

当代经济学研究文库

城市贫困

——基于社会排斥视角的分析

杨冬民 著

CHENGSHI PINKUN
JIYU SHEHUI
PAICHI SHIJIAO
DE FENXI

陕西人民出版社

当代经济学研究文库

**城市贫困——
基于社会排斥视角的分析**

杨冬民 著

陕西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市贫困：基于社会排斥视角的分析/杨冬民著. —西安：
陕西人民出版社，2008

ISBN 978-7-224-08450-4

I. 城… II. 杨… III. 城市—贫困—问题—研究—中国
IV. D669

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第091461号

当代经济学研究文库 城市贫困——基于社会排斥视角的分析

作 者 杨冬民

出版发行 陕西人民出版社（西安北大街147号 邮编：710003）

印 刷 陕西博亚印务有限责任公司

开 本 890mm×1240mm 32开 8.25印张

字 数 200千字

版 次 2008年8月第1版 2008年8月第1次印刷

印 数 1-1000

书 号 ISBN 978-7-224-08450-4

定 价 15.00元

序 言

杨冬民博士的著作《城市贫困——基于社会排斥视角的分析》付梓之际，邀我为本书作序。因为杨冬民博士在西北大学攻读博士学位期间，我作为她的导师与其在学术上有过较多的交流，尤其是这部著作本身又是在其博士论文基础上扩展而成的结果。因而，围绕其中的基本命题，我们进行过多次深入的讨论。所以，我较为了了解该同志研究这一问题的初衷，较为理解其投入这一研究的热情，我也特别尊重支持作者执著研究这一命题背后的历史责任感。因而也就高兴以作序的方式，将我所感受到的和理解到的这部著作的价值做一扼要的阐释，也算是与其他读者间的一种交流。

从古到今，贫困问题一直是伴随着人类生存和发展的重大社会问题之一。从某种意义上看，整个人类发展的历史就是一部与贫困作斗争、不断摆脱贫困的历史。我国是一个发展中的国家，人均收入和平均生活水平较低，贫困现象一直较为普遍。但是在新中国成立以来的几十年中，由于实行了计划经济与较为平等的就业制度和分配政策，以及建立了程度较高的福利性物价补贴和社会服务体系，我国结构性的贫困现象并不十分突出。并且，在城乡“二元结构”的条件下，城市人口不仅在基本生活方面得到了较好的保障，而且平均生活水平明显高于农村。因此，城市贫困一直并不是我国贫困问题的主要方面。然而，近年来由于经济体制的转型和各种经济和社会政策的变化，在城市经济快速发展和居民平均收入和生活水平

大大提高的同时，城市中部分企业也出现了经济效益滑坡，以及企业破产的现象。因此，一部分企业职工失业、下岗或收入不足，进而导致城市中部分家庭相对贫困问题日益突出。另一方面，由于城市社会福利制度的变化，导致社会福利制度对低收入者的保护程度降低，从而使他们的生活更加艰难。此外，以农民工为主体的城市流动人口的增加也加剧了城市贫困问题的解决难度。总之，在经济制度的转型和经济总量增长的同时，城市中的贫困问题日益突出，已经引起研究者和决策者的高度重视。

在经济与社会生活中，城市具有特殊的重要性和特殊的经济与社会特征。第一，城市往往是一个区域内的经济、政治和文化中心，对整个区域的发展具有强大的辐射和带动作用。因此，城市的经济和社会状况如何，不仅涉及城市本身，而且关系到整个区域乃至全国的经济和社会发展。第二，城市往往是一个国家和地区经济中比较发达、人均收入比较高的部分，但同时也是经济收入和社会生活分化比较严重的部分。城市中的贫困更突出地具有“富裕中的贫困”的特点。穷人和富人同住在一个城市里，但却过着完全不同的生活。这种情况必然会使穷人在社会意识上产生强烈的反差，从而引发他们对社会不满的心理行为，轻者消极怠工，重者违法犯罪，影响和危害城市的经济和社会秩序。第三，城市具有更为复杂的经济和社会结构，以及更为复杂的社会组织和社会形态，并使得城市居民在经济活动、日常生活和社会交往等方面都具有特殊的复杂性。从世界各国的情况看，城市在结构和文化上的复杂性往往更容易产生导致贫困的社会条件。而且，在城市中一旦产生了贫困问题，如不及时治理，往往更容易形成在城市内部长期存在的“贫困亚结构”和“贫困亚文化”，从而使贫困问题更难以治理。在当今发达国家和发展中国家，城市中的贫困问题都像一种顽症，长期存在于城市中，成为“城市病”的主要症状和根源之一。

因此,研究城市贫困问题具有相当重要的意义。它一方面是整个贫困与发展问题研究中的一个重要的侧面;另一方面又是城市经济与社会发展,以及城市问题研究的一个重要的侧面。20世纪90年代初以来,我国一些研究者开始关注城市贫困问题。但是相比较而言,对城市贫困问题的研究远不及对农村贫困的研究。正是基于这样的背景,作者进行了这项关于我国城市贫困问题的专题研究。引起当前城市贫困群体致贫的主要原因不是个人因素,而是由社会因素使其遭受了“社会剥夺”或“社会排斥”;现有理论中从社会排斥角度对城市贫困问题分析重视不够以及系统研究不够深入。本书从社会排斥角度对城市贫困问题的探讨,主要在以下几个方面有所创新:

1. 研究视角的创新。这是本书一个最重要的创新。运用社会排斥理论研究城市社会问题,包括城市中被边缘化了的弱势群体生活状况的不乏其人。我国学者也将这一概念引入了经济学、社会学的研究之中,用来解释我国现阶段城市贫困群体面临的各種局部问题。如:失业、两极分化、教育、残疾人问题、住房改革和医疗问题等。但从社会排斥视角对城市贫困问题作整体上的系统研究还不多见。鉴于现实生活中由社会排斥引发的城市贫困问题日趋严重的状况,本书选择了这一新的研究视角。

2. 研究方法的创新。这是本书另一个重要的创新。主要表现在多种方法的综合运用。由于从社会排斥视角研究城市贫困问题涉及多门学科的内容,所以本书在分析中运用了多学科的研究方法。同时在本书撰写过程中,将文献分析法、比较分析法、系统分析法、定量分析法等方法进行融合。通过多种方法交叉运用,能够使读者对研究对象有较为全面和深入地理解。

3. 研究概念的创新。这也是本书一个创新。本书在概念的界定上,通常是继承前人已有的研究结论,结合实际给出新的概念。如:

关于城市贫困，加入了社会排斥的因素；关于社会排斥，为避免引起情感和认识上的对立，从制度经济学角度界定；关于城市贫困人口规模，也是在综合各方面观点的基础上，得出自己的结论。

总体而言，本书以新的视角，建立了对城市贫困问题研究的新的分析框架，是这一领域研究的一项新成果，因而乐于为序，把它介绍给学术界，以期引起经济学界和实际工作部门对该书中关于城市贫困问题研究的思路和观点的关注。本书作者的研究难免还存在一些不足，希望读者提出批评和指正。

韦 苇

2008年春节于西北大学桃园校区

摘 要

本书的研究是基于以下背景：20 世纪 90 年代以来，城市贫困问题日益成为我国社会经济发展中的一个突出问题；引起当前城市贫困群体致贫的主要原因不是个人因素，而是由社会因素使其遭受了“社会剥夺”或“社会排斥”；现有理论中从社会排斥角度对城市贫困问题分析重视不够以及系统研究不够深入。为此，本研究不仅具有丰富发展经济学对城市贫困问题研究的理论意义，而且对保证宏观经济的协调发展、整个社会的稳定以及人的全面协调发展具有重要的实践意义。

本书的研究对象——城市贫困问题涉及发展经济学、福利经济学、制度经济学、社会学、公共管理学等多门学科的研究内容。所以，本书除了综合运用这些学科研究的一般方法之外，主要采用文献分析法、比较分析法、系统分析法和定量分析法等方法对问题进行研究。

本书研究的主要内容包括：（1）国内外城市贫困问题研究综述；（2）国内外城市贫困理论发展；（3）国外城市反贫困的经验与启示；（4）社会排斥与城市贫困的关系分析；（5）处于社会排斥中的城市贫困现状分析；（6）城市贫困群体面临的社会排斥分析；（7）社会排斥角度的城市反贫困战略；（8）“就业+保障”型城市反贫困政策建议。

在上述研究内容中，通过分析得出了以下几点结论，其中也包

含着本书的创新之处：（1）本书的文献综述，丰富了理论工具，为从新的角度研究城市贫困问题奠定了基础；（2）通过从经济学到社会学、从国外理论界到我国学术界对城市贫困理论研究成果的梳理，指出这些成果既有真理性的一面，又有值得改进的一面，从而为本文运用社会排斥概念研究城市贫困问题提供了思想渊源和基点；（3）发达国家和发展中国家的城市反贫困实践，都有其成功的经验，也存在着一些问题与应吸取的教训。对其进行横向比较，对于认识我国的城市贫困问题，提高政策选择的起点，扩大政策选择的视野，均具有重要的参考价值；（4）提出从社会排斥角度解释当前城市贫困的研究思路。为避免社会排斥概念可能人为地造成情感上、认识上的对立，本书借用制度经济学对社会排斥进行界定；认为改革开放以前的城市贫困主要是由个人因素和社会经济不发展所引起，而当前的城市贫困是与社会因素有直接关系，主要是由社会排斥引起；（5）对处于社会排斥中的城市贫困群体的分布和生存状况、特征和社会影响等进行描述。20世纪90年代以来，我国城市贫困人口的整体规模有明显上升趋势；地域分布特征是以中西部地区 and 老工业基地为主；城市贫困群体主要由七种人口类型构成，其主体是城市失业人口、进城务工的流动人口等两大类；认为城市贫困群体虽不至食不果腹、衣不遮体，但与非贫困群体比较，处于非常窘迫的生活状态之中。城市贫困是一个重大的经济问题和政治问题，不能掉以轻心；（6）城市贫困群体面临社会保障、就业等方面的社会排斥，是由社会保障制度本身的缺陷、产业结构调整 and 体制转轨以及其他因素引起。城市贫困的出现反映的是体制上的矛盾 and 障碍引起的社会排斥，需要政府重建社会的支持网络；（7）城市反贫困必须首先确立反贫困战略 and 反贫困的治理结构，完善反贫困的法律体系。选择城市反贫困战略应考虑经济增长、区域经济共同发展、缩小城乡差距、深化国企改革、人力资源开发、合理调节收入分配以及完善

法律法规体系等因素。从目标、对象和重点、制度安排以及政策保证等方面界定了城市反贫困构架；（8）在城市反贫困的政策选择上，主要是研究消除引起城市贫困的就业、社会保障等方面社会排斥的有针对性的政策。必须完善社会保障制度，构建社会救助体系，推进实施就业优先的治本之策。

关键词：城市贫困；社会排斥；反贫困；最低生活保障；社会救助；
就业

An Analysis of Urban Poverty from the Perspective of Social Exclusion

Abstract

Since 1990s, the poverty population in urban areas has been an outstanding issue in social economic development in China. The reasons that cause poverty in urban areas are not concerned with personal factors, but the social factors. The latter made social deprivation or social exclusion. The present urban poverty theory hasn't paid enough attention to social exclusion and it also does less in system analysis. Therefore, theoretically the book enriched the research on urban poverty in the field of economics and practically it shows a light on coordinating macro - economy and stabilizing the whole society and developing a full human being.

In this book, the study on urban poverty concerns with developing economics, welfare economics, system economics, sociology, public management and many other subjects. Besides the general methods adopted for study of the subjects above, the methods as document analysis, comparison analysis, system analysis and ration analysis are used in the book to study the issue of urban poverty.

The study mainly includes the following aspects: 1. Summary the issue of urban poverty at home and broad; 2. Theoretical development of the urban poverty at home and broad; 3. Overseas urban anti - poverty experience and enlightenment; 4. An analysis of the relation between social exclusion and urban poverty; 5. Present situation analysis of urban

poverty in social exclusion; 6. An analysis of social exclusion faced by urban poverty colony; 7. Anti - poverty strategy in urban areas from the perspective of social exclusion; 8. The measures of anti - poverty with the type of “employment plus guarantee” .

Some conclusions can be obtained through an analysis of the focused issue with some innovations in this book: 1. Summary of this chapter has enriched the theory implement, and has established foundation to study the issue of urban poverty from new angle. 2. With an overall analysis, the book points out that these researches on urban poverty theory need further improvement as they bore abundant fruits, thus providing theoretically sources and basis. 3. The developed and developing countries urban anti - poverty practice has its successful experience, it also exists some problems and lesson which should absorb. Carrying on the horizontal comparison to it has important reference value in understanding that our country's urban poverty issue, enhancing the beginning of policy option and expanding the vision of policy option. 4. The book introduces an idea by which the urban poverty is explained from the perspective of social exclusion. Then, the social exclusion is defined according to system economics so as to avoid separation of sensibility from cognition. The book clarifies that the urban poverty before the opening reform policy mainly was caused by personal and underdevelopment of social economy, but the urban poverty at present is directly concerned with social element. 5. The book describes distributions, living condition, characteristics and social impacts of poverty colony in social exclusion. The book indicates that since 1990s the general poverty population in urban areas in China has obviously increased with regional distributions in mid - east and old industrial

bases. The poverty population in urban areas constitutes with seven sorts, the main body among them being the unemployment population in urban areas and the floating population from rural areas to urban areas. They aren't considered so poor that they have no clothes and foods, but they really have a poor life comparing with the population of non-poverty. Therefore, the urban poverty is issues in both economy and politics, and should be paid much attention. 6. The urban poverty population faces the social exclusion in social guarantee and employment. This problem is caused by the factors like limited of social guarantee system and the adjustment of industrial structures as well as the transformation of system. The appearance of urban poverty reflects the contradiction in system and social exclusion caused by obstacle in system and it needs government to rebuild the support network. 7. Anti-poverty in urban areas needs initially the establishment of anti-poverty strategy and administration structure, and then needs to improve the law systems. In the selection of anti-poverty strategy, items should be taken into account the economical growth, co-development of regional economy, diminishing the distance between urban and rural areas, deepening the reform of state-run enterprises, the development of manpower resources, reasonable adjustment of income distribution as well as improvement of law system. As a result, the frame of anti-poverty in urban areas is established from aim, object, emphasis and policy guarantee. 8. With selecting of urban anti-poverty strategy policy, the policies which can arouse social excluding in employment and social guarantee should be eliminated. The social guarantee system should be improved. At the same time, the social relief system should be established, and consequently and the employment should be fulfilled in

priority.

Key words: urban poverty; social exclusion; anti - poverty; the lowest living insurance; social relief; employment

目 录

1 导论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 城市贫困概念	9
1.3 研究方法、研究思路和创新之处	18
2 国内外城市贫困问题研究综述	23
2.1 国外城市贫困问题研究	23
2.2 国内城市贫困问题研究	39
2.3 对国内外城市贫困问题研究评述	46
2.4 本章小结	47
3 国内外城市贫困理论的发展	49
3.1 国外城市贫困理论	49
3.2 国内城市贫困理论	61
3.3 对国内外城市贫困理论的简评	65
3.4 本章小结	67
4 国外城市反贫困的经验与启示	69
4.1 发达国家城市反贫困的制度安排	69
4.2 发展中国家的城市反贫困行动	76
4.3 经验与启示	85
4.4 本章小结	91
5 社会排斥与城市贫困的关系	93

5.1	社会排斥概述	93
5.2	社会排斥在贫困、能力剥夺中作用认识的演进 历程	103
5.3	社会排斥与城市贫困的关系	108
5.4	本章小结	116
6	处于社会排斥中的城市贫困现状	118
6.1	城市贫困的度量标准与规模	118
6.2	城市贫困人口分布与生存状况	124
6.3	城市贫困的主要特征与社会影响	134
6.4	本章小结	145
7	城市贫困群体面临的社会排斥	147
7.1	城市贫困群体面临社会排斥概述	148
7.2	由社会保障制度引起的排斥	153
7.3	由产业结构调整与经济体制转轨引起的排斥	158
7.4	本章小结	168
8	社会排斥角度的城市反贫困战略	170
8.1	反贫困战略概念	171
8.2	反贫困的组织机构网络及管理体系	177
8.3	社会排斥角度的城市反贫困战略选择	179
8.4	城市反贫困战略的基本构架	186
8.5	本章小结	190
9	“就业+保障”型的城市反贫困政策	192
9.1	“应保尽保”的最低生活保障制度是城市反贫困 的基础	193
9.2	“三线均衡”的社会保障体系是城市反贫困 的核心	201

9.3 “就业优先”是城市反贫困的治本之策	206
9.4 本章小结	222
10 研究结论及有待进一步研究的问题	224
10.1 研究结论	224
10.2 有待进一步研究的问题	225
主要参考文献	227
后 记	242