

中国减轻贫困的进展和政策

Progress in China's Poverty Reduction and Its Policies

叶耀先

(中国建筑技术研究院, 教授 北京 100044)

减轻贫困是人类住区可持续发展的关键所在,其原则是以贫困者能获得基本需求,并有能力通过自由选择和有效的就业与工作而获得安定的、可持续的生活为目标。贫困仍然是困扰中国社会发展的一个主要问题,其突出特点是城镇贫困化日益严重、引发的社会问题多样复杂。若处理不好,矛盾就会激化,进而影响城市经济和社会发展,甚至导致社会不稳定。因此,中国政府始终把减轻贫困作为自己的基本任务,民政部和国务院扶贫开发领导小组办公室分别负责减轻城镇和农村贫困的管理,而劳动和社会保障部则侧重劳动就业问题的解决。

一、联合国对减轻贫困的要求

笔者作为非政府组织代表参加了联合国“人居二会议”。根据笔者的体会,《人居议程》对减轻贫困主要有以下要求。

1. 完善宏观经济政策,促进和加强生产企业,扩大市场,创造就业机会,使贫困者能够平等和普遍地获得经济机会。
2. 把土地和住房政策同减轻贫困和创造就业机会、环境保护、教育和保健、提供清洁饮用水和卫生设施、增强贫困者的能力等政策结合起来。
3. 改善乡村地区的经济、社会和环境条件。
4. 制订和实施人类住区发展政策,保证贫困者能公平地获得和维持基本的服务,包括粮食、安全、教育、基本保健、安全饮用水和卫生、适当的住房、享用空地和绿地等。
5. 鼓励贫困者参与公共服务需求(如城市基础设施以及空地和绿地的提供和维护等)的确定、空间规划和设计。
6. 完善有关减少环境对健康危害的政策,向非正规部门提供关于加强职业安全和减少健康危害的信息。
7. 确保生活贫困者能得到为减轻贫困而必须的生产资料、教育和培训、技术、知识和信息,以及各种公共服务,并能有机会参与有关决策。

8. 促使贫困者能利用灵活的担保和附加条件获得信贷和新的融资渠道。

9. 鼓励成立社区组织、私人自愿组织和其他致力于减轻贫困的组织。

二、减轻城镇贫困

在城镇,中国采用基本需求法,即按当地维持基本生活所必须的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(煤气)费用以及未成年人的义务教育费用确定各地贫困线——最低生活保障线。1999年全国普遍建立了城市居民最低生活保障制度。据民政部2000年调查,全国平均贫困线为130~150元;深圳市最高,为310元;贵州省最低,为78元。按此标准,全国城镇有贫困人口(即保障对象)1382万人,占非农业人口3.12亿人的4.43%。到2000年底,已有402.6万人享受最低生活保障待遇。

1. 城镇贫困群体的构成和分布

城镇贫困群体分为两类:一是社会弱者,即社会的脆弱群体,世界各国和地区都有,包括老弱病残及由于个人生存和劳动能力障碍、家庭过高的赡养系数、意外灾害及事故形成的贫困者;另一类是下岗失业人员、效益不好企业的职工、退休人员、个体经营者和帮工等,带有明显的特殊性。

贫困群体具体可分为4个:(1)无生活来源、无劳动能力、无赡养人或抚养人的“三无”人员,他们历来是政府救济对象;(2)领取救济金期间家庭人均收入低于当地贫困线的失业人员;(3)领取工资、下岗期间基本生活费、退休费或养老保险金后,家庭人均收入仍低于当地贫困线的人员;(4)残疾、疾病或其他原因造成的贫困居民。全国城镇贫困者或城镇居民最低保障对象及其所属单位分类分别见图1和图2。从图1可见,下岗和失业贫困人员是贫困者的大头,两者接近贫困人员总数的一半。从图2可见,贫困人员主要来自地方国有和集体企业,两者也接近贫困人员总数的一半。

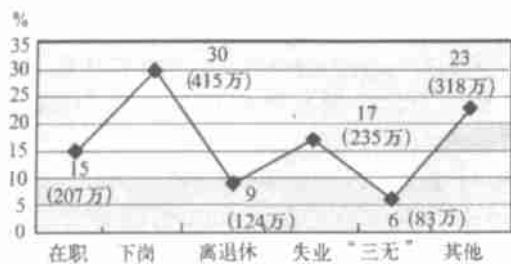


图1 全国城镇贫困者或城镇居民最低保障对象分类(2000)

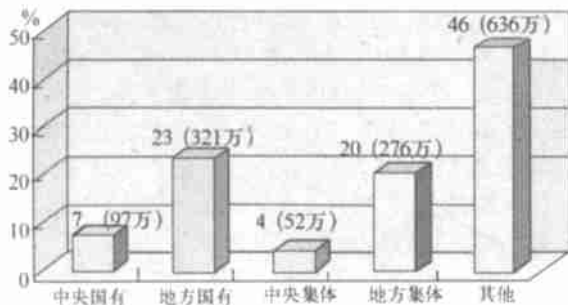


图2 全国城镇贫困者或城镇居民最低保障对象所属单位分类(2000)

全国东、西、中部地区城镇贫困发生率和城镇贫困人口分布见图3和图4。从图可见,城镇贫困发生率中部最高,为4.42%;西部次之,为3.03%;东部最低,为1.54%。

全国城镇贫困人口及其所在行业的分布见图5。从图可见,城镇贫困人口多来源于传统的采掘、制造、建筑和商业等行业,而金融保险业、科研综合技术服务业、电力煤气及水业贫困发生率几乎为零。

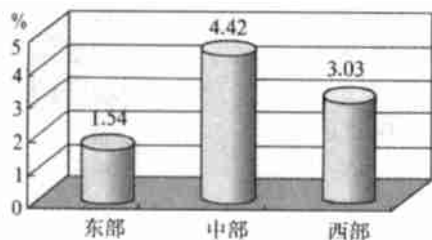


图3 全国东、西、中部地区城镇贫困发生率(2000)

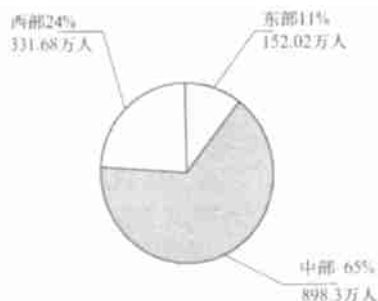


图4 全国东、西、中部地区城镇贫困人口分布(2000)

2. 城镇贫困的形成原因

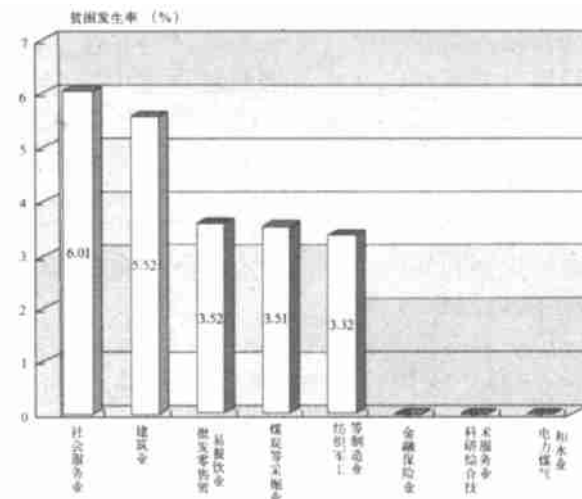


图5 全国城镇贫困人口及其所在行业的分布

城镇贫困是多种错综复杂的原因造成的,主要有以下3点。

(1) 下岗失业人员显著增加。主要是企业富余人员隐性失业显性化、就业岗位增量增长趋缓、新增劳动力就业和农村剩余劳动力转移等因素所造成。

(2) 企业效益差,职工收入低。主要是国有和集体企业长期积累的矛盾集中显现所致。

(3) 社会保障制度滞后和不健全。主要表现在:①保障面窄,部分贫困人口尚未进入;②保障水平低,有些地方的最低生活保障线过低,难以满足基本生活需求;③保障社会化程度低,保障资金难以在大范围调剂,税收、住房、金融、福利等方面政策不完善,致使城镇居民收入差距扩大;④个人和家庭因素。1996年调查表明,家庭人口越多贫困率越大,2、3、4、5人户家庭的贫困率分别为:2.76%、3.67%、13.05%、和20.97%。2000年调查显示,文化程度越高贫困率越低,小学、初中、高中和大学文化人口的贫困率分别为:6.38%、4.51%、2.58%、0.29%。“农转非”、“半边户”和有缺陷家庭也易于产生贫困人口。

3. 城镇根除贫困的政策措施

20世纪90年代中期以来,逐步建立了养老保险、下岗职工基本生活保障和失业保险、城市居民最低生活保障的“三条保障线制度”,以及完善社会福利、优抚安置等社会救助制度,发展社会互助和教育、住房、医疗救助,已经初步形成根除城镇贫困的工作体制和政策措施。现摘要简述如下。

(1) 城市居民最低生活保障制度。该制度规定:对非农业人口的城镇居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地居民最低生活保障线的,均可从当地人民政府按月领取保障金。截止2000年底,全国667座城市和1638个县城全部建立了城市居民

最低生活保障制度。

(2) 社会福利制度。主要是通过兴办各类社会福利设施对城镇孤老幼残等弱势群体集中供养。目前全国共有各类社会福利机构 38 733 所, 收养 56 904 名“三无”人员、13 411 名残疾儿童和 11 490 名“三无”精神病人。

(3) 优抚安置制度。各地按照《军人抚恤优待条例》进行抚恤和补助。全国重点优抚对象有 150 万人, 每年安置对象有 39 万人。

(4) 社会救助制度。对流浪乞讨人员和无力返乡、滞留城镇的灾民, 建立收容遣送站, 帮助解决衣食住行问题, 及时资助或遣送原籍。

(5) 社会互助制度。主要是发动社会捐助、安排干部与贫困户结对子帮扶鼓励、支持各界帮困, 以及组织自愿人员提供服务等。

(6) 教育、住房和医疗救助制度。正在探索的有: 建立困难学生资助政策体系, 如设立义务教育助学金、学生贷款、奖学金、勤工助学基金和学费减免、特殊困难补助等; 向困难户提供廉租住房和补贴; 建立平民医院, 对贫困人员给予医疗补助等。

三、减轻农村贫困

中国农村贫困人口标准目前是用食品贫困线(占 60%) 和非食品贫困线(占 40%) 相加而得, 是维持基本生存的最低费用标准, 同国际上通用的每人每天 1 美元的消费支出贫困标准差异很大。《1994—2000 年国家八七扶贫攻坚计划》和 1996 年《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》大大推进了农村的扶贫工作。1978 年, 农村贫困人口为 2.5 亿, 为农村总人口的 33%。1999 年, 农村贫困人口减少到 0.34 亿, 为农村总人口的 3.7%。国定贫困县农民人均纯收入从 1985 年的 206 元提升到 1999 年的 1 347 元。

1. 农村扶贫政策措施

(1) 实行开发扶贫, 即国家安排必要资金、扶贫专款、贴息贷款和制定优惠政策, 通过开发当地资源、发展商品生产、改善生产条件, 增强自我积累、自我发展能力。

(2) 重点向西部倾斜, 集中扶持 592 个国定贫困县。

(3) 以省为主的扶贫工作负责制。

(4) 逐年增加扶贫资金。中央扶贫专项资金分为财政、以工代赈和信贷 3 类。2000 年为 248 亿元, 为 1980 年 8 亿元的 31 倍。1996 年以后中央规定, 地方的配套扶贫投入为中央投入的 30~50%。

(5) 扶贫到村到户。90 年代以来, 扶贫开发由注重区域经济发展转向扶贫工作到村到户。实行县建簿、乡造册、户立卡, 指标量化到户、项目到户、服务

到户、效益到户。具体做法有: 干部与贫困户签订责任状, 企业与贫困户合作建生产加工基地, 移民和社会帮扶到户的关键是扶贫资金到户, 1998 年开始的小额信贷取得了成功。

(6) 社会参与。80 年代中期以来, 中央国家机关、企事业单位、民主党派和人民团体定点帮扶的单位由 81 个增加到 138 个; 到 1999 年底共派出 3 147 名干部到贫困县挂职, 投入资金 44 亿元, 帮助引进资金 105 亿元。1995 到 1999 年, 各省直部门派出 4.6 万名干部到贫困县、村挂职, 投入资金和物资 87.62 亿元, 帮助引进资金 102.68 亿元、技术人才 1.3 万余名、技术 7 000 项。社会组织 and 民间团体还开展了“希望工程”、“光彩事业”、“文化扶贫”等多种形式的扶贫活动, 在社会上产生了广泛影响。

(7) 东西扶贫协作。1996 年中央明确东部省市对西部省市的帮扶协作, 即北京—内蒙古, 天津—甘肃, 上海—云南, 广东—广西, 江苏—陕西, 浙江—四川, 山东—新疆, 辽宁—青海, 福建—宁夏, 大连、青岛、深圳、宁波—贵州。4 年来, 东部 13 个省市政府和社会各界捐款、捐物折款 16.4 亿元, 投资 57.9 亿元, 从贫困地区输出劳力 42.8 万人, 劳动收入 13.3 亿元。2000 年 4 月, 中央又提出东部省市学校对口帮助西部学校的要求和措施。

(8) 自愿搬迁。根据自愿、就近、量力而行和适当补助原则, 在缺乏基本生产和生活条件地区的贫困户移民方面创造了许多卓有成效的做法, 如: 自行投靠亲友, 政府补助; 政府建移民基地安置移民; 部分移民, 部分外出务工、经商, 部分就地解决温饱等。全国移民贫困人口已达 260 万, 使需要移民的贫困人口从 750 万减少到 490 万人。

(9) 劳务输出。劳务输出异地就业不仅可增加收入, 而且能提高自我发展能力。如全国劳务输出最多的四川省, 每年有 800~1 000 万人异地就业, 每年寄回 200 多亿元。

(10) 村级组织建设。重点是解决“有人管事, 有钱办事, 有章理事”问题。包括: 村级组织建设, 选举村干部, 基层干部培训; 提高村级集体经济服务功能; 严格实行村务公开, 加强村级民主管理制度建设。

(11) 国际援助和合作。世界银行的西南、秦巴、西部 3 期扶贫贷款项目总规模达 6.1 亿美元, 覆盖 9 省区、91 个贫困县、800 多万贫困人口。联合国开发计划署, 欧盟, 英、荷、日政府, 德国技术合作公司, 亚洲开发银行, 福特基金会, 日本凯尔, 日本协力银行, 世界宣明会, 香港乐施会等在我国也开展了扶贫项目。这些项目都取得了很好的成绩。

(12) 特殊贫困群体的扶贫开发。中国 55 个少数民族的 90% 以上分布在贫困地区, 在全国 592 个国家重点扶贫县中, 少数民族贫困县就有 257 个, 占

印度帮助落后地区的措施、成就和经验

Measures, Achievements and Experiences to Aid Less Developed Areas in India

熊坤新¹ 陶晓辉²

(中央民族大学, 副教授¹; 讲师² 北京 100081)

在西部大开发中, 借鉴相邻的发展中大国印度在帮助落后地区方面已有的做法、所取得的成就、所积累的经验教训, 无疑是十分必要的。本文拟就印度政府为帮助落后地区所采取的措施、所取得的成就和所存在的经验(包括教训)等3个方面分别予以介绍。

一、印度帮助落后地区的若干措施

43%。国家的扶贫政策包括: 放宽标准, 如1986年国家确定重点扶持贫困县标准为1985年农民人均收入低于150元, 而少数民族自治县则放宽到低于200元; 中央扶贫资金分配向少数民族地区倾斜; 在社会扶贫和东部地区帮扶贫困地区中予以照顾。在妇女扶贫方面的政策和措施有: 科技和文化培训, 建立服务体系, 小额信贷, 动员社会救济。残疾人扶贫重在基层扶贫服务体系建设, 提高为贫困残疾人的服务能力。根据国家《1998—2000年残疾人扶贫攻坚计划》、《1998—2000年农村残疾人扶贫开发实施办法》和《关于加强基层残联建设的决定》, 推行小额信贷, 建立残疾人服务社, 收到了良好效果。

2. 21世纪农村扶贫战略

(1) 重点支持特困地区。对尚未解决温饱和初步解决温饱但不稳定的低收入贫困人口集中的革命老区、少数民族地区、牧区、边疆地区等, 集中人力、物力, 实行一次规划, 分年实施, 连片开发, 综合治理。

(2) 优化产业结构。在稳定贫困地区粮食等基本农产品生产的基础上发展特色农业、节水农业和生态农业, 支持农副产品产业链延伸, 开辟贫困人口增加收入的新途径。

(3) 加强服务体系建设。建立健全贫困地区社会化服务体系, 增强技术、金融、市场方面的服务功能, 提供产前、产中和产后优质配套服务, 特别要鼓励和引导非公有制经济发展, 使其成为农村服务体系建设的主体。

(4) 促进科技和文教事业发展。包括: 人才培

众所周知, 印度在经过长期殖民奴役后, 到1947年刚刚独立时, 只是一个经济停滞的、只有很少一点工业的农业国家。“在本世纪的前50年, 农业年平均增长率仅为0.3%, ……文盲高达84%”, “所以, 印度政府在独立后做的第一件工作就是通过加速经济发展、改革社会制度、促进高速增长以改善物质条件和人民生活条件。印度发展的战略目标是建立一个自力更生、发展经济、社会正义和减少贫困, 先进技术使用推广, 扫盲, 改善办学、卫生和医疗条件, 防治地方病。

(5) 重视生态环境建设。包括: 推广有利于生态发展的耕作制度和技术措施, 现有农田的整治和配套实施建设, 推广山、水、田、林、路相结合的小流域治理方式, 加强水土流失治理。

(6) 注重社会扶贫和规范化建设。除政府外, 动员第三部门参与扶贫。推进扶贫工作制度化、规范化、法制化。

四、发展非正规部门就业

非正规部门就业主要是指经常性地从事无保障的、不稳定的职业, 包括无固定雇主和服务对象、无固定劳动时间和场所的从业人员以及短期临时工、劳务分包工等, 如个体经营者、家政服务员和零散工等。

非正规部门就业是缓解贫困的积极因素, 在安置下岗职工方面发挥了重要作用。1995到1999年, 国有企业减少1500万就业岗位, 而非正规部门创造了1200万个岗位。近两年, 仅上海非正规部门就安排了10万人就业。

非正规部门在中国正在快速发展。以上海为例, 现在每月新增非正规部门就业劳动组织1000多家, 创造就业岗位3000多个; 非正规就业人员月收入700多元, 最高的有数千元。非正规劳动组织已成为上海小型企业、非公有制经济发展的孵化器。

(责任编辑 王宏章)