

# “双转变”时期 城市反贫困的思考

买洪涛（唐山学院 河北唐山 063000）

基金项目：河北省社会科学基金项目“城市底层贫困者的主体解释与生存策略研究”阶段性成果，编号：HB11SH033

中图分类号：F124.7 文献标识码：A

**内容摘要：**近年来，随着农村的反贫困工作取得显著成效，城市贫困愈发成为人们关注的新焦点，城市贫困问题的有效治理已迫在眉睫。对此，必须对中国的城市贫困问题和反贫困工作进行重新认识和思考。文章指出，应以社会统筹的新视角，创新城市反贫困思路，制定社会化反贫困战略，实施社会反贫困政策，推进城市反贫困的新发展。

**关键词：**双转变时期 城市贫困 社会反贫困战略

自20世纪90年代以来，随着社会主义市场经济体制的逐渐确立，我国进入了经济体制转轨和社会结构转型的“双转变”时期。这一时期，我国经济在快速增长的同时，在分配领域社会成员之间的收入差距也日趋严重。由此带来的一个问题便是我国贫困人群的不断扩大。近年来，随着农村反贫困工作取得显著成效，城市贫困愈发成为人们关注的新焦点，城市中的“三无”人员、失业者以及贫困在职和下岗职工等贫困人群的生存条件虽有改善，但整体状况依然不容乐观。与此同时，农村进城务工人员 and 大学毕业生低收入群体等新贫困人群也日益显现，城市贫困问题的有效治理已迫在眉睫。

## 当前我国城市贫困问题的现状

### （一）城市贫困人群的规模估算

科学估算我国城市贫困人群的规模，是研究我国城市贫困问题的基础，也是认识我国城市贫困问题严重程度的一个重要依据。

贫困是一个属于社会历史范畴的问题，对它的合理界定目前尚无权威标准。目前多数官方统计资料将最低生活保障线视为

各个城市的贫困标准。据民政部统计资料显示，目前城市居民最低生活保障平均标准为251.2元/人/月。截至2010年底，全国共有1145万户、2310.5万城市低保对象（见表1）。

由于已经制定的最低生活保障线多是建立在主观判断及其他人为因素之上，而且没有将流动劳动力纳入城市贫困人口统计中，在一定程度上低估了城市贫困人口数量。在当前统筹城乡改革的大背景下，若将本地的农民工和大学毕业生低收入人群纳入城市低保的范围内，则城市贫困人口的规模更大。2011年8月5日，中国社科院发布的《中国城市发展蓝皮书》指出，目前中国城镇贫困人口大约为5000万人，是目前低保标准和参保人数2倍左右。虽然，对城市贫困人口的规模很难达成共识，但是中国城市贫困人口呈现逐年扩大的趋势却是不争的事实。这一问题已成为困扰我国城市化进程和社会主义和谐社会建设的主要问题之一。

### （二）城市贫困人群社会构成的新趋向

城市贫困人口的社会构成呈现出多样化发展的新特点。传统意义上，城市贫困人口的构成大体可分为三类人员：第一类是“三无”人员，即长期以来由政府民政部门给予救济的无生活来源、无劳动能力、无法定抚养人或法定抚养人无抚养能力的居民；第二类是贫困的失业人员，即在领取失业救济金期间家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民；第三类是贫困的在职和下岗人员以及离退休人员，即在在职人员领取工资、下岗人员领取基本生活费、离退休人员领取离退休金或养老保险金后其家庭人均收入低于当地贫困线标准的居民。

近些年来，随着城市社会结构和产业结构的迅速调整，城市贫困阶层也随之不断扩大。2010年11月召开的“社会性别与贫困”论坛上发布的报告揭示了新贫困人群的八大来源。调查显示，中国的贫困局面从改革开放初期的农村主导逐渐转向城乡贫困并存，“新贫困”人群逐渐超过过去所说的无经济收入、无劳动能力、无赡养人的“三无人员”，成为城市贫困人群的主体。尤其是近年来，大学生就业难问题日益突出，从事简单的技术类和服务类工作的大学毕业生低收入群体成为城市“新贫困层”。据有关调查显示，这一群体仅在北京地区保守估计就有10万以上（廉思，2009）。

## 我国城市贫困问题存在的原因分析

### （一）城乡二元经济结构依然存在

改革开放并没有从根本上改变我国城乡二元经济结构的现实，反而使城乡差距不断拉大。预期收入的巨大反差吸引着大量的农村剩余劳动力进城务工，但城市化和建设的相对滞后使得农民工在城市中的生存状况异常艰难。无论是生活上还是心理上始终处于城市发展的边缘，城市失业人员构成中农民工所占比重较大就说明了这个问题。

### （二）体制改革和产业结构调整

经济体制改革和产业结构调整造就的失业是城市贫困者的一个主要来源，其中中国有企业改革造成城市下岗失业人员的增加，被认为是导致20世纪90年代末城市贫困恶化的首要因素。据有关资料显示，国有企业下岗人员1996年累计达800多万，1997年又有新下岗人员400万以上。1998-2000年期间平均每年还有下岗人员300万左右。这就使得他们中的一部分按其家庭人均收入水平降至当地城市贫困线标准以下，从而成为城市贫困人口。

### （三）利益分配机制不完善

目前在我国既适合于效率原则又有利于社会公平的分配格局尚未形成，初次分配领域公平机制欠缺，客观上造成不同人群收入差距快速扩大；另一方面，再分配领域分配政策和福利制度存在着逆向调节和向强者倾斜的状况，税制改革严重滞后，偷税漏税严重，非法收入屡禁不止，使本应在强者和弱者之间进行分配的收入在很多场合被强者独占，人为地拉大了收入差距。

表1 2002-2010年城市低保人数情况

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
保障人数(万人)	2064.7	2246.8	2205	2234.2	2240.1	2272.1	2334.8	2345.6	2310.5
年增长率(%)	76.4	8.8	-1.9	1.3	0.3	1.4	2.8	0.5	-1.5

资料来源:《2010年社会服务发展统计报告》。

#### (四) 社会保障制度不健全

目前,我国尚未建立起覆盖全体公民的社会保障制度,保障能力低、水平差的问题依然存在。其主要表现一是保障面较窄,城市许多职工和居民尚未进入它的覆盖范围,特别是城市中的贫困人口并未全部获得最低生活保障。二是保障水平低,目前城市的三道保障线都存在这个问题。这种低水平的保障,特别是作为最后一道防线的最低居民生活保障的水平过低,就难以保障城市居民基本生活需求。三是保障的社会化程度低,不同经济类型单位、不同行业、不同部门之间社会保障负担畸轻畸重,保障资金难于在更大范围内调剂,不利于实现社会公平。

#### (五) 经济发展的波动

近几年,我国的经济的发展受到世界金融危机的冲击增长缓慢,经济运行中出现许多难题,尤其是通货膨胀问题异常突出。面对持续攀高的物价指数,城市的贫困人群生活压力越来越大,有限收入的实际购买力迅速下降,这无疑会加剧城市贫困人群的贫困程度,同时也使一部分抗风险能力弱的低收入人群的生活陷入贫困状态。

### 解决城市贫困问题的相关建议

经过多年努力,我国城市反贫困工作取得了较大的进展,但由于缺乏一套规范化、制度化的社会反贫困战略及政策,城市反贫困工作面临的形势依然相当严峻。有鉴于此,笔者认为,我国城市反贫困工作要取得新的突破,必须坚持社会统筹的原则,创新城市反贫困战略,制定社会联动、一体化的反贫困政策,实现由道义性扶贫向制度化扶贫转变,由救济式扶贫向开发式扶贫转变,并使之成为我国城市社会经济发展战略的重要组成部分。

(一) 实施立法,把城市反贫困工作纳入制度化轨道

我国目前虽有一些社会救助的政府法规,但仍缺乏一部权威性的以反贫困为主题的正式法律。由于此项立法事关人们最基本的人权——生存权,因此具有特别重要的意义。因为这是用法律来保障公民生存权的经济需要,也是用法律来规范政府和社会对贫困公民的责任和义务。制定“反

贫困法”,把城市反贫困纳入法制轨道,将大大有利于城市反贫困工作的开展,也使城市居民的最低生活更有法律保障。

(二) 统筹城乡发展,减缓农村贫困人口向城市的转移程度

农村贫困人口向城市的转移已经成为我国目前城市贫困的重要来源之一,消除城市贫困不能只针对城市居民进行反贫困工作。因此,现阶段城市反贫困工作需要高度重视从农村转移出来的贫困人口,统筹城乡反贫困资源,合理有效地加强对这类贫困人口的管理,积极探索流动人口贫困问题的解决办法。此外还应从源头抓起,加快城镇化建设和农村经济的发展,辅之以农村劳动力服务体系的建设,同时建立健全农村劳动力培训的投入机制、运行机制、绩效评价机制和管理机制,减缓农村贫困的转移程度。

(三) 推行积极的就业制度,提高城市贫困人口就业能力

我国是人口大国,就业矛盾突出,失业是导致贫困的主要原因。面对严峻的就业形势,政府及相关职能部门应实行积极的就业政策,把充分就业作为宏观调控的主要目标,把失业率控制在社会可接受的范围内。

(四) 完善收入分配制度,切实理顺分配关系

城市贫困人群的出现,一个直接原因便是收入分配失衡。在市场经济中,由于强调效率优先,所以收入分配趋向便是向市场强者集中,从而形成市场强者与市场弱者(城市贫困者为代表)事实上的巨大差距。为了使收入分配更加公正合理,政府有必要高度重视二次分配,增强再次分配的力度,强化国民收入的转移支付,使初次分配所出现的收入反差,经过二次分配的调整,在国民间趋向收入更加公正合理。因此,当前和今后一个时期,要坚持“市场调节为主、政府调节为辅”的收入分配原则,尤其要强化政府的收入分配调节职能。

(五) 深化社会保障制度,完善社会救助体系

我国的社会保障制度改革应从国情出发,改变把社会保障制度建设作为国有企业改革被动配套的思想观念,切实解决制度设计分散化、制度执行非规范化问题;着重解决就业、人口老化、人口转移、保障成本、国际化等问题;建立与社会经济

发展水平相适应、资金来源多渠道、保障方式多层次、权利与义务相对应、管理和服社会化、统一规范、持续可靠的社会保障体系。尤其是要尽快完善城市低保制度,建立健全社会救助体系。一方面,提高低保标准,以温饱线为依据,并根据致贫原因进一步细化社会救助项目,实行分类救助;另一方面,健全配套救助制度,例如教育救助制度、医疗救助制度、住房救助制度、有关低保对象生产经营活动的扶持制度等。

(六) 强化教育培训制度,提高城市贫困人口对社会资本的“摄取”能力

美国社会学家武考克(2000)认为:“一个地区或国家如果拥有较多社会资本(较紧密的社会网络和公民联系),也就在面临贫困和经济脆弱时处于更有利的地位”。这说明社会资本对于国家或地区反贫困具有重要作用,因为对于寻求保障的贫困者而言,社会资本可以转化为他所需的帮助。

要使城市贫困人口达到对社会资本的“充分摄取”,必须全面提升其整体选择社会资本的现实能力。因此,政府应加大对城市贫困者教育与培训投资力度,制定针对该群体教育与培训的优惠政策。城市贫困人口素质的提高,可以帮助他们缩小与强势群体的距离,在与其他群体的交往中获得或动员到改变自己生活境遇的资源(孙璐,2007)。这种做法不仅是着眼于对贫困者的救助,而且是出于提高受助者素质和能力从而实现“自助”的长远考虑。

总之,只有创新城市反贫困战略,建立和实施城市扶贫工作制度体系,才能使我国城市扶贫工作从一般的社会救济工作中分离出来,成为一项独立的社会工程。也才能尽快建立起适应社会主义市场经济形势的城市扶贫的政策法规和操作运行程序,从而为最终解决城市贫困问题提供根本保障。

#### 参考文献:

1. “社会性别与贫困”论坛. 新贫困人群成城市贫困主体[N]. 北京晚报, 2010-11-30(1)
2. 廉思. 蚁族: 大学毕业生聚居村实录[M]. 广西师范大学出版社, 2009
3. 迈克尔·武考克. 社会资本与经济发展[M]. 社会科学文献出版社, 2000
4. 孙璐. 论城市弱势群体社会资本的提升: 从社区支持角度[J]. 湖北社会科学, 2007(4)