



中国人民大学经济学研究所
工作论文

我国社会救助项目

——扩大规模和缩小地区差异

我国社会救助项目——扩大规模和缩小地区差异

郑新业

一. 社会救助是重要的政府职能.....	2
1. 失业、养老与社会保障.....	2
2. 社会救助的主要内容.....	4
3. 社会救助的作用：减小收入差距、消除贫困和促进经济增长.....	5
二. 我国的社会救助项目.....	6
1. 我国的社会救助体系.....	6
2. 城乡“低保”制度.....	7
3. 低保体系在救助人口覆盖面和资金规模上扩展较快.....	9
4. 低保体系存在的若干问题.....	10
三. “低保”影响因素——实证研究.....	11
1. 从地方政府角度看“低保”.....	11
2. 数据.....	12
3. 主要发现.....	13
四. 若干政策建议.....	14
参考文献.....	16

一、社会救助是重要的政府职能

1. 失业、养老与社会保障

从农业社会向工业社会转型的过程中，大多数国家的经济、人口和社会发展都会经历若干重大变化。例如，大多数经济都曾经历过产业演进、城市化、数代同堂大家庭的瓦解和人均寿命的大幅提高等重大变化。例如，从农业社会向工业社会转变给人们的养老方式带来了巨大的冲击。在农业社会中，只要有土地，有劳动力，努力工作就能维持温饱。这一转变带来的一个重要变化就是大量的人们依靠工资生活。人们因此失去了对自身经济安全的控制，其收入水平更多地受经济周期，公司倒闭数量等外界因素左右。这一转变的另一个后果就是经济活动以城市为中心——人们开始从农村和小城镇流向大城市。而城市化又衍生了另外一个现象——几代同堂大家庭的消失。我们知道，大家庭的功能之一就是对老人和丧失劳动能力者的照顾。大家庭消失，小家庭出现的后果之一就是农村和小镇的养老成为问题。与此同时，卫生水平和医疗保健水平的提高导致人均寿命快速提高。例如，从1900年到1930年的短短30年里，美国人的预期寿命提高了整整10岁。直接后果就是美国的老齡人口迅速增加——到1935年，美国的老齡人口达到780万。

在这样的背景下，人们对保险的需求迅速增加。第一，以工资收入为主的城市人口需要保险来减少失业给家庭带来的冲击；第二，家庭养老功能的丧失使得老人养老问题越发严重；第三，人均预期寿命延长需要社会投入更多的资源养老。因应这些重大变迁，大多数国家在过去的100年间都提高了在社会救助和社会保险方面的开支。以OECD国家为例，平均来说，OECD国家花费了GDP的8.6%在社会保险上，花费了3.1%的GDP在社会救助上（见表1）。

表1 社会保障占GDP比重，OECD国家（单位：%）

国家	社会保险	社会救助	社会保障（社会保险+社会救助）
比利时	15	3.7	18.7
丹麦	16.2	6	22.2
芬兰	18.2	5.8	24
法国	12.7	3.9	16.6
德国	12.6	3.4	16
日本	5.7	5.5	11.2

新西兰	0	10.4	10.4
挪威	13.5	5.1	18.6
瑞典	17.1	6.2	23.3
英国	11.5	2.8	14.3
美国	5.5	0.8	6.3
OECD 平均	8.6	3.1	11.7

来源：Hall 2002 和 Lindert, 2003

发展中国家也经历了类似的转变。以中南美洲为例，阿根廷、墨西哥等国家也花费了从 0.5%到 1.7%不等的 GDP 进行社会救助（见表 2）。

表 2 社会保障占 GDP 比重，若干发展中国家（单位：%）

国家	社会保险	社会救助	社会保障（社会保险+社会救助）
阿根廷	4.1	0.9	5
巴西	10.3	0.5	10.8
墨西哥	3.2	1.1	4.3
哥斯达黎加	3.7	1.7	5.4
萨尔瓦多	4.2	1.7	5.9
危地马拉	1.9	1.1	3
洪都拉斯	1.6	2.5	4.1
尼加拉瓜	5.4	1.1	6.5

来源：Lindert, 2003

另外，从政府开支的结构上看，社会救助也是政府最重要的核心职能之一。从下表中可以看出，社会救助占据了政府开支中很大一部分。例如，美国的社会保障占据了美国政府预算的三分之一、德法的比例更高。

表 3 若干国家政府开支构成 单位：占 GDP 的比重 %

国家	开支总额	政府消费		补贴	社会保障 保险+救助	政府投资
		商品和服务	公务员薪酬			
美国	29.9	5.3	9.2	0.4	10.6	3.3
欧洲大陆	44.9	8.3	12.4	1.5	17.6	2.5
法国	48.7	9.7	13.5	1.3	19.6	3.2
德国	43.3	10.9	8.1	1.7	20.5	1.8
瑞典	52.2	9.8	16.4	1.5	20.2	2.2
英国	37.3	11.4	7.5	0.4	15.6	1.1

来源：A. Alesina and E. Galeser (2004): Fighting Poverty in the U.S. and European: A World of Difference, Oxford University Press（注：欧洲大陆不包括德法）。

2. 社会救助的主要内容

大概说来，社会保障由两个主要部分组成：社会保险（Social Insurance）和社会救助（Social Assistance）。一般来说，社会保险的功能是帮助人们避免“掉”进贫困，而社会救助的功能则是将那些已经处于贫困中的人们“拖”出来。社会保险主要以养老金和失业保险形式存在。前者的目的是帮助老人解决养老问题；后者的目的是帮助人们在找工作时，维持一定的生活水准，从而能更好地找到和自己技能相匹配的岗位。

社会设立救助项目的主要体现以下几个方面。第一，帮助无收入来源、无能力工作的个人或家庭维持起码的生活水平（结构性贫困）；第二，帮助那些因失业、天灾等突发性因素造成损失的家庭、个人渡过难关；第三，从分配上考虑，减少人们之间收入上的差距；第四，提高贫困家庭在医疗、教育上的投资，从而为将来的经济增长积累人力资本。具体来说，社会救助项目：现金救助；实务救助（食品券、学费减免等）；补贴（食品、能源，农产品和住房补贴等）；以工代赈和劳动技能培训等（美国的主要救助项目见表 4；若干发展中国家救助项目见表 5）。

表 4 美国的主要社会救助项目 单位：亿美元

类别	项目数	联邦开支	州县开支	开支总额	联邦比重 %
老年保健	9	1315	944	2259	58
现金转移支付	11	725	192	917	79
食品类转移支付	11	322	22	344	94
住房类救助	16	293	56	349	84
教育援助	14	190	13	203	94
服务类救助	9	142	65	207	69
职业培训	12	62	11	73	85
能源救助	2	16	1	17	94
全部	84	3065	1304	4369	70

表 5 若干发展中国家的救助项目， 单位：美元

国家	项目名称	户均救助	占低收入家庭开支比重	总金额	救助人数
巴西	BOLSA ALIM	150	8%	1.25 亿	170 万
哥伦比亚	FAMILIAS-R	300	26%	0.88 亿	36.2 万

ural					
墨西哥	PROGRESA	500	20%	10 亿	260 万
洪都拉斯	PRAF	110	4%	2000 万	4.8 万
尼加拉瓜	RPS	300	18%	400 万	1 万

来源: John Maluccio, 2004

3. 社会救助的作用：减小收入差距、消除贫困和促进经济增长

收入不平等是市场经济一次分配无法避免的问题。促进收入在社会的公平分配是一项重要的政府政策。政府实现这个目标的政策工具主要集中在两个方面。其一，在税收方面，通过建立一个累进的所得税体系，政府有效地减少高收入者的可支配收入。其二，在开支方面，政府可以以各种福利项目的方式向低收入者转移支付，从而提高低收入者的收入。这样，税收政策的“削”和开支政策的“托”两者共同作用，解决收入经济、社会中的收入不平等问题。

对政府来说，社会救助项目还是其最有效对付贫困的政策工具之一。以美洲的巴西、墨西哥、洪都拉斯和尼加拉瓜等国的社会救助项目为例，社会救助项目提高了受救助家庭的总开支和食品开支。从总开支看，影响最小的是洪都拉斯的PRAF，受救助家庭的开支也上升了5%。影响最大的是墨西哥和尼加拉瓜的项目，受救助家庭的总开支提高了13%。救助对食品开支的影响更是明显，除洪都拉斯外，墨西哥、巴西和尼加拉瓜受救助家庭的用于食品的开支分别有11%，14%和17%的提高（见表6）。

表6 若干救助项目对救助家庭总开支和食品开支的影响

国家	项目名称	家庭总开支影响	食品开支影响
巴西	BOLSA ALIM	7%	14%
墨西哥	PROGRESA	13%	11%
洪都拉斯	PRAF	5%	5%
尼加拉瓜	RPS	13%	17%

来源: John Maluccio, 2004

我们还可以将政府在社会救助项目方面的开支看作对人力资本的投资。今天，在健康、教育等方面的投资被广泛看作人力资本投资的重要组成部分。现金救助和医疗救助等会大大改善受救助家庭的健康状况，增加受教育机会。良好的教育、健康的身体状况等不仅有助于自身脱贫、减少政府未来的救助开支；更因为本身具有的正外部性而有益于社会上的其他大众。从这个角度看，救助项目有助于人力资本的增加；有利于提高劳动生产率；也有助于提高养老体系的可持续能力。救助项目因此对长期经济增长具有重要意义。

二、我国的社会救助项目

1. 我国的社会救助体系

伴随着社会主义市场经济的确立和完善，市场在经济生活中的主导地位日益突出。在这一过程中，一方面是劳动生产力不断提高，经济规模迅速扩大；另一方面，收入不平等和贫困问题也愈发严重。1990年代，中国经济快速融入全球体系、国有企业改革改革力度加大、城市化进程加速发展、国内的经济版图迅速变动。这些因素给相关地区、产业和企业都带来了不同程度的压力。受这些因素影响的地区和城市，下岗和失业人口因而迅速增加，给当地传统的养老和救助体系造成极大的压力。在这样的背景下，各级政府相继行动，进行制度重新，以降低、缓解上述经济社会变化给下岗、失业和传统低收入者生活的冲击。

从1990年代，我国的救助体系开始从传统的民政救济向现代救助体系转变。在当前阶段，这一体系主要由现金救助、教育扶持、医疗救助和住房等内容组成。具体来说，我国的救助体系主要包含三个层次的救助方式。第一层次是困难群众的基本生活救助，比如城乡的最低生活保障、农村的五保户供养，还有灾民的生活救助。第二个层次属于专项救助，除了基本生活保障以外，在医疗、教育、住房、包括司法方面有什么困难，也可以获得相应的专项救助。第三个层次就是临时救助和社会互助。在平时遇到一些临时的困难可以申请临时救助。目前，民政部门主要负责灾民的救助、城乡医疗救助、五保户供养，还有城市流浪、乞讨人员的救助。另外教育救助、司法援助、住房救助等由国家的相关部门负责（见表7）。

表 7 中国的社会救助体系

民政部门	城市低保
	农村低保、五保
	安身工程
	优抚
	流浪乞讨
	大、中专学生救助
	农村医疗救助
扶贫部门	贫困地区项目扶贫
教育部门	小学、初中和高中助学
医疗部门	农村新型合作医疗
房管部门	城镇廉租房
劳动保障部门	城镇医疗保险
	再就业职业培训
	失业保险

2. 城乡“低保”制度

城乡“低保”是我国当前救助最主要的内容。1993年，上海开始尝试以社会救助的方式取代传统的救济，以缓解该市贫困居民面临的压力。上海的做法被认为是我国城市救助的发端（唐钧，2004）。武汉、重庆等地也采取措施解决本地下岗、失业者的生计问题。与此同时，其他地方的下岗、失业问题和缺少劳动能力者的经济困难并没有消失，地方政府发现建立新的社会救助体系是一项紧迫的任务。上海、武汉等地的实践在筹资、救助标准、救助者确定等方面都积累了一定的经验和教训。在这样的背景下，中央政府于1997年12月和1999年10月分别发布了《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》，将社会救助制度推向全国。

一直以来，我国农村地区存在较大规模的贫困问题。中央政府付出了巨大的努力，采取指定“国家贫困工作县”、对口扶贫，以给资金、建项目等方式，通过各级政府的“扶贫办”，解决中西部地区大面积的贫困问题。这种“授人以渔”的救助方式效果并不明显。尽管实施这一战略的20多年间，我国的贫困人数和贫困比率都有很大程度的缓解。但这应该归功于整体的经济增长，而非扶贫战略产生的

效果。即使我们抛开资金式扶贫与脱贫效果之间的关系不谈，“国家 87 扶贫攻坚计划”实施后，全国仍然有 3000 万人处于绝对贫困。对于这类贫困，解决办法应该是救助项目“授人以鱼”，而非“授人以渔”。“农村最低生活保障”这个概念最早出现在 1996 年民政部办公厅下发的《关于加快农村社会保障体系建设的意见》之中。这份文件还界定了一些重要的政策标准。例如，该文件明确指出：“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”（张时飞、唐钧）。

本质上说，城乡“低保”一种制度照顾两类需要救助的人群：城市居民和农村居民。

表 8 城乡“低保”制度的主要内容

项目	城市低保	农村低保
主要对象	城市低收入或无收入者	农村低收入者
身份要求	城市无社会保险者	农业户口
资格要求	收入和财产双重审查	收入审查
执行	县级政府	县级政府
资金来源	大多市、县财政分担（部分地区中央补贴）	大多市、县财政分担（部分地区中央补贴）

我国的城乡低保体系主要由地方政府负责。而各地在自身财力、救助数量以及生活成本等方面有着重大差别，低保制度在各地的实施既有一定的共性，也存在若干重要差别。以农村低保为例，尽管“低保”的资金问题由地方政府负责。但在具体到由哪一级地方政府负责上，各地差别极大。从图 1 中我们可以看到，农村低保一共由四种筹资方式：省市县分摊、市县分摊、市县乡分摊和县乡分摊。从这四种方式，我们发现“市县分摊”模式是主流：在 36 个观察值中，有 23 个(占总数的 64%)的地级市采取“市县分摊”模式安排资金。其次是“省市县分摊”模式。数量最小的则是“县乡”分摊模式。

表 9 低保资金分摊模式分布

类型	数量	城市
省市县分摊	8	安顺、南阳、信阳、三门峡、平顶山、合肥、西宁、忻州
市县分摊	23	石家庄、成都、马鞍山、秦皇岛、长春、三亚、昆明、焦作、唐山、海口、葫芦岛、淮北、鄂尔多斯市、郑州、阳泉、玉溪、呼和浩特、宝鸡、沈阳、鞍山、黄石、淮南、

西安		
市县乡分摊	4	大连、汕头、日照、济宁
县乡分摊	1	芜湖

3. 低保体系在救助人口覆盖面和资金规模上扩展较快

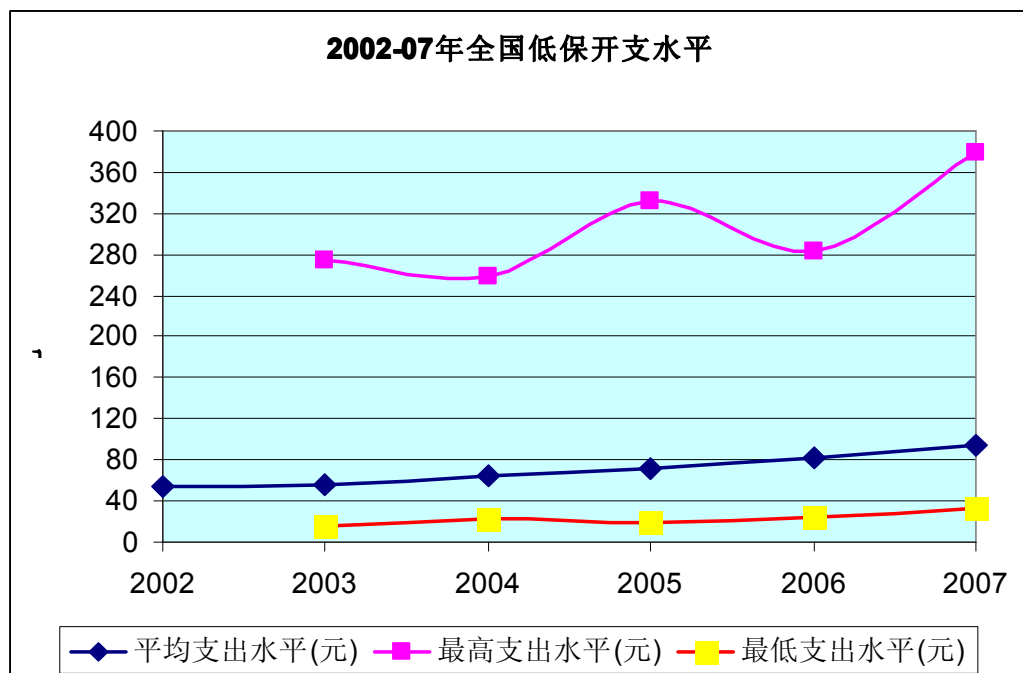
始于 90 年代初最低生活保障制度，经过 10 余年的发展，在救助覆盖率上已经取得了一定的成绩。据 2006 年民政事业发展统计公报显示，截止 2006 年年底，全国共有 2240.1 万城市居民享受了城市最低生活保障，比上年增加 6.7 万人，平均保障标准为 169.6 元/人、月，全年共发放城市最低生活保障资金 222.1 亿元，人均补差 82.9 元/月，比去年同期提高 10.6 元，增长 14.7%。与此同时，农村最低生活保障制度也在积极推进。到 2006 年底，全国共有 2133 个县（区）开展了农村最低生活保障制度，已有 1593.1 万农村人口享受了农村最低生活保障，人均补差 34.5 元/月（见表 9）。另外，还有 729.2 万农村人口享受了农村特困户救济，484.5 万农村五保老人享受到了农村五保救济。以上三种救助合计，共有 2722.8 人得到了定期救助。此外，还有 642.9 万人次得到了农村临时救济。

表 10 2002 年-2006 年社会救助主要项目

项目	单位	2002	2003	2004	2005	2006
城 市						
城市低保人数	万人	2064.7	2246.8	2205	2234.2	2240.1
城市低保标准	元/人、月		160	152	156	169.6
城市低保支出	元/人、月	52	58	65	72.3	83.6
农 村						
农村低保人数	万人	407.8	367.1	488	825	1593.1
农村低保标准	元/人、月				76	70.9
农村低保支出	元/人、月				38	34.5

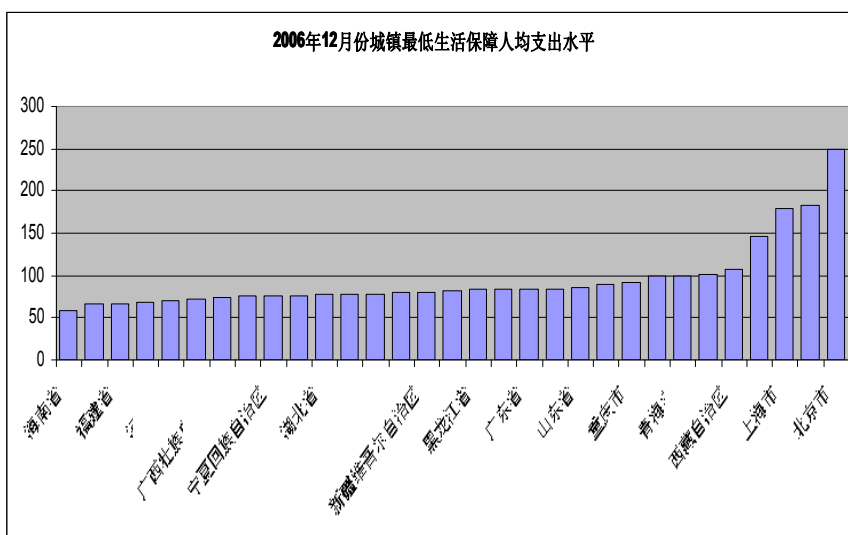
来源：民政部民政信息中心。

从 2002 年至今，全国的低保开支水平也有了一定的增长。以城市低保开支为例，平均而言，全国的平均补差从 2002 年的每人每月 52 元到 2006 年每人没有 83.6 元。另外，从下图中可以看出，富裕地区人均补差水平提高较快，贫困地区的补差也有一定的增长。



4. 低保体系存在的若干问题

尽管取得了若干重要进展，现有的数据表明，我国的救助项目存在以下问题。首先，低保发放水平的区域不平等。以全国来看（见下图），各省份之间存在着显著差异。最高的北京市比最低的海南高出了将近4倍。其次，救助水平与地方财力高度相关。据我们测算，城镇最低生活保障人均支出水平与人均财政收入的相关系数高达0.82。



资料来源：民政部。

另外，现行安排引发了严重的“道德风险”并由此产生了严重的效率问题。2003年的数据显示，北京市享受低保的15.2万人中，属于就业年龄段、有劳动能力的低保者占到了总数的44.1%（光炜，王许可，2003）。从年龄特征上看，低保人群的年龄正趋向年轻化，30~49岁年龄段人口数量占样本数量的71.8%（梅建明，刘频频，2005）。还有，高边际税率抑制了被救助者寻找工作的积极性。由于被救助者一旦找到工作，就失去了领取救助的资格。而被救助者所能够找到的工作通常是低工资的工作，除去工作成本往往还不如吃救助。于是对被救助者的高边际税率就严重打击了被救助者的工作积极性。黄骞等提供的实例指出，一名重庆沙坪坝区天星桥街道的贫民，肩负着一家三口的生存压力。他好不容易找到一家三星级酒店从事服务工作，但每月收入却只有500元，除开交通、吃饭等成本，所剩无几；他于是辞了工作，一家三口申请“吃低保”，按重庆市每人195元/月的标准，一家人每月的低保金达585元，不仅比上班的收入高，而且这是没有成本的“净收入”，由此他彻底放弃了找工作的念头，以低保度日（黄骞、侯大伟、石志勇，2006年）。

三. “低保”影响因素——实证研究

1. 从地方政府角度看“低保”

从“低保”的制度安排中，我们看到，对于“低保”这一社会救助项目而言，无论是资金筹集、还是资格确定，它都是由地方政府，尤其是县级政府负责。而从“低保”运作的指标看，低保的“补差”不高，且地区之间差异甚大。我们希望理解“低保”制度安排及其救助指标和地区差异之间的关系。

从地方政府的角度，有两个因素影响对低保的资金安排。第一，对地方政府而言，低保是“正常物品(Normal Good)”，因而地方政府的财力越强，愿意花费在低保上的财政资金就越多。其次，本地需要救助的人口也是地方政府制定救助标准、确定实际补差时需要考虑的因素。

从这两个角度考虑，我们建立以下回归等式。

$$sapercapita = \beta_0 + \beta_1 revper + \beta_2 revper^2 + \beta_3 applicantsbratio + \beta_4 admratio + \beta_5 eduratio + \varepsilon$$

这里 *sapercapita* 是人均补差；*revper* 是人均本地收入；*revper2* 是人均本地财政收入的平方；*applicantsbratio* 潜在救助人口占总人口的比重；*admratio* 是行政管理费用占政府总支出的比重，*eduratio* 是教育经费占总支出中的比重。

从上述讨论中，我们对回归等式中的系数预期为： $\beta_1 > 0$ ，以及 $\beta_i < 0, i = 2, 3, 4, 5$ 。

我们还对“城市救助标准”、“救助总支出”、“覆盖率”和“救助人口”等建立了类似的回归等式。

2. 数据

本研究所使用的数据来源三个方面。所有的被解释变量都来自民政部的统计信息中心。解释变量中，人口数据来自 2000 年的人口普查，财政数据来自于财政部 2003 年地方财政资料汇编。主要变量的描述见表 11。

表 11 变量的统计描述

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
人均补差	922	106.03	44.38	48	338
救助总支出	922	587.21	710.68	7	8299
覆盖率	922	0.04	0.05	0.00	0.54
救助人口	922	8128.09	8650.93	88	65671
总支出	927	18391.32	29631.59	797	584536
潜在救助人口	927	6095.05	3971.61	379	35444
城市人口比重	927	0.45	0.33	0.012	1
财政缺口	925	5864.50	11594.59	-66492	274156
教育开支占总收入比重	923	0.45	0.24	0.03	2.35
人均财政收入	925	0.03	0.03	0.0004	0.63
人均财政收入平方	925	0.009	0.01	0.0002	0.40
潜在救助人口/总人口	927	0.06	0.06	0.00	0.95
行政管理费用/总支出	927	0.14	0.05	0.03	0.38
教育费用/总支出	925	0.25	0.07	0.04	0.48
自有财政收入	925	12551.74	21028.29	332	310380

3. 主要发现

计量研究结果表明：就人均补差而言，人均自有收入越高，人均补差就越高。不过，这种增加的速度是递减的。而潜在救助人口显然对人均补差水平有负的影响。需要救助的比例越高，人均补差水平就越低。

在控制变量方面，我们也发现了一些有趣的结果。例如，政府花在行政管理方面的经费越多，花在社会救助方面的钱就越少。另外，政府在教育方面开支义务越大，政府由于救助的资金就越少。

其他“城市救助标准”、“救助总支出”、“覆盖率”和“救助人口”等，我们发现了类似的结论，具体结果见表 11。

表 12 OLS 回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	人均补差	城市救助标准	救助总支出	覆盖率	救助人口
人均财政收入	1,222.658 (18.16)***	1,523.132 (15.33)***			-50,146.968 (3.24)***
人均财政收入平方	-1,783.482 (12.16)***	-2,206.055 (10.46)***			127,752.224 (4.09)***
潜在救助人口/总人口	-85.435 (4.46)***	-206.249 (7.66)***			
行政管理费用/总支出	-124.276 (5.15)***	-117.274 (3.48)***	-1,714.414 (4.68)***	0.029 (0.98)	-23,378.481 (4.69)***
教育费用/总支出	-42.386 (2.52)**	166.918 (6.68)***	-221.392 (0.79)	-0.083 (4.05)***	1,225.316 (0.34)
总支出			0.011 (14.97)***	-0.000 (1.50)	
潜在救助人口			0.026 (5.00)***	-0.000 (2.17)**	0.588 (8.89)***
城市人口比重			1,303.638 (20.50)***	0.081 (16.09)***	16,340.641 (19.28)***
财政缺口				0.000 (2.00)**	0.145 (6.74)***
城市救助标准			-4.331 (12.10)***	-0.000 (11.99)***	-70.698 (13.79)***
教育开支/自有财政收入		-32.257 (4.03)***	295.527 (3.50)***		
Constant	108.721	151.347	627.026	0.092	13,796.306

	(16.56)***	(16.12)***	(5.82)***	(10.93)***	(9.51)***
Observations	918	919	918	918	918
R-squared	0.41	0.39	0.51	0.32	0.40

Absolute value of t-statistics in parentheses

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

四. 若干政策建议

我国现存救助体系在取得成绩的同时，也面临着一系列急需解决的问题。例如，为了激励被救助者再就业，应该降低被救助者参与就业后面临的边际税率，让参与工作变得有利可图。现行的“补差”做法等同于将那些就业获得的收入征收了税率为 100% 的个人所得税。这当然会降低被救助者再就业的积极性。另外，为了提高工作积极性，还可以考虑将现行的无限期终身救助，改为终身有限救助。对那些有劳动能力的人来说，终其一生，其接受救助的时间可以改为若干年（美国的 TANF 规定的期限是 5 年）。这样，被救助者在选择是否停留在救助体系内时将面临一个标准的跨期替代选择问题。

这些问题之外，本实证研究的发现对完善救助体系也有一定的意义。我们的研究表明：救助水平和地方财力之间存在“倒 U”形的关系（见表 11 中的（1）栏）；救助水平和本地潜在救助人口之间存在负相关关系。由此可以看出，救助水平和各个地区的财力、劳动力市场高度相关。换句话说，地区之间救助水平的差异主要由地区之间的财力、劳动力市场的差异来解释。

解决这一问题，既可以通过向财力较弱的地区增加转移支付的方式解决；也可以将社会救助的事权划归中央，实行全国统一的标准，在解决救助水平低的同时，也消除地区之间的不平等问题。

从中央政府财力角度看，两种解决方式都不困难。如果我们以 2006 年最高值——北京市 2006 年的月补差为标准，全国各地的实际救助将达到每人每月 249.9 元的水平。在这种条件下，每个月中央政府需要另外增加财政开支 37 亿元，全年共需要增加开支 444 亿人民币（见表 13）。

如果这样，2006年的“抚恤和社会福利救济费”将从907亿增加到1351亿元。这一数字在当年40422亿财政支出中所占比重从未调整前的2.25%上升到3.34%(2006年财政年鉴 http://www.mof.gov.cn/news/czs_j2005/Book1.htm)。

表13 提高“补差”水平所需要的额外财政开支

地区	被救助人数	月实际支出额	实际月平均支出水平	与北京之间差距	以北京标准需要的月支出额	额外财政开支
北京	151770	37927323	250	0	37927323	0
天津	151275	28394318	188	62	37803623	9409305
河北	871386	62216960	71	179	217759361	155542401
山西	869800	68018360	78	172	217363020	149344660
内蒙古	724082	72915057	101	149	180948092	108033034
辽宁	1409971	124500439	88	162	352351753	227851314
吉林	1336076	106351650	80	170	333885392	227533743
黑龙江	1453472	120492829	83	167	363222653	242729824
上海	351377	60717946	173	77	87809112	27091167
江苏	430921	44255587	103	147	107687158	63431571
浙江	89088	13363200	150	100	22263091	8899891
安徽	1009242	75894998	75	175	252209576	176314577
福建	196779	13144837	67	183	49175072	36030235
江西	1002202	73862287	74	176	250450280	176587992
山东	622486	51355095	83	167	155559251	104204156
河南	1353515	89331990	66	184	338243399	248911409
湖北	1419854	116144057	82	168	354821515	238677457
湖南	1350552	106693608	79	171	337502945	230809337
广东	388646	35172463	91	159	97122635	61950172
广西	568740	42371130	75	175	142128126	99756996
海南	165130	9561027	58	192	41265987	31704960
重庆	812788	75101611	92	158	203115721	128014110
四川	1652718	111227921	67	183	413014228	301786307
贵州	511701	43699265	85	165	127874080	84174815
云南	730305	59446827	81	169	182503220	123056393
西藏	44124	4681556	106	144	11026588	6345031
陕西	803652	67426403	84	166	200832635	133406232
甘肃	727433	55503138	76	174	181785507	126282369
青海	211617	21881198	103	147	52883088	31001891
宁夏	218012	15675063	72	178	54481199	38806136
新疆	772178	65789566	85	165	192967282	127177717
全国	22400892	1873117710			5597982911	3724865201

来源：民政部，统计提要（2006年）

http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ_TJSJ/2007719111030.html

参考文献

Ellwood, David T. 2000. "Anti-poverty Policy for Families in the Next Century: From Welfare to Work—and Worries." *Journal of Economic Perspectives* 14 (1): 187–98.

Ellwood, David T., and Jeffrey B. Liebman. 2000. "The Middle Class Parent Penalty: Child Benefits in the U.S. Tax Code." NBER Working Paper no. 8031. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Gramlich, Edward and Deborah Laren, "Migration and Income Redistribution Responsibilities," *the Journal of Human Resource* 29 (fall 1984):489-511.

Peterson, Paul and Mark Rom, *Welfare Magnets*, Washington D.C. the Brookings Institution, 1990

Romich, Jennifer, 2006, *Difficult Calculations: Low-Income Workers and Marginal Tax Rates*, *Social Service Review*, March.

Sawhill, Isabel V., and Ron Haskins. 2002. "Welfare Reform and the Work Support System." *Welfare Reform and Beyond Policy Brief* no. 17. Brookings Institution, Washington, DC.

Wolfe, Barbara L. 2002. "Incentives, Challenges, and Dilemmas of TANF: A Case Study." *Journal of Policy Analysis and Management* 21 (4): 577–86.

光炜, 王许可, 2003, "北京四成人不就业 有劳动能力低保者为何不工作," 《北京晚报》, 2003-10-27 17: 36: 03.

梅建明, 刘频频, "城市低保群体的社会经济特征及低保救助制度——对武汉市387户低保家庭的调查分析", 《中南财经政法大学学报》2005年第5期.

黄谿, 侯大伟, 石志勇, "就业为何不如吃低保", 《经济参考报》2006年4月10日.

黄晨熹, 2007. "城市低保对象求职行为的影响因素及相关制度安排研究——以上海为例," 《社会学研究》2007年第1期.

马居里, 赵淑兰, 《低保救助中的负激励效应问题初探》。《社会保险制度》2006年第12期.

慈勤英, 王卓祺 (2006), "失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析," 《社会学研究》2006年第3期.