

我国农村低保制度减贫效果的实证检验

姜宏青(教授), 李春稼

【摘要】聚焦社会保障体系中的农村低保制度减贫效应,利用拔靴检验与滚动窗口因果关系检验法对相关数据做实证性分析,得出实际生活中农村低保并未发挥减贫效果的结论。同时也发现我国农村低保在制度的设计、执行等方面存在需要改进之处,根据研究结果提出建议:政府应当做好制度公平保障工作,落实体系内各项基本制度安排,解决各组成部分功能边界界定不明晰的问题,强化各地区执行力,并提高信息透明度和对外披露力度,防止社会福利在执行中演变为个人私利。

【关键词】农村最低生活保障制度;农村贫困;拔靴检验;滚动窗口检验;精准脱贫

【中图分类号】F325

【文献标识码】A

【文章编号】1004-0994(2018)14-0162-8

一、引言

我国政府在十九大提出以人民为中心的发展理念,对我国社会保障体系提出了更高的要求,即成为不断促进人的全面发展以及实现百姓共享国家发展成果的基本途径和制度保障^[1]。理论上,最低生活保障制度(以下均简称“低保制度”)能够帮助贫困人口摆脱贫困^[2],进而促进社会公平实现,使弱势群体更多地享受到发展成果。

在当下“脱贫攻坚”的关键时期,一方面我国需要在4年内帮助约4300万农村贫困人口(截止到2016年年底)摆脱贫困,脱贫形势较为严峻;另一方面社会保障制度特别是最低生活保障制度作为精准脱贫的重要路径之一,因存在诸如体系混乱、职能定位不清、主体责任不明等问题,使社会保障制度无法实现消除贫困的目标^[3]。因此,尽快完善社会保障体系,使其充分发挥减贫作用,助力政府实现消除贫困的目标,是新时期对我国社会保障体系的一大要求。此外,十九大报告指出,我国政府应将发展理念转变为以人民为中心,坚持国家发展必须从人民的利益出发,将促进人的全面发展、实现全体人民共同富裕视为发展目标。这一发展理念的重大转变要求我国社会保障体系的定位不再局限于为经济增长服务,而是要视不断增进人民福祉、促进全社会均衡发展

为己任,我国的社会保障体系要真正成为一项兼顾公平与效率的制度目标。

可见,尽快打造一套完备的社会保障体系既具有现实意义又符合社会发展的需要。近年来,因农村低保资源分配错位、救助范围过于宽泛等问题,导致农民能够享受的福利并未增加,引起诸多矛盾,甚至出现激烈冲突与集体上访等现象。一方面表明农村低保制度自身定位混乱,另一方面也说明了当前我国社会保障体系相对不成熟,社会保障政策的科学性与合理性有待加强。为使社会保障体系达到“兜底线,救急难,保民生”的要求,让改革成果更多、更公平地惠及农村困难群众,本文从减贫视角对历年农村低保制度的资源利用效率做简要分析并提出建议,以期对完善社会保障体系、实现精准扶贫有所帮助。

二、文献综述

低保作为一项现金转移支付项目,是国家对弱势群体的基本生存权的保障,也是我国精准扶贫的“最后一道安全网”。因此,如何完善低保制度是学界的热点话题之一,已有的研究包括了以下方面:

(一)低保制度的公平体现与减贫机制

学者们对低保制度的公平性论述要点归纳如下:汪柱旺^[4]认为,农村低保应确保所有农村居民均能不受生存危机与贫穷的困扰,还要从总体上缩小

我国社会的贫富差距,进而实现再分配的公平性。郑功成^[5]指出国家应通过对弱势群体的特殊援助等方式促进社会公平的实现。仇叶等^[6]认为,农村低保的制度定位是底线型的救助,应以“底线公平”作为该项制度的根本价值准则。

关于低保制度的减贫机制成果有以下方面:

国外学者 Barrientos^[7]认为,现金转移支付项目正面机制的构建是基于消除借款约束、优化家庭资源等以提升家庭各项资本积累进而帮助受助者摆脱贫困的目标。Moffitt^[8]研究发现,现金转移支付项目对减贫的负向机制主要表现为:降低就业热情,从而挤出其他私人转移支付。当前低保制度是在财政资金帮助下,以家庭为单位,向低保对象提供差额补助以保障家庭必要支出的一项现金转移支付项目,目的是缓解家庭贫困,为家庭脱离贫困而积累人力资本、物质资本提供救助。国内学者左停等^[9]认为以低保制度为核心的社会救助制度能够通过促进就业等方式起到减贫作用;白维军^[10]则建议应当警惕低保制度引起“福利依赖”的负向就业激励效应,使部分受助对象陷入“贫困陷阱”;但彭宅文^[11]指出,当前所谓“福利依赖”和“隐形就业”现象不全是低保制度的过度补助造成的,相反是因为目前低保标准过低,不能完全弥补家庭的发展类支出才引发了这类现象。

(二) 低保制度减贫效果实证研究

韩华为等^[12]基于大样本农户调查数据评估了我国农村低保制度的反贫困效应,结果显示,农村低保显著降低了实保样本的贫困水平;刘凤芹等^[13]对2010年家庭调查的部分数据进行logit回归分析后,发现农村低保认定存在执行偏离,救助对象未完全瞄准“收入贫困”;何剑等^[14]以主成分分析与动态面板数据回归分析证明了随着我国政府目标转为社会福利最大化,我国政府在民生领域的投入逐年增加并且缓解了城乡发展不平衡与农村贫困问题。韩华为等^[15]采用倾向值匹配法以及估计边际税率法,发现农村低保制度存在瞄准偏误以及农村低保救助力度不足的问题严重;刘丹等^[16]利用截面回归分析,发现我国农村低保资金横向配置不均衡,建议提高贫困地区的低保支出受益水平。

(三) 低保制度负向激励实证研究

基于现金转移支付理论,低保救助的获得会使得低保对象减少劳动供给,或者对私人的转移支付产生“挤出效应”。仇叶等^[6]通过实地调研后发现当前农村低保由“底线救助”演变为“超额福利”过程中

容易引发负向激励;韩克庆等^[17]运用Probit模型证明我国城市低保制度还未引发“福利依赖”;肖萌等^[18]以民政部2013年统计的截面数据为依据,运用Logistic回归模型得出长期的低保福利供给没有降低低保对象就业积极性,即不存在“福利依赖”;刘璐婵等^[19]对调研资料做了描述性统计分析,发现在城市低保制度中存在“养懒汉”问题。

以上研究表明,低保作为一项直接性现金转移支付项目,理论上能够在反贫困中发挥兜底作用,而当前这一体现社会公平的政府行为并未取得理想的政策效果,存在瞄准率偏误高、低保资金横向分配不均、部分低保福利政策有诱发负向激励等问题,说明低保资金的低效率甚至无效率影响了制度的公平性以及执行效果。现有研究对低保制度建设具有借鉴意义,但这些研究较多采用截面数据或者案例分析的形式,研究结论存在结果受主观因素影响较大、选取的样本不全面、选取时间序列较短等问题。

本文采用拔靴检验与滚动窗口检验两种方法实证分析了历年农村低保资金减贫效率,可能的贡献有:①选用的实证方法属于时间序列一种,能连续评价多年的制度效果且选取样本时间从2007年10月至2017年10月,相比已有的研究,本文所选择的样本时间跨度较长。②本文选用拔靴因果关系检验和滚动窗口检验,结果相对客观。③基于实证分析,为社会保障制度的完善提供依据。

三、理论分析及研究方法介绍

(一) 理论分析

1. 低保制度是维护社会公平的体现。追求效率的市场经济拉大了贫富差距,使部分群体处于资源配置中的弱势地位,甚至陷入生存困境。因此,当代社会需要社会保障以弥补这只“看不见的手”的缺陷。社会保障作为公共物品一类,难以由单个社会团体提供,所以国家和政府应是社会保障的责任主体^[20]。政府因其固有的强制性、权威性,能够运用财政资金保证各类社会保障制度的执行与落实,缓解社会矛盾,在促进市场经济效率提高的同时实现社会公平。

从本质上讲,设立社会保障制度的最终目的是通过直接将有限资源提供给最需要帮助的人的方式减少所需帮助的人口,进而实现社会公平。低保制度作为社会保障体系的重要组成部分,类似于庇古^[21]所提倡的“最低生活标准制度”——运用国家基金保

证每个家庭达到最低生活标准以减少贫困人口。另外,我国政府建立低保制度的初衷也是希望低保对象在接受了一段时间的政府救助后经过调整,能够摆脱自身生活困境,不再接受援助^[22]。

低保制度通过对以家庭为单位的低保对象直接提供资金帮助,缓解贫困人口的生存问题,为低保对象寻找工作、提供技能培训机会,此外,由于各地设立的低保线低于当地平均工资水平能刺激领取低保人群寻找工作以满足自身发展需要。综合已有研究,笔者对低保制度的减贫机理描述如图1所示:

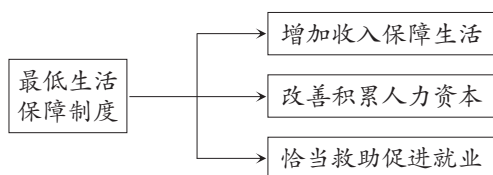


图1 低保制度的减贫机理

2. 低保制度体现了政府追求效率的必然性。公民之所以牺牲自身部分利益组建政府,是因为政府能比公民更有效率地提供公共物品与公共服务。从这一层面上讲,政府作为公民的代理者代替公民管理公共事务,其行政行为必然要讲究效率,注重效果^[23]。最低生活保障作为社会保障体系的重要一环,政府行政行为的一种,其制度设计必然要兼顾公平与效率。而何为效率?经济学对“效率”的解释是“没有浪费资源”,如果引申到政府发放低保的救助行为,即为政府不断调整措施以保证将低保资金给予“最需要该资源的人群”。基于上述理论,在兼顾公平与效率的条件下,我国每年在农村低保方面的财政投入应当完全用于政策定位的人群,通过对他们提供援助使其积累物质资本和人力资本以完成脱贫,达到政策预计效果。

基于管理学角度,完整的管理过程是一个“闭环”,即结果必然影响下一阶段的行为。因此,政府在公共服务供给的政策“生产”环节,基于自身责任既要回应同期社会公众的诉求,又要考虑政策执行效果^[24]。执行效果反馈于政府,使其调整投入的总量与方式,以达到更优效果。

综上所述,一方面政府发放低保资金能够起到减贫作用,另一方面低保的减贫效果会影响低保资金投入。

因此,本文提出以下假设:

假设1:农村低保资金投入发挥了农村低保制度减贫效果。

假设2:农村低保减贫效果影响农村低保资金投入。

本文将农村低保资金投入用因变量X表示,衡量的是我国在农村低保方面的财政投入。减贫效果的最直接表现形式是贫困线以下人口变动情况,学界有多种方法界定贫困线。主要包括国家设定贫困线、基于ELES方法测量得到贫困线、运用恩格尔系数法和收入比例法计算贫困线等,而低保线也是学界常用的界定贫困线的方法之一,用来估计贫困程度和评价政策效果。由于各地经济发展水平不一,以低保线作为贫困线,更加符合当地经济情况。

我国学者唐钧^[25]认为低保标准是由政府发布的官方贫困标准之一,并且以低保线作为贫困标准可以把贫困度量和社会救助政策相结合,考察政策的执行效果。也有学者以低保线作为贫困标准评价低保政策效果,文雯^[2]在评估城市低保制度与家庭减贫效果时也以低保线作为贫困线实证分析了低保制度减贫效果。因此,本文以低保线作为贫困线,假设享受低保人数的变动就是贫困人口的变动,以农村享受低保人数减少额Y代表减贫效果。

(二)研究方法介绍

本文使用拔靴因果关系检验农村低保资金投入额和领取农村低保人数减少额之间相互作用的因果关系。该检验方法在格兰杰因果关系检验基础上,又利用滚动窗口的方法对本文的样本窗口分别做全样本和分样本的因果关系检验后得出检验结果。

格兰杰因果关系检验假定被检验的时间序列是稳定的。然而,一旦该假设前提不成立则代表着全样本因果关系检验的统计量不再服从标准渐进分布,不服从标准渐进分布会对VAR模型的估计形成极大阻力。为避免这一困扰,本文使用RB(the residual-based bootstrap)方法得到的修正LR统计量来检验农村低保资金投入额和领取农村低保人数减少额的关系。

本文利用二元VAR(p)模型进行基于RB修正的LR统计量的因果关系检验。采用的二元VAR(p)模型为:

$$y_t = \phi_0 + \phi_1 y_{t-1} + \cdots + \phi_p y_{t-p} + \varepsilon_t \quad t=1, 2, 3, \cdots \quad (1)$$

其中, $\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \varepsilon_{2t})'$ 该模型中的下标p代表的是通过施瓦茨信息准则(SIC)确定的最佳滞后期,代表着一个均值和协方差矩阵均为零的白噪声。假如将该变量分解为两个分向量即 $y_t = (x_t, z_t)$, 那么模型(1)就可变形为:

$$\begin{bmatrix} x_t \\ z_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \phi_{10} \\ \phi_{20} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \phi_{11}(L)\phi_{12}(L) \\ \phi_{21}(L)\phi_{22}(L) \end{bmatrix} \begin{bmatrix} x_t \\ z_t \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1t} \\ \varepsilon_{2t} \end{bmatrix} \quad (2)$$

在该定义式中, x_t 和 z_t 分别表示农村低保资金投入额和领取农村低保人数减少额。在该定义式中, $\phi_{ij}(L) = \sum_{k=1}^{p+1} \phi_{ij,k} L^k$, $i, j=1, 2$ 。其中, L 代表滞后算子, 被定义为 $L^k x_t = x_{t-k}$ 。

在模型(2)的基础上, 本文尝试增加限制条件, 这样可以检验领取农村低保人数减少额是否是农村低保资金投入额的格兰杰原因; 类似地, 施加限制条件后也可以检验农村低保资金投入额是否是领取农村低保人数减少额的格兰杰原因。

综上所述, 采用全样本因果关系检验得到的结果可采用基于 RB 的概率值 p 以及修正的 LR 统计量表达。因此, 若原假设被拒绝, 就可以证明领取农村低保人数减少额对农村低保资金投入额存在显著的因果关系, 即随着低保资金投入的增加, 低保制度的减贫效果越来越明显。类似地, 假如原假设被拒绝, 则可得出低保资金投入额与领取低保人数减少额难以存在显著因果关系的结论, 即低保资金投入对该制度减贫效果没有明显影响。

使用全样本因果关系的检验的一般理论前提是 VAR 模型中的待检验参数没有发生结构性变动, 实际却并非如此, 时间序列在全样本时间区间内普遍存在结构性变动, 这种情况会导致用全样本因果关系的检验得到的结果存在偏差, 即时间序列间的因果关系不是稳定不变的。因此, 在检验变量全样本因果关系时, 也应当进行参数稳定检验, 来验证需检验的时间序列是否存在结构性的变动。

为检验参数在短期条件下的稳定性, 本文使用 Sup-F、Mean-F 和 Exp-F 等三类统计量来检验。统计量检验是基于 LR 统计序列, 一般可以用这类检验解决样本中有可能存在的未知时点上的单结构突变这类问题。具体而言, 临界值与概率值都是由对从常参数 VAR 模型中产生的 10000 个样本进行蒙特卡洛模拟求均值进而构成的渐进分布中获取。此外, 因为 Sup-F、Mean-F 以及 Exp-F 三个统计量均需对样本做双边 15% 的修正, 所以真正应用的是剩余的 (0.15, 0.85) 区间。

由于使用虚拟变量与样本分切等结构性变动检验技术会引起先验偏差等问题, 因此为解决这一问题并防止参数不稳定, 本文在修正方法的拔靴估计的基础上, 运用拔靴分样本滚动窗口因果关系检验

法。该检验方法将全样本以一定比例分切成小样本然后做因果关系检验, 而且将分成的小样本由全样本序列的首部逐步滚动到末尾, 执行该方法的步骤如下: ①设定长度为 1 的分样本于 T 时长的时间序列内, 将每个分样本的末端表示为 $\tau=1, 1+1, \dots, T$, 由此即可构造出多个分样本。②由 RB 修正后的 LR 因果关系检验, 每个分样本均可得出一个经因果关系检验后的实证结果。将全部可观测出的概率值 P 以及 LR 统计量以时间顺序汇总, 便可以得出由分样本滚动窗口因果关系检验的结果。

本文将使用上述方法以验证农村低保资金投入额和领取农村低保人数减少额之间的关系, 并观察两者间相互关系是否随时间变动而发生变化。下列模型描述了领取农村低保人数减少额对农村低保资金投入额的影响。

$$I(1) = N_b^{-1} \sum_{k=1}^P \hat{\phi}_{12,k}^* \quad (3)$$

其中: N_b 表示拔靴重复次数; $\hat{\phi}_{12,k}^*$ 表示在模型(2)中 VAR 模型得出的拔靴估计量。

$$I(2) = N_b^{-1} \sum_{k=1}^P \hat{\phi}_{21,k}^* \quad (4)$$

相似地, 模型(4)描述的是农村低保资金投入额对领取农村低保人数减少额的影响, 其中 $\hat{\phi}_{21,k}^*$ 表示在模型(2)中的 VAR 模型中获得的拔靴估计量。

本文设定置信区间的下限和上限分别为第 5 位和第 95 位, 即 90% 的置信区间。除置信区间以外, 分样本窗口尺寸大小的确定也会直接影响到实证结果, 由于滚动回归数目越多, 可转化的详细信息越多, 即小的增量间隔对提升滚动窗口检验的精确度有所帮助。基于所设定的置信区间和优化检测精度的考虑, 本文拟定 24 个月为样本窗口尺寸, 该尺寸属较小的窗口尺寸, 另外引入滞后期数据能够保证在选定的滚动窗口尺寸下观测的 VAR 模型数目更加准确, 且不会影响实证结果。

四、实证研究

(一) 数据选取

自 2007 年农村低保制度在全国范围内实行以来, 我国民政部门按月及时统计相关数据, 具体包括全国范围内每月低保投入金额和每月实际领取低保人数等。本文将民政部统计数据作为数据来源, 对民政部原始数据进行做差处理。鉴于 2007 年上半年统计数据缺失过多, 本文确定样本时间窗口为 2007 年

10月~2017年10月的月度时间序列数据。在数据使用方面,由于本文的实证研究将使用滚动窗口检验的方式,会损失一部分原始数据,但这并不能影响本文的实验结果和检验精度。此外,由于2009年7月份数据偶然缺失,本文使用平滑处理的方法解决。

(二)实证结果

1. 单位根检验及全样本因果关系检验。为研究农村低保资金投入额对农村领取低保人数减少额的影响,本文采用PP根检验方法做单位根检验,对这两组时间序列检验的结果显示,两组序列均能够在99%的置信水平上拒绝提出的假设1和假设2,这表明两者均不存在单位根,也代表这两个时间序列均为零阶单整序列,由此可以对两组数据做拔靴全样本因果关系检验。检验结果如表1所示:

表1 拔靴全样本格兰杰因果关系检验

原假设	低保资金投入额不影响 享受低保人数的变动		享受低保人数的变动 不影响低保资金投入额	
检验结果	统计量	P值	统计量	P值
	33.69	0.00	1.87	0.60

根据检验结果,本文的原假设为:农村低保资金投入对农村减贫效果没有影响,农村低保减贫效果不影响农村低保资金投入。由检验结果可发现,经过了全样本因果关系检验得到的统计量和P值无法拒绝原假设,因此,由传统全样本因果关系检验得出的结果显示享受农村低保人数的减少额与农村低保资金投入额之间没有因果关系。但在介绍研究方法时已解释由于传统的检验方式一般会假定参数不存在结构性变动,而在实际情况中这一假设往往难以成立,即在实际情况下,序列很可能会因为时间的改变而发生因果关系的变化。因此,在选定的研究期内,虽然只考虑单一的因果关系将引起与实际情况的偏差,但对于参数的稳定性检验以及结构性变动的确认应在因果关系检验中予以考虑。

2. 参数稳定性检验及结构性变动检测。在参数稳定性检验过程中,如上文所述,本文使用了Sup-F、Mean-F和Exp-F三个统计量以检验上述模型中的农村低保资金投入额和享受农村低保人数的减少额,还将使用LC检验对VAR模型中的参数进行稳定性检验,检验结果列于表2之中。

根据参数稳定性检验结果可以发现,在90%的置信水平下均无法拒绝参数不稳定的原假设,因此检验结果存在结构性变动。即全样本分析无法准确刻画农村低保资金投入额和享受农村低保人数的减

表2 参数稳定检验

	x方程参数		Y方程参数		VAR模型参数	
	统计值	P值	统计值	P值	统计值	P值
Sup-F	46.04	0.00	17.70	0.01	44.30	0.00
Mean-F	30.85	0.00	5.98	0.05	28.04	0.00
Exp-F	19.66	0.00	5.70	0.01	19.35	0.00
LC检验	2.11	0.01	0.65	0.23	2.76	0.01

少额在完整时间序列上的精确因果关系,并且参数稳定性检验结果提供了强有力的证据表明VAR模型估计的参数使用全数据在短期是不稳定的,需要进行分样本因果关系检验。

3. 滚动窗口拔靴分样本因果关系检验。经过了参数稳定性检验后,可以发现农村低保资金投入额和享受农村低保人数减少额在现实中存在着结构性变动,故本文选取的时间区间内由拔靴全样本因果关系检验得出的结果不能够准确反映出二者之间的因果关系。所以,本文采取滚动窗口拔靴分样本因果关系检验以检测二者在2007年10月~2017年10月期间的因果关系和正负方向。检验结果如图2、图3所示。

假设1的滚动窗口检验P值

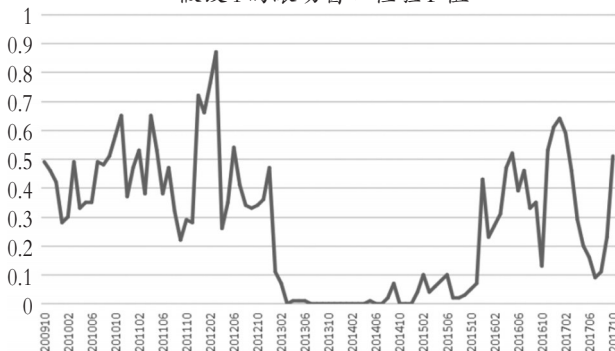


图2 拔靴分样本因果关系检验P值
(农村低保资金投入额—享受农村低保人数的减少额)

假设2的滚动窗口检验P值

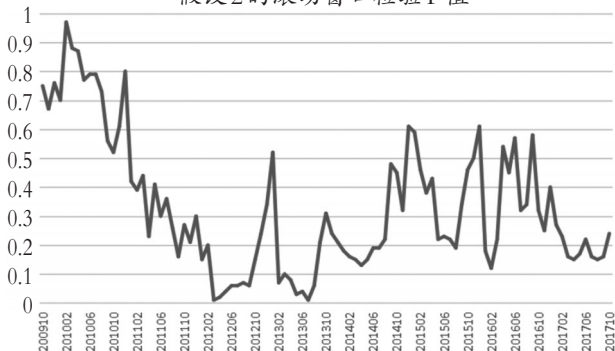


图3 拔靴分样本因果关系检验P值
(享受农村低保人数的减少额—农村低保资金投入额)

图2、图3中,只要出现P值小于0.1的时间区间,就表示在该时间区间拒绝被检验双方不存在单向因果关系的原假设,意味着两变量间存在单向因果关系。

笔者对图2、图3结果的直观评价如下:农村低保资金投入额在2013年1月~2015年10月、2017年7月~2017年8月对享受农村低保人数的减少额存在因果关系,体现享受农村低保人数的减少额对低保资金投入额的因果关系的月份较为分散,具体包括2012年8月~2012年10月、2013年2月~2013年8月。二者之交集即为存在双向因果关系的区间,据上述描述,两者存在双向因果区间为2013年2月~2013年8月。由此可以看出,2009年10月~2017年10月,享受农村低保人数的减少额与农村低保资金投入额之间既不存在全样本条件下的因果关系,也并非毫无因果关系,而是在特定时间区间内存在单向因果关系,且上述样本区间内存在少量月份的双向因果关系。因此必须进行分样本条件的检测,才能使结果更加精确可信。

验证农村低保资金投入额与享受农村低保人数的减少额间的因果关系后,本文用滚动窗口系数和拔靴估计来检验农村低保资金投入额与享受农村低保人数的减少额之间因果关系的影响方向。检验结果见图4、图5。

在图4、图5中以零线作为临界,当滚动窗口系数的均值在零线以上时,表明农村低保资金投入额(享受农村低保人数的减少额)对享受农村低保人数的减少额(农村低保资金投入额)存在正向因果关系;反之若均值在零线以下,则证明存在负向因果关系。如果滚动窗口系数的上下界与均值均高(低)于零线,则证明其存在非常显著的正(负)向因果关系。

因此,根据图2、图3所界定的P值小于0.1的有效区间,结合由图4、图5所显示的相关方向,笔者初步得出结论如下:2009~2012年间,农村低保资金投入额对农村领取低保人数的减少额没有产生影响,即农村低保资金投入额与农村领取低保人数不呈现

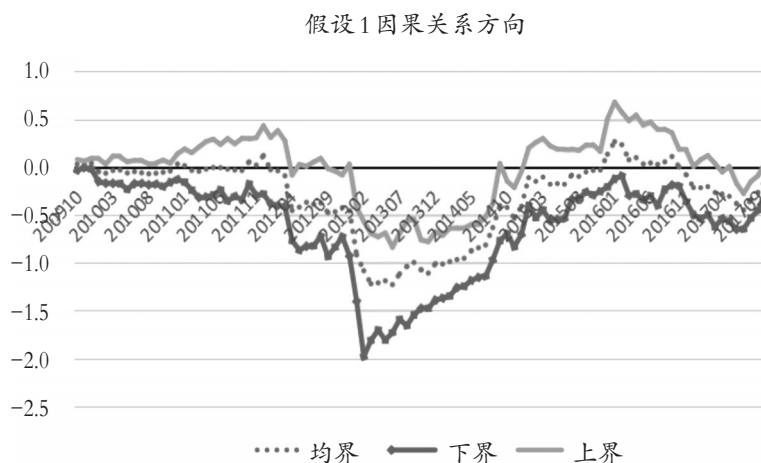


图4 滚动窗口系数和的拔靴估计结果
(农村低保资金投入额—享受农村低保人数的减少额)

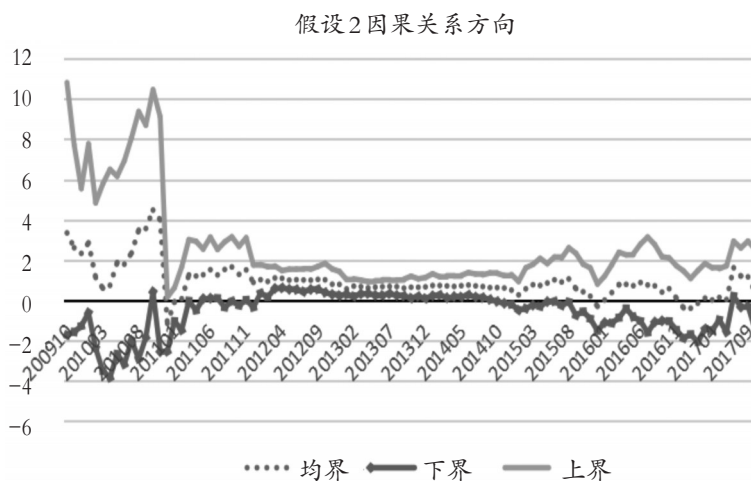


图5 滚动窗口系数和的拔靴估计结果
(享受农村低保人数的减少额—农村低保资金投入额)

明显因果关系;2013年1月~2015年1月间农村低保资金投入与其产生的减贫效果之间呈现显著负相关关系,即该时期内农村低保资金投入增加了贫困人口;2015年1月~2015年8月两者之间负向关系不显著,且在2015年8月~2015年10月农村低保资金投入与农村低保减贫效果存在正向关系,即该时期内农村低保资金投入具有减贫效果,2015年10月以后两者不存在因果关系。此外,样本窗口期内,农村领取低保人数的减少额几乎不对农村低保资金投入额产生影响。另外,在2012年8月~10月及2013年2月~8月,农村低保制度减贫效果正向地影响了农村低保资金投入,意味着领取农村低保人数的减少会增加农村低保资金的投入。在其余时间段内,前者对后者毫无影响。

五、结论分析与建议

(一) 结论分析

1. 假设1的结果分析。

(1)2012年以前的农村低保制度处于粗放执行期,2012年以前因无法准确量化农村居民收入、制度不完善等原因,导致农村低保制度处无法准确识别农村低保户^[26]。具体表现在:①农民在选取低保对象时倾向以个人特征代替家庭收入评价家庭状况,并未考虑相关家庭实际经济情况,没有满足以家庭为单位衡量生活状况的要求。②农村普遍存在缺乏外部监督和近乎无效的社区公示等问题,给予各地村干部“暗箱操作”的空间,“人情保”“骗保”等现象也因此屡见不鲜^[27]。以上原因使低保资金无法准确送入最需要的人手中,因而在2012年前农村低保资金投入没有起到减贫效果。

(2)2012年以后,我国政府为建立一套完善的社会保障体系,实现“十二五”的政治目标,给予了困难群众特别是低保户多种福利政策(如住房补贴、医疗救助等)。这加剧了原本不太规范的制度执行异化^[26],原本不需要低保的人开始想方设法“骗保”,原低保对象“福利依赖”倾向加剧,即便不再符合低保规定也不主动“退保”,一时间各地出现“人人要低保,户户争贫困”的现象,这是造成2013~2014年农村低保制度产生“增贫”效应的原因。

(3)2014年以后,我国开始施行《社会救助暂行办法》,规范了低保的认定、审批等程序,一定程度上遏制了农村低保执行异化现象却并未使低保制度发挥减贫作用。另外,民政部在2015年当期开展的社会救助专项治理活动也规范了农村低保的减贫作用,但由于专项整治活动只维持到2015年10月,后期农村低保执行状况并未发生根本性改善。

(4)2015年末以后社保政策执行效果说明了《社会救助暂行办法》未能完全规范低保资金的使用,民政部2015年年末公告也指出农村低保制度仍有较多薄弱环节,许多地方仍出现“政策措施不健全、核查内容不具体、核查方法不科学、操作流程不规范、监督管理不到位”等情况,这样无法从根本上遏制骗保、错保、关系保、人情保等违规现象。此外,部分官员受“脱贫”压力影响,对部分达到领取低保要求的人员如失业人员强制“退保”,使低保资金更多流向特困人群等属于其他救助类型的救助对象,这也引起了农村低保制度的低效率。

2. 假设2的结果分析。当前我国低保制度属于“单向交流”,即政府没能完全了解农民的需求,农村低保资金阶段,投入决策多受政府的决策影响,政府决算并未完全发挥信息反馈的作用。这就解释了大部分样本时间内低保减贫效果对农村低保资金投入没有影响的原因。出现的两个P值小于0.1的时间段正是我国政府致力于完善国家社会救助体系时期,对低保制度给予了政策倾斜。笔者认为,一方面政府已经意识到低保制度有理论上的减贫效果,所以加大财政资金投入为低保户提供多项福利政策;另一方面,因未能完善低保执行的薄弱环节,使得低保资金投入没能发挥应有作用。

(二) 政策建议

制度是维护社会公平正义的根本保障,因此,只有真正将社会保障建设为公平可持续体系,才能切实保护好弱势群体。

1. 宏观层面。政府应当充分认识到公平是社会保障制度的第一属性,只有做到制度的公平才能实现效率和公平统一。制度的公平主要体现在两个方面:一方面是明确社会保障体系内社会救助、社会保险、社会福利等基本制度的帮扶对象,使整个体系既对全社会弱势群体实现应保尽保,又能防止财政资源的低效率;另一方面是社会保障体系的发展应与经济社会的发展相挂钩,既要允许地区间暂时性差异存在,又要能保障全国范围的人民基本需求,只有这样才能让百姓真真正正地享受到国家改革与发展的红利。

2. 中观层面。政府各部门应做好各项基本制度的安排,处理好各组成部分功能边界问题,如低保制度设立的初衷是帮助暂时失业的人群,而后续的“泛福利化”有违当初制度定位且与其他制度存在“福利叠加”问题。此外,建立部委间的沟通协调机制更好地推进政策的执行,如社会救助与扶贫工作,虽然由两部门分别负责,但在最终目标以及对象识别方面存在天然一致性。实现两者的有效衔接,发挥两者各自优势,能够加快“消除贫困”目标的实现。

3. 微观层面上。各地方政府应强化各地区制度的执行力、信息透明度和对外披露力度,防止社会福利政策在执行中演变为个人牟取私利的工具。建立联通多部门的信息平台,能强化民众对政策的认知,防止因政策信息的传递不畅而引发“暗箱操作”,也能全面公布受惠群众信息,有效解决公示无效与外部监督弱化问题。此外,信息平台可以作为双向的沟

通渠道,使政府及时获取群众反馈意见进而有效地调整政策范围、标准等。

主要参考文献:

- [1] 郑功成. 全面理解党的十九大报告与中国特色社会主义保障体系建设[J]. 国家行政学院学报, 2017(6): 8~17.
- [2] 文雯. 中国城市低保制度的减贫与再分配效应研究[D]. 天津: 南开大学, 2013.
- [3] 左停, 贺莉, 赵梦媛. 脱贫攻坚战略中低保兜底保障问题研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(4): 28~36.
- [4] 汪柱旺. 论农村最低生活保障中政府责任问题——基于政府社会再分配的公平性[J]. 求实, 2011(12): 47~50.
- [5] 郑功成. 中国社会公平状况分析——价值判断、权益失衡与制度保障[J]. 中国人民大学学报, 2009(2): 2~11.
- [6] 仇叶, 贺雪峰. 泛福利化: 农村低保制度的政策目标偏移及其解释[J]. 政治学研究, 2017(3): 63~74.
- [7] Barrientos A.. Social Transfers and Growth: What do We Know? What do We Need to Find out? [J]. World Development, 2012(1): 11~20.
- [8] Moffitt R.. Welfare Program and Labor Supply [Z]. NBER Working Paper, 2002.
- [9] 左停, 赵梦媛, 金菁. 路径、机理与创新: 社会保障促进精准扶贫的政策分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 1~12.
- [10] 白维军. 城市居民最低生活保障制度中的“贫困陷阱”研究——目标定位制下的负激励分析[J]. 西北人口, 2010(2): 31~35.
- [11] 彭宅文. 最低生活保障制度与救助对象的劳动激励: “中国式福利依赖”及其调整[J]. 社会保障研究, 2009(2): 163~174.
- [12] 韩华为, 徐月宾. 中国农村低保制度的反贫困效应研究——来自中西部五省的经验证据[J]. 经济评论, 2014(6): 63~77.
- [13] 刘凤芹, 徐月宾. 谁在享有公共救助资源?——中国农村低保制度的瞄准效果研究[J]. 公共管理

学报, 2016(1): 141~150.

- [14] 何剑, 肖凯文. 西部农村地区民生财政政策的反贫困效应研究——基于民生财政政策的二元结构特征[J]. 长白学刊, 2017(3): 94~102.
- [15] 韩华为, 高琴. 中国农村低保制度的保护效果研究——来自中国家庭追踪调查(CFPS)的经验证据[J]. 公共管理学报, 2017(2): 81~96.
- [16] 刘丹, 卢洪友. 谁从增加的农村低保支出中受益?——基于边际受益归宿的分析[J]. 财经论丛, 2018(2): 30~38.
- [17] 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[J]. 社会学研究, 2012, 27(2): 149~167.
- [18] 肖萌, 李飞跃. 工作还是依赖?——低保对象就业行为的影响因素分析[J]. 人口学刊, 2017(1): 102~112.
- [19] 刘璐婵, 林闽钢. “养懒汉”是否存在?——城市低保制度中“福利依赖”问题研究[J]. 东岳论丛, 2015(10): 37~42.
- [20] 李楠, 潘学良. 维护社会公平正义: 理论基础、现实困境与路径选择[J]. 马克思主义研究, 2016(10): 111~119.
- [21] 纳哈德·埃斯兰贝格, 何玉长, 汪晨. 庇古的《福利经济学》及其学术影响[J]. 上海财经大学学报, 2008(5): 89~96.
- [22] 洪大用. 社会救助的目标与我国现阶段社会救助的评估[J]. 甘肃社会科学, 2007(4): 158~162.
- [23] 马国贤. 效率——公共财政建设的核心问题[J]. 财贸经济, 2000(10): 39~44.
- [24] 王阳亮. 公共服务供给的瓶颈与绩效特征[J]. 改革, 2017(5): 74~81.
- [25] 唐钧. 中国的贫困状况与整合性反贫困策略[J]. 社会发展研究, 2015(2): 22~40.
- [26] 孙敏. 农村低保秩序的流变、困境及其解决之道——兼论乡村社会的精准治理[J]. 中国公共政策评论, 2017(1): 1~16.
- [27] 陈文琼, 刘建平. 论农村低保救助扩大化及其执行困境[J]. 中国行政管理, 2017(2): 85~90.

作者单位: 中国海洋大学管理学院, 青岛 266100