

中国最低生活保障制度的设计与实施

王美艳*

内容提要 本文利用翔实的宏观数据与微观调查数据，从最低生活保障制度的覆盖面与覆盖率、低保标准与补助水平、资格认定与瞄准、资金投入、治理与行政管理等方面，对城市与农村低保制度的设计与实施现状以及面临的挑战进行了分析。研究表明，低保制度自建立以来取得了显著进展，但其设计与实施中尚存在诸多问题。文章针对如何改进与完善低保制度，提出了一些政策建议。

关键词 最低生活保障制度 设计 实施

一 引言

最低生活保障制度（简称低保制度）是目前中国最主要的社会救助制度之一，包括城市低保制度与农村低保制度。一些发达国家较早地推行了社会救助制度。例如，德国于1860年颁布了第一部社会救济法，建立了国家社会救济制度，并在此基础上建立了低保制度。德国低保制度保障那些家庭收入低于保障标准的贫困者，保障方式主要包括发放保障金和提供必要的生活服务。目前，不论发达国家还是发展中国家，几乎都建立了社会救助制度，尽管其救助对象、救助标准和救助方式可能各不相同。

若干国际组织对社会救助制度给出了定义。例如，亚洲开发银行（Asian Development Bank）将社会救助制度定义为救助最脆弱的个人、家庭和社区，使其达到生存线并提高生活标准的制度（Howell, 2001）；国际劳工组织（International Labor Organization）将社会救助制度定义为以税收支持的给予低收入人群福利的制度（ILO, 2000）；联合国粮食及农业组织（Food and Agriculture Organization of the United Nations）

* 王美艳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：wangmy@cass.org.cn。

将社会救助制度定义为致力于通过重新分配财富减少贫困的现金或实物转移项目，以保护家庭免受收入冲击（FAO，2003）。

尽管这些定义从措辞来看存在差异，但概括起来其内容基本一致，即：社会救助制度是指以某种瞄准方式对贫困人口或弱势群体进行救助的制度。贫困救助制度自建立以来，一直受到广泛关注。贫困救助制度应覆盖哪些人群、救助水平依据哪些因素设定和调整、贫困救助的瞄准效率如何等问题，一直是研究讨论的热点（Alderman，2001；Conning & Kevane，2001；Matin & Hulme，2003；Subbarao et al.，1996；Ravallion et al.，1995）。此外，贫困救助制度的减贫效果，贫困救助制度是否会产生“不工作”的激励，也是研究关注的重要方面（Blomquist，2003；del Ninno & Dorosh，2003；Gaiha，2000；Lemieux & Milligan，2008；Rawlings，2005）。

中国城市与农村低保制度的建立，均经历了从局部试点到向全国普遍推广的过程。自建立以来，低保制度处于稳步发展过程中，覆盖面不断扩大，救助水平不断提高，对城市与农村减贫起到了一定作用。但是，低保制度还存在覆盖率低、低保标准的确定和调整方法不够科学、低保瞄准效率低等诸多问题。关于中国低保制度的研究较多，其中一些研究限于对低保制度进行一般性讨论，还有一些研究利用宏观数据或微观调查数据分析低保制度的覆盖和瞄准等。然而，结合翔实的宏观和微观调查数据，利用国际社会普遍认可的社会救助制度评价体系，对低保制度进行全面分析的研究尚不多见。

本研究将综合使用宏观数据与微观调查数据，利用国际社会普遍认可的社会救助制度评价体系，对中国的低保制度进行考察。本文所利用的民政部宏观数据主要包括历年分地区分城乡低保救助人数、低保标准与补助水平，以及低保支出。借助这些数据能够对低保救助覆盖、低保标准与补助水平，以及低保资金投入等进行全面的描述和分析。2010年中国城市劳动力调查数据包含城市居民家庭的人口、就业、收入和低保救助等方面的信息^①，这为评价城市低保制度的瞄准效率和减贫效果提供了可靠的数据支持。

特别值得指出的是，本研究对低保制度的分析，将借助国际社会普遍认可的社会救助制度评价体系进行。自社会救助制度创立以来，其执行状况和实施效果一直受到

① 2010年中国城市劳动力调查是指中国社会科学院人口与劳动经济研究所于2009年年底到2010年初，在上海、武汉、沈阳、福州、西安和广州六个城市进行的劳动力调查。该调查在每个城市根据分阶段随机抽样原则，抽取了700户城市居民家庭，填写了家庭情况问卷和所有家庭成员问卷。在每个城市，调查同样按照分阶段随机抽样原则，还抽取了600户外来人口家庭，填写了家庭情况问卷和所有家庭成员问卷。本研究将要使用的是对城市居民的调查数据。

政策制定者和学者的广泛关注。世界银行基于若干国家的经验，总结和提炼了一套得到国际社会普遍认可的社会救助制度评价体系。若干研究借助这个评价体系，对一些国家的社会救助制度进行了评估。基于评估结果提出的许多政策建议得到政府采纳，对改进和完善社会救助制度发挥了重要作用。

本研究借助这套体系对中国的低保制度进行评价，将中国低保制度的设计和实施状况置于国际社会救助制度的大框架下进行分析，借鉴其他国家的经验和启示，提出改进中国低保制度的政策建议。本研究以下部分是这样组织的：第二部分对相关文献进行总结和评述；第三部分介绍世界银行社会救助制度评价体系的核心原则和角度；第四部分描述城市和农村低保制度的演变与主要政策特征；第五部分考察城市和农村低保制度的实施现状和面临的挑战；第六部分对文章进行总结，提出改进和完善低保制度的政策建议。

二 相关文献总结与评述

一些研究限于对城乡低保制度进行一般性讨论。例如，徐月宾和张秀兰（2009）对低保制度实施中贫困人口的瞄准机制、保障标准与“福利依赖”，以及边缘贫困人群问题进行了探讨，提出探索实施适度普惠型福利的可能性，同时加强对有劳动能力的救助对象提供及时的、有针对性的就业服务。

低保标准的确定和调整机制应该如何设置，得到研究者的广泛关注。关于低保标准的确定，王有捐（2006）建议国家有关部门组织人员根据满足人体基本需求的标准，确定一个科学合理的测算方法。具体方法是选定某个地区作为参照系测算低保标准，然后考虑其他地区的消费结构、物价水平等进行调整，作为各地的目标标准，最后结合当地的经济状况给出一个分阶段执行标准。杨立雄（2012）针对目前各地采用不同方法确定低保线，认为应该统一低保线的计算方法，将其划分为食物线和非食物线两部分。

杨立雄和胡姝（2010）认为，最低生活保障标准的调整机制存在手段单一、标准不规范和参数设置不当等问题。研究建议将最低生活保障标准与价格挂钩，保持最低生活保障标准的购买力不变；最低生活保障标准还应与社会平均收入挂钩，使最低生活保障标准随社会平均收入水平的提高而提高。

各国社会救助制度的瞄准效果，一直是研究关注的重要问题。中国的低保制度同样也不例外。王有捐（2006）利用国家统计局城镇居民家庭基本情况专项调查数据，测算了全国35个大中城市的老保瞄准率。研究发现，城市低保覆盖面仅占应保人群的

大约1/3,城市低保识别瞄准率不到70%。研究同时指出,现有的瞄准率是建立在较低的覆盖面基础上的。随着覆盖面的逐步扩大,瞄准难度会随之加大。

Chen & Ravallion (2005) 利用国家统计局住户调查数据,对城市低保瞄准效率进行了分析。研究表明,43%获得低保的家庭不具备资格,72%的应保家庭未享受低保。不过研究认为,即便低保制度没有实现“应保尽保”,而且出现了一定程度的“保不应保”的情况,然而与国际同类社会救助项目相比,中国城市低保的瞄准仍相当成功。Ravallion et al. (2008) 利用国家统计局住户调查数据对城市低保进行的分析表明,无论使用何种指标衡量,与发展中国家同类社会救助项目相比,中国城市低保的瞄准效果都是最好的。Wang (2007) 利用14个城市住户调查数据进行的分析表明,中国城市低保的漏保率为61%,错保率为40%;39%的应保家庭得到了低保救助,4%的非应保家庭也得到了低保救助。

韩华为和徐月宾(2013)利用河南省和陕西省农村低保执行状况调查数据,测算并比较了传统的收入贫困识别策略和多维度贫困识别策略下的农村低保瞄准效果。研究发现,如果仅通过家庭收入来识别贫困,农村低保会存在严重的瞄准偏误;当通过多维度贫困识别策略控制贫困测量误差后,农村低保的瞄准偏误明显下降。研究结果显示,样本地区农村低保的瞄准偏误维持在可接受的范围内,农村低保的瞄准效果优于其他发展中国家同类型救助项目。

易红梅和张林秀(2011)基于一份具有全国代表性的农户资料,采用赤贫指数从多维度度量了农户的贫困程度,并将其应用于考察农村低保制度的瞄准效率。研究发现,农村低保制度瞄准效率不高,瞄准遗漏和瞄准漏出同时存在。研究认为,政府应该继续探索发展适合农村的多维度的贫困户鉴别制度,提高农村低保的瞄准效率。

低保制度的贫困救助效果,也是研究关注的重要问题。Ravallion et al. (2008) 利用国家统计局住户调查数据对城市低保减贫效果的分析表明,获得低保转移收入后,城市贫困发生率、贫困距和加权贫困距分别下降了6%、11%和16%。李实和杨穗(2009)利用中国收入分配课题组2007年城市住户调查数据,估计了低保收入对缓解城市贫困的作用。研究发现,城市低保制度对于减少城市贫困人口的作用显而易见,获得低保转移收入后贫困发生率下降了40%以上,贫困距和加权贫困距下降幅度更大。都阳和Park (2007)利用2001年和2005年两轮在5个城市进行的住户调查数据,分析了城市贫困救助体系的瞄准及其救助效率。研究表明,低保制度在当前城市社会救助中具有决定性作用。

针对城乡低保发展不平衡的问题,研究开始探讨低保制度未来的发展方向。比较

一致的结论是，应该统筹城乡低保，实现城乡低保一体化。这些研究或者是基于一些地区低保制度城乡一体化的成功实践，提出低保制度城乡统筹的建设思路；或者是以基本公共服务均等化理论为指导，通过对城乡低保制度若干方面的差别进行分析，指出现存的不均等状况，进而提出低保城乡一体化的客观需求。

例如，江又明和李永骧（2014）基于安徽省一些地区的老保制度城乡一体化实践，提出应进一步促进低保制度城乡一体化，并就其建设路径进行了探讨。张军和柯健（2013）从城乡差异的视角，以重庆市城乡低保制度建设为例，对其现状和存在的问题进行了分析，在此基础上提出了创新统筹城乡低保制度的对策与建议。王争亚和吕学静（2014）认为，低保制度存在机会不均等、过程不均等和结果不均等等问题，低保制度的城乡一体化是实现中国城乡公共服务均等化的客观要求。

三 世界银行社会救助制度评价的核心原则和角度

根据世界银行的建议（Grosh et al., 2008），评价一项社会救助制度应该坚持四个核心原则。第一是充足性原则，主要是针对覆盖面和保障水平而言。覆盖面充足是指应该被该项社会救助制度覆盖的人群，实际上都得到了救助。保障水平充足是指社会救助制度给予受益人的救助，对受益人能够有较为充足的保障。第二是公平性原则，主要是针对得到救助的机会和透明性而言。得到救助的机会公平是指每个应该得到救助的人都有相同的机会得到救助，而且在条件相同的情况下，得到的救助也是相同的。透明性是指社会救助制度的申请和领取等一切过程都是透明公开的。第三是效率原则，主要是针对瞄准的准确水平和管理效率而言。瞄准的准确水平是指，在用于社会救助的资源有限的情况下，救助制度的瞄准要准确，从而提高资源的使用效率。管理效率是指救助制度从管理层面上也要讲究效率。第四是结果性原则，主要是针对社会救助制度是否达到了预期的救助目标而言。

在坚持这四个核心原则的前提下，评价一项社会救助制度，主要从以下六个角度进行：制度目标、救助标准和支付、救助资格认定和瞄准、资金来源和投入、治理框架和管理，以及监测和绩效评估。我们要分析该救助制度是否能够达到其预定目标；救助标准的确定方法是否合理，是否具有合理的调整机制；救助资格的认定方法是否清晰，认定方法是否具有较强的可操作性，瞄准是否有效率；资金来源是否充足；治理框架和管理是否合理有效；监测和绩效评估体系是否健全。

本研究将基于世界银行社会救助制度评价体系，利用最新的宏观数据和近期的微

观调查数据,对中国城市和农村低保制度的设计和实施状况进行综合评价。在此基础上,研究将指出城市和农村低保制度存在的主要问题和面临的挑战,并借鉴国际经验,从制度设计和实施两个层面,提出改进和完善城乡低保制度的政策建议。

四 低保制度的演变与主要政策特征

(一) 城市低保制度的演变

上海市于1993年6月1日宣布建立城市居民低保制度,可以算作城市低保制度建立的开端。此后,大连、青岛、烟台、福州和广州等城市相继建立了低保制度。1995年,民政部认可了城市低保制度并决心在全国推广。1997年,国务院发布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》。通知要求,“1997年底以前,已建立这项制度的城市要逐步完善,尚未建立这项制度的要抓紧做好准备工作;1998年底以前,地级以上城市要建立起这项制度;1999年底以前,县级市和县政府所在地的镇要建立起这项制度”。该通知的发布,意味着城市低保制度从局部试点向全国推行。

1999年,国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》。条例指出,城市低保制度应遵循保障城市居民基本生活的原则,坚持国家保障与社会帮扶相结合、鼓励劳动自救的方针。条例确定了城市低保的救助对象、救助范围和城市低保的申请和审批程序,明确了各级政府的责任、低保的资金来源和城市低保标准的确定方法,使城市低保工作的开展有了法律依据。该条例奠定了城市低保制度的基础,标志着城市低保制度成为一项法律制度。

2001年11月,国务院办公厅发布了《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》。通知要求各地认真贯彻属地管理原则,全面落实城市低保制度;要求地方各级人民政府,特别是省级人民政府必须加大低保资金投入,中央财政加大对财政困难地区城市低保资金专项转移支付的力度;建立健全相关法规制度,加强组织领导,确保城市低保制度落到实处。之后,城市低保制度进入平稳发展时期。

(二) 城市低保制度的政策目标与主要特征

根据1999年《城市居民最低生活保障条例》,城市低保制度的目标,是对家庭人均月收入低于当地最低生活保障标准的城市居民进行救助。家庭收入是衡量是否符合领取低保条件的基本指标,是指共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入。低保救助采取现金转移支付的形式,按照家庭人均收入低于当地城市居民低保标准的差额享受。城市居民低保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。

城市低保的申请审批程序包括两个步骤：第一，户主向户籍所在地的街道办事处或者镇人民政府提出书面申请，并出具有关证明材料，填写《城市居民最低生活保障待遇审批表》；第二，城市居民低保待遇由其所在地的街道办事处或者镇人民政府初审，并将有关材料和初审意见报送县级人民政府民政部门审批。

（三）农村低保制度的演变

中国农村扶贫开发大致经历了三个阶段。第一个阶段为体制改革推动扶贫阶段（1978 - 1985 年）。家庭承包制的实行，农产品价格的逐步放开，以及乡镇企业的发展，为解决农村贫困问题打开了出路。第二阶段为大规模开发式扶贫阶段（1986 - 1993 年）。中国政府自 1986 年起在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的开发式扶贫。第三阶段为扶贫攻坚阶段（1994 - 2000 年）。以 1994 年 3 月《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志，中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。

在经过若干年的开发式扶贫后，农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人，减少到 2000 年的 3000 万人，农村贫困发生率从 30.7% 下降到 3% 左右（国务院新闻办公室，2001）。尚存的农村贫困人口大多为五保户、残疾、居住条件恶劣、丧失劳动能力或患病的人口。对这些人群，原来的开发式扶贫手段不再适用。农村有“五保户”供养、特困户生活救助、灾民补助等一些传统的救济方式，但覆盖范围有限，而且救助水平也较低。自 1993 年，中国开始在一些地区试点建立农村低保制度，2007 年各省普遍建立农村低保制度。

与城市低保制度相同，农村低保制度也经历了一个从试点到普遍推广的过程。1993 - 1994 年间，农村低保制度开始在一些地区试点。1995 - 1996 年，一些省份开始推广农村低保制度。1996 年民政部办公厅下发《关于加快农村社会保障体系建设的意见》，其中明确指出：“农村最低生活保障制度是对家庭人均收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口按最低生活保障标准进行差额补助的制度”。自 2003 年以来，农村低保制度在北京、上海、浙江、广东、福建、江苏、天津、辽宁等省份得到了快速发展，而其余省份仍以特困户救助为主。2005 - 2006 年，中央文件鼓励有条件有经济实力的地方尝试建立农村低保制度。2006 年，农村低保制度推行的范围进一步扩大。

2007 年，国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。通知确定了农村低保的救助对象、救助范围和农村低保的申请和审批程序，明确了各级政府的责任、农村低保的资金来源和农村低保标准的确定方法。通知的颁布，标志着农村低保制度在全国范围内建立起来。

（四）农村低保制度的政策目标与主要特征

根据2007年国务院《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，农村低保制度的目标，是通过在全国范围建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围，稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。农村低保对象是家庭年人均纯收入低于当地低保标准的农村居民。低保金原则上按照申请人家庭年人均纯收入与保障标准的差额发放，也可以在核查申请人家庭收入的基础上，按照其家庭的困难程度和类别，分档发放。农村居民低保标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定，并要随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整。

农村低保的申请审批程序包括两个步骤。第一，户主向户籍所在地的乡（镇）人民政府提出申请；村民委员会受乡（镇）人民政府委托，也可受理申请。第二，受乡（镇）人民政府委托，在村党组织的领导下，村民委员会对申请人开展家庭经济状况调查、组织村民会议或村民代表会议民主评议后提出初步意见，报乡（镇）人民政府；乡（镇）人民政府审核后，报县级人民政府民政部门审批。

五 低保制度的设计与实施现状以及面临的挑战

城市与农村低保制度自建立以来均取得了显著进展，但尚未达到其政策目标。本部分描述城市与农村低保制度设计与实施的现状，讨论其面临的主要挑战。对城市与农村低保制度现状与挑战的分析，主要从覆盖、低保标准与补助水平、资格认定与瞄准、资金投入，以及治理与行政管理等方面进行。

（一）覆盖面与覆盖率

以1999年《城市居民最低生活保障条例》的颁布为标志，城市低保制度在全国普遍建立起来。之后，城市低保人数迅速增加，2003年达到2247万。此后至2009年，城市低保人数稳定在2200-2300万左右。自2010年开始，城市低保人数呈现明显的下降趋势。城市低保人数占非农业人口比例在2000-2002年期间快速上升，2003年达到最高值6%。之后，这一比例呈现持续下降趋势（图1）。

2007年《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》的颁布，标志着农村低保制度在全国普遍建立。这一年，农村低保人数有了跳跃性的增长。之后，农村低保人数持续增长，2013年达到顶峰。2014年，农村低保人数首次出现下降。农村低保人数占农业人口比例与农村低保人数的变化趋势基本一致。

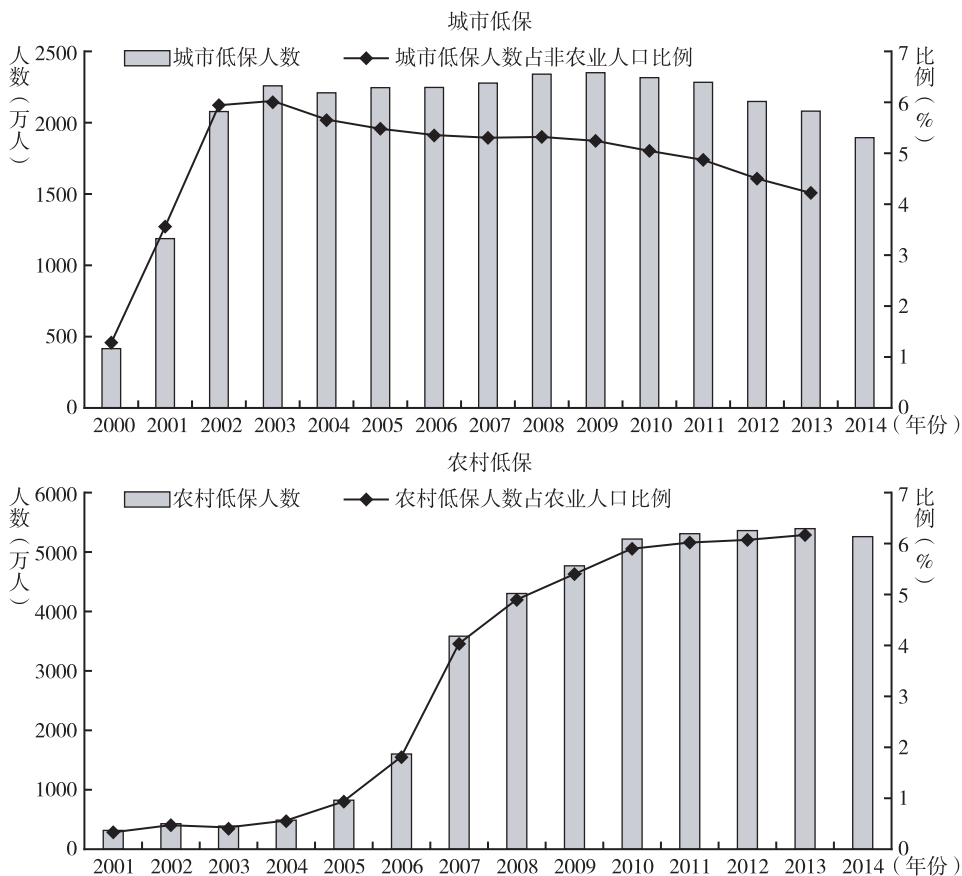


图1 低保覆盖的变化

注：2014年非农业和农业人口数尚未公布，因此当年城市低保人数占非农业人口比例和农村低保人数占农业人口比例数据缺失。

资料来源：城市低保和农村低保人数来自民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>；非农业和农业人口数来自历年《中国人口和就业统计年鉴》。

城市低保和农村低保的覆盖率均存在巨大的地区差异（图2）。2013年，城市和农村低保覆盖率最低的均为浙江省，分别仅为0.5%和1.7%；最高的均为甘肃省，分别高达11.6%和17.4%。城市低保和农村低保的全国平均覆盖率分别为4.2%和6.2%。粗略观察发现，低保覆盖率较低的省份，经济发展水平普遍较高；而覆盖率较高的省份，经济发展水平往往较低。

需要指出的是，低保覆盖率既不能用于衡量各地贫困人口的需求，也不能用于衡量低保覆盖的充足性，仅能反映低保的实际救助率。理由主要有两点：第一，各地区

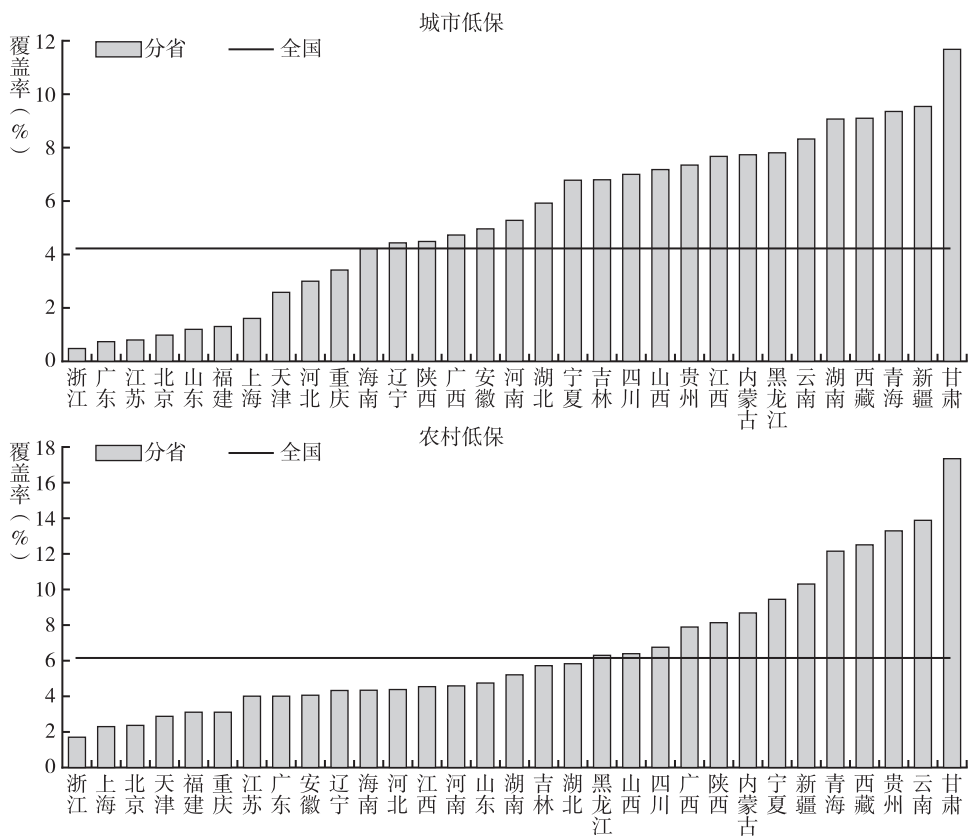


图2 低保覆盖的地区差异 (2013年)

注：城市低保覆盖率系用城市低保人数除以非农业人口数乘以100%计算得到；农村低保覆盖率系用农村低保人数除以农业人口数乘以100%计算得到。

资料来源：城市低保和农村低保人数来自民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>；非农业和农业人口数来自《中国人口和就业统计年鉴》(2014)。

低保标准不同，应保率也随之不同^①，因此，低保救助人口的收入水平可能存在较大的地区差异；第二，各地区低保瞄准效率存在差异，享受低保的人口有些可能不属于“应保”人口，不享受低保的人口反过来可能属于“应保”人口。

低保覆盖率与贫困发生率之间的对比，能够从一定程度上间接反映低保对贫困救助的充足性。国家统计局长期以来从未公布过全国统一的城镇贫困标准和城镇贫困发生率，只公布农村贫困标准和农村贫困发生率。以下我们通过农村低保覆盖率与贫困发生率的对比，观察农村低保的充足性。

① 应保率是指人均收入低于低保标准的人口占总人口的比例。

随着经济和社会发展水平的变化，国家统计局用于确定农村贫困的标准在不断调整，迄今一共使用过三种不同的标准：1978年标准、2008年标准和2010年标准^①。国家统计局使用这些标准，公布了不同年份的农村贫困发生率。不论使用哪种标准衡量，农村贫困发生率均呈现明显的下降趋势。农村低保覆盖率则是在2007年实现了一个较大的飞跃后，之后继续缓慢提高（图3）。

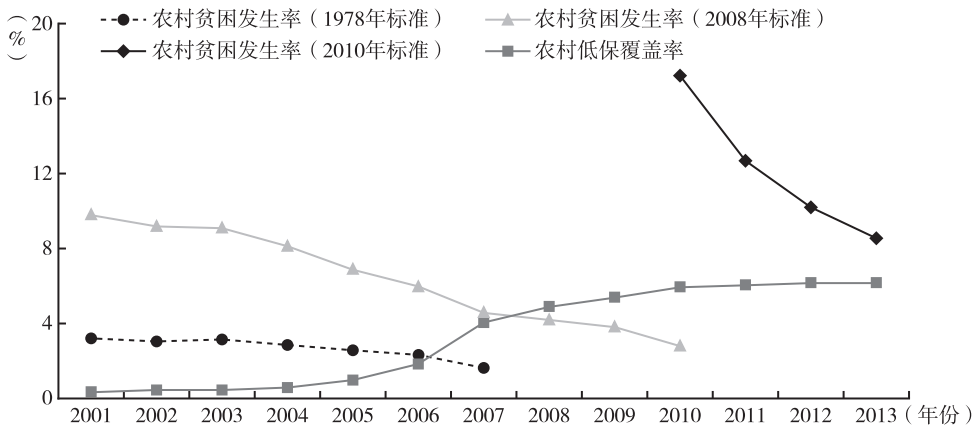


图3 农村贫困发生率与低保覆盖率

资料来源：农村贫困发生率数据来自国家统计局《中国统计年鉴》（2014）；农村低保覆盖率系用农村低保人数除以农业人口数乘以100%计算得到，其中农村低保人数来自民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>，农业人口数来自《中国人口和就业统计年鉴》（2014）。

由于农村低保标准不同于贫困标准，我们无法通过农村低保覆盖率与贫困发生率的直接对比观察农村低保覆盖是否充足。但是，农村贫困标准是国家统计局基于与国际贫困标准接轨的原则，结合中国农村的经济发展状况和人民生活需要制定出来的，相对而言，农村贫困标准是更加客观的贫困衡量标准。按照2010年农村贫困标准，2013年农村贫困发生率为8.5%，当年农村低保覆盖率为6.2%。从两者的相对关系看，农村低保对于贫困的救助不够充足。

（二）低保标准与补助水平

城市低保和农村低保的标准和补助水平尚比较低，而且增长速度缓慢。2014年，城市和农村平均低保标准分别为411元和231元，人均月补助水平分别为286元和129

^① 1978年标准在1978-1999年期间称为农村贫困标准，2000-2007年期间称为农村绝对贫困标准；2008年标准在2000-2007年期间称为农村低收入标准，2008-2010年期间称为农村贫困标准；2010年标准是新确定的农村扶贫标准。

元。2003 - 2014 年期间，城市低保的平均标准和人均月补助水平年均增长均仅略超过 20 元，农村低保平均标准年均增长为 23 元，人均月补助水平年均增长低至 13 元（图 4）。

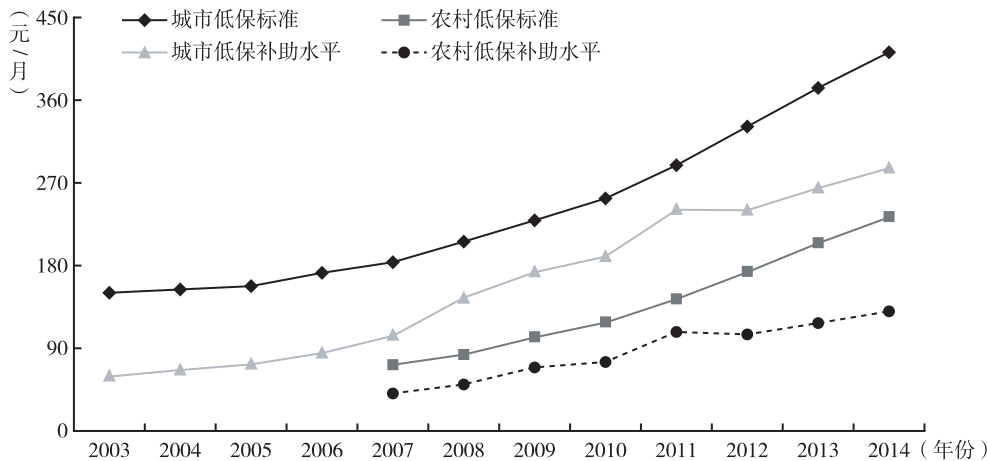


图 4 低保标准与补助水平

资料来源：民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>。

根据低保制度的相关规定，低保标准是按照当地维持居民基本生活所必需的衣、食和居住等费用确定。2014 年，城镇和农村居民月人均食品消费分别为 500 元和 235 元（国家统计局，2015），城市低保标准占城镇居民人均月食品消费的比例为 82%，农村低保标准与农村居民人均月食品消费水平基本相当。这种状况表明，低保标准连基本的食品消费都难以满足。

补助水平高低是社会救助项目的一个基本问题。各国社会救助项目的补助水平存在较大差异，确定方法各不相同^①。社会救助项目究竟应多慷慨，迄今为止尚没有明确的答案。国际经验表明，预算约束经常导致社会救助项目的覆盖与补助水平之间难以取舍（Grosch et al., 2008）。设定较低的补助水平可能有助于提高覆盖率，但对救助领取者的意义不大；设定较高的补助水平尽管对救助领取者的意义较大，但可能产生

① 例如，瑞典社会救助项目的补助水平是基于合理的家庭真实生活成本确定；挪威是根据能够让人们过上体面生活的标准确定；丹麦是按照最高失业保险的 60% ~ 80% 确定；荷兰是根据最低工资水平确定。此外，在一些国家，补助水平随家庭规模和年龄的变化而变化。例如，在爱沙尼亚，家庭中第一个人得到 100% 的补助，其他人得到 80%；在德国，单身成年人得到 100% 的补助，两个成年人住在一起，每个人得到 90%，14 岁以上儿童得到 80%，14 岁以下儿童得到 60%（O’Keefe, 2010）。

“不工作”的激励^①，还会带来沉重的财政负担，而且不利于覆盖率的提高。

城市和农村低保标准存在较大的地区差异（图5）。2014年，城市低保标准最低的为宁夏回族自治区（305元），最高的为上海市（710元），后者为前者的两倍多。农村低保标准最低的为江西省（152元），最高的为北京市（632元），后者为前者的四倍多。大致说来，低保标准较低的省份，经济发展水平普遍较低；而低保标准较高的省份，经济发展水平往往较高。

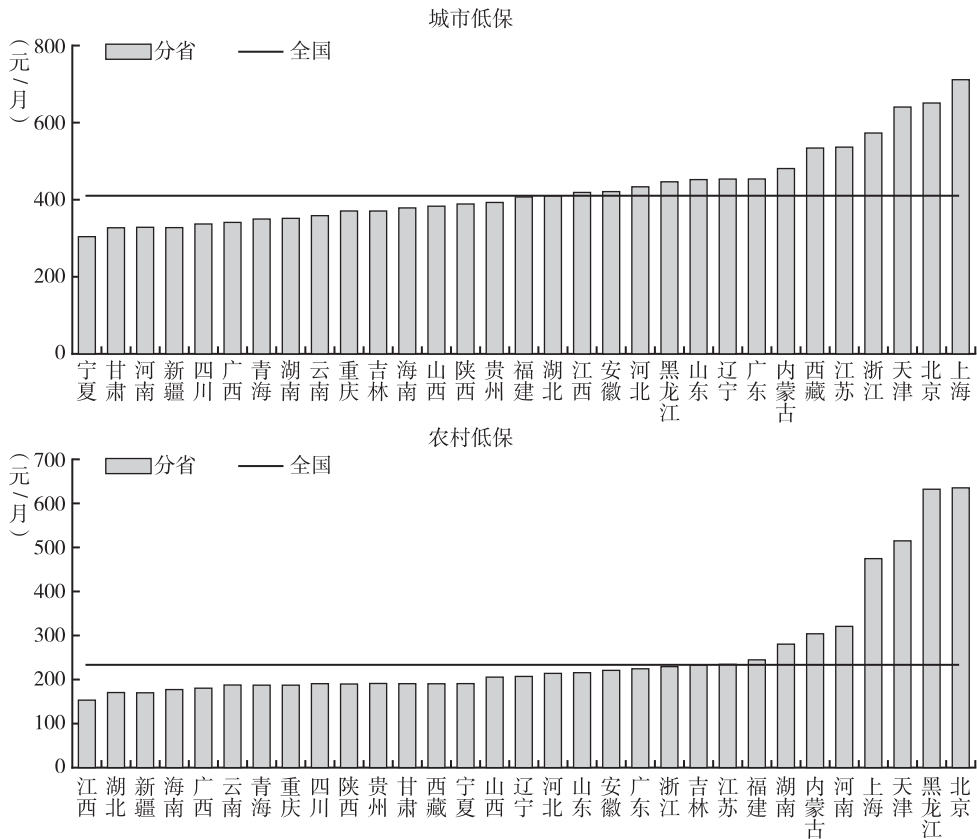


图5 低保标准的地区差异（2014年）

资料来源：民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>。

对低保标准与人均地区生产总值（GDP）和人均地方公共财政支出关系的分析表明，低保标准与这两个指标之间，皆呈现明显的正相关关系（图6）。在低保标准与人

① 国际经验表明，社会救助项目对发达国家的就业或工作时间产生较小或中等程度的影响，对发展中国家的影响更小（Grosh et al., 2008）。

均地方公共财政支出散点图中，西藏和青海是两个较为特殊的点。其人均地方财政支出较高，但低保标准处于较低水平。这是因为，西藏自治区和青海省的公共财政收入中，较大比例资金来自中央财政转移支付^①。如果将西藏和青海数据排除在外，低保标准与人均地方公共财政支出之间的正相关关系将更为明显。

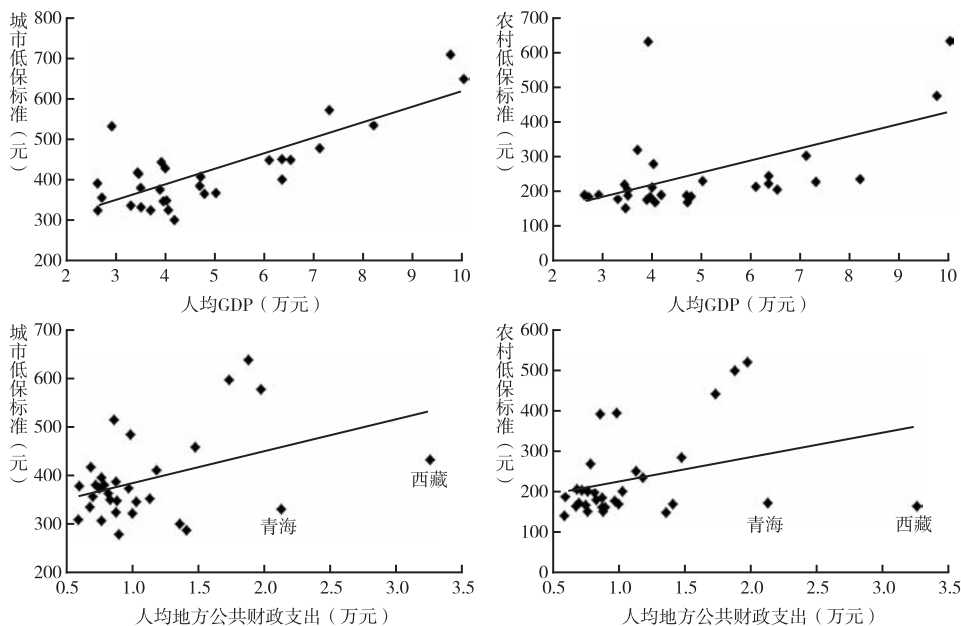


图6 低保标准与人均GDP和人均地方公共财政支出的关系

注：低保标准与人均GDP散点图使用2014年数据，低保标准与人均地方公共财政支出散点图使用2013年数据。

资料来源：人均GDP数据来自国家统计局（2015）。人均地方公共财政支出系用地方公共财政支出除以人口数计算得到。其中，地方公共财政支出和人口数均来自《中国统计年鉴》（2014），低保标准来自民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>。

如前文所述，《城市居民最低生活保障条例》和《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》中，对城市和农村低保标准的确定和调整分别做了相关规定。规定指出，低保标准按照维持当地居民基本生活所必需的衣食住行费用确定，并且按照当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时调整。显然，这些只是原则性的规定，并未明确阐述低保标准的具体确定和调整办法，这可能导致地方政府确定和调整低保

① 以2012年为例，西藏自治区的公共财政收入中，来自中央的补助收入为804.34亿元，占总额的76%；青海省的公共财政收入中，来自中央的补助收入为839.65亿元，占总额的64%。

标准时具有较大的随意性，不是按照居民基本生活需要而是根据地方经济发展水平与财政能力确定低保标准。

（三）低保资格认定与瞄准

关于城市低保的资格认定，《城市居民最低生活保障条例》中有明确规定：（1）持有当地非农业户口；（2）家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准。这种资格认定方法看似简单易行，然而由于家庭收入的可靠信息通常难以收集，居民自报的收入信息又难以核实，因此，低保资格认定是一个复杂而艰难的过程。加上《城市居民最低生活保障条例》中对收入的界定较为粗糙^①，可能导致居民自报收入存在口径差异，这给低保资格认定带来了更大的挑战。

按照低保的政策目标和资格认定方法，低保制度应该惠及最贫困的人口。根据国际通行的做法，社会救助领取者来自较低收入组的比例越高，表明社会救助项目的瞄准效率越高（Grosch et al., 2008）。从城市低保领取者的分布看，84%的领取者属于低收入户，另有11%的领取者属于中低收入户，仅有很小比例的低保领取者属于中等收入户、中高收入户或高收入户（图7）。

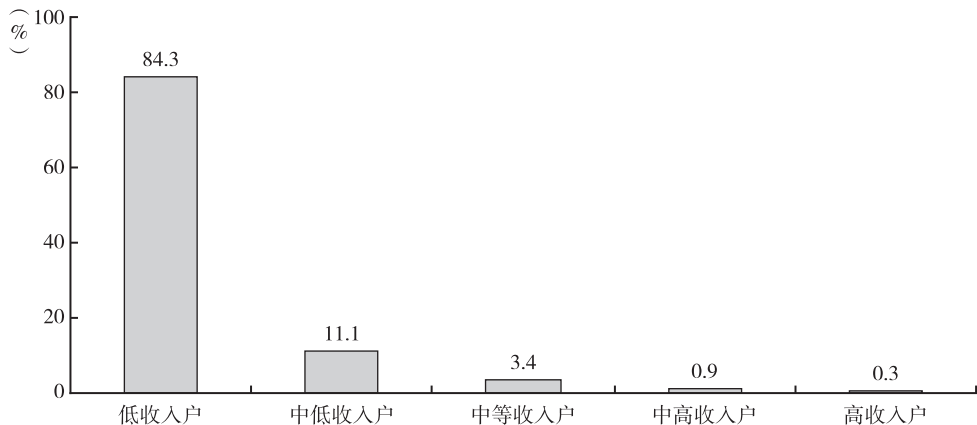


图7 按家庭人均可支配收入五等分低保领取者分布

注：低收入户是指人均可支配收入处于最低20%的家庭，中低收入户是指人均可支配收入处于20%~40%的家庭，中等收入户是指人均可支配收入处于40%~60%的家庭，中高收入户是指人均可支配收入处于60%~80%的家庭，高收入户是指人均可支配收入处于最高20%的家庭。

资料来源：根据2010年中国城市劳动力调查数据计算得到。

^① 《城市居民最低生活保障条例》中规定，收入是“共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入”。

一项跨国研究表明,在若干国家26个社会救助项目中,项目领取者来自收入最低20%人群的比例,最高为80%;大约一半的社会救助项目,这一比例在20%~40%之间;另有1/3的项目,这一比例在40%~60%之间(Grosh et al., 2008)。与其他国家社会救助项目横向比较看,中国城市低保向较高收入人口的渗漏不大,城市低保的瞄准效果较好。这与其他研究的结论是一致的(O'Keefe, 2010; Chen & Ravallion, 2005; Ravallion et al., 2008)。

由于低保瞄准的目标人群是家庭人均收入低于当地低保标准的人口,因此,以上按收入组别分析低保渗漏的信息,尚不足以准确反映低保制度的瞄准效果。以下我们采用另一种能够更好地衡量社会救助制度瞄准效果的方法,对中国城市低保制度的瞄准效果进行考察。这种方法将一项贫困人口社会救助制度的瞄准结果归纳为四种:贫困人口享受救助、贫困人口未享受救助、非贫困人口享受救助和非贫困人口未享受救助(Grosh et al., 2008)。其中,贫困人口享受救助和非贫困人口未享受救助是瞄准正确的结果;贫困人口未享受救助和非贫困人口享受救助是瞄准错误的结果。

使用这种方法衡量中国城市低保制度的瞄准效果,首先我们需要以城市低保标准作为贫困线定义贫困人口,然后分析贫困和非贫困人口享受和未享受低保的状况。利用2010年中国城市劳动力调查数据,我们对这四种结果所占百分比分别进行了计算(表1)。贫困人口享受低保占比为0.87%,非贫困人口未享受低保占比为94.21%,两者合起来,瞄准正确的结果占比为95%。贫困人口未享受低保占比为2.95%,非贫困人口享受低保占比为1.97%,两者合起来,瞄准错误的结果占比为5%。

表1 城市低保制度的瞄准效率

	贫困人口		非贫困人口		合计	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
享受低保	107	0.87	243	1.97	350	2.84
未享受低保	364	2.95	11621	94.21	11985	97.16
合计	471	3.82	11864	96.18	12335	100.00

资料来源:根据2010年中国城市劳动力调查数据计算得到。

城市低保的瞄准效率还可以用漏保率和错保率来衡量。漏保率是指贫困人口中未享受低保的比例,错保率是指享受低保人口中非贫困人口的比例(Grosh et al., 2008)。根据表1可以计算中国城市低保的漏保率和错保率,其中漏保率为77% ($364/471 \times 100\% = 77\%$),错保率为69% ($243/350 \times 100\% = 69\%$)。也就是说,高达77%的贫

困人口未享受低保，享受低保人口中69%为非贫困人口。Wang（2007）表明，城市低保的漏保率为61%，错保率为40%。尽管如此，与发展中国家同类社会救助项目相比，中国城市低保的瞄准效果仍然是最好的（Ravallion et al., 2008）。

漏保和错保现象存在的原因，除了低保资格认定困难外，还有其他一些因素。例如，以上分析将收入作为低保资格认定的衡量标准，但低保制度在实际运行中，可能还考虑了一些非收入标准，比如劳动能力和家庭消费状况等；一些低保申请者没有得到批准，这其中的原因可能是多方面的，或者是申请者自身不符合享受低保的资格，或者是地方财政能力的限制使得无法满足全部申请者等；低保制度在资格认定上存在的主观判断问题，也值得引起重视^①。由于低保人员可以同时享受医疗、教育、住房、就业等一系列救助，漏保的人福利损失更大，错保的人则占用了不该占有的资源。因此，提高低保瞄准效率显得更加重要^②。

在考察了城市低保制度的瞄准效率后，我们来分析其贫困救助效果。与瞄准效率相比，低保的贫困救助效果较为容易考察。显而易见，仅仅通过观察低保收入转移前后贫困发生率的变化，即可直接衡量低保的贫困救助效果。如果接受低保救助，家庭收入中加入低保收入转移后，贫困发生率大幅度下降，表明低保的贫困救助效果较好，反之则表明救助效果较差。

中国从未公布过全国统一的城市贫困标准，在估算城市贫困发生率时，研究者根据各自的研究目的设定贫困标准（如 Riskin & Li, 2001；Khan et al., 2001；王小林, 2012；ADB, 2004；Du et al., 2006；Park & Wang, 2010）。在讨论低保制度的贫困救助效果时，我们可以用城市低保标准作为贫困线，观察低保收入转移前和低保收入转移后城市贫困发生率的变化。此外，《城市居民最低生活保障条例》中规定，城市低保“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”。也就是说，城市低保属于“补差”设计。这种设计意味着，如果瞄准完全恰当，在低保收入转移后，城市贫困发生率应该为零。

利用2010年中国城市劳动力调查数据，我们计算了不同城市低保收入转移前和低保收入转移后的贫困发生率（图8）。低保收入转移后，城市贫困发生率不仅没有降至零，

① 基层政府尽管对申请者的家庭状况较为了解，但仍然存在较大的主观判断空间，造成潜在的滥用和可信性问题。

② 2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》中，对低保人员可以同时享受的医疗、教育、住房、就业等一系列救助的内容和救助方式等进行了详细规定。

而且除了武汉下降幅度略大(下降了0.8个百分点)之外,其他城市的贫困发生率下降幅度均很小,仅在0.2~0.3个百分点左右。Ravallion et al. (2008)的研究表明,低保收入转移前后,以低保标准为贫困线的城市贫困发生率分别为7.71%和7.26%,低保收入转移使得贫困发生率下降了0.45个百分点。Wang (2007)的分析发现,低保收入转移前后,以低保标准为贫困线的城市贫困发生率分别为14.06%和12.54%,低保收入转移使得贫困发生率下降了1.52个百分点。从这个角度而言,城市低保的贫困救助效果有限。

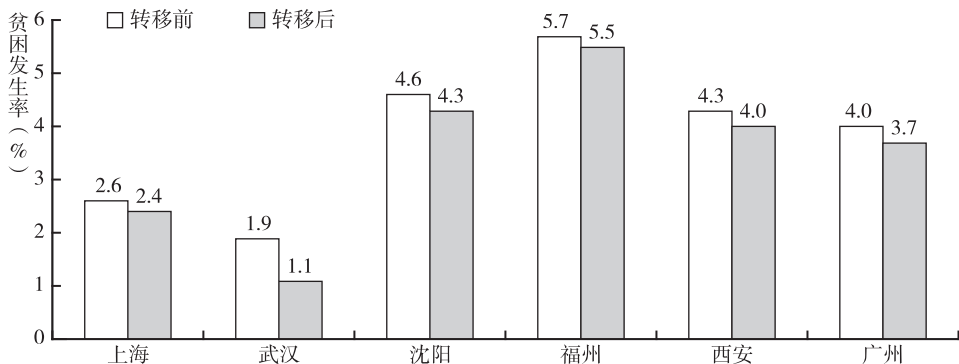


图8 城市低保制度的减贫效果

注:在计算贫困发生率时,我们以城市低保标准作为贫困线,人均可支配收入低于低保标准的家庭则为贫困家庭,其家庭成员则为贫困人口。转移前是指将家庭人均可支配收入与低保标准比较计算的城市贫困发生率;转移后是指在家庭人均可支配收入中加入低保收入后,再与低保标准比较计算的城市贫困发生率。

资料来源:根据2010年中国城市劳动力调查数据计算得到。

从农村低保的资格认定和瞄准看,根据《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,领取低保的对象必须具有本辖区内农村户口,而且家庭人均月收入低于当地低保标准。除此之外,家庭的财产状况、劳动力状况和实际生活水平也要接受民政部门的核查。只有这些方面的条件都符合,才具有领取低保的资格。与城市低保相同,表面看来,农村低保的资格认定规则和瞄准程序非常清楚,但实际上,低保的资格认定并不容易。

首先,准确的农户收入信息很难得到,从而很难确定申请人的家庭人均月收入是否低于当地低保标准。其次,判断低保资格需考虑除收入之外诸如家庭财产、劳动力和生活水平等多种因素,给了基层较大的决策空间。一些从收入上满足领取低保条件的家庭被排除在低保之外,相当一部分得到低保的家庭人均收入高于低保标准。研究表明,农村低保的瞄准效率不高(韩华为、徐月宾,2013;易红梅、张林秀,2011)。第三,由于财政能力的限制,低保资金不足以为所有符合低保领取资格的家庭发放低

保金，导致低保的名额有限，可能存在“指标”问题。也就是说，一些符合低保领取资格的人，可能被排除在低保救助之外。

（四）低保资金投入

根据《城市居民最低生活保障条例》，城市低保所需资金由地方人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出项目，专项管理，专款专用。根据《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，农村低保资金应该以地方为主，省级人民政府要加大投入，中央财政对财政困难地区给予适当补助。农村低保资金投入的实际状况是，2007年中央财政首次下拨30亿元补助资金，用于资助财政困难地区。此前，农村低保资金一直由省级政府和地方政府负担，中央财政未支出。

低保支出占地方公共财政支出比例存在较大的地区差异（图9）。2013年，城市低保支出占地方公共财政支出比例最高的为黑龙江省（1.49%），最低的为浙江省（0.05%）。

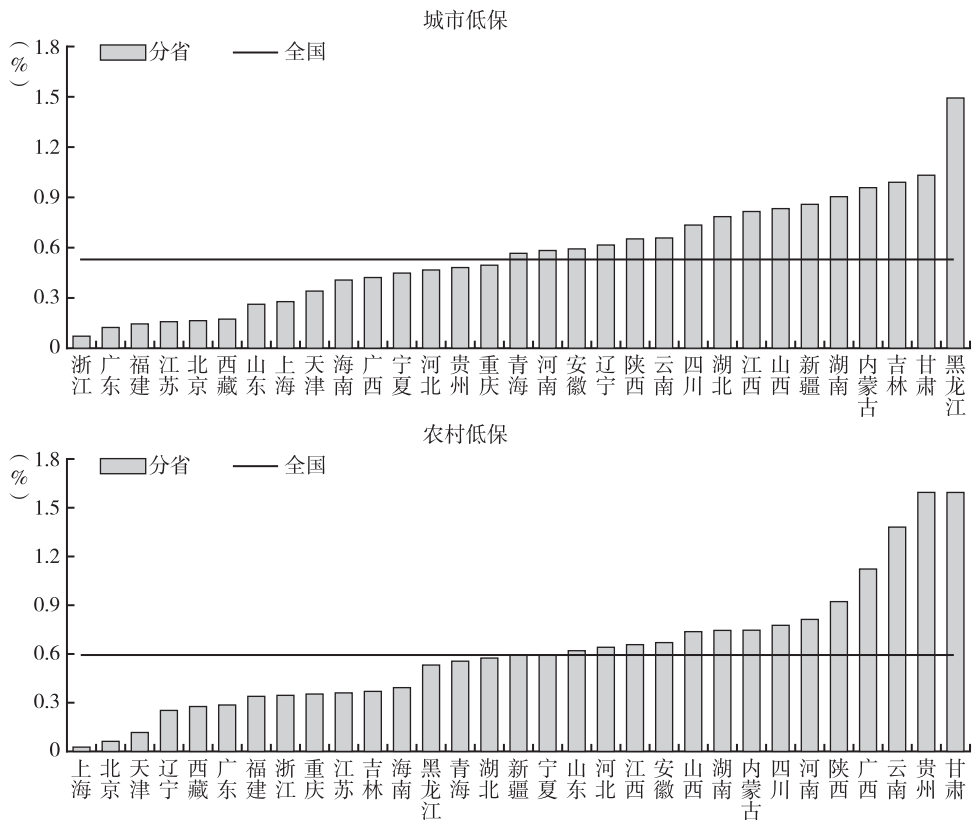


图9 低保支出占地方公共财政支出比例（2013年）

资料来源：地方公共财政支出来自《中国统计年鉴》（2014），城市和农村低保支出来自民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>。

(0.07%)，前者为后者的20多倍。农村低保支出占地方公共财政支出比例最高的为甘肃省(1.59%)，最低的为上海市(0.03%)，前者为后者的50多倍。城市低保支出和农村低保支出占地方公共财政支出的比例全国平均分别为0.53%和0.6%，两者合起来为1.13%；分省来看，两者合起来最高的甘肃省也仅为2.62%。这种状况表明，地方政府应该有足够的财政能力支付低保资金。

低保支出占地区生产总值(GDP)比例同样存在较大的地区差异(图10)。2013年，城市低保支出占GDP比例最高的为甘肃省(0.38%)，最低的为浙江省(0.01%)；农村低保支出占GDP比例最高的为贵州省(0.61%)，最低的为上海市(0.01%)。城市低保支出和农村低保支出占GDP的比例全国平均分别为0.11%和0.13%，两者合起来

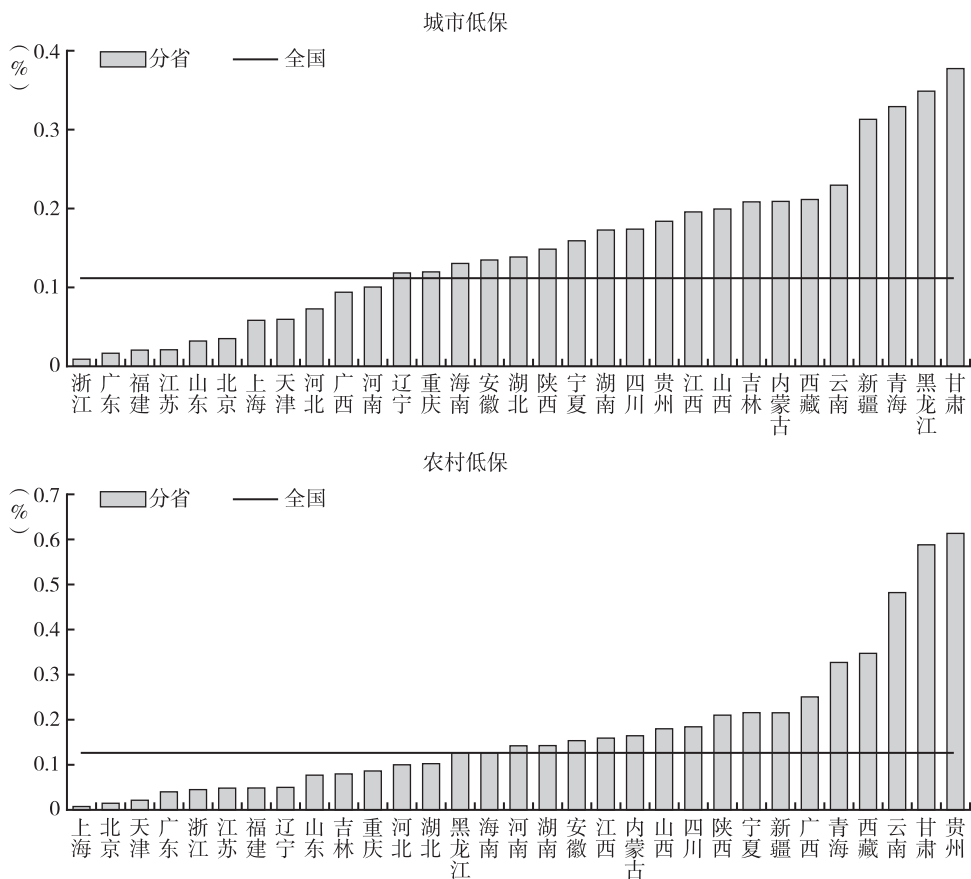


图10 低保支出占GDP比例(2013年)

资料来源: GDP数据来自《中国统计年鉴》(2014), 城市和农村低保支出数据来自民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>。

多决策在街道办事处或者乡镇人民政府做出,这为地方政府留下了较大的主观判断空间。与此同时,县级民政部门配置在低保制度的人力资源不够充足,其核实申请者家庭状况、监管低保支出状况、解决不公平、协调与其他社会救助项目的关系等方面的能力有限。此外,低保制度缺乏有效的监督与监管机制,以及健全的监测与绩效评估体系。

六 主要结论与政策建议

本研究从覆盖面与覆盖率、低保标准与补助水平、资格认定与瞄准、资金投入、治理与行政管理等方面,对城市与农村低保制度的设计与实施现状以及面临的挑战进行了分析。针对低保制度存在的问题,改进和完善低保制度重点需要关注四个关键领域:(一)通过扩大覆盖面和提高补助水平,确保低保制度的充足;(二)改进政策设计,提高瞄准效率;(三)完善治理与行政管理框架,加强基本制度与人力资源建设;(四)将流动人口纳入低保救助范围。

首先,如何扩大覆盖面和提高补助水平,确保低保制度充足。充足而及时的资金投入是确保低保制度充足的核心。尽管没有黄金法则用于确定怎样的低保支出水平是合适的,但低保未满足需求的状况表明,目前中国的低保支出水平太低。按照低保制度相关规定,地方政府承担城市低保资金支出;农村低保资金筹集以地方为主,省级人民政府要加大投入,中央财政对财政困难地区给予适当补助。对城市低保而言,应该建立中央财政转移支付制度,补助财政困难地区。对农村低保而言,省级政府的再分配力度和中央财政转移力度应该进一步加大,尤其要加大对财政困难地区的补助力度。

低保标准的确定和调整方法应该进一步完善。目前,城市和农村低保标准和补助水平均比较低,难以满足居民的基本生活。城市与农村低保共同存在的问题是,低保标准确定和调整的方法不够清晰,低保标准很大程度上是基于当地的经济发展水平和财政能力确定的。建议根据当地基本生活费用水平确定低保标准,同时,以当地基本生活费用的提高幅度和物价提高幅度为依据,按照一个清晰的原则,透明地调整低保标准。另外,可以考虑采用与贫困线一致的低保标准,尤其是农村低保。目前尚没有全国统一的城市贫困线,只有农村贫困线。农村低保标准可以尝试直接采用农村贫困线。

其次,如何改进政策设计,提高瞄准效率。从低保资格认定和瞄准上来说,存在的主要问题是,准确的家庭收入信息很难得到,基层判断决策的空间较大,以及财政

能力不足导致存在“指标”问题。采用根据家庭收入、资产、家庭成员受教育水平和就业状况，以及社区参与相结合的方式，确定家庭是否具有享受低保的资格，是一种适宜的方法。例如，可以考虑采用准家计调查方法识别家庭贫困状况^①。准家计调查方法有助于减少基层主观判断，使低保制度更加透明和公正，特别是有助于解决长期贫困。

此外，应该将低保资格认定与财政能力分开。在财政困难的情况下，具有领取低保资格的家庭可以轮流领取低保；一旦财政能力允许，所有具有领取低保资格的家庭，均领取低保金。从低保金支付的政策设计而言，城市低保为“补差”，农村低保为“补差”或分档发放。农村低保金支付的实际状况是，个别东部经济发达地区，原则上是按照家庭人均纯收入与低保标准的差额发放低保金；而在广大中西部地区，通常是在初步核查家庭收入的基础上，更多依靠民主评议等办法确定低保对象，并分档发放低保金。实际上，由于准确的家庭收入信息很难得到，“补差”设计是一种不可能执行或很难执行恰当的制度，分档发放方式可能更具有现实性和可操作性。

再次，如何完善治理与行政管理框架，加强基本制度与人力资源建设。在治理框架与行政管理，以及监测与绩效评估方面，城市与农村低保制度目前做得均较为薄弱。低保制度的管理水平与管理效率尚比较低，从事低保的人力不够充足，监测与绩效评估基本还处于起步阶段。为了提高低保制度的治理、监测与评估水平，应该将基层工作人员配置到位，保证从事低保的人力充足，加强对基层的监督，保证申诉渠道畅通。此外，要大力加强制度与能力建设。另外，实行系统化与一体化的低保信息管理，而且与其他部门（例如税收部门与其他社会福利部门）共享信息，可以使各个部门之间更好地协调，提高公共资源的使用效率。在这方面，澳大利亚福利署的社会救助项目是一个可供参考的范例（O'Keefe，2010）。

最后，如何将流动人口纳入低保救助范围。根据低保制度的申请与审批规定，户籍所在地与居住地分离的流动人口几乎不可能申请到农村低保，与此同时，流动人口没有资格申请居住地的城市低保。这意味着流动人口被排除在低保救助制度之外。随着流动人口数量的不断增多，如果这种状况长期存在下去，可能会产生一系列社会问

① 准家计调查方法通过对家庭户调查数据的统计分析，识别决定贫困的关键因素和容易观察的因素。该方法首先对家庭户进行调查，收集家庭的一些较为容易观察的特征（比如居住位置和房屋质量、耐用消费品拥有量、家庭人口结构、受教育水平、就业状况等），应用计算公式和相对权重，对申请家庭进行打分，然后将家庭得分与预先设定分数进行比较，确定该家庭是否有资格享受低保。

题。将流动人口纳入低保制度的救助范围，是政府部门面临的一项重要任务。一种可能的制度选择是，尝试依据在城市的居住年限，将流动人口纳入城市低保制度救助范围。例如，规定在城市居住了一定年限（例如五年）的流动人口，才有申请城市当地低保的资格。

此外，统筹城乡低保制度，实现城乡低保制度一体化是未来的发展趋势。社会救助项目城乡分割并非中国独有，在低收入和中等收入国家，这是一种普遍现象（O'Keefe, 2010）。实现城乡统筹难以一步到位，需要一个循序渐进的过程。十八届三中全会提出“推进城乡最低生活保障制度统筹发展”。在统筹城乡低保方面，部分省份已经有了成功的先例（如安徽省）。2014年《社会救助暂行办法》中对低保制度做了统一规定，未将城市低保与农村低保分开进行规定，这也可以看作是国家推进城乡低保统筹的一个信号。2015年，多个地区已经相继实现了城乡低保标准的统一，还有一些地区正在酝酿实现。实现完全的城乡低保制度一体化，还有很长的道路要走。

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。
- 国家统计局（2015），《中国统计摘要》（2015），北京：中国统计出版社。
- 国务院新闻办公室（2001），《中国的农村扶贫开发》，北京：新星出版社。
- 韩华为、徐月宾（2013），《农村最低生活保障制度的瞄准效果研究——来自河南、陕西省的调查》，《中国人口科学》第4期，第117-125页。
- 江又明、李永骧（2014），《关于最低生活保障城乡一体化研究——以安徽省为例》，《安徽农业大学学报（社会科学版）》第5期，第7-11页。
- 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。
- O'Keefe, Philip（2010），《国际社会救助项目的经验——对中国低保制度的启示》，载于都阳主编《城乡福利一体化：探索与实践》，北京：社会科学文献出版社，第187-196页。
- 王小林（2012），《贫困测量：理论与方法》，北京：社会科学文献出版社。
- 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。

王争亚、吕学静 (2014)，《我国最低生活保障制度城乡一体化研究——以基本公共服务均等化为研究视角》，《中国劳动》第 8 期，第 4 - 8 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。

杨立雄 (2012)，《最低生活保障标准计算方法和调整机制创新研究——对北京市的应用与检验》，《黑龙江社会科学》第 6 期，第 89 - 95 页。

杨立雄、胡姝 (2010)，《城镇居民最低生活保障标准调整机制研究》，《中国软科学》第 9 期，第 33 - 46 页。

易红梅、张林秀 (2011)，《农村最低生活保障政策在实施过程中的瞄准分析》，《中国人口·资源与环境》第 6 期，第 67 - 73 页。

张军、柯健 (2013)，《统筹城乡居民最低生活保障制度的障碍与对策——基于重庆市城乡差异的视角》，《农村经济》第 1 期，第 47 - 51 页。

Alderman, Harold (2001). Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers. *The World Bank Economic Review*, 15(1), 33 - 53.

Asian Development Bank (ADB) (2004). *Poverty Profile of the People's Republic of China*. Manila: Asian Development Bank.

Atkinson, Anthony (1995). *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Blomquist, John (2003). *Impact Evaluation of Social Programs: A Policy Perspective*. Washington D. C. : World Bank, Social Protection Unit.

Chen, Shaohua & Martin Ravallion (2005). Decentralized Transfers to the Urban Poor: China's Di Bao Program. *World Bank Working Paper*, memo.

Conning, Jonathon & Michael Kevane (2001). Community Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 0102.

del Ninno, Carlo & Paul Dorosh (2003). Impacts of In-Kind Transfers on Household Food Consumption: Evidence from Targeted Food Programmes in Bangladesh. *Journal of Development Studies*, 40(1), 48 - 78.

Du, Yang, Robert Gregory & Xin Meng (2006). The Impact of the Guest-Worker System on Poverty and the Well-being of Migrant Workers in Urban China. In Ross Garnaut & Ligang Song (ed.), *The Turning Point in China's Economic Development*. Canberra: Asia Pacific

Press at the Australian National University, pp. 172 – 202.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2003). Safety Nets and the Right to Food. Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security Information Paper, Rome: FAO.

Gaiha, Raghav (2000). Do Anti-Poverty Programmes Reach the Rural Poor in India? *Oxford Development Studies*, 28(1), 71 – 95.

Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc & Azedine Ouerghi (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington D. C. : World Bank.

Howell, Fiona (2001). Social Assistance: Theoretical Background. In Isabel Ortiz (ed.), *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila, Philippines: Asian Development Bank, pp. 257 – 306.

International Labor Office (ILO) (2000). *World Labor Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva: ILO.

Khan, Aziz, Keith Griffin & Carl Riskin (2001). Income Distribution in Urban China during the Period of Economic Reform and Globalisation. In Carl Riskin, Renwei Zhao & Shi Li (ed.), *China's Retreat from Equality: Income Distribution and Economic Transition*. New York: M. E. Sharpe, pp. 125 – 132.

Lemieux, Thomas & Kevin Milligan (2008). Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach. *Journal of Econometrics*, 142(2), 807 – 828.

Matin, Imran & David Hulme (2003). Programs for the Poorest: Learning from the IGVGD Program in Bangladesh. *World Development*, 31(3), 647 – 665.

Park, Albert & Dwen Wang (2010). Migration and Urban Poverty and Inequality in China. *IZA Discussion Paper*, No. 4877.

Ravallion, Martin, Dominique van de Walle & Madhur Gautam (1995). Testing a Social Safety Net. *Journal of Public Economics*, 57(2), 175 – 199.

Ravallion, Martin, Shaohua Chen & Youjuan Wang (2008). Does the *Di Bao* Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities? In Jiwei Lou & Shuilin Wang (ed.), *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*. Washington D. C. : World Bank, pp. 317 – 334.

- Rawlings, Laura (2005). A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes. *International Social Security Review*, 58(2-3), 133-161.
- Riskin, Carl & Shi Li (2001). Chinese Rural Poverty Inside and Outside the Poor Regions. In Carl Riskin, Renwei Zhao & Shi Li (ed.), *China's Retreat from Equality: Income Distribution and Economic Transition*. New York: M. E. Sharpe, pp. 329-344.
- Subbarao, Kalandidhi, Akhter Ahmed & Tesfaye Teklu (1996). *Selected Social Safety Net Programs in the Philippines: Targeting, Cost-Effectiveness, and Options for Reform*. Washington D. C. : World Bank.
- Wang, Meiyang (2007). Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China. *China & World Economy*, 15(2), 74-88.
- Weigand, Christine & Margaret Grosh (2008). Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 0817.

The Design and Implementation of China's Dibao Program

Wang Meiyang

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: Using macro and micro data, this paper examines the design, implementation and challenges of China's urban and rural Dibao program through looking at its coverage, standard and benefit level, eligibility and targeting, financing, governance and administration. It finds that significant progress has been made since the Dibao program was established all over the country. However, there are still many problems in its design and implementation. The paper puts forward some policy suggestions on how to further improve the Dibao program.

Keywords: Dibao program, design, implementation

JEL Classification: I30, I31, I38

(责任编辑：西 贝)