



中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中国城镇居民最低生活保障制度运行效果研究

段美枝 / 著

ZHONGGUO CHENGZHEN JUMIN ZUIDI SHENGHUO
BAOZHANG ZHIDU YUNXING XIAOGUO YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

中国城镇居民最低生活保障制度运行效果研究

段美枝 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇居民最低生活保障制度运行效果研究/段美枝著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 12
(中青年经济学家文库)
ISBN 978-7-5141-2851-2

I. ①中… II. ①段… III. ①城镇-居民-社会保障
制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 317987 号

责任编辑: 李 雪

责任校对: 王苗苗

责任印制: 邱 天

中国城镇居民最低生活保障制度运行效果研究

段美枝 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京市季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 15.5 印张 260000 字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-2851-2 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

城镇居民最低生活保障制度是我国社会救助体系的重要组成部分和核心内容，从 1999 年正式实施以来，极大地保障了我国城镇贫困群体的基本生存权利，充分发挥着最后一道“安全网”的作用。

本书运用理论分析和实证分析相结合的方法研究我国城镇居民最低生活保障制度的运行效果，目的是对我国社会救助制度已取得的功效和存在的不足有一个全面的认识，从而对我国社会救助制度的进一步发展完善提供基础性的政策建议。全书采用定性分析和定量分析相结合的方法，对我国城镇居民最低生活保障制度的建立发展过程及主要制度的内容进行分析，从宏观和微观两个视角对城镇低保制度 1999~2010 年在救助规模、救助标准、资金投入和服务递送方面进行了深入的剖析，特别是利用统计数据和实地调查数据，通过建立评估指标和评估模型，对城镇居民最低生活保障制度的“应保尽保”、“保障基本生活”、“脱离贫困”三大制度目标的运行效果进行了评估。基于实证分析的基础，得出本书的研究性结论：我国城镇居民最低生活保障制度的实施有效地降低了城镇居民的绝对贫困，极大地保障了城镇居民的生存权利；但在降低城镇相对贫困方面作用有限，贫困群体分享经济社会发展成果不显著；具有劳动能力的救助对象贫困持续时间长，在很大程度上表明现行的低保制度仅仅是一种消极救助。

段美枝

2012 年 11 月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	3
1.3 研究方法与技术路线	6
1.3.1 研究方法	6
1.3.2 技术路线	8
1.4 结构安排	8
1.5 理论假设	9
1.6 研究的创新与不足	11
1.6.1 本研究的创新	11
1.6.2 本研究的不足	12
第2章 最低生活保障制度及其运行效果研究文献综述	13
2.1 国外关于最低生活保障制度及其运行效果的研究	13
2.1.1 国外关于最低生活保障制度的研究	13
2.1.2 国外关于最低生活保障制度运行效果的研究	15
2.2 国内关于我国城镇居民最低生活保障制度及其运行效果的研究	18
2.2.1 国内关于我国城镇居民最低生活保障制度的研究	18
2.2.2 国内关于我国城镇居民最低生活保障制度运行效果的研究	25
2.3 本章小结	28

第3章 最低生活保障制度的基本理论	29
3.1 西方主要经济流派关于最低生活保障制度的论述	29
3.1.1 古典自由主义的最低生活保障制度理论	30
3.1.2 激进自由主义的最低生活保障制度理论	30
3.1.3 新自由主义的最低生活保障制度理论	31
3.1.4 积极福利主义的最低生活保障制度理论	33
3.1.5 发展型福利主义的最低生活保障制度理论	34
3.2 最低生活保障对象及其标准确定理论	36
3.2.1 贫困识别理论	36
3.2.2 贫困度量理论	42
3.3 最低生活保障制度评估理论	44
3.3.1 政策评估基本类型	45
3.3.2 政策评估理论模式	45
3.3.3 评估方法	46
3.4 本章小结	47
第4章 中国城镇居民最低生活保障制度剖析	48
4.1 中国城镇居民最低生活保障制度的建立背景	48
4.1.1 城镇贫困人口数量大幅度增加	49
4.1.2 收入差距拉大, 相对贫困问题突出	50
4.1.3 通货膨胀加剧了低收入群体生活的贫困程度	51
4.1.4 传统的社会救助制度作用有限	51
4.2 中国城镇居民最低生活保障制度的建立发展过程	52
4.3 中国城镇居民最低生活保障制度分析	53
4.3.1 中国城镇居民最低生活保障制度规定的救助对象	54
4.3.2 中国城镇居民最低生活保障制度的救助内容	56
4.3.3 中国城镇居民最低生活保障制度的资金筹集	57
4.3.4 中国城镇居民最低生活保障制度的服务递送	58
4.4 制度文本评价	60

4.4.1 关于受益资格	60
4.4.2 关于救助标准	62
4.4.3 关于受助者的就业激励效应	64
4.4.4 关于救助资金供给	65
4.5 本章小结	66
第5章 中国城镇居民最低生活保障制度运行实践	67
5.1 救助规模	67
5.1.1 全国救助人数及救助对象的结构	68
5.1.2 全国31省(市、自治区)救助人数	71
5.1.3 内蒙古自治区城镇低保救助人数及救助率	73
5.2 最低生活保障标准的测定	75
5.2.1 最低生活保障标准的测定方法	75
5.2.2 最低生活保障标准	77
5.3 救助资金	80
5.3.1 救助资金规模	80
5.3.2 全国31省(市、自治区)城镇居民低保救助资金支出总额	82
5.3.3 各级财政资金分担比例	84
5.4 服务递送	85
5.5 城镇居民最低生活保障制度的实践创新	90
5.5.1 上海市建立了“就业收入豁免”政策和“救助渐退”政策	90
5.5.2 建立了低保标准与物价联动机制	91
5.5.3 救助对象的范围延伸到低保边缘户	92
5.5.4 一元保障标准向多元保障标准发展	93
5.5.5 多种制度创新,提高低保制度的瞄准率	93
5.6 本章小结	94
第6章 中国城镇居民最低生活保障制度运行效果评估	96
6.1 评估方法的选择及评估指标的构建	96

6.1.1	政策评估模式的选择	96
6.1.2	评估方法的选择	98
6.1.3	评估指标的构建	98
6.2	“应保尽保”目标实现程度评估	99
6.2.1	贫困线的测算	99
6.2.2	评估指标的解释	104
6.2.3	基本模型	105
6.2.4	资料来源	107
6.2.5	测度结果与分析	109
6.3	贫困群体基本生活满足度评估	115
6.3.1	基本需要的内涵	116
6.3.2	城镇低保群体基本生活满足程度的定量评估	118
6.3.3	城镇低保群体基本生活满足程度的定性评估	126
6.4	贫困流动性评估	130
6.4.1	贫困流动性研究视角与方法	130
6.4.2	贫困的持续性	132
6.4.3	导致贫困的事因	134
6.4.4	脱离贫困的事因	135
6.5	本章小结	136
第7章	主要结论及政策建议	138
7.1	主要结论	138
7.1.1	我国城镇居民最低生活保障制度的实施有效降低了城镇居民的绝对贫困,极大地保障了城镇居民的生存权利	138
7.1.2	我国城镇居民最低生活保障制度在降低相对贫困方面作用有限,贫困群体分享经济社会发展成果不显著	139
7.1.3	具有劳动能力的受助者贫困持续时间长,在很大程度上说明我国城镇居民最低生活保障制度仅仅是一种消极救助	139
7.2	政策建议	140

7.2.1 适当提高保障标准、扩大覆盖面,由“生存保障”向 “基本生活保障”发展	140
7.2.2 政府应科学合理地制定城镇居民最低生活保障标准线	141
7.2.3 设立收入豁免线,激励具有劳动能力的受助者通过就业脱贫	142
7.2.4 社会救助与社会保险、社会福利协同发展	143
7.2.5 强化政府责任,明确各级政府救助资金投入的比例	143
7.3 未来研究展望	144
7.4 本章小结	144
 附录 A: 中国城镇居民最低生活保障制度的重要政策文件	145
附录 B: 50 个城市主要食品平均价格变动情况 (7 月 11 ~ 20 日)	158
附录 C: 1999 ~ 2010 年城市居民食品价格指数	159
附录 D: 1999 ~ 2009 年全国城镇居民按收入分组数据	160
附录 E: 内蒙古自治区城镇居民家庭收入分组数据	164
附录 F: 1999 ~ 2009 年中国城镇居民贫困测度 POVCAL 输出结果	168
 参考文献	228
后记	237

第 1 章

绪 论

最低生活保障制度是现代社会保障体系的重要组成部分，是保障贫困群体基本生活的最后一道“安全网”，是维护社会底线公平的制度安排，并体现政府的公共责任和社会的道德良心。因此，在我国社会保障体系的建设中，最低生活保障制度建设是应当占据优先地位的基础性制度安排，并需要由国家财政提供相应的物质保障。我国城镇居民最低生活保障制度（简称城镇低保）是保障城镇困难群体基本生活的核心制度，也是我国政府反贫困政策的重要组成部分。

1. 1

研究背景

新中国成立后，与社会主义计划经济相配套的社会救助制度逐步确立。在城镇，政府实行的是“高就业低工资”的社会保障模式，绝大部分社会成员都能够通过就业获得社会保障，“三无人员”（无劳动能力、无工作单位、无法定赡养人）由民政部门进行救济，具体包括：城镇中的困难户（这些人一般没有固定职业、固定收入或者无劳动能力）和特殊救助对象（例如符合救助条件的精减退职老职工、原国民党起义投诚人员、归国华侨、平反的右派分子、因病因公致残的下放知青等）^①。在当时的“国家——单位保障”模式下，贫困人口只是城市单位保障网所不能覆盖的极少数的边缘群体。20 世纪 80 年代中国实行改革开放以

① 姚建平：《中美社会救助制度比较》，中国出版社，2007：94。

来,随着企业改革的逐步深化,城市下岗工人大量出现。到20世纪90年代以后,原有单位保障的体制被打破,单位对贫困的预防功能已经严重弱化,新贫困群体产生。据经济学家胡鞍钢估算,1998年城镇实际失业人员(指登记失业人员、下岗失业人员、农民工失业人员三部分之和)应该在1540万~1600万人。另据唐钧的研究,1999年我国失业、下岗和待岗三个群体人口规模数大约是1750万人。据世界银行对中国贫困现状的估算,20世纪80年代的城镇贫困发生率不到1%,而1998年中国城镇贫困率上升为4.7%^①。面对如此大规模的城镇贫困人口,政府不得不放弃原有的单位保障模式,开始探索新的社会救助模式,其中最重要的就是颁布和实施城镇居民最低生活保障制度。

我国城镇居民最低生活保障制度于1993年6月在上海首创,此后逐渐在全国主要城市推广。1997年9月2日国务院下发了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,城市最低生活保障制度的建设进入普及阶段,到1999年9月,全国668个城市和1638个县人民政府所在地的建制镇全部建立了城市居民最低生活保障制度,全国280万名城市居民享受了最低生活保障制度。1999年9月28日,国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,并于同年10月1日起正式实施,这标志着我国现代社会救助制度的确立,随后教育救助、医疗救助、住房救助以及法律援助等专项配套制度也相继确立。目前,我国以最低生活保障制度为核心、专项救助制度相配套的综合性的社会救助制度体系基本确立,这一体系在我国社会福利框架中的地位大大提高,在保障困难人群的基本生活、促进社会和谐、维护社会稳定方面做出了巨大贡献,并由此产生了广泛而深远的社会影响。在中国目前所有的社会保障制度体系中,城镇居民最低生活保障制度是发展得最好的,也是与国际惯例最为接轨的(唐钧,2005)。

我国城镇居民最低生活保障制度已经走过十余年的发展历程,在这期间,中国的经济高速增长。以经济总量为例,1978年中国国内生产总值(Gross Domestic Product, GDP)只有3645亿元,人均国民收入仅190美元,位于全世界最不

^① 李实、佐腾宏.经济转型的代价——中国城市失业、贫困、收入差距的经验分析.中国财政经济出版社,2004:47.

发达的低收入国家行列；1999年，中国的国内生产总值达到81911亿元，人均国民生产总值780美元；2010年，中国的经济总量已位居世界第二，人均国内生产总值超过4000美元，已经进入中等发达国家的行列。今天的社会现实已经发生了质的变化，中国从低收入国家跃升至中等发达收入国家行列，这就意味着人们对社会发展提出了更高的要求，同时，也说明中国已经完全具备大力发展社会福利事业的条件。但在经济迅速增长的同时，社会问题逐渐凸显，特别是贫富差距进一步拉大，收入分配不公现象更加突出。以基尼系数为例，中国社会科学院经济研究所收入分配课题组根据在20世纪80年代末进行的第一次住户抽样调查数据估计，全国的基尼系数为0.382；2002年该课题组又进行了一次全国住户抽样调查，结果显示当年全国的基尼系数已达0.454；新华社世界问题研究中心研究员丛亚平、李长久认为，2010年中国的基尼系数已超0.5^①。在最近的几年期间，中国的粮价、教育、住房、医疗支出大幅度上升，更加剧了城镇低收入居民的贫困程度。中国社会科学院在2011年“城市蓝皮书”中指出，截至2009年年底，全国城镇贫困人口数约为5000万人，贫困率约为8%，同年，我国城镇居民最低生活保障制度惠泽2346万人，覆盖率为3.8%。这些社会问题对我国城镇居民最低生活保障制度的发展提出了巨大的挑战。城镇居民最低生活保障制度，作为基础性的社会制度安排，它的改革与发展，直接关系到社会的和谐发展。

1.2

研究意义

从1601年英国颁布《伊丽莎白济贫法》（旧济贫法）开始，社会救助制度就成为世界各国反贫困政策中不可或缺的重要组成部分。如美国的“抚养未成年儿童家庭补助”（Aids to the Families with Dependent Children, AFDC）、“贫困家庭临时性救助”（Temporary Assistance for Needy Families, TANF，在1996年TANF项目取代了AFDC项目）、“补充保障收入”（Supplemental Security Income，

^① 经济参考报. 2010年5月21日.

SSI)、“食品券”(Food Stamps)等;英国在1948年颁布的“国民救助法”(1975年更名为“社会保障津贴法”)、“最低收入维持”(Income Support)项目等;瑞典的“社会福利与社会救助法”;日本的“生活保护法”;德国的“联邦社会救助法”。这些救助法案在不同程度上保障了本国公民的基本权利,维护了社会稳定,促进了人类文明的发展。

研究我国城镇居民最低生活保障制度的运行效果,有其重要的现实意义和理论价值。第一,任何制度在运行一段时间后,都需要对其运行效果进行研究和评估,明确存在的问题,提出进一步改进的策略,城镇居民最低生活保障制度也不例外。城镇居民最低生活保障制度是我国城市社会保障体系的主体和基础性制度,是社会救助制度的核心,它的运行效果直接关系到贫困者的生存权益和国家财政资金的使用绩效,也必然会影响到人们对政府执政理念与执政能力的认可程度。从1999年“城镇居民最低生活保障条例”颁布至今,现代社会救助制度已经走过了10多年的发展历程,它为维护社会稳定、缓解贫困、保障民生和实现社会公平发挥了重要的作用,同时,在政策的运行过程中,由于各种各样的原因,有可能造成制度目标与制度结果之间的偏差,这就需要在制度运行一段时间后,对其运行效果进行全面研究和准确评估。而我国城镇居民最低生活保障制度绩效评价在全国尚未开展,民政部门每年进行的年终检查主要是一种工作惯例,既没有对绩效评价的理论进行指导,也缺乏科学系统的指标体系。一般来说,政府相关部门主要关心政府财政支付能力能否应对当年的生活救助需求,而对于社会救助的整体运行功效考虑得较少。本书的研究正是弥补了这个不足。第二,我国城镇居民最低生活保障制度在建立之初,其制度目标是为国企改革的顺利进行做配套措施,主要解决当时众多下岗职工的生活问题,这样就会在一定程度上淡化了最低生活保障制度的终极目标——减少贫困和脱离贫困。任何一项制度的目标都是反映制度制定者的愿望和广大社会成员的诉求,城镇居民最低生活保障制度作为一项特定条件下的产物,目前已经完成了它为经济体制改革做配套措施的历史使命。我国在“十二五规划纲要”中提出,要完善城乡最低生活保障制度,合理提高低保标准和补助水平,实现应保尽保。这就意味着我国最低生活保障制度的建设进入了新的发展阶段,面临着提高救助功效、完善现行制度和实现可持续发展的创新任务,制度目标要从为国企改革做配套转向让全体社会成员尤其是

贫困群体共享经济改革和社会发展的成果。我国城镇居民最低生活保障制度作为我国现代社会救助制度体系中的一项重要制度政策,它具有多重目标。在《城市居民最低生活保障条例》的第一条,就赋予了它的基本目标:保障城市居民基本生活。应保尽保,这是我国政府在该制度颁布实施以来直到“十二五”期间努力实现的目标。终极目标:减少贫困直至摆脱贫困,这是世界上所有生活救助制度的最终目标。保障基本生活是从救助质量的视角来考察该制度的运行效果,应保尽保则更多反映的是该制度的数量效果,如果保障基本生活的目标和应保尽保目标都完成了,也就意味着社会救助终极目标——减少贫困和消除贫困目标的实现。正是由于城镇最低生活保障制度具有明确的制度目标,所以,本研究运用“目标达成模式”对它的运行效果进行评估,进一步明确城镇最低生活保障制度运行中制度目标的实现程度,分析其中的障碍因素,从而为制度目标的顺利完成提供建议。尽管这种评估的功能是有限度的,这种限度既受制于研究者(评估主体)知识、技术和方法的因素,也受制于外部数据的可获得性和资料的准确全面性等因素。第三,从理论上讲,通过研究我国“城镇居民最低生活保障制度”的运行效果,可以总结城镇最低生活保障制度的经验,探索具有本土价值的城镇居民最低生活保障制度政策理论、技术与方法,也可以进一步完善城镇社会救助理论,为转型国家和发展中国家的社会救助制度乃至社会政策体系提供借鉴。

长期以来,政策评价在我国的研究领域并没有引起足够的重视,在较长历史时期中,我国政策的制定一般是根据领导的偏好来进行,倘若在实践中发生了失误现象,往往是通过反馈信息去修正已执行的政策,或者重新选择另一种政策,这种通过实践的客观效果来决定政策的好坏,给社会经济发展造成不可弥补的巨大损失。改革开放后,这种局面有所改善,但仍没有建立权威的评估机构,同时也缺乏系统评价政策及其执行效果的科学方法,各级政府部门虽然开始关注政策制定的科学性和政策执行的有效性,但却很少有人关心政策实施后的效果。随着最低生活保障制度的全面实施,检验其实施效果及不断优化其制度安排,是一项十分重要的研究课题。

1.3

研究方法与技术路线

1.3.1 研究方法

本研究采用理论分析与实证研究相结合、定量研究与定性研究相结合的方法,通过宏观、中观和微观相结合的视角,对我国城镇居民最低生活保障制度的运行效果进行研究。通过梳理国内外关于最低生活保障以及贫困的相关理论,并运用统计数据和实地调查资料(以内蒙古自治区呼和浩特市为例)分析我国城镇居民最低生活保障制度的运行效果。

1.3.1.1 理论分析与实证分析相结合

本研究的理论分析主要集中在本书第2章、第3章和第4章。在第2章梳理了国内外有关最低生活保障制度及其运行效果的相关文献,在第3章对贫困识别理论、贫困测度理论和社会政策评估理论做出较为深入的分析,在第4章分析了我国政府有关城镇居民最低生活保障制度的法规和政策文件。实证分析主要集中在本书的第5章和第6章。在第5章,运用《中国统计年鉴》、《内蒙古统计年鉴》、《中国民政年鉴》和民政部网站公布的相关数据,对我国城镇居民最低生活保障制度在1999~2010年的运行状况进行了分析。在第6章,运用世界银行开发的POVCAL软件,利用中国城镇居民家庭基本情况(分组收入)和内蒙古自治区城镇居民家庭基本情况(分组收入)的数据,对我国城镇居民最低生活保障制度运行以来的贫困指数进行了分析,评估“应保尽保”目标的实现程度。除此以外,通过对1999~2010年城镇低保标准与城镇人均可支配收入、人均消费性支出、人均食品消费支出等指标相比较以及对低保标准调整与价格指数变动的比较,评价城镇最低生活保障制度在保障低收入群体基本生活目标的实现程度。在第6章,还对内蒙古自治区呼和浩特市锡林北路办事处所辖的135户低保家庭样本进行了调查分析,以评估城镇居民最低生活保障制度对贫困群体脱贫目标的

实现程度。

1.3.1.2 定性分析与定量分析相结合

定性分析和定量分析是社会科学研究中通常采用的方法。定性研究往往倾向于运用观察、文献收集、个案调查等方法获取资料,借用语言文字进行描述,使用归纳法,对社会现象进行整体性探究。定量分析则主要通过统计调查法或实验法来收集精确的数据资料,侧重于用数字、公式来描述社会现象和社会问题,并运用数学或统计方法来分析和检验研究的整个过程。定性分析与定量分析结合使用,可以发挥二者各自的长处,对所探讨的问题有一个更全面、深入的研究。本研究在前四章大部分采用的是定性研究方法,通过文献收集对我国城镇居民最低生活保障制度进行初步探讨。在第5章和第6章,结合运用了定性分析与定量分析方法,从1999~2010年制度实施以来在救助规模、救助标准、资金投入以及贫困群体接受救助后的贫困指数、脱贫持续时间等指标进行了定量分析,对接受救助贫困家庭的基本生活满足程度、脱离贫困程度等方法进行了定性分析。

1.3.1.3 宏观视角、中观视角与微观视角分析相结合

我国城镇居民最低生活保障制度是一项全国性的制度安排,对它进行研究,离不开从全国层面进行分析,这就需要从宏观视角入手。本研究从全国层面分析了城镇居民最低生活保障制度文本及其在运行过程中的救助规模、救助标准、资金投入以及贫困指数的变化(分布在第4章、第5章和第6章),力求从宏观和总体角度探讨制度的运行和发展。但我国城镇居民最低生活保障制度在具体运行过程中,实行属地化管理原则,各地由于经济发展水平的不平衡、地方政府财政支付能力以及地方领导执政理念的差异等原因,在制度执行过程中表现出很大的差异性,这就需要进一步从中观视角对城镇低保制度进行分析研究。本研究主要以内蒙古自治区为中观分析视角,对其在城镇低保制度实施中的救助率、财政支付能力、救助标准以及各级财政资金投入比例等方面进行了分析(主要集中在第5章和第6章)。在第6章分析城镇低保制度对于城镇贫困群体基本生活保障力度和脱贫效果的过程中,从微观分析的视角,运用了在呼和浩特市选取的调查样本,对他们的生活状况、贫困状态等进行了调查研究(主要分布在第6章)。运

用宏观视角、中观视角和微观视角相结合的方法，可以较准确地把握制度的发展态势，深刻了解制度的运行效果。

1.3.2 技术路线

本研究的技术路线，可以用图 1-1 说明。

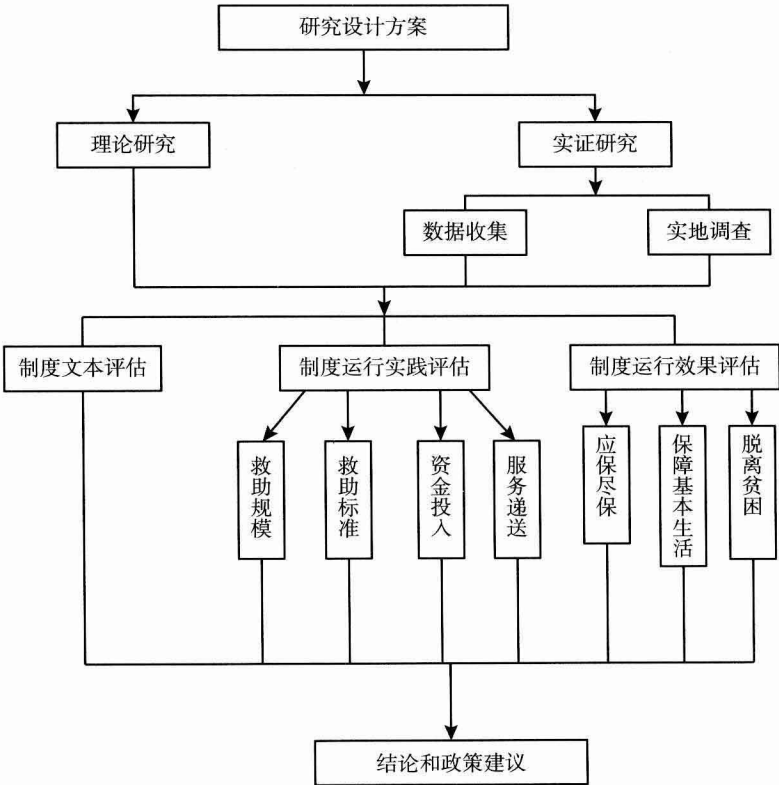


图 1-1 本研究技术路线图

1.4

结构安排

本书内容和结构如下：