

国家社会科学基金课题

中国西部地区
城市贫困与社会稳定问题研究

课题组长：龚晓宽

贵州省社会科学院课题组

一九九九年十一月



国家社会科学基金课题

中国西部地区
城市贫困与社会稳定问题研究

贵州省社会科学院课题组

一九九九年十一月

中国西部地区城市贫困与社会稳定问题研究

内 容 简 介

贫困问题是国内外学术界都十分关心的问题,研究的成果浩如烟海。但以往的研究注意力主要集中在农村,对于城市贫困现象的研究相当欠缺,比较系统的研究还是空白。然而,随着形势的发展,城市贫困现象愈来愈成为一个必须探讨和研究的重大理论和实践问题。从我国的情况看,自70年代以来,开展了大规模的扶贫攻坚工作,使农村的贫困现象有了巨大的减缓,取得了举世瞩目的成就,但是对于城市贫困问题的研究,特别是我国西部城市贫困问题的研究重视的程度不够。近年来,我国西部地区的城市贫困问题是相当严重的,据有关部门的统计,目前我国有1200万城市贫困人口,且大部分集中在西部地区。尤其是进入90年代以来,伴随着国民经济的迅速增长,东西部经济发展差距的拉大,西部城市的贫困问题日益突出。在西部地区城市,贫困问题若干社会问题交织在一起,对城市环境、基础设施、社区文化、社会治安、社会公德等造成了一系列巨大的影响,进而与民族、宗教等问题相交织,对社会的稳定形成了潜在的威胁。本报告针对这一具有全局性、新颖性、战略性的问题进行了系统的研究。

整个研究报告由一份总报告和四份分报告组成。总报告对于城市贫困的涵义及分类;西部城市贫困人口的现状特征;西部城市贫困人口的形成原因;西部城市贫困引发的社会矛盾及反贫困的举措;西部城市贫困与社会稳定的对策进行了全面的研究。本研究成果还包括四个分报告:分报告一为《四川省四个中等城市贫困状况的研究报告》;分报告二为《贵州省城市居民贫困测算报告》,此项分报告是贵州省城市调查队在对9个中心城市,4800户居民的调查资料上分析得出的结论;分报告三为《贵阳市城市贫困居民生活状况问卷》,此项分报告是对贵阳市6年居委会,110户贫困家庭进行典型调查得出结论;分报告四为《贵州六枝城镇贫困居民贫困现状、原因及解决措施》,此项分报告对于工矿区型的城市贫困人口进行了系统的研究。另外,对于西北五省区城市贫困的问题也有详细的分析,这方面的研究主要体现在总报告中。

在研究方法上,本课题采用了历史分析现实分析相结合,全面调查与典型调查相结合,定性分析与定量分析相结合的方法,增强了研究结论的可靠性和科学性。

总报告目录

第一部分：关于城市贫困的涵义及分类	1
一、关于贫困的涵义	
二、城市贫困人口分类	
三、城市贫困人口的主要形成渠道	
四、城市贫困人口的主要测算方法	
第二部分：西部地区城市贫困人口现状及特征	10
一、90年代上半期中国城市贫困人口规模	
二、当前西部地区城市贫困人口现状	
三、同东部发达地区的比较	
四、西部地区城市贫困人口的基本特征	
第三部分：西部地区城市贫困人口形成的原因分析	22
一、经济基础薄弱的因素	
二、经济发展波动大的因素	
三、收入分配不均的因素	
四、企业改制的因素	
五、社会保障的因素	
第四部分：西部地区城市贫困人口现状及特征	10
一、城市贫困引发的社会矛盾	
二、影响社会稳定的作用机制分析	
三、近年来城市反贫困的主要举措	
四、城市反贫困中的现实问题	
第五部分：西部地区城市贫困与社会稳定的对策研究	46
一、统一认识，明确指导思想和指导原则	
二、建立和完善西部城市扶贫解困指标体系	
三、建立申报制度，运用多种措施提高确定救助对象的准确性	
四、建立和完善西部城市最低生活保障制度	
五、建立社会主义市场经济条件下的新的社会保障体系	
六、发展经济，扩大就业，实施再就业工程	
七、努力缩小贫富差距，发挥“社会均衡器”的作用	
八、及时化解矛盾，预防社会冲突，保持社会稳定	
分报告：	
一、四川省四个中等城市贫困状况的研究报告	65
二、贵州省城市居民贫困测算报告	80
三、贵阳市城市贫困居民生活状况问卷调查分析	94
四、贵州省六枝特区城镇贫困居民贫困现状、原因及解决措施	112

中国西部地区城市贫困与社会稳定问题研究

(总 报 告)

贫困问题是国内外学术界都十分关心的问题,研究的成果浩如烟海。但以往的研究注意力主要集中在农村,对于城市贫困现象的研究相当欠缺,比较系统的研究还是空白。然而,随着形势的发展,城市贫困现象愈来愈成为一个必须探讨和研究的重大理论和实践问题。从我国的情况看,自70年代以来,开展了大规模的扶贫攻坚工作,使农村的贫困现象有了巨大的减缓,取得了举世瞩目的成就,但是对于城市贫困问题的研究,特别是我国西部城市贫困问题的研究重视的程度不够。近年来,我国西部地区的城市贫困问题是相当严重的,据有关部门的统计,目前我国有1200万城市贫困人口,且大部分集中在西部地区。尤其是进入90年代以来,伴随着国民经济的迅速增长,东西部经济发展差距的拉大,西部城市的贫困问题日益突出。在西部地区城市,贫困问题若干社会问题交织在一起,对城市环境、基础设施、社区文化、社会治安、社会公德等造成了一系列巨大的影响,进而与民族、宗教等问题相交织,对社会的稳定形成了潜在的威胁。本报告针对这一具有全局性、新颖性、战略性的问题进行研究,以期引起各方的高度重视,并一起共同研究和解决这个问题。

第一部分:关于城市贫困的涵义及分类

城市贫困是贫困研究中的新问题,也可叫做新贫困人口,过去在术语中常称之为城市贫民。贫民是贫困人口,但贫困人口的范围更宽泛些。本报告主要从中国改革开放以来我国西部地区城市贫困的实际情况出发,就城市贫困人口的现状、规模、成因等做些讨论。

一、关于贫困的涵义

现代社会中,无论是发展中国家还是发达国家,无论是资本主义国家,还是社会主义国家都不可否认地存在着贫困的问题。这既是一种

相对现象,也是一种绝对现象;既是一种经济现象,也是一种社会现象;既有经济的原因,也有政治、法律、文化观念、思维方式、价值取向、历史传统等人文环境和地理、气候等自然环境的原因;既有宏观的社会大环境的因素,也有做为贫困人口自身的因素,所以,贫困问题是一个多元复合型问题,贫困概念也是一个复合型的概念。做为广义的贫困概念,是经济、社会、文化落后的总称。是指在一定环境(包括政治、经济、社会、文化、自然等)条件下,人们在长时期内不能获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会,以至不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准。这里的“物质生活条件”不仅包括食品、衣着、住房,还包括教育、医疗卫生、基础设施,生态环境。社会活动不仅包括一般的人际交往,还包括宗教活动和政治参与。因此,贫困不仅包括经济意义上的狭义贫困,还包括社会文化、政治意义上的广义的贫困。做为相对贫困概念,一般指随着经济的增长和社会的发展,社会成员和生活水平有了普遍的提高,然而提高的幅度不一样,有时甚至差异很大,这样就出现了相对更高生活水平的贫困。而作为绝对贫困概念,则有二个具体含义:其一指由于种种原因,社会中一部分人口的实际收入出现下降,实际生活处于比以前更差的境地;其二是社会一部分人口的实际收入低于实际生活费支出,家庭财政收支出现赤字,收入难以维持正常的生活开支,入不敷出,更有甚者,甚至不能维持最基本的生活需要。在经济发展研究中,一般把这种难以维持人类基本生存需要的贫困称为绝对贫困。

城市贫困是贫困人口的重要组成部分,在本质的界定上二者是一致的,不同的地方只是贫困人口所处的地理位置不同,就业方式和收入来源方式不同。正因为这种区别,我们一般又把贫困人口区分为两大类,一类是农村贫困人口;另一类是城市贫困人口。农村贫困人口与城市贫困人口虽然在名词概念上有不同。但二者的本质、内容、表现却是基本相同的。所以,对城市贫困人口的研究运用一般贫困理论是成立的,也是符合中国国情的。

二、城市贫困人口的分类

在城市贫困人口普查中。我国政府一般把贫困人口分为二类,一类是困难人口,一类为特困人口,二者的划线标准因时间不同,所在城

市的情况不同而各异。如1988年国务院(51)号文件规定,家庭人均生活费收入大城市50元以下,中小城市45元以下,县镇40元以下,可以给以困难补助。以后由于这一标准已不能适应市场经济发展,企业制度改革和区域分化的形势而改为实施地方标准,长春市1992年规定“处于当时当地最低生活标准线(当前,市内家庭人均月总收入不足35元,县(市)、镇人均月收入不足30元)以下”,为特困职工;1994年规定:“大城市(长春、吉林)人均半年时间计算月生活费收入不足50元,其它省辖市(含延吉市)人均半年时间计算月生活收入不足45元,县城(含县级市)人均以半年时间计算月生活费收入不足40元,乡镇人均以半年时间计算月生活费收入不足35的企业职工,为特殊困难职工”。1997年规定长春市的职工月人均收入90元为特困职工。黑龙江省1994年城市居民人均月生活费收入的困难补助标准是省会城市75元,中等城市70元,县级市65元,乡镇60元。兰州市1996年城市居民最低生活保障标准为月均收入120元,低于120元的为城市特困居民。贵州省1998年城市居民最低生活保障标准为月均收入120元,低于120元的为城市特困居民。

在改革开放的初始阶段,由于经济起飞的带动,社会各阶层的收入水平和生活水平都有不同程度的提高,因此出现较多的是相对贫困,而不是绝对贫困,但在特殊情况下,相对意义的贫困和绝对意义的贫困有可能合为一体。这里所说的特殊情况主要有三条:一是物价指数上升的幅度超过最低收入阶层的收入增长;二是收入分配差距过于悬殊,社会财富在短期内过于集中在少数人之手,出现一部分人暴富,一部分人贫困;三是产业结构急剧调整,导致大规模企业停产、倒闭,大批工人失业。这三种情况出现任何一种,同时又得不到补偿,就有可能出现绝对贫困(特困)人口,如果三种情况同时出现,绝对贫困(特困)人口出现的可能性和比例都会增大。近年来,在西部地区的一些城市中出现了少数的城市贫困人口,在一定意义上就是以上三种情况的综合反映。

三、城市贫困人口的主要形成渠道

城市中的贫困人口在原计划经济体制之下也是存在的,如通常所说的“民政对象”,即那些无劳动能力、无生活来源、无法定供养人的“三无”老人、残疾人和未成年人。他们一直靠民政部门的救济维持着

最低的生活水准。只是当时社会整体生活水平不高,贫富差距不是太明显,所以这部分做为长期贫困人口一直隐性存在。这部分人口虽然在目前贫困人口中比例不大,但却是城市贫困人口中最稳定最长久的组成部分,也是自身没有能力解困脱贫的一部分。

现有城市贫困人口中第二个组成部分是那些外来人员(主要是进入城市的农民)中无固定职业和收入者,这部分贫困人口在某种意义讲,可以说是改革开放之后才大量出现的。在改革开放之前,中国是典型的二元结构社会。从50年代到60年代初,中央政府在其制度建设中,塑造了一个以身份制度为核心、以城市和工业为利益指向的城乡制度,并由此建构成了一个既典型又特殊的城乡二元社会结构,二元社会结构与二元经济结构的结合,就构成了中国特色的“双重二元结构”。在这种“双重二元结构”体制下,城乡之间壁垒森严,形成了两个相对封闭和隔离的社会系统,农村人口绝少流入城市。70年代末80年代初发端于农村的经济体制改革,塑造了全新的国民经济增长格局。如果说一开始的“包产到户”创造了大幅度增产的惊人奇迹,那么农民“离土离乡”向城市进发,开始跨越城乡间的历史鸿沟,向传统的二元社会结构宣战,一时间汹涌的“民工潮”冲击到中国大地上的每一座城市。他们带着五彩的希望来到的城市,为城市建设添砖加瓦洒下汗水,贡献智慧,然而他们中的大多数人没有固定工作,没有固定收入来源,没有固定住所,没有一系列的社会保障服务。在西部各大中城市内街头角落常看到聚集街头的寻找工作的乡下人,他们穿得又脏又破,弹棉花、修雨伞、修鞋、收废品是其主要的工作,夏天,他们露宿街头,冬天栖身在没有取暖设备的破旧房子里。他们是城市中的新移民,也是城市中新出现的流动性贫困群体。但是,由于传统体制观念的制约,在现有城市贫困人口普查中,这一类群体没有被统计在内。

城市贫困人口的第三个组成部分也是主体部分,更是我国城市贫困人口独有的部分,是困难企业的困难职工,包括那些经济效益不好的国有、集体企业的在职职工,停产、半停产、破产企业的下岗职工和从以上企业中退休的职工,这部分贫困者已构成城市贫困阶层的主体,也是目前政府部门、城市贫困问题研究者们关注的主体。据1993年城市居民生活费抽样调查资料统计分析显示,我国城市约有370万户,1200

万人生活在绝对贫困状态之中，占城市总户数的 5%。城市贫困人口的贫困程度表现现为：（1）收入水平低，1994 年全国城市平均每人每月生活费收入为 194.7 元，而贫困家庭人均生活费收入只有 88.25 元，低于平均水平 54.7%。（2）收支倒挂，贫困家庭月人均生活费支出 98.59 元，赤字 10.34 元，需动用储蓄或借贷来弥补；（3）恩格尔系数高，贫困家庭月人均用于食品开支为 58.30 元，恩格尔系数为 59.1%，处于绝对贫困境地。按国家统计局统计，到 1995 年底，全国城市贫困人口达到 1500 万人，有关贫困户的统计结果显示，户主在国有单位工作的贫困家庭占有全部贫困家庭的 53.9%，离退休人员占 16.7%，在集体单位工作的占 16.3%，三项合计为 86.9%。1994 年对辽宁、黑龙江、广西、新疆、吉林、海南、安徽、内蒙古、宁夏、甘肃、贵州、河南等城市的统计分析结果显示：生活困难职工占职工总数的比例超过 10% 的省区有 5 个，在 5—10% 之间的省区有 6 个，只有两个省市低于 5%，据此推算，1994 年全国生活困难职工（低收入者）占职工总数的比例比 1993 年的 5.6% 至少上升 3 个以上的百分点。汇总 1995 年末对“县以上预算内企业亏损面”较大的 12 个省、自治区的调查统计，最高为 60.95%，最低为 24.75%，众数为 36.5%，中位数为 38.05%，算术平均数为 42.71%；其中 40—80% 是中小型国有企业。1995 年县以上预算内企业双停（即停产、半停产）和亏损比例比 1994 年有所扩大。由于企业长期亏损，近年来减发工资、拖欠工资和离退休费的现象相当严重。据对 23 个省市自治区的统计，1994 年末，城市职工中有 291 万人被减发工资，有 204 万人被停发工资；离退休人员中有 64 万人被减发退休金，有 51 万人被停发退休金。1995 年亏损企业和困难职工数量继续增加，据 26 个省级劳动部门的调查，截至 1995 年底，共有破产、停产、半停产企业约 4.1 万户，涉及职工 665 万人，其中被停发工资的职工有 479 万人，减发和停发工资总额 105.7 亿元；破产、停产、半停产企业的离退休人员有 163 万人，其中不能正常领取退休金的近 70 万人，减发和停发离退休金总额为 7.88 亿元。每到年节，各省市政府就号召机关、学校等能正常开资的单位捐款搞救济，但这只是杯水车薪，不能从根本上解决问题。工人由于长期拿不到工资，双职工、多职工同在不发工资企业的家庭处境极为困难，家里断粮，子女没钱上学，生病没钱医治的现象时有发生，

已经构成一系列的社会问题。

四、城市贫困人口的测算方法

(一) 低收入群体的一般标准

收入水平分界的意义在于以收入排序为标准, 界定低收入群体的规模及其与其他群体的收入离差。低收入群体的收入标准可以用人均收入的绝对标准来衡量, 也可以用相对标准来衡量。相对标准的测定包括两种方式, 其一是社会成员的比例标准, 将社会成员的等份比例规模份额按收入高低排序, 通常所用的比例为收入最高的 5% 成员与收入最低的 25% 成员的收入差异、五等份中的第一等级和第五等级的收入差异, 收入高低差异的连续比例量则采用弗伦茨曲线, 用基尼系数来表示。其二是收入离差的比例标准, 例如将个人收入低于社会平均收入水平一半以下的列为低收入群体。

收入来源分界的意义在于以之界定谁属于低收入群体, 它反映着城市社会低收入群体的质的规定性。在现代社会中, 低收入者通常是低层次职位的工人和体力劳动者, 而且劳动者的低收入和职业排序有关。^④中国正处在从计划经济向市场经济的过渡时期, 与产业结构和就业结构多元化相对应, 人们的收入来源多元化, 可以包括工资、实物分配、福利收入、单位外收入、其它收入 (包括股票、债券) 等。

与公众可见的收入水平和生活水平相联系的最低工资标准和最低生活费标准。其意义在于了解低收入群体的贫困生活状态。贫困线的确定可以分为绝对标准和相对标准。绝对贫困依照营养标准法, 即以满足人体基本活动所需的最低营养水平作为划分的标准; 相对贫困则采用消费标准法, 它将一般社会成员从事正常社会活动所需要的最低消费作为划分标准。该消费量包括达到最低营养标准所需要的食物消费、其它必需品的消费和一部分参与社会基本活动所需的支出。一般以社会人均收入 $1/2$ 的标志点作为相对贫困线标准。公众所理解的相对贫困不仅有货币收入标准, 而且往往采取衣食住行、社会交往和孩子玩具等实物消费标准。

低收入群体在贫困生活标准和群体生活状态上属于贫困群体, 但是二者在整体社会特征上又有质的区别。低收入群体和社会贫困者的相同之处是: 人均生活费收入水平比较低, 在生活基本需求的水平、质量

和社会交往方面居于社会的下层。二者不同之处是：低收入群体是指具有劳动能力、但在投资和就业竞争中居于劣势、只能获得较低报酬的社会成员，是在业群体的组成部分；它的最小计量单位主要是行业结构中具有职业组织归属的个人；解决办法是调整人力资源配置，增加就业位置，提高其就业竞争能力。贫困群体则不仅包括一部分低收入者，而且包括没有劳动能力、没有固定收入来源的无业和失业社会成员；它的最小计量单位通常是户和户均人口；解决办法是依靠社会扶助，依靠社会保障的转移收入。

当前中国社会的低收入群体和发达国家的低收入群体不同，也与中国改革以前的低收入群体有本质的区别。就收入结构特征而言，与中国城市社会高收入群体也有很大不同。

（二） 城市贫困的测算方法和政策界限

测算居民最低生活保障线（最低生活费用）水平的三种方法分别是基数法、必需品法和恩格尔系数法。需要说明的是，计算全国的平均数值是为了匡算全国的救济对象总人数，以和社会具备的解决能力相适应。

1、按基数法测算。以全国职工生活困难补助的平均标准为基础，再以此数乘以当年城市居民生活费的价格指数，两者之和得到居民最低生活费用标准。如1993年居民最低生活费用标准为： $45 \text{ 元} \times (1+105.3\%) = 92 \text{ 元}$ 。1994年上升为114元，1995年上升为131元。

2、按必需品法计算。经国家统计局所规定的若干种人民生活必需品为计算口径，用当年城市居民抽样调查资料中中等偏低收入户的人均消费量分别乘以当年这些种商品的平均价格，得到居民最低生活费用标准。如1993年居民最低生活费用标准为人均月收入108元。1994年上升为129元，1995年上升为154元。

3、按恩格尔系数法测算。其计算方式为：最低生活费用标准=适量饮食费用乘以恩格尔系数的倒数。在测算中，适量饮食费用的标准是采用中国营养学会制订的食物营养摄取标准乘以当年的混合平均价格而得。恩格尔系数的选用当年城市居民抽样调查资料中5%最低收入户的数据。由此得到是全国1993年居民最低生活费用标准为人均月收入114元，1994年为136元，1995年为155元。1998年贵阳市为159元。

以城市人均生活费收入为计算基数来确定城市职工的居民的生活困难补助标准,是政府确定以社会保障和转移收入资助城市低收入群体的有效办法。根据中国科学院经济研究所 1988 年对 10 省市样本数据的分析,如果把相对贫困线确定在人均货币收入的 1/2, 计算出来的贫困户比例为 6.83%, 城市居民的基尼系数为 0.233。1988 年国务院 (51) 号文件规定, 家庭人均月收入大城市 50 元以下, 中小城市 45 元以下, 县镇 40 元以下的职工, 可以给困难补助。此后由于这一计划管理标准已经不能适应市场经济发展、企业制度改革和区域分化的态势, 1994 年以来改为实施地方标准, 即地方政府在制定城镇居民生活困难补助标准时, 将最低生活保障线水平与消费物价指数和人民生活水平总体提高幅度实行动态挂钩。

(三) 贫困家庭的现金收支结构

根据中国人民银行 1995 年第二季度样本量为 2 万份的城乡储蓄问卷调查, 不同行业储户的收入差异较大, 一般农民和退休人员的收入状况较差, 有 48% 的农户和 41.35% 的退休人员月收入在 300 元以下; 国家机关、文科卫、学校职工的月收入多数在 300—800 元; 月收入在 800 元以上的主要集中在工商运个体户、经营性和种养殖专业户。从月收入水平的绝对额看, 月收入在 300 元以下的低收入储户占全部储户的 25.6%; 介于 300—800 元之间的储户占 55.9%; 两项合计, 即月收入在 800 元以下的中低收入储户占 81.4%; 800—1500 元的储户占 13.2%, 1500 元以上的储户占 5.3%。由此可大略看出, 低收入户的规模是较大的, 已占到居民户的 1/4 以上。

城市低收入居民家庭的现金收入比较。按照国家统计局 1993 年对城市居民户收入状况的调查户分层统计资料, 全国城市户人均年收入为 2583.16 元, 其中 5% 的困难户为 1239.35 元; 10% 最低收入户为 1180.27 元, 其中 5% 困难户为 1059.22 元; 10% 次低收入户为 1529.08 元。1994 年中国城市低收入 (最低组 20%)、中等收入 (60%)、高收入 (最高组 20%) 家庭的现金收入分别为 2087.48 元、4004.35 元、627.81 元, 各类家庭平均收入为 4298.05 元。其中各类居民的职业收入占绝大部分, 而财产性收入在以上各类家庭中分别为 17.45 元、46.81 元、128.01 元, 平均为 68.64 元, 分别占其家庭收入总额的 0.84%、1.16%、2.04%。若

将居民财产性收入细分，低收入家庭的储蓄存款利息、有价证券红利和其它财产性租金收入分别为 6.94 元、2.92 元、7.63 元；中等收入家庭分别为 25.72 元、6.19 元、14.91 元；高收入家庭分别为 44.94 元、11.93 元、14.98 元。由此可见，财产性收入在居民收入中所占比重较低。从全国范围来看，沿海地区明显高于西部省份。

城市低收入居民家庭的现金支出比较。1994 年全国城市各类家庭平均支出为 4160.43 元，低收入、中等收入、高收入家庭分别为 2625.85 元、4870.54 元、6067.80 元，与其家庭收入水平大致相当，但低收入家庭现金支出已大于现金收入。其中实际支出（含消费支出、非消费性支出、家庭副业支出）分别为 2364.26 元、3298.89 元、4768.95 元；借贷支出（包括储蓄、存入储金会款、借出和归还借款、购置有价证券、预购、归还银行建房款）仅分别为 261.58 元、571.65 元、1298.82 元。从地域分布看，全国居民家庭平均借贷支出为 731.18 元，最高的为广东、浙江、上海，分别达到 1483.27 元、1434.45、1195.49 元，而最低的青海仅为 489.97 元。而消费性支出在低收入、中等收入、高收入居民家庭总支出中分别占到 77.26%、72.29%、63.96%。可见，消费性支出占了城市各类家庭收入的绝大部分，低收入家庭所占的比例更大，已达 3/4 以上。

（四）最低工资标准

为了保护劳动者的权益，近年来，各地区和城市分别制定了最低工资标准。在许多城市，职工最低工资标准已经成为分年度的动态控制标准，根据全市职工的平均工资水平、生活费用水平、生活费用价格指数、职工赡养人口系数、城市待业率、新参加工作职工最低定级水平、职工最低退休费和该市最低保障费等八项因素综合测算，才提出的比较适中的标准。

与此相应，各个地方也制定了不同的生活困难补助标准。1994 年至 1995 年城市居民人均月生活费收入的困难补助标准主要是三种类型：一是按城市类型分类，二是按身分分类，三是参照最低工资标准制定城市居民最低生活费保障线。

不过，各地虽然有最低工资和最低生活保障线标准，但是普遍缺少明确限定责任边界的、有能力的保障供给主体及有效率的实施机制。

1995 年全国 90%的城市仍然由企业或者企业主管单位承担职工社会最低工资标准和最低生活保障线。就调查的各城市而言,保障有标准而标准实施无保障的情况并不罕见。

根据对现行地区职工生活困难补助标准进行综合所得的综合标准作出的统计推断,1994 年底家庭人均生活费收入低于生活困难补助标准的职工占全国职工总数的 5.6%,以此推算全国贫困职工总数为 760 万人。1993 年需要救济的贫困职工及其家庭人口总数为 1360 万人。1993 年中国城市困难户中得到国家救济和补助的人数 200.4 万人,精减退职老弱病死职工得到国家救济的 54.6 万人。另一方面,以用基数法、必需品法和恩格尔系数法推算的三项指标综合标准人均月收入 100 元为标准,对 1993 年城市居民抽样调查数据进行分组,得出家庭人均月收入低于最低生活费用标准的城市居民占城市居民总人口的 7.82%,据此全国需要救济的城市居民总数为 1850 万人。

第二部分:西部地区城市贫困人口现状及特征

一、90 年代上半期中国城市贫困人口规模

为更全面地分析西部地区的城市贫困人口,我们首先应当把握全国城市贫困人口的概况。按照前述城市贫困人口的测算方法,可以比例推算出 1993 年全国需要社会救济的城市低收入群体的总体规模,贫困职工占城市贫困人口的 41%,贫困职工及其家庭占城市贫困人口的 74%,得到国家救济的城市贫困人口只占城市贫困人口的 14%。

1994 年,按照城市 10%最低收入(人均收入 130 元/月)计算,贫困人口达 3000 万;按该年度 10%低收入户中平均每一就业人口负担人数比例 2.17 推算,其中职工人数为 1382 万人。1995 年,全国城市居民有 2000 万贫困人口,其中职工家庭人均收入低于当地的最低生活费标准的低收入者已经达到 1000 万人。这些低收入者的分布并不均衡,这表现在:第一,企业亏损面存在地区差异。据 1995 年 5 月的汇总统计,广东困难企业占企业总数的 1.6%,困难职工(低收入者)占职工总数的 2.68%;辽宁的相应比例是 6.5%和 8.5%,甘肃的相应比例是 19.43%和 14.92%。第二,各地根据当地标准统计的在业贫困者群体规模及其

占当地城市居民总人口的比例不同。在发达地区,上海市1994年已经将城市居民最低生活保障线调整为职工人均月生活费收入180元,职工家庭135元,低于这个标准的职工占全市职工总数的1.9%;广州有7万职工低于该市制定的城市居民困难补助标准,为当地城市居民总人口的8.4%。在不发达地区,云南省城市人均生活费收入低于90元的职工占当地职工总数的6%。1994年对13个省、自治区、直辖市的比较分析显示,生活困难职工占职工总数的比例超过10%的省区有5个,在5%-10%之间的省区有6个,只有两个省市低于5%,据此推算,1994年全国生活困难职工(低收入者)占职工总数的比例1993的5.6%至少上升为3个以上的百分点。汇总1995年末对“县以上预算内企业亏损面”较大的12个省、自治区的调查统计,最高为60.9%,最低为24.7%,众数为36%,中位数为38.05%,算术平均数为42.71%;其中40%-80%是中小型国有企业。1995年县以上预算内企业“双停”(即停产、半停产)和亏损比例比1994年有所扩大。

根据1995年末对包括全国各大区的15个省的企业职工生活状况调查资料的统计,困难职工占被调查职工总数的百分比,广东省最低为1.2%,河南省最高为39.33%,中位数为11.45%,众数为8%,算术平均数为12.6%。

在用恩格尔系数法进行测算中,采用了国家营养学会推荐的食物定量标准确定适量的食品消费量,用城市住户调查资料确定的各种食品混合平均单位价;用营养学会推荐的食物消费量乘以40%低收入户实际消费的食品混合单价计算适量的饮食费用。计算结果表明,适量饮食费用为94.28元,取整数为90元,依据恩格尔系数划分贫困与富裕的标准为:39%以下为富裕,40%-49%为小康,50%-59%为温饱,60%以上的为勉强度日,由于我国居民在某种程度上仍旧享有公费医疗、住房补贴、企业事业单位的各种集体福利以及政府的各种补贴。这部分收入居民实际已经消费,但在支出中并没有反映出来,因而导致我国城市居民的恩格尔系数偏高。从这个角度上看,我国城市居民贫困家庭恩格尔系数为60%。用适量的饮食费用除以恩格尔系数计算的结果为:1995年度我国城市居民贫困线定为月人均150元,年人均1800元。两种方法测算结果基本一致。为执行政策方便,将1995年年度我国城市居民贫困线定

为月人均 150 元,年人均 1800 元。用支出系数除以收入系数计算家庭规模影响系数,再用贫困标准 1800 元/人年,分别乘以家庭规模影响系数,所得出的不同规模家庭的户贫困标准为:一口之家 2034 元/年,二口之家 3636 元/年,三口之家 5400 元/年,四口之家 7056 元/年,五口人及以上家庭为 8460 元/年。依据全国城镇人口贫困线,得出贫困线以下居民比重,1995 年度城市贫困居民占全部城市非农业家庭人口的 8.6%,约为 2428 万人;全国城市贫困户约为 659 万户,占全部非农业户的 7.6%,这样计算得出的城市贫困面是绝对贫困和相对贫困的总和,如果只按绝对贫困范畴去推算,全国城市绝对贫困人口和家庭分别为 1242 万人和 332.9 万户。

二、当前西部地区城市贫困人口现状

总的来看,西部地区城市贫困问题是相当严重的,尽管缺乏这方面全国性的统计资料,但从各种不同的专题材料也同样可以看出这个问题的严重性。

(一)西北五省区(以下岗职工为例)

同全国的情况相比,西北地区国有企业下岗职工的上升速度更快,有下岗职工的企业数增多,下岗人员队伍庞大,需领取生活救济金的人员多,地方财政的压力较大。

首先我们看有下岗职工的企业数及下岗职工人数。据甘肃省劳动社会保障厅的统计资料介绍,我们列出下表。

表 1: 西北五省区有下岗职工的企业数 (1999.9.12)

单位: 个

省 区 项 目	陕西	甘肃	青海	新疆	宁夏
辖区内地方企业 中有下岗职工的企业数量	6513	3358	469	—	1133
累计: 按“要求” 发放生活费企业 所占比例	72.4 %	92.3 %	44.0 %	—	91.0 %

注 (1) 新疆统计中未统计企业数。

(2) 所谓按“要求”意指根据国务院有关规定,可以让下岗职工享受生活费的企业。

表 2: 西北五省区下岗职工总数 (1999. 9. 12)

单位: 万人

区 项 目	陕 西	甘 肃	青 海	新 疆	宁 夏
辖区内地方企业下 岗职工总数	25.2 5	13.2 6	4.53	9.33	4.29
累计: 按“要求” 领到生活费的下岗 职工人数	22.8 7	12.7 9	3.06	—	3.8

在分析西北五省区企业下岗人数的情况时应注意两个问题, 一是统计对象在许多地方只包括国有企业, 即全民所有制企业, 不包括其它类型的企业; 二是由于政绩, 政府干预, 社会安定, 城市居民生活保障条件等方面的原因, 有关机构在统计中是有很大大保留的, 即表格中所写数字与实际严重不符。有的企业迫于多方面的压力, 如财政税收部门为保证税源不让企业停产, 银行为收回贷款而不希望企业正常破产, 社会保障部门为减轻社会福利工作的压力而不愿有那么多下岗职工, 等等。如甘肃省的兰州市, 约有职工 60 万人, 而统计中的下岗人数只有几万。据市上有关权威人士透漏, 到 1998 年底, 兰州市下岗职工人数至少有 15 万, 而全省的统计数只有 12.79 万。

(二) 西南五省区(市)

四川(南充、宜宾、自贡、遂宁四个中等城市为例): 位居西南的四川省在总体经济水平低于全国平均水平, 城市居民收入差距拉大的趋势也同样存在, 1999 年 1-9 月统计显示, 全省城镇居民人均可支配收入为 4152 元, 其中占城镇居民 20% 的高收入户人均可支配收入达 7775 元, 20% 最低收入户人均可支配收入仅有 1937 元, 高收入户与低收入户的差距由上年同期的 3.9: 1 继续拉大到 4: 1。尽管从整体上看, 我国城镇居民的恩格尔系数 1998 年达到 44.5%, 生活消费已经处于小康水平, 但是为数不少的低收入贫困家庭生活窘困的存在却是不争的事实。

南充市。川北重镇南充市是一座老工业城市, 主要的支柱性产业是丝绸和轻纺。南充市顺庆区位于市中区, 是市委、市政府所在地。幅员面积 555 平方公里, 总人口 55.6 万。城区面积 15 平方公里, 常住人口 8.2 万户、25.6 万人。辖 4 个街道办事处、46 个居民委员会、490 个居民小组。城区内国有集体企业 410 户, 其中省属 9 户, 市属 97 户, 区属 175