

# 社会政策体系中的基本生活需要：内涵与测量<sup>\*</sup>

岳希明 胡一凡 李祺临

**摘要：**基本生活需要是社会政策领域最重要的概念之一，保证所有人最基本的生活需求是联合国等诸多国际组织的最重要目标之一，基本生活需要同时是制定贫困标准、低保标准、最低工资标准、个人所得税综合费用扣除额等标准的重要基础。本文利用2018年中国家庭收入调查项目(CHIP)住户数据，基于Goedhart提出的SPL法估计不同地区居民的基本生活需要，并将估计结果与低保标准等与基本生活需要有关的中国现行标准相比，研究发现：中国的绝对贫困线较低；城乡低保标准与居民基本生活需要之间的缺口较小，且随着近年来中国社会保障制度的改革，该缺口呈现逐年缩小的态势；最低工资标准能够完全覆盖当地居民维持基本生活水平所需的开支；个人所得税综合费用扣除标准超出居民基本生活需要，政府应当对其加以限制，避免免征额设定过高而引发新的税负不平等。

**关键词：**基本生活需要 社会政策 满足程度

## 一、引言

基本生活需要(basic needs)，又称最低生活需求(minimum living needs)，有时简称为基本需要或最低需要，是指特定社会条件下个人或家庭为了维系其生存并求得发展而必须设法满足的状态。基本生活需要的满足是人们摆脱强制性劳动，实现自由、展现个性的必要条件(Marx & Engels, 1975; Van Parijs, 1995)，如果一个社会中某些人群的基本生活需要得不到满足，他们的基本权利将会受到侵害<sup>①</sup>。这种根本性的权利剥夺是一种必须解决的社会不公正，政府有义务通过社会政策保证所有人的基本生活需要，以消除这种明显的不公正现象，推动社会向正义的方向发展(Sen, 2009)。因此，社会政策实质上是国家或政府为满足人们的基本生活需要、解决社会问题而进行资源配置的手段(Jones et al, 1978)，其制定和实施应当尽可能地满足每一个共同体成员的基本需要<sup>②</sup>(Walzer, 1983; Scanlon, 2000)。

基于满足居民最低生活需求的基本理念，国际劳工组织于1976年在关于就业、收入分配与社会进步的国际分工问题世界会议上提出基本需求战略(basic needs strategy)，呼吁发展中国家应当将满足社会成员(尤其是贫困人口)的基本需要作为工作重点。联合国在此基础上，进一步推动基本需求战略的实施和发展，于1980年、1986年以及1990年相继出台《联合国第三个发展十年》《发展权利

<sup>\*</sup> 岳希明、胡一凡(通讯作者)、李祺临，中国人民大学财政金融学院，邮政编码：100872，电子邮箱：yue@ruc.edu.cn, hyfelisa@ruc.edu.cn, lizhenlin@ruc.edu.cn。基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代我国财税再分配的精准调节机制研究”(22&ZD090)。感谢匿名评审专家的宝贵意见，文责自负。

① Townsend(1987)将基本生活需要得不到满足时对个人构成的伤害定义为权利剥夺，他认为如果人们没有享有基本的生活条件，而作为社会成员必须享有这种条件以便能够发挥一定作用(如参与各种社会关系、遵循习俗性的行为规范)，那么这种根本性的、长期的权利剥夺所导致的严重伤害将会随即而来。

② 斯坎伦契约主义认为，如果在某种情况下牺牲部分利益，就能够使得某个人摆脱极端困境而没有这样做，则在道德上就是错的，因此，政府有义务满足民众的基本需要，帮助其他人免受伤害；Walzer(1983)提出的社会契约论同样指出，政治共同体的目的是让所有成员都得以生存下去，当某些成员的基本生活需要难以得到满足时，共同体应当伸出援助之手，根据民众的基本需要分配公共资源和公共产品。

宣言》以及《联合国第四个发展十年》，强调“各国应在国家一级采取一切必要措施实现公民的发展权利，确保所有人获得基本资源、初等教育、保健服务、粮食、住房等需要的机会均等”<sup>①</sup>。与此同时，世界银行通过制定和不断调整贫困线，试图确定居民基本生活需要标准。

既然满足所有民众的基本生活需要是国际组织和各国政府的政策目标，相关政策的实施则离不开对基本生活需要的界定和估计。事实上，对于基本生活需要的估计在社会和经济政策的制定和实施上具有广泛的应用，以下给出几例：

其一，贫困标准的设立离不开对基本生活需要的估计。贫困标准指一个国家或地区为救助其社会成员中收入难以维持基本生活水平者而制定的救济标准或界限，通常以基本生活需要为出发点进行估计。中国在2020年全面脱贫之前实行的农村绝对贫困标准，就是根据农村居民维持基本生存必需的热量和蛋白质，同时保障其一定数量的穿、住、用、行所需的最低生活费用确定。

其二，最低工资标准的设立需界定和估计基本生活需要。最低工资是政府为维护劳动者取得劳动报酬的合法权益，保障劳动者个人及其家庭成员基本生活而制定的社会救助标准。英国、法国等多个国家奉行“生活工资”理念，提出以工人及其家庭的基本生活需要为基础确定员工最低工资<sup>②</sup>。中国的最低工资标准一般采取月最低工资标准和小时最低工资标准的形式，同样在参考当地就业者及其赡养人口最低生活需求的基础上，考虑职工个人缴纳的社会保险费、住房公积金等因素进行必要的修正<sup>③</sup>。

其三，最低生活保障计划基于基本生活需要估计值。最低生活保障计划一般通过现金或实物转移的方式，为低收入家庭维持基本生活水平提供保障。中国城乡低保制度即属于最低生活保障计划，它依据居民基本生活成本支出，结合当地经济社会发展水平和财力状况确定低保标准<sup>④</sup>。

其四，个人所得税综合费用扣除额的确定依据是基本生活需要。个人所得税综合费用扣除额是政府为保障纳税人的基本生存权利，在“满足最低生活需求的收入不纳税”的理念和原则下，对纳税人及其家庭维持基本生活开支的豁免（岳树民、卢艺，2009）。中国目前的个人所得税综合费用扣除额统筹考虑了城镇居民基本消费支出（包括食品、家庭设备用品服务、教育文化娱乐服务以及住房）、居民消费价格指数和就业者平均赡养人数<sup>⑤</sup>，能够保证纳税人实际收入的稳定性，满足其基本需要。

总而言之，在社会政策的制定和实施过程中，基本生活需要是一个应用十分广泛的概念，诸多社会政策的制定均以满足居民的基本需要为政策目标。基本生活需要估计值不仅直接影响着相关社会政策的目标定位，同时关系到社会政策体系的标准设定和执行效果。尤其在当前共同富裕的大背景下，“基本生活需要”是推进民生工作和实施积极社会政策的重要抓手，同时也是不断满足人民美好生活需要，实现共同富裕的基石。目前我国相关社会政策中使用的基本生活需要标准大多由福利决策者和政府官员确定（Ignatieff, 1990），他们或是依据财政资金量及转移支付资金的多少划定，或是与相关部门协商后硬性规定，而最有发言权的低收入群体的意志和需求却缺乏参

①参见《1986年发展权利宣言》第8条第1款规定。

②英国最低工资标准包括法定最低工资(national minimum wage,适用于21岁及以上劳动者)、法定最低生活工资(national living wage,适用于23岁及以上劳动者)以及实际最低生活工资(real living wage)三种类型。其中，法定最低工资和法定最低生活工资分别由工会协商以及当地工人平均收入的66%确定，实际最低生活工资根据工人基本生活需要独立计算，由企业自愿支付。

③详见《最低工资规定》(劳动和社会保障部令第21号)。

④《城市居民最低生活保障条例》(中华人民共和国国务院令第271号)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”。《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号)同样规定“农村居民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,并报上一级地方人民政府备案后公布执行。农村最低生活保障标准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”。

⑤《全国人大常委会8月31日新闻发布会》，国务院新闻办公室网站，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/qyxfwbh/Document/1636719/1636719.htm>。

与的渠道(陈传波,2011)。在这种情况下确定的社会政策标准可能引发若干问题,如政策标准设定偏低导致对居民基本生活需要的保障水平不充分;由于地方政府财力状况不同,造成地区间政策标准及保障程度不平衡,以及城乡间救助水平差别较大等。因此,现阶段我国相关社会政策使用的基本生活需要标准是否合理?政策标准究竟能否满足民众的现实需要?这是当前决策层重点关注的问题。

迄今已有较多文献考察有关社会政策对居民最低生活需求的满足程度,如陈传波(2011)、Gustafsson et al(2004)、Gustafsson & Yue(2012)以及 Bishop et al(2006)等。遗憾的是,既有文献大多集中于贫困线与低保标准合理性的探讨,鲜有研究对基本生活需要的内涵、测量及其在社会政策体系中的应用进行全面系统的梳理与讨论。且现有文献在估计基本生活需要时一般采用分项估计法,即根据基本生活需要所含商品和服务的种类分项进行估算,进而加以汇总得到居民基本生活需要。虽然该方法能够估计各项基本消费品的最低需求,但由于基本生活需要不存在特定标准,也不可能被赋予合理的跨文化内涵,学者难以对基本生活需要所涵盖的商品和服务进行明确界定(Streeten & Burki, 1978; Gray, 1983),因此,分项估计法并不能准确反映低收入群体的真实需求。鉴于此,本文试图总结归纳“基本生活需要”这一概念的由来、主要内容以及主要观点,同时对基本生活需要的不同测量方法进行比较,以选择最恰当的估计方法进行测算。在此基础上,本文进一步扩大社会政策的考察范围,评估贫困标准、低保标准、最低工资标准、个人所得税综合费用扣除额等多项社会政策使用的最低生活标准的合理性,由此提供较以往研究更准确、内容更丰富的分析和评估。

本文可能的边际贡献在于:第一,本文使用主观标准法对基本生活需要进行估计,估计结果充分反映政策对象人口对其自身最低生活需求的评价;第二,本文使用最新一期的中国家庭收入调查数据进行测算,并将估计结果与现阶段中国相关政策中使用的最低生活标准相比较,借此评价其合理性以及对居民基本需要满足程度,能够为社会政策指标的修正和完善提供参考;第三,对于个人所得税基本减除费用标准、低保标准等富有争议的社会政策标准的制定,本文提出了测算的基本思路,主张以家庭的基本生活需要作为参照基准。

## 二、基本生活需要的内涵和测量

本部分就基本生活需要的内涵及其估计方法,对以往文献进行综述和讨论。

### (一)基本生活需要的内涵

基本生活需要应当包括哪些商品和服务?所含商品和服务的标准如何?对此问题的解答是最具争议和难以达成共识的。一言以蔽之,基本生活需要的内涵,因人、因地、因时而异,具有高度的不确定性。因人而异,既表现在因决策者和研究者而异,也表现在因对象人群而异;因地而异,表现在不同的国家和不同的地区,基本生活需要的内容不同;因时而异,主要表现在为同一对象人群确定的最低标准会随时间的推移而变化。以下就此进行较为详细的解释。

首先,基本生活需要的内涵因研究者而异。1901年朗特里在对英国工人家庭收支状况普查的过程中,首次提出基本生活需要的概念,认为基本需要是家庭维持其成员日常生理活动的最低生活需求,应当包括饮用水、食品、衣物以及住房等生物学需要(Rowntree, 1901; Morey, 1940),当此类需要得不到满足时,个体将无法存活。1943年马斯洛提出需求层次理论(hierarchical theory of needs),认为人的本能与动机是基本生活需要产生的根源,基本生活需要从低到高可以分为五个层次,只有满足低层次需要后才会出现高层次需要(Maslow, 1943)。因此,当“生物学需要”一类的低层次生存需要得到满足时,个体会出现充分运用自身能力向上发展的需要,即自我发展的需要。换言之,基本生活需要不仅包括衣、食、住、行等生物学需要,还应当包括初等教育等对于人们实现自我发展必不可缺的非物质需要(Rawls, 2005; Sen, 2009)。亚当·斯密指出,基本生活需要“不仅是维持生存必不可少的商品,而且是按照一国习俗,少了它,即使是最低阶层人民,也觉得有伤体面的那一类商品”<sup>①</sup>;戴维·米勒在《社

<sup>①</sup>亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下),郭大力、王亚南译,商务印书馆1996年版,第431页。

会正义原则》中同样提到社会公认的基本需要标准应当包括“最低限度的体面生活的需要”<sup>①</sup>。据此，有学者提出基本生活需要还应当涵盖人们维护自尊所必需的体面生活的需要(decent living needs)，如社会参与、参加宗教仪式以及文化娱乐等需要(Doyal & Gough, 1991; Miller, 1999)。由此可见，不同研究者从不同的研究视角出发，所界定的基本生活需要各不相同。

其次，基本生活需要的内涵因决策者和对象人群而异。政策决策者在确定社会政策使用的基本生活需要标准时，一般遵循需要优先性原则，即决策者根据需要的迫切性，对众多不同的需求进行排序，将那些对政策对象人群至关重要的需要界定为基本生活需要，对其优先满足，如若公共资源还有剩余，决策者再提高基本生活需要标准，进一步满足对象人群更高层次的需要(Miller, 1999)。因此，社会政策体系中的基本生活需要内涵取决于不同需要相对于决策者和对象人群的迫切程度。那么如何对各类需要进行优先性排序呢？这是一个仁者见仁、智者见智的问题，很大程度上由决策者和对象人群的意识形态以及价值观决定。一般而言，衣、食、住、行等生物学需要以及医疗、教育等成长需要是最为重要的，因为其决定了人的生存和发展。但对于追求宗教信仰的人群而言，与宗教相关的诉求可能比生存更为重要，如参与宗教仪式、学习宗教文化等(李石, 2019)。因此，在相互冲突的需要之间，决策者和政策对象人群无法就其迫切性达成一致意见，难以作出客观的优先性排序(Gray, 1983)，导致不同决策者或不同对象人群所确定的基本生活需要内涵不尽相同。

再次，基本生活需要的内涵因地而异。一方面，相同的消费水平在不同地区会给居民带来不同程度的满足感，经济发展水平较高的国家或地区维持社会公认的基本生活需要标准要求更多的资金投入；另一方面，实现相同基本生活功能在不同国家和地区所需的成本不同，如在贫困国家进入就业市场只需要衣服和食物，但在相对富裕的国家则需要电脑、手机等物品。因此，人们对各类商品和服务的基本需求受政治环境、经济环境以及文化习俗等社会条件的制约，在不同国家或地区，由于社会公众的价值观以及政府财政所承载的保障力度不同，基本生活需要的标准有高低差异(Pigou, 1920; Maslow, 1943)。一般而言，一个国家或地区的经济越发达，基本生活需要的内涵越丰富。

最后，基本生活需要的内涵因时而异。以中国改革开放进程为例，1978—1993年中国农村经济体制进行结构性变革，改革带来的巨大红利推动了民生政策的实施。政府基于当时农村的实际情况，将每人每年100元作为国家贫困标准，该标准能够保证低收入群体每人每天2100大卡路里的食物支出，但粗粮比重较高、肉蛋比重很低，食物支出约占总支出的85%<sup>②</sup>。这一时期，基本生活需要被界定为低层次的生存需要，仅能满足居民“衣能蔽体、食能果腹、房可避风雨”的最低生活需求。1994—2000年中国开始实施《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》，政府开展了以贫困县为重点的开发式扶贫治理<sup>③</sup>，基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的“双基目标”实现，乡镇医院与贫困地区的科教文卫事业得到大力推广和发展<sup>④</sup>。同时，贫困标准上调至每人每年865元，食物支出比重下降至60%<sup>⑤</sup>。2011年政府再次上调国家贫困标准，达到每人每年2300元，该标准不仅能够满足每人每天2100大卡路里的食物支出和60克左右的蛋白质摄入量，而且能保证一定比例的教育、文化、娱乐等非食物支出<sup>⑥</sup>。基本生活需要达到稳定温饱水平，在满足生存需要的基础上兼顾营养，实现“吃得饱”向“吃得好”的跨越。2011年12月中共中央发布《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》，提出“两不愁，三保障”(即不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和安全住房)的扶贫新任务，进一步明确了基本生活需要在新时代的内涵<sup>⑦</sup>。这意味着，随着时间的推移以及经济发展水平不断提高，基本生活需要会由温饱型的低层次需要逐渐转向发展型的高层次需要，表

①戴维·米勒：《社会正义原则》，应奇译，江苏人民出版社2001年版，第231页。

②⑤⑥《贫困标准经历了几次变化？近几年农村贫困户的标准是多少？》，国家统计局网站，[http://www.stats.gov.cn/zt\\_18555/zthd/lhfw/2022/rdwt/202302/t20230214\\_1903576.html](http://www.stats.gov.cn/zt_18555/zthd/lhfw/2022/rdwt/202302/t20230214_1903576.html)。

③参见《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》(国发[1994]30号)。

④参见《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》(国发[2003]19号)。

⑦参见《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(中发[2011]10号)。

现出较强的阶段性特征。

综上,基本生活需要由若干种商品和服务组合而成,其内涵受政治经济环境、意识形态、政府财政承载力等因素的影响,具有高度的不确定性。当然,人们对基本生活需要的认知天然具有相同的方面。由于基本生活需要是指特定社会条件下个人或家庭为了维系其生存并求得发展而必须设法满足的状态,因此其至少应当包括维持基本生存必需的食物支出以及满足居民教育和公用事业等所需的非食物支出。我国现阶段相关社会政策指标中所言的“基本生活需要”,就是以最低生活需求的共性部分为基础进行界定和估计的,因此,将基本生活需要测量结果与不同社会政策指标相比较,能够在一定程度上评估政策目标的实现程度。

## (二)基本生活需要的测量

以往文献和实践中,基本生活需要的测量方法种类繁多。其中,基于客观指标计算基本生活需要的方法统称为客观标准法,依据个体主观判断估计基本生活需要的方法统称为主观标准法。客观标准法又可以进一步分为绝对标准法和相对标准法,前者仅仅关注居民是否能够维持基本生存,后者认为基本生活需要具有很强的相对性,估计时应充分考虑社会整体的经济发展水平。

绝对标准法以居民维持基本生活水平的消费支出为基础估计基本生活需要。如预算标准法(又称市场菜篮法)首先由专家或政府官员确定一张基本生活必需品清单,再根据市场价格计算这些基本必需品的价值,以此作为基本生活需要估计值(Gillie,1996;Deeming,2005);食物支出份额法建立在恩格尔定律的基础之上,通过居民食品消费支出除以一定的恩格尔系数(食品消费支出占总支出的比重)得到基本生活需要(Orshansky,1965;Fisher,1992)。随着相对剥夺概念的提出,人们意识到,如果一个社会中的家庭或个人仅能维持基本生存,不能参加正常的社会活动,难以获取社会公认的设施和服务,那么其基本生活需要仍未得到满足。据此,Townsend(1979)提出相对标准法,强调根据社会经济发展水平,确定一个社会公认的基本生活需要标准。如收入比例法根据一个国家或地区中位收入或平均收入的50%~60%确定居民基本生活需要(Muller,2006)。

客观标准法的衡量指标清晰、计算简单且评估成本低,能在一定程度上反映低收入群体的基本需要,但其估计方法本身仍然存在一些缺陷。一方面,由专家及政府官员等非贫困者确定的基本生活需要清单,对非食物需求的界定缺乏一个理想的标准,难以反映政策对象人口的现实需求,以此确定的基本生活需要很可能脱离实际(Townsend,1979);另一方面,客观标准法包含了随意地强加于人的因素,“家长式作风”的意味明显,限制了受助者的生活方式,制约其自由选择生活必需品的权利,从人权角度看是不公平的。鉴于此,部分学者提出主观标准法,主张以社会成员对自身处境的认知和判断确定基本生活需要,基本生活需要的测量方法从“他定”转向“自决”。

主观标准法通过问卷调查获取个体对自身经济情况的评价,依据其对最低生活需求的预期标准推算出基本生活需要。总体上,根据调查问卷设计不同,主观标准法可以进一步划分为LPL法(Leyden poverty line)、SPL法(subjective poverty line)以及CSP法(centre for social policy question)。其中,LPL法基于收入估计问题(income evaluation question,IEQ),利用受访者对不同收入水平的评价推导出个人收入福利函数及最低生活需求(Goedhart et al,1977);SPL法基于最低收入问题(minimum income question,MIQ),根据受访者维持基本生活水平的最低收入需求确定基本生活需要(Goedhart et al,1977;Kapteyn et al,1985;Flik & Van Praag,1991);CSP法则依据受访者利用可支配收入维持基本生活水平的难易程度,将代表性人群的实际收入作为基本生活需要估计值(Pradhan & Ravallion,2000)。

上述三种问卷调查方式中,由于MIQ更易于被受访者理解(Flik & Van Praag,1991;Wang et al,2020),因此,相较于其他测算方法,SPL法不仅具有主观标准法的相对优势,即利用居民的主观评价测算基本生活需要,估计结果充分反映政策对象人口对其自身最低生活需求的评价;而且其在实际调查过程中的可行性更高,目前我国住户调查问卷中大多使用MIQ获取个体对基本生活需要的主观评价。鉴于此,SPL法被诸多学者借鉴用于估计我国居民的主观贫困标准(Gustafsson et al,

2004; Gustafsson & Yue, 2012; Bishop et al, 2006; 陈立中、张建华, 2006; 丁赛、李克强, 2019; Gustafsson & Ding, 2020)。本文遵循多数文献的选择, 采用 SPL 法估计居民的基本生活需要, 并考察不同社会政策对基本需要的满足程度。

### 三、数据说明与估计方法

#### (一) 估计方法

SPL 估计法最早由 Goedhart et al (1977) 提出, 强调基于居民对个人生活水平的主观偏好测算最低生活需求, 其实质是通过问卷调查的方式, 根据受访者对 MIQ 的回答值 (即受访者认为维持家庭基本生活水平的最低收入需求, 以下简称“最低收入需求”) 与实际收入水平的交点, 确定居民基本生活需要。一般而言, 受访者对 MIQ 的回答值与家庭实际收入水平之间的关系可由如下方程表示:

$$\ln(Y_{min})_i = \alpha + \beta_1 \ln(Y)_i + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \cdots + \beta_n x_{ni} + \mu_i \quad (1)$$

其中,  $i$  表示家庭,  $Y_{min}$  表示被调查者对 MIQ 的回答值,  $Y$  表示家庭实际收入,  $x_n$  表示其他影响  $Y_{min}$  的解释变量,  $\mu_i$  代表随机扰动项,  $\alpha > 0$  且  $0 < \beta_1 < 1$  (如图 1 所示)。

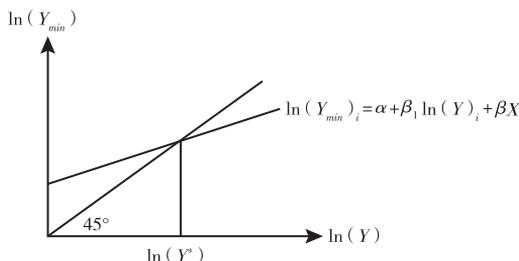


图 1 SPL 法确定基本生活需要

由于每个个体所处的生活环境不同, 关于 MIQ 的回答值也有所不同, 那么根据哪些群体确定的基本生活需要才能代表整个社会的可接受的最低生活需求呢? Goedhart et al (1977) 认为实际收入高于或低于最低收入的人所确定的最低生活需求都不能作为整个社会的基本生活需要, 只有那些收入恰好处于最低收入水平的人知道真正的最低收入需求是多少, 才能对维持基本生活水平的最低收入有一个现实的想法。因此,  $Y = Y_{min}$  的交点即为预测得到的基本生活需要  $Y^*$ , 其估计式为:

$$Y^* = \exp\left(\frac{\alpha + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \cdots + \beta_n x_n}{1 - \beta_1}\right) \quad (2)$$

#### (二) 数据来源

本文使用的数据来源于 2018 年中国家庭收入调查项目 (China Household Income Project, CHIP) 的住户调查数据 (以下简称“CHIP2018”)。CHIP 数据是对中国城乡居民家庭收支及生活状况进行抽样调查的数据库, 提供了从国家统计局过录的住户调查子样本的记账收支信息 (以下简称“过录数据”), 以及通过问卷调查收集得到的个人和家庭基础信息及收支状况等其他信息。CHIP2018 共计调查了 20450 户常住家庭, 农村、城镇及流动住户样本家庭分别为 9075 户和 11375 户, 覆盖中国东部、中部、西部三个地区的 15 个省份。其中, 东部地区包括北京、辽宁、江苏、山东和广东, 共 7629 户观测值; 中部地区涵盖山西、安徽、河南、湖北以及湖南, 共 5584 户观测值; 西部地区为重庆、四川、云南、甘肃以及内蒙古, 观测户数为 7237 户, 具有全国代表性。

#### (三) 变量选取与描述性统计

受访者对 MIQ 的回答值以及家庭实际收入水平是 SPL 估计法的两个核心变量。本文使用 CHIP2018 问卷中, 受访者关于“为了维持全家最低生活水平, 估计您家一年至少需要多少钱”问题的回答, 作为各家庭对 MIQ 的回答值。同时, 基于国家统计局过录数据中的住户可支配收入指标 (包

括工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入)估计家庭的实际收入水平。

本文还参考既有文献,控制了如下解释变量:第一,家庭规模,表示为家庭成员人口总数。第二,家庭成员年龄结构。由于处于不同年龄段人群的消费需求存在一定差异,如学龄前儿童的食物需求较少、在校子女需要支付教育费用、老年人有更多的医疗支出需求等,本文分别加入学龄前儿童人数、在校子女人数以及老年人人数,用于控制年龄及教育水平对基本生活需要的影响。第三,家庭生活成本。本文使用国家统计局过录数据中的消费支出指标(包括食品、衣着、居住、生活用品及服务、交通通信、教育以及医疗保健等八类支出)衡量家庭生活成本。第四,县级人均收入。由于住户对个人生活水平的自我评价受所处地区经济环境的影响,参考人群的不同而引起的攀比心理也会影响受访者对MIQ的回答,本文加入县级人均收入,用于控制地区差异以及参照群体对基本生活需要的影响。综上,基准回归模型如式(3)所示:

$$\ln(Y_{min})_i = \alpha + \beta_1 \ln(Y)_i + \beta X + \mu_i \tag{3}$$

其中, $Y_{min}$ 表示最低收入需求, $Y$ 表示可支配收入水平, $X$ 为一系列控制变量。各变量的具体含义如表1所示。

表1 变量说明

变量名称	说明
最低收入需求	受访者回答的为了维持全家最低生活水平所需的最低收入(包括自产自用的折算价值)
可支配收入	家庭年可支配收入,包括工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入
家庭生活成本	家庭消费支出总额的对数值
家庭规模	家庭人口总数
县级人均收入	县级总收入除以县级总人口的对数值
学龄前儿童人数	家庭中尚未达到入学年龄的儿童人数
在校子女人数	家庭中仍在接受教育的子女人数
老年人人数	家庭中60岁以上的男性以及55岁以上的女性的人数

注:(1)县级人均收入根据CHIP2018住户调查数据计算得到;(2)为了减轻异方差对估计结果的影响,县级人均收入、家庭生活成本以及可支配收入等连续变量均取自然对数进行回归。

另外,本文对数据做如下处理:第一,由于中国当前的社会保障制度一般以户籍为前提,本文去除了流动住户样本数据。第二,本文根据2018年全国东中西部地区城镇常住人口与农村常住人口的比例,对样本数据进行地区加权调整。第三,CHIP2018中有部分住户的MIQ回答值严重偏离样本中的其他数据,本文选择剔除这部分离群值。第四,本文对回归标准误差进行了市级层面的群聚调整。

表2分全国、城镇、农村给出了各个变量的均值和标准差。从表中可以看出:一方面,城乡之间经济差距悬殊,城镇家庭的可支配收入约为农村地区的两倍,最低收入需求、生活成本以及县级人均收入均显著高于农村地区;另一方面,农村家庭的子女人数以及老年人人数高于城镇家庭,其整体家庭规模大于城镇地区。

表2 变量描述性统计

变量	全国		城镇		农村	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
最低收入需求(元)	41756	39310	52120	45968	28218	21934
家庭规模(人)	3.42	1.44	3.14	1.27	3.79	1.57
县级人均收入(元)	26036	13408	31203	14298	19287	8196
生活成本(元)	62138	52848	78824	58718	40341	33147
学龄前儿童人数	0.15	0.41	0.14	0.39	0.15	0.43
在校子女人数	0.54	0.72	0.48	0.64	0.61	0.81
老年人人数	0.83	0.89	0.76	0.89	0.93	0.89
家庭可支配收入(元)	86608	77609	111628	86650	53922	46877
观测值	17956		9036		8920	

数据来源:根据CHIP2018计算得到,下同。

表3分省、分地区给出了受访者对MIQ回答值的均值。从表3可以得知,受访者自我评价的最低收入需求因地区而异,最高的是东部地区,最低收入需求为户均46270元;最低的是中部地区,为35684元;不同省份之间的最低收入需求也存在较大差异,这可能源于不同地区间区域政策、习俗、文化和地理环境的不同。后文将分地区估计居民的基本生活需要,讨论地区间异质性对基本生活需要的影响。

表3 最低收入需求分省、分地区均值

地区	省份	最低收入需求均值(元/户年)	
东部	北京市	55604	46270
	辽宁省	37831	
	江苏省	43786	
	山东省	35976	
	广东省	58910	
西部	重庆市	42777	37451
	四川省	37987	
	云南省	35801	
	甘肃省	34909	
	内蒙古自治区	35884	
中部	山西省	29316	35684
	安徽省	37150	
	河南省	32974	
	湖北省	41469	
	湖南省	38599	

## 四、实证分析结果

### (一)基本生活需要估计结果

表4分全国、城镇和农村报告了最低收入需求的回归结果,其中第(1)(3)(5)列为式(3)的基准回归结果,第(2)(4)(6)列在式(3)的基础上,以广东省作为对照组,加入了各省份的虚拟变量。从表中可以得到几下结论:

首先,在城镇地区和农村地区,可支配收入以及家庭生活成本对最低收入需求均具有显著的正向影响,可支配收入或生活成本更高的家庭,所界定的基本生活需要层次或维持基本生活水平的花销更高,最低收入需求也相应越高,这与现有文献的研究结论一致(Kingdon & Knight, 2006; Posel & Rogan, 2016; Wang et al, 2020)。另外,在给定条件下,可支配收入以及家庭生活成本每增加1%,城镇家庭的最低收入需求分别增加0.20%和0.35%,而农村家庭仅增加0.12%和0.34%,即可支配收入及家庭生活成本对城镇地区最低收入需求的边际影响大于农村地区。这可能源于城乡家庭所处的发展阶段和要实现的基本功能不同。整体而言,城镇家庭的平均生活质量更高,其边际收入(或边际生活成本)一般用于实现高等教育、文化娱乐、科教活动等高层次的基本生活需要,而农村家庭仍处于基本温饱水平阶段,边际收入(或边际生活成本)主要用于满足吃穿住行等最低生存需求,因此,可支配收入及生活成本对城镇地区最低收入需求的边际影响更大(陈传波, 2011)。

其次,县级人均收入与最低收入需求之间同样存在显著的正相关关系。出现这一结果可能有两方面原因:其一,县级人均收入越高的地区,其家庭可支配收入水平越高,因而最低收入需求更高;其二,居民对MIQ的回答值是较为主观和社会化的感受,因时、因地、因人而异,而参照群体的选取对人的主观心理感知具有重要影响。县级人均收入越高的地区,居民选择的参照家庭的生活质量更高,所期待的基本生活需要的层次也越高,导致最低收入需求升高。

再次,家庭规模及成员年龄结构是影响最低收入需求的重要因素。一方面,最低收入需求与家

庭规模正相关,随家庭成员人数的增加而增加;另一方面,城镇地区的学龄前儿童人数、在校子女人数对最低收入需求有显著的正向效应,而在农村地区,二者的估计系数较小,甚至为负。其原因之一可能是相较于农村地区,城镇地区的经济更发达、教育资源更丰富,居民更重视子女的物质投入和人力资本投入,因此,城镇家庭学龄前儿童与在校子女的基本生活需要高于其他年龄段的家庭成员;而农村家庭由于资金匮乏,对子女的投入有限,学龄前儿童与在校子女的基本生活需要较低。另外,老年人人数与最低收入需求存在显著的负相关关系,这可能与老年人的消费习惯及养老方式有关。中国这一代老人习惯省吃俭用,最大限度地储蓄;同时,子女供养是中国社会养老的主要形式,老年人倾向于降低自身的消费水平以减轻子女的经济负担。因此,即使老年人存在更高的医疗需求,其整体的基本生活需要仍然低于其他年龄段人群。最后,在加入省份间虚拟变量后,各解释变量的估计系数的正负及显著性不变,表明上述结论具有稳健性。

表4 最低收入需求估计结果

变量	全国		城镇		农村	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
可支配收入	0.1826*** (0.0110)	0.1867*** (0.0107)	0.1960*** (0.0146)	0.2009*** (0.0134)	0.1161*** (0.0167)	0.1145*** (0.0160)
家庭规模	0.0730*** (0.0068)	0.0715*** (0.0064)	0.0633*** (0.0089)	0.0598*** (0.0083)	0.1213*** (0.0081)	0.1211*** (0.0077)
县级人均收入	0.1997*** (0.0308)	0.2395*** (0.0326)	0.1655*** (0.0322)	0.1920*** (0.0293)	0.1266** (0.0501)	0.1435** (0.0602)
家庭生活成本	0.4021*** (0.0160)	0.3888*** (0.0149)	0.3523*** (0.0204)	0.3369*** (0.0189)	0.3460*** (0.0203)	0.3376*** (0.0193)
学龄前儿童人数	0.0189 (0.0160)	0.0179 (0.0158)	0.0583*** (0.0191)	0.0559*** (0.0187)	-0.0436* (0.0230)	-0.0394* (0.0227)
在校子女人数	0.0247*** (0.0094)	0.0292*** (0.0092)	0.0302** (0.0127)	0.0340*** (0.0125)	0.0110 (0.0131)	0.0144 (0.0122)
老年人人数	-0.0542*** (0.0070)	-0.0536*** (0.0065)	-0.0447*** (0.0082)	-0.0426*** (0.0075)	-0.0670*** (0.0097)	-0.0706*** (0.0094)
省份虚拟变量	否	是	否	是	否	是
常数项	1.7748*** (0.3218)	1.5673*** (0.3193)	2.6018*** (0.4085)	2.6099*** (0.3311)	3.5423*** (0.4658)	3.4878*** (0.5743)
观测值	17956	17956	9036	9036	8920	8920
R <sup>2</sup>	0.4025	0.4108	0.3167	0.3318	0.3144	0.3243

注:(1)括号内的是标准误,\*、\*\*和\*\*\*分别代表在10%、5%和1%水平上显著,下同;(2)第(2)(4)(6)列以广东省作为对照组,加入省份虚拟变量。

将样本按家庭规模分组,家庭生活成本、学龄前儿童人数、在校子女人数以及老年人人数取组内均值,把各变量取值代入 SPL 法估计式(2),使用表4第(1)(3)(5)列的估计系数,可以得到不同家庭规模下的基本生活需要。由于政府在制定社会政策标准时更关注的是低收入群体的基本生活需求,因此,本文按县级人均收入从低到高排序,计算处于不同收入分位点的基本生活需要。表5-1至表5-3分别报告了全国、城镇以及农村地区的人均基本生活需要估计值。

为反映社会政策对低收入人群基本生活需要的满足程度,同时排除高收入群体对结果的干扰,本文采用县级人均收入20%分位点的基本生活需要估计值进行讨论。从表5-1中可以得知,在20%分位点上,2018年全国居民的基本生活需要为人均8087元,其中,城镇地区为10438元,农村地区为6255元,城乡地区的生活水平差距悬殊。另外,人均基本生活需要随着家庭规模的增加而下降,这是家庭消费具有规模经济效应造成的。由于同一个家庭的成员会共享收入和支出,家庭开支中的公共物品能够满足额外增加的成员需求,但生活成本并不会显著增加(如租金、供暖、日用品等),因此,人均基本生活需要随家庭成员数的增加而下降。值得注意的是,城镇地区基本生活需要

随家庭规模增加而下降的速度快于农村地区，其原因之一可能是城乡居民的消费结构以及消费环境不同。城镇地区经济发达，在交通通信以及基础设施等方面具有显著优势，为居民消费提供更为便利的条件，因此，农村地区的儿童和成年人享有教育、医疗等需要的单位成本高于城镇地区，规模经济效应更不显著。

表 5-1 全国分家庭人口数的基本生活需要估计值(单位:元/人)

家庭规模 (人)	县级人均收入分位点					
	5%	20%	50%	80%	95%	均值
1	16701	17755	19486	22023	24170	19678
2	9637	10245	11244	12708	13947	11355
3	8855	9414	10331	11677	12815	10433
4	7127	7576	8315	9398	10314	8397
5	5983	6361	6981	7890	8659	7050
6	5236	5567	6109	6905	7578	6169
7	4866	5173	5678	6417	7042	5733
8	4653	4946	5429	6135	6734	5482
9人及以上	5183	5749	6309	7131	7826	6371
均值	7582	8087	8876	10031	11009	8963

表 5-2 城镇地区分家庭人口数的基本生活需要估计值(单位:元/人)

家庭规模 (人)	县级人均收入的分位点					
	5%	20%	50%	80%	95%	均值
1	21509	22836	25215	27499	29196	25163
2	12770	13558	14971	16327	17334	14940
3	10990	11668	12884	14051	14918	12857
4	9129	9692	10702	11671	12391	10680
5	7756	8235	9093	9917	10529	9074
6	6966	7396	8166	8906	9455	8149
7	6119	6496	7173	7823	8305	7158
8	6141	6520	7199	7851	8335	7184
9人及以上	7099	7537	8322	9076	9636	8305
均值	9831	10438	11525	12569	13344	11501

表 5-3 农村地区分家庭人口数的基本生活需要估计值(单位:元/人)

家庭规模 (人)	县级人均收入的分位点					
	5%	20%	50%	80%	95%	均值
1	11018	11464	11851	12430	13123	11929
2	6574	6841	7071	7417	7831	7118
3	6240	6493	6712	7039	7432	6756
4	5705	5936	6136	6436	6795	6177
5	5134	5342	5522	5792	6115	5559
6	4782	4976	5144	5395	5696	5178
7	4840	5036	5206	5460	5765	5240
8	4776	4970	5137	5388	5689	5171
9人及以上	5035	5240	5416	5681	5998	5452
均值	6012	6255	6466	6782	7161	6509

## (二)分地区基本生活需要估计结果

考虑到中国东中西部地区的经济发展不均衡,且基本生活需要标准受地区间区域政策、文化习

俗以及经济发展水平等的影响,本文分地区对最低收入需求进行估计,结果如表6所示。从中可知,各解释变量估计系数的正负及显著性基本与基准回归结果保持一致;最低收入需求随着可支配收入水平、家庭规模、家庭生活成本以及县级人均收入的增加而增加;家庭成员的年龄结构仍然是影响最低收入需求的重要因素。

表6 最低收入需求分地区估计结果

变量	东部地区			中部地区			西部地区		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	全地区	城镇	农村	全地区	城镇	农村	全地区	城镇	农村
可支配收入	0.1835*** (0.0190)	0.1927*** (0.0236)	0.1135*** (0.0296)	0.1866*** (0.0176)	0.1967*** (0.0227)	0.1369*** (0.0265)	0.1696*** (0.0203)	0.1872*** (0.0304)	0.0831** (0.0321)
家庭规模	0.0831*** (0.0097)	0.0770*** (0.0115)	0.1406*** (0.0148)	0.0792*** (0.0112)	0.0511*** (0.0164)	0.1308*** (0.0122)	0.0521*** (0.0133)	0.0532*** (0.0184)	0.0948*** (0.0153)
县级人均收入	0.2554*** (0.0515)	0.1644*** (0.0529)	0.2645*** (0.0588)	0.1848*** (0.0690)	0.1537** (0.0664)	-0.0016 (0.1499)	0.1312** (0.0649)	0.1382* (0.0720)	0.0116 (0.0858)
家庭生活成本	0.3849*** (0.0200)	0.3433*** (0.0233)	0.3169*** (0.0351)	0.3656*** (0.0225)	0.3389*** (0.0329)	0.3138*** (0.0302)	0.4644*** (0.0341)	0.3841*** (0.0562)	0.4059*** (0.0342)
学龄前儿童人数	0.0592** (0.0223)	0.1056*** (0.0201)	-0.0335 (0.0291)	0.0052 (0.0255)	0.0489 (0.0365)	-0.0447 (0.0303)	-0.0292 (0.0334)	-0.0229 (0.0408)	-0.0617 (0.0594)
在校子女人数	0.0118 (0.0164)	0.0221 (0.0204)	-0.0143 (0.0237)	0.0352** (0.0161)	0.0468** (0.0230)	0.0209 (0.0195)	0.0263 (0.0165)	0.0259 (0.0230)	0.0181 (0.0225)
老年人人数	-0.0533*** (0.0136)	-0.0423*** (0.0142)	-0.0655*** (0.0221)	-0.0611*** (0.0083)	-0.0455*** (0.0116)	-0.0821*** (0.0131)	-0.0507*** (0.0140)	-0.0488*** (0.0170)	-0.0574*** (0.0139)
常数项	1.3455** (0.5529)	2.7210*** (0.6339)	2.4444*** (0.5493)	2.2463*** (0.7165)	2.8532*** (0.8337)	4.8950*** (1.4318)	2.0030*** (0.6844)	2.6939*** (0.9272)	4.4340*** (0.8767)
观测值	6623	3850	2773	6456	3008	3448	4877	2178	2699
R <sup>2</sup>	0.4261	0.3277	0.3486	0.3841	0.3101	0.3424	0.3605	0.2602	0.2528

根据最低收入需求分地区的回归结果,表7进一步报告了县级人均收入20%分位点上,东中西部地区基本生活需要的估计值。从中可见,各地区的基本生活需要均随家庭规模的增加而逐渐降低。其中,东部地区居民基本生活需要的估计值最高,为人均8854元,中西部地区次之,分别为7525元和7805元,这与三类地区的家庭人均纯收入以及经济发展水平相一致。东中西部地区城乡家庭基本生活需要之比分别为1.93、1.43和1.73,说明城镇居民的基本生活需要均高于农村居民,其中东部地区的城乡差距最大,西部地区次之。

表7 东中西部地区基本生活需要估计值(单位:元/人)

家庭规模 (人)	东部地区			中部地区			西部地区		
	全地区	城镇	农村	全地区	城镇	农村	全地区	城镇	农村
1	18878	25585	10314	15663	20224	11935	18986	24124	12548
2	10927	15267	6750	9155	12186	6670	10596	14054	7281
3	10109	13241	6538	8559	10478	6487	9549	12086	6575
4	8388	11540	5850	7143	8676	6194	7284	9448	5945
5	7110	9900	5514	5962	7164	5519	6047	8228	5150
6	6313	9071	5171	5390	6231	5326	5092	7709	4607
7	5847	7847	5261	5282	5881	5585	4407	6077	4475

续表 7

家庭规模 (人)	东部地区			中部地区			西部地区		
	全地区	城镇	农村	全地区	城镇	农村	全地区	城镇	农村
8	5583	7907	5128	5060	6146	5625	4238	6204	4408
9人及以上	6527	8419	5915	5512	7336	5822	4046	7035	3940
均值	8854	12086	6271	7525	9369	6574	7805	10552	6103

### (三) 社会政策对基本生活需要的满足程度

正如引言所述,基本生活需要是制定贫困标准、低保标准、最低工资标准以及个人所得税费用扣除额等社会政策标准的重要基础,满足居民基本生活需要是推进民生事业发展的重中之重。因此,本文将基本生活需要估计结果与现阶段中国相关社会政策中使用的最低生活需求标准相比较,试图评价其合理性及对居民基本生活需要的满足程度。

本文采用的绝对贫困标准包括世界银行使用 2011 年 PPP(purchasing power parity,购买力平价)确定的“每人每天 1.9 美元”全球极端贫困标准、“每人每天 5.5 美元”的中等偏高收入国家贫困线;使用 2017 年 PPP 确定的“每人每天 2.15 美元”全球极端贫困标准、“每人每天 6.85 美元”的中等偏高收入国家贫困线以及 2020 年全面脱贫以前中国政府使用的“每人每年 2300 元(2010 年不变价)”的农村贫困标准。为保证贫困线之间代表的生活水平是可比的,本文根据购买力平价指数将绝对贫困标准折算为 2018 年价格水平,换算后的五条绝对贫困线分别为 2431 元、7038 元、3283 元、10461 元以及 2995 元。中国目前没有设定相对贫困线,本文依据已有文献关于相对贫困标准设定方式的不同观点,分别计算了全国、城镇以及农村地区三条参考的相对贫困线,包括居民人均收入中位数的 40%、居民人均收入中位数的 50%(欧盟标准)以及居民人均收入中位数的 60%(OECD 标准)(沈扬扬、李实,2020)。个人所得税综合费用扣除额根据 CHIP2018 个人工资薪金收入计算,如果居民工资性收入大于 0,其个人所得税综合费用扣除额为 60000 元/年,对于没有劳动能力或工资性收入小于 0 的个体,其个人所得税综合费用扣除额为 0,据此得到人均所得税综合费用扣除额。此外,低保标准和最低工资标准分别来自民政部及人力资源和社会保障部 2018 年公布的官方标准,具体结果如表 8 所示。

从表中可以得知,中国农村绝对贫困标准以及世界银行所确定的两条全球极端贫困标准与农村地区居民基本生活需要估计值之比分别为 0.48、0.39 和 0.52,表明绝对贫困线的设定偏低,仅能维持低收入群体最低层次的生存需要。其原因之一可能是绝对贫困标准一般由福利专家或政策决策者确定,而没有考虑目标群体对自身福祉的评价与判断,这一点直接影响基本生活必需品的界定,导致绝对贫困线对基本生活需要的保障程度不足。两条中等偏高收入国家贫困线与农村居民基本生活需要估计值的比值分别为 1.13 与 1.67,这意味着,经过经济发展水平因素修正的绝对贫困线能较好地反映居民的真实需要,保证民众享有社会公认的健康、教育以及公用事业等最低生活需求。

相对贫困标准在城乡间的差距较大,城镇地区的相对贫困标准约为农村地区的 2.65 倍。此外,城镇地区相对贫困标准与基本生活需要之比分别为 1.23、1.54 和 1.85,而农村地区这一比值为 0.78、0.97 和 1.16,说明城镇相对贫困线能够较好地满足居民基本生活需要,但农村相对贫困标准的保障水平较低。若以基本生活需要为基准,相对贫困标准容易导致“马太效应”和“福利叠加”现象,即出现向城镇地区提供过度救助,但对农村地区供给不足的问题,使得政策向收入相对更高的城镇家庭倾斜。

城乡低保标准分别为对应地区基本生活需要估计值的 0.67 倍和 0.77 倍,其对基本生活需要的保障程度虽然高于绝对贫困线,但仍不能完全满足居民基本需求。出现这一结果可能与中国城乡低保制度设计有关。当前中国城乡低保制度为地方事权,低保标准的设定取决于地方政府的财政能力

和当地政府官员的意愿(Umapathi et al,2013)。一般而言,地方政府对居民福利的偏好程度较中央政府更弱,因此,当低保标准被划分为地方事权时,地方政府没有动力推行大规模或更高标准的低保计划(Oates,1972;Musgrave,1959)。另外,作为目标群体的低收入家庭,在确定低保标准时,其真实意志和现实需求仍然缺乏具体的参与渠道,导致当前低保标准的设定偏低。

城乡地区的个人所得税综合费用扣除额分别为基本生活需要估计值的 2.79 倍和 3.86 倍,远远超出纳税人维持基本生活水平所需的开支。且当前中国个税制度中的专项附加扣除已覆盖当代家庭负担最重的基本生活支出,包括医疗、教育、住房抵押贷款等,这将导致综合费用扣除额与专项附加扣除出现重复扣除的现象,使得个人所得税费用扣除总额保障了较多的中高收入人群。这意味着个人所得税综合费用扣除额应当依照居民基本生活需要加以限制,否则易引发新的税负不平等。另外,最低工资标准为 21240 元/年,与基本生活需要之比为 2.63,表明当前中国最低工资已经达到居民基本需要的同等水平,能够为劳动人口提供较好的基本生活保障。

表 8 基本生活需要估计值与其他社会政策指标的比较(单位:元/人年)

标准		年份	全国	城镇	农村
基本生活需要(本文估计结果)		2018	8087	10438	6255
中国绝对贫困标准		2018			2995
世界银行极端贫困线		2011	2431		
		2017	3283		
世界银行中等偏上收入国家贫困线		2011	7038		
		2017	10461		
中国相对贫困标准	人均收入中位数的 40%	2018	8565	12839	4853
	人均收入中位数的 50%	2018	10706	16049	6066
	人均收入中位数的 60%	2018	12848	19259	7279
个人所得税综合费用扣除额		2018	26964	29114	24175
中国低保标准		2018		6960	4833
中国最低工资标准		2018	21240		

注:(1)基本生活需要取位于县级人均收入 20%分位点的估计值;(2)2015 年世界银行依据 2011 年 PPP(1 美元相当于 3.506 元人民币),将国际贫困线调整至每人每天 1.9 美元,折算后为 2431 元/人年。中等偏上收入国家的代表性贫困线为每人每天 5.5 美元,折算后为 7038 元/人年。2022 年世界银行使用 2017 年 PPP(1 美元相当于 4.184 元人民币)将国际贫困线再次上调至每人每天 2.15 美元,折算后为 3283 元/人年。中等偏上收入国家的代表性贫困线为每人每天 6.85 美元,折算后为 10461 元/人年;(3)人均所得税综合费用扣除依据 CHIP2018 公布的工资薪金收入计算,如果工资收入大于 0,那么所得税综合费用扣除额为 60000 元/人年,否则为 0,将每户所得税综合费用扣除总额除以家庭规模,得到人均个人所得税综合费用扣除额;(4)低保标准来源民政部官网 2018 年数据,城镇低保标准原始数据为元/人年,此处对全国各省低保标准求均值后乘以 12;(5)最低工资标准(取最低档)来自人力资源和社会保障部官网,原始数据为元/人年,此处对全国各省最低工资标准求均值后乘以 12。

表 9 分地区报告了各项社会政策对居民基本生活需要的满足程度。从表中可以看出,东中西部地区的基本生活需要估计值均远高于全球极端贫困标准以及中国农村绝对贫困标准,是三条绝对贫困标准的 2 倍以上,说明绝对贫困线对低收入人口的保障水平偏低,难以充分反映政策对象人群的基本需要。而经过经济发展水平调整的两条中等偏高收入国家贫困线能完全覆盖农村居民的基本生活需要,表明绝对贫困标准的设定不仅应考虑衣食住行等生物学需要,还应当保证教育和公用事业等社会公认的基础设施和服务。相对贫困标准基本能覆盖城镇地区居民的基本生活需要,但对农村地区,尤其是中西部农村地区的基本生活需要的保障程度略有不足。中西部农村地区经济不发达,人均纯收入相对更低,这可能是其相对贫困标准对居民基本生活需要满足程度较低的原因之一。

东中西部地区的个人所得税综合费用扣除额以及最低工资标准均远高于基本生活需要,这说明个税综合费用扣除的设定偏高,保障了较多的中高收入人群;同时也说明最低工资能够保障劳动者和充分就业家庭的基本生活开支,有利于政府当前重民生、优化经济的发展规划的实施。值得一提

的是,低保标准对基本生活需要的满足程度在东中西部地区存在一定差异,其中,东部农村地区的满足程度最高,其低保标准为当地居民基本生活需要的 1.13 倍,西部城镇地区满足程度最低,该比值仅为 0.64。其原因之一可能是当前中国城乡低保标准的设定受地方政府财政承载能力的影响,而东西部地区与城乡地区之间经济发展水平差距悬殊,地区间政府财力不均衡,导致东部地区低保标准对基本需要的满足程度高于西部地区。

表 9 基本生活需要估计值与其他社会政策指标的比较(单位:元/人年)

标准		地区	年份	全地区	城镇	农村
基本生活需要(本文估计结果)	东部地区	2018	8854	12086	6271	
	中部地区		7525	9369	6574	
	西部地区		7805	10552	6103	
世界银行极端贫困线	全地区	2011	2431			
		2017	3283			
世界银行中等偏上收入国家贫困线	全地区	2011	7038			
		2017	10461			
中国绝对贫困标准		全地区	2018			2995
中国相对贫困标准	人均收入中位数的 40%	东部地区	2018	10795	14559	6260
		中部地区		7374	11010	4639
		西部地区		7043	12168	3793
	人均收入中位数的 50%	东部地区	2018	13493	18199	7825
		中部地区		9218	13723	5799
		西部地区		8804	15211	4741
	人均收入中位数的 60%	东部地区	2018	16192	21839	9391
		中部地区		11061	16515	6959
		西部地区		10565	18253	5689
人均所得税综合费用扣除额	东部地区	2018	28219	29587	26010	
	中部地区		26833	28138	25255	
	西部地区		25238	29526	20859	
中国低保标准	东部地区	2018		8724	7066	
	中部地区			6420	4365	
	西部地区			6816	4163	
中国最低工资标准	东部地区	2018	23203			
	中部地区		20430			
	西部地区		20000			

注:同表 8。

#### (四)与其他文献估计结果的比较

本文最后按时间顺序整理了已有文献中使用 SPL 法估计居民基本生活需要的结果,具体如表 10 所示。其中,第(1)(2)列为各文献使用不同年份数据对城镇及农村地区基本生活需要的估计结果;第(3)(4)列是自城乡低保制度建立以来相应年份的低保标准(城乡低保标准制度的建立时间分别为 1999 年和 2007 年),第(7)列是中国农村贫困人口全面脱贫之前,历年的绝对贫困标准;第(5)(6)(8)列是对应地区基本生活需要与低保标准、绝对贫困标准的比值。

从表中可以得知,无论在城镇还是农村地区,基本生活需要的标准均随时间的推移而不断提高,且基本生活需要与低保标准以及绝对贫困标准的比值大于 1,表明二者均难以充分满足居民的基本生活需要。总体上,基本生活需要与低保标准之间的差距逐渐缩小,二者在城乡地区的比值分别由 8.69 和 1.83 下降至 1.49 和 1.29,这意味着低保标准逐步贴近居民对个人福利水平的期待。与此相比,基本生活需要与绝对贫困标准的比值始终较高,并未出现随时间推移而逐步缩小的态势,原因之一可能是自中国政府将绝对贫困线上调至 2300 元/人年后,绝对贫困标准只是根据物价指数逐年

微调,并未依照经济发展水平,对所涵盖的基本生活必需品进行相应的调整,因此,绝对贫困标准与基本生活需要之间的差距始终较大。

表 10 与其他文献基本生活需要估计结果的比较

来源	年份	基本生活需要 (元/人年)		低保标准 (元/人年)		基本生活需要 低保标准		绝对贫困标准 (元/人年)	基本生活需要 绝对贫困标准
		城镇 (1)	农村 (2)	城镇 (3)	农村 (4)	城镇 (5)	农村 (6)	农村 (7)	农村 (8)
Bishop et al(2006)	1995	2401						530	
Gustafsson et al(2004)	1999	2315						625	
Gustafsson & Yue(2012)	2002		1249	624				627	1.9920
陈立中和张建华(2006)	2005	4970		868		5.7258		683	
Gustafsson & Ding(2020)	2002	5423		624		8.6907		627	
	2013	18303		4476	2434	4.0891		2736	
丁赛和李克强(2019)	2011		3146	3456	1716		1.8333	2300	1.3678
	2013		4226	4476	2434		1.7362	2736	1.5446
本文估计值	2018	10438	6255	6960	4833	1.4997	1.2942	2995	2.0885

注:(1)Bishop et al(2006)计算了1995年不同家庭规模的基本生活需要,此处对不同家庭规模的人均基本生活需要取均值;(2)Gustafsson et al(2004)计算了两类模型对三口之家的基本生活需要估计值,此处对两类模型的人均基本需要估计值取均值;(3)Gustafsson & Yue(2012)计算了中国农村22个省份的最低现金需求和最低食物需求,此处使用最低现金需求与最低食物需求对应货币量之和进行比较;(4)丁赛和李克强(2019)分别使用CHES数据和CHIP数据估计了2011年和2013年三类模型下的居民基本生活需要,此处使用三类模型人均基本生活需要的平均值;(5)Gustafsson & Ding(2020)计算了不同家庭规模的基本生活需要,此处对不同家庭规模的人均基本生活需要取均值。

### 五、结论和启示

党的十八大以来,党中央持续加大基本民生保障力度,加强低保、特困等工作,旨在保障低收入群体的基本生活。基本生活需要作为社会政策的起点,不仅直接影响着相关社会政策的目标定位,同时关系到社会政策体系的执行效果。在当前推进共同富裕的背景下,提高社会政策对基本生活需要的满足程度,有利于经济发展成果惠及全体人民。本文使用2018年中国家庭收入调查住户数据,基于SPL方法估计全国以及东中西部地区城乡居民的基本生活需要,并将估计结果与现阶段中国相关政策中使用的最低生活标准相比较,借此评价其合理性以及对居民基本需要的满足程度,旨在为社会政策指标的修正和完善提供指导。

本文研究发现,第一,中国居民基本生活需要的估计值与当地经济发展水平相一致,东部地区高于中西部地区,城镇地区高于农村地区;第二,2020年中国农村贫困人口全面脱贫之前的绝对贫困线偏低,仅能维持低收入群体最低层次的生活需要;第三,相对贫困标准在城乡之间差距悬殊,以相对贫困线作为救助基础会导致向城镇地区提供过度救助但对农村地区福利供给不足的现象;第四,城乡低保标准与居民基本生活需要之间的缺口较小,且随着近年来中国社会保障制度的改革,该缺口呈现逐年缩小的态势;第五,最低工资标准能够完全覆盖当地居民维持基本生活水平所需的开支;个人所得税综合减除费用标准远远超出居民基本生活需要。

以上分析结论具有一定的政策含义:

第一,重视基本生活需要在民生决策中的重要作用,逐步提高与低收入群体福利分配相关的社会政策标准。基本生活需要是个人或家庭维持生存并求得发展的前提条件,满足所有共同体成员的基本生活需要是保障和改善民生事业的重中之重。本文分析显示,目前与居民基础性福利相关的贫困标准以及低保等指标均不能充分满足居民的基本生活需要,这是由于各地政府在标准制定时没有考虑政策对象人群的真实意志和现实需求。因此,社会保障体系应当以维持当地居民基本生活需要为基础,继续坚持科学测算、充分论证的原则,逐步提高政策保障标准,形成社会保障制度托底基本

生活需要的格局,兜牢基本民生保障底线。

第二,分城乡制定相对贫困标准,建立贫困治理的长效机制。随着2020年脱贫攻坚工作的完成,中国贫困治理进入了新阶段,出现了由消除绝对贫困向缓解相对贫困的转变。当前我国城乡之间收入差距悬殊,且在相当长一段时期内难以趋同。分城乡制定相对贫困标准,能更有效地保障居民基本生活需要,有利于进一步深化拓展脱贫成果,建立健全福利体系机制,缓解居民相对贫困程度。

第三,个人所得税综合费用扣除额的设定应当以基本生存权利原则为基础,将基本生活需要作为重要参考依据。个人所得税政策是调节高收入群体的重要政策工具之一,综合费用扣除额标准不断提高,将导致个人所得税征收范围的缩小和平均税率的降低,不利于充分发挥个人所得税的收入再分配效应。本文分析显示,当前中国统一实施的5000元/月的个人所得税综合减除费用远远超出居民维持基本生活水平所需的费用支出,保障了较多的中高收入人群。因此,个人所得税综合费用扣除额应当依照居民基本生活需要加以限制,避免免征额进一步增高而引发新的税负不平等。

#### 参考文献:

- 陈传波,2011:《城乡居民的最低生活需求与低保标准》,《农业经济问题》第8期。
- 陈立中 张建华,2006:《中国城镇主观贫困线测度》,《财经科学》第9期。
- 丁赛 李国强,2019:《农村家庭特征对收入贫困标准的影响——基于主观贫困的研究视角》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 李石,2019:《论社会分配的“需要原则”》,《国外理论动态》第8期。
- 沈扬扬 李实,2020:《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第2期。
- 岳树民 卢艺,2009:《我国个人所得税免征额界定的比较分析》,《税务与经济》第5期。
- Bishop, J. et al (2006), “Economic transition and subjective poverty in urban China”, *Review of Income and Wealth* 52(4):625-641.
- Deeming, C. (2005), “Minimum income standards: How might budget standards be set for the UK?”, *Journal of Social Policy* 34(4):619-636.
- Doyal, L. & I. Gough(1991), *A Theory of Human Need*, Macmillan.
- Fisher, G. M. (1992), “The development and history of the poverty thresholds”, *Social Security Bulletin* 55(4):3-14.
- Flik, R. J. & B. M. S. Van Praag(1991), “Subjective poverty line definitions”, *De Economist* 139(3):311-330.
- Gillie, A. (1996), “The origin of the poverty line”, *Economic History Review* 49(4):715-730.
- Goedhart, T. et al(1977), “The poverty line: Concept and measurement”, *Journal of Human Resources* 12(4):503-520.
- Gray, J. (1983), “Classical liberalism, positional goods and the politicization of poverty”, in: A. Ellis & K. Kumar (eds), *Dilemmas of Liberal Democracies: Studies in Fred Hirsch's Social Limits to Growth*, Tavistock.
- Gustafsson, B. et al(2004), “Can a subjective poverty line be applied to China? Assessing poverty among urban residents in 1999”, *Journal of International Development* 16(8):1-19.
- Gustafsson, B. & S. Ding(2020), “Growing into relative income poverty: Urban China, 1988-2013”, *Social Indicators Research* 147:73-94.
- Gustafsson, B. & X. M. Yue(2012), “Rural people's perception of income adequacy in China”, *China Agricultural Economic Review* 4(3):264-280.
- Ignatieff, M. (1990), *The Needs of Strangers*, Hogarth.
- Jones, K. et al(1978), *Issues in Social Policy*, Routledge & Kegan Paul.
- Kapteyn, A. et al(1985), “The impact of changes in income and family composition on subjective measures of well-being”, NBER Chapters, in: *Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being*, pp. 35-68, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Kingdon, G. G. & J. Knight(2006), “Subjective well-being poverty vs. income poverty and capabilities poverty?”, *Journal of Development Studies* 42(7):1199-1224.
- Marx, K. & F. Engels(1975), *Karl Marx, Frederick Engels: Collected Works*, International Publishers.
- Maslow, A. H. (1943), “A theory of human motivation”, *Psychological Review* 50(1):370-396.
- Miller, D. (1999), *Principles of Social Justice*, Harvard University Press.

- Morey, R. (1940), "Basic needs of man in society", *Journal of Educational Research* 34(1):1-14.
- Muller, C. (2006), "Defining poverty lines as a fraction of central tendency", *Southern Economic Journal* 72(3):720-729.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace & Jovanovich.
- Orshansky, M. (1965), "Counting the poor: Another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin* 28(1):3-29.
- Pigou, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co.
- Posel, D. & M. Rogan(2016), "Measured as poor versus feeling poor: Comparing money-metric and subjective poverty rates in South Africa", *Journal of Human Development and Capabilities* 17(1):55-73.
- Pradhan, M. & M. Ravallion(2000), "Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy", *Review of Economics and Statistics* 82(3):462-471.
- Rawls, J. (2005), *Political Liberalism*, Columbia University Press.
- Rowntree, B. S. (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan & Co.
- Scanlon, T. M. (2000), *What We Owe to Each Other*, Harvard University Press.
- Sen, A. (2009), *The Idea of Justice*, Harvard University Press.
- Streeten, P. & S. J. Burki(1978), "Basic needs: Some issues", *World Development* 6(3):411-421.
- Townsend, P. (1987), "Deprivation", *Journal of Social Policy* 16(2):125-146.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standard Living*, University of California Press.
- Umaphathi, N. et al(2013), "Eligibility thresholds for minimum living guarantee programs: International practices and implications for China", World Bank Social Protection and Labor Working Paper, No. SP1307.
- Van Parijs, P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford University Press.
- Wang, H. et al(2020), "Poverty and subjective poverty in rural China", *Social Indicator Research* 150(1):219-242.
- Walzer, M. (1983), *Sphere of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books.

## Basic Needs in the Social Policy System: Concept and Measurement

YUE Ximing HU Yifan LI Zhenlin  
(Renmin University of China, Beijing, China)

**Abstract:** The concept of basic needs is of paramount importance in the realm of social policy. The United Nations and many other international organizations prioritize the fulfillment of basic needs as one of their most important objectives. Basic needs are also a significant factor in the formulation of poverty standards, minimum living standards, minimum wage standards, personal income tax deductions amount and other standards. Using the 2018 China Household Income Project data, this paper estimates basic needs in different regions based on the SPL method proposed by Goedhart, and compares the results with the current policy standard. The results of this research indicate that the absolute poverty line in China is low. The gap between the minimum living standard and the basic needs is relatively small, and the gap is decreasing yearly thanks to the reform of China's social security system in recent years. The minimum wage standard is capable of adequately covering the basic expenses of local residents. The standard of comprehensive deduction of individual income tax is far beyond the basic living needs of residents and the government should limit it to avoid setting the exemption amount too high and causing new tax inequity problems.

**Keywords:** Basic Needs; Social Policy; Degree of Satisfaction

(责任编辑:何伟)

(校对:陈建青)