

中国的城市贫困: 社会救助及其效应*

都 阳 Albert Park

内容提要: 本文利用两轮城市微观调查数据, 分析了城市贫困救助体系的瞄准及其救助效率问题。研究表明, 对于城市贫困的救助手段在城市经济体制转型过程中发生了明显的变化。而且, 和国际上类似的项目相比较, 中国目前的救助体系具有较好的救助效率。本文还分析了家庭和工人对贫困救助体系的反应, 结果表明更好地设计救助方式将有助于避免贫困救助在劳动力市场上产生消极效应。

关键词: 城市贫困 社会救助 贫困瞄准

在很长一段时期内, 人们都认为中国的贫困问题只存在于农村地区。因此, 中国政府在 20 世纪 80 年代中期开始的扶贫计划, 主要定位于贫困集中的农村地区的脱贫。然而, 随着经济发展和 社会结构的变迁, 贫困的区域分布、构成、性质以及政策也发生了相应的变化。这其中有两类因素使得城市贫困开始进入研究者和政策制订者的视野。首先, 城市经济体制的改革, 使得城市经济的构成主体发生了根本的转变。20 世纪 90 年代中后期的城市国有经济重组, 不仅加速了国有经济的调整, 也通过激进的劳动制度改革, 造成数千万城镇职工下岗, 其中很大一部分成为持续的失业者。这一部分人群中, 有很大一部分人力资本和其他禀赋条件不足的劳动者因此而陷入贫困。其次, 随着农村向城市的人口迁移成为越来越普遍的社会现象, 迁移人口贫困的形式与发生程度也成为城市贫困的重要方面。

20 世纪 90 年代中后期出现的劳动力市场冲击对中国的城市贫困及其救助体系所产生的影响是深远的。劳动力市场冲击的直接表现是失业率的显著上升, 尽管公布的登记失业率难以反映城市失业的真实面貌, 但通过一些抽样调查则可以了解城市失业的严重程度。根据 Giles 等(2006) 的估计, 部分城市的失业率由 1996 年的 7.2% 上升到 2001 年的 12.9%。劳动力市场冲击不仅使城市贫困开始进入人们的视野, 更由此引发了中国城市贫困救助体系的建立与完善。具体而言, 城市贫困的救助从和就业相关的临时性支持措施向社会化的救助体系过渡, 中国的贫困救助体系逐渐成为社会安全网的有效组成部分。

本文希望通过对城市贫困产生及救助体系变化时期的观察, 动态地观察中国城市贫困救助体系的变迁, 及其对减贫所产生的效果。

一、中国的城市贫困救助体系

如前所述, 对城市贫困的认识开始于 20 世纪 90 年代中期。在长期的计划经济时期, 城乡分割的格局和城市偏向的经济发展战略, 使得城市居民的福利有全面的保障。这种福利体系是和全面就业相联系的: 单位为职工提供养老、医疗、住房等等福利保障。开始于 20 世纪 90 年代中期的国有经济重组, 突出的特征就是打破了对城市就业的全面和终身的保障, 这也就意味着与就业相联系的福利体系随之结束。因此, 城市劳动力市场上激进变革的直接结果是产生了城市贫困群体。

* 都阳, 中国社会科学院人口与劳动经济研究所, 邮政编码: 100732, 电子信箱: duyang@cass.org.cn, Albert Park, 英国牛津大学经济系。作者感谢国家自然科学基金(项目编号 70473100)、国家社科基金重大项目(项目批准号 06&ZD003)、世界银行和福特基金会 对研究的资助, 以及审稿人的意见。

对于城市贫困的应对措施起先也是过渡性的,集中体现于对目标群体的转移支付和就业岗位紧密联系。在城市劳动力市场重组比较剧烈的时期,一些临时性措施被用以缓解原有福利体制崩溃所产生的消极影响。如国有企业的下岗职工从再就业中心领取生活补贴,部分企业通过买断工龄的方式对职工进行一次性补偿,以提前退休的方式补偿劳动者等。但是,随着劳动力市场的日趋规范,贫困救助逐渐和岗位相脱离,“最低生活保障”成为政府应对城市贫困最主要的制度安排。

1993年,上海市结合本地实际,借鉴国际上制定贫困线进行救济的规范经验,率先出台了城市居民最低生活保障线制度。随后,民政部及时总结上海经验,在1994年召开的第十次全国民政会议上明确提出:“随着经济体制改革的深入,建立健全社会保障制度”,“对城市社会救济对象逐步实行按当地最低生活保障线标准进行救济”。1997年9月,国务院发出《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,要求1999年底前在全国所有城市和县人民政府所在地的镇建立这项制度,使这项工作全面展开。到1999年9月,全国667座城市和1638个有建制镇的县人民政府所在地,全部建立了这项制度。因此,从1999年开始,城市低保人口的变化可以看作是纳入社会救助体系的城镇贫困人口的变化。如图1所示,从其实施的过程看,低保所覆盖的人口数量在经历连续的增长后趋于稳定,而对低保人口的人均月给付金额基本处于增加的态势,到2006年7月,人均月给付标准为78元。

民政部于2003年宣布,在2002年7月全国的城镇地区基本实现了“应保尽保”(民政部,2003)。这也就意味着在政府认可的范围内,低保人口代表了城市贫困的规模。

二、关于数据和贫困线的讨论

为了更加详细地分析城市贫困的特征,本文使用城市住户抽样调查数据,分析和评价城市贫困的识别、瞄准和救助等问题。抽样调查数据来自于中国社会科学院人口与劳动经济研究所在2001年和2005年所做的城市劳动力市场调查。该调查于

2001年在上海、武汉、沈阳、福州和西安每个城市随机抽取了70个社区,然后在每个社区抽取15个家庭,并对其中10户进行调查。最终共得到有效家庭问卷3499份,有效个人问卷8109份。此次调查的家庭问卷和个人问卷包括家庭成员的工作经历、当前的就业/失业状况、家庭的个人和家庭收入与消费状况、个人和家庭所获得的社会救助情况等信息。2005年以同样的抽样方法,再次在5个城市进行抽样调查,得到2500份家庭问卷和7445份个人问卷。

使用抽样调查资料分析贫困问题的好处在于:首先,抽样调查资料既包括家庭信息,也包括个人信息,这样可以建立个人经济行为和家庭贫困之间的联系;其次,抽样调查资料虽然在样本量和样本的全国代表性方面有所不足,但有更丰富的指标,可以更加深入地分析贫困分布、贫困特征和贫困决定等问题,也可以根据不同的贫困线观察贫困分布的变化;另外,由于这两轮调查在抽样方案、问卷设计和调查过程上的相似性,我们可以动态地比较贫困变化的过程,观察城市贫困的演变特点,尤其是调查的时间跨度恰恰是中国城市贫困救助体系演变与完善的关键时期,因而可以实现本文的分析目标。

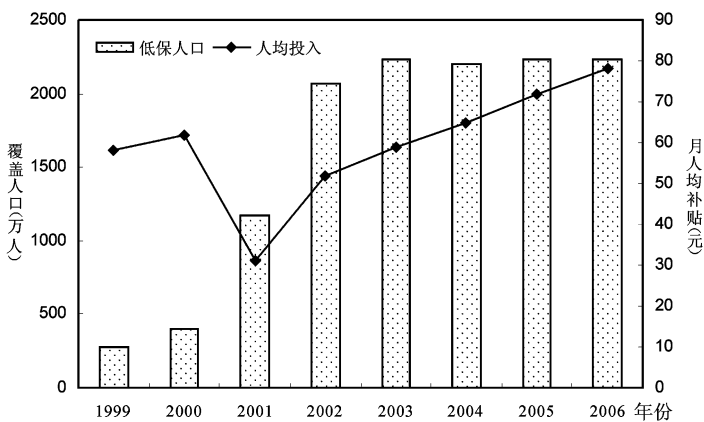


图1 1999—2006年低保覆盖人口和人均补贴情况

资料来源:民政部,《民政事业发展统计报告》(历年)。

贫困线是度量贫困的基础。由于缺乏广泛认可、全国统一的(城市)贫困线,对城市贫困规模的度量自然也就缺乏可靠的依据。目前,在实际的贫困救助和理论研究过程中,低保线、基本需求线以及主观贫困线等在不同的场合被用于贫困度量。以下,我们简单讨论这几类贫困线在城市贫困度量中的作用。

低保线是各个城市根据当地的社会经济发展水平、收入和消费情况以及地方财力制定的对贫困人口的政策补贴标准。^①用低保线来衡量贫困的好处是,可以把贫困度量和社会救助政策结合起来,并考察政策执行的效果。但使用低保线来衡量贫困也有所不足,因为低保线的确定往往和地方政府的财政收入水平挂钩,使得地方财力有限的城市倾向于压低低保线以减少财政支出的压力。当这种情况出现的时候,低保线衡量的贫困发生率就无法反映该地区真实的贫困水平。另外,各地在制定低保线时缺乏统一的技术方法和基础资料,这也可能降低以低保线衡量贫困发生水平的科学性,以及在各个城市之间的可比性。

相比之下,以家庭消费支出为基础划分的贫困线由于更加客观,也更适合在各个城市之间进行比较。支出线是根据“基本需求成本”(cost of basic needs, CBN)来确定的:以“最低营养需求”(minimum nutrition requirement, MNR)的成本作为参照组,确定食品贫困线,并通过构造贫困家庭获得非食品消费的成本,确定总的贫困线。由于据此计算的贫困线是以实际生存需要的实物量为基础的,因此在不同的地区之间具有比较强的可比性。很多学者运用该方法对贫困线进行测定(如 Ravallion, 1994; Meng, et al., 2004)。其具体的方法是通过以下三个步骤来确定支出贫困线:首先,以“最低营养需求”(MNR)每人每天 2100 卡路里为标准,确立食品贫困线。其次,将每个省、每个调查年份最贫困的 20% 的家庭作为参照组。用家庭消费排序,不包括对耐用品的消费。以体现一定卡路里数量的购买成本在不同收入组间存在显著差别,用最低收入组的消费代表对 MNR 最便宜的消费方式。第三,定义基本需求中的非食品构成。人类的生存不仅需要食品,基本的衣服和住房同样是不可缺少的。同样,衣物和住房的成本在不同收入组间存在显著差别,通过进一步构造获得非食品消费的成本,再把这一部分消费也计算在贫困线中,从而确定总的贫困线。

另外,相对贫困线是发达国家在度量贫困时经常使用的指标。最经常使用的标准是收入中位值的一半。从相对贫困线反映的收入分布和贫困之间的关系看,虽然它和绝对贫困线所反映出的含义有着比较明显的差异,但我们仍然希望通过比较相对贫困和绝对贫困的发生频率来更全面地反映城市贫困的全貌。

为便于各国之间进行比较,世界银行根据年购买力平价构造国际通用的贫困线,即按照 1993 年购买力平价计算每人每天 1.08 美元,折算为 2003 年人民币为农村每人每年 888 元,城市每人每年 1124 元。在实际工作中,世界银行提出的贫困线,如每天 1 美元、每天 2 美元和每天 3 美元也成为经常使用的、度量贫困的依据。世界银行提出的贫困标准虽然缺乏国别的针对性,也没有明确的理论基础,但当我们需要对贫困状况进行国际比较时,这些标准仍然是一个有用的尺度。

表 1 列出了本研究此后使用的贫困线的情况。低保线是根据当地政府规定的现价水平的贫困线。2001 年的支出上限是根据上述方法(CBN),利用城调队住户调查资料^②计算的贫困线,而 2005 年的支出上限则是以 2001 年的支出上限为基础,根据价格变化的幅度(CPI)加以调整。世界

^① 根据 1999 年颁布的《城市居民最低生活保障条例》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。”

^② 城调队的住户调查资料在本研究所涉及的几个大城市具有代表性。

银行提出的每天 1(2, 3) 美元和主观贫困线都根据购买力平价予以调整, 由于该线在年度间没有变化, 所以我们在实际使用这一组贫困线的时候对收入/消费等变量进行了价格调整: 首先, 将各个地区的价格进行年度的 CPI 调整, 其次, 考虑地区间的价格水平差异, 对地区间的价格进行平减, 调整地区间价格的依据是 Brandt 和 Holz(2004) 为调整中国各个地区之间的价格水平差异所构建的平减指数。

三、贫困群体的识别与瞄准失当

贫困的识别与瞄准向来都是贫困救助所面临的首要问题, 城市贫困也不例外。城市贫困由于其性质、特征和分布与农村贫困有着显著的差异, 因此, 贫困识别和瞄准的手段也存在着差异。以下我们将分析现行的城市贫困救助机制是如何实现贫困识别, 贫困瞄准的失当又由哪些原因所致。

由于低保线是一个相对低的收入贫困线, 因此, 对于低保的瞄准也就值得关注。如果一个低收入家庭应该为低保项目所覆盖, 却实际上没有获得低保救助的话, 对这个家庭的福利就会产生很大的影响。而且, 在实际执行过程中, 获得低保的家庭不仅会得到低保资金的支持, 也会获得一些低保补贴以外的其他福利。因此, 一旦应该获得补贴的低收入家庭没有为项目所瞄准, 他们的转移支付差异就更大。我们在以下的内容中, 先通过一个 Probit 模型分析实际操作中贫困瞄准的决定因素, 再观察那些瞄准有偏的家庭为什么会产生瞄准偏差的问题。

表2给出了贫困瞄准的 Probit 模型回归结果。我们在回归模型中放入了收入变量、家庭人口特征变量、家庭禀赋变量和地区虚拟变量。一般来说, 社区在确定低保家庭时首先需要考虑的是收入因素, 即家庭人均收入低于当地低保线的家庭才有资格申请低保补贴。但由于度量收入往往很困难, 因此, 一些显性的指标(如家庭住房面积, 消费状况等)也会纳入低保决定因素的范围中。

表2的回归结果表明, 随着家庭人均收入的增加, 获得低保的可能性也降低。不过, 我们也可以观察到收入和低保决定的变化关系并不是线性的, 转移支付前收入的平方项也处于统计显著水平。由于收入平方项的 Z 值为正, 因此, 我们推断在低保项目的选择过程中存在自我选择的行为。因此, 在实际操作过程中, 一些显性的指标也用于低保家庭的瞄准。在我们的回归方程中一些人口统计变量对低保家庭选择有明显的影响。例如, 户主受教育年限高、老人的比例高、有工作者的比例高、家庭成员的健康程度越高的家庭, 成为低保家庭的概率越低; 而家庭遭受劳动力市场冲击的程度越大, 则获得低保的可能性就越大。

一些反映家庭禀赋特征的变量也对低保家庭的选择产生影响。例如, 人均居住面积越大, 过去一年购买过耐用消费品的家庭被纳入低保的可能性也越小。

不过, 对于类似于低保项目的社会救助而言, 产生瞄准的失误是不可避免的。根据 Coady et al.

表 1 本研究所使用的贫困线(元/年)

	上海	武汉	沈阳	福州	西安
CULS1: 2001					
低保线	3360	2340	2340	2400	1872
支出上限	4068	2472	2316	2640	2376
每天 1 美元			1124		
每天 2 美元			2247		
每天 3 美元			3371		
主观贫困线			3225		
CULS2: 2005					
低保线	3480	2316	2460	2525	2400
支出上限	4188	2616	2388	2724	2424
每天 1 美元			1124		
每天 2 美元			2247		
每天 3 美元			3371		
主观贫困线			3225		

注: 2005 年福州的贫困线规定为: 单人家庭每月 230 元, 一人以上家庭每月人均 210 元。

(2004) 对和低保类似的项目进行的国际比较, 项目瞄准的遗漏率很高。而 Chen et al. (2005) 利用国家统计局的资料对低保瞄准进行的分析则表明, 43% 获得低保的家庭不具备资格; 72% 应保家庭未得到保障。不过他们认为, 即便统计资料显示低保项目没有实现“应保尽保”, 而且出现了一定程度的“保不应保”的情况, 但和国际上其他类似项目的比较, 低保项目的瞄准还是相当成功的。

下面我们根据 5 城市的调查资料, 对样本涉及家庭低保瞄准情况进行分析, 并对瞄准失败的原因进行分析。需要指出的是, 在一个比较低的低保线和比较低的人均给付标准(2006 年为人均 78 元)下, 项目遗漏所产生的负面影响要大于过度覆盖的影响。因此, 降低遗漏率是政策干预的重点。在本研究使用样本中, 低保项目的遗漏率(符合低保条件但未获得保障占有所有符合条件家庭的比重)为 48.5%, 低于 Chen et al. (2005) 的研究。同时, 我们也发现约有 41.7% 获得低保的家庭不具备资格, 与 Chen et al. (2005) 的结果相当。为了进一步分析低保项目瞄准失当的原因, 我们可以通过 MLM (multinomial logit model) 模型对两类瞄准失当的情况进行分析。

我们将类型 1 定义为“家庭人均收入低于当地贫困线但未获得低保支持的家庭”, 将类型 2 定义为“在接受低保转移支付前, 家庭人均收入已经高于低保线的家庭”。在本模型中对照组为家庭人均收入低于低保线且获得了低保支持的家庭, 以及家庭人均收入高于低保线但未获得低保支持的家庭, 我们把这两种情况都定义为类型 0。回归结果见之于表 3。

我们发现, 收入变量在类型 1 的回归中处于显著水平, 而对于类型 2 则不显著。这表明, 对于处于极端贫困的家庭, 可以通过收入来加以识别。但随着家庭人均收入的增加, 通过收入识别贫困也变得很困难。就业变量往往被认为是收入变量的代理, 在对收入衡量困难的时候, 往往通过是否就业来判别是否贫困。但我们看到, 依据就业状态来确定低保的瞄准容易产生“保不应保”的问题。随着健康状况的改善, 家庭容易陷入“应保未保”的状态, 但不容易出现“保不应保”的问题。类似的情况也出现在以某些家庭禀赋变量所进行的识别, 如家庭的居住面积等。

表 2 贫困家庭瞄准的 Probit 分析: CULS2

您家是否得到低保(1= 是, 0 = 否)	边际效果	Z 值
转移支付前的人均收入	- 0.0000	10.72
转移支付前的人均收入平方	0.0000	8.14
家庭规模	- 0.0005	- 1.10
户主的受教育年限	- 0.0004	- 3.10
配偶的受教育年限	0.0000	- 0.19
家庭成员中经历非自愿失业者的比例	0.0028	2.14
家庭成员中正在工作者的比例	0.0041	- 2.67
家庭成员中党员的比例	- 0.0063	- 2.30
家庭成员中 64 岁以上者的比例	- 0.0051	- 2.24
家庭成员中 16 岁以下者的比例	0.0018	0.84
自我健康评价	- 0.0017	- 5.07
户主的兄弟姊妹数	0.0003	1.74
配偶的兄弟姊妹数	- 0.0004	- 1.86
人均居住面积	- 0.0001	- 3.19
家中是否有卫生间(1= 是)	0.0008	0.96
家中是否有管道煤气(1= 是)	0.0002	0.24
是否有房屋的产权(1= 是)	- 0.0014	- 1.51
去年是否购买了耐用商品(1= 是)	- 0.0020	- 1.85
去年是否装修了房屋(1= 是)	- 0.0019	- 1.05
武汉	- 0.0009	- 0.71
沈阳	- 0.0023	- 2.40
福州	- 0.0038	- 3.72
西安	- 0.0011	- 0.90
Pseudo R ²	0.44	
观察值数	2498	

资料来源: 中国社会科学院人口与劳动经济研究所“中国城市劳动力市场研究”调查资料。以下各图表同。

表3 瞄准失当的原因:MLM分析

变量	类型 1		类型 2	
	系数	Z	系数	Z
转移支付前的人均收入	0.002	2.65	0.000	-0.13
转移支付前的人均收入平方	-0.002	-5.22	0.000	-1.39
家庭规模	0.513	2.83	0.181	1.19
户主的受教育年限	0.087	1.71	-0.071	-1.76
配偶的受教育年限	-0.035	-0.95	-0.027	-0.83
家庭成员中经历非自愿失业者的比例	-0.333	-0.59	1.600	3.36
家庭成员中正在工作者的比例	-0.417	-0.53	1.862	3.18
家庭成员中党员的比例	0.979	0.87	-1.551	-1.54
家庭成员中64岁以上者的比例	0.063	0.06	-0.979	-1.03
家庭成员中16岁以下者的比例	-1.627	-1.92	-0.665	-0.78
自我健康评价	0.393	2.85	-0.331	-2.75
户主的兄弟姊妹数	0.008	0.10	0.090	1.34
配偶的兄弟姊妹数	-0.030	-0.39	-0.070	-1.00
人均居住面积	0.012	1.85	-0.058	-2.98
家中是否有卫生间(1=是)	-0.265	-0.72	0.302	0.87
家中是否有管道煤气(1=是)	-0.096	-0.24	-0.435	-1.27
是否有房屋的产权(1=是)	-0.042	-0.13	-0.416	-1.47
去年是否购买了耐用商品(1=是)	0.603	0.94	-0.585	-1.08
去年是否装修了房屋(1=是)	-1.281	-0.91	-34.570	-0.00
武汉	-3.977	-4.60	-0.527	-1.04
沈阳	-2.942	-3.65	-0.757	-1.55
福州	-2.950	-3.35	-3.225	-2.92
西安	-3.285	-3.83	-0.042	-0.08
截距项	-0.475	-0.36	0.578	0.58
Pseudo R ²			0.47	
观察值数			2498	

四、城市贫困救助效应分析

各项社会救助政策所产生的效应可以从以下几个方面来观察。首先,就政策的实际执行效果而言,各项社会支持政策在多大程度上惠及穷人,我们通过转移支付的数量和分布来回答这个问题;其次,在接受了转移支付后,贫困发生率有了什么样的变化,这也是反映贫困救助效果比较直接

的指标; 第三, 转移支付对贫困群体的经济行为会产生什么影响, 实际上是贫困家庭对于救助体系所产生的反应。

(一) 转移支付的分布

在分析各种贫困救助方式的效果的时候, 大家常常关心用于贫困救助的各种资源是否真正地用于最贫困的人群。换言之, 是不是越贫困的人得到的转移支付越多? 为了直观地回答这个问题, 我们根据两轮的住户调查数据, 分别做出图 2 和图 3。这两个图的横轴是总人口的比例, 该比例按收入转移发生之前的家庭人均收入由低到高排序。而纵轴则表示一定比例的人口所获得的转移支付的数量占有所有转移支付的比例。图中的不同的曲线分别表示不同的救助方式: 低保、下岗补贴和失业保险。

从图 2 和图 3 的对比看, 2001 年的转移收入分布曲线和 2005 年有着显著的差异。2001 年, 三种不同的救助方式有着大致相当的收入分布, 因此, 三条曲线的形状也比较相似, 而且曲线间的距离比较接近。例如, 从图 2 中我们就可以看出, 2001 年在我们所使用调查样本中最贫困的 20% 的人口得到了约 56% 的低保资金, 约 40% 的下岗补贴和约 36% 的失业保险金。这表明, 在本世纪初各项社会救助计划之间的角色并不清晰, 而它们在贫困救助过程中所发挥的作用也是相互替代的。但到了 2005 年, 随着低保制度的日益完善和扩大, 它在贫困救助中发挥的作用也更加突出: 低保线更加凹向原点, 而另外两条线则向相反方向移动。2005 年, 最贫困的 20% 人口得到了约 1/4 的失业保险金和约 1/4 的下岗补贴, 却得到了超过 80% 的低保补助。这也凸显了低保在当前城市社会救助中的决定性作用。

(二) 对贫困发生率的影响

由于救助方式的转变, 对贫困发生率变动的的影响也在发生变化: 2001 年下岗补贴是降低贫困发生率的主要因素, 2005 年则主要依靠低保项目。我们可以比较以低保线和支出上限衡量的情况: 2001 年下岗补贴使以低保线衡量的个人贫困发生率下降了约 1 个百分点, 使以支出上限衡量的贫困发生率下降了 1.5 个百分点, 但到了 2005 年, 无论是以低保衡量的贫困发生率, 还是以支出上限衡量的贫困发生率均只下降了 0.5 个百分点; 低保的作用则正好相反, 2001 年低保使上述两个贫困发生率分别下降了 0.86 个和 0.56 个百分点, 而到了 2005 年则分别为 2.09 个和 2.38 个百分点。

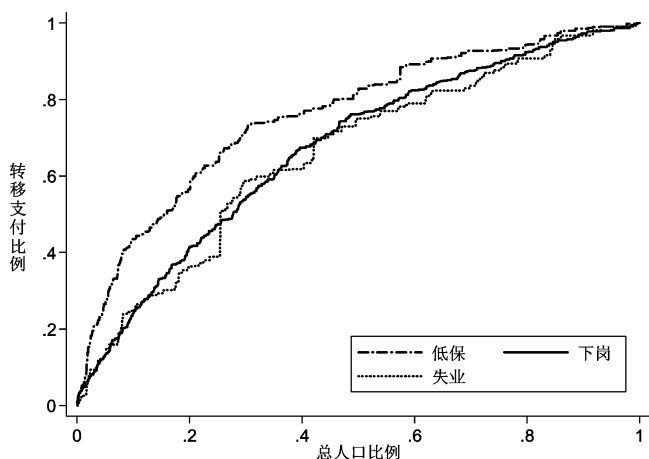


图 2 收入转移的累积分布曲线: CULS1

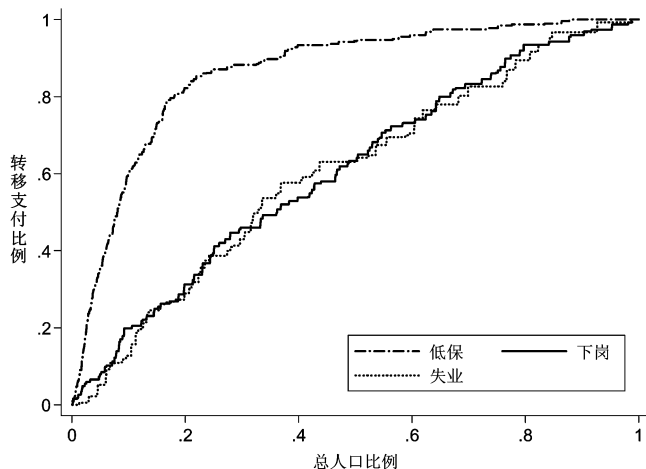


图 3 收入转移的累积分布曲线: CULS2

如果变化衡量贫困的标准,则可以看到随着贫困线的上升,各种救助方式对缓解贫困的相对作用也会发生变化。如果以人均每天1美元作为贫困线的标准,各项转移支付可以使贫困发生率从4.5%下降到3%,即贫困减少了1/3。但如果以人均每天3美元作为贫困标准,那么各项转移支付仅仅使贫困减少了约1/20。因此,考察转移支付的数量及其在不同收入的人群之间的分布,也有利于我们评估缓解贫困政策的实际执行效果。

(三) 贫困家庭的行为反应

我们应用倾向分值匹配(propensity score matching)的方法来对比低保覆盖的群体和未被覆盖的贫困群体之间的行为差异,以观察低保对人们行为产生的影响。与Dehejia和Wahba(2002)使用

的方法相类似,我们通过以下几个步骤来计算倾向分值:(1)首先使用一个简约的估计式来估计分值;(2)对数据根据估计的得分排序(从低到高);(3)对所有的观察值进行分层,从而使每一个小区间内得到低保家庭和对照组的观察值的得分尽可能接近;^①(4)进行统计检验,是否每一个小区间内控制组和对照组均值的差异都显著区别于0。表5的估计式满足平衡的特性。^②

根据上述估计获得的倾向分值,我们可以将低保获得者与对应的控制组进行匹配。通过对比获得低保的家庭和没有获得低保,但分值相近的家庭,可以分析低保家庭的行为反应。^③表6列示了用两种匹配方法所计算的结果,分别是最近相邻法(nearest neighbor)和可耐尔匹配法(kernel matching)。家庭的经济行为,我们通过以下几个方面予以考察:家庭的劳动供给、医疗支出、食品支出和教育支出等。第一列为获得低保家庭(对照组)的均值,第二列为控制组的均值。最后一列则是获得低保的家庭由于低保转移支付所产生的效应(average treatment effects, ATT)。其中, $T_{ATT} = E(Y^1 | D=1) - E(Y^0 | D=1)$, Y^1 和 Y^0 分别表示获得($D=1$)和未获得低保的家庭($D=0$)

表4 不同的贫困线下各种救助行为对个人和家庭贫困发生率的影响

贫困线	转移支付前	下岗补贴	失业保险	低保	转移支付后
CULS1					
低保线	9.07	8.06	8.75	8.21	7.00
支出上限	10.73	9.22	10.53	10.17	8.19
每天1美元	3.30	2.71	3.03	2.82	2.27
每天2美元	8.59	7.51	8.15	7.64	6.58
每天3美元	17.16	15.82	16.75	16.65	13.85
主观贫困线	15.65	14.32	15.31	15.18	12.88
CULS2					
低保线	9.44	8.95	9.22	7.36	6.76
支出上限	11.23	10.64	11.04	8.85	8.25
每天1美元	4.53	4.46	4.50	3.07	3.03
每天2美元	12.97	12.74	12.71	11.70	11.09
每天3美元	24.23	23.79	24.11	23.80	23.06
主观贫困线	23.35	22.69	23.14	22.54	21.84

注:本表中的贫困发生率按照城市人口加权。当使用固定贫困线(世界银行的贫困线)时,由于这四个贫困线都使用了2003年的城市价格,因此,我们将数据中相关的收入和收入转移变量转化为2003年的价格。同时,使用Brandt and Holz(2004)的方法调整地区间价格差异的影响。

① 这又包含三个步骤:其一,对照组和控制组的观察值是平衡的,则停止分层;其次,如部分小区间不平衡,则再细分,重新评估;如果有小区间不平衡,则改变估计式,加入高阶的交叉项直至平衡的条件满足。

② 倾向分值通过Stata命令 *pscore* 得到。

③ 估计ATT的Stata命令为 *psmatch2*。

的行为结果。ATT 的期望值是第一列和第三列的差, 它反映了获得和未获得低保家庭行为期望值的差异。

和未获得低保的贫困家庭相比, 获得低保的家庭劳动供给减少; 反映劳动供给的两个变量: 家庭中工作的劳动力的比例以及家庭中有劳动参与的劳动力的比例均如此。在该表中的消费变量, 除了家庭人均医疗支出外, 获得低保的家庭在教育和食品支出方面都有更高的比例。

五、简单的结论

本文使用两轮的城市住户调查资料, 分析了社会救助对于缓解城市贫困的效果。我们发现, 随着经济体制的转轨, 社会救助的政策工具发生了显著的变化。尽管目前社会救助体系仍然是多种来源综合体, 但低保在社会救助中已经处于

主导性的地位。正如中国政府所指出的, 低保已经成为城市社会支持贫困家庭的最后安全线。

作为一项社会支持计划, 低保项目的实施也难免存在覆盖不当和遗漏的情况。我们的数据分析表明, 尽管低保未能实现“应保尽保”, 但和其他国家的类似项目相比较, 低保的实施还是非常成功的。对于转移支付在贫困群体中的分配情况所进行的分析表明, 最贫困的 20% 人口得到了 80%

表 5 获得转移支付的 Probit 分析

	系数	标准差
转移支付前的家庭人均收入	- 0.0005	0.0001
转移支付前的家庭人均收入的平方	0.0000	0.0000
转移支付前的家庭人均收入的三次方	0.0000	0.0000
人均居住面积	- 0.024	0.006
户主的受教育年限	- 0.046	0.018
家庭规模	- 0.071	0.056
男性劳动力比例	0.364	0.117
女性劳动力比例	0.180	0.120
家中是否有管道煤气	- 0.100	0.097
户主的兄弟姐妹数	0.068	0.025
户主配偶的兄弟姐妹数	- 0.016	0.022
家中是否有卫生间	0.051	0.134
截距	1.398	0.294
观察值		2500
Log-likelihood	- 486.9	
Pseudo R ²		0.37

表 6 低保家庭的行为反应: 倾向分值匹配估计

	E[Y ¹ D= 1]	E[Y ⁰ D= 0]	E[Y ⁰ D= 1]	ATT
	(1)	(2)	(3)	(1) - (3)
最近相邻法				
工作的劳动力比例	0.469	0.586	0.512	- 0.042 (1.13)
劳动参与的比例	0.609	0.626	0.627	- 0.017 (0.56)
健康支出(元)	788.0	724.9	546.1	241.9 (1.00)
总支出中食品支出的比例	0.531	0.460	0.489	0.041 (2.27)
总支出中教育支出的比例	0.171	0.075	0.097	0.074 (5.02)
可耐尔匹配法				
工作的劳动力比例	0.469	0.586	0.546	- 0.077 (2.15)
劳动参与的比例	0.609	0.626	0.629	- 0.02 (0.49)
健康支出(元)	788.0	724.9	628.2	159.8 (0.61)
总支出中食品支出的比例	0.531	0.460	0.499	0.032 (1.93)
总支出中教育支出的比例	0.171	0.075	0.097	0.074 (5.11)

注: 括号中为 t 值。

的低保转移支付,这也意味着低保项目的实施相当成功。

对于低保家庭的行为反应分析表明,和未获得低保的贫困家庭相比较,低保增加了贫困家庭的行为支出,但也减少了劳动供给。因此,如何实现有效的社会支持和避免负面的行为激励之间的平衡,仍然有很多工作要做。

参考文献

- 蔡、都阳、王美艳, 2005:《中国劳动力市场的转型与发育》,商务印书馆。
- 蔡、王美艳, 2004:《非正规就业与劳动力市场发育——读解中国城镇就业增长》,《经济学动态》第2期。
- 劳动保障部课题组, 2005:《我国灵活就业人口情况分析》,《中国劳动保障》第2期。
- 民政部, 2003:《2002年民政事业发展统计报告》。
- Appleton, Simon and Lina Song, 2005, “The Myth of the New Urban Poverty? Trends in Urban Poverty in China, 1988—2002”, working paper at University of Oxford.
- Chen, Shaohua and Martin Ravallion, 2005, “Decentralized Transfers to the Urban Poor: China’s Di Bao Program”, working paper at the World Bank, mimeo.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott, 2004, “Targeting Outcomes Redux”, *World Bank Research Observer*, 19(1): 61—86.
- Dehejia, R. H. and S. Wahba, 2002, “Propensity Score Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies”, *Review of Economics and Statistics*, 84(1), 151—161.
- Giles, J., Albert Park and Fang Cai, 2006, “How Has Economic Restructuring Affected China’s Urban Workers?” *China Quarterly*, 185, pp. 61—95.
- Brandt, Loren and Casten Holz, 2004, “Spatial Deflators for China”, working paper at University of Toronto.
- Meng, X., Robert Gregory, and Youjuan Wang, 2005, “Poverty, Inequality, and Growth in Urban China, 1986—2000”, *Journal of Comparative Economics*, Vol 33, No. 4.
- Psacharopoulos, G., S. Morley, A. Fiszbein, H. Lee and W. Wood, 1995, “Poverty and Income Inequality in Latin America”, *Review of Income and Wealth* 4: 245—264.
- Ravallion, M., 1994, *Poverty Comparisons*, Harwood Academic Publishers.
- Ravallion, Martin and Shaohua Chen, 1999, “When Economic Reform Is Faster than Statistical Reform: Measuring and Explaining Income Inequality in Rural China”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 61, No. 1, pp. 33—56.
- The Chinese Academy of Preventive Medicine, 2001, *Recommended Nutrition Intake for Chinese Households*, (in Chinese), Beijing: Publishing House of the Chinese Light Industry.
- Zhang, Junsen, Yaohui Zhao, Albert Park and Xiaoqing Song, 2005, “Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988 to 2001”, *Journal of Comparative Economics*, Vol 33, No. 4.

Urban Poverty in China: Social Assistance and Its Effects

Du Yang and Albert Park

(Institute of Population and Labor Economics, CASS; Department of Economics, University of Oxford)

Abstract: Using two rounds of micro survey data collected in China’s big cities, this paper evaluates the urban poverty reduction system and its efficiency. The analysis indicates that the means to poverty reduction has a significant shift during the urban economic restructuring. In contrast to similar programs in other economies, urban poverty reduction system cored by Dibao program is relatively efficient. The paper also analyzes the response of individuals (households) to poverty reduction system, and the empirical result shows that improvement on the ways to poverty reduction will be helpful to avoid the negative effects on labor market behaviors.

Key Words: Urban Poverty; Social Assistance; Poverty Targeting

JEL Classification: I380, H530, J680