

“养懒汉”是否存在?

——城市低保制度中“福利依赖”问题研究

刘璐婵 林闽钢

(南京大学政府管理学院社会保障系,江苏南京 210023)

[摘要] 本文基于2013年“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查项目的数据,分析了城市低保制度中“福利依赖”的现状、家庭的特征及其家庭成员的类型。通过研究发现在城市低保制度中,受助者劳动力市场参与率低,“养懒汉”问题已普遍存在;受助家庭受助时间长,“养懒汉”问题已长期存在;救助项目叠加造成受助者不愿意退保,“养懒汉”问题还将继续存在。为此提出了通过分类救助政策的实施,有针对性地来解决“养懒汉”问题。

[关键词] 福利依赖; 低保制度; 养懒汉; 典型懒汉; 贫困家庭; 社会救助

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1003-8353(2015)10-0037-06

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2015.10.005

20世纪八十年代初,随着福利国家进入到改革阶段,“福利依赖”(welfare dependency)问题成为各国关注的焦点。吉尔德(G. Gilder)、默里(C. Murray)和米德(L. Mead)等通过研究认为,相比较福利国家高额的社会支出,受助者对福利项目产生的依赖性更令人担忧,存在鼓励有劳动能力的受助者放弃工作机会的可能^①。近二十年来,有关“福利依赖”的政策讨论已成为各国社会政策的核心议题。

目前,我国社会保障制度进入到从“广覆盖”发展到“全覆盖”的关键时期,城市低保制度是否存在“养懒汉”成为社会争论和关注的焦点问题。本文试图分析在城市低保制度中,受助者是否存在“福利依赖”的现象,并进一步研究“福利依赖”的类型和行为特征,对其中的“养懒汉”现象进行分析。

一、“福利依赖”与“懒汉”的内涵及其特征

从文化视角、制度视角以及结构视角对“福利依赖”现象会有不同的解读,但通常认为,公共救助项目的受助者会产生依赖心理,接受救助使人萎靡消沉,并且会产生异常的价值观念和消极的生活态度^②,导致受助者在思想上不思进取,在行为上减少了劳动参与,而且长期接受救助,难以实现自立。

美国健康和人类服务部界定了“福利依赖”的标准,即一个家庭年收入中有50%以上来源于社会救助项目,就可以认为这个家庭产生了“福利依赖”,这类家庭中的成员就是“福利依赖者”。在美国2011年的总人口中,有23.1%的人生活在受助家庭中,有5.2%的人所在的家庭有一半以上的收入都来自于家计调查式救助项目,即美国的救助制度受助者中存在“福利依赖”的大约占到22.51%^③。

美国健康和人类服务部进一步提出了描述福利依赖家庭特征的指标(见表1),这十项指标从收入结构、受助时间、劳动参与水平、项目叠加等方面考察了福利依赖家庭及其成员的特征。

[基金项目] 本文研究受到国家社科基金重大项目《社会服务管理体制创新与社会管理创新》(12&ZD063)资助。

[作者简介] 刘璐婵(1988-),女,南京大学政府管理学院社会保障系博士生;林闽钢(1967-),男,南京大学政府管理学院社会保障系教授,博士生导师。

表 1 美国“福利依赖”家庭特征指标

序号	指标
1	家庭年收入中救助收入所占的比例(Degree of Dependence)
2	家庭成员的劳动力市场参与比例(Receipt of Means – Tested Assistance and Labor Force Attachment)
3	救助项目的申请率(Rates of Receipt of Means – Tested Assistance)
4	救助项目的获得率(Rates of Participation in Means – Tested Assistance Programs)
5	多项救助项目的叠加程度(Multiple Program Receipt)
6	家庭依赖状态随时间的变化(Dependence Transitions)
7	救助项目的单次领取时长(Program Spell Duration)
8	“零就业”家庭的救助项目单次领取时长(Welfare Spell Duration with No Labor Force Attachment)
9	累计接受救助的总时长(Long Term Receipt)
10	救助领取起止时点上伴随的重大事件(Events Associated with the Beginning and Ending of Program Spells)

资料来源: U. S. Department of Health and Human Services ,Welfare Indicators and Risk Factors ,Thirteenth Report to Congress 2014 <http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators-rtc/index.cfm>

在美国的社会救助制度中,无劳动能力、未处于劳动年龄的人被排除在“懒汉”之外。通过对救助对象进行区分^④,65 岁以上的老年人、盲人与残疾人等被视为“值得帮助的人”,而处于劳动年龄并且具有劳动能力的人被视为“不值得帮助的人”,后者一旦接受救助就被认为是“懒汉”。在此基础上,美国建立了分类救助制度,那些“值得帮助的人”被允许长期依靠补充保障收入项目而不受谴责^⑤。而“不值得帮助的人”领取的是贫困家庭临时救助项目,该项目通过进行严格的资格审查来控制“懒汉”的数量,而且还设有领取时限以及就业要求来防止产生“福利依赖”。

因此,在“福利依赖”家庭中,那些不处于劳动年龄或者完全不具有劳动能力的家庭成员是“值得帮助的人”,其对救助制度的依赖是正当的;而那些处于劳动年龄并且具有部分或健全劳动能力的家庭成员,如果依靠救助项目就可以被认为是“懒汉”。

二、数据来源及其分析

本文利用 2013 年民政部“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查项目的数据进行分析。该调查以家庭为单位,样本省份包括安徽省、甘肃省、广西省、贵州省、湖南省、辽宁省、山东省、山西省、陕西省和重庆市,2013 年的数据反映了 2012 年城乡贫困家庭的基本状况。

在民政部“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查项目中,城市低保家庭为研究对象,合计 4200 户,有效样本 3829 户,总计 9959 人。在该项目中,家庭年总收入来源包括以下类型(见表 2)。

表 2 城市低保家庭的收入构成

收入类型	收 入 项 目
工资性收入	工资、奖金、津贴、补贴、福利及其他劳动服务所得的报酬
经营性收入	营业利润
财产性收入	土地和房屋出租收入、存款利息、有价证券股息红利、保险收益、其他投资收入、知识产权收入、财产出售收入(含房屋拆迁补偿收入)、其他财产性收入
转移性收入	包括政府各部门救助收入、养老金或离退休金、失业保险金、遗属补助费、赔偿收入、社会捐赠收入、遗产收入、赡养(抚养、扶养)收入、住房公积金、一次性安置费和经济补偿金、亲友赠送等
其他收入	其他类型的收入

从表 3 中看到,在 3829 户城市低保家庭中有 1639 户城市低保家庭的年救助收入占年家庭总收入的 50% 以上,占到了所调查家庭总数的 42.81%。依据一个家庭年收入中有 50% 以上来源于社会救助

项目,就可以认为这个家庭产生了“福利依赖”这个标准,此1639户即“福利依赖”家庭,其成员共计3671人,“福利依赖”家庭占到了所调查的城市低保家庭的一半。其中,受助家庭中救助收入占年总收入50%至75%的低保家庭有705户,占全部样本家庭的18.41%,救助收入占年总收入75%至100%的低保家庭有934户,占到24.4%。

就1639户“福利依赖”家庭中成员的基本情况而言,有75.93%的“福利依赖者”其年龄处于劳动年龄范围之内,即年龄在16岁至60岁之间(不包括60岁),24.07%的家庭成员是处于劳动年龄范围之外的。就性别而言,男性占48.83%,女性占51.17%。在劳动能力方面,处于大病期间的、需要被长期照料的成员被认为丧失了劳动能力,该类情况占到17.73%,还有33.86%的人因患有残疾、慢性病等只具有部分劳动能力,具有健全劳动能力的人占到48.41%(见表4)。

表3 城市低保家庭收入情况

救助收入占家庭年收入比重	家庭数(户)	百分比(%)
0% - 25%	1220	31.86
25% - 50%	970	25.33
50% - 75%	705	18.41
75% - 100%	934	24.40
合计	3829	100.00

表4 “福利依赖”家庭成员基本情况

基本情况	范围	成员数(人)	百分比(%)
年龄	劳动年龄以内	2719	75.93
	劳动年龄以外	862	24.07
性别	男性	1752	48.83
	女性	1836	51.17
劳动能力	健全	1777	48.41
	部分	1243	33.86
	丧失	651	17.73

三、城市低保制度中“福利依赖”家庭的特征

(一) 受助者劳动力市场参与率低,“养懒汉”问题已普遍存在

目前,我国关于救助制度是否“养懒汉”的争论主要集中在低保户的劳动参与水平上,已有的研究结论出现了较大的分歧^⑥。然而,现有研究对于劳动参与水平的划分较为单一,如“就业或未就业”、“是否有全职工作”等,简化了受助者的劳动状态,因此需要全面考虑其劳动状态。

在“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查项目的数据中,低保家庭成员的劳动状态包括“单位正式员工”、“临时工、钟点工、个体、私营”、“失业、无业(劳动力)”、“劳动年龄但丧失劳动能力、长期料理家务”以及其他状态,受助者的劳动状态被进行了更细致的划分,有助于全面反映其劳动参与水平。为考察“福利依赖”家庭成员的劳动参与水平,本文将未处于劳动年龄的家庭成员去除,得到符合要求的“福利依赖”家庭成员共计2392人。

从表5中看到,“福利依赖”家庭的成员中仅有1.38%的人是单位正式员工,近三成的成员从事的是兼职,包括临时工、钟点工、个体经营等非正规就业形式。最为突出的是有劳动能力但失业、无业者的比例高达33.65%,还有26.76%的成员由于需要长期照料家务或丧失劳动能力而不得不选择退出劳动力市场。这意味着约60%处于劳动年龄的“福利依赖”家庭成员是没有工作的,与发达国家相比这个数值处于比较高的水平,因此,我国城市低保制度中的“养懒汉”问题值得关注。

(二) 受助家庭受助时间长,“养懒汉”问题已长期存在

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”调查项目的数据显示,高达96.38%的“福利依赖”家庭在进入救助制度后从未退出过(见表6),因此救助领取时间最长的某单次时长正是本次受助的时长,即可以通过分析“此次您家已经连续享受低保多长时间”来进行衡量。

表5 “福利依赖”家庭成员的劳动参与水平

家庭成员劳动状态	成员数(人)	百分比(%)
单位正式员工	33	1.38
临时工、钟点工、个体、私营	655	27.38
有劳动能力但失业、无业	805	33.65
劳动年龄但丧失劳动能力、长期料理家务	640	26.76
其他	259	10.83
合计	2392	100.00

表7显示,就单次救助领取时间长短而言,受助家庭接受救助的时间普遍较长,仅有8%左右的“福利依赖”家庭其单次救助领取时长在一年以内,而时长在6年以上的甚至占到半数以上。

在累计时长上,约67%的依赖家庭累计领取救助长达0个月至99个月,还有的家庭累计受助204个月,即接近17年,这意味着这些家庭从城市最低生活保障制度开始实施以来就已经在领取救助了,并且基本上没有退出过(见表8)。

如果按受助者的福利领取时长和频率标准进行分类,可以划分三种不同的动态类型:第一类是短期过渡型,这个类型中的受助者接受救助往往是一次性的,并且在渡过难关后会立刻退出救助制度;第二类是循环往复型,该类型下的受助者明显体现出了接受救助的动态性,即退出制度后又重新进入,易于出现反复;第三类是持续依赖型,即受助者在初次接受救助后,就稳定地停留在制度中而不会退出^⑦。从分析可以看出,我国城市低保制度中“福利依赖”家庭主要是第三种动态类型,即持续依赖型,因此,我国城市低保制度“养懒汉”已成为长期持续的状态,需要从政策上进行干预。

(三)救助项目叠加造成受助者不愿意退保,“养懒汉”问题还将继续存在

与其他国家相比,我国的救助金总体水平较低,存在降低“福利依赖”现象出现的可能性^⑧,不利于“养懒汉”问题的形成。但是目前低保制度实质上是一个综合性的生活救助制度,集住房救助、教育救助、医疗救助等方面于一身,尽管救助金水平不高,叠加项目仍然提升了低保资格的价值^⑨,一方面增加了最终的实际收益,另一方面增加了低保资格的吸引力。一旦丧失低保资格,不仅损失低保金,还会损失其他附加补贴,因此即使救助金水平不高,救助项目的叠加仍然使受助者产生“依赖福利”的动力,而且叠加的项目越多,依赖的可能性越高。

除低保金以外,目前我国的救助项目还包括:医疗救助、教育救助、住房补贴、自然灾害救助、临时救助(意外事故救助等)、水电燃料取暖费减免、节假日一次性救助、其他补助收入、其他费用减免。表9中的数据表明,除了低保金外,接受节假日一次性救助和水电、燃料、取暖费减免的家庭也较多。

低保家庭在遭遇不同的困境时能够在低保金的基础上领取其他补贴^⑩,遭遇的困境越多,叠加领取的补助越多。表9数据显示,有接近一半的“福利依赖”家庭同时享受两至三项救助,还有33.94%的家庭同时享受四至五项救助,因此,救助项目的叠加提高了救助水平,同时不利于激励有劳动能力的受助者去就业,成为造成“养懒汉”的主要原因。

表9 “福利依赖”家庭的救助项目叠加情况

不同救助项目受助水平				项目叠加受助水平	
低保金	31.23%	临时救助	1.62%	仅享受低保金	11.96%
医疗救助	9.53%	水电燃料取暖费减免	15.40%	同时享受两至三项救助	48.75%
教育救助	4.36%	节假日一次性救助	23.52%	同时享受四至五项救助	33.94%
住房补贴	5.73%	其他补助收入	4.77%	同时享受六至七项救助	4.98%
自然灾害救助	0.37%	其他费用减免	3.46%	同时享受八项及以上救助	0.37%

表6 “福利依赖”家庭曾退出救助的次数

退出次数	家庭数(户)	百分比(%)
0次	1543	96.38
1次	52	3.25
2次	6	0.37
合计	1601	100.00

表7 “福利依赖”家庭单次救助领取时长

单次领取低保的时长	家庭数(户)	百分比(%)
1年以内	128	8.09
1年-2年	113	7.13
2年-3年	148	9.35
3年-4年	132	8.34
4年-5年	154	9.73
5年-6年	143	9.03
6年以上	765	48.33
合计	1583	100.00

表8 “福利依赖”家庭救助领取总时长

累计受助时长	家庭数(户)	百分比(%)
0-49个月	479	29.62
50-99个月	614	37.97
100-149个月	447	27.65
150-204个月	77	4.76
合计	1617	100.00

四、通过分类救助政策的实施解决“养懒汉”问题

(一) 城市低保制度中不同类型的“懒汉”

不同水平的劳动参与水平和不同长度的受助时间相结合,可以划分出不同的“懒汉”类型(见表10):类型之一,累计受助时间较短的同时劳动参与水平较高;类型之二,累计受助时间较长的同时劳动参与水平较高;类型之三,累计受助时间较短的同时劳动参与水平较低;类型之四,累计受助时间较长的同时劳动参与水平较低。

在本研究中,“福利依赖者”的累计受助时间划分为高低两个区间,0-99个月为累计受助时间较短,100-204个月为累计时间较长。在劳动参与水平方面,失业的受助者与退出劳动力市场的受助者相比,前者的劳动参与水平高于后者,这是由于退出劳动力市场意味着不再是经济活动人口,其劳动参与水平为零,相比之下失业者仍然是经济活动人口,他们在某一特定期间内采取了某种方式寻找工作并有工作机会可以应聘就业或从事自营职业^①。但是与就业者相比,失业者的劳动参与水平则明显较低。而对于就业的受助者而言,即使他们有工作,其劳动参与水平也因为所处的劳动力市场层次不同而不同,二级劳动力市场上兼职工作者的劳动参与水平明显低于一级劳动力市场上的全职劳动者^②。据此,劳动参与水平被区分为较高和较低两个水平,如受助者正在从事以下类型的工作,则其劳动参与水平较高:单位正式员工、临时工、钟点工、个体、私营。如果受助者由于失业、丧失劳动能力或者因长期照料家务而无法参与劳动,则其劳动参与水平较低。根据这两个维度进行选择,最终得到符合要求的“福利依赖”家庭成员共计2107人。

本文尝试把拥有健全或部分劳动能力的受助者与丧失劳动能力的受助者区别开来,并将丧失劳动能力的受助者从“福利依赖者”中排除,得到表10显示如下:

表10 有劳动能力的“懒汉”类型

类型	表现	成员数(人)	百分比(%)
类型之一	劳动参与水平较高+累计受助时间较短	466	28.80
类型之二	劳动参与水平较高+累计受助时间较长	213	13.16
类型之三	劳动参与水平较低+累计受助时间较短	609	37.64
类型之四	劳动参与水平较低+累计受助时间较长	330	20.40
合计		1618	100.00

美国健康和人类服务部的调查结果显示,2011年美国的“福利依赖者”更多表现出了“劳动参与水平较高、累计受助时间较短”的特征。在劳动参与方面,超过23.8%的人有全职工作,超过17.6%

的人有兼职工作,即劳动参与水平较高的“福利依赖”者超过四成。在受助时间方面,71.5%的累计领取时长为1年至2年,6年至8年的仅占6.9%,9年至10年的则更少,为1.1%^③。埃尔伍德和贝恩通过长期追踪调查发现,美国大部分救助制度的受助者都是将救助当作暂时性的短期项目,借助其渡过难关^④。因此,“劳动参与水平较高并累计受助时间较短”这一类型,称之为“非典型的懒汉”。

表10表明,我国城市低保制度中有劳动能力的受助者更多地表现为类型之三,其次是类型之四和类型之二,而类型之一仅占28.8%。约七成城市低保制度中有劳动能力的受助者是“典型的懒汉”。

(二) 激活“典型懒汉”的就业动机,促进其就业

第一,对于表现出“劳动参与水平较高,但同时累计受助时间较长”特征的受助者,尽管其个人未面临劳动就业方面的障碍,但是该受助者所在的“福利依赖”家庭已经陷入长期贫困,很难在短时间内脱离救助制度。因此,应当为其所在的家庭提供全面有力的支持,例如根据家庭面临的一项或多项困境,提供复合型的社会救助服务包等。此外,针对其劳动收入仍未能改善家庭的经济条件的现状,通过安排兼职来提高其劳动收入,并对劳动收入实行税收优惠,以多种途径增加家庭收入。

第二,对于表现出“劳动参与水平较低,但累计受助时间较短”特征的受助者,需要分析该类型受助者劳动参与水平低的原因,以此作为出发点,帮助其解决就业障碍,并积极引导受助者重新进入劳动力

市场。做法包括提供劳动技能培训、求职相关费用补助、小额无息贷款、自主创业启动资金等。此外,受助时间较短还意味着该“福利依赖”家庭尚未陷入长期贫困,但因某些原因在短期内遭遇了相当程度的困境,因此应当通过“救急难”的方式实现受助的临时性和过渡性,防止此类“懒汉”形成长期依赖。

第三,对于表现出“劳动参与水平较低,但累计受助时间较长”特征的受助者。一方面,通过制订出针对性的解决方案促进就业,例如家中有成员需要长期照料,即可通过提供幼儿日托、社区照料等社会服务来解除受助者的后顾之忧。对于那些曾长期脱离劳动力市场的受助者,可以通过安排公共岗位来帮助其重新接触社会,并根据其年龄、文化程度等提供相关就业信息或介绍工作机会。另一方面,为消除故意降低劳动参与水平的可能性,应当明确提出工作要求,包括接受劳动技能培训的次数以及周工作小时数,并将受助与劳动参与相结合,以是否参加培训和积极寻找工作为继续受助的条件,对拒绝参加培训的受助者和未履行约定义务者实施从减少付款到终止资格的制裁。

(三) 实行收入豁免政策,引导“非典型懒汉”逐步退出救助制度

对于表现出“劳动参与水平较高,并且累计受助时间较短”特征的受助者,为保持其劳动参与水平,可通过实行收入豁免政策,即调整低保金发放的“补差模式”,在核查家庭收入时对劳动收入设定一定的豁免额,减少低保金对劳动收入的抵消,以此增加家庭的实际收入。为鼓励家中其他成员参与劳动,还可以按家中就业的人数确定收入豁免额度。对通过劳动就业改善了家庭经济条件的依赖者而言,在逐步退出救助制度时,应当适当延长低保金的发放期限,为经济状况尚不稳定的家庭及个人提供缓冲。

[注释]

①[美]乔治·吉尔德《财富与贫困》,储玉坤等译,上海:上海译文出版社,1985年版,第105页。Mead, L. M. (1986). The Real Crisis. *Society* 23(2): 12-15. Murray, C. A. (1984). *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Tenth-anniversary edition. New York: Basic Books.

②Aisami, R. S. (2010). Welfare Dependency as a Performance Problem That Requires a Performance Improvement Approach. *Performance Improvement* 49(7): 17-21.

③⑬U. S. Department of Health and Human Services, *Welfare Indicators and Risk Factors*, Thirteenth Report to Congress, 2014. <http://aspe.hhs.gov/hsp/14/Indicators/rpt.cfm>.

④[美]苏黛瑞《社会救助的根源:对福利体制、目标与方法之差异的初步思考》,周凤华译,《华中师范大学学报》,2013年第1期。

⑤[美]迪尼托《社会福利:政治与公共政策》,何敬,葛其伟译,北京:中国人民大学出版社,2007年版,第172页。

⑥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》,《社会学研究》2012年第2期。王增文,邓大松《倾向度匹配、救助依赖与瞄准机制——基于社会救助制度实施效应的经验分析》,《公共管理学报》,2012年第2期。

⑦Dahl, E., Lorentzen, T. (2003). Dynamic of Social Assistance: The Norwegian Experience in Comparative Perspective. *International Journal of Social Welfare*, 12: 289-301.

⑧张浩淼《救助、就业与福利依赖——兼论关于中国低保制度“养懒汉”的担忧》,《兰州学刊》2014年第5期。薛君,卢海清《城市最低生活保障制度与贫困者工作积极性——以武汉、荆州和洪湖为调查对象》,《社会科学论坛》2006年第4期。

⑨曾崇碧《中国低保福利依赖的成因及干预对策》,《重庆交通大学学报》2009年第4期。

⑩林闽钢,梁誉,刘璐婵《中国贫困家庭类型、需求和服务支持研究》,《天津行政学院学报》2014年第3期。

⑪蔡昉,王美艳《非正规就业与劳动力市场发育——解读中国城镇就业增长》,《经济学动态》2004年第2期。

⑫晋利珍《国内外学者劳动力市场分割理论研究述评——兼论对研究反福利依赖的启示》,《生产力研究》2011年第1期。

⑬Bane, M., Ellwood, D. (1986). Slipping Into and Out of Poverty: The Dynamics of Spells. *The Journal of Human Resources* 21(1): 1-23.

[责任编辑:韩小凤]