究中指出，社区瞄准具有两重优势：一是减少“错保”，政府主管部门的社会工作人员仅能从申请表格中的信息以及粗略的家计调查中了解申请对象的情况，忽略时间和家庭成本不计，指标瞄准法给申请者提供了充分隐藏真实信息的可能性，但社区成员可以在不需要收集数据的情况下通过与救助对象的日常交往直观地了解其真实的生活水平和需求情况，并且鉴于社区成员在社区交往中处于多重关系交互中，隐藏真实信息骗保和滥用信息都不易发生；二是提供更加准确适宜的需求指标，中央政府统一拨付的资源并非一定适宜所有地区，拥有一定自由裁量权的社区往往能更贴合贫困群体的需求<sup>③</sup>。Copestake 通过对印度农村救助的研究发现，通过授权村委会进行救助对象识别的救助项目较其他项目泄漏率低<sup>④</sup>。Alatas 和 Banerjee 在对印度尼西亚 640 个村庄的随机试验中发现，相比其他瞄准方法，社会瞄准法具有更好的满意度<sup>⑤</sup>。

尽管有大量文献对社区瞄准在社会资本构建、社会保障和公共卫生领域出色的表现进行阐述，但并不意味着社区瞄准在任何时候任何地方都是最佳的方法。有研究指出，社区瞄准容易导致社区内部分化、增加社区精英机会成本、导致权力滥用（即精英控制）、导致社会

① Jonathan Conning, Michael Kevane, "Community-Based Targeting Mechanism for Social Safety Nets: A Critical Review," *World Development*, 2002, 30(3).

② Marshall W. Kreuter, Nicole A. Lezin, Laura A. Young, "Evaluating Community-Based Collaborative Mechanism: Implications for Practitioners," *Health Promotion Practice*, 2000, 1(1).

③ David Coady, Margaret E. Grosh, John Hoddinott, "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience," *World Bank Publications*, 2004, 1.

④ Jams Copestake, "The Integrated Rural Development Program: Policy Responses and Proposals for Reform," *Research and Policy*, 1992 (3).

⑤ Vivi Alatas, Abhijit Banerjee, Rema Hanna, et al., "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia," *The American Economic Review*, 2012, 102(4).

排斥,甚至还会损害瞄准机制的政治支持。Posner对智利的研究发现,严格的救助瞄准会造成贫困群体的内部分化,抑制集体行动,原本旨在激励贫困群体集体行动促进社会整合的住房补贴政策,却因为瞄准机制造成了社区居民间的竞争,削弱了贫困群体的参与性和主体性<sup>①</sup>。通过对发展中国家的研究发现,许多社会救助项目实施初期或许没有产生精英控制,但随着社区代理对救助项目掌控的深入,社区精英会学会与中央政府和社区居民博弈的技巧,进而影响瞄准效果<sup>②</sup>。La-Ferra对坦桑尼亚少数族裔社区的研究发现,收入不平等会导致较低的社区信任进而影响社区瞄准效果<sup>③</sup>。Conning指出斯洛伐克村庄的社区瞄准项目会将罗马人排斥在外<sup>④</sup>。

## (二) 社区能力与社会救助瞄准

### 1. 社区能力的建构

建立在阿马蒂亚·森可行能力及社区福利、生活质量研究基础上的社区能力理论,强调通过社区成员的集体能力去影响发展机会<sup>⑤</sup>,最初源于上世纪90年代英国新工党政府所提出的“第三条道路”社会经济路线,强调通过知识技能、组织网络和战略伙伴关系的能力建设,为弱势群体提供公共服务、创造发展机会,在英美许多社区扶贫和社区复兴等公共政策计划和改革中大量运用。社区能力理论认为,社区赋权、基础参与及合作网络的构建能够帮助弱势群体提升个人福祉,避免权利、资源及话语权的剥夺。社区不是外界影响的消极接受者,它可以在为实现特定目标努力过程中扮演积极的角色,这种回应挑战并采取行动的力量正是社区能力的关键内核<sup>⑥</sup>。以能力建设为中心的社区发展已成为反贫困理论与实践的新方向,与社区主导发展、社区赋权等理论共同构成参与式扶贫的重要研究视角。大量研究侧重探讨个人及组织如何通过社区获取各种有形(自然资源、实物资源和金融资源)和无形(社会资源、人力资源、信息资源和组织资源等)的资源提高自己的福利水平,并使这些资源和制度成为社区能力的有机组成部分。如英国“社区复兴计划”、美国“社区赋权计划”、台湾“永续小区发展计划”等。钱宁<sup>⑦</sup>、陈福平<sup>⑧</sup>、徐延辉<sup>⑨</sup>等国内学者的研究显示,社区能力建设有助于增加社区公共物品,解决贫困问题。

① Paul W. Posner, "Targeted Assistance and Social Capital: Housing Policy in Chile's Neoliberal Democracy," *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, 36(1).

② Adriana Camacho, Emily Conover, "Manipulation of Social Program Eligibility," *American Economic Journal: Economic Policy*, 2011, 3(2).

③ 参见 Eliana La-Ferrara, *Inequality and Participation: Theory and Evidence from Rural Tanzania*, Harvard University and IGER, Bocconi University, 1999.

④ Jonathan Conning, "Outreach, Sustainability and Leverage in Monitored and Peer-Monitored Lending," *Journal of Development Economics*, 1999, 60(1).

⑤ Jonathan Kusel, "Assessing Well-being in Forest Dependent Communities," *Understanding Community-Based Forest Ecosystem Management*, New York, London and Oxford, The Haworth Press, 2001, p. 374.

⑥ Thomas M. Beckley, Diane Martz, Solange Nadeau, et al., "Multiple Capacities, Multiple Outcomes: Delving Deeper into the Meaning of Community Capacity," *Journal of Rural and Community Development*, 2008, 3(3).

⑦ 钱宁:《农村发展中的新贫困与社区能力建设:社会工作的视角》,《思想战线》2007年第1期。

⑧ 陈福平:《邻里贫困下的社区服务与能力建设》,《中国行政管理》2013年第2期。

⑨ 徐延辉、龚紫钰:《社会质量、社区能力与城市居民的能力贫困》,《湖南师范大学社会科学学报》2015年第5期。

在多领域学者的研究中，社区能力被定义为不同的结构维度与研究视角。Hawe 等从社区最基础层面的能力（如：管理能力、信息技术等）、社区主体间的人际网络、社区解决问题能力等三个维度进行建构<sup>①</sup>；Laverack 和 Labonte 通过社区健康促进研究提出了围绕利益相关者参与社区的能力、评估问题能力、培育社区领袖能力、组织结构能力、调动资源能力、与其他组织和居民建立关系的能力、批评性自省能力、项目战略管理能力及外部机构角色等九个维度的社区能力分析框架<sup>②</sup>。相较于其他学者，Chaskin 等通过个案研究提出的社区能力理论框架较为全面，且更强调要素之间的相互影响，其内容包括六大维度：（1）社区基本特征，包括社区归属感、社区信任等；（2）社区互动水平，包括个体、组织和网络三者之间；（3）社区能力功能，指社区通过规划和治理提升社区服务的生产与动员，从而实现特定产出的能力；（4）社区能力战略，包括领导能力、解决问题能力和获取资源能力；（5）影响因素，指促进或抑制社区能力建设的宏观和微观环境；（6）社区产出，指是否达到期望中的目标<sup>③</sup>。Chaskin 构建的社区能力理论以社区组织、社区战略、网络环境为中介，以社区产出和社区能力建设为终点，构筑了一个循环的战略回路。国内学者刘江在梳理国外有关社区能力学术文献的基础上，根据当前中国城市社区发展的特点，依据社区场域理论建构了符合中国社区结构特征的基准框架和测量维度，具体由三个层面（社区基本要素、社区互动能力、社区动力）和六个维度（社区参与、社区感、横向与纵向互动、领导力、问题评估能力、资源动员能力）构成<sup>④</sup>。

## 2. 社会救助瞄准中的社区能力

现有社会救助瞄准研究表明：一方面，社区瞄准具有瞄准率高、救助信息完善等优势，Seabright 等从理论上论证了社区瞄准的优势之一是掌握了较多的政策目标人群的信息<sup>⑤</sup>；另一方面，社区瞄准也可能出现精英控制和权力滥用现象，但是否发生权力滥用则取决于社区瞄准的制度设计和社区能力，Galasso 和 Ravallion 研究发现“精英控制”存在地区差异，对于发展中国家，土地分配不平等程度越高、地理位置越偏远的村庄，越容易出现“精英控制”现象<sup>⑥</sup>。可见，社区能力是影响社区瞄准的重要因素，不同救助项目及扶贫政策落实到最后都需要社区来协助完成。社区作为个体日常生活最主要的场域，其调动整合资源、应对问题挑战、构建社会网络、提升居民福祉等方面能力的高低，都对社区瞄准的效果有直接的影响。

依据现有社区能力基准结构的研究成果，结合社会救助瞄准的特点，本文构建了社区瞄准的社区能力分析维度与框架。详见表 1 社会救助社区瞄准中的社区能力构成。

① Penelope Hawe, Michelle Noort, Lesley King, et al., "Multiplying Health Gains: The Critical Role Of Capacity-Building Within Health Promotion Programs," *Health Policy*, 1997, 39(1).

② Ronald Labonte, Glenn Laverack, "Capacity Building in Health Promotion, Part 1: For Whom and for What Purpose," *Critical Public Health*, 2001, 11(2).

③ Robert J. Chaskin, Prudence Brown, Sudhir Venkatesh, Vidal Avis, *Building Community Capacity*, New York, Aldine De Gruyter, 2001, pp. 14-150.

④ 刘江：《城市“社区能力”基准结构研究——基于境外实证研究的探索性分析》，《社会建设》2016年第3期。

⑤ Paul Seabright, "Accountability and Secentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model," *European Economic Review*, 1996, 40(1).

⑥ Emanuela Galasso, Martin Ravallion, "Decentralized Targeting of an Antipoverty Program," *Journal of Public Economics*, 2005, 89(4).

表1 社会救助社区瞄准中的社区能力构成

分析维度	测量要素	测量指标
社区基本要素	社区信任（社区代理组织权威性）	形式权威，实质权威
	社区动员力	自下而上组织动员
社区互动能力	瞄准过程的互动程度	社区主体之间的关系网络 社区主体之间的互动方式、频率、质量
社区动力	领导能力	社区领袖的领导能力、组织能力 社区组织对救助事务的承诺及卷入程度
	问题评估能力	贫困对象评估能力
	资源动员能力	获得政府财政支持力度

### （1）社区基本要素

社区基本要素包括社区信任和社区动员力两个维度。社区信任，主要通过社区组织的权威性来体现，建立在组织成员的服从和社区居民的认可基础上。从权威性确立基础和来源来看，主要有两种类型：形式权威和实质权威。建立在服从制度基础上的权威是形式化的有限权威；建立在服从基础上的权威则是制度权威与个人权威的综合体，是事实共认的实质权威。实质权威符合社区建设及社会救助的发展需求，可以与社区居民之间实现良性互动，对社区自治的实现有积极促进作用。社区动员力，指社区作为自治单位，自下而上地通过内部的组织动员而非行政指令完成本应该由社会解决的事情，从而减轻国家的财政负担，满足社会需求的能力。

### （2）社区互动能力

社区互动能力是指社区瞄准过程的互动与联系，具体表现为社区主体间的关系网络。Labonte认为关系网络是赋权的有效手段，社区通过与居民、政府机构、组织建立关系（包括合作、自愿联盟），利用公共资源解决问题，满足需求<sup>①</sup>；Goodman指出关系网络通常是一个横跨个体、群体和组织的互惠网络，以分享权力和认识的方式，通过考察合作理由和透明度来建立关系<sup>②</sup>。社区瞄准的过程即是一个国家通过授权社区组织，与贫困群体建立关系网络，进行资源二次分配、分享公共物品的过程。社区组织与社区居民之间的互动方式、互动频率和互动质量对于降低救助瞄准中的泄漏率至关重要。除了内部整合能力，社区还需要拥有良好的关系网络，与社区内个人和社区外团体和组织互动。从社会资本角度看，社区互动能力要求社区具备“桥接型社会资本”<sup>③</sup>，在贫困治理中尤其需要与社区外组织形成良好的合作关系，从而为社区救助创造更好的条件。

① Ronald Labonte, Glenn Laverack, "Capacity Building in Health Promotion, Part 1: For Whom and for What Purpose," *Critical Public Health*, 2001, 11(2).

② Robert M. Goodman, Marjorie A. Speers, Kenneth Mcleroy, et al., "Identifying and Defining the Dimensions of Community Capacity to Provide a Basis for Measurement," *Health Education and Behaviour*, 1998, 25(3).

③ 桥接型社会资本（Bridging Social Capital）：指网络关系较为疏远，但彼此拥有共同利益者所形成的链接，例如同事或社区团体等，是一种水平的连结机制，有助于外部资源的连结与资讯的畅通，能够促进相对异质人群或团体间的连系和互动。

### （3）社区动力

社区动力具体包括社区组织的领导能力、问题评估能力、资源动员能力三个方面。其中，社区领袖的作用尤为重要，社区领袖通常就是社区组织领导人，其领导能力将直接影响社区组织的问题评估能力和资源动员能力；同时，社区贫困治理需要广泛的居民基础，更需要强有力的、结构化的领导，并且为当地文化传统所接受，社区组织的承诺及卷入程度会影响社区居民对社会救助瞄准的接受和支持力度。社区组织的问题评估能力，包括了贫困识别、收集贫困相关信息并加以分析、取得一致结论的过程。资源动员能力，是指如何为社区争取到更多的外部资源，集中体现在社区救助中获得政府财政支持的力度。

对国内外社会救助瞄准的文献研究发现，从社区能力视角对救助瞄准研究的成果较为鲜见。本文以社区能力为切入点，结合社区社会救助瞄准特点，通过对乌兹别克斯坦、阿尔巴尼亚、拉脱维亚三个转型国家社区瞄准机制及其实施效果的比较，探寻社区能力对社区瞄准的影响及其发生机理，进而获得对中国精准扶贫与贫困治理的启示。

## 三、转型国家的社区救助瞄准实践与效果

### （一）乌兹别克斯坦的马哈拉计划

直至1980年代末，乌兹别克斯坦一直都是中亚地区人口最多的国家，同时也是独联体中最贫穷的国家之一。1990年代的贫困加剧促使乌兹别克斯坦重新考虑如何将公共资源瞄准贫困人群，改变前期沿袭下来但并不适应现状的救助系统。1994年末，乌兹别克斯坦引入了一项新的社会救助计划。鉴于伊斯兰地区特有的传统市民自治组织“马哈拉”（Mahallas）拥有悠久的历史，对当地情况最为了解，在历史上曾经发挥过及其重要的作用，政府计划由当地传统的基层自治组织马哈拉来实施社会救助的瞄准，由“马哈拉”直接设定生活平衡量指标，以期更加准确地瞄准社区中最贫困的家庭，减少多头管理的现象。拥有悠久历史的马哈拉最初是由专门为社会居民解决纷争与矛盾、通过多种形式帮助社区贫困家庭的长者组成的自治组织，长期以来在社区中发挥着重要的作用。乌兹别克斯坦大约有12000个马哈拉，每个马哈拉社区大约有150—1500个不等的家庭，平均每个马哈拉有400户家庭<sup>①</sup>。

马哈拉救助计划用于社会救助的资金几乎全部来自中央政府，资金由财政部通过州（地区）和行政分区（下一级地区）办事处来分配。每年用于社会福利的资金一旦拨给各马哈拉社区后，政府不会再追加拨款。每个马哈拉组织以每月现金转移支付的方式来援助贫困家庭，援助的提供以三个月为限（可以在到期后继续申请援助），援助标准是给予最低工资标准1.5—3倍的现金。在资金分配方面，马哈拉救助计划瞄准的是每个马哈拉社区中最贫困的家庭，而不是这个国家中最贫困的家庭，因此最富有地区的马哈拉社区中的家庭和那些最贫困地区的马哈拉社区

<sup>①</sup> Aline Coudouel, John Micklewright, Sheila Marnie, *Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Mahallas in Uzbekistan*, Southampton Statistical Sciences Research Institute, Applications & Policy Working Paper, April 2005, pp. 3-23.

中的家庭获得同样多的援助资金。但在实际操作中,州或行政分区的财政部门会明显在不同的马哈拉社区之间重新分配资金。

获得马哈拉计划援助主要有两种方式:由家庭向当地的马哈拉组织提出书面申请或者由当地马哈拉首领(当地民众选举产生)指定受助家庭。然后由“最受尊重的公民”马哈拉组织首领的顾问、劳动部、税务督察、以及财政部等当地办事处代表组成的委员会决定这个家庭是否有获得救助的资格。如果具备资格的,分配多少救助金取决于马哈拉组织提供的走访报告,报告涵盖申请家庭成员的就业情况、收入和资产、获得和使用自留地情况等。根据委员会的建议,由马哈拉组织召开全体会议,会议记录批准和拒绝援助的理由并存档。救助计划包含了严格的规定和相当多的程序。劳动部则针对如何瞄准贫困家庭给予相关的指导意见:“救助应当给予不可能通过增加经济活动来迅速提升他们收入的家庭……物质援助应当主要给有众多孩子的家庭、失业家庭、家庭主要经济支柱是残疾人的家庭、完全或部分丧失劳动能力的家庭,失去主要经济支柱的家庭和退休独居的老人”。同时,有关瞄准率评估的规定要求考虑“家庭的组成,上个月的月收入,家庭资产的评估,拥有自留地的规模和从自留地中获得收益的可能性。在考虑家庭资产时,委员会应该看家庭是否有在日常生活中不重要的非维持生存必需的贵重物品,比如说车辆、乡间别墅或者其他奢侈品”。尽管如此,马哈拉组织仍然有非常大的自由裁量权。实际上,从劳动部获得的指导意见指出马哈拉组织有权利独立制定受益的原则和标准。

Micklewright 等通过 1994 年至 1998 年的行政档案以及 1995 年 6 月和 1999 年 2 月分别在乌兹别克斯坦的塔什干市、费尔干纳和卡拉卡尔帕克斯坦等三个代表不同生活水平的城市进行的家计调查数据对马哈拉计划的瞄准效果进行了初步的评估。研究人员在三个地区各抽取了约 500 个家庭,通过信件的方式将问卷寄送给每个家庭的户主,问卷包含了所有 16 岁以上成年人的教育、就业、收入等信息,还包括家庭组成、家庭设施、耐用商品所有权、私人农场的使用权和利用及私人资金转移等信息,并收集了所有学龄前儿童身高、体重等人体测量信息,通过逻辑回归对家庭受助的可能性进行了预测分析。结果显示:相对生存状况好的家庭,马哈拉计划将援助更多地提供给那些生存状况不佳的家庭。同时,提出救助申请的家庭数量逐年下降,并且家庭提出申请的概率随着家庭收入的增加迅速降低,证明基于传统社会组织的马哈拉救助计划能够使富裕家庭正确地认识到救助并非是面向他们的<sup>①</sup>。

## (二) 拉脱维亚最低收入保障计划

与大部分转型国家相似,拉脱维亚在 1991 年独立前的社会救助制度是以低工资、补贴、家庭福利、养老金,以及对老年人和残疾人的制度安排为特征的。属于中等收入国家的拉脱维亚,具有很高的不平等性。除此之外,拉脱维亚民众大多仍旧保持旧的“计划经济体制”思维,计划经济体制下国家对福利提供大包大揽,“贫困”被视为由个人造成。旧制度在援助穷人方面的无效促使拉脱维亚政府一直试图进行社会救助制度改革。2003 年 1 月 1 日,拉脱维亚政府引入了一种全新的社会福利制度即最低收入保障计划(GMI),并颁布了《社会服务和社会救助法》,

<sup>①</sup> John Micklewright, Aline Coudouel, Sheila Marnie, *Targeting and Self-Targeting in a New Social Assistance Scheme*, IZA Discussion Paper Series, 2004, No. 1112.

明确地方和中央政府在提供社会救助和服务中的责任，旨在通过一个具有成本效益的社会救助制度，向最需要的居民提供有针对性的救助以消除贫困，促进社会弱势群体融入社会<sup>①</sup>。

拉脱维亚最低收入水平每年由中央政府确定，地方政府可以根据当地需要和财政资金自由增加最低收入水平。有针对性的社会救助资金全部来自地方预算。中央政府对地方政府层面政策执行的影响是有限的。地方政府在决定谁应该获得有针对性的社会救助福利时不会放弃他们的自由裁量权，除 GMI 救助金拨付外，地方政府还提供其他如住房、急救等福利，这一部分福利也是由地方政府预算全额资助。

家庭总收入是 GMI 申请重要的衡量指标，希望获得 GMI 救助的家庭必须符合最低收入水平的资格评估：首先，必须证明家庭人均收入在过去的三个月低于最低工资的一半；其次，家庭人均收入在过去的三个月均低于 GMI 水平。除此之外，在拉脱维亚，是否获得救助这个决定不能仅仅通过正式收入决定，高额的社会保障税使得瞒报收入极其普遍，是否获得社会救助还需由当地社工评估确定，评估主要取决于几个因素：（1）非正式收入的规模；（2）总收入中现金份额；（3）人们报告他们真实收入的倾向性。拉脱维亚的实践证明，通过专业社工对申请情况和行为进行主观判断，不仅有助于提高救助效率，还有助于在申请人收入登记（例如税务登记）信息缺失的情况下形成良好的监督，因此在识别贫困受助者过程中的一个极其重要角色就是当地的社会工作者。2003 年的数据显示，那些拥有接受过专业训练的社会工作者的直辖市，GMI 救助接受者领取的份额略高。

Gassmann 通过 1997 年、2000 年和 2003 年由拉脱维亚中央统计局开展实施的 HBS（拉脱维亚家庭预算）调查数据建立了一个贫困档案，通过计量经济模型对接受社会救助概率的影响因素进行了评估。此外，还通过 2003 年社会救助基金会（SAF）的统计数据，对地方社会救助福利、GMI 福利、国家社会福利进行了比较，从而更好地对地方政府政策执行差异的决定因素进行识别。结果显示，在实际的 GMI 福利接受者中，有 82% 的人口在人均福利水平方面是没有达到 GMI 资格要求的，综合考虑所有地方社会救助，有 88% 的福利接受家庭不属于贫困家庭。

### （三）阿尔巴尼亚经济支持安全网计划

与大多数转型国家类似，阿尔巴尼亚计划经济体制转型产生了大量的失业者，还直接导致了国家财政收入的萎缩。不过，相较于其他低收入国家，阿尔巴尼亚在社会救助瞄准方面做得相对较好，这主要得益于阿尔巴尼亚安全网计划（Ndihme Ekonomika, NE）的颁布实施，NE 计划设计的初衷是帮助没有收入的城市家庭和拥有土地较少的农村家庭摆脱贫困，后来逐渐演化成为阿尔巴尼亚主要的社会救助方式<sup>②</sup>。

最初 NE 计划是在阿尔巴尼亚首都地拉那实施的，它是一种基于收入的救助补贴，政府发布救助金的最高和最低限额并监督其发放。可以家庭为单位向劳动与社会保障部申请 NE 补贴，申请时需要提供证明本家庭占有土地和目前雇佣状态的相关文件。但是，由于 NE 计划并不涉

① Franziska Gassmann, *How to Improve Access to Social Protection for the Poor? Lessons from the Social Assistance Reform in Latvia*, Working Paper, Maastricht University, September 2005, MGSOG/2006/WP2005/002.

② Harold Alderman, "Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers," *The World Bank Economic Review*, 2001, 15(1).

及到地方政府出资,并且中央政府税收收入比较少,除了劳动与社会保障部官员会抽查申请者提供的信息外,地方政府没有动机去核实申请信息,因而该项目的瞄准效果并不十分理想。

自1995年10月,阿尔巴尼亚政府对NE计划实行了改革,使其更加倾向于成为一个中央对地方的整体拨款计划。同时,NE计划赋予地方行政官员一项权利:允许地方政府从劳动与社会保障部获得的整体社会救助款和他们实际分配给当地家庭的救助款之间存在50%的差异。地方政府获得授权可以使用这部分差额资金来为社区公共事业项目提供经费,并将资金保留一年(无论是实际上还是账面上)以积累到需要的额度来开始新的公共事业项目。

NE计划的救助对象识别主要分为三个步骤:首先,家庭向社区办公室申请社会救助。管理人员会列出一张有资格接受者的清单,并根据每个家庭的规模、土地拥有量、家庭成员是否有薪水或补贴来预估其需要,然后扣除重复计算部分;最后,由选举产生的社区委员会决定每个家庭实际获得的补助金。这个委员会可以自由增减获得者姓名,也可以根据拨款调整每户所得。每个月补助金数额都会根据中央拨款总量的变化而变化。

Alderman基于阿尔巴尼亚劳动和社会保障部赞助的多用途的、模块化的生活标准衡量调查(LSMS),通过整群抽样对NE安全网计划的实施效果进行了评估,调查包括了消费数据,劳动力参与状况,求职状况,公共和私人的转移支付,住房状况,耐用消费品,土地,家畜,以及其他的生产性资产。之后,又通过两套回归模型对社区获得救助金多少是如何影响当地辖区内贫困者瞄准进行了验证。1995年10月到1996年11月的调查数据显示,几乎一半的最贫穷家庭获得了一些来,NE安全网计划的救助,而相对富裕家庭得到的救助较少。具体来说,一半的社会救助给到了五分之一最穷的人口。NE计划同其他许多发展中国家中一些效率非常高的价格补贴、与食物相关的转移支付计划或者非OECD国家的现金转移支付(如南非的津贴计划)一样,有着很好的瞄准效果。

#### (四) MAHALLAS、GMI和NE的社区瞄准机制比较

通过对乌兹别克斯坦、拉脱维亚和阿尔巴尼亚等转型国家社会救助瞄准机制的分析,发现三个国家都选择社区瞄准作为主要的社会救助瞄准机制,但是瞄准效果却大相径庭,后期对这三个项目的社区瞄准效果的评估结果表明:阿尔巴尼亚NE计划在总体瞄准在国家层面贫困家庭受益率方面表现最为成功<sup>①</sup>;乌兹别克斯坦的马哈拉计划在社区层面贫困人口遗漏率为最低<sup>②</sup>;拉脱维亚的GMI计划<sup>③</sup>在贫困人口遗漏率和泄漏率<sup>④</sup>方面均不如NE计划和马哈拉计划。分析其原因,除了救助项目本身固有的制度设计缺陷以外,社区能力的差异是影响瞄准效果的关键因素。详见表2对三个转型国家社会救助的社区瞄准机制的比较。

① Harold Alderman, "Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers," *The World Bank Economic Review*, 2001, 15(1).

② John Micklewright, Aline Coudouel, Sheila Marnie, *Targeting and Self-Targeting in a New Social Assistance Scheme*, IZA Discussion Paper Series, 2004, No. 1112.

③ Franziska Gassmann, *How to Improve Access to Social Protection for the Poor? Lessons from the Social Assistance Reform in Latvia*, Working Paper, Maastricht University, September 2005, MGSOG/2006/WP2005/002.

④ 遗漏率(Under Coverage Ratio)指应该享受而未享受项目所提供服务的贫困人口比重;泄漏率(Leakage Ratio)是指项目受益人中非贫困人口的比重。

表 2 三个转型国家社会救助的社区瞄准机制比较

国家		乌兹别克斯坦	拉脱维亚	阿尔巴尼亚
救助项目		MAHALLAS	GMI	NE
救助资金来源		中央政府定额拨款	中央政府制定标准，地方政府承担 100%	中央政府整笔拨款，地方政府对 50% 有支配权
社区瞄准代理者		传统社区自治组织	社工机构	选举产生的社区委员会
社区瞄准效果		接受社会救助的家庭 1/3 是底层家庭，2/3 为非底层家庭	最贫困的 10% 人口获得了 16% 救助资金	最贫穷的 20% 人口获得了 50% 救助资金
社区基本要素	社区信任	强	较弱	强
	社区动员力	强	弱	强
社区互动能力 社区动力	瞄准制度的互动过程	强	较强	较强
	领导能力	强	弱	较强
	问题评估能力	强	强	强
	资源动员能力	强	弱	强
制度设计的缺陷		瞄准的是每个社区最贫困家庭，而不是整个国家最贫困的家庭，救助资金分配没有考虑到每个社区不同生活水平的不同需求。	政策过多反映地方政府的偏好，中央政府几乎没有任何杠杆工具来影响地方层面的政策实施。	中央政府和地方政府间缺乏基本信息的沟通机制，中央政府对于地方政府的补助金额确定缺乏清晰、客观的标准。

### 1. 社区基本要素对社会救助瞄准效果的影响

社区基本要素主要包括社区组织权威性和社区动员能力两个方面。乌兹别克斯坦社区瞄准和救助资源分配的代理人马哈拉，作为传统的民间宗教组织，在乌独立前就具有极高的形式权威，独立于国家权力之外，但又具备社区信任和社区动员力方面的优势；转型后，国家出于行政成本和社会治理的现实需要，通过授权的方式为其提供制度性资源，让其获得合法性并转换成具有现代化导向的社区代理，形成了制度权威与个人权威结合的实质权威，一方面降低了动员风险，带来了国家权力的柔性控制与隐形在场，另一方面对其在社区事务和贫困治理方面的能力给予了充分的肯定和支持。在一个高度集权的国家，通过一个相对成熟的非政府组织执行救助计划，既可以降低行政成本，增加信息的扩散度和计划原则的可接受性，又增加了贫困家庭的领受率和防止虚假的救助申请的可能性。

拉脱维亚 GMI 救助计划社区瞄准的代理人是社工机构，专业社工作为贫困治理的专家，在整个救助政策的实施过程中充当了贫困群体需求的评估者、资源的联结者，同时也还是贫困者利益的代言人，具有较高的组织权威性。对拉脱维亚救助政策绩效评估的结果也显示，专业社会工作者的存在有利于实现救助贫困受助者的目标绩效，在有着专业训练过的社会工作者的直辖市中，GMI 福利接受者领取的份额更高。但由于专业社工的缺乏，社工在社区瞄准中的重要介入作用并没有得到充分发挥，在一项对拉脱维亚社会救助认知的调查中，23% 的受访者需

要社会救助但却不愿申请,问其原因时40%的人回答他们不认为能够获得地方机构的帮助和救助<sup>①</sup>,一定程度上反映了社工机构的社区信任和社区动员力的不足。

阿尔巴尼亚 NE 计划救助资格的评估是由社区选举产生的委员会决定的。选举型任职的社区委员会,建立在对抗制度服从的基础上,具有较强的形式性权威。对于从计划向市场转型的国家,抛弃全能政府的角色,进行自身角色的调整以及治理方式的更新,需要通过新的制度手段,以一种更加柔性的方式在基层社会进行引导和统合。NE 计划中社区委员会具备了较强的社区信任和社区动员力,因而能够很好承担起社区瞄准的职责。三个国家社会救助项目瞄准效果的差异表明,社区组织的个人权威和制度权威越高,其社区信任度也越高,社区动员力就越强,救助政策越能让更多的贫困者知晓并付诸信任,救助瞄准的遗漏率就越低。

## 2. 社区互动能力对社会救助瞄准效果的影响

乌兹别克斯坦马哈拉与政府及贫困群体都有良好的互动。制度设计规定,社会福利的申请和对计划的了解都不是接受救助的首要条件,马哈拉主席可以在家庭没有递交申请救助声明的情况下,对家庭受助的资格进行评估,并据此实施救助瞄准,极大提升了那些真正需要帮助家庭的社会救助水平;在救助瞄准的过程中,中央政府赋予马哈拉一定程度的自由裁量权,允许社区偏好反映在每一个当地政府的救助计划中,通过马哈拉,社区瞄准和救助实施比由中央或者是地方政府直接运作减少了官僚化,而且减少了国家预算的行政开支。

拉脱维亚 GMI 救助计划中由于不同地区的社工机构存在较大的能力差异,整体而言与贫困群体的互动并不十分理想。这一方面由于成熟的专业社工在某些地区比较缺乏,影响了横向公平的实现;另一方面社工个人的主观态度及偏见也会影响其对救助资格评判。除此之外,社区瞄准实施过程的过于分散也是影响 GMI 救助计划有效性的一个关键因素。从理论上说分散的系统可以更好的评估穷人的需求,但在实际的操作中却可能更易受到地方腐败和精英控制的影响。

在阿尔巴尼亚 NE 计划中,由选举产生的社区委员会与社区成员和贫困群体之间的互动存在着先天的优势。但是,NE 的社区关系网络最大的缺陷是与政府之间缺乏有效的信息沟通机制,中央政府对于地方社会救助资金分配缺乏长效机制的保证,而地方政府也没有建立与社区互动的机制以增加救助力度与社区贫穷的关联性。如果阿尔巴尼亚中央政府能够使 NE 发放给各社区的救助资金与其贫困程度更加匹配,那么 NE 计划的瞄准效率将会更高。

对于社会救助瞄准中的各个行为主体而言:一方面,互动的频率、方式和质量会极大地影响关系网络的质量和救助瞄准的效果;另一方面,作为救助对象的识别者和政策执行者,社区救助瞄准的过程不仅需要得到政府在权力下放、经费注入方面的支持,更需要社区代理有的放矢地把握自身权力的边界。尽管拉脱维亚 GMI 计划和阿尔巴尼亚 NE 计划的社区代理都与贫困群体和政府之间达成了某种程度上的互动,但互动的质量和频率却是大大低于马哈拉计划。根据 Dadabaev 对马哈拉的研究<sup>②</sup>,马哈拉有专门的“Guzar”和“Chaikhonas”作为分享交换信息

① Franziska Gassmann, *How to Improve Access to Social Protection for the Poor? Lessons from the Social Assistance Reform in Latvia*, Working Paper, Maastricht University, September 2005, MGSOG/2006/WP2005/002.

② Timur Dadabaev, *Between the State and Society: Position of Mahallas in Uzbekistan*, Manulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies, Kolkata, 2012, 9.

和加强人际关系的公共空间，社区内部有传统的互助网络“Khashar”为提高整个社区的福祉提供志愿帮助，如房屋翻新和住房救助，围绕着社区代理马哈拉所组成的关系网络不断地由单一功能“外溢”，马哈拉成为一个融合了“市场、社会网络、家庭、政府和自治组织”的“福利供给网络”，让社会救助政策不仅是一个政府帮助公民满足其需求的政策，还是一个政府对其他社会福利提供者与提供机构进行引导、规范和提供促进的政策，保证一定自主权的情况下与政府共管共建。在整个社区瞄准和救助过程中，政府管理和社区参与紧密结合，这样一个良好的互动和伙伴关系网络，不仅有助于降低救助瞄准中的泄漏率，还能增加社区自身的社会资本，为社区桥接更多的救助资源，提高社区的公共福祉。

### 3. 社区动力对社会救助瞄准效果的影响

社区动力主要表现在社区组织的领导能力、问题评估能力和资源动员能力三个方面。乌兹别克斯坦社区瞄准和资格的审核都是由马哈拉首领、劳动部、税务督察，以及财政部等当地办事处代表组成的委员会共同决定的，马哈拉首领一般是社区内“最受尊重的公民”，通常是社区内获得居民认同、掌握社区文化网络的长者，在国家没有授权以前就拥有广泛的非正式的领导力和组织能力，拥有社区事务的裁决权、负责社区内的安全以及公共福祉，为穷人、孤儿和寡妇提供保障，通过自身领导力链接内外资源，为社区成员构筑了一张非正式的安全网；得到政府授权和支持后的，马哈拉对社区救助事务的卷入程度更加拓展和深化，马哈拉领袖通过与社区外的行为主体，如与俄罗斯和哈萨克斯坦贸易团体建立经济联系，为社区内失业的居民提供季节性的工作和信息；此外，在社区领袖的领导下，即便是没有法律的约束，马哈拉成员也能达成互助共识，在诸如建造房屋、婚礼和葬礼筹备等事务中援助他人，集体行动没有陷入困境，反而降低了交易成本，增进了社区内部的社会资本。相对而言，阿尔巴尼亚 NE 社区委员会的领导能力就略显逊色，拉脱维亚 GMI 计划的资源动员能力更为薄弱。

从问题评估能力角度看，三个项目的社区代理在识别贫困、获取贫困相关信息、项目实施等方面的能力对瞄准效果都产生了极大的影响。一方面，虽然社区组织对于官方统一规定的贫困识别指标有着清晰的认识，但仍旧可能造成贫困对象的遗漏。通常情况下，在一个小社区内申请社会救助和发放社会救助金会对社会救助申请者会产生污名化的负面影响，经济与心理成本将增加社会救助申请的负面作用，这可能导致一些的确需要社会救助的家庭放弃申请。事实上，在任何按收入调查结果进行社会救助资金分配的体系下，这种情况都不可避免，但是马哈拉计划由一个扎根在其传统文化中的组织来管理，能在很大程度上改善和缓解这个问题，拥有自由裁量权的马哈拉首领可以在贫困对象不递交申请的情况通过对贫困者及其家庭的了解对其进行推荐；另一方面，社区代理还需要对社区所处的内外部环境有一个清晰的认识，而不仅仅将物资收入作为单一的评判标准，如马哈拉计划认为“救助应当给予不可能通过增加经济活动来迅速提升收入的家庭”，拉脱维亚 GMI 计划在对申请救助对象进行识别和评估的过程中会参考人们报告他们真实收入的倾向性。

救助计划中的资源动员能力，主要体现在其救助项目获得政府财政支持的力度。乌兹别克斯坦马哈拉救助资金主要由中央政府划拨，地方政府起到补充作用，社会志愿组织、企业和个人也

发挥了一定的作用；在资金的分配和使用上，中央会进行相应的监督。但中央财政分配到每个马哈拉的资金完全根据社区内居民家庭数量，说明该项目瞄准的是每个社区中最贫困家庭，而不是整个国家最贫困的家庭。拉脱维亚 GMI 计划救助资金全部来自地方财政，因而导致政策过多反映地方政府的偏好，中央政府几乎没有任何杠杆工具来影响地方层面的政策实施。阿尔巴尼亚 NE 计划，在救助资金上采取中央对地方整体拨款，地方对其中的 50% 有支配权，这一分权机制下的救助政策针对穷人的瞄准准确率相对较高。由于不同社区的致贫因素可能存在差异，一个分权系统可以通过允许地方政府决定当地的福利获取资格标准来提高效率。综上所述，社区领袖领导力、社区组织的问题评估能力和资源动员力在提高社区瞄准效率过程中发挥了非常关键的作用。

#### 四、转型国家社会救助瞄准的经验与启示

从计划经济到市场经济体制转型的国家都面临制度转型、观念转变和路径依赖等相似的背景，原有的救助制度已经难以适应新的贫困问题带来的挑战，必须重新考虑如何把公共资源给予最需要的人；国家、社会、家庭与个人在社会救助中权利、责任和义务需要重新划分；社会救助政策的具体执行者需要慎重选择，分权与权力下放成为必然趋势，但是地方政府财力和基层社区治理能力都存在差异。在习惯了平均主义分配方式的民众中，新的社会救助瞄准能否被普遍接受？这些问题在所有转型国家中都不同程度存在。在构建新型社会救助体系过程中，这些国家都采取了社区瞄准的方法，乌兹别克斯坦、拉脱维亚和阿尔巴尼亚等社会救助中的社区瞄准经验，对于中国精准扶贫的目标实现具有很强的启示作用。

##### （一）社区瞄准可以有效提高社会救助绩效和瞄准效果

社会救助瞄准是一个复杂的过程，救助对象识别与信息可获得性密切相关，瞄准效果取决于信息的可用性、信息可以被核实的程度、执行部门的行政能力和福利接受者的行为。指标化的瞄准方法尽管理论上客观精确，但由于高度依赖受助者信息的完整性和对称性，行政成本高，且瞄准要求越精确管理成本则越高<sup>①</sup>，因而指标化的瞄准适合于管理能力比较完善的发达地区。

与转型国家相似，在中国城市中通过正式收入来评估领取福利资格的有效性也会受到下列因素的影响：非正式就业的状况、总收入中现金的份额、人们报告真实收入的倾向性。在经济收入的核实手段不足、核实信息缺失的情况下，少报收入并不罕见，高额的社保费率刺激了一些雇主和员工上报低于实际支付工资的金额，这种现象对于政府建立经济调查机制造成阻力，会造成收入核对很大的偏差。在农村地区，家庭收入的相当部分是实物收入，并且缺乏能够提供核对依据的管理信息系统。同时大部分农村社会依然是熟人社会，村民们对彼此的生活境况都非常了解，因而中国社会救助在很大程度上还依赖于社区瞄准机制。

社区瞄准方法在中国城乡社会救助中的广泛应用，其优势主要表现在以下几个方面：首先，居委会或村委会往往掌握着居民家庭更多的真实生活信息，更加了解居民家庭的实际抗风险能力，

<sup>①</sup> Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, *Principles and Approaches to Targeting: With Reference to the Indonesian Social Safety Net Program*, Working Paper, Social Monitoring and Early Response Unit, July 2001.

在一定程度上减少了瞄准错误率；其次，相对于建立专门行政管理系统，社区瞄准的行政成本更加低廉；最后，基于社区的社会救助瞄准有利于促进社区参与，因而产生正的外部性，社会弱势群体可以因此被赋权并能表达自己的需求与主张，从而有效提高社会救助绩效和瞄准效果。

## （二）加强社区能力建设是提高社区瞄准效果的关键所在

转型国家社区瞄准机制比较研究发现：社区能力是影响社区瞄准效果的决定性因素。乌兹别克斯坦的马哈拉在社区基本要素、社区动员能力和社区动力等方面均表现出色；阿尔巴尼亚的NE项目仅在社区互动能力和社区领导力方面略微逊色；但拉脱维亚的GMI项目则在社区信任和社区动力方面都显得薄弱。因此，GMI项目的瞄准效果不尽理想，而马哈拉和NE项目的社区瞄准效果比较成功。如果对于国家层面的社会救助瞄准效果进行评价，由于马哈拉项目制度设计存在缺陷，阿尔巴尼亚的NE项目的瞄准效果更为理想。总之，社区贫困治理需要广泛的居民基础，社区瞄准也不仅仅是独立的贫困瞄准方法，而是确定申请资格或服务传输机制的重要环节，社区组织的偏好、价值观以及社会动员能力对瞄准质量至关重要。因此，提高社区瞄准效果首先要从加强社区能力建设入手。依据本文构建的三个维度分析框架，社区能力建设应当从社区基本要素、社区互动能力和社区动力三个方面入手。

首先，提高社区瞄准的有效性需要以社区信任和社区动员力等基本要素为条件。一项对于中国农村地区精准扶贫实践过程的研究发现：村民自治组织能力和权威的缺失是导致精准扶贫目标实现困难的重要原因<sup>①</sup>，反映了中国农村社区在基本要素方面薄弱的现状。社区瞄准是依靠社区自治组织开展贫困对象识别和实施救助的过程，积极的社会认同不可或缺，个体通过社会分类对自己的群体产生认同，进而通过维持积极的认同来提高自尊，从而成为社会凝聚的重要元素。它能够通过集体责任和连带关系，降低社会运行的成本。培育社会信任，增强居民身份认同感，是缓解能力贫困的重要途径。任何社区都具有其特定资源，挖掘和开发何种资源以及如何现实这一过程，就是一个社区动员的过程。社区动员力激发社区居民应对贫困的积极性和能动性，对于高效准确实现社区瞄准至关重要。

其次，提高社区瞄准的有效性必须加强社区组织与各主体间的合作网络建设，增加社区的社会资本，为社区桥接更多的救助资源。社区合作网络通过居民、社区组织和地方政府等多元主体的互动而形成。社区能力建设强调社区发展的主动性和基层参与的重要性，只有让社区各主体的主动性和积极性得到释放，不同利益诉求的声音得到表达，通过参与增进相互交流和理解，形成一个互动良好和伙伴关系网络，社区瞄准才能真正发挥其应有的优势。

最后，提升社区的内生动力是实现精准瞄准的有效路径。社区领袖的领导能力将直接影响社区组织的问题评估能力和资源动员能力。从社区治理角度来看，提升基层社区的内生动力和内源发展，对基层社区内部结构进行优化，理顺各类人群、各类社会组织之间的关系，整合社区资源形成协调与平衡的关系，实现社区组织能力质的提升，进而形成具备内生发展动力的社会共同体。

## （三）建立统一规则，并采取多重瞄准方法可以减少精英控制现象

在社区瞄准过程中，由于社区组织对所在社区贫困群体的真实生活水平非常了解，能够根

<sup>①</sup> 万江红、苏运勋：《精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角》，《贵州社会科学》2016年第8期。

据其需求提供更加准确适宜的认定指标,因此给予社区组织更多的自由裁量权完全必要,这样才能发挥社区瞄准的潜在优势。但是,由于社区代理组织的偏好和价值观会直接影响贫困瞄准的效果,在肯定其优势时绝对不能忽略可能产生的精英控制等负面现象:社区瞄准可能会强调社区利益而非国家目标;社区代理人拥有的信息和权力,会提高其寻租的便利性;如果瞄准与再分配的决定权完全取决于投票结果,很可能无法保证对社会排斥对象的准确瞄准。

社区瞄准的这些缺陷在中国农村扶贫实践中都有所体现,一项对于中国农村5省30个贫困村互助资金试点村的研究表明:扶贫型小额信贷互助资金中存在较为明显的精英俘获现象<sup>①</sup>。在经济落后的农村地区,有一定教育水平的村民常年外出打工,留守农村的人口则处于相对弱势的地位,自身参与社区的能力不足,对社区事务决策的影响非常有限,因此在社区瞄准中很可能出现“精英控制”现象。因此,社区瞄准虽然的确需要给予社区更多的自由裁量权,但由国家掌控瞄准的统一规则对于尚不成熟的社区瞄准而言是不可或缺的。同时,因不同的贫困瞄准方法可以识别出不同特征的贫困群体,利用多重方法进行社会救助瞄准可以减少精英控制的负面影响,并且有利于在不同贫困类型人口中更加合理地分配救助资源。

#### (四) 专业社会工作者在社区瞄准中发挥作用

阿马蒂亚·森指出:现代社会的贫困是由收入贫困、能力贫困、脆弱性和社会排斥等因素构成的。消除这种贫困的根本途径是发展人的可行能力,以促进人的实质性自由。因此,社会救助在为弱势群体提供有利生存的客观条件时,还要提升其自主决策的自由和能力。社会工作的介入以社会赋权激发个体潜能、提升个人能力,是解决能力贫困问题的根本落脚点。

研究表明,专业社工的存在有利于实现社会救助瞄准绩效<sup>②</sup>。在一个分散的系统中,社会工作者在地方层面的作用是决定性的,他们要为那些社区中有需要的弱势群体得到公平对待负责,并保证他们获得社会保护的平等机会。因此,对现有专业社工的培训和对未来新社工的教育投资,对于社区瞄准效果的提升一定会显现出更加积极的作用。

## Examining the Mechanism of Social Assistance Targeting from the Perspective of Community-capability: The Experiences of Transition Countries

Zhang Xiaoyi

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

**Abstract:** Community-based targeting is a common approach to social assistance in most countries. By comparing the community-based targeting mechanisms of three transition countries: Uz-

① 胡联、汪三贵、王娜:《贫困村互助资金存在精英俘获吗——基于5省30个贫困村互助资金试点村的经验证据》,《经济学家》2015年第9期。

② Feliciano Rajevska, *Social Safety Net in Latvia*, Politika un Sociologija, Latvijas Universitātes Raksti, 2004, pp. 40-59.

bekistan, Latvia, Albania, we find that community-capability is the critical factor that influences the effectiveness of community-based targeting. The authority and the mobilization capability of the community contribute to the coverage ratio of antipoverty programs; the interaction among and the partnership network of the community, the poor and the government can help to not only reduce the leakage ratio of poverty targeting, but also increase the social capital of the community by bringing in more social relief resources, and thus improve the public well-being of the community. Moreover, the leadership, problem-assessment and resources-mobilization capacity of the community are important for improving targeting effectiveness. The experiences and lessons drawn from these three transition countries serve as a crucial reference for the construction of China's targeted poverty alleviation and poverty governance systems in the nascent phase.

**Key words:** social assistance targeting; community-based targeting; community capability; transition countries; accurate poverty alleviation

(责任编辑：华颖)

---

(上接 112 页)

## Social Assistance and Its Administration in the Tang Dynasty

Ding Jianding

(School of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** The social assistance system in the Tang Dynasty included not only the natural disaster relief and prevention system, but also the social assistance program targeted at special groups. It included not only direct reliefs, but also indirect assistance. These make the social assistance system in the Tang Dynasty a systematic one. A legal system, administrative structure, and operation mechanism were embedded in the social assistance scheme of the Tang Dynasty. The function of social assistance in the Tang Dynasty was significantly strengthened due to the improvement in its systematic structure and administration.

**Key words:** disaster assistance system; poor relief system; social assistance administration; social assistance functions

(责任编辑：郭林)