

厦门大学财政学者文库

中国城镇经济 弱势群体救助系统构建研究

吴碧英 主编

 中国财政经济出版社

D632.1

厦门大学财政学者文库

中国城镇经济弱势群体 救助系统构建研究

吴碧英 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇经济弱势群体救助系统构建研究/吴碧英主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.1

(厦门大学财政学者文库)

ISBN 7-5005-8842-9

I. 中… II. 吴… III. 城镇-边缘群体-社会救济-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 148738 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 20.5 印张 338 000 字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 36.00 元

ISBN 7-5005-8842-9/F·7696

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中国财政学大会“厦门大学校内科学新视野”成果汇报其
首获支持。“厦门大学财政学大会”出版合编财政学系财政学

出版说明

2002

各院系制内平两班平 2002 自 本 11 共 11

厦门大学财政学科是全国高等院校首批设立的财政学硕士点和财政学博士点。1987 年，该学科成为全国首批惟一的财政学国家重点学科点，2001 年又被评为财政学国家重点学科点。

厦门大学财政系师资力量雄厚，学术梯队完整、健全。现有专职教师 30 余人，师资年龄和知识结构合理，群体优势明显。几十年来，该系拥有一批具有全国性影响的教师，并且在财政基础理论、税收理论与政策及公共投资等方面形成了研究特色和优势，其中有些理论和观点，还产生了很大的影响。

近年来，该学科适应经济社会的需要，不断拓宽自己的研究领域，不断加深自己的研究内容，从原有的主要关注财政收支行为，延伸到与公共部门活动相关的多个领域，其中主要涵盖法律经济学、网络经济与政府管制、劳动与社会保障、国有资产管理与评估等多个方面。

厦门大学财政学科有着丰厚的历史积淀和不断传承的学术底蕴，科研成果不断涌现。为了充分反映厦门大学财政系（特别是中青年教师）的科研状况，集中展示

其科研成果，促进该学科的内外学术交流，厦门大学财政系与中国财政经济出版社联合推出“厦门大学财政学者文库”。该文库首批共 14 本，自 2005 年起两年内陆续出齐。

2005 年 4 月



第一章 城镇经济弱势群体概况	(1)
第一节 城镇经济弱势群体的界定、构成及规模.....	(1)
第二节 城镇经济弱势群体的特征.....	(7)
第三节 城镇经济弱势群体的分布.....	(12)
第四节 城镇经济弱势群体的成因.....	(17)
第五节 城镇经济弱势群体的现状.....	(23)
第二章 城镇贫困的测定及反贫困效果分析	(31)
第一节 贫困线的测定方法.....	(32)
第二节 贫困指数研究述评.....	(34)
第三节 测定反贫困效果的模型分解法.....	(43)
第四节 浙江省城镇贫困的实证分析.....	(46)
第三章 建立城镇经济弱势群体社会救助系统	(57)
第一节 目前的社会救助系统亟待完善.....	(58)
第二节 科学合理的社会救助系统.....	(66)
第三节 建立科学合理的社会救助系统的基本构想	
.....	(70)
附录.....	(74)
第四章 最低生活保障制度	(91)
第一节 我国城市最低生活保障制度的现状与完善	
.....	(92)
第二节 我国城市最低生活保障标准实证分析.....	(99)

第三节 我国最低生活保障制度的发展趋势

——建立城乡一体化的最低生活保障制度…………… (104)

附录…………… (109)

第五章 教育救助…………… (115)

第一节 教育救助是最具有长远性和实质性的救助方式…………… (115)

第二节 我国城镇经济弱势群体“教育难”的现状…………… (127)

第三节 国外教育救助政策…………… (135)

第四节 建立我国城镇经济弱势群体教育救助系统…………… (142)

第六章 医疗保健救助…………… (158)

第一节 我国城镇经济弱势群体医疗保健状况…………… (158)

第二节 我国城镇经济弱势群体医疗救助状况…………… (162)

第三节 医疗救助的国际借鉴…………… (167)

第四节 建立我国城镇经济弱势群体医疗救助体系…………… (169)

第五节 我国城镇经济弱势群体医疗救助的资金来源…………… (171)

附录…………… (173)

第七章 法律援助…………… (185)

第一节 向城镇经济弱势群体提供法律援助的重要意义…………… (185)

第二节 城镇经济弱势群体对法律援助的实际需求…………… (187)

第三节 我国法律援助的现状及其问题…………… (189)

第四节 构建城镇经济弱势群体法律援助体系的建议…………… (191)

第八章 廉租住房制度…………… (195)

第一节 我国城镇经济弱势群体的住房状况…………… (195)

第二节 构筑城镇经济弱势群体住房救助体系…………… (197)

第三节 廉租住房制度的国际借鉴…………… (203)

第四节 构筑城镇经济弱势群体住房救助体系的建议…………… (205)

第九章 城镇贫困老人救助…………… (209)

第一节 城镇贫困老人的现状…………… (210)

第二节	城镇贫困老人致贫原因分析·····	(212)
第三节	国外老人的救助·····	(215)
第四节	城镇贫困老人的救助·····	(220)
第十章	进城农民工救助·····	(224)
第一节	进城农民工的规模及原因分析·····	(225)
第二节	进城农民工合法权益受侵害问题·····	(231)
第三节	进城农民工救助·····	(242)
第十一章	就业援助·····	(259)
第一节	SYB 有关概念阐述 ·····	(260)
第二节	国外创业培训模式及特点·····	(268)
第三节	我国 SYB 创业培训模式分析 ·····	(280)
第四节	我国 SYB 创业培训模式的实施对策 ·····	(287)
第十二章	慈善救助·····	(293)
第一节	发展慈善事业 关爱弱势群体·····	(293)
第二节	我国慈善救助的发展·····	(296)
第三节	我国慈善救助与弱势群体的社会救助·····	(302)
第四节	我国慈善救助存在的问题及解决途径·····	(304)
参考文献 ·····		(308)
后 记 ·····		(318)

第

章

城镇经济弱势群体概况

第一节 城镇经济弱势群体的 界定、构成及规模

一、城镇经济弱势群体的界定

“弱势群体”(vulnerable groups)一词源自现代社会学理论,指由于某些障碍及缺乏经济、政治和社会条件而在社会上处于不利地位的人群。国内学术界对“弱势群体”所下的定义,因学者们所从事的研究领域不同而异:有的学者从社会学角度,有的学者从经济学角度,有的学者则从政治学和法学角度进行界定。而且,在称法上也不一致,如“弱势群体”、“脆弱群体”、“贫困群体”、“弱者群体”等。2002年,朱镕基总理首次在《政府工作报告》中使用了“弱势群体”这一概念,于是,从2002年开始,学术界使用“弱势群体”一词的频率较高,差不多已成为流行术语。

所谓“弱势”,至少包括三层意思:一是生活困难、物质贫困,在现实生活中处于一种弱势地位;二是实力不济、潜力欠缺,在市场竞争中处于一种弱势地位;三是地位低下、维权无方,在社会政治中处于一种弱势地位^①。而所谓“群体”,并非

① 刘风明、欧阳任国:《新时期经济弱势群体探析》,《南京政治学院学报》2003年第3期。

真正意义上的群体,而是处于同样弱势地位的社会人群的集合体。经济弱势群体是相对于政治弱势群体和文化弱势群体而言的,是一个用于分析现代社会的经济利益分配和社会权力分配的不平等以及社会结构不协调、不合理的概念,其首要特征是经济上相对甚至绝对贫困化——它从经济这一特定角度出发,特指那些经济收入低、竞争能力差而导致在社会权利与利益分配中处于不利状态的社会群体。

本课题主要研究城镇经济弱势群体问题。城镇经济弱势群体是整个社会弱势群体的一个组成部分,主要指生活在城镇里的经济弱势群体。按著名经济学家董辅初的说法,这个群体是指“在城市中那些被排除在社会经济发展进程之处,不能享受到社会经济发展的成果,生活处于困境的人”^①。他们连最基本的生活水平都难以维持,这与大部分城镇居民丰衣足食形成鲜明对比,从而引起社会各方面的广泛关注。

二、城镇经济弱势群体的构成

2002年,朱镕基总理在《政府工作报告》涉及到“弱势群体”这一概念,国家劳动和社会保障部有关人士对此作了解释,“弱势群体”主要包括四部分人:(1)下岗失业人员;(2)“体制外”人员;(3)进城农民工;(4)较早退休的“体制内”人员。在此之前,一些学者在分析城市贫困人口时,一般把它分为五类:(1)无劳动能力、无生活来源、无法定赡养或抚养人者(简称“三无人员”);(2)停产半停产或严重亏损的国有、集体企业的困难职工;(3)部分失业人员、下岗职工和离退休职工;(4)无业人员和职业不固定人群;(5)农转非人群和外来人口等。实际上,前者差不多已囊括后者所列的五类人员,只是归类不同而已。鉴于《政府工作报告》已广为人知,本课题在分析城镇经济弱势群体的构成时,基本上沿用国家劳动和社会保障部的解释。其中,“体制外”人员和较早退休的“体制内”人员,大多属于生理性弱势群体,下岗失业人员和进城农民工则属于社会性弱势群体。

（一）下岗失业人员

在现阶段,这部分人群主要由失业人员和未重新就业的下岗职工构成,他们知识层次和再就业能力低,没有稳定的收入来源。由于计划经济时代以牺牲经济效益的办法实现“充分就业”,造成大量的隐性失业。随着经济转

^① 董辅初:《关注转型时期的弱势群体问题(二)》,《中国党政干部论坛》2002年第4期。

轨的深入和劳动力市场的发展,计划经济时代的“充分就业”政策被“有效就业”政策所取代,隐性失业日益显露。特别是20世纪90年代中期以后,我国下岗失业问题日趋严峻,城镇登记失业人数逐年上升。截止2004年6月底,全国城镇登记失业人员837万,登记失业率为4.3%。同时,下岗人数也维持在一个比较大的规模。与此相对应,最低生活保障人数也逐年上升,尤以2001、2002两年增长幅度最大,见表1-1。

表 1-1 我国城镇登记失业与最低生活保障人数变化情况 单位:万人、%

年份 项目	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
城镇登记 失业人数	553	570	571	575	595	681	770	800
(城镇登记 失业率)	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6	4.0	4.3
城镇下岗 人数	814.8	995.4	876.9	937.2	909.3	741.6	617.7	683.7
年增长率	—	18.14	-13.51	6.43	-3.07	-22.61	-20.06	9.65
城镇最低生 活保障人数	84.9	87.9	184.1	265.9	402.6	1170.7	2064.7	2235
年增长率	—	3.5	109.4	44.4	51.4	190.8	76.4	7.6

资料来源:1.国家统计局编,《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1997,2002,2003。

2.国家民政局编,《中国民政年鉴》,中国社会出版社,2003。

3.《中国劳动和社会保障年鉴》,中国劳动社会保障出版社,2003。

4.劳动和社会保障部,《2003年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,

<http://www.molss.gov.cn/column/index-p1.htm>

5.民政部,《2003年民政事业发展统计主要指标呈健康发展态势》,

<http://www.mca.gov.cn/news/content/recent/200411891828.html>

根据表1-1的数据,我们得到图1-1、图1-2和图1-3。

(二)“体制外”人员

“体制外”人员即那些从来没有在国有单位工作过,靠打零工、摆小摊养家糊口的人,以及残疾人和孤寡老人。这个群体当中,残疾人占了相当大的比重。据统计,我国残疾人约有6000万人(笔者注:此数据应包括生理

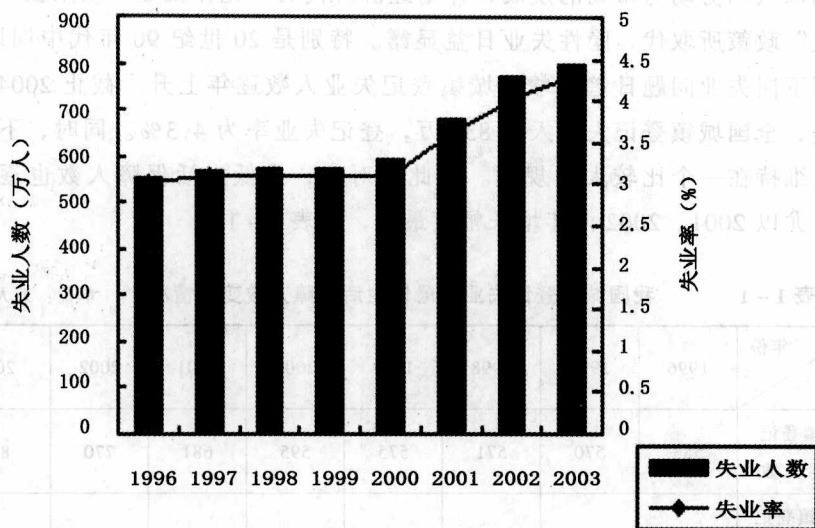


图 1-1 城镇登记失业人数变化情况

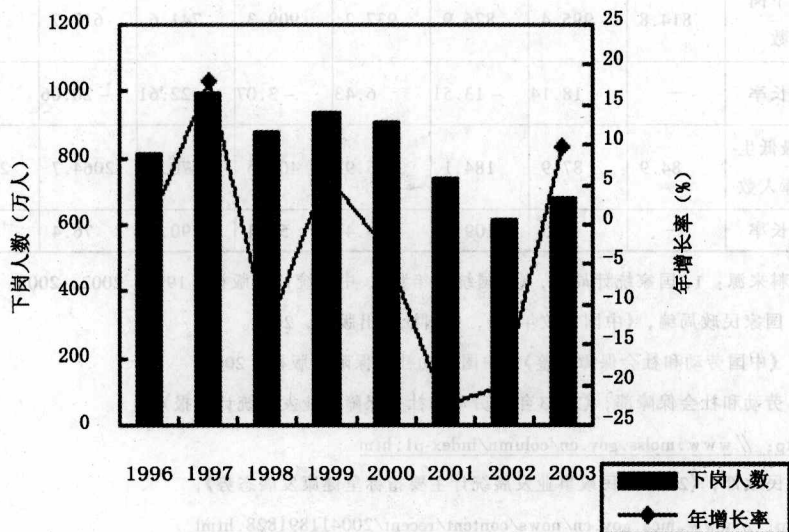


图 1-2 城镇历年下岗职工人数变化情况

性残疾人和精神病患者)，约占总人口的5%^①。在这6000万中，我国城镇残疾人占多大比例，目前还没有确切的数据。据《中国人口年鉴》（2003）的统计数据，2002年全国城镇总人口为5.02亿，如果城镇按低于平均发生

^① 残疾人就业问题研究课题组：《残疾人劳动保障型就业探讨》，《中国劳动》2003年第7期。

率 5% 的 2% 计算, 那么, 城镇残疾人数量至少也在 1000 万以上。可是, 《中国民政统计年鉴》(2003) 的统计数据显示, 2002 年全国只有 68.3 万残疾人员在福利企业就业, 那么, 另一部分有劳动能力的残疾人, 恐怕只能自谋职业, 在“体制外”生存。即使有一份来之不易的工作, 残疾人的收入也是很菲薄的。而他们当中还有相当大的一部分, 因为失去劳动能力, 只能靠国家救济或家人抚养。至于精神病患者, 几乎都是无工作无收入的人, 给家庭带来很大的经济负担。

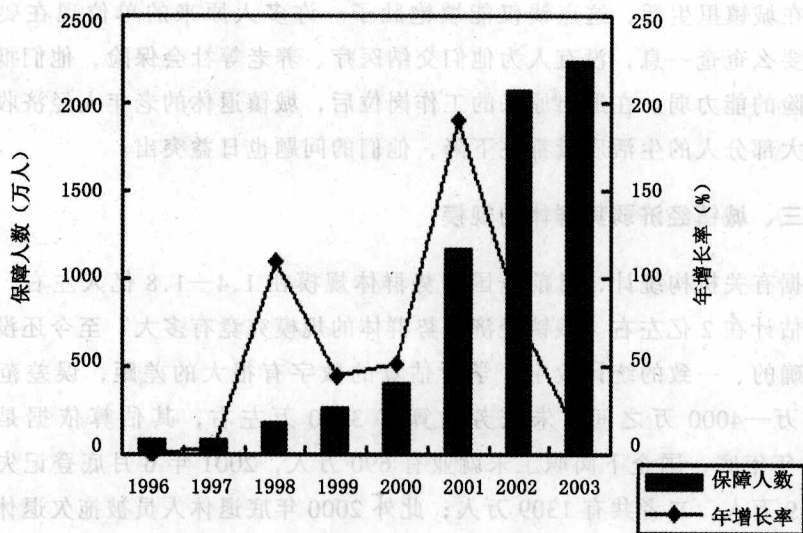


图 1-3 城镇居民保障人数变化情况

(三) 进城农民工

进城农民工已构成中国社会的一个独立单元, 成为中国社会中一个庞大的流动群体, 每年春节前后的“民工潮”便是其最突出的表现。据有关学者估算, 2000 年前后全国每年流动的农民工总数在 8000 万至 1.2 亿人之间^①, 当然, 这还是比较保守的数字。农村实际剩余劳动力远在 1.2 亿以上, 有的学者估算过剩规模达 3 亿之巨。由于中国庞大的人口自然增长率作用, 中国每年新增就业人口 1000 万人, 其中农村地区就有 700 万人左右, 而农村劳动力供过于求, 因此新增的农村劳动力中, 还有很大一部分要流入城市。如果按这个口径估算, 那么, 截止 2003 年, 全国流动的农民工总数当在 1.2

^① 蔡昉:《中国流动人口问题》, 河南人民出版社 2000 年版。

亿至1.5亿之间。农民工是城乡二元经济结构的必然产物,他们社会地位低,可供分配的资源有限,没有享受到城里劳动者的同等待遇,加上缺少组织、缺少社会影响力,他们在就业竞争、经济收入、权益保护等方面往往处于弱势。有关进城农民工问题,本课题将辟专章研究。”

(四) 较早退休的“体制内”人员

这部分人主要是从集体企业退下来的职工,现在依靠退休金生活。当初他们退休时,工资水平非常低,只有100多元,加上各种补助也不过两三百元,在城镇里生活,这点钱仅能填饱肚子。许多人原来的单位现在要么破产,要么奄奄一息,没有人为他们交纳医疗、养老等社会保险,他们抵御市场风险的能力弱。在退出原来的工作岗位后,城镇退休的老年人经济收入锐减,大部分人的生活质量都在下降,他们的问题也日益突出。

三、城镇经济弱势群体的规模

据有关机构统计,目前全国弱势群体规模在1.4—1.8亿人左右,有的学者估计在2亿左右。城镇经济弱势群体的规模究竟有多大?至今还没有一个准确的、一致的统计数字。学者估算的数字有很大的差距,误差范围在1000万—4000万之间。朱庆芳估算有3000万左右,其估算依据是:至2000年年底,国企下岗职工未就业有690万人,2001年6月底登记失业人数619万人,二者共有1309万人;此外2000年底退休人员被拖欠退休金的约有388万人,被拖欠工资的职工有1393万人,共计1780万人,其中约有1/3,即587万人成为贫困户,平均每户低收入家庭负担人口为2人,考虑到有部分为双职工,故按1.5人计算,贫困人口为2850万人,再加上民政系统救济的城镇孤老残幼206万人,城镇贫困人口共计为3056万人,占城镇人口4.58亿的6.7%^①。朱庆芳估算的是2002年之前的城镇经济弱势群体规模,不过,这个规模仍比目前官方公布的全国城镇居民最低生活保障人数要高出许多。2003年全国城镇居民低保人数为2235万人,2004年第一季度全国城镇居民低保人数达到2248.93万人,低保人数很快就要逼近2500万。

尽管有关方面强调做到了“应保尽保”,然而,有的学者指出,在考虑中国城镇低保人数时,要注意目前对低保人数的统计渠道和统计体制存在着

^① 朱庆芳:《城镇贫困群体的特点及原因》,《中国党政干部论坛》2002年第4期。

不少漏洞和死角,而且,地方政府对于低保人数的统计有时基于自身的财力在统计之前就已经确定了低保人数的盘子,所以,中国城镇居民中的贫困人口难以全部进入低保的范围^①。也就是说,中国城镇居民的贫困人口的实际数量还应高于目前公布的低保人数。例如,唐忠新的研究表明,若将家庭人均收入相当于或低于人均收入二分之一左右的城镇人口视为城镇贫困人口,1998年我国的城镇贫困人口大约为3500万^②,约占全国城镇总人口的10%。然而,1998年全国享受城镇居民最低生活保障的对象只有184万人,显然远低于实际贫困人口。从表1-1可以看出,近几年城镇居民最低生活保障的数量急剧上升,这恰恰可以印证城镇居民实际贫困人口确实被低估了。李善同等人认为,选用不同的指标(人均收入或人均支出)测量的贫困人口差异很大,如果采用人均支出代替人均收入以识别贫困人口,全国城镇贫困人口人数将从1470万增至3710万^③。从各方面的数据看,城镇经济弱势群体的规模仍有扩大趋势,以现有城镇低保人数作为城镇经济弱势群体的规模显然偏低。我们认为,以城镇贫困率来估算城镇经济弱势群体的规模,相对比较简便,可避免重复计算。而我国的城镇贫困率,国家统计局部门认可的数字已由1994年的5%上升到2001年的8%,华迎放根据这个贫困率,推算城市贫困人口应为3740万人(2000年我国城镇人口4.67亿人)^④。目前城镇居民人口总数5亿人左右,我们按保守的7%—8%估算,不包括进城的农民工,城镇经济弱势群体的规模在3500万—4000万人左右。

第二节 城镇经济弱势群体的特征

城镇经济弱势群体的特征是多方面的,我们主要把它概括为五点,即:受教育程度低,经济收入低,生活质量低,社会地位低,心理承受力低。其中经济收入低,是其首要特征。这些特征之间,有着某种内在的因果关系。

① 中国究竟有多少贫困人口. 中国经济时报. <http://www.china.cn> 05/16/2003.

② 《中国城市年鉴》,中国城市年鉴社2003年版。

③ 李善同,冯杰,侯永志:《不可低估中国城市贫困现状》,国务院发展研究中心信息网, <http://www.drcnet.com.cn> 10/28/2002.

④ 华迎放:《城市贫困群体的就业保障》,《经济研究参考》2004年第11期。

如城镇经济弱势群体经济收入低,既是受教育程度低的结果,又是他们生活质量低的原因。

一、受教育程度低

一般而言,受教育的水平越高,找工作尤其是好岗位的可能性越大,变换工作也越比较容易,反之就业机会随之减少。城镇经济弱势群体文化程度大多数偏低,缺乏专门技术,他们不仅就业困难、就业收入低,并且一旦失业,就很难再就业。劳动和社会保障部 1999 年 7 月对 5 省 10 市下岗职工的调查显示,初中文化程度者占 44%,小学及以下文化程度者占 4.1%,二者相加将近一半。从技术等级看,初级工及没有技术等级的人员占 52.6%,中级技工占 38.9%,高级技工及技师仅 8.5%。受教育程度低,可以说是弱势群体的一个共同特征。在人力资本存量方面,一般而言,老年人比年轻人少,女性比同龄的男性少,而残疾人比正常人更少。由于受教育程度低,人力资本存量不足,他们在劳动力市场的竞争力就处于劣势。

二、经济收入低

无论是生理性弱势群体,还是社会性弱势群体,其共同点都是经济收入低。劳动与社会保障部的一项调查报告表明,城镇下岗职工家庭人均月收入 300 元以下的占 62.2%,300—500 元的占 25.1%,他们人均月收入差不多只有城镇人均月收入的 1/5 左右,许多下岗职工收入甚至低于当地居民的最低生活保障,挣扎在贫困线上。如果我们把家庭人均收入相当或低于人均收入 1/2 左右的城镇人口视为城镇经济弱势群体,那么,城镇全部的最低收入户(包括困难户)均属于城镇经济弱势群体。表 1-2 是 1996—2002 年城镇困难户、最低收入户与城镇居民平均可支配收入变化对照表。

表 1-2

我国城镇居民人均收入比较

单位:元、%

年份	平均可支配收入	困难户		最低收入户	
		收入水平	与平均收入之比	收入水平	与平均收入之比
1996	4377.15	1936.55	44.24	2156.12	49.26
1997	5160.32	2161.11	41.88	2430.24	47.09
1998	5425.05	2198.88	40.53	2476.75	45.65

续表

年份	平均可支配收入	困难户		最低收入户	
		收入水平	与平均收入之比	收入水平	与平均收入之比
1999	5854.0	2325.70	39.73	2617.80	44.72
2000	6280.0	2325.05	37.02	2653.02	42.25
2001	6859.6	2464.80	35.93	2802.83	40.86
2002	7702.80	1957.46	25.41	2408.60	31.27

资料来源：国家统计局编，《中国统计年鉴》，中国统计出版社，1997—2003。

从表 1-2 可以看出，城镇居民可支配收入差距逐年拉大，城镇经济弱势群体人均收入的相对水平一直在下降。至 2002 年，困难户人均可支配收入只有城镇居民平均水平的 1/4，最低收入户人均可支配收入只有城镇居民平均水平的 1/3。实际上，除了最低收入户，部分低收入户也应列入经济弱势群体。

经济上的低收入造成城镇弱势群体的生活脆弱性，一旦家庭成员发生不测（如有人重病、遭遇灾害等），他们就很难有足够的抵御能力。据民政部 2002 年 9 月 23 日至 10 月 23 日在全国范围内开展的一次百城万户低保抽查显示，64.9% 的贫困家庭有一个以上的慢性病人或者患大病的人，贫困家庭陷入“困贫致病、因病致贫”的恶性循环。

三、生活质量低

经济收入低决定了城镇经济弱势群体生活的贫困性，表现为入不敷出，生活质量低下。在其消费结构中，一半左右的收入用于食品消费，比全国城镇居民的平均水平高 10 个百分点。表 1-3 是城镇困难户、最低收入户的人均消费支出与城镇居民总平均消费支出水平的比较。

表 1-3

城镇居民人均消费支出比较

单位：元、%

消费支出项目	城镇人均消费支出	困难户		最低收入户	
		消费支出	与人均消费支出之比	消费支出	与人均消费支出之比
食品	2271.84	988.19	43.50	1127.41	49.63
衣着	590.88	152.38	25.79	193.09	32.68