

社会保障研究

城市居民低保标准确定及指数化调整机制设计

——以辽宁省为例

边 恕^{1,2}, 孙雅娜³, 郝 悦¹

(1. 辽宁大学 人口研究所, 辽宁 沈阳 110036;

2. 武汉大学 社会保障研究中心·社会保障与民生安全协同创新中心, 湖北 武汉 430072;

3. 辽宁大学 新华国际商学院, 辽宁 沈阳 110136)

摘 要: 文章基于辽宁省社会与经济的现实数据, 利用马丁法测算得出食物线、低贫困线、高贫困线等指标。通过与现实低保标准的比较发现, 现实标准位于食物线与低贫困线之间, 不能满足受助者最低层次的多元需求; 通过构建与食品价格指数、消费价格-人均收入组合指数、人均收入增长率的联动调整机制, 得到动态调整后的城市低保标准; 在与辽宁省财政适度负担率比较后, 发现辽宁省地方财政不仅能够承担调整后的低保标准, 而且也完全能够承担马丁法所确定的高、低贫困线。对此提出了科学地确定低保标准、实现底线公平与多元需求的统一、设计动态调整机制、构建多元保障衔接机制等对策。

关键词: 城市低保制度; 马丁法; 低保标准; 调整机制; 财政负担

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2015) 01-0108-08

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2015.01.011

Urban Resident Minimum Living Standard Determination and the Indexation Adjustment Mechanism Design: Illustrated by the Example of Liaoning

BIAN Shu^{1,2}, SUN Yana³, HAO Yue¹

(1. Institute of Population Research, Liaoning University, Shenyang 110036, China;

2. Center for Social Security Studies · Social Security and Life Security Collaborative

Innovation Center, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 3. Sun Wah

收稿日期: 2014-09-02; 修订日期: 2014-12-06

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“养老保险城乡统筹政策优化研究——基于养老金与财政动态契合的视角”(14JJD630012); 国家自然科学基金项目“农村社会养老保险制度优化: 基于养老金给付与财政补贴的动态契合视角”(71303101); 教育部人文社会科学一般项目“新型农村养老保险制度优化下的财政适度负担水平研究”(13YJCZH003); 辽宁省社会科学规划基金项目“应对辽宁人口老龄化财政政策研究”(L12BRK003)。

作者简介: 边恕, 经济学博士, 辽宁大学人口研究所教授, 武汉大学社会保障研究中心·社会保障与民生安全协同创新中心研究员; 孙雅娜, 经济学博士, 辽宁大学新华国际商学院教授; 郝悦, 辽宁大学人口研究所硕士研究生。

International Business School, Liaoning University, Shenyang 110136, China)

Abstract: This paper measured and calculated food line, low and high poverty line based on the reality of social and economic data of Liaoning province using the method of Martin. Comparing with the real low standard this paper found that real standard lies between food line and low poverty line, so it can't meet the recipients diversity demand. This paper got the dynamic adjustment of low standard of Liaoning province by building an adjustment mechanism of food price index, consumer prices per capita income combination index, the growth rate of per capita income. After comparing with fiscal moderate burden of Liaoning province, this paper also found that local government can not only bear the burden of adjusted low standard, but also entirely borne the low and high poverty line calculated by Martin method. Finally, this article put forward some countermeasures like determining low standard scientifically, realizing the unity of baseline fairness and diverse demand, designing dynamic adjustment mechanism, building multivariate security cohesion mechanism.

Keywords: urban subsistence allowance system; Martin method; lowest standard; adjustment mechanism; financial burden

一、问题的提出

自 20 世纪 90 年代末, 随着我国经济体制及社会结构的转型, 出现了包括大量下岗人员在内的城市贫困群体, 如何保障低收入居民的基本生活就成为政府面临的重大课题, 这客观上促进了城市居民最低生活保障制度的诞生。20 世纪 90 年代中期, 辽宁省开始建设城市居民最低生活保障制度, 1995 年沈阳和大连两市率先尝试, 至 1997 年辽宁省全部城市都建立了该项制度。1999 年国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》, 对辽宁省城市低保制度的进一步发展提供了重要的指导意义。历届省政府都对低保制度给予高度关注, 并在“十二五”规划中, 提出了将提高低保水平作为社会救助重点的工作目标。从实践情况看, 辽宁省城市低保制度对保障低收入群体的生存起到了关键作用, 但与经济社会的实际发展水平相比, 低保制度在标准确定和水平调整方面仍存在改善的余地。

在城市低保标准的确定方面, 学界提出了多种测定办法: 张秉铎、唐钧提出三步骤“综合法”, 由生活形态确定贫困群体, 确定贫困居民生活必需品, 在此基础上得到贫困者的恩格尔系数^[1]。洪大用设计了四层次八步骤指标体系, 以保民生为出发点建立弹性低保标准^[2]。翁钱威等人利用 ELES 模型, 得到满足贫困居民的基本生活需求水平^[3]。杨立雄总结了几种常用的贫困线计算方法, 认为马丁法是测算低保标准的可行方法^[4]。在低保标准的调整机制方面, 唐钧认为利用收入比例法、恩格尔系数法、市场菜篮子法构成的“综合法”能够调整低保标准^[5]。丁建定从理念、原则、环境三个方面论述了低保调整机制的重要性^[6]。杨立雄对马丁法进行了修正, 并以北京市为例确立了低保标准与食品价格指数及社会平均收入挂钩的调整方法^[7]。

学界对城市低保标准及其调整机制进行了较多的前期研究, 但多局限于对低保标准和调整机制的理论阐释, 比较缺乏实证研究。即使有利用 ELES 模型或马丁法的研究, 也存在着对具体测算的简化问题。鉴于此, 本文全面利用马丁法, 对具体地区进行有一定深度的研究, 以期对低保标准的确定及合理设计调整机制提出明确的思路和结论, 以利于城市低保制度的进一步完善。

二、辽宁城市低保运行状况及问题分析

1. 辽宁城市低保制度运行状况

在低保人数方面,近十年来辽宁城市低保人数总体表现出稳中有降的趋势,2002-2003年曾出现小幅增长。根据民政部各省社会服务统计数据(2002-2012)可知,辽宁省2003年低保人数为近十年来最多,达到159万人;但自2004年起低保人数开始减少,2012年下降幅度达到11%,为历年最大降幅。受助率由2002年的6.56%下降到2012年的3.65%。

在低保标准方面,2012年民政部各省统计季报数据表明,2012年第四季度,辽宁城市低保平均标准为366.64元/人/月,实际低保金支出239.1元/人/月。其中水平最高的为大连市为451.43元/人/月;最低标准的朝阳市为311.00元/人/月,二者相差140.43元/人/月。

在低保标准的调整方面,根据民政部各省社会服务统计数据(2002-2012)可知,辽宁省各市的低保标准逐年稳中有升。从辽宁省整体情况看,近十年来低保标准的年均增长率超过10%,2009年增幅为历年最高,达到20.94%。鞍山、抚顺、本溪、营口、铁岭、朝阳、葫芦岛共7个城市的低保标准调整幅度超过了辽宁省平均水平,占辽宁省14个城市的50%;其中抚顺市低保标准增幅最大,超过辽宁省平均增幅约8个百分点。低保标准的变动使低保资金总量不断增加,特别是2005年、2008年和2011年的资金增幅非常明显,与上年相比分别增加了27.70%、31.69%和28.07%。

2. 辽宁城市低保制度存在的问题分析

(1) 低保标准增速较快但占居民基本经济指标比例仍偏低。民政部各省统计季报数据(2002-2012)和《辽宁统计年鉴》(2003-2013)数据表明,2002-2012年,辽宁省低保标准保持了较高增长速度,由172.86元/人/月增长到366.64元/人/月,年均增速为8.71%,绝对额增长为最初的2.12倍。但是与同期辽宁省物价年均上涨10.80%、人均消费支出年均11.98%及人均可支配收入年均13.54%的增速相比,还存在明显差距。尽管不能认为低保标准必须要与某种指标同速增长,但是过大的增速差距会导致受助者实际消费能力的绝对下降。

(2) 各城市的低保标准存在较大差异。低保标准的离散系数^①反映了各地低保标准的差异程度。经笔者计算,鞍山市和营口市各自低保标准的离散系数都接近20%,是辽宁省低保标准差距最大的城市,此外还有抚顺、阜新、盘锦、铁岭、朝阳、葫芦岛6个城市的低保离散系数超过10%。以上8个城市占辽宁省全部城市数量的比例超过半数,约为57%,表明辽宁省存在较明显的低保差距过大问题。尽管地区经济发展水平决定了低保标准存在差异是一个客观现实,但过大的差距将使收入领域产生新的不公平,并对社会和谐稳定发展产生负面影响。

(3) 低保标准缺乏科学、稳定的指数化调整机制。2002年出台的《辽宁省城市居民最低生活保障办法》对调整机制提出了指导意见,即“根据当地经济发展水平和物价变动情况,适时调整城市居民最低社会保障标准”。大连市依据以上原则建立了城乡低保标准自然增长机制:每年第一季度由市民政局会同财政部门,将当地上年度城乡居民人均消费支出乘以30%-35%的系数,得到本年城乡低保标准的参考值,并根据现实情况加以微调后报市政府批准后执行;在特殊时间内,如元旦、春节或年内发生较大物价变动的情况下,再补发物价补贴。沈阳市2010年出台了《关于建立城乡低保标准自然调整机制的实施意见》,提出要根据上年综合指数确定调整标准,但低保标准未必每年都要调整的思路。在低保标准不上调时,可用物价补贴机制来补充,当物价指数同比增长达5%且持续三

^① 此处使用的是离散系数指标体系中的标准差系数,即各市所辖区县的低保金标准差与低保金均值的比率。

个月以上时, 启动物价补贴机制, 为低保户及边缘户发放物价补贴 10 元/人/月和 5 元/人/月; 在物价指数回落至 5% 以下且持续三个月时, 停发物价补贴。尽管调整机制在理论上已经建立起来, 但是真正发挥作用的主要是应急性临时价格补贴, 这一补贴办法具有反应迅速、调整便捷、应对及时以及容易控制财政支出的优点。但是应急性临时价格补贴无法有效维护居民的购买力, 同时指数化调整机制多是建立在考虑本地区具体情况基础上的, 并没有形成全省统一的调整机制, 会使全省低保者的生活水平与经济发展总体水平脱节, 不利于低收入群体生活水平的相对提高, 容易滋生社会矛盾。

三、辽宁城市低保标准的理论测算及与现实给付的比较

马丁法是一种计算贫困线的方法: 在确定基本食物支出的基础上, 通过统计资料建立总支出与食物支出之间关系的数学模型, 进而计算出贫困线^[8]。贫困线分为高、低两种: 将最低非食物支出作为非食物贫困线, 加上已知的食物贫困线, 就是低贫困线; 根据居民的人均食物支出与人均可支配收入或人均生活费支出的关系拟合成回归模型, 可以得到高贫困线。

1. 热量支出法下的最低食物支出水平

最低食物支出水平取决于对食物组合下的热量估算。根据我国政府确定的最低热量支出标准、计算方法以及现实生活水平, 当前将最低热量确定为每日 2200 大卡比较合适^[9]。根据中国营养学会的建议, 在每天所需能量中, 蛋白质占总体能量的 10% - 15%, 脂肪占 20% - 30%, 碳水化合物占 55% - 65%。依据《辽宁统计年鉴》(2003 - 2012) 的相关数据同时结合居民饮食习惯, 对食物种类进行组合, 可以得到相应的食物种类清单及每天的摄入量, 详见表 1。选择人口五等分下的 20% 低收入家庭为参照组, 依据食品消费价格和相应年份居民消费价格指数, 转换为最终的消费价格以及最低食物支出水平, 如表 2 所示。

表 1 2200 大卡食品种类及摄入量

食品类别	标准 千克/人/日
粮食	0.300
豆类及豆制品	0.040
油脂	0.026
肉禽	0.075
蛋	0.051
水产品	0.075
鲜菜	0.409
水果	0.125
奶类及奶制品	0.125

资料来源: 根据中国营养学会网站 (www.cnsoc.org.cn/asp-bin/GB) 对营养组合的规定计算得出。

表 2 根据食物摄入量及价格折算后的 2002 - 2010 年最低食物支出水平

项目	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
粮食	2.51	2.48	2.68	2.80	3.62	3.78	3.96	4.34	4.86	5.43
豆类及豆制品	1.73	1.84	2.27	2.25	2.83	2.95	4.27	4.05	4.40	4.57
油脂	5.79	7.12	7.85	6.77	7.52	7.68	9.42	7.33	7.43	8.52
肉禽	12.59	12.98	14.91	14.97	18.14	20.48	25.17	23.48	23.77	29.94
蛋	4.48	4.34	5.35	5.49	6.64	6.34	6.42	6.69	7.49	8.58
水产品	10.59	10.74	11.47	11.74	12.52	13.37	14.59	15.20	16.29	18.35
鲜菜	1.23	1.60	1.45	1.54	1.92	2.15	2.14	2.63	3.19	2.91
水果	2.55	2.55	2.63	2.75	3.01	2.78	2.92	3.28	3.57	3.98
奶类及奶制品	4.84	4.78	4.65	4.70	4.54	4.75	5.88	5.88	6.06	6.31
月均最低食物支出	131.0	137.2	145.6	148.5	172.9	184.0	206.6	213.4	231.6	257.1

资料来源: 根据《辽宁统计年鉴》(2003 - 2012) 及表 1 数据计算得出。

2. 低贫困线测定

低贫困线主要衡量低收入家庭的人均非食物支出, 此时低收入家庭的消费刚好达到普通家庭正常食物支出的水平。低贫困线回归模型为:

$$C_j = a + b \ln \left(\frac{\omega_j}{S_i^F} \right) + \varepsilon \quad (1)$$

其中, C_j 为第 j 组家庭的食物消费支出占总消费支出的比重, 也表示不同家庭的恩格尔系数; ω_j 为第 j 组家庭人均消费支出; S_i^F 为第 i 年当地的食物线; a 为回归模型的截距项; b 为回归系数; ε 为该回归模型的随机误差项。

根据 2002 - 2011 年《辽宁统计年鉴》的城市居民食物支出额、人均消费支出及总消费额进行回归分析, 求得 a 、 b 数值。最低食物支出与非食物支出之间存在比例关系, 二者关系如下:

$$S'' = S'(1 - a) \quad (2)$$

其中, S'' 为非食物支出; S' 为当地食物支出额; a 为回归方程中估计的参数。辽宁省城市居民的低贫困线测算结果如表 3 所示。

表 3 辽宁省城市贫困群体的低贫困线回归模型及测算结果

年份	a 、 b 值	R^2 值	F 值	非食物支出 (月/元)	低贫困线 (月/元)
2002	$C_j = 0.49597 - 0.08891 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.936	101.79	66.94	197.94
2003	$C_j = 0.52145 - 0.10001 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.925	86.20	66.57	203.79
2004	$C_j = 0.55110 - 0.11031 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.946	121.51	66.27	211.87
2005	$C_j = 0.53672 - 0.10557 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.941	112.26	69.76	218.27
2006	$C_j = 0.51020 - 0.08860 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.964	186.17	85.84	258.70
2007	$C_j = 0.51457 - 0.09308 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.962	174.95	90.57	274.61
2008	$C_j = 0.52733 - 0.08599 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.974	264.67	99.02	305.63
2009	$C_j = 0.5290 - 0.09111 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.985	473.73	101.92	315.36
2010	$C_j = 0.53640 - 0.11134 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.992	827.46	108.88	340.51
2011	$C_j = 0.51363 - 0.09835 \ln(\omega_j/S_i^F)$	0.932	95.36	126.80	383.93

资料来源: 根据表 2 数据、式 (2) 及《辽宁统计年鉴》(2003 - 2012) 相关数据计算得出。

3. 高贫困线测定

低贫困线回归模型反映了生活费支出和食物线二者的比值同食物支出和生活费支出二者的比值之间的关系。表 3 中所有回归模型的 R^2 值都高于 0.9, 表明两种比值间关系非常紧密。因此, 当 S_i^F 为常量时, 式 (1) 演化成 $\ln \omega_j$ 为自变量的复合函数, 可构建如下回归模型:

$$\ln \omega_j = a + b Y_j^F + \varepsilon \quad (3)$$

其中, ω_j 为第 j 组家庭人均消费支出, Y_j^F 为第 j 组家庭的人均食物支出, ε 为随机误差项。对辽宁城市居民家庭人均消费支出和人均食物支出数据作回归分析, 可得到参数 a 、 b 的值。在此基础上, 将贫困家庭食物支出代入式 (3), 最后通过求反对数得到高贫困线。测算结果如表 4 所示。

表 4 辽宁省城市贫困群体的高贫困线回归模型及测算结果

年份	a 、 b 值	R^2 值	F 值	高贫困线 (月/元)
2002	$\ln \omega_j = 7.12727 + 0.00065 Y_j^F$	0.993	1041.92	292.50
2003	$\ln \omega_j = 7.1834 + 0.00060 Y_j^F$	0.997	2063.37	299.07
2004	$\ln \omega_j = 7.22120 + 0.00055 Y_j^F$	0.995	1505.89	303.34
2005	$\ln \omega_j = 7.38042 + 0.00049 Y_j^F$	0.985	525.38	323.27
2006	$\ln \omega_j = 7.56590 + 0.00042 Y_j^F$	0.985	454.08	387.09
2007	$\ln \omega_j = 7.69699 + 0.00037 Y_j^F$	0.982	391.20	423.49
2008	$\ln \omega_j = 8.00337 + 0.00026 Y_j^F$	0.962	178.43	476.70
2009	$\ln \omega_j = 8.01079 + 0.00027 Y_j^F$	0.977	302.86	501.55
2010	$\ln \omega_j = 8.0112 + 0.00028 Y_j^F$	0.983	401.02	553.10
2011	$\ln \omega_j = 8.26033 + 0.00021 Y_j^F$	0.949	129.37	638.11

资料来源: 根据式 (3) 及《辽宁统计年鉴》(2003 - 2012) 相关数据计算得出。

4. 辽宁低保实际给付与理论标准的比较

近十年来辽宁省城市低保实际标准呈现在小幅波动中有所上升的趋势, 除少数年份(2006 - 2008年)低保实际标准下降至食物线水平外, 其余年份的实际给付都明显高于食物线, 若干年份向上接近低贫困线。

食物线和低贫困线变化较稳定, 整体呈上升趋势; 高贫困线的变动比较明显, 特别是2005年后上升幅度较大。产生这一现象的原因是, 食物线由贫困居民基本营养需求决定, 其变动取决于食品价格, 低贫困线是基于食物线基础建立的回归模型, 说明该时期辽宁省物价水平虽然不断提升, 但上升幅度较为平缓; 高贫困线则是根据不同收入组人均食物支出与消费之间的关系构建回归模型, 其变动取决于社会的整体消费支出, 说明2005年以后辽宁省城市居民的消费水平提升较快。从马丁法角度看, 低贫困线是贫困居民通过牺牲一部分正常食物支出而换取了非食物支出, 这本身就是极低的生活水平。所以, 为实现贫困居民的基本生活需求, 现实中的低保线至少应达到低贫困线标准, 但从辽宁省城市低保的实际给付标准看, 显然是达不到贫困居民基本生活需求的。

四、指数调整方案下的辽宁城市低保现实给付与理论标准的比较

由于低保标准与人均食品支出、人均消费支出以及人均可支配收入密切相关, 因此, 可以设计三种指数调整方案, 对2003 - 2011年间辽宁省城市低保实际给付进行模拟调整^[10]。国际上的调整方式有三种, 一种是钉住物价指数, 第二种是钉住物价与收入两种指数的组合, 第三种是钉住收入增长率^[11]。依据国际上通行的方法, 可以对辽宁省城市低保的调整方案设计成三类: 方案一是将实际低保金按照当年食品价格指数进行调整; 方案二是将实际低保金按照当年消费价格指数与人均纯收入增长率的组合比例进行调整, 组合比例设为消费价格指数和人均纯收入增长率各占50%; 方案三是将实际低保金按照当年人均纯收入增长率进行调整, 详见表5。

表5 辽宁省城市低保指数调整三种方案比较

年份	实际低保金(元)	方案一		方案二		方案三	
		按食品价格指数调整	是实际低保金的倍数	按消费价格指数和人均纯收入增长率各50%调整	是实际低保金的倍数	按人均纯收入增长率调整	是实际低保金的倍数
2002	172.9	172.7	1.00	182.2	1.05	191.7	1.11
2003	172.9	174.9	1.01	183.4	1.06	191.8	1.11
2004	187.0	192.2	1.03	199.5	1.07	206.8	1.11
2005	184.5	186.0	1.01	197.9	1.07	209.9	1.14
2006	180.6	182.6	1.01	194.2	1.07	205.7	1.14
2007	192.6	201.5	1.05	215.0	1.12	228.5	1.19
2008	214.4	223.8	1.04	237.3	1.11	250.8	1.17
2009	259.3	259.3	1.00	284.6	1.10	309.9	1.20
2010	282.0	289.9	1.03	303.4	1.08	316.9	1.12
2011	311.0	326.9	1.05	343.1	1.10	359.4	1.16

资料来源: 根据辽宁省民政厅提供的数据及《辽宁统计年鉴》(2003 - 2012) 相关数据计算得出。

实施指数化调整方案会加重财政支出负担, 但是如果增加的负担在财政的可承受范围之内, 则调整机制的设计是可行的。当前中国经济发展水平与西方发达国家的差距明显缩小, 但低收入群体的人口比例却远高于发达国家水平, 因此, 可以认为中国用于社会救助的资金比例不应低于发达国家水平。当前社会救助资金投入通常占发达国家GDP的0.5%^[12]。由《辽宁统计年鉴》(2003 - 2012) 相关数据可知, 2002 - 2011年辽宁财政收入占GDP比重的平均值为27.14%。根据国际惯例, 如果

以社会救助资金投入比例为0.5%作为判断基准,则折算后辽宁省社会救助占GDP比重在理论上应为2.07%。从社会救助资金支出结构看,主要分为城镇低保和农村低保两部分。根据2002-2011年救助资金支出的现实结构,可以细分出财政可用于城镇低保的资金金额及比重,同时结合2002-2011年城镇低保人口数量,能够得到财政可承受的城市居民低保金,详见表6。

表6 2002-2011年辽宁城市低保的财政可承受额度

年份	城市低保金总额(万元)	农村低保金总额(万元)	城市低保人数(人)	城市低保金占低保总额比重	辽宁财政收入(亿元)	辽宁财政对城镇低保理论承受总额(亿元)	辽宁财政可承受的人均每月低保额(元)
2002	10360	2858	1501831	0.784	1119.1	30.22	131.4
2003	112441	4030	1596234	0.965	1283.0	34.64	174.6
2004	126551	6016	1373887	0.955	1572.9	42.47	245.9
2005	161605	16783	1505498	0.906	1888.8	51.00	255.7
2006	151479	20732	1409971	0.880	2332.8	62.99	327.4
2007	165858	39358	1412335	0.808	3153.8	85.15	406.1
2008	231439	55441	1374248	0.807	3716.3	100.34	490.9
2009	243099	67292	1289044	0.783	4615.2	124.61	630.9
2010	269925	82212	1236100	0.767	6728.2	181.66	938.8
2011	314662	111210	1186088	0.739	7824.2	211.25	1096.7

资料来源:根据辽宁省民政厅提供的2002-2011年相关数据及《辽宁统计年鉴》(2003-2012)财政数据计算得出。

图1显示,从财政可承受的低保理论值与各低保线的比例关系来看,2002-2011年,财政可承受值为实际低保金的0.76-3.52倍,食物线的1.00-4.27倍,低贫困线的0.66-2.86倍,高贫困线的0.45-1.72倍;为方案一标准的0.76-3.36倍,方案二标准的0.72-3.20倍,方案三标准的0.69-3.05倍。从政策可执行的时点看,2002-2011年,基于食物线、低贫困线、高贫困线、调整方案一、方案二、方案三,财政所对应的可承受起始年分别为2002年、2003年、2008年、2002年、2003年、2003年。以上分析结果表明,辽宁财政不仅对实施调整机制的低保金具有很强的承受力,而且也完全有能力承担马丁法下的低保标准。

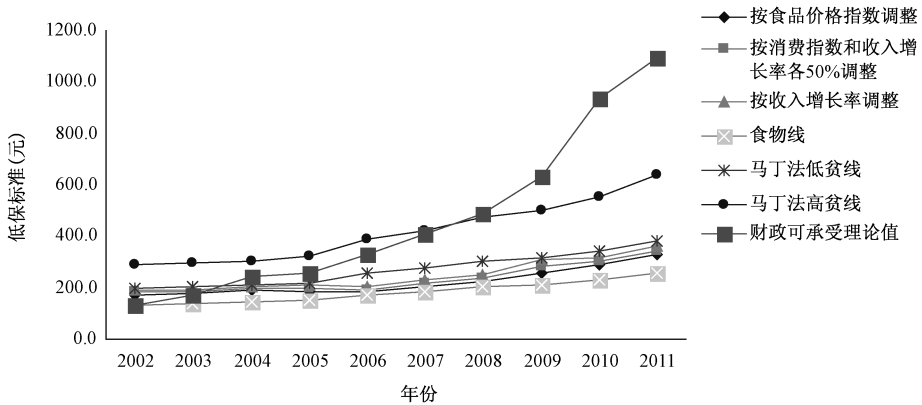


图1 辽宁省财政可承受的低保额度与马丁法低保线、调整后低保线的关系

资料来源:根据本文表2、表3、表4、表5、表6相关数据绘出。

五、对策建议

1. 选择科学的方法确定低保标准

在确定低保标准时,需要借助科学的测算方法,例如国际上常用的热量支出法、扩展线性支出模型、马丁法等都可以作为分析工具。在低保标准制定过程中,还需要科学地选择低保项目,要实行定

性和定量的结合, 同时对低保标准进行动态跟踪, 使确定的低保标准能够不断得到实施效果的反馈, 对具有现实性、可操作性、高效和易行的方法要加以推广。由于经济发展水平存在差异, 因此, 在低保标准的制定上也应承认一定的差异性, 使低保标准更加符合实际。

2. 实现低保底线公平与多元需求的统一

在对低保标准基本结构进行设计时, 需要统一底线基准和参考系数, 以便于构建符合当地实际发展水平和居民现实需求的城市低保制度。对于保证贫困居民基本生存的底线目标, 需要以绝对贫困作为衡量基准, 以满足每日人体需求的食物组合加以确定。由于经济与社会的发展, 居民收入和消费水平不断提高, 同时其需求项目也日益多元化, 只用临时性的价格补贴等机制, 并不能稳定贫困群体的购买力水平。因此, 可以使用相对科学的测算方法(例如马丁法)来设计低贫困线和高贫困线, 使低保金在不断调整的过程中有比较科学且可衡量的变动范围。

3. 设计低保标准动态调整机制并分阶段实施

可以根据地区发展特点、水平及物价变动等情况, 在各阶段设计与不同指数挂钩的调整机制。如低保制度起步阶段, 将食物线与食品价格指数相挂钩, 这样有利于保障低收入者的食物消费能力; 在低保制度初步发展阶段, 可将低贫困线与消费、收入组合参数形成挂钩机制, 既能避免因物价上涨导致受助者购买力相对降低, 又能实现与经济发展水平在一定程度上的协调; 在低保制度相对成熟阶段, 可将高贫困线与人均收入增长率挂钩, 这样将有利于缩小社会收入差距, 保障全体社会成员的生活与经济发展水平相协调。

4. 完善低保制度与其他社会保障制度的衔接机制

制度之间的有效衔接将有利于充分发挥低保制度的作用, 又能够形成各项保障制度协调互动的良好局面。对失去工作岗位但却有劳动能力的低保对象, 应该通过再就业培训等失业保险制度措施, 培训劳动技能并促使其就业, 以减少领取低保金的时间和额度。对于达到退休年龄并开始领取养老金的受助者, 要重新计算其家庭收入, 强化低保退出机制, 杜绝重复领取行为的发生。这既有利于减少“福利依赖”现象的发生, 同时也有利于实现社会保障制度整体效益的最大化。

参考文献:

- [1] 张秉铎, 唐钧. 城市居民最低生活保障线制度研究 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1997 (2): 86.
- [2] 洪大用. 如何规范城市居民最低生活保障标准的测算 [J]. 学海, 2003 (2): 122-127.
- [3] 翁钱威, 方科翔. 辽宁省城市居民最低生活保障标准的测定 [J]. 辽宁工程技术大学学报 (社会科学版), 2010 (5): 506-510.
- [4] 杨立雄. 贫困线计算方法及调整机制比较研究 [J]. 经济社会体制比较, 2010 (5): 52-62.
- [5] 唐钧. 确定中国城镇贫困线方法的探讨 [J]. 社会学研究, 1997 (2): 62-73.
- [6] 丁建定. 建立合理的城市居民低保标准调整机制的几个理论问题探讨 [J]. 中南民族大学学报 (人文社会科学版), 2009 (6): 11-20.
- [7] 杨立雄. 最低生活保障标准计算方法和调整机制创新研究——对北京市的应用与检验 [J]. 黑龙江社会科学, 2012 (6): 89-95.
- [8] 乐章. 社会救助学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 36-37.
- [9] 杨立雄. 最低生活保障制度存在的问题及改革建议 [J]. 中国软科学, 2011 (8): 72-84.
- [10] 边恕. 城市居民最低生活保障阶梯式救助与负所得税机制研究 [J]. 中国人口科学, 2014 (1): 7-19.
- [11] 杨立雄, 胡姝. 城镇居民最低生活保障标准调整机制研究 [J]. 中国软科学, 2010 (9): 43-45.
- [12] 宁一蕾. 我国城市最低生活保障制度发展的现状与建议 [J]. 武汉理工大学学报 (社会科学版), 2012 (3): 423-428.