

新世纪北京 城市弱势群体研究

洪小良 王雪梅 等◎著

XINSHIJI BEIJING CHENGSHI
RUOSHIQUNTITYANJIU



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

新世纪北京城市弱势群体研究

洪小良 王雪梅 等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

新世纪北京城市弱势群体研究/洪小良, 王雪梅等著

北京: 中国经济出版社, 2012.11

ISBN 978-7-5136-1946-2

I. ①新… II. ①洪… ②…王 III. ①边缘群体—研究—北京市—现代 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 229644 号

责任编辑 王振岭

责任审读 霍洪涛

责任印制 石星岳

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 14.5

字 数 210 千字

版 次 2012 年 11 月第 1 版

印 次 2012 年 11 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-1946-2/F·9500

定 价 32.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010-68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010-68344225 88386794

目 录

导 言	(1)
-----------	-----

第一部分 贫困人口研究

第一章 北京市城市居民贫困问题研究	(8)
一、贫困家庭的生活状况	(9)
二、致贫原因分析	(13)
三、城市贫困家庭获得社会保障和社会救助的情况	(20)
四、完善与城市贫困相关的社会保障和救助制度的对策分析 ...	(24)
第二章 北京市东城区低保政策落实情况与完善低保制度研究	(28)
一、低保政策落实的基本情况	(28)
二、低保配套措施落实情况	(31)
三、调查中发现的主要问题及分析	(33)
四、关于进一步完善低保制度的对策建议	(36)
第三章 北京市城市贫困人口就业扶持对策研究	(44)
一、研究设计	(44)
二、北京市城市贫困家庭劳动年龄人口的基本状况	(49)
三、北京市城市贫困失业人口的就业障碍	(54)
四、北京市城市贫困人口就业扶持工作存在的问题	(61)
五、贫困人口就业扶持的理念	(71)
六、北京市城市贫困人口就业扶持的思路与对策	(74)

第二部分 残疾人口研究

第四章 北京市城市残疾人人口学特征及家庭户生活状况分析	(82)
一、残疾人口的总体情况	(82)
二、残疾人口的构成	(83)
三、残疾人家庭户的生活状况	(86)
第五章 北京市城市残疾人的就业与社会保障状况	(94)
一、就业状况	(94)
二、社会保障状况	(96)
第六章 北京市残疾人按比例就业现状与政策研究	(101)
一、残疾人按比例就业的基本现状	(101)
二、残疾人按比例就业政策研究	(103)
三、改进与完善按比例就业政策的思考	(115)

第三部分 农民工研究

第七章 北京市外来农民工的个人特征与家庭情况	(122)
一、个人特征分析	(122)
二、家庭和亲属状况	(126)
第八章 北京市外来农民工的就业与社会保障状况	(132)
一、职业分布集中, 就业层次低, 与户籍人口形成很强的互补性	(132)
二、职业稳定, 失业时间短, 工作满意度高	(133)
三、就业标准和就业门槛低, 整体缺乏社会保障	(134)
四、劳动时间长, 劳动保护意识弱	(138)
五、求职途径以熟人介绍和自己直接上门找为主	(140)
六、整体缺乏正规培训, 培训愿望弱	(141)
第九章 北京市外来农民工家庭迁移倾向研究	(144)
一、问题提出	(144)
二、数据来源与样本构成	(145)

目 录

三、理论观点	(146)
四、分析框架与研究假设	(148)
五、研究发现	(152)
六、结论与讨论	(156)
附 录 个人访谈记录	(158)
后 记	(221)

导 言

1. 弱势群体的概念

2002年3月,时任国务院总理朱镕基在九届全国人大五次会议上所作的政府工作报告中使用了“弱势群体”这个词,从而使得弱势群体在中国大陆成为一个非常流行的概念,引起了国内外的广泛关注。但是,无论是学界还是政府,都并没有在弱势群体的概念上形成统一的认识。

当前,人们对于弱势群体的理解主要可以分为两类:一类观点强调弱势群体概念的相对性,认为弱势群体是相对于强势群体而言的,其内涵和外延因参照群体而异。如,相对于商家,消费者是弱势群体;相对于商品房开发商,购房者是弱势群体;相对于本地居民,外来人口是弱势群体。另一类观点则认为弱势群体概念有相对固定的内涵和外延,即在一个社会中,弱势群体的属性、特征是相对明确的,在弱势群体与社会其他人群之间的界限也是相对清晰的。本书对于弱势群体概念的理解属于后一类。

在持后一类观点的学者中,一些人提出了衡量一个群体是否是弱势群体的三个标准:生理性标准、经济性标准及社会权利标准。根据生理性标准,一些社会成员由于身体或体能的原因造成其基本生存能力欠缺、正常社会活动困难,成为生理性弱势群体。如残疾人、儿童、老年人等。根据经济性标准,一些社会成员由于各种原因导致经济收入能力严重不足,难以维持基本生活,成为经济性弱势群体,即通常所说的贫困群体。根据社会权利标准,一些社会成员远离社会权力中心,应有的社会权利得不到保障,困难处境得不到反映,成为社会性弱势群体。如进城打工的农民工、下岗失业人员等。

然而,根据上述三个标准,通常很难将弱势群体和非弱势群体截然区分开来。无论是根据生理性标准、经济性标准,还是社会权利标准,都不

可能提出一个纯客观的不变的数量标准,作为弱势群体与社会其他成员的分界线。事实上,弱势群体的概念,是一个社会性概念,离不开主流社会的认定。在判定何为基本生存能力、什么是最低生活标准,及哪些社会权利是社会成员应得的权利时,必须依赖于社会对何为“正常水平”的评价标准。这一评价标准并不是固定不变的,不同历史发展时期,不同社会文化,对于“正常水平”的评价是不一样的。

根据以上分析,我们认为,所谓弱势群体,是指生存状态处于社会认可的正常水平以下的群体。这种生存状态是多方面的,主要体现在三个方面:①身体和体能方面的弱势;②占有经济资源方面的弱势;③社会权利方面的弱势。一个群体,无论是在这三个方面的哪一方面,只要其生存状态处于社会认可的正常水平以下,就是弱势群体。

2. 新世纪北京市主要弱势群体

基于上述概念,当前北京市弱势群体主要由以下几类人构成:残疾人、老年人、下岗失业人员、贫困人口、农民工等。当然,这里只是简单列举,一方面没有列全,另一方面各个群体之间可能有交叉,但它们基本包含了北京市弱势群体的主体。

下面我们根据有关资料对这些弱势群体的规模及历史发展作具体说明:

(1) 残疾人。1987年北京市共有114万残疾人,占全市总人口的4.5%。2006年北京市残疾人总人数增长到99.9万人,占总人口的比例为6.49%。^①

(2) 老年人。2000年北京市65岁及以上老年人14.3万人,占常住总人口的8.4%。2005年全市65岁及以上老年人增长到166万人,占常住总人口的比重上升为10.8%。^②2010年全市65岁以上老年人171万人,占常住总人口的比重为8.7%。^③

(3) 下岗失业人员。2000年年末全市城镇登记失业人员3.3万人,城镇登记失业率为0.76%。2005年年末全市城镇登记失业人员10.6万人,

① 资料来源:《第二次全国残疾人抽样调查资料(北京卷)》附录1北京市第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报,第741页。

② 资料来源:《北京统计年鉴2006》。

③ 资料来源:《北京统计年鉴2011》。

城镇登记失业率为 2.11%。2010 年年末全市城镇登记失业人员 7.7 万人，城镇登记失业率为 1.37%。^①

(4) 贫困人口。2000 年北京市城镇居民最低生活保障人数 6.5 万人，2005 年达到 15.5 万人，2010 年为 13.7 万人。2003 年北京农村居民最低生活保障人数 6.7 万人，^② 2005 年达到 7.8 万人，^③ 2010 年为 7.7 万人。^④

(5) 农民工。2005 年北京市常住外来人口 357 万人，按就业人口占常住人口 70% 及农民工占外来务工人员 80% 的比例估算，全市外来农民工规模大约为 200 万。2010 年，北京市常住外来人口 704.7 万人，^⑤ 按同样比例推算，外来农民工规模大约为 395 万人。

3. 本书研究对象及实证资料来源

本书的研究对象覆盖北京城市三大类弱势群体：贫困人口、农民工和残疾人。在这三类对象中，贫困人口和残疾人口均只包括北京户籍人口，农民工则全部是外来人口。它们构成了北京市弱势群体的主体，粗略估算，2010 年这三类群体的总体规模大约在 500 万人左右，占北京市常住总人口的四分之一。

本书的数据资料来源于北京市人口所承担的 6 个实证研究课题。它们分别是：

(1) 北京市城市贫困问题研究。该项目为北京市社会科学联合会立项并资助的“北京市重大社会矛盾问题研究”的子课题。课题主持人为尹志刚。^⑥ 研究方法以问卷调查为主，访谈和文献调查为辅。调查时间为 2000 年夏季。

(2) 完善最低生活保障制度，促进低保人员劳动就业研究。该项目是著者与北京市东城区民政局的合作课题。项目主持人为原北京市东城区民政局副局长赵凌云。^⑦ 研究方法以问卷抽样调查为主，并结合了座谈会、实地考察、文献研究等方法。调查时间为 2003 年 7 月。

① 资料来源：《北京统计年鉴 2011》。

② 资料来源：《北京统计年鉴 2004》。

③ 资料来源：《北京统计年鉴 2006》。

④ 资料来源：《北京统计年鉴 2011》。

⑤ 资料来源：《北京统计年鉴 2011》。

⑥ 课题组成员有：尹志刚、焦永刚、马小红、王雪梅、李宁、曹颖。

⑦ 课题组成员有：王雪梅、洪小良、赵凌云、张月清。

(3) 北京市城市贫困人口就业扶持对策研究。该项目为北京市哲学社会科学“十一五”规划项目。项目主持人为洪小良。^① 资料收集方法以问卷调查和个案访谈为主, 座谈会和文献法为辅。实地调查研究时间为2009年6月。

(4) 北京市残疾人人口学特征及生存状况分析。该项目为北京市人民政府残疾人工作委员会二抽(全称为第二次全国残疾人抽样调查)招标课题。项目主持人洪小良。招标方为研究者提供了北京市二抽的原始数据。课题研究时间为2007年。

(5) 残疾人按比例就业现状与政策研究。该项目为北京市残疾人联合会招标课题。项目主持人王雪梅, 课题组成员有尹德挺。课题研究时间为2007年, 研究相关数据由北京市残联提供。

(6) 北京市流动人口家庭户调查。该项目为北京市哲学社会科学研究基地项目。项目主持人侯亚非。^② 问卷调查入户时间为2006年5—6月。

4. 各章内容要点及研究结论

全书分三部分, 分别是: 贫困人口研究、残疾人口研究及农民工研究。每部分由三篇研究论文构成, 共九章。

各章主要内容及结论:

第一章题目为“北京市城市居民贫困问题研究”。本章利用北京市城八区城市低保家庭抽样问卷调查资料, 对贫困家庭的生活状况、致贫原因及获得社会保障的情况进行了分析, 提出了六个方面的对策建议: ①城市贫困人口就业艰难, 应加大扶持的力度; ②贫困家庭难以承担子女教育费用, 应制定专项扶持政策; ③重视研究贫困家庭特殊的人口结构, 对单亲家庭给予特别关怀; ④医疗保险制度改革要考虑贫困人口这一社会弱势群体的特殊性; ⑤挖掘社会援助资源, 将政府的制度保障与社会支持有效结合起来; ⑥不断完善最低生活保障制度, 防范制度安排和操作中的“搭便车”行为。

第二章题目为“北京市东城区低保政策落实情况与完善低保制度研

① 项目编号: 06BaSH017, 课题组成员有洪小良、王雪梅、吴同、董媛、虞召群、罗洪燕、王亚南。

② 项目编号: 05BJDSH037, 课题组成员: 侯亚非、尹志刚、嘎日达、洪小良、马小红、胡玉萍、尹德挺。

究”。本章在抽样问卷调查、座谈会、实地考察和文献研究的基础上，对北京市东城区低保政策的落实情况、低保配套措施落实情况及存在的问题进行了深入分析，从四个方面提出了完善低保制度的具体建议：①从做好最低生活保障与其他社会救助项目的配套完善、合理衔接和有效落实入手，充分发挥最低生活保障制度的社会功能；②落实低保工作经费，充实低保工作人员，加强街道一级管理力度；③健全法制，堵塞漏洞，规范管理，改进措施，通过“三查一督”，不断完善最低生活保障制度；④统一认识，领导重视，广泛全面宣传，树立正确舆论导向，转变观念，摆脱误区，为低保制度运行创造一个良性的支持系统。

第三章题目为“北京市城市贫困人口就业扶持对策研究”。本章在问卷调查、个案访谈、集体座谈和政策分析的基础上，对北京市城市贫困家庭劳动年龄人口的基本情况、贫困失业人口面临的就业障碍及就业扶持工作存在的问题进行了深入分析，指出贫困人口就业扶持应秉持三大理念：社会保护、社会融合及助人自助的理念，提出了包括建立利益导向机制、实行工作导向的福利制度、加强就业扶持工作专业化建设、拓宽就业渠道、实施分类扶持、推行社会融入计划等六个方面的对策建议。

第四章题目为“北京市城市残疾人人口学特征及家庭户生活状况分析”。本章基于第二次全国残疾人抽样调查数据，着重分析北京城市残疾人的个人特征以及残疾人家庭户的收入消费等方面情况。研究发现，北京市城市残疾人比例高于全国平均水平，老龄化趋势明显，丧偶比例高，适婚人群结婚困难。与非残疾人家庭户相比，残疾人家庭户收入和消费水平明显较低，消费水平偏低，贫困发生率高。

第五章题目为“北京市城市残疾人的就业与社会保障状况”。本章利用第二次全国残疾人抽样调查数据，研究发现：①北京市城市残疾人就业规模小，就业率低；②未工作残疾人主要由提前离退休人员、丧失劳动能力者和失业者三类人员构成；③残疾人口享受社会救助、参加社会保险的比例均很低，城市残疾人领取低保和救济的比例甚至低于农村残疾人口；④现有的残疾人社会服务体系的运作存在“双低现象”，即制度体系的供给能力低，残疾人对其服务的需求低。

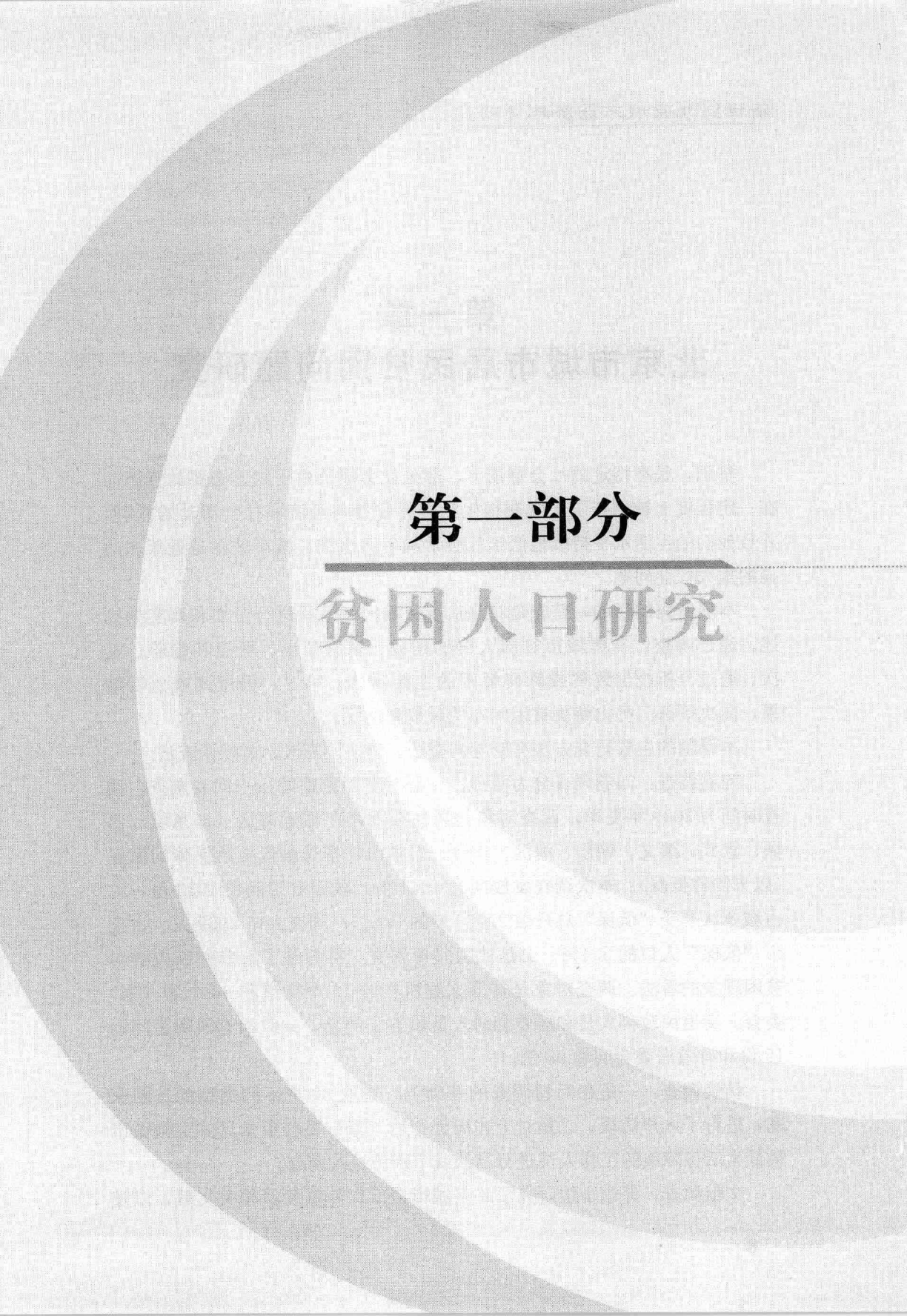
第六章题目为“北京市残疾人按比例就业现状与政策研究”。本章对北京市残疾人分散按比例就业的现状做了基本描述，重点比较了按比例就

业与其他形式就业残疾人的结构特征,对北京市按比例就业政策进行了深入分析。作者指出,按比例就业是城市残疾人就业的主渠道,北京市的按比例就业政策经历了理念逐步成熟,机制渐趋完备,就业保障金的“杠杆”效用日益明显的过程。为完善相关政策、提高执行效果,作者建议,应秉持“以倾斜保护反社会排斥”的政策理念,贯彻“分类对待”的原则。

第七章题目为“北京市外来农民工的个人特征与家庭情况”。本章采用北京市流动人口家庭户抽样调查数据,对北京市外来农民工的个人特征及家庭亲属情况进行了分析。研究发现:在个人特征上,北京市农民具有青壮年及少儿人口比重大,老年人口比重极低,性别比偏高,受教育程度偏低,就业率高,购销人员、社会服务和居民服务人员比重大等特征;在京家庭以夫妇二人家庭和夫妇携子女家庭为主,原籍家庭呈现空虚化,在京家庭呈现加速形成的态势。

第八章题目为“北京市外来农民工的就业与社会保障状况”。本章通过分析北京市流动人口家庭户抽样调查数据,提出北京市外来农民工在就业和社会保障方面具有六个方面的特征:①职业分布集中,就业层次低,与户籍人口形成很强的互补性;②职业稳定,失业时间短,工作满意度高;③就业标准和就业门槛低,整体缺乏社会保障;④劳动时间长,劳动保护意识弱;⑤求职途径以熟人介绍和自己直接上门找为主,通过职业介绍机构求职比例低;⑥整体缺乏正规培训,培训愿望弱,流动人口职业的技术含量是影响其培训情况和培训愿望的重要因素。

第九章题目为“北京市外来农民工家庭迁移倾向研究”。本章利用北京市流动人口家庭户抽样调查数据,对农民工的家庭迁移趋势及影响因素作了定量分析。研究发现:①北京市外来农民工已呈现家庭化迁移趋势,家庭迁移发生概率逐年上升;②在影响家庭迁移的个人特征方面,女性比男性,已婚者比未婚者,年龄较大者比年龄较小者,受教育程度较低者比受教育程度较高者,迁入时间较短者比迁入时间较长者,更可能带动家庭人口迁移。在影响家庭迁移的家庭因素方面,家庭劳动年龄人口越多,迁入地家庭收入越高,往原籍的汇款越少,发生家庭迁移的可能性越大。原籍家庭人均耕地面积、迁入地亲戚人数的影响不显著。③模型检验表明,经典人口迁移理论及新迁移经济学理论在分析农民工家庭迁移行为方面,总体上是适用的。但检验结果也得出一些与经典迁移理论和新迁移理论不相一致的结论。

The background of the page features a series of concentric, overlapping circles in various shades of gray, creating a sense of depth and movement. The circles are centered on the left side of the page, with the largest circle being the outermost and the smallest being the innermost.

第一部分

贫困人口研究

第一章

北京市城市居民贫困问题研究

贫困，是在特定的社会背景下，部分社会成员由于缺乏必要的资源而在一定程度上被剥夺了正常获得生活资料 and 参与经济和社会活动的权利，并且他们的生活水平持续地低于社会常规生活水准。城市贫困是近年来凸显的重大社会问题。

本研究的目的，首先是对北京市贫困人口现状进行全面和真实的描述。通过调查，掌握城市贫困人群的构成、家庭情况、特点和趋势；其次，通过分析找出致贫或障碍解困的主要原因；第三，根据调查分析结果，向决策部门提出解决贫困问题的对策和建议。

本课题的主要研究方法有问卷调查法、访谈调查法、文献调查法。

问卷调查：问卷调查分为两种。一是对贫困家庭的入户问卷调查。调查时间为 2000 年夏季，调查对象是居住在北京市城近郊区（即东城、西城、宣武、崇文、朝阳、海淀、丰台、石景山）享受最低生活保障的家庭（以下简称低保）。本次调查发放问卷 1044 份，收回有效问卷 1033 份，约占城 8 区享受“低保”总户数 27000 户的 3.8%；调查人口 2959 人，占全市“低保”人口的 5.4%。二是社区问卷调查，目的是了解非贫困人群对贫困现象的看法。调查对象是贫困家庭所在的 16 个街道和 98 个居（家）委会。街道民政科人员和居委会的人员填答了问卷，共收回有效街道问卷 15 份和有效居委会问卷 98 份。

访谈调查：一是在问卷调查的基础上，选取 30 户不同类型的贫困家庭，进行了入户访谈；二是对上述街道和居（家）委会负责具体实施城市最低生活保障线的工作人员进行座谈或个别访谈式调查。

文献调查：课题小组研究了北京城市最低保障制度及相关文献，以及

城市贫困问题相关的专著、调查报告、论文等，并对国外有关社会救助理论、制度进行了较深入研究。

一、贫困家庭的生活状况

1. 对自己生活贫困状况的主观描述

目前，北京城市贫困家庭，10.3%自认为生活没有保障，温饱没有解决。这一部分居民处于绝对贫困状态。89.7%的贫困家庭自认为处于温饱阶段。即使在自认为处于温饱状况的贫困户中，仍有不少家庭没钱支付一些必要的日常开支，呈现出一定程度的相对贫困。在问卷中，课题组设计一系列可以反映不同贫困水平的具体条件，对自认为处于贫困状况的家庭进行了询问。

调查结果见图1-1，首先可以看出没钱看病的比例最高，占67.9%。有没有钱看病，既是最能反映贫困水平的指标，也是日常开支或一次性开支较大的指标。其次，贫困家庭通常没有能力应付一次性的大额开支，所以，没钱置换已坏的家电、没钱维修或更换住房已破损的必要设备（如电表、电线、上下水管道等）的家庭比例较高（50.8%）。再次，教育是北京居民十分看重的一种人力资本投入。但在贫困家庭中，没钱供给子女读九年义务教育的比例高达20.1%。没钱供给子女高中以上教育的家庭高达30.4%。反映因贫困而影响对子女教育的两项共计50.5%。与教育相关的

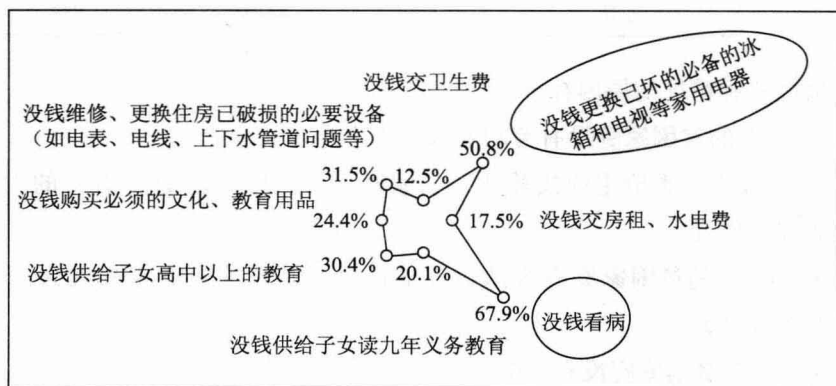


图 1-1 贫困家庭对生活困难的具体情景的选择及百分比

指标还有, 24.4%的家庭没钱购买必需的文化、教育用品(如报纸、书籍)。与子女上学和教育资源短缺相关的三项指标累计高达74.9%。最后贫困家庭对于付费较低的开支, 承受能力相对稍强, 如没钱交房租、水电气费, 占17.5%, 没钱交卫生清洁费, 占12.5%。但总的来看, 贫困家庭应付上述生活基本方面开支的能力低于普通市民。这说明相当一部分贫困家庭确实处于刚刚满足生活最低需要的阶段。与北京城市居民平均生活水平相比, 相对贫困的程度较高。

2. 经济收入状况

从平均经济收入结构看, 在贫困家庭的月收入中, 来自政府提供的最低生活保障金, 排在第一位。调查数据显示, 包括最低生活保障金和帮困卡在内的其他收入最多, 占总收入的44.9%; 主业收入排在第二位, 占总收入的40.1%; 经营收入排在第三位, 占总收入的11.3%; 兼业收入排在第四位, 占3.2%; 房租收入排在第五位, 占0.4%。(见表1-1)

表 1-1 贫困家庭收支状况表

单位: 元

月收入	户均	人均
其他收入(包括最低生活保障金和帮困卡)	309	118
主业收入	276	91
经营收入	78	22
兼业收入	22	7
房租收入	3	1
小计	688	239

造成这种情况的原因在于:

- 41%的贫困家庭没有劳动收入(无论主业或兼业)。
- 有收入(无论主业或兼业)的家庭(占贫困家庭的59%)的人均月收入仅223元。
- 仅7%的贫困家庭有人从事兼业活动, 其户均兼业年收入为3818元, 月均318元。
- 5%的贫困家庭没有一个人有正式工作。
- 有正式工作收入的家庭, 户均主业年收入仅6005元, 户月均500元。

• 11%的家庭有经营收入（多是经营一些小生意或摊点），平均每月的经营收入为 719 元。近 90% 的贫困家庭没有从事经营性的活动。

• 有 1% 的家庭户出租房屋，并有月均 295 元的收入。

• 12.8% 的贫困家庭有债务。家庭平均债务为 13988 元，其中，少则 500 元，多的达 20 万元。

• 仅 5% 的家庭户有存款（实际情况可能要多些），户均存款额为 4309 元。

• 进行有价证券投资的人仅占 0.5%，平均投资额大约在 5000 元左右。

• 各个家庭的存款和投资额之间的差距很大，说明这部分人的实际收入状况比较复杂，有极少部分人不应享受最低生活保障金。

3. 家庭支出状况

表 1—2 贫困家庭支出状况表

单位：元

月支出	户均	人均
食品金额	370	132
教育培训	82	29
医疗保健	79	27
购、租房水电气费等	74	26
日用品	37	13
服装	16	5
交通通讯	15	5
耐用消费品	8	3
文化娱乐	2	1
赡养费	4	1
其他费用	1	0
小计	688	242

从贫困家庭的月支出结构看（见表 1—2），食品支出月均 370 元，占全部支出的比例高达 53.8%（即恩格尔系数为 53.8）；其他日常生活支出（包括购、租房，水电气费，日用品，服装，交通通信，赡养费等）共计月均 146 元，占 21.2%，排第二位。前两项属于生活必需品消费，合计占 75%。教育培训支出，既属于开发后续劳动力的需要，也属于基本发展需