



首都经济贸易大学出版基金资助

国家社科基金资助项目 (11BTJ002)

北京市低收入人群 最低生活保障问题研究

刘黎明 刘玲玲

王 宁 冯健身 ◎ 著

BEIJING LOW INCOME GROUP
ZUIDI SHENGHUO BAOZHANG WENTI YANJIU



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



首都经济贸易大学出版基金资助

国家社科基金资助项目 (11BTJ002)

北京市低收入人群 最低生活保障问题研究

刘黎明 刘玲玲

王宁 冯健身 著

BEIJINGSHI DISHOU RENQUN
ZUIDI SHENGHUO BAOZHANG
WENTI YANJIU



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

北京市低收入人群最低生活保障问题研究/刘黎明等著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2077 - 1

I. ①北… II. ①刘… III. ①社会保障—问题研究—北京市
IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 019369 号

北京市低收入人群最低生活保障问题研究
刘黎明 刘玲玲 王 宁 冯健身 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京市泰锐印刷有限责任公司
开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数 147 千字
印 张 5.75
版 次 2013 年 2 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2077 - 1/D · 134
定 价 18.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

目 录

序言	1
第1章 城市低保标准的科学制定	7
1.1 北京市最低生活保障标准现状及存在问题	8
1.2 常用贫困线测算方法简介及存在问题	10
1.3 北京市的城市贫困特征:以相对贫困为主体	13
1.4 贫困线测算的收入分布函数方法	15
1.5 基于修正 logistic 拟合函数测算模型方法研究	19
1.6 基于线性停止率的收入分布函数测算模型方法研究	28
1.7 北京市城镇最低生活保障线的实证研究	32
1.8 研究结论	37
第2章 北京市城镇最低生活保障规模测算及动态分析	39
2.1 城镇最低生活保障人口规模的测算方法研究	39
2.2 最低生活保障标准和分布函数的变化对最低生活保障规模的影响	43
2.3 北京市城镇最低生活保障规模实证分析	49
2.4 北京市城镇贫困群体构成的统计分析	55
2.5 北京市贫困人口的特点和生活现状	59
2.6 研究结论	63
第3章 北京市城市最低生活保障资金来源问题研究	65
3.1 城镇最低生活保障资金总量的测算方法研究	65
3.2 北京市城市低保资金支出水平分析	72

3.3	北京城市低保和民政事业费支出与国内外的比较分析	78
3.4	低保资金投入的对策研究	80
3.5	研究结论	83
第4章	北京市失业保险基金承受能力测算研究	85
4.1	失业保险制度与城镇最低生活保障制度的互补关系	85
4.2	北京市目前失业形势及失业保险制度的运行状况	86
4.3	北京市失业保险基金承受能力测算研究	96
4.4	失业保险基金平衡模型及短期基金承受能力预测	103
4.5	北京市失业保险基金的运行评价及政策建议	107
第5章	北京市最低工资标准统计测算方法	109
5.1	北京市最低工资标准、失业保险金和最低生活保障线	109
5.2	北京市最低工资的影响因素灰色关联分析	111
5.3	北京市最低工资标准变化趋势分析	115
5.4	北京市最低工资标准测算方法研究	122
5.5	动态扩展线性支出系统及实证分析	126
5.6	北京市最低工资与最低生活保障线关联模型法	131
5.7	结论	137
第6章	北京市城镇无保障老人养老金预测和筹资问题研究	138
6.1	北京城镇无社会保障老人调查数据的修正	139
6.2	无社会保障老人人数和支出资金预测	144
6.3	无养老保险老年人福利养老金筹资办法研究	149
6.4	结论	154
第7章	北京市社会保障体系运行效率分析	156
7.1	北京市低保制度运行有效性分析	156

7.2 其他社会救助制度与低保制度的衔接问题	166
后记	171
参考文献	174

序 言

贫困问题是一个世界性的课题,一直是各国政府和学术界普遍关注的重要领域。各国政府在解决贫困问题上投入了大量的财力、物力和人力,不同程度地建立起各种社会保障制度。

改革开放以来,我国政府在反贫困方面取得了举世瞩目的成就,使国家从整体上摆脱了贫困落后的局面,解决了温饱问题,并正在向小康社会迈进。在 20 世纪 90 年代以前,我国的贫困矛盾主要集中在农村地区。随着农村改革与经济的发展,我国农村的绝对贫困人数从 1978 年的 2.5 亿人下降到 2007 年的 1 479 万人,占农村居民总人口的比重从 30.7% 下降到 1.6%,效果是显著的。近年来,我国政府也对农村加大了低保资金投入的力度,2009 年农村低保人数为 4 760 万人,2010 年享受农村低保人数达到 5 228.4 万人,比上一年增加 468.4 万人;同时,554.9 万农村居民得到政府五保救济,比上一年增加 1.5 万人。

但是,近 10 年来,我国城市贫困矛盾问题呈现出逐步集中的态势。一是因为城市化进程的推进,使得越来越多的农民离开或失去土地,从乡村转向城市,不可避免地遇到就业与生活保障方面的问题;二是在激烈的市场竞争下和国企改革过程中引发的大量下岗、失业问题,加之收入分配的不规范,导致了城市相对贫困问题日益突出。主要表现在两方面:首先,城市的相对贫困人数大幅度增加;其次,贫困的程度加剧,贫富悬殊问题突出(见图 1、图 2

和图3)。

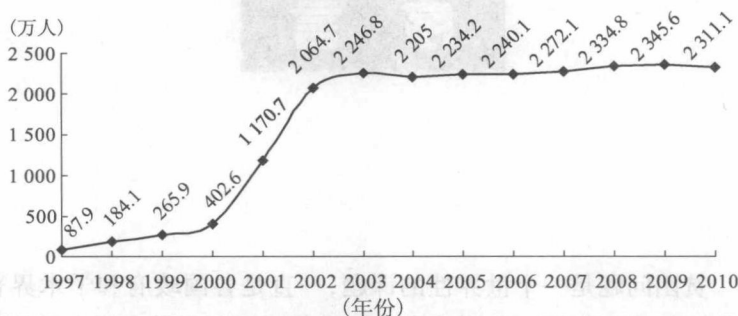


图1 全国城镇居民最低生活保障人数变化情况

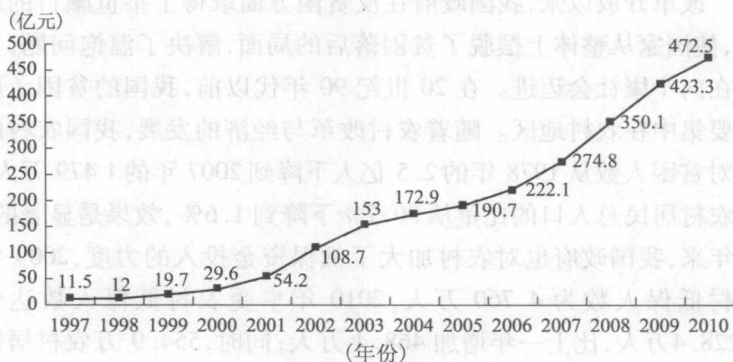


图2 全国城镇居民低保资金投入情况

从图1可以很清楚地看出:全国城镇居民享受最低生活保障补贴的人数从1997年的87.9万人上升到2010年的2311.1万人,尽管比2009年减少34.5万人,但总人数比1997年增长了26倍以上。图2表明,各级城市居民最低生活保障上的资金投入数量从1997年的11.5亿元增加到2010年的472.5亿元,总资金数量增长了41倍,且2011年前三季度的城市居民低保资金投

人已达到 428.7 亿元,到 2012 年底,这一数字还将递增。

从图 3 可以明显看出全国城镇居民最低收入、平均收入和最高收入的差距变化情况。全国城镇居民最低收入户人均年全部收入从 1995 年的 2 177.72 元上升到 2009 年的 5 950.68 元,15 年间人均年收入总量增长了 2.73 倍。全国城镇居民最高收入户人均年全部收入从 1995 年的 8 231.31 元到 2009 年的 51 349.57 元,15 年间人均年收入总量增长了 6.24 倍。从以上数据可以看出贫富差距日趋增大的趋势。



图 3 全国城镇居民最低收入和最高收入的差距情况

长期以来,城市反贫困工作一直受到党和政府的高度重视。为解决下岗失业人员及其他贫困群体的生计问题,国家建立了以国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城镇居民最低生活保障制度为内容的“三条保障线制度”。特别是最低生活保障制度被称为“最后一道安全网”。胡锦涛主席曾明确指出:“关心城镇贫困群体、失业人员的生活保障问题,是关系到人心向背、政权兴亡的根本性问题。”党的“十六大”对解决贫困问题提出了明确的要求,强调要从实践“三个代表”重要思想的高度,从维护改革发展稳定大局的高度,充分认识关心群众生活、解决好困难群众生

活问题的重要性。党的“十七大”报告又将初次分配也要体现公平提上日程,这意味着广大低收入者的收入水平将会有所提高,有利于缩小社会贫富差距。

北京市作为我国政治、文化、经济的中心,正在全面向小康社会迈进,人民的生活质量明显得到了提高。但是也正因为北京市首都地位的特殊性,其现代化水平更处于各省市前列,经济发展所引发的社会变迁也更为急剧。外地进京人员多、农村城市化进程加快、国际化竞争日益激烈等独有的特点,使得城市贫困人口由原来的隐蔽状态逐渐凸显出来,尤其表现在贫富差距进一步拉大,相对贫困人口数量激增,这些成为影响首都社会稳定和社会发展的隐患因素。为此,北京市自1996年开始实施城市居民最低生活保障制度。经过长期的探索和实践,北京市享受最低生活保障待遇的城市居民已由最初的8千余人发展到2003年的16.1万人。虽然从2003年开始呈现小幅下降的趋势(见图4),但到2010年北京市城镇居民最低生活保障仍覆盖了13.7万人口,占户籍人口总数的1.1%。

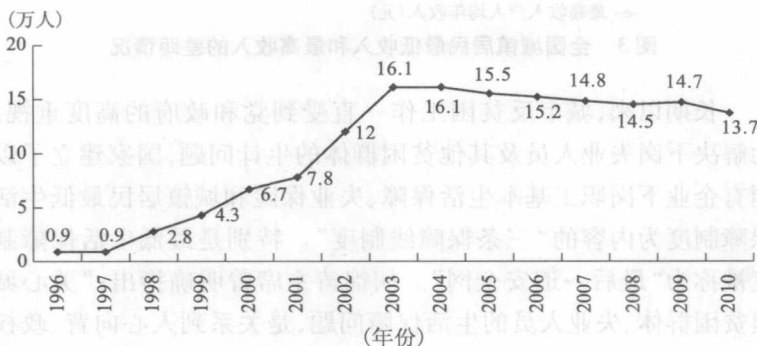


图4 北京市城镇最低生活保障人数变化趋势图

北京市最低生活保障标准也逐年提高(见图5),城市最低生

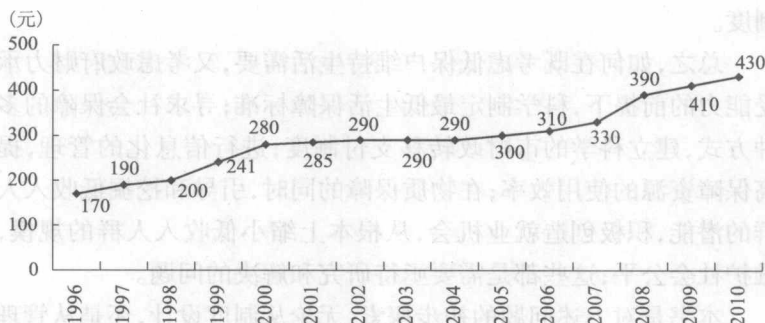


图5 北京市城镇居民最低生活保障标准

活保障标准由1996年的170元的提高到2010年的每月430元,凡是不能足额支付工资、退休金和基本生活费的小集体企业员工及持有城市户口的人员都被纳入最低生活保障审核范围。但是,北京市城市最低生活保障工作在取得显著进展的同时,也不可避免地带来一些新的问题:

一是最低生活保障线如何划分更为合理,能否保障贫困人口最基本生活需求,对此还没有科学的评估和系统的制定方法;

二是由于现行政策没有涉及与其他相关保障政策衔接不够,对最低生活保障对象的划分、核实和动态管理缺乏可操作性标准,还有很多贫困群众仍不能纳入保障范围之内;

三是如何建立最低生活保障与就业联动机制,探索行之有效的再就业激励政策,从而在根本上解决低保对象的可持续生计问题;

四是低保资金的来源单一,在政府财政资金有限的情况下,资金数量缺乏保障,运行和管理还存在诸多弊病,严重影响了资金的按时足额发放;

五是低保制度具体运行中存在着多头领导、工作人员不足、工作效率低下等情况,急需出台统一、科学的低保申请、审批、管理

制度。

总之,如何在既考虑低保户维持生活需要,又考虑政府财力承受能力的前提下,科学制定最低生活保障标准;寻求社会保障的多种方式,建立科学的市财政转移支付制度;进行信息化的管理,提高保障资源的使用效率;在物质保障的同时,引导和挖掘低收入人群的潜能,积极创造就业机会,从根本上缩小低收入人群的规模,维护社会公平;这些都是需要亟待研究和解决的问题。

本书是对上述问题的初步探索,无论从制度设计,还是从管理实践方面,都具有的重要的学术价值和现实意义。

低保问题涉及面广,问题复杂,是一个典型的巨复杂系统工程,解决起来需要社会方方面面的共同努力,包括接受低保人员自身的努力。本书在研究中十分注意研究内容的理论完整性和科学性。同时,在研究方法上,试图寻求一套系统的方法体系,既能将数量分析方法与实际问题的相融合,保证方法的系统性、通用性,又能针对解决实际问题的逻辑关系和步骤,建立系统的统计测算模型。这套方法体系不仅对最低生活保障问题的研究具有理论价值和实际意义,而且对其他的社会保障以及社会救助问题同样具有重要的理论和应用价值。

第1章

城市低保标准的科学制定

确定客观合理的城镇最低生活保障标准,是建立、健全城镇反贫困社会保障制度运行体系的基石。城镇居民最低生活保障标准,又称为城镇居民最低生活保障线,是国家对收入难以维持其基本生活需求的人口而制定的一种社会救济标准。

最低生活保障制度的具体规定以及保障工作的每个环节,必须以城镇居民最低生活保障标准为基础,无论是认定最低生活保障对象的资格、确定保障范围、预算所需最低生活保障资金数量,还是对最低生活保障工作的管理和运转,都必须围绕最低生活保障标准进行。最低保障标准是否合适,直接关系到最低生活保障制度的有效性。所以,科学、公平、合理的最低生活保障标准是制定城镇居民最低生活保障制度的一个核心问题。

本章在对各种贫困线的测算方法进行比较分析后,采用数理统计的思想方法提出了两种新的测算贫困线方法,即“收入分布函数测算模型方法”和“修正的 logistic 拟合函数测算模型方法”。利用这两种模型分别对北京市最低生活保障线的标准进行实际测算,通过对模型结果与北京市最低保障政策标准的对比分析,验证了模型的正确性和实用性。这样依据收入分布函数给出的低保线测算方法不仅为测算低保人数规模、低保资金需求总量提供了依据,同时,也为不同低保标准线的政策模拟提供了测算依据和方法思路。

1.1 北京市最低生活保障标准现状及存在问题

北京市于1996年7月建立起城市居民最低生活保障制度,并出台了《北京市城市居民最低生活保障制度实施细则》(以下简称《细则》),并在其中明确规定:“城市低保标准,按照维持本市城市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北京市最低生活保障标准。”依据《细则》规定,北京市最低生活保障标准不仅仅是只考虑维持生存的食品支出的绝对贫困线,而是以基本生活需求为标准的相对贫困线。同时,“城市低保标准,根据本市经济发展水平和财政承受能力,随着本市生活必需品的价格变化和人民生活水平的提高适时调整。”充分考虑到了物价变动和经济发展的因素,体现了最低生活保障标准的动态性、阶段性。在最低生活保障制度实施的十多年间,北京市城市最低生活保障标准已经过13次调整,由最初的每人每月170元发展为2010年的430元,较好地做到了与时俱进。

虽然北京市城市最低生活保障标准逐年提升,但在其数量和制定方法上还存在一些不容忽视的问题和困难。

第一,最低生活保障标准的制定缺乏明确的方法,社会救助水平相对偏低。1999年出台的我国《城市居民最低生活保障条例》规定,城市居民最低生活保障标准由各地区人民政府根据自身实际情况自行确定。可以说,该条例仅给出了一个原则性的要求,并没有明确而具体的方法。因此,最低生活保障标准的制定有一定的随意性,容易受政府财力、贫困规模等因素影响,有可能达不到保障居民基本生活水平的需求。从北京市的情况看,2010年北京市城市最低生活保障标准在绝对数量上是1996年的2.5倍,但在相对数量上其占城市居民人均可支配收入的比重仅为17.75%,

如图1-1所示。以国际上被广泛接受的国际贫困标准线(中位收入或人均收入的50%)来看,这个救助标准显然偏低。

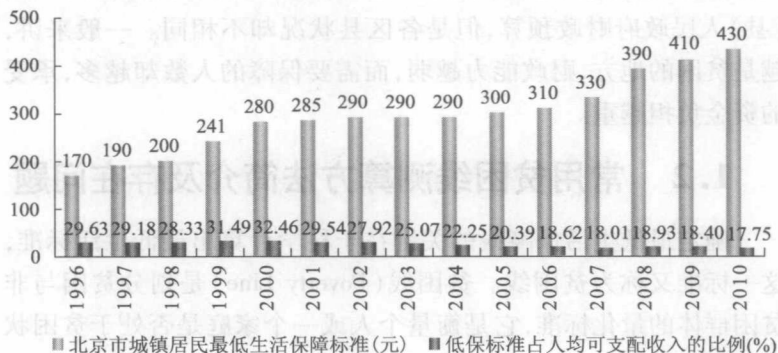


图1-1 北京市各年城市低保标准及其占城市居民人均可支配收入的比例

从图1-1可以看出,北京市城镇最低生活保障标准占城市居民人均可支配收入的比重呈现逐年下降的趋势。这反映出在经济发展的条件下,最贫困的人口通过社会救助得到的国家帮助并没有与社会经济同步增长,最低生活保障标准偏低且保障水平正持续下降。

第二,北京市城市最低生活保障标准忽视了家庭规模对需求的影响。现行的最低生活保障制度是以家庭为单位进行资格申请、收入核算和发放补助的,一个家庭的救助总额等于救助标准和家庭人数的乘积。这种人人相同的救助标准显然忽视了家庭户规模对家庭生活水平的影响,这也可能是导致多人户家庭比单人户家庭具有较强的福利依赖倾向的原因。

第三,北京市最低生活保障标准缺乏对各区县特点的针对性。北京市具有面积广大、人口众多、城乡发展差距大的特殊性。一个区的规模甚至就相当于其他地区的一个市,且各区县的地理环境、

人口情况、经济发展水平都不尽相同。全市采取统一的最低生活保障标准,缺乏一定的合理性。同时,目前北京市实施城市最低生活保障制度所需资金是由各区(县)财政自行负责落实,列入区(县)人民政府财政预算,但是各区县状况却不相同。一般来讲,越是贫困的地方,财政能力越弱,而需要保障的人数却越多,承受的资金负担越重。

1.2 常用贫困线测算方法简介及存在问题

确定最低生活保障线的关键在于科学计算出最低生活标准,这一标准又称为贫困线。贫困线(Poverty Line)是划分贫困与非贫困群体的量化标准,它是衡量个人或一个家庭是否处于贫困状态的数量界限。

在具体操作中,贫困线的定位是比较困难的,通常采用一个或几个与贫困高度相关,同时又可观测与比较的社会经济指标来表示贫困的程度。贫困是一个历史范畴,不同的历史时期对所谓的最低标准有不同的认识。同时,贫困也存在区域差异性。不同的国家或地区因经济实力不同、生活水平和风俗习惯的差异,贫困的标准也不同。但就现代化和生活水平较高的城市而言,国内外普遍认为大多数贫困人口应属于相对贫困,但仍有少数属于绝对贫困人口。

目前国际上定义的贫困线可以分为相对贫困线和绝对贫困线两种,下面简单的列出常见的最低生活保障线测算方法。

1.2.1 相对贫困线的测算方法

相对贫困线是用来确定相对贫困(指相对一定社会的中等生活水平而言的贫困)的收入标准。相对贫困线计算方法主要有两种:

1. 收入比率法。利用城镇居民住户调查资料,将调查资料中的全体居民按收入从低到高排序后,规定其中某一比率的最低收

入群体为贫困群体,他们当中的最高收入即为贫困线。一般是把占全体居民总数5%的最低收入人群作为贫困群体。此方法简单易行,但受样本质量的影响。

2. 国际贫困标准法。这种方法也是把最低生活保障线看成是相对的,在划分时依据相对的标准。最早由国际经济合作与发展组织(OECD)提出。具体计算方法是根据一个国家或地区的全体居民中位收入或平均收入的50%定义为最低生活保障线。目的是使受助者得到的救助金额与社会上大多数人的收入同步增长,分享经济、社会发展成果。这种方法虽然简单易行,能够反映一定的贫困相对性,但以中位或平均收入的50%来确定尚未有确切的论证,且没有从需求的角度考虑,划定的贫困线往往较高。

1.2.2 绝对贫困线的计算方法

绝对贫困线是用来确定绝对贫困(指在一定的社会生产方式和生活方式下,人们生存的最低需要得不到满足,温饱问题不能解决,简单再生产不能维持或难以维持)的收入标准。绝对贫困线的计算方法主要有以下几种:

1. 恩格尔系数法。它是根据人们消费生活必需品的绝对水平来确定贫困的。这种方法以恩格尔系数和恩格尔定律为理论基础。首先计算不同收入水平的恩格尔系数,即:

$$\text{恩格尔系数} = \frac{\text{饮食支出}}{\text{收入}} \quad (1-1)$$

一般设定恩格尔系数达到50%~60%则处于贫困状态,然后根据满足人们生活需求的最低营养摄取量标准,以及各地的饮食风俗习惯确定食品消费项目和数量,计算出最低食品支出,用它除以最低收入水平的恩格尔系数,即为绝对贫困线。该方法操作比较简便,能反映一定的地区差异。其缺点在于所反映的为绝对贫困,忽略了生存需求外的基本生活需求,测算出的贫困线往往偏低。