



## 城市贫困与反贫困：发展隐患与历史责任 ——2006年中国脑库年会综述

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策研究部

2006年1月7日，综合开发研究院（中国·深圳）在北京主办“2006年中国脑库年会”，年会的主题为“城市贫困与反贫困：发展隐患和历史责任”。针对当前我国城市贫困与城市社会结构变迁、城市产业结构升级以及城市体制与机制变革，年会围绕“城市贫困人群、社会保障、法律与权益保障”三大主题展开了专题讨论。分析了国企下岗职工、资源枯竭型城市的失业人员、退休人群和流入城市的农村人口等城市贫困阶层的现实状况，以及现行社会保险、教育培训、医疗保障在制度上的缺位与失效等问题，指出城市贫困问题已成为制约我国和谐社会发展的隐患，并从健全社会保障体系、法律与权益保障体系等方面就反贫困提出了建议。

综合开发研究院（中国·深圳）国情研究中心主任丁四保、中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长蔡昉、中国人民大

学农村和农业发展学院院长温铁军分别作了专题演讲，十多位专家围绕主题演讲发表了评论。来自政府部门、经济学界、新闻界的 200 余人参加了此次年会。以下是本次年会的内容综述。

## 一、城市贫困的概念界定与状况

专家首先就城市贫困的概念进行了界定，主要有两种界定方法，一是从绝对与相对的角度来界定，二是就我国经济发展的不同阶段而界定。在此基础上，与会专家还谈到了城市贫困人口规模与他们的生存状况、城市贫困的发展情况，以及如何认识现阶段的城市贫困。

### 1. 相对贫困更值得重视和关注

专家指出，贫困有绝对贫困和相对贫困两种类型。我们国家现有的衡量贫困问题的标准，基本上是绝对贫困的标准。按着这个标准，农村有将近 3000 万贫困人口，城市当中就是享受低保的这部分人口。这两部分绝对贫困人口加起来在我们国家的比例并不是特别大，大约是五六千万。

而相对贫困不完全是从绝对意义上的生活水平而言的，还包括心理基础，一种“被剥夺感”。但相对贫困首先是一个客观事实，即生活水平处于相对较低的状况；其次相对贫困也有一个确定的客观标准，与社会平均收入(或消费)水平相比，相对贫困人群处于较低层次，例如在低于平均水平的 30% 以下，或是将 5% 收入或消费水平最低的社会成员确定为处于相对贫困线以下，或是按照国际上通行的做法，一天基本的生活需求在 1 美元以下。

专家指出，进入 21 世纪以来，国际上关于脱贫的理念发生了重大变化，主要体现为三点：第一，经济发展要有利于穷人；第二，福利要惠及穷人；第三，谁是穷人？按照国际组织的定义，任何一个不能够避免由于公共政策失效所产生的后果的人，

就是穷人。例如，一个收入高的人一旦得了重病大病，公共服务体系不能给予保障，这个人就是穷人。贫困的底线是社会保障、医疗和教育。以这些标准来看，我们国家的贫困人口数量可能要翻番。

## 2. 不同阶段的贫困呈现不同的特征

有专家从国内经济发展的角度对贫困进行了界定：

**普遍贫困**：1978 年以前典型的计划经济时期，我国的贫困以农村贫困为主，不能保证温饱的农民有 2.6 亿人口，这一时期的贫困是农村的普遍贫困。

**地区性贫困**：实行家庭承包制为特征的农村改革后，农村贫困人口非常快地减到 1 亿多，后来是几千万，之后贫困集中在几个地区，成为地区性贫困，当时实行的是开发扶贫策略。

**边缘化贫困**：再以后，当时国家承诺要消除贫困现象，制定了“八七策略”，农村贫困进一步减少，进入边缘化贫困阶段。也就是说贫困人口越来越集中在贫困地区中的少数生产条件、生活条件恶劣的地区，贫困人群集中在有病的、受教育程度不高的边缘化的人口之中。

**冲击型贫困**：20 世纪 90 年代后期，由于城市劳动力市场受到了冲击，形成了城市范围内与就业问题相关的新型的贫困人口，包括城市下岗职工、失业人口和被迫退出劳动力市场的人等城市低收入人群，这种贫困就是冲击型贫困。冲击型贫困出现在改革以后，特别是从渐进式的增量式的改革转到激进的存量式的改革后。这些人的失业通常由三种原因造成，一是周期性失业，二是技术进步和产业结构调整造成的结构性失业，三是在不断变换工作中的摩擦性失业。

## 3. 贫困人口的规模

有专家对中国贫困人口的规模进行了评估，专家指出，以相对贫困和冲击型贫困的概念来看，贫困人口大致的规模是：

“最低生活保障人口”。2005 年 10 月份民政部公布的数据

为 2195.5 万（980 万户，人均支出 70 元）。

“**城市失业人口**”。即国有企业和大集体企业下岗职工，这是贫困高发生率的人群；按登记失业率，占城镇劳动力人口的 4.5% 左右，全国估计 1000 万。如果按调查失业率，则会超过 1500 万；由于他们难以实现再就业，使问题变得十分复杂。

“**城市外来人口**”。即来自农村的“进城务工人员”和他们的家庭成员。他们的贫困是城市化进程中普遍发生的现象，世界各国均广泛存在。在我国，主要表现为城市社会对他们的排斥，但是从发展角度看，只是相对的贫困，在绝对意义上，这些人口的收入水平已经提高，已经脱贫或正在走向小康，是我国农村扶贫取得重大进展的成果。这部分人口全国总量超过一个亿。

#### 4、老工业基地城市和资源型城市贫困居民生存现状堪忧

有专家从三个方面分析了城市贫困居民的生存现状。**第一，贫困的“代际传递”已经发生。**发达国家目前已经基本解决了老工业基地城市的贫困居民问题，但老一代贫困职工中相当多的一部分是在贫困中离开人世的。我国的一部分城市贫困居民也面临这样的厄运。基本的情形是：他们被国有企业和大集体企业抛向了社会，但是社会的各个方面都很难接纳他们，他们在实现再就业、获得失业和养老保险、参加就业培训、享受医疗和教育服务方面，遭遇到严重的排斥，贫病交加使这些人正在“提前退出”人世。一个危险的信号是，他们的子女同样没有多少创造收入的能力和机会，普遍的待业预示我国的城市贫困将部分地发生“代际传递”。

**第二，失业导致社会矛盾积聚。**矿山塌陷区和中央直属企业职工居住的棚户区正在得到改造，居民可以搬入“安置小区”和“改造小区”。但是在“安置小区”和“改造小区”里，严重的失业依然困扰着小区居民，许多居民由于常年失业住不起政府优惠提供的“安置小区”或“改造小区”的新房，他们当中

的大部分人只能承受棚户区低廉的居住成本，这成为棚户区搬迁的一个难题。这些棚户区是社会矛盾最集中、最容易被激化的地方。

第三，“贫困城市”的政府为居民提供收入、社会保障和公共物品的机会和能力的贫乏。这些城市可以提供的就业岗位不足，提供的失业、养老、医疗保障不足，政府财力捉襟见肘，城市建设和环境治理欠账，城市竞争力水平低下，无法通过吸引外部投资来获得城市发展机会。以新增就业为例，观察城镇单位就业人数的变化，从 2000 年和 2004 年，我国城镇新增就业的 82.6%集中发生在沿海发达地区（增加 1319.2 万），而东北地区此间城镇就业量是减少的（减少 13.9 万）。城市因此进入自身能力低下与外部机会稀缺的恶性循环。

### 5. 城市贫困人口将进一步增加

专家指出，今后相当长的时间里，我们国家的城市贫困人口还会进一步增加，收入的差距还会进一步拉大。与我国农村贫困人口数量从 1978 年的 2.5 亿迅速下降到 2004 年底的 2610 万相比较，城市贫困问题的形势是发展的。表现为：

第一，城镇人口贫困发生率估计为 6%-8%，高于同期 2.6% 的农村水平（2004 年）。

第二，在上世纪 80-90 年代中，贫困率一直在上升。美国学者阿齐兹·卡恩根据中国社会科学院经济研究所的调查数据，认为 1988-1995 年间我国由于城镇贫困人口收入下降，贫困率上升 12%，贫困距（贫困人口收入距离贫困线的距离）扩大；中国社会科学院经济研究所自己的调查结果是，1995-1999 年我国贫困率再上升 10%，贫困差距增加 36%。

第三，本世纪以来，老工业基地城市和资源型城市的国有企业一直在“减人减负”，不断地产生新的失业，如吉林省 2005 年就因国有企业改制涉及到 47 万职工，而全国的就业一再就业形势始终相当紧张。

“贫困城市”与“经济发达城市”的贫富差距加大，是我国社会主义市场经济发育过程中地区发展不均衡的必然产物。观察发达工业化国家的历史，只要工业化和城市化过程没有结束，这个贫富差距加大过程就会发展，如果没有政府的积极干预，这种地区差距很难在可见的将来逐步缩小。

## 6. 制度变迁导致城市冲击型贫困

有专家特别分析了由于制度变迁引起的冲击型贫困问题。认为我国的经济体制改革确实付出了很大的社会和个人成本，但从国际上看，中国的成本并不是最高的。我们在很长一段渐进式、增量式改革的过程中采用了调整工资的方式，保证了就业，但降低了收入水平；到上世纪90年代后期，转到就业调整上，把企业富余人员推向劳动力市场公开失业，这种调整方式在社会保障基础较好的东欧国家使用的较多，较好的社会保障使这部分人可以活下去，中国的社会保障体系滞后于我们的就业调整过程，体系不健全，弥补市场失灵的功能没有充分体现，从而使这种冲击型贫困扩大成为社会问题。

## 7. 城市劳动力就业状况不容乐观

由于冲击型贫困和相对贫困与就业状况密切相关，因此有专家就城市劳动力就业问题进行了讨论。该专家首先分析了当前的就业形势，并列举了详细的数字，同时还特别提到非正规就业问题。

**第一，当前的就业形势严峻。首先，城镇登记失业率不能准确反映就业形势的好坏。**最经常用来描述劳动力市场状况的指标是失业率，从官方统计数据获得的失业率指标是城镇登记失业率。但这个指标常常不能确切地反映就业形势的好坏，一是这个指标没有包括那些下岗后没有工作的人；二是随着从下岗向公开失业的并轨，下岗人数减少而登记失业增加，登记失业增加并不意味着劳动力市场状况变得更糟。三是登记失业率在一定程度上是可以由各级政府调节和把握的。从登记失业总

量上，政府是根据社会保障制度的建立情况，循序渐进地扩大登记失业规模和比例的。

其次，城镇调查失业率近两年略有下降，就业略有增长。城镇调查失业率可以比较好地反映真实的失业状况，并且是具有国际可比性的。它是根据国际劳工组织（ILO）推荐的方法和定义进行调查并估计的指标。估算的城镇调查失业率显示，从上世纪90年代中期的4%到90年代后期以来超过6%，2003年以后失业严重程度有所缓和。同时，调查失业率与下岗率在省、市、区的分布上具有相关性，相关系数达到0.53，基本能够反映中国劳动力市场的真实状况。

再次，劳动参与率伴随调查失业率同步下降，隐蔽性失业增加。调查失业率还与劳动参与率密切相关，因此要综合考察退出劳动力市场和就业不足的情况。中国目前出现了劳动参与率下降的趋势，在城镇失业、下岗严重的情况下，那些年龄偏高、受教育程度较低的失业者因失业时间过长，对找工作失去信心，因此退出劳动力市场，这种原因造成的劳动参与率下降，实际上是一种隐蔽性失业。由于他们不积极寻找工作，按照城镇失业率的定义，他们就不被统计为失业了。目前出现的劳动参与率下降，不是由于人口转变或收入水平提高所致的。以16岁及以上人口作为计算基础，分31个省、直辖市和自治区观察，越是在失业严重的地区，劳动参与率越低。从统计上看，两者之间的相关系数为-0.64。

第二，非正规就业使就业总量增长。整个改革期间，中国城镇就业总量始终是在增长的，非正规就业是主要的贡献者。2004年末全国城镇就业人员总量达到2.65亿，在整个改革期间，城镇年均就业增长率超过4%，平均每年增加600-700万人。在此期间，国有单位和集体单位就业比重大幅度下降，其他城镇新兴单位的就业比重迅速提高。同时，随着经济活动多样化、复杂化，非正规就业部分扩大，成为近年就业总量增长的主要

贡献者。在城市打工农民工的就业，以及下岗和登记失业者的再就业，是非正规就业的主要组成部分。这些非正规就业没能及时的被劳动统计部门涵盖。

## 二、城市贫困根源与解决难点

专家就城市贫困产生的根源进行了讨论，主要观点集中在以下几个方面：

### 1. 改革不彻底导致贫困与贫富分化

专家指出，城市贫困问题首先是改革不彻底，计划经济欠账引起的。计划经济时代工资非常低，医疗、住房、教育都是由国家提供保障；资源城市本来应该搞后续产业，但是当时没有搞。当时应该给个人的钱，国家拿走了，而今天又不能给予保障。

其次是权利的贫困。现在的贫困人群不仅仅是物质上的贫困，还有由于制度框架不足以维持他们基本的生存权和发展权，也不足以来保障他们其他的一些权利而引起的贫困，这些权利包括财产权和土地制度等。在过去两年，到京上访人员80%以上都是拆迁户。城市化过程中，对农民掠夺性的盘剥，征用土地资源，是造成贫困的一个很重要的制度性原因。

再次是国有企业改革之初产权的初始分配没有解决好，导致贫富分化。在国企推向市场的时候，少部分掌握了权力的人，把产权和资源都集中在自己手里，普通工人根本没有资源。一个进入市场的人，没有资源拿什么去交换？不能交换的话，就不可能增值，获得收益。所以，只有把国企改革初始的资源分配解决好，给劳动者应有的产权，让他们掌握资源，再让他们进入市场交换，这样才会发生财富的增值，才可以使大部分工人能够脱贫甚至致富。

### 2. 失业救济与最低生活保障不足导致贫困

专家指出，我国城市经济体制改革（包括企业和事业单位）



的基本做法之一就是“减人减负”，其结果就是引发大量失业，而失业是导致城市贫困的最重要因素（是一般人口贫困机会的6倍）。失业者中一方面存在着登记失业者得不到失业救济的情况，一方面存在着同时领取失业救济和下岗补偿金，或一边从事有收入的工作，一边领取救济金的情况。这些现象显示出，已经存在和正在完善的失业救济机制，在一些方面仍然不尽如人意，降低了其作为安全网的效果。而最低生活保障在执行过程中，受城市财政能力等资源的制约，与城市贫困线存在一定的差距。

### **3. 养老保险不足导致贫困**

专家指出，从计划经济到社会主义市场经济，我国社会保障系统欠账巨大，不断增加的失业人员和我国人口“未富先老”的特点又使建设中的养老保险面临巨大的现实压力。“代际赡养”原则和“统筹与个人账户结合”体制下的养老保险体系，个人账户只是名义上的，实质上是百分之百的现收现付制度。甚至可以说，现行体制是在用个人积累的资金，补偿社会统筹养老基金积累的不足。

### **4. 医疗保险不足导致贫困**

专家指出，医疗体制改革作为整个社会保障体制改革的一个重要部分，产生了一定的效果。然而医疗保险转向社会化的进程尚不能适应劳动力市场变化的需要。表现在不同城市的改革效果有巨大的差异，不同所有制单位类型，职工享受医疗保险的程度差异也很大，职工更换工作后通常会丧失医疗保险等。劳动力市场对医疗保险的冲击一方面表现在下岗、失业和退出劳动力市场，另一方面表现在再就业导致就业的非正规化，这实际上是医疗保险总体覆盖率下降的原因。在被调查的5个城市，医疗保险的覆盖率出现了持续的大幅度下降，从1996年1月的81.6%下降到2001年11月的68.7%。最后表现在那些享受医疗保险的群体同样遭遇冲击，因为他们可能无法得到被承诺的医疗费报销。医疗体制改革的市场化、产业化导向，使其公

平性和公益性大幅度下降，加剧了城市贫困问题的恶化，全国“因病至贫”的人口大约 3000-4000 万。

### 5. 城市发展停滞导致贫困

专家指出，贫困城市的社会保障体系的功能缺位和发达地区城市在要素和产品市场上占据的优势，使老工业基地城市和资源枯竭型城市在支付体制改革成本、募集产业结构转换资源方面的能力严重不足，消耗大而补偿少，导致这些城市陷入经济和社会发展的“休克”状态。

### 6. 解决城市贫困问题的难点

专家认为，相对于农村的“扶贫开发”，解决城市贫困问题的最大障碍在于，第一，城市贫困居民没有土地等生产资料，所以不存在“增收与减负”的可能；第二，城市贫困家庭的劳动力很少有向其他城市转移的机会和能力，很难通过迁移来脱贫，因为他们没有土地作为最后的生活保障，很难承担迁移的风险；第三，经济体制改革的不彻底，社会保障制度的缺失，使贫困人口还在不断产生。

专家指出，解决城市贫困问题的许多建设性意见，如发展城市经济提供就业岗位、建立完善的社会保障体系、提供金融服务和提倡社会救助等是非常好的，但在实践中要使之行之有效则遇到很多困难。

## 三、解决城市贫困的对策建议

就如何解决城市贫困问题，专家从宏观大环境，到关注穷人、增加就业、完善社会保障、政府职能转型和产业选择等多方面进行了探讨。

### 1. 借助良好的宏观经济形势解决城市贫困

专家指出，1990 年代末期是我国“三农”问题和城市贫困问题最尖锐的时期，资源枯竭型城市 and 老工业基地城市的问题也是在那个时期集中爆发出来的，随着我国国民经济持续高速

增长，矛盾得到了缓和，预计今后相当长的一段时期内，我国经济增长的速度依然会维持在一个比较高的水平上，活跃的投资、旺盛的市场和稳健的宏观调控将十分有利于城市贫困问题的解决。

——在国民经济持续高速发展的支持下，各级政府的财力越来越雄厚，政府统筹下的社会保障体系的功能将越来越强大，政府促进贫困城市社会经济发展的手段和能力也会越来越强。

——西部大开发、振兴东北等老工业基地的战略部署不仅体现了国家调控宏观经济格局的意志和能力，找到了积极干预的战略要点，而且使我国的区域性发展战略涵盖了绝大多数的贫困城市，为城市贫困问题的解决提供了一个强有力的区域政策背景。

——“建设社会主义新农村”是国家经济和社会发展的一个新的战略目标，对农村基础设施建设、教育卫生和文化发展以及社会保障体系建设的投入，将带动城市产业的发展。

——我国沿海发达地区经过 20 多年的发展和积累，出现了经济发展的地理扩散趋势，对中西部地区的投资正在加大，克服地区间差距的市场力量在不断加强。

——最为重要的是，国家社会经济发展的观念在发生重大变化，在建设和谐社会、以人为本、共同富裕的目标指引下，经济体制改革、经济和社会发展的价值目标越来越明确，重大的战略举措将陆续出台。

## 2. 正确处理经济和社会发展的关系

专家指出，多年的市场经济与体制改革使我国的经济发展非常迅速，财富增长很快，社会在不断进步与发展过程中，有很多人没有办法跟上这种步伐，造成贫富差距扩大，正确处理经济发展和社会发展的关系，是反贫困问题的关键。从这个意义上讲，社会保障与社会救济体系是非常重要的。

我国在社会保障体系方面已经有了一个雏形，在就业方面，有积极的就业体系，也建立了社会保障体系、失业保险、最低

生活保障等等，还有一些社会救助的政策，在发达国家所实行的很多政策，我们国家也都建立了，这些政策正在逐步发挥作用。最根本的一点是要关注穷人本身的发展，国家今后的投资应该更多地倾向于穷人，公共投资部分更多地落到穷人的身上，这样才会从根本上打破产生贫困的机制性问题，进而解决贫困问题。

### **3. 重视并发展非正规就业**

就业是民生之本，扩大就业是缩小收入差距，帮助城市家庭摆脱贫困的重要手段。就业是对人的更根本的保障。社会保障对人的保障是消极、被动、外在的保障；就业则是一种积极、内在、主动的保障，是低成本的保障，是最好的保障。因此那些新产生的就业机会，特别是非正规就业非常重要。虽然非正规就业提供的收入水平与保障程度不如国有经济部门高，但它是一种以市场为手段配置资源以应对经济结构调整的就业方式，在劳动力市场遭遇各种困难，同时社会保障体系尚未完善，还不能做到“应保尽保”的相当长的一个时期内，这种就业方式更加重要。

政府应该为非正规就业创造条件，做到规范而不抑制，给非公有经济、服务业、中小企业甚至是一些微型的企业提供公平待遇，在某些情况下还要提供优惠待遇。第一，根据非正规部门发展的需要，为其能够获得注册、信贷和合法经营创造相应的制度环境，创造条件将其转化为正规经济。第二，在社会保障制度的重构中，充分考虑到非正规部门和非正规就业的长期存在，从保障水平、可转移性等方面着眼，设计与之相容并有助于克服其缺陷的社会保护方式和机制。第三，综合利用非正规就业的市场机制和社会保护的政策手段，最大化降低贫困发生率。

### **4. 完善社会保障体现对下岗职工的“代内关怀”**

专家指出，按照国际标准衡量三个社会保障程度，一是公共退休金占 GDP 的比重，一是公共教育占 GDP 的比重，一是公

共卫生占 GDP 的比重。用这个国际指标，无论和发达国家还是其他国家来比，我们的社会保障程度都是相当脆弱的。从法律框架上，《济贫法》比《反贫困法》更具现实意义。要建立基本的社会救济，从法律上明确什么是贫困者，制定一个法律上的标准，给予最基本的生活保障、健康医疗保障和养老保障。

当前及今后相当长一段时期里的就业形势表明，已经很难让国有和大集体企业下岗职工，特别是那些“40、50 人员”通过实现稳定的再就业而摆脱贫困，所以应该承诺对国有和大集体企业下岗职工的“代内关怀”，也就是使这些人能“体面地退出历史”。因此应当在以下几个方面改进社会保障：

——建立“尽早接纳”的养老保险原则，放宽年龄限制，男女同等，并且不要试图取消一些提前退休工种；

——切实落实“经济补偿金”的发放，并且适当提高标准，即从目前按工龄年限最多计发 12 个月增加到 24 个月；

——加大力度并加快调整我国医疗体制改革的方向，尽早建立广大城市贫困居民可以享受的医疗卫生服务体系；

——对于年龄偏轻、有希望在劳动力市场上实现再就业的下岗职工，为他们提供更多的创造收入的能力和机会，如增加下岗职工获得社会失业保险金的数额，从当前的 24 个月增加到 36 个月，从而为他们实现再就业提供更多的时间和机会；

——应考虑再就业培训期间发放最低生活补贴，否则对于必须养家糊口的下岗职工来说，脱产参加培训基本上是空话；

——大力培育国家财政支持下的小型金融机构、小额贷款、小额融资市场，使城市贫困居民可以获得创业、经营或教育方面的金融支持摆脱贫困。

### **5. 关注贫困人口子女教育防止贫困“代际传递”**

专家指出，子女教育是城市贫困家庭最大的一个负担。由于没有土地等生产资料和迁往其他城市的可能，子女辍学提前进入劳动力群体的机会很少，所以对子女教育的重视程度普遍较高，但是养育子女的成本要大大超过效益，成为导致和难以

摆脱当代贫困的重要因素，同时也成为孕育贫困代际传递的土壤。

因此，增加对贫困城市教育经费的投入、实行高中阶段的义务制教育、鼓励和支持多种所有制形式的职业技术教育、放宽和提高大学奖学金的标准，将有利于贫困家庭子女通过人力资本的提升而改变家庭贫困的命运。研究表明，穷人受教育的回报率远高于高收入、高文化程度的人群，在穷人身上投入更多的教育资源是解决贫困问题的根本之策。

## **6. 借鉴深圳“城中村”模式增加贫困人口就业机会**

专家指出，东北资源枯竭型城市在对矿山塌陷区、棚户区搬迁和安置过程中，遇到了居民继续大量失业问题，安置小区实际上依然没有摆脱贫困的困扰。可以借鉴深圳“城中村”模式的做法。深圳的城中村是城市快速发展、大量外来人口进入城市并在低廉居住成本的支持下居留在城市的一个典型。城中村的模式是高密度人口、为外来人口提供廉价但不破烂的出租屋（或床位）、自成体系的廉价生活环境（包括小区环境和生活服务业）、相对于城市其他功能区的适当的位置（接近城市商业和工业区、接近工作地点）。如果在贫困城市提倡这种模式的安置小区开发，把降低居住成本、提供就业机会与安置结合起来，可能是综合解决城市贫困区问题的一个很好的方向。

## **7. 贫困城市不能照搬发达地区经济发展模式**

目前给贫困城市开出的“药方”是深化改革、扩大开放和大力发展城市服务业，但必须认识到，在发达地区行之有效的经济发展模式，也许正是导致区域经济发展不均衡的力量，贫困城市不能照搬这种模式。主要原因是：如果没有足够的经济增量，城市经济将难以消化经济体制改革所产生的改革成本；在国内存在投资环境十分优越的东部沿海地区的情况下，外资更倾向于发达城市，外资给予贫困城市的机会实在太少了；“发展服务业”在东北地区贫困城市遭遇到的情况是小买卖“卖不动”、家政“没人要”、护工“雇不起”，而国有大中型企业的“主

辅分离辅业改制分流”又破坏了那些原来可以勉强生存的“依附性服务业”，对贫困城市的服务业来说实际上是雪上加霜。

## 8. 着眼于解决贫困改变政府的公共服务职能

专家指出，解决贫困问题是政府的天职，贫困问题的解决更多的应该靠有效的公共政策和合理的干预。改变城市贫困状况非常重要的就是改变政府的公共服务职能，特别是加强政府对这方面职能的转换。在一次分配中不仅要注重效率，还要注意解决血汗工资和拖欠工资问题；在二次分配中要注意调整政府的财政支出结构，压缩投资和消费性支出，增加促进社会公平方面的支出。

必须为政府的干预树立一个明确的目标和方向，即政府对“贫困城市的援助”和对“贫困居民的救助”。其中，长期的制度设计相当关键。首先是干预主体的制度规定。根据我国的国情，必须在中央政府、省区与城市政府之间形成明确的责任和权利，并注意充分发挥城市政府的作用；中央政府把一部分财力让渡给城市政府，或者创造条件支持它们增强财力，是保障其功能的根本条件，特别是那些贫困城市；这种关系必须用法律的形式固定下来。

其次，对贫困城市的援助可以在国家西部大开发、振兴东北等老工业基地的战略部署下，形成国家关于解决问题地区的一整套办法，其中一个重要的工作是考虑制订“国家鼓励在西部、东北等老工业基地投资促进条例（促进法）”，对各级政府的责权利、政府服务、环境治理、信贷支持和其他金融服务、税收优惠、国家财政的转移支付或培育地方财政、国家项目或国家采购的安排、鼓励发展行业协会等非政府组织等做出明确规定。

第三，各级政府应该制止贫困城市的环境恶化趋势，特别是对资源型城市，要努力实现环境的恢复和修复。当前一个值得重视的问题是，针对许多城市政府热衷于搞大项目、高科技项目以带动城市 GDP 的做法，应该强调贫困城市的产业开发必

须以就业——增加就业岗位为最基本的目标，而不是与发达地区城市竞争创新能力和产业结构高级化。中央政府在宏观调控国民经济的过程中也应该尊重贫困城市为增加就业所重点开发的产业（项目）。

### 9．引进沿海地区劳动密集型产业

专家指出，任何一个地区的发展都离不开“外部推动”。在发达城市与贫困城市的系统关系中，我国的沿海发达地区及其城市一方面垄断着优势资源，一方面也表现出发展的地理扩散，为贫困城市提供了发展机会，这就是沿海地区劳动密集型—加工贸易型制造业的地区转移。

沿海地区的一部分企业（行业）由于贸易条件恶化和行业特点，必须在国内寻求土地、人力和环境成本低廉的其他地区维持生存和发展，所以在我国中部地区的江西、湖南、安徽和邻近广东的广西，已经接受了很多来自沿海地区的工业企业。如果国家建立一个鼓励和促进沿海地区民营资本和国外资本向国内其他地区，特别是向西部、东北地区贫困城市转移的制度机制，如果各地贫困城市主动地引导，贫困城市问题的解决会得到市场力量的更多帮助。

### 10．适当放宽对企业社会责任的要求

专家指出，贫困城市所要引导和接纳的沿海地区产业不一定是先进的产业（项目），“血汗工厂”和“环境不友好”工厂可能占相当大的比重。但是如果贫困城市“挑肥拣瘦”，把精力放在与发达地区城市争夺高新技术、自主创新能力的产业和项目上，很可能落得个“鸡飞蛋打”的境地。

比较现实的做法是，贫困城市的政府承担起上述类型企业的社会责任，包括，城市政府承诺建设统一的城市污水处理、工业垃圾搜集和处理、噪音控制等系统，通过分阶段增加企业环境成本的做法，实现环境主体的责权利统一；政府与企业共同承担 SA8000 标准下的社会责任，在政府财政支持下实现企业社会责任和最低工资标准，实行政府财政支持下的失业、医疗



保险体系，等等。当然，贫困城市政府目前没有这个财政能力，要靠国家统一的制度安排。

#### 四、城市化与城市贫困的预防

除了经济转轨引起的城市贫困问题之外，与会专家还谈到了我国的农业发展、农民工、城市化进程、经济增长方式、预防新贫困等问题。

##### 1. 现代化农业也需要政府的保护与补贴

专家指出，从全球视角来看，众多发达国家都对农业采取了贸易保护和高补贴政策，这种情况与农业现代化无关。首先，发达国家特别是农业规模不够大的发达国家和地区，比如日本、韩国，包括台湾省，都要靠关税壁垒或非关税壁垒来保护本国国内的价格过高的农产品，其实也就等于保护国内的农业，没有这种保护是不可能抗拒发展中国家落后的农业的冲击的。第二，发达国家都已经实现农业现代化了，但他们的农业，特别是农场主还是主要靠补贴来维持生存。从 1995 到 2003 年期间，美国每个农场主年均得到约 1.6 万美元的政府农业补贴；1998 年，欧盟 80% 的农场主得到 5000 欧元左右的补贴；据世界贸易组织公布的调查报告，日本目前的农业补贴已超过农业收入。

##### 2. 防止城市化过程中农村贫困向城市的转移

专家指出，大多数人口超过 1 个亿的大型发展中国家中，无论是城市化率很高的拉美国家，如巴西、墨西哥，还是城市化率不高的南亚国家，如印度、孟加拉，政府都有强烈的提高城市化率的主观愿望，但这些国家都没有实现成功的城市化。他们的城市化很大程度上是由农村的贫困人口通过空间平移，从农村进入城市，变成城市贫民窟人口来形成的。这种城市化对中国没有意义。不考虑实际情况，只谈论中国的城市化率与全球平均的城市化率的差距，与中国工业化水平之间的差距，也是没有意义的。

专家指出，中国大多数农民的基本权益是按人平均分配、按户占有土地，这种土地分配方式保障了农民的基本生活，使我国的农村贫困率降低到现在的 3000 多万人。与我国人口规模相同，土地人均占有比例、劳均比例高于我国的印度，农村的贫困率是三分之一左右，印度政府公布的全国贫困率是 26%，民间研究机构认为是 40% 左右。印度农村贫困的主要原因是无地，无地的农民只能涌入城市，集中在公有土地上，形成城市的贫民窟。从农村空间平移贫困人口到城市是绝对不可取的。

### 3. 通过转变经济增长方式解决城市贫困

专家指出，中国目前有 8 亿左右的劳动人口，这么多人口的充分就业是任何体制、任何制度、任何机制都不易做到的。越多的劳动力进入市场，劳动力的价格就会越低，以至低于劳动力简单再生产的水平以下。现在进城打工的农民工的劳动力价格已经降到零以下了。这与企业的生产方式密切相关，沿海企业，尤其是珠三角企业是典型的“三来一补”企业，是加工贸易，技术门槛很低，附加值很低，不可能提高员工工资，由于运输成本，也很难向内地转移。只有提高企业产品的附加值，转变整个经济增长方式才能从根本上解决贫困问题。

### 4. 预防可能出现的农民第二代移民与老年人群的贫困

专家指出，第一代农民工从农村迁移到城市，在现在的大环境下，他们在心理上对贫困是可以认同，可以理解的。但是第二代，甚至第三代的农民新移民，由教育等原因造成的贫困代际传递，使其成为一个贫困发生率较高的群体。加之自我认识与社会认识的差距，可能会引起社会的不安定，要预防这种情况的发生。

老年人的贫困发生率要大大高于其他年龄。现在，我们国家 65 岁的老龄人口在 1.4 亿左右，随着老龄化程度的加深，大约 30 年左右，我们国家老龄化将达到高峰，60 岁以上的老龄人将达到 3.5 亿到 4 亿人，其中 80 岁以上的老龄人大约达到 1 个亿。这些老年人靠什么生活？靠谁来养老？如果改变现有环

境和现有体系，这样大的一个人口群体，这样高风险的贫困人群怎么办？预防制度的设计很重要。

### 5. 关注农民的新型贫困

专家指出，农民失地引发的新型贫困需要关注。目前，失地农民有 4000 万人。从 1998 年到 2003 年的五年时间里，我国的耕地面积下降了 1 亿亩，2005 年的耕地面积是 18.37 亿亩。土地的减少必然带来农民的失地失业，失地农民的贫困程度不亚于城市国有企业下岗职工。此外，还有数以亿计的农村劳动力在城乡之间流来流去，农业部的调查结果是，截至 2005 年，我国城乡之间流动的农村劳动力是 1.82 亿。调查显示，这些农村劳动力宁愿在城市享受城市的贫困，也不愿意回到农村。

要解决贫困，首先是产业扶贫。现在有一种现象，就是城市的下岗工人到农村反包土地，只要产业发展了，农村贫困就能缓解。其次是构建城乡统筹的社会保障体系。不要希望社会保障体系一下子就非常健全。在上海等发达地区，一部分农民也开始享受社会保障了，虽然比城镇居民享受的低保要低，但是比没有好。这是一种渐进的制度安排。

（根据会议记录整理，执笔：于珺）

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张玉阁 电邮：[zhangyg@cdi.com.cn](mailto:zhangyg@cdi.com.cn)