

# 国际视野下救助、就业与福利依赖的关系

——相关研究述评

张浩森\*

**内容提要** 西方关于福利依赖及其对就业的负面影响的讨论从20世纪80年代起逐渐兴起,主流观点认为救助对于贫富差距的调节作用有限,且可能造成福利依赖,不利于就业甚至影响经济发展。受这种观点影响,近年来中国学术界也出现了关于低保这项救助制度“养懒汉”的担忧和对福利依赖的探讨。那么,在理论和实践层面,救助是否必然导致福利依赖?就业是否能避免福利依赖?中国的低保制度是否存在“养懒汉”问题?本文围绕上述问题,通过梳理与回顾现有的理论和国内外经验研究成果后发现,救助、就业和福利依赖的关系是较为复杂的,它并非通常认为的“救助会导致福利依赖,而就业能避免福利依赖”。另外,中国关于低保制度“养懒汉”的理论研究不够充分且观点存在分歧,经验研究较少且既有研究结论不支持低保救助诱导福利依赖的观点。

**关键词** 社会救助 就业 福利依赖 低保制度

## 一 引言：一个未完的争论

社会救助是最古老的社会保障项目,也是社会保障体系中不可或缺的基础部分。社会救助通常采取家计调查的方式,为有需要的人提供现金、实物或服务,以帮助其达到最基本的生活水平(Gough et al, 1997)。一般来讲,社会救助包含两大基本目标:

\* 张浩森,四川大学公共管理学院,电子邮箱:gilian\_zhang@126.com。本文是国家社会科学基金项目“我国发展型社会救助模式研究”(项目编号:13CSH107)和四川大学引进人才科研启动项目(项目编号:YJ201310)的阶段性成果。

一是为贫困群体提供物质援助，二是消除对贫困群体的社会排斥（Eardley et al., 1996; Ditch, 1999）。然而，对于第二个目标，许多学者和政策制定者存在异议，因为他们认为救助不但不能消除社会排斥，反而会造成社会排斥（Steinert, 2002; Saraceno, 2002），因为救助对于贫富差距的调节作用有限，且可能造成福利依赖，不利于就业甚至影响经济发展（Kenworthy, 1999），那些长期领取救助的人会滋生一种“依赖文化”（Moore, 1987），使其被排斥在劳动力和主流社会之外。

西方关于福利依赖及其对就业的负面影响的讨论从20世纪80年代起成为热点。在这之前，即福利国家发展的黄金时代里，救助一直被视为政府的责任和公民的权利，对于受助者在就业方面很少有硬性的规定和要求。20世纪80年代后，尤其在美国，几乎每届政府都不约而同地把福利改革作为政府竞选和政策执行的重要内容（徐丽敏，2008），为此，其社会救助制度也发生了重大变革。出于对受助者就业意愿和就业状况及福利依赖的担忧，1981年美国联邦政府通过有关立法后，工作福利成为一项在各州得到实行的政策，1996年美国出台了《个人责任与工作机会法案》，将救助制度从“资格机制”改为“工作优先”模式，具体做法包括对救助采取时间限制并强制提出工作要求等以刺激就业（韩克庆、郭瑜，2012）。英国于1997年出台了“新政”，大力倡导“从福利到工作”，重点帮助有福利依赖倾向的群体重返劳动力市场以摆脱救助。这类救助改革不只发生在自由主义福利国家，而且发生在欧洲大陆的保守主义福利国家，1996年德国实施了“联邦救助法案”的改革并尝试引入了工作福利措施，即“工作取向援助”（help towards work）计划，2004年德国实施了更为激进的“哈茨改革”，把失业救助和社会救助合并管理，强制失业者尽快就业而不是依赖救助生活（张浩淼，2009）。尽管西方宏观政治背景倾向于就业，但国外学术界对于救助、就业和福利依赖的研究仍然谨慎、深入，并未轻易受到政治、经济、社会气候的影响而轻易得出结论（韩克庆、郭瑜，2012），有一些研究者甚至还批评了政府的救助改革，认为其制造了一批“工作中的穷人”（working poor），是对济贫法时代强制劳动等不文明做法的回归，其实是一种倒退（Casey, 1986; Torjman, 1996; Veit-Wilson, 2012）。可以说，国外关于救助、就业及福利依赖的争论必然伴随着学者对救助持有的不同视角及政党的不同政治倾向而不断持续。受其影响，在中国，学术界、媒体和政策制定者也不乏对低保制度“养懒汉”和受助者产生福利依赖的担忧，并由此引发了相关的讨论。那么，救助必然导致福利依赖么？就业是否能避免福利依赖？中国的低保制度存在“养懒汉”问题吗？围绕上述三个问题，本文旨在对相关理论和经验研究的成果进行梳理、总结和评论，希望借此厘清对救助、就业以及福利依赖的认识。

## 二 救助必然导致福利依赖吗？

为那些丧失劳动能力或在劳动年龄段外的人提供救助，无论从公民权利还是人道主义的角度来说，都没有争议。但为那些处于劳动年龄段且有全部或部分劳动能力的人提供救助，一直以来都存在争议（Huang, 2003）。实际上，从英国1601年《济贫法》的“属地管理”和习艺所救助方式，到《新济贫法》的“劣等处置原则”，再到大卫·李嘉图的“工资铁律”，均反映了要受助者通过劳动或工作以摆脱救助并避免福利依赖的思想（徐丽敏，2008）。最近，欧美福利国家的社会救助改革纷纷引入了工作福利模式，更是要求受助者积极寻求就业以防止福利依赖。

所谓福利依赖，目前还没有一个明确且共同认可的定义（徐丽敏，2008）。一种理解是偏向客观的事实描述，即家庭需要长期依靠救助金生活，或救助金占家庭总收入超过一定比例。那关于“长期”究竟如何界定，不同研究者在不同背景下会有不同的定义。比如，美国学者认为除考虑贫困家庭连续领取救助的总时长外，还要考虑反复多次领取的问题，即退出后又重返救助，因此，可以根据固定期限内的总领取时间来界定“长期”（Gottschalk & Moffitt, 1994）。根据这一原则，瑞典学者在研究其国家的福利依赖时，把一年中有10~12个月领取救助生活定义为“长期”，这些贫困家庭就是福利依赖的家庭（Mood, 2011）。另外，还有一种客观地测量与界定的方式是考察固定期限内救助金占家庭总收入的比例，这一比例超过一定界限就表示是福利依赖，且比例越高依赖的程度越深。美国健康和人类服务部据此界定福利依赖：如一个家庭一年中总收入中超过50%的收入来自收入补偿、食品券等与工作收入无关的各类救助项目，那么这个家庭即为福利依赖（徐丽敏，2008）。还有一种理解是偏于主观的概念界定，即认为福利依赖是一种消极的态度，一种流行于底层阶级（underclass）的“依赖文化”，他们宁可依赖救助生活也不愿寻找工作，如果说他们被社会排斥，那是因为他们自己排斥了自己而不是社会排斥了他们（Moore, 1987; Mead, 1986）。因此，从这个角度看，福利依赖是受助者的一种主观的、消极的态度，这种态度使他们不能履行公民义务，是社会问题和罪恶的根源（Murray, 1984）。

那么，救助是否一定会导致福利依赖呢？根据既有的理论与经验研究，笔者认为，救助导致福利依赖需要一些既存的条件：

第一，救助主要为现金形式，且救助金额慷慨。现金救助主要针对的是贫困的症状而非起因，再加上较高的救助金水平，会产生“贫困陷阱”，即所得增加时，可

获得的与个人收入水平有关的补助下降，从而导致个人通过努力工作增加收入的结果却是实际收入下降（郑功成，2003），这会影响受助者通过就业摆脱救助的积极性，进而增加福利依赖的风险。具体“贫困陷阱”的例证可见表1。

表1 英国1985年因福利过度而引发的“贫困陷阱”

项目	金额(英镑/周)		
就业收入	60	100	140
小孩补助	14	14	14
住房补助	21.88	15.03	—
家庭收入补助	25.00	5.00	—
学校免费午餐	6.00	6.00	—
个人所得税	—	10.07	22.07
社会保险税	4.20	9.00	12.60
实有收入	122.68	120.96	119.33

资料来源：邓子基、巫克飞（1993）。

第二，申请救助的程序简单，容易获得。国外的经验表明，救助程序越复杂，受助人需要填写的表格和接受的审查越多，部分合乎资格的贫困人员就会放弃申请，这就是许多西方学者探讨的对于救助制度的“不利用”（non take-up）问题（Gustafsson, 2002；Mood, 2004）。例如，数年前英国政府发现有超过100万符合资格的老人没有申请最低收入保障金这项救助计划，其中一个主要原因就是申请表格长达20多页，并需要透露详细的收入支出状况，十分繁琐，令申请人望而却步（陈泽群，2007）。

第三，受助者不会被贴有负面标签或被污名化。有研究认为，“污名”是指社会建构而成、属于负面又有别于他人之处（Powell, 2003）。Page（1984）强调“污名化”（stigmatization）可以是刻意的，当中涉及阶级、地位及权力等因素，具体方法包括冷漠对待、负面评语及法律制裁等。对于社会救助而言，受助者可能被贴有的负面标签包括好逸恶劳、欺诈、不良嗜好等，这使他们有一种强烈的羞辱感受，而政府可以利用负面标签合法地操控社会成员的行为，减少救助申请人，防止福利依赖（陈泽群，2007）。

第四，社会救助制度对就业的要求不高。如果救助对有劳动能力的受助者在就业方面没有要求或要求不高，那么，受助者可能会没有积极寻找工作并通过就业摆脱救助的动力，进而增加福利依赖的风险。20世纪90年代后，许多欧美国家受助者中越来越多的是失业者，面对这种情况，其社会救助制度纷纷进行了改革，增加了

就业方面的各种要求,进行从福利到工作的转变。这种改革最早发生在英、美等自由主义福利国家,之后也被德国等保守主义福利国家接受。具体做法就是采取工作福利模式,对受助者领取救助金附加了诸多就业要求,比如要求有劳动能力的受助者必须接受救助机构提供的工作或参加培训,否则会面临救助的减少或丧失(梁祖彬、肖萌,2009)。

第五,社会救助制度后蕴含的福利文化是强调公民权利和再分配。社会救助是具有一定价值取向的制度安排,其背后蕴含的福利文化会影响乃至决定社会对贫困的态度和对救助模式的选择(江治强,2009)。如果一个国家的福利文化更多是注重公民权利和对社会资源的再分配,那么,救助不会关注受助者的行为和性格,也不会以穷人自身的失败或弱点来解释贫困(迪肯,2011),这样穷人接受救助是理所应当的,而不需要满足就业等要求,于是就有可能导致福利依赖。其实,在包括中国、韩国、日本等国在内的儒家文化圈内,福利文化对公民权利的关注较弱,这些国家更加注重家庭的作用和强调自力更生(Huang,2003),只有个人无法自立和家庭无法提供援助时,贫困者才会向政府申请救助,而接受救助者多对政府的“恩惠”抱以感激之情,这种福利文化一定程度上会减少福利依赖的风险。

由上可见,救助导致依赖是需要一些前提条件的,而由于上述多种条件的制约,现实中的社会救助并不必然导致福利依赖。

更多的时候,需要以一种动态的角度来看待福利依赖,接受救助和福利依赖只是人们在利用救助的不同阶段的不同表现(徐丽敏,2008)。对绝大多数有劳动能力的人来说,救助只是短期的、暂时的项目(Bane & Ellwood,1994),而对少部分需要长期领取救助者而言,既有的经验研究也未发现所谓的“依赖文化”。例如,Surender et al.(2010)假设社会救助会削弱就业动机,造成福利依赖文化,他们通过定性和定量研究来探究是否存在“依赖文化”。其研究发现,受助者都非常重视有酬工作,有比较强的就业动机,他们仍然遵守着主流价值观,并未形成独特的“依赖文化”。“新右”和新家长制等理论流派所持的观点,即传统的福利国家和各种救助会培育“依赖文化”并滋生福利依赖(Murray,1984;Mead,1986;Department of Social Security,1998),其实更多是一种意识形态的认识,而不是实证研究的发现。这些理论流派希望借“救助会导致福利依赖”的观点来重塑福利国家中政府与个人的权责划分、培育公民的责任心和自力更生的价值观,这得到了不同党派的认可和支持,福利依赖也因此被塑造成为了能摆上议事日程的问题,并成为政界的关键词之一。

### 三 就业能避免福利依赖吗？

对于导致福利依赖的原因，研究者有多种解释。Kaplan（2001）提出，无工作或失业、青少年时期的不利因素等诸多危险因素，可能会使一个家庭不得不依赖福利生活。还有学者通过经验研究提出，就业市场、失业时间、人口密度、社区结构、酒精和药物上瘾、移民与非法生育等因素均与福利依赖有关（徐丽敏，2008）。当然，导致福利依赖最重要的原因是与就业市场或失业相关联的，比如，Field（1999）的经验研究发现，英国半熟练和非熟练工人就业市场的缩小，是英国救助快速膨胀和福利依赖的催化剂。Melkersson et al.（2004）通过研究发现，个人失业时间的长短是福利依赖产生与否的决定因素。其实，新家长制的代表人物米德关于工作福利的主要假设就是，失去工作是福利依赖和长期贫困的主要原因（迪肯，2011）。由此可见，失业和福利依赖的关系紧密。那么，就业是否能防止或避免福利依赖呢？

美国和英国是最早改革传统社会救助制度并引入工作福利模式的国家。工作福利是要求受助者为其接受的福利待遇而进行工作，以此遏制福利依赖。例如，美国1996年通过《个人责任与工作机会法案》，对救助采取时间限制并强制提出工作要求等以刺激就业。英国1996年引入了求职者津贴，失业者不可以再申请社会救助而是申领求职者津贴并接受政府介绍的工作或参加培训等，以重新就业（Clasen，2005）；1997年通过“新政”帮助青年失业人口、长期失业人口、单亲父母等就业困难且长期依赖救助的人重返劳动力市场。那么，通过这种强调就业的方式，福利依赖是否被避免了呢？可以通过既有的理论和经验研究来寻找证据。

一方面，从理论研究看，自由主义者认为现实中没有令人信服的证据表明，社会中有足够的岗位可免除每一个个体的福利，而且许多现有的就业岗位付不出足够的薪水让他们的家庭摆脱贫困（迪肯，2011）。因此，就业能否避免福利依赖的关键是创造更多且足够的工作岗位，并让这些岗位支付较高的薪水，也就是说，除了保证工作数量外，还要确保工作质量。但不可否认，现实生活中，这是很难实现的目标。因此，有不少针对美国救助改革的批评，有学者认为美国的改革提供给受助者的不是“两年后就业”，而是两年后“什么都没有，没有救助，没有工作，没有支持”（Ellwood，1996），而这将为贫困者带来可怕的后果，实质性地增加贫困与赤贫（Skocpol，1996；Bryner，1998；杨立雄，2006）。尽管美国救助改革后，受助者人数出现大幅下降，但许多贫困家庭的贫困深度加深，那些仍然贫困的家庭陷入了比以往更加贫困的境地

(迪肯, 2011), 而他们定然更加依赖救助生活。

另一方面, 从经验研究看, 无论是通过让受助者寻找受雇工作还是鼓励其自雇或创业, 最终使其摆脱贫困以避免福利依赖的效果都是有限的。更多时候, 贫困的受助家庭把就业所得收入作为其救助收入的补充以维持最基本的生活 (Pearce, 1979)。Duncan et al. (1984) 曾对美国 1969 年到 1978 年的受助对象进行了考察, 发现很少有家庭把救助收入作为唯一的收入来源, 救助收入一般作为补充以弥补其就业收入的不足, 或是其他收入渠道失效时的一种替代。Harris (1991) 对美国受助对象中的单身母亲进行了一项纵贯研究, 之所以选取单身母亲是因为她们缺乏工作技能与经验且需要照顾小孩, 因此她们是最有可能成为福利依赖的群体。其研究结论并不支持认为救助会导致福利依赖并滋生与重视工作这种主流价值观相悖的“依赖文化”的观点, 相反, 研究发现, 越是有福利依赖倾向的单身母亲, 其参与劳动力市场并就业的可能性越高。单身母亲就业后分两种情况: 一是短期内摆脱救助; 二是仍需长期依赖救助, 因为其工作收入低以致不能支撑其生活, 需要救助收入来补充。因此, 问题的关键在于就业是否提供了摆脱福利依赖的有效途径。另外, 研究发现, 对于受教育程度较高 (完成高中学业) 的单身母亲而言, 她们就业后更容易摆脱救助; 而那些受教育程度较低的女性, 只能找到兼职或收入很低的工作, 因此, 她们仍需较长时间依靠救助生活。与教育和培训等要素相比, 工作经验的要素在使单身母亲摆脱福利依赖方面的重要性要低。由此, 该研究的结论是, 就业并不能避免福利依赖, 强制就业的工作福利模式并不能帮助受助者自力更生。从长远看, 为了减少福利依赖, 重视教育和培训等人力资本投资方面比单纯地强制受助者进入低级劳动力市场更为有效。Macdonald (1996) 曾对英国受助者中自主创业与自雇的人员进行了跟踪研究, 发现那些当年被看成榜样的自主创业者在多年之后, 其创立的小微企业几乎都以破产告终, 这些创业者不得以又重返受助者的行列, 同时因为负债累累, 其福利依赖的程度更加严重。他认为, 这些挣扎于生存边缘的自雇者与创业者既没有形成特殊的“依赖文化”, 也没有形成英国政府所期望培育的“创业文化”, 而是形成了一种可以被理解为以非正规就业和“风险就业”为特征的文化。

通过以上文献梳理和回顾, 可以发现, 由于现实中能接纳受助者或受助者能获得的工作一般并不能提供足以维持基本生活的薪水, 因此, 仅靠就业 (包括他雇与自雇), 而无其他的支持性或辅助性的措施, 尤其是帮助受助者积累与发展人力资本的措施, 如教育、培训等, 是无法真正避免福利依赖的。另外, 以防止或避免福利依赖为目的而单纯地强制受助者就业或劳动, 还可能引发社会悲剧。比如, 香港的综合援助

计划近些年来大力强调自力更生，要求所有的健全申请人都做义务工作，结果部分经济困难人士宁可挨穷、甚至自杀，也不愿再申请救助（陈泽群，2007）。

#### 四 中国的低保制度存在“养懒汉”问题吗？

中国的低保制度建立之初是为了应对大规模的下岗失业问题，为他们提供最后的安全网。也就是说，低保制度建立的初衷是为了向以下岗失业人员为主的城市新贫困群体提供补偿，因此，设计之初对就业方面考虑不多（北京师范大学课题组，2003）。时至今日，整个经济社会环境已发生了较大变化。民政部的数据显示，2007年到2011年间，成年人（包括登记失业、未登记失业、在职人员和灵活就业人员）一直占城市低保对象的61%以上，2007年最高，接近63%，如果进一步加上残疾人中具有部分劳动能力的人，这一比例会更高（民政部，2013）。把大量有劳动能力的群体纳入低保制度显然并非制度的最终目的，因此，公共平台和政策制定者产生了关于低保制度“养懒汉”的担忧。针对此，国内学术界也开始了关于低保、就业和福利依赖的研究与讨论。从已有的学术研究成果看，存在的不同观点大体可归为几类：

第一，认为低保救助对就业十分不利，已造成福利依赖的社会问题。福利依赖一直是经济发达的西方福利国家面临并竭力解决的问题，然而，在经济欠发达的中国，低保制度已经成为一种福利依赖问题，并开始影响社会公平和效率（周昌祥，2005），具体体现在有劳动能力的低保对象所占比例大、领取低保时间长、找工作的积极性不高，不愿从事较低收入的工作，不愿进行就业咨询与职业培训，退保难等方面（周昌祥，2006；段小林，2008）。总之，他们认为低保的福利依赖和西方国家一样，是中国新产生的社会问题，需要认真对待加以解决，并从文化层面、社会层面、经济层面等探讨了产生福利依赖的原因和相应的解决途径，提出防范福利依赖应当成为中国社会救助制度设计的基本思维（周昌祥，2006；周良才，2007）。

第二，认为低保因制度自身设计等原因或导致与西方有本质区别的中国式“福利依赖”。比如，关信平（2011）认为目前受助对象中一些人不愿通过就业去改善生活而宁愿长期依赖低保金，但这和国际上因救助水平高而导致的福利依赖明显不同，因为中国的低保金水平较低，导致这一现象的主要原因是救助制度设计不合理，这包括多项救助的捆绑实施造成了“叠加效应”，即退出低保意味着失去医疗、教育等多项救助的资格，还有就是制度对有劳动能力者的就业要求不高等。此外，低保实质是“补差”制度，即救助金是救助人口收入和救助标准的差额，这其实隐含着对救助人口的



收入从低保标准线起征收 100% 的所得税, 这会影响到受助者的就业积极性, 使其无意通过就业或其他方式增加收入, 因为增加多少意味着失去多少 (李棉管, 2008; 周蕾, 2013)。总之, 目前中国的低保制度因自身设计等问题可能会导致中国式的“福利依赖”, 但这不是福利过度的问题, 反而突显出福利缺失的问题 (徐月宾、张秀兰, 2009), 因为失去低保资格会使家庭的教育、医疗等很多风险失去保护, 这与西方语境下的“福利依赖”以及高福利导致的“养懒汉”有着本质的区别 (刘晨男, 2009)。

第三, 认为中国低保制度不存在“养懒汉”或福利依赖问题。比如, 郑功成 (2008) 指出在低保实践中, 救助对象的权利意识尚未完全建立, 救助机构的责任意识也未完全确立, 将贫困归结为个人自身原因的观点在社会上还很盛行, 由此, 产生社会救助会“养懒汉”这一说法其实是传统贫困观念和落后救助理念影响的结果, 而不是现实中的真实情况。他认为, 中国的低保对象从总体上看, 不仅不是“懒惰”的群体, 恰恰相反, 大多十分勤劳, 在想方设法通过劳动挣钱增加收入。实际上, 由于低保金水平低, 受助者中的一部分不得不偷偷工作 (隐性就业), 同时领取低保, 才能维持生活, 这种情况可以看成是低保户在救济金不够的情况下争取更多福利的一种权宜之计, 而非福利依赖 (彭宅文, 2009)。指责低保造成福利依赖的说法, 目前仍缺乏足够依据且暴露了中国救助观念和福利体制方面的问题 (陈泽群, 2007)。既有的经验研究结果也表明, 中国低保制度尚不存在“养懒汉”问题。慈勤英和王卓祺 (2006) 的研究发现, 在影响失业者再就业行为和选择的要素中, 福利依赖的作用方向和作用力度是不确定的, 不支持低保制度弱化低保户再就业行为、诱导福利依赖的观点。高功敬、高灵芝 (2009) 通过纵贯研究发现, 低保设计和操作几乎排除了低保福利依赖的可能性, 低保户在享受低保金的同时, 工作状态并没有长时间的断裂, 当下所谓的老保导致福利依赖其实是一种“幻想”, 是对中国现实的误读。韩克庆、郭瑜 (2012) 综合运用了定量和定性研究, 发现有健全劳动能力的低保对象具有较强的就业意愿和动机, 现阶段中国城市低保制度还未形成福利依赖效应。

## 五 评论和尚需研究的问题

通过梳理和总结国内外文献发现, 救助导致福利依赖是有诸多前提条件的, 而由于这些条件的制约, 现实中的救助并不必然导致福利依赖。西方主流观点所谓社会救助会培育“依赖文化”并滋生福利依赖, 其实更多是一种意识形态的认识, 而不是实

证研究的发现。另外，虽然失业是造成福利依赖的重要因素，但就业并不能保证受助者摆脱依赖，正如对美国克林顿政府的社会救助改革起到关键作用的戴维·埃尔伍德所强调的在职贫困（working poor）那样，就业者可能因为工资低不足以维持生活而仍然需要依赖救助生活（Ellwood, 1988）。因此，帮助受助者走出“贫困陷阱”和摆脱福利依赖还需要许多相关的支持性和辅助性措施，尤其是帮助其积累和发展人力资本的措施。总之，救助、就业和福利依赖的关系是较为复杂的，并非我们通常所认为的“救助会导致福利依赖，而就业能避免福利依赖”。

在中国，专家学者关于低保、就业和福利依赖的观点与他们各自的研究视角、特有的立场、崇尚的价值观和遵循的原则有关，因此，在低保制度是否“养懒汉”问题上存在不同的观点也是合理与正常的现象。总的来看，研究文献大多基础扎实、资料丰富，然而，现有相关文献仍存在不足。首先是理论研究存在一定局限性，对社会救助、就业，尤其是福利依赖的理论探讨不够充分。尽管目前关于福利依赖没有明确且完全认可的定义，但是应该从其产生的制度背景，受助时间、固定期限内救助金占家庭总收入的比例、求职行为等客观层面，受助者的就业意愿和动机等主观层面，以及福利依赖是否适合中国的制度环境等加以综合分析和考量。然而，既有研究多是专注于某一方面，而缺乏系统的全面的考察。比如，认为中国低保已导致福利依赖问题的观点，其实把福利依赖抽离了西方高度发达的制度性福利的背景后直接套用于中国的福利领域，主要关注受助者的领取时间、有劳动能力者所占比例等客观因素；认为低保制度或致中国式“福利依赖”的观点，注意到了福利依赖理论在中国的适用性问题，提出了两者的本质区别，论证严密，但也主要关注于“福利依赖”的客观表现，忽视了受助者的主观意愿；认为中国低保制度不存在福利依赖问题的观点，较多关注了受助者的主观意愿，论证了受助者积极寻找工作或隐性就业，不是“懒汉”，但对于目前存在的受助时间长等客观方面缺少有力的解释。其次是相关实证研究很少。当然，这和理论研究的不充分有一定关系，因为缺乏对福利依赖理论全面且深入的考察，现实中很难对福利依赖有较为科学的判断和进行可操作化的界定，这使得实证研究难度加大，相关研究成果少。最后，实证研究需要较多的人力、物力和财力支撑，这也限制了这方面研究的开展。但是不可否认，实证研究成果更能提供令人信服的证据，这也是为什么持“中国低保未导致福利依赖”观点的学者们非常自信和坚定的原因，因为目前既有的实证研究结果支持该观点。

在西方努力克服福利依赖，平衡救助与就业的过程中，“发展型社会政策”理论的

出现令人振奋。该理论自20世纪90年代以来逐步形成并产生重大影响,其核心是将社会政策看成是一种社会投资行为,社会政策对提高劳动力的素质有直接的作用并关系到国家的可持续发展,它使得以再分配和维持消费为取向的社会政策逐渐从传统的、“事后补救型”的保护方法向着积极的、“生产性”的、注重社会投资的方法转变,这一理论在社会救助实践中的应用和贯彻需要一套创新性的综合措施。如何将其具体落实在我国的低保制度中,让低保受助者能够增强就业能力、发展人力资本进而摆脱救助,还需进一步的探讨研究和更为具体的建议。

## 参考文献:

- 北京师范大学课题组(2003),《中国社会救助体系改革研究报告》, <http://www.mca.gov.cn/mca/news/2003luntan/lunwen06.html>。
- 慈勤英、王卓祺(2006),《失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析》,《社会学研究》第3期,第135-150页。
- 陈泽群(2007),《“低保养懒人!”:由指控低保户而显露出的福利体制问题》,《社会保障研究》第1期,第128-136页。
- 邓子基、巫克飞(1993),《西欧国家税制改革比较研究》,北京:中国财政经济出版社。
- 迪肯(2011),《福利视角》,上海:上海人民出版社。
- 段小林(2008),《我国低保制度中福利依赖问题分析与目标定位策略》,《今日南国》第5期,第12-13页。
- 高功敬、高灵芝(2009),《城市低保的历史性质与福利依赖》,《南通大学学报(社会科学版)》第3期,第114-127页。
- 关信平(2011),《中国综合型社会救助制度发展战略研究》,载于郑功成主编《中国社会保障改革与发展战略(救助与福利卷)》,北京:人民出版社,第61-77页。
- 韩克庆、郭瑜(2012),《“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》第2期,第149-167页。
- 江治强(2009),《我国社会救助建设的经验、议题与展望》,首届中国社会救助研讨会论文集论文,北京。
- 李棉管(2008),《城市低保制度与贫困者的“福利依赖”》,《社会工作》第2期下,

第 24 - 27 页。

梁祖彬、肖萌 (2009), 《社会救助就业福利政策研究》, 首届中国社会救助研讨会论文集论文, 北京。

刘晨男 (2009), 《中国式“福利依赖”的制度设计探源》, 《社会工作》第 6 期下, 第 38 - 41 页。

民政部 (2013), 《中国民政统计年鉴》(2012), 北京: 中国统计出版社。

彭宅文 (2009), 《最低生活保障制度与救助对象的劳动激励: “中国式福利依赖”及其调整》, 《社会保障研究》第 2 期, 第 163 - 174 页。

徐丽敏 (2008), 《国外福利依赖研究综述》, 《国外社会科学》第 6 期, 第 78 - 83 页。

徐月宾、张秀兰 (2009), 《我国城乡最低生活保障制度若干问题研究》, 《东岳论丛》第 2 期, 第 32 - 37 页。

张浩淼 (2009), 《政策话语转变与社会救助改革: 德国的经验与启示》, 《德国研究》第 3 期, 第 32 - 36 页。

郑功成 (2003), 《社会保障学》, 北京: 商务印书馆。

郑功成 (2008), 《中国社会保障 30 年》, 北京: 人民出版社。

杨立雄 (2006), 《贫困理论范式的转向与美国福利制度改革》, 《美国研究》第 2 期, 第 121 - 136 页。

周昌祥 (2005), 《当前社会福利依赖与反福利依赖的社会工作介入研究》, 《华东理工大学学报 (社会科学版)》第 2 期, 第 13 - 18 页。

周昌祥 (2006), 《防范“福利依赖”的思考》, 《经济体制改革》第 6 期, 第 151 - 154 页。

周良才 (2007), 《从文化失调理论看低保福利依赖的产生原因及解决途径》, 《生产力研究》第 17 期, 第 52 - 54 页。

周蕾 (2013), 《“救助渐退”思路下的国际救助制度经验与启示》, 第三届中国社会救助研讨会论文集论文, 湖北武汉。

Bane, Mary Jo & David Ellwood (1994). *Welfare realities*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bryner, Gary (1998). *Politics and Public Morality*. London: Norton.

Casey, Bernard (1986). Back to the Poor Law? The Emergence of 'Workfare' in Britain, Germany and the USA. *Policy studies*, 7(1), 52 - 64.

Clasen, Jochen (2005). *Reforming European Welfare States: Germany and United Kingdom*

- Compared. Oxford: Oxford University Press.
- Ditch, John (1999). Full Circle: A Second Coming for Social Assistance. In Clasen, Jochen (ed.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories, and Methods*. Oxford; Maiden, MA: Blackwell Publishers. pp114 – 135.
- Department of Social Security (1998). *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*. London: The Stationery Office.
- Duncan, Greg (1984). *Years of Poverty, Years of Plenty*. Ann Arbor: University of Michigan, Institute for Social Research.
- Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough & Peter Whiteford (1996). *Social Assistance in OECD Countries (Volume I): Synthesis Report*. London: HMSO.
- Ellwood, David (1988). *Poor Support*. New York: Basic Books.
- Ellwood, David (1996). Welfare Reform as I Knew It: When Bad Things Happen to Good Policies. *American Prospect*, 26(1), 22 – 29.
- Field, Frank (1999). Welfare Dependency and Economic Opportunity. *Family Matters*, 54(1), 18 – 26.
- Gough, Ian, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley & Peter Whiteford (1997). Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, 7(1), 17 – 43.
- Gottschalk, Peter & Robert Moffitt (1994). Welfare Dependence: Concepts, Measures and Trends. *The American Economic Review*, 84(2), 78 – 82.
- Gustafsson, Berlinger (2002). Assessing Non-Use of Social Assistance. *European Journal of Social Work*, 5(2), 149 – 158.
- Harris, Kathleen Mullen (1991). Teenage Mothers and Welfare Dependency: Working Off Welfare. *Journal of Family Issues*, 12(4), 492 – 518.
- Huang, Chenxi (2003). *Social Assistance in Urban China: A Case Study in Shanghai*. Ph. D. diss., University of Hong Kong, pp 213 – 216.
- Kaplan, Jan (2001). Prevention of Welfare Dependency: An Overview. *Journal of State Government*, 74(2), 12 – 24.
- Macdonald, Robert (1996). Welfare Dependency, the Enterprise Culture and Self-Employed Survival. *Work Employment Society*, 10(3), 431 – 447.
- Kenworthy, Lane (1999). Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment. *Social Forces*, 77(3), 123 – 129.

- Mead, Lawrence (1986). *Beyond Entitlement*. New York: Free Press.
- Melkersson, Maria & Jan Saarela (2004). Welfare Participation and Welfare Dependence Among the Unemployed. *Journal of Population Economics*, 17(3), 78 – 86.
- Mood, Carina (2004). Social Influence Effects on Social Assistance Reciprocity. *Acta Sociologica*. 47(2), 235 – 251.
- Mood, Carina (2011). Lagging behind in Good Times: Immigrants and the Increased Dependence on Social Assistance in Sweden. *International journal of social welfare*, 20 (2), 55 – 65.
- Moore, John (1987). *Welfare and Dependency*. Speech to Conservative Constituency Parties Association, September.
- Murray, Charles (1984). *Losing ground*. New York: Basic Books.
- Page, Robert (1984). *Stigma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Pearce, Diane (1979). Women, Work and Welfare: the Feminization of Poverty. In Karen Wolk Feinstein (ed.), *Working women and families*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 103 – 124.
- Powell, Justin (2003). International Encyclopedia of Social Policy. Accessed Sep. 19, [http://www.mpib-berlin.mpg.de/en/institute/dok/full/powell/stigma/stigma Preprint Jpowell02.pdf](http://www.mpib-berlin.mpg.de/en/institute/dok/full/powell/stigma/stigma%20Preprint%20Jpowell02.pdf).
- Saraceno, Chiara (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol, UK: Policy Press.
- Skocpol, Theda (1996). Bury it. *New Republic*, 12, 20 – 21.
- Steinert, Heinz (2002). Social Exclusion: Strategies for Coping with and Avoiding it. In Heinz Steinert & Arno Pilgram (ed.), *Welfare Policy from Below: Struggles against Social Exclusion in Europe*. Hampshire: Ashgate, pp. 33 – 45.
- Surender, Rebecca, Michael Noble, Gemma Wright & Phakama Ntshongwana (2010). Social Assistance and Dependency in South Africa: An Analysis of Attitudes to Paid Work and Social Grants. *Journal of Social Policy*, 39 (2), 46 – 59.
- Torjman, Sherri (1996). *Workfare: A Poor Law*. Accessed July 23, <http://caledoninst.org/Publications/PDF/10ENG.pdf>.
- Veit-Wilson, John (2012). Heading Back to the Poor Law? Accessed May 16, <http://www.poverty.ac.uk/articles-attitudes-benefits-welfare-editors-pick/heading-back-poor-law>.

# A Literature Review on Assistance, Employment and Welfare Dependence from an International View

Zhang Haomiao

(School of Public Administration, Sichuan University)

**Abstract:** Discussion about welfare dependence and its negative influence on employment has become a popular topic since 1980s in western countries. Some conventional wisdom contends that assistance plays a limited role in adjusting the gap between the rich and the poor, and it results in welfare dependence which does harm to employment. Under its influence, it has appeared worries about “raising idler” and discussions on welfare dependence by Minimum Living Standard Guarantee System in China recently. On the aspects of theory and practice, whether assistance is bound to lead to welfare dependency? Whether employment is able to avoid welfare dependence and whether there is an issue of “raising idler” by Minimum Living Standard Guarantee System in China? Around the above issues, after collecting and generalizing existing theoretical and empirical studies from an international view, such points should be discerned: the relationship among assistance, employment and welfare dependence is rather complicated. The common understanding of “assistance leads to dependence and employment avoids dependence” is not always right. Besides, theoretical studies on “raising idler” by Minimum Living Standard Guarantee System in China are insufficient and the conclusions are different. Related empirical studies are rare and existed conclusions don't support the viewpoint that assistance results in welfare dependence.

**Keywords:** social assistance, employment, welfare dependence, minimum living standard guarantee system

**JEL Classification:** D60, I30, I38

(责任编辑:周晓光)