

印尼的城市贫困问题与政府的反贫困措施

孟昭坤

近年来，印尼的城市化进程加速发展。然而，大量农村人口快速涌进城市而导致的城市贫困现象始终伴随着印尼的城市化进程，并呈现增长势头，特别是1997年金融危机之后，印尼的城市贫困问题日趋严重。印尼政府为缓解城市贫困而实施的保障措施，在一定程度上改善了城市贫困人口的生活，保持了社会的稳定。但是，在印尼城市反贫困过程中也存在着不少的问题，影响了保障实施的效果。本文将对印尼城市贫困的现状以及反贫困过程中出现的问题进行分析。

一、当前印尼城市贫困的现状

二战以后，印尼的工业化进程加快，国内经济增长和结构变革推动了印尼的城市化进程。由于城市能够提供更好的就业、教育和医疗保健等条件，农村移民大量进入城市，城市的规模也随之扩大。据世界银行的统计，1980年印尼的城市人口大约3290万，占印尼全国总人口的22%，到2001年，印尼的城市人口已经增加到8770万，占到人口总数的42%。

然而，印尼城市的发展速度却远跟不上移民的增加速度，并且伴随着移民的大量涌入，城市的发展出现了一系列的问题。例如，住房困难、水电供应紧张、环境恶化、犯罪率增加等。据印尼国家统计局的统计，到2002年，印尼的城市贫困人口达到1330万，占城市人口的14.5%。特别是象雅加达这样的大城市，城市贫困人口急剧增多，城市贫困已经成为非常严重的问题，影响了印尼经济的发展和社会的稳定。虽然印尼的城市贫困问题一直都存在，但是象许多国家一样，印尼政府更多关注农村贫困问题的解决，直到1997年的金融危机爆发，才开始重视城市贫困的问题。1997年的金融危机，使得印尼的城市贫困问题变得非常严重。长久以来在城市中积累的住房拥挤、能源短缺、交通混乱、高失业等问题加剧，大量城市人口陷入贫困。1997年2月到1999年2月的短短两年间，印尼的城市贫困人口比率就从16.2%上升到了33%。在印尼首都雅加达，贫困甚至引发了一系列的政治和社会问题，使得印尼的社会陷入混乱。

导致城市人口贫困的因素，主要是经济落后、社会分配不平等以及社会保障制度的不健全。在印尼，金融危机的爆发是加重城市贫困的导火线，真正导致印尼城市贫困现象不断恶化的首先是农业和农村经济的落后。农业和农村经济在印尼经济中依旧占有非常重要的地位。2002年在印尼的农村贫困人口中，有69.1%从事农业生产。土地对农民来说是赖以生

存的资源，但是，印尼的土地分配非常不平等。大部分农民只能拥有贫瘠的土地，或者直接失去土地这一生产资料而处于失业和缺少生活来源的状态。印尼国家统计局的统计数据显示，2003年印尼依靠耕地生活的农民有2 543.7万，但其中1 366.3万也就是大约57%的人拥有的土地面积少于0.5公顷。而且，随着工业化、人口增长和城市化进程的加快，可耕地面积将会继续减少，这部分农民的生活状况将会更加恶化。所以，虽然在金融危机时期，印尼的城市已经出现了严重的经济和社会问题，但是农村人口仍然大量涌入城市，因为他们认为城市中有更多的就业机会、更好的生活条件和教育资源。这样，就使得原本就过度膨胀的城市负担更加沉重，而这些因为不堪贫困走入城市的农民，也就成了城市贫困人口的主要组成部分。在印尼的城市贫困人口中，也有31.1%是在农业部门工作的人，这一比例远远高于从事其他行业的贫困人口。所以，农村的贫困化是导致印尼城市贫困的最根本的原因。

另一方面，印尼的社会保障体系不健全。印尼的社会保障分为正式的社会保险和商业社会保险两部分。正式的社会保险项目适用于国家雇员和国有企业职工，主要是TASPEN（适用于国家公务员的储蓄和保险项目）和养老金项目；商业社会保险则适用于私营企业职工，主要是JAMSOSTEK（为私营企业职工提供工伤、死亡和医疗保障）以及雇主自愿加入的养老金项目。由于印尼处于工业化过程中，社会政策更侧重于效率，社会保障体系存在一些制度性问题。印尼的社会保障支出占GDP的份额非常低，2002年政府用于医疗方面的开支占GDP的0.22%。在东盟国家中，印尼的社会保障项目覆盖率也最低，各种保障项目只覆盖了印尼总人口的9%，仅占总劳动力的20%，其中有53%是公务员和军人。同时，印尼的社会保障给付标准有失公允。在政府部门或军事机构服务35年后的退休金相当高，是原工资的100%，而普通公民的退休金较低，如JAMSOSTEK当事人的退休金仅为退休前工资的10%。贫困人口较多，贫困程度深，加上印尼人的储蓄率又很低，所以这些人口受到突发事件影响而在短期内陷入贫困的风险较高，这些贫困人口难以长时间寻求家庭、邻居、社区和其他组织的帮助，从而使贫困不断加剧。所以，社会保障制度的缺失也是导致印尼城市贫困日益加重的重要原因。

二、印尼政府实施的城市反贫困措施

一般说，解决城市贫困的问题要比农村脱贫还难。一方面，城市贫困居民没有土地等生产资料，仅依靠工资作为全部的生活来源，不存在“增收和减负”的可能。另一方面，城市贫困家庭也很少有向其他城市转移的机会和能力，因为他们没有土地作为最后的生活保障，很难承担迁移的风险，而且依靠发展城市经济来实现城市贫困人口脱贫的方式因缺乏针对性很难使城市贫困人口真正从中受益。因此，建立和健全社会保障制度是城市反贫困的重要措施。从苏哈托政权期间开始，印尼对城市贫困人口实施的保障措施主要集中在以下三个方面：

1. 发展劳动密集型产业，为更多的城市贫困人口提供就业机会。

在印尼，大量的非熟练劳动者是构成城市贫困人口的重要组成部分。为了给这些人提供更好的就业机会，政府通过提供津贴和发放贷款等方式，资助中小企业和劳动密集型产业的发展，扩大就业。金融危机后，很多制造业和建筑企业面临倒闭，银行破产导致短时间内大量工人失业，针对这种情况，政府部门推行了公共工程计划（Padat karya），依靠发展公共

基础设施建设来吸纳这些失业人口，使他们恢复就业。1998年印尼政府用于增加就业的支出占到了财政支出的3.9%，比1997年高出2.7个百分点。2000年印尼政府用于增加就业的支出更是占到了整个反贫困支出的45.6%。增加就业是印尼为减少城市贫困人口而实施的主要保障措施。

2. 实行特殊商品的政府津贴价格，来保证贫困人口的基本生活。

为应对1997年金融危机和在1997—1998年影响东部地区的旱灾，印尼政府实施了大米分配计划（简称为OPK）。它的目标是控制这些受旱灾影响的区域的食物价格，并为贫困家庭提供一定数量的免费大米，以免因食物价格上涨和食品的缺乏而引发暴乱。1999年这个计划的受益者大约5000万人，最初政府计划给予最贫困的800万个家庭每月10公斤中等品质的大米的补贴。但是，随着大米价格的持续上涨，补贴的数量也上升到了每月20公斤。在2000年5月每个家庭每月的补贴数量又被改为10—20公斤之间。在一定程度上，这一计划保证了危机和灾害期间贫困家庭的基本生活。

3. 实施基础教育和基本的医疗保障。

印尼实施的助学基金计划的主要目标，是为了使受到金融危机影响而被迫辍学的贫困学生重返校园。在金融危机以前，印尼政府也曾实施过一些助学基金计划，但是在危机以后政府更加重视青少年的教育水平，增大了这些计划的支出规模。在1998年，这一保障项目的支出占到整个中央政府支出的1.1%，1999年支出水平下降到0.84%，2000年进一步下降到0.75%。但是，印尼政府在教育方面的支出占整个反贫困计划支出的比重则由1999年的11.4%上升到2000年的13.2%。

印尼的医疗保障措施包括直接针对各个家庭的医疗补助和给予医院、诊所等医疗服务机构的津贴，贫困的家庭可以凭领取到的医疗保障卡直接到指定的医院接受免费的治疗。印尼政府还在1998—2000年间实行了一项为婴儿和孕妇补充食物和维生素的保障举措，来防止婴儿和孕妇由于营养不良而导致疾病和死亡。但总的来说，印尼用于医疗保障的支出水平较低，还不到GDP的1%，远远低于泰国、菲律宾等其他东盟国家。

印尼政府为缓解城市贫困而实行的这些社会保障措施，在一定程度上改善了城市贫困人口的生活，特别是在金融危机和自然灾害期间，比较有效地抑止了贫困率的持续上升，保持了社会的稳定。但是，在保障措施的设计和 implementation 过程中也发生了不少的问题。由于设计的失误，这些本应是针对城市贫困人口的保障措施并不具有针对性，而是社会各个阶层都可以从中受益。例如，在雅加达只有9%的贫困家庭可以得到一次参加公共工程计划的机会，而得到该机会的中等收入的家庭则为30%。这样就使得实施保障措施的成本大大增加，效率降低。同时，印尼社会存在严重的腐败和政治障碍，许多贫困家庭由于没有合法的身份证明而被保障体系排除在外，并且因为缺少贫困人口的参与，保障措施不能很好地照顾到贫困家庭的真实需要，这就在很大程度上影响了保障实施的效果。

三、印尼城市反贫困存在的问题

1999—2005年间，印尼政府通过实施各种反贫困保障措施，使印尼的城市贫困率连续6年持续下降。但2006年，印尼的城市贫困状况又开始恶化。根据印尼官方公布的数据，贫困人口达到了3900万，占了全国总人口的18%，也就是说，几乎每5个人中就有1人生活

在贫困线下。印尼城市贫困协会认为，雅加达实际陷入贫困的人口几乎是统计数据的 2 倍，并且即使是生活在贫困线上的大部分人的生活状况也比一年前更差。导致官方统计数据不能准确反映印尼贫困状况的原因主要是印尼政府采用的贫困线水平较低。印尼的贫困线标准是指能满足 2 100 卡路里的消费水平的支出，即每月 152 847 印尼盾（相当于 16.8 美元）。这种标准比国际上通用的绝对贫困标准更低，如果按照国际标准计算，印尼的贫困人口将达到 8 000 万。

面对日益严峻的形势，印尼政府不得不继续加大反贫困的力度，重新制定社会保障方案。2005 年 5 月，印尼政府公布了第三次城市反贫困计划的目标，主要是通过建立一些反贫困的社会组织，使贫困人口能更主动地参与到反贫困的行动中；通过加强政府与这些社会组织之间的合作，使政府为反贫困而实施的社会保障措施能更有效地针对贫困人口的需要；增加政府实施社会保障措施过程的透明度，确保给更多的城市贫困人口提供基本的生活保障。比起前两次城市反贫困计划，这次计划覆盖面更广，覆盖印尼的 15 个省，大约 1 736 个行政区域，其中包括了一些新的经济发展地区；时间更长，将持续到 2011 年；投入力度也更大，包括国家和地方政府拨款，社会各界的捐款及世界银行的贷款。2006 年 9 月，印尼政府又宣布 2007 年将额外增加 14 亿美元用于减少贫困，其中包括印尼开发计划和城市反贫困计划两部分。这一拨款数量将比 2006 年的反贫困支出上升 18 个百分点。印尼政府制定的反贫困目标，是要在 2009 年使印尼的贫困率减少到 8.2 %。

印尼现有的社会保障体系还存在一些突出的问题，为城市反贫困而实行的保障措施也有不合理之处。虽然政府计划补贴给每村 11 万美元用于创造就业，希望能在未来 3 年内创造 1 500 万个就业机会，但这对于印尼来说仍是杯水车薪。印尼近年的经济增长率大约 5 %，经济状况还没有恢复到金融危机前的水平，目前失业率已经高达 10.8 %。以目前印尼这种较低水平的增长速度很难改善印尼现有的高失业率，更无法满足新增加劳动力的就业需求。农业和农村经济的落后在短期内无法得到改善，农村贫困人口还将不断地向城市转移，使城市的就业问题更加严峻，而对城市的贫困人口来说，就业问题得不到解决，就无法改善自身的生活状况，只能完全依赖政府的救济。所以，单纯的通过补贴来解决就业问题可能很难达到城市反贫困计划预期的效果。

世界银行的报告指出，印尼政府的反贫困措施并没有针对印尼贫困不断加剧的根源。人为的高米价对贫困人口造成的影响比高油价带来的影响更大。长期以来，印尼政府通过限制进口的措施来保持印尼国内米价高于国际市场的价格，2005 年国内大米价格更是上涨了 1/3。印尼有 75 % 的贫困人口是大米的净消费者，政府在短期内给予贫困人口的大米补贴不可能长期有效地解决贫困人口的吃饭问题，短期内通过发展农业技术大幅提高大米的产量来降低米价又不现实。印尼政府能否放开大米进口，使国内米价接近国际市场价格，或者在长期内将大米价格控制在较低水平，将直接影响贫困人口的基本生活。

在城市反贫困措施中，印尼政府将更多注意力集中在基础设施建设方面，而较少关心提高印尼教育水平的问题，用于反贫困计划中的教育支出部分的也只占到整个反贫困支出的 1/10 左右，其复杂的支付条件也很难真正保障学龄儿童受教育的权利。印尼全国的平均受教育水平很低，平均接受学校教育的时间少于 7 年，这也将会成为长期导致印尼城市贫困的主要因素之一。因为贫困人口的收入基本只能完成劳动力简单再生产的循环，其自身特别是子女的受教育的费用往往是难以支付的，特别是对城市贫困人口来说，只有教育才能根本改

变这个群体的知识结构，从而在社会再生产的产业链中找到更有利的位置。因此，今后的社会保障实施过程中，能否更多倾向于改善城市贫困人口及其子女的受教育水平，加大这些方面的补助力度对城市反贫困的效果至关重要。

总之，城市贫困问题将伴随印尼的城市化进程而长期存在，不可能在短期内得到解决。今后印尼城市贫困问题如何发展，主要要看印尼政府能否将城市反贫困作为一项长期的发展计划去实施。另一方面，城市反贫困需要建立健全的社会保障体系，在社会保障的实施过程中，形成贫困人口主动参与的有效机制，保证其实施的有效性和针对性也是非常重要的。

注 释：

Tulus Tambunan, Urban Poverty, Informal Sector and Poverty Alleviation Policies in Indonesia, <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2004-2/conference-2004-2-papers/Tulus%20Tambunan.pdf>

Rameshe, M., 2000, Welfare Capitalism in Southeast Asia [M]. London: Macmillan Press LTD.

世界银行. 全球经济展望与发展中国家, 2000年 [Z]. (中译本) 北京: 中国财政经济出版社, 2000. 6

Poverty in Indonesia Always with Them. Sep 14th 2006 | JAKARTA. From *The Economist* print edition. <http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story-id=7925064>

Empowering the Poor Through a National Poverty Alleviation Program (World Bank), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/STASIPACIFICEXT/INDONESIAEXIN/O,,contentMDK:21055355~menuPK:224605~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:226309,00.html>

Poverty in Indonesia Always with Them. Sep 14th 2006 | JAKARTA. From *The Economist* print edition. <http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story-id=7925064>

(作者单位：厦门大学南洋研究院世界经济专业研究生)

(责任编辑：王国平)