

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

## 城市化发展中城市贫困现象的分析与思考

上传日期: 2008年1月9日 编辑: 现代经济编辑部 点击: 208次

孙可娜, 张学英, 钟丛友, 赵丽华

(天津工程师范学院, 天津300222)

**摘要:** 20世纪90年代以来, 城市化成为我国经济发展的重要阶段性特征。伴随城市化的快速发展, 不可避免地导致了大量的城镇失业和城镇贫困。本文以城市化为研究背景, 集中就城市贫困的理论界定、我国城市贫困产生的经济背景、城市贫困现象的发生机制进行了深入分析, 并在此基础上提出的缓解城市贫困现象的相关思考。

**关键词:** 城市化; 城市贫困; 经济背景; 发生机制

### 一、引言

城市化已经成为继工业化发展之后的重要经济特征。2006年6月25日人造卫星拍摄的全世界城市图像所表达的信息主题是: 城市的扩张。世界银行研究人员对120个城市近10年变化的研究表明: 从加纳的阿克拉到埃及的亚历山大、到印度尼西亚的万隆, 大多数城市的扩张速度都超过了其人口增长速度。城市化已经不再是富裕国家仅有的现象了。在今后30年内, 发展中国家的城市人口数量可能会翻一番, 从20亿增长到40亿。这个速度比工业化国家的城市人口增长速度快5倍。如果城市不能做好准备, 新的增长将导致“位置恶劣、缺少服务并往往位于城市周边地区的现有贫民区”的恶性扩张。

中国的城市化进程自上个世纪90年代以来, 进入了一个快速发展的阶段, 城市化率已经由1980年的20%发展到了2006年的44%。其中, 北京的城市化率从1995年的43.0%提高到2000年的52.8%, 成为推动北京工业化进程的主要动力。到2005年, 北京市的城市化率已经达到83.62%, 与在城市化进程上一直领先的上海

(89.09%)比肩而立。天津作为环渤海的中心城市, 其城市化建设正在以前所未有的广度和深度全面推开、奋起直追。然而与中国城市化进程同样表现突出的另一个现象是城市贫困。根据2003年《中国人口与劳动问题报告》, 中国的城市贫困人口现象已经从1990年的1.3百万人发展到了19.3百万人。我国城市化发展中的城市贫困现象应该引起我们的认真分析与深入思考。

### 二、我国城市贫困的理论界定

城市贫困(Urban Poverty)指的是城市社会的贫困问题。对于贫困的理解是指在物质资源方面处于匮乏或遭受剥夺的一种状况, 其典型特征是不能满足基本生活之所需(Popenoe, 1995)。贫困主要包含有绝对贫困和相对贫困两层含义。绝对贫困(Absolute Poverty)指确定一个低于个人或家庭不能维持最低生活水平的收入线, 概括地说是指人们获得的物质生活资料和服务满足不了基本生存的需要。相对贫困(Relative Poverty)把任何社会成员中一定比例的人口看作是贫困的, 具体指那些在一定社会经济发展水平下收入虽能达到或维持基本生存的需要, 但相比较仍处于较低生活水准的人群如果一个人在一个特定的社会中被认为远远低于正常生活水平, 那么他就是相对贫困当代西方社会的城市贫困现象更多的表现为一种富裕中的贫困, 即相对贫困。

对国外经济发展的一般规律进行研究可以发现, 包括绝对贫困和相对贫困在内的城镇贫困现象, 是经济发展从较低阶段向较高阶段转换、发展中国家向发达国家转变过程中的共同特征。有关实证分析的结果表明: 发达国家亲历的由农业社会向工业化社会转化、再向后工业社会转型的过程中, 由于产业结构转化、城市化的原因同样甚至更是更严重地、不可避免地带来了大量的城镇失业和城镇贫困。

我国对贫困的定义经过了一个从狭义到广义不断扩散的过程。早期对贫困含义的研究将视野局限于物质生活, 强调物质和收入的绝对数量; 而新近贫困含义的研究则把个人能力和社会公平也纳入其中, 更倾向于运用相对指标来度量贫困。1989年, 国家统计局农调总队定义, 贫困指个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求。1994年, 林闽钢指出, 贫困是经济、社会、文化落后的总称, 是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺乏或绝对缺少发展机会和手段的一种状况。

1997年,曹洪民认为,贫困分为相对贫困和绝对贫困两种状态,所谓绝对贫困就是物质供给不能维持生存,或因生活状况处在生存临界点以下而被称为生存贫困,而相对贫困是指生存临界点以上的生活状况,是绝对贫困基本解决之后出现的一种贫困,同时它是一个动态的概念,其内涵随社会、经济、文化背景的变化而变化。2000年,陆小华指出,贫困是对人类一种生存状态的描述,是指满足特定人群生存所需的物质供给、技能需求、意识引导、与社会平均水平相比处在贫乏状态,甚至不足以维持基本生存,一般意义上,前者称为相对贫困,后者即指绝对贫困(丁谦,2003)。2002年,刘尧认为,阿玛蒂亚·森在他发表的一系列论文中阐述了他的能力贫困的概念:贫困是指对人类基本能力和权利的剥夺,而不仅仅是收入缺乏;在他看来,贫困的真正含义是指贫困人口创造收入的能力和机会的贫困。由此可见,城市贫困的含义是动态的、不断发展的,而不是静态的一成不变的。

### 三、我国城镇贫困现象的经济背景

我国经济体制改革以来,多层次、全方位的对外开放成为我国宏观政策的基本取向。随着市场经济体制的建立和经济的对外开放,世界经济的重构和社会变迁必然对我国的社会经济发展产生深刻的影响,很大程度上促动国内经济体制的转轨和社会结构的转型。

当前,世界经济主要表现为一种新自由主义的全球化经济。经济全球化以信息技术和知识经济为标志,更大程度地推动生产力的发展。在信息技术革命的推动下,全球经济日益成为一种密不可分的整合经济,不同制度、不同国家间的相互联动、相互依赖明显增强。经济全球化的主要结果是,发达资本主义国家后工业化和边缘国家制造业的增长使得新国际劳动分工出现。在一些区位优势保持低附加值的发展中国家,由非熟练的廉价劳动力生产劳动密集型产品;在一些新兴工业化国家由于产业升级开始生产高附加值资本密集型产品;而在发达国家则牢牢控制知识和技术密集型产品开发权,这种格局构成了新国际地域劳动分工的内容(顾朝林,1999)。经济全球化和新国际地域劳动分工的主要结果就是,发达国家和发展中国家处于一个相对不平等的地位,发达国家利用自己先发优势,牢牢控制着世界经济支配权,而发展中国家由于自身的后发劣势,不得不处于受支配的地位。

中国作为一个发展中国家,要加快自身的发展,必须尽快融入全球经济的发展轨道,必须适应全球经济发展的趋势,加快国内社会结构的转型和经济体制的转型进程。因此,20世纪90年代以来,在经济全球化影响下,在国内以社会主义市场经济为取向的经济体制转轨和企业改革逐步深化,以经济分层制度为根本,由传统农业社会向工业化社会转化的社会结构转型也逐步进行,并加速着我国的城市化进程,然而也正是这些变化构成了我国转型期城市贫困问题产生的主要背景。

改革开放之前,我国实行计划经济体制,以公有制单位为主体,形成生产型社会。国家为城市居民建立国家保险体系,提供包括住房、医疗等在内的广泛的社会福利,有效地防止了城市贫困。在市场化改革之初,政府试图以农业改革推动商业、服务业和工业改革,以非国有制经济促进国有经济调整,以市场运作领域的扩大压缩计划经济控制的范围,通过经济增长使人民在改革初始阶段普遍受益,城市贫困现象也不明显。然而这种改革方式虽然为国有企业的改组提供了10年左右的回旋余地,却不可能使企业大规模亏损的难题自动化解(郝睿1999)。至20世纪90年代,我国经济体制的市场化转轨进入实质性阶段,国家财政再也无法承担大部分国有企业补贴的重负,对这些企业的关、转、并、停势在必行,大规模国有企业与产业的改组与调整,加之社会用工制度、保障制度等方面改革进程的迟缓,导致与下岗、失业相联系的城市贫困问题的出现。同时,一些还处于转型调整中的困难企业职工及其离退休人员也陷入贫困,成为我国城镇贫困阶层的组成部分。

改革开放以来,尤其是20世纪90年代以来,我国的社会结构由传统的身份制分层向经济分层转化,由传统的农业社会向工业社会转型。现代的开放社会,其主要趋势是社会流动性的提高,在这种趋势的要求下,中国的社会分层结构发生着根本的变化,主要表现为群体分层结构变化,如农民的分化、工人群体的膨胀、贫富群体之间差距的拉大等,以及制度变迁,如城乡结构、关系的变迁,单位制的变迁等(李强,2002)。但所有这些变化只是在进行中,很不彻底,这也是我国转型期的突出特点。在此背景下,城市化的快速推进,伴随户籍制度松动的影响,农民向城市的大规模移动成为必然现象,但仍然受到现存户籍制度的束缚,而造成其向城市流动中特殊的“农民工”身份,很大部分成为城市的流动人口,而不能实现就业和居住现实意义上的同步转移,进而造成城市中流动人口的贫困现象。总之,转型期的中国,经济体制的市场化转轨和社会结构的工业化转型,促使一个特殊的城镇贫困阶层产生,所有这些都需要在相当长的时间内逐步加以解决。

### 四、我国城镇贫困现象的发生机制

#### 1、城市失业与就业不足

失业是一个国际性问题。西方许多工业化国家的经验告诉我们,失业率的提高往往是社会贫困人口增加的重要因素。从我国当前城镇贫困的状态与构成特征看,失业或就业不足是导致城镇贫困的直接原因。有统计资料表明,有失业人员住户的贫困率是13.2%,而没有失业人员住户的贫困率则只有2.8%。而且,当失业人数从1人增加到3人时,贫困率从10.5%上升到50.9%<sup>[1]</sup>。显而易见,失业对贫困是正相关。正是由于失业,才导致职工收入锐减,生活水平下降,最终陷入贫困。根据国家统计局《中国城市居民家庭收支调查资料》所提供的数据,目前我国城镇居民收入的主要来源有

四个方面：就业收入、财产性收入（利息、红利等）、转移收入（退休金、价格补贴、赡养收入等）和其他收入。其中就业收入是主体部分，约占城市居民全部收入的（80%）以上，而其他3项合计不足20%。因此，就业与否及其收入的多少？将在很大程度上决定城镇居民的收入水平和生活水平高低。

## 2、体制转轨与产业结构调整

20世纪80年代中期，我国开始经济体制转轨，即从高度集中的计划经济向社会主义市场经济体制转变。原有的企业经营机制、就业体制、收入分配体制被打破，政府不再包揽国有企业的经营，企业也不再对职工实行平均主义的工资分配和统包就业的制度，企业和劳动者都被推向市场参与社会竞争。特别是90年代中期以后，随着经济体制改革不断深化，国有经济的比重逐步缩小，国有企业昔日具有的政策优势逐渐失去，吸纳劳动力的能力已经难以为继。据资料统计，在80年代从业人员占城镇全部从业人员的比例一直保持在50%以上，到1990-1995年下降为40%左右，而1999年则继续下滑至30%。国有企业从业人员数量，1995年最高时为7600万人，至1999年减为6100万人，几年中净减了1500万个岗位。另外，国有企业由于经营管理不善、经济效益下降，不得不实施企业改制、兼并、破产和减员增效的改革，因此直接导致企业中过去长期存在的“隐性失业”转化为了公开的下岗和失业，这其中的许多人被推向社会。以辽宁省为例，1996-2000年间，在岗职工人数减少超过了400万人。

产业结构变动必然导致两个结果：其一，新兴产业部门与传统产业部门职工的收入差距增大，并直接体现在传统产业部门的职工收入大大低于新兴产业部门的职工收入。其二，大量文化、技能低的简单劳动力，由传统产业部门中转移出来，同时又很难进入新兴产业，从而成为了当前城市庞大的失业、下岗人群的一员。根据国家统计局的数据分析，“九五”期间，国家大力压缩纺织、煤炭、冶金、石化、建材、机电、轻工等行业，促使这些行业的下岗人员急剧增加，从业人员迅速下降。2000年末，中国采掘业从业人员为597万人，比1995年下降335万人；制造业从业人员为8043万人，比1995年减少了1760万人。另外，我国第三产业发展滞后，在国内生产总值中所占的比重由1978年的23.7%增加到2002年的33.2%，其从业人员占全部就业人口的比例由1978年的12.2%上升到2002年30.4%。但与同期发达国家第三产业60%-70%的就业率、以及发展中国家平均40%的就业率相比，都存在很大差距。因而，第三产业在短期内很难大量吸收由第一产业转移过来的农村剩余劳动力，以及第二产业中分离出来的失业下岗工人。

## 3、城市化发展中各种因素的相互推动

从1978-2006年，我国城市化率由17.9%提高到43%，城市化作为新的经济发展的主题进入快轨道。在这一进程中越来越多的农民转变为市民，由农业劳动者转变为工业劳动者。在用工需求量有限的情况下，劳动力供给量的增加，无疑增大了就业的难度。因此也就导致了城市下岗、失业人员的急剧增加，使贫困问题凸现出来。根据2002年对劳动力市场需求信息的调查显示，中国就业结构总量已经发生重大的变迁。1978—2001年，我国城镇国有和城镇集体经济的从业人员从城市全部就业总量的78.3%下降到了31.9%，城镇集体经济就业比重从21.5%下降到了5.4%，而其他城镇非国有经济的就业人数已经发展到了62.7%。由于非国有经济和非正规就业方式的存在，使城镇的就业既表现出高市场化和灵活性，同时也表现出低成本与临时性。这虽然有利于城市经济的发展，但是对于城市就业人口却产生了某种不利影响。根据国家统计局发布的2002年就业行业分布统计，仅仅从1990年到2000年十年间的行业平均变化率达到约49.1%。这直接造成的后果就是，城市劳动力必须为适应行业结构的变化而改变自身的从业素质。然而，由于劳动力素质的培养不是短期可以实现的，因此城市行业结构的变化，不可避免地会以牺牲掉过去劳动力的利益来满足。而被所变动行业排挤出的城市劳动力人口，一旦不能及时转向其他行业，就势必成为城市中陷入贫困的弱势群体。

## 4、不同行业或部门间的收入差距扩大

在我国目前的收入分配领域中，除存在分配方式的多元化、竞争条件与起点的不公平以及非法和腐败收入等带有普遍性的问题外，个人的收入状况很大程度上并不取决于个人能力及贡献，而是取决于所在的单位及部门的经济利益。这种突出的单位制问题，决定了很多职工之所以沦为贫困，就是因为他们的就业部门是传统产业。在我国不同行业或部门的收入差异很大，比如有的行业是国家垄断经营，如金融保险业、通信业、交通运输业、电力煤气水的生产和供应业、烟草业等依靠国家赋予的一定垄断地位，不仅获得了超额利润，也为职工收入的迅速增加创造了便利条件；同样，有的行业依靠国家的扶持取得了超常规的发展，其职工工资收入也相应增长。据统计资料表明：2000年电气水行业比排名最末位的采掘业年收入高出4490元。部分高收入行业还经常发放各种福利性补贴，分配较好的住房等。与之相反，效益差的传统产业却常常拖欠职工工资，这无疑使低收入行业职工生活雪上加霜。

## 五、基于缓解城市贫困现象的几点思考

### （一）基本印象

社会转型与城市化发展中的各种经济、政治和社会因素导致了我国城镇经济发展的不均衡，以及分配机制和保障机制的失衡，并由此导致社会中的失业与就业不足、收入差异扩大和社会对其成员的保护程度降低，因而致使部分社会成员就业不稳定、收入下降和丧失社会保障。

### （二）几点思考

1、注重城乡一体化发展，城市化发展不宜过快。在城市化发展中，人口迅速向大城市集中。受就业情况限制，许多城市目前不能放开户口管制。农民进城打工对城乡都有利，是中国城市化的一大创举，但过快、过多地提高城市化率，将带来一系列的相关问题。据有关专家分析，我国城市化率应该保持在年增长1%的水平而不宜追求过快的发展。另外，在观念上城市化不应只指城市人口的增长和城市生活水平的提高，还应当包括农业和农村生活水平应和城市相当，这才是广义的城市化。现在，欧洲、北美、日本都已经实现了农村生活并不比城市差，农业人口已不愿意进城，城乡均衡发展，甚至出现逆城市化现象。因此，城乡一体化发展应该是城市化发展的重要组成部分，在城市发展的同时，不可忽略社会主义新农村的建设。

2、拓宽就业渠道，提升人力资本素质。我国城镇贫困问题出现的重要原因在于就业难度加大，失业人口增加。当前，我国总人口规模过大，且尚未达到较高经济增长吸纳就业的速度，导致劳动力供大于求，就业压力越来越大。因此，通过发展生产力，提升整个国家经济实力，将“蛋糕”做大，使每个人得到更多钱。据测算，“十五”期间，全国GDP每增长一个百分点，将会提供100万个就业岗位，连续几年的经济稳定增长为扩大就业创造了良好前提。此外，在开辟就业渠道方面，采取以下措施：根据我国人口多、就业压力大的特点，应适当鼓励发展劳动密集型产业，为贫困者创造更多的就业机会；大力发展各种服务业，挖掘社区经济潜力；开展多渠道、多方式职业培训，提升人力资本素质。其中包括加大政府投入，资助下岗职工培训，还要加强对失业者的技能培训，进行能力扶贫。培训一方面要以市场需求为导向，提高教学质量；另一方面有必要和贫困救助的发放联系起来，为那些有劳动能力的贫困者提高技能、寻觅工作增加激励和压力。

3、健全和完善社会保障制度体系。完善的社会保障制度具有保障基本生活、调节收入分配、协调利益关系，进而促进社会和谐的作用。城市居民最低生活保障制度在城镇扶贫工作中起着十分重要的作用。准确识别贫困群体并为其提供最低生活保障是做好这项工作的前提，这就需要使最低生活保障工作有章可循，杜绝当前诸如“视同”、“虚拟收入”等不规范的做法。

4、加大财政资金投入力度，特别是中央和省级政府要加大对社保的支持力度；充实最低生活保障工作机构和管理队伍，保证使排除在社保体系之外的社会公民分批分期纳入社会保障体系；逐步建立健全最低生活保障制度，完善社会救助各项配套政策和措施，建立完善的新型的社会救助管理体制和实行机制。

注释：

1. 根据薛进军、魏众.《中国城市失业与贫困》

参考文献：

- [1]丹尼尔·贝尔.后工业社会的来临[M].上海：商务印书馆，1984
- [2]李强.中国扶贫之路[M].昆明：云南人民出版社，1997.283
- [3]陈涌.城市贫困区位化趋势及其影响[J].城市问题，2000；（6）
- [4]刘伟.浅析我国现代化进程中的城市贫困问题[J].乐山师范学院学报，2003；（11）
- [5]王卓.论中国城市化进程中的贫困问题[J].经济体制改革，2004；（6）
- [6]张兴杰等.论“民工潮”的积极作用和消极影响[J].经济体制改革，2001；（4）
- [7]郑功成.社会保障概论[M].上海：复旦大学出版社，2005
- [8]林毓铭.社会保障管理体制[M].北京：社会科学文献出版社，2006

作者简介：孙可娜，本文为本文作者主持的天津市“十一五”社科规划项目《城镇贫困人口现状、问题及对策研究》（TJ05-YY005）的部分研究内容。

版权所有：《现代经济》编辑部

E-MAIL:mejv@vip.sohu.com 电话：0898—68928581 传真：0898—68919810

地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105