

中國城市的新貧困

● 吳縛龍

中國城市的貧困是一種「轉型的貧困」，即是在國家轉型和市場構建的互動過程中形成的貧困現象。這裏的「轉型」是廣義的，指經濟結構的轉變、社會福利制度的變化，以及以生活方式變遷為特徵的城市化。

中國城市的貧困是一種「轉型的貧困」，即是在國家轉型和市場構建的互動過程中形成的貧困現象^①。這裏的「轉型」，不是狹義的市場化——有關「轉型經濟」的研究普遍認為後社會主義最終將與市場社會並軌，這種觀點受到了廣泛的批評。這裏的「轉型」是廣義的，指經濟結構的轉變、社會福利制度的變化，以及以生活方式變遷為特徵的城市化。

本文旨在從微觀角度，探討貧困社區的形成和空間集聚，從而回顧和闡釋所謂「新城市貧困」（或稱「轉型型貧困」）的問題。在本文中，新城市貧困的出現被置於上述廣義「轉型」的大背景之下，其形成過程超越了市場改革帶來的貧富不均、兩極分化。新城市貧困的根源在於，國家有組織地推進大規模工業化之後，人力資本較低的弱勢人群被擠出國家正規制度之外，有工作能力的人們被排斥在勞動

力市場之外。新城市貧困是一種結構性的貧困，它沿着既有的體制而發生。原有的國家體制基於一種身份制，而身份制則基於工作單位。在轉型過程中，相當一部分人喪失了「單位人」的身份，原社會救助體系無法涵蓋這樣的人群，最低生活保障制度（以下簡稱「低保制度」）應運而生。

中國的城市轉型型貧困不能用西方的「福利縮減」視角來解釋。與西方福利國家的縮減不同，中國的社會保障體系迅速擴展。實際上，在傳統的社會主義體制下，中國並不存在通用於全社會的公民身份，中國人的身份與其工作單位聯繫起來。這不是由國家福利的再分配而形成的社會整合。在某種意義上，這是一種基於交換的經濟整合，只是其媒介不是市場，而是國家單位。

現在，社會保障體系的形成部分地打破了原有的單位制，從而出現了

* 感謝南京大學崔功豪教授、芮富宏老師、孫娟對本項研究調查的協助。本研究獲得DFID/British Council Higher Education Link Programme和ESRC (RES-167-25-0005)的資助。

基於國家再分配的社會整合。經濟轉型使下崗工人脫離了原有的單位，但他們卻難以進入新興的勞動力市場，從而出現了「社會排斥」的現象。儘管低保制度為貧困人群提供了社會安全網，從而提供了社會整合的新渠道，但是農民工與許多超過低保標準的居民還是游離於社會整合之外。事實上，農民工可以進入勞動力市場，但他們由於戶籍制度所確定的「身份」而不能從市場中充分實現其利益。由於國家基本社會制度的轉型（主要包括單位制的徹底消除和戶籍制度的轉型）是一個長期的過程，中國城市的轉型型貧困也不是一個短暫的過渡現象。

一 城市貧困的理論回顧

中國的城市貧困已受到學界的廣泛注視，其起因被描述為無產階級的貧窮化 (plight of proletariat) ②。外來人口的貧困狀況亦受到了特別的關注。儘管關於貧困的發生率學界還沒有形成統一的認識，但貧困現象是官方承認的，其嚴峻性也不可低估。低保制度的建立是解決城市貧困的重要舉措③，近來在「應保盡保」的政策下得到了迅速的擴張。社會保障體系從無到有，成為建設和諧社會的重要制度基礎。

關於中國城市貧困的研究，多從宏觀經濟政策層面出發，注重貧困線的劃分④，而較少從社區角度出發，研究貧困人群的空間集聚以及基於地域的社會排斥 (area-based social exclusion) 現象。類似的研究在西方地理學和城市社會政策中卻很多。西方學界把城市的貧困稱為「新貧困」，究竟「新」在何處？新貧困是一種結構化

的而不是個體的貧困。新貧困不單單是貧富不均的結果，如處於社會底層的人們落入貧困，更主要在於「工作崗位消失」⑤，貧困人群縱有工作能力但被排斥在勞動力市場之外。因此，這是一種結構性的貧困。

西方學界研究貧困人群的空間集聚，有三種視角。其一，經濟結構轉型論：由於後福特主義 (Post-Fordism) 生產的靈活性以及全球化的影響，老工業區出現了「去工業化」，導致工作崗位消失；其二，福利縮減⑥：因凱恩斯主義 (Keynesism) 福利國家終結，大工業、大國家的模式結束了；其三，公共政策的作用：特別是住房政策，如英國公屋區的「剩餘化」 (residualization)，即公屋成為人們最後的、不得已的保障選擇，收入稍好的居民都搬離了，使得貧困人群集聚在公屋區。

當然，西方的視角未必能夠恰當地運用於中國的城市研究。與西方後工業化社會不同，中國正經歷經濟的高速發展，製造業是重要的行業，中國成為了世界工廠；在工業化的過程中，也出現了「再工業化」的現象，包括朝陽產業、創意產業的興起，以及資本密集型產業的快速發展。與創新發展戰略無關的原產業工人，勢必游離於新興發展的模式之外。產業的高端化會創造出對廉價社會服務的需求，從而使勞動力市場出現兩極分化，低端服務業勞動力成本 (收入) 下降。但是，大批勞動力的生活開支壓縮卻為房價上漲所抵消，由此出現了所謂「在業貧困」的現象。

二元勞動力市場造成非複雜勞動的回報降低，但是，同一個城市空間卻無法將不同人群的生活成本分開。住房、服務、醫療和教育產品的商品

新貧困是一種結構化的而不是個體的貧困。新貧困不單單是貧富不均的結果，如處於社會底層的人們落入貧困，更主要在於「工作崗位消失」，貧困人群縱有工作能力但被排斥在勞動力市場之外。

化生產是一個整體。貧困人群必須承受整體性商品化生產的高成本，但卻無法從中廣泛受益。在低端的勞動力市場上，貧困人群不能獲得足夠的回報從而脫貧致富，因此新貧困現象難以因經濟發展而得到緩解。

二 中國城市的轉型型貧困

轉型型貧困的發生不僅是因為引入了市場機制，而且是由於一系列的社會轉型，包括經濟結構變化、福利體制轉型和城市化所致。這種研究視角強調，新興的市場機制與既有的福利體制共同作用，造成部分人群的社會排斥。

轉型型貧困是研究中國城市貧困的一種新視角。在中國，傳統型貧困限於所謂的「三無」，即無工作能力、無工作單位、無家庭支撐，其本質是經濟拮据。但是，生活水平低下並沒有讓貧困人群喪失其權益(entitlements)，所謂「三無人員」正是傳統社會救助體系扶助的對象。傳統型貧困出現在國家組織的工業化過程之外的「剩餘」部分，即單位體制之外的社會人群。他們多因自身的限制而無法進入國家體制。

相反，轉型型貧困的發生是因為經濟結構轉型導致與之伴隨的權益喪失，其發生不僅是因為引入了市場機制，而且是由於一系列的社會轉型，包括經濟結構變化、福利體制轉型和城市化所致。這種研究視角強調，新興的市場機制與既有的福利體制共同作用，並進一步強化，造成部分人群的社會排斥。貧困人群無法在轉型中完成從一種制度到另一種制度的過渡，為各種制度的阻礙所限。他們既無法進入新興的勞動力市場，也無法獲取舊福利體制的權益。

此外，這種轉型的視野進一步把貧困與國家積累戰略聯繫起來。在計劃經濟時代，中國的經濟增長主要由國家體制內的積累剩餘來推動；隨着市場的轉型，經濟增長模式轉變為由

消費和出口來推動。為了提升競爭力，產業結構的高級化是必然的選擇。相反，勞動密集型產業的回報愈來愈低，勞動力再生產遭遇前所未有的困難。一個基本矛盾是：社會生產進入商品化模式，而勞動力再生產無法完成商品化。

與此同時，貧困人群受到雙重擠壓：勞動力回報的有限化和社會福利的商品化。勞動者從「單位人」變成了「社會人」；即便依然是公共部門的僱員，勞動者與體制的關係也變成了新的契約關係。社會保障制度從無到有，迅速擴張。建立在公民(在很多地方實際上僅限於城市戶口擁有者)身份基礎上的新社會福利制度，整合了體制內外的人群。

儘管如此，公共政策的理念是通過經濟發展來解決社會問題。原有產業工人所熟悉的製造業崗位要麼不復存在，要麼為年輕人、農民工佔據。市場化初期帶來的非正規就業空間，正為大量湧現的下崗工人和農民工所擠壓。經濟體制轉型帶來了下來，下來意味着工人喪失了原有的「單位人」身份，脫離既有體制。市場化給不同的人帶來的衝擊是不同的。新的市場體制是按照人力資本來劃分人群。從核心到外圍再到體制外，人力資本由強變弱。首先脫離新市場體制的是邊緣群體，從最弱的群體(如徵地後的進廠工人)脫落。孫立平用「斷裂的社會」來形容新的社會結構^①，新城市貧困的產生顯示出裂縫如何沿着既有體制的紋理而出現。

新的社會保險體系是為了在業的主體人群設計的，與新貧困人群無關。如失業保險是為在職而有失業危險的人設計，而不是為已經失業、再也沒有機會進入正規勞動力市場的人

們設計的。社會保險的受益資格需在勞動力的使用中獲得，如醫療保障在勞動力的商品化再生產的模式下，不被認為是純福利，而是對人力資本的投資。如果投資帶來回報（如高醫療保障帶來勞動力的健康水平），那麼勞動力商品化的循環就成立了。

在新社會保險制度形成之後，新的社會救助體制也建立起來了。儘管自2002年以來，在「應保盡保」的政策下，低保覆蓋面擴大了，但作為最後底線的社會安全網，「低保」，顧名思義，不可能成為全面覆蓋的社會福利。要獲得社會救助的給付，下崗工人必須先墮入社會底層。低保制度無疑在社會救助方面有其重要作用，但其副作用是把貧困人口困在了貧困的邊緣。貧困線具有敏感性，大量的貧困人口集聚在貧困線上下；如果政府提高貧困線，大量的人口就會囊括進來，從而對政府財政造成極大的壓力。

總而言之，新城市貧困產生的原因，不僅僅是市場化，也包括經濟結構和福利供給的轉型。城市的新貧困人群，依照他們與原有體制的關係，特別是與國家機器的關係，分割成不同的群體。這種分割，使得他們無法形成統一的貧困階層的意識或認同，也使得用政治經濟視角來認識城市貧困顯得特別困難。很多貧困者失掉「單位人」的身份，但又不為低保制度所涵蓋，生存在貧困線的邊緣。這種邊緣化，既是勞動力市場的邊緣，又是國家福利體制的邊緣，實際上是雙重的邊緣化。

從轉型型貧困的角度來看貧困人群的空間集聚，主要出現兩種形態的貧困社區。其一，工業結構的轉型導致傳統工業區中工人新村的貧困化。這種情形在老工業城市表現得尤為突

出，比如瀋陽的鐵西區。有些工人新村在建設的時候，在「先生產、後生活」的原則下，為了節省投資，就採用了較低標準。1950年代興建的工人新村，隨着公房的失修，現已逐步演化為衰落的社區。其二，城市化帶來的社會結構轉型引發了「城中村」的形成。受到戶口制度的阻礙，農民工進入城市後，其住房需求必須通過市場解決。但住房改革的主線是商品化，即新房的供應由市場完成。然而，農民工儘管是市場化的勞動力，他們的再生產卻無法通過市場解決。為了盡量壓低生活成本，他們只能租用廉價的私房。因而，在空間上，外來人口大多集聚在私房較多的社區，比如老市區的原私房和房管局管理的公房區，或城市邊緣的村莊。

三 案例研究：南京X社區

南京作為二線城市，既沒有上海、北京的繁華，也沒有東北老工業城市的衰落，因此具有典型的研究意義。X社區地處南京市的中央門外，在通向城北邁皋橋工業區的要道上；其所處的下關區，是南京的主要工業區之一，也是比較落後的城區。位於郊區的X社區，原村落夾雜於其中，位置在城市邊緣但離城很近。因此，這裏的房屋種類比較複雜，有單位大院、原集鎮的私房、房管局的公房。2003年，X社區有居民五萬多人，教育水平低，僅3.9%的六歲以上人口有大學學位；而在南京市的主要城區，如鼓樓區和玄武區，這一指標分別達到17.4%和14.7%。至於低保線是全市統一的，因而低保覆蓋率可以反映該社區的貧困狀況。2003年，X社區有

很多貧困者失掉「單位人」的身份，但又不為低保制度所涵蓋，生存在貧困線的邊緣。這種邊緣化，既是勞動力市場的邊緣，又是國家福利體制的邊緣，實際上是雙重的邊緣化。

調查顯示，半數以上的低保戶在計劃經濟時代就已經處於邊緣地位。國有部門就業的縮減，使得低保戶面臨更大的生計維持挑戰。計劃經濟時代下的經濟拮据由此轉為市場經濟條件下的城市貧困。

541戶低保家庭，共計1,247人，低保覆蓋率是2.48%，高於鼓樓區的1.18%和玄武區的1.07%^⑧。

儘管屬於貧困社區，但X社區與美國的高貧困區 (high poverty area) 不可比，因為高貧困區的劃分標準是其人口的40%為貧困者。當然，中國的低保線較低，也不包括流動人口。據筆者的觀察，流動人口中的貧困率不會比當地居民高出多少。流動人口的貧困率在這個社區較低，可能是因為這裏曾是有組織的工業化社區，私房比例較小，流動人口進入的門檻較高，他們基本上都是工作者。即便是貧困者相對集中的地方也不是貧民窟。因此，X社區是典型的中國老工業區變化的縮影。

在本文中，X社區案例研究的定量數據，來自2003年在南京大學師生的幫助下進行的入戶調查^⑨。此外，在2002年，筆者對該社區進行過深度調研，之後在2004年又進行了個案訪談（以下簡稱「訪談」）。我們搜集的問卷樣本並不能代表全南京，更不能代表中國其他城市，其目的主要是為其後的深度訪談建立一個框架。把樣本集中在一個社區，可以反映微觀的情形，比分布在全市入戶調查，更容

易使研究與社區的發展聯繫起來。下文報告調研的結果。

（一）邊緣的衰退：產業與非熟練工人

在X社區的常住非貧困戶中，81%的住戶有家庭成員正在或曾在國有企業或集體企業工作，只有8%在私營部門工作，另外8%為自謀出路者（如個體戶）。根據《南京統計年鑒2004》，在南京，國有、民營、個體就業的比例分別是52%、34%和14%，可見X社區的居民在國營企業的就業比例比南京的平均水平高。

貧困是從傳統體制邊緣的衰退開始的。在原有體制下，國有大中企業的正式職工處在原體制的核心，而國有小企業與集體企業職工、國有大企業的臨時工或自謀出路者處在原體制的邊緣，邊緣人首先受到經濟轉型的衝擊而陷入貧困。為了確認貧困群體與國家體制的關係，入戶問卷特別詢問了戶主是否曾在國有部門工作過。調查顯示，戶籍非低保戶僅有31%的戶主從未在國有部門工作過，而低保戶的這一比例高達54%（表1）。這一差別顯示，半數以上的低保戶其實在計

表1 國家體制與南京X社區居民類型的關係

	戶主從未在 國營部門工作	戶主正在或曾在 國營部門工作	合計
戶籍非低保戶	31 (31.0%)	69 (69.0%)	100 (100.0%)
低保戶	60 (54.1%)	51 (45.9%)	111 (100.0%)
非戶籍戶 (民工戶)	59 (85.5%)	10 (14.5%)	69 (100.0%)
合計	150 (53.6%)	130 (46.4%)	280 (100.0%)

註：在303個樣本戶中，280戶對該問卷給出了有效回答。

表2 南京X社區家庭成員教育水平的分布狀況

單位：百分比

	小學以下	小學	初中	高中	大學以上	總計
戶籍非低保戶	0.0	9.0	21.0	46.0	24.0	100.0
低保戶	6.3	4.7	38.3	41.4	9.4	100.0
非戶籍戶(民工戶)	4.1	10.8	52.7	25.7	6.8	100.0

劃經濟時代就已經處於邊緣地位。國有部門(尤其是國有大中型企業)就業的縮減,使得原本就處在邊緣地位的低保戶面臨更大的生計維持挑戰。簡言之,計劃經濟時代下的經濟拮据由此轉為市場經濟條件下的城市貧困。

邊緣群體的進一步衰退也是從低教育水平開始的。表2顯示,低保戶的教育水平與外來人口相似,只有9.4%的低保戶有家庭成員具有大學學歷;而在非低保家庭中,這一比例達到24%。此外,低保戶人口的教育水平較外來人口稍高。41.4%的低保戶中有家庭成員具有高中水平,而在外來戶中這一數字只有25.7%。這從一個側面反映了城鄉的差異。初中學歷以下的城市常住人口直接與外來民工在就業市場上展開競爭。或許城市戶籍人口的社會關係網可以幫助他們更好地謀生,但是他們在這方面的優勢似乎並不大。根據訪談,政府組織的很多再就業培訓效果不盡如人意,接受訪談的下崗人員提到他們沒有經營經驗、文化水平低、缺錢、熟人少等,不可能成為個體經營者。

X社區的商業活動很少,只有8.2%的居民在商業和貿易部門工作。絕大多數常住居民就業於製造業,佔76.5%。在高端服務業(如金融、保險、房地產、文化教育等)中就業者,只佔3.1%。低保家庭成員在製造業中就業者只佔7.9%,比非低保家庭少得多;而在社會服務業就業的比例則高達

35.4%,比非低保戶的7.1%高出許多。外來戶中的工作人群則主要到附近的城市從事經貿和批發市場工作,約95%的外來戶工作人口在貿易、飲食和社會服務領域工作。

貧困家庭的低端就業狀況,顯示了他們在經濟轉型中的弱勢地位。當製造業的崗位消失後,下崗工人可以下降到低層的服務業;可是低層的服務業已經充滿了原有體制邊緣人群和大量湧入的外來人口。後者尤其吃苦耐勞,能夠容忍極其艱苦的工作和生活環境,從而在城市中扎根。與後者相比,從體制邊緣被擠出的人群在教育素質上並不佔優勢,因此他們在低端勞動力市場上沒有多大的競爭優勢。

(二) 在業貧困的外來人口

外來人口的湧入,是否造成了貧困人群的集聚?據調查顯示,從主觀的自我評價看,23%的戶籍非低保戶認為自己的家庭處於貧困狀態。這反映出城市常住人口的被剝奪感較強,也說明低保的覆蓋有限。與此相對照,只有6.8%的外來戶認為他們處於貧困狀態,70%認為自己的家庭是屬於「溫飽」,甚至有23%認為自己的家庭屬於「小康」。戶籍戶與外來戶這種認知上的差距,當然是因為後者的期望較低。外來戶的生活條件與遷居前的農村相比,已經有所改善。在訪

根據訪談,政府組織的很多再就業培訓效果不盡如人意,接受訪談的下崗人員提到他們沒有經營經驗、文化水平低、缺錢、熟人少等,不可能成為個體經營者。

儘管存在種種歧視，但外來戶在經濟上並非最貧困的一群，這是因為其成員有極高的勞動力市場參有率。然而，外來人口的就業和生活條件都很艱苦，實質上屬於在業貧困人口。

談中，受訪的外來戶大多表示，農村既沒收入，也沒希望，情願在X社區做保潔工作也不願回農村種地，用一位訪談者的話說：「就是不想回去」。

儘管外來人口處於社會底層，但從食品支出佔總支出比率(即恩格爾系數，Engel's Coefficient)來說，他們並不是最貧困的一群。外來戶的恩格爾系數是42.3%，而低保家庭是66.7%，甚至戶籍非低保家庭也高達55.7%。當然，外來戶對食品檔次的追求可能並不如非外來戶強烈，但不論怎樣，該指數反映出的情況與這些家庭的主觀感受相符。

儘管存在種種歧視，但外來戶在經濟上並非最貧困的一群，這是因為其成員有極高的勞動力市場參有率。在外來戶十五歲以上的人口中，75%都在就業，而在非外來戶中這一數字只有36.8%。在X社區，退休人口比率高達42.8%，因為1960至1970年代進廠的工人都已達到了退休年齡。

外來戶的收入也不是最低的，其收入分布與一般常住居民很難分開。戶籍非低保戶的年平均收入是6,732元，低保戶是2,216元，外來戶是6,680元。當然，收入的情況不能反映戶籍人口享有的隱性收入和補貼，如減免學費；而外來人口也要為很多公共服務支付額外費用。

然而，外來人口的就業和生活條件都很艱苦。當深入分析為何用低保線的劃分標準仍無法涵蓋有些外來人口時，高就業率是主要原因。據筆者的訪談，社區中的一個外來戶，夫妻倆均為保潔員，全家月收入僅為800元，三口之家，人均收入僅為266.7元，但已在當地的低保線之上。但他們在炎熱的夏天，從凌晨3點開始清掃，在下午最熱的2到4點，再清掃一次。這

樣的工作強度是本地居民所不能承受的。這樣的外來戶不在少數，其成員實質上屬於在業貧困人口。

(三) 被住房私有化政策捕獲的貧困人群

儘管是低收入社區，X社區也受到住房商品化政策的影響。住房政策的總體走向是從國家主導的福利性消費轉向住房自有，其主線是商品化。但是，由於位處工業郊區的地段，X社區未能吸引大量的商品房建設投資。住房的主要變化是原有公房的私有化，使貧困的人群陷入了空間集聚。

在這個低收入社區，戶籍非低保戶的住房自有率高達83%(表3)。擁有住房為貧困家庭帶來了保障，不會因為房租的提升而加重經濟負擔。低保戶的住房自有率相對較低，為53%，這與這些家庭在計劃經濟體系下就沒有獲得公房有關；但是這個比率，也是很高的。約20%的低保戶仍然租用單位的公房。既然成了低保戶，這些家庭顯然沒有能力購買其租用的公房，公房的私有化實際上已到了盡頭。

該社區住戶住房的主要來源是公房的私有化。約68%的原公房居民購買了他們的住宅。特別是戶籍非低保戶，租用市房管局房者僅為3%；租住單位公房者為10%，這相對較高的比例還是因為該區是老工業社區，單位化的程度原來便較高。

然而，19%的外來戶租用市房管局房。這與當地政府積極為外來人口提供一些住房以解決廉價勞力供給並獲得租金回報(這種租金非常接近市場價位)有關。X社區地處工業化地段，用地管理得比較嚴，可供外來人口租用的私人住房本來就不多，但仍有

表3 南京X社區中不同社會群體的住房所有形式 單位：百分比

	戶籍非低保戶	低保戶	非戶籍戶(民工戶)
自有住房	83.0	52.7	4.2
1. 自建或祖傳	9.0	19.7	1.4
2. 購買公房	68.0	29.9	1.4
3. 購買經濟適用房	6.0	3.1	0.0
4. 購買商品房	0.0	0.0	1.4
租房	17.0	47.3	95.8
1. 租單位公房	10.0	20.4	11.0
2. 租市房管局房	3.0	14.2	19.1
3. 租私房	4.0	3.9	64.4
4. 與親戚住	0.0	8.8	1.3
合計	100.0	100.0	100.0

64%的外來人口租住私人住房。外來人口的住房擁有率很低，只有4.2%。他們一般不容許購買公房，又不容許購買經濟適用房。在這一貧困社區，無論是本地戶還是外來戶，幾乎都無法負擔得起商品房。

(四) 致貧原因與貧困中的生存策略

我們使用三種指標，即人均每日1美元(國際貧困線的保障標準)、恩格爾系數60%以上和低保線，來確定X社區的貧困人口規模^⑩。這項分析的目的並非測量貧困率，而是分析致貧因素。分析的結果可以參見筆者在其他地方發表的文章^⑪，現僅將致貧因素概括如下：

1. 隨教育程度增高，貧困的發生機率下降。
2. 家庭成員有長期病患與家庭貧困的發生，呈強烈正相關。
3. 家庭成員曾在國有部門工作過，可以降低貧困概率。
4. 在製造業就業，與在低端社會服務業(如餐飲)相比，致貧的概率下降。

5. 流動人口比常住人口的貧困機率低；如前所述，民工更可能是在業貧困。從收入來說，民工家庭並不一定是最貧困的。
6. 低教育程度導致貧困率上升，但高就業率抵消了這種危險，即便是在低收入的勞動力市場。
7. 對脫離舊體制的人們(如下崗工人)來說，最大的脫貧障礙是不能回到勞動力市場(哪怕是低端的市場)。

上述分析提示了在這類貧困社區人們避免落入貧困的生存策略：接受艱苦苛刻的工作條件，高度壓縮生活成本。這實際上就是外來民工戶採用的生存策略。然而，這並不是所有人都能做到的。年紀偏大、下崗多年、長期病患等因素，都阻止了非外來的貧困人群再次進入勞動力市場。

接受艱苦苛刻的工作條件，高度壓縮生活成本，實際就是外來民工戶採用的生存策略。然而，年紀偏大、下崗多年、長期病患等因素，都阻止了非外來的貧困人群再次進入勞動力市場。

四 結論

本文的案例圍繞着南京X社區的轉型展開，探究了一個郊外工業區如何演變為貧困社區，進而成為下崗工人和外來人口的集聚地。經濟結構的

西方對新城市貧困的解釋往往歸因於凱恩斯福利國家的福利縮減。在中國，社會保險體系是一個擴張的系統。新城市貧困的產生比西方的情形複雜，無法用單一的福利縮減因素予以解釋。

轉型使得在原來計劃經濟體制邊緣的人群離開了體制，從而進一步邊緣化。這一過程也是將社會主義經濟下隱性的核心與邊緣關係顯性化，將計劃經濟時代的經濟困難逐步轉變為市場經濟條件下的社會排斥。

同時，國有經濟的退化為體制外的非正規就業開闢了空間。儘管外來人口受到種種不平等的待遇，但他們通過對自身勞動力再生產的節約化，頑強地在困境中生存下來。事實上，無論是以社會主義單位制就業為基礎的傳統福利體系，還是以城市戶籍身份制為基礎的新社會保障體系，從來就與他們無關。他們集聚在一起，在國家體制外，開闢了非正規的工作和生活空間^②。在工業區的外來人口，實際上是與在體制邊緣掙扎的城市低收入人群共同尋求就業空間，他們具有非常相似的低教育水平，然而外來民工因更能容忍艱苦的工作條件，能在勞動力市場上擁有競爭優勢。

西方對新城市貧困的解釋往往歸因於凱恩斯福利國家的福利縮減。而在中國，社會保險體系是一個擴張的系統，新城市貧困的產生比西方的情形複雜，無法用單一的福利縮減因素予以解釋。事實上，在社會主義國家的體制下，並無統一的基於公民身份 (citizenship) 的福利權利 (welfare entitlements)，福利的分配鑲嵌在國家領導的工業化機制之中。新城市貧困人群是經濟轉型的犧牲品，新興的工業和服務業並不能吸收他們。更具體地說，朝陽工業和高端服務業並不在老工業區形成。下崗後，他們轉向家政、餐飲等工作或做小買賣。但在這些行業，農村外來人口也非常活躍。從教育水平來說，下崗工人並不具有優勢。民工的流入，並不是造成新城

市貧困的直接原因，因此新城市貧困並不是所謂的「貧困的流入」或「貧困的城市化」(urbanization of poverty)。但無論如何，民工的流入，加劇了低端勞動力市場業已殘酷的競爭。

貧困社區的形成與新的住房政策也有關係。在老工業社區，住房商品化並不能順利推行，因為該地區不能吸引商品房的消費者。因而，與城市高品質地段不同，這裏並沒有大量的商品房建設。新的住房政策主要體現在售賣大規模工業化留下來的存量公房。將公房租戶轉為房主，客觀上把住戶穩定在這些工業社區。由於這些地區的房產價值如此之低，以致住戶們不可能將住房出售後遷居到更好的商品房居住區，或者更接近聘用他們的勞動力市場附近。這些貧困社區因而變得相當穩定，沒有出現大規模的失業後人口外流。住房私有化是如此徹底，即便在貧困的X社區，住房自有率也達到了80%；即便是低保人群的住房自有率，也近50%。由於工業化留下的公房，避免了失業後出現大規模的無家可歸者，這與其他發展中國家在國家從住房供應中退出後引起的住房貧困不同^③。

真正棘手的問題是社會的分割。轉型型貧困出現在大規模國家工業化之後的現代社會。工業化帶來了社會的現代化，公房體系的建立摧毀了傳統社會的鄰里紐帶，社會的整合不再基於傳統互惠。不同貧困群體的起源不同，這與這些群體與國家體制的關係有關。沈原研究社會轉型與工人階級的再形成，特別提到所謂「工廠政體」的作用^④，這對研究城市貧困是有意義的。進一步說，我們還應該注重研究既有體制的轉型和市場的引入如何在具體的空間(社區)中造成貧困人群。

具體地說，在國家領導的工業化結束後，社區的經濟結構轉型、外來人口的流入、福利供給的轉化，引起貧困人群在特定的空間集聚。因此，貧困社區出現的主因不是引入了市場機制，而是由一系列政策的變化而導致如下的社區結構性變化過程：「去工業化」將產業工人和體制邊緣的自謀職業者擠壓到勞動力市場之外，外來人口因為在福利制度的覆蓋之外而處於在業貧困，住房私有化將低收入的居民轉化為業主，而在市場上沒有多大價值的固定房產把他們鎖定在貧困社區。

總之，中國城市的轉型型貧困是社會經濟轉型的產物，而不僅僅是市場化過程中的「陣痛」。正因如此，轉型型貧困不是過渡性的現象，而是一個長期存在的社會問題。

註釋

① 參見Fulong Wu, "Urban Poverty and Marginalization under Market Transition: The Case of Chinese Cities", *International Journal of Urban and Regional Research* 28, no. 2 (2004): 401-23。

② 參見Dorothy J. Solinger, "Labour Market Reform and the Plight of the Laid-off Proletariat", *The China Quarterly*, no. 170 (2002): 304-26。

③ 張秉鐸、唐鈞：《城市居民最低生活保障線制度研究》（南京：江蘇人民出版社，1997）。

④ 蔡昉主編：《轉軌中的城市貧困問題》（北京：社會科學文獻出版社，2003）。

⑤ William J. Wilson, *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor* (New York: Alfred A. Knopf, 1997).

⑥ Sako Musterd and Wim Ostendorf, *Urban Segregation and the Welfare*

State: Inequality and Exclusion in Western Cities (London: Routledge, 1998).

⑦ 孫立平：《斷裂：20世紀90年代以來的中國社會》（北京：社會科學文獻出版社，2003）。

⑧ X社區的數據來自2003年的入戶調查，下詳；人口教育水平數據來自南京市統計局：《南京統計年鑒2004》（北京：中國統計出版社，2004）；低保覆蓋率數據來自民政局。

⑨ 抽樣以分層形式進行，分常住非貧困居民（非低保戶）、低保戶和外來人口。樣本量共計303戶。除了特別註明外，本文中有關X社區的統計資料皆來自這個入戶調查。

⑩ 人均1美元較中國官方的低保線稍高。恩格爾系數較為可靠，因為被調查家庭沒有理由誇大或貶低該比率。

⑪ Fulong Wu, "The Poverty of Transition: From Industrial District to Poor Neighbourhood in the City of Nanjing, China", *Urban Studies* 44, no. 13 (2007): 2673-94; Shenjing He, Yuting Liu, Fulong Wu, and Chris Webster, "Poverty Incidence and Concentration in Different Social Groups in Urban China, a Case Study of Nanjing", *Cities* 25, no. 3 (2008): 121-32.

⑫ 項飜：《跨越邊界的社區：北京「浙江村」的生活史》（北京：三聯書店，2000）。

⑬ United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001* (London: Earthscan Publications, 2001).

⑭ 沈原：〈社會轉型與工人階級的再形成〉，《社會學研究》，2006年第2期，頁13-36。

社區的經濟結構轉型、外來人口的流入、福利供給的轉化，引起貧困人群在特定的空間集聚。因此，貧困社區出現的主因不是引入了市場機制，而是由一系列政策的變化所導致。

吳縛龍 英國卡迪夫大學城市與區域規劃學院教授、中國城市研究中心主任。