

张秉铎 唐 钧 著
江苏人民出版社

城市居民最低生活 保障线制度研究



城市居民最低生活 保障线制度研究

张秉铎 唐 钧 著

书 名 城市居民最低生活保障线制度研究
编 著 者 张秉铎 唐 钧
责任编辑 高 怀
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京中央路 165 号
邮政编码 210009
印 刷 者 南京大学印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 5.75
印 数 1—2000 册
字 数 140 千字
版 次 1997 年 7 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—214—01998—1/F·398
定 价 10.00 元
(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

随着我国经济体制改革的不断深入和市场经济的迅速发展，我国政治、经济、社会等各个领域都发生了重大变化，社会稳定，经济发展，人民安居乐业，城乡人民生活整体水平有了较大的提高。但就城市一块而言，也有部分职工及居民因各种原因生活出现困难，传统的城市社会救济工作已经不能适应当前社会发展的需要。为了保障所有的城市居民不至于因不适应这种激烈的变化而陷入贫困，迫切需要逐步建立健全社会保障制度。建立城市居民最低生活保障制度就是其中的重要组成部分，政府为收入难以维持最基本生活需要的城市居民实行社会救济，这是城市社会救济工作的重大改革和突破。这对深化改革、促进发展、保持社会稳定具有极其重要的作用。

民政部早在 1994 年就提出要在全国大中城市逐步推行按城市居民最低生活保障线进行社会救济的新思路。江苏省委、省政府对城市的贫困问题给予了高度的重视，陈焕友书记、郑斯林省长对我省建立居民最低生活保障线制度作了重要的指示，省政府专门开会研究部署这项工作。我省各级民政部门在全省普遍开展调研论证，调研人员用科学的方法综合了各地的意见，实事求是地提出了江苏省建立城市居民最低生活保障线的实施方案。由于工作做得扎实、细致，为省政府在全省全面推行城市居民最低生活保障制度创造了良好的条件。目前，城市居民最低生活保障制

度已经在我省全面推行。这项制度的建立与实施，为深化改革，促进城市经济发展，维护安定团结的政治局面发挥了积极的作用。

《城市居民最低生活保障线制度研究》这本书是江苏省民政厅厅长张秉铎和民政部唐钧同志组织编撰的。在编写中注重了理论与实践的有机结合，对全省城市居民的贫困状况进行了科学的调查研究，不仅在理论上研究了城市居民最低生活保障线制度的构成框架，而且集结了实际工作中的有关文件和文稿，对今后的工作具有积极的推动作用。因此，我向大家推荐这本书。我以为，对城市贫困和社会保障问题感兴趣的同志以及具体工作者，不妨抽出时间来读一读这本书，这对于今后继续深入研究理论以及业务指导，是有所裨益的。

张 连 珍

（作者系江苏省人民政府副省长）

一九九七年六月六日

城市居民最低生活保障线制度研究

目 录

序.....	张连珍 (1)
前言	(1)
一、城市居民的贫困问题和现行城市社会救济制度的不足	(2)
二、近年来部分城市建立最低生活保障线制度的经验与不足	(5)
三、研究的目标、过程和本报告的基本思路	(8)
第一章 概念框架：贫困、贫困线和最低生活保障线制度	(10)
一、贫困和贫困线	(10)
二、最低生活保障线和最低生活保障线制度	(19)
第二章 确定最低生活保障线的方法的探讨	(28)
一、现行测量方法的缺陷和研究的不足	(28)
二、国内国际有关文献回顾	(30)
三、确定贫困线常用方法优缺点分析	(37)
四、度量贫困的新思路——“综合法”	(40)
第三章 “综合法”调查之一：确定贫困群体	(46)
一、调查前的准备工作	(46)
二、“生活形态法”的调查过程	(48)
三、根据调查结果推算各城市贫困人口数	(60)

第四章	“综合法”调查之二：确定最低生活保障线	····· (62)
一、	确定“市场菜篮”的菜单和贫困线	····· (62)
二、	根据调查结果推算各城市实行最低生活保障线 制度所需经费	····· (68)
三、	最低生活保障线的调整	····· (71)
第五章	江苏省城市贫困家庭生活状况分析	····· (74)
一、	贫困家庭的基本状况描述	····· (74)
二、	贫困家庭的生活方式描述	····· (76)
三、	贫困家庭的致贫原因分析	····· (78)
第六章	江苏省最低生活保障线制度的制度框架	····· (81)
一、	建立最低生活保障线制度应该遵循的基本原则	·· (81)
二、	最低生活保障线制度的救助对象的资格与条件	·· (84)
三、	最低生活保障线制度的经费来源	····· (87)
四、	最低生活保障线制度的负担方式	····· (89)
五、	最低生活保障线制度的结构和救助方式	····· (91)
六、	最低生活保障线制度的行政管理	····· (93)
七、	最低生活保障线制度与其他社会政策的 配套与衔接	····· (95)
八、	最低生活保障线制度的实施步骤	····· (97)
附 录		
附件 1:	江苏省城市居民最低生活保障线 研究调查问卷	····· (99)
附件 2:	江苏省城市居民最低生活保障线调查方案	····· (104)
附件 3:	恩格尔系数法测定城镇居民最低生活保障线	····· (109)
附件 4:	江苏省人民政府关于在省辖市建立城市居民最低 生活保障制度的通知 (苏政发 [1996] 128 号)	····· (110)

- 附件 5: 无锡市人民政府批转市民政局等单位制定的
《无锡市市区居民最低生活保障暂行办法》的通知
(锡政发 [1995] 52 号) (115)
- 附件 6: 无锡市劳动局、民政局、财政局关于调整无锡市
企业职工最低工资标准、失业职工失业救济金标准
和居民生活保障标准的通知 (锡劳综 [1996] 19 号)
..... (120)
- 附件 7: 南京市人民政府关于印发《南京市城市居民最低生活
保障线试行办法》的通知 (宁政发 [1996] 184 号)
..... (122)
- 附件 8: 江苏省民政厅关于开展制定全省城市居民最低
生活保障线调研工作的情况汇报 (127)
- 附件 9: 张连珍副省长在全省城市居民最低生活保障线工作
研讨会上的讲话 (一九九六年三月二十一日)
..... (133)
- 附件 10: 统一思想 加快步伐 全面推行城市居民最低
生活保障线制度
——张秉铎厅长在全省城市居民最低
生活保障线工作研讨会上的讲话
(一九九六年三月二十日) (140)
- 附件 11: 认清形势 抓住机遇 扎扎实实地做好城市居民
最低生活保障线工作
——顾汉萍副厅长在全省城市居民最低
生活保障线工作研讨会上的讲话
(一九九六年三月二十一日) (153)
- 附件 12: 张秉铎厅长在全省民政局长工作会议上的讲话
(一九九六年十一月二十日) (163)

前 言

本世纪的最后 5 年，对于我国来说，是一个经济体制改革“深层次攻坚”的关键时刻。如果说，80 年代的改革主要是破除旧体制，那么，在 1992 年确定了建立社会主义市场经济的明确目标以后，经过一年多的准备，到 1994 年，中国的经济体制改革便以整体推进的态势开始着手建立新体制的努力：在财税、金融、投资、外贸、外汇等方面出台了一系列改革措施并取得了初步成功，建立现代企业制度的试点也做好了准备工作。但是，改革力度的加大也引发了一连串的经济、社会问题：其一是连续三年物价持续攀升；其二是国有大中型企业陷入困境；其三是城镇失业人口增加。同时，社会保障体制的不健全、不完善使上述经济、社会问题的不良后果加剧。尤其是在整个社会保障体制中起“兜底”作用的社会救助制度的严重缺陷，使一部分城市低收入家庭难以维持生计。所以，在我国，社会保障制度改革的当务之急是，必须立即建立一个普遍的社会救助制度，亦即最低生活保障线制度，以帮助这部分已经陷入贫困境地的个人、家庭和社会群体摆脱困境，否则，必然会影响改革进程和引起社会动荡。

一、城市居民的贫困问题和现行城市社会救济制度的不足

90年代以来，中国经济的高速增长举世瞩目。但是，顺境之中也隐藏着忧患，激烈的经济变革和社会变迁带来了一些负面的影响，少部分城市居民的贫困问题日益突出便是其中一个主要的方面：

(1) 在从计划经济向市场经济转型的过程中，有不少国营和集体企业在转换经营机制时遇到了困难，由于种种主观的和客观的原因，使他们难于同市场机制接轨，经济效益大大滑坡。据《1995年社会蓝皮书》披露：1994年，国有预算内企业亏损面达44.5%。全国城市有停产、半停产企业28000户，涉及职工580万人，其中减发工资的有314万人，占企业职工总人数的3%。同时由于城市经济体制改革的力度增强和企业转换经营机制的不断深入，失业人员也增多，1994年失业率达3%，失业人员已达500万人，而能够领取失业保险金的仅130万人。企业不景气也影响了离退休人员的收入，截止1994年9月底，全国因故不能及时领到离退休金的约有49万人，占离退休人员总数的1.8%。

在这方面，江苏省也存在同样问题，据《中国国情速递信息》提供的数据：1994年全省工业企业亏损面为24.3%，国有企业为35.8%，亏损额比1993年增加了1/3。从本次调查数据看，工人家庭的2.5%和离退休人员家庭的3.8%左右生活陷入贫困。同时，失业人员和下岗人员也增多，根据本次调查获得的数据推算，失业人员和下岗人员要占总人口的5%左右。

(2) 物价连续上涨使相当一部分城市居民，尤其是低收入家庭的生活发生了困难。《中国国情速递信息》载：1994年，我国的

城市商品零售价格指数为 20.9%，城市居民消费价格总指数为 25.0%，其中，与居民生活最为密切相关的食品、衣着、居住和服务项目涨幅分别高达 31.8%、19.4%、22.5%和 26.8%，而粮食和肉禽及其制品竟达 50.7%和 40.6%，达到了建国以来的最高点。据《1995 年社会蓝皮书》披露，由于物价上涨已使 20—30% 的居民收入降低，有的城市减收户高达 50%。中国社科院社会学研究所与国家统计局对 2 万户居民的调查，“物价上涨过快”是居民最关注、最迫切希望解决的热点问题。

江苏省的物价上涨幅度也同样惊人。据《中国国情速递信息》提供的数据：1994 年是江苏省“改革、开放”16 年来物价涨幅最高的一年，城市的商品零售价格指数为 21.7%，超过全国平均水平 0.8 个百分点；城市居民消费价格指数为 25.3%，超过全国平均水平 0.3 个百分点；其中与人民生活密切相关的食品类涨幅高达 32.8%。另外，据《1995 年社会蓝皮书》披露：1994 年南京市居民实际收入水平已呈下降的趋势。

(3) 贫富差距拉大。在地区之间相比较，东部地区的城镇居民要比中、西部地区的高出 1/3。在城镇居民中相比，据国家统计局提供的数字，如以最高收入的 20% 居民与最低收入的 20% 居民相比较，前者的人均收入是后者的 3 倍；以最高收入的 10% 居民与最低收入的 10% 居民相比较，前者的人均收入是后者的 4 倍。中国人民大学社会学系进行的抽样调查结果表明：居民中认为贫富差距问题很严重和比较严重的达 72.8%。

根据《江苏统计年鉴·1995》提供的数据，江苏省城镇居民中最高收入的 10% 与最低收入的 10% 相比，前者是后者的 3.9 倍。本次调查获得的数据表明，在南京、常州、苏州市市民中间，贫富之间差距已相当大。以最高收入的 20% 居民与最低收入的 20% 居民相比，前者的人均收入是后者的 3.5 倍，超过全国平

均水平 0.5 个百分点；以最高收入的 10% 居民与最低收入的 10% 居民相比，前者的人均收入是后者的 5.1 倍，超过全国平均水平 1.1 个百分点。

与激烈的经济变革、社会变迁和迫切的社会需求形成强烈对照的是，在 50—60 年代形成的与计划经济体制相配套的我国城市社会救济制度虽然已经远远不能适应新的形势，但自 80 年代以来的社会保障改革中它仍然丝毫没有被动。现行社会救济制度至少有以下几个方面的缺陷：

(1) 救济对象有限。长期以来，我国的城市社会救济对象受到“三无（无法定赡养人、无劳动能力、无经济来源）”条件的限制，人数极为有限。城市中得到国家定期定量救济的人数 1995 年只有 12.7 万多人（不包括精减退职老职工救济），而在江苏省仅有 1 万多人（不包括精减退职老职工救济）。

(2) 救济标准过低。我国的救济标准一贯过低，在调查中得知，至今低的只有 50 元左右，高的也不过在 100 元上下，这与城市的实际消费水平差距太远。许多救济对象生活极为困难。

(3) 救济经费不足。救济标准过低的直接原因是救济经费的不足。1995 年，全国城镇社会救济费用不到 2 亿元（不包括精减退职老职工救济），而江苏省只有 1450 多万元（不包括精减退职老职工救济），这使城市救济工作陷入困境。

(4) 没有失业救助。没有与失业保险相衔接的失业救助，如今虽然在深化企业改革的文件中想到了这个问题，但仍然是在没有征求主管部门意见的背景下一笔带过，不具备可操作性。

鉴于以上所述的种种原因，据国家统计局提供的数字，1994 年，城镇居民人均收入在 103 元以下的低收入户有 2000 万人。在江苏省，收入在 125 元以下的低收入户有 80 多万人。在经济、社会激烈变革的今天，越来越多的贫困群体和家庭、个人不能得到

救助，对改革大计的严重障碍和对社会稳定的消极影响都是显而易见的。

二、近年来部分城市建立最低生活保障线制度的经验与不足

1993年6月1日，上海市率先建立了城市居民最低生活保障线制度，拉开了城市社会救济制度改革的序幕。1994年召开的第十次全国民政会议提出了“对城市社会救济对象逐步实行按当地最低生活保障线标准进行救济”的改革目标后，形势发展更快，在不到两年的时间里，在我国东部沿海地区又有厦门、青岛、大连、福州、无锡、广州等大中城市相继建立了城市居民的最低生活保障线制度。

1995年5月，民政部在厦门、青岛分别召开了全国城市最低生活保障线工作座谈会，由上述已经建立了最低生活保障制度的城市介绍了经验，归纳起来有四：

1. 建立最低生活保障线制度符合建立和完善社会主义市场经济的需要

上海等城市建立最低生活保障线的初衷可以说是为了在从计划经济向社会主义市场经济转轨时期新出现的社会矛盾和社会问题。目前的社会矛盾和社会问题包括企业破产和停产、半停产、工人失业和下岗、物价上涨过快、贫富差距拉大，等等。最低生活保障线制度为所有的居民在最起码的生活条件上进行了“保底”，使社会主义市场经济的建立和完善免受干扰，其作用是不可低估的。

2. 建立最低生活保障线制度符合建立和完善社会保障制度的需要

中国的社会保障制度的不完善影响了改革的进程，这已经形成了社会共识。近年来在社会保险方面我们下了很大力气，但是还不足以应付目前存在的所有问题。因此，只有将最后的社会保障防线布置好，才能使那些从社会保险网中漏出的个人或群体得到最起码的保障，不至于陷入贫困。

3. 建立最低生活保障线制度符合保障人民基本生活的需要

近年来由于改革力度的增大，使部分城市居民，尤其是低收入家庭的基本生活受到一定的影响。政府和社会如果不在这方面采取必要的措施，势必会影响人民群众的情绪和社会心理。最低生活保障线制度突破了原来社会救济制度中“三无”的限制，实行了根据生活水准是否低于最低生活保障线进行救助的办法，使城市居民在制度面前人人平等，使更多的人在经济上有了安全感。

4. 建立最低生活保障线制度符合维护社会稳定、促进社会发展的需要

近年来，社会稳定也已成为一个敏感的话题，通过社会心理的折射，可能会引起更大的不安定。最低生活保障线制度是政府作出的经济上“保底”的承诺，同时，它也使社会上的弱能和贫困的群体能够分享经济、社会发展的成果，它对安定人心所发生的积极影响是有目共睹的。

同时，这些由地方政府因地制宜建立起来的制度，也呈现出了各自不同的个性和特点：

(1) 在保障标准上，由于测算的方法不一，标准的差异较大。大概可以分成3个档次：

第一档次：200元及以上，如厦门（220元）、上海（215元）和广州（200元）；

第二档次：150元左右，如福州（150元）、大连（140元）、无锡（140元）；

第三档次：120 元及以下，如青岛（120 元）、镇江（120 元）。

大多数城市都明文规定了最低生活保障线应随物价上涨进行调整。如上海，在制度正式实施以来两年多的时间里，就进行了 4 次比较大的调整：在 1993 年 6 月制度出台时，救助标准为月人均 120 元；1994 年年初调整为 132 元；1994 年年中发现物价上涨远远超过原来的估计，又增加了价值为 35 元的实物（粮食、食油和糖）补贴，总金额达到 167 元；1995 年年初，标准再次调整到 200 元（165 元现金加上 35 元实物）；但到年中，又发现标准调整的幅度跟不上物价上涨的幅度，于是将以前领取的救助实物折算为 35 元现金照常领取，再增加相当于 15 元的粮食或食油，总金额达到 215 元。

（2）在经费来源上，也有两种不同的作法：

一是完全由市、区两级财政负担，采取这种方式的只有大连。

二是由市、区两级财政与机关企事业单位分担，即“谁家的孩子谁抱走”，采取这种方式的有上海、青岛、厦门、福州、广州和无锡等城市。

另外，市与区分担的比例上，差别也比较明显。如大连市市和区的分担比例是 7 : 3；而青岛则是 3 : 7。

（3）在发放方式上，一般都采用现金救助方式，而上海采取了现金救助和实物救助相结合的办法。

对上述经验和作法作进一步分析，也可以看到目前在制度建设上仍然存在的不足之处：

（1）这些城市目前实施的最低生活保障线与实际需求之间仍有一定距离，而这个距离存在的原因是由于缺少一种科学的可靠的测定最低生活保障线的方法。于是，在实际工作中，有的城市频繁地对标准进行调整，这实际上反映了对最低生活保障线标准在把握上的游移不定；有的城市，1994 年制度实施以来没有进行

过调整，现行标准与实际需求之间差距已经拉得相当大；还有一些城市，制度刚刚实施，基层干部和群众就频频反映标准过低，无法保障最起码的生活需求。

(2) 目前实施的最低生活保障线制度在结构和内容上还有可探讨之处，改革的步伐似还可迈得更大一点。

综上所述，目前江苏省同全国各兄弟城市一样，建立城市居民的最低生活保障线制度是非常之迫切的社会政策举措。但是，仅仅建立仍然不够，还必须使最低生活保障线的测定建立在可靠的科学的基础上，并且对制度本身的框架作进一步的改革。

三、研究的目标、过程和本报告的基本思路

在阐述了研究的背景之后，本研究的目标也就非常明显了。这就是，为江苏省乃至全国的城市社会救助制度的改革，或者说为建立城市居民的最低生活保障线制度，解决两个关键性的问题：

1. 研究确定城市居民最低生活保障线的方法并付诸实践

我们的研究将按照国际上探讨这一类问题的一般思路：从贫困的内涵和外延以及贫困线的探讨入手；继而讨论国际上常用的确定贫困线的若干种方法，比较它们的优点和不足之处；然后提出本研究所使用的确定贫困线或最低生活保障线的方法，并以此方法在江苏省作调查研究；最后提出可供政府决策参考的报告。

2. 研究建立有中国特色的城市居民最低生活保障线制度的实践原则和制度框架

对建立城市居民最低生活保障线制度的背景条件、理论原则、标准确定、资金来源、救助方式和管理模式进行了综合研究，并提出可供政府决策参考的报告。

在这里，要说明的是，本报告中所研究的“城市居民最低生

活保障线制度”保障的范围主要指的是江苏省所有建制市中的非农业人口，据《中国统计年鉴·1995》所提供的统计数字，江苏省的建制市共有39个，其中地级市11个，县级市28个；200万人口以上的市1个，50—100万人口的市5个，20—50万人口的市15个，20万人口以下的市18个。截止1993年年底，在此范围内的非农业人口数共计1166万人，占全省非农业人口1636万人的71%，占全省总人口6967万人的17%。

确定了研究目标后，本研究课题在1995年8月正式立项，历时4个月。课题组从理论和实践两个方面入手，做了4个方面的工作：

(1) 借鉴国际社会救助的理论和实践，总结国内和省内已经实施这项制度的城市的经验和教训，对最低生活保障线制度的制度结构和框架进行深入的探讨。

(2) 参加民政部调研组，到上海、无锡、南京等地进行典型调查，撰写了一批调查报告。

(3) 用专门设计的确定城市居民最低生活保障线的“综合法”，到南京、苏州、常州、扬州等城市进行建立最低生活保障线的调查研究和方案设计。

(4) 在上述理论研究和参与实践的基础上，撰写本研究的总报告。总报告将分成5章，逐一阐述我们的研究成果。这6章分别是：

- 第一章 概念框架：贫困、贫困线和最低生活保障线制度；
- 第二章 确定最低生活保障线的方法的探讨；
- 第三章 “综合法”调查之一：确定贫困群体；
- 第四章 “综合法”调查之二：确定最低生活保障线；
- 第五章 江苏省城市贫困家庭生活状况分析；
- 第六章 江苏省最低生活保障线制度的制度框架。