



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第35期

（总第53期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年09月26日

应当进一步提高我国城镇低保政策的再分配效应 ——基于中国家庭收入调查的实证分析

陈宗胜 文雯 任重

1993年，我国城市最低生活保障制度建立之初，主要是一项与国企改革相配套的临时性措施，主要面向下岗失业人员发放生活补贴，满足温饱等“基础性需求”，缓和经济转型造成的社会冲击，确保“底线公平”，以维护社会稳定。经过十多年的发展，该项制度已初具规模并赋予了更丰富的内涵。城市低保总支出从1999年的13.8亿增加到2014年的721.7亿，16年间增长了51倍；低保标准从1999年的149元/月增长到2014年的411元/月，人均低保支出水平从44.8元/月增长到286元/月，增长幅度分别达到1.8倍和5.4倍。那么，该项制度是否有效维护了“底线公平”，究竟在多大程度上缩小了居民之间的收入差别，这就是本文拟深入研究的主题。

总体上看，由于制度尚待完善和数据资料缺乏，国内对于包括城市低保在内的社会救助政策多采用定性分析（洪大用，2005；杨立雄，2008；张浩淼，2010），而且主要是从理论上阐述该项制度对于缓解贫困、维护社会稳定以及贫困者劳动就业的影响，与国外比较丰富的效果测度研究相比，我国专门研究低保政策及全部社会救助政策的收入再分配效应的文献，只是最近几年才开始出现。比如，夏庆杰等（2007）评估了工作单位发放的生活救助、失业津贴和低保补贴对收入差别的影响，发现这三种社会福利使收入差别的下降幅度均不超过1%。陈建东等（2010、2011）测度了城镇低保的收入再分配效应，发现该项政策平均可使基尼系数降低1%。总之，国内对城市低保等社会救助政策的收入再分配效果的研究，主要特点是少、散、浅，还没有跨时期的比较研究。

本文利用中国家庭收入调查2002和2007两次微观调查数据（CHIP），对我国城市低保政策的再分配效果进行了分析和测度，并通过将再分配效应分解为垂直公平和水平公平，而详细分析了城镇低保政策实施前后基尼系数的变动程度（再分配率）。这里，垂直公平是指允许收入本身发生变化，但是政策实施前后收入的排序不能发生改变；水平公平则要求收入相同的个体受到同等待遇。考虑到我国城镇低保救助采取的是差额补助方式，同时也为避免划分收入组别的繁复问题，本文采用APK分解方法，即将城镇低保的再分配效应分解为垂直效应（测度垂直公平）与水平效应（测度水平公平）。这里，“垂直效应”是低保补贴率和Kakwani累进性指数的增函数，其中低保补贴率是低保补贴总额与低保补贴前收入总额之比，用于衡量国家对低收入群体的救助力度，而Kakwani累进性指数，等于低保补贴的集中系数与低保补贴前收入的基尼系数之差，其绝对值越大，累进性越高；“水平效应”等于低保补贴后收入的基尼系数和按低保补贴前收入排

序计算的低保补贴后的收入集中系数之差，如果收入相同的居民得到不同的低保补贴，甚或有的没有享受低保，导致低保实施前后收入排序发生改变，就会出现水平不公平，意味着再分配效应的损失。

为了能够从多个角度比较全面地评估我国城镇低保政策对收入分配差别的影响，本文主要使用基尼系数以及泰尔指数、变异系数、高/低收入份额之比等常用的收入差别指标。

本文使用的数据是2002年和2007年中国家庭收入调查（CHIP）中的城镇部分。该样本是通过分层抽样从国家统计局的大样本中抽取出来的。CHIP（2002）提供了东部（北京、辽宁、江苏、广东），中部（陕西、安徽、河南、湖北），西部（重庆、四川、云南、甘肃），12个省市的人口特征、收入和支出信息，有效样本包括6823个家户和20573个个体；CHIP（2007）提供了东部（上海、江苏、浙江、广东），中部（安徽、河南、湖北）、西部（重庆、四川），9个省市的人口特征、收入和支出信息，有效样本包括4999个家户和14673个个体。鉴于CHIP调查问卷中“最低生活保障金”一项被严重低报，本文参照Gustafsson & Deng（2007）和Gao et al（2009）的做法，将CHIP（2002，2007）中的“社会救济收入”视为“最低生活保障金”进行相关分析。

本研究论文的主要发现和结论及相应的对策建议如下：

（1）城镇低保政策实施的再分配效应整体可测且呈改善趋势，但程度较弱，建议应当加大力度。

全国层面，2002年实施城镇低保后，基尼系数下降0.0011，下降幅度为0.35%，再分配效应很小但可测。2007年实施城镇低保后，基尼系数下降0.003，下降率达到0.82%，再分配效应明显增强。

省级层面，2002年仅重庆在城镇低保政策实施后收入差别的

下降幅度超过1%，而到了2007年，安徽、河南、湖北、重庆、四川等5个省低保的收入再分配率都超过1%。另外，从省级层面的情况看，东部地区如北京、江苏、广东等省市，低保的再分配效应相对中西部地区较弱，一个重要原因是东部地区收入水平高，低保收入占总体收入的比重小，低保对收入差别的调节作用相对较弱。

除了使用基尼系数之外，本文还分别利用变异系数和收入份额比来测度城市低保的收入再分配效应，结论与使用基尼系数的情况基本相似，且基于变异系数和收入份额比的测度，更为敏感地反映出东西部省市在低保再分配效应上的差异。

对策：根据我国十三五规划的要求，要消除贫困、全面实现小康社会，就必须加大城镇低保投入。建议在适度提高低保救助补贴标准的基础上，国家正式公布官方认定的“城镇居民收入贫困线”，在防止出现“福利依赖”的前提条件下，扩大低保覆盖面，使更广泛的人群获得更有力度的低保救助，进一步缩小收入差别。

(2) 低保救助政策指向基本准确，且不断改善，建议部分省份再改进工作，再提高对低收入群体的补贴集中度。

按补贴前的收入排序来计算补贴后的收入集中度，城镇低保收入的集中系数为负，这表明该项转移支付主要是针对低收入者，而集中系数的绝对值越大，表明人均收入越低的家庭得到的低保补贴越多。2002年，全国低保收入集中系数的绝对值为0.6145，2007年，全国低保收入集中系数的绝对值为0.6696，比2002年提高9%（仍有潜力）。在分省数据中，除了安徽和广东有所下降（需要改进工作）以外，其余省份集中系数的绝对值都有所提高。这表明同2002年相比，中国城镇低保政策的针对性有了明显改善，城镇低保救助政策施惠穷人的政策指向更准确地实现了。

对策：安徽和广东等省份应当改进工作，提高对低收入群体的补贴集中度。

（3）城镇低保再分配效应以垂直公平为主，但水平不公平现象有扩大迹象，建议关注并改进工作。

从全国范围来看，2002年垂直公平效应指标为0.0011，占再分配效应的100%。这一结果表明，不同收入水平的低保家庭获得了相应的低保补贴，在一定程度上实现了“底线公平”。同时再排序效应近于零，表明水平不公平现象不明显，政策实施前后人们的相对穷富关系没有出现明显改变。从各省市的范围看，多数省区实施城镇低保救助政策导致的收入再分配也没有引起明显的收入排序变化，意味着没有出现大的收入分配效应损失；有少数发生了再排序的省区，即北京、山西、河南、重庆、云南和甘肃6个省市，在实施城镇低保救助政策的过程中改变了之前的收入排序，但再排序效应的绝对值最高只有0.0002，说明水平不公平的程度很低。

到了2007年，全国范围的低保政策对收入差别的调节作用明显增强，垂直公平效应指标为0.0032，较2002年大幅提高了近两倍，但与此同时，水平不公平现象也开始显现，再排序效应由2002年0增长到2007年的0.0002，再排序效应的绝对值明显提高。从各省区情况看，发生水平不公平的省份明显增多，2002年所有样本省份中只有50%产生了再排序效应，而2007年除广东省外，其余省份都存在不同程度的再排序效应，即都发生了水平不公平问题，占全部省份的90%。

水平不公平的产生，既可能是由于低保标准的多样性，部分收入水平在低保线以下的家庭未纳入低保范围，也可能是受信息不对称等因素的影响，存在对低保对象识别不准确，差额发放执行不到位的现象，导致部分低收入家庭的相对贫富关系因低保补助而发生改变；其中尤其是那些收入水平接近又位于低保线上下

的家庭的相对贫富关系，最容易被低保补贴所改变，从而也就形成了新的水平差别，结果导致削弱了通过低保救助缩小收入差别的效果。

对策：应进一步做好城市低保对象的识别与认定。随着就业形式的多样化和家庭收入的多元化，非正规就业和隐性收入增加了城镇低保对象的识别难度。为了解决上述问题，应在家庭经济状况调查中，综合利用个人申报法、入户调查法、邻里走访法、信函求证法、部门联动法、跟踪了解法以及居民代表评议法等，客观、全面地对贫困家庭的经济状况进行评估，特别是对处于低保线附近的家庭的收入状况要进行仔细核算。在隐性就业和隐性收入可能存在，以及政府尚未探索出有效的收入精确审核办法之前，应该完善城镇低保公示制度，保证公示内容能够及时准确地反映保障对象和保障标准的动态信息。

(4) 城市低保政策在缩小省内收入差别方面的作用较为明显且稳定，在缩小省际收入差别方面的作用比前期有所增强。

从理论上说，假设各地采取相同的保障标准，执行相同的操作程序，由于低收入地区享受城镇低保的人口多于高收入地区，城市低保政策的实施会在一定程度上缩小地区之间的收入差别；但是，若高收入地区的保障标准过高，或者城镇低保在执行过程中存在较大的瞄准误差，就有可能造成地区之间收入差别的扩大。

本文对城镇低保政策实施前后各省市的收入差别进行了泰尔L指数分解，发现城市低保政策起到了缩小收入差别的作用。其中，在缩小省内收入差别方面的作用较为明显且稳定，2002年、2007年均使省内收入差别下降1.54%。而在缩小省际收入差别方面，与2002年相比2007年的作用有所增强，2007年经城镇低保政策救助后的省际收入差别下降1.15%，而2002年仅下降0.48%。

对策：今后应在基本确保低保救助水平及发放标准与当地经

济发展水平相一致的同时，通过顶层设计，逐步实现全国统一的低保发放标准，加强城镇低保政策的省际联动和协调，使低保救助政策在缩小省际收入差别方面发挥更大作用。这是一个应当日益强化的趋向。

（5）实施“精准救助”更有利于减少收入差别，这方面还有很多的工作要做。

本文还按照家庭的人口规模、户主的性别、年龄、身体状况和就业状况对家庭进行分类，详细地测度了不同类型的家庭在接受城镇低保救助后收入差别的变动情况。从城镇低保政策对不同类型家户的再分配效应的分解情况看，对于单人户、多人户、女性户主、户主残疾、户主无业家庭，经过城镇低保救助政策后，收入差别的下降幅度较大较明显。因此，对如此各类家庭实施低保救助将产生更大社会效益，特别是对鳏寡孤独者、单亲家庭、残障人士、有失业人口等群体，应成为低保救助的主要对象。

对策：未来各省区都应力推“精准救助”和“靶向扶贫”，继续强化对各类易于致贫家庭的低保救助力度，以进一步缩小收入差别。在做好城市低保对象的识别与辨认的基础上，不断扩大城市低保的覆盖范围，除了应该包括家庭人均收入低于保障标准的贫困人口、老年人、儿童、丧失劳动能力者等传统意义上的困难群体之外，还应该包括因教育、医疗等刚性支出导致收支失衡、入不敷出的贫困家庭以及外来人口构成的城市新贫困群体。

【作者简介】

陈宗胜，中国特色协同创新中心特聘研究员、南开大学教授、天津市政协常委、市政府前副秘书长。

文雯，上海市社会科学院助理研究员。

任重，天津农商行研究员