

1 文章编号 2 1002- 2031(2008)06- 0096- 05

中国城市最低生活保障标准的比较与评价

高清辉

1 摘要 2 认为名义最低生活保障标准难以真实反映各地区最低生活保障救助的实际效果, 引入新的指标, 对中国城市近年来最低生活保障标准和实质救助水平及其变化趋势进行比较, 同时为政府有关部门对最低生活保障的政策选择和评估提供一个新工具。研究结果显示, 名义最低生活保障标准较高的城市, 如深圳、上海等, 其实质救助水平并不高。

1 关键词 2 中国城市; 最低生活保障; 实质救助指标

1 中图分类号 2 C913.7 1 文献标识码 2 A

城镇最低生活保障制度自 1999 年实施以来, 在保障城镇低收入者的基本生活、促进社会稳定等方面发挥了十分重要的作用。在这十年间, 最低生活保障制度日趋完善, 覆盖面不断扩大, 财政投入连年翻番, 保障标准逐年提高, 基本实现了 / 应保尽保 0。但在构建和谐社会的进程中, 需要通过制定相应的公共政策以妥善协调社会各方面的利益, 维护社会公平和正义, 让全体居民真正共享经济增长的成果。

最低生活保障标准 (以下简称低保标准) 是施行低保制度最重要的指标。我国城市的低保标准由各地人民政府根据当地的实际情况制定。据估算, 我国各地的低保标准普遍低于以马丁法测算的居民贫困线^[1]。这是因为对贫困者的救助力度很大程度上取决于地方政府的财政支付能力。各地方政府采用不同的方法测算出当地的老保标准, 因此

各地的低保标准各不相同, 相差很大。以 2006 年的名义低保标准为例, 最高的 (4128 元 / 每人每年, 深圳) 是最低的 (1872 元 / 每人每年, 乌鲁木齐) 2 2 倍。应该说, 各地方政府制定低保标准时所采用的方法 (如收入比例法、抽样调查法、菜篮子法、恩格尔系数法等) 具有一定科学性, 定出的低保标准具有一定的合理性。然而对于低保标准是否过高或过低的问题, 人们有截然不同的意见。有的认为目前低保标准过低, 有的却认为已经过高甚至有 / 养懒汉 0 之嫌^[2]。比较低保标准的高低, 评价不同城市间实施低保制度的效果不能只看名义低保标准的高低, 而应该从需要和可能两个方面来考虑。所谓需要, 指的是应满足低保对象的基本生活要求; 所谓可能, 指的是不可超过地方政府的财政支付能力和社会承受水平。本文通过建立相关指标, 对中国省会

1 作者简介 2 高清辉 (1972), 女, 汉族, 福建长乐人, 厦门大学海外教育学院讲师, 经济学博士, 厦门大学宏观经济研究中心博士后, 研究方向为行为经济学和宏观经济学。

1 基金项目 2 福建省社会科学规划项目 (2007B2039)。

1 收稿日期 2 2007- 10- 31

1 修回日期 2 2008- 01- 11

城市和计划单列市的低保标准作比较分析。

一 实质救助指标

评价地方政府的救助力度可以用名义低保标准与当地职工工资水平的关系来度量。因此引入如下指标:

1 救助力度系数

$$A_t = L_t / W_{t-1} \quad (1)$$

其中, A_t 是第 t 年救助力度系数; L_t 是第 t 年某市名义低保标准, 即每人每年货币救助金额; W_{t-1} 是第 $t-1$ 年职工平均工资。

这个指标反映了政府对低保对象的救助力度。一般说, 低保标准一年调整一次, 当政府有关部门调整低保标准时, 上一年的平均工资 W_{t-1} 是已知的。地方政府在调整低保标准时, 从财政负担能力的层面要考虑的因素很多^[3], 例如当地的 GDP、财政收入、职工的平均工资等。各地的 GDP、财政收入等宏观经济数据虽然反映了当地的经济水平, 但与各地低保标准的直接关联度并不大, 而一个地区的平均工资基本上可以反映本地区的经济水平。研究表明, 目前各城市低保标准与前一年当地职工的平均工资有很强的正相关。在式 (1) 中用平均工资作除数, 可以消除地区经济发展水平的影响, 因此可以看作是某地区政府对低保对象的实质救助强度。

A_t 越大说明政府对低保对象的救助力度越大, A_t 过低说明地方政府的救助力度不足。 A_t 过大则可能产生福利依赖现象, 受助者的就业意愿会降低, 具有劳动能力的人长期不愿去就业, 而依赖政府的救助过活^[4]。

2 生活救助系数

$$B_t = L_t / f_t \quad (2)$$

其中, B_t 是第 t 年生活救助系数; L_t 意义同前; f_t 是第 t 年城市居民家庭平均每人全年食品消费支出。如果 $B_t < 1$, 则说明如果低保对象将低保救助款全部用于购买食品, 还达不到当地居民平均食品消费水平。考虑到低收入者的食品消费支出比平均食品消费支出要低, 按历年统计资料表明, 这个值大体在 0.6-0.7 之间, 因此如果 B_t 值能在 0.65 以上, 则救助对象的食品支出基本可以解决。这个指标用 / 食品支出 0 作为分母而不用 / 可支配收入 0 作为分母, 是因为后者包含了储蓄。食品是人类生存最必须的生活资料, 食品的需求弹性小, 对低保对象而言

是最主要的消费支出。实证研究表明, 按 2005 年和 2006 年的救助水平, 作为研究对象的 34 个城市中, 只有一个城市在此水平之下。

以上的两个指标 A 和 B , 当 t 固定时是某个确定时点低保标准与当地经济量之比, 可以消除地区间由于经济发展水平不同而产生的不可比较的因素, 所以是实质性指标不是名义指标。可以用来比较各地区低保救助的实际效果, 消除仅由名义救助标准高低而造成的错觉。

二 实证研究

1 34 个城市的低保情况

以 2005 年和 2006 年的数据计算 34 个城市的 A 和 B 值 (当年份固定时, 省略下标 t), 其中 2006 年的结果如表 1 所示 (限于篇幅, 2005 年的数据从略)。表 1 中后三列是分别按名义低保标准、 A 值、 B 值从大到小的排列序数, 例如北京按名义低保标准排列为第 7 位, 按 A 值排列为第 33 位等。

由表 1 可以看出, 实质救助情况与名义救助标准的排序大相径庭。2006 年按名义低保标准的顺序排列, 深圳以 4128 元/每人每年居全国 34 个城市之首, 广州以 3960 元/每人每年居第 2 位, 上海以 3840 元/每人每年居第 3 位。但是深圳的 B 值仅为 0.5168 B 值居第 34 位 (即倒数第 1 位)。这意味着深圳的低保对象所得到的救助金全部用于购买食品都有问题。广州的 B 值为 0.6930 居第 32 位 (即倒数第 3 位), 上海为 0.7316 居第 29 位。另外, 以名义低保标准为序排列的前 5 个城市 (深圳、广州、上海、杭州、宁波) 都是经济实力很强的城市, 但是都无法进入以 B 排列的前 5 名。这说明如果从救助成效看, 用名义低保标准来评价低保救助效果是不适当的。

2 实质救助指标的纵向比较

以上研究了在同一时点不同城市间实质救助指标的不同, 下面将研究在不同时点实质救助指标的变化情况。我们考察了 34 个城市自 1998 年 - 2006 年以来名义低保标准及指标 A 、 B 值的变化, 发现其变化趋势大体相同, 以下仅以四个直辖市为代表加以说明。

大多数城市在 1998 年后名义低保标准有所提高, 取 2002 年、2004 年、2005 年和 2006 年的数据来观察其变动趋势 (表 2、图 1)。从表 2 可看出, 四个直辖市的名义低保标准呈上升趋势 (图 1(a)); 但也可看

表 1 2006年 34个城市按低保各指标排序

序号	城市	名义低保标准	A值	B值	按名义低保标准	按 A值	按 B值
1	北京	3720	0.1076	0.8156	7	33	15
2	天津	3600	0.1404	0.9783	8	13	4
3	石家庄	2640	0.1475	1.0594	20	10	2
4	太原	2640	0.1386	1.0004	21	14	3
5	呼和浩特	2520	0.1203	0.7814	25	24	23
6	沈阳	3120	0.1502	0.8930	11	7	6
7	大连	3480	0.1486	0.8127	9	9	16
8	长春	2460	0.1729	0.7923	29	1	21
9	哈尔滨	2880	0.1605	1.1538	16	5	1
10	上海	3840	0.1201	0.7316	3	25	29
11	南京	3360	0.1125	0.8106	10	31	17
12	杭州	3840	0.1217	0.7968	4	22	19
13	宁波	3840	0.1184	0.8216	5	26	13
14	合肥	3120	0.1560	0.8282	12	6	12
15	福州	2940	0.1461	0.8559	15	12	9
16	厦门	3780	0.1674	0.7527	6	2	26
17	南昌	2280	0.1166	0.6865	31	28	33
18	济南	2760	0.1215	0.8283	17	23	11
19	青岛	3120	0.1306	0.7176	13	18	30
20	郑州	2640	0.1491	0.8054	22	8	18
21	武汉	2976	0.1608	0.8353	14	4	10
22	长沙	2640	0.1178	0.7582	23	27	25
23	广州	3960	0.1123	0.6930	2	32	32
24	深圳	4128	0.1271	0.5168	1	21	34
25	南宁	2520	0.1299	0.8780	26	19	7
26	重庆	2520	0.1348	0.7377	27	17	27
27	成都	2760	0.1277	0.7902	18	20	22
28	贵阳	2580	0.1620	0.7738	24	3	24
29	昆明	2664	0.1356	0.8189	19	15	14
30	西安	2400	0.1354	0.7357	30	16	28
31	兰州	2508	0.1462	0.9421	28	11	5
32	西宁	2136	0.1130	0.8669	33	30	8
33	银川	2280	0.1156	0.7950	32	29	20
34	乌鲁木齐	1872	0.0918	0.7078	34	34	31

数据来源: 数据根据中国城市反贫困网 ([http //www. antipoverty. cn](http://www.antipoverty.cn))、5中国统计年鉴6 (2007年)、5中国城市统计年鉴6 (2007年) 计算得出。

表 2 四个直辖市低保各指标变化

	年份	1998	2002	2004	2005	2006
低保标准	北京	2400	3480	3480	3600	3720
	天津	2220	2892	2892	3180	3600
	上海	2580	3360	3480	3600	3840
	重庆	1560	2136	2220	2520	2520
A值	北京	0.2178	0.1784	0.1375	0.1213	0.1076
	天津	0.2695	0.2001	0.1551	0.1462	0.1404
	上海	0.2258	0.1284	0.1275	0.1197	0.1201
	重庆	0.2835	0.2504	0.1787	0.1755	0.1348
B值	北京	0.8375	1.0023	0.8865	0.8540	0.8156
	天津	0.9315	1.1093	0.8822	0.8976	0.9783
	上海	0.7440	0.8155	0.7576	0.7287	0.7316
	重庆	0.6896	0.8830	0.7362	0.8037	0.7377

出四城市的实质救助指标 A和 B的值并无上升, 相反, A值有下跌趋势, 且四个城市除了上海在 2006

年比 2005年提高 0.0004之外, 都是严格递减的 (表 2); B值在 2002年后也有下降之势 (图 1(b))。这

说明虽然这些年来名义低保标准有所提高,但实质救助系数和生活救助系数却没有提高,说明政府的救助力度没有提高,低保对象的救助效果与 2002年相比也没有明显改善。

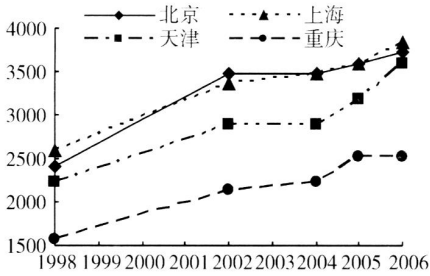


图 1 (a) 名义低保标准变化趋势

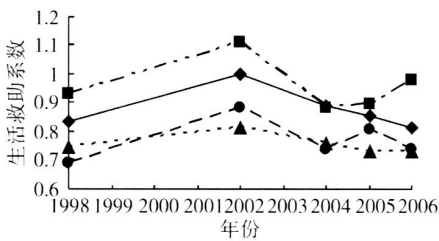


图 1 (b) 生活救助系数 β 的变化趋势

代价较高,因为 A 越大,受助者产生福利依赖的可能性也就越大。

如果该点落在 " 区,这是较为理想的状态。即救助效果好,且社会付出的代价较低。

如果该点落在 C 区,则说明该城市的救助力度不足(社会付出的代价过低)以至于救助效果达不到基本的要求。这就要求该城市提高低保标准,以使点向 " 区或者 ! 区移动。

如果点落在 D 区,说明社会付出了很大代价却无法使救助效果达到基本要求,这种情况一般不会产生。

临界值可以根据实际情况选取。例如,一般情况下 A 值最小值在 0.1 左右,最大值不超过 0.2 就可以取区间 [0.1, 0.2] 的中点作为临界值,即 $A^* = 0.15$ 。B 临界值的选取必须考虑到受救助的低保者除食品之外的其他需求,即按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣食住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用及未成年人的义务教育费用等。假定低保对象的人均食品支出只有城市居民人均食品支出的 60%,低保对象用于食品的支出占总支出的 80%,则可取生活救助系数临界值 $B^* = 0.6/0.8 = 0.75$ 。

当研究由多个城市组成的城市组时,可以将城市组中每一个城市的坐标 (A, B) 描在同一张 A-B 平面上,形成该城市组 A-B 平面的分布图,选定临界值 A^* 和 B^* 后,便可根据分布图进行政策选择。对于任何年份 t 都可以做出该年份相应的 A-B 平面分布图。如将不同年份的分布图进行比较,还可以对政策实施效果进行评估。

三 政策选择与评估

救助力度系数 A 反映了一个地方政府对低保对象的救助力度,也反映了社会为解决低保问题所付出的代价,生活救助系数反映了对低保对象救助的实际效果,将两者结合起来考虑将给地方政府的低保政策选择和评估提供一个新的工具。

首先建立 A-B 平面,如图 2 所示,在平面上以 A 值为 x 轴,以 B 值为 y 轴建立平面直角坐标系,称为 A-B 平面。因 A 和 B 值均为正数,故只要考虑第一象限。假定 A 和 B 的临界值分别为 A^* 和 B^* ,即认为救助力度系数应不小于 A^* ,生活救助系数应不小于 B^* 。那么,直线 $A=A^*$ 和 $B=B^*$ 将平面分成四个区域(图 3),把右上、左上、左下、右下四个区域记为 !、"、C、D 区域(其中 A 区和 C 区包括边界)。

一个城市的 A 和 B 值决定它在 A-B 平面上所对应的点 (A, B),根据这个点的位置可以考虑低保政策的选择。

如果该点落在 ! 区,说明该城市的实质救助力度和救助实际效果都在临界线之上,因此是属于救助效果好的城市。但社会为解决低保问题所付出的

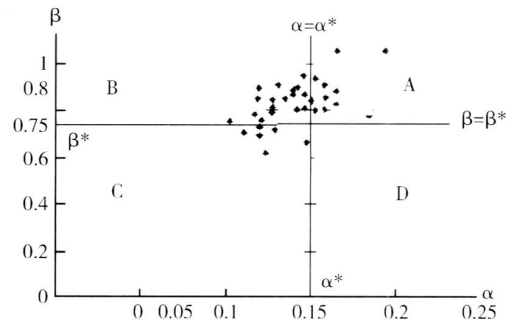


图 2 2005 年 34 个城市 A-B 平面分布图

对于所研究的 34 个城市组成的城市组,图 2 和图 3 分别是该城市组相应于 2005 年和 2006 年的分布图。在图 3 中,在 2006 年所研究的 34 个城市中,有沈阳等 7 个城市落在 A 区,北京等 19 个城市落在

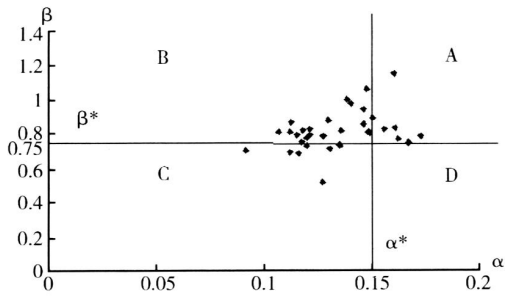


图 3 2006年 34个城市 A- B平面分布图

B区,上海等 8个城市落在 C区,没有一个城市落在 D区¹。落在 A区或 B区的 26个城市占城市总数的 76.4%,而落在 C区的 8个城市中还有 3个落在临界线附近,因此可以认为我国城市的低保工作总体上说是比较好的,当然,位于 C区的城市尚应提高低保标准以进入 B区。

把图 3和图 2进行比较可以发现,2006年与 2005年相比,位于 A区的城市少了 4个,位于 B区的城市多了 2个,位于 C区的城市多了 2个。从 A区到 B区说明达到了救助效果但社会所付出的代价减少了,位于 A区的城市数少了,位于 B区的城市增加了,这是所希望的。但是 C区的城市数增加了,这是所不希望的。进一步分析表明,2006年位于 C区的城市,除了上海之外,都是名义低保标准没有增加的城市。上海市在 2006年的名义低保标准比上年增加了 240元,因此 A和 B的值都有所增加,但考虑平均工资水平和物价上涨等因素之后,相对增加的幅度不大,所以尚未能脱离 C区。深圳市在 2005年已位于 C区,2006年名义低保标准与 2005年持平,但上年的平均工资提高,因物价等原因当年居民家庭平均食品消费支出增加,使 A和 B值更小,成为最典型的 C区成员,其中 $B < 0.55$,实在过低。2005年青岛、重庆、西安处于 A区,2006年降到 C区;南昌、广州则从 B区降到 C区,其原因大体相同: A和 B的分子都是名义低保标准,两年间没有变化,但分母 w_t 和 f_t 都有不同程度的增加。乌鲁木齐的情况非常特别,2006年的 $A < 10\%$,这是很少见的。因此有政协委员建议将低保标准提高到 2160元/每人每年,如果这个建议被采纳,则 A和 B的值将分别增至 0.1059和 0.8167,就可进入 B区。由以上分析可知,用 A) B平面评价低保救助的效果较为合理,可以避免只看名义标准高低而形成的错觉,例如,深圳和上海都位于 C区,这表明虽然这两个城市的名义低保标准很高,但实质低保水平与

其经济发展水平是不很相称的,在低保标准的调整方面还有向上调高的空间。

=Abstract> The nominal minimum living standard is insufficient to reflect the actual effect of the lowest social security assistance. This paper establishes new index to compare the level and trend of the lowest social security assistance and the substantive assistance, as well as provide a new tool for the government department concerned to evaluate and choose the lowest social security policy. The research indicates that cities with higher nominal minimum living standard such as Shenzhen and Shanghai are not actually high with substantive assistance level.

=Key words> cities in China; minimum living standard; the substantive assistance index

注释

- ¹ 我国的直辖市、省会城市和计划单列市共有 36个,但由于海口市和拉萨市数据不全,只研究其余的 34个城市。
- ² 具体是:位于 A区的有沈阳、长春、哈尔滨、合肥、厦门、武汉、贵阳;位于 B区有北京、成都、昆明、兰州、西宁、银川、大连;位于 C区的有上海、南昌、青岛、广州、深圳、重庆、西安、乌鲁木齐。

参考文献

- [1] 王有捐. 对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价. 统计研究, 2006(10): 49- 54
- [2] 厦门市政协社会法制委员会. 厦门市低保制度 / 养懒人 0. 人民政协报, 2006- 02- 06
- [3] 纪尽善. 完善城市居民最低生活保障制度研究. 经济界, 2004(2): 9- 12
- [4] 齐心. 低保未就业人员的求职意愿及影响因素研究. 城市问题, 2007(7): 71- 75

(责任编辑:张银太)