

农村低保制度绩效分析及机制创新

——以闽四山区为例

林志达

(福建师范大学经济学院 福州 350108)

【摘要】 本文通过对福建省四山区低保筹资模式的博弈分析和保障力度的实证检验,指出农村低保制度发展的主要制约因素,进而提出重构农村低保制度应遵循的原则和需要进行的政策创新。

【关键词】 筹资博弈 ELES模型 低保 线性回归

2004年1月福建省成为我国第一个全面建立和实施农村最低生活保障(简称“低保”)制度的省份,打破了我国社会保障城乡分割的锁定状态。为了检验福建省农村低保制度的实施效果,本文选取龙岩、三明、南平、宁德等四山区为样本进行分析。按照德国学者韦唐的概括,制度评价模式可以分为八类:目标达成模式、附带效果模式、无目标模式、综合模式、顾客导向模式、利益相关者模式、经济模式和职业化模式。本文侧重运用目标达成模式来分析农村低保政策执行效果,进而指出其制度缺陷,提出机制创新。

一、农村低保筹资的博弈分析

作为公共产品,社会保障资金有赖于公共财政的供给。福建省农村低保资金由各级人民政府列入财政预算,实行财政分级负担。以福建武夷山市为例,对于非五保的低保资金采取省、市、乡三级筹集机制,且在筹资结构中,省级财政承担大部分责任,乡镇也承担了少量的责任。这一格局的形成是各级政府博弈的结果。

假设上级政府和下级政府(省级政府与市级政府或市级政府与乡镇政府)均为理性行为人;下级政府依照自己的利益取向选择行动策略,而上级政府则根据自己的价值判断采取行动;下级政府选择实报或虚报低保人数和补助金额,上级政府察觉虚报行为,选择惩罚或不惩罚。这一博弈在下级政府首先采取行动后,由上级政府进行惩罚或不惩罚的抉择,之后该阶段博弈终止。

一方面,上级政府对下级政府的惩罚性扣除只能很小。因为如果惩罚性扣除较大,由于下级财政紧张,将直接减少低保资金,从而影响贫困人口的生活,这与建立低保制度的初衷背道而驰。另一方面,监管成本高。上级政府对下级政府的监管主要是通过年末的检查,在政府信息公开化程度较低的情况下,上级政府想得到真实信息,成本较高。同时外部监管成本也很高,并且由于同级政府部门利益的相关性,来自同级政府其他部门的监督力度也相对不足。基于以上两点考虑,上级政府不会采取惩罚策略。而下级政府在预期惩罚行为成为上级政府的绝对劣势策略后,认为不虚报的净收益小于虚报而不被惩罚时的收益,于是出于地方利益考虑选择虚报。

二、农村低保制度绩效的实证检验

1. 基于ELES模型的低保标准对需求者生活保障力度的分析。ELES模型(扩展线性支出系统模型)由经济学家Liuch于1973年对R.Stone的LES模型进行改进后提出。模型表达式为:

$$V_{ik}=P_iQ_i+b_i(I-\sum P_iQ_i) \quad (i=1,2,\dots,n;k=1,2,\dots,m) \quad (1)$$

V_{ik} 表示某一类商品或劳务的消费支出额, P_i 和 Q_i 分别为此类商品或劳务的价格和必需基本消费量, b_i 为边际消费倾向($0 \leq b_i < 1, \sum b_i < 1$), I 为收入水平。该模型的基本思想是,在一定的收入和价格水平之下,消费者首先满足对消费品的基本需求($\sum P_iQ_i$),在剩余的收入($I - \sum P_iQ_i$)中按照 b_i 在消费支出和储蓄之间进行分配。但上述模型是关于参数的非线性模型,为了对其进行估计,可将(1)式进行处理得:

$$V_{ik}=P_iQ_i-b_i\sum P_iQ_i+b_iI+\mu_{ik} \quad (2)$$

其中, $P_iQ_i-b_i\sum P_iQ_i$ 中的价格在同一截面上是不变的已知数,即这一项只与 i 有关,令其为 a_i ,则:

$$V_{ik}=a_i+b_iI+\mu_{ik} \quad (3)$$

μ_{ik} 为随机干扰项,我们可以把(3)式作为计量式,用最小二乘法估计出参数 a_i 和 b_i 的值。

对 $P_iQ_i-b_i\sum P_iQ_i=a_i$ 两边求和并变形后即可得到基本生活消费需求总额的公式和某种消费品基本需求的公式:

$$\sum P_iQ_i=\sum a_i/(1-\sum b_i) \quad (4)$$

$$P_iQ_i=a_i+b_i\sum a_i/(1-\sum b_i) \quad (5)$$

笔者将闽四山区作为样本总体并选取其2004~2007年农民人均生活消费支出和年人均纯收入数据(数据来源于《福建统计年鉴》(2005~2007年),2007年使用前三季度的数据)作为模型估计的截面数据进行线性回归,其中消费支出项目分为八大类,年人均纯收入按县市分组,得到各年的估计参数。参数显示, a_i 有正负值之分。 a_i 为负值,表明某类商品或劳务(如交通及通讯)的基本消费额 P_iQ_i 小于在总基本消费额 $\sum P_iQ_i$ 中以额外消费率分配的数额,可以认为此类消费品对低保户来说是“非必需消费品”,因此可以将其剔除。这样由(4)式计算出的基本消费总额便能更准确地反映低保户的生活必需消费需求,从而可将其值定为ELES测算的低保标准(详见表1)。

表1 闽四山区实际低保标准与 ELES 测算结果对比 单位:元/年·人

	2004年	2005年	2006年	2007年前三季度
ELES测算结果	1 434	1 602	1 700	1 277
实际低保标准	1 000	1 000	1 000	838
实际标准与ELES标准的比值	0.7	0.62	0.59	0.66

表1的数据对比表明,闽四山区农村低保户实际享受到的保障金额低于其必需消费需求。2004~2006年,居民生活消费需求不断增加,而官方制定的低保标准锁定不变,从而导致实际标准与ELES标准的比值逐年下降。2007年低保标准提高后,该比值有一定幅度的回升,但还是低于2004年的水平,补助标准只能满足救助对象66%的基本消费需求。以2007年前三季度计算的低保标准在满足低保户的食品需求后,所剩无几。低保对象的食物需求额占到了低保标准的91.8%,低保标准不能满足低保对象的衣食总需求。

基于以上比较可以得出结论:现行的低保标准对救助对象的保障力度不够。笔者认为有以下原因:①低保标准的确定仍以食品消费水平为重要参数,这只是一种最低线的“生存”保障,没有达到最低生活保障的要求。②闽四山区对所有低保对象采取“统合式”的救助办法,这种平均主义的低保待遇抹杀了不同救助对象的需求差异性,忽视了特殊人群的特殊需求,使得待遇提高没有在结构层次上体现出差异性。③低保标准动态调整的弹性小,增长速度落后于社会经济的发展速度,这就导致了在同一坐标系中,贫困家庭的预算线始终处于效用曲线和社会福利目标函数曲线的下方。

2. 低保标准供给水平的回归分析。以上从需求角度检验了低保标准对救助对象的保障力度。从供给角度看,由于低保资金来源于政府的财政转移支付,而财政支出又与当地的经济水平存在着某种相关关系,因此直观地看,低保标准受到一个地区的人均生产总值、农民人均纯收入、人均地方财政支出和人均地方财政收入等经济因素的制约。为了得出低保标准与上述四个变量的关系,笔者建立如下多元线性回归模型:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \mu$$

Y为某年低保标准, X_1 、 X_2 、 X_3 、 X_4 分别表示上年地区人均生产总值、农民人均纯收入、人均地方财政支出和人均地方财政收入, β_0 、 β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 为模型的参数。对福建省67个县市2006年的经济数据(数据来源于《福建统计年鉴2007》)和2007年的低保标准(数据来源于中国民政部《社会救济标准表(县级)》(2007年第1季度))进行多元回归。对回归结果进行检验,可以判定存在多重共线性,故采用逐步回归法进行处理,得到影响低保标准最重要的因素为前一年的农民人均纯收入,进而得出模型:

$$Y = -74.4583 + 0.282906X_2$$

表2列示的结果即为剔除了地区间收入差异后的低保水平,反映的是按照全省的平均供给水平各地应该提供的低保标准。

表2显示,除宁德外,其他地市的实际低保标准均不同程

表2 2007年闽四山区低保标准供给水平 单位:元/年·人

	龙岩	三明	南平	宁德
回归测算标准	1 197	1 219	1 174	1 088
各地实际标准	1 030	1 173	1 084	1 182

度地低于回归测算标准。这表明这些地区的财政资源限制了低保供给的可能性边界,资金短缺成为农村低保制度建设滞后的关键原因之一,资金的筹措问题已成为低保制度发展的最大制约因素。在我国的社会救济中存在明显的马太效应,即经济不发达地区需要救济的人员较多,经济发达地区则相反。现行的低保标准从一定意义上讲仍是反映财政支付能力的保障线,而不是满足低保对象最基本生活需求所要达到的保障线。

三、农村低保政策调整与机制创新

1. 构建“分层梯度式”低保标准体系,提高保障资金使用效益。针对低保标准偏低的原因,笔者认为低保标准需求模型应包含生活必需消费需求、家庭规模、家庭结构和物价指数四个控制变量。由于规模效应的影响,家庭人口数和家庭消费数量成负相关关系。家庭结构也会影响低保标准的制定。因此低保标准应采用模型构造法制定,即:

$$FD = \sum_{i=1}^n F_i \cdot S_n \cdot (1+r) \quad (6)$$

$$FD_1 = FD_0 \cdot P \quad (7)$$

(6)式为低保标准基本公式。低保需求FD主要由必需消费需求 $\sum F_i$ 构成,再通过家庭规模修正系数 S_n 和家庭结构修正系数 r 进行修正。 $\sum F_i$ 可运用ELES模型进行计算, S_n 根据当地的调查数据确定, r 则根据老人、儿童、重病、残疾、丧失劳动力等人口类型分类制定。根据洪大用教授的观点, r 应为10%~20%。(7)式为扩展公式,反映了低保需求的动态特征, P =目标年物价指数/基准年物价指数。

以上模型即构成了“分层梯度式”的低保标准体系。这种细分低保人群、实施差别救助的制度类似于递进式税收制度。

2. 制定可行的识别标准,关注贫困边缘人群。笔者用概率回归模型分析家庭获得低保的决定因素时发现,家庭获得低保的概率与家庭人均收入呈左偏倚的倒“U”形分布。这说明,家庭的贫困程度有时与收入的联系并不十分密切。同时,笔者将所有调查户分为低保家庭和非低保家庭两个总体,在控制了收入变量后,对主要“非收入”特征进行假设检验,观察两个总体之间的均值是否存在显著的不一致性。结果显示,除了户主年龄在两个总体之间无显著差异外,其他指标均有显著差异。因此,建议在政策文件中对利用非收入指标进行低保对象识别的方法予以肯定和规范。

刚性的低保标准会使收入刚刚超过保障标准而生活仍然贫困的人失去低保制度的保护。另外,应保人口数量对保障标准变动有很高的敏感性,这意味着低保标准存在着将一些应当享受低保救济的对象排除在外的可能性。因此,对这类人群的关注是十分必要的,重要的是提高他们的能力,并提供必要的社会保险,以增强他们抗风险的能力。

基于ISM模型的新企业创业风险分析

黄海燕 刘霞

(河海大学 南京 210098)

【摘要】 本文在对新企业创业风险进行归纳的基础上,利用解释结构模型找出了各风险之间的层级关系并提出对不同层次风险的管理思路,以期科学系统地分析和管理创业风险、提高创业成功的可能性提供一些启示。

【关键词】 创业风险 解释结构模型 风险管理

创业风险,是指由于新创业企业内外部多种原因而造成创业活动失败的可能性。对于任何新企业来说,分析和管理创业风险都具有重大意义。首先,创业风险是所有经营风险中最早到来的风险并且是其他经营风险的根源,若其发生将可能直接导致新企业的过早夭折。其次,由于企业处于成立的初期,事务繁多也就造成了创业风险具有相当的隐蔽性,创业者不易觉察或无暇顾及。更为重要的是,由于主观认识的有限性和客观条件的动态易变性导致任何新企业都无法完全回避创业风险。由此可见,新企业要想取得良好的创业绩效,必须采取有效措施控制创业风险。

周密的风险分析是制定可靠、有效的防范措施的必要前提。实践表明,新企业的创业过程是一个复杂的过程,不仅存在着各种各样的风险,而且这些风险之间存在着一定的关联

3. 加快政府信息公开化进程,创新低保组织管理形式。防止下级政府机会主义行为的关键是加快政府信息公开化进程,只有这样上级政府的策略才有可能转向惩罚,从而将纳什均衡变为惩罚不虚报。另外,由于政府体制改革是个缓慢的过程,同时随着制度的复杂化,低保工作越来越需要专业知识和技能,因此农村低保制度必须加快组织管理形式的创新。信息经济学的发展使得委托代理模型对这类信息不对称问题有了深入的研究,鉴于此,我们可以在制度的实施中引进专业的社会救助机构。

我国目前社会中介组织发展尚不完善,有必要在民政部门的领导下,将地方的低保具体实施工作独立出来,让专业人员、志愿者和有劳动能力的贫困人口参加到基层管理工作中去,同时适度扩张组织执行成本。

4. 合理平衡就业和救助,促进低保对象可持续增收。低保制度实行的是100%的有效边际税率,即就业收入增加,救助金就相应减少。目前农村低保标准较低,故对低保家庭来说,就业有可能使其面临丧失低保金及附带福利的风险。这一“贫困陷阱”容易引发低保对象不愿就业的逆向选择。因此,针对农村低保标准替代率高的问题,要设计促进低保家庭劳动力积极就业的利益导向制度安排,建立低保待遇渐退机制:对

性,往往一个风险的存在决定或影响着另一个甚至另几个风险的存在。如果我们能将这些决定或影响其他风险存在的风险确定下来并将之作为整个风险管理工作的关注重点,就能事半功倍地实现对创业风险的控制。

一、新企业创业风险辨识

新企业创业风险主要是指那些在企业创业的初始时期容易发生的不确定性因素。笔者通过对现有研究成果的归纳整理,将影响新企业创业绩效的风险分为12种,详见表1。

二、ISM模型的构建

1. ISM模型简介。

ISM模型即解释结构模型,是1973年由美国Warfield教授为分析复杂社会经济系统的有关问题而开发的一种结构模型化技术。该模型可将系统中各要素之间的复杂、零乱关系分解

实现就业的低保对象,视其就业稳定情况,在一定期限内,对其保留全部或部分低保补助。

全面落实科学发展观,建设社会主义新农村,为完善我国农村低保工作提供了机遇,但实践又对制度设计提出了巨大挑战,并推动着低保制度走向重构。笔者对低保实践的思考,事实上涉及社会救助需要确立的一些基本原则:公平原则、最少原则、积极原则、平衡原则、整合原则和配套原则。我们可以预期未来很多精细的制度安排将不断推出,这些制度安排必将更加注重这些原则的应用。建立一个面向社会最弱势群体的新的社会救助体系无疑是落实科学发展观、建设社会主义新农村的重要工作。

主要参考文献

1. 张晖,雷华.对我国中西部地区城市“低保”制度资金来源的博弈分析.西北大学学报(哲学社会科学版),2005;1
2. 洪大用.完善社会救助,构建和谐社会——2005年社会救助实践与研究的新进展.东岳论丛,2006;3
3. 张润森,陈绍军.最低生活保障资金供求的系统模型.统计与决策,2005;2
4. 陈广胜,马斌.农村低保家庭劳动力就业的政策选择.浙江社会科学,2007;5