

1998: 中国城市反贫困政策评析

Review on the Anti-Poverty Policies in China's Cities

唐 钧

(民政部社会福利与社会进步研究所, 副研究员 北京 100032)

改革开放 20 年来, 中国的经济以年平均 9% 以上的速度迅猛增长, 以市场为取向的经济体制改革使中国的经济建设和社会发展取得了举世瞩目的成就。然而, 经济改革的不断深化以及伴随而来的激烈的社会变迁也带来了一些社会问题。中国城镇居民中出现的贫困问题就是其中之一。

一、中国城市贫困问题面面观

90 年代以来, 因为在经济体制上向市场经济急剧转轨和企业改革日趋深化, 在中国城市社会中引发了一些经济、社会矛盾。比如, 1993~ 1996 年连续 4 年物价上涨, 1993 年以来国有企业经济效益连续下滑, 等等。这样, 就在城市中形成了以失业、下岗无业和困难企业的离退休人员以及他们的赡养人口为主体的城市贫困群体。

根据《1998 年社会蓝皮书》(社会科学文献出版社出版)披露的 1997 年底的测算数和估算数推算: 中国登记失业人数为 600 万人, 下岗无业人员为 500 万人, 共计 1 100 万人。另外, 还有一个国家统计局根据调查数据推算的数字: 1997 年底的失业人数为 900 万人, 其中普通失业者为 250 万人, 下岗无业者为 650 万人。

综合上述数据及其他材料推算, 在失业、下岗群体中, 最有可能陷入贫困的是: 约 150 万人没能领到失业保险津贴的失业者, 约 310 万没能领到下岗职工生活补贴的下岗无业者, 加上 190 万停发、减发退休金的离退休人员, 共计 950 万人; 如以每人平均赡养 3 人计算, 再加上民政部门差不多 100 万人的传统救济对象, 1997 年, 中国城镇贫困人口大约为 2 000 万人左右。

上述数据有助于澄清一些关于中国城镇居民贫困状况的误传, 这其中对下岗职工家庭陷入贫困的看法分歧尤其大。现在“职工下岗”与“城市居民贫困”之间的关系逐渐得到了理清。民政部社研所的研究报告称: “下岗问题, 现在动辄是百万、千万, 但就造成下岗人员生活困难的影响而言, 实际情况

究竟如何? 其实水分很大。下岗人员情况很复杂, 比如, 可以这样分成两类: 一类是经济效益尚好的企业为了减员增效而裁减下来的富余人员, 他们的生活保障应该不成问题; 另一类是企业停产、半停产而被迫下岗的人员, 在他们中间, 没能再谋得有收入的工作的人才有可能发生生活困难。”

由于各地经济发展状况很不平衡, 下岗职工的情况也各不相同。郭仕征的一份研究报告反映了上海下岗职工的情况: 1997 年末处于待工状态的下岗人员约为 27 万人, 其中大都能维持基本生活, 极其困难的只占 1~ 3%。重庆市政府根据调查对职工下岗后的收入水平也有一个估计: 1/3 比下岗前有所上升, 1/3 持平, 1/3 下降。就重庆市 1997 年年底下岗职工人数 19 万人而言, 生活水平下降的为 6 万多人, 其中生活水平降低到最低生活保障线(家庭月人均收入 150 元)以下的也就 4 万多人。

据专家估算, 截止到 1998 年 9 月底, 国有企业下岗职工人数约为 1 000 万人左右, 其中有 300 多万人通过各种渠道实现了再就业, 700 多万人进入企业设立的再就业服务中心, 大部分人的基本生活费得到了保障。城镇失业人员为 540 多万人, 比 1997 年减少了 30 多万, 失业率下降了 1 个百分点。同时, 全面补发了历年拖欠的离退休人员的养老金, 使仍被拖欠的养老金的离退休人员的人数减少到 25 万人左右。根据上述数字推算, 中国城镇贫困人口大约已经减少到 1 500~ 1 800 万人。

但是, 在城镇贫困人口减少的同时, 近年来贫富差距却在逐渐拉大。据国家统计局提供的数据, 1997 年城镇居民 10% 的最高收入户的人均收入是 10% 最低收入户的 4.2 倍; 而 5% 困难户的人均收入只有最高收入户的 1/5。同时, 最低收入户人均收入的增幅为 - 0.3%, 而最高收入户为 11%, 这说明, 中国城镇的贫富差距仍呈扩大的趋势。

反映贫富差距的一个国际通用指标是“基尼系数”。据世界银行估计, 中国的基尼系数已经从 1984 年的 0.30 上升到 1995 年的 0.415。据联合国开发计划署提供的另外一项依据更为全面(也为国际所

认可)的个人收入定义进行的独立研究表明:中国的基尼系数已经达到0.45。这表明中国的分配不平等等已经达到中等程度。联合国开发计划署评论说:“贫富差距的加剧看来使中国成为亚洲发展中国家中较为不平等的国家之一。”

贫富差距的另一个侧面是地区差别。根据国家统计局提供的数据,1997年,从城镇居民的人均收入看,如以中部地区城镇居民的人均收入为1,东部、中部和西部三者的比例为1.45:1:1.04。东部最高,西部次之,中部最低,但中部与西部的差距极小(0.04)。

联合国开发计划署用“人类发展指数”来衡量中国各省市的贫富差距。根据1995年的数据,排名在第一档次,即人类发展指数超过0.70的9个省市是:上海(0.885)、北京(0.876)、天津(0.859)、广东(0.814)、浙江(0.785)、江苏(0.760)、辽宁(0.756)、福建(0.729)、山东(0.704),其中除了北京因为是首都,发展程度较高以外,其他都是东部沿海省份。排名在最后一个档次,即人类发展指数低于0.60的11个省、自治区是:湖南(0.592)、四川(0.582)、内蒙古(0.578)、江西(0.577)、宁夏(0.571)、陕西(0.570)、云南(0.526)、甘肃(0.514)、青海(0.503)、贵州(0.494)、西藏(0.391),其中除了湖南、江西两省以外,其他都是西部省份。可见,与经济发展水平相一致,人类发展水平也基本是东部最高、中部次之、西部最低。将排名第一的上海与排名最后的西藏相比较,二者比是2.3:1。

二、中国城市反贫困政策评析

近年来,尤其是1998年以来,中国对城镇的反贫困政策和措施格外重视,加大了这方面的工作力度。

社会救助 1993年,中国的社会救助制度改革在上海拉开序幕,1994年民政部向全国推广。1997年国务院作出部署,要求到1999年底,全国所有城市和县政府所在的镇都要建立这项制度。

截止到1998年10月底,已经有576个城市,666个县镇建立了最低生活保障制度。分别占城市和县镇的80%和39%,全国大约有400万城镇贫困人口得到救助。

然而,中国的最低生活保障制度毕竟还是刚刚建立了一个雏形,在许多方面很不健全,很不完善。在计划经济下形成的对社会救济的思维定式是阻碍这项制度进一步发挥作用的一大障碍。

现在许多人对城市中新增加的贫困群体,主要是有劳动能力但没有劳动机会的失业、下岗人员的看法是有问题的。过去的社会救济是针对“无劳动

能力者”的,这使实施救助的政府部门、基层组织乃至工作人员,对救助的条件和救助的标准卡得过严,比如许多地方在计算家庭人均收入时,将在劳动年龄阶段的家庭成员一律按有最低工资收入来计算,而不问其目前实际上有没有收入,致使许多应该得到救助的人得不到救助。另外,新增加的救助对象与以前的救济对象有一点根本的不同,就是他们的贫困状况不再是静态的,而是动态的。他们不固定的收入导致社会救助的必要程序之一——家庭经济调查的任务繁重。中国的社会救助管理机构在动态管理方面是没有经验的,而当前社会分配的失控加大了工作的难度。这既需要社会救助管理机构本身的努力,更需要进行社会政策的调整,使大环境更加有序。

现在建立最低生活保障制度的城市已超过4/5,前景似可乐观,但其实不然,越往后,困难可能越大。要使这项制度名副其实,对贫困地区和一些老的重工业城市应该考虑由中央给予财政补贴,不然的话,很可能一下子都建立起来了,过些时候又得“打假”。有些现象值得注意,到目前为止,最低生活保障制度的救助对象只有预计的城镇贫困人口的1/4到1/5,有些城市新增加的对象不及原来民政救济对象的一半。

还应该考虑的一个问题是下岗职工基本生活费和社会救助之间的关系。

在市场经济国家,社会保险制度与社会救助制度是直接衔接的,而现在中国的制度设计却多了下岗职工基本生活费这个层次。下岗职工的基本生活费肯定不是社会救助,因为生活费的发放是“按资格(下岗职工)”发放,因而无需为确定其对象是否生活困难而对他们进行“家计调查”。它似乎也不是失业保险津贴,因为其资金来源由政府、企业和社会“三家抬”;而且根据1998年5月中央下岗再就业工作会议的要求,其标准要略高于失业保险津贴的标准。但是,进一步分析,“三家抬”中的第三家——“社会”,最后还是落实到了企业和职工身上,因为实际上它将从提高了交费比例的失业保险基金中出。既然它的资金来源是政府、企业和个人,所以它似乎又是一种提高了标准、延长了时限(3年)的失业保险津贴。

按照这种设计,经济效益好的企业为“减员增效”而分流下来的下岗职工显然没有问题,问题在于那些停产、半停产的企业中被迫下岗的职工,“企业”这一家抬不起来,“社会”那一家还是落空,而最低生活保障制度又常常把他们算作可以领到基本生活费的。这使他们常常陷入无助的境地。

针对上述政策设计的不足,从1998年开始,重庆市和湖北省襄樊市采取了一项改进措施,即完全按居民的实际收入来计算家庭平均收入,使这部分

“三不管”人员得以进入最低生活保障制度的保障范围。为了保证制度顺利实施,重庆市通过基层社区调查,然后逐级往上汇总,对所有月收入在130元以下的居民家庭进行了普查,预计救助对象将扩大到10万余人,占城市非农业人口的2.5%左右。

再就业工程 毫无疑问,解决失业、下岗问题的最根本的出路是再就业。目前,中国的失业、下岗人员本身状况堪忧。他们中普遍存在3多:女性多,占59%;中年多,25~44岁“上有老,下有小”生活负担重的占70%;文化素质低的多,初中及以下的占71%。解决这部分人的就业问题难度不小。

解决就业问题的根本出路是开辟新的工作岗位,对于文化素质较低的大龄失业、下岗人员(尤其是女性)可以选择的一种职业是劳动密集型的服务性行业。专家认为,中国的社会福利服务和社区服务能够对解决当前中国就业问题发挥极大的作用。

有调查表明,目前全国老年人口中,健康状况差且生活不能自理的老人大约有1200万人之多。如果其中1/3到1/4的老人需要社会福利院提供服务的话,就是300~400多万人。而中国目前社会福利院(政府办的加上社区办的)能提供的床位只有不到100万张。如果引入市场机制,盘活存量,发展增量,就能形成一个社会福利服务市场。如按平均3(老人):1(服务人员)的比例,再取其半数,也可以创造30~50万个工作岗位。

至于社区服务,潜力更大,目前中国社会除了人口老龄化外,还有另外2个特点,一是家庭人口减少,二是生活压力增大,所以各种生活服务需求日益增加。据北京市有关部门预测,全市可提供4万余个社区服务的就业岗位。

职业辅导和职业培训 到1998年第三季度,全国国有企业共建立再就业服务中心12.4万个。进入再就业服务中心的下岗职工有700多万人,占国有企业下岗职工总数的比例为98%。再就业服务中心除了承担发放下岗职工基本生活费的任务以外,其主要职能是为下岗职工提供岗位需求信息、组织劳务输出、开展职业指导和再就业培训。

在这方面,北欧国家的经验可以借鉴,他们将职业培训作为“积极的劳动力市场政策”的重要内容之一。北欧国家90年代以来失业率也居高不下。于是他们规定,所有登记失业者都必须接受职业培训,培训的内容由参加者根据政府提供的培训计划自己选择。参加者可以得到比一般救助金额更高的职业培训津贴(高出25%左右),在计算失业率时也不把他们计算在内了。培训由政府与各个行业协会签订协议,由他们负责。每期培训一般为6个月,先集中上几周课,然后分散到各企业去实习,干得好的就留在那里了。参加一期培训之后,有3~6个月的寻找工作的时间,如果在这段时间内还没能找到

工作,则可以再报名参加下一期培训。

三位一体的整合模式 如果孤立地看以上所述的三个部分,中国政府和社会确实都在做,但如果将三者整合起来形成一个有机的体制和机制则可能会做得更好。这就是以社会救助为经济基础,以再就业工程和职业辅导及培训为两种相辅相成的有效手段整合起来的制度框架。这个整合机制可以先从地方和社区这两个层次做起,尤其是在最基层的社区层次上努力促成。在某个适当的时机应该将现在设在企业的再就业服务中心转移到基层社区去。这个安排的最终目标是使每一个社会成员都不至于脱离有效的社会支持网络而落入无助的窘境。这个安排的大致设计如下:

一个失业或下岗人员在规定的时间内(比如6个月或更长)内没能再就业,那么他(她)就应该到设在基层社区的服务机构登记,然后有权享受主要由社区负责操作的就业和救助服务,比如提供职业辅导,提供就业信息,具体帮助了解哪些职位适合他(她)以及怎样才能得到那些合适的职位。如果他(她)还是没有机会就业,就应该参加职业培训,然后再去谋职。上述的这些安排都由社会救助制度在经济上托底,即在他(她)家庭人均收入低于最低生活保障线时享受社会救助。如果他(她)参加职业培训,则可以得到培训津贴。最终,有一部分人可能要从事一些由社区安排的在非正式部门的部分时间的社区服务工作。

三、中国城镇反贫困形势展望

1999年,中国国有企业的职工下岗将保持在300万人左右,并步入有秩序、有保障的正常运转的轨道。根据这几年每年近400万人的再就业规模,下岗问题将有所缓解。1998年建立的旨在保护下岗职工基本权益的一系列制度和政策措施将发挥作用,从而在中国社会中改变“下岗即贫困”的不良形象。职业竞争将变得更容易为人接受,失业和下岗人员的择业观念也将进一步改变,他们将能更加心平气和地面对现实和更加实际地选择适宜自己的职业,从而更加远离贫困。

1999年,中国的最低生活保障制度将全面建立。届时,中国的660多个城市和2000多个县政府所在的镇的城镇居民与相当一部分农村居民将能够得到社会保障制度中这一“最后防线”提供的最低生活保障,这将从制度上、政策上维护和保证他们的生存权和基本生活权益。

1999年,社会公正和社会公平将成为中国社会关注的热点。市场经济的“游戏规则”将进一步得到完善。个人所得税制度将在储蓄存款和金融资产实名制、政府官员收入和财产申报制、个人收支票据

关于当前我国人口流动的几个问题

Some Issues on Present Floating Population in China

段成荣

(中国人民大学人口所, 副教授 北京 100872)

80年代中期以来,我国人口迁移流动,特别是人口流动进入了一个新的阶段,越来越多的科研机构和科研人员投入到这一研究领域,出现了一大批研究成果;各地区、各部门进行了一系列有关人口迁移和流动的调查,对了解和掌握迁移人口和流动人口的有关情况提供了重要的信息来源。许多地区,特别是大城市还制定了一系列有关人口流动和流动人口的政策和法规。

随着改革开放的深入,人口迁移和流动正在出现一系列新的现象和问题,本文拟就当前人口流动中存在的一些重要问题和现象进行粗浅的讨论。

一、流动违法吗?

目前,有关人口流动最引人注目的问题是如何看待人们迁移和流动的权利。流动违法吗?换句话说,人有没有流动的权利,地方政府有没有限制人们进行流动的权利。

多数国家将居民的“迁移自由”(也称居住自由)作为“公民自由权”之一加以保护。迁徙自由包括两个方面:一是在国内迁徙,从本国甲地迁往乙地,各资本主义国家宪法一般没有限制;二是移居国外的自由。

我国法律在公民迁移流动的权利问题上历经波折。

建国前夕,由于大陆上的军事行动尚未结束,通过普选选举代表组成人民代表大会来制定宪法的条件尚未成熟。在这样的背景下,中国共产党主持召开了中国人民政治协商会议,会议制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》。该《共同纲领》实

际上是当时我国的临时宪法。《共同纲领》规定人民拥有“选举权、民族平等和男女平等权,思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权”。

为了保证公民“居住”和“迁徙”自由权利的实施,1951年公安部颁布的《城市户口管理暂行条例》在作为制定《条例》基本指导思想的第一条中明确规定:“为维护社会治安,保障人民之安全及居住、迁徙自由,特制定本条例。”由此可见,当时的立法思想和具体的法律制度是明确保护全国人民的迁徙和居住自由权利的。

1954年9月20日,我国颁布了新中国成立以来的第一部《中华人民共和国宪法》。第90条明确规定:“中华人民共和国公民有居住和迁徙自由。”

由于当时对迁移和流动的宽松管理,大量农村劳动力来到城市寻求就业,曾经给城市生产和生活带来了严重的不利影响。为此,1957年12月30日,中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目流动的指示》,要求城乡严格进行户口管理,防止农村人口大量外流。这是建国以后国家第一次明确提出对人口迁移和流动进行限制。

为了落实1957年《指示》精神,全国人民代表大会常务委员会于1958年1月9日通过了《中华人民共和国户口管理登记条例》(以下简称《条例》)。其中规定,“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”

这一条例标志着我国以严格限制农村人口向城市迁移流动为核心的户口管理制度的形成,也标

化和信用化等措施的配合下,更好地发挥其调整贫富差距的作用。

参 考 文 献

- [1]世界银行编著,从计划到市场—1996年世界发展报告,中国财政经济出版社,1996
- [2]联合国开发计划署(UNDP)编,中国:人类发展报告,

1998

- [3]唐钧,最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架,中国社会科学,1998.1
- [4]郭仕征,社会保障基本理论与国际比较,上海财经大学出版社,1996 (责任编辑 孙立明)