

# “十二五”开局之年的城乡社会救助

唐 钧 刘蔚玮<sup>1</sup>

摘要：本文总结回顾了 2011 年社会救助制度的实施现状，并根据 2011 年的经济发展形势，重点分析了通货膨胀因素对社会救助的影响和对低保家庭的冲击，认为低保标准在当前经济形势下明显偏低，应该建立健全救助标准与物价上涨挂钩的联动机制，同时提出了体现适度普惠的福利思想是社会救助制度的发展方向，并强调了向大众普及社会救助理念的意义。

2011 年是“十二五”规划的开局之年。在年初的两会上，温家宝总理在部署“2011 年的工作”时指出：要稳步提高城乡居民最低生活保障标准。完善补贴制度，建立健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，绝不能让物价上涨影响低收入群众的正常生活。“完善城乡低保制度。将孤儿养育、教育和残疾孤儿康复等纳入财政保障范围。继续推进残疾人社会保障体系和服务体系建设。

温家宝总理对与社会救助和最低生活保障相关的工作部署，是 2011 年社会救助工作的重点，以期减少通货膨胀对低收入群体的影响，同时也体现除近年来在中国悄然崛起的“适度普惠的社会福利”的政策思路，已经对中国社会保障制度的深化改革发生了实质性的影响。

## 一. 2011 年社会救助制度的实施现状

从民政部的官方网站（<http://www.mca.gov.cn>）已经公布的与 2011 年社会救助制度发展相关的文献资料和统计数据可以大致了解这项制度的基本走势。

---

<sup>1</sup>唐钧，中国社会科学院社会学研究所研究员；刘蔚玮，北京工业大学人文社科学院社会工作系助理研究员。

## **1. 2011 年社会救助制度的实施现状**

### **(1). 城镇居民最低生活保障制度**

截至 2011 年第三季度，在城镇居民中，共有 1135 万户、2269 万人获得了最低生活保障待遇。与 2010 年同期相比，户数略有增加，增加的幅度为 0.35%；人数却有所减少，减少的幅度为 0.92%。

城镇的平均低保标准为月人均 278 元，平均补差为月人均 207 元。与 2010 年同期相比，平均低保标准和平均补差都有较大幅度的提高，前者提高了 15.83%，后者提高了 26.22%。

### **(2). 农村最低生活保障制度**

在农村居民中，共有 2609 万户、5267 万人获得了最低生活保障。与 2010 年同期相比，农村低保对象的户数和人数都有所增加，前者增加了 6.49%，后者增加了 3.54%。

农村的平均低保标准为月人均 135 元，平均补差为 86 元。与 2010 年同期相比，平均低保标准和平均补差均有大幅度的提高，前者提高了 22.73%，后者提高了 38.71%。

### **(3). 农村五保制度**

农村五保对象共有 531 万户，554 万人。其中，集中供养的是 175 万户，179 万人；分散供养的是 357 万户，374 万人。与 2010 年同期相比，基本持平。

在农村“五保对象”中，集中供养的年人均支出是 2715 万元，分散供养的年人均支出水平是 1724 万元。集中供养的支出水平有所增加，增加的幅度是 19.08%；分散供养的支出水平有所减少，减少的幅度是 13.37%。

### **(4). 城乡医疗救助制度**

在城市中，共有 358 万人次享受了医疗救助；在农村，共有 834 万人次享受了医疗救助。与 2010 年同期相比，无论城乡，得到医疗救助的贫困人口都有成倍的增长，前者增加了 103.41%，后者增加了 112.76%。

医疗救助制度还资助 876 万城市贫困人口参加了城市居民基本医疗保险，资助了 2864 万农村贫困人口参加了新型农村合作医疗。与 2010 年同期相比，受资助参加城市居民医保和新农合的人数都有所增加，前者增加了 5.42%，后者增加了 10.75%。

## 2. 2011 年社会救助制度实施的特点

回顾十多年来的发展趋势并进行比较，2011 年社会救助制度在实施中表现出以下的特点：

### (1). 城镇低保对象的数量呈现减少的趋势

自从 2001 年城镇低保的资金来源改由中央财政加大支持以后，一直到 2009 年，城市低保对象的人数的轨迹呈现出两个波峰。从 2001 年到 2003 年，是第一个波峰，保障人数从 1171 万人快速增长到 2247 万人。但到 2004 年，却跌至 2205 万人，接着再逐年增加，2006 年恢复到 2240 万人。然后继续增长，出现第二个波峰，在 2009 年达到 2346 万人；到 2010 年，城镇低保对象又下降到 2311 万人，但还在 2300 万人以上。2011 年第三季度是 2269 万人，以此推测全年，有可能跌破 2300 万人。

**表 1：2001—2011 年城镇低保人数的变化状况<sup>1</sup>**

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
保障人数	1171	2065	2247	2205	2234	2240	2272	2335	2346	2311	2269
年增长率		76.4%	8.8%	-1.9%	1.3%	0.3%	1.4%	2.8%	0.5%	-1.5%	-1.8%

资料来源：民政部网站 (<http://www.mca.gov.cn>)

对比 2010 年和 2009 年城镇低保对象的具体分类，可以发现：在 7 大类低保对象中，2010 年有 4 类低保对象都有 9—17 万人的下降幅度，有两类对象基本持平，有 1 类对象有所增加。其中“在职人员”和“登记失业人员”的减少，可能与当年的“40—50”人员现在已经是“50—60”人员，亦即进入退休年龄相关，因为低保对象中相当一部分人虽然没工作岗位或没有稳定的工作，但有养老保险待遇，当他们进入退休年龄后，就可以领取养老金。因此也就不再享受低保待遇。至于“在校生”和“其他未成年人”的减少，可能与现在的“少子化”有关。当然，这也与近年来民政部门狠抓社会救助实施“规范化”相关。

**表 2：2010 年与 2009 年低保对象分类比较**

	2009 年	2010 年	2010-2009
在职人员 (万人)	79.0	68.2	-10.8
灵活就业人员 (万人)	432.2	432.4	0.2
老年人 (万人)	333.5	338.6	5.1

<sup>1</sup>表中 2011 年的数据截至第三季度。

登记失业人员（万人）	510.2	492.8	-17.4
未登记失业人员（万人）	410.9	419.9	9.0
在校生（万人）	369.1	357.3	-11.8
其他未成年人（万人）	210.7	201.2	-9.5

资料来源：民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）

## (2). 农村低保对象的数量仍然保持上升趋势

农村低保对象的数量的发展趋势比较简单，自 2007 年全覆盖以来一直保持着上升势头，到 2010 年为止的四年中增加的幅度都比较大。但从 2011 年第三季度的数据看，虽然仍有增长，但速度可能趋缓。

**表 3：2001—2011 年农村低保人数的变化状况<sup>1</sup>**

年份	2007	2008	2009	2010	2011
保障人数	3566	4306	4760	5214	5267
年增长率		17.1%	10.5%	9.5%	0.1%

资料来源：民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。

## (3). 城镇低保对象人数增加得益于财政投入的增加

城镇低保保障人数的增加，显然与财政投入，尤其是中央财政投入相关。自 2001 年以来，中央财政的投入始终支出的低保资金所占比例最高，除 2001 年和 2002 年，所占比例基本上都在 60—70%。低保人数增加的第一个峰值，显然是因为财政投入的增加，尤其是中央财政投入连续两年翻番所致。然后，财政投入的增加趋于一个平稳期，低保对象也始终维持在 2200 多万人。直到 2008 年财政投入大幅增加，低保对象也随之突破 2300 万人。之后，财政投入和低保人数的增加再度趋于平缓。

如果说城镇低保的财政投入和人数激增的第一个波峰是这项制度突破“资金瓶颈”的信号，那么，城市镇低保的财政投入和人数激增的第二个波峰波应该与世界金融风暴相关。其特点是财政投入增加，尤其是中央财政投入剧增，而且中央财政占整个财政投入的比重从 60% 增加到 70% 以上。

在 2010—2011 年，保障人数有所下降，但财政投入却在较高水平上趋稳，这显然是为了帮助低保对象应对高通胀。

**表 4：2001—2010 年城镇低保财政投入的变化状况<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>表中 2011 年的数据截至第三季度。

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
财政投入	42	109	151	173	192	224	277	393	482	495	429
年增长率		159.5%	38.5%	14.6%	11.0%	16.7%	23.7%	41.9%	22.6%	2.7%	
中央财政投入	23	46	92	105	112	136	161	267	359	366	
中央财政占比	54.8%	42.2%	60.9%	60.7%	58.3%	60.7%	58.1%	67.9%	74.5%	73.9%	
年增长率		100.0%	100.0%	14.1%	6.7%	16.7%	18.4%	65.8%	34.5%	1.9%	

资料来源：民政部网站 ( <http://www.mca.gov.cn> )

#### (4). 农村低保对象人数增加也应归因于财政投入的增加

农村低保的发展轨迹与城镇低保非常相似，在“全覆盖”后，便突然遭遇世界金融风暴的袭击，所以财政投入和保障人数也表现出剧增的趋势。2010—2011 年，农村低保的财政投入也在较高水平上趋稳，应该也是为了帮助低保对象抵御高通胀。

**表 5：2001—2011 年农村低保财政投入的变化状况<sup>2</sup>**

年份	2007	2008	2009	2010	2011
财政投入	104	222	345	445	406
年增长率		113.5	55.4%	29.0%	

资料来源：民政部网站 ( <http://www.mca.gov.cn> )

## 二. 通货膨胀和社会救助

2011 年，通货膨胀是的社会关注的热点。在两会报告中，温家宝总理就把“物价上涨压力加大”列为“没有根本解决”的“群众反映强烈的问题”之一。他指出：“当前，物价上涨较快，通胀预期增强，这个问题涉及民生、关系全局、影响稳定。要把稳定物价总水平作为宏观调控的首要任务”。

### 1. 物价上涨对低保家庭生活的冲击

2011 年的物价上涨仍然十分引人注目。据国家统计局提供的数据：居民消费价格 1—9 月的涨幅同比为 5.7%；而与人民生活最为密切相关的“食品”类消费价格的涨幅是 12.5%，“居住”类消费价格涨幅为 6.0%。

对于低保对象而言，物价上涨对他们的冲击更大。《城市居民最低生活保障条例》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

<sup>1</sup>表中 2011 年的数据截至第三季度。

<sup>2</sup>表中 2011 年的数据截至第三季度。

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。”《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》也规定“农村最低生活保障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，”从这个意义上说，城乡低保对象的日常消费支出是被政府计划好的，甚至没有回旋的余地。物价上涨，他们会首先受到影响。

2011年1—9月，城镇的平均低保标准为月人均278元，农村为135元，2010年年底这两个数据为251元和117元。如果按“居民消费指数”城市5.5%、农村6.2%计算，城市的标准增加到265元，农村的标准增加到124元，就可以满足需求。但是，低保家庭的生活方式与普通居民是不一样的，在国家统计局规定的8类居民生活必需品中，“食品类”和“居住类”是低保家庭必不可少的，而这两项涨幅最大；其他如“衣着类”、“家庭设备用品及维修服务类”、“交通和通信类”、“娱乐教育文化用品及服务类”、“烟酒及用品类”、“医疗保健和个人用品类”等六项涨幅比较小的，但对低保家庭，一般而言影响倒不是那么大。因此，不能完全按“居民消费指数”计算。如果按低保家庭的恩格尔系数为60%和“食品类”的涨幅12.5%来计算，城镇应该为282元，农村应该为152元，目前的标准还要低一些。

## 2. 城镇低保标准明显偏低<sup>1</sup>

比较城镇居民的月人均可支配收入与低保标准，可以发现低保标准之低。就全国的平均数而言，低保标准仅占一般居民家庭的人均可支配收入的15%。在全国31个省、自治区、直辖市中，只有5个地区是超过20%的，包括西藏、天津、黑龙江、江西和青海；在16—19%之间的有14个地区，包括北京、河北、山西、内蒙古、吉林、湖北、海南、上海、安徽、山东、贵州、陕西、甘肃、宁夏；在15%及以下的有12个地区，包括河南、湖南、广东、广西、重庆、江苏、浙江、福建、重庆、四川、云南、新疆。其中最高的是西藏，最低的是广东和福建。

按照欧盟的规定，社会救助标准应该在社会平均收入的50—60%之间。即使是在社会救助方面一贯比较保守的美国，社会救助标准也会在社会平均收入的

---

<sup>1</sup>农村的情况因为找不到合适的的数据所以没能做类似的比较，下同。

33%上下。现在中国的数字 15%，仅为欧盟标准的三分之一到四分之一，美国标准的二分之一弱。

从表 6 国内各地区的数据比较可以发现，低保标准占城镇居民人均可支配收入的比重在第一档的，即超过 20%的，除了天津，都是中西部地区的省市；广东、江苏、浙江、福建等东部地区的省市，却都在第三档，即 15%及以下；而北京和上海处于中档，北京是 18%，上海是 16%。以上的统计分析说明，除少数省市外，计算“低保标准占城镇居民人均可支配收入的比重”这个指标时，“城镇居民人均可支配收入”数值的高低起着决定性的作用，这是否说明经济发达地区在低保标准上更趋于保守，而很多经济欠发达地区则顾及低保标准所起到“保底”的作用。

**表 6：2011 年 6 月各地区城镇居民可支配收入与低保标准的比较**

地区	月人均可支配收入(元)	低保标准(元)	比重	地区	月人均可支配收入(元)	低保标准(元)	比重
全 国	1840	270	15%	河 南	1502	218	15%
北 京	2706	480	18%	湖 北	1581	266	17%
天 津	2144	474	22%	湖 南	1586	231	15%
河 北	1518	289	19%	广 东	2317	270	12%
山 西	1442	265	18%	广 西	1581	230	15%
内 蒙 古	1672	326	19%	海 南	1585	265	17%
辽 宁	1672	311	19%	重 庆	1731	259	15%
吉 林	1460	241	17%	四 川	1565	223	14%
黑 龙 江	1252	257	21%	贵 州	1381	235	17%
上 海	3064	505	16%	云 南	1523	215	14%
江 苏	2290	345	15%	西 藏	1316	356	27%
浙 江	2805	397	14%	陕 西	1558	301	19%
安 徽	1559	272	17%	甘 肃	1222	203	17%
福 建	2163	249	12%	青 海	1172	256	22%
江 西	1423	301	21%	宁 夏	1348	230	17%
山 东	1850	303	16%	新 疆	1276	184	14%

资料来源：国家统计局网站 (<http://www.stats.gov.cn/>)，民政部网站 (<http://www.mca.gov.cn>)

### 3. 2011 年国内各地区调整最低生活保障标准的努力

在年初的两会报告中，温总理提出，要稳步提高城乡居民最低生活保障标准，绝不能让物价上涨影响低收入群众的正常生活。根据两会精神，随着 2011 年物价上涨不断创新高，各地区也频频传来城镇居民的最低生活保障标准得到调整和提高了的“利好”消息。

从“社会救助网”获得的数据中，可以看到从2010年9月到2011年9月一年中全国各地低保标准的调整频度和幅度。

在36个省会城市和计划单列市中，自2010年9月到2011年9月的一年中，城镇低保标准调整过两次的有北京、太原、长沙、海口、西宁等5个城市，从没调整过的有福州、武汉、南宁、青岛、宁波等5个城市，其余26个城市，包括天津、石家庄、呼和浩特、沈阳、长春、哈尔滨、上海、南京、杭州、合肥、南昌、济南、郑州、广州、重庆、成都、贵阳、昆明、拉萨、西安、兰州、银川、乌鲁木齐、大连、深圳、厦门等，都进行过一次调整。从调整的时间和频数看，2011年6月公布的数据为最，有14个省市进行了低保标准的调整；其次2011年3月，有9个；再次2010年12月，有8个；还有5个是2011年9月公布的。从调整幅度看，最大的一次是乌鲁木齐2010年12月公布的数字，从156元调整到256元，提高了整100元。

历次调整后，低保标准最高的，2010年9月和12月是天津和上海，450元；2011年3月是北京，480元；2011年6月和9月是杭州，525元。低保标准最低的，2010年9月是乌鲁木齐，156元；2010年12月和2011年3月是西宁，213元，2011年6月和9月也是西宁，238元。

从2011年9月的数据看，低保标准在500元以上的有北京、上海、南京、杭州等4个城市；在499—400元的有天津、广州、济南、大连、宁波和深圳等6个城市；在399—300元的有石家庄、太原、呼和浩特、沈阳、长春、哈尔滨、合肥、南昌、福州、郑州、武汉、长沙、南宁、海口、成都、贵阳、昆明、拉萨、西安、兰州、青岛、厦门等22个城市；在299元以下的有重庆、西宁、银川、乌鲁木齐等4个城市。

**表7：2010年9月到2011年9月36个城市低保标准调整的频度和幅度**

城市	低保标准					城市	低保标准				
	2010年		2011年				2010年		2011年		
	9月	12月	3月	6月	9月		9月	12月	3月	6月	9月
北京	430	430	<b>480</b>	480	500	广州	410	<b>410</b>	<b>410</b>	<b>480</b>	480
天津	<b>450</b>	<b>450</b>	450	480	480	南宁	300	300	300	300	300
石家庄	265	265	340	340	340	海口	320	330	352	352	352
太原	282	302	302	330	330	重庆	260	290	290	290	290
呼和浩特	340	340	380	380	380	成都	300	300	300	300	330
沈阳	340	380	380	380	380	贵阳	240	240	300	300	300
长春	305	305	350	350	350	昆明	255	255	255	310	310

哈尔滨	310	310	360	360	360	拉萨	310	310	310	360	360
上海	<b>450</b>	<b>450</b>	450	505	505	西安	230	360	360	360	360
南京	400	400	400	400	500	兰州	278	278	278	306	306
杭州	440	440	440	<b>525</b>	<b>525</b>	西宁	203	<b>213</b>	<b>213</b>	<b>238</b>	<b>238</b>
合肥	280	280	320	320	320	银川	230	230	230	265	265
福州	320	320	320	320	320	乌鲁木齐	<b>156</b>	256	256	256	256
南昌	300	300	300	350	350	大连	380	380	380	420	420
济南	360	360	360	400	400	青岛	350	350	350	350	350
郑州	300	300	300	300	340	宁波	440	440	440	440	440
武汉	360	360	360	360	360	深圳	415	415	415	450	450
长沙	270	320	320	320	350	厦门	330	330	350	350	350

资料来源：中国社会救助网 [www.dibao.org](http://www.dibao.org)

从媒体报道看，2011年10—11月，又有一些城市对低保标准进行了调整：重庆从290元提高到320元；长春从350元提高到375元；石家庄从340元提高到375元。

以上的统计数据可见，低保标准的调整，若从绝对数看是发达地区的标准高，除福州、青岛、厦门等3个城市低保标准在320—350元之间外，低保标准在400元以上的10个城市都在东部沿海地区。

#### 4. 建立健全救助标准与物价上涨挂钩的联动机制的努力

在年初的两会报告中，温总理提出要建立健全“社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制”。3月，国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、统计局五部委就联合发出通知，部署各地社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制的建设工作。据媒体报道，有记者作了统计，发现目前全国31省区市已提前“完成任务”，都建立了“联动机制”。其中，有22个省市区是以CPI涨幅作为启动联动机制的条件。

虽然目前各地区都已经在考虑根据物价上涨的幅度调整低保标准，这是一大进步。然而，如前所述，以“居民消费指数”作为调整的依据，这样的政策思路仍然是有缺陷的。“居民消费指数”中，“食品类”和“居住类”，与低保家庭最为利益攸关，但同时又是物价上涨幅度最大的。如果按全部八类来决定调整的时机和计算调整的幅度，其他作用有限的六类会大大“稀释”作用最大的两类的影 响，实际上会使调整的幅度偏小。多年积累，就造成了低保标准仍然越来越偏低的发展趋势。

北京、上海和广州等城市在设计低保标准的调整机制时，都从技术上考虑了这个问题。具体的做法概括起来有以下两种：其一，在用 8 类“居民消费价格指数”中，用加权的方式重点考虑“食品类”和“居住类”的影响。其二，用专门对低收入群体采集数据的方式，建构一个“低收入群体的消费指数”，以实事求是地反映他们的实际生活状况。另外，还有一个方法，即用“居民消费指数”和“社会平均收入”构成一个综合指数，作为低保标准调整的依据。目前这种方法还没有进入实际运用的层面，但可以加以考虑。

### 三. “适度普惠”和社会救助制度的发展

近年来，建立“适度普惠”的社会福利制度的思想已经一定程度上在社会保障学界取得了共识。同时，这种政策设计和制度安排的价值理念也已经渗透到政府有关部门的工作中。2011 年两会上温总理的报告中，也已经接纳了类似的理念。例如，“将孤儿养育、教育和残疾孤儿康复等纳入财政保障范围”，实际上已经是一个针对孤儿这个群体的“适度普惠”的社会福利制度。这种社会保障方式在国际上称为“社会津贴”（Social Allowance）。

发展社会津贴制度是出于这样的政策思考：社会救助的实施一定有个前提条件，就是“家庭经济调查”。然后在制度实施的过程中，还需要对低保对象进行跟踪调查，以随时掌握其家庭经济状况是否有好转。若有好转，家庭人均收入超过当地的低保标准，就要取消其最低生活保障待遇。

但是，社会救助的对象实际上有两大类，一类是有劳动能力的，还有一类是无劳动能力的，如老人、孤儿、重度残疾人和重病人。这部分人因为生理状况和社会境遇决定了他们的生活不会有太大的变化，被获准得到低保待遇后，对他们继续跟踪调查似乎并没有必要的。所以，淡化乃至取消对他们的追踪调查，使其演变成为长期津贴，是合理的选择。最终，可以取消对他们的“家庭经济调查”，只要本人取得法定资格，就可以享受社会津贴。

其实，“家庭经济调查”和追踪调查也是需要行政成本的，取消对这类对象的“家庭经济调查”和跟踪调查能大量节约行政成本。还有，从现代社会的价值观念而言，“家庭经济调查”的“羞辱性”一直是有争议的，对无劳动能力的保

障对象取消“家庭经济调查”，将制度转变为社会津贴，在价值判断上也可以算是一个社会的进步。

现在，由中央财政出资对 66.5 万孤儿提供社会津贴和社会服务。据媒体报道，中央财政于年中下拨了 2011 年度孤儿基本生活费中央补助资金，对东、中、西部的补助标准分别由 2010 年的每人每月 180 元、270 元、360 元提高到 200 元、300 元、400 元。补助资金总额为 25 亿元，共有 65.5 万名孤儿将从中受益。

实际上，此前的“新农保”，虽然名为“保险”，但如果要从理论上去深入探讨，其实对已经 60 岁以上的老人提供的每月 55 元的“社会保险费”，其实质就是“社会津贴”。

从上述这些政策思路和制度安排再推而广之，重残人和重病人，其实也可以采取这种保障方式，在当前“残疾人社会保障体系和服务体系”建设中，应该超越社会救助直接选择社会津贴。再进一步，按国际惯例，对单亲母亲也可以考虑使用这种保障手段。这一类的制度，实际上就是“适度普惠”的福利思想的具体体现，这应该是中国的社会保障制度今后发展的方向。

#### **四. 向社会大众普及社会救助理念**

中国社会保障制度的发展，还需要向大众普及社会救助的理念。虽然社会救助和最低生活保障制度在中国实施已经将近二十年，但相关的价值理念和制度安排在中国社会中还不十分普及。就其原委，可能在中国，政策总被认为是政府的事情，普通公民非事到临头通常是不会关注的。

以农村贫困线为例，2011 年两会上，有政协委员把用于农村扶贫的贫困线与农村低保标准混为一谈。年中，在中央电视台播放的谈话节目中，更有嘉宾把农村贫困线当作城市低保标准大加挞伐，实在是“自摆乌龙”。

据媒体报道，2011 年两会期间，有政协委员在提案中称，中国的贫困人口标准低得让人惊讶。在 2009 年将贫困线上调至人均年收入 1196 元之前，贫困线标准为 785 元，按 2005 年汇率折算每天收入只有 0.57 美元，与世界银行确定的 1.25 美元标准差距悬殊。太低的贫困线让过亿居民人为“被脱贫”，建议现有贫困线应至少提高一倍至 2400 元以上。其实，中国农村贫困线实际上有两种，一

种是国家统计局提供的，2009 年的标准是 1196 元。这条贫困线是用“马丁法”计算的，即先按满足每人每天摄入热量 2100 大卡的需要计算出一个“食品菜单”，包括所需食品的品种和数量；再根据这张菜单和市场价格计算出所需支出的资金；这样就得出一个“食品贫困线”。然后，用食品贫困线找出食品消费低于这条线的人群，再计算这个人群各方面的平均支出，通常包括食品、衣着、居住、交通、日用杂支、教育、医疗和通讯等方面，再将各方面的计算结果加总就得出“消费贫困线”。2009 年的标准 1196 元应该就是这样计算出来的。说明一下，“马丁法”是国际上常用的测算贫困标准的方法。

国家扶贫办通常是用国家统计局提供的贫困线作为扶贫工作的操作性标准。提案中提到的 2009 年以前的贫困线 778 元，可能是 2006 年或 2007 年计算的农村绝对贫困线。根据这个标准，2006 年的农村贫困人口是 2365 万人。具体的做法是，把人均收入水平在贫困标准以下的县定为“国家级贫困县”，然后由政府拨款进行扶贫。近年来的扶贫政策有个变化，就是一定三年不变，2006—2008 是一个扶贫周期，2006 年定下的贫困县，在此周期中不管县里的人均收入如何变化，即使超过贫困线，也仍然能够继续得到扶贫。这里应该包含着“扶上马送一程”的意思，即在几年中能够将扶贫的成果巩固一下，使之不在返贫。

2009 年，中国启用新的贫困线 1196 元，贫困人口从 2008 年的 1479 万增至 4300 多万人口。这个变化可以这样理解：2008 年时，已经将原先划定的贫困人口减少了三分之一强，于是重新制定贫困线，提高到 1196 元，贫困人口也随之增加，于是再开始新一轮的扶贫。

在中国，除了贫困人口集中的贫困县以外，其实各地都还有少量的贫困人口，即使是最富裕的地区也不能例外。对于这些贫困人口，政府采取了农村低保的方式保障他们的最低生活需要。因此，在中国，除了上述用于扶贫的贫困线之外，还有一种农村贫困线，这是民政部门用于实施农村低保的贫困线，由各省自己制定，在实施中各自按本地的贫困标准开展工作。如前所述，2011 年截至第三季度，农村低保的平均标准是 135 元，人均补差（即以保障标准减去实际收入）为 86 元。

总而言之，政府在努力实施城乡低保政策的同时，应该采取各种手段，宣传社会救助的价值理念和制度安排，让社会大众了解和支持社会救助制度。随着宏

大的社会工作人才队伍的建设和发展,也可以成为政府的社会救助部门进行宣传和从事实际工作的助力,可以争取他们的配合和合作。