

我国农村最低生活保障力度及其 横向公平性分析

戴建兵

(华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

摘要: 运用比率模型和标准值模型, 通过对全国 31 个省区市 2008~2010 年的实证研究发现: 我国农村最低生活保障制度取得显著性成效, 农村最低生活保障力度逐年增强。但农村最低生活保障存在明显的地区性差异, 且截至 2010 年仍然有 7 个省区市的食物支出保障弹性 $F < 1$, 未能保障人民的生存权。从横向公平性来分析, 农村最低生活保障存在横向公平, 但缺乏公平的物质基础。要实现农村全面保障, 一是要大力振兴中西部地区经济; 二是要加大地区的转移支付力度; 三是农村最低生活保障标准应根据农村人均消费支出进行确定; 四是要加强制度监管。

关键词: 最低生活保障; 农村; 保障弹性; 横向公平

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 05-0072-08

An Analysis on the Intensity and Horizontal Equity of Subsistence Allowance System in China

DAI Jian-bing

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Based on the ratio model and the standard value model, this paper makes an empirical research on the data of minimum living guarantee system (MLGS) of China's 31 provinces (autonomous regions and municipalities) from 2008~2010 and finds that the rural minimum living standard security system has made significant achievements. However, there are still significant regional differences. Up to 2010, there are still seven regions whose expenditure on food protection elastic $F < 1$. Horizontal equity existed with the lack of fairness and material basis. To achieve comprehensive social security in rural areas, it is necessary to invigorate the Midwest regional economy; to increase transfer payments; to determine the rural subsistence allowance according to the per capita consumption expenditure in rural areas; to strengthen the system of supervision.

Keywords: subsistence allowance system; rural areas; protection elastic; horizontal equity

收稿日期: 2012-05-12; 修订日期: 2012-06-20

作者简介: 戴建兵 (1974-), 湖南邵东人, 华东师范大学公共管理学院博士研究生。研究方向: 社会保障。

2007年国务院公布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(以下简称《通知》),至此,我国覆盖城乡的生活救助制度全面确立。作为一项反贫困的政策补救机制,我国农村最低生活保障制度自实施以来取得了瞩目的成就。一是我们在一个人口最多的国家里使贫困人口得到全面救助,实现了“应保尽保”。截至2011年底,我国已使5313.5万人得到了最低生活补助^[1]。二是我国农村最低生活保障标准实现了动态提高。2008年的全国标准平均为82.3元/人·月,2009年提高到100.8元/人·月,2010年达到117.0元/人·月,2011年进一步提高到143.2元/人·月,分别比上年增长17.6%、22.5%、16.1%和22.4%。三是国家加大了补助力度。2008年共发放最低生活保障资金228.7亿元,2009年增加到363.0亿元,2010年提高到445.0亿元,2011年进一步增加到606.9亿元^[2]。农村最低生活保障制度一定程度上为贫困群体筑起了一道安全保障的防护网,但毕竟我国社会保障的基础还相对脆弱,县市的筹资模式也因为各地区的差异和贫困人群的多少而使保障标准相差悬殊;近几年来我国物价持续走高,特别是对人民生活有重大影响的商品价格上涨的压力明显增大。那么,在这样的一种现实背景下,我国农村最低生活保障的力度如何?是否事实上保障了国务院要求的农村贫困人群最基本的吃饭、穿衣和用水用电等迫切性需求?本文运用2008~2010年全国面板数据进行实证分析,以期探讨我国农村最低生活保障制度的变迁,并分析其保障力度。

一、文献综述

最低生活保障是指根据维持最起码的生活需求的标准设立一条贫困线,每一个公民,当其收入水平低于贫困线而生活发生困难时,都有权利得到国家和社会按照明文公布的法定程序和标准提供的现金和实物救助^[3]。最低生活保障线的常用衡量方法有热量支出法、基本需求法、恩格尔系数法、编制贫困指数法、超必需品剔除法、数学模型法等^[4-6],另外还发展出综合法^[7]等评测方法。王有捐、范西庆、顾昕、高梦滔、曹艳春、柳清瑞、翁钱威等运用实证研究的方法探讨了城镇居民最低生活保障状况^[8-12]。在农村最低生活保障方面,王增文引入生活救助系数和农村最低生活保障救助力度系数实证分析了2008年前三季度全国31个省区市农村最低生活保障状况^[13];何晖、邓大松利用AHP法,对中国2007~2008年分省区农村最低生活保障制度的运行进行绩效评价^[14]。戴卫东用负所得税法和差额补助法比较分析了中国农村最低生活保障的财政支出状况^[15]。

已有研究有利于更好地理解我国农村最低生活保障制度的实施情况,也为进一步深入研究农村社会救助制度提供了研究方法和分析视角。但已有研究仍存在着一定的不足:①在研究尺度上,只分析了2008年或2007~2008年的数据,一个时点的数据往往不能展示一个事物的全貌,也不能形成有说服力的佐证。②在研究内容上,已有研究只是对不同省份最低生活保障力度进行比较,未能证实各省区市农村最低生活保障标准实际保障力度。③在研究方法上,用当期名义最低生活保障标准比上一年度农村人均收入来代表农村最低生活保障救助力度系数虽然也能说明问题,但不能真实地反映因物价变动等因素造成的事实上的贫困,用地区人均消费支出水平来衡量将更为合理。本文将利用2008~2010年3年的数据在一个更长的时间跨度内分析农村最低生活保障状况,以展示我国在经济发展和物价变动背景下农村最低生活保障的变迁。本文将运用比率模型和标准值模型来揭示各个省区市在每个年度内的保障情况,以显示农村最低生活保障的实际保障力度,同时在不同省区市之间进行横向比较。

二、模型与数据

1. 模型建构与选择

用于分析农村最低生活保障力度的模型主要有比率模型和标准值模型。比率模型常见的有两种:一是反映贫困者每日生活保障状况的日消费比率模型;一是反映整个地区贫困群体年度消费支出保障

情况的人均消费比率模型。由于近几年来我国农村恩格尔系数一直维持在 40% 以上, 食品支出在个人总消费支出中的比重相对偏高, 因此, 需要进一步设计用来分析年度食品消费保障状况的人均食品消费比率模型, 以期探讨农村最低生活保障是否用于保障人民最基本的生存性需要。标准值模型, 即以全国平均值作为参照值, 分析人均最低生活保障标准值、地区人均生产总值与参照值的偏离程度。再以人均生产总值标准值为横轴, 以人均最低生活保障标准值为纵轴建立象限区域, 分析不同省市区人均最低生活保障支出与人均生产总值的适应性, 进行横向公平性分析。

(1) 日消费比率模型。

$$F = \frac{N_{day}}{E_{day}} \quad (1)$$

其中, F 指保障弹力, N_{day} 表示日名义最低生活保障标准线, E_{day} 表示贫困者每日基本生活开支。这个公式反映的是当地最低生活保障线是否保障了贫困者每日的基本生活需求。当 $F=1$ 时, 说明当地的最低生活保障标准满足了贫困者的基本生活开支; $F<1$, 说明未能保障最低生活状态; $F>1$, 则说明贫困者得到了很好的救助。这一模型能够精确地说明最低生活保障的程度, 与国际上通行的以购买力平价指数作为指标测算日保障标准的方法具有同样的效果。但囿于每日的基本生活开支难以准确测定 (各地区差异性大), 且在数据上缺乏统计来源, 因而不宜用来测定农村最低生活保障力度。

(2) 人均消费比率模型。

$$F = \frac{N_{year}}{(SE/n)_{year} \times 0.65} \quad (2)$$

其中, F 仍然指保障弹力, N_{year} 指省市区市年名义最低生活保障标准, $(SE/n)_{year}$ 指省市区市年人均基本消费支出, 基本消费支出是指按照国务院《通知》中要求的“吃饭、穿衣、用水、用电等费用”。这里的 0.65 是按统计经验^①, 一般贫困群体的消费支出大约只占到当地年人均基本消费支出的 0.65 水平。这一模型的含义是: 在当年中, 名义最低生活保障标准线是否满足了贫困群体在这一一年中的基本生活需求。该模型是一个次优模型, 能较好地解释贫困人群的生活保障情况, 况且数据获得方便, 是较理想的分析模型。

(3) 人均食品消费比率模型。

$$F = \frac{N_{year}}{(Sf/n)_{year} \times 0.65} \quad (3)$$

其中, F 、 N_{year} 含义同上, $(Sf/n)_{year}$ 指省市区市年人均食品消费支出。由于食品开支占农村贫困群体总消费开支的 80% 以上, 况且食品是维持人类生存最必需的生活资料, 几乎缺乏需求弹性。因此, 用人均食品消费比率模型来检测农村最低生活保障的保障力度能很好地观测到政府对贫困群体的生活救助状况。如果食品消费支出中仍然发生 $F<1$, 说明国家未能保障人民的生存权。

(4) 标准值模型。

$$\Phi = \frac{N/n}{N_{average}} \quad (4)$$

$$\omega = \frac{GDP/n}{GDP_{average}} \quad (5)$$

其中, Φ 表示最低生活保障线的标准值, 其含义是省市区市人均最低生活保障标准与全国平均最低生活保障标准的比值, 表明地区最低生活保障标准与全国平均最低生活保障标准的偏差程度。其中 N/n 指的是省市区市人均最低生活保障标准, $N_{average}$ 指全国平均最低生活保障标准。

ω 表示地区生产总值的标准值, 其含义是省市区市人均生产总值与全国平均生产总值的比值, 表明

^① 王增文. 农村最低生活保障制度的济贫效果实证分析——基于中国 31 个省市自治区的农村最低生活保障状况比较的研究 [J]. 贵州社会科学, 2009, (12). 下同。

地区经济发展程度与全国平均经济发展程度的偏差状况。其中 GDP/n 指的是省区市人均生产总值, $GDP_{average}$ 指全国平均生产总值。

在换算为标准值后,就可以以 ω 为横轴,以 Φ 为纵轴,再分别以标准值 1 为参照系构建象限坐标,对全国 31 个省区市最低生活保障状况进行横向公平性分析。

2. 数据来源

用来分析农村最低生活保障力度的指标数据包括名义最低生活保障标准、地区人均消费支出、国内生产总值 (GDP) 和人均 GDP、地区人口数和贫困人口数、各地区财政收入和财政支出等。数据主要来自于:①中国民政部官方网站,2008~2011 年全国 31 个省区市最低生活保障数据;②国家统计局,2008~2011 年《中国统计年鉴》;③2008~2011 年国民经济和社会发展统计公报数据;④2008~2011 年《中国财政年鉴》;⑤2008~2011 年《中国人口年鉴》;⑥2008~2011 年《中国农村统计年鉴》。由于所获得的数据中存在部分数据缺失的情况,为了不影响分析效果,本文进行了相关处理,主要是根据该省的情况和全国情况运用指数换算法进行数据还原,较好地满足了数据分析的需要。

三、结果分析

1. 农村最低生活保障力度分析

根据国务院《通知》,农村最低生活保障标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定,农村最低生活保障标准要随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整。从表 1 可以看出:总体上,2008~2010 年农村最低生活保障弹力 (F) 除福建呈现明显下降外,其他各省区市均表现出明显的上升趋势,说明农村最低生活保障状况在国务院出台通知以后得到明显改善,农村社会救助取得显著成效。具体来说,2008 年有 8 个省区市最低生活保障弹力 $F \geq 1$,其中东部 7 个,西部 1 个;有 23 个 $F < 1$,其中东部 4 个,中部 8 个,西部 11 个。2009 年有 12 个省区市最低生活保障弹力 $F \geq 1$,其中东部 9 个,西部 3 个;有 19 个 $F < 1$,其中东部 2 个,中部 8 个,西部 9 个。2010 年有 18 个省区市最低生活保障弹力 $F \geq 1$,其中东部 9 个,中部 4 个,西部 5 个;有 13 个 $F < 1$,其中东部 2 个,中部 4 个,西部 7 个(详见表 2)。从发展趋势来看,在 31 个省区市中 2008~2010 年农村最低生活保障弹力 F 一直大于或等于 1 的为北京、天津、上海、江苏、浙江、广东、海南、重庆 8 个地区; F 呈现逐年上升的有河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、安徽、江西、贵州、陕西、青海 10 省区市; F 一直小于 1 的为山西、福建、山东、河南、湖北、湖南、广西、四川、云南、西藏、甘肃、宁夏、新疆 13 个地区;另外,福建的最低生活保障弹力一直处于下降趋势。

2. 农村食品支出保障力度分析

尽管 2008~2010 年,国家在最低生活保障方面做出了许多的努力,诸如动态提高救助标准,增加中央财政对中西部地区的转移支付,但是到 2010 年仍然有 13 个省区市 $F < 1$ 。换句话说,到 2010 年仍然有接近 42% 的省区市没有真正实现农村最低生活保障。因此,有必要进一步分析农村食品支出的保障力度,以进一步探讨国家是否保护了民众的生存权。

从表 3 可以看出,截至 2010 年仍然有福建、湖北、湖南、四川、云南、西藏、宁夏 7 个省区市的食品支出保障弹力 $F < 1$,占 22.6%,说明这些地区的贫困群体除了接受国家贫困救助外还必须通过其他途径才能实现生存保障。食品支出保障强度方面,力度最强的是天津市,连续三年 F 值均在 2 以上,保障弹力最小的是湖南省 ($F = 0.68$),且连续三年增长乏力 (0.57, 0.64, 0.68)。但从一个总的趋势来看,除福建以外,其他各省区市在食品支出保障方面呈现逐年加强的态势。

3. 农村最低生活保障横向公平性分析

将各省区市人均名义最低生活保障占有量与反映经济发展水平的人均 GDP 占有量结合起来分析,

表1 农村最低生活保障力度分析 (2008~2010)

地区	农村年平均名义低保标准 (元)			农村年人均基本消费支出 (元)			农村最低生活保障弹力 (F)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
北 京	2295.84	2630.13	3045.12	3048.53	3463.28	3694.08	1.16	1.17	1.27
天 津	2306.25	2832.72	3441.60	1861.47	2172.74	2426.69	1.91	2.01	2.18
河 北	842.13	1008.21	1148.04	1396.67	1413.47	1602.33	0.93	1.10	1.10
山 西	737.61	922.08	1029.51	1482.92	1507.80	1688.27	0.77	0.94	0.94
内蒙古	886.23	1273.29	1742.55	1723.57	1850.45	1992.75	0.79	1.06	1.35
辽 宁	1100.52	1370.52	1585.80	1847.81	1899.26	2083.30	0.92	1.11	1.17
吉 林	670.89	1064.40	1296.09	1616.49	1658.09	1833.07	0.64	0.99	1.09
黑龙江	901.14	1034.52	1300.56	1576.17	1676.76	1871.12	0.88	0.95	1.07
上 海	2757.75	2947.41	3549.96	4198.60	4135.28	4360.95	1.01	1.10	1.25
江 苏	1870.95	2244.99	2758.11	2478.97	2581.90	2841.52	1.16	1.34	1.49
浙 江	2229.54	2467.41	2708.73	3233.89	3285.50	3607.12	1.06	1.16	1.16
安 徽	833.19	1054.29	1245.81	1634.22	1697.56	1865.16	0.78	0.96	1.03
福 建	1350.90	1392.15	1443.93	2425.89	2595.86	2847.29	0.86	0.83	0.78
江 西	958.83	1062.66	1285.86	1790.87	1771.78	1987.27	0.82	0.92	1.00
山 东	1056.06	1146.63	1308.84	1802.06	1884.25	2110.01	0.90	0.94	0.95
河 南	742.20	885.60	980.97	1375.56	1446.00	1632.69	0.83	0.94	0.92
湖 北	761.25	930.51	1084.35	1898.41	1863.00	1980.66	0.62	0.77	0.84
湖 南	722.25	824.49	920.13	2116.58	2150.00	2297.70	0.52	0.59	0.62
广 东	1986.12	1819.26	1986.96	2566.58	2618.23	2845.56	1.19	1.07	1.07
广 西	644.31	851.04	1127.61	1685.86	1664.64	1785.87	0.59	0.79	0.97
海 南	1214.19	1612.86	1997.13	1627.44	1747.37	1841.83	1.15	1.42	1.67
重 庆	1209.00	1374.90	1505.01	1697.93	1740.72	1974.14	1.10	1.22	1.17
四 川	1032.81	847.62	978.87	1802.17	1937.65	2107.80	0.88	0.67	0.71
贵 州	723.78	862.38	1245.54	1232.10	1219.29	1456.92	0.90	1.09	1.32
云 南	753.57	767.22	852.42	1602.79	1547.19	1765.22	0.72	0.76	0.74
西 藏	425.16	696.06	768.27	1402.05	1456.74	1652.36	0.47	0.74	0.72
陕 西	604.98	762.33	1037.85	1291.16	1383.29	1537.09	0.72	0.85	1.04
甘 肃	610.53	747.48	864.03	1267.19	1299.34	1499.48	0.74	0.89	0.89
青 海	802.74	876.69	1120.14	1420.28	1388.00	1698.07	0.87	0.97	1.01
宁 夏	535.41	653.07	835.68	1505.64	1651.68	1844.38	0.55	0.61	0.70
新 疆	660.69	789.63	943.83	1365.30	1487.19	1698.04	0.74	0.82	0.86

资料来源: 根据 2009~2011 年《中国统计年鉴》和民政部农村低保数据整理。

注: 农村年人均基本消费支出中, 年鉴主要统计了跟人民生活紧密相关的食品和服装等消费品的支出, 如果包括水电费, 则实际支出将更大。

表2 东中西部地区农村最低生活保障力度一览表 (2008~2010)

地区 (省份)	2008 年		2009 年		2010 年	
	$F \geq 1$	$F < 1$	$F \geq 1$	$F < 1$	$F \geq 1$	$F < 1$
东部地区 (11)	北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、福建、山东、浙江、广东、海南		北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、广东、海南	福建、山东	北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、广东、海南	福建、山东
中部地区 (8)		山西、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、吉林		山西、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、吉林	黑龙江、安徽、吉林、江西	山西、河南、湖北、湖南
西部地区 (12)	重庆	内蒙古、广西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	内蒙古、贵州、重庆	广西、四川、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	内蒙古、贵州、重庆、陕西、青海	广西、四川、云南、西藏、甘肃、宁夏、新疆

就可以借以考察农村最低生活保障水平与经济生活的适应状况,从而进行横向公平性分析。同时,通过各变量指标的时间序列考察,可以进一步进行动态分析。

首先,将各省区市的人均 GDP 以及人均名义最低生活保障标准进行标准化处理。办法是:以各省区市的人均 GDP 比上全国人均 GDP,就可以得到各地区人均 GDP 的标准化指标,记做 $\omega(i)$ 。同样,以省区市人均最低生活保障标准比上

全国平均最低生活保障标准,就可以得到各地区人均名义最低生活保障的标准化指标,记做 $\Phi(i)$ 。然后,以各省区市的 $\omega(i)$ 为横轴,以同年各省区市的 $\Phi(i)$ 为纵轴,就可以得到各年份不同地区经过标准化处理的表达经济发展程度与最低生活保障状况适应性的散点图。在图中,分别以标准化值 1 为参照系构建象限坐标。四个象限坐标的经济含义是:Ⅰ区域表示“经济实力差,最低生活保障水平低”;Ⅱ区域表示“经济实力强,最低生活保障水平低”;Ⅲ区域表示“经济实力强,最低生活保障水平高”;Ⅳ区域表示“经济水平差,最低生活保障水平高”。图 1~3 是 2008~2010 年全国 31 个省区市人均名义最低生活保障标准与当地当年人均国内生产总值取标准化值后的散点图。

表 3 农村食品支出保障力度分析 (2008~2010 年)

地区	农村食品支出保障弹力 (F)			地区	农村食品支出保障弹力 (F)		
	2008	2009	2010		2008	2009	2010
北 京	1.43	1.44	1.56	湖 北	0.68	0.86	0.95
天 津	2.26	2.36	2.57	湖 南	0.57	0.64	0.68
河 北	1.09	1.30	1.31	广 东	1.28	1.15	1.16
山 西	0.94	1.16	1.15	广 西	0.62	0.83	1.04
内 蒙 古	0.92	1.24	1.60	海 南	1.21	1.51	1.78
辽 宁	1.09	1.35	1.42	重 庆	1.21	1.37	1.32
吉 林	0.76	1.19	1.31	四 川	0.98	0.75	0.80
黑 龙 江	1.09	1.20	1.35	贵 州	0.99	1.21	1.45
上 海	1.14	1.25	1.43	云 南	0.78	0.84	0.82
江 苏	1.31	1.52	1.70	西 藏	0.57	0.90	0.89
浙 江	1.23	1.35	1.36	陕 西	0.83	1.00	1.23
安 徽	0.88	1.09	1.17	甘 肃	0.83	1.01	1.01
福 建	0.96	0.93	0.88	青 海	1.01	1.16	1.19
江 西	0.90	1.02	1.09	宁 夏	0.64	0.72	0.83
山 东	1.05	1.09	1.12	新 疆	0.89	0.99	1.04
河 南	0.98	1.12	1.10				

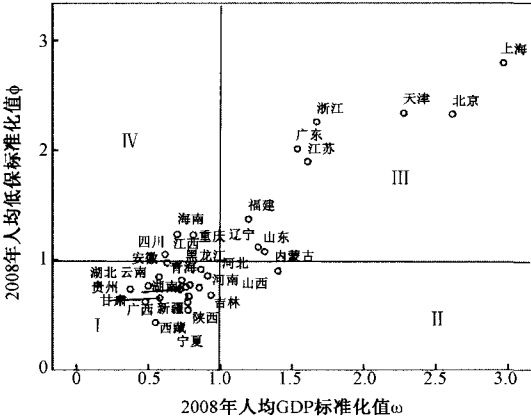


图 1 2008 年散点图

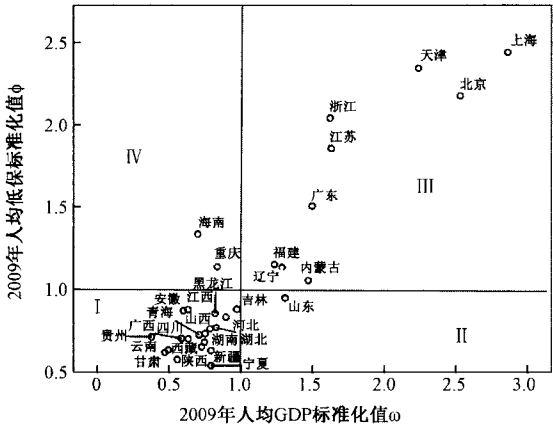


图 2 2009 年散点图

从统计结果可以看出,2008 年,全国有 18 个省份居于Ⅰ区域,占总数的 58.1%,1 个省份居于Ⅱ区域,占总数的 3.2%,9 个省份居于Ⅲ区域,占总数的 29%,3 个省份居于Ⅳ区域,占总数的 9.7%。2009 年和 2010 年的结果完全一样,均为居于Ⅰ区域的省份 19 个,占总数的 61.3%,居于Ⅱ区域的省份 1 个,占总数的 3.2%,居于Ⅲ区域的省份 9 个,占总数的 29%,居于Ⅳ区域的省份 2 个,占总数的 6.5%。统计结果表明:连续三年来,我国 80%~90% 以上的省份均处于Ⅰ区域和Ⅲ区域,说明最低生活保障线是与当地经济发展水平相适应的。经济发展水平相对落后的地区,最低生活保障水平也相对较低,经济发展水平较高的省份,则最低生活保障水平也相对较高。因此,从横向的

角度分析,我国绝大部分省份最低生活保障水平是公平的,是与当地经济发展水平相适应的。但是,从一个现实的情况来看,我国 60% 左右的省份均处于 I 区域,这是十分令人担忧的,说明我国大部分省份依然经济水平不高,这也严重制约了我国农村最低生活的保障能力,从另一个侧面又反映了我国农村最低生活保障制度的相对不公平。

如表 4 所示,从动态的角度分析,按照时间序列考察,2008 ~ 2010 年,有 18 个省份连续三年属于 I 区域,它们分别是:河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆。说明

这些省份长期处于经济发展水平相对落后,农村最低生活保障也相对过低的状态。而这些省份也基本上属于农村最低生活保障弹力 $F < 1$ 的省区市,其中湖北、湖南、四川、云南、西藏、宁夏 6 省区市甚至食品支出保障弹力 $F < 1$ 。有 8 个省份连续三年属于 III 区域,它们分别是:北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、广东。这些省份经济发展水平较高且农村最低生活保障水平也相对较高。这里要特别解释的是福建省,2008 ~ 2010 年福建的农村最低生活保障弹力 F 一直小于 1,而福建却进入 III 区域,这里可能的解释是因为全国最低生活保障水平的平均值较低,结果使得福建的最低生活保障标准值反而超过了参照值 1。山东省在 2008 年属于 III 区域,但到了 2009 年和 2010 年却滑入了 II 区域,表明山东省在经济和财力允许的范围内却降低了农村的最低生活保障水平。内蒙古在 2008 年属于 II 区域,2009 年和 2010 年进入到了 III 区域,说明内蒙古十分重视农村最低生活保障工作,使得农村最低生活保障随着经济的发展而逐步提高。四川省在 2008 年属于 IV 区域,而 2009 年和 2010 年均居于 I 区域,可能的原因是四川省调整了农村的最低生活保障水平,更多地从财政支付能力来考虑农村最低生活保障的给付。海南和重庆连续三年均居于 IV 区域,说明这两个地区尽管人均经济水平不高,却十分重视农村最低生活保障工作,切实保障人民福利。从前面提到的数据可以看出,这两个地区农村最低生活保障弹力 F 也一直大于 1,表明这两个地区在改善农村最低生活状况方面作出了重要贡献。

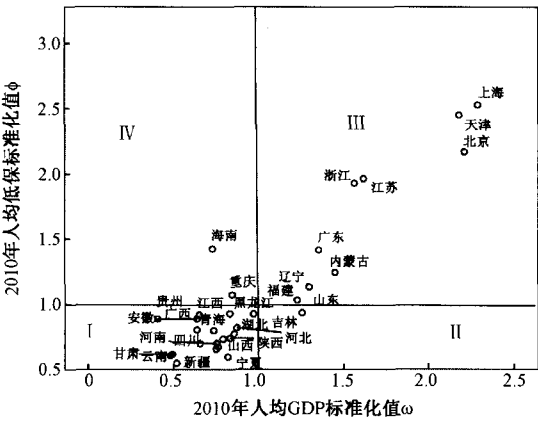


图 3 2010 年散点图

表 4 31 个省区市最低生活保障水平与经济发展适应性判定结果

地区	2008 年	2009 年	2010 年	地区	2008 年	2009 年	2010 年	地区	2008 年	2009 年	2010 年
北 京	III	III	III	安 徽	I	I	I	重 庆	IV	IV	IV
天 津	III	III	III	福 建	III	III	III	四 川	IV	I	I
河 北	I	I	I	江 西	I	I	I	贵 州	I	I	I
山 西	I	I	I	山 东	III	II	II	云 南	I	I	I
内 蒙 古	II	III	III	河 南	I	I	I	西 藏	I	I	I
辽 宁	III	III	III	湖 北	I	I	I	陕 西	I	I	I
吉 林	I	I	I	湖 南	I	I	I	甘 肃	I	I	I
黑 龙 江	I	I	I	广 东	III	III	III	青 海	I	I	I
上 海	III	III	III	广 西	I	I	I	宁 夏	I	I	I
江 苏	III	III	III	海 南	IV	IV	IV	新 疆	I	I	I
浙 江	III	III	III								

四、结论及政策建议

通过对全国 31 个省区市 2008 ~ 2010 年连续三年的跟踪考察,可以得到以下结论。

首先,我国农村最低生活保障制度在国务院的正确领导下取得显著性成效,农村最低生活保障力

度逐年增强。2008 年有 8 个省区市实现农村最低生活保障, 2009 年达到 12 个, 2010 年增加到 18 个。我们完全有理由相信在未来几年内农村最低生活保障得到全面实现。

其次, 农村最低生活保障存在明显的地区性差异。东部地区的最低生活保障能力明显高于西部和中部地区, 这从根本上来说是由于东部地区强大的经济实力和稳定雄厚的财政支付能力。中西部地区保障能力总体上仍然落后于东部地区, 但从一个发展趋势上看, 随着中央转移支付力度的增强和西部大开发战略以及中部连片建设的发展, 中西部地区农村的最低生活保障能力正在逐步增强。

再次, 部分地区仍然没有保障农村贫困群体的基本生存权。截至 2010 年仍然有福建、湖北、湖南、四川、云南、西藏、宁夏 7 个省区市的食品支出保障弹力 $F < 1$, 这是十分令人担忧的。保障人民的生存权, 让全体国民共享经济社会发展成果是社会主义社会的内在要求, 也是发展人民福利的切实体现。今后应通过各种途径保障人民的生存权利。

第四, 农村最低生活保障存在横向公平性。实证研究表明, 2008 ~ 2010 年, 我国 80% ~ 90% 的省区市标准化值散点图均处于 I 区域和 III 区域, 表明地区的最低生活保障标准与当地经济发展水平相适应, 具有横向公平性。但由于约 60% 的省区市散点图处于 I 区域, 这又同时表明我国农村最低生活保障公平下的不公平基础。

最后, 从总体上看, 我国农村最低生活保障正在朝向更加健康和更加有利于贫困群体受惠的方向发展, 正表现出它更加强劲的政策影响力。

实现全国农村的全面保障是一个宏大而又艰巨的目标, 发展中的经济状态和不平衡的地区差异要求我们从一个更加宏观和更加现实的政策视角审视这一要求。一是把中西部地区的经济发展特别是农村的发展放在一个更加显著的高度, 举全国之力, 大力振兴中西部地区经济。二是要加大地区的转移支付力度, 实现地区平衡。三是农村最低生活保障标准应根据农村人均消费支出进行确定, 而不是仅仅根据当地财政状况左右权衡, 因为农村人均消费反映了真实的物价变动和不同历史时期人民生活的改善状况, 最能真实反映贫困群体的生活要求。四是要加强制度监管, 确实保障政策到位, 切实保障人民权益。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 2011 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. [2012-02-23] <http://www.szzxx.com/html/news/gn/2012/0223/11093.html>.
- [2] 中国民政部. 2008 ~ 2011 年最低生活保障数据 [EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/mxht/wsxf>.
- [3] 唐钧. 建立综合的最低生活保障制度 [EB/OL]. [2003-10-08] http://www.sociology.cass.cn/pws/tangjun/grwj_tan/jun/t20031008_1188.htm.
- [4] 世界银行. 发展中国家面临的贫困问题: 标准、信息和政策 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1990.
- [5] 童星, 林闽钢. 我国农村贫困标准线研究 [J]. 中国社会科学, 1994, (4).
- [6] 童星, 刘松涛. 城市居民最低生活保障线的测定 [J]. 社会学研究, 2000, (3).
- [7] 张秉铎, 唐钧. 城市居民最低生活保障制度研究 [M]. 江苏: 江苏人民出版社, 1997.
- [8] 王有捐. 对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价 [J]. 统计研究, 2006, (10).
- [9] 范西庆, 顾昕, 高梦滔. 中国城乡社会救助项目绩效评价研究——基于筹资水平的横向公平性分析 [J]. 财经研究, 2007, (10).
- [10] 曹艳春. 我国城市居民最低生活保障标准动态变迁实证研究 [J]. 当代财经, 2007, (4).
- [11] 曹艳春. 1998 ~ 2009 年我国 36 个城市“最低生活保障”标准变化及保障力度分析 [J]. 现代经济探讨, 2009, (12).
- [12] 柳清瑞, 翁钱威. 城镇最低生活保障线: 实际给付与理论标准的差距与对策 [J]. 人口与经济, 2011, (4).
- [13] 王增文. 农村最低生活保障制度的济贫效果实证分析——基于中国 31 个省市自治区的农村最低生活保障状况比较的研究 [J]. 贵州社会科学, 2009, (12).
- [14] 何晖, 邓大松. 中国农村最低生活保障制度运行绩效评价——基于中国 31 个省区的 AHP 法研究 [J]. 江西社会科学, 2010, (10).
- [15] 戴卫东. 农村最低生活保障制度的财政支出分析——基于负所得税法和差额补助法的比较 [J]. 河南社会科学, 2010, (5).

[责任编辑 方志]