中国城市贫困空间分异与反贫困政策体系研究※

李姗姗 孙久文

内容提要：中国城市贫困问题日渐严重，贫困人口行业固化、区位固化和群体固化逐步形成。由于中国各城市发展水平不同步，城市贫困状况和人口构成呈现出地域、行业、城市等级的空间差异。以最低生活保障制度、就业再就业和失业保险制度、住房保障制度等救助制度为主体的多层次、多维度的城市反贫困政策体系逐步形成。为遏制城市贫困日益恶化，有效破除城市贫困固化态势，应在现有的城市反贫困政策基础上，构建统一的城市反贫困政策体系，多元化社会救助制度，重构贫困人口聚集区地域格局，提升贫困主体反贫困能力。

关 键 词：城市贫困 空间差异 贫困固化 反贫困政策体系

中图分类号：F299.2 **文献标识码**：A **文章编号**：1009-2382(2015)01-0078-05

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2015.01.016

到 21 世纪初，城市贫困已成为中国社会的突出现象和严重问题，城市贫困问题成为当代城市的一大危机。有研究表明，农村流入城镇人口的贫困发生率在 3%以上(骆祚炎，2007)，这说明城镇化在某种程度上增加了城镇相对贫困人口数量。过去，中国的贫困人口主要集中在农村地区，国家扶贫重点也集中在农村地区，城市贫困问题并不突出，但随着近年来城镇化进程加速和城市保障体系滞后，城市贫困问题日益复杂化。在新型城镇化背景下，如何差异化统筹中国城市反贫困成为影响中国社会发展和城市经济提升的重大战略问题。

一、贫困的界定与中国城市贫困状况

1. 贫困的界定

贫困的内涵包括 3 个方面：客观存在的生活状况、普遍公认的社会评价和由社会环境造成的社会后果。实际上，贫困是一个多维度概念，城市贫困应该包括 3 个层次的内涵：一是城市居民衣、食、住、行、教育、医疗等基本生活需求未能得到满足的状况；二是在经济社会发展水平相近的一定地域空间内，相对于其他社会群体而言，生活处于较低水平的群体；三是包含社会文化、心理需求、能力机会等难以量化要素的精神贫困。

2. 中国城市贫困状况

当前，不论是中国政府各部门还是学术界，对城市贫困标准的测定尚未有统一的科学方法，且差异较大。劳动和社会保障部门把贫困人口看成是失业下岗人员和离退休职工，尤其是指原属国有企业的职工；民政部门将最低生活保障对象视为贫困人口；工会系统把贫困人口视为“基层单位特困职工”；而统计部门一般把收入分组中最低收入户组中最低收入组的 5%确定为贫困人口(魏后凯、邬晓霞，2009)。学术界对贫困线的测算主要包括以下几种方法：比例法、绝对值法、恩格尔系数法、数学模型与调查法、基本需求法、基期固定法、马丁法和因子分析法等(任才放、陈晓杰，2006；丁四保，2006；潘家华、魏后凯，2013)。根据国家统计局 2013 年数据，中国城镇人均可支配收入为 26995.1 元/年，按照绝对值法① 和恩格尔系数法②可以测算出 2013 年中国城市贫困线约在 748 元/人·月~1123 元/人·月；而按照最低生活保障标准测算的 2013 年贫困线为 373 元/人·月。从贫困人口规模来看，以城市最低生活保障线为标准(张时飞、唐钧，2008)，2003-2012 年，城市最低生活保障人数基本保持在 2200 多万人，2013 年下降到 2064.2 万人，占全国城市人口的 2.79%。但由于政府提供低保的资金有限，因此贫困家庭享受低保的条件比较苛刻，且低保线标准较低，所以城市贫困人口应远大于享受低保的人数。从国家统计局、民政部和

※本文是国家社会科学基金重大招标课题“调整区域经济结构促进国土开发空间结构优化研究”(项目编号：10ZD&023)、教育部哲学社会科学发展报告培育项目(项目编号：13JBGP025)的阶段性研究成果。

① 将一个国家或地区的居民平均水平可支配收入的 50%或 60%作为这个国家或地区的贫困线。

② 联合国粮农组织曾提出恩格尔系数 59%以上为贫困，按照这一标准，将可以满足最低生活需求的饮食费用除以 59%作为贫困线。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

一些地方政府展开的调研情况看，城市贫困人口为享受低保人数的2倍之多，比例在7.5%~8.7%。按照2013年城市人口计算，中国城市贫困人口约在5483.32万~6360.66万人。

二、中国城市贫困空间分异与固化特征

改革开放以前，中国城市贫困人口主要指无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人或抚养人的“三无”人员。改革开放后尤其是20世纪90年代以来，经济体制改革、产业结构调整、国有企业体制改革等致使城市涌现出大量贫困人口，且贫困程度不尽相同。

1. 中国城市贫困人口的空间分异

由于中国各省市自治区之间的发展水平不同，消费结构、物价水平和生活标准差距较大，因此城市贫困程度也不尽相同。从地域分布来看，城市贫困人口主要分布在中西部资源型城市、东北老工业基地和西部少数民族地区；从行业分布来看，城市贫困人口主要分布在技术水平偏低的劳动密集型行业；从城市等级分布来看，大城市以支出型贫困为主，中小城市以收入型贫困为主。根据国家民政部提供的2012年各省社会服务业统计数据，对比各省份的城镇平均低保标准和人数、贫困发生率、相对贫困水平等指标，可以发现中国城市贫困人口空间分异具有以下特征（图1、图2）。

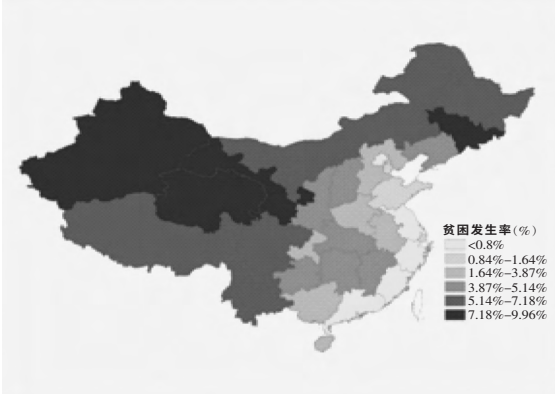

图1　2012年各省份城市贫困发生率空间分异

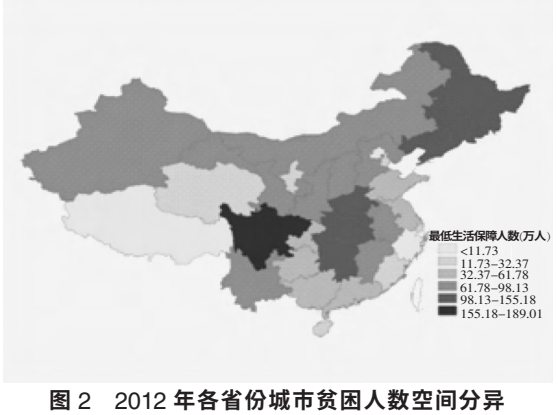

图2　2012年各省份城市贫困人数空间分异

（1）东北和西部地区城市贫困问题显著。中国4大板块中，东北和西部地区的城市贫困问题最为显著。从城市贫困发生率来看，最高的是东北地区，达到6.05%，吉林和黑龙江的贫困发生率更是达到了7%以上。西部地区11个省贫困发生率普遍偏高，其中有8个省的贫困发生率达到5%以上。东北地区国有老工业企业偏多，企业效益较差，导致下岗职工、在岗贫困职工较多，提高了东北地区贫困发生率；西部地区较落后的工业化进程和较低的区域经济发展水平带来较高的贫困发生率。从城市贫困人口数量来看，东北3省的城市人口均达到百万以上，而中部地区6省贫困人口均处于百万上下，这意味着东北地区和中部地区的城市反贫困压力较大，需要更具有倾向性的反贫困政策扶持和资金支持。东部地区因其发达的经济水平，城市贫困发生率和城市贫困人数处于4大板块最低水平。

（2）资源型城市、老工业基地和少数民族地区是城市贫困人口聚集区。制度短缺、资源禀赋的不可逆性、产业的单一性、城镇功能的不完整性、环境质量的递减性和人文资源短缺等因素共同影响着资源枯竭型城镇的经济发展，是导致这些城镇贫困加深的主要原因（杨伦超，2006）。山西、江西、内蒙古、湖南、贵州的资源型城市和东北3省的老工业基地，因为资源枯竭、技术水平落后，造成大量企业倒闭，下岗职工人数激增，是造成其城市贫困的主要原因之一，基本属于低度和中度贫困地区，其中黑龙江和吉林已发展到高度贫困程度。少数民族聚集区，因其工业基础薄弱，工业化进程滞后，成为高度贫困和极度贫困发生地区。

（3）大中城市贫困群体向支出型贫困转变。支出型贫困的具体表现为物价上涨使衣、食支出总量明显偏低；住、行等基本生活开支不断增长；医疗、教育支出增加且占比越来越高；低保家庭实际支出呈现透支，家庭抗风险能力不断降低。尤其是在大中城市，餐饮、交通、住房、教育等生活成本高于小城市，但其困难群体的收入和城市最低生活保障却和小城市相差不多。新的支出型贫困群体包括进入城市务工人员和贫困大学生。区域分割和城乡分割共同加剧了外来人口在城市中陷入贫困的可能性。贫困大学生群体的扩大，不仅会加深其家庭的贫困程度，更使得城市贫困侵入高等教育人群。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2. 中国城市贫困人口固化

(1)城市贫困人口行业固化。中国城市贫困人口行业固化态势不断加强,他们的就业固化在文化水平要求低、工资收入水平低、行业产值增长率低的行业。多数城市贫困人口从事采掘业、建筑业、纺织业、低端制造业、批发零售业等附加值低的劳动密集型行业。一方面,这些传统行业产业效率有增长极限,导致从业人员的工资收入水平相对降低。另一方面,这些传统行业从业人员综合素质不高,受教育程度较低,退出传统行业进入新兴行业的难度极大。贫困人口因为多方面限制只能从事传统行业工作,在这种负向锁定效应下,贫困人口不断固化在特定的传统行业。

(2)城市贫困人口空间固化。城市贫困人口区位固化于 20 世纪 90 年代国有企业改革和户籍制度调整城市的影响下开始显现,至今已逐步固化成了以零散分布、外部环绕为特征的城市贫困人口分布。城市贫困人口区位固化分为主动固化和被动固化。城乡结合部的村民因可从私人出租住房中获得可观且稳定的租金收入而不愿搬迁,这种聚集即为主动固化;被动固化是指城市贫困人口由于缺乏资金而不得不居住在未经改造的老城旧住宅区和租金低廉的城市边远地区。在主动和被动两种力量的推动下,逐步形成城市贫困人口聚集区,城市贫困人口区位固化。

(3)城市贫困群体固化。城市贫困群体固化包含贫困代际传递和社会关系网络固化。贫困代际传递是指,贫困以及导致贫困的相关条件和因素在家庭内部或在一定社区或阶层范围内,由父母传递给子女,使子女在成年后继承父母的贫困和不利因素并将贫困和不利因素传递给后代这样一种恶性遗传链(王瑾,2008)。城市贫困人口因经济资源匮乏,无力支付维护社会关系的成本而被迫放弃其社会交往的权利,他们狭窄的社会网络渠道和薄弱的社会资本使其被边缘化于主流社会,在贫困代际传递的作用下,贫困群体的社会关系固化在极小的社会空间。

三、现阶段中国的城市反贫困政策

随着城市贫困问题日益严峻,中国政府逐步形成了以社会救助为基础的城市反贫困政策体系,其中以最低生活保障、促进就业、住房保障和教育救助为主体内容。

1. 中国的城市反贫困政策

(1)城市居民最低生活保障制度。城市居民最低生活保障制度是直接解决城市贫困居民生活困难问题的制度设计。1997 年国务院发布的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》标志着中国城市最低生活保障制度的建立。2002 年全国基本实现“应保尽保”。2003 年以来呈现出保障人数大体稳定、财政投入逐年增加、保障水平不断提高的态势,最低生活保障工作不断规范。2011 年,民政部等 4 部委发布了《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》,确定了科学制定和调整低保标准的方法,标志着中国低保标准动态机制正式建立。

(2)加强就业再就业和失业保险制度。城市就业方式以雇佣劳动为主,城市工人一旦失业,就很可能陷入贫困境地(成德宁,2007)。因此,提高城市贫困人口的抗风险能力,使其彻底摆脱贫困的根本办法是增加其就业机会,对下岗、失业人员进行再就业扶持。中共中央、国务院分别于 2002 年和 2005 年颁发了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》和《关于进一步加强就业再就业工作的通知》,重点解决下岗失业人员再就业问题,2012 年,国务院批准人力资源社会保障部等 7 部门制定的《促进就业规划(2011–2015 年)》,到 2015 年绝大多数地区最低工资标准达到当地城镇从业人员平均工资的 40%以上,并明确提出加强对困难群体的就业援助。为保障农村进城务工就业人员的权利和福利,2003 年国务院办公厅下发《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,致力于解决农民进城务工就业受到的不合理限制、合法权益得不到有效保护、拖欠克扣工资等问题。2014 年国务院出台《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》,致力于稳定和扩大农民工就业创业、维护农民工的劳动保障权益、推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务、在城镇落户和促进农民工社会融合。

(3)城镇住房保障制度。2003 年即已出台《城镇最低收入家庭廉租房管理办法》,但是城市廉租住房制度建设相对滞后,经济适用住房制度不够完善,政策措施还不配套,保障性住房建设依然不能满足城镇发展的需要。为此,2007 年国务院出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干建议》,进一步建立健全城市廉租房制度,改进和规范经济适用住房制度。2013 年,中国城镇保障性安居工程基本建成 544 万套,完成投资 11200 亿元,预计到“十二五”末中国

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

城镇保障性住房覆盖率将达到20%以上，基本解决城镇中低收入家庭的住房问题(魏后凯、王宁,2013)。

(4)其他城镇贫困救助制度。城镇贫困家庭和进城务工人员的子女教育,以及贫困大学生上学和就业是家庭致贫甚至返贫的重要因素之一,因此需要在最低生活保障、就业救助和住房保障之外,健全教育救助制度。2012年,教育部等部门出台《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》,保障随迁子女受教育权利,并明确各省市应于2012年底前出台随迁子女升学考试方案。2014年,国务院出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，逐步完善并落实随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费和普惠性学前教育的政策,以及接受义务教育后参加升学考试的实施办法。

2. 中国现有的城市反贫困政策存在的问题

(1)城市反贫困政策体系缺乏整体设计。迄今为止,中国依然没有建立一个完整的城市反贫困政策体系。从发达国家反贫困实践来看,其反贫困政策体系涵盖两方面内容:一是针对贫困人口;二是针对贫困落后地区。中国的反贫困政策则是嵌于经济体制改革中,政策制定具有应急性和对策性。在经济社会发展中出现了城市贫困人口生活困难的情况,政府才建立城市居民最低生活保障制度;国企改革后出现大量职工下岗,促进就业与再就业制度才应运而生;城市住房改革中出现城市困难群体买不起房、居住条件差等现象,针对低收入家庭的廉租房、公租房、经济适用房等保障性住房政策才得以出台。从管理上看,中国对城市反贫困问题的治理牵涉多个部门，民政部、人力资源和社会保障部、财政部、住房和城乡建设部、国家发展改革委员会等多部门都出台了政策,但迄今没有一个统一的城市反贫困治理机构,也未形成统一的城市反贫困政策体系。

(2)城市反贫困政策缺乏“地域观”。现有的城市反贫困政策仅考虑了个体内部因素对贫困的影响,而忽视了外部因素的致贫作用。居住地的区位、经济发展、基础设施建设、公共服务水平都会对这一地域居民的个体生存机会产生影响。地域影响的观点最初起源于美国,认为贫困社区和该社区所处地域的其他社会问题之间存在因果关系,地域的影响包含对外的和对内的(Atkinson & Kintrea,2001)。对外影响是指贫困地域会束缚当地居民的发展,如边缘区位的地域因为可达性差阻碍了居民经济发展以及获得教育、医疗的机会。对内影响是指贫困社区公共服务水平和质量比其他地方更差,居民因此处于不利地位(袁媛、伍彬,2012)。因此,只针对贫困人口的反贫困政策不能解决城市贫困空间分化日益明显的新趋势,需要将“地域观”引入城市贫困治理体系,重视对贫困地域本身的反贫困政策研究、制定和实施。

(3)城市反贫困政策过度重视传统救助方式。以最低生活保障制度为基础的城市反贫困政策,重救济性,轻开发性和预防性。目前的开发性救助方式以就业和再就业保障为基础，但是内容单一且缺乏创造性。完善就业制度、增加就业机会、提升就业服务质量是开发性救助的重要内容，但是如何创造针对贫困群体的就业机会、提高人力资本、开发社会资本,使贫困群体参与到政治、经济、文化、社会的发展中,提高贫困群体的行为能力,现有反贫困政策尚存缺陷。

四、中国城市反贫困政策体系的构建思路

破解城市贫困固化需要从整体上构建反贫困政策体系,涵盖就业、居住、社会保障、权益保障等多维度内容,根据当地城市发展水平、经济水平、物价水平实施差异化战略。需要各级政府清楚认识城市贫困的现状,制定城市反贫困政策,以城市发展扩大城市反贫困政策覆盖范围，以科学规划优化城市贫困人口聚集地区,以资本投入提升城市贫困人口反贫困能力,借鉴农村扶贫的成功经验,探索形成可持续的中国城市反贫困机制。

(1)完善城市反贫困政策整体设计。中国建立了各城市差异化的最低生活保障制度,但最低生活保障标准并非实际意义上的城市贫困标准。中国的贫困状况目前呈现出农村贫困整体下降,而城市贫困逐步上升的态势。中国农村扶贫取得了极大的成绩,城市

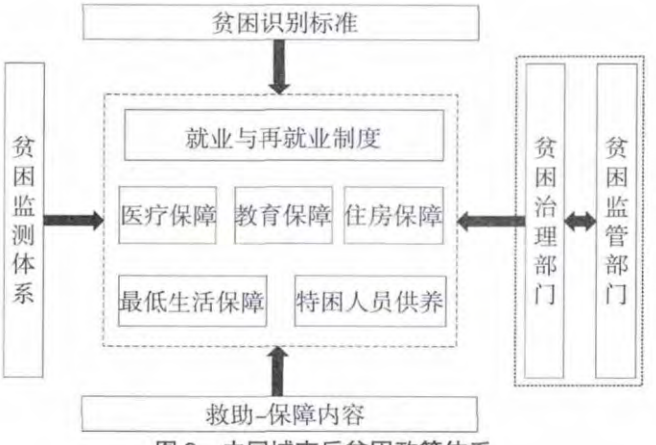

图3 中国城市反贫困政策体系

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

贫困的治理可以从中借鉴，构建“贫困识别标准–救助保障内容–贫困监测体系–贫困治理监管部门”四位一体的城市反贫困政策体系（图 3）。一是考虑各城市经济发展、财政状况、生活水平等方面的差异，推动多维度、多层面的城市贫困治理体系的构建，实现反贫困精准化、差异化；二是设立专门机构领导城市反贫困工作，建立专门的城市反贫困政策体系；三是从家庭收入和支出、就业、居住、基本权益等方面构建一个多维的城市贫困监测指标体系。

（2）多元化社会救助方式。在社会救助理论中，救助的理念以及根据不同的理念而设计的实践模式有两种，比较多见的是根据划定的“贫困标准”来决定救助与否的模式，可称之为贫困标准模式，即中国目前所用的最低生活保障模式。此外，还有一种实践模式，其基本理念是根据是否“实际需要”来决定救助与否，可称之为实际需要模式（唐钧，2012）。对支出型贫困进行救助，其基本理念就是“真正有需要”。新的政策思路应该是将贫困标准模式和实际需要模式结合起来，形成一个适用性更广、更有效率和效果的新制度。支出性贫困构建的重点：一是在于指标体系的构建，支出型贫困人口的确定需要对个人（家庭）收支进行更加精确的核对，实现与最低生活保障等各类社会保险的对接与整合，同时应注重对就业、保险、救助的联动机制，针对不同的贫困群体实施不同性质的帮扶。二是在于政府减贫的决心，支出型贫困的认定标准将使城市贫困人口数量激增，对于政府政绩、政府减贫支出等都有极大的影响，只有政府认识到了从根本上解决贫困的意义、大胆创新扶贫机制，才能够有效减少支出型贫困人口。

（3）重构贫困人口聚集区的地域格局。城区老工业区、棚户区、城中村和旧住宅区是城市贫困人口的聚集区，这些地区住房简陋、环境较差、安全隐患多，需要通过科学的城市规划打破贫困群体的空间固化。城市规划对功能分区和发展方向的引导会对城市贫困空间分布和演变产生深远影响（袁媛、许学强，2008）。在棚户区和城中村的改造中需要通过调整旧城区的整体空间布局，改善贫困人口聚集区的区位条件，降低居住人口密度。通过就近安置和异地安置相结合的方式打破固有居住格局，尤其对异地安置的需要充分考虑安置居民就业、医疗、教育等需求，合理规划选址。落实城市总体规划方案，加快推进城区老工业区改造，大力推进棚户区改造，稳步实施城中村改造，有序推进旧住宅小区综合治理。完善配套基础设施建设、提高社区公共服务水平，全面改善聚集在城区老工业区、棚户区、城中村等区位的城市贫困人口的居住环境。

（4）提升贫困主体反贫困能力。社会性投资主要指对教育资源、人力资本和社会资本的投资（吴燕霞，2011）。加大人力资本投入的根本目的是致力于增强人的自主生存能力，内生化提升贫困主体反贫困能力。人力资源开发是实施扶贫开发最具有可持续性的手段，从生命源头上打破贫困的“循环累积效应”，消除贫困的代际传递效应。为此，应加大城市贫困家庭子女接受职业、技能教育补贴的力度，减少教育型贫困的发生率和反频率，构筑贫困代际传递的防护墙。对于进城务工人员，要加强农民工职业技能提升，开发适合农民工创业的岗位；将农民工纳入城市公共文化服务体系，加强对农民工的人文关怀，依托各类学校开设针对农民工的夜校和培训。

参考文献：

1. 骆祚炎：《城镇化进程中的人口流动与城镇新增贫困人口问题分析》，《人口与经济》2007 年第 4 期。

2. 魏后凯、邬晓霞：《中国的反贫困政策：评价与展望》，《上海行政学院学报》2009 年第 3 期。

3. 杨伦超：《资源枯竭型城镇的困境凸显和贫困加剧的成因》，《现代经济探讨》2006 年第 6 期。

4. 王瑾：《破解中国贫困代际传递的路径探析》，《社会主义研究》2008 年第 1 期。

5. 成德宁：《中国“贫困人口城市化”的趋势与对策》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2007 年第 5 期。

6. 魏后凯、王宁：《参与式反贫困：中国城市贫困治理的方向》，《江淮论坛》2013 年第 5 期。

7. Atkinson，Rowland，Keith Kintrea. Disentangling Area Effects：Evidence from Deprived and Non–deprived Neighborhoods J. Urban Studies. 2001，38（12）：2277–2298.

8. 袁媛、伍彬：《英国反贫困的地域政策及对中国的规划启示》，《国际城市规划》2012 年第 5 期。

9. 袁媛、许学强：《广州城市贫困空间分布、演变和规划启示》，《城市规划学刊》2008 年第 4 期。

10. 吴燕霞：《发展型社会视角下的城市贫困问题研究》，《中共福建省委党校学报》2011 年第 1 期。

作者简介：李姗姗，中国人民大学经济学院博士生；孙久文，中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长、教授（北京 100872）。

[责任编辑：侯祥鹏]

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net