

城市贫困：原因分析及治理对策

李兰英

(天津财经学院 财政系, 天津 300222)

摘要：城市贫困问题已成为中国改革和发展中急需解决的重要问题，治理城市贫困关系到稳定大局，实现“共同富裕”的发展目标，也是全面建设小康社会的必然要求。本文分析了城市贫困现状及其产生的原因，并提出扶贫解困的政策措施。

关键词：城市贫困；收入差距；就业扶贫

中图分类号：C913.7 文献标识码：A 文章编号：1000-4149(2003)06-0042-04

Urban Poverty: Causes and Suggestions

LI Lan-ying

(Department of Finance, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222)

Abstract: Urban poverty has already become an important issue in the reform and development. To wipe off poverty is the base to build up a well-off society. The paper analyzes the current situation of urban poverty why it occurs, and proposes some suggestions.

Keywords: urban poverty; income gap; reemploy

江泽民同志在党的第十六次全国代表大会上所作的《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》的报告，把“三个代表”重要思想确立为我们党长期坚持的指导思想，把全面建设小康社会作为21世纪前20年的奋斗目标，顺乎民心，深得民意。经过全党和全国各族人民的共同努力，到2000年我国人民生活总体上达到了小康水平，但总体小康是一个发展不均衡的小康，到2000年我国尚有3000万人温饱没有完全解决，城市也有一批人口处在最低生活保障线以下。全面建设小康社会，将惠及十几亿人口，它是继续消除局部贫困的阶段，也是逐步提高小康水平和富裕

程度的阶段。

无庸讳言，城市贫困问题已成为我国改革和发展中急需解决的重要问题，治理城市贫困关系到社会稳定大局，关系到实现“共同富裕”的发展目标，也是全面建设小康社会的必然要求。

一、城市贫困成因解析

我国的城市贫困是随着改革开放的不断深化和新一轮经济结构的调整而产生的一个新的社会现象。关于城镇贫困人口总规模，近年来国家并没有公布统一的数据，城镇贫困人口到底有多少成了一个不解之谜。据国家民政部

收稿日期：2003-02-24

作者简介：李兰英（1957-），女，天津人，天津财经学院财政系教授，主要研究方向：财政理论、社会保障。

2000年6月公布的全国城镇最低生活保障线以下的人口数为1382万，而当年得到最低生活保障救助的只有402.6万人。2001年国务院发展研究中心披露的城市贫困人口规模是3100万，大致占城镇人口总数的8%。在城市经济飞速发展的今天，为什么还会有3000万的城市居民陷入贫困之中呢？

第一，经济结构调整，企业下岗（失业）职工增加。计划经济时期，政府推行“低工资，多就业”的政策，国家通过企业或单位向职工提供社会资源的分配。由于实行广泛的就业制度、均等的工资制度，劳动力的供给弹性已到极限，企业大量冗员无法消化。经济体制转轨后，情况发生很大变化，劳动力的雇佣和解聘逐渐市场化，职工工资与企业经济效益挂钩。20世纪90年代初期以来，国有企业改革、兼并、破产在全国范围铺开，下岗（失业）职工人数骤然增加。据有关资料，1999年全国企业下岗职工有1100万人，其中490万人通过各种渠道实现了再就业；2001年末全国下岗职工总数为742万人，其中国有企业下岗职工占了70%。随着下岗职工期满出再就业中心，以及下岗职工基本生活保障向失业保险并轨的推进，城镇登记失业人员还会上升。2001年末全国城镇登记失业人数681万人，比2000年末增加86万人，城镇登记失业率由2000年末的3.1%上升到3.6%，到2002年末，城镇登记失业率已进一步上升到4.5%左右。

第二，劳动力资源增长进入高峰期，劳动力供大于求的矛盾相当严峻。据资料统计，在我国12.6亿人口中，有劳动能力的适龄人口约为6.8亿，其中4亿多在农村，2亿多在城镇。按照农村现在的生产力水平只能吸纳2亿多劳动力，乡镇企业再吸纳大约1亿劳动力，农村尚有富余劳动力1.4亿左右。大量农村富余劳动力加入了城镇打工行列，与城镇人口争抢本已十分有限的就业空间。就全国城镇本身而言，每年大约净增劳动力700万左右，加上近年来每年上年未结转的下岗和失业人员，近3年来每年城镇需要安排就业的人口为1500~2100万人；另一方面，随着世界经济增速放

缓和入世初期的冲击，我国外贸出口增加将受到极大制约，进而对扩大就业造成不利影响。同时，技术进步、经济结构的进一步调整，还会产生新的下岗和失业人员，劳动力供过于求的矛盾短期内不会得到根本性缓解。

第三，个人收入差距拉大，社会分配不公平的问题突出。改革开放以来，我国收入分配格局发生了很大变化，居民收入在不同人群之间的分配差距日益扩大。以国际上通行的反映居民收入差距的指标基尼系数为例，据国务院发展研究中心的有关数据统计，1988年我国居民个人的基尼系数为0.382，1997~2000年分别为0.425、0.456、0.457和0.458。根据国际衡量标准，基尼系数高于0.4属于差距过大，超过0.45则属于极度不平等。20世纪90年代中期以前的收入差距扩大是在居民收入水平提高基础上的扩大，而近几年的收入差距扩大则是富有者越来越富有，贫困者越来越贫困的两极分化。研究表明，目前最高收入者与最低收入者的收入差距，每年以3.1%的增长速度扩大；最高收入者与最低收入者的消费性支出，每年以1.81%的增长速度扩大。导致收入差距过大的原因是多方面的，但分配不公平是其中不容忽视的重要原因之一。

第四，社会保障制度不够健全，安全网有漏洞。社会保障是市场经济运行的安全网和稳定器，它关系到劳动者的切身利益，是调节贫富差距的重要工具，但遗憾的是，我国目前的社会保障还难以起到稳定和调节作用。一方面，社会保障覆盖面不够广泛，据国家统计局城调队调查资料显示，2001年只有42%的居民参加了养老保险、13.2%的居民参加了失业保险、19.3%的人参加了医疗保险。由于保险基金的严重短缺，使参保者领不到足额的保险金，如养老保险由于企业累计欠缴数额巨大，个人账户空运转，虽然中央财政采取很多措施，补发过去的拖欠款，但仍有一部分离退休人员领不到足额的养老金。据初步统计，2000年拖欠养老金72亿元，人均拖欠1800元。另一方面，现行的社会福利政策也存在较大缺陷，目前，各项社会保险基本是按职务分配，职务愈高福利愈高，反之愈低。据国家统计局

调查, 养老、医疗、住房、实物福利等几项人均福利收入, 富裕户比贫困户高 87%, 其中养老金高 4.2 倍, 医疗保险高 62%, 住房补贴高 61%, 实物福利高 38%, 这样使得本来已经存在的贫富差距进一步拉大。此外, 目前运行的城市居民最低生活保障制度也存在较多问题, 需进一步完善。

二、治理城市贫困对策

(一) 大力发展生产力, 积极开辟就业渠道。通过发展生产力, 提升整个国家经济实力, 将“蛋糕”做大, 使每个人得到的更多些, 这是解决贫困问题的根本思路。据国家权威机构测算, “十五”期间, 全国 GDP 每增长一个百分点, 将会提供 100 万个就业岗位, 连续几年的经济稳定增长为扩大就业创造了良好前提。在开辟就业渠道方面, 应采取以下措施:

1. 在保持经济适度增长的同时, 应重视经济增长方式对就业的影响, 根据中国人口多、就业压力大的特点, 政府应将创造就业放在重要位置, 要制定科学合理的产业政策, 实行就业导向的策略, 在就业高峰期, 应适当鼓励发展劳动密集型产业, 为贫困者创造更多的就业机会。另一方面, “十五”期间, 国家应继续实行积极财政政策, 进一步加大政府投资力度, 更多地应用于能够使贫困人员直接参与或受益的劳动密集型项目, 发挥政府在配置资源、吸纳就业方面的特殊作用。

2. 大力发展各种服务业, 挖掘社区经济潜力。结合经济结构的战略性调整, 要优化服务业结构, 针对城乡居民进入小康生活后对服务业的需求, 推进相关领域的产业化和后勤服务社会化, 发挥服务业吸纳就业的巨大潜力。同时, 完善社区服务功能, 推进社区服务活动, 使社区成为吸收下岗职工再就业和新增劳动力的重要渠道。社区服务业比较适合贫困人员这一特殊群体的再就业, 它具有空间大、投资少、对从业人员技能要求较低、女性占有优势和居民愿意本地人提供服务等特点。社区的就业吸纳功能主要体现在两个方面: 一是社区服务蕴含着巨大的就业潜力, 服务项目可以包

括家电维修上门服务、钟点工、家政服务、商品递送等许多内容; 二是社区发展可以创造大量的就业机会, 如物业管理、社区治安、家庭保洁、市场管理、环境管理、医疗保健等社区服务岗位。

3. 促进和支持中小企业以及非公有制经济的发展, 使社会就业容量进一步提高。政府应采取有力措施, 为其发展提供平等机会, 包括降低竞争性市场准入条件, 取消各种人为的限制, 如注册登记、经营范围的限制等; 还要积极创造条件, 为其提供包括金融服务在内的一系列服务, 使他们能够平等地获得生产性资产, 如土地、资本和信息, 又能获得公共基础服务条件, 如电力、通讯、运输等。

(二) 开展多渠道、多方式职业培训, 提升劳动力资本。保持经济增长的较高速度, 是扩大就业的重要前提; 当前就业不充分的现象, 既有社会总体就业岗位少的客观原因, 也有劳动者素质不高、技能单一、适应能力差的主观因素, 因此, 需要加强劳动者职业技能培训, 让贫困人群掌握的职业技能更接近市场需求, 提高他们的再就业竞争力。为提高职业培训的效益, 要充分利用现有的劳动力市场信息系统, 对市场需求信息进行搜集、分析和传递, 指导培训机构有的放矢地依据贫困人员的特点开展职业培训, 尤其要加强对下岗职工中有创业意识者的“创业培训”, 他们的创业可为其他贫困人员创造再就业的机会。通过培训将提高贫困人员的生产技能和人力资本存量, 从而有助于打破困扰着他们的低素质、低竞争能力和低收入的恶性循环, 提高他们的工作效率, 使其增加收入, 摆脱贫困。

另一方面, 要鼓励下岗职工和失业者改变旧观念, 消除等、靠、要的依赖思想, 树立自主创业、自主就业的理念; 破除区域封闭式的思想, 树立流动式、开放型的就业观念, 积极自主择业。职工下岗后重新就业困难, 存在“有岗无人干, 有人无岗位”的现象, 其中的重要原因是部分下岗职工就业思想、就业观念不适应市场经济要求, 阻碍了再就业的实现。为此, 除了要对他们进行职业技能培训, 使其掌握更多的实用技能, 增加竞争能力之外, 还

必须促使其转变观念，必要时进行“心理扶贫”，促其努力学习，自强自立。此外，政府在就业服务信息、下岗职工职业技能免费培训、培育和健全劳动力市场等方面提供更多的服务，让有能力的贫困人员通过就业实现自我保障。

(三) 加强税收法制建设，加大税收调节力度，缓解收入分配不公的矛盾。根据国际经验，反贫困资金至少应占 GDP 的 1.5%，政府可以通过调整收入分配政策获得更多的反贫困资金，“劫富济贫”就是反贫困的重要举措之一，这样做的结果既筹集了资金，又调节了收入分配，一举两得。政府要采取有力的措施，切实加强税收的征管工作，运用税收进行调节。应完善收入环节的税收调节机制，针对目前只在收入形成环节征收个人所得税、在收入使用环节征收消费税，而在收入积聚、收入转让环节税收缺位的现象，应及时开征不动产税、证券交易所得税和遗产与赠与税，调节高收入者的财富水平，弱化财富在高收入阶层的累积效应，以充分发挥税收调节收入分配的作用。在条件成熟时，还应在收入形成环节开征社会保障税，使社会保障筹资由软约束过渡到刚性约束，建立起稳定、可靠的社会保障基金的筹资机制，提高社会保障筹资效率，保障低收入者的基本生活权利，防止城市贫困问题加剧，实现社会公平。

(四) 建立完善的社会保障制度，为贫困者撑起一片蓝天。社会保障是国家通过财政手段来实现的国民收入的再分配，是具有福利性质的国民生活保障和社会稳定系统，它还具有相对缩小居民部分收入差距，减少社会不稳定因素的功能。目前，我们已经初步形成了具有中国特色的社会保障制度体系：即以国家财政为支撑的社会保障项目，主要包括社会救济、社会福利、社会优抚；国家强制实行的社会保

险项目，主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险；此外还有公民自愿参加的社会互助项目及商业保险。其中，社会保险、社会救济是关系到城市贫困人员生活保障的关键。当务之急，应按照国际惯例，扩大社会保险覆盖面，以人为本将城镇各类符合条件的劳动者全部纳入社会保险覆盖范围，并建立科学合理的城市最低生活保障标准体系，根据地区经济发展和人民生活等有关指标，动态确定社会救济对象及支付水平，既保证最低需要，又要避免超经济享受。

扶持城市贫困人口尽快脱贫是政府责无旁贷的重要职责，政府的扶贫职责必须有制度保证。因此，要加快社会保障立法步伐，构建社会保障法制体系，并强化执法监督。建立具有中国特色的社会保障制度是一项重大的社会系统工程，我国经济持续稳定健康发展，为加快社会保障制度改革奠定了坚实的物质基础。当前，应抓紧制订一部《社会保障法》，从法律上明确社会保障在城市扶贫中的功能和作用。同时，还要加强执法监督，推行政务公开，向社会公布社会保障行政执法的依据、权限、程序、结果和监督途径，把行政执法活动置于社会的监督之下。此外，还须建立一整套考核指标，用来全面反映一定时期内处于生活安全网的覆盖面和社会保障资金来源与使用情况，以提高社会保障监管水平，提高社会保障资金支出效率。

参考文献：

- [1] 杨钢. 新的世纪与新的贫困. 经济体制改革, 2001, (11).
- [2] 朱庆芳. 让贫困群体走出贫困. 中国改革报, 2002- 8- 28.
- [3] 国家统计局. 2002 中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2002.

[责任编辑 齐明珠]