

农村最低生活保障财政支出效率静态状况 及动态变化

——基于 2008—2013 年省际面板数据的实证分析

夏 珺¹,李春根²

(1.江西财经大学 现代经济管理学院,江西 南昌 330013;
2 江西财经大学 财税与公共管理学院,江西 南昌 330013)



摘 要 使用 2008—2013 年省际面板数据,分析中国农村最低生活保障财政支出效率,测算中国大陆 31 个省域农村最低生活保障财政支出的静态效率,同时用 Malmquist 指数法分析效率动态变化情况。研究结果表明,从静态效率看,农村最低生活保障财政支出综合技术效率很大程度上由规模效率决定,取决于实际支出规模是否靠近最优规模,农村低保财政支出效率有着较为明显的地域差异和地区特征;从效率动态变化看,每年农村低保财政支出不断增加的同时其效率在下降,大体上中部地区全要素生产率变动情况优于东、西部地区,主要诱因在于技术进步变动。由此提出从测算农村低保财政最优支出规模、农村低保对象识别机制、农村低保标准调整机制、财政支出均等化等方面入手,提高农村低保财政支出效率,以更好地保障农村贫困人口的基本生活权益。

关键词 农村最低生活保障; 财政支出效率; 静态效率; 效率变动; DEA-Malmquist
中图分类号:F 812.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)02-0079-09
DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.02.010

农村低保托底农村地区底线民生,在保障农村贫困居民的基本生活、维护社会稳定等方面发挥着重要作用。2007 年 7 月国务院下发《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),确定在全国范围内建立农村最低生活保障制度。各级财政共支出农村低保金由 2007 年的 109.1 亿元增长到 2016 年的 1 014.5 亿元。其中,中央财政转移支付占比较高,最高时占总支出的 3/4。在中央财政大力支持下各地农村最低生活保障的救助水平不断提高,全国农村低保平均标准由 2007 年 840.0 元/人·年提高到 2016 年 3 744.0 元/人·年。农村最低生活保障财政支出持续上升的同时确保财政资金使用效率是完善我国农村低保工作的关键。对农村低保财政支出效率做出合理评价,关乎农村低保制度目标和政策效力。

目前,关于农村低保金的研究,更多学者围绕资金筹集、农村低保标准展开,的确,资金投入是制度执行的开端。但农村低保财政支出逐年增长,这就要求不仅应重视低保资金投入,还更应重视效率问题。贾康等提出既要降低管理成本、加强资金监管,提高低保资金使用效率,又要保证贫困家庭将低保资金充分用于生活必需品的消费^[1]。不少学者通过构建低保绩效评价指标体系对低保政策、制度展开研究^[2-5],但对低保资金效率的研究较少,农村低保资金效率的研究就更少。

本研究在投入产出指标选取上做了有益的尝试,采用时间序列数据,考察历年效率变迁。试图回答以下两个问题:一是在支出规模不断增长下,中国各地农村最低生活保障财政支出的效率现状如何? 不同地区支出效率差异如何? 二是自 2007 年在全国范围内建立农村低保制度以来,历年农村低

收稿日期:2017-08-10
基金项目:国家社会科学基金项目“东中西部地区农村最低生活保障政策执行偏差及治理比较研究”(16CSH031);江西省教育厅科学技术研究项目“基于顾客满意模型的农村最低生活保障财政支出绩效研究”(GJJ161553);江西省高校人文社会科学项目“精准扶贫背景下江西省农村低保制度运行绩效的模糊评价”(GL17217)。
作者简介:夏 珺(1983-),女,讲师,博士;研究方向:社会保障、公共经济。

保财政支出效率变化如何?农村最低生活保障财政支出效率衡量涉及产出指标较多,比如保障力度、实际购买水平、低保覆盖绝对水平和相对水平等,而 DEA 在处理多种投入与多种产出的效率问题上有其独有优势,且无须事先设定特定的模型形式,较好地避免人为主观偏差问题。故文章运用 DEA 从两个方面展开,一是取 2008—2013 年数据的平均值,根据历年各指标平均值来计算我国大陆 31 个省域农村最低生活保障财政支出的综合效率、纯技术效率和规模效率;二则利用 Malmquist 指数来衡量 2008—2013 年^①中国大陆 31 个省域农村最低生活保障财政支出效率的变动情况。这样,既有静态效率分析,又有效率在时间序列上的动态变化趋势分析,得到对农村低保财政支出效率较为全面的结论,并据此提出效率提升的建议。

一、指标选取与数据来源

1. 指标选取

DEA 模型的关键就是确定合理的投入产出指标,不同的指标和数据会导致不同的评价结果。DEA 模型要求投入和产出的指标数量要达到一定规模,防止指标体系之间交叉、重复和冲突等矛盾,且指标的确定还要考虑可获得性和可操作性。为了使选取的投入产出指标更为科学合理,需要对相关文献进行梳理。

利用 DEA 研究农村最低生活保障财政支出效率的文献较少,故梳理社会保障领域财政支出效率的研究以供参考:伏润民等以社会保障事务为例,人均社会保障事务支出为投入指标,产出指标主要为反映社会保障覆盖情况的社会保障覆盖率、新农村合作医疗参保率和反映社会保障成效情况的恩格尔系数、贫困人口占比、失业率^[6]。闫威等将各省人均抚恤和福利救济费、人均社会保障补助支出、人均行政事业单位离退休费作为投入变量,各省养老保险覆盖率、失业保险覆盖率、医疗保险覆盖率作为产出变量^[7]。王晓军等选用抚恤和社会福利救济费/财政支出、社会保障补助支出/财政支出、社会保障和社会福利业就业人员劳动报酬/财政支出为投入指标,城镇便民利民服务网点/全国网点数、城市居民保障人数/人口数、农村社会救济人数/人口数作为产出指标来分析财政社会保障支出效率^[8]。刘畅等选取投入指标有城镇低保平均支出、其他城镇社会救济预算、城镇医疗救助平均支出、流浪乞讨人员救助平均支出等,产出指标有城镇低保人数、城市临时救济人次数、城市医疗救助人数、救助流浪乞讨人员平均人数、流浪乞讨人员救助单位数目等^[9]。仇晓洁等选取农村社会保障财政支出占财政支出比重、各省份农村人口占全国农村人口比重为投入指标,农村居民生活改善度、农村社会救济人数占农村总人口比重、新农合医疗受益率为产出指标来分析农村社会保障财政支出效率^[10]。赵宁选取农村最低生活保障支出、支出占财政支出比重以及农村人口数占全国农村人口数的比重为投入指标,农村最低生活保障覆盖的绝对水平和相对水平为产出指标对农村最低生活保障的投入产出效率进行分析^[11]。王增文等把农村最低生活保障人数、农村最低生活保障家庭数、农村民政部门医疗救助人次、民政部门资助参加合作医疗人次数等 4 个指标作为产出指标,把农村最低生活保障支出、农村医疗救助支出、资助参加合作医疗支出等 3 个指标作为投入指标^[12]。

可见,以往研究投入指标大多选取人均财政支出,产出指标则大多选取财政支出覆盖范围及效果。基于此,结合国内农村低保绩效评价指标体系的文献梳理,根据各地农村低保救助主要以现金救助为主,辅之以一些参加新农合、医疗救助、教育救助等优惠措施的运行现状,选取各省域农村最低生活保障财政支出总额(x_1)、各省域农村最低生活保障财政支出占地方社会保障财政支出的比重(x_2)、各省域农村人口数占全国农村人口数(x_3)为投入指标。其中, x_3 是考虑到农村低保财政支出总额受该地农村人口基数的影响,各地农村人口占全国农村人口的比重可以表达各地农村人口基数的差异。

① 这里要说明的是,我国早在 20 世纪一些地方就试运行农村低保制度,截至 2006 年全国 18 个省市自治区建立了农村低保制度,直到 2007 年才在全国范围内确立这一制度,所以数据从 2008 年开始。

产出指标则选取反映低保覆盖情况的农村低保覆盖的具体人数(y_2)、农村最低生活保障人数占农村人口的比重(y_3)和反映低保救助保障情况的农村家庭恩格尔系数(y_1)、农村低保标准替代率(y_4)、参加新型农村合作医疗人数(y_5)、农村人均低保支出水平(y_6)、农村低保标准与农村人均消费额的 65%之比(y_7),如表 1 所示。需要说明,农村低保家庭恩格尔系数以及农村低保对象参加新农合人数未做单独的统计,故选取农村家庭恩格尔系数(y_1)和参加新农合的人数(y_5)作分析,依据在于对农村低保对象政策帮扶一定程度上会影响农村家庭总体的恩格尔系数及新农合人数。

在众多指标中,反映家庭生活改善的农村家庭恩格尔系数需要进行倒数处理,因为产出导向的 DEA 分析目标是在既定的投入下实现产出最大化。DEA 投入产出指标应该符合同向性要求,即投入增加的同时产出也应该相应增加。

对历年投入产出数据均值做 Pearson 相关性分析,结果见表 2。在使用 DEA 进行多指标综合评价时,多个指标之间往往存在较高的相关性,而 DEA 并不考虑指标间的相关性,但研究发现忽略指标间的相关性会使结果产生偏差,实证分析表明高度相关的指标会使理论分析结果同实际情况不符^[13]。所以,此次 Pearson 相关性检验只判断相关性方向,对相关系数的显著性与否不做判断。从表 2 看,数据之间相关显著性并不算高。

表 2 所选投入产出指标 Pearson 相关性检验结果

	恩格尔系数	低保人数	低保占农村比	低保替代率	新农合人数	支出水平	消费比率	低保支出	农村人口占比	地方支出占比
恩格尔系数	1	0.222	0.253	0.126	0.012	-0.274	0.072	0.113	0.015	0.275
		0.230	0.170	0.498	0.947	0.136	0.700	0.544	0.937	0.135
低保人数		1	0.544**	-0.139	0.718**	-0.529**	-0.353	0.963**	0.737**	0.744**
			0.002	0.456	0.000	0.002	0.051	0.000	0.000	0.000
低保占农村比			1	0.186	-0.083	-0.586**	-0.293	0.470**	-0.070	0.785**
				0.318	0.655	0.001	0.110	0.008	0.710	0.000
低保替代率				1	-0.380*	0.456**	0.781**	-0.074	-0.399*	0.132
					0.035	0.010	0.000	0.694	0.026	0.480
新农合人数					1	-0.327	-0.318	0.756**	0.985**	0.272
						0.072	0.081	0.000	0.000	0.138
支出水平						1	-0.353	0.963**	0.738**	0.743**
							0.051	0.000	0.000	0.000
消费比率							1	-0.297	-0.341	-0.227
								0.105	0.061	0.219
低保支出								1	0.781**	0.719**
									0.000	0.000
农村人口占比									1	0.272
										0.138
地方支出占比										1

注:*** 分别表示 在 0.01 和 0.05 水平(双侧)上显著相关。

由表 2 可见,“各地农村人口数占全国人口数比重” x_3 这一投入指标和几个产出指标呈明显的负向相关,只能剔除该投入指标。剔除该项投入指标后再做 Pearson 相关性检验,两个投入指标均与“农村低保标准与农村人均消费额的 65%之比”这一产出指标呈不显著的负相关关系,因这一指标与“低保标准替代率”均反映农村低保保障力度,所以保留“低保标准替代率”。

如表 2 所示,“低保财政支出总量”和“低保人均支出水平”成负相关关系,但未剔除这一产出指标的原因是二者关系受农村低保人口数量影响,即发达地区低保财政支出总量低但人均低保支出水平高。剔除“农村低保标准与农村人均消费额的 65%之比” y_7 这一产出指标后,最终形成较为合理的投

表 1 农村最低生活保障财政支出效率分析指标

指标	具体变量
投入指标	农村最低生活保障财政支出总额 x_1
	农村最低生活保障财政支出占地方社会保障财政支出的比重 x_2
	农村人口数占全国农村人口数 x_3
产出指标	农村家庭恩格尔系数 y_1
	农村最低生活保障覆盖的具体人数 y_2
	农村最低生活保障人数占农村人口的比重 y_3
	农村低保标准替代率 y_4
	参加新型农村合作医疗人数 y_5
	农村人均低保支出水平 y_6
	农村低保标准与农村人均消费额的 65%之比 y_7

入产出指标,即投入指标剔除 x_3 、产出指标剔除 y_7 。

2.数据来源

(1)2009—2014 年《中国民政统计年鉴》,2008—2013 年中国大陆 31 个省域农村最低生活保障数据,如农村低保标准、农村人均低保支出水平、农村最低生活保障支出总额、农村低保覆盖人数等指标;(2)2009—2014 年《中国统计年鉴》,2008—2013 年中国大陆 31 个省域农村数据,如各地农村人口数量、全国农村人口总量等;(3)2009—2014 年国民经济和社会发展统计公报数据;(4)2009—2014 年《中国农村统计年鉴》,2008—2013 年 31 个省域农村最低生活保障支出总量、农村家庭恩格尔系数、农村人均消费额;(5)2009—2014 年《中国财政统计年鉴》,2008—2013 年 31 个省域地方财政支出情况;(6)2009—2014 年《中国卫生和计划生育统计年鉴》、《中国社会统计年鉴》,2008—2013 年各地参加新型农村合作医疗情况。由于所获得数据存在部分缺失(主要是《中国民政统计年鉴》未对 2008 年和 2009 年农村低保标准进行表格罗列),故根据当年《中国民政统计年鉴》相关数据进行数量计算来还原农村低保标准的数据,以较好满足数据分析的需要。中国大陆 31 个省、自治区、直辖市按国务院统一要求和部署于 2007 年建立了农村低保制度,故本研究选取中国大陆地区 31 个省域数据分析。

二、31 个省域农村最低生活保障财政支出效率测算

1.投入产出指标的描述性分析

由于投入产出指标单元不同,故分析前对数据采用归一法进行标准化处理,具体数据见表 3。

表 3 标准化的投入产出指标

地区	恩格尔 系数 y_1	低保覆盖 人数 y_2	低保占农 村人口比 y_3	低保标准 替代率 y_4	新农合 人数 y_5	低保支 出水平 y_6	财政低保 支出 x_1	占地方社保 支出比重 x_2
北京	1.029	0.000	0.000	0.516	0.017	1.000	0.016	0.013
天津	0.638	0.003	0.037	0.805	0.027	0.863	0.013	0.037
河北	0.898	0.427	0.137	0.181	0.634	0.128	0.474	0.214
山西	0.788	0.282	0.270	0.337	0.266	0.081	0.346	0.207
内蒙古	0.664	0.253	0.475	0.791	0.142	0.382	0.446	0.238
辽宁	0.669	0.191	0.178	0.319	0.240	0.264	0.246	0.066
吉林	0.801	0.182	0.245	0.046	0.150	0.091	0.208	0.144
黑龙江	0.882	0.237	0.234	0.134	0.168	0.121	0.314	0.150
上海	0.606	0.000	0.017	0.466	0.000	0.988	0.000	0.002
江苏	0.767	0.291	0.100	0.743	0.544	0.733	0.570	0.248
浙江	0.783	0.112	0.006	0.446	0.357	0.703	0.308	0.240
安徽	0.491	0.458	0.209	0.444	0.620	0.173	0.562	0.272
福建	0.257	0.146	0.111	0.122	0.299	0.168	0.179	0.214
江西	0.281	0.327	0.207	0.305	0.400	0.159	0.400	0.284
山东	0.794	0.503	0.130	0.123	0.835	0.175	0.664	0.247
河南	0.805	0.785	0.212	0.000	1.000	0.005	0.829	0.285
湖北	0.489	0.449	0.268	0.064	0.482	0.063	0.498	0.210
湖南	0.266	0.588	0.275	0.074	0.599	0.060	0.570	0.221
广东	0.169	0.375	0.131	0.476	0.420	0.354	0.531	0.183
广西	0.263	0.650	0.467	0.274	0.490	0.031	0.612	0.458
海南	0.056	0.036	0.156	0.996	0.044	0.371	0.043	0.148
重庆	0.192	0.191	0.244	0.648	0.265	0.202	0.230	0.148
四川	0.249	0.901	0.341	0.191	0.802	0.031	0.865	0.257
贵州	0.239	1.000	0.971	0.798	0.381	0.063	1.000	1.000
云南	0.210	0.861	0.612	0.505	0.423	0.050	0.963	0.477
西藏	0.034	0.043	0.494	0.173	0.012	0.000	0.027	0.216
陕西	1.046	0.477	0.478	0.603	0.322	0.129	0.692	0.353
甘肃	0.448	0.718	1.000	0.618	0.233	0.017	0.710	0.511
青海	0.773	0.071	0.560	0.754	0.027	0.113	0.095	0.157
宁夏	0.716	0.061	0.448	0.097	0.029	0.006	0.066	0.264
新疆	0.661	0.284	0.454	0.160	0.117	0.004	0.344	0.341

注:需要说明一下,天津市 2010 年将新农合和城镇居民医疗保险进行了合并,故 2010 年及之后天津市的新农合人口数据是在用城乡居民医疗保险参保人数在 2009 年城市居民医疗保险人数基础上做的估算。2014 年一些地方陆续整合成城乡居民医疗保险,2016 年 1 月国务院出台意见,建立统一的城乡居民基本医疗保险。

投入指标方面,单就支出绝对量来看,贵州、云南、四川等省排名最前,北京、天津、上海、西藏财政支出总量少,这和人口基数相关。从农村低保占地方社保财政支出比重的相对量来看,贵州、甘肃、云南占据前三,北京、天津、上海、辽宁农村低保支出在社保财政支出占比相当低。综合投入指标来看,西部地区的贵州、云南等地农村低保支出绝对量和相对量均靠前,东部地区的北京、天津、上海等地靠后。

产出指标方面,农村家庭恩格尔系数改善较好的是北京、陕西、河北、黑龙江等地;农村低保覆盖人数绝对值较高的省域是贵州、云南、四川等地,相对值较高的是甘肃、贵州;低保标准保障力度较高的省域是海南、天津、贵州、内蒙古;低保支出水平靠前的是北京、天津、上海、江苏;新农合参加人数众多的是河南、四川、山东,仅使用描述性分析还较难以做出综合判断。

2.静态效率的实证分析

基于规模报酬可变(BCC)和产出导向的要求,运用DEAP2.1 软件测算我国 31 个省域农村低保财政支出效率得分,这里采用的是历年数据的均值来得出各地农村低保财政支出的综合技术效率(TE)、纯技术效率(PTE)和规模效率(SE),结果如表 4 所示。

(1)综合技术效率(TE)。综合技术效率反映的是决策单元的总效率状况,是对决策单元的资源配置能力、资源使用效率等方面的综合评价。如综合技术效率等于 1,则表示该决策单元投入产出综合有效。

如表 4 所示,2008—2013 年农村低保财政支出综合技术效率均值 0.859,说明总体上还可以再提高近 15 个百分点。综合技术效率是纯技术效率和规模效率的乘积,那么要想提高综合技术效率得先提高规模效率,因为相比较纯技术效率的 0.978 而言规模效率偏低。

从各地综合技术效率得分来看,综合技术效率有效的省域是天津、河北、辽宁、上海、福建、山东、河南、湖南、四川、西藏。综合技术效率低于全国平均值有 15 个省域,其中,东部省域有浙江、北京、江苏、广东、海南,排名靠后的是内蒙古、陕西、青海、宁夏等西部省域。

(2)纯技术效率(PTE)。纯技术效率反映的是决策单元在投入规模一定(最优规模)时投入要素的生产效率,是受管理和技术等因素影响的效率水平,可以衡量决策单元的综合无效率在多大程度上是由于纯技术无效率造成的^[14]。如果某地区纯技术效率等于 1,表明在当前的技术和管理水平上,其资源投入的使用是有效率的。

如表 4 所示,由于纯技术效率的均值为 0.978,可以认为 31 个省域财政农村低保支出效率还是比较高的,除江西、新疆等 8 个省域外其他地方农村低保财政支出纯技术有效的,且 10 个省域同时为规模有效和纯技术有效。从 8 个纯技术无效的省域来看,大部分还是中部省域,说明中部省份在农村低保财政支出的技术和管理上还有待改进。

(3)规模效率(SE)。规模效率是与最优规模下的产出量的比值,反映实际规模与最优规模的差距。规模效率越接近 1 越说明该决策单元投入规模越靠近最优规模。在纯技术规模相差不大的情况下,规模效率决定了决策单元的综合技术效率。

如表 4 所示,支出规模达到最优的是天津、河北、辽宁、上海、福建、山东、河南、湖南、四川、西藏。

表 4 中国 31 个省域农村最低生活保障
财政支出 DEA 得分

地区	TE	PTE	SE	规模报酬
北京	0.771	1.000	0.771	drs
天津	1.000	1.000	1.000	—
河北	1.000	1.000	1.000	—
山西	0.775	0.909	0.852	drs
内蒙古	0.542	1.000	0.542	drs
辽宁	1.000	1.000	1.000	—
吉林	0.819	0.940	0.872	drs
黑龙江	0.718	0.959	0.748	drs
上海	1.000	1.000	1.000	—
江苏	0.726	1.000	0.726	drs
浙江	0.782	1.000	0.782	drs
安徽	0.870	0.996	0.873	drs
福建	1.000	1.000	1.000	—
江西	0.831	0.854	0.973	drs
山东	1.000	1.000	1.000	—
河南	1.000	1.000	1.000	—
湖北	0.888	0.909	0.977	drs
湖南	1.000	1.000	1.000	—
广东	0.716	0.875	0.818	drs
广西	0.989	1.000	0.989	drs
海南	0.793	1.000	0.793	drs
重庆	0.891	1.000	0.891	drs
四川	1.000	1.000	1.000	—
贵州	0.916	1.000	0.916	drs
云南	0.847	1.000	0.847	drs
西藏	1.000	1.000	1.000	—
陕西	0.653	1.000	0.653	drs
甘肃	0.945	1.000	0.945	drs
青海	0.691	1.000	0.691	drs
宁夏	0.711	1.000	0.711	drs
新疆	0.757	0.875	0.865	drs
平均值	0.859	0.978	0.879	

注:—、drs 分别表示规模报酬不变、递减。

这排名靠前的东部地区有天津、辽宁、上海、福建、山东等 4 个地方;中部地区有河北、河南、湖南 3 地;西部地区有四川和西藏。但从东、中、西三大区域规模效率均值来看,中部地区规模效率均值为 0.912,东部地区规模效率均值为 0.899,西部地区规模效率均值为 0.838。结合规模报酬递减的表现,可以推断财政农村支出效率综合效率无效的原因是实际投入规模已超过了最优规模。

(4)规模报酬。除天津、河北、辽宁、上海、福建、山东、河南、湖南、四川、西藏等地规模报酬不变外,其他 21 个省域都存在财政农村低保资金支出的规模报酬递减问题。即表明产量增加的比例小于生产要素增加的比例,这一方面说明农村低保已实现应保尽保,与低保人口数量相关的产出固定甚至减少有关,另一方面说明农村低保财政支出规模亟待完善。

从东、中、西三大区域来看,东部省域综合技术效率均值为 0.89,中部省域综合技术效率为 0.86,西部省域综合效率为 0.82。比较看来,农村低保财政支出综合技术效率相差不大,但总体上东中西部省域农村低保财政支出综合技术效率依次递减。还有一个问题,如表 5 所示,北京、浙江、江苏、广东等地经济最发达,但其农村低保财政支出综合技术效率排名靠后。

表 5 2008—2013 年 31 个省域农村最低生活保障财政支出效率得分排名

地区	TE	TE 排名	地区	PTE	PTE 排名	地区	SE	SE 排名
福建	1	1	北京	1	1	天津	1	1
河北	1	1	天津	1	1	河北	1	1
河南	1	1	河北	1	1	辽宁	1	1
湖南	1	1	内蒙古	1	1	上海	1	1
辽宁	1	1	辽宁	1	1	福建	1	1
山东	1	1	上海	1	1	山东	1	1
上海	1	1	江苏	1	1	河南	1	1
四川	1	1	浙江	1	1	湖南	1	1
天津	1	1	福建	1	1	四川	1	1
西藏	1	1	山东	1	1	西藏	1	1
广西	0.989	2	河南	1	1	广西	0.989	2
甘肃	0.945	3	湖南	1	1	湖北	0.977	3
贵州	0.916	4	广西	1	1	江西	0.973	4
重庆	0.891	5	海南	1	1	甘肃	0.945	5
湖北	0.888	6	重庆	1	1	贵州	0.916	6
安徽	0.871	7	四川	1	1	重庆	0.891	7
云南	0.847	8	贵州	1	1	安徽	0.873	8
江西	0.831	9	云南	1	1	吉林	0.872	9
吉林	0.819	10	西藏	1	1	新疆	0.865	10
海南	0.793	11	陕西	1	1	山西	0.852	11
浙江	0.782	12	甘肃	1	1	云南	0.847	12
山西	0.775	13	青海	1	1	广东	0.818	13
北京	0.771	14	宁夏	1	1	海南	0.793	14
新疆	0.757	15	安徽	0.996	2	浙江	0.782	15
江苏	0.726	16	黑龙江	0.959	3	北京	0.771	16
黑龙江	0.718	17	吉林	0.940	4	黑龙江	0.748	17
广东	0.716	18	山西	0.909	5	江苏	0.726	18
宁夏	0.711	19	湖北	0.909	5	宁夏	0.711	19
青海	0.691	20	广东	0.875	6	青海	0.691	20
陕西	0.653	21	新疆	0.875	6	陕西	0.653	21
内蒙古	0.542	21	江西	0.854	7	内蒙古	0.542	22

通过静态分析,可以得出以下两点认识:

- 第一,农村最低生活保障财政支出纯技术效率较高且相差不大,综合技术效率很大程度上取决于规模效率。支出效率整体水平还有进一步提升的空间,各地要将用于底线民生的相对有限的财政支出真正用在刀刃上,重点在于控制财政支出适度规模。
- 第二,31 个省域农村低保财政支出效率表现出地域差异和地域特征。总的说来,东部省域农村低保支出效率的表现与其经济发展地位不相符,一方面一些东部省域如广东的纯技术效率较低;另一

方面一些东部地区规模效率不足,农村低保实际支出规模很大程度上高于最优规模。

3.效率动态分析

现采用投入导向的 Malmquist 生产率指数来分析农村低保财政支出效率变动情况。在对投入产出数据标准化处理的基础上,最终得到结果如表 6 所示。

表 6 2008—2013 年各省农村低保财政支出效率变动情况

地区	技术效率变动	生产技术变动	纯技术变动	规模效率变动	全要素生产率变动	排名
北京	1.000	0.984	1.000	1.000	0.984	18
天津	1.000	0.678	1.000	1.000	0.678	31
河北	1.022	0.988	1.004	1.018	1.009	12
山西	1.035	0.955	1.028	1.007	0.988	17
内蒙古	1.084	0.917	1.046	1.036	0.994	14
辽宁	1.005	0.943	1.000	1.005	0.947	25
吉林	1.055	0.954	1.039	1.016	1.007	13
黑龙江	1.064	0.950	0.965	1.102	1.011	10
上海	1.000	0.902	1.000	1.000	0.902	30
江苏	1.074	0.974	1.002	1.072	1.046	5
浙江	1.085	0.933	0.974	1.113	1.012	9
安徽	1.061	0.957	1.039	1.022	1.016	8
福建	1.165	0.913	1.038	1.122	1.065	3
江西	1.141	0.948	1.072	1.065	1.081	1
山东	0.977	0.978	0.989	0.988	0.955	22
河南	1.015	0.966	1.000	1.015	0.981	19
湖北	1.045	0.967	1.041	1.004	1.011	11
湖南	0.987	0.960	0.988	0.999	0.947	26
广东	0.971	1.022	0.940	1.034	0.993	15
广西	1.058	0.939	1.018	1.039	0.993	16
海南	1.148	0.930	1.007	1.139	1.068	2
重庆	1.126	0.933	1.000	1.126	1.051	4
四川	1.000	0.940	1.000	1.000	0.940	28
贵州	1.114	0.924	1.000	1.114	1.030	6
云南	1.075	0.948	1.007	1.067	1.018	7
西藏	1.000	0.956	1.000	1.000	0.956	21
陕西	0.995	0.956	1.000	0.995	0.952	22
甘肃	0.973	0.935	1.000	0.973	0.910	29
青海	1.053	0.902	1.000	1.053	0.950	24
宁夏	0.997	0.947	0.996	1.001	0.944	27
新疆	1.040	0.940	1.025	1.015	0.978	20
平均值	1.043	0.938	1.007	1.036	0.978	

从整体看,2008—2013 年农村最低生活保障财政支出全要素生产率平均增长率为-2.2%,呈现下降趋势,即政府每年不断增加农村低保支出的同时效率在下降。从分解来看,主要还是生产技术拖了后腿,仅广东省生产技术变动大于 1,其余均小于 1。广大农村地区人口居住分散,低保工作人员配备不足、信息化较弱,使得资金支出管理技术更新较难。

从三大区域看(表 7),2008—2013 年全要素生产率以中部最高。尽管中西部经济相对落后,但中西部地区技术效率变动和生产技术变动均优于东部地区。这一方面反映了中央财政对中西部的资金倾斜发挥了较大作用,另一方面也体现中西部地区由于经济相对欠发达,扶贫工作较艰巨,原有基础相对薄弱,在技术进步变化上略要高于东部地区。

表 7 东部、中部、西部地区 2008—2013 年全要素生产效率变化情况

地区区域	技术效率变动	生产技术变动	纯技术变动	规模效率变动	全要素生产率变动
东部	1.041	0.931	0.996	1.045	0.969
中部	1.051	0.960	1.022	1.029	1.009
西部	1.043	0.936	1.008	1.035	0.976
平均值	1.045	0.943	1.008	1.036	0.985

从单个省域看,比较 TFP 值,发现 TFP 值高于 1 的省域有 13 个,分别是江西、海南、福建、重庆、江苏、贵州、云南、安徽、浙江、黑龙江、湖北、河北、吉林,说明这些省份农村低保财政支出效率变动呈增长趋势。其中,中西部省份占 9 个。江西排第一位,其六年来效率平均增长 8.1%。分析 TFP 负增长的 18 个省域,主要影响因素是生产技术变动,这些省域农村低保工作与其经济发展水平不符,尤其是 TFP 值排名靠后的上海、天津等东部发达地区的农村低保财政支出全要素效率亟待提高。

纵向比较,如表 8 所示,以 2008 年为基期,农村低保财政支出全要素生产率呈“先降后升再降”的过程。这一效率变化原因可以从制度确立到发展的过程中寻找,2007 年农村低保制度在全国范围内确立,制度运行初期,低保资金的管理运作技术逐渐成熟,技术效率、技术进步带来全要素生产率增长。但制度运行过程中出现了不少问题,比如低保对象识别及劝退问题,由于识别体系的不断完善而使得一些地方低保覆盖人数减少,这些都直接在生产率变动数据上得以显现。可以预见,制度不断完善后将迎来农村低保财政支出全要素生产率的再提升。

表 8 历年农村最低生活保障财政支出 Malmquist 指数变动情况

年份	技术效率变动	生产技术变动	纯技术效率变动	规模效率变动	全要素生产率变动
2008	1	1	1	1	1
2009	0.950	1.047	1.024	0.927	0.994
2010	1.210	0.723	1.006	1.203	0.875
2011	0.999	1.053	0.998	1.001	1.053
2012	1.068	0.958	1.003	1.065	1.023
2013	1.005	0.953	1.002	1.003	0.957
平均值	1.043	0.938	1.007	1.036	0.978

通过动态分析,可以得出以下三点:

第一,政府每年农村低保支出不断增加的同时效率在下降。效率下降的主要因素是生产技术变动。要提高农村低保支出效率,就要从技术平台、管理人员、机构运作等影响生产技术因素着手。

第二,从横向比较来看,中部地区略优于西部和东部地区。因此,下一步的工作重点应当是提高西部、东部地区的农村低保支出效率,尤其是东部地区的效率与其经济发展地位相差较远。

第三,纵向历年全要素生产率变动很好地反映了农村低保制度发展变迁过程,说明制度不断完善是提高效率的保障。

三、结论与政策建议

1. 结 论

文章基于 DEA 对 2008—2013 年我国农村低保财政支出静态效率和效率动态变化进行了分析,研究发现:

- (1)从静态效率看,各省农村最低生活保障财政支出纯技术效率较高且相差不大,故农村低保财政支出综合技术效率很大程度上取决于规模效率,取决于实际支出规模是否靠近最优规模。农村低保财政支出效率有着较为明显的地域差异和地域特征,虽然东部省份综合技术效率整体上高于中西部地区,但像北京、浙江、江苏、广东等部分经济发达地区综合技术效率排名靠后。
- (2)从效率动态变化看,制度不断完善是效率提高的保障。分析显示政府每年增加农村低保支出的同时效率在下降,且中部地区全要素生产率情况优于东、西部地区,主要原因是生产技术创新程度低。

2.政策建议

为提高农村低保财政支出效率,更好保障农村贫困人口的基本生活权益,基于实证分析结论提出如下建议:

- (1)科学测算农村低保最优财政支出规模。农村低保财政支出综合技术效率很大程度上取决于实际支出规模是否接近最优规模。多渠道筹措低保资金,完善各级财政分担机制,以确保农村低保财政支出接近最优规模,保障农村低保救助水平。

(2)建立道德风险预防机制,借助技术平台、管理人员、机构运作等技术变动因素,促使农村低保对象识别机制、农村低保标准调整机制等不断完善,以保障农村低保生产技术创新,提高资金使用效率,避免财政资金浪费。

(3)明确农村低保中央财政转移支付均等化要求。根据保障人数、财力状况等因素确定各地中央财政转移支付总量,充分考虑中央财政财力增长情况,坚持事权与支出责任相匹配原则,既激励地方政府财政努力,又切实保证各地农村低保保障水平。合理配置民生财政资源,增加经济落后地区本级财政投入,积极发挥部分经济发达的东部地区省市级财政作用,实现底线民生中央财政转移支付均等化。

参 考 文 献

[1] 贾康,冯俏彬.提高低保资金使用效率的探讨[J].财政研究,2003(4):34-37.

[2] 林毓铭.社会保障与政府职能研究[M].北京:人民出版社,2008:350.

[3] 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(11):212-218.

[4] 张玉柱.浅谈最低生活保障金绩效审计评价指标体系的构建[EB/OL].[2017-01-17].<http://www.audit.gov.cn/n6/n41/c19801/content.html>.

[5] 何植民.农村最低生活保障政策评价指标体系的构建——基于群组决策分析模型的运用[J].中国行政管理,2013(11):113-118.

[6] 伏润民,常斌,缪小林.我国省对县(市)一般性转移支付的绩效评价[J].经济研究,2008(11):62-73.

[7] 闫威,胡亮.我国社会保障公共服务效率评价研究[J].华东经济管理,2009(8):47-51

[8] 王晓军,钱珍.中国财政社会保障支出效率分析[J].福建论坛(人文社会科学版),2009(5):4-7.

[9] 刘畅,荣爱兴.辽宁省城镇社会救助资金效率研究——基于 DEA 方法的研究[J].社会保障研究,2011(1):121-130.

[10] 仇晓洁,温振华.中国农村社会保障财政支出效率分析[J].经济问题,2011(3):74-78.

[11] 赵宁.我国农村最低生活保障投入产出效率研究[J].山东农业大学学报(社会科学版),2012(4):35-39.

[12] 王增文,ANTOINETTE H.“软政绩”评价体系下农村社会救助及配套资源效率评估[J].当代经济管理,2014,36(12):65-71.

[13] 智冬晓.指标相关性对 DEA 评价效用的影响[J].统计教育,2009(6):40-44.

[14] 张仲芳.财政分权、卫生改革与地方政府卫生支出效率——基于省际面板数据的测算与实证[J].财贸经济,2013(9):28-42.

(责任编辑:陈万红)