

# 超越城鄉差序？ 從低保補助探索中國各省社會福利差距\*

駱 又 慈

（國立臺灣大學國家發展研究所碩士）

施 世 駿

（國立臺灣大學國家發展研究所教授）

## 摘要

近年來針對中國社會福利擴展的研究，社會抗爭論認為地方政府透過增加社會支出、提升人民福利，來避免維權抗爭並維持其統治正當性。也有說法指出，地方官僚、地方財務狀況，和地方經濟發展程度，會對該地社會福利表現造成影響，導致資源分配不均。與此同時，中央政府自計畫經濟時期以來，偏重工業的發展目標，以及仰賴戶口制度規範社會流動的治理模式，亦造成城市與農村之間的社會福利發展差距。在此背景下，本文的關懷議題為究竟中國地方福利差距是否依舊存在？同時，影響地方福利擴張的主要因素與關聯因子為何？鑑此，本研究選擇創新性也相對公平的社會福利政策「最低生活保障」作為研究對象，搜集2007年至2022年間中國31省的政經數據，並透過縱貫分析法進行研究。研究設計上，以各省取得低保的人數比例和低保標準作為依變數，觀察省級政府提供社會福利的資源豐沛與慷慨程度。同時引入社會穩定程度、各省財務、貿易開放程度與城鄉差距等政經數據作為自變數。根據實證分析結果，低保政策在各省的城鎮與農村間，不僅具有明顯的施行差異，分配規則亦存在不一致的情況。其中甚至出現經濟發展愈差、城鄉差距愈大，則農村低保資源愈不足的現象，顯示中國政府以城鎮為發展重心的做法實際上並未改變，依舊對於各省福利差距相當具有影響力。

---

註\* 作者十分感謝匿名審查人及編委會的修改建議，讓本文論證更為紮實。本研究受益於國科會研究計畫（計畫編號113-2410-H-002 -077 -MY2）、國立臺灣大學臺灣韌性社會研究中心計畫（計畫代碼114L900304）經費的支持，在此一併致謝。

**關鍵詞：**最低生活保障、福利地域化、城鄉差距、社會保障、中國大陸

\* \* \*

## 壹、前言

1990 年代中後期以來，中國社會福利迅速擴張。中央政府不但建立涵蓋城鎮與農村的社會救助與醫療保險系統，<sup>①</sup>也逐步規範勞動保護，<sup>②</sup>以及進行城鄉一體化改革。<sup>③</sup>近年來中央政府更陸續提出和諧社會、脫貧攻堅與共同富裕的治理目標，除了具有強烈的政治宣傳意涵外，皆提到「完善收入分配」，「提高社會保障力度」以及「扭轉城鄉與區域差距」的內容（中華人民共和國政府網，2006；新華網，2015；人民網，2021c）。2021 年 2 月，中央政府更宣稱已經透過各項政策舉措，讓境內各地全面脫貧（BBC 中文，2021；人民網，2021a）。在此同時，政府也強調社會福利制度建置相當迅速且充足，譬如國家衛健委於 2018 年宣布基礎醫療保險覆蓋率已經超過 95%，惠及所有國民（新華網，2018；國家統計局，2021）。同時，城鎮化發展進程也相當穩定：2011 年的城鎮化比例達到 51.27%，城鎮人口正式超越農村人口（張占斌，2013）。

然而，與改革開放的零碎威權主義邏輯相同，中國社會福利發展及支出，主要由地方政府和地方官僚負責承擔（Guo, 2009; Selden and You, 1997）。因此，類似於全球化背景下，部分發展中國家為求提高競爭力，進而刪減社會福利支出以降低生產成本的作為，中國各地也出現尋求提高投資吸引力，或者因為地方政府財務能力不足，造成社會政策績效不佳，或者減少社會福利支出，而導致的逐底競爭（race to the bottom）現象（彭浩然等人，2018；Van Der Kamp et al., 2017）。所以縱使部分沿海省市的居民，確實因為近年來快速發展的經濟紅利而受惠，得以取得不遜於西方福利國家的社會保障。但是由於交通不便而發展不利、或者人口基數過於龐大的省分，地方政府沒有財力與資源發展社會政策，居民便依然處於收入與

---

註① 1993 年最低生活保障制度出現，1999 年推廣到所有城鎮，2007 年覆蓋全境鄉鎮。醫療保險則分別是 2003 年新型農村合作保險，和 2007 年城鎮基本醫療保險。

註② 2008 年《勞動合同法》及 2011 年《社會保險法》訂立，成為全國勞工保護的法源。

註③ 養老保險與醫療保險分別在 2014 年與 2016 年統合為城鄉居民基本養老保險與城鄉居民基本醫療保險。

社會公共資源絕對、也相對不足的狀態（Liu and Li, 2016）。於是，造成現今中國社會面臨絕對貧窮尚未完全根除、貧富差距擴大的問題外，社會福利資源缺乏與分配不公平所導致的相對貧窮隱憂亦日漸浮現（Gustafsson and Sai, 2020; Westmore, 2018）。

易言之，縱使改革開放帶來高速經濟增長，輝煌的成果背後卻隱含社會福利及社會保障不足、資源分配不均，以及區域發展偏頗的社會問題（Peng and Wang, 2010）。不僅如此，研究發現中國社會政策達到社會團結（social solidarity）的成效，相對於所花費的財政成本而言並不明顯（Qian, 2021）。實際上居民因為籍貫、世代、職業，尤其是所在地等特徵而獲得不同保障，進而在收入、資源差距與矛盾都有進一步加深的現象（Du, 2013; Duckett, 2020; Qian, 2021）。由此可見改革開放後至今，中央政府治理方針雖然由發展優先轉為強調公平分配，可是，目前社會保障與再分配效果，仍然因為城鄉、地區、居民職業等因素而有所區別。其中，根據以往相關研究與理論，資源分配的區域差異相對顯著（Dollar, 2007; Liu et al., 2017）。

由於區域、省市和城鄉之間，在地發展、地方官僚與地方政府財政的狀況大為不同，實務上各地社會政策因地制宜而導致社會福利有所差異，本來無可厚非（Guo et al., 2022）。但是福利差距卻相當不利社會總體發展與公平性，影響福利制度的可持續性。基於此問題意識，本研究進行中國個別地方政府間社會政策的比較研究，我們主要關懷的議題為各省福利發展是否依然有所差距？什麼是導致各省社會福利有所不同的原因？同時也進一步討論這種福利差距對於中國未來發展可能造成的影響。為了檢視社會福利是否存在差異，考量社會救助是領受者本身條件差異最小的社會保障，不似醫療保險與年金有職業區隔，本研究將由社會救助的領域切入，探討中國地方福利差距議題。

本研究選擇社會救助項目中的「最低生活保障」（以下簡稱「低保」）為研究對象。低保始於 1990 年代，當時雖然經濟高速發展，社會不均程度也急遽擴大。其中尤其國企改革的浪潮導致大批國企面臨整併甚至倒閉的危機，許多職工被迫下崗，失去穩定的經濟來源，也不再具備原先由工作單位提供的社會保障。在此背景下，上海市政府於 1993 年提出兩項社會政策創新，分別是最低工資與最低生活保障，以應對計畫經濟轉變為市場機制的制度變遷階段，社會保障制度青黃不接所導致的社會不穩定（Hammond, 2018, p.26）。為補充城鎮單位所提供社會保障的不足，低保是以直接金錢轉移為主的社會救助政策，藉由提供人均收入低於低保標準的家庭補助，以維持弱勢與風險家庭的基本生活所需，並避免因生活難以為繼而

導致社會動盪。換句話說，低保除了社會保障的功能外，更具有政治意涵，可以維持威權統治正當性的效能。

不同於執行成效甚微的最低工資，上海市低保的施行成果相當顯著，進而在改革開放地方分權的脈絡下，引發其他地方政府群起效尤。國務院進一步於 1997 年 9 月要求地方政府負責籌備並全面實施城鎮居民低保（中華人民共和國政府網，2016），並於 1999 年逐步擴展至全境城鎮（Zhu and Zhao, 2018）。然而，由於低保施行責任和財政負擔皆落在地方政府身上，造成各地實施低保的能力與成效皆有所落差。另一方面，直到 2003 年第十六屆三中全會時，中央才發布將低保推廣至農村的要求，且一直到 2007 年才達成，比城鎮低保發展遲了將近十年（中華人民共和國政府網，2003）。縱使目前城鎮依然較為富庶，農村對於低保需求應該會較高；不過不論保障資格或者保障幅度，農村低保都顯著遜色於城鎮低保，資源分配不均的現象更以欠發達地區更加明顯（民政部最低生活保障司、亞洲開發銀行中國代表處，2006）。考量低保資源主要來自於省市級政府資源，經濟弱勢的省市級政府提供低保的能力自然相對不足。如同其他社會福利與保障，低保的擴張與發展亦隱含區域發展不均與城鄉隔閡的議題。相較之下，低保作為首個拓展至全國各境，涵蓋城鎮與農村，且直接受益者最多的主要社會救助政策，具備沒有區分職業差異的特質，相當適合作為探討地方福利差異時的研究對象。同時，低保作為社會救助，亦具有發展最為完善，保障以直接金錢轉移為主，<sup>④</sup>且資格僅考量家庭收入的特質。

綜上所述，近年來中央政府提出共同富裕等強調社會公平的治理目標，社會福利持續擴張，覆蓋範圍增加，且社會支出持續上升。然而地方福利資源是否仍存在顯著差異，尤其是城鄉以及經濟發展水準差異是否擴大福利分配差距，仍需進一步檢視。本研究期望透過各省低保現狀描繪目前中國的地方社會福利差距圖像，並嘗試找出導致各省福利差距的因素。本研究以低保為例，透過實證資料分析，探討各個省政府提供低保的意願與能力。本研究將特別關注各省的城鄉差距、社會穩定性、各省財政，與對外開放程度等因素，對於各省社會福利的影響。本研究也進一步分析地方福利差距的長期影響，討論其對地方財政永續性，以及未來社會發展可

---

註④ 根據相關規定（北京市人民政府，2018），社會救助（包含低保）領取者具備基礎醫療等公共服務資格。同時，Zhang 等人（2017）透過河北與遼寧兩省兩個個案的比較研究指出，農村與城鎮低保領取者所取得的公共服務有顯著差距。不過，考量資料完善程度以及可比性，本研究分析僅侷限於與各省「低保」和「直接現金轉移」相關的指標，不包括醫療或其他公共資源的比較。

能帶來的挑戰。

本研究章節安排如下。首先，於本節本研究提出「現今中國地方社會福利分配是否公平？」、「造成地方福利差距的原因為何？」，以及「地方福利差距將如何影響中國社會未來發展？」三個主要研究問題。然後，於第二節文獻回顧中，本研究整理過去關於中國地方福利差距的相關研究，並討論以往文獻所提出導致地方社會福利差距的可能因素。第三節則說明研究設計，根據文獻提出相應的假說，以回應研究問題。接下來，透過實證資料的分析，於第四節進行各省的比較研究。最後，第五節則說明本研究的未來發展方向，以及綜合討論地方社會福利差異對於未來中國社會可能產生的影響。

## 貳、文獻回顧

在福利研究中，資源分配公平往往是核心議題。那麼目前中國社會福利是否公平分配？什麼因素是其社會福利資源的分配依據？過去研究指出，計畫經濟的歷史淵源，與中國式特色社會主義邏輯，可能進一步導致地方官僚治理，地方資源限制與地方財務問題；而上述現象，都可能是造成社會福利政策對於各地居民保障有所差異的原因（Huang, 2015; Li and Wu, 2022; Zhu and Zhao, 2018）。另外，儘管中央政府社會支出逐年上升，卻未必為社會帶來相當的公平成效。以下將梳理過去關於發展中國家、威權主義與社會福利擴張的相關理論與研究，並且回顧計畫經濟時期及改革開放後，造成社會政策在不同地區發展迥異的研究與觀點。這些是以下本研究爬梳的重點，歸納過去被提出、以及近期所浮現，可能導致中國地方福利差異的數種觀點。

### 一、威權國家的社會福利與分配

過去從西方經驗發展出來關於研究福利國家的分析框架，在近年來受到諸多檢討，咸認他們不一定適用於理解發展中國家的脈絡（Cammett and Sasmaz, 2016）。首先，發展中國家多半沒有穩健的民主，執政者未必受限於憲法或相關制度，也缺乏具有代表性的立法機構。如此導致發展中國家缺乏各類族群的發聲管道、個別民衆沒有穩定的聯盟或組織（coalition）支持，自然難以如同其他民主體制已開發國家，由公民自發爭取自身應得的社會福利。也就是說，在發展中國家多半實施威權體制的前提下，民衆的社會福利需求很難向執政者有效傳達。其次，發



展中國家工業尚未發展完善，產業與經濟根基不穩，造成發展中國家政府可能並未具備國家自主性（state autonomy），實務上亦缺乏足夠的行政與財務能力，無法提供完善的社會福利（ibid）。

爲什麼作爲發展中國家，中國威權體制續存至今，卻也與民主政體一樣願意爲民衆提供社會福利政策呢？這種擴張福利動能中，政府又是如何分配社會福利資源？De Mesquita 等人（2005）提及威權國家政權如果希望長存，則必須在核心圈內菁英（selectorate）與外部政治影響力較低的人（disenfranchised）之間取得平衡。因此，威權政體可能選擇針對政治菁英提供較高程度的社會保障，而僅供給普通群眾基礎的保障。Cammett 和 Sasmaz（2016）也指出威權政體提供社會福利的方式與理由，可以大致由以下三種模式歸納。第一類就是盡可能掠奪經濟發展結果，完全不提供民衆社會保障。第二類則是僅僅提供有限的社會福利，並以之圖利威權政體核心圈的政治菁英。第三類則是以結構性倍增（organizational multiplication），大批增加某些群體的社會福利，以提高總體社會支持。雖然以結果而言，第三類會達成最廣的社會福利覆蓋率，不過如此作法也造成社會福利日益碎片化，不平等的程度反而大爲增高。

以中國爲例，Huang（2020）認爲威權政府除了會給予核心圈較完善的社會福利作爲特權加以攏絡外，也會爲了收買異議者或創造人力資本，而給予較不具備政治影響力的群體相對基礎的社會福利。換句話說，發展中國家的威權政體亦透過分配社會福利資源，確立統治正當性，以維持政權存續。在此脈絡下，我們可以將中國政府在計畫經濟期間設置戶籍制度，以及建立城鄉間社會福利城鄉壁壘的作爲，視爲對於城鎮居民作爲核心群體的鞏固。與此同時，改革開放後、尤其近十年來社會總體福利資源大幅增加的現象，也可以透過結構性倍增的觀點來解釋。因此，本研究下一章節回顧中國戶籍制度、城鄉隔閡與社會福利再分配效果。

## 二、戶籍制度，城鄉隔閡與再分配效果

1950 年代中華人民共和國建國之初，以國家爲主體統一實施計畫經濟，且依循蘇聯模式，優先發展工業部門。由於共產國家型態下資源有限，便將資源貫注在城鎮，並以社會保障作爲工業部門勞動者的紅利（Naughton, 2007; Dillon, 2015）。同時，中央政府設計嚴厲的城鄉戶口制度來控制人口流動，避免農村農業人口大量湧向都市，形成城鄉二元的戶籍體制，並與社會保障、社會福利與基本公共服務等社會政策緊密連結。因此，長久以來，社會政策僅限於城鎮內國有企業

的單位所屬，特定職業群體才得以享有。

在戶籍制度規範下，社會福利體系被一刀切為「二級產業／城鎮」與「初級產業／農村」兩部分，城鄉之間成為兩個福利世界，社會保障涵蓋程度亦出現城鄉差異。如此一來，不同於西方福利國家社會政策多半專注於無業者等弱勢群體的生活保障，中國社會福利保障重心集中於二級產業職工，其他職業或者無法就業的民衆則嚴重缺乏社會福利政策的保障，尤其是農村地區居民更是如此（Selden and You, 1997; Dillon, 2015）。顯而易見，當時屈指可數且割裂的社會政策，並不符合社會主義下對於「社會公平」的理想。此外，城鄉雙軌治理的作法，也埋下日後社會福利二元化的隱患，社會政策再分配的效果相當有限。

1980年代開始歷經十幾年的改革開放後，中國逐漸由社會主義下政府主導的計畫經濟型態，轉變為市場導向的經濟模式。這段期間的經濟急速成長，國民生產毛額也大幅提升，民衆的收入提高，生活條件也看似更加富足。但是，不同於普遍貧窮的社會主義時期，改革開放後出現嚴重的貧富差距，以及社會階層化的現象。舉例來說，歷經改革後市場化競爭下，私營企業能動性高且競爭力強，國有企業不再具有優勢、逐一瓦解。原先擁有各項社會保障與福利的城市職工，開始面臨失業與下崗，即失去穩定收入與各項保障的困境。爲了照顧缺乏市場競爭力，甚至失去經濟來源和生活保障的民衆，相關社會政策應運而生，如最低生活保障（Duckett, 2020; Hammond, 2018; Qian, 2021）。

得益於人口紅利及便宜的勞動成本優勢，千禧年後中國一躍成為世界工廠。沿海的經濟特區吸引大量外省流動人口移入，並投身臨時工作；這些外出打工的民衆多半是農業戶口，成為「農民工」。然而農民工群體受到戶口制度的限制，往往難以取得與同期具有城鎮戶口的職工相等的社會福利保障。就算農村民工移動到大型城市工作，因為他們的農村戶口，所享有的社會福利保障差距，仍然相當顯著，更遑論沒有踏出農村的群體（Solinger, 1999; Gao et al., 2012）。直到2008年前後，在世界組織與勞權團體的關注與壓力下，中央政府陸續通過《勞動合同法》等相關勞動保障，亦大力推行失業保險、養老保險與住房保障等諸多改革，嘗試提升總體社會政策的品質。除此之外，2003年SARS爆發後，顯現農村與部分城市居民嚴重缺乏健康保險與相關醫療公共服務。於是，當年度中央政府設立「建立和諧社會」的治理目標，並著手發展普惠式的醫療保險與服務，如新型農村醫療保險與農村居民養老保險陸續建立（Qian, 2021）。至此，以往社會福利僅有單位工人享有，或者因為戶口限制而出現的「城鄉壁壘」現象，才看似有所緩解（ibid; Duckett, 2020）。

不過，縱使中央政府看似正在努力化解戶籍制度所造成的福利差距，實際上非優勢群體仍不容易得到公平的資源。例如，躋身大都會的農民工子女，同樣難以取得進入優質公共教育體系的機會（Friedman, 2022）。更甚者，中央政府可能已經建立全新的戶籍制度架構，透過排擠農民工的教育與醫療資源的方式，以取得社會福利等優勢來攏絡城鎮中的資本家與中產階級，並穩固統治狀態（Hong et al., 2022; Wu, 2013）。換句話說，縱使近十年來社會福利與資源逐漸惠及以往受到忽略的群體，戶籍制度的影響實際上並未完全消退，也無法證實如今社會福利真的達到公平分配。目前造成社會福利資源分配不均的因素，有極大可能依舊存在。因此，下一章節中本研究將回顧過去文獻所提出導致地方社會福利出現差異的因素，並進行小結。

### 三、導致中國地方社會福利形成差異的因素

由於各項因素及治理需要造成中國地方具有些微差異情有可原，但是找出造成地方福利差距的理由，進而縮小社會不均，依然相當重要（Guo et al., 2022）。過去已有許多文獻針對中國地方福利差距進行研究，因此，本研究爬梳以往文獻，歸納過去被提出，以及近期所浮現，可能導致地方福利差異的數種理論，並分別於本節進行討論。首先，社會抗爭說從統治正當性的觀點，討論社會抗爭是否會「由下而上」影響由地方政府提供的社會福利分配。其次，部分研究關注中央、地方分權的治理模式下，地方發展、地方政府財政狀況和地方官僚的治理能力等因素，會如何導致地方社會福利的差異。最後，則討論各省發展階段與社會福利重心的不同，會如何影響地方福利保障。透過整理以上影響地方福利差距的主要論點，本研究嘗試窺探地方福利差距的成因。

其一，社會穩定性對於社會福利資源分配的影響。為了達到穩定社會與一體化發展需求，政府會利用社會福利安撫民衆情緒（Dickson et al., 2016; Mok et al., 2017），或者將社會救助視作社會安全閥，以防止底層階級成為社會動亂的火種（Solinger and Hu, 2012）。例如 Ho 等人（2022）便指出，如此福利惠民的現象無關於民主或威權體制：以中國社會救助低保政策與印度國家農村就業保障對比後發現，社會動員對於民主與威權政體而言皆具有極大影響力，能夠促進地方政府提供社會福利的意願，進一步導致社會福利資源的分配出現差異。

Chen 等人（2016）的研究也發現集體行為的風險愈高，愈有可能得到地方管理者的關注。此外，Pan（2020）在其低保專書中，指出中國地方管理者會傾向透



過社會救助作為工具，以安撫特定被視為風險較高的危險族群，避免他們心生不滿，進而引發社會動亂。威權體制下民眾同樣會透過社會動員與集體行為，向地方管理者、乃至中央政府爭取社會福利。反之，政府亦透過提供社會福利以安撫民眾、維持社會穩定，藉此達成政權存續。由此可見，本研究推測類似於民主社會，威權體制下的地方管理者也需要正視人民需求，才能維持政權正當性。換句話說，動盪程度不同，會是影響地方社會福利差異的一大主因。不過，這些討論社會抗爭與社會福利關聯性的文章，尚未說明社會動盪對於社會福利的影響是否存在地方差異的可能性，也就是他們並未討論地區間的異質性，是否導致社會抗爭對社會福利的影響有所差別。

其二，省市級政府財務狀態對於政策施行的挑戰。各省經濟狀態，以及在改革開放前、後發展軌跡的先天差異，會直接導致該省社會福利發展進程與成效皆有所不同（Huang, 2015; Shi, 2012a, 2017）。舉例來說，Ratigan（2017）針對各省不同類型社會福利支出占比進行分析，認為社福支出因為各省經濟發展程度而存在差距：沿海省分在社會福利各個範疇，明顯有相對較多的政府支出，而中西部省分則反之。如此結果相當直觀，省市財政與經費限制，自然會直接影響社會政策的執行與效果。例如，Solinger 與 Hu（2012）研究發現，富裕城市與相對貧困的城市對於低保戶的安排可能略有不同。無獨有偶，Gustafsson 和 Sai（2020）的研究提到，以福利保障覆蓋程度而言，富裕城市的窮人可能遠比貧窮省市的窮人過得更好。與此同時，也有以往研究由省分財務能力解釋地方福利差距，以及政策施行效果。例如，Zhu 和 Zhao（2018）針對低保擴張的研究指出，社會政策會受到央地關係，以及市級同儕競爭壓力影響外，主要受制於省市財務。另一方面，社會福利政策也會受到經濟發展其他需求等排擠。舉例來說，地方官僚可能更有意願投資於效果相對顯著、更能作為政績，又對地方經濟發展有較即時助益的公共建設（Gao, 2017; Shi, 2012b）。如此現象顯示省市政府因為財力不足，或在分配財務資源上較無規劃，造成地方社會福利缺乏再分配效果，而是反映地方官僚偏好與升遷需要。

威權主義與地方分權影響，加上戶籍制度的僵硬規範並未實質放寬，社會福利主要由省市政府負擔與執行，亦塑造強烈的福利地區主義（Mok and Wu, 2013; Wu, 2013; Shi, 2012a）。在社會福利施行與財務責任分權的狀態下，省市政府進行社會保障資源分配時，相當有可能因為考慮資源限制，選擇犧牲弱勢群體如農民工的權益，以保障原先即具有當地戶籍的居民，或更有財富創造能力的新貴階級，可以得到較佳的社會福利資源（Hong et al., 2022; Wu, 2013）。再者，當財政收入由中央集權管理，政策卻透過地方分權負擔與執行，可能導致政策效果不如預期，甚至造

成貧富逆分配（林宗弘，2009）。地方分權背景下，除了考量財政資源豐沛性，強而有力的地方官僚對於地方福利發展亦有不可忽視的重要性。Li 和 Wu（2022）檢視脫貧攻堅，即以社會公平為核心的減貧運動，在不同市級行政區的施行效果時，發現省、市委書記身分對於政策執行的效果有所影響。愈強勢城市的領導者在中央權力圈的影響力愈大，更有機會吸引到來自中央的財務資源資助，並順利執行計畫。如此，本研究認為考量地方分權、地方財政存在限制的狀態下，研究優先獲得資源的群體與地區相當具備重要性，目前亦尚未得到完整解答。

第三，中國差距極大的區域發展特徵，與地方福利發展差異間的關聯。過去文獻指出，省、市政府所提出的社會福利相關政策與公共支出狀態，會因應各地發展階段不一，而有不同的發展重心。舉例來說，Ratigan（2017）透過集群分析指出，省市級政府除了福利支出總量不一致外，亦會出現福利焦點不同的現象。例如，城鎮化和對外開放程度較高的臨海富裕省分，由於積累人力資本的需要，會將資源主要分配在教育與醫療等政策面向，以期提高競爭力並吸引國外投資。有些中部大省，則集中於社會救助、扶貧，以及住房積金（補貼）等較有明顯能見度的社會福利，來提升社會穩定。Ratigan 認為如此地方差距來自省分經濟發展狀況、需求與考量不同，所造就的省市級政府資源分配取向差別。關注地方福利差距時，亦需要瞭解不同省分的發展概況，例如 Qian 與 Mok（2016）的研究結合財政資源觀點，亦指出不同社會政策間可能具有擠出效應（crowding-out effect）。透過實證模型，作者發現低保作為社會救助政策，會與職工失業保險間形成消長的負向關係。換句話說，不同社會群體間為了取得社會福利，可能出現彼此搶占資源的問題。省市級政府也會為了滿足多數人的需求，選擇不同政策作為社會福利重心，進而影響社會福利效果。

除了地區發展目標不同之外，考量計畫經濟時期將以工業生產為主的城鎮作為發展中心，並邊緣化農村地區的作為，已經造成城鄉之間的福利差距，也進一步導致目前城鎮與農村間社會福利發展的鴻溝（Selden and You, 1997; Gao, 2017; Hammond, 2018）。雖然以往相關研究指出，城鄉雙軌發展的體制對於城鎮與農村造成影響，但是目前並沒有太多研究具體分析城鎮與農村間的差異，會對中國社會福利的地方差距具有什麼樣的作用？也尚未有文獻討論，以上導致地區差異的因素，在城鄉分野的脈絡下，會分別對於城鎮和鄉村社會福利分別造成什麼樣的影響？

因此，本研究將考量以往文獻中提及對於中國地方社會福利造成影響的因素，包含社會抗爭、省市財政限制，以及地方發展需求；並觀察城鄉差距與這些因

素間互動，會對於地方社會福利差距，在城鎮與農村不同情境下分別產生哪些效果。更具體來說，本研究認為分析地方社會福利差異是否依舊存在時，應該進一步引入城鎮與農村的異質性進行討論；同時也應觀察城鎮與農村的特性不同，是否進一步導致促進社會福利地區差異的因素具有相異的效果？在下一章節中，本研究進一步提出研究假說以回應本研究問題「中國社會福利地方差距是否依然存在」，說明本研究實證方法如何設計，並討論實證分析中所使用的變數，以及模型選擇。

## 參、研究設計

### 一、變數測量與對應假說

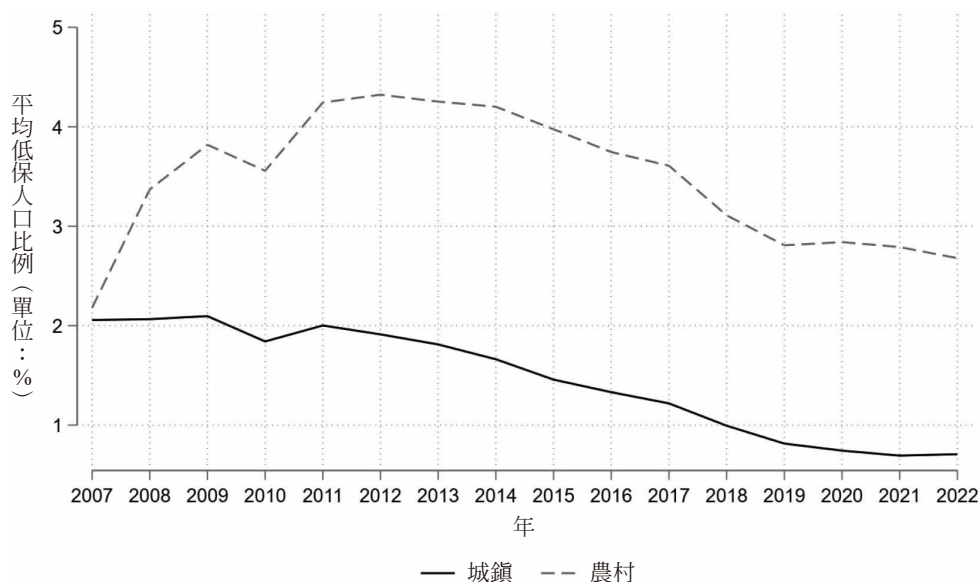
#### （一）城鎮與農村的區別

根據既有文獻，中央政府在計畫經濟時期實施的城鄉分治政策，影響力存續至今。本研究推測，這一歷史背景導致當前中國社會福利的發展與資源分配，仍存在顯著的城鄉差距。也就是說，除了受社會穩定、官僚體系及地區發展等因素影響外，中央政府的社會福利治理原則，在根本上仍取決於城鄉屬性的不同。此外，由於城鎮資源較為充足，低保政策在城鎮推行的時間較長，發展也更為完善，再加上城鎮相較於農村更受中央政府關注，省市級政府可能會在特定情況下提供更多低保資源給城鎮地區，而未同等惠及農村。另一方面，考量到城鎮發展程度較高、城鎮居民對其他社會保障的需求應高於低保，而農村的貧困人口相對較多，所以，城鎮與農村的低保需求很可能有所不同。於是，本研究認為，影響低保政策的因素在城鎮與農村可能有所不同，需分開探討。因此，本研究將分別建立城鎮與農村兩個模型，以分析城、鄉不同屬性對低保政策執行的影響。

#### （二）依變數：各省領取低保的人口比例

以往學者使用省市級政府社會支出等代理變量（proxy）進行地方福利差距的比較研究，不過，如此作法較導致分析受到省市財務狀況，或者中央政府政策等其他因素影響而波動。因此，參考 Hwang（2022）與 Huang（2015）等研究的操作，本研究選擇以各省低保人口比例，即「取得低保的城鎮／農村人數除以全省人口」作為依變數，而非各省政府用於社會救助的支出，可以更好地觀察各地方民眾受益於低保的狀況。以下圖 1 展示城鎮與農村低保比例隨時間變化，並說明三項值得注意的趨勢和變化。

圖 1 2007 年至 2022 年中國各省平均低保人口比例



資料來源：本研究繪製，資料整理自中國民政部。

首先，2007 年至 2022 年期間，農村低保比例皆高於城鎮，反映出農村地區貧困比例較城鎮高、長期存在相對嚴重的貧困問題。其次，農村低保人口比例在 2007 年至 2014 年間迅速上升，這主要因為 2007 年中央政府才全面推行農村低保：縱使低保政策 1993 年即由上海市政府所提出，1999 年就已經拓展至全國城鎮地區，不過，一直到 2007 年國務院發布《國務院關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知》後（中華人民共和國政府網，2007），農村低保才逐步覆蓋全境。也就是說，相對於較為完善的城鎮低保體系，農村低保發展慢了至少十年。因此，可以推論需要農村低保協助的對象，在農村低保體系尚未發展成熟時，有極高可能無法取得相應保障。第三，2014 年後，低保比例普遍下降，農村低保維持於 3% 左右，而城鎮低保降至 1.5% 以下。本研究推測如此現象與中央政府於 2014 年到 2020 年所施行的「脫貧攻堅」政策密切相關。脫貧攻堅是以降低中西部地區及農村貧困率為目標的全國性運動，據官方媒體宣稱，共有 9989 萬人脫離絕對貧窮（人民網，2021b）。由於低保領取者主要的條件是收入低於一定金額、進入貧窮狀態，鑑此，可以合理推論脫貧攻堅的進行會使低保人口比例有所下降。不過，農村低保比例在脫貧攻堅運動之後仍舊高於城鎮低保比例，顯見貧困仍然相對集中在

農村。

### （三）依變數：低保標準

除了觀察各省低保人數比例以外，本研究亦參考 Guo 等人（2022）做法引入「低保標準」（Dibao threshold）作為第二個依變數，以測量各地城鄉低保的福利慷慨程度（welfare generosity）。考量低保比例觀察地方低保資源是否充足、惠及需要的人群，低保標準可以展示低保的保障程度是否足夠、滿足領受者的需要。

低保標準由當地政府根據消費者指數等相關指標訂定。收入低於低保標準的家戶經過審查後成為低保戶，地方管理者會將地方上所有低保戶的收入，以現金轉移方式，調整至每人平均收入不低於低保標準。舉例來說，A 地低保標準為 1395 元 / 月，則 A 地收入僅有 500 元的兩人家庭，會獲得 1395 元乘以二扣掉 500 元，也就是 2290 元 / 月的現金補助。若是 B 地標準為 1000，B 地同樣收入為 500 元的兩人家戶，就僅能取得 1000 元乘以二扣除 500 元，也就是 1500 元 / 月的現金補助。因此，如果僅僅考量低保的直接金錢轉移，可以理解為低保領取者會在低保標準越高的地區獲得愈慷慨的協助。

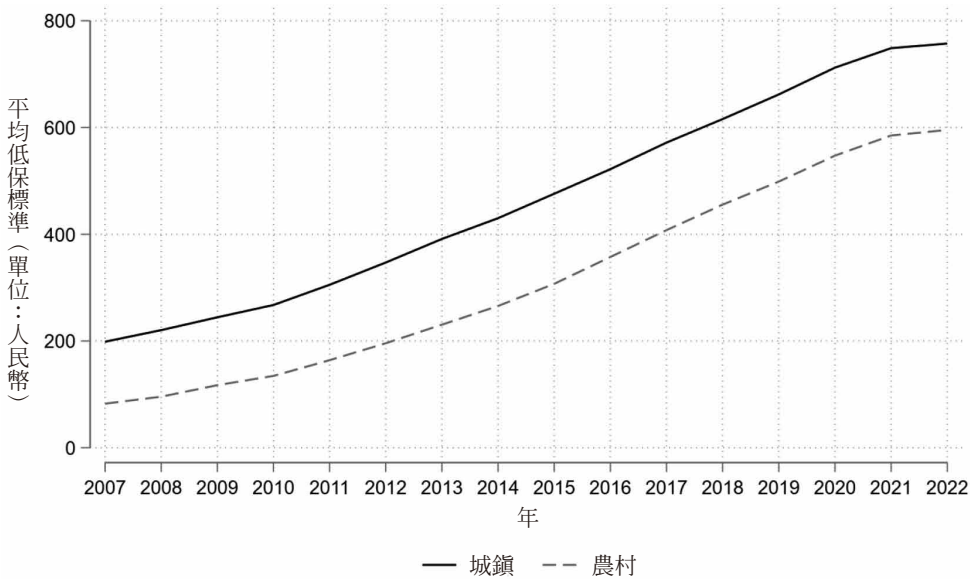
從圖 2 可以看出，2007 年至 2022 年間，城鎮與農村的低保標準皆顯著提升，顯示低保福利的慷慨程度隨時間增加。然而，平均農村低保標準始終低於城鎮，兩者之間一直存在明顯差距。以 2007 年為例，平均城鎮低保標準為 200 元 / 月，而農村僅為 100 元 / 月；至 2022 年，平均城鎮低保標準上升至 750 元 / 月，農村則提升至 600 元 / 月。儘管城鎮與農村低保標準隨時間皆有增長，城鄉之間的差距依然存在，甚至有差距擴大的現象。也就是說，即使同屬一省市政府轄下，農村與城鎮居民獲得的現金補助仍可能有顯著落差。

### （四）主要自變數：城鄉差距

相對於其他變數，本研究著重於討論城鄉差距對於低保施行的影響，並預計以低保標準的城鄉差距倍數，作為衡量各省的城鄉差距的代理變數。根據前面章節的說明，透過低保標準得以觀察社會救助力道，也可以瞭解地方資源充裕程度。因此，本研究藉由計算民政部所公布「城鎮低保標準減去農村低保標準除以城鎮低保標準」，得以描繪各省在低保面向的城鄉資源分配差距。下圖 3 顯示 2007 年至 2022 年城鄉差距變數的變化，可以發現由 2007 年的 60% 以上差距降低至低於 25%。

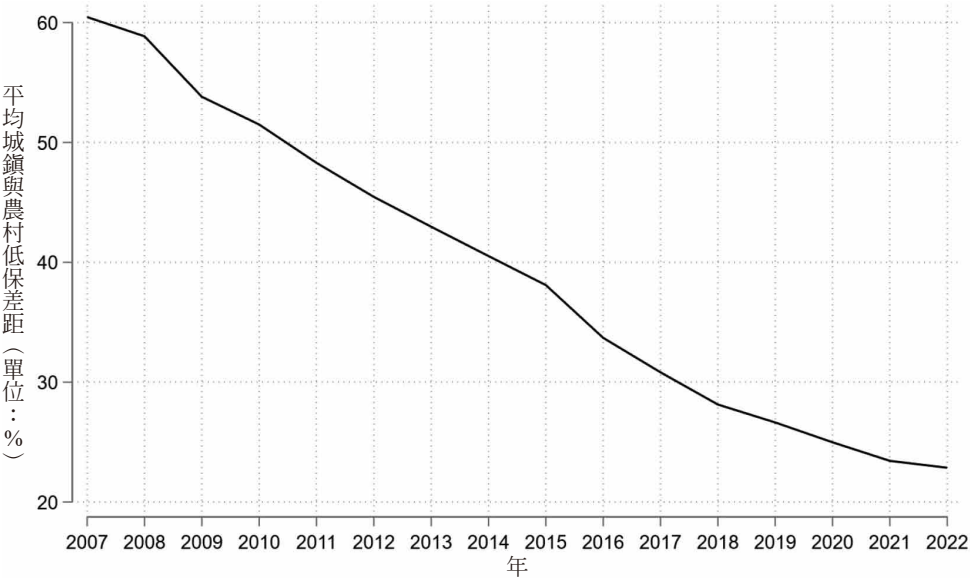


圖 2 2007 年至 2022 年中國各省平均低保標準



資料來源：本研究繪製，資料整理自中國民政部。

圖 3 2007 年至 2022 年中國各省平均城鎮與農村低保差距變化



資料來源：本研究繪製，資料整理自中國統計年鑑 2008～2023（國家統計局，2008～2023）。

直觀而言，城鄉之間低保標準差距愈大，代表城鄉之間的資源差距愈大，亦隱含該地方經濟表現較差。於是，本研究推論城鄉低保標準倍數差距愈大，受到地方政府重視區域的低保受益者比例會較高，反之則低保受益者比例將較低。然而，考量經濟弱勢的省分總體而言需要低保的人數眾多，加上地方政府較不富裕、資源有所限制，因此，僧多粥少的情況下，地方低保標準應該會隨之較低。

假說 1a：城鄉低保標準比例差距愈大，受該省政府重視的區域將低保比例較高，反之則愈低。

假說 1b：城鄉低保標準比例差距愈大，低保標準愈低。

#### （五）其他自變數：社會穩定性

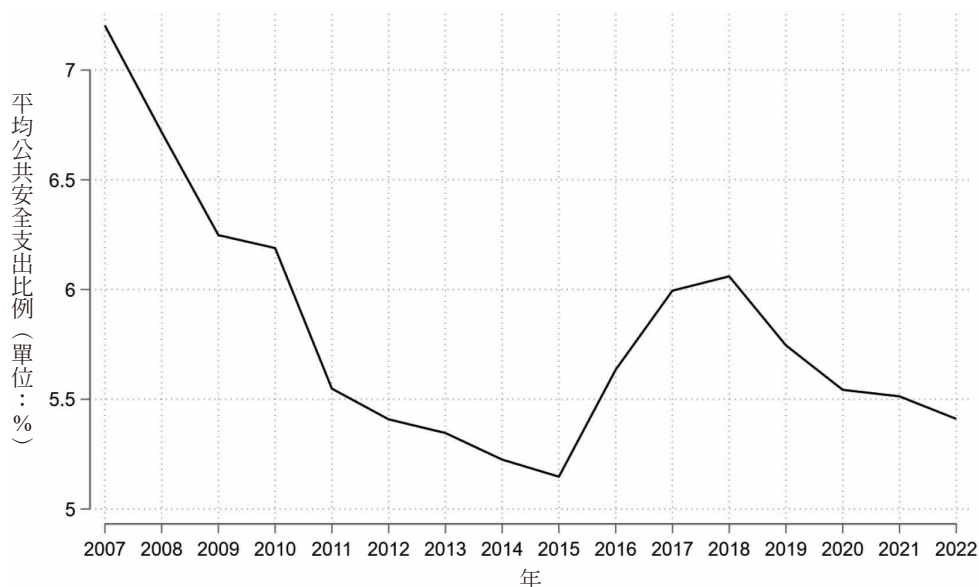
本研究以中國統計年鑑的數據計算「公共安全支出占地方政府一般支出的比例」作為代理變量，測量各省的社會穩定程度，並進一步觀察維持穩定的需求對於地方福利差異的影響。本研究亦曾嘗試使用中國勞工通訊（China Labour Bulletin, CLB）資料中，「各省各年抗爭事件數」作為代理變量，以檢視社會穩定性是否影響低保，不過結果並不顯著。本研究認為 CLB 所記錄的抗爭資料近八成皆屬於工人集體行為，而受薪工人通常不會是領取最低生活保障的族群。因此，本研究改以 Xu（2021）和 Hwang（2022）以公共安全支出比例為代理變量的作法，來檢視社會穩定性對於低保的影響。圖 4 顯示，平均公共安全支出比例約在 5% 至 7% 的區間波動。

本研究預期，社會不穩定對於地方政府提供低保的意願與能力，也會受到地方政府財政能力，與資源分配排擠的效果干擾和影響。本研究推論，地方低保覆蓋會與公共安全所占政府開銷比例負向相關。也就是當社會不穩定升溫，同時公共安全支出占比提高時，低保領受者的比例也會隨之受到排擠而減少。而在環境相對穩定時，低保比例應該會相對較多。與此同時，低保標準也應該會受到地方社會穩定程度與公共安全支出的影響；公共支出比例愈多，可能會導致低保標準下降。因此，相應假說如下：

假說 2a：公共安全支出占比愈高，低保比例愈低。

假說 2a：公共安全支出占比愈高，低保標準愈低。

圖 4 2007 年至 2022 年中國各省平均公共安全支出比例變化

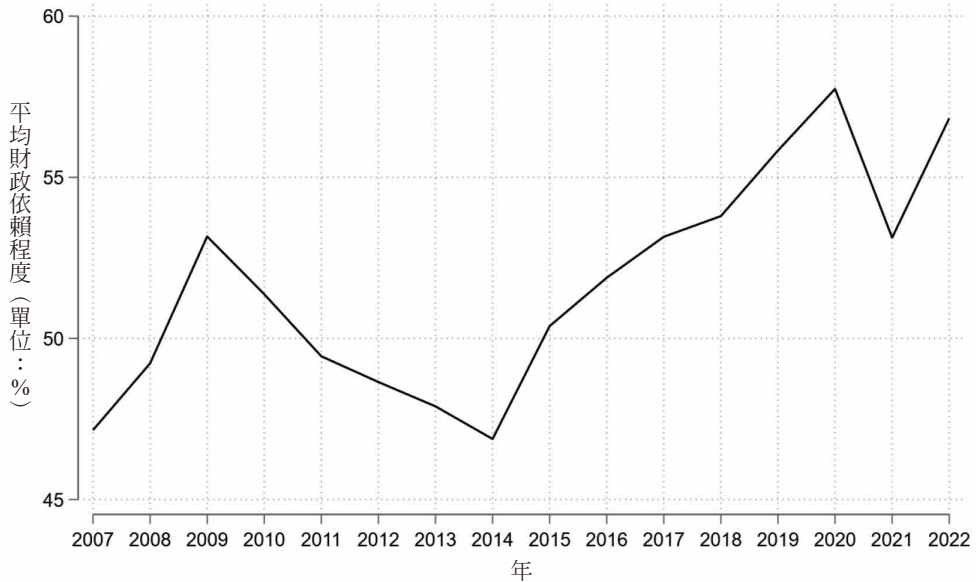


資料來源：本研究繪製，資料整理自中國統計年鑑 2008～2023（國家統計局，2008～2023）。

#### （六）其他自變數：地方政府財政狀況與治理能力

延續前一段落對於地方社會穩定，公共安全與地方政府財務的討論，以下探討地方政府財務狀況和治理能力對於低保造成的影響。過去研究指出，在地方財務狀況獨立性愈佳，會有更充裕的資源可以發展社會福利（Li and Wu, 2022）。因此，直觀而言，地方政府財政依賴程度愈低，代表地方資源愈充足，則應該出現低保比例較高，且低保標準較高、保障程度較佳的狀況。本研究參考 Li 和 Wu（2022）的操作，以地方政府對於中央政府的財務依賴程度，作為衡量地方政府治理能力和財務狀況的方式。計算方式為將中國統計年鑑中「地方政府財政支出（budget）減去地方政府財政收入（revenue）後，除以地方政府財政支出」視為省級財政和治理能力的代理變數。以下圖 5 說明各省政府平均財政依賴程度的變化，可以發現數值約在 45% 至 55% 之間波動。

圖 5 2007 年至 2022 年中國各省政府平均財政依賴程度變化



資料來源：本研究繪製，資料整理自中國統計年鑑 2008～2023（國家統計局，2008～2023）。

本研究預期，考量省級政府的財政依賴程度愈高，則財政資源可能愈遭到限縮，因此財政依賴程度將會與城鄉差距對於低保人口比例和低保標準的影響有類似的關係。也就是說，本研究推論省級政府的財政依賴程度愈高，該省政府將優先把低保資源分配在重視區域，使低保受益者比例會較高，反之則低保受益者比例將較低。另外，由於資源限制，財政依賴程度愈高的省分將有愈低的低保標準。於是，本研究提出以下假說。

假說 3a：財政依賴程度愈高，受該省政府重視的區域將低保比例較高，反之則愈低。

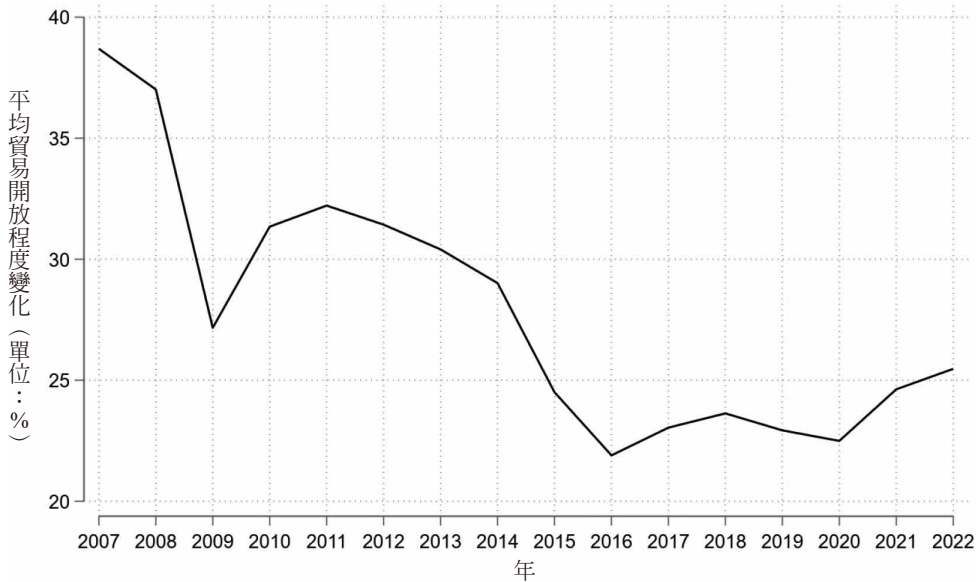
假說 3b：財政依賴程度愈高，低保標準愈低。

### （七）其他自變數：對外貿易開放程度

考量改革開放後對外貿易開放度與外貿依存度，皆會從個人風險、民衆態度以及省政府能力等各方面，為各省社會福利帶來影響（Hwang, 2022）。於是，本研

究以中國統計年鑑中「對外貿易產值除以省分總產值」作為代理變數，觀察對外貿易開放程度是否會使低保狀態有所變化。下圖 6 說明 2007 年至 2022 年間貿易開放程度的變化，數值由 2007 年的 40% 略降至 2022 年的 25%。

圖 6 2007 年至 2022 年中國各省平均貿易開放程度變化



資料來源：本研究繪製，資料整理自中國統計年鑑 2008～2023（國家統計局，2008～2023）。

理論上，各省對外貿易占比愈高，將使該省政府財務能力增強。再加上全球化程度愈高個人風險亦會提升，民衆對於包含低保在內等社會福利的需求與意識，自然會隨之提高。不過，因為開放程度和風險高，民衆對於醫療和年金等其他社會福利的高需求，也會排擠低保資源。本研究預期由於省分貿易開放程度高將促進經濟發展程度增加、貧困人口較少，因此城鎮與農村低保人數比例應該會較低。再者，開放程度高的地區，該省政府會優先將資源分配在與教育和健康相關的社會保險（Ratigan, 2017）。考量各省資源有限，本研究推測有鑑於其他社會政策支出增高，低保保障會因而減少。換句話說，對外貿易開放程度會帶給低保比例與低保標準負面的影響。

假說 4a：對外貿易占比愈高，低保比例愈低。



假說 4b：對外貿易占比愈高，低保標準愈低。

### （七）控制變數

本研究選取扶養比、城鎮失業人數與省際生產總值，以及消費者指數作為控制變數，並詳列理由如下。根據以往中國地方福利相關研究，人口與勞動力結構可能會影響地方福利，並造成差距（Dickson et al., 2016）。同時，以往研究也曾提及，家戶中需撫養人的比例愈高，可能也會使取得社會保障的機率上升（Huang, 2015; Hwang, 2022）。此外，低保會成為地方政府對低收入家庭的兒童補助（Xiao et al., 2023, p.857）。也就是說申請家庭中是否有學齡兒童或青少年，或許會對是否取得低保資格有所影響。鑑於扶養比昭示各別省分人口結構有所不同，人口結構的差異，或許會導致取得社會救助保障人口比例有所改變。基於此考量，本研究也依循以往研究作法，將扶養比加入迴歸分析模型進行討論。本研究使用城鎮與農村低保標準進行分析，跟進 Guo 等人（2022）進行低保標準研究的作法，納入消費者物價指數作為控制變數。由於本研究分別對於城鎮與農村低保比例進行研究，選擇城鎮、以及農村的消費者物價指數進行迴歸分析。另一方面，直觀而言各省生產總值很可能對於低保的比例產生直接或間接的影響，本研究參考以往研究的作法（Hwang, 2022; Qian and Mok, 2016），取對數後進行分析。同時，考慮失業狀況會衝擊到居民收入，連帶致使需要最低生活保障的居民比例改變，亦加入迴歸模型討論。上述數據來源皆為中國統計年鑑。

## 二、模型選擇

對於所取得的縱貫資料，本研究使用將透過去均值化（demeaning）的方式，以固定效應模型進行分析。應用固定效應方法具有消除遺漏變數所造成的偏誤（omitted variable bias）等優勢，也有無法進行組間比較（between group comparison）等缺陷（Breuer and deHaan, 2024）。不過，本研究目標僅為「比較各個省分間的低保現狀差異」，使用固定效應模型是最合理的選擇。同時考慮到研究對象具有省分的分組特徵，本研究對標準誤差進行分群調整（clustering），使結果更加穩健，並將於第四節討論本研究分析結果。另一方面，為防止低保人數與低保標準與地方政府財政間有互為因果的內生性問題，本研究將與財政相關的自變數進行滯後處理，相應檢驗請參酌附錄說明。同時，本研究將利用彷彿無相關模型（Seemingly Unrelated Regressions，以下簡稱 SUR 模型）進行穩定性檢驗，以

防止地方政府在進行城鎮與農村的決策時，兩者之間可能存在關聯性並影響估計效率，並補充於附錄 2。最後，本研究將以使用單一自變數建立模型的方式進行穩定性檢驗，並同樣補充說明於附錄 3。

肆、實證分析與討論

一、敘述性統計結果

表 1 為本研究所使用變數的敘述性統計資訊。其中，依變數「城鎮低保比例」平均為 1.46%，低於「農村低保比例」的 3.47%；總體而言，農村取得低保比例高於城鎮。同時，表 1 顯示依變數「城鎮低保標準」平均值是 466.91 元人民幣 / 月，而「農村低保標準」則是 315.05 人民幣 / 月。

表 1 本研究變數敘述性統計表格（各省 2007~2022 年平均値）

| 變數名稱       | 觀察值 | 平均數    | 標準差    | 最小值     | 最大值     |
|------------|-----|--------|--------|---------|---------|
| 依變數        |     |        |        |         |         |
| 城鎮低保比例（%）  | 496 | 0.0146 | 0.0107 | 0.0009  | 0.0482  |
| 農村低保比例（%）  | 496 | 0.0347 | 0.0259 | 0.0012  | 0.1538  |
| 城鎮低保標準     | 496 | 466.91 | 224.58 | 137.94  | 1330.00 |
| 農村低保標準     | 496 | 315.05 | 236.88 | 26.00   | 1330.00 |
| 自變數        |     |        |        |         |         |
| 公共安全支出比例   | 496 | 0.0581 | 0.0120 | 0.0348  | 0.1243  |
| 財政獨立性      | 495 | 0.5166 | 0.2030 | 0.0491  | 0.9360  |
| 貿易開放程度     | 496 | 0.2787 | 0.3265 | 0.0077  | 1.8001  |
| 城鄉差距       | 496 | 0.3941 | 0.1870 | -0.0008 | 0.8983  |
| 控制變數       |     |        |        |         |         |
| 省際生產總值（對數） | 496 | 4.17   | 0.46   | 2.53    | 5.11    |
| 扶養比        | 496 | 0.3814 | 0.0733 | 0.1927  | 0.5779  |
| 城鎮失業人數（對數） | 496 | 25.78  | 14.96  | 1.00    | 82.50   |
| 城鎮消費者指數    | 496 | 9.44   | 11.12  | 0.00    | 79.19   |
| 農村消費者指數    | 496 | 10.34  | 13.23  | -0.86   | 109.44  |

資料來源：本研究整理。

至於控制變數（詳見附錄圖 A），各省平均城鎮失業人數約在 24 萬至 26 萬之間浮動，不過 2020 年至 2022 年間的區間平均城鎮失業人數為近 35 萬，高出約 10 萬。各省平均 GRP 則自一兆穩定上升至四兆，平均扶養比在 2011 年降至 33% 後，逐步上升至 45%。最後可以發現 2007 年至 2011 年各省平均城鎮與農村消費者指數幅度更迭較大，2012 年至 2022 年間都穩定維持在 0 至 10 的區間。以上，本研究透過敘述統計圖表瞭解低保及各項政治經濟宏觀指標的總體變化，接下來將展示實證模型，並討論各項變數對低保造成的影響。

## 二、實證模型結果與討論

### （一）影響地方低保比例的因素

本節討論各項政治經濟因素對於城鄉低保比例的影響。為討論城鎮與農村的區別，本研究將應變數「低保比例」按照原始資料，切分為「模型一」城鎮及「模型二」農村兩個部分，進行迴歸分析後，得到下表 2，並分析各項自變數對於城鄉低保的影響。

表 2 各項因素對於低保人口比例的影響：固定效應模型

| 低保人口比例為依變數 | 模型一：城鎮模型               | 模型二：農村模型               |
|------------|------------------------|------------------------|
| 省際生產總值（對數） | -0.0069**<br>(0.0022)  | -0.0167**<br>(0.0062)  |
| 扶養比        | -0.0024**<br>(0.0008)  | -0.0056**<br>(0.0023)  |
| 城鎮失業人數（對數） | -0.0003<br>(0.0007)    | 0.0006<br>(0.0014)     |
| 公共安全支出比例   | -0.0018**<br>(0.0006)  | -0.0020<br>(0.0023)    |
| 財政依賴程度     | -0.0003<br>(0.0003)    | -0.0019***<br>(0.0005) |
| 貿易開放程度     | -0.0031***<br>(0.0008) | -0.0024**<br>(0.0011)  |
| 城鄉差距比例     | 0.0024<br>(0.0016)     | -0.0062*<br>(0.0033)   |

| 低保人口比例為依變數 | 模型一：城鎮模型              | 模型二：農村模型           |
|------------|-----------------------|--------------------|
| 常數         | 0.0140***<br>(0.0002) | 0.0343<br>(0.0006) |
| 觀察值        | 464                   | 464                |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 採用固定效應模型，對標準誤差以省分進行分群調整。

(4) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

首先，透過表 2 城鎮模型可以發現，各省公共安全支出比例每提高 1%，會導致 0.18% 城鎮低保比例的下滑。換言之，維護公共安全花費需求愈高的省分，城鎮低保的受益人數就愈少，城鎮低保資源會受到維穩排擠。考量地方政府財政限制，如果地方政府無力同時支應維穩費用與社會福利支出，將導致社會福利資源被維穩需求排擠。而這樣的現象，僅在城鎮較為顯著，農村則較不明顯。

至於地方政府能力對於低保的影響，表 2 農村模型顯示財政依賴程度對於農村低保比例會有負面的影響：財政依賴程度每上升 1%，會使農村低保比例下降 0.19%。與此同時，城鎮低保並不受財政依賴程度影響，當財政依賴程度高時，會使地方農村低保資源減少，但是並不改變城鎮低保比例。如此結果驗證中央政府以城鎮為優先、忽視農村需求的分配邏輯確實存在。

另一方面，關於對外貿易開放程度對於低保的影響，根據表 2 城鎮模型，貿易開放程度每提高 1%，則使城鎮低保比例下降 0.31%，農村低保比例下降 0.24%。會有如此的結果，除了來自貿易開放程度增高的省分，通常經濟發展時將使貧困人口下降；另外也可以推斷為省分貿易開放程度較高，將較多資源分配給醫療保險或者職工相關的保險，以至於低保人口比例受到影響下滑。

至於城鄉差距倍數對於城鎮與農村低保比例，以固定效應結果來看，對於城鎮低保並不顯著，但是對於農村低保有負面的影響。觀察數值可以發現每 1% 城鄉差距的擴大，都會造成農村低保減少 0.62%。結合以上兩點，本研究推測在城鎮差距較大、通常是省分較為貧困的時期，地方政府會對城鎮低保提供較為充裕的保障，農村低保卻未必能夠取得同樣資源。換句話說，在地方資源較為貧乏的時候，地方政府會優先分配資源至城鎮，而忽略農村的社會救助。

最後，控制變數的部分相當直觀，愈富裕、扶養比愈高的省分，低保比例愈

低。而城鎮失業人數，則不對低保比例造成顯著的影響。以上的討論旨在點出低保所占人口比例與資源分配，接下來，本研究將討論各項變數對於低保標準，亦即低保保障程度的影響。

## （二）影響地方低保標準的因素

討論完各項因素對於低保比例的影響後，本研究以低保標準作為應變數，觀察地方政府對於低保的保障幅度，會受到哪些因素影響？與影響低保比例的因素是否相同？實證分析結果表格如下表 3 所示，同樣分別有以「城鎮低保標準」與「農村低保標準」為依變數的模型三與模型四，以瞭解兩者有所差異的現狀。

表 3 各項因素對於低保標準的影響：固定效應模型

| 低保人口比例為依變數 | 模型三：城鎮模型              | 模型四：農村模型              |
|------------|-----------------------|-----------------------|
| 省際生產總值（對數） | 301.89***<br>(29.21)  | 145.36***<br>(26.59)  |
| 扶養比        | 92.05***<br>(9.28)    | 77.25***<br>(8.65)    |
| 城鎮失業率      | -10.20<br>(8.46)      | -3.83<br>(8.95)       |
| 消費者指數（城鎮）  | 6.29<br>(3.38)        |                       |
| 消費者指數（農村）  |                       | 14.75***<br>(3.64)    |
| 公共安全支出比例   | 8.38<br>(14.73)       | 9.84<br>(17.60)       |
| 財政依賴程度     | 1.85<br>(5.63)        | 5.53<br>(4.76)        |
| 貿易開放程度     | -112.65***<br>(23.49) | -156.77***<br>(23.91) |
| 城鄉差距比例     | -10.30<br>(17.38)     | -109.44***<br>(18.09) |
| 常數         | 494.25***<br>(2.91)   | 326.18***<br>(2.98)   |



| 低保人口比例為依變數 | 模型三：城鎮模型 | 模型四：農村模型 |
|------------|----------|----------|
| 觀察值        | 464      | 464      |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p<0.10$ 、\*\*  $p<0.05$ 、\*\*\*  $p<0.01$ 。  
(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。  
(3) 採用固定效應模型，對標準誤差以省分進行分群調整。  
(4) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

首先，關於公共安全和各省政府財政依賴程度，低保保障程度不同於低保獲保比例，在城鎮與農村模型都沒有受到顯著影響。亦即不同於取得低保人數比例，低保標準並不會受到該省社會穩定性和政府財力改變太顯著的影響。

值得注意的是觀察表 3 貿易開放程度與城鎮及農村的低保標準，都有顯著的負向關係，參數分別是城鎮的 -112.65 與農村的 -156.77 人民幣 / 月。亦即各省對外貿易開放程度每提高 1%，會使城鎮與農村低保標準分別下降 112.65 及 156.77 元。以往研究曾指出全球化現象會促進社會福利發展，如愈高的對外貿易開放程度，可能帶來其他社會保險保障，如醫療保險覆蓋率與保障幅度（Hwang, 2022）。不過，考量社會地方分權、以各省政府財政作為社會福利主要負擔者的脈絡，貿易開放程度在本研究模型中，卻反而成為造成低保保障幅度下降的因素。如此現象在城鎮與農村皆顯著發生之外，在農村甚至更為嚴重，保障下降的幅度達到將近城鎮的 1.5 倍。考量農村低保保障通常低於城鎮，如此下降會將對農村低保保障造成更加嚴峻的負面影響。

另一方面，根據表 3 的農村實證模型，當省分的低保城鄉差距愈大，農村低保標準會顯著較低：城鄉差距每上升 1%，會對農村低保標準造成 109.44 人民幣 / 月的下降。雖然如此結果相當直觀，不過城鎮低保標準卻沒有相應減少。亦即在省分城鄉差距較大時，城鎮低保標準不會受到明顯影響，但是農村的福利慷慨程度卻會顯著下降。這再次驗證資源較為匱乏的省分會將資源挹注於城鎮，而並非社會救助需求較高的農村，這也正是導致城鄉差距可能日益擴大的原因。

至於控制變數，低保標準與低保比例的分析結果相似：迴歸模型顯示不論在農村還是城鎮，當省分生產總值愈高、扶養比愈高，則低保標準也會愈高。至於城鎮失業人數對於城鄉低保標準，同樣未有顯著影響。

### 三、小結

綜上所述，城鎮低保資源受到維持社會穩定的需求，和因為貿易開放而提高的其他社會福利需求排擠。而農村低保資源會因為省級政府的財政限制，與貿易開放程度提高而減少。同時，在城鄉差距大的狀況下，農村低保資源會相對較少，亦即城鎮資源可能會被優先保障。另一方面，對外貿易開放程度與城鎮和農村低保標準間，都呈現非常顯著的負面關係，其中農村低保標準受到的影響更大。除此之外，農村低保標準和城鄉差距擴大有顯著的關聯性：城鄉差距愈大，則農村低保標準愈低，城鎮低保則沒有相同的現象。如此分析結果，驗證在省級政府處於資源缺乏狀況下，除了城鄉低保標準會有所差距，對於城鎮與農村間的低保資源分配，也會以城鎮為主，卻忽略農村。因此，本研究提出城鎮和農村異質性會影響地方社會福利分配的論點，透過實證模型得到驗證。

本節以實證模型分別討論社會穩定性、省級政府財政狀況與能力、對外貿易開放程度和城鄉差距四個因素，與低保覆蓋率和低保保障程度間的關係。下一章節中，本研究將針對研究內容進行總結，並討論中國地方社會福利的差異可能會帶來的影響。

## 伍、結論與未來展望

為解決日漸擴大的社會差距，中央政府近年提出新型城鎮化（2015～2020），脫貧攻堅（2015～2020）與共同富裕（2021～）等政策，希望透過加強經濟弱勢區域的社會福利和公共建設，以達到區域和城鄉均衡發展的治理目標（人民網，2021b，2021c；中國共產黨新聞網，2021）。同時透過社會政策改革與戶籍制度改革，來促進農村偏遠地區的城鎮化和工業化，以提升工業生產力與產值（中國共產黨新聞網，2020）。這些力求經濟層面發展加速的政策作為，或許會是各省經濟發展的新氣象。不過，目前尚未得知日益提高的城鎮化、工業化和對外開放程度，是否為各地方帶來福利均等化，和降低城鄉差距的正面影響？此外，隨著改革開放，中央政府是否能夠一改過去多軌併行、社會政策反而導致社會分層趨於嚴重的狀況？以公平為倡議提出的相關政策目標，是否有效降低地方福利的差距，達到公平性提升的效果？當前地方福利資源分配現狀，是否符合社會福利制度弭平個人風險的期待？關於以上問題並未有確切結論。

鑑此，本研究以發展歷史最悠久、沒有職業區隔、理論上應該最公平的社會救助政策「低保」為例，探討近期中國經濟發展愈趨成熟後，地方福利差距的現狀。回顧 Pan（2020）或 Ho 等人（2022）的研究所述，社會抗爭與集體行為對於促進管理者提供低保無疑相當重要。但是本研究實證結果顯示，低保資源會因為公共安全支出而下降。如此分析結果呼應 Xu（2021）所指出的資源排擠現象，即社會抗爭所導致市級政府耗費高額維護費用，會降低社會福利分配效果。其次，本研究透過研究財政獨立性對於低保的影響，回應 Mok 和 Qian（2019）與 Guo（2022）等學者指出政府財務改變資源分配將影響社會福利的理論。與這些觀點對話同時，本研究認為鑑於中國過去城鄉雙軌的福利體制，針對地方福利資源的討論仍應考量城鎮與農村特性有所不同，而這點對於低保等社會福利資源造成不一致的影響。

除了上述來自於過去研究導致地方福利差距的相關理論外，本研究確定城鄉性質差異成為影響各省低保涵蓋率的決定性因素。在城鄉差距愈大的狀況下，各省政府愈有將資源集中在城鎮地區的傾向，愈不利於取得農村低保，且所取得的農村低保愈不慷慨。顯見各省政府的低保作為社會福利，實際上再分配效果並不彰顯，可能還進一步導致城鄉差距擴大。其次，對外貿易開放程度愈高，對於城鎮與農村低保卻有負面影響。由於開放程度高，造成民衆風險提升，對於低保的需求應該有所增加。同時政府財務狀態較佳，各省政府提供低保的能力也理應隨之提升。但是透過綜合觀察低保覆蓋率與低保標準卻可以發現，對外開放程度上升對於低保可能會產生負面影響。再者，各省政府的財政依賴程度愈高，城鎮低保覆蓋不受影響，農村低保資源卻會隨之下降。如此現象可能意謂著財政依賴程度較高的地方，農村低保會被縮減以提供更多其他社會福利資源，如將較多資源分配於城鎮，或者醫療保險和年金等其他社會福利。

本研究以低保所進行的迴歸分析結果顯示，省分經濟與財務各方面狀態愈佳，則社會福利保障資源愈足夠。這些特徵對於農村低保的影響力更大，亦即各省城鎮與農村低保具有差別，顯示以往計畫經濟時期所留下的城鄉隔閡遺緒至今依舊有影響力。本研究結果亦指出農村低保在省分經濟狀態較佳、勞動力與生產總值較高時，會有較佳表現。以低保而言，顯然福利待遇在省級層次的差距依舊存在。本研究推斷比起追求實質意義上的社會公平，中央政府所提供的社會福利或許僅停留在維持統治正當性，以回應高速經濟發展與工業化後的社會結構變化，並寄望得以提高未來的經濟表現。在此思維下，社會政策實際上並沒有達到太多補足農村弱勢、均衡城鄉不均和差距的作用，農村與城鎮間仍然存在強而有力的隔閡，甚至出現因為經濟發展程度而導致的社會福利保障差距。

本研究結果顯示各省政府的財務能力差距與資源分配決策，是直接形成地方社會福利差距的主要因素，有以下證據說明。其一，縱使集體行為確實會影響低保，但是加入各省財務因素以及獨厚城鎮的政策慣俗作用後，導致社會抗爭對於低保產生負向的排擠，這點完全不同於功能論所提集體行為可以促進政府提供更多社會福利的效果。再者，縱使社會救助具有平衡城鄉差距的初衷，但是迴歸結果顯示城鄉差距大的省分較無能力供應農村、也就是弱勢區域的低保。這點說明財務能力不足的各省政府所能提供的低保保障會更加薄弱，該省分需要社會救助的群體亦愈加無法擺脫弱勢狀態。綜上所述，本研究認為城鄉差距、社會抗爭、對外開放程度等各項因素，會影響各省財務表現與資源分配；而地方社會福利的保障與公平性，最終是由政府財務能力與資源分配來形塑。

這個研究發現對於我們理解中國社會福利的資源分配差異機制有更深入的理解，同時說明即使在千禧年以後，中央政府提出城鄉一體化乃至於新城鎮化的政策理念，試圖拉近區域與城鄉之間的社會保障差距（Shi, 2012a, 2012b; Guo, 2022）。在這個指導方針下，進行多項社會政策改革，例如在老年經濟安全與醫療照顧領域中，分別於 2013 年與 2014 年實施「城鄉居民醫療保險」與「城鄉居民養老保險」，將全部人口納進相關保險制度的保障。乍看之下，建立起涵蓋全國人口的福利制度是相當不容易的政績，畢竟時至今日，中國仍舊處於中等收入國家的發展階段。但是由於其社會福利地域化的制度特性，社會政策仍舊呈現清晰的城鄉間與地區間差距，進而維持福利階層化的現象。在過去經濟高速成長的年代，這種福利待遇差別或因所有人都雨露均霑而不會太過凸顯；但是隨著近年來的經濟動能減速，各地財政的收支狀況日益艱困，各省政府負擔福利的能力差距將更為拉大。在這種情形下，往往是弱勢群體的福利待遇首當其衝被犧牲，這點也顯現於針對貧困人口的社會政策補助，例如本文探討的城鄉低保補助日益減弱現象。在可預見的將來，中國是否還能如 2021 年時所宣稱的全面脫貧以及小康社會，將是未來值得關注的重要議題。

（收件：113 年 12 月 22 日，接受：114 年 3 月 18 日）

附錄

於附錄中，本研究補充三個關於方法論的說明。

附錄 1 說明使用滯後變數作為工具變數是否合適的相關統計量，檢驗結果支持以滯後變數作為工具變數的做法。

附錄 2 使用 SUR 模型的兩個作法進行穩定性檢驗（Robustness Check），總結於表 B-1 與 B-2。結果可以發現，考慮省分特徵後，SUR 模型的迴歸結果與固定效應模型的主要趨勢一致，支持本研究所述假說。

附錄 3 以單一自變數逕行迴歸進行穩定性檢驗（Robustness Check），總結於表 C-1、表 C-2、表 C-3 與表 C-4。檢驗結果可以發現，單一自變數模型與四個自變數共同迴歸的模型結果幾乎一致。

最後，附錄 4 圖 A 則分別展示本研究模型中所使用的控制變數歷年變化。

附錄1

本研究以自變數滯後一期作為工作變數，並透過以下檢定確認該作法是有效的。

| 表 A 檢定自變數滯後一期作為工具變量                               |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|
| 以低保人口比例為應變數                                       |                | 以低保標準為應變數      |                |
| 城鎮  | 農村             | 城鎮             | 農村             |
| Kleibergen-Paap rk LM statistic (H0: 工具變數無識別能力)   |                |                |                |
| 6.185 (0.0129)                                    | 6.185 (0.0129) | 6.184 (0.0129) | 6.258 (0.0124) |
| Cragg-Donald Wald (F statistic >10 則工具變數有效)       |                |                |                |
| 297.941   | 297.941        | 290.668        | 289.883        |
| Kleibergen-Paap rk Wald (F statistic >10 則工具變數有效) |                |                |                |
| 51.714  | 51.714         | 49.892         | 50.049         |

資料來源：本研究整理。



## 附錄2

由於本研究希望關注城鎮與農村間的低保資源和慷慨程度的變化，因此分別以城鎮和農村樣本透過固定效應模型進行分析。不過，如此做法可能會忽略各省政府在進行城鎮和農村決策時，可能相互影響。SUR 模型考慮城鎮與農村模型間的誤差項相關性，若兩者確實存在聯動或相互影響，便可透過聯立估計提高估計效率。於是，本研究以 SUR 進行穩健性分析，以檢查固定效應結果的穩健性。

不過，固定效應模型與 SUR 模型的模型假設與比較重心有所不同：固定效應模型控制各省內部不變的異質性，關注同一省分隨時間和自變數變動下的變化。而 SUR 模型則假設城鎮與農村低保的誤差項可能相關，如果決策受到相似因素影響，透過 SUR 模型聯立估計將可以提高估計效率。本研究關注各省政府如何在城鄉差距、社會穩定性、財政依賴程度及對外貿易開放程度變動的背景下調整與分配低保資源，因此，本研究以固定效應模型做為主要分析方式，而 SUR 模型結果則在附錄補充。

同時，固定效應模型與 SUR 模型的估計結果可能略有差異，這反映兩種模型在假設具有根本性的差異：固定效應模型主要分析同一省分內的低保變動，控制不變的省級異質性，而 SUR 模型則假設城鎮與農村低保標準的誤差項相關，透過聯立估計提高估計效率。因此，兩者結果的差異是可預期的，這並不代表結果不一致，而是反映了模型假設上的差異。

最後，綜觀以下結果，可以發現考慮省分特徵後，SUR 模型的迴歸結果與固定效應模型的主要趨勢一致，支持本研究假說。如此結果表明本研究實證結果在不同模型下具一致性，進一步驗證其穩健性。

### （一）影響各省低保比例的因素

觀察迴歸結果如以下表 B-1，其中，公共安全支出比例愈高，貿易開放程度愈高，則城鎮與農村低保人口比例愈低，符合研究設計所提出的假說。關於財政依賴程度高，SUR 模型迴歸結果顯示城鎮低保顯著升高、農村低保不顯著降低的現象，則同樣證實本研究所建立的假說，亦即各省政府在財政狀況依賴程度較高時，將優先保障所重視區域（城鎮）的資源。

然而，於 SUR 模型當中，可以發現城鄉差距愈高的省分，低保人口比例愈高的情形。本研究認為，如此現象可以由 SUR 模型納入跨省間比較來解釋：經濟狀況較差的省分，通常城鄉差距較大，低保比例自然也較高。因此，不同於固定效應

模型中將各省各自對比，SUR 模型出現城鄉差距愈大、低保比例愈高的現象，也相當合理。

表 B-1 各項因素對於低保人口比例的影響：SUR 模型

| 低保人口比例為依變數 | 模型一：城鎮模型               | 模型二：農村模型               |
|------------|------------------------|------------------------|
| 省際生產總值（對數） | -0.0024***<br>(0.0003) | -0.0052***<br>(0.0007) |
| 扶養比        | -0.0052***<br>(0.0002) | -0.0005<br>(0.0006)    |
| 城鎮失業人數（對數） | -0.0018***<br>(0.0003) | -0.0024***<br>(0.0007) |
| 公共安全支出比例   | -0.0009***<br>(0.0003) | -0.0068***<br>(0.0006) |
| 財政依賴程度     | 0.0010***<br>(0.0002)  | -0.0007<br>(0.0005)    |
| 貿易開放程度     | -0.0047***<br>(0.0003) | -0.0091***<br>(0.0008) |
| 城鄉差距比例     | 0.0017***<br>(0.0003)  | 0.0060***<br>(0.0007)  |
| 觀察值        | 464                    | 464                    |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

## （二）影響各省低保比例的因素

與以低保比例為應變數的模型相同，以低保標準為應變數的 SUR 模型基本上符合研究設計時的各項假說：公共安全支出比例愈高，財政依賴程度愈高，與城鄉差距比例愈高，都將使低保標準相應下降。

至於貿易開放程度愈高、低保線愈高的現象，同樣可以透過 SUR 模型具備跨省比較內涵的理由來解釋：經濟發展程度愈佳的省分，通常貿易開放程度愈高，自然低保標準會較高。然而，在固定效應模型觀察不到這樣的現象，因為省分個別特徵已經被固定效應控制並消除。

表 B-2 各項因素對於低保標準的影響：SUR 模型

| 低保人口比例為依變數 | 模型一：城鎮模型             | 模型二：農村模型             |
|------------|----------------------|----------------------|
| 省際生產總值（對數） | 5.33<br>(6.24)       | 6.89<br>(5.11)       |
| 扶養比        | 52.05***<br>(4.87)   | 31.49***<br>(4.12)   |
| 城鎮失業人數（對數） | 18.76***<br>(5.73)   | 14.29***<br>(4.62)   |
| 消費者指數（城鎮）  | -23.51***<br>(3.90)  |                      |
| 消費者指數（農村）  |                      | -1.18***<br>(3.40)   |
| 公共安全支出比例   | -36.20***<br>(5.08)  | -23.55<br>(4.27)     |
| 財政依賴程度     | -23.81***<br>(4.23)  | -2.86***<br>(3.73)   |
| 貿易開放程度     | 41.92***<br>(6.68)   | 28.12***<br>(5.58)   |
| 城鄉差距比例     | -146.21***<br>(5.85) | -205.32***<br>(5.00) |
| 觀察值        | 464                  | 464                  |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

### 附錄3

以下，本研究以單一自變數透過固定效應模型對於各應變數進行分析，結果發現與研究結果章節的綜合模型方向一致，具有穩健性。

表 C-1 各項因素對於城鎮低保人口比例的影響

| 城鎮低保人口比例為依變數 | 模型一：<br>公共安全           | 模型二：<br>財政依賴           | 模型三：<br>貿易開放           | 模型四：<br>城鄉差距           |
|--------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 省際生產總值（對數）   | -0.0088***<br>(0.0012) | -0.0075***<br>(0.0014) | -0.0079***<br>(0.0012) | -0.0044**<br>(0.0020)  |
| 扶養比          | -0.0029***<br>(0.0009) | -0.0034***<br>(0.0008) | -0.0036***<br>(0.0008) | -0.0028***<br>(0.0007) |
| 城鎮失業人數（對數）   | -0.0025<br>(0.0007)    | -0.0005<br>(0.0008)    | -0.0005<br>(0.0007)    | -0.0004<br>(0.0008)    |
| 公共安全支出比例     | -0.0021***<br>(0.0005) |                        |                        |                        |
| 財政依賴程度       |                        | -0.0001<br>(0.0003)    |                        |                        |
| 貿易開放程度       |                        |                        | -0.0029***<br>(0.0007) |                        |
| 城鄉差距比例       |                        |                        |                        | 0.0025<br>(0.0015)     |
| 常數           | 0.0137***<br>(0.0001)  | 0.0140***<br>(0.0001)  | 0.013***<br>(0.0001)   | 0.0143***<br>(0.0000)  |
| 觀察值          | 464                    | 464                    | 464                    | 464                    |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 採用固定效應模型，對標準誤差以省分進行分群調整。

(4) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

表 C-2 各項因素對於農村低保人口比例的影響

| 農村低保人口比例為依變數 | 模型一：<br>公共安全          | 模型二：<br>財政依賴           | 模型三：<br>貿易開放           | 模型四：<br>城鄉差距           |
|--------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 省際生產總值（對數）   | -0.0059<br>(0.0037)   | -0.0079**<br>(0.0033)  | -0.0056*<br>(0.0030)   | -0.0125**<br>(0.0050)  |
| 扶養比          | -0.0045**<br>(0.0018) | -0.0042**<br>(0.0017)  | -0.0050***<br>(0.0018) | -0.0066***<br>(0.0024) |
| 城鎮失業人數（對數）   | 0.0009<br>(0.0015)    | 0.0006<br>(0.0014)     | 0.0006<br>(0.0014)     | 0.0006<br>(0.0032)     |
| 公共安全支出比例     | -0.0013<br>(0.0025)   |                        |                        |                        |
| 財政依賴程度       |                       | -0.0022***<br>(0.0007) |                        |                        |
| 貿易開放程度       |                       |                        | -0.0034**<br>(0.0014)  |                        |
| 城鄉差距比例       |                       |                        |                        | -0.0065*<br>(0.0032)   |
| 常數           | 0.0352***<br>(0.0003) | 0.0353***<br>(0.0001)  | 0.03452***<br>(0.0001) | 0.0346***<br>(0.0004)  |
| 觀察值          | 464                   | 464                    | 464                    | 464                    |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 採用固定效應模型，對標準誤差以省分進行分群調整。

(4) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

表 C-3 各項因素對於城鎮低保標準的影響

| 城鎮低保標準為依變數 | 模型一：<br>公共安全         | 模型二：<br>財政依賴         | 模型三：<br>貿易開放          | 模型四：<br>城鄉差距         |
|------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| 省際生產總值（對數） | 326.96***<br>(22.50) | 320.91***<br>(23.08) | 304.60***<br>(14.93)  | 293.51***<br>(34.73) |
| 扶養比        | 100.67***<br>(11.54) | 102.68***<br>(12.43) | 97.54***<br>(9.37)    | 95.98***<br>(11.75)  |
| 城鎮失業人數（對數） | -6.78<br>(9.69)      | -5.97<br>(9.40)      | -9.28<br>(7.81)       | -6.50<br>(9.83)      |
| 消費者指數（城鎮）  | 0.76<br>(2.64)       | 0.75<br>(2.66)       | 6.08<br>(3.40)        | 1.24<br>(2.59)       |
| 公共安全支出比例   | 8.19<br>(13.38)      |                      |                       |                      |
| 財政依賴程度     |                      | 0.07<br>(5.79)       |                       |                      |
| 貿易開放程度     |                      |                      | -113.47***<br>(22.51) |                      |
| 城鄉差距比例     |                      |                      |                       | -23.96<br>(22.08)    |
| 常數         | 497.90***<br>(1.68)  | 497.02***<br>(0.99)  | 494.49***<br>(0.91)   | 494.20***<br>(2.94)  |
| 觀察值        | 464                  | 464                  | 464                   | 464                  |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 採用固定效應模型，對標準誤差以省分進行分群調整。

(4) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。



表 C-4 各項因素對於農村低保標準的影響

| 農村低保標準為依變數 | 模型一：<br>公共安全         | 模型二：<br>財政依賴         | 模型三：<br>貿易開放          | 模型四：<br>城鄉差距          |
|------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 省際生產總值（對數） | 294.00***<br>(29.36) | 277.13***<br>(24.95) | 253.41***<br>(17.41)  | 134.34***<br>(31.13)  |
| 扶養比        | 114.48***<br>(14.84) | 119.75***<br>(15.77) | 111.53***<br>(9.62)   | 83.40***<br>(14.64)   |
| 城鎮失業人數（對數） | 1.97<br>(12.31)      | 3.70<br>(11.84)      | -1.13<br>(9.82)       | 1.00<br>(11.14)       |
| 消費者指數（農村）  | 6.86**<br>(3.30)     | 6.85**<br>(3.28)     | 13.22***<br>(4.32)    | 9.13***<br>(2.63)     |
| 公共安全支出比例   | 18.81<br>(16.58)     |                      |                       |                       |
| 財政依賴程度     |                      | -1.99<br>(6.95)      |                       |                       |
| 貿易開放程度     |                      |                      | -169.12***<br>(25.11) |                       |
| 城鄉差距比例     |                      |                      |                       | -127.29***<br>(24.16) |
| 常數         | 343.57***<br>(2.17)  | 341.503***<br>(1.17) | 337.59***<br>(1.05)   | 326.51***<br>(2.90)   |
| 觀察值        | 464                  | 464                  | 464                   | 464                   |

說明：(1) 顯著水準 \*  $p < 0.10$ 、\*\*  $p < 0.05$ 、\*\*\*  $p < 0.01$ 。

(2) 應變數外，其餘變數皆進行標準化處理。

(3) 採用固定效應模型，對標準誤差以省分進行分群調整。

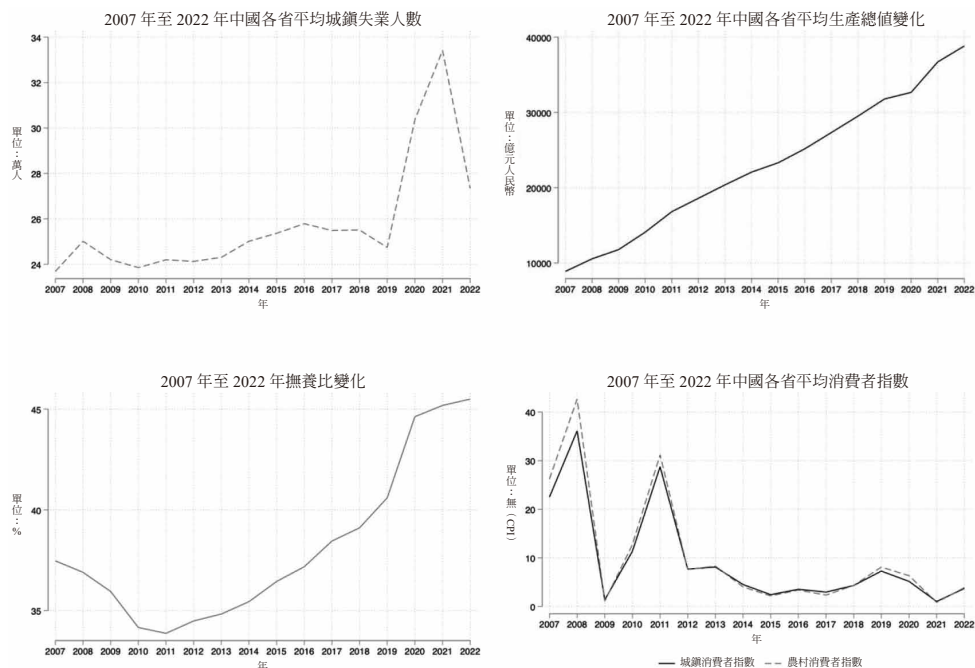
(4) 財政依賴程度與省際生產總值進行滯後處理。

資料來源：本研究整理。

## 附錄4

以下，本研究提供各項控制變數 2007 年至 2022 年間的敘述性圖表，以觀察各項控制變數隨時間的平均變化。

圖 A 2007 年至 2022 年個別變數變化



資料來源：本研究繪製，資料整理自中國統計年鑑 2008～2023（國家統計局，2008～2023）。

# Beyond the Urban-Rural Gap? Exploring Inter-Provincial Welfare Disparities of *Dibao* in China

*Yu-tzu Lo*

M.A., Graduate Institute of National Development, National Taiwan University

*Shih-jiunn Shi*

Professor, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University

## Abstract

Recent studies on expanding social welfare in China argued that local governments increase social spending and enhance public welfare to preclude social unrest and to maintain the regime legitimacy. Some suggest that local bureaucracies, financial conditions, and the levels of economic development significantly influence local welfare performance, leading to unequal resource distribution. Meanwhile, since the planned economy era, central government has focused on industrial development and has relied on the household registration (*hukou*) system to regulate social mobility. These policies have led to welfare development gaps between urban and rural areas. Against this background, this paper aims to address the issues of whether local welfare disparities in China still persist; and what the main factors are that influence local welfare expansion. To achieve this goal, the present study focuses on the “Minimum Living Standard Guarantee” (*Dibao*) program-China’s innovative and relatively equitable welfare policy-as the analytical locus. Using political and economic data from 31 provinces from 2007 to 2022, the study conducts a longitudinal analysis. The research design employs the proportion of the population receiving *Dibao* benefits and *Dibao* standards in each province as the dependent

variable. Independent variables include social stability, provincial finances, trade openness, and the urban-rural gap. The empirical analysis reveals that *Dibao* policies exhibit significant implementation differences between urban and rural areas, along with inconsistencies in distribution rules of resources. More specifically, the study finds out that the larger the urban-rural gap, the fewer resources are allocated to rural *Dibao*. This indicates that the government's urban-biased development strategy has persisted; and continues to adversely affect local welfare disparities.

Keywords: *Dibao*, Welfare Sub-Nationalization, Urban-Rural Gap, Social Security, China

## 參考資料

- BBC中文（2021）。〈中國近億人口脫貧，習近平稱創造「人間奇蹟」〉。檢索日期2024年7月17日，取自<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56194835> [BBC News (2021). *Zhongguo jinyi renkou tuopin, xijinping cheng chuangzao "renjian qiji"*. Retrieved July 17, 2024.]
- 人民網（2021a）。〈黨領導脫貧攻堅工作的歷史經驗與啓示〉。檢索日期2024年7月2日，取自<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0914/c1001-32226452.html> [people.cn (2021a). *Danglingdao tuopin gongjian gongzuo di lishi jingyan yu qishi*. Retrieved July 2, 2024.]
- 人民網（2021b）。〈《人類減貧的中國實踐》白皮書〉。檢索日期2024年7月13日，取自<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0406/c1001-32070595.html> [people.cn (2021b). *Renlei jianpin de zhongguo Shijian baipishu*. Retrieved July 13, 2024.]
- 人民網（2021c）。〈扎實推動共同富裕〉。檢索日期2024年7月5日，取自<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1015/c1024-32255092.html> [people.cn (2021c). *Zhashi tuidong gongtong fuyu*. Retrieved July 5, 2024.]
- 中國共產黨新聞網（2020）。〈新型城鎮化是挖掘內需潛力和發展動能的重要支點〉。檢索日期2025年3月30日，取自<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0610/c40531-31741190.html> [www.cpcnews.cn (2020). *Xinxing chengzhenhua shi wajue neixu qianli he fazhan dongneng de zhongyao zhidian*. Retrieved March 30, 2025.]
- 中國共產黨新聞網（2021）。〈《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要（草案）》（摘編）〉。檢索日期2025年3月30日，取自<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0306/c64387-32044137.html> [www.cpcnews.cn (2021). *"Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan dishisige wunian guihua he 2025 nian yuanjing mubiao gangyao (caoan)" (zhaibian)*. Retrieved March 30, 2025.]
- 中華人民共和國政府網（2003）。〈中共中央關於改善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉。檢索日期2024年7月8日，取自[https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content\\_62494.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62494.htm) [www.gov.cn (2003). *Zhonggong Zhongyang guanyu gaishan shehui zhuyi shichang jingji tizhi ruogan wenti de jue ding*. Retrieved July 8, 2024.]
- 中華人民共和國政府網（2006）。〈中共中央關於建構社會主義和諧社會若干重大問題的決定〉。檢索日期2024年7月8日，取自[https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_453176.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_453176.htm) [www.gov.cn (2006). *Zhonggong Zhongyang guanyu jiangou shehui zhuyi hexie shehui ruogan zhongda wenti de jue ding*. Retrieved July 8, 2024.]

- 中華人民共和國政府網（2007）。〈國務院關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知〉。檢索日期2025年3月1日，取自[https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content\\_719880.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_719880.htm) [www.gov.cn (2007). *Guowuyuan guanyu zai quanguo jianli nongcun zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi*. Retrieved March 1, 2025.]
- 中華人民共和國政府網（2016）。〈關於在全國建立城市居民最低生活保障制度的通知〉。檢索日期2024年10月6日，取自[https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content\\_5121479.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121479.htm) [www.gov.cn (2016). *Guanyu zai quanguo jianli chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi*. Retrieved October 6, 2024.]
- 北京市人民政府，2018。〈北京市社會救助實施辦法〉。檢索日期2025年3月26日，取自[https://www.beijing.gov.cn/gongkai/zfxgk/zc/gz/202112/t20211220\\_2565285.html](https://www.beijing.gov.cn/gongkai/zfxgk/zc/gz/202112/t20211220_2565285.html) [Beijingshi renmin zhengfu (2018). *Beijingshi shehui jiuzhu shishi banfa*. Retrieved March 26, 2025.]
- 民政部最低生活保障司、亞洲開發銀行中國代表處（2006）。〈中國農村最低生活保障制度研究〉。檢索日期2024年10月4日，取自<https://books.google.com.tw/books?id=Dj1QzQEACAAJ> [Minzhengbu zuidi shenghuo baozhangsi, yazhou kaifa yinhang zhongguo daibiaochu (2006). *Zhongguo nongcun zuidi shenghuo baozhang zhidu yanjiu*. Retrieved October 4, 2024]
- 林宗弘（2009）。〈威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析〉。《政治學報》，(47)，105-154。[Lin, Thung-hong (2009). *Authoritarianism and State Fiscal Capacity: The Case of China. Chinese Political Science Review*, (47), 105-154.]
- 國家統計局（2008～2023）。〈中國統計年鑑〉。檢索日期2024年7月5日，取自<https://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/> [National Bureau of Statistics (2008～2023). *Zhongguo tongji nianjian*. Retrieved July 5, 2024.]
- 張占斌（2013）。〈新型城鎮化的戰略意義和改革難題〉。《國家行政學院》，2013（1），48-54。 <https://doi.org/10.14063/j.cnki.1008-9314.2013.01.007> [Zhang, Zhan-bin (2013). *Xinxing chengzhenhua de zhanlu eyi he gaige nanti. Journal of Chinese Academy of Governance*, 2013 (1), 48-54.]
- 彭浩然、岳經綸、李晨烽（2018）。〈中國地方政府養老保險徵繳是否有逐底競爭？〉。《管理世界》，(2)，103-111。[Peng, Hao-ran, Yue, Jing-lun, and Li, Chen-feng (2018). *Zhongguo difang zhengfu yanglao baoxian zhengjiao shifou you zhudi jingzheng? Management World*, (2), 103-111.]
- 新華網（2015）。〈習近平：脫貧攻堅戰衝鋒號已經吹響，全黨全國咬定目標苦幹實



- 幹》。檢索日期2024年7月8日，取自[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/28/c\\_1117292150.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/28/c_1117292150.htm) [XINHUANET (2015). *Xijiping: tuopin gongjianzhan chongfenghao yijing chuixiang, quandang quanguo yaoding mubiao kugan shigan*. Retrieved July 8, 2024.]
- 新華網（2018）。〈國家衛計委：全國基本醫療保險參保人數超過13.5億〉。檢索日期2023年10月12日，取自[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/12/c\\_1122409397.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/12/c_1122409397.htm) [XINHUANET (2018). *Guojia weijiwei: quanguo jiben yiliao baoxian sanbao renshu chaoguo 13.5 yi*. Retrieved October 12, 2023.]
- Breuer, M., and deHaan, E. D. (2024). Using and interpreting fixed effects models. *Journal of Accounting Research*, 62 (4), 1183-1226.
- Cammett, M., and Sasmaz, A. (2016). Social Policy in Developing Countries. In O. Fioretos, T. G. Falleti, and A. Sheingate (Ees.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp.239-255). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.14>
- Chen, J., Pan, J., and Xu, Y. (2016). Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China. *American Journal of Political Science*, 60 (2), 383-400.
- De Mesquita, B. B., Smith, A., Siverson, R. M., and Morrow, J. D. (2005). *The logic of political survival*. MIT Press.
- Dickson, B. J., Landry, P. F., Shen, M., and Yan, J. (2016). Public Goods and Regime Support in Urban China. *The China Quarterly*, 228, 859-880. <https://doi.org/10.1017/S0305741016001156>
- Dillon, N. (2015), *Radical Inequalities: China's Revolutionary Welfare State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Dollar, D. (2007). *Poverty, Inequality, And Social Disparities During China's Economic Reform*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4253>
- Du, P. (2013). Intergenerational solidarity and old-age support for the social inclusion of elders in Mainland China: The changing roles of family and government. *Ageing and Society*, 33 (1), 44-63. <https://doi.org/10.1017/S0144686X12000773>
- Duckett, J. (2020). Neoliberalism, Authoritarian Politics and Social Policy in China. *Development and Change*, 51 (2), 523-539. <https://doi.org/10.1111/dech.12568>
- Friedman, E. (2022). *The Urbanization of People: The Politics of Development, Labor Markets, and Schooling in the Chinese City*. Columbia University Press.

- Gao, Q. (2017). *Welfare, Work, and Poverty: Social Assistance in China*. Oxford University Press.
- Gao, Q., Yang, S., and Li, S. (2012). Labor contracts and social insurance participation among migrant workers in China. *China Economic Review*, 23 (4), 1195-1205. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2012.09.002>
- Guo, G. (2009). China's Local Political Budget Cycles. *American Journal of Political Science*, 53 (3), 621-632. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00390.x>
- Guo, Y., He, A. J., and Wang, F. (2022). Local Policy Discretion in Social Welfare: Explaining Subnational Variations in China's De Facto Urban Poverty Line. *The China Quarterly*, 249, 114-138. <https://doi.org/10.1017/S0305741021001168>
- Gustafsson, B., and Sai, D. (2020). Growing into Relative Income Poverty: Urban China, 1988~2013. *Social Indicators Research*, 147, 73-94.
- Hammond, Daniel. R. (2018). *Politics and Policy in China's Social Assistance Reform: Providing for the Poor?* Edinburgh University Press.
- Ho, C. J., Béland, D., Bodruzic, D., Shi, S.-J., and Nizar, Z. (2022). Social policies in democratic and authoritarian regimes: Comparing the introduction and implementation of the National Rural Employment Guarantee in India and Dibao in China. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 38 (3), 241-253. <https://doi.org/10.1017/ics.2022.16>.
- Hong, R. J., Tseng, Y. C., and Lin, T. H. (2022). Guarding a new Great Wall: the politics of household registration reforms and public provision in China. *The China Quarterly*, 251, 776-797.
- Huang, X. (2015). Four Worlds of Welfare: Understanding Subnational Variation in Chinese Social Health Insurance. *The China Quarterly*, 222, 449-474. <https://doi.org/10.1017/S0305741015000399>
- Huang, X. (2020). *Social Protection under Authoritarianism: Health Politics and Policy in China*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190073640.001.0001>
- Hwang, I. H. (2022). Compensating for Instability? Economic Openness, Threat of Social Unrest, and Welfare Provision in China. *Studies in Comparative International Development*, 57 (2), 171-197. <https://doi.org/10.1007/s12116-022-09349-w>
- Li, M., and Wu, Z. (2022). Power and Poverty in China: Why Some Counties Perform Better in Poverty Alleviation? *Journal of Chinese Political Science*, 27 (2), 319-340. <https://doi.org/10.1017/S0305741021001168>

- org/10.1007/s11366-021-09765-0
- Liu, T., and Li, S. (2016). Pension Reform in China. *Journal of Aging & Social Policy*, 28 (1), 15-28.
- Liu, Y., Liu, J., and Zhou, Y. (2017). Spatio-temporal patterns of rural poverty in China and targeted poverty alleviation strategies. *Journal of Rural Studies*, 52, 66-75. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.04.002>
- Mok, K. H., and Wu, X. F. (2013). Dual decentralization in China's transitional economy: Welfare regionalism and policy implications for central-local relationship. *Policy and Society*, 32 (1), 61-75.
- Mok, K. H., Kühner, S., and Huang, G. (2017). The Productivist Construction of Selective Welfare Pragmatism in China. *Social Policy & Administration*, 51 (6), 876-897. <https://doi.org/10.1111/spol.12337>
- Mok, K. H. and Qian, J. (2019). A new welfare regime in the making? Paternalistic welfare pragmatism in China. *Journal of European Social Policy*, 29 (1), 100-114.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economic: Transitions and growth*. MIT Press.
- Pan, J. (2020). *Welfare for Autocrats: How Social Assistance in China Cares for its Rulers*. Oxford University Press.
- Peng, I., and Wang, J. (2010). East Asia. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, and C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 656-670). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0045>
- Qian, J. (2021). *The Political Economy of Making and Implementing Social Policy in China*. Springer Verlag Press.
- Qian, J., and Mok, K. H. (2016). Dual Decentralization and Fragmented Authoritarianism in Governance: Crowding Out among Social Programmes in China. *Public Administration and Development*, 36 (3), 185-197.
- Ratigan, K. (2017). Disaggregating the Developing Welfare State: Provincial Social Policy Regimes in China. *World Development*, 98, 467-484. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.010>
- Selden, M., and You, L. (1997). The reform of social welfare in China. *World Development*, 25 (10), 1657-1668.
- Shi, S.-J. (2012a). Social policy learning and diffusion in china: The rise of welfare regions. *Policy & Politics*, 40 (3), 367-385.

- Shi, S.-J. (2012b). Towards Inclusive Social Citizenship? Rethinking China's Social Security in the Trend towards Urban-rural Harmonisation. *Journal of Social Policy*, 41 (4), 789-810.
- Shi, S.-J. (2017). Social Decentralization. Exploring the Competitive Solidarity of Regional Social Protection in China. *Journal of Asian Public Policy*, 10 (1), 74-89.
- Solinger, D. J. (1999). *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. University of California Press.
- Solinger, D. J., and Hu, Y. (2012). Welfare, Wealth and Poverty in Urban China: The Dibao and Its Differential Disbursement. *The China Quarterly*, 211, 741-764. <https://doi.org/10.1017/S0305741012000835>
- Van Der Kamp, D., Lorentzen, P., and Mattingly, D. (2017). Racing to the Bottom or to the Top? Decentralization, Revenue Pressures, and Governance Reform in China. *World Development*, 95, 164-176. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.021>
- Westmore, B. (2018). Do government transfers reduce poverty in China? Micro evidence from five regions. *China Economic Review*, 51, 59-69.
- Wu, L. (2013). Decentralization and hukou reforms in China. *Policy and Society*, 32 (1), 33-42.
- Xiao, M., Chen, H., Li, F., and Guo, Y. (2023). The dynamics of social assistance in the informal economy: Empirical evidence from urban China. *Journal of Social Policy*, 52 (4), 840-863. <https://doi.org/10.1017/S004727942100101X>
- Xu, X. (2021). To Repress or to Co-opt? Authoritarian Control in the Age of Digital Surveillance. *American Journal of Political Science*, 65 (2), 309-325. <https://doi.org/10.1111/ajps.12514>
- Zhang, S., Ci, Q., and Zhan, M. (2017). Public assistance in urban and rural China: A tale of two stories. *International Journal of Social Welfare*, 26 (4), 303-313.
- Zhu, X., and Zhao, H. (2018). Social Policy Diffusion from the Perspective of Intergovernmental Relations: An Empirical Study of the Urban Subsistence Allowance System in China (1993~1999). *Social Sciences in China*, 39 (1), 78-97.