

基于消费支出比例的最低生活保障线研究

姚建平

(华北电力大学 人文与社会科学学院, 北京 102206)

摘要: 消费支出比例法具有经济分享、计算简单、调整方便、易于操作的优势, 比较适合我国当前的国情。分析发现, 中心城市的替代率可以定在0.2~0.35间, 地市级城市可以定在0.2~0.4间。农村地区目前不适合采用消费支出比例法计算低保标准。消费支出比例法计算低保标准具有自动调整特征。若低保标准和当地人均消费支出的比例关系在一年内发生变化, 第二年将自动调整。现有条件下低保标准的临时价格补贴可以盯住物价, 当CPI连续3个月上涨达到或超过3%时可启动临时价格补贴机制。

关键词: 低保标准; 消费支出比例法; 贫困线

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2012)01-0078-08

A Research of Minimum Living Standard Line Based on Expenditure Percentile

YAO Jian-ping

(Arts and Social Sciences School, North China Electricity Power University, Beijing 102206, China)

Abstract: Expenditure percentile method has advantages of social sharing, simple calculation, easy adjustment and operation comparing with other poverty line calculation method. It is more suitable for the current situation in China. We found that the interval of substitution rate for centre city should be 20 percent to 35 percent, and prefecture-level city should be 20 percent to 40 percent. It is not suitable to use expenditure method to calculate minimum living standard in rural areas now. The expenditure percentile method can be adjusted automatically. If the percentile relation between local average expenditure and minimum living standard had changed next year, it will be adjusted automatically. The temporary price subsidy can link with commodity price, when CPI increases over 3 percent for three consecutive months, the temporary consumption price subsidies (TCPS) mechanism will be triggered automatically.

Keywords: minimum living standard; consumption expenditure method; poverty line

收稿日期: 2011-07-01; 修订日期: 2011-10-05

基金项目: 联合国儿童基金会、民政部社会救助司项目 (MSJ10-002)。

作者简介: 姚建平 (1973-), 江西永丰人, 华北电力大学人文与社会科学学院副教授、公共管理教研室主任, 社会学博士, 研究方向: 贫困与社会政策。

一、贫困线计算方法的理论比较

目前国际上已经发展出了相当多的贫困线制定方法。但是，不管是哪种方法其思路无非两条：一是以收入为基础，即贫困线跟收入挂钩。二是以消费为基础，即贫困线跟消费支出挂钩。以收入为基础的贫困线制定方法主要包括收入比例法、收入分布函数法等。收入比例法由国际经济合作与发展组织（OECD）提出，以一个国家或地区社会平均收入的 50%~60% 作为这个国家或地区的贫困线。而收入分布函数法是假设全体居民的个人收入服从一定的分布规律，根据收入分布函数的含义就可以在已知绝对贫困线的条件下计算绝对贫困率，或在已知相对贫困率的条件下计算相对贫困线^[1]。

以消费支出为基础的贫困线制定方法，主要有以下几种：①1990 年，世界银行采用每年 370 美元作为衡量各国贫困状况的国际通用标准。按 1985 年的购买力平价（PPP）计算的每年 370 美元的贫困线被简化成“1 天 1 美元”的贫困标准。2008 年，世界银行以 2005 年的购买力平价进行测算，将国际贫困标准提高到“1 天 1.25 美元”^[2]。②市场菜篮法由英国人朗特里在 1601 年提出。他按照营养学家给出的一个人每天应该需要的各种营养要素，将他们折合成相应的食品，再根据对实际生活的调查，确定一个家庭需要在非食品方面的最低消费。在此基础上按照市场上的最经济的价格将这些基本的消费品折算成货币单位，以此作为贫困线。③基本需求法是由伦维克（Renwick）和伯格曼（Bergmann）于 1993 年提出来的。这种方法首先要确定哪些商品和劳务是人们用来满足最基本需要所花费的支出，然后将这些支出加总起来，所得之和为贫困线。④恩格尔系数法。19 世纪恩格尔经过研究发现，一个家庭用于食物支出的比例大体可测定家庭的生活水平。贫困线的确定是以食品消费支出除以已知的恩格尔系数求出所需的消费支出。⑤马丁法由马丁·瑞沃林提出，认为贫困线 = 食品支出 + 基本非食品支出。食品支出即达到一定的营养需要所必需的营养支出；在此基础上，利用回归模型方法，找出这样一些贫困家庭——其用于食品方面的消费刚好等于食品贫困线，计算他们的非食品支出，就是非食品贫困线^[3]。⑥ELES 是由经济学家郎奇（Liuch）提出。该模型使用广泛的需求函数模型，将人的消费需求分为基本需求和超额需求。每个人为了维持最低的生活标准他们的基本需求是一致的，因此，便可利用此函数求出消费者的基本消费需求的货币形式，并以此作为贫困线^[4]。⑦消费支出比例法一般是以当地居民平均消费支出的一定比例作为贫困线。1985 年，欧共体中央统计局为了对欧共体各成员国的贫困率进行测算比较采用了两种方法：一是国别贫困率，即各成员国平均家庭消费支出的 50% 为本国的贫困线标准。二是欧共体统一贫困率，即以欧共体平均家庭消费支出的 50% 为欧共体统一的贫困线标准。

以上方法都是以消费为基础，但这些方法在如何确定贫困线时的思路是不同的。总体看来，这些方法在确定消费时考虑了两个变量：一是以食品消费支出还是以全部消费为基础。二是以贫困人口还是以全部人口为基础。将消费支出变量和人口变量进行交叉就可以分出四个象限，见图 1。

理论上讲，每种贫困线计算方法都各具优缺点。贫困线计算方法的选择实际上是看该方法是否与当地社会经济发展状况最适合？我国最低生活保障制度经过 10 多年的建设，目前各地的计算方法和调整机制已经出现一些与社会经济发展不相适应的问题，因此，有必要探索新的计算方法及调整机制。本研究为什么选择低保标准与消费支出挂钩，而不是同收入挂钩呢？主要是基于两个方面考虑。

一方面，贫困线跟收入挂钩大都是相对贫困线，计算出来的标准通常比较高。因此，收入比例法主要被一些发达国家采用。以贫困人口消费支出为参照的贫困线计算方法都着眼于贫困人口的“基本消费需求”，因而大都是绝对贫困线。而消费支出比例法比较特殊，它以全部居民的消费支出为基础，因此，考虑了贫困者的经济分享问题。衡量家庭经济能力的指标是收入，消费支出只是收入的一

| | 全部人口 | 贫困人口 |
|--------|---------|-----------------------------------|
| 全部消费支出 | 消费支出比例法 | 基本需求法、马丁法、世界银行 1 天 1 美元法、扩展线性支出模型 |
| 食品消费支出 | | 恩格尔系数法、市场菜篮法（标准预算法） |

图 1 以消费支出为基础的贫困线确定方法分类

部分。因此，消费支出比例法是相对贫困和绝对贫困的折中。我国在最低生活保障制度建立初期，最低生活保障线的制定采用绝对贫困定位很正常。但是随着经济的发展，让低保对象一定程度上分享社会经济发展成果的呼声越来越多。从理念上看，消费支出比例法与我国当前低保制度的发展形势比较契合。

另一方面，居民收入来源和构成往往比较复杂，主要包括下列内容：工资、奖金、津贴、补贴及其他劳动收入；离退休费及领取的各类保险金；储蓄存款及利息、股票、其他有价证券和红利；出租或者出售住房及其他家庭资产获得的收入；拆迁、搬迁获得各类补偿费、补助费；法定赡养人、抚养人或者扶养人给付的赡养、抚养或者扶养费；遗产和赠予等。而消费支出构成则相对简单，按照我国国家统计局对消费品价格指数的分类，居民消费支出包括食品、衣着、家庭设备及用品、医疗保健、交通和通讯工具、娱乐教育文化用品、居住、服务项目 8 大类 43 小类。更重要的是，消费支出反映的是个人或家庭的生活水平，而社会救助的目标恰好是要保证被救助者一定的生活水平。因此，将消费支出与社会救助项目挂钩比较恰当。

再来比较各种以消费支出为基础的贫困线计算方法。从图 1 可知，以全部人口全部消费支出作为贫困线计算基础的只有消费支出比例法一种。与其他方法相比，消费支出比例法除了让贫困者一定程度上分享经济发展成果外，最大的特点是计算简单、调整方便且易于理解。首先，从计算的角度来看，大部分以消费支出为基础的方法都需要计算食品线和非食品线。并且一些方法的食品线和非食品线计算非常复杂，非专业人士很难理解和掌握。例如，马丁法和扩展线性支出模型都需要用到回归模型。而消费支出比例法没有食品线和非食品线之分，贫困线只是居民全部消费支出的一定比例。因此，计算简单且容易理解。其次，从调整的角度来看，一些计算方法由于需要计算食品线和非食品线，贫困线调整时通常也需要考虑食品和非食品两个部分，因而调整起来比较复杂。有些计算方法（例如市场菜篮法）计算的贫困线进行调整时往往需要重新进行调查，这就将增加很大的工作量。而消费支出比例法是图 1 中唯一具有自动调整功能的计算方法。由于贫困线和人均消费支出具有联动关系，只要人均消费支出发生了变化，那么贫困线就按照既定的比例自动调整。

二、城市低保标准的消费支出替代率

目前，我国有些地方已经就消费支出比例法做了一定的探索，比如大连、哈尔滨和郑州规定城市低保标准是上年度当地人均消费支出的 30% ~ 35%。但要想判断消费支出比例法是否具有推广的可能性，需要对当前我国各地低保标准与当地人均消费支出之间的比值关系进行测算。这里引入消费支出替代率概念。所谓消费支出替代率，就是指低保标准与当地居民人均消费支出的比值。36 个中心城市一般都是各省经济最发达的地区，其消费支出替代率一定程度上可以代表经济发达地区的情况（见表 1）。

从表 1 可以看出，中心城市的消费支出替代率有以下两个特点：首先，2005 ~ 2008 年，中心城市的消费支出替代率呈下降趋势。2005 年为 0.30，2006 年为 0.28，2007 年为 0.27，到 2008 年仅为 0.26，差不多每年下降 1 个百分点，这说明经济发达地区低保标准的增长并没有跟上当地居民平均消费支出的增长。其次，中心城市的消费支出替代率分布总体比较集中，大部分都围绕在平均值上下波动。2008 年消费支出替代率在 0.24 ~ 0.29 间的有 25 个，占总数的 69%。2007 年，消费支出替代率在 0.24 ~ 0.29 间的城市有 24 个，占总数的 67%。2005 年的情况也差不多。

按中心城市进行测算只考虑了经济发达地区的情况。全国的情况怎样？特别是大量中小城市的情况是否与大城市一样呢，这需要进一步工作。由于区县一级的统计资料的获得比较困难，这里改为对地级市的情况进行分析。图 2 是 2008 年全国 325 个地级市的低保标准消费支出替代率分布^①。

^① 地级市的低保标准是每个地级市下辖区县的平均值。

表1 36个中心城市低保标准的消费支出替代率(2005~2008年)

| 城市 | 2005年 消费支出 替代率 | 2006年 消费支出 替代率 | 2007年 消费支出 替代率 | 2008年 消费支出 替代率 | 城市 | 2005年 消费支出 替代率 | 2006年 消费支出 替代率 | 2007年 消费支出 替代率 | 2008年 消费支出 替代率 |
|------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 全国平均 | 0.3 | 0.28 | 0.27 | 0.26 | 青岛 | 0.32 | 0.27 | 0.27 | 0.24 |
| 北京 | 0.27 | 0.34 | 0.24 | 0.27 | 郑州 | 0.36 | 0.22 | 0.36 | 0.35 |
| 天津 | 0.33 | 0.24 | 0.33 | 0.36 | 武汉 | 0.32 | 0.34 | 0.28 | 0.26 |
| 石家庄 | 0.36 | 0.25 | 0.29 | 0.29 | 长沙 | 0.25 | 0.29 | 0.21 | 0.25 |
| 太原 | 0.31 | 0.3 | 0.24 | 0.31 | 广州 | 0.27 | 0.35 | 0.21 | 0.21 |
| 呼和浩特 | 0.27 | 0.28 | 0.23 | 0.24 | 深圳 | 0.19 | 0.27 | 0.18 | 0.25 |
| 沈阳 | 0.34 | 0.24 | 0.28 | 0.25 | 南宁 | 0.32 | 0.11 | 0.28 | 0.3 |
| 大连 | 0.36 | 0.37 | 0.28 | 0.27 | 海口 | 0.36 | 0.32 | 0.31 | 0.28 |
| 长春 | 0.3 | 0.23 | 0.29 | 0.23 | 重庆 | 0.29 | 0.29 | 0.23 | 0.25 |
| 哈尔滨 | 0.3 | 0.26 | 0.32 | 0.33 | 成都 | 0.24 | 0.25 | 0.25 | 0.23 |
| 上海 | 0.26 | 0.45 | 0.24 | 0.25 | 贵阳 | 0.33 | 0.23 | 0.25 | 0.25 |
| 南京 | 0.29 | 0.2 | 0.27 | 0.26 | 昆明 | 0.28 | 0.27 | 0.29 | 0.25 |
| 杭州 | 0.27 | 0.28 | 0.26 | 0.25 | 拉萨 | 0.29 | 0.35 | 0.28 | 0.3 |
| 宁波 | 0.31 | 0.2 | 0.26 | 0.26 | 西安 | 0.3 | 0.25 | 0.24 | 0.24 |
| 合肥 | 0.37 | 0.23 | 0.31 | 0.27 | 兰州 | 0.35 | 0.28 | 0.34 | 0.31 |
| 福州 | 0.33 | 0.35 | 0.24 | 0.25 | 西宁 | 0.31 | 0.29 | 0.28 | 0.28 |
| 厦门 | 0.29 | 0.36 | 0.2 | 0.22 | 银川 | 0.3 | 0.34 | 0.26 | 0.21 |
| 南昌 | 0.32 | 0.16 | 0.25 | 0.24 | 乌鲁木齐 | 0.28 | 0.23 | 0.23 | 0.21 |
| 济南 | 0.3 | 0.33 | 0.27 | 0.26 | | | | | |

注: 1. 人均消费支出来自国研网统计数据库, 低保标准来自民政部低保司城市处, <http://www.dibao.org/index.aspx>。
2. 低保标准为2008年12月低保标准, 其中涉及区间标准的均取平均值, 涉及按人口规模标准的取单人户标准。

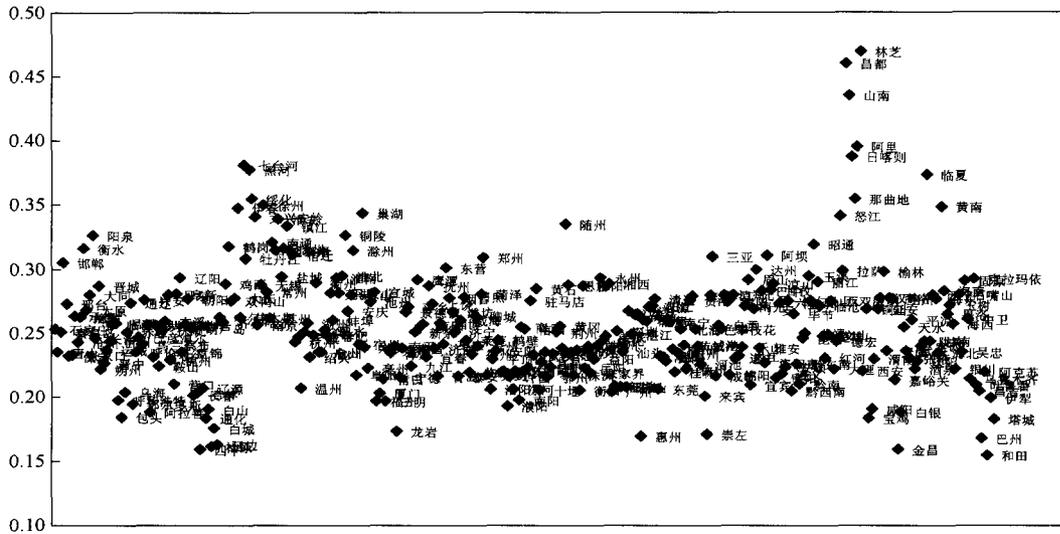


图2 325个地级市城市低保标准消费支出替代率(2008年)

资料来源: 1. 人均消费支出来自国家统计局. 中国区域统计年鉴2009 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2010。
2. 低保标准来自民政部官方网站: <http://cws.mca.gov.cn/article/tjsj/dbsj/bzbz/>。各地级市低保标准均为该年12月份。

从图2以地级市为统计口径进行考察可以发现, 全国各地级市之间消费支出替代率差异比较大。表2是2008年全国325个地级市的低保标准消费支出替代率离散情况及其与中心城市的比较^①。可以看出, 地级市消费支出替代率的离散度比中心城市要大得多。按地级市计算的极差达到0.32, 而按中心城市计算的只有0.15。同时集中趋势缩小, 地级市消费支出替代率最大集中比例为56%, 而中

① 一些地级市、地区、自治州和盟统计资料不完整或者错误予以去除, 最后剩下325个, 占333个地级行政区划的97.6%。

心城市达到 69%。如果按区县的低保标准情况进行计算的话，那么离散度将进一步增加。

表 2 地级市消费支出替代率离散度与中心城市的比较 (2008 年)

| 类别 | 比值关系 | 平均值 | 最大集中比例 (替代率区间) | 最大值 | 最小值 | 极差 | 标准差 |
|------|---------|------|-------------------|------|------|------|------|
| 地级市 | 消费支出替代率 | 0.25 | 56% (0.23 ~ 0.28) | 0.47 | 0.15 | 0.32 | 0.05 |
| 中心城市 | 消费支出替代率 | 0.26 | 69% (0.24 ~ 0.29) | 0.36 | 0.21 | 0.15 | 0.04 |

注：最大集中比例在本研究中被定义为：消费替代率在 6 个百分点以内所能容纳的城市数量与城市总数的比值，下同。

基于前面的测算结果，本研究认为有必要对中心城市在原则上规定一个消费支出替代率区间，这主要是因为：第一，尽管中心城市的经济发展水平的差异不是很大，但其消费支出替代率目前也不宜是一个统一数字，而应从原则上规定一个可以浮动的区间。从近几年中心城市消费支出替代率来看，2007 年和 2008 年的变动区间在 0.21 ~ 0.36，2005 年也接近这个值 (0.19 ~ 0.37)。这表明，中心城市消费支出替代率变化不大，这为制定相对统一的区间提供了可能。第二，鉴于中心城市消费支出替代率平均值呈逐年下降趋势，因此，非常有必要设立一个消费支出替代率的区间以遏制这种下降趋势。基于以上两点，本研究认为目前中心城市的消费支出替代率区间应在 0.2 ~ 0.35 间比较合适。

地市级城市消费支出替代率也需要规定区间，且这个区间应该比中心城市更宽，理由有二：第一，2008 年地市级城市平均消费支出替代率为 0.25，与中心城市 (0.26) 已经比较接近。更重要的是，中心城市的消费支出替代率呈下降趋势，因此，当前地市级城市平均消费支出替代率应不低于中心城市。第二，通常家庭收入越低其食品支出的比例越大，低保户消费支出主要是食品。当前地市级城市的消费支出水平低于中心城市，因此，其低保标准占当地人均消费支出的比例也应当高于后者，即后者的平均消费支出替代率应该高于后者，这样才有利于保障低保户的基本生活。考虑到地级市之间的经济发展水平差异远大于中心城市，因此，地级市的消费支出替代率的弹性空间应稍大一些，有鉴于此，它的区间可以考虑划在 0.20 ~ 0.40 间。

三、农村低保标准的消费支出替代率

农村低保标准的制定是否也可以考虑采用消费支出比例法呢？这里通过分析全国各地农村低保消费支出替代率，看看是否存在相对稳定的替代率区间作为政策制定的依据。

从表 3 可知，2008 年各省农村平均消费支出替代率为 0.31，远高于城市的 0.24。2007 年各省农村平均消费支出替代率为 0.30，也明显高于城市同期的 0.22。这说明，农村低保标准从绝对数字上看尽管很低，但由于农村地区消费水平非常低，因此，它对于低保户的帮助并不亚于城市，甚至高于城市。

从离散度来看，农村的消费支出替代率比城

表 3 各省农村和城市低保标准消费支出替代率 (2007 ~ 2008 年)

| 省份 | 农村消费支出替代率 (2008 年) | 城市消费支出替代率 (2008 年) | 农村消费支出替代率 (2007 年) | 城市消费支出替代率 (2007 年) |
|-------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 全 国 | 0.31 | 0.24 | 0.30 | 0.22 |
| 北 京 | 0.35 | 0.28 | 0.32 | 0.26 |
| 天 津 | 0.67 | 0.35 | 0.57 | 0.33 |
| 河 北 | 0.31 | 0.26 | 0.27 | 0.23 |
| 山 西 | 0.29 | 0.27 | 0.27 | 0.24 |
| 内 蒙 古 | 0.29 | 0.22 | 0.25 | 0.22 |
| 辽 宁 | 0.32 | 0.24 | 0.34 | 0.25 |
| 吉 林 | 0.19 | 0.2 | 0.23 | 0.21 |
| 黑 龙 江 | 0.30 | 0.28 | 0.26 | 0.28 |
| 上 海 | 0.36 | 0.25 | 0.29 | 0.24 |
| 江 苏 | 0.41 | 0.28 | 0.30 | 0.27 |
| 浙 江 | 0.30 | 0.23 | 0.28 | 0.22 |
| 安 徽 | 0.29 | 0.27 | 0.29 | 0.28 |
| 福 建 | 0.33 | 0.2 | 0.33 | 0.22 |
| 江 西 | 0.36 | 0.27 | 0.29 | 0.24 |
| 山 东 | 0.28 | 0.26 | 0.26 | 0.27 |
| 河 南 | 0.27 | 0.23 | 0.26 | 0.23 |
| 湖 北 | 0.26 | 0.24 | 0.24 | 0.22 |
| 湖 南 | 0.27 | 0.22 | 0.24 | 0.22 |
| 广 东 | 0.50 | 0.2 | 0.48 | 0.18 |
| 广 西 | 0.30 | 0.22 | 0.25 | 0.24 |
| 海 南 | 0.56 | 0.24 | 0.32 | 0.23 |
| 重 庆 | 0.68 | 0.25 | 0.31 | 0.22 |
| 四 川 | 0.31 | 0.24 | 0.27 | 0.24 |
| 贵 州 | 0.47 | 0.23 | 0.39 | 0.24 |
| 云 南 | 0.32 | 0.26 | 0.27 | 0.26 |
| 西 藏 | 0.49 | 0.37 | 0.36 | 0.36 |
| 陕 西 | 0.27 | 0.21 | 0.28 | 0.22 |
| 甘 肃 | 0.37 | 0.23 | 0.34 | 0.24 |
| 青 海 | 0.40 | 0.28 | 0.34 | 0.28 |
| 宁 夏 | 0.27 | 0.23 | 0.27 | 0.28 |
| 新 疆 | 0.31 | 0.2 | 0.30 | 0.21 |

资料来源：1. 人均消费支出来自国家统计局，中国统计年鉴 (2008 - 2010) [M]. 北京：中国统计出版社，2011。2. 低保标准来自民政部官方网站：<http://cws.mca.gov.cn/article/tjsj/dbsj/bzbz/>。各省低保标准均为该年 12 月份。

市要大得多。2008年城市消费支出替代率最大集中比例为69%，而同期农村只有52%。2007年城市最大集中比例为71%，而同期农村只有57%。从极差来看，2008年消费支出替代率最高是重庆，其农村低保标准消费支出替代率达到0.68。最低的是吉林，其农村低保标准消费支出替代率为0.19，两者相差0.49。而同期城市消费支出替代率的极差只有0.24。2007年的情况也是如此（见表4）。可见各省的农村低保标准消费替代率的差异要比城市大得多。

从图3可以看出：第一，2008年农村消费支出替代率高于0.45的有10个地级市，最高的迪庆藏族自治州其低保标准是当地平均消费支出的1.23倍，玉树藏族自治州为1.025倍。低保标准这么高的消费支出替代率明显是不合理的，它严重扭曲了低保制度“保基本”的精神。第二，在全国303个地级市中，最大集中比例只有26%（见表5），这表明农村低保标准消费支出替代率的离散度远大于城市。迪庆藏族自治州的低保标准消费支出替代率是1.23，而昌吉回族自治州仅为0.10，两者相差12倍。如果直接采用区县数据进行测算的话，情况还将加剧。

表4 各省城乡低保标准的消费支出替代率离散度比较

| 年份 | 比值关系 | 平均值 | 最大集中比例（替代率区间） | 最大值 | 最小值 | 极差 | 标准差 |
|------|-----------|------|-----------------|------|------|------|------|
| 2008 | 农村消费支出替代率 | 0.31 | 52% (0.27~0.32) | 0.68 | 0.19 | 0.49 | 0.12 |
| | 城市消费支出替代率 | 0.24 | 69% (0.23~0.28) | 0.41 | 0.17 | 0.24 | 0.04 |
| 2007 | 农村消费支出替代率 | 0.30 | 57% (0.25~0.30) | 0.57 | 0.23 | 0.34 | 0.07 |
| | 城市消费支出替代率 | 0.22 | 71% (0.22~0.27) | 0.36 | 0.18 | 0.18 | 0.04 |

进一步考察地级市农村，可以发现其消费支出替代率离散度更是远远大于同期城市（见图3）。

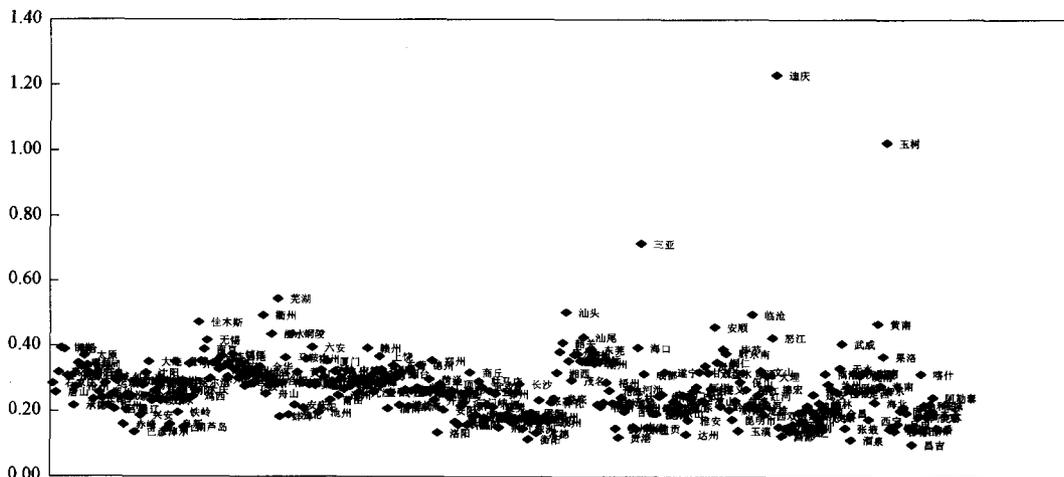


图3 303个地级市农村低保标准消费支出替代率（2008年）

资料来源：1. 人均消费支出来自国家统计局，中国区域经济统计年鉴2009 [M]。北京：中国统计出版社，2010。

2. 低保标准来自民政部官方网站：<http://cws.mca.gov.cn/article/tjsj/dbsj/bzbz/>。各地级市低保标准均为该年12月份。

表5 2008年城乡低保标准的消费支出替代率离散度比较（以地级市为计算单位）

| 比值关系 | 平均值 | 最大集中比例（替代率区间） | 最大值 | 最小值 | 极差 | 标准差 |
|-----------|------|-----------------|------|------|------|--------|
| 农村消费支出替代率 | 0.27 | 26% (0.25~0.30) | 1.23 | 0.10 | 1.13 | 0.1100 |
| 城市消费支出替代率 | 0.25 | 56% (0.23~0.28) | 0.47 | 0.15 | 0.32 | 0.05 |

通过以上测算，本研究认为从全国层面对农村使用消费比例法作为低保标准计算方法的时机尚不成熟，主要原因有四。

第一，各地区消费替代率差异太大。即使地级市以0.20~0.40的消费支出替代率区间，需要进行大幅度调整的地区也太多。消费替代率过高的地级市需要下降，大量消费替代率过低的地级市更需要提高标准。这对于当前仍然处于制度建设中的农村低保制度来说，操作起来比较困难。

第二，农村低保制度还处于建立初期，低保标准本身的调整变化太大。因低保标准的基数太低，绝对数字看似很小的变动对自身来说都是很大的变动。例如石家庄市 2008 年第一季度的农村低保标准是 40.30 元，第四季度上升到 73 元，几乎翻倍。对于那些农村低保标准过低地区来说，低保标准的变动很容易使消费支出替代率发生很大改变，这非常不利于建立相对统一的消费支出替代率。

第三，若农民可以通过自己土地上的生产活动满足基本生活消费品（食品等）需求，而不是从市场上购买，则低保金可能不是用于购买满足基本生活需求，而用作购买其他生活用品，甚至变成储蓄，低保金很容易变成一种生活补贴。由于各地农村消费支出商品化程度的差异，同样的消费支出替代率对于那些商品化程度高的地区的低保对象来说维持基本生活可能不够，而对于那些在商品化程度低的地区的低保对象来说维持基本生活可能还有剩余，这就人为制造了制度不公平。

第四，从数据质量看，农村低保标准由县级以上政府根据当地发展水平和财力状况制定，具体由农村基层干部管理，其科学性难以完全保证。此外，因农村低保制度历史很短，数据可获得性差，即使将消费支出替代率计算出来，其稳定性也必然较差。因此，在现阶段使用消费支出比例法来制定农村低保标准需要慎重，未来农村低保制度相对成熟时再考虑这个问题会更好。

四、低保标准的自然增长与调整机制

消费支出比例法计算低保标准具有自动调整特征。因低保标准占当地居民平均消费支出的比例是固定的，如果两者比例关系在一年内发生了变化，第二年将自动调整。但是，消费支出比例法的年度自动调整无法解决一年内的由于物价连续上涨对低保标准实际购买力的影响。因此，必须建立低保标准与物价变动之间的联动关系，以减少物价连续上涨对低保户生活的影响。尽管低保调整与物价指数（CPI）挂钩并不完全科学，但是在现有条件下低保标准的临时价格补贴还是有必要盯住物价。从实践的角度看，调整之所以都盯住 CPI，相关数据的可获得性强和操作方便是最重要的原因。如何根据 CPI 来建立临时价格补贴机制呢？目前，临时价格补贴机制的启动的条件全国大部分地区都是：连续 3 个月 CPI 累计上涨达到或超过 3%。补贴标准计算一般都跟 CPI 上涨的幅度挂钩，CPI 上涨幅度越大，那么补贴的标准越高。补贴发放分为两种情况：一种是按月发放，如南京市。二是按季度发放，如大连市。以下以两市为例，分析按月发放和按季度发放临时价格补贴机制的特点。

根据南京市规定：连续 3 个月，每月居民消费价格指数上涨达到或超过 3%，即启动困难家庭临时生活补贴联动机制。当 CPI 指数连续 3 个月上涨达到 3% 且低于 5% 时，补贴标准为当地城乡低保标准的 1/24；CPI 指数上涨达到或超过 5% 时，补贴标准为当地城乡低保标准的 1/12。当 CPI 指数连续 3 个月上涨低于 3%，该机制停止运行。表 6 是根据南京市 2009 年 6 月 ~ 2010 年 10 月 CPI 变动情况计算的临时物价补贴标准。

从 2009 年开始，当国家统计局大连调查队发布的上季度 CPI 同比增长达到 3% 时，启动物价补贴机制，增长 1 个百分点，每季度为每个城市低保对象发放物价补贴

表 6 南京市临时物价补贴计算（2009 年 6 月 ~ 2010 年 7 月）

| 月份 | CPI | 连续三个月平均上涨幅度 | 是否启动临时物价补贴 | 临时物价补贴标准（元/月） |
|-------------|-------|-------------|------------|---------------|
| 2010 年 10 月 | 105.1 | 104.90 | 是 | 15.77 |
| 2010 年 9 月 | 104.6 | 104.90 | 是 | 15.77 |
| 2010 年 8 月 | 104.9 | 104.90 | 是 | 15.77 |
| 2010 年 7 月 | 105.3 | 104.80 | 是 | 15.77 |
| 2010 年 6 月 | 104.6 | 104.20 | 是 | 14.58 |
| 2010 年 5 月 | 104.5 | 103.47 | 是 | 14.58 |
| 2010 年 4 月 | 103.5 | 102.97 | 否 | |
| 2010 年 3 月 | 102.4 | 102.63 | 否 | |
| 2010 年 2 月 | 103.0 | 102.80 | 否 | |
| 2010 年 1 月 | 102.5 | 102.23 | 否 | |
| 2009 年 12 月 | 102.9 | 101.37 | 否 | |
| 2009 年 11 月 | 101.3 | 100.40 | 否 | |
| 2009 年 10 月 | 99.9 | 99.67 | 否 | |
| 2009 年 9 月 | 100.0 | 99.27 | 否 | |
| 2009 年 8 月 | 99.1 | 98.80 | 否 | |
| 2009 年 7 月 | 98.7 | 98.93 | 否 | |
| 2009 年 6 月 | 98.6 | 99.13 | 否 | |

资料来源：中经专网，民政部社会救助司城市处。

注：2010 年 6 月和 5 月南京市低保标准取值是各区县 6 月份的平均标准 350 元，7 月、8 月、9 月、10 月低保标准取值是各区县 9 月份平均标准 378.57 元。

10元、农村低保对象发放5元；当CPI涨幅回落到3%以内时，停止发放补贴。由于2009年低保标准自然增长机制建立后至今，大连市的季度CPI没有出现同比增长达到3%的情况，这里以2007年5月~2008年12月期间大连市CPI快速增长时期为例，具体分析这种物价补贴机制（见表7）。

两种方式各有优缺点。按季度调整对消费品价格变动的反应具有一定的滞后性。对于那些完全依靠低保金的救助对象来说，等待一个季度后再得到价格补贴容易给他们造成暂时的生活困难。但是，由于按季度发放低保标准是一次性发放三个月的补贴，相比操作起来方便一些。从临时价格补贴标准的计算来看，南京市的做法是将临时价格补贴分为高低两档，这实际上排除了CPI上涨可能出现一些极端情况。虽然操作上方便，但科学性差一些。

五、结论

消费支出比例法具有经济分享、计算简单、调整方便和易于操作的优势，比较适合我国当前的国情。但是，消费支出比例法能否运用于我国最低生活保障标准的制定，还需要通过数据测算对全国的情况进行考察。通过计算发现，中心城市的消费支出替代率比较集中，可以通过在全国范围内确定统一的消费支出替代率区间来避免消费支出替代

率连年下降趋势，以保障贫困群体的基本权利。对全国地市级城市的测算结果表明，地市级城市也可以确定一个全国统一的消费支出替代率区间，以避免消费支出替代率地区差异过大。

农村的低保标准消费支出替代率地区差异太大，不宜采用消费支出比例法来统一计算低保标准。此外，一些其他原因（包括农村消费品商品化程度地区差异、农村低保制度尚处于初建时期、农村低保制度的管理者素质较低等）也不利于当前采用消费支出比例法来制定农村低保标准。由于低保标准占当地居民平均消费支出的比例关系是固定的，因此，如果两者之间的比例关系在一年的时间内发生了变化，那么低保标准第二年将自动调整。但年度自动调整无法解决一年内的由于物价连续上涨对低保标准实际购买力的影响。因此，可以通过建立低保标准与物价指数之间的动态调整机制，以避免低保户的生活水平因物价上涨而显著降低。

参考文献：

- [1] 方卫东, 糜仲春, 程永宏. 社会保障制度中贫困线和贫困率 [J]. 上海经济研究, 2001, (2).
- [2] 王萍萍, 方湖柳, 李兴平. 中国贫困标准与国际贫困标准的比较 [J]. 中国农村经济, 2006, (12).
- [3] 马丁·瑞沃林. 贫困的比较 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 37-57.
- [4] 骆祚炎. 利用线性支出系统 ELES 测定贫困线的实证分析——兼比较几种贫困标准 [J]. 当代财经, 2006, (3).

表7 大连市临时物价补贴计算（2009年6月~2010年6月）

| 月份 | CPI | 上季度 平均上涨 幅度 | 是否启动 临时物价 补贴 | 临时物价 补贴标准 (元/月) |
|----------|-------|-------------------|--------------------|-----------------------|
| 2008年12月 | 98.5 | 100.53 | 否 | |
| 2008年11月 | 100.4 | | | |
| 2008年10月 | 102.7 | | | 39.7 |
| 2008年9月 | 103.2 | 103.97 | 是 | |
| 2008年8月 | 103.8 | | | |
| 2008年7月 | 104.9 | | | 61.7 |
| 2008年6月 | 106.0 | 106.17 | 是 | |
| 2008年5月 | 105.7 | | | |
| 2008年4月 | 106.8 | | | 78.0 |
| 2008年3月 | 106.6 | 107.80 | 是 | |
| 2008年2月 | 109.0 | | | |
| 2008年1月 | — | | | 71.0 |
| 2007年12月 | 107.2 | 107.10 | 是 | |
| 2007年11月 | 107.7 | | | |
| 2007年10月 | 106.4 | | | 55.7 |
| 2007年9月 | 106.0 | 105.57 | 是 | |
| 2007年8月 | 106.4 | | | |
| 2007年7月 | 104.3 | | | 26.0 |
| 2007年6月 | 103.5 | 102.60 | 否 | |
| 2007年5月 | 102.5 | | | |
| 2007年4月 | 101.8 | | | |

资料来源：《大连统计月报》。

[责任编辑 方志]