

“福利依赖”是否存在？^{*}

——中国城市低保制度的一个实证研究

韩克庆 郭 瑜

摘要：本文采用“中国城市低保制度绩效评估”项目的实地调查数据，采用定量与定性研究探究“福利依赖”在当今中国是否存在。描述性统计结果显示，低保户具有较强的求职意愿。在回归模型构建过程中，作者通过对有健全劳动能力和有部分劳动能力人群的对比分析，发现低保受助者的工作决策主要受到劳动能力、健康状况、性别、年龄等因素的影响。定性研究结果显示，低保金目前起到了重要的救助作用，被访者也显示出了较强的就业与改善生活的意愿。基于定量与定性结果，本文认为城市低保制度中尚不存在“福利依赖”效应。但在前瞻性视角下，不能忽视福利依赖未来出现的可能性，并据此提出完善制度的相应政策建议。

关键词：福利依赖 社会救助 城市低保制度 就业

一、 研究背景

一般认为，社会救助是社会保障体系中的最后一张安全网。社会救助在资产审查的基础上，为有需要的人提供福利和服务，以助其达到基本生活水平 (Gough et al., 1997)。经过资产审查而后提供社会救助，是许多国家都长期采用的一种福利形式，并且被认为是公平与效率的有机结合(Hill, 2006:83)。

大多数支持“福利国家”的学者与政策决策者都相信，社会福利项目可以减少贫困。但是也有不少反对意见，认为社会福利事实上并不能够减贫。其弊端主要是社会福利对于贫富差距的调和作用甚微、可能造成福利依赖，甚至可能影响经济发展(Kenworthy, 1999)等。

社会福利对于贫富差距调节和经济发展的作用学界已多有论述，本文主要关注的是福利依赖问题。从国外相关文献看，批评者认为福利会对接受者和他们所处的环境产生一系列的负面影响 (Ayala & Rodriguez, 2007; Meyer & Duncan, 2001)，其中包括直观的福利依

^{*} 本文初稿曾作为会议论文提交给中国社会学 2011 年年会，感谢与会专家的意见与建议。作者亦感谢匿名审稿人的宝贵意见。文责自负。

赖 (Saraceno, 2002), 以及广义上与依赖相关的种种弊端, 如福利领取的代际传递 (Beaulieu et al., 2005); 贫困陷阱和福利欺诈 (Hill, 2006: 83-85); 以及福利持续时间过长 (Ayala & Rodriguez, 2007; Cooke, 2009) 等。然而, 无论是福利领取时间过长、福利领取的代际传递, 还是贫困陷阱和福利欺诈, 从根本上来讲都是源于福利依赖及其对就业的负面影响。

依赖是人生一种不完整的状态, 在孩童中较为常见, 在成人中则属于异常。福利依赖来源于贫穷, 但福利依赖有别于贫穷。贫穷是一种客观状态, 而产生依赖则是一种主观状态 (Moynihan, 1973)。福利依赖假设社会救助会影响受助者的行为, 因此未受救助的穷人反而比福利受助者更善于解决问题和满足自身需要 (Saraceno, 2002)。依赖总是与被动性和对经济援助/福利的自我毁灭式的长期依靠相伴而生, 是为“福利依赖” (Yeatman, 1999)。

“新右”和“第三条道路”理论流派都相信, 传统福利国家会滋生福利依赖, 并培育出一种“依赖文化” (Moore, 1987; DSS, 1998)。政策专家已经普遍同意 (福利) 依赖是有害的, 它会侵蚀人们自我支持的动力, 还会培养甚至加重底层心态, 从而孤立和污名化福利接受者 (Wilson, 1988)。福利依赖早已成为美国政界的关键词之一, 并为不同派别的政治家所批评 (Fraser & Gordon, 1994)。在当今经济低迷的情况下, 我们不难看到在欧美主要国家, 人们更多地开始反思福利制度; 而对福利依赖的批判, 也可谓甚嚣尘上 (TVNZ, 2011)。

过去的 10 余年间, 为改进福利体制, 福利国家的社会救助制度也相应发生了诸多重大变革。西方工业国家越来越担忧, 政府福利项目是否会对福利接受者的就业意愿与就业状况造成影响, 从而造成福利依赖 (Ayala & Rodriguez, 2007)。(这种“担忧”影响了西方国家福利项目的主要设计。政府进行了许多带有限制性的改革, 在民众领取福利时附加了诸多就业要求 (Zippay, 2002)。例如, 1996 年美国《个人责任与工作机会调和法案》将福利制度从“资格机制”改为“工作优先”模式, 具体做法包括对福利采取时间限制, 以及强制提出工作要求, 以此来刺激其就业 (Ybarra, 2011)。

在这种宏观背景下, 国外学界也对社会救助制度变革中的福利依赖文化展开研究, 但相对较为严谨和深入, 不会受政治、经济、社会的气候而草率做出结论。例如瑟润德等人 (Surender et al., 2010) 假设, 社会救助可能会削弱就业动机, 并且造成“福利依赖文化”。他们通过定性与定量研究来探究是否有这样一种“依赖文化”的存在。其结论是受访者都很重视有薪工作。在福利接受者中, 失业并未成为一种常态, 且总的来看, 失业者都有较强的就业动机。其结论认为, 福利

接受者仍然遵守着主流的价值观和志向，并未形成一种独特的依赖文化。

在我国，自1999年《城市居民最低生活保障条例》开始实施以来，社会救助各项制度逐步完善，供养和补助标准持续提高，救助覆盖范围不断扩大。2010年全国城市低保平均标准为每人每月251.2元，低保对象月人均补助189.0元；截至2010年底，全国共有1145.0万户、2310.5万位城市居民得到了最低生活保障。全年累计支出城市低保资金524.7亿元，比上年同期增长8.8%；其中中央财政补助资金为365.6亿元，占全部支出资金的69.7%（民政部，2011）。随着财政投入的加大和低保制度自身的不断完善，低保制度在反贫困方面发挥了重要作用。但是，在我国社会救助体系初见成效的同时，我们仍要注意到社会救助潜在的负功能，防患于未然。

结合西方国家已经出现的福利弊端，本研究选取建立时间相对较长的城市低保制度作为研究对象。研究问题包括：城市低保人员是否形成福利依赖？他们的就业状况与求职动机如何？低保人员的就业状况由哪些因素决定？基于城市低保制度的大规模问卷调查与深度访谈，本文将通过实证研究回答这些问题。

二、数据介绍与描述性分析

本文所采用的实地调查数据来源于民政部社会救助司（原最低生活保障司）2007年委托中国人民大学劳动人事学院进行的“中国城市低保制度绩效评估”项目。^{*}该研究主要采用问卷调查和个案访谈法，对城市低保制度执行情况进行了调研与评估。根据分层随机抽样方法，先从全国选取部分典型城市作为抽样单位，这些城市为：北京市、重庆市、湖南省长沙市、广东省中山市、甘肃省天水市和辽宁省朝阳市。然后，基于《民政事业统计信息管理系统——台帐子系统》内记录的低保人员信息，通过软件提供的抽样调查功能随机抽样，选取了1462名调查对象，得到有效问卷1209份。被访人员的基本情况如表1所示。在问卷调查的基础上，本研究选取部分低保对象和低保干部作为个案访谈对象，从北京市宣武区、重庆市渝中区、湖南省长沙市天心区、广东省中山市石岐区、甘肃省天水市秦州区、辽宁省朝阳市双塔区抽取了访谈对象108人。其中，低保户90人，低保干部18人。

^{*} 项目负责人米勇生、王治坤，项目总协调人刘喜堂，课题研究主持人韩克庆。项目编号：34107050。

表 1 被访对象的基本情况

变量	比例 (%)	变量	比例 (%)	变量	比例 (%)
性别		受教育程度		就业状况	
男性	50.3	小学及以下	30.9	正式就业	2.7
女性	49.4	初中	43.3	灵活就业	17.7
婚姻状况		高中及职高	20.3	登记失业	27.3
未婚	9.9	大专及本科	5.4	未登记失业	9.7
已婚	53.9	健康状况		离退休	5.9
离婚	14.6	健康	19.3	老年人	12.3
年龄		一般	23.5	其他 ^a	17.5
30-	4.5	体弱	17.3	平均每家每月领取低保金额	
31-40	19.8	慢性病	17.9		325.5 (元)
41-50	38.9	严重疾病	12.1	经济困难的首要原因	
51-60	17.6	劳动能力*		没有工作	40.0
61-70	9.2	健全	40.7	就业不稳定	9.7
71+	10.0	部分丧失	39.7	家里有病人或残疾人	31.6
		完全丧失	19.4	子女教育费用过高	6.4
样本数					1209

注：a 多属于因残、因病而缺乏劳动能力的情况。

通过表 1 可以大致勾勒出低保受益对象的人口、社会、经济特征。我们要重点探讨的是低保户对于低保制度的认识和评价。首先关注的是受访者对低保制度的总体评价，近 1/3 (32.3%) 的被访者表示“非常满意”；另有接近一半 (47.6%) 的人表示满意，但认为低保制度仍需改进；14.7% 的人表示“勉强满意”；只有极少数人不同意 (4.3%) 或非常不同意 (0.6%) (见表 2)。总体来看，低保户对制度的满意程度还是比较高的。

被访者对于低保制度的满意究竟建立在什么基础之上？我们首先关注低保对于家庭收入的作用。虽然低保金数额并不高（平均每户每月 325 元，见表 1），但是从被访者的回答来看，这份补助被看作是至关重要的“救命钱” (39.4%) 或是能够大大改善生活状况 (45.7%)。其次，低保金是否能够满足基本生活需要？仅有 3.7% 的被访者认为完全能够满足，接近一半人认为勉强能够 (47.9%)，约 1/3 的人认为不能满足基本生活需要 (32.5)，更有接近 1/6 (15.4%) 的被访者认为现有的低保金距离满足需要还差得太远。因此，可以认为，现有低保补助不论是绝对值还是相对值（满足家庭生活需要的程度）都不算很

* 劳动能力状况通常可分为完全丧失劳动能力、大部分丧失劳动能力、部分丧失劳动能力和劳动能力健全。在问卷调查过程中，我们将完全丧失劳动能力和大部分丧失劳动能力的人视为完全丧失劳动能力。

高。但是低保领取者总体上还是维持了较高的满意度，从这个意义上我们判断，低保对象对于福利并没有过高期盼，较易得到心理满足。

表2 受访对象对于低保金对家庭和生活需要作用的评价

对家庭的作用	%	是否能够满足基本生活需要	%
生活必需的“救命钱”	39.4	完全能够	3.7
大大改善了生活状况	45.7	勉强能够	47.9
主要还是依靠自己挣钱，有低保更好	11.2	不能满足	32.5
		差得太远	15.4

除了总体评价和救助对家庭收入的作用之外，低保对象对于救助的理解还需要从另一个重要角度来衡量，那就是福利自我退出机制。表3显示，接近2/5（39.4%）的受访者曾经向街道或居委会报告过收入变化情况，另有约1/3（34.2%）隐瞒不报。在回答更直接的问题时，即“什么情况下会主动提出不要低保？”仅有约1/6（16.5%）的人表示不会提出不要。大部分受访者还是选择当家庭收入超过低保标准（28.7%），或是有了固定工作与稳定收入（34.0%）后，会主动提出退保。另有17.5%选择“其他”并做出说明，笔者简单统计后发现，与表1中的经济困难原因相呼应，多属于因残、因病、子女教育费用过高等情况。

表3 受访对象对收入变化和退出低保的态度

向街道或居委会报告收入变化	%	什么情况下会主动提出不要低保	%
报告过	39.4	家庭收入超过低保标准	28.7
没有报告	34.2	有了固定的工作和稳定的收	34.0
不知道要报告	14.5	不会主动提出不要	16.5
没发生过不清楚	10.4	其他*	17.5

低保户的求职意愿也是一个重要的判断标准。事实上，对于“如果有劳动能力，是否愿意积极找工作？”的问题，超过9成的受访者表示愿意，仅有极少数表示不愿意（2.3%）或是无所谓（3.3%）。

关于就业促进政策，近一成（9.5%）受访者表示，希望通过就业增加的收入只有一部分计入正式家庭收入；超过两成（22.7%）的受访者希望，当找到工作提高收入后，政府能够再保留2-3个月的低保待遇；更有接近1/4受访者表示，工作以后如果没资格领取低保，但可以享受其他优惠政策，会令他们更愿意积极就业。

* 主要包括本人或近亲病情好转、子女学业完成找到工作、可以领取退休金或因残无法改善收入等情况。

大多数（60.7%）被访者参加过小区组织的公益劳动。没参加过的样本中，超过一半是由于身体不好、残疾、年老或无劳动能力（57.6%），另有一部分人表示因为无人组织（29.3%），4.5%是在外工作而没时间参加，仅有极个别情况（0.9%）是因为怕碰见熟人难堪。

直观地看描述性统计结果，并没有明显证据显示被访者由于低保救助而削弱了就业动机；而就业状况则大多受劳动能力和身体状况的制约。事实上目前我国的低保金额普遍偏低，造成“福利依赖”的可能也相应较低。当然，直观的判断不能作为学术讨论的依据。本文将进一步探究，哪些因素会影响低保领取者的就业状况和就业动机。具体来说，将采用回归分析方法进一步探究就业状况的影响因素，并辅以定性访谈资料加以论证，从而判断是否存在“福利依赖”。

三、模型构建和回归结果分析

目前在我国，低保制度作为最后一道社会安全网，在缓解城市贫困、维护社会稳定方面发挥了重要作用。从救助对象的劳动力特征来看，一般可以分为两类：一类是无劳动能力的人群，即城镇“三无人员”，包括孤寡老人、儿童及残疾人等；另一类是仍处在劳动年龄且有劳动能力的群体。针对这两类群体的差异，政府提出了“应保尽保，分类施保”的方针，对不同目标群体采取不同的制度设计。对完全无劳动能力的低保对象来说，低保目标是保障其基本生活水平；对于有劳动能力的低保对象，则旨在通过实施就业培训和提供劳动岗位使其重回劳动力市场，低保救助只是过渡性的救助方式。

我们假设对于具备劳动能力的个体而言，低保可能产生正负两方面作用：一方面，作为其满足基本的生活需要，并通过自身努力最终获取稳定工作的经济保障；另一方面可能会造成“福利依赖”效应，导致低保受助者的求职动机降低或求职要求提高。

为了对“福利依赖”的程度和作用机制进行量化分析，本文以低保受助者的工作状况作为研究切入点，建立模型并进行回归。被访者的就业状况可能会受到劳动能力影响，事实上，“有劳动能力”是一个非常笼统的概念。问卷设计时格外注意了这一点，对劳动能力做出了进一步区分，即“有部分劳动能力（丧失部分劳动能力）”和“有健全劳动能力”^{*}。因此，将样本分为“劳动能力健全”、“丧失部分劳动能力”和“完全丧失劳动能力”三种。这种区分非常具有现实意义，从数

^{*} 关于劳动能力鉴定，可参见人力资源与社会保障部《职工非因工伤残或因病丧失劳动能力程度鉴定标准(试行)》（2002）。在本调查中主要采取自行汇报（self-report）的方式。

据上看（参见表1），劳动能力健全的有40.7%，丧失部分劳动能力也高达39.7%，这证明劳动能力不能仅用“有”和“无”来区分，在劳动能力健全与完全丧失劳动能力之间，还有一个较大的灰色区域，也就是具有部分劳动能力的人群。从现实生活来看，例如肢体残疾或慢性病患者，可能并未丧失劳动能力，但也与一般劳动者有一定差别，因此不可一概而论。基于上述考虑，我们对“有劳动能力（即劳动能力健全和丧失部分劳动能力者）”的样本和“有健全劳动能力”的样本分别进行回归考察，探析“劳动能力”和“福利依赖”之间的互动关系。

模型的被解释变量是样本在接受访谈时的工作状况（有工作为1，否则为0），解释变量则含盖了个人特征变量和制度评价变量。为了控制调查区域对被解释变量的系统性影响，城市虚拟变量也被纳入模型。解释变量和被解释变量的定义参见表4。个人特征包括样本年龄、性别、教育背景、婚姻、健康状况、劳动能力等六组变量；制度评价变量则包括低保金额、低保张榜公布要求和低保满意度等。^{*}

表4 计量变量简介及构建方法

变量	定义	预期符号
被解释变量		
工作	如被访者已经参加工作，该变量为1；否则为0	
解释变量		
个人特征变量		
男性	如被访者为男性，该变量为1；否则为0	+
年龄	被访者的实际年龄	-
婚姻状况	如被访者已婚，该变量为1；否则为0	+/-
教育程度	如被访者为高中以上学历，该变量为1；否则为0	+
健康状况	如被访者健康状况良好，该变量为1；否则为0	+
劳动能力	如被访者有健全劳动能力，该变量为1；部分劳动能力者为0	+
制度评价变量		
人均低保金	被访者家庭所获得的人均低保补助（百元）	+/-

^{*} 福利领取时间也是一个重要概念。但是本研究中的数据显示，绝大多数低保对象是在1999年以后开始享受最低生活保障待遇的。经过计算，被访者平均领取时间为42.1个月，为时尚短。而相应的国际文献则以5年或10年为衡量单位。因此我们假设，低保领取时间更多是与个人和其他政策因素相关的。故领取时间不纳入回归分析。但我们认为，在今后研究中，该变量是值得关注的。

社会学研究

张榜公示	如被访者不愿在小区内公示自己获得低保，该变量为1；否则为0	-
满意程度	如被访者对低保制度表示满意，该变量为1；否则为0	+/-
区域特征		
甘肃天水为参照组	如被访者处于相应城市，该城市变量为1；否则为0	+/-

我们构建了二元离散选择Probit模型（Wooldridge, 2002: 451-469），具体考察“福利依赖”效应的作用程度。首先是构建一个线性的潜在变量模型：

$$y^* = \beta_0 + \beta_1 RWC + \beta_2 MIGC + \beta_3 City + \varepsilon$$

其中， y^* 代表一个未被观察的潜在变量， RWC 代表个体特征变量， $MIGC$ 是低保制度评价特征， $City$ 代表城市虚拟变量， ε 满足标准正态分布。 y 代表被解释变量，并和 y^* 之间存在如下关系：

$$y = \begin{cases} 1, & \text{如果 } y^* > 0; \\ 0, & \text{其他} \end{cases}$$

当 y 取1时，表明样本更倾向于满意低保制度(或愿意参加工作)。我们可以得到 y 的相应概率：

$$P(y=1) = P(y^* > 0) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 RWC + \beta_2 MIGC + \beta_3 City)$$

采用最大似然估计法估计其中参数即可。为考察劳动能力对“福利依赖”效应的影响，本文分别对“具备劳动能力”的样本和“具备健全劳动能力”的样本进行了回归（回归模型1、回归模型2），结果正如表5所示。^{*}解释变量和被解释变量的定义参见表4，城市虚拟变量不是本文讨论的重点，简明起见，系数在此省略，备索。

表5 被访样本工作情况的Probit模型回归结果

	有劳动能力的样本回归结果 (回归模型1)		有健全劳动能力的样本回归结果 (回归模型2)	
	Probit回归系数	边际效应 (dF/dx)	Probit回归系数	边际效应 (dF/dx)
个人特征变量				
男性	.24** (2.26)	.07**	.37*** (2.73)	.14***

^{*} 本文根据Stata10.0软件中的命令求得各解释变量的边际效应。为提高回归结果对实际情况的解释能力，作者对年龄、样本家庭人均低保补助金额等变量进行了中心化处理，在此感谢匿名审稿人对计量模型提出的意见。

社会学研究

年龄	-.02*** (-2.69)	-.005***	-.01* (-1.74)	-.005***
婚姻状况	.09 (.75)		.12 (.78)	
教育程度	-.11 (-.99)		-.17 (-1.16)	
健康状况	.27** (2.12)	.08**	.31* (1.74)	.11*
劳动能力	.54*** (4.48)	.16***		
制度评价变量				
人均低保金	-.13* (-1.79)	-.04*	-.13 (-1.36)	
张榜公示	.12 (.87)		.08* (1.76)	.03*
满意程度	-.22* (-1.67)	-.07*	-.08 (-.53)	
样本总数	829		415	
似然比检验量	167.27		87.09	
拟合优度 Pseudo R²	.168		.145	

注：系数代表边际效应 (dF/dx)，它表示自变量一个单位的变化，或者相对于参照类而言，发生比的变化。括号内的资料为 Z 值，*，**，***分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平。

(一) 个体特征变量分析

首先来看个体特征变量的影响。性别虚拟变量和年龄因素对于“有劳动能力”（回归模型 1）和“有健全劳动能力”（回归模型 2）的样本均存在显著影响，作用方向也同预期相符合。特别是在有健全劳动能力的被访者中，男性工作的概率比女性高出 14%。这一方面是因为在我国的传统观念中，男性更多担负着养家糊口的责任，求职动机更为强烈。另一方面也是由于男性的就业机会要多于女性。

在回归模型 1 中，“有健全劳动能力”虚拟变量的系数为正数，且通过了显著性检验。回归结果显示，与只有部分劳动能力的被访者相比，“有健全劳动能力”的样本工作的概率高出 16%。这表明健全的劳动能力对就业状况的影响非常显著，同时也验证了我们把“劳动能力健全”和“丧失部分劳动能力”的样本区分回归的必要性。

值得注意的是，健康状况虚拟变量在回归模型 1 和回归模型 2 中

都非常显著，且系数均为正。在回归模型 1 中，身体健康的样本有工作的概率比不健康的要高出 8%；健康因素在回归模型 2 中的影响更为明显，身体健康的样本工作的概率要高出 11%。教育和婚姻状况的影响在两个模型里都不显著。

（二）制度评价变量

制度评价变量的回归结果，在回归模型1和回归模型2中存在较大差异。回归模型1中，低保户的家庭人均受益金额每提高100元，其参与工作的概率会降低4%；而当低保户对低保制度表示满意时，工作概率降低7%。而在回归模型2中，这两个变量，即家庭人均受益金额和低保满意度却均未通过显著性检验。因此我们推测，丧失部分劳动能力的人群产生依赖的可能性更为明显，但是没有证据显示有健全劳动能力的人群目前已经产生了福利依赖。

再来看“是否愿意在小区内张榜公布低保名单”这个变量的影响。在回归模型1中，“张榜公示”的系数为正，但并未通过显著性检验，这说明低保的“福利依赖”效应对于有劳动能力的受助者总体而言确实存在，但“福利依赖”效应对样本工作决策的影响远小于性别、健康和是否具有健全劳动能力等因素。在回归模型2中，对于有健全劳动能力的样本来说，“被访者不愿在小区内公示自己获得低保”显著为正，也就是说，被访者不愿在小区内张榜公布低保名单，公布时其就业的概率反而会更高一些（3个百分点）。据此我们判断，低保的“污名化效应”反而会对劳动能力健全的低保户产生刺激就业的作用。

回归结果显示，现行的低保制度对于丧失部分劳动能力者，目前不排除在一定程度上产生福利依赖的可能。但是，低保户的工作决策仍然很大程度上受到健康、性别、年龄等因素的影响，且依赖程度和样本的劳动能力高度相关。我们认为，无论是描述性数据还是回归模型分析，都不能证明劳动能力健全者对低保产生了明显的依赖。由此我们判断劳动能力健全者只是借助低保维持基本生活，求职意愿仍然比较明确。

（三）定量分析结果

1.不排除有部分劳动能力的低保对象产生福利依赖的可能性；2.有健全劳动能力的低保对象具有较强的就业动机；3.污名化效应对福利依赖具有反作用；4.低保受益金额与就业概率呈现负相关。

四、定性研究

定量数据与分析只能在一定程度解释和预测，须辅以必要的定性分析，才能更清晰地呈现事物的本质。因此，接下来将结合深度个案访谈的典型资料，来判断“福利依赖”是否存在。

（一）制度受益水平分析

通过访谈发现，不管是没有收入来源的残疾人、孤寡老人，还是重病、慢性病和精神疾病患者；不管是离婚、丧偶家庭的成员，还是退休下岗、买断工龄的“4050”^{*}人员，乃至“两劳”（劳动教养、劳动改造）释放人员，贫困曾经让他们绝望无助、情绪低落，让他们为吃饭穿衣而发愁。最低生活保障为他们化解了生存危机，让贫困者及其家庭有了起码的生活保障，重燃了他们生活的希望。

几乎所有的被访者都对低保制度赞誉有加，认为低保是党和政府的一项惠民政策，实实在在解决了贫困群体生活中的一些问题。可以说，低保制度保障了城市贫困家庭的基本生活，发挥了重要的“兜底”作用。在一定程度上，低保制度成为一种安慰剂、一种稳定剂，一种希望、一种安全感，并且已然成为一些人心中和生活上不可脱离的制度安排。

尽管被访者对制度赞誉有加，但是又普遍反映低保金额较低。除个别受助者受“多拿多占”的心理影响外，许多被访者处在“上有老下有小”的年龄阶段，家中父母等老年人需要医药费、子女需要教育费，甚至许多人自身也疾病缠身。虽然政府建立低保制度的初衷是为了解决贫困居民柴、米、油、盐等基本生活问题，但是低保家庭必然将低保金用于最迫切的地方，例如医疗与教育支出（请参见前文表1致贫原因）。除此以外，受物价上涨等因素的影响，受益对象关于提高低保金额的呼声也很高。

个案1：邓女士，40岁，丧失部分劳动能力，长沙市天心区书院街道居民。

问：你的生活困难吗？

答：非常困难。我们就吃点蛋菜饭，买肉很少。因为只有这点钱，买米、买油都要钱。去年我摔了手，都没去看。一看就要几百。我的肩膀也摔过，都在屋里坐，坐好的。现在肩膀有点痛。要是有钱就会去看。现在什么都涨价了，我们只能勤俭节约，也不能增加国家太多负担，还是不经常去找领导。

^{*} 指女职工40岁、男职工50岁以后下岗失业者。

问：对你家来说，上个月的家庭收入除了吃饭，其他支出情况怎样？

答：就用在吃上，我们做不了别的事情。两个人就艰苦奋斗过日子。比起流浪的，我们还是好多了，心境还是满足喽，起码有个屋住。

个案2：孔先生，34岁，有健全劳动能力，北京市宣武区大栅栏街道居民。

问：你对低保制度还有别的要求吗？比如说医疗保险啊，像其他家庭的一些减免之类的……

答：其实这个，我太关心了，你说到我心里去了。像去年我孩子看病，俩孩子花了……关键是我对低保这个报销不太了解，后来才知道。后来我孩子花了2000多了，我没辙了。

问：应该有报销的制度啊。

答：是啊！我两个孩子花了2000多点，给我报了400多，为什么啊？其中一个孩子花了1200多，一个孩子花了800多。那800多才报100多。都不超过500，那就不合适，等于说自己还是花了1500。1500对我来说什么概念啊？两个多月的低保钱没了，两个多月的饭钱没了！就是这病这块啊，我就觉得挺可怕的。包括我不也病了，2000多进去了，还没检查明白。

上述两个案例较为典型地反映了低保对象的生存困境。低保制度使贫困人口在获得救助后能避免挨饿受冻，并能享受到起码的生活条件。但是，很大比例的低保户正是因为长期生病和突发疾病而深陷贫困，他们无力通过劳动就业改变贫困状态。对很多有病人的低保家庭来说，相对于高昂的医疗费用，低保金不啻于杯水车薪。

（二）救助对象的就业意愿

如前文所述，低保受助对象的求职意愿能够较为直观地反映福利依赖是否存在。在访谈中我们发现，许多有劳动能力的受助者迫切需要自力更生，他们并不甘于依赖政府的救济过活，而是希望自己有一份长期稳定的工作。

个案3：徐先生，55岁，有健全劳动能力，重庆市渝中区两路新村居民。

问：除了低保制度之外，你希望政府出台什么政策解决你的

困难？

答：这些政策不好说，希望有让这些低保户能够自力更生的政策，比如小额贷款、提供一些就业机会。我如果有小额贷款，我就可以起来，重新站起来。……还有，就是帮我们找到工作，50、60的人，身体确实可以的，能够给我们解决一些力所能及的工作。

类似的案例有很多。这些案例反映了有劳动能力的救助对象的就业诉求。对于他们而言，工作并不单单是解决钱的问题，更重要的是关系到他们在社会上、在家庭中的地位，以及由职业地位赋予他们的心理自尊和社会地位。但是，在社会结构转型和经济发展过程中，有劳动能力的低保户大多属于结构性失业群体，政府整体上对促进下岗失业群体的再就业政策力度欠缺。虽然有些地方能够为低保对象提供社区公益性岗位，但一方面公益岗位数量有限、待遇偏低，另一方面很多岗位对技能有一定的要求，这使得一些想工作的人因为自身技能、素质限制而不能就业。

（三）贫困的代际传递

代际传递是考察父母和子女职业地位变化的重要指标。访谈发现，“知识改变命运”的观念以及重视教育的社会文化传统，使得很多被访者希望通过让子女接受好的教育来改变家庭贫困的状况，或者通过技能培训让子辈走向自立，诸如“自暴自弃”、“甘于贫穷”等与福利依赖文化相关的负面情绪并没有异常凸显。

个案4：袁女士，45岁，有健全劳动能力，重庆市上清街道居民。

问：除了低保制度，你还希望政府出台什么政策来解决你的家庭困难？

答：我希望国家出台那种暂时的困难能暂时补助的政策。光吃低保也不能脱贫，光吃低保只能越来越穷，就200多块钱完全是在吊命！现在藤藤菜都是五角钱、一块钱一斤，最便宜的东西都是一块钱一斤，光靠吃低保根本都不行。要发达，只有从教育上给孩子下功夫，年轻人才能够读书，才能出来。大一点的孩子，出去能找工作，你没文化怎么出去找工作嘛，只有一代一代地穷下去……恶性循环。孩子读了书，有文化、有知识了，就不可能一代一代地还在继续穷下去了。对年轻的人可以采取一些技能培训，让他们自食其力。我觉得只要满了20岁的年轻人，20岁到40岁之间都不该吃低保，这个阶段身体各方面都是最好的，我觉

得不该吃低保。40多岁的人，各方面的机能都在衰退了，我觉得这一种可以享受低保，还可以做一点力所能及的事情。

我们认为这个案例非常典型。此受访人虽然语言朴素，但是言谈之中表露了低保制度使中青年产生福利依赖的担忧，并触及到“贫困代际传递”问题，显示了较强的就业自立动机。本案例也较好地呼应了实证结果，对于现有的低保救助对象，并没有显著证据表明已经产生了福利依赖；相反，低保对象的就业动机与就业倾向都很强烈。当然这并不意味着将来仍会如此，如不与时俱进地完善制度，“福利依赖”就有可能在年轻一代产生。

（四）定性分析结果

综合定性分析结果，我们的基本结论是：1.有劳动能力的救助对象普遍具有较强的就业意愿和改变贫困的动机；2.很多低保家庭把摆脱贫困的希望寄托在子女身上，希望避免贫困的代际传递；3.影响低保人群就业的主要因素是年龄、健康状况、劳动能力、就业机会和国家政策。

五、研究结论与政策建议

综上所述，通过对城市低保人群的定量与定性研究，本文认为，现阶段我国城市低保制度还未形成“福利依赖”效应。由于我国城市低保对象中包括大量有劳动能力者，因此，如何合理改进低保制度，促进有劳动能力的受助群体积极求职与就业，是目前以及未来我国城市低保制度都需要重点关注的难题之一。在我国公共政策制定过程中，从地方试点到中央决策的“自下而上”机制扮演了重要的角色。基于实证研究结果，在此我们参考部分地区城市的低保制度创新，以“自下而上”的方式，从理论上提供政策改进的可能。

从各地政策创新与实践看，本文选取北京、广州和重庆作为典型代表。北京市政协委员建议对有劳动能力者降低低保。提案建议：“改革现有低保金发放制度，降低劳动年龄内有劳动能力者低保标准，对有劳动能力者实行临时救助，明确规定其享受低保救助的期限。”在此基础上，提案指出“要对低保政策‘搭车’的救助、补助和其他保障项目要慎重，引导这部分低保人员积极再就业”（新京报，2006）。广东省佛山市禅城区启动了低保与促进就业联动机制，针对有劳动能力的低保群体建立了就业、再就业的激励与约束机制。有劳动能力的低保人

员应进行求职登记，再就业后其家庭人均月收入达到或超过低保标准的可继续保留一年的低保待遇。如出现不参加求职登记、拒绝接受就业培训、拒绝参加公益性岗位等情况的将被取消低保资格（南方日报，2010）。重庆市有人大代表认为，“劳动年龄段的人员吃低保，要严格审查，尤其要杜绝那种有劳动能力人员，宁愿闲着打麻将也不上班。居民处在劳动年龄段，具备劳动能力，在申请获得了吃低保的资格后，必须参加政府的职业技能培训，增强就业能力，将有限的政府财力用在最需要帮助的人身上。”对有劳动能力的中青年，确实因家庭困难需要吃低保的，可以设置一个过渡期，允许享受半年或一年的低保待遇，并在此期间通过职业培训实现再就业（重庆晨报，2009）。

可见，地方政府在执行中央政策的过程中，会根据现实状况发挥主观能动性，采取一定政策创新。在我国，政策改革也通常建立在试点的基础上，由点到面，从而达到稳定地协调发展。上述三地的做法，不约而同地对有劳动能力的低保户采取或规管或协助的方法，目的是促进就业、削减贫困。结合实证结果与地区创新，本文对低保制度的完善提出如下几点建议。

（一）规范以家庭经济状况调查为重点的资格审查制度

规范以家庭经济状况调查为重点的资格审查制度是完善低保制度的核心问题，是实现社会公正和促进制度公平的重要保证，也是预防福利依赖的第一道屏障。

我国低保制度实施以来，在国家没有形成统一的受助对象资格审查实施细则的前提下，各地结合实际情况对低保对象的收入和家庭财产状况核查进行了很多探索，包括对消费形态的控制，如有的地方禁止低保户使用空调、禁止养宠物，等等，有些虽然略显刻板僵化，有损伤受助者尊严的不良影响，但对低保对象的甄别和监督起到了一定的积极作用。只有建立一套完善的家庭经济状况调查制度，才能从根源上杜绝福利依赖与福利滥用。

目前，家庭经济状况调查难以有效实施，既有我国金融信用体系不完善的问题，也有制度本身的设计问题。我们建议，借助现有的信息网络平台，包括利用银行、证券、税务、工商、劳动、社会保障等部门的信息管理系统，依法获取申请者和受助者的家庭财产和收入状况，结合个人申报，明确各个机构和个人在低保资格审查中的权利和义务。如有需要，上述部门应积极配合民政部门进行存款、证券交易、用工、社会保险缴费等信息的取证。

（二）完善与促进就业相关联的动态管理机制

我国现行低保制度的一个重要原则就是动态管理，即当家庭收入低于当地最低生活保障线时，将其纳入低保群体，提供相应的低保待遇；当家庭收入变化时，相应地调整低保金额；当家庭收入高于当地最低生活保障线时，应让其退出低保。

无论定量计算还是定性分析都表明，目前的低保制度设计存在一片很大的灰色地带，即有部分劳动能力的低保人群面临着“主动失业”的困境。我们建议，政府对劳动年龄人口、特别是中青年人群，提供就业培训以及就业资讯；努力提供更多公益岗位或鼓励兴办社会企业，吸收有劳动能力的低保人群就业。同时，在促进就业层面，也应发展“激励措施”。一旦家庭平均收入超过低保标准，应继续保留短期待遇直至收入稳定；超过低保标准的“边缘户”，可以保留与低保制度相关的配套福利措施，消除其就业的后顾之忧。

（三）构建全面的社会救助体系

低保制度的基本目标是解除贫困家庭的生活困境，而现行制度却正在演变成一个综合性的社会救助体系，承载了过多的救助责任。低保制度不是“万能良药”，不能期待它解决所有的问题。解决的出路就是在这一制度之外建立相关制度，包括住房救助、教育救助、医疗救助、失业救助等。通过对不同人群及不同需要的特定救助，形成一个网状结构的救助体系。同时，要将完善低保制度与社会保险制度、社会福利服务等制度设计有效衔接。否则，这种替代思路会妨碍其他社会救助和福利制度设计，例如不利于老年人福利、儿童福利、残疾人福利等其他专项制度的全面建设。

也许，世上并不存在完美的制度，而改革亦从来不易。在我国经济社会迅速发展、国家与人民逐渐富裕的过程中，如何维持就业与救助之间、发展与福利之间的动态平衡，将是一个持续而重要的议题。

参考文献：

- 《北京朝阳政协委员建议对有劳动能力者降低低保》，2006，《新京报》12月14日。
- 韩克庆，2011，《转型期中国社会福利研究》，北京：中国人民大学出版社。
- 《佛山禅城：有劳动能力不就业将取消低保资格》，2010，《南方日报》4月28日。
- 《有劳动能力还吃低保——或将设半年至一年过渡期》，2009，《重庆晨报》5月21日。
- 中华人民共和国民政部，2011，《2010年社会服务发展统计报告》，民政部门户网站。
- Ayala, L. & Rodríguez M. 2007, "What Determines Exit from Social Assistance in Spain?" *International Journal of Social Welfare* 16.
- Beaulieu, N., Duclos, J.Y., Fortin, B. & Rouleau M. 2005, "Intergenerational Reliance on Social

- Assistance: Evidence from Canada." *Journal of Population Economics* 18 (3).
- Cooke, M. 2009, "A Welfare Trap? The Duration and Dynamics of Social Assistance Use among Lone Mothers in Canada." *Canadian Review of Sociology* 46 (3).
- Dean, H. 2003, "The Third Way and Social Welfare: The Myth of Post-Emotionalism." *Social Policy and Administration* 37 (7).
- Des ,Gasper 2005, "Subjective and Objective Well-Being in Relation to Economic Inputs: Puzzles and Responses." *Review of Social Economy* Vol LXIII 2.
- Department of Social Security (DSS) 1998, *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*. London: The Stationery Office.
- Fraser, N. & Gordon L.1994,"A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State." *Signs* 19 (2).
- Gough, L., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley T.& Whiteford P. 1997, "Social Assistance in OECD Countries." *Journal of European Social Policy*7(1).
- Graham, Carol, Eggers A. & Sukhtankar S. 2004, "Does Happiness Pay? An Exploration Based on Panel Data from Russia." *Journal of Economic Behavior and Organization* 55.
- Hill, M. 2006, *Social Policy in the Modern World : A Comparative Text*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Hsee, C. K., Yu, F., Zhang, J. & Zhang Y. 2003, "Medium Maximization." *Journal of Consumer Research* 30.
- Kenworthy, L. 1999, "Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment." *Social Forces* 77(3).
- MacDonald, R. 1996, "Welfare Dependency, the Enterprise Culture and Self-employed Survival." *Work, Employment and Society* 10(3).
- Meyer, B. & Duncan G. (eds.) 2001, *The Incentives of Government Programs and the Well-Being of Families*. Joint Center for Poverty Research, Chicago.
- Moore, J. 1987, "Welfare and Dependency." Speech to Conservative Constituency Parties Association, September.
- Moynihan, D. 1973, *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*. New York: Random House.
- Wilson, W.J. 1988, "Social Policy and Minority Groups: What Might Have Been and What Might We See in the Future." In Sandefur, G.D. & Tienda, M.(eds.), *Divided Opportunities: Minorities, Poverty, and Social Policy*. New York: Plenum.
- O'Neill, John 2006, "Sustainability, Well-being and Consumption: The Limits of Hedonic Approaches." *Economics and Philosophy* 22.
- TVNZ 2011, "National Welfare Reform Plan Sparks Criticism." (<http://tvnz.co.nz/> Aug, 15).
- Saraceno, C. 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol, UK: Policy Press.
- Surender, R., Noble,M., Wright G. & Ntshongwana P. 2010, "Social Assistance and Dependency in

- South Africa: An Analysis of Attitudes to Paid Work and Social Grants.” *Journal of Social Policy* 39 (2).
- Tumulty, K. 1991, “Thomas’ Sister Accepts Hard Life in Shabby Home.” *Los Angeles Times* 5.
- Wooldridge, J. 2002, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ybarra, M. 2011, “Should I Stay or Should I Go? Why Applicants Leave the Extended Welfare Application Process.” *Journal of Sociology & Social Welfare* 38(1).
- Yeatman A. 1999, “*Mutual Obligation: What Kind of Contract is This?*” Sydney, National Social Policy Conference.
- Zippay, A. 2002, “Dynamics of Income Packaging: A 10-Year Longitudinal Study.” *Social Work* 47 (3).

作者单位：中国人民大学劳动人事学院社会保障系（韩克庆）
香港大学社会工作与社会行政学系（郭瑜）

文章来源：《社会学研究》2012年第2期

中国社会学网 www.sociology.cass.cn