

# 关注城镇低保人群的保障与发展

高清辉

(厦门大学 海外教育学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 我国经济在迅速发展的同时也存在着城镇贫困者的保障与发展问题。城镇最低生活保障制度的实施解决了城镇贫困者的基本生活问题, 但是尚不足以帮助贫困者摆脱贫困, 自我发展。本文分析了低保人群构成的特点与35个城市低保标准的变化趋势, 指出应建立有效的管理机制并结合各项社会保障制度, 为城镇低保人群创造发展机会, 促进社会和谐发展。

**关键词:** 最低生活保障; 低保标准; 自我发展

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2008)02-0076-05

## Attention on the Social Security and Development of Urban Low-income Population

GAO Qing-hui

(Overseas Education College, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract** Despite the fast economic development, there are some defects in the social security and development of the urban poor. The implementation of the minimum subsistence allowance system for the urban resident has met the basic needs of the urban poor, but still can't help them get rid of poverty and develop themselves. The paper through analyzing the structuring characters of the urban low-income population and the trend of the minimum subsistence allowance standard in 35 cities, comes to the conclusion that an effective management mechanism that integrating all social security systems should be established to create development opportunities for the urban low-income population, so as to promote the harmonious social development.

**Keywords:** minimum subsistence allowance; minimum subsistence allowance standard; self development

温家宝总理曾指出:“解决民生问题首先要着眼于困难群众”,“如果我们解决了困难群众的生活状况,也就解决了整个社会的生活状况。”城镇最低生活保障制度是我国救助困难群众的重要社会保障制度之一,从1999年开始实施以来,该制度日趋完善,呈现出覆盖面不断扩大、财政投入连年翻番、保障标准逐年提高等特点,在保障城镇贫困者的基本生活、促进社会稳定等方面起着十分重要的作用<sup>[1]</sup>。在构建和谐社会的进程中,需要通过制订相应的公共政策以妥善协调社会各方面的利益,让国民真正共享经济增长的成果,这当然包括城镇中的最低生活保障对象(以下简称为城镇低保人群)。因此如何更进一步完善城镇低保制度,着眼解决城镇中困难群众保

收稿日期: 2007-10-24

作者简介: 高清辉(1972—),女,福建省长乐人,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,主要研究领域:行为经济学、宏观经济学。

本文是福建省社会科学规划项目的研究成果之一(批准号:2007B2039)。

障与发展问题成为人们关注的热点之一。如何科学地确定低保标准、准确地估计低保人群的规模, 如何为低保人群创造发展机会等问题都需要人们做深入研究。

本文将根据相关统计数据, 分析当前低保人群的构成特点和 10 多年来我国城市低保标准的变化趋势, 分析当前城镇中的低保人群的生活状况, 进而探讨低保人群的保障与发展问题。

### 一、低保人群的构成特点

据统计, 城镇低保人群的数量从 1999 年的 281 万人, 增加到 2007 年的 2242.7 万人。从图 1 可以看出, 自 2002 年以后低保人数就稳定在 2300 万人左右。

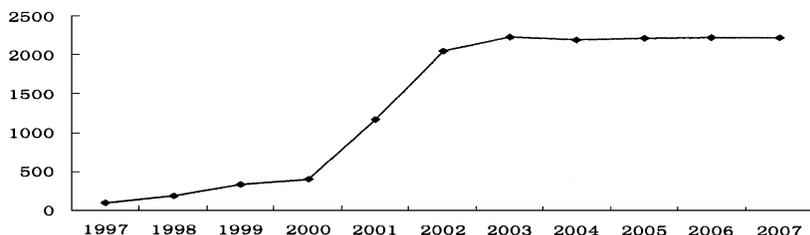


图 1 城镇低保人数变化趋势

资料来源: 中华人民共和国民政部网站。2007 年的数据截至 3 月 31 日。

表 1 2002~2007 年我国城镇低保人员的构成

低保人员构成	2002	2003	2004	2005	2006	2007
在职职工	9.05	7.98	6.17	5.04	4.23	3.98
下岗人员	26.86	23.07	21.29	19.35	15.32	14.58
退休人员	4.36	4.04	3.30	2.70	2.42	2.19
失业人员	17.35	18.20	21.86	17.96	18.75	18.47
“三无”人员	4.45	4.45	4.38	4.29	4.07	4.00
其他人员	37.93	42.25	43.01	50.66	55.20	56.78
有劳动能力人员	53.26	49.25	49.32	42.35	38.31	37.03

资料来源: 中华人民共和国民政部网站。2007 年的数据截至 3 月 31 日。

低保人群的构成如表 1 所示。可以看出, 历年低保人群中的“三无人员”所占的比例均在 4.5% 以下, 而失业人员所占的比例几乎稳定在 18% 左右, 这说明低保人群中近 1/5 是失业者。我们将在职职工、失业人员与下岗人员三者归为具有劳动能力者, 其比例从 2002 年的 53.26% 下降为 2007 年 37.03%。为便于比较, 我们将这四部分人员的构成绘成图 2。可以看出低保人员中具有劳动能力者的比例基本上都在 40% 以上, 扣除“三无人员”和“退休人员”, 可以认为具有劳动能力者是低保人群的主体, 因为“其他人员”是指他们的家属。从低保人员的构成可以看出失去工作机会是他们陷入困境的最主要原因。

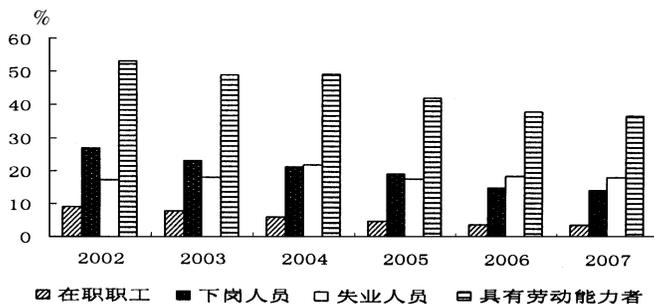


图 2 低保人员中具有劳动能力者构成的变化

## 二、低保标准实证分析

最低生活保障标准也就是人们通常所说的最低生活保障线（以下简称低保标准），即满足最低生活所必需的资金与实物。如果从1993年6月上海市最先创建最低生活保障制度算起，至今已有14年了，在这10多年间低保标准几经调整。由于统计数据的原因，在1998~2005年间我们以全国各省会城市（自治区首府）及计划单列市<sup>①</sup>（共35个城市）的低保标准及当地主要经济指标为依据，对上述城市低保标准做一实证分析；在2006~2007年间我们将以省级数据为依据进行分析。

10多年来，我国低保标准的变化呈现以下特点：

1. 低保标准逐年增加，但地区间差距在扩大。从全国平均水平来看，低保标准从1998年的150.10元/人·月，提高到2005年的232.23元/人·月，提高了54.7%；从分地区平均水平看，东部地区、中部地区、西部地区的提高幅度依次为53.5%、59.1%、53.7%。显然，中部地区提高的幅度较大，比全国高出近6个百分点，东西部的提高幅度差不多。从表2可以看出中西部地区最小值和最大值也都呈逐年上升的态势，提高的幅度分别为53%和69%，而西部地区相应的是40%和61%。从省级数据来看<sup>②</sup>，低保标准的平均值以两位数速度在提高，从2006年第二季度的169.26元/人·月提高到2007年的188元/人·月，提高了11%。

表2 我国三大地区城市低保标准比较

元/人·月

地区	年度	城市数	平均值	最大值	最小值
全国	1998	35	150.10	250（厦门）	100（南昌、兰州、银川）
	2002	35	208.43	344（深圳）	143（南昌）
	2004	35	217.46	344（深圳）	155（西宁）
	2005	35	232.23	344（深圳）	161（乌鲁木齐）
东部地区城市	1998	17	178.82	250（厦门）	140（石家庄、济南）
	2002	17	247.47	344（深圳）	182（石家庄）
	2004	17	255.94	344（深圳）	190（南宁）
	2005	17	274.41	344（深圳）	210（南宁）
中部地区城市	1998	9	124.44	150（合肥）	100（南昌）
	2002	9	175.56	210（武汉）	143（南昌）
	2004	9	190.56	220（武汉）	165（南昌）
	2005	9	198.00	230（合肥）	169（长春）
西部地区城市	1998	9	121.50	150（南宁）	100（兰州、银川）
	2002	9	167.56	190（昆明）	155（西宁）
	2004	9	171.67	190（昆明）	155（西宁）
	2005	9	186.78	210（昆明）	161（乌鲁木齐）

资料来源：中国民政部网站。

注：为方便讨论，凡按家庭规模给出低保标准的，本文均取其单人户的数值。

在低保标准逐年增加的同时，地区间的差距也在扩大。从35个城市的低保标准平均值来看，中西部地区与全国平均水平的差距在扩大，中部地区与全国平均水平从相差25元/人·月（1998年）增加为34元/人·月（2005年）；东部地区与中、西部地区相应值的（低保标准平均值）差距也在扩大，分别从1998年相差54.38元/人·月，扩大到2005年的76.41元/人·月，以及从1998年的28元/人·月扩大到2005年的45元/人·月。

2. 城镇低保人群并未真正分享经济发展的成果。各地的低保标准均由当地人民政府确定，虽然各地测算的方法不尽相同，但都遵循一个规律，即各地低保标准与当地的经济水平和人

<sup>①</sup> 由于数据的限制，本文中的省会城市和计划单列市不包括拉萨，共35个城市，根据各省会城市和计划单列市所处地区，将35个城市分为三大地区，东部地区城市包括北京、天津、上海、沈阳、大连、石家庄、青岛、济南、杭州、宁波、南京、福州、厦门、广州、深圳、海口、南宁；中部地区城市包括太原、呼和浩特、长春、哈尔滨、郑州、武汉、长沙、南昌、合肥；西部地区城市包括重庆、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐。

<sup>②</sup> 共有31个数据，包括大陆27个省（自治区）和四个直辖市。2006年有三个季度的数据，2007年有第一、二季度数据。

民的生活水平密切相关。各地低保标准与当地前一年职工平均工资之间存在显著的正相关关系, 35 个城市 1998 年低保标准与当地前一年职工平均工资的比值范围是 20%~30% 之间, 2002 年相应的值是 15%~25% 之间<sup>[2]</sup>, 这比 1998 年下降了 5 个百分点。用同样的方法可测算得到 2005 年各城市低保标准与当地 2004 年职工平均工资的比值是 10%~19%, 又比 2002 年下降了 5 个百分点。我们分别计算了 35 个城市 (1998~2005 年) 的低保标准与当地上一年职工平均工资比值的平均值: 1998 年为 0.22、2002 年为 0.19、2004 年为 0.17、而 2005 年为 0.14, 呈现明显的下降趋势。1976 年经济合作与发展组织提出: 以一个国家或地区社会中位收入或平均收入的 50%~60% 作为这个国家或地区的最低生活保障标准<sup>[3]</sup>, 从这个意义上说, 多年来我国 35 个城市的低保标准从绝对金额上看, 提高的幅度不小, 但实际上是有下降的趋势。

另外从国家财政对低保支出情况来看, 从 1999 年到 2006 年间, 低保资金的支出从 23.7 亿元增加到 2006 年的 222.1 亿元<sup>①</sup>, 增加了 8 倍多, 年平均增长率超过 37%, 高于同期财政支出的增长 (17.27%)。但是我们注意到, 从 2004 年开始, 低保资金的支出占国家财政支出的比例逐年下降: 2004 年 0.61%、2005 年 0.56%、2006 年 0.52%, 都低于 2003 年 0.62% 的水平 (0.62%)。

以上的分析说明低保标准有明升暗降之嫌, 名义上的低保标准提高了, 但是没能给低保人群带来收入上的实质提高, 这就是说虽然低保标准提高了但城镇困难群众并没有真正分享经济发展的成果。

我们不妨分析一下, 各地的低保标准在逐年提高的情况下, 是否低保对象的手中能略有节余呢? 为此以各地低保数据占当地城镇居民年人均消费支出中的食品支出的比例来分析, 我们选取四个直辖市以及厦门、深圳两城市<sup>②</sup>, 测算结果如表 3。可以看出, 低保标准与当地年人均食品支出比值除 2002 年北京、天津、厦门三个城市外, 其余的大都在 0.8 左右, 这说明如果低保对象将其低保金全部用于购买食品, 也只能达到当地居民的八成水平, 说明低保标准仅能满足低保对象的生存需要。从这个比值的趋势来看, 在 2002 年之前处于增加态势, 但值得我们关注的是自 2002 年之后, 低保人数稳定在 2300 万人左右, 而低保资金投入是连年增加的, 但这个比值却大都呈现出下降的趋势。数据告诉我们, 在经济迅速发展的同时, 城镇中贫困者贫困程度有加重之势。

表 3 部分城市低保标准与当地年人均食品支出比值

年	1998	2002	2004	2005
北京	0.8375	1.00281	0.886502	0.853979
天津	0.9315	1.109321	0.882181	0.89757
上海	0.7094	0.815534	0.757622	0.728736
重庆	0.6896	0.883024	0.73624	0.803661
厦门	0.8123	1.075856	0.893307	0.862657
深圳	0.5494	0.795781	0.666525	0.776733

资料来源: 四个直辖市数据来自相应年份的《中国统计年鉴》, 厦门、深圳数据来自相应年份的地方统计年鉴。

注: 为比较方便这里低保数据亦以年计。

### 三、结论与启示

从以上讨论知道, 目前城镇低保人群中相当部分是城市失业者, 并且在经济快速增长的同时, 他们生活的困难程度有加重的趋势, 这是十分值得我们关注的问题。在经济快速增长的同时, 如果困难群众未能分享经济发展的成果, 社会没有为他们追赶时代前进的步伐提供机会的话, 特别是如果让有劳动能力的低保者长期生活在这种低水平的保障状态中, 即低保金除保障他们生存需要外, 公共交通、医疗、教育投入等项开支基本没着落, 这样他们有限的社会资本不仅

① 这里低保资金支出和国家财政支出的数据除 2006 年财政支出数据来自财政部向十届全国人大五次会议提交的《关于 2006 年中央和地方预算执行情况与 2007 年中央和地方预算草案的报告》外, 其余均来自中国统计年鉴 (2006)。

② 因为这两个城市的低保标准相对其他城市而言是较高的。

无法进一步积累,反而将逐步减少,贫困的代际转移将不可避免<sup>[4]</sup>。倘若没有有效的措施,对这一群体进行积极的引导,将会导致贫困的代际转移和阶层的固化,这不仅影响到我国经济的可持续增长,也将影响构建和谐社会的进程。

笔者认为,当前首要解决的问题是:

1. 建立有效的最低生活保障管理机制。我们认为管理机制的核心是低保标准的科学确定。从以上分析我们发现,作为维护居民最基本生活需求的城镇最低生活保障制度的实施确实保障了公民的生存权,但仅仅解决“吃饱肚子”是不够的,还必须考虑他们自身发展的问题。社会的发展和进步就是为了提高每个社会成员的生活水平,为每个社会成员提供发展的机会,这其中当然包括低保人群。亚行专家组也曾主张要在医疗费、学杂费和培训费、房租三个领域提供补充性救助。不少学者认为对低保对象的救助应分为三个层次:生存型、温饱型和发展型。生存型是指满足他们的生存需求,包括食、住、水、电等需求;温饱型是指满足他们实现温饱所需的费用,包括衣着、交通、下一代教育费用等;发展型是指满足温饱之后,尚有满足自我发展的最低费用。在构建和谐社会的进程中,我们有必要对实施10多年来的城镇低保标准做深入的研究与评估,以求应用科学方法确定低保标准,并将低保标准合理定位,可以根据经济发展水平选择生存型、温饱型或发展型,充分考虑低保人群的保障和自我发展之需要。

在低保管理机制中,还有一些方面需要完善,例如资金的管理上存在漏洞,造成“骗保”、“截流”等;对于低保对象的再就业激励不足;低保退出机制反应过慢等等。因此必须以合理确定低保标准为核心,建立科学有效的低保管理机制,其中包括科学界定低保对象、低保统计数据的设计、激励就业机制的设计、加强人性化管理等方面。

2. 为低保人群创造发展的机会。由于我国的城镇贫困者大多数是体制性、历史性和市场风险性等原因造成的,可以说是我国体制转轨的代价,体现出再生性和被动性的特点,如果他们仅靠低保救助,难以找到靠自己的能力脱贫的机会。因此可以把最低生活保障制度与其他的社会救助结合起来,为他们创造发展的机会。从分析中可以看出低保对象中很大一部分具有劳动能力,应该把最低生活保障制度与失业保险制度、就业保障制度紧密结合,给予有劳动能力的低保对象有效的就业指导与就业培训,鼓励其再就业。在救助的基础上,积极提升低保对象的劳动技能和就业竞争能力<sup>[5]</sup>。特别是对于那些适合低保对象从事的小规模经营活动,可以给予适当的优惠措施,包括小额贷款,鼓励其自我发展。2006年度诺贝尔和平奖得主穆罕默德·尤纳斯创办了全球第一家小额贷款组织——“格莱明银行”,不用任何抵押就能借钱,向孟加拉国的639万穷人提供了共57亿美元的无抵押贷款,帮助1亿多穷人摆脱了贫困。这一有效机制的探索、建立与实施都值得我们思考与借鉴。除此之外,更重要的是创建一种有利于贫困者自谋出路的社会环境,例如目前有许多城市在借鉴国外经验的基础上尝试改革城市有关管理条例,对路边摊实施“禁改限”,拟划特定区域在特定时间内允许小贩摆摊经营<sup>①</sup>,事实上这是人性化管理的一大举措,这就让陷入困境的人们有凭借自身能力创造收入与社会保持联系的机会。

#### 参考文献:

- [1] 唐钧等. 中国城市贫困与反贫困报告. 北京: 华夏出版社, 2003.
- [2] 吴碧英. 城市最低生活保障标准实证分析 [J]. 中国社会保障, 2004, (4): 60- 61.
- [3] Arne Gray. European perspective on Welfare reform. European societies, 2002.
- [4] 高梦滔. 城市贫困家庭青年就业与收入的实证研究—基于西部三个城市的微观数据 [J]. 管理世界, 2006, (11): 51- 58.
- [5] Ashenfelter, O., Ashmore, n, Desheres, O. Do Unemployment Insurance Recipients actively Seek Work?. Rardmized Trials in Four U. S. States, National Bureau of Economic Research, Massachusetta. 1999.

[责任编辑 童玉芬]

① 郑州拟划特定区域允许小贩摆摊经营, [http // www. sina. com. cn](http://www.sina.com.cn) 2007- 09- 04.