

# 90年代中后期 我国城镇贫困与反贫困问题探讨

张茂林

**摘要** 从我国扶贫重点在农村地区和农村贫困迅速减轻,以及城镇贫困日趋严重而成为不容回避的社会问题入手,分析了目前我国城镇贫困人口的基本构成和形成贫困的多方成因,并依据城镇贫困形成的过程性和人群的低素质性两大基本特征,讨论了消除城镇贫困必须实现扶贫工作的三大转变和需要采取的战略措施。

**作者** 张茂林,男,1966年8月生,硕士,现为华东师范大学人口研究所博士生。

进入90年代之后,我国城镇贫困人口数量不断增加,比重逐年提高,这与农村贫困人口数量迅速减少,比重大幅度下降形成了鲜明的对比。根据这些变化及时调整反贫困战略,采取更为行之有效的扶贫攻坚措施,是实现本世纪末消除绝对贫困走可持续发展道路的关键。

## 一、反贫困战略重点在农村:农村贫困迅速减轻

在我国,有计划大规模的扶贫解困工作始于70年代末、80年代初,迄今为止,反贫困战略的实施已经走过了三个不同的阶段<sup>[1]</sup>。虽然说三个阶段扶贫方式、措施、力度等各不相同,但是整个反贫困战略实施的全过程却具有一个非常显著的特点,即反贫困战略实施的重点区域在广大的农村。经过近20年(1978年—1996年)的艰苦奋斗,反贫困斗争取得了巨大的成就,农村贫困迅速减轻,绝对贫困人口已由1978年的2.5亿人,迅速减少至1995年的6500万人。

1. 1978~1985年。国家在实施改革开放的同时,进一步加强了扶贫工作。1982年,党中央国务院将全国集中连片最为贫困的甘肃定西、河西和宁夏西海固地区作为“三西”专项建设列入国家计划,标志着扶贫工作由分散的生活救济型向区域性开发扶贫型的重大转折,反贫困计划取得了显著的效果。农村绝对贫困人口由2.5亿减少到期末的1.25亿,下降了50%,平均每年减少1786万人;占农村总人口的比例也由31%下降为14.8%。

2. 1986~1993年。全国性扶贫开发工作全面展开。1986年,国务院专门成立了“贫困地区经济开发领导小组”,采取了一系列改革措施和优惠政策,以县为单位确定国家的扶贫重点,成为按区域实施反贫困战略的基础。国家确定了328个重点贫困县,省、自治区确定的贫困县371个,共有699个贫困县得到了各方面的扶持,农村绝对贫困人口又减少了近1/3,由1.25亿减少到8000万人,平均每年减少640万人;占农村总人口的比例降到1993年的8.8%。

3. 1994年迄今。国家启动“八七扶贫攻坚计划”,向农村贫困发起最后攻击。计划到2000年,全社会动员,最后解决国家目前重点扶持的592个贫困县的贫困问题。到1995年底,农村绝对贫困人口进一步减少为6500万人。

可见,1978年到1996年的18年间,由于反贫困战略的重点放在农村地区,使农村地区的反贫困斗争取得了令世界瞩目的成就。农村贫困人口共减少1.85亿人,由占世界贫困人口总数的1/4迅速减少到1/20,农村贫困显著减轻,这一成绩的取得是在世界绝对贫困人口非但没有减少反而有所增长的情况下实现的,说明我国农村贫困人口的迅速减少是具有全球意义

的历史成就。

## 二、不容回避的社会问题:城镇贫困不断加剧

尽管我国的反贫困斗争在农村取得了辉煌的成就,并且我国政府正式承认的绝对贫困人口是居住于农村的6500万人口,同时“国家八七扶贫攻坚计划”也是针对农村贫困制定的,未把城镇贫困问题列入政府反贫困的具体计划之中,但是城镇的绝对贫困问题是客观存在的,不容否认,也无法否认<sup>[2]</sup>。进入90年代以后,城镇贫困人口的比例在逐渐上升。据有关资料分析,我国城镇贫困人口已由80年代中期的1%左右,上升到目前的4%左右<sup>[3]</sup>,总数达到1200~1500万人,城镇贫困人口的生活困难已成为比较突出的社会问题。要在2000年消除我国的绝对贫困问题,不仅要给予农村贫困人口极大的关注,同时还要关注城镇上千万的城镇绝对贫困人口。

城镇贫困状况是不容回避的。据1993年城镇居民生活费抽样调查资料统计分析显示,我国城镇约有370万户、1200万人生活在绝对贫困状态之中,占城镇总户数的5%。城镇贫困人口的贫困程度表现为:①收入水平低,1994年全国城镇平均每人每月生活费收入为194.7元,而贫困家庭人均生活费收入只有88.25元,低于平均水平54.7%;②收支倒挂,贫困家庭月人均生活费支出98.59元,赤字10.34元,需动用储蓄或借贷来弥补;③恩格尔系数高,贫困家庭月人均用于食品开支为58.30元,恩格尔系数为59.1%,处于绝对贫困境地<sup>[4]</sup>。另据国家统计局统计,截至1995年底,全国城镇贫困人口达到1500万人。

长期以来,我们一直把城镇贫困人口等同于城镇“三无”人员,即无劳动能力,无收入来源、无法定抚养人的社会救济对象。90年代以来,随着我国城市经济体制改革的深化和城镇化水平的提高,城镇收入分配的不均衡程度也在扩大,城镇生活指数不断上升,我国城镇贫困人口也在不断增加,城镇贫困问题日益突出,再用“三无”标准来界定城镇贫困人口显然已经不适用了。当然“三无”人员仍然是城镇贫困人口的组成部分,这部分人大约有30万,所占城镇贫困人口的比重不足3%。目前和今后一段时间里,我国城镇贫困人口主要由七个社会群体构成<sup>[5]</sup>:①是城镇经济体制转轨时期沉淀于社会的职工,主要是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,以及上述两类人员的家属。他们构成了城镇贫困人口的主体,占有很高的比重。②是对物价上涨缺乏抗御能力的低收入者,包括已经离退休的职工。他们长期以来收入低,负担重,无积蓄,物价上涨很容易使他们沦为贫困人口。在城镇贫困人口中这部分人也占相当比重。③是因竞争能力差而在劳动力市场中被淘汰的人,主要是被开除、辞退、解聘或辞职,以及难以被录用的待业青年等。④是市场竞争的失败者,如经营破产的个体户由小康或富裕沦为贫困。⑤是偶发因素如车祸、地震、洪水以及疾病等致残而丧失劳动能力和收入来源所造成的贫困者。⑥部分无业人员如劳教、劳改回城人员,犯罪人员的亲属,以及因赌博、吸毒而衣食无着的人员。⑦是流入城镇务工不着或被辞退,无经济收入生活极端贫困的农民工。他们是目前和将来最大的城镇贫困人群,但至今尚未被纳入城镇贫困人口的统计之列,也就未被纳入城镇社会保障网络之中。

上述七类城镇贫困人口可分为城镇居民贫困人口和进城农民工贫困人口两部分。根据周天勇的研究,目前农民工贫困人口约1000万。若把农民工贫困人口计入城镇贫困人口,则城镇贫困人口业已达到2500万人,其数量之大已经接近全国贫困人口(农村和城镇)总数的30%;如果按照常规不计入农民工贫困人口,则城镇贫困人口占全国贫困人口总数的18.78%,见表1。因此无论如何,我国目前城镇贫困人口占全国贫困人口总数的比重已相当高,城镇贫困已不容忽视。

表 1 我国和世界不同地区贫困人口城乡构成(1995 年)

地区	贫困人口总数 (亿人)	农村贫困人口		城镇贫困人口	
		数量(万人)	比重%	数量(万人)	比重%
中国 a	0.9	6500	72.22	2500	27.78
中国 b	0.8	6500	81.22	1500	18.78
59 个发展中国家	9.5	68900	72.00	26100	28.00
东亚和太平洋地区	1.998	17360	87.00	2620	13.00
南亚地区	4.33	34300	79.00	9000	21.00

注:①中国 a 指把 1000 万城镇务工的农民工贫困人口计入城镇贫困人口之中;

②中国 b 则不包括农民工贫困人口;

③有关数据来自《人民日报》,1996 年 9 月 25 日,第 7 版。

### 三、社会处于转型期:贫困成因来自多方

从目前我国城镇贫困人口构成特征和变化特点看,城镇贫困成因来自多方面。①是改革过程中的必然产物。随着经济体制改革不断深化,在经济结构高度化和企业转换经营机制的过程中,出现了一大批破产、停产、半停产企业的职工和下岗人员,他们收入降低,生活困难;加上一些离退休人员和无业人口,形成了城镇居民中新的贫困人口。与此同时,由于物价上涨和原来救济标准偏低,使原有的那部分社会救济对象的生活更加困难。②收入分配不公。部分行业、企业和个人靠不平等的竞争,甚至权力、投机和偷税漏税获取垄断或高额利润,导致居民收入的日趋扩大。③通货膨胀和物价上涨。部分低收入城镇居民因物价上涨的幅度明显快于实际收入增长水平,致使居民实际收入处于不稳定的下降状态,其中一部分人进入了贫困人口的行列。④社会保障制度薄弱不完善,存在某种程度上的滞后。社会救济和困难补助标准偏低,救助范围窄;工资改革初期未能与物价上涨指数挂钩;企业改革中失业保险制度不健全等。⑤家庭条件与个人素质较差。赡养系数高者、身体条件差者、文化程度低者以及一些好逸恶劳和沾染不良嗜好者往往是贫困群体。⑥自然和意外事故。天灾人祸导致收入减少或丧失及消费增加,也是造成城镇贫困的重要因素之一。⑦农村剩余劳动力盲目流入城镇。这种盲目流动不仅会把农村中的贫困带到城镇中去,而且更重要的是在农民盲目流动中增加了贫困。大量低素质(与城镇居民相比较)农民流入城镇之后因找不到就业岗位而流落街头;即使能找到一份工作,但其实际收入与所在城镇的生活所需费用距离较大,也成为贫困人口。如在深圳,1993 年劳务大检查发现,部分企业农民工的工资水平大大低于最低工资标准;龙华某厂,90% 以上的农民工连加班费在内不足 200 元,工人加班工资仅 0.4 元/小时。<sup>[6]</sup>

### 四、反贫困战略及措施调整:走出城镇贫困包围圈

与农村贫困三大特征——社会经济结构特征、自然地理区域特征和民族阶层群体特征所不同的是,城镇贫困突出表现为:贫困的过程性和贫困人群的低素质性。所谓贫困的过程性是指城镇贫困问题的发展、变化和加剧是伴随着社会转型的逐步展开而出现、加剧,也将随着社会转型的完成而减少并将最终消失。处于社会转型时期,社会、经济等各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,同时还可能会出现收入分配上的差距拉大和社会分配不公,再加以以一定程度的通货膨胀和物价上涨,城镇贫困问题必然出现并加剧。另一方面,伴随着产业结构高度化发展和工业化城镇化加速,农民大流动也逐渐强化,盲目流入城镇的农民日渐增多,逐渐出现了城镇农民工贫困人口,并在城镇特别是一些大中城市中的特定区域形成了农民工集中的棚户区,并表现出一定程度上的蔓延趋势。而所谓的贫困人群的低素质性则是指失业和下岗人员多数为文化技术素质较差,不能适应产业结构转变的需要,以及病、残、伤、孤等本来就低素质救济对象,同时还指盲目流

入城镇的农民所具有的文化素质水平也不适应城镇建设和发展的需要。城镇贫困人群的低素质特征在一定程度上加重了社会转型对贫困带去的冲击,对城镇贫困的发展加剧具有推波助澜的作用。

本世纪末在解决农村贫困问题的同时,要做好消灭城镇贫困需要实现城镇扶贫工作的深刻转变。①加深对消除城镇贫困的认识。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。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,维护社会管理的重要措施。②由道义扶贫向制度扶贫转变<sup>[7]</sup>。由道义扶贫向制度扶贫的转变,意味着对政府来说扶持贫困人口不仅是出于道义上的自愿选择,它还是一项不可推卸的责任。不同于公民和民间组织的扶贫,政府的扶贫具有制度保证,有专门的组织机构和专门经费,而且还有一套相应的法律和政策来指导和约束这些机构的活动和经费的使用。③由救济性扶贫向以开发性扶贫为主转变。社会救济工作的对象是那些丧失劳动能力的个人和家庭,以及由于不可抗拒的自然灾害或不利的宏观经济条件冲击而暂时陷入贫困状态的个人和家庭。但是由于城镇贫困形成的过程性特征和低素质性特征,实行开发性扶贫更重要,主要是人力资源的开发,而核心则是“再就业工程”的实施。鉴于上述认识,90年代我国城镇反贫困战略措施应由以下几个部分共同组成。

#### 1. 建立社会安全保障网络。

进一步健全和改善社会保障体系,建立城镇居民最低生活保障制度,是实现社会发展的呼唤,也是保证改革和发展所需的稳定的社会环境的需要。城镇贫困程度虽然较之于农村贫困要轻,但由于城镇人口集中,人际交往较多,因此贫困问题产生的社会摩擦、震荡的影响远比农村更显得重要。社会保障体系改革应注重保底的最基本生活保障制度的建设,否则社会上就会有一些人的基本生活无着落。面向城镇贫困人口中拥有正常劳动能力的开发性(以人力资源开发为主)扶贫,虽然能使这部分人和家庭贫困状态得到缓解,但却不能使病残人、老年人、失去劳动能力的人和家庭摆脱贫困状态,而且还会有许多人由于自然灾害或不利的宏观经济冲击等原因,要暂时地或永久地陷入贫困之中,因此面向这类贫困人群的社会安全保障网络就成为反贫困战略措施的重要组成部分。<sup>[8]</sup>

为贫困者提供基本生活安全保障,既是政府应履行的职责,也是贫困公民(收入低于安全保障)应享受的社会权利。在全国八届人大四次会议上,国务院总理李鹏在报告中第一次提出“要逐步建立城市居民最低生活保障制度,帮助城市贫困人口解决生活困难。”消除城镇贫困人口的战役已经开始。继上海1993年6月1日首开我国实行贫困线制度之先河,紧跟其后,厦门、海口、青岛、广州、深圳、大连、福州、无锡等城市也相继建立了贫困线制度。目前,还有20多个城市的贫困线制度也在酝酿之中,见表2。

表2 我国已实施城镇居民最低生活保障线制度的城市(截止1996年3月)

序号	城市名称	标准(人民币元)	序号	城市名称	标准(人民币元)
1	上海	120	11	北海	130
2	厦门	220	12	桂林	120
3	青岛	96	13	柳州	120
4	福州	150	14	海口	170
5	大连	155	15	沈阳	85
6	广州	200	16	本溪	150
7	无锡	120	17	抚顺	120
8	梧州	110	18	丹东	70
9	武汉	120	19	锡山	100
10	南宁	125			

备注:1. 北京、天津、成都、南京、合肥、哈尔滨、长春、拉萨、乌鲁木齐等 20 多个城市正在积极调研,制定方案,准备出台政策;

2. 本表中有些地区实行资金与政策配套措施,或资金与政策、实物配套措施,故最低标准显得低些。

资料来源:《社会信息文荟》,1996 年第 7 期(半月刊)

## 2. 开发人力资源,实施再就业工程。

失业往往导致贫困,解决好失业和下岗待工以及破产企业职工的再就业将成为消除城镇贫困的主要途径。“发展是硬道理”。首先要抓紧解决国有、集体企业所面临的困难,力争做到为社会提供更多的就业岗位;同时不容忽视作为第三产业的一个重要发展方向的社区服务业及街道经济的发展,街道经济和社区服务业一般都以劳动密集型的服务行业为主,具有经营机制灵活、新增长点多的特点。其就业容量和潜力巨大,充分发挥街道经济就业“蓄水池”作用,以缓解城镇失业和贫困问题。而城镇贫困人口群的低素质特点,要求在开发人力资源实施再就业工程中搞好智力和技术扶贫,把培训人才、下岗和失业人员再就业及缓解贫困三者相结合。目前,下岗和失业人员多缺少一技之长,或多为普通工人,技术程度低,为此要加强职业培训,让下岗和失业人员多掌握一些谋生技能,增加其就业可能渠道。此外,还要制定优惠政策,鼓励下岗和失业人员面向社会择业,自谋生路,务实就业。

## 3. 合理调控农民进城,实现人口流动有序化。

农民进入城镇就业,虽然对城镇发展具有诸多有益的作用,但也增加了城镇人口的就业压力,还把贫困带进了城镇之中。因此要对农民进城设立相应的“经济门槛”,加强城镇单位使用农民工的宏观调控。现在城镇中确有一些单位和企业,一方面招用大批外地农民工劳动力,一方面又有大量本单位本企业职工下岗待工,加大了“再就业工程”的实施难度,加重了城镇贫困人口的贫困程度。为了使城镇劳动力和外来劳动力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险。一方面可以保障外地民工的合法权益,有利于减少农民工城镇贫困人口;另一方面提高了使用外地劳动力的成本,为企业平等用工创造了条件,从而鼓励企业多用城镇劳动力,为农民有序流动创造一种环境条件。

## 4. 多方动员,协调努力。

政府在关注城镇贫困问题,采取最低保障贫困线制度的同时,还应该加大宏观调控力度,对城镇居民日常必需品的物价上涨和城镇居民收入分配不公等问题,实行严格的动态监控,采取切实有效的措施抑制通货膨胀,缩小居民收入分配过分不公的差距等;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、民主党派都可以发动和参与进来,共同协调动力,最终消除城镇贫困人口,走出城镇贫困的包围圈。

### 参考文献

- 1 汪一鸣.我国贫困地区经济发展与反贫困战略.不发达地区国土资源开发整治研究.宁夏人民出版社,1994年版,72~87页.
- 2 5 7 8 康晓光.90年代我国的贫困与反贫困问题分析.战略与管理,1995年,第4期,64页
- 3 郭志仪.贫困实质的理论分析与中国的反贫困斗争.西北人口,1996年,第3期,3页.
- 4 走出城市贫困包围圈.社科信息,1996年第7期,26页.
- 6 张茂林,张善余.社会转型期城镇贫困人口特征、成因及其思考.人口学刊,1996年,第3期,9页.