

我国城乡居民最低保障标准确定问题研究

陈珍珍

厦门大学 厦门 361005

内容提要: 本文对现行的城乡居民低保标准及其确定方法进行评价,并利用逐步回归方法分析影响确定低保标准的相关因素。在此基础上,选择厦门市为代表性单位进行实证分析,研究其低收入阶层居民的消费结构特征,进而提出科学地确定城乡居民低保标准的方法。

关键词: 最低保障标准; 影响因素分析; 确定方法

一、引言

最低社会保障是根据维持人们起码的生活需求而设立一种标准(或称最低保障标准)。如何科学地确定城乡最低生活保障标准是界定城乡低保范围、核定低保对象、确定补助水平以及安排补助资金的重要依据。目前,我国最低保障标准是由各地区(市)根据当地的经济发展水平和消费特点自行确定的,确定方法多种多样。我国现行的最低保障标准与国民经济的发展是否相互协调?是否能够真正起着最低保障的作用?采用何种方法确定最低保障标准更具有科学性?这些问题亟待解决,本文围绕这些问题进行研究。

根据张莉(2009)对英、法、德、美四国社会性弱势群体救助安排的比较研究,目前国际上常用的确定最低生活保障标准的测算方法主要有:(1)热量法,又叫“生活需求法”,它是基于维持人类生存所必须耗费的物质生活资料的货币量化而计算的。热量法含义明确,计算公式直观,易以理解。但问题在于,贫困群体的家庭结构、致贫的原因不同,其非食品类生活必需品的消费量、消费结构及其相应的价格应如何合理的界定,仍然有待于科学的测算。(2)国际贫困标准法,它实际上是一种收入比例法,是以一个国家或地区的中等收入或平均收入的 50%~60%作为这个国家或地区的最低生活保障线。若按此规定,我国的低保标准要增加一倍以上才能达到国际标准法所规定的水平,这不适合我国国情,暂时不宜在我国推广使用。(3)恩格尔系数法,该方法指出恩格尔系数高于 59%的可接受社会救助。但该方法只有指明可接受救助的对象,并未明确指明救助的标准。

国际上对最低生活保障线确定问题的其他理论研究,主要有:Townsend(1970)提出生活形态法,该方法是在分析人们的生活方式和消费行为等“生活形态”的基础上,确定若干剥夺指标,再根据被调

收稿日期:2012-10-26

基金项目:国家民政部规划财务司委托研究项目(HX 2011009)的阶段性成果。

作者简介:厦门大学经济学院教授,博士生导师。

查者的实际生活状况,最终确定最低生活保障线。由于我国地域辽阔,各地的消费习惯差异很大,因而如何确定剥夺指标是个难题。Loo Chi(1973)提出线性支出系统法,该方法把人们的消费支出分为基本消费支出和超额消费支出,通过建立扩展线性支出系统模型并求解得到基本消费支出,即测算出最低生活保障线。线性支出系统法的计算非常复杂,缺乏可操作性,实际中难以应用。

国内对最低生活保障线的确定问题的研究,较具有代表性的理论研究有:米红(2010)结合弹性理论建立 ELSE 模型,测算农村最低生活保障标准。他通过实证研究表明,利用该方法得到的测算值具有较高的有效性和预测力。但计算过程复杂,实际中不便于操作。樊传浩等(2009)利用优选模型法分析城市居民低保标准与主要经济指标的相关关系,认为在调整城市居民低保标准时应考虑的主要因素是人均 GDP 和人均消费支出,但没有明确提出确定最低生活保障标准的方法。曹艳春(2007)对我国城市居民最低生活保障标准的影响因素与效应进行较深入的研究;曹艳春(2009)利用 1998—2009 年数据全面地分析了我国 36 个城市“低保”标准的变化趋势及保障力度,但都仍然没有涉及最低生活保障标准的确定方法。杨立雄(2012)从消费的角度,应用消费代替率水平深入地分析我国最低生活保障标准的适度性,认为我国最低生活保障标准偏低,但他也没有对低保标准的具体测算方法进行研究。

二、我国现行的低保标准及其确定方法的评价

(一)从宏观层面上分析我国现行的低保标准与经济发展的协调性

低保资金主要来源于财政用于社会保障的支出。我国财政用于社会保障与就业支出总规模虽然逐年增大,但财政用于社会保障与就业支出占 GDP 的比重增速缓慢。表 1 列出了近几年我国 GDP 与相关的宏观经济指标,图 1 是根据表 1 的数据绘制的趋势变动图。从表 1 和图 1 可以看出,财政用于社保与就业的支出与 GDP 总额的变动趋势,两者差距越来越大。财政用于社保与就业的支出每年增加 0.05~0.08 个百分点(2009 年对比 2008 年还有所下降);而财政总支出占 GDP 的比重每年增加 0.7~2.5 个百分点(除 2010 年外)。从 2007 年到 2009 年,财政用于社会保障与就业支出占财政支出的比重逐年有所下降,2010 年和 2011 年虽然略有回升,但还是低于 2007 年和 2008 年。可见,我国城乡低保标准的提高滞后于经济的发展。

表 1 近几年我国 GDP 和财政收支等指标数据

年份\指标	GDP 总额 (亿元)	财政总支出 (亿元)	财政总支出占 GDP 的比重 (%)	变动幅度 (百分点)	财政用于社保与就业的支出 (亿元)	财政用于社保与就业支出占 GDP 的比重 (%)	变动幅度 (百分点)	财政用于社保与就业占财政支出的比重 (%)	变动幅度 (百分点)
2007	265810.3	49781.35	18.7		5447.16	2.18		10.94	
2008	314045.4	62592.66	19.9	1.2	6804.29	2.26	0.08	10.87	-0.07
2009	340902.8	76299.93	22.4	2.5	7606.68	2.23	-0.03	9.97	-0.90
2010	401202.0	89874.16	22.4	0.0	9130.62	2.28	0.05	10.16	0.19
2011	471563.7	108929.67	23.1	0.7	11143.90	2.36	0.08	10.23	0.07

资料来源:根据 2011 年中国统计年鉴、2012 中国统计摘要的数据计算的。

表 2 列出了我国 2010 年各地区的低保标准和相关经济指标的绝对数值和对比值。我国各地区确定低保标准,一般是先按城镇居民的收入水平(或消费水平或平均工资水平)测算,在此基础上再按一定的比例测算农村的低保标准。表 2 列出的比值分别是低保标准与人均 GDP、与城镇就业人员平

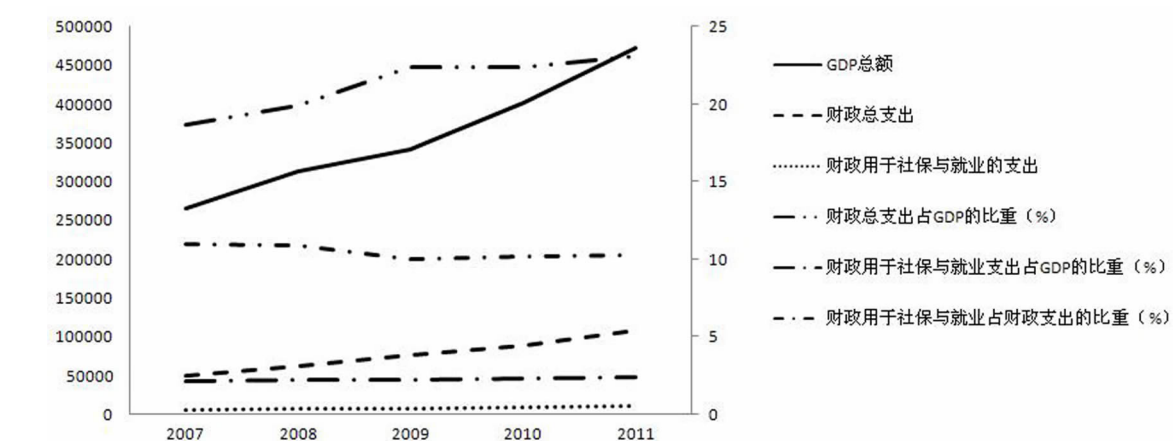


图1 近几年我国 GDP 和财政收支等指标变动趋势图

均工资、与城镇居民人均可支配收入以及居民人均消费水平的比值。表2中的低保标准与各项相关指标的比值: 低保标准是人均 GDP 的 6% ~ 16.1% (除西藏有特殊政策外), 在经济较发展较快的北京、上海和广东, 低保标准略高于人均 GDP 的 6%。由此可见, 经济的发展并没有增大贫困群体享用的份额。低保标准在城镇就业人员平均工资水平的 6.4% ~ 10% 之间, 比值偏低。低保标准与城镇居民人均可支配收入相比, 比值在 11.7 ~ 21.2% 之间(除西藏有特殊政策外), 比值低于 18% 的省份主要分布在中、西部地区。值得一提的是, 在经济较发展较快的上海、广东、江苏和浙江, 其低保标准绝对数虽然不低, 但其比值却低于 16.2%。由此亦可见, 低保标准的提高相对于居民收入水平的提高显然是滞后了。低保标准与居民人均消费水平的比值在 12.5 ~ 25.7% (除西藏有特殊政策外), 尤其是诸如上海、浙江等一些经济较发达的地区, 其比值低于 17%, 广东比值 12.5%。由此仍可见, 现行的低保标准与经济发展并不相互协调。

表2

我国各个地区低保标准和相关经济指标

单位: 元/人·年

地区	低保标准	人均 GDP		城镇就业人员平均工资		居民人均可支配收入		居民人均消费水平		农民年人均纯收入	农村人均消费水平
		绝对数	低保的比值	绝对数	低保的比值	绝对数	低保的比值	绝对数	低保的比值		
北京	4920	75940	0.065	65158	0.076	29073	0.169	27071	0.182	13262	12886
天津	5160	73007	0.071	51489	0.100	24293	0.212	20466	0.252	10075	7814
河北	2940	28668	0.103	31451	0.093	16263	0.181	13619	0.216	5958	3867
山西	2556	26284	0.097	33057	0.077	15648	0.163	12279	0.208	4736	4500
蒙古	2892	48192	0.060	35211	0.082	17698	0.163	16728	0.173	5530	4486
辽宁	3264	42460	0.077	34437	0.095	17713	0.184	17489	0.187	6908	5739
吉林	2544	31593	0.081	29003	0.088	15411	0.165	13032	0.195	6237	4663
黑龙江	2604	27076	0.096	27735	0.094	13857	0.188	12402	0.210	6211	4536
上海	5100	81278	0.063	66115	0.077	31838	0.160	34588	0.147	13978	13609
江苏	3720	53130	0.070	39772	0.094	22944	0.162	18243	0.204	9118	8196
浙江	4008	52173	0.077	40640	0.099	27359	0.146	23624	0.170	11303	9878
安徽	2808	20449	0.137	33341	0.084	15788	0.178	13259	0.212	5285	4447

续表

地区	低保标准	人均 GDP		城镇就业人员平均工资		居民人均可支配收入		居民人均消费水平		农民年人均纯收入	农村人均消费水平
		绝对数	低保的比值	绝对数	低保的比值	绝对数	低保的比值	绝对数	低保的比值		
福建	2556	40265	0.063	32340	0.079	21781	0.117	17920	0.143	7427	6879
江西	2328	21253	0.110	28363	0.082	15481	0.150	12593	0.185	5789	4397
山东	3144	41106	0.076	33321	0.094	19946	0.158	17726	0.177	6990	5733
河南	2232	24447	0.091	29819	0.075	15930	0.140	13958	0.160	5524	4061
湖北	2568	27896	0.092	31811	0.081	16058	0.160	13576	0.189	5832	4758
湖南	2340	24719	0.095	29670	0.079	16566	0.141	14707	0.159	5622	4513
广东	2928	45832	0.064	40432	0.072	23898	0.123	23511	0.125	7890	5880
广西	2604	20219	0.129	30673	0.085	17064	0.153	13969	0.186	4543	3561
海南	2916	23826	0.122	30775	0.095	15581	0.187	11365	0.257	5275	3846
重庆	2772	27596	0.100	34727	0.080	17532	0.158	15260	0.182	5277	3652
四川	2352	21177	0.111	32567	0.072	15461	0.152	13457	0.175	5087	4748
贵州	2040	12649	0.161	30433	0.067	14143	0.144	12221	0.167	3472	2926
云南	2388	15751	0.152	29195	0.082	16065	0.149	12624	0.189	3952	3603
西藏	3720	17172	0.217	49898	0.075	14980	0.248	10523	0.354	4139	2635
陕西	2304	26971	0.085	33384	0.069	15695	0.147	13977	0.165	4105	3683
甘肃	2052	15864	0.129	29096	0.071	13189	0.156	11881	0.173	3425	2975
青海	2676	24115	0.111	36121	0.074	13855	0.193	11878	0.225	3863	3684
宁夏	2448	26862	0.091	37166	0.068	15344	0.160	14739	0.166	4675	3894
新疆	2064	25034	0.082	32003	0.064	13644	0.151	12486	0.165	4643	3590

资料来源:根据 2011 中国统计年鉴和民政统计信息相关数据整理。

(二) 从民政机构的角度分析低保标准确定的科学性

我国现行的最低保障标准是由各市民政局根据当地的经济特点而自行确定的。为深入了解各市民政局确定最低保障标准的具体操作方法,我们采用抽样调查的方法搜集第一手资料。利用多阶段抽样的方式,以全国为总体,以省为一阶单位。为使样本单位能够均匀地分布于总体的各个部分,一阶段分层抽样根据我国现阶段已划分的东、中、西三大经济区域分为三层,再根据各个区域所包含的省的数量,采用按比例随机抽取样本省份;二阶段从中选的省份分别抽取 4~5 个市(二阶单位),对其民政机构进行调研。通过调查,我们得知我国最低生活保障标准的确定方法主要有如下几种:

第一,“菜篮子法”与国际常用的“生活需求法”相似。

第二,以当地最低工资水平为计算依据,即按当地最低工资水平 $\times(33\sim40)\%$ 作为城镇居民最低生活保障标准;农村居民最低生活保障标准=城镇低保标准 $\times60\%$ 。这里问题在于,什么是以及如何科学地确定最低工资水平,都有待进一步研究。

第三,以当地平均收入水平为计算依据,城镇居民最低生活保障标准=当地人均可支配收入 $\times(18\sim20)\%$;农村居民最低生活保障标准=城镇低保标准 $\times(60\sim70)\%$ 。

第四,以当地平均消费水平为计算依据,城镇居民最低生活保障标准=上年度当地人均消费支出 $\times(30\sim40)\%$ 。

上述的第二、三、四种方法,测算的比例系数应多少才合适,其理论依据并不明确,缺乏科学性,故执行政策的弹性较大。除上述的四种方法外,有些地区是利用前一年或上一月的最低生活保障标准,再给予一个自认为尚能接受的增长量,作为本年或本月的最低生活保障标准;或者是先观察与自己相邻且经济发展水平差不多的县、市的情况,对别人制定的标准线作上下浮动。

对于以上各式各样的确定最低生活保障线的方法,大致可归为两大类:一类是从消费的角度来确定低保标准,另一类是从收入的角度来确定低保标准。在接受调查的民政机构中,利用“菜篮子法”确定最低保障标准的占 27.78%,利用最低消费水平确定最低保障标准的占 27.78%,其余的 44.44%分别是利用当地最低工资水平、当地人均可支配收入和当地财政收入等指标确定最低保障标准。大部分机构单位(55.56%)认为从消费的角度来确定低保标准比较符合当前的经济状况。

在接受调查的民政机构单位中,占 52.94% 的单位认为得到财政的支持是首要问题;占 35.30% 的单位认为上级机构应统一低保标准的确定方法;占 11.76% 的单位希望健全统计核算制度和办法,以便及时获得相关统计数据。

上述可见,目前我国各地低保标准的确定带有随意性和主观性,缺乏一个统一、科学的测算方法。低保标准的确定因为受到各地财政的制约而“看米下锅”,因此,有必要由上级机构提出科学、统一的低保标准的确定方法,再由各地参照执行。

(三) 从低保户的角度分析低保标准的保障性

对于低保户的调查,样本户的抽取是采用三阶段抽样的方式。第一、第二阶段抽取样本的方法同上。第三阶段从中选的市再直接抽取调查户(三阶单位),并对样本户利用问卷入户调查。

在被调查的低保户中,占 84.35% 的低保户认为,在现行的最低保障标准下勉强能够解决温饱问题;占 15.65% 的低保户则认为还无法彻底解决温饱问题;占 53.13% 的低保户最迫切希望提高当前最低生活保障标准。从低保户的角度分析,现有的最低保障标准偏低,只能勉强解决贫困群体的生存问题,无法较好地解决他们的发展问题,难以满足低收入群体的全面生活需求。因此,现行的低保标准难以真正起到对全部低收入群体的生活保障作用。

(四) 从与其他国家相关数据的比较分析我国低保标准的合理性

根据世界银行 WDI 数据库的资料,2010 年我国用于社会保障与就业支出占财政收入的比重是 11.10%,而德国是 54.94%,西班牙 45.64%,捷克 45.35%,法国 42.62%,美国 35.01%,乌克兰 37.12%,波兰 36.28%,意大利 34.95%,荷兰 34.12%,加拿大 21.25%,英国 21.20%,俄罗斯联邦 19.24%,以色列 15.72%,韩国 15.11%,我国仅仅高于伊朗的 10.93%。对比其他国家的相关数据,显然,我国的社会保障和就业支出额与财政收入不相适应,财政收入中用于社会保障与就业支出是相当低的,由此导致低保标准偏低,缺乏合理性。高如云(2008)对美国社会保障信息披露制度的研究,指出近几年美国社会保障支出占政府总支出的比重逐年上升,其社会保障基金披露的高度透明化,有利于保证社保基金的筹集、使用和可持续发展。提高低保标准,就必须提高社会保障与就业支出占财政收入的比重。这里,社会保障信息的披露制度的完善是一个不可或缺的手段。

三、影响低保标准因素的逐步回归分析

为提高低保标准确定方法的科学性,我们有必要从数量上分析影响低保标准的因素。鉴于城乡居民之间的消费水平和结构的显著差异,本研究分别对影响城镇与农村低保标准的因素进行分析。

本研究以低保标准为因变量 Y 。由于影响低保标准 Y 的因素(自变量 X) 诸多,这些因素之间可能存在多重共线性,或将导致回归结果的解释出现偏误。逐步回归分析法能够有效地从众多影响因变量 Y 的因素中,挑选出对 Y 贡献大的变量,从而建立“最优”的回归方程。逐步回归的基本思想是视自变量 X 对因变量 Y 作用的显著程度,从大到小地依次逐个引入回归方程。当已引入的自变量由于后

续变量的再引入而变得不显著时,要将其剔除掉。每次引入一个自变量或从回归方程中剔除一个自变量,都要进行 F 值检验,以确保回归方程只包含对因变量 Y 作用显著的自变量。正因为逐步回归分析法在筛选变量方面较为理想,故本研究多采用该方法来组建回归模型。

(一) 影响城镇居民低保标准的逐步回归分析

对于城镇居民,以 x_i 为自变量(以下指标均以年为单位计量)。 x_1 为城镇居民人均可支配收入、 x_2 为城镇居民人均 GDP、 x_3 为居民消费价格指数(CPI)、 x_4 为城镇居民就业人员平均工资、 x_5 为地方财政收入、 x_6 为城镇恩格尔系数、 x_7 为人均消费性支出;以 Y 为因变量,表示低保标准。利用 2010 年我国各省(自治区)相关的统计数据,采用逐步回归法,回归模型如下:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_7 x_7 + \varepsilon \tag{1}$$

用 SPSS for Windows 软件运算,对上述变量进行逐步回归。经过定性分析并借鉴前人的研究成果,首先,将与最低保障标准最密切的解释变量(x_4)城镇就业人员平均工资引入模型,建立一元回归模型;其次,将与最低保障标准次密切的解释变量(x_2)人均 GDP 引入模型,建立二元线性模型;再次,将与最低保障标准较密切的解释变量(x_6)恩格尔系数引入模型,建立了三元线性模型;……。逐步回归的结果见表 3,我们得到 4 个回归方程。

表 3 城镇居民低保标准逐步回归结果

因变量	自变量									
城镇居民低保标准	常量	x_1	x_2	x_3	x_4	x_5	x_6	x_7	R^2	$D. W$
① $Y = f(x_4)$	-9.03 -0.033				0.09* 10.68				0.79	—
② $Y = f(x_4, x_2)$	492.5 1.86		0.05* 4.40		0.02 3.73				0.86	—
③ $Y = f(x_4, x_2, x_6)$	-922 -1.47		0.04* 2.69		0.04* 4.68		4302* 2.44	—	0.88	—
④ $Y = f(x_1, \dots, x_7)$	3291 0.526	0.097 1.601	0.046* 3.935	-39.4 -0.634	0.033* 2.343	-0.03 -0.31	4782* 2.728	-0.19* 2.49	0.89	1.629

注:打* 号的表明统计上显著,显著性水平 5%。

通过方差分析,并考虑模型的现实经济意义和统计显著性水平,我们选定模型③作为我们最终的拟合结果,其估算方程如下:

$$Y = -922.12 + 0.04x_2 + 0.04x_4 + 4302x_6 + \varepsilon \tag{2}$$

拟合结果表明,恩格尔系数对确定低保水平的影响力度最大。

(二) 影响农村居民低保标准的逐步回归分析

逐步回归模型同公式(1),因变量 Y 的含义同上;自变量 x_1 为农村居民人均纯收入、 x_2 为居民人均 GDP、 x_3 为农村消费价格指数、 x_4 为各地财政支出、 x_5 为农村居民恩格尔系数、 x_6 为农村居民人均消费性支出。利用 2010 年我国各省(自治区)相关的统计数据,逐步回归步骤同上,具体回归结果见表 4。

通过方差分析,并考虑模型的现实经济意义和统计显著性水平之后,我们选定方程①作为最终拟合结果,其估算方程如下:

$$Y = -36.62 + 0.316x_6 + \varepsilon \tag{3}$$

表 4

农村低保标准逐步回归结果

因变量	自变量									
农村居民低保线	常量	x_1	x_2	x_3	x_4	x_5	x_6	$\bar{R}^2$	$D. W$	
① $Y = f(x_6)$	-36.62 -0.205						0.316* 7.99	0.68	2.06	
② $Y = f(x_6, x_1)$	-55.39 -0.543	0.424* 7.801					-0.240* -3.21	0.89	1.37	
③ $Y = f(x_1, x_2, x_6)$	10.28 0.092	0.347* 4.38	0.010 1.33				-0.219* -2.89	0.90	1.23	

注: 打* 号的表明统计上显著。(显著性水平 5%)

四、确定合适低保标准的方法研究——以厦门市为个案分析

基于上述分析,我们倾向于从消费角度来确定低保标准,理由是:第一,从社会最低保障的目的看,社会最低保障的目的是对社会成员中生活有特殊困难的人群的基本生活权利给予相应的保障。比起从收入的角度,从消费的角度来确定保障标准会更加直接,也更加贴切。第二,我们根据对最低保障制度实施部门调查数据的分析,基层较大部分民政机构(占调查总数的 55.56%)认为从消费的角度来确定低保标准比较符合当前的经济状况。

为更深入细致和切合实际地研究低保标准的确定方法,使得研究结论更具有说服力,我们以厦门市为典型单位,通过深入调查并结合本文上述数量分析的结论,提出科学确定低保标准方法的设想。

(一) 科学地确定城镇居民低保标准的方法探讨

按照城镇低保标准的规定,确定低保线既要考虑必需食物消费支出,也要考虑必需非食用消费支出。

$$\text{居民基本生活所必需的食物消费支出} = \text{每日食物摄入量} \times \text{相应平均价格} \quad (4)$$

每日食物摄入量是维持生存的基本条件。本文以中国营养学会建议居民每日食品摄入量为基础,再根据厦门市低收入群体的消费习惯进行适当调整。关于相应平均价格的计算,我们利用厦门市物价局从农贸市场调查所得到的城镇居民一揽子食品清单的消费量和市场价格,采用加权算术平均法(以消费量为权数)求出各大类食品的平均价格。具体数据见表 5。

表 5

厦门市城镇低收入居民月食品消费支出计算表

大类食品	细类	每日食物摄入量(克)		细类价格 (元/500克)	大类食品的平均价格 (元/500克)
		营养学会的建议	修正后		
谷类		300	400		2.20
	面粉		90	2.40	
	玉米粉		10	2.50	
	早籼米		300	2.13	
大豆类		40	40		5.75
蔬菜		350	350		1.99
水果		300	300		2.33
肉类		50	50		16.37

续表

大类食品	细类	每日食物摄入量(克)		细类价格 (元/500克)	大类食品的平均价格 (元/500克)
		营养学会的建议	修正后		
蛋类		300	25		5.60
水产品		25	75		8.50
烹调油		75	25		6.17
食盐		25	6		1.00
日食品合计支出					8.46 元
月食品合计支出					253.80 元

注: ①计算月消费时,假设食品价格在这一个月没有波动。

②限于篇幅,没有列出其他各大类食品的细分类,其平均价格的计算方法与谷类相同。

$$\text{谷类的平均价格} = \frac{(90 \times 2.4 + 10 \times 2.5 + 300 \times 2.13)}{400} = 2.20 \quad (5)$$

将必需的食品摄入量与大类食品的平均市场价格相乘,得到以当前市场价格计算的厦门市低收入居民的平均每日(每月)食品消费支出。

$$\begin{aligned} &\text{低收入居民平均每日的食品消费支出} = \\ &\frac{(400 \times 2.20 + 40 \times 5.75 + 350 \times 1.99 + 300 \times 2.33 + 50 \times 16.37 + 25 \times 5.6 + 75 \times 8.5 + 25 \times 6.17 + 6 \times 1)}{500} = 8.46 \end{aligned}$$

城镇居民必需的月食品支出 $8.46 \times 30 = 253.80$ 元。具体数据见表 5。

根据我们对厦门市城镇低收入居民户的抽样调查,测算出非食品的月支出额平均为 184.54 元(限于篇幅,未列出具体的项目清单)。若采用“菜篮子法”计算,厦门市城镇居民合理的最低标准 = $253.80 + 184.54 = 438.34$ (元/人·月)。对比厦门市现有的城镇居民最低保障标准(2 人户) 330 元,应提高 108.34(元/人·月)。“菜篮子法”符合实际,但是要获得居民详细的非食品月支出资料需耗费大量的人力调查,因而其可操作性较差。因此,必须寻找既科学又具较强可操作性的确定方法。

前文曾对影响城镇居民低保标准因素的逐步回归分析,所得出的方程(2)表明,恩格尔系数对城镇居民最低生活保障标准的影响最为显著。基于这一分析结论,我们尝试借助恩格尔系数来测算居民的非食品消费支出。厦门市城镇居民低收入组占总数 20%,该组平均恩格尔系数为 0.5062。我国低保的覆盖面平均为 3.7%,用 0.5062 来代表 3.7% 群体的恩格尔系数,显然是不合理的。国家统计局按收入水平分组,困难户占 5%,据此我们可以利用组中值的计算原理来估算厦门市城镇居民 5% 贫困群体的恩格尔系数,或许较为符合我国的实际情况。先假定组内分布均匀,组中值与组平均数相等,那么 0.5062 既为最低收入组恩格尔系数的平均数,也是组中值。按国际标准,恩格尔系数高于 59% 者可接受社会救助,所谓救助就是要提高被救助者的收入水平,使之恩格尔系数下降。我们以 0.60 为最低收入组的下限,在 0.5062 和 0.60 之间寻找一个合适的数值,并由此确定低保标准。我们对厦门城镇居民家庭最低收入组分别求 10%、5% 的组中值。在 0.5062 和 0.60 之间的组中值可视为最低收入组(10%) 的平均数。

$$\text{组中值} = \frac{\text{组下限} + \text{组上限}}{2} \quad (6)$$

$$\text{最低收入组 10\% 的恩格尔系数平均数} = \frac{0.60 + 0.5062}{2} = 0.5531$$

在 0.5531 和 0.60 之间的组中值可视为最低收入组(5%) 的平均数。

$$\text{最低收入组 5\% 的恩格尔系数平均数} = \frac{0.60 + 0.5531}{2} = 0.5766$$

根据恩格尔系数的定义, 恩格尔系数 = 食物消费支出金额 ÷ 总消费支出金额 (7)

则: 总消费支出金额 = 食物消费支出金额 ÷ 恩格尔系数 (8)

我们对上述公式进行调整, 设计确定低保标准的方法:

$$\text{城镇低保标准} = \frac{\text{城镇居民必需的食品消费支出}}{\text{按组中值法推算的上期最低收入家庭恩格尔系数}} \quad (9)$$

公式(9) 分子的计算方法同公式(4), 分母是经过逐步细分组后再用公式(6) 推算。

$$\text{厦门市城市城镇居民合理低保标准} = \frac{253.80}{57.66\%} = 440.17 (\text{元/人} \cdot \text{月})$$

厦门市城市城镇居民合理低保标准应是 440.17(元/人·月), 与“菜篮子法”的计算结果 438.34(元/人·月) 数值相当接近, 这也说明了这种估计方法是可行的。

(二) 农村居民科学的低保标准确定的方法

关于农村居民低保标准测算方法的探讨, 众所周知, 农民的消费情况复杂。他们消费的产品可能是自产的, 也可能是外购的。消费自产的农产品若要货币量化, 其难度较大, 难以得到农村居民按收入(或消费)分组的恩格尔系数。所以, 确定农村居民低保标准, 难以使用上述的调整后的恩格尔系数法。

那么, 作为确定农村居民低保标准的合理依据是什么呢? 我们的思路是: 利用农村居民低保标准和相关经济指标的数量关系为基础, 再根据实际状况加以调整, 而后确定农村居民低保标准。前文我们通过逐步回归筛选变量, 已得知农民人均年消费支出这个因素对农村居民低保标准的影响最为显著, 其力度也最大。因此, 我们可以利用逐步回归分析所得到的估计方程即方程(3), 预测出在当前的低保条件下, 厦门市 2011 年农村居民低保标准的理论值为 195.05 元。在此基础上, 还必须对该数据进行适当调整, 其调整过程如下:

厦门城镇居民最低保障标准合理值是 440.17 元, 而实际的低保标准平均值是 330 元, 据此可设置调整系数:

$$\text{调整系数} = \frac{\text{合理的城镇低保标准的理论值}}{\text{相应年份实际的城镇低保标准}} \quad (10)$$

$$\text{调整系数} = \frac{440.17}{330} \approx 1.3338$$

用这一调整系数, 对逐步回归分析所得到的估计方程(3) 的测算值加以调整:

$$Y' = 195.05 \times 1.3338 = 260.16 \quad (11)$$

于是, 我们得到厦门市农村居民低保标准的合理值应为 260.16(元/人·月)。对比目前实际的农村居民低保标准 200 元, 应提高 60.16 元(元/人·月)。

五、若干建议

(一) 确定科学且符合实际情况的城镇低保标准测算方法

若采用本文第四部分提出的低保标准的测算方法, 将提高制定方法的科学性, 同时也能改变我国低保标准偏低的状态, 促使低保标准与经济发展水平相协调, 也较为符合国际惯例。低保标准的提高, 财政支付给现有的低保户的金额将增加; 随着低保标准的提高, 低保的覆盖面也会扩大, 这也增大财政的支出。经我们初步测算, 因提高标准将使全国财政(包括地方财政)的支出大约增加 341.25 亿元。以我国的财力而论, 这样的一笔财政支出是可以承受的。

(二) 健全和完善低保标准调整机制, 实施有效的动态管理

鉴于近期以来我国物价持续上涨态势, 虽然目前我国有 18 个省份已经建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制, 但这种联动机制仅仅考虑到物价上涨的因素, 却没有全面考虑到低保标

准与经济发展之间数量关系等因素。我们建议应进一步规范最低生活保障标准的调整体系,建立城乡低保标准与社会经济发展同步的自然增长机制。至于调整的方法,本文的逐步回归分析结果揭示了低保标准和相关经济变量之间的数量关系,由这一分析结论得到的启示是:可以先使用本文第四部分建议的最低保障标准确定方法,测算出当地合理的低保标准;再利用逐步回归模型测算当年人均GDP、就业人员工资水平和最低收入群体的恩格尔系数等因素与低保标准之间的数量关系,对已测算的低保标准进行适当调整。如此,方可确保最低保障标准随着时间的推移仍能与社会经济发展同步协调。

(三) 强调低保户应尽的义务和责任

最低生活保障机制的健全与实施,不仅仅是政府有关部门的责任与任务,作为被救济者即低保户也应明确自身的应承担的义务和责任。在最低生活保障制度的执行中,低保户应很好地予以配合。例如,在被调查、核实收入与消费的数据时,低保户应诚实地、及时地报告自己的真实情况。当收入与消费发生变化时,应及时向有关部门报告;有条件的低保户,应对本户的收支明细项目进行经常性的记录,为低保标准的测算提供基础数据,从而提高测算低保标准的准确性。

主要参考文献:

- [1] 曹艳春. 2007. 我国城市居民最低生活保障标准的影响因素与效应研究[J]. 当代经济科学 (2): 15-20.
- [2] 曹艳春. 2009. 1998—2009 年我国 36 个城市“低保”标准变化及保障力度分析[J]. 现代经济探讨 (12): 56-60.
- [3] 高如云. 2008. 美国联邦政府财务报告中的社会保障信息披露及其启示[J]. 中国经济问题 (6): 58-63.
- [4] 樊传浩, 仲伯俊. 2009. 基于计量模型的城市居民最低生活保障标准研究——以江苏省为例[J]. 华东经济管理 (12): 16-19.
- [5] 米红, 叶岚. 2010. 中国农村最低生活保障标准的模型创新与实证研究[J]. 浙江社会科学 (5): 55-61.
- [6] 米勇生等. 2009. 社会救助[M]. 北京: 中国社会出版社.
- [7] 杨立雄. 2012. 最低生活保障标准的适度性研究: 消费的视角[J]. 中国经济问题 (5): 52-61.
- [8] 张莉. 2009. 英、法、德、美四国社会性弱势群体救助安排比较研究[J]. 国外社会科学 (3): 77-81.

Research on Determining Social Security Standards of Minimum Living of Urban and Rural Residents in China

Chen Zhenzhen

Xiamen University, Xiamen 361005

Abstract: The paper appraises the standards of minimum living of urban and rural residents and its determining method, and uses the way of successive steps regression method to analyze the related factors of determining the social security standards of minimum living of urban and rural residents. On this basis, we select Xiamen as the typical unit to observe the characteristics of consumption of low-income residents in the city, so we suggest a scientific method of the determining social security standards of minimum living of urban and rural residents.

Key words: social security standards of Minimum living; relationship factors analysis; determining method

(责任编辑: 林金忠)