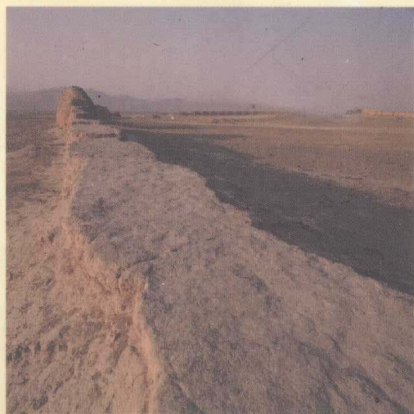


★★ 国家社科基金资助课题 ★★

西南城市居民 最低生活保障研究

郑邦才 王朝明 申晓梅 主编



西南财经大学出版社

中国城市贫困与保障政策研究

西南城市居民 最低生活保障研究

王德文 著

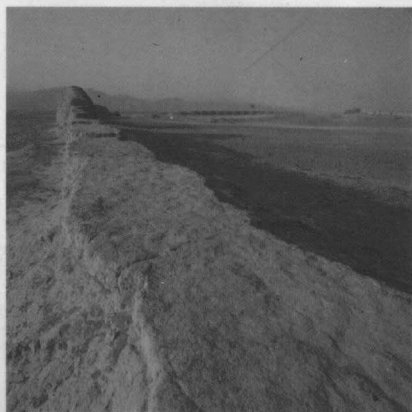


中国社会科学出版社

★★ 国家社科基金资助课题 ★★

西南城市居民 最低生活保障研究

郑邦才 王朝明 申晓梅 主编



西南财经大学出版社

责任编辑：傅虹 王利
封面设计：大海视觉传播设计事务所

书 名：西南城市居民最低生活保障研究

主 编：郑邦才 王朝明 申晓梅

出版者：西南财经大学出版社
(四川省成都市光华村西南财经大学内)
邮政编码：610074 电话：(028) 7353785

图书在版编目(CIP)数据

西南城市居民最低生活保障研究/郑邦才, 王朝明,
申晓梅主编. —成都: 西南财经大学出版社, 2000. 7
ISBN 7-81055-635-5

I. 西... II. ①郑... ②王... ③申... III. 社会保
障—研究—中国—西南地区
IV. D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第24541号

排 版：西南财经大学出版社激光照排中心
印 刷：郫县红光印刷厂
发 行：西南财经大学出版社
全 国 新 华 书 店 经 销

开 本：850mm×1168mm 1/32
印 张：8.5
字 数：174千字
版 次：2000年8月第1版
印 次：2000年8月第1次印刷
印 数：1000册
定 价：18.80元

ISBN 7-81055-635-5/F·525

1. 如有印刷、装订等差错，可向本社发行部调换。
2. 版权所有，翻印必究。

序

由郑邦才、王朝明、申晓梅三同志主编的《西南城市居民最低生活保障研究》即将公开出版,作为本书问世前的一个读者,我感到由衷的高兴。

贫困是一个全球性的问题。在全世界绝大多数国家或地区中,都存在着数量不等的贫困人口。尽管他们贫困的程度不同,生活状况各异,但相对于该国或地区中的非贫困人口来说,他们是处于困难境地的人群,是社会上一个脆弱群体,是需要政府和社会予以特殊关照的对象。而在十一届三中全会以前,传统的社会主义经济学不承认社会主义社会有贫困问题,认为贫困是资本主义制度特有的范畴,在我们以公有制为基础的社会主义国家,实行的是生产资料与劳动成果占有上的人人平等,理所当然地也就不存在贫困,因此,贫困问题成为了社会主义经济学研究的一个“禁区”。党的十一届三中全会恢复了党的实事求是的思想路线,特别是邓小平同志关于“贫困不是社会主义,社会主义要消灭贫困”的科学论断,消除了套在人们头脑中的精神枷锁,对贫困问题的研究才开始在社会主义经济学中出现。随着党和政府对扶贫工作力度的加大,学术

界对贫困问题的研究也日趋深入。

值得我们注意的是,在过去相当长一段时间里,我国农村贫困人口问题的严重性掩盖了城市的贫困人口问题。党和政府投入了大量的人力、物力和财力,用于农村地区的扶贫工作。经过20多年的不懈努力,扶贫工作取得了巨大的成就。1994年2月国务院召开全国扶贫开发工作会议,制定了“国家‘八七’扶贫攻坚计划”,计划用7年时间,解决农村贫困人口的温饱问题。预计到2000年末,除个别特殊情况外,我国农村人口的绝对贫困问题将基本解决。在农村绝对贫困问题逐步缓解的同时,城市贫困人口问题逐渐显露,其对社会稳定、经济发展与经济体制改革的影响越来越引起党和政府以及社会各方面的关注。早在90年代初期,党和政府就在一些城市进行了城市扶贫工作的试点。与此同时,我国学术界在90年代初,也逐渐有人开始对城市的贫困问题进行实证研究。这项研究主要散见于部分理论刊物发表的一些文章、调查报告以及一些研讨会提交的论文等等。到了90年代中期,学术界在深入研究农村贫困问题的同时,对城市贫困人口问题的研究也有所增多。不少学者在论文中提出了建立城市居民最低生活保障制度的建议,这项建议很快就为党和政府所采纳。1997年9月,为妥善解决城市居民中日趋突出的贫困人口生活困难问题,国务院专门以文件的形式,发出了关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知,并召开全国电视电话会议加以贯彻落实。于是,有关建立这项保障制度的研究把城市贫困人口问题的研究进一步推向深入。

在已发表的论文、调查报告中,大都是在充分占有资料基础上的实证研究,其中,也不乏优秀的研究成果。但是由于这项研究起

步较晚,研究的时间还不长,特别是对西南地区城市居民的贫困问题及建立最低生活保障制度的系统研究,迄今为止,还可以说是一个空白。本书就是一部具有开拓性的比较全面、比较系统研究西南地区城市居民贫困问题及建立最低生活保障制度的专著。无论是论述西南地区贫困问题的现状和演变趋势方面,还是分析建立最低生活保障制度方面,都是作者在掌握了大量翔实可靠的资料的基础上完成的,体现了作者求真务实的科学学风和严肃认真的求是精神。我认为本书有以下特点和优点:

第一,指导思想正确。全书对我国西南城市居民的贫困问题作了深入的分析,对贫困人口规模、生存状态特征及其形成的机理和演变趋势进行了有说服力的分析,对建立和完善西南城市居民最低生活保障制度进行了深入的探讨,其目的在于为实现城市反贫困战略目标提供政策依据和可供操作的对策、措施。全书是在1997年国务院正式下达的“关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知”精神的指导下写作的。本书分析城市贫困问题是以解决贫困问题,实现国家安定团结、经济与社会的持续发展为宗旨的。全书强调了城市贫困问题的严重性和紧迫性,但都是为了解决城市贫困问题,实现国家的繁荣和社会的进步。

第二,资料充分,且真实可靠。本书在研究方法上把实证研究与规范研究结合起来,把经验总结和理论分析结合起来,把比较分析与历史分析结合起来,贯穿了占有丰富资料基础上的实证研究。本书所用的数据资料涉及面很广,不仅有中国的也有外国的,不仅有全国性的也有地区性的,有宏观全局的数据,也有个案的实例。这些资料数据大都是采自国家统计局、省市统计局等权威机构发

表的数据,因而是有充分依据的,是真实可靠的,这就保证了本书的科学性。

第三,分析深刻透彻,且富有创见。本书是一部建立在大量数据资料上并加以深入研究的专著,其中很多分析是很精辟的,特别是关于确定西南城市居民最低生活费的依据及其方法,这一部分是在参考了国内外大量文献资料的基础上结合西南地区的实际写成的,分析精到并极有新意。

第四,对策性强,具可操作性。本书完全是以解决城市贫困、促进城市繁荣与稳定为目的,是一项对策性很强的研究。本书下篇对西南城市居民最低生活保障机制实现的配套形式提出的6个相结合,是切实可行的,具有很强的可操作性。

总之,本书是一本有相当学术价值的著作,也是一本对实际工作有重要参考价值、应用价值的著作。本书之所以能够取得如此令人瞩目的研究成绩,主要是因为作者是一些年富力强、理论基础扎实深厚的中青年经济学家。他们深入到四川、重庆、云南、贵州等省市的一些城市,作细致的调查,并在此基础上进行理论分析,真正做到了使理论与实践紧密相联。当然,作为一部具有开拓性的著作,本书难免也会有不足之处。我们希望作者能百尺竿头,更进一步,用更多更好的成果,为繁荣我国社会科学,为我国实现城市反贫困战略作出贡献。是为序。

吴忠观

2000年1月于光华园

前 言

公元755年11月间，唐代大诗人杜甫回奉先（今陕西省蒲城）探亲，时逢安史之乱前夕，社会危机四伏，盛唐已是明日黄花。诗人旅途所见所闻：一边是达官显贵纵情声色，醉生梦死；一边是穷苦百姓哀鸿遍野，饿殍载道。诗人无比悲愤惆怅，写下长篇古诗《自京赴奉先县咏怀五百字》，其中“朱门酒肉臭，路有冻死骨”的著名诗句，成为千百年来旧中国社会贫富两极分化的鲜明写照。

纵观上下五千年，中国的历史长河中，尽管有过骄人的繁华，也有过短暂的盛世，但从总体上讲，由于旧的社会制度的桎梏，广大劳动人民长期过着食不果腹、衣不蔽体的贫困生活。为了消除贫困——这个在华夏大地上肆虐了几千年的怪兽，实现“有田同耕，有饭同食，有衣同穿，有钱同使，无处不均匀，无处不饱暖”的“大同世界”，从陈胜、吴广，到太平天国和孙中山，多少志士仁人，揭竿而起，前赴后继，然而由于没有从根本上推翻旧的剥削制度，广大劳动群众的赤贫仍是国人挥之不去的梦魇。

在中国，对贫困真正的开战，是在中国共产党领导中国人民站起来，建立了新中国，走上社会主义道路之后，人民当家作主，才

真正开始治理国家“一穷二白”、消除大多数劳动者“一贫如洗”这两个旧中国遗留的历史沉疴。回头看,50年社会主义中国的发展历程,尽管不是一帆风顺,尽管也有挫折和教训,但是,事实告诉我们:消除饥饿和贫困,让广大老百姓吃饱穿暖,这个千百年来多少人不懈追求的梦想,正在中国大地上变为现实。

尤其是党的十一届三中全会以后,在邓小平建设有中国特色社会主义理论指导下,我国跨入了改革开放的新时期,同时也是我国贫困人口减少最多的历史时期。当世界上的贫困人口从10亿增加到13亿多,并且以每年2500万人的速度激增时,中国的贫困人口却从1978年的2.5亿减少到1998年的4200万人,贫困人口占农村人口的比重也从30.7%下降到4.6%。中国农村反贫困行动已取得举世公认的辉煌成就。世界银行认为:中国“在减少绝对贫困方面,创造了令人难忘的记录”,“所取得的成果比其他发展中国家更大”。联合国粮农组织驻华的官员也惊叹道:“一个可耕地面积占世界7%的国家养活了占世界22%以上的人口,真可谓旷世奇迹。”

在农村贫困状况得以根本性遏制的同时,我们必须清醒地看到,随着体制转轨,结构调整,特别是国有企业改革力度加大,近几年,城镇企业下岗职工和社会失业人员不断增多,一个不容忽视的问题即城市贫困现象正凸现在我们面前。

城市贫困问题,是我们面临的一个崭新的课题。过去城市贫困问题之所以为人们所忽略,主要是由于它涉及的社会面窄、人数少,也就是民政部门认定的城镇居民中某些生活特困的特殊人群,即所谓“三无人员”(无法定供养人员、无生活来源者、无劳动能力

者)为城镇贫困人口。这部分传统的城市救济对象只有100多万人,因而在社会经济发展中无碍大局。如今,随着城镇企业下岗、失业职工的猛增,以及困难企业停发或减发在职职工工资和离退休人员养老金的现象有增无减,使他们的实际生活水平骤然下降,陷入贫困境地。因此,这部分城镇人口以及他们赡养的家庭人口,构成了当前城镇贫困人口的新型主体。据专家估计,若按每个职工供养3人计算,再加上民政部门100多万的传统救济对象,中国城镇贫困人口在2000万人左右。这部分城镇贫困人口与目前4200万的农村贫困人口相比,虽然数量尚不及,但是,由于城市人口集中,人际交往频繁,信息传播快,贫困人口极易聚集,出现群体行为,因而给社会稳定和社会发展带来的严重后果,较之农村要大。另据专家预测,到2000年,人类历史上将第一次出现城市人口总和超过农村人口总和的情况。目前,我国城市人口在总人口中的比例已接近30%,城市化的趋势正在加快,城市贫困给城市发展带来的种种后果和挑战,是绝不可掉以轻心的。

正因如此,党和政府本着实事求是的思想路线,高度重视城市贫困问题,不仅采取若干政策措施(如特困补贴、临时救济、节日慰问、送温暖活动等)帮助贫困家庭,而且开始了中国城市反贫困的制度性重大创新,这就是建立城市居民最低生活保障制度。这项制度,是政府对城镇贫困居民按当地最低生活保障标准进行差额救济的新型社会救济制度,也是社会保障体系中最后一道“安全网”。城市居民最低生活保障制度的建立,意义重大而深远,它是建设有中国特色社会主义保障体系的一个里程碑。

1993年,上海在全国率先实行最低生活保障制度,国家民政

部门及时总结经验,向全国推广。

1994年5月,国务院召开的第十次全国民政工作会议,首次正式提出了要在中国城市中逐步实施最低生活保障线即贫困线制度,随后在厦门、海口、广州等20个城市相继实行。

1996年,在八届全国人大四次会议上,李鹏总理在政府工作报告中首次提出:逐步建立城市居民最低生活保障线制度,帮助城市贫困人口解决生活困难。

1997年9月,国务院发出《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,要求从当年起到1999年底以前,在全国所有城市和有建制镇的县人民政府所在地全部建立起城市居民最低生活保障制度。

1999年10月,国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,并在全国范围实行。

我们正是在上述历史背景下,承担了1998年国家社科基金资助课题——《西南城市居民最低生活保障费的确定及其保障机制研究》。课题组成员历时一年多,对云南、贵州、四川、重庆等西南各省、市的某些大、中城市实施居民最低生活保障制度情况进行调查研究。调查中不仅与政府有关部门座谈了解情况,从统计部门得到相关数据资料,而且跑企业、到社区、下街道,深入到贫困户家庭作个别访谈,做了大量艰苦细致的工作,掌握了翔实的第一手资料,为课题研究奠定了可靠的基础。同时,对掌握的调查资料进行整理、归纳、分析,与理论的研究结合起来,于1999年底完成了上述课题的研究报告。在此基础上,我们将课题研究报告进一步扩展、补充和完善,形成了现在这样一部专著——《西南城市居民最低生

活保障研究》。

本书的宗旨在于：通过对西南城市居民最低生活保障的深入研究，以推动有中国特色的城市贫困线制度的建立和完善，丰富马克思主义、邓小平理论中的贫困和反贫困战略理论；针对西南城市居民最低生活保障提出的政策主张和对策建立，具有可操作性和一定的代表性，可在中西部欠发达地区推广应用，尤其希望这些研究成果，能引起政府的高度重视，使西南城市的贫困居民基本生活得到妥善解决。

本书由3篇13章构成，其主要内容为：

上篇：主要分析建立城市居民最低生活保障制度的深层次原因，着重阐述了当前我国城市贫困总体特征及趋势预测，说明我国城市贫困程度正日趋加深，城市贫困人口结构发生深刻变化，职工贫困群体成为当前城市贫困的主体，这是中国社会转型期的特有产物。对未来城市贫困发展的趋势作了前瞻性的预测，尤其对西南城市贫困的严重性、特殊性、典型性及其社会后果，均有深入的论证。

中篇：着重研究确定城市居民最低生活保障标准（贫困线）的主要依据及测定方法。强调城市居民最低生活保障标准不能由单一的经济因素决定，还要由社会、政治、法律、文化等多种因素综合决定。其中，维护社会稳定是确定最低生活保障标准的出发点；维持城市贫困人口基本生存需求是确定最低生活保障标准的根本因素；保障消费者权益是确定最低生活保障标准的法律依据；中华优秀传统文化是推行城市居民最低生活保障制度实施的精神支撑系统；从各类城市实际出发，制定城市居民最低生活保障标准，符合中国

国情。

下篇:在上述内容的基础上,进一步阐述建立和完善西南城市居民最低生活保障机制及其实现的配套形式。首先,从政治、经济、社会和法律的不同角度,论述最低生活保障的基本原则,确立了最低生活保障运行的基本出发点。其次,针对西南城市居民最低生活保障机制的功能及其运行展开分析,其中机制分析是一大特色。再次,结合西南城市的就业状况和失业率、西南城市综合经济实力的变化、西南城市贫困家庭收入水平和城市居民基本生活必需品价格水平的变化等动态性因素对确定最低生活保障标准的影响,提出了建立可调适的、动态反映西南城市居民最低生活标准的保障机制。最后,分析最低生活保障机制与其配套机制相结合,全方位、多视角地从西南城市扶贫解困的实例中,论述城市居民最低生活保障机制实现的配套形式,为政府进一步完善和规范城市居民最低生活保障制度提出了6个方面的对策建议,以推动单纯的救济性扶贫转向开发式扶贫,由此提出了构建中国城市反贫困的战略系统的设想,使城镇扶贫在资金、技术、信息、机构、管理、培训等各方面走上经常化、规范化、制度化和科学化的轨道。

本书与我国学术界已有的相关研究成果相比较,具有创新意义的地方主要是:

(1)本书针对西南城市贫困居民的最低生活保障问题进行研究,其依据在于西部城市贫困是我国城市贫困的重要组成部分,特别是西南大、中城市“三线”企业多、国企比重大。国企改革力度加大后,下岗职工增多,失业率呈上升趋势,所以西南城市贫困代表了中国城市贫困的“重灾区”和贫困人口“高发区”,而西南城市

贫困的研究又是一个薄弱环节。正因如此,本书的问世,对深入地研究我国区域城市居民最低生活保障问题和西部城市反贫困战略具有开拓性意义。

(2)本书对城市贫困人口的规模、生存状态、特征、构成机理作了全面具体的分析,从而给出了建立城市居民最低生活保障制度的深层次原因。

(3)本书指出了我国当前城市贫困人口的增加是社会转型的产物,对未来城市贫困发展趋势的预测是:2020年后中国城市贫困的焦点和反贫困战略将发生转移,贫困的农民工将取代贫困职工,成为中国城市贫困的新的构成主体。

(4)本书提出确定城市居民最低生活保障标准的依据,不是单一的经济因素,而是既由经济因素,又由政治、法律、社会、民族、文化等多种因素综合决定的。

(5)在确定保障对象及范围方面,必须打破所有制界限、地域界限及行政隶属关系的界限,把低于当地保障标准的持有城市户口的贫困人口全部纳入保障范围,对中央、地方所属企事业单位的贫困职工所需保障资金,建议实行四级财政负担,即中央、省、市、县按一定比例支付,这是西部经济欠发达这一客观实际决定的。

(6)建议把贫困户中未成年人义务教育费纳入保障标准,资金可由财政直接划拨到当年教育经费中单列,由民政和教育两部门按最低生活保障程序,具体实施执行。

(7)本书把财政分配机制、税收分配机制、价格调节机制和工资分配机制的运行功能融入到最低生活保障机制运行的分析之中,力图论证保障机制的运行机理,这在有关最低生活保障研究中

尚属首次。

(8)本书结合西南城市的社会经济实际,对最低生活保障线进行了动态分析,提出建立动态的、可调适的最低生活保障机制,从而使最低生活保障线的确定,建立在客观的、科学的基础上。

(9)本书针对目前把有劳动力但没有劳动机会的失业、下岗贫困职工纳入了最低生活保障范围,不仅要使他们的基本生活得到保障,而且要创造条件使他们重新工作得到保障。因此,本书提出将最低生活保障制度的实行与城镇开发式扶贫形式结合起来,提出了6个方面的对策建议,在经济欠发达的西部城市具有现实性和可操作性,为政府制定西部城市反贫困方案和战略系统提供政策依据。

本书在研究方法上,形成了自己的特色,概括起来讲,体现在:

(1)以马克思主义、邓小平理论为指导,把实证研究与规范研究结合起来,经验总结与理论分析结合起来,比较分析与历史分析结合起来,贯穿了占有丰富材料基础上的理论和对策的研究。

(2)课题组与实际工作部门紧密联系,相互结合进行研究。这种院校科研单位与实际部门的交叉配合,使本书获得的各种资料真实可靠,提出的观点更有现实针对性。

(3)充分利用现代高新科技手段检索研究有关资料,保证研究具有科学的预测性和理论的前瞻性。

(4)将经济分析与非经济分析、质的分析和量的分析相互结合起来,将建立城市居民最低生活保障制度放在整个社会、经济和文化系统中进行考察,从而得出的结论就显得更加全面,更能符合客观实际。

书稿即将付梓之时,新世纪的曙光已经降落在人类居住的这颗星球上。在这千年交替的时刻,令人思绪万千,百感交集,不能不使我们思索到 21 世纪西部未来的发展前景;不能不使我们牵挂到调查中接触到或还没有接触到的贫困人们以及他们的家庭在未来岁月中的命运。令人欣慰和鼓舞的是,1999 年底,中央已作出西部大开发的重大决策。这是新世纪来临之际,送给西部人民最珍贵的礼物。人们奔走相告,欢呼雀跃,欣逢盛世良机,西部站在了大发展、大转折、大跨越的历史起跑线上。我们愿将这部小书,奉献给即将如火如荼展开的西部大开发,奉献给为改变西部贫困面貌而努力奋斗的人们!

最后要说的是,由于城市居民最低生活保障制度在西南城市中实施不久,无论经验总结,还是数据、文字资料的收集都还十分欠缺和有限,加上我们的理论功底不厚和时间仓促,书中难免不妥和错误之处,祈望专家和读者批评指正。

作者

2000 年 2 月于

西南财经大学光华园