

石家庄市城市贫困问题探析

韩素卿¹, 刘晓梅² (1. 河北经贸大学公共管理学院, 河北石家庄 050061; 2. 石家庄市第六中学, 河北石家庄 050000)

摘要 在借鉴和吸收国内外有关贫困问题理论成果的基础上, 通过分析城市贫困的主要特征、社会外在客观性致贫因素和主观性致贫因素, 提出了石家庄市城市反贫困对策。

关键词 城市贫困现状; 城市贫困成因; 最低生活保障制度

中图分类号 F293 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)23-07347-02

1 石家庄市城市贫困现状分析

1.1 石家庄市贫困人口和贫困线的界定 在实证研究中, 笔者认为石家庄市的贫困人口和贫困线是和最低生活保障相联系的, 即贫困人口为享受最低生活保障的人口, 贫困线为最低生活保障线, 即基本上能自给有余的最低费用, 高于该线则摆脱贫困, 不再属于贫困人口。

1.2 石家庄市城市贫困的人口规模和来源构成 截至2005年10月, 石家庄市共有3.35万人进入最低生活保障线, 贫困发生率为2.05%。贫困人口来源趋于多元化, 下岗、失业职工和离退休人员, 其他人员是新城市贫困的主体。在石家庄进入低保线的贫困人口中, 下岗、失业职工占21.90%, 企业离退休老职工占4.70%, 其他人员占58.20%, 而传统三无人员仅占1.90%。另外由于我国长期实行城乡二元经济体制, 城乡收入的差距成为转型期农村人口流入城市的根本动力。据调查资料显示, 近年来, 每年流入石家庄市的外来农民工约2万人。他们大多从事的是体力繁重、条件艰苦、收入低微、无保障的工作, 如建筑、装修、清扫、服务、搬运、回收等。虽然在目前的城市管理体制下, 他们不能被纳入城市居民最低生活保障网络之中, 但也是新城市贫困人口的重要组成部分。

1.3 石家庄市城市贫困人口的生活状态和精神状态

1.3.1 基本生活缺乏保障。 由于历史的原因, 工资是我国城市居民最主要的收入来源, 城市贫困人口由于部分或全部失去了工资收入, 其家庭生活受到很大影响, 基本生活缺乏保障。2006年石家庄市政府制定的石家庄市最低生活保障线为人均220元, 但在目前的消费水平下, 最低生活保障金只能解决城市居民基本的食品需要, 而衣、住、行、医、教等基本生活缺乏保障。据相关部门对全市困难职工的调查, 医疗和教育是目前贫困家庭面临的最突出问题。此外, 贫困家庭的住房大多陈旧简陋, 缺乏基础设施, 虽然城市住房制度在改革, 贫困家庭的住房条件仍难改善。

1.3.2 精神状态较为低沉。 受计划经济旧体制下职工、企业、国家和三者之间特殊利益关系的影响, 城市贫困人口对国家和企业有着较高的依赖性, 这种高依赖性加上现实的贫困问题, 使得城市贫困人口的心理承受能力普遍较弱, 他们的精神状态普遍不振, 多数人对未来生活信心不足。

1.4 石家庄市城市贫困的空间状况 石家庄城市贫困人口的空间分布存在着明显差异。以贫困人口与非农业人口比值衡量, 矿区和裕华区贫困人口相对较多, 桥东区和长安

区次之, 而桥西区和新华区贫困人口相对较少(表1)。

表1 石家庄市城市贫困人口空间分布

地区	贫困人口//人	区总非农业人口//人	贫困/非农业	区面积 km ²	贫困人口密度//人/km ²
长安区	6 275	311 847	0.020	110.24	56.9
桥东区	6 208	285 272	0.022	43.07	144.1
桥西区	5 494	351 587	0.016	52.90	103.9
新华区	5 697	362 907	0.016	92.11	61.8
裕华区	7 759	259 880	0.030	101.00	76.8
矿区	2 058	60 778	0.034	68.62	30.0
合计/平均	33 491	1 632 271	0.021	467.94	71.6

矿区属于石家庄市的飞地, 位于井陘县境内, 长期以来, 矿区人民便以煤炭等矿的开采和初步加工为生。随着煤炭等不可更新自然资源的不断被开采, 人们赖以生存的资源逐渐短缺, 致使他们下岗失业, 直接导致了该区享受最低生活保障的人数比较多, 再加上该区基础设施相对落后, 改造难度很大。转型期所受冲击很大, 城市贫困人口数量较多。裕华区是石家庄市新成立的区, 该区工业基础较弱, 面积很大, 贫困人口相对较多。长安区面积广大, 是石家庄市重工业布局较多的区。桥东区是石家庄市政治、文化和商业中心所在。在城市建设的热潮中, 城市中心商务区功能不断强化, 土地使用性质发生结构性改变, 工业企业外迁, 而行政中心、购物、娱乐、金融、法律、电信等部门聚集, 高级住宅建设也有很大发展, 城市环境质量较高, 贫困人口相对较少。新华区和桥西区是石家庄市的老城区, 依托火车站、全国有名的批发市场以及发展前景很好的大企业, 石药、三鹿等, 其经济发展非常迅速, 人们的生活水平普遍较高, 其各项基础设施建设相当齐全, 贫困人口相对较少。

2 石家庄市城市贫困人口对城市发展的影响

2.1 对城市经济的影响 贫困人口由于其自身的原因或社会的原因导致生活贫困, 需要社会的救助, 而其所能创造的物质财富相对全社会平均水平来说很少, 这直接阻碍了城市经济的发展。所以, 设法增加这些人所创造的物质财富, 改善其生活状况, 成为城市经济健康发展的任务之一。

2.2 对城市空间分异的影响 城市贫困人口的大量涌现以及城市土地使用制度和住房制度的改革, 使城市整体空间结构正处于一个重新组构和快速变化的过程中。具体表现为城市中心商务区功能不断强化, 城市中心区生活空间质量优越, 高级住宅发展很快。由于城市公用和基础设施以及交通方面的原因, 同时也由于中等城市外来人口少且分散就业, 石家庄城市的居住郊区化发展缓慢, 郊区尚未出现富裕阶层集中居住的“富人区”和外来人口集聚的“棚户社区”。但城市贫困区位化趋势已显端倪, 一方面是过去工人集中居住的社区不断衰落, 另一方面是城郊结合部和旧城

作者简介 韩素卿(1971-), 女, 河北赵县人, 讲师, 从事区域经济与可持续发展研究。

收稿日期 2007-04-23

区外来人口相对集中的廉租房,二者都有可能演化成城市贫民区。

3 石家庄市城市贫困的致贫原因

3.1 外在原因

3.1.1 统包统分的人事管理体制积累了隐性失业人员。我国长期以来实行指令性就业政策,统包统分的人事管理体制,它们与企业的实际劳动力需求和接纳能力相脱节,职工在行业或单位间流动性差,一般只进不出。其结果是冗员积累,效率低下。在向市场经济体制过渡中,市场竞争加剧,企业要减员增效,从而使长期存在的隐性失业显性化,一部分职工因此下岗,失去收入,沦为贫困人口。

3.1.2 亏损企业拖欠职工工资、养老金。近年来由于市场竞争激烈,我国经济已从短缺经济转为过剩经济,石家庄市部分企业处于亏损状态。国有企业普遍不景气,亏损面大,而城市职工的工资收入是重要的家庭收入来源,因此困难职工比重大,特别是失业、下岗职工数量大。在此情况下,相当部分下岗失业人员失去收入来源,从而沦为城市贫困居民。

3.1.3 社会保障制度不健全。

(1) 养老保险方面存在缺陷。如在养老保险改革时失去工作的城市人员,或者改革后没有工作到一定年限的人员领取养老金受到限制;一些过去长期从事劳务工作的人员也不能享受养老金待遇;一些被赡养的退休人员家属也不能获得退休金,这部分人的经济收入缺乏,易造成生活贫困。另外,对于个体和私营企业人员、自由职业人员、部分三资企业人员和外来劳动力还没有全部纳入养老保障范围,这部分人年老时也不能领取养老金。事实上,一些企业延缓、拖欠缴费的现象非常严重,这对职工退休后养老金的领取影响较大。部分退休较早的人员,退休时工资水平低,虽然近年对退休金进行过调整,但与新近退休人员差距大,这造成部分早期退休人员的相对贫困。

(2) 失业保险覆盖面较窄。失业保险在保障失业人员基本生活,促进下岗失业人员再就业过程中发挥着积极的作用。石家庄市有1/5以上的社会劳动者不在失业保险制度的覆盖范围;目前存在把失业人员分为“下岗”、“失业”,人为缩减了失业人数;有的企业经营不善、效益差,任意削减职工的下岗工资;当前石家庄市失业救济金标准偏低,城市居民最低生活保障线远远低于居民生活费平均支出水平,仅靠失业救济金维持生活显得十分困难。

(3) 医疗保险问题突出。石家庄市对城市居民基本上建立了全民医疗保健制度,但是已经开展的社会医疗保险项目也存在较大问题。许多个体户和私营企业主,没有给职工提供包括医疗保险在内的社会保险,也没有在职工收入中体现相应的福利,用低劳动成本获得非垄断的超额利润,把应缴纳的社会保障基金据为己有,却把风险转移给了社会和政府。对于困难企业职工来讲,工资或退休金原本就低,生病后企业又不能及时报销该报销的医疗费,有的长期拖欠,造成这部分患病职工的生活贫困,因病致贫现象突出。尽管政策每年要从财政、医保、社会救济以及其他资金来源渠道对部分特困患者提供医疗救济,但救济金有限,并不能解决困难。

3.1.4 收入分配不平等拉大了贫富差距。石家庄市城市社会经济调查队的调查结果表明,把调查户按人均收入由高

到低排队,按比例分成7个组:最高收入组(10%)、高收入组(10%)、中等偏上收入组(20%)、中等收入组(20%)、中等偏下收入组(20%)、低收入组(10%)、最低收入组(10%)。7个组中10%的最高收入组2003年人均收入26028元,而10%的最低收入组年人均收入仅1830元,高低收入差为24198元,高收入是低收入的14.2倍。这种极悬殊的差距,意味着社会财富越来越多地集中到少数高收入者手中。据调查数据测算,石家庄市城市居民2003年收入基尼系数为0.34,处于基本合理范围之内,但如果将高收入户隐瞒部分和不便透露的灰色收入部分考虑进去,则基尼系数将会接近0.4,基尼系数达到0.4则表明收入差异较大。收入分配原因引起的贫富差异主要表现在行业分配不均与分配要素发生变化两个方面。行业垄断使部分行业职工收入合理地大幅上涨,城市的水、电、气、电信等公用事业部门以及一些特殊行业职工获得收入很高,而一般企业职工相对于社会平均收入水平却在下降;在社会财富一定的条件下,一部分人占有太多,更多的人所分享的数额自然减少,从而导致收入差距的持续扩大与贫富分化。这些,造就了城市的大量贫民。

3.2 自身原因

3.2.1 思想观念落后是城市贫困人口脱贫致富的主观制约因素。城市贫困人口绝大多数思想观念落后、保守,缺乏竞争意识、风险意识、危机意识,不少人抱着落后的终生固定单位岗位、全日制工作等就业观,甚至还有人存在“城市居民的优越感”,宁愿城里挨饿,也不愿下乡就业。其具体表现:①“等、靠、要”观念。我国政府城市扶贫在较长时间内采取向贫困人口发放现金、衣物、食品等,这种“输血”政策形成“等、靠、要”的自我积累机制,使部分贫困人口养成依靠政府救济的习惯。②守旧、封闭、观念陈腐。相当部分贫困居民缺乏市场观念、信息观念、效益观念,没有树立求变、求新,以市场为导向,以效益为目标的竞争意识和经营观念。③胆怯自卑,害怕承担投资风险,害怕社会变革,害怕竞争,排斥竞争。这些观念束缚了贫困人口自我创业、就业的信心和勇气。

3.2.2 历史的、环境的以及社会体制转换等是城市贫困的外因,农民自身素质的高低是内因。贫困人口的素质差不完全是指贫困居民生理素质差,更表现在文化技术等社会素质方面,包括文化素质差,受教育程度低;智力素质低,缺乏劳动技能;心理素质差,缺乏社会竞争意识,怕冒风险等。城市贫困居民人力资本的自我开发意识差,不够重视自身人力资本的积累,从而影响了城市贫困居民的再就业。

4 石家庄市城市反贫困的对策

4.1 建立健全社会保障制度 一要进一步健全以养老、失业、医疗、保险为重点的社会保障制度。一方面加大宣传和征管力度,增强企业和每一个劳动者的社会保险意识,使各种经济类型的企业都能够依法参加到社会保障体系中来,为劳动者提供一份保障;另一方面还要多渠道解决保障资金来源问题,提高保障制度的社会参与程度。二要健全税收调控体系。一方面加强对高收入人群的税收监管力度,严惩偷税漏税者;另一方面要不断完善消费税制,逐步开征遗产税、赠与税,从而进一步强化税收调节个人收入分配的

(下转第7350页)

功能。当前尤其要健全最低生活保障体系,切实保护社会弱势群体的利益,做到低水平,广覆盖,应保尽保,使所有城市居民都能得到基本生活保障,使社会每一份子都能分享到社会发展的成果。三要建立石家庄市贫困监测体系,建立动态的石家庄市最低生活保障线,并纳入社会保障体系之中,使之规范化、制度化。

4.2 提高城市贫困居民的劳动力素质 要帮助城市贫困居民转变思想观念,积极参与劳动技能培训,提高贫困居民人力资本积累水平。帮助城市贫困居民摒弃“等、靠、要”的思想,甩掉听天由命的观念,自强不息,不为眼前的生活贫困所吓倒;树立多种形式的就业观,包括固定工、临时工、钟点工,坚信只要合法地工作,诚实地劳动就是光荣的;改变就业的地域观念,城乡观念,只要有就业机会,完全可以“城市下岗”、“农村上岗”。帮助下岗、失业职工,积极参与再就业行动。

4.3 改善贫困群体的教育状况 贫困家庭受收入水平的限制,大大减少了子女受教育尤其是受高等教育的机会,贫困家庭子女将来很大程度上可能仍然是低收入人群,处于贫困状态,形成恶性循环。因此,要从根本上改变贫困家庭的生活状况,必须着力改善他们的教育状况,建立起针对贫困家庭的教育援助制度,使每一个愿意接受教育的人都能享有平等的受教育权利,提高其素质,从而增强他们的就业能力和市场竞争力。

4.4 建立多层次、多方位的帮困体系 实施最低生活保障制度只是保证了城市贫困人口的基本生活,并不能从根本上解决城市贫困问题。城市扶贫工作最后还是要落实到“授之以渔”而不是单纯的“授之以鱼”,建立一个多层次、多方位的帮困体系才是治本之道。**①扩大就业,深化再就业工程。**增加城市贫困人口的就业率是反贫困最有效的方法,就业机会是贫困人口的收入之源,要积极扩大就业,实施再就业工程。重视下岗培训工作,优先为下岗者、失业者、待业者创造工作机会,鼓励他们自食其力。**②完善面向城市贫困人口的优惠照顾政策。**对城市贫困人口实行如入托、入学、就医、房租、水电等方面的政策优惠,更加有效地保障其基本生活、基本教育、基本医疗、基本住房的权利。**③发动社会力量扶贫帮困。**充分利用社会力量援助城市贫困群体,动员和引导先富起来的城市居民和社会各界人士慷慨解囊;充分发挥家庭、亲属网络、社区、社团的作用对贫困者进行帮助,大家都为城市扶贫工作出一份力,尽一份责。

参考文献

- [1] 吴碧英. 城镇贫困—成因、现状与救助[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [2] 谭崇台. 发展经济学概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [3] 国家统计局农村社会经济调查总队. 中国农村贫困监测报告[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [4] 苏勤, 林炳耀, 沈山. 转型期中等城市新城市贫困问题实证研究——以安徽省芜湖市为例[J]. 经济地理, 2003(5): 630-634.
- [5] 侯景新, 尹卫红. 区域经济分析方法[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.