

关信平

著

中国 城市贫困 问题研究

湖南人民出版社

关信平 著

城市贫困

湖南人民出版社

责任编辑:李思远

装帧设计:贺 旭

中国城市贫困问题研究

关信平著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市岳麓区银盆南路 78 号)

湖南省新华书店经销 湖南省出版发行学校印刷厂印刷

1999 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:17.375

字数:388.000

ISBN7-5438-1940-6

C·106 定价:20.50 元

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(9)
第一节 贫困和城市贫困	(9)
一 贫困与社会发展	(10)
二 城市发展与城市问题	(12)
三 城市贫困的复杂性	(14)
第二节 城市贫困的后果	(18)
一 城市贫困对个人的负面影响	(18)
二 城市贫困对社会的负面影响	(21)
第三节 当前研究我国城市贫困问题的意义	(25)
第四节 研究的内容、范围和方法	(30)
一 本书的主要内容	(30)
二 本书的研究范围	(34)
三 本书的主要研究方法	(35)
第一章小结	(37)

第二章 城市贫困理论的发展	(38)
第一节 关于城市贫困问题的经济学理论	(39)
一 近代经济学关于城市贫困的理论	(39)
二 当代经济学关于城市贫困的理论	(43)
第二节 当代社会学对城市贫困问题的解释	(50)
一 功能主义的贫困观	(50)
二 冲突学派的贫困观	(53)
三 贫困文化理论	(54)
四 贫困的情景理论	(58)
五 贫困的代际传递理论	(59)
第三节 福利国家理论的城市贫困与反贫困观点	(60)
一 福利国家在反贫困方面的理论与实践	(61)
二 福利国家在反贫困方面的问题和对福利国家理论的批评	(62)
第四节 贫困研究的两大理论倾向分析及本书的理论立场	(64)
第二章小结	(66)
第三章 城市贫困的基本概念分析	(68)
第一节 贫困的基本概念	(70)
一 已有的一些贫困定义	(70)
二 当代社会的贫困现象分析	(72)
三 贫困的定义	(88)
第二节 贫困概念与其他一些概念的关系	(89)
一 贫困与低收入	(89)

二 贫困与失业	(91)
三 低收入和失业对城市贫困的影响	(93)
四 贫困与下岗	(95)
五 贫困与社会不平等	(98)
第三章小结	(101)
第四章 贫困的基本性质与类型	(103)
第一节 贫困现象的客观性与主观性	(104)
一 贫困现象是客观性与主观性的统一	(104)
二 贫困现象是事实判断和价值判断的统一	(107)
第二节 贫困的绝对性与相对性	(110)
一 绝对贫困和相对贫困的概念	(110)
二 当代城市贫困问题的相对性	(113)
三 贫困现象是绝对性与相对性的统一	(119)
第三节 贫困的基本类型	(121)
一 个人贫困、普遍贫困和结构性贫困	(121)
二 阶级-阶层性贫困和区域性贫困	(123)
第四章小结	(128)
第五章 城市贫困的测量及贫困规模探讨	(129)
第一节 我国城市贫困的一般状况	(132)
一 我国的城市及城市人口的基本情况	(132)
二 关于现阶段我国城市贫困者的标准和规模的推论	(137)
第二节 天津市贫困测量的背景和方法	(143)
一 天津市人口、经济与居民生活的基本情况	(143)

二 天津市区调查样本的基本情况	(144)
第三节 天津市贫困测量的指标分析	(146)
一 城市居民实际生活状况测量的原理	(147)
二 家庭收入与家庭消费	(150)
三 家庭经济状况与实际生活的测量指标	(151)
四 天津市市区居民 1995—1996 年家庭收 入和住房的基本情况	(153)
第四节 判定城市贫困线的理论与方法	(155)
一 研究者在确定贫困线方面已作出的努力	(156)
二 判定贫困线的复杂性	(165)
三 确定城市贫困线的参照标准	(171)
第五节 天津市市区的贫困线与贫困规模测算	(174)
一 天津市市区居民常规生活基本开支测算	(174)
二 天津市居民住房困难状况测算	(180)
三 天津市市区居民 1995 年的贫困规模估算	(182)
第五章小结	(184)
第六章 城市贫困模式及贫困因果分析模型	(186)
第一节 已有的城市贫困研究和理论	(188)
一 我国城市贫困问题研究历史概述	(188)
二 近年来我国对城市贫困问题研究的主要内容	(191)

三 近年来我国对城市贫困问题研究的基本特点	(195)
第二节 转型期的城市贫困问题：城市贫困的基本特征	(196)
一 当代发达国家和发展中国家城市贫困模式 及其与我国的比较	(196)
二 我国经济与社会转型期的城市贫困模式	(200)
第三节 我国城市贫困研究的因果模型	(204)
一 建立因果模型的根据	(204)
二 当前我国城市贫困的宏观因果模型	(205)
三 当前我国城市贫困的微观因果模型	(209)
第六章小结	(212)
第七章 城市贫困者的特点及贫困原因的 微观分析	(215)
第一节 城市贫困者的基本特征	(217)
一 贫困者个人的基本情况	(217)
二 贫困者家庭的基本情况	(220)
三 贫困者家庭的住房情况	(221)
四 贫困者的职业活动情况	(223)
第二节 城市贫困的直接原因分析	(227)
一 失业（下岗）对家庭收入的影响	(227)
二 在业低收入对贫困的影响	(237)
三 家庭人口和就业面的影响	(243)
第三节 个人致贫的客观原因分析	(247)
一 贫困者的性别特征	(248)
二 贫困者的年龄特征	(251)

三 城市老年人的贫困问题	(258)
第四节 城市贫困者个人在就业方面的背景	
情况分析	(266)
第七章小结	(269)
第八章 城市贫困问题的社会经济原因	(271)
第一节 产业结构变化与城市失业下岗	(273)
一 近年来城市产业结构的变化及其原因	
.....	(273)
二 产业与行业结构调整过程中就业和收入	
分配的变化	(276)
三 劳动密集型行业在城市中的萎缩:	
以纺织业为例	(279)
第二节 外商投资企业和乡镇企业的作用	(282)
一 外商投资与城市国有企业的困境	(282)
二 乡镇企业发展对城市企业的冲击	(286)
三 在“前后夹击”下城市国有企业的困境和	
反应	(288)
第三节 经济制度转型对城市贫困的影响	(290)
一 效率导向型经济与收入分配的微观关系	
.....	(290)
二 生产要素配置方式从计划经济到市场经济	
的转化对就业和城市贫困的影响	(292)
三 劳动力配置方式从计划安置就业到劳动力	
市场的转变对城市贫困的影响	(295)
四 收入分配制度从计划工资制度转化到市场	
工资制度对城市贫困的影响	(297)
五 经济制度转型条件下贫困问题产生的	

机理分析	(298)
第四节 社会福利制度转型与城市贫困	(305)
一 改革以前我国社会福利制度的基本特点	(306)
二 改革以来城市社会福利制度的变化及其 对城市贫困问题的影响	(308)
三 城市社会福利制度转型对贫困问题影响 的结构性分析	(315)
第八章小结	(317)
第九章 城市反贫困的经济政策研究	(319)
第一节 城市反贫困经济政策的基本视角	(321)
一 就业的市场调节与政府干预	(323)
二 发展经济与扩大就业的优先性选择问题	(327)
第二节 促进城市就业的诸项经济政策分析	(331)
一 投资政策	(332)
二 贸易政策	(333)
三 企业政策	(335)
四 货币政策与财政政策	(341)
第三节 创造平等的就业机会	(345)
一 市场经济条件下城市就业机会的分配	(345)
二 我国城市就业机会分配中的问题	(348)
三 政府调节就业机会的政策手段分析	(350)
第九章小结	(354)
第十章 城市反贫困的社会福利政策研究	(355)

第一节 社会福利制度在城市反贫困战略中的意义	(356)
一 社会福利制度与反贫困战略的历史发展简述	(357)
二 社会福利制度的反贫困功能分析	(360)
第二节 市场经济条件下我国城市社会福利制度的目标转型	(365)
一 我国社会福利制度的基本原则	(365)
二 城市社会福利政策的基本目标模式	(366)
三 从普遍目标到专向目标：我国城市社会福利制度的目标转型之一	(369)
四 从“富人定向”到“穷人定向”：我国城市社会福利制度的目标转型之二	(370)
五 我国城市贫困者社会福利制度的目标体系	(371)
第三节 市场经济转型期城市社会福利制度的政策建议	(373)
一 建立普遍的社会保险制度	(373)
二 建立普遍的城市公共社会救助体系	(378)
三 建立针对穷人的福利性社会服务体系	(382)
四 建立针对穷人的福利性住房制度	(386)
五 重视民间福利制度在城市反贫困战略中的作用	(391)
第十章小结	(396)
附录一 当代发达国家的城市贫困问题	(399)

附录二	当代发展中国家的城市贫困问题·····	(459)
附录三	1996 年天津市城市居民经济及生活状况调查 部分资料分析·····	(513)
参考文献索引	·····	(536)
后记·致谢	·····	(553)

前 言

从古到今，贫困问题一直是伴随着人类生存和发展的重大社会问题之一。从某种意义上看，整个人类发展的历史就是一部与贫困作斗争、不断摆脱贫困的历史。时至今日，人类已经进入了电子和太空时代，在认识改造自然方面已经取得了巨大的成就，并从总体上极大地提高了社会生产力和社会平均生活水平。然而，人类仍然没有摆脱贫困！在当今世界，从贫瘠的荒漠到富庶的原野，从落后的国度到高度发达的社会，人们到处都可以看到贫困现象。人类掌握的科学技术已经能够征服许多恶劣的自然条件，人类所具有的生产能力已经创造出巨大的物质财富，但是人类仍然被贫困问题所困扰。这一切都说明，贫困并不仅仅是由于人类改造自然的能力不足而导致的，相反，现代社会中的贫困问题更多地是由人类社会自身所“创造”的：人类以一种有组织的方式在改造自然、发展自身，而人类发展所依赖的文化和制度在促进这种发展的同时，却不断地产生和强化着贫困得以滋生的

社会土壤。多年来，人类一直希望通过改造自然而摆脱贫困，但现代人却越来越清楚地认识到，还必须通过改进人类自身才能真正消除我们社会中的贫困现象。也就是说，必须通过改革我们的经济、政治和社会制度，铲除社会中可能孕育贫困的文化和制度性土壤，人类才能真正地告别贫困。

马克思主义从一开始就强调应该从社会的经济和政治制度中寻找产生贫困的根本原因。马克思和恩格斯对人类思想的最大贡献之一就是他们发现了资本主义社会中产生贫困的最基本的社会根源：一种不合理的经济关系，以及建立于其上的政治关系和意识形态。一百多年以后，尽管我们的社会已经发生了很大的变化，但当代贫困问题的研究者仍然可以，并且应该从马克思恩格斯经典思想库中获得启发和指导。在当代社会中，贫困现象及其原因比以往任何时候更加多样化和复杂化，并因此而导致人们对贫困问题理解的多样化和复杂化。然而，贫困问题是由不合理的社会关系所导致，只有通过改革社会才能消除贫困这一马克思主义对贫困问题的基本视角却依然有效。我们只有遵循这一正确的认识立场，才能在错综复杂的社会现象中解开当代贫困之谜。

二

工业化时代以来，人类文明的最大发展之一就是认识和利用了市场机制。在现代社会中，市场以其巨大的能量推动着经济和社会的发展。它给个人行为注入了动力，也给社会的运行注入了活力，以至于个人、组织和社会都希望通过市场来达到自己的目的。然而，人们所创造的市场并未完全按

照人们的良好意愿行事。尽管它可以带给人们巨大的物质财富，但却无法让人类彻底地摆脱贫困。事实上，市场机制在它开始运行的那一刻起就是一把“双刃剑”，它在创造着消除贫困的物质条件的同时，也在创造着产生贫困的社会条件。尽管从原则上讲我们每个人都可以投入到市场当中，都希望通过市场来获得成功，但市场并不对每个人都表示青睐。尽管我们希望在市场面前能够人人平等，但事实上人们依其生理、心理和社会条件的不同，甚至纯粹是因为“运气”的因素而与市场发生着不同的关系。于是，市场在将一些人捧上成功的同时，也将另一些人推向失败，而后者往往就成为当代社会中贫困者的候选人。因此，我们说市场是“强者的天堂，弱者的地狱”。

可幸的是，人们及时发现了市场的这种缺陷，尽管是在经历了工业化早期的痛苦后才发现的。于是，各种与市场机制不同的社会关怀机制得以创造出来。19世纪80年代，由德国人首先实行的现代社会保障制度是在此方面的一个划时代的制度创新。半个多世纪以后，在英国人的带动下，欧洲国家又建立起了高水平的社会福利体系，在反贫困方面发挥了重要的作用。于是，当代社会中就有了两个重要的制度体系：一是市场经济制度，二是社会福利制度。人们期望能够通过这两个制度的共同作用而最终消除贫困：通过市场刺激经济的快速发展，以创造出越来越多的物质财富；以社会福利制度为市场经济中的“落伍者”或“受害者”提供特殊的保护，防止他们陷入贫困。

然而，当历史又走过半个世纪后，人们发现这种“市场经济+社会福利”的模式并不像当初所预想的那么成功。首先，这两套制度的基本目标、原则以及运作方式并不是天然

就协调的，相反，它们常常出现矛盾和冲突。其次，制度的运行是靠人去把握的，而社会中的人又分为不同的群体，不同群体又常常在各种不同的制度运行中具有不同的利益。因此，一些人更推崇市场制度，而另一些人则更强调社会福利制度。各个群体之间的利益差异以及由此而带来的价值观和政治态度的差异势必影响到社会的决策者，因而各个社会的经济及社会政策也就随之而产生各种差异和变动。

最重要的一点是，当代社会中的经济制度和社会福利制度在反贫困方面都表现出了其固有的缺陷。在经济制度方面，虽然当代经济发展已取得巨大的成就，但市场经济运行机制本身就决定了这些成果的分配是不平等的，并常常是严重的不平等。在存在着严重不平等的情况下，无论总体的平均水平有多高，在最下层的人总会被社会和被他们自己看成是贫困者，一种相对意义上的贫困者。为了摆脱贫困者的地位，人们不得不投入新的经济竞争，并且往往是更激烈的经济竞争，而结果又会导致新的不平等和新的贫困者。尤其是在当代社会中，当经济竞争从个人之间、国内地方社区之间上升到国际竞争的层次时，这种不平等效应就变得更加严重。一个国家为了在严酷的国际经济竞争中获得有利的地位，常常不得不在不同程度上牺牲国内一些地区、一些群体和一些个人的利益，至少在一定的时期中会是如此。从总体上和绝对数上看，经济发展最终会使每个人都受益，但从分配的相对份额上看，却更像一个总和为零的游戏：一些人所得份额的增加必然伴随着另一些人份额的降低，前者的增加越多，后者的降低也就越多。当人们之间的差异达到一定程度时，后者就会被看成是陷入了贫困，尽管他们所得的绝对量仍然是增加的。当蛋糕很小时，每个人都只能分很少一

点，只有蛋糕足够大，每个人才有可能分得更多一些。因此，人们希望先把蛋糕做大，以后再来考虑如何分配的问题。但事实上在分配问题上的麻烦并不会随着蛋糕的增大而减少。所不同的是，当蛋糕很小时，大家都吃不饱；蛋糕大了以后，大家填饱肚子是没有问题了，但人们却再也不会只填饱肚子就满足了。

再从社会福利制度方面看，当代社会也遇到了同样麻烦的问题。从社会方面看，社会福利制度体现了社会对弱者的保护和关怀；但从受益者方面看，接受福利性的帮助则具有一种“不劳而获”的性质。从古到今的社会中，“不劳而获者”有正当和不正当之分，前者是难以劳动的人，而后者则是懒惰者。很明显，社会福利制度只应该帮助前者，但在制度实践中很难将二者清楚地区分开来。尤其是当代社会成员对贫困者提供社会福利不再是一种“恩赐”，而成为了社会的一种责任，穷人接受福利帮助也不再是一种耻辱，而是一种权利，甚至是一种“荣耀”。在这种情况下，社会中对福利的需求就会急剧上升，并且福利供应越多，对它的需求也会越大，于是，就出现了对福利供应的依赖。陷入对福利的依赖就意味着丧失了主动摆脱贫困的动机。在这种情况下，政府针对贫困者的社会福利政策就陷入一种二难困境：继续增大福利供应会使更多的人更长时期地依赖福利救助；而削减福利供应又会损害真正穷人的利益，甚至由此而导致较严重的社会冲突。

基于上述原因，尽管当代世界在经济发展和社会保护方面都做出了比以往任何时代都辉煌的成就，但仍然没有解决贫困问题。无论是在经济最富裕的发达国家，还是在社会福利水平最高的“福利国家”，都仍存在着大量的穷人。然而，