



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

高功敬
著

城市贫困家庭 可持续生计

—— 发展型社会政策视角

THE URBAN POVERTY FAMILIES'
SUSTAINABLE LIVELIHOODS OF CHINA

BASED ON THE PERSPECTIVE OF SOCIAL POLICY FOR DEVELOPMENT



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

THE URBAN POVERTY FAMILIES'
SUSTAINABLE LIVELIHOODS OF CHINA

城市贫困家庭 可持续生计

—— 发展型社会政策视角

BASED ON THE PERSPECTIVE OF SOCIAL POLICY FOR DEVELOPMENT

高功敬 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

城市贫困家庭可持续生计：发展型社会政策视角 /
高功敬著. — 北京：社会科学文献出版社，2018.9

(社会政策丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3350 - 0

I. ①城… II. ①高… III. ①城市 - 贫困问题 - 社会
政策 - 研究 - 中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 199931 号

社会政策丛书

城市贫困家庭可持续生计

——发展型社会政策视角

著 者 / 高功敬

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 胡庆英

责任编辑 / 胡庆英

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：18 字 数：251 千字

版 次 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3350 - 0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

国际学术界对贫困内涵的拓展性理解集中体现了贫困问题的复杂性。在人类对贫困现象的认识谱系中，国际学术界对贫困内涵的理解从最初把贫困仅仅定义成收入与消费匮乏，到可行能力匮乏，再到资产或财富匮乏、权利匮乏或社会排斥导致的脆弱性以及稀缺性思维模式，从中我们可以发现贫困现象不仅涉及宏观的制度—文化结构维度，也涉及微观个体或家庭的收入、资产、能力以及心智维度。它不是单一维度主导的结果，而是宏观结构与微观个体（家庭）之间多重交互作用的结果。消除贫困所需要的必要条件是如此之多，任何仅靠单一维度的贫困观所实施的反贫困措施都是不充分的。一百多年来，国际学术界对贫困现象的理解历程及其相应的福利政策实践表明，通过发展理论，开展实证研究，人们对贫困现象的认识不断从单维走向多维、从事实走向规范、从碎片走向整合，强调贫困现象的复杂性、系统性与整合性的生态系统观念逐渐成为主流。任何有效的城市反贫困政策理论与实践，都需要从整体性视角出发，只有从整合性、系统性的多重维度来设计反贫困政策，才有可能实质性地缓解或消除贫困。因此，一种基于对贫困现象复杂性理解的多维整合视野就成为有效反贫困的内在要求。

20 世纪 90 年代以来，国际反贫困理论界与实务界在对二战后长期主导发展中国家经济社会发展战略的“现代化发展范式”的经验教训进行全面剖析的基础上，对 20 世纪 80 年代以所谓“华盛顿共识”为代表的“新古典自由主义范式”进行了系统的批判，

对基于消费维持基础上的传统社会福利政策范式进行了深刻的反思，在此基础上，逐步形成了发展型社会政策理念。发展型社会政策聚焦于超越基本需求满足的能力建设，试图融合经济发展与社会政策目标，强调跨部门的整合协调，注重社会政策的风险预防与包容能促进功能，日益成为国际社会政策领域中占主导地位的政策范式，成为整合 20 世纪 90 年代以来社会福利政策领域中各种新思维、新观念与新实践的有效政策框架。

发展型社会政策，作为一种影响广泛的、具有宏大抱负的社会政策范式，在具体针对反贫困领域时，迫切需要一个能够充分体现自身理念的有效分析框架与政策实践工具。一种完全契合于发展型社会政策理念的可持续生计框架（Sustainable Livelihoods Framework, SLF）被逐步发展出来。可持续生计框架提供了一种系统分析贫困家庭生计的理论架构。它包含有几个相互关联的基本要素，有助于人们认识贫困的复杂性以及寻求反贫困的切入点或政策实践。它也集中反映了当前人们对贫困问题以及反贫困实践的拓展性理解，在理论和实践上遵循着如下基本原则：以人为中心、整体性、促进微观－宏观联系、动态性、优势视角以及可持续性目标等。无论是从发展理念、政策目标，还是从干预重心以及运行机制来说，可持续生计框架都完全契合于发展型社会政策理念，逐渐成为反贫困领域的重要分析框架和实践政策工具。

随着中国城市化的快速发展，中国反贫困政策实践与理论研究的重心将逐渐由农村转移至城市，城市反贫困问题日趋重要。长期以来，中国城市反贫困理念与目标具有单纯救助性与生计维持性特征，城市反贫困政策机制具有碎片化、断裂性特点。城市贫困问题的异质性、复杂性以及卷入部门的多样性，内在要求城市反贫困政策从维持性生计目标逐步向可持续性生计目标转变，从单一视野逐步向多维视野转变；迫切要求改变碎片化、断裂性的反贫困政策机制，逐步向跨部门、整体性、协同性的社会政策机制转变，建构并形成发展型社会政策理念下城市贫困家庭可持

续生计框架，这是当前及未来中国城市反贫困的关键。中国城市贫困家庭可持续生计框架及其有效政策路径的建构，需要在实证研究的基础上，澄清城市贫困家庭可持续生计的关键影响因素。本书旨在基于实证研究，系统剖析当前中国城市贫困家庭生计维持系统的现实状况及其存在的突出问题，澄清城市贫困家庭可持续生计系统建构的关键要素，并基于发展型社会政策理念，提出构建中国城市贫困家庭可持续生计系统的现实政策路径，以期为推动中国城市反贫困政策理念转变与机制优化提供相应的政策建议，为推进相关学术研究的深入开展提供有价值的参考。

本书系统梳理了国际学术界对贫困内涵的拓展性理解以及国内外学术界关于可持续生计的理论与应用研究成果，明确了研究定位与研究视角；厘清了发展型社会政策理念与可持续生计框架之间的内在关联，确定了研究的基本理念与分析框架。在此基础上，本书对城市贫困家庭生计系统进行了系统的测量，建构了适用于中国城市贫困家庭生计资本特征的测量指标体系。基于此，本书对城市贫困家庭生计资本状况实施了大规模抽样调查，收集了大量的一手数据。

本书在对数据进行统计分析的基础上，系统剖析了当前中国城市贫困家庭生计系统的现实状况及其突出困境，并深入探讨了城市贫困家庭各种生计资本类型对其生计策略的相关效应。实证分析表明，城市贫困家庭生计资本具有如下显著特征：（1）城市贫困家庭生计资本总体匮乏，城市贫困家庭所实际拥有的各类生计资本水平较低。（2）城市贫困家庭生计资本不仅整体匮乏，而且内部结构严重失衡，主要体现在金融资本与人力资本系统中的职业技能培训水平较低。（3）当前城市贫困家庭生计资本维持型特征突出，发展型特征较弱，城市贫困家庭收支结构总体上维持基本平衡状态，城市贫困家庭消费结构基本属于维持型消费，发展型消费支出偏低。（4）城市贫困家庭生计资本脆弱性强、可持续性差。城市贫困家庭赖以抵御市场风险以及生命历程中重大事

件冲击的可行选择十分有限，表现出较强的脆弱性，可持续生计系统的建构需要有效的政策支持。

通过进一步的实证分析，我们有如下几点发现。（1）金融资产对城市贫困家庭主要生计策略具有显著性影响，政府应高度重视各种制度化方式对促进城市贫困家庭金融资产积累的必要性。长期以来，由于认识水平或各种偏见的局限，对于金融资产在城市贫困家庭生计维持系统以及可持续生计发展上的重要性被有意或无意地严重忽视了。包括储蓄、信贷、保险、住房公积金以及投资等在内的金融资产的制度性积累，对于城市贫困家庭可持续生计至关重要。通过制度化方式促进金融资产积累不能仅仅局限于中产及以上阶层，而应基于发展型社会政策理念，拓展其包容性，使穷人能够切实有效可及低利率信贷支持、税收减免、转移支付以及住房公积金等各种制度化金融资产积累渠道。通过制度化方式促进穷人金融资产的积累，并充分发挥金融资产积累过程中对于穷人各种生计资本与生计策略的积极效应，必将成为未来中国城市反贫困政策的发展趋向。（2）加强知识更新与职业技能培训是建构城市贫困家庭可持续生计系统的必由之路。实证研究表明，当前城市贫困家庭先前所拥有的知识技能已经较为陈旧，已经远不能适应当今飞速变化的劳动力市场对相关知识与具体技能的最新需求。城市贫困家庭成员的知识更新和及时有效的技能培训对于其劳动力市场参与及其收入提升具有十分重要的影响。（3）当前中国社会救助理念与机制总体上属于生计维持型特征，发展型特征不明显。促进社会救助理念与运作机制由生计维持型向发展型转变是建构城市贫困家庭可持续生计系统的关键一环。（4）有未成年子女的贫困家庭应成为政策支持的重点对象。社会化理论及其相关研究充分表明，家庭环境对于儿童的健康成长极其关键。城市贫困家庭的儿童成长教育不仅是家庭的根本利益所在和基本人权要求，也是民族振兴与国家可持续发展的基本条件。实证研究表明，有未成年子女的贫困家庭相对于没有未成年子女

的贫困家庭而言，其生计维持负担相对较重，其维持型消费支出与发展型消费支出都显著较高，需要更多的、更有针对性的社会救助支持。(5)对生活是否拥有信心是影响城市贫困可持续生计建构的重要变量。实证研究表明，对未来生活有信心的城市贫困家庭相对于信心不足的城市贫困家庭而言，其劳动力市场参与水平显著较高，对于社会救助的依赖明显减少。不仅如此，对未来生活充满信心也是城市贫困家庭生活质量的基本内容之一。当然，对于城市贫困家庭而言，对未来生活充满信心不是建立在空中楼阁之上的，除了家庭成员的共同努力，还需要从政策制度上赋予其生活信心生发的土壤。这就需要从制度上促进城市贫困家庭金融资产的积累，加大城市贫困家庭成员的职业技能培训力度，促进城市贫困家庭成员的知识技能更新步伐，推动社会救助制度由单纯的生计维持型向发展型转变，通过整合各种有效政策措施提振城市贫困家庭成员对未来生活的信心，使其对可持续生计怀有现实的期许，看到经过自身不断努力可以改变的希望。

最后，本书基于发展型社会政策理念和现实国情，有针对性地提出了以制度化方式支持城市贫困家庭可持续生计的相关政策建议，勾勒出中国城市贫困家庭可持续生计框架的基本要素。(1)构建发展型社会救助政策，促进社会救助制度理念与机制由生计维持型向发展型转变。建构发展型社会救助政策是中国经济社会发展的内在要求，是党和国家所倡导的共享发展理念的基本要求，也是社会救助政策自身发展的基本趋势。建构中国发展型社会政策需要大力推动“社会救助法”早日出台，以使各项救助实现整体协调功能；需要把目标拓展到基本生存需求之上的可持续生计；增强现行社会救助政策的包容性与能促性，扩大覆盖面，增加缓冲期，一段时间内“脱贫不脱帽”，拓展自主选择空间，巩固脱贫成果，最终走上可持续生计发展道路。(2)创新职业技能培训机制，加大对城市贫困家庭有劳动能力成员的职业技能培训力度，促进城市贫困家庭成员的知识技能更新步伐。(3)建立中国贫困

家庭儿童教育发展账户。建立城市贫困家庭儿童教育发展账户是发展型社会政策理念在贫困家庭领域中的重要体现，也是建构城市贫困家庭可持续生计的主要内容之一。本书初步探讨了中国城市贫困家庭儿童教育发展账户建构的基本原则与具体机制。（4）促进住房公积金全覆盖。住房公积金制度在保障绝大多数城市家庭住房资产积累上发挥了重要的基础性作用，然而，这一运作较为成功的住房政策自建立以来一直被参加正规就业的职工所享有。事实上，住房公积金最重要的福利部分不在于单位缴纳的基金配比，而是这项政策能够给购买住房的家庭提供一大笔长期低利率的信贷资金，这笔信贷资金常常是普通家庭成员在其漫长的一生中所能享有的为数不多的大笔低利率信贷机会。尽管《住房公积金管理条例》进行了修订，已经将缴存对象扩大到无雇工的个体工商户、非全日制从业人员以及其他灵活就业人员等，但并没有实现城市贫困家庭全覆盖。另外，对于极其贫困的家庭，个人缴存住房公积金的能力有限，在事实上被排除在外。鉴于住房公积金制度在住房资产积累以及金融资产建设上的双重地位，早日实现住房公积金全覆盖，拓展至所有城市（贫困）家庭，其重要意义不仅仅限于为城市贫困家庭可持续生计系统的构建注入强有力的金融政策支持，而且对于抑制我国日益扩大的贫富分化趋势，优化阶层结构，实现共享、可持续发展必将具有深远的积极影响。

目 录

第一章 导论	1
一 可持续生计与城市贫困	1
二 国内外可持续生计研究	6
三 研究方法与调查对象	32
四 研究思路与研究结构	35
第二章 发展型社会政策与可持续生计框架	39
一 发展型社会政策：背景与理念	39
二 可持续生计框架	55
三 可持续生计框架与中国城市贫困家庭	72
第三章 城市贫困家庭生计资本指标体系建构及测量	76
一 人力资本指标及测量	76
二 住房资产状况及测量	82
三 物质资本（非房）指标及测量	84
四 金融资本指标及测量	87
五 社会资本指标及测量	98
第四章 城市贫困家庭生计资本现状分析	101
一 整体匮乏	101
二 结构失衡	107
三 维持型突出，发展型不足	111

四 脆弱性较强,可持续性差	114
第五章 城市贫困家庭生计资本与生计策略	118
一 模型设定	118
二 生计资本与劳动力市场参与	120
三 生计资本与就业方式	130
四 生计资本与社会救助	134
五 生计资本与消费方式	140
六 小结	143
第六章 城市贫困家庭可持续生计政策路径	146
一 构建发展型社会救助政策	146
二 创新职业技能培训机制	151
三 建立城市贫困家庭儿童教育发展账户	153
四 促进住房公积金制度全覆盖	161
第七章 结论与讨论	164
一 研究发现	164
二 相关讨论	170
专题研究 城市低保家庭资产与健康状况	172
一 城市低保家庭资产状况:基于一项比较研究	172
二 城市低保家庭人口健康状况	198
三 城市低保对象精神健康状况及其影响因素分析	219
参考文献	238
附录 城市贫困家庭生活状况调查问卷	252

图目录

图 1-1	当代学术界关于贫困内涵的拓展性理解	15
图 2-1	DFID（农户）可持续生计框架（SLF）示意	57
图 2-2	生计资产五边形	63
图 4-1	城市贫困家庭生计资本五边形	109
图 7-1	中国城市贫困家庭可持续生计 框架（SLF）示意	169
图 1	杠杆作用对残差平方标绘	233
图 2	标准化残差分布	234

表目录

表 1-1	中国知网“可持续（性）生计”主题 历年研究文献数量分布	22
表 1-2	农户可持续生计研究中所使用的主要研究方法、 技术手段及其代表成果	25
表 2-1	规范性理论及其社会政策意涵	53
表 3-1	家庭成年成员受教育年限调查情况一览	77
表 3-2	家庭成年成员受教育水平标准分一览	78
表 3-3	家庭所有成员健康状况调查情况一览	79
表 3-4	家庭所有成员健康状况标准分一览	79
表 3-5	家庭有劳动能力成员调查情况与 标准分一览	80
表 3-6	家庭职业技能状况调查与标准分一览	81
表 3-7	家庭住房资产标准分一览	83
表 3-8	家庭物质资本（非房）标准化处理一览	86
表 3-9	家庭收支调查项目一览	88
表 3-10	家庭收支情况一览	92
表 3-11	家庭收支平衡情况一览	95
表 3-12	家庭金融资产类别及其标准分一览	97
表 3-13a	家庭社会支持调查情况一览	98
表 3-13b	家庭社会支持调查情况一览	99
表 3-14	家庭社会资本标准分一览	99
表 4-1	城市贫困家庭生计资本标准分一览	101

表 4-2	城市贫困家庭人力资本调查状况一览	103
表 4-3	家庭住房资产调查情况一览	104
表 4-4	两项同年度抽样调查家庭物质资本（非房） 调查情况一览	105
表 4-5	家庭技术证书数量与技能培训人次一览	110
表 4-6	2012 年全国城镇居民收支状况一览	112
表 5-1	城市贫困家庭工资性收入及其占比 影响因素 OLS 模型	122
表 5-2	城市贫困家庭劳务性收入及其占比 影响因素 OLS 模型	128
表 5-3	城市贫困家庭正规就业收入与非正规就业收入 影响因素 OLS 模型	132
表 5-4	城市贫困家庭救助性收入及其占比 影响因素 OLS 模型	135
表 5-5	城市贫困家庭制度性救助收入及其占比 影响因素 OLS 模型	138
表 5-6	城市贫困家庭维持型消费与发展型消费 影响因素 OLS 模型	141
表 6-1	“共筑中国梦”：城市贫困家庭儿童教育 发展账户运作机制	154
表 6-2	某省普通二本院校文科大学生四年 花费情况一览	156
表 6-3	小王教育发展账户（1:2 比例配款） 运作情况一览（示例 1）	157
表 6-4	小王教育发展账户（1:3 比例配款） 运作情况一览（示例 2）	160
表 1	城市低保家庭收支变量及其构成一览	177
表 2	城市低保家庭现金资产与房产情况一览	179
表 3	城市低保家庭资产分布状况（2005/2012）	182

表 4	城市低保家庭月收支概况一览	190
表 5	城市低保家庭耐用品及其他物质资产概况	192
表 6	城市低保家庭子样本分布情况	202
表 7	城市贫困人口健康状况分布情况	206
表 8	不同变量组别下城市贫困人口的生理健康状况	207
表 9	不同变量组别下城市贫困人口的抑郁状况	211
表 10	不同变量组别下城市贫困人口的焦虑症状	214
表 11	城市低保家庭子样本分布概况	225
表 12	低保对象抑郁程度概况	230
表 13	低保对象抑郁程度影响因素 OLS 模型	231

统复杂性与整体性,注重贫困者资产与能力建设的核心作用,逐渐由基于消费维持的传统单一性救助模式向包容性的多元整合模式转变,由被动性向能促性转变。^①20世纪80年代末,世界环境与发展委员会提出了“可持续生计”的概念,1992年,联合国环境与发展大会把“可持续生计”理念引入行动议程,强调可持续生计系统对于反贫困的重要性。逐渐发展起来的可持续生计框架(the Sustainable Livelihood Framework, SLF)体现了跨部门的、整体的生计支持取向,为解决贫困问题提供了一种更富有弹性、包容性以及整合性的思路,典型地体现了发展型社会政策的基本理念^②,已经成为联合国开发计划署等国际组织反贫困的有力分析工具与操作方法。^③

自20世纪90年代以来,中国城市贫困问题日益凸显,贫困现象日趋复杂,逐渐成为国内反贫困政策实践与研究领域中的主要议题之一。^④中国城市贫困问题随着经济社会体制的持续转型、工

① 关信平:《现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策》,《江苏社会科学》2003年第2期;徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,《中国社会科学》2005年第5期;张秀兰、徐月斌、詹姆斯·梅东里编《中国发展型社会政策论纲》,中国劳动社会保障出版社,2007;杨团:《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》2002年第4期;杨团:《资产社会政策——对社会政策范式的一场革命》,《中国社会保障》2005年第3期。

② 关于发展型社会政策理念与可持续生计框架的具体意涵及其内在关联,本书将在第二章中详细阐述。

③ Scoones, *Sustainable Rural Livelihoods: a Framework for Analysis*, Working Paper 72 (Brighton: Institute of Development Studies, 1998)。

④ 众所周知,长期以来,中国贫困问题的核心议题主要聚焦于农村贫困人口。目前农村贫困人口依然是中国贫困问题的重中之重,比如根据国家统计局发布的数据,改革开放以来中国农村减贫业绩举世瞩目,但截至2014年底,根据农村每人每年2800元的贫困线标准测算,中国农村贫困人口规模依然维持在7017万人(张为民:《脱贫步伐加快,扶贫成效显著,我国贫困人口大幅减少》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201510/t20151016_1257098.html, 最后访问日期:2018年7月11日)。相比之下,中国城市贫困现象,作为一个重要社会问题主要是在20世纪90年代以来,伴随着中国经济结构调整与国企改革的大背景下产生的(唐钧:《当前中国城市贫困的形成与现状》,《中国党政干部论坛》2003年第2期,第22~25页)。进入21世纪后,随着(转下页注)

业化（甚至后工业化）与城市化的飞速发展以及全球化、市场化的深入拓展而不断演化，总体上可以区分出三个明显的发展阶段，呈现显著的时代特征。20 世纪 90 年代之前，城市贫困人口主要集中在传统的“三无”群体，规模较小，主要由国家民政部门施以救济，保障其较低水准的基本生活。20 世纪 90 年代初至 21 世纪初，国家对效率低下的大量国有（集体）企业实施以“减员增效、下岗分流、规范破产、鼓励兼并”为导向的市场化改革，长期体制内生存的传统产业工人大规模下岗失业，尤其是 1997 ~ 2003 年更是形成了下岗失业潮。这期间，大规模下岗失业人员由于择业困难以及社会救助制度的滞后，基本生活陷入困境，构成了城市贫困人口的主体。与此同时，国家大力推进再就业工程，并逐步建立了具有鲜明中国特色且影响深远的城市贫困家庭基本生活保障制度（城市低保），维持城市贫困家庭的最低生活标准。这期间中国成功加入世贸组织（WTO），轻装上阵的国有企业在股份制改革后释放了新的发展动能，中国经济在国内大规模投资与繁荣的外贸出口导向性经济推动下，一派欣欣向荣。中国城市低保制度基本完善，城市低保人口规模在“应保尽保”原则下逐步趋于稳定，基本维持在 2000 万人左右。^①城市低保制度与诸多其他社会救助制度的建立与完善，使得当初因经济体制转型遭受贫困的大规模下岗失业群体得到了多样化的社会救助与福利服务，获得了一定的体制性补偿。与此同时，高速的经济发展促使大量农民工涌入城市，逐步融入城市生活，城镇化率大幅度提

（接上页注④）工业化与城市化的飞速发展，中国城市贫困人口问题越来越突出。尽管在未来一段时期内，农村反贫困问题依然任重道远，然而，可以合理预期，城市反贫困的重要性必将在未来中国反贫困体系中占据主导地位。近年来，城市贫困问题越来越成为国内反贫困政策实践与学术研究的重要议题，也反映了这一变化趋势。

① 《2014 年社会服务发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>，最后访问日期：2015 年 6 月 10 日。