

# 中国城市居民最低生活保障标准研究<sup>[1]</sup>

洪 大 用

(中国人民大学 教育部人文社会科学百所重点研究基地社会学理论与方法研究中心, 北京 100872)

**摘要:** 本文采用类型学的方法对中国各城市确定居民最低生活保障公布标准的具体做法进行了概括, 对各地保障标准进行了横向地区比较和纵向变化比较, 并引入比较权威的各地实际贫困线作为参照, 指出现行城市居民最低生活保障公布标准整体偏低, 难以有效保障居民的基本生活需求。作者还指出, 在保障标准的执行过程中, 多数地区采用了变通标准, 大多数地区能够按时足额发放低保金, 但是很少地区根据家庭情况执行多元化的弹性保障标准。最后, 作者归纳了城市居民最低生活保障标准目前面临的 6 个方面问题, 并提出了相应的政策建议。

**关键词:** 城市居民; 最低生活; 保障标准

**中图分类号:** C913   **文献标识码:** A

我国城市居民最低生活保障(以下有时简称“低保”)制度自 1993 年创建, 经 1997 年国务院向全国推广, 到 1999 年 10 月, 已在全国 668 个市和 1689 个县全部确立, 为保障贫困居民基本生活需求, 维护社会稳定, 促进经济发展发挥了重要作用。根据民政部救灾救济司 2003 年 1 月发布的数据, 截至 2002 年 12 月底, 全国已有 2053 万城市贫困居民享受低保。

虽然近年来城市居民最低生活保障标准不断调整, 但是目前的整体水平依然偏低, 而且各地制定保障标准的程序与方法不尽相同, 保障标准数额和落实情况也有很大差异。本文旨在对此进行实证分析, 并探讨规范城市居民最低生活保障标准的基本对策。

本文所研究的城市居民最低生活保障标准, 主要是指各地为开展低保工作而确定并公布的最低生活保障线, 实际上相当于官方贫困线<sup>[2]</sup>。我们可以叫它“公布标准”或“名义标准”, 这是用来衡量特定人士是否符合低保享受资格的一个标准, 具有普遍适用性并且相对稳定。

但是, 在实际工作中, 事实上还存在两个标准, 其一可以叫做补差标准。因为低保制度实际上是一种差额救助制度, 即在依据公布标准判定申请者符合低保享受资格后, 用公布标准减去申请者的实际收入, 差额部分予以补足, 这个“差额”就是补差标准<sup>[3]</sup>。这一标准在理论上是随申请者收入状况的变化而变化的, 但是对于特定申请者而言具有相对稳定性。其二可以叫做“实际标准”或者“实际福利标准”。这一标准是指特定人士被确定为低保对象后, 实际享受到的各种现金救助和福利支持的总和, 它在理论上主要是随申请者收入状况和居住地的变化而变化, 但是对于特定地区的特定申请者而言, 具有相对的稳定性。

因此, 本文在讨论城市居民最低生活保障标准的制定、调整和执行时, 实际上要同时涉及三种意义上的“标准”。

本文资料的主要来源有以下三个方面: (1) 二手文献资料, 包括笔者自己搜集的资料和民政部救灾救济司提供的资料。在本文中, 凡是没有明确标注的数据和资料均来自民政部救灾救济司; (2) 笔者在 2001 年和 2002 年赴北京、山东、海南、浙江、福建等省实地考察

所了解和掌握的一手信息；(3) 笔者参与组织实施的 2002 年“城市居民最低生活保障金发放情况抽查”(简称“百城万户调查”<sup>[4]</sup>) 数据。

## 一、城市居民最低生活保障公布标准的确定类型

确定并公布保障标准是实施城市低保制度的重要环节。按照《城市居民最低生活保障条例》(1999, 以下简称“条例”) 的规定, “城市居民最低生活保障标准, 按照当地维持城市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确定”, “直辖市、设区的市的城市居民最低生活保障标准, 由市人民政府民政部门会同财政、统计、物价等部门制定, 报本级人民政府批准并公布执行”, “县(县级市) 的城市居民最低生活保障标准, 由县(县级市) 人民政府民政部门会同财政、统计、物价等部门制定, 报本级人民政府批准并报上一级人民政府备案后公布执行”。

很明显, “条例”的规定是原则性的, 并没有明确低保标准制定的具体方法, 这就给各地留下了很大的政策空间。在实际工作中, 各地确定保障标准的方法和程序并不完全相同。根据我们了解到的情况, 大概可以将各地的做法概括成五种类型: 抽样调查型、部门协商型、参照制定型、主观判断型和混合型。特定地区具体采取何种做法受到多种因素的影响, 例如地方财政状况、工作人员素质、领导重视程度以及工作时间要求, 等等。

### 1. 抽样调查型

按理, 要制定科学的保障标准, 必须进行规范的抽样调查。但是, 在全国各地的低保实践中, 能够开展规范的抽样调查的城市并不多。

采用抽样调查方法, 就是通过科学的程序, 从一个地区的总人口中抽取一部分人, 使用问卷搜集被抽中者的生活信息, 主要了解其家庭人口、收入、消费、就业、生活困难的类型等情况。在资料搜集工作完成后, 通过计算机对有关数据进行处理, 以识别贫困人口, 计算贫困规模, 确定保障标准。

例如, 北京市在制定保障标准的时候就采用了抽样调查方法。1995 年 5 月—9 月, 北京市民政局会同民政部社会福利与社会进步研究所, 组成了“北京市城市居民最低生活保障线研究”课题组, 就北京市城区居民最低生活保障线的制定及建立最低生活保障制度问题进行研究<sup>[5]</sup>。课题组采用分层抽样和随机抽样相结合的方法, 在北京市西城、东城、崇文、宣武、海淀、朝阳六个城区抽取 1080 户, 然后使用问卷进行调查, 回收有效问卷 947 份。通过对调查数据的分析, 课题组了解到北京市城区低收入群体的构成及其生活状况, 指出在北京市城区, 基本生活难以维持, 需要给予救助的贫困人口大约占总人口的 8% 左右。课题组还利用调查资料计算出了三条保障标准, 即: 保障基本生存的标准, 月人均 155 元, 保障内容包括食品、居住、日杂开支; 保障温饱生活的标准, 月人均 190 元, 保障的内容为食品、居住、衣着、交通和日杂开支; 利于发展的生活标准, 月人均 210 元, 保障内容为食品、居住、日杂开支、衣着、交通、医疗和教育。在这三条标准中, 课题组建议把第二条标准作为北京市城区居民最低生活保障标准。

1996 年 7 月 1 日, 北京市正式建立并实施城镇居民最低生活保障制度, 公布标准为 170 元/人·月, 介于课题组建议的第一条标准与第二条标准之间。同年 12 月, 北京市决定给城镇低收入居民发放粮油帮困卡, 每张帮困卡面值 20 元。这样, 实际的保障标准正好是 190 元, 基本上是采纳了课题组的调查意见。

其他城市, 例如上海、常州等, 在确定城市居民最低生活保障标准时, 也都采用了科学的抽样调查方法。

### 2. 部门协商型

通过部门协商确定保障标准，大体上符合“条例”的规定，参与协商的行政部门一般包括民政、财政、统计、物价等，最后通常是由当地人民政府根据地方财政承受能力拍板。这样，一些财政状况好的地区，大体上还能够协商出一个较高的、能够满足贫困居民需求的保障标准；一些财政状况差的地区，就只能以钱定人，人为降低保障标准。

当然，有的地区为了弥补低保标准过低的缺陷，通常还由地方人民政府召集民政、财政、统计、物价、劳动、工商、税务、水电、卫生、教育、房管等部门，共同协商针对低保户的优惠政策，实际上提高了保障标准。例如，海南省的琼海市基本上就是这种情况。但是，由于在资源分散的大趋势下，各部门的利益意识强化，要动员他们牺牲利益，在很多地区也已经不是一件容易的事情了，特别是在政府动员能力弱的地区。

从实际工作的角度看，部门协商在一定程度上有利于救助标准的落实，但是这种做法的一个重要缺陷就是不能基于对贫困居民需求的科学了解而确定保障标准，普通居民的意见反映不到决策过程中，不能影响最终决策。各部门的利益对于决策影响重大。

### 3. 参照制定型

在某种意义上，采取这种方法确定保障标准的地区，既进行“调查”，又进行“协商”。但是，他们的“调查”实际上相当于“考察”，主要是为了了解周边地区的保障标准，他们的“协商”主要是为了各条保障线的衔接。

在实际工作中，一些地区根据周边城市的保障标准来确定自己的保障标准，根本不去深入了解本地贫困居民的需求。如果研究一下全国各地的保障标准，特别是初建低保制度时的保障标准，我们会发现，很多相邻城市的保障标准是一样的。例如：石家庄和太原（120元/人·月）；南京和合肥（120元/人·月）；济南、郑州、武汉和长沙（120元/人·月）；成都、重庆、昆明和贵阳（120元/人·月）。有些相邻地区尽管不一样，也是大致参照两地经济状况的差异而调整确定的。

还有很多地区是参照其他保障线的标准来确定最低生活保障标准的，大家都默守一个简单的规则：法定最低工资标准要高于下岗职工基本生活费标准，下岗职工基本生活费标准要高于失业救济金标准，失业救济金标准要高于最低生活保障标准。反过来说，由于大家认为最低生活保障就应该是最低的标准，不能高过其他保障标准去。所以，其他标准就成为许多地区确定低保标准的重要参照标准。这样做虽然有一定的合理性，比如说体现了要拉开各条保障线的距离的原则，但是，问题的关键在于，最低生活保障标准应当是相对独立的，它的惟一参照应当是贫困居民的基本生活需求，其他几条保障线的制定应当以低保标准为参照，而不是相反。

### 4. 主观判断型

完全通过主观判断确定保障标准是少数城市的做法。这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。有的地区虽然开展了相关调查，但是，如果依据调查数据制定的保障标准高于某些领导人的预期，就会被彻底否定。例如，我们在考察时发现，山东省某地在实施最低生活保障制度之前，也曾进行过有关调查。通过调查得出的结论是：在当地要保障居民最基本的生活水平，至少需要人均每月140元左右的收入。但是，最后领导确定的保障标准是110元/人·月。

从低保制度的发展历程看，完全靠主观判断确定保障标准的现象主要出现在低保制度的初创时期，特别是在1997年国务院发出通知，要求各地尽快建立低保制度之后，一些地方为了突击完成任务，匆匆出台政策，在确定保障标准时过于随意，过于主观。随着低保工作的日益规范化，这种现象在逐步减少。

## 5. 混合型

在确定城市居民最低生活保障标准的过程中，综合采用多种方法是比较普遍的情形。在一些地区，民政部门往往利用统计部门的数据，同时进行一点调查，并参照周边城市的情况，提出一个标准，然后与各有关部门协商，最后由政府主管领导拍板。例如，重庆市在建立低保制度时，民政部门结合自身调查和统计部门的数据，提出保障标准应该是 180 元/人·月，但是在部门协商之后，主管领导拍板确定的是 120 元/人·月，大大低于民政部门提出的标准。

### 二、城市居民最低生活保障标准的比较分析

为了深入研究城市居民最低生活保障标准，我们主要从以下 3 个方面对其进行比较分析：与实际贫困线进行比较，各个地区之间进行横向比较，不同年份保障标准变化的动态比较。

#### 1. 各地公布标准整体偏低，大多数地区的公布标准低于实际贫困线

整体上看，城市居民最低生活保障的公布标准是偏低的。2002 年初，全国平均的公布标准为 152 元/人·月，只占 2001 年城镇居民人均收入的 29%。即使与 1998 年的实际贫困线相比，全国平均的公布标准也比实际贫困线少 41 元，仅占实际贫困线的 79%。除北京、山西、西藏和青海等少数省、市、自治区外，其他地区的公布标准都低于实际贫困线，两者绝对差距超过 60 元的省、区包括河北、山东、广东、广西、海南、贵州、陕西等。其中，公布标准占实际贫困线比例最低的是海南，仅为 54%。参见表 1：

表 1：全国各省城市平均公布标准与平均贫困线的比较

地区名称	实际贫困线(元/人·月)	平均公布标准(元/人·月)	公布标准与实际贫困线的差距(元/人·月)	公布标准占实际贫困线的比例(%)
全国	193	152	-41	79
北京市	260	285	25	110
天津市	249	241	-8	97
河北省	209	131	-78	63
山西省	135	156	21	116
内蒙古自治区	152	118	-34	78
辽宁省	184	172	-12	93
吉林省	153	136	-17	89
黑龙江	157	117	-40	75
上海市	303	280	-23	92
江苏省	186	156	-30	84
浙江省	249	191	-58	77
安徽省	178	143	-35	80
福建省	201	151	-50	75
江西省	151	96	-55	64
山东省	214	154	-60	72
河南省	159	136	-23	86
湖北省	190	131	-59	69
湖南省	179	130	-49	73

广东省	255	182	-73	71
广西壮族自治区	209	129	-80	62
海南省	205	110	-95	54
四川省	167	130	-37	78
重庆市	184	134	-50	73
贵州省	178	104	-74	58
云南省	197	149	-48	76
西藏自治区	186	207	21	111
陕西省	168	108	-60	64
甘肃省	152	128	-24	84
青海省	124	152	28	123
宁夏自治区	174	144	-30	83
新疆自治区	148	127	-21	86
新疆生产建设兵团	无数据	137	无法计算	无法计算

**资料来源：**“实际贫困线”为国家统计局城调总队、国务院发展研究中心和亚洲发展银行共同组成的课题组所测定，依据的是 1998 年城镇居民住户调查数据；“平均公布标准”为民政部救灾救济司提供的 2002 年 1 月数据。

根据一些学者在上海、重庆、武汉和兰州等城市所做的调查，当地公布标准难以有效保障贫困居民的基本生活需求。低保对象的“收入可以说是仍然只够糊口，他们在食品方面是节省第一，很少考虑营养。吃肉和吃水果，对他们来说还是属于可望而不可及的‘高层次消费’。穿衣的主要来源是亲友赠送，也有的是基层社区募集的衣物。有病不看的现象相当普遍，原因是负担的医药费太贵。对于许多贫困家庭来说，孩子的学杂费是一个沉重的负担”，而且，由于经济等原因，救助对象也疏于社交。在医疗、教育和社交方面，贫困家庭最起码的需求还是很难得到满足<sup>[6]</sup>。

## 2. 各地保障标准有差距，特别是补差标准的计算和实际标准方面差异较大

### (1) 各地公布标准相差较大

根据民政部救灾救济司 2002 年 1 月提供的数据，全国平均的公布标准可以分为三类：最高标准是 203 元/人·月；中等标准是 154 元/人·月；最低标准是 114 元/人·月。具体地看，各地区的公布标准相差较大，最高标准为广东南海市，320 元/人·月；最低标准为海南陵水县，52 元/人·月，两者相差 268 元，最高标准是最低标准的 6.15 倍。大体上，经济发达地区的保障标准要高于经济落后地区；大城市的保障标准要高于中小城市；城市的保障标准要高于县城。但是，部分地区低保标准的差距超过经济发展的差距，这是不合理的，反映出标准制定过程中存在问题。

从前述表 1 省一级的数据看，北京、上海、天津三个老直辖市的平均公布标准都超过了 200 元/人·月，北京最高，达到 285 元/人·月。西藏自治区的情况比较特殊，其平均公布标准也超过了 200 元/人·月。其他沿海各省（海南省除外），如辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东等，平均公布标准都在 150~200 元/人·月之间，明显要高于中西部地区的很多省份，这些省份的平均公布标准大多在 150 元/人·月以下（山西、青海除外），其中，江西省的平均低保标准不足 100 元/人·月，是各省区中最低的。北京与江西的公布标准相差 189 元。

### (2) 各地补差标准的计算方法不一致

按照“条例”第八条的规定，“对尚有一定收入的城市居民，批准其按照家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的差额享受”低保待遇。执行这条规定，要求计算出补差标准，从而必然涉及到如何计算家庭人口、家庭收入。

“条例”对于家庭人口的限定有两点：一是持有非农业户口，二是共同生活的家庭成员。这两点本身有矛盾之处，因为随着城乡居民通婚的增加，部分家庭“共同生活的家庭成员”中难免有持农业户口的。多数地区将这些农业户口的家庭成员排除在外，但是，少数地区，如北京市的部分区县，也将他们包括在享受低保的家庭成员中。在实际工作中，还有其他一些情况导致有些本来应该享受低保待遇的人不能享受，而有些不应享受低保待遇的人却享受了。例如，一个三口之家的家庭人均收入本来低于公布标准，但是由于住房困难，他们不得不住在父母家里，而父母收入较高，加上父母后，家庭人均收入可能超过公布标准，因而不能享受低保待遇。也可能是另外的情况，比如三口之家夫妻双方收入较高，不应享受低保，但是把父母接来往，算作共同生活的家庭成员，而父母收入低，或无收入，结果家庭人均收入低于公布标准，具备了享受低保待遇的条件。另外，在“百城万户”调查中我们还发现，少数地区不把收养子女计算为家庭人口。

就家庭收入的计算而言，“条例”规定“是指共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入，包括法定赡养人、扶养人或者抚养人应当给付的赡养费、扶养费或者抚养费，不包括优抚对象按照国家规定享受的抚恤金、补助金”。但是，在实际工作中，各地的收入计算范围并不完全一致。例如，北京市规定，以下收入可以不计算为家庭收入：对国家、社会和人民做出特殊贡献，政府给予的奖励金以及市级以上劳动模范退休后享受的荣誉津贴；优抚对象所享受的抚恤金、补助金、护理费及保健金；为解决在校学生就学困难，由政府和社会给予的补助金；社会组织和个人给予的临时性生活救助金（5000元以下）；因工（公）负伤职工的护理费及死亡职工的亲属享受的一次性抚恤金；民政部门管理的因公致残返城知青的护理费；按规定由在职人员所在单位代缴的住房公积金及各项社会保险统筹费<sup>[7]</sup>。天津市则规定，以下四大类收入可以不计算为家庭收入：奖学金、助学金、科技成果奖、见义勇为奖、独生子女奖励金；交通补贴、住房公积金、住房补贴、儿童托费补贴、书报费、洗理费；丧葬费、抚恤金、补助金、保险金；不应计入的其他家庭收入<sup>[8]</sup>。一些地区就职工和群众一次性领取的离岗、下岗或内退经济补偿金、房屋拆迁补偿款、就业安置费、临时择业收入等是否计算为收入，还引起了很大争议。

### （3）各地实际福利标准有很大差别

各地在确定保障标准方面的差别，突出地体现在实际标准的差别上。大体上，在经济发达、财政状况好的地方，政策规定的附加保障内容或优惠待遇要多一些，除了保障最低生活之外，低保户一般还会享受教育、医疗、水电、住房等方面的优惠，实际福利标准要高于名义标准，例如广东、上海、北京等地。其中，北京市除了每个月给低保对象发放低保金之外，同时还有多达 10 项的优惠措施。

相反，在经济落后、财政状况比较差的地方，政策规定的附加保障内容或优惠待遇就很少，甚至没有。即使有一些所谓优惠政策，由于部门利益等原因，也很难得到落实。低保户最好的情况就是按时足额得到按名义标准支付的低保金，有时候，实际享受到的标准甚至要低于名义标准。我们在山东省考察时就遇到过这样的情况。例如淄博市，由于财政困难，除了按名义标准发放低保金之外，几乎没有任何其他的优惠政策，有时按名义标准的低保金还发生拖欠。

## 3. 近年来各地公布标准都有所调整，但调整幅度相差较大

尽管“条例”并没有详细规定是否必须对公布标准实施动态调整以及如何调整，但是，

各地在低保实践中，还是逐步提高了低保标准。最初一次全国性提标来自中央政府的推动。1999年，为了庆祝建国50周年，国务院办公厅发出通知，要求各地将低保标准在原有基础上上浮30%。在各地历次提标中，这次提标的幅度大概是最大的。提标后，财政困难地区增加的低保支出，由中央财政帮助解决。

从全国36个主要城市的情况看，2002年的公布标准普遍高于初建低保制度时的标准。在这些城市初建低保制度时，没有保障标准在300元/人·月以上的，大多数城市在100~150元/人·月之间，占63.9%；另有8.3%的城市保障标准在200~300元/人·月，25.0%的城市在150~200元/人·月，2.8%的城市保障标准低于100元/人·月。而2002年则已没有一个城市的保障标准低于100元/人·月，多数城市在150~200元/人·月之间，占50%；另有38.9%的城市保障标准在200~300元/人·月，5.6%的城市在100~150元/人·月，5.6%的城市保障标准高于300元/人·月。

在全国36个主要城市中，公布标准变化幅度最高的是北京市，已经从最初的170元提高到目前的290元，增幅达120元；变化幅度最低的是乌鲁木齐市，最初是120元，目前是156元，只增加36元<sup>[9]</sup>。整体上看，从1997年到2002年，北京、哈尔滨、杭州、宁波和深圳的公布标准增幅都在100元以上；太原、呼和浩特、长春、合肥、贵阳、拉萨、乌鲁木齐等城市的增幅都在50元以下；其他城市的增幅都在50~100元之间。这种增幅的差异主要是由于各地经济发展水平、居民消费水平和物价水平等方面的变化不一样，但是与保障标准动态调整不规范也有很大关系。详见表2：

表 2：全国 36 个城市公布标准变化情况比较（1997-2002）

单位：元 /

人·月

城市	1997年5月的公布标准	1999年9月国庆统一提标后的公布标准	2000年7月的公布标准	2002年7月的公布标准	1997~2002年的提标幅度
北京	170	273	280	290	120
天津	185(98年1月)	241	241	241	56
石家庄	120	182	182	182	62
太原	120(98年1月)	155	156	156	36
呼和浩特	100	143	143	143	43
沈阳	150	195	195	205	55
长春	130	169	169	169	39
哈尔滨	100	182	182	200	100
上海	185	280	280	280	95
南京	120	180	180	200	80
杭州	150	215	220	263	113
合肥	120	195	169	169	49
福州	150	200	200—220	200—220	>50
南昌	80	143	143	143	63
济南	120	208	208	208	88
郑州	120	169	169	180	60
武汉	120	195	195	195	75
长沙	120	169	200	180—200	>60
广州	240	281	300	300	60

南 宁	125	195	183	190	65
海 口	170	221	221	221	51
成 都	120(98年1月)	156	156	178	58
重 庆	120	169	169	185	65
昆 明	120	182	182	182	62
贵 阳	120(98年1月)	156	156	156	36
拉 萨	130(97年8月)	169	170	170	40
西 安	105(98年1月)	156	156	156	51
兰 州	120	156	156	172	52
西 宁	105	156	155	155	50
银 川	100	143	143	160	60
乌鲁木齐	120(98年1月)	156	156	156	36
大 连	165	无数据	221	221	56
青 岛	140	无数据	200	200	60
宁 波	150	无数据	215	260	110
深 圳	205	无数据	319	319	114
厦 门	230	无数据	265—315	265—315	>35

资料来源：民政部救灾救济司，2002年9月。

### 三、城市居民最低生活保障标准的执行情况

我们可以从三个主要方面来考察城市居民最低生活保障标准的执行情况：操作层次上存在的变通标准、低保金的按时足额发放情况和多元化标准的执行情况。

#### 1. 多数地区在操作层次上采用了变通标准

按“条例”的规定，各地的公布标准，即家庭人均收入标准是判断某个家庭是否可以享受低保待遇的最重要的标准。但是，在实际工作中，由于家庭收入很难核算，比较普遍地存在着隐性就业、隐性收入和隐性财产的情况，所以，各地比较普遍地采用了变通标准。

最初两个变通标准是劳动年龄段和“视同收入”。很多地方将处在劳动年龄段并有劳动能力的人排除在低保范围之外，而无论其家庭收入状况如何。一些地区还采用“视同”的办法计算家庭收入，也就是把应得收入计算为实际收入。例如，处在劳动年龄段的有劳动能力的人，被视同能够拿到当地的最低工资，而无论其是否就业以及实际收入情况；失业下岗人员被视同能够拿到相应的失业保险金或基本生活费，而无论其是否确实拿到；退休人员被视同能够拿到基本养老金，也不论实际情况。在某种程度上，正是因为这两个变通标准，造成了长期的“应保未保”问题。在2001年到2002年的自上而下推动的低保扩面工作中，这两条标准被中央视为各地的“土政策”而加以批评、终止，由此大大推动了“应保尽保”工作。

但是，由于家庭收入核算的难题依然存在，许多地区在实际工作中依然采用其他类型的变通标准，例如实际生活水平、家庭拥有高档消费的情况等等。北京市规定，“家庭中虽无从业人员，但生活来源有其他渠道，且日常实际生活水平明显高于本市当年城市低保标准；拥有自己出资购买的汽车、摩托车、手机等非生活必需高档消费品；安排子女择校或者在民办、私立学校就读及饲养高级观赏宠物等的城市居民”不属于低保范围<sup>[10]</sup>。辽宁省的规定更加细致。在《辽宁省城市居民最低生活保障工作操作规范（试行）》中，专门有一条（第十二条）规定了6种对象不能享受低保待遇。例如，实际生活水平高于当地低保标准的，家庭存款超过一定限额的，私有住房建筑面积人均超过一定标准的，3年内购买商品或高

标准装修现有住房的，家中购买高档非生活必需品的，家中安装电话且月费用总额超过当地低保标准 15%的，家庭有高于当地低保标准的馈赠、礼金支出的，等等<sup>[1]</sup>。我们在“百城万户”调查中还发现，有些地方把是否有家庭经营作为判断能否享受低保待遇的依据，而无论其实际收入情况。申请者则认为其家庭经营亏本，无以为生，要求享受低保。由此，申请者和当地民政部门还发生争议。

事实上，变通标准的采用是不可避免的，这里，主要原因在于“条例”本身不够完善、社会信任缺失和居民收入监控手段不全。即使象“视同收入”这种变通标准，尽管民政部表示反对，但是，目前在一些地方也还依然存在。某些方面的视同甚至有“条例”本身的规定作为依据。例如，“条例”规定，法定赡养人、扶养人或者抚养人应当给付的赡养费、扶养费或者抚养费应当计算为家庭收入，但是，实际上有些人拿不到相关费用。对于这种情况，很多地区依然采取“视同”的做法，并认为这种做法有助于督促相关人员尽责。

## 2. 大多数地区能够按时足额发放低保金

2002年9月~10月开展的“百城万户调查”表明，全国大多数地区能够按时足额发放低保对象的低保金。百城实地访问和万户通信调查两个数据合并，显示出全国能够按时、足额领取低保金的人大约在 90%左右。其中，89.5%的低保户能够按时领到低保金，90.9%的低保户能够足额领到低保金。考虑到万户通信调查所受到的干扰较小，这里主要利用万户通信调查的数据，分析各地低保金的发放情况。

万户通信调查表明，大多数地区能够做到按时、足额发放低保金。其中，调查对象能够按时领到低保金的比例为 83.8%；能够足额领到低保金的比例为 84.3%。

进一步分析表明，北京、上海、福建、浙江、青海、江苏、黑龙江、辽宁、天津等省份按时发放低保金的比例超过 90%；而海南、西藏、新疆、山西、兵团、云南、广西、贵州、吉林、湖南、河南等省份按时发放低保金的比例低于 80%。

就低保金发放能否足额而言，做得比较好的省份有北京、上海、福建、浙江、青海、江苏、黑龙江、山东、辽宁、天津，其足额发放率均超过 90%；而海南、西藏、新疆、山西、兵团、广西、贵州、四川、吉林、湖南、河南等省份的低保金足额发放率都低于 80%。参见表 3：

表 3：调查低保户领取低保金情况的分省比较

省份	能够按时%	不能按时%	能够足额%	不能足额%
北京	97.1	2.9	90.9	9.1
上海	97.8	2.2	95.4	4.6
海南	50.0	50.0	53.8	46.2
西藏	66.7	33.3	66.7	33.3
福建	92.5	7.5	91.7	8.3
安徽	87.9	12.1	86.1	13.9
浙江	91.7	8.3	91.9	8.1
新疆	75.0	25.0	71.8	28.2
河北	85.0	15.0	89.2	10.8
青海	93.1	6.9	93.1	6.9
江苏	90.5	9.5	91.4	8.6
黑龙江	90.3	9.7	91.4	8.6
山东	89.3	10.7	90.0	10.0

山西	78.2	21.8	78.4	21.6
宁夏	85.7	14.3	82.4	17.6
辽宁	94.3	5.7	91.3	8.7
兵团	58.3	41.7	63.6	36.4
江西	82.3	17.7	86.8	13.2
重庆	84.9	15.1	81.3	18.7
云南	78.1	21.9	80.0	20.0
内蒙	80.9	19.1	84.0	16.0
陕西	80.9	19.1	86.2	13.8
广东	84.0	16.0	84.8	15.2
甘肃	81.3	18.7	82.6	17.4
广西	59.7	40.3	62.2	37.8
天津	98.2	1.8	96.3	3.7
贵州	66.2	33.8	78.4	21.6
湖北	84.9	15.1	84.2	15.8
四川	81.0	19.0	79.0	21.0
吉林	75.5	24.5	76.5	23.5
湖南	76.6	23.4	79.8	20.2
河南	73.1	26.9	73.1	26.9

资料来源：“百城万户调查”中的万户通信调查，2002年9月-10月。

需要指出的是，尽管大多数地区能够按时足额发放低保金，但是，与2002年初各地上报民政部的数据相比，低保户实际得到的低保金要偏低。其中，就低保家庭每月实际得到的低保金而言，要比上报数字少67.45元；就低保家庭人均实际得到的低保金而言，要比上报数字少36.49元。

进一步分析还表明，就补差标准而言，人均每月实际补助20元以下、20~40元、40~60元、60~100元、100~200元和200元以上的比例分别是32.0%、26.7%、15.4%、15.0%、9.6%和1.2%，而在2002年初各地上报数据中，相应比例分别是14.5%、27.4%、20.8%、20.3%、12.7%和4.3%。很明显，实际的补差标准与年初上报的补差标准相比要偏低。

这种低保金实际发放标准低于上报标准的情况，原因比较复杂。因为2002年低保扩面工作进展迅速，低保对象构成发生重大变化，大量有一定收入但又不超过低保标准的人被纳入了低保范围，由此可能导致整体上补差标准的降低，因为低保制度实际上是一种差额救助制度，需要减去低保对象的已有收入。但是，这当中，也不能排除部分地区由于人为原因或财力限制，压低了补差标准。

### 3. 很少地区能够考虑不同家庭情况执行多元化的保障标准

不同类型的家庭由于家庭规模和人口构成方面的差异，其基本生活需求也存在着差别。有鉴于此，在社会救助制度的实践中，国际上通行的做法是针对不同的家庭执行不同的救助标准。但是，在我国城市低保制度的实践中，各地普遍的做法是执行统一的固定标准，很少地区能够考虑家庭规模和家庭人口构成的影响。迄今为止，只有东部沿海的少数城市，例如福州、厦门、杭州等地，考虑了家庭规模的影响，执行了多元化的弹性标准。

家庭规模的影响主要体现在随家庭人口增多，可以产生规模效应，节约生活资源。例如，国家统计局城调总队曾经计算过家庭规模对于家庭消费的影响系数：以三口之家为1，当家庭规模为1、2、4、5及以上时，家庭规模影响系数分别为1.13、1.01、0.98和0.94。<sup>[12]</sup>

从我国目前低保对象的家庭情况看，实际上存在着多种规模的家庭。“百城万户调查”结果表明，低保家庭中1人户占15.2%，2人户占17.9%，3人户占36.8%，4人户占18.4%，5人及以上户占11.7%。对于这些不同规模的家庭，应当有不同的救助标准，以便实现保障资金的效益最大化。否则，有的家庭生活资源过剩，而有的家庭生活资源则不足。

家庭结构对于家庭生活需求也有着重要影响。这里，家庭结构主要是指家庭成员的构成。很明显，老人多、孩子多、病人多、残疾人多的家庭，其生活需求就要比与之相反的家庭高。同时，从动态的角度看，随着家庭生命周期的变化，家庭的结构类型也会发生变化。例如，一个典型的三口之家，在小孩学龄前、上学、离家等不同阶段，其消费结构和消费水平是大不相同的。这就要求低保标准考虑不同类型家庭需求的特殊性，避免保障不足或过度保障。一些发达国家在实施社会救助时对于家庭结构因素很重视。例如，日本的社会救助制度就强调依据被救助者的年龄和健康状态等因素调整保障标准，以避免官僚主义的机械运作<sup>[13]</sup>；一些欧洲国家甚至根据家庭成员的情况把家庭细分为多种类型：独身家庭、单职工夫妇家庭、双职工夫妇家庭、单亲家庭、有两个小孩的单亲家庭、单职工夫妇有两个小孩的家庭、双职工夫妇有两个小孩的家庭、单独居住的单身年轻人、与父母住在一起的年轻人，并设定不同类型家庭的救助标准<sup>[14]</sup>。

事实上，考虑到目前低保对象家庭构成的特殊性，即有很多人是有劳动能力的，为了使低保制度与促进就业相结合，也有必要执行多元化的弹性保障标准。例如，对于有劳动能力且积极寻求就业的低保对象，可以稍微提高其保障标准，或者在他们就业初期收入不稳定的情况下不降低他们的保障标准。如此，既可以赋予低保制度积极的救助取向，又可以促进低保对象就业，最终走向自食其力。

#### 四、规范城市居民最低生活保障标准的若干建议

综上所述，目前城市居民最低生活保障标准方面存在的主要问题是：公布标准制定比较随意并且偏低，定期调整缺乏统一规范；公布标准没有考虑到家庭规模与结构的影响，缺乏弹性；在计算补差标准方面，各地对于家庭收入的计算缺乏统一规范；纯粹收入标准在执行过程中面临困难；部分地区还有不能按时足额发放低保金的现象；由于各地优惠政策的差异，导致实际福利标准相差悬殊。有鉴于此，作者特提出以下政策建议：

第一，规范各地公布标准的制定和调整。这里，一要正确理解城市居民最低生活保障的目标，即保障居民基本生活需求，不能片面强调保障最低生活；二要明确低保标准是相对独立的标准，它的惟一参照就是居民的基本生活需求，而不是其他保障标准，如最低工资、失业保险金、下岗职工基本生活费等；三要规范各地计算贫困居民基本生活需求的方法和程序，培训基层工作人员，推广使用科学的指标体系；四要坚持进行居民生活消费调查，根据调查数据确定保障标准；五要强调共享经济发展成果的原则，定期调整保障标准，并使公布标准占到各地居民平均收入的30~40%。

第二，尽快委托权威机构开展规范的抽样调查，确定家庭人口规模对于生活消费的影响，并据此制定适合各地具体情况的多元化弹性保障标准。就家庭结构而言，对于一些特殊类型的家庭，例如，单亲家庭以及有完全丧失劳动能力的残疾人、重病患者和未成年孩子的家庭，可以考虑在公布标准的基础上上浮10~20%；对于家庭成员积极寻求就业以自食其力的，在保障标准的确定和保障金的发放时间上也应给予必要的激励，避免挫伤其工作的积极性。

第三，尽快出台《最低生活保障申请者家庭收入核算细则》，完善收入申报与监控体系，确保家庭收入核算的规范化。例如，对于什么情况下城市居民家庭中的农业户口成员应当享受低保，哪些人的收入应当计算为家庭收入，什么样的收入应该计算为家庭收入，以什么样的时间单位计算家庭收入，基层工作人员与低保申请者分别具有哪些权利和义务，等等，都

应有详细、明确、统一的规定，以确保各地在计算补差标准时的规范性。

第四，总结并适当采纳各地积累起来的识别低保对象的经验，不一定要坚持惟一的收入标准。至少，应该同时采用消费标准。如果低保申请者的实际生活水平高于低保公布标准，应当不能享受低保。对于各地采用的其他变通标准，如家庭财产、高消费倾向等，应当逐步统一规范。重要的是，要进一步完善民主评议机制，确保低保标准执行的公平性。

第五，要进一步完善低保资金的筹措机制，加大对于财政确实困难地区的转移支付力度，确保低保金的按时足额到位。比如说，可以考虑确定个人收入所得税的一定比例为低保专项资金。在此基础上，应该加大监督检查力度，改进低保金的发放方式，确保各地低保金的按时足额发放。对于人为拖欠、挪用、克扣甚至贪污低保金的人应当严加惩处。

第六，应当逐步规范针对低保对象的各项优惠政策，在低保制度的基础上，建立统一的、普遍有效的综合性社会救助体系，努力避免各地低保对象的实际福利标准相差过于悬殊，在一定程度上保证实际福利标准地区分布的公平性。

最后，鉴于城市居民最低生活保障标准的制定和调整是一项比较复杂的专业性工作，可以考虑让权威性的专业部门来做。比如说，可以在中央层次成立“中国城市贫困监测中心”，统一制定和调整各城市的保障标准，或者培训、指导各城市的标准制定和调整工作，特别是公布标准的制定和调整工作。如果这样，“条例”的有关规定就应该修订、调整。

## 参考文献

[1]本文初稿为提交民政部“中国城市反贫困论坛”(2002年12月)主题报告的一部分。在初稿写作过程中，中国人民大学社会学系博士生刘仲翔曾协助搜集和整理了部分资料，中国社会科学院社会学所唐钧研究员提供了很好的建议，民政部救灾救济司王振耀司长、宋志强副司长以及救济处的王治坤处长、王辉副处长曾提供过很多资料并给予一些指导，南开大学社会学系关信平教授曾经参与过讨论，在此一并致谢！本文基本观点由笔者个人负责，不代表其他部门。

[2]在2002年12月18日由民政部救灾救济司主持召开的城市居民最低生活保障标准座谈会上，中国社会科学院经济学所李实研究员认为，最低生活保障线与贫困线不是一个概念，前者是指政府根据所掌握的资源情况确定的对贫困者的救助标准，后者是根据贫困者实际生活需求所测定的一个标准。而且，最低生活保障线应低于贫困线。但是，目前国内并没有权威部门定期地发布贫困线，所以，笔者认为，民政部门公布的中国城市居民最低生活保障标准在某种意义上可以看作政府确定的贫困线。

[3]在特殊情况下，即当申请者的收入为零或被视同为零时，补差标准等同于公布标准，这种情况也叫全额救助。

[4]这次调查由民政部统一领导，在2002年9月23日-10月23日期间实施。具体抽查工作由中国人民大学社会学系和南开大学社会学系承担。抽查采取两种方式，一是在全国城市中随机抽取100个城市，然后根据各城市上报的低保对象名单，随机抽取2660户低保家庭(直辖市、省会城市抽取40户，地级市抽取30户，县级市抽取20户)进行现场访问；二是根据各地报送的低保对象名单，在650多万个低保家庭中随机抽取10000户，采用邮寄问卷方式进行调查。计划抽查总共12660户，两种方式调查实际回收有效问卷6505份，回收率为51.38%。由于现场访问受到的人为干扰可能要大一些，所以，本文主要采用万户通信调查的数据。万户通信调查回收有效问卷3845份。

[5]唐钧，朱勇. 北京市建立最低生活保障线制度的研究报告[J]. 北京：社会工作研究，1995(6).

[6]唐钧. 编织最后的安全网：中国社会救助制度改革报告(景天魁主编. 基础整合的社会保障体系)[M]. 北京：华夏出版社2001.

- [7]参见《北京市城市居民最低生活保障制度实施细则》，2000年12月15日，第五项。
- [8]参见《天津市最低生活保障办法》，2001年3月14日，第十五条。
- [9]由于厦门市在同一城市区域内实行了不同的保障标准，所以，按照其低限标准计算，只比1997年增加了35元，比乌鲁木齐市的增幅还要略小一些。但是如果按其高限标准计算，则增加了85元。
- [10]参见《北京市城市居民最低生活保障制度实施细则》，2000年12月15日，第二项。
- [11]参见《辽宁省城市居民最低生活保障工作操作规范（试行）》，2002年9月29日，第二章，第十二条。
- [12]国家统计局城市调查总队. 中国城镇居民贫困的测量[J]. 北京：中国统计1997（3）.
- [13]吕学静. 日本社会保障制度[M]. 北京：经济管理出版社2000，179-180.
- [14][荷兰]M·爱纳汉德等. 欧洲七国失业救济与社会援助制度[M]. 北京：中国财政经济出版社1999，41、6~7.

## A Study of the Lowest Living Security Standard for Urban Citizens

Hong Da-yong

(Research Center for Sociological Theory and Methodology of Renmin University of China Beijing  
100872)

**Abstract:** the specific practices under the title of lowest living standard of townsmen throughout China are categorized from the point of typology, whereby spatial comparisons as well as diachronic transition are made. In reference to the generally accepted real poverty lines, the present urban living standards are unquestionably low and insufficient in fulfilling the basic living requirements of needed citizens. Though the full amount of allowance can be allotted timely via various channels in most regions, few home-fitted standard for the amount is adopted. At the end of the article questions and respective policy suggestions are put forward in six aspects of the lowest living standard.

**Key words:** townsmen; lowest living; lowest living standard

收稿日期：2003-4-21；

作者简介：洪大用（1967-），安徽东至人，社会学博士，现任中国人民大学社会学理论与方法研究中心研究人员，社会学系副教授、副主任，主要从事贫困与环境问题研究。