

【经济研究】

# 中国经济转型中城镇反贫困措施新探

陈端计

(厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

**【关键词】**城镇贫困; 成因透视; 对策取向

**【摘 要】**在我国农村贫困问题得以基本解决之后,又面临着日益严峻的城镇贫困问题。我国目前城镇贫困的表层原因表现为失业与就业不足,深层次原因则是城镇贫困群体素质低。城镇反贫困需要树立一切为了人民、关心民众疾苦的全局观念。实行政府救济型扶贫、再就业扶贫与宏观调控型扶贫等三项扶贫措施并举。

**【中图分类号】**JF 124.7 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1001- 6198(2001)05- 0073- 05

近年来,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理论研究。突出表现在目前国内对城镇贫困标准问题研究的严重滞后及不统一:一是传统标准论,即将城市贫困人口等同于城市的“三无”人员;二是官方标准论,即国家统计局目前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;三是学者们的观点,目前理论界很不统一,众说纷纭。<sup>①</sup>与城镇贫困理论研究的严重滞后相联系,政府部门对城镇反贫困的政策指导也明显滞后,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。为此,特撰拙文,以备决策之用。

## 一、中国 21 世纪城镇反贫困的六大现状特征

1. 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

---

收稿日期 2001- 04- 27

**【作者简介】**陈端计(1965- ),男,湖南隆回人,博士研究生,副教授,主要从事经济发展及国企改革问题的研究。

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。因此,既要重视分析其绝对性,同时更应该综合考虑其相对性。

2. 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。从总体上讲,我国的城镇贫困人口地区分布极不平稳,具有相当的集中性,城镇贫困区域性分布明显。经济结构及经济发展水平的影响在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。

3. 中国目前的城镇贫困人口的区域性集中分布特征又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于社会的职工,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、集体企业在职职工、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,以及上述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贫困的主体,占了很高的比重。据国家统计局对贫困户的调查结果,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,企业性单位占有相当大的份额。

4. 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。20 世纪 90 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,并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。而职工贫困的实质是失业与就业不足。

5. 中国目前失业型城镇贫困归根到底是一种再生性贫困。我国的城镇贫困人口数量主要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。

## 二、中国目前城镇贫困的症因透视

中国目前城镇贫困的表象是“低收入”;是缺乏“物质”和服务,但其实质则是缺乏“手段”、能力以及“机会”,而这又与同社会环境“不相适应”有关。遵循这一思路,我认为,我国目前城镇贫困的表层原因主要是失业与就业不足,直接原因则是社会转型的必然产物,而深层次原因则是城镇贫困群体的素质低。

1. 我国城镇贫困的表层原因:失业与就业不足。从我国大多数城镇居民收入的来源及构成来看,根据国家统计局“中国城镇居民家庭收支调查资料”,我国城镇居民收入主要来自就业收入、财产性收入(利息、红利)、转移收入(退休金、价格补贴、赡养收入等)和其他收入四个方面。其中就业收入是我国城镇居民收入的主体部分,约占城镇居民全部收入的 80% 以上,后三者

合计不足 20%。因此, 就业收入的多少将在很大程度上决定城镇居民的收入水平和生活水平高低。而居民家庭就业收入水平则主要取决于居民家庭的就业状况, 即取决于家庭的就业面和家庭就业者人均就业收入水平。调查结果表明, 在这两个方面, 城镇贫困居民与全国城镇水平和最高收入户居民之间存在明显差别。(1) 从家庭就业方面看, 1993 年城镇贫困户就业面仅为 44.0%, 而全国城镇平均水平达 58.0%, 最高收入户为 66.6%。贫困户就业面小的主要原因是家庭就业人口少; 贫困家庭人口规模水平高于全国城镇平均水平和最高收入户, 但就业人口却并没有因为家庭人口规模大而相应增大, 反而少于全国城镇平均水平和最高收入户。(2) 从家庭就业者人均收入看, 结果也不乐观。1993 年最高收入户就业者人均就业收入为 1920.4 元, 全国城镇平均水平为 1095.6 元, 贫困户仅为 573.1 元。由此可见, 我国城镇贫困户的经济贫困即低收入, 其实质上是失业与就业不足的反映。

2. 我国城镇贫困的直接原因: 社会转型的产物。20 世纪 90 年代以前, 我国城镇贫困人口数量不多, 影响不大。但进入 90 年代以后, 在经济结构高度化和企业转换经营机制的过程中, 许多企业破产、转产或被兼并收购, 从而出现一大批破产、停产、半停产企业的职工和下岗人员。此外, 国企改革力度的加大, 也在一定程度上引起了下岗失业。据估计, 90 年代初期, 受停产、半停产影响的职工有 2000 多万人, 1995 年底全国职工人数 14908 万人, 冗员职工总数约在 3000 万人左右, 占全部职工的 20%。再加上一些离退休人员和无业人员, 形成了城镇居民中的新贫困人口。

3. 我国城镇贫困的深层次原因: 城镇贫困群体的素质低。我们认为, 在社会转型

时期, 由于经济结构的调整而产生的失业型职工贫困的终极根源或本质规定在于贫困者的素质低。因为在现实的经济活动中, 经济行为主体——劳动者是所有问题的关键。中国当前城镇贫困的表象是“低收入”, 是失业与就业不足, 但是, 其实质则是缺乏“手段”、能力以及“机会”。而劳动者主体的素质高与否, 不仅决定着所谓的“机会”, 而且决定着用什么“手段”和能力去利用或适应所谓的“机会”。在面临失业和就业不足的前提下, 劳动者的素质不同, 其竞争就业岗位的能力和机会就不同。市场竞争后的失业者往往是低素质者。可以说, 进入 90 年代以来, 随着我国经济体制改革的不断深入, 我国城镇贫困问题表现得更加突出与严重, 在众多复杂原因中, 城镇贫困者的素质低是所有问题的本质。

### 三、中国 21 世纪城镇反贫困的对策取向

(一) 在理论上, 重视加强对中国城镇贫困问题的研究及政策指导。首先, 我们应重视加强对社会主义市场经济条件下城镇贫困问题的研究, 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。其次, 国家统计局部门应重视对中国目前城镇居民的统计工作。当务之急是要以国家关于城镇反贫困的方针、政策的有关规定、我国城镇居民的生活特点、经济的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, 调整并制定出全国统一的、科学的、动态化贫困线划定标准及方法, 经常并及时地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、规范、权威性的统计数据, 有的放矢地指导中国“九五”城镇的反贫困斗争。再次, 政府也

应重视加深对消除城镇反贫困重要性和长期性的认识。消除城镇贫困任重而道远,其重要意义不亚于消除中国农村贫困问题。消除城镇贫困既是社会发展的内在要求和建立社会主义市场经济体制的重要保证,也是保证改革与发展顺利进行、维护社会稳定重要措施。为此,各级政府应真正把城镇反贫困工作作为政府的大事来决策和研究,并列入各级政府经济社会发展整体规划。

(二)在准确把握中国目前城镇贫困现状及特征的基础上,对 21 世纪我国城镇反贫困行动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。制定贫困线的着眼点应放在保障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贫困线,逐步完善寻求到一种既适合我国的国情、国力,又简明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

在于能否保障救济经费。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,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》,使社会救济工作进一步走上法制化的轨道。

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,更主要是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,社会就业量相应扩大,这一点已被国内外经济发展的事实所证实。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,应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,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。据劳动人事部的统计,经过培训的人员的80%能得到重新安置。这说明,整个社会并不是完全没有工作机会,而是这些工作机会对人的素质与技能要求越来越高。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的认识。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等。第四,加强对城乡劳动力流动的统筹调控,统一协调的城乡就业政策。比如积极发展农村经济,促进农村非农产业的发展,促进农业剩余劳动力就地、就近转移;沟通城乡经济联系,建立城乡劳动力双向流动机制,尤其应鼓励城镇、失业(下岗)人员流向农村乡镇企业,实现优势互补。此外,还应大力发展职业介绍机构,加快市场信息网络建设,并重视提高农业劳动者素质等。

(三)重视配套扶贫工作。城镇反贫困

是一项十分艰巨的、复杂的、长期的系统工程。在现实的城镇反贫困的过程中,还应重视进行相应的配套改革措施。其一,积极推进社会保障制度。“要实行统一的职工基本养老保险制度,扩大覆盖面,同时对有条件的企业和行业,研究建立职工补充养老保险的办法。医疗保险制度改革要重点抓好50多个城市的试点工作。继续完善失业保险和工伤保险,管好各项社会保险基金,提高服务水平”<sup>[1]</sup>。从而建立起失业保险、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;其二,在搞活国有企业的同时,进一步搞好宏观调控,遏制通胀,从而建立、健全城镇居民的良性收入机制;其三,加快住房制度改革,深化教育体制改革,为城镇贫困家庭解忧;其四,尽快制定《反贫困法》,系统地规范我国的农村、城镇扶贫工作;实现依法扶贫;其五,通过加强税收调节等措施解决社会分配差距过大问题;此外,还应重视树立正确的消费观念和支出观念,社会要予以正确引导,减少直至消除人为的贫困根源,并加强反腐倡廉工作。同时,还要广泛发动社会力量,弘扬互助精神,推动全社会参与扶贫帮困。慈善机构、社会团体、民主党派都可发动和参与进来,共同协调努力,最终消除城镇绝对贫困现象,走出城镇贫困的包围圈。

#### 参考文献

- [1] 李含琳. 2000年前中国贫困与反贫困研究展望[J]. 开发研究, 1995, (5).
- [2] 范芹. 1996-1997年劳动力就业形势分析预测[J]. 经济工作者学习资料, 1997, (9), (10).
- [3] 施林. 失业没商量[M]. 上海: 上海文化出版社, 1993.
- [4] 陈端计. 贫困经济学导论[M]. 乌鲁木齐: 新疆大学出版社, 1997.

责任编辑: 彦 辰】