



新疆师范大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Xinjiang Normal University (Edition of Philosophy and Social Sciences)

ISSN 1005-9245, CN 65-1039/G4

## 《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目: 农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果  
作者: 蒲晓红, 徐咪  
DOI: 10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20201009.001  
收稿日期: 2020-07-31  
网络首发日期: 2020-10-09  
引用格式: 蒲晓红, 徐咪. 农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果  
[J/OL]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版).  
<https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20201009.001>



**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。

# 农村最低生活保障制度对 农村收入分配差距的调节效果

蒲晓红 徐 咪

(四川大学公共管理学院, 四川 成都 610064)

**摘 要:**我国农村最低生活保障制度从2007年建立以来,明显改善了很多农村贫困群体的生活状况,发挥出社会保障的收入再分配作用。文本基于2007-2018年国家统计局的宏观数据,通过测算基尼系数,研究农村低保对收入分配差距的影响程度和变动趋势,结果表明,近年来我国农村低保对收入分配差距的调节效果一直维持在4%左右,并基本保持稳定。总体来看,农村最低生活保障制度缩小了农村居民收入差距,存在一定的正向调节效果,但与国际平均水平相比调节作用较小,调节效果不显著。研究发现,主要制约因素包括低保救助水平较低,财政性支出较少,以及地区间经济发展不平衡程度高,因此需要针对这些因素进行改善,增强农村最低生活保障制度对收入分配差距的调节效果。

**关键词:**农村最低生活保障制度;农村收入分配差距;调节效果

**中图分类号:** F014.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2021)03-0000-00

2007年,国务院颁发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,标志着我国最低生活保障制度在农村正式进入全面普及阶段<sup>①</sup>。农村最低生活保障制度(以下简称农村低保),是农村社会救助制度的重要内容,也是农村社会保障体系最基本的安全网,具体是指政府对人均收入少于当地低保标准的农村家庭给予一定的生活救助资金,从而保障其最基本生活需求的社会救助制度。政府提供最低生活保障是为了改善低收入居民的生活水平,本质是在收入再分配过程中发挥一定的调节作用。2018年,我国共有3519.1万农村居民获得了

农村低保补贴,同年,政府支出财政性农村低保金总额共一千多亿元<sup>②</sup>。近年来,我国经济发展水平快速提升、财政基础逐渐夯实,已经成功跨入“上中等收入”国家行列,但是随着社会主义市场经济体制逐步建立,我国居民收入分配格局与收入差距呈现出较大改变。截至2018年,我国农村户籍人口数量79020万,占全国总人数的56.63%<sup>③</sup>,农村居民人口基数大而总体收入水平相对较低,直接影响到我国的收入不平等程度。

为了实现2020年年底脱贫攻坚战略目标,农村低保和精准扶贫作为我国农村反贫困战略中最主

收稿日期: 2020-07-31

基金项目: 本文系国家社科基金重点项目“我国社会保障调节农村收入分配差距效果测评及其政策优化研究”(17ASH009)的阶段性成果。

作者简介: 蒲晓红, 四川大学公共管理学院劳动与社会保障系主任, 教授、博士生导师; 徐咪, 四川大学公共管理学院硕士研究生。

① 《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知(国发〔2007〕19号)》, [http://www.gov.cn/jzhuan-ti/2015-06/13/content\\_2878972.htm](http://www.gov.cn/jzhuan-ti/2015-06/13/content_2878972.htm)。

②③ 国家统计局:《2018年国民经济和社会发展统计公报》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t201902-28\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t201902-28_1651265.html)。

要的两项政策,互相配合共同发挥出较大的减贫效果。党的十九大明确提出要“兜底线”,农村低保作为农村社会救助体系中兜底的安全网,对农村社会的和谐稳定具有非常重要的意义。习近平总书记指出,按照现行的标准实现贫困人口脱贫、摘掉贫困县帽子,并不意味着脱贫就此结束,而是新征程的开始。如何在新时代充分发挥农村低保的兜底保障功能,为实现2020年以后从重点抓扶贫向健全完善的社会救助体系成功转化奠定基础,是当下亟待解决的现实问题。从长期看,还需健全我国农村低保制度,使脱贫工作和社会保障高效衔接,持续发挥农村低保保障农村最低收入群体生活权益的作用。

我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,新的历史时期对农村低保提出了新的要求。一个社会中低收入群体获得的保障程度,会直接影响整个社会成员间收入分配差距控制的合理程度。目前农村低保尚存在诸多问题,在一定程度上制约了社会公平的实现。因此,农村低保在实际中实施效果如何,又在多大程度上调节了农村收入分配差距,是非常值得研究的问题。

国外有关最低生活保障制度的研究主要基于社会救助,庇古<sup>①</sup>认为,政府需要向社会中收入较低的群体给予救助,保证穷人的基本生活需求。琼·罗宾逊<sup>②</sup>提出,要使收入分配更趋公平,首先要对低收入家庭实施补助,改善低收入群体的贫困状况。

有学者研究认为,社会救助确实存在一定的收入再分配作用。Holsch和Kraus<sup>③</sup>提出,英国、荷兰和瑞典的社会救助政策使基尼系数下降了4%—8%。Skoufias, Lindert和Shapiro<sup>④</sup>研究认为,社会救助调节收入分配差距的效果强于社会保险。但另一些学者认为,社会救助对收入差距的调节作用甚小或几乎没有。Gouveia<sup>⑤</sup>通过测算葡萄牙低保制度调节收入差距的效果,发现施行这一制度后葡萄牙收入不平等程度仅下降1%,效果甚微。Armstrong<sup>⑥</sup>研究得出,南非社会救助制度仅仅降低了泰尔指数的1%,认为该项制度调节效果较差,是因为较大的收入差距来源于高收入群体的过高收入。

国内学者也对农村低保制度的收入再分配效果进行了研究。首先,部分文献就我国农村低保对农村收入分配差距的作用机理进行了分析。陶纪坤<sup>⑦</sup>提出,社会救助与社会福利是最直接的收入再分配方式。高文书<sup>⑧</sup>认为,社保对收入的调节作用体现在社会保障基金在支出上具有针对性,主要针对低收入者和困难群体,利用征收的普遍性以及支出的针对性,来发挥其对居民的收入再分配以及缩小收入差距的作用。徐强<sup>⑨</sup>认为,从运作机理讲,社会救助的扶危济困特性能够直接缩小收入差距,发挥的调节作用最强。其次,部分文献以实证测算的方式对低保及社会救助对收入分配差距的调节效果进行研究,但学者们研究低保与收入再分配,主要集中于城镇内部收入差距,以及城乡之间收入差距,研究农村低保与收入再分配的很少。陈建东等人<sup>⑩</sup>

① [英]庇古:《福利经济学》,金镛译,北京:华夏出版社,2007年版。

② [英]琼·罗宾逊:《经济学论文之五》,顾准译,北京:商务印书馆,1984年版。

③ Holsch K., M.Kraus. European Schemes of Social Assistance: an Empirical Analysis of Set-ups and Distributive Impacts, International Journal of Social Welfare, 2006 (1) .

④ Skoufias E., K Lindert, J Shapiro. Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean, World Development, 2010 (6) .

⑤ Gouveia M., C.F.Rodrigues. The impact of a “Minimum Guaranteed Income Program” in Portuga. Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon Working Papers, 1999 (3) .

⑥ Armstrong P., D.Gray, S.Kahl. Social Assistance in Germany. OECD Labor Market and Social Policy Occasional Papers, 2003 (58) .

⑦ 陶纪坤:《西方国家社会保障制度调节收入分配差距的对比分析》,《当代经济研究》,2010年第9期。

⑧ 高文书:《社会保障对收入分配差距的调节效应——基于陕西省宝鸡市住户调查数据的实证研究》,《社会保障研究》,2012年第4期。

⑨ 徐强、张开云:《我国收入差距现状及社会保障的调节效应》,《福建论坛(人文社会科学版)》,2016年第7期。

⑩ 陈建东、马骥、秦芹:《最低生活保障制度是否缩小了居民收入差距》,《财政研究》,2010年第4期。

提出，农村低保制度可以帮助弱化农村内部的收入不平等程度，起到一定的再分配效果。陈传波<sup>①</sup>则表示，由于城镇低收入群体得到了绝大部分的社会救助资源，使得农村地区低收入群体的低保救助供给远远不足，农村供不应求的状态以及与城镇之间的差异弱化了农村低保制度的作用，不能高效地调节收入差距。

已有相关研究的国内文献多集中于理论分析和宏观层面，虽然结合农村微观调研数据的研究开始增加，但代表性相对不足，且缺乏农村低保调节收入分配差距的作用机理与实证测算相结合的研究。因此，笔者利用较为完整的国家统计年鉴相关数据，深入探究农村低保对农村收入分配差距的作用机理，测算低保救助前后农村基尼系数的变化情况及趋势，以为农村低保调节农村收入分配差距，以及后脱贫时期农村低保政策的改进提供参考。

## 一、农村低保调节农村收入分配差距的作用机理

### （一）农村低保调节农村居民收入差距的经济学原理

统计学家 M·O·洛伦兹致力于研究居民收入的分配情况，在 20 世纪初提出洛伦兹曲线这一概

念，它是指把一个国家或地区的居民收入从低到高分成不同的等分，再以各个人口百分比及其所对应收入百分比的点组成曲线，因此居民的收入占比情况决定着这条曲线的形状（见图 1）。如图 1 所示，横坐标代表人口累计百分比，纵坐标代表收入累计百分比，中间的绝对平均线代表此时的收入分配是完全公平的，每增加 1% 的人口就能增加 1% 的收入。在现实生活中，一个国家或者地区的收入分配不可能是绝对平均的，因此洛伦兹曲线应该位于绝对平均线之下，且这条曲线的弯曲程度通常决定了该国家或地区收入不均等的程度，曲线的弯曲幅度越明显，收入分配差距就越大。在引入农村低保后，如果该制度对农村居民的收入分配有正向的调节作用，那么该地区的洛伦兹曲线就会不断靠近绝对平均线，即该制度修正了洛伦兹曲线。

基尼系数是意大利经济学家科拉多·基尼（Corrado Gini）按照洛伦兹曲线定义衡量收入平等程度的经济学指标<sup>②</sup>。作为目前研究我国收入分配差距文献中最常用的概念，基尼系数也是本文用以衡量收入不平等的工具。根据图 1，基尼系数的值是用洛伦兹曲线、绝对平均线围成的面积，与三角形 OAL 面积相除的结果。现实生活中基尼系数往往大于 0 且小于 1，取值越大说明收入不平等的程度越高；取值越小，则表明收入不平等的程度越

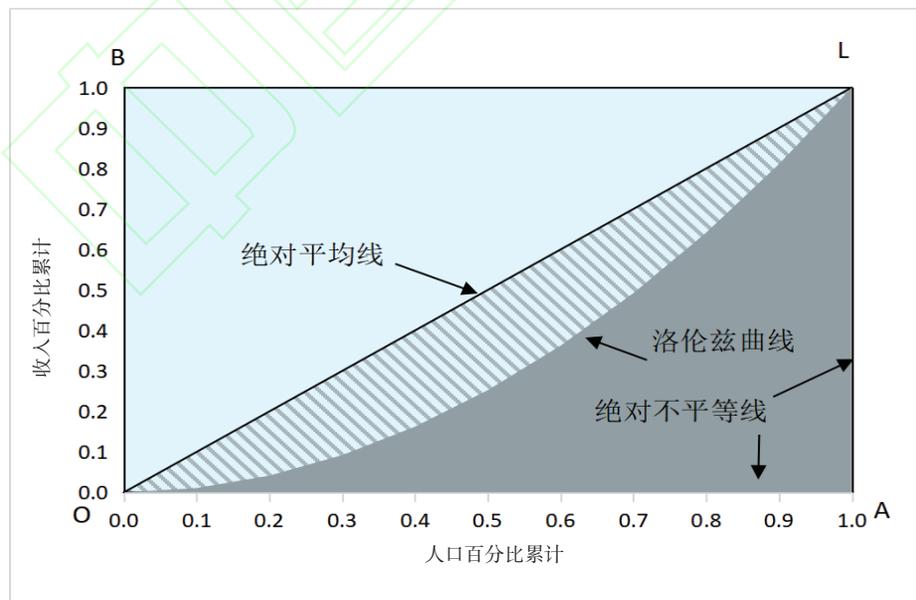


图1 洛伦兹曲线

资料来源：《西方经济学》编写组：《西方经济学》（上册），北京：高等教育出版社，2011年版。

① 陈传波：《城乡居民的最低生活需求与低保标准》，《农业经济问题》，2011年第8期。

② Gini C. Foundations of the Theory of Probability by A.N. Kolmogorov, Genus, 1950 (77).

低。其取值大小决定了该地区收入分配的均等情况。加入农村低保实施情况之后，若该地区基尼系数数值发生变化，证明该地区低保对居民收入分配存在调节作用，因此只需比较基尼系数前后的大小及变化方向，就可推出低保是否对农村居民的收入分配差距存在修正作用。

## （二）农村低保调节农村居民收入差距的作用机理

### 1. 通过制度层面保障农村救助对象获得低保补贴

1996年民政部发布《关于加快农村社会保障体系建设的意见》<sup>①</sup>，规定要在全国农村地区积极探索施行低保制度，确定在四个经济发展层次不同的地区进行试点。2007年中央一号文件明确提出，“在全国范围内实施农村低保制度，不同地区按照该地区经济发展水平及地方财政水平，明确当地低保标准和救助水平，中央财政对经济落后地区给予一定扶持”。到2007年年底，我国31个省市自治区（不包含港、澳、台）全部建立起农村低保制度。2010年民政部发布《关于进一步规范农村最低生活保障工作的指导意见》<sup>②</sup>，要求各级民政部门根据各地实际救助人数与低保救助水平，

科学合理地计算所需资金，制定相应的农村低保资金需求方案，并按照客观公正、透明合理的原则将救助资金进行分配。2016年9月，民政部等多个政府部门联合发布《关于做好农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》，安排农村低保与扶贫开发的合作与衔接等工作。这一制度直接面向社会低收入群体，最终目标是扶危济困、满足居民的最低生活需求，是整个农村社会保障体系中调节收入分配差距最为直接的一项制度。农村低保调节农村收入分配差距，具体通过财政转移支付实现。

### 2. 依据收入变动情况调整低保救助范围

如表1所示，2007-2013年，农村低保人数一直保持增长，但增长率从20.7%降至0.8%；2013年农村低保救助对象达到峰值，为5388万人，对应低保家庭2931.1万户，表明在农村地区有更多的居民享受到这一政策带来的物质帮助，基本做到应保尽保。政府通过完善农村低保政策，增加救助覆盖范围，及时满足更多低收入群体的基本生活需要，发挥了低保的兜底保障作用。需要说明的是，开展脱贫攻坚，实施乡村振兴战略以来，农村居民收入水平不断提高，低于最低生活保障线的人数持

表1 2007-2018年我国农村低保救助覆盖情况

年份	农村低保家庭（万户）	农村低保人口（万人）	人数增长率(%)	占农村总人数比重(%)
2007	1608.5	3566.3	-	4.99
2008	1982.2	4305.5	20.7	6.12
2009	2291.7	4760.0	10.6	6.90
2010	2528.7	5214.0	9.5	7.77
2011	2672.8	5305.7	1.8	8.08
2012	2814.9	5344.5	0.7	8.32
2013	2931.1	5388.0	0.8	8.56
2014	2943.6	5207.2	-3.4	8.42
2015	2846.2	4903.6	-5.8	8.13
2016	2635.3	4586.5	-6.5	7.78
2017	2249.3	4045.2	-11.8	7.02
2018	1901.7	3519.1	-13.01	6.24

资料来源：历年《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站。

①《民政部关于加快农村社会保障体系建设的意见》（1996）。

②《民政部关于进一步规范农村最低生活保障工作的指导意见（民发〔2010〕153号）》，[http://www.lyg.gov.cn/zgl-ygzfmhwx/dbxx/content/shibmzdly\\_10600.html](http://www.lyg.gov.cn/zgl-ygzfmhwx/dbxx/content/shibmzdly_10600.html)。

续减少，从2014年起农村领取低保的人数开始逐渐下降，且降幅不断增加，2018年减少到3519.1万人，占农村总人数的比重也从2014年的8.42%，降至2018年的6.24%。由于这一制度针对的是农村地区最低收入群体，因此为其提供物质救助的效果是最为直接的，通过调整这一群体的覆盖范围，动态测定救助人数，发挥调节农村收入分配差距的作用。

### 3. 通过提高低保救助水平改善农村低保家庭收入

农村低保对农村收入分配差距的直接影响，体现在对低保家庭救助标准与救助水平不断提高的现实上。如表2所示，2007年我国农村低保标准为人均840元/年，2018年为人均4833.4元/年，增长近5倍；2007年农村低保家庭人均补助465.6元/年，2018年达到人均2928.6元/年，增长了5倍多。由此可以看出，农村低保标准与人均补助水平持续显著上升，这是由于经济和社会发展水平的提高，使得农村低收入群体同步共享新的经济和社会发展成果。此外，物价水平的上升，也对农村低保标准和补助水平提出了同步增加的刚性需求。

### 4. 通过建立农村低保瞄准机制调节农村收入分配差距

目标瞄准是发达国家在进行社会保障改革中出现的方式，具体是指在某一过程中精准找到目标群体的程序和方法，其根本原理在于把社会资源分配

给那些收入最低或最需要救助的群体。由于低保的本质是救济帮扶，所以其目标瞄准就是按照制度规定的低保标准、以一定的选择机制找出符合低保条件特定受助群体的过程，如何筛选出收入最低以及最需要救助群体的标准和方法，是最为关键的问题，农村低保目标瞄准就是借助选择机理筛选目标群体的过程。界定领取低保人群的标准具体包括三个维度，即有无一定的资格及准入条件，凭借哪种方法找到对应群体，以及识别救助家庭的程序。就瞄准的结果而言，可能有四种状态：第一种是正确瞄准使最低收入家庭得到低保救助，即应保尽保；第二种是最低收入家庭没有得到低保资格，即应保未保；第三种是其他家庭得到低保名额，即保不应保；第四种是正确排除其他家庭得到低保的资格，即不应保不保。第一种和第四种是准确的瞄准结果，也是制度设计的最终目的，第二种和第三种已经远离了所需瞄准结果，也就是通常所说的漏保及错保。如果出现漏保与错保，说明当前的瞄准机制存在问题，会直接影响农村低保的收入再分配效果。

## 二、数据介绍及处理

本文在统计模拟和精算过程中尽量考虑到数据的全面性及精确性，使用《中国统计年鉴》、《中国农村住户调查年鉴》、《中国民政统计年鉴》，以及

表2 2007-2018年农村低保标准及补助水平

年份	低保标准(元/人/年)	低保标准增长率(%)	低保人均补助水平(元)	补助水平增长率(%)
2007	840.0	-	465.6	-
2008	987.6	17.57	604.8	29.90
2009	1209.6	22.48	816.0	34.92
2010	1404.0	16.07	888.0	8.82
2011	1718.4	22.39	1273.2	43.38
2012	2067.8	20.33	1247.9	-1.99
2013	2433.9	17.70	1393.5	11.67
2014	2776.6	14.08	1552.3	11.40
2015	3177.6	14.44	1766.5	13.80
2016	3744.0	17.82	2137.2	20.98
2017	4300.7	14.87	2529.6	18.36
2018	4833.4	12.39	2928.6	15.77

资料来源：历年《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站。

各年度统计公报等资料在内的宏观基础数据。根据《中国农村住户调查年鉴》和民政部各年度统计公告，可以得到各年度农村居民五等分组的人均年可支配收入（人均年纯收入）等数据，这些收入显然已经包含了低保救助金等转移性收入。根据已有的数据测算出包含低保收入在内的农村基尼系数，如果能够排除低保收入，就可以计算出这一政策实施前的农村收入分配差距及变化情况。

以2017年为例，根据《中国民政统计年鉴2018》可知，2017年农村居民中得到低保救助的低收入人数是4045.2万人，当年中央地方各级财政性低保支出为1051.8亿元，同年我国农村总人口数达到了57661万人。据此计算出2017年我国农村地区的贫困发生率是7.02%，从而得出获得低保救助的农村低收入群体应当是在农村最低20%收入组中的结论。首先，根据统计年鉴中的五等分收入，计算出有低保时我国农村的基尼系数。其次，《中国农村住户调查年鉴2018》显示了2017年农村最低收入组中农村人均可支配收入是3301.9元，可以通过排除农村低保收入后得到一组新的不同收入组的人均可支配收入，进一步计算出没有这项低保收入时农村人均可支配收入的基尼系数。2017年我国农村最低20%收入组居民的人均可支配收入达到3301.9元，而这一部分人口的数量，也就是全部农村人口的20%，为11532.2万人，可以计算出2017

年全国农村最低20%收入组居民的全部可支配总收入为3807.8亿元。而同期全年各级财政性农村低保支出为1051.8亿元，用总收入减去低保收入，这一组农村居民除低保外的总收入为2756亿元，再除以这一组的全部居民人数，可知低收入组农民的人均可支配收入仅为2389.8元，从而得到没有低保收入时农村地区人均可支配收入的基尼系数。2007年我国开始全面推行农村最低生活保障制度，因此本文对比了2007-2018年期间农村低保对我国农村收入基尼系数的影响。

### 三、农村低保调节农村收入分配差距效果的测算

#### （一）低保救助前后农村基尼系数的计算

判断农村低保收入对农村收入分配差距的调节效果，可以计算受益前后基尼系数的大小，若该系数变小，则表明农村收入差距缩小；若该系数变大，则表明收入差距扩大。

《中国农村住户调查年鉴》明确把所有农村居民，按低收入户、中低收入户、中等收入户、中高收入户和高收入户五等分排序进行统计。此前国家统计局部门一直沿用农民人均纯收入这一指标，但基于经济社会发展以及与城镇实现统一的考虑，从2014年开始使用农村居民人均可支配收入代替人

表3 2007-2018年农村居民五分组的人均年可支配收入状况

单位：元

年份	低收入户（20%）	中等偏下户（20%）	中等收入户（20%）	中等偏上户（20%）	高收入户（20%）
2007	1346.9	2581.8	3658.8	5129.8	9790.7
2008	1499.8	2935	4203.1	5928.6	11290.2
2009	1549.3	3110.1	4502.1	6467.6	12319.1
2010	1869.8	3621.2	5221.7	7440.6	14049.7
2011	2000.5	4255.7	6207.7	8893.6	16783.1
2012	2316.2	4807.5	7041	10142.1	19008.9
2013	2877.9	5965.6	8438.3	11816	21323.7
2014	2768.1	6604.4	9503.9	13449.2	23947.4
2015	3085.6	7220.9	10310.6	14537.3	26013.9
2016	3006.5	7827.7	11159.1	15727.4	28448
2017	3301.9	8348.6	11978	16943.6	31299.3
2018	3666.2	8508.5	12530.2	18051.5	34042.6

注：因统计口径改变，2007-2012年人均年可支配收入使用人均年纯收入代替。

资料来源：历年《中国统计年鉴》，国家统计局网站。

均纯收入指标。虽然在统计口径方面存在差别，但这两种收入指标都由工资性收入、经营性收入、财产性收入以及转移性收入这四部分组成，同时包括社会保障收入在内。根据我国统计局之前发布的关于统计数据的衔接情况，可知2014年和2015年的全国农村人均纯收入，都占该年度农村人均可支配收入的94%左右，具有一定的可替代性。因此本文采用2007-2012年农村居民人均纯收入替代人均可支配收入，通过查找2008-2019年的《中国农村住户调查年鉴》，了解各年度农村五等分组人均可支配收入的具体情况，如表3所示。

从表4可以看出，2007-2018年，我国农村低保的保障人数呈现出先增后减的情况。其中，2013年农村低保保障人数最多，与2007年相比增加了51.1%；2018年农村低保保障人数比2007年下降了1.3%。同时，2018年各级财政对农村低保金的支出比2007年增加近9倍，说明农村人均最低生活保障标准得到很大提高。

根据上文提到的方法，以及表3和表4的数据，得到没有农村低保收入前农村居民五等分收入组的人均年可支配收入状况，如表5所示。

如(1)式所示，通过Stata等数理统计软件可以快速准确得到我国农村居民享受到低保救助时的

基尼系数。

$$G = \frac{1}{2n^2u} \sum_i \sum_j |y_i - y_j| \quad (1)$$

上式中的n是指我国农村居民总数，u代表了人均可支配收入， $y_i$ 和 $y_j$ 则各自指代第i以及第j收入组内的人均可支配收入。根据不同的收入组拆分计算农村基尼系数相对较难，因此将所有农村居民的基尼系数分解成如下公式：

$$G = G_g + \sum_i^n P_i I_i G_i + G(f) \quad (2)$$

(2)式中 $G_g$ 是指各个组间的基尼系数， $G_i$ 代表了第i组内的基尼系数，第i组个体的总收入是全部个体总收入的一部分，具体比例是 $I_i$ ，第i组的全部人口数量在全部总人数占了 $P_i$ ， $G(f)$ 的取值则是由组与组间收入情况的重复程度决定，一般来说，如果每一组间的收入情况没有重复时，这一项的取值就会是0 (Mookherjee 和 Shorrocks, 1982<sup>①</sup>; Shorrocks 和 Wan, 2005<sup>②</sup>)。根据这一公式，我们还能看出，在使用统计年鉴等宏观数据时往往会低估基尼系数，因为统计年鉴把农村收入五等分组按收入从少至多排列，所以根据上式测算得出农村内部基尼系数时 $G(f)$ 的取值一定是0。同样，根据统计年鉴计算农村内部的基尼系数时，也

表4 2007-2018年农村最低生活保障制度覆盖人数及收入

年份	全年各级财政支出农村低保资金(亿元)	农村低保保障人数(万人)	农村人均低保收入(元)
2007	109.1	3566.3	305.92
2008	228.7	4305.5	531.18
2009	363	4760	762.61
2010	445	5214	853.47
2011	667.7	5305.7	1258.46
2012	718	5344.5	1343.44
2013	866.9	5388	1608.95
2014	870.3	5207.2	1671.34
2015	931.5	4903.6	1899.62
2016	1014.5	4586.5	2211.93
2017	1051.8	4045.2	2600.12
2018	1056.9	3519.1	3003.32

资料来源：历年《中国民政统计年鉴》，国家民政部网站。

① Dilip Mookherjee, Anthony Shorrocks. A Desposition Analysis of the Trend in UK Incomeinequality, The Economic Journal, 1982 (92) .

② Anthony Shorrocks, Guanghua Wan. Spatial Decomposition of Inequality, Journal of Economic Geography, 2005 (5) .

表5 2007-2018年无农村低保收入前的农村收入状况

单位：元

年份	低收入户（20%）	中等偏下户（20%）	中等收入户（20%）	中等偏上户（20%）	高收入户（20%）
2007	1270.6	2581.8	3658.8	5129.8	9790.7
2008	1337.4	2935	4203.1	5928.6	11290.2
2009	1286	3110.1	4502.1	6467.6	12319.1
2010	1538.3	3621.2	5221.7	7440.6	14049.7
2011	1492	4255.7	6207.7	8893.6	16783.1
2012	1757.2	4807.5	7041	10142.1	19008.9
2013	2189.5	5965.6	8438.3	11816	21323.7
2014	2064.7	6604.4	9503.9	13449.2	23947.4
2015	2313.8	7220.9	10310.6	14537.3	26013.9
2016	2146.3	7827.7	11159.1	15727.4	28448
2017	2389.8	8348.6	11978	16943.6	31299.3
2018	2729.2	8508.5	12530.2	18051.5	34042.6

资料来源：根据历年《中国农村住户调查年鉴》及笔者测算所得。

表6 农村低保对农村内部收入基尼系数的影响

年份	基尼系数G1（无低保）	基尼系数G2（有低保）	差值G2-G1	变化率（G2-G1/G1）
2007	0.3493	0.3454	-0.0039	-0.0112
2008	0.3565	0.3492	-0.0073	-0.0205
2009	0.3673	0.3563	-0.011	-0.0299
2010	0.362	0.35	-0.012	-0.0331
2011	0.3744	0.3587	-0.0157	-0.0419
2012	0.3727	0.3576	-0.0151	-0.0405
2013	0.3548	0.3391	-0.0157	-0.0443
2014	0.3643	0.3498	-0.0145	-0.0398
2015	0.3624	0.3477	-0.0147	-0.0406
2016	0.3706	0.3554	-0.0152	-0.041
2017	0.3744	0.3595	-0.0149	-0.0398
2018	0.3805	0.3661	-0.0144	-0.0378

资料来源：以上数据由笔者测算所得。

无法知道每一个分组组内的收入差距大小，相当于把这一公式中的  $\sum_i^n P_i I_i G_i$  省略，因此最后测算得到的基尼系数一定小于实际值。陈建东等人<sup>①</sup>研究得出，基于这一公式使用农村五分收入组测算出的基尼系数，应当被低估了7%-8%左右，但由于本文主要考察农村低保对收入差距的影响，所以该误差不会影响本文的最终结论。

根据上文的算法，结合表5可以计算出2007-2018年排除农村低保收入后的农村基尼系数  $G_1$ ，结合表3可以得出2007-2018年有农村低保时我国农村基尼系数  $G_2$ 。同时，计算出两种基尼系数的差值  $G_2-G_1$ ，再与  $G_1$  作对比，反映出低保对农村收入分配差距产生的调节效果，负值表明低保对基尼系数存在缩小作用，反之则扩大。具体计算结果

① 陈建东、马骥、秦芹：《最低生活保障制度是否缩小了居民收入差距》，《财政研究》，2010年第4期。

如表 6 所示。

从表 6 可以看出，2007 年农村低保支出使农村地区基尼系数降低了 1.12%，与陈建东 等人的<sup>①</sup>的计算结果基本一致。从 2008 年开始，降幅保持稳定增长；从 2011 年起，基本维持在 4% 左右。说明农村低保确实对农村地区收入差距存在一定的抑制作用，并且调节效果呈不断增长并趋于稳定的态势。

表 7 反映了 2018 年获得农村低保救助前后不同区域的农村人均可支配收入，本文将各地区无低保收入和有低保收入的两组农村可支配收入数据，分别代入公式（2）中，利用 stata 软件计算出农村地区基尼系数，同时得到低保政策实施前后地区间收入分配差距的变动情况。表中将有低保与无低保的可支配收入比值由低到高排列，可知，上海、北京、浙江、山东和福建等省市，该比值分别为 1.0035、1.0052、1.0064、1.0066 和 1.0074，低于其他地区比值，说明农村低保收入在这些地区对人均可支配收入的影响不大。这五个省市在我国都属于较为发达的高收入地区，虽然这些地区的农村低保标准和平均补助水平较高，但由于农村地区的贫困发生率低，农村低保救助的覆盖范围也比较小，因此低保调节农村人均可支配收入的效果并不十分显著。而新疆、贵州、甘肃、青海和宁夏等地，该比值分别达到 1.0359、1.0377、1.0380、1.0381 和 1.0471，高于其他地区，说明这五个省份的农村低保收入对人均可支配收入整体产生的影响较大。这五省都位于我国较为贫困的西部地区，经济落后且收入水平偏低，因此农村贫困发生率相对较高，享受农村低保补助的居民比重大，低保收入对农村收入产生了较为明显的作用。

如表 7 所示，根据各地区的农村人均可支配收入计算出地区间农村基尼系数，反映了我国不同地区（不包含港、澳、台）之间的农村收入分配差距，得出 2018 年无农村低保和有农村低保的地区间农村基尼系数分别为 0.1722 和 0.1673。由此可见，农村低保不仅降低了全国农村地区总体的基

尼系数，同时也缩小了各区域间的农村收入分配差距。

## （二）小结

学者通过不同数据库数据和统计数据，描述了我国收入分配平等程度的现状以及贫困程度（李实、赵人伟<sup>②</sup>；胡鞍钢，等<sup>③</sup>；胡兵，等<sup>④</sup>；Ravallion、Chen<sup>⑤</sup>），但因为在选择抽样手段及测量方式上存在不同，所以学者们的研究结果也有所不同。本文的研究目的在于探究农村低保救助对收入分配差距的调节效果，侧重分析的是基尼系数在低保政策实施前后的变化。可以发现，实施低保政策后农村收入不平等程度有所下降，表明农村低保确实对我国农村收入分配差距存在一定的正向调节作用，发挥了缩小收入分配差距的调节效果。

根据表 6 测算结果可知，2007 年我国开始全面实施农村低保制度时，农村低保对收入分配差距的整体调节作用不强，仅为 1% 左右。随着我国经济发展水平不断提高与农村低保制度的逐渐健全，我国农村低保的收入再分配调节效果呈现出不断增强并逐渐稳定的趋势，其中 2013 年农村低保救助对收入分配差距发挥的调节效果最强，达到 4.43%，之后这一调节效果一直维持在 4% 左右，基本保持稳定。

## （三）相关评价与分析

### 1. 我国农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果评价

根据上文计算结果可知，我国农村低保总体上弱化了农村居民的收入不平等程度，具体表现在：第一，农村低保救助的补贴水平不断增加，保障程度提高。随着农村低保制度的健全以及低保支出规模的扩大，2007—2018 年，农村低收入组人均低保补助额占人均可支配收入（人均纯收入）的比重从 34.6% 上涨到 79.9%；第二，农村低保收入抑制了基尼系数的上升趋势。2018 年与 2007 年相比，低保救助前的农村基尼系数上升了 0.0312，低保救助后的农村基尼系数只上升了 0.0207，说明农村低保

① 陈建东、马晓、秦芹：《最低生活保障制度是否缩小了居民收入差距》，《财政研究》，2010 年第 4 期。

② 李实、赵人伟：《中国居民收入分配再研究》，《经济研究》，1999 年第 4 期。

③ 胡鞍钢、胡琳琳、常志霄：《中国经济增长与减少贫困（1978—2004）》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2006 年第 5 期。

④ 胡兵、胡宝娣、赖景生：《经济增长、收入分配对农村贫困变动的的影响》，《财经研究》，2005 年第 8 期。

⑤ Ravallion, Martin, Shaohua Chen. China's (Uneven) Progress Against Poverty, World Bank Policy Research Paper, 2004 : 20433.

表7 2018年农村低保收入对各区域农村地区人均可支配收入的影响排序

地区	农村低保资金 (万元)	农村低保人数 (万人)	人均低保金(元)	有低保时农村人均可 支配收入(元)	无低保时农村人均可 支配收入(元)	有低保/无低保
上海	30282.1	288	105.1	30374.7	30269.6	1.0035
北京	39533.3	291	135.9	26490.3	26354.4	1.0052
浙江	311558	1784	174.6	27302.4	27127.8	1.0064
山东	413788.9	3900	106.1	16297	16190.9	1.0066
福建	176044.1	1347	130.7	17821.2	17690.5	1.0074
江苏	383329.8	2447	156.7	20845.1	20688.4	1.0076
湖南	321752	3034	106	14092.5	13986.5	1.0076
河北	351130.7	3292	106.7	14030.9	13924.2	1.0077
广东	478191.3	3324	143.9	17167.7	17023.8	1.0085
河南	567812.6	4638	122.4	13830.7	13708.3	1.0089
吉林	152852	1148	133.1	13748.2	13615.1	1.0098
海南	52765.4	382	138.1	13988.9	13850.8	1.01
黑龙江	212426.6	1505	141.1	13803.7	13662.6	1.0103
辽宁	216862.3	1391	155.9	14656.3	14500.4	1.0108
天津	65879.5	263	250.5	23065.2	22814.7	1.011
湖北	467626.3	2349	199.1	14977.8	14778.7	1.0135
四川	748958.3	3979	188.2	13331.4	13143.2	1.0143
安徽	623792	2865	217.7	13996	13778.3	1.0158
广西	494569	2452	201.7	12434.8	12233.1	1.0165
重庆	261250.4	1070	244.2	13781.2	13537	1.018
山西	330635.7	1546	213.9	11750	11536.1	1.0185
江西	535728.6	2044	262.1	14459.9	14197.8	1.0185
陕西	336127.3	1618	207.7	11212.8	11005.1	1.0189
西藏	51034.2	237	215.3	11449.8	11234.5	1.0192
云南	678029.1	2521	269	10767.9	10498.9	1.0256
内蒙古	394595.6	945	417.6	13802.6	13385	1.0312
新疆	506566.5	1221	414.9	11974.5	11559.6	1.0359
贵州	667199.1	1889	353.2	9716.1	9362.9	1.0377
甘肃	444242.3	1379	322.1	8804.1	8482	1.038
青海	104969.8	275	381.7	10393.3	10011.6	1.0381
宁夏	148995.1	283	526.5	11707.6	11181.1	1.0471
基尼系数	-	-	-	0.1673	0.1722	-

资料来源：第2-32行数据来源于《中华人民共和国统计年鉴2019》，最后一行源自stata中相关程序的计算结果。

在一定程度上缓解了基尼系数的上涨态势，对缩小农村居民的收入差距发挥了一定的作用；第三，从涨幅看，无低保救助时，2018年的农村基尼系数比2007年上涨8.93%；有低保救助后，2018年仅比2007年高5.99%，有低保收入的基尼系数上涨幅度要低于无低保收入的上漲幅度，说明农村低保抑制了农村人均可支配收入差距的扩大。

Wang 和 Caminada 在 2011 年通过卢森堡收入研究中心数据库（Luxembourg Income Study, LIS）计算了 36 个国家和地区在实施税收以及社会保障前后基尼系数的变化情况<sup>①</sup>，以此得出各项转移支付对收入不平等程度的影响，其中也包含了 31 个国家社会救助金对基尼系数变化的影响，实施社会救助后的基尼系数下降幅度如图 2 所示。

可以看出，墨西哥经过社会救助后的基尼系数下降幅度最大，达到 40%，爱尔兰、英国、乌拉圭等国跟随其后，均超过 20%，说明社会救助在这些国家发挥出较强的收入调节效果，明显缩小了收入分配差距。而澳大利亚、俄罗斯和西班牙的下降幅度为 0，说明这 3 个国家的社会救助未对该国的收入分配差距产生任何调节作用。此外，奥地利、比利时、卢森堡、挪威、瑞典、希腊、爱沙尼亚、

罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚等 10 个国家在实施社会救助后基尼系数的下降幅度小于 4%，说明这些国家的社会救助制度对收入分配差距存在一定调节效果，但调节效果比我国弱。

考虑到国家社会救助支出和收入再分配效率及其他因素，如英国财政性社会救助补助数额较大，2010 年占同年 GDP 的比重为 3.03%<sup>②</sup>，而我国直到 2018 年农村低保支出占 GDP 的比重仅为 0.12%。因此我们忽略个别福利国家的高社会救助水平，计算了 LIS 数据库中 30 多个国家和地区社会救助基尼系数下降的平均幅度，基本在 7% 左右，以此作为我国低保对收入分配差距调节效果的评价标准更加合适。并由此看出，当前我国农村低保救助使得我国农村收入分配差距仅下降 4% 左右，与 7% 的国际平均水平相比较低，因此需要完善我国现有的农村低保制度，不断增强低保的收入再分配效果。

## 2. 我国农村最低生活保障制度调节农村收入分配差距效果不佳的原因

第一，我国农村低保标准偏低。1976 年，OECD 组织表明应当把国家（或地区）中等收入或平均收入的 50%–60% 作为低保标准<sup>③</sup>。而实际上，

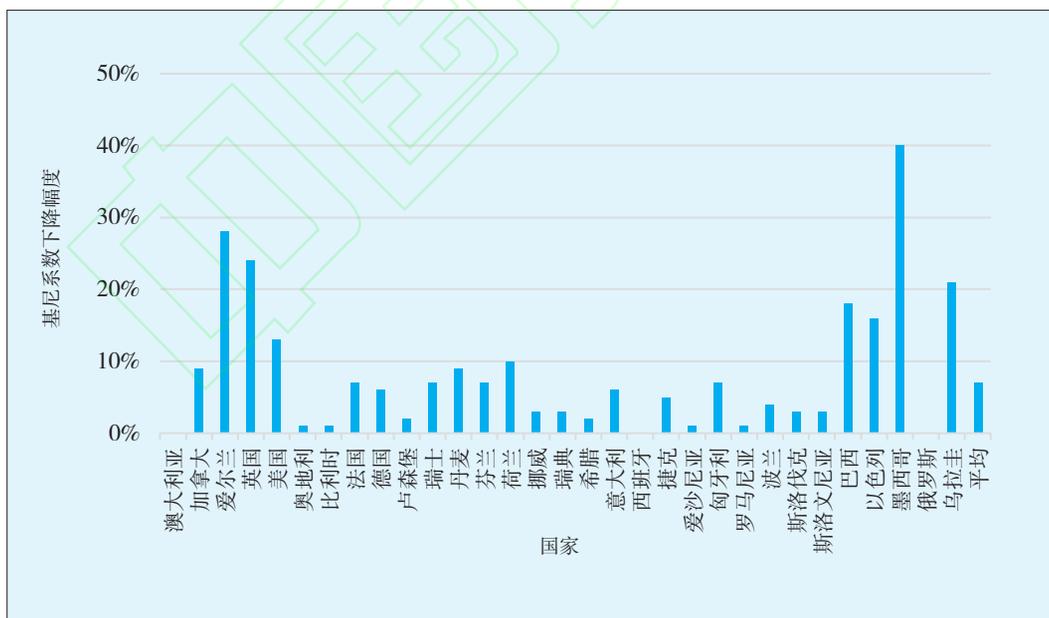


图2 LIS中31个国家实施社会救助后基尼系数下降幅度<sup>④</sup>

①④Chen W., K.Caminada: Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes in 36 LIS Countries, MPRA Paper, 2011 : 32861.

②英国财政研究所：《英国福利体系调查报告》，2010年11月。

③蔡昉：《探讨脱贫攻坚战略的“未来升级版”》，《农村·农业·农民（B版）》，2010年第2期。

在 2007—2015 年，我国农村平均低保标准占同年农村人均可支配收入（人均纯收入）的比重均低于 30%，2018 年我国农村人均低保标准为 4833.4 元/年，仅占农村家庭人均可支配收入的 33.1%。按照国际贫困线标准的下限，2018 年我国农村人均低保保障标准至少应为 7308.5 元/年，说明当前我国的农村低保救助水平无法有效保障低保群体的基本生活需要。尽管我国低保补贴标准在不断提高，但与国际贫困线之间仍存在一定差距。虽然低保的宗旨是维持困难群体的最低生活需要，但是在居民社会需求不断提升的同时，如果低保补助标准和保障水平不能根据经济发展水平和物价指数及时合理地进行动态调整，那么低保补助就无法较好地发挥出缩小收入差距的效果，甚至不能解决农村最低收入群体的最基本生活需求。

在我国城镇化进程中，农村劳动力不断流向城镇，农产品收入不稳定使土地较难继续发挥传统的兜底保障作用。2018 年我国农村低保标准为人均 4833.4 元，同年我国农村居民消费性支出为人均 12124 元，衣食住支出为人均 5087 元，那么可以计算出 2018 年我国农村低保救助标准在人均

消费性支出中所占的比重，即农村低保标准消费替代率为 39.87%<sup>①</sup>。这一数值略高于“十二五”期间民政部提出的 35% 的下限<sup>②</sup>，但远低于欧共体提出的消费支出比例为 50% 的贫困线标准<sup>③</sup>，根据欧共体这一标准，2018 年我国农村低保标准应达到人均 6062 元/年。假设低保补助能够全部发放到低收入家庭手中，也仅仅可以解决这一部分群体的最低生活需求，较难实现其在医疗保健、教育住房等其他方面的消费需求。虽然我国农村低保的财政性投入力度在不断增大，已经使我国大部分农村贫困家庭受益，但由于分配到每个低保家庭的数额较少，难以有效调节收入差距，所以还需通过扩大低保支出的投入水平与低保对象的覆盖范围得以实现。

第二，农村低保资金来源有待改进。我国农村低保制度的主要筹资渠道是中央和地方各级财政，其中市、区两级财政承担了大部分财政性低保支出，其次为省级财政，中央仅对一些经济落后的西部地区给予一部分财政支持。如图 3 所示，近 10 年我国农村低保支出占国家一般公共预算支出的比重基本维持在 0.6% 及以下，近年甚至有所下降；

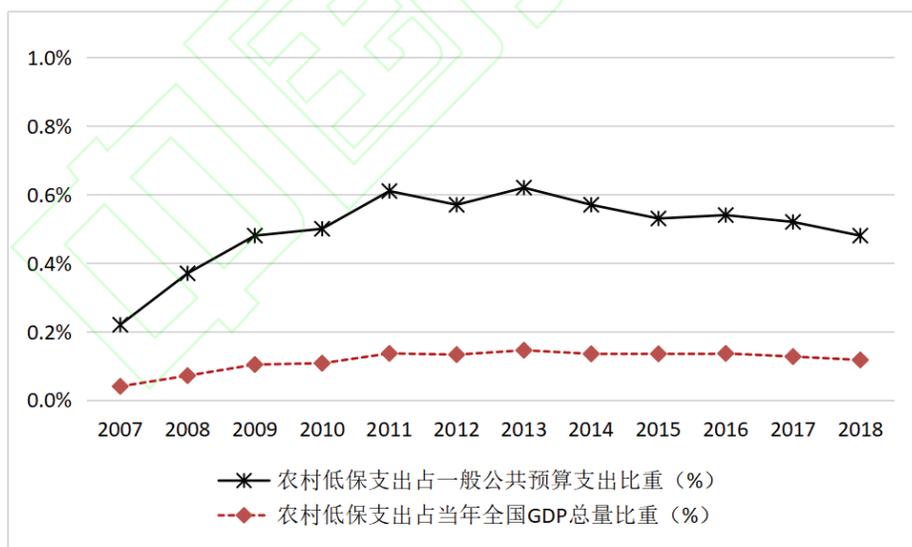


图3 我国农村低保支出占一般公共预算支出和当年全国GDP总量的比重

资料来源：历年《中华人民共和国国民经济与社会发展统计公报》，国家统计局网站。

- ① 韩旭峰、豆红玉：《甘肃省农村最低生活保障标准测算与分析——基于扩展线性支出模型》，《西北人口》，2017年第1期。
- ② 邓大松、仙蜜花：《基于ELES模型的湖北省城市居民最低生活保障标准评估》，《武汉理工大学学报(社会科学版)》，2015年第3期。
- ③ 姚建平：《基于消费支出比例的最低生活保障线研究》，《人口与经济》，2012年第1期。

农村低保支出占同年我国 GDP 总量的比重均不足 0.2%，与发达国家如英国 3.03%<sup>①</sup> 的比重相比还存在较大差距，说明我国财政性农村低保支出还存在一定上升空间，国家经济快速发展的过程中效率与公平未实现兼得。虽然公共财政保障的方式可以保证低保资金的稳定性和安全性，但由于来源单一，使得救助支出单纯依靠中央和地方各级财政，若其中任何一级财政支出延迟，都会造成救助补贴难以及时发放，从而影响社会救助的有效性。

农村低保制度要求低保和地方财政紧密相连，各地财政收支状况取决于本地经济的发展水平。如果地方财政本身就不足，那么不断递增的低保支出会对当地财政造成巨大的压力，贫困程度越高的地方，需要低保开展救助的人数比重就越高，地方政府的财政压力就越大。特别是中西部地区经济发展比较落后，财政基础实力不足，如果只依赖地方财政基本很难保障所有低收入群体的基本生活需要，实际上更需要中央提供一定的财政支持。此外，我国农村低保制度呈现出的另一个重要特征，是社会参与度比较低，政府财政承担农村低保救助的比重高，这样不利于我国农村低保救助事业的进一步发展，如果能够借助社会多元化力量对农村救助保障资金进行充实，那么我国农村低收入群体的保障力度将有所增强。

第三，地区经济发展差异大。不同地区的经济发展程度有所不同，这种不平衡的经济发展水平也是造成我国农村低保存在区域性差异并决定最终基尼系数的重要因素之一。经济发展水平越高的东部地区，需要低保救助的农村家庭比例越低；相对落后的西部地区需要低保救助的人数越多，低保家庭越依赖于中央财政的转移支付。同样，因为地区间经济发展水平的差异，各地区之间农村低保的保障标准也存在较大差异，经济发达地区的农村低保标准和经济欠发达地区的低保标准差异较为明显。这可能会造成原本存在的区域间收入差距，经过低保再分配后不仅无法达到缩减的效果，甚至还会造成进一步扩大的后果。如果可以进一步减小不同地区之间的经济发展差异，促进区域间协同化平衡化发展，那么就能提高经济欠发达地区的低保救助标准和补贴水平，增强低保对收入分配差距的调节效果，从而有效降低我国农村地区间的基尼系数。

#### 四、结论及启示

本文使用 2007—2018 年宏观统计年鉴相关数据，采用基尼系数作为收入不平等指标进行计算，并将测算结果与其他国家进行对比评价，用以衡量我国农村低保对农村收入分配差距的调节效果，得出以下结论：第一，当前我国农村低保对农村收入分配差距的调节幅度在 4% 左右，并趋于稳定；第二，虽然近年来我国农村低保调节作用有所加强，但与国际水平相比，调节效果仍然较弱；第三，制约我国农村低保调节效果的主要因素包括低保救助水平较低，财政性支出较少且资金来源单一，以及地区间经济发展不平衡程度高等。为了增强我国农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果，可以从以下几方面入手。

##### （一）提高农村低保保障标准，完善农村低保动态调整机制

根据上述评价与分析可知，无论是根据国际贫困线法计算的人均 7308.5 元/年，还是根据欧共体消费支出比例计算的人均 6062 元/年，我国当前的农村人均低保标准都处于较低水平。首先，需要适度提高农村低保保障标准，通过加大农村低保投入力度，提升农村低保救助水平，解决好“生存型”贫困问题。同时，还要更新贫困观念，结合贫困人口更高层次的发展需求，把教育、健康、生活水平等维度一并纳入，即进行发展型贫困治理。其次，要围绕农村低收入家庭完善低保标准动态调整机制。2020 年进入全面小康社会后的反贫困政策，要将原有关注绝对贫困群体扩大到关注相对贫困群体，低保标准会相应提高。不仅要考虑与最低工资标准、失业保险标准等指标的关联和配合，还要保证农村低保标准能够和农村人均可支配收入水平、人均消费支出实现挂钩增长。最后，根据城乡统筹发展的要求，在制定农村低保标准时考虑到农村和城市低保标准间的差距，每年农村低保标准的提高幅度应大于城市，才可以较快平衡城乡低保差异。

##### （二）提高农村低保家庭瞄准效率，健全农村低保家庭退出机制

要在党和政府的主导下，充分利用制度优势建立多元农村贫困治理体系，逐步优化农村低保救助制度。首先，为了更加准确地识别出农村最低收入

<sup>①</sup> 英国财政研究所：《英国福利体系调查报告》，2010 年 11 月。

家庭并提供相应的低保补助，可以建立代理家计调查与社区瞄准两类方法并存的配合体系来提高农村低保的瞄准效果，这也是将来重点研究的方向<sup>①</sup>。同时，在家庭经济与收入状况调查中，结合多种方式建立农村家庭经济信息库，广泛收集准确的收入信息，进行事前事中事后监督，及时更新和公布最新的低保政策和低保对象，并加强投诉和信访反馈。其次，为了更高效地为低保家庭提供低保资源，不仅要在入口处加强监管，还要加强出口处的动态管理和监督机制。通过建立农村低保数据管理体系和家庭资产收入变动申报制度，按照不同致贫原因分别记录管理，及时了解低保户的经济收入变动状况，定期全方位地整理和筛查低保对象，一旦低保户人均收入高于地区低保线，即需退出低保保障名额，从而保证低保调节收入分配差距的动态性和及时性。

### （三）加大财政性农村低保支出，丰富农村低保资金来源

发达国家的财政转移支付与税收是调节收入分配差距的重要工具，而我国财政对社会救助支出比例较小，转移支付力度具有一定上升空间。首先，要健全我国农村低保财政分担机制和区域高效激励监督机制，明确各级政府筹资责任和义务，将农村低保地方财政支出占比作为确定转移支付量的主要参照，保障不同地区农村低保财力平衡，实现农村低保中央转移支出的均衡高效。同时，充分发挥东部经济发达地区的省市级财政作用，增加西部贫困地区的中央财政投入，平衡配置社会经济资源，进一步缩小地区间收入差距。其次，要建立以政府为主体，多渠道筹措低保资金的筹资机制。每年中央

财政和地方财政做好农村低保资金预算，并且低保资金占财政支出的比例，应根据经济发展情况适度上调，而不能下调。最后，将社会力量和政府力量有机结合，鼓励社会多方资本参与农村社会救助，宣传落实相关优惠政策，形成对农村低保资金的有益补充。

### （四）因地制宜发展落后地区经济，完善农村低保户生产和就业帮扶政策

实现社会福利的最终途径不是对当前收入如何进行分配，而是怎样把当前收入最大化的问题<sup>②</sup>，农村地区如果只停留在政府财政救助的表面，将无法长久解决收入水平低、收入差距大的问题。首先，要给予经济落后地区政策方面的倾斜，通过财政补贴高效配置农村资源，全方位刺激当地经济，创造工作机会和岗位，加快地区发展。同时，优化农村地区经济发展结构和生产方式，致力于激发各地方政府的自主发展能力，提高经济欠发达地区和低收入群体的收入水平，从源头上解决经济发展水平较低的问题。其次，由“他助”向“自助”转化，健全农村低保家庭就业生产和帮扶体系，避免低收入群体因为缺少发展能力和发展机会导致贫困，使有劳动能力的贫困者依据自身力量缓解贫困。政府可以建立农村就业平台和就业机构，为有劳动能力却因其他原因致贫的低保家庭提供技能培训和就业指导，同时与农村社区进行深入合作，为低保对象提供居家服务的社区就业岗位，或是通过户企结对和党员干部挂钩帮扶等形式，帮助低收入家庭劳动力就业，产生新的收入来源，从而缩小与其他收入群体之间的收入分配差距。

[责任编辑：李 蕾]

[责任校对：曹晶晶]

① 韩华为、高琴：《代理家计调查与农村低保瞄准效果——基于CHIP数据的分析》，《中国人口科学》，2018年第3期。

② 汪婷、曹艳春：《城乡低保制度一体化指标体系的构建与评测》，《社会保障研究》，2014年第1期。