

中国城镇居民低收入群体研究综述

谢 勇

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘 要: 近年来, 中国城镇居民中的低收入群体问题成为理论界研究的热点。文章从城镇低收入群体的规模、生存状况、成因和治理对策等多个方面对这一领域内的研究进行了回顾和评论, 并提出了进一步研究的方向。

关键词: 低收入群体; 下岗失业; 社会保障

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)02-0054-06

The Overview of Research on Chinese Urban Low income Groups

XIE Yong

(School of public administration, Nanjing Agricultural University, Jiangsu Nanjing 210095)

Abstract Recently the Chinese urban low-income groups have been the hot topic of academic research. Through the scale, living condition, cause and advice of Chinese urban low-income groups, the paper makes a review and comment on the past research of this field, and put forward the further step of the research.

Keywords: low-income groups; unemployment; social security

改革开放以来, 尤其是上世纪90年代以来, 随着中国城镇中多项改革措施的深入, 低收入群体问题成为我国目前社会经济生活中的突出问题, 同时也成为学术界研究的热点。

一、低收入群体的界定

低收入群体是一个比较意义上的概念, 它普遍存在于任何地方和任何时期。无论一个国家或地区的富裕程度如何, 总有一部分人处于收入相对较低的状态。对低收入群体的界定既可以采取绝对标准: 只要个体的收入低于一定的标准就属于低收入群体; 也可以采取相对标准: 也就是先将所有居民的收入从低到高排序, 其中最低的某一个比例被认定为低收入群

体。发达国家一般采取相对标准, 而发展中国家多数采用绝对标准。

中国现在对于城镇居民低收入群体的认定也是从这两个方面出发, 具体有三个标准^[1]: 一是相对标准, 即从收入排序的角度确定其中的某个比例为低收入群体, 例如将住户按人均收入从低到高排序, 把那些处于最低层的5%、10%或20%的居民定义为低收入群体; 二是分地区和城市分别制定最低工资标准, 并以此作为评判标准; 或者直接将总体平均收入的1/2或1/3定为低收入线; 三是先确定一个可以保证个体最基本生活需要的收入水平, 即贫困线, 收入水平低于贫困线则属于低收入群体; 也可以将贫困线按一定比例拓展, 例如扩

收稿日期: 2005-09-05

作者简介: 谢勇(1975-), 男, 安徽淮南人, 经济学硕士, 南京农业大学公共管理学院助教, 研究方向: 劳动经济与公共政策。

大到 115%、125%、135% 或 150% 等^[3]。

目前国内的绝大多数文献都采取第三个标准,在具体操作中往往直接使用当地的贫困线——“最低生活保障线”为评判标准(一般不加以拓展),而“最低生活保障线”由各地民政部门负责制定,在制定过程中一般采取基本需求法^[3]:首先需要确定城镇居民生活必需的消费项目以及最低需求量,然后计算其价格之和,当然在实际操作中要综合当地维持城市居民基本生活必须的衣、食、住、行等费用,并适当考虑水、电、燃气费用以及未成年子女的教育费用和当地政府的财政承受能力。此外,相关的学者^[4]以及研究机构^[5]也曾经根据各自研究对象的不同,自行确定最低收入标准,具体所使用的方法一般都是国际较为通用的市场菜篮法、恩格尔系数法等等,但是具体测算得到的结果与当地公布的“低保”标准均相差不大。

因为绝大多数研究均直接采用“低保”标准,所以国内有关低收入群体的研究总是和相关的贫困研究紧密相联,而且从目前检索到的文献来看,国内的学术界在具体研究中也很少对这两个概念做出明确的区分。樊平比较了低收入与贫困的异同,发现两者之间的相同之处很多:人均生活费比较低,在生活基本需求的水平、质量和社会交往方面居于社会下层;而两者之间的不同之处在于:低收入群体是指具有劳动能力,但在投资和就业竞争中处于劣势,只能获得较低报酬的社会成员,它的最小计量单位是个人;而贫困群体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人员,它的最小计量单位是家庭^[6]。

为了明确这种区别,少数研究采取相对标准来度量低收入群体,例如,国家统计局宏观经济分析课题组(2002)的研究以最低 20% 收入阶层的人均消费水平作为我国低收入群体的划分标准^[7];钱津则直接使用城镇平均工资水平作为评判标准^[8];而孟昕等人通过绝对标准和相对标准相结合对通常所使用的“基本需求成本法”进行了相关的拓展^[9]。

二、低收入群体的规模与分布

(一) 低收入群体的规模。上世纪 90 年代以来,随着国企改革的深入,失业下岗人员的大幅度增加导致我国城镇低收入群体持续膨胀,再加上城镇原有的弱势群体以及部分农民工贫困人口,低收入群体的总体规模居高不下。

国家统计局估算出 1993 年中国城镇中约有 370 万户,1200 万人处于贫困状态,2000 年民政部针对城镇居民最低社会保障制度的实施情况的调查显示,在全国城镇居民中,当年“应保未保”的人数约 1100 万,再加上“已保”的对象 300 万,两者相加约 1400 万人;而到 2003 年 8 月底,全国共有城市居民最低生活保障对象 2182.49 万人,贫困率约为 8% 左右^[10]。中华全国总工会 1999 年的调查统计认为:按照各地颁布的最新生活保障标准,全国家庭人均收入水平低于当地标准的企业职工(含退休职工)大约有 1500 万人^[11]。国家统计局(2002)的研究认为,全国城镇低收入群体大约有 2510 万人,约占城镇居民总数的 8.1%^[12]。胡鞍钢(2000)根据各种统计指标测算,估计出 1995 年全国城镇贫困人口约 2814 万,城镇贫困率约为 8%^[13];李实、Knight(2002)通过对中国五省一市的抽样调查,认为 1999 年中国城镇的总体贫困发生率为 9.4%^[14];此外亚洲银行在 2001 年前后曾经组织过一批专家对中国城镇的贫困人口进行测算,他们根据国家统计局城市调查总队提供的 1998 年的统计数据,先用热量支出法和市场菜篮法测定各省的贫困线(最低生活保障标准),然后再据此计算出全国的贫困人口,结论是 1480 万^[15]。

除了规模以外,中国城镇居民的贫困深度也在逐年加大,低收入群体的增收速度越发下降。从近年来的《中国统计年鉴》数据来看:不仅最低收入组(10%)和最低收入组中的困难户(5%)的收入增幅在各收入组中是最小的,且城镇低收入群体收入水平与城镇平均收入水平的比例,总体上呈下降趋势;尤其自 1996 年以来,下降速度陡然加快^[16]。

(二) 低收入群体的分布状况。几乎所有的研究均认为中国目前低收入群体的主体是贫

困职工，也就是以效益不好的国有、集体企业在职职工和离退休职工为主体，而不是以传统的“三无”人员为主体^[17-19]。国家统计局的相关调查显示，目前户主在国有企业工作的贫困家庭占全部贫困家庭的53.9%，离退休人员占16.7%，在集体企业工作的占16.3%，三项合计占86.9%^[20]；章国荣等人（2002）在调研中发现，江苏省城镇贫困家庭中，68.4%的家庭有下岗失业人员，其中双下岗、双失业或下岗失业兼有的家庭占17.2%^[21]。其次，社会弱势群体也在城镇低收入贫困群体中占据了相当的比例，这是世界上任何国家均普遍存在的。沦为低收入阶层的主要原因包括个人和家庭因素，主要有各种病、残以及意外灾害导致的个人生存和劳动能力障碍、过高的负担系数等等。国家统计局的数据显示，在2002年，低收入家庭平均每户3.35人，就业人口1.46人，就业率43.6%，比高收入家庭低13.7个百分点，平均每个就业人口负担2.29人，比高收入家庭高出0.54人^[22]。第三，目前城镇农民工中的低收入群体已经日益引起学术界的重视^[23]，但深入的研究还很少。

同时城镇低收入群体的分布还具有明显的行业特征^[24]。一般认为以下四种行业属于贫困发生频率较高的行业：首先是计划经济下发展起来，目前进入市场困难的行业，例如军工行业；第二是受市场竞争冲击的传统劳动力密集型行业，例如机械、纺织；第三是与能源相关的基础产业，例如采掘业；第四是近年来个体、私营及农民工进入较多的中小型商业、服务业^[25]。

此外，城镇低收入群体的分布还具有明显的地域特征，表现在：中西部地区的低收入群体比率要高于东部以及东南沿海经济发达地区^[26]；总的说来，自然资源短缺、经济发展比较落后的地区，低收入人口的比重比较高：中西部地区城镇低收入人口合计占全国城镇低收入群体总数比重超过80%^[27]。

三、低收入群体的成因分析

目前国内有大量的文献对城镇低收入群体的成因进行分析和讨论，根据侧重点不同，我

们将其分为两大类。

第一类文献大多从宏观角度分析城镇低收入群体的成因。

在计划经济时期，甚至在20世纪90年代以前，中国的低收入群体一般集中在农村，贫困也基本上是一种农村现象^[28]。而20世纪90年代以后，各种经济改革措施在城镇中大范围地推行开来，比如国有企业的减员增效、中小企业的关、停、并、转，以及与之相配套的养老、住房、医疗和教育等多个领域内的改革^[29]。这种经济结构以及产业结构的调整对城镇居民造成了极大的冲击，导致大批职工下岗、失业，在社会保障制度并不健全的条件下，其中很大一部分沦为低收入群体。必须看到，当时宏观因素对城镇居民的冲击是整体性的，例如某个企业经营不善，将会导致所有的职工失业、下岗，该企业中某些职工即使拥有精湛的技术、良好的教育甚至丰富的管理经验也不可避免地会受到这种大环境的影响。总之，宏观因素对20世纪90年代直至2000年前后城镇低收入群体的产生和膨胀起到了决定性的影响。所以，这一时期的文献也多从宏观角度讨论低收入群体的成因。

例如城镇贫困问题课题组（1997）通过调研，认为城镇贫困产生的原因主要是：经济结构调整、收入分配领域的矛盾及问题、社会保障制度的功效缺陷、以及企业改革对职工的就业和工资产生的影响^[30]。而民政部的相关专家也认为城镇贫困群体产生的主要原因是：上世纪90年代以后失业下岗人员的大幅度增加、部分企业经营效益差，职工收入低，福利得不到保障、以及社会保障制度的滞后和不健全^[31]；中国社科院从1988年、1995年两次居民收入抽样调查中得出的结论是：1995年城镇居民的贫困状况比1988年进一步发展，原因主要是城镇下岗率增加^[32]；朱世宏（1999）同样认为下岗职工占城市贫困人口的比例60%的主要原因是我国经济转轨时期体制的摩擦与特殊的国情^[33]。

同时，这一类文献一般采取的是定性分析的方法，定量研究不多。高鸿桢、魏凡平（2001）曾经采用宏观经济数据使用因子分析

的方法对中国省际间的贫困成因进行研究。认为中国各个省份之间在经济发展程度、收入和消费水平、社会保障状况以及就业水平等方面的不同是导致它们之间不同贫困水平的关键因素^[34]。

第二类文献侧重于从个体的微观特征研究低收入群体的成因。

进入 2000 年以后,尤其是近几年来,经济转型对城镇居民收入水平造成的瞬间巨大冲击已经渐渐消散,在中国特定背景下产生的新名词——下岗,也已经退出历史舞台。部分拥有较高人力资本,如拥有一定专业技能、受教育程度较高的低收入个体在经过短暂的调整以后,迅速摆脱了困境。在整个宏观政策没有发生较大变动的情况下,城镇中的低收入群体表现出了趋同的个人特征。近几年的文献一般采用实证的方法从微观角度研究低收入群体的形成。

相关研究显示,在一定的制度背景下,个人的性别、年龄、受教育程度、个人健康状况、职业以及工作经验等微观因素是决定收入水平的关键变量。李实、Knight (2002) 的研究发现,受教育程度为小学、小学以下的人群,其陷入贫困的概率是 15.62%、21.15%,而拥有大专、大学及以上文化程度的个体,其陷入贫困的概率只有 3.58%、1.42%;专业技术人员陷入贫困的概率是 3.99%,而非熟练工人的相应概率达到了 18.51^[35];国家统计局课题组(2002)的研究表明,70%的低收入人口文化程度为初中及以下水平,而城镇总人口中文化程度为初中及以下的比例为 49%^[36]。

四、低收入群体的生存状况与治理对策

近几年来,我国城镇居民收入差距不断扩大,低收入群体与城镇平均收入水平之间的差距越来越大,而与高低收入层金融资产拥有量的差距更是大大拉大了^[37],由此所导致的低收入群体的总体生存状况十分令人忧虑,主要体现在以下几个方面:

首先,生活消费水平低。低收入群体由于收入少,普遍生活消费支出较少,生活消费水平低。例如江苏省城市贫困家庭平均月收支倒

挂 25.9 元,常需亲朋好友的捐赠或借贷才能维持生活^[38];从消费结构来看,低收入群体消费支出结构中,用于吃的比重大,恩格尔系数高,一般食品支出占消费支出的比重在 60% 以上,高出全国平均水平 11.8 个百分点。尽管如此,食物构成的营养价值很低,热量、蛋白质、碳水化合物三大要素均明显低于国家营养学会推荐的维持人体正常生理需要的最低标准^[39],此外城镇低收入群体的发展性支出,例如教育支出和健康支出明显低于社会平均水平^[40]。

其次,住房状况。城镇低收入群体住房条件较差。人均居住面积 11.6 平方米,比城镇平均水平低 2.5 平方米。按低收入群体的收入水平,很难依靠他们自身的能力改善居住条件。2001 年,低收入户年人均购房建房支出为 30.4 元,仅仅是平均水平的 12.2%^[41]。

第三,精神生活与心理感受。低收入群体在物质生活上的窘迫和精神生活的低水平,对其心态变化产生了很大影响。从目前来看,低收入群体中有不少人存在这样或那样的思想困惑或疑虑,一些人甚至存在严重的消极思想^[42]。

第四,抵抗外部冲击的能力弱。因为收入水平低,所以特别容易受到外部冲击的影响,比如灾害、疾病;甚至正常的经济波动都会对他们的生活水平产生极大的消极作用,黄程(2004)研究了 2003~2004 年食品价格的上涨对浙江省城镇低收入群体的影响^[43]。

显然,低收入群体规模的扩大和收入水平的低下,不但会对经济发展产生不利影响,而且会影响到正常的社会秩序,影响到社会稳定。目前要重视低收入群体尤其贫困者对社会稳定的直接影响。尹世洪等人的研究表明,大城市在业贫困者从常态到越轨行为,其越轨行为从隐蔽性到突发性,从家庭认同到社会认同之间的三个转变往往缺少过渡,很容易产生过激行为^[44],此外相关的文献多次提到目前城镇低收入群体的集体意识增强、剥夺感强烈、存在政治失落感和悲观情绪等问题^[45]。因此采取有力措施缓解城镇的低收入问题就迫在眉睫了,目前的文献所提出的对策一般集中在以

下几个方面:

首先, 增加就业、扩大就业是解决低收入群体问题首先要采取的措施。因为下岗失业人员在目前的低收入群体中占有相当多的比例。只有实现了就业, 低收入者才能有持续获得收入的能力。在具体的思路, 一是加快产业结构调整, 大力发展第三产业, 不断推进结构优化; 二是促进和支持中小企业和非国有经济的发展, 努力提高就业容量; 三是完善劳动力市场机制, 缓解经济结构调整带来的就业压力^[46]。国家统计局宏观经济分析课题组(2002)认为, 要继续大力发展劳动密集型产业, 继续鼓励和促进非国有经济的发展^[47]。与此同时, 在就业大环境中采取特殊政策, 帮助低收入者就业。一方面要继续认真落实好现有的对下岗职工再就业的各项优惠政策, 讲求实效, 提高针对性; 另一方面, 要大力加强和完善就业服务。

其次, 尽快建立覆盖全社会的社会保障体系, 将现行保护低收入群体的政策落到实处。使每一个劳动者都有养老保险、失业保险, 使每一个人都享受医疗保险, 为减少新的低收入群体奠定基础^[48]; 此外, 社会保障制度尤其是最低生活保障制度通过满足低收入群体的最基本生存需要, 可直接降低其负面影响; 同时国家财政也应加强对社会保障制度的支持力度^[49]。

第三, 发展教育、提升居民个人的基本素质, 是增加个人持续获得收入能力的根本。前面的许多文献均认为, 低收入群体收入低下或陷入贫困, 与受教育的程度, 个人技能、素质等都是密切关系的。而今后产业结构的升级, 对提高劳动力素质也提出了迫切要求^[50]。因此, 一方面要加大教育体制改革, 使更多的新成长劳动力先迈进学校大门, 尤其是要全面推行九年制义务教育制度, 对低收入群体就医和子女就学提供保障性补贴^[51]; 另一方面, 还要加强人力资源的在职教育, 扩大职业教育和培训的覆盖范围, 提高培训质量, 调动企业和社会各方面培训的积极性, 抓好对失业人员、下岗职工的培训, 做好劳动准备制度的推行, 并强化培训与就业的结合^[52]。

第四, 在具体政策实施中, 要认真搞好政府各有关职能部门的综合协调。由于针对低收入群体的各项政策措施(例如相关的财政政策、货币政策等)的实施涉及到的政府部门数量众多, 因此有关职能部门之间的协调、配合将对政策的具体效果起到关键的作用^[53]。国家统计局宏观经济分析课题组(2002)认为, 要认真搞好政府各有关职能部门的综合协调, 尤其是要采取有力措施消除各项社会保障措施之间存在的种种不衔接和梗阻现象, 保证城镇居民的最低生活保障费以及其他社会保险费用的按时足额发放, 防止产生新的贫困人口^[54]。

五、进一步研究的方向

上世纪90年代以来, 中国城镇的低收入群体逐渐成为理论界研究的热点, 而且随着中国全面建设小康社会和构建和谐社会进程的深入, 我们认为有以下领域值得进一步研究:

首先, 扩大研究对象的范围。在很多情况下, 我们将城镇低收入群体和贫困群体两个不同的概念等同起来, 但是低收入群体和贫困群体是两个范围不同的概念, 低收入群体的主体是贫困人口, 但范围比贫困人口大, 包括贫困人口及随时可能返贫的贫困边缘人口^[55]。而多数文献对低收入群体的界定均采用“低保”标准, 因而研究对象也基本集中于贫困群体, 对于在“低保”边缘徘徊和收入水平高于“低保”但低于其他一些绝对标准(例如当地的最低工资标准)的群体研究不够。此外在研究单位的选择上, 目前多数文献均以家庭为单位, 今后是否可以尝试着选取个人作为研究单位? 这不仅可以更加准确地得到影响收入水平的关键因素, 而且也更加符合这项研究自身的要求。

其次, 将研究视角扩展到长期。目前的文献多侧重于从静态的观点研究低收入群体的规模、生存状况和成因等等。但是无论个人还是家庭, 其收入水平在时间维度中是不断变化的^[56]。因此, 一个低收入者在长期中是摆脱初始的低收入状态? 还是进入低收入的路径依赖? 其中是否存在明显的规律性? 决定因素又是什么呢? 以往的研究还不能提供明确的

回答。

第三，加强对政策的评估研究。在以往的文献中提出了许多针对低收入群体的治理对策，政府也在多方采取措施来帮助低收入群体摆脱困境。但是这些政策在实践中的效应究竟如何呢？某项政策在实际工作中有哪些成功的经验和明显的不足呢？对政策的评估不仅可以让我们找出问题的关键，而且能够使以后对目标“瞄得更准”。

参考文献:

[1] 樊平．中国城镇的低收入群体 [J] ．中国社会科学，1996，(4) ．

[2] 国家统计局宏观经济分析课题组．低收入群体保护：一个值得关注的现实问题 [J] ．统计研究，2002，(12) ．

[3] 王治坤，廖鸿等．我国城镇贫困状况与反贫困战略 [J] ．中国民政，2001，(8) ．

[4] 李实，J. Knight ．中国城市中的三种贫困类型 [J] ．经济研究，2002，(2) ．

[5] 城镇贫困问题课题组．城镇贫困及有关的体制建设问题 [J] ．管理世界，1997，(3) ．

[6] 同 [1] ．

[7] 同 [2] ．

[8] 钱津．关于低收入问题研究 [J] ．经济学动态，1996，(8) ．

[9] 孟昕，R. Gregore，王有捐．1986—2000 年中国城市的贫困、不平等及其增长 [J] ．中国劳动经济学，2004，(1) ．

[10] 民政部．

[11] 叶普万．贫困经济学研究 [M] ．北京：中国社会科学出版社，2004．

[12] 同 [2] ．

[13] 胡鞍钢，常志霄．城镇贫困与综合性反贫困政策框架 [J] ．经济学家，2000，(6) ．

[14] 同 [4] ．

[15] 同 [11] ．

[16] 常兴华．城镇低收入阶层收入问题研究 [J] ．宏观经济研究，2001，(4) ．

[17] 马西恒．当前中国的低收入群体 [J] ．社会，1997，(5) ．

[18] 陈端计．21 世纪中国城镇贫困的主体、实质及治理 [J] ．福建论坛，2001，(3) ．

[19] 王大奔．上海城市低收入群体的分布及对策 [J] ．南方人口，2002，(4) ．

[20] 同 [2] ．

[21] 章国荣，曾玉平，黄秉成．聚焦低收入群体 [J] ．调研

世界，2002，(9) ．

[22] 同 [2] ．

[23] 同 [17] ．

[24] 同 [16] ．

[25] 同 [5] ．

[26] 同 [16] ．

[27] 同 [2] ．

[28] 同 [4] ．

[29] 同 [8] ．

[30] 同 [5] ．

[31] 同 [3] ．

[32] 赵人伟主编．中国居民收入分配再研究 [C] ．北京：中国财政经济出版社，1999 年．

[33] 朱世宏．当前解决城镇低收入居民生活困难工作存在的问题及对策 [J] ．宏观经济研究，1999，(11) ．

[34] 高鸿桢，魏凡平．测评城市贫困的因子分析方法 [J] ．江西财经大学学报，2001，(1) ．

[35] 同 [4] ．

[36] 同 [2] ．

[37] 同 [16] ．

[38] 同 [21] ．

[39] 王朝明．当代中国城镇新贫困人口论 [J] ．经济学家，2000，(2) ．

[40] 谢勇，徐倩．浅论收入分配差距对城镇居民人力资本投资的影响 [J] ．人口与经济，2004，(1) ．

[41] 同 [2] ．

[42] 同 [3] ．

[43] 黄程．食品价格上涨对浙江城镇低收入家庭生活的影响 [J] ．浙江统计，2004，(7) ．

[44] 尹世宏等．当代中国城市贫困问题 [M] ．南昌：江西人民出版社，1998

[45] 潘峰．关于低收入群体的政治心态 [J] ．理论探索，2003，(2) ．

[46] 同 [16] ．

[47] 同 [2] ．

[48] 王朝明，贾善和．提高低收入者收入水平的探讨 [J] ．财经科学，2001，(3) ．

[49] 林永春．城镇居民收入差距与低收入群体的社会保障 [J] ．现代财经，2004，(6) ．

[50] 同 [19] ．

[51] 马晓河，对低收入者和高收入者之间的收入不平等程度分析 [J] ．管理世界，2003，(9) ．

[52] 同 [16] ．

[53] 同 [3] ．

[54~ 55] 同 [2] ．

[56] 王海港．中国居民家庭的收入变动及其对长期平等的影响 [J] ．经济研究，2005，(1) ．

[责任编辑 童玉芬]