

湖北省人口与贫困问题研究

侯伟丽

(武汉大学 武汉大学人口、资源与环境经济研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 本文将湖北省的绝对贫困人口和相对贫困人口作为研究对象, 从农村贫困和城镇贫困两个角度展开分析, 同时还特别关注了乡城流动人口的贫困问题。通过对湖北省贫困人口的数量、结构、特征的考察, 分析了贫困现象形成和演进的社会经济原因, 按照“为贫困人口创造机会、赋予贫困人口权利、为贫困人口提供安全网络”的思路提出减缓湖北省贫困的政策性建议。

关键词: 贫困; 相对贫困; 绝对贫困

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A

一、减缓贫困与全面建设小康社会

经过 20 多年的快速增长, 到 21 世纪初, 中国从整体上已基本实现了建设小康社会的预定目标。但在整体达到小康的同时, 各地区的经济发展很不平衡, 人们的收入差距也在拉大。统计数据显示, 到 2002 年底, 全国农村还有 3000 万贫困人口没有解决温饱(年人均收入低于 625 元), 6000 万人没有稳定解决温饱(年人均收入低于 865 元), 两者合计占农村总人口的 11%¹。与农村贫困相对应的是城镇低收入人群。2002 年, 全国城镇低保对象达 2064.7 万人, 占城镇人口的 4.11%²。这些数据表明社会上存在一个相当大规模的贫困群体。在贫困的压力下, 目前的整体小康只能是低水平、不全面、发展不平衡的小康。因此, 党的“十六大”提出到 2020 年全面建设小康社会的奋斗目标。减缓贫困是全面建设小康社会的核心内容, 只有贫困地区和贫困人口达到小康, 社会的全面小康才可能真正实现。

在讨论贫困人口时, 常常要区分绝对贫困和相对贫困。绝对贫困又称生存性贫困, 它是指在一定的生产方式与生活方式下, 个人或家庭依靠劳动所得或其他收入难以满足基本生存的最低需要。绝对贫困在生产方面表现为缺乏扩大再生产的物质基础, 甚至难以维持简单再生产; 在消费方面表现为不能获得满足衣食住行等人类最基本的生存需要, 甚至不能维持劳动力的简单再生产。绝对贫困的划分一般以年人均收入为依据。根据本地区的消费物价水平, 不同地区有不同的绝对贫困线。相对贫困是比较而言的贫困, 它是指个人或家庭的温饱问题已经得到解决, 但生活水平仍低于社会平均生活水平。相对贫困的衡量采用动态标准, 可以将收入少于社会平均收入三分之一的社会群体视为相对贫困人口, 也可以将社会上收入最低的 20%或 10%的人口作为相对贫困人口。

本文的研究对象是湖北省的绝对贫困人口和相对贫困人口。湖北省地处我国中部, 拥有 6001.7 万人口(2003 年底统计数), 面积 18589 平方公里, 其中山区面积 100040 平方公里, 占全省面积的 54%, 主要分布在与周边省份相接的大别山区、幕阜山区、武陵山区和秦巴山区。2003 年湖北省农村的低保和传统救济人数为 1785026 人, 城镇的低保人数为 111248 人, 二者合计为 1896274 人, 如果将这些人口视为绝对贫困人口, 则湖北省的绝对贫困率为 3.16%。受可得数据资料限制, 本文对湖北省相对贫困人口的分析主要针对城镇收入最低的 10%的人口。

本文将对湖北省贫困人口的数量、结构、特征进行考察，并进而分析贫困形成和演进的社会经济原因，最后提出减缓湖北省贫困的政策性建议。由于省内农村与城镇之间消费水平和生产方式差异很大，作者将分别从农村贫困和城镇贫困两个角度展开分析，同时还将特别关注乡城流动人口的贫困问题。

二、湖北省的农村人口与贫困

湖北省的农村贫困人口多分布在周边的四大山区，主要包括农村中的低收入劳动者，低收入或无劳动收入的残疾人和长期患病者、孤儿、未参加社会保险又无其他收入的鳏寡老人。经过 20 多年的扶贫开发，湖北省农村贫困人口数量大幅下降，但受各种因素制约，剩余贫困人口脱贫面临很大的困难。

(一) 农村贫困人口的数量变化

1994 年“八七扶贫攻坚计划”实施以来，湖北省对农村扶贫投入大量的人力、物力和财力。随着“131 扶贫”、“巾帼扶贫”、“光彩事业”、“希望工程”等扶贫济困活动的相继开展，全省扶贫工作从县到村到户，步步深入，不断推进。经过 25 年的努力，湖北省没有解决温饱的农村贫困人口由 1100 多万人下降到 2003 年底的 130 万人，低收入贫困人口下降到 420 万人，这些贫困人口绝大多数集中在全省 7519 个重点贫困村。农村贫困发生率由 1978 年的 28% 下降到 2003 年的 12.8%。贫困地区在乡乡通路、通电的基础上，实现了 95% 的村通路、98% 的村通电、92% 的村通邮。居民饮水、上学、看病、收听收看广播电视的困难明显缓解，人民群众的精神文化生活得到提高。

表 1 农村贫困变化情况

年份	特困线；低收入线（元）	特困人口；低收入人口（万人）	农村贫困发生率%
1994	300	303.7	7.5
1995	300	258.26	6.39
1997	300	128.4	3.2
1998	300	75	1.9
2000	625；865	50	1.27
2001	625；865	95.82；156.68	2.42；3.95
2003	625；865	130；420	3.28；10.6

资料来源：特困线、低收入线、特困人口、低收入人口数据来自湖北省扶贫办相关资料，农村贫困发生率根据（特困人口数/乡村人口数）*100%计算。

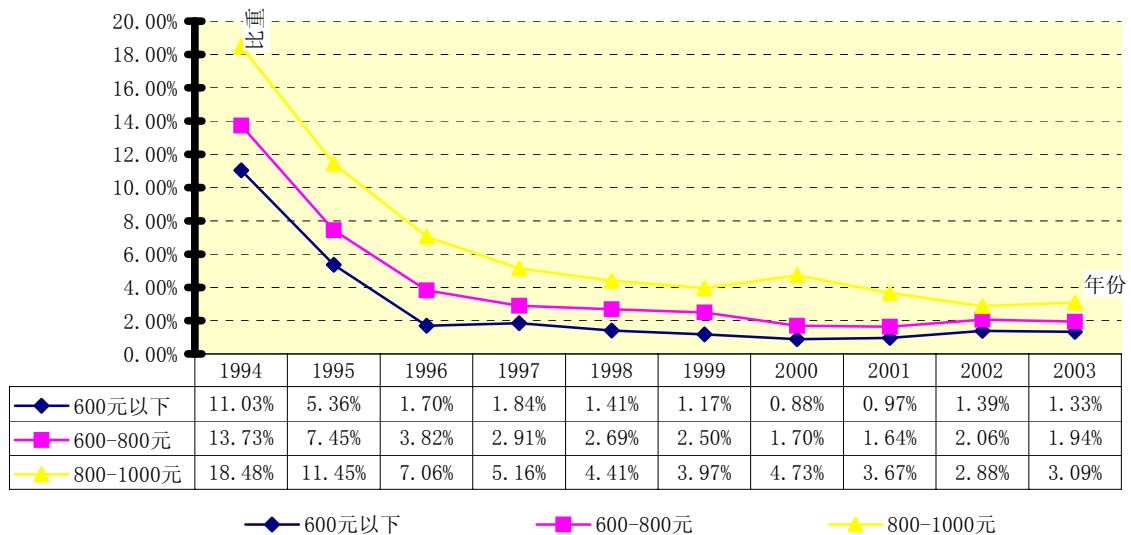


图1 历年农村中低收入家庭户比重

资料来源：历年《湖北省统计年鉴》，中国统计出版社

虽然从总体上来看，近 10 年来湖北省的农村贫困户大量脱贫，但脱贫的速度是不一样的。从表 1 和图 1 可以看出，湖北省农村特困人口的变化大致可分为三个阶段：

1、1994 年-1998 年是第一阶段。随着“八七”扶贫攻坚计划的实施，政府在农村扶贫工作中投入大量专项资金，并组织了一批扶贫项目，取得了明显的减贫效果。这段时期湖北省农村特困人口迅速减少，从 303.7 万人下降到 75 万人，年均减少 57.18 万人，农村特困发生率由 7.5% 下降到 1.9%。

2、1998-2000 年是第二阶段。经过前一时期大刀阔斧的扶贫工作，容易脱贫的农村特困人口已经脱贫，剩下的贫困人口或是由于自身素质、或是由于居住地区自然环境差等原因很难脱贫。这段时期农村贫困的削减速度明显放慢。特困人口从 75 万人减少到 50 万人，年均减少 12.5 万人，农村特困发生率由 1.9% 下降到 1.27%。

3、2000-2003 年是第三阶段。由于农民增收困难、自然灾害等因素影响，这段时期农村特困人口出现反弹。以人均收入 625 元为特困线，2000 年底农村没有解决温饱的特困人口有 50 万人，到 2003 年底这一数字上升为 130 万人。农村特困发生率由 1.27% 上升为 3.28%。

从湖北省农村贫困人口数量变动的趋势可以看出，政府扶贫政策的效应具有递减现象。随着扶贫工作的步步推进，剩余贫困人口的脱贫越来越困难，部分脱贫人口的脱贫效果也极其不稳定，已脱贫人口返贫比较普遍。

(二) 农村贫困人口分布相对集中

按照地区分布，湖北省的农村贫困人口可分为两类，一类分布在国定和省定贫困县和贫困乡镇，另一类插花分布在非贫困地区。根据国家有关规定和省定贫困线的划分标准，湖北省确定有国家级贫困县 25 个，省级贫困县 12 个(见表 2)。2001 年 25 个国家级重点贫困县人均纯收入在 625 元以下的农村贫困人口数为 70.82 万人，占全省的 73.91%，人均纯收入在 625-865 元间的贫困人口为 120.24 万人，占全省的 76.74%。从地域上看，这些贫困县都处于四大山区。山区的海拔高、坡度陡、土层薄，干旱、冰雹、霜冻、泥石流等自然灾害频繁。对农业生产来说，这些地区的自然环境比较恶劣。

除国家级和省级贫困县外，湖北省还有 60 个贫困乡镇分布于非贫困县的湖区，这些地区地势低洼、易受洪涝灾害，同样不利于农业生产。

表 2 湖北省的贫困县

国家级贫困县：25 个	省级贫困县：12 个
郧县、郧西县、竹山县、竹溪县、房县、秭归县、孝昌县、大悟县、麻城市、红安县、罗田县、英山县、蕲春县、阳新县、恩施市、利川市、建始县、巴东县、宣恩县、咸丰县、来凤县、鹤峰县、神农架林区、丹江口市、长阳自治县	宜昌县、远安县、兴山县、南漳县、谷城县、保康县、广水市、咸宁市、通城县、崇阳县、通山县、石峰自治县、

从总体上看，湖北省的贫困地区大多地域偏远、交通不便，除了开发现有自然环境，贫困人口难以有其他谋生之道。在自然环境的产权没有清晰界定、人们又缺乏技术和资金的情况下，人们对自然环境的开发往往是低水平的，其结果是加剧环境破坏和生态失调。具体表现为毁林开荒、陡坡耕种、过度樵采使森林植被减少，水土流失加剧，农业生态环境恶化，因此形成贫困---生态破坏---贫困的恶性循环。

由于地理位置造成的交通困难，湖北省的贫困地区很多地方不通公路和铁路。当城里人通过网络和电视随时更新自己的信息时，贫困人口却因消息闭塞延续着传统的生产模式。交通不便引起的物流不畅、信息闭塞严重阻碍了贫困地区的经济增长。2001 年 7 月，湖北省统计局农调队在恩施州进行了一项调查，结果发现该州 9%的州不通公路，有的县不通公路的村达 20%，近 70 万人饮水困难³。在这种情况下，农民难以及时获得外界的农产品需求信息、本地农特产品也难以顺利运往外地市场，难以吸引到外界投资，使得地区经济不活跃，市场经济发育水平低。

统计数据显示，湖北省的贫困山区农业生产水平低下，农民收入来源比较单一。以恩施州为例，当地农业生产主要依靠简单的生产工具，农户生产性固定资产的拥有量小，生产水平低。玉米亩产仅 150-200 公斤，洋芋亩产仅 500 公斤。农民收入来源基本上限于粮食、烟叶、茶叶和生猪，其占农民纯收入的比重在 90%以上。在年纯收入中，户均现金收入大多不足 500 元，其现金收入占总收入的比重不足 20%⁴。一方面是现金收入不足，另一方面教育、医疗、日用品、税费、化肥、农药的支出是现金，巨大的现金需求对贫困农户造成沉重压力，影响到农户对生产的投入，而投入的不足又使农业生产水平难以提高。

湖北省贫困地区人口的脱贫多建立在大量扶贫资金的注入和各种贫困政策的倾斜上。相应地，农民的生产方式并没有很大改变，农民抵抗自然灾害和市场风险的能力仍然弱小，这使得脱贫成果很不稳定，部分已脱贫人口容易返贫。上世纪实施的“八七”扶贫攻坚计划”已使湖北省农村贫困面明显缩小，但剩下的贫困人口大多数集中在高寒山区、石山区和少数民族聚集区，给下一阶段的扶贫攻坚工作增加了难度。这些山区长期以来毁林开荒，生态环境恶化，降低了抵御自然灾害的能力，导致部分农户反复性返贫。据统计，1999 年和 2000 年全省因灾害返贫人口分别达到 80 和 78 万人。尤其在秦巴山区、武陵山区、大别山区和一些湖区，年返贫率在 20-30%之间。

(三)农村贫困人口生育观念落后，家庭规模较大

贫困地区制约人们生育观转变的因素比一般地区多。首先，由于自然条件差，生产力水平落后，地块分散，贫困地区农业生产主要依靠人力投入，机械化程度较低，这在客观上有促进农户多生、生男孩的作用。其次，贫困地区的人口文化素质较低。许多研究表明父母的受教育程度、尤其是母亲受教育程度的高低与生育意愿和实际生育水平反向相关。即父母的受教育程度越高，生育意愿和实际生育水平越低。在贫困地区，劳动力文化素质，尤其是妇女的文化素质低下，妇女的经济地位和社会地位较低，因此他们传统多生多育的生育观难以改变。第三，贫困地区农村脆弱的社会保障体系和传统的家庭养老方式使人们产生“养儿防老”的需求。受经济条件制约，湖北省的大部分贫困地区没有建立医疗保障和养老保障体系。人们的保障需求只能依靠家庭中的成员提供。子女越多，经济来源就可能越多，保障系数相应越高。在这种情况下，“养儿防老”、“多子多福”会成为人们的理性选择。第四，在贫困地区，农户养育子女的费用很低，因养育孩子损失的的时间的机会成本也低。同时，孩子长到 10 多岁就可以操持家务，帮助父母干农活，甚至外出做工，为家庭带来实际利益。这使得孩子具有相当的经济价值，这种经济价值可能成为贫困地区农户早生多育的经济动力。

在落后生育观的影响下，湖北省贫困农户的家庭规模较大。湖北省农调队 1998 年调查显示，贫困户户均 4.7 人，劳动力负担系数 1.9 人，分别比全省平均水平高 0.6 人⁵。子女多、负担重反过来会增加贫困户脱贫的困难。据省农调队的另一项调查，湖北省农村中一孩户的贫困发生率仅为 1.098%，而二孩户为 1.448%，三孩户为 3.208%（图 2）。

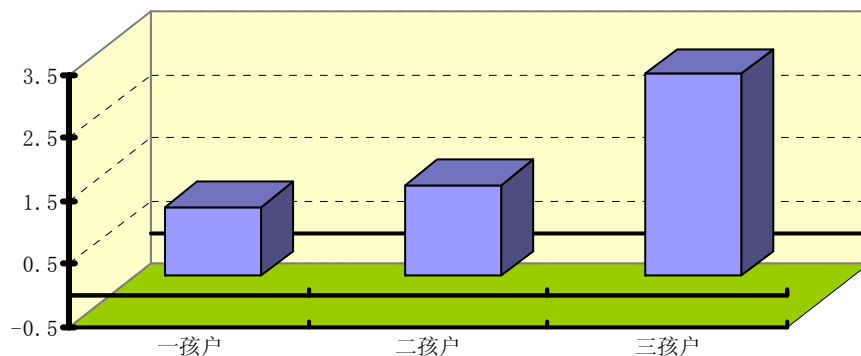


图2 孩次与贫困发生率

资料来源：湖北省农调队

(四)贫困人口的素质较低

人口素质包括文化素质、思想素质、身体素质等几个方面。与一般人口比较起来，湖北省农村贫困人口的文化素质较低，身体素质较差、市场经济观念较薄弱。

1、文化素质较低

与一般人口相比，湖北省农村贫困人口的受教育程度较低。如 1998 年，全省贫困农户的劳动力受教育年限为 6.9 年，比全省平均低 0.9 年，文盲半文盲率为 10.27%，贫困农户劳动力中受教育水平为小学及小学以下者的比重为 49.74%，比全省平均高 10 个百分点⁶。大量调查数据显示，劳动力的收入与受教育水平间是正相关关系。也就是说，

受教育程度越高，预期收入也越高。在中低及以下收入水平的人群中，受教育水平为小学及以下的人口比重为 39.7%，受教育水平为高中及以上的人口的比重为 10.4%；在中高及以上收入水平的人群中，这两类人口的比重分别为 32.9%和 14.4%⁷。

贫困发生率与劳动力的受教育水平有直接的关系,受教育水平较低的劳动力更易陷入贫困境地。1998 年，农村中劳动力最高文化程度为文盲半文盲和小学的农户家庭的贫困发生率分别为 6.45%和 4.04%，比全省平均水平分别高出 3.94 和 1.53 个百分点（图 4）。

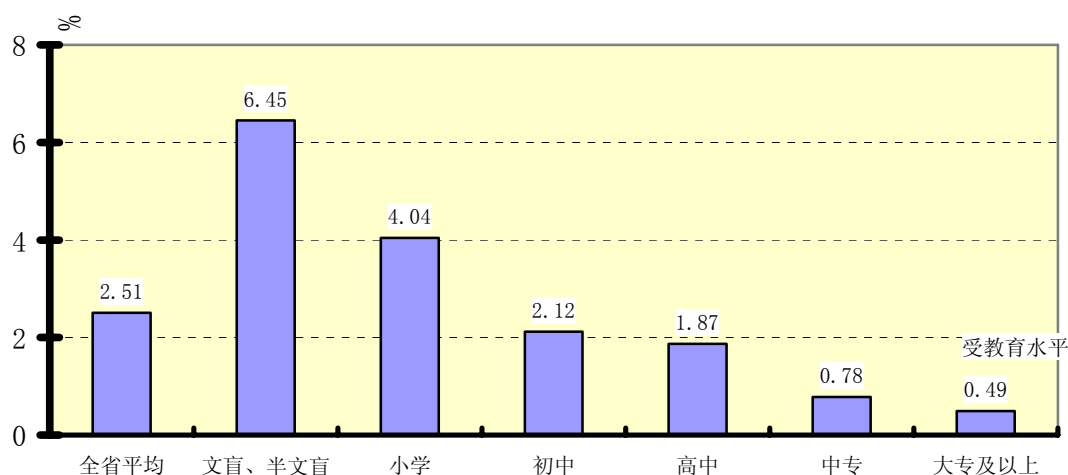


图3 不同受教育水平的劳动力的贫困发生率 (%)

资料来源：湖北省统计局

因此，贫困与受教育程度低这两个人口特征间的关系是双向的。由于受教育程度低，劳动力不能获得更高的收入落入贫困境地；而由于贫困他们无力对自己和后代的教育进行投资，会进一步强化自己的弱势地位，形成“没文化---穷---没文化”的恶性循环。调查显示，在湖北省的贫困山区，贫困家庭学龄儿童失学现象仍然十分严重。如 2001 年，建始县龙坪乡后湾村，全村有 82 名学龄儿童，就有 52 人因交不起一年 110 元的学费而辍学⁸。在无法得到基本的受教育权利的情况下，这些家庭的贫困极可能代代相传。

2、贫困人口经济观念落后

湖北省农村的贫困人口多分布在交通不便、信息闭塞的山区。与生活在平原地区的人口比较，他们受传统小农经济思想影响较大，守土观念严重，缺乏流动意识和市场经济理念。在这些思想的影响下，贫困人口向非农业、城镇转移较少。1995 年的调查资料表明，贫困人口中乡镇企业从业人员占 0.46%，外出劳动力占 2.3%，分别比全省农村平均水平低 0.77 和 0.98 个百分点。由于劳动力转移程度低，贫困户的劳动报酬不及全省平均水平的一半⁹。

长期以来，政府以直接发放食物、衣物以至现金的方法在农村开展扶贫济困工作。这在一定程度上助长了部分贫困人口的“等、靠、要”思想，他们自己不思进取，对脱贫抱无所谓的态度，生活有些改善，就认为不错了，将生活的维持寄托在政府身上。

3、贫困人口身体素质较差

在贫困山区，居民的生活环境恶劣，通婚范围小，加大了婴儿先天残障的风险。例如，阳新县洋港镇中罗村谈家垅湾坐落在一处山岔里，这里的人口基本上是近亲结婚，

结果大多数人家都有说话吐字不清和反应迟钝的痴呆人。解放以来，谈家垅湾仅出了两名初中毕业生，大多数陆续上学的学生因为智力因素，初中也读不完。在贫困人口集中的地区，农民收入低下，集体经济薄弱，贫困农户营养水平低，有病看不起医生，只能“小病拖大，大病拖死”。据吕成宗等的调查，恩施州的一些县无卫生室的村达到 70% 以上，有的村卫生室连起码的消毒容器也买不起，有的村卫生室只能靠去痛片减轻病人痛苦。贫困病人无钱治病的问题十分普遍¹⁰。而贫困人口多是靠体力获取收入的，健康对于他们的经济状况有直接的影响。在贫困地区，因贫致病，因病返贫的情况比较普遍。

(五) 农村中存在大量低收入人口不能稳定摆脱贫困

湖北省既是一个基础薄弱的农业大省、又是自然灾害多发省份，据 1949-1988 年资料统计，大的水灾有 10 次，大的旱灾也有 10 次，不包括风雹、地质、病虫灾害，平均每 2-3 年有一次大的灾害¹¹。2003 年全省耕地受灾面积为 309.9 万公顷，其中成灾面积 188.3 万公顷，受灾人口 3575.8 万人，其中成灾人口达 2259.5 万人（表 3）。自然灾害使农户的收入长期处于拉锯状态。一些农户的收入可能略高于温饱线，但他们抵抗自然灾害风险的能力差，一旦受灾，极易落入贫困境地。

表 3 近年来湖北省发生自然灾害情况

	1999 年	2000 年	2001 年	2003 年
受灾面积（万公顷）	283.4	319	288.5	309.9
成灾面积（万公顷）	132.6	199.6	203	188.3
受灾人口（万人）	2072.7	2883.1	2785.5	3575.8
成灾人口（万人）	1312.3	1847	1820.4	2259.5

资料来源：历年《中国民政年鉴》，中国统计出版社

(六) 对农村贫困人口的扶助与救济及存在的问题

与全国其他地区一样，湖北省对农村贫困人口的政策分为扶助与救济两块，由两个机构分别负责。扶贫办系统以开发式扶贫理念负责农村贫困人口脱贫致富，而民政系统负责农村低保、农村传统救济和农村救灾工作。

隶属于湖北省政府办公厅的扶贫开发办公室是专职于削减农村贫困的机构。实施“‘八七’扶贫攻坚计划”以来，扶贫办加大投入、实施了“整村推进”、产业化扶贫、加强基础设施建设、科教扶贫、移民搬迁及组织社会各界力量对口扶贫等一系列政策措施削减农村贫困现象。

湖北省民政系统对农村贫困户的救助分为最低保障线救济、定期定量救济和临时救济三类。值得注意的是，2001 年以来，湖北省用于农村的社会救济费大幅下降(图 4)，2003 年支出 3998.7 万元，不足 1999 年的 30%。但在同一时期，农村未解决温饱的贫困人口出现反弹。受资金限制，农村中贫困人口平均所受救助水平下降。

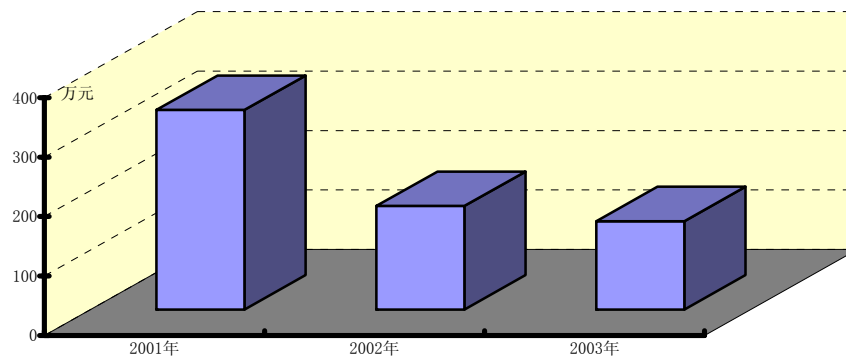


图4 2001-2003年湖北省农村定救费

资料来源：历年《中国民政统计年鉴》，中国统计出版社

在民政系统支出的农村社会救济费中，农村定期定量救济费占了 **52%**，这些资金主要用于资助农村困难户和五保户的生活，最低生活保障线救济费占了 **20%**，这类救济是有经济条件的农村地区自办的一种社会保障。(图 5)

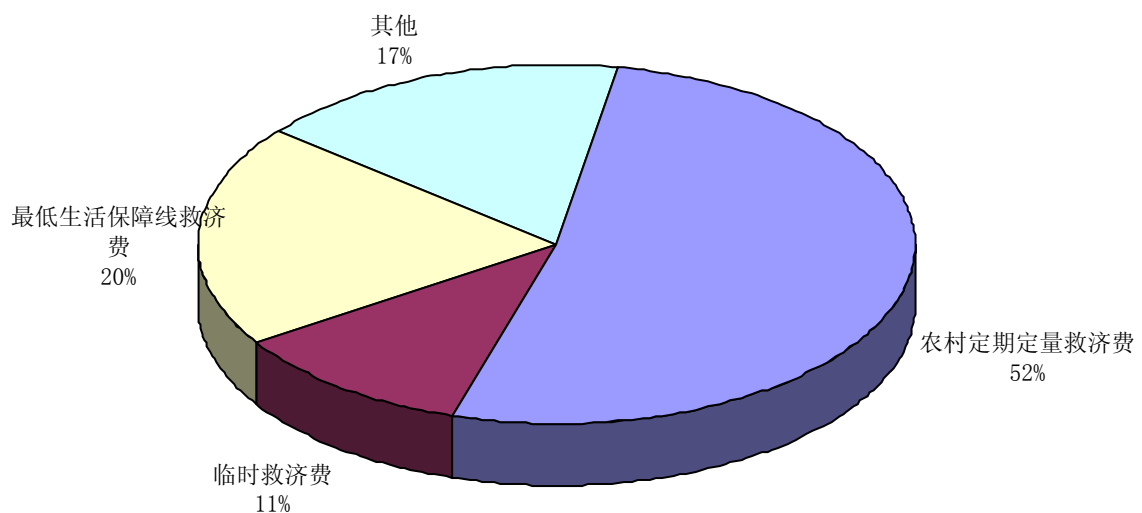


图5 湖北省2003年农村社会救济费的构成(单位：万元)

资料来源：历年《中国民政统计年鉴》，中国统计出版社

2004年，湖北省开始在全省试行农村特困户救助方案，计划将未解决温饱的农村贫困户纳入救助体系，以代替以往的传统救济项目。农村特困户救助范围在考虑各级财政的承受能力、农村经济发展的不平衡性和农村贫困现状的基础上制订。全省计划救助 30 万人，但由于有条件的县市加大投入，扩大救助面，预计救助对象将扩大到 45 万人左右。政府对这些特困户实行定期定量救济，全省平均救济标准为人年均 120 元。但各地根据自己的情况对这一标准进行调整，实际执行标准在 8—15 元/人月之间，但对于基本无收入的人群来说，这一救助标准甚至无法满足人的基本需要。

从以上的资料分析来看，湖北省的农村扶贫工作虽然在近年来取得了一定的成绩，但也存在许多问题，主要有：

1、扶贫对“输血”投入不足

随着扶贫政策的重点由“输血”向“造血”转移，政府将更多的财政资金用于开发式扶贫，而对农村贫困人口的救济性投入呈下降趋势。实际上，受自然环境、自身条件等因素的限制，一些贫困人口无法形成正常的“造血”功能。对这类贫困人口只有进行“输血”，使他们达到温饱生活，同时对他们的子女教育给予救助，截断贫困向下一代延伸的可能。近年来湖北省农村不得温饱的贫困人口出现反弹，更对加强向贫困人口的“输血”提出了要求。

2、扶贫项目偏重经济开发，对贫困地区的基础教育、公共医疗投入不足

贫困的发生机制和影响是复杂多样的，而教育、医疗与贫困间是相互影响的关系，贫困引起教育和医疗投入不足，而教育和医疗条件差又对贫困起强化作用。在湖北省贫困山区的许多农村地区，基础教育薄弱，公共卫生缺失。统计数据显示，2003年，全省农村14.19%的行政村没有卫生室¹²。贫困家庭子女读不起书，看不起病的现象在贫困山区相当普遍。教育、医疗的这种脆弱局面难以支持贫困人口的稳定脱贫。

3、扶贫区域一定几年不变，没有做到有贫必扶

为了保证扶贫资金的使用效率，政府将以工代赈资金和财政扶贫资金集中使用，主要投入贫困县重点贫困村的建设项目上，重点扶持对象确定后，一般很少调整，并实施不脱贫不脱钩的政策。这种政策实施使非重点区域的贫困人口难以得到应有的帮扶。

4、扶贫资金使用范围过于宽泛，偏离目标群体，资金的使用效益不高

一些贫困区域过于依赖扶贫资金，扶贫资金成了“万金油”，大量的扶贫资金在中间环节损耗掉，不能直接用于扶贫，影响了扶贫资金到村、到户的使用效果，扶贫资金的脱贫效益不高。

5、扶贫项目的设立不够科学、准确。

在实际工作中，部分扶贫机构存在人为地编制项目、数据，拼凑项目的现象。虽然有的地区开始推行参与式扶贫规划，但贫困人口还没有真正参与到扶贫工作中来，扶贫项目建设缺乏可行性和连续性。

6、扶贫专项贷款没有投向项目库中的扶贫项目。

农业银行的商业利益与政府扶贫目标的冲突使贴息贷款投向了具备还贷能力的“大户”、“富人”，真正的贫困人口得不到扶持。

三、湖北省城镇贫困人口

与全国的情况一样，20世纪90年代以前，湖北省的贫困现象主要发生在农村地区，政府的反贫困政策也主要是针对农村贫困，城市贫困居民占城市人口的比重很低，主要是“三无”人员（“三无”指无生活来源、无劳动能力、无法定抚养人）。20世纪90年代以来，一方面，伴随经济和社会体制改革的深入进行，城市劳动用工制度由政府统一安排改为市场配置，政府不再承担为所有劳动力提供工作的义务，大量职工下岗失业；另一方面，教育、住房、医疗等社会制度的改革开始启动，增加城市居民特别是低收入居民的支出。两方面挤压的结果是城市出现了新的贫困阶层，并且成为影响社会经济发展的严重问题。现阶段湖北省城镇贫困群体的成员主要包括：失业人员与下岗职工（准失业人员），效益欠佳企业的职工，许多退休者、低收入或无劳动收入的残疾人和长期患病者、

孤儿、未获得社会保险又无其他收入的鳏寡老人。

（一）湖北省城镇的相对贫困人口

这里我们将收入最低的 10%的家庭户的人口定义为相对贫困人口。根据《2004 年湖北省统计年鉴》中的抽样调查显示（表 4）：在城镇人口中，10%最低收入户的人口占总人口的 10.91%，收入仅占总收入的 3.58%。10%最低收户的户均人口为 3.34 人，每一就业者负担 2.23 人，比全省平均分别多 0.28 人和 0.41 人。这些相对贫困人口的人均收入为 2541.7 元，仅相当于全省人口平均收入的 32.8%。在一年中，相对贫困人口支出约为收入的 1.5 倍。食品在相对贫困人口的消费性支出中占相当大的比例，其恩格尔系数为 46.37%，比全省平均水平高 8.14 个百分点。

表 4：2003 年湖北省不同收水平人口的基本情况

	全省平均	10%的最低收入户	10%高收入户
户均人口	3.06	3.34 人	2.71
每一就业者负担	1.82	2.23 人	1.59 人
就业面	54.90%	44.91%	63.10%
人均收入	7745.8	2541.7	18931.1
人均支出	7551.1	3886.6	14477.7
其中消费性支出	5963.3	2766.8	11142.4
食品支出	2279.6	1282.9	3622.4
恩格尔系数	38.23%	46.37	32.51

资料来源：《2004 年湖北省统计年鉴》，中国统计出版社，2004 年

纵向比较来看，湖北省相对贫困人口的经济状况呈现以下几个特点：

1、相对贫困人口的家庭规模在缩小，1998 年为 3.6 人，2003 年下降为 3.34 人。

2、相对贫困人口的就业率趋于下降，家庭就业面从 1998 年的 51.39%下降到 2003 年的 44.91%。

3、相对贫困人口的人均收入有所上升，但支出上升得更快。从 1998 年到 2003 年，相对贫困人口的年收入上升了 9.32%，但同期年支出上升了 54.87%，可见相对贫困人口收支情况在恶化。其突出表现是贫困家庭每年的收支都不能平衡，入不覆出的现象愈来愈严重。

4、衣食以外支出在相对贫困人口的支出中占越来越大的比重。在相对贫困人口的支出中，食品衣物支出在消费性支出中占的比重下降，交通通讯、医疗保健、家庭设备用品及服务在消费性支出中占的比重有较大幅度上升。用于消费的支出在总支出中占的比重下降，其他非消费类支出上升较快，1998 年非消费类支出占总支出的 10.89%，2003

年上升为 28.81%。

5、城镇人口的贫富差距在加大，相对贫困群体的贫困程度在加深。近年来，相对贫困人口的收入占总收入的比重不断下降，1998 年为 5.41%，2003 年下降为 3.58%。同时收入最高的 10%家庭户的收入占总收入的比重从 16.05%上升到 21.65%。

表 5：近年来 10%最低收入户情况变动

	2003	2002	2001	2000	1999	1998
户均人口	3.34 人	3.36	3.49	3.52	3.6	3.6
每一就业者负担	2.23 人	2.3	2.04	2.01	1.97	1.95
就业面	44.91%	43.45	49	49.72	50.83	51.39
人均收入	2541.7	2236.6	2482.4	2328.8	2339.8	2325.1
人均支出	3886.6	3329.2	2759.3	2649.3	2633.2	2509.6
其中消费性支出	2766.8	2671.2	2405.8	2345.1	2219.4	2236.3
食品支出	1282.9	1215.2	1133.6	1157.6	1218.3	1222.8
恩格尔系数	46.37	45.49	47.12	49.36	54.89	54.68%
收入占总收入的比重%	3.58	3.43	4.75	4.71	5.11	5.41

资料来源：历年《湖北省统计年鉴》，中国统计出版社。

（二）湖北省城镇的绝对贫困人口

为了应对城镇中新出现的贫困现象，从 1999 年起，湖北省政府开始在城镇中全面建立最低生活保障机制。各地区按自己的经济发展水平和物价水平设立城镇居民最低生活保障线，对收入达不到最低生活保障线的居民给予补差救助。这里研究的城市绝对贫困人口就以城镇人口最低生活保障机制为基础。2003 年湖北省城镇得低保平均人数为 1663480 人，占城镇人口的 6.46 %。

综合湖北省实施城镇低保制度的情况，可以看出城镇绝对贫困人口的以下特点：

1、城镇绝对贫困人口的低保覆盖面扩大，保障水平提高。

统计数据显示，湖北省城镇居民低保人数逐年上升，2001 年享受低保的人口有 1157057 人，2003 年上升为 1663480 人，上升了 43.77%（图 6）。同期最低生活保障费支出由 24459.32 万元上升为 100601.17 万元，上升了 3.11 倍（图 7）。人均年支出水平从 2001 年的 211.39 元上升到 2003 年的 604.8 元。

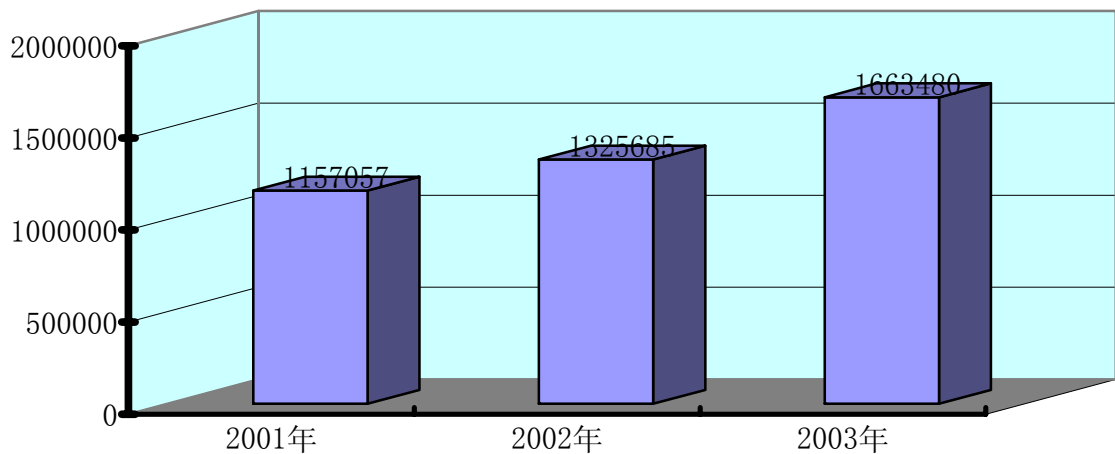


图6 湖北省城镇居民低保人数

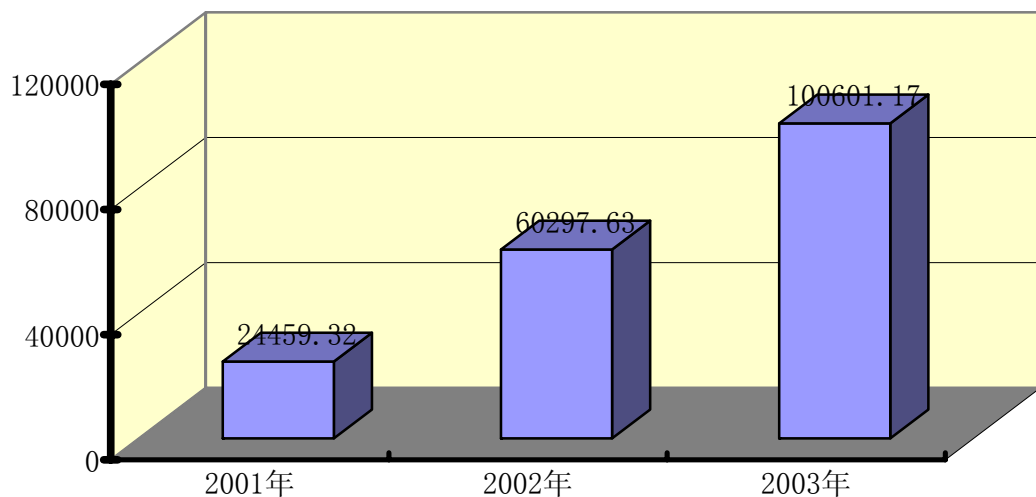


图7 湖北省历年城镇居民最低生活保障费支出额(万元)

资料来源：历年《中国民政年鉴》，中国统计出版社。

2、有劳动能力且愿意劳动的人口在城镇贫困人口中占相当大的比重

在社会经济改革的浪潮中，大量劳动年龄人口被迫下岗失业，随着收入的减少和失去，他们和他们的家庭成为贫困人群。受自身年龄、文化水平、知识结构等因素的限制，这些人员在劳动力市场上的竞争力较弱。据劳动部的一项调查，全国 20 个大城市对劳动者年龄的需求状况是，34 岁及以下劳动力的需求占 65%。而实际情况是，贫困群体中 35 岁以上下岗职工合计占 64%。从文化程度看，贫困群体的文化水平较低，与企业的需求还有一定的差距。企业要求具有大学专科学历占需求的 12.4%，要求具有高中、技校、中专学历的占 52.1%，要求初中及以下学历的仅占 24.2%。而贫困群体中的下岗职工，大专以上仅占 7.9%，中专高中及相应学历占 38.4%，初中及以下却占了 53.7%。因此，贫困的下岗失业人员再就业面临许多困难。同时，就业市场普通劳动力供大于求的状况又压低了贫困人口工资，如果找到的工作离家太远，就业者就不得不承担相应的交通费和在外就餐费，而这往往使就业对他们失去了经济效益，阻碍了他们的再就业，

在没有其他收入来源的情况下，这些人员及其家庭成员成为城镇低保的保障对象。

湖北省有一批国家的老工业基地城市，在经济体制改革过程中，大量职工下岗失业(图8)，2002年末有下岗人员66.8万。从图9中可以看出，下岗、失业人员占湖北省城镇低保人口的54%。考虑到由于城镇劳动力供给持续大于需求的状况在短期内仍将难以改变，同时，农村劳动力大量涌入城市就业也增加了城市就业的压力。非自愿性失业人员及其家庭成员作为城镇低保人口主体的现状在短期内将难以改变。

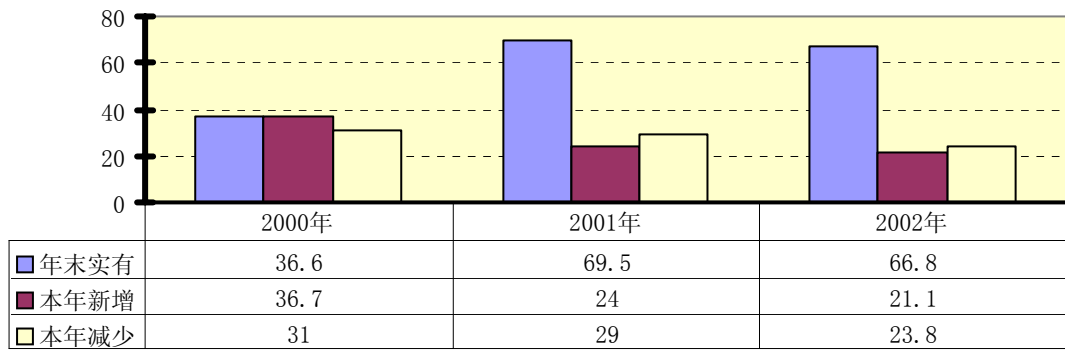


图8 湖北省下岗职工变动情况(万人)

资料来源：历年《中国民政年鉴》，中国统计出版社

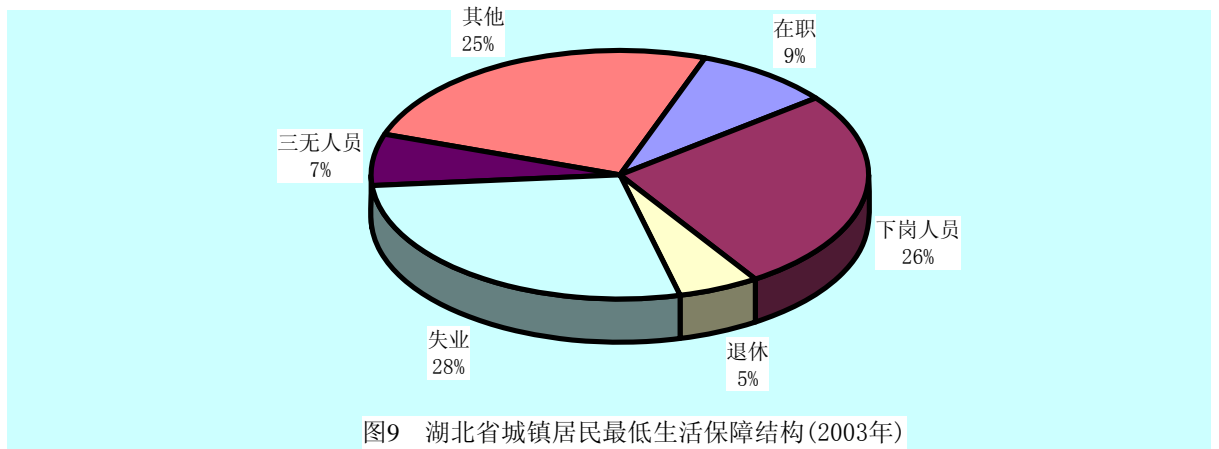


图9 湖北省城镇居民最低生活保障结构(2003年)

资料来源：《中国民政统计年鉴 2004》中有关数据绘制，中国统计出版社，2004年

3、贫困人口的收入水平与社会平均收入的差距趋于扩大

由于低保是按照补差的方法发放保障资金的，可以将低保水平看作贫困人口的收入水平。以武汉市为例，2001—2003年的城镇居民年人均可支配收入分别为7305.05元、7820元、8524.52元，年均增长8.35%，与其相对应，2001年城镇低保的保障水平是195元，2002年7月上调为210元，2003年11月上调为220元，年均增长6.41%。2001年，贫困人口的收入水平占社会平均收入水平的32.03%，2003年下降为30.98%。同时，贫困人口收入水平与社会平均收入水平间的绝对差距也从2001年的413.75元/月上升为2003年的490.38元/月。可见，近年来贫困人口的收入水平与社会平均收入的差距在拉大，

4、湖北省城镇贫困人口分布具有行业性的特点

从贫困者的就业范围看，湖北省城镇的多数贫困者属于社会服务业、建筑业、采掘业、制造业等行业。事实上，贫困家庭的就业面很低，大量劳动年龄的贫困人口在非正规部门就业，时而有事作，时而赋闲在家。丧失劳动能力、下岗、离岗、失业、退休者构成了目前城市贫困人口的主体，这一点也可以从低保对象的类型看出来，

5、残疾人、慢性病患者家庭更易成为贫困户

残疾人和慢性病人不仅难以就业，经常花费医药费，有些残疾人和病人还需要护理，更影响了家人的就业，这样的家庭更易成为贫困户。2002年“全国百城万户低保抽样调查”的结果显示，33.7%的低保户家中有残疾人。64.9%的低保户家中有1个或1个以上的慢性病或大病病人¹³。2003年底笔者在武汉市的一项调查也显示贫困残疾人口面临的最严重问题是生活保障问题，现有的社会保障系统只是为他们提供了最低生活保障，没有为他们提供就业的机会，他们本人看病吃药、家人生活、子女教育的花销没有着落。这种保障体系对他（她）们的保障是不够的。许多残疾人员有一定的工作能力，但在整个社会就业形势不佳的情况下，他（她）们几乎没有工作的机会。不仅这样，还有人歧视残疾人，社会排斥对大多数残疾人来说都是一种负担。

四、乡---城流动人口的贫困问题

在城乡预期收入差距的激励下，大批乡村人口涌入城镇寻找机会。根据湖北省统计局农调队的调查，1992-2001年，湖北共(净)转移了农村劳动力278万人，年均递增5.9%¹⁴。这些人口多数转移到省内外的城镇，形成所谓的“打工经济”。与城市人口主要在正规部门就业不同，大量的乡--城流动人口在城市非正规部门就业，如建筑、搬运、擦鞋、行商小贩、拾荒等。这些工作只能换取微薄的收入。与城镇人口相比，流动人口的工资水平较低，也不能享受许多补贴、实物福利以及公共服务（从教育、医疗到垃圾处理），相反，他们需要为他们所享有的教育、医疗、物业服务支付更多的费用。城市政策对外来人口的排斥不仅影响到外来人口本人，也影响到他们的子女，限制了他们子女的受教育机会和就业机会。与城镇贫困人口相比，贫困流动人口面临更多的风险，而且他们的抗风险能力也更差。许多农民工劳动之后不能保证得到收入，而他们作为弱势群体，也往往求告无门。在城市生活时，这些农村流动人口还常常受到公安、城管、工商等执法人员的粗暴对待。可见，与城市贫困人口相比，农村流动人口是一组更脆弱的人群，他们更加容易陷入贫困状态。根据社会科学院有关课题组研究的估计结果，乡---城流动人口的贫困发生率比城市居民高出2倍以上。Hussain(2002)的研究也显示，在被调查的31个城市中，外来贫困发生率为15.2%，比当地居民高出15%¹⁵。造成流动人口贫困的原因是多方面的，主要有：

（一）乡---城流动人口自身素质较低

从整体上看，农村外出劳动力的文化程度不高，外出前受过专业技术培训的就更少了。据王月霞(2004)对十堰、利川、郧县、房县、浠水、红安、公安等市县的调查，在转移的农村劳动力中，平均约有75%以上的人口只具有初中和初中以下文化程度，而从山区和贫困地区转移出去的农村劳动力，文化程度要比平原和经济较发达地区的更低(图10)。受劳动力素质制约，这些流动人口的就业主要集中在脏、累、苦、险的重体力、低收入行业。

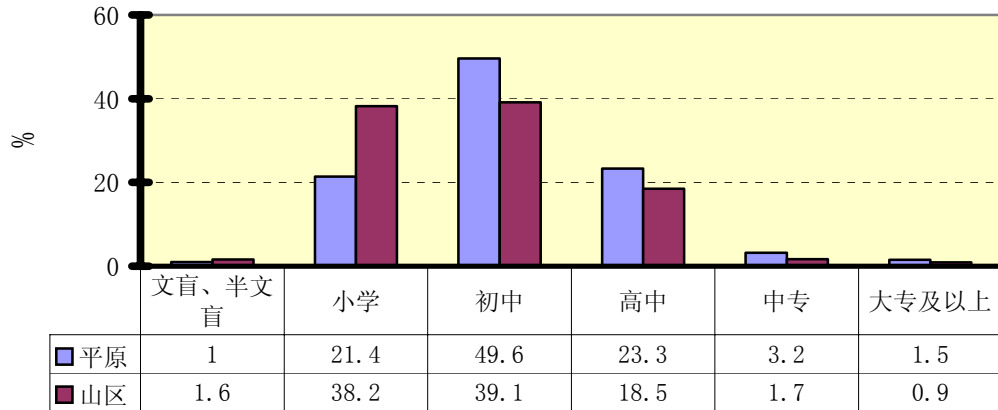


图10 转移劳动力的文化程度构成

资料来源：根据王月霞(2004)中有关数据绘制

(二) 乡——城流动人口受制于现行的户籍制度

户籍制度起源于计划经济时代，它是识别农村人口与城市人口的重要标志。改革开放后，学者们对户籍制度进行了广泛的分析批驳，认为这一制度阻碍了人口的迁移流动，既不公平，也损害效率。20世纪90年代以来，各地开始进行户籍制度改革，但从整体上看，户籍制度以及附着在户籍制度上的城市偏向仍然广泛地存在。这使得乡——城流动人口尽管长期居留在城市，在城市的经济生活中起着重要作用，但他们在身份上与城市人口还是有着本质的区别。这一区别的存在，使流动人口在城市处于弱势地位，与城市人口相比，更易落入贫困境地。

社会保障包括养老、医疗、失业和最低生活保障，它是一种社会对弱势群体实施保护的制度，现行的户籍制度直接影响到乡——城流动人口获得这些社会保障。从养老保险和医疗保障上看，大多数乡城流动人口在非正规部门就业，收入微薄，其工作单位很少为他们提供养老和医疗保障。相关调查也显示，许多雇主不愿为员工缴纳养老保险，很少有农民工可以从工作单位享受到免费或半免费医疗待遇。从失业保险上看，按照《失业保险条例》规定，失业保险只适用于“城镇所有企事业单位及其职工”，没有将流动人口包括在内，流动人口在城镇失了业，只能自己负担生活费，自己寻找再次就业的机会，不会从政府得到任何救济和补偿。从最低生活保障制度上看，现行的城市居民最低生活保障制度是国家对家庭人均收入低于当地居民最低生活标准的城市居民的一种救济。也就是说，它是针对城市居民的一种保障措施，根本没有将流动人口考虑在内。与城市的社会保障体系相对应，我国农村也有一些救灾救济的制度和措施，但受支付能力制约，这些制度对农村人口的保障水平很低。即使这样，由于流动人口长期不在户籍所在的农村地区居住，连这低级的保障也无法享受。因此，现行的城乡二元的户籍制度使流动人口的社会保障成为一个“盲区”，处于无人过问的局面。

(三) 乡——城流动人口受到歧视和排挤

农民工一般不能进入到比较正式的部门就业，大多数受雇于非正规部门，从事“脏、累、苦、险”的工作，其所获报酬也低得多。有学者对农村迁移劳动力和城市本地劳动力间的工资差异进行了研究，发现造成这种差异的因素有二：一是个人人力资本特征差异，二是歧视。在两者的工资差异中，只有24%能够被个人特征差异所解释，76%的差

异被歧视因素所解释¹⁶。也就是说，歧视是造成农村迁移劳动力和城市本地劳动力的工资差异的首要原因。由于受到歧视，农民工的工资被克扣和拖欠的现象也比本地劳动力严重得多，这使得他们的经济状况更加困难。实际上，农民工工资被拖欠的问题不独湖北省存在，它是一个全国性的现象，这才有了广为人知的“总理帮农民工讨薪”的故事和 2003 年起全国开始集中清欠农民工工资。据统计，到 2004 年 10 月底，湖北省清欠农民工工资 2.92 亿元，但还剩 700 万元未清¹⁷。

乡——城流动人口受到的歧视和排挤不仅表现在经济方面，还表现在人文方面，在就业和生活中，流动人口常常受到公安、城管、工商等执法人员的粗暴对待。与城市本地居民相比，他们在城市中接受教育和培训的机会较少，政治参与机会极其有限，他们的子女接受教育的成本更高。各种歧视和排挤使乡——城流动人口成为生活在城市的“边缘人”。

目前，以农村流动人口为主体的城市贫困以相当大的规模出现在湖北省大中城市的边缘地带。例如在武汉中心城区大量存在“城中村”现象，“城中村”里多租住着外来流动人口，这些居住区住房拥挤、道路狭小、基础设施落后、卫生条件极差，但由于租金便宜，对收入低的流动人口有较强吸引力。低收入流动人口聚居在“城中村”里，使这些区域成为事实上的贫民窟。作为一个农业大省，湖北省农村有大量的剩余劳动力需要转移，未来会有越来越多的农民涌进城市寻找出路。例如，按照第五次人口普查资料以及一些调查研究资料分析，武汉市的暂住人口有约 115 万人，占武汉市总人口 13.8%，其中居住半年以上的有 98.32 万人，居住半年以内的有 16.6 万人。虽然这些人口的户籍多数仍在农村，但他们已成为实际上的城市居民。笔者认为，乡——城流动人口的贫困已经成为城市贫困的一部分，但决策部门至今对这种贫困或者是熟视无睹，或者是不予重视，更缺乏相应的长期对策，现行的对外来流动人员的收容制度也存在许多问题。按照 1982 年国务院颁布的“城市流浪乞讨人员收容遣送办法”，收容遣送的主要目的是救济、教育和安置城市里的流浪乞讨人员，但一些城市管理部门把它用于对付农民工的借口，甚至以此作为“创收”的手段。我们认为在湖北省的城市化发展道路中，乡——城流动人口的贫困问题将是不容回避的。迁移到城市的农民是不是市民，要不要为他们提供城市基础设施服务、住房和基本生活保障将是湖北省城市化过程中急需回答的难题。

五、湖北省人口与贫困问题的对策分析

根据湖北省过去的减贫经验，并考虑到贫困问题的最新变化，本报告从三个途径构建削减贫困的战略，即创造机会、赋予权利、加强安全保障。

为贫困人口创造机会：包括创建稳健的财政和货币政策、稳定的投资体制、良好的金融体系和透明的商业环境。政府确保各项法律制度得以贯彻实施，并采取措施治理腐败，消除垄断，减少私人投资者面临的风险，促进有效的私人投资。政府还应通过解除管制和实施必要的体制改革，来改善穷人家庭和中小企业的经营环境。同时，政府还应向贫困人口提供公共资源用于医疗、教育和基础设施等。

赋予贫困人口权利：改善政府管理，使公共行政、立法机构为全体公民提供的服务更有效和负责，让贫困人口更多地参与政治决策和发展决策。建立有效的民众参与机制和公众对政府机构的监督机制。增进性别平等，维护妇女的权益。支持穷人的社会网络，支持穷人积累社会资本。

为贫困人口提供安全网络：贫困人口往往是社会中最脆弱的群体。与一般人口相比，他们往往面临更多风险，而且，低收入使他们无法积累自己的财产，又进一步限制了他

们应付风险冲击的能力。因此，国家应该建立有效的机制来减少穷人面临的风险，如建立正规的医疗健康、养老金制度和失业救济制度等。

从这一思路出发，本报告对削减湖北省人口贫困现象提出如下对策：

（一）将扶贫开发与资源保护、生态建设相结合，与人口和计划生育工作相结合，控制贫困地区人口的过快增长，提高贫困地区人口的素质，实现资源、人口和环境的良性循环。

在湖北省的贫困山区，存在人口自然增长快、人口素质低、经济贫困、资源破坏、环境退化并存的现象。这几个因素互相影响，互相加强，加大了削减贫困的难度。在其他条件没有改善的情况下，通过提高收入削减经济贫困很难起到持久的明显效果。用木桶效应作类比，在其他边没有加长的情况下，加长一条短边无助于增加木桶的容积。因此，要在贫困山区成功减贫，需要实施综合性的政策措施，将扶贫开发与控制人口过快增长、提高人口素质、改善生态环境相结合。

为了尽快达到脱贫致富的目的，贫困地区往往急于发展经济。而贫困地区一般缺乏物质资本和技术，在选择增长道路和开发项目时，可选择的余地很小。在资金和技术约束下，许多贫困地区走了以资源换增长，以环境引投资的道路。这种经济增长以牺牲自然资源环境为代价，虽然在短期内可以增加收入，但从长期看来，破坏了当地的持续发展能力，是得不偿失的。例如黄姜生产是郧西等县的重点扶贫项目，但黄姜加工厂会对当地水环境造成严重污染。利用高山区凉爽的气候特点可以种植在平原地区难以过夏的反季节蔬菜，种植反季节蔬菜也是湖北省许多贫困山区推广的重点扶贫项目。由于种植反季节蔬菜比一般农作物收入高，吸引当地农民破坏森林植被开荒种地，高山区的耕地多是坡地，在这些坡地上耕种极易引起水土流失，严重破坏当地的生态环境。虽然从短期看，扶贫项目取得了经济效益，但如果考虑到生态环境受到的损失，这类扶贫项目的成本——收益情况可能就大不一样。从长期来看，山秃了、水脏了、依托当地自然环境的这类项目实施的基础也消失了，当地人口仍可能重新陷入贫困境地。因此，贫困地区在选择扶贫项目时必须遵循经济、资源、环境协调发展的原则，不仅考虑开发项目的经济效益，还要考虑其生态环境效益，只有这样，经济增长才是可持续的，减贫效果才是持久的。

（二）准确定位，将扶贫措施瞄准贫困的产生机制，有针对性地设计扶贫政策和扶贫措施。

湖北省人口贫困的成因可分为宏观环境因素和微观个体因素两大方面。前者包括自然资源匮乏、农业生产条件差、基础设施和社会事业发展滞后、信息闭塞、集体经济薄弱、农村剩余劳动力转移困难、非农收入低、产业开发起步迟、地区经济结构不合理、扶贫资金利用效率低等。后者包括家庭人口负担重、劳动力文化技术素质低、商品经济意识差、因灾致贫，因病致贫，因老、弱致贫，因学致贫等。如果缺乏有效的扶贫瞄准机制及配套的扶贫规划与措施，贫困人口是很难脱贫致富的。因此，在设计扶贫政策和扶贫措施时应先进行广泛的调查研究，力求瞄准贫困的产生机制，这样才能产生实际的减贫效果。

（三）强化农村贫困救助体系，增强“输血”功能，按照“应保尽保”的原则对确

实无力脱贫和因灾致贫的人口进行救助。

如前所述，湖北省的扶贫方式主要分为“救助式扶贫”和“开发式扶贫”，前者主要是分款入户，补贴到人，由民政部门执行；后者主要是通过一定的项目，利用当地资源自我发展，由各级扶贫办执行。一般把“救助式扶贫”比喻为“输血”、“开发式扶贫”比喻为“造血”。人们通常认为输血性扶贫会使贫困人口产生依赖性，不能真正起到削减贫困的目的。自“八七”扶贫攻坚计划实施以来，“造血胜于输血”成为人们的共识，政府大力推行“造血”式扶贫，这种扶贫方式在前几年的确产生了明显的减贫效果，但随着时间的推移，“造血”式扶贫的作用基本上到了极限。实际上，湖北省农村贫困人口在2001年以来出现反弹。剩下的这些贫困人口，或是由于生活在生产条件极端恶劣的偏远山区，或是由于年龄过大或残疾而失去劳动能力，已经无法从那些试图通过增加生产性就业而增加贫困人口收入的减贫政策中获益。在这种情况下，政府的扶贫模式应作相应的调整，增加对这些贫困人口的直接转移支付，通过常年救济的办法，使他们享有起码的生活水平，特别是使他们的子女能接受正常的教育（对生活在生产条件恶劣的偏远山区的贫困人口应实行环境移民，这在对策四中将详细论述）。这种社会救助性质的转移支付体系需要较长的时间跨度并形成社会安全或福利体系，可以类比城镇居民最低生活保障，按照“应保尽保”的原则为农村贫困人口提供基本生活保障。这不但将有助于解决那些长期缺乏劳动能力或资源的贫困人口的问题，而且也将适用于因灾因病面临短期困境的贫困人口。

（四）加大中央和省级财政对扶贫的投入，将“应保尽保”落到实处。

随着计划经济到市场经济的转变，传统的贫困救助方式发生了很大的改变，甚至局部地方发生了断裂。在分税制改革的思路下，从中央、省、市、县、镇、村层层进行分税，使得农村基层组织经济实力大为削弱。由于农村集体经济比较脆弱，以往运用集体经济的力量对贫困人口进行救助的功能也基本丧失。据湖北省农经管理局统计，2001年底全省的村级债务总额达到192.5亿元，平均每村60.9万元，90%以上的村负债。贫困地区的集体经济甚至比这种情况更糟糕，地处大别山区的襄樊市2002年底村级债务为30.67亿元，几乎村村都有债务，村平均债务达51.1万元¹⁸。因此，农村地区集体经济和农村基层政府都无力对贫困人口承担救助功能。尽管政策要求有条件的农村地区自己建立低保，对其他地区只实施特困户救济。但在贫困农村地区，政府根本无力建立农村低保系统，同时由于贫困人口比重大，特困户救济资金有限，政府也没有条件对特困农户进行足够的救助。

在城镇，企业和单位过去承担了一些贫困救助功能，随着近年来的企业改制，大量职工被推向社会，政府逐步接管了对这些人员的贫困救助工作。按照《国务院关于在各地建立城市居民最低生活保障制度的通知》和《城市居民最低生活保障条例》的规定，实施城市居民最低生活保障制度所需的资金，由地方各级人民政府列入财政预算。从2000年的资金来源看，中央政府的投入占27%，地方政府的投入占73%。在地方投入的资金中，主要来源是城市财政，省级财政投入的比重较小。由于贫困地区往往财政资金也非常紧张，贫困比例高的城市很难真正从实际贫困状况出发来制定最低生活保障政策。实际上，许多城市是根据地方的财力来确定享受最低保障的人数和保障金额的，这使得许多应保的人员无法得到保障。以地方财政资金为主的最低生活保障制度体系已成为限制最低生活保障覆盖面的主要原因。

在这种情况下，为了使贫困人口都能得到充足及时的救助，需要将救助的实施主体层面上移，按照财权和事权相对应的原则，加大中央和省级财政对扶贫的投入。

(五) 在提高收入水平的同时,对贫困人口配套开展医疗、就学、住房、水电、司法援助等非收入性的救助活动。

提高收入不是增加贫困人口福利的唯一办法,为贫困人口提供公共物品、降低贫困人口的开支一样可以使贫困人口的状况得到改善,只有将收支有机结合起来,才能取得良好的减贫效果。在湖北省贫困农村的扶贫实践中就有许多有助于降低贫困人口实际开支的干预措施,如政府对对基础设施进行投资(例如饮水灌溉、农村公路和桥梁、电力和能源供应、教育等),政府提供信息服务,政府解决营养不良、可预防性疾病、文盲等问题的公共计划等。

合作医疗曾经是与城镇的公费医疗及劳保医疗并列的三大医疗保障制度之一,20世纪70年代,其覆盖率达到全国行政村(生产大队)的90%。“合作医疗”(制度)与合作社的“保健站”(机构)及数量巨大的“赤脚医生”队伍(人员)一起,成为解决农村缺医少药的三件法宝,被世界银行和世界卫生组织誉为“发展中国家解决卫生经费的唯一范例”。但随着家庭联产承包责任制的实施,以农业合作社为依托的合作医疗制度出现大幅滑坡的局面,使绝大多数农民成为自费医疗群体。不少农民“小病躺,大病抗,抗不过去见阎王”。这不仅牺牲了农民的健康,还导致贫困问题难以解决。特别是在贫困山区,因贫致病、因病致贫的现象十分普遍。从2004年起湖北省开始试行“城乡贫困群众医疗救助实施方案”。根据方案设计,救助主要采取三种方式:一是以实施重大疾病救助为主。救助对象因患大病重病住院治疗,供养单位或个人自行负担的医疗费数额超出当地起付线部分的,按30%比例救助。具体救助限额由各地民政部门根据当地医疗救助基金规模灵活掌握。二是在开展新型农村合作医疗的地区,资助救助对象参加当地合作医疗或医疗保险;有条件的地方,资助城市低保对象参加当地医疗保险。三是定点医疗机构落实优惠减免政策和措施。因客观条件所限,现阶段实施的医疗救助从低标准起步,先从城市低保对象,农村五保户、特困户、特困优抚对象及经县级人民政府批准的其他需要特殊救助的对象开始,并未覆盖到所有的低收入人群。目前实施的医疗救助标准也较低,在有限的救助资金约束下,各地民政部门只能就米下锅,很难真正缓解贫困病人贫病交加的问题。笔者认为建立农村医疗保障体系的根本出路还是恢复和重建农村合作医疗体系。其基本思路是由政府资助加强农村的公共卫生保健体系建设。一般来说,防病比治病花费要少得多。农村合作医疗体系的工作重点应是在农村居民中进行疾病预防、常规疾病诊治、大病筛选工作,力求使农村居民少患病,少患大病。在农村合作医疗体系正常运转的基础上,民政部门的大病救助和大病保险才有可能真正发挥救助的作用。

联合国粮农组织认为恩格尔系数高于60%以上的国家属于贫困型社会,该系数为50-60%的属于温饱型社会,40—50%小康型社会,40%以下为富裕社会。湖北省城镇相对贫困人口的恩格尔系数为46.37%,按照这一标准,他们的生活应属于小康型,但这些人口每年都入不敷出,在城镇中生活仍然很贫困。为什么会出现这样的情况呢?这主要是由于非食物开支的压力过大的原因。据2002年全国“百城万户低保抽样调查”的结果显示,低保户目前遇到的最大困难依次为:28.7%的低保户认为最大的困难是找工作难,25.9%的低保户认为是医疗费用高,17.3%的低保户认为是子女教育负担重,3.88%的低保户认为住房条件亟待改善¹⁹。可见目前城镇贫困人口的温饱是有保障的,对他们的生活真正形成压力的主要是就业困难和医疗、教育、住房这些非食品类的开支。因此,要改善贫困人口的生活状态,不仅要为他们提供最低生活保障,还要促进贫困劳动人口的就业,同时还应为贫困家庭的医疗、子女的教育、住房提供相应的补贴。具体而言,要求政府实施多种促进就业的措施,可借鉴外地经验,以“教育券”的形式对贫困家庭子女就学提供补贴,以廉租房的形式为贫困家庭的住房提供补贴,以资助贫困家

庭参加医疗保险的方式对其就医进行扶助。

（六）组织贫困山区的生态移民，从根源上解决贫困山区的贫困——生态退化恶性循环问题。

目前湖北省农村贫困人口主要集中分布在高山、深山、远山地区，这些地区自然条件极为恶劣，一方水土养活不了一方人。如神农架林区 2002 年底尚有贫困人口 11000 人，占农业人口总数的 20.8%。这些地方人平当家田仅 0.01 亩，远远低于全区人均 0.52 亩的水平。贫困山区的居民多居住分散，其居住区的耕地瘠薄，基础设施十分落后，不通公路、不通电、不通电话，他们往往采用原始的耕作方式，对森林植被造成严重破坏，导致水土流失。一些贫困农民迫于生计，在利益的驱动下毁林开荒、毁林烧炭，严重威胁到森林资源的安全。

湖北省从 2000 年 10 月 1 日起实施天然林禁伐后，对资源保护和森林防火提出了新的更高的要求，山区农民的生产生活及经营活动受到了进一步限制，加上交通闭塞、信息不灵及野生动物对农作物的严重危害，许多农民生活极端贫困，农民生存和森林资源保护的矛盾十分突出。在这种局面下，要解决好农民脱贫致富同森林资源保护之间的矛盾，使社会经济同生态保护协调发展，就必须对高山、深山、远山区的农民实施生态移民计划，把这些山区的农民搬迁到海拔较低、交通方便、居住集中的地方。

2004 年，湖北省财政厅已将 4000 万元扶贫资金用于解决 1 万户，4 万人的搬迁扶贫建房问题。湖北省政府还计划用 5 年时间解决 29 个国家的省定扶贫开发工作重点县的 5 万户、20 万人的搬迁扶贫问题。实施生态移民搬迁项目，可以解决高寒偏远山区农民的脱贫致富问题，且可降低扶贫成本。通过生态移民搬迁项目的实施，农户的居住区域将相对集中，其生产、生活条件将得到大大改善，生产效率提高，与市场的距离缩短，有助于提高农民收入。一部分山区人口迁出后，当地农业的集约化生产程度可望提高，迁移区实行退耕还林和封山育林，有巨大的生态效益，被恢复的植被还有一定的经济效用。

（七）改救济式扶贫和单纯开发式扶贫为参与式扶贫，促进贫困农村人口的民主自决，扩大贫困人口在扶贫项目选择上的发言权。

贫困人口的贫困不仅表现为物质的匮乏，还表现为没有发言权，没有影响力。目前，湖北省的各级政府掌握着扶贫资金的使用权和扶贫项目的审批权，但政府并不能确切了解到如何行动才能最有效地帮助贫困人口摆脱贫困，这往往导致扶贫资金使用的低效率。要改变这一现象，需要大力促进贫困人口的民主自决，扩大贫困人口在扶贫项目选择上的发言权，也就是说，要实行参与式扶贫。

参与式扶贫的核心概念是赋权于民，即在整个扶贫开发过程中，贫困人口享有选择权、决策权、参与权、实施权、管理权、知情权和监督权，从项目的评估、决策、申报、实施到监管，贫困人口从始至终参与每一个环节。参与式扶贫要求在扶贫资金体制上作相应的转变，传统扶贫方式中扶贫资金的管理和划拨是自上而下的，基层政府只能按规定按用途使用扶贫资金，不能因地制宜地使用和分配扶贫资金，受到很大制约，更谈不上让群众参与。而在参与式扶贫中，基层对资金的使用和调度能够最大限度的得到发挥，更能够把资金用在刀刃上。由一些非政府组织组织的在云南、贵州、甘肃等地的实践表明参与式扶贫较之传统的扶贫方式能更有效地利用扶贫资金，扶贫效果也更稳定和持久。

近 10 年来，湖北省一些贫困农村地区实施了非政府组织资助型项目，这些项目也探索出了一些促进贫困人口参与的方法。但要建立参与式扶贫的长效机制，还需要进行多方面的改革：首先，政府需要真正放权于民，实际工作中，政府特别是基层政府很难做到放权于民、引导农民，他们更习惯于为民作主、代民作主，而这种执政思路往往成为有意无意伤害农民利益的根源，参与式扶贫要求农民自己作主，这就需要将选择权、决策权下放还给农民。其次，需要改革扶贫资金自上而下的管理体制，传统扶贫资金的管理，是由省切块到县到乡甚至到村，而乡、村一级却没有权力调整和支配，这种管理体制严重束缚了基层政府的手脚。参与式扶贫中基层需要有较大的主动性和灵活性，这就要求相应的财权下放。第三，改革传统的扶贫效果考核评估体系，传统的考核体系只向上负责，不向下负责，没有考虑贫困人口的意愿。这往往导致面子扶贫工程，项目检查了，验收了，官员们有了政绩，但贫困人口并没有得到多少好处。参与式扶贫落脚在基层，其扶贫效果的评估要以目标人口的受益程度和满意程度为基础。最后，对贫困人口的教育是参与式扶贫的一项重要工作，贫困农村地区的人口往往思想保守、文化程度低，要达到良好的参与效果，需要对扶贫对象进行文化和民主参与意识的教育。

（八）将乡——城流动人口贫困问题纳入城市政府的决策范畴，多渠道削减流动人口贫困。

如今，乡——城流动人口及其所从事的经济活动已越来越成为城市经济生活中不可缺少的组成部分，流动人口的贫困问题得不到解决，会给经济改革和社会稳定带来很大的影响。因此，城市政府需要对流动人口的贫困问题给予足够重视，消除对流动人口的歧视，提高流动人口的经济社会地位，为贫困流动人口提供相应的保障措施。

虽然与城市居民比较起来，乡——城流动人口的文化教育水平较低，但这并不是造成他们低下社会经济地位的主要原因，流动人口的贫困在很大程度上根源于现行的户籍制度及附着在户籍制度上的一系列城市偏向的制度。由于户籍制度的存在，绝大多数乡——城流动人口不能得到在城市永久生活的法律认可，因此他们不能形成对迁移的长远预期。由于户籍制度的存在，各种对城乡人口的区别待遇可以按是否是本地人口进行识别，可以针对不同人群进行实施，使在就业政策、社会保障制度和基础教育等社会公共品供给方面的歧视性规定有了附着的基础。因此要改变乡城流动人口的社会经济地位，改变他们的贫困现状，首先需要从户籍制度改起，逐步减少附着在户籍上不平等规定，使流动人口享有与城市居民同等的权利。改变失业保险和最低生活保障只覆盖城市人口的规定，扩大各类社会保障的覆盖面，使其惠及流动人口。在乡——城流动人口居住较集中的地区，由政府提供必要的基础设施，改善公共交通和环境卫生状况。

除制度外，乡——城流动人口自身文化素质较低是造成他们更易陷入贫困的另一个重要因素，这使得他们即使与城市居民有同等的机会，也会在竞争中处于劣势。因此，要削减流动人口中的贫困，必须改善他们的教育培训状况，流入地和流出地政府都可充分利用社会教育资源，为农民工提供形式多样的培训。

流动人口子女中的一部分是未来的流动人口，让流动人口的子女接受良好的教育，就是在提高流动人口的素质²⁰。但目前流动人口子女的就学状况却不乐观，城市中的各级公办学校对流动人口子女加收借读费或赞助费，大多数流动人口的子女只能在收费较低但教学条件也差的私立学校就读，由于家庭贫困，一些适龄儿童甚至无力读书。受教育权利和受教育机会的不平等会使这些流动人口的子女长大后更易陷入贫困。为了保障流动人口子女接受义务教育的权利，流入地政府应出台规定，要求当地公立学校接受流动人口子女的入学，并不得违反国家规定乱收费。在现有公立学校教育资源有限的情况

下，政府还应加强对社会力量办学的简易学校的扶持，将其纳入当地教育发展规划和体系。

参考文献

- [1] 历年《湖北省统计年鉴》[M]，中国统计出版社
- [2] 历年《湖北农村统计年鉴》[M]，中国统计出版社
- [3] 历年《中国民政年鉴》[M]，中国统计出版社
- [4] 蔡昉等：《中国人口与劳动问题报告》[M]，社会科学文献出版社，2003年
- [5] 谭徽在：关于对神农架林区国家自然保护区核心区和部分边远深山区农民实行生态移民的议案 [J]，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/06/content_1348500.htm
- [6] 王月霞：湖北农村剩余劳动力转移的领域和结果[J]，《经济论坛》，2004年第1期
- [7] 吕成宗等：农村贫困，不可忽视的问题[J]，《调研世界》，2002年第1期
- [8] 马俊贤：农村贫困线的划分及扶贫对策研究[J]，《统计研究》，2001年第6期
- [9] 张在金，娄策群：湖北跨世纪扶贫战略研究[J]，《统计与决策》，1999年第6期
- [10] 王育翔：湖北农村贫困现状及其建议[J]，《湖北社会科学》，1996年第8期
- [11] 时明国：湖北农村贫困的现状、原因与脱贫途径[J]，《调研世界》，1999年第2期
- [12] 湖北省发展计划委员会地区处，中南财经政法大学农村发展研究所：“加入WTO后湖北贫困地区经济发展战略研究”[R]，研究报告

Population and Poverty in Hubei Province

HOU Wei-li

(Center for Population, Resources and Environment Economics Research, Wuhan University,
Wuhan, Hubei, 430072, China)

Abstract: This paper analyses absolute poverty and relative poverty in Hubei Province from rural and urban angles. Additionally, poverty in rural-urban floating population is probed too. I analyze social-economic reasons of poverty through review of quantity, structure and characters of poor population. Finally, I put forward some policy suggestions to reduce poverty in Hubei Province based on the idea of “Create Chance, Endow Right and Provide Security Web”.

Key words: poverty; relative poverty; absolute poverty

收稿日期: 2006 - 06 - 23

作者简介: 侯伟丽, 经济学博士, 武汉大学人口、资源与环境经济研究中心讲师。

¹季明、徐松: 中国扶贫攻坚 25 年, http://www.chinapop.gov.cn/rkzh/zgrk/rkysh/t20040528_13255.htm

² 《中国民政统计年鉴 2003 年》, 中国统计出版社, 2003 年

³ 吕成宗等: 农村贫困, 不可忽视的问题, 《调研世界》, 2002 年第 1 期

⁴吕成宗等: 农村贫困, 不可忽视的问题, 《调研世界》, 2002 年第 1 期

⁵ 张在金, 娄策群: 湖北跨世纪扶贫战略研究, 《统计与决策》1999 年第 6 期。

⁶ 张在金, 娄策群: 湖北跨世纪扶贫战略研究, 《统计与决策》1999 年第 6 期。

⁷ “知识农民”

http://www.stats-hb.gov.cn/document/2003-07-31/2003-07-31%2021_04_14.618admin.html

⁸ 吕成宗等: 农村贫困, 不可忽视的问题, 《调研世界》, 2002 年第 1 期

⁹ 王育翔: 湖北农村扶贫现状及其建议, 《湖北社会科学》, 1996 年第 8 期

¹⁰吕成宗等: 农村贫困, 不可忽视的问题, 《调研世界》, 2002 年第 1 期

¹¹ http://www.hbmzt.gov.cn/portal.do?action=detail&news_id=1096508453527

¹² 根据《湖北省统计年鉴》中相关数据计算。

¹³ 全国百城万户低保抽查结果 <http://www.china.org.cn/chinese/PI-c/238726.htm>

¹⁴ 王月霞: 湖北农村剩余劳动力转移的领域和结果, 《经济论坛》, 2004 年第 1 期

¹⁵ 转引联合国驻华代表处: 《联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传文集第一卷》, 社会科学文献出版社, 2003 年, 第 23 页

¹⁶ 王美艳: 转轨时期的工资差异: 计量经济分析, 《数量经济技术经济研究》, 2003 年第 5 期

¹⁷ http://www.hb.xinhuanet.com/newscenter/2004-11/10/content_3191378.htm

¹⁸王欲明等: 地方政府债务危机比金融风险更加凶险, <http://www.yn.xinhuanet.com/focus/lwdf.htm>

¹⁹ 民政部公布“全国百城万户低保抽查”结果, <http://www.china.org.cn/chinese/PI-c/238726.htm>

²⁰ 蔡昉等: 《中国人口与劳动问题报告》, 社会科学文献出版社, 2003 年, 第 216 页。