

中国城市低保政策的瞄准有效性和反贫困效果

杨 穗 高 琴 李 实*

内容提要 根据中国居民收入分配课题组 (CHIP) 2002 年和 2007 年的城市住户调查数据, 本文分析了中国城市最低生活保障政策的瞄准有效性及其反贫困效果。研究发现, 从 2002 年至 2007 年, 各个城市的最低生活保障水平不断提高, 但是政策的瞄准有效性却降低了, 表现为更高的人群瞄准误差和救助水平缺口。城市最低生活保障标准和应得低保金都与低保的参与和实际获益正相关。低保对于缓解城市贫困发挥着越来越重要的作用, 但这一作用受限于政策的瞄准误差和较低的保障水平。将有限的低保资金用于最需要的人群, 同时保障这些人群的应得救助, 逐步提高保障水平, 将会使低保政策的反贫困效果更加突出。

关键词 城市低保 政策瞄准 反贫困

一 引言

过去 30 多年, 伴随着中国巨大的经济社会转型, 城市居民的收入差距不断扩大。根据中国居民收入分配课题组 (CHIP) 的调查数据, 中国城市居民收入的基尼系数从 1988 年的 0.23 上升到了 2007 年的 0.34 (李实等, 2008; Li et al., 2013)。同时, 国有企业改制带来的下岗失业, 使得城市贫困问题在 20 世纪 90 年代后期随着收入不平等的上升逐渐从隐性转为公开。城市贫困率从 1988 年的 3.6% 上升到 1995 年的 5.0%, 1999 年更是达到 6.7% (薛进军、魏众, 2004)。社会保障体制的改革进一步恶化了城市贫困问题。中国传统的福利体系, 如养老及医疗待遇, 通常是与工作挂钩的。为了

* 杨穗, 中国社会科学院农村发展研究所, 电子邮箱: yangsui@cass.org.cn; 高琴, 福坦莫大学社会服务研究生院, 电子邮箱: aqigao@fordham.edu; 李实, 北京师范大学经济与工商管理学院, 电子邮箱: lishi@bnu.edu.cn。

向市场经济转型，社会保障体系逐步从企业福利中分离出来，福利责任由企业的单一责任转变为由国家、企业和个人三方共同承担。在正规部门，特别是国有企业和集体企业中，雇主必须为雇员分担各项社会保险缴费。2000年以来，私营企业和个体自我经营在解决城市失业问题上发挥了重要作用。然而出于成本最小化的考虑，这些企业雇主通常不愿意分担雇员的社会保险费用。此外，较高的缴费率也挫伤了低收入工人和低盈利企业参与社会保险的积极性。因此，城市家庭的社会福利收入占总收入的比重从1988年的45%降低到2002年的25%，2007年这一比例降低为20%（Gao & Riskin, 2009；杨穗等，2013）。

为了使经济转型顺利完成，政府需要制定相应的政策来维护社会稳定。1999年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》，为城市贫困群体构筑了一个安全网。作为中国城市最主要的救助体系和唯一累进分布的社会福利（Gao & Riskin, 2009），低保制度在全国得到了广泛推广，城市低保的受益人群从2001年开始迅速增长，民政部于2002年6月底宣布已初步实现应保尽保的目标。

随着受益人群的增多和保障水平的提高，大量研究开始关注这一政策的实施效果，已有研究通常聚焦于低保的实际参与人群。为了更好地衡量低保在多大程度上实现了应保尽保，本文利用2002年和2007年的CHIP城镇住户调查数据分析了这一政策的瞄准有效性及其在应保人群中的反贫困效果。具体而言，本文首先分析政策的瞄准有效性，包括人群瞄准和受益瞄准，即低保是否落实到了应保人群；对于那些落实到的人群，他们是否得到了所有应得的救助收入。其次，分析家庭参与低保和实得低保金的影响因素，重点考察城市低保标准和家庭应得低保金的作用。最后，本文通过贫困率、贫困距和加权贫困距指数进一步分析低保政策在应保人群中的减贫效果，并模拟了在充分实现应保尽保理想状态下的潜在反贫困效果。

文章的结构安排如下：第二部分概述了相关的政策背景，第三部分是文献综述，第四部分详细介绍数据，第五部分评估城市低保政策的瞄准有效性，第六部分分析低保政策实际和潜在的反贫困效果，最后是结论和政策建议。

二 政策背景

1993年，上海开始试点城市居民最低生活保障制度（简称低保）。1997年12月和1999年10月，中央政府分别发布了《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》和《城市居民最低生活保障条例》（以下简称《条例》），将这一社会救助

制度推向全国。1999年10月,全国668个城市和1689个县都实施了低保制度。

城市最低生活保障标准(简称低保线)由地方政府设定,以满足当地的最低生活水平需要。同时,保障资金主要由地方政府筹集,中央政府为财政困难的地区提供一定的财政支持。根据1999年《条例》,持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。其中,收入是指共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入。享受城市低保待遇的主要是两类群体:一类是传统的“三无”家庭(无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或抚养人),可以按照当地的低保标准享受全额低保待遇;另一类为城市新贫困群体,这些家庭因为失业或疾病等面临经济困难,按照家庭人均收入低于当地保障标准的差额享受低保待遇。

为了更加充分地实现应保尽保的目标,2010年6月,民政部要求各地政府进一步加强城市低保的认定工作,及时修改完善《条例》的实施细则,确保困难群众的基本生活真正得到保障。具体来说,首先需要规范家庭财产的类别和条件^①,各地应将家庭财产作为认定城市低保对象的重要依据。其次需要规范家庭收入的类别和计算方法^②,家庭人均月收入是否低于当地低保标准,是能否享受低保待遇的基本条件。在实际操作中,由于家庭收入和财产的核查困难较大,在认定低保时,家庭成员的就业特征、身体状况以及住房条件都会被考虑在内(Ravallion et al., 2006; 都阳、Park, 2007)。

近20年来,城市低保制度取得了重大进展。一方面,城市低保的受益人数经历了迅速增长后逐步稳定。如图1所示,1996年享受城市最低生活保障的人数仅为84.9万人,2000年上升到402.6万人,2002年迅速增长到2064.7万人,2009年达到最高的2345.6万人,之后有所下降,2014年的城市低保对象为1877万人。从低保人口占城市人口的比例来看,这一比值从2000年的0.88%跃升到2003年的4.3%,随后缓慢下降到2014年的2.5%。另一方面,国家财政支出中的城市低保资金稳步增加(图2),从1997年的2.9亿元上升到2002年的108.7亿元,2014年达到721.7亿元。全国城市最低生活保障平均标准从1999年的149元上升到2014年的411元,低保平均支出水平相应从44.8元增长到286元。

① 家庭财产是指共同生活的家庭成员所拥有的有价证券、存款、房产、车辆等资产。

② 家庭收入是指共同生活的家庭成员在规定期限内的全部可支配收入,包括扣除缴纳的个人所得税及个人按规定缴纳的社会保障性支出后的工资性收入、经营性净收入、财产性收入和转移性收入等。

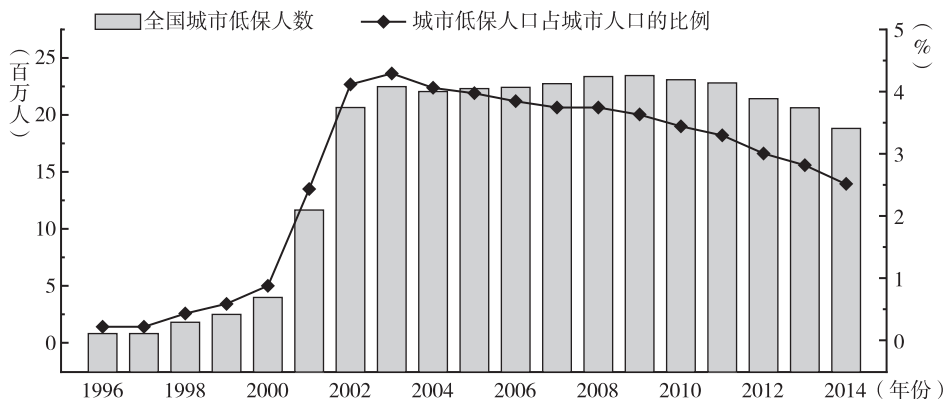


图1 全国城市最低生活保障人数及占城市人口的比例

资料来源：根据历年《中国民政统计年鉴》和《中国统计年鉴》数据整理计算得到。

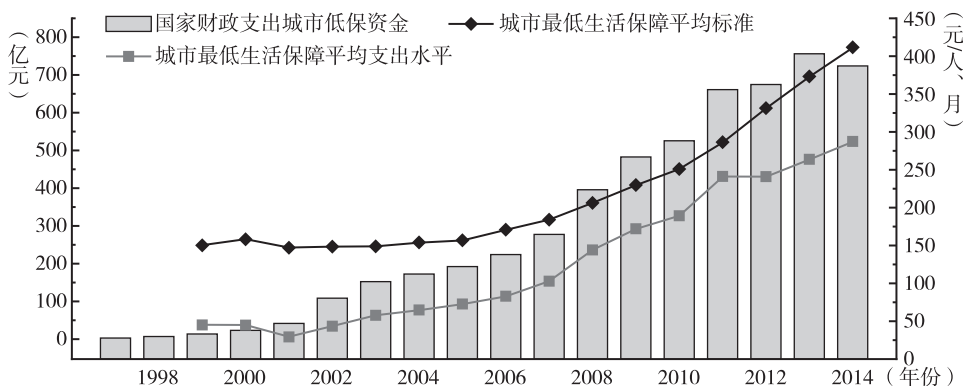


图2 国家财政对城市低保的投入

资料来源：根据历年《中国民政统计年鉴》数据整理计算得到。

三 文献综述

作为中国最主要的城市社会救助制度，城市低保的发展和完善已经吸引了大量研究，已有的学术成果和政策讨论主要集中在三个方面：保障标准和覆盖范围、瞄准有效性和参与的影响因素、反贫困效果。

（一）城市低保的保障标准和覆盖范围

1999年《条例》指出，“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。”为了保持政策的长期有效性,低保线应根据当地的生活水平变化、物价上涨和经济增长等及时调整。此外,还应该考虑最低工资标准和失业保险金的变化。

但是,地区经济发展水平、贫困人口数量及地方政府的财政能力,也成为地方政府设定低保标准的考虑因素,且各级政府的低保实施细则中都没有一个详细的低保标准制定规则。实际操作中,低保线的决定通常受限于地方政府的财政能力(都阳、Park, 2007)。因此,城市低保线在地区之间存在巨大差异,贫困地区设定的低保线通常偏低,从而无法满足家庭生活的最低需求。由于保障资金的缺乏,也使得处于贫困边缘的群体不能享受到低保救助(王有捐, 2006; Li, 2011)。Li (2011)认为,应该根据当地的生活成本来缩小城市低保标准及覆盖范围的地区差异,而不是地方政府的财政能力。李迎生和肖一帆(2007)认为,中央、省、市、区各级政府承担低保资金的比例应当合理划分,做到各尽所能。郑新业和张莉(2009)认为,应该加大从中央到地方的社会救助专项转移支付,保证社会救助所需的财力。

利用国家统计局2004年35个大中城市的住户调查数据, Ravallion et al. (2006)估计的城市低保覆盖率为3.91%。国家统计局的住户调查资料显示,2007年3.8%的城市居民享受低保待遇,其中73.4%的低保户享受时间少于3个月,享受时间为3~6个月的占16.4%,超过一年的不足4%。根据上海、武汉、沈阳、福州和西安这5个城市2001年和2005年的调查数据,都阳和Park (2007)研究发现,低保已经成为中国重要的城市救助体系,2001年55%的低保金落实到了最穷的20%人群中,2005年的资金落实比例达到80%。除了扩大低保对城市居民的覆盖,贫困边缘群体的低保救助和农民工低保也引起了越来越多的讨论(王有捐, 2006; 徐月宾、张秀兰, 2009; 林晓洁, 2006)。

(二) 低保的瞄准有效性和低保参与的影响因素

城市低保是否落实到了所有应保家庭,或者实际的低保户是否都符合资格?作为贫困群体的最后安全网,低保的瞄准有效性是评价这一政策的重要方面。政策制定者、学者以及公众都非常关心低保政策的瞄准有效性,即低保是否瞄准的是真正困难的群体,同时低保户是否享受到了应得的待遇。

Ravallion et al. (2006)研究发现,7.7%的城市家庭是具有享受低保资格的应保家庭,但其中只有28%的家庭真正获得了低保救助,而在实际享受低保的家庭中,43%的家庭是不具备低保资格的。Ravallion et al. (2006)同时指出,作为一项基于家庭收入水平核定的社会救助制度,低保的政策瞄准效果在国际上相比是出色的。利用相同

的数据，王有捐（2006）发现，城市低保线提高 15%，应保率上升 35%；低保线提高 5%，应保率上升 24%；但如果低保线降低 15%，则应保率下降 22%。都阳和 Park（2007）研究表明，51% 的应保家庭获得了低保救助，误保率为 42%。Wang（2007）利用 2004 年 14 个城市的就业和社会保障调查数据，发现 39% 的应保家庭得到了救助，误保率为 40%。

值得注意的是，研究中界定的低保资格（或应保率）大部分是基于家庭收入，因此根据不同调查数据得到的政策瞄准有效性差别很大。实际中，低保线按月设定，低保资格是根据当月的收入是否低于低保线来决定的。但是调查数据中报告的收入和低保参与大都以年为统计口径，一年中家庭收入会有波动，有些家庭用年收入来估算并不具有低保资格，而实际上在该年内的某些月份是具有低保资格的。因此，基于这些调查数据得到的误保率会有一定程度的高估。遗憾的是，本文的研究也无法避免这一缺陷。

家庭人均月收入是否低于当地低保标准，是能否享受低保待遇的基本条件。然而，实际参与情况还受到其他因素的影响。根据民政部发布的 2010 年社会服务发展统计报告，近 40% 的城市低保对象为失业人员（登记失业人员占 21.3%，未登记失业人员占 18.2%），灵活就业人员占 18.7%，在校生占 15.5%，老年人占 14.7%。失业、低工资、退休金不足以及健康问题等与低保紧密相关（Leung, 2006；都阳、Park, 2007）。此外，一些人口统计学方面的特征也与获得低保有很大的关联，如受教育程度低、健康状况差或身体残疾、户主退休或失业、缺少财产、家庭成员多、非共产党员等（Ravallion et al., 2006；都阳、Park, 2007；Gustafsson & Deng, 2011）。城市水平的因素，如失业率和人均可支配收入，也会影响低保的获得（Gustafsson & Deng, 2011）。

（三）反贫困效果

低保的主要目标是帮助低收入群体缓解贫困状况，因此大量研究分析这一政策的反贫困效果，使用的主要指标是 Foster et al.（1984）提出的 FGT（Foster-Greer-Thorbecke）贫困指数，包括贫困率、贫困距和加权贫困距。贫困率指的是贫困人口占总人口的比例，贫困距衡量贫困的深度，是贫困人口的收入与贫困线差距的总和。在贫困率一定的情况下，贫困距越大，说明贫困人口的平均收入偏离贫困线越远，贫困程度越大。加权贫困距是贫困距的平方，更关注贫困人口的收入分配。本文通过比较低保前后这一系列贫困指数的变化，来分析低保的减贫作用。

几项实证研究都表明，低保对于贫困的缓解发挥着越来越重要的作用，低保后贫困距和加权贫困距的下降幅度大于贫困率的下降。Gustafsson & Deng（2011）根据

Khan (2008) 提出的绝对贫困线研究发现, 参加低保后低保家庭的贫困率下降了 16%, 贫困距下降了 29%, 加权贫困距下降了 38%; 所有城镇家庭的这三个贫困指数分别下降了 5%、12% 和 20%。Ravallion et al. (2006) 的研究表明, 参加低保后低保家庭的三个贫困指数分别下降了 20%、29% 和 37%; 所有城镇家庭的这三个贫困指数分别下降了 6%、10% 和 14%。相比于暂时性贫困的家庭, 低保对于长期贫困家庭发挥的作用更明显。

此外, 采用的贫困线越低, 低保的减贫作用越明显 (Gustafsson & Deng, 2011)。都阳和 Park (2007) 的结果表明, 根据不同的贫困线, 贫困率的下降幅度在 2001 年为 3% ~ 15%, 2005 年为 2% ~ 32%。当采用绝对贫困线衡量时, 低保的反贫困效果更加突出 (Gao et al., 2009)。根据 CHIP 2007 年的城镇调查数据, 李实和杨穗 (2009) 将低保线作为贫困线, 发现城镇整体的贫困率、贫困距和加权贫困距在低保后的下降幅度分别达到 42%、56% 和 63%, 中西部地区贫困的缓解程度大于东部地区。

已有的研究中, 大部分将分析样本限定为实际享受低保的家庭或是城镇整体。Gao et al. (2009) 将样本限定为具有低保资格的应保家庭, 基于 Khan (2008) 的贫困线, 如果所有应保家庭都得到相应的低保救助, 即在模拟应保尽保的情况下, 三个贫困指数分别下降 3%、54% 和 79%。与应保未保家庭相比, 应保已保家庭的减贫效果更显著。

但是, 低保的反贫困效果受到政策瞄准误差和保障水平的约束。首先, 如前所述, 不是所有的应保家庭都能获得低保救助, 存在误保和漏保的现象。其次, 不是所有应保已保家庭都能享受到应得的低保金。王有捐 (2006) 发现, 2004 年应保家庭的平均收入比低保线低 892.8 元, 而低保家庭实际得到的平均低保金仅为 272.8 元, 仍存在 620 元的救助缺口。Gao et al. (2009) 发现, 2002 年应保家庭的救助缺口为 510 元。第三, 城市低保标准和应得低保金都会影响低保的实际参与和低保金的获得 (Gao et al., 2009)。低保标准越高, 越激励低收入人群参与低保。Ravallion et al. (2006) 还发现, 地方政府财政支出中的低保支出比例越高, 缓解贫困的作用越突出, 且政策的瞄准有效性越强。

四 数据

本文主要利用中国收入分配课题组 (CHIP) 2007 年的城镇住户调查数据进行分析, 并将所得结果与 Gao et al. (2009) 基于 2002 年数据的分析结果进行比较。2002 年

的 CHIP 城市样本包含 12 个省份的 77 个城市。其中，北京和重庆是直辖市的代表，辽宁、江苏和广东代表东部地区，山西、安徽、河南和湖北代表中部地区，四川、云南和甘肃代表西部地区。2007 年的城市样本包括 16 个省份的 91 个城市。相比 2002 年，直辖市中增加了上海，东部地区增加了浙江和福建，中部地区增加了湖南。2002 年的样本量为 6835 个家庭，20632 个人；2007 年的样本量为 10235 个家庭，30340 个人。

CHIP 数据包含丰富的家庭收入支出信息、家庭成员的就业状况、家庭结构等一系列经济社会特征（李实等，2008；Li et al., 2013；赵人伟等，1999）。调查中报告的各个来源的收入均为年收入，而实际的低保参与是按月界定的，因此本文的研究同样无法避免这个不一致性。

各地低保标准是界定家庭是否具有低保资格的依据。家庭人均收入低于地方低保标准的部分，通过低保金来补足。一些地方政府为低保家庭提供非现金资助，如对低保对象实行粮油特供，减免子女学杂费，减免房租、水电煤气费、医疗费等。国家统计局 2007 年的住户调查资料显示，低保家庭得到的平均低保金为 4290.6 元，享受到的平均补贴或优惠为 388 元。由于调查数据中缺乏这部分补贴的信息，本文的分析集中在低保的现金转移上。

五 低保政策的瞄准有效性

政策的瞄准有效性可以通过两个方面来衡量，人群瞄准和受益瞄准。如果大部分实际受益人群是该项制度的目标人群，则这项制度的人群瞄准有效性较好。如果政策涉及的大部分利益落实到了目标人群上，则这项制度的受益瞄准有效性也较高。

（一）人群瞄准

本文根据低保的实际参与率、应保率、漏出率和误保率来考察城市低保政策的人群瞄准效果。低保的实际参与样本是 CHIP 调查中报告获得低保金的家庭。家庭中的任一成员获得低保救助，则家庭中的所有成员均视为实际的低保参与者。加总所有家庭成员的低保金，再根据家庭人口计算得到家庭人均低保金收入。因此实际的低保参与率是低保受益人口占总人口的比例，也可认为是覆盖率。

低保资格的界定是本文分析的重要基础。如上所述，低保资格的制定规则在城市之间存在较大的差异。实际操作中，家庭收入和资产的核查也困难重重。为了获得低保资格或者得到更多的救助补贴，低收入家庭有激励隐瞒相关的信息。为了更恰当地界定低保资格，以《条例》为基础，借鉴 Gao et al. (2009) 对 2002 年 CHIP 数据的分

析方法, 本文对2007年家庭收入采用相同的衡量方法, 即家庭可支配收入包括所有家庭成员的工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入(不包括低保金)。家庭人均收入低于当地低保标准的家庭具有低保资格。Gao et al. (2009)对2002年的分析还考虑了家庭汽车及摩托车的拥有情况。2007年样本中, 本文根据收入界定的低保家庭中都没有摩托车, 所以只考虑了汽车的拥有情况。因此, 应保率为具有低保资格的应保人口占总人口的比例。

政策评估中, 存在两种瞄准误差(Cornia & Stewart, 1993), 分别是漏出率和误保率。不是所有具有低保资格的家庭都获得了低保救助, 也不是所有获得低保救助的家庭都具有低保资格。因此, 漏出率指的是应保未保人口占所有应保人口的比例, 而误保率指的是实际低保人口中不具备低保资格的比例。这两个指标已被广泛运用于政策瞄准的有效性评估中(Wang, 2007; Ravallion et al., 2006; 都阳、Park, 2007; Coady et al., 2004)。

表1 城市低保政策的人群瞄准有效性

单位: %

评价指标	2002年	2007年
实际参与率(覆盖率)	3.7	4.0
应保率	2.3	1.7
漏出率(应保未保率)	54.3	42.3
误保率	73.8	76.2

资料来源: 根据CHIP数据计算得到。

表1报告了城市低保政策在2002年和2007年的人群瞄准情况。2002年的结果来自Gao et al. (2009)的估计。可以发现, 2002年的低保实际参与率为3.7%, 2007年为4.0%, 与图1所揭示的覆盖率比较接近(分别为4.11%和3.75%)。根据本文界定的低保资格, 2002年的应保率为2.3%, 2007年仅为1.7%。在应保人口中, 2002年的漏出率为54.3%, 2007年为42.3%。2002年的误保率为73.8%, 2007年为76.2%。即使存在一定程度的高估, 误保问题也是严重的。行政管理的低效和腐败、获得低保的机会成本等因素都会导致漏出和误保的发生(Solinger, 2011; Leung, 2006; 唐钧等, 2003)。

(二) 受益瞄准

关于低保政策的受益瞄准, 已有研究涉及的不多。本文通过比较应保家庭的应得

低保金和实得低保金，得到应保家庭的低保救助缺口，从而分析有限的低保资金在多大程度上真正落实到了应保人群，结果如图 3 所示。

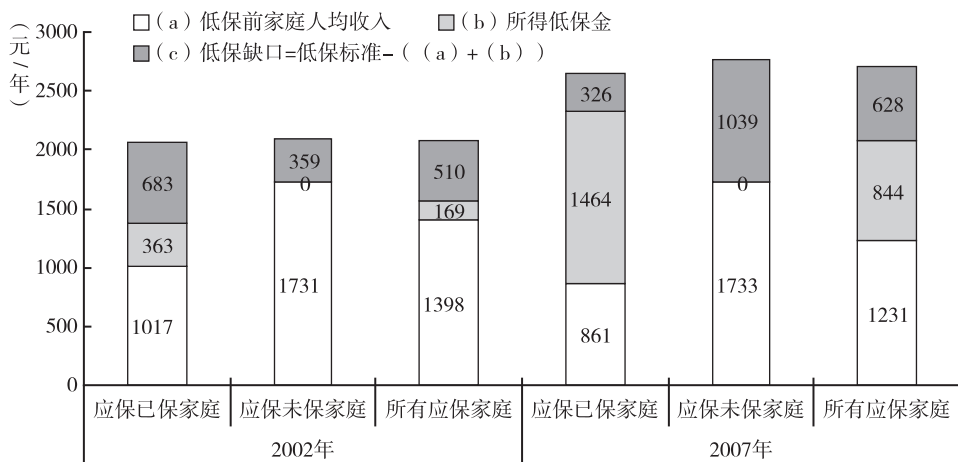


图 3 城市低保的受益瞄准

资料来源：根据 CHIP 数据计算得到。

应保已保家庭获得低保前的人均收入水平在 2007 年仅为 861 元，甚至低于 2002 年的 1017 元，他们实际得到的低保金从 2002 年的 363 元上升到 2007 年的 1464 元，存在的低保金缺口从 2002 年的 683 元降为 2007 年的 326 元。而对于应保未保的家庭，从 2002 年到 2007 年，低保前的收入水平变化不大，但由于保障标准的提高，应得低保金从 359 元增加到 1039 元。对于所有应保家庭，他们得到的平均低保救助从 169 元增加到 844 元，救助缺口从 510 元扩大到 628 元。随着生活水平的提高和收入差距的扩大，贫困人口需要更多的救助才能脱离贫困。如果低保政策得到有效的执行，降低漏出率和误保率，将有限的低保资金合理地分配给应保人口，能缩小低保缺口，提高低保政策受益瞄准的有效性。

本文进一步分析了低保缺口的地区和省际差异，结果如表 2 所示。总体上，从 2002 年到 2007 年，东中西部地区的低保缺口都扩大了，西部地区扩大最多，其次是东部地区，中部地区扩大最小。从各省市的变化情况来看，2002 年北京的低保缺口最小，仅为 68 元。但到 2007 年，北京的低保缺口突然增加到 1253 元，成为低保缺口最大的地区，其次是浙江的 1195 元和山西的 1118 元。2002 年，缺口最大的重庆为 1203 元，2007 年重庆已不存在低保缺口，平均实得低保金反而比应得低保金高出 350 元。同样的情况还出现在辽宁，实得低保金比应得低保金高 6 元。

表2 各地区具有低保资格家庭的应得和实得低保金及其差距

单位:元/年

	2002年			2007年		
	应得	实得	缺口	应得	实得	缺口
全部	679	169	-510	1472	844	-628
东部地区	707	188	-519	1510	847	-663
各省内均值						
北京	355	287	-68	1665	411	-1253
辽宁	581	159	-422	762	768	6
上海				1595	847	-748
江苏	627	104	-523	1970	1242	-729
浙江				2411	1216	-1195
福建				1012	539	-473
广东	1238	247	-991	1274	563	-711
是否省会城市						
是	896	289	-607	1639	777	-862
否	554	105	-449	1396	910	-486
中部地区	642	159	-483	1457	950	-507
各省内均值						
山西	503	254	-249	2642	1524	-1118
安徽	748	172	-576	939	0	-939
河南	674	107	-567	589	379	-210
湖北	636	117	-519	1958	1182	-776
湖南				1539	1221	-318
是否省会城市						
是	694	172	-522	1641	1231	-410
否	603	148	-455	1182	532	-650
西部地区	702	168	-534	1416	743	-673
各省内均值						
重庆	1658	455	-1203	215	565	350
四川	547	43	-504	1462	679	-783
云南	494	187	-307	1292	649	-643
甘肃	291	198	-93	1684	988	-696
是否省会城市						
是	1183	335	-848	1702	964	-738
否	473	88	-385	1225	595	-630

资料来源:根据CHIP数据计算得到。

(三) 参与低保和获得低保金数量的影响因素

表3 比较了应保已保家庭和应保未保家庭的人口特征，同时也和无低保资格的家庭进行了对比。一些特征，包括自评健康、是否共产党员、是否有“上山下乡”经历等，只出现在2002年的调查中。

从家庭户主的特征来看，三个组（应保已保、应保未保、无低保资格）户主的平均年龄在2002年比较接近，2007年应保未保家庭的户主平均年龄高于其他两个组。2007年，户主年龄在60岁及以上的家庭，更容易被低保遗漏。2002年，少数民族成为应保家庭的可能性较大，2007年这一特征在三组之间无区别。2002年和2007年，应保家庭户主的受教育程度更低，户主失业的家庭容易成为应保家庭，户主为退休的家庭成为应保家庭的比例在2007年低于2002年。

从家庭特征来看，2002年应保家庭的人口更多，且多小孩和老人，居住在中西部地区的比例高于东部地区。2007年家庭规模大，老人和小孩较多的家庭反而更容易被忽视。相比于2002年，2007年东部地区和省会城市的应保家庭更多，一方面是由于调查样本偏多引起的，另一方面也说明2007年发达地区的低保标准更高。

表3 应保家庭（分应保已保和应保未保两类）和无低保资格家庭的人口特征比较

	2002年			2007年		
	具有低保资格		无低保资格	具有低保资格		无低保资格
	获得低保	未获得低保		获得低保	未获得低保	
家庭户主特征						
年龄(均值)	48.55	47.12	47.67	47.47	50.55	49.3
18~29	1%	2%	2%	1%	0%	2%
30~39	19%	22%	23%	19%	17%	20%
40~49	44%	41%	35%	45%	35%	31%
50~59	21%	22%	24%	28%	25%	28%
60及以上	15%	13%	15%	7%	23%	19%
文化程度						
小学及以下	17%	19%	7%	16%	18%	6%
初中	49%	47%	29%	49%	41%	26%
高中或中专	32%	32%	37%	31%	27%	36%
大专及以上	2%	1%	27%	4%	14%	33%
自评健康水平						
非常好	10%	16%	21%			
好	29%	29%	40%			
一般	38%	42%	33%			
不好	23%	13%	6%			

续表

	2002年			2007年		
	具有低保资格		无低保资格	具有低保资格		无低保资格
	获得低保	未获得低保		获得低保	未获得低保	
未婚	7%	7%	4%	1%	0%	1%
少数民族	5%	2%	4%	3%	3%	3%
共产党员	6%	9%	38%			
文革期间曾上山下乡	17%	16%	18%			
就业状态						
就业	50%	58%	71%	47%	68%	69%
离退休	19%	14%	25%	6%	15%	28%
失业	31%	28%	4%	47%	17%	3%
家庭特征						
家庭人口数(均值)	3.71	3.67	3.21	2.83	3.03	2.9
18岁以下的小孩数(均值)	0.81	0.84	0.58	0.48	0.56	0.46
0	32%	29%	46%	58%	56%	58%
1	54%	60%	51%	36%	35%	40%
2+	14%	11%	4%	6%	8%	3%
60岁以上的老人数(均值)	0.35	0.39	0.36	0.19	0.44	0.37
0	73%	71%	75%	84%	73%	76%
1	20%	18%	13%	13%	10%	12%
2+	7%	11%	12%	3%	17%	12%
地区						
东	26%	30%	37%	44%	55%	49%
中	42%	36%	37%	27%	23%	29%
西	32%	33%	27%	28%	23%	21%
省会城市	37%	42%	37%	53%	49%	53%
样本家庭数	63	75	6697	102	71	10062
样本人口数	219	251	20162	290	213	29837

资料来源：根据 CHIP 数据计算得到。

为了分析低保参与的影响因素，控制上述人口特征的情况下，本文利用 Logistic 模型分别对全样本和应保样本进行了回归。基于 Gao et al. (2009) 的研究，本文主要关注两个变量对低保参与的影响，分别是城市低保标准和家庭应得低保金，同时比较 2002 年和 2007 年的结果。为了便于解释，回归方程中将低保标准和应得低保金分别除以 10。我们预期，城市的低保标准越高，参与低保的可能性越大；同时，家庭应得低保金越多，参与低保的积极性也越高。此外，本文也控制了省际水平的变量，如经济增长率、人均可支配收入和失业率，或者通过省份虚拟变量来控制不可观测的异质性。我们还预期，在应保样本中，上述影响因素的作用会大于全部样本的计量结果。

表 4 报告了基于全部样本的回归结果。同预期一样，更高的低保标准和更高的应

得低保金都与低保的参与显著正相关。具体而言，低保标准每提高 10 元/月，参与低保的可能性（或称胜算比）在 2002 年会增加 5%，2007 年为 7%；家庭应得低保金每提高 10 元/月，参与低保的可能性会上升 50% 左右，2007 年的数值略小于 2002 年。本文发现，家庭应得低保金对参与低保的影响作用大于低保标准，说明应得低保金的激励作用更强。事实上，这些结果也表明，家庭人均收入与低保线的差距越大，家庭获得低保的可能性越高，得到的救助也越多。

表 4 城市低保标准和家庭应得低保金对低保参与的影响（样本：所有城市家庭）

	城市低保标准				家庭应得低保金			
	2002 年		2007 年		2002 年		2007 年	
是否控制省份固定效应	否	是	否	是	否	是	否	是
低保标准或应得低保金	1.05*** (2.99)	1.02 (1.39)	1.03 (1.48)	1.07** (2.55)	1.55*** (18.99)	1.59*** (19.52)	1.49*** (22.98)	1.50** (22.41)
家庭户主特征								
年龄(对照组:18~39)								
40~49	1.34** (2.50)	1.36*** (2.62)	1.26 (1.25)	1.23 (1.11)	1.40*** (2.75)	1.45*** (3.01)	1.09 (0.35)	1.09 (0.37)
50~59	0.9 (0.73)	0.95 (0.37)	0.70 (-1.51)	0.66* (-1.74)	0.90 (0.66)	0.95 (0.31)	0.43** (-2.47)	0.45* (-2.34)
60及以上	0.84 (0.81)	0.89 (0.54)	0.11*** (-5.27)	0.11*** (-5.32)	0.59** (2.26)	0.59** (2.25)	0.01*** (-6.00)	0.01** (-6.13)
文化程度(对照组:小学及以下)								
初中	0.85 (1.22)	0.82 (1.51)	0.46*** (-3.90)	0.50*** (-3.33)	0.91 (0.67)	0.86 (1.04)	0.64 (-1.40)	0.64 (-1.37)
高中或中专	0.56*** (4.26)	0.53*** (4.51)	0.21*** (-7.01)	0.24*** (-6.32)	0.61*** (3.30)	0.58*** (3.65)	0.37*** (-2.97)	0.36** (-2.88)
大专及以上	0.26*** (7.50)	0.23*** (7.91)	0.03*** (-9.30)	0.03*** (-8.96)	0.29*** (6.50)	0.25*** (7.03)	0.05*** (-5.91)	0.06** (-5.58)
自评健康(对照组:非常好)								
好	1.05 (0.40)	1.06 (0.52)			1.13 (1.04)	1.12 (0.96)		
一般	1.26** (2.02)	1.32** (2.35)			1.14 (1.03)	1.17 (1.25)		
不好	3.14*** (8.34)	3.17*** (8.33)			3.05*** (7.59)	3.06*** (7.54)		
未婚	2.13*** (4.88)	2.03*** (4.50)	0.26 (-1.26)	0.23 (-1.39)	2.25*** (4.97)	2.16*** (4.68)	0.94 (-0.06)	1.06 (0.06)
少数民族	1.01 (0.04)	0.92 (0.45)	1.05 (0.14)	1.13 (0.34)	1.07 (0.33)	0.95 (0.25)	2.68*** (2.67)	2.93** (2.77)
共产党员	0.69*** (3.70)	0.66*** (4.08)			0.81** (2.01)	0.78** (2.33)		

续表

	城市低保标准				家庭应得低保金			
	2002年		2007年		2002年		2007年	
上山下乡	1.35*** (3.06)	1.36*** (3.08)			1.39*** (3.08)	1.40*** (3.15)		
就业状态(对照组:就业)								
离退休	1.00 (0.03)	0.97 (0.22)	0.41*** (-2.95)	0.40*** (-2.96)	1.24* (1.65)	1.20 (1.39)	1.02 (0.05)	0.93 (-0.17)
失业	4.22*** (12.92)	4.32*** (12.96)	20.51*** (21.08)	19.38*** (20.31)	2.82*** (8.10)	2.94*** (8.29)	10.96*** (11.26)	10.83** (11.21)
家庭特征								
家庭人口数	1.27*** (4.28)	1.26*** (3.98)	0.68*** (-4.01)	0.73*** (-3.24)	1.12* (1.85)	1.08 (1.20)	1.02 (0.17)	1.03 (0.18)
18岁以下的孩子数(对照组:0)								
1	1.06 (0.57)	1.1 (0.95)	1.08 (0.49)	1.02 (0.10)	1.09 (0.81)	1.15 (1.26)	1.09 (0.38)	1.23 (0.86)
2+	2.19*** (4.34)	2.12*** (4.09)	2.54*** (3.18)	2.13** (2.53)	2.04*** (3.60)	2.01*** (3.49)	1.22 (0.46)	1.42 (0.81)
60岁以上的老人数(对照组:0)								
1	1.10 (0.74)	1.15 (1.01)	1.50* (1.79)	1.37 (1.36)	1.32* (1.95)	1.43** (2.50)	1.77** (2.00)	1.73* (1.84)
2+	0.64** (2.09)	0.67* (1.85)	1.61 (1.25)	1.60 (1.21)	0.81 (0.94)	0.92 (0.37)	1.05 (0.09)	1.42 (0.66)
省会城市	0.88 (1.25)	0.89 (1.02)	1.32* (1.74)	1.28 (1.54)	0.87 (1.46)	0.83** (1.98)	0.85 (-0.83)	0.68* (-1.70)
地区(对照组:东部)								
中部	1.75*** (2.59)	—	0.53*** (-2.86)	—	1.31 (1.18)	—	0.59* (-1.78)	—
西部	2.23*** (4.33)	—	0.65 (-1.48)	—	1.71*** (2.85)	—	0.72 (-0.87)	—
省份特征								
GDP增长率	1.09* (1.93)	—	0.87 (-1.38)	—	1.02 (0.56)	—	0.99 (-0.06)	—
人均可支配收入(除以1000)	0.83*** (2.84)	—	0.91*** (-2.72)	—	0.85*** (2.74)	—	0.92* (-1.91)	—
失业率	1.08 (1.12)	—	1.49*** (3.46)	—	1.06 (0.78)	—	1.84*** (3.43)	—

注：城市低保标准和家庭应得低保金的单位都是元/月除以10。表中的估计系数是由Logistic回归方程得到的胜算比(odds ratio)。括号内为t值。*、**、***分别代表10%、5%、1%的显著性水平。

资料来源：根据CHIP数据计算得到。

家庭特征对低保的参与有不同影响。2002年，户主年龄在40~49岁的家庭获得低保的可能性更大，2007年户主年龄的影响并不显著。但户主年龄为60岁及以上的家庭，在2007年参与低保的可能性最小，说明2007年更多的老年家庭被低保政策忽视。这一点通过就业状态也得到了体现。户主为退休人员的家庭参与低保的胜算比要低60%。户主失业的家庭参与低保的可能性更大，且2007年的影响比2002年要大得多。

众所周知，教育对脱贫具有重要作用。2002年和2007年，户主受教育水平越高，家庭参与低保的可能性越低，且教育的影响在2007年更加突出。未婚人口在2002年参与低保的可能性更大，在2007年无显著差异。此外，在2002年，户主身体差、文革期间有“上山下乡”经历的家庭，参与低保的可能性更大，而户主为共产党员的家庭参与低保的可能性较低。这些特征在2007年没有调查，所以无法得到2007年的影响大小。2002年，中西部地区的家庭参与低保的可能性更高，但在2007年，东部地区的家庭获得低保救助的概率更大。从省际变量来看，省内的人均可支配收入越高，参与低保的可能性越低。2007年，失业率对低保参与的影响作用非常显著，进一步说明越来越多的失业人口需要低保的救助。

表5概括了城市低保标准和家庭应得低保金对低保参与的影响。上半部分是来自表4的全样本结果，下半部分是应保样本的回归结果。可以看到，2002年低保标准和应得低保金对低保参与的影响在应保样本中要大于全样本，2007年却相反。此外，无论是低保标准还是应得低保金，对参与低保的影响作用在2007年要小于2002年。在应保样本中，城市低保标准每提高10元/月，参与低保的可能性在2007年只高出4%，在2002年高出17%~30%；家庭应得低保金每增加10元/月，参与低保的可能性在2007年只高出4%~5%，在2002年高出37%~64%。虽然2007年的低保标准更高，但是政策的人群瞄准和受益瞄准的有效性都降低了，表现为更高的误保率和更大的救助缺口。

尽管越来越多的文献研究低保参与的影响因素，但是较少探讨家庭获得低保救助金额的决定因素。应保尽保的政策目标不仅关注的是应保人口是否获得救助，而且要确保他们获得应得的救助水平。我们预期，城市低保标准和家庭应得低保金都与家庭实得低保金正相关。因此，本文分别使用应保样本和应保已保样本，在控制其他变量的情况下，分析这两个主要政策变量对家庭实得低保金的影响，并预期在应保已保样本中的作用大于应保样本。在所有应保样本中，我们采用Tobit模型，对于应保未保的家庭，他们所得的低保金设为0；对应保已保样本的分析则采用普通最小二乘（OLS）模型。

表 5 城市低保标准和家庭应得低保金对参与低保的影响

	未控制省份固定效应		控制省份固定效应	
	2002 年	2007 年	2002 年	2007 年
全样本				
城市低保标准	1.05 *** (2.99)	1.03 (1.48)	1.02 (1.39)	1.07 ** (2.55)
家庭应得低保金	1.55 *** (18.99)	1.49 *** (22.98)	1.59 *** (19.52)	1.50 ** (22.41)
具有低保资格的应保样本				
城市低保标准	1.17 *** (3.39)	1.04 (1.03)	1.30 *** (4.09)	1.04 (0.78)
家庭应得低保金	1.37 *** (8.45)	1.05 *** (3.83)	1.64 *** (8.69)	1.04 ** (2.47)

注：城市低保标准和家庭应得低保金的单位都是元/月除以 10。表中的估计系数是由 Logistic 回归方程得到的胜算比 (odds ratio)。括号内为 t 值。*、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平。应保样本中的其余控制变量与全样本 (表 4) 一致，篇幅所限，没有列出。

资料来源：根据 CHIP 数据计算得到。

表 6 报告了 Tobit (应保样本) 和 OLS (应保已保样本) 的回归结果。不同于对低保参与的影响，城市低保标准和家庭应得低保金对家庭实得低保金的作用在 2007 年均大于 2002 年。对于应保家庭，2002 年，城市低保标准每提高 10 元/月，家庭每月得到的实际低保金在 2002 年会高 3.18 ~ 4.28 元，2007 年高 4.57 ~ 7.80 元；家庭应得低保金每提高 10 元/月，则实得低保金在 2002 年会增加 3.64 ~ 3.70 元，2007 年增加 4.84 ~ 5.05 元。更进一步，在应保已保样本中，2002 年低保标准和家庭应得低保金对实得低保金的作用要小于所有应保样本；2007 年和预期一样，应保已保样本中的作用要大于应保样本。尽管 2007 年城市低保政策的瞄准有效性不如 2002 年，但应保已保家庭获得的低保救助在 2007 年多于 2002 年。

表 6 城市低保标准和家庭应得低保金对实得低保金的影响

	未控制省份固定效应		控制省份固定效应	
	2002 年	2007 年	2002 年	2007 年
应保样本 (Tobit 模型)				
城市低保标准	3.18 *** (3.12)	4.57 ** (2.33)	4.28 *** (-3.89)	7.80 *** (3.54)
家庭应得低保金	3.64 *** (17.33)	5.05 *** (11.63)	3.70 *** (18.50)	4.84 *** (11.13)

续表

	未控制省份固定效应		控制省份固定效应	
	2002 年	2007 年	2002 年	2007 年
应保已保样本 (OLS 模型)				
城市低保标准	0.81 (0.98)	6.86*** (3.42)	1.55* (1.67)	13.33*** (5.75)
家庭应得低保金	2.04*** (14.57)	4.59*** (15.26)	2.40*** (16.10)	4.72*** (15.93)

注：城市低保标准和家庭应得低保金的单位都是元/月除以 10。括号内为 t 值。*、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平。其他控制变量与表 4 一致，篇幅所限，没有列出。

资料来源：根据 CHIP 数据计算得到。

六 反贫困效果

现有研究对低保政策扶贫效果的评估都是基于所有城镇家庭样本，本文的研究主要集中在分析低保对于应保家庭的扶贫效果。在应保样本中，本文分别比较应保已保家庭和应保未保家庭在低保前后的贫困率、贫困距和加权贫困距指数的变化。由于实际中存在应保未保家庭和低保救济缺口，本文采取了一种模拟的方法，即假定所有应保人口都得到所有应得的低保救助，在充分实现应保尽保的情况下，来进一步分析城市低保政策潜在的反贫困效果。

与 Gao et al. (2009) 的研究一致，本文采用三条贫困线对结果做敏感性分析。主要的贫困线是 Khan (2008) 根据城市居民最低食物摄入量计算得到的绝对贫困线，2002 年为 2534 元/人、年。通过城市居民消费价格指数 (CPI) 的调整，2007 年为 2851 元/人、年。第二条较低的绝对贫困线是上述贫困线的 70%，在 CHIP 数据的研究中得到广泛的应用 (Riskin & Gao, 2009; Gustafsson & Deng, 2011; Khan & Riskin, 2001)，即 2002 年为 1774 元/人、年，2007 年为 1996 元/人、年。第三条贫困线是相对贫困线，设定为低保后中位数收入的 50%，即 2002 年为 3485 元/人、年，2007 年为 6090 元/人、年。正如已有研究表明的结果，采用的贫困线越低，低保的减贫作用越显著。此外，相对贫困线的采用，可以帮助我们更好地理解低保对于改善低收入群体收入分配所带来的缓贫效果。

本文主要估计 2007 年城市低保政策的反贫困效果，并与 Gao et al. (2009) 对 2002 年的分析结果进行比较。图 4、图 5、图 6 分别展示了低保前后，基于不同的贫困线，

贫困率、贫困距和加权贫困距指数的实际和潜在水平变化。表7进一步报告了实际和潜在的贫困降低程度（低保前后贫困指数的差除以低保前的贫困指数）。

图4和表7的上半部分显示了贫困率的变化情况。从高贫困线来看，应保已保家庭在获得实际低保转移后，2007年的贫困率降低了19%（0.91到0.74），大大高于2002年的1%（从0.96到0.95）。模拟后的贫困率，在2002和2007年分别降到0.91和0.66，相比于低保前，下降幅度分别达5%和28%。对于应保未保家庭，如果他们得到应得的低保金，则2002年和2007年贫困率会分别下降1%和29%。对于所有的应保家庭，2002年低保转移的实际和潜在的作用较小（3%），2007年实际和潜在的贫困率降低分别达到11%和29%。相比于2002年，2007年低保前后的贫困率都较低，且贫困率的降低更显著。

如果使用较低的贫困线，则贫困率的降低幅度在2002年和2007年都更大，且在2007年更为突出。在所有应保样本中，2002年低保后的贫困率降低了8%，2007年达到31%。如果充分实现应保尽保，降低幅度分别高达48%和82%。正如已有研究所揭示的（Gustafsson & Deng, 2011；都阳、Park, 2007），贫困线越低，低保的减贫效果越明显。采用相对贫困线的结果又如何呢？本文采用的相对贫困线高于两条绝对贫困线，因此我们预期低保的减贫效果会不如前面的明显。的确，2002年贫困率的降低幅度均不到4%，2007年贫困率都维持在100%的水平。

图5和表7的中间部分报告了贫困距的下降情况。和预期一致，低保对于贫困程度的降低作用大于贫困率的降低。对于应保已保家庭，贫困距在2002年降低了22%（从0.60到0.47），2007年降低了60%（从0.71到0.28）。模拟后贫困距的降低幅度更是分别到达了65%和79%。采用的贫困线越低，贫困距的下降幅度越大，但采用较高的相对贫困线时，反贫困效果就变小了。

低保的反贫困效果表现最突出的是加权贫困距。如图6和表7的下半部分所示，根据不同的贫困线，实际低保后，2002年的加权贫困距下降了26%~53%，2007年下降了47%~86%。潜在的反贫困效果更大，2002年达到67%~98%，2007年达到58%~100%。

总体而言，无论采用哪条贫困线，低保确实有助于降低贫困指数，特别是加权贫困距，其次是贫困距，最后是贫困率。这一结论和已有研究的结果是一致的（Gustafsson & Deng, 2011；Ravallion et al., 2006）。相比于应保已保的家庭，应保未保家庭的模拟效果更突出。相比于2002年，2007年城市低保政策的反贫困效果更可观。

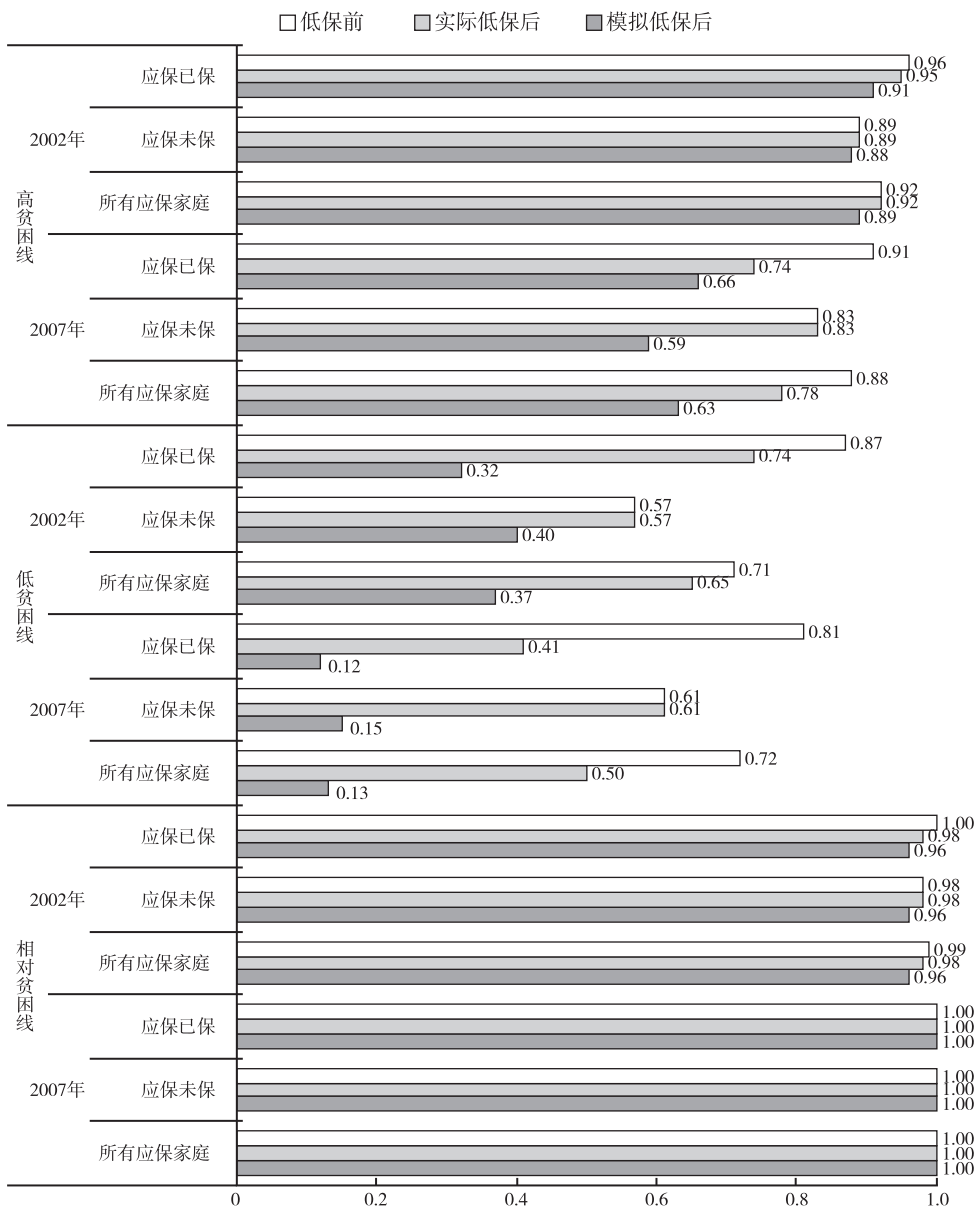


图 4 具有低保资格家庭的实际和模拟的贫困率变化

资料来源：根据 CHIP 数据计算得到。

表7 低保对于应保家庭（根据应保已保和应保未保分类）的实际和模拟反贫困效果

		2002年			2007年		
		(1)实际	(2)模拟	(2)-(1)	(1)实际	(2)模拟	(2)-(1)
贫困率							
高贫困线	应保已保	0.01	0.05	0.04	0.19	0.28	0.09
	应保未保	0.00	0.01	0.01	0.00	0.29	0.29
	所有应保家庭	0.00	0.03	0.03	0.11	0.29	0.17
低贫困线	应保已保	0.15	0.63	0.48	0.49	0.85	0.36
	应保未保	0.00	0.30	0.30	0.00	0.75	0.75
	所有应保家庭	0.08	0.48	0.39	0.31	0.82	0.50
相对贫困线	应保已保	0.02	0.04	0.02	0.00	0.00	0.00
	应保未保	0.00	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00
	所有应保家庭	0.01	0.03	0.02	0.00	0.00	0.00
贫困距							
高贫困线	应保已保	0.22	0.65	0.43	0.60	0.79	0.19
	应保未保	0.00	0.38	0.38	0.00	0.68	0.68
	所有应保家庭	0.13	0.54	0.41	0.42	0.76	0.34
低贫困线	应保已保	0.35	0.87	0.52	0.76	0.98	0.22
	应保未保	0.00	0.75	0.75	0.00	0.96	0.96
	所有应保家庭	0.23	0.83	0.60	0.58	0.98	0.40
相对贫困线	应保已保	0.14	0.42	0.28	0.28	0.34	0.06
	应保未保	0.00	0.20	0.20	0.00	0.24	0.24
	所有应保家庭	0.08	0.32	0.23	0.17	0.30	0.13
加权贫困距							
高贫困线	应保已保	0.37	0.86	0.49	0.77	0.95	0.18
	应保未保	0.00	0.56	0.56	0.00	0.89	0.89
	所有应保家庭	0.30	0.79	0.48	0.59	0.94	0.34
低贫困线	应保已保	0.53	0.98	0.45	0.86	1.00	0.14
	应保未保	0.00	0.83	0.83	0.00	1.00	1.00
	所有应保家庭	0.46	0.96	0.50	0.69	1.00	0.31
相对贫困线	应保已保	0.26	0.67	0.41	0.47	0.58	0.12
	应保未保	0.00	0.34	0.34	0.00	0.43	0.43
	所有应保家庭	0.19	0.56	0.37	0.31	0.53	0.22

注：表中的数值代表的是低保实际与模拟的反贫困效果，根据图4、图5和图6代表的贫困率、贫困距和加权贫困距计算得到。列（1）的实际值表示的是实际低保前后贫困指数的变化（低保前后贫困指数的差除以低保前的贫困指数）。列（2）的模拟值表示的是模拟低保前后的贫困指数变化。列（2）-（1）表示的是列（2）与列（1）的差，衡量的是应保尽保充分实施后额外的反贫困效果。高贫困线，2002年为2534元，2007年为2851元；低贫困线，2002年为1774元，2007年为1996元；相对贫困线为低保后中位数收入的50%，2002年为3485元，2007年为6090元。

资料来源：根据CHIP数据计算得到。

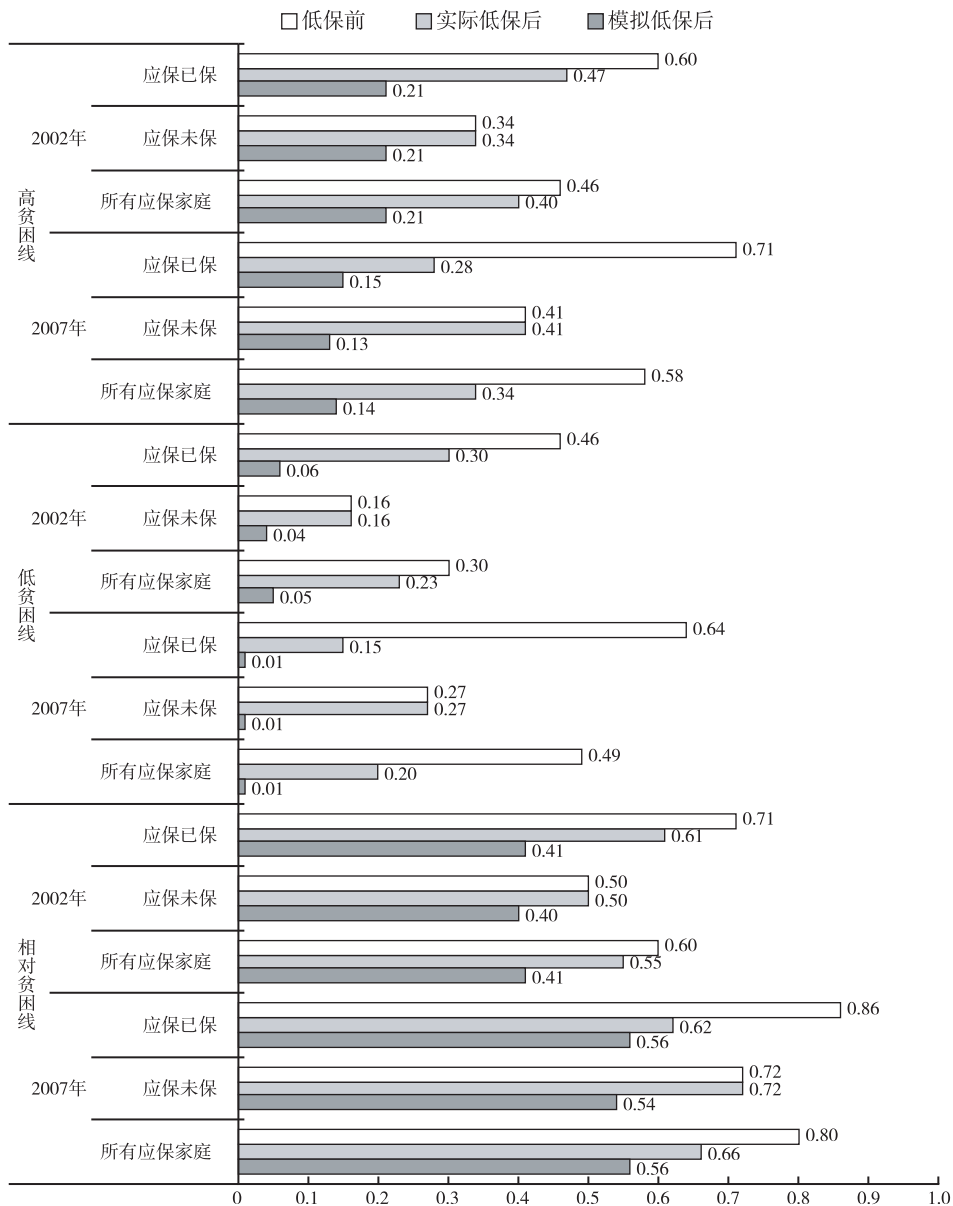


图 5 具有低保资格家庭的实际和模拟的贫困距变化

资料来源：根据 CHIP 数据计算得到。

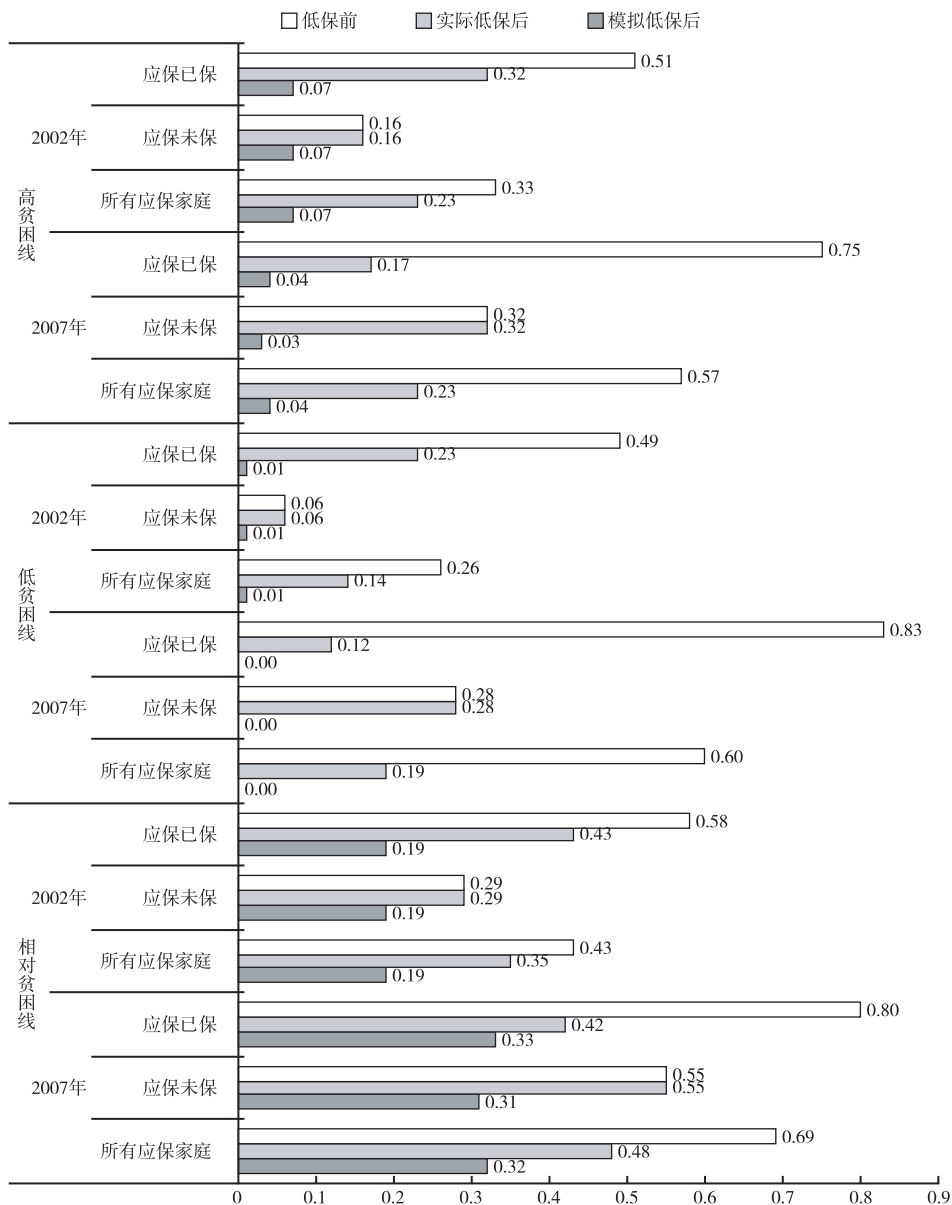


图6 具有低保资格家庭的实际和模拟的加权贫困距变化

资料来源：根据CHIP数据计算得到。

七 结论

城市居民最低生活保障制度，作为城市贫困人口最主要的一项社会救助政策，其执行效果和减贫作用非常值得研究。利用 CHIP 城市住户调查数据，本文分析比较了城市低保政策在 2002 年和 2007 年的瞄准有效性和反贫困效果。总体而言，尽管 2007 年的政策瞄准误差更大，但是低保政策的减贫效果表现得越来越突出。

城市低保政策由地方政府执行，各地在实施细则上存在巨大差异。因此在实际执行过程中，低保资格不仅仅是依据收入来界定的，还有各种非收入的判断标准。本文的结果表明，政策的人口瞄准有效性在 2007 年不如 2002 年，一定程度上是由于家庭实际收入和资产的认定核查越来越难。相比于 2002 年，2007 年的失业人群参与低保的可能性越来越大，但老年人口却容易被遗漏。从政策的受益瞄准来看，2007 年的低保缺口更大，地区差异也越来越明显。城市低保标准和家庭应得低保金都与低保的参与和实际获得的低保金显著正相关。2007 年，城市低保标准和家庭应得低保金对低保参与的影响作用有所减弱，但对实得低保金的作用变大了。

和预期一样，低保对贫困的缓解作用越来越明显，表现最突出的是加权贫困距，其次是贫困距和贫困率，但是反贫困效果也受到政策瞄准误差的限制。如果所有应保人口得到应得的低保救助，则低保的反贫困效果会更突出。本文的分析结果表明，目前城市低保政策的瞄准有效性和反贫困效果在长期可以通过以下几方面得到改善和加强。

首先，城市低保政策由地方政府执行实施，因此在低保人口的认定上存在巨大差异，同时低保线的城市差异也只有小部分是由地区消费水平的差异引起的。因此各地在制定合理的保障水平时，应更多地考虑贫困家庭社会救助的需要，而不是地方财政能力的限制。其次，不是所有具有低保资格的家庭都获得了低保救助，且低保资金也没有落实到位，漏保和误保现象的存在进一步恶化了收入不平等。因此，更好地掌握影响低保参与以及低保缺口的因素，有助于提高低保的覆盖率和资金的落实。最后，低保政策的瞄准有效性和反贫困效果在地区之间存在显著差异。毫无疑问，低保的缓贫效果与政策的执行情况紧密相关。因此，提高保障水平、扩大覆盖率、增强政策落实的有效性，将会使得低保政策发挥更加突出的减贫作用。

调查中没有相关低保补贴及优惠的救助信息，限于低保的现金转移，是本文对于低保政策分析的一个不足，这部分信息的缺乏会低估低保家庭的实际受益，但对整个政策实施的评价有何影响，我们暂且无法判断。但是，非现金转移通常与现金转移相

辅相成, 本文通过对低保现金转移的分析, 已经得到了大量的政策评价信息。此外, 研究分析所用的单位(年)与政策执行所用的单位(月)不一致, 也是本文的一个缺陷所在。尽管本文的研究结果是稳健的, 未来的研究可以使用更合适的数据来分析低保的政策效果, 包括误保家庭获得低保的影响因素, 为低保制度的进一步完善和发展提供更精确的评估和更好的政策建议。

参考文献:

- 都阳、Albert Park (2007), 《中国的城市贫困: 社会救助及其效应》, 《经济研究》第12期, 第24-33页。
- 李实、史泰丽、别雍·古斯塔夫森(2008), 《中国居民收入分配研究Ⅲ》, 北京: 北京师范大学出版社。
- 李实、杨穗(2009), 《中国城市低保政策对收入分配和贫困的影响作用》, 《中国人口科学》第5期, 第19-27页。
- 李迎生、肖一帆(2007), 《城市低保制度仍存三大突出问题》, 《人民论坛》第4期, 第38-39页。
- 林晓洁(2006), 《建立外来农民工最低生活保障制度的可行性分析》, 《人口与经济》第1期, 第75-79页。
- 唐钧、沙琳、任振兴(2003), 《中国城市贫困与反贫困报告》, 北京: 华夏出版社。
- 王有捐(2006), 《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》, 《统计研究》第10期, 第49-54页。
- 徐月宾、张秀兰(2009), 《我国城乡最低生活保障制度若干问题探讨》, 《东岳论丛》第2期, 第32-37页。
- 薛进军、魏众(2004), 《中国城市失业、贫困和收入差距》, 载于李实、佐藤宏主编《经济转型的代价——中国城市失业、贫困、收入差距的经验分析》, 北京: 中国财政经济出版社, 第25-45页。
- 杨穗、高琴、李实(2013), 《中国社会福利和收入再分配: 1988-2007年》, 《经济理论与经济管理》第3期, 第29-38页。
- 赵人伟、李实、卡尔·李思勤(1999), 《中国居民收入分配再研究》, 北京: 中国财政经济出版社。

- 郑新业、张莉 (2009), 《社会救助支付水平的决定因素：来自中国的证据》, 《管理世界》第2期, 第49-57页。
- Coady, David, Margaret Grosh & John Hoddinott(2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington D. C. : World Bank.
- Cornia, Giovanni Andrea & Frances Stewart (1993). Two Errors of Targeting. *Journal of International Development*, 5(5), 459-496.
- Foster, James, Joel Greer & Erik Thorbecke (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3), 761-766.
- Gao, Qin & Carl Riskin(2009). Market versus Social Benefits: Explaining China's Changing Income Inequality. In Deborah Davis & Wang Feng(ed.), *Creating Wealth and Poverty in Postsocialist China*. Stanford: Stanford University Press, pp. 18-34.
- Gao, Qin, Irwin Garfinkel & Fuhua Zhai(2009). Anti-Poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China. *Review of Income and Wealth*, 55(S1), 630-655.
- Gustafsson, Björn & Quheng Deng(2011). Di Bao Receipt and Its Importance for Combating Poverty in Urban China. *Poverty & Public Policy*, 3(1), 1-32.
- Khan, Azizur Rahman(2008). Growth, Inequality and Poverty in China: A Comparative Study of the Experience in the Periods before and after the Asian Crisis. In Björn Gustafsson, Shi Li & Terry Sicular (ed.), *Inequality and Public Policy in China*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 145-181.
- Khan, Azizur Rahman & Carl Riskin(2001). *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Leung, Joe Cho Bun (2006). The Emergence of Social Assistance in China. *International Journal of Social Welfare*, 15(3), 188-198.
- Li, Shi (2011). Issues and Options for Social Security Reform in China. *China: An International Journal*, 9(1), 72-109.
- Li, Shi, Hiroshi Sato & Terry Sicular(2013). *Rising Inequality in China: Challenge to a Harmonious Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen & Youjuan Wang (2006). Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities? In Jiwei Lou & Shulin Wang(ed.), *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*. Washington

D. C. : World Bank , pp. 317 – 334.

Riskin, Carl & Qin Gao(2009). The Changing Nature of Urban Poverty in China. In Sudhir Anand, Paul Segal & Joseph Eugene Stiglitz(ed.), *Debates on the Measurement of Global Poverty*. Oxford: Oxford University Press, pp. 300 – 326.

Solinger, Dorothy (2011). Dibaohu in Distress: The Meager Minimum Livelihood Guarantee System in Wuhan. In Beatriz Carillo & Jane Duckett (ed.), *China's Changing Welfare Mix: Local Perspectives*. London: Routledge, pp. 36 – 63.

Wang, Meiyan (2007). Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China. *China & World Economy*, 15(2), 74 – 88.

Targeting and Anti-Poverty Effectiveness of the Urban Dibao in China

Yang Sui¹, Gao Qin² & Li Shi³

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences¹;

Graduate School of Social Service, Fordham University²;

School of Economics and Business Administration, Beijing Normal University³)

Abstract: Using urban household survey data from the China Household Income Project(CHIP) in 2002 and 2007, this paper provides a thorough examination of the targeting performance and anti-poverty effectiveness of Dibao policy in urban China. Results show that urban Dibao's mis-targeting rate increased and benefit gap widened during this period, though its assistance standard improved. Both the city Dibao line and entitled benefit amount played positive effects on Dibao participation and monthly receipt amount. Dibao had significant poverty reduction effects in both years, and the effect was larger in 2007 than in 2002. However, the anti-poverty effects were restricted by targeting errors and low assistance standards. Future policy reforms should focus on the improvement of Dibao's anti-poverty effectiveness by better targeting, narrowing the benefit gap, and improving the assistance standards.

Keywords: urban dibao, policy targeting, anti-poverty

JEL Classification: I38, O18, P36

(责任编辑:西 贝)