

印度尼西亚日惹市马里奥波罗街夜景。



定向扶贫

发展中国家在提供社会保障方面面临特殊的挑战

瑞玛·汉娜、阿德南·汗、杰明·奥尔



许多人认为，社会保障普遍涉及富裕国家对贫困国家的援助。援助非常重要，特别是对极端贫困的国家而言。严重的冲突可能很快演变成人道主义灾难，导致脆弱国家的矛盾加剧，例如，南苏丹目前的饥荒，也门刚刚开始出现的饥荒和霍乱，几内亚、利比里亚和塞拉利昂近期爆发的埃博拉疫情。

但是，在 108 个被世界银行划分为“上中等收入”国家或“下中等收入”国家中（如印度、摩洛哥和秘鲁），总体税收收入现已超出了发展援助。在经济增长的同时，全球不平等也在不断加剧，因此各国内部再分配的不断增多也就不足为奇了。在这些环境中，外部支援在计划的设计及

启动的初级阶段往往非常重要，但从长远来看，社会保障主要依靠国内来源资助。

随着这 108 个国家中的大多数逐渐在本国境内发起再分配，它们面临着与高收入国家完全不同的挑战。理解这些差异对于把握社会保障的长期演变及其未来的潜在变化至关重要。

实物补贴

许多国家通过补贴某类具体产品来提供补助，这种传统方式在今天仍然具有普遍性。主食和能源补贴就是典型的补贴方式。

这种政策工具的原理很简单。在发达国家，政府可以利用税收文件及其他来源的收入信息来确定需要援助的对象。但是，在较不发达的地方，大量就业发生在非正规部门，尤其是贫困人口。这类人口的就业及收入的书面记录缺乏，至少没有易于验证的记录。于是，政府就转而向贫困人口补贴短缺商品，以便他们获得更大的补贴份额。

出于某些原因，补贴往往是一项很受欢迎的政治策略。首先是透明度。例如，在提供能源补贴后，消费者在加油站就实实在在地能看到补贴价格。其次，因为每个人都能从补贴中受益，所以与只惠及贫困人口的计划相比，它们会获得更广泛的政治支持。最后，政府可以声称他们影响了人们的消费。例如，以鸡蛋或牛奶代替现金补贴，确保儿童摄取足够的蛋白质，同时避免贫困人口将现金补贴浪费在所谓的诱惑商品上，如酒精或烟草。

这些观点并非总与事实相符。要让贫困人口获得更多的补贴，就需要对经济学家所说的“低档商品”进行补贴，即人们在生活变得富裕后需求量减少的那些商品（如木薯）和低质量食品等，在生活变得富裕后人会更倾向于大米。补贴劣质商品往往不受欢迎，因此大多数补贴最终都是

针对日常用品的补贴——这些商品的购买量会随着收入的提升而增加。这就破坏了再分配，因为这些计划最终主要惠及了中产阶级，甚至是富人。

这种为比较受欢迎的商品买单的行为还导致补贴开支高昂。能源补贴就是一个典型的例子。由于每个人都能获得补贴，为确保穷人得到合理的份额，补贴金额必然数量庞大，而且在大多数情况下，许多福利都落入中产阶级的口袋，贫困人口一无所得。实际上，这类补贴的支出过高。在新兴市场和发展中经济体中，如果政府取消能源补贴，因此节省的资金将超出其在公共卫生方面的支出。

补贴也会带来扭曲的后果。例如，能源补贴给对环境造成严重影响。为大米等特定食品提供补贴可能会弄巧成拙，反而不利于营养均衡。另外，贫困人口会把大部分补贴花在所谓的诱惑性商品上。此类消息屡见不鲜，破坏了试图影响消费的根本初衷。

鉴于全面补贴的高昂成本和扭曲后果，许多国家修正了每个家庭可以获得的补贴商品数量，并潜在地将其限制在贫困家庭范围内。然而，这种方式也带来了许多其他的挑战，比如建立一个官僚机构来分配商品，并监督商品补贴对象的选择和补贴数量。由于管理上面临的诸多挑战，这些系统通常易于出现严重的腐败和漏洞。

为真正需要的家庭提供补贴

由于上述原因，发展中国家正在从面向贫困人口的普遍（或有限）实物补贴和转移支付转变为各种定向型现金转移支付。现金是中性的，因此不会扭曲人们购买的商品。此外，有证据表明现金转移支付对劳动力供应的影响很小——也就是说，这类计划似乎并未对就业造成阻碍，而这往往是采取转移支付计划时的一个担忧。最后，现金转移支付还有其他优势，它可以作为一种财政刺激，通过直接向具有较高边际消费倾向的贫

困家庭分配资金，这可缓解宏观经济的负面冲击。

有针对性的现金转移支付计划在发达国家已经非常普遍。例如，美国通过所得税抵免制度向贫困的工薪家庭提供现金援助。美国政府之所以能够做到这一点，是因为其税收体系有能力核实哪些家庭是贫困家庭，同时，美国正规的银行体系拥有有效的机制，可确保贫困家庭收到补贴款项。

相反，许多发展中经济体在确定补贴对象和补贴分配方面都面临着挑战。劳动力的非正规性意味着这类人口中纳税人很少，因此难以对其收入进行核实。许多家庭没有银行账户，因此向他们转拨补贴时存在后勤上的困难。

面对这些艰巨的挑战，发展中经济体正在寻找克服的方法。

首先，有其他方法可以针对向穷人的补贴转移支付。其中一种常见的方法是“代理手段测试”。政府通过定期、大规模的准人口普查数据来预测收入，这些普查数据收集了易于核实的资产（如家用屋顶和地板的材料）数据和人口统计数据。预期收入低于某一门槛值的家庭在一定的时期内（如到下次人口普查之前）可领取补贴。

这些方法可以非常有效地实现再分配。例如，在最近的研究中，针对印度尼西亚和秘鲁的两个计划，我们对下列两种补贴方法的潜在结果进行了对比：对依据代理生活状况调查选出的合格补贴对象进行补贴；将相同预算平均分配给每个补贴对象（通过普遍现金转移支付，又称全民基本收入）。

我们发现，虽然通过代理生活状况调查确定补贴对象存在缺陷，但由于这种调查集中关注贫困人口的福利，其净福利要高于全民补贴。换句话说，在通常情况下，由于整体预算的限制和政府开支优先级的竞争（如基础设施发展、教育等），全民计划中每个受益人的补贴转移支付一定比针对性转移支付要小得多。事实上，只有在补贴对象定位出现严重错误的情况下，全民转移支付才会出现。

考虑到数据收集的庞大工作量，代理生活状况调查的行政成本似乎很高。但是，与减少接受转移支付的富裕人口数量所节省的费用相比，这些调查成本就微不足道了。

当然，例外总是存在的。在收入严重不平等的情况下，贫困人口数量庞大，富裕人口仅占少数，全民转移支付似乎更有吸引力。同样，如果贫困是暂时性的，那么以过去收入的长期平均值为依据的代理生活状况调查结果可能会忽略部分需要补贴的贫困人口。此外，代理生活状况调查中出现的补贴对象定位错误也会在同等贫困人群中造成不平等，而且限制对中产阶级的补贴可能会引发政治冲突。

但是，经事实证明，其他方法（如将社区纳入流程或按需投入）可以从多个不同的方面改进补贴对象的筛选，包括计划的满意度和识别时间的灵活性。例如，如果社区核实了最终受益人名单，可以增加被排除的家庭。认为自己符合资格的家庭可以到办事处进行登记，因此无需对所有家庭进行代理调查；只有那些接近资格门槛的部分人口需要家庭验证。使用这些额外的方法作为代理生活状况的调查可以帮助解决筛选补贴对象过程中遇到的一些挑战。

如何分配现金补贴？许多发展中国家的银行系统和技术正在迅速发展，现金分配中的损失有所减少。近期的研究表明，现代银行技术——生物计量智能卡——可以大大减少现金转移支付计划中的腐败现象。随着关注度的不断提升，移动支付可能会在转移支付中发挥越来越大的作用。

提升保障能力

发展中经济体如何进一步提高提供社会保障的能力？

● **加强税收体系**：与发达经济体相比，低收入国家的税收占GDP的比重较小，因此预算更加受限。但是，缺乏足够的政府资金，再分配就

无法实现。随着越来越多的人口被纳入相关税务机关的覆盖范围，税收可能会逐步增加。

● **建立清晰明确的识别系统**：在我们研究的一个实例中，加入政府医疗保险计划的最大挑战之一是缺乏一个有效的识别系统以对人口进行跟踪。一个清楚明确且运作良好的识别系统是社会保障制度的重要基础。

● **对有效的补贴目标选择系统进行投资**：为以特定人群为目标的转移支付项目确定受益人，需要预先投资，制定可以减少寻租行为，同时能把遗漏贫困家庭的概率降至最低的选择系统。这些系统的标价似乎很高，但与支付的拨款相比就显得微不足道了。把转移支付成本的1%或2%花在更好的补贴对象选择系统上，可以在很大程度上提升这些计划改善贫困人口福利的程度。

政府取消能源补贴，因此节省的资金将超出其在公共卫生方面的支出。

● **提升银行服务的使用**：随着新的银行技术发展，尤其是移动银行的出现，改善现金转移支付的分配获得了发展的机会。但这种发展需要仔细规划——从可行的技术类型到帮助贫困人口获取并了解这项技术的方法。

● **认识到可能需要多种方法**：尽管本文的重点主要是扶贫计划，但保险计划（如养老金和失业福利）也是再分配体系的重要组成部分，以帮助各个家庭将可能扭曲其行为的危险降至最低。FD

瑞玛·汉娜（REMA HANNA）是哈佛大学肯尼迪政府学院谢富年东南亚研究荣誉教授，阿德南·汗（ADNAN KHAN）是伦敦政治经济学院国际发展中心研究和政策主任，本杰明·奥尔（BENJAMIN OLKEN）是麻省理工学院经济学教授。