

王增文 著

NONGCUN
SHEHUI JIUSHU ZHIDU DE
KECHIXUXING YANJIU

农村社会救助制度的 可持续性研究

——基于对中国10省份33县市农村居民的调查

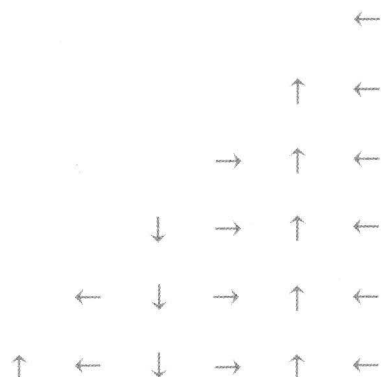
JIYU DUI ZHONGGUO 10 SHENG FEN 33 XIAN SHI NONGCUN JUMIN DE DIAOCHA



经济科学出版社
Economic Science Press

王增文 著

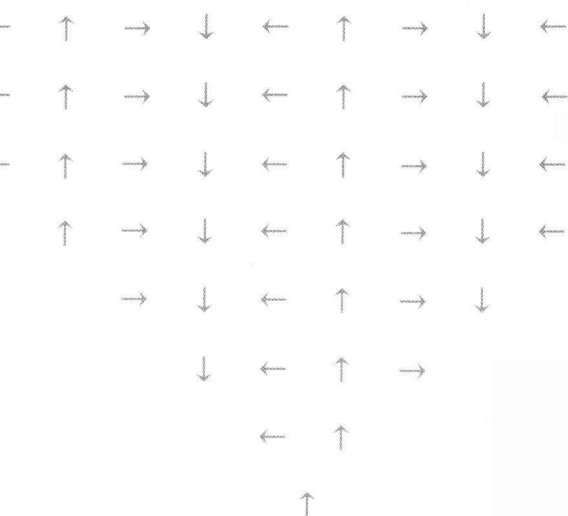
NONGCUN
SHEHUI JIUZHU ZHIDU DE
KECHIXUXING YANJIU



农村社会救助制度的 可持续性研究

——基于对中国10省份33县市农村居民的调查

JIYU DUI ZHONGGUO 10 SHENGFEN 33 XIANSHI NONGCUN JUMIN DE DIAOCHA



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会救助制度的可持续性研究：基于对中国 10 省份 33 县市农村居民的调查 / 王增文著. —北京：经济科学出版社，2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1553 - 6

I. ①农… II. ①王… III. ①农村 - 社会救济 - 福利制度 - 调查研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019106 号

责任编辑：周国强

责任校对：隗丽娜 杨晓莹

技术编辑：邱 天

农村社会救助制度的可持续性研究

——基于对中国 10 省份 33 县市农村居民的调查

王增文 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

编辑部电话：88191350 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京中科印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17. 25 印张 290000 字

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1553 - 6 定价：58. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

江苏省高校优势学科建设工程项目

国家自然科学基金项目《社会救助与促进就业互动
机制的构建》（项目编号：71003045）阶段性成果

序

社会救助制度作为社会保障体系的“最后一道安全网”，其发挥的“短板效应”越来越明显，而如何修补这一短板成为解决贫困家庭生产和再生产问题的关键性一环。2011年12月中国政府又把贫困标准做了进一步地提升，这使得中国贫困人口数量再次用“亿”为单位进行计算。王增文博士的社会救助制度的可持续性研究成为一个新的研究视点。作为他的博士生导师，我非常欣慰地看到，经过不懈地努力，他圆满地完成了博士论文。该书就是其博士论文的一部分，并融进了最新的研究成果；其博士论文一度被评为“湖北省优秀博士论文”、“全国优秀博士学位论文提名”。通读该书我发现，他对社会救助制度相关文献进行了比较细致地阅览，尽可能继承前人研究的优秀成果，并在此基础上力争有所创新。总的来说，该书的创新点主要集中在以下三个方面：

一是选题的创新。在对最低生活保障制度的研究的文献中，多数研究着眼于城镇最低生活保障制度实践中存在的问题，而忽视农村低保、农村特困救助等社会救助制度的研究。该书尝试对现行社会救助制度的进行评估、衡量、分析和研究，并对其中的一些细节问题进行了阐述。

二是分析视角的创新。本书对农村最低生活保障制度的保障效果的研究采用了定量和对比研究的方法，创造性地提出了一套指标方法来评估农村最低生活保障制度的保障效果，侧重于宏观和微观上对制度进行评估，而不完全局限于某个省份；在对农村低保制度的产生的社会收益方面，利用 DEA 模型（投

入—产出模型)进行的定量研究,克服了以往仅凭经验的定性论述。

三是研究方法的创新。运用数理统计方法和对中国 10 省份 33 县市的农村住户的调查数据建立了识别农村低保对象的 Logistic 二元回归模型,从而避免了以往一些研究仅凭经验来识别的局限性,具有一定的可操作性和参考价值;利用襄樊市农村居民的基本生活状况,引入收入分布函数,利用 SPSS 软件测算了中国农村最低生活保障线和贫困率,排除人为干扰和地区消费偏好不同所产生的差异。

另外,综观各学者对农村低保制度的研究和评述,发现多数研究集中于农村低保制度(政策)实施过程中的问题。而本书从另一个角度试图对农村低保制度的运行状况尤其是制度(政策)的保障效果进行评估,利用了 $\sigma_t - \gamma_t$ 平面法对当前农村低保救助力度和生活救助状况进行评价。而且对目前农村低保制度保障效果及适应性进行了评估。还对农村低保制度的激励及其负效应进行定性和定量的研究,并得出了结论,这些结论有助于对社会救助制度的保障功效进行全面、合理地评价。

作为他的导师,我对他提出了日后需要继续研究的问题:一方面,由于地域所限,对 10 个省份的抽样中,中东部省份占据绝大多数,而西部省份只是抽取了甘肃,所以这样会给本研究带来了一定程度上的“瞄偏”问题,也是本研究存在的不足,希望他以后的研究中更多的沿着这一套理论方法去搜集更多西部省份的资料,以充实这方面的内容;另一方面,在国际经验的借鉴上,如何去把握好国外经验与中国实际发展状况的对比,可能会在衔接和借鉴方面存在一定意义上的偏离,这方面我觉得会随着他的阅历以及实践经验逐步地得到修正和弥补。

总的来说,我相信此书的出版将有助于推动社会保障理论和贫困理论的发展,希望作者能继续对社会救助理论和贫困的测定方法做更加全面和深入的研究。

邓大松

2012 年 1 月 8 日于武汉大学·珞珈山

前 言

政治经济学认为，“制度变迁的内在动力是社会生产力的性质、水平、发展要求与社会生产关系或经济制度所产生的矛盾运动。”因此，中国农村最低生活保障制度亦是如此，其绩效主要体现在是否能够促进中国生产力发展。由于人是低保制度的制定者，那么农村低保制度收益便局限于人的有限理性视野之内，所以，农村低保制度无论从目前还是从发展的角度来看，均存在改进的余地 and 不断完善的要求，所以其绩效既是相对的也是动态的。农村低保制度是一种“公共产品”，它是由政府制定、由广大农村贫困群体免费享受，由此必然会在资金的提供上会导致私人成本大于社会成本的外部性，当这种外部性超过一定的限度时，制度的绩效必然会随之而递减。享受农村低保制度的贫困群体，其消费过程也存在一个边际效用递减的规律，如果随着中国经济的发展，无限度的提供这种公共产品，则制度的适应性就会递减。

农村最低生活保障制度的意义在于其救助的无偿性和社会收益的显著性。因为一个制度的建立，制定者必定期望其具备可持续性，农村最低生活保障制度亦是如此。不然，就失去制度应有的意义与作用。由于衡量制度存在的价值尺度就是其存在的效率的问题。然而，一个固定的制度的生命力将随着其时间流逝而出现绩效边际收益递减问题。所以，必须要不断地改进影响制度发挥的技术水平，使得农村低保制度在从边际效益不变到边际收益递减的过程能够随着时间的流逝而不断随技术效率的提高得到改善，从而使其发展具有可持续性。

目前，在全球金融危机的大背景下，中国的经济也受到了重创。因此目前政府应加大财政对社会保障的投入，特别是最低生活保障金的投入。提高社会

救助的制度绩效,推动经济发展,确保中国整体经济能够持续、平稳、快速增长。

从社会学角度来看,中国农村贫困始终是关系到社会和谐的重大问题,农村地区的稳定关系到中国的稳定。而农村贫困人口的存在很大程度上成为社会稳定的潜在不安定因素。而农村最低生活保障制度是农村社会保障体系的重要组成部分,是关乎中国农村贫困群体基本生存的保障。

本书中笔者通过对中国 10 省份 33 县市的农村住户进行实证调研,并采用调查研究、理论应用等方法,分析了中国农村最低生活保障制度存在的问题,给出合理的建议和意见;并且结合实际调研数据,用拟合收入分布函数的方法测定了农村最低生活保障线和农村贫困率,用 Logistic 二元回归模型建立了农村低保户的识别体系。用计量经济学的方法对政府救助力度和救助水平进行了分析,全书主要包括 5 个部分:

第一部分,从农村最低生活保障制度产生的背景及发展脉络入手,对社会救助及农村居民最低生活保障制度产生和发展的历史进行了梳理。并对当前中国农村最低生活保障制度运行状况及其模式作了阐述。

第二部分,用中国 10 省份^① 33 县市的农村的最低生活保障制度数据及民政部和国家统计局的 1978~2008 年的统计数据为例,笔者对当前中国农村最低生活保障模式进行了评估,具体从制度的运行效果(知晓率、政策受益者比例和低保发放等问题)、资源利用效率及财政负担能力和制度的优缺点等方面进行了阐述。

第三部分,对当前中国农村最低生活保障制度的适应性方面进行了分析。主要对最低生活保障制度配套资金、与其他制度衔接状况、传统的财政转移支付制度对农村低保资金来源的影响及配套改革政策的可持续性等方面从定性和定量的角度进行了剖析。

第四部分,主要是实证研究部分。利用中国 10 省份 33 县市的农村住户的基本信息和数据,建立了测算中国农村最低生活保障线和农村贫困率的数学模型,用拟合收入分布函数法对农村低保线进行了实际地测算。通过 Logistic 二元回归计量模型,建立了“硬制度”与“软环境”下的农村低保对象的指标识别体系。

① 分别为:湖北、湖南、河南、山东、重庆、江苏、陕西、北京、安徽、浙江。

第五部分，完善中国农村最低生活保障制度的思考和建议。通过对发达国家社会救助改革趋势（如在反贫困方面的改革政策和措施、在反贫困政策领域改革中的共同理念）的研究，结合中国农村实际状况，提出了健全和完善与农村低保制度以及与其相配套政策的建议。

总之，由于农村最低生活保障制度是关乎农村社会安定的最后一道“安全网”，它的实施和完善具有非常重要的意义。鉴于此，本书不但就农村最低生活保障制度在实施过程中存在的问题进行论述，而且从制度本身存在的问题进行论述，从而，提出了笔者的见解。

目 录

导论	1
一、选题背景	1
二、选题依据	2
三、国内外社会救助发展历程及研究现状	4
四、采用的研究方法	7
五、研究价值和意义	8
六、研究的主要内容和框架	8
 第一章 中国农村社会救助制度产生的背景及发展脉络	10
第一节 农村社会救助制度产生的背景	10
一、中国农村贫困群体的生计特点及贫困形式	10
二、中国农村社会救助的发展脉络	13
第二节 中国农村社会救助制度的变迁	15
一、1978 年扶贫政策实施——“救急型”向“扶贫型”救助转变	15
二、1999 年城市低保制度的建立——“道义型”向“制度型”救助转变	17
三、2007 年农村低保制度的建立——城市低保向国民低保转变	19
第三节 当前农村最低生活保障制度运行状况及模式	21
一、农村最低生活保障制度的基本状况	21
二、农村低保制度与城镇低保制度的联系和差别	25

第二章 对当前中国农村社会救助制度的评估	29
第一节 农村社会救助制度运行效果	29
一、农村最低生活保障制度实施和推进的效果分析	29
二、制度的知晓率、政策受益者比例和低保发放等问题	34
三、农村低保宏观救助力度与生活救助状况	37
四、实证检验：农村低保微观救助力度	46
五、农村低保及其配套政策发展水平的地区性差异——基于 2007年31个省（区、市）的状况	50
第二节 农村低保资源的利用效率及财政负担能力评估	63
一、社会救助财政负担主体：财政支出与社会救助支出的相关性	63
二、最低生活保障制度满足程度	71
三、“贫困陷阱”和“福利依赖”现象分析	72
四、财政对社会救助支出规模的负担能力	78
五、农村低保及其配套项目的投入产出分析	84
第三节 中国农村低保制度的作用及客观局限性	95
一、农村最低生活保障制度对经济社会的客观作用	95
二、现行农村低保制度自身的缺陷	97
第三章 中国农村社会救助制度的适应性	101
第一节 农村社会救助制度的可持续性	101
一、低保配套资金、与其他制度衔接及其配套政策的 可持续性	101
二、农村最低生活保障制度的“制度陷阱”	110
第二节 财政对农村低保制度影响的可持续性	112
一、“分税制”改革对农村低保配套资金的影响	112
二、传统的财政转移支付制度对农村低保资金来源的影响	116
三、财政分权不充分与竞争策略扭曲等因素对救助支出的影响	123
四、农村最低生活保障及其配套项目的实施和管理效率	135
五、农村低保“边缘群体”对低保及其配套项目决策的 MRS模型	145

第四章 实证研究：中国农村贫困线测定及低保对象识别	152
第一节 贫困线的界定及测算方法	152
一、国内外学者对贫困概念的界定和贫困线的主要功能	152
二、目前测算贫困线的主要方法	154
三、中国现行农村贫困线的测定方式	155
四、对中国现行农村贫困线的评析	157
第二节 农村贫困线、贫困率及低保对象贫困程度判定	158
一、影响贫困线制定的因素	158
二、低收入群体数目对绝对贫困线移动的敏感性	164
三、用拟合收入分布函数测算农村贫困线和贫困率	167
四、用 AHP 和 FCE 方法识别农村低保户贫困程度模型：基于 H 村某低保户的实际生活指标的研究	174
第三节 “硬制度”与“软环境”下农村低保对象的识别	183
一、调查方法和变量描述	184
二、采用的变量和模型	187
三、结果分析	188
四、目前识别农村低保对象的方法	197
第五章 经验分析与比较反思：完善中国农村最低生活保障 制度的建议	203
第一节 发达国家社会救助改革趋势	203
一、发达国家在反贫困方面的政策和改革措施	203
二、发达国家在反贫困政策中的共同理念	205
第二节 发达国家的反贫困政策对中国农村低保配套改革 政策的启示	207
一、实施基于生命周期理论的“上游干预”策略	208
二、促进农村低保家庭劳动力就业策略	209
三、“工作分享”对农村促进低保者就业的启示	213
四、亲贫困经济增长方案与农村低保政策的协调实施	213
五、实施“混合型”的社会救助模式	214

第三节 完善中国农村低保制度及其相关政策的建议	216
一、完善中国农村低保制度的建议	216
二、健全和完善与农村低保制度相关的其他制度和政策的建议	220
附录	229
参考文献	252
后记	264

导 论

一、选题背景

社会救助制度是社会保障制度的重要组成部分，它是为维持国民最起码的生活需求标准而设立的一道“安全线”，当国民收入水平低于此标准时，就有权得到国家和社会提供现金或实物的救助。

(1) 截至 2007 年年底，中国已有 25 个省（自治区、直辖市）2 133 个县（市、区）初步建立了农村最低生活保障制度，1 509 万农村贫困居民享受了最低生活保障。^① 而且基本实现了农村“五保”从农民集体互助、共济向财政供养为主的转变。但截至 2010 年年底农村仍有农村贫困人口 2 688 万人。^② 世界发展中国家的反贫困实践表明^③，在贫困面积大范围存在的条件下，通过快速的（即使是短期快速的经济增长），贫困发生率都会显著下降。但是，当一国的绝对贫困人口总数下降到总人口的 10% 以下时，这部分贫困人口就很难在短期内通过全面的经济增长摆脱贫困状态。而必须诉诸相关的经济政策和社会调节机制。

(2) 计划经济时期残存的不合理的就业和户籍管理制度，导致了“城乡分灶，国中两策”的二元经济和社会结构。1978 年以来，很长一段时间确立

① 刘阳：《特别策划：聚焦总理政府工作报告七大经济亮点》，人民网，2007 年 3 月 6 日。

② 于文静、何宗渝：《中国十年扶贫开发成绩突出 贫困人口减至 2 688 万人》，中央政府门户网站，www.gov.cn，2011 年 11 月 16 日。

③ 赵茂林：《“十一五”中国西部农村反贫困战略的新思路》，载《北方经济》2006 年第 11 期，第 25 页。

的“城市导向”的发展战略,农村居民被排斥在现代化进程之外。并且,城镇的社会保障制度已经建立且日趋完善。而在广大的农村地区,长期以来一直游离于社会保障制度之外,完全是由家庭或者个人承担自身的生、老、病、死等的各项保障,这样导致了城乡差距不断扩大。

(3) 近年来,中国的贫富差距逐渐拉大。国际上公认的“痛苦指数”(失业率+通货膨胀率)警戒线是10%,重警戒线是20%,而中国近年来(不算隐性失业)已经超过20%^①。2004年年底,最富有的10%家庭与最贫穷的10%家庭人均可支配收入差距超过8倍,城乡整体的基尼系数超过0.465。^②超过了国际公认的警戒线,并有扩大的趋势,这表明中国的分配不平等已经达到比较严重的程度。所以贫富差距状况已经成为当今中国社会的一个很不安定因素。这标志着中国也进入了一个收入差距突出、矛盾的多发阶段,农村贫困群体的扩大,成为中国社会和经济发展的一个不安定的因素。在这个转折阶段,如何处理好公平和效率的问题关系是关乎中国经济和社会能否持续、稳定和快速发展的关键。针对农村贫困群体而实施的最低生活保障制度是国家对农村贫困居民生存的“兜底”的承诺,在中国目前这种社会形势下,有着重要而深远的意义。

二、选题依据

本书的选题依据主要基于以下三个方面:

(1) 马斯洛的需要层次理论。如图1所示,马斯洛的需要层次理论图可以分为五个层次:①生理需要:主要是衣、食、住、行、性这些维持生存的基本需要,也就是最低层次生活需要;②安全需要:指人对失业保障、医疗保障、养老保障、生产安全、社会治安、防治环境污染等方面的需要;③社交需要:指人们与人交往的需要,归属一个团体的需要,对友谊、爱的需要,建立良好人际关系的需要;④尊重的需要:指人们自尊的需要,受别人尊重的需要,包括上级的赏识、表扬、荣誉、地位晋升等;⑤自我实现的需要:也叫做成就的需要,这是最高层次的需要,指人们充分发挥个人聪明才智,取得成

① 唐钧:《是否关注弱势群体是实践“三个代表”的试金石》,中国社会科学院社会学研究所网站,2003年9月16日。

② 陈小莹:《中国四个维度的收入分配差距全解析》,人民网,2006年6月26日。

就，实现个人价值的需要。

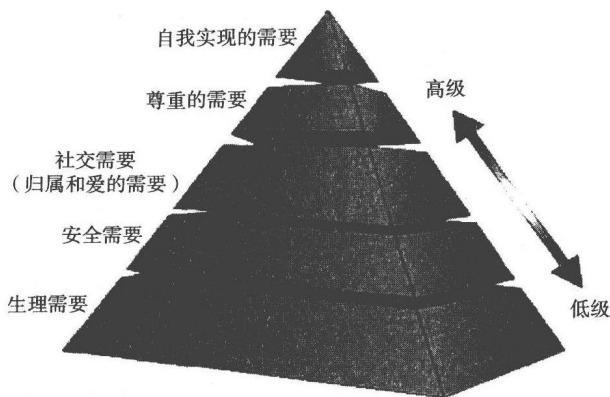


图1 马斯洛的需要层次理论

从整个需要层次来看，任何有生命的个体都必须满足第一层次的生理需要，或生存的需要，那么建立农村最低生活保障制度是满足马斯洛最低层次的需要。

(2) 从公平和效率的角度来看，建立农村最低生活保障制度如同建立经济制度一样，目标都是要实现效率和公平的均衡以及管理的可行性。农村低保制度的实施主要是同时顾及到公平和效率问题。主要包括两个方面：宏观效率，财政的一部分专用于农村最低生活保障支出，同时应尽量避免该政策可能救助不足和费用无限扩大的问题；微观效率，低保及其配套政策应保证其在不同类型的农村低保资源之间做出合理分配。

(3) 建立农村最低生活保障制度的主要依据是民政部在1996年印发的《关于加快农村社会保障体系建设的意见》和《农村社会保障体系建设指导方案》两个文件。文件中都要求“有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度”。《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》提出了农村低保制度的基本立足点是要尽快解决少数贫困人口温饱问题。根据国家有关部门和一些国际组织多年的调查分析^①，中国农村绝对贫困群体的成因主要有5种：因病、因残、年老体弱、缺乏劳动力或劳动能力低下、生存条件恶劣的人群。这部分群体占中国农村人口的3.5%左右。最低生活保障主要是帮助这部分群体

^① 宋扬：《让城乡人民共同享有改革成果》，载《中华工商时报》2007年3月8日。

解决温饱问题。

2004 年中央一号文件提出“有条件的地方要探索建立农村最低生活保障制度”。并且,在全国范围内取消农业税,并给予 100 亿元粮食直补的决定。其后的几年,中央一号文件一直以“三农”为主题,中央财政对“三农”的投入大幅增加。2004 年,中央财政用于“三农”的支出资金为 2 626 亿元,2005 年为 2 975 亿元,2006 年为 3 397 亿元。^① 2005 年中央一号文件和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》都明确要求“有条件的地方,要积极探索建立农村最低生活保障制度”。2006 年的中央一号文件指出:“要进一步完善农村‘五保’供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系”;“有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度”。

2007 年中央一号文件指出:“继续搞好开发式扶贫,实行整村推进扶贫方式,分户制定更有针对性的扶贫措施,提高扶贫开发成效。在全国范围建立农村最低生活保障制度,各地应根据当地经济发展水平和财力状况,确定低保对象范围、标准,鼓励已建立制度的地区完善制度,支持未建立制度的地区建立制度,中央财政对财政困难地区给予适当补助”。

2008 年中央一号文件指出:“加快发展农村公共事业,提高农村公共产品供给水平,推进城乡基本公共服务均等化。要对全部农村义务教育阶段学生免费提供教科书,提高农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助标准,扩大覆盖面。”“要进一步完善农村最低生活保障制度,落实农村五保供养政策,探索建立农村养老保险制度,鼓励各地开展农村社会养老保险试点。要逐步提高扶贫标准,加大对农村贫困人口和贫困地区的扶持力度。”

三、国内外社会救助发展历程及研究现状

1. 国内外社会救助发展历程。

1601 年,英国伊丽莎白女王颁布了世界上第一部以传统的慈善救济为主要特征的《济贫法》;1834 年,英国政府出台了新的《济贫法》,意味着对贫困群体实施救助是政府应尽的义务,它属于公民应享受的权利。此后又先后出

^① 国家统计局:《中国统计年鉴(2007)》,中国统计出版社 2007 年版。