

农村低保线评估 ——基于需求层次与扩展线性支出法测算

江 华¹, 杨 雪²

(1. 首都经济贸易大学 工商管理学院, 北京 100070;
2. 北京航天金税技术有限公司 综合管理部, 北京 100011)

摘 要: 本文依据社会保障基本理论, 将需求层次和扩展线性支出系统结合, 测算 2006 ~ 2010 年全国平均农村居民低保线和 2010 年东、中、西部地区代表省份的农村低保线, 分别从城乡低保线对比、现行低保线以及测算低保线与农村居民生活支出比重、可支配收入比重、与 CPI 之间的联动机制等方面对比分析, 并考察测算过程中的 β 值, 评估农村现行低保线, 提出进一步改进的建议。

关键词: 农村低保线; 需求层次; 改进扩展线性支出系统

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2014) 01-0116-08

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.01.011

Estimates Rural Poverty Line: Measurement Hierarchy of Needs Combined with the Extended Linear Expenditure

JIANG Hua¹, YANG Xue²

(1. School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business,
Beijing 100070, China; 2. Integrated Management Department, Golden Tax Technology Co., Ltd.
Beijing Aerospace, Beijing 100011, China)

Abstract: Based on the basic theory of social security, the paper combines Hierarchy of Needs Theory and the Extended Linear Expenditure System, to amend the measurements of poverty line through the ELES. It estimates the national average urban and rural poverty line from 2006 to 2010, and urban poverty line among representative of Eastern-middle-western Province in 2010. This paper tends to test and amend the result of ELES, and meanwhile indicates some further improvements in the following five aspects: Comparison of urban and rural poor line, ratio of poverty line and the

收稿日期: 2012-11-10; 修订日期: 2013-11-21

基金项目: 国家社会科学基金项目“我国社会保障公平的非均衡发展研究”(11BJY037); 首都经济贸易大学博士后基金项目“中国省际社会保障公平的非均衡发展研究”(2013M540982)。

作者简介: 江华, 首都经济贸易大学工商管理学院博士后; 杨雪, 北京航天金税技术有限公司综合管理部人力资源专员。

expenditure of urban and rural residents' proportion estimation between poverty line and disposable income of urban and rural residents' linkage mechanism between the existing poverty line and the CPI' and the steady decrease of income dependent coefficient during the calculation process.

Keywords: rural poverty line; hierarchy of needs; revised extended linear expenditure system

一、引言

《国民经济和社会发展第十二个五年规划》中提到：要深入推进开发式扶贫，逐步提高扶贫标准，加大扶贫投入，要实现农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接。温家宝同志在 2012 年《政府工作报告》中要求按照新的国家扶贫标准，全面做好农村扶贫开发工作，加大集中连片特殊困难地区扶贫开发力度，让扶贫对象更多地分享改革发展成果。扶贫工作是我国改善民生和收入分配的重要方面，而低保制度是国家和社会帮扶贫困居民的最后保障线，因此，贫困线的科学合理确定既是扶贫的一项基础工作，也是一项困难任务，其中涉及大量技术性问题与价值判断。尽管国际上已经存在若干测算方法，但在这一领域的研究尚不令人满意。

梳理学界研究成果，目前在实际操作中采用或测量贫困线的方法有以下几种：①食品能量摄入法，亦称 FEI (food-energy intake)，以能够满足事先确定的人体能量基本需求的食品能量摄入为计算基础，许多国家采用此方法确定贫困线。②恩格尔系数法，一般设定恩格尔系数的 50% ~ 60% 为贫困线，然后结合最低营养标准进行确定。如美国、联合国粮农组织等确定的贫困线。但有学者认为恩格尔系数在我国城市贫困测量中是失效的^[1-2]。③国际贫困线法，世界银行 1993 年确定的每人每天 1.08 美元的标准，是世界银行在 1993 年按照购买力平价理论 (PPP) 进行的国际比较项目 (ICP) 中提出来的，是世界银行经济学家陈 (Chen) 和拉瓦雷 (Ravallion) 对 33 个贫困国家贫困线取的中间值，此后又有了 1 美元、1.25 美元、2 美元和 3 美元等标准，因而也可以认为是一种确定贫困线的方法。④基本需求成本法，亦称 CBN (cost-of-basic-needs)，以“最低营养需求” (minimum nutrition requirement, MNR) 的成本作为参照组，确定食品贫困线，并通过构造贫困家庭获得非食品消费的成本来确定总的贫困线。我国国家统计局利用此法设定官方贫困线。⑤市场菜篮法，亦称必需品法，即确定一张社会公认能够维持起码生活水准的必需品清单，根据市场价格和数量计算贫困线。⑥马丁法，是世界银行经济学家马丁 (Martin) 提出的方法，分为高、低两条贫困线，我国国家统计局在 1997 年用此法计算较低贫困线，1998 年尝试计算较高贫困线。刘建平^[3]、杨立雄^[4]运用此法作了贫困线的测算与比较。⑦收入比例法，又称国际贫困标准线，由经合组织 (OECD) 提出，以一个国家或地区的中位收入或平均收入的 50% 或 60% 为贫困线。⑧数学模型法，利用数学模型定量研究消费测定贫困线，最常用的是扩展线性支出系统 (extend linear expenditure system, ELES)。骆祚炎^[5]、杨雪等人^[6]运用 ELES 对城镇居民贫困线做了实例测算。各种贫困线测算方法从理论基础、测算依据和可操作性等来看各有优点和局限，王萍萍等人对中国贫困标准与国际贫困标准作了比较^[7]，张全红等人基于不同贫困标准分析了农村的贫困变动^[8]。

民政部自 2003 年部署农村低保制度，有学者认为就目前执行标准而言，各地的贫困线基本属于财政决定型，没有达到低保制度设计的目标和理念，贫困标准偏低^[9]。2010 年 12 月 21 日，国务院扶贫工作会议将农村贫困标准上调到人均纯收入 1500 元。2011 年 11 月 29 日再次上调到 2300 元，比 2008 年的 1196 元上涨了 92.3%，但仍有人认为是低标准。那么，低保标准如何规定是合适的？如何测量是符合客观需要的？本文则尝试将需求层次理论和 ELES 方法相结合，对农村贫困线标准能力作出客观评估。

二、方法选择与数据说明

1. 扩展线性支出法与需求层次结合

1973 年, 经济学家朗茨 (Liuch) 在线性支出系统基础上推出一种需求函数——扩展线性支出系统 (ELES), 函数形式为:

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

其中, P_i, P_j 分别为第 i 和第 j 种商品消费价格; q_i 为第 i 种商品需求量, 商品需求由基本需求量和非基本需求量两部分组成; r_i, r_j 分别为第 i 和第 j 种商品的基本需求量; I 为收入; β_i 为第 i 种商品占预算约束中的份额, 经济意义是指消费者除基本需求以外, 还会用可支配收入中的多大比例购买该商品, 表示一种超额的消费量。若消费者不存在储蓄, 则 $\sum_{i=1}^n \beta_i = 1$, 若消费者存在储蓄, 则 $\sum_{i=1}^n \beta_i < 1$, 由此贫困线 (P_M) 计算过程如下。

对 (1) 式变形得:

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

令

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

则 (2) 式即变形为:

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

利用 (4) 式回归求解, 即对每一类别消费品, 根据消费额 (Y_i) 和可支配收入 (I) 使用 OLS 估计参数 $\hat{\alpha}_i$ 和 $\hat{\beta}_i$, 然后对 (3) 式两边求和变形得:

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

以上是目前国内学者使用 ELES 求解低保线的过程, 一般认为该方法计算出的贫困线偏高, 不符合实际, 但可以作为参考标准。本文将结合需求层次理论作改进。

马斯洛的需求层次理论认为人的需要从最低限度逐级向更高一级的需要寻求满足, 恩格斯认为人们在食物、衣着等生存需要得到基本满足后, 才会产生对高档商品、娱乐用品等的需求。即消费者在既定收入的约束下, 会优先满足基础需求^①, 然后才会有非基础需求消费。设定居民生活需求有 n 种需求, 则优先顺序为: $i_1 > i_2 > \dots > i_k > i_{k+1} > \dots > i_n$ 。考虑到社会保障的保障要求, 在保障生存权 (食品、衣着、居住)、发展权 (教育文化娱乐服务) 和健康权 (医疗保健) 的范围为顺序相等, 设 $i_1 \sim i_k$ 是社会保障范围内的基础需求, $i_{k+1} \sim i_n$ 是保障范围外的更高需求, 则 $i_1 = i_2 = \dots = i_k > i_{k+1} > \dots > i_n$ 。由此, 在消费 $i_1 \sim i_k$ 商品时, 则满足 (1) 式。

而在消费 $i_{k+1} \sim i_n$ 商品时, 应该是在基础需求满足后产生的需求, 这类消费品的消费倾向是依赖于扣除基础需求消费之后的可支配收入, 则满足下式:

$$P_i q_i = P_i r_i + \beta_i \left(I - \sum_{j=1}^k P_j q_j - \sum_{j=k+1}^n P_j r_j \right) \quad (6)$$

① 为区分扩展线性支出系统中的“基本需求”和社会保障中的保障公民“基本需求”的差别, 本文将扩展线性支出系统中的“基本需求”概念保留, 将社会保障中的“基本需求”表述为“基础需求”。

因此, (4) 式仍然是用于求解贫困线的回归方程, (5) 式则变为对消费 $i_1 \sim i_k$ 商品的回归系数求贫困线, 即:

$$\sum_{i=1}^k P_i r_i = \sum_{i=1}^k \hat{\alpha}_i / (1 - \sum_{i=1}^k \hat{\beta}_i) = P_M \quad (7)$$

因此, 本文尝试以需求层次理论结合扩展线性支出法, 消除过往专家学者对 8 类消费数据求解贫困线过高的不足, 结合统计数据的可获得性, 对食品、居住、衣着、教育文化娱乐和医疗保健 5 类消费支出数据回归求解贫困线。

2. 数据说明

城乡居民消费性支出数据在《中国统计年鉴》中被分为 8 类: 食品、居住、衣着、家庭设备用品及服务、医疗保健、教育文化娱乐服务、交通通信、其他杂项商品与服务, 而城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入亦有对应分组。³¹ 省(市、自治区)统计年鉴中只有 12 个省份对农村相应分组, 本文选取东部地区的江苏和福建, 中部地区的黑龙江和河南, 西部地区的甘肃和广西作为代表省份进行测算比较。本文涉及数据源自相关年份的《中国统计年鉴》、《中国民政统计年鉴》、2011 年各省(市、自治区)统计年鉴。

三、实证分析

1. 改进 ELES 方法测算低保线

笔者根据改进后的 ELES 计算 2006~2010 年全国平均城乡月低保线和 2010 年东、中、西部代表省份的农村月低保线, 计算结果见表 1、表 2。

表 1 2006~2010 年城乡月低保线、ELES 测算线及与相关数据比重

		元, %				
项目		2006	2007	2008	2009	2010
城镇	现行线①	169.6	182.4	205.3	227.8	251.2
	测算线②	273.6	320.5	353.8	379.4	402.2
	①/人均食品支出	65.4	60.3	57.8	61.0	62.7
	②/人均食品支出	105.5	106.0	99.7	101.6	100.5
	①/人均消费支出	23.4	21.9	21.9	22.3	22.4
	②/人均消费支出	37.8	38.5	37.8	37.1	35.8
	①/人均可支配收入	17.3	15.9	15.6	15.9	15.8
	②/人均可支配收入	27.9	27.9	26.9	26.5	25.3
农村	现行线③	70.9	70.0	82.3	100.8	117.0
	测算线④	124.1	142.1	161.2	177.3	187.3
	③/人均食品支出	69.9	60.5	61.8	74.0	78.0
	④/人均食品支出	122.4	122.7	121.0	130.1	124.8
	③/人均消费支出	30.1	26.1	27.0	30.3	32.0
	④/人均消费支出	52.6	52.9	52.8	53.3	51.3
	③/人均纯收入	23.7	20.3	20.7	23.5	23.7
	④/人均纯收入	41.5	41.2	40.6	41.3	38.0

注: 2003~2005 年农村低保线数据在《中国民政统计年鉴》中没有列出, 因此比较数据自 2006 年开始。

2. 低保线评估

根据上述计算结果, 对城乡低保标准进行对比评价, 分析农村低保标准保障能力, 并考察测算低保线、现行低保线与 CPI 之间的联动机制, 分析改进 ELES 测算低保线的 β 值。

(1) 城乡低保标准保障能力评价。按照惯例, 贫困人口识别标准的确立分城乡进行。但最低生活保障制度作为扶贫公共政策, 在保障城乡居民生活之时应兼顾公平原则。由表 1 数据计算, 2006~2010 年,

表 2 2010 年东、中、西部 6 省农村现行低保线、测算线及与相关数据比重 元,%

项目	东部		中部		西部	
	江苏	福建	黑龙江	河南	甘肃	广西
现行线 ^①	244.8	122.6	115.4	84.9	76.9	96.6
测算线 ^②	316.6	260.2	234.7	172.3	141.9	146.5
①/人均食品支出	117.9	58.0	93.3	74.3	70.2	67.6
②/人均食品支出	152.5	123.1	189.8	150.8	129.5	102.4
①/人均消费支出	44.9	26.8	31.5	27.7	31.4	32.3
②/人均消费支出	58.1	56.8	64.1	56.2	57.9	49.0
①/人均纯收入	32.2	19.8	22.3	17.5	26.9	24.2
②/人均纯收入	41.7	42.0	45.3	35.6	49.7	36.6

城镇居民低保线 10.32% 的年均增长速度, 低于农村低保线 13.34% 的年均增速。但从城乡低保线与人均食品支出的比重 (见图 1)、城乡低保线与人均消费及收入的比重 (见图 2) 数据看, 农村居民的这三项比重值均大于城镇居民。2011 年我国政府为了快速缩小农村低保线与国际社会的差距, 完成联合国千年发展目标^①之 2015 年前完成将每日收入低于 1 美元的人口比例减半, 从而消灭极端贫穷和饥饿的规划, 农村低保线上调至人均纯收入 2300 元/年人, 实现 1 美元/天的国际贫困线标准^②, 相当于 1.25 美元/天的 80%, 城乡低保线绝对差距显著缩小, 农村低保线的相对保障能力显著高于城镇。农村居民无论有无收入, 在土地保障之上总有食物保障; 对于无任何保障的无收入城镇居民来说, 低保标准的城乡不对等显示了对城镇居民的保障失衡。因此, 城镇低保标准的调整空间较大, 而农村居民的人均纯收入上升空间需要加强。

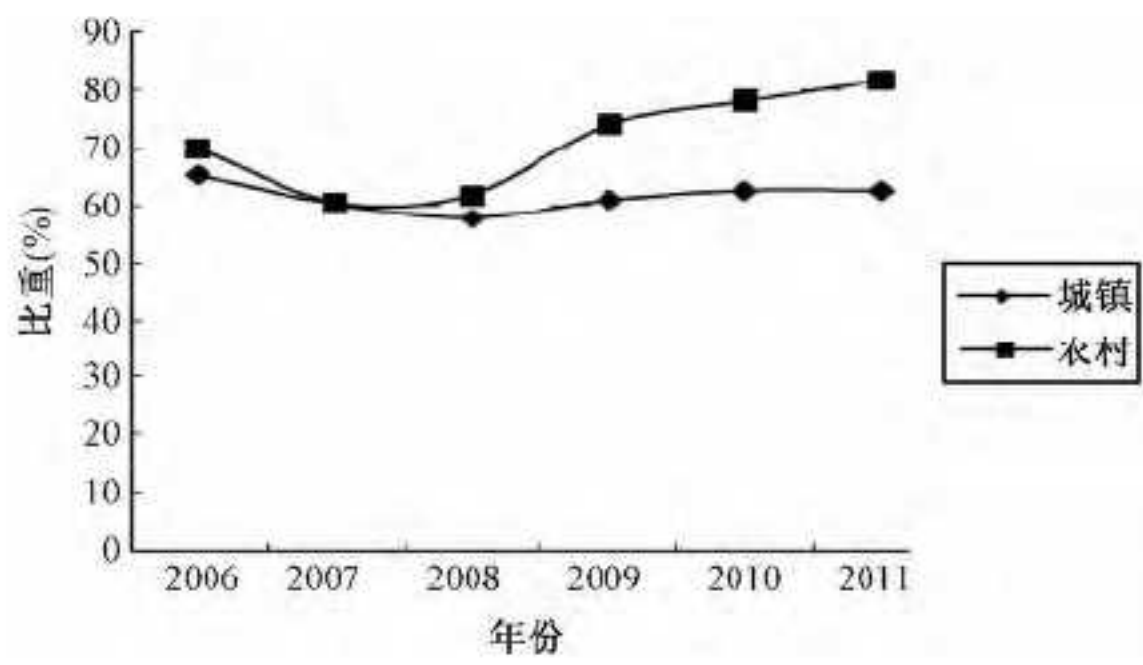


图 1 城镇与农村各自低保线占食品支出比重 (2006 ~ 2010 年)

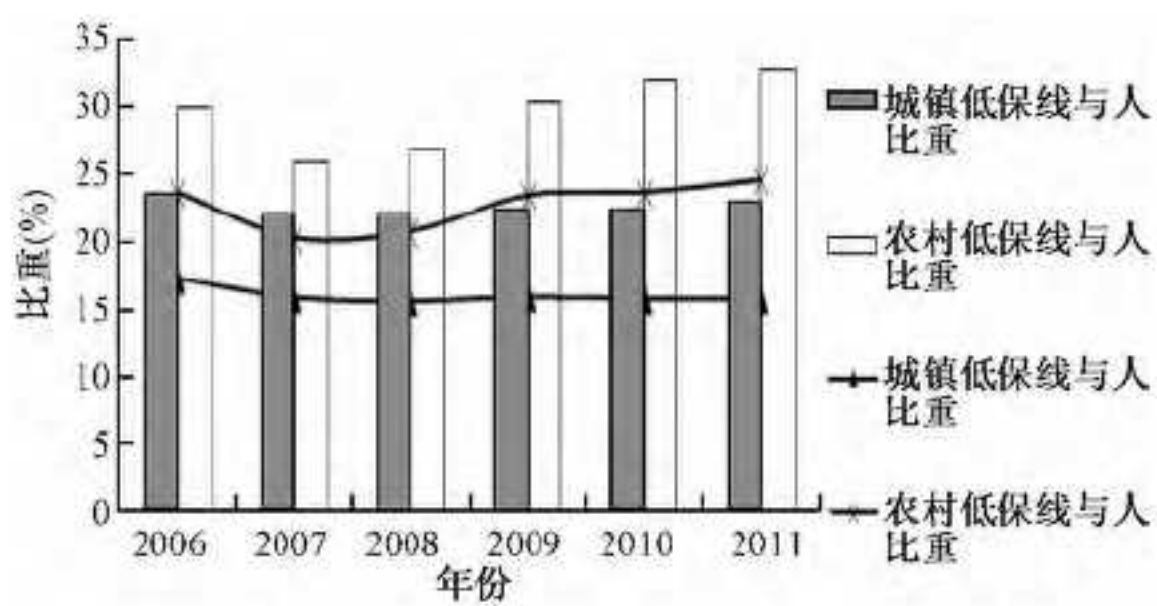


图 2 城乡低保线与人均消费及收入比重 (2006 ~ 2010 年)

(2) 低保线占农民人均食品支出与人均消费支出比重的分析。生活水平的提高对应着生存成本增加, 由此带来贫困线的货币绝对购买力和相对购买力下降, 穷人自身体验到的被剥夺感加强, 贫困程度加深。为此, 贫困线随着生活水平的动态变化适时调整已是共识。从 2006 ~ 2010 年统计数据看, 农村居民人均食品支出年均增长 10.36%, 低于低保线 12.46% 的年均增长速度^③, 表面上增长速度很

① 联合国千年发展目标在 2000 年 9 月召开的联合国大会由联合国全体 191 个成员国一致通过, 并在联合国首脑会议上由 189 个国家签署《联合国千年宣言》, 正式作出承诺。
② 假设按照汇率 1 美元 = 6.3 元人民币, 每年 365 天, 1 美元/天/人相当于年收入 2299.5 元人民币; 目前发达国家贫困线是 1.25 美元/人/天, 按此标准相当于年收入 2874 元人民币。
③ 笔者根据历年《中国统计年鉴》数据计算而得。

快,但结合表 1 数据,各年执行低保线与人均食品支出比重最高年份也只有 74.0%,低保标准未及居民的平均食品支出水平,由此可见农村低保线是低水平起点的快速增长。从表 2 几个代表省份的数据看,2010 年农村低保线与人均食品支出比重大于 1 的只有江苏 (117.9%),而位于东部发达地区的福建却只有 58%。对比改进 ELES 测算线的该比重值,6 省均是大于 1 的。因此,现行低保线在满足贫困者维持生存需求的功能上仍然不足,由此也能够解释时下低保对象只要有劳动能力,都在想尽办法私下从事灵活就业或者自由劳动去增加家庭收入而且一旦进入低保制度均没有退出意愿的现象。所以最低生活保障标准需要也应该和当地居民的基本生活水平相适应,而 ELES 测算线标准基本上是在生存线以上的。

再看低保线与人均消费性支出的比重值。农村贫困人口多发生在老弱病残幼等收入较低或无收入群体,生存本能的需要决定了这些群体平均消费倾向很高,甚至会大于 1。表 1 数据中,农村地区近 5 年低保线与人均消费支出的比重值最高为 32%。2010 年 6 省数据(见表 2)的该比重值中,江苏最高为 44.9%,福建仅为 26.8%。参照郑功成测算出的低保水平占人均可支配收入比值 30%~35% 的标准^[4],该比重起码应该大于 35%。而改进 ELES 测算线(详见表 1、表 2)的该比重值则相对理想。

(3) 低保线与农民人均纯收入比重的分析。贫困的本质和致因是收入来源不足,国际贫困标准一直依据各国贫困标准随着平均生活水平的变化而调整,且各国的贫困标准都在与各国的实际情况相适应而变化。对于中国来说,城乡二元结构显著,收入分配不公平已经成为学界共识,而保护贫困群体的基本生活是政府不可推卸的责任。自 2003 年农村实施低保制度后,低保制度逐渐成为贫困救助的稳定制度,低保标准随着农村生活水平变化得到提高,为农村贫困人口基本生活提供了有力支持。但从低保线与农民人均纯收入的比重值看(见表 1),5 年来比重值没变,为 23.7%,且中间过程是下降的,造成低保群体生活质量的相对降低。而改进 ELES 计算贫困线(见表 1),一方面计算结果保障了居民的基础需求;另一方面计算方法与社会平均收入完全挂钩,因而对收入变化敏感度高,包含了随收入增长的自动调整机制,且符合恩格尔定律的变化。表 2 中 2010 年 6 省低保线与农民人均纯收入的比重值只有江苏在 30% 以上,改进 ELES 测算线的该比重值较高,均在 35% 以上,高于郑功成提出的 30%~35% 的适度参照区间。但从学界对农村收入水平偏低、恩格尔系数较大的共识来看,测算线高于 35% 恰恰是该共识的缩影,该比值必将随着收入值的提高回归到合理区间。因此,和需求层次结合的 ELES 测算线既是低保线的理想参照标准,还可以作为判断农村收入状况的参照值。

(4) 测算低保线、现行低保线与 CPI 之间联动机制分析。价格是时间的函数且变动频繁,变动的幅度直接对应货币购买力变化幅度,如果某时期变动较大则会致使生活在贫困标准下公民的生活雪上加霜。因此,从动态发展视角,初始贫困线计算确定后,应根据价格动态变化进行定期或不定期调整。一般通行做法是以居民消费价格指数(CPI)反映物价动态变化。从国际经验看,虽然有国家采用分类指数对贫困线进行调整,但大多数发达国家采用居民消费价格指数对贫困线进行调整(如美国采用城市消费者价格指数 Consumer Price Index-Urban,简称 CPI-U)。我国现行贫困线根据基本生活标准或最低热量支出标准,确定最低食物品种和非食物品种,再根据某时的价格将标准转换为货币衡量的价值,此种方法确定的贫困线与物价有较高关联度。我国贫困线从 2006~2010 年增长了 1.65 倍,农村 CPI 只增长了 1.16 倍。表面上看,贫困线“跑赢”了 CPI,低保对象的购买力在上升。但一方面此法确定的我国贫困线初始值过低,部分掩盖了购买力下降的程度。另一方面 CPI 反映的是八

大类约 700 个品种的消费品综合价格指数,在我国贫困线的计算中,超过 60% 以上的消费依据的是食品。自 2001 年以来,中国食品价格指数大部分月份都高于 CPI,低保对象的实际购买力其实大不如前。而 ELES 计算贫困线根据基础需求依赖于收入计算,因此,改进 ELES 测算贫困线既可以与物价联动,保证贫困线的购买力不下降甚至提高,又可以依赖收入相机调整,保证贫困线随当地平均收入水平的提高而自动提高,从而保证困难群体的基本生活水平。

(5) 对改进 ELES 测算低保线的 β 值分析。ELES 方法中 β 值指某消费品除最基本需求外一种超额的消费份额,可以看作超额需求的收入依赖系数。从求解过程的动态数据(见表 3)看,食品、衣着、文化教育娱乐的 β 值大致是平稳下降的,居住、医疗保健的 β 值大致是平稳上升的。表面上看这反映了公民基础需求消费品的超额需求份额的变化,实质上反映了该方法求解的贫困线是符合人们对生活基础需求的变化,即公民的食品、衣着需求消费倾向随着收入的增加而减少,居住、医疗保健需求消费倾向随着收入的增加而增加,文化教育娱乐方面则由于义务教育投入增加而使 β 值下降。从个人或家庭的消费结构考察, β 值对应了农村居民个人或家庭经济生活水平不同造成消费结构的差异性和特殊性,表 3 数据中食品和居住消费居前。因此,ELES 依赖收入水平测算低保线符合国家把收入增长作为调控主关注点的方向,如果能够克服统计数据对居民收入与消费分组的划分较粗的缺陷,增加回归样本点,计算结果将会更加完备。

表 3 2003~2010 年 ELES 对城乡基础需求项目测算产生的 β 值状况

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
食品	0.15375	0.15428	0.15042	0.15854	0.15015	0.14689	0.13943	0.13105
衣着	0.02844	0.02827	0.02861	0.03156	0.03005	0.02873	0.02856	0.02876
居住	0.11009	0.10528	0.08502	0.10865	0.11381	0.12385	0.12419	0.11397
医疗保健	0.03023	0.03073	0.0302	0.03383	0.02952	0.03131	0.03282	0.03300
文化教育娱乐	0.06436	0.06303	0.0628	0.06419	0.06151	0.05396	0.05382	0.05148

四、结论及建议

本文通过把需求层次法和扩展线性支出系统相结合,改进 ELES 测算贫困线,达到较好的测算结果,在实际应用中还需注意以下几方面。

第一,贫困线应该与物价指数和收入水平动态适应。贫困群体有限的财富使其物质基础薄弱,从而也引致其风险承受能力脆弱,而救助水平的提高既可以补充他们的物质基础,又能够提升其贫困状态中的抗风险能力。但目前各地低保标准的调整基本都是由地区财力决定的被动调整,在基础需求消费品价格和居民收入不断上涨的情况下,贫困者基本生活难以维持而不得已才提高低保标准。因此,贫困线更需要建立物价指数适应机制,修正的 ELES 测算低保线能够与收入水平形成自动适应机制,进而与物价指数有联动效应。

第二,科学合理的贫困标准应该与相对稳定的贫困人口规模相伴随。目前我国低保线偏低是客观现实,改进 ELES 测算贫困线与社会保障救助基础需求的理念相吻合,满足了贫困者的基础生活需求,提高贫困者货币支持水平要注意贫困人口规模增长问题,我国农村贫困人口规模每经历一次贫困线较大调整就迅速增加,至 2007 年达到 3566.3 万人,2009 达到 4760 万人^①,这也充分反映了低保线合理性的欠缺。因为一旦确立比较合适的贫困线后,贫困人口规模处于相对稳定状态,低保水平随

^① 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

着经济的发展做相应提高的调整，并不会大幅度加重财政负担。如在经济高度发达的美国，2002 年的贫困人口规模为 3460 万人，2004 年为 3700 万人，2006 年是 3650 万人，贫困发生率基本稳定在 12% 的水平（数据来源：美国联邦政府网站 <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/threshld/thresh07.html>），贫困人口规模和财政负担相对稳定。

第三，在修正提高贫困线的同时还应重视相关手段的应用，穷人福利改进的关键生产因素不是空间、耕地和能源，而是人口质量和知识水平的提高^[4]。贫困救助的货币供给虽然可以解决他们暂时的生存危机，但政府扶贫的根本目的是使其脱贫，获取摆脱贫困的能力，通过自身能力改变其生存状态。因此，政府一方面要通过技能培训，提高其获取就业机会的综合素质，同时指导他们了解获取信息和机会的渠道，掌握寻找财富的方法，实现由扶贫到脱贫。另一方面，要注重贫困者的心理辅导，化解其自卑感，增强他们获取财富的信心，尤其是对占贫困人口规模比例较大的失业人员，更要重视个人技能和心理救助。

综合以上分析，在社会救助的保障理念是在保障基础生活需求的原则下，低保线确定既应该充分考虑居民的生存需求，还应该兼顾贫困群体家庭中子女的教育（发展）需求和健康需求，从而防止“贫困陷阱”和代际贫困转移，而修正的 ELES 测算贫困线则能够兼顾居民需求，标准相对适中。

参考文献：

- [1] 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).
- [2] 尹海洁, 唐雨. 贫困测量中恩格尔系数的失效及分析 [J]. 统计研究, 2009, (5).
- [3] 刘建平. 贫困线测定方法研究 [J]. 山西财经大学学报, 2003, (8).
- [4] 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).
- [5] 同 [4].
- [6] 杨雪, 王志斌. 城市低保线测算与省际水平差异实证研究 [J]. 人口与经济, 2011, (2).
- [7] 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).
- [8] 张全红, 张建华. 中国农村贫困变动: 1981—2005——基于不同贫困线标准和指数的对比分析 [J]. 统计研究, 2010, (2).
- [9] 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.
- [10] 同 [6].
- [11] 西奥多·舒尔茨. 对人进行投资——人口质量经济学 [M]. 北京: 首都经贸大学出版社, 2002: 4.

[责任编辑 冯 乐]