

国外低保准入机制研究及 对上海的借鉴

范迪¹

从 1993 年开始，上海就在全中国率先建立起城镇居民最低生活保障制度，经过 25 年的发展，上海低保标准从最初的 120 元/月提升至 2018 年的 1070 元/月，覆盖人群共计 19.18 万人，为总户籍人口的 1.33%。与其他同类城市横向比较研究发现，上海低保标准和覆盖面虽在全国范围内处于较高水平，但是与国外相关国家相比，仍然存在较大差距（国外发达国家的贫困覆盖率一般为 15%左右），主要的原因在于国与国之间对于贫困的概念不同，以及纳入贫困人群的准入机制存在差别。因此，以建设更高水平的小康社会、更好地满足困难群众对美好生活的向往为出发点，有必要研究其他国家贫困制度的准入机制和实施依据并总结其特点，并尝试将国外的先进做法与上海实际情况结合进行测算，得出测算结论，在低保准入和扩大覆盖面等方面提出相关建议。

一、上海城乡低保制度概况

（一）城乡低保标准的调整

早在 1993 年，上海就在全中国率先建立起城镇居民最低生活保障制度。1994 年，又率先建立了农村居民最低生活保障制度，两者简称“城乡低保制度”。随着上海经济社会的不断发展，低保制度日益完善，2015 年实现了城乡低保制度并轨，2018 年城乡低保标准已达到 1070 元/月。

表 1 1993-2018 年上海城镇及农村最低生活保障标准（单位：元）

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		2000/2001	2002	2003		2004	
							上半年	下半年						
城镇低保线（月）	120	135	165	185	195	205	215	280	280	290	290		290	
郊区低保线（年）	—	近郊	近郊	近郊	近郊	近郊	近郊	近郊	近郊 2200 远郊 2000 海岛 1800	郊区 2240 海岛 1980	郊区 2240 海岛 1980		郊区 2240 海岛 1980	
		850	850	1700	1700	1700	1800	2200						
		远郊	远郊	远郊	远郊	远郊	远郊	远郊						
		750	750	1500	1500	1500	1600	2000						
		海岛	海岛	海岛	海岛	海岛	海岛	海岛						
		700	700	1300	1300	1300	1400	1800						
年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
城镇低保线（月）	300	320	350	400	425	450	505	570	640	710	城乡合并	880	970	1070

作者简介：范迪，上海市发展改革研究院价格研究所。

郊区低保线 (月)	归并 195	213	233	267	283	300	360	430	500	620	790/ 月			
--------------	-----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----------	--	--	--

数据来源：上海市民政局。

(二) 城乡低保覆盖人数变化

从 1999-2017 年的数据来看，上海低保覆盖人数呈现先增后减的变化趋势。其中，2003 年覆盖人群达到峰值，城镇低保覆盖人数为 44.6 万人，农村低保覆盖人数为 10.46 万人，合计 55.06 万人。之后，上海低保覆盖人群总数呈现下降趋势，到 2017 年末，上海城乡覆盖人数总数为 19.18 万人。

表 2 1993-2016 年上海城镇及农村最低生活保障覆盖人数（单位：万人）

年份			1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
城镇			0.65	0.7	0.75	0.77	0.77	1.3	11.3
农村			/	0.96	0.88	1.31	1.44	1.55	1.66
合计			0.65	1.66	1.63	2.08	2.21	2.85	12.96
年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城镇	18.7	33.85	43.16	44.6	40.36	36.7	35.13	33.94	34.08
农村	2.35	3.43	6.19	10.46	9.6	11.5	13.16	11.83	11.8
合计	21.05	37.28	49.35	55.06	49.96	48.2	48.29	45.77	45.88
年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
城镇	33.3	35.31	29.22	22.3	17.27	18.73	17.57	16.8	, 15.7
农村	8.94	8.17	5.52	3.33	2.07	2.98	3.09	3.4	3.48
合计	42.24	43.47	34.74	25.63	19.34	21.71	20.66	20.2	19.18

数据来源：上海市民政局。

(三) 城乡低保准入审核的变化

从 1993 年起，上海对于低保人群的准入审核，主要通过居委会、街道工作人员入户调查，结合申请者提供相关身份证明、收入证明等方式进行资格审查。这种较为原始的审查手段对人工的依赖度较大，且区域之间、部门之间、上下级之间信息都不联通，极大地影响了审核效率和准确度的提升。

自 2012 年起，上海城乡低保制度开始引入居民经济状况核对机制，将低保申请者的相关信息通过全市统一的核对中心进行数据分析和比对，保证了对申请者相关信息审核的及时性和准确性。同时，上海市民政局发布了《关于本市城乡低保申请家庭经济状况核对工作若干问题处理意见的通知》（沪民救发〔2012〕62 号），对低保家庭收入、财产的计算方式，以及相关诚信问题的处理方式等都作出了明确规定（目前为人均财产 3 万元）。准入审核方式的调整，特别是 2012 年引入了财产准入限制条件后，当年及次年城乡低保覆盖人群数量均出现大幅下降。

（四）低保覆盖人群的划分

1993 年和 1994 年上海建立城乡居民最低生活保障制度之初，将低保制度覆盖人群按照城镇、近郊、远郊和海岛四类不同区域进行划分，并分别制定了相应地区的低保标准。

2002 年，根据《上海市民政局关于归并和调整本市农村居民最低生活保障标准的通知 X 沪民救发（2002）58 号》的相关要求，将上海农村低保覆盖人群由原来的近郊、远郊、海岛三类归并为郊区和海岛两类，原来农村的三条低保标准线也相应地调整为两条线。

2005 年，上海市民政局、财政局下发《关于调整本市农村居民最低生活保障标准有关事项的通知》（沪民救发〔2005〕40 号），决定将农村低保覆盖人群由原来的郊区、海岛两类，归并为一类，实行统一的农村低保标准。同时明确城、乡低保标准按 1.5:1 的比例确定。

2011 年，从城乡一体化发展的要求出发，上海明确提出要逐步缩小城镇和农村低保标准差距，两者的比例关系逐年缩小为 1.4:1、1.33:1、1.28:1、1.15:1。到 2015 年，上海正式实现城、乡低保制度并轨，城、乡低保标准也实行统一标准。

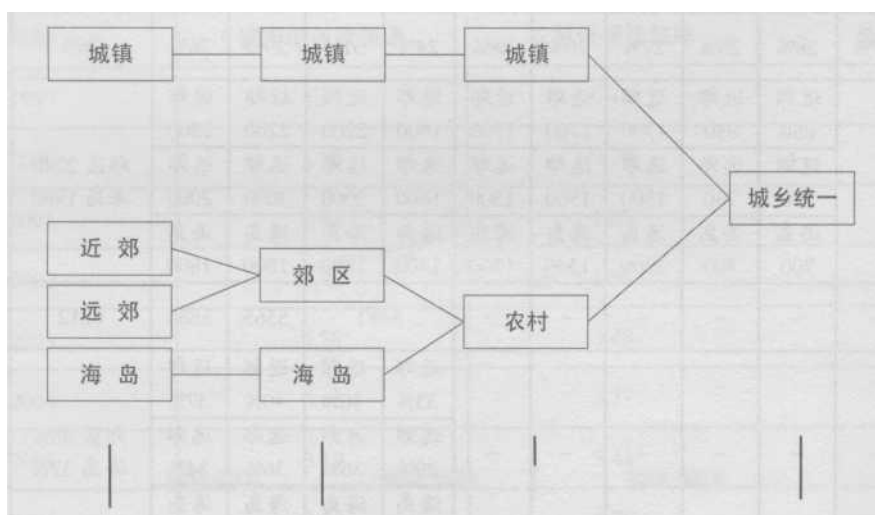


图 1 上海低保人群划分变化图

（五）低保标准的制定和调整

目前，上海低保标准的制定，在方法学上采用的是基本生活费用支出法。民政部《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》（民发〔2011〕80号）明确：基本生活费用支出法制定低保标准，一般采用“必须食品消费支出+非食品类生活必需品支出”来进行测算。其中，必需食品消费支出，一般通过市场调查确定当地食品必需品消费清单（即标准食物清单）、中国营养学会推荐的能量摄入量、相应食物摄入量以及食物的市场价格计算得出；非食品类生活必需品支出，则根据调查数据确定维持基本生活所必需的衣物、水电、燃煤（燃气）、公共交通、日用品等消费清单，并根据市场价格计算得出。

上海低保标准的调整，主要参考上年度城乡居民人均消费支出、城乡居民人均可支配收入、城乡低收入居民基本生活费用支出等数据。同时，还综合考虑经济发展水平、财政状况、周边及重点参照地区（如北京）调标等因素。此外，为在政策导向上鼓励有能力的低保对象积极就业、源头脱贫，上海低保标准的调整还充分考虑了同期最低工资的调整情况，原则上确定了城镇低保标准不高于最低工资标准40%的比例关系。

（六）低保标准占人均可支配收入的比例

从1993-2017年上海统计年鉴的相关数据来看，上海城镇低保标准占城镇居民人均可支配收入的比重基本维持在17%-31%之间。其中，1999年下半年占比达到峰值，为31%；2000年之后占比逐年下降，2010-2012年三年的占比降至历史最低点，仅为17%。

表3 1993-2017年上海城乡最低生活保障标准占可支配收入比重（单位：元）

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		2000	2001	2002	2003
							上半年	下半年				
城镇低保线（元）	1140	1620	1980	2220	2340	2460	2580	3360	3360	3360	3480	3480
城镇可支配收入	4272	5868	7176	8160	8436	8772	10932		11718	12883	13250	14867
占比	27%	28%	28%	27%	28%	28%	24%	31%	29%	26%	26%	23%
农村低保线	—	近郊 850	近郊 850	近郊 1700	近郊 1700	近郊 1700	近郊 1800	近郊 2200	近郊 2200	近郊 2200	郊区 2240 海岛 1980	郊区 2240 海岛 1980
		远郊 750	远郊 750	远郊 1500	远郊 1500	远郊 1500	远郊 1600	远郊 2000	远郊 2000	远郊 2000		
		海岛 700	海岛 700	海岛 1300	海岛 1300	海岛 1300	海岛 1400	海岛 1800	海岛 1800	海岛 1800		
农村可支配收入							5481		5565	5850	6212	6558
占比							近郊 33%	近郊 40%	近郊 40%	近郊 37%	郊区 36% 海岛 32%	郊区 34% 海岛 30%
							远郊 29%	远郊 36%	远郊 36%	远郊 34%		
							海岛 26%	海岛 33%	海岛 32%	海岛 31%		

表 3 1993-2017 年上海城乡最低生活保障标准占可支配收入比重（续）（单位：元）

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
城镇低保线（年）	3480	3600	3840	4200	4800	5100	5400	6060	6840	7680	8520	9480	10560	11640
城镇可支配收入	16683	18645	20668	23623	26675	28838	31838	36230	40188	43851	47710	52962	57692	62596
占比	21%	19%	19%	18%	18%	18%	17%	17%	17%	18%	18%	18%	18%	19%
农村低保线	郊区 2240	2340	2560	2800	3200	3400	3600	4320	5160	6000	7440	9480	10560	11640
	海岛 1980													
农村可支配收入	7337	8342	9213	10222	11385	12324	13746	15644	17401	19208	21192	23205	25520	27825
占比	郊区 31%	28%	28%	27%	28%	28%	26%	28%	30%	31%	35%	41%	41%	41%
	海岛 27%													

数据来源：上海市民政局、上海市统计局。

农村方面，由于统计数据缺失，本文仅分析 1999-2016 年期间上海农村低保标准占农村居民人均可支配收入的比重，占比基本维持在 26%-41%之间，普遍高于城镇低保线的占比。其中 2015-2017 年的占比达到峰值，为 41%；最低值则出现在 1999 年上半年的海岛地区以及 2010 年，为 26%。

（七）上海低保人群覆盖面变化

依据上海户籍人口和低保覆盖人数的数据，2017 年上海城乡低保人群总覆盖率为 1.43%，其中城市低保覆盖率为 1.19%，农村低保覆盖率为 2.64%。

表 4 1999-2017 年上海低保覆盖率变化情况（单位：%）

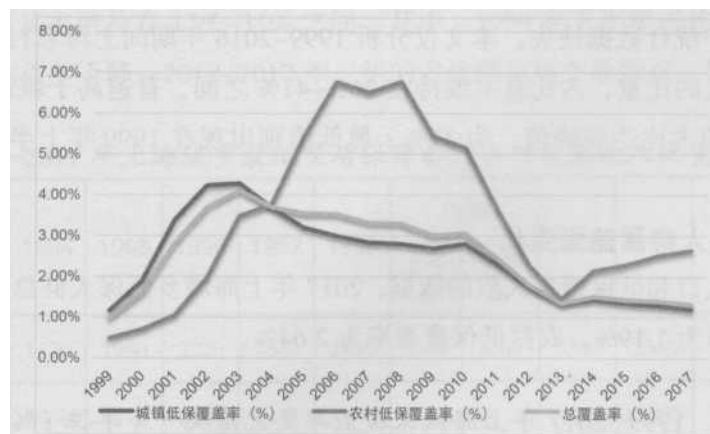
年份	城市低保覆盖率	农村低保覆盖率	总覆盖率
1999	1.17	0.48	0.99
2000	1.90	0.70	1.59
2001	3.39	1.05	2.81

2002	4.24	1.96	3.70
2003	4.28	3.48	4.10
2004	3.68	3.77	3.69
2005	3.19	5.44	3.54
2006	2.99	6.76	3.53

表 4 1999-2017 年上海低保覆盖率变化情况（续）（单位：%）

年份	城市低保覆盖率	农村低保覆盖率	总覆盖率
2007	2.84	6.50	3.32
2008	2.80	6.76	3.30
2009	2.69	5.43	3.02
2010	2.80	5.15	3.06
2011	2.30	3.64	2.45
2012	1.74	2.28	1.80
2013	1.34	1.45	1.35
2014	1.44	2.14	1.51
2015	1.34	2.29	1.43
2016	1.29	2.52	1.40
2017	1.19	2.64	1.33

数据来源：上海市民政局。



数据来源：上海市民政局。

图2 上海城乡低保覆盖面变化过程

从总体上看，1999-2017年期间，上海低保人群覆盖率变化呈“倒U字”型，并且在2003年达到峰值（4.1%），之后总体呈下滑趋势。

从城、乡低保覆盖情况来看，城镇低保覆盖率与总覆盖率变化趋势大致趋同，峰值亦出现在2003年（4.28%）。而农村变化幅度明显大于城镇。从农村低保制度建立至2006年，农村低保覆盖率一路攀升，直至峰值的6.76%，且在2004年首超城镇；2005-2010年的6年间，始终维持在5%-6%左右的高位；2010年后，农村低保覆盖率开始明显下降，至2013年下降为1.45%；此后，随着城乡低保制度逐渐并轨，以及农村低保标准的较大幅度提高，农村低保覆盖率又出现小幅回升。

二、发达国家及地区情况及经验借鉴

（一）英国

贫困线标准。英国贫困线标准的确定分为两个阶段。在1950年前，英国政府选用基本的食品、衣着、住房需求的“购物篮子”作为衡量贫困的标准。而在1950年后，英国政府逐渐废除“购物篮子”法，于1979年起将贫困定义为“家庭收入低于税后收入中位数的60%”，即设定相对贫困标准。其中，中位数收入是指处于中间收入分配阶层的家庭所获得的税后收入。英国政府根据低于当年税后收入中位数60%的贫困线，折算出不同类型家庭收入贫困的货币衡量标准。

表5 2017年英国不同家庭类型的相对贫困线

家庭类型	贫困线：家庭收入（英镑/周）
单个成人	148
1对夫妇，无孩子	255
1对夫妇，1个孩子	306
单亲家庭，1个孩子	199

1 对夫妇，2 个孩子	357
-------------	-----

数据来源：Living Standards, Poverty and Inequality in the UK:2018, 相对数据已扣除住房成本。

贫困人群覆盖面。1979 年英国有 13.7% 的人口处于相对贫困线以下；到 2007/2008 年有 23% 的人口处于相对贫困线以下；2008 年金融危机之后，英国的相对贫困状况得到了缓慢改善，到了 2015 年，英国贫困人口占比下降至 21.3%。

此外，考虑到贫困人群可能产生的社会歧视问题，英国政府从 1998 年起开始监测社会排斥现象。具体来说，就是英国政府监测那些弱势群体是否被公共、私营、志愿者部门所排斥。例如，对于 6-18 岁的儿童，重点评估其是否被持久地排斥在学校教育、职业培训之外。评估结果会与之之前的年份进行比较，分析排斥程度是否加重或减轻。

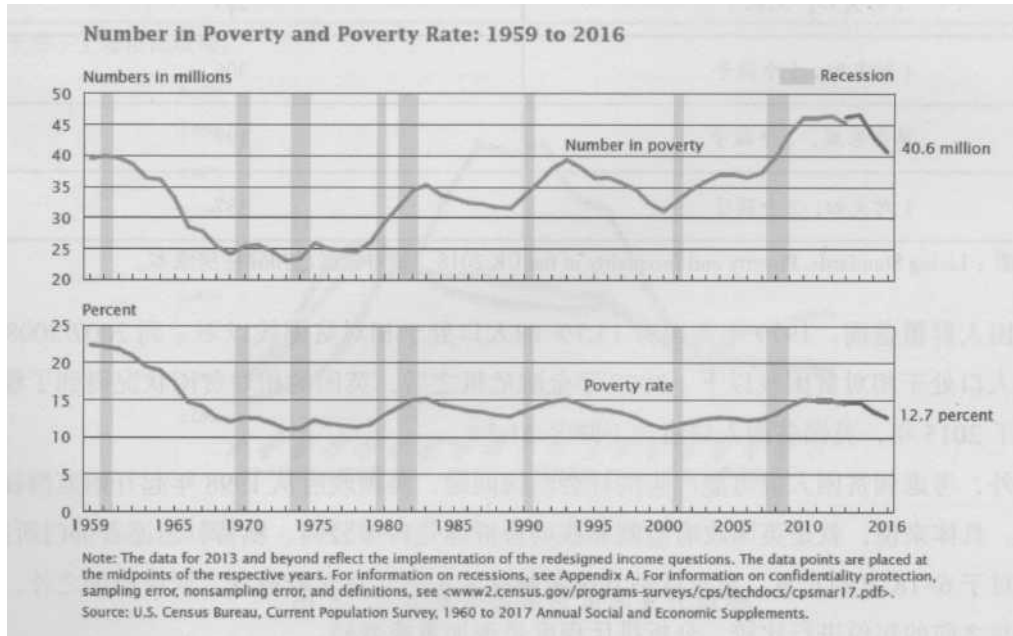
主要特点。一是英国在消除了绝对贫困现象之后，为了缩小收入差距，英国政府主要通过设置相对贫困标准来确定相对贫困人口，并有针对性地实施反贫困政策。二是在制定贫困准入门槛时，充分考虑每个家庭的不同情况并进行分类，以保证更有效的精准扶贫，扩大救助的覆盖面并提高准确性。三是英国政府充分意识到贫困人群所面临的失业压力、劳动技能低下、住房条件简陋、卫生及健康状况恶劣、犯罪率居高现实情况，因而重点对贫困人群实施社会排斥现象监测，旨在从源头上对贫困群体实施关怀，促进社会包容。

（二）美国

贫困线标准。美国有两个版本的官方贫困线：即贫困线（the poverty thresholds）和贫困指南（the poverty guidelines）。贫困线由美国人口统计局发布，主要用于统计贫困人口数量；贫困指南由美国健康与人类服务部发布，主要用于项目申请审核和管理。一般而言，研究美国的贫困标准主要依据贫困线。

1964 年美国约翰逊政府首先制定了贫困绝对标准。当时，美国经济顾问委员会（CEA）将家庭的贫困线设定为每年 3000 美元，无亲属的个人贫困线设定为 1500 美元。1965 年，美国社会保障部首先将贫困线测量的家庭分为农场和非农场，并考虑家庭的人口结构、规模、户主的年龄等因素，最终得出不同群体的贫困线。只要家庭收入低于贫困线，则将家中所有人口确定为贫困人口。

目前，美国的贫困线标准是依据消费者支出调查（CES）得出的，还需测算满足基本需要（食品、居住、衣着、耐用消费品）的收入水平，并根据不同地域住房成本进行调整。从 2011 年开始，美国统计局按照不同种类的货币收入，以及不同家庭规模和家庭中 18 岁以下儿童的情况，设定各类贫困线标准并每年公布。2014 年，美国进行了贫困测量补充调查（SPM），增加了更多的经济、福利指标，包括反映税费转移支付和工作初期成本的补充指标，以便对贫困家庭的经济条件以及消除贫困政策的实施效果作出更精确的判断。



数据来源：US Census Bureau 2017 年报告。

图 3 美国贫困人口数量及覆盖面变化（1959–2016）

贫困人口数量及覆盖面。图 3 显示，1959–2016 年间，美国贫困人口数量维持在 2250–4550 万人左右的规模，且大部分年份在 3000 万人以上；贫困人口的占比处于 10%–23% 的区间内，且大部分年份低于 15%。

贫困救助方式。除了货币性救济之外，根据贫困家庭的实际需要，美国还实行一种“食品券”救济方式，符合贫困标准的美国公民或永久居民（持绿卡者），可以向政府申请食品券。不同人口的家庭每月可获得食品券不同。根据 2016 年的数据，1 人家庭每月可申领食品券标准为 155 美元，2 人家庭为 284 美元，3 人家庭为 408 美元，4 人家庭为 408 美元，5 人以上家庭每增加一个成员，可多领取 117 美元。政府每月会把钱款打入指定账户，持卡者只能在指定的商店内购买食品。

主要特点。一是针对不同人口规模、不同年龄结构的家庭设置不同的贫困线标准，提高救济的针对性和准确性；二是采取现金与实物相结合的救济方式，满足不同类型的生活需要，提高救济的实效性。

（三）日本

制定法规。日本最低生活水平保障制度的建立始于 1932 年颁布的《救护法》，也称为国家救济制度。1950 年 5 月，日本公布了《新生活保护法》，进一步明确了国家对国民生存权负有保护的责任，也强调了无差别平等的原理（如对于品行不良者及有过犯罪经历的人员也同样纳入保护范围），并对社会福利专业化和实施管理规范化提出了更高的要求。法案中还增加了教育救助和住宅救助项目，以及帮助贫困者自力更生等内容。

最低生活水平保障标准设定。由于日本各地区经济发达程度和生活水平存在差异性，日本政府分地区分档次设定了最低生活水平保障标准。从 1987 年 4 月起，最低生活水平保障标准分成三类六种：标准最高的是大城市，为一类地区，其中又细分成两个档次；其次是县首府，为二类地区，也分成两个档次；标准最低的是市町村，为三类地区，同样分成两档。最低生活水平基准与年龄、家庭构成、所在地区等因素有关，每年由厚生大臣向社会公布。

保障内容。日本最低生活水平保障的内容分为七类。比如，第一类为吃饭、穿衣等个人最基本的生活需要；第二类为水、电等整个家庭的基本消费。其余所有的保障内容涵盖了人的一生生老病死的最低生活需要。

标准调整。日本最低生活水平保障标准每年都进行调整，前期调整的幅度高过日本国民平均生活消费提高的幅度，是为了缩小国民生活的差距。1984年之后，调整幅度趋缓，基本与国民平均生活消费提高幅度一致。到了1999年，日本最低生活水平保障标准已达到每月每户平均155717日元，这一标准维持了十几年，到2014年依然保持在15万日元左右。

管理机制。20世纪50年代日本建立了民生委员制度，吸收热心社会福利工作的国民自觉加入，成为国家救助制度的协助和监督力量。日本政府确定了不同社区民生委员的分布标准，例如：东京等一类大城市每27户产生一名民生委员，10万人口以上城市每200户产生一名民生委员。目前，民生委员遍布全国城乡，总数已经超过20万人。民生委员在最低生活水平保障制度的实施过程中，承担着协助审核、信息公开、监督执行、了解民意等多重责任。

主要特点。一是最低生活水平保障的内容不仅包括最基本的生存需要，还涵盖了人一生生老病死的所有最低需求，体现对贫困人群的全方位关怀；二是在制度实施的前数十年，确保保障标准的提高幅度高于普通公民消费水平的提高幅度，切实加大对贫困人群的保障力度，促进缩小收入差距；三是在管理监督环节，积极吸引社会公众参与，提高制度的开放性和透明度。

（四）台湾地区

标准设定。台湾地区最低保障标准由政府制定，作为社会救助依据。1999年，台湾地区确立了统一的标准，即以上一年人均消费支出60%作为最低生活费标准线。贫困家庭必须向地方政府提供其家庭全部所得收入及资产资料，经审核后才能成为官方列册的低收入户。

救助内容。台湾地区现行的社会救助内容，除了生活扶助费以外，还有许多扶助项目，包括创业贷款、职业训练、以工代赈、就业服务、创业辅导、医疗辅助、教育辅助、急难救助等一系列组合项目。多元化的扶助项目满足了不同困难群体的个性化需求，为提高贫困人口的自身素质和职场适应能力，帮助困难人群更好地融入社会，实现自力更生发挥了重要作用。

主要特点。台湾地区的政府对于困难群体不仅提供生活救助金，还提供多样化的社会公共服务，尤其对残疾人、老年人、患病儿童等提供了从生活照料到医疗服务的全方面帮助，更好地保障了社会弱势群体的生存权。

（五）香港特别行政区

综合社会保障援助计划（简称“综援计划”）。“综援计划”创立于1993年，通过收入补助的方式，为那些因年老、伤残、患病、失业、低收入或其他原因引致经济上无法自给的人士提供维持基本生存的安全网，使他们的收入达到一定水平，以应付生活的基本需要。“综援计划”由香港社会福利署社会保障处直接管理，各区设社会保障办事处负责具体事务，经费来自政府财政拨款。

贫困标准设定。从1996年起，香港政府尝试通过“家庭基本需要”和“家庭开支模式”法来计算不同家庭的生活需求。随着香港经济的快速发展，2013年香港政府修改了贫困线制定方法，将住户收入中位数的一半（50%）设定为贫困线，以相对贫困线替代了绝对贫困线。此外，香港政府还根据不同家庭人口结构、年龄结构、以及健康状况等实际情况，设定不同的收入和资产标准，体现了精细化的管理风格。统计数据显示，2012年香港领取“综援金”的贫困人口覆盖率为19.2%，2015年为15.2%。

改革举措。20世纪90年代末，香港政府为避免出现西方高福利国家的“福利危机”，对“综援计划”进行了一系列改革，重点是强化“造血”功能，旨在从源头上消除贫困。例如，1999年香港社会福利署推出了“自力更生综合就业援助计划”，委

托非政府机构对身体健康的“综援金”申请人提供一站式的就业援助服务，帮助他们克服就业障碍，早日找到有薪工作。之后又推出了“综援受助人就业奖励计划”等，进一步强化引导就业的力度，帮助“综援金”受助人逐步摆脱“福利依赖症”。

主要特点。一是贫困线标准的确定引入相对贫困理念，将申领“综援金”的准人标准与社会平均收入挂钩，形成动态调整机制。二是非常强调对贫困家庭中有就业能力人员的就业援助，积极引导和鼓励困难家庭自力更生，从源头上消除贫困现象。

（六）发达国家和地区经验借鉴

一是贫困线标准的设定与整体社会收入（或消费）挂钩。英国和中国香港均根据全社会居民收入中位数的一定比例来确定贫困线标准；台湾地区则根据人均消费支出 60%来确定贫困线标准。与社会平均收入（或消费）挂钩的方法，能使救助水平随社会整体生活水平的提高而同步增长，即使低收入家庭的实际收入没有变化，相对贫困人数也会增加，进而使贫困人群共享经济发展和社会进步的“红利”。同时，也能较为稳定地“锁定”处于相对贫困阶层人群数量，维持适度的贫困救助覆盖面，更好体现社会公平。

二是救助措施和手段呈现多样化和综合性。发达国家和地区的贫困救助手段往往丰富多样，不仅有现金补贴，还有实物帮困、服务援助等多种形式。比如美国的“食品券”、中国香港的就业援助、台湾地区的创业贷款等等。多种形式的救助手段相互配合、互为补充，构成了功能完备、更富人性化的社会托底保障“安全网”，有利于提升扶贫救助的实效性。此外，各国和各地区都非常重视对贫困人员的就业扶持，促进其就业脱贫，努力从源头上消除贫困。

三是通过分类救助实现精准扶贫。美国、中国香港等国家和地区在设定贫困线标准时，都考虑了家庭规模、年龄结构、子女数量等不同情况，分别设定差别化的贫困线标准，提高了扶贫政策的针对性和精准性。日本还根据不同地区生活水平的差异，确定了不同类别和档次的贫困线标准，体现因地制宜、因人施策。

四是贫困人口覆盖面均高于上海。数据分析显示，除英国的贫困覆盖率超过 20%外，美国、日本、中国香港和台湾地区的贫困覆盖率均在 15%左右，明显高于上海 2017 年 1.33%的覆盖率。从贫困线设定的方法即可以看出，造成这种显著差距的主要原因在于对贫困的定义存在差异，上述国家和地区认定的贫困线及其覆盖的贫困人口是广义的相对贫困概念，比较而言，我国城乡低保所覆盖的困难人群则是狭义的绝对贫困概念。

表 6 部分国家和地区“相对贫困线”标准及贫困人群覆盖面

国家/地区	贫困标准制定方法	覆盖率（2017）
美国	满足基本需要（食品、居住、衣着、耐用消费品）的收入水平，并根据不同区域的住房成本进行调整。	12.7%
英国	收入中位数的 60%	22.1%
日本	按照不同城市和地区设定了 3 类 6 档最低贫困线标准，且标准调整幅度高过日本国民平均生活消费提高的幅度	16%
台湾	社会人均消费支出 60%	15%
香港	收入中位数的 50%	15.2%

三、低保覆盖面预测

（一）预测说明

低保准人标准线的高低是直接影响低保覆盖面的主要因素。《上海民政事业改革与发展十三五”规划》明确要适时扩大低保救助覆盖面。从表面看对低保制度建立以来的历史数据分析发现，城镇低保线标准占城镇居民平均收入的比重，与城镇低保覆盖人群占城镇居民的比重（即低保覆盖面）之间存在较高的相关性。而农村低保由于标准线存在按区域分设（分近郊、远郊及海岛）到逐步归并的过程，且实施初期受区县财力制约未能真正实现“应保尽保”等情况，对数学模型分析的干扰因素较多。因此，本文主要依据城镇数据来进行相关性分析，以预测未来上海低保覆盖面的合理状况。

另外，由于上海经济状况比对中心对于数据的使用有着严格的要求，原则上出于个人隐私的考虑，其数据库内的低保覆盖数据不可横向对外提供分析使用，且数据更新也缺乏时效性，因此在进行相关分析的过程中，本文主要使用的是根据历史数据的回归分析法进行推导，具体结果仅作为研究参考。

（二）中位数百分比为依据的覆盖面预测

从国外的准人标准来看，与上海的主要区别是部分发达国家和地区使用一条根据收入中位数百分比浮动的准人线。因此，拟将国外的准人标准放到目前上海的实际情况进行数据预测，并进行合理的分析。

根据上海市统计局提供的相关数据，2017 年上海城镇居民可支配收入为 62592 元，中位数为 58284 元。因此，通过回归计算确定函数关系后，如按照英国收入中位数 60%作为低保准人标准，上海 2017 年的准人线应当为 34970 元（即每月 2914 元），覆盖人群为 32.86 万人，覆盖率为 2.3%；如按照中国香港收入中位数 50%作为低保准人标准，上海 2017 年的准人线应当为 28642 元（即每月 2379 元），覆盖人群为 30.93 万人，覆盖率为 2.1%。具体分析表格如下：

表 7 历年来上海低保覆盖率、低保线占比情况及相关中位数预测情况表

年份	城乡户籍总人数 (万人)	低保总人数 (万人)	总覆盖率 (%)	城市人均可支配 收入 (元)	年城市低保标准 (元)	城市低保 标准占比 (%)
1993	1294.74	0.65	0.05	4272	1140	26.69
1994	1298.81	1.66	0.13	5868	1620	27.61
1995	1301.37	1.63	0.13	7176	1980	27.59
1996	1304.43	2.08	0.16	8160	2220	27.21
1997	1305.46	2.21	0.17	8436	2340	27.74
1998	1306.58	2.85	0.22	8772	2460	28.04
1999	1313.12	12.96	0.99	10932	3360	30.74
2000	1321.63	21.05	1.59	11718	3360	28.67
2001	1327.14	37.28	2.81	12883	3360	26.08

2002	1334.23	49.35	3.70	13250	3480	26.26
------	---------	-------	------	-------	------	-------

表 7 历年来上海低保覆盖率、低保线占比情况及相关中位数预测情况表（续）

年份	城乡户籍总人数 (万人)	低保总人数 (万 人)	总覆盖率 (%)	城市人均可支配 收入 (元)	年城市低保标准 (元)	城市低保标准占 比 (%)
2003	1341.77	55.06	4.10	14867	3480	23.41
2004	1352.39	49.96	3.69	16683	3480	20.86
2005	1360.26	48.20	3.54	18645	3600	19.31
2006	1368.08	48.29	3.53	20668	3840	18.58
2007	1378.86	45.77	3.32	23623	4200	17.78
2008	1391.04	45.88	3.30	26675	4800	17.99
2009	1400.70	42.24	3.02	28838	5100	17.68
2010	1412.32	43.27	3.06	31838	5400	16.96
2011	1419.36	34.74	2.45	36230	6060	16.73
2012	1426.93	25.63	1.80	40188	6840	17.02
2013	1432.34	19.34	1.35	43851	7680	17.51
2014	1438.69	21.71	1.51	47710	8520	17.86
2015	1442.97	20.66	1.43	52962	9480	17.90
2016	1439.50	20.20	1.40	57692	10560	18.30
2017	1445.65	19.18	1.33	62596	11640	18.60
英国 60%	1445.65	32.86	23	62596	34970	55.87
香港 50%	1445.65	30.93	2A	62596	28642	45.75

数据来源：上海市民政局、上海市统计局。英国和香港为测算数据。

测算说明：根据给定的低保标准进行低保覆盖面预测，本文在数据筛选上主要使用 2012-2017 年的数据进行分析。

（三）可支配收入要求为依据的低保覆盖面预测

对于居民收入的测算，主要依据党的十八大报告和上海“十三五”规划纲要提出的“到 2020 年居民人均可支配收入比 2010

年翻一番”的目标，来推算到“十三五”末上海城镇居民的平均收入。按照 2010-2017 年实际数据，假设后 3 年 CPI 为 3%，要实现收入翻番目标，2018-2020 年 3 年间上海城镇居民人均可支配收入的年均名义增长率则应该达到 10.72%。以此推算，到 2020 年，上海城镇居民人均可支配收入应该达到 8.5 万元/年左右¹²。同时，按照《上海民政事业改革与发展“十三五”规划》提出的“最低生活保障标准增幅高于全市居民人均可支配收入增幅”的要求，2018-2020 年城镇低保线的名义增长率至少也应不低于 10.72%，以此推算，到 2020 年，上海城镇低保线应达到约 1317 元/月（即 15800 元/年）。

对于户籍人口的预测，主要依据上海 2010-2017 年户籍人口的年均增长率（为 0.33%），推算到 2020 年户籍总人数约为 1465 万人。

基于以上数据，通过建立数学模型，取对数进行回归分析，最终推算：到 2020 年，上海城乡低保覆盖率的预测值应当为 2.83% 左右，即城乡低保覆盖总人数达到 41.5 万人左右。

表 8 历年来上海低保覆盖率、低保线占比情况及到 2020 年预测情况表

年份	城乡户籍总人数 (万人)	低保总人数 (万人)	总覆盖率 (%)	城市人均可支配收入 (元)	年城市低保 标准(元)	城市低保标准 占比(%)
1993	1294.74	0.65	0.05	4272	1140	26.69
1994	1298.81	1.66	0.13	5868	1620	27.61
1995	1301.37	1.63	0.13	7176	1980	27.59
1996	1304.43	2.08	0.16	8160	2220	27.21
1997	1305.46	2.21	0.17	8436	2340	27.74
1998	1306.58	2.85	0.22	8772	2460	28.04
1999	1313.12	12.96	0.99	10932	3360	30.74
2000	1321.63	21.05	1.59	11718	3360	28.67
2001	1327.14	37.28	2.81	12883	3360	26.08
2002	1334.23	49.35	3.70	13250	3480	26.26
2003	1341.77	55.06	4.10	14867	3480	23.41
2004	1352.39	49.96	3.69	16683	3480	20.86
2005	1360.26	48.20	3.54	18645	3600	19.31
2006	1368.08	48.29	3.53	20668	3840	18.58
2007	1378.86	45.77	3.32	23623	4200	17.78

¹²1 这里考虑了物价上涨的因素。如不考虑 CPI，翻一番的实际年均增长率为 7.2%。

2008	1391.04	45.88	3.30	26675	4800	17.99
2009	1400.70	42.24	3.02	28838	5100	17.68
2010	1412.32	43.27	3.06	31838	5400	16.96

表 8 历年来上海低保覆盖率、低保线占比情况及到 2020 年预测情况表（续）

年份	城乡户籍总人数 (万人)	低保总人数 (万人)	总覆盖率 (%)	城市人均可支配收入 (元)	年城市低保标准 (元)	城市低保标准占 比 (%)
2011	1419.36	34.74	2.45	36230	6060	16.73
2012	1426.93	25.63	1.80	40188	6840	17.02
2013	1432.34	19.34	1.35	43851	7680	17.51
2014	1438.69	21.71	1.51	47710	8520	17.86
2015	1442.97	20.66	1.43	52962	9480	17.90
2016	1439.50	20.20	1.40	57692	10560	18.30
2017	1445.65	19.18	1.33	62596	11640	18.60
2018	1450.42	39.21	2.70	67307	12888	18.60
2019	1455.21	40.49	2.78	76738	14270	18.60
2020	1464.83	41.47	2.83	84966	15800	18.60

注：2018-2020 年数据为预测数据。

（四）小结

通过以上两种预测方式可以明显发现，按照发达国家与地区收入中位数的相对贫困标准对上海低保覆盖面进行测算，得出 2017 年低保覆盖数据分别为 2.1%（中位数 50%）和 2.3%（中位数 60%），而如果根据可支配收入翻一番的要求进行低保预测，得出的 2018 年低保覆盖率为 2.7%，两种测算方法的覆盖面结果均高于 2%。与目前上海实际的 1.33% 的低保覆盖率相比，覆盖面仍存在较大的扩展空间，有必要通过多种方式将低保准人放宽，实现低保救助人群覆盖率的逐步扩大。

四、相关建议

在实施方法上，考虑到上海所处的经济社会发展阶段以及绝对贫困的实施理念，直接引用发达国家与地区相对贫困准人标准制定准人有可能产生实施难度大、政策适应性弱、社会接受度低等多方面问题。因此，建议根据实际需要，遵循尽力而为、

量力而行等原则，多策并举，稳步提高上海城乡低保覆盖面。具体来看：

一是进一步加大力度提高低保准入标准。根据《上海民政事业改革与发展“十三五”规划》的相关要求，建议在“十三五”期间，提高城乡低保准入标准的调整幅度，使低保标准的增速高于同期上海城乡居民人均可支配收入的增幅。

二是适当放宽低保审核的财产准入标准。据了解，目前上海城乡低保审核中，由于财产限额超标而不能纳保的现象比较突出。考虑到就医、就学、住房等实现需求，以及家庭突发性支出的应急需要，建议适当提高低保准人的财产标准。这样既兼顾了低保家庭的长远生活，也可使更多需要救助的家庭纳入保障范围。初步建议根据上海物价水平及相关支出情况将低保家庭货币财产准入线标准由目前的人均3万元，提高到人均5万元。

三是探索梯度设置低保准入标准。借鉴英、美等发达国家经验，从强化精准救助的理念出发，建议针对不同家庭结构（多人户、单人户、单亲家庭等）、不同年龄层次（未成年人、就业年龄段对象、老年人等）、不同就业状况、不同健康状况（疾病、残疾等）等，梯度设置多条低保准入标准，扩大低保覆盖范围。

四是将支出型贫困救助群体纳入低保统计范围。尽管支出型贫困生活救助属于临时性救助，但也是对基本生活的救助，其救助标准与低保相同，建议在统计口径上可以将其纳入低保范围。