

# 内蒙古农村牧区家庭基本特征与基层公共服务保障力调查

内蒙古社会科学院公共服务课题组

**摘要：**文章使用了内蒙古社会科学院“内蒙古农村牧区家庭现状抽样调查”问卷调查数据。调查发现随着全区城镇化进程加快，内蒙古农村牧区家庭呈现出老龄化、高龄化、空巢化和家庭结构核心化、小型化的趋势，面临家庭保障功能弱化、集体经济保障能力有限的情况。针对此类情况，课题组认为应在认清民族地区的特点，兼顾文化多样性、土地多样性和民族多样性基础上，制定基本公共服务“靶向”标准，提升公共财政投入效率；实施差别化支持政策，分层次、分阶段地“尽力而为 量力而行”，切实保障和改善民生。

**关键词：**公共服务 基本公共服务 家庭结构

## 一、引言

享有基本公共服务是公民的基本权利，保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。党的十九大提出要“坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，完善公共服务体系”，从强调体系建设到制度建设，国家已将公共服务均等化作为满足人民日益增长的美好生活需要的重要途径。内蒙古作为少数民族地区，推进基本公共服务均等化即是经济发展新常态下守住民生底线的要求，还是落实“两个共同”、实现全国区域均衡发展，打造北疆亮丽风景线的重要支撑。改革开放40年来，全区民生各方面均取得了重大进展，但按照中央民族工作会议关于实现民族地区跨越式发展的要求，提高基本公共服务能力和均等化水平的压力仍然较大。所以在与全国共同进入小康社会的进程中，充分了解农村牧区居民的民生状况、困难家庭的特征、不同类型嘎查(村)的公共服务水平，审视农牧区基本公共服务面临的问题和挑战，是为进一步做好农牧区基本公共服务供给、让百姓有更多的“获得感”的必要动作，是面对问题、解决问题的重要思路 and 有效路径，对缩小区域间公共服务发展差距、让各族群众共享改革发展成果具有重要意义。

## 二、数据来源及基本说明

本文使用的《内蒙古农村牧区嘎查村现状抽样调查》问卷，是一项综合社会调查项目，此调查分社区调查问卷和家庭调查问卷，涉及自治区内的10个盟市14个旗县(区)70个苏木(乡镇)的100个嘎查(村)。样本覆盖了呼和浩特市、包头市、呼伦贝尔市、赤峰市、通辽市、乌兰察布市、巴彦淖尔市、锡林郭勒盟、兴安盟等10个盟市(因乌海市和阿拉善盟的可耕种土地面积仅占全区现有耕地的0.04%和0.25%，不具有典型的农牧业特征，所以本次抽样未选择该区域)，问卷共发放1012份，回收1012份，其中有效问卷1000份，问卷有效率为98.8%。问卷涉及家庭成员共计3448名，其中，蒙古族人口占总样本人口的53.4%，汉族人口占总样本人口的44.7%，其他少数民族占1.9%。本问卷采用分层多段抽样和简单随机抽样相结合的方法，覆盖到了典型牧业区、半农半牧业区以及农业区三种经济类型区域。本文使用调查问卷中关于人口构成、土地和农牧业收入的相关内容，试图通过对家庭规模、多代家庭的比例、家庭结构的基本情况进行分析，判断内蒙古农村牧区家庭自我保障能力的基本情况。

### 三、农村牧区家庭基本特征与自我保障能力分析

家庭保障是社会保障的重要补充。调查过程中发现,随着进城务工流动人口增多,农村牧区呈现出老龄化问题严峻、家庭保障能力弱化的趋势,农牧区的常住人口主要以老年人为主,在土地经营收入、自我保障能力等方面均处于弱势地位。

(一)农村牧区老龄化问题严峻,在老龄化、空巢化趋势下,“未富先老”成为农村牧区常住人口的明显特征

受访家庭中女性的年龄峰值在45-50岁,男性的年龄峰值在50-60岁,意味着未来五年,农村牧区65岁以上的老年人将增加近30%,未来十年,农村牧区65岁以上老年人占常住人口的比重将超过50%。调查对象中,80岁及以上高龄老人占老年人总数的7.44%,且高龄老人中丧偶比例达到82.05%,按联合国发布的高龄化社会的认定标准(65岁以上老年人口占总人口7%以上),农村牧区已进入高龄化社会。而由于子女外出上大学、外出务工,或已独立生活而形成的空巢家庭,占到全部样本家庭的20.37%,明显高于第六次人口普查数据。按照空巢家庭46-68岁的年龄峰值推算,未来五年,农牧民60岁以上的空巢家庭将增加一番。从主要收入构成看,经营性收入是样本家庭的主要收入来源,所以缺少青壮年劳动力的空巢家庭整体上呈现“未富先老”特征。

(二)农村牧区劳动力短缺、人口断层,在家庭结构核心化、小型化的趋势下,家庭保障功能逐步弱化

随着城镇化进程加快,农村牧区嘎查(村)常住人口规模缩小,本次调查的样本嘎查(村)常住人口规模的均值为711人,数量仅为户籍人口的60%,有些嘎查村常住人口还不到户籍人口数量的一半,整体上出现农牧民人口净流出现象。而且外出务工劳动力以整户迁出为主,流动人口大部分携带子女,与配偶子女同在流入地居住,在城镇已有

住房的农牧家庭占到受访家庭总量的42%。所以农村牧区的留守人口出现人口断层现象,调查中有村干部说:“村里重要活动能召集的劳动力已经找不到50岁以下的了”。不仅劳动力数量在减少,家庭结构也在影响着家庭功能的发挥。数据显示,有稳定婚姻状态的家庭,其劳动力结构相对合理、收入情况良好,丧偶家庭和44%的离婚家庭接受过医疗救助、住房救助、特困补贴等不同程度的救助,属于嘎查(村)重点扶贫对象。如表1所示,家庭规模核心化、小型化趋势与老龄化趋势相叠加,未来五到十年,可能会出现更多的丧偶家庭在农业技术运用、粮食产量、农业经营收入等方面均处于弱势地位的情况。

(三)农村牧区家庭收入差距较大,土地对中小农牧户的保障功能弱化

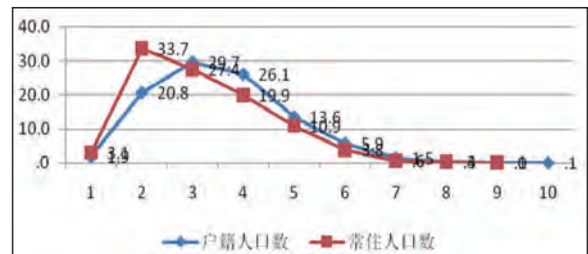


图1 内蒙古农村牧区人口规模统计

(数据来源:根据内蒙古农村牧区嘎查村现状抽样调查(家庭调查问卷)整理)

按照基尼系数的计算方法,本次调查的农村牧区样本家庭总收入的基尼系数为0.58(注:按累计收入划分出分布均匀的五个档次,高收入前20%的家庭总收入占到全部样本家庭总收入总量的45%,排名最靠后的50%的受访家庭总收入总和只占到全部样本家庭总收入的22%,而排名最靠前的40%的样本家庭总收入和占到全部样本家庭总收入的70%。按照基尼系数的计算方法,本次调查的农村牧区样本家庭总收入的基尼系数为0.58)。这与调查当年造成内蒙古农牧业大面积绝收的旱灾有直接联系,一定程度反映出由于农牧区经济结构单一,经济脆弱,部分农牧民还是要“靠天吃饭”,农牧业距离现代农牧业体系还有较大差距。另一方面验证了家庭土地规模与家庭收入

呈正相关，即土地经营规模较大的区域其家庭收入相对较高，所以牧民的人均可支配收入明显高于农民和农牧民。特别是近年来随着国家财政对草场生态保护补助奖励政策的推行，草场面积较大的牧户仅补贴款项就高于一些农户家庭的全年经营总收入。但作为嘎查(村)经营主体的中小农牧户(70%以上的受访家庭属于中小农牧户)，因传统农业的分散生产经营，每亩土地产生的效益偏低，农民扩大土地经营规模的意愿并不强，有85.5%的受访家庭选择“仍坚持一家一户经营”，选择“扩大经营规模”或“家庭经营与合作经营相结合”或“参与企业经营”的家庭只有15%。整体上看，农村牧区家庭收入差距较大，土地对中小农牧户的保障功能弱化。

#### (四) 集体经济对基层公共服务的保障能力有限

由于我国尚未建立覆盖城乡的公共财政体制，嘎查(村)是政府履行社会管理和公共服务职能的重要平台和基本单元，也是农牧民获取基本公共服务的重要场所，但大多数受访嘎查(村)集体经济收入只能维持正常的集体运转，对农牧民公共服

务的供给能力十分有限。调查中有村干部反映，有些村属于“负债村”，“十个全覆盖”重大工程的后续款项还无法弥补，对“垃圾转运费”等公共服务开支根本无法保证。本次被调查的100个样本嘎查(村)中，仅有36个嘎查(村)有集体经济，集体收入的主要来源是集体草牧场、饲料地、农业用地的出租或入股收入，所以虽然按经济和生态特点划分，农区、牧区、半农半牧区存在地理区位上的连续性，但由于可利用土地面积不同，集体经济上存在差异，拥有土地资源优势的牧区平均集体收入高于其他区域，但相对于其他区域，牧区则面临牧民居住分散而公共服务半径过大等问题，集体经济同样无能为力。总体上，集体经济对基层公共服务的保障能力十分有限。

#### 四、加强农村牧区基本公共服务的有效供给

国家扶贫的重点和难点在农村，推进基本公共服务均等化的关键也在农村。内蒙古除农村外





还有牧区，所以公共服务的供给不仅要兼顾土地多样性、民族多样性，还要将全区作为民族地区纳入到国家宏观战略中，利用转移支付、对口支援、本地资源共同完善基本公共服务体系建设，保障和改善民生。

（一）将内蒙古基本公共服务设施建设纳入国家整体战略

内蒙古自治区地处祖国北疆，联通俄蒙，区位优势独特，所以应借助“一带一路”发展的重要契机，“发挥内蒙古联通俄蒙的区位优势”，将内蒙古基本公共服务设施建设纳入国家整体战略，做好对外开放大格局的同时借势谋划全区基础设施布局。中蒙边境线的7个盟市16个旗市的总面积达到全区总面积的48.7%，覆盖到大部分牧业区域，如果能突出重点区域和重点口岸的带动作用，形成“六路四通八达”的基本公共服务设施网架，利用跨境联通带动区域联通，对内蒙古基本公共服务设施建设意义非凡。

（二）尽快建立起合理的财政支持体系和财政投入长效保障机制

基层担负着公共服务建设、维护和推进的重要任务，但财权与事权的不匹配，使基层基本公共服务体系显得尤为薄弱，从而均等化的目标很难真正落到实处。从本次调研的情况来看，由于近年来基本公共设施和公益性项目投入力度较大，自治区各级政府都普遍存在财政负债问题。从自治区财政厅了解到，截至2016年末，自治区本级、盟市本级、旗县政府负有偿还责任的债务分别为291.38亿元、2079.01亿元、3306.97亿元，分别占5.13%、36.62%和58.25%（内蒙古自治区财政厅政务平台2017年第一批内蒙古自治区政府一般债券信息披露文件）。旗县政府成为债务压力最大的一级政府。所以按照国家最新出台的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，尽快完善全区财政事权和支出责任划分改革，建立起合理的财政支持体系和财政投入长效保障机制，才是解决基本公共服务供给后续问题

的关键所在。

（三）制定基本公共服务“靶向”标准，提升公共财政投入效率

除《国家基本公共服务体系规划》对各项基本公共服务的范围和标准的界定外，自治区需要根据农牧民常住人口呈现出的特点制定出更为具体且有实操性的均等化标准体系，尤其是针对医疗卫生、养老等农牧民生活核心领域的问题，建立农牧民基本数据采集和监测体系，尽可能全面地掌握弱势群体情况和“最迫切、最需要、最直接”的公共服务问题。将“靶向”的均等化标准作为财政转移支付测算的重要依据，替代大规模高标准且覆盖面广的普惠性公共服务项目，以便能使政府财力更多地向农村牧区落后地区和困难群体倾斜，逐步缩小城乡之间、发达地区与欠发达地区之间、不同收入群体之间的公共服务差距，大力推进基本公共服务的均等化。

（四）实施差别化支持政策，分层次、分阶段地“尽力而为 量力而行”

我国基本公共服务体系已逐步健全，多元化的供给模式不断创新。但由于城乡间和区域间资源分布严重不均衡，往往出现一边是基层卫生院（室）的全覆盖，一边是农村牧区看病难的问题依然存在。以养老为例，虽然自治区已形成城市、农村、牧区、社会化四种养老服务模式，每千名老人拥有床位数居全国第一，但实际调研的100个嘎查（村）均无社会化养老机构。基层消费能力限制了农村牧区公共服务供给市场的主体结构，面对基层农牧民实际需求与基本公共服务供给之间存在的结构性矛盾，仅仅依靠政府购买公共服务是不够的，需要发挥社会保障和社会救助对弱势群体的帮扶作用，保障其基本生活，可以分阶段、分地区地逐步解决城乡统筹、解决农村牧区公共服务薄弱的问题。■

（作者单位：内蒙古社会科学院公共管理研究所，  
执笔人：张敏 苏文 霍燕 王哈图 任丽慧 包娜娜）

责任编辑：代建明