

# 中国贫困问题研究\*

许飞琼

中国正处于一个经济转制、社会转型的特殊时期, 尽管政府通过多种措施在缓解贫困方面取得了举世瞩目的成就, 但在历史因素、现实因素与未来发展趋势的交互影响下, 贫困问题迄今仍然是中国最严重的社会问题之一, 并日益呈现出复杂性。因此, 重视贫困问题研究, 把握贫困问题的规律, 对于寻求更加合理的反贫困对策尤其显得必要和重要。

## 一、中国贫困问题的国际背景

贫困问题是一个世界性问题, 而减少贫困乃至消灭贫困始终是世界各国面临的重大主题之一。据世界银行测定, 在本世纪末, 全球范围内的贫困问题仍在持续恶化, 发展中国家处于贫困线以下的人口数量已从 1985 年的 10.51 亿增加到 13 亿, 并预计到 2000 年仍会有 11.07 亿贫困人口无法脱贫。在发展中国家, 1985 年的贫困发生率(即贫困人口占总人口的百分比)平均为 33%, 赤贫发生率(赤贫人口占总人口的百分比)也达到了 18% (赤贫的贫困线为年人均收入 275 美元, 一般贫困的贫困线为年人均收入 370 美元), 尤其是在非洲和拉丁美洲, 贫困人口甚至占总人口的 50% 左右, 并还在不断增长。据世界银行《1990 年世界发展报告》估计, 进入 2000 年, 发展中国家的贫困发生率, 还将停留在 18% 的水平。

在经济发达国家, 贫困问题也是一个严重的社会问题。以美国为例, 作为世界头号经济大国, 1991 年有 3300 万人生活在贫困线下, 占全美总人口的 13%; 1993 年有 3900 万人口生活在贫困线下, 比 1991 年上升 18.18%; 1994 年虽较 1993 年减少了 100 多万人, 但仍有 3800 万贫困人口, 占全国总人口的 14.5%。当然, 美国的贫困人口是相对贫困人口, 它与发展中国家和不发达国家中存在的赤贫人口并非同一概念, 但它依然被视为美国的严重社会问题, 因此, 自 1935 年政府从社区慈善机构接管救济贫困人口以来, 美国政府便不断改进政策, 增加福利与救济金, 以缓解贫困及贫困带来的社会问题。事实上, 反贫困战略一直成为困扰美国政府的重大难题之一, 也是美国国会长期争论的热点问题之一。

在中国发达的香港地区, 贫穷问题也相当突出。根据香港社会保障学会的劳动收入统计, 1996 年全港有 85 万人属于贫困人口, 占总人口的 13.4%, 其中, 约有 64 万人处于赤贫状况; 1986-1996 年的 10 年间, 香港收入最少的 1/5 家庭的收入增

加仅为 400 港元, 而收入最高的 1/5 家庭则超过 8000 港元, 后者是前者的 20 倍; 1996 年香港地区的基尼系数为 0.518, 而 1971 年仅为 0.43。这些表明香港地区的贫富差距越来越大。

中国作为世界上最大的发展中国家, 其贫困人口曾经占世界贫困人口总量的 20%, 但经过近 20 年来的改革与发展, 贫困人口在大幅度减少, 贫困程度也在不断减轻, 从而使这种局面发生了根本变化。以乡村贫困人口为例, 1978 年时尚有 2.5 亿人生活在赤贫状态中, 经过以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济改革, 到 1985 年时乡村赤贫人口减少到 1.25 亿人; 又经过 20 世纪 80 年代以来的大规模扶贫开发, 1998 年已下降到 4200 万人, 乡村赤贫人口比重由 1978 年的 30.7% 下降到了 4.6%。

通过上述资料, 我们可以得出如下基本结论:

首先, 贫困问题不是一国或一地区独有的社会问题, 而是一个世界性问题, 因此, 摆脱贫困不只是中国政府面临的重要任务, 而且是所有发展中国家和众多发达国家乃至许多国际组织共同的奋斗目标和重要任务。

其次, 贫困问题不只是一个历史问题, 也不只是现阶段的社会问题, 而且是未来时期还会长期存在的严重社会问题, 一个国家或一个地区或许可以按预定的计划消灭贫困地区, 却无法按照预定计划去消灭贫困人口。因此, 一个国家或地区要想真正解决贫困问题, 需要通过长期的、不懈的努力才能逐步实现。

再次, 在许多发达国家贫困问题依然严重, 相当多的发展中国家贫困问题仍在恶化的国际大背景下, 中国的贫困问题却正在快速缓解, 这主要应归功于中国政府近 20 年来为反贫困所做的艰巨努力及反贫困政策的效能, 但经济发达国家或地区的现实所给予的启示, 却表明中国未来时期的反贫困任务依然十分繁重, 政府面对这一社会问题不能有丝毫松懈。

## 二、中国贫困的基本特点

1. 绝对贫困与相对贫困并存。按照经济学家和社会学家们的解释, 绝对贫困是生存贫困, 它是在一定的社会生产方式和生活方式下, 个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入, 不能满足最基本的生存需要, 即维持人的生存的最低物质条件得不到保障, 生命的延续受到威胁。相对贫困则包括两方面的含义: 一方面是指由

\* 本文系作者主持的武汉大学人文社会科学研究重大课题《21 世纪中国社会保障若干重大问题研究》子课题“中国的贫困与反贫困对策研究”的阶段性成果之一。

于社会经济发展, 贫困线不断提高而产生的贫困; 另一方面则是指同一时期, 由于不同地区之间、各个社会阶层之间和各阶层内部不同成员之间的收入差别而处于生活底层的那一人群组的生活状况。发达国家存在的贫困通常是相对贫困, 发展中国家的贫困往往是绝对贫困, 而中国则因地区发展的不平衡、各个社会阶层之间和各阶层内部不同成员之间的收入不平衡, 带来的是绝对贫困与相对贫困两者并存。根据相关年度的统计资料估算, 1993 年中国农村的绝对贫困发生率

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{农村(城市)绝对贫困发生率} = \frac{\text{农村(城市)贫困人口}}{\text{农村(城市)总人口}} \\ \text{农村(城市)相对贫困发生率} = \frac{\text{农村(城市)贫困人口}}{\frac{\text{贫困人口总数}}{\text{农村(城市)人口}} \times \text{人口总数}} \end{array} \right\} \text{与相对贫困发生率}$$

分别为 9.4% 和 119.3%, 城市的绝对贫困发生率与相对贫困发

生率分别为 4% 和 50.7%; 到 1998 年, 农村与城市的同类指标分别为 4.6% 与 97.33%、5.3% 与 106.12%。可见, 在中国的农村与城市, 绝对贫困人口与相对贫困人口都有一定比例, 只是就农村而言, 两者的比例均在缩小, 而城市的比例无论是绝对贫困, 还是相对贫困, 均在扩大。这一特点决定了中国政府采取反贫困政策时, 不能单纯考虑绝对贫困人口的需要, 而是需要兼顾相对贫困人口的需要, 并对发展水平不同的地区和贫困群体实施相应的缓贫对策和水平不一的救济政策。

2. 区域贫困与阶层贫困并存。区域贫困是针对一个地区而言贫困人口相对集中的贫困现象, 而阶层贫困则是针对不同阶层而言的分散性贫困现象。根据“八七扶贫攻坚计划”, 全国 70% 的贫困人口集中在 592 个国家重点扶持的贫困县或市(具体分布见表 1)。

表 1 国家“八七扶贫攻坚计划”重点扶持 592 个贫困县地域分布表

省份	贫困县个数	省份	贫困县个数	省份	贫困县个数	省份	贫困县个数	省份	贫困县个数
云南	73	山西	35	江西	18	辽宁	9	浙江	3
陕西	50	内蒙古	31	安徽	17	福建	8	广东	3
贵州	48	河南	28	青海	14	宁夏	8		
四川	43	广西	28	黑龙江	11	吉林	5		
甘肃	41	湖北	25	湖南	10	海南	5		
河北	39	新疆	25	山东	10	西藏	5		

资料来源: 国务院《国家八七扶贫攻坚计划》1994 年; 并参见国务院扶贫开发领导小组办公室, 国家统计局农调总队编, 《1995 年国家重点扶持贫困县统计资料》。

这表明中国的贫困仍然主要是区域贫困; 不过, 经过近 20 年来的发展和国家扶贫计划的实施, 相当一部分贫困县事实上已摘掉了贫困县的帽子(国家政策规定, 即使贫困县在计划期内已经脱贫, 为保持政策的连续性和巩固其成果, 也允许其继续享受国家的扶贫优惠政策), 如山东蒙阴县、沂南县在 1995 年时农村居民人均纯收入即分别达到 1756 元、1626 元, 而同年全国贫困县的农村居民人均纯收入仅为 823.9 元; 经过近 4 年的努力, 又有一批贫困县实际上已摘掉贫困县帽子, 如湖北省到 1999 年末时, 25 个国家贫困县和 13 个省定贫困县市的农村居民人均纯收入达 1710 元, 人均粮食稳定在 380 公斤以上, 其中有 25 个贫困县市基本实现整体解决温饱, 并从解决温饱阶段转移到巩固温饱脱贫致富阶段。截止 1998 年底, 中国乡村赤贫人口已下降到 4200 万人, 可见扶贫成效巨大; 但区域贫困问题又并未完全解决, 尤其是中西部地区的部分贫困地区还有着数以千万计的贫困人口, 因此, 区域贫困问题仍是中国面临的贫困问题的一个重要方面。同时一个值得关注的现象是阶层贫困 日显突出, 在城镇与非贫困乡村均存在着低收入家庭与贫困人口, 且有扩大之势。表 2 的资料反映了城镇居民与乡村居民近 20 年来收入水平差距的发展轨迹。

由表 2 可见, 城乡居民人均收入差距呈不断扩大趋势。其中, 绝对差额从 20 世纪 80 年代年均 279.2 元增长到 90 年代的年均 2104.8 元, 1998 年达到最高额 3265 元。城乡收入差距比从最低的 1985 年 1.86 : 1 扩大到 1994 年的 2.86 : 1, 1998 年还保留在 2.51 : 1 的水平, 较 1997 年有所扩大。在乡村与城镇内部, 贫富差距亦在不断扩大(见表 3)。

表 2 城乡居民收入差距变动情况

	城乡居民人均纯收入			
	城镇 (元)	农村 (元)	城乡绝对 差额(元)	城乡比(以 农村为 1)
1978	343.4	133.6	209.8	2.57 : 1
1980	477.6	191.3	286.3	2.50 : 1
1985	739.1	397.6	341.5	1.86 : 1
1990	1 510.2	686.3	823.9	2.20 : 1
1991	1 700.6	708.6	992.0	2.40 : 1
1992	2 026.6	784.0	1 242.6	2.58 : 1
1993	2 577.4	921.6	1 655.8	2.80 : 1
1994	3 496.2	1 221.0	2 275.2	2.86 : 1
1995	4 283.0	1 577.7	2 705.3	2.72 : 1
1996	4 838.9	1 926.1	2 912.8	2.51 : 1
1997	5 160.3	2 090.1	3 070.2	2.47 : 1
1998	5 425.0	2 160.0	3 265.0	2.51 : 1

资料来源: 国家统计局《中国统计摘要-1998》, 78 页, 北京, 中国统计出版社, 1998; 《1998 年国民经济和社会发展统计公报》。

表 3 城乡居民收入“基尼系数”表

	农村	城镇	年份	农村	城镇
1978	0.212	0.160	1992	0.314	0.250
1981	0.239	0.150	1993	0.320	0.270
1985	0.264	0.190	1994	0.330	0.300
1990	0.310	0.230	1995	0.340	0.280
1991	0.307	0.240	1996	0.330	0.300

资料来源: 钟鸣、王逸: 《两极鸿沟? ——当代中国的贫富阶层》, 38 页, 北京, 中国经济出版社, 1999。

以 1996 年的上海、广东和内蒙古为例, 上海作为城镇居民家庭人均生活费用收入最高的城市(人均 7721.4 元), 最高收

入户人均收入达 14952 .96 元,最低收入户为 3785 .04 元,前者是后者的 3.95 倍;人均生活费用收入次高的广东省(人均 7487 .9 元),当年最高收入户人均收入达到 15549 .88 元,最低收入户为 3291 .46 元,前者是后者的 4.72 倍;作为全国城镇居民人均生活费用收入最低的内蒙古(人均 3101 .46 元),最高收入户人均收入为 6338 .63 元,最低收入户仅为 1259 .46 元,前者是后者的 5.03 倍。

表 4 城乡居民五等分法测量各层收入比(1994 年)

按家庭年收入分组	各组占有全部收入的比例(%)
最低收入的 1/5	4.27
次低收入的 1/5	9.12
中间收入的 1/5	14.35
次高收入的 1/5	22.13
最高收入的 1/5	50.14

资料来源:钟鸣、王逸:《两极鸿沟?——当代中国的贫富阶层》,33 页,北京,中国经济出版社,1999。

表 4 更具体地展现了城乡居民的贫富差距。事实上,1997 年,按城乡居民家庭人均收入计算,收入最高的 1/5 人口占有全部收入已上升到 51.4%,收入最低的 1/5 人口仅占有 4.06%,高收入阶层占有总收入的比例是低收入阶层的 12.7 倍;全国人均可支配收入最高收入户为 10250 .93 元,是最低收入户的 4.22 倍,是困难户的 4.74 倍。<sup>10</sup>可见,阶层分化及由此带来的阶层贫困问题不仅客观存在,而且已到了较为严重的程度。区域贫困问题与阶层贫困问题此消彼长的趋势,决定了政府在继续做好扶贫开发工作、巩固消灭区域贫困现象成果的同时,宜及早考虑缓和阶层贫困问题的对策。

3. 城市贫困与农村贫困并存。发达国家的贫困是城市贫困,贫困人口主要集中在城市;发展中国家的贫困是乡村贫困,绝大多数贫困人口集中在乡村;而中国的贫困是城市贫困与乡村贫困并存。如表 5 所示,中国城乡贫困人口在总量指标上虽存在较大差距,但从贫困发生率来看,90 年代以来城市与农村均在 4% 及其以上,其中城市贫困人口增长势头在明显加快。因此,中国政府不能再按照以往的思路只注重乡村或乡村贫困地区,而是必须高度重视城镇中的贫困问题,至少在现阶段应当城乡并重地实施反贫困政策,中、长期则应当以城镇为重点来实施缓贫与反贫政策。

表 5 城乡贫困一览表

	贫困人口(万人)		贫困发生率(%)	
	城市	农村	城市	农村
1978		25 000		30.7
1991	1 420	9 700	4.6	11.5
1992	1 130		3.5	
1993	1 330	8 000	4.0	9.4
1994	1 530		4.5	
1995	1 240		3.5	4.6
1996	1 176	5 800	4.2	
1997	1 500*		4.1	
1998	2 000*	4 200	5.3	4.6

注:1997、1998 年数据为作者根据全国总工会的调查数,国家统计局的抽样调查资料和民政部门提供的有关数字进行综合估计所得的数据。

资料来源:世界银行:《中国人类发展报告——人类发展与扶贫》,中文版,76 页,北京,1997。

4. 物质贫困与精神贫困并存。中国的贫困问题不仅是经济

贫困,同时还包括教育文化落后、人口素质差和思想观念上的贫困,是一种物质贫困与精神贫困并存的贫困。一方面,在贫困地区,人口的增长速度往往快于非贫困地区,人口膨胀导致对自然资源的进一步掠夺。另一方面,由于贫困而导致忽视文化教育。据国家统计局农调总队调查,1995 年,广西、贵州、云南三省贫困地区的劳动力文盲率为 28.7%,比全国农村劳动力平均文盲率高 15.2 个百分点;初中文化程度的劳动力所占比重为 22.06%,较全国农村平均指标低近 18 个百分点;高中低 5.2 个百分点,仅为 3.39%;中专不到全国农村平均水平的 1/2,仅为 0.37%;大专及以上学历比重更只有全国农村平均水平的 1/8,仅仅为 0.03%。三省贫困地区 7-15 岁儿童失学率为 14.6%,而云南最高达 21.8%,其中女童失学率比男童高 9.4 个百分点。<sup>11</sup>1997 年,四川、陕西、宁夏三省贫困地区的劳动力文盲率为 26.5%,比同期全国农村平均文盲率比重高 16.4 个百分点;而初中及以上文化程度的劳动力比重却比全国农村低 25.2 个百分点,仅为 29.5%;7-15 岁儿童失学率为 5.3%,其中女童为 6.9%。<sup>12</sup>在城镇,一些贫困户的子女也面临着上学或升学的困难,其受教育的程度大多较收入水平高的居民户的子女要低。与教育程度低相应,贫困人口的思想观念也普遍较为保守、落后,从而形成了物质贫困到精神贫困再到物质贫困的恶性循环。这一特点决定了中国政府必须将扩大教育投入纳入反贫对策中,并采取切实的救助政策为城乡贫困户子女接受教育提供条件与机会。

5. 长期性与复杂性并存。中国的贫困问题与自然条件、人口素质、社会生产力的发展水平、国民经济所处的阶段以及国家的财税政策、价格政策乃至产业政策等因素密切相关,从而形成了中国贫困问题的复杂性;同时,贫困人口基数大、分布广,加上国力的有限、社会经济结构的复杂化和劳动就业、收入分配、资金投向等政策的不规范,以及物价的非常规波动,社会保障制度不健全等,贫困问题将很难在短期内获得解决。事实上,根据国际反贫困的理论与实际经验,当一国的绝对贫困人口总数下降到总人口的 10% 以下时,这一部分绝对贫困人口也难以在短期内通过全面的经济增长摆脱困境。而且就中国目前的现实及趋势而言,随着收入差距的拉大,贫富分化越来越严重,绝对贫困问题若长期得不到解决,将有可能带来社会危机与信仰危机。因此,尽早努力与长期努力实施贫困政策应当成为政府宏观政策中的一个基本的出发点。

### 三、中国贫困问题的基本成因

中国社会正处于一个由计划经济向市场经济转化为主导的综合转型时期,导致中国贫困问题产生的原因亦非常复杂,它既包含了计划经济时代致贫的因素,亦有市场经济条件下某些因素的影响,尽管各因素对中国贫困问题的影响度还在发生着相应变化,但中国现阶段乃至今后相当长的时期内所面临的贫困问题,都将是诸多因素综合影响的结果。通过文献资料 and 实

1. 历史原因。中外研究贫困问题的学者大多赞成这样的观点,即发达国家的贫困往往是现实原因导致的贫困,而发展中国家的贫困却通常是历史积淀下来的。中国是一个发展中国

家,如果说旧中国的贫穷落后是导致新中国贫穷的主要原因,那么,现阶段的贫困显然有着改革开放数十年的影响,包括人口众多、决策失误、生产效率长期低下和禁锢人们思想观念的户籍制度等等,造成了大多数农村居民长期处于赤贫状态而不能自拔,城镇居民亦因长期以来只领取低工资而处于低水平生活状态。这些历史因素及其造成的贫穷后果均不是短期内能够消除得了的,尤其是观念、技能等方面的落后更是一个长期制约因素。如据有关资料,1998年在湖北农村贫困家庭中,有84.1%的劳动力仍以传统农业即种植业为谋生手段,贫困地区外出打工的劳动力仅占全部劳动力的12.5%。<sup>13</sup>再如以往水利建设中对移民生活的考虑就较少,据世界银行调查统计,中国目前有300-600万库区移民长期处于贫困状态。<sup>14</sup>因此,中国目前面临的贫困问题虽然有现实诸多因素的影响,但过去数十年中城乡贫困的积累却促使了贫困问题更加突出,部分贫困人口仍然生活在历史的贫困之中。当然,随着社会经济的持续发展和政府反贫困政策的实施,历史贫困作为导致中国现实贫困问题的一个影响因素,在经历近20年来的改革开放后,其重要性正在减退,再过10-20年,历史贫困是应当从中国贫困问题致因中予以剔除的因素。

2. 自然原因。马克思的级差地租理论,揭示过好地与差地的收益和地租的差异。对城乡居民而言,自然环境及相应条件的好坏,亦是制约其收入与生活水平的重要因素。根据“八七扶贫攻坚计划”中确定的592个国家重点扶贫县名单,可以发现几乎都是山区、高原等自然环境较差甚至恶劣的地区,其中有307个集中在西南、西北地区以及中部地区的大山区,贫困人口约占全国贫困人口总数的60%,如湘西、鄂西就是位居中国中部的湘、鄂两省的贫困地区;迄今仍未脱掉贫困县帽子的几乎都是自然环境恶劣的地区,其中少数民族大多聚居地区尤其如此,这使得占全国总人口不到10%的少数民族贫困人口却要占全国乡村贫困人口的40%。<sup>15</sup>就贫困强度指数而言,1994年的宁夏为2.77%,河南为0.66%,广东为0.03%,<sup>16</sup>宁夏是广东的92.33倍,这种差距因为发达地区发展速度愈快还在日益拉大,洪涝、地震、台风、火灾、病虫害等各种天灾是导致贫困的又一重要原因。据统计,全国每年遭受各种自然灾害袭击的人数为2亿多人,无论采取多么有效的救灾措施,都会有一部分人口因灾陷入困境,即使按1%的灾民生活困难计,每年也有200多万人因天灾陷入贫困。因此,自然条件不是轻易可以改变的,天灾更是无法避免,它们使贫者愈贫、脱贫者返贫,甚至使一部分生活水平较高的人口陷入贫困境地,从而是中国贫困问题的长期致贫原因。

3. 地区经济发展不平衡原因。地区经济发展不平衡是中国经济发展进程中的一个重要特征,东部、中部、西部地区向来呈递形发展,改革开放以来因国家施行的是重点发展东部地区的经济政策,使得东、中、西部三个经济区域带的经济发展水平差距迅速扩大,发展不平衡的一个直接后果就是居民收入水平的不平衡,这是中西部地区贫困人口比重高、程度深、数量大的重要原因。据国家统计局城调总队抽样调查显示,1996年全国城市贫困率为4.2%,贫困人口为1176万人。其中,东部地区城

镇贫困人口为188.16万人,占16%;中部地区城镇贫困人口为658.56万人,占56%,西部地区城镇贫困人口为329.28万人,占28%;东部地区城镇困难居民家庭人均年生活费收入为2012.98元,其中最高是广东省为3291.46元,最低的是海南省为1429元;中部地区城镇困难居民家庭人均年生活费收入为1545.93元,其中最高者安徽省1911.82元,最低者为内蒙古1259.46元;西部地区城镇困难居民家庭人均年生活费收入为1714.85元,最高者为云南省2017.99元,最低者为宁夏1175.82元;由此可窥贫困人口分布和区域经济发展整体水平密切相关。<sup>17</sup>因此,国家还应当将地区经济政策作适度调整,缩小中西部地区与东部地区的发展差距就被看成是解决中国贫困问题的重大战略举措。

4. 家庭与个人原因。一方面,从家庭结构来看,单亲家庭,有残疾人、重疾患者、无养老金保障的老年人的家庭,往往经济负担较重,容易陷入贫困(在发达国家,单亲家庭往往成为政府救济或援助的主要对象);另一方面,从个人因素来看,孤寡老人和孤儿,残疾人,重症患者,受教育程度低者,或因无依无靠或因无工作收入或因收入极低,通常是贫困人口的基本成员。据统计,需要帮助的残疾人群体约占全国总人口的5%,全国有6000多万残疾人;<sup>18</sup>民政部门1997年传统的社会救济对象(包括社会困难户,无劳动能力,无固定收入,无直系供养亲属的人员和60年代精简退职老职工等)为5856万人。<sup>19</sup>在乡村,仅五保户在1997年就达300万人,其中,得到集体供给的有200.3万人。<sup>20</sup>据国家统计局城调总队抽样调查,1995年家庭户主文化程度在高中及以下的贫困家庭占全部贫困家庭的80.3%,与1990年相比,初中和小学文化程度的贫困比重增长了14.1和11.3个百分点,从而表明了个人文化程度的差异对生活水平的影响。<sup>21</sup>家庭结构的差异与个人情况的差异是任何时候都无法统一的,从而亦意味并因上述情况而导致的贫困现象不可避免,而政府在实施缓贫与济贫政策时,不仅需要考虑到家庭为单位,而且亦应当考虑个人因素。

5. 失业原因。劳动者在就业竞争中失败而被迫失业,意味着丧失了收入来源,失业者及其家庭可能因此而陷入生活困境。近几年来,随着国有经济的调整,中国正处于失业、下岗高峰时期。以武汉市为例,由于职工失业、下岗原因而产生的贫困人口已经成为该市贫困人口中的主体部分,在该市1998年领取最低生活保障金的人口中,失业及下岗职工家庭成员占领取者总数的63%,其中7个城区中领取最低生活保障金的下岗职工人数为13653人次(国有企业6007人次,集体企业为7646人次),占14.6%。<sup>22</sup>可见,政府对城镇贫困群体的救助重点正在发生重大转变,即由传统的救济对象转移到失业、下岗职工家庭。值得指出的是,导致就业失败的原因并非只是失败者自身素质低,也有的是人际关系不良,有的是整个经济不景气导致裁员,有的则是受国家产业政策影响,有的是因企业经营的失败(如破产、被兼并)等。因此,国家的反贫困政策应当充分考虑城镇贫困人口群体的这种变化,将就业政策的调整纳入反贫困对策中,尽可能多地提供就业机会将成为城镇最好的反贫措施。

6. 收入分配原因。收入分配对贫困问题的影响,主要表现在行业分配不公与分配要素发生变化两个方面。行业分配不公既体现在工资收入上,也体现在工资外收入上,金融保险等行业不仅工资收入高,工资外收入也高;涉外单位与部分股份制企业则可以为员工提供高工资待遇;而农、林、牧、渔、水利行业等则收入较低,导致部分职工及其家庭成员沦为低收入阶层,生活陷入贫困境地。二是财产所有权或资本、技术等作为新的要素进入分配领域,必然进一步拉大居民的收入差距,虽然资本与技术作为进入分配领域是时代要求和竞争、发展的需要,但一定时期内创造的财富总是一定的,拥有资本与技术者由此而出现收入急剧扩张效应,而只能凭劳动赚取收入者所分享的份额自然减少,贫富差距的扩大化将直接影响着未来中国贫困问题的基本走势,这是应当引起政府重视并需要采取有效措施来加以调控的。

导致贫困人口产生的原因还有许多,如企业因效益不良而发不出工资或拖欠工资,一些亏损、倒闭企业的离退休职工的退休金得不到保障(如据劳动与社会保障部、国家统计局联合统计公报,1997年年底全国共拖欠养老金30亿元<sup>23</sup>),家庭或个人投资失败而陷入困境,因家庭成员有不良嗜好如赌博、吸毒等沦为贫困,等等。

#### 四、中国贫困问题的基本走势

基于中国贫困问题的现状,我们对中国贫困问题的基本走势可以作出如下判断:

1. 衡量贫困的水平指标将呈刚性发展并日趋高位化,贫困人口的结构将趋于三元化。随着国民经济的持续发展,可以肯定赤贫人口在数量上会持续减少,国民的生活水平会不断提高,绝大多数城乡居民将进入小康与富裕生活状态。然而,经济的持续发展也必然带来收入水平与生活条件的变化,衡量贫困水平的指标必定会呈现高位化,进而使相对贫困人口所占的比重会不断加大。如在1985年,乡村贫困线为年均纯收入200元,到1995年时增长到530元,<sup>24</sup>10年间上升了165%;城市贫困线在“八五”期间为年均收入1086元,到1996年上升到1671元。<sup>25</sup>事实上,经济愈发达,贫困线水平愈是高位化。如香港地区1993年的贫困线为3500港元,1997年上升到5000港元,5年增长近43%;<sup>26</sup>武汉市在1996年刚建立最低生活保障制度时,确定的最低生活保障线为年均月收入120元,1998年上升到150元,1999年9月又按国务院提高各类社会保障受保对象待遇水平30%的要求,将最低生活保障线提高到195元。还可以美国1925-1985年间维持最低生存收入的贫困线的变化趋势图(见图1)为例来说明这一点。因此,贫困线水平趋向高位化是贫困问题与贫困救助制度发展的基本规律。这一规律带来的另一个规律就是许多原来不属于贫困人口的低收入者在收入增长不够快的情况下,将迅速落入贫困阶层,使相对贫困加大。同时,在城乡贫困线趋高的情况下,贫困人口的结构在现阶段将趋向三元化,即乡村贫困人口、城市贫困人口和在城乡间流动的贫困人口三元并存。如据有关资料显示,1990年城市流动人口为3100万人,1995年为8400万人,<sup>27</sup>目前估计达1.2亿人口,这些人口在其居住地因没有正式居民身份,吃、穿、

住、行、医疗、教育及就业等方面均得不到政府或社会的基本保障,当其失去工作或劳动收入极其微薄时,就会陷入贫困之中,且贫困程度将更高于城乡贫困人口,当然也是最不稳定的社会群体。因此,各地的反贫困政策与救济政策中不仅需要覆盖有本地居民身份的人口,亦需要考虑流动人口中的贫困问题,而国家则应当尊重市场经济条件下人口流动的规律及中国现阶段乃至未来时期流动人口的发展走势,重新检讨传统的户籍制度,这是完善反贫政策与救济政策的必要措施。

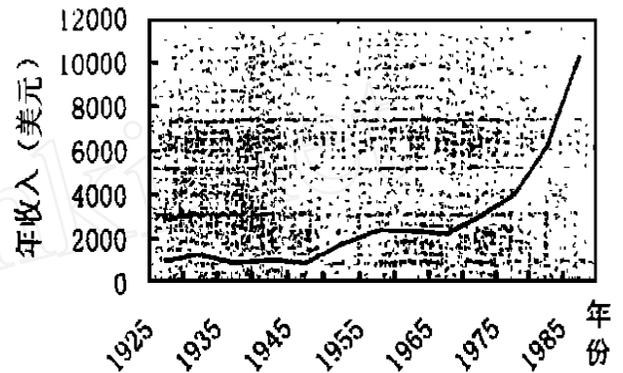


图1 1925-1985年美国维持最低生存收入贫困线

资料来源:王生铁:《中国政府消除贫困行为》,142页,武汉,湖北科学技术出版社,1996。

2. 在致贫因素中,历史贫困的影响趋弱,而市场经济条件下导致贫困问题出现的新因素却日益趋强,国民经济的持续稳定发展,国家扶贫力度越来越大,尤其是以工代赈计划的实施,导致贫困的传统因素如长期贫困的积淀会得到减轻,贫困地区的自然条件、生态环境、交通通讯、文化教育、医疗保健、人口生育等生产与生活条件会进一步得到改善,其对中国贫困问题的影响度也会持续弱化。但在市场经济条件下,诸如失业、收入水平下降等新的致贫因素的影响度却在持续增长,城镇新贫困人口正呈强劲上升势头,并成为城镇贫困人口中的主体构成部分。如失业(现阶段还包括下岗)作为致贫的主要因素之一,在近5年甚至10年内,都会呈现出强劲势头。据原劳动部1996年测算,从1996年起每年有360万新的下岗职工,到2000年时下岗职工总数将达2100万人,其中只有50%左右的职工在失业救济金用完之前能重新就业,<sup>28</sup>而不能重新就业的另一半职工极易陷入贫困之中。与此同时,收入分配不公现象预计在近期内还有恶化的可能,加之资本、技术进入收入分配领域,贫富差距预定会进一步扩大。因此,政府的反贫政策与救济政策急需适应市场经济条件下贫困人口的发生与发展规律,将失业者、低收入阶层作为实施济贫政策的重点。

3. 贫困问题与经济发展水平密切相关,并可能出现反向运动的现象。经济增长是消除贫困的最根本、最有效的途径,它不仅会带来赤贫人口的减少,甚至完全可以消灭赤贫现象。但国内外的实践也表明,在一定时期内,随着经济的发展,收入分配

差距可能持续扩大,而贫困线却会持续上升,从而导致更多的人口沦落贫困阶层。如中国进入20世纪90年代以来,国内生产总值(GDP)以年均19.96%的速度增长,城镇居民人均可支配收入年均增加17.34%,<sup>29</sup>而同期城市贫困人口也年均增加了5.2%,贫困人口占城市总人口的比重由1990年初期的4.6%上升到目前的5.3%左右,绝对数增加了一倍。类似现象在经济发达国家或地区也较为普遍,如英国在5900万人口中就有1200万人生活在相对贫困之中,占总人口的1/5多,其贫困人口是20年前的3倍,其中有13.5%的贫困人口处于联合国规定的贫困线之下(每天生活费不足4美元);<sup>30</sup>在香港地区,20世纪80年代的GDP年均增长15%,贫困人口的年均增长却高达45.7%,是GDP增长速度的3倍多,<sup>31</sup>1997年全港的GDP较1990年增加1.3倍,而社会保障署援助低收入者的个案却增加了1.93%。<sup>32</sup>因此,经济发展并不意味着解决了贫困问题,而往往是原有的贫困问题解决了又会出现新的贫困问题,政府应当对此给予警惕和重视。

4. 妇女、老人和儿童将成为贫困人口中最受关注的群体。尽管男女平等、同工同酬是中国的一项基本国策,但改革开放以来的实践却表明,因劳动力资源过剩和妇女本身素质原因,妇女就业机会不如男性、劳动报酬低于男性、失业风险大于男性,这种现象可能持续下去,就业机会的不平等导致经济收入的不平等,进而导致女性较男性更易陷入物质和精神双重贫困。例如,在劳动收入方面,无论是体力劳动者还是脑力劳动者,均较男性低。据有关资料,1997年在全部职工中,占劳动力总数约50%的女性仅占从业职工总数的38.77%;<sup>33</sup>再据中华全国妇女联合会抽样调查,在1996年的下岗职工中,女性所占的比例,江苏为55%,辽宁为62.5%,而天津则高达69.23%;<sup>34</sup>在文化教育方面,女性接受教育的机会总是少于男性,1989年,贫困地区成年女性的文盲率为49%,1990年,180万失学儿童中有100万是女孩,<sup>35</sup>1997年文盲、半文盲占15岁及以上的比例,女性为23.24%,比男性高16.66个百分点;<sup>36</sup>在从业人员中,小学以下水平的女性占从业女性的一半以上,1997年该指标达到54%;<sup>37</sup>妇女的低就业、低收入、低素质,带来的必然是低地位、低生活水平,并影响着家庭生活水平。同时,老年人因退出劳动领域而致使收入锐减,有的甚至没有任何养老保险,极易陷入贫困境地。据武汉市的资料,1998年领取最低生活保障金的人口中,离退休人口就占了7.49%,<sup>38</sup>这还不包括无职业、无退休保障的老年人;此外,儿童的贫困问题还表现在接受教育的机会和受教育程度方面,失学儿童与受教育程度低的儿童不仅是现阶段的贫困群体成员,而且充当着未来贫困人口的主体。因此,政府在制定反贫困政策与救济政策时,尤其需要着重考虑妇女、老人和儿童等弱势群体。

总之,中国的贫困问题将是整个社会经济发展进程中无法回避的重大问题,现阶段则是历史贫困与现实贫困交混在一起的复杂时期,政府宜及早调研,合理制定反贫困政策,根据贫困问题发展的基本趋势筹划有效的缓贫预案,争取不断缓和贫困问题,并经过长期努力最终实现全体国民共同富裕的发展目标。

#### 注释:

转引自刘朝明、张衍:《扶贫攻坚与效益测定分析方法》,载《经济研究》,1999(7),49页。

15 唐晓光:《中国贫困与反贫困理论》,34、5页,南宁,广西人民出版社,1995。

Zastrow, Charles, Introduction to Social Work & Social Welfare, 5th edition (CA: Brooks/Cole, 1993), P.80. Bureau of Census, U. S Department of Commerce, CB95-185, Oct 5, 1995.

《减贫季刊》,第1期,1997年9月,香港社会保障学会出版。

江泽民:《全党全社会进一步动员起来,夺取八七扶贫攻坚战阶段的胜利》,载《长江日报》,1999-07-21。

国务院扶贫办:《国家重点扶持贫困县统计资料(1995)》,67~68页。

《我省扶贫总体目标有望提前完成》,载《武汉晚报》,1999-10-25。

根据尹世洪:《当前中国城市贫困问题》,第34~36页资料整理,计算,南昌,江西,人民出版社,1998。

《如何认识收入差距——访李强》,《光明日报》,1999-08-10。

10 32 33 36 37 国家统计局:《中国统计年鉴(1998)》,329、831、877、127、116、173页,北京,中国统计出版社,1998。

11 国家统计局农调总队:《贫困监测报告》(1995),28页。

12 国家统计局农调总队:《贫困监测与评估报告》(1997),21页。

13 张在全、姜策贵:《湖北跨世纪扶贫战略研究》,载《统计与决策》,1999(6),11页。

14 世界银行:《中国:90年代的扶贫战略》,中文版,44页,北京,中国财政经济出版社,1993。

16 段庆林:《我国农村居民收入差异的基本特征》,载《统计与决策》,1999(6),22页。

17 25 尹世洪:《当前中国城市贫困问题》,34~36、196页,南昌,江西人民出版社,1998。

18 郑功成、张奇林、许飞琼:《中华慈善事业》,13页,广州,广东经济出版社,1999。

19 20 民政部:《中国民政统计年鉴1998》,193、179页,中国民政统计年鉴编辑部,1998。

21 国家统计局城调总队:《中国城镇居民贫困问题研究》,载《城市管理》,1997(2)。

22 武汉市民政局:《关于市政协九届二次会议第569号提案的回复》,2页,1999年7月7日。

23 《中国劳动保障报》,1999-06-17。

24 王生铁:《中国政府消除贫困行为》,164页,武汉,湖北科学技术出版社,1996。

26 《减贫季刊》,第2期,香港社会保障学会出版,1997年12月。

27 28 34 35 《中国:人类发展报告——人类发展与扶贫》(1997),57、61、46、43页,1998。

29 国家统计局:《中国统计摘要》(1998),78页,北京,中国统计出版社,1998。

30 《参考消息》,1999-09-23。

31 莫泰基:《香港贫穷与社会保障》,11页,香港,中华书局(香港)有限公司,1993。

38 杨宗传、张奇林:《武汉市城市居民最低生活保障制度实施状况的调查分析》,载《经济评论》,1999(4),100页。

(作者单位:武汉大学商学院 武汉 430072)

(责任编辑:曾国安)