

观念、制度与技术： 低保制度变迁过程中的目标瞄准

秦 嘉

【摘 要】 目标瞄准是社会救助制度顺畅运行的首要环节。既有研究多从技术优化与制度完善角度探讨目标瞄准，然而目标瞄准不仅是一个操作性问题，更是一个观念、制度与技术相互交织的复杂场域。通过回顾最低生活保障近三十年的制度变迁，以目标瞄准的阶段演进为核心线索，将其划分为扩面推广、规范发展、数字化转型三个阶段，在此基础上分析福利观念、福利制度与福利技术的互动机制。随着目标瞄准方式从人工核查逐步迈向数字瞄准，所涉及的福利问题完成了从劳动就业到制度公平再到发展赋能的拓展，福利观念与制度之间形成一种互构循环。在福利观念的制度化过程中，福利话语呈现出竞争、配合、迁移三种互动样态。福利技术在其中发挥中介作用，为观念的制度化提供支撑条件，并影响着制度化的效果。

【关键词】 目标瞄准；低保制度；制度变迁；数字瞄准；福利话语

一、问题的提出

实现发展成果更多更公平惠及全体人民，是中国式现代化的核心要义之一。而民生保障制度则是实现这一目标的基础性制度安排。随着我国经济社会发展进入新阶段，民生保障逐步迈向“提质增效、精准赋能”的高质量发展，经历着从“粗放式管理”向“精细化治理”转型的过程，而资源的使用效率、政策执行的精准度，则成为新时代民生保障制度建设的核心命题。^①“十五五”规划纲要提出“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”，其中健全社会救助体系是扎实推进共同富裕的关键兜底举措。作为典型的目标瞄准型制度，新时期我国社会救助一方面要迈向智慧化、专业化，兜牢兜好生活困难群体基本生活，提供从生活帮扶到生产赋能的全方位、长周期的“物质+服务”支持；^②另一方面也在追求规范化、标准化，确保政策资源用于“符合条件的群体”，打击“人情保”“关

【作者简介】 秦嘉，管理学博士，河南省社会科学院助理研究员。主要研究方向：社会保障与基层治理。

【基金项目】 国家社会科学基金青年项目“行为社会政策视域下社会救助对象积极就业研究”（22CSH096）。

① 白维军、针翔宇：《“十五五”时期我国社会保障高质量发展的基本向度与实践进路》，《内蒙古社会科学》2026 年第 1 期；关信平：《当前中国社会政策高质量发展的重点议题》，《探索与争鸣》2024 年第 9 期。

② 张浩森、谭洪：《“十五五”时期社会救助制度优化：关键目标与政策建议》，《兰州学刊》2026 年第 2 期。

系保”，防止“错保”“漏保”。^①如在2020年公布的《关于改革完善社会救助制度的意见》和2023年发布的《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》中，均能看到“加强监督检查，严查优亲厚友、骗取套取等行为”等相应表述。

应该说，识别“符合条件”的困难群体是开展救助工作的前提，同时也是制度实践过程中的难点和堵点。以社会救助中最为核心的最低生活保障制度为例，在实践中，低保制度一是在救助申请阶段严格审查，通过入户调查、民主评议、公示监督、家庭经济状况信息核对、区县入户抽查等办法减少“错保”“漏保”，提高瞄准率；二是进行事后纠错，以加强问责、开展专项整治最为常见。^②然而多种制度安排引发了一系列非意图后果，如阻碍救助扩围而产生的“漏保”问题，^③强问责压力下低保缩减执行问题，^④执行过程中产生的污名化问题，^⑤因程序冗繁、资格认定存在可操作空间、过程管理欠缺等原因引发福利依赖。^⑥因而如何平衡制度成本和瞄准精度之间的关系，始终是社会救助制度的难题。

既有针对目标瞄准的研究较为丰富，既对瞄准偏差的成因及制度回应进行了探讨，也注意到救助制度执行过程中的非意图后果，但仍有进一步拓展的空间。第一，当前研究多以静态视角分析特定阶段的瞄准问题与制度优化路径，鲜有研究将目标瞄准置于救助制度近30年的制度变迁过程进行长时段考察，难以厘清目标瞄准的阶段变化、制度设计与实践困境的互构关系，亦无法揭示不同阶段瞄准议题的生成逻辑与演化规律；第二，现有成果多将瞄准议题简化为技术优化、制度完善的操作性问题，集中于家庭收入核算、信息核对机制、监管问责体系等制度与技术层面的分析，却对目标瞄准背后深层的道德观念与福利话语关注较少。事实上，救助制度的目标瞄准不是一个单纯的技术问题，而是一个道德观念、福利话语与制度安排相互交织的场域，其标准设定、执行逻辑与调整方向始终内含着社会公众对“谁值得救助”的道德评价，同时也伴随着政府、媒体、学术界多方主体的福利话语建构。

基于此，本研究以最低生活保障制度为例，通过梳理重要新闻报道、相关学术研究以及政策文件，将低保制度的目标瞄准议题置于制度全面推广至今的长时间段演进历程中，系统梳理目标瞄准逻辑从“扩面推广”到“规范发展”再到“数字化转型”的阶段过程，厘清制度变迁与瞄准困境之间的动态关系，为理解中国低保制度的本土化演进逻辑提供历史性、动态性的视角。同时，本研究突破现有研究单一的“制度—技术”分析范式，构建“福利观念—福利制度—福利技术”分析框架，揭示低保制度不同发展阶段道德叙事，以及不

① 岳经纶、周到洋：《共同富裕战略目标下社会救助高质量发展需处理好若干对关系》，《社会政策研究》2025年第2期。

② 赖志杰：《强政治势能下的运动式治理及其常规化转型——基于全国农村低保专项治理的研究》，《公共管理学报》2024年第4期。

③ 程中培：《分层分类改革下社会救助扩围增效对象及路径研究》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》2025年第4期。

④ 王强：《城市最低生活保障受助规模持续缩减的形成机制研究——基于政策执行视角的分析》，《社会保障评论》2023年第2期。

⑤ 程璆、岳经纶：《低保污名化困境的生成与消解——基于广东省E县低保识别改革的案例分析》，《求实》2023年第5期。

⑥ 兰剑、慈勤英：《后脱贫攻坚时代农村社会救助反贫困的困境及政策调适》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2019年第3期。

同主体的福利话语如何塑造了瞄准议题的核心内涵，又如何推动目标瞄准的制度升级，从而打通观念、制度与技术之间的分析壁垒。需要特别说明的是，我国低保制度变迁呈现出交叉重叠、渐进式、非线性的特点，不同阶段的划分并非在时间上完全前后相继、截然割裂。前一阶段的制度安排会延续下来并发挥作用，后一阶段的改革理念与实践举措也往往在前期逐步酝酿、试点先行。

二、研究方法与分析框架

（一）研究方法

在研究方法上，本文综合使用了从 1999 年 10 月 1 日起至 2026 年 6 月 1 日的新闻报道、学术文献以及政策文件三种材料，先通过新闻报道提炼出低保制度目标瞄准中的核心问题，再以此为锚点对接学术研究与政策文本。首先，在中国知网报纸数据库中，以“最低生活保障”“低保”“低保户”“低保对象”“救助对象”为关键词进行检索，样本以中央级报纸为主，省级、地市级报纸为补充。剔除重复报道及公告、简讯内容后，对样本报道进行汇总、归类，形成劳动伦理、公平正义、发展赋能三大核心范畴，单篇报道可同时归属于多个范畴。针对报纸库覆盖不足的问题（如对专项整治的成效涉及较少），进一步通过权威网络报道补充检索，确保资料饱和。其次，基于核心范畴在知网学术期刊数据库检索相关学术文献，期刊来源限定为 CSSCI 等核心期刊。检索既覆盖与三类范畴直接相关的研究，也全面纳入低保目标瞄准、福利治理等领域的经典文献与前沿成果，如聚焦“瞄准偏差”“福利依赖”“福利捆绑”“福利悬崖”“错保”“发展型救助”等相关研究，避免选择性偏差。最后，系统检索对应时期的政策文件。以中国政府网、民政部官网以及地方民政网站为渠道，检索低保领域的行政法规、部门规章及规范性文件，用于梳理制度演进脉络，并与新闻报道、学术文献开展互证对比。

（二）分析框架

福利观念指社会公众围绕社会保障责任如何划分、谁应该受到保障、待遇水平高低等议题形成的认知与判断，此种观念往往以话语的形态向外呈现与传播。福利话语可以被理解为政策参与主体在构建和合法化福利政策时对彼此和公众所说的任何话，^①反映着社会对道德、文化、家庭责任以及工作伦理方面的要求，能够体现大多数国民的福利观念。福利观念具有复杂多元的特性，同一时期内针对某一福利制度的认同与批评往往并行存在。^②当某种观念成为社会中大多数人的共识时，则会以法律法规的形式被建构为正式制度，即福利观念的制度化。^③

① Vivien A Schmidt, "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment," *Journal of Sociology and Social Welfare*, 2002, 35(2).

② 卫小将：《中国社会福利发展的动因与机理》，《吉林大学社会科学学报》2022 年第 5 期。

③ 于洪：《中国传统社会保障制度体系建构的内在逻辑探究——基于文化与价值观的视角》，《社会保障评论》2024 年第 1 期。

福利制度通常指国家通过立法对国民收入进行再分配，为社会成员提供基本风险保障的一系列制度安排，其具有“以法律与政策规范为外在形态，以互助共济为内在规则，以政府为直接责任主体，以强制实施为基本手段”的主体性特征。^①如前所述，福利制度不仅是进行资源再分配的制度安排，本身也内含着一定的文化属性和功能，是价值、观念与文化的集中体现。^②而制度一旦实施，就会反过来巩固社会公众所持有的福利观念，由此形成福利观念与制度的双向互动。

福利技术指福利制度在运转过程中，应用于信息采集与处理、目标群体识别、资源精准递送、服务质量监测的各类技术方法与操作手段的总称。福利技术既是福利制度得以顺利实施的重要支撑，技术自身的迭代升级还能赋能福利制度。以数智技术为例，其在覆盖扩面、服务流程优化、基金长效运行等方面提升了服务质量与治理效率。^③当然，福利技术对制度的影响是双面的，在带来制度利好的同时也会引发新问题、带来新风险，需要理性辩证地看待。

基于上述分析，本研究构建“福利观念－福利制度－福利技术”的分析框架，以三者的双向互构与动态演进为核心逻辑，系统考察低保制度中目标瞄准的议题演变、话语建构以及制度完善过程。

三、低保制度的扩面推广：“懒汉”形象与道德评价

自1999年城市最低生活保障制度在全国推广以来，学术界、政策界、舆论界便对这一新生事物保持着高度关注，对救助制度的目标群体低保对象也投去了种种目光，这其中既有饱含共情与关怀的视角，也不乏秉持审慎态度的理性审视与客观评判。作为一项新生的制度安排，社会救助“既与特定时期的社会条件、经济发展状况有关，也受到经济体制、用工方式以及社会保障制度的制约”。^④故而其难免与传统救济理念产生碰撞，也会在运行初期因制度设计、管理体制尚不完善等原因引发各界的讨论与检视，而作为政策目标的低保对象也一度成为社会关注的焦点。

（一）进来容易出来难：快速扩面的后果

在低保制度建立初期，由于对低保救助的认知不充分，加之财政资金支持力度有限，低保对象“应保未保”问题较为突出。2001年起各级财政对低保资金的投入力度持续加大，低保对象数量出现大幅增加，从2001年6月的458万人猛增到2002年6月底的1930.8万人。^⑤

而随着低保制度的扩面推广，有劳动能力的低保对象规模也随之扩大。最低生活保障制度建立之初是为了应对市场经济改革、国企改革、亚洲金融风暴等因素所导致的城市新贫困问题。彼时，城市中涌现出了以失业人员、下岗职工、停产半停产企业职工所组成的城市新贫困群体。^⑥

① 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第246页。

② 雷悦橙：《文化视角下的中国特色社会保障制度建设》，《社会保障评论》2025年第5期。

③ 翟绍果：《数字化转型中社会保障的结构改革与制度创新》，《社会保障评论》2025年第2期。

④ 韩克庆：《市场逻辑抑或国家责任：中国社会保障新论》，商务印书馆，2021年，第209页。

⑤ 洪大用：《转型时期中国社会救助》，辽宁教育出版社，2004年，第100页。

⑥ 唐钧等：《中国城市贫困与反贫困报告》，华夏出版社，2003年，第3页。

这意味着除传统救济中的“三无”群体、特困群体之外，低保制度还吸纳了大量有劳动能力但因人力资本与社会资本匮乏而处于暂时无业状态的群体。根据民政统计年鉴数据，从 2002 年到 2006 年，城市低保对象中的失业人数从 358.3 万增至 420.8 万。^①2007 年起年鉴调整统计口径，将失业群体区分为登记失业与未登记失业两类，2007 到 2010 年两类失业人员合计规模始终超过 900 万人。^②

对有劳动能力的群体而言，低保救助更多是一种过渡性的帮扶。这类低保对象在接受救助期间会依靠自身能力积极就业，如通过社区推介、个人人际关系网络等渠道寻求自力更生的路径，反映在数据中即城市低保人数中灵活就业数量从 2007 年的 343.8 万人增加到 2010 年的 432.4 万人。^③然而也有部分有劳动能力的群体始终被劳动力市场拒之门外，成为长期接受救助的群体。这其中以“4050”人员最为典型，这类群体的长期受助状态，是家庭照料责任、年龄与技能壁垒等多重客观条件约束下的被动结果，而不能归咎于主观上的就业意愿缺失。但部分社会舆论忽略其面临的现实阻碍，反而将长期受助与“不劳而获”直接绑定，形成对低保对象的片面评判，使该群体在日常生活中承受着一定的社会歧视，也成为后续部分新闻媒体放大“懒汉”刻板印象、引发公众对救助制度质疑的社会心理基础。

（二）新闻报道中的“懒汉”：舆论的夸大

新闻媒体能够在一定程度上影响社会公众对某一事件的看法，公众会借用新闻媒体看待社会现象的视角和框架对社会事件进行认知。^④客观而言，真正的“懒汉”并不多见，彼时主流媒体对低保制度多以正面宣传解读为主，但少数典型案例仍通过部分新闻披露进入公共舆论视野。

一篇 2004 年的《南方日报》报道引用广州市民政干部的话描述低保对象的生活，认为部分低保对象尽管有劳动能力，但成天游手好闲，通宵“奋战”在麻将桌上，或是三餐买醉，每月光电费支出就超过 300 元。也有媒体将个别低保户的生活方式归纳为“吃点麻辣烫，打点小麻将，看点晚录像”。^⑤这类“有劳动能力却拒绝就业、依赖低保度日”的“懒汉”形象，经媒体传播后快速进入公众认知体系，其传递的价值导向既与中国传统文化中“不劳动者不得食”的朴素伦理形成直接冲突，也与社会主义核心价值观倡导的劳动奉献精神相背离。值得关注的是，与西方国家福利污名化叙事常绑定性别、种族等身份属性不同，我国情境中的“懒汉”形象几乎仅以劳动能力作为核心评判标准。而作为“懒汉”形象的对立面，彼时社会舆论还积极树立“低保对象劳动最光荣”的价值导向，类似“许多低保对象在受益的同时，纷纷要求以奉献社会的实际行动感谢党和政府的关怀”这样的表述并不鲜见。2007 年工人日报社发布题为《让更多低保人员走出救助走向自立》的社评，认为社会应该倡导“劳动光荣”的社会风气，让有

① 民政部编：《中国民政统计年鉴（2007）》，中国统计出版社，2007 年，第 86 页。

② 数据由历年《中国民政统计年鉴》中城市低保登记失业与未登记失业人数汇总得到。

③ 民政部编：《中国民政统计年鉴（2011）》，中国统计出版社，2011 年，第 90 页。

④ Ben Baumberg Geiger, "Suspicious Minds? Media Effects on the Perception of Disability Benefit Claimants," *Journal of Social Policy*, 2025, 54(3).

⑤ 洪大用：《转型时期中国社会救助》，辽宁教育出版社，2004 年，第 145 页。

劳动能力的社会成员都尽其所能、自食其力，通过诚实劳动获取美好生活。^①

“懒汉”形象的生成与扩散，是部分新闻媒体对现实世界过度简化的结果。报道中的“懒汉”既不受就业市场的客观限制，也无需承担家庭照护责任，成为与“劳动者”相对立的负面形象。从经济理性的角度来讲，低保对象每月领取的低保金远远比不上就业所得。以城市低保金为例，2010年低保金占最低工资的平均比例仅为0.3，天津市最高达到0.47，最低的新疆更是只有0.24。^②故为了吃低保而放弃就业在经济上得不偿失，更遑论就业带来的还有心理上和人际关系上的收益。然而个别低保对象不劳而获的现象仍然放大了公众对养懒汉问题的担忧，仅有少数报道如《不能以“养懒汉”否定社保功能》《不对称的社会》对低保“养懒汉”问题进行了反思，认为在现阶段社会救助制度应该致力于“保基本”，而不是忙着分辨谁是“懒汉”。^③

（三）作为研究对象的“福利依赖”：学界的澄清

“养懒汉”作为日常生活中的用语，对应着学术研究中的福利依赖概念，这是社会救助目标瞄准产生的典型非意图后果。总体上来看，学术界秉持理性审慎的正向立场，肯定低保对象享有社会救助的法定权利，否认福利依赖现象普遍存在的论断，同时指出当前制度在设计逻辑与管理体制层面仍有完善空间。

接受救助是否会减少就业意愿和行为，是判断福利依赖是否存在的最直接依据。已有学者针对二者关联开展实证分析，认为现有数据不支持社会救助阻碍低保对象就业的论断。^④也有学者研究发现，低保对象的就业意愿普遍较高，其就业行为主要受劳动能力、健康状况、性别、年龄等个体特征影响。^⑤随着研究的深入，国内学者对福利依赖这一概念本身进行了剖析，将其看作是西方国家政治建构的结果，^⑥中国的福利依赖主要是由制度性缺陷导致的。^⑦

对于“福利依赖”现象的致因分析，学界形成了以制度性缺陷为核心解释逻辑的分析框架，同时将劳动力市场的结构性约束纳入考察范围。在制度层面，低保制度的缺陷是诱发福利依赖的核心根源。其一，目标瞄准的动态管控规则降低了低保对象的就业意愿与能力。例如部分地区推行的公益劳动、高频定期签到等规定，使低保对象因担忧救助资格被取消而疲于应付，挤占其求职培训、稳定就业的时间与精力，降低就业质量与稳定性。其二，目标瞄准的退出机制不健全，表现为就业帮扶存在供需错配的结构性问题。面向低保群体的就业支持体系未能充分贴合其需求特征，公益性岗位的就业赋能作用有限，甚至被诟病为“花钱买岗位”，职业介绍服务也未充分考量低保对象的职业发展路径，导致岗位供给与个体需求严重脱节。其三，目标瞄准的资格叠加产生“福利悬崖”。低保资格与医疗、教育、住房等专项救助捆绑，既抑制低

① 张刃：《让更多低保人员走出救助走向自立》，《工人日报》，2007年1月9日第3版。

② 姚建平：《中国城市最低生活保障标准水平分析》，《中国软科学》2012年第11期。

③ 刘泉：《不能以“养懒汉”否定社保功能》，《人民日报（海外版）》，2006年11月6日第5版；刘敏：《不对称的社会》，《长江日报》，2012年2月8日第6版。

④ 慈勤英、王卓祺：《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》2006年第3期。

⑤ 韩克庆、郭瑜：《“福利依赖”是否存在？——中国城市低保制度的一个实证研究》，《社会学研究》2012年第2期。

⑥ 张浩森：《事实抑或建构：当代美国福利依赖问题探析》，《社会科学战线》2017年第7期。

⑦ 林丛：《城市居民低保制度“福利依赖”问题研究》，《学习与实践》2019年第12期。

保对象的就业动力,又造成福利资源的低效配置与浪费。在劳动力市场和个人资源禀赋层面,劳动力市场环境 with 就业质量的结构性限制,是低保对象难以脱离救助的客观基础。低保对象的就业高度依赖非正规劳动力市场,而非正规就业普遍存在薪酬水平低、社会保障缺失、职业稳定性差、再失业风险高等突出问题,这也成为低保对象“退保难”的关键诱因。^①同时,年龄增长带来的劳动能力衰减使低保对象在劳动力市场竞争中持续处于弱势地位,进一步加剧就业困境,实现稳定就业的可能性不断降低。

总之,学界普遍认为不应过度夸大福利依赖现象。相较于低保对象主观上的懒惰,制度支持不足和就业市场环境才是“福利依赖”产生的主要原因。这意味着对救助制度本身的探讨替代了对低保对象的盲目谴责。

(四)从“养懒汉”到“促就业”:制度的回应

低保制度产生的就业抑制风险,源于对就业行为正向经济激励的不足。我国低保制度采取现金补差救助,就业收入增加会直接导致救助金额的等额缩减。就业收入上升带来的个人所得税、社会保险缴费支出增加,叠加救助金额的缩减,共同构成了有效边际税率,即每增加一单位收入所对应的综合收益损失比例。补差原则的设计初衷是防范福利依赖、避免“养懒汉”,但制度中对低保对象就业收入与救助金合计总额的上限约束(通常为贫困线的1到2倍)削弱了低保对象的就业动机。而低保资格与多项专项救助的深度绑定带来的福利叠加效应,更导致部分场景下有效边际税率超过100%,进一步强化了“就业不如领救助”的逆向激励。

鉴于此,社会救助制度通过将多种专项救助的救助资格与低保救助区分开,有效地减弱了低保的含金量,福利叠加引发的“悬崖效应”得到缓解,^②使得救助待遇随收入上升实现平稳递减,实现了梯度化救助,^③从根本上减轻了救助制度对低保对象就业动力的抑制作用。各地围绕就业激励目标,也推出了一系列针对性的举措,构建了就业友好型的救助配套体系。其一,全面推行救助渐退机制,为实现就业的低保对象设置缓冲期。例如北京市明确,对实现稳定就业的低保对象设置12个月的救助渐退期,期内持续发放低保金,其中前6个月按家庭原低保标准100%发放,后6个月按50%发放,消除低保对象就业即失去救助的后顾之忧。^④其二,优化家庭收入核算规则,增设就业成本刚性扣除项。例如苏州市规定,在核算低保申请家庭收入时,需先从就业收入中扣减交通、就餐、通信等就业必要成本,扣除标准统一为当地同期低保标准的30%,切实提升就业的净收益水平。^⑤

对低保对象的评判经历了从道德化归因到结构性归因的转变,前者孤立地将救助对象视为单一的理性个体,其应该为所处的困境(贫穷)负责,有道德上的问题(懒惰),需要通过政

① Meng Xiao, et al., "The Dynamics of Social Assistance in the Informal Economy: Empirical Evidence from Urban China," *Journal of Social Policy*, 2023, 52(4).

② 郭忠兴:《从相邻到反转:低保“悬崖效应”及其形成机制探究》,《社会保障评论》2023年第1期。

③ 张浩森、谭洪:《分层分类社会救助体系:核心概念、国际经验与中国路径》,《社会科学》2023年第10期。

④ 北京市民政局:《关于印发〈北京市最低生活保障和低收入家庭救助审核确认办法〉的通知》,北京市民政局网站: <https://mzj.beijing.gov.cn/art/2022/12/6/art937226794.html>, 2022年11月7日。

⑤ 苏州市民政局、财政局:《关于给予享受最低生活保障的就业人员扣减部分就业成本的通知》,苏州市民政局网站: <https://minzhengju.suzhou.gov.cn/mzj/mzyw/201710/eb3143b6856e452ca67ca3548ee51f91.shtml>, 2017年10月18日。

策措施予以纠正。后者基于这样一种观点，即低保对象具有反思和行动的能力，只是受制于客观条件而无法脱困，救助制度应该积极回应。

四、低保制度的规范发展：“骗保”“人情保”与制度纠错

在低保制度发展初期，由于目标瞄准手段相对粗糙、信息核查能力较为欠缺，目标瞄准的精度有限，其中违规骗取低保待遇的情形时有发生。“骗保”指低保对象主观上通过隐瞒经济收入、夸大家庭困难等手段使自己符合救助资格，其往往与“人情保”“关系保”一同出现。

（一）目标瞄准的精准难题：信息不对称的窘境

社会救助的核心目的是实现救助资源的精确匹配，筛选出符合条件的救助对象，如何才能既高效又精确地完成这一点，是一个世界性难题。困难群体精准识别的实质是解决信息不对称问题。在制度发展初期，低保审核更多地依靠社区工作人员的“铁脚板”，通过入户调查、走访邻居等形式对申请对象进行摸底排查，并在实践中总结出“一看房，二看粮，三看劳动能力强不强，四看有没有读书郎”等本土化瞄准办法。此外，基层还通过公示制度和抽检制度等进行事后监督与抽查。然而在核对家庭经济收入时始终存在部分信息难以获取、难以量化的情况，如异地务工收入、子女赡养费等，直接影响了目标瞄准的精准性。

彼时政策上的应对不免过于机械，且走向两种极端。一是一刀切地将有劳动能力的人排除在低保范围之外，其背后隐含的假设是，凡是有劳动能力的人就应当就业，而就业收入所得必将超过低保标准。再如一些地方采用“视同”的办法计算家庭收入，失业下岗人员被视同能够拿到失业保险金或基本生活费，离退休人员被视同能够拿到基本养老金。^①二是增加各种条条框框进行限制，使低保审查趋于琐碎。为弥补直接获取信息的不足，不少地方将日常消费情况作为家庭经济水平的间接判断依据，对经济状况核查结果进行查漏补缺，比如对水电燃气消耗、家电配置乃至日常消费行为作出限制性规定。这种做法推高了制度运行的成本，甚至因标准僵化脱离实际，将部分真实困难群体排除在保障之外。

随着目标瞄准过程中信息技术的应用，金融、人社、民政等部门开始逐步实现信息互通，低保对象通过隐瞒收入财产以规避资格核查的可能性不断降低。然而在制度运转过程中，仍然存在政策所无法顾及或未来得及填堵的漏洞，比如在收入财产的认定上，由于相关信息还未能能够在部门、地域之间充分共享，导致工作人员缺乏判断的依据。这种漏洞给了申请者钻空子的可能，只要申请者拿出符合要求的证明，就能够获得低保金，而基层工作人员面对这种“合规但不合理”的情况却无可奈何。

（二）对“骗保”和“人情保”的谴责：媒体与政府的呼应

在低保制度建设初期，受家庭经济信息采集难度大、基层经办人力不足等客观条件制约，申请端低保对象的主观骗保与执行端工作人员的违规行为共同引发瞄准偏误。一方面，申请者

^① 洪大用：《转型时期中国社会救助》，辽宁教育出版社，2004年，第152页。

利用核查漏洞实现“骗保”。部分申请者刻意隐瞒真实就业与收入状况以获得受助资格。此外,收入证明核验机制缺位导致虚假材料频发。目标瞄准要求申请人的单位出具收入证明和其他相关证明,这一环节常常遭到滥用。^①另一方面,制度执行环节也存在人为失范风险。部分基层工作人员本应是社会救助的“守门员”,却在目标瞄准过程中违规放宽认定标准、插手资格审批,优亲厚友,成为“骗保”行为的隐性助力。故在相关新闻报道中,“骗保”和“人情保”“关系保”的话语常常一起出现。

新闻媒体对“骗保”形象的塑造多基于政府对该问题的调查结果,迎合了政府规范目标瞄准流程的需求。2003年武汉市在对低保户进行年审时,发现有9000多户不符合吃低保的标准,违规领取低保金已超过百万元。^②2009年国家审计署审计长刘家义所作的2009年审计报告披露,有194个区县向不符合条件的6.29万户家庭发放低保金3.3亿元。^③与“骗保”一同出现的,则是工作人员在低保审核过程中优亲厚友所引发的“人情保”“关系保”。2014年人民网曝出“8名基层民政人员严重违规,向不符合条件的889名‘低保户’违规发放低保资金高达226万余元”。^④如果说“骗保”话语面向的是申请救助的个体及家庭,那么“人情保”“关系保”则把矛头指向基层经办人员。

公共舆论不仅对“骗保”现象进行了披露,还对社会救助的惩罚机制表达了不满。彼时虽然《城市居民最低生活保障条例》规定对“骗保者”采取批评教育或者警告措施,追回冒领低保金乃至处以冒领额度1到3倍的处罚。但在实际操作中出于维稳的考量,“骗保者”除在道德上遭到贬损之外,在经济方面没有损失,在法律上也不用承担相应的责任。^⑤因而当十二届全国人大常委会第八次会议将“欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险金或者其他社会保障待遇”定性为诈骗行为时,有媒体赞扬其“保护了公众权益”“顺应了民意”。^⑥

相较于对“懒汉”问题的夸大,新闻媒体对“骗保”和“人情保”“关系保”现象的谴责则更多地反映了社会救助的现实困境。新闻媒体和政府部门相互配合,前者对问题进行曝光,后者对其进行整治。如民政部在2014年出台的《贯彻落实中央〈建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划〉实施办法》中提到:“着力解决社会反映强烈的‘人情保’‘错保’等问题,对‘人情保’‘关系保’及媒体曝光的案件,做到发现一起、查处一起。”^⑦值得注意的是,“骗保”“人情保”“关系保”意味着低保对象或工作人员带有强烈的主观欺骗或违

① 唐钧等:《中国城市贫困与反贫困报告》,华夏出版社,2003年,第156-159页。

② 文慧等:《“低保”遭遇的尴尬》,荆楚网:<http://www.cnhubei.com/200405/ca461255.htm>,2004年5月14日。

③ 肖源:《骗取与反制:缘于低保的难题》,《人民法院报》,2010年7月12日第6版。

④ 《南昌889名假低保户骗领226万元低保 8人系公职人员》,人民网:<http://politics.people.com.cn/n/2014/1128/c70731-26114740.html>,2014年11月28日。

⑤ 朱亚鹏、刘云香:《制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以C市城市低保政策执行为例》,《中山大学学报(社会科学版)》2014年第6期。

⑥ 董平:《骗低保拟定诈骗罪是顺应民意之举》,中国经济网:http://views.ce.cn/view/ent/201404/23/t20140423_2707643.shtml,2014年4月23日。

⑦ 驻民政部纪检组监察局:《民政部:对“人情保”“关系保”发现一起查处一起》,中央纪委国家监委网站:https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201407/t20140721_132545.html,2014年7月22日。

规意愿，话语的使用带有较强的价值评判色彩。与部分公共舆论的道德化评判取向不同，学术界没有停留在个体行为的批判层面，而是聚焦于此种瞄准偏误的生成逻辑。在话语使用上，研究者更倾向于采用“错保”这一中性概念。

（三）制度缺陷中的“错保”：学界的侧重

不论是低保对象主观上通过隐瞒信息而获得救助资源，还是福利官僚侵占、违规分配救助资金，抑或是救助制度的缺陷降低了社会救助的瞄准率，救助资源都发生了错配，在制度实践中谓之“错保”。通过计算低保救助的错保率来衡量目标瞄准的效率，是相关领域的研究重点。整体来看，由于统计数据口径不一，且用来计算错保率的指标选取有所差异，比如有研究仅选取家庭收入指标进行衡量，^①也有研究则综合考虑家庭收入、家庭资产、消费水平和居住状况等，^②导致对社会救助错保率的评估缺乏可供比较的基础。因而既有研究的结论差异较大，错保率处于 30% 至 80% 的区间。

在“错保”的生成逻辑上，学界并未将其简单归因为个体道德问题，而是从目标瞄准的制度性缺陷进行剖析。首先，目标瞄准在执行过程中存在客观约束，不可避免地产生偏误。比如家计调查难以非常准确地查清低保对象的家庭收入和财产状况，且瞄准精度的提升与行政成本投入正相关，而用于低保瞄准的行政成本较为有限，使得瞄准偏误成为制度运行中难以完全避免的现象。^③其次，目标瞄准的资格捆绑机制形成逆向激励，放大了违规收益。福利叠加增加了低保救助的含金量，提高了低保身份能够带来的福利价值。^④最后，目标瞄准的事后惩戒机制约束不足，违规成本偏低。在制度实践中很难对“骗保”行为进行实质性的惩罚，这是因为低保对象本身经济条件并不好，惩罚的结果就是国家继续“兜底”，且容易激化社会矛盾。

总体而言，学界多从制度缺陷的角度对“错保”问题进行研究。“错保”现象的出现固然受到个人主观上逐利心理的影响，更多地则应该归因于社会救助制度在发展阶段存在的管理水平较低、政策协调不力、技术应用不足等方面。

（四）运动式整治与常态化规范：制度的完善

针对目标瞄准运行中暴露出的“骗保”“人情保”“关系保”等问题，社会救助制度从运动式集中整治与长效机制建设两个方面作出回应。

一方面，民政系统开展多轮专项整治，自 2010 年始掀起了严查低保的热潮，^⑤全国清退不符合资格的低保对象行动进入集中期。以湖北省为例，当年该省于三月份启动城乡低保专项监察行动，截至六月中旬共清退超 20 万低保对象，占低保总人数的 6.2%。^⑥2014 年民政部公布《开

① Qin Gao, et al., "Anti-poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China," *Review of Income and Wealth*, 2009, 55(S1); Meiyan Wang, "Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China," *China & World Economy*, 2007, 15(2); 王有捐：《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》，《统计研究》2006 年第 10 期；杨穗等：《中国城市低保政策的瞄准有效性和反贫困效果》，《劳动经济研究》2015 年第 3 期。

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。

③ 姚建平：《中国城市低保瞄准困境：资格障碍、技术难题，还是政治影响？》，《社会科学》2018 年第 3 期。

④ 田毅鹏、关文君：《城市低保政策基层实施过程中多主体行动分析》，《南京社会科学》2023 年第 4 期。

⑤ 唐钧：《当前我国社会救助的现状和前瞻》，《党政研究》2014 年第 4 期。

⑥ 胡新桥：《湖北有 20 余万不符合条件者领低保》，《法制日报》，2010 年 6 月 28 日第 7 版。

展社会救助专项整治 提高为民服务水平活动方案》，提出要全面复核低保对象，严查“人情保”，有效遏制“错保”。各地随即抓紧部署新一轮的清退行动，其中尤其加强了舆论监督和社会监督，明确接受群众的匿名举报。此次整治成效显著，全国三月内共清退“人情保”“错保”25.7万人，查证属实的违规案件达7501件。^①

另一方面，建立健全常态化核对与监督机制，提升目标瞄准的效率与精度。比如搭建家庭经济状况核对信息平台，从技术层面打破传统家计调查的信息盲区与效率瓶颈。再如建立健全系统性监督约束机制，从制度层面压缩违规行为的产生空间。2013年民政部印发《关于建立健全社会救助监督检查长效机制的通知》，对社会救助监督检查的方式、原则、内容等作出明确规定。2014年和2020年分别出台的《社会救助暂行办法》以及《社会救助法（草案征求意见稿）》中也专门强调了对救助过程的监督和追责。2020年中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于改革完善社会救助制度的意见》中强调加大对骗取社会救助行为查处力度。2021年民政部印发《最低生活保障审核确认办法》，专辟“管理和监督”一章，对低保监督检查工作作出明确规定。

对救助制度规范性的讨论起始于新闻媒体和政府“骗保”“人情保”“关系保”的调查和揭露，随后学界将这个带有明显个人品行色彩的话题转化为理性客观的研究问题。得益于救助制度的不断规范以及救助程序的严格执行，主观上的“骗保”“人情保”现象不断减少，在这个过程中，“爱占便宜的低保对象”和“优亲厚友的低保干部”的形象逐渐模糊，与之相伴的是对“亟待完善的救助制度”关注的增加。

五、低保制度的数字化转型：从规范管理到数字瞄准

随着社会救助制度的数字化转型，以大数据为基础助力目标瞄准是当前制度的重要发展方向。通过对低保对象的家庭经济状况、家庭结构等信息进行标准化数据归集与结构化处理，民政部门得以突破传统人工核查的物理边界与信息壁垒，实现精准智能筛查和全周期动态监测，这种瞄准方式可以称之为“数字瞄准”。截至2024年，全国低收入人口动态监测信息平台监测对象达到8015万人，其中低保对象为4047.8万人。^②与传统瞄准方式相比，数字瞄准具有非接触式核验、跨时空信息联动、全周期动态追踪的优势。一方面，其能够有效压缩基层经办中的自由裁量空间，降低资格认定中的人为偏差与道德风险；另一方面，其能够系统性优化救助审核确认流程、提升救助服务的可及性与精准度。然而，数字瞄准在有效降低道德风险、提升救助资源瞄准精度的同时，也增加了低保对象数字标签化、基层数字负担等新风险。

（一）目标瞄准的成本：规范化过程中的“过度”风险

救助制度的规范化发展固然能够减少“错保”“人情保”等问题，提升了资源使用的效率，但这种以“防错”为核心导向的制度设计也产生了非意图后果。

① 潘跃：《民政系统复核近九成低保对象 25.7万人退出“人情保”“错保”》，人民政协网：<https://www.rmzxxw.com.cn/c/2014-12-09/416261.shtml>，2014年12月9日。

② 姜磊：《8015万人纳入低收入人口动态监测：救助帮扶低收入人口政策升级》，《半月谈》2024年第10期。

如前文所述,通过运动式整治和常态化规范,基层工作人员的行为受到日益严格的制度约束。在严格的问责机制下,基层工作人员容易陷入“多干多错、少干少错、不干不错”的避险心态,宁愿“漏保”也不愿“错保”,使部分真正困难的群众得不到救助。此外,低保认定审核本身具有高度的复杂性和不确定性,家庭收入的隐蔽性、财产状况的动态性以及生活困难的突发性,决定了任何瞄准机制都无法做到绝对精准。这种对瞄准精度的不断追求与现实状况复杂性之间的矛盾,使得基层工作人员长期处于高度紧张的状态。尽管部分地区已经尝试将低保入户调查等事务性工作外包给专业社会工作机构,但基层工作人员仍然需要在前期作为引路人,帮助专业社工熟悉辖区内困难群众的基本情况,指导社工机构开展工作;在中期负责审核把关,确保调查结果的真实性和准确性;在后期处理群众的投诉举报。这种“外包不卸责”的工作模式,并没有从根本上减轻基层工作人员的负担,反而在某种程度上增加了协调和监督的成本。

此外,严格的审核程序也无形中增加了低保对象的行政负担,增大了制度性排斥的风险。为了证明自己符合救助条件,申请人往往需要提供大量的证明材料,往返于多个部门之间,耗费大量的时间和精力。对于那些文化程度较低、行动不便或者缺乏社会支持的困难群众来说,这种复杂的申请程序增加了救助申请过程中的学习成本、合规成本以及心理成本。由此,过度规范化放大了未领取现象产生的风险,阻碍了低保制度兜底功能的发挥。

（二）“放管服”话语中的制度改革：从管控到服务

作为我国政府职能转变的核心主线,“放管服”改革及其话语体系经历了从初步提出到系统确立的演进过程。以国务院印发《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》为标志,该文件首次以国家级政策文件形式固化了“简政放权、放管结合、优化服务”的改革内涵,使其正式上升为国家层面的改革话语。随后,“放管服”话语开始在营商环境、民生保障等各领域落地。

在社会救助领域,“放管服”改革系统性重构了救助的治理逻辑,其有特定的内涵。“放”即权责下沉,将原本由县级民政部门集中行使的救助审核确认权限逐步下放至乡镇(街道),实现审批权责与基层信息优势的精准匹配;“管”即闭环监管,依托数字化技术构建“事前信用承诺+事中动态监测+事后失信惩戒”的全链条监管体系,替代传统单一的事前审批式管控;“服”即便民赋能,通过代办帮办、主动发现、免申即享、跨省通办等方式,大幅降低困难群众的救助申请门槛与成本。

若进一步聚焦社会救助制度的目标瞄准,“放管服”改革本质上推动了瞄准机制从管控向服务的转型,实现了瞄准方式的系统性“松绑”。这一转型在2020年印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》中得到集中体现和系统部署,该文件将深化“放管服”改革作为社会救助制度改革的核心任务之一,明确提出全面优化审核确认程序,具体包括将社会救助审核确认权下放至乡镇(街道)、根据实际情况简化或取消民主评议环节、取消可通过国家或地方政务服务平台查询的相关证明材料等一系列重要举措。这些改革举措通过简化准入流程、下放审批权限、创新监管方式,既有效破解了传统瞄准机制因程序繁琐、门槛过高导致的“漏保”难题,也通过数字化动态监管手段守住了救助资金安全的底线,意在实现瞄准精度、服务效率与兜底

温度的有机统一。2026年4月30日,第十四届全国人民代表大会常务委员会表决通过《中华人民共和国社会救助法》,标志着社会救助工作迈入法治化发展新阶段。此次立法体现了政府部门的观念革新,即在最大程度上减少申请人的负担,在审核之外更加注重主动发现机制,同时强调保护个人隐私和信息。可以说,立法实现了救助对象扩容、服务内容拓展,同时强化人文关怀,充分彰显了社会救助的文明底色与法治温度。^①

(三) 制度运转中的激励相容:学界的拓展

有别于公共舆论对政策话语的同步阐释与正向呼应,学术界超越了单纯的目标瞄准问题,转而以更具系统性的发展性视角,深入探讨社会救助制度运行中的激励相容命题。在低保制度的施行情境中,激励相容的核心内涵,是低保对象、基层经办人员等核心参与主体追求自身效用最大化的行为,与制度预设的公共目标形成内在契合与同向统一。自脱贫攻坚全面胜利以来,学术界进一步聚焦社会救助制度的发展特性,强调制度从兜底保障到发展赋能的转变,^②制度目标的升级与现有制度形成了新的内在张力。

一是目标瞄准的过度风险阻碍了低保制度扩围增效的制度安排。针对此种情况,学界存在两种观点。监管压力论认为,过于严格的监管容易导致“重错保,轻漏保”,^③甚至出现低保标准提高、救助人数减少的悖论。^④基于此,有学者认为应该建立健全容错纠错机制,并从行政管理惯性思维、地方性文件权威性、配套机制等方面予以推进。^⑤制度限制论提出,低保制度以及其他救助制度存在设计不当、衔接不畅的问题,提高了低保对象纳入的门槛,应该谨慎出台诸如赡养费核算等限制类的制度,同时推动专项救助与基本生活救助脱钩,减少制度运行过程中的福利悬崖。^⑥

二是目标瞄准的过度风险不利于低保对象的赋能自立。在理念上,单纯的收入支持型救助将低保对象看作是依靠者、受助者,忽视了其社会责任和主体能动性。^⑦在实践中,频繁的入户调查与抽查,在一定程度上打扰了低保对象的日常生活,而社区监督又容易激化邻里之间的生活矛盾,不利于其融入社会。此外,刚性的标准设置也削弱了低保对象的就业动机,产生制度衍生性福利依赖。因而在执行过程中,应该依法保护个人隐私和个人信息,注重人格尊严,彰显制度的人文温度。^⑧同时,人民性决定了中国特色社会保障制度建设与目标升级无止境,^⑨社会救助也要逐步实现从兜底保障到基本生活保障,再到发展赋能的层级递进,最终助力困难群众脱困自立。

① 张昕:《中国社会保障学会举办学习贯彻社会救助法座谈会》,《中国社会报》,2026年5月13日第1版。

② 关信平:《分层分类框架下我国社会救助制度增能转型:理论思考与改革措施》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2025年第2期。

③ 方珂等:《从“自保式执行”到有效治理——地方自主性实践的制度路径转换》,《社会学研究》2023年第2期。

④ 王强:《福利供给视角下地方政府的低保纳保逻辑——基于A省低保“标提围扩量减”治理困境的分析》,《公共管理学报》2025年第2期。

⑤ 祝建华、陈春美:《社会救助基层容错纠错机制分析》,《学习与实践》2020年第12期。

⑥ 方珂等:《低保扩围增效的影响因素和治理路径——基于浙江省和广东省的案例研究》,《社会政策研究》2026年第1期。

⑦ 余少祥:《发展型社会救助:理论框架与制度建构》,《浙江学刊》2022年第3期。

⑧ 郑功成:《社会救助制度正式迈入法治化发展新阶段》,《人民政协报》,2026年5月7日第10版。

⑨ 郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

（四）简化程序与容错机制：制度的新发展

早在2018年，民政部即出台文件提出要“进一步简化社会救助审核审批流程的办法措施”以及“探索建立社会救助容错、纠错机制”。2020年6月民政部和财政部联合发文，要求“对没有争议的救助申请，可不再进行民主评议”，对简化程序作出具体要求，同时提出“建立容错纠错机制，激励基层干部担当作为”。同年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，首次从顶层设计的高度对上述做法予以肯定。

数字瞄准在一定程度上缓解了目标瞄准中的信息不对称困境，为简化流程提供可能。经办机构依托跨部门大数据信息核对平台，可直接对低保申请人的收入、财产、家庭结构等准入指标开展自动化交叉核验，不再完全依赖申请人所提交的证明材料，资格认定从“申请人自证”向“大数据核证”转变。与此同时，常态化的数据动态比对能够及时捕捉在保家庭的经济状况变动情况，弥补传统静态核查的滞后性缺陷。因此，数字瞄准可在信息核验层面部分替代张榜公示、邻里走访、民主评议等传统瞄准手段。低保申请告知承诺制逐步推开，则可以看作数字瞄准助力流程简化的典型实践。如2025年山西省民政厅出台《低保等社会救助扩围增效若干措施》，明确申请人无法提供相关证明材料的，经书面或录音、录像承诺后即可启动审核确认程序。也有地方实行“双承诺制”，除了低保申请人需要承诺外，低保经办人员也要承诺秉公办理。

目标瞄准流程简化的背后，亦体现出责任划分逻辑的转变，这种责任转变使得容错机制的引入成为可能。传统瞄准高度依赖入户调查、邻里走访和民主评议等手段，使错保、漏保风险与基层经办人员的个体责任深度捆绑，由此引发的避险心态一度成为制约基层救助工作提质增效的重要瓶颈。在数字瞄准的过程中，审核确认环节的失误不再归咎于基层干部的主观疏忽或能力不足，而更可能源于数据更新延迟、系统对接不畅等技术性、客观性因素。由此，容错机制得以引入，其通过规范认定程序、明确免责情形，为那些秉持公心、无主观过错的经办人员卸下思想包袱。

然而需要指出的是，数字瞄准在缓解既有困境的同时，在实践中也引发了新问题。首先，数字瞄准以低保对象生活状态的可量化、可记录为前提，然而低保对象的社会关系、心理状态等隐性现状无法被“数据化”，数据的可得性不等同于需要的可见性，故数字瞄准只能实现有限的精准识别；^①在执行过程中，数字瞄准依赖基层工作人员进行数据收集、汇总、上传，高频率动态监测对数据的实效性、准确性提出了更高要求，反而会增加基层负担；^②从结果而言，数字瞄准增加了低保对象数字标签化的风险，且容易将那些数字技能较为缺乏和对数字工具信任度较低的数字边缘群体排斥在低保制度之外，扩大救助不平等，^③最终导致技术僭越，削弱社会救助的公平正义和人文关怀。^④总之，社会救助需要通过数智赋能提升制度运行效率和增加瞄准精度，但是“不能让冰冷的数字化工具替代这一制度应当饱含的人文关怀，更不能让数

① 吴玉锋：《数字技术赋能精准救助：从何以可能到何以可为》，《社会保障评论》2025年第1期。

② 李卓：《社会救助数字化转型中的技术进步与价值重塑》，《社会保障评论》2024年第6期。

③ 匡亚林、蒙春雨：《迈向智慧救助：AI大模型驱动社会救助数字化转型的实现路径》，《内蒙古社会科学》2025年第5期。

④ 许小玲、张高荣：《数智赋能社会救助的逻辑理路与异化风险治理——基于TOE框架的分析》，《人文杂志》2025年第8期。

字化工具成为损害救助对象隐私与尊严的工具”。^①

六、结论与讨论

低保制度中的目标瞄准不是一个单纯的技术问题，而是观念、制度与技术相互交织的场域。本文以低保制度变迁过程中目标瞄准的阶段性演变为线索，系统展现三者之间的互动关系。这一研究在理论上为福利观念与制度的互构提供了动态分析视角，同时深化了对福利观念的制度

化过程的探究，回应了何种观念及其话语能够被吸纳进制度体系、不同福利观念如何碰撞互动、福利技术发挥何种作用三个关键问题。

（一）福利观念与制度的互构循环：福利问题的演变

静态视角下，福利观念与福利制度呈现出双向互构的稳定关系，但这一视角难以充分解释制度变迁过程中二者之间的动态互动过程。从生成逻辑来看，福利观念最初生发于对现实福利问题的回应，当特定观念被正式制度吸纳后，便会推动福利制度开始变革，以解决相关福利问题。然而二者之间的互动并未就此终止，一方面，福利制度的持续优化有赖于福利观念的不断深化；另一方面，福利制度在试图解决旧问题的同时，往往会衍生出新矛盾，需要纳入新的观念认知以驱动新一轮制度变革。由此，在福利观念与福利制度之间形成了一种互构循环。

我国低保制度的发展历程，正是这一互构循环的典型实践样本。低保制度自建立以来，始终围绕着“如何精准识别真正困难的群众”这一核心问题持续探索与完善。受经济社会发展水平、信息获取能力与治理理念的影响，在不同发展阶段目标瞄准所面临的具体问题各有侧重，与之相伴的则是福利话语的迭代更新与涉及对象范围的持续拓展（见表 1）。从低保制度发展的不同阶段来看，与目标瞄准相关的福利问题经历了从劳动伦理到分配公平再到发展赋能的更替。每个阶段的福利问题都回应着彼时制度运行中暴露出的突出矛盾。

表 1 低保制度变迁过程中的福利问题演变

	扩面推广阶段	规范发展阶段	数字化转型阶段
福利问题	劳动与就业问题	制度公平性问题	制度服务提质增效 救助对象增能发展
典型话语	“懒汉”	“骗保”“人情保”	“放管服”
涉及对象	有劳动能力的低保对象	滥用权力的工作人员 违规享受待遇的受助者	待赋能的低保对象 问责压力下的工作人员 增能转型中的救助制度
制度回应	梯度救助、促进就业	专项整治、常态化规范	简化程序、双承诺制

资料来源：作者自制。

制度初期的快速扩张使得不少有劳动能力的低保对象被纳入制度中，故目标瞄准主要与劳动议题紧密相关。无论是彼时部分新闻媒体对“懒汉”形象的塑造，还是低保制度执行初期对

^① 《社会救助与数字化治理（2024）研讨会在杭州举行》，中国社会保障学会官网：<http://www.caoss.org.cn/news/html?id=14649>，2024 年 8 月 26 日。

申请人个人品行的约束,本质上都是社会公众对“谁应该获得救助”这一道德命题的具像化回答。此外,信息不对称使得瞄准偏差频现,提升瞄准精准度成为低保制度亟需解决的问题,此时目标瞄准主要与制度公平相关联。这一阶段最显著的变化在于,目标瞄准相关的福利问题有所拓展,其不仅仅指向低保对象的个人品行与劳动意愿,也延伸至基层经办人员的职业操守与权力行使。“骗保”“人情保”“关系保”等话语开始频繁出现,成为媒体报道和公共舆论的焦点。然而,过度监管也产生了新的福利问题,过度问责使基层干部逐渐形成了“宁漏勿错”的保守执行心态,也为后续瞄准方式变革提供了现实动因。得益于“数字瞄准”的全面铺开,“错保”问题有所缓解,此时目标瞄准开始关注制度服务的提质增效,同时相关议题延伸至救助对象自身的增能与发展。以政府“放管服”改革为契机,社会救助领域实施了一系列以优化救助程序、提升申请体验、减轻基层干部压力为主要内容的创新举措。其目的不仅在于完善救助制度,更致力于激发低保对象的内生动力,助力其实现自立。

(二) 福利观念的制度化过程: 话语建构与技术中介

回顾我国低保制度变迁过程,可以发现福利观念的制度化始于福利话语的建构,且不同话语之间存在着竞争、配合乃至迁移的关系。在扩面推广阶段,围绕劳动就业议题,舆论界和学术界对不同贫困成因与救助应得性的理解产生差异。新闻媒体主导的话语强调个体责任与劳动伦理,而学术界则更关注就业机会与结构性障碍,双方基于不同的立场与评判依据,形成了话语竞争格局。在规范发展阶段,提升瞄准精准度、维护制度公平成为全社会的共同诉求。此时各方福利话语相互配合,共同推动问题的解决。新闻媒体积极响应政府的治理号召,在某种程度上成为制度规范的监督者与宣传员。学者们的研究重心从“福利依赖”转向“瞄准偏差”,重点探讨信息不对称下瞄准偏差的生成机制、基层自由裁量权的边界以及监管体系的完善路径。在数字化转型阶段,政府的“放管服”改革迁移到社会救助的改革话语中,契合了过度瞄准背景下破解治理悖论的现实需求。此时,话语作为制度的外在表达与合法化工具,系统性地重塑了低保制度的价值取向与问题定义方式。话语建构实现了治理逻辑的转变,从过去以管控为中心的防错逻辑,转向以服务为中心的提质增效兜底逻辑。需要说明的是,政府在福利话语场域中始终占据主导地位,引导并筛选合适的话语。例如在规范发展阶段,政府将治理瞄准偏差、规范基层权力运行确立为该阶段的核心任务,这种话语建构不仅为制度完善提供了合法性基础,也为其他主体的话语表达划定了基本框架。

福利技术可以为观念的制度化提供条件,影响制度化的效果,在这一过程中充当着中介的作用。在规范发展阶段,信息不对称问题难以得到有效缓解,成为“骗保”“人情保”产生的一大根源。此时为了维护制度公平,低保制度只能通过收入瞄准、群体瞄准、社区瞄准等多重瞄准甚至“过度”瞄准的方式进行。在技术支持不足的情况下,此种方式虽然能够在一定程度上减少“错保”,却也引发了基层负担过大、“重错保、轻漏保”等非意图后果。在数字化转型阶段,依托以泛在感知为“耳目”、大数据平台为“中枢”、人工智能算法为“大脑”的有机整体,数字瞄准则能够进一步缓解瞄准偏差问题,同时通过简化程序和建立容错机制完善低保制度,成为福利观念从话语建构走向制度落地的关键中介。

Ideas, Institutions, and Technology: Targeting in the Evolution of China's Dibao Scheme

Qin Jia

(Henan Academy of Social Sciences, Zhengzhou 451464, China)

Abstract: Targeting is the first and most fundamental step in the effective operation of a social assistance system. Existing research has largely examined targeting from the perspectives of technological optimisation and institutional improvement. Yet targeting is not merely an operational issue; it is also a complex field in which ideas, institutions, and technologies are intertwined. Reviewing nearly three decades of institutional change in China's Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) scheme, this article takes the phased evolution of targeting as its central thread and identifies three stages: coverage expansion, standardised development, and digital transformation. On this basis, it analyses the interaction mechanisms among welfare ideas, welfare institutions, and welfare technologies. As targeting methods have gradually shifted from manual verification to digital targeting, the welfare issues addressed by targeting have broadened from labour and employment to institutional fairness and then to developmental empowerment. In this process, welfare ideas and institutions have become mutually constitutive. As welfare ideas become institutionalised, welfare discourse exhibits three modes of interaction: competition, coordination, and migration. Welfare technology plays a mediating role by providing support for the institutionalisation of ideas and shaping its outcomes.

Keywords: targeting; Dibao scheme; institutional change; digital targeting; welfare discourse

(责任编辑: 李 莹)