

社会学论丛 ▶▶

城市

贫困与社会救助研究

李彦昌 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

社会学论丛 ▶▶

城市

贫困与社会救助研究

主 编 李彦昌

撰稿人 陈 涛 洪大用 孙志祥 周拥平

杨宝山 梁 艳 马 金 雷承佐



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市贫困与社会救助研究/李彦昌主编. —北京:北京大学出版社,
2004.6

ISBN 7-301-07396-8

I. 城… II. 李… III. ①城市-贫困-问题-研究-北京市 ②社会
救济-研究-北京市 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 038124 号

书 名: 城市贫困与社会救助研究

著作责任者: 李彦昌 主编

责任编辑: 陈宏 李霞

标准书号: ISBN 7-301-07396-8/C·0271

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 9.625 印张 276 千字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

本书的创新之处在于：

第一，该书把“结构调整和体制改革过程中如何保证社会公平”作为这项研究所要解决的首要问题，这首先意味着：不仅仅那些具有北京城市户口的居民，而且包括北京市的流动人口和农村人口及老年人、残疾人、妇女、单亲家庭等弱势群体中的贫困问题，将被作为此次研究的重点对象。全面、深入地了解他们的贫困原因、现状和主要需求，有针对性地提出政策建议，这将有助于在北京建立更加公平、公正、合理的社会救助制度。

第二，最低生活保障制度是本研究实施的操作化基础，但是，该制度问题仅是本研究中的一个方面，本研究将“新贫困”和“反贫困”作为研究的主要立足点，力图揭示贫困人口的生存环境和机会结构、不同人群在不同环境下“陷入”和“脱离”贫困的过程和原因，这对于正处于大规模社会转型的北京乃至中国社会来说具有特别的意义。

第三，本研究对于将研究成果转变为政府政策给予特殊的关注。在充分借鉴其他研究成果和应用本研究成果基础上，结合北京的实际，从政策层面上为北京市的城市贫困问题设计出了操作性较强的解决方案。本研究的承担者利用其与决策层之间畅通的沟通渠道，努力将这项研究提出的政策建议转化为政府的决策或者为完善有关政策提供依据，这也成为这项研究的一个鲜明特色。

序 言

马戎

科学技术和经济活动在近几个世纪的飞速发展和物质财富的显著增长,并没有能够消除人类社会的贫困问题。在一些国家里,经济的发展往往伴随着严重的贫富分化与相关的社会冲突。人类在 20 世纪后期开始太空之旅和发明了生命克隆技术,但是与此同时,贫困问题也逐渐引起各国政府与广大民众更为普遍的关注。关于贫困问题的研究,也就成为各国社会学家、经济学家的重要研究课题。

中国近年来社会上出现的贫困问题,与中国历史上农业社会时期的贫困问题以及其他西方工业化国家的贫困问题相比,在社会基本制度、贫困形成原因和解决机制等方面存在着许多不同之处,所以不能简单地沿用传统的习惯作法或者借用西方国家的各项措施来解决当前中国的贫困问题。为了使我国的制度设计和政策安排真正符合中国当前的实际国情,需要对于我国城乡的贫困问题开展深入系统的社会调查,理解其产生的宏观和微观原因,分析其演变的规律,探讨如何通过国家税收再分配等各种渠道对贫困居民进行必要的救助,调查民政系统现有的救助、扶贫措施的实施效果,从而修订改进各项制度与政策,不断改进和完善民政部门的各项具体救助措施。只有在这样“实事求是”的科学基础上制定出来的制度与政策,才有可能把社会中出现的“贫富分化”现象控制在一定的程度之内。而我国城乡社会贫困问题的逐步改善,对于化解社会矛盾、巩固社会的稳定,为改革开放的进一步深化提供一个必要的社会环境,具有特别重

大的意义。

中国目前出现的贫困现象,与近20年在改革开放政策下出现的社会体制根本性变革密切相关,所以带有“转型期”过渡社会的种种特点。中国自20世纪70年代后期开始的改革开放的核心,就是从计划经济体制逐步过渡到社会主义市场经济体制。这不仅仅是经济活动管理体制的根本性变革,而且是生产资料所有制和劳动体制的根本性变革。这一系列体制变革在最基础的制度上改变了中国的城乡社会。

这一变革从农村开始,导致原有人民公社体制的彻底解体,农业生产最重要的生产资源(耕地)从公社和生产队的共有土地转变为农户个体承包、自主经营的土地,原有的以“队为基础”的工分加“五保”的分配体制转变为农民个体纳税(承包款、农业税等)、经营自负盈亏的新体制。在新体制下因各种困难出现的困难户,则由政府的民政部门予以救济。

当所有制的改革推进到城市里之后,城镇居民自20世纪50年代以来便一直享有的“全民就业”和终身“铁饭碗”不复存在。合资、外资和私营的企业自然没有安排当地居民就业的“社会责任”,职工的招募和解雇完全成为企业经营者的权力。为了加强自身的竞争能力,仍然保持国有体制的企业也不得不在用工制度上逐步引进市场机制,在必须削减冗员、降低成本时只能安排部分职工“下岗”。同时,政府的劳动部门已不能再按照计划经济体制下的办法给企业下达指标“安排就业”,而只能想尽各种办法积极创造就业机会、协助“下岗”人员重新就业。在这20年里,物价与工资同步上涨,这就使得早期退休职工的实际收入明显下降,从而造成他们的生活困难。住房制度改革、教育制度改革、医疗体制改革又使城镇居民增加了三大项必不可少的开支。失业下岗、退休金缩水、开支增加,这几个方面的影响加在一起,就使得中国城镇居民中出现了一些新的困难户和特困户。

大致分析起来,我们可以把影响城镇居民收入和支出的主要因素用下面的示意图来进行简略的归纳。居民本人所受教育和过去的

工作经历会影响到他可能选择的职业与就业机会。职业和就业机会决定了劳动者的收入。一个家庭中就业者和消费者的人数,影响到这一户的人均收入。家庭的开支可以大致分为日常生活消费、能力发展消费(本人再学习和子女的教育支出)、住房支出(房租或购房)、医疗费用和不可预见灾祸(地震、火灾、家庭成员重病、被盗等)五大项。这些支出的总量再考虑到家庭人口规模因素,就可以得到人均消费水平。针对以上的分析框架,我们可以探讨政府各有关部门在救助贫困问题时能够从哪几个角度采取措施。这些可能采取的措施在示意图(图1)上已表示出来。上面的一排,包括“教育贷款”、“灾祸保险”、“住房贷款”和“医疗保险”这些政策和服务的对象主要是一般收入或收入较低人员,可以对他们子女入学、突遇灾害、购买住房、看病就诊提供支持和保障,以防止他们因这些方面的过大开支陷入贫困。下面的一排,则以失业人员和贫困人口为对象,包括“再就业培训”、“教育扶助”、“法律救助”、“廉租住房”、“医疗救助”和政府实施的“最低生活保障制度”。这也正是目前我国城市民政部门在救助贫困居民方面所采取的主要措施。“最低生活保障制度”的切实落实,可以解决贫困居民的基本温饱,但是如果其他措施不到位,住房、就医、子女入学等方面的困难仍然会影响他们的基本生活条件。所

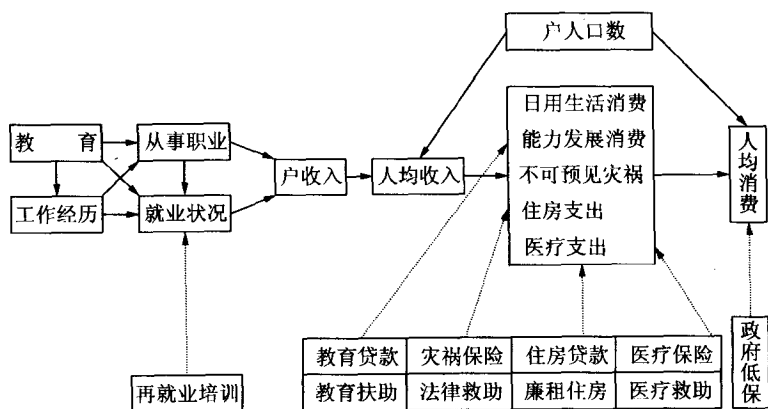


图1 影响收入、消费的各种因素以及政府的相关措施

以,目前实施的这些救助措施能否完全涵盖贫困居民所面临的主要问题?救助的措施的效度如何?这些都是需要通过深入实际社会的入户调查来加以回答的问题。

由北京市民政局组织并受到美国福特基金会赞助的《城市贫困与社会救助研究》课题,在城市贫困研究这个方面开展了深入、系统的调查研究工作,我们面前的这本书,就是这个课题的研究成果。从内容上来看,这本书首先对“贫困”概念和国内外“贫困研究”的相关理论进行了比较系统的文献梳理,然后对北京市城市贫困问题的发展历史进行了回顾,其中有不少早期的统计资料对于研究北京的历史是很有价值的。本书的核心部分是对1500户贫困家庭问卷调查数据所进行的统计分析,对于家庭收入来源、消费结构、致贫原因、就业意愿、获得帮助的来源、心理状况等都有相当详细的数据分析和讨论。这些第一手的直接调查数据生动地勾画出北京市城镇贫困居民生活、就业的方方面面,使读者可以清楚地了解到这些居民的生活处境、面临的困难和可能得到的帮助。书中还详细介绍了现行社会救助制度的内容和运行情况,并对今后如何完善北京市社会救助制度提出了政策建议。除此之外,作为附录的100户贫困家庭的个案访谈和100户外来贫困家庭的个案访谈调查报告向读者提供了更加深入细致的调查结果。

在人们讨论“发展”这个社会主题的时候,一个经常谈论的话题就是“效率”与“公平”。计划经济和“大锅饭”在就业和分配问题上是比较注重“公平”的,但是实际效果却证明对“效率”起到负面的作用。市场经济鼓励竞争,刺激了经济发展的“效率”,但是由于各种原因带来贫富分化,使人们抱怨在就业和分配问题上不如原来制度那么“公平”。在当前的国际形势下,中国只能尽可能加速发展,“发展是硬道理”,但是我们时刻不能忽视“公平”问题,我们既要保证经济发展的“效率”,又要能够同时兼顾各项社会权利的“公平”。这一课题在许多方面都把“公平”问题作为重要议题,也就抓住了“贫困救助”的核心。这是本书的特点之一。

许多对于贫困问题的研究成果偏重于概念和理论的探讨,缺乏

实地社会调查资料和相关数据的量化分析,所以论述往往显得空洞,提出的观点也缺乏事实的支持。本课题的主体部分是数据分析与讨论。这些数据与分析结果,还可以提供给其他课题或研究人员作为纵向跟踪研究和横向比较研究的基础数据。学术研究的积累,也正是在这样的过程中实现的。除了实地问卷调查与量化分析之外,这一课题同时还兼顾了个案深度访谈调查,获得了许多宝贵生动的具体研究素材。在把问卷调查数据和个案访谈资料两者之间如何结合方面,本书作者做出了一定的努力,但确实也还存在进一步努力的空间。总之,在研究方法上努力吸收定性和定量这两种研究方法,可以作为本书的第二个特点。

第三个特点是对政府“贫困救助”各项制度与配套措施的实际效果进行了分析与访谈,并对今后的改进办法提出了建议。政府无疑是十分关注城市贫困问题的,也动了不少脑筋和提供了大量经费来开展“救助”,春节期间各地政府的“送温暖”行动就是事例之一。但是如何系统地评价政府的这些制度与措施,“最低生活保障制度”的实施过程中还存在哪些问题、存在哪些弊病?如果不通过深入的实地调查访谈,是无法了解到的。如由居委会干部直接受理“低保”申请,有“优亲厚友”的现象,群众对此反映强烈。类似这样的问题只有深入到居民当中去调查,才能发现。这一课题的研究成果,可直接提供给北京市和其他城市的民政部门,作为调整与改进政策、工作方法的参考材料。学术研究成果特别是像本书这样的应用性很强的课题研究成果,是应当为社会发展做出贡献的。

人们很容易注意到大城市中街道、楼房的建设日新月异,但是却很少注意到分散居住在不同城区里的困难居民。在看到一些高消费群体的购买力日益扩大的同时,我们决不当忘记那些日常生计都面临困难的贫困居民,作为“弱势群体”,他们的声音是微弱的,但是他们的需求必须受到政府和全社会的关注。一个社会就好比是一座大山,从山顶到山脚是一个整体,我们往往关注和欣赏山峰顶部的风景而忽视山脚下的水土流失,可是一旦山脚崩塌,山峰也将不复存在。城市中所有的居民共同组成了一座城市,居民们之间存在着各

种各样的联系。全社会都有责任来关心城市和乡村中的贫困人口,他们都是中华人民共和国的公民,都具有和我们每个人同样的权利。

关注城市贫困居民的切身困难和救助办法,探讨改善政府救助措施的实际效果,从这个角度来看,由北京市民政局组织的“城市贫困与社会救助研究”课题是一个具有深刻学术意义,也具有重大的现实意义的研究项目。摆在我们面前的这本书,不仅仅可以使我们了解到首都北京的一个侧面,也有助于我们理解中国其他城市中存在的贫困问题。

目 录

第一章 城市贫困研究概述	(1)
一、贫困与城市贫困	(1)
(一) 贫困的概念	(1)
(二) 贫困的特性	(4)
(三) 城市贫困	(6)
二、国内外城市贫困研究述评	(9)
(一) 国外城市贫困研究述评	(9)
(二) 国内城市贫困研究述评	(15)
三、城市贫困研究的意义	(22)
(一) 城市贫困研究的现实意义	(23)
(二) 城市贫困研究的理论意义	(24)
四、本研究的设计	(25)
(一) 整体结构	(26)
(二) 研究目的	(27)
(三) 项目实施方案	(28)
第二章 北京市城市贫困的演变	(30)
一、建国初期的城市贫困	(30)
(一) 解放初和国民经济恢复时期的城市贫困	(30)
(二) 社会主义改造和“一五”计划时期的城市贫困	(32)
二、改革开放前的城市贫困	(35)
(一) 三年自然灾害和国民经济调整时期的城市贫困	(35)
(二) 文化大革命时期的城市贫困	(38)
三、改革开放以来城市贫困的发展	(38)
(一) 城镇贫困的发展	(38)
(二) 农村贫困的发展	(46)

(三) 多种形式的救助途径	(50)
第三章 北京市贫困人口现状分析	(54)
一、贫困人口规模与构成	(54)
(一) 贫困标准	(54)
(二) 贫困人口规模	(55)
(三) 贫困群体构成特征	(56)
二、贫困人口的致贫原因分析	(68)
(一) 致贫的宏观原因分析	(68)
(二) 致贫的微观原因分析	(70)
(三) 各种因素对家庭经济状况的影响	(73)
三、贫困家庭的脱贫尝试	(77)
四、北京市贫困家庭的社会支持网络	(89)
五、北京市贫困人口的心理状态	(95)
(一) 北京市低收入家庭社会心态特征	(95)
(二) 北京市低收入家庭的生活满意度	(101)
(三) 北京市低收入家庭居民与中国居民社会 心态的比较	(103)
六、贫困家庭特殊群体的需求	(104)
(一) 老年人	(104)
(二) 孩子	(107)
(三) 残疾人	(109)
(四) 单亲家庭	(112)
第四章 北京市现行社会救助制度评估	(116)
一、城市居民最低生活保障制度	(116)
(一) 建立城市居民最低生活保障制度的过程	(116)
(二) 城市居民最低生活保障制度的基本内容	(117)
(三) 城市居民最低生活保障制度的主要问题	(120)
二、医疗救助	(122)
(一) 医疗救助的基本内容	(123)
(二) 医疗救助中存在的主要问题	(125)

三、廉租住房	(126)
(一) 实施城镇廉租住房制度进展情况	(126)
(二) 城镇廉租住房的实施方式	(127)
(三) 城镇廉租住房制度的主要问题	(128)
四、教育救助	(128)
(一) 教育救助的基本情况	(129)
(二) 现行教育救助制度的主要问题	(131)
五、法律援助	(131)
(一) 法律援助的基本内容	(132)
(二) 法律援助存在的问题	(133)
六、农村五保制度	(133)
(一) 农村五保供养制度的基本情况	(133)
(二) 农村五保供养制度中存在的主要问题	(134)
七、农村最低生活保障制度	(135)
(一) 农村最低生活保障制度的实施过程	(135)
(二) 实施农村最低生活保障制度存在的问题	(137)
八、灾害救助	(138)
(一) 救灾救助管理体制改革创新	(138)
(二) 救灾救助存在的主要问题	(139)
九、社会互助和临时救助	(140)
(一) 社会互助的形式	(140)
(二) 社会互助方面存在的主要问题	(141)
(三) 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理	(142)
十、北京市社会救助体系的整体评估	(144)
(一) 社会救助体系建设的主要成果	(144)
(二) 社会救助存在的问题	(146)
第五章 完善北京市社会救助制度的政策建议	(149)
一、完善北京市社会救助制度的总体思路	(150)
二、北京市社会救助制度的基本框架	(152)
(一) 社会救助制度的总体目标	(152)

(二) 完善社会救助制度的基本原则	(153)
(三) 社会救助制度的基本框架	(157)
三、整合规范现有救助政策, 构建北京市社会救助	
制度体系, 加快社会救助工作地方立法步伐	(163)
四、建立新型社会救助工作管理体制和运行机制	(167)
(一) 实行政事分离的社会救助工作管理体制	
与运行机制	(167)
(二) 社会救助相关政府部门必须分工明确, 共同做好社会	
救助工作, 推进社会救助事业发展	(168)
(三) 理顺市、区(县)、街(乡镇)及相关部门的职责,	
建立新型社会救助工作管理体制和运行机制	(169)
五、理顺社会救助资金投入和管理机制	(171)
六、推进社会互助与社会服务, 进一步解决困难群体	
的特殊需要	(173)
(一) 政府责任与社会作用、政府救济与社会	
互助之间的关系	(173)
(二) 挖掘社会资源, 动员社会力量, 推进社会互助	
和社会服务, 进一步解决困难群体的特殊需要	(174)
七、加强基层社会救助机构、队伍和社会救助	
信息网络建设	(176)
八、完善社会救助制度需要思考的几个问题	(178)
(一) 社会救助与物质文明、精神文明建设之间的关系	(178)
(二) 社会救助与其他社会保障制度之间的关系	(179)
(三) 救助与就业的关系	(181)
(四) 完善社会救助制度的途径和方向问题	(182)
(五) 社会救助服务网络建设问题	(183)
(六) 社会救助理论研究问题	(184)
参考文献或资料	(185)
附录一 北京市贫困居民家庭个案研究报告	(186)
附录二 北京市外来人口贫困问题研究	(227)

前言 关于研究和研究报告的说明·····	(227)
第一部分 北京市外来贫困人口的生活状况·····	(229)
第二部分 关于城市外来人口贫困问题研究 的理论思考·····	(259)
第三部分 针对北京市外来贫困户的政策建议·····	(269)
第四部分 北京市外来贫困户个案研究·····	(271)
后记·····	(290)

第一章 城市贫困研究概述

一、贫困与城市贫困

社会发展至今,贫困一直与人类相伴,从某种意义上说,人类社会的发展史也是一部人类不断战胜贫困的历史和一部对贫困认识不断加深的历史。古老的原始社会中,人们衣不蔽体、食不果腹,生活极其艰难,贫困成了原始人生活中一个挥之不去的组成部分。时至今日,在科技进步的促进下,整个世界在经济上取得了巨大的进步,人类的物质生活水平得到极大改善。可是根据世界银行专家的估计,1985年,全世界有11亿人处于贫困状况。面对这种情况,联合国把1996年宣布为“国际消除贫困年”,并且把1997—2006年规定为“联合国消除贫困第一个十年”。

(一) 贫困的概念

贫困是一个复杂的社会现象,人们对贫困的认识也是不断发展变化的,研究者从不同的角度和不同的理论基础出发,给贫困下了不同的定义。对于这些定义的梳理和把握有利于我们正确认识贫困现象的本质。

贫困现象早已存在,但是对它进行研究还只有100多年的历史。1899年,朗特里(S. Rowntree)给贫困下了一个定义:“如果一个家庭的总收入不足以获得维持体能所需要的最低数量的生活必需品。那么该家庭就是处于贫穷状态。”在对约克镇的家庭调查中,朗特里把贫困分成两种:初级贫困和次级贫困。前者指的是收入不足以获取仅仅维持身体机能所需的最低生活必需品。后者指的是如果不把收入的一部分用于其他方面(不管是有用的还是浪费的)支出,收入足

以维持身体机能方面的需要^①。朗特里的初级贫困和次级贫困所包含的内容是食品、房租和家庭杂项开支(衣服、照明、燃料等)。汤森(P. Townsend)在《英国的贫困》一书中,对贫困做了如下定义:被迫丧失物质生活条件达一定时间之久,以至不可能或者难以参加正常的活动,缺乏日常起居设备和一般生活条件,或者说缺乏社会所广泛支持和认可的最低限度的东西。“人们不仅仅靠面包过活,有时候他们不得不放弃面包以满足某种更加迫切的社会需求。”^②世界银行认为,贫困是“缺少达到最低生活水准的能力”^③。贫困是指福利的被剥夺状态。贫困不仅是指物质的匮乏(以适当的收入和消费概念来测量),而且还包括低水平的教育和健康。世界银行《2000/2001 年世界发展报告》以“与贫困作斗争”为主题,在该报告中,贫困的概念被进一步扩大,除了以上内容之外,贫困还包括风险和面临风险时的脆弱性,以及不能表达自身的需求和缺乏影响力^④。欧洲共同体委员会认为,“贫困是指在一定环境(包括政治、经济、社会、文化、自然等)条件下,人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维持一种生理上要求的、社会文化可接受的和社会公认的基本生活水准的状态。”^⑤约翰·斯各特认为,贫困是“个人、家庭和群体因缺乏资源(物质的、文化的和社会的)而被排除在其社会成员所能够接受的最低生活方式之外”。^⑥《牛津简明社会学辞典》“贫困”词条对贫困的解释是,贫困“是一种缺乏资源的状况,通常是缺乏物质资源,但有时也是缺乏文化资源”。^⑦

① B. Seeborn Rowntree: *Poverty: A Study of Town Life*. Routledge/thoemmes Press, p. x.

② P. Townsend: *Poverty in the United Kingdom*. University of California Press, 1979, p. 915.

③ 世界银行:《1990 年世界发展报告》(中文版),中国财政经济出版社 1990 年版。

④ 参见世界银行:《2000/2001 年世界发展报告》,中国财政经济出版社 2001 年版,第 15 页。

⑤ 欧洲共同体委员会: Council Decisions on Specific Community Action to Combat Poverty, Article 1.2, 85/8/EEC Brussels, 转引自 John Scott, *Poverty and Wealth*, 1994, p. 14.

⑥ John Scott, *Poverty and Wealth*, Longman, 1994, p. 17.

⑦ Gordon Marshall: *Oxford Concise Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, p. 409.