

# 南京城镇低收入群体的分析及增收对策

李放 徐晨 轩苏波

(1 南京农业大学公共管理学院教授、博导 南京 210095)

(2 南京农业大学公共管理学院硕士生 南京 210095)

(3 南京市发展改革委员会社会发展处副处长 南京 210008)

**摘要:** 南京城镇居民中的低收入群体年人均可支配收入低于 7200 元, 其生存状况不容乐观。一部分居民成为低收入群体的原因既有宏观外部因素, 也有个人内部因素。为了增加低收入居民的收入必须保持经济快速增长, 千方百计扩大就业, 积极鼓励自主创业, 扩大社会救助的覆盖面, 加强对该群体的权益保护, 并建立低收入群体增收工作管理体制。

**关键词:** 低收入群体; 生存状况; 原因; 增收

**中图分类号:** C915 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001 — 8263(2006)09 — 0124 — 07

改革开放以来, 随着南京经济持续快速发展和收入分配体制的变革, 城镇居民收入水平不断提高, 2005 年人均可支配收入 14997 元, 增幅达到 12.6%, 居全国各类城市前列。但在全市居民收入普遍增加的同时, 收入差距逐渐拉大是一个不争的事实。从反映城市居民收入差距的对比系数看(抽样调查样本 10%的高收入组与 10%的低收入组),“七五”末期的 1990 年仅为 2.63, 2003 年达到 9.14, 虽然近两年有所下降, 但仍然超过了 8。收入差距的不断扩大意味着有一部分居民在市场竞争中处于较弱的地位, 就业困难、收入偏低、抵御风险能力较差, 成为社会上的低收入群体。构建和谐社会, 促进社会群体之间的利益和谐是关键所在, 因此, 研究低收入群体的增收问题意义重大。本文运用调查获得的资料, 在分析南京市城镇低收入群体的整体特征、生存状况和低收入成因的基础上, 提出了促进低收入群体增收的对策建议。

## 一、“低收入”的界定与低收入群体的总量估算

我国目前对低收入的界定概括起来主要有三个标准: 一是相对标准, 即将人均收入从低到高排序, 把那些处于最低层的 5%、10%或 20%的居民定义为低收入群体, 也有学者以最低层的人均消费水平作为低收入群体的划分标准; 二是将各地区或城市的最低工资作为评判标准, 也有的直接将总体平均收入的 1/2 或 1/3 定为低收入线; 三是采用基本需求法确定最低生活保障线(贫困线), 收入水平低于此线则属于低收入群体, 还有的将最低生活保障线按一定比例拓展, 例如扩大到 115%、125%、135%或 150%等。此外, 一些学者及研究机构根据各自研究对象的不同, 使用国际较为通用的市场菜篮法、恩格尔系数法等确定最低收入标准, 但计算得到的结果与当地公布的最低生活保障标准相差不大。

低收入是一个相对概念, 但是如果采取相对标准去界定的话, 实际操作难度较大, 而目前国内相关研究多数将低收入群体等同于贫困群体, 对低收入群体的界定均采用“低保”标准, 导致研究对象集中于贫困群体, 而忽视了“低保”范围之外的低收入群体。我们通过实际调查和资料查询, 结合南京城镇居民的收入分布状况, 参考相关主管部门的具体规定, 把低收入群体的认定标准定为家庭月人均可支配收入 600 元或年人均可支配收入 7200 元, 理由是:

第一，南京市目前的最低生活保障标准是家庭月人均收入 260 元，而低收入群体的范围不仅包括“低保”困难群体，而且还包括“低保”边缘群体。考虑到家庭规模的原因，将低收入的认定标准定为月人均可支配收入 600 元，其覆盖面是比较广的，与有的国家直接将贫困线的 2—3 倍作为低收入线也相一致。

第二，国内外相关研究经常采用当地平均工资的某一比例作为衡量标准，600 元大约是 2004 年南京市职工月平均工资（1571 元）的 40%，此比例基本与其他研究所采用的标准相一致。此外，月收入 600 元与目前南京市的最低工资标准基本相当。2005 年末，南京市实施新的最低工资标准，市区最低工资由原来的 620 元/月上调至 690 元/月，扣除各项保险费，职工实际最低工资接近 600 元。

第三，联合国和世界银行等国际组织规定：日消费水平低于 1 美元属于绝对贫困；低于 2 美元属于贫困。日消费 2 美元即月消费 60 美元，约合人民币 500 元。考虑到消费水平约为收入水平的 90%，在不考虑国内外实际购买力水平差距的前提下，将低收入的认定标准定为月人均收入 600 元，在某种程度上是和国际接轨的。

根据《南京统计年鉴》和南京市统计局网站的数据，2005 年南京市城镇居民可支配收入分组（七组）情况如表 1 所示。

**表 1 南京市城镇居民户收入分组情况（2005 年）** 单位：元

组别	平均	最低	低	中下	中等	中上	高	最高
人口比例		10%	10%	20%	20%	20%	10%	10%
组均收入	14997	4923	6962	9793	13404	17796	22694	39772

由表 1, 2005 年最低收入组(10%)的年人均可支配收入为 4923 元, 显然完全属于我们所界定的低收入群体。而低收入组(10%)的年人均可支配收入为 6962 元, 则很可能只有部分属于低收入群体, 考虑到收入的偏态性, 在低收入组中, 收入的中位数会略大于收入的平均值, 即该组收入的中位数应略大于 6962 元, 因此 7200 元可以近似等于该组收入的中位数, 也就是说, 本组中有一半的人口(5%)属于低收入群体。这样, 根据以上两组的数据分析, 2005 年月可支配收入 600 元(年可支配收入 7200)以下的人口约占当年南京市城镇居民总人口的 15%。又据《南京市 2005 年国民经济和社会发展统计公报》, 2005 年南京市非农业人口 435.30 万人, 因而南京市城镇低收入人口的总量约为 65.3 万人。

## 二、低收入群体的整体特征与生存状况

为了解南京城镇居民低收入群体的生存状况和低收入的原因, 2005 年底我们在南京市玄武、鼓楼、下关、白下、秦淮、建邺六个城区通过访谈的形式进行了问卷调查。共完成 600 份问卷, 其中有效问卷 578 份, 有效率 96.3%。问卷包括 40 个问题, 覆盖内容包括低收入家庭的基本情况、户主的工作情况、家庭收支情况和低收入群体对现有救助政策评价和社会态度等等。以下分析主要是根据问卷调查的结果。

### （一）低收入群体的整体特征

1. 低收入群体的构成。(1) 无业、下岗失业人员及其家属。在本次调查中, 经历过下岗失业的人员占 64.72%。(2) 低效益的国有、集体企业职工。低收入群体的就业者中, 在国有和集体企业工作的职工占 23%。(3) 残疾人、孤寡老人和重病患者。(4) 低水平保障人员。主要是指从集体企业退休的人员和五六十年代精简下放的城镇人员。(5) 体制外人员。主要是指从来没有在国有单位工作过, 靠打零工、摆小摊养家糊口的人。(6) 刑满释放人员。

2. 家庭基本特征。(1) 家庭人口数高于全市平均水平。本次调查结果显示, 低收入家庭的户均人口数为 3.21, 而 2005 年南京市城市居民调查的户均人口为 2.57 人。(2) 年龄基本集中在 40—60 岁。(3) 健康状况较差。

3. 文化素质和劳动技能禀赋特征。低收入群体文化素质普遍较低。在本次调查的 578 户低收入家庭中, 夫妻最高学历为高中(中专、技校视同高中)及以下的占全部被调查户的 92.4%。调查还发现, 69% 的调查家庭的主要劳动力没有掌握一门专业技能。

4. 就业方面的特征。(1) 非就业劳动人口居多。本次调查的 985 名劳动年龄人口中, 仅有科 2 名处于正常就业状态, 占 44.9%。(2) 在个体、私营企业中就业的比重高, 分别为 32% 和 27.2%, 在国有、集体企业就业的比重也比较大, 为 23%。(3) 职业类型以工人、服务业人员为主。工人所占比例为 27%; 其次为服务业人员, 比例为 19%。(4) 工资收入普遍较低。月收入最集中的区域为 600 元至 999 元之间, 占 44.1%; 其次为 260 元至 599 元段, 占 25.9%。(5) 非正规就业居多。低收入家庭就业者中, 没有签订正式劳动合同的占 65%, 没有办理社会保险的占 58%。由于非正规就业居多, 低收入家庭就业者往往从事的工作时间长, 时间稳定性差。每周工作时间大部分(48%)都是七天, 有 40% 以上的人每天工作时间在 9 个小时以上。(6) 职业稳定性差。大部分劳动者有下岗或者失业经历, 有些还不止一次。70.3% 的低收入家庭的就业者最长的工作期限不足一年。

## (二) 低收入群体的生存状况

1. 收入水平低, 收入来源渠道窄且不稳定。虽然我们界定的低收入线为年人均可支配收入 7200 元, 但我们调查的 600 户低收入家庭年人均可支配收入为 4386.99 元, 不及 2005 年南京市居民人均可支配收入 14997 元的三分之一, 还略低于 1995 年南京市的平均水平 4996 元, 也就是说, 南京低收入群体的收入水平比南京市的平均水平滞后 10 年。从收入来源看, 被调查对象对于家庭收入来源的选择由主到次为: 工资占 34.51%; 离退休金占 28.48%; 打零工所得占 22.97%。可见, 低收入家庭收入来源单一且很不稳定。

2. 家庭消费水平低, 恩格尔系数高。家庭人均年支出为 4216.86 元, 每月食品支出 600 元以下的家庭占 51.13%, 恩格尔系数平均为 49.93%, 在 50% 以上的占 64.01%。除食品之外, 低收入家庭每年最大的固定支出是教育与医疗支出, 分别为 18.78% 和 12.64%, 再次是居住支出, 占总支出的 8.44%。对衣着、家庭用品、娱乐文化、交通通讯及其他商品和服务的支出很少。

3. 住房条件差。人均住宅面积 14.09 平方米, 远远低于南京市城镇居民人均住房建筑面积 26 平方米和 30 平方米的小康目标。调查结果显示, 低收入群体多居住在老住宅、开放式小区, 80 年代住宅所占比例最高, 为 40.72%; 其次为 90 年代的住宅, 所占比例为 34.45%。单位福利房与公房成为低收入群体住房的两大最主要来源。

4. 心理状况失衡。多数被调查者普遍存在着以下情绪, 主要表现为: 不平衡心理、不满和宣泄心理、自卑和自责心理、消极妥协和茫然等待心理。

表 2 生活满意度和总体感受

	十分满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
目前家庭生活状况的总体感受	2.43%	14.23%	32.58%	25.09%	25.66%
收入分配制度的公平性	0.76%	4.95%	24.57%	28%	41.71%
社会环境和社会风气	1.56%	13.45%	28.46%	23.98%	32.55%
社区对居民生活的服务和帮助	1.58%	7.51%	27.27%	26.28%	37.35%

5. 生活满意度不高。调查问卷从对目前家庭生活的总体感受、社会环境和社会风气、社区对居民生活的服务和帮助等方面考察低收入群体对现行保障制度和生活的满意度，结果如表 2。

总体来看，低收入群体的生活满意度不高，多数被调查者感觉目前社会分配不够公平，社会环境和风气较差，人际关系淡薄，社区对其生活提供的服务和帮助不大。

### 三、低收入的原因分析

#### （一）宏观外部因素

1. 经济体制转轨，产业结构调整。20 世纪 90 年代以后，随着城市经济体制改革的不断深化，在产业结构调整和企业转换经营机制的过程中，历史上形成的各种问题和弊端日益暴露，城市低收入群体逐渐产生。首先，很多国有、集体企业破产、停产、半停产或被兼并、并购，导致大批职工下岗、失业，收入下降。1998 年至今，南京市在岗职工人数由 117.85 万减少为 84.37 万，净减少 33.48 万，下降幅度为 28.4%；其中国有企业人员减少 28.62 万，集体企业人员减少 12.88 万。其次，90 年代以后众多高新技术产业在产业结构中所占比重上升，这些产业对劳动者的素质提出了更高的要求，高龄、文化程度低、无技能的劳动者就业面窄，收入减少。

2. 住房、医疗、教育制度改革的冲击。在调查中我们发现，医疗、购房以及教育费用的支出已经成为低收入群体陷入贫困的重要原因。过去几年医疗费用有较大幅度的上涨，新的医疗保险制度中个人支出的部分直接加大了困难职工看病就医的负担，因病致贫现象屡见不鲜；房价的持续走高导致一些家庭因为购房负债而陷入贫困；子女的教育费用也是低收入家庭的沉重负担。

3. 社会保障制度不健全，政策取向不合理。被调查的低收入群体中没有参加社会保险的占 58%。从统计数据来看，低收入群体的社会保险覆盖率还较低，尤其是医疗、养老和失业等主要险种的参保率不高。另外，目前我国的社会保障并没有完全社会化，只保障了在职职工，对无单位者和下岗失业人员的生活缺乏保障，这无疑会加剧他们之间的收入差距。

4. 农村劳动力向城市转移，导致城市就业压力大。据有关调查，南京市流动人口已达 100 万左右，约占市区总人口的 24%；每周工作 40 小时以上的民工，月平均工资为 395.7 元。外来务工人员规模大、工资水平低、从事着本地居民不愿干的苦脏累活，城市低收入群体中的大部分劳动者技能水平低，体力逊于农村劳动力但对工作条件及工资待遇的要求却高于农村劳动力，在竞争中往往处于劣势地位。

5. 就业、再就业政策效率不高。首先，很多惠及下岗失业人员的再就业政策没有得到落实。其次，政府在再就业指导方面缺乏系统的管理和长远规划，职业介绍、就业咨询、职业培训、劳动仲裁等中介服务组织还较为分散，不能满足需要。在我们的调查中，86.89%的被调查者表示从未接受过政府（社区）提供的就业和专业技能培训，88.47%表示从未接受过职业介绍服务。第三，劳动力市场和用人单位存在不规范操作，一些企业在使用下岗职工时，支付较低工资，且没有为他们办理社会保险。

6. 收入再分配调控力度不够。南京市中等收入阶层的比重偏低，居民收入分布呈洋葱型。职工工资随效益逐年增长的机制还不健全，全面推行工资集体协商制度、允许企业将职工工资全额税前列支等政策也很难落实到位。对收入较低的群体，通过提高最低生活保障线、养老金、失业金、最低工资保障线等各项增资标准、统筹增加收入的机制尚未完全建立。慈善捐赠的财税政策还不完善。

(二) 个人内部因素

进入 2000 年以后，尤其是近几年来，经济转型对城镇居民收入水平造成的瞬间巨大冲击已经渐渐消散，在整个宏观政策没有发生较大变动的情况下，城镇中的低收入群体表现出了趋同的个人特征。

1. 文化素质低。如前所述，低收入群体的文化程度普遍较低，被调查对象中只有少数人掌握专业技术或手艺。而文化程度越低，掌握的专业技能也就越少，从而获得高薪职位的机会越小，收入水平越低，陷入贫困的可能性也就随之加大。在调查问卷中，我们设置了一道多选题：“感觉自己收入水平偏低的主要原因”，统计结果发现，文化水平低、无一技之长，年龄偏大和缺乏社会人际资源三项是被低收入者提及率最高的低收入原因（表 3）。

表 3 低收入原因分析

选项	提及比率
文化水平低，没有一技之长	41.38%
年龄偏大	29.58%
缺乏社会人际资源，竞争环境不公平	18.69%
身体状况欠佳	14.34%
家庭条件不好，影响自己能力发挥	9.62%
个人机遇和运气不佳	8.71%
其他	3.09%

2. 家庭就业人口少、负担重。调查结果显示，低收入家庭的户均人口数为 3.21，而 2005 年南京市城市居民户均人口为 2.57 人。从家庭实际负担水平来看，低收入家庭的平均实际负担系数为 3.87（家庭人口与就业人口的比率），而南京城市居民平均水平为 2.09；低收入家庭的就业面为 25.86%，而南京城市居民平均就业面为 47.97%。可见，就业面过窄或者就业负担率过高既是低收入家庭的重要特征，也是造成其收入水平较低的重要原因之一。

3. 健康状况较差。调查显示，低收入人口中健康状况一般、差和残疾的占 44.19%，而认为目前自己收入水平较低的原因是身体状况欠佳的约占 14.34%。低收入家庭由于收入低、消费水准低，营养状况不佳，心理压力过大，他们的患病几率往往要高于非贫困人口，患病后既导致劳动收入中断，又造成巨大的医疗费开支，家庭的贫困程度进一步加重。

4. 择业观念落后，自主创业意识不强。在回答问卷中“择业时考虑的因素”这一问题时，工资水平、职业的稳定性和福利保险水平是低收入群体考虑的最主要因素，67.26%的被调查者表示没有考虑过个人创业。

四、低收入群体增收的对策探讨

低收入群体普遍存在于任何地方和任何时期，无论一个国家或地区的富裕程度如何，总有一部分人处于收入相对较低的状态。从经济学角度看，政府只能防治不合理的低收入，却不可能取消合理的低收入，但要致力于不断提高合理的低收入者的总体收入水平，这是保持社会稳定、和谐的需要。根据以上分析，我们提出如下南京城镇低收入群体增收的对策。

(一) 保持经济快速增长，奠定居民收入增长的基础

加快城市经济发展，迅速提高经济总量，是居民收入增加、生活水平提高的根本前提。只有经济发展了，就业岗位才能增加，城镇居民的整体收入水平才能提高，低收入群体的收入才会相应增加。也只有通过大力发展经济，才能增加财政收入，将

更多的资金投入帮扶政策措施的组织落实上，建立更加完善的、保障水平与经济发展水平协调的社会保障体系。为此，一要把发展作为第一要务，按照“率先实现现代化”的目标要求，努力保持较快的经济增长速度；二要积极培育经济发展的增长极，推动知识创新和技术创新，加快创新型经济和高新技术产业的持续高增长；三要以新兴服务业为重点，大力发展收入高增长行业，打破部门垄断和行业垄断，让社会资本更多地参与这些行业的投资。四要大力促进非公有制经济和中小企业的发展，这是增强企业活力、扩大就业面、提高劳动者收入的关键因素。

## （二）千方百计扩大就业，解决低收入群体增收的根本问题

1. 为低收入群体提供更多的就业岗位。（1）大力发展第三产业，适当鼓励并扶持发展一些城市劳动密集型产业，提供一批对从业者劳动技能要求不高、技术水平较低的就业岗位，满足有就业能力和愿望的低收入者的就业愿望。（2）加大社会公益事业岗位的开发力度，大力挖掘社会福利、市政工程、卫生保洁、绿化保安等公益性岗位和社区服务岗位。（3）大力发展个体私营经济。

2. 抓好教育培训工作，使低收入者掌握就业技能。要制定切实可行的培训计划，为低收入家庭的失业人员提供“短、平、快”的实用培训项目，提高低收入者自身的素质和技能水平以适应岗位的需要。

3. 加大政策扶持，改善就业环境。构建信息平台，为低收入者提供就业指导和就业信息；实行税收减免，鼓励下岗失业人员自我创业或灵活就业，鼓励企业为高龄、低文化、低技能的低收入群体提供就业岗位；增加资金投入，政府购买就业岗位、培训成果和职业介绍成果，帮助、扶持困难群体就业再就业。

4. 完善政府援助就业办法。继续实施特困家庭毕业生就业援助计划，劳动保障工作机构要加强对困难家庭新生劳动力的跟踪服务，优先推荐，确保困难家庭毕业生 100% 就业。用人单位招用困难家庭新生劳动力的，可给予一次性补贴。要继续推进按比例安排残疾人就业工作，保证残疾大学生 100% 安置就业。

5. 强化社区基层组织的作用，保证各项就业优惠政策的有效实施。在调查中，95% 的被调查者对于政府制定的相关优惠政策基本不了解，更没有享受过。说明政府制定的政策落实情况不容乐观。街道和社区等基层组织是各项政策实施的枢纽和中转站，社区要建立低收入户帮扶档案，确定“一对一”的帮扶对子，并建立跟踪帮扶制度，及时掌握就业状态，将各项帮扶政策措施落实到每个困难家庭。

## （三）积极鼓励自主创业，建立低收入群体开发式增收机制

对于低收入群体中有一定能力者，应该通过相应优惠政策鼓励其创业，这不仅可以实现自我就业，而且可以通过创业带动其他人就业。为了积极支持低收入群体通过创业增加收入，可以从以下几方面着手：

1. 积极倡导“创业、创新、创优”精神，大力宣传创业致富典型，营造崇尚创新、宽容失败的创业氛围，激发全社会自主创业热情。同时，大力倡导先富带后富，制定优惠的政策，鼓励创业型企业吸纳困难弱势群体就业。

2. 优化创业投资环境，降低准入门槛，拓宽创业空间，实行前置并联审批制、前置审批告知承诺制。做大下岗失业人员创业园，构筑各类创业平台。

3. 开展创业培训。针对低收入群体年龄偏大、知识水平偏低的特点，有针对性地开办市场适应性较强的培训活动，具体培训内容可以包括创办企业的程序、获得投资的基本条件、投资的选择、市场营销手段、企业管理知识等。建立一批创业见习基地，让创业成功者身传身教，通过实战快速掌握一些创业致富的技能和本领。

4. 支持区、县政府出资参与建立担保机构，鼓励具备条件的民营企业成立担保机构和开展担保业务，提高小额创业贷款额度，做大贷款担保规模。南京市虽然已经设立了下岗失业人员小额担保贷款，但据相关统计，从2003年9月至2004年11月，只向452名创业者发放了551万元小额创业贷款，只占可提供的4000万贷款的金额的不到16%。为了提高小额贷款的实施效果，必须在逐步扩大贷款总额的同时，重点简化申办手续，加强宣传，并做好其他配套服务。

#### （四）加强对低收入群体的权益保护，减少“有工作的穷人”

一些低收入家庭虽然解决了就业问题，但因合法权益得不到保护，导致实际收入不高，注意加强对低收入群体的权益保护也是非常重要的。主要是规范一些民营、私营及个体工商户的用工行为，一方面要从法律和制度层面上强制用人单位与劳动者签订劳动合同，为劳动者缴纳社会保险，建立健全劳动合同制度和集体工资谈判制度，加大劳动执法的督察管理；另一方面要强制用人单位执行最低工资标准，逐年定期提高最低工资标准，让从业的低收入者能够通过劳动获得更多的报酬。

#### （五）扩大社会救助的覆盖面，保障低收入群体的生活稳定

目前南京市对贫困群体已经实行了一系列的救助政策，但绝大多数的救助政策都是针对低保户这样的特困家庭，虽然部分专项救助已扩大到低保边缘群体，但从总体上看仍然过度集中于低保家庭，这一方面导致部分有劳动能力的低保家庭成员为获得救助和优惠不就业或隐瞒就业，另一方面很多不是低保户的低收入家庭在遇到特殊困难时享受不到任何救助而陷入困境。因此，为了让更多的低收入者增加收入，应尽可能扩大社会救助政策的适用范围，把价格补贴、住房租金补贴及教育、医疗救助对象从低保家庭扩大到低收入家庭。同时，要提高各项财政补助的标准和水平，实践证明，通过收入分配制度中二次分配力度的加大，可以有效缩小收入分配差距，较大幅度提高低收入者的收入弹性系数。

#### （六）建立畅通的利益表达机制，提供公平开放的竞争环境

为了缓解社会矛盾，协调不同阶层之间的利益关系，促进社会的和谐，政府要建立与人民群众沟通的渠道，使他们的利益要求得到有效的表达。通过制度化的利益表达机制，可以调适低收入阶层心理上的失落感，促进经济社会健康发展和公众心态不断走向成熟。要稳定低收入群体的心态，调控低收入群体的不满情绪，还必须提供一个较为公平的社会环境。随着经济的发展，政府要更加注重社会公平，特别要关注分配过程的公平，规范个人收入分配秩序，强化对分配结果的监督，努力缓解收入差距扩大的趋势。

#### （七）整合多方力量，建立低收入群体增收工作管理体制

1. 建立政府统一推进、部门协调合作、社会广泛参与的解决低收入群体增收问题的工作机制。政府作为推动低收入群体增收体系建设的主导，要从宏观上把握各项方针政策的制定和实施，协调各部门分工合作。在市政府的统一领导和协调下，要充分发挥总工会、妇联、共青团、教育、卫生、税收、财政、司法、舆论宣传等部门的职能，形成合力，从各方面为南京市低收入群体提供帮助和服务，推进增收工作的进程。另外要充分动员社会力量关注和帮扶低收入群体，构建社会支持网络。

2. 建立稳定可靠的增收工作资金筹措和管理机制。首先，要加大增收工作的财政投入力度。其次，建立多渠道、多层次的资金筹措方式，充分发挥社会团体、公益组织尤其是救助帮困基金会和个人提供捐赠、资助的作用，通过减免税费鼓励各种社会力量进行捐赠和资助。再次，实行政策与资金分离、筹集与使用资金分离的资金管理体制。

3. 实行行政管理与社会工作分离的工作机制。政府负责制定各项帮扶低收入群体的法规政策并提供资金，具体的实施操作，可以实行政事分离，由社会服务机构承担，这是由增收工作作用的强化、工作量的增加、内容和对象的扩张决定的，也是提高增收工作效率的最佳选择。

4. 加强帮扶低收入群体的基层机构和社会救助网络的建设。一方面，要进一步充实基层组织的工作力量，提高基层工作人员的素质；另一方面，要加强社会救助网络建设，充分动员社会力量，合理整合多方面社会资源，建立低收入群体增收工作的网络体系。

5. 鼓励第三方分配。积极扶持和培育各种社团、社会工作网络的发育和生长，以及慈善或志愿等活动、事业和机构的发展。鼓励依法设立各类慈善基金，切实做好“慈善一日捐”、“博爱超市”等社会捐助活动。鼓励社区建设义工队伍，倡导“参与、互助、奉献、进步”的义工精神。

\* 本文为南京市软科学研究计划项目“南京城镇居民低收入群体增收对策研究”（200503001）的成果。

**注：**

(1) 谢勇：《中国城镇低收入群体研究综述》，《人口与经济》，2006年第2期。

(2) 朱力、陈如：《新移民—南京市流动人口研究报告》，南京大学出版社，2003年版。

(3) 南京市统计局网站。

(4) 金雁：《可持续生计：完善南京贫困群体政策支持体系的重要方向》，《中共南京市委党校南京行政学院学报》，2005增刊。

〔责任编辑：喻一〕