

城市低保线省际水平差异实证研究 ——基于 31 省（市、自治区）的扩展线性支出法测算

杨 雪，王志斌

（重庆理工大学 经贸学院，重庆 400050）

摘 要：本文选取城市贫困为切入点，以社会保障的基本理论为依据，将马斯洛需求层次理论和扩展线性支出系统结合，测算 31 省（市、自治区）的低保线适度参照标准，选取适当的比较指标分析评估低保标准的高低状况、省际之间的差异性及与经济发展水平的适应性，并探讨性建立低保—消费水平替代率指标，提出政策建议，寻求城市低保标准的合理测定和低保制度健康持续发展。

关键词：城市低保线；扩展线性支出系统；省际差异

中图分类号：913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149（2011）02-0069-08

Urban Poverty Line and Provincial Level Difference Empirical Research:
Based on 31 Provinces, Cites and Autonomous Regions Calculation
Using the Extended Linear Expenditure System

YANG Xue, WANG Zhi-bin

(Economics and Trade School, Chongqing University of Technology, Chongqing 400050, China)

Abstract: Based on basic principal of social security, as well as the combination of Maslow's hierarchy of needs theory and the extended linear expenditure system, the paper selected urban poverty to estimate minimum living standard in 31 provinces (cities, autonomous regions) and proper analytical reference to make an assessment from the levels of minimum living standard, disparities between provinces to adaptability to the economic development, then seek to substitute the reference of minimum living-consumption for the original one, last corresponding political recommendations were proposed to achieve a reasonable assessment of urban minimum living standard, and to have a healthy and sustainable development in our country.

Keywords: urban poverty line; extended linear expenditure system; provincial differences

收稿日期：2010-06-02；修订日期：2010-12-14

作者简介：杨雪（1985-），山东济宁人，重庆理工大学经贸学院硕士研究生，研究方向为社会保障、劳动经济。

贫困线也称最低生活保障线，指维持贫困者生存所必须消费的商品和劳务的最低费用，贫困线是认定人口处于贫困状态需要国家和社会来救济帮扶群体的基本标准，直接关系到政府在自身能力范围内保证贫困人口维持基本生活的效力。只有准确地测算贫困线，才能掌握处于贫困状态人口的数量规模，并测算出济困资金额度，使贫困标准、支出规模适应各地区经济发展的水平，以实现救助制度的可持续发展。

20 世纪 90 年代中期以前，中国城市贫困受助人口主要是传统意义上的“三无人员”（无法定供养者、无生活来源和无劳动能力的人口），之后由于国有企业改革和福利制度改革步伐的加快，城市贫困现象加剧，社会救助开始关注城市，我国政府于 1999 年颁布了《城市居民最低生活保障条例》后，全国 31 个省（市、自治区）相继据此设立了各自的救助标准。就目前各省划定的低保线而言，国内专家学者普遍认为标准较低，没有达到低保制度设计的目标和理念，没有完全实现低保制度的效用。如郑功成指出，从整体上看，我国社会保障救助标准偏低^[1]。文魁、杨宜勇和杨河清在《中国人力资源和社会保障发展研究报告》中提到，虽然近年来我国城市低保标准在不断提高，但保障标准仍然偏低^[2]。目前理论和实际操作中有不少测量贫困线的方法：恩格尔系数法、市场菜篮法、马丁法、收入比例法和数学模型法等。各种贫困线测算方法的理论基础、测算依据和可操作性等各有优点和局限。相比之下，目前使用最多的是扩展线性支出系统（Extend Linear Expenditure System, ELES）。该方法也比较适合对贫困线进行客观分析：①用 ELES 测算贫困线将消费者所需的各种商品分为几个大类，以消费支出的大小来体现商品是否属必需品，将绝对贫困与相对贫困统一起来；②模型直接采用商品大类价格，只与收入和该种商品的消费支出有关；③方法科学，人为因素影响小，测量出的贫困线有随经济发展调整的功能。因此，本文引入马斯洛需求层次理论，按照人们对生活必需品的需要，对全国 31 个省（市、自治区）的城市低保线进行测算，并与现行低保线对比，同时对省际差异分析，从而促进低保线和经济发展同步发展的目标。

一、测算方法、指标与数据来源

1. 扩展线性支出系统法测量贫困线的选择

扩展线性支出系统（ELES）是经济学家朗茨（Liuch）于 1973 年在线性支出系统模型的基础上推出的一种需求函数系统。本文借用此函数求出个人基本需求消费的货币形式，并以此作为贫困线。ELES 的函数形式如下。

$$P_i q_i = r_i P_i + \beta_i \left(I - \sum_{j=1}^n P_j r_j \right) \quad (1)$$

其中： P_i 、 P_j 代表第 i 、 j 种商品的价格； q_i 代表对第 i 种商品的需求量，由两部分组成，包括基本需求量和非基本需求量； r_i 、 r_j 代表对第 i 、 j 种商品的基本需求量； I 代表收入； β_i 代表第 i 种商品在预算约束中所占的份额，其经济意义是除最基本的需求外，消费者在可支配收入中还会用多少去购买该种商品，是一种超额的消费量， $\sum_{i=1}^n \beta_i = 1$ 表示消费者没有储蓄，若消费者有储蓄，则 $\sum_{i=1}^n \beta_i < 1$ 。从而计算出以货币形式表示的贫困线，用 P_M 表示。

$$P_M = \sum_{j=1}^n P_j r_j$$

对式（1）进行变形得：

$$P_i q_i = r_i P_i - \beta_i \sum_{j=1}^n P_j r_j + \beta_i I + \mu_i \quad (2)$$

$$\text{令 } \alpha_i = r_i P_i - \beta_i \sum_{j=1}^n P_j r_j \quad (3)$$

则式（2）即变形为：

$$Y_i = \alpha_i + \beta_i I + \mu_i \quad (4)$$

对每一种具体的消费品,根据消费额 (Y_i) 和可支配收入 (I) 的数据,使用最小二乘法估计出参数 $\hat{\alpha}_i$ 和 $\hat{\beta}_i$, 然后对式 (3) 两边求和变形得:

$$\sum_{i=1}^n r_i P_i = \sum_{i=1}^n \hat{\alpha}_i / (1 - \sum_{i=1}^n \hat{\beta}_i) = P_M \quad (5)$$

P_M 即为扩展线性支出求出的贫困线,式 (4) 即是用于回归的方程。

以上是 ELES 的基本原理,本文做如下改进。

第一,众多学者认为该函数有假定居民消费倾向不变的缺陷,实际上居民消费倾向随时间而改变,省际也有很大差异,且该方法不具有预测能力。对此,本文是对省级数据进行测算,而在同一个省份内由于文化和消费意识等原因产生的消费倾向具有一定的相似性,且本文是根据已有数据测算贫困线,并不是预测贫困线。

第二,将马斯洛的需求层次理论和 ELES 结合。依据马斯洛的需求层次理论,本文假定每一位居民在收入的预算约束下,均是按照一定的需求顺序依次考虑消费的。目前,借鉴扩展线性支出法的学者均是对生活中的 8 大类消费进行回归,从而求得贫困线,而笔者只对 8 大类消费支出中反映生存权(食品、衣着、居住)、发展权(文化娱乐用品及服务)和健康权(医疗保健)的 5 大类消费支出进行回归。

2. 指标的选取

(1) 低保线占人均食品支出的比重。人均食品支出反映了某地区居民满足生存要求的支出水平,选取此指标是对低保线满足生存权要求的考察。

(2) 低保—消费替代率。以往各种贫困线的测算方法,都是“盯住”某一数值作为参照,而贫困的本质是贫困者的收入不能满足基本生活的需求,每个人会因为消费倾向的不同,其人均可支配收入用于消费的比例不同。而低保保障的是贫困者的基本生活消费,因此,本文认为不应该“盯住”人均可支配收入,应该“盯住”该地区的人均居民消费水平,设计一个“低保—消费替代率”,并可以此寻求低保水平的省际、城乡之间的适度公平性。而低保—消费替代率计算公式如下。

低保—消费替代率 = 该地区低保标准 / 该地区人均消费支出

(3) 低保水平与城市人均可支配收入的比值。此指标是国际通用指标,反映低保水平的高低状况。

3. 数据来源说明

(1) 城镇居民分组消费支出数据。在《中国统计年鉴》中,城镇居民消费性支出被分为 8 类进行统计,即按照收入由低到高顺序,人口的 5%、10%、10%、20%、20%、20%、10%、10% 分为 8 个比例份额分别统计。各省的城镇居民消费性支出多数按照 8 类统计,收入比例份额有所不同,分别有 5 个、7 个、8 个、9 个和 12 个比例份额不等,有 3 个省份没有分组数据。数据分别来源于《中国统计年鉴 2008》和 31 省市区 2008 年的统计年鉴。

(2) 城镇居民分组收入数据。与消费支出分组相对应,各省收入分组数据除湖南和贵州外其余均可查到,其中河北只有收入分组数据而没有消费分组数据。数据来源于《中国统计年鉴 2008》和各省统计年鉴。

(3) 低保标准和受助人口数。2009 年数据暂按第三季度数据替代,来源于《2009 年三季度民政事业统计提要》,2008 年的低保标准和受助人口数据来源于《2008 年民政事业发展统计提要》,2004 ~ 2007 年低保标准和 2000 ~ 2007 年受助人口数据根据各年《民政事业发展统计报告》^① 整理而得,2004 年以前低保标准查询不到。

^① 中华人民共和国民政部数据。http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/

(4) 最低工资标准。数据来源于 31 省、市、自治区民政厅（局）最新发布的《最低工资标准规定》。

二、ELES 贫困线测算对比及低保水平省际差异分析

1. 31 省（市、自治区）ELES 贫困线测算

依据社会保障基本理论和 2008 年 31 省（市、自治区）统计年鉴中的城镇居民分组的可支配收入和消费支出数据，根据前述式（4）和本文对扩展线性支出法的改进，分别用 8 大类消费支出中的食品、衣着、居住、文化娱乐用品及服务、医疗保健服务 5 类基本需求支出，对不同的人均可支配收入分组数据求一元线性回归，得出 5 个回归方程。本文使用 Eviews 6.0 计量软件对数据回归，估计结果良好，将回归结果代入式（5），可以分别求出 31 省（市、自治区）的贫困线（见表 1）。

表 1 31 省（市、自治区）低保线、测算线及相关数据一览表

地区	现行 低保线 (1)(元)	ELES 测算线 (2)(元)	最低 工资 (3)(元)	月人均 食品支出 (4)(元)	月人均 消费支出 (5)(元)	月人均可 支配收入 (6)(元)	(1) (4) (%)	(1) (5) (%)	(1) (6) (%)	(2) (4) (%)	(2) (5) (%)	(2) (6) (%)	(3) (6) (%)
全国	205.3	298.5	614	302.3	833.1	1 148.8	67.9	24.6	17.9	98.7	35.8	26.0	53.4
北京	390.0	550.0	800	411.2	1277.5	1832.4	94.9	30.5	21.3	133.8	43.1	30.0	43.7
天津	400.0	500.2	820	354.1	1002.4	1363.1	113.0	39.9	29.3	141.2	49.9	36.7	60.2
河北	196.0	252.0	593	232.5	686.3	974.2	84.3	28.6	20.1	108.4	36.7	25.9	60.9
山西	200.2	255.2	550	216.7	675.2	963.8	92.4	29.7	20.8	117.7	37.8	26.5	57.1
内蒙古	195.0	366.3	590	235.4	773.5	1031.5	82.8	25.2	18.9	155.6	47.4	35.5	57.2
辽宁	224.0	369.9	650	296.7	785.8	1025.0	75.5	28.5	21.9	124.7	47.1	36.1	63.4
吉林	161.9	303.9	600	236.9	713.4	940.5	68.3	22.7	17.2	128.3	42.6	32.3	63.8
黑龙江	200.5	309.5	525	219.4	626.6	853.8	91.4	32.0	23.5	141.0	49.4	36.2	61.5
上海	400.0	600.6	960	510.5	1438.0	1968.6	78.4	27.8	20.3	117.7	41.8	30.5	48.8
江苏	278.2	345.1	713	327.4	892.9	1364.8	85.0	31.2	20.4	105.4	38.6	25.3	52.2
浙江	296.6	316.3	820	407.7	1174.3	1714.5	72.7	25.3	17.3	77.6	26.9	18.4	47.8
安徽	212.4	328.8	478	282.0	711.0	956.1	75.3	29.9	22.2	116.6	46.2	34.4	50.0
福建	211.1	303.8	630	358.0	921.3	1292.2	59.0	22.9	16.3	84.8	33.0	23.5	48.8
江西	193.3	279.2	450	266.1	650.9	954.3	72.7	29.7	20.3	104.9	42.9	29.3	47.2
山东	234.6	301.8	627	265.1	805.6	1188.7	88.5	29.1	19.7	113.9	37.5	25.4	52.7
河南	169.0	260.6	550	225.6	652.2	956.4	74.9	25.9	17.7	115.5	40.0	27.2	57.5
湖北	187.7	314.7	468	288.0	725.1	957.2	65.2	25.9	19.6	109.3	43.4	32.9	48.9
湖南	180.4	317.0	574	270.3	749.2	1024.5	66.7	24.1	17.6	117.3	42.3	30.9	56.0
广东	256.1	355.6	682	421.4	1194.7	1474.9	60.8	21.4	17.4	84.4	29.8	24.1	46.2
广西	178.3	288.2	558	283.2	679.3	1016.7	63.0	26.2	17.5	101.8	42.4	28.3	54.9
海南	189.3	242.3	547	295.6	691.1	916.4	64.0	27.4	20.7	82.0	35.1	26.4	59.7
重庆	231.2	389.5	587	306.2	824.2	1049.2	75.5	28.1	22.0	127.2	47.3	37.1	55.9
四川	190.0	322.1	550	298.4	724.3	924.9	63.7	26.2	20.5	108.0	44.5	34.8	59.5
贵州	158.3	265.0	600	260.2	646.6	889.9	60.8	24.5	17.8	101.8	41.0	29.8	67.4
云南	197.7	249.2	603	296.9	660.2	958.0	66.6	29.9	20.6	84.0	37.8	26.0	62.9
西藏	255.8	225.0	680	319.7	627.7	927.6	80.0	40.8	27.6	70.4	35.9	24.3	73.3
陕西	172.3	304.8	540	255.3	702.3	897.0	67.5	24.5	19.2	119.4	43.4	34.0	60.2
甘肃	157.2	295.0	560	235.4	656.3	834.4	66.8	24.0	18.8	125.3	45.0	35.4	67.1
青海	188.2	228.8	590	233.6	626.0	856.3	80.6	30.1	22.0	98.0	36.6	26.7	68.9
宁夏	187.1	267.4	527	230.1	651.4	904.9	81.3	28.7	20.7	116.2	41.0	29.5	58.2
新疆	143.0	243.4	622	230.1	656.2	859.5	62.2	21.8	16.6	105.8	37.1	28.3	72.4

注：①河北、湖南和贵州收入分组消费数据查询不到，无法测算，根据人均消费数据值估计 ELES 贫困线，河北比山西略低，湖南比湖北略高，贵州比宁夏略低。

②31 省（市、自治区）的最低工资标准分档情况如下：7 档的 1 个，6 档的 3 个，5 档的 4 个，4 档的 7 个，3 档的 12 个，2 档的 1 个，1 档的 3 个（分别为北京、上海、天津，这 3 市被视为特例），表中的最低工资标准数字均为各档的均值。

③根据所查的资料，目前除河南等少数省份以外，全国绝大部分省（市、自治区）的最低工资标准含“五险一金”。

2. 31 个省（市、自治区）现行贫困线与 ELES 测算线的对比

将低保线应该维持最低的生活需求作为出发点，对现行的低保线和 ELES 测算线作全面的对比分析。

（1）现行低保标准和 ELES 测算线的绝对数值对比。自 1993 年上海创建低保制度后，低保制度逐渐成为贫困救助的稳定制度，低保标准逐渐提高，至 2009 年第三季度，全国平均低保标准已提高到 223.8 元/人，但仍然赶不上城市人均可支配收入的增长速度。如表 2 数据所示，2005 年以来城市人均可支配收入增长率始终大于低保标准增长率，这种相对水平的下降使得低保群体生活质量相对降低。

表 2 2005 ~ 2009 年城市低保标准及人均可支配收入增长状况						%
时间	2005	2006	2007	2008	2009 年第三季度	
低保标准增长率	-2.52	9.42	7.55	12.55	9.01	
收入增长率	11.37	12.07	17.23	14.47	9.34	

对比 31 省（市、自治区）的现行贫困线和 ELES 测算线，除西藏外，各省现行低保线均比 ELES 测算线低，全国平均低 93 元。差别最大的是上海市，低 200 元，差别最小的是浙江省，低 20 元。低于 100 元以上的有 17 个省份，低于 100 元以下的有 14 个省份。西藏由于中央转移支付力度较大，和当地消费水平相比，低保线较高有其特殊性。将全国平均水平的 ELES 测算线和人均每天 1.25 美元的国际贫困线对比，两者大体相当，而各省之间与每天 1.25 美元的差异是与当地经济发展水平相关的，应该允许存在差异性。

以上测算结果表明我国各省份现行低保线偏低，不能够保障绝对贫困群体的基本生活。很多地区的城市居民低保标准要比实际贫困线（维持基本生活需求的保障线）低。从现实的救助效力来看，中国的城市贫困群体在得到政府救助及其他社会支持以后，也仅仅能够维持最起码的生存条件，其在健康和教育方面的基本需求还是很难得到满足，因此，他们还远远谈不上生活质量的改善。

（2）现行低保标准和 ELES 测算线的相对数值对比。第一，与人均食品支出比重的对比。表 1 数据显示，目前我国 31 省的城市低保线大于各省人均食品支出的只有天津，达到 113%，高于最低的福建省（59%）54 个百分点。低保线占人均食品支出比重在 90% ~ 100% 的有 3 个省，80% ~ 90% 的有 7 个省，在全国平均水平以上的有 19 个省市自治区。对比 ELES 测算贫困线占人均食品支出的比重，小于 100% 的只有 7 个省份。因此，现行的各省低保线大多还不能满足城市人口的生理需求所需要的最低费用，即达不到维持生存的标准，从而无法从根本上改变弱势地位，更不必说满足发展权和健康权的基本需要了。因此，各地城市低保对象只要有劳动能力，便会想尽办法私下灵活就业或者自由劳动以增加家庭收入的现象也就不足为奇了。因此，本文认为，最低社会保障应该和当地居民的基本生活水平相适应，而 ELES 测算线基本上是在生存线以上的。

第二，占人均可支配收入比重的对比。1976 年经济合作和发展组织提出一个动态贫困标准：以一个国家或地区的社会中位收入或平均收入的 50% ~ 60% 作为最低生活标准。表 1 显示，我国各省低保线占人均可支配收入比重最低的是福建（17.3%），最高的是天津（29.3%），两者相差 12 个百分点，20% 以下的有 14 个省份，30% 以上的一个都没有。经测算，我国城乡贫困线可定为人均可支配收入的 30% ~ 35% 之间^[1]，对比 ELES 测算线占人均可支配收入的比重，除浙江外全部在 23.5% 以上，有 14 个省份在 30% 以上，测算结果相对比较理想。而我们按照经合组织的标准，以人均可支配收入下限的 50% 来进行比较，发现经合组织的贫困线高于现行的低保线，而且也高于本文计算出来的 ELES 基本消费需求贫困线。该标准虽然可以使贫困者分享经济发展和社会进步所带来的成果，但来源自西方发达国家，指标总体偏高，我们不能简单套用。因此，把 ELES 测算线作为低保线参照标准是符合我国城市居民对基本生活要求的。

此外，笔者在表 1 中把 31 省（市、自治区）最低工资列出，并计算了最低工资占人均可支配收入

入的比重，除西部享受中央转移支付支持力度较大的少数几个省份外，计算结果与经济合作和发展组织的贫困标准相当，这从另一个方面说明了经合组织的标准的确不适合我国，但同时也可以说明我国城市低保救助水平与发达国家和地区差距还很大。

第三，占人均消费支出比重的对比。社会救助的保障理念，是满足弱势群体的基本生活需求，保障其最低的生存、健康和教育消费。从贫困的本质出发，贫困的致因是收入来源不足，贫困人口多发生在收入较低的行业。从贫困人员身份构成看，除无收入或很少收入的老年人和未成年人外，主要是失业人员和灵活就业人员（见表3），这些群体收入低且由于人的生存本能需要，导致平均消费倾向很高，甚至会大于1。考虑各省由于文化传统、地理条件、物价水平等客观因素造成消费倾向的差异性，因此本文认为低保线更应该“盯住”人均消费水平的走势，所以提出低保—消费替代率^①概念。表1数据显示，低保—消费替代率在30%以上的只有6个省份，最低的广东只有21.4%。参照郑功成测算低保水平占人均可支配收入比值30%~35%的标准，考虑各地经济发展水平和消费倾向的不同，低保—消费替代率起码应该在35%以上，对比ELES测算的低保标准替代率，有28个省份在35%以上。当然这里还需要经过科学调查测算一个上限标准，对于低保—消费替代率过高的应该予以适当调整。

表3 2008年贫困受助人口的身份分布状况

贫困受助人口类别	老年人	在职人员	灵活就业人员	登记失业人员	未登记失业人员	在校生	其他未成年人
人口规模（万人）	316.7	82.2	381.7	564.3	402.2	358.1	229.6
所占比重（%）	14	4	16	24	17	15	10

资料来源：《2008年民政事业发展统计提要》，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。

综合以上分析，在社会救助的保障理念是保障基本生活需求的原则下，低保线的确定不应该仅仅局限在居民生存的狭窄范围内，还应考虑弱势群体家庭子女的教育需求和健康需求，防止“贫困陷阱”和代际贫困转移的发生，而ELES测算标准则是相对适中的。此外，设计此替代率指标还可以作为省际低保水平比较的通用指标。

3. 低保水平省际差异比较

为全面反映31省（市、自治区）的低保线高低状况，本文选用2008年31省（市、自治区）的低保线占人均食品支出的比重、低保水平替代率、低保水平占城市人均可支配收入的比重3个相对指标作为聚类变量（指标数据值见表1），采用K-means快速聚类方法，使用SPSS 15.0统计软件分析。

聚类结果如表4所示，此处将天津独立列出是因为天津的低保水平较高，是低保线占人均食品支出的比重唯一大于1的市，也可以归入第1类。西藏单独列出是因为中央特殊的转移支付造成的，其低保水平是高于其实际经济发展水平的。

表4 2008年31省（市、自治区）低保线高低状况聚类分析结果

类别	省（市、自治区）
1	北京、黑龙江、河北、山西、江苏、山东
2	浙江、内蒙古、辽宁、重庆、上海、安徽、江西、河南、青海、宁夏
3	福建、广东、海南、云南、吉林、甘肃、湖北、湖南、广西、四川、贵州、陕西、新疆
4	天津
5	西藏

聚类结果基本上与表1数据反映的省际低保差异的分析结论一致：类别1所包括的省份除黑龙江

① 民政部低保司专项课题“城市低保对象生存状况与低保制度追踪研究”中设计低保替代率为低保标准与最低工资的比值，本文认为欠妥，因为根据前劳动和社会保障部2004年3月1日起施行的《最低工资规定》，最低工资标准的确定办法之一是以贫困户的人均生活费用支出水平（即低保线）为基础，乘以每名就业者的赡养系数，然后考虑当地个人缴纳养老、失业、医疗保险费和住房公积金等费用适当调整的。

和山西外都处于东部沿海地区，是低保水平较高的地区；类别 2 的省份中既有浙江和上海发达省市，也有中西部省份；而类别 3 的省份数量较多，且包括发达的福建、广东和海南，说明省际低保水平差异较大，各省保障水平与经济发展水平匹配性较差。

考察城市贫困人口数量的省际分布，贫困群体主要集中在中部、西部地区^①。从东部、中部、西部地区贫困人口总量上看，东部城市中贫困人口有 488.41 万人，如果扣除辽宁省的 137.42 万人^②，则东部地区城市贫困人口只占全国城市总贫困人口的 15%。而中部地区城市贫困人口 1002 万人，占全国城市贫困人口的 43%。西部地区城市贫困人口 844.5 万人，占全国城市贫困人口的 36%。从贫困发生率看，东部 11 省份只有辽宁省的贫困发生率大于全国平均贫困发生率，中部 8 省的贫困发生率有 4 省大于全国平均贫困发生率，而西部地区则只有广西壮族自治区低于全国平均贫困发生率（见表 5）。由此看出中西部贫困人口覆盖国土面积广、程度深、贫困率高，而这种通过相对指标聚类的结果一方面反映了省际低保水平与经济发展不相匹配，另一方面反映了占贫困人口多数的中西部地区低保水平较差，致使中西部城镇贫困人口生活更加窘迫，因此，低保标准需要进一步提高，济贫工作任重道远。

表 5 2008 年 31 省（市、自治区）城市贫困发生率状况 %

地区	贫困发生率	地区	贫困发生率	地区	贫困发生率	地区	贫困发生率	地区	贫困发生率
全国	3.93	浙江	0.64	黑龙江	8.77	内蒙古	21.33	甘肃	10.87
北京	1.05	福建	0.95	安徽	2.27	重庆	5.79	青海	9.95
天津	1.84	山东	3.70	江西	2.96	四川	6.42	宁夏	7.73
河北	3.35	广东	0.98	河南	5.79	贵州	5.13	新疆	9.31
辽宁	9.20	海南	0.61	湖北	5.60	云南	6.02		
上海	2.83	山西	3.88	湖南	2.43	西藏	4.62		
江苏	1.81	吉林	7.33	广西	3.32	陕西	5.55		

三、方法评价及政策建议探讨

1. 对 ELES 方法测算贫困线的评价

通过上述数据的对比，本文引入马斯洛的需求层次理论的指导思想，用 ELES 需求模型测算得到的贫困线更有价值，但也并不完美：一方面，统计数对居民收入的划分不够细，导致回归样本点偏少，计算结果存在一定偏差，但对统计数据加以完备时，缺陷即可得到克服；另一方面，该方法没有引入财政支付能力对贫困线确定的制约。

2. 客观认识贫困人口规模，以动态变化的 ELES 测算线修正贫困线

目前我国低保线偏低是客观现实，政府应该用动态变化的 ELES 测算并修正贫困线，以满足贫困者最低生活需求，但 ELES 贫困线标准比较适合“以人定钱”的救助模式，低保救助还需要结合当地财政状况。我国经历了由国有企业改制造成城市贫困人口迅速增加的阶段，贫困人口规模已经相对稳定^③，因此，在确立比较合适的贫困线后，低保水平随着经济的发展相应提高并不会大幅度加重财政负担。比如经济高度发达的美国，2002 年贫困人口数为 3460 万人，2006 年为 3650 万人，贫困发生率大概在 12% 左右^④，贫困人口的规模比较稳定。

3. 区域差距是客观的，但应与经济发展水平相适应

中国是一个人口众多、幅员辽阔、地域特点各异的发展中大国，各地区生活习惯、消费结构和物

① 东部、中部、西部地区划分结果是 1986 年由全国人大六届四次会议通过的“七五”计划中提出，1997 年重庆直辖后归入西部，后在 2000 年西部大开发规划中又在西部区域增加了内蒙古和广西 2 个自治区。

② 辽宁省是我国计划经济体制下最重要的重工业基地之一，在经济转型中，很多国有企业经营困难，下岗人员骤升，造成贫困人口急增，属于东部省市的特例，不具有代表性。

③ 数据中不包括那些“应保未保”人员，即按照家庭人均收入条件已经达到最低生活保障标准，因其他一些主客观原因未能领取最低社会保障金的人员。此部分人员还无法确切估计规模数量。

④ 数据来源于美国联邦政府网站。http://www.census.gov/hhes/www/poverty/threshld/thresh07.html

价水平差异很大。我们要正视区域低保救助水平的差异，应该允许这种经济发展不均衡状况下的差距存在，需要重视的是区域差异和经济发展的匹配性。从前文中³¹省份城市低保水平3项指标聚类结果看，并不是每一个省份的低保水平都是和经济发展相适应的，因此，我们在提高低保救助水平时，既要认识到区域差距的客观性，又要使其与经济发展相适应，并逐渐缩小差距。

4. 提高贫困者素质，重视脱贫方法的运用和贫困者信心的建立

改进穷人福利的关键性生产因素不是空间、能源和耕地，而是提高人口质量，提高知识水平^[1]。城市居民一旦发生贫困，便会为自己有效地分配其仅有的少量货币资本，因此，贫困救助提供的货币可以帮助他们暂时渡过饥饿。但要使其脱贫，政府要做一些培训，提供一些就业机会，更重要的还应该去指导他们怎么去获取信息和机会，掌握寻找财富的方法。同时还要注重化解心理上的自卑感，尤其对占贫困群体多数的失业人员，更要重视增强他们脱贫的信心。

5. 合理区别救助群体，分类分层救助

贫困者长期靠政府救助与财政安排的有限性迫使资金必须高效使用，前提是必须合理区别救助群体，分层分类实施救助。首先，低保应优先满足城镇居民中老年人、孤幼儿和无劳动能力的身体缺陷人员的需要。其次，要增强社会保险制度的内部协调机制，对于因病致贫者，应该先有医疗保险的保障；对于失业者应该先有失业保险予以保障；对于工伤事故应先有工伤保险保障。在这些保障之后仍然贫困者，还要区分是否有劳动能力，考虑救助对象的家庭结构、身体健康状况，对有劳动能力的暂时贫困者可以考虑高贫困线的逐年递减制，从而促使其努力脱贫。

6. 科学确定救助替代率水平，防止福利依赖

目前各地调整低保标准基本都是在食品价格和工资上涨的情况下被动进行，贫困者有限的财富引致了风险承受能力的脆弱性，提高救助水平可以提升他们在贫困状态中的抗风险能力，因此，本文提出设立“盯住”消费水平的低保—消费替代率，可以建立贫困线的正常增长机制。只要利用各种方法进行调查，客观、公正地评估低收入家庭基本消费支出的实际情况，制定出低保—消费替代率的适度水平，既可以满足贫困者的基本生活需求，还能防止替代率过高造成居民的福利依赖。并且一旦确立一个适度的低保—消费替代率适度区间，便可以实现省际的横向公平。

参考文献：

- [1] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案 [M]. 北京：人民出版社，2008.
- [2] 文魁，杨宜勇，杨河清. 中国人力资源和社会保障发展研究报告 [M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2009.
- [3] 同 [1].
- [4] 西奥多·舒尔茨. 对人进行投资——人口质量经济学 [M]. 北京：首都经济贸易大学出版社，2002. 4.

责任编辑 冯 乐]