

城镇困难家庭的资产贫困与政策支持探析^{*}

——基于2013年全国城镇困难家庭调查数据

邓 锁

摘 要: 基于2013年民政部全国城镇困难家庭调查数据, 研究发现当前我国城镇困难家庭的资产拥有量较低, 资产贫困率远高于收入贫困率, 家庭户主的教育、就业以及家庭照顾的需求等对资产贫困状况具有显著的影响。城镇困难家庭同时处于收入贫困和资产贫困的比例较高, 资产的福利效应难以在贫困家庭中发挥出来。我国社会救助政策应当实现从“收入-消费”到“资产-发展”的视角转换, 纳入对资产脆弱性和贫困风险的考量, 拓展发展性的社会救助服务, 为贫困家庭提供资产积累的制度机会。

关键词: 资产; 资产贫困; 社会救助; 社会发展

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2016)07-0075-12

作者简介: 邓 锁, 北京大学社会学系副教授、博士 (北京 100871)

一、问题的提出

消除贫困是当前中国新的历史发展时期所面临的突出问题。十八大以来, 党和政府确立了“四个全面”的重要战略思想, 其中在2020年全面建成小康社会成为“十三五”计划的主要目标之一。经过三十多年的改革开放和迅速的经济增长, 中国依照国内贫困标准在1978—2010年间已经成功实现了2.5亿人的脱贫。参照国际扶贫标准, 中国共减少了6.6亿贫困人口, 全球“千年计划”的减贫成就超过90%是由中国贡献的^①。但正如“千年计划”在2015年之后面临发展议程的调整, 中国经济发展方式的转型也要求重新调整扶贫的思路。在经济发展的新常态阶段, 政府需要意识到通过经济增长的“涓滴效应”来实现自然脱贫显然已经不足够, 贫困问题在更大程度上开始与不平等、人口与社会结构转型等联系在一起, 要求政府不断地更新和完善社会政策, 从经济与社会整合的思路来应对贫困、解决贫困以及促进更具包容性的经济社会发展。

20世纪70年代以来, 伴随着人们对发展概念的更深入理解, 贫困及其与社会政策的关系也获得新的认知。贫困不再仅仅是收入或者消费的缺乏, 而是一个多元的发展缺失状态; 同样, 脱贫并非仅仅满足于收入的提高, 而是实现人的发展权利和更全面发展状态的实现, 包括可行能力的提升。^②长期以来, “收入-消费”的政策理念主导着西方福利国家社会政策的制定和实施, 社会

收稿日期: 2016-03-15

^{*} 本文系民政部政策研究中心“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目(项目编号: 1071-23215002)的阶段性成果。

^① 联合国开发署(UNDP):《中国实施千年发展目标报告(2000—2015年)》, 2015年版。

^② [美]阿玛蒂亚·森《以自由看待发展》, 任贇、于真译, 中国人民大学出版社2002年版。

福利在传统上被认为是一种社会救济,为了弥补个体或者家庭由于无法充分参与劳动就业而导致的收入损失,政策的目标仅仅是满足救助对象暂时的福利消费需求,且往往带有“耻辱化”的标记。在“收入-消费”的框架下,福利开支和经济发展之间是对立的关系,社会政策也不可避免成为经济发展的附属。1990年代之后,欧美社会政策研究者包括米吉利、吉尔伯特、艾斯平-安德森等先后提出经济政策与社会政策的融合思想,认为应当从全面发展的视角来理解贫困以及改变减贫的社会政策策略,社会福利开支具有社会投资的重要功能,消除贫困的社会政策同时也是促进可持续发展的经济政策^①。谢若登(Sherraden M.)则提出“资产为本”的社会政策理论,他指出从“收入为本”到“资产为本”的政策变迁具有范式转换的意义。收入是一种流动性的资源,而资产可被视为一种稳定性的财富聚合,资产不仅可以缓冲收入波动的风险,也能产生更长期的经济与社会福利效应;贫困并非仅仅是收入的缺乏,而更重要的是穷人缺乏积累家庭资产的制度机会。^②穷人应该拥有资产积累的权利,但问题是这种权利却很少获得制度性的承认。资产建设的视角将“收入-消费”的框架转换成“资产-发展”的框架,是从能力以及权利的视角来理解贫困,对反贫困相关的社会福利政策具有积极的启示。

与资产建设的理念相关,研究者还提出“资产贫困”的分析概念^③。资产贫困区别于收入贫困,它是指家庭资产积累在促进发展需要而非仅仅消费需要上的匮乏。以资产作为测量指标也避免了贫困家庭常见的收入波动偏差,能够更真实和结构性地反映贫困的实际状态,并可揭示出资产积累背后的不平等社会机制。资产贫困的概念获得许多学者的重视,在近年来的发展和社会政策领域得到广泛讨论。资产社会政策的视角对于中国当前的反贫困社会政策研究及实践具有新的启发,对资产贫困的探讨也能够补充以往收入贫困分析的不足,可以更加全面和深入地了解当前城乡困难家庭的实际经济状况、认识贫困对于困难家庭的社会发展和福利所带来的多元冲击。基于此,本文以民政部政策研究中心2013年的城镇困难家庭调查数据为基础,从“资产-发展”的理论视角出发,描述和分析我国城镇困难家庭的资产拥有特征以及影响其资产贫困的多方面因素,同时也提出下一阶段完善我国社会救助制度、为困难家庭提供更有力的政策支持的建议。

二、文献背景

(一) 资产贫困与以资产为本的社会政策思想

资产概念在近年来得到许多贫困与社会政策研究者的重视。资产是个人和家庭相对稳定的经济社会资源,与收入相比,它被认为可以更加准确地反映家庭的实际经济状况以及社会不平等程度。资产同时也是一个所有权的概念,如谢若登认为资产是关于所有物(property)的权利或要求^④。资产包含有形和无形两种,有形资产包含了实物资产、金融资产、住房资产以及其他的可拥有的自然资产等;无形资产包括贷款可及性、人力资本、文化资本、社会资本,等等。谢若登等认为,美国的社会福利政策一直以来是以收入为本的政策,它所强调的是流动性资源分配的不足和匮乏,是一种再分配的福利取向。收入支持型的社会政策并非不重要,但问题在于穷人和非穷人所获得政策支持类型是不同的,非穷人更多地依赖资产积累型的社会政策,而穷人只能通过转移支付来获得最低生活消费需求的满足,这使得穷人和非穷人之间的不平等越来越大^⑤。谢若登的这一研究深刻揭示了当代社会不平等的内在机制。在资本收益率日益增加的现代社会,财富

^① Gosta Esping-Anderson, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State?* Oxford, UK: Oxford University Press, 2002; James Midgley, *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: SAGE Publications, 1995.

^{②④⑤} Michael Sherraden, *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc, 1991.

^③ M. R. Carter and C. R. Barrett, *The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-based Approach*, Mimeo: University of Wisconsin, 2005; R. Haveman and E. N. Wolff, "The Concept and Measurement of Asset Poverty: Levels, Trends and Composition for the U. S. 1983-2001", *Journal of Economic Inequality*, Vol. 2, Issue 2, 2004, pp. 145-169.

的不平等已然成为经济与社会发展的主要问题^①, 具有累进性的社会政策包括资产政策乃是降低资产不平等的重要途径。过去二十年里, 西方国家的社会政策受到社会发展以及资产社会政策理念等的很大影响, 美国、英国、加拿大等国家都积极试行资产政策干预, 强调对穷人资产积累的激励作用, 相关的研究也迅速增加。

在传统的收入贫困分析中纳入资产贫困概念也反映了贫困分析视角的转换。资产贫困的概念对于拓展传统的静态贫困、转向更加动态和结构性地理解贫困家庭的经济境况具有十分积极的意义^②。传统经济学家主要基于收入来界定贫困, 但收入不能反映家庭所有可能的资源拥有状况, 收入具有强烈的波动性, 会受到外部自然及劳动市场环境包括贫困者的劳动能力等很大影响。而个体在收入缺失的情况下, 可能依赖金融或非金融的资产来应对日常生活的需要以及不可预料的事件。以收入为基础的反贫困政策往往强调消费支出, 根据个体或家庭一定时间的最低生活消费来衡量收入的足够性, 因而强调对贫困对象的社会救济。但资产为本政策的研究者认为收入为基础的政策没有考虑到贫困者经济状况与发展之间的关系, 动态的收入流虽然能够满足当下的消费, 但由于其指向“收入-消费”之间的平衡, 对长期的脱贫自立和能力建设来说是一种负向的激励^③。

资产贫困可以让我们将视角转向贫困的结构性原因, 即贫困为什么会再生产的问题。资产的拥有强烈影响到家庭成员的福祉, 在收入水平以下的个人或家庭, 由于净资产的差别其生活水平可能呈现巨大的差异。如果一个家庭拥有一定的资产或者具有借贷途径, 那么收入水平的剧减并不一定带来生活境况的很大变化。但是当家庭的资产拥有降低到某一临界值以下, 而同时资本市场并不完善时候, 个人或家庭可能会陷入贫困陷阱。因而, 财富的再分配相对于收入的再分配而言具有更大的效用, 特别是某种通过资产积累的行动可以带动个体的责任和态度的变化^④。资产贫困强调贫困者未来的发展需要而不仅仅是对消费和福利的满足, 因而它是一种更加积极和多元的贫困视角。

(二) 资产贫困的测量

经济学理论中常常忽略资产的角色, 一方面是因为资产相关信息的缺乏, 另外一个方面是许多传统贫困研究对资产地位的认知不足。近年来, 一些经济学家重新认识到资产对于反贫困以及贫困分析的重要性。卡特尔 (Carter) 和巴莱特 (Barrett) 认为如何理解贫困取决于贫困的分析和测量方法^⑤。他们将贫困的测量划分为四个阶段: 第一代贫困测量主要根据某一特定时间点上的家庭支出 (或收入) 数据, 确立一个贫困临界线, 将家庭区分为穷人和非穷人两类, 其数据来源更多地是一种横截面的数据。这种测量方法只是说明有一定比例的贫困人口, 尽管这些人口并不一定一直处于贫困状态, 可能只是暂时贫困, 因此第一种贫困界定方式并不能够对偶发贫困和持续贫困进行有效区分。第二代的贫困测量利用纵贯数据或面板数据对某一个体或家庭的集合进行持续的观察。它可以区分出持续贫困、偶发贫困以及非贫困家庭, 但是以收入为基础的贫困分析可能受到福利随机性的影响, 而无法反映贫困者实际状况的改善程度, 并不能够析别结构性的贫困状态与偶发性贫困状态之间的差异。第三代和第四代的贫困测量引入了资产概念, 能够较好地弥补之前仅仅依靠收入测量的缺陷, 对资产贫困的测量避免了收入的波动所带来的影响, 不仅可以区分结构性和随机性的贫困, 也可以进一步从动态变化的角度来看结构性贫困是否持续等

① [法] 托马斯·皮凯蒂 《21世纪资本论》, 巴曙松等译, 中信出版社2014年版。

② 汪三贵、殷浩栋 《资产与长期贫困——基于面板数据的2SLS估计》, 《贵州社会科学》2013年第9期。

③ Mark Schreiner and Michael Sherraden, *Can the Poor Save? Savings and Asset Building in Individual Development Accounts*, New Brunswick, NJ: Transaction, 2007.

④ Will Paxton, "The Asset-effect: An Overview", in J. Bynner and W. Paxton eds., *The Asset-Effect*, London: Institute for Public Policy Research, 2001, pp. 1-17.

⑤ M. R. Carter and C. R. Barrett, *The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-based Approach*, Mimeo: University of Wisconsin, 2005.

问题, 纳入资产贫困的测量对贫困研究以及政策制定都会起到积极的推动。

不同的研究者对如何测量资产贫困观点并不一致。美国学者哈夫曼 (Haveman) 和沃尔夫 (Wolff) 认为资产贫困即指“一个家庭没有充足的资产满足其一定时期的基本需要”, 资产贫困取决于一个家庭可以控制的“经济资源”和最低的社会可以接受的“基本需要”^①。哈夫曼和伍尔夫所界定的基本需要包括一定量的食物、衣着、住房以及家庭设施、个人照料和非工作相关的交通支出等日常需要。“一定时期”则一般被设定为三个月, 以反映家庭一般预防性储蓄的消费缓冲时间以及失业保险金的领取时间限制^②。坎纳 (Caner) 和沃尔夫根据不同的资产形式来定义资产贫困的比率, 主要包括家庭净资产、排除住房价值的净资产以及金融资产。他们对资产的测量主要依据的是能否较容易转换为可用现金、用来支持家庭消费或发展需要的资产类别^③。费默 (Filmer) 和普利特 (Pritchett) 在对发展中国家家庭资产的研究中, 主要依据家庭生活设施或耐用消费品来进行测量, 他们发展出家庭“资产拥有指数” (asset index), 用主成分因子分析的方法对不同耐用消费品进行权重赋值^④。不过, 由于金融资产对于家庭收入波动风险具有重要的缓冲作用, 奥里弗 (Oliver) 和夏皮罗 (Shapiro) 将金融资产净值也即减去家庭负债后的家庭储蓄净值视为界定家庭资产贫困的重要指标, 他们把零金融资产或负资产家庭界定为资产贫困家庭^⑤。这种方法凸显了金融资产的重要地位, 也较为简便和直接, 因而我们在本研究中也采纳了这一界定方法。

与收入贫困测量相比, 资产贫困能够相对全面和准确地反映贫困者的经济状况, 因此许多国家在社会救助政策执行中将资产审查列入到家计审查内容中。2012年我国国务院发布的《进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》, 提出建立救助申请家庭经济状况核对机制, 在审核低保申请家庭时, 多个部门需要向民政部门提供申请家庭在户籍、机动车、就业、保险、住房、存款、证券、个体工商户、纳税、公积金等多方面的资产信息, 即家庭综合财产审查制度。不过资产调查的成本往往较高, 相较于收入—消费模式的贫困测量方式, 家庭资产贫困的测量要求更加多维化、长期性, 较为全面的资产测量需要更为详细的家庭经济资源信息。另外, 当前对贫困家庭资产的调查也较多地服务于救助资格的审核, 而非为了推动具有资产积累效果的政策措施。近年来的研究也开始关注家庭资产贫困的讨论^⑥, 但还较少有专门针对低保和低收入等困难家庭的资产贫困分析, 包括对家庭资产拥有状况、资产结构以及资产积累行为等的研究。这一方面可能由于贫困家庭资产数据的缺乏, 另一方面也可能与目前的社会救助政策仍然主要以收入而非资产为本有关, 对资产的意义和效应并没有得到更充分的认识。基于既有文献的不足, 本研究以民政部2013年城镇困难家庭生活状况调查数据为基础, 试图较全面地描述当前城镇困难家庭的资产贫困状况, 同时通过分析影响资产贫困程度的个体和家庭等多元因素, 从资产建设的视角提出完善社会救助政策的相关建议。

三、研究方法和样本特征

本研究采用量化研究的方法来分析城镇困难家庭的资产贫困状况, 实证资料主要基于民政部

-
- ① R. Haveman and E. N. Wolff, “The Concept and Measurement of Asset Poverty: Levels, Trends and Composition for the U. S. 1983-2001”, *Journal of Economic Inequality*, Vol. 2, Issue 2, 2004, pp. 145-169.
- ② A. Brandolini, S. Magri and T. Smeeding, “Asset-based Measurement of Poverty”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, Issue. 2, 2010, pp. 267-284.
- ③ A. Caner and E. Wolff, “Asset Poverty in the United States, 1984-99: Evidence from the Panel Study of Income Dynamics”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 50, 2004, pp. 493-518.
- ④ D. Filmer and L. H. Pritchett, “Estimating Wealth Effects without Expenditure Data — or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India”, *Demography*, Vol. 38, 2001, pp. 115-132.
- ⑤ M. Oliver and T. Shapiro, *Black Wealth/White Wealth: A New Perspective on Racial Inequality*, New York: Routledge, 1995.
- ⑥ Jin Huang, Minchao Jin, Suo Deng, et al, “Asset Poverty in Urban China: A Study Using the 2002 Chinese Household Income Project”, *Journal of Social Policy*, Vol. 42, Issue. 4, 2013, pp. 763-781.

2013 年“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目数据。这一项目对我国城乡困难家庭进行了较为全面的跟踪调查,收集了家庭成员经济收入状况以及社会服务需求等多层次的信息。调查由民政部系统组织实施,共在辽宁、山东、山西、安徽、湖南、陕西、甘肃、贵州、重庆和广西 10 个省市调查约 15000 户城镇、农村以及外来务工人员家庭,每个省(区、市)依据分层和简单随机抽样相结合的方法抽取 1500 个低保户和低收入户。该调查项目包含了较为详细的家庭收入、资产以及家庭人口和社会经济特征等信息,是研究困难家庭资产贫困状态较为理想的数据。由于本研究的主要对象是城镇困难家庭,所以我们将数据中的城镇家庭户单独抽取出来,剔除无效问卷后的家庭样本共计 6062 份。以下列出了研究样本的基本信息。

表 1 样本基本特征 N = 6062

类别	百分比或均值(标准差)
户主特征	
男性	57.1%
年龄	49.98(11.92)
汉族	93.9%
婚姻状况	
已婚	59.8%
离婚或丧偶	32.2%
未婚	8.0%
已就业	35.4%
户主教育程度	
小学及以下	25.6%
初中	45.5%
高中或中专	25.1%
大学及以上	3.8%
家庭基本特征	
家庭人口数	2.59(1.10)
有住房所有权	48.9%
家庭总收入	15457.09(9723.90)
家庭总支出	19300.06(20199.81)
是否参加低保	70.2%
地区特征	
安徽	9.7%
甘肃	9.8%
广西	10.3%
贵州	9.8%
湖南	10.3%
辽宁	9.5%
山东	10.1%
山西	9.9%
陕西	11.2%
重庆	9.5%

表1列出了户主和家庭的特征以及所在地区的样本比例分布。可以看出,有超过一半的困难家庭户主为男性,其平均年龄约为50岁,大部分的户主是汉族,已婚比例约为60%。我们也看到,困难家庭的户主就业比例较低,只有约35%的户主目前在就业中。户主的教育程度也偏低,超过70%的户主文化程度在初中及以下,大学及以上的比例仅有3.8%。在家庭特征上,平均家庭人口数不到3人,相对较低,这可能说明有一定比例的样本家庭属于单亲或独居等残缺家庭状况,这也与户主婚姻状况中较大的离婚丧偶等比例相吻合。家庭经济状况中,我们列出了低保参与比例、家庭收入与支出的平均值。样本有超过70%的低保户平均家庭年收入和总支出分别约为15457和19300元,后者比前者多近4000元。样本家庭在10个省(市、区)的分布比较均衡,最多的样本量来自于陕西省,重庆和辽宁省略少。

四、城市困难家庭的资产拥有及资产贫困特征

本次调查对城镇困难家庭的各类资产、消费支出以及生活需求等信息进行了较全面的了解,其中家庭资产拥有的类别和价值是分析困难家庭资产贫困的主要指标。我们分别对家庭资产拥有以及在此基础上计算的资产贫困状况进行描述分析。

(一) 困难家庭的资产拥有特征

资产的涵义较为广泛,不过已有的研究对家庭资产的测量一般包含了实物资产、住房资产以及金融资产三个主要类别。实物资产一般用家庭耐用消费品的拥有状况来反映,在本次调查问卷中以二元变量0和1来测量被调查家庭是否拥有某项耐用消费品。第二类住房资产主要包括住房所有权、住房面积和住房价值三个指标。第三个类别是金融资产,主要用家庭目前的银行存款来测量;我们也同时测量了减去家庭负债之后的金融资产净值,并分别列出了零金融资产和负金融资产的比例。除了这三个类别之外,我们也统计了家庭财产性收入和家庭负债状况。财产性收入是指家庭的动产或者不动产所产生的收入,它与家庭所拥有的资产紧密相关;家庭负债则是一种负向的家庭资产状况,不过本次调查并没有区分家庭的生产性负债和一般的生活借贷。下表反映了城镇困难家庭的资产拥有状况。

表2 城镇困难家庭的资产拥有状况(2013) N = 6062

资产类别	均值/比例(中位值)	标准差
金融资产	892.00(0)	4107.03
零金融资产比例	87.2%	
金融资产净值		
零资产净值比例	50.2%	
负资产净值比例	38.1%	
住房所有权	48.9%	
住房面积	54.13(50.00)	27.40
人均住房面积	24.80(20.00)	17.46
住房价值(万)	11.04(4.00)	15.50
耐用消费品拥有(共8分)	3.16(3.00)	1.46
财产性收入	125.90(0)	931.29
零财产性收入比例	97.2%	
家庭负债	9553.23(0)	22238.94
有负债家庭比例	38.3%	

上表的统计结果显示, 城镇困难家庭的金融资产均值为 892 元, 家庭金融资产的分布很不均衡, 较大比例的居民家庭实际上没有储蓄, 零金融资产的比例高达 87.2%。减去负债之后的金融资产净值显示, 有 38% 的困难家庭背负债务压力, 家庭存款无法偿还负债。金融资产净值大于零的家庭比例仅为 11.7%。

在住房资产上, 城市困难家庭只有大约一半的比例拥有住房所有权, 平均住房面积为 54.13 平方米, 人均面积为 24.8 平方米, 不过我们并没有与房屋类型或质量相关的信息。耐用消费品是测量家庭实物资产的主要指标, 我们询问了家庭中包括彩电、手机、冰箱、空调、电动自行车、电脑、洗衣机、摩托车、汽车和贵重物品等十类物品的拥有情况, 由于汽车和贵重物品一般困难家庭极少拥有, 容易造成极端值的情况, 我们在统计时将这两类排除, 所以耐用消费品的拥有指数总分为 8 分。从表 1 统计结果看出, 城镇家庭的平均耐用消费品指数为 3.16, 可见困难家庭对于一般耐用消费品的拥有比例都是比较低的。

我们也测量了另外两类比较重要的家庭资产类型: 财产性收入和家庭负债。随着家庭收入来源的多元化, 财产性收入日益凸显其重要性。李实等基于家庭收入调查项目的数据分析显示, 财产性收入包括股票、土地、房产等资产所产生的收入这些日益成为中国家庭收入不平等的一项重要预测指标^①。我们的统计显示, 财产性收入在困难家庭资产中所占的比例很小, 城镇困难家庭的平均财产性收入只有 125.9 元, 分布很不均衡, 零财产性收入的比例高达 97.2%。城市困难家庭由于资产价值较少且类别较为单一, 更难以利用动产或不动产来获得收入。在家庭负债情况下, 城市困难家庭平均负债额度较高, 接近一万元, 有 38.3% 的家庭处于负债状态。

(二) 城镇困难家庭的资产贫困与收入贫困对比

传统上的贫困研究一般用“收入-消费”的框架来界定贫困, 发展出统一的贫困线, 早期研究根据每人每天的基本生存和营养需求测定出实际所需要的费用, 后期的研究采用基本支出法, 测量人们最低的生活消费支出, 考察家庭收入是否能够满足最低层次的生活需要。以“收入-消费”的框架理解贫困是单一维度的, 并不能反映贫困家庭结构性的经济状况, 也无法反映出家庭成员除了收入之外的发展性的需求。资产贫困指标可以是一个有益的补充, 能够较好地反映贫困的持久状态。资产的脆弱性 (asset vulnerability) 是家庭陷于长期贫困的重要原因, 也是区分长期贫困和短期贫困的主要维度^②。许多贫困家庭由于参与到非正式和不稳定的劳动力市场中, 无法获得稳定的收入来源, 因此在某一的时间点上所反映出来的贫困状态是不完全准确的。只有将收入贫困和资产贫困放在一起理解, 才可以更加全面地掌握贫困家庭的真实经济状况。

对收入贫困线的测量有多种方法, 官方城镇贫困标准主要是依据最低生活保障线来确定。它根据当地维持最低生活所必须的费用, 并参照该地区社会人均生活水平和地方财政状况等来计算。低保线在每个省份和地区并不统一, 在本研究中, 我们将是否参加当地低保作为收入贫困标准之一。此外, 我们也用最低生活消费支出与实际家庭总收入比来进行补充测量, 实际家庭收入低于实际最低生活消费支出即为贫困。对于资产贫困的测量我们则主要考虑了金融资产净值这一指标。根据奥里弗和夏皮罗的界定, 我们可以将金融资产净值大于零的视为非资产贫困家庭, 零金融资产净值则为一般资产贫困家庭, 负金融资产净值的家庭可以视为极端资产贫困。下表反映了资产贫困和两种收入贫困标准的对比。

下表将资产贫困与收入贫困进行对照, 可以看出, 按照参加最低生活保障来计算的贫困率为 70.3%, 按照家庭最低生活消费支出计算的收入贫困率则为 56.6%, 前者比后者高可能与各地区对低保的实际认定情况有关, 还需要更多的解释。但资产贫困率则远高于收入贫困率, 一般资

^① Shi Li and Terry Sicular, "The Distribution of Household Income in China: Inequality, Poverty and Policies", *The China Quarterly*, Vol. 217, March, 2014, pp. 1-41.

^② Caroline Moser, "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development*, Vol. 26, Issue. 1, 1998, pp. 1-19.

表3 资产贫困与收入贫困的对比 N = 5690

收入贫困(%)	家庭资产贫困(%)			总体(列比)(%)
	极端资产贫困	一般资产贫困	非资产贫困	
低保标准				
贫困	39.6	51.3	9.1	100.0(70.3)
非贫困	34.4	47.8	17.8	100.0(29.7)
消费支出标准				
贫困	63.2	32.4	4.3	100.0(56.6)
非贫困	6.7	71.8	21.6	100.0(43.4)
总体(行比)(%)	38.1	50.2	11.7	100.0

产贫困的比例为50.2%，极端资产贫困的比例为38.1%，两者相加所计算出的家庭资产贫困率高达88.3%。不过，这也与既有对资产贫困的研究相一致，即以资产作为测量的指标反映更多维的家庭经济状况，会较大程度提高贫困率^①。

如果将收入贫困和资产贫困交叉，那么我们可以获得两者之间的不同分布状态。以低保标准来看，超过90%的低保家庭处于资产贫困状态，其中有近40%处于极端的资产贫困状态，也即家庭金融资产无法抵消债务负担。而即使是非低保家庭中也有超过80%的比例处于资产贫困，其中近三分之一为极端资产贫困。根据家庭最低生活消费支出所计算的收入贫困率虽然相对较低，但贫困家庭的资产贫困比例更高，有约63.2%的家庭处于极端资产贫困，有32.4%的家庭为一般资产贫困，两者相加超过95%，这可能说明支出型贫困的家庭面临生活消费的刚性需求限制，更难以进行储蓄或者更容易产生家庭负债。在非支出贫困家庭里，极端资产贫困的比例较低，但一般资产贫困的比例却很高，非支出贫困家庭里也有较大比例的家庭能够摆脱资产贫困。

资产所测量的是相对稳定的经济状态，而收入则相对波动。如果家庭处于收入贫困而非资产贫困，那么这一家庭的贫困可能是暂时性的，其摆脱贫困的机率会较高。如果家庭收入不贫困但资产贫困，那么其贫困风险会较大，因为资产对于收入波动所能起到的缓冲作用会很有限；但如果有的相应的制度支持，这种情况下一定的收入能够转换为资产，从而降低资产的脆弱性。而如果一个家庭在收入和资产上都处于贫困，那么在缺乏制度支持的情况下家庭很可能陷入持久贫困的状态。表2的统计结果显示，城镇困难家庭中收入和资产同时处于贫困状态的比例非常高。此外，即使对于非低保家庭以及非支出贫困家庭来说，都有较大比例处于资产贫困状态中，也意味他们实际上也面临着较大的贫困风险。城镇困难家庭由于生活消费的限制以及收入的波动而常常难以进行储蓄，更重要的是他们缺乏资产积累的政策支持和制度机会。社会救助政策不仅应该满足他们的生活需求，还应致力于促进困难家庭的资产建设，以降低这些家庭陷入持久贫困的风险。

五、城乡困难家庭资产贫困的多元因素分析

在对城镇家庭资产贫困状态的描述基础上，我们希望进一步了解影响困难家庭资产贫困的多元因素。通过前文的分析可以知道，资产贫困的比例在困难家庭调查样本中是很高的，但家庭资产贫困的程度却仍然有较大差异，有些家庭更容易陷入极端贫困的风险。单一的贫困线虽然有助于确立社会救助的标准，但对于贫困程度的相关分析能够更加深入地了解贫困群体的内部差异，以及探析导致家庭资产贫困的风险性和保护性的因素，为社会政策的制定提供一定的参考。本文试图通过多元相关分析来考察不同困难家庭的人口和社会经济等特征与资产贫困程度之间的关

^① R. Haveman and E. N. Wolff, "The Concept and Measurement of Asset Poverty: Levels, Trends and Composition for the U. S. 1983-2001", *Journal of Economic Inequality*, Vol. 2, Issue 2, 2004, pp. 145-169.

联, 根据既有的研究, 我们用多元逻辑回归模型来模拟资产贫困程度与户主特征、家庭收入和人口特征、地区特征等的相关关系。

表 4 资产贫困程度与家庭特征的多元逻辑回归分析 N = 5133

变量	参照组: 非资产贫困	
	模型 1: 一般资产贫困	模型 2: 极端资产贫困
户主特征		
性别(参照: 男性)	-1.022(0.022)	-1.181* (0.166)
户主年龄分组(参照: 18—29岁)		
30—39岁	0.658(0.418)	0.964(0.037)
40—49岁	0.672(0.397)	0.855(0.156)
50—59岁	0.740(0.301)	-1.012(0.012)
60岁及以上	0.971(0.030)	-1.991** (0.688)
汉族(参照: 少数民族)	-1.411(0.344)	-1.713** (0.538)
已婚(参照: 其他)	-1.305** (0.266)	-1.320** (0.277)
已就业(参照: 未就业)	-1.663*** (0.508)	-1.635*** (0.492)
户主教育程度(参照: 小学及以下)		
初中	-1.218(0.197)	0.974(0.026)
高中或中专	-1.279* (0.246)	0.996(0.004)
大学及以上	-1.584* (0.460)	-1.452(0.373)
家庭特征		
家庭人口数	-1.003(0.003)	-1.281*** (0.247)
有住房所有权(参照: 无住房所有权)	-0.834* (0.181)	-0.835* (0.181)
家庭收入分组(参照: 最低25%)		
次低25%组	-1.050(0.061)	-1.012(0.012)
次高25%组	-1.522*** (0.428)	-1.220(0.199)
最高25%组	-2.165*** (0.793)	-2.004*** (0.695)
家庭有孩子上学(参照: 没有孩子上学)	0.865(0.145)	0.564*** (0.573)
家庭有残疾人(参照: 无残疾人)	0.889(0.117)	0.900(0.106)
家庭有患病者(参照: 无患病者)	0.834* (0.181)	0.415*** (0.879)
家庭所在省份(参考组: 贵州)		
安徽	-3.280*** (1.188)	-1.339(0.292)
甘肃	-2.099*** (0.741)	-1.231(0.208)
广西	-2.678*** (0.985)	-1.199(0.181)
湖南	-1.906** (0.645)	0.769(0.263)
辽宁	-1.785** (0.579)	-2.992*** (1.096)
山东	-4.313*** (1.462)	-2.960*** (1.085)
山西	1.489(0.398)	0.582* (0.542)
陕西	-2.371*** (0.863)	0.987(0.013)
重庆	-3.828*** (1.342)	-2.058*** (0.722)
截距	6.774***	2.870
Pseudo R ²	0.145	
Model X ²	474.602***	

注: * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01。

表4的回归结果显示,城镇困难家庭户主的特征会影响到家庭陷入资产贫困的可能性。可以看出,已婚和已经就业的户主家庭具有更少的资产贫困风险,特别是户主在就业状态的家庭比未就业者能够减少约50%的贫困可能性。户主的教育程度会影响到其是否处于资产贫困,初中文化以下的户主家庭比高中以及大学以上者更有可能进入资产贫困状态。同时我们也看到,女性和汉族户主家庭以及户主年龄在60岁以上的家庭相对来说更有摆脱极端资产贫困的优势。

在家庭特征上,家庭人口数并不会是区分非资产贫困和一般资产贫困的影响因素,但更多的家庭人口数则会使其较少有可能出现极端资产贫困的情况。家庭收入是影响资产贫困可能性的重要因素,更高的家庭收入能够减少家庭的贫困可能性,但我们也看到,家庭收入的增加需要到一定程度后这种影响才会发生,最高25%的家庭具有更多的优势,但对于其他75%的家庭来说,收入的增加并不会减少其出现极端资产贫困的比率。这也说明家庭收入具有较大的波动性,对于一些极端困难家庭来说,如果家庭资产没有实质性增长,较低收入幅度的增加并不会降低家庭的贫困风险。住房所有权是家庭资产的一般指标之一,在统计中我们看到,拥有住房所有权会减低家庭资产贫困可能性,这也检验了资产政策倡导者所指出的不同资产积累之间的相互促进关系,如住房资产和金融资产之间的关联。此外,表4的统计结果也显示,家庭的照顾负担在很大程度上影响到其资产贫困程度。家中有病人或者有孩子上学都会增加其陷入极端资产贫困的风险。

家庭所在的不同省份地区在资产贫困程度上也体现出一定差异。贵州是全国经济发展相对比较靠后的地区,我们将被调查的其他九个省份与贵州省进行对比。可以看出,除了山西省之外,贵州的城镇困难家庭与其他省份相比有更高的资产贫困可能性。不过,在极端资产贫困与非贫困家庭的对照中,贵州省与其他省份的区别小了很多。辽宁省、山东省和重庆市的城镇困难家庭有更大优势,但安徽、甘肃、广西、湖南和陕西都与贵州的困难家庭一样有陷入极端资产贫困的风险,山西省城镇困难家庭的极端资产贫困风险甚至比贵州更高。

对家庭资产贫困程度的回归分析让我们看到,不同的家庭人口和社会经济特征使得家庭在资产贫困上具有不同程度的脆弱性。社会政策如何通过具有针对性的政策供给和支持来影响家庭的发展,进而降低困难家庭的资产脆弱性还需要更多的探讨。

六、结论与讨论: 资产贫困与社会救助政策发展

本文运用2013年中国城镇困难家庭问卷调查的数据,从资产社会政策的理论视角出发,对困难家庭各种类型资产拥有特征进行了描述,同时分析了资产贫困与收入贫困的关系,并对影响困难家庭资产贫困程度的多元因素进行了统计分析。

我们的实证分析发现,首先,城镇困难家庭的资产拥有量较低,资产贫困率远高于收入贫困率,困难家庭的资产脆弱性对其摆脱贫困、实现长远发展将构成很大的阻碍。统计分析显示,城镇困难家庭无论在实物资产、住房资产还是金融资产的拥有上都体现出较大的脆弱性,特别是金融资产平均值很低,大部分家庭为零资产或负资产,以金融资产或金融资产净值为依据所测量的家庭资产贫困率都大大高于用低保和消费支出所反映出的收入贫困率。其次,对于收入贫困和资产贫困的对比发现,城镇困难家庭同时处于收入贫困和资产贫困的比例很高,这大大增加了许多贫困家庭陷入持久贫困的风险。贫困家庭常常难以获得积累资产的机会,其波动性的收入也难以转换为具有长期保障性的家庭资产,这使得资产的福利效应难以在贫困家庭中发挥出来。第三,家庭的人口和社会经济特征对资产贫困程度具有广泛的影响,特别是户主的就业状况、教育程度以及家庭是否存在照顾负担等与家庭资产贫困的风险有密切的关联。

基于城镇困难家庭的资产贫困分析对我国社会救助政策的制定和实施有重要的启示。近些年来,福利制度与贫困风险之间的关系在西方福利国家转型中得到越来越多地讨论。伴随着信息技术的革命和全球化进程,劳动力市场对知识技能的掌握要求更高,工作形式也变得日益灵活;同

时,由于老龄化和女性就业增加,家庭照顾和国家责任之间的边界关系面临新的界定,以适应所谓“新社会风险”时代的要求^①。一些积极的社会福利政策倡导者因此十分强调社会政策的发展性和预防性,强调投资于个体和家庭的人力资本以及倡导平等的就业发展机会等,其中通过个体和家庭的资产积累降低贫困风险、打破贫困循环并实现长远的社会发展目标被认为是一个重要的社会政策路径。当前我国的社会救助政策受到“收入-消费”框架的很大影响,最低生活保障等社会救助制度的主要目标还是为了满足贫困家庭和个人现时福利和消费,如何通过政策支持促进低保对象的脱贫致富、实现发展并没有很好体现出来。近些年伴随经济的快速增长,我国人口和社会结构面临巨大的变迁,社会救助、社会保险等政策支持应当体现出发展性的特点,尤其应着眼于降低困难家庭陷入再贫困的风险,从促进困难家庭长远发展的角度出发积极进行制度创新,以更好发挥社会政策的兜底功能。对困难群体资产贫困的研究可以带给我们以下几个方面的政策发展启示。

首先,社会救助的标准审核可逐步纳入对贫困家庭资产脆弱性和贫困风险的评估,除了收入贫困标准外,还应当考虑个体和家庭的生活支出以及发展性的需求。本文的统计也发现,以最低生活消费支出计算的贫困群体与低保群体相比来说受到更加刚性的需求限制,其极端资产贫困的比例更高,也面临更大的贫困风险,但许多支出贫困的家庭现实中并未能够享受到低保政策支持。近年来,许多研究者提出将支出型贫困纳入到未来社会救助制度中。从资产贫困的角度来看,这些家庭尽管从收入标准上没有达到贫困救助标准,但由于疾病、教育等的支出使得其难以积累资产,他们较容易陷入贫困陷阱。拓宽临时社会救助的范围和条件以及加大非现金社会救助的力度,如提高教育和医疗救助水平等,对于降低贫困风险具有十分重要的作用。

其次,应当拓展具有发展性的社会救助服务内涵,特别是强调对困难家庭与个人的经济赋能,促进其积极的就业和社会参与。当前我国社会救助体系集中在对救助对象的资格审查和津贴发放管理上,无法腾出精力来识别、干预和评估救助对象的真正需要,实现救助服务水平和质量的提高。积极的社会政策强调反贫困的政策目标不仅仅是满足其当下的福利消费,而更重要的是增进贫困者的可行能力,以更好地预防和抵御贫困风险。在反贫困政策实践中,以资产发展为导向的社会服务越来越得到重视。我们的分析也发现,城镇困难家庭的家庭照顾负担包括孩子上学、家庭患病者的照顾等都可能增加其陷入资产贫困的可能性,而就业则能够极大地降低困难家庭陷入更大程度资产贫困的风险。因此,朝向资产发展的社会政策必须要融入更具发展性的社会服务传递,它不仅有助于资产积累的有形目标的实现,也通过福利对象的参与,增强其脱贫致富、就业以及实现长远未来发展的信心。

拓展社会救助服务的内涵在近年来得到民政部门的重视,社会工作在其中发挥重要功能。我国2014年颁布的《社会救助暂行办法》中明确指出,“县级以上地方人民政府应当发挥社会工作服务机构和社会工作者作用,为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务”。以资产为本的反贫困政策干预对社会救助工作者的角色提出新的要求,社会工作的引入能够更加强化社会救助的实施效果,开创社会救助事业的新局面。我国政府部门也多次强调应当积极发展社会工作介入社会救助的有效途径和机制,强化社会工作在救急难中的专业功能^②。然而,受制于传统的社会救助理念与执行体系,社会工作服务在社会救助制度中常常不能体现其合法性授权。从被动的社会救助转向积极的社会救助转变能够社会工作服务的嵌入提供重要空间,也需要在体制机制的保障上进一步加强。

最后,应当积极探索和创新资产为本的政策工具为贫困家庭提供资产积累的制度机会。20

^① G. Bonoli, “New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies”, in K. Armingeon and G. Bonoli eds., *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Routledge, 2006, pp. 3-26.

^② 宫蒲光 《充分发挥社会工作在社会救助中的重要作用》,《光明日报》2015年7月20日。

世纪90年代以来,西方发达国家和地区运用资产建设的理念已经发展出一些比较有效的政策实践模式,如放宽贫困家庭资产审查标准、贫困家庭税收返还与资产激励、个人发展账户、儿童发展账户以及各类专项的教育和职业技能发展等的补贴计划等等。政策的目的是通过适当的制度设计激励家庭为了自身的发展而进行资产积累,从而摆脱贫困循环。资产为本的政策工具并不否认收入支持的重要性,而是对现有社会救济类政策的积极拓展和补充,以发挥政策对于贫困家庭脱贫自立的支持和效果。通过资产建设类的政策工具以及社会服务提供希望结构性地改变贫困者的处境,实现其更好的经济与社会发展。

从传统的“收入-消费”到“资产-发展”分析框架的转换对于贫困研究以及反贫困社会政策发展有积极的启示。近年来,资产发展在反贫困政策中的意义获得中国政府高度重视,2013年党的十八大已强调要“多渠道增加居民的财产性收入”,十八届三中全会中进一步指出应“赋予农民更多的财产权利”,2015年的中共十八届五中全会公报则更具体提出要在精准扶贫中“探索对贫困人口施行资产收益扶持制度”,强调贫困村和贫困农户应当平等地享有各类资产的收益分配,包括获得普惠性的金融服务等,这说明政府对于脱贫实践中的资产贫困阻碍有十分清醒的认识,希望积极探索资产积累的制度性渠道来实现反贫困。本文基于城镇困难家庭的资产贫困研究对重新认识资产的重要性有积极意义,也可以为相关的政策制定提供研究上的证据。但显然,我们也还需要基于政策经验的严格评估来检验理论的实践意义。本研究所使用的数据也还存在一定的局限性,对于资产贫困的测量还相对狭窄,进一步的研究可以采用更加全面跟踪性的数据或者随机试验的项目设计等进行拓展分析,相信对于丰富和发展中国社会文化情境下的资产政策理论及实践具有重要的意义。

(责任编辑:薛立勇)

Household Asset Poverty and Policy Support in Urban China: A Study Using the 2013 National Urban Vulnerable Family Survey

Deng Suo

Abstract: Based on the 2013 National Urban Vulnerable Family Survey from the MCA, this study finds that vulnerable families in urban China tend to hold relatively limited assets. The asset poverty rate is far higher than income poverty. The household head's education, employment status as well as caregiving needs were significantly associated with household asset poverty. There were higher percentage of vulnerable families with both income and asset poor. It is difficult for the vulnerable family to benefit from the welfare effect of asset holding. The study suggests that social assistance policy paradigm should be shifted from the “income-consumption” to the “asset-development” incorporated the asset vulnerability and poverty risk factors. Additionally, developmental social assistance services should be expanded in the purpose of providing institutional opportunity of asset building for the families in poor.

Keywords: Assets; Asset Poverty; Social Assistance; Social Development