

# 我国社会转型期的城市贫困问题研究

肖文涛

城市贫困是我国转型期一个全新的社会问题。本文对当代中国城市贫困的含义与认定标准作了新的界定,对城市贫困人口 的构成、规模、生活状况和社会特征等进行了较为系统、细致的考察,并提出构建城市反贫困战略的政策建议。文章认为,改革开放以来,特别是90年代以来,我国城市涌现出一个来源广泛、构成复杂、数量渐多的贫困人口群体,它对城市各个层面的社会影响,已经成为影响城市安全和社会稳定的一大隐患,应当予以特别关注。文章提出通过立法手段,建立和实施符合我国国情的城市反贫困战略,并使之成为我国城市社会经济发 展战略的重要组成部分,成为各级城市管理者的一项重要职责。

作者:肖文涛,男,1962年生,福建省委党校经济与社会发展研究室副教授。

改革开放以来,特别是进入90年代以来,伴随着经济体制的转轨和市场竞争的加剧,我国城市居民的贫富分化呈现出加速进行的态势。城市中确实有一部分居民率先富了起来,加入到富有者的行列,但同时也有相当数量的居民却处于相对贫困或绝对贫困的境况,沦为贫困层的成员。城市贫困人口其来源广泛、数量渐多、影响面广而引起人们的特别关注,成为当前我国社会转型期一个全新的社会问题。

## 一、当代中国城市贫困的含义与认定标准

关于贫困的含义,国内外理论界曾从各个不同的侧面作过多种阐释。国外理论界对贫困的理解,最初仅限于经济收入和生活资料的拥有量上。如1899年西勃海姆对贫困的理解是这样的:“如果一个家庭的总收入不足以取得维持仅仅是物质生活所必备的需要,那么该家庭就是处于贫困状态。”<sup>①</sup>这是当时较有代表性的对贫困的理解,即贫困是指维持最低限度的生活标准。随着社会经济的不断发展,人们逐渐认识到贫困不单纯是物质生活方面的问题,而且还包含文化生活乃至身心健康等方面。英国政府的蓝皮书曾经明确指出:“贫困和不平等不仅是指缺钱花,而且意味着你能活多久,你的生活质量如何。”<sup>②</sup>西方学者甚至还认为贫困包括权力和地位。詹姆·肯凯德就认为:“贫困不仅指收入分配的最低层,而且指一个社会中所处的地位低下,贫困是这样一种特殊的无权利状况,即在面临来自社会中有权势的集团压力时,无力控制自己所处的生活环境。”<sup>③</sup>可见,西方理论界对贫困含义的理解由原来的较为狭窄变得相

① 周彬彬:《向贫困挑战——国外缓解贫困的理论与实践》,人民出版社1991年10月版,第2页。

② 周长银:《英国反贫困政策和落后地区开发》,《经济开发论坛》1988年第7期。

③ 周长银:《英国反贫困政策和落后地区开发》,《经济开发论坛》1988年第7期。

当宽泛。

国内理论界对贫困问题的探讨主要始于本世纪 80 年代。在对于贫困含义的认识上大致形成了两种不尽相同的观点。一种观点认为, 贫困纯粹是指物质生活困难, 温饱问题未能解决, 是一个人或家庭的生活水平达不到维持基本生存所需要的最低费用。另一种观点认为, 贫困不仅仅是物质上的匮乏, 还包括精神上的贫困; 物质上的贫困是其表现形式, 精神上的贫困才是实质所在。无疑, 这些表述都从不同侧面揭示了贫困的内涵, 对于人们正确理解贫困问题具有重要参考价值。

从社会学的视角看, 贫困是一个由多种相关因素构成的多侧面的社会、经济、文化问题的总称。其含义至少包括以下几层内容:<sup>①</sup> 第一, 贫困是一个综合的概念。它不但有广义和狭义之分, 而且存在着绝对和相对之别。它不单是一种纯粹的经济范畴, 而是经济、社会、文化贫困现象的总和。第二, 贫困是一个具体的概念。贫困不是空洞抽象的, 而是有着实实在在的具體内容的。人们要生活, 就必须有维持生存所必需的物质资料, 要有饭吃、有衣穿、有房住等等。贫困的含义之所以具有确定的内容, 就是因为人们维持生存所必需的物质在一定的历史条件下是既定的。究竟需要多少生活资料才能满足人们的生理需要, 主要依据在一定的自然环境下人们所消耗的热量决定。第三, 贫困是一个相对的概念。所谓贫困地区, 是相对于发达和次发达地区而言的; 所谓贫困人口, 也是相对于富裕和较富裕人口而言的。当然, 在不同的国家和地区, 贫困的程度和标准会有所差别, 甚至有很大的不同, 因而对贫困的含义不能作绝对化的理解。第四, 贫困是一个动态的概念。划分贫困的标准随着经济和社会的发展而发生变化, 其总趋势是由低水平向高水平方向发展, 由此而来的贫困人口数也会发生相应的变化。据世界银行 1990 年对 34 个国家生活水平研究, 结果表明, 当国家越来越富裕时, 它可接受的最低消费水平——贫困线就会发生相应的变化, 在较低的平均消费水平上贫困线缓慢上移, 而在较高的水平上则上移较快。<sup>②</sup>

在我国, 长期以来把城市贫困人口等同于城市“三无”对象, 即无劳动能力、无收入来源、无法定抚养人的社会救济对象。目前, 这部分人大约有 30 万, 大多是孤、寡、老、病、残者, 主要由民政部门对他们实行社会救济。时至今日, 如果再用“三无”标准来界定城市贫困人口显然已不应当当前的新形势和新情况, 因为市场经济条件下许多新的贫困因素的增加, 导致城市贫困人口不断涌现, 而原先的“三无”对象只是城市贫困人口构成中的很小一部分。因此, 必须对当前我国城市贫困的标准重新加以界定。世界银行在《1990 年世界发展报告》中对“贫困”下的定义是: 缺乏达到最低生活水准的能力。以此作为参照, 结合我国的实际情况, 本文认为, 应当把维持生存所必需消费的商品和劳务的最低费用作为划分我国城市贫困人口的标准较为合适, 它包括维持人的生存、工作能力和劳动力再生产所必需的最低标准的食物和其他必需品如一般性衣物等的必要支出, 以及社会生活的部分支出。

## 二、城市贫困人口的构成与规模

日趋严重的城市贫困问题, 是当今全球面临的新挑战。我国在城市化进程明显加速的今

① 参阅阎文学:《富饶的贫困——掣肘与成因》社会科学文献出版社 1994 年 4 月版, 第 57—59 页。

② 世纪银行:《1990 年世界发展报告》汉译本, 中国财政经济出版社 1990 年 9 月版, 第 27 页。

天,城市贫困人口的不断涌现也是不争的客观现实。从现状看,我国城市贫困人口的来源比较广泛,成分较为复杂。其构成主要有:(1)原属国有、集体企业职工因企业陷入困境而失业或下岗等待的人员及其家属。由于企业亏损面的不断扩大,“双停”企业的职工已多年被停发或减发工资,基本生活来源面临断绝的威胁,这部分人员已成为许多城市贫困人口的主体;(2)因个人素质低、竞争能力差而无法找到工作的待业者;(3)难以承受物价持续上涨的低收入者,包括收入低而负担重的家庭、收入不稳定又无积蓄的居民、靠领取失业救济金的职工、拿不到退休金或拿到很少的一部分离退休人员等;(4)在商海竞争中的“败北者”,他们由于决策失误或经营破产,由原先的富有者沦为一无所有的贫民;(5)由天灾人祸造成的贫困者,包括因不可抗拒的自然和社会灾难而失去劳动能力和收入来源的人;(6)伴随离婚率持续上升而生活在单亲家庭中的成员,尤其是女性为家长的单亲家庭更容易陷入贫困状态;(7)因从事不法行为而被处罚乃至判刑后返城的人员及其家属,以及因参与赌博、吸毒而使家庭衣食无着的人员及其家属;(8)找不到工作或工作不稳定而使生计面临困境的进城农民工,他们虽然不能融入城市,但有可能长期聚居在城市里,并可能成为未来我国城市中最大的贫困群体。

根据联合国规定,城市贫困人口一般包括陷入贫困的原城市人口和流入城市的“未注册”人口。以此作为统计口径,有关权威部门和报刊披露的信息表明,当前我国城市贫困人口的数量相当庞大,且呈不断增加之势。

——据世界银行估计,我国城市贫困人口在1990年只有100万,而现在约有3000万到1亿人从农村流入城市。他们有些人“生活得也不错,但一旦生病或遇到其他灾害则显得极度脆弱,形成了一个潜在贫困人口的脆弱群体”。

——有关学者根据抽样调查资料测算,1988年我国城市贫困户比重为6.83%。1989年全国总工会曾对12个省市职工家庭生活作过调查,提出贫困职工占职工总数的6.73%,并由此推论全国处于贫困状态的城镇人口有3480万之多,约占全国城镇人口的17.3%。1990年,有关学者测算出我国城镇居民中相对贫困人口比重为7.38%。

——国家统计局1994年的统计结果表明:1993年城镇居民的贫困标准为人均年收入1130元,困难标准为1355元。据此计算,全国约有占城镇居民总数5%的370万户、1250万人处于贫困线以下。另据有关部门透露,1994年全国生活困难职工的比重已由上一年占城镇居民总数的5%上升到8%左右。

——国家劳动部信息中心提供的材料显示:近几年来领取失业救济金的职工人数猛增。1991年为10万人,1992年为34万人,1993年为103万人,1994年则增至180万人,是前7年的总和。

——据《1994—1995年中国经济白皮书》提供的数据,到1995年底,全国城镇尚有失业人员480.3万人,比上年同期增长10.2%,城镇失业率为2.9%,比上年同期增长了一个百分点。而据有关部门调查,职工下岗后人均实际收入明显下降,下岗人员月收入只相当于地方全部职工月平均工资的2/5,甚至更少。

——在1996年3月召开的全国政协八届四次会议上,有代表郑重指出,目前由于企业“双停”发不出最低工资涉及的困难职工有1500多万,占职工总数的10%,其中有880多万职工处在贫困线以下,连同赡养人口,困难面很大,困难程度在继续加深。在近3000万离退休职工中,也有相当一部分人由于离退休工资标准低、企业亏损等原因,拿不到离退休金或拿到很少,生活艰难。

——今年初国家统计局城调总队课题组依据全国城镇人口贫困线,得出贫困线以下居民比重,然后推算出全国城镇贫困居民总体规模。他们的基本估计是:1995年底全国城镇贫困居民占城镇非农业居民家庭人口的8.6%,约为2428万人;全国城镇贫困户约为659万户,占全部非农业户的7.6%。如果按绝对贫困范畴推算,全国城镇绝对贫困人口和家庭分别为1242万人和332.9万户。

以上仅仅是已经公开披露或能够调查统计的数据,如果加上其他构成部分的城市贫困人口,数量将更为庞大。

### 三、城市贫困人口的生活状况与社会特征

对于一个地域辽阔且拥有12亿人口的大国来说,存在一定数量的贫困人口实属正常,也不足以大惊小怪。问题在于,由于我国城市贫困问题既具有一般发展中国家的共同特征,又具有我国社会转型期的新特点。其中不容漠视的是,我国城市贫困人口大大有别于散布于广大农村的贫困人口,它是一个“高能量”群体,处理不好极可能成为影响社会稳定的一大隐患。因而,对其生活状况、社会特征以及未来走势等就不能不予以格外关注。

贫困状态,最本质的一点就是低水平、低层次的入不敷出。所以,城市贫困人口生活状况的最突出表现就是收支倒挂,难以维持日常生计。尽管改革开放以来城市居民收入来源呈现出多元化的态势,但对大多数企事业单位职工来说,工资性收入仍是最重要的收入来源。一旦工资收入出现危机,生活就难以保障,那些靠离退休金生活的职工更是如此。据抽样调查,1994年占全国城镇居民总数8%的城市贫困人口,人均月生活费收入为88.25元,消费支出为98.58元,均比全国平均水平低50%以上,收支相抵人均月缺口10.33元,人均年缺口123.96元。到1995年,城市贫困人口的人均月生活费收入为113.58元,消费支出为128.67元,收支相抵人均月缺口15.09元,人均年缺口181元。这些贫困人口往往要靠借款、贷款、动用过去有限的存款或靠亲属资助才得以维持生计。据某省的部门调查,停产企业中有20%的职工靠亲友接济,34%的职工靠变卖家产和节衣缩食度日。双职工、多职工在不开工资企业的职工家庭处境尤为困难,有些职工家中断粮断菜现象时有发生。有的特困职工因生活无法维持而吃野菜、讨饭、捡破烂、卖血、卖淫,甚至自杀,境遇凄惨。<sup>①</sup>

城市贫困人口生活状况的第二个表现是食物消费量少质差,营养严重不足。城市贫困人口的营养不良不是因为食物生产总量不足,而是缘于收入分配不均等造成的食物分配不均。据我们对福建省的抽样调查,该省1994年有28万城镇贫困人口,人月均食物消费为87.14元,比全省平均水平低46.9%,其中肉禽蛋消费量比全省城镇平均水平低53.4%,比全省平均水平低41.5%。贫困人口从食物中摄取的热量为1610千卡,比维持生命的热量低值2100千卡低23.3%,从动物性食品中摄取的营养素数量更达不到营养标准。由此可见,每天粗茶淡饭的城市贫困人口摄取的食物营养远远达不到营养标准。

城市贫困人口生活状况的第三个表现是食品消费支出比重过大,消费结构明显不合理。根据联合国粮农组织规定,食品消费支出占全部消费支出比重的恩格尔系数值达59%以上的为绝对贫困,50—59%的为勉强度日,40—50%的为小康水平。而我国城市贫困家庭的收入很

<sup>①</sup> 樊平:《中国城镇的低收入群体》,《中国社会科学》1996年第4期。

大部分用于食品消费开支,食品开支占全部消费支出的比重明显过大。如福建省1994年城镇贫困人口的恩格尔系数高达69.7%,其他消费如衣着支出全年仅135.7元,比全省平均水平低68.4%,家庭设备用品及服务支出仅49.4元,比全省平均水平低84.6%。每百户贫困家庭拥有冰箱19台、彩电15台、洗衣机31台,分别比全省平均水平低74.3%、83.3%和64.4%。

从全国情况看,(详见表1),贫困居民的穿用支出处在较低水平,与平均水平的差距仍然很大。1995年全国城市贫困家庭人均衣着支出仅184.1元,比平均水平低61.6%,与1990年相比,差距进一步拉大;贫困家庭人均用品支出仅301.5元,比平均水平低60.4%。<sup>①</sup>

城市贫困人口生活状况的第四个表现是存款和手存现金少,债务负担增加。以福建省为例,城镇贫困户每月人均存款仅0.66元,比全省平均水平34.37元低98%,几乎是微乎其微;手存现金为95.68元,只有全省平均水平277.56元的34.4%。这些贫困户为了维持低水准的生存需求和满足子女读书需要等,不得不举债度日,以致债务数额不断增加,负债的家庭数也有增加的趋势。

表1 1990年和1995年全国城市居民消费支出情况

	1990年			1995年		
	贫困居民消费额(元)	平均消费水平(元)	贫困居民比平均水平低(%)	贫困居民消费额(元)	平均消费水平(元)	贫困居民比平均水平低(%)
消费总额	724.8	1278.9	-43.3	1904.4	3537.6	-46.2
食品支出	452.4	693.8	-34.8	1153.9	1766.0	-34.7
衣着支出	78.6	170.9	-54.0	184.1	479.2	-61.6
用品支出	63.1	197.9	-68.1	301.5	761.0	-60.4
其它支出	130.7	216.3	-39.6	246.9	531.4	-50.2

由于当前城市贫困的成因和贫困人口的构成与过去高度集中的计划经济体制下的情形大不相同,特别是随着社会主义市场经济的逐步发育、成型,诱发贫困的因素增加,我国转型期的城市贫困问题显现出许多新的社会特征:

一是区域性。我国幅员辽阔,各地的资源条件和经济基础差别较大。东部沿海地区在改革开放中区位优势明显,这些年来凭借国家的优惠政策较快地发展起来,而中西部地区发展则相对缓慢。这种区域经济发展的不平衡必然导致东部与中西部城市发展水平的差异,由此也促发了东部与中西部城市居民间贫富差距的形成。总体来说,城市贫困人口主要分布在内陆地区、“三线”地区、计划体制控制严格的矿产和制造业产地。有关调查表明,城市贫困人口相对集中在中西部欠发达城市。1995年全国城市约333万贫困户的1242万绝对贫困人口中,有近90%集中在中西部城市,其中人均生活费收入最低的内蒙、甘肃、吉林、山西和黑龙江等五个省区,城市贫困人口占全国城市贫困人口的44.8%。从城市规模看,大中小城市的贫困发生率有较大差异。据辽宁省调查,百万人口以上的特大城市有贫困人口约9.4万人,占全省贫困人口的14%;50—100万人口的大城市有贫困人口约46.1万人,占68.9%;50万人以

① 任才方、陈晓杰:《城市贫困面面观》,《中国统计》1996年第7期。

下的小城市有贫困人口约 11.5 万人,占 17.1%。<sup>①</sup>可见,中等规模城市的贫困发生率较高。

二是行业性。现阶段由于各行业占有的社会资源不均,收入分配序列尚未理顺,以致不同行业之间分配不公造成的居民家庭收入差距持续拉大,成为影响居民贫困分布的重要因素。据调查统计,1995 年在国有、集体单位工作的贫困职工占全部贫困职工的 55.5%,主要分布在纺织、煤炭、机械、森林工业、军工、轻工的部分亏损、“双停”企业,甚至在一些地区政府机关的部分公务人员中也出现了贫困化的征兆。<sup>②</sup>近年来全国纺织行业几乎全面亏损,某市共 6 万名职工中,约有 1.8 万人每月只能领到几十元的生活费,还有 8000 多人连生活费都拿不到。某省 10 个城市的 3 个行业曾拖欠职工工资总额 26.6 亿元,其中 4 个统配煤矿拖欠职工工资 5.5 亿元,涉及职工 31.7 万人;15 家军工企业有 9 家拖欠工资 5000 多万元,涉及职工 25 万多人。这些职工实际上就成了在业贫困者。

三是自致性。所谓自致性,是指由城市贫困者自身及其家庭因素而导致的贫困。首先是思想文化上的贫困所致。城市贫困人口的受教育层次普遍较低,文化素质也偏差,而一般地说,贫困发生的概率与个人的文化程度呈负相关关系,文化程度愈低,愈容易陷入贫困境地。也正由于思想文化素质的低下,进而形成了一种与物质上贫困相适应的价值观念、心理机制和生活方式,对自身的贫困现状或怨天尤人,或安贫乐道,不思进取。其次是家庭人口结构和劳动力负担系数影响所致。国家统计局的典型调查结果显示,家庭人口结构对一个家庭收入和消费状况有着明显的影响,每个劳动力负担人口数量随家庭人口规模扩大而增加。现有城市贫困家庭一般生育较多,家庭规模偏大,就业者负担较重,因而人均收入必然减少,影响到消费质量的改善。再次是自我解困能力微弱。由于贫困家庭根本无法进行资本积累的投资,也就不可能因生产条件或人力资源改善给家庭带来较多的收益,容易形成“低收入—低储蓄—低投入—低产出—低收入”的恶性循环,使贫困家庭经济难以迈出低谷,生活水准长期处于贫困状态。

四是城市贫困人口的群体意识和群体行为开始显露。伴随着城市贫困人口的增多,在一些城市,特别是一些低收入职工相对集中的工业城市和城镇,由于低收入的生活状态相同而且集中,已经具有了群体意识,<sup>③</sup>他们为了改变低收入的贫困状况,开始出现了内部认同和组织群体行为的征兆。尤其是当今一些富有者斗富摆阔、肆意挥霍的现象,极易使贫困群体产生一种强烈的被剥夺感的敌视心理,进而引发犯罪等越轨行为。近年来许多城市发生的抢劫、盗窃、绑架勒索等刑事案件,作案者中失业待业人员、进城农民工占有很大比重。再加上城市往往是一个地区的政治、经济、文化中心,信息传播快捷,贫富反差过大引起的心理失衡更容易引起人们的不满情绪,把矛头直接指向政府,一旦有人煽动,就会发生游行、上访、阻断交通等集体行为,危害城市的公共安全和社会稳定。

另外,值得引起警惕的是,我国城市至今还没有出现典型的贫民窟,但为数不少的“棚户区”已在许多大城市涌现,任其蔓延下去,难免会出现失业严重、住房奇缺、交通拥挤、环境污染、疾病流行、治安恶化等社会问题,最终演化为贫民窟。由于这些人处于城市社会的下层,谋取生存和自我保护能力差,为了寻求生存和保护,往往结成团体或帮派,在某些别有用心者的操纵下,容易蜕变为危害甚烈的犯罪团伙,给城市管理和社会治安带来新的困扰。

① 任才方、陈晓杰:《城市贫困面面观》,《中国统计》1996 年第 7 期。

② 国家经贸委信息中心预测分析处:《居民收入水平呈现多层次格局》,《经济日报》1995 年 7 月 8 日。

③ 江流、陆学艺、单天伦:《1994—1995 年中国社会形势分析与预测》,中国社会科学出版社 1995 年版,第 35 页。

## 四、我国城市扶贫的现状与抉择

面对业已存在的数以千万计的城市贫困人口以及由此带来的种种负面效应,我国政府和各界都给予了高度重视,并纷纷开展了各种形式的扶贫解困活动。但就总体情况而言,目前城市扶贫工作仍然是喜忧参半,城市消除贫困可谓任重而道远。

当前城市贫困人口的主体是因企业停产和破产而下岗和失业的职工及其家属,为此,解决这部分职工的再就业问题,意义重大。我国实施再就业工程以来,已安置了相当一部分失业职工再就业,近三年来再就业率达到 8.1%左右。但由于各地经济发展规模差异较大,实施再就业工程的情况大不一样,经济欠发达地区的失业职工再就业难度更大。另据有关部门分析预测,今后几年我国劳动就业将面临三个方面的巨大压力:一是城市劳动力数量不减,每年需就业者将达 1000 万人左右;二是目前国有企业的富余职工已达 1500 万人,未来 5 年内每年需分流安置 300 万人;三是农村中尚有 1.2 亿剩余劳动力亟待寻找新的就业门路,其中跨地区就业者有 4000 万人。因此,我国在扩大就业、消除贫困方面将面临一系列复杂的矛盾。

推行社会保障是世界各国解决失业问题的有效办法。我国自 80 年代中期开始进行社会保障制度改革,但就整体而言,其水准尚低,覆盖面偏窄。截至 1994 年底,社会保险支出只占国内生产总值的 4%,全国城镇中只有 59 万户各类企业、7336 万职工和 1628 万离退休人员参加了地方退休费用社会统筹,分别占企业职工的 66%和离退休人员的 80%;参加失业保险的企业仅 53.2 万个,职工 7924 万人,占城镇职工的 53%。<sup>①</sup>在 1987 年至 1994 年的 8 年间,政府共筹集失业保险金 83 亿元,这对于庞大的失业人数和企业富余人员来说,无疑是杯水车薪。况且,要解决职工的生活困难,仅靠失业、养老、医疗等保险制度是远远不够的。再加上失业保险制度存在的种种弊端,已使我国的社会保险面临严峻的挑战。

为保障职工获得基本劳动报酬,国家劳动部要求企业执行最低工资标准。目前,我国最低工资标准根据地段和经济发展程度不同,大致分为三个层次的方案已经出台。珠海、深圳、广州均在 300 元以上;北京、上海、天津、海南、辽宁和江苏等地在 200 元以上;边远和内陆省份如贵州、山西、内蒙古等地则在 200 元以下。各地最低工资标准虽都作了明文规定,但执行的情况却不甚理想,不少地方或因财力拮据,或因企业效益不佳,或因银行拒绝贷款发放,最低工资标准成了画饼充饥的一纸空文,困难企业职工仍然得不到基本的劳动报酬。

建立城镇居民最低生活保障线,是近年来政府为城市贫困人口扶贫济困的又一重大举措。我国原有的社会救济基本上没有把那些收入低微不足以维持基本生活者纳入救济范围,而现有企业经营状况越不好,生活困难的职工就越多,由企业救济的可能性也越小。因此,传统的社会救济方法亟需向社会救济过渡,最低生活保障线便应运而生。这一保障线是国家为救济社会成员因自然、社会、经济、生理和心理等方面原因致使收入减少或中断,难以维持基本生活而制定的社会救济标准。目前,上海、青岛、福州、大连、厦门、海口、无锡、广州、深圳等近 20 个城市相继出台了具体方案并开始实施,但大多数城市还没有建立最低生活保障线,根本原因在于当地政府还拿不出确保实现最低生活保障线的资金。另外在实施过程中,有些城市制定的最低生活保障线并不能保障居民摆脱贫困,而有些居民事实贫困却不能被纳入贫困线的扶助

<sup>①</sup> 《全国贫困职工救济中的问题与对策》,《改革内参》1994 年第 24 期。

对象之中。可见,如何使最低生活保障线确实有效地起到保障城市贫困人口基本生活的作用,还有待于深入探讨和进一步完善。

培育慈善机构也是民间扶贫济困的一条好途径。我国近年来付诸实施的送温暖工程,便是通过民间慈善捐款设立地方帮困基金会,帮助市民渡过危机的。送温暖工程实施以来,已取得显著成效,共扶持贫困职工 400 多万人,有 50 多万户家庭的贫困程度明显减缓。但要看到的是,由于我国慈善事业发展缓慢、财力欠缺、覆盖面窄,所以能感受到“温暖”的人数相当有限,而且只是逢年过节时才感受得到,救急救不了贫。

上述情况表明,我国城市扶贫工作虽经多方努力,取得了可喜的进展,但由于缺乏一套规范化、制度化的城市反贫困战略及其政策体系,城市扶贫面临的形势依然相当严峻。与农村贫困人口相比,由于城市贫困人口没有土地等生产资料,是真正的无产者,一旦失去可靠的生活来源,其贫困程度决不亚于农村贫困人口。而迄今为止,我国政府正式承认的贫困人口是居住在农村的 8000 万绝对贫困人口(1996 年底已缩减为 5800 万),城市贫困人口尚未列入政府反贫困的正式计划中。有鉴于此,笔者认为,我国城市扶贫的根本出路在于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。要通过立法手段,建立和实施符合我国国情的城市反贫困战略,并使之成为我国城市社会经济发展战略的重要组成部分,成为各级城市管理者的一项重要职责。

建立和实施我国城市反贫困战略,必须使城市扶贫工作具有制度保证,成立专门的城市扶贫机构,设立专项扶贫基金,而且有一套相应的法律和政策来指导和约束扶贫机构及其资金的使用,以形成一套系统有效的社会防贫扶贫机制。具体而言,我国城市反贫困战略应包括以下三项内容:一是挖掘经济资源,为城市贫困人口提供经济机会。要创造条件让城市贫困者把自己的劳动力资源投入到经济建设和社会活动中去,进而使他们能够依靠自己的劳动较好地解决自己的生存和发展问题;二是开发人力资源,提高城市贫困人口的竞争能力。要通过普及文化知识教育、加强岗位职业培训、提供卫生保健服务等,提高贫困人口的身体素质和竞争上岗能力,帮助他们走上脱贫致富之路;三是建立健全社会安全保障网络,提高社会公平度。要在有效遏制贫富差距过大的同时,根据时代的生活水平确定一个合理的贫困线,切实保障那些陷入贫困状态的人的基本生活需要得到满足。总之,只有建立和实施城市反贫困战略,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济困的政策法规体系和操作运行程序,从而为最终解决城市贫困问题提供根本保障。

责任编辑:张小曼