

城市低保社会福利救助者“就业意愿” 与社会救助研究

田奇恒, 孟传慧

(重庆工商大学 政治与社会发展学院, 重庆 400067)

摘要: 近年来, 越来越多的有劳动能力者接受低保社会福利救助, 对这部分群体如何采取一些积极的救助政策, 促使他们再就业, 重新回归社会, 对于构建和谐社会非常重要。为此, 本文对有劳动能力的低保社会福利救助者就业意愿进行量化描述, 分析当前对低保社会福利救助群体的机制, 探讨社会结构不同层面在社会救助过程中的行为价值取向, 并从社会政策层面提出相关建议。

关键词: 低保社会福利救助者; 就业意愿; 社会政策

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2008)01-0037-06

Research on the Employment Will of the Urban Subsistence allowance-receiving Residents and Social Assistance

TIAN Qi heng, MENG Chuang hui

(Department of Society Development, Chongqing Technology and Business University,
Chongqing, China, 400067)

Abstract: More and more residents with productive capacity receive social welfare assistance in recent years, implementing positive assistance policies to encourage them to be employed or re-employed is of great importance to the course of building a harmonious society. The paper makes a quantified description of the employment will of the social welfare assistance receivers, analyzes the mechanism of subsistence allowance, probes the behaviors and values held by different social sectors in social assistance, and put forward some proposals on social policy.

Keywords: subsistence allowance receivers; employment will; social policy

一、问题的提出

城市最低生活保障制度是我国政府推行的一项社会福利救助制度, 是保障社会稳定的最后防线。但由于低保群体骤增, 使得财政面临较大压力。2005年全国各级财政共支出低保

资金 191.9 亿元, 城市居民最低生活保障平均标准达到 156 元, 全国共有 2234.2 万城市居民得到了最低生活保障。得到最低生活保障人员中, 在职人员 114.1 万人, 下岗人员 430.7 万人, 退休人员 61.3 万人, 失业人员 410.1

收稿日期: 2007-04-30

基金项目: 国家社会科学基金资助项目: “社会转型下的福利依赖与反福利依赖研究”——社会工作发展及对反福利依赖的介入研究部分成果, 批准号: 05BSH041。

作者简介: 田奇恒(1973-), 男, 湖南永顺人, 重庆工商大学政治与社会发展学院讲师, 研究方向为社会福利和社会政策。

万人,“三无”人员 95.8 万人,上述人员的家属及其他特殊救济人员 1122.1 万人^①。在 2000 多万的城市低保社会福利受助者中,有劳动能力的下岗失业人员占到总数的 42.7% (不包括上述人员的家属中有劳动能力的人员),他们并不是民政救济的对象,现有的管理对有劳动能力和无劳动能力者一视同仁;此外,有关研究表明,低保受助群体中出现了福利依赖现象,他们依靠最低生活保障生活,不愿努力去寻找工作,显现出我们的政策还不够细划、完备,突显出我们的社会政策存在一些弊端和缺陷,这与最低生活保障制度设计初衷相违背,在实践上造成该制度没有结合个人、社区、社会等因素激发有劳动能力受助者的社会责任感和工作自救精神。

城市最低生活保障制度是对低收入家庭的一种援助政策,仅仅是对低收入者的一种维持生存权的保障,对于他们所面临的子女教育、疾病、住房、心理等问题,该政策起着一定的作用,但低保政策不是解决城市贫困的上策。目前,美国、英国、瑞典等发达国家,纷纷在社会福利领域对社会救助制度进行改革,采取积极的救助手段来增强有劳动能力的受助者的工作信心和能力,尽可能地让他们重返劳动力市场¹¹。我国的各项福利制度的制定、推广晚于发达国家,我们可以借鉴发达国家的经验和策略,少走弯路,尽快完善社会安全网,为此,国内各个领域的学者们都给予了广泛的关注和探讨。

如何结合宏观的社会政策,从微观层面针对低保社会福利受助者开展有针对性的服务,帮助他们全面认知和解决当前对低保福利的依赖状况、减轻依赖程度,是关系到我国能否健康地推行符合社会发展需求的社会保障制度的重要问题。针对上述问题,课题组于 2005 年 7 月至 12 月在川渝两地进行调查,调查对象主要是在城市中享受过一年以上低保福利的有劳动能力的人员。本次调查主要采取多段抽样方法进行样本的选取:第一步,在重庆的九大主城区中选取渝中区、九龙坡区、南岸区、江北区、万盛区,在四川省选取成都的武侯区、新

都区,以及宜宾市、自贡市、南充市、达州市作为调查区域;第二步,从各区市中随机抽取一个街道作为二级样本;第三步,在每个街道中抽取两个有代表性的社区作为三级样本;第四步,由抽中社区提供有劳动能力的最低生活保障家庭的登记名单,随机抽取 15~20 个低保对象。本次调查共发放问卷 750 份,回收 709 份,回收率为 94.5%。

二、城市低保社会福利受助者就业意愿状况分析

(一) 城市低保社会福利受助者的基本特征

在所调查的 691 名低保社会福利受助者中,男性 380 人,占 53.5%,女性 311 人,占 43.9%。调查样本以初中文化为主,占总数的 46.7%,其次为小学及以下文化程度,占 28.6%,低保社会福利受助者的文化程度普遍比较低。低保社会福利受助者的年龄比较年轻,其中 31 岁至 50 岁的中青年人占到样本总量的 68.8%。在家庭状况方面,核心家庭(2 口和 3 口之家) 455 户,占总数的 65.7%,大部分低保社会福利受助者面临着生活的重压。

(二) 对最低生活保障制度的认识及归因

1. 数据显示,19.2% 的被调查者认为最低生活保障制度帮助很大,23.9% 的被调查者认为帮助比较大,40.8% 的认为帮助一般,9.7% 的认为没有太大帮助,0.7% 的认为没有帮助,缺失值为 5.6%;同时,对于“您认为现在的低保政策对社会的帮助”的调查中,认为帮助很大的占 20.1%,较大的占 31.0%,一般的占 35.6%,没有太大帮助的为 6.8%,没有帮助的 1.0%,缺失值为 5.5%。由此可以发现,被访者认为现在的低保政策对个人和社会的帮助也比较大,分别是 43.1% 和 51.1%。而认为不大或没有帮助的分别为 10.4% 和 7.8%,比例很少。另外认为帮助一般的为 40.8% 和 35.6%,这是一个不小的比例。

2. 对享受最低生活保障的归因。主要归因的排序及比例为:身体不好 28.3%,单位

^① 2005 年民政事业统计发展公报,中华人民共和国民政部网站,http://www.mca.gov.cn/111/gongbao05.htm.

效益不好 18.9%，自己知识技能落伍 17.2%，社会竞争激烈 9.2%，企业体制落伍 7.5%，自己愿意这样为 1.4%，其他为 11.5%，缺失值 6.1%。从以上数据可以看出，由于自身原因而享受低保的为 46.9%，由于外界客观原因而享受低保的为 35.6%。

(三) 城市低保社会福利受助者就业意愿状况

1. 对未来的期望。随着产业结构调整 and 国有企业改革的深化以及新成长劳动力的增加，目前的就业形势相当严峻，各方面处于劣势的低保社会福利受助者对于未来作如何计划呢？调查表明，有 243 人表示会继续寻找工作，占总数的 37.2%；其次 134 人计划参加学习和培训，占 20.5%；还有 10.2%、8.1% 和 5.5% 的人分别表示参与公益劳动、顺其自然过日子或者其他。从以上数据可以发现，主动就业和补充知识的占到 57.7%，低保社会福利受助者愿意为就业再就业努力准备的比例不低。

2. 对愿意从事工作的横向比较。在调查中，研究者发现低保社会福利受助者很愿意和比较愿意从事农民工工作的合计有 137 人，仅占 23.3%；而不太愿意有 261 人，为 44.3%，另有 32.5% 的表示一般。进一步调查，低保社会福利受助者享受低保社会福利后，与进城农民工相比，认为在生活水平方面比农民工好的占 34%，认为和农民工差不多或者比农民工差的则占到了 66%。两组数据对比表明，低保社会福利受助者认为农民工待遇比享受低保福利强，但他们又不愿从事农民工的工作，这显示出低保社会福利受助者思想观念比较守旧，二元体制留下的市民和农民的差别在他们心目中根深蒂固，“干了农民工的活就低人一等”，使得某些低保社会福利受助者宁愿赋闲在家，靠微薄的低保金生活，也不愿意接受就业再就业，特别是不愿意从事农民工的工作。

3. 对未来工作的待遇要求。调查数据显示，低保社会福利受助者期望工作报酬主要集中在 500~800 元的有 296 人，占到总数的

45.5%；其次为 800~1000 元，有 182 人，占 28.0%；1000 元以上占 16.3%，500 元以下占 10.3%，平均报酬为 809.6 元。

据统计，2005 年重庆市城镇人均年收入为 10243.99 元，最低工资标准中最高仅为 400 元^①，而四川省城镇人均收入为 8386 元，最低工资标准中最高仅为 450 元^②，因此可见，低保社会福利受助者再就业收入的期望值偏高。有劳动能力的低保社会福利受助者的文化素质不高、技能单一、年龄也没有优势，而他们择业时的要求却不低，“想找环境好，工作轻松，薪水高，离家近的工作”，从而导致“就业难”。

(四) 城市低保社会福利受助者对就业支持的期待状况

1. 寻求支持的渠道。调查表明，就业方面，低保社会福利受助者主要是向社区寻求支持，总共有 269 人，占 40.4%；其次是向亲戚寻求支持，占 25.5%；向家庭和向朋友寻求支持的分别占到 13.2% 和 9.5%，最后是向邻居或其他人寻求支持，比例较低。社区作为政府向低保群体提供官方援助和救济的主要承担者，获得的认可度较高。同时，在低保社会福利受助者的社会网络中，亲戚、家属仍然占有较大的比重，二者合计占到 38.7%，血缘群体也是低保社会福利受助者的主要支持动力。

2. 提供帮助内容的期望。数据显示，低保社会福利受助者对政府、街道和社区最大的希望是能为他们提供工作岗位，人数为 213 人，占到 32.2%；其次是希望能提供医疗保险和更高低保标准，分别占 30.5% 和 25.8%；期望提供培训机会的占 9.8%；选择其他占 1.7%。研究者将以上选项分成两大类：即谋求自立和依赖政府，将提供工作岗位和提供培训机会视为谋求自立，合计是 42.0%，将“更高低保标准”和“提供医疗保险”归为依赖政府，合计为 56.3%。从中我们发现，有劳动能力的低保社会福利受助者中有近一半的人愿意谋求自救。

3. 期望的学习培训内容。调查显示，低

① 重庆市统计年鉴 (2006 年版)，重庆市统计局网站，<http://www.cqj.gov.cn/szcf/tjnj/>。

② 四川省统计年鉴 (2006 年版)，四川省统计信息网，http://www.sc.stats.gov.cn/stats_sc/nj/nj.asp。

保社会福利救助者最希望学习培训的内容是“技术知识”，有313人，占46.9%；其次为健康知识22.5%；文化知识占14.1%；心理知识、时事政治分别占5.7%和5.1%；其他为5.8%。对于低保社会福利救助者来说，最希望的是能够在最短时间里学会技术知识，他们认为，掌握一门技术后，找工作更容易，回报更高。即使找不到工作，也可以合伙创业。他们对文化基础知识、心理知识和时事政治的认可度均不高。但是，他们对于健康知识的关注度较高，对于他们来说，生病住院是最让他们担心和承受不了的，虽然现在国家规定可以对他们减免一些费用，但是对于一周吃几次肉都要精打细算的他们来说，10块钱的药品费也是一笔不少的开支，所以他们除了关心掌握技术知识促进再就业外，就是关心健康。

三、对城市低保社会福利救助者再就业救助的简要评析

结合前面的分析，我国城市最低生活保障制度所面临的问题可以概括为：结构复杂、成因复杂、规模不断扩大、就业的意愿不强烈、寻求支持渠道狭隘、就业的要求和期望较高、政府和社区支持内容的面临挑战等，根据以上调查我们可以认为：

（一）城市低保社会福利救助者群体结构出现分化。首先，从文化结构来看，高中及以上文化层次占有较高比例并有扩大的趋势，这部分群体虽然有一定的社会生存能力，但是由于就业的结构性竞争加剧以及就业的绝对收益和相对收益降低，使他们趋于接受低保社会福利救助；其次，低保社会福利救助群体的年龄结构趋于年轻化且规模不断扩大，这对于促进公平就业和公正的社会分配体系提出新的挑战；最后，接受低保社会福利救助群体由个人化、一代化向家庭化、二代化转移，形成低保社会福利救助的“遗传”特性。

（二）低保社会福利救助群体对福利救助的认识与其归因的关系判断趋于分化。在此，根据社会心理与行为特征将他们分为三类：第一类是主动依赖者，部分低保人员在心理和行为上没有就业意愿，主动表现出对社会福利的

依赖。在心理上，他们将贫困的原因完全归因于政府，因此政府应当承担对他们的保障责任，他们并不认为享受低保福利是一件丢人的事情，认为这是他们的权利；第二类是被动依赖者，他们具有劳动意愿，主动参加学习和培训，接受政府、社区和社会关系提供的就业机会，但是，由于各种客观原因导致他们被动依赖低保福利，这部分人员主要由于家庭变故原因、年龄与技术原因、低保承接机制缺陷和经济比较效应造成的；第三类是低保福利侵占者，在低保福利依赖人员中，由于我国低保福利政策处于建立和实施的初级阶段，在家庭资产调查、就业资料的数据控制、动迁与户籍制度缺陷以及低保工作管理等方面存在缺陷，于是有一部分人是通过钻政策不完善的空子，侵占国家福利。这部分人员的社会成因比较复杂，主要有以下几种情况：一是瞒报家产骗保；二是借人户分离骗保；三是无理取闹索保；四是利用关系套保。另外，由于低保福利管理制度不健全，户籍管理的缺陷，少数社区干部和低保工作者放弃原则，以牺牲国家福利资源为代价，为本社区居民争取低保福利。

（三）城市低保群体自救期望面临与就业再就业制度安排渐行渐远的趋势。首先，从就业意愿到就业行动之间，低保社会福利救助群体有较远的社会距离。低保社会福利救助群体中的一部分将失业或无业归因于政府和社会，因此，他们虽然参加技术培训及相关学习的积极性较高，但是，由于受到传统二元社会体制的影响，低保社会福利救助者不会像外来民工那样为了生存而不顾工作种类及工作环境的影响作简单的选择，他们在择业的时候或多或少会与原来的工作进行比较，因为他们知道即使放弃一次工作对他们来说也不会面临绝境，因而采取主动就业行动者不多。其次，低保社会福利救助群体不仅受到城市其他居民排挤，还受到外来农民工群体的双重社会排挤。虽然他们瞧不起农民工所干的工作，但是外来农民工在依靠自己的辛苦和努力在城市生存下来之后，对于同样生活于困难之中的有劳动能力的低保社会福利救助者并不认同，而城市居民同样不会“赞同”和接受福利依赖者。最后，随

着低保标准及其保障范围的不断增加，加上获得就业的实际收入与他们的预期收入之间有不小的差距。因此，在当前社会平均收入不高的情况下，如何制定既有助于维护社会稳定，又有助于鼓励失业者就业再就业的社会保障安全机制，是一个值得深入探讨的问题^[2]。

(四) 低保社会福利救助群体寻求社会支持的渠道和社会支持的内容出现新的转化。首先，他们寻求就业再就业的社会支持渠道已经由传统的血缘、业缘救助向社区救助转化。低保人员作为弱势群体的代表之一，其社会资本的特点就是规模小、半径小、距离近、互换不充分，他们在社会网络互动过程中处于不利的交换位置上，比非低保人员更加依赖社区的网络资源^[3]。其次，低保社会福利救助群体社会支持内容的期望与社区可供支持的内容有较大的差距。在调查资料中，他们期望的支持内容主要体现在合适的工作岗位和较为稳定的社会保障。但是，由于目前很多社区或者其他机构提供的培训内容与社会的需求及受助者个性需求之间并不对等，或者不能提供个性化的技术培训支持，造成虽有接近一半的对象谋求自救，并迫切希望获得技术和学习方面的支持，但却仍然停留在以低保福利救助为主要来源的生活状态，增加了受助者就业的社会和心理焦虑。

四、当前社会结构层面社会救助的价值取向

低保福利救助群体在本质上是理性牟利者，因此完全可以接受对目前状态的改造。低保社会福利救助者的自救轨迹需要经过一个从受助一半自救—自救的漫长过程，在这一过程中，诸多非整合、不确定因素的存在，对该群体的发展和社会安定都造成影响，形成社会稳定的负担。福利国家的经验表明，反福利依赖是一个艰巨、长期的任务，虽然我国的社会福利水平还不能与发达国家进行比较，但是福利制度安排的基本价值取向是一致的，就是构建一个社会安全、和谐的机制。

(一) 实时分类救助计划的价值取向^[4]。福利依赖被认为是破坏社会公平、助长人的惰性，丧失劳动伦理、导致经济低效率、制约社会福利制度发展的社会问题。对于有劳动能力

的低保福利受助者，社会政策的制定者和实施者应该鼓励和推动其就业，同时利用社会财富分配的杠杆调节，鼓励社会福利的公平分配，防止出现因为社会福利分配的不调和而产生贫困的代际转移。在此基础上，针对主动依赖者、被动依赖者和低保福利侵占者等三类人员，社会政策的主要执行者——社会工作者应当采取不同的方法。首先，对主动依赖者，社区工作介入时应特别注意推进社区福利文化建设，利用社区宣传和社区教育等手段，培育健康的福利文化，协助其树立正确的福利观和工作伦理；另一方面应以“榜样的力量”给主动依赖者以鼓励，使其在活动中感受到政府的关注和社会的支持，消解其被遗弃感，化解其对主流社会的抵触情绪，增强其参与社会的积极性与主动性，从而使其逐渐转变自己的依赖思想，树立起“以劳动自养为主，低保制度为辅”的社会福利观念^[5]。

其次，对于被动依赖者，可以改变低保对象所面对的就业环境，拓展他们的社会资本和促进其就业正规化。就业的非正规化与低保福利受助者人力资本的单一化及社会资本的短缺是系统不整合的综合体现，也是低保福利受助者自救不能理性选择的原因。因此，需要构建低保人员的社会资本新的获取机制，对已经形成的社会资本加以维护和利用，发掘传统社会资本、文化资本的积极效用，利用制度创新增加新的社区资本规模。社区工作应主动协助低保对象发掘其社会资本和关系网络中的就业资源，促进其通过非正规就业的途径达到就业目标，同时做好就业保障服务工作，将他们纳入国家就业保障体系，解除他们对就业无保障的担忧，促进其就业。另一方面可以帮助低保对象成立有关劳动组织，特别是一些劳动密集型劳动组织，使他们找回“有组织”、“有单位”、“有归属”的感觉，提高其自信心和就业的积极性与主动性，协助其早日实现再就业。

最后，对低保福利侵占者，这部分人员虽然比重不是很大，但其社会影响非常严重。西方福利国家有“福利欺诈”之说，但是“低保福利侵占”在中国存在特殊的国情背景。我们认为，在严把低保制度执行进入门槛的同时，

应采用个案工作的手法，促其改变认识，理解和支持、配合政策的执行，主动退出低保。个别强行侵占者，可以采用法制手段强迫他们退出福利保护圈。

(二) 合理的安排福利制度，引导或强制受助者的自救。如果没有细致周详的社会福利制度安排，没有工作伦理道德的严格约束，缺乏权利和责任、公平和效率的均衡状态，福利依赖难以避免。要警惕社会成员对福利的依赖，因而需要制定鼓励社会成员自助、自立和约束社会成员依赖福利的政策和制度，主张公民在履行义务的前提下，享受社会福利。可以推行强制学习和强制工作的措施。针对低保群体中有劳动能力的人开展与低保福利费挂钩的学习制度，规定享受低保福利的对象必须参加由政府及有关培训机构举办的各种学习和培训。让低保群体获得劳动技能，增强工作的伦理和义务教育，提升自己的工作信心，通过他助和自助方式，重新就业回归社会。将“授人以鱼”与“授人以渔”有机结合起来，从而达到完善城市居民最低生活保障制度的目的。对享受低保福利、有劳动能力的对象，当政府和机构提供与自己职业技能相关的工作机会时，必须接受这项工作，政府根据其收入状况与低保福利额度实行差额补偿的制度。对有劳动能力而不愿接受政府和机构提供的在其劳动能力范围内的就业岗位的低保群体不予提供低保费。主张用向社会提供劳动来获取收入，体现社会公平，既有助于促进低保群体放弃福利依赖观念，同时又提升低保劳动者的自尊。

(三) 构筑社区社会资本，促进社区贫困者自救。社区资本包括社会资本、自然资本、人力资本、经济资本等方面。社会资本对于促进社区管理和社区经济发展有着关键的作用；经济资本可以创造地区性就业机会，增加可支配所得；人力资本可以保证贫困者获得技术和知识。福利国家的发展经验证明，侧重于个人的救助不仅没有能够使贫困群体脱离贫困状态，反而使很多家庭完全成为政府救济的依赖对象，而且相当多的贫困家庭还形成了祖孙数代依赖政府救助的代际传递现象^[9]。因此，改变穷人的社区社会资本，提供适当的机会和针对性、操作性强的学习内容，促进社区内的有效经济信息传递，在团体成员之间实行及时的奖惩机制以促进组织成员向有利于经济发展的目标积极前进，改善组织成员之间的信任关系，降低交易成本，促进社区的脱贫。

参考文献：

- [1] Campbell, A. and Yeung, S. Do You Need a Mission Statement? [M]. London: Economist Publication, 1990.
- [2] 慈勤英, 王卓祺. 失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析 [J]. 社会学研究, 2006, (3).
- [3] 卜长莉. 社会资本与社会和谐 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [4] 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).
- [5] 程胜利. 论专业社会工作在城市反贫困中的作用. 社会工作, 2004, (2).
- [6] 文车, 张赛车. 社区资本与社区脱贫 [J]. 西北师范大学学报, 2006, (3).

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 46 页)

进行，参照国际惯例，根据居住人在当地的居住时间、贡献大小来确定。这样，大城市的人口也才能彻底流动起来，成为“一湖活水”和“一湖好水”，从而激活人口活力。

从居住证的终极目标来看，居住证的发展可能有两种走向。一是最终消亡，人口管理采用加拿大式的管理模式，采取多种证件和多种方式证明公民的身份和居住地，没有一种专门用来管理人口的证件。二是还存在，还原为最原始的证件功能，居住证与福利完全脱离，“审批制”改为“登记制”，仅仅作为一种人口信息登记和统计的形式而存在。当然，到达这两种状况都需要相当长的时间，届时我国的地区经济、社会差别已经不大，户籍制度基本上和国际做法接轨，户口可以在全国范围内自由迁移，真正实现人口的自由流动。

参考文献：

- [1] 韩俊杰. 不能承受人口激增带来的压力——郑州“户籍新政”部分叫停. 中国青年报, 2004-09-15.

[责任编辑 崔凤垣]