

· 社会救助 ·

中国最低生活保障标准的城乡差距、 时空演变及影响因素

张亚玲

【摘要】 逐步缩小低保标准城乡差距是推进基本公共服务均等化、实现共同富裕目标的重要举措。本文基于全国 300 多个地级市面板数据，运用空间统计方法考察我国城乡低保标准的时空演变特征，进而使用面板 Tobit 模型和调节效应模型，实证分析低保标准城乡一体化的影响因素。结果表明，时序维度上，低保标准逐步从城乡有别走向城乡一体化，且一体化程度不断加深，但进度有所放缓；空间维度上，邻近城市的老保标准城乡一体化存在正相关性、溢出效应明显、聚集态势显著。城乡居民共享经济发展成果水平的提升与邻近城市间的“福利竞争”是推动低保标准城乡一体化的重要因素。其中，共享发展的促进作用主要集中于东部、中部地区，“福利竞争”的影响在西部地区更为明显。地方财政自给能力能够强化共享发展的正向作用，稀释“福利竞争”的影响。未来应坚持共享发展理念，完善低保标准调整机制；形塑良性“福利竞争”关系，提升社会救助公平性；优化地方财政支出结构，优先保障和改善民生。

【关键词】 低保标准；时空演变；共享发展；福利竞争；财政自给能力

一、引言

党的十八大以来，国家更加重视全体人民共同富裕。中共十九届五中全会提出，2035 年共同富裕取得更为明显的实质性进展。基本公共服务均等化作为一种解决社会分配不公、推动社会公平正义的主要方式，^①是实现共同富裕伟大目标的重要抓手与内在要求。^②基本公共服务中的“基本”，不仅涉及基本生存类、公众安全类、公共环境类、公众发展类等服务范围，而且包含维护民众基本权益底线、满足民众发展机会和能力需求、提升民众生活质量等不同层次。^③“均等化”要求逐步消除人们在基本公共服务资源占有、服务设施和条件、服务能力和水平等方面的现有差距，是我国建设基本公共服务的最终目标。^④

【作者简介】 张亚玲，河南大学哲学与公共管理学院讲师。主要研究方向：社会救助。

【基金项目】 河南省哲学社会科学青年项目“供需匹配视角下河南分层分类社会救助体系建设研究”（2024CSH023）。

① 李实、杨一心：《面向共同富裕的基本公共服务均等化：行动逻辑与路径选择》，《中国工业经济》2022 年第 2 期。

② 张明、张兴祥：《基本公共服务均等化与共同富裕——来自 2013—2020 年地级市面板数据的经验证据》，《经济学家》2023 年第 6 期；祝毅：《区域基本公共服务均等化与共同富裕：中国现状与实现路径》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 2 期。

③ 梁波：《加快推进基本公共服务均等化的改革举措》，《理论探讨》2018 年第 4 期。

④ 项继权：《我国基本公共服务均等化的战略选择》，《社会主义研究》2009 年第 1 期。

低保制度是基本公共服务中第一层次制度安排,追求更高的均等化水平。无论是城镇还是农村,东部还是西部,受助群体都不应因居住地点的差异而受到差别化待遇。^①低保标准是低保制度的核心。国家曾提出基本生活费用支出法、恩格尔系数法、消费支出比例法三种方法,以规范低保标准的测算方法。这从政策制定层面为各地低保标准的制定与调整留有较大的弹性空间,导致地方探索实践中形成的计算办法多达11种,^②加剧了低收入群体保障待遇的不平等。2024年,民政部统一低保标准确定方法为消费支出比例法,并允许地方结合实际确定量化比例。然而,各地低保标准城乡、区域差距依然存在,甚至呈现扩大态势。^③2024年底,全国城镇低保标准约为农村的1.34倍,较2023年的1.26倍提高了8个百分点;^④部分城市的老保标准反而从城乡统一转向城乡有别。^⑤据此,本研究的问题是:我国低保标准城乡差距的变化是怎样的?具有什么特征?城乡统筹背景下,为何部分城市的城乡差距进一步拉大?低保标准城乡一体化进程中隐藏着哪些政府行为的深层次逻辑?在扎实推进共同富裕的历史阶段,回答上述问题,对于进一步完善低保政策,把握我国基本公共服务城乡差异,制定科学合理的均等化策略具有重要意义。

当前,围绕低保标准城乡差距的相关研究,主要从三个方面展开。一是低保标准城乡一体化的争议。反对者认为我国低保标准城乡统一缺乏现实基础,突出表现为城乡经济发展水平有别、居民生活水平有异等。^⑥有学者提出应统一低保标准确定方法,而非简单统一低保标准;^⑦规范低保标准制定模式,统一“基本生活需要”测量指标。^⑧实际上,方法统一仅实现了过程公平,更重要的是结果公平。支持者认为低保标准城乡一体化是历史必然。伴随城乡融合发展的深入推进,社会救助体系应坚持待遇公平原则,将差距控制在一定范围内。县域范围内城乡消费结构日渐趋同,对兜底型保障和服务的需求不应再保持差别。^⑨低保标准代表了居民的基本生活尊严,城乡统一有利于维护底线公平。^⑩尤其是经济落后、生活成本偏低的地区以及农业大省,应积极探索实施低保标准城乡一体化。^⑪二是低保标准变动的影响因素。学界主要从外部压力和内部环境两个维度展开,前者关注中央政府的压力机制、地方政府间的竞争机制,^⑫后者侧重本地的经

① 张浩森:《以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板》,《学术研究》2022年第9期。

② 吕学静、杨雪:《城市最低生活保障标准动态调整机制研究——基于消费视角的省级面板数据》,《人口与发展》2022年第2期。

③ 王强:《共同富裕进程中低保标准的区域差异、空间格局及区域均衡化评估》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2025年第2期。

④ 根据民政部公布的《2023年、2024年4季度民政统计数据》计算得出。

⑤ 2021年,安徽省芜湖市将低保标准统一提高到742元/人·月,实现了城乡统一、全市一体;2024年,全市城乡低保标准分别为850元/人·月和830元/人·月,转向了城乡有别。

⑥ 符华平:《基本公共服务均等化与城乡最低生活保障制度》,《江苏社会科学》2010年第2期;李薇:《论城乡最低生活保障制度结构体系的整合》,《探索》2013年第5期。

⑦ 蒋卓余等:《共同富裕背景下低保标准的统筹协调策略》,《东岳论丛》2025年第2期。

⑧ 祝建华:《最低生活保障制度城乡统筹发展:目标驱动、制度原则与路径构建》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2020年第7期。

⑨ 杜志雄、王瑜:《兜底保障体系衔接转型的关键挑战与战略举措》,《改革》2023年第11期。

⑩ 郭忠兴:《从相邻到反转:低保“悬崖效应”及其形成机制探究》,《社会保障评论》2023年第1期。

⑪ 刘璐婵:《从设立到并轨:农村低保的政策效应研究》,《社会保障评论》2023年第6期。

⑫ 王国洪、杨翠迎:《“低保”需求与供给错位了吗?》,《西北人口》2016年第5期;曹艳春:《1998—2009年我国36个城市“低保”标准变化及保障力度分析》,《现代经济探讨》2009年第12期;Yu Guo, et. al., "Local Policy Discretion in Social Welfare: Explaining the Subnational Variation in the De Facto Poverty Line in Urban China," *The China Quarterly*, 2022, 249; Charles C. Brown, Wallace E. Oates, "Assistance to the Poor in Federal System," *Journal of Public Economics*, 1987, (3).

济发展水平、财政实力状况、救助对象数量等。^①三是低保标准城乡差距的演变逻辑。主要采用质性方法论析动因，定量研究极少。有学者基于省、市两级数据，勾勒低保标准城乡一体化的本源图景，^②但未深入探究低保标准空间差异缩小乃至消除的原因；基于省级数据，实证分析发展能力和社会压力对城乡低保标准并轨的影响，^③却忽视了因变量受限问题，结果可能存在偏误。

整体而言，当前研究有一定的广度和深度，但存在进一步拓展的空间：首先，对低保标准城乡一体化的影响因素关注不足，尤其是采用定量方法开展实证分析的研究极为缺乏，导致无法厘清相关因素与低保标准城乡统一的具体关系。其次，学界多聚焦内外部因素对低保标准的直接影响，忽视了多种影响因素之间的复杂性，未能有效揭示地方政府缩小低保标准城乡差距的深层次逻辑。最后，低保制度实行属地化管理，研究对象层级越低，结果可信度越高。部分因素探究型研究停留在省域层面，结果的精准性有待加强。与已有研究相比，本文的边际贡献在于：一是改变以往采用定性方法推断低保标准城乡统一动因的方式，运用定量方法实证考察相关因素的具体影响，增强地方政府推动低保标准城乡一体化过程中的理性。二是揭示地方政府回应本地经济发展成果共享、应对邻近城市福利竞争，并考虑自身财政实力的情况下，推动低保标准城乡一体化的内在机制，为社会政策的制定与调整提供依据。三是基于全国市域层面的面板数据进行分析，提高结果的精准性。

二、理论分析与研究假说

（一）共享发展与低保标准城乡一体化

我国面临的发展不平衡问题，集中体现在不同社会群体、城乡间、区域间的多维差距，这种结构性失衡直接制约民生福祉的整体提升。为破解这一民生难题，中共十八届五中全会创造性提出共享发展理念，促使改革发展成果在基础性、兜底性、公平性层面实现更高质量的合理分配。经济发展成果的共享性是反映共享发展最直观、最基础的指标，包括收入共享和消费共享两个维度。^④城镇和农村共享发展成果的要旨是缩小城乡居民生活水平、居住条件等方面差距，形成相对公平的收入分配与消费格局。^⑤2015—2024年，我国城乡居民人均可支配收入比从2.73降至2.34、消费支出比从2.32降到1.79，^⑥反映城乡居民共享经济发展成果的水平不断提升。

共享发展为新时代社会保障制度的新发展注入了新理念。^⑦共享发展包括纵向共享与横向共享两个维度。纵向维度，推动低收入群体逐步迈向中等收入群体行列。政府应树立让弱势群体分享经济发展成果的思维，通过益贫式增长、完善社会保护、建立低保标准自然增长机制等方式，

① 李鹏：《挤出还是促进——地方财政分权、市场化与低保救助水平差异》，《北京社会科学》2017年第3期；肖萌、李飞跃等：《城市低保支付水平的影响因素》，《城市问题》2017年第11期。

② 王桑成、秦嘉：《最低生活保障标准的城乡空间差异与一体化》，《学习与实践》2022年第11期。

③ 陈蔡春子、林万龙：《发展能力、社会压力与城乡低保标准并轨》，《兰州大学学报（社会科学版）》2022年第5期。

④ 安秀梅等：《财政分权、官员晋升激励与区域共享发展》，《经济与管理评论》2018年第4期。

⑤ 王蕾等：《城乡共享发展评价体系的构建与评价》，《经济纵横》2012年第7期。

⑥ 根据2015年和2024年《国民经济与社会发展统计公报》数据计算得出。

⑦ 丁建定：《试析习近平新时代中国特色社会主义思想》，《当代世界与社会主义》2018年第2期。

提高低收入群体的收入和福祉水平,满足他们对美好生活的需要。^① 横向维度,缩小城乡、区域间低收入群体基本生活水平差距。从宏观上促进全民共享发展成果,需要缩小城乡、区域差距,推动基尼系数明显下降。^② 加强城乡社会救助制度统一是推动城乡居民平等共享发展成果的重要前提。由此提出假说 H1: 城乡居民共享经济发展成果水平的提升能够促进低保标准城乡一体化。

(二) “福利竞争”与低保标准城乡一体化

中央政府注意力的分配是地方政府开展竞争的核心内容。改革开放以来,在中央政府政治激励的情境下,地方官员纷纷围绕辖区内的经济增长而展开竞争,^③ 以期占据相对优势,获得职位晋升,这是中国经济增长奇迹的重要因素。随着国家与社会关系的变化、社会经济的发展转型、民意传达机制的不断完善等,中央政府的激励指标逐渐回归理性,从经济增长拓展到社会创新、社会和谐、社会民生等多个领域,^④ 而且民生改善与社会公平在地方激励结构中占据越来越重要的地位。^⑤ 民政部、财政部也将确定和调整低保标准纳入困难群众基本生活救助绩效评价体系之中。^⑥ 地方官员在晋升锦标赛中,既要保障低保标准的充分性,还要提升低保标准的公平性。

地方政府间的“福利竞争”具备两个特点:首先,竞争通常在同一行政层级展开,^⑦ 即省与省竞争、市与市竞争;其次,竞争者往往面对的是同一上级,即同一省域内的市级竞争,同一市域内的县区竞争(见图1)。究其原因:其一,省、市政府属于上下级组织隶属关系,前者掌握后者地方官员的晋升权力;其二,一省范围内,城市间的考核内容和标准等要素一致,使得参赛者之间具备可比性,结果能够令人信服。据此提出假说 H2: 邻近城市间的“福利竞争”对低保标准城乡一体化具有显著正效应。

(三) 财政自给能力的调节效应

城乡居民共享经济发展成果水平的提升与邻近城市间的“福利竞争”,最终指向均为福利供给的责任主体——地方政府。在无法完全依赖上级政府转移支付的情况下,地方政府独立为本级财政收入筹措资金的能力——财政自给能力,便成为一个至关重要的调节性指标。换言之,低保资金主要来源于地方财政,即使在共享发展水平与“福利竞争”状况相同的情况下,如果地方财政自给度存在差异,那么二者对本地低保标准城乡一体化提升程度的影响也不同。

① 岳经纶:《香港社会救助制度的发展及其对中国内地的借鉴》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2017年第7期;杨穗:《低收入群体增收与福祉改善的保障路径研究》,《中国特色社会主义研究》2022年第4期;崔群、赵立波:《后疫情时期最低生活保障标准调整机制研究》,《学术探索》2021年第12期;关信平:《我国低保标准的意义及当前低保标准存在的问题分析》,《江苏社会科学》2016年第3期。

② 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

③ 周黎安:《相对绩效考核:关于中国地方官员晋升机制的一项经验研究》,《经济学报》2005年第1辑;徐现祥、王贤彬:《晋升激励与经济增长:来自中国省级官员的证据》,《世界经济》2010年第2期。

④ 何艳玲、李妮:《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期;陈钊、徐彤:《走向“为和谐而竞争”:晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁》,《世界经济》2011年第9期;赵永辉、罗宇:《中央绩效考核与地方民生治理:迎风而动还是岿然不动》,《世界经济》2022年第10期。

⑤ 朱建军、张蕊:《经济增长、民生改善与地方官员晋升再考察——来自2000—2014年中国省级面板数据的经验证据》,《经济学动态》2016年第6期。

⑥ 参见《关于进一步做好最低生活保障标准确定调整工作的指导意见》(民发〔2024〕16号)。

⑦ 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

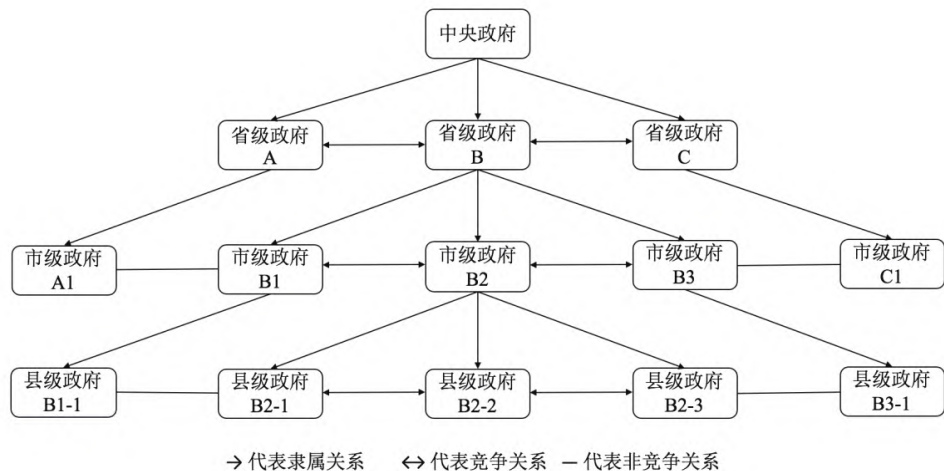


图 1 晋升锦标赛中参赛者之间的关系

地方政府在福利供给过程中会优先考虑本地财政成本、组织资源等状况。^① 助力城乡困难群体共享经济发展成果，要求逐步提高农村低保标准，缩小城乡差距。然而，当前农村低保标准约为城镇的 75%，农村低保对象却为城镇的 5.4 倍。^② 财政自给能力较低的地方政府，很可能陷入“心有余而力不足”的窘境。与之相反，财政自给能力较高的地方政府，拥有更大的财政资源自由裁量空间，可以科学规划并灵活配置各类支出项目，有效提升低收入群体共享经济发展成果的程度。据此提出假说 H3a：地方财政自给能力在共享发展与低保标准城乡一体化的关系中起着重要的调节作用，能够强化共享发展对低保标准城乡一体化的促进作用。

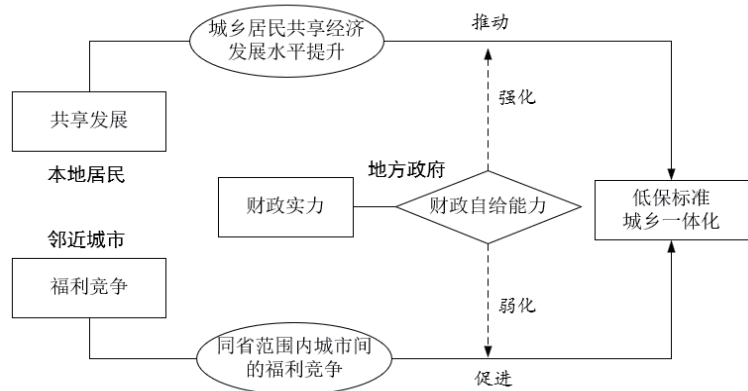


图 2 分析框架图

一般来说，财政自给能力越强，地方官员在晋升锦标赛中的竞争优势越突出，参与竞争的意愿越强、程度越深。然而，社会政策和经济政策间的政治经济收益差异明显。在地方财政自给能力持续提高过程中，地方政府加大民生性公共产品供给，会造成地方官员边际个人政治机会成本逐步增加，进而导致地方官员更加专注经济治理绩效，降低民生性支出偏向。^③ 虽然晋

① 王强：《福利供给视角下地方政府的低保纳保逻辑——基于 A 省低保“标提围扩量减”治理困境的分析》，《公共管理学报》2025 年第 2 期。

② 根据民政部公布的《2024 年 4 季度民政统计数据》计算得出。

③ 刘树鑫：《地方财政自给与民生性支出偏向：理论分析与实证检验》，《中国行政管理》2021 年第 9 期；宋佳莹：《基本公共服务均等化测度：供给与受益二维视角——兼论转移支付与财政自给率的影响》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》2022 年第 4 期。

升锦标赛的考核标的逐渐由经济领域向民生领域拓展,但后者仍非地方官员绩效评估的最重要指标,福利政策对地方官员的吸引力依然较小。^①部分地方政府在政策执行过程中,仍将取得关键考核指标数据与政绩,置于落实民生政策的优先位置。^②由此提出假说 H3b: 地方财政自给能力在“福利竞争”与低保标准城乡一体化的关系中发挥重要的调节作用,会弱化“福利竞争”对低保标准城乡一体化的正向影响。

三、研究设计

(一) 数据来源与变量选取

1. 数据来源

研究使用了2008、2012、2016、2020、2024年全国300多个城市的面板数据。2008、2012、2016年城乡低保标准主要来源于民政部官方网站。^③2018年开始,民政部不再公布地级市低保标准,因此2020、2024年低保标准主要来自各省(市)人民政府官网(官方公众号)、民政厅(局)官网(官方公众号)、地方日报等。城乡居民人均收入、消费支出、地区生产总值、地方一般公共预算收入和支出等数据,来自中国城市统计年鉴、各省市统计年鉴、国民经济和社会发展统计公报、第七次人口普查公报、中国统计信息网等。

2. 变量选取

被解释变量: 低保标准城乡一体化。借鉴相关研究,^④本文采用“城乡低保标准的比值”这一指标来测度低保标准城乡一体化状况,比值越大,一体化程度越低,反之则反。比值为1,表明低保标准实现城乡统一。

解释变量: ①共享发展。消费共享是共享发展的基础指标,能够直观反映社会公平与共享程度。^⑤以消费不平等反映出的福利差距,对以促进公平和共享发展为目标的社会政策制定与优化,具有较高的参考价值。^⑥共享发展可从需求满足出发,基于效用理论反向研究居民消费支出。^⑦可见,消费水平差距是反映共享发展的有效指标,故将共享发展可操作化为城乡居民人均消费支出比。②福利竞争。在总体发展战略上,地理位置邻近尤其是隶属同一上级的地方政府,往往以彼此为基准,聚焦关键指标开展学习式竞争。^⑧低保标准城乡一体化作为衡量社会公平的重要指标,是地方政府开展“福利竞争”的要素之一。借鉴相关研究,^⑨本文采用“一

① Chenhong Peng, Julia Shu-Huah Wang, "Local Integration of Urban-Rural Social-assistance Programmes in China: What Are the Driving Forces?" *The China Quarterly*, 2023, 256.

② 陈帅飞:《地方政府民生政策执行偏差的影响因素与调适路径》,《江苏社会科学》2023年第5期。

③ 借鉴学界和政府部门的常见做法,本研究主要使用每年4季度低保标准作为年度数据。

④ 王燊成、秦嘉:《最低生活保障标准的城乡空间差异与一体化》,《学习与实践》2022年第11期;陈蔡春子、林万龙:《发展能力、社会压力与城乡低保标准并轨》,《兰州大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

⑤ 刘靖、陈斌开:《房价上涨扩大了中国消费不平等吗?》,《经济学(季刊)》2021年第4期。

⑥ 杨碧云等:《数字经济对共享发展影响的微观经验证据:基于消费不平等的视角》,《国际金融研究》2022年第10期。

⑦ 郑瑞坤、向书坚:《城乡居民共享改革发展成果的一种测度方法及应用》,《财贸研究》2018年第4期。

⑧ Xufeng Zhu, "Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China," *Public Management Review*, 2014, (1); Shih-Jiunn Shi, "Social Decentralization: Exploring the Competitive Solidarity of Regional Social Protection in China," *Journal of Asian Public Policy*, 2017, (1).

⑨ 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,《中国社会科学》2016年第8期。

地所在省域内，其他城市城乡低保标准比值的平均水平”这一指标来测度“福利竞争”。

调节变量：地方财政实力。本文借鉴了学界常见的使用地方财政自给能力来测度地方财政实力的做法，将地方财政自给能力可操作化为地方一般公共预算收入占一般公共预算支出的比例。

基于相关研究与数据可获得性，本文控制变量及其测度方法主要包括如下几个。①城乡居民收入一体化水平，采用城乡居民人均可支配收入的比值来测量。②地方经济发展水平，使用地方人均 GDP 进行测度，模型中进行了取对数处理。基本假定为地方经济发展水平越高，低保标准城乡一体化程度也越高。③财政支出结构，通过科技支出占一般公共预算支出的比重予以测度，反映不同支出项目之间存在挤出效应还是促进效应。④政府福利偏好，可操作化为社会保障支出占一般公共预算收入的比重，反映在有限的财政收入范围之内，地方政府对当地民生保障事业的重视程度。⑤城乡人口比，测度方法为城乡户籍或常住人口数量的比值。

(二) 样本情况

关于样本选择，主要考虑如下。首先，2007 年，国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，标志着农村低保建制工作全面展开，所以研究时段从 2008 年开始。其次，研究时间跨度较长，部分城市进行了行政区划调整。为保持样本的一致性，本文包括了撤地设市等城市，未包括撤市设区、撤县设市等城市。再次，深圳自 2005 年起，无农村户籍人口，所以从样本中删除。最后，新疆兵团、省直辖行政单位等未被囊括在样本之中。变量的描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量的描述性统计

变 量	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
低保标准 城乡一体化	923	1.975	0.809	1.000	10.000
共享发展	923	2.296	0.628	1.039	5.299
福利竞争	923	1.978	0.720	1.000	9.872
城乡居民收入比	923	2.505	0.561	1.512	5.957
地方经济状况	923	10.520	0.642	8.549	12.281
财政自给能力	923	0.446	0.221	0.028	1.094
财政支出结构	923	0.015	0.012	0.001	0.084
政府福利偏好	923	0.415	0.384	0.046	5.311
城乡人口比	923	1.288	1.229	0.079	14.084

注：由于 2024 年自变量数据较新，部分城市或统计年鉴并未公布，所以数据存在大量缺失，如果将 2024 年样本放入模型之中，将会严重影响模型的观测值及回归结果等，所以本表仅包含 2008、2012、2016、2020 年 4 期观测值；因变量包含 2024 年数据的统计量为：低保标准城乡一体化的观测值为 1248，平均值为 1.794，标准差为 0.767，最小值为 1.000，最大值为 10.000；为了呈现最新的低保标准城乡一体化时空演变趋势，本研究在空间相关性检验部分，使用了 2024 年的低保标准数据。

(三) 研究方法

空间统计方法。地理位置相邻的城市，低保标准城乡一体化可能存在空间相关性。对此，进一步运用空间统计方法，对低保标准城乡一体化的空间分布特征进行深入分析。学界广泛运用 Moran's *I* 分析样本是否存在空间相关性，并利用散点图进一步呈现样本的空间依赖或分异态势。Moran's *I* 包括两类：考察整个空间序列 $\{x_i\}_{i=1}^n$ 聚集状况的“全局莫兰指数”（global Moran's *I*，见公式 1）和考察区域 *i* 附近空间分布状况的“局部莫兰指数”（local Moran's *I*，见公式 2）。

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{s^2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}} \quad (1)$$

$$I_i = \frac{(x_i - \bar{x})}{s^2} \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_j - \bar{x}) \quad (2)$$

上式中, n 为城市总数 x_i 、 x_j 、 $\bar{x}$ 分别为样本 i 、 j 的空间序列和全样本均值, s^2 是样本的方差, w_{ij} 为度量 i 与 j 距离的空间权重矩阵。本研究采用邻接矩阵, 如果区域 i 和 j 在地理位置上相邻, 那么 $w_{ij}=1$, 否则 $w_{ij}=0$ 。

Moran's I 的取值范围为 $[-1,1]$ 。如果 Moran's $I > 0$, 表示样本之间正自相关, 即高高值 (H-H) 相邻、低低值 (L-L) 相邻。在 Moran's I 散点图上, 城市多落在二、四象限。如果 Moran's $I < 0$, 表示负自相关, 即高低值 (H-L) 相邻、低高值 (L-H) 相邻。在 Moran's I 散点图上, 城市多落在二、四象限。如果 Moran's I 接近 0, 表示样本的空间分布是随机的。

面板 Tobit 模型。低保标准城乡一体化水平的取值范围大于等于 1, 即因变量在 1 处被截断, 为受限因变量。若采用传统 OLS 模型估计, 结果将存在偏误, 学界常用随机效应 Tobit 模型予以纠正。同时, 低保标准城乡一体化可能存在空间效应, 然而是否采用空间计量模型, 或者空间计量模型是否优于一般模型, 还需进行拉格朗日乘数检验 (Lagrange Multiplier Test, LM Test)。检验结果显示 P 值分别为 0.293、0.136、0.161、0.079, 表明无空间模型要优于空间误差模型和空间滞后模型。

基于上述分析, 本研究采用面板 Tobit 模型, 设定如下:

$$\begin{aligned} UR_SAS_{it}^* &= \alpha + \beta_1 UR_spe_{it} + \beta_2 NUR_SAS_{it} + \gamma X_{it} + u_i + \varepsilon_{it} \\ UR_SAS_{it} &= \begin{cases} UR_SAS_{it}^* & UR_SAS_{it}^* \geq 1 \\ 1 & UR_SAS_{it}^* < 1 \end{cases} \end{aligned} \quad (3)$$

上式中, β 为待估系数, i 代表城市, t 代表时间。 $UR_SAS_{it}^*$ 、 UR_SAS_{it} 分别表示不可观测和可观测的城乡低保标准一体化程度。 UR_SAS_{it} 代表共享发展, NUR_SAS_{it} 代表“福利竞争”。 X_{it} 表示地区人均 GDP、城乡人口比等控制变量。 u_i 代表个体效应随机变量, ε_{it} 为随机扰动项。

调节效应模型。具体设定如下:

$$\begin{aligned} UR_SAS_{it}^* &= \alpha + \beta_1 UR_spe_{it} + \beta_2 NUR_SAS_{it} + \beta_3 F_suf_{it} + \beta_4 UR_spe_{it} * F_suf_{it} \\ &\quad + \beta_5 NUR_SAS_{it} * F_suf_{it} + \gamma X_{it} + u_i + \varepsilon_{it} \\ UR_SAS_{it} &= \begin{cases} UR_SAS_{it}^* & UR_SAS_{it}^* \geq 1 \\ 1 & UR_SAS_{it}^* < 1 \end{cases} \end{aligned} \quad (4)$$

上式中, F_suf_{it} 代表财政自给度, $UR_spe_{it} * F_suf_{it}$ 、 $NUR_SAS_{it} * F_suf_{it}$ 代表自变量与调节变量的交互项, β_4 、 β_5 为交互项系数。

四、实证分析

(一) 空间相关性检验

1. 低保标准时序维度演变特征: 从城乡分异走向城乡一体化

从时序维度来看, 我国地级市范围内的低保标准城乡差距不断缩小, 逐渐从城乡分异走向一体化, 且一体化程度不断加深。具体而言, 一是城乡低保标准比值逐渐缩小。2008、2012、

2016、2020、2024 年城镇低保平均标准分别约为农村的 2.97 倍、2.04 倍、1.64 倍、1.42 倍、1.28 倍，城乡低保标准倍数差缩小接近 60%。二是城乡低保标准比值的最大值大幅下降。2008 年，城乡低保标准比值最大值约为 10.38，2024 年为 2.16，降幅约为 80%。三是建立城乡统一低保标准的城市数量呈上升趋势（见图 3）。2008—2024 年，实现城乡低保标准统一的城市从 2 个增加到 59 个，占全国城市总数的比例从 0.60% 增长到 18.15%。2020 年之后，全国城乡低保标准一体化建设的步伐减弱，部分城市甚至出现了从城乡一体走向城乡分异的现象。^① 这可能是受新冠疫情的影响，地方政府在平衡“扩围”“提标”“并轨”等复杂关系过程中，实行了非常态化的低保标准调整机制。

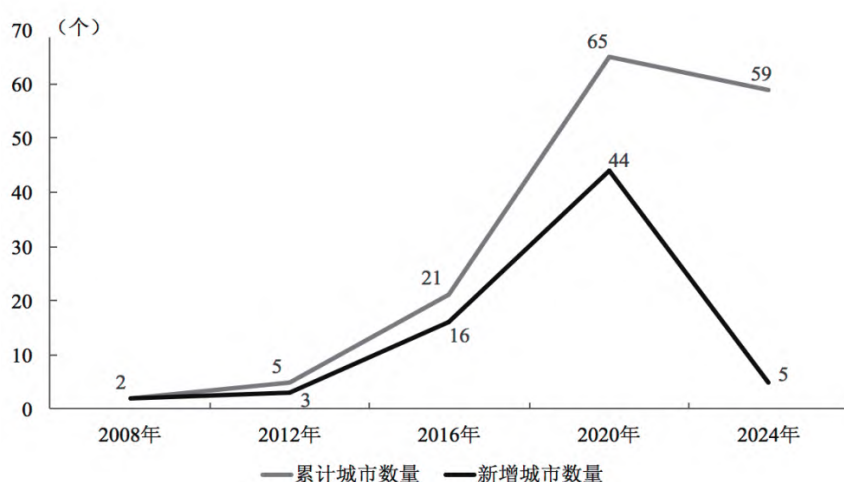


图 3 累计和新增低保标准城乡一体化城市的数量

资料来源：作者自制。

2. 低保标准空间维度演变特征：空间正相关与聚集态势显著

为验证并剖析低保标准城乡一体化的空间分布特征，进一步计算了样本的 Moran's I 。2008、2012、2016、2020 和 2024 年，全国低保标准城乡一体化局部 Moran's I 分别为 0.634、0.457、0.546、0.659 和 0.661， P 值均为 0.000（见图 4）。样本空间正相关性显著、溢出效应明显，这说明地缘邻近的城市，其低保标准城乡一体化程度更趋于相同。虽然 2012 年 Moran's I 有所下降，但整体仍居于较高水平，且 2016、2020、2024 年出现了反弹上升趋势，表明邻近城市间福利公平性的相互影响并未随时间推移而表现出弱化态势。

由于 Moran's I 无法判断聚集区域是否在统计意义上显著，所以进一步将低保标准城乡一体化数据导入至 GeoDa1.20 软件与 Arcgis10.4.1 软件，生成完整的 LISA 图。在 LISA 图中，低保标准城乡一体化城市的空间分布有“高高值”“低低值”“高低值”“低高值”四种聚集类型。“高高值”聚集区表现为城乡低保标准比值较高的城市，其周边也是高比值城市，换言之，这些区域主要是城乡低保标准一体化水平较低的城市。同理，“低低值”聚集区是城乡低保标准一体化水平较高的城市。二者共同反映出低保标准城乡一体化进程中存在显著的正向“聚集效应”，无论是城乡低保标准高比值城市，还是低比值城市，都会对周围地区产生影响。“高低值”“低高值”聚集区极少，2008 年和 2024 年前者包含 2 个、5 个城市，后者涵盖 1 个、3 个

^① 主要是安徽省芜湖市、宣城市等城市。

城市。可见，“高高值”“低低值”聚集类型居于主导地位。对此，这里主要通过表格形式，重点呈现 2008 年、2024 年“高高值”“低低值”聚类的相关城市，以对比分析相关城市聚集类型的变迁趋势。观察表 2 可以发现，西南地区的城市多为“高高值”型聚类，东部和南部沿海地区的城市多为“低低值”型聚类，这一态势随着时间的推移变动不大。而且，位于“高高值”聚集区的城市，基本未发生向“低低值”聚集区的跃迁。

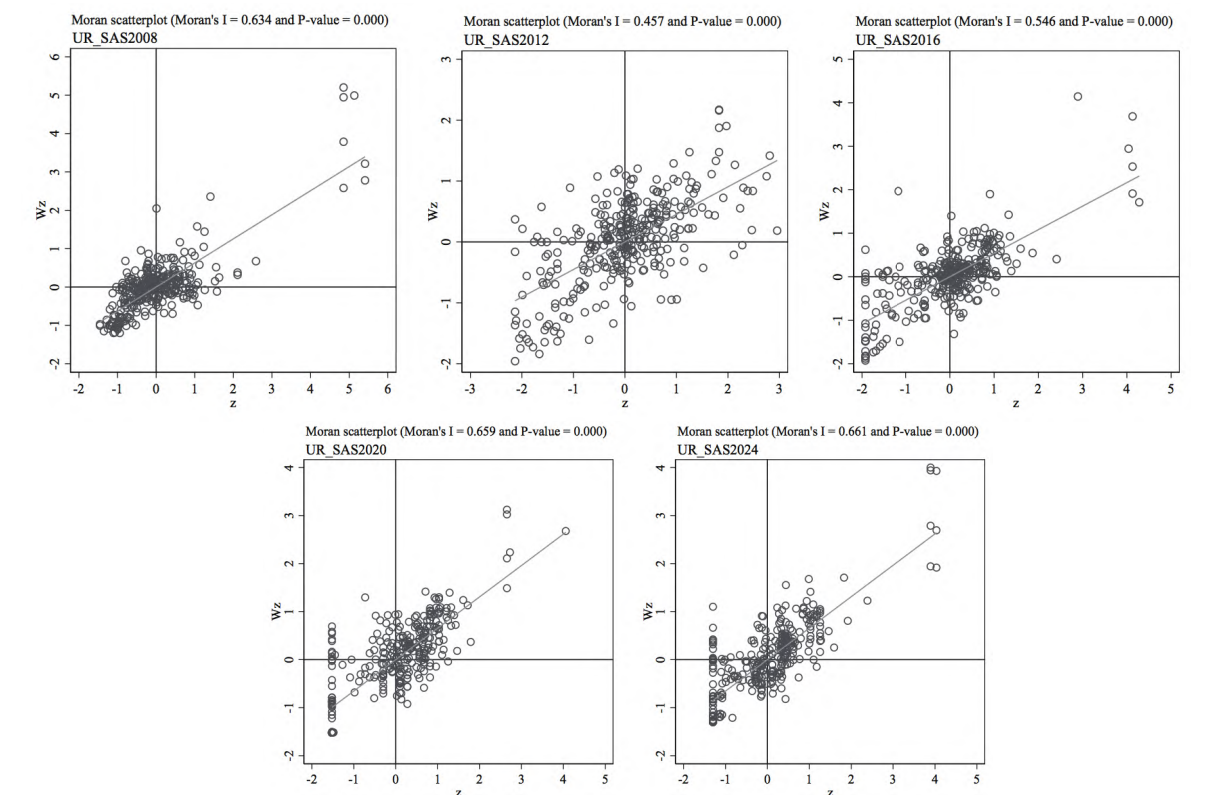


图 4 低保标准城乡一体化局部 Moran's I 散点图

表 2 低保标准城乡一体化“高高值”与“低低值”聚类的相关城市

年份	高高值	低低值
2008 年	海西蒙古族藏族自治州、怒江傈僳族自治州、迪庆藏族自治州、南宁市、拉萨市、日喀则市、昌都市、林芝市、玉树藏族自治州、山南市、那曲市、阿里地区、钦州市、阿克苏地区、和田地区、甘孜藏族自治州（16 个）	嘉兴市、湖州市、绍兴市、衢州市、泰州市、丽水市、宣城市、福州市、莆田市、三明市、泉州市、漳州市、龙岩市、宁德市、南昌市、赣州市、宜春市、抚州市、云浮市、金华市、镇江市、马鞍山市、南京市、无锡市、常州市、南平市、苏州市、南通市、盐城市、佛山市、江门市、广州市、韶关市、珠海市、泰州市、惠州市、杭州市、梅州市、汕尾市、宁波市、河源市、阳江市、汕头市、东莞市、温州市、潮州市、揭阳市、中山市（48 个）
2024 年	宝鸡市、河池市、甘孜藏族自治州、来宾市、邵阳市、南宁市、玉树藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州、怒江傈僳族自治州、迪庆藏族自治州、拉萨市、日喀则市、昌都市、林芝市、山南市、那曲市、阿里地区、桂林市、咸阳市、怀化市、恩施土家族苗族自治州、钦州市、贵港市、榆林市、湛江市、白银市（26 个）	台州市、丽水市、合肥市、芜湖市、蚌埠市、淮南市、马鞍山市、安庆市、滁州市、宣城市、福州市、厦门市、泉州市、宁德市、临沂市、徐州市、滨州市、中山市、广州市、保定市、廊坊市、衡水市、忻州市、吕梁市、鄂尔多斯市、南京市、无锡市、常州市、苏州市、淮安市、盐城市、扬州市、珠海市、泰州市、德州市、宿迁市、杭州市、佛山市、宁波市、温州市、嘉兴市、湖州市、绍兴市、金华市、东莞市（45 个）

(二) 基准回归分析

为探究低保标准城乡一体化的影响因素,进行了实证分析。基准回归结果见表3。^①共享发展对低保标准城乡一体化的影响为正,且在5%的统计水平上显著,说明城乡居民共享经济发展成果的水平越高,低保标准城乡一体化水平越高,验证了假说1。该解释变量在平均值处的边际效应为0.107,城乡居民消费比每下降1个单位,城乡低保标准比相应缩小0.107个单位。

“福利竞争”对低保标准城乡一体化的影响为正,在1%的统计水平上显著,意味着城市间存在竞相推动低保标准城乡一体化的现象,验证了假说2。该解释变量在平均值处的边际效应为0.824,省内其他城市低保标准城乡比每缩小1个单位,本地相应缩小0.824个单位。

控制变量方面,其一,科技支出对低保标准城乡一体化具有促进作用。地方财政资源有限,增加科技支出会导致民生性支出减少,二者从理论上可能存在“挤出效应”。然而,本研究表明前者对后者具有“促进作用”,可能因为科技支出并非单纯的消耗性支出,从长期来看,其具有再生产功能。其二,城乡人口比对低保标准一体化影响为负,从侧面反映出提高城镇化率有利于提升城乡社会福利的公平性,推动基本公共服务均等化。

表3 基准模型回归结果

变量名称	模型一	模型二		模型三	
	系数	系数	边际效应	系数	边际效应
解释变量					
共享发展	0.100** (0.042)	0.108** (0.042)	0.107	0.109** (0.046)	0.108
福利竞争	0.831*** (0.051)	0.831*** (0.047)	0.824	0.817*** (0.070)	0.811
控制变量					
城乡居民收入比	-0.037 (0.048)	-0.037 (0.048)		-0.041 (0.048)	
地方经济状况	-0.158** (0.050)	-0.174*** (0.052)	-0.173	-0.154*** (0.056)	-0.153
财政自给能力	-0.295** (0.093)	-0.214** (0.101)	-0.212	-0.331** (0.131)	-0.328
财政支出结构	-0.628 (1.392)	-3.470** (1.629)	-3.443	-1.639 (1.075)	
政府福利偏好	-0.106** (0.044)	-0.108** (0.052)	-0.107	-0.113** (0.053)	-0.112
城乡人口比	-0.026* (0.015)	-0.040** (0.017)	-0.039	-0.039** (0.018)	-0.038
常数项	2.074*** (0.589)	2.249*** (0.612)		2.112*** (0.603)	
个体效应标准差	0.178	0.160*** (0.022)		0.153*** (0.022)	
随机干扰标准差	0.340	0.362*** (0.025)		0.364*** (0.024)	

① 在进行低保标准城乡一体化的影响因素分析之前,首先对变量之间的关系进行了多重共线性检验。结果显示,方差膨胀因子(VIF)的平均值为2.28,最大值为3.42。根据判断变量之间存在多重共线性的标准:同时满足平均的VIF大于1与最大的VIF大于10两个条件,得出数据不存在多重共线问题;模型一、模型二和模型三分别为GLS模型、随机效应Tobit模型和加入时间效应的随机效应Tobit模型。在Tobit模型等非线性模型中,估计量 β 与潜变量 y^* 是线性关系,可以作为潜变量 y^* 的边际效应,但与被解释变量是非线性关系,所以无法作为被解释变量 y 的边际效应。但是,估计量 β 的符号与偏效应是一致的。基于此,进一步计算了解释变量在平均值处的处理效应。

变量名称	模型一	模型二		模型三	
	系 数	系 数	边际效应	系 数	边际效应
Wald 检验值	1271.210	1141.730		1349.760	
P	0.000	0.000		0.000	
N	923	923		927	

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%的统计水平上显著；模型一括号内为聚类稳健标准误；模型二和模型三括号内为自抽样2000次下的稳健标准误；由于2024年自变量数据缺失严重，所以上表为2008、2012、2016、2020年4期面板数据，下同。

（三）稳健性检验

为降低遗漏变量、测量误差等可能存在内生性问题产生的影响，主要采用四种方法进行稳健性检验。一是改变关键自变量的测度方法。运用城乡居民食品消费支出比作为消费支出比的替代变量来测度共享发展。城乡居民消费支出构成包含食品烟酒、衣着、居住等八大类项目，其中，食品支出是消费支出的核心，约占30%。另外，经计算，二者的皮尔森相关系数为0.882，可见高度相关。二是更换回归方法，调整计量模型。考虑到城乡低保标准比值最小为1，是左侧受限的被解释变量，选择混合效应Tobit模型进行估计。三是删除异常值。考虑到西藏自治区所辖城市部分年份的城乡低保标准比值显著偏离全国水平范围，^① 所以将西藏删除后，重新进行了回归。四是剔除重大事件的影响，改变样本时间范围。2015年11月，国务院发布了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（以下简称《决定》），旨在通过超常规规划解决2020年现行标准下的贫困人口脱贫问题。^② 实行农村最低生活保障制度兜底脱贫是其中的重要措施。由于各地普遍在每年6月份调整低保标准，所以《决定》对低保标准的影响主要在2016年之后，尤其是2020年全面打赢脱贫攻坚战这一关键时间节点。对此，本研究进一步剔除2020年样本，以避免大规模脱贫攻坚造成的估计偏误。上述四种方法的实证结果依次见表4中的稳健性检验I、II、III、IV。可以发现，共享发展与“福利竞争”对低保标准城乡一体化的影响系数依然显著为正，证明了基准模型是稳健可靠的。

表 4 稳健性检验

变量名称	稳健性检验 I		稳健性检验 II		稳健性检验 III		稳健性检验 IV	
	系 数	边际效应	系 数	边际效应	系 数	边际效应	系 数	边际效应
解释变量								
共享发展	0.119** (0.052)	0.118	0.124** (0.041)	0.123	0.133** (0.043)	0.117	0.109** (0.045)	0.109
福利竞争	0.813*** (0.054)	0.806	0.820*** (0.047)	0.814	0.786*** (0.046)	0.789	0.822*** (0.051)	0.822
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
Wald 检验值	891.670				1027.960		835.110	
P	0.000				0.000		0.000	
N	806		923		917		716	

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%的统计水平上显著；稳健性检验I、III、IV括号内为自抽样2000次下的稳健标准误，稳健性检验II括号内为聚类稳健标准误。

① 2008年，全国地级市城乡低保标准比值普遍在1—6.5之间，而西藏那曲市、阿里地区、拉萨市、昌都市、山南市、日喀则市、林芝市分别为10.38、10.38、10.00、9.62、9.62、9.62、9.62。

② 林闽钢：《脱贫攻坚：一种中国特色的大规模贫困治理方略》，《治理研究》2024年第6期。

（四）地区差异分析

不同地区低保标准城乡一体化水平的差异明显。对此，进一步分析共享发展和“福利竞争”在地区间影响的异质性。在基准回归的基础上，进行分样本回归。表 5 为地区差异回归结果。模型一、模型二和模型三的 Wald 检验值分别为 709.920、592.070、489.620，P 值均为 0.000，在 1% 的统计水平上通过了显著性检验。共享发展对低保标准城乡一体化的影响在东部和中部地区均为正，分别在 5% 和 10% 的统计水平上显著，在西部地区不显著，可能是西部地区受限于自身财政实力，难以随着城乡居民共享发展水平的提升而缩小低保标准城乡差距。“福利竞争”对低保标准城乡一体化的影响为正，且在 1% 的水平上显著，这说明无论是经济发达地区，还是经济欠发达地区，地方政府普遍存在竞相推动低保标准城乡一体化的倾向。从边际效应来看，西部地区为 1，东中部地区为 0.75、0.65，表明相较于东部、中部地区，邻近城市的“福利竞争”对西部地区的影响更加深刻。

表 5 地区差异回归结果

变量名称	东部地区		中部地区		西部地区	
	系 数	边际效应	系数	边际效应	系数	边际效应
解释变量						
共享发展	0.122** (0.061)	0.122	0.112* (0.058)	0.112	-0.018 (0.056)	
福利竞争	0.747*** (0.060)	0.746	0.645*** (0.070)	0.644	1.005*** (0.060)	1.003
控制变量	已控制		已控制		已控制	
Wald 检验值	709.920		592.070		489.620	
P	0.000		0.000		0.000	
N	342		303		235	

注：***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 的统计水平上显著；括号内为自抽样 2000 次下的稳健标准误。

（五）调节效应检验

为验证地方财政自给能力在共享发展、“福利竞争”与低保标准城乡一体化关系中的调节作用，在模型中进一步加入调节变量“共享发展*财政自给能力”“福利竞争*财政自给能力”。重点观察交互项系数符号与共享发展、“福利竞争”系数符号是否一致，如果一致，则为“加强型”调节效应，如果不一致，则为“削弱型”调节效应。

表 6 为调节效应检验结果。模型一、模型二和模型三分别为 GLS 模型、混合效应 Tobit 模型和随机效应 Tobit 模型。三个模型检验结果显示，调节变量与核心解释变量的交互项均显著。财政自给能力与共享发展、“福利竞争”的交互项分别在 10%、5% 的统计水平上显著，系数分别为正和负，表明地方财政自给能力强化了共享发展对低保标准城乡一体化的影响，削弱了“福利竞争”的影响，验证了假说 3a 和 3b。由此反映，在财政自给能力提升过程中，地方政府更加关注本地共享发展程度，减少邻近城市对本地的影响，从而增强决策的合理性、科学性。这在一定程度上解释了“福利竞争”对西部地区的影响程度高于中部、东部地区的原因。

表 6 调节效应回归结果

变量名称	模型一	模型二	模型三
共享发展	0.115** (0.042)	0.137*** (0.042)	0.122** (0.041)
福利竞争	0.816*** (0.039)	0.810*** (0.038)	0.817*** (0.041)

变量名称	模型一	模型二	模型三
共享发展 * 财政自给能力	0.274* (0.155)	0.310* (0.161)	0.279* (0.167)
福利竞争 * 财政自给能力	-0.520*** (0.183)	-0.505** (0.185)	-0.527** (0.198)
城乡居民收入比	-0.035 (0.049)	-0.051 (0.044)	-0.040 (0.048)
地方经济状况	-0.153*** (0.040)	-0.133*** (0.043)	-0.155*** (0.045)
财政自给能力	-0.364*** (0.100)	-0.251** (0.105)	-0.253** (0.114)
财政支出结构	-0.855 (1.311)	-5.741*** (1.927)	-4.600** (1.676)
政府福利偏好	-0.114** (0.049)	-0.114** (0.051)	-0.110* (0.060)
城乡人口比	-0.017* (0.009)	-0.060*** (0.015)	-0.052*** (0.015)
常数项	2.024** (0.408)	1.871** (0.497)	2.064*** (0.533)
个体效应标准差	0.172		0.164*** (0.022)
随机干扰标准差	0.335		0.357*** (0.024)
Wald 检验值	1703.890		1207.790
P	0.000	0.000	0.000
N	947	947	947

注：***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 的统计水平上显著；模型一和模型二括号内为聚类稳健标准误，模型三括号内为自抽样 2000 次下的稳健标准误；考虑到变量的可解释性以及代入交互项后可能存在多重共线问题，这里在对解释变量和调节变量进行中心化处理后，合成交互项代入模型中。

五、结论与建议

（一）主要结论

本文基于全国 300 多个城市的面板数据，运用空间统计方法，考察了低保标准在时序维度和空间维度的演变特征，利用面板 Tobit 模型与调节效应模型，实证分析了共享发展、“福利竞争”对低保标准城乡一体化的影响。在此基础上，进一步检验了地方财政自给能力的调节作用。主要结论如下：

时序维度上，我国低保标准城乡差距持续缩小，一体化程度逐渐加深。具体表现为三个方面：一是全国范围内城乡低保标准的比值逐渐缩小，二是城乡低保标准比值的最大值大幅下降，三是建立城乡统一低保标准的城市不断增加。空间维度上，邻近城市低保标准城乡一体化存在正相关性，溢出效应明显。推动低保标准城乡一体化过程中，地缘位置邻近城市之间的联系更为紧密，且这种紧密性未随着时间推移呈现弱化态势。低保标准城乡一体化在局部地区聚集态势显著，西南地区多为“高高值”区，东部和南部沿海地区多为“低低值”区，表明西南地区的低保标准城乡一体化程度相对较低，东部和南部沿海地区相对较高。随着时间的推移，这一态势未产生明显变化。

城乡居民共享经济发展成果水平的提升与邻近城市间的“福利竞争”，均促进了低保标准城乡一体化。地方政府能够积极回应城乡居民共享发展成果水平的提升，逐步缩小低保标准城乡差距，但从系数来看，城乡低保标准缩差与居民共享发展程度提升并不同步；地方官员为获得稀缺的职位资源实现职位晋升，在福利公平方面开展晋升锦标赛，推动了低保标准城乡统一。地区差异分析表明，共享发展的影响在中部、东部地区显著，西部地区不显著；东中西部地区均受到“福利竞争”的影响，尤其是西部地区。低保制度是消耗地方财政资源的政策安排，在不同财政实力条件下，共享发展与“福利竞争”对低保标准城乡一体化的提升程度也不同。地方财政自给能力强化了共享发展的推动作用，稀释了“福利竞争”的正向影响。这反映出提高地方财政自给能力有利于缩小城乡低保标准差距、维护社会底线公平，降低邻近城市福利水平对本地的影响，增强决策理性。

综合审视地区差异与调节效应分析结果，发现一个值得关注的现象：相对于经济发展水平较高的东部城市而言，经济欠发达、财政自给能力较低的中西部城市，更有可能在“福利竞争”过程中出现非理性行为，即简单盲目地建立城乡统一的低保标准，进一步加剧当地财政压力。

（二）政策建议

第一，坚持共享发展理念，让低收入群体全面共享改革发展的成果。首先，兼顾“提标”与“缩差”。共同富裕背景下，城乡居民生活水平差距持续缩小，共享经济发展成果的水平不断提升。低保标准是“低收入群体共享改革发展成果”的重要体现，地方政府不能仅关注其满足基本生活需要的功能，更应重视低保标准在促进城乡统筹发展中的重要作用，从提标的充分性与保障的公平性两个维度，取得更多群众可感可及的成效。其次，加快低保标准与居民消费支出挂钩的步伐。原来以家庭收入状况为核心调整低保标准的措施，在一定程度上将收入水平超过既定标准、但因消费支出过大而导致实际生活困难的群体排斥在保障制度之外。国家虽然提出了统一低保标准方法，建立低保标准与居民消费支出挂钩的调整机制，但以“意见”的形式发布政策文件，约束力不足。再次，实现城乡低保标准与居民消费支出的合理同步缩小。在确定低保标准与居民消费支出比例关系的过程中，要将低保标准城乡差距缩小的幅度与城乡居民消费支出比例降低的幅度，在一定范围内保持同步。最后，基于我国各地城乡居民生活水平、经济发展水平、财政自给能力等的现实差距，在缩小低保标准城乡差距，乃至建立城乡统一的低保标准过程中，可采取“先县域、再市域、后省域”的循序渐进策略。

第二，构建良性的“福利竞争”关系，提升社会救助的公平性。首先，上级政府制定合理的福利绩效评估指标，助力形成良性“福利竞争”关系。在我国，上级政府拥有检查评估下级政府工作政绩的职能，并掌握着下级官员职位晋升的权力。上级政府的注意力与关注点是地方政府的工作重点，将民生改善与社会公平等因素纳入地方绩效考核之中，会引导地方政府为之努力。对此，上级政府可通过合理的绩效考核指标，鼓励地方政府因地制宜提升低保标准的公平性。其次，地方政府科学评估本地发展情况，适时适度参与“福利竞争”。横向来看，地方政府增强福利公平性需要持续提高农村救助水平，与城镇保障水平持平；纵向来看，福利刚性意味着低保标准“能上不能下”。因此，地方政府要在全面评估本地财政实力、经济发展状况、保障对象数量等要素的基础上，审视周边地区的福利水平，量力而行地追赶先进，尽力而为地避免落后。最后，经济欠发达、财政自给能力较低的城市，在“福利竞争”过程中要保持理性。如果直接盲目建立城乡统一的低保标准，不仅将产生财政难以负担的结果，还将导致农村和城

镇低保标准的保障力度畸高畸低，前者救助水平过高，潜在吊高胃口与福利依赖风险；后者救助水平过低，一定程度上违背“保基本”的初衷。

第三，持续优化财政支出结构，优先保障和改善民生。首先，建立自主财力增长的长效机制，适度拓宽财政收入范围，提高地方财政自给能力。提高地方财政实力能够在一定程度上扩大地方财政支配的自主性，为缩小低保标准城乡差距奠定坚实的物质基础。地方政府可通过拓展、培育、壮大地方税源，合理设定税率增幅，开征适合作为地方税的新税种等途径，实现财政收入“开源”。其次，优化地方财政支出结构，将民生性支出置于优先地位。由于地方财政自给能力提升并不必然带来民生福利的改善，所以地方政府要坚持民生优先的财政保障机制。严格控制一般性支出，加大对养老、医疗等民生领域的支持与改善力度，尤其关注困难群体、特定群体，坚决兜住、兜准、兜牢民生底线，促进发展成果更多更公平地惠及人民群众。

The Urban–Rural Gap, Spatio–Temporal Evolution, and Influencing Factors of Subsistence Allowance Standards in China

Zhang Yaling

(School of Philosophy and Public Management, Henan University, Kaifeng 475004, China)

Abstract: Narrowing the urban–rural gap in subsistence allowance standards (SAS) is a key step toward equalizing basic public services and achieving common prosperity. Based on panel data from over 300 prefecture-level cities across China, this study employs spatial statistical methods to examine the spatio-temporal evolution of urban–rural SAS. It then uses a panel Tobit model and a moderation model to empirically analyze the factors influencing the integration of urban and rural standards. The results reveal that, over time, SAS have gradually shifted from a dual-track system toward urban–rural integration, with the degree of integration steadily increasing, albeit at a slower pace in recent years. Spatially, there is a significant positive correlation, spillover effect, and clustering trend in the integration of SAS among neighboring cities. The enhancement of shared economic development among urban and rural residents and "welfare competition" between neighboring cities are identified as key drivers of this integration. Specifically, the positive effect of shared development is more prominent in eastern and central regions, while welfare competition exerts greater influence in western regions. Moreover, stronger local fiscal self-sufficiency amplifies the positive impact of shared development and weakens the effects of welfare competition. Policy recommendations include institutionalizing SAS adjustment mechanisms under the principle of shared development, fostering healthy welfare competition to improve the fairness of social assistance, and optimizing local fiscal expenditure structures to prioritize livelihoods and social well-being.

Keywords: subsistence allowance standards; spatio-temporal evolution; shared development; welfare competition; fiscal self-sufficiency

(责任编辑：李莹)