

农村最低生活保障制度 分配效果与瞄准效率研究

RESEARCH ON DISTRIBUTIVE EFFECTIVENESS
AND TARGETING EFFICIENCY OF THE RURAL MINIMUM
LIVING STANDARD SECURITY SYSTEM

◆ 谢东梅 著

 中国农业出版社

农村最低生活保障制度 分配效果与瞄准效率研究

谢东梅 著

中国 农业 出版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村最低生活保障制度分配效果与瞄准效率研究 /
谢东梅著. —北京: 中国农业出版社, 2010. 10
ISBN 978-7-109-15000-3

I. ①农… II. ①谢… III. ①农村-社会保障-福利
制度-研究-中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 184222 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.625

字数: 225 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

农村最低生活保障作为一项权利基准型的社会保护项目，其目标是构建一个综合性的社会保护体系，覆盖农村低收入群体。在农村最低生活保障制度的运行中，评估农村最低生活保障制度的分配效果，检验农村最低生活保障制度的瞄准效率，为解决农村最低收入群体的贫困问题和改善农村收入分配状况提供一种思路，为农村最低生活保障制度的进一步发展提供支持，为政府进一步修订和完善以及更好地执行农村最低生活保障制度提供参考。

从中国农村低收入群体的贫困与社会福利缺失的思考出发，解读西方经济学家关于社会福利效用与分配的理论思想时，可以发现，社会福利具有效用。国家通过收入转移制度介入国民收入再分配，改变不同阶层、不同社会成员之间的收入分配状况，或补偿社会变革中某些社会成员遭受的福利损失，从而提高低收入阶层的福利水平，进而提高社会平均边际消费倾向，并增加整个社会的福利水平。然而，由于社会福利概念内涵的抽象性和外延的模糊性，同时也由于政府大规模地承担起了促进社会福利的责任，许多政府部门共同承担着某种社会福利的功能，已经很难把社会福利作为一种制度实体来考察。那么，在“社会福利”和“社会政策”的研究领域中，究竟什么样的社会干预政策能够用来更准确地表达对福利缺失的农村低收入群体提供帮助所作的制度安排以及更好地实施对这些特定群体的帮助？研究中，引入了“社会保护”这一政策框架。社会保护政策安排是专门针对一个国家或社会的贫困群体、弱势群体和边缘化群体，其理论依据是

人力资本投资理论、生命周期理论以及社会风险管理理论等，其政策目标是为了减少贫困和促进社会公正。于是，衡量某项社会保护政策的实施效果如何，就可以从贫困的减少和社会公平状况的改善加以评价。由于社会保护政策对于最低收入群体的帮助是通过收入转移，以现金或实物的形式进行给付，这样，就有可能对转移效果进行定量研究。

最低生活保障制度是世界上绝大多数市场经济国家普遍实行的旨在保护最低收入群体基本生存权利的一项不可或缺的社会救助制度，同时也是政府调节社会分配、减少贫困、实现社会公平的一种手段，因而被誉为社会最低收入群体的最后一道“保护网”。这项制度具有选择性、目标性和弥补性等特征。这些特征都属于对救助资源供给的一种限制，表达的是供给的条件以及给付的限度。其中，选择性是相对于普享性的一种福利模式，在选择性福利模式下，需要确定与瞄准目标人群，必然会有目标性的存在，同时，制度在实施中对于目标人群的收入转移具有弥补性。它们的区别在于：选择性属于制度设计层面，而目标性和弥补性则更多属于制度实施层面。

中国农村最低生活保障制度的建立，在救助思想上突破了原有的剩余型救助，逐渐向制度型救助模式转变，是一项重大的制度创新。由于该项制度尚处于探索实践阶段，各地农村最低生活保障的制度设计和实施方案是结合各自的实际情况和工作思路展开的，因而在筹资主体、保障标准等方面形成了各具特色的保障模式。在福建省9个设区市4类不同经济社会发展程度区域，选取20个县（市、区）进行专题调研。结果表明：福建省农村最低生活保障制度在资金筹集、保障标准、受益资格、组织管理、配套措施等运行机制方面具有创新之处。其筹资模式的特点之一在于省级财政直接进入筹资领域，建立了农村最低生活保障资金专项补助制度；特点之二在于筹资主体不包括村级社区组织。若干农村地区的调研结果表明，除少数发达地区外，村级社区组织

基本上没有能力为农村最低生活保障提供稳定的配套资金。国际社会政策发展经验也显示,社区的优势在于服务递送而非出资。

为探究农村最低生活保障制度对农村贫困的减少和收入分配状况的改善是否具有以及具有多大的作用,基于 Lorenz 曲线的 General Quadratic 模型和 Beta 模型,采用 1990—2006 年《中国统计年鉴》和《福建统计年鉴》的农村居民人均收入和收入分组的面板数据,运用世界银行 POVCAL 软件,测度农村家庭收入中未包含最低生活保障转移收入的贫困和收入分配状况。

在对农村低收入群体的贫困和收入分配状况测度的基础上,为进一步探明经济增长和收入分配等宏观层面的影响因素与贫困指数之间的定量关系和内在联系,采用 1990—2006 年中国和福建省农村居民收入分组数据,构建经济增长、收入分配与贫困指数之间的分析框架进行实证研究。

由于农村贫困性质的变化,对于农村贫困问题的关注也更加转向农户生计水平的微观层面。根据福建省 20 个县(市、区)539 个农户的实地调研数据,通过 Logistic 回归模型,从户主特征、家庭状况、社区特征等三个方面对农户贫困的影响因素进行实证分析。结果表明,家庭类型、家庭劳动力状况、家庭成员健康状况、是否参加专业技能培训、是否参加非农化活动、是否为村干部、人均拥有园地面积等变量对农户贫困具有显著性影响,而大多数社区特征变量对农户贫困不具有显著性。显示农户贫困已不具有显著的区域性特征,生计层面的微观因素是农户致贫的决定性影响因素。

为评估农村最低生活保障制度的分配效果,以福建省为例,在已测得农村最低生活保障转移前的贫困和收入分配状况的基础上,运用 GQ 模型和 β 模型,测度转移后的贫困和收入分配状况,对转移前、后的 FGT 指数和 GINI 系数以及 MLD 指数进行比较,评估福建省自 2004 年全面实施农村最低生活保障制度以来的宏观分配效果。基于理论分析、国际文献和实践经验等三个

方面,提出了两个研究假设。采用 2004—2007 年《福建统计年鉴》的农村居民收入分组数据,在农村居民最低收入组中加入最低生活保障转移收入这一核心变量,评估农村最低生活保障制度的分配效果,并对两个研究假设加以验证。

为检验农村最低生活保障制度的瞄准效率,以福建省为例,在实地调研的基础上,运用调研数据就农户对于农村最低生活保障制度的认知度和认同感进行描述性统计分析。同时,借鉴 G. Dellaportas 的保障转移目标家庭瞄准效率研究方法和 W. Beckerman 社会保障转移救助效率模型,通过挤出率、漏损率、垂直支出效率、溢出率等反映农村最低生活保障制度在实施中对于目标家庭瞄准的准确性、瞄准的收入缺口、给付的公平性和实际的救助效果。

为进一步提高农村最低生活保障制度的瞄准效率,从农户生计资产的视角出发,在五大生计资产中,分别选择若干具有代表性的指标,进行指标赋值、标准化处理、权重分配,构建农户生计资产量化指标体系,测算能够反映农户特别是低收入农户贫困程度的生计资产数值。根据生计资产总值进行位序排列,确定农村最低生活保障制度的目标家庭。应用结果表明,农户生计资产量化分析方法可以对低收入农户进行准确的排序,并可以作为目标家庭获得给付金额的重要依据。

目 录

摘要

第一章 绪论	1
1.1 问题的提出及其研究意义	1
1.2 国内外最低收入保障计划转移效果研究及启示	3
1.2.1 发达国家最低收入保障计划转移效果研究	3
1.2.2 拉丁美洲有条件的现金转移项目效果评估	9
1.2.3 中国城乡最低生活保障制度实施效果研究	11
1.2.4 已有的研究对农村最低生活保障制度的分配效果 评估与瞄准效率分析提供的借鉴	12
1.3 研究目标	14
1.4 拟解决的关键问题	15
1.4.1 农村最低生活保障制度保障范围和保障水平的确定	15
1.4.2 农村最低生活保障制度目标家庭的准确瞄准	15
1.5 研究方法和技术路线	16
1.5.1 研究方法	16
1.5.2 研究技术路线	17
1.6 研究的创新之处	18
第二章 农村低收入群体社会保护的理论求证	19
2.1 农村低收入群体及其福利缺失	19
2.1.1 农村低收入群体内涵的理论界定和标准确定	19
2.1.2 农村低收入群体福利缺失	22
2.2 农村低收入群体社会保护的理论依据	37

2.2.1 社会福利与社会保护	37
2.2.2 农村低收入群体社会保护的理論分析	44
第三章 农村低收入群体社会保护的政筭安排	51
3.1 中国农村扶贫政筭演进与减贫	51
3.2 中国农村传统社会救助政筭的困境与转型	59
3.3 中国农村最低生活保障制度	62
3.3.1 探索与实践	62
3.3.2 制度特征	64
3.4 福建省农村最低生活保障制度的实施与运行	66
3.4.1 发展历程	67
3.4.2 资金筹集	68
3.4.3 保障标准	70
3.4.4 受益资格	73
3.4.5 组织管理	81
3.4.6 配套措施	82
3.4.7 简要结论	83
第四章 农村低收入群体贫困与收入分配状况测度	85
4.1 低收入标准线的确定	85
4.2 测度指标的选择	86
4.2.1 测度指标的公理性要求	86
4.2.2 FGT 指数	91
4.3 基本模型	93
4.4 数据来源	94
4.5 测度结果与分析	97
4.5.1 绝对贫困减少,特别是 H 指数减少效果显著, 但 PG 和 SPG 指数下降幅度较小	104
4.5.2 相对贫困上升, H 指数波动性上升明显, PG、 SPG 指数基本保持缓慢上升的态势	107

4.5.3 收入分配差距有所扩大,其变动轨迹与经济发展水平相关	110
第五章 农村低收入群体贫困变动的影响因素分析	114
5.1 宏观层面的影响因素	114
5.1.1 分析框架	115
5.1.2 贫困弹性	115
5.1.3 贫困弹性的经验分析	116
5.1.4 小结	127
5.2 微观层面的影响因素	127
5.2.1 数据来源	128
5.2.2 模型设定	130
5.2.3 变量说明	131
5.2.4 结果与分析	134
5.2.5 小结	140
第六章 农村最低生活保障制度的分配效果: 假设与验证	142
6.1 研究假设	142
6.2 假设验证	143
6.2.1 方法和数据	143
6.2.2 结果与分析	145
6.3 小结	158
6.4 讨论	158
第七章 农村最低生活保障制度瞄准效率实证分析	161
7.1 关于瞄准效率的研究方法及其理论分析	161
7.1.1 目标家庭的瞄准偏离	161
7.1.2 瞄准的收入缺口	164
7.2 实地调研	165

7.2.1	不同收入类型的样本农户数量与分布比例	165
7.2.2	福建省农村最低生活保障制度的认知度和 认同感	167
7.2.3	福建省农村最低生活保障制度瞄准效率分析	173
7.3	关于提高农村最低生活保障制度瞄准效率的 一种方法尝试——农户生计资产量化分析	178
7.3.1	农户生计结构中的生计资产形态	178
7.3.2	农户生计资产指标量化	181
7.3.3	农户生计资产量化分析方法的应用	187
7.3.4	小结	191
第八章	主要结论和政策建议	192
8.1	主要结论	192
8.1.1	社会转型期中农村低收入群体需要有效的社会 保护网	192
8.1.2	福建省农村最低生活保障制度的运行具有创新 之处,其经验值得借鉴	192
8.1.3	农村绝对贫困减少,相对贫困上升,收入分配 差距有所扩大	194
8.1.4	在不同的经济发展阶段,经济增长和收入分配的 贫困变动效应不同	194
8.1.5	生计层面的微观因素是农户致贫的决定性影响 因素	195
8.1.6	福建省农村最低生活保障制度的实施对于农村 贫困的减少效果明显,但对于农村收入分配 状况的改善,其作用仍有限	195
8.1.7	福建省农村最低生活保障制度的实施产生了较好的 救助效果,但对目标家庭的瞄准仍存有偏离	197
8.2	政策建议	197
8.2.1	构建覆盖农村低收入群体的综合性的社会 保护体系	197

目 录

8.2.2 适当提高保障标准和相应扩大覆盖面，增强农村 最低生活保障制度的分配效果	198
8.2.3 结合采用农户生计资产量化分析方法，提高农村 最低生活保障制度的瞄准效率	199
8.2.4 建立农村最低生活保障制度的监控和评估体系	199
附录	201
附录 1 农户基本情况及农村最低生活保障制度实施 情况调查表	201
附录 2 缩略词	214
参考文献	216
后记	229

第一章 绪 论

1.1 问题的提出及其研究意义

当前，中国正处于构建和谐社会的的关键时期，贫困和收入分配差距的扩大都不是和谐社会的应有之义。从 20 世纪 80 年代中期开始，中国政府实施了大规模的农村扶贫开发计划。历经 20 多年的不懈努力，中国农村扶贫开发战略取得了举世瞩目的伟大成就，得到了国际社会的高度评价，成为一些发展中国家努力的方向。按照国家统计局设定的农村绝对贫困标准线，1978 年中国农村贫困人口为 2.5 亿人，1985 年下降到 1.25 亿人，2006 年降至 2 148 万人；贫困发生率相应地从 30.7% 下降到 14.8% 再降至 2.3%，中国贫困发生率已明显低于世界平均水平。

同时，应该看到，一方面，扶贫开发战略带有明显的效率导向。区域性扶贫瞄准机制，隐含的逻辑前提是：贫困地区的经济增长带来的收益能够被该地区各类型、各层次的家庭所享有；相对贫困家庭先摆脱贫困，而后带动绝对贫困家庭脱贫。然而，政策执行效果随着时间的推移衍生出一种“过滤效应”，不断筛选出脱贫速度较快的部分家庭作为政府扶贫的对象，而一些更需要得到帮助的贫困家庭，在均等地享受扶贫配套资金的同时，因其自身经济参与能力较弱，通常较少享受到公共产品供给以及生产、生活条件改善所带来的切实好处，逐步形成扶贫开发战略难以消化的一个硬核。中国农村贫困性质随之发生转变：由区域性、整体性贫困逐渐过渡到分散性、个体性贫困。

另一方面，中国经济体制改革在激励经济高速增长的同时，

也引起了利益分配机制的改变。其结果,中国居民收入分配格局和收入差距出现了显著性变化(李实,2007)。农村内部的收入不平等程度有所扩大,衡量收入分配差距的指数基本呈上升的趋势。按照国家统计局农村住户抽样调查样本的估算,农村内部的基尼(GINI)系数1978年为0.21,1990年为0.31,2001年上升到0.35,2005年上升至0.38。

因此,针对目前农村贫困特点和收入分配状况,迫切需要一种比区域性扶贫战略更为精确的瞄准机制,以及比开发式扶贫更加直接的救助方式。为此,农村最低生活保障制度被认为是最适宜的制度选择(蔡昉,都阳,2004)。这种以农村最低收入家庭作为瞄准对象的救助制度在实施中是否达到政策设计的初衷?其分配效果如何?是否进一步减少了农村贫困?是否有助于改善农村内部的收入分配状况?是否准确地瞄准农村最低收入家庭?如何才能更准确地向最低收入家庭传递救助资源?这些问题的研究,对于政府在经济的发展过程中更好地实施有利于低收入群体的社会发展政策、减缓贫困、改善收入分配状况、让更多的低收入家庭分享经济发展的成果具有重大的理论和现实意义,同时也是构建和谐社会、实现经济社会可持续发展的题中之意。

1995年福建省开始了农村最低生活保障制度的实践。2004年,在全省范围内全面建立起了农村最低生活保障制度。从已有的文献和初步的调查情况看,取得了较好的成效。本研究试图对福建省农村最低生活保障制度的分配效果——农村低收入群体的贫困减少以及可能的收入分配状况改善进行实证研究,并通过实地调研,检验该制度对于农村最低收入家庭的瞄准效率,从而解释制度的发展以及政策执行中可能需要的进一步调整方向,以期政府制定更为有利于农村低收入群体的社会保护政策提供实证依据。

本研究的意义在于:①在和谐社会的构建中,深入认识社会

转移支付的分配功能,进而丰富和完善低收入群体社会保护理论体系;②将最低收入转移支付作为内生变量,实证研究最低收入转移支付的分配效果,为解决农村最低收入家庭贫困(包括相对贫困)问题和改善农村收入分配状况提供一种思路,从而为农村最低生活保障制度的进一步发展提供支持;③将农村最低生活保障制度的瞄准对象——农村最低收入家庭作为重点调研对象,分析最低生活保障转移支付对目标人群的瞄准与偏离,并反映实际的救助效果,以期政府进一步修订和完善以及更好地执行农村最低生活保障制度提供参考。

1.2 国内外最低收入保障计划转移效果研究及启示

最低收入保障(支持)计划是一国社会救助制度的重要组成部分。在社会保护系统中,通常被视为低收入者的最后安全网。不论发达国家还是发展中国家,都十分重视对低收入者提供收入援助,并使之制度化、法制化。

1.2.1 发达国家最低收入保障计划转移效果研究

1601年,英国女王伊丽莎白颁布了世界上第一部《济贫法》,它以传统的慈善救济为主要特征。1834年,英国政府又制定了新的《济贫法》,明确规定社会救助属于公民应享有的基本权利,实施社会救助是政府应尽的义务,并成立专门管理局。此后,又分别于1908年、1911年颁行《儿童法》、《国民保障法》等,从而逐步形成了以低收入家庭救助、儿童救助、老龄救助等为主要内容的比较完善的最低收入转移制度。值得一提的是,1942年的《贝弗里奇报告》,这是一个关于全方位福利问题的报告,其基本宗旨是消除贫困。它基于社会保障计划赖以存在的3个假定,提出了通过社会保险、国民救助和自愿保险等3个层次保障人们不同需要的重要观点,以确保每个公民只要尽其所能,

在任何阶段都有足够的收入满足基本的生活需要。在报告中，贝弗里奇对于最低收入转移制度作了这样的论述：“最低收入救助在很大程度上只是一种过渡形式，在整个社会保障制度中占相对较小的一部分。随着社会保险趋向成熟，需要收入检验的最低收入救助必然走向消亡”（L. Beveridge, 1942）。与 L. Beveridge 的预期相反，最低收入救助的受益人数在 1948 年《国民救助法》施行后却一直稳定增长（A. B. Atkinson, A. K. Maynard & C. G. Trinder, 1981）。由此引发了学术界对于国家提供的保护网的有效性进行评估。

最先对该问题展开调查研究的是朗特里和莱恩斯。朗特里在继 1899 年和 1936 年两次对英国约克（York）郡的贫困人口规模、贫困状况进行充分调查的基础上，于 1950 年与莱恩斯对最低收入救助措施在约克郡的贫困减少效果进行了开创性研究。该研究对约克郡的 2 011 户低收入家庭的家庭组成、就业状况、住房成本、工资收入、保障收入以及其他形式收入等进行了调查，得出的基本结论是最低收入救助在约克郡并不能向低收入家庭提供足够的保障（B. S. Rowntree, G. R. Lavers, 1951）。阿特金森等认为不能将约克郡视为英国的缩影，不能简单地将约克郡的研究结果作为全国性的结论。他们选取朗特里调查样本中的 2/3 家庭 1 342 户进行了重新检验，但所得出的结论与朗特里的调查结果基本一致：1950 年的最低收入救助没有摆脱《济贫法》的烙印，存在着贫困家庭对制度的“不领取”问题，因而无法提供足够的安全保障（A. B. Atkinson, A. K. Maynard & C. G. Trinder, 1981）。汤森德也对英国 20 世纪 50 年代和 60 年代初期贫困和赤贫老年人口的救助效果进行了全国范围内的调查。研究结果显示：有大量的老年人口处于贫困的状态，其中只有 100 万人获得了补充性的最低收入救助，最低收入救助制度是逐渐建立并得以发展的（P. Townsend, 1979）。科拉和尤登对 1959—1960 年的老年人口进行调查，发

现超过 10% 以上的老年人口有资格领取救助但未领取 (W. D. Cole, J. Utting, 1962)。这个结论在随后的 1965 年被英国养老和国民保险部组织的对于全国退休人员的调查所证实, 有 35% 以上有权获取救助保障的老年人口没有申请领取 (Ministry of Pensions and National Insurance, 1966)。总之, 早期对最低收入救助这一社会政策工具进行评价的研究者们普遍认为, 20 世纪 50 年代至 60 年代初期的最低收入救助制度虽呈发展趋势, 但在减少贫困上却未能发挥其必要作用。究其原因在于最低收入救助制度存在着严重的“不领取”问题, 它仍难以克服传统《济贫法》的一些问题。

上述研究虽然还较为零散、分散, 但是开了最低收入救助制度贫困减少效果研究的先河。从 20 世纪 80 年代开始, 学者们尝试运用各种研究方法, 构建不同的分析框架, 定量分析最低收入转移支出与贫困减少之间可能存在的关系, 并对国家间的社会福利支出效果进行比较, 评价各国社会福利制度的支出效率。美国伊利诺伊大学德拉波特斯教授的研究方法值得提倡。在反贫困斗争中, 20 世纪 60 年代末, 美国政府开始了一项颇有雄心的社会政策, 即针对低收入家庭的“一揽子福利” (benefit package), 包括抚养子女补助 (Aid to Families with Dependent Children, AFDC)、食品券 (Food Stamps) 和医疗救助 (Medicaid) 等 3 个重大的福利开支计划。德拉波特斯先后两次调查了该公共救助支出的贫困减少效果。他通过使用集合理论, 将研究对象分成两部分: 一部分是贫困家庭, 此为一个子集; 另一部分是得到公共救助的家庭, 此为另一个子集。在理想的状态下, 两个子集应该完全重叠。事实上, 制度的执行结果并非如此。两个子集相交之外的两个部分在各自集合中所占的比例的大小, 可以用来判断福利支出的错误率。1980 年, 他基于 1970 年美国人口普查局数据, 发现在 AFDC 等福利补贴项目实施之初, 贫困家庭和公共救助对象并不吻合。绝大多数被美国普查局界定为贫困的家庭