

中央、地方与公民权利

——中国城镇反贫困政策地区差异的批判

慈勤英¹, 张建华²

(1. 华中师范大学 人口研究所, 湖北 武汉 430070; 2. 华中科技大学 经济学院, 湖北 武汉 430074)

摘要: 中国城镇贫困具有地区性, 不同城镇之间、城镇所在的不同区域之间其贫困差异较大, 表现在贫困的分布、救助标准、反贫困策略选择等等诸多方面的不同和区别, 中央政府财政支持的地区差异和地区间反贫困逆向差异的存在也引起更多关注。研究发现: 各个地区制定救助标准的方法存在较大差异, 其所界定的贫困, 部分属于绝对贫困的范畴, 部分属于相对贫困的范畴; 中国城镇救助标准的高低是与该城镇的经济实力、政治地位密切相关的, 呈直线的正相关关系; 地方政府依财力确定该地最低生活保障线和救助人群规模等。反贫困地区差异模式的负面效应表现为: 全国城镇贫困的准确度量 and 比较很困难; 城镇贫困救助中央责任的回避和不确定以及中央支持的滥用; 加剧了地区间公民权利的不平等。认为, 应确定一个中央给以支持和帮助的全国相对统一的绝对贫困线标准, 同时, 中央以拨付救助款或转移收入的方式对贫困地区差异的干预和支持, 要坚持下去, 并逐渐的制度化。

关键词: 反贫困; 地区差异; 中央与地方; 公民权利

中图分类号: F126

文献标识码: A

中国城镇贫困具有地区性, 不同城镇之间、城镇所在的不同区域之间其贫困差异较大。城镇贫困的地区差异表现在贫困的界定、救助标准以及反贫困策略选择等等诸多方面的不同和区别, 尤其是救助标准和实际获取的救助地区间的差异最引起关注。由中央政府给以一定资金支持的城镇贫困人口最低生活保障制度, 因中国城镇贫困的地区差异而影响了救助的公平、公正。转轨时期的中央权力弱化、地方权力上升, 在形成贫困救助地区差异的同时, 也引发公民权利在一个国家内应大致平等或相当的诉求。从地区的角度关注中国城镇的贫困和反贫困具有重要意义。中国疆域广大、地区差异明显, 转型期各地经济发展速度和阶段不同, 其贫困的数量表现和结构分布也有很大差距。学者们基于自己研究的需要对中国城镇贫困地区差异关注的“地区”范围界定存在着一定的不同, 一种是以省为基础的东部、中部、西部的划分进行分析(李若建, 1998); 另一种是以城镇为分析单位(李实, 2003)。实际上这二个层面的地区划分互相之间存在着依存和递进的关系, 对任何一个层面地区贫困的讨论都必然会涉及对其他一个地区层面贫困差异的关注。在本文里以东、中、西部的划分为基础关注城镇贫困与反贫困的地区差异。

一、城镇反贫困地区差异研究的回顾

一般认为城镇贫困的出现和显性化起始年代为 20 世纪 80 年代末 90 年代初, 随着时间的推移以及研究者研究视角、测度贫困的指标、技术和方法的改善, 以及中央政府对地方贫困救助财政支持的增加, 各地区城镇贫困的估计、推断和实际救助出现了较大的分歧。对各地贫困线和救助标准应如何确定的分歧, 则影响了对贫困分布地区差异的估测。以东部、中部和西部三大区域的贫困估计和测度为例, 即存在着几种观点: 东部贫困重于中部、西部贫困; 中部贫困最重、西部次之、东部最轻; 西部最重、中部次之、东部最轻。对地域间贫困

差距究竟有多大的估计也存在着明显的距离；

地区贫困线是学者或研究者根据不同的贫困测定方法、依据一定的统计或调查数据，对各地区贫困线给出的一个理论参考值，而最低生活保障线则是政府根据贫困线确定的实际救助标准，但在各地区城镇贫困救助的实际操作中却远远不是那么一回事。

贫困人口规模的计算建立在一定的贫困线上，对贫困规模和结构的理解依赖研究者对其贫困线确定技术路线的准确阐述，但在实际研究中，很多研究者往往忽略或简略了这一点。着重在探索城镇贫困规模、比例、成因等内容的贫困研究，在对其研究结果的阐述中会提到或者简单的介绍其所使用的贫困线界定技术，但很少关注或给出贫困线的具体货币表现，偶尔有也只是全国的数据。从检索到的文献中归纳，在这类研究中贫困线确定所使用的方法大致有以下几种：收入的十等分法和五等分法（李若建，1998）；国际贫困线标准，也称收入比例法，即以一个国家或地区中位收入或平均收入的50%作为这个国家或地区的贫困线（盛朗，1999；李实、古斯塔夫森，1996）。李实和盛朗的计算细节略有不同，李实使用消费价格指数、可支配收入、家庭等值算子等对统计的城乡收入数据进行了修正和处理，并得出了1988年全国城乡的相对贫困线为439元/年。

对各地区贫困线的确定最有责任感和权威的是国家城镇调查队，简称国城调。国城调公布的1995年各地贫困线参考标准计算步骤为：首先，采用恩格尔系数法和维持生活的基本需求两种方法测算的贫困线很接近，得出1995年度我国城镇居民贫困线为月人均150元，年人均1800元；然后，全国城镇居民贫困标准乘各地区收入差异指数再乘价格差异程度指数就等于各地区城镇居民贫困标准，考虑数据获取的困难，实际上是用消费品消费额差异指数代替收入差异程度指数和价格差异程度指数之积来调整各地区的贫困标准。作为国家政府的研究部门，国城调负有制定和颁布对各地具有指导意义的贫困线的责任，可以认为他们的数据代表了中央政府的态度。国城调的贫困线与其后中国城镇贫困研究课题组研究的月均基本生活保障线，在大的由中西部到东部地区贫困标准逐步提高的趋势方面是相当一致的，与国城调的标准相比，课题组的总的标准提高了；也有一些地区贫困线标准在全国所处的相对位次发生了变化，辽宁、山东、河北、天津等有较大的提升（见表1）。

表1 1995年和1998年各省市自治区直辖市参考贫困线

| 贫困线区间 | 地 区 | | | | | | | |
|----------|-----------------|----|-----|----|-----------|----|-----|----|
| | 国家统计局城调总队（1995） | | | | 课题组（1998） | | | |
| 100—120元 | 内蒙古 | 吉林 | 甘肃 | 山西 | | | | |
| | 河南 | 江西 | 黑龙江 | | | | | |
| 120—140元 | 陕西 | 宁夏 | 青海 | 辽宁 | 山西 | 青海 | | |
| | 安徽 | 河北 | 新疆 | 贵州 | | | | |
| 140—160元 | 山东 | 四川 | 湖北 | 海南 | 内蒙古 | 吉林 | 黑龙江 | 新疆 |
| | 云南 | | | | 江西 | 甘肃 | 河南 | |
| 160—180元 | 江苏 | 福建 | | | 安徽 | 湖南 | 四川 | 贵州 |
| | 湖南 | 广西 | 天津 | | 陕西 | 宁夏 | | |
| 180-200元 | | | | | 辽宁 | 江苏 | 湖北 | 云南 |

| | | | | | | | | |
|-----------|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | | | 西藏 | 重庆 | | |
| 200-220 元 | 北京 | 浙江 | 上海 | 广东 | 河北 | 福建 | 广西 | 海南 |
| | | | | | 山东 | | | |
| 240 元及以上 | | | | | 北京 | 天津 | 上海 | 浙江 |
| | | | | | 广东 | | | |

二、贫困群体地区分布差异的研究

在中国城镇贫困存在着地区差异且呈东、中、西部不同的分布态势这一点上，学者以及政策的制定者们已基本形成共识。随着时间的推移，贫困人口在地区的空间分布上也有一定变化。不同研究者在贫困区域差异分析上因为角度的不同而各有侧重。

1. 认为贫困发生率西部最高、中部次之、东部最轻

虽然“在 80 年代末期，中国的贫困主要发生在农村地区；与农村的贫困相比，不论从贫困规模上看，还是从贫困程度上看，城镇的贫困都是微不足道的。”

1988 年城镇的贫困人口占城镇总人口的比例仅为 0.36%，103 万人。但其地区差异已显现出来，东部城镇的贫困程度是最低的，西部城镇的贫困程度是最高的。两者相比，西部城镇的贫困发生率为 1.01%，东部城镇贫困发生率为零，中部为 0.40%；西部城镇的贫困发生率和贫困距指数都明显高于东部城镇（李实、古斯塔夫森，1996，p29-44）。

2. 中部贫困人口规模最大、西部次之、东部最小

李若建根据 1995 年收入 10 等分和 5 等分组资料推算的东、中、西部城镇贫困的分布显示：1995 年东部城镇贫困人口 471 万、中部 1527 万、西部 754 万，各占全国城镇贫困人口 17.1%、55.5% 和 27.4%。换句话说，中西部地区集中了全国 82.9% 的城镇贫困人口（李若建，1998）。李若建关于贫困人口在东中西部分布的推算与 1996 年国家统计局城调总队抽样调查的数据非常接近，在总贫困人口规模的推算上比国家城镇调查队的数据多出 351 万（国城调，1997）。

2000 年对北京、沈阳、兰州等 13 个城镇的调查显示，沈阳、锦州、郑州、开封、成都、自贡、南充的贫困发生率都高出总体平均水平，其中锦州、开封和自贡三市的贫困发生率分别比总体贫困发生率高出 57%、101% 和 179%（李实，2003）。而这些高出总体贫困发生率的城镇除四川外都集中在中部地区。

3. 从流动人口角度分析，贫困人口具有东多稀少的区域分布特征

从城镇流动人口贫困的角度，张茂林等指出：由于我国流动人口的地区差异，流动人口东多西少，那么归属流动人口一部分的城镇农民工贫困人口必然东多西少，也一定程度上加重了城镇贫困人口区域差异。可以说我国城镇贫困人口具有东多西少的区域分布特征（张茂林/程玉申，1996：7-16）。这个观点是以城镇贫困主要是流动人口（或农民工）且流动人口在城镇贫困救助范畴之内为前提的。

三、最低生活保障制度实施的地区差异

1. 各地确定最低生活保障线的方法

在实际的贫困救助中，从宏观政策的指导上就鼓励各地根据实际选择计算方法，故各地确定最低生活保障线存在较大差异也就在情理之中。如国城调就建议“根据恩格尔系数和维持生活基本需求的费用这两种方法来测算我国城镇居民的贫困线是比较合适的。”（国家统计局城调总队，1997），各地确定最低生活保障线的方法基本按照以上思路进行，有以下三种类型：

各地确定最低生活保障线的方法基本按照以上思路进行，有以下三种类型：

（1）采用基本需求法（菜篮子法）进行测算

采用基本需求法（菜篮子法）的有长春市、北京、上海等城镇。长春确定最低生活费用标准采用了基本需求法，即根据城镇住户调查资料，确定五大类居民维持基本生存所必需的商品和非商品结构和数量，它们的价格之和即为贫困户最低生活费用标准。经长春市城镇社会经济调查大队的测算，长春市城镇居民现阶段最低生活费用标准人均月 133.38 元，确定最低生活保障线为 130 元（于潇，1998：23—28）；上海计算得出的 1993 年最低消费为 120.88 元；北京 1995 年的标准：基本生存标准为月人均 155 元、温饱生活标准为月人均 190 元、利于发展的生活标准为月人均 210 元（多吉才让，2002）。

（2）使用采用基本需求法和恩格尔系数法两种或以上方法测算和修正

宁夏选择用恩格尔系数法、基本需求法和比例法作为研究宁夏城镇居民贫困问题的测算方法。将三口之家作为宁夏城镇的标准家庭。综合上述三种方法测算的结果，参考国家统计局城调总队测算的 1995 年全国城镇居民 1800 元的贫困线及推荐给各省区的城镇居民贫困线标准（宁夏在 120~140 元之间），对上述测算的数据进行了线性修匀，认为宁夏 1997 年城镇居民贫困线的标准以月人均 140 元为宜（潘纪民等，1999）。武汉则是采用了基本需求法和恩格尔系数法。

（3）收入比例法

收入比例法是一个国家或地区社会中位收入或平均收入的一半作为最低生活保障标准。我国在使用这一比例法是一般低于国际通行的标准。广州市 1995 年以社会平均收入的 1/3 作为最低生活保障标准，据此计算的保障标准为 200 元。

2. 各地区最低生活保障线的差异

根据民政部 2001 年 1 月提供的数据，全国平均的低保标准可以分为三类：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。其中最高的为广东南海市，320 元/人月，最低的为海南陵水县，52 元/人月，两者相差 268 元，南海市是陵水市的 6.1 倍。

表 2 2002 年 7 月全国 36 个城镇低保标准比较（元/人月）

| 低保标准（元） | 包括地区 |
|-------------|------------------------------|
| 141 元—160 元 | 太原 南昌 贵阳 西安 西宁 银川 乌鲁木齐 呼和浩特 |
| 161 元—180 元 | 长春 合肥 郑州 成都 拉萨 兰州 |
| 181 元—200 元 | 南京 武汉 长沙 南宁 重庆 昆明 青岛 石家庄 哈尔滨 |
| 201 元—220 元 | 沈阳 福州 济南 |

| | |
|--------------|--------------------|
| 221 元--240 元 | 海口 杭州 浙江 广东 大连 |
| 241 元—260 元 | 天津 宁波 |
| 261 元—280 元 | 上海 |
| 281 元—300 元 | 广州 北京 |
| 300 元及以上 | 深圳 厦门 ¹ |

从各地实际低保标准由低到高的分布来看,基本呈现以下规律: 低保标准呈由西部、中部、东部呈阶梯式的攀升, 低保标准在 141—160 元区间的都为西部省、自治区的城镇, 中部地区城镇集中在 161—200 元区间, 东部沿海大都在 200 元以上; 沿海地区低保标准高于内陆地区; 经济发达地区低保标准要高于经济不发达的地区; 最高的为北京、上海和广州, 达到或接近 300 元。最低的为呼和浩特和南昌, 不到 150 元; 相邻地区也存在着较大差距, 如以东北为例大连 221 元、沈阳 205 元、哈尔滨 200 元、长春只有 169 元(见表 2)。

自 1997 年最低生活保障线建立至 2002 年, 各地区最低生活保障标准提高的幅度也有较大差异, 东部城镇增幅明显高于西部城镇。

在全国 36 个城镇中, 北京、哈尔滨、杭州、宁波和深圳的低保标准增幅都在 100 元以上; 太原、呼和浩特、长春、合肥、贵州、拉萨、乌鲁木齐等城镇的增幅都在 50 元以下; 其他城镇的增幅都在 50—100 元之间。

已有学者指出: 城镇最低生活保障线未能有效的真实的覆盖城镇贫困人口。从理论贫困线与城镇最低生活保障线的比较上, 理论贫困线是最接近城镇贫困水平的贫困线(张丹丹, 2003)。

3. 实际救助规模水平的地区差异

从救助人口的规模和救助资金使用的额度上看中部都位居第一, 中部救助的人口为 1101.4 万人、占全国的 50.5%, 救助的户数为 439.8 万户、占全国的 49.8%, 使用的救助资金为 30.7 亿元、占全国的 43.2%; 其后为东西部地区, 且东西部无论在救助规模、救助资金使用上都差别不大, 在救助规模上西部略高于东部, 而在最低生活保障的支出上东部又略高于西部(参见表 3)。

表 3 2003 年全国分地区县(市、区)级以上城镇居民最低生活保障情况²

| | 6 月底城镇居民最低生活保障人数(万人) | | 6 月底城镇最低生活保障家庭数(万户) | | 1-6 月城镇最低生活保障累计支出(亿元) | |
|------|----------------------|------|---------------------|------|-----------------------|------|
| | 绝对数 | 比例 | 绝对数 | 比例 | 绝对数 | 比例 |
| 东部 | 530.2 | 24.3 | 208.8 | 23.6 | 20.7 | 29.2 |
| 中部 | 1101.4 | 50.5 | 439.8 | 49.8 | 30.7 | 43.2 |
| 西部 | 551.0 | 25.2 | 235.0 | 26.6 | 19.5 | 27.5 |
| 全国合计 | 2182.6 | 100 | 883.6 | 100 | 71.0 | 100 |

4. 中央政府财政支持的地区差异

实际上中央政府已经意识到中央政府在城镇反贫困（最低生活保障实践）中应该承担的责任，并已经开始履行。自 1997 年到 2002 年中央财政对最低生活保障资金的投入从无到有、呈逐渐增加的态势，投入的重点在中西部。2001 年中央支持地方最低生活保障资金用于东部、中部和西部各占 25.8%、45.9%和 27.5%，2002 年通过转移支付来支持东部、中部和西部的比例调整为 19.3%、50.6%和 28.9%，对中西部的支持力度有较大提高，支持的金额也较大，2002 年通过转移支付中部得到了 23 个亿的中央最低生活保障补助款。但是中央政府的这种帮助带有很强烈的暂时性质，体现为对社会保障体制改革试点城市和地区的倾斜和支持。没有明确的相关法规和制度界定和约束中央政府在社会保障中的作为或不作为。

四、对中国城镇反贫困地区差异的理解

1. 地区间反贫困逆向差异的存在

《最低生活保障条例》中明确规定，“城镇居民最低生活保障标准，按照当地维持城镇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。”

强调的差异只在于“基本生活必需”的地区差异，或言之，反贫困地区差异的存在只应该反映的是地区间由于自然环境、物价而引起的获取“同一生活必需”的差异，而不是其他。但在实际运作中，地区间反贫困的差异更多地体现为其他因素的干扰，行政级别、财力等，存在着地区间反贫困的逆向差异，比如：自然条件恶劣的北方地区最低生活保障标准普遍低于气候宜人的南方（见表 2-2-1），太原、贵阳、西安、西宁、银川、乌鲁木齐、呼和浩特 2002 年最低生活保障标准在 141—160 元之间，海口、杭州、浙江、广东在 221--240 元之间。而且这种差异是在全国已基本形成统一大市场、物价趋平背景下形成的。从 90 年代中期开始，西部地区的物价上涨超过了东部地区。通货膨胀率西部超过东部情况的出现，意味着比较统一的全国性市场正在逐步形成，地区之间物价水平逐步接近。

反贫困地区逆向差异选择的另一体现是，实际救助人群的地域分布与学者和研究人员的估测出现了一定的不一致，东部上升为救助人数次多的区域，在规模和比例上都高于西部的受助人，比西部多 50 万人、高 2 个百分点。而按照李若建等 1995 年的估测，西部贫困人口应比东部多 283 万人、高 10 个百分点。

2. 各个地区制定救助标准的方法存在较大差异，其所界定的贫困，部分属于绝对贫困的范畴，部分属于相对贫困的范畴

大部分城镇确定贫困使用的方法为恩格尔系数法、基本需求法或者两种方法的综合使用，个别城镇则是使用收入相对比例法进行的测算。

贫困一般划分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困也称生存贫困，是指一定社会生活方式和生产方式下，个人和家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求，处于这种状态的个人或家庭被称为贫困者或贫困户；相对贫困是指其生活水平低于所在国家或地区平均水平一定比例的人口或家庭。相对贫困是建立在绝对贫困已基本解决后所面临的收入平等和低收入群体的发展问题，是高一个层次的贫困概念。绝对贫困和相对贫困二者有着质的不同。

恩格尔系数法和基本需求法是测算绝对贫困的主要手段，收入相对比例法则是测算相对贫困的依据和手段。所以，仅从测算贫困救助标准（最低生活保障线）方法的各地差异来看，很多地方的贫困救助针对的是绝对贫困人口，个别城镇的贫困救助则针对的是相对贫困人

口。两者在概念上即有不同，救助标准的相差悬殊也就在情理之中了。问题在于：最低生活保障救助的是哪一层次的贫困人口？绝对贫困抑或相对贫困？或者允许各地有自己的理解？

3. 中国城镇救助标准的高低是与该城镇的经济实力、政治地位密切相关的，呈直线的正相关关系。

其一，东部地区的救助标准高于中西部地区；其二，经济发达地区的救助标准高于经济不发达的地区；其三，直辖市的救助标准高于省会城镇，省会城镇高于地级市，地级市高于县级市；其四，沿海地区城镇的救助标准高于内陆地区；

总结以上四个特点可以发现，中国城镇救助标准的高低是与该城镇的经济实力、政治地位密切相关的、甚至是近似于直线的正相关关系。那么最低生活保障标准的确定是否应该与该城镇的经济发展水平、政治地位相关？反贫困地区不平等建立的基础在哪里？

4. 地方政府依财力确定该地最低生活保障线和救助人群规模

从救助标准的确定、提高以及救助规模的扩大，令人猜疑和推断实际救助标准是各地政府主要依据自身的财政能力、政府目标而制定出来的，其中有可能借鉴学者研究成果或采纳了城调队的计算结果和建议，更有可能完全是“量米做饭”-有多少钱办多少事，最低生活保障线是按照倒推法得出的：先求出财政能够支出的救助款，然后在救助标准和救助人数之间寻求平衡。对各地政府颁布的最低生活保障线作这样的理解，难免有大不敬的意味-对政府、更是对孜孜以求的学者。但后来各地受助者人数随中央补助款的增加而火箭式飙升的态势（从2001年6月到2002年6月，个别省低保对象增加了1654.7%）证明了我们的揣测，某种程度上我们也理解了：不管贫困线是如何确定的，地方政府对其所辖区域的贫困是心里有数的。可能也正因为地方政府对贫困的瞒报、对财政的妥协和无原则，忽略和漠视地区间可比性的地区最低生活保障线的制定和实施，一直受到来自各方的批评。

5. 城镇最低生活保障线由东部、中部、西部一路走低态势的合理性的质疑

国家城镇调查队和城镇贫困研究课题组基于各自相对独立的调查研究和测算方法，得出了非常接近的地区间贫困救助标准的分布（见表1）。

以国城调的计算为例，其第一步按照绝对标准计算得出的全国贫困线应该不会有很大争议，最大的争议在其第二步的修正，舍弃价格差异程度指数的解释在于计算困难，用消费额差异指数替代收入差异指数和价格差异程度指数之积则依赖于一个假设“一般情况下，一个地区收入水平越高，消费水平就越高，价格水平越高，消费水平也越高”。在这个假设中存在着以下的概念混淆和替代，其一是用一般的消费水平替代和等于基本生活必需品的消费；其二是用一般的趋势（不管这个趋势是否是客观实在，对“价格水平越高，消费水平也越高”这个推论，笔者是有保留的）替代和等于精确的比例关系。而这两个替代是值得商榷的，对于一个地区而言，消费水平的高低受消费结构的影响很大，而基本生活需求只是其消费结构构成中的“低端产品”，消费水平的提高更多地依赖于住房、汽车、奢侈品等“高端产品”的消费和使用。用消费水平替代基本生活必需品，有些粗糙和武断；用一个趋势来说明一个等式关系的成立而没有任何修正，也很难让人信服。

6. 反贫困地区差异模式的负面效应分析

反贫困地区差异模式的负面效应集中的体现为：

（1）全国城镇贫困的准确度量 and 比较很困难。每个地区贫困标准是不统一的，各地所确定的贫困不具有可比性。我们可以基于全国的数据估算出全国的贫困规模，也可以得到基

于地方标准的各地贫困规模。但两者是分割的、没有内在的联系。

(2) 城镇贫困救助中央责任的回避和不确定以及中央支持的滥用。中央政府在社会保障制度构建和实施中应该承担什么样的责任，还是一个正在讨论和争议的问题。但，社会救助地区差异政策的出台以及实际救助地区差异和不平等的存在，使得中央责任的回避成为可能，也更难明确界定中央所应承担的责任。似乎又落入了“中央出政策，地方出钱、出人、出力”以及“贫困人口越多的地区越没钱救助”的窠臼中。同时，如果中央政府承担了责任，在对各地贫困状况没有一个整体和统一的测量和计算的情况下，也会陷入地方对中央援助的滥用和搭便车情况的增加。

(3) 加剧了地区间公民权利的不平等。在一个社会中，对两个地域或两个不同人群组采取不同贫困线标准往往会在观念上割裂它们之间的联系，同时也容易产生一种误导，即认为贫困只是一个区域内的概念，而不是一个整个社会的概念。地区间公民权利的不平等体现在很多方面，比如就学、就业、就医等等，已受到社会的强烈关注和抨击

五、贫困救助地区差异的讨论

要探讨中国城镇反贫困地区不平等建立的基础，必须首先要厘清的是：其一，中国城镇公民所享有的权利平等，是在多大范围内成立的。或言之，平等的参照系是什么，是全国人民？省内居民？抑或一个县内的居民？；其二，国家（中央政府）在反贫困中要不要承担责任？要承担什么责任？多大的责任？其三，中国地方政府的独立程度，能在多大范围内独立的承担责任？地方贫困的发生中央和地方政府各应承担什么责任？如果对第一个问题的回答是在任何地方的中国公民都享有一样的平等权利，也包括平等的受救助的权利，那么就可以推论在理论上应该有一个全国统一的贫困救助线，当然这个统一可以是考虑到各地物价水平的相对的统一。统一的救助线确定后，因为各地经济发展水平不同，存在着地方政府财力难以承担的问题，也就带出了第二个问题，中央政府的支持与否和支持的力度。从历史上和目前的财税体制以及中央和地方的分权状况来看，中央的责任是逃不掉的。关键在于中央的责任重点在那一级反贫困支持上。实际上，地方贫困的产生、加重和中央政府的区域经济发展战略有着密不可分的直接联系。

1. 关于公民权利的非地域性

公民权利的地域性的讨论实际涉及的是有关公民权利的界定和理解。公民权利是：“在一个政治性地组织起来的社会或民族国家中，公民身份使个人有资格要求社会或国家对他承担责任，使他能够享用各种社会进步带来的好处”（钱宁，2004）。个人被赋予正当理由向国家要求得到和其他社会成员一样的地位和待遇，不受性别、民族、年龄等限制，居住的地域差异显然不构成公民权利的不同。

2. 中央的区域经济梯度发展战略与贫困地区差异的产生和加重

发轫于 80 年代初的区域经济梯度发展理论提出，地区各经济发展水平与潜力呈现由高到低的梯度排列；应先发展经济水平高的区域，再发展经济不发达的区域，遵循技术梯度推移规律；政府应当有意识地将各种资源集中在发达地区，使之成为经济总量增长的火车头。此论影响深远且被政府采纳，东、中、西三个经济地带划分和向沿海富裕地区倾斜的中央投资政策就是建筑在“梯度理论”基础之上的。

政府奉行的这种使“强者更强”的政策，通过给予沿海地区单独和有利的待遇，歧视和剥夺贫困内陆发展的机会和选择，直接导致内陆地区持续的贫困化；同时，中央政府筹集收入的能力受到削弱，也是造成地区之间差距的因素。大规模财权下放影响了中央政府筹集收

入的能力，几乎取消了中央采取行动以减少地区间不平等并帮助贫困地区和人民的能力（王绍光，1999）。

地区性贫困与中央区域经济发展战略有着内在的联系，中央政府改革开放以来一系列经济政策累积，无助于中国中西部城镇贫困的减弱甚至是加深了贫困的区域分布特色。上个世纪八十年代末至九十年代中期的财政包干体制，也使中央推动区域均衡发展的财政能力受到很大削弱，很难有所作为。1995年中央实际控制的预算内资源占财政资源总量仅为15%，在预算外财政资源中，中央仅能控制5%（张杰，2001）。

3. 关于社会救助体系应否统一的争论

问题的症结还在于：中国的社会救助体系应否统一？如何统一？

关于中国要不要建立一个全国统一的社会保障体系，要不要取消社会保障的条块分割和城乡二元体制，还存在着非常激烈的争论。到目前为止，很肯定的有：行业统筹在政策层面上是不支持和反对的；基本养老保险确定了省级统筹的原则。其他则都还在争论和探讨中。对社会救助而言，地方分权制既有弊也有利，利在分权可以给予地方更多的主动权，有利于社会救助的因地制宜；弊端在于，分权强调了社会保障供给的不一致。对于更加贫困或有更多贫困人口的地区，往往财政也更紧张，于是不得不降低救济水平。

社会救助不同于社会保险，社会救助更多地体现为公民的权利、更多地体现为对社会公平和正义的追求。从这个意义上看，社会救助体系的全国统一是很有其必要性和紧迫性的。

4. 中央和地方的多重博弈

目前中央对地方最低生活保障制度的有限度和有选择的财政支持，是中央和地方多重博弈的结果。中央政府对最低生活保障的财政支持，既可能有助于缩小贫困的地区差异，也可能导致贫困地区差异的扩大如表4所示。

表4 最低生活保障制度中中央和地方的博弈

| | | 中央对地方低保的财政支持 | |
|-------------|---|--------------|----|
| | | 弱 | 强 |
| 地方政府贫困救助的能力 | 弱 | I | II |
| | 强 | III | IV |

在I的情况下，中央财政支持和地方政府贫困救助能力都较弱，最低生活保障制度很难贯彻。如果中央政府又有对地方低保实施情况的检查和监督，地方政府所采取的对策就是在中央对信息不完全掌握的情况下，降低最低生活保障线和收窄救助人群口径；在II的情况下，对于贫困救助能力较弱的地方，中央财政支持力度加大，是有助于贫困地区差异的缩小；在III的情况下，对于贫困救助能力较强的地方，中央财政支持力度减弱，也有助于贫困地区差异的缩小；在IV的情况下，贫困救助能力强的地区得到了中央的更多帮助，只会扩大贫困的地区差异。中央政府对贫困地区差异的干预，在第II和第III种情况下都是非常有效的。

以上的推论建立在信息完全共享，中央和地方合作博弈的基础上。而实际上对地方政府所提供的贫困救助信息，中央政府是很难查证和确认的。中央和地方也存在一定的非合作博弈。为规避风险，中央的对策：其一是只给政策，不提供任何财政帮助，直接导致地方不救助或很少救助；其二有选择的提供救助并要求地方提供配套资金；其三为防止虚报和多报救

助对象以及救助资金的挪用，中央加大了对各地低保制度执行情况的检查和监督，政策执行成本增加。

六、几点结论和建议

1. 确定一个中央给以支持和帮助的全国相对统一的绝对贫困线标准

借鉴国外和港台地区按照通货膨胀率逐年调整贫困救助标准的习惯做法，我们也可以在一个“基本需求标准”下按照各地不同的物价指数进行各地最低生活保障线的调整和测算。

2. 中央以拨付救助款或转移收入的方式对贫困地区差异的干预和支持，要坚持下去，并逐渐的制度化

强调中央对地方城镇反贫困的积极介入和支持,是因为在减轻贫困方案中,“财政和组织上高度分权,这种分权已超出了公正水平,也不利于将供给的差异维持在社会可接受的范围之内”(Hussain,2004)。而且中国加入 WTO 后地区差距将进一步拉大,最富裕的省份,不管城市还是农村,其平均绝对收益都趋向最高。黑龙江、吉林、内蒙古和辽宁等东北省份,因改革损失最大(陈少华, Ravallion, 2004)。近几年的财税体制改革,中央可支配的财政资源增加,也为其制度化的支持贫困地区的最低生活保障救助提供了现实基础。中央政府对低保资金的投入可以作为一个有效的缩小地区贫困差异的手段和工具。

参考文献

- [1] 李若建,“我国的城镇贫困、失业、通货膨胀与区域发展” [J],《社会学研究》,1998(4)
- [2] 李实、古斯塔夫森,“八十年代末中国贫困规模和程度的估计” [J],《中国社会科学》,1996(6)
- [3] 张茂林、程玉中,“社会转型时期城镇贫困人口特征、成因及测度” [J],《人口研究》,1996(3)
- [4] 盛朗,“中国城市贫困人口数量分析”,《人口研究》[J],1999(6)
- [5] 中国城市贫困研究课题组,2001:“城市贫困问题与社会救助” [Z],国研网,2001-04-27
- [6] 国家统计局城调总队,“中国城镇居民贫困的测量” [J],《中国统计》,1997(3)
- [7] 郭凡生等, 贫困与发展[M], 杭州: 浙江人民出版社, 1988.
- [8] 王绍光, 正视不平等的挑战[J]. 管理世界, 1999. 4.
- [9] 沈红, 宏观利益格局中的贫困[J]. 社会学研究, 1996. 3
- [10] 于潇, 1998: “城市贫困和最低生活保障制度——对长春市建立城市最低生活保障制度的思考” [J], 人口学刊, 1998, 2
- [11] 潘纪民等, “宁夏城镇居民贫困问题研究” [J], 《宁夏社会科学》, 1999, 3
- [12] 尹世洪, 1998: 《当前中国城市贫困问题》[M], 南昌, 江西人民出版社, 1998
- [13] 多吉才让等, 2002: 《中国城市反贫困论坛主题报告——中国的城市贫困与最低生活保障》[M], 北京: 中华人民共和国民政部, 2002年12月
- [14] 张杰, 2001: “国家的意愿、能力与区域发展政策选择” [J], 《经济研究》, 2001(3)
- [15] Athar Hussain, “妥善处理和应对失业及农业收入下降” [C], 《中国与 WTO——入世、政策变革和减贫战略》, 北京: 中国财政经济出版社, 2004

[16]陈少华, Martin Ravallion, “中国加入世贸组织的福利影响” [C], 《中国与 WTO—入世、政策变革和减贫战略》, 北京: 中国财政经济出版社, 2004

Centrality, Locality and Citizen's Rights

---Criticism of regional diversity among cities and towns of the anti-poverty policy

CI Qin-ying¹ ZHANG Jian-hua²

(1.Population Research Institute, Central Normal University, Wuhan 430070; 2. China School of Economics, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430072 China)

Abstract :The poverty in urban china differs among regions, there is great differences between cities, towns and areas such as the distribution of poverty, the standard of social salvation, and the choice of the strategy to anti-poverty policy, The close attention has been paid to the regional difference from the central government finance supports and the existence of the reverse disparity of anti-poverty among regions. The research has discovered that much difference exists in the method of social salvation standard among regions ;The poverty that defined by it partly belongs to the category of absolute poverty and partly belongs to the relative poverty; the level of social salvation in China is closely related to economic power, political position of cities and towns, and there is positive correlation relation between them; The local government must set the lowest line of living security system and the scale of savings and so on in accordance with the financial resources. The negative effect of the anti-poverty regional disparity mode is shown as the following: there are many difficulties in measuring the poverty of all country accurately ; The central government avoid the responsibility and is uncertion about the urban salvation and the support of the central government is abused; It has aggravated the inequality of the citizen's right among regions ;The absolute poverty line that unify relatively through the whole country should be setted to receive support and help from the central government. Simultaneously, the central government must insist on the intervention and support to the poor regional disparity by way of giving salvation fund or shifting the financial incomes, and institutionalized it gradually.

Key Words:anti-poverty; regional disparity; the central and locality citizen's rights

收稿日期: 2005-06-02;

作者简介: 慈勤英, 经济学博士, 华中师范大学人口研究所教授; 张建华, 经济学博士, 华中科技大学经济学院教授、博士生导师。

¹ 厦门低保标准为 265~315 元

² 根据民政部 2003 年网上公布数据计算而得