

试论“社会福利依赖”及其政策因应

——以我国“低保制度”为分析对象

王翠翠，安徽师范大学社会学院 06 届社会工作

摘要：最低生活保障制度作为“最后一道安全网”，为社会稳定、经济发展做出了重要贡献，但是随着城市低保制度覆盖范围的扩大，大量有劳动能力者进入低保行列，我国也出现了与发达国家相似的福利依赖问题，并开始影响社会公平与效率。文章从低保制度中的社会福利依赖现象谈起，从多个角度分析了社会福利依赖的成因及其影响，并从政府、社会、个人等层面提出了相关建议。文章认为，克服低保制度实践中出现的福利依赖现象是有助于促进社会福利的使用效果达到最佳的状态，并且可以增进经济和社会的和谐发展。

关键词：社会福利依赖；最低生活保障；原因；对策

一、引言

“福利”（Welfare）一词的本义是指幸福和利益。“福利”分为“社会福利”（Social Welfare）和“经济福利”（Economic Welfare）。由于各国的社会福利政策和实施的时间不同，“社会福利”在各国有不同的界定。广义的社会福利是指国家和社会为改善国民的而物质文化生活条件，提高生活质量，而依法向国民提供的各种津贴补助，公共设施和社会服务。广义的社会福利覆盖的对象是全体国民，提供的福利既包括物质生活方面也包括精神生活方面。在我国通常包括各种社会保险、医疗保健、社会救助、教育、住房、收入供养、社会工作等各个方面，服务对象包括贫困者、老年人、妇女和儿童、残疾人等群体，通过家庭政策、福利传递、养老政策、保健政策提供社会资金和服务，从而满足不同群体的需求。狭义的社会福利是社会保障体系中的一个部分。它往往是针对某些特定的社会群体而设立的福利性收入与服务保障。而“经济福利”则是社会福利中能够用货币衡量的部分，它对社会福利有决定性的影响，是狭义的福利。^[1]而社会福利依赖在我国目前还没有形成一个明确的定义，一般是指有劳动能力的社会成员不愿从事工作而长期依赖政府和社会提供的福利过日子的现象。^[2]这种现象发展到一定程度就会形成影响社会公平和效率的社会问题，并可能危及经济与社会健康发展。我国作为福利发展中国家在社会福利制度实施过程中尤其在低保制度中，一方面在保障社会成员的基本权利，缓解贫困人口生活，维护社会稳定等方面起到了积极地作用。但是随着我国社会福利覆盖范围和制度外延的扩大，实践中潜在的问题也逐渐凸显。虽然从全国范围而言，各地目前执行的低保救助标准与当地的社会经济发展和国民平均收入水平相比，并没有达到过高的程度。但是，“低保养懒汉”等低保福利问题却已经开始显现，并产生社会问题。

二、社会福利依赖的现状

(一) 社会福利依赖的界定

研究社会福利依赖，首先要区别福利依赖和福利依靠。福利依赖与福利依靠的社会成员具有本质上的区别。第一，前者是具有劳动能力，具备通过自助和他助而自立的社会成员，后者则主要是指无法定抚养人或抚养人、无劳动能力、无生活来源的社会成员（如我国统称“三无人员”），他们只能依靠社会提供的福利资源生存。第二，对于福利依赖的社会成员，社会具有强烈的价值判断，成为人们不耻的行为；而福利依靠的社会成员，则是值得人们同情的社会行为，受到社会的关怀和呵护。第三，福利依赖已经成为各国社会福利政策和制度防范的重要议题，各国都力图通过尽可能的低福利救助和提供能力建设的机会，促使福利依赖者走出依赖；而对于依靠福利为生的社会成员，社会福利政策和制度力图为他们提供有尊严、体面的生活条件。^[3]但是，低保制度下的社会福利依赖是由于有最低生活保障制度这一章最后的安全网，低保享受者不愿寻找机会自食其力，而宁愿保持低水平的生活状态。因此，社会福利依赖是一种综合的现象，它包含“状态”（享受低保并有劳动能力）、“行为”（没有积极寻找工作）和“意向”（不愿积极寻找工作）三个方面^[4]。是否产生了福利依赖，必须同时考察这三个方面，只有三个方面的特征同时具备，我们才能判断福利依赖已经在某个对象上出现。

(二) 我国“低保”中存在的社会福利依赖现象

目前我国的低保工作中存在福利依赖问题。北京市民政局 2003 年一项调查显示，低保对象中处在 45 岁以下就业年龄者比列高达 58.3%但其就业率仅为 6.5%。在低保对象中，失业者没有再就业意愿比例到达 46.6%。同年，在针对北京东城区低保对象的抽样调查表明，低保对象中未就业者大多长期不就业。其中，无工作时间在 10 年以上者达 31.4%；5 年者则比例高达 57.2%；3 年者高达 71.6%。^[5]

在低保人群中不乏恶意依赖或隐性就业或收入申报不实者。2001-2002 年，调查组对杭州 19 万登记失业人员进行调查发现，“隐性就业”者已达到 60%-70%。2002 年辽宁抚顺市劳动和社会保障局的调查统计数据也显示，约有 50%的下岗职工“稳定”再就业；有 20%的下岗职工“不稳定但经常”能够找到工作；约 10%的下岗职工“就业不稳定”并经常失去工作；干脆“什么也没有干”的下岗职工也占有 20%左右^[6]。这一现状在社会福利制度中就是“养懒人”；^[7]如果执行不力，就会形成福利依赖，就会“养懒汉”^[8]；形成“制度依赖”^[9]；“消极的路径依赖”^[10]等问题。就整体而言，在我国社会福利制度中尤其是低保制度中，出现了大量的福利依赖问题。面对这样的现状，也是有着深刻的社会、经济、制度等方面的原因。

三、我国“低保”中出现福利依赖现象的原因

社会福利依赖是常见的社会问题，在西方和我国都存在。这些国家和地区都在寻找解决这些问题的办法。近年来，我国为了维护社会稳定，不仅在城市推行居民最低生活保障标准制度，还提出了“应保尽保”的目标，对促进深化改革，实现稳定发展起了积极作用。但是福利依赖问题，给社会带来的负面影响大，需要分析其原因，认识其影响，提出解决问题的办法。

(一) 福利依赖现象的社会分析

社会福利依赖的一大主要性因素主要是社会自身因素。社会福利本身是通过转移支付社会财富达到社会的福利。但是，现实社会中存在很多的阻碍，让很多的贫困者不能公平的参与社会财富的分配。这些因素致使福利依赖日趋严重，主要表现在一下两个方面。

1、社会歧视因素

多数低保者享受政府的福利，不愿意自谋就业岗位或政府有关机构推荐的工作，但是在自谋职业过程中往往受到年龄歧视，性别歧视，经验歧视，劳动技能歧视和文凭歧视等。众所周知的“45岁现象”^[11]，许多企业将45岁的人判定为“废人”，事实上，45岁左右不仅具有最丰富的生活经历、工作经历，更具有家庭责任心，珍惜不容易获得的工作机会，具有献身企业的精神，是最可靠的一个年龄段的从业人员。由于他们通常经历过人生的酸甜苦辣，因而非常珍惜工作机会，许多人表示只要给他们一份工作机会，他们会把握机会努力工作。但是一次又一次的求职，一次又一次的失败，最后挫伤他们的自尊心，而对谋求工作机会表示失望。同时存在社会压力，社区建设似乎成了低保对象的义务或工作，一旦有类似的工作人们总把责任推向低保对象，让低保对象感到社会歧视。

2、社会福利扩张因素

城市居民最低保障制度旨在为城市贫困居民提供最低生活保障，同时政府要求各地要努力实现“应保尽保”目标，力求全面解决城市困难居民的生活问题，实现社会稳定。但在一定意义上讲“应保尽保”可能导致福利扩张。^[12]第一，“应保尽保”容易被泛化或扩大化理解，基层社区可能将社区贫困居民扩大化，造成“箩筐效应”（是指将不符合低保救助条件在其存在一定的困难时就将其纳入低保中，造成低保人数增加）和“气球效应”。^[13]第二，“应保尽保”具有“父爱”倾向，容易产生“轻就业、重低保”的印象。第三，“应保尽保”缺乏应有的工作伦理前提，其实对那些有工作能力并且提供就业培训、介绍工作岗位而又不乐意工作的人不应纳入“应保尽保”的范围。

（二）福利依赖现象的经济分析

目前，社会救助标准普遍低是一个不争的事实，低保救助功能本不足以使救助者能够完全依赖救助金而生活。对大对数低保而言，低保救助金只是对其家庭收入的补充，而不是其主要收入。但低保户和贫困户争相进入低保，一旦进入，即使收入有改善也不愿意退出，。这一事实与福利依赖看起来相矛盾。主要原因是低保资格附着着很多连带的利益^[14]。例如，很多辅助性的社会救助制度如医疗、教育和住房救助等都是优先甚至完全针对低保户的。如果失去低保资格，就会自动失去这些利益，而这些帮助对很多低保户来说更为重要。由此可见，产生福利依赖正是因贫困户教育、医疗等至关重要的福利缺失所致即失去低保资格会使家庭的很多风险失去保护，而不是福利水平提高。福利确实不仅导致福利依赖，还使低保制度变成低保户维持依赖的一个负激励因素。很多有劳动能力的低保户并不是不愿意工作，他们为维持其低保资格，要么隐瞒工作或收入，要么对找工作采取消极态度，甚至在工作与低保资格发生冲突时，宁愿放弃工作也不愿意放弃低保资格。

（三）福利依赖现象的制度分析

现行的福利制度强调生存，忽视发展。福利制度本质上是收入维持制度，意在维持受助者的基本生活，政策目标是提供最低层次的保障和最低限度的稳定，从这个意义上讲，这项制度本身是“被动的”和“消极的”，并不能帮助受助者脱贫，却导致一批有劳动能力的社会成员长期依赖福利为生^[15]。福利制度之所以

有着“制造”依赖的倾向源于：第一，收入审查在街道层很难做到准确，官员大致也只能按照低保户自己申报的数额计算。因为有固定单位的老保户可以问讯单位核准，但在私企或者个体工作的老保人员，或开假证或不告知街道干部。收入监控也存在同样问题。虽然有半年审核一次收入的规定，但是对非正式的工作的老保户收入多少，也只能按他们自己报的数额。由于缺乏合适的途径和权限，对于虚假证明来讲，街道民政干部没有证伪的方法。第二，现在家计调查忽视了资产审查的重要方面。有无自由房屋和房屋价值的大小不作为是否给予老保资格的资产审查范围并且财产所有权和存款无法核实。第三，老保工作人员的权利滥用或权利寻租。老保的工作人员不严格执行资格审查制度，“人情”照顾一些关系户，导致老保资金流失，造成社会不公，影响政府信誉。

（四）福利依赖现象的个体分析

从个体因素方面来分析，主要有四个方面：第一，文化素质、职业技能因素。文化素质低使接受福利者无法适应生产经营单位工作。部分社会成员由于没有技能，不得不依赖福利。但是，有劳动能力且有技术又没有工作，只会给人造成福利依赖的印象。第二，家庭残疾因素。经济与社会变迁使人们的价值观、婚姻观发生很大变化，失业下岗人员的婚姻状况令人担忧，为数不少的单亲家庭在经济没有正常来源之时，形成对福利的依赖。而且婚姻的失败可能造成对工作信心的影响。另一方面，家庭中的老弱病残现象严重，从民政部公布的“全国百城万户老保抽查”中显示，33.7%的老保家庭中有残疾人，64.9%的老保家庭中有一个或一个以上的慢性病或大病病人，为了照顾残疾而无法去寻找工作，只好依赖福利。^[16]第三，心理失衡因素。由于存在者社会歧视，不愿工作的部分社会成员大都有相似的经历，就是在失败后心情沮丧，最后形成心理失衡。而部分社会成员存在年龄偏大的特点，一些人从心理上感觉到这一生已经没有什么奔头，再努力也不会有什么成就，悲观主义思想是自己放弃努力，而选择依赖国家过着休闲的生活模式。第四，工作伦理因素。部分社会成员在过去养成游手好闲的习性，不想去工作，只靠福利过日子，长不胖也饿不死。在他们当中，多数人认为他们找工作纯粹是为了挣钱，没有意识到这是一种义务、一种伦理和社会义务。

四、社会福利依赖的影响

社会福利原本是使穷人与低收入阶层免于生存危机，国家的福利可以保障他们的基本生活，可以为贫困人员公平参与社会竞争提供保障，通过各种措施来满足他们在生活服务、保健、教育等方面的福利需求。但是老保对象的福利依赖、不愿劳动的问题却日益加重，如果这样的情况不采取措施加以制止，会造成严重的影响。

（一）会增加政府长期的负担，降低人民的生活水平。随着社会福利覆盖面和服务深度的发展，社会福利支出占GDP的比列也明显上升。我国是福利发展中国家，经济处于上升发展的状态，当具有刚性的社会福利依赖的增加会造成严重的财政危机，影响人民的生活水平。

（二）会导致经济发展动力不足，劳动者动力“真空化”^[17]。社会福利的财政来源于高比例的税收，而高额的累进税制严重的削弱了投资者的投资热情，影响了经济的发展。国家为保障贫困人口最低生活水平所需资金最终承担着还是在职场的劳动者，这无疑增加了劳动力的雇佣成本，使原本为了企业利益的企业主减少了雇佣劳动者的积极性^[18]。此外，老保设计中高替代率和边际税率也影响了

人们的福利选择。首先，根据目前的制度设计，低保金的替代作用明显而边际税率非常高。这不是抽象的替代性，而具体的低保制度中能给低保对象家庭带来的福利收入。其次，当工作收入增加多少时，低保金相应减少多少而总体收入基本不变。那么，部分社会成员当然缺乏动力。所以，劳动力动力欠缺是劳动者面临“动力真空化”，从而进一步使得劳动者缺乏劳动积极性，不努力不愿意就业，导致失业率高涨，经济发展萎靡。

(三)可能造成人际效仿，使更多的低保对象形成福利依赖。社会福利使得部分低保家庭的基本生活得到了保障而无后顾之忧。人们不用劳动照样可以生活，甚至有的能工作的家庭还不如低保家庭依靠国家低保生活得自在悠闲。比如，月收入要超过500元，否则他们不愿去做。因为低于500元，与不工作的家庭领取的低保福利费相差不多。而且工作过程中还要扣除相关成本等。因此，有的虽收入不高但能够维持生活的家庭也放弃工作的机会，依赖国家的福利过日子。这样的效仿就会形成更多的社会福利依赖。

(四)影响社会公平。从发达国家和地区的经验以及我国的实际情况可以看出，要求社会福利政策和制度具有前瞻性、全面性和科学性，既要对贫困社会成员进行有效的福利救助，体现社会公平，满足社会成员的基本需求，保障社会成员的基本权利，又要有助于促进被救助者能够在自助和他助的基础上，寻找自我发展的道路，努力参与社会、经济的发展，成为自食其力的劳动者。既要体现社会公平又要促进发展效率；既要保障社会成员的公民权利又要履行社会成员的基本义务；既要增进社会福利又要强调道德责任。

(五)直接影响全面小康目标的实现。社会福利依赖会对劳动着的积极性产生影响，而劳动者是我国全面小康社会建设的重要组成部分。社会福利依赖使得劳动者不愿意劳动形成大量的“懒汉”，这不仅没有为国家的建设发展创造财富，反而耗费一部分的社会财富，从而一定程度上影响经济建设和全面小康目标的实现。此外，其还会增加政府长期的负担，降低人民的生活水平；会导致经济发展动力不足，劳动者动力“真空化”；可能造成人际效仿，使更多的低保对象形成福利依赖；影响社会公平等都是社会福利依赖影响全面小康目标实现的重要表现。

五、克服社会福利依赖的对策

所有社会问题的出现和加剧，既有社会原因也与个人原因相联系。这些问题的解决既是政府的责任，又是社会的责任也是个人的责任。福利依赖不仅是一个经济问题而且是一个社会问题，对经济和社会发展具有深远的影响。对于我国来说，直接影响全面小康社会目标的实现。因此，必须很好的解决这个问题。在深刻把握社会福利发展规律的基础上，重视方法和策略的选择，使社会福利政策和制度具有一种良性发展态势。要解决这一问题，要从以下几个方面开始着手。

(一)政府重视就业工作

1、政府部门进一步清理和创造就业岗位。就业岗位推行是重视工作的基本前提，没有工作岗位，重视工作无从说起。因此政府应当放较大精力在清理和创造就业岗位上。一是清理城市现有的劳动岗位，特别是适应于低保对象特点的劳动岗位，并摸清从事该劳动岗位所需要的职业技术和技能，为学习和培训低保对象做准备；二是创造就业岗位，根据低保对象的素质特点，当前应当将社区就业岗位的开拓放在重要日程上，通过创造社区就业空间。大力扶持社区服务中心服务于就

业功能，尽最大限度地为低保对象及失业人员创造就业机会。三是大力发展社区服务性非盈利机构（NGO），主要给予政策上的扶持，对于帮助解决部分社会成员就业的非盈利性机构能够给予各种优惠政策，如减免相应各种税费，这等于是政府出钱解决就业为难题。同时对解决就业卓有成效的非盈利服务机构，政府可以通过委托方式提供一定的福利资源，支持其扩大服务和就业规模，达到化解就业矛盾的目的。^[19]四是加强劳动就业稽查工作，严格审查用人单位的劳动工资标准和福利待遇问题，确保劳动者的各项待遇。

2、促进受助者就业的合理流动，成立区域性用工协调机制，要尽可能的协调区属之间、街道之间和社区之间的关系，充分调动社区就业资源，努力为他们提供就业机会，减少因属地不同而受到的就业限制。

3、推行“等值”服务制度。规定接受福利者，特别是有劳动能力的人员，向社会或所在社区提供与福利大致“等值”的公益服务。如参加“保安”、“保洁”、“保绿”等活动。^[20]可将公益劳动与当地社会平均服务小时工资价格折算成一定的工作量，福利对象必须完成工作量才能享受福利。

4、改进社会福利的实施程序，尤其是动态管理程序。改进方向包括专职人员的配备、资产和收入核查程序，各部门信息共享、丧失劳动能力鉴定等。这样做的目的是减少申请障碍以及使隐性收入显现化。

（二）社会重视福利依赖现象

1、社会要加大对受助者就业的扶持力度。特别是对有劳动能力的部分社会成员来说，社会目标就是促使他们重新回到劳动力市场，变成自食其力的公民，而不是对他们施以长期的社会救助。这不仅不利于激励就业，也是容易引起争议的事情。具体来说，社会要正对部分社会成员设立专门的就业服务安排。

2、适当借鉴农村反贫困中的扶贫经验。农村扶贫取得了显著的成绩。其中有些经验是可以用的。比如小额贷款。小额贷款除了提供资金支持外，还有配套提供的技能培训和市场信息。因此，适当借鉴农村反贫困的小额信贷，对最低生活保障制度提供一定的制度衔接和制度支持，将有利的预防和缓解福利依赖。此外，让他们参与更多的社会建设，一方面提高贫困者的效能感，破除正在行的“贫困亚文化”；^[21]另一方面也为贫困者提供更多的就业机会，切实缓解福利依赖。

3、强调家庭的社会义务，弘扬独立向上诚实的价值理念。打破少数公民依赖性生活的价值观。

（三）提高个人素养、培养正确的工作伦理

1、个人加强学习，提高素养。^[22]学习是提高全民素质的重要途径之一，学习应当成为公民的权利和义务。在调查中发现，福利依赖对象中绝大多数都是有劳动能力的人，文化低下，缺乏技能，成为找不到工作的重要原因。提高个人的素养和劳动技能为以后再就业打下基础。

2、个人要培养“劳动是美德”的工作。劳动不仅是人们自身发展的必要行为，同时也是一种社会伦理，一种社会责任，一种美德。不论什么原因引起的失业和贫困，但都应具有对劳动的向往。只要有就业机会，就应该努力的去争取。这才是社会获得发展的优良劳动品德。针对现实中的工作伦理缺失和社会福利依赖状况，推行培养个人工作伦理可让福利依赖者在学习中克服惰性，培养自主精神，重塑“劳动是美德”的工作伦理，努力工作。

六、结论

我国低保中存在的社会福利依赖的现象,是由于社会各方面的原因造成的。福利依赖制度设计上的问题集中在把多种福利捆绑在一起,收入和资产缺乏可操作性,制度设计上较少强调劳动义务,和促进就业政策失效。从而导致福利依赖的增加。要从根本上解决社会福利依赖的问题,首先要从发展国家的经济这个外部环境开始,提高国民的科技文化水平和思想政治素养。在自我提高的基础上,国家提供良好的外部发展机会,就业率增加。此外,完善社会福利制度,较少部分社会成员钻政策的漏洞。让有劳动能力的社会成员参加工作,自食其果。还要把社会的福利用到社会真正需要的地方,切实帮助需要帮助的社会成员,实现公平与效率。这样,才能从实际意义上减少福利依赖,增加国民的福利,社会才能更好的发展,才能更和谐。

参考文献:

- [1]史柏年. 社会保障概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004: 194-199.
- [2]周昌祥. 防范“福利依赖”的思考[J]. 经济体制改革, 2006, 6: 151-154.
- [3][11][12][17]蓝云曦, 周昌祥. 社会结构变迁中的福利依赖与反福利依赖分析[J]. 西南民族大学学报, 2004, 25(8): 467-472.
- [4]李棉管. 城市低保制度与贫困者的“福利依赖”[J]. 社会工作 2008, 2: 24-27.
- [5][9]洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2004: 143.
- [6]李培琳, 张翼. 走出生活逆境的阴影—失业下岗职工再就业中的“人力资本失灵”研究[J]. 中国社会科学, 2003, 5: 90.
- [7]陈银娥. 社会福利[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [8]唐钧. 城乡低保制度: 历史、现状与前瞻 [DB/OL]. <http://www.sachina.edu.cn/htmldate/article/2005/10/357.html>.
- [10]葛道顺. 低保对象参加公益劳动论析[DB/OL]. http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/shzc/t20050217_4990.htm.
- [13]唐钧. 低保制度的“箩筐效应”[M]. 北京: 中国社会保障出版社, 2006, 7.
- [14]曾崇碧. 中国低保福利依赖的成因及干预政策[J]. 重庆交通大学学报, 2009, 9: 16-19.
- [15]F.Field, Welfare Dependency and Economic Opportunity, *Family Matters*, 1999(54).
- [16]民政部. 民政部关于进一步做好 2001 年城市居民最低生活保障工作的通知[DB/OL]. http://www.mca.gov.cn/article/content/WJYL_ZDSHBZ/20049193215.html. 2001-1-22.
- [18]张士昌, 陶立明, 朱皓. 社会福利思想[M]. 合肥: 合肥工业大学出版社, 2005: 170-176.
- [19]徐柳凡, 阳光宁, 赵怀娟. 社会工作行政[M]. 合肥: 合肥工业大学出版社, 2005: 40-50.
- [20]周昌祥. 当前社会福利依赖与反福利依赖的社会工作介入研究[J]. 华东理工大学学报, 2005, 2: 13-18.
- [21]郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 221-225.
- [22]张成, 朱乾龙. 从福利国家的两难困境看我国社会保障制度的完善[J]. 北方经济, 2009, 9: 60-62.

文章来源: 作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn