

人文
学术



中国转型期城市贫困 与社会政策

姚建平 著

复旦大学出版社

本书出版得到华北电力大学校

费) 09MR48 资助

中国转型期城市贫困 与社会政策

姚建平 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国转型期城市贫困与社会政策 / 姚建平著. — 上

海: 复旦大学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-309-08033-9

I. ①中… II. ①姚… III. ①城市—贫困问题—研究—中国 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 019608 号

中国转型期城市贫困与社会政策

姚建平 著

策划编辑/马晓俊 责任编辑/李 峰

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890×1240 1/32 印张 7.25 字数 179 千

2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08033-9/F·1694

定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

内容提要

改革开放以后，中国贫困问题经历了一个农村贫困迅速降低而城市贫困显著上升的过程。与此同时，反贫困战略也由农村扶贫开始转向城市反贫困。城市居民最低生活保障制度建立以后，应对城市绝对贫困的社会救助制度基本完成，制度建设应转向相对贫困。本书通过理论论述和大量实证资料分析了中国城市相对贫困群体的现状、特征、规模和成因，并提出城市相对贫困问题的解决主要不是靠社会救助制度，而是靠社会政策体系的调整和完善。具体说来，需要在充分考虑不同社会群体就业特征的基础上，通过整合就业政策、社会保障政策、住房政策、医疗政策、教育政策和税收政策等，去构建贫困预防功能更强的社会政策体系。

C 目 录

CONTENTS

第一章 导论 1

第一节 改革开放后中国反贫困的历程 / 1

第二节 两类贫困及其政策目标定位 / 8

第三节 研究视角和分析框架 / 14

第二章 城市相对贫困的测量 22

第一节 贫困线与贫困测量 / 22

第二节 相对贫困人口规模估算 / 26

第三节 相对贫困程度和流动测量 / 38

第三章 社会阶层结构变化与城市相对贫困 44

第一节 社会阶层结构的变动与城市相对贫困群体构成 / 44

第二节 各阶层的财富分配与城市相对贫困 / 60

第四章	就业与城市相对贫困	70
第一节	就业体制的演变与城市新贫困群体的出现 /	70
第二节	劳动工资制度改革与行业工资的分化 /	80
第三节	城市工作贫困者的特征 /	87
第五章	社会保障制度与城市相对贫困	97
第一节	社会救助制度的成就和局限 /	97
第二节	社会保险制度面临的挑战 /	102
第三节	社会福利的反贫困功能 /	122
第六章	住房、教育和医疗制度改革与城市相对贫困	127
第一节	住房制度改革对城市不同收入阶层的影响 /	127
第二节	教育制度改革对城市不同收入家庭的影响 /	131
第三节	医疗卫生体制改革与城市贫困群体看病难问题 /	134
第七章	北京市城市相对贫困群体的实证研究	140
第一节	研究数据的选择 /	140
第二节	收入与消费支出 /	144
第三节	住房、教育和医疗状况 /	152
第四节	就业与社会保障 /	159

第八章 北京市实证研究的主要发现及政策内涵	165
第一节 基于贫困原因的群体差异及政策内涵 / 165	
第二节 基于贫困程度和户籍身份的群体差异及政策 内涵 / 171	
第三节 建立有群体差异的社会政策 / 176	
第九章 中国城市贫困问题的相关社会政策改革与建议	182
第一节 就业领域的政策思考与建议 / 182	
第二节 社会保障领域的政策思考与建议 / 189	
第三节 教育、住房与医疗卫生政策改革与建议 / 198	
参考文献	211

图表目录

- 表 1-1 1978—2003 年中国城市和农村贫困人口变化情况 / 3
- 表 1-2 1996—2008 年中国城市居民最低生活保障制度覆盖人数及年增长率 / 7
- 表 1-3 中国城市地区社会救助项目概览 / 16
- 图 1-1 理论分析框架 / 21
- 图 2-1 相对贫困线和相对贫困人口规模示意图 / 28
- 表 2-1 2005—2008 年 36 个大中城市低保标准与人均收入比值 / 29
- 表 2-2 1985—2008 年中国不同收入户城镇居民家庭食品支出占总消费支出的比例 / 32
- 表 2-3 按世界银行贫困线计算的相对贫困人口数和相对贫困发生率(1981—2005) / 35
- 表 2-4 中国东部、中部和西部相对贫困发生率 / 39
- 表 2-5 中国东部、中部和西部相对贫困缺口指数 / 40
- 图 2-2 相对贫困人口变动示意图 / 41
- 图 2-3 1981—2005 年中国每天消费支出 1 美元和 2 美元之间的人口数变动 / 43
- 图 3-1 中国城镇十大社会阶层分布形态图(2001) / 49
- 表 3-1 中国城镇居民收入分配基尼系数的变动(1978—2002) / 62
- 表 3-2 1985—2008 年中国城镇居民各收入户平均每人可支配收入

人(单位: 元) / 65

表 3-3 中国城镇居民各收入户平均每人消费性支出(1985—2008) / 67

图 3-2 2008 年中国不同收入户城镇居民家庭消费支出结构比较 / 69

图 4-1 1978—2007 年按注册类型我国城镇就业人员数变化(单位: 万人) / 77

图 4-2 1978—2007 年不同登记注册类型城镇职工年末人数构成 / 78

表 4-1 1999 年和 2008 年各行业不同经济类型职工平均工资 / 84

表 4-2 2007 年按行业城镇单位就业人员平均劳动报酬及占社会平均报酬的比例 / 90

表 4-3 2007 年城镇七个低报酬行业就业人员平均劳动报酬及占社会平均报酬的比例(单位: 元) / 91

表 5-1 1996—2007 年城市居民最低生活保障制度的人口覆盖情况 / 99

表 5-2 36 个中心城市低保制度建立之初和 2010 年 3 月的低保标准 / 100

表 5-3 2007 年五大社会保险参保人数和覆盖面 / 106

表 6-1 2007 年江西省城镇住户教育负担系数与恩格尔系数 / 133

表 7-1 职工数据样本特征的百分比分布(%)及均值(N=790) / 141

表 7-2 农民工数据北京地区样本特征的百分比分布(%) (N=744) / 143

表 7-3 低保职工与非低保职工家庭基本情况比较 / 144

表 7-4 低保与非低保职工平均每月家庭消费支出结构比较 / 146

表 7-5 是否领取低保金与生活用品拥有情况交叉表 / 148

表 7-6 是否领取低保金与储蓄情况交叉表 / 150

表 7-7 绝对贫困和相对贫困农民工消费支出比较 / 151

表 7-8 低收入职工和农民工住房情况比较 / 153

- 表 7-9 低收入职工与农民工住房满意度情况比较 / 154
- 表 7-10 低收入职工学费支出及负担比率 / 155
- 表 7-11 低收入职工和农民工参加岗前培训及其他职业技术培训情况比较 / 156
- 表 7-12 低收入职工与农民工医疗保障措施采用情况比较 / 157
- 表 7-13 低收入职工和农民工生病后就医情况比较 / 158
- 表 7-14 低收入职工和农民工工作变动次数情况比较 / 159
- 表 7-15 低收入职工和农民工获得目前这份工作的途径比较 / 160
- 表 7-16 低收入职工与农民工劳动合同签订情况比较 / 161
- 表 7-17 低收入职工与农民工养老措施采用情况比较 / 162
- 表 7-18 低收入职工和农民工受工伤或患职业病后的处理情况比较 / 163
- 表 7-19 低收入职工和农民工失业后生活维持情况比较 / 164
- 表 8-1 低收入职工每月平均家庭总收入对各自变量的回归分析 / 166
- 表 8-2 北京市农民工月收入对各自变量的有序多分类 Logistic 回归分析 / 168
- 表 8-3 不同就业领域的相对贫困劳动者社会政策受益情况 / 177
- 图 8-1 中国相对贫困者、绝对贫困者构成及社会政策路径图 / 179

第一章 导 论

中国是一个深受贫困问题蹂躏的国家。古代社会每一次天灾人祸无不使人民饥寒交迫、流离失所。1949 年新中国成立后,党和政府致力于大规模社会、经济建设,为解决贫困问题做出了巨大努力。但是,在相当长的一段时期里,中国的贫困问题主要表现为绝对贫困,广大人民群众依然在为吃饱穿暖担忧。一直到改革开放后,中国反贫困问题才迎来了重大转机。

第一节 改革开放后中国 反贫困的历程

新中国成立后,尽管社会经济有了很大发展,但贫困格局没有发生根本的改变,大部分人(尤其是农村地区)仍然生活在绝对贫困之中。一直到 20 世纪 80 年代改革开放以后,我国在解决贫困问题上有了真正意义上的改变。以城市居民最低生活保障制度(以下称为“低保制度”)的建立为标志,改革开放以后中国贫困问题及反贫困战略可以分为三个阶段:

第一个阶段是 20 世纪 80 年代初期改革开放开始,到 1993 年 6 月上海市首先进行城市居民最低生活保障制度的试点为止。在这一阶段,中国的贫困问题主要表现为绝对贫困和农村贫困,占全国总人

口80%以上的农村人口普遍处于贫困状态。政府和社会把反贫困的重点放在农村,采用的主要手段是扶贫。尽管新中国成立后政府就开始了扶贫历程,但是真正着手解决农村贫困地区问题并形成制度性扶贫战略是在20世纪80年代,并成型于20世纪90年代中后期。1984年9月,中共中央、国务院联合发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,该文件明确指出了“七五”期间贫困地区的发展目标:即解决大多数贫困地区人民的温饱问题,使贫困地区初步形成依靠自己力量发展商品经济的能力,这可以说是扶贫战略的起步阶段。到1994年4月,国务院正式公布实施了《国家八七扶贫攻坚计划》。该计划明确要求集中财力、物力和人力,从1994年到20世纪末用7年的时间基本上解决8000万贫困人口的温饱问题,并改变贫困地区经济、文化和社会的落后状态,缓解乃至消灭贫困,这可以看作是我国扶贫制度的基本定型。从战略思路来看,我国政府实行以促进贫困人口集中地区自我发展能力的提高和推动区域经济发展来实现反贫困目的,其特征主要表现几个方面:一是在扶贫方式上改变单纯生活救济的办法,致力于开发性扶贫,帮助贫困地区形成新的生产能力。二是将贫困人口集中区域(即贫困县)作为扶贫操作单位和工作对象,这种做法有利于政府集中财力、人力和物力,统筹安排、合理使用,解决贫困地区社会经济发展问题。同时,将贫困地区的发展作为一项专门列入国家以至各省(自治区)、各部门的国民经济计划给予重点照顾,并充分发挥各自优势,在资金、物质、技术上向贫困地区倾斜。三是在扶贫资源的管理体制上改变单纯由财政渠道拨款救济、扶贫资金无偿使用的方式,转向以财政支持和银行贷款、无偿和有偿相结合的扶贫资金投放方式。四是在扶贫指导思想上把扶贫作为一个系统工程,改变单纯经济扶贫的做法,进行科技、教育、物质生产等综合性投入,同时强调在缺乏基本生存条件的地区,实行人口迁移和进行劳务输出。五是动员全社会力量帮助贫困地区开发建设,并积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、非政府组织的交

流,争取国际社会及海外华人的了解和支持,吸引外商来贫困地区投资,促进贫困地区发展。由于政府的扶贫努力,加上改革开放后贫困地区的经济发展(特别是农村联产承包责任制和乡镇企业的崛起),使得我国农村的贫困人口总数迅速降低。在1978年,2.5亿的农村人口处于极端贫困状态。经过十多年的发展,到1992年时我国农村贫困人口已经下降到8000万人,贫困发生率也由1978年的30.7%下降到8.8%(见表1-1)。

表1-1 1978—2003年中国城市和农村贫困人口变化情况

年 份	城 市			农 村		
	贫困线 (元/人·年)	贫困发 生率(%)	贫困规模 (百万人)	贫困线 (元/人· 年)	贫困发 生率(%)	贫困规模 (百万人)
1978				100	30.7	250
1981	171	1.9	3.9	142	18.5	152
1982	169	0.9	2.0	164	17.5	145
1983	178	0.6	1.4	179	16.2	135
1984	190	0.3	0.8	200	15.1	128
1985	215	0.4	0.9	206	14.8	125
1986	226	0.2	0.5	213	15.5	131
1987	247	0.2	0.6	227	14.3	122
1988	289	0.2	0.7	236	11.1	96
1989	304	0.3	0.9	259	11.6	102
1990	321	0.4	1.3	300	9.6	85
1992				317	8.8	80
1995	2 107	5.4	19.1	530	7.1	65.4
1997				640	5.6	49.6
1998	2 310	3.9	14.8	635	4.6	42.1

续 表

年 份	城 市			农 村		
	贫困线 (元/人·年)	贫困发 生率(%)	贫困规模 (百万人)	贫困线 (元/人· 年)	贫困发 生率(%)	贫困规模 (百万人)
1999	2 382	3.5	13.4	625	3.7	34.1
2000	1 875	2.3	10.5	625	3.4	32.1
2001	624—3 840	2.6	11.7	630	3.2	29.3
2002	624—3 840	4.1	20.64	627	3.0	28.2
2003		4.3	22.47	637	3.1	29
2004	1 824	4.1	22.05	668	2.8	2 610
2005	1 872	4.0	22.34	683	2.5	2 365
2006	2 035	3.9	22.41	693	2.3	2 148
2007	2 148	3.8	22.72	785	1.6	1 479
2008			23.35	1 196	4.2	4 007

资料来源：a. 1981—2002 年城市部分数据来自洪大用：《改革开放医疗的中国城市扶贫》，引自郑杭生：《中国人民大学中国社会发展研究报告 2002——弱势群体与社会支持》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 83 页。2003—2008 年城市部分数据是作者根据《中国统计年鉴》提供的城镇人口数、历年《中国民政事业发展统计公报》提供的城市低保标准和低保人口数计算得到。

b. 农村部分数量来自国研网统计数据库(Drncet Statistical Database System)——居民生活数据库。

第二阶段是 1993 年 6 月上海首先进行城市居民最低生活保障制度的试点年，到 2002 年城市居民最低生活保障制度在全国建立。在这一阶段，我国农村地区在政府和社会的持续扶贫开发下，贫困人口继续大规模减少，贫困发生率也不断降低。到 2003 年时农村贫困人口已经下降到 2 900 万，并且贫困发生率自 1999 年开始基本上稳定在 3%—4% 之间，既没有显著增长也没有显著下降（见表 1-1）。尽管中国农村的贫困问题仍然比较突出，但在这一时期整个社会对

贫困问题的关注点开始从农村转向因企业改制而带来的大规模城市下岗工人身上。20 世纪 90 年代以来,贫困突然变得像流行病一样在我国城市里爆发,以至于国内外学者纷纷认为中国出现了所谓的“城市新贫困”阶层。从表 1-1 可以看出,1981 年城市贫困人口的规模为 390 万,贫困发生率为 1.9%。1986 年时,城市贫困人口数下降到最低点为 50 万,贫困发生率为 0.2%。但是到 1995 年城市贫困问题突然严重起来,贫困人口由 1990 年的 130 万猛增到 1995 年的 1 910 万,五年内贫困人口增长了近 15 倍,贫困发生率也由 0.4% 上升为 5.4%。在此后的 90 年代中后期和 21 世纪初期,城市贫困人口规模始终保持在 1 000 万以上。

城市新增的贫困人口主要是那些不适应市场竞争,形成亏损、停产、半停产甚至破产企业中的下岗、放长假、停发或减发工资乃至失业的职工家庭和离退休人员家庭。为了应对由于大规模下岗工人带来的城市贫困问题,政府决定采取新的反贫困社会政策,其中最重要的举措是建立城市居民最低生活保障制度。城市低保制度从 1993 年开始在上海试点,到 1999 年 9 月国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》并于 10 月 1 日正式实施,标志着我国城市低保制度的真正建立。低保制度建立以后很快在全国铺开。根据民政部公布的数据,截至 2002 年底,全国共有 2 064.7 万城镇居民、819 万户低保家庭得到了最低生活保障。其中:在职人员 186.8 万人,下岗人员 554.5 万人,退休人员 90.1 万人,失业人员 358.3 万人,上述人员家属 783.1 万人,“三无”人员 91.9 万人^①。低保制度在全国实施后,实际上已经成为我国城镇居民的“安全网”,为保障城市贫困居民的基本生活发挥了极其重要的作用。

^① 中华人民共和国民政部:《2002 年民政事业发展统计报告》,中华人民共和国民政部官方网站, <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009382.shtml>, 2009 年 4 月 16 日。

除了建立低保制度以外,为了应对来势汹汹的因下岗带来的城市贫困问题,政府还果断实施了“两个确保”政策。所谓“两个确保”就是“确保国有企业下岗职工基本生活和确保企业离退休人员养老金按时足额发放”,这是政府为确保城镇下岗职工和离退休人员的收入保障做出的承诺。为了实现“两个确保”的顺利实施,政府发布了一系列的文件,例如1999年1月原劳动与社会保障部会同中共中央宣传部印发了《国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作宣传提纲》;2000年2月,由国务院办公厅下发了《关于继续做好确保国有企业下岗职工基本生活和企业离退休人员养老金发放工作的通知》;5月,国务院又发布了《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》。为了完成“两个确保”的既定目标,各地党委、政府都把它作为“一把手”工程来抓。各级财政都给予资金上的充分支持。根据原劳动和社会保障部统计数字,截至2002年9月底,全国共有国有企业下岗职工439万人,其中376万人进入再就业服务中心,基本做到按时足额发放基本生活费并为其代缴社会保险费。第三季度,全国应发企业离退休人员基本养老金594.03亿元,实发593.71亿元,基本做到养老金按时足额发放^①。通过低保制度和“两个确保”的实施,到21世纪初期我国基本上将新增城市贫困人口纳入社会保障的范围以内。

第三阶段是2002年至今。2002年以后,农村贫困人口和贫困发生率仍然呈缓慢下降趋势。同时,城市贫困人口和贫困发生率在经历20世纪90年代的迅速增长之后,进入21世纪变得非常稳定。从2002年到2008年,城市的贫困人口一直在2000万到23000万人之间,贫困发生率也一直维持在3.8%到4.3%之间。城市贫困人口的

^① 新华网:《我国“两个确保”工作进一步落实》,2002-10-29,16:40:19。http://news.xinhuanet.com/fortune/2002-10/29/content_612065.htm,2009年4月16日。

变化也可以从低保制度的覆盖人数进行判断。在低保制度推行之初,参保人数比较有限。1996年,全国接受低保的城市居民只有84.9万。但1999年国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》以后,参保人数随着低保制度的完善迅速增长。1999年低保覆盖人数为265.9万,2000年增长了近一倍为402.6万,2001年又增长了一倍多达到1170.7万,2002年在2001年的基础上再次翻倍达到2064.7万,并且基本上保障了城镇所有贫困人口,从而实现了应保尽保。此后一直持续到2008年,我国城市低保人口总数基本上维持在2000—3000万人左右,既没有继续大规模增加也没有大规模减少,见表1-2:

表1-2 1996—2008年中国城市居民最低生活保障制度覆盖人数及年增长率

年 份	保障人数 (万人)	年增长率 (%)	年 份	保障人数 (万人)	年增长率 (%)
1996	84.9		2003	2246.8	8.8
1997	87.9	3.5	2004	2205.0	-1.9
1998	184.1	109.4	2005	2234.2	1.3
1999	265.9	134.8	2006	2240.9	0.3
2000	402.6	51.4	2007	2272.1	1.4
2001	1170.7	190.8	2008	2334.6	2.8
2002	2064.7	76.4			

资料来源:本表格根据中华人民共和国民政部《民政事业发展统计报告(1996—2008年)》整理而成,中华人民共和国民政部官方网站:<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>, 2009年4月16日。

低保人数的稳定说明我国城市贫困问题已经基本得到了遏制,20世纪90年代以来的由于大规模下岗工人的出现而带来的城市贫困危机也已基本过去。但是,这并不意味着城市贫困问题已经得到解决。相反,正是由于低保制度的推行,使我国城市贫困问题进入了一个新的历史阶段。在贫困对象上,低保人数的稳定说明当前我国