

就业与保障的背离

——新城市贫困形成的深层原因

黄宁莺¹, 吴缚龙²

(1. 福建师范大学公共管理学院, 福建福州 350007; 2. 英国南安普顿大学地理系)

摘要: 20世纪90年代以来,我国大量出现的新城市贫困人口迫切需要完备的社会保障制度维持生存并摆脱贫困。新的社会保障制度客观上造成了就业和保障的背离,加重了他们的贫困,甚至是相当部分居民陷入贫困的直接原因。新城市贫困产生的更深层原因在于,他们在制度转型过程中承担了改革的代价,失去了政府在旧体制下的承诺,却没有得到足够的补偿和足够的帮助。对他们而言,社会保障不仅需要长期实施资源的再分配,还需要对权利义务重新界定和分配,给予他们应有的权利,使其有机会回归主流社会。

关键词: 新城市贫困; 保障; 就业; 背离

①②

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1000-5285(2004)01-0055-04

20世纪90年代以来,伴随着经济的高速增长,中国城市出现了大量贫困人口。与旧城市贫困人口(“三无”人员)^①不同的是,他们陷入贫困主要不是因为个人原因,而是社会和制度变迁的结果。目前中国学界和官方对新城市贫困人口的形成从各个层面作了解释,主要有:一是市场竞争;二是收入分配不公;三是保障制度残缺;四是失业人口剧增;五是贫困人口的文化素质不高;六是制度转型和对外开放的结果;七是社会排斥和社会剥夺。其中一个得到多数学者认同的原因是新的社会保障制度处于转型中,不够完善,新旧保障制度之间出现空缺,加重了新城市贫困人口的贫困程度。但笔者认为,问题不仅在于此,而且在于新的社会保障制度在对新城市贫困人口进行设计时,客观上造成了就业和保障的背离。这加重了他们的贫困,甚至是相当部分居民陷入贫困的直接原因。

一、脱离了新城市贫困人口的社会保障制度

改革之前,我国实行的是“低收入、高福利”的体制,这个体制是建立在传统社会主义理念之上的。这个理念强调平等、社会公正与高度集中。在这样的理念指导下,政府有责任使全部民众免于饥寒、疾病与其他灾难,并给予人民所需要的帮助。在当时的中国,就业就意味着可以享受单位给予的“从摇篮到坟墓”的福利^[1]。例如,国有经济部门为职工提供的福利费用涉及医疗卫生、住房、培训、疗养、子女教育等等。1980年至1996年间,国有经济部门这类费用的年平均增长率为20.3%。1996年总额达到2296.6亿元,占工资总额的33.8%。1994年,我国城镇居民的福利收入还超过了工资收入,占到总收入的70%以上^[2]。虽然这些福利措施并没有以合同的方式体现在单位与职工之间,但已是心照不宣的惯例。这个时期的社会保障制度基本上是以就业和保障合二为一的单一型劳保福利

① 收稿日期: 2003-10-30

② 作者简介: 黄宁莺(1975—),女,福建师范大学公共管理学院讲师,北京大学社会发展研究中心博士研究生;
吴缚龙(1965—),男,博士,英国南安普顿大学高级讲师。

① “三无人员”是指无经济收入、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人员的人员。

制度。职工不必缴纳任何费用就可以享受全面的社会保障。这在当时被认为是社会主义国家的优越性之一。

但 20 世纪 90 年代中期以后，随着经济体制改革步伐加快，原有的“单位福利 + 社会救济”的社会保障制度已经无法适应大量贫困人口被甩出单位体制外的情况。新城市贫困人口的大规模集中出现迫使社会保障制度发生了很大变化。在这一领域改革的基本内容有：(1) 不再实行过去计划经济时代的基本生活资料的低价配给制度，而是通过市场供应去满足居民的各种基本需求；(2) 不再实行劳动力计划安置的就业政策，而代之以通过劳动力市场去提供就业位置；(3) 不再追求高水平的社会保障模式，而是力图建立“低水平、广覆盖”的社会保障体系；(4) 将过去的国家福利和单位福利模式改为更加“社会化”的福利模式，在医疗、住房、教育和其他各种公共服务方面，不再由国家 and 单位承担全部的责任，而是建立由国家、单位、个人共同负担的福利体系。实质上越来越强调个人对于自身保障的责任，试图减轻国家背负的重任。这体现了中国社会保障制度从“福利模式”走向“保险模式”的趋势，本是无可厚非的，但对新城市贫困人口也作如此要求，就是新制度的隙漏了。

当前中国城市保障体系由三条保障线组成：最低工资标准线（包括退休金）、失业和养老保险金、最低生活保障线。除了最低生活保障线外，其他两条线都存在较大的漏洞。以北京市为

最低生活保障制度开展以来情况

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003 年 6 月
保障人数 (万)	184.1	265.9	402.6	1170.7	2064.7	2182.7
年增长率 (%)	109.4	44.4	51.4	190.8	76.4	5.7

资料来源：民政部网站 (<http://www.mca.gov.cn>)

二、跌落在就业与保障之间的贫困人口

显然，我国的社会保障制度正在从“福利模式”转为“保险模式”，强调个人对于自身保障的责任，而新城市贫困人口由于就业困难，恰恰无法承担这样的责任。原因如下：

1、入世初期就业机会减少。从长期看，入世能够增加中国的就业机会，但在初期，就业机会将减少，这主要是因为产业结构调整产生结构性失业。中国传统的资金和技术密集产业，如汽车、机械、冶金、石化、钢铁等行业，由于在国

例，60%以上的贫困家庭没有参加医疗保险或大病统筹；贫困家庭应该享受失业保险、养老保险、最低工资保障和最低生活保障的人口，分别有 86.1%、72.1%、74.6%、9.9% 被遗漏^[3]。这是因为，转型中的社会保障制度是以社会保险为主体的，目前已经实施的社会保险主要有养老保险、失业保险和医疗保险等，但这三种社会保险都要求个人承担相当比例的保费，强调个人在社会保险中的责任，对难以维持温饱的贫困居民来说，社会保险形同虚设，对城镇贫困人口的有效性极其有限。据国家统计局城调总队 1999 年对全国 15 万户城镇居民的抽样调查，贫困家庭的各项保费征缴率极低，其中养老保险的征缴率为 19.68%，失业保险的征缴率仅为 4.63%，医疗保险的征缴率只有 4.32%，都大大地低于全国平均水平。同时，旧的福利制度是针对“三无”人员的，新贫困人口又不包括在旧制度内。因此，他们在失去原有的福利保障之后，并没有及时被涵盖在新的社会保障服务之中，而是处于两个制度之间。在新城市贫困人口大量出现后，政府才在这方面急起直追，出台并高度重视城市居民最低生活保障制度。低保制度实施以来，涵盖的人口迅速上升（见表），取得了很大的成绩。但低保制度仅仅是维持贫困居民的生存，从帮助城市居民摆脱贫困的角度来看，低保制度仍然具有明显的对策性、应急性特点，缺乏系统设计，没有长远的目标和周密的考虑。

际上的竞争力较弱，面对入世后有限的时间压力，为抵御外资及其产品的冲击，企业将会加大结构调整的力度，不可避免地进行资产重组、减员增效，甚至破产，从而导致结构性失业人员增加。

另一方面，尽管入世后中国传统的具有竞争优势的劳动密集出口产业将会获得最大的收益，服装、纺织、建筑、食品加工等行业，由于出口配额的放宽和取消，就业会有所增加。但现在的城市贫困人口很难分享到这些就业机会。因为，

这些企业经济效益的提高要经过一个过程才能形成规模,不可能马上在出口上有突破性的进展。而中国正处于劳动力供给的高峰期,现有贫困人口的年龄劣势在两三年之后将加重,与具有较大竞争力的青年劳动力和价格低廉的农民工相比,他们再就业的机会将更加渺茫。

2、这些贫困人口的自身原因使他们很难再进入社会的主导产业。由于新技术革命的作用,一些传统的职业正在被淘汰,如原本吸收了大量劳动力的劳动密集型的制造业和纺织业转向技术密集型,其工人单一的劳动技能无法使之在劳动市场中再找到象原来那样一份稳定的工作,甚至不能找到工作。而朝阳产业所带来的新的就业机会,是他们所无法分享的。因为他们的年龄多在35岁以上(大多数招聘单位都要求应聘人员年龄在35岁以下),一般只受过中等教育,职业技能不高,过去所从事的主要是低技术的工作,或是他们所掌握的技术正在被淘汰。而新的就业机会多产生在科技含量高的行业和新兴产业,如计算机、金融保险、生物技术等行业,要求其就业人员掌握较高的技术并接受过高等教育。因此,朝阳产业并不会向他们提供多少就业机会。

3、即使他们幸运地拥有一份工作,一般也只能处于非正规就业的行列。非正规就业的一个特点,就是雇员不参加社会保险或不签订(正规的)劳动合同。而且在劳动力供大于求的情况下,报酬被压得极低,往往形成在业低收入。新城市贫困人口靠自己微薄的收入根本无力缴纳保险费用。这也就意味着他们仍然享受不到社会保障(指以社会保险为核心的现行社会保障制度)。

显然,新城市贫困人口事实上已经被迅速发展着的社会所淘汰。他们几乎不可能回到社会的主导产业中去,甚至不能找到稳定的工作。在这种情况下,极需要有完善的制度,来保障他们的经济和社会需求。不幸的是,新制度对于转型时期新城市贫困人口对社会保障制度的需求关注不足。

1999年出台的低保条例规定:“城市居民最低生活保障标准,按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定。”这可以说是对各地制定低保制度的一个规范。但是,很明显,这里从基本生活的项目中排除了医疗、中等和高等教育、自然增长的住房费

用、司法等其他生活支出。对于贫困人口而言,在发生较大疾病的情况下,将会造成严重的生活困难;或者因为无力支付子女教育费用以提高人力资本,有陷入长期贫困的趋势;此外,在生活中遇到某些突发事件的时候,会出现难以应付的局面。医疗和教育的匮乏将加重他们的贫困程度,并产生贫困的代际传递。贫富差距的不断扩大将导致贫困人口对社会的敌视,引发动荡。同时,贫困人口缺乏参与制定规则制度的权利,将使他们的疏离化、边缘化,越来越被隔离于主流社会之外。

可见,新的社会保障制度更侧重于设计和完善制度本身,注意福利制度的内在运作,目标是将其市场化,而不是解决目前存在的贫困问题。它着眼于在经济稳定和就业充分的情况下,对就业人口的社会保障做出完善的设计;而对制度转型时期出现的大量新贫困人口的保障并不作为设计的重点。这种情况加重了他们的贫困甚至成为贫困的直接原因。

三、结论

改革之前,中国政府的执政理念是在传统社会主义的框架之中的,由此制订的各项社会政策均奉行同步富裕的原则。社会的财富主要是集中在国家手里,然后由国家依据个人在社会结构中的位置来进行再分配。因此,尽管当时经济发展和社会富裕程度都很低,但由于平均主义的分配模式等原因,城市贫困率很低,并不存在一个底层社会。从决定进行改革开始,政府的指导思想就开始渐渐偏离了传统社会主义的轨道,以探索的态度(“摸着石头过河”)尝试将以往不容于社会主义理念思想和政策纳入制度之中,明确提出“让少数人先富起来”和“社会主义也可以利用市场经济”。在经历改革初期的“平等化效应”^[4]之后,20世纪90年代初,在向市场经济转型的过程中,财富聚敛开始发生,资源配置格局发生了极大的变化。这对中国社会产生了深远的影响。其中之一就是贫富差距越拉越大,新城市贫困人口大规模出现并呈增长趋势。

与旧城市贫困人口不同的是,他们的贫困主要不是因为个人原因,而是大规模的经济变迁引起的^[5]。绝大多数新城市贫困人口已经不可能进入社会主流阶层。其中有他们自身的原因,如文化素质低等,但更主要的是,在制度转型的过程中,他们承担了改革的代价,并且没有得到足

够的补偿以摆脱贫困。失业和下岗职工是新城市贫困人口主体，他们多年来作为企业的“主人翁”，已经将自己的专业技能奉献给企业，并将自己的未来的生活与企业的命运紧紧联系在一起了。而政府和企业则给职工默认的承诺：作为职工接受低工资的条件，企业将为职工提供相应的福利，并在他们年老、生病或遇到其他变故时提供帮助。但是，随着产业结构的调整和经济体制改革的深入，一部分企业的状况越来越糟，职工的福利急剧下降，甚至连工作岗位都无法保证，这令他们措手不及。并且，政府对先前默认的福利，比如住房、教育、医疗、养老等，开始了大刀阔斧的改革，很大一部分需要由职工自己负担，这就打乱了他们预期的收入结构和生活方式。实际上是市场化打破了他们与政府的契约。作为补偿，国家给予他们最低生活保障金并力图

将他们纳入新的社会保障制度。但与此同时，新的社会保障制度又完全脱离了贫困人口而设计。表现在，旧体制下的保障制度不要求个人承担保障费用，而新制度则越来越强调这一点，忽视了新城市贫困人口无力负担这些费用的情况。

因此，迫切的问题并不是如何为新城市贫困人口创造就业机会，因为目前严峻的就业形势并不会在短期内得到缓解，而且会持续相当长一个时期。而新贫困人口本身的条件又限制了他们的就业机会。他们更需要的是完善的社会保障制度，这个制度不仅仅能够让他们生存，而且提供摆脱贫困的机会，重新融入主流社会。从这个角度来说，社会保障不仅需要长期实施资源的再分配，也包括对权利义务的重新界定和分配^[6]。这一点正是目前中国社会保障制度正在努力探索的。

[参考文献]

- [1] Guan, X. 2000, "China's social policy: reform and development in the context of marketization and globalization." *Social Policy & Administration* 34 (1): 115 - 130.
- [2] 张锦胜. 我国城镇居民福利收入超过工资收入 [N]. 光明日报, 1996 - 11 - 08 .
- [3] 尹志刚. 北京市城市居民贫困问题调查报告 [J]. 新视野, 2002, (1) .
- [4] Nee, Victor. (1989), "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism", *American Social Review* 54: 267 - 82; 1991; "Social Inequalities in Reforming State Socialism Between Redistribution and Market", *American Sociological Review* 56: 267 - 28; 1995; "Institutions, social ties, and commitment in China's corporatist transformation". In *Reforming Asian socialism: The Growth of Market Institutions*, edited by John Mcmillan and Barry Naughton. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- [5] Rees, T. (1998). *Social exclusion and equal opportunities*. *International Planning Studies*, Vol. 3 Issue 1.
- [6] Thireau, I. and M. Kong (1994) *The rural community and the social security system*, in R. Kreig and M. Schadler (eds.) *Social security in the PRC*, Hamburg.

(责任编辑: 李庆树)

The Deviation between Employment and Social Security

HUANG Ning ying¹, Fulong Wu²

(1. School of Public Administration, Fujian Normal University, Fujian 350007, China;

2. Geography Department, University of Southampton, UK)

Abstract: Massive new urban poverty has come forth in China since 1990. They need considerate social security to keep they survive and even out of poverty. Unfortunately, new social security has made the deviation between employment and social security of new urban poverty. The further reason of new urban poverty is they have not got enough compensation while they have to afford the price of reform. Therefore, to them, social security involves not only a long-term commitment to the redistribution of resources, but also a redefinition and reallocation of rights and obligations.

Key Words: new urban poverty; social security; employment; deviation