

排斥 与 包容

转型期的城市贫困救助政策

于秀丽 著



创于1897

商務印書館
The Commercial Press

排斥与包容:转型期的 城市贫困救助政策

于秀丽 著

商 务 印 书 馆

2009年·北京

图书在版编目(CIP)数据

排斥与包容:转型期的城市贫困救助政策/于秀丽
著. 北京:商务印书馆,2009

ISBN 978-7-100-05936-7

I. 排… II. 于… III. 城市—贫困—社会救济—政策—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 122287 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

排斥与包容:转型期的城市贫困救助政策

于秀丽 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-05936-7

2009年6月第1版

开本880×1230 1/32

2009年6月北京第1次印刷

印张7¼

定价:22.00元

目 录

前 言	1
第一章 导论	4
1.1 问题的提起	5
1.2 先行研究的到达点和局限	12
1.3 本书的研究范围和主要特点	21
1.4 关键术语——转型期	26
第二章 贫困救助的一般理论	32
2.1 贫困理论研究命题	32
2.2 救助理论的命题	47
第三章 中国城市贫困救助政策的演进	58
3.1 应急式救助阶段——1949年至1953年	59
3.2 稳定发展阶段——1953年至1958年	64
3.3 波折阶段——1958年至1978年	72
3.4 修补阶段——1978年至1993年	76
3.5 进入转型阶段——1993年至1999年	82
3.6 逐步完善阶段——1999年至今	86
3.7 结束语	90
第四章 中国转型期城市贫困分析	91
4.1 转型期城市贫困的背景	91

前 言

民以食为天。古往今来,衣食温饱乃天字第一号的民生问题。尽管贫困的标准在经济社会发展的各个阶段有所不同,但是就中国而言,在当前和今后一个相当长的时期内,温饱问题仍然是一个最重要的衡量指标。消除贫困,实施社会救助,一个核心问题就是要解决温饱,保障城乡居民的基本生活。胡锦涛主席在中国共产党十七大报告中提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”,“健全社会救助体系”,更进一步提出2020年全面建设小康社会的奋斗目标,包括“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”,“绝对贫困现象基本消除”等,勾画出未来一个时期中国解决贫困与社会救助问题的蓝图。

无论从现实还是从理论上看,贫困与救助问题都是炙手可热的话题。近年来,贫困及救助问题作为社会学、经济学中政治色彩最强的领域之一,受到世界各国的关注。西方福利制度改革也大都集中在社会救助层面,尚有大量的理论问题有待于研究和解决,贫困及救助今后仍将是社会科学的重要研究领域之一。同时,我国经济社会全面转型的特殊性,也对这一理论问题提出若干新的挑战。一个不容回避的挑战便是,随着我国经济社会的迅速和全面转型,党中央明确提出构建和谐社会的战略目标。而现实中,以贫困问题为诱因的一系列社会不和谐因素依然存在,在一些地方甚至还很严重。如何最大限度地减少和减

轻贫困,有效医治许多社会病症和消除社会裂痕,从而实现社会包容,让全体社会成员分享改革开放和发展带来的成果,无疑是一个极具现实意义的课题。

我们很幸运,因为生活在这样一个全新的历史年代,亲历经济社会的又一次重大历史转折。当“变”和“变革”成为这个时代主题的时候,新旧事物的更迭,常常在人们不经意间悄然发生。事实上,变革中的成果与变革中的难题如影相随。贫困与救助问题的政策变革同样如此,如何应对这些实践或者理论中的难题,为有志于此的学者提供了广阔的舞台。

自2003年开始攻读博士学位时起,我就把贫困以及相关社会保障问题作为自己的研究方向。之后,我相继参与了国内多次相关调查和研究课题,开始系统地接触中国贫困问题和国内外理论学说,深入思考中国经济社会转型期城市贫困的有关理论和实际问题。2005年,我成功申请了日本早稻田大学21COE-GLOPE项目组资助,更使我有机会了解日本社会的贫困及生活保护制度,以国际和对比的视角重新思考这些理论与实际问题。

“城市贫困”作为社会全面转型背景下出现的新问题,表现出了我国贫困的全新特征,这就揭示出,解决中国转型期城市贫困问题不能沿袭传统的城市贫困救助的策略,而应另辟蹊径,寻求适应转型期城市经济社会特征的新策略、新方法。社会救助政策作为转型期反贫困的重要和必要手段,在经济和社会转型前后经历了重大变化。系统分析和评价这一变迁是本书研究的核心内容,包括政策主体(政府、单位、家庭和个人)的角色变化、政策选择的影响因素以及现行救助政策中存在的亟待解决的理论和实践问题。转型前后政府贫困救助政策的基点到底立于何处,“重控制”抑或“促和谐”?救助政策的转型过程偏向于何者,

排斥抑或包容?救助的社会效果是否让全体社会成员,尤其是贫困群体分享到了改革开放和经济增长的成果?这些问题无疑是影响和决定政策取向的根本所在。

因此,本书的研究特色和价值在于:首先,使用历史的研究方法,收集、分析和总结新中国成立五十多年来贫困问题及救助政策的发展,为经济社会转型前后的对比研究作了翔实的基础准备;其次,系统剖析中国转型期城市贫困的理论问题,包括转型的特殊背景与城市贫困,特别是救助政策之间的相关命题;再次,系统分析和评价中国转型期城市贫困救助政策的发展、问题、变化实质性以及影响因素命题。此外,作为研究者,我也期望以上述理论分析为基础提出的政策建议能够为政府决策提供参考,或者能给决策者一些启示,果然如此,也算是研究成果所带来的社会效应。

本书脱胎于我的博士论文,自2006年起,在吸取诸位知名答辩专家意见后,以不断更新的观察视角和思考陆续修改与补充而成的。尚请学界诸位前辈、同行和读者不吝指正。

第一章 导论

“这是最好的时代，这是最坏的时代；这是智慧的时代，这是愚蠢的时代；这是信仰的时期，这是怀疑的时期；这是光明的季节，这是黑暗的季节；这是希望之春，这是失望之冬；人们面前有着各种各样事务，人们面前一无所有；人们正在直登天堂，人们正在直下地狱……”这是我们通过英国文学家狄更斯所了解的资本主义工业化早期充满矛盾色彩的转型社会。从这段描述中，我们不仅看到了“这个时代”的进步——“智慧”、“光明”、“希望”和财富，而且还注意到了这个进步社会中的“愚蠢”、“黑暗”、“失望”和贫穷。

情况往往是，当我们还来不及思考这是个什么样的社会时，事实已经摆在我们面前。而我们更需要思考的，是如何将“这个时代”中“黑暗”、“失望”和贫穷变得少一点、再少一点。

纵观不同历史阶段，横看不同国家，发展的步伐中无不包含着社会形态的变化，即转型。考察始于 20 世纪七八十年代的中国社会的变革，在转型的过程中依然充满着矛盾：二十多年的改革在给中国带来政治、经济、文化和社会生活的翻天覆地的变化的同时，也积累了一系列错综复杂的社会矛盾。社会向市场化、工业化、城市化转型的过程中产生了各种困扰人们的严重的社会问题。其中特别突出的一个，就是城市贫困问题。

1.1 问题的提起

1.1.1 伴随社会转型的城市贫困

1978年是中国历史上重要的一年,也就是从这一年开始,中国开始经历了渐进的经济、社会的制度变革以及由于制度变革引起的结构变迁。这一年也被普遍认为是中国转型的开始。自此,“以经济建设为中心”、“让企业拥有更多的经营自主权”、“坚决按经济规律办事”等原则和观念开始输入并根植于人们思想深处。尤其是1984年中国共产党十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》,从实质上肯定了市场经济,标志着中国改革从局部试点开始转向以市场为取向的全面改革。1992年中国共产党十四大提出“把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标,把企业推向市场”,中国城市的市场化、工业化、城市化的全面转型开始加速推进。经济体制的市场化转型过程,就是市场取代政府在资源配置中起基础性作用的过程。在土地、资本、劳动力以及技术和信息等要素市场上,市场供求逐步成为价格调整的重要影响因素。在分配领域,变按劳分配为按劳分配和按生产要素分配相结合的分配制度。在市场主体方面,鼓励产权主体的多元化发展,积极建立与完善竞争机制,进而建立一个有中国特色的社会主义市场经济体制。

然而,与西方发达国家、前苏联以及东欧国家的转型不同,中国的转型是市场化、工业化、城市化三位一体的综合转型,渐进式的改革之路以及全球化的背景使得转型中出现的社会问题具有更大的复杂性。在新体制逐步取代旧体制的过程中,改革的滞后性成为转型的特征之一,表现在各个领域,尤其是社会政策改革(相对于经济政策)的滞后

性。这也是当前一些社会问题凸显的深层次原因。其中一个不容忽视的社会问题就是转型时期的城市贫困问题。

城市贫困问题作为转型期社会问题出现并非突发的,而是在渐进的改革方式中不断积累形成的。经济运行过程中,随着竞争机制的增强,某些经济部门和社会中的弱者、低素质的劳动者由于缺少健全的保障制度和合理机制,很容易陷入贫困。下岗职工、失业人员,甚至部分在职人员和退休人员构成了新贫困群体。抽样调查数据表明:在城市贫困人口中,有 2/3 是经济转型过程中剥离出来的素质相对较低的劳动力。^① 这些新贫困群体与“三无人员”一起构成了数量不小的转型期城市贫困者。那么,其规模到底如何呢? 由于在很长一段时间内中国政府没有进行与贫困人口规模直接相关的统计分析,所以不同机构、学者作过不同的分析并得出不同的结论。有采用相对标准中的比例法测算,还有采用绝对标准测算的基本需求法,还有其他估算方法,如按照统计城镇贫困人口的主要对象估计,等等。所估计的城市贫困人口规模也从 1 400 万至 3 700 万不等,^② 贫困发生率在 4%—8%。1997 年 9 月,国务院颁布了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,授权各地根据基本需求法,结合各地财政状况等因素制定本辖区的贫困线。2005 年年底,全国城镇贫困人口(指应保尽保的城镇低保对象)为 2 232.8 万人,贫困发生率约为 4.0 %。

从相对贫困的概念考察中国城市贫困的规模变化,张问敏、李实根

① 参见尹海洁、关士续:“经济转型与城市贫困人口生活状况的变化”,《中国人口科学》2004 年第 2 期,第 61 页。

② 亚行专家组采用人均收入作为贫困指标,得出结论是全国城市贫困人口为 1 470 万人;但如换成人均支出指标,则贫困人口总数立即增至 3 710 万人,贫困人口的统计对贫困线的移动具有很大敏感性。参见 2001 年亚行专家组:《中国城市贫困问题研究》,中国人口信息网。

据全国 10 省市的抽样调查资料计算出来的相对贫困户比例(按照低于城市居民平均收入的 50% 标准),1988 年相对贫困户的比例为 6.83%。^① 李强根据国家统计局有关资料,测算出了 1990 年城市居民家庭中相对贫困户的比例约为 7.38%。而到了 1994 年,中国人民大学社会调查中心抽样调查显示,相对贫困户所占比例为 22.7%。^② 2003 年在全国城镇范围内进行的抽样调查显示,如果把平均收入的 30% 作为相对贫困线,则相对贫困者占有效样本的 25.9%;如果把平均收入的 50% 作为相对贫困线,那么这一比例是 45.3%。^③

1.1.2 转型期救助政策之于城市贫困

在城市反贫困的措施上,归纳起来无外乎以下几个方面:一是宏观调控(经济增长战略);二是理顺收入分配关系,包括地区间、行业间以及经济主体间的收入分配关系(初次分配战略);三是促进就业(就业战略);四是完善社会保障制度,包括社会救助体系(再分配战略)。那么,不可回避的一个问题是,为什么本书特别关注社会救助这一反贫困措施?

首先,增长方式的转型决定了经济增长的反贫困战略的局限性。中国经济的增长点越来越转向资本和知识密集型产业,而不是劳动密集型产业。也就是说,中国的经济增长现在开始越来越不带动穷人就业和穷人经济增长。从城市贫困人口发展变化的情况来看,经济增长虽然大大提高了城市居民的人均收入,但从贫困人口的规模看,却并未发生积极作用。即使是在农村,自 20 世纪 80 年代中期以后,从贫困人

^① 参见张问敏、李实:“我国城市贫困的经验研究”,《经济研究》1992 年第 10 期,第 54 页。

^② 参见李强:“我国的城市贫困层问题”,中国扶贫网, www.help-poverty.org.cn/help-web2/ngo/n15.htm。

^③ 参见洪大用:《转型时期中国社会救助》,辽宁教育出版社 2004 年版,第 41 页。

口及贫困发生率的减少速度来看,经济增长与减贫的良好的结合态势未能持续下去。^① 依托经济增长来缓解贫困,让经济增长成果自动“滴落”到贫困阶层,作用和效果非常有限。

其次,市场化转型决定了初次分配战略对于反贫困的局限性。在从计划经济向市场经济转变的过程中,政府的角色随之转变,逐步退出经济领域,干预手段由直接变为间接。市场决定了初次分配的效率优先性,这也必然导致收入分配差距持续扩大。这一点可以从基尼系数的变化得到验证:1978年,中国城镇居民的基尼系数仅仅为0.16,^②而到了2003年,中国城市居民收入差距的基尼系数已达到合理值的上限,在0.4左右;而且这还是在各种岗位外收入、非正常收入难以准确估计的情况下计算出的,如果把后者也算上,则计算出的实际基尼系数肯定要更大一些。再从用五等分法计算出来的数据看,中国城市居民收入分配的集中程度已非常高,数据显示,城市居民最低收入1/5人口只拥有全部收入的2.75%,仅为最高收入1/5人口拥有收入的4.6%。^③ 当然这并非完全由初次分配所导致,但初次分配的市场化取向使得调整初次分配的反贫困战略具有局限性。

第三,转型时期促进就业战略仍然具有局限性。随着经济增长模式的转型,经济对就业的增长弹性逐步下降,与9%的经济增长率相比,1990—2003年期间的就业增长率只有1%。原来可以提供大量就业机会的制造部门不再是吸收就业的源头。^④ 这也是多年的计划经济

① 参见刘文璞、吴国宝:《地区经济增长和减缓贫困》,山西经济出版社1997年版。

② 参见余海波:“如何认识收入差距——访李强”,《光明日报》1999年8月10日。

③ 参见李迎生:“城市居民收入分配现状的社会学分析”,《社会科学战线》2005年第5期,第183—191页。

④ 参见[英]R.哈特等整理,王延中等译:“转型社会的可持续经济发展与中国未来”,《国外社会科学》2005年第3期,第58页。

积累了大量的隐性失业,并随着市场经济改革的深入而逐步显性化的结果。在转型初期会出现大量以结构性失业为主的各类下岗失业人员,由于他们自身条件(年龄、性别、教育程度和技术结构等)的限制,促进就业面临的障碍不可忽视。实践也证明了,再就业人员的就业渠道主要是非正规部门。除此以外,就转型时期的中国城市劳动力市场而言,不仅劳动力供给过剩,结构不平衡,而且随着劳动力市场逐步开放,劳动力流动趋势愈见明显,来自城市内外的就业压力也在增大,就业问题已成为中国十大社会问题之一。

第四,社会保险制度改革的被动性和滞后性决定了它不仅没能有效防贫,而且还直接导致城市贫困的产生。^① 市场经济使中国的产业结构和就业结构发生了重大变迁,国有企业也开始面临极大的竞争压力。一方面,背负保障责任的国有企业处于竞争劣势;另一方面,又有越来越多的城市居民被排除在社会保障制度之外,为了配合经济体制改革和维护社会稳定,社会保障制度开始被动转型。发生在20世纪末全球化背景下的中国“三位一体”渐进式转型迫使原有计划经济时代的国家—单位型社会保障模式向国家—社会型社会保障模式转变。^② 也就是说,社会保障制度转型是中国经济体制主动转型下的被动选择,这

^① 养老保险制度改革初期,拖欠养老金现象在各地屡见不鲜,唐钧在分析城镇贫困的产生原因时就将养老保险的缺陷列为原因之一,来解释城市贫困群体之一——退休人员的贫困。参见唐钧:《中国城市贫困与反贫困报告》,华夏出版社2003年版,第9页。另外,医疗保险制度改革效果由于医疗卫生体制改革的“不成功”而大打折扣。2005年国务院发展研究中心社会发展研究部与世界卫生组织合作的“中国医疗卫生体制改革”课题对医疗改革的评价是“基本上不成功的”。参见新华网, www.xinhuanet.com, 2005年7月29日。

^② 作为国内最早研究社会保障的学者之一,郑功成将计划经济体制下的社会保障制度模式归纳为国家—单位保障模式,将社会保障模式的发展趋势定位为国家—社会保障模式,参见郑功成著:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第2—9页。

就决定了社会保障制度转型的滞后性。城市国有企业的市场化改革开始于1984年的中共十二大,1986年的用工制度改革对原有保障体制提出挑战。为了配合国有企业改革,以养老保险制度改革为首的社会保障制度改革随之提上日程,并于1995年和1998年开始分别推行养老保险和医疗保险模式改革。^①从国有企业改革与社会保障制度改革的时间次序上,也从侧面印证了社会保障制度改革的被动性和滞后性。

然而,转型期“摸着石头过河”的改革哲学不可避免地会走弯路,甚至具有一定的盲目性,社会保障制度改革也暴露出诸多问题:社会保障制度的覆盖面仍然有限,保险待遇降低,不能及时发放等。中国城市社会保障制度改革存在转型中的断裂,即出现了某些保障职能被忽略、保障对象得不到应有保障的现象^②,开始出现漏在安全网之外的群体,他们是:下岗失业人员、被欠发退休金的离退休人员、困难企业的职工。而这几个群体恰恰构成了城市贫困者的主要部分。因此,救助制度的转型也就成为必需。救助制度在社会保障体系以及反贫困策略体系中的地位被重新认识。

在反贫困的诸多策略中,社会救助作为“安全网”,其历史最为久远,对反贫困的意义仍然非常重大。^③随着社会保障的发展和壮大,社会救助在其中的主体地位下降为现代社会保障体系中的一个主要组成

① 1995年3月,国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险新模式;1998年12月,国务院下发了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,规定了“双方负担、统账结合”的模式。1997年城市最低生活保障制度开始在全国推行。

② 参见王思斌:“当前我国社会保障制度的断裂与弥合”,《江苏社会科学》2004年第3期,第207—211页。

③ Atkinson, A. B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, Mass.: MIT Press, p. 3.

部分,但因其面向生活在最底层的社会成员,作用依然巨大。^①它是迄今为止任何国家都采取的重要的反贫困措施之一。作为社会安全制度中的一环,社会救助(公共救助)是社会保障制度中最低层次的措施和基本手段。当社会保险、就业等制度仍然无法避免贫穷发生时,社会救助则扮演着国民生存权守护者的角色,以国家和社会力量共同保护贫困者的基本生活。归纳起来,社会救助政策的重要性体现在以下几个方面:第一,任何国家的任何反贫困战略中均需包括社会救助政策;第二,社会救助是最直接的反贫困策略;第三,社会转型使得社会救助对于反贫困来说更加重要;第四,从发展趋势看,社会救助仍然在反贫困策略中占有优先考虑的地位。当其他举措无法避免贫困的发生时,人们往往寄希望于社会救助。

社会救助扮演着国民生存权守护者的角色,以国家和社会力量共同保护贫困者的基本生活。国际经验告诉我们,当社会经历转型时期,有效的社会救助政策/制度是极为必要的。它不仅能使处于贫困状态人口的起码生活得以维持,而且也通过社会救助目标的新定位、政策的合理组合及专业的社会工作、手段和方法等,促进救助对象自立、自强,提升他们参与社会的机会与能力,以消除社会隔阂,实现社会整合。正如唐钧所言,按照国际经验,对付因社会经济结构调整而导致的较大规模的贫困问题,最有效的社会保障制度是社会救助。^②

综上所述,伴随着中国社会转型的城市贫困以及这个特殊时期贫困救助政策的地位是本书研究课题提起的重要背景。对转型期城市贫困和救助政策的研究也无疑具有十分重要的理论和现实意义。

^① 参见郑功成:《社会保障学——制度、理念、实践与思辨》,商务印书馆2000年版,第16页。

^② 参见唐钧:《中国城市反贫困报告》,华夏出版社2003年版,第18页。

1.2 先行研究的到达点和局限

1.2.1 已研究的课题

中华人民共和国的成立,不仅是政治体制、经济体制和社会形态的重新整合,也是社会意识形态和价值观的重构过程。新中国成立以后,研究中国社会贫困和救助的成果寥寥无几,其中主要是一些社会学者参与了城市社会改造运动的调查研究。社会改造基本完成以后,随着新的意识形态和社会制度的确立,剥削阶级作为一个阶级实体,被认为已经不再存在。整个社会中只存在两个阶级、一个阶层,即工人阶级、农民阶级和知识分子阶层。与此同时,工人阶级和农民阶级作为执政党的阶级基础和主要同盟军,被认为实现了政治上和经济上的“翻身”,“贫困”、“下层”这样的概念及问题,也随之消失。^①而直至“文化大革命”结束后的整个20世纪80年代,城市贫困课题仍未开展。其主要原因也是城市贫困无论就贫困人口的规模还是贫困的深度而言,都远不及农村贫困问题严重。这也是一个国内外贫困研究学者的一个基本的共识。因此,在相当长一段时期,人们总是将贫困同农村相联系,也没有预感并分析由于制度转型而即将显性化的城市贫困的到来,直到它已经成为现实。甚至到1995年,贫困在中国仍然是基本上属于农村现象。^②

20世纪80年代末90年代初以后,经济社会的全面转型使得中国

^① 参见陈映芳:“中国城市下层研究的经纬和课题”,《江苏行政学院学报》2004年第3期,第63页。

^② 参见世界银行编,陈胜华、杜晓山、周慧媛等译:《贫困与对策:1992年减缓贫困手册》,经济管理出版社1996年版,第1页。