

# 21 世纪中国剩存贫困问题 的本质特征及治理对策<sup>\*</sup>

陈端计

(厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 在我国农村贫困问题得以基本解决之后, 我国又面临着日益严峻的城镇贫困问题。概括起来, 中国目前的城镇贫困问题具有六个方面的本质特征, 对此应重视采取三个方面的治理对策。

**关键词:** 城镇贫困; 绝对贫困; 相对贫困; 失业性贫困; 再生性贫困

**中图分类号:** F124.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-5585(2001)04-0004-04

## Feature and Strategy of the Rest Poverty of China in the 21st Century

CHEN Duan-ji

(Economics Institute of Xiamen University, Xiamen 361005, Chian)

**Abstract:** We meet with severe poverty of cities and towns after having solven basically the poverty of countrysides. In conclusion, there are six features in the poverty of cities and towns at present, and we must pay attention to the three countermeasures for this.

**Key Words:** Poverty of Cities and Towns; Absolute Poverty; Relative Poverty; Unemployment Poverty; Regeneration Poverty

### 一、中国剩存贫困问题的本质特征

(一) 城镇贫困理论研究及政策指导严重滞后。理论界对贫困理论的研究, 基本上限于农村贫困问题, 城镇贫困问题的理论研究滞后。尤其是在社会主义市场经济条件下, 对经济转型时期伴随国企改革深化而加剧的城镇贫困现象缺乏深入而系统的研究, 认识不一。理论标准论把城市贫困人口等同于城市的“三无”(即无劳动能力、无收入来源和无法定抚养人的社会救济对象) 人员; 官方标准论则由国家统计局按五等份法计算城镇居民家庭收支, 并将占总调查户 5% 的最低收入户作为贫困户; 此外, 有的学者将城镇贫困人口等同于各种失业、待业人口; 而有的学者则从我国社会经济发展的实际情况和测量贫困线的可行性出发, 认为采用恩格尔系数法和维持生活基本需求的费用两种方法来测算我国城镇居民的贫困线比较合适。与城镇贫困理论研究的严重滞后相联系, 我国政府对城镇反贫困的政策指导也明显滞后。目前, 从总体上看, 普遍对城镇贫困问题的严重性及长期性估计不足, 城镇反贫困的手段和措施从总体上看也相当落后, 与城镇贫困问题的严峻现实明显不相适应。

(二) 中国目前的城镇贫困主要是一种绝对贫困, 或称狭义的相对贫困。从理论上讲, 只要存在收

\* 收稿日期: 2001-04-23

作者简介: 陈端计(1965-), 男, 湖南省隆回县人, 厦门大学经济研究所博士研究生, 副教授, 研究方向为经济发展, 国企改革理论。

入差距,就必然存在相对贫困,但由于我国经济尚不发达,居民收入总体上仍处于低收入阶段,因此,从贫困的内涵上看,我国目前城镇居民中的贫困问题更主要地表现为绝对贫困。当然,从总体上观察,我国城镇居民的贫困已主要不是生存意义上的贫困,而是一种缺乏某些生活必需品而形成的狭义的相对贫困,这种贫困实质上具有绝对性与相对性的双重涵义。所谓相对性,就是指贫困有其相对的时期性和地区性,同时,也相对于不同的收入水平和相对不同的家庭规模。所谓绝对性,则是指贫困有一个数量界线或标准,低于这个界线或标准,人们的基本需求就得不到满足。因此,我国目前的城镇贫困正是这种具有双重涵义的贫困类型,既要重视分析其绝对性,同时更应该综合考虑其相对性。

(三)中国目前的城镇贫困人口主要呈现区域性与离散性并存的分布特征。首先,我国的城镇贫困人口呈分布普遍的特征,而且受经济结构及经济发展水平的影响,不同地区及不同城市之间也存在较大差异,部分城市贫困较为严重,从而使我国的城市贫困人口具有离散性的分布特征。其次,从总体上讲,我国的城镇贫困人口地区分布极不平衡,具有相当的集中性。城镇贫困区域性分布明显。贫困户主要分布于中西部经济欠发达城市。此外,尤为值得注意的是,我国城镇贫困人口不仅主要集中在中西部地区,并且有进一步集中在中西部的趋势。

(四)中国目前的城镇贫困人口的区域性集中分布特征主要表现为职工贫困。中国目前的城镇贫困人口除了社会弱者和农民工贫困人口以外,贫困职工群体在大部分城镇已构成了贫困阶层的主体。职工贫困是我国现阶段所独有的一种城镇贫困现象。他们是城镇经济体制改革转轨时期沉淀了社会的职工,是由于体制转轨被动导致贫困的居民,主要是以经济效益不好的国有、集体企业在职工工、倒闭的城镇集体所有制企业自谋职业的职工、国有破产或濒临破产的亏损、停产和半停产企业的无再就业能力的职工,以及上类人员的家庭及退休职工为主体的贫困职工群体,他们构成了我国城镇居民的主体,占了很高的比重。据国家统计局对有关贫困户的统计结果显示,户主在国有单位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%,在集体单位工作的占 16.3%,三项合计为 86.9%,在所涉及的国有、集体单位中,企业占有相当大的份额。

我国现阶段构成城镇贫困人口的主体是那些亏损、破产、停产、半停产的国有、集体企业的职工。而我国长期计划体制下所形成的职工、企业、国家三者之间的特殊利益关系,使职工群体对政府、社会以及企业有普遍的、强烈的高预期和高度信赖性,而政府在目前的条件下又难以兑现旧体制的承诺。再加上城镇现实生活中更加突出和显著的收入差距、贫富悬殊等问题,使得贫困职工群体比其他类型社会弱者更加难以接受现实,更加难以调适,也更加容易产生不满情绪。

(五)中国目前城镇贫困中的职工贫困现象的实质主要是一种失业型贫困。80年代前,我国的城镇贫困居民数量不多,影响不大,且主要由社会“三无”人员组成,以及主要是由于生产发展缓慢而导致的低收入型贫困,而且形式上都是就业者。进入90年代后,我国的城镇贫困则更多的是市场竞争的结果,即失业型贫困。与国外许多国家相比,我国城市贫困化加速的一个重要特征,它不是因为整个国民经济的萧条而产生的,恰恰相反是发生在经济持续高速增长背景下,其显著表现是国企职工及其退休人员已成为高发群体,而且具有较强的行业性和区域性特征。目前我国城市中,由于企业停产、半停产发不出最低工资涉及的困难职工有 1500 多万,占职工总数的 10%,其中 800 多万职工处于贫困线以下。同时,由于经济结构调整力度加大,失业机制的启动,大量隐性失业人员显性化,失业规模在不断扩大,而社会保障制度不健全,失业救助的力度不够,有相当一部分下岗、失业人员得到的救助有限或根本得不到社会救助而沦为贫困。可以说,职工贫困的实质是失业与就业不足。

(六)中国目前失业型城镇贫困归根到底是一种再生性贫困。我国剩存在少量农村的贫困人口是长期沉积下来的,他们的脱贫受地理环境、观念等因素的限制,现在的许多措施在这部分人的脱贫中难以收到好的效果。因此,改革以来,我们已经迅速地使那些有条件脱贫的农村人口脱贫了。与农村贫困不同,我国的城镇贫困人口主要是与企业的经营效益息息相关,是因为结构调整引起的,他们完全是被动的,是非自身因素造成的,一句话,中国失业型城镇贫困是市场经济运行的结果。归根到底是一种再生性贫困。这也是我国城镇贫困和农村贫困之间的主要区别。

目前,我国正处于体制转轨的关键时期,社会、经济等各个方面都在发生剧烈的变化,最突出的表现则是经济体制改革的不断深化和产业结构逐步高度化,以及由此而来的经济结构调整和企业经营机制的转换。伴随着这些变化,必然出现一批失业和下岗人员。同时还会出现收入差距拉大和社会分配不公,再加一定程度的通胀和物价上涨,城镇贫困问题必然出现并加剧。

## 二、中国剩存贫困问题的治理对策

### (一)前提条件:在理论上应重视对中国目前城镇贫困问题的研究及政策指导

首先,我们应重视对社会主义市场经济条件下的城镇贫困问题的研究。城镇贫困问题同其他贫困问题一样,是生产力不发达与收入存在差距条件下的必然产物,也是政府和社会必须努力解决的问题。对此,我们必须以实事求是的态度正视城镇贫困问题。目前,现实的选择之一是我们应在全面认识的基础上加强对城镇贫困现状的有关研究,包括贫困人口的数量、结构、贫困程度、变化趋势以及相关因素、扶贫政策及效果研究等,从而在理论上形成系统的、科学的、具有中国特色的城镇贫困理论,作为中国 21 世纪城镇反贫困的理论指导。在全面研究、充分把握问题和情况的基础上,制定行之有效的对策。

其次,国家统计局应重视对中国目前城镇贫困居民的统计工作,并抓紧建立全国性的贫困监测体系。我们认为,当务之急是以国家关于城镇反贫困的方针政策的有关规定、我国城镇贫困居民的生活特点、经济发展水平及宏观经济形势等为主要依据,综合利用现有的调研成果,参考借鉴国际上通行的贫困线确定方法,如恩格尔系数法、市场菜篮法、国际贫困标准、生活形态法等,调整并制定出全国统一的、科学的、动态化的贫困线划定标准及方法,及时提供准确的城镇绝对贫困人口总量、结构及动态特征的科学的、规范的、权威的统计数据,有的放矢地指导中国 21 世纪城镇的脱贫工作。

此外,政府也应重视加深对消除城镇脱贫重要性和长期性的认识,强化政府责任,这是解决贫困问题,推进社会救济工作发展的重要保证。在我国,消除城镇贫困任重而道远,其重要意义不亚于消除农村贫困问题。消除城镇贫困既是社会发展的内在要求,也是建立社会主义市场经济体制的重要保证,是保证改革与发展顺利进行,维护社会稳定的重要措施。为此,各级政府应真正把城镇脱贫工作作为政府的大事来决策和研究,并列入当地的经济社会发展整体规划。

### (二)具体操作:在准确把握中国目前城镇贫困现状及特征的基础上,对 21 世纪中国城镇脱贫工作实行政府救济型扶贫、再就业型扶贫与宏观调控型扶贫并举

所谓政府救济型扶贫,是指国家对因自然、社会生理和心理等方面的原因造成收入减少或中断,难以维持基本生活的个人和家庭实施的贫困救济制度,这也是市场经济国家通行的做法。为了救助贫困居民,保障城镇低收入者的基本生活,我国目前正在全国推广实施两条保障线制度,即城镇最低生活保障线制度和最低工资保障制度。在具体操作中,我们尤应注意以下几个方面:第一,统一思想,提高认识。在思想认识上,既要克服“现在财政还穷,待财力好的时候再干”的观念,又要破除怕困难、怕麻烦、怕增加财政负担的意识。而应树立“一切为了人民,关心民众疾苦”的全局观念,把建立贫困线制度作为保证我国经济改革、经济建设的一项重要工作来抓。第二,科学地制定贫困线。我国贫困线的着眼点应放在保障的无收入者或低收入者的基本生活上。在此基础上,由国家制定大的原则,各城市根据需要与可能、公平与效率相统一的原则科学制定,逐步完善寻求到一种既适合我国的国情、国力,又简单易做的中国特色的贫困线制度。第三,积极筹措救济资金。贫困线制度能否实施关键在于经费的保障与否。为此,各地应因地制宜,量力而行,认真研究和积极探索具体筹资办法,制定切实可行的政策措施,以确保救济资金的到位与供给。第四,在管理体制上,建立城镇居民最低生活保障制度。这项工作牵涉面广,工作难度大,应实施“政府领导、民政主管、部门协调”的管理体制,并使之制度化、规范化,以加强对社会救济工作的统一领导与协调。此外,还应加快制定、实施《社会救济法》,使社会救济工作走上法制化的轨道。

所谓再就业型扶贫,是指对有劳动能力的人员或企业失业、停业人员除政府对其进行必要的生活救济外,更主要的是要通过人力资源的开发,帮助他们提高职业技能,增加就业机会,促进失业(下岗)人员

的再就业,从而使他们从根本上摆脱贫困,走上致富之路。这也是解决城镇贫困问题的一条根本出路或主要途径。首先,政府应把控制适度失业作为政策取向,制定出创造就业岗位的具体规划,定期向社会公布,并制定优惠政策,鼓励下岗和失业人员面向社会择业,自谋生路,务实就业。其次,降低失业率。提高就业水平的根本出路在于加快经济发展,扩大就业容量。从总体上看,GNP 每增长一个百分点,就会创造出一定数量的就业机会,社会就业量就相应扩大,这一点已被国内外经济发展的现实所证实。为此,我们在深化国企改革,提高国企经济效益,继续挖掘国企潜力的同时,大力发展非国有经济,广开就业门路,拓宽就业渠道,增加就业容量,才能为城镇贫困人口提供就业机会,使他们仅有的经济资源—劳动力能够用于生产建设,从而使他们依靠自己的劳动解决自己的温饱问题。此外,实施再就业扶贫,还应重视立足于劳动力资源的开发,即重视对劳动力的教育与职业教育及职业培训,旨在提高劳动者的整体素质,使下岗和失业人员多掌握一些谋生技能,增加其就业渠道,增强其竞争就业岗位的能力和机会,以缓解结构性失业。因此,我国必须把强化培训当作解决失业问题的一件大事来抓。

所谓宏观调控型扶贫,主要指政府通过加强对农村剩余劳动力流动的总量、流向和波峰的宏观调控,变无序盲目流动为有序流动,从而最大限度地减少城镇农民工贫困人口。为此,第一,政府应强化对农民工贫困人口进行调控和认识。第二,应加强城镇单位使用农民工的宏观调控。为使城镇劳动力和外来民工处于一种相对公平的竞争环境,应要求用人单位和企业同样承担所使用的外来劳动力的各种社会保障,一方面保障外来民工的合法权益,有利于减少农民工城镇贫困人口;另一方面,提高使用外地劳动力的成本,为企业平等用工创造条件,从而为农民工有序流动创造一种环境条件。第三,通过相应的体制改革,对城乡就业结构进行调整。比如改革现行户籍制度及城市住房制度,食品补贴制度,坚持市场配置劳动力资源的方向,改革城市就业用工制度。第四,加强对城乡劳动力流动的统筹调控,确立统一协调的城乡就业政策。

### (三)重要保证:重视配套扶贫工作

城镇脱贫工作是一项十分艰巨、复杂、长期的系统工程。在现实的城镇脱贫过程中,还应重视进行相应的配套改革措施。首先,积极推进社会保障制度的改革。当务之急是尽快建立全国统一的下岗(失业)救济制度,保证下岗(失业)人员维持最低生活标准,保证社会的基本稳定。建立全国统一的下岗(失业)救济制度,通过社会转移支付手段,统筹解决全国下岗(失业)困难职工的最低生活保障是必要的。为此,必须提高中央财政收入和转移支付在 GDP 中的比重。从长期看,增加中央财政收入的根本出路在于加快国企改革,提高国家的整体经济效益。此外,还应深化企业职工养老保险、失业保险及医疗保险等制度的改革,并继续完善社会救助、社会福利和优扶安置制度,建立和健全社会保障基金管理体制,建立起失业保险、医疗保险、养老保险等立体保障网络,为从根本上实现整个社会的居民收入分配的公平提供客观环境。其次,建立、健全城镇居民的收入机制。一方面,应以深化国企改革,提高企业经济效益,扩大城镇居民就业渠道为重点,增加城镇居民的名义收入;另一方面,又应切实控制通货膨胀,平抑物价,增加城镇居民的实际收入,全面缓解城镇贫困问题。再次,理顺城镇居民收入分配关系。比如,通过建立个人所得税、存款利息税、财产税等个人收入的税收调节体系,发挥经济杠杆对居民收入的调节作用;加大对非法收入的打击力度,堵住各种非法收入的渠道等,切实解决我国城镇居民个人收入分配领域中的分配不公等问题。

此外,还应重视加快住房制度和教育体制改革,切实减轻城镇贫困家庭负担;系统规范我国的脱贫工作;广泛发动社会力量,弘扬互助精神,推动全社会参与扶贫帮困等,通过全社会共同努力,最终消除城镇绝对贫困现象。

### 参考文献:

- [1] 陈端计. 中国经济转型中的城镇贫困问题研究[M]. 经济科学出版社, 1999.
- [2] 尹世洪. 当前中国城市贫困问题[M]. 江西人民出版社, 1998.
- [3] [瑞典] 冈纳·缪尔达尔. 世界贫困的挑战[M]. 北京经济学院出版社, 1991.

责任编辑:李品秀