

文章编号: 1000-0585(1999)04-0400-07

北京城市贫困人口特征、成因及其解困对策*

马清裕, 陈 田, 牛亚菲, 钱志鸿

(中国科学院地理研究所, 北京 100101)

摘要: 在经济与社会转轨时期, 北京城市贫困人口总量显著增加, 并出现贫困人口群体多样化特征。贫困人口的成因既受国家经济结构调整和体制改革等因素的制约, 也受人口自身身体状况、文化素质和思想观念等的影响。因此, 需要采取多种措施摆脱贫困。

关键词: 北京; 贫困人口; 特征; 成因; 对策

中图分类号: C922; F119.9 **文献标识码:** A

随着城市化进程加速和城市人口急剧增长, 城市贫困问题已成为当前世界性的突出问题。1990年全世界城市生活在贫困线以下的人口为4亿, 占城市人口16.7%, 到2000年预计将达到10亿, 约占城市人口31.2%^[1]。改革开放以来, 北京城市社会经济发展很快, 居民生活水平有大幅度的提高。但自90年代以来, 北京城市经济结构调整, 下岗就业不足, 居民收入两极分化, 因此城市贫困现象已引起社会的关注。

1 城市贫困人口基本特征

目前有关贫困人口的基本资料比较缺乏, 为了了解贫困人口经济和生活状况, 我们于1998年7~8月间在城区和近郊区选择具有一定代表性的4个街道办事处^①, 对按月领取最低生活保障金人员进行分户调研, 为分析贫困人口提供第一手的基础资料。

1.1 贫富差距拉大, 贫困人口日益增多

什么是城市贫困人口, 目前尚无明确的定义和划分标准, 一般认为, 其家庭收入难以维持温饱生活的居民可视为贫困人口。

在计划经济时期, 城市劳动就业由国家统包统分, 实行广就业低工资的政策, 显性失业少, 城市贫困问题不突出, 贫困人口主要是社会上“三无”人员, 即无劳动能力、无法定赡养人或抚养人和社会无业人员。近年来由于经济结构调整, 大量职工下岗失业, 部分困难企业拖欠职工工资和离退休金, 加上物价等因素, 城市居民贫富差距在拉大, 贫困人口迅速增多。

* 参加本项调研的还有国家计委朱世宏、王砥, 北京市计委张玉梅。

① 即崇文区的崇外办事处; 朝阳区的呼家楼、和平街办事处; 丰台区的大红门办事处。调查对象包括所有在办事处领取最低生活保障金的家庭, 总共296户。

收稿日期: 1998-10-05; 修订日期: 1999-08-10

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(49671026)

作者简介: 马清裕(1936-), 男, 广东普宁人, 研究员, 主要从事城市地理、人口地理研究, 合作完成主要专著3部, 在国内外刊物发表论文20多篇。

北京目前贫困人口有多少尚无完整的统计。根据本市民政部门数字,到 1998 年 9 月底,全市领取最低生活保障金的人数为 2.27 万人^①。这些人包括原有“三无”人员;与企业脱离劳动合同的下岗失业职工;离退休的困难职工和部分低收入人员。至于大量下岗失业、尚未与企业解除劳动关系的职工,则由企业发给最低生活费,其中相当一部分人就业条件较差、就业较难安排,生活困难,也可视为贫困人口。到 1998 年 9 月全市下岗未再就业的职工共 6.05 万^②,如按全市职工平均抚养系数 1.43 计,则贫困人口为 8.65 万,加上上述领取保障金人数,全市贫困人口约为 11 万人。与其它许多省市相比,北京贫困人口相对较少,这是本市大力开展再就业工程的结果。但应指出,随经济结构调整和体制改革的深化,下岗职工将继续增加,再就业的难度加大,解困的任务仍十分繁重。

1.2 经济收入低微,生活条件差

按 1998 年市政府规定,北京家庭人均月收入低于 200 元者给予补差救济。据 4 个办事处调查,家庭没有任何收入,全靠救济的贫困户主要是身体残疾,完全丧失劳动能力的人员和社会失业人员。其余多数贫困户多少有些低微的收入,如尚有一定劳动能力的残疾人,个体劳动者或临时工等。下岗职工在单位领取最低生活费后,收入仍低于最低保障线的人员,也给补差(表 1)。

表 1 北京城近郊区贫困户家庭经济收入抽样调查

Tab. 1 Sampling survey on the incomes of the urban poor households in Beijing proper

人均月收入 (元)	崇文门外办事处		和平街办事处		呼家楼办事处		大红门办事处		总计	
	户数	%	户数	%	户数	%	户数	%	户数 ^③	%
没有收入	55	54.0	12	28.0	11	18.3	18	21.7	96	33.3
< 50	2	1.9	1	2.3	28	46.7	1	1.2	32	11.1
50 ~ < 100	12	11.8	4	9.3	18	30.0	18	21.7	52	18.1
100 ~ < 150	30	29.4	13	30.2	1	1.7	23	27.7	67	23.3
150 ~ < 200	3	2.9	13	30.2	2	3.3	23	27.7	41	14.2
总计	102	100.0	43	100.0	60	100.0	83	100.0	288	100.0

目前最低生活保障金只解决居民最低生活费,保证贫困居民不受冻挨饿,如发生意外支出,则不堪负担,其中最突出的是医疗问题。在贫困户中残疾人和孤寡老幼者多,体弱多病,医疗费又十分昂贵,就医极难。据 4 个办事处调查,自费医疗占 64.9%,这些人就医难自不必说,即便公费医疗,除个人应交部分医药费外,许多困难企业不能及时报销。

住房也是贫困户较突出的问题。据 4 个办事处的调查,有 36.8% 的贫困户人均居住面积在 9 m² 以下,低于本市平均居住水平(9.49 m²)。有 49.4% 的贫困户居住平房,城区平房大多陈旧,设施简陋,基本上没有独立的卫生间设施、供暖设施和上下水设施,生活很不方便。

1.3 贫困人口群体多元化

近年来城市贫困人口不但数量增加,并出现贫困人口群体多元化特征(表 2)。

① 北京市民政局. 北京市 1998 年第三季度领取最低生活保障金人数统计. 1998.

② 北京市民政局. 北京市下岗职工再就业简况. 1998.

③ 表中户数为有效户数,其它各表同。

表 2 北京城近郊区贫困人口群体抽样调查*

Tab. 2 Sampling survey on the urban poor groups in Beijing proper

合计	崇文门外办事处		和平街办事处		呼家楼办事处		大红门办事处		总计	
	户数	%	户数	%	户数	%	户数	%	户数	%
孤寡老幼人群	18	17.6	6	13.0	9	14.8	19	23.2	52	17.9
丧失劳动的残疾人	41	40.3	17	37.0	23	37.7	14	17.1	95	32.6
社会无业人群	1	0.9	1	2.2	3	4.9	6	7.3	11	3.8
职业不稳定人群	22	21.6	7	15.2	21	34.4	16	19.5	66	22.7
下岗职工	14	13.7	7	15.2	4	6.6	24	29.2	49	16.8
离退休职工	6	5.9	8	17.4	1	1.6	3	3.7	18	6.2
合计	102	100.0	46	100.0	61	100.0	82	100.0	291	100.0

* 该表未包括外来人口贫困户。农转非人口没单独分开, 分别归属其它各项。表中下岗职工是指在企业领取最低生活费后, 其收入仍低于最低生活保障线, 在办事处领取保障金者。

(1) 原有社会“三无”人群, 包括身体残疾人、孤寡老幼、社会无业人员及刑满释放人员。这类人全靠政府救济, 是城市中最贫困居民。

(2) 职业不固定人群, 主要是个体小商贩和临时工。该人群文化程度低, 无技术专长, 收入低微且不稳定, 生活较困难。

(3) 下岗职工, 生活较困难的是下岗未再就业职工。至 1998 年 9 月底, 全市下岗职工中未再就业有 6.05 万人, 这部分人就业条件较差, 就业较难。这些下岗职工目前大多由企业再就业服务中心发给最低生活费(每月 210 元)。在领取最低生活费后仍低于最低保障线者, 街道办事处再给予补差, 因此领取最低生活保障金的下岗职工数量不大。

(4) 离退休职工。随着物价指数不断上涨和困难企业拖欠离退休金, 部分离退休职工生活较困难。据 4 个办事处调查, 离退休职工在办事处领取保障金人数占领取保障金总人数 6.1%。

(5) 农转非人群。这部分人文化程度低, 年龄偏大, 主要从事低收入工作, 加上家庭抚养人口多, 原来生活水平就较低。在市场经济大潮中, 不少人因自身素质低, 就业困难。

(6) 外来人口。外来常住人口也是城市人口的组成部分, 它是一个庞大的特殊人群。由于外来人口素质低, 收入不高且不稳定, 而家庭负担较重, 相当一部分人生活仍较困难^[2]。

1.4 贫困人口空间分布差异明显

受历史、社会、经济和城市建设等诸因素的影响, 城近郊区贫困人口的空间分布存在一定的差异。据市民政局对各区领取最低生活保障金人数的统计, 以贫困人口与常住城镇人口之比值来衡量, 可分为四级: 海淀和朝阳两区贫困人口相对较少; 西城和东城其次; 石景山区第三; 宣武、丰台、崇文三区贫困人口相对较多(表 3)。

历史上, 北京城市空间形态具有明显的社会分异。北京老城历史上分为内城和外城, 清初清政府在城南建筑外城(即今前门以南地区), 为排斥异族, 将内城中汉族居民逐出到外城。到晚清时期, 外城实际上形成为拥挤的商业区和贫民居住区^①。

① 顾朝林. 北京人口、经济集聚与扩散对社会空间结构影响研究(打印稿). 1997.

建国后, 北京大中型工业企业主要建于东南郊、南郊一带, 中心城南郊区成为工人居住较集中的区域。改革开放以来, 城南一带由于人口稠密, 旧城改造难度极大, 以及城市环境较差等因素, 旧城改造较少, 建筑物绝大部分仍是陈旧的平房。居住在这一带的居民, 不少人从事工业及个体劳动, 收入较低, 职工平均工资在城近郊各区中最低。

石景山区是本市重要的冶金、电力、机械、建材为主的重工业基地, 工人居住较集中, 但改革开放以来商业、服务业和城市建设有很大发展, 全区综合经济实力较强, 职工平均工资水平较高。

东城和西城是老北京的内城所在, 建筑物质量相对较高, 建国后是中央和北京市政治文化中心, 改革开放以来正发展为大型购物中心和旅游中心。朝阳和海淀两区主要是建国后发展起来的新区。朝阳区是工业区和使馆区所在。改革开放以来国际商务、国际金融业、三资企业及高级住宅建设有了很大发展。海淀是高等教育、科研和高新技术产业的主要基地。以上四区职工平均工资均较高。

2 贫困人口成因分析

城市贫困是社会经济发展过程中长期存在的问题, 国内外概莫能外, 但我国近年来城市贫困人口骤增, 则与经济结构调整等原因密切相关, 因此我国城市贫困问题具有阶段性特征。

2.1 宏观社会经济因素

2.1.1 城市经济结构调整和体制改革, 大量职工下岗失业 北京是我国重要的老工业基地之一。建国以来, 钢铁、化工、机械和纺织等工业部门都有很大的发展, 为我国经济发展作出重要的贡献。但在市场经济下, 许多企业已不适应客观发展的要求, 陷于困境, 只有进行结构调整和体制改革才有出路。实行下岗分流、减员增效, 必然出现大批职工下岗。据市劳动局调查统计, 1995~1997 年全市累计下岗职工共 32.7 万人。据 1997 年下半年对全市 6532 户企业调查, 有 3286 户企业存在下岗职工, 占被调查企业 50.3%。下岗职工 14.5 万人, 占被调查职工数 146 万人的 9.94%, 其中工业下岗职工 96773 人, 占下岗职工总数 66.7%, 以机械、纺织等部门居多^①。在今后数年内, 随改革的深入发展, 下岗职工将继续增加, 据有关部门测算, 到 2000 年本市新增下岗职工将达到 30 万人, 这是导致城市贫困人口增加的重要原因之一。

2.1.2 农转非人口的增加及城市新劳动力的增长, 导致劳动力供求矛盾十分尖锐 改革

表 3 北京城近郊区贫困人口分布
Tab. 3 Distribution of the urban poor population in Beijing proper

区名称	领保障金人口与非农业人口之比 / (人/万人)	1997 年职工年平均工资 / 元	1997 年人口密度 / (人/km ²)
海淀	8.29	12 530	3 505
朝阳	14.47	10 512	3 032
西城	18.26	11 006	26 803
东城	24.18	10 099	26 000
石景山	29.13	10 106	3 770
宣武	32.58	9 492	32 994
丰台	33.41	9 303	2 556
崇文	35.38	8 592	27 071

资料来源: 北京市民政局. 北京市 1998 年第三季度领取最低生活保障金人数统计, 1998; 北京统计年鉴, 1998。

① 北京市劳动局. 北京市就业的总体形势. 1998.

开放以来,城市迅速发展,大批占用土地,农转非人口大量增加。北京市城近郊1980~1997年非农业人口由408万增到595.8万,增长了46%,同期建成区面积由340 km²扩大到488.13 km²,17年间扩大了184.13 km²,仅1991~1996年累计征用土地56.1万亩,大批失去土地的农民转为非农业人口,给城市就业增添了不小的压力。此外,近期本市仍处于劳动年龄人口增长较快的时期,根据北京市劳动部门测算,到本世纪末,本市每年将新增劳动力20万人。1998年北京城市劳动力供求比例为1.4比1,预计1999年劳动力供求比例将为1.5比1,供求矛盾十分突出。

2.1.3 科技进步,对劳动力素质的要求越来越高 随着科教兴国战略的实施和经济增长方式的转变,科学技术对社会经济发展的作用将越来越大,对劳动者素质的要求将越来越高。至1998年底本市已建成7个高新技术产业开发区,企业总数已占全市企业总数约的20%,其产值占全市工业总产值15.98%。此外,大批传统产业正在进行设备更新改造,产品技术含量不断提高。因此需要大量具有掌握现代科技的人才,这与劳动者素质普遍低下形成尖锐矛盾,一方面现代化企业人才不足,岗位空缺;另一方面大量无技术专长的劳动者不能胜任新岗位而失业。

2.1.4 物价指数上涨,对低收入居民生活的影响 90年代以来,随着我国宏观调控力度加强,物价涨幅明显回落,但仍有一定涨幅。如本市居民消费价格指数1997年比上年上涨5.3%。商品零售价格指数上涨3.8%,其中与居民生活密切相关的某些项目上涨的幅度较大,如水、电、房租、医药等。这对于下岗职工及困难企业的低收入职工和离退休职工的生活仍有一定影响。

2.1.5 社会保障体系和劳动力市场体系不完善,影响了劳动力的就业 在计划经济体制下,劳动者的医疗、养老、就业和住房等社会保障是与所有制联系在一起的,国有单位享有上述各方面的社会保障,而非国有单位一般不实行社会保障。改革开放以来,我国在社会保障制度方面已经作了一些改革,但统一的社会保障制度尚未建立起来,就业的身份界限,所有制界限、用工形式不同的界限实际上还没有完全被打破。目前非公有制单位虽然已成为吸纳劳动力的重要渠道,但许多非公有制用工单位还没有实行必要的劳动保障措施,使劳动者存在后顾之忧^[4]。

劳动力市场体系也影响了劳动力就业。市场分割,缺乏宏观上的统一协调,再就业培训与市场中介服务脱节,培训目标不明确;条块不协调,劳动力的供给源(各部门的下岗职工)和劳动力接纳源(各区政府)缺乏沟通;职介机构之间的不协调,未能从总体上及时指导就业。少数职介机构成立未经批准,存在收费过高现象。所有这些都与社会主义市场经济与现代企业制度极不适应,是大批劳动者不能尽快就业的重要原因。

2.2 人口自身因素

人口自身因素是形成贫困的内在因素,在一定的外部环境下,人口自身因素往往是形成贫困的最直接因素。

2.2.1 身体残疾,丧失劳动能力 建国以来,我国对残疾人事业极为重视,尤其是近10年来,随着国家财力增强,大力开展了残疾人康复治疗和文化教育,全国残疾人就业率已达73%。北京残疾人有41万,残疾人事业也搞得较好,就业率较高,但对于严重残疾、完全丧失劳动力、没有任何其它经济来源的残疾人,生活仍十分艰难。

2.2.2 文化素养普遍偏低,难以适应经济发展的要求 如前所述,在现代科学技术迅速

发展的时代, 企业加快了技术和设备更新换代的步伐, 对劳动力文化技术素养的要求越来越高, 文化素养低下是形成失业或低收入的重要原因。据 3 个办事处资料, 在街道领取保障金的人数中, 不识字或少识字者达 42.7%, 小学和初中文化程度占 43.1%, 这两项合计占 85.8%。在本市下岗职工中, 初中以下文化程度占 55%。

2.2.3 年龄偏大, 女性比例较高, 给职业技能培训和再就业带来困难 据 4 个办事处资料, 领保障金人数中 35 岁以上占 86.0%, 其中 60 岁以上占领取保障金总人数的 27.8%。在下岗职工中, 35 岁以上占 71.1%。在性别构成方面, 据 4 个办事处资料, 性别差异不大, 但在下岗职工中, 女性占 54.8%, 高于男性。在劳动力供大于求以及市场就业竞争激烈的形势下, 劳动者的年龄和性别是就业竞争的重要条件。大令失业人员和部分妇女在就业竞争中处于明显劣势, 其中一部分人将长期难以就业, 没有收入来源, 成为新的贫困人口。

2.2.4 择业观念陈旧, 与市场经济的就业要求不相适应 北京在长时期里曾是劳动力供不应求的城市, 由此养成北京人较高的择业要求。早在 70 年代中期煤矿工已无人干, 70 年代末到 80 年代初建筑业中除电工、管工、机械等技术工种外, 体力活没人干; 到 80 年代中后期, 纺织、化工、机械行业中的车、钳、铣、刨等工种也没人干。90 年代以来, 随着市场经济的发展, 以往劳动就业由政府统包统分的政策已行不通, 但不少人依赖政府安排就业的观念没有转变, 不愿到非公有制单位就业; 不愿干艰苦的体力工作和社区服务工作。所有这些择业观念都极大地妨碍了就业和再就业。

3 解困对策

从上述的分析表明, 城市新贫困与大量职工下岗失业密切相关, 下岗职工与原有救济对象不同, 下岗职工仍具有劳动能力, 因此解困问题主要是下岗职工再就业问题。

3.1 加大宏观调控力度, 职工下岗应与经济结构调整和社会承受能力相适应

首先应明确经济调整的方向和重点, 分清轻重缓急, 做到职工下岗有序化, 首先要保证重点企业的调整与改革顺利进行, 尽快实现职工下岗分流, 减员增效。对于非重点企业职工下岗应分期分批进行, 对于上岗与下岗两可的, 则暂不下岗为宜, 对于可晚些下岗的则不宜早下岗, 以避免下岗职工在时间上过分集中, 下岗职工总量过大, 给再就业和社会负担带来过大的压力。为了避免盲目性和任意性, 应规范职工下岗程序。各级政府要加强全面规划和领导, 全市和各区县都要按照中央的总体布署, 做好经济结构调整和职工下岗及再就业计划, 并尽快落实到基层单位, 以促进调整和改革健康发展。

3.2 大力开展再就业工程, 实行开拓性解困

首都经济发展以“三、二、一”为序, 大力发展第三产业和高新技术产业, 改造传统产业。本市第三产业发展具有巨大潜力, 据有关部门调研, 仅社区服务这一项, 就可容纳大量劳动力。如接送儿童、兴办小饭桌、修理、老年服务等工作, 全市至少需 4 万人, 相当于 1998 年中下岗失业人员的 66.0%。为实现下岗职工再就业, 市政府及有关部门需要采取多方面措施, 除完善社会保障体系外, 要进一步制订鼓励到非公有制单位就业和自谋职业的政策; 要加强职业技能培训和就业信息咨询等工作; 下岗职工则要改变择业观念, 以适应客观发展的需要。

3.3 逐步完善社会保障体系

逐步完善社会保障体系,这是建立市场经济体制的要求。要扩大社会保障的覆盖面,在非公有制单位和外商企业中实行养老、医疗、失业等社会保障制度,以解除下岗职工到非公有制单位工作的后顾之忧,有利于劳动力资源的合理配置和正常流动。对下岗失业职工要落实基本生活费和养老金正常发放。对原有“三无”人员,应根据他们实际的经济状况,确定不同等级的救济标准,在国家财力许可下,对某些特困户可适当提高救济金标准。

参考文献:

- [1] 于春梅. 世界贫困人口的增长[J]. 人口与经济, 1998(3).
- [2] 张茂林. 90年代中后期我国城镇贫困与反贫困问题探讨[J]. 人口与经济, 1997(2).
- [3] 北京市统计年鉴(1980)(1997).
- [4] 张辉. 城镇贫困居民的“安全网”. 新华月报, 1998(8).

The characteristics and dynamics of the urban poor population and its counter-measures in Beijing

MA Qing-yu, Chen Tian, Niu Ya-fei, Qian Zhi-hong

(Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: During the transition of economy and society in China, the total number of the urban poor has increased markedly, and the urban poor groups are becoming diverse. That is to say, besides the original urban poor composed of the senile, the weak, the patients and the disable, there have emerged the new urban poor which are comprised of a large number of laid-off workers.

There are many causes contributing to the urban poverty. On the one hand, the urban poverty is brought about by the national economic structural adjustment and system reforms. On the other hand, it is also caused by the health conditions, education and ideas of the urban poor. Therefore, many measures and policies, such as to implement a re-employment project, to establish a perfect social security system and to strengthen the job skill training, should be taken to deal with urban poverty.

Key words: the urban poor; characteristics; dynamics; counter-measures