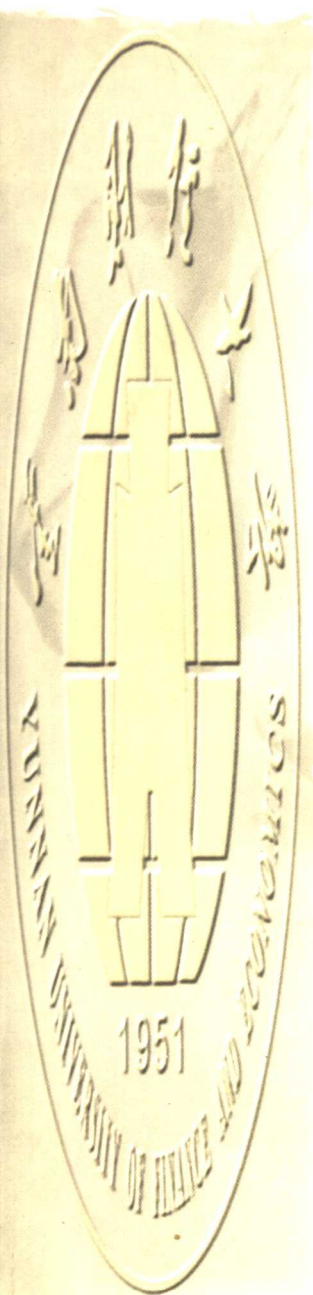


云南财经大学 学术著作丛书
Series of Academic Works of YNUFE



城镇贫困与社会救助

——以云南省为例

City Impoverishment and
Social Rescue

with Examples From Yunnan Province

Series of Academic Works of YNUFE

杨桂红 张肖虎 / 著



经济科学出版社

云南财经大学 学术著作丛书
Series of Academic Works of YNUFE

城镇贫困与社会救助

——以云南省为例

City Impoverishment and Social Rescue

杨桂红 张肖虎 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇贫困与社会救助 / 杨桂红, 张肖虎著. —北京:
经济科学出版社, 2006. 12

(云南财经大学学术著作丛书)

ISBN 7-5058-5911-0

I. 城… II. ①杨…②张… III. ①城镇-贫困-
人口-云南省②社会救济-云南省 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 130710 号

责任编辑: 杨 静

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

城镇贫困与社会救助

——以云南省为例

杨桂红 张肖虎 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

德利装订厂装订

880×1230 32 开 8 印张 210000 字

2006 年 12 月第一版 2006 年 12 月第一次印刷

印数: 0001—2000 册

ISBN 7-5058-5911-0/F·5172 定价: 17.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

作者简介

杨桂红，女，1969年7月生，云南财经大学工商管理学院副院长、教授，经济学硕士，云南大学在读博士。主要从事工商管理、战略管理的教学和科研。近年来，在相关学术刊物上公开发表学术论文40余篇。主持或参加多项科研课题，包括国家自然科学基金项目、云南省科技厅科技公关项目、省院省校合作项目、教育厅基金项目等10余项。曾获云南省科技进步三等奖、云南省“挑战杯”青年教师科技成果三等奖、云南省政府社科三等奖及云南省优秀科学论文一等奖等。

张肖虎，男，1974年10月生，云南财经大学工商管理学院讲师，经济学硕士、博士。主要研究成果：译著《合约经济学》，并在《当代经济研究》等刊物发表《我国养老保险的可持续发展》、《商业银行客户管理系统构成》等论文近10篇。

City Impoverishment and
Social Rescue

with Examples From Yunnan Province

Series of Academic Books of ERTONG

杨桂红 张肖虎 / 著

序

杨桂红博士和她的同事们历经数年完成了《城镇贫困与社会救助——以云南省为例》一书，我很高兴看到云南省学界精英密切关注贫困人口的社会救助问题，并从理论层面上对社会救助工作进行深入的探索和探索，这对社会救助制度的进一步规范和完善提供了有益的帮助，也对云南省社会救助工作的顺利开展起到了较大的促进作用。

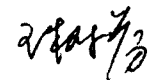
随着改革开放的深入，经济结构调整过程的“阵痛”使我国城镇人口中贫困人口的比重有所增加。正如书中所说，我国当前城镇贫困人口具有明显的“转轨性”和“过渡性”特征，区域性贫困与结构性贫困并存，历史性贫困与转轨性贫困并存。面对这种形势，我们及时有效地加强了社会救助体系的建设工作，在很大程度上缓解了城镇贫困问题，为构建社会主义和谐社会提供了有利的保障。但是，由于城镇贫困人口情况复杂、规模较大，社会救助体系又处于不断探索和完善过程中，城镇贫困问题尚未得到根本解决。尤其是云南省这样的经济落后省区，要从根本上解决城镇贫困问题仍然任重道远。因此，本书结合云南省实际进行的有益探索必将有助于城镇扶贫济困工作的开展。

作者通过典型调查，在掌握大量第一手资料的基础上，分析了不同地区城镇贫困问题的成因，阐述了城镇贫困人口社会救助制度的现状，系统归纳了当前解决城镇贫困人口问题的总体思路 and 机

制。作者重点探讨了云南省城镇居民最低生活保障制度、云南省教育救助制度、云南省城镇贫困人口医疗救助制度和云南省其他社会救助制度的执行情况、实施效果和存在问题，并提出了进一步完善这些社会救助制度的思路 and 措施。更为难能可贵的是，作者通过深入调查得到的大量数据资料不仅为本书的分析和结论提供了有力的支撑，在一定程度上也补充了政府部门决策参考的数据库。

对城镇贫困群众实施社会救助是各级政府的重要职责。在省委、省政府高度重视和大力支持下，云南省各级、各有关部门认真履行职责，切实落实救助政策，积极探索做好城乡社会救助工作的新途径、新方法，各项救助制度不断得到规范和完善，救助力度不断加大，救助水平不断提高，城乡困难群众得到了多层次、全方位、系统化的救助，一个符合省情、成效显著的城乡社会救助体系框架初步形成。在城市居民最低生活保障、农村“五保”供养、农村特困群众生活救助、城乡医疗救助、灾害应急救助、流浪乞讨人员救助，以及就业、教育、住房、司法等方面的救助都取得了较大的成绩。但是，云南省的各项救助资金不足，基层社会救助工作平台的搭建发展不平衡，社会救助信息化建设滞后，等等，还需要进一步努力解决。扶贫济困不是哪个政府部门自己的力量就能解决的问题。我们需要充分调动全社会的力量，尤其要利用理论和学术界的智慧，对贫困群众救助问题进行深入的理论研究和实证分析。本书作为一个有益尝试，必将推动学术界进一步参与到贫困群众救助的工作中来。作为贫困群众社会救助的管理者和执行者，我要感谢本书作者做出的贡献，并希望本书出版后能够产生广泛的社会影响，让全社会都来关心和支持贫困群众的社会救助工作。

云南省民政厅副厅长：



2006年6月于昆明

目 录

第1章 导论	1
第1节 贫困的有关概念	1
第2节 中国城镇贫困特征及其研究的意义	6
第3节 研究方法与本书框架	14
第2章 云南省城镇贫困人口与社会救助制度构建现状	17
第1节 云南省城镇贫困人口生活状况	18
第2节 云南省城镇贫困人口规模与构成	22
第3节 云南省城镇贫困人口的成因分析	23
第4节 云南省城镇贫困人口社会救助制度现状	32
第3章 云南省城镇居民最低生活保障制度	36
第1节 云南省城镇居民最低生活保障制度实施现状	38

2 ► 城镇贫困与社会救助 ◀

第2节 影响城镇居民低保人群总数变化的因素分析	44
第3节 城镇居民最低生活保障制度存在的主要问题	47
第4节 城镇居民最低生活保障制度的动态管理	53
第5节 城镇居民最低生活保障制度个案分析	55
附录:《城市居民最低生活保障条例》	62
第4章 云南省教育救助制度	67
第1节 云南省城镇贫困人口子女教育 救助制度现状	68
第2节 城镇贫困人口中小学教育救助制度	75
第3节 大学教育救助制度	83
第4节 教育救助制度个案分析	93
相关政策:	104
第5章 云南省城镇贫困人口医疗救助制度	111
第1节 云南省城镇贫困人口医疗情况现状	111
第2节 云南省城镇贫困人口医疗制度初步构建	117
第3节 医疗救助制度试点中发现的问题与对策	121
第4节 医疗救助制度试点案例:昆明市五华区	126
相关政策:	130
第6章 云南省其他社会救助制度	146
第1节 云南省城镇贫困人口就业扶持制度	146
第2节 住房救助制度	169
第3节 法律援助制度	174
第4节 云南省贫困人口补充养老救济制度	182
第5节 云南省城镇贫困人口就业扶持案例分析	199

第 7 章 云南省城镇贫困人口社区保障制度的 完善及其运行效率评价·····	204
第 1 节 城镇社区保障概述·····	204
第 2 节 云南省城镇贫困人口社区保障制度的 实践分析及其运行效率评价·····	215
第 3 节 完善云南省城镇贫困人口社区 保障体系的政策建议·····	238
主要参考文献·····	245
后 记·····	248

第 1 章

导 论

贫困问题是一个世界性课题。据世界银行专家的估计，全世界在 1985 年有 11 亿人生活在贫困状态。中国的贫困问题，从改革前的农村贫困，发展为改革后的农村贫困和城镇贫困并重的局面，解决或是缓解城镇贫困问题成为我国改革过程中不可避免的一项重要任务。

第 1 节 贫困的有关概念

一般来说，贫困问题主要涉及三个方面：一是贫困的识别；二是贫困程度的测定；三是解决贫困问题的政策选择。贫困识别主要指贫困的概念及贫困线的确定，关系到贫困集合的准确界定；贫困程度的测定主要指贫困指数的定义和计算，关系到贫困程度大小的判断；解决贫困问题的政策选择关系到贫困问题能否有效解决。

一、贫困的概念及其拓展

贫困是一个内涵十分广泛的社会历史范畴，传统的贫困定义主要是指收入贫困（Income Poverty），即收入水平低下，不能维持基本生活。世界银行在《1990 年世界发展报告》中认为，贫困是指缺少达到最低生活水准的能力。国家统计局研究认为，贫困是个人

或家庭依靠劳动和其他合法收入不能维持基本的生存需要。从程度上讲, 贫困的含义有绝对贫困和相对贫困之分。绝对贫困是生存意义上的贫困, 即生活资料匮乏, 难于满足最低生存需要。这是从生理学的角度出发来定义贫困。相对贫困是比较意义上的贫困, 即与社会平均水平相比较而存在的一种贫困状态。这是从社会学和经济学的角度出发来定义贫困。以上定义表明了一方面绝对贫困和相对贫困的区别。另一方面绝对贫困和相对贫困又是相互联系、相互交叉的。通常情况下, 处于绝对贫困的人必然也处于相对贫困, 而处于相对贫困的人也可能有相当一部分人处于绝对贫困。

联合国开发计划署 (UNDP) 编写的《人类发展报告, 1997》提出新的关于贫困的概念——人文贫困 (Human Poverty), 其含义包括寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足, 因而限制了人的选择, 其贫困指标主要体现健康长寿、获得知识、利用资源三个方面的能力被剥夺。对于贫困现象的认识不再局限于与人的基本生存相关联的那些物质条件, 目前已经被较多人所接受。诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森 (Amartya Sen) 在 1997 年的研究中提出, 贫困意味着贫困人口缺乏获得和享有正常生活的能力, 贫困的真正含义是指贫困人口创造收入的能力和机会的贫困, 甚至是他们获取收入的能力受到剥夺以及机会的丧失, 包括低收入、疾病、人力资本不足、社会保障系统的软弱无力、社会歧视等。国内学者对贫困现象的认识也开始采用这个定义。这一定义既强调贫困人口的温饱之忧, 也强调其在社会参与方面存在的问题。

二、贫困线的确定

上述的贫困定义, 还只是对贫困的定性认识, 尚不足以让人对究竟什么样的情况才算贫困有一个明确的概念。为了更具体地了解什么是贫困, 还必须对贫困进行定量认识, 这就需要确定一个衡量

贫困的标准。

如前所述, 贫困有绝对贫困和相对贫困之分, 其衡量标准和测定方法也是不一样的。针对相对贫困, 主要的测定方法有比例法和平均收入法, 其中前者包括收入比例法、人口比例法。针对绝对贫困, 主要的测定方法有恩格尔系数法、马丁法 (由世界银行经济学家马丁提出)、市场菜篮法和人天生活费 1 美元法。

1. 相对贫困标准的测定

(1) 比例法。由于相对贫困是与社会平均水平比较意义上的贫困, 所以测定相对贫困的一种常用方法是比例法, 包括收入比例法和人口比例法。其中, 收入比例法指的是, 把全体居民按收入从低到高排序后, 规定其中某一比例的最低收入群体为贫困群体, 他们当中的最高收入即为贫困线, 一般是把占全体居民总数 10% 的最低收入群体作为贫困群体。人口比例法指的是, 确定一个相对贫困人口的比例, 比如 10% 或 20%, 凡收入最低的那 10% 或 20% 的人口就是处于相对贫困人口。用这种方法测定的相对贫困标准是可变的, 而相对贫困人口比重一经确定那就是不变的了, 除非另行确定其比重才会发生变化。

(2) 平均收入法。这一方法是以全体居民人均收入的 $1/2$ 或 $1/3$ 作为贫困线。我国一般是以人均收入的 $1/2$ 作为贫困线。联合国经济合作与发展组织提出以一个国家或地区社会 trung 位收入或平均收入的 50% ~ 60% 作为这个国家或地区的贫困线。以云南省为例^①, 城镇居民 2004 年的人均可支配收入为 8 871 元, 按上述标准计算的相对贫困标准为年人均可支配收入 4 435 元 ~ 5 323 元, 月人均可支配收入为 370 元 ~ 444 元, 如按低限计算, 略高于占城镇总人口 20% 的低收入群体的平均收入水平。用这种方法测定的相

^① 资料来源: 云南省城镇调查队根据调查资料编写的《2004 年云南省城镇贫困人口现状》。

对贫困标准,会随着社会平均收入水平的提高而提高,当低收入者收入的增长速度低于总体平均收入增长速度时,相对贫困人口所占的比重就会上升;反之,其比重就会下降。

2. 绝对贫困标准的测定

测定绝对贫困标准的方法有多种,最常用的是恩格尔系数法。

(1) 恩格尔系数法。这是一种建立在恩格尔定律基础之上的方法。德国经济学家恩格尔在深入考察后发现,随着收入水平的提高,食品支出占消费支出的比重趋于下降,当一个家庭生活水平很低的时候,这个家庭将会把消费支出的绝大部分用于购买食品。正是由于恩格尔是第一个唤起人们注意不同收入阶层生活费开支方面的区别,因此,食品支出占总消费支出的比重被人们称为恩格尔系数。联合国粮农组织据此把恩格尔系数在 60% 及以上定为勉强度日,测定绝对贫困一般也就以此为标准。因此,用恩格尔系数法测定的贫困线,就是根据国家营养学会推荐的保证基本营养需要的月食品消费量乘以各种食品相应的混合平均单价,计算出城镇居民月食品费用,再除以 60% 的结果。

(2) 马丁法。马丁法是世界银行的马丁·雷布林先生提出的一种计算高低贫困线的方法。在已知食物贫困线的基础上,利用回归模型等计量方法,把一些刚好有能力达到营养需要的住户的有代表性的最低非食品支出计算出来。由此求出的最低非食物支出作为非食物贫困线,再加上已知的食物贫困线,就是我们要知道所判断贫困户的最低贫困线,这就是马丁先生的第一思想,也就是马丁法的主导思想。

(3) 市场菜篮法。市场菜篮法指的是,通过确定的一组城镇必需的消费项目,然后按照下列公式进行计算:

$$PL = \sum X_i \cdot P_i + h$$

其中, PL 为贫困线标准; X_i 为生活必需品的项目; P_i 为每项生活必需品的价格; h 为生活消费中的无效支出 (不可避免的)。很显然, X_i 最难以确定。

(4) 人天生活费 1 美元法。利用人天生活费 1 美元法测定贫困比较简便, 只要人天消费支出不足 1 美元即为绝对贫困。这是联合国提出的一个标准, 但因各地的生活水平、物价水平都不一样。在一些地方, 1 美元可以勉强度日, 在另一些地方可能就难于度日, 所以, 这种方法有其局限性。

前面我们讨论了相对贫困标准和绝对贫困标准的测定问题, 但在实际工作中一般所说的贫困是指绝对贫困, 我们当前需要着力解决的也是绝对贫困问题。当然, 处于相对贫困的人群, 也是需要社会加以关注的, 特别是在绝对贫困问题解决之后, 相对贫困群体更应成为社会关注的主要对象。

三、贫困人口发生率

贫困发生率是贫困人口占总人口的比例, 反映了贫困现象的社会广度, 是衡量贫困程度最基本的一个指标。贫困人口数指生活水平低于贫困线的总人数, 反映了一国或地区所要救济的总单位数 (人口数)。设 n 表示总人口数, q 表示贫困人口数, H 表示贫困发生率, 则 $H = q/n$ 。 q 是一个总量指标, H 是一个相对指标, 两者结合可以度量一国或地区贫困单位数的规模和密度。 H 的缺点是不能反映贫困的强度或者救济贫困所须付出的经济代价, 例如两种贫困分布状况, 贫困人口数和总人口数都一样, 但一种比较接近于贫困线, 另一种远远低于贫困线, 这样贫困发生率虽然相同, 然而直观上看, 后者的贫困程度要高于前者。

第2节 中国城镇贫困特征及其研究的意义

在计划经济时期的刚性城乡二元社会结构下,社会经济资源在城乡之间的分配极度不均衡,城镇居民和乡村居民分化为享有“特权”的“社会上层”和受剥夺的“社会底层”。当然,城镇中也存在部分“三无”人员、困难户,这些可以被视为贫困人口,但由于城镇相对完善的社会保障体系,这部分人群基本被纳入国家的救济制度体系,城镇贫困并没有上升为一个社会问题,更不存在一个与农村贫困者相对应的城镇贫困阶层。由于城乡二元结构的存在,乡村居民在我国的国民分配体系中处于弱势地位,普遍处于贫困之中,由此导致我国贫困问题呈现出凝固性失衡的“一元”状态,贫困问题一般也被视为农村贫困问题。

以1978年的改革开放为标志,我国社会进入传统社会向现代社会的结构转型和计划经济向市场经济转变的经济体制转轨的双重转型时期,城乡二元社会结构出现明显松动,社会资源配置的“城镇偏好”倾向有所缓解。在此背景下,我国贫困阶层结构发生了显著变化。就农村而言,普遍性贫困已成为历史,绝对贫困率大幅度下降。对城镇而言,20世纪80年代以后,城镇改革启动,合同制取代以“统包统分”为特征的广泛就业制度,失业率开始上升,城镇贫困人口问题出现。特别是在市场经济体制目标确定以后,城镇失业问题凸显,加上20世纪90年代开始大量出现的被征地农民现象,而与此同时我国社会保障制度没有及时跟上,在不同程度上增加了城镇居民陷入贫困的机会,或者无助于贫困居民生活状况的好转,城镇贫困显性化。

一、中国城镇贫困特征

世界各国都不同程度地存在着城镇贫困，中国城镇贫困与其他国家的城镇贫困既有一定的相似之处，又不完全相同。中国城镇贫困出现于中国经济转轨与社会转型的过程之中，具有明显的“转轨性”或“过渡性”，而且规模庞大。

1. 中国城镇贫困规模大，保障资金高

根据民政部最低生活保障司 2004 年 7 月提供的《2003 年全国城镇居民最低生活保障情况》，我们可以发现，截至 2003 年底，全国享受城镇居民最低生活保障的人数达 2 246.8 万人，其中特困职工（包括在职、下岗和退休人员）788.4 万人，占 35.1%；失业人员 409.1 万人，占 18.2%；特困职工及失业人员的家属 949.4 万人，占 42.3%；“三无”人员 100 万人，占 4.4%。由于民政部事先提出 2002 年 6 月前要达到城镇贫困人口“应保尽保”，所以，以 2003 年底享受城镇居民最低生活保障制度的人口作为城镇贫困人口，不会有很大的偏差。2003 年全国各地财政共支出城镇居民最低生活保障资金 150.55 亿元，低保对象实际领取的补差金为月人均 58 元。

2. 区域性与结构性贫困并存

由于受到区域经济发展不平衡及经济结构的影响，中国城镇贫困具有明显的区域性特征，不同区域或不同城镇之间的贫困状态都存在较大的差异，即使是在同一区域内的不同地区之间，贫困程度也有差别，从而使贫困表现出区域性的特点。总体来说，中国城镇贫困的区域分布多在经济欠发达的中、西部地区，“三线”企业集聚地区和老工业基地集中地区以及矿产资源枯竭的煤矿城镇。从表 1-1 中可以发现这些特点，老工业基地（尤其是东北三省），以及