

● 相关文献

- ◆ 孩子的经济成本：转型期的结...
- ◆ 养老由家庭为主向社会为主转...
- ◆ 社会扶助，计生特困家庭的后...
- ◆ 调查显示中国城乡收入差距世...
- ◆ 2003年居民生活质量变化...
- ◆ 平抑城乡居民收入差距的国际...
- ◆ 2002年居民生活质量变化...

中国大城市的贫困人口问题研究

作者：魏津生

按照中国城市人口规模的分组，城市市区非农业人口在50~100万的为大城市，100~200万的为特大城市，200万以上的为超大城市。因此，本报告所分析的中国大城市的贫困人口应包括以上三类城市。根据统计，它们至1996年底在全国共有78个、10319.59万人（指市区非农业人口，下同），其中超大城市和特大城市有34个、7318.74万人，占全部大城市人口的70.9%^①。这表明，中国大城市人口以超大城市和特大城市人口为主体。我们所实地走访的九个大城市也均为超大城市和特大城市，它们分别是：上海、北京、天津、沈阳、西安、成都（以上为超大城市）、青岛、长沙和昆明（以上为特大城市）。据统计，这9个城市的人口在1996年底合计达3182.71万人，占中国全部大城市人口的30.8%，占超大和特大城市人口的43.5%^②。这9个城市分别位于中国的华东、华北、东北、中南、西北和西南，从而涉及到中国东部、中部和西部三大地区。

一、大城市贫困人口的界定

大城市贫困人口既是整个城市以至全国贫困人口的一部分，同时又具有自身的特点。从中国的具体国情出发，对这一人口群体予以适当地界定，是正确认识和逐步解决大城市贫困人口问题的必要前提。

（一）城乡贫困的基本观

贫困作为一种社会现象以不同形式和程度普遍存在于世界各国。一般认为，贫困既有绝对贫困，也有相对贫困；既有狭义贫困，也有广义贫困。简而言之，绝对贫困是“泛指基本生活没有保证，温饱没有解决，简单再生产不能维持或难以维持。”而相对贫困则是指“温饱基本解决，简单再生产能够维持，但低于社会公认的基本生活水平，缺乏扩大再生产的能力或能力很弱”（童星，林闽钢 1993）；狭义贫困仅指经济意义上的贫困状态，而广义贫困还应包括文化、精神上的贫困状态。其实，上述的各种界定都不是凝固的、不变的、绝对的。可以认为，贫困既是一个绝对的概念，也是一个相对的概念（奥本海默 1993年）。甚至还有人在绝对贫困和相对贫困之间，又划分出一个“基本贫困”，即绝对贫困指不能维持生存，基本贫困指不能满足基本需要，相对贫困则为相对短缺（汤森 1993年）。据此，中国学者提出应“将绝对贫困（维持生存）、基本贫困（基本需求）和相对贫困（相对短缺）看成三个程度不同，但又相互衔接的独立概念，亦即将绝对贫困看成是一个内核，贫困的程度或对贫困理解的范围以它为核心向外扩展，第一波是基本贫困，第二波是相对贫困”，作为区分这三类贫困的界限分别称为“生存线、温饱线和发展线”（唐钧 1998）。就中国的贫困问题而言，目前较普遍的看法：一是当前中国的贫困主要是农村的绝对贫困。但自80年代改革开放以来，由于农村经济的发展和大规模的扶贫开发，中国农村贫困人口已从1978年的2.5亿减少到1997年底的5000万，贫困发生率也由30.7%下降到6.1%。因此，中国农村的这种绝对贫困又是一种不断缩小的局部性贫困，而不是那种普遍性贫困。与此同时，中国农村的相对贫困问题由于农民温饱问题的逐步解决、农民间收入差距和农村地区间收入差距的逐渐扩大而日渐显现，呈现出绝对贫困向相对贫困的转移（王瑾 1997）。二是主要在80年代中期以后出现的中国城市的贫困基本上是相对贫困，城市的最低生活水平要显著高于农村。由于城市的贫困主要发生在部分下岗、失业和少数在岗职工中，因而这种贫困也是一种局部性贫困。但是同时也必须看到，中国城市的绝对贫困问题还是存在的，这主要指的是那些在城市中无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或扶养人的居民，即一直由城市民政部门救济的孤寡病残居民和特困户居民（洪大用 1997）。

以上关于中国农村和城市贫困问题的基本观，构成我们下面将要阐述的有关中国大城市贫困人口界定问题的背景框架和出发点。

（二）大城市贫困人口的范围

根据上面的分析，中国大城市的贫困人口应是居住在大城市地区的生活处于相对贫困（这是大多数）和绝对贫困（这是少数）状态的城市居民。那么，这些贫困人口主要是由哪些社会成员构成的呢？据中国人民大学社会调查中心1994年组织的全国范围的“社会变迁”调查，城市居民最低收入层中有70.8%是国有和集体企业工人，11.1%是党政机关和国家事业单位的工作人员，两者合计约占城市最低收入层居民的81.9%（洪大用 1997）。具体地说，有人认为中国城市的贫困人口主要包括：失业人员；长期病伤残人员；部分离退休人员；停产待工人员；工资低、家庭负担重的在职职工；领取社会救济金人员（钱世明 1994）。还有人将中国城市贫困人口更细致地分为：无劳动能力、无收入来源、无法定扶养人的社会救济人员，即传统上的“三无”对象；倒闭的集体企业中自谋职业的职工，国有破产或濒临破产企业中无再就业能力的职工，以及这两类人员的家属；被单位开除、辞退、解聘者以及难以就业的待业者；市场竞争中的失败者，如破产的个体户；劳教、劳改释放人员，犯罪者的亲属，以及因赌博、吸毒而使家庭衣食无着的人；由车祸、自然灾害、疾病等偶然因素导致残疾而失去劳动能力和收入来源的人；对物价上涨缺乏抗御能力的低收入者；流入城市务工不着或被辞退失去收入来源、生活极端困难的农民（康晓光 1995）。其实，上述两种看法大体是一致的，唯一的重要区别就是后者包括了城市中一部分来自农村的贫困人口。从实际情况来看，这一人口群体确是存在的并具有一定的数量。例如，据1997年北京市外来人口调查，有8%的外来户居住十分困难，希望得到解决；有43%的外来人口租赁住房 and 自建房屋，而这些住房大都位于城乡接合部，多数狭小简陋，居住环境很差^①。一般来说，外来流动人口中的贫困者主要来自他们中无固定工作、无固定收入、无固定住所的人，其中也包括一些老人、妇女和儿童。但是，由于城市中来自农村的流动人口在中国现行的户籍管理制度下不具有所在城市居民的正式身份，因而城市政府部门的扶贫解困对象或保障对象并不包括他们。对流动人口中长期无固定收入、难以维持自身的生活、到处盲流者，政府有关部门通过组织收容和遣送回原流出地，来使他们脱离困境，同时又可避免给城市带来负面影响，这是一方面。另一方面，城市流动人口中虽然存在一定数量的贫困者，但由于他们多无固定的工作场所和居住场所，因而难于调查统计。鉴于以上两方面的原因，对中国大城市（其他城市也一样）贫困人口的界定，从实际操作情况看，一般都不包括这些外来的流动人口，而只限于居住在大城市地区中持有非农业户口的城市居民。这在我们调查的9个大城市中都是这样，无一例外。

总的来说，中国大城市的贫困人口，从政府部门扶贫解困的实际情况来看，主要包括以下四类人员：无生活来源、无劳动能力、无法定扶养人或法定扶养人无扶养能力的居民，即传统上由政府长期以来一直予以救济的“三无”民政对象；领取失业救济金期间家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民，即贫困的失业者；在职人员领取工资、下岗人员领取基本生活费、离退休人员领取离退休金或养老保险金后其家庭人均收入仍低于当地贫困线标准的居民；由于其他原因致使家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民。在上述四类人员中的第一类是中国大城市中由政府和社会长期予以救济和保障的对象，第二类和第三类则是当前中国大城市贫困人口的主体。

（三）大城市贫困人口的测定

上面给出的四类人员只是大城市贫困人口所包括的对象范围，但要想准确界定谁是大城市的贫困者还必须明确判别贫困的标准或贫困线，在中首先就是要确定城市居民的最低生活保障标准。城市居民如其家庭成员人均收入低于这一标准就将被认定为贫困者并享受两者间的差额救济。

城市居民最低生活保障标准是维持城市居民最低生活所必需的费用标准，它是各个城市依照本地维持最低生活所必需的费用、物价指数、经济发展水平、其他社会保障标准（在岗职工最低工资、下岗职工生活补助费、失业救济金、退休金）这四方面因素并考虑当地财政承受能力确定的。目前中国大城市居民最低生活保障标准在月人均100多元至200多元不等。如上海为215元、北京190元、天津185元、青岛160元、沈阳150元、昆明140元、长沙130元、成都120元、西安120元^①。应该指出，各城市的保障标准并不是固定不变的，实际上近两三年来它们的保障标准依据本地上述四方面因素的变化而

逐步有所提高。此外，绝大多数城市还对生活更加艰难的民政救济对象（“三无”人员）的全部或部分人员不同程度地提高了保障水平。如长沙对这些人员的保障标准依据不同情况分别提高到130元以上至200元。成都提高到130~180元。昆明则在原保障水平上再上浮20%。青岛专门将特困户中的残疾人员的保障标准提高30~50元②。

在中国对大城市贫困人口除主要按最低生活保障标准给予国家保障外，还采取了一些社会帮扶的措施，为贫困人口的住房、用水、用电、子女上学等费用予以减免，为他们的就业特别是自谋职业提供政策优惠。

从维持居民最低生活所必需的费用来看，城市居民最低生活保障标准的具体测算主要有以下两类测算方法（“中国城镇居民贫困问题研究”课题组 1997年）：

一类是相对标准测算法，它包括：（1）比例法，即根据城市居民家计调查资料将户收入分组（五等分或七等分），其中的最低收入户（通常占全部居民户的5%或10%）为贫困户，贫困户中家庭人均生活费收入的上限即为贫困线，也就是最低生活保障标准。（2）收入平均数法，即以全部城市居民人均生活费除以2或3（通常是除以2）来作为最低生活保障标准。

另一类是绝对标准测算法，这在实际工作中是更为通用的，它包括：（1）基本需求法，即首先确定城市居民生活必需消费的项目及其最低需求量，然后计算其价格之和就是最低生活保障标准。（2）恩格尔系数法，即可以用恩格尔系数的贫困值（国际上常将恩格尔系数在60%以上视为生活处于饥寒状态。但有人认为，考虑到中国城市居民消费中包括部分国家给予的价格补贴，因而中国城市居民恩格尔系数贫困值宜略高一些，比如可定为65%）直接定为贫困线，也可以先确定城市居民最低饮食消费标准，再用它除以上述系数，其商就是最低生活保障标准。

这里必须强调指出的是以上所述的方法主要都是对维持城市居民最低生活所必需的费用所进行的测算，但中国大城市居民最低生活标准的确定还要考虑当地城市政府财政的承受能力。由于中国是一个发展中国家，人口多、底子薄，建设和改革的任务很重，因而城市政府的财力普遍十分紧张，这就使最低生活标准最后的确定值几乎都普遍低于实际所需的费用，因而它只能说是一个勉强维持生存而不是维持生活的标准。正如有的学者所说“以城镇基本消费需求水平衡量，最低生活保障标准实际上是绝对贫困标准”（沈红 1998）。显然，依据这样一个标准在当前中国大城市所确定的保障对象实际上不可能包括它的全部贫困人口，而只能是贫困人口中的特别贫困的部分或称特困人口。

二、大城市贫困人口的规模变动和构成状况

中国大城市的贫困人口主要自80年代中以后才越来越为社会所关注，而在此以前，包括大城市在内的中国所有城市的贫困人口的数量都是很少的。中国大城市贫困人口的规模倒底是怎样变动的呢？目前对它的总体数量应作怎样的估算？这些贫困人口的构成状况又是如何？这就是我们下面将要阐述的问题。

（一）大城市贫困人口的规模变动

1978年改革开放以前，在传统的计划经济体制下，城市居民“高就业、低收入、低消费”，只要是正常的劳动适龄者，一般都由政府统一安排就业，没有什么失业、下岗的问题。城市居民一经被安排到一个单位工作，就意味着得到了个人以至家庭的可靠的社会保障。与此同时，严格实行的城乡分割的户籍管理制度，又有效地控制住了农村贫困人口流入城市。在这种条件下，城市贫困隐性化包括大城市在内的中国城市贫困人口极少，相对于城市总人口来说，其贫困发生率几乎近于零（中国海南改革发展研究院“反贫困研究”课题组 1998），但城市贫困人口也还是有的，只是数量十分有限。这些贫困人口就是无生活来源、无劳动能力、无法定抚养人或法定抚养人无抚养能力的“三无”居民，也即作为传统的民政对象的社会孤老残幼人员。此外，还有少数因特殊原因而被遗留在“单位”以外的居民，即政府指定的各种特殊救济对象。随着改革开放逐步展开，80年代中期尤其是进入90年代以后，社会主义市场经济的深入发展要求调整经济结构，建立现代企业制度，减员增效，下岗分流，从而失业和下岗人员逐渐增多。与此同时，数以千万计的农村剩余劳动力也大量涌入城市特别是大城

市，从而使城市贫困显性化并一定呈扩展之势。

对近年来中国大城市以至整个城市贫困人口的总体规模均无统一的调查数据，现有的一些数据由于各自依据的贫困线标准不一，因而差距也很大。但总的来看，可以分成以下三个层次来推算目前中国大城市贫困人口的总体规模。

第一个层次是中国大城市实施居民最低生活保障制度现已覆盖的保障对象数量，但这只是大城市贫困人口中的特困人口（见表1）。从表1可以看出，我们所调查的9个大城市1998年保障对象的数量。这9个大城市虽然在1998时都已实施了居民最低生活保障制度，但由于保障标准偏低，控制较紧，因而所保障的对象占各自城市非农业人口的比重即贫困发生率除长沙稍高一点外，其他城市还不到1%，9个大城市合计保障对象数量为13.7万人，占这些城市合计市区非农业人口的比重即平均贫困发生率只有0.43%，因此只能认为他们是大城市中的特别贫困部分。至于全国大城市居民最低生活保障对象的数量，由于缺乏资料，在此只能用上述9个大城市的贫困发生率（0.43%）加以推算。据此，1998年全国大城市居民最低生活保障对象数量约为45万人，约占同年全国城市居民最低生活保障对象总数184万^①的25%。当然，这45万人也只能是中国大城市中的特困人口，而不是它的全部贫困人口。

第二个层次是根据中国民政部的有关统计资料对中国大城市贫困人口数量的推算。民政部在“1997年民政事业发展统计公报”中指出，到1997年底，全国城镇有贫困人口532.6万人^②。据此，如按照大城市人口约占全部城镇人口的37%加以推算，便可得出中国大城市的贫困人口约为197万，贫困发生率在2%左右。这一推算数字的依据来自民政部门对城市中社会困难户的统计，有相当的参考价值，但它还没有把城市所有的贫困人口都包括进来。

表 1 1998年中国若干大城市居民最低生活保障

城市	数量 (人)	原有对象 数量(人) 比重(%)	新增对象 数量(人) 比重(%)
上海	11306	4672 41	6634 59
北京	27706	2901 11	24805 89
天津	14378	1866 13	12512 87
沈阳	29209	2206 8	27003 92
西安	1559	240 15	1319 85
程度	8731	4242 49	4489 51
青岛	11455	609 5	10846 95
长沙	22803	3207 14	19596 86
昆明	9321	188 2	9133 98

资料来源：课题组调查的各城市的有关统计数据

第三个层次是根据目前社会上较为流行的对中国城镇贫困人口的测算数量做出的对中国大城市贫困人口规模的推算，它不仅远远高出第一个层次的规模，而且也明显大于第二个层次的规模。这一较为流行的测算是由国家统计局城市调查总队进行的。他们利用国际通行的收入五等份分组法，将所调查的家庭中5%的最低收入户认定为贫困户，然后据此利用1993年城镇居民家庭调查资料，测算出中国

城镇居民约有370万户1200万人处在贫困层(任才方,陈晓杰 1994)。1997年,当时的国家统计局局长在回答记者提问时,也提供了当时中国城市贫困人口有1176万人的数字^①,我们现以1200万的数字为准,再按前述大城市人口约占全部城镇人口37%加以推算,则全国大城市贫困人口总数约为444万,贫困发生率约为4%多一点。看来,这可能更接近于当前中国大城市贫困人口规模的实际情况。

此外,近年还有一些部门和学者对中国城镇贫困人口规模也作过若干调查和测算,给出了这一人口群体的更大的数量。如1992年全国总工会通过对5万名职工的调查,得出全国贫困职工家庭人口数超过2000万人。又如1994年中国人民大学社会调查中心根据他们的有关调查推算,中国城镇居民有近5000万贫困人口(洪大用 1997)。如根据这些数据再推算中国大城市贫困人口,则将达到740万人甚至1850万人的规模。

(二) 大城市贫困人口的构成状况

关于中国大城市贫困人口的各种构成状况迄今并没有全国性的专门的统计调查资料,下面主要依据我们课题组对若干大城市的调查资料进行初步的归纳、计算和分析。需要说明的是,由于这些调查资料基本上都是有关城市居民最低生活保障对象的,因而严格地说它所反映的情况应属于大城市贫困人口中的特困人口。但为了行文的方便,我们仍使用大城市贫困人口这种简易的说法。

首先是大城市贫困人口的社会构成,也就是这些贫困人口是由哪些社会成员构成的?这在前文关于大城市贫困人口的范围的说明中已经涉及到了,即大体可分为四类人员:第一类是“三无”人员,即长期以来由政府民政部门给予救济的无生活来源、无劳动能力、无法定扶养人或法定扶养人无扶养能力的居民,也就是通常所说的民政对象;第二类是贫困的失业人员,即在领取失业救济金期间家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民;第三类是贫困的在职和下岗人员以及离退休人员,即在职人员领取工资、下岗人员领取基本生活费、离退休人员领取离退休金或养老保险金后其家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民;第四类是其他的贫困人员,即由于除上述以外的其他原因而使其家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民。总的来说,在90年代以前,大城市贫困人口主要是由第一类的“三无”人员所构成。90年代以后,随着社会主义市场经济体制的建立,特别是在1997年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以后,大城市贫困人口(居民最低生活保障对象)中第二、三类人员迅速增多,成为贫困人口的主体。据调查,在1998年天津最低生活保障对象中,二、三类人员合计占73.4%,而原来的民政对象即一类人员仅占12.4%。在昆明1999年年中最低生活保障对象中,二、三类人员合计更占到93.2%,一类人员只占6.8%。当然,在各大城市中由于社会经济发展水平、人口结构以及政府财政承受能力不同,情况也不完全一样。例如,青岛1998年居民最低生活保障对象为11826人,其中二、三类人员虽也较过去增加了,达到5195人,但所占比重尚未过半,为48.7%。西安市居民最低生活保障对象数量迄今一直较少,1998年只有1500多人,到1999年年中数量翻了一番以上,但也只有3800人左右,且主要是一类人员,还有部分二类人员。

第二是大城市贫困人口的性别和年龄构成。一般地说,由于城市女性人口在实际生活中与男性人口相比就业机会较少、收入较少、教育程度较低、专门技能较差,而老年丧偶者又较多(因女性平均预期寿命高于男性)等原因,因而大城市贫困人口总的看性别比偏低,即女性比重较高。据我们课题组1999年对西安市三个城区居民最低生活保障对象的调查(三区共有低保对象2100人,课题组调查了其中的近1/3,共659人,以下简称西安三区调查),男性仅占37.5%,女性高达62.5%。应该说这一女性比重可能过份高了一些,因为在所调查的659人中有106人是因城市建设占地而退养的人,而这些人几乎都是原来农村中的老年妇女。大城市贫困人口的年龄构成本来是两头大(即小孩和老人多)、中间小(青年人和成年人少)的格局比较明显,但近年来随着低保对象中二、三类人员的增多,这种年龄构成正在趋向某种年轻化。据西安市三区调查,居民最低生活保障对象中,60岁及以上的占35.2%,0~18岁的占18.7%,老少两者合计占53.9%,而余下的近一半的低保对象均为青年人和成年人,其中19~39岁的占16.5%,40~60岁的占29.6%。

第三是大城市贫困人口的文化构成。贫困人口往往是与低文化素质的人口相联系的,在大城市的贫困人口中情况也是这样,虽然近年来因城市低保对象中二、三类人员的增多,贫困人口的低文化素质也有所变化。据西安市三区调查,在15岁及以上的低保对象中,文盲和半文盲占72.8%,小学占14.8%,初中占10.8%,高中占1.6%,尚未发现有高中以上文化程度的。应该说,这是一个相当突出

的低文化素质群体。仅就文盲半文盲比重而言，它比包括大量农村人口在内的陕西省（西安市是该省省会）和全国的相应数值（17.3%和16.4%）要高出3倍以上。由于西安市三区调查对象中包括了相当数量的因城市建设占地而退养的原农村老年妇女，她们几乎全部都是文盲和半文盲，因而这一调查所表明的低保对象的文化素质可能过低了些。但从总体上说，当前中国大城市贫困人口的低文化素质的基本格局还是确定无疑的。

三、大城市贫困人口形成的原因

80年代中期以后，特别是90年代建立社会主义市场经济体制以来，中国大城市贫困人口形成一定的数量并呈现一定的增长势头的原因既是多方面的，又是历史的与现实的因素交织在一起的，它基本上可以从宏观和微观两个层面上进行分析。

（一）大城市贫困人口形成的宏观因素

中国大城市贫困人口形成的原因，从宏观层面上看主要有以下几类因素：

第一，在计划经济体制下，大城市与其他城镇一样，几十年来因劳动力的行政配置和工业项目的重复建设形成了大量的企业富余人员。随着改革开放的深入发展，特别是社会主义市场经济体制的建立，经济结构、产业结构加快调整，企业改革加大力度，鼓励兼并，规范破产，下岗分流，减员增效，从而使企业富余人员的隐性失业状态逐渐显性化，特别是进入90年代以后，更进入了下岗和失业的高峰期（牛仁亮 1999）。与此同时，由于经济增长速度的放慢，就业岗位的增长趋缓。1985年中国城镇新增就业人数为814万人到1997年下降至710万人。其中城镇国有单位和集体单位吸纳就业人员的能力下降幅度更大，前者同期从499万人降至226万人，后者同期从204万人降至128万人。以上两方面因素的作用再加上城镇每年新增600万劳动力就业的压力，就使得包括大城市在内的城镇下岗、失业人员数量显著增加。据有关资料国有企业下岗人员1996年累计达800多万，1997年又有新下岗人员400万以上。据估计，1998至2000年期间平均每年还要有下岗人员300万左右（牛仁亮 1999）。全国城镇登记失业人数从1993年的420万人增加到1997年的570万人。城镇登记失业率同期从2.6%上升到3.1%。如果加上未到城镇就业服务机构进行求职登记的失业人员，则实际失业人员已达1300万左右，实际失业率为8%左右^①。下岗人员按规定领取的最低工资或基本生活费，失业人员领取的救济金一般只有每月100多元到200多元，比在岗职工工资下降较多，这就使得他们中的一部分按其家庭人均收入水平降至当地城市贫困线标准以下，从而成为城市贫困人口。

第二，在经济体制转轨过程中，包括大城市在内的城镇企业，主要是国有企业和集体企业历史上长期积累下来的各种矛盾集中地显现出来，致使它们中的很大部分目前经营困难，效益下滑，影响了职工工资收入和福利水平，导致城市居民减收面扩大，使部分职工的家庭人均收入水平低于当地贫困线标准，从而成为城市贫困人口。这种情况在城市的国有和集体企业经济单位表现尤为明显。如果分行业看，则在制造、建筑和商业等行业中更加突出。无论是国有和集体单位，还是制造、建筑和商业等行业，一般都是社会上沿革时间长、历史包袱重的部门，同时又大多属于体制改革难、结构转换慢、市场竞争能力低、企业经济效益差的部门。再加上社会上收入分配调节不力，收入差异过大，因此，在这些地方职工平均工资低，离退休人员多，单位保险福利费的绝大部分要用于非在职职工，这就不能不显著影响到这些部门在职职工的收入和福利水平。从我们课题组调查的6个大城市来看，国有经济单位职工平均工资低于其他经济单位（联营经济单位、股份制经济单位、私营经济单位、外商投资经济单位）的有4个，而且越是经济发展水平高、人口规模大的城市，两者的差距就越大。北京国有经济单位职工平均工资只相当于其他经济单位的70%，上海和天津也只相当于82%；集体经济单位职工平均工资则全部低于其他经济单位，而且相差的幅度更大。天津集体经济单位职工平均工资只有其他经济单位的一半还差一点、上海和北京也不过一半多一点。分行业来看，传统的制造业、建筑业、批发和零售贸易、餐饮业等行业职工的平均工资要明显低于那些资源型的和垄断性的行业（电力、煤气及水的生产和供应业，金融、保险业等）。如北京制造业职工平均工资仅相当于金融、保险业的52%；上海批发和零售贸易、餐饮业职工平均工资仅相当于金融、保险业的49%；成都的建筑业职工平均工资甚至仅相当金融、保险业的27%。另外，这6个大城市国有经济单位和集体经济单位负担着各自城市的绝大部分离休、退休和离职人员，如北京市这一比重高达98%以上，上海93%、天津95%、成都93%、青岛93%、长沙近99%，而其他经济单位负担的离休、退休和离职人员则很少。这就使得这些大城

市国有经济单位和集体经济单位的职工保险福利费不能不拿出大部份用于那些非在职职工（见表2），使这些单位职工不仅如上所述的平均工资较低，而且福利水平也较差。

表 2 中国若干大城市 1997 年国有经济单位职工、保险福利费构成 单位：%

职工构成	北京	上海	天津	成都	青岛	长沙
总计	100	100	100	100	100	100
在职职工	28.9	33.4	32.4	27.7	28.4	31.0
非在职职工	71.1	66.6	67.6	72.3	71.6	69.0

资料来源：根据 1998 年各城市统计年鉴

第三，作为城市经济体制改革的重要配套项目的城市社会保障制度的改革滞后，也是近年来大城市贫困人口形成的一个不可忽视的因素（洪大用 1997），其主要表现一是保障面较窄，城市许多职工和居民尚未进入它的复盖范围。如一些城市的集体经济单位和其他经济单位的职工未能享受各种社会保障待遇，特别是城市中的贫困人口并未全部获得最低生活保障。如课题组调查的西安市迄今低保对象只有3000多人，而该市应进入低保范围的据统计有2.5万人。二是保障水平低，目前城市的三道保障线都存在这个问题。第一道保障线的在职职工最低工资或基本生活费，在大城市中一般只有200左右，第三道保障线的居民最低生活标准更低至100多元，而第二道保障线的失业救济金也只是处于一、三道保障线之间的较低水平。这种低水平的保障，特别是作为最后一道防线的最低居民生活保障的水平过低，就难以保障城市居民基本生活需求的目的。三是保障的社会化程度低，不同经济类型单位、不同行业、不同部门之间社会保障负担畸轻畸重，保障资金难于在更大范围内调剂，以实现社会公平。

（二）大城市贫困人口形成的微观因素

中国大城市贫困人口形成的原因从微观层面上分析，主要有以下几类因素：

第一，城市中人口较多，就业者负担人数较多的家庭往往都是人均收入较低、人均消费支出较少且食品消费所占比重（恩格尔系数）较高的低收入户，特别是最低收入户，城市贫困人口也就产生于他们中间。无论是中国的全部城镇还是若干大城市的情况，基本上都显示出了这样一种趋向。

第二，城市中的某些特殊类型的家庭也易于产生贫困人口。一是所谓“农转非”家庭，即由于国家重点工程或城市建设占地以及其他一些原因，使原来从事农业的农民转为非农业的城市居民。这些人原以农业为主，转入城市后因自身文化和技术条件的限制，难以就业或是只能从事收入较少的工作。他们中的一些人特别是一些老人，往往会陷于贫困。前述西安市三区调查中，这种“农转非”人员即占到16%以上。二是所谓“半边户”家庭，即在家庭中既有城市户口成员，又有农村户口成员。这种家庭往往只是依靠一个人在城里工作，生活负担重，易于陷入贫困。三是家庭多个成员都在同一个部门、单位或行业工作，而当这一部门、单位或行业不景气、收入减少时，整个家庭便会受到严重的影响。四是所谓“有缺陷”家庭也易于陷入贫困。这包括有丧偶离异家庭（尤其是妇女丧夫或离异的家庭）、不良家庭（家庭成员好逸恶劳、打架斗殴、违法犯罪等）、残疾人家庭和健康状况不好的家庭等（洪大用 1997）。据1992年全国总工会的一次调查，因职工本人或其家属患病致贫的职工竟占生活困难职工的60%~70%。我们课题组在西安市三区的调查也表明，贫困人口中残疾人占16.8%，病人占9.3%，健康状况差的占2.3%，三者合计共占28.4%，超过了1/4。

第三，城市中文化程度低、缺乏专门技能、年龄较大、缺乏自立精神的人员往往会落入贫困人口的行列，前文在阐述城市贫困人口的文化和年龄构成问题时已对此做过分析。1994年中国人民大学社会调查中心所进行的调查也表明，在城市居民中文化程度低的大多处于低收入组，而文化程度高的则

多处于高收入组（见表3）。另据全国总工会保障工作部1995年调查资料，失业职工难以再就业、生活困难的原因分别是：这些职工技术水平低（占57.9%），文化程度低（占25.8%），年龄大、身体弱（占6.5%），其他因素（占9.8%）①。

表3 城镇不同文化程度者在不同收入组中所占比重 单位：%

收入组	文盲、半文盲组	小学	初中	高中	大专及以上
低收入组	33.6	35.6	11.1	11.1	0.9
较低收入组	25.0	20.9	17.4	17.4	15.1
中等收入组	23.0	15.3	19.8	19.8	21.2
较高收入组	10.5	19.0	25.0	25.0	23.9
高收入组	7.9	9.2	26.7	26.7	38.9

资料来源：转引自李强《中国扶贫之路》，云南人民出版社，1997

四、大城市扶贫工作的进展和建议

中国政府对解决贫困人口的温饱问题一直十分重视并带领全国人民做出了不懈的努力，取得了巨大的成就。这突出表现在改革开放以来，中国扶贫工作进展迅速，成效显著，为世界所瞩目。全国农村贫困人口已从1978年的2.5亿人减少到1998年的4200万人，农村贫困发生率从30.7%降至4.6%。城市贫困人口在80年代中期以前数量很少，基本上都是失去劳动能力或无充分自立能力的，他们一般都得到了妥善的安置，生活比较稳定。此后，随经济体制改革的深入形成的数量较大的贫困人口，受到了中国政府的高度关注，并已采取了一系列的措施，使包括大城市在内的城市扶贫工作取得了显著的进展，但同时仍然存在着不少困难和问题，社会各方面也提出了许多进一步推动扶贫工作的有益建议。

（一）大城市扶贫工作的进展

中国大城市扶贫工作在80年代中期特别是90年代以后取得的进展集中表现在由养老、失业保险，下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障这三道社会保障的“安全网”所构成的具有中国特色的社会保障制度的建立上。而这一保障制度之所以能够建立、实施和发挥作用，从根本上说又完全取决于这一时期中国经济的快速发展和经济体制改革的不断深化。没有这一发展和改革的推动，任何社会保障制度也难以建立，即使建立了也难以有效地运作。

由于城市居民最低生活保障是城市社会保障的最后一道“安全网”，当其他方式的社会保障都解决不了城市居民的生活困难问题时，最后就都要由这道“安全网”来承担，因而它的建立和实施对保障包括大城市在内的城市贫困人口的基本生活，维护社会稳定，以至促进经济体制改革的顺利进行都具有重大的意义。下面将围绕这一最基本的保障制度的建立和实施阐明近年来中国大城市扶贫工作取得的进展。

从全国范围来看，城市居民最低生活保障制度的全面正式启动可以1997年发布的国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知作为标志。但就大城市而言，不少地方早在此前几年就已进入了准备和建立这一低保制度的阶段。他们深入进行调整研究，掌握贫困人口状况，测算本地居民最低生活费用。然后在此基础上制定标准，出台制度，启动并在实践中不断完善各自城市的居民最低生活保障制度。在这方面一般说来，东部沿海地区大城市启动较早，贫困问题较多、当地财政承受能力较低的大城市则建立较迟。上海是于1993年在全国城市中第一个实施低保制度的。在我们课题组所直接调查的或间接了解到的大城市中较早建立这一制度的还有青岛（1994）、大连（1995）、长沙

(1995)。北京、武汉、重庆等大城市在国务院上述通知发出前也建立了低保制度，天津、沈阳、成都、昆明、西安等大城市则是在通知发出后才正式建立这一制度的。各大城市在建立居民最低生活保障制度的初期，保障标准较低，保障范围较小，保障对象较少，保障资金不多。以后，随着扶贫工作力度的加强，政府财政投入的增多以及实际情况和变化（在岗和下岗职工、失业人员、离退休人员等新增保障对象的出现和增多，城市物价水平的升高），各大城市的保障标准有所提高，保障范围逐步扩大，保障对象数量增加，保障资金数额增多。如上海市的保障标准1993年每人每月120元，1994年135元，1995年165元，1996年185元，1997年195元，1998年205元，现在已达215元，是目前国内保障标准最高的大城市。青岛市1994年建立低保制度时，保障标准只有每人每月96元。以后多次调整，其中仅1996年一年就调整了两次，共增加44元，平均增幅20.8%，高于同期物价上涨指数。目前该市保障标准已达到每人每月160元。由于保障标准的提高，保障对象数量随之增多，保障范围逐步扩大，特别是新增保障对象迅速增加。在原有保障对象（“三无”人员和特困户等传统民政对象）基本稳定的条件下，新增保障对象所占比重显著提高。在课题组调查的大城市中，新增保障对象比重到1998年最少的也占到一半以上（成都51%），最多的几占百分之百（昆明98%）。1997年北京市保障对象仅有15763人，其中90%是原有保障对象（民政对象），新增保障对象比重只有10%。1998年北京市保障对象数量即增加到27706人，其中新增保障对象比重猛升至89%。随着保障标准的提高和保障对象数量的增多，各大城市每年投入的保障资金也不断扩大（见表4）。如长沙市1997年共发放保障金216.95万元，第二年即增至659.3万元。据1998年统计，在课题组的调查的九大城市中低保对象人均保障资金从200多元到2000多元不等，相差很多。如将其中人均保障资金数量最高的上海去掉，则其他8个大城市合计每个低保对象的平均保障资金在1998年为571元。据此，如按前所推算的1998年中国大城市约有贫困人口45万人计，则该年中国大城市共约投入居民最低生活保障资金25695万元，约占同年中国全部城镇共计投入的居民最低生活保障资金70563.9万元①的36%。

总的来看，到1998年底，中国所有81个大城市都已建立了城市居民最低生活保障制度，覆盖面达100%，低保对象人数合计约为45万人，国家共投入保障资金约近2.6亿元。目前，中国大城市得到低保救助的特困人口中在岗和下岗职工、失业人员、退休人员已占绝大部分。除此之外，再加上国家业已实行的养老和失业保险金、在岗职工最低工资、下岗职工基本生活费的发放，应该说中国大城市贫困人口的社会保障不仅已广泛地建立了起来，而且正在对保障大城市居民的基本生活发挥出越来越有力的作用，从而有效地促进了大城市的社会稳定、体制改革和经济发展。

表4 中国若干大城市 1998年居民最低生活保障资金

城市	合计数量(万元)	人均数量(元)
上海	2472.7	2187
北京	2688.5	970
天津	1225.5	852
沈阳	902.6	309
西安	62.1	398
成都	385.3	441
青岛	971.0	848
长沙	659.3	289
昆明	253.8	272

资料来源：课题组调查的有关城市的统计数据。

中国大城市以建立城市居民最低生活保障制度为主要内容的扶贫工作，近年来所以能取得比较显著的进展，主要的经验有以下四个方面：

第一，中国政府将城市扶贫工作列入经济和社会发展规划，制定了政策法规，作出了郑重的承诺。1996年全国人大八届四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将“建立城市最低生活保障制度”作为一个重要目标列入其中，并要求“九五”期间要在全国逐步建立这一制度。1997年国务院下发《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，明确了这一制度的保障范围、保障标准、保障资金等重要政策问题，并规定到1999年底全国所有城镇都必须建立起这一制度。江泽民总书记1997年在中共第十五次全国代表大会的报告中郑重申明实行保障城镇居民基本生活的政策。1996年当时的国务院总理李鹏在《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》中郑重承诺“逐步建立城市居民最低生活保障制度，帮助城市贫困人口解决生活困难。”目前，在中国已实施最低生活保障制度的城镇多数还都制定了地方性法规，全国性的法规也正在积极制定之中。

第二，中国政府提出了适应国情的组织实施城市居民最低生活保障制度的管理体制。这就是：

(1) 建立城市居民最低生活保障制度是政府的职责，要在政府领导下进行。(2) 民政部门是政府主管这项工作的职能部门，要做好政策指导、组织实施、督促检查等各项具体工作。(3) 财政部门要积极配合，落实保障资金，加强对保障资金的管理和监督；劳动、人事、统计、物价部门各司其职、各负其责、主动配合。(4) 基层民政部门、街道办事处和居民委员会是实施最低生活保障制度的基层组织，承担着保障金的申请、审核、审批、领取、变更和调整等大量实际工作(李贵鲜 1997)。实践表明，这样一种管理体制突出了政府的主导地位，明确了民政的主管职能，划分了相关部门的各自责任，强调了基层组织的重要作用，因而适合中国的国情，有利于这一牵涉面很广的复杂的社会系统工程建设和实施。我们课题组调查的各个大城市的民政部门都概括地把这一有效的管理体制称之为“政府领导、民政主管、部门协作。”

第三，中国政府重视广泛动员城市各方面的力量，加大扶贫工作力度，形成全社会扶贫帮困的良好环境。这主要包括：(1) 大力弘扬中华民族传统美德，提倡社会互助，积极开展以扶贫济困为主题

的送温暖、献爱心活动。如沈阳市实施的以社会互助为核心的温暖工程，对全市困难职工在每年的重要节日给以普遍救济，对特困职工实行按月救济。仅1997年该市就为14万多名困难职工发放救济金5217万元，较好地解决了他们的基本生活问题，也在一定程度上弥补了刚刚建立的城市居民最低生活保障制度覆盖面较窄，保障标准偏低所带来的不足。（2）城市都各有关部门和单位对贫困人口尤其是特困人口在就业、纳税、住房、水电、教育、医疗以至粮油供应等方面给以政策优惠和各种照顾。如北京市从1996年底开始向低收入居民发放帮困卡，实行医疗优惠和人民助学金制度，经费均由市、区财政负担，有效地保证了这些居民的基本生活，也补充了城市居民的低保制度。

第四，中国政府承担起了对城市最低生活保障对象予以救济的责任，所需保障资金由城市市、区两级财政负担，也就是财政统包。按照国务院通知的要求，实施城市居民最低生活保障制度所需资金，由地方各级人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出科目，专帐管理。凡采取保障资金由财政和保障对象所在单位分担办法的城市，要逐步过渡到主要由财政负担的方式上来。这就为中国城市的扶贫工作提供了必需的资金保障条件。在课题组调查的大城市中有些从一开始就是全部由市区财政支付保障资金，但也有些在低保制度建立初期是由财政和企业分别负担的。如青岛市在1994年建立低保制度时，由财政负担的只是原民政救济对象，而企业职工中低于保障标准的仍由企业救济。

（二）大城市扶贫工作的建议

中国大城市以建立和实施居民最低生活保障制度为主要内容的扶贫工作，近年来虽然取得了比较显著的进展，但由于国家经济发展水平还有待提高，经济体制改革还有待深化，城市政府的财政承受能力还受到较大限制，以及城市低保制度正式建立和实施的时间还很短，人们的认识水平也有待提高和统一，因而这一工作目前还存在不少的困难和问题。这主要是指，城市扶贫工作缺少长期的目标规划和战略，城市居民最低生活保障制度的运作还没有全国性的法规来加以保证和规范，目前低保的保障范围偏小，保障标准偏低，保障资金的筹措和管理也有需要解决的问题。为此，社会各方面都提出了许多有益的建设，具有很强的针对性和可操作性（中国海南改革发展研究院“反贫困研究”课题组1998；洪大用 1997；范宝俊 1997）：

第一，明确城市扶贫工作的长期目标并在国家经济社会发展计划中确定其分阶段实施的要求。城市贫困是世界各国城市化发展过程中必然出现的一种社会经济现象，中国在经济发展和体制改革过程中，城市贫困问题也将长期存在。中国迄今只是在《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中一般地提出要建立城市最低生活保障制度，而在《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》中也只是将全国城镇建立低保制度的时间限定在1999年底以前。这些虽然都是必要的，但还是不够的。国家应该根据城市贫困问题的长期性和迫切性的要求，按照整个经济、社会发展的战略目标以及初级阶段的基本国情，提出到本世纪末和下世纪中叶前城市扶贫工作的长期目标，并在经济社会发展计划中确定其分阶段实施的要求。这里不仅应首先考虑对城市中的特困人口的扶贫目标——建立低保制度的目标，而且还应考虑对城市中其他贫困人口的扶贫目标。

第二，确定城市扶贫工作的基本战略。目前，中国农村的扶贫工作战略已经形成，并在不断完善中发挥了很好的作用。但是，迄今为止，中国城市的扶贫工作还没有提出较系统的战略，这是当前扶贫工作存在的又一个重要问题。许多学者认为，根据中国的国情，吸取国外的有益经验，在确定城市扶贫工作战略时应充分注意以下几个结合：（1）发展经济、深化改革与扶贫工作相结合；（2）扶贫工作中政府主导与群众参与相结合。脱贫解困既是贫困人口的权利，也是贫困人口的义务；（3）道义性、救济性扶贫与制度制、开发性扶贫相结合，并且前者应逐步向后者转变。

第三，制定城市扶贫工作的法规（城市反贫困法），当前首先需要尽快出台全国性的有关城市居民最低生活保障制度的法规。目前，各大城市虽然都建立了低保制度，许多还制定有地方性法规，但各地在工作中也出现了诸如政策不统一、对象不明确、操作不规范等问题，需要尽快制定和发布全国性法规，以便对城市居民最低生活保障工作的方针原则、保障范围、保障标准、保障程序、保障资金等加以规范和明确，以推动此项工作的健康发展。

第四，城市居民最低生活的保障范围随着城市客观形势发展的需要，应尽快将所有符合保障条件的对象都包括进来，实现广覆盖。不能只保城市中原有的“三无”民政对象，必须对符合保障条件的

在岗、下岗职工、失业人员、退休人员等各类人员都给予保障，而不论其身份、地位、有无职业，都应一视同仁，以体现低保制度的全面和公正，真正解决城市所有特困人口的基本生活需要。

第五，城市居民最低生活的保障标准即应科学测算，也要实事求是。一方面要把着眼点放在保障群众基本生活需要上，标准要建立在可靠的事实和数据上，每个城市不能只是参考其他地区的标准来估计，也不能只是根据本地财政能拿多少资金来决定。另一方面保障水平又不能太高，它作为最后一道“安全网”，其标准不能高于其他保障标准。它要与本地社会生产力水平，政府财政和各方面的承受能力相适应，处理好需要与可能的关系。但从目前情况来看，大城市的保障标准还是偏低而不是偏高。

第六，城市居民最低生活的保障资金主要来源于各级政府财政预算，由政府对象予以救济，这体现了国家的责任，也是世界上大多数国家的通行做法。目前的问题一是要将保障资金列入政府预算，确保资金到位；二是凡实行保障资金由政府财政和企事业单位分担的城市，都应尽快过渡到全部由政府财政负担；三是城市中市、区两级政府财政对保障资金的负担比例，应根据保障对象的分布状况、所需资金状况、财政承受能力状况合理分担，适当向困难地区倾斜。城市居民最低生活保障应按属地化原则实施，保障的主要责任在城市各级政府，但中央也有责任帮助贫困或有特殊困难的城市，其方式主要可采取财政转移支付办法，也可直接予以补助。

参考文献

“中国城镇居民贫困问题研究”课题组.1997.关于城镇贫困标准测算的研究.四川大学学报(哲学社会科学版), (3)

奥本海默(Oppenheim, C.).1993.贫困真相.伦敦儿童贫困行动组

北京市统计局.1998.北京统计年鉴.中国统计出版社

长沙市统计局.1998.长沙统计年鉴.中国统计出版社

成都市统计局.1998.成都统计年鉴.中国统计出版社

范宝俊.1997.民政部副部长范宝俊同志在全国城市居民最低生活保障工作汇报和经验交流会上的讲话

国家统计局.1998.中国统计年鉴.中国统计出版社

国家统计局.1998.中国城市统计年鉴(1997).中国统计出版社

洪大用.1997.中国城镇居民的贫困问题.中国扶贫之路.云南人民出版社

康晓光.1995.90年代中国的贫困与反贫困战略.中国国情国力, (7)

李贵鲜.1997.李贵鲜国务委员在全国建立城市居民最低生活保障制度电视电话会议上的讲话

民政部计划财务司.1998.中国民政统计年鉴(1998).中国民政统计年鉴编辑部

牛仁亮.1999.扩大就业是社会经济发展中的大问题.人民日报, 1月26日。

钱世明.1994.公平分配——理论和战略.上海社会科学出版社

青岛市统计局.1998.青岛统计年鉴(1998)».中国统计出版社

任才方, 陈晓杰. 1994. 城镇贫困线测算及贫困家庭生活状况. ¥ ¥ ¥

上海市统计局. 1998. 上海统计年鉴 (1998). 中国统计出版社

沈红. 1998. 中国贫困状况与扶贫形势分析. 1998年: 中国社会形势分析与预测. 社会科学文献出版社

汤森 (Townsend, P.) . 1993. 国际贫困分析. 纽约哈维斯特. 惠特谢夫出版公司

唐钧. 1994. 中国城市居民贫困线研究. 上海社会科学出版社

天津市统计局. 1998. 天津统计年鉴 (1998). 中国统计出版社

童星、林闽纲. 1993. 中国农村贫困标准线研究. 中国社会科学, (3)

王瑾. 1997. 中国农村的相对贫困问题. 中国扶贫之路. 云南人民出版社

中国 (海南) 改革发展研究院“反贫困课题组”. 1998. 中国反贫困治理结构. 中国经济出版社

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网