

农村老年人最低生活保障水平的测量及实施

肖金萍

(浙江师范大学 经济与管理学院, 浙江 金华 321004)

摘 要: 本文分析了实施农村老年人最低生活保障的必要性。以农村老年人基本生活需要的测量为基础, 探讨最低保障金支付标准和具体实施方案, 并据此推算农村养老保险省级财政补助额和财政负担。

关键词: 老龄化; 最低生活保障; 财政补助

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 06-0066-05

Level Measurement and Implementation of the Minimum Pension in China's Rural Areas

XIAO Jin-ping

(Department of Economy and Administration, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: This paper analyzes the necessity of introducing minimum pension for the rural elderly. Based on the measurements of the basic needs of older persons in rural areas, the paper try to determine the minimum pension standards and its specific implementation plan, project the amount of financial assistance and the financial burden at the provincial level.

Keywords: aging; minimum pension; financial assistance

《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(以下简称《指导意见》)的颁布标志着中国亿万农村人口从此可以过上有国家财政补贴的老年生活, 显示了中央政府保障农村老年人基本生活的决心。然而, 《指导意见》在明确中央财政补贴额度的同时, 对于省级及以下各级政府的补贴额度, 只做了原则性的规定, 规定地方政府的补贴标准不低于每人每年30元。这就给地方政府, 尤其是省级政府在补贴额度的掌握上留有较大的弹性空间。鉴于以往农村养老保险省级财政责任缺位, 导致农保资金投入不足的现象并非个别, 因此, 为贯彻《指导意见》“保基本、广覆盖”的精神, 必须明确省级财政的最低责任界限, 即结合中央财政支付的基础养老金, 实施农村老年人最低生活保障制度, 保障本辖区内农村老年人的基本生活, 实现社会的公平正义。本文拟以农村老年人基本生活需求的测量为基础, 确定最低保障金支付标准和具体的实

收稿日期: 2010-01-10; 修订日期: 2010-03-30

作者简介: 肖金萍 (1970-), 女, 湖南桃源人, 浙江师范大学副教授, 经济学博士, 浙江大学公共管理学院博士后, 研究方向为社会保障。

施方案，并据此推算省级财政的最低补贴额度及财政负担。

一、实施农村老年人最低生活保障的必要性

1. 农村人口老龄化严重，老年人口贫困率高，而新农保在全国普遍实施尚需时日

第五次全国人口普查资料显示，我国 60 岁以上的农村老年人口占老年人口总数的 65.83%。农村老龄化率比城市高 1.24 个百分点。农村老年人贫困发生率约为 8.5%，是城镇老年人贫困发生率的 3 倍多。中西部更突出，农村老年人贫困比例为 50.8%^[1]。《指导意见》规定，新农保试点覆盖面 2009 年为全国 10% 的县（市、区、旗），以后逐步扩大试点，2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖^[2]。在全国普遍实施之前，未实施地区的老年人，应按一定的标准，给予一定的补贴，使其能维持最基本的老年生活。

2. 传统农村养老保障资源几乎流失殆尽，农村社会救助有限

随着工业化、城市化进程的加快，土地和家庭的养老保障功能日益弱化。一方面，农村人均耕地面积减少，土地收益下降；另一方面，由于人口控制，家庭结构日渐核心化，难以维持家庭养老的正常运转。虽然，近年来中国政府加大了扶贫力度，并在全国建立起农村最低生活保障制度，但救助远远不足。而且，由于老年人的特殊性，即使是最低生活保障制度和社会救济制度落实得较好的地区，也有不少老年人处于生活困境而得不到任何援助。尤其是那些子女有能力而不尽赡养义务，自己又不符合申领低保金和计划生育奖励扶助金条件的“真空”老人，生活极度贫困。

3. 个人账户难以满足农村老年人的基本生活需要

从农村养老保险制度的改革历程看，1992 年开始实施的“老农保”及一些地区自 2003 年起探索实行的新农保，所设个人账户，经过一段时间的运行，都出现了严重的“保富不保贫”以及扩面难的问题。《指导意见》规定，个人缴费，集体补助以及地方政府对参保人的缴费补贴，全部记入个人账户。个人账户储存额目前每年参考人民币一年期存款利率计息^[3]。实际上，由于很多地方的集体经济名存实亡，提供集体补助只能是一句空话。如果按最低的缴费标准计算，地方财政每人每年补助 30 元，集体不补助，个人每年缴费 100 元。假设通货膨胀率等于人民币一年期存款利率，那么，15 年后，个人账户可支取的部分每人每月只有 14 元。而且，由于是自愿参保，总会有少数人不能按规定缴纳养老保险费，从而连带中央的基础养老金也无权享受。而非缴费的最低养老金，却能很容易地实现农村老年人口的全覆盖，切实保障其基本生活。

4. 有利于明确省级政府农村养老保险最低责任界限，确保新农保政策的衔接性与连续性

由省级政府结合中央补助，实施本辖区的最低养老金制度，有利于省级政府明确自身最基本的责任所在，并以此为基础，统筹安排本省的农村养老保险制度，制定相应政策和实施办法，保持与中央政策的衔接性与连续性。

二、农村老年人最低生活保障水平测度

1. 基于农村老年人基本生活需求的保障水平测度

最低养老金应能满足农村老年人最基本的生活需求，包括基本的食物需求和非食物需求。食物需求由必要的营养需求而定。非食物需求一般可通过调整恩格尔系数法求得。恩格尔系数法，是根据满足人体所需最低营养摄入量标准，确定食品消费项目和数量，计算出饮食费用，用它除以计算期低收入组的恩格尔系数，所得的商即为贫困标准。但保障水平与贫困标准有所不同，老年人不需要考虑教育等支出，而医疗费用可能比常人标准高。因此，在使用贫困线法进行保障需求水平测定时，要剔除一些非老年人支出项目。先计算低收入组调整后的恩格尔系数，再以老年人的食物需求额除以该系数求得。具体步骤如下。

(1) 根据营养部门的意见, 确定最低营养需求保障。根据营养学家分析, 老年人随着年龄增长, 活动量逐渐减少, 所需能量降低。60~69 岁的老人, 男性为每日 2000~2500 千卡, 女性为 1700~2100 千卡; 70~79 岁的老人, 男性为 1800~2000 千卡, 女性为 1600~1800 千卡; 80 岁以上老人, 男性为 1600 千卡, 女性为 1400 千卡。同时, 老年人对蛋白质的利用率下降, 因此, 老年人补充足够蛋白质极为重要^[4]。为了统一标准, 可以采用中国营养学会提出的低能量标准: 1800 千卡/人·天, 其标准饮食结构如表 1 所示^[5]。

表 1 标准饮食结构

食物种类	谷类	蔬菜	水果	肉、禽	蛋类	鱼虾	豆类及豆类制品	奶类及奶制品	油脂
重量 (千克)	0.3	0.4	0.1	0.05	0.025	0.05	0.05	0.1	0.025

(2) 确定每位老年人基本食品的年消费量。根据标准饮食结构, 每人每年 9 类食品消费量为: 谷类 109.5 公斤、蔬菜 146 公斤、水果 36.5 公斤、肉及禽 18.25 公斤、蛋类 9.13 公斤、鱼虾 18.25 公斤、豆类及豆类制品 18.25 公斤、奶类及奶制品 36.5 公斤、油脂 9.13 公斤。

(3) 以上需求量乘以相应价格水平, 计算出最低食品费用支出。价格采用国家统计局农调总队根据 1984 年全国农村住户调查资料计算出的上述 9 类食品的混合平均价, 然后按 2008 年中国统计年鉴农村居民消费价格指数调整而得。根据各项食品消费量及与之相应的混合平均价, 计算出农村老年人的最低食品消费支出额, 2007 年为 809.86 元。

(4) 确定非食物需求项目。根据年检调查科目, 老年人的非食物支出包括衣服、医疗和交通支出。

(5) 计算调整后的恩格尔系数。由低收入组农民平均食品消费支出除以最低生活保障项目 (食物需求 + 非食物需求: 衣服、医疗、通讯) 支出额, 即可得调整后的恩格尔系数。2007 年, 低收入户的食品支出为 932.16 元, 食品、衣服、交通通讯和医疗支出共 1311.61 元 (见表 2), 调整恩格尔系数为 71.07% ($932.16 / 1311.61 \times 100\%$)。

(6) 计算最低生活保障需求水平。老年人的保障需求水平等于老年人最低食品费用支出除以调整后的恩格尔系数。2007 年, 全国农村老年人的最低食品消费支出额为 809.86 元, 调整后的恩格尔系数为 71.07%, 因此, 当年农村老年人最低生活保障需求额为每人每年 1139.52 ($809.86 / 71.07\%$) 元, 其中非食物需求为 329.67 ($1139.52 - 809.86$) 元。

表 2 按收入五等份农村家庭平均每人生活消费支出

元

项目	低收入户	中低收入户	中等收入户	中高收入户	高收入户
生活消费总支出	1850.59	2357.90	2938.47	3682.73	5994.43
食品	932.16	1128.45	1326.59	1572.02	2202.97
衣服	110.99	139.25	176.84	221.57	361.34
居住	285.61	374.11	495.62	645.29	1227.69
家庭设备用品及服务	74.47	99.27	133.84	176.83	299.87
交通通讯	143.70	207.53	284.97	385.30	717.92
文教娱乐用品及服务	144.92	197.16	263.34	354.97	654.56
医疗保健	124.76	162.69	192.80	238.84	374.25
其他商品及服务	33.98	49.45	64.48	87.91	155.83

资料来源: 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2008.

2. 各省农村老年人最低生活保障水平测度

在进行各省农村老年人基本生活需求测度时, 较为准确的做法是, 按标准营养需求量, 根据当地的消费结构和消费习惯, 确定具体的消费项目, 并核实当地相应的物价水平, 计算当地的食物保障需求水平。然后, 用食物需求额除以当年调整的恩格尔系数, 得到最低生活保障需求额。为了方便起见, 在此使用统计年鉴数据, 通过比较法进行测算。全国统计年鉴提供了每个省份的

标准农户年人均食品消费支出（见表3）。该支出在相同程度上反映了农民在一年里为了吃饱饭而做的消费支出。各省之间的差异主要是由各地物价水平与饮食结构差异所造成的。因此，可先以全国农村人均食品消费支出为基准，计算各省市的食品消费差异系数d。即各省市的农村食品消费差异系数d等于各省农村人均食品支出额除以全国农村人均食品支出额。然后以该系数乘以全国农村老年人人均食物保障水平，推算各省市的人均食物保障水平，即，各省农村老年人人均食物保障水平等于全国农村老年人人均食物保障水平乘以d。最后，根据调整后的恩格尔系数计算出最低保障水平。公式为：各省农村老年人人均最低生活保障金=该省农村老年人人均食物保障水平÷当年调整后的恩格尔系数。

省份	农村人均食品支出	农村食品消费差异系数	食物保障	最低养老金	省级政府补差额	乡村65岁以上老年人口数(万人)	省级财政补贴总额(万元)	2007年各省财政收入(万元)	补差部分占各省财政收入的比重(%)
全国	1388.99	1	809.86	1139.52	—	—	—	—	—
北京	2132.51	1.54	1247.18	1754.86	1424.86	31.5	44883.09	14926380	0.30
天津	1367.75	0.98	793.66	1116.73	786.73	26.2	20612.33	5404390	0.38
河北	1025.72	0.74	599.30	843.25	513.25	370.5	190159.12	7891198	2.41
山西	1033.68	0.74	599.30	843.25	183.25	141.4	25911.55	5978870	0.43
山东	1369.20	0.99	801.76	1128.13	798.13	457.1	360711.32	16753980	2.2
湖南	1675.16	1.21	979.93	1378.82	718.82	392.3	281993.08	6065508	4.65
海南	1430.31	1.03	834.16	1173.72	843.72	41.0	19832.52	1082935	1.83
贵州	998.39	0.72	583.10	820.46	160.46	189.0	30326.94	2851375	1.06
陕西	941.81	0.68	550.70	774.87	114.87	158.3	18183.92	4752398	0.38
宁夏	1019.35	0.73	591.20	831.86	171.86	16.9	2904.43	800312	0.36
内蒙古	1280.05	0.92	745.07	1048.36	388.36	103.8	40311.77	4923615	0.82
辽宁	1334.18	0.96	777.47	1093.95	763.95	139.1	106265.44	10826948	0.98
吉林	1240.93	0.89	720.78	1014.18	354.18	76.6	27130.19	3206892	0.85
黑龙江	1077.34	0.78	631.69	888.83	228.83	105.4	24118.68	4404689	0.55
上海	3259.48	2.35	1903.17	2677.88	2347.88	8.7	20426.56	20744792	0.09
河南	1017.43	0.73	591.19	834.84	174.84	555.8	97176.07	8620804	1.13
广东	2087.58	1.50	1214.79	1709.29	1379.29	329.6	454613.98	27858007	1.63
重庆	1376.00	0.99	801.76	1128.13	468.13	164.1	76820.13	4427000	1.74
云南	1226.69	0.88	712.68	1002.79	342.79	230.7	79081.65	4867146	1.62
甘肃	944.14	0.68	550.70	772.60	112.60	111.4	12543.64	1909107	0.66
新疆	939.03	0.68	550.70	772.60	112.60	54.1	6091.66	2858600	0.21
江苏	1968.88	1.42	1150.00	1618.12	1288.12	429.7	553505.16	22377276	2.47
浙江	2430.60	1.75	1417.26	1994.17	1664.17	300.1	499417.41	16494981	3.03
安徽	1192.57	0.86	696.48	979.99	319.99	360.0	115196.40	5436973	2.12
福建	1870.32	1.35	1093.31	1538.36	1208.36	150.7	182099.85	6994577	2.60
江西	1492.02	1.07	866.55	1219.29	559.29	153.7	85962.87	3898510	2.21
湖北	1479.04	1.06	858.45	1207.89	547.89	308.7	169133.64	5903552	2.86
广西	1378.78	0.99	801.76	1128.13	468.13	295.0	138098.35	4188265	3.29
四川	1435.52	1.03	834.16	1173.72	513.72	487.3	250335.75	8508606	2.94
西藏	1079.83	0.78	631.69	888.83	228.83	5.2	1189.92	201412	0.59
青海	1069.04	0.77	623.59	877.43	217.43	17.1	3718.05	567083	0.66

资料来源：各省65岁以上老年人口数来自2003年国家统计局的人口统计。省级财政补差额为农村老年人最低生活保障金减去中央财政支付的基础养老金，其中中西部地区的基础养老金为每人每年660元，东部地区为330元。其他数据均来自2008年中国统计年鉴及作者计算。

注：各省市的农村食品消费差异系数=各省农村人均食品支出额/全国农村人均食品支出额。

以2007年北京市为例。该年全国农村人均食品支出额为1388.99元，北京为2132.51元，差异系数为1.54（2132.51÷1388.99=1.54）。当年全国农村老年人人均食品支出额为809.86元，北京农村老年人的平均食品保障水平则为1243.14（809.86×1.54）元，2007年计算所得调

整后的恩格尔系数为 71.07%，因此，北京农村老年人平均最低生活保障需求额为 1749.18 (1243.14 ÷ 71.07%) 元。同理可得天津为 1122.43 元，河北为 840.97 元，山西为 847.81 元等等。

三、农村老年人最低生活保障制度的实施

1. 农村老年人最低生活保障的制度设计

(1) 获得给付的条件。凡年满 65 周岁，未参加城镇职工基本养老保险，申请农村最低养老金之前已在农村连续居住 10 年以上的农村户口的老年人，可以获得最低养老金给付。

(2) 实行普享制。实际上，中央财政支付的基础养老金，基本上已是普享性的，为保持与中央政策的连续性，在其基础上设立的农村老年人最低生活保障金，理应实行普享制。

(3) 给付基础与给付方式。农村居民最低养老金以当地农村老年人基本生活需求的测度为基础，以货币形式进行给付，并每年根据物价进行调整。

(4) 融资来源。农村最低养老金的主要融资来源为中央财政和省级财政的转移支付。中央财政的转移支付额为《指导意见》规定的每人每年 660 元，其中东部地区为 330 元。由省级财政补足农村居民最低养老金与中央财政支付额之间的差额。新农保在全国普遍实施之前的过渡期，可多渠道筹集最低养老金资金，比如，中央财政对于新农保尚未实施的地区，可以先转移一部分基础养老金，加大省、市、县级财政的最低养老金支持力度；同时，可以考虑将国有资产出售和国有股减持的部分收入转化为农村最低养老金。另外，争取国际捐赠。

(5) 管理模式。农村老年人最低养老金由社会保障部门集中统一管理。由个人提出申请，村、街道和各地社保经办机构确认受益资格。养老金收益的发放，可由社会保障部门通过农村信用社、地方商业银行和邮局，将资金由农村老年人最低养老金专用账户，直接发放给受益者。

2. 农村老年人最低生活保障金的省级财政补助额及财政负担

表 3 显示，各省农村老年人的最低生活保障需求额，均超过中央财政支付的基础养老金，需要由省级财政进行补差。其中人均补差额最低的是甘肃和新疆，年人均补差 112.60 元。最多的是上海，年人均补差 2347.88 元。补差额占各省（市）财政收入的比重，最低的是上海，为 0.09%，最高的是湖南，为 4.65%，其中有 11 个省（市）在 1% 以下。就补差额占省级财政收入最高的湖南省来说，如果计入补差额，2007 年湖南省社会保障和福利支出占该省一般预算支出的 6.31%，而美国、德国州级财政的同类支出为 17.5% 和 17.7%，英国地方财政同类支出为 13.2%^[6]。可见，通过省级财政补差，建立农村居民最低养老金制度，既是省级政府的基本职责所在，也在其财力可承受的范围之内。虽然在未来的一段时间，农村人口老龄化会加剧，但由于最低养老金是按价格，而不是按工资增长率进行调整的，人均养老金的增速会慢于 GDP 的增速，从而可抵消农村人口老龄化的部分影响；同时，随着城镇化水平的逐步提高，农村老人的绝对量将会逐渐减少，因此，从长远看，该制度的财政负担将越来越小。

参考文献：

- [1] 穆念河. 普惠制“新农保”填补了农村社会养老的空白 [J/OL]. 2009-08-27, 2009-11-20. http://www.lwkeji.com/new_content.php?id=3209
- [2] 国务院办公厅. 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见（国发〔2009〕32 号）[EB/OL]. 2009-09-04, 2009-09-10. 中央政府门户网站 www.gov.cn
- [3] 同 [2].
- [4] 顾奎勤, 高永瑞. 老年营养食疗 [M]. 北京: 金盾出版社, 1991. 7-8.
- [5] 洪大用. 转型时期中国社会救助 [M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2004. 201.
- [6] 刘艳丽. 我国农民工社会保障制度的法律思考 [D]. 天津工业大学硕士论文, 2007. 22.

[责任编辑 肖周燕]