

中国当代人口问题（六）

张俊杰 主编



女能接受正常的教育。

第二，一部分绝对贫困人口居住在自然条件极为恶劣的地区，对于他们，开发性的扶贫支持不仅在直接经济效益上是低下的，在社会效益(环境保护)上也是低下的。

据农业史学专家的研究，中国在几百年前传入“新大陆作物”(玉米和土豆等)后，致使大量人口得以在气候严峻的高寒阴湿山区生存。他们用毁林开荒的办法种植农作物，勉强得以活命。

对于这部分人口的脱贫致富，投资越大，越意味着生态环境的破坏。

第三，由于宗教和文化的某些原因，总有一部分人口在一定时期里不接受现代文明的生活方式，世界各国都是如此(例如美国的比较守旧的一部分阿米什人)。这部分人口的脱贫也是极为困难的事情。一般来说，这些人口的后代最终会接受现代文明，但过程比较缓慢。政府对他们如果采取急于求成的政策，反倒“欲速不达”。

第四，也许是最重要的一点，政府扶贫投资的运作方式本身，也有一个效率问题。在扶贫资金的总量中，总有一部分被扶贫工作的“传递渠道”所消耗。如果考虑到腐败现象和监管的难度，扶贫资金的效益会更低。

审计署的一项审计报告称，1997年至1999年上半年，中央和地方各级政府共向全国592个国定贫困县投入扶贫资金488亿元，经审计，查出扶贫资金被挤占挪用、虚列支出、转移资金和私设“小金库”达43.43亿元。

另外，党国英还指出：近几年，国家的、民间的和国际机构三方面的扶贫资金每年都在300亿元以上，如

果直接发放给 3000 万贫困人口，那么，平均每人每年可获得 1000 元，这已经大大高于贫困线了。

——理性思考扶贫工作

有鉴于此，党国英认为，以上事实的存在迫使我们考虑扶贫工作的理念、方式和效率问题。

第一，不能希望通过所谓“开发性扶贫”使所有的人口都能摆脱贫困。一个社会总会有一部分绝对贫困人口，他们需要政府救济，特别是他们的子女需要在教育方面得到慷慨帮助；

第二，在自然条件很差的地区，国家要帮助那里的人口迁移到其他地区；

第三，对于由宗教和文化原因造成的贫困，政府也不必在扶贫帮困方面操之过急，要从基础设施建设入手，促进那里的经济开放；

第四，更重要的是应提高扶贫资金的使用效益，切不可搞那些浪费钱财的项目。

中国城市贫困问题研究

1. 背景

直到 90 年代初期，中国的贫困问题仍然被认为主要发生于农村地区。因此，中国政府在制订有关政策时，主要着眼点依然是如何消除农村贫困。当然，当时在城镇地区也同样存在贫困问题，但其涉及面只是总人口中的一小部分，主要是“三无”人员（无劳动能力、无经济来源、无法定的赡养人、扶养人和抚养人）。然而，到了上个世纪的最后 10 年，城市贫困问题日益凸显，相当

多的城镇人口陷入其中。

中国城镇中的“新”贫困人口与“老”贫困人口相比，有三点明显的差别：

· 城镇中“新”贫困人口在数量上远比“老”贫困人口要多。

· 新城镇贫困的出现同时伴随着城镇地区的收入差距不断扩大。在中华人民共和国的历史上，这种贫富差距是前所未有的。

· 城镇中的“新”贫困人口与“老”贫困人口不同，他们中的大部分人是具有工作能力并且愿意工作的，但是他们没有工作机会。

在上述三点中，前两点是相互关联的。提出城镇贫困问题，部分原因是由于人们对贫困的认识发生了变化。许多人从前不会被认为是贫困人士，而按现在的标准则会被认为是贫困人口。在此之前，有劳动能力的人必须工作，而政府有责任为他们安排工作岗位，虽然有时报酬很低而且不能及时发到他们手中。

从 1994 年以来，中国城镇的经济环境发生了巨大的变化。国有单位和城镇集体企业的工作岗位在过去几年中以极快的速度锐减。从 1996 年以来的三年中，国有单位已精减了 2700 万名职工，相当于 1996 年国有单位总人数的 25%。城镇国有单位和集体企业削减人员的趋势预计将会继续下去。非国有部门虽然也创造了一些新的工作岗位，但是在数量上远远不足以抵消国有部门缩减的工作岗位。缩减工作岗位与创造就业机会之间的“时间差”导致了下岗、失业问题，而下岗、失业问题便是近期出现的城镇贫困的主要原因。

2000 年，城镇失业人口为 595 万，这意味着中国的

城镇失业率相当低，只有 3.1%。然而，这一数字仅仅包括“登记失业人员”，而为数甚多的本应列为失业人员的人士却没有被包括在内。其中，最值得注意的是下岗人员，其人数约为 860 万，这一数字比登记失业人口的数字多出了 43%。下岗人员没有工资，他们仅有明显低于当地最低工资水平和失业保险金水平的“基本生活费”。如果既包括“登记失业人员”，也包括“下岗人员”，实际失业人口约为 1460 万。这一数字还没有包括既不算“下岗人员”，也没有登记为“失业人员”的人。这些人包括原来在不断增多的小企业就业的城镇劳动力、提早退休的老职工，以及没有找到工作岗位的流动人口。目前的统计数字没有包括在全时制的正规就业之外的城市职工，恰当的统计应当是 1500 万的两倍以上，以此作分母，失业率相当于 12—15%。

在下岗人数剧增的同时，失业人员年龄构成的变化，即从以年轻人为主转移到以老年人为主，也分外引人注目。在 20 世纪 80 年代，待业人员大部分是年轻人和初、高中毕业生，而今天的失业人员中则很多都是年龄较大的并且有过就业的历史。在年龄构成上的这一变化对失业人员的家庭生活有着直接的影响，因为年龄较大的失业人员往往已经有了家庭拖累，而年龄较轻的则没有。有证据表明：年龄较大的失业人员（男性 40 岁以上，女性 35 岁以上）寻求再就业的机会明显少于年轻人。在中国，很多年龄较大的失业人员受教育的水平常常比年轻人低，这一事实使得失业问题进一步复杂化。总而言之，中国面临的严重的长期失业问题以及由此引发的持久的城镇贫困问题原因有三：其一，在失业人员中，年龄大的比年轻的要增加得快得多。其二，文化大革命在教育

方面的负作用在年长的群体中突出出来。其三是国有单位人员锐减。

2. 对当前城镇贫困人口数量和城镇贫困线的估算

根据民政部 2000 年 8—9 月间进行的调查,约有 1400 万城镇居民的收入低于当地的贫困线,这一数字之大足以看出城镇贫困问题的严重性。这个估算向我们提出了两个问题:

- . 城镇人口的定义是什么?
- . 什么是贫困线?

2.1 城镇人口

在中国,城镇的定义关系重大,因为农村贫困线和城镇贫困线相差很大。农村贫困线是 635 元/年/人,而城镇贫困线大体是 1800 元/年/人,城镇约是农村的三倍之多。与国际上通常的用法不同,在中国,“城镇”一词并非仅是一个“地域”概念,而是指在进行人口登记时的身份划分(非农户口)。3.89 亿登记为“非农”的“城镇人口”(官方的定义)与居住在城镇地区的人口之间仅仅是部分重叠的关系。因此,在城镇中,“非农(城镇)人口”与“农业(乡村)人口”实际上是混合在一起而难以区分。即使在一个家庭中,也可能既有“非农人口”,又有“农业人口”。在 1999 年底,有 40%的非农人口并非居住在城市,而是居住在城市周边的各县和镇。另一方面,在城市中,亦有 38%的人口(9560 万)登记为农业人口。

2.2 贫困线——诊断线和救助线

20 世纪 90 年代出现的城镇贫困问题向中国的一些相关机构提示:应该重视城镇贫困线的计算(所谓贫困线,即维持一种可以被社会所接受的生存方式所需花费

的支出)。上述机构包括中国科学院的预测预报机构、国家统计局(NSB)和民政部。这几个机构的计算方法不尽相同。目前,若干在全国被采用的贫困线是每人每年1700元至2400元。这些贫困线仅用于诊断,即用于估算城镇贫困人口的数量。贫困人口数量的多少取决于贫困线的取值。

各城市也设定了各自的贫困线(或称救助线),以便向城镇贫困家庭提供社会救助。国务院“关于建立城市居民最低生活保障制度(MLSS)的通知”授权各地方政府制订本辖区的贫困线。分别由各地方政府设定贫困线的理由有二:第一,各地区的物价、消费结构和人均收入差别很大。第二,由贫困线所确定的最低生活保障制度的救助经费主要由市政府提供。

各城市大体上都采用直接的办法,即根据20项作为基本生活必需品的物品和服务的费用(或称“基本需求法”)来设定贫困线(救助线)。但是,国务院至今尚无可用来指导地方各级政府设定贫困线的细则。因此,各城市设定贫困线的方法不尽相同。一些城市为设定贫困线专门组织一班人马,这些人员将物品和服务汇编成清单,包括数量,并调查其价格。有些城市只是靠推测来设定贫困线。

除“基本生活必需品和服务”之外,设定地方的贫困线还要考虑其他两个因素。一是城市的财政状况,另一个是贫困线与其他社会福利保障的关系。市政府设定贫困线,同时也要负责提供因此而产生的经费。因此,地方上设定贫困线必须要考虑财政因素。大致上,贫困的城市采用的贫困定义较为狭窄,而富裕的城市采用的贫困定义较为宽泛。此外,地方的贫困线还必须按照下

列顺序（表 1）来设定：

表 1:

最低工资 > 失业保险金 > 下岗生活费 > 贫困线

上述排列顺序保留了对拿最低工资的就业者的激励作用。但是这可能留下了漏洞：某些城镇的贫困线设定得太低，使一些贫困家庭生活严重困难，特别是在失业率比较高的城市。

各地贫困线的差别是很大的，如表 2 所示：

表 2: 各城市的贫困标准（2000 年 9 月）

319—200 元/人/月	直辖市北京、上海、天津以及 4 个省会、5 个计划单列市
200—140 元/人/月	直辖市重庆以及 23 个省会
140—110 元/人/月	地级市
低于 110 元/人/月 (最低 78 元)	县级市以及 县政府所在的镇

从上述表格中，我们可以看到一个显著的特点，贫困标准的高低随城市行政级别而变化。大体是：城市的行政级别越高，其贫困标准也越高。城市的行政级别则与其规模相关：高级别城市人口一般多于低级别城市。城市规模和贫困标准高低之间的关联不仅反映了较大城市的生活标准较高、费用较大，而且反映了这样一个事实：级别较高、规模越大的城市对于公共支出的限制也越少。

3. 我们应该如何测量贫困？

从贫困的收入/支出指标入手是分析贫困问题最重要和最基本的第一步。如今，人们普遍认为：生活标准以及因此引出的贫困问题是一个多元的概念，以收入/

支出贫困线来度量贫困，比用一般的贫困线更能全面地反映问题。一般意义上的贫困是指不具有满足某些基本需求的能力，而从收入/支出的角度看贫困是指满足这些基本需求的手段。个人之间、各家庭之间，基本需求是各不相同的。比如，对医疗的需求，每个人之间各不相同。年龄不同、健康状况不同，对医疗的需求就不同。同样，学费，是低收入城镇家庭的一个大问题，但是，只与有学龄子女的家庭有关系。第二，收入/支出和满足基本需求的物品、服务的关系对每个人也各不相同，因为每个人所享有的获取手段或面对的价格都不尽相同。比如，流动人口，在住房、上学以及公共康乐设施方面就不享有与城市居民同等的获取手段。

我们项目在分析贫困问题时采用了两种不同的方法。一种方法的基本做法是：采用国家统计局根据国际通行的做法，对城市居民的家庭收入和支出调查所获得的数据，计算出贫困线，进而用这些贫困线对贫困问题进行分析。另一种方法的基本做法是，到5个城市（沈阳、西宁、蚌埠、贵阳、天津）的贫困家庭中做个案访谈，以此从质的方面深化对城镇贫困问题的理解。实地访问期间所收集的资料汇总于附件2和附件3（关于向失业女职工提供小额信贷的报告）之中。

3.1 本项目计算出的贫困线

选择省份作为计算贫困线的基本单位的理由是，中国的省份人口数量很大，而且就生活水平、消费结构、物价而言，差别很大。其差别之大犹如国与国之间的差别。以后我们会谈到，省份之间贫困标准的差别很大，因此，如果全国采用统一的贫困线，则对一些省份不利而对另一些省份有利。不过，在我们的报告中也有全国

的贫困线；它是对分省贫困线的加权平均，权重相当于各省人口在总人口中所占的比重。选择省份作为分析的基本单位乃是在尽量反映实际情况与避免计算过于复杂之间的一种折衷。把城市作为贫困线分析单位可能更为适合。但是，因为中国有 668 个城市，为每一个城市计算贫困线难以操作。不过，项目组已为 35 个主要城市计算出贫困线。

所有的贫困线都是建立在学习标准判断值的基础上的。采用不同的贫困线，或者测试贫困人口数量对贫困线分级移动的灵敏性，是有充分道理的。第二章中陈述了各省对贫困线多重组合的贫困比率（见第二章的表 3）。

3.2 城镇贫困人口的鉴别

就一条既定的贫困线而言，鉴别城镇贫困人口的方法有以下两种：

- 看一个家庭的人均收入是否低于贫困线；
- 看其家庭总支出是否低于贫困线。

贫困人口的统计，采用收入还是支出，是至关重要的。我们在第二章中谈及，如果采用支出法，统计结果会高出许多。因为在中国，净储蓄率相对较高。我们推荐的方法是采用收入，因为在分析贫困问题时，我们更关心的是一个家庭是否能够满足支出需求（贫困线的定义），而不是一个家庭实际花费的金额。不过，同行们都强烈主张：分析贫困问题既要采用收入又要采用支出。

3.3 城镇贫困率

下表（表 3）中列出的是分别采用家庭人均收入和人均支出作为贫困指标，而计算得出的各省城镇居民的贫困率。

表 3: 1998 年城镇贫困人口格局

	贫困人口总数(人)		比率(%) ②/①=③	贫困比率(%)	
	按人均收入计算 ①	按人均支出计算 ②		按人均收入 ④	按人均支出 ⑤
北京	54000	422000	773	0.73	5.64
天津	360000	969000	269	6.77	18.23
河北	651000	2010000	308	5.20	16.04
山西	596000	1637000	275	7.17	19.69
内蒙古	510000	1778000	348	6.40	22.3
辽宁	1150000	2383000	207	6.13	12.7
吉林	853000	1295000	152	7.54	11.44
黑龙江	1154000	2743000	238	6.92	16.46
上海	314000	584000	186	3.24	6.02
江苏	244000	1298000	533	1.20	6.40
浙江	153000	463000	302	1.62	4.89
安徽	348000	1060000	304	2.89	8.80
福建	145000	319000	219	2.18	4.78
江西	310000	1261000	407	3.42	13.92
山东	1172000	4689000	400	5.05	20.19
河南	1410000	3088000	219	8.39	18.38
湖北	934000	1763000	189	5.67	10.71
湖南	462000	1336000	289	3.61	10.44
广东	154000	244000	157	0.68	1.07
广西	246000	620000	252	3.01	7.59
海南	150000	418000	278	7.94	22.09
四川	711000	1102000	155	4.72	7.31
贵州	260000	864000	333	5.00	16.65
云南	225000	595000	264	3.69	9.73
西藏	39000	65000	168	11.31	19.05
重庆	260000	548000	211	4.09	8.62
陕西	932000	1567000	168	11.95	20.08
甘肃	304000	792000	260	6.44	16.77
青海	76000	131000	173	5.63	9.76
宁夏	210000	403000	192	13.51	25.91
新疆	383000	625000	163	6.16	10.06
全国	14770000	37072000	251	4.73	11.87

从表 3 中, 可以看到一个明显的特点, 即选用的贫困指标(人均收入或人均支出)会导致贫困人口统计结果的巨大差别。如果采用人均支出, 全国的贫困人口则比采用人均收入高出 2.5 倍, 从 1470 万升至 3710 万。在各省之间, 不同的指标而导致贫困人口统计数量的增

减幅度,相差更大,如表3的第3列(河北)所示。就不同指标对贫困人口统计的影响而言,从人均收入换成人均支出,即相当于提高贫困标准。对于指标不同而导致贫困人口统计结果产生巨大差别的原因,我们倾向于这样的解释:以人均收入归类的家庭数,密集于贫困线上下(这一点我们在下文中会谈及)。这样的统计结果证实:贫困人口的统计对贫困线的移动具有很大的敏感性。

按国际标准,中国城镇人口就家庭人均收入而言的贫困比率是比较低的。如果将长住城镇的流动人口计入城镇人口,贫困比率将会增加,但增加的幅度不足以推翻上述结论。不过,各省的比率相差很大。表4所示是各地区的贫困比率分类。比率较低的地区,除北京外,均为沿海地区最为富有的省份。比率较高的地区,除河南外,均为西部内陆地区。不过,在上述两个极端之间的地区格局属混合型的。就人均GDP而言,某些最贫困的省份,如贵州和青海,平均贫困比率为(4-6%)左右;而某些较富裕省份(市),如辽宁和天津,贫困比率比平均贫困比率高出许多。

表4: 各省间的贫困格局

最低 0—2%	次低 2—4%	平均 4—6%	次高 6—8%	最高 > 8%
北京 江苏 浙江 广东	上海 福建 湖南 广西南 云南 安徽 江西	河北 湖北 贵州 重庆 青海 山东 四川	天津 内蒙古 辽宁 吉林 海南 新疆 山西 黑龙江 甘肃	河南 陕西 宁夏 西藏

4. 度量城镇贫困的两种尺度

4.1. 对贫困比率灵敏性分析

不管我们计算如何细心，每个贫困线都不可避免地参杂了随意的成分，这主要是由于以下两个原因：

· 贫困线的设计忽略了各家庭或个人之间在基本需求上的差异。

· 贫困线的计算忽略了所采用数据的测量误差。

第一点是指，就个人而言，一个家庭的不同成员之间的开支差别很大。其中有两项比较明显：一是医疗方面的开支，二是教育方面的开支。在耐用消费品方面的开支，虽然也参差不齐，但不在此课题的范围之内，因为贫困线的计算排除了此方面的开支（非生活必需品的开支）。医疗开支差别很大，因为个人患病的情况不同，有人患了严重疾病，也有人患了普通疾病甚至没有患病。教育开支的差别是因为一些家庭有学龄子女，而另一些家庭没有。因为独生子女政策，没有学龄子女的家庭的百分比在中国城镇特别高。

采用家庭人均支出代替人均收入作为贫困指标，从而导致城镇贫困人口剧增，此变化表明了这一假设：贫困比率对贫困线的移动相当敏感。为了测试这一假设，我们根据相应的贫困线计算出各省的贫困比率（以第一章表 1 所示的一般贫困线的倍数加以表示），各省的贫困比率列于第二章的表 3。下表（表 5）所示是全国贫困比率的汇总后情况（各省比率的加权平均）。

表 5: 贫困比率的敏感度

当贫困线是一般贫困线的倍数时 (GPL)	全国的平均贫困率
1.00×GPL	4.73
1.15×GPL	8.17
1.25×GPL	11.07
1.35×GPL	14.40
1.50×GPL	20.08
2.00×GPL	

表 5 揭示出了一个显著的特征：贫困线很小的移动都会引起贫困率的很大的变化。如果全国的贫困标准提高 15% (在表 5 中,以“ $1.15 \times GPL$ ”表示),全国的贫困比率便会增加 72.7%;从占城镇总人口的 4.7%增至 8.2%。全国的贫困标准再提高 10% (以“ $1.25 \times GPL$ ”表示),全国的贫困比率便增加 43.2%,从占城镇总人口的 8.2%增至 11.1%。后者的贫困比率接近于采用人均支出代替人均收入作为指标而计算出的贫困比率。这一结果表示:就全国的贫困比率而言,变换指标而导致的变化相当于把采用人均收入作为贫困指标而计算得出的贫困标准提高 25%。

贫困比率对贫困线较小的移动具有相当高的敏感性,这一表现对政策制定意味着什么呢?其涵义很明显:有相当一部分非贫困的城镇居民,只有收入减少一点点,或在非食品方面的开支增加,比如由于疾病而使支出增加,就有相当大的可能会陷入贫困。从某种意义上说,后者相当于收入的减少,因为受影响的家庭不得不在食品或其他非食品方面减少开支。这一分析表明:扶贫措施不应当只注意贫困线以下的家庭而且同时也应当注意陷入贫困风险高的家庭。关于后一人群,适当的对策不是社会援助而是增加低收入家庭应付风险的能力,比如提供大病医疗保险。由于家庭人均收入减少一点点就会使相当比例的城镇人口陷入贫困,这种可能性更突出了社会安全网的重要性。这一安全网要保护所有的城镇居民,而不能像过去和现行实际上的做法:只保护无劳动能力、无经济来源和无法定赡养人、扶养人和抚养人的少部分人口。

4.2 流动人口的贫困问题

从农村流向城镇的流动人口，自从八十年代中期迅速增加，这个现象引出下面两个问题：

· 在分析城镇贫困问题时，如何处理流动人口问题？

· 就贫困问题而言，流动人口处于不利地位意味着什么？

流动人口在中国形成了一个生活背景大不相同的群体，他们在一个地方停留的时间也大不相同。一些人只是旅行者，或称短期流动人口，而一些人则在一个地点居留相当长的时间。与此相关，他们的正式身份也不同。他们中的一部分，通常是长期流动人口，办理了暂住登记。就分析贫困问题而言，长期流动人口无疑应该被看作是城镇人口的一部分。但是，至于短期外来人口，他们应当被看作城镇人口还是农村人口，这个问题显然不那么容易理清。在中国的特定环境下，这个决策特别重要，因为城镇贫困线比农村贫困线高出一大块。目前一般采用的农村贫困线和城镇贫困线，分别为 635 元 / 人 / 年和 1800 元 / 人 / 年。同一个人，要是根据城镇贫困线，他可能是个贫困人士；而根据农村贫困线，此人日子还过得去。

尽管对流动人口很重视，但对于流动人口数量和范围的统计是不一致的。至今，对流动人口仍没有一个即时的计算。1995 年人口调查结果 3170 万。2000 年的人口普查收集了关于流动人口的数据。普查结果公布后，人们即可获得关于流动人口的详细状况。目前，关于流动人口最为全面的数据（涵盖各类流动人口）是民政部公布的统计。民政部的数据是基于登记而不是实地调查。官方要求流动人口作为暂住居民予以登记。什么样的人