

# 城镇低保线：实际给付与理论标准的 差距与对策

柳清瑞, 翁钱威

(辽宁大学人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

**摘要：**中国在城镇普遍建立了最低生活保障制度，对城镇贫困人口实施了有效的社会救助，为他们的基本生活提供了一定的收入保障。这一制度应该根据最低生活保障线进行合理给付，既要满足低保家庭的基本生活需要，也要避免“躺在政府身上”的倾向。根据扩展线性支出模型（ELES）测定的城镇居民最低生活保障线的理论标准，以及将其与近几年的低保标准进行比较，就会发现实际给付水平明显偏低。基于这一事实，建议科学制定最低生活保障线，建立给付的指数化调整机制，以确保城镇居民最低生活保障的合理给付。

**关键词：**城镇居民；最低生活保障制度；最低生活保障线；扩展线性支出模型；指数化调整

**中图分类号：**D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149 (2011) 04-0077-08

## Urban Minimum Living Security Line: The Analysis and the Strategy Discussion of the Gap between Actual Payment and Theoretical Criterion

LIU Qing-rui, WENG Qian-wei

(Institute of Population Research, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

**Abstract:** China has been set up urban minimum living security system. It provide effective social assistance for urban poor residents and some income security for their basic living. This system should pay according to a reasonable minimum living security line, it is necessary to ensure that the basic needs of low-income families being satisfied, but also to avoid them have the tendency to lie on the government. According to the minimum living security line for urban residents with the extended linear expenditure system (ELES), and compare with its actual benefits in the recent years, this paper finds the actual payment level is significantly lower. Based on this fact, we should establish minimum living security line scientifically and index adjustment mechanism of its payments to keep a reasonable payment of urban minimum living security system.

收稿日期：2011-03-17；修订日期：2011-05-27

基金项目：辽宁省教育厅高等学校创新团队项目（WT2010024）。

作者简介：柳清瑞（1964-），吉林农安人，经济学博士，辽宁大学人口研究所教授，副所长。研究方向为人口、就业与社会保障。

**Keywords:** urban residents; minimum living security system; minimum living security line; extend linear expenditure system (ELES); index adjustment

## 一、问题的提出

城乡居民最低生活保障制度是国家为保障贫困人口基本生活需求而建立的一种社会救济制度。党的十七大报告明确提出加快推进以改善民生为重点的社会建设,其中重点是完善城乡居民最低生活保障制度,并逐步提高其保障水平。从城镇居民最低生活保障制度的运行情况看,自1999年出台《城市居民最低生活保障条例》以来,保障人数不断增加,保障水平逐年提升,在保障城镇贫困人口的基本生活和维持社会稳定等方面发挥了重要作用。然而,城镇居民的最低生活保障给付,无论是与国外发达国家比较,还是与城镇居民的日常消费性支出比较,都明显偏低,且缺乏与物价指数相关联的指数化调整机制。这将直接导致保障范围相对较小,大量相对贫困人群处于制度之外,亚贫困人群和低保边缘户的生活保障问题日益凸显。即使是被制度覆盖的人群,保障水平也偏低,且极易受到通货膨胀等因素的侵蚀。这就引起了人们对最低生活保障线的确定以及适度给付的广泛讨论,问题的本质就在于如何确定合理的保障标准,以及如何避免使这一制度因为过度给付出现“躺在政府身上”的道德陷阱。

城镇居民最低生活保障线目前在世界上主要有绝对贫困和相对贫困两种标准。发达国家大都采用相对贫困标准,而发展中国家大都采用绝对贫困标准,我国的城镇居民低保线就属于绝对贫困标准。最低生活保障线的确定,主要有恩格尔系数法、国际低保线法、马丁法和扩展线性支出系统法等多种方法。最先提出恩格尔系数法的是奥珊斯基(Orshansky),他建议用生活必需品消费的平均值来确定贫困水平,认为一个家庭将预算的30%以上用在食品开支上就是贫困的<sup>[1]</sup>。阿尔柯克(Alcock)提出了标准预算法(Budget Standard)、收入替代法(Income Proxy Measure)和剥夺指标法(Deprivation Indicators)三种测量贫困的方法<sup>[2]</sup>。世界银行提出了测定相对低保线的方法,最有代表性的就是国际贫困标准和每人每天1美元以及每人每天2美元标准。世界银行专家拉瓦雷等按照人均每天2100大卡热量(其中75%来自粮食),以及非食品的基本消费支出计算得到基本需求线。他们根据中国2002年的农村和城市消费价格,分别将农村和城市的基本需求线测定为每人每年850元和1200元<sup>[3]</sup>。国内学者对城镇居民最低生活保障线也进行了深入研究。张秉铎和唐钧提出了“综合法”测算城镇居民低保线,主要分为三步:第一步用生活形态法确定中国不同社会、经济发展水平地区的贫困家庭的生存形态,以此找出符合这些生存形态的贫困群体;第二步分析一般市民和贫困户的收入和消费,列出生活必需品的菜单,再用市场价格较为客观地求得最低生活保障线(包括生存线、温饱线和脱贫线);第三步为方便实际工作者对最低生活保障线进行调整,将低保线与社会平均收入挂钩,同时求出恩格尔系数<sup>[4]</sup>。洪大用提出了一个四层次的指标体系,第一层次为基本的食物需求,指标内容为中国营养协会所推荐的低等或中等能量摄入标准;第二层次是非食物需求,指标为穿、住、烧等基本的日常费用开支;第三层次是家庭状况,以家庭规模和家庭类型列为参考指标;第四层次为经济发展状况,指标是物价状况和当地居民生活状况<sup>[5]</sup>。在低保线的多种测定方法中,马丁法在可操作性、数据的可获得性、理论的完备性等方面具有一定优势<sup>[6]</sup>,扩展线性支出系统法则比较可行,并被利用该模型对城镇居民最低生活保障线进行了实证研究<sup>[7-8]</sup>。另外,还有一些学者将收入分布函数应用于低保线的测量<sup>[9]</sup>,利用马丁法对城市低保线进行测定<sup>[10]</sup>。这些研究应该说都可以为城镇居民最低生活保障线的确定提供依据,但一些相关问题需要进一步讨论。一是最低生活保障线的测定应在提供基本保障的前提下反映不同层次的保障需求;二是现实低保线应与理论标准进行比较,对其保障水平作出客观分析;三是对低保给付的指数化动态调整提供充分的实证依据和理论解释。

本文提出了城镇居民最低生活保障线测定的理论标准,划分为三种不同类型,即生存型、基本型

和发展型低保线,类似于张秉铎和唐钧提出的城镇居民最低生活保障的生存线、温饱线和脱贫线。这三种低保线基于不同的生活消费标准来确定,反映了低保标准由低到高的动态变化,满足不同层次的最低生活保障需求。同时基于扩展线性支出系统法建立了城镇居民低保线的测定模型,并利用1998~2008年的面板统计数据对这三种低保线的理论标准进行了测定。在此基础上,将近年来的城镇居民最低生活保障的实际给付与其进行了比较,分析了现实低保给付的绝对差距和相对差距,以及依据物价指数进行指数化调整的理论依据,并最终提出了相应的政策建议。

## 二、城镇居民最低生活保障线的理论标准

### 1. 测定模型

扩展线性支出模型(Extend Linear Expenditure System, ELES)是一个应用非常广泛的需求函数模型,它是美国经济学家路迟(Liuch)于1973年在线性支出系统模型基础上建立的。该模型假定人们对各种商品(或服务)的需求取决于人们的收入和各种商品的价格,而且人们对各种商品的需求分为基本需求和超过基本需求之外的需求两部分,并且认为基本需求与收入水平无关,居民在基本需求得到满足之后,才将剩余收入按照某种边际消费倾向安排各种非基本消费支出。扩展线性支出模型的基本表达式为:

$$V_i = P_i \times Q_i = P_i \times R_i + b_i(I - \sum_{j=1}^n P_j \times R_j) \quad (i, j = 1, \dots, 8) \quad (1)$$

其中,  $V_i$  表示第  $i$  类消费的支出额;  $P_i$  表示第  $i$  类消费的价格;  $Q_i$  表示第  $i$  类消费的消费量;  $R_i$  表示第  $i$  类消费中满足基本生活需求的消费量;  $b_i$  表示边际消费倾向,代表在收入中扣除基本生活需求支出后,各类消费中分配的超基本需求额的份额;  $I$  表示可支配收入额。若在收入中减去基本需求后考虑储蓄因素,则  $\sum b_i < 1$ ; 若在收入中减去基本需求后不考虑储蓄因素,则  $\sum b_i = 1$ 。

根据最低生活保障线只满足人们基本生活需求的性质,仅取其中的基本消费支出作为最低生活保障线的测量指标。因此,维持居民最低生活需求的  $n$  种消费品之和,即为所求的最低生活保障线  $PL$ , 即:

$$PL = \sum_{i=1}^n P_i \times R_i \quad (2)$$

现对模型中有关参数进行估计。式(1)可表示为:

$$V_i = P_i \times Q_i = P_i \times R_i + b_i(I - \sum_{j=1}^n P_j \times R_j) = (P_i \times R_i - b_i \times \sum_{j=1}^n P_j \times R_j) + b_i \times I \quad (3)$$

令  $a_i = P_i R_i - b_i \sum_{j=1}^n P_j R_j$ , 则将模型改写为计量经济学方程,并将式(3)变形为:

$$V_i = a_i + b_i \times I + u_i \quad (4)$$

其中,  $u_i$  为随机项。对于每一种具体的消费品,  $V_i$  和  $I$  可以通过统计年鉴获得,由此便可通过一元线性回归模型用最小二乘法估计出参数  $a_i$  和  $b_i$ 。

根据以上各式,很容易得到下面的最低生活保障线的测定模型:

$$PL = \sum_{i=1}^n a_i \div (1 - \sum_{i=1}^n b_i) \quad (5)$$

### 2. 最低生活保障线的实证测定

(1) 指标选取和数据来源。如果利用扩展线性支出模型对城镇居民最低生活保障线分别进行测定,主要涉及城镇居民人均收入和人均生活支出两个变量。根据《中国统计年鉴》的分类方法,人均收入有总收入和可支配收入两个主要指标,人均生活支出包含消费性支出、财产性支出、转移性支出、社会保障支出、购房与建房支出等。根据实际情况,选取人均可支配收入作为城镇人均收入变量

的测定指标,选取消费性支出作为人均生活支出变量的测定指标。人均消费性支出的测定指标选取主要包括食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、医疗保健、交通通信、教育文化娱乐服务、杂项商品与服务等8项指标。在这8项人均消费性支出指标中,生存型低保线对应的是食品、衣着和居住3项指标,保障的是最低生存需求;基本型低保线对应的是食品、衣着、居住、医疗保健、教育文化娱乐服务5项指标,保障的是基本生活需求;发展型低保线对应的是食品、衣着、居住、医疗保健、教育文化娱乐服务、家庭设备及服务、交通通讯、杂项商品与服务8项指标,提供的是较高水平的生活保障(见表1)。

表1 城镇居民最低生活保障线模型变量与指标的选取

变量	一级指标	二级指标	低保线类型
人均收入	人均可支配收入	—	各类低保线
		食品、衣着、居住	生存型
人均生活支出	人均消费性支出	食品、衣着、居住、医疗保健、教育文化娱乐服务	基本型
		食品、衣着、居住、医疗保健、教育文化娱乐服务、家庭设备及服务、交通通信、杂项商品与服务	发展型

本模型中变量所对应的指标,采用《中国统计年鉴(1999~2009)》中的居民消费支出和人均可支配收入的相关数据。同时,沿用中国统计年鉴中的分组依据,分别按照人均可支配收入或人均总收入对城镇居民进行分组,分为最低收入户、困难户、低收入户、中等偏下户、中等收入户、中等偏上户、高收入户和最高收入户等类型,并进行参数估计。

(2) 相关参数测定。根据上述指标,首先将1998~2008年人均可支配收入和食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、医疗保健、交通通信、教育文化娱乐服务、杂项商品与服务等人均消费性支出各项数据代入公式(4),按各年各项目建立回归方程。然后根据回归方程,对每一大类商品或服务按不同的收入分组,分别求得1998~2008年中国城镇居民食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、医疗保健、交通通讯、教育文化娱乐服务、杂项商品与服务等8项指标的参数 $a_i$ 、 $b_i$ 以及回归方程的判定系数 $R^2$ ,计算结果略。各年回归方程的判定系数 $R^2$ 值均达到了0.9以上,说明拟合度很高。 $F$ 值也较高,说明随机因素对因变量的影响较小,自变量和因变量之间的相关性显著,通过显著性检验。这表明通过面板统计数据建立回归方程,并对参数 $a_i$ 、 $b_i$ 进行估计是完全可信的。

(3) 最低生活保障线的测定结果。根据 $a_i$ 、 $b_i$ 数据,利用公式(5),可以测算出1998~2008年城镇居民最低生活保障线,计算结果见。这些年份的生存型、基本型和发展型低保线是依据不同的消费需求测定的,是最低生活保障给付的理论标准,反映的是不同年份满足各种生活消费支出的动态变化。

表2 1998~2008年城镇居民最低生活保障线 单位:元

年份	生存型		基本型		发展型	
	年标准	月标准	年标准	月标准	年标准	月标准
1998	1614.26	134.52	2075.19	172.93	2472.45	206.04
1999	1607.90	133.99	2132.60	177.72	2554.15	212.85
2000	1593.14	132.76	2128.31	177.36	2633.03	219.42
2001	1707.72	142.31	2346.25	195.52	2919.06	243.25
2002	1471.30	122.61	2118.44	176.54	2765.71	230.48
2003	1637.36	136.45	2346.50	195.54	3024.30	252.03
2004	1918.45	159.87	2650.13	220.84	3273.58	272.80
2005	2094.55	174.55	2925.67	243.81	3462.24	288.52
2006	2212.08	184.34	3059.20	254.93	3549.31	295.78
2007	2678.65	223.22	3579.04	298.25	4257.14	354.76
2008	3050.79	254.23	3978.07	331.51	4731.72	394.31

资料来源:根据表1、 $a_i$ 、 $b_i$ 的估计值,利用公式(5)计算得到。

### 三、城镇居民最低生活保障实际给付与理论标准的差距

#### 1. 绝对差距

中国现行城镇居民最低生活保障线基本上是绝对贫困取向,仅仅局限于免除生存危机。杨立雄就认为城镇居民最低生活保障制度强调生存、忽视发展,导致给付标准较低<sup>[11]</sup>。根据《2009年民政事业发展统计报告》,2009年城镇居民最低生活保障平均给付标准仅为每人每月227.75元,占城镇居民人均可支配收入的16%,占城镇居民人均消费性支出的23%。这一给付水平与我们测定的生存型低保线也存在一定差距,能否为城镇低收入家庭提供有效保障是值得怀疑的,更遑论使城镇贫困人口真正摆脱贫困。从全国各地的情况看,北京、上海等8个省市的低保标准超过了生存型低保线标准,

北京、上海、天津、浙江4个省市的低保标准超过了基本型低保线标准，只有北京、上海、天津3个直辖市的低保标准超过了发展型低保线标准（见表3）。

表3 2009年全国各地城镇居民最低生活保障覆盖人数与给付标准

地区	最低生活保障人数(万人)	平均低保标准(元/月)	平均支出水平(元)	地区	最低生活保障人数(万人)	平均低保标准(元/月)	平均支出水平(元)
全国	2333.09	227.75	172	河南	148.70	185.58	136
北京	14.72	410.00	380	湖北	145.27	213.86	154
天津	18.24	430.00	310	湖南	149.25	195.38	139
河北	90.07	245.22	154	广东	40.43	244.31	152
山西	94.22	212.62	133	广西	63.81	216.86	154
内蒙古	87.21	241.35	199	海南	18.15	242.62	182
辽宁	129.98	272.19	159	重庆	69.71	230.98	181
吉林	17.45	211.80	186	四川	188.62	195.69	146
黑龙江	153.63	217.00	166	贵州	52.17	169.73	142
上海	36.55	425.00	288	云南	90.71	198.56	140
江苏	46.08	310.26	180	西藏	3.94	309.59	211
浙江	9.26	334.03	255	陕西	85.87	192.17	302
安徽	92.53	234.30	153	甘肃	83.4	170.97	133
福建	18.66	213.22	134	青海	22.13	222.73	174
江西	98.47	193.57	162	宁夏	20.84	204.09	175
山东	61.71	261.54	170	新疆	77.77	172.22	158

资料来源：全国平均低保标准来源于《2009年民政事业发展统计报告》，其他各省市平均低保标准来源于民政部《2009年第四季度保障标准》。最低生活保障人数和平均支出水平来源于民政部《2010年2月份全国县以上城市低保数据》。

从图1中可以看出，2003~2008年城镇居民现行低保线只有2003年略高于测定的生存型低保线，其他年份都低于生存型低保线，且远远低于基本型和发展型低保线。以2008年为例，当年城镇居民低保标准为205.3元，而利用扩展线性支出模型所测定的生存型、基本型和发展型低保线分别为254.23元、331.51元和394.31元，分别比现行低保线高23.8%、61.5%和92.1%。此外，现行低保线在总体上虽逐年提高，但是增加的幅度不大，远低于经济增长水平，滞后于城镇居民基本生活需要的增长。由此可见，现行城镇居民最低生活保障水平确实有待进一步提高。

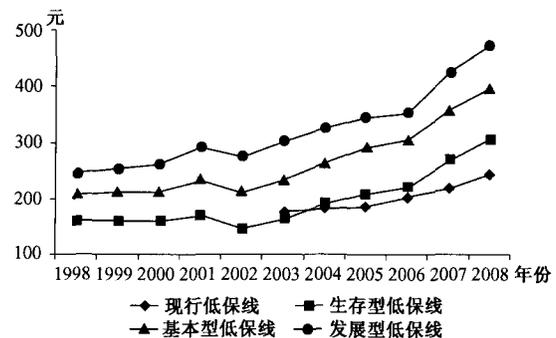


图1 城镇居民最低生活保障线  
与现行低保线的比较

资料来源：生存型、基本型、发展型低保线数据来源于表2，现行低保线数据来源于《中国民政统计年鉴（2004~2008）》和《民政事业发展统计公报（2004~2008）》。

现行低保线由于给付水平偏低，且缺乏动态调整机制，导致大量相对贫困家庭及人口处于制度之外，亚贫困人群和低保边缘户的生活保障问题突出。

我们利用POVCAL软件，对基于不同低保线下的贫困人口进行了测算。以2008年城镇低保享受人口2334.8万人为基础，现行低保线若提高至生存型低保线（每人每月254.23元），低保享受人口将增加255.33万人，增加了10.94%；若提高至基本型低保线（每人每月331.51元），低保享受人口将增加1049万人，增加了44.93%；若提高至发展型低保线（每人每月394.31元），低保享受人口将增加2180.29万人，增加了93.38%（见图2）。

## 2. 相对差距

城镇居民最低生活保障制度的保障对象为陷入贫困的低收入家庭。选取最低收入户作为基准，将现行低保线、生存型低保线、基本型低保线以及发展型低保线与最低收入户的各类消费支出进行比较，以此来检验这四种低保线满足最低收入户各类消费支出的状况。

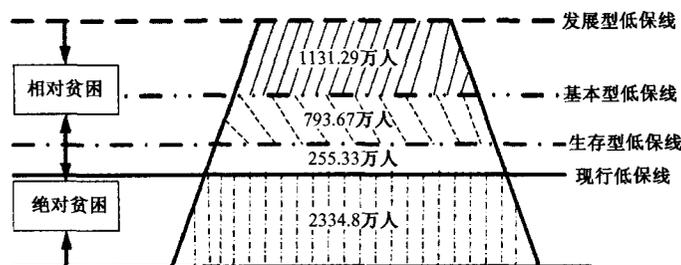


图2 基于不同最低生活保障线下的贫困群体规模

资料来源：基于《中国统计年鉴（2009）》相关数据，运用POVCAL软件测算。

城镇现行低保线仅仅能够满足最低收入户的食品消费，在有些年份能够满足食品和衣着消费，无法满足其他类型消费（见表4）。

表4 现行低保线与最低收入户各类消费的比较

单位：元、%

年份	给付标准	占各类消费支出的比重				
		食品	食品、衣着	食品、衣着、 居住	食品、衣着、 居住、医疗、 教育	食品、衣着、居住、医疗、 教育、家庭设备、交通、 杂项商品
2003	1788.0	146.23	125.79	103.32	80.04	69.78
2004	1824.0	128.65	111.82	93.33	73.16	63.88
2005	1860.0	126.04	108.18	88.43	68.90	59.78
2006	2035.2	128.32	108.71	88.51	69.23	59.46
2007	2188.8	114.95	96.64	80.06	63.24	54.23
2008	2463.6	112.89	95.48	78.55	63.42	54.35

资料来源：现行低保线数据来源于《中国民政统计年鉴（2004~2008）》和《民政事业发展统计公报（2004~2008）》，最低收入户各类消费支出数据来源于《中国统计年鉴（2004~2009）》。

如果将基于ELES测定的三种低保线与最低收入户的各种消费比较，就会发现：生存型低保线能够满足最低收入户的食品和衣着消费，基本型低保线能够满足最低收入户的食品、衣着、居住、医疗和教育消费，而发展型低保线则能够满足最低收入户的全部八大类消费需求（见表5、表6和表7）。

表5 生存型低保线与最低收入户各类消费的比较

单位：元、%

年份	给付标准	占各类消费支出的比重				
		食品	食品、衣着	食品、衣着、 居住	食品、衣着、 居住、医疗、 教育	食品、衣着、居住、医疗、 教育、家庭设备、交通、 杂项商品
2003	1637.36	133.91	115.19	94.62	73.29	63.90
2004	1918.45	135.32	117.61	98.17	76.95	67.19
2005	2094.55	141.94	121.82	99.58	77.59	67.32
2006	2212.08	139.47	118.16	96.21	75.24	64.62
2007	2678.65	140.68	118.26	97.97	77.40	66.36
2008	3050.79	139.80	118.23	97.27	78.53	67.30

资料来源：生存型低保线数据来源于表2，最低收入户各类消费支出数据来源于《中国统计年鉴（2004~2009）》。

以2008年为例，现行低保线与基于ELES测定的三种低保线都能满足最低收入户的食品消费需求，而能够满足食品和衣着消费需求的是生存型、基本型和发展型低保线，现行低保线则无法满足。对于食品、衣着和居住消费需求，或者食品、衣着、居住、医疗和教育消费需求，则只有基本型和发展型低保线才能满足。能够满足最低收入户全部8大类消费需求的仅有发展型低保线（见图3）。由此可见，从满足贫困群体消费情况来看，现行低保线仅局限于免除生存危机，其保障水平较低，不仅与ELES测定的三种类型低保线存在较大差距，而且无法真正满足贫困群体的日

常消费性需求。

表6 基本型低保线与最低收入户各类消费的比较

单位：元、%

年份	给付标准	占各类消费支出的比重				
		食品	食品、衣着	食品、衣着、 居住	食品、衣着、 居住、医疗、 教育	食品、衣着、居住、医疗、 教育、家庭设备、交通、 杂项商品
2003	2346.50	191.90	165.08	135.60	105.04	91.58
2004	2650.13	186.92	162.46	135.60	106.30	92.82
2005	2925.67	198.26	170.16	139.09	108.38	94.03
2006	3059.2	192.89	163.41	133.05	104.06	89.37
2007	3579.04	187.97	158.02	130.91	103.41	88.67
2008	3978.07	182.29	154.17	126.83	102.41	87.76

资料来源：基本型低保线数据来源于表2，最低收入户各类消费支出数据来源于《中国统计年鉴（2004~2009）》。

表7 发展型低保线与最低收入户各类消费的比较

单位：元、%

年份	给付标准	占各类消费支出的比重				
		食品	食品、衣着	食品、衣着、 居住	食品、衣着、 居住、医疗、 教育	食品、衣着、居住、 医疗、教育、家庭设备、 交通、杂项商品
2003	3024.30	247.33	212.76	174.77	135.38	118.03
2004	3273.58	230.90	200.68	167.51	131.30	114.65
2005	3462.24	234.62	201.37	164.60	128.25	111.27
2006	3549.31	223.79	189.59	154.36	120.73	103.69
2007	4257.14	223.58	187.95	155.71	123.01	105.47
2008	4731.72	216.82	183.38	150.86	121.81	104.39

资料来源：发展型低保线数据来源于表2，最低收入户各类消费支出数据来源于《中国统计年鉴（2004~2009）》。

现行低保线不仅与最低收入户各类消费支出相比明显偏低，而且其增长也比较缓慢。2004~2008年城镇居民人均可支配收入、社会平均工资的年均增长率分别为13.27%、15.81%。现行低保线的年均增长率仅为6.7%，分别比城镇居民人均可支配收入、社会平均工资年均增长率低6.5个百分点和9个百分点（见图4）。如果低保标准不能建立依据物价指数或者工资增长率进行指数化调整的机制，那么低保给付就极易受到工资和通货膨胀等因素的侵蚀，使低保家庭的收益减少，从而不能为其基本生活提供有效保障。

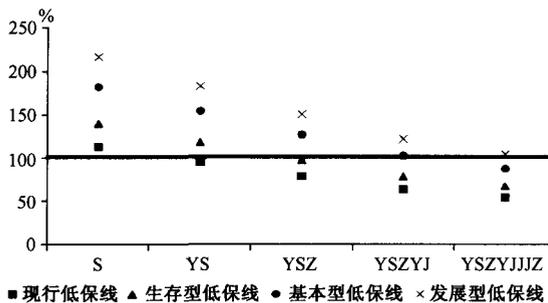


图3 各种低保线满足贫困群体消费支出情况

资料来源：表4~表7。

说明：S代表食品消费、YS代表食品和衣着消费、YSZ代表食品、衣着和居住消费、YSZYJ代表食品、衣着、居住、医疗和教育消费、YSZYJJZ代表食品、衣着、居住、医疗、教育、家庭设备与服务、交通通信、杂项商品与服务消费。

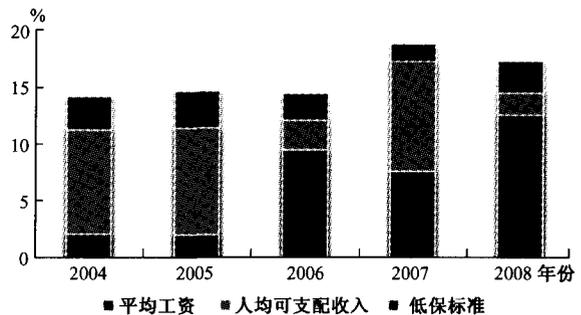


图4 城镇居民人均可支配收入、平均工资与低保线的年增长率

资料来源：数据来源于《中国统计年鉴（2005~2009）》。

#### 四、结论及政策建议

##### 1. 基本结论

根据以上实证分析,城镇居民最低生活保障制度目前确实存在覆盖范围低和保障水平低的“双低”现象。现行低保线明显低于基于扩展线性支出模型所测定的最低生活保障线的理论标准。如果与最低收入户家庭的各类消费支出比较,现行低保线仅仅能够满足食品消费支出需要。这表明现行低保线的实际给付是比较低的,无论是在“量”上还是在“质”上都无法满足低保家庭的基本生活需要,并且导致大量贫困群体尤其是相对贫困群体未被制度所覆盖。与此同时,如果低保标准不能随经济增长或者物价上涨进行指数化调整的话,那么低保家庭的收益就会显著减少,从而导致低保制度不能为其基本生活提供有效保障。因此,从制度的公平性和效率性出发,建议科学制定最低生活保障线,并依据物价指数或者工资增长率等参数进行指数化调整。

##### 2. 政策建议

(1) 科学制定城镇居民最低生活保障线。《城市居民最低生活保障条例》规定:“城镇居民最低生活保障线,按照当地维持城镇居民基本生活所必需的衣食住费用,并适当考虑水电燃煤(煤气)费用以及未成年人的义务教育费用确定。”最低生活保障具有待遇的需求导向性,主要是保证贫困人口基本生活必需品的需要,而扩展线性支出系统法所测定的低保线正能体现这一原则,并且能够满足低保家庭的基本生活需求。因此,建议城镇居民最低生活保障线应该以生存型低保线为基础,并随着经济发展水平的提高逐步过渡到基本型或发展型低保线,不断扩大最低生活保障制度的覆盖范围,且逐步提高其保障水平。

(2) 适度提高最低生活保障水平。目前城镇居民最低生活保障线明显偏低,仅仅局限于满足贫困人口的生存需要,其他诸如医疗、教育等方面的消费需求还远远不能满足。因此,应适度提高城镇居民最低生活保障水平,使低保对象逐步从“生存陷阱”中摆脱出来。与此同时,还应确立社会政策的公平与发展理念,使得城镇居民最低生活保障制度由生存型保障向基本型保障发展,最终达到发展型保障,以此打破目前制度仅仅局限于保基本生存的局限,逐步提高保障层次及水平,满足除基本生活之外的医疗和教育等方面的消费支出需要。

(3) 建立低保标准的指数化调整机制。城镇居民最低生活保障线不应是固定不变的,而应是动态的和可调适的。只有这样,它才能反映社会经济生活的变动状况并进行适度调整,真正达到济贫解困的目的。最低生活保障线的确定往往受物价水平、地区经济发展水平、地区财政实力、城市贫困家庭收入水平等因素的影响,而这些因素本身也是动态变化的。因此,城镇居民最低生活保障线应依据这些因素的变动而进行动态调整。也就是说,低保标准应每年依据物价指数、工资增长率等因素,建立科学的指数化调整机制,以使最低生活保障给付不仅能够随经济发展水平的提高有所调整,而且还能够避免通货膨胀等因素的侵蚀。

(4) 实行分类施保和梯度救助。针对低保家庭困难程度的差异性和救助需求的多样性,在实现应保尽保的基础上,应坚持“突出重点、兼顾一般、分类施保”的原则,对低保家庭中的老、弱、病、残、幼、学等特殊困难对象,其本人保障标准上浮一定比例,补助水平梯次拉开。首先,按照普惠制确定满足最低生活消费需求的保障标准,并根据低收入家庭的人口规模在给付上有所区别。其次,设立针对某些贫困家庭特殊需要的附加保障,即通过实施特殊的救助,保障贫困者获得最基本的教育和医疗等服务。再次,根据不同类型的救助对象,如残疾人、单亲家庭等,在最低生活保障的给付上给予相应的增加。

(5) 加大政府财政对城镇低保的投入力度。目前政府用于城镇居民最低生活保障的资金约占当年财政支出的1%,总体水平还比较低,这也导致年低保给付标准较低。因此,应加大政府财政对最低生活保障的资金投入,争取到2012年最低生活保障的资金投入总量翻一番,到2020年应当再翻一

(下转第89页)

国民经济的结构随着人类社会发展到不同的历史时期而变化,不同的产业结构反映着社会劳动分工和劳动地域分工发展的水平。产业结构越高级,对于资源的依赖性就越弱,区域人口承载力就越高。新疆兵团的产业结构与全国其他地区相比,农业所占的比重仍然很大,第二、三产业比重仍然偏低。目前建设新疆兵团中所面临的主要问题是应当不断优化产业结构,促进经济发展,从而提高人口承载力。

新疆兵团的优势在于丰富的农业资源和良好的生态环境,开发兵团的立足点也正在于此。农业的发展方向是推进以高效生态农业为主的现代农业,在提高农业生产力的同时,兵团还可以开发农业观光的旅游项目。旅游业的发展能带来就业岗位的增加,可以直接提高人口承载力,可谓一举两得。

#### 5. 推广资源节约型、环境友好型的生活方式

目前,由于新疆兵团还是以农业人口为主,其消费水平还比较低,不至于对资源、环境造成太大的压力。但是,这并不代表我们可以忽视新疆兵团人口与资源、环境的协调发展,根据目前的实际情况,需要政府进行如下工作。

第一,建设农村废物回收、废水处理系统。长期以来,农村中的生活废物无法回收,生活废水不经处理直接排放入沟渠,长年累月对环境造成了一定的污染和破坏。通过建设农村废物回收、废水处理系统,农村环境污染状况可以得到控制,生态环境也会有所改善。

第二,政府更应当加大宣传力度,引导人们改变不利于资源节约和环境保护的生产与生活消费方式,积极探索建立资源节约型、环境友好型社会。

#### 参考文献:

- [1] 沈君,高志刚. 新疆相对资源承载力与可持续发展问题研究 [J]. 农业现代化研究, 2005, (2).
- [2] 夏海勇. 城市人口的合理承载量及其测定研究 [J]. 人口研究, 2002, (1).
- [3] 王明亮. 新疆生产建设兵团经济和社会发展规划 [EB/OL]. 2008-08-16, 2008-12-26, <http://www.tranbbs.com>.

[责任编辑 方志]

\*\*\*\*\*  
(上接第 84 页)

番,同时最低生活保障资金占财政投入的比重也应保持相应的增长态势<sup>[12]</sup>。在强调政府财政责任的同时,还应建立中央与地方政府在最低生活保障资金筹集的合理分担机制,其中中央政府应当承担不少于 50% 的财政责任,其余的则应由地方政府承担。

#### 参考文献:

- [1] Orshansky. How Poverty is Measured [J]. Monthly Labor Review, 1969, 92.
- [2] Peter Alcock. Understanding Poverty [M]. London: Macmillan Publishing Company, 1993.
- [3] World Bank. From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction: Agenda an Assessment of Poverty and Inequality in China [R]. 2009.
- [4] 张秉铎,唐钧. 城市居民最低生活保障线制度研究 [M]. 南京:江苏人民出版社,1997.
- [5] 洪大用. 如何规范城市居民最低生活保障标准的测算 [J]. 学海, 2003, (2).
- [6] 杨立雄. 贫困线计算方法及调整机制比较研究 [J]. 经济社会体制比较, 2010, (5).
- [7] 祝梅娟. 贫困线测算方法的最优选择 [J]. 经济问题探索, 2003, (6).
- [8] 姚金海. 基于 ELES 方法的贫困线测量 [J]. 统计与决策, 2007, (2).
- [9] 王斌. 拟合的收入分布函数在贫困线、贫困率测算中的应用 [J]. 经济经纬, 2005, (2).
- [10] 刘建平. 贫困线测定方法研究 [J]. 山西财经大学学报, 2007, (2).
- [11] 杨立雄. 中国城镇居民最低生活保障制度的回顾、问题与政策选择 [J]. 中国人口科学, 2004, (3).
- [12] 中国发展研究基金会. 中国发展报告 2008 ~ 2009: 构建全民共享的发展型社会福利体系 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2009.

[责任编辑 方志]