



社会保障研究
Social Security Studies
ISSN 1674-4802, CN 42-1792/F

《社会保障研究》网络首发论文

题目：托底型民生保障水平的测度
作者：高和荣，夏会琴
网络首发日期：2020-08-19
引用格式：高和荣，夏会琴. 托底型民生保障水平的测度[J/OL]. 社会保障研究.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1792.F.20200818.1640.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

托底型民生保障水平的测度*

高和荣 夏会琴

(厦门大学公共事务学院,福建厦门,361005)

摘要:托底型民生保障制度是最基本的民生保障安全网,也是维持社会稳定、实现国家长治久安的重要举措。托底型民生保障水平的确定关系到民众最基本生活的保障程度,是托底型民生保障制度的核心内容。本文引入底线公平理论,阐述托底型民生保障水平针对的是基本生活需求中最基本、最迫切的需求,并借助 ELES 模型进行具体测算。在此基础上验证发现,托底型民生保障水平高于贫困线和大多数地区低保标准,可以托住民众基本生活之“底”,同时能与经济发展保持同步,它的实施不会造成财政支出大幅度增加。要保证托底型民生保障水平,首先需要将传统的“保生存”的托底观念转变为“保基本生活”,其次应提高统筹层次,实现统筹区域标准统一,最后建立各级政府财政分担机制,并加大财政投入力度。

关键词:托底;民生保障;底线公平;政府责任

一、引言

十八大以来,我国着力保障和改善民生,基本形成以社会保险、社会救助、社会服务、社会建设等为主体的民生建设体系。进入新时代,提高保障和改善民生水平、在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义是民生建设的重心。十九届四中全会进一步提出,坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活。新时代民生建设的主题是民生保障制度建设,而托底型民生是整个民生保障体系中最基础的、兜底性的制度,是最基本的民生保障安全网,是打赢脱贫攻坚战的制度保障,不仅解民所困、保民生活,而且有助于维护社会稳定、实现国家长治久安^[1]。

托底型民生保障制度是为民众日常生活、就业、医疗、教育、住房等基本民生需求提供最基本、托底性保障的一系列措施、政策和服务的综合,以最低生活保障(简称“低保”)制度、特困人员供养制度为基础,以医疗、教育、住房、灾难等专项救助、临时救助以及其他救助制度为补充,为全体居民提供最基本生活保障的民生保障安全网。近年来,我国托底型民生保障制度建设稳步推进,相关财政投入不断加大,对保障弱势群体的基本生活起到了重要的作用,但还存在不少问题。一方面,托底型民生保障对象不具普惠性。该制度主要覆盖低保户、特困户等困难群体,而流动贫困人员、因意外致贫人员、因病致贫人员等处于救助边缘的贫困群体未被纳入保障范围,同时医疗、教育、住房等专项救助项目捆绑于低保项目中,进一步排斥其他需要救助的弱势群体,没能真正实现“应保尽保”。另一方面,托底型民生保障水平偏低,无法兜底。以低保制度为例,我国低保标准一直很低^[2-3]。2018年全国城市低保人均月标准为579.2元,占人均可支配收入的17.72%,实际人均月补助476元,不足人均食品烟酒类消费支出的80%;农村的低保人均月标准为402.78元,占人均可支配收入的33%,实际人均月补助250.28元,仅占人均食品烟酒类消费支出的82.37%。城市和农村低保实

* 本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时代提高和保障改善民生水平研究”(18JZ043)成果。

际人均补助甚至都无法满足最基本的“吃”的需求，难以兜住民众基本生活所需的“底”。作为最后一道民生保障安全网的托底型民生保障制度存在保障对象缺乏普惠性、保障水平难以兜底等“漏洞”，无法真正解民生之忧、谋民生之利、保民众生活。

托底型民生保障制度的设计初衷是为广大民众特别是贫困群体提供兜底保障，如果“哪些人应该被兜底”“怎样的民生保障水平可以实现兜底”等问题没有被厘清，会导致实践与目标脱节。因此，托底型民生保障制度需要理论指导。本文以底线公平理论为切入点，阐述托底型民生保障水平的“底”在哪里并对其进行测度，在此基础上验证这个“底”是否有效、能否与经济发展同步、是否造成财政负担，最后提出保证托底型民生保障水平的政策建议。

二、托底型民生保障水平的确定

托底型民生保障水平过高，则政府财政负担较重，并容易形成救助依赖，影响受助者的就业积极性；托底型民生保障水平过低，则无法保障民众最基本生活，难以实现兜底的目标。科学合理地确定托底型民生保障水平，离不开符合中国国情、契合中国社会实践的理论指导。托底型民生保障本身蕴含着底线和公平的含义，“托底”托住的是民众基本生活的底线，即民众基本生活之“底”；“民生保障”意味着为普罗大众尤其是弱势群体提供基本生活保障，解决民众最基本的生活问题，以促进社会公平^[4]，是最需要社会公平的领域。因此，底线公平理论可以作为确定托底型民生保障水平的理论基础。底线公平是指“所有公民在底线面前所具有的权利的一致性”^[5]。底线划分的是政府责任和市场机制之间的界限和结合点^[6]。底线以下，所有公民权利是一致和刚性的，每个公民均可获得基本的生活条件和机会，能够公平地参与社会竞争，共享经济社会发展成果，政府对此必须承担责任；底线以上，公民权利是柔性且允许有差异的，可以引入市场机制进行调节，也可以政府、市场、社会和个人共担责任。托底型民生保障水平的责任主体是政府，其他社会力量也可承担部分责任。政府有责任为每个人托起基本生活之“底”，确保每个人都能满足最基本、最迫切的生活需求，能够有尊严地生活，只要有人生活陷入贫困，不论身份、户籍、职业均可获得一致的补助标准，这是政府必须守住的底线。对于底线以上，可以引入社会力量通过捐赠、提供服务或实物、设立机构等方式参与托底型民生保障事业的建设。底线公平理论有助于明晰政府在托底型民生保障水平中的底线责任，即满足最基本的、最迫切的生活需求。

那什么是最基本的、最迫切的生活需求？回答这个问题，需要先了解什么是基本生活需求。尽管学术界对于基本生活需求的概念没有统一的表述，但是普遍认同其大致相当于马斯洛需求层次理论中的生理需求和安全需求，然而这两项需求所包含的内容很模糊，需要进一步量化。有学者根据新时代民生事业的保障目标构建收入（对应食物、衣服、日用品和能源等日常生活消费方面的基本需要）、医疗、教育、住房、照料五个维度的货币和非货币指标，以此界定基本生活需求的标准^[7]。也有学者通过改良的“预算标准法”，从十类消费支出六十五种商品和服务清单中找出基本生活需求，并计算总金额^[8]。从消费的视角看，基本生活需求可以量化为各类消费支出，根据《中国统计年鉴 2019》的划分^[9]，消费支出包含食品烟酒、衣着、居住、生活用品及服务、交通通信、教育文化娱乐、医疗保健、其他用品及服务等八大类。最基本、最迫切的生活需求是基本生活需求中相对稳定的基础性需求，是保证每个公民基本生活必不可少的支出，是八大类消费支出中相对稳定的不随收入变化的基础性支出。通常不会随着经济发展大幅度变化，表现为绝对值的增加。具体到托底型民生保障项目中：每一个贫困者能领到维持基本生活的救助金是低保的最基本需求；每一个学龄人都能得到学前教育、义务教育是教育的最基本需求；每一个老年人都能获得保障基本生活的养老金是养老保险的最基本需求；每一个公民都拥有基本医疗保险，无力支付医疗费用时能获得医疗救助，突发性公共卫生事件出现时能得到基本医疗服务，这是医疗卫生最基本的需求。

托底型民生保障水平在理论上针对的是最基本、最迫切的生活需求,在实践中可以量化为八大消费支出中相对稳定的基础性支出,它包括四层含义。第一,托底型民生保障水平是所有人最基本生活的底线。不仅仅是当前制度覆盖对象的底线,也是游离在制度边缘人群的底线,具体包括重疾人员、重残人员、贫困流动人员、支出型贫困人员、意外导致的急难型贫困人员等。这条底线对所有人一视同仁,所有民众都可获得不低于这条底线的救助,陷入贫困且生活水平处于底线之下的人均可获得帮助,从而能够维持最基本的生活。第二,托底型民生保障水平是政府的责任底线。托底型民生保障的责任主体是政府,政府为民众提供保障最基本生活所需的费用,承担不可推卸的底线责任。经济落后地区至少要保障所有民众获得不低于托底型民生保障水平的待遇标准,有条件、经济发展较好的地区可以提高标准。第三,托底型民生保障水平是底线水平,但不一定是最低水平。托底型民生保障水平保证的是民众最基本生活的底线,不仅要满足民众吃、住、穿等生存需求,而且要满足民众日益增长的美好生活需求中不可或缺的用、行、育、医等方面最基本的需求。底线划分的是最基本需求和其他需求之间的界限,所有项目最基本需求加总后不一定是最低水平。同时,在遇到诸如地震、大流行病等突发事件时,政府托底的临时救助、医疗救助支出较多,水平并不低。第四,托底型民生保障水平与经济发展水平保持同步。经济发展水平较低时托底型民生保障水平处于相对低的水平;经济发展水平提高时,托底型民生保障水平也能随着物价指数、人均 GDP 相应提高,由此,民众共享经济社会发展成果,获得感、幸福感增强。

三、托底型民生保障水平的测算

(一)模型构建

托底型民生保障水平的测量方法和贫困线、最低生活保障标准的类似,传统方法有市场菜篮子法、恩格尔系数法。市场菜篮子法首先需要确定生活必需品的清单(包括种类和数量),再根据市场价格计算相应的现金总和,计算过程简单,但是生活必需品清单的确定很难,具有主观性,由此计算的标准通常很低;恩格尔系数法指用满足基本生活最低营养标准所需的食品支出除以恩格尔系数,得到最基本生活所需支出,该法的缺点是易受主观判断、地域、价格等因素的影响^[10]。随着实践中传统方法逐渐暴露弊端,比例法、马丁法、扩展线性支出系统(Extend Linear Expenditure System,简称 ELES)模型逐渐被学者推崇。比例法是按照居民收入、消费支出或者最低工资标准的一定比例确定基本生活需求标准,具有计算简便的特点,但是比例的确定过于主观且相对粗糙^[11]。马丁法根据不同群体的食物支出和非食物支出计算高低两条贫困线,可以较好地克服主观性的缺陷,然而如何界定非食物线的内涵以及实现高低贫困线之间的衔接,是马丁法亟待解决的问题^[12]。ELES 模型可以准确区分基本需求和非基本需求,不仅避免了其他方法主观性较强的缺陷,而且能实现测算结果动态调整,对样本数据要求也不高,适用广泛^[13-14]。因此,本文结合八大类消费支出利用 ELES 模型来测算托底型民生保障水平。

ELES 模型最早由经济学家 C.Lluch 于 1973 年在线性支出系统(Linear Expenditure System,简称 LES)模型基础上提出,该模型假定某一个时期内民众对各种商品或劳务的需求量取决于其收入水平和商品价格,民众的需求可分为基本需求和超过基本需求之外的非基本需求^[15]。其中,基本需求与收入无关,是保障最基本生活的刚性需求,即本文的托底型民生保障水平;在基本需求得到满足后,则将剩下收入按边际消费倾向分配到非基本需求上来。ELES 模型可表示为:

$$y_i = p_i r_i + \beta_i (I - \sum_{i=1}^n p_i r_i) \dots\dots\dots (1)$$

其中, y_i 是居民对 i 类商品的支出, p_i 是第 i 类商品的价格, r_i 是居民对第 i 类商品最基本的需求量, β_i

是第 i 类商品的边际消费倾向, $0 \leq \beta_i \leq 1$, I 是居民的收入, $p_i r_i$ 是第 i 类商品最基本的支出, $\beta_i (I - \sum_{i=1}^n p_i r_i)$ 是居民对第 i 类商品的超额支出。 n 类商品最基本支出之和为托底型民生保障水平, 用 BL 表示:

$$BL = \sum_{i=1}^n p_i r_i \dots\dots\dots (2)$$

令:

$$\alpha_i = p_i r_i - \beta_i \sum_{i=1}^n p_i r_i \dots\dots\dots (3)$$

则:

$$y_i = \alpha_i + \beta_i I \dots\dots\dots (4)$$

$$BL = \sum_{i=1}^n \alpha_i / (1 - \sum_{i=1}^n \beta_i) \dots\dots\dots (5)$$

$$p_i r_i = \alpha_i + \beta_i \sum_{i=1}^n \alpha_i / (1 - \sum_{i=1}^n \beta_i) \dots\dots\dots (6)$$

在已知居民收入和各类商品支出的情况下, 通过回归得到 α_i 、 β_i 的估计值, 在此基础上利用公式(5)可计算托底型民生保障水平, 利用公式(6)可得出每一类消费中最基本的不随收入变化的支出。借助 ELES 模型测算托底型民生保障水平的优点体现在三方面: 其一, ELES 模型较好地契合托底型民生保障水平的内涵, 八大类消费支出中的最基本支出体现最基本、最迫切的生活需求, 弹性较小, 不会随着收入的增减发生大幅度变化, 是民众基本生活得以维持的底线; 其二, 八大类消费支出本身随着物价指数、经济发展水平而变化, 据此计算的托底型民生保障水平可以自动实现动态调整, 既与经济发展水平相适应, 又不会过度增长; 其三, 根据每年公开的统计年鉴数据, 可以方便、快捷地计算托底型民生保障水平, 不仅能得到国家层面的数据, 而且能根据实际需要计算不同省份的数据, 此外, 这些数据可以每年更新, 具有可延续性。

(二) 数据来源及测算

本文选取全国 31 个省、市、自治区(港澳台除外)居民的八大类消费支出和人均可支配收入测算托底型民生保障水平, 数据来源于历年《中国统计年鉴》。由于 2014 年及以后的《中国统计年鉴》中关于八大类消费支出的统计口径略有变化, 为保持一致, 本文利用 2014—2018 年的数据进行参数估计, 结果如表 1 所示。所有回归方程均通过显著性检验, 方程的拟合优度也较好。 α_i 可以间接反映各类消费支出的情况, 其中, 食品烟酒支出的系数最大且远大于其他支出, 说明在最基本生活需求中食品烟酒支出最多。从边际消费倾向 β_i 来看, 食品烟酒、居住两类支出的边际消费倾向大于其他类型, 表明在最基本消费得到满足的情况下, 随着收入水平的提高, 增加这两项支出的可能性更大。食品烟酒、衣着、居住、其他用品及服务四类支出的边际消费倾向逐年下降, 其他四类支出的边际消费倾向出现小幅度波动下降的趋势。

表 1 八大类消费支出的 ELES 模型参数估计

	参数	食品烟酒	衣着	居住	生活用品及服务	交通通信	教育文化娱乐	医疗保健	其他用品及服务
2018	α_i	1873.707***	667.693***	-177.73	322.377***	710.419***	419.407***	645.585***	-35.501
	β_i	0.132***	0.024***	0.158***	0.031***	0.070***	0.064***	0.038***	0.019***
	R ²	0.766	0.552	0.615	0.878	0.863	0.852	0.592	0.881
2017	α_i	1841.274***	618.010***	-504.55	110.954	534.932***	321.981**	547.680***	-60.135
	β_i	0.135***	0.025***	0.169***	0.039***	0.076***	0.068***	0.036***	0.020***
	R ²	0.731	0.502	0.721	0.511	0.827	0.843	0.560	0.863

(续表 1)

	参数	食品烟酒	衣着	居住	生活用品及服务	交通通信	教育文化娱乐	医疗保健	其他用品及服务
2016	α_i	1716.806***	496.041***	-576.392*	8.798	273.309	283.592**	447.690***	-69.997*
	β_i	0.143***	0.031***	0.178***	0.045***	0.087***	0.068***	0.038***	0.020***
	R ²	0.757	0.560	0.735	0.534	0.848	0.861	0.588	0.859
2015	α_i	1436.763***	447.436***	-551.842**	-126.705	55.705	192.142	407.848***	-64.780**
	β_i	0.154***	0.034***	0.178***	0.052***	0.093***	0.070***	0.036***	0.021***
	R ²	0.801	0.568	0.782	0.627	0.907	0.878	0.602	0.901
2014	α_i	1174.578***	386.764***	-478.087**	-43.044	116.141	157.351	287.284**	-94.535***
	β_i	0.167***	0.037***	0.181***	0.049***	0.086***	0.068***	0.039***	0.023***
	R ²	0.839	0.589	0.861	0.667	0.845	0.882	0.669	0.910

注：*表示 $p < 0.1$ ，**表示 $p < 0.05$ ，***表示 $p < 0.01$ 。

结合表 1 参数估计结果,利用公式(5)、公式(6)得出近五年托底型民生保障水平和各类消费支出中的最基本支出,如表 2 所示。从各类消费最基本支出来看,食品烟酒最基本支出占比最高,暗含“民以食为天”道理,近五年食品烟酒占比逐年下降符合恩格尔定律,随着收入的增加,食品类支出占比越少;居住最基本支出占比逐年增加且增幅最大,原因在于近年来随着房价大幅度上涨,住房支出也相应增加,侧面反映“住有所居”是人们日益增长的美好生活需求的重要组成部分;衣着最基本支出占比小幅度下降,这类需求的弹性较小,随着人们生活水平的提高,相应支出占比减少;生活用品及服务、交通通信、教育文化娱乐、其他用品及服务中最基本支出占比小幅度提高或波动提高,表明近年来人们用、行、育方面的需求略有增加;医疗保健最基本支出占比维持在 10.57%左右,说明医疗保健需求相对稳定。近五年托底型民生保障水平逐年提高,2014 年为 358.68 元/月,2018 年达 794.89 元/月,占八大类消费支出的比例从 29.70%增至 48.05%,平均占比 38.22%。

表 2 八大类消费支出中最基本支出和托底型民生保障水平

单位:元/月,%

各类支出的最基本支出	2018 年	2017 年	2016 年	2015 年	2014 年
食品烟酒	261.07 (32.84%)	242.25 (36.83%)	221.90 (40.25%)	183.42 (44.35%)	157.78 (43.99%)
衣着	74.72 (9.40%)	67.95 (10.33%)	58.43 (10.60%)	51.35 (12.42%)	45.5 (12.69%)
居住	110.78 (13.94%)	69.13 (10.51%)	50.09 (9.09%)	27.63 (6.68%)	25.08 (6.99%)
生活用品及服务	51.51 (6.48%)	34.9 (5.31%)	25.54 (4.63%)	10.95 (2.65%)	13.99 (3.90%)
交通通信	114.84 (14.45%)	94.57 (14.38%)	70.73 (12.83%)	43.10 (10.42%)	40.52 (11.30%)
教育文化娱乐	85.82 (10.80%)	71.56 (10.88%)	61.12 (11.09%)	44.96 (10.87%)	37.50 (10.46%)
医疗保健	84.00 (10.57%)	69.32 (10.54%)	58.25 (10.57%)	48.88 (11.82%)	37.93 (10.57%)
其他用品及服务	12.14 (1.53%)	8.15 (1.24%)	5.19 (0.94%)	3.29 (0.79%)	0.37 (0.10%)
托底型民生保障水平	794.89	657.82	551.25	413.57	358.68
托底型民生保障水平占八大类消费支出的比重	48.05%	43.08%	38.66%	31.59%	29.70%

注:括号中的数字为各类支出的最基本支出占托底型民生保障水平的比重。

四、托底型民生保障水平的验证

为说明所测托底型民生保障水平的科学性、合理性,有必要进一步展开验证。首先,验证该水平是否可以托底民众基本生活。托底型民生保障水平的首要目标是保障民众最基本的生活,只有实现了这个目标,才能筑牢民生保障最后一道安全网。其次,验证托底型民生保障水平能否实现动态调整以及能否与经济发展水平保持同步。这是托底型民生保障水平能否长期续存的基础。最后,考察托底型民生保障水平的实施在财政上是否可行、是否造成财政支出大幅度增加。财政支出是托底型民生保障水平实施的物质基础,财政负担过重影响托底型民生保障水平的推行。

(一)托底型民生保障水平与其他标准的比较

十八大以来,我国全面实施精准扶贫战略,当前处于脱贫攻坚期和全面建设小康社会的决胜期。托底型民生保障制度是防止民众陷入贫困的最后一道社会安全网,其目标是保障民众最基本生活,首要任务是使其免于贫困。关于贫困线,我国和国际上均有相关标准。为了打好脱贫攻坚战,我国确定“两不愁、三保障”的农村扶贫标准,也规定了具体的贫困线,托底型民生保障水平所涵盖的八大类消费支出的范围大于“两不愁、三保障”,而且标准高于农村贫困线,近五年平均值是农村贫困线的 2.28 倍。在国际上,通行的绝对贫困线是世界银行规定的“1 天 1 美元”,2008 年标准提高为“1 天 1.25 美元”,2015 年又提高为“1 天 1.9 美元”。和国际贫困线相比,近五年来托底型民生保障水平仍然更高,2018 年是国际贫困线 1.96 倍。托底型民生保障水平可以保障民众基本生活水平处于贫困线之上。

最低生活保障制度作为托底型民生保障制度的重要组成部分,为低收入群体提供最低生活保障补助。托底型民生保障水平和低保标准目标相同,将二者进行比较,在一定程度上可以验证托底型民生保障水平能否保障民众最基本生活。从近五年的数据来看,托底型民生保障水平均高于农村低保标准,前者是后者的 1.74 倍。和城市低保标准相比,除 2014 年、2015 年外,其他年份托底型民生保障水平均更高,2018 年为城市低保标准的 1.37 倍。和低保标准相比,托底型民生保障水平能更好地保障民众最基本生活。

尽管学者普遍认为作为衡量贫困和最低生活水平标准的我国贫困线和低保标准偏低^[16-17],但是通过和它们对比来验证托底型民生保障水平是否保障民众最基本生活具有一定的参考意义。从比较数据来看,托底型民生保障水平高出较多,可以防止民众陷入贫困,能够兜住民众基本生活之“底”。

表 3 托底型民生保障水平与其他标准的比较

单位:元/月

	托底型民生保障水平	我国农村贫困线	国际贫困线	城市低保标准	农村低保标准
2018	794.89	249.58 (3.18)	405.63 (1.96)	579.70 (1.37)	402.78 (1.97)
2017	657.82	246.00 (2.67)	405.63 (1.62)	540.60 (1.22)	358.39 (1.84)
2016	551.25	246.00 (2.24)	405.63 (1.36)	494.60 (1.11)	312.00 (1.77)
2015	413.57	237.92 (1.74)	405.63 (1.02)	450.10 (0.92)	265.19 (1.56)
2014	358.68	233.33 (1.54)	266.86 (1.34)	410.50 (0.87)	231.38 (1.55)

注:我国农村贫困线来源于历年《中国农村贫困监测报告》,国际贫困线根据 2020 年 3 月 23 日美元兑人民币汇率 7.0889 换算得出,城市和农村低保标准来源于民政部历年《民政事业发展统计公报》或《社会服务发展统计公报》,括号中的数字为托底型民生保障水平与其他标准的比值。

具体到我国 31 个省(市、自治区),托底型民生保障水平高于大部分地区低保标准。2014 年托底型民生保障水平高于 25.81% 的省份的城市低保标准,到 2018 年这一比例增至 87.10%,原因在于城市低保标准涨幅相对较慢。在农村这一比例相对稳定,保持在 83.87% 以上,2018 年为 90.32%。除了少数经济较为发达的地区(如上海、北京、天津等地)外,托底型民生保障水平高于大多数省份的低保标准,可以保障大部分地区尤其是经济不发达地区民众的基本生活,在一定程度上有助于缓解地区经济发展不平衡带来的保障水平不均等的问题。

表 4 托底型民生保障水平与 31 个省(市、自治区)低保标准的比较

	低保标准低于托底型民生保障水平的地区数量		低保标准高于托底型民生保障水平的地区	
	城市	农村	城市	农村
2018	27(87.10%)	28(90.32%)	上海、北京、天津、西藏	上海、北京、天津
2017	25(80.65%)	27(87.10%)	上海、北京、天津、西藏、浙江、广东	上海、北京、天津、浙江
2016	24(77.42%)	27(87.10%)	上海、北京、天津、西藏、浙江、江苏、广东	上海、北京、天津、浙江
2015	11(35.48%)	26(83.87%)	上海、北京、天津、西藏、浙江、江苏、广东等	上海、北京、天津、浙江、江苏
2014	8(25.81%)	26(83.87%)	上海、北京、天津、西藏、浙江、江苏、广东等	上海、北京、天津、浙江、江苏

说明:括号内的数字为低保标准低于托底型民生保障水平的地区数量占 31 个省(市、自治区)的比重。尽管西藏不属于经济发达省份,但由于特殊的地理环境,其物价水平相对较高,相应地城市低保标准也较高。

(二)托底型民生保障水平与经济发展水平的关联性

托底型民生保障水平不仅要实现托底,而且要与经济发展水平保持同步,让民众共享经济社会发展成果。本文采用 Tapio 脱钩方法来检验托底型民生保障水平与经济发展水平之间的关系^[18],其中经济发展水平的指标选取人均 GDP、人均可支配收入。Tapio 脱钩方法最初通过脱钩弹性指数分析碳排放量和经济发展之间的关系,根据变量变动方向和指数大小划分八种脱钩状态,可以较为准确、客观地评判两个变量之间的关系,后逐渐被学者扩展至其他领域。为了对比,表 5 同时呈现了托底型民生保障水平、贫困线、低保标准与经济发展水平之间的脱钩状态。增长负脱钩(END)、连续增长(CE)是相对比较合理的状态,说明与经济发展同步;弱脱钩(WD)表明与经济发展逐渐脱离。近四年托底型民生保障水平、农村低保标准与人均 GDP、人均可支配收入的脱钩状态都是增长负脱钩(END),表明二者与经济发展水平保持同步。而贫困线与人均 GDP、人均可支配收入的状态均为弱脱钩(WD),说明贫困线的增长速度滞后于经济发展。城市低保标准与人均 GDP 的脱钩指数逐年下降,2018 年脱钩状态转为弱脱钩(WD),说明城市低保标准的增长速度逐渐与人均 GDP 脱离。从脱钩状态来看,托底型民生保障水平与经济发展水平关联性较强,与经济发展保持同步。

表 5 各指标与经济发展指标的脱钩弹性指数及脱钩状态

	与人均 GDP 的关联				与人均可支配收入的关联			
	托底型民生保障水平	我国贫困线	城市低保标准	农村低保标准	托底型民生保障水平	我国贫困线	城市低保标准	农村低保标准
2018	2.09(END)	0.15(WD)	0.72(WD)	1.24(END)	2.40(END)	0.17(WD)	0.83(EC)	1.43(END)
2017	1.78(END)	0(WD)	0.86(EC)	1.37(END)	2.14(END)	0(WD)	1.03(EC)	1.65(END)
2016	4.29(END)	0.44(WD)	1.27(END)	2.27(END)	3.94(END)	0.4(WD)	1.17(EC)	2.09(END)
2015	2.36(END)	0.3(WD)	1.49(END)	2.25(END)	1.72(END)	0.22(WD)	1.08(EC)	1.64(END)

(三)托底型民生保障水平的财政支出测度

托底型民生保障水平的实施会导致相关财政支出的增加,具体增加多少、是否造成财政负担是需要关注的重点。托底型民生保障制度的财政支出由覆盖人数和待遇标准决定,理论上待遇标准提高,处于标准以下的人数增多,制度需要覆盖的人数也增多。但是实践中并非如此,以低保制度为例,城市和农村低保标准逐年提高,低保人数却在逐年递减。低保标准的小幅度提高并不会带来人数的显著增加,原因可能在于,随着制度的不断完善和扩面工作的推进,贫困人员逐步被纳入保障,基本实现应保尽保,同时严格的家庭收入调查机制可能排斥部分贫困人员,此外,符合条件的人员因为低保的“标签效应”或者不知道自己符合条件并不会申请低保^[19]。基于此,测算时假设覆盖人数保持不变。如表6所示,以城市低保和农村低保财政支出为参照,托底型民生保障水平的财政支出近五年都有增加,增加额度占财政支出的比重介于0.28%~0.68%之间。长期以来我国民生保障财政投入总量不足,托底型民生保障事业亦是如此^[20]。适当增加财政投入是提高保障和改善民生水平的必要举措,而托底型民生保障水平的实施不会引起财政支出的大幅度增加,不足以造成财政负担,具有财政可持续性。

表6 托底型民生保障水平的财政支出简单测算

单位:万人,亿元

	城市低保整 年领取人数	农村低保整 年领取人数	城市低 保支出	农村低 保支出	城市托 底支出	农村托 底支出	差额	差额占财政 支出的比重
2018	826.86	2186.66	575.20	1056.90	788.72	2085.79	1242.41	0.68%
2017	987.33	2445.65	640.50	1051.80	779.38	1930.56	1017.64	0.59%
2016	1159.02	2709.67	687.90	1014.50	766.69	1792.44	856.73	0.54%
2015	1331.74	2927.13	719.30	931.50	660.93	1452.70	462.83	0.30%
2014	1465.08	3134.41	721.70	870.30	630.59	1349.10	387.69	0.28%

说明:1.由于低保采取按月支付、差额补助的领取方式,导致低保户领取时间并非整年,领取金额也不一定与低保标准一致,为简单测算,假设领取时间为整年,领取金额为低保标准,在此基础上计算低保整年领取人数,城市低保整年领取人数=城市低保支出/城市低保标准/12,农村低保整年领取人数=农村低保支出/农村低保标准/12。

2.城市托底支出=托底型民生保障水平×城市低保整年领取人数×12,农村托底支出=托底型民生保障水平×农村低保整年领取人数×12,差额=(城市托底支出+农村托底支出)-(城市低保支出+农村低保支出)。

五、托底型民生保障水平实施的政策保证

托底型民生保障水平是基本生活需求中最基本、最迫切的需求,是民众基本生活的底线,也是政府责任的底线。借助 ELES 模型测算的全国层面托底型民生保障水平,不仅可以保障民众最基本的生活,而且能够与经济发展保持同步,不会造成财政支出的大幅度增加。达到托底型民生保障水平,托起民众基本生活之“底”,解决民众最基本的问题,关乎民众尤其是贫困、残疾等弱势群体的切身利益,是化解社会矛盾、促进社会公平、维持社会稳定的有力保障。它要求转变传统救助思想中的“保生存”观念以及提高统筹层次,并建立财政共担机制。唯有如此,托底型民生保障制度才能托好民众基本生活的底线,成为促进社会稳定、维持国家长治久安的“利器”。

首先,将传统的“保生存”的托底观念转变为“保基本生活”。托底型民生保障水平不仅要保障民众生存,使民众摆脱贫困,更要保障民众最基本的生活,让民众获得更多的基本公共服务,满足“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的美好生活需求。保障生存、消除贫困是一直以来我国托底型民生政策尤其是社会救助政策的目标。然而随着经济发展水平的提高和小康社会建设步伐的推进,我国有能力也有必要提高保障和改善民生水平,让民众共享经济社会发展成果。结合全面建成小康社会的战略部署,托底型民生保障水平的定位应该由低水平的、不全面的生存保障转为托底型的、全面的涵盖民众

吃、穿、住、用、行、育、医等多样化需求的基本生活保障。唯有从观念上转变,出台涵盖民众日常生活所有项目的托底型民生保障制度,才能为所有民众筑牢最基本的生活保障安全网。

其次,提高统筹层次实现统筹区域标准统一。当前托底型民生保障水平标准不一,且地区间差距较大,管理层次大多停留在市县级统筹。现阶段可将统筹层次提高为省级,随着民生保障事业的发展将来也可探索全国统筹。一方面,提高统筹层次便于经办机构管理。省内统一托底型民生保障水平的计算方法和标准,各个市县直接参照执行,不需要再单独核算,这简化了管理过程,利于监督。另一方面,提高统筹层次能体现更大范围的社会公平。它使省内所有人都能平等地享受统一的托底型民生保障水平,从而抚平不同户籍、不同地区间的标准差异,促进社会公平。省级政府每年发布利用 ELES 模型计算的统一的托底型民生保障水平,各市县执行时不得低于该标准。这个标准每年随着经济发展水平、物价指数等自动实现动态调整,民众能够共享经济社会发展成果。

最后,建立各级政府财政分担机制并加大各级财政投入力度。政府是托底型民生保障水平的责任主体,保障每一个民众最基本生活是政府必须承担的责任底线。政府不仅要制定统一的覆盖所有民众的项目齐全的托底型民生保障制度,还要承担财政兜底的责任。当前各级政府的财政责任不明晰,没有形成良好的财政共担机制,地方政府尤其是市县往往承担更多的责任,导致地区间托底型民生保障水平存在较大差异。经济发展水平高的省份的民众生活基本得到保障,而经济基础薄弱的省份的民众无法摆脱贫困,甚至难以维持生存。明确各级政府的财政责任,建立中央、省市、区县级政府的财政分担机制,尤其加强中央政府的财政责任,是避免政府责任模糊、地区经济发展不平衡引发保障水平差异过大的必要手段。同时加大各级政府的财政支持力度,保障每一个人都能获得不低于托底型民生保障标准的生活补助,真正兜住民众的基本生活之“底”。

参考文献:

- [1]高和荣.民生的内涵及意蕴[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2019(4):96—103.
- [2]杨立雄.最低生活保障制度存在的问题及改革建议[J].中国软科学,2011(8):77—89.
- [3]关信平.新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别[J].社会保障评论,2019(1):131—140.
- [4]高和荣.中国民生建设的理论基础与理论主题[J].社会科学战线,2011(5):176—180.
- [5]景天魁.“底线公平”的社会保障体系[J].中国社会保障,2008(1):42—44.
- [6]景天魁.底线公平:和谐社会的基础[M].北京:北京师范大学出版社,2009:7.
- [7]程中培,乐章.美好生活的社会保护水准:社会政策体系中基本生活需要标准的建构[J].求实,2020(2):65—75+111.
- [8]张时飞,唐钧.论中国城市居民的“基本生活需要”[J].河北学刊,2007(1):180—184.
- [9]国家统计局.中国统计年鉴 2019[M].北京:中国统计出版社,2019:183.
- [10]杨立雄.贫困线计算方法及调整机制比较研究[J].经济社会体制比较,2010(5):58—68.
- [11]祝梅娟.贫困线测算方法的最优选择[J].经济问题探索,2003(6):39—44.
- [12]程中培.城市低保标准测度与调整[J].重庆社会科学,2016(6):91—97.
- [13]唐运舒,于彪.贫困线几种测量方法的实证比较[J].当代经济管理,2009(5):66—69.
- [14]骆裕炎.利用线性支出系统 ELES 测定贫困线的实证分析——兼比较几种贫困标准[J].当代财经,2006(3):6—11.
- [15]Lluch C.The extended linear expenditure system[J].European Economic Review,1973,4(1):21—32.
- [16]周绍杰,杨骅骝,张君忆.中国 2020 年后扶贫新战略——扶贫成就、主要目标、总体思路与政策建议[J].中国行政管理,2019(11):6—11.
- [17]杨立雄.最低生活保障标准的适度性研究:消费的视角[J].中国经济问题,2012(5):54—63.
- [18]Tapio P.Towards a theory of decoupling:degrees of decoupling in the EU and the case of road traffic in Finland between 1970 and 2001[J].Transport Policy,2005,12(2):137—151.

[19]姚建平.中国城市最低生活保障标准水平分析[J].中国软科学,2012(11):57—67.

[20]民政部政策研究中心课题组等.托底性民生保障:主要问题、体系构建与重点任务[J].中国民政,2015(7):9—11.

Measurement of Bottom—typed People's Livelihood Security Level

GAO Herong XIA Huiqin

Abstract: The bottom—typed people's livelihood security system is the most basic safety net for people's livelihood, as well as an important measure to maintain social stability and achieve long—term national security. The determination of bottom—typed people's livelihood security level is related to the security degree of people's most basic life, which is the core content of bottom—typed people's livelihood security system. This article introduces the bottom—line fairness theory to explain that bottom—typed people's livelihood security level is aimed at the most basic and most urgent need in basic living needs and uses ELES model to calculate. On this basis, it is found that the underpinning level is higher than the poverty line and the minimum living security of most regions, which can afford the bottom—line level of the people's basic life and keep pace with economic development at the same time, and its implementation will not cause a substantial increase of financial expenditure. To ensure the bottom—typed people's livelihood security level, first of all, the traditional assistance concept of "guarantee subsistence" needs changing into "guarantee basic life". Secondly, the social pooling level of the system should be improved to achieve regional unification of the standards. Finally, a financial sharing mechanism of governments at all levels should be established and financial input should be increased.

Key words: underpinning, people's livelihood security, bottom—line fairness, government's responsibility