

■ 区域经济社会发展研究

城市最低生活保障制度下的福利依赖及其对策

艾 强

(西北大学哲学与社会学学院, 陕西西安 710127)

摘 要:随着我国福利扩大而产生的福利问题在实践中逐渐凸显,其中,福利依赖问题尤为严重。文章在城市居民最低生活保障制度体系的背景下,分析研究我国福利依赖现象的现状,福利依赖的原因及影响。认为低保福利制度设计、政府政策实施情况、传统文化渊源、社会不正风气蔓延、个人观念素质低下是导致福利依赖现象蔓延的重要因素。在解决低保福利依赖问题过程中,既要借鉴国外成熟实践经验,又必须结合我国实际情况,发挥政府、制度、社会、组织及个人力量,在完善福利制度体系基础上,有效解决福利依赖问题。

关键词: 城市低保;福利依赖;制度重构

中图分类号: D632.1

文献标识码: A

文章编号: 2095—770X(2017)06—0035—05

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095—770X.2017.06.009

Countermeasures to Welfare Dependence under Urban Living Security System

AI Qiang

(School of Philosophy and Sociology, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: With the expansion of welfare in China, the welfare problems in practice are gradually highlighted, in which the welfare dependence is particularly serious. In the context of urban residents' minimum living security system, this paper analyzes the current situation of welfare dependence in China and the causes and effects of welfare dependency, and concludes that welfare system design, the implementation of government policy, the origin of traditional culture, the spread of social misconduct and the low quality of individual opinion are the important factors leading to welfare dependency. In the process of solving the problem of welfare dependency, mature experience of foreign countries can be referred to, the actual situation of our country should be taken into consideration, and joint efforts should be made by government, institutions, society, organization and individual. On the basis of perfecting the welfare system, the common prosperity of the whole society and the common goal of building a well-off society in can be achieved.

Key words: urban living security; welfare dependence; institutional reconstruction

随着我国经济社会的高速发展,人民生活水平的快速提高,城市低保的覆盖范围和制度外延的不断扩大,低保标准的不断提升,城市低保制度在实践过程中也出现了与发达国家类似的福利依赖问题,产生了许多不良的社会影响,尤其是在“精准扶贫”

战略整体推进、全国上下矢志建成全面小康社会之际,研究福利依赖问题具有十分重要的意义。从个体层面上看,低保群众走出福利依赖,实现个人以及社会的进步,从而促进经济社会的持续健康发展。从政府层面上看,通过研究城市居民最低生活保障

收稿日期:2017-03-12;修回日期:2017-04-04

基金项目:西安市民政局“三区”社会工作专业人才支持计划(208020003)

作者简介:艾强,男,陕西榆林人,西北大学社会学学院硕士研究生。

制度体系下的福利依赖现象,分析福利依赖的原因及影响,探讨克服福利依赖的对策建议,从而在社会福利制度设计及社会公共福利实践中有效防范或者解决福利依赖的危害,实现福利制度的重构。从社会层面上看,通过个体、政府、社会等多重角度分析研究福利依赖现象,提出解决福利依赖的对策建议,可以缓解个人、社会、政府之间的矛盾冲突,有利于社会公正与和谐。

一、社会福利依赖现状分析

(一) 社会福利依赖

研究福利依赖,要对社会福利依赖有一个综合的理解和概念的明确。从国外的理论研究来看,社会福利依赖有很多种理解。奥康纳认为,当代福利依赖的理论研究起源于美国。其中比较具有代表性的观点主要分为三种:一是托马斯·赫希尔为代表,他们将社会福利依赖看作是问题和罪恶的根源;第二种则是对福利依赖进行一种客观事实的描述;第三种则是一种动态的观点,认为福利参与和福利依赖是人们在利用福利的不同阶段的不同表现^[1]。最后,从国内的理论研究来看,社会福利依赖被认为是一种综合的现象,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、“意向”——不愿积极寻找工作三个方面^[2]。此外福利依赖现象有自己独特的表现形式,从社会整体来看,国家的福利财政开支加大、享受福利的人员急剧增长、失业率不正常上升;从个体来看,个人或家庭享受福利待遇持续时间长,受助者个人或家庭获得的福利收入占其全部收入的比重大。结合我国城市低保制度体系,借鉴国内外成熟的研究结果,可以得知城市低保福利依赖定义可以理解为城镇中身体健康、有就业能力的一部分居民长期在社会游荡,没有劳动意愿,不从事政府和社会提供的工作,也不想接受社会就业培训,不愿意依靠自己的劳动能力脱离贫困,而长期依赖政府的救济金度日;或者是通过隐瞒自己的隐性收入来得到政府补助等各种社会救助的制度依赖现象,即俗称“低保养懒汉”“吃低保”现象。

(二) 我国城市低保中福利依赖现状

城市最低生活保障制度自1997年正式实施以来,已经成为中国城市社会稳定的“安全阀”。然而随着城市低保的标准不断上升,覆盖范围的不断加大,大量的城市居民被纳入低保范围,福利依赖也开始在城市低保制度凸显。在民政部发布的2016年

4季度全国县以上城市低保情况提到:“全国共有8553912户、14798784人城市低保对象。全年各级财政共支出城市低保资金655.6亿元。城市低保对象中,在职人员228353人,占总人数的1.5%;灵活就业人员3016308人,占总人数的20.4%;老年人2544709人,占总人数的17.2%;登记失业人员2538605人,占总人数的17.2%;未登记失业人员3688743人,占总人数的24.9%;在校生1867782人,占总人数的12.6%;其他914284人,占总人数的6.2%”^[3]。第一,低保构成比例不均衡,低保中有劳动能力的人占较大比例。其中在职、灵活就业、登记失业等有劳动能力的人员占城市低保人员总数的64.0%。从中我们可以看出未就业的低保人员的比重占据第一,真正的低保老年人占总低保人数的比重较小,而且大量的就业人员与在职职工也享受着低保。第二,城市低保制度中还普遍存在“低保养懒汉”的现象。在一份针对北京市朝阳区调查显示,朝阳区的低保户中,有36%是劳动年龄内同时又有劳动能力的人,在这部分人中,未就业人员占69.1%,其中无原因未就业人员占54.2%。这就表明,朝阳区享受低保的居民中,近六成的人在劳动年龄之内,这部分人中又有六成是有劳动能力的^[4]。第三,骗取低保现象在一定程度上影响低保的救助效果。部分人依据自己与政府或者居委会等部门领导的私人关系为自己谋取低保,更有甚者隐藏自己的真实收入,从而获取低保救助资金,挤占国家财政资金。中国共产党新闻网、人民网等中央媒体也关注此乱象,认为低保救助中,“可是一些人却“碗中抢食”,把低保费当作“唐僧肉”,变着戏法咬上一口”^[5]。

通过这些调查报告,我们可以看出在我国城市低保制度实施过程中,许多处在劳动年龄内有劳动能力的低保人员没有劳动意愿,不愿意进行再就业,而是长期依赖政府提供的低保基本救济金维持生活需要,成为社会上的一个懒汉;同时更有一些已经再就业的低保人员隐瞒自己的收入继续领取低保金,侵犯了纳税人的利益,引起社会的普遍不满。可见,虽然我国还是一个发展中国家,社会福利水平比不上西方发达国家,但是社会福利依赖现象开始出现,已经成为中国福利制度发展的一个障碍,必须引起全社会的关注。

(三) 我国社会福利依赖特征

由于我国政府提供的福利水平还不是很高,因

而我国的福利依赖不完全等同于西方发达国家的福利依赖,其具有自己的特殊性。虽然从本质表现上来看,我国的福利依赖与出现在西方发达国家中的福利依赖类似,仍然表现为居民主观上没有劳动意愿,不参加社会劳动而依赖福利度日的形式;但是从具体的表现来看,我国的福利依赖却表现为居民因为客观现实而不得不依赖福利,形成“贫困型福利依赖”、“代替型福利依赖”等形式。这是因为我国虽然经济发展速度快,但人均收入水平低,人民的生活还比较困难,社会上还普遍存在大量的生活贫困的居民,因而许多生存困难的社会居民将政府提供的低保收入当做一项“副业收入”,以此来增加家庭收入,避免贫困;或者是已经就业的居民担心工作不稳定,因此不想放弃政府提供的救济金;此外由于我国的就业形势十分严峻,导致底层的社会居民的就业收入十分低,甚至低于政府提供的救济金,导致了“工作不如吃救济金”的现象,从而放弃工作而去依赖国家救济金度日,再加上我国依然存在“关系保”、“人情保”等真实乱象,加重了受益群体的“福利依赖症”。

二、我国城市低保中出现福利依赖现象的影响及成因分析

(一)城市低保中出现福利依赖的影响

城市低保制度设立目的是为了救助那些因失业或残疾而生活困难的城市居民,使他们能够维持基本的生存需要以便度过困难时期找到新的生活来源,然而在实践中产生的福利依赖却违背了城市低保制度的初衷。城市低保中出现的福利依赖问题不仅侵犯真正城市贫困居民的利益,更产生了许多负面影响。

1. 加大国家财政压力,加重政府的负担

城市低保对象不愿意就业的福利依赖现象无疑会增加国家的福利开支,加大国家的财政负担。据民政部统计数据,“2013年全国城市低保平均标准373元/人·月,比上年增长13%;2014年增长至411元/人·月,比上年增长10.1%;2015年达451.1元/人·月,比上年增长9.5%。各级财政投入常年居于700亿元以上”。从中可以看出国家城市低保福利开支之大,增速之快。同时那些通过隐瞒隐性就业收入来达到享受低保的福利依赖问题也会加重政府对城市低保对象的审核及监管负担。因此这些福利依赖现象的出现不仅不利于国民经济的发展,

而且对我国社会保障体系的完善也会产生负面影响。

2. 凸显权利与义务、公平与效率的矛盾,导致社会不满

低保资金来源于全社会公民所缴纳的税款,也是国家法律规定的全体公民的义务;享受低保则是国家赋予贫困公民的权利。身体健康有劳动能力的城市低保对象不愿意参加劳动,不愿意接受职业技术培训,依赖政府提供低保救济金度日,或者一些低保对象隐瞒自己的收入来达到“吃低保”的目的,无疑违背了权利与义务相统一的原则,影响了社会公平。同时这种有劳动能力的人不劳动的福利依赖现象也会让正常的劳动者降低他们的劳动积极性与工作效率,同样违背了公平与效率相促进的原则。

3. 引发居民从众心理,影响社会劳动风气

以热爱劳动为荣,以好逸恶劳为耻,这是我国政府正在大力的弘扬主旋律,大力推崇的社会风气。而福利依赖问题的出现,形成身体健康有劳动能力的城市居民不劳动也能依赖低保过日子的现象,这无疑会引发公民的从众心理,形成“找工作不如吃低保”风气,加剧低保福利依赖问题的严重程度,加重城市低保制度体系的负担。此外这种好逸恶劳的风气如果在社会上弥漫,则会严重影响社会风气塑造和公民素质的建设。

4. 助长居民闲散懒惰性,不利于个人进步

马克思认为:劳动不仅是谋生的手段,更是通向客观世界与主观世界的媒介,也是实现人性至美至善、彻底自由的必由之路。而福利依赖现象的存在,促成了“低保养懒汉”的社会现象,在一定程度上助长了公民消极懒惰意识,不利于劳动价值观的形成,对公民自尊、自信、自强等精神面貌的塑造产生负面影响。

(二)城市低保中出现福利依赖的成因

城市最低生活保障制度被认为是维护社会稳定的安全阀,在增进经济社会发展过程发挥了重要作用。福利依赖作为一种广泛存在于城市低保中的“福利病”,引发了许多不良的负面影响。因而必须高度重视福利依赖现象,挖掘其产生的各种原因。

1. 制度设计角度

我国正在实施的城市低保制度,强调的是对那些无法维持最低生活需要的城市贫困居民进行救济,忽视了对救助对象的帮扶,也不重视低保对象的劳动自救能力提升及人格自信心的重塑。从这个角

度看,低保制度设计的宗旨只停留在救助的表面,没有深入扶贫的实质,它不能使贫困者依靠自己的劳动能力脱离贫困,反而使有劳动能力的低保对象陷入低保依赖的境地。同时由于我国低保福利制度建立时间不长,经验不足,对于低保对象家庭隐性收入及固定资产的统计及户籍制度的确定等方面存在困难,导致在低保对象的资格审查、就业情况登记以及政府低保工作监管等方面存在不可忽视的问题,以至于出现“低保只进不出”、“懒汉吃低保”、“死人吃低保”及“有工作还吃低保”等现象,这在实质上形成了福利依赖问题。

2. 政府政策角度

随着近些年我国经济的发展,国家加大了社会福利的财政开支,大力完善社会保障体系,要求各级政府做到“应保尽保,应退尽退”。这在很大程度上扩大了低保覆盖范围,使大量的城市居民纳入到低保制度体系中,形成福利依赖的现象。此外有些政府官员为了形象政绩,一味着提高低保数量和低保标准,不坚持社会保障与帮扶自救相结合的原则,不重视贫困居民再就业及技术培训工作,导致了部分低保对象或赋闲在家,或隐性就业来侵占低保救济金。

3. 传统文化角度

我国城市低保依赖现象的产生有自己独特的历史根源。在几千年的传统历史中,人们一直认为有困难找政府,政府提供救济是天经地义的。因而在人们认为享受政府提供的低保是一种理所当然的事情。于是一些低保对象把依赖低保度日视为天经地义的事情,认为自己工作与否与别人无关,因而在找工作时左挑右拣。此外在人们的传统思维中,部分低保对象把吃低保占国家便宜视为一种荣耀,甚至宣称“低保是福利,别人能享受,自己也可以享受,国家的便宜不占白不占”。这种想法无疑是错误的,它违背了权利与义务相统一的原则。

4. 社会自身角度

从社会自身的角度来分析福利依赖现象,主要有三个方面:第一,就业形势。由于我国每年都有大量的待就业人口存在,普通劳动力的工资水平处于一个比较低的水平,这就可能使普通劳动者的就业收入甚至抵不上政府的低保救济金,由此就会产生“找工作不如吃低保”的心理。第二,就业歧视,低保对象在再就业过程中容易受到各种社会歧视,如年龄、性别、经验、技能及教育歧视。这些各种各样的

歧视不仅阻碍了低保对象的再就业,更严重打击了他们的自尊心、自信心,使他们放弃再就业而选择依赖低保。第三,社会不正风气。我国社会上曾长期弥漫着一种“国家的便宜不占白不占”的不正之风,许多人通过隐瞒就业及家庭收入来达到领取低保的目的,加剧了福利依赖现象。

5. 个人因素角度

个人因素是形成低保福利依赖的重要因素,这主要体现在两个方面。第一,个人的文化、年龄、经验及技能因素。由于低保对象的教育状况普遍处于较低水平,缺乏职业技能,加上年龄较高,缺乏工作经验,不适合现代企业的招工需要,同时容易受到就业歧视,工资也普遍较低,这使得他们不得不依赖低保。第二,“懒汉思想”及就业观念不当等因素。由于低保对象长期赋闲在家,习惯了整天游荡不工作的日子,养成了“懒汉思想”,再加上就业观念不当。因而在接受政府及社会提供的工作时对岗位十分挑剔,实际上却是从心理上不想劳动,只想依赖低保救济金。

三、克服城市低保福利依赖问题的对策探析

低保福利依赖问题反映了许多社会问题和社会矛盾,必须予以高度重视,借鉴工作福利制、资产建设等国内外新兴理论和福利实践,发挥政府、社会、组织、个人等各种角色的力量,从根源上有效克服及防范城市低保福利依赖问题的蔓延。

(一)从政府政策实施方面

政府在经济和社会领域中居于主导地位,发挥政府的作用是克服福利依赖的重要力量。第一,政府要重视低保对象的再就业工作,坚持社会保障与帮扶自救相统一的原则。在具体政策实施上,政府要大力发展经济,增加低保对象的就业收入。同时,政府要尽量增加不同类型、符合低保人群现实情况的就业岗位,并为低保人群提供文化素质与职业技术培训,从而为低保对象的再就业提供条件。第二,建立健全低保制度的相关法律法规,加强对低保工作的监管力度。各级政府要加强对低保对象资格的审核及监督力度,对于有劳动能力的低保对象设定退出期限,并减少各种“关系保”、“人情保”等现象,尽量做到“应保尽保,应退尽退”。

(二)从福利制度设计方面

现行的不完善的老保制度是产生福利依赖的直

接原因。在原则上,应该将现行的消极被动的福利转变为积极主动的福利,坚持社会保障与帮扶自救相统一、权利与义务相平衡的原则,多关注低保人群的长远发展与自我救助能力。在具体制度的设计上,可参考国内外福利制度改革实践,结合我国城市低保的实际情况进行制度重构。如在城市低保中加入“分类施保”体系,把城市低保对象按照困难程度、是否就业、有无劳动能力分成不同类型,针对他们的实际情况实施不同标准的救助。此外在低保实施过程中,还可以加入“救助渐退”和“就业奖助”制度,给有劳动能力的低保对象发放逐渐递减的低保救助金,并对低保对象的再就业进行奖助,从而促使低保人群参加就业,减少福利依赖。

(三)从社会风气塑造方面

社会不正风气促成低保福利依赖的重要因素:第一,在全社会净化对低保对象有关人格、就业、社会参与等方面的歧视之风,使全社会尊重低保人群,平等的对待他们,接纳他们,为低保人群参与社会,实现再就业扫平障碍,使他们能够积极主动的脱离依赖。第二,在全社会广泛宣传有关低保的法律法规,培扬公民法律意识,减少低保对象因法律意识淡薄而导致的侵占低保的现象。第三,弘扬劳动价值观、权利义务观等主流观念,在全社会塑造热爱劳动,劳动光荣、行使权利必须接受义务等社会风气,使低保人群能自觉主动地参加社会劳动。

(四)从公益组织介入方面

公益组织是社会发展的重要力量,发挥公益组织的作用是克服福利依赖的有效措施。第一,社区公益组织介入低保人群的生活之中,通过组织低保对象参加大量的公益性活动,加入公益性社区服务体系,这既能让低保对象参与社会劳动,提高其工作热情,又能增加其家庭收入。第二,公益组织可以发挥人文关怀的作用。通过组织社会工作的介入,开展专门的心理辅导、文化学习、职业培训和经验分享,发挥社会工作的心理关怀的作用,帮助低保对象走出自暴自弃的消极依赖心理,帮助其重建自信心,鼓励其积极就业。

(五)从个人素质培养方面

解决福利依赖问题,最直接的方式是提高个体的观念素质。第一,低保人群在接受政府低保救助的时间中,要积极参加政府和社会提供的各种职业

技术培训,提高科学文化素质,增加职业技能和工作经验。第二,树立正确的就业观念,认清就业形势,珍惜政府和社会提供的工作机会,量力而行,尽量实现再就业。第三,加强个人道德素质和法律意识的培养。个人要加强劳动价值观等道德素质的建设,培养热爱劳动,劳动光荣的意识,重塑自身的精神面貌,从而走出福利依赖心理。同时,个人要了解低保相关法律法规,提高法律意识,由此尽自己的义务和社会责任。

四、结语

经过相关研究表明,我国城市低保福利依赖问题的产生与蔓延具有深刻的社会历史根源,是与我国现今存在的各种经济社会现实问题相连接的,不完全等同于西方高福利发达国家在上世纪六七十年代所产生的福利依赖现象。其中,低保福利制度的设计、政府政策的实施情况、传统文化的渊源、社会不正风气的蔓延、个人观念素质的低下是导致福利依赖现象蔓延的重要因素。因而在解决低保福利依赖问题的过程中,既要借鉴国外成熟的实践经验,又必须结合我国的实际情况,具体问题具体分析。通过从政府、制度、社会、组织及个人等多重角色入手,发挥各种社会力量,有效防范和克服低保福利实践过程中福利依赖问题,实现福利制度体系的发展完善,从而促进个人进步及社会发展,实现全社会共同富裕和全面建设小康社会的共同目标。

[参考文献]

- [1] 张小伟,董林. 中国福利依赖现象初探——基于西方福利依赖比较的视角[J]. 劳动保障世界(理论版),2011(11):15-17.
- [2] 李棉管. 城市低保制度与贫困者的“福利依赖”[J]. 社会工作,2008:24-27.
- [3] 中华人民共和国民政部. 2016年4季度全国县以上城市低保情况[EB/OL]. 中华人民共和国民政部网站,2016-11-23.
- [4] 北京朝阳政协委员建议对有劳动能力者降低低保[N]. 新京报,2006-12-14.
- [5] 罗瑞明. 对骗取低保者应绳之以法[EB/OL]. 人民网—中国共产党新闻网. 2014-12-09.