

## 我国城市最低生活保障水平的综合评估

丁 煜 柏雪

**摘要:** 鉴于表征低保水平指标的多样性, 本文认为应通过构建指标体系对我国城市低保水平进行综合评估。本文在理论分析和文献述评的基础上, 通过信度和效度检验, 构建了由低保标准和实际保障水平两个子系统构成的低保水平指标体系。本文主要采取因子分析和均方差赋权的方式, 合成低保水平指数, 得到 36 个中心城市的评估结果。评估结果表明, 我国各城市的老保水平指数与经济发展水平不具相关性, 低保标准指数和实际保障水平指数不具相关性。基于此, 本文提出我国经济较为发达的城市应考虑构建基于相对贫困的老保标准, 且不同类型的城市应根据评估结果, 有针对性地提出低保制度的建设重点。

**关键词:** 低保标准; 保障水平; 综合评估

中图分类号: C916 文献标识码: A 文章编号: 1008 - 1569(2012)04 - 0036 - 09

### 一、问题的提出

改革开放前, 我国城镇社会救助制度以定性方法确定救助对象(把救助对象划分为灾民、生活特困人员、三无对象、五保户等), 救助标准由主观判断或定性方法得到, 没有统一的计算方法和判断依据(杨立雄 2009)。1999 年《城市居民最低生活保障条例》颁布后, 各城市开始采用当地的最低生活保障线标准(下文简称“低保标准”)来识别贫困人口并给予救助。而关于低保标准的制定, 《城市居民最低生活保障条例》只是原则性规定“按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住, 并适当考虑水电燃煤费用以及未成年人的义务教育费用确定”, 从而留给地方政府较大的自由裁量权, 也引起了学者的研究兴趣。张秉泽、唐钧(1997)在全面比较了市场菜篮子法、恩格尔系数法、国际贫困标准线和

基金项目: 教育部人文社会科学研究项目“提升我国失业保险制度的就业促进功能: 实证分析与政策研究”(项目编号: 08JC790084)。

作者简介: 丁煜, 经济学博士, 厦门大学公共事务学院副教授;

柏雪, 厦门大学公共事务学院政治学系 2009 级本科生。

生活形态法的基础上,提出以“综合法”来确定低保标准;童星、刘松涛(2000)运用统计年鉴的数据,采取回归分析的方法,测定城市居民的低保标准;洪大用(2004)通过构建了一个包括基本食物需求、非食物需求、家庭状况、经济发展状况四层次指标的贫困评估指数,采取综合评估法确定低保标准;王有捐(2006)采用马丁法,运用2004年城市住户调查数据,测算了全国及各省、自治区和直辖市的城市居民贫困线;毕明星、周巍(2011)利用统计数据,通过建立计量模型,对山东省17个城市的低保标准进行了定量研究;柳清瑞、翁钱威(2011)利用扩展线性支出模型(ELES)研究低保标准的制定,并根据低保标准满足人均消费性支出的情况将低保标准划分为生存型、基本型和发展型;曹艳春(2007)从影响低保标准的因素分析出发,利用1997-2005年各个城市经济变量和低保标准的面板数据,采取回归分析方法研究低保标准与经济发展状况、居民生活水平、政府的财政收入与支出等因素的关系;高清辉(2008)在研究低保标准时,认为名义低保标准难以真实反映各地区最低生活保障救助的实际效果,名义最低生活保障标准较高的城市,如深圳、上海等,其实质救助水平并不高。因而提出低保标准的制定应从需要和可能两个方面来考虑,所谓需要,指的是应满足低保对象的基本生活要求;所谓可能,指的是不可超过地方政府的财政支付能力和社会承受水平。

从目前关于城市低保标准(水平)的研究来看,存在如下不足:其一,绝大多数研究集中在低保标准的研究上,甚至将低保标准等同于低保水平。事实上,低保标准更多是具有“信号”意义的指针,低保金的人均支出水平是一个与低保实际保障能力更接近的一个指标,但对这个指标的研究明显不够重视;其二,虽然越来越多的学者在关于低保标准的研究中,试图从绝对水平和相对水平两方面予以考察,但由于指标的多样化,单个指标的比较不免具有片面性,而多个指标的比较不免出现结果混乱。鉴于此,本文拟采取多指标综合评判的方法,通过构建指标体系,运用统计方法合成低保水平指数,对全国36个中心城市的城市低保水平进行综合评估,并根据评估结果对我国低保制度的建设提出若干政策建议。

## 二、评估指标体系的构建

### (一) 指标初选

本文认为,我国城镇低保水平的测量应由两部分组成:一是具有象征性意义的低保标准系统;二是基于人均支出水平的实际保障水平系统。而无论是对于低保标准还是人均支出水平,都包括绝对水平和相对水平指标的比较。同时,低保的相对水平,既包括相对于收入状况的相对水平,也包括相对于消费状况的相对水平。基于此,本文初步构建了“城镇低保水平指数”指标体系,分为“低保标准指数”(X1)和“实际保障水平指数”(X2)两个子系统,对每个子系统均从绝对

水平、与收入状况的相对水平和与消费状况的相对水平三个维度进行考量。初步构建的指标体系由 11 个指标组成。(表 1)

表 1 城市最低生活保障水平综合评估指标体系(初选)

目标层	子系统	准则层	指标层
低保水平指数 (X)	低保标准指数 (X1)	绝对水平(X11)	低保标准
		与收入状况的相对水平(X12)	低保标准占社会平均工资比重
			低保标准占最低工资标准比重
	与消费状况的相对水平(X13)	低保标准占人均消费性支出比重	
		低保标准占人均食品支出比重	
	实际保障水平指数 (X2)	绝对水平(X21)	人均支出水平
		与收入状况的相对水平(X22)	人均支出水平占低保标准比重
			人均支出水平占社会平均工资比重
			人均支出水平占最低工资标准比重
		与消费状况的相对水平(X23)	人均支出水平占人均消费性支出比重
	人均支出水平占人均食品支出比重		

基于对指标体系中各变量数据可获得性和可比性的考虑,本文选择 2010 年全国 36 个中心城市的数据予以分析。根据指标体系的设计,本文收集了 2010 年 36 个中心城市的低保标准、(低保金)人均支出水平、社会平均工资、最低工资标准、人均消费性支出和人均食品支出的数据。(表 2)

表 2 36 个中心城市与低保水平相关的统计指标及数据(2010 年)

城市	低保标准	人均支出水平	平均工资	最低工资标准	人均消费性支出	人均食品支出
	元/人·月	元/人·月	元/年	元/月	元/年	元/年
北京	430	366	5473.51	960	19934.48	6392.9
天津	450	428	4413.64	920	16561.77	5940.44
石家庄	265	172	2621.57	900	14524	6201.75
太原	302	196	3236.58	850	12106.21	3709.66
呼和浩特	340	273	3141.12	920	16624	4981.7
沈阳	380	189	3491.64	900	16961	5479.61
长春	305	204	2976.76	820	14400	4636.8
哈尔滨	310	184	2700.93	840	13939.5	4647.4
上海	450	309	5989.61	1120	23200.4	7776.98
南京	400	245	4065.14	960	18156.34	6451.46
杭州	440	394	4064.33	1100	20218.98	7790.18
合肥	280	209	3274.24	720	14012	5016.3

城 市	低保标准	人均支出水平	平均工资	最低工资标准	人均消费性支出	人均食品支出
	元/人·月	元/人·月	元/年	元/月	元/年	元/年
福州	320	192	2900.37	800	15778	6145
南昌	300	172	2919.83	720	13899	4782
济南	360	226	3154.49	920	15984.75	5051.18
郑州	300	183	2731.48	800	12588	4154.04
武汉	360	194	3275.18	900	14490.07	5367.36
长沙	320	178	3194.81	850	16096	5413
广州	410	293	4541.18	1100	22820.89	7571.43
南宁	300	173	3086.66	820	12337	4789.22
海口	330	175	2849.33	830	12401	5220.82
重庆	290	173	2947.25	870	13335.02	5012.56
成都	300	205	3216.93	850	14430	4805
贵阳	240	205	2594.04	830	12939.8	4905.33
昆明	255	200	2668.51	830	13243.53	5164.98
拉萨	310	233	-	950	14500	5698.5
西安	360	258	3155.96	760	16543	5177.96
兰州	278	153	2830.32	760	10930.39	4244.25
西宁	123	170	2684.97	750	9420.84	3863.12
银川	230	164	3317.99	710	13589	4362.07
乌鲁木齐	256	256	3387.4	960	10239	3891
大连	380	213	3717.92	900	16579.7	6145.16
青岛	350	294	3150.29	920	17531	6553
宁波	440	332	3623.02	1100	19420	6894.1
深圳	415	269	4204.59	1100	22806.54	8104.51
厦门	330	142	3356.91	900	19961	7275

资料来源: 低保标准、( 低保金) 人均支出水平、最低工资标准数据来自于中华人民共和国民政部网站 <http://files2.mca.gov.cn/cws/201102/20110209130130980.htm> 和 <http://files2.mca.gov.cn/cws/201102/20110209103721108.htm>; 其他指标数据来源于各市国民经济和社会发展统计公报。

## (二) 信度效度检验

根据表 2 的数据, 对初步构建的指标体系进行内部一致性信度分析。分析结果表明(表 3), 如果剔除绝对指标(即 X1 中的“低保标准”和 X2 中的“人均支出水平”), 无论是子系统 X1、X2, 还是整个系统 X 的信度都有显著提高。这个结果也符合理论推理, 因为在我国社会经济发展地区差异显著的情况下, 绝对指标基本不具可比性。鉴于此, 剔除这两个绝对指标, 指标体系的指标数由 11 个减为 9 个。

表 3 指标体系的内部一致性信度检验

	全指标			删除绝对指标*		
	X	X1	X2	X	X1	X2
Cronbach's α 系数	0.660	0.238	0.555	0.789	0.608	0.845

\* X1 中删除"低保标准", X2 中删除"人均支出水平", X 中删除"低保标准"和"人均支出水平"的 Cronbach's α 系数,即 Cronbach's Alpha if item Deleted。

进一步对由 9 个指标构成的指标体系进行建构效度(construct validity)检验,运用 SPSS 探索性因子分析(主成份方法提取,方差最大化旋转,特征值大于 1),提取出 3 个公因子。从旋转后的因子载荷矩阵看,公因子 1 对 X2 系统的 5 个指标影响较大,公因子 2 和公因子 3 则分别对 X1 中的两个准则层有较大影响。(表 4)分析结果表明,由 9 个指标构成的指标体系具有较好的结构效度。

表 4 探索性因子分析的建构效度检验结果

		公因子 1	公因子 2	公因子 3
X2	人均支出水平占低保标准比重	0.95	-0.048	-0.299
	人均支出水平占最低工资比重	0.887	0.129	0.262
	人均支出水平占社会平均工资比重	0.876	-0.041	0.338
	人均支出水平占人均消费性支出比重	0.865	0.422	-0.178
	人均支出水平占人均食品支出比重	0.849	0.487	-0.09
X13	低保标准占人均消费性支出比重	0.117	0.905	0.15
	低保标准占人均食品消费支出比重	0.138	0.903	0.244
X12	低保标准占社会平均工资比重	-0.087	0.072	0.873
	低保标准占最低工资比重	0.117	0.287	0.765

### (三) 指标体系的确定

经过信度和效度的检验,最终确定的评估指标体系及各指标的描述性统计量见表 5。从表 5 可见:第一,整体而言,城市低保水平仍较低,低保标准占社会平均工资的比重最高仅 12.14%,低保标准占最低工资标准比重最低为 26.67%,远远低于国家民政部提出的低保标准“原则上在当地最低工资标准的 33%至 40%之间”的规定。第二,各个城市间差异显著,低保金实际保障水平的地区差异要大于低保标准的地区差异(X2 系统各个指标的变异系数均高于 X1 系统各指标的变异系数),其中人均支出水平占人均食品消费支出比重的全距(range)达到 63.04%。

## 三、基于因子分析的综合评估及结果分析

### (一) 低保水平指数的合成

1. 低保标准子系统评估。对低保标准子系统进行因子分析,KMO 值较低为 0.608,但 Bartlett 球型检验结果显著( $\chi^2 = 43.310, p = 0.000$ ),因而基本适合

做因子分析。分析结果共提取两个公因子,因子方差总贡献率为 79.894%,其中第一因子为 44.410%,第二因子为 35.484%。据此计算低保标准指数得分,得分最高的为天津市,最低的为银川市。(图 1)

表 5 36 个中心城市低保水平的描述性统计结果

		最小值	最大值	全距	平均数	标准差	变异系数
低保水平指数 (X)	低保标准	6.93	12.14	5.21	9.93	1.27	12.82%
	低保标准占社会平均工资比重	26.67	48.91	22.25	37.48	4.97	13.27%
	低保标准占最低工资标准比重	19.84	32.61	12.77	25.90	3.13	12.08%
	低保标准占人均消费性支出比重	51.28	97.69	46.42	73.04	1.37	14.20%
	实际保障水平	43.03	100	56.97	68.37	13.18	19.28%
	人均支出水平占低保标准比重	4.23	9.70	5.47	6.71	1.35	20.13%
	人均支出水平占社会平均工资比重	15.78	46.52	30.74	25.52	5.92	23.19%
	人均支出水平占人均消费性支出比重	8.54	31.01	22.47	17.72	4.23	23.88%
指数 (X2)	人均支出水平占人均食品消费支出比重	23.42	86.46	63.04	49.94	12.19	24.41%

2. 实际保障水平子系统评估。对实际保障子系统进行因子分析, KMO 值较高为 0.823, Bartlett 球型检验结果亦显著 ( $\chi^2 = 171.099, p = 0.000$ ), 因而非常适合做因子分析。分析结果共提取两个公因子,因子方差总贡献率为 89.886%,其中第一因子为 51.681%,第二因子为 38.205%。据此计算低保实际保障水平指数得分,得分最高的仍为天津市,最低的为厦门市。(图 1)

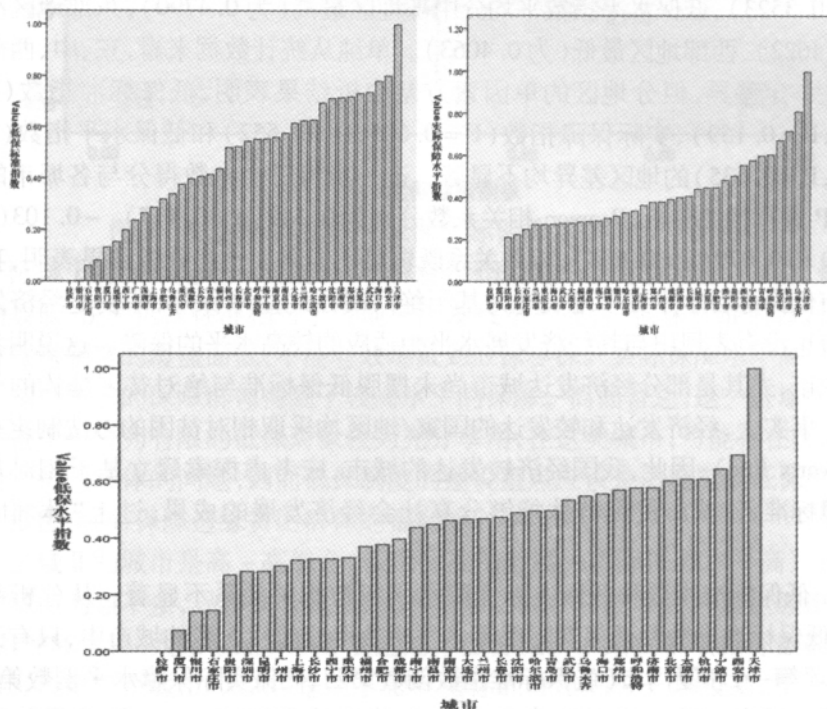


图 1 基于因子分析的 36 个中心城市低保水平指数得分

3. 低保水平指数的合成。低保水平指数由低保标准指数和低保实际保障水平指数综合合成。本文采取均方差赋权的方式合成低保水平指数。经计算,低保标准指数(X1)的平均分为0.4766,标准差为0.24186;低保实际保障水平指数(X2)的平均分为0.4132,标准差为0.19242。对两个标准差进行归一化处理,可以得到X1、X2对X的权重向量为 $W=(0.557\ 0.443)$ 。根据权重系数计算低保水平指数,得分最高的为天津,最低的为厦门。(图1)

## (二) 评估结果及相关政策讨论

1. 各城市低保水平整体偏低,且与经济发展水平不相关。我国城市居民最低生活保障制度取得的成就有目共睹,对于保障城市最贫困、最脆弱群体的生活以及社会稳定发挥着重要的作用(姚建平,2009)。但同时也应看到,我国低保水平旨在保障低收入群体的生存能力,基本上仍处于绝对贫困取向(杨立雄,2004),且低保标准与理论测定的城市贫困线分离,低保标准普遍低于城市贫困线(王有捐,2006;李实,杨穗,2009;柳清瑞,翁钱威,2011)。本文的评估结果表明,低保水平无论是相对于收入状况,还是相对于消费状况,都仍处于低水平,且城市间差距较大。但城市间的较大差距,并没有表现出与经济发展水平的规律性特征。从分地区的综合评估结果看,低保标准指数中部地区平均分最高(为0.5798),东部地区次之(为0.4978),西部地区最低(为0.3707);实际保障水平指数平均分西部地区最高(为0.4512),东部地区次之(为0.4175),中部地区最低(为0.3523);低保水平指数平均分中部地区最高(为0.4790),东部地区次之(为0.4622),西部地区最低(为0.4063)。单纯从统计数据来看,东、中、西部地区存在一定差异,但分地区的单因素方差分析结果表明,低保标准指数( $F=1.947, P=0.159$ )、实际保障指数( $F=0.605, P=0.552$ )和低保水平指数( $F=0.461, P=0.635$ )的地区差异均不显著。进一步将三个指数得分与各城市的人均GDP进行相关分析,Pearson相关系数分别为0.149( $p=0.417$ )、-0.103( $p=0.577$ )和0.079( $p=0.668$ ),相关关系既弱且不显著。上述分析结果表明,我国各城市低保综合水平更多地表现为基于绝对贫困的基本保障,即使是经济发达的城市也没有表现出与其经济发展水平相适应的较高水平的保障。这说明我国大中城市,尤其是部分经济发达城市尚未摆脱低保标准与绝对贫困挂钩的传统思维。事实上,经济发达和较发达的国家/地区均采用相对贫困的方法制定贫困线(poverty line);因此,我国经济较发达的城市,应考虑探索建立基于相对贫困的保障标准,让城市贫困群体能够分享社会经济发展的成果,过上“体面的生活”。

2. 低保标准指数和低保实际保障水平指数相关关系不显著。从分析结果来看,低保标准指数和低保实际保障水平指数得分前后5名的城市中,只有天津市(两项第一)和厦门市(低保标准指数倒数第四、低保实际保障水平倒数第一)两个城市重合。进一步对两个指数得分做相关分析,Pearson相关系数仅为0.266,且不显著( $p=0.123$ )。这个结果说明,我国城市低保的实际保障水平,

并没有与低保标准直接挂钩。

进一步构建低保标准指数 - 低保实际保障水平指数(X - Y)平面图(图2), 分别以低保标准指数的均值(mean = 0.4766)和实际保障水平指数的均值(mean = 0.4132)进行二维划分,生成四个区域。在这四个领域中,每个区域都既包括经济发达城市,也包括不发达城市,这也从另一个角度验证了我国城市低保综合水平与经济发展水平不具相关性的结论。

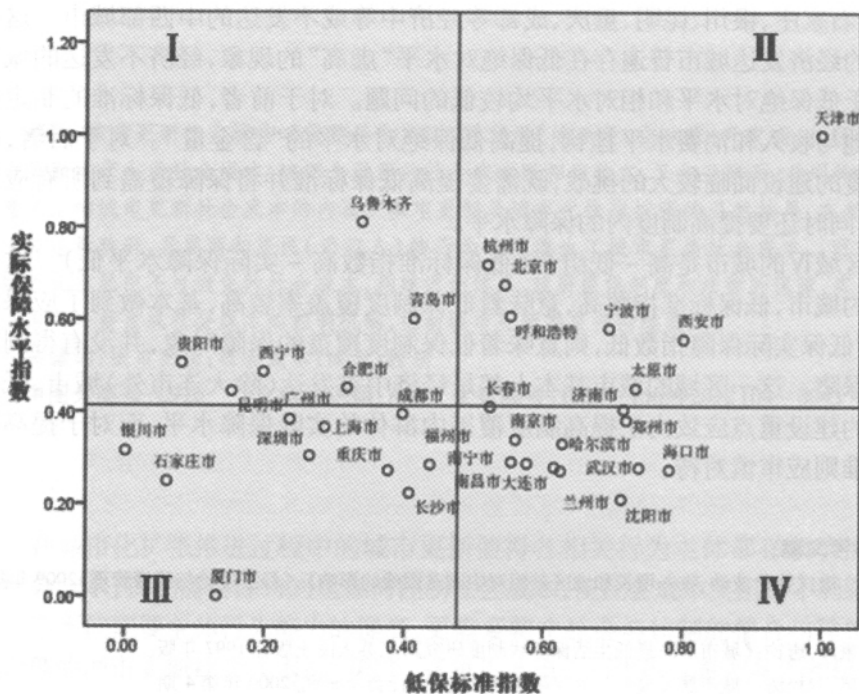


图2 低保标准指数 - 低保实际保障水平指数平面图

区域 I 的城市是低 - 高组合(低保标准指数低 - 实际保障水平高),低保标准指数低,说明低保标准相对于当地经济发展水平而言,低保标准偏低,这可能导致低保制度的覆盖面低,不能有效地做到应保尽保。实际保障水平高,说明被低保制度覆盖的保障群体得到了较高水平的保障。简而言之,这一区域的城市,低保资源被较为有限的低保对象较为充分享用,在这类城市,可能存在比较严重的边缘贫困群体的问题,因而低保制度的建设重点应该是适度提高低保标准,扩大制度覆盖面,保障边缘贫困群体的福利权。

区域 II 的城市是高 - 高组合(低保标准指数高 - 实际保障水平高),这一区域的城市为数不多,只有 6 个城市,既有杭州、北京、宁波等经济发达城市,也有西安、呼和浩特、太原等经济中等发达的中西部城市。结合单项指标数据分析,可以发现前三个城市“双高”是由于相对指标的分母和分子均较高,属于“高水平双高”城市。后三个城市“双高”则是由于相对指标的分母和分子均较低,属于“低水平双高”城市。这一区域的城市,应该是低保制度绩效最好的城市,但



制度建设的重点应区别对待,对于“高水平双高”城市,低保制度的建设重点应注意保持保障水平的合理增长,防范因保障水平发展过快而导致的福利依赖问题。对于“低水平双高”城市,低保制度虽然相对于当地经济发展而言,实际保障水平较高,但保障水平仍有赖于随着经济发展水平而进一步提升。

区域Ⅲ的城市是低-低组合(低保标准指数低-实际保障水平低)。这一区域有10个城市,既有厦门、深圳、福州、上海、广州等5个经济发达城市,也有长沙、石家庄、银川、昆明、重庆、成都等经济中等或不发达的中西部城市。这一区域的经济发达城市普遍存在低保绝对水平“虚高”的现象,经济不发达的城市则属于低保绝对水平和相对水平均较低的问题。对于前者,低保标准的制定应更多地与收入和消费水平挂钩,提高低保绝对水平的“含金量”。对于后者,低保制度的建设面临较大的挑战,既需要提高低保标准并将保障覆盖到所有应保人群,同时还要提高制度内的保障水平。

区域Ⅳ的城市是高-低组合(低保标准指数高-实际保障水平低)。这一区域的城市,低保标准指数高,意味着低保制度覆盖率较高,基本做到了应保尽保;而低保实际保障指数低,则意味着低保制度覆盖的保障对象,并没有得到较好的保障。这一区域的城市基本上都是经济中等发达(除大连市外)城市,低保制度的建设重点应致力于提高制度覆盖内群体的实际保障水平,而对于提高低保标准则应审慎对待。

#### 参考文献:

- 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8期。
- 张秉泽、唐钧《城市居民最低生活保障线制度研究》,江苏人民出版社1997年版。
- 童星、刘松涛《城市居民最低生活保障线的测定》,《社会学研究》2000年第4期。
- 洪大用《转型时期中国社会救助》,辽宁教育出版社2004年版。
- 王有捐《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》,《统计研究》2006年第10期。
- 毕明星、周巍《如何科学测算城市居民最低生活保障标准——山东省城市居民最低生活保障标准实证研究》,《中国民政》2010年第9期。
- 柳清瑞、翁钱威《城镇低保线:实际给与与理论标准的差距与对策》,《人口与经济》2011年第4期。
- 曹艳春《我国城市居民最低生活保障标准的影响因素与效应研究》,《当代经济科学》2007年第2期。
- 高清辉《中国城市最低生活保障标准的比较与评价》,《城市问题》2008年第6期。
- 姚建平《我国城市贫困线与政策目标定位的思考》,《社会科学》2009年第10期。
- 杨立雄《中国城镇居民最低生活保障制度的回顾、问题与政策选择》,《中国人口科学》2004年第3期。
- 李实、杨穗《中国城市低保政策对收入分配和贫困的影响作用》,《中国人口科学》2009年第5期。