



流动的贫困——中德 合作—云南城市贫困 研究报告

云南省扶贫办外资项目管理中心
中德合作项目办公室

中国社会科学出版社



流动的贫困——中德 合作－云南城市贫困 研究报告

云南省扶贫办外资项目管理中心
中 德 合 作 项 目 办 公 室



GENERAL REPORT ON URBAN POVERTY RESEARCH IN YUNNAN PROVINCE

Yunnan Provincial Poverty Alleviation Office

CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

流动的贫困: 中德合作—云南城市贫困研究报告/云南省扶贫办外资项目管理中心中德合作项目办公室. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 4

ISBN 7-5004-5607-7

I. 流… II. 云… III. 城市—贫困—研究报告—云南省 IV. F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 033560 号

责任编辑 高 涵
责任校对 高 涵
封面设计 王 华
版式设计 戴 宽

出版发行	中国社会科学出版社	
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编 100720
电 话	010—84029450(邮购)	
网 址	http://www.csspw.cn	
经 销	新华书店	
印 刷	盛华印刷厂	装 订 广增装订厂
版 次	2006 年 4 月第 1 版	印 次 2006 年 4 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32	
印 张	11	插 页 4
字 数	270 千字	
定 价	28.00 元	

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

中国农村蕴藏着丰富的劳动力资源，随着社会主义市场经济建设的深入，这些劳动力资源会不断离开农村和农业去寻求更好的生产与生活条件。由于我国实行计划经济体制，形成了中国特有的城乡二元经济社会结构，形成了“城乡分治，一国两策”的格局，对农村、农民实行一种政策，对城市、市民实行一种政策，城乡差距很大，表现在生产、生活的各个方面。城市优于农村的生产、生活条件，对农村劳动力，特别是青壮年劳力形成了巨大的拉力。农村明显落后于城市的生存条件，推动农村劳动力纷纷到城市寻求改善自身和发展的空间。特别是 20 世纪 90 年代中期以来，一些计划经济体制下形成的制度体制，诸如户口制度、就业制度、社会保障制度没有及时因时而改革，使城乡差距扩大的速度加快，农业劳力在农村从事农业的效益与收入低，与城市劳动形成巨大反差。因此不但剩余劳动力要转移出来，连不剩余劳动力也大量离开农村和土地。这样就提出两个严峻的挑战：首先，大批农村人外出寻找就业机会，改善现实条件，但我国城市能否创造相应的就业机会，特别是城市化速度能否满足城乡人口流动的要求，乃是我国现代化面临的严重问题。一旦在这个问题上处理不当，那么就会使大量进入城市虽找不到工作又不愿返乡的农村人口沦为城市贫民，城市有可能出现许多庞大的

贫民群体。其次，大批有文化的青壮年劳动力离开农村，降低了农业劳动力的素质，就会威胁作为维持十几亿人口生存的国民经济基础——农业的发展前景，导致农业的衰退，导致农村的生产生活条件更加落后于城市，城乡差距更加扩大。目前这种现象在一些流出人口很多的农村已有表现。

最近几年，农民工问题已经成为全社会关注的焦点。概括地讲，农民外出务工有正反两方面的效应。正的效应主要是：

农民外出务工或转移就业，促进了全国劳动力市场的发育，使我国得以在经济全球化中以低成本劳动力获得竞争优势。农民转移就业是农民自主择业的行为，农民跨行业、跨地区、跨城乡流动就业，突破了对农村劳动力就业的行业、区域及城乡限制，促进了城市原有的就业观念和用工制度的变化，对全国劳动力市场的发育起到了重要作用。随着全国劳动力市场的发育，农村就业问题和城市就业问题越来越紧密地联系在一起。城市就业问题突出的时期，对农民进城就业的限制就比较严；城市就业问题解决得好的时期，农民工进城就业所受的限制就相对少。随着全国劳动力市场的形成，农民转移就业的地区及行业分布，不是取决于政府就业安排的要求，而是服从市场规律的作用。那些农村劳动力就业空间大、进入壁垒低、劳动力需求弹性大的城市 and 行业，农民转移就业量相对较高。例如，现在的建筑、服装、玩具、塑料制品等行业，农民工已占工人总量的60%以上，有的已经超过80%。由于我国农村富余劳动力的工资远远低于发达国家和中等发达国家的水平，全国劳动力市场的形成，使我国在经济全球化过程中得以发挥劳动力低成本的竞争优势，吸引全球劳动密集型加工制造产业向我国转移和发展，保持经济快速增长的势头。

农民转移就业，促进了城市发展。农民工对城市发展的巨大

贡献主要体现在城市建设和城市生活两个方面。城市建设方面，农民工已成为高楼大厦拔地而起、城市面貌大变样的主体力量。在城市生活正常运行方面，农民工也起到了不可缺少的重要作用。城里人不愿进入的社会服务性行业及做不了的苦、累、脏、险活，主要依靠进城的农民工。

农民转移就业，使农村巨大的就业压力得以缓解，对增加农民收入、提高农民素质、加快农村脱贫起到了重要作用。我国现有农村劳动力约 4.8 亿，其中一半以上处于不充分就业和隐蔽失业状态。农民进入乡镇企业、进城务工，使得农村巨大的就业压力得以缓解。农民外出务工，是农民增收的一个重要途径。近几年，农民外出务工收入保持较快增长势头，外出务工收入约占农民工资性收入的一半。农民转移就业，使农民开阔了视野，增强了市场经济观念，提高了劳动技能，积累了从事经营活动的经验，建立了一定的社会关系。有一些农民工在外闯荡几年，回到家乡自己创办企业，成为当地发展经济的一支力量。农民外出务工，还促进了农村脱贫。在老、少、边、穷地区，出现了外出打工仔、打工妹“一年土，二年洋，三年盖上新楼房”，“一户打工，带动一村；外出一人，致富一家”的现象，外出务工已成为贫困地区许多农民脱贫致富的重要途径。

农民外出务工的负效应有：

其一，引发输出地新的“农村病”。中西部一些农民工输出大省，由于劳动力大量外流，农村绝对和相对贫困化等旧的“农村病”还未及根治，又产生了新的“农村病”。一是由于农村劳动力特别是青壮年劳力大量外出打工，有些并不是剩余劳力也外出了，致使一部分耕地撂荒，农业生产受到影响，农业收入下降；二是农村人口中的老人和妇女比重越来越大；三是青壮年劳力外出打工，子女成为留守儿童，得不到应有的培育和教养，一

部分成为问题少年和青年；四是部分贫困县、贫困乡进一步衰败，财政上负债累累，以各种名目转向农民收取款项，政治上侵害农民公民权利的事件也时有发生。

其二，加重输入地“城市病”。随着城市改革向全国范围推进，社会加速分化，下岗失业人数增加，低收入群体规模扩大。2003年，全国有两千多万人属于现行城镇居民最低生活保障制度的保障对象。大量农民工进城虽然对城市发展贡献巨大，但也产生了一些负效应。一是提高了城市贫困发生率。农民工虽然通过打工获得一定的经济收入，但其中很大一部分要寄回家，如果按城市当地生活标准来衡量，农民工很大一部分属于城市贫困人口，有些城市的农民工聚集地已形成了新的城市贫民区。如果按照国际经济合作与发展组织（OECD）提出的贫困标准，即一个国家或地区社会中等收入的50%—60%作为贫困线，我国城镇贫困率将达到18%左右。二是增加城市公共设施的壓力。农民工较多的城市，公交、环卫等公共设施不足的问题就比较突出。三是现行体制把农民工排除在城市管理体系之外，近几年国家出台了一些保护农民工权益的好政策，但因为形成现在的格局是结构性、体制性的问题，所以农民工的计划生育、工商税收、义务教育、卫生防疫等政策仍难以落实到位。四是在农民工的就业、子女教育、住房等方面，歧视农民工的城乡分治体制带来的弊病越来越突出，造成社会紧张和冲突。

农民工在城市中形成了一个特殊的劳动力市场，该市场的劳动力价格明显低于有城市户口人员的劳动力市场价格。在城市中就业的农民工一般都没有医疗保险等社会保障。而且，农民工的工作是相当不稳定的，失去工作、被解雇和进城后找不到适当工作的比例都相当高。因此，相当比例的农民工进城后都有过陷入贫困的经历。不少陷入贫困的农民往往铤而走险。在有些局部地区，城市农民工犯罪的比例是比较高的，据北京、上海的数据，

在城市人身侵犯型犯罪者中，农民工占了5%以上。另外，在农民工的一些聚集地也出现了贫民窟的征兆。

农民工是我国在工业化、城市化、现代化过程中，在我国特有的历史条件下出现的一个特殊的社会群体，20世纪90年代以来迅速扩大，现在已经有一亿多人。农民工在我国现代化建设事业中，做出了巨大贡献。因为存在体制障碍，他们从事了二、三产业的劳动，理应是工人阶层的一部分，但他们的身份是农民，没有得到工人应有的权益，而且也融不进城市生活中去，他们不是市民。他们是双重人身份：白天干的是工人的工作，晚上群居在工棚或临时宿舍里，说的是农民的话，想的是农村的事。如何维护农民工的权益，保障他们的劳动生存条件，使他们逐步成为工人阶层的一部分，逐步融入城市，成为市民的一部分，这是建设社会主义现代化事业要解决的一个重大问题。

“中德合作——云南城市贫困研究”项目设定了一个很特别的目标：在特别重视来自农村的流动人口的情况下形成云南省减少城市贫困的建议。项目对农民工问题进行了多方面深入详细的研究，在联合多个政府部门共同进行研究这种工作方式上取得了突出的成绩。或许这个项目的成果还不能直接给出从根本上解决农民工问题以及现实解决城市贫困的某种具体答案，但其重要价值在于提出了分析和研究农民工在城市的贫困问题的方法和途径。另外，项目的目的还在于吸引政府官员和其他人群对这些问题的关注，并且提供了一个进一步就这些问题开展工作的基础。我认为这项研究成果可以给社会学的学术研究如何运用和服务于解决实际的社会问题提供有益的参考。

陆学艺

2005. 4. 24

云南城市贫困研究项目 总体报告摘要

项目背景

云南城市贫困研究项目是云南省扶贫办外资项目管理中心与德国技术合作公司（GTZ）合作的项目，目的是“在特别关注农村外出务工人员的情况下提出减少云南省城市贫困的建议”。与此前的许多有关中国城市贫困的宏观性、理论性很强的研究不同，云南城市贫困研究项目重点面向关注农村外出务工人员的减少城市贫困工作，项目的着眼点就是农村外出务工人员，即通常所说的“农民工”。实际上，云南城市贫困研究项目是一个政策咨询项目，或者说，它更像是一个社会发展项目前期的社会分析评估（Social Assessment）工作。

项目产出

1. 从合作机构挑选出来的专业人员接受培训，在城市贫困和流动人口方面独立进行状况分析和指导分析。
2. 在较广的范围内公布云南省内流动人口的成因、影响及现象。
3. 分析三个样本城市中贫困人口数量和性质方面的组成情况，并针对标准的状况分析提出相应的建议。
4. 在特别考虑到流动人口的情况下，提出建立城市贫困监控系统的建议。
5. 提出建立处理贫困人口问题以及帮助贫困人口的城市和农村的机构的建议，进一步给出相应的其他相关机构的设立等建议。

研究范围

经过与城市贫困研究项目合作各方的深入讨论，最终选定云南省的昆明市、个旧市和保山市作为“中德合作——云南城市贫困研究项目”的研究样本城市。

昆明：云南省的首府，云南的政治、经济和文化中心。也是云南省唯一的一座具有完整现代城市功能的城市。

保山：云南西部一个传统农业地区的行政中心。第一产业仍然是保山市最重要的经济支柱。保山市可以作为云南省绝大部分由原来的“地区”改名而来的“市”的代表。

个旧：世界著名的金属锡产地，一个典型的单一资源型、早期工业化城市。在这里，采矿和冶炼需要大量的初级劳动力。

根据项目建议书的设计和项目合作协议的规定，“中德合作——云南城市贫困研究项目”以上述三个样本城市中工作、生活的农民工为研究对象。

研究方案

项目合作协议和项目逻辑框架规定，中德合作——云南城市贫困研究应采用参与式的方法对云南省以及选定的样本城市与农民工、城市贫困问题和有关的各个有关政府机构和团体（如民政部门、劳动和社会保障部门、扶贫部门、工会和妇联等等）合作进行研究工作。

“中德合作——云南城市贫困研究项目”专门设计了用于收集研究资料的调查表，分为开放式和封闭式两类。调查表是城市贫困研究项目组成员根据研究框架设计的，共有六种调查表：政

府相关部门访谈提纲、农民工访谈提纲、农村社区农户访谈提纲和村访谈提纲四种为开放式调查表；农村社区农户调查表和（城市）农民工调查表两种为封闭式调查表。农村社区农户调查表和（城市）农民工调查表用于对选中的贫困农村社区农户和城市农民工进行入户调查，调查表中的问题分为两部分，一部分是针对个人的问题，另一部分是针对被调查人家庭的。开放式的调查表（提纲）则是根据研究目的而设计的一系列问题清单，以方便研究人员对不同的访问（调查）对象进行调查访问时不致遗漏研究所需要的信息。

主要发现

项目组在保山市、个旧市和昆明市共计完成 846 份对农民工的标准化调查表，以及三个样本城市所属的四个贫困县的贫困村社 292 个农户的调查表。项目组还完成了对三个城市从事不同职业农民工的参与式小组访谈。

农民工属于比较年轻的人群

与城市中三口之家占主体不同，将近四成（36.6%）的农民工家庭有 4 口人，这是因为中国的计划生育政策允许农村家庭生育两个孩子。超过半数（56.8%）的被调查人群年龄不到 30 岁；50 岁以下的则占 97.1%。这说明进城打工的农村人口尚属于比较年轻的人口群体。

不同性别的农民工在年龄结构上有比较大的差异。虽然从 17 岁到 50 岁这个劳动年龄区间的人数比例几乎没有什么不同，男性为 94.8%，女性为 94.5%。但女性农民工的年龄结构明显比男性农民工年轻化。在全部被调查的女性农民工中，17—30

岁年龄段的比例高达 64.5%，31—50 岁年龄段的占 30%；而男性农民工 31—50 岁年龄段的比例（48.4%）要稍稍高于 17—30 岁年龄段（46.4%）。

在我们的调查对象中，大约有三分之二（68.7%）的农民工已经结婚，三分之一不到（29.3%）的尚未结婚。而在女性农民工中，未婚的比例高于未婚男性农民工 10.3 个百分点。这个差异和不同性别农民工在年龄结构的差异是一致的。

农民工群体文化程度较低

农民工及其家庭成员的文化程度普遍不高。81.4% 被调查的农民工以及调查所涉及的农民工的家庭成员的文化程度在初中以下；40.8% 在小学以下。

三个样本城市农民工的文化程度还是有所不同。文盲率个旧市最高（17.8%），这是因为个旧是一个以采矿、冶炼为主要产业的城市，这种产业需要大量的强体力劳动者，对文化素质的要求相对较低（尤其是采矿）。而高中以上文化程度的比例以昆明市为最高（18.3%），其次是保山市（15.7%）。

与外出打工的农民工相比，贫困社区农户的文化程度低很多。初中以下文化的人占了全部调查对象的 95.1%，高于进入城市的农民工 13.7 个百分点；更为严重的是在我们调查的三个样本城市的四个贫困社区，文盲率竟然接近 40%（39.1%）。一个重要的原因就是这些村社里有文化的人很多都出外打工去了，因此造成如此之高的文盲率和村社总体文化水平降低。

挣钱是农民工外出的首要原因

农民工外出的首要原因是“生活所迫，靠在农村挣的钱无法生活”，因此，“到城市能多挣钱”就成为了农民工外出的第二重

要原因；值得注意的是，“为了个人的发展”这个因素也有较高的优先性，它列在外出原因的第三位；列第四位的是“在农村没有工作机会”。依靠传统的农村产业，农民已经不能维持生活，更具体地说，农民在土地上耕作所获得的产出无法使他拿到足够维持家庭基本开支所需要的现金收入。

尽管选择“生活所迫，靠在农村挣的钱无法生活”和“到城市能多挣钱”这两个答案的比例在两种性别分组中都是最高的，但是女性对“向往城市的生活方式”和“为了个人的发展”这两个答案的选择比例却明显高于男性（将近1倍）。这或许是因为在城市打工的农民工中，年轻女性的比例普遍高于男性，不到30岁的女性农民工在全部女性农民工群体中的比例达到64.5%，而男性农民工的这一比例为46.4%。

农民工就业主要依靠亲戚朋友的帮助

无论是初次进城找工作，还是在城里更换工作，农民工的家乡、朋友和亲戚都是最主要的提供就业信息的渠道。第一次外出前，获得有关工作信息的渠道有68.6%来自各类亲戚朋友；农民工在城市更换工作时也有60.5%是通过老乡或亲戚的帮助。另外，农民工自发外出的比例也比较高，达到23.4%。这应该可以用“生活所迫，靠在农村挣的钱无法生活”和“到城市能多挣钱”来解释。

初次进城打工的女性自发外出的比例低于男性（21.1%：24.9%），而初次外出时通过城市居住的亲戚或朋友了解到工作信息的女性比例则高于男性（19.7%：15.0%），这说明男性农民工外出的盲目性大于女性农民工。

另一个有趣的现象是，当农民工在城市里更换工作时，到可能的用人单位自荐的女性农民工比例高于男性农民工（17.7%：

14.8%)。这一点可能和女性农民工群体相对男性农民工群体比较年轻有关。还有,通过工会/妇联/共青团等更换工作的女性农民工比例也高于男性农民工(8.2%:1.0%)。这个现象或许与各级妇联为贫困地区的年轻女性在城市里介绍工作(如家政服务、保姆)等的长期工作有关。

农民工职业选择范围较小

36.5%被调查的农民工从事服务业,18.7%的从事建筑业,14.2%的从事商业贸易,13.1%的从事制造业和加工业,6.5%的从事运输业,其他的只占到11%。

农民工希望获得的工作是有固定收入的、稳定的、有保障的工作;体力活;多赚钱的活。建筑工希望搞建筑,因为只会干这种活。流动小商贩希望有固定的铺面,开水果店、超市、饭店。也有人想当厨师。

很多人没找到理想的工作,原因是:(1)自我条件不足。表现为没钱,没文化技术,没经验,自己能力不足。(2)社会交往条件限制。如无亲戚在城里做官,认识的人都是打工者。(3)不敢想。

农民工的生存状况

工作时长——在调查中我们发现,农民工没有国家规定的双休日、节假日的休息日,工作时长,几乎每天都在10个小时以上。统计表明,89.7%的男性农民工和72.3%的女性农民工每天工作超过8个小时;将近30%(27.7%)的女性农民工每天工作超过12个小时。73.9%的男性农民工每周工作7天,每周每天都工作的女性农民工占女性农民工的77.2%。本次调查总体上,有65.3%的农民工每天工作超过8个小时,17.0%

每天工作超过 12 个小时。每天都必须工作的农民工则占全部农民工的 75.1%。

缺乏劳动保障——知道所从事工作的行业、工种的最低工资标准的农民工比例只有 35.6%。其中,知道最低工资标准的女性比例 (30.8%) 低于男性 (38.6%)。83.0% 的农民工其雇主没有为他们购买劳动保险、医疗保险等,只有 6.2% 的被调查农民工回答他们的雇主为他们购买了劳动保险和医疗保险等。

收入水平低——超过三分之二 (70.8%) 的农民工平均月收入低于 500 元。59.8% 的男性农民工平均月收入在 500 元以下;而同等收入水平以下的女性农民工比例则高达 88.5%,将近三分之二 (64.0%) 的女性农民工每月收入低于 300 元。

全部调查对象的每月平均收入为 462.32 元,而农民工家庭的平均人口为 3.8 人。这样,在我们的调查样本中,人均月收入仅为 121.66 元。由于云南省各地的城市贫困标准不尽相同,我们这里把三个样本城市的情况分述如下。

在昆明市调查的农民工家庭人口平均有 3.9 人,每个家庭平均月收入为 533.37 元,这样每月的人均收入就是 136.76 元。与昆明市全部 14 个区、市、县的城市居民最低生活保障标准的最低标准 (禄劝县) 136 元几乎完全相同。禄劝恰好是昆明市仅有的两个国家重点扶持县之一 (另一个是寻甸县)。但是,本次调查所选中的三个调查点都位于昆明市官渡区内,官渡区的城市居民最低生活保障标准是 190 元。毫无疑问,即使是按照城市居民最低生活保障线这一划定城市贫困的最低标准,这些农民工在城市中也肯定属于城市贫困的一个人群。

保山市的被调查农民工家庭平均有人口 4.0 人,农民工平均月收入 357.41 元,农民工家庭人均月收入为 89.35 元。而在我们进行调查的保山市隆阳区,城市居民领取最低生活保障标准是