

# 从“福利依赖”到“工作自救”

## ——美国福利制度改革对中国城市低保制度可持续发展的启示

林亦府

(哈尔滨工业大学 经济与管理学院, 哈尔滨 150001)

**摘要:** 作为最后的安全网,中国城市居民最低生活保障制度在保障城市贫困群体基本生活、缓解由经济  
社会转型带来的社会分化,维护社会公平,创建和谐社会等方面起到了重要的作用。然而,由于其应急被动性、  
缺乏开发性和可持续性,城市低保制度需要进一步完善。美国福利制度改革中将享受福利与参加社区工作相  
结合、出台鼓励福利人群进行工作自救的配套政策、注重提高福利人群人力资本等理念值得借鉴。针对中国城  
市低保制度存在的缺陷,通过比较借鉴美国福利制度改革的思想与理念,提出了完善中国城市低保制度的建议。

**关键词:** 城市贫困;城市居民最低生活保障制度;福利改革;工作福利制

**中图分类号:** G63      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1009-1971(2013)01-0045-06

### 引言

20世纪90年代以来,随着国有企业等各项改革的不断深入,下岗失业人员的增多,中国城市贫困人口规模日益增大。面对这样的形势,全国一些城市,比如上海开始了实施城市居民最低生活保障制度(以下简称城市低保制度)的尝试。其他城市也纷纷效仿上海的经验,建立起相关的最低生活保障制度。国务院于1999年颁布《城市居民最低生活保障条例》,目前中国各城市均已实施了城市低保制度。

城市低保制度是目前中国城市反贫困政策的核心,为改革深化、体制转轨和社会稳定创造了有利条件,有效发挥了“减震器”、“稳定器”和“安全网”等作用。然而,从根本上说,它是一种应急性政策。在实施的过程中也逐步暴露出一系列问题,有些学者把它称为“低保制度在实施过程中的延伸效果”<sup>[1]</sup>,其中尤其以低保对象的制度依赖,或者说“福利依赖”现象最值得政策制定者进一步反思。这是

因为随着中国城市低保的大力推进,有劳动能力的下岗失业人员已成为城市对象的主体,如何建立合理的制度安排、平衡救助与就业之间的关系、实现扶贫救助政策的可持续发展已经成为进一步完善中国城市低保制度的重要内容<sup>[2]</sup>。

美国福利制度制定初期,开发性不足,没有考虑到其可能产生的负面社会效应,结果产生了一系列的经济社会问题,比如说福利依赖现象日趋严重,部分贫困人口丧失工作伦理,国家财政负担日趋严重等。自里根总统上台后,美国政府开始对福利制度进行改革,其核心是实施工作福利制。克林顿就任总统后,在1996年对美国的福利制度进行了大刀阔斧的改革,将工作福利制进一步完善,短期内取得了显著的成效<sup>[3]</sup>。虽然中国国情与美国有很大的区别,但发达国家走过的路,在实施社会福利方面所取得的经验教训值得我们学习与借鉴。

### 一、美国福利制度改革及其效果

美国的福利制度是20世纪30年代初经济大

萧条之后建立起来的。此后的 40 多年里,美国社会福利制度在经过“伟大社会”和“向贫困开战”的两次大扩张后,成为“不情愿的福利国家”<sup>[4]</sup>。而《对有未成年子女家庭的援助》(Aids to Families with Dependent Children, 以下简称 AFDC) 是福利改革前美国为低收入家庭提供现金资助最主要的项目。AFDC 项目核心理念类似于中国现在实行的城市低保制度。AFDC 项目是美国民主党和共和党党派斗争相互妥协的结果。AFDC 项目的实施体现了对弱势群体的关注与社会公平,也给美国带来一系列负面社会问题。自 20 世纪 80 年代里根总统上台以来,美国对工作福利制度进行了改革,而影响比较深远的是经过克林顿政府与国会斗争妥协而最终通过实施的《个人责任与工作机会权衡法案》(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 以下简称 PRWORA)。在 PRWORA 中,改革最彻底、影响最深远、效果最显著的是对 AFDC 项目的改革。此次改革彻底废除了 AFDC 项目,并代之以《对困难家庭的临时性补助》(Temporary Assistance for Needy Families, 以下简称 TANF)。TANF 项目强调接受援助者承担责任并要求其进行工作自救。从后续效果来看,此次改革已经获得了成功。这不仅在美国社会保障历史上影响深远,也给中国社会福利建设及中国城市低保制度完善提供了一个可供借鉴的视角。

(一)《对有未成年子女家庭的援助》项目及其特点

AFDC 项目从 1935 年开始实施,它的目的是给困难家庭提供现金援助。项目所需费用由美国联邦政府和州政府共同承担。AFDC 项目对受助人资格有相关规定,如必须是美国公民,家中必须有未满 18 岁的孩子,由于父母有一方死亡或长期失踪,或双亲家庭中家庭主要收入承担者的失业而得不到支持和抚养等。各州独自设立该州一般家庭生活的基本需求的标准,如果达不到这个标准,就有权向州政府申请资金救助。与此同时,AFDC 项目还规定接受资金救助的家庭其拥有的股票、债券和不动产的总价值不能超过一定的数额。后来美国逐步放宽了 AFDC 项目受助人的资格条件,扩大覆盖范围,使美国进入“不情愿的”福利国家行列<sup>[5]</sup>。

AFDC 项目有以下特点:享受福利是一种资格(Entitlement),只要生活水平低于各州划分的标准,

就有权利向联邦获得资金援助;对享受福利者参加工作没有明确的要求,没有相关的激励机制。

(二)《对有未成年子女家庭的援助》项目带来的负面社会效应

### 1. 国家财政负担沉重

AFDC 项目引起的最实际问题就是国家财政负担问题。自 AFDC 项目实施以来,美国联邦政府逐步地扩大了福利的概念。其结果是,国家的福利系统为成百上千万有劳动力成年人的家庭提供了一揽子保障收益。国家福利开支巨大,1994 年,美国 1/6 的国家财政预算,大约是 2460 亿美元花在这些援助上<sup>[6]</sup>。庞大的社会福利开支让世界最发达的国家也举步维艰、不堪承受,国家竞争力也日趋下降。世界银行和经济合作与发展组织警告,巨额的社会福利开支已经成为发达国家经济发展的重要阻碍因素。

### 2. 福利依赖严重、部分贫困人口丧失工作伦理

以 AFDC 项目为核心的美国社会福利制度对人们的工作积极性产生了负面影响,它以不同的方式传递这样一种信息:传统的就业是愚蠢的<sup>[7]</sup>。一个引人注目的变化是,1960 年,在最低收入的美国家庭中,近 2/3 的户主都有工作。到 1991 年,这样的家庭仅占 1/3,其中只有 11% 的户主是长年工作的。20 世纪 60 年代,一些专家就已经发出警告:福利会有削弱工作伦理的效应。随着福利津贴的增加,妇女更有可能放弃工作,加入福利领取者的行列。

(三)《对困难家庭的临时性补助》项目的核心是实施工作福利制

TANF 项目最显著的特点是取消了美国《社会保障法》第 IV - A 条款下将享受现金援助作为一种资格的权利,联邦政府为援助临时困难家庭每年提供一次性大宗拨款,将接受临时资金援助与参加工作结合起来,对接受临时资金援助者的工作时间和受益时间有严格的限制,为促进接受援助者参加工作提供一系列配套激励措施。

### 1. 接受临时援助与参加工作相结合

所有接受临时援助的成年人两年后必须参加一些帮助他们进行劳动自救的活动,否则,对他们的援助将被终止。这些活动包括在公共或私人部门实际的工作,也包括工作体验、在职训练、接受如何寻找工作或为工作做好准备方面的培训、社区服务、职业教育、与就业直接相关的工作技能培训

练和教育等。接受临时援助两个月后,如果没有参加工作,成年接受援助者必须参加各州为他们安排的一定时间和任务的社区工作。也就是说,接受临时援助者通常每周得工作 20 小时,1999 年增加到 25 小时,2000 年达到最高的 30 小时。对于核心家庭,父母中有一人每周工作时间必须达到 35 小时。那些没有按照要求参加工作的成年人,对他们的援助至少会同比例减少。比如,要求工作 20 小时的家长只工作了 10 小时,她(或他)的收益至少会减少 50%。当然,1 岁以下小孩的单亲父母及得不到儿童看护的 6 岁以下孩子的单亲父母不受此限制。

同时,各州必须满足联邦政府对接受临时援助单亲或核心家庭就业率方面的要求,1997 年所有接受援助的家庭就业率要达到 25%,后每年以 5% 的速度增长,到 2002 年要达到 50%,而核心家庭就业率要求达到 90%。否则,该州所获得的 TANF 拨款会按比例减少:第一年是 5%,然后依次是 7%,9%,11%;最高处罚是失去 21% 的联邦拨款。

## 2. 有具体的受益时间限制

TANF 项目设定了一个接受临时援助最长时间为 5 年的期限。如果家庭中有一成年人已经连续 5 年接受临时援助,那么禁止向该家庭提供此项拨款的现金支付和其他资助。各州还可以设立一个更短的时间。当然,这里面还是有一定的弹性的。20% 的临时困难家庭不受此时间限制,此外,各州可以用自己的财政或社会服务资金来资助那些因为享受联邦政府临时援助超过 5 年而不能继续享受的家庭。

## 3. 美国联邦政府为实施工作福利制提供的配套政策

首先,应确保脱离临时援助参加工作的家庭能获得公共医疗补助。这样的家庭主要有两类:一类是因为工作收入提高而不能再享受临时援助的;另一类是因为所获联邦政府儿童支持方面的收益而不能享受临时援助的。这样就使得困难家庭脱离援助进行工作自救变得无后顾之忧。

其次,为推行工作福利制,让更多的接受援助者从依赖援助到参加工作,美国政府采取了许多激励政策,使其劳有所值。这些措施包括:为参加工作的接受临时援助家庭增加收入税费减免;将最低工资增加到每小时 5.15 美元,而且在努力使每小时再增加 1 美元;实施 240 亿美元的儿童医疗保险将医疗保险,覆盖到成百上千万没有参保的儿童;

为参加工作的家庭提供幼儿看护。美国政府还采取一系列行政措施来保证工薪家庭能领取食品券,为从依赖救助到工作自救者提供交通费用和房屋优惠券。虽然享受福利者在劳动市场上竞争力不强,所从事的工作获得的报酬不多,但是通过这些配套政策,参加工作的或部分参加工作部分享受福利的生活状况要比不参加工作单纯依赖福利好得多,而且对未来的期望也更好<sup>[8]</sup>。

与此同时,美国政府在帮助享受福利者寻找工作方面做了大量的工作。比如,政府以每安排一人就业为企业提供补贴 5 000 美元的方式来鼓励私营企业接收领取救济金者参加;由政府出资开办一些服务性企业,吸收享受福利者参加工作。自从 1996 年,美国政府发起了从福利到工作伙伴关系(the Welfare-to-Work Partnership)的运动,参与这项运动的公司到 1999 年达到 1.2 万家公司,雇佣了 41 万位享受福利者;克林顿总统签署行政命令确保联邦政府各部门雇佣享受福利者,到 1999 年已经有 1.4 万个享受福利者被雇佣;政府还发起成立“副总统保持成功联盟”(Vice President Coalition to Sustain Success),该联盟致力于帮助享受福利者如何从依赖福利过渡到工作自救等等。

## (四)美国福利改革取得了良好的效果

### 1. 享受福利者就业率上升

1998 年,美国享受福利者的就业率达到有史以来最高的 23%,而 1992 年只有 7%,1997 年也只有 13%(数据来源:TANF1999 年国会年度报告,以下未标明出处的数据均来自这个报告)。到 1998 年,那些收入在贫困线 200% 以下的单亲母亲的就业率从 1992 年的 44% 上升到 1998 年的 57%。福利改革后,妇女就业率均有变化,而变化最大的是孩子未满 18 岁的单亲妇女,其就业率上升幅度最大。

### 2. 享受福利人数大幅下降

从 1996 年 8 月到 1999 年 3 月在福利人口数上下降了 40%。1999 年接受援助的美国人比例是 1969 年以来最低的。如表 1(见下页)所示,美国的总人口数历年有所增加,但其享受福利的人数下降的幅度更大,而享受福利人数占总人口的比例变化比前两者更明显。

由经济顾问委员会提出的一项报告表明:从 1996 年到 1998 年接受临时援助人口的下降的 1/3 是实施福利改革所取得的,福利改革是这一时

期广泛并持续的一福利人口下降单一的最重要的因素。

3. 享受福利家庭经济状况改善,全国贫困率下降

参加工作的 TANF 受益者的平均收入由每月 506 美元涨到每月 553 美元,从 1997 年到 1998 年

增长了 11%。国家总审计署的一项研究表明离开福利的人的平均年收入在 9 512 美元到 15 144 美元之间。特别的当收入和其他对工薪家庭的支持如收入减免退税、食品券、儿童看护等结合在一起,家庭情况比当初他们依赖福利时要好。

表 1 美国享受福利人数变化

时间	美国人口数	AFDC/TANF 受益者	占美国人口的比例
1992	254 489 083	13 625 342	5.4
1993	257 563 667	14 142 710	5.5
1994	260 103 333	14 225 651	5.5
1995	262 560 167	13 659 206	5.2
1996	264 990 250	12 644 076	4.8
1997	267 510 917	10 935 151	4.1
1998	270 063 250	8 770 376	3.2
1999 年 3 月	272 445 000	7 334 976	2.7

资料来源:TANF1999 年国会年度报告。

美国人口调查局调查显示,美国贫困率由 1993 年的 15% 下降到 13%。自从 1993 年以来,非洲裔美国人的贫困率从 33.1% 下降到 26.5%,是历史上最低的纪录。1998 年,西班牙裔美国人的贫困率从 29.4% 下降到 27.1%,是 1978 年以来年降低率最高的一次。儿童的贫困率从 1993 年的 22.7% 下降到 1997 年的 19.9%,最近 30 年以来 4 年期间下降最高的一次。如果从更长历史时期来看,无论是全国的、单亲母亲、单亲黑人母亲、西班牙裔单亲母亲家庭的贫困率 2000 年是最低的,与历史上其他经济增长时期相比,由于 1996 年的福利改革,2000 年贫困率降低的幅度是最大的。

## 二、美国福利改革对完善中国城市低保制度的启示

一个国家社会保障水平达到什么程度和选择何种模式,最终取决于自身的经济发展水平和人口发展状况。历史环境不同,社会保障制度的起点就会不同、范围也不同,采取的形式也会不同。但是通过前面的分析,我们可以看到福利改革之前美国核心的福利制度《对有未成年子女家庭的援助》与中国现在实施的城市低保制度有很多共通之处,而且福利改革前美国的福利制度所引发的负面问题,如“福利依赖”已经在中国出现。虽然“福利依赖”或者说“负激励效应”问题在学术界还有一定的争议<sup>[9]、[10]、[11]</sup>,但是在前瞻性视角下,应该未雨绸缪,根据本国的国情,借鉴其他国家的经验,进一步完善城市低保制度,使其处理好

“政府与市场、公平与效率、权利与义务、近期与长远”的关系。

美国福利改革的具体措施中,如将享受福利与工作结合起来、设立享受福利时间限制、国家出台政策让劳有所值、扩大医疗补助的覆盖面等措施无不具有启示作用,值得中国借鉴。

在综合分析比较美国福利制度与中国最低生活保障制度,阐述美国福利改革经验及其所取得的效果的基础上,笔者立足于中国国情,提出以下完善中国最低生活保障制度的一些可行性建议。

(一)在城市低保制度中强化“工作福利制”理念

1. 将享受低保与参加工作结合起来,体现权利与义务的对等

我们在设计国家社会保障制度时也必须要有长远的目光,考虑到某些制度可能产生的后果,而更关键的是由于城市贫困将是一种长期现象,反贫困政策必须具有可持续性,否则就有可能如美国 AFDC 项目那样,给社会带来重大的负面效应。

因此,对具有劳动能力的城市低保人群,在接受国家资助的同时,必须对他们参加工作有一定要求。“参加工作”的概念是广泛的,可以指在公共或私人部门正式就业,也可以指公益性的社区活动、职业教育与培训等。如辽宁省大连市通过建立“社区公共服务社”,组织有劳动能力的低保人员参加学习培训、参加社区公益活动 and 公共服务。此举不仅实现了低保资格甄别,而且为他们的再就业打下了基础<sup>[12]</sup>,应该说是我国在这方面

有益的尝试。

## 2. 重视对健康低保人员人力资本的开发与利用

对大部分穷人来说,他们最重要的资产就是人力资本。在人力资本方面进行投资,是提高穷人资产、减少资产的不平等,减少贫困的强有力的方式<sup>[13]</sup>。从20世纪80年代开始的美国福利改革,要求各州为享受福利者提供教育、培训和就业指导方面的服务,帮助青少年享受福利者完成中学教育,把教育和培训放到了一个很高的位置上。我们实施城市低保,在保障贫困群体的基本生活的同时,更重要的是要通过各种教育和培训提升他们的人力资本,帮助他们通过竞争重新回到工作岗位上,最终达到工作自救。

## 3. 重视非正规就业,充分利用私有企业和民营企业帮助低保人员就业

目前,从全世界范围来看,非正规就业是解决就业困境的一条出路。在《人人有工作:社会发展峰会之后我们学会了什么》一文中,伊莎贝拉·格伦伯格列举了一些联合国开发计划署提供的数字,“在过去的20年中,临时性工作在总的就业机会中所占的比例越来越大——在10个发达国家中,从事这种工作的人已经占到就业人口总数的20%”<sup>[14]</sup>。从20世纪末世界各国的劳动力市场发展规律看,部分时间的、不充分的非正规就业和政策性就业将成为有劳动能力的低保人员主要就业方式。因此,在此大背景下,政府出台优惠的政策,比如降低税收鼓励私营企业和民营企业接纳低保者,既实现了低保户的就业又填补了企业的用工空缺,无论是对解决健康成人低保户生活困难,还是促进私有和民营企业的发展,都是不无裨益的。

### (二) 国家出台促进工作自救的配套政策

#### 1. 鼓励走出福利陷阱,将低保配套政策与参加工作挂钩,提高最低工资,让低保人员劳有所值

如果有适当的激励机制,大部分有劳动能力低保人员还是愿意回到工作岗位中去的。目前城市低保制度增加许多配套优惠政策,如廉租房政策、公租房租金减免、教育救助等,这些政策以“低保”作为“准入”条件,这也许会诱导有劳动能力的低保人员有工作机会也不抓住,目的是要以“低保”身份获得这些额外的收益。因此,建议将这些配套优惠政策与参加工作结合起来,对参加工作的低保人员进行“物质的奖励”。此外,要尽量使企业贯彻落实《劳动法》最低工资标准,根据实际

情况,提高最低工资。理论上,最低工资应该大于失业保险金,失业保险金应该大于下岗生活费,而下岗生活费用要大于低保金,同时,考虑到低保户参加工作所需的花费,为低保人员参加工作提供交通费等补贴,鼓励低保户更加积极地提高自己工作技能、寻找工作,走出低保补助温室,最终达到工作自救。

#### 2. 完善低保退出机制

应该致力于完善最低生活保障制度的退出机制,让它具有一定的弹性。在美国的福利改革中,脱离临时援助参加工作的家庭获得公共医疗补助有一个缓冲期。这种理念值得我们在建立低保退出机制中借鉴。比如说,对低保家庭中新就业人员实施“救助渐退”的办法。实现就业者,本人享受就业奖励金(最低工资标准与低保标准的差额部分不计入家庭收入),符合低保条件的,其家庭按规定继续享受低保待遇。家庭收入高于低保标准的,保留6个月的低保待遇,但实行救助渐退政策,实现就业的第一、第二个月享受低保标准75%,第三、第四、第五个月享受50%,第六个月停止享受。

#### (三) 构建有效的实施城市低保制度的赏罚机制

任何一项制度的实施,必须要有一定的约束机制。在美国的福利改革中,为了督促各州确实达到联邦法案规定的各项要求,设立了严格有效的赏罚制度。据学者研究表明,与强调惩罚而不是激励相通的是,这种有效促进享受福利者参加工作是通过惩罚实现的<sup>[15]</sup>。

随着国家对城市低保制度的统一规划,中央政府对资金投入的加大,中央应该对各省市完成实施城市低保制度的各项指标进行统一的要求,并设立有效的奖罚制度与竞争机制,直接将其与中央向各省市的低保财政拨款相结合。这样会提高低保金的利用率,促进更多的低保户离开低保依赖,最终走向工作自救。

## 结 论

本文针对城市低保制度存在着的缺陷,通过研究西方发达国家在实施社会福利制度的经验教训,为完善中国城市低保制度提供一种国际借鉴视角。也正是基于这样一种思路,选择在某一发展阶段社会福利制度模式方面与中国现阶段比较类似、历经改革后取得成功的美国为参照对象,研

究其实施福利制度的历史教训及成功经验。在立足于中国国情的基础上,本研究提出完善中国城市低保制度的若干条有建设性的建议,即在制度上将享受低保与参加工作结合起来,并出台激励低保人员参加工作的配套政策,重视低保人员人力资本的提升,使其通过就业最终达到工作自救。

#### 参考文献:

- [1] 洪大用. 试论中国城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向[J]. 社会, 2005, (3): 50 - 69.
- [2] 黄晨熹. 城市低保对象求职行为的影响因素及相关制度安排研究——以上海为例[J]. 社会学研究, 2007, (1): 137 - 160.
- [3] 周凤华, 等. 美国的贫困家庭与福利改革[J]. 社会主义研究, 2011, (5): 94 - 98.
- [4] 杨立雄. 贫困理论范式的转向与美国福利制度改革[J]. 美国研究, 2006, (2): 111 - 136.
- [5] JANSSON B S. The Reluctant Welfare State: American Social Welfare Policies: Past, Present, and Future[M]. Brooks/Cole Publishing Company, 1997: 234 - 235.
- [6] BURKE V. Cash and Noncash Benefits for Persons with Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FYs 1992 - 1994 (96 - 159EPW) [R]. Washington, DC: Congressional Research Service, 1995, December 19.
- [7] ELLWOOD D T. Welfare Reform as I Knew It, The American Prospect, November 19, 2001. <http://prospect.org/article/welfare-reform-i-knew-it-when-bad-things-happen-good-policies>.
- [8] SHELDON D, COLLEEN M H, MARY E C, ELIZABETH O and WANG H C. Does It Pay to Move from Welfare to Work[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2002, 21(4).
- [9] 韩克庆, 郭瑜. “福利依赖”是否存在? ——中国城市低保制度的一个实证研究[J]. 社会学研究, 2012, (2): 149 - 167.
- [10] 马强, 姜丽美. 城市生活最低保障制度“福利依赖”文献综述研究[J]. 长春理工大学学报: 社会科学版, 2012, 25(7): 55 - 56.
- [11] 钟玉英. 当代中国城市低保制度的演进及反思[J]. 当代中国史研究, 2011, 18(6): 54 - 62.
- [12] 葛道顺. MOST 案例再研究: 社区公共服务社的研究和政策应该——大连市完善城市居民最低生活保障制度政策过程的案例分析[J]. 社会学研究, 2003, (4): 61 - 73.
- [13] CHEN S H, WANG Y. China's Growth and Poverty Reduction: Recent Trend between 1990 and 1999[J]. The Economist, 2001, (3).
- [14] [美] 格伦伯格 伊. 人人有工作: 社会发展峰会之后我们学会了什么[J]. 国际社会科学杂志: 中文版, 2001, 17(4).
- [15] M QUAID. Workfare: Why Good Social Policy Ideas Go Bad[M]. Toronto: University of Toronto Press, 2002: 16.

## From “Welfare” to “Workfare”

—A Lesson for China's Urban Minimum Living Standard Security System from the Welfare reform of the United States

LIN Yi-fu

(School of Economy and Management, Harbin Institute of Technology, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China)

**Abstract:** As the final network of safety, China's Urban Minimum Living Standard Security System (UMLSSS) is playing an important role to handle urban poverty. However, due to MLSSS's many demerits, there is great room to improve it. Since America adopted Aid to Families with Dependent Children (AFDC) as its core welfare program, AFDC had been working for more than 60 years. This study found out that both UMLSSS and AFDC share a common demerit. The demerit could be best explained that except for financial aid, the urban poor get nothing else from the two systems to improve their ability of finding a job to get out of poverty. Furthermore, there are no motivating factors to urge the urban poor to be independent. AFDC had brought serious economic and social problems which resulted in reforms to take place since 1980s. Although China and America have different backgrounds, the ideas of improvement could be the same. Based on China's particular conditions, this paper makes references to such ideas as combining aid with work requirement, issuing policies to encourage the urban poor to find jobs and offering job opportunities for the urban poor in private sectors from American welfare reform to perfect UMLSSS.

**Key words:** urban poverty; the minimum living standard security system; welfare reform; workfare

[责任编辑:唐魁玉]