

城市贫困人口及反贫困对策

——以武汉市为调查个案

武汉大学贫困问题研究课题组*

贫困是指社会成员因收入过低而难以维持自身或其家庭人口的基本生活,并陷入生活困境的状态。贫困可以分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困泛指基本生活没有保证,温饱没有解决,人口简单再生产不能维护或难以维持;相对贫困是温饱基本解决,人口简单再生产能够维持,但低于社会公认的基本生活水平,缺乏扩大再生产的能力或能力很弱。按照食物支出在生活费支出中的比重(即恩格尔系数)可把家庭分为富裕、小康、温饱、相对贫困、绝对贫困五类,恩格尔系数在 50~60% 为相对贫困,60% 以上为绝对贫困。本文所称的贫困特指城市贫困,既包括那些家庭收入低于最低生活保障水平、享受政府救济的绝对贫困人口,也包括那些低收入的相对贫困人口,并将调查研究的具体对象界定为有城市常住户口的居民,而持蓝本户口居民和暂住人口,或长期居住外地的居民不属此列。特别值得注意的是,随着我国经济体制改革的逐步深入,城镇贫困问题已日益突出,一个由城镇“新贫困人口”构成的贫困层也随之出现(本文所称“城市新贫困人口”,是指伴随经济体制变革进程出现的新的贫困人口,它有别于传统体制下原有的城市贫困人口类型。新的贫困人口的出现,不仅有其特定的社会经济背景,而且有其固有的特点,且影响日重)。由于城镇贫困人口的生活困难已成为比较突出的社会问题,因此,我们以武汉市为个案,对其进行了较为系统的调查研究。

一、武汉市贫困人口的构成分析

武汉市的贫困人口既包括传统体制下的旧有的贫困人口,也包括新出现的贫困人口。经过对武汉市的调查、归纳和分析,武汉市贫困人口主要由以下几类人群构成。

1. 以老弱病残和“三无”人员为主体的城镇脆弱群体。这部分传统救济对象是目前城镇居民中生活最困难的群体。其构成成份复杂,包括:(1)“三无”人员群体,即:无劳动能力,无固定收入来源,无法定赡养人和抚养人的城市居民;(2)特困家庭人员,家有老弱病残孤的城镇居民。这些人员是目前武汉市推行

城镇最低生活保障制度的主要救助对象。

2. 由于主客观原因产生的市场竞争失败者,其中的下岗、失业人员群体已成为目前城镇贫困层中贫困人口最集中、最引人注目的人群。据有关资料表明,90 年代以来,武汉市城镇失业率持续上升,失业人数不断增加。1997 年 11 月,武汉市总工会组织了对 13 个城区郊县、37 个局(总公司)和 31 个直属单位的调查,涉及企业 4 522 家,职工 175.2 万人,其中:下岗职工 30.83 万人,比 1996 年增加 6.48 万人,比 1995 年增加 10.83 万人。全年登记失业率为 2.65%,比上年增加 0.02 个百分点。下岗职工中,有 16.63 万人被减发、停发工资生活费,其中 5.75 万人分文未发,占下岗职工的 18.65%。据武汉市民政局统计,截止 1997 年 6 月底,全市累计发放城市居民最低生活保障金 39 805 户次,82 301 人次,累计发放金额 426 万元,其中重点解决了下岗、无业人员和困难企业职工基本生活问题。在领取最低保障金户当中,下岗和无业人员在职职工占到保障对象的 60.24%。据问卷调查,从年龄结构看,下岗人员中 30~45 岁的比例最高,占下岗职工的 58.5%;从文化程度看,下岗职工主要集中于文化程度低、专业技能素质差的职工,据武汉市总工会于 1997 年 11 月所作的一次有关下岗职工的调查中,在 30.83 万下岗职工中,初中及初中以下文化程度的共有 131 335 人,占 42.6%。这部分职工由于年龄偏大,技能单一,文化素质低,实施再就业过程中选择范围狭窄,处于劣势地位。由于长期不能就业,失去了收入来源,他们中的部分人实际已成为贫困人口。这部分人中还包括因市场竞争的失败者,如经营破产的个体户由小康或富裕沦为贫困,沉溺股票投资而失策导致全家生活无着等,但此类人群所占比例不大。

3. 是对物价上涨缺乏抵御能力的低收入者。市场经济条件下,物价波动是正常现象,但因计划经济时代长期实行低工资、低价格,改革开放后的物价必然要通过上涨来接近其价值。因此,自 80 年代以来,武汉市也与全国的物价水平一样,随价格改革和市场经济改革的深化而呈持续上升趋势。在这种背景下,部分市民因收入水平增长幅度赶不上物价水平增长幅度而

* 课题组成员:李金辉、陈永涛、罗亚、吴源源、廖明富、刘冰、黄迟。执笔人:李金辉。课题指导:郑功成。

导致实际收入下降,一部分人生活出现困难。他们长期以来收入低,负担重,无积蓄或积蓄很少,物价上涨很容易使他们沦为贫困人口。这部分人中还包括原有社会救助对象,由于物价上涨,救济标准低,原有城市社会救助对象的生活更加困难。离退休职工是典型的收入增长弹性较小的群体,他们的退休金主要是由基本工资形成,增长弹性较小,对物价上涨明显缺乏抗御能力。据武汉市民政局统计,截止1997年6月底,享受最低生活保障的离退休人员占到了9.47%,已高于社会救助和优抚对象。据武汉市居民家庭抽样调查,1996年人均生活费收入4702.76元,比1995年增长12.8%,扣除物价上涨因素后,实际增长0.5%。但这是就武汉市整体生活水平进行的平均,对于处于城市弱势地位的贫困层来说,情况就不同了。据调查问卷,在我们走访的被调查者中,年平均生活费支出平均在2400元左右,远远低于同期计算的1996年人均消费性支出4455.8元。

4. 是丧失相应社会保障待遇而导致贫困的人口。传统的企业保障制虽然弊端重重,但在传统计划经济体制下对于保障职工的基本生活权益还是发挥了相当重要的作用。在经济体制改革的过程中,伴随企业转制的另一个重要内容必然是从企业保障到社会保障的转变。但目前的状况是:旧的保障体制既无法维持,新的社会保障体系又未确立,使部分居民因病、因灾而陷入贫困。如我们在采访调查中了解到,部分失业、下岗职工因所在单位破产、倒闭,不仅原有的福利、劳保待遇不再享有,而且有的连最低工资都发不出,一旦患病,昂贵的医疗费往往使他们到处东挪西借,背负高额债务。有些在职职工所在企业虽然勉强维持生产,但由于负债经营亏损累累,职工几年的医药费长期得不到报销,家庭生活十分困难。另外,某些突发的灾难也导致部分居民陷入贫困或加剧了贫困程度。在1998年夏季的特大洪涝灾害中,有些受灾严重的居民,虽然得到街道居委会的救助,但由于受灾面广、政府财力有限,救助金额及物资只能维持基本生活,他们实际上已不同程度地陷入贫困之中。对于那些生活本来就很难的居民来说,洪灾无疑雪上加霜,使得他们的贫困程度迅速加剧。

5. 其他类型的贫困人口。这类人包括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、吸毒等不良嗜好而导致贫困的人员。近年来由于这类因素致贫比例逐渐攀升,不容忽视。

二、武汉市贫困人口的特征分析

武汉市现阶段的贫困人口同计划经济体制下传统的贫困人口相比,既具有后者的一般特征,又具有市场经济体制变革过程中的独有的鲜明特征。具体来说,主要有以下几点:

1. 在武汉市贫困人口总体中,新的贫困人口已经上升为主体。据武汉市民政局统计资料显示,截止于1997年6月底,在领

取城市居民最低生活保障金的人员中,以下岗、失业和在职困难职工为主体的新贫困人口占到保障对象的64.2%,远远高于以传统的社会救助、优抚对象为主体的老贫困人口。由此可见,城市反贫困的主体对象已转化为城市新贫困人口。

2. 失业下岗是导致城市新贫困人口产生的主因。尽管企业将内部沉淀的冗员剥离出去是经济体制改革的客观要求,但也无庸讳言,职工的失业、下岗确是导致他们生活困难的直接原因。明白这一原因,将使我们实施再就业工程,充分发挥其“造血”功能,从而缓解城市贫困现象有更深刻的认识。

3. 城市新贫困人口的变动性强。传统的城市贫困人口中如“三无”人员和优抚对象等,他们的贫困状况在短期内一般不可能得到完全缓解,必须依靠政府的救济措施才能维持生存,其贫困具有永久性特征;而城市新贫困人口的贫困状况则不具有稳定性,他们可能在一段较短的时间内通过政府帮助或自身努力以及其他正当途径重新就业,从而改善经济状况,进而脱离贫困行列。因而,城市新贫困人口具有较强的变动性。

4. 武汉市贫困人口趋向“年轻化”。传统的城市贫困人口主要以社会救助和优抚对象为主,而这两类人中以老年人居多,从而使得城市贫困人口“老化”特征显著。随着新贫困人口上升为城市贫困人口的主体,这种情形发生了改变,武汉市贫困人口“年轻化”趋势明显。据问卷调查,在被调查的城市贫困人口中,从年龄结构看,30~45岁的贫困人口的比例最高,约占总体的58.5%。

三、武汉市贫困人口产生的原因分析

综观武汉市的贫困现状,导致贫困人口产生的原因是多方面的,也是复杂的。根据我们的调查材料,致贫原因可以概括为以下几个方面:

1. 产业政策和产业结构的调整导致行业性失业和结构性职工贫困群体出现。武汉自建国以来一直是国家的老工业基地,进入90年代,产业结构开始升级换代,在政策和固定资产投资上,都偏向于发展汽车、高新技术产业等产业,开始向资本密集型和技术密集型过渡,这在一定程度上限制了老产业,使原有老产业的效益下滑,大批职工下岗或失业。目前,武汉市困难职工主要集中在纺织、机械制造、交通、服务、商业等行业。以纺织业为例,截止1995年,武汉市纺织行业已从1989年下半年起连续6年行业亏损,累计亏损达6.75亿元,失业下岗职工仅当时的10万职工中就已达4万人,武汉市103家纺织企业,有55家处于停产或半停产。1998年,武汉市撤消纺织工业局,还面临压锭6万锭的任务,使纺织系统3600多名职工面临下岗和再就业。

2. 经济转制过程中对国企的改革和调整导致部分职工失业、下岗,进而因生活困难进入贫困行列。建立现代企业制度,实现两个根本性转变是我们对国有企业改革和调整的目标。为达成这一目标,在我们为盘活国有资产,对国有资产以资产为

纽带进行兼并重组时,必然要求改变过去那种人力资源在资本营运中,以牺牲效率为代价的资本与劳动力的结合方式,而转变为以效率为基础,这必然会导致大量冗员的剥离和低素质劳动力的退出。这样一来,以前广泛存在的隐性失业显性化、公开化,从企业退出的职工因收入锐减直接影响生活质量和水平,部分适应能力差、自身条件差的职工因而进入城市贫困人口行列。据武汉市武昌区劳动局提供的资料显示:武汉市1997年国有企业与集体企业下岗面高达80%以上,职工下岗率在15%以上。这部分贫困职工,直接加大了城市贫困人口的绝对数量和贫困面,使城市贫困问题日益严峻。

3. 物价上涨与通货膨胀是又一个导致城市贫困加剧不可忽视的因素。它可直接导致部分居民的减收和实际购买力的下降。仅1994年,武汉市居民因物价上涨而致的减收面就达到了31.3%。另外,居民收入增长的不平衡性还会导致不同收入家庭实际购买力的不同变化。物价上涨时,部分家庭收入的大幅度增长可能会掩盖一部分收入增长低于物价上涨幅度的家庭生活水平的下降,表面上整体生活水平仍在上涨,但实际上,物价上涨因素冲淡了收入增长对人民生活水平提高的作用程度。对不同的社会群体实际生活水平的影响不同,对工资收入增长弹性较大的群体而言,收入增长高于物价上涨速度,实际生活水平仍有提高;但对工资收入增长弹性较小的群体而言,其工资收入增长低于物价上涨速度,实际收入和生活水平则会出现下降,所以物价上涨因素可能因上涨幅度高于居民的实际收入水平而导致原来的非贫困人口变为贫困人口,还会使贫困人口的实际收入处于不稳定的状态,使其贫困程度加深。1996年武汉市商品零售价格总水平比上年上涨6.0%,尽管物价涨幅较上年回落8个百分点,但城市居民消费价格总水平涨幅仍然偏高,特别是服务项目价格涨幅较大,已对部分中低收入户居民日常生活消费形成压力,1996年武汉市10%的最低收入户的平均生活费收入上涨幅度为2.04%,20%的中等收入户的年均生活费收入上涨幅度为11.6%,而同期的城市居民消费价格涨幅为12.2%,比全国平均涨幅高3.9个百分点,比35个大中城市平均涨幅高2.9个百分点,其中服务项目更是高达16.5%。

4. 社会保障制度改革滞后。目前,武汉市的社会养老和失业保险还主要集中在全民、集体企业中实行,医疗保险还未试点;同时它对社会困难群体的救助能力也比较薄弱,仍有大量贫困人口得不到相应救助,如武汉市1997年下岗职工生活费发放不足120元的就有6.5万人,分文未发的有5.86万人,两者合计达到12.36万人,占到了武汉市下岗职工的1/3,退休职工中减发或停发退休金的也有2.17万人。此外,社会保障基金的筹集及社会保障管理体制也存在缺陷。社会保障基金的社会化程度低,资金来源单一,主要仍靠财政划拨。负担城镇贫困人口的基本生活对财政造成了极大的压力,不改变这种单纯依靠国家财政的作法,受资金限制,社会保障体系的社会救助与保

障能力仍然得不到提高。同时,社会救助政策在操作中也存在着问题。以现行政策为例,武汉市对困难下岗职工的生活保障实行“三道防线”:(1)最低工资,这部分钱出自企业;(2)下岗职工基本生活费保障,按当地民政部门社会救助的20%发放;(3)社会最低生活保障线。但实际情况是存在大量效益差,陷于停产、半停产,却又因种种因素不能破产的企业,职工领不到基本生活费,民政部门为防止前两道防线的责任后退,在核发最低生活保障费时都一律按照职工已拿到了企业发放的200块钱对待,只按少补的原则,按家庭人口对职工发放最低生活费,补足每人150元/月。这就造成了实际职工家庭人口的生活标准仍未达到每人150元/月。这样就存在一个政策与实际的两难选择,使贫困人口的生活难以得到保证和改善。

5. 行业不同导致收入差距的扩大使得城市贫困问题更为突出。以武汉市1996年全部职工全年平均工资情况为例,事业单位职工年人均货币工资的增幅高于企业、机关,企业与事业、机关年人均货币工资差距继续拉大,年人均货币工资差距由上年的1173元和1275元拉大至1388元和1500元,国民经济各行业中,职工年人均货币工资最高的是电力、供气及供水部门,收入最低的是采掘业,工资高低之比由上年的3.0倍扩大至4.2倍。当这种收入差距水平越来越大、社会整体生活水平越来越高时,低收入阶层的生活就更显窘迫。

6. 贫困群体自身存在着不少问题。贫困群体自身的问题是:(1)劳动者素质低下、劳动能力差等是城镇贫困人口产生的一个主观原因。我们在对武昌区贫困人口的调查中发现,被调查对象有95%文化程度在高中以下,甚至36.5%还未达到初中毕业水平,他们大多只能从事体力劳动和简单的技术性操作;(2)择业观念落后。一些失业、下岗人员的思想观念保守落后,再就业要求高,择业时个人主观随意性强,导致再就业困难,难以改善家庭生活条件;(3)部分家庭的家庭成员沾染了诸如赌博、吸毒等不良嗜好,造成了生活困难。

7. 其他原因。如因车祸、地震灾害以及疾病等偶发因素导致残疾从而失去劳动能力和收入来源,进而导致贫困。

四、治理城市贫困人口问题的对策思考

针对市场经济改革条件下出现的城镇新贫困人口现象,我们认为解决这一社会问题必须从近期和远期两个目标入手:近期目标应当是尽快遏制城镇贫困人口剧增的势头,防止在深化改革的过程中出现不同程度的更多新生贫困者;远期目标是立足最终消除城镇贫困人口。具体对策主要包括:

1. 增加就业。将增加就业作为解决城镇新贫困人口问题的治本之计,应通过个人、单位、社会相关部门多方努力,共同营造“再就业”工程。

(1)采取多种手段,引导就业、择业观念的更新。更新观念是再就业工程全面实施的前提。一些职工陈旧的择业观念造成

了死等死守,不愿自寻出路的消极行为以及能高不能低,挑三拣四等,使他们的再就业难上加难。因此,很有必要通过一系列新闻舆论导向,利用各种传媒工具加强转换择业观念的理论宣传。

(2) 鼓励企业内部消化下岗人员,减轻社会就业压力。一是完善企业“内部退养”制度,妥善安排年老体弱,退休职工;二是兴办实业,拓展经营。同时做好残疾人的就业工作,把按职工总数1.5%的比例安置残疾人就业的工作落实到实处。武汉市是全国9个残疾人按比例就业试点之一,全市有各类残疾人34万,他们中符合国家法定招工年龄并有一定劳动能力的有4.3万余人,目前已安置2.7万余人就业,就业率达65%以上。

(3) 运用优惠政策安置下岗职工。一是当年安置下岗失业职工达到一定比例,经税务机关批准,可享受减免所得税等优惠政策措施。二是工商管理部门对劳动服务企业、新办第三产业和批准经营范围等方面给予支持。三是资金方面,应建立再就业基金,专用于下岗职工的转岗培训和扶持下岗职工进行开发性就业。

(4) 大力开展职业培训,实行持证上岗。武汉市实行了“先培训后就业,培训后上岗”和持证上岗制度。

2. 进一步完善政府的济贫政策。它主要包括:

(1) 进一步完善最低生活保障线制度。首先将城市居民最低生活保障制度定位于综合性的城市社会保障体系之中,协调发展。一是与其他部门协调,争取出台完备的配套保障政策,对保障对象的粮油供应、医疗、住房、交通和子女上学等生活支出予以优惠照顾;二是将最低生活保障线工作与社区服务有机结合起来,为保障对象提供适宜的志愿者服务对象;三是发展社会福利社团和慈善团体,发动国内外的社会捐赠建立救助基金作为最低生活保障线的补充。四是与其他救助方式相配套。国外常用实物救助来弥补现金救助的不足。上海在实施最低生活保障线制度时,也采取了在救助金额之内,分现金救助和实物救助的办法。其次是完善科学规范的运作机制,建立高度透明的监督、反馈机制。一要落实基层的操作人员、机构,打下有序管理的基础;二要保障对象的申报、审批、变更操作程序要规范公正,尽可能排除基层操作中的感情因素介入;三要针对保障范围广泛的实情,应实行规范化的档案管理和微机操作,并考虑建立关于城市社会保障对象的信访投诉,接受社会监督。

(2) 社会保险等制度要与反贫困政策相配套。贫困救助制度是整个保障制度的保障底线,贫困救助对象的多寡不仅取决于整个社会经济发展水平,也取决于社会保险制度等的配套。为此,国家应当落实如下政策:一是根据《劳动法》确定的最低工资标准应当得到贯彻落实,即不能因为职工工资收入低于当地最低工资保障线而进入贫困救助网;二是失业保险金也应有最低限制,即不能因为失业者的保险金达不到最低标准而进入贫困救助网;三是养老保险实行社会统筹与个人帐户相结合,由于基本养老金的替代率在大幅度下降,而个人帐户上所记数

额又因平时工资收入的差别而存在着多寡不一的现象,从而亦应当有最低养老金保险线,不能因退休职工养老金过低而进入贫困救助网。

(3) 积极发展补充性济贫措施。例如,民间慈善事业能够通过汇集民间的财力来对需要社会救助的成员进行有效的救助,以解除被救助者的生存危机或特别困难,从而可以减轻政府济贫的财政压力。此外,实物救济、以工代赈等多种形式的济贫措施对政府的济贫政策也可以起到良好的补充作用。

3. 单位和社区亦需要建立相应的互助机制。虽然从根本上说反贫困主要是政府的责任,而且传统的企业(或单位)保障制度应当摒弃,但企业或用人单位建立适度或有限的、并且能够起促进作用的保障机制,仍然应当成为整个反贫机制的必要补充。如可以考虑从企业强制计提的公益金中拿出一部分用来对本单位贫困职工进行救助。另外,针对中国城镇社会的主干家庭日益分化为核心家庭,家庭保障功能会在一定程度上受到削弱,还应大力发展社区保障,如为双职工家庭提供托儿所、托老所等社区服务,以解决其后顾之忧。

4. 强化家庭保障机制的作用。依靠家庭成员相互扶持的方式解决生活贫困问题,这是中国社会成员的一种天然合理的自觉行为,也是中国社会伦理道德的具体体现。而且随着物质生活水平的提高,家庭保障具有更好的经济条件。因此,在强调社会保障社会化的同时,还应当强调要继续以家庭保障作为整个社会保障制度的基础,而不能因物质文明进步漠视家庭亲情和伦理道德。走访过程中我们了解到,有些有赡养能力的子女遗弃年老无助的父母,人为地将他们推入贫困行列。这些行径应通过社会新闻媒体加以披露、谴责,社区居委会也应采取有效措施规劝、监督,相关法律如《婚姻法》《老年人权益保障法》等的执法部门亦要加强规范、制裁,从而在社会上树立孝敬老人的良好风气。

此外,商业保险作为一种有效化解风险的机制应得到重视。商业保险尽管属自愿的商业行为,但其客观上可以起到保障社会成员生活稳定的作用。对于经济条件宽裕的家庭来说,可选择一些保障水平高、期限长、交费相对多一些的养老保险、住院医疗保险等,万一出现不测事件也能顺利渡过难关,而避免陷入困境。

说明:

本文资料来源于:(1)武汉市统计局:《武汉市统计年鉴(1996)》,北京,中国统计出版社,1997;(2)武汉市民政局:《关于建立实施城镇居民和农村居民最低生活保障制度的汇报》,1997;(3)武汉市民政局:《武汉市建立城乡最低生活保障制度工作资料汇编》,1996。

(作者单位:武汉大学商学院 武汉 430072)

(责任编辑:杨宗传)