北京市贫困结构变化 与社会救助改革应对研究

杨立雄

[摘要] 进入21世纪,北京市贫困结构正发生显著变化,绝对贫困有所减轻,相对贫困增加;收入贫困减少,支出贫困凸显;工作年龄段贫困人口减少,边缘人群增加。贫困结构的变化给北京市社会救助带来影响,包括:最低生活保障标准逐年提高,但是救助对象人数持续下滑;政府救助方式单一与贫困家庭需求多样化的矛盾越来越突出;因病致贫成为家庭贫困主因,刚性支出导致低收入家庭陷入困境。基于贫困形态的变化,北京市应建立基本生活保障制度,建立分层救助圈,建立支出型贫困家庭生活救助制度和个案帮扶制度。目前,全国贫困结构正在转型,即将进入相对贫困时代,北京市社会救助改革建议对全国社会救助改革具有借鉴意义。

[关键词] 贫困结构 绝对贫困 相对贫困 社会救助改革

[中图分类号] C913 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2020)01-0185-09

一、前言

早在几千年前,中国就提出了“鳏寡孤独废疾者皆有所养”的理念,并探索建立了以救灾为主的社会救助项目,形成了基于救助的社会保障制度。^①但是,因当时贫困具有普遍性和绝对性,社会救助对象局限于鳏寡孤独废疾者及少数贫困者;到了近代,社会救助责任逐步向国家转移,“全民救济”观念开始树立,但济贫对象被限定于极窄范围。^②中华人民共和国成立之后,基于“生产自救+特殊群体救济”原则,政府将救助对象局限于无劳动能力、无生活来源、无法定扶养人的贫弱者及因遭受严重自然灾害而陷入生活困境的人群。

改革开放以后,农村贫困有所缓解,而城镇因为经济体制改革而出现“新贫困”,^③传统社会救济制度显得无能为力,社会问题日渐累积。1997年,国务院发布通知,要求在全国建立城市居民最低生活保障制度,10年后,农村居民最低生活保障制度全面建立起来。最低生活保障制度得以迅速推开并取得良好的社会效应,其根本原因在于这一制度适应了当时城镇贫困结构的变化。20世纪90年代城镇贫困呈现以下特征:以绝对贫困为主,少数贫困者的生存较为艰难,与

此同时，收入差距正在拉大，相对贫困开始显现；失去收入来源或收入减少成为贫困主要致因，但支出型贫困开始显现；贫困人口以下岗、失业人员为主，老年、儿童等特殊群体未受到更多关注。基于当时的贫困结构，最低生活保障采取淡化身份、扩大对象、保障最低生存条件等方式，缓解了城市困难群体的生活困难问题，化解了社会矛盾，降低了社会冲突。

进入 21 世纪以后，北京经济持续增长，居民生活水平快速提升，人均 GDP 长期居全国前三位，达到 OECD 成员国家平均水平；社会发展水平领先于其他省市，部分指标基本超过 OECD 国家平均水平。^④随着经济快速发展和居民收入水平迅速提高，北京市贫困形态正在发生转型。然而学术界对于北京市贫困问题的研究集中于贫困空间的分布、^⑤贫困人口^⑥尤其是特定群体生存状况、^⑦贫困致因^⑧等主题，对于北京市贫困结构的变化以及对社会救助造成的影响还没有引起足够的关注。为此，本文分析北京市贫困形态的变化以及这种变化对社会救助产生的影响，并提出北京市社会救助改革建议。^⑨中国即将进入相对贫困进代，研究北京市贫困结构的变化及社会救助的应对建议对全国建立解决相对贫困的长效机制具有重要的借鉴意义。

二、北京市贫困结构正在发生的变化

进入新世纪，北京市经济高速增长，居民收入水平快速提高，贫困结构发生了显著变化。

（一）北京市贫困形态的变化

《2018 年北京市国民经济和社会发展总体情况》显示，按常住人口计算，2018 年北京市人均地区生产总值达到 14 万元，排在全国第一位；按购买力平价（1 美元 = 3.564637 人民币）计算达到 39275 美元，在 36 个 OECD 国家中排在第 18 位，稍低于 OECD 国家平均水平（39581 美元），稍高于 19 个欧盟国家的平均水平；^⑩2018 年北京市人均可支配收入达到 62361 元，^⑪是全国居民人均可支配收入的 2.2 倍；2017 年北京市城乡恩格尔系数分别为 19.8%、24.7%，基本达到发达国家水平^⑫。目前，北京市“吃不饱”“穿不暖”等无法满足最基本生活需求的绝对贫困人口极少，城乡居民家庭恩格尔系数逐年下降，低收入群体的收入呈现快速增长的趋势。2017 年，北京市 20% 低收入户家庭人均可支配收入的年均增速为 9.7%，高于全市居民收入增速 0.8 个百分点。但是，由于收入分配结构不合理，在居民收入不断增长的情况下，低收入群体与中高收入群体的绝对收入差距仍然较高。2010 ~ 2014 年，城市居民中 20% 高低收入户人均可支配收入之比分为：3.93:1、4.21:1、4.03:1、3.88:1 和 3.67:1。^⑬

北京是全国经济最为活跃的地区之一，收入型贫困大幅下降。北京市城镇失业率长期维持在 1.5% 以下，^⑭低于国内其他省市的水平，也低于发达国家的平均水平。2018 年北京市全口径城镇就业单位人员平均工资为 94,258 元，^⑮月均 7,855 元，工资水平处于全国前列；2019 年，北京市最低工资达到每小时不低于 12.64 元、每月不低于 2200 元^⑯。北京市建立了较为完善的现金补贴项目且保障水平较高，低收入家庭的收入来源多样。但是，随着北京市房价的快速上涨，城镇家庭住户的居住支出占居民现金消费支出的比例逐年上升，^⑰挤占了贫困家庭的基本生活支出，甚至使这些家庭陷入生活困境。另外，尽管政府不断提高卫生支出比例，个人自付比快速下降，但家庭医疗保健绝对支出仍在快速增长，在重大特疾病面前许多家庭陷入绝对贫困状态。同时由于医疗保险严控药品目录、诊疗项目目录和医疗服务设施标准，全面推进支付方式改革，个人医疗自负额仍将持续增加，贫困户和中低收入家庭因病致贫和因病返贫风险持续上升。

（二）北京市贫困人口的变化

随着北京市居民收入分配和人口结构的变化，部分特殊困难群众规模呈现明显增加的态势。北京市生活救助信息显示，2008~2016年，“两劳”释放人员占困难人口比重从0.95%上升到5.26%，特殊困难群体从0.81%上升到2.2%，困难企业职工从0.02%上升到1.54%；有在职人员的家庭比重逐年下降，无在职人员家庭所占比重逐年增加。2008年，有在职人员的困难家庭比重为42.33%，而到2017年这一比重下降至34.23%；相反，无在职人员家庭比重由2008年的57.67%增至2017年的65.77%。2017年，城市最低生活保障人群中无就业条件的人群所占比例超过最低生活保障总人数的四分之一。

随着北京市人口老龄化的加剧，贫困老年人占比逐年提高。北京市生活救助信息显示，2008~2017年，北京市困难人口的平均年龄和中位年龄分别从38.67岁、41岁上升到46.19岁、49岁；城乡困难群众中0-14岁人口所占比重逐年下降，15-59岁的劳动年龄人口比重缓慢下降，但60岁及以上老年人所占比重则呈现快速增长趋势。2017年，北京市最低生活保障对象中老年人的比例超过20%，超出全国平均水平5个百分点以上。2000~2015年，北京市老年人绝对贫困发生率从14.1%降至7.8%，相对贫困发生率从36.1%降至19.8%，但是因为老龄化的加速和老年人口数量的快速增加，老年贫困人数呈现增长趋势。其中：绝对贫困人数增加了2.5万人，相对贫困人数增加了6.05万人。^⑧

受上述因素的影响，北京市正在形成“贫困内核”（即主要由老弱病残、深度贫困人口等组成），贫困人口的脱贫能力下降。考察受助人员的受教育程度，2008~2017年，城乡最低生活保障对象中，小学及以下文化程度者所占比重由24.79%上升到30.62%，初中及以上文化程度者所占比重由48.16%下降到45.81%，高中、中专或技校类占比从20.96%下降到18.91%，大学及以上占比从6.09%下降到4.65%。处于就业状态（包括正式就业、弹性就业、社区就业及自谋职业等）的困难群众比重稳中有降，劳动年龄段困难群众中未就业比例超过60%。从职业状况看，无职业者所占比重呈现明显上升趋势。

三、北京市社会救助面临的挑战

自20世纪90年代，北京市改革传统的社会救济制度，形成了较为完善且保障标准处于全国前列的现代社会救助制度。然而，随着贫困结构的变化，基于市场经济建立初期的贫困结构而建立的社会救助制度面临新挑战。

（一）最低生活保障人数持续下滑

2018年第四季度，北京市最低生活保障受助人不到11万人，受助率不足0.8%（见表1），不到全国平均受助率的1/4。^⑨造成这种现象的主要原因在最低生活保障理念以解决绝对贫困为目标，虽然最低生活保障逐步提升，但是低于社会平均收入的增速。随着贫困结构从绝对贫困转向相对贫困，过低的最低生活保障标准阻碍了新贫困人口进入。为衡量最低生活保障标准高低，在此引入最低生活保障标准的食品替代率和消费替代率两个指标，前者是最低生活保障标准/低收入家庭的平均食品支出，后者是最低生活保障标准/低收入家庭的平均消费支出。^⑩分析发现，1996~2015年北京市最低生活保障标准的食品替代率多数年份维持在120%左右（其中2000年达到最高值140%），而消费替代率则长期维持在50%左右。^⑪这表明，北京市最低生活保障标准仍然只能维持基本食物支出，而不能维持基本消费支出。

表1 北京市最低生活保障发展趋势 (2008~2018年)^②

年份	农村		城镇		户籍人口 万人	受助率 %	全国受助率 %
	最低生活 保障标准	最低生活 保障人数	最低生活 保障标准	最低生活 保障人数			
	元/月	人	元/月	人			
2008年	212	78766	390	145283	1229.9	1.82	5
2009年	238	79824	410	147609	1245.8	1.83	5.32
2010年	270	76979	429	137063	1257.8	1.7	5.61
2011年	383	70130	500	117301	1277.9	1.47	5.63
2012年	427	63037	520	109842	1297.5	1.33	5.53
2013年	522	59583	580	103681	1316.3	1.24	5.48
2014年	632	51324	650	89134	1333.4	1.05	5.18
2015年	710	48849	710	84967	1345.2	0.99	4.8
2016年	800	46779	800	81851	1362.9	0.94	4.39
2017年	900	44238	900	78333	1359.2	0.9	3.82
2018年	1000	37691	1000	67325	1359.2	0.77	3.26

说明：2018年北京市户籍人口数据未查到，故采用了2017年的数据。

为减缓最低生活保障对象人数和受助率持续下滑的趋势，从2019年开始，北京市提高社会救助家庭拥有应急之用的货币财产总额，降低救助门槛。但这一措施效果非常有限，因为它并没有触及理念的改变。从制度设计看，最低生活保障解决的是绝对贫困，在绝对贫困迅速减少、相对贫困开始凸显的地区，必然导致符合条件的家庭减少。而且，最低生活保障仅以收入为标准，未对家庭成员的年龄结构、劳动能力、残疾程度、身体状态等进行区分，难以将更多的贫困边缘群体纳入最低生活保障之中，因而“扩面”效果不明显。

(二) 救助手段单一难以满足多样化需求

人的需要因生活水平、社会习惯、个体差异等因素存在差异，但长期以来，公众只能被动接受政府提供的公共服务。在社会救助领域，政府设计了有限的社会救助“菜单”，符合条件者只能在有限的“菜单”里选择，而救助手段更为单一，以发放现金为主。这种方式越来越难以满足困难群众日益多样化的救助需求。

北京市生活救助和各专项救助待遇水平均已处于全国前列，困难群众的居住生活条件持续改善，对最低生活保障的需求持续下降，与此同时，贫困老年家庭和残疾人家庭服务型帮扶需求显著增加。从服务需求看，困难家庭对托老服务、养老护理及社区长期护理服务等的需求持续增大。

在收入逐年提高，基本生存得到满足的背景下，北京市低收入家庭的医疗问题开始凸显。北京市生活救助系统显示，超过85%的低收入者身体状态为健康或良好，但劳动年龄人口中具有劳动能力的仅占52.3%，有近19%的低收入群体生活不能完全自理。患有慢性疾病或严重慢性疾病的比重为14.3%，超过10%的人口为各类残疾人。其中，肢体、智力、精神、视力和听力残疾者占低收入群体者的比例分别为42.4%、24.7%、22.6%、7.9%和3.9%。同时，困难群众中健康状况为良好的比重逐年下降，患有慢性疾病或严重慢性疾病者占低收入家庭的比重逐年上升。这些群体健康状况不佳，生活自理能力较差，陷入生活困境和持久性贫困的风险大。

四、适应贫困结构变化，改革社会救助制度

1996年，北京市正式实施最低生活保障制度，至今已运行23年。在此期间，北京市居民收入增加了7倍以上，居民生活水平达到发达国家的中下水平，贫困结构从绝对贫困向相对贫困转变，从收入型贫困为主转向支出型贫困为主，贫困人口以下岗失业为主向老弱病残为主转变。贫困结构的变化要求社会救助制度做出相应改变。

（一）适应贫困结构变化，树立社会救助新理念

北京市的贫困结构已发生变化，社会救助也从缓解绝对贫困到关注相对贫困。而这种转变的一个重要手段是改变社会救助标准的计算方式。社会救助标准的计算不仅是一个技术问题，更是一个哲学层面的问题，它与贫困理念完全相关。^③若把贫困理解成绝对含义，建立价格调整机制，保持最低生活保障标准购买力不变即可；若把贫困理解成相对含义，则要建立收入调整机制，提高最低生活保障标准购买力。早期，贫困线的计算多基于绝对贫困理念，以人的最低热量支出或最低生活必需品为基准计算而得，得到的贫困线标准只解决“饱肚子”的问题，难以保障有尊严的生活。我国建立最低生活保障制度的最初目标也在于此，计算方法多遵循绝对标准，其调整也多以价格调整为主，目的在于保持实际购买力不下降，并未改变其绝对贫困线的性质。随着时代的发展和生活方式的变化，绝对贫困的内容也有所改变。北京市现有的人均地区生产总值已达到OECD国家水平，贫困结构发生较大变化，社会救助应与此相适应。亟需改革绝对贫困标准计算方法，采取相对贫困标准的计算方法；进一步改革收入型贫困救助制度，建立支出型贫困救助制度；将社会救助对象扩展到中低收入家庭，将社会救助内容从现金和实物形式扩展到服务。

在相对贫困理念指导下，社会救助不应只停留于“济贫”，还要达到“脱困”的目标，树立共享理念。从英国1601年颁布的《济贫法》到现代西方国家实施的“积极福利”可以看出西方国家在贫困应对理念上的转变——从消极救济到积极援助和成果共享。在“救济”理念下，政府在实施社会救助呈现被动性（即政府只有在贫困人员有可能威胁社会稳定或为实现统治目的时才会给予一定救助）、零散性（即仅有保障基本生存需要的一些项目）、恩赐性（被救助者接受来自政府的救济被视为政府给予社会成员的一种恩惠）和“应急性”。而在共享理念下，社会救助制度表现出项目完备（几乎涵盖社会成员生、老、病、死整个生命周期）、待遇水平高（保障贫困人员过上社会公认的体面生活）、公民权（即贫困人员从社会获得援助是一项基本权利）等特征。北京市自建立城乡最低生活保障制度以来，城乡最低生活保障标准按照维持城乡当地低收入居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用来确定。在此定位下，城乡最低生活保障制度只能覆盖到“三无”人员和一些特别困难群体。社会救助作为收入再分配的重要手段，只有树立共享理念，才能较大幅度地提升贫困家庭保障力度，扩大受助人范围。

在相对贫困理念指导下，社会救助手段也应从单一的现金救助向帮扶转型。与传统救济和救助相比，帮扶不仅包含对困难群众摆脱生存和生活危机的单向转移支付和服务提供，还包含促进困难群众实现自我发展的赋能举措。相比于现行社会救助，帮扶的内涵更深，外延更广。帮扶主体中政府是当然责任者，市场力量和社会力量是政府的有益补充和不可或缺的合作者；帮扶内容体现在生活、生产、社会参与及权益保障等方面；帮扶方法有资金支持、购买服务、风险分担及能力提升等；帮扶管理则包括困难群众识别、帮扶资金筹集与分配、帮扶效果评估及帮扶监管

等环节（见表2）。帮扶效果则通过救助帮扶供需匹配机制实现。

表2 困难群众帮扶机制

帮扶主体	帮扶内容	帮扶措施	帮扶管理
1. 政府部门	1. 生活帮扶	1. 资金支持	1. 对象识别
2. 社会组织	2. 生产帮扶	2. 服务提供	2. 需求评估与资源链接
3. 市场力量	3. 社会参与	3. 实物救助	3. 监督评估
	4. 权益保障		

（二）改革最低生活保障制度，建立基本生活保障制度

最低生活保障制度在于保障基本生存，保障标准较低，保障范围较为狭窄。根据北京市经济社会发展形势和贫困结构的变化，可以建立基本生活保障制度。基本生活保障制度主要基于最低生活保障和特困人员供养两项制度而建立，同时将受灾人员救助和临时救助中的生活救助内容合并到基本生活保护制度之中。同时，改革最低生活保障制度中的“补差”方式（即根据家庭平均收入与最低生活保障标准的差距发放最低生活保障金，差多少补多少），实行按等级发放基本生活保障标准；改革最低生活保障制度中保障标准与资格标准合二为一的做法，将收入资格门槛与待遇标准分离（见表3）。基本生活保障制度体现两个原则，即：儿童优先和强弱有别。建立基本生活保障制度，降低特定群体和特定家庭结构的资格标准，扩展受助范围，有利于优先保障儿童的受助权，并对老年人、残疾人等弱势群体加以特殊保护。（见表3）。

表3 基本生活保障制度结构分类

家庭分类	家庭结构	收入资格门槛	待遇标准
一类家庭	不区分家庭结构	贫困标准	一档（最高档，有劳动能力成员×80%）
二类家庭	1. 6岁以下婴幼儿及孕产妇 2. 部分失能/轻度残疾 3. 单亲家庭 4. 慢性病患者	贫困标准×125%	二档（一档×75%，有劳动能力成员×60%）
三类家庭	1. 完全失能/重度残疾/一户多残 2. 重特大疾病患者	贫困标准×150%	三档（一档×50%，有劳动能力成员×40%）

（三）进一步完善社会救助制度，拓展帮扶方式

济贫、助困、救急难一直是中国社会救助的主要功能，并基于此建立了三个层次的社会救助体系，形成基于救助的社会保障体系特征。基于上述三个功能，将社会救助适当划分为三个层次（见表4）。在完善以本市户籍贫困人口为主的社会救助制度的过程中，要逐步向常住人口及流动人口扩展。其中，户籍人口困难群众是受助主体，非户籍常住人口中的困难群众享有除最低生活保障待遇之外的专项救助帮扶，常住人口之外的居民和外籍来京人口在京陷入生活困境时享有临时救助和特定帮扶待遇。当然，需要协调户籍人口与非户籍人口间的利益格局、统筹人口疏解与社会治理、社会福利水平提升之间的关系，构建具有包容性的社会救助体系。

为应对北京市贫困结构的变化和困难群众多元化需求，还应改革社会救助帮扶方式，实施社会救助个案帮扶制度，包括制定《北京市困难群众个案服务指南》，规范个案选择流程、个案评估方法、个案分级标准、个案服务内容、个案服务过程等；明确社会救助个案管理机构和服务人员职责，制定监督考核办法，提升个案管理质量；加大社会救助政府购买服务力度，引入社工机构、专业社会工作者，提供个性化、多元化精准救助服务；充分发挥社会工作者在精准施救中的

作用和“三社联动”在困难群众帮扶工作中的作用，建立政府、市场、社会的良好合作关系。

表4 按功能区分的社会救助圈

功能	政策目标	保障人群	资格审查	社会救助项目	覆盖范围
济贫	缓解长期贫困	长期绝对贫困者	贫困调查	基本生活保护	户籍人口
助困	摆脱发展困境	相对贫困者	一般家计调查	住房救助 教育救助 医疗救助 就业救助	常住人口
救急难	解一时之危难	遭灾、临时困难者	生存状态	灾害救助 临时救助	所有人口

自《社会救助暂行办法》实施以来，北京市社会救助体系不断健全，保障水平逐年提高，社会安全网得到夯实。但是，现行社会救助以解决收入贫困为主，而对于支出而导致的贫困缺少关注。为此，建立支出型贫困家庭生活救助制度成为完善社会救助制度的一个重要措施。结合北京市的经济社会发展情况，不仅要加大医疗支出和教育支出的支持力度，还应将育婴托幼支出和康复护理支出纳入到支出型贫困家庭生活救助之中。

五、结 语

北京市经济发展水平较高，多数指标达到发达国家的平均水平，贫困结构已从绝对贫困转向相对贫困，从收入贫困为主转向支出贫困为主，从劳动年龄段贫困人口为主向老弱病残人员集中，由此对社会救助带来了一系列挑战。基于贫困结构的变化和对社会救助带来的挑战，北京市应改革社会救助制度，建立基本生活保护制度，进一步完善社会救助制度。

目前全国贫困结构正在逐步转型，主要表现在以下几个方面：首先，农村绝对贫困程度得到极大缓解，相对贫困问题开始受到关注。2000年的农村绝对贫困标准为865元，农村贫困人口达到9422万人，贫困发生率为10.2%；2010年的农村绝对贫困标准为1274元，农村贫困人口减少到2688万人，贫困发生率下降到2.8%。^④2011年，大幅度提高农村扶贫标准，农村绝对贫困人口达到1.66亿人，贫困发生率为17.2%，此后每年脱贫人数超过1000万人，^⑤到2020年底，除2000多万绝对贫困人口由社会救助进行兜底保障外，其他贫困人口即将全部脱离绝对贫困状态，农村贫困形态即将进入相对贫困时代。在城镇，随着21世纪初开始的经济高速增长，失业问题得到缓解，登记失业率长期维持在4%以下，绝对贫困人口下降。2009年，城镇最低生活保障人数2345.6万，随后逐年下降，到2019年第三季度已下降至883.5万人。^⑥但是，在绝对贫困人数下降的同时，中国贫困形态出现新的趋势，主要表现为：在医疗支出快速增长、房价快速上涨的背景下，医疗费用支出和住房支出给家庭造成的负担在加重，支出型贫困问题开始凸显，因病致贫成为贫困的主因；^⑦贫困向特定人群集中，残疾人、老年人、儿童等人群占贫困人口的比例逐步上升；^⑧户籍人口贫困发生率下降，贫困程度大幅度缓解，而流动贫困人口的社会保护进展缓慢，甚至贫困程度有所加深。全国贫困结构的变化给社会救助造成了挑战，最低生活保障人数持续减少，医疗救助人数和费用快速增长，以户籍为壁垒的社会救助长期将流动人口排除在外。如何建立与相对贫困相适应的社会救助制度是社会救助部门面临的一个紧迫任务。北京市的社会救助改革方案可以给全国社会救助改革提供借鉴。

- ①王君南：《基于救助的社会保障体系——中国古代社会保障体系研究论纲》，济南：《山东大学学报（哲学社会科学版）》，2003年第5期，第57~62页。
- ②岳宗福、杨树标：《近代中国社会救济的理念嬗变与立法诉求》，杭州：《浙江大学学报（人文社会科学版）》，2007年第3期，第68~74页。
- ③尽管学者对“新贫困”有不同定义，但是一个普遍的共识是：待业人员、企业冗余人员、下岗失业人员、灵活就业人员等是“新贫困”的主要构成人员，而这部分人员不符合当时的社会救济政策。参见：唐丰义：《“新贫困人口”：盛世中的隐忧》，重庆：《改革》，1995年第2期，第8~9页；李红：《社会救助的理论探讨》，南昌：《社会工作》，1995年第5期，第19~20页；王朝明：《中国城镇新贫困人口论》，成都：《经济学家》，2000年第2期，第74~79页；任慧成、王付胜：《关于城市新贫困问题的探讨》，兰州：《兰州学刊》，2004年第2期，第168~170页；王来华：《基于城市失业问题的“新贫困”现象研究及其概念变化》，天津：《理论与现代化》，2004年第5期，第59~63页。
- ④杨立雄：《福利国家：认识误区、判断标准与对中国的区域对标研究——以中国北京市为例》，广州：《广东社会科学》，2018年第4期，第166~181页。
- ⑤吕陈、石楠：《北京城市贫困空间历史演变特征分析》，南京：《现代城市研究》，2016年第9期，第113~121页；吕陈：《北京城市贫困空间分布与演化特征》，南宁：《规划师》，2015年第31（S2）期，第56~60页；谌丽、张文忠、党云晓、余建辉：《北京市低收入人群的居住空间分布、演变与聚居类型》，北京：《地理研究》，2012年第4期，第720~732页。
- ⑥周拥平：《城市外来贫困人口的生活形态——来自北京100个外来贫困家庭的调查》，北京：《中国青年政治学院学报》，2003年第4期，第126~134页。
- ⑦胡艳霞、曹均、王富荣等：《北京少数民族村的低收入因素及对策》，北京：《中国农业资源与区划》，2015年第5期，第30~35页，第97页；邢维刚、谢启文、杨清、陈静、向旭东：《北京市外来人口贫困问题研究》，北京：《青年研究》，2002年第8期，第26~35页。
- ⑧马清裕、陈田、牛亚菲、钱志鸿：《北京城市贫困人口特征、成因及其解困对策》，北京：《地理研究》，1999年第4期，第400~406页；尹志刚、焦永刚、马小红、王雪梅、李宁、曹颖：《北京城市贫困人口致贫原因分析》，北京：《市场与人口分析》，2002年第4期，第36~44页。
- ⑨本文未标明的数据来源于北京市精准救助数据库，该数据库收录了北京市历年最低生活保障、特困人员供养、临时救助、受灾人员救助等救助对象的基本情况。
- ⑩数据来源于OECD.Stat，2018年，“Level of GDP per capita and productivity”，OECD数据库门户网站，https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV。
- ⑪数据来源于北京市统计局，2019年，《2018年北京市国民经济和社会发展统计公报》，北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站，http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj/tjgb/ndgb/201903/t20190319_418980.html。
- ⑫数据来源于首都之窗，2018年，《“数说北京改革开放四十周年”新闻发布会》，北京市人民政府官方网站，<http://www.beijing.gov.cn/shipin/szxfwbh/16171.html>。
- ⑬数据来源于北京市统计局国家统计局北京调查总队，2015年，《2014年我市城镇居民人均可支配收入同比增长8.9%》，北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站，http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj/sjjd/201511/t20151123_321099.html；2014年，《2013年我市城镇居民人均可支配收入同比增长10.6%》，北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站，http://tjj.beijing.gov.cn/zxfb/201601/t20160129_335240.html；2013年，《1-12月我市城镇居民人均可支配收入同比增长10.8%》，北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站，http://tjj.beijing.gov.cn/zxfb/201601/t20160129_335055.html；2012年，《1-12月我市城镇居民人均可支配收入同比增长13.2%》，北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站，http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj/sjjd/201511/t20151123_320517.html；2011年，《1-12月我市城镇居民人均可支配收入同比增长8.7%》，北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站，http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj/sjjd/201511/t20151123_320315.html。

⑭数据来源于北京市统计局,《北京市国民经济和社会发展统计公报(1999~2018年)》,北京市统计局国家统计局北京调查总队官方网站,http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj/tjgb/ndgb/index.html。

⑮数据来源于王天淇,2019年,《2018年北京全口径城镇单位就业人员平均工资94258元》,北京日报客户端,https://www.360kuai.com/pc/98b667ef38a172dea?cota=4&kuai_so=1&tj_url=so_rec&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1。

⑯数据来源于北京日报客户端,2019年,《北京市2019年最低工资标准上调至2200元失业保险金每档上调170元》,北晚新视觉,https://www.takefoto.cn/viewnews-1782419.html。

⑰2009-2017年,北京市城镇居民现金支出中居住支出占比从7.2%上升到9.7%;2017年,北京市城镇居民消费总支出居住支出40346.3元,其中居住支出达到13347.4元,占总消费支出的比例达到三分之一(33.08%)。数据来源:《中国2017年分地区城镇居民消费支出统计(一)》,摘编自国家统计局住户调查办公室:《中国住户调查年鉴2018》,北京:中国统计出版社,2018年。

⑱黄国桂、陈功:《北京老年贫困状况的变化趋势及对策研究》,北京:《北京社会科学》,2017年第5期,第90~98页。

⑲数据来源于民政部,2018年,《2018年4季度各省社会服务统计数据》,民政部门户网站,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/sjsj/2018/20181201301220.html。

⑳杨立雄:《最低生活保障标准的适度性研究:消费的视角》,厦门:《中国经济问题》,2012年第5期,第52~61页。

㉑受助率=城乡最低生活保障受助人/户籍人口总数*100%。其中,北京市城乡最低生活保障受助人及最低生活保障标准数据来源于民政部,《统计季报省级数据》,民政部门户网站,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/sjsj/;北京市户籍人口数据来源于《中国人口和就业统计年鉴(2009~2018年)》,全国数据为省级数据加总。

㉒北京市城市和农村最低生活保障标准历年数据来源于民政部,民政数据-统计季报-低保标准,民政部官方网站,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/?3;北京市城市和农村最低生活保障人数历年数据来源于民政部,民政数据-统计季报-省级数据,民政部官方网站,http://www.mca.gov.

cn/article/sj/tjjb/sjsj/;北京市历年户籍人口数据来源于《中国人口和就业统计年鉴》(国家统计局人口和就业统计司编,北京:中国统计出版社,2018年)第五部分-全国户籍统计人口数据。

㉓杨立雄、胡姝:《城镇居民最低生活保障标准调整机制研究》,北京:《中国软科学》,2010年第9期,第33~46页。

㉔数据来源于国务院新闻办公室,2011年,《中国农村扶贫开发的新进展白皮书》,国务院新闻办公室官方网站,http://www.scio.gov.cn/video/gxhb/34053/Document/1462368/1462368.htm。

㉕数据来源于国家统计局,2015年,《改革开放以来我国农村贫困人口减少7亿》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c_1116848645.htm。

㉖数据来源于民政部,2009年,《2009年民政事业发展统计公报》,民政部官方网站,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/201903/2019030015915.shtml;2019年,《2019年第三季度民政部季度公报》,民政部官方网站,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/2019/201911051006.html。

㉗2018年,农村贫困家庭中超过40%属于因病致贫、因病返贫。数据来源于国家卫健委,2018年,《解决因病致贫因病返贫问题打赢健康脱贫攻坚战》,人民网-人民健康网,http://health.people.com.cn/n1/2018/0425/c14739-29949739.html。

㉘据测算,2015年我国农村儿童贫困发生率高达7.1%,高出同期农村人口贫困1.4%,粗略估计当年仍有1500万农村儿童处于贫困之中,数据来源于吕利丹、阎芳、段成荣、程梦瑶:《新世纪以来我国儿童人口变动基本事实和发展挑战》,北京:《人口研究》,2018年第3期,第65~78页;2018年,中国贫困残疾人总数为169.8万,数据来源于人民网-时政频道,2019年,《2018年我国贫困残疾人数量由281万减少到169.8万》,http://politics.people.com.cn/n1/2019/0509/c1001-31076571.html。

作者简介:杨立雄,中国人民大学中国社会保障研究中心教授、博士生导师。北京 100872

[责任编辑 陈泽涛]

(6) A Study on the Change of Poverty Pattern and Social Assistance Reform in Beijing

Yang Lixiong·185·

From beginning of 21st century, Beijing poverty pattern has changed significantly: absolute poverty gradually decreased while relative poverty increased, income poverty decreased while expenditure poverty increased. Therefore, Beijing social assistance system is facing changes such as: beneficiaries of *Dibao* reduced continuously while standard of subsidies increased, traditional ways of social assistance cannot meet the diversified assistance demands of poor families, more and more families become poor because of illness. Based on the changes of poverty pattern in Beijing, it is suggested to establish the basic living protection system, construct a multi-level social assistance system, establish an expenditure-oriented livelihood assistance system for needy families, establish social assistance casework. At present, the poverty structure in China is undergoing transformation, the suggestions on the reform of Beijing social assistance system can be used for reference in the reform of social assistance across the country.

(7) The Legalization of Tax Preference Decentralization: Standards, Dilemmas and Solutions

Jiang Wuzhen·222·

In view of the widespread tax preference in various places, the theoretical and practical circles generally demand the implementation of the legality of tax preference. The legality and decentralization of tax preference are by no means a natural contradiction, a reasonable decentralization of tax preference is an institutional guarantee for achieving justice in tax distribution. Adhering to the principle of legality and the principle of quantity and energy is the basis of tax preference decentralization. In order to give full play to the positivity of the central and local governments, unified legislation from the central government and authorized legislation from local governments are equally important. For local tax categories, the autonomy of local tax preferences should be fully respected in the empowerment space of the tax law. For the total control, policy review, evaluation and withdrawal systems of tax preferences, the central government can formulate unified standards or special laws to form check and balance on local tax preferences power.