

城市贫困新类型及贫困程度评估与救助研究

曹艳春

(华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

摘 要: 本文试图改变贫困界定的视角, 提出从支出和收入两方面来衡量贫困, 以支出大于收入作为界定贫困的标准。运用 AHP 方法构建模型, 以尽量提高救助审批程序的科学性, 减少实际工作中的主观性和随意性。提出建立救助套餐, 实施分类救助和分级救助, 不断完善社会救助的管理机制。

关键词: 困难程度评估; 救助套餐; AHP 方法

中图分类号: D632.1 摇摇文献标识码: A 摇摇文章编号: 1000-4149 (2010) 04-0006-05

A New Perspective to Measure the Urban Poverty in China and Its Accordant Relief Mechanism

CAO Yan-chun

(Institute of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: This paper firstly tries to change the perspective of defining poverty by the two aspects of expenditure and income. Then this paper uses AHP model to maximize the scientific of the approval process and to reduce the subjectivity and the arbitrariness in the actual work. Finally, this paper proposes the establishment of rescue packages, the implementation of classification and grading relief aid to constantly improve the management mechanism of social assistance.

Keywords: the poverty assessment; relief packages; AHP method

随着社会经济的发展, 我国建立了以最低生活保障制度为核心的包含多种救助项目的综合救助制度。然而, 对申请救助对象的评定均以绝对贫困线为标准, 人为地把家庭人均收入稍微超出最低生活保障线的家庭排除在救助范围之外。当这些家庭因医疗、教育、突发事件等特殊支出而陷入贫困时, 无法得到制度化的有效救助。因此, 本文试图改变贫困判定的视角, 以收支差额作为判定贫困的标准, 同时, 提高判定贫困的收入和支出标准, 扩大救助覆盖面; 建立一个具有较强科学性和实用性的贫困程度判定模型, 构建一个比较规范的量化工具, 以减少救助审批时的主观性和随意性; 设计救助套餐, 以减少救助的重复性, 实现各项具体救助项目的可叠加性和组合的有效性; 设计分级救助模式, 按贫困程度的不同而给予不同的救助额度。

一、贫困衡量视角的转变与新贫困类型的提出

现有的对贫困家庭困难程度的评估主要是从收入角度进行测量, 从支出的视角评估低收入家

收稿日期: 2009-08-05; 修订日期: 2010-04-26

作者简介: 曹艳春 (1975-), 女, 湖南湘乡人, 华东师范大学公共管理学院讲师, 经济学博士, 研究方向为社会救助。

庭困难程度的研究非常缺乏。本文对贫困的类别进行了进一步细分并提出贫困的四种类型，针对不同的类型设计不同的救助机制。

从理论上说，贫困概念可分为建立在收入基础上的贫困概念或衡量标准，或者建立在消费基础上的贫困概念或衡量标准^[1]。因此，我们可以将贫困分为四种类型：“消费而非收入”贫困、“收入而非消费”贫困、“收入和消费”贫困和“消费大于收入”贫困。这四种贫困划分标准较全面地概括了所有的贫困现象。首先，“消费而非收入”贫困主要是指收入超过贫困线，但是由于对未来的收入感到悲观或为未来的大笔支出进行储蓄，减少消费，以致消费低于一定标准，陷入消费贫困。“收入而非消费”贫困是指虽然收入较少，但主动的消费水平较高，生活水平超出贫困标准而引起的“入不敷出”的现象。“收入和消费”贫困是指贫困家庭由于收入低于贫困线而刻意减少消费，从而消费也低于贫困线。“消费大于收入”贫困是指一个家庭收入已经超出贫困线，但由于教育、医疗等必需的支出而引发的贫困。四种贫困的划分如图1所示。

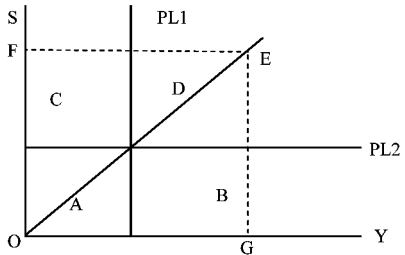


图1 摇贫困的四种划分方式

在图1中，Y代表收入，S代表消费，PL表示贫困线，OE为45度线。FE为消费相对贫困线，GE为收入相对贫困线。OE的左上方表明消费大于收入，OE的右下方表明收入大于消费。PL1为收入贫困线，其左边区域表明收入低于贫困线标准。PL2为消费贫困线，其下边区域表明消费低于消费贫困线标准。A、B、C、D分别表示贫困的四种类型。一个家庭如果处于A区域，则表明该家庭的收入和消费均在贫困线以下，属于“收入和消费贫困”；如果个人或家庭处于B区域，则表明收入超过贫困线，但家庭的消费低于消费贫困线，属于“消费而非收入”贫困；处于C区域，则表明该家庭消费较高，消费水平超出贫困标准，属于“收入而非消费”贫困。一个家庭处于D区域表明该家庭的收入和消费线都超过了贫困线，但由于一些不可避免的教育、医疗、突发事件等支出，导致该家庭陷入“入不敷出”的境地，属于“消费大于收入”贫困。

传统的贫困类型主要是指处于A区域和C区域的家庭，即传统意义上的最低生活保障制度所保障的贫困家庭。随着国家逐步实施“应保尽保”政策，这一类家庭已经基本被城市最低生活保障制度所覆盖。然而，随着社会主义市场经济的发展，新的贫困类型出现，主要是处于D区域的家庭不断出现，促使我国必须考虑对这类“消费大于支出”贫困家庭的救助。建立一个能覆盖A、C、D三个区域的救助制度，对因为支出大于收入的所有家庭进行救助。

二、贫困程度评估指标的构建

在对贫困家庭进行评估且计算应给予的救助金额时，分为五个步骤进行：第一，设计指标并分类；第二，计算各指标的权重，对各个指标进行赋值并确定指标的正常范围；第三，根据各项专项支出占年总收入的比重，将贫困家庭归类到不同的救助套餐中；第四，对进入各个套餐的家庭的贫困程度进行划分，计算相应的救助金额；第五，进行绩效评价，评估救助机制的有效性。

（一）总体贫困程度评估指标

所有指标分为两类：总体贫困程度评估指标和所需救助套餐评估指标。其中，所需救助套餐评估指标又分为三类子指标，包括核心量化指标、影响指标和否定指标。

总体贫困程度评估指标作为一个家庭能否获得救助的门槛，发挥着区分家庭贫困与否的作用。计算方法为：

$$\text{家庭困难程度} = (\text{家庭支出} - \text{家庭收入}) \div \text{家庭收入} \times 100\%$$

用公式表示为：

$$P = \frac{S - R}{R} \times 100\% \quad (1)$$

其中，家庭支出的核算时间为申请日往前倒推一年的期间。家庭支出（ S ）由几个部分组成：食物支出（ F ）、水电煤气支出（ W ）、衣服支出（ C ）、交通支出（ T ）、基本医疗支出（ M ）、日常开支（ D ）、租房支出（ Z ）、教育支出（ E ）、大病支出（ B ）、慢性疾病支出（ X ）、残疾护理与康复支出（ J ）、老年护理支出（ L ）。家庭收入则依托上海市正在建设的收入核对系统，按照经核实的家庭实际收入来计算。

家庭支出中，日常生活支出一般采用标准化计算方式，不再考虑每个家庭的细微差异。标准化计算的支出项目是指通过调查低收入家庭，获得低收入家庭每项支出的平均数据。包括：食物支出、每月水电煤气支出、衣服支出、交通支出、日常用品支出、基本医疗支出。而一些数额巨大的支出则采用根据实际情况确定的方法。根据实际情况确定的支出项目是指各个低收入家庭的具体支出数量不等，由实际情况决定。主要包括：租房支出、大病支出、慢性疾病支出、残疾护理与康复支出、教育支出、老年人护理支出、突发事件引起的支出。

从经济含义上看，家庭支出与家庭收入之差占家庭收入的比率根据家庭的实际支出与收入不同而不同。其中，若该比率等于零，表明家庭目前支出等于收入，收支平衡；若该比率小于零，则表明该家庭支出少于收入，家庭财产略有积余；若该比率大于零，则家庭支出大于收入，该家庭可归类为困难家庭；若该比率远远大于零，则该家庭支出远远大于收入，可归类为极度贫困家庭。因此，在初次筛选时，家庭支出与家庭收入之差占家庭收入的比率大于零的家庭才允许进入被救助系统，才有可能被救助。

（二）所需救助套餐评估指标

在衡量所需救助套餐时，本文设置了三类指标：核心量化指标、影响指标和否定指标。核心量化指标衡量一个家庭能否获得合适的救助套餐，是一个根据实际情况计算的比率。

1. 核心量化指标

在被评估家庭进入被救助的第一道门槛后，要根据分项计算的结果，设置进入各项救助套餐的门槛和标准。所计算的该指标超出正常范围，即进入该救助套餐，给予该种救助。

$$\text{核心量化指标} = \frac{\text{某项专项支出} + \text{标准化基本消费年支出} - \text{实际年收入}}{\text{实际年收入}} \quad (2)$$

核心量化指标的计算中，将专项支出按致贫原因分为四类：医疗支出、教育支出、突发事件支出和其他特殊支出，每次只选取一个专项支出进行计算。根据这四项支出算出的指标值设置四类救助套餐。

2. 影响指标

在进入救助套餐的家庭中，根据家庭的实际情况给予不同程度的救助。因此，本文设计了每类套餐的影响指标，影响指标的最后总得分影响到救助金额的大小。关于影响指标，本文主要使用层次分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）来计算。AHP方法由美国运筹学家沙旦（T. L. Saaty）提出，是一种将定性与定量分析相结合的决策分析方法。AHP方法适合在贫困程度评估过程中，将以往主要运用经验判断的做法加入量化的指标，提高评估的客观程度和科学性^[2]。

AHP方法的基本步骤是：首先，将影响指标分为若干个层次，对应每个层次设置一定数量的影响指标。其次，设定每个层次中各指标的重要程度。最后，计算各指标的权重。

本文将影响指标分为三层，其中目标层为A，将A分解后的子层为B，将B分解后的子层为C。子层B各元素对目标层A的相对权重值为：

$$\bar{w}^{(1)} = (w_1^{(1)}, w_2^{(1)}, \dots, w_k^{(1)})^T \quad (3)$$

摇摇子层C各元素对父层B的相对权重值为：

$$\bar{w}^{(2)} = (w_{1l}^{(2)}, w_{2l}^{(2)}, \dots, w_{nl}^{(2)})^T \text{摇摇} l = 1, 2, 3, \dots, k \quad (4)$$

摇摇对于子层C中的元素权重的计算，是通过 $\bar{w}^{(1)}$ 与 $\bar{w}_l^{(2)}$ （ $l = 1, 2, 3, \dots, k$ ）组合得到（见表1）。

摇摇指标权重的获取方法主要运用德尔菲法，即专家打分法，要求专家在相互之间不讨论，只和课题组沟通的情况下进行独立的打分，再由课题组汇总所有专家的打分作为评价结果。专家对子层 C 中各指标的相对重要性进行打分，取值参考沙旦设定的“1~9 值法”。其中，标度 1 表示两个因素相比，具有相同重要性。标度 2 表示两个因素相比，前者比后者稍重要。标度 5，7 和 9 分别表示前者比后者明显重要、强烈重要和极端重要。标度 2，4，6，8 分别为标度 1，3，5，7，9 之间相邻判断的中间值。

课题组邀请 20 位专家进行相关影响指标的打分。专家对每两个指标都给予相对重要性的比值，如 1:9，2:8，3:7 等。课题组将评分结果转化为 5 分标度，其对应比值见表 2。

在运用 AHP 方法进行计算时，由于矩阵中的指标较多，人们对多个因素进行判断时可能存在误差，且判断矩阵中的因素可能发生不一致的情况。因此，必须进行一致性检验。按照沙旦给出的一致性判别指标 CR 的对照值，当 $CR < 0.1$ 时，表明判断矩阵的一致性可以接受。对专家的评分结果进行统计检验，可以发现，一致性评判指标较高，CR 值为 0.0043。因此，专家评分具有较大的一致性，最终计算结果可以接受。将专家评分意见输入 AHP 方法的专用分析软件，可以得出各影响指标的权重。影响指标的名称、赋值方法以及权重见表 3。

表 1 摇目标层与影响层权重的计算方法

	元素及权重	组合权重
	B1 摇 B2 …… Bk	
	$w_2^{(1)} \dots w_k^{(1)}$	$V^{(2)}$
C1	$w_{11}^{(2)} w_{12}^{(2)} \dots w_{1k}^{(2)}$	$V_1^{(2)} = \sum_{j=1}^k w_j^{(1)} w_{1j}^{(2)}$
C2	$w_{21}^{(2)} w_{22}^{(2)} \dots w_{2k}^{(2)}$	$V_2^{(2)} = \sum_{j=1}^k w_j^{(1)} w_{2j}^{(2)}$
⋮	⋮	⋮
Cn	$w_{n1}^{(2)} w_{n2}^{(2)} \dots w_{nk}^{(2)}$	$V_n^{(2)} = \sum_{j=1}^k w_j^{(1)} w_{nj}^{(2)}$

表 2 摇专家对影响指标相对重要性的打分及其换算

专家给予的比值	对应 5 分标度下的值	含义
9: 1	5	极为重要
8: 2	4	非常重要
7: 3	3	比较重要
6: 4	2	稍微重要
5: 5	1	同等重要

表 3 摇影响指标的名称、赋值方法以及权重

指标性质 (A 层)	指标分类 (B 层)	指标名称 (C 层)	赋值方法	权重
定量指标	收入类指标	家庭每月人均收入	支出差除以收入	0.93
		家庭每月人均支出	该支出除以年收入	0.95
	支出类指标	自付大病医疗总费用	该支出除以年收入	0.85
		自付慢性病医疗支出	该支出除以年收入	0.83
		突发事件支出费用	该支出除以年收入	0.82
		子女每年教育支出	该支出除以年收入	0.80
	家庭状况类指标	家庭劳动力数量比重	家庭劳动力除以总人口	0.65
		就业人口所占比重	劳动力数量除以总人口	0.63
		享有社会保险成员比重	有保险人数除以总人口	0.53
定性指标	特殊照顾类指标	家里是否有精神病人	是为 1，否为 0	0.62
		家里是否有孕产妇	是为 1，否为 0	0.52
		是否有 0~6 岁婴幼儿	是为 1，否为 0	0.45
		家里是否有残疾人员	是为 1，否为 0	0.47
		是否有 70 岁以上老年人	是为 1，否为 0	0.35
		是否为孤儿家庭	是为 1，否为 0	0.36
		是否为单亲家庭	是为 1，否为 0	0.22
		是否为纯老人家庭	是为 1，否为 0	0.30

C 层中每个指标的赋值与权重相乘，得到 B 层中每类指标的赋值与权重，B 层中的每类指标的赋值与权重相乘，得到 A 层的赋值与权重，最后算出每个家庭的影响指标的值。

3. 否定指标

在评判过程中，如果发现符合下列条件之一的家庭，即被排除在救助范围之外。这一类衡量

指标被称为否定指标。否定指标主要有：拥有私家车、二套房产、一定数量的金融资产、一定数量的投资性生产资料等。

三、贫困程度评估模型的应用

(一) 总体贫困程度衡量与门槛的设立

构建贫困程度评估指标后，运用总体贫困程度评估指标设立对申请者进行审批的标准与条件。当申请者的家庭困难程度系数，即 $(\text{家庭年支出} - \text{家庭年收入}) \div \text{家庭年收入} \times 100\%$ 的比值大于 0 时，表明申请者通过了评估系统的初次筛选，可进入救助系统，接受进一步评估与审核。

(二) 构建套餐式救助机制

通过初次筛选的申请者，即获得进入救助套餐的入门券。但是，能否获得救助或者获得哪个套餐的救助，则要运用救助套餐评估指标中的核心量化指标、影响指标和否定指标来进行判别。本文将救助套餐设计为四类（见表 4）。

表 4 摇救助套餐的名称、公式和进入标准

套餐名称	衡量公式	套餐进入标准
医疗救助套餐	医疗类核心量化指标	一个家庭关于某套餐的核心量化
教育救助套餐	教育类核心量化指标	指标达到标准值则进入该救助套
突发事件救助套餐	突发事件类核心量化指标	餐，否则不进入（此标准四个套
其他特殊救助套餐	其他特殊支出类核心量化指标	餐通用）。

在进入套餐之前，首先要运用核心量化指标对家庭某一方面的贫困程度进行衡量。以医疗救助套餐为例，一个家庭是否有医疗方面的贫困并需要医疗救助，则由医疗类核心量化指标 = $\frac{\text{某项专项支出} + \text{标准化基本消费年支出} - \text{实际年收入}}{\text{实际年收入}}$ 来决定。在计算医疗类核心量化指标时，只计算大病、重病或慢性病引起的医疗支出作为医疗类专项支出。如果医疗类核心量化指标达到标准值，则进入医疗类救助套餐。如果没有达到标准值，则不能进入该项套餐。依此类推，教育救助套餐的进入标准为：一个家庭的教育类支出加标准化基本消费年支出减实际年收入占实际年收入的比重达到标准值。

(三) 构建分级式救助机制

在每个套餐的救助中，用核心指标乘以影响指标的公式计算出核心量化指标值，根据核心量化指标值的不同，将每个家庭划分为五个档次，分别给予不同对应等级的救助，其中接近贫困家庭只给予基本生活救助，中等贫困、严重贫困和极度贫困家庭分别给予基本生活救助和不同级别的专项救助，专项救助金额按一、二、三级逐步增加。

表 5 摇根据核心量化指标确定的救助等级

等级	经济含义	指标值得分摇摇	救助力度摇摇摇摇摇摇
第一档	接近贫困	$0 \leq \text{指标值} < 0.5$	只给予基本生活救助
第二档	中等贫困	$0.5 \leq \text{指标值} < 0.8$	基本生活救助 + 一级专项救助
第三档	严重贫困	$0.8 \leq \text{指标值} < 1$	基本生活救助 + 二级专项救助
第四档	极度贫困	指标值 ≥ 1	基本生活救助 + 三级专项救助

(四) 根据影响指标的得分对每一级别的家庭救助金额进行调整

在将所有被救助家庭的贫困程度分档后，对每一个档次的救助金额设立上限和下限。救助金额必须根据家庭的实际情况给予调整。调整的依据是根据影响指标的得分，得分越高，给予的救助金额越多，但该档次的家庭救助金额必须被控制在该档次的救助范围之内。（下转第 36 页）

和人才配置结果就好。具有这类特征的职业或岗位主要有：演员、主持人、形象代言人、职业运动员、中高层管理者（也具有较强的表演性——管理的艺术性），等等。

(7) 各个标的所有者之间和竞购方之间由于交易成本、搭便车等原因，交易一方难以组织拍卖活动，所以人力资源拍卖应由第三方企业、拍卖机构、行业协会或人力资源管理部门发起，这是人力资源拍卖的组织条件。

以上的 7 个条件，很难说具备一个条件就可以实施，或者说具备所有条件才能够应用；只能说，在实施的情景中具备的条件数量越多，人力资源拍卖的可行性和必要性就越强，人力资源配置的效果就越好。

参考文献：

- [1] 佚名. 大学生“拍卖”人格为就业而扭曲? [J]. 时代潮, 2003, (7).
- [2] [美] 彼得·德鲁克, 毛忠明, 程韵文, 孙康琦译. 管理实践 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1999.
- [3] [美] 亚瑟·W. 小舍曼, 乔治·W. 勃兰德, 斯科特·A. 斯耐尔. 张文贤译. 人力资源管理 [M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2001.
- [4] 吴志华. 人力资源开发与管理 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [5] 胡云生. “人才拍卖”: 务实还是作秀? [J]. 国际人才交流, 2003, (7).
- [6] 赵琛徽. 实现人力资源市场化配置需要制度创新 [J]. 经济界, 2001, (4).
- [7] 牛励耘, 薄赋徕. 实现人才价值 大力推进人才市场化进程 [J], 人才资源开发, 2005, (12).

值论文发表之际，感谢我的同事李映聪老师提出的意见和学生梁雅韵协助的调查，但本文文责自负。

[责任编辑摇童玉芬]

=====

(上接第 10 页)

四、结论与建议

本文在国内较早提出基于支出法的困难程度评估方法，设计了具体的评估指标体系，并针对困难程度设计不同的救助帮扶标准，以不断完善针对不同贫困程度而采取不同的救助帮扶标准的机制。困难家庭评估模型对以往的评估和救助机制有如下改进：一是从收入和支出两个方面考虑家庭的贫困，更加符合因支出致贫的实际情况。二是在评定过程中增加了量化指标，并赋予不同的权重，使得评估过程更加客观化和科学化。三是对以往的补差救助方式进行了改进，根据家庭的困难程度的不同进行分级救助，根据系统对申请者的评分给出不同的救助金额的分配额度。

在实际运用中，本文的指标选取还需要进一步得到专家和实际工作人员以及贫困群体的认可，以确定更加科学化和实用性的指标体系。此外，对真实的实际收入和实际支出信息的收集面临一定的难度，借助于上海市正在实施的收入核对系统，可以逐步解决信息核对的难题。

参考文献：

- [1] [英] 约翰·耐特等. 中国城市的三类贫困 [DB/OL]. 群学网, 2009-05-29.
- [2] 高颖, 张欢等. 城市家庭贫困程度判定模型的构建——基于北京西城区社会救助工作实践的研究 [J]. 北京社会科学, 2008, (4).

[责任编辑摇齐明珠]