

# 从相邻到反转： 低保“悬崖效应”及其形成机制探究

郭忠兴

**[摘要]** 本文分析了低保“悬崖效应”的制度内成因与制度外贡献。研究表明：第一，低保“悬崖效应”显著存在，其规模约为最低生活保障标准的 35%—52%。第二，“悬崖效应”的制度内成因不容忽视，在常规低保金和“分类施保”措施的加持下，低保补助对“悬崖效应”的贡献约为 57%—80%。第三，专项救助和公共服务对低保家庭的帮扶多为费用减免、价格优惠和费用代缴等“隐性福利”，其对“悬崖效应”的贡献约为 20%—43%。据此，本文建议构建机会均等化、力度梯度化的社会救助体系，变“悬崖”为“阶梯”，提升社会救助综合效能。

**[关键词]** 低保制度；“悬崖效应”；低保边缘家庭；社会救助；倾向得分匹配

## 一、引言

最低生活保障制度作为社会救助体系的重要支柱，保障了众多贫困家庭的基本生活需求。实践中，中央及各地方政府都注重推动低保制度与其他社会救助制度相衔接，提倡医疗、教育、住房、养老等方面的救助资源向城乡低保家庭倾斜。<sup>①</sup> 此举虽然有助于提升低保家庭的生活水平与抗风险能力，但也导致低保对象有了“特殊福利身份”。<sup>②</sup> 贫困家庭一旦获得“低保身份”，不仅会得到低保救助，也会获得低保以外的其他福利；与此相反，如果未能被低保制度瞄准，则意味着这类低保边缘家庭获得的政府转移支付会明显减少，<sup>③</sup> 从而导致低保家庭和低保边缘家庭之间的社会福利与生活水平存在显著差异。这一现象可被称为低保“悬崖效应”，即因制度性安排，导致原本收入水平相邻的低保家庭与低保边缘家庭<sup>④</sup> 所接受的社

**[作者简介]** 郭忠兴，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会救助。

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目“实施乡村建设行动研究”（21ZDA058）；江苏省民政厅资助项目“困难群众基本生活保障研究”（JSMZ2020010）。

① 参见 2001 年国务院办公厅发布的《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》（国办发〔2001〕87 号）、2010 年民政部发布的《关于进一步规范农村最低生活保障工作的指导意见》（民发〔2010〕153 号）、2012 年国务院发布的《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》（国发〔2012〕45 号）以及 2014 年国务院发布的《社会救助暂行办法》。

② 岳经纶等：《福利分层：社会政策视野下的中国收入不平等》，《社会科学研究》2020 年第 1 期。

③ 都阳、Albert Park：《中国的城市贫困：社会救助及其效应》，《经济研究》2007 年第 12 期。

④ 低保边缘家庭是指家庭收入水平略高于低保标准，并因此未能获得低保救助的低收入家庭。在政策实践中，常常以家庭人均收入低于 2 倍低保标准作为主要识别指标，用以认定低保边缘家庭。

会救助资源<sup>①</sup>存在客观且明显的差别，两类家庭之间由此出现“福利悬崖”；进而引发两类家庭实际生活水平的反转，最终导致原本状况较差的低保家庭的生活水平显著高于低保边缘家庭。

已有研究表明，低保“悬崖效应”显著存在。与低保家庭相比，低保边缘家庭存在较大的“福利缺位”，这导致低保边缘家庭的贫困脆弱性显著高于低保家庭。<sup>②</sup>有学者估算，贫困人口享受的医疗福利是非贫困人口的2—3倍。<sup>③</sup>甚至有人认为，“悬崖效应”实际上是对低保边缘家庭社会保障权益的相对剥夺，<sup>④</sup>并因此加大了他们面临外部冲击时陷入贫困的风险。更有政策制定者指出，“福利叠加”可能会引发低保对象的“福利依赖”，降低社会救助资源的利用效率，影响社会救助制度的良性运转。总之，减少低保“悬崖效应”已然成为当前社会救助制度改革的一项重要任务。<sup>⑤</sup>然而，尽管低保“悬崖效应”引发学界的广泛关注，但是现有研究或是对“悬崖效应”进行现象描述，或是针对某一领域展开具体分析，尚缺少对“悬崖效应”整体规模的量化分析与对其形成机制予以实证解析。为此，本文通过政策梳理和实证分析，估计低保“悬崖效应”，同时剖析“悬崖效应”的低保制度内成因与制度外贡献，形成对低保“悬崖效应”较为客观的认识，并借此提出优化方案。

## 二、基于理想家庭类型的低保“悬崖效应”：对南京市的考察

从政策层面上，低保家庭与低保边缘家庭享受的优惠政策存在差别。本文以江苏省南京市作为样本，不仅从政策数量和救助力度两个维度对政策进行了梳理，而且基于实地调研对相关政策进行归纳凝练。<sup>⑥</sup>进而，通过构建典型家庭模型，利用“昂贵的一元钱”，测算“悬崖效应”的规模。

### （一）低保“悬崖效应”相关政策梳理

低保家庭和低保边缘家庭都被南京市政府纳入社会救助和公共服务的重要帮扶对象。从资格准入方面来看，低保边缘家庭的认定门槛相对较高，这导致其被纳入基本生活救助的难度相对较大。根据南京市有关规定，识别低保边缘家庭要依据两个关键指标：一是家庭成员人均收入低于低保标准的2倍，二是其家庭成员中需有大病患者、残疾人、独居老人、在读学生等。<sup>⑦</sup>与低保家庭的认定标准相比，除了家庭收入水平、家庭财产状况等常规指标之外，低保边缘家庭的认定增添了群体属性要求，由此框定了低保边缘家庭的特有社会群体形象。尽管残疾、年迈等是贫困家庭常有之貌，但也很难囊括这类现实情境。因此，基于群体属性的审核机制有可能会遗漏某些特殊困难家庭，导致救助不力。换言之，收入水平略高于低保标准的贫困家庭获取“低保边缘家庭”身份的难度，要高于那些收入水平满足低保标准的贫困家庭获取“低保家庭”身份的难度。

① 文中“社会救助”不仅指最低生活保障和医疗救助、教育救助等专项救助，也包括面向困难群体的各类优惠政策，如用水用电补贴、居家养老补贴、残疾人照护补贴等。

② 张栋：《低保制度是近贫人口的福利悬崖吗？——基于贫困脆弱性视角的实证研究》，《商业研究》2020年第4期。

③ 林万龙、刘竹君：《变“悬崖效应”为“缓坡效应”？——2020年后医疗保障扶贫政策的调整探讨》，《中国农村经济》2021年第4期。

④ 仇叶、贺雪峰：《泛福利化：农村低保制度的政策目标偏移及其解释》，《政治学研究》2017年第3期。

⑤ 韩克庆：《减负、整合、创新：我国最低生活保障制度的目标调整》，《江淮论坛》2018年第3期。

⑥ 部分救助项目的救助标准会随时间或物价而变动，本文中所展示的数据均参照调研期间的最新标准，即文中的政策文本、补助标准等信息均截至2020年4月。

⑦ 参见南京市《关于进一步加强低保边缘家庭认定与管理工作的通知》（宁民规〔2013〕3号）。

在相关救助政策方面,低保家庭可得的救助政策更为系统。不仅政策数量多,而且救助力度大(详见表1)。南京市为低保家庭在生活、医疗、教育、就业、住房、养老、残疾照护等7个领域出台了29项政策,而低保边缘家庭可及的救助政策仅约为低保家庭的一半。此外,低保家庭所能额外获得的救助资源,还以价格优惠、费用减免、费用代缴等形式发放。比如,在日常生活方面,低保家庭都可以在生活用水、生活用电、垃圾处理等各类公用事业和公共服务方面享受一定的价格优惠或费用减免;在基本社会保险方面,低保家庭的家庭成员参加居民基本养老保险和居民基本医疗保险的费用可由政府代缴。这些福利虽然没有直接增加低保家庭的收入,但是却作为一种“隐性福利”降低了低保家庭的生活成本,并不同程度地提高了其抗风险能力。由此可见,低保家庭和低保边缘家庭之间的“福利悬崖”不仅仅体现在现金救助的数额上,还表现在费用减免、代缴社保等“隐性福利”之中。如果忽视了后者,不仅可能会严重低估低保“悬崖效应”,而且会对解析其形成机制、探究其治理之策产生误导。

表1 南京市低保家庭与低保边缘家庭相关救助政策及救助标准

救助政策		家庭类型	
		低保家庭	低保边缘家庭
生活	低保金 <sup>①</sup>	180—900元/月/人	-
	特殊对象增发低保金 <sup>②</sup>	90元/月/人; 180元/月/人	-
	特殊对象非补差性低保金 <sup>③</sup>	1170元/月/人	-
	重度残疾人单人保 <sup>④</sup>	-	900元/月
	自来水价格补贴	50元/年/户	-
	天然气价格优惠	均按第一阶梯价格执行	-
	免费用电基数	15度电/月/户(约为7.9元/月/户) <sup>⑤</sup>	-
	免收垃圾处理费	5元/月/户	-
	临时生活补贴 <sup>⑥</sup>	1/12低保标准; 1/8低保标准(75元/次/人; 112.5元/次/人)	35元/次/户; 50元/次/户
	临时救助 <sup>⑦</sup>	低保标准的1/4倍—2倍(225—900元/次/人)	低保标准的1/4倍—2倍(225—900元/次/人)
医疗	代缴居民基本医疗保险费 <sup>⑧</sup>	150元/年/人; 220元/年/人; 400元/年/人; 480元/年/人	-

① 南京市相关政策规定低保家庭月人均收入与低保标准的差额低于低保标准20%的,低保金按照当地低保标准的20%计算。因此,按照2019年的低保标准,当地低保家庭成员每人每月最低可获得180元低保金。

② 南京市相关政策规定低保家庭中“三无”“重残”“重病”人员等每月按照低保标准的130%发放低保金。由此可见,此类低保人员不再受低保制度“补差性救助”原则的限制,因此,本文称其为“非补差性低保金”。

③ 南京市相关政策规定低保家庭中对部分家庭成员增发10%或20%的低保金,其中包括70周岁以上老年人、义务阶段在读学生、残疾人等。

④ 南京市相关政策规定低保边缘家庭中的重残人员,可以单独纳入最低生活保障,本人单独按低保标准全额享受低保金,家庭其他成员不享受低保相关优惠政策。

⑤ 此处按照2019年江苏省电网销售电价估算。

⑥ 南京市相关政策规定,当物价涨幅达到一定标准时,低保家庭和低保边缘家庭可获得临时生活补贴。其中,低保家庭的补贴标准与低保标准挂钩,按人发放;而低保边缘家庭的补贴则为定额补贴,按户发放。

⑦ 临时救助的触发机制是家庭突发急难或刚性支出短时过大,进而影响家庭的基本生活。

⑧ 南京市相关政策规定低保家庭成员参加居民医疗保险或新农合的个人缴费部分由政府给予补贴,南京市2020年度城乡居民基本医疗保险个人缴费标准为:老年居民400元/年,学生儿童220元/年,大学生150元/年,其他居民480元/年。

救助政策		家庭类型	低保家庭	低保边缘家庭
医疗	医疗救助		住院和门诊大病自付部分按 90% 补助；门诊医疗自付部分按 85% 补助，2000 元封顶	住院和门诊大病自付部分按 90% 补助；门诊医疗自付部分按 85% 补助，2000 元封顶
	大病保险		起付线降低为规定标准的 50% 执行，各费用段报销比例提高 5 个百分点 <sup>①</sup>	-
	儿童大病救助		自付部分资助 80%	自付部分资助 50%
教育	教育费用减免 <sup>②</sup>		4800 元/学年/人；860 元/学年/人；900 元/学年/人；2840 元/学年/人	800 元/学年/人；860 元/学年/人；900 元/学年/人；2840 元/学年/人
	助学金 <sup>③</sup>		1800 元/学年/人；2250 元/学年/人；3000 元/学年/人	1200 元/学年/人；1500 元/学年/人；2000 元/学年/人
就业	就业技能培训补贴		按补贴标准的 100% 给予补贴	-
	创业技能培训补贴		按补贴标准的 100% 给予补贴	-
	技能培训期间生活费补贴		20 元/天/人	-
	灵活就业人员社会保险补贴 <sup>④</sup>		727.1 元/月/人	-
	毕业生求职创业补贴 <sup>⑤</sup>		1500 元/次/人	-
住房	公租房租金减免 <sup>⑥</sup>		按照租金标准的 10% 交纳	按照租金标准的 20% 交纳
	非公租房租赁补贴		32 元/月/平方米/户	28 元/月/平方米/户
	农村危房改造补助 <sup>⑦</sup>		3500 元/次/户；6000 元/次/户	3500 元/次/户；6000 元/次/户
养老	代缴城乡居民基本养老保险 <sup>⑧</sup>		1200 元/年/人	-
	居家养老照护服务 <sup>⑨</sup>		700 元/月/人；400 元/月/人	700 元/月/人；400 元/月/人

① 具体标准如下：低保家庭大病保险起付标准为 1 万元，自付 2—8 万元（含 8 万元）报销比例为 65%，8—10 万元（含 10 万元）报销比例为 70%，10 万元以上报销比例为 75%。

② 教育费用减免主要涉及幼儿免收保育费，义务教育阶段住宿费、社会实践活动费等，此处按照 2019 年南京市教育收费相关规定中价格的中位数分别估算了在幼儿、小学、初中和高中阶段的教育费用减免金额。

③ 助学金指的是对困难家庭学生发放生活补助，文中给出了幼儿、义务教育和高中阶段的补助标准，相关政策规定低保家庭比低保边缘家庭的补助标准提高 50%。

④ 南京市相关政策规定就业困难的低保人员从事个体经营或灵活就业，申报就业登记并按时足额缴纳城镇职工社会保险费的，按根据本市公布的当期最低缴费基数缴纳社会保险费金额的 2/3 给予补贴，补贴期限一般不超过 3 年。此处的金额按照 2019 年南京市最低社保基数估算。

⑤ 此政策主要针对低保家庭中就业困难、有意愿创业的毕业生发放一次性补贴。

⑥ 城市住房救助主要分为实物配租、公租房租金减免和非公租房租赁补贴。按照南京市相关规定，2019 年城市低收入住房困难家庭月人均可支配收入低于 2471 元/月，这一标准高于同时期的低保边缘家庭的认定标准，因此，此处将低保边缘家庭视作低收入住房困难家庭。但低收入住房困难家庭的救助力度要小于低保家庭。

⑦ 农村危房改造中，翻建新建每户补助 6000 元，维修加固每户补助 3500 元。

⑧ 南京市相关政策规定低保家庭成员参加居民基本养老保险的个人缴费部分由政府给予补贴，南京市 2020 年度城乡居民基本养老保险个人最低缴费标准为 1200 元/年。

⑨ 居家养老照护服务、助餐助浴补贴依据老人的自理能力而有所区别。

救助政策		家庭类型	
		低保家庭	低保边缘家庭
养老	餐补补贴	5元/天/人; 6元/天/人	5元/天/人; 6元/天/人
	助浴补贴	10元/周/人; 15元/周/人; 20元/周/人	10元/周/人; 15元/周/人; 20元/周/人
残疾人 照护	困难残疾人生活补贴 <sup>①</sup>	225元/月/人; 360元/月/人; 450元/月/人	540元/月/人
	重度残疾人护理补贴	400元/月/人	400元/月/人
项目数		29项	15项

资料来源：作者根据相关政策和数据整理而得。

## (二) 基于理想家庭类型的测算

虽然政策梳理可以对“悬崖效应”形成总体性概略认知，但是尚不能准确具体地说明“悬崖效应”的规模。因此，本文根据低保家庭的家庭结构特征，构建了典型家庭模型，用以估算“悬崖效应”。鉴于每项救助政策都有一定的现实准入情境（比如，在读学生才有机会获得教育救助），如果武断地将所有救助收益累加，必然会有脱离现实情况之嫌。为此，本文根据低保家庭的家庭结构特征，构建典型家庭模型，进而与政策梳理结果匹配，由此估算“悬崖效应”。

根据《中国民政统计年鉴（2020）》，2019年每个低保家庭的平均人数为1.8人，每3户低保家庭中就会有1名残疾人士、1个未成年人，每2户低保家庭中就有1户需要赡养1位老人；而与之对应的劳动力数量，则是约每2户家庭中才有1位有劳动条件的成年人。这反映出，低保家庭具有家庭规模较小、抚养比较大和劳动力有限的特点。基于此，本文构建了单亲、残疾和老年三类典型家庭模型（详见表2）。我们假设每类家庭有两种收入情境，并只相差1元钱，可谓之“昂贵的一元钱”。因为恰恰是这1元钱的差距，致其或具有低保家庭的救助身份，或只能取得低保边缘家庭的救助身份。<sup>②</sup>

表2 典型家庭模型

序号	特征	规模	年龄	健康状况	就业与教育	家庭人均收入 (元/年)
A	单亲	2人	36岁; 13岁	健康; 健康	家长灵活就业; 孩子初中阶段	10800 (或 10799)
B	残疾	1人	40岁	3级肢体残疾	灵活就业	10800 (或 10799)
C	老年	2人	45岁; 71岁	健康; 健康	子女灵活就业; 老人无就业条件	10800 (或 10799)

根据三类家庭类型、依据政策梳理结果，我们估算了他们在现实生活中可能会获得的各类救助收益。表3展示了每类家庭模型可以获得的各类救助政策以及救助金额，表4则为“悬崖

① 低保家庭的残疾人生活补贴依据家庭成员残疾严重程度划分，而在低保边缘家庭中，仅有一户多残、以老养残的残疾人才可领取残疾人生活补贴。因此，虽然低保边缘家庭的补贴金额更高，但是其获得补贴的门槛也更高。

② 当然，在现实中，这种“戏剧化”的事件发生概率较小。本文主要是基于研究需要给出此假设，其意图在于最直观地展现低保“悬崖效应”。

效应”测算结果的汇总。不难发现，1元钱的机会成本是巨大的，即当一个家庭的救助身份由低保家庭变为低保边缘家庭时，其能够获得的救助收益会显著下降。平均而言，低保家庭和低保边缘家庭的家庭人均救助收益之差为5666.7元/年，相当于当地低保标准的52%。而这种差距是低保制度和其他救助措施共同作用的结果。其中，低保制度占“悬崖效应”的份额平均为57%，其他救助措施的贡献平均为43%。正所谓，低保制度虽然占据主流，但其他措施值得充分关注。在低保救助当中，除了常规低保金<sup>①</sup>外，低保制度中的“分类施保”措施（即对特殊对象增发低保金）也在“悬崖效应”中扮演了重要角色。在其他救助项目中，除教育救助外，其他项目都以优惠减免的形式存在，并在典型家庭从“低保家庭”变为“低保边缘家庭”时，各项优惠减免也会随之消失。

表3 典型家庭模型救助收益情况（元/年/户）

项目	A类家庭				B类家庭				C类家庭			
	低保家庭		低保边缘家庭		低保家庭		低保边缘家庭		低保家庭		低保边缘家庭	
	现金补助	优惠减免	现金补助	优惠减免	现金补助	优惠减免	现金补助	优惠减免	现金补助	优惠减免	现金补助	优惠减免
低保金	4320	-	-	-	2160	-	-	-	4320	-	-	-
增发低保金	1080	-	-	-	2160	-	-	-	1080	-	-	-
垃圾处理费减免	-	60	-	-	-	60	-	-	-	60	-	-
生活用水补贴	-	50	-	-	-	50	-	-	-	50	-	-
生活用电额度	-	95	-	-	-	95	-	-	-	95	-	-
学生生活补助	3000	-	2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
教育费用减免	-	900	-	900	-	-	-	-	-	-	-	-
城乡医保代缴	-	700	-	-	-	480	-	-	-	880	-	-
城乡居保代缴	-	1200	-	-	-	1200	-	-	-	1200	-	-
困难残疾人生活补贴	-	-	-	-	2700	-	-	-	-	-	-	-
老人助餐助浴补贴	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2305	-	2305
合计	8400	3005	2000	900	7020	1885	0	0	5400	4590	0	2305
	11405		2900		8905		0		9990		2305	

资料来源：作者结合典型家庭模型和南京市相关政策计算所得。

① 实际上，根据本文的模型假设，这类低保金也并非“常规”。南京市相关政策规定低保家庭月人均收入与当地低保标准的差额低于当地低保标准20%的，其低保金按照当地低保标准的20%计算。

表4 典型家庭模型“悬崖效应”及其构成情况

项目 \ 家庭类型	A类家庭	B类家庭	C类家庭	均值
家庭人均“悬崖效应” (占低保标准之比)	4252.5元/年 (39%)	8905元/年 (82%)	3842.5元/年 (36%)	5666.7元/年 (52%)
家庭人均低保“悬崖” <sup>①</sup> (占“悬崖效应”之比)	2700元/年 (63%)	4320元/年 (49%)	2700元/年 (70%)	3240元/年 (57%)
家庭人均低保外“悬崖” (占“悬崖效应”之比)	1552.5元/年 (37%)	4585元/年 (51%)	1142.5元/年 (30%)	2426.7元/年 (43%)

### 三、低保“悬崖效应”的实证分析：基于CHFS的分析

通过前文的政策梳理与测算，虽能说明低保“悬崖效应”客观存在且有其制度外的成因，但仍需从一般意义上、全国层面上予以证实。本文借助微观抽样数据，试图准确量化低保“悬崖效应”，以便为完善社会救助政策设计提供坚实的实证基石。本文使用2017年的“中国家庭金融调查”（China Household Finance Survey，简称CHFS）数据，采用倾向得分匹配方法估计低保“悬崖效应”。

#### （一）实证策略

如果拥有“低保身份”的家庭之救助收益与没有低保身份的低保边缘家庭的救助收益存在差别，且“低保身份”与家庭获得的救助收益存在因果关系，则可以说明低保“悬崖效应”是一种切实的存在。即，如果 $T_i$ 表示第 $i$ 个家庭是否拥有“低保身份”，且 $T_i=1$ 时表示家庭 $i$ 获得低保救助，为低保家庭； $T_i=0$ ，则表示家庭 $i$ 未获得低保救助，为低保边缘家庭。 $Y_{i1}$ 与 $Y_{i0}$ 分别表示低保家庭和低保边缘家庭的救助收益。处理组（低保家庭）的平均处理效应（Average Treatment Effect on the Treated，简称ATT）表示为：

$$ATT = E(Y_{i1} - Y_{i0} | T_i = 1) = E(Y_{i1} | T_i = 1) - E(Y_{i0} | T_i = 1) \quad (1)$$

对于低保家庭来说， $E(Y_{i0} | T_i = 1)$ 是无法观测的反事实结果，即我们难以知晓低保家庭未获得低保救助的家庭救助收益状况。同时，一个家庭能否获得低保救助并非随机，而是受到该家庭的收入水平、财产状况和人口等因素的影响。<sup>②</sup>如果直接使用未获得低保救助的低保边缘家庭作为对照组，可能存在选择性偏差（Selection Bias）。

因此，本文选择倾向得分匹配纠正估计偏误。首先，估计倾向得分，即使用Logit模型估计样本家庭获得低保救助的条件概率；其次，进行倾向得分匹配，即依据倾向得分为每个低保家庭构造相应的对照组；最后，根据匹配后的处理组和对照组计算平均处理效应。

平均处理效应表示为：

$$\widehat{ATT} = \frac{1}{N_1} \sum_{i: T_i=1} (Y_i - \widehat{Y}_{0i}) \quad (2)$$

$\widehat{ATT}$ 即为本文所要检验的“悬崖效应”。其中， $N_1$ 为处理组样本数量， $Y_i$ 表示处理组的家庭救助收益， $\widehat{Y}_{0i}$ 为处理组第 $i$ 个家庭所对应的匹配样本的家庭救助收益，求和符号代表了仅对

① 低保“悬崖”和低保外“悬崖”分别指两种救助身份（低保和低保边缘家庭）的低保救助收益差值和其他救助收益差值。

② 宋锦等：《中国城市低保制度的瞄准度分析》，《管理世界》2020年第6期；朱梦冰、李实：《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》2017年第9期。

处理组样本进行加总。

(二) 数据来源与变量描述

CHFS 是中国家庭金融调查与研究中心在全国范围内开展的抽样调查项目，对样本家庭的金融微观层次的相关信息进行了全面细致刻画。难能可贵的是，CHFS 将家庭获得的各类政府补助进行条目划分，这有利于我们对“悬崖效应”之构成进行解构。

2017 年 CHFS 覆盖全国 29 个省（自治区、直辖市），355 个县（区、县级市），1428 个村（居）委会，样本规模为 40011 户。本文的样本筛选分为三个步骤，一是以样本家庭“是否获得低保救助”为依据选取出低保家庭，作为处理组；二是将样本省份的城市（农村）平均低保标准<sup>①</sup>匹配到数据库中，并计算出相应的低保边缘线（2 倍低保标准），筛选出救助前家庭人均可支配收入<sup>②</sup>低于低保边缘线的非低保家庭（即低保边缘家庭），作为匹配前控制组；三是在关键变量构造完成后，对异常样本和信息缺失样本进行甄别和剔除。由此，本文共获取低保家庭 1509 户，低保边缘家庭 10708 户，总样本量 12217 户。

本研究的因变量为家庭救助收益，具体分为家庭人均救助收益（千元/年）和低保外家庭人均救助收益（千元/年）。前者包含了家庭获得的低保补助、教育补助、食品补助、住房补助等政府转移补助和家庭所报销的医疗费用，此变量可反映“悬崖效应”的总体水平；后者则是剔除低保补助后的家庭救助收益除以家庭成员数，用以说明“悬崖效应”中的低保制度内成因与制度外贡献。

表 5 变量统计描述及倾向得分估计

变量名	变量界定	全部样本	低保家庭 (1)	低保边缘家庭 (2)	T 检验 (1)-(2)	倾向得分	
结果变量							
家庭人均救助收益	包括家庭获得的低保补助、教育补助、食品补助、住房补助等政府转移补助和家庭所报销的医疗费用，加总后除以家庭成员数；单位：千元/年	1.298	3.055	1.051	2.004***	-	
低保外家庭人均救助收益	剔除低保补助后的家庭救助收益除以家庭成员数；单位：千元/年	1.132	1.710	1.051	0.659***	-	
协变量							
家庭经济状况	救助前家庭人均可支配收入	包括家庭工资性收入、财产性净收入、经营性净收入、转移性收入和其他收入，排除家庭的政府补助收入，加总后除以家庭成员数；单位：千元/年；连续变量	4.040	4.435	3.985	0.450***	0.106*** (0.009)
	家庭人均资产	包括家庭的金融资产和非金融资产，加总后除以家庭成员数；单位：千元；连续变量	59.358	41.296	61.903	-20.607***	-0.004*** (0.001)
	家庭是否有自有住房	1= 是，0= 否；分类变量	0.887	0.854	0.891	-0.037***	0.038 0.099
	家庭是否有机动车辆	1= 是，0= 否；分类变量	0.106	0.036	0.116	-0.080***	-0.824*** (0.154)

① 本文采用的是 2017 年 CHFS 数据，故而此处使用 2016 年的城市（农村）低保标准进行匹配。

② 救助前家庭人均可支配收入是排除家庭政府补助收入的家庭人均可支配收入。

变量名		变量界定		全部样本	低保家庭 (1)	低保边缘家庭 (2)	T 检验 (1)-(2)	倾向得分
其他 家 户 特 征	家庭 规 模	一人户	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.096	0.132	0.091	0.041***	-0.309** (0.142)
		两人户	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.302	0.321	0.299	0.022*	0.113 (0.089)
		三人户	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.183	0.205	0.180	0.025**	0.328*** (0.088)
		四人户及 以上	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.419	0.342	0.429	-0.087***	参照
	家庭成 员健康 状况	自评健康差者占总家庭人数的比例; 连续变量		0.290	0.440	0.269	0.171***	1.067*** (0.091)
	家庭就 业状况	未就业者占总家庭人数比例, 连续变量		0.539	0.610	0.529	0.081***	0.605*** (0.098)
	户主 户籍	1= 农业, 0= 非农业; 分类变量		0.805	0.721	0.817	-0.096***	-0.604*** (0.085)
	户主 性别	1= 男, 0= 女; 分类变量		0.825	0.779	0.831	-0.052***	0.256** (0.086)
户主 年龄	调查年 - 户主出生年; 连续变量		56.962	58.808	56.702	-2.106***	0.004 (0.003)	
其他 家 户 特 征	户主 受教育 程度	小学及以下	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.527	0.594	0.517	0.077***	0.681** (0.264)
		初中	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.337	0.305	0.342	-0.037***	0.630** (0.261)
		高中 / 中专 / 职高	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.110	0.088	0.113	-0.025***	0.450* (0.271)
		大专 / 高职及 以上	1= 是, 0= 否; 分类变量	0.026	0.013	0.028	-0.015**	参照
	户主是 否已婚 有偶	1= 是, 0= 否; 分类变量		0.839	0.720	0.856	-0.136***	-1.049*** (0.095)
地区 变 量	省级虚拟变量		-	-	-	-	已控制	
	市级虚拟变量		-	-	-	-	已控制	
	Pseudo R <sup>2</sup>		-	-	-	-	0.172	
样本量		12217	1509	10708	-	11943 <sup>①</sup>		

注: \*、\*\* 和 \*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 水平上显著。

表 5 报告了本文的变量界定、描述性统计及倾向得分估计情况。结果表明: (1) 低保家庭的救助收益明显高于低保边缘家庭, 尽管排除低保制度的影响, 低保家庭可以额外获得的救助收益约是低保边缘家庭的 1.6 倍。(2) 虽然低保家庭的收入水平略高于低保边缘家庭, 但是其家庭资产 (资产价值、是否拥有机动车和住房) 处于明显劣势。同时, 低保家庭也表现

① 此处损失低保边缘家庭样本 274 个, 原因在于其所在城市中无低保家庭, 即在给定市级虚拟变量的情况下, 被解释变量 (是否获得低保救助) 均为 0, 为保证估计有效性, 此处 stata 软件会将涉及样本自动剔除。尽管这会损失少许样本, 但是我们仍然选择将市级虚拟变量加入模型, 原因有二: 一是低保标准在同省各市间存在差异, 数据中难以按照具体城市匹配其相应的低保标准, 因此有必要加入市级虚拟变量加以控制; 二是与剔除市级虚拟变量相比, 保留市级虚拟变量的模型拟合度更好, 也有利于获得更优质的匹配结果。

出家庭规模小、劳动力有限、健康禀赋较差等家庭结构特征。<sup>①</sup>（3）倾向得分估计（Logit 回归估计）中，在给定控制变量的情况下，收入水平越高者越有可能获得低保救助；<sup>②</sup>但同时，家庭人均资产价值越少、家庭成员健康状况越差以及家庭劳动力越少者越有可能获得低保救助。正如以往研究所发现的，现实中的低保识别并非根据单一维度展开，而更有可能是多维审核之结果。但这一回归结果也隐含了低保边缘家庭的“救助困境”，即由于他们家庭禀赋（资产、劳动力等）相对较好，当其因突发事件而导致家庭刚性支出过大、收入水平较低时，他们可能较难获得救助资源。（4）综合单变量差异性检验和回归估计结果可以发现，接受低保救助绝非外生随机的，倾向得分匹配是纠正选择偏差的合理策略。

### （三）“悬崖效应”估计结果

图 1 和表 6 分别报告了匹配前后的倾向得分核密度分布对比和倾向得分匹配的平衡性检验结果。首先，控制组与处理组的倾向得分区间大量重合，满足了重叠假定（Overlap Assumption），匹配时损失样本量较少。其次，与匹配前的核密度图相比，匹配后的处理组与控制组曲线更为接近，这说明倾向得分匹配使得处理组与控制组的特征更为相似。最后，平衡性检验中，匹配后的标准化偏差大幅减小，匹配结果较好地平衡了数据；而匹配后的协变量联合检验不再显著，则意味着协变量在识别匹配后的处理组和控制组之能力明显下降。总体而言，本文所采用的 3 种匹配方法（共 6 种匹配标准）的匹配效果均良好。

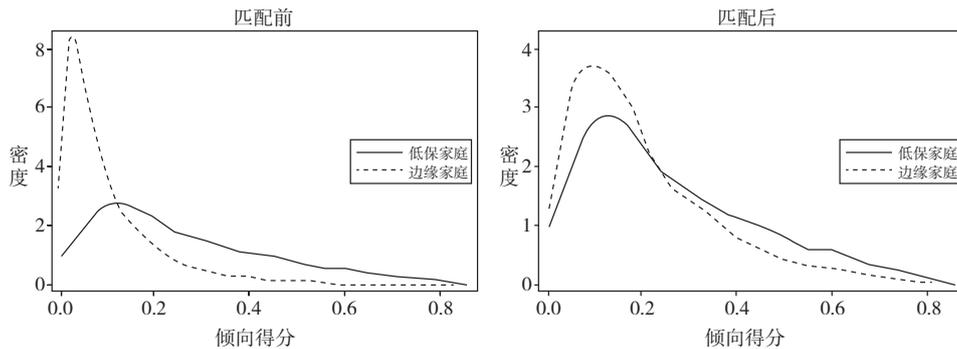


图 1 低保家庭与低保边缘家庭倾向得分核密度图（K 邻近匹配方法 <1: 3>）

表 6 平衡性检验

匹配前	匹配方法		Pseudo R <sup>2</sup>	LR chi <sup>2</sup>	P>chi <sup>2</sup>	Mean Bias
	-		0.087	790.60	0.000	18.6
匹配后	K 邻近匹配	K=3	0.002	9.89	0.872	2.8
		K=5	0.002	6.47	0.982	2.2
	卡尺匹配	=0.01	0.002	7.58	0.960	2.4
		=0.02	0.002	7.84	0.954	2.5
匹配后	核匹配	=0.03	0.001	4.43	0.998	1.6
		=0.05	0.001	4.41	0.998	1.4

注：本文共采用了 3 种匹配方法。k 邻近匹配中，k=3 表示为每个低保家庭找到与其倾向得分最近的 3 个低保边缘家庭，然后通过加权将这 3 个低保边缘家庭合成一个样本，即该样本为低保家庭的匹配样本；卡尺匹配中，logit 模型回归显示倾向得分标准误 ( $\hat{\sigma}_{pscore}$ ) 为 0.126，按照卡尺半径  $\varepsilon \leq 0.25 \hat{\sigma}_{pscore}$  的一般原则，卡尺匹配时  $\varepsilon \leq 0.032$ ，故选用 0.01、0.02 为卡尺匹配半径；核匹配中 h 表示带宽。

① 这亦说明了前文政策梳理中典型家庭模型构建之合理性。

② 何欣、朱可涵：《农户信息水平、精英俘获与农村低保瞄准》，《经济研究》2019 年第 12 期。

表7和表8分别给出了“悬崖效应”总体规模和低保制度外“悬崖效应”的估计结果。每种匹配方法下的“悬崖效应”都在1%或5%的显著性水平上拒绝原假设,明确反映出低保“悬崖效应”显著存在,即低保家庭获得的总救助收益和低保外救助收益均显著高于低保边缘家庭。

根据以上估计结果,我们可得出以下结论:

一是“悬崖效应”显著存在,且总体水平较高。从平均水平来看,“悬崖效应”总量约为每人每年1673元,这约为全部家庭样本事前人均可支配收入的41%,样本家庭所在省份平均低保标准的35%。也就是说,原本收入水平相近的低保家庭和低保边缘家庭,在经历了一番“福利叠加”以后,二者的生活状况可能发生反转,即低保边缘家庭的生活状况会显著比低保家庭差。

二是虽然数据库未能全部囊括除了低保制度之外的其他救助项目,但依然可以看出“悬崖效应”是低保制度与其他救助项目共同作用的结果。当然,低保制度的贡献不容忽视,其贡献约占80%,平均约为每人每年1345元;而其他帮扶项目则贡献了20%的份额,平均约为每人每年328元;低保救助与其他救助的贡献之比约为4:1。与上文基于理想家庭类型的测算结果相比,其他救助项目和公共服务的作用有所降低。<sup>①</sup>本文认为,这可能与数据信息的有限性有较大关系。在政策梳理中可以发现,其他救助政策和公共服务对低保家庭的帮扶大部分是以费用减免和代缴的方式存在,比如生活用水和生活用电的减免、代缴居民基本养老保险和医疗保险费等。而此类信息在当前数据中未能获得,因此导致对“悬崖效应”的低保外成因有所低估。

表7 “悬崖效应”规模估计(结果变量:家庭人均救助收益<千元/年>)

匹配方法		低保组	边缘组	平均处理效应	标准误	T检验
K邻近匹配	K=3	3.058	1.351	1.707	0.177	9.64***
	K=5	3.058	1.348	1.710	0.164	10.42***
卡尺匹配	=0.01	3.042	1.372	1.670	0.166	10.06***
	=0.02	3.054	1.350	1.704	0.167	10.21***
核匹配	=0.03	3.058	1.429	1.630	0.148	11.08***
	=0.05	3.058	1.438	1.620	0.146	11.08***

注: \*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%和1%水平上显著。

表8 “悬崖效应”成因分解(结果变量:低保外家庭人均救助收益<千元/年>)

匹配方法		低保组	边缘组	平均处理效应	标准误	T检验
K邻近匹配	K=3	1.712	1.351	0.361	0.171	2.12**
	K=5	1.712	1.348	0.364	0.157	2.31**
卡尺匹配	=0.01	1.700	1.372	0.327	0.159	2.06**
	=0.02	1.710	1.350	0.360	0.160	2.25**
核匹配	=0.03	1.712	1.429	0.283	0.139	2.03**
	=0.05	1.712	1.438	0.274	0.138	1.98**

注: \*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%和1%水平上显著。

① “悬崖效应”总体规模也有所缩小,在政策梳理中约为低保标准的52%,而实证估计结果为35%。

## 四、结论与建议

本文通过政策梳理和实证分析对低保“悬崖效应”进行了验证，结果显示“悬崖效应”显著存在，其规模最高或可达到最低生活保障标准的52%。此外，“悬崖效应”是低保救助和其他专项救助以及公共服务共同作用下的结果。在现实生活中，低保家庭在获得低保补助的同时，“低保身份”也使其可以享受教育、医疗、就业等领域的优惠政策，这些低保制度外成因对“悬崖效应”的贡献份额约为20%—43%。需要说明的是，由于此类政策多以费用减免、价格优惠以及代缴等形式存在，导致在具体测算时会面临“隐性福利”难以“显化”之困惑。这或许会影响测算结果的准确性，但不会影响本文结论判断的正确性。

研究结果表明：一个“低保身份”可以享受多种福利叠加，这导致部分低保边缘家庭的收入水平虽然稍高于低保的收入标准，但由于这类家庭享受不到低保对象能够享受的一系列优惠政策，他们的实际生活状况比低保家庭可能更加困难。基于此，建议优化社会救助体系，构建机会均等化、力度梯度化的社会救助格局，以改善低保“悬崖效应”。

“机会均等化”的核心在于化解当前优惠政策紧贴“低保标签”的局面。由于没有形成统一的困难家庭分类体系，相关部门如若希望拓宽救助范围，往往需要自行增加“救助标签”（比如“就业困难家庭”“中低收入住房困难家庭”等）。因此，各类优惠政策往往依附低保政策，直接将低保户作为保障对象以降低制度成本。在此背景下，专项救助和公共服务贴“低保标签”是首选之策，进而会导致其他困难群体难以进入社会救助网络。如图2所示，破解此困境的关键是系统构建困难家庭认定与分类体系。

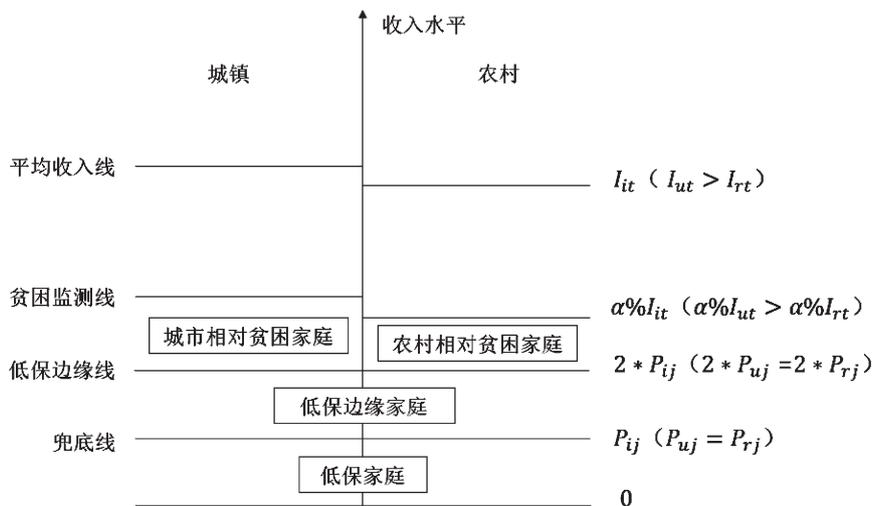


图2 困难家庭认定与分类体系

注：I为社会平均收入水平，P为低保标准， $\alpha$ 为划定贫困监测线的比例系数；i为城乡区域变量， $i=u$ 代表城镇， $i=r$ 代表农村。

一是以线分层。以家庭收入水平作为核心识别变量,分别按照低保标准、2倍低保标准和社会收入平均数(或中位数)的某一比例(多为40%—60%)划定兜底线、低保边缘线和贫困监测线,其中兜底线和低保边缘线体现的是维持困难群体基本生活需求的救助理念,而贫困监测线则意味着对相对贫困群体的重点监测和主动干预的救助策略。

二是以层定户。三条贫困线确定出三类困难群体,按照困难程度的高低依次为低保家庭、低保边缘家庭和相对贫困家庭。其中,低保家庭为难以满足自身基本生存需求者,低保边缘家庭则属于基本可以维持生存需求但致贫风险较高者,而相对贫困家庭则属于基本能正常生活,但生活水平明显低于社会平均水平且抗风险能力不足者。

三是城乡统筹。“城乡统筹”并非城乡救助标准的“绝对一致”。在代表维护基本生活尊严的兜底线和低保边缘线中,本文认为可以实现城乡标准一致以维护底线公平;而在贫困监测线的划定中,应当正视城乡收入差距,做到城乡分设。如果采用“城乡一条相对贫困线”,则绝大部分贫困人口会分布在农村,这会导致“贫困监测线”在城市中的价值难以充分发挥。<sup>①</sup>

由此,一个更为全面、系统的困难家庭认定与分类体系得以建立。收入水平略高于低保的边缘困难家庭以及处于中低收入水平家庭都可获得相应的“救助身份”。进一步地,各类“救助标签”为社会救助资源提供更为明确的流向,社会救助的相关部门可以根据自身定位拓宽救助范围,并且无需产生额外识别成本。

另外,化解低保“悬崖效应”绝对不是让所有困难家庭享受完全一致的救助资源,而是将差距过大的“悬崖”变成更为合理的“阶梯”。“力度梯度化”便是要求社会救助应遵循适度性原则和差别化原则。即根据每类贫困家庭的困难程度给予适当的救助,避免产生社会救助资源的泛化与浪费。举例来说,尽管低保补助在“悬崖效应”中扮演了重要角色,但这并不意味着要为低保边缘家庭提供与低保家庭相同金额的补助。而是可以借鉴低保制度中“分类施保”的做法,<sup>②</sup>对低保边缘家庭中的特殊困难群体也给予一定的生活补助。<sup>③</sup>如此一来,低保家庭与低保边缘家庭之间的“福利悬崖”会有所减小,同时也体现出低保家庭和低保边缘家庭在困难程度上的差别,不致使社会救助资源变为普惠性福利。各类社会救助和公共服务都可以在覆盖低保家庭、低保边缘家庭甚至相对贫困家庭的基础上,给予差别化的救助。

综上所述,构建一个机会均等化、力度梯度化的社会救助格局将有利于“悬崖”变为“阶梯”,缓解低保“悬崖效应”。由此,各类救助资源可以得到有效整合,并能够更加精确地输送到各类困难家庭,进而提升社会救助的综合效能。

① 沈扬扬、李实:《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

② “分类施保”指的是在第二节中所提到的,可向低保家庭中的特殊家庭成员增发低保金的情况。

③ 目前广州市已实施相似的政策,即对低收入困难家庭成员实行分类救济,低收入困难家庭中学生、无子女老人以及大病患者按照低保标准的20%发放生活补助金。参见广州市《关于对我市低收入居民实行分类救济的通知》(穗民规字〔2019〕4号)。

# The Welfare Cliff Effect of the Dibao Program and Its Formation Mechanism

Guo Zhongxing

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** This paper analyzes the welfare cliff effect of the Minimum Living Guarantee (dibao) program and its formation mechanism. The results show that: (1) the cliff effect of the dibao is significant, and its scale is equivalent to about 35%-52% of the dibao standard; (2) with the combined effects of regular and additional dibao allowances, the contribution of dibao allowance to the cliff effect is about 57%-80%; and (3) the assistance provided by special assistance and public service programs to dibao families is mostly manifested as "hidden benefits" such as fee reductions, price concessions, and waiver of contributions, contributing about 20%-43% to the cliff effect. Therefore, this paper proposes to build a social assistance system which provides equal opportunities and stratified benefits, so as to turn the "cliff" into "steps" and improve the comprehensive efficiency of social assistance.

**Key words:** the dibao program; cliff effect; families on the dibao border; social assistance; propensity score matching

(责任编辑：郭 林)