

反贫困视域下社会救助依赖问题的解构及其治理

兰 剑 著



科学出版社

反贫困视域下社会救助依赖 问题的解构及其治理

兰 剑 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是一本社会政策类书籍。全书基于中国贫困形势的新变化和经济社会的急剧转型,以实证数据为支撑,对社会救助依赖的表现形态、概念内涵、防范与治理机制进行了研究。通过本书的学习,可以了解反贫困视域下的社会救助依赖问题的特殊内涵、本质特征、产生机理与解决路径,为研究者掌握中国的社会救助制度运行特点及反贫困等提供参考。

本书可供社会学、管理学等专业方向的本科生、研究生学习使用,也可供研究社会保障、社会救助,以及减贫发展、贫困问题等的学者及政府工作人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

反贫困视域下社会救助依赖问题的解构及其治理/兰剑著. —北京:科学出版社, 2018.10

ISBN 978-7-03-057013-0

I. ①反… II. ①兰… III. ①社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 054378 号

责任编辑: 张 展 叶苏苏/ 责任校对: 贺江艳

责任印制: 罗 科 / 封面设计: 陈 敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年10月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2018年10月第一次印刷 印张: 9 3/4

字数: 193千字

定价: 79.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

本书得到国家社会科学基金项目“‘社会保障兜底脱贫一批’的现实困境与精准对策研究”(17CSH011)、西南大学科研基金资助项目“社会救助依赖问题及其解决路径”(SWU1709648)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善社会救助制度研究”(13JZD020)的共同资助。

前 言

作为一项保民生、促公平、托底线、救急难的可持续的基础性制度安排，社会救助事关贫困人口衣食冷暖，关系着反贫困与全面深化改革的顺利推进，关系着全面建成小康社会宏伟目标的实现。党中央、国务院历来高度重视社会救助制度体系建设，把社会救助事业发展纳入了深化改革和依法治国的总体部署，对加强和改进社会救助工作提出了更高要求。2014年2月，国务院颁布了《社会救助暂行办法》（中华人民共和国国务院令 第649号），第一次以行政法规的形式综合构建了社会救助制度体系，明确了社会救助建设的“8+1”格局，即最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等八项制度以及社会力量参与，这成为社会救助事业发展的重要里程碑，标志着救助工作大格局已基本成型，社会救助工作迈向纵深领域。在中央一系列法规政策的指引下，近年来我国社会救助运行机制不断健全，管理水平不断提高，如建立健全统筹协调机制，加快建立了居民家庭经济状况核对机制，基本形成“一门受理、协同办理”机制，探索建立“救急难”工作机制，逐步健全社会救助监督检查长效机制等。随着社会救助体系的不断完善，社会救助托底保障功能发挥显著成效。经过不懈努力，城乡社会救助体系建设取得了长足发展，在保障城乡困难群众的基本生活、缓解社会矛盾、维护稳定、促进社会和谐等方面发挥了重要作用。

自党的十八大以来，党中央提出了“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的思路，提出了关于保障和改善民生的有关要求，提出了努力实现发展成果由人民共享的目标，为我国经济社会发展指明了新方向，也对社会救助事业发展提出了更高要求。党的十九大报告明确指出，“加强社会保障体系建设”，“按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。当前，我国经济发展进入新常态，全面深化改革对社会救助提出了新任务。习近平总书记多次强调，要“更加注重保障基本民生，更加关注低收入群众生活，更加重视社会大局稳定”。社会救助必须主动适应经济社会发展的新常态，适应全面深化改革的新要求，需要进一步加强社会救助制度建设的系统性、统筹性、有效性和兜底性，加快健全社会救助管理体制和经办服务体系，不断提高政策的针对性、精准性和时效性，发挥社会救助制度效益，切实保障困难群众的基本生活，维护社会和谐稳定。

经过多年努力，我国新型社会救助制度体系基本建立，社会救助事业发展成绩显著，社会救助工作紧紧围绕脱贫攻坚大局，进一步健全完善了城乡最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、临时救助、受灾人员救助等救助保障体系，将符合条件的困难群众全部及时纳入了保障范围，切实保障困难群众基本生活权益，兜住民生底线。但对照新的发展形势和任务要求，当前存在一些困扰城乡社会救助体系建设发展的突出问题，如城乡发展不够协调，制度衔接不够紧密，社会救助安全网还没有完全织牢织密，救助方式单一，综合施救手段滞后，社会救助能力建设薄弱，信息化水平滞后，社会救助监管力度不够等，导致“错保”、“关系保”等现象时有发生。这些问题如果不及时解决，将直接影响该制度实施的有效性以及人民群众对该制度的认可。这些问题的产生，不但暴露了社会救助制度设计上存在的弊端，也显示出该制度在实施过程中出现了“瓶颈现象”。

2018年1月，一篇署名为“某贫困县小学生”的作文《我的理想》在网络上热传，“我长大后一定要成为一个贫困户”，而促使这位小朋友立此“大志”的原因却是一些贫困户“什么也不干，就能享受各种扶持、优待”，让人“羡慕”。这种让人哭笑不得的“理想”的确折射出社会救助等反贫困政策，在运行中长期存在的现实问题。在有些地方，社会救助政策“养”出了一些懒汉，“等靠要”思想严重，有些人缺少主动脱贫致富的意愿和动力；有的不愿吃苦，有推荐工作的机会还要挑肥拣瘦，嫌脏嫌累……“反正吃穿不愁，就这么耗着也挺好”等思想，致使一些人懒出了“底气”，对社会救助产生了一定程度的救助依赖。从社会观察来看，越来越多的现象表明社会救助存在一定程度的依赖问题。但在学术研究层面，对于当前国内是否存在救助依赖的问题，一直存在很大的争议。从西方国家来看，自社会救助制度诞生以来，就面临着“救助依赖”与“反救助依赖”的双重压力。西方语义下的“福利依赖”，是否已经在我国出现，成为近年来国内社会救助研究领域的争论焦点。

因此，在当前贫困由“绝对贫困为主”向“相对贫困为主”转变的形势下，在社会救助制度进入完善、提升的关键时期，研究社会救助制度运行过程中产生的救助依赖问题，探究救助依赖的内涵、表现、产生机理及其解决路径，对及时认清和解决社会救助制度运行中产生的问题，进一步发挥社会救助的反贫困功能，深入改革完善社会救助制度等具有非常重要的价值。本书通过对国内多个样本地区的问卷调查数据和深度访谈资料的研究，借鉴“积极福利”理论的研究成果，从回答是否存在“救助依赖”的问题出发，总结归纳调查地区救助依赖现象的主要表现，探讨救助依赖的认定方式，并通过定量数据构建回归模型进行检验，对“救助依赖到底是否存在”的命题进行再验证，以及对调查地区反救助依赖政策的执行效果进行模型检验。在此基础上，为进一步理解和认识社会救助依赖问题，对社会救助依赖进行分类及成因分析，探究社会救助依赖的产生机理及发生根源，

据此提出治理和防范社会救助依赖的路径。

国内社会救助制度的发展绝不能走西方国家的老路，现行较低水平的救助仍然产生救助依赖，这需要社会引起足够警惕。注重区别西方语义下的“福利依赖”与基于国内经济社会发展背景下产生的“救助依赖”问题。西方语义下的“福利依赖”是建立在高标准、“慷慨”、保障全面的福利政策基础之上，其福利依赖者可以依赖福利资源维持较高水平的“基本生活”；国内较低水平的救助标准除保障贫困者的基本生存外，也能为处于贫困状态的低收入者带来“额外生活保障”，部分有劳动能力的受助者以隐瞒收入等方式获取救助资格，同时不能忽视能力不足致贫引发的救助依赖。兼顾效率与公平，要正视和正确归因救助依赖现象，避免把失业与贫困之责完全归咎于受助者，倡导把关注焦点从单纯批判救助依赖者转向如何帮助其摆脱救助依赖与贫困。

本书着力研究如何发挥社会救助的贫困治理功能，把反贫困与破解社会救助依赖问题相结合，实现社会救助从单纯关注生存问题转向注重受助者可持续发展的现代社会救助制度，尝试为构建与党中央、国务院要求相符合，与国家经济社会发展水平相适应，能惠及更多困难群众的积极性社会救助体系提供理论参考，为完善和丰富中国特色的“福利理论”、社会救助理论等奠定基础研究工作。本书通过实践总结与理论凝练、制度设计与实践创新、机制构建与对策探讨，紧密围绕我国社会救助所面临的“负激励”效应、救助依赖等重要问题，从现实出发，准确把握社会救助国际发展趋势与内在发展规律，基于新时代反贫困的视角探究如何解决社会救助依赖问题，希望能为各级党政部门进一步改革完善社会救助制度提供数据支持和参考建议，为从事该领域研究的学者们提供研究参考。

由于时间紧，本书谬误在所难免，诚恳地欢迎各界学术同仁不吝指正，在此深表谢意！

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究缘起	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究的意义	4
1.2 文献综述	5
1.2.1 关于“是否存在救助依赖问题”的争论	5
1.2.2 关于“救助依赖”的认定方式研究	7
1.2.3 关于“救助依赖”的归因研究	9
1.2.4 关于社会救助反贫困功能及政策改革的研究	11
1.2.5 关于防范和解决社会救助依赖的对策研究	13
1.2.6 对以往研究的简要评述	15
1.3 核心概念界定	17
1.3.1 西方语义下的“福利依赖”概念	17
1.3.2 “救助依赖”概念的中国诠释	18
1.4 研究的理论基础	19
1.4.1 贫困问题的理论发展：从传统走向发展的新诠释	19
1.4.2 反贫困下的福利干预理论：从“消极福利”走向“积极福利”	24
1.5 研究思路、方法与创新之处	30
1.5.1 研究思路	30
1.5.2 研究方法	31
1.5.3 创新之处	32
第2章 改革开放以来社会救助制度发展历程及反贫困新要求	33
2.1 跨越40年：社会救助制度的发展历程(1978—2018年)	33
2.1.1 改革开放初期的传统型社会救济阶段	34
2.1.2 试点建立城市低保制度的探索阶段	35
2.1.3 综合性社会救助体系建立阶段	36
2.1.4 尝试构建现代发展型社会救助制度体系阶段	37
2.2 贫困形势转变对社会救助反贫困提出新要求	38
2.2.1 要求更加注重解决相对贫困问题	38

2.2.2	要求更加注重及时干预暂时性贫困问题	39
2.2.3	要求更加注重解决多维贫困问题	40
2.2.4	要求更加精细化解复杂化的致贫因素	41
第3章	社会救助依赖的主要表现——基于多个地区的实证探索	43
3.1	数据来源与样本描述	43
3.1.1	数据来源	43
3.1.2	样本描述	44
3.2	受助者主要特征及其接受救助的基本情况	46
3.2.1	受助者劳动能力与持续受助时间分布特点	46
3.2.2	低保实际补差水平分布特点	47
3.2.3	受助者就业情况与救助收入替代比分布特点	48
3.2.4	失业受助者的再就业意愿与再就业行动	51
3.2.5	受助者对低保救助的主观态度	53
3.3	社会救助依赖现象的主要表现形态	54
3.3.1	持续受助时间长, 尚未形成有效退出机制	54
3.3.2	低保补差水平低, 但救助收入替代比高	55
3.3.3	受助者失业风险高, 失业者再就业积极性不强	56
3.3.4	隐瞒收入现象突出, 通过收入隐瞒获取救助资格	57
3.3.5	受助者救助依赖性强, 但不能忽视能力贫困	59
第4章	社会救助依赖的认定及其回归模型检验	61
4.1	社会救助依赖的认定方式	61
4.1.1	救助时长	61
4.1.2	救助收入替代比	62
4.1.3	失业时长	63
4.1.4	“救助—就业”关系的检验	63
4.1.5	“救助—再就业积极性”关系的检验	64
4.2	基于“救助—就业”关系的“救助依赖”模型检验	65
4.2.1	模型框架设计	65
4.2.2	变量设置与研究假设	66
4.2.3	模型构建与运行结果分析	68
4.2.4	结果与讨论	71
4.3	基于“救助—再就业积极性”关系的“救助依赖”模型检验	72
4.3.1	模型设计、变量设置与研究假设	72
4.3.2	失业者再就业意愿的模型检验与结果分析	74
4.3.3	失业者再就业行动的计量检验与数据分析	76
4.3.4	结果与讨论	77

第5章 反救助依赖政策执行效果的模型检验	79
5.1 框架设计、变量描述与研究假设	79
5.1.1 框架与研究设想	79
5.1.2 变量选取及操作化	80
5.1.3 研究假设	81
5.2 计量检验与结果分析	83
5.2.1 “反救助依赖政策”对受助者就业的影响分析	83
5.2.2 “反救助依赖政策”对失业者再就业意愿的影响分析	86
5.2.3 “反救助依赖政策”对失业者再就业行动的影响分析	88
5.2.4 结果与讨论	90
第6章 社会救助依赖的分类及其产生机理	92
6.1 社会救助依赖现象的分类	92
6.1.1 主动型依赖与被动型依赖	93
6.1.2 能力有限型依赖与完全能力型依赖	94
6.2 社会救助依赖问题的产生过程分析	95
6.2.1 “申请—审核”程序冗繁，救助准入难	96
6.2.2 资格认定存在缺陷，技术甄别难	96
6.2.3 救助过程管理欠缺，动态追踪难	97
6.2.4 “有进无退”现象突出，退出执行难	97
6.3 社会救助依赖的产生原因分析	98
6.3.1 收入豁免和就业激励力度不足，差额补助强化劳动负激励	98
6.3.2 专项救助瞄准偏差与待遇简单叠加，强化救助的“悬崖效应”	99
6.3.3 就业扶助与能力提升政策缺失，受助者自我脱贫能力弱	101
6.3.4 社会文化氛围深度影响，受助者救助依赖心理强	102
6.3.5 反救助依赖政策“治标不治本”，执行效果欠佳	103
6.4 社会救助依赖问题的产生根源	105
6.4.1 救助理念呈现消极救助取向	105
6.4.2 贫困对象可行能力被剥夺	106
6.4.3 受助者的贫困化解路径欠缺	107
第7章 反贫困视域下社会救助依赖问题的治理路径	109
7.1 新时代反贫困视域下社会救助依赖问题的治理理念	109
7.1.1 反救助依赖与“精准施策”相结合	110
7.1.2 反救助依赖与“制度完善”相结合	110
7.1.3 反救助依赖与“贫困治理”相结合	111
7.1.4 反救助依赖与“自立文化建设”相结合	112
7.2 新时代反贫困视域下社会救助依赖的治理路径	113

7.2.1 完善准入与退出机制，强化分类管理与动态管理113

7.2.2 避免制度简单捆绑，充分发挥各项救助制度功能115

7.2.3 强化就业激励，推进“工作福利制”与救助渐退制117

7.2.4 加强能力援助，提升受助对象自我脱贫能力118

7.2.5 社会工作介入社会救助，有效实现“精准救助” 121

第8章 结论探讨与研究反思..... 123

8.1 主要结论 123

8.1.1 调查地区存在一定程度的救助依赖问题 123

8.1.2 国内“救助依赖”概念区别于西方语义下的“福利依赖” 126

8.1.3 救助依赖问题的产生根源在于“制度缺陷”与“能力贫困” 128

8.1.4 制度完善与贫困治理协同破解救助依赖问题 130

8.2 研究反思与展望 132

8.2.1 研究反思 132

8.2.2 研究展望 134

参考文献 136

后记 141

第1章 导 论

1.1 研究缘起

1.1.1 问题的提出

自步入 21 世纪以来,伴随着最低生活保障制度(简称“低保”)和各专项救助制度的相继建立与发展,我国初步构建了包括长期生活类救助、临时应急类救助和分类专项救助等在内的社会救助体系,形成了以低保制度和特困人员救助为基础,医疗救助、教育救助、住房救助、受灾人员救助、就业救助、临时救助与社会力量参与等在内的“8+1”社会救助格局。新型社会救助制度体系对反贫困发挥了不可磨灭的重要作用,贫困人口受益于社会救助制度体系编制的“安全网”。据民政部公布的《2016 年社会服务发展统计公报》显示,截至 2016 年底,全国有城市低保对象 855.3 万户、1480.2 万人,全年各级财政共支出城市低保资金 687.9 亿元,2016 年全国城市低保平均标准 494.6 元/(人·月),比上年增长 9.6%;全国有农村低保对象 2635.3 万户、4586.5 万人,全年各级财政共支出农村低保资金 1014.5 亿元,2016 年全国农村低保平均标准 3744.0 元/(人·年),比上年增长 17.8%。

但近年来,随着贫困形势的深刻变化、社会发展的急剧转型,社会救助制度面临着不少新挑战。尤其是伴随着改革开放近四十年以来快速城市化及经济社会的迅速发展,居民收入和生活水平稳步提升,以往面临的“极端贫困”问题在多数地区得到基本解决,除少数偏远、落后地区外,多数地区的贫困形势已从过去的“绝对贫困为主”转向“相对贫困为主”,低收入群体所面临的基本生存问题已经转向生活水平的提升问题。我国幅员辽阔,发展极不平衡,部分地区(如农村偏远地区)还在进行精准扶贫,着力解决“绝对贫困”问题。除此之外的多数地区,社会救助面临着反贫困方向的转变和综合功能转型,对于这些地区,作为反贫困的重要政策,社会救助在做好兜底保障困难群体基本生存的同时,面临着如何更好地帮助贫困群体摆脱贫困、提升自我发展能力的艰巨任务。

长期以来,以低保救助为基础的社会救助制度体系,定位于满足贫困群体的基本生存需要和维护社会稳定。这虽然可以在一定程度上缓解贫困与社会矛盾,但也因现行社会救助制度过于强调解决眼前问题,着重解决贫困群体的“温饱”问题,而对于受助对象的自我脱贫与能力建设关注较少,这也使社会救助的“福

利给予”长期滞后于贫困群体的实际需求，受助者在规避生存危机的同时往往无法从根本上摆脱贫困的“恶性循环”。

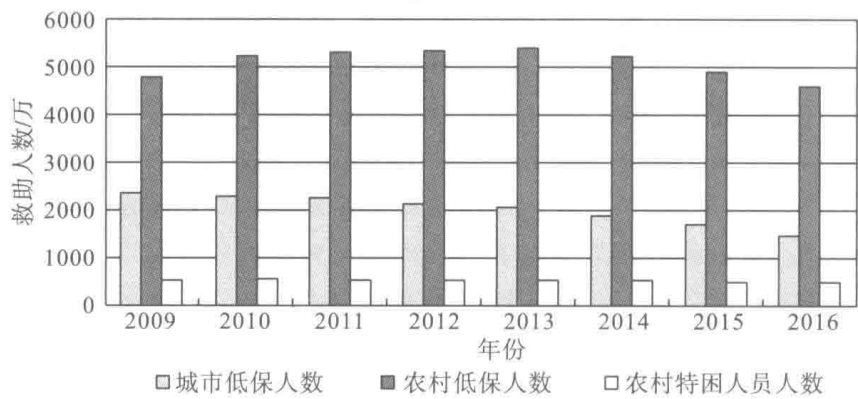


图 1-1 2009—2016 年我国城乡低保、农村特困人员救助总人数

资料来源：《2016 年社会服务发展统计公报》

关信平(2010)指出，随着我国经济发展与城市化的快速推进，城乡人口和贫困问题的特点正在发生变化，绝对贫困人口在不断减少，但相对贫困人口在不断增多，这要求社会救助体系应该逐步向缓解相对贫困的方向发展。通过实践发现，目前以低保为基础的社会救助资金给付，已经基本实现兜底性保障贫困群体的基本生存，但在一定程度上忽视了贫困对象的“脱贫”与可持续性发展。因“贫困的沉淀”，受助对象不能顺畅的摆脱贫困，使得每年都存在一个规模巨大的贫困群体，并且这一群体的规模还有扩大之势。正如李乐为、王丽华(2011)的研究所言，现阶段我国社会救助还基本停留在“福利给予”阶段，制度体系中针对性的就业促进制度安排还有待完善和加强，如就业激励机制、就业援助制度，有劳动能力者依赖生活救助的现象比较突出，较大比例的有劳动能力受助对象难以走出“贫困陷阱”而长期沉淀下来。按照反贫困的发展趋势，最终目的应该是把解决生存问题作为基础，同时使具有一定发展潜力的受助者，经由社会救助的针对性帮扶，提升可持续发展能力得以摆脱贫困，实现“助人自助”的救助目标与帮助贫困者成功跳出“贫困陷阱”。

社会救助能够保障低收入群体的基本生存，却不能促进受助对象依靠自身力量脱贫，这是当前社会救助制度发展的最大困境。仅解决贫困者的基本生存问题，受助者可持续性的自我发展能力不能得到显著提升，低收入群体依靠自身力量不足以保障基本生活水平的生活状态，使得很大一部分的受助对象长期依赖社会救助生活的情况暂时难以改变，从而在一定程度上形成了社会救助依赖现象，即贫困群体长期依赖于以低保为基础的社会救助资金给付，并始终维持在较低的生活水准，陷入贫困的“恶性循环”难以自拔。很多学者已经开始关注因制度存在的

问题或其他主客观原因导致的社会救助依赖现象,认为现行社会救助制度设计所存在的缺陷,可能会导致有能力就业的贫困人口选择不就业,缺乏主动就业的动力,形成救助依赖现象。如王增文和邓大松(2012)认为,随着我国社会救助投入的不断提高,社会救助家庭的反应特别是其再就业意愿降低,再就业比重不断下降,出现了“救助依赖”现象。慈勤英和兰剑(2015)对2014—2015年多个城市低保调查数据的分析表明,不能排除低保救助导致救助依赖的可能,给予型的老保救助福利降低了低保受助者的就业概率,在一定程度上影响了失业受助者的再就业意愿。刘璐婵、林闽钢(2015)通过对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发现,受助者劳动力市场参与率低,“养懒汉”问题已普遍存在。报纸、电视、网络等传播媒体对“低保养懒汉”、“低保救助有进无退”“有工作能力的受保对象长期失业”等报道,更是引起了社会大众对社会救助依赖问题的广泛关注和争论。

对于社会救助是否产生救助依赖的问题,目前学术界尚未形成统一的认识。有学者认为,现行我国较低水平的救助不可能引发救助依赖问题。对此,关信平(2014)认为,导致“福利依赖”的主要因素并不完全在于社会救助水平的高低,而主要在于社会救助的体制机制和管理效能,若体制机制不合理或管理效能较低,即使低水平的救助也可能引发“福利依赖”问题。通过梳理以往研究发现,近年来越来越多的研究成果指出,当前我国以低保为基础的社会救助存在一定程度的“救助依赖”问题,一是受助者的长期贫困现象难以化解,从而长期依赖于低保救助的现象比较严重;二是一部分处于适龄劳动阶段并具有一定就业能力的受助者再就业意愿不高,并且出现了比较严重的“隐性就业”或“隐瞒收入”等现象,受助者对社会救助的依赖心理较强,并且这一群体规模有逐步扩大之势。但也发现,该部分群体虽然具备一定的就业能力,但因能力不足或再就业意愿不强,往往处于长期失业或“就业—失业—再就业—再失业”这样的怪圈中,始终徘徊在贫困边缘,以至于被动或主动依赖政府救助,仅维持较低水平的生活。受助对象长期依赖社会救助,既是社会救助动态管理中尚未建立完善的退出机制与就业激励措施,对受助者的经济收入动态变化缺乏有效监督等因素所致(乔世东,2009)。但也有更为重要的因素不能忽视,即受助者的贫困问题始终无法得到有效解决,受助对象自我脱贫和发展能力不足,无法顺利找到较高工资待遇的工作,形成“工作着的贫困”,或者甚至根本无法实现再就业。

综上所述,面对着当前中国贫困形势的新变化和经济社会发展的新要求,社会救助在解决贫困者绝对生活贫困的同时,也应当力争尽可能地解决相对贫困问题,致力于破解受助者的长期贫困现象,从而才能有效地规避和破解“救助依赖”问题。当前社会救助制度仅仅定位于保障贫困者的基本生存,着眼解决贫困者的眼前问题,这已经不太能够适应经济社会与制度长远发展,应该更加致力于化解贫困人口的致贫因素,帮助贫困人口摆脱贫困。其关键的出路就在于把社会救助

的贫困治理与防范救助依赖问题有机结合,发挥社会救助“助人自助”的目标功能,提升受助者自我发展能力,这成为新时期社会救助制度改革与提升的重要方向。国内外的反贫困与化解救助依赖的经验表明,实现从传统的消极型、被动型和生存型的救助理念向积极型、预防型、发展型的理念转变,是社会救助改革的必然趋势。在反贫困与贫困治理理念的指导下,以多元救助方式代替消极的现金实物给付,实现社会救助事业从单纯的给钱给物型向人力资本投资和能力发展型社会救助制度转变,将有助于进一步完善社会保障体系,助推解决贫困问题,从而实现从根本上治理社会救助依赖问题。本书着力探究如何发挥社会救助的贫困治理功能,把反贫困与破解社会救助依赖问题相结合,实现社会救助从单纯关注生存问题转向注重受助者可持续发展的现代社会救助制度,尝试为构建与党中央、国务院要求相符合,与国家经济社会发展水平相适应,能惠及更多困难群众的积极性社会救助体系提供数据基础和建议参考。

1.1.2 研究的意义

推动社会救助制度的贫困治理,有效发挥社会救助的反贫困功能,注重提升受助者自我脱贫与可持续发展能力,是防范和破解社会救助依赖问题的最有效路径。本书综合考量贫困治理与防范救助依赖,探究社会救助依赖问题的表现形态及其产生根源,为改革与完善社会救助制度,更好地治理社会救助依赖问题等提供数据解释与对策,在理论层面和实践层面都具有十分重要的意义。

1. 理论意义

本书紧扣当前我国社会救助改革的核心问题,前瞻性考虑社会救助依赖问题及其治理、防范机制。面对贫困形势的新变化、经济社会的急剧转型,在我国社会救助制度进行深化改革的关键时期,本书基于样本地区社会救助制度的实施、执行情况,以全新的理论审视和实证数据作为支撑,辅以外国经验的参考和启发,超前考虑既定事实抑或可能产生的社会救助依赖问题,对国内是否存在救助依赖的问题进行回应,结合国内外已有研究成果及实际调查数据,重新探讨“救助依赖”的概念内涵、分类及其认定方式,归纳当前我国社会救助制度运行现状及其救助依赖的表现形态,在解决对策上把社会救助的贫困治理与防范救助依赖问题相结合,系统探究社会救助的反贫困及其救助依赖破解路径,为推动我国社会救助走向更加公平高效、实现可持续发展等提供理论上的参考依据,为完善和丰富中国特色的“福利理论”、社会救助理论等奠定基础研究工作。

2. 实践意义

本书以问题为导向,根据实地调查数据分析样本区是否存在救助依赖问题,

基于反贫困的视角探究如何应对救助依赖问题,以期为新时期社会救助制度改革与完善提供对策建议。在新的时代背景下,本书把我国社会救助情况嵌入到全球化与国家发展战略的层面进行考量,兼顾效率与公平,通过实践总结与理论凝练、制度设计与实践创新、机制构建与对策探讨,紧密围绕我国社会救助所面临的“负激励”效应、救助依赖等重要问题,从现实出发,把准社会救助国际发展趋势与内在发展规律,基于反贫困的视角探究如何解决社会救助依赖问题,为各级党政部门进一步改革与完善社会救助制度提供数据支持和参考建议。

1.2 文献综述

西方发达国家福利制度经过几百年的发展,已经建立起了比较完善的政府救助制度体系。但自20世纪中后期以来,越来越严重的“福利依赖”问题广受诟病,为此西方主要发达国家纷纷进行福利政策调整,推出包括工作福利制、就业激励等在内的一系列“反福利依赖”政策。对于我国刚刚建立起来的社会救助体系,也有学者开始关注社会救助依赖的风险问题。越来越多的国内学者注意到现行社会救助制度设计所存在的缺陷,可能会导致救助依赖,受助者长期依赖社会救助,并长期深陷贫困“漩涡”。通过对以往研究成果的归纳,关于社会救助的研究主要呈现以下特点。

1.2.1 关于“是否存在救助依赖问题”的争论

第二次世界大战后的西方主要国家,伴随着战后黄金期经济社会的快速发展,纷纷建立和推行广覆盖、高标准的现代福利制度,由此形成了一批“福利慷慨”、保障全面的现代福利国家。但是20世纪70年代,由石油危机引发并蔓延至西方主要发达国家的经济危机,严重冲击了西方国家的经济社会建设,经济增速放缓,发展环境恶化,失业率激增并长期居高不下。在社会福利建设领域,原本被繁荣经济所掩饰的“福利危机”也逐步凸显,日益严重的债务和财政负担令“慷慨”的福利政策难以为继。一方面,因巨额财政赤字和债务负担,西方政府被迫实行高税收政策,损害了劳动者的工作积极性和企业竞争力;另一方面,越来越多的受助者长期接受政府救助,高福利又助长了依赖行为,“福利病”成为一种社会现象。越来越严重的“福利依赖”问题引起了社会的广泛关注,但对于是否真的存在“福利依赖”,以及“福利依赖”的界定、认定标准、产生根源、影响因素等问题却争论不一。尤其是在二战后至20世纪70年代期间,西方学者对于是否存在“福利依赖”的问题存在较大争议,主要有两类截然不同的观点:有的学者

认为不存在“福利依赖”；有的学者认为不加限制的福利给付，导致了“福利依赖”，越来越多的失业者接受政府救助，并且长期享受救助，再就业积极性下降。但是随着时间的推移，尤其是越来越多的福利依赖事实与现象被媒体报道，西方学者对是否存在“福利依赖”的争论已经不再那么激烈，西方主要发达国家也对既定事实的福利依赖问题进行福利政策改革，如推出“工作福利制(Work for Welfare)”，以代替传统的消极福利政策。以“工作福利制”为主的一系列反福利依赖政策的推行，标志着西方福利国家“福利依赖”现象的客观存在，无论是否有数据和事实上的证明。

与当前西方国家福利依赖的研究不同，目前针对我国社会救助是否存在救助依赖的问题，存在较大的争议。归纳起来，主要有两类代表性的观点：一类是认为我国还不存在救助依赖问题，或者只是表明有存在救助依赖的可能，如韩克庆等(2012)认为，城市低保制度尚不存在“福利依赖”效应，但也不能忽视福利依赖未来出现的可能性。另一类是比较明确地指出，“目前我国已经存在救助依赖问题”，主要认为现行社会救助制度设计所存在的缺陷，可能会导致有能力就业的贫困人口选择不就业，缺乏主动就业的动力，如慈勤英和兰剑(2015)通过实证分析发现，不能排除低保救助导致救助依赖的可能，给予型的低保救助福利降低了低保受助者就业的概率，弱化了失业受助者的再就业意愿；王增文和邓大松(2012)认为，受助者再就业意愿降低，再就业比重不断下降，出现了“救助依赖”现象；因就业激励机制、就业援助制度的缺失，较大比例的有劳动能力的受助对象依赖低保救助，难以走出“贫困陷阱”而长期沉淀下来(李乐为等，2011)。但也有学者指出，当前我国低保制度的确存在弱化救助对象劳动激励的制度性因素，但是这种“依赖现象”仅仅是救助水平较低，救助对象希望依靠低保制度进而获得更多保障而采取的一种策略(彭宅文，2009)。对于就业与低保救助的关系问题，有很多学者也进行了研究，如王磊(2009)认为，有劳动能力受助者逐渐成为主要的低保救助对象，在面临救助和就业的博弈时，更多受助者认为就业不如“吃低保”，低保的制度依赖倾向越来越明显。刘璐婵和林闽钢(2015)认为，受助者劳动力市场参与率低，“养懒汉”问题普遍存在和长期存在，救助项目叠加导致受助者不愿意退出救助，“养懒汉”问题还将继续存在。张浩淼(2014)认为救助和就业并非对立或简单的替代关系，应从协调的角度来重新认识两者的关系。

因此，从国外学者对“福利依赖”问题的研究趋势来看，逐步形成了对“福利依赖”的统一认识，即存在比较普遍的“福利依赖”现象。国内随着社会救助标准的不断提高及其范围的不断扩大，加之制度缺陷及执行问题或其他主客观原因，越来越多的研究成果指出，以低保为基础的社会救助在一定程度上存在救助依赖问题，受助者不愿意或者不能走出低保救助，再就业积极性不高，脱贫能力不强，长期依赖社会救助的现象比较普遍。但具体情况是否如此，还需要通过实