

刍论湖南省农村最低生活保障标准的确定

阳秋林, 唐建华^①, 刘 豪^②, 胡海波^③, 雷振华^④, 郑槐森^⑤, 陈东升^⑤
(南华大学 经济管理学院, 湖南 衡阳 421001)

[摘 要] 文章对湖南省农村低保标准进行了专门探讨, 首先概述湖南省低保标准的现状和影响因素, 然后以湘潭市为例重点分析了湖南省低保标准制定的可借鉴方法, 最后得出结论: 湖南省应该制定一个发展型的农村低保标准。

[关键词] 农村低保; 低保标准; 影响因素; 制定方法

[中图分类号] F323.89 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)02-0040-03

一 湖南省农村低保标准的概述

最低生活保障制度是法律赋予每一个公民在不能维持最低生活水平时, 由国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需要的物质援助的社会保障制度。我国对农村最低生活保障制度的探索始于1995年。民政部1995年开始在山东烟台、河北平泉、四川彭州和甘肃永昌四地进行建立最低生活保障制度的试点。十几年过去了, 我们取得了很大的成绩, 也积累了丰富的经验, 全国各地基本上都建立了象样的农村低保标准, 但是还存在很大的问题。目前各地的低保标准差异很大。湖南省农村低保施行得比较晚, 低保标准比较低, 基本上分成ABC三类。比如湖南凤凰县按家庭年人均纯收入低于600元的本县常住特困农业人口, 救助标准根据其家庭贫困程度, 每人每月补助标准分三个档次, 分别为20元、15元、10元; 湖南省汝城县2007年农村低保进行分类提标, 第一类(五保户)对象每人每月由原来的55元提高到65元, 第二类(三无户)对象由原来的25元提高到30元, 第三类对象由原来的15元提高到20元, 调整后的标准从2007年8月1日起执行。

总的来说, 基本都处于最低保障水平, 主要保障对象是农村绝对贫困人口, 而相对贫困人口还没有得到保障。首先解决的是温饱, 农村贫困人口的初级医疗卫生、初等教育等问题还没有被纳入低保的范畴。即便如此, 各地确定保障标准的参照依据也存在很大差别。对于低保线的确定, 是相对标准测算法还是绝对标准测算没有统一的规定。

二 农村低保标准的影响因素

确定农村最低生活保障标准主要考虑的因素有: 第一,

维持农民最基本的生活需要物品的种类和数量; 第二, 生活必需品所需要的费用; 第三, 市场综合物价指数尤其是生活必需品的价格指数; 第四, 农村经济发展水平。主要考虑当地人均国民生产总值、农民人均纯收入等; 第五, 地方财政和村集体的承受能力; 第六, 其它社会保障标准; 第七, 其他因素。主要包括水电、燃料及未成年人义务教育等费用。对于长沙、湘潭等发达地区, 财政收入较充足, 可适当考虑这些因素; 对于湘西等财政收入不足的落后地区, 可不将这些因素纳入考虑范围, 但必须要建立相应的配套机制, 对贫困户的医疗、未成年子女教育等费用给予优惠。由于以上各因素是不断变化的, 保障标准应随着这些因素的变化而进行调整(一般为1年调整1次)。根据我国的实际情况, 较为可行的最低生活保障标准应为农民人均收入的28%左右(经济发达地区, 农民收入水平高, 贫困程度低, 以26%为宜; 经济欠发达地区, 农民收入低, 以30%为宜)。为能尽快建立农村最低生活保障线制度, 其保障线标准在起步阶段可低一点, 以后随着农村经济的发展, 农民生活水平的提高及物价上涨幅度的变化而逐步调整、提高。

正因为各地依据的参照标准不同, 造成了保障标准制定的复杂性。

三 农村低保标准的制定方法

湖南省各地区社会经济发展极不平衡, 生活水平差异较大, 适合全省的最低保障标准难以制定, 一个人均收入为基数的相对标准也难以提出, 因此, 制定最低生活标准线一定要考虑我省的省情。按照既要保障贫困居民基本生活, 又要克服其依赖思想的原则。最低生活标准的制定办法一般包

[收稿日期] 2007-12-26

[基金项目] 湖南省社科规划办和湖南财政与会计研究基地联合重点招标立项课题(编号: 湘财学会课[2007]5)

[作者简介] 阳秋林(1964-), 女, 湖南衡南人, 南华大学经济管理学院教授。

①湖南省财政厅财政与会计研究所所长。②湖南省财政厅社会保障处干部。③南华大学经济管理学院讲师。
④南华大学经济管理学院副教授。⑤南华大学经济管理学院硕士研究生。

括: 热量支出法、生活形态法、生活需求法、总支出与总收入之比法、编制贫困指数法。下面简单介绍根据恩格尔系数制定最低生活标准的方法。

(一) 恩格尔系数法

1、设农村最低生活保障基准 LSB : $LSB_i = C_i \times E_i$ 其中: LSB_i (Low Security Bench Mark): 各区县级农村农民月最低生活保障参照基准; C_i —各区县级农村农民月消费支出; E_i —各区县级农村农民恩格尔系数; $i = 1, 2, \dots, n$: 表示各区县。这里的恩格尔系数是衡量农民消费支出中用于食品的比例。我们在这里使用的是以某区县级农村农民家庭平均每月的消费支出乘以该区县级农村恩格尔系数得到该区县级农村农民家庭每月用于食品的支出。以此数值作为评价各个区县级农村农民最低生活保障水平高低的参照基准。

2、设区县(指县级市, 下同)农村农民月最低生活保障参照系数 LSC : $LSC_i = RLS_i / LSC_i$, 其中: LSC_i (Low Security Co-efficient): 各区县级农村农民月最低生活保障参照系数; RLS_i (Real Low security): 各区县农民实际平均低保金额(即当地社保部门公布实施的); LSB_i (Low Security Bench Mark): 各区县级农村农民月最低生活保障参照基准; $i = 1, 2, \dots, n$: 表示各个区县。

LSC 指标是用该区实际执行的低保金额除以该地区食品消费额, 即用该地区实际执行的低保金额与地区参照基准(LSB)作比较, 该系数是一个相对指标。 LSC 可大于 1、等于 1 和小于 1, 其程度的大小可对各区县的低保水平作出比较。我们认为使用 LSB 与 LSC 作为衡量各区县“低保”水平的参照标准具有合理性。

我们提供的低保水平参照系数 LSC 只是一个排除了各区县收入水平差异、消费支出差异、食品消费习惯差异以及物价水平差异干扰后的一个相对量, 是一个比值。只用来检验各地区“低保”相对水平的指标, 并不能作为各地制定实际“低保”的依据。很明显我们提出的“低保”基准 LSB 和“低保”系数 LSC 中只含食品这一最基本的必要生活资料。而且代表的是各区县平均水平, 这高于最低食品需求。此外, 这一指标尚未包括基本生活所必须的农、住、用及义务教育费用。为此, 我们设计的“低保”系数 LSC , 借用恩格尔系数中的食品支出的区县平均值作为构成要素, 能科学地反映各区县的贫困群体对最低生活资料需求的相对关系。

那么我们应该怎样制定湖南省的农村低保标准呢? 我们可以参照北京市对低保标准的测算方法。

(二) 案例分析—我省农村低保标准的制定

区县农村低保标准 = (省农村低保平均标准 $\times$ 区县平衡系数 $\times$ 居民消费价格指数) $\pm$ 调整数

其中, 省农村低保平均标准, 根据满足本省农村居民最基本的食物消费支出标准除以适当的恩格尔系数(满足生存)得出。区县平衡系数为各区县农民人均纯收入、农民人均生活消费支出与全省平均数据的比值。具体测算公式为:

区县平衡系数 = $[(\text{区县农民人均纯收入} \div \text{全省农民人均纯收入}) + (\text{区县农民人均生活消费支出} \div \text{全省农民人均生活消费支出})] \div 2$

农民消费价格指数可从当年统计年鉴查出。调整数由各区县综合考虑本地区农村居民经济情况、政府财政承受能力等因素得出。即:

$$S_i = (S_0 \times R_i \times H_i) \pm \Delta = (F_0/k_0) \times [(I_i/I_0 + L_i/L_0) \div 2] \times H_i \pm \Delta$$

F_0 可通过热量法和生活需求法根据省平均物价水平确定, 有些学者的观点是人每天至少需要的热量为 2100 千卡, 据此可以列出一个日常生活食物清单, 按物价用货币表示出来。 F_0 —通过抽样调查贫困人口的食物支出; k_0 —满足生存的恩格尔系数; R_i —平衡系数和 H_i —居民消费价格指数所需的数据均可在历年统计年鉴或其他政府工作报告中找到。 I_i —农民人均纯收入, I_0 —湖南省农民人均纯收入; L_i —市人均生活支出, L_0 —湖南省人均生活支出; Δ —则是各区县根据财政状况和农民生活水平等因素自我调整, 但调整幅度不宜过大, 原则上不应超过最终标准的 1/5。以湖南的湘潭市为例:

湘潭市农村低保标准(S_i) = (湖南省农村低保平均标准 $S_0 \times$ 湘潭市平衡系数 $R_i \times$ 居民消费价格指数 H_i) $\pm$ 调整数 Δ = $[(\text{湖南省满足农村居民生存的食物支出 } F_0 / \text{满足生存的恩格尔系数 } k_0) \times (\text{湘潭市农民人均纯收入 } I_i / \text{湖南省农民人均纯收入 } I_0 + \text{湘潭市人均生活支出 } L_i / \text{湖南省人均生活支出 } L_0) \div 2] \times \text{居民消费价格指数} \pm \text{调整数 } \Delta$

关于恩格尔系数, 联合国粮农组织认为, 59% 以上、50%—59%、40%—50%、30%—40%、低于 30%, 所对应的生活水平分别为贫困、温饱、小康、富裕、最富裕。据湖南省现状, 假设取 85% 作为满足生存的恩格尔系数, 取每天满足生存的食物支出 2.5 元, 则每年为 912.5 元; 另外根据湖南省统计局资料, 2006 年湘潭市农村居民人均纯收入 3368 元, 农村居民人均生活消费支出 3292 元, 湖南省农村居民人均纯收入 3117.74 元, 农村居民人均生活消费支出 2756.43 元, 2007 年上半年居民消费价格指数 105.3%, 将数据代入上述公式得: 湘潭市农村低保标准(S_i) = $(912.5 / 0.85) \times [(3368 / 3117.74 + 3292 / 2756.43) / 2] \times 1285.616 \pm \text{调整数 } \Delta = 1285.616 \pm \text{调整数 } \Delta$

通过计算, 湘潭市现阶段农村低保标准应约为 1285.616 元/人/年, 并根据经济的发展和农村居民生活水平及物价水平指数的变动情况作适当调整, 调整数根据本地区 and 当年经济发展情况具体确定。湘潭市经济较发达, 实施农村低保较好的湘潭县 2006 年农村低保分三类: 其中 A 类为应保未保五保户, 救助标准为每人每月 30 元; B 类为家庭成员中主要劳动力患有重大疾病或因残疾而完全丧失劳动力, 且子女年幼者, 救助标准为每人每月 25 元; C 类为基本丧失劳动能力或不能从事劳动生产的残疾人和家庭成员中主要劳动力患常年性重大疾病影响家庭基本生产、生活、生活水平在农村低保线以下的或因天灾人祸导致家庭生活水平低于农村最低生活标准的群体, 救助标准为每人每月 15 元。这说明, 湖南省湘潭县的低保标准是偏低的, 还有一段很长的路要走。湖南省其他地区可根据本地的具体情况确定公式中所需的各数值, 并计算当地的最低生活保障标准。

四 小结

目前湖南省农村最低生活保障已经取得了一定的成绩,但是还存在较大的问题。我们必须充分认识到农村低保标准的制定对于整个农村低保的实施所起到的重要作用,尽快制定一个切实可行的法律层次上的发展型低保标准。这个标准能够以生存为基础,兼顾发展;兼顾公平与效率;兼顾无偿供给与奖励帮扶;兼顾个人需求与社会供给能力。

【参考文献】

- [1] 叶琴美.加强农村社会保障重在制度建设[J].经济探讨,2004,(11).
- [2] 温铁军.21世纪的中国仍然是小农经济[J].三农中国,2004,(1).

- [3] 徐健.完善我国农村最低生活保障制度的思考[J].北方经济,2006,(5).
- [4] 刘通.逐步完善我国农村最低生活保障制度[J].宏观经济管理,2005,(1)
- [5] 中华人民共和国民政部.2005年民政事业统计发展公报[EB/OL].<http://www.mea.gov.cn/news/content/recent/2006120131441.html>.2006-02-28.
- [6] 国家统计局.中华人民共和国2005年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].<http://www.stats.gov.cn/tjgh/ndtjgh/qdtjgh/t20060227-402307796.htm>,2006-02-28.
- [7] 官希魁.建设社会主义新农村的战略选择[J].理论前沿,2005,(22):9-11.

Discussion on Making the Standard of the Lowest Insurance in Rural Areas of Hunan Province

YANG Qiu - lin, TANG Jian - hua, LIU Hao, et al
(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: This paper discusses the lowest insurance in rural areas of Hunan province. At first, it outlines the status quo of the lowest living insurance of Hunan province and the influence factors, and then proposes the ways of setting standards based on analysing Xiangtan City of Hunan province as an example. The final conclusion is that our province should make a developed standard of the lowest insurance in rural areas.

Key words: lowest insurance in rural areas; lowest insurance standard; influence factors; method

(上接第 39 页)

经营活动以及产业升级,推动民营企业又好又快发展。

【参考文献】

- [1] [4] [5] 李咏.三湘四水孕育民企潜龙[J].湖南经济,2003,(7).

- [2] [3] 彭渤.京城“三剑客”论湖南民营经济[J].湖南经济,2003,(7).
- [6] 郭国庆.民营高科技企业城发展中的问题与对策[J].经济理论与经济管理,2002,(7).

Hunan Private Enterprise Business Model and Policy Guidance

XIAO Gong - wei, LI Si - cong
(Shaoyang College, Shaoyang 422000, China)

Abstract: This paper mainly conducted a survey and empirical study on the business model of private enterprises in Hunan Province. It was summarized as five models: “to and from work mode” and “zero resources mode,” “associated co - prosperity mode” and “feedback mode”, “Heights mode”. And policy guidance was given.

Key words: Hunan; private enterprises; business model; policy guidance