

城市居民最低生活保障标准的统一问题探讨*

——以消费支出比例法为例

姚建平

摘要: 对当前全国各地已经使用的低保标准计算方法及其调整机制进行归纳和总结发现, 计算方法和调整机制不统一是低保标准地区差异过大的重要原因。消费支出比例法在低保标准统一问题上具有优势, 并且消费支出替代率还为比较各地区低保标准的实际待遇水平提供了依据。对我国当前城市低保标准的消费支出替代率的测算发现, 36 个中心城市近年来呈逐年下降趋势, 而地级市却呈上升趋势。相关分析证明, 我国目前人均消费支出越高的城市其低保标准消费支出替代率越低, 而人均消费支出越低的城市其低保标准消费支出替代率越高。这一规律对于采用消费支出比例法确定全国相对统一的低保标准有重要指导意义。

关键词: 低保标准; 消费支出替代率; 计算方法

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 0257-5833(2011)09-0076-09

作者简介: 姚建平, 华北电力大学人文与社会科学学院副教授 (北京 102206)

一、低保标准计算方法现状及问题

在城市居民最低生活保障制度(以下简称“低保制度”)建立初期, 低保标准计算方法没有统一的规定, 而是由地方政府结合自身的情况自主选择。例如, 上海市在 1993 年城市居民最低生活保障制度试点时采用的是市场菜篮法。1995 年北京市也采用了市场菜篮法计算低保标准, 但是北京市提出了生存线、温饱线和发展线三个标准。1995 年, 福州市采用了恩格尔系数法计算低保标准。同年, 广州市则以社会平均收入的 1/3 作为最低生活保障标准^①。除了以上方法外, 目前全国各地计算低保标准的方法还有消费支出比例法(大连、哈尔滨等城市)、最低工资比例法(福建、湖北等省)等。从执行情况看, 一些地方虽然确定了具体的计算方法, 但并不一定会严格进行操作, 而一些地方什么计算方法都没有, 低保线标准的确定完全凭感觉。有学者曾将各地实际工作中确定低保标准的方法和程序概括为五种类型: (1) 抽样调查型。采用问卷搜集被抽中者的生活信息, 以识别贫困人口, 计算贫困规模, 确定低保标准。(2) 部门协商型。通过当地民政、财政、统计、物价等行政部门协商, 最后通常由当地人民政府根据地方财政承受能力拍板确定低保标准。(3) 参照制定型。这包括两种情况, 一是一些地区根据周边城市的保

收稿日期: 2011-05-24

* 本文系联合国儿童基金会、民政部社会救助司项目“消费支出比例法应用于最低生活保障标准制定及调整机制研究”(项目批准号: MSJ10-002) 的阶段性成果。

① 多吉才让《中国最低生活保障制度研究与实践》, 人民出版社 2001 年版, 第 144-149 页。

障标准来确定自己的保障标准,自己不深入了解本地贫困居民的需求。二是有很多地区参照其他保障线标准来确定低保标准。例如,最低工资标准、失业救济标准等。(4) 主观判断性。一些城市的民政部门或主管领导,通常根据自己的经验和感觉,参照政府的财政支付能力,凭少数人拍脑袋确定保障标准。(5) 混合型。一些地区民政部门利用统计部门的数据,同时进行一些调查,并参照周边城市的情况,提出一个标准,然后与有关部门协商,最后由政府主管领导拍板^①。由于计算方法不统一,最终必然导致各地低保待遇彼此差异很大。

目前各地不仅低保标准方法不统一,而且低保标准的调整机制也不统一。总体看来,目前各地的调整方法主要有三种:(1) 低保标准参照人均收入调整。例如,江苏省从 2006 年规定以城市居民年人均可支配收入、农村居民年人均纯收入为基数,按 20—25% 的比例确定城乡低保标准。城市最低生活保障标准的增长幅度不低于城市居民年人均可支配收入的增长幅度;农村低保标准的增长幅度不低于农民年人均纯收入的增长幅度。(2) 低保标准参照人均消费支出调整。例如,大连市从 2009 年起,城乡居民低保标准按照上年度城乡居民人均消费支出的 30—35% 进行调整。(3) 低保标准参照最低工资标准调整。例如,浙江省 2005 年规定城镇居民最低生活保障标准一般按当地最低工资标准的 40% 确定;农村居民最低生活保障标准原则上按城镇居民最低生活保障标准的 60% 确定。此外,针对物价上涨可能造成的低保标准的实际购买力下降问题,很多地方还建立了临时物价补贴机制。目前各地的实践主要是直接将临时物价补贴机制的启动与当地居民的消费价格指数(CPI)挂钩,或与当地“低收入居民基本生活费用价格指数”(即“穷人 CPI”)的上涨情况挂钩。当 CPI 连续三个月上涨超过 3% 时,就启动临时价格补贴机制。

由于计算方法和调整机制不统一,很容易导致各地低保标准差距过大。尤其是在具体实施过程中,一些地方并未严格进行科学论证,而是“跟着感觉走”或掺杂着政治因素和主观人为因素,这进一步增加了低保标准的地区差距。从民政部公布的老保标准绝对数额来看,2010 年第二季度最高的是上海市各区的低保标准为 450 元,而同期最低的新疆自治区有超过 60 个县、市的老保标准为 117 元,最高为最低的 3.85 倍^②。由于中国各地经济发展水平差异很大,低保标准的地区差异属于正常现象。但是,如果低保标准地区间悬殊过大则会带来很大的问题。过高的标准不仅会造成公共资源的浪费,还容易引发“福利依赖”问题。过低的标准难以实现保障基本生活的制度目标,有悖于基本公共服务均等化的精神,也不利于低保制度长期可持续发展。由于社会经济发展状况的不平衡,现阶段要实现低保标准的全国统一显然是不现实的。在实际工作中,由于低保标准的管理层次在区县,因此全国也就出现了上千个低保标准。但是,低保标准的绝对数额不统一并不意味着低保待遇水平无法统一。由于低保标准的实际待遇水平一般是与当地居民生活水平、收入或消费等因素比较而言的,因此要保证全国各地低保户享有大致相同的老保待遇,就必须建立低保标准与当地居民生活水平、收入或消费等因素之间的评价指标。同时,由于低保标准计算方法和调整机制不统一是造成各地低保标准差异过大的重要原因,因此如果不统一计算方法和调整机制就很难保证各地低保标准差距在长时间内不会扩大。而采用消费支出比例法作为低保标准计算方法和调整机制能够达到“毕其功于一役”的目的:即消费支出比例法在低保标准的计算和调整的统一问题上较之其他方法有优势,同时消费支出比例法确定的低保标准也可以用来作为比较各地区低保标准待遇水平的指标。

二、各地区消费支出替代率现状

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

^① 洪大用 《转型时期中国社会救助》,辽宁教育出版社 2004 年版,第 164—169 页。

^② 中华人民共和国民政部 《2010 年第二季度城市居民最低生活保障标准》,民政部网站: <http://files2.mca.gov.cn/cws/201008/20100827165154572.htm>, 2010-9-24。

中央统计局为了对欧共体各成员国的贫困率进行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 50% 为欧共体统一的贫困线标准^①。后来，我国台湾地区将这种方法运用于最低生活费用保障线制定。1983 年台北市低收入户查定办法规定最低生活费由市政府参照前一年家庭收支调查平均经常性支出的 40% 订定。2000 年调整为 60%^②。

我国目前已经采用消费支出比例法作为低保标准计算方法的有大连、哈尔滨等城市，但是少数城市的经验毕竟是个案。要想判断消费支出比例法是否具有推广的可能性，就需要对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。为了表述的方便，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人均消费支出的比值。

(一) 36 个中心城市的消费支出替代率

目前能找到的低保标准的统计口径主要有两种：一是各区县确定低保标准后逐级上报，最后由民政部按照省、地级市和区县汇总。省级低保标准和地级市低保标准都是区县标准的平均值。二是 36 个中心城市低保标准由民政部社会救助司低保处进行统计。从时间上来看，36 个中心城市低保标准是目前已公布的老保标准资料中最完整的。36 个中心城市一般都是各省经济最发达的地区，因此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）。

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

资料来源：（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。中国城市反贫困网：<http://www.dibao.org/index.aspx>；（2）低保标准均为 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

① Cary Oppenheim *Poverty: the Facts*, Child Poverty Action Group, London, 1993, 78.

② 何华钦、王德睦、吕朝贤 《贫穷测量对贫困人口组成之影响：预算标准之订定与模拟》，《人口学刊》2003 年第 27 期。

首先，2005 年到 2008 年中 36 个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，差不多每年都下降 1 个百分点，这说明当前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。随着生活水平的提高和城市居民收入快速增长，这种趋势仍然将延续。

其次，36 个中心城市低保标准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 到 0.29 之间的有 25 个，占总数 69%。最高的天津市为 0.36，最低的三个城市（银川、乌鲁木齐和广州）均为 0.21，两者相差 15 个百分点。2007 年，消费支出替代率在 0.24 到 0.29 之间的城市有 24 个，占总数的 67%。2005 年的情况也差不多。除 2006 年外，其他年份大约三分之二的城市消费支出替代率相差不超过 6 个百分点（见表 2）。36 个中心城市的消费支出替代率彼此接近，这就为推广消费支出比例法作为低保标准计算方法提供了可能。

表 2 36 个中心城市低保标准消费支出替代率的集中趋势和离散度（2005—2008 年）

年份	平均值	最大集中比例 ^① （替代率区间）	最大值	最小值	极差	标准差
2008	0.26	69% (0.24 - 0.29)	0.36	0.21	0.15	0.04
2007	0.27	67% (0.24 - 0.29)	0.36	0.21	0.15	0.04
2006	0.28	44% (0.24 - 0.29)	0.37	0.11	0.26	0.07
2005	0.30	64% (0.27 - 0.32)	0.37	0.19	0.16	0.04

（二） 各省城市低保标准的消费支出替代率

36 个中心城市的测算只是考虑到了经济发达地区的情况。全国的情况又是怎样呢？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。我们首先以省为单位，对各省城市低保标准的消费支出替代率进行分析（见表 3）：

表 3 各省城市低保标准的消费支出替代率（2007—2009 年）

省份	2007 年	2008 年	2009 年	省份	2007 年	2008 年	2009 年
全 国	0.22	0.24	0.25	湖 北	0.22	0.24	0.25
北 京	0.26	0.28	0.27	湖 南	0.22	0.22	0.22
天 津	0.33	0.35	0.35	广 东	0.18	0.2	0.17
河 北	0.23	0.26	0.3	广 西	0.24	0.22	0.25
山 西	0.24	0.27	0.27	海 南	0.23	0.24	0.29
内 蒙 古	0.22	0.22	0.23	重 庆	0.22	0.25	0.23
辽 宁	0.25	0.24	0.27	四 川	0.24	0.24	0.22
吉 林	0.21	0.2	0.23	贵 州	0.24	0.23	0.23
黑 龙 江	0.28	0.28	0.27	云 南	0.26	0.26	0.23
上 海	0.24	0.25	0.24	西 藏	0.36	0.37	0.41
江 苏	0.27	0.28	0.28	陕 西	0.22	0.21	0.22
浙 江	0.22	0.23	0.24	甘 肃	0.24	0.23	0.23
安 徽	0.28	0.27	0.27	青 海	0.28	0.28	0.3
福 建	0.22	0.2	0.19	宁 夏	0.28	0.23	0.24
江 西	0.24	0.27	0.24	新 疆	0.21	0.2	0.22
山 东	0.27	0.26	0.26				
河 南	0.23	0.23	0.23				

资料来源：（1）人均消费支出来自国家统计局编《中国统计年鉴（2008—2010）》，中国统计出版社；（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

① 最大集中比例在本研究定义为：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。

如果将各省城市低保标准消费支出替代率与 36 个中心城市进行比较，可以看到一些有趣的结果：第一，36 个中心城市消费支出替代率是呈下降趋势，而各省的消费支出替代率却呈上升趋势。由于 36 个中心城市的低保标准是学术界能够获得的相对完整的官方资料，因此很多研究大都是通过 36 个中心城市的情况去推断全国的情况。例如，杨立雄使用 36 个中心城市的数据进行分析发现，从 2002 年到 2008 年低保标准与城镇居民人均可支配收入之比呈逐渐下降趋势^①。曹艳春同样也发现：2000 年到 2005 年 36 个中心城市低保标准与当地前一年职工平均工资的比值呈逐年下降趋势^②。这些研究给人造成一种错觉：似乎我国低保标准的收入替代率/工资替代率/消费支出替代率近年来是不断降低的。但对各省的计算结果意味着可以推翻这种观点。为什么对 36 个中心城市的计算和对各省的计算会有相反的结果呢？从理论上推断，由于各省的数据既包括中心城市也包括中小城市。因此，只有中小城市的消费支出替代率的上升趋势超过中心城市的下降趋势时，才可能使得以各省的消费替代率总体呈上升趋势。

为什么中心城市的消费支出替代率逐年下降而中小城市逐年上升？其原因主要可能是：由于低保制度的目标是要维持低保对象的基本生活，因此低保标准的高低主要取决于食品支出。由于近年来中心城市的食物价格与中小城市的食物价格相差不大，因此中小城市低保户的食品支出与中心城市低保户的食品支出也不会相差太大，进而低保标准的增长速度也应不会相差太大。消费支出则主要取决于收入，近年来中心城市居民的收入增长大大快于中小城市，这就造成了中小城市低保标准的消费支出替代率上升而中心城市消费支出替代率下降。或者说，中心城市和中小城市消费替代率增长趋势差异主要是由于分母（人均消费支出）增长速度不同造成的。

第二，各省消费支出替代率相差也不是很大。2007 年，各省消费支出替代率最高的西藏为 0.36，最低的广东为 0.18，极差为 0.16，标准差为 0.04。消费替代率在 0.22 到 0.27 之间的省份有 23 个，占总数的 71%。2008 年，各省消费支出替代率最高的西藏为 0.37，最低的广东为 0.20，两者相差 0.17。消费支出替代率在 0.23 到 0.28 之间的省份有 22 个，占总数的 69%。2009 年，标准差和极差都有所扩大，但消费替代率在 0.22 到 0.27 间的省份达到 24 个，占总数的 77%（见表 4）。由此可见，各省的消费支出替代率差异不大，这似乎也为运用消费支出比例法来计算低保标准提供了依据。

表 4 各省城市低保标准消费支出替代率的集中趋势与离散度（2007 - 2009 年）

年份	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
2009	0.25	77% (0.22 - 0.27)	0.41	0.17	0.24	0.05
2008	0.24	69% (0.23 - 0.28)	0.37	0.20	0.17	0.04
2007	0.22	71% (0.22 - 0.27)	0.36	0.18	0.18	0.04

但遗憾的是，当前各省低保标准的制定并不是以省为单位统一执行，而是由区县属地管理。因此，各省消费支出替代率差异不大并不意味着实际差异不大。要找出各地区低保标准消费支出替代率的实际差异还必须以区县为单位进行计算

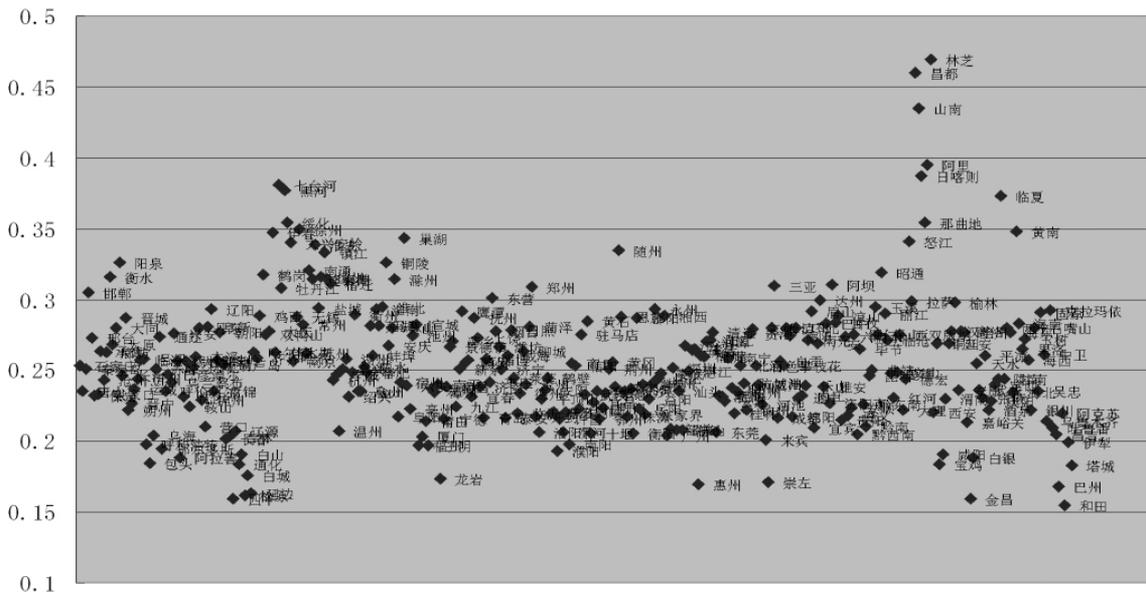
（三）地级市低保标准的消费支出替代率

由于全国各县级城市居民人均消费支出统计资料获得比较困难，这里改为对地级市的情况进行分析。图 1 是 2008 年全国 325 个地级市消费支出替代率分布情况^③。

① 杨立雄 《物价波动、收入增长和地区差距对中国贫困线的影响》，《经济理论与经济管理》2009 年第 11 期。

② 曹艳春 《我国城市居民最低生活保障标准动态变迁实证研究》，《当代财经》2007 年第 4 期。

③ 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%；地级市的老保标准是该地级市下辖区县低保标准的平均值，下同。



资料来源：(1) 人均消费支出来自国家统计局编《中国区域经济统计年鉴 2009》，中国统计出版社 2010 年版；(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。

图 1 325 个地级市城市居民消费支出替代率 (2008 年)

图 1 显示地级市之间的消费支出替代率差异非常大。地级市中消费支出替代率最高的达到 0.4697 (林芝地区)，而最低的只有 0.1546 (塔城地区)，最高的是最低的 3 倍多。从地域分布来看，消费替代率最高的地级市大部分是经济落后的中西部地区和东北部地区，消费支出替代率排在前 18 位的地级市其人均消费支出均低于全国各地级市人均消费支出 (2008 年全国地级市人均消费支出的平均值为 9634.6012 元)。例如，林芝、昌都、山南、阿里、日喀则、那曲都属于西藏自治区，而七台河、黑河、大兴安岭、伊春、绥化都属于黑龙江省经济落后地区。其他如临夏回族自治区、徐州、黄州、巢湖、怒江、淮安、随州等也大都属于中西部地区。比较有意思的是，消费支出替代率最低的地级市也主要是西部地区，并且大部分地级市的人均消费支出均高于全国平均水平：(1) 消费支出替代率排在最后 20 位的地级市中只有 6 个的人均消费支出低于全国人均消费支出，包括巴州、白城、塔城、宝鸡、通化和白山。(2) 消费支出替代率排在最后 20 位的地级市中有 14 个的人均消费支出高于全国平均水平，包括和田、四平、金昌、松原、延边、惠州、崇左、龙岩、包头、阿拉善、白银、咸阳、濮阳和鄂尔多斯。其中鄂尔多斯、阿拉善盟、金昌、包头等地级市的人均消费支出远远高出全国平均水平，年人均消费支出在 12700 元以上。例外的是龙岩和惠州这两个东南沿海省份的地级市也排在倒数 20 位以内。表 5 是 2008 年全国 325 个地级市的低保标准消费支出替代率离散度及其与各省、36 个中心城市的比较。

从表 5 可以看出，按地级市计算的低保标准比按省和按中心城市计算的低保标准的离散度要大得多。消费替代率最高的地级市是最低的 3.13 倍。而如果按省或中心城市计算分别只有 1.85 倍和 1.71 倍。同时，消费支出替代率的集中趋势缩小，地级市 6 个百分点内的消费替代率最大集中比例为 56%，而按省或中心城市计算都达到 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，集中趋势将进一步缩小。

表 5 地级市的低保标准消费支出替代率离散度及其与省、中心城市的比较 (2008 年)

	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	0.25	56% (0.23 - 0.28)	0.47	0.15	0.32	0.05
省级	0.24	69% (0.23 - 0.28)	0.37	0.20	0.17	0.04
36 个中心城市	0.26	69% (0.24 - 0.29)	0.36	0.21	0.15	0.04

三、统一消费支出替代率区间

采用消费支出比例法制定低保标准的核心问题是确定消费支出替代率。而合理地确定消费支出替代率,需要先对人均消费支出、低保标准和消费支出替代率之间的关系进行探讨。

(一) 人均消费支出、低保标准与消费支出替代率之间的关系

一般说来,消费支出高的地区其低保标准也会越高。但是,低保标准的消费支出替代率是否也消费支出呈正相关关系呢?通过对 2008 年 36 个大中城市人均消费支出和低保标准、消费支出替代率之间的相关分析。结果显示:人均消费支出与低保标准之间有非常强的正相关关系(相关系数达到 0.845)。这说明,人均消费支出越高的城市其低保标准越高。但是,人均消费支出与低保标准消费支出替代率之间是负相关关系(相关系数也达到 -0.374)。这说明,人均消费支出越高的城市,其低保标准消费支出替代率越低,反之亦然。

再用全国地级市的数据对人均消费支出、低保标准和消费支出替代率之间的关系进行相关分析,其结果与用 36 个中心城市数据做相关分析的结果基本一致。人均消费支出与低保标准之间有较强的正相关关系,相关系数达到 0.566。而人均消费支出与消费支出替代率之间则是负相关关系,相关系数为 -0.255。这种结果表明,人均消费支出越高的地级市其低保标准消费支出替代率越低,反之亦然。

人均消费支出与消费支出替代率之间的负相关关系,对于采用消费比例法制定低保标准具有两个方面的重要意义:

第一,人均消费支出高的地区,其消费支出替代率偏低。而在人均消费支出低的地区,其消费支出替代率偏高,这是当前中国的现实情况。由于地区差异太大,未来改革不可能采用全国完全统一的消费支出替代率,因此必然允许各地区之间有一定的差异。如何来确定这种差异呢?基本原则是应当符合人均消费与消费支出替代率负相关的规律,这种做法既尊重现实又符合改革的循序渐进原则。

第二,从理论的角度来看,人均消费支出与消费支出替代率负相关的规律与低保制度“保基本”的理念是吻合的。低保制度目标是为了保障城市居民的基本生活,而保障基本生活主要又是保障食品需求。从消费结构的角度来看,人均消费支出高的地区通常是经济发达地区,其居民食品支出占全部消费支出的比例必然小(恩格尔系数小)。因此,从保障基本生活的角度来看,人均消费支出高的地区其低保标准消费支出替代率偏低是正常的。而人均消费支出低的地区通常是经济不发达地区,由于恩格尔系数偏高,因此低保标准的消费支出替代率也会偏高。

(二) 统一的消费替代率区间

如何来确定各地区低保标准的消费支出替代率呢?本文认为需要坚持地区间有限差异原则,即根据经济发展水平允许存在差异,但这种差异不能太大。为了实现这一目标,有必要在全国范围内规定统一的低保标准消费支出替代率区间。各地区可以结合本地实情,在区间内选择替代率,但不允许超出区间。以下按照中心城市和地级市分别讨论消费支出替代率区间的确定:

第一,36 个中心城市的消费支出替代率区间。基于前面的测算结果,再结合当前低保标准的执行情况,有必要对 36 个中心城市规定一个替代率区间,这主要出于以下几方面的考虑:

(1) 从近几年 36 个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 和 0.36

之间, 2005 年也接近这个值 (0.19 到 0.37), 2006 年变化大一些。这表明, 36 个中心城市消费支出替代率变化不大, 这为制定相对统一的低保标准消费支出替代率区间提供了可能。(2) 鉴于 36 个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, 用以遏制这种逐年下降的趋势。如果存在一个消费支出替代率最低线, 那么不管今后人均消费支出如何增长, 都可以保证低保对象最低限度地分享社会经济发展成果。

基于以上两点, 本文认为目前 36 个中心城市的消费支出替代率应在 20% 到 35% 之间比较合适。那么各地如何根据这个区间进行调整呢? 这可以从两个方面着手: (1) 对于低于区间的城市, 应当尽快提高其低保标准, 以保护低保户的基本权利。而对于那些超出区间的城市, 由于福利的刚性原则而不可能削减, 但可以通过适当放慢未来低保标准增长的速度, 使其逐步落入区间。(2) 对于那些替代率处于区间内的城市也应适当调整, 以缩小地区差异。具体说来, 对于那些低消费支出、低消费支出替代率的那些城市在未来可以适当往上调低保标准。对于那些低消费支出、高消费支出替代率的城市可以基本保持不变, 但是其消费支出替代率不宜高过区间的最高线。对于那些高消费支出、低消费支出替代率的城市虽然可以保持偏低的替代率, 但是不能低于区间的最低线。对于那些高消费支出、高消费支出替代率的城市虽然由于福利刚性原则不能在短期内降低低保标准, 但是在未来一段时间可以适当减慢低保标准的增长速度。

第二, 地级市的消费支出替代率区间。总体看来, 地市级城市平均消费支出替代率应该高于 36 个中心城市, 理由有二: (1) 2008 年 325 个地市级城市平均消费支出替代率为 0.25, 和 36 个中心城市 2008 年的平均消费支出替代率 (0.26) 已经比较接近。更重要的是, 36 个中心城市的消费支出替代率呈下降趋势, 而中小城市的消费支出替代率呈上升趋势 (以省的数据进行推断), 因此当前地市级城市平均消费支出替代率应当不低于或超过中心城市。(2) 由于当前全国地市级的消费支出水平应低于 36 个中心城市, 根据消费支出越低、消费支出替代率越高的原则, 地级市的平均消费支出替代率也应该高于 36 个中心城市。

由于地级市消费支出替代率彼此之间的差异比中心城市要大, 因此要确定其替代率区间相对困难, 而其难点又在于如何处理消费支出替代率最高和最低的那些地级市。从前文图 1 可知, 消费支出替代率最高的地级市大部分是人均消费支出很低的中西部地区和东北部经济落后地区, 而消费支出替代率最低的地级市也主要是西部地区。中西部经济落后地区高消费支出替代率主要有两个原因: 第一, 由于最低生活保障中食品部分必须达到最低的营养量才能维持生存, 因此低保标准中的主要构成部分食品支出有一定的刚性, 而同时当地人均消费支出较低, 这就会使该地区的低保标准占人均消费支出的比例偏高。第二, 经济落后地区的高消费支出替代率可能与低保资金的财政安排方式有关。例如, 2008 年黑龙江省城市居民最低生活保障总财政预算为 25.55 亿元, 其中中央安排 19.10 亿元, 占 74.8%。西藏自治区 2008 年城市居民最低生活保障总财政预算为 7985.6 万元, 其中中央安排 5463 万元, 占 68.4%^①。而同年很多经济发达地区的城市最低生活保障财政中是没有中央转移支付, 例如北京市、上海市、江苏省、浙江省和广东省等。因此, 经济落后地区存在提高低保标准以获取更多中央转移支付的内在冲动。此外, 很多高替代率地级市大部分都属于少数民族地区, 也有可能与民族政策有关。造成西部经济发达地区消费支出替代率偏低的原因可能是: 由于身处不发达地区, 过高的低保标准与自身所处的经济区域不相符合。此外, 经济不发达区域的某个地区的低保标准如果过高, 容易给周边地区的政府和低保户形成上涨低保标准的压力 (示范效应), 进而制约自身低保标准的进一步提升。

由于, 地级市之间的经济发展水平差异远大于 36 个中心城市, 再考虑到地区之间的示范效应, 因此地级市的消费支出替代率的弹性空间应该稍大一些。有鉴于此, 地级市的消费支出替代率区间可以考虑划在 0.20 到 0.40 之间。如果按照这一个标准区间, 各地区进行调整可以从两个

^① 民政部 《中国民政统计年鉴 2009》, 中国统计出版社 2009 年版。

方面着手: (1) 消费支出替代率超出 0.40 的几个地级市全部属于西藏自治区, 这可以作为特例处理。或者未来一段时期内放慢低保标准增长速度, 以等待消费支出替代率逐渐回落。(2) 对于那些消费支出替代率排在最后的西部经济发达地区来说, 既然地方经济已发展到能给低保户提供高一些的低保标准, 那就有必要使其低保标准消费支出替代率至少高于最低线。(3) 对于那些消费支出替代率处于该区间地级市来说, 其未来调整的方向仍然是人均消费支出高的地区, 消费支出替代率可以适当偏低。而那些人均消费支出低的地区, 消费支出替代率应适当偏高。

结 语

由于各地低保标准计算方法及调整机制并不统一, 同时对于如何评价低保标准待遇的实际水平也缺少相关指标, 这很大程度上造成了各地区低保标准的实际待遇差异过大。采用统一的消费支出比例法来计算低保标准, 既可以解决低保标准计算方法统一问题也可以为合理评估低保标准的待遇水平提供依据。消费支出比例法还有其他优势: 与其他计算方法相比, 用消费支出比例法进行低保标准计算和调整比较简单, 计算所要用到的相关统计数据更容易获得, 这有利于基层理解和操作。从理念上来看, 消费支出比例法既不是纯粹意义上的绝对贫困定位, 也不是纯粹意义上的相对贫困定位, 而是两者的折中。因此, 采用此法能够在一定程度上让低保对象分享经济发展的成果, 这与当前我国社会经济发展的历史阶段比较吻合。

36 个中心城市的消费支出替代率近年来呈逐年下降趋势, 而各省的结果却恰好相反。这一结果是由于中小城市的消费支出替代率的上升趋势超过中心城市的下降趋势时造成的。通过考察低保标准、人均消费支出和消费支出替代率三者之间的关系发现: 人均消费支出与低保标准消费支出替代率之间是负相关关系, 即人均消费支出越高的地区, 其低保标准消费支出替代率越低, 反之亦然。这一规律对于采用消费支出比例法制定低保标准有重要意义。由于地区差异太大, 中国目前必然允许各地区之间的低保标准消费支出替代率存在一定差异, 而这种差异应当符合消费支出高的地区其消费支出替代率偏低, 消费支出低的地区其消费支出替代率偏高的规律。同时, 为了避免各地区低保标准的实际待遇相差过大, 有必要在全国范围内规定统一的低保标准消费支出替代率区间。在区间的选择上, 36 个中心城市由于其经济发展水平较为接近其替代率区间应该窄一些, 而各地级市由于经济发展水平差异较大其替代率区间可以宽一些。

(责任编辑: 薛立勇)

Study on the Standard Unification of Urban Minimum Living Standard

Security System: Focus on Percentile of the Expenditure Method

Yao Jianping

Abstract: Disunity of calculation and adjustment method of Minimum Living Standard Security System is the main reason of regional disparities based on examination on the whole country. Percentile of the expenditure method has its advantage in the unification of minimum living standard. In addition, percentile of the expenditure method can provide an index to compare the benefit level among different regions. The expenditure substitute rate of minimum living standard in thirty - six center cities is decreasing, while the expenditure substitute rate of prefectural - level cities is increasing. The result of correlation analysis shows that the city with high expenditure has low expenditure substitute rate, and the city with low expenditure has low expenditure substitute rate. This rule will be helpful of using percentile of the expenditure method to unify minimum living standard.

Keywords: Minimum Living Standard; Expenditure Substitute Rate; Calculation Method