



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

福利依赖： 事实抑或建构



武
汉
大
学
学
术
丛
书

Academic Library

慈勤英 著

Wuhan University

基金项目研究成果
竹：失业者社会救助与再就业的选择——一个制度层面的分析
(项目编号：03BSH019)



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

福利依赖： 事实抑或建构

武汉大学学术丛书

慈勤英 著

图书在版编目(CIP)数据

福利依赖:事实抑或建构/慈勤英著. —武汉:武汉大学出版社, 2013. 10

武汉大学学术丛书

ISBN 978-7-307-10700-7

I. 福… II. 慈… III. 福利制度—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 079498 号

责任编辑:李 琼

责任校对:黄添生

版式设计:支 笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17.5 字数: 245 千字 插页: 2

版次: 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10700-7 定价: 45.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



武汉大学学术丛书
自然科学类编审委员会

主任委员 ▶ 李晓红
副主任委员 ▶ 卓仁禧 周创兵 蒋昌忠 李 斐
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

文习山	石 兢	宁津生	刘经南
李文鑫	李晓红	李 斐	李德仁
吴庆鸣	何克清	杨弘远	陈 化
陈庆辉	卓仁禧	易 帆	周云峰
周创兵	庞代文	谈广鸣	蒋昌忠
樊明文			

武汉大学学术丛书
社会科学类编审委员会

主任委员 ▶ 李 健
副主任委员 ▶ 冯天瑜 骆郁廷 谢红星
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

丁俊萍	马费成	邓大松	冯天瑜
李 健	汪信砚	沈壮海	陈庆辉
陈传夫	尚永亮	罗以澄	罗国祥
周茂荣	於可训	胡德坤	骆郁廷
郭齐勇	顾海良	黄 进	曾令良
谢红星	谭力文		

秘书长 ▶ 陈庆辉



慈勤英

经济学博士，武汉大学社会学系教授、博士生导师兼系副主任，2013年度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”的首席专家。

自1990年以来，先后在《社会学研究》、《中国人口科学》等学术刊物上发表论文40余篇，其中三篇论文分别获得省部级二等奖和三等奖。研究兴趣集中在贫困与社会救助研究、人口政策与社会性别研究。

目 录

第一章 研究的背景及总体框架·····	1
一、问题的提出及研究综述·····	1
二、研究的理论架构及研究方法 ·····	10
第二章 福利依赖提出的制度背景 ·····	21
一、失业保险制度的建构 ·····	21
二、最低生活保障制度的建构 ·····	25
三、再就业政策的建构 ·····	32
第三章 城镇失业者救助与再就业 ·····	39
一、失业与失业保险救助状况 ·····	40
二、失业者的再就业状况与政策扶持 ·····	44
三、失业者的低保救助 ·····	56
四、结论与讨论 ·····	63
第四章 所有制视角下的福利依赖分析 ·····	67
一、所有制与失业者失业救助 ·····	69

二、分所有制失业者的最低生活保障救助	72
三、分所有制失业者的再就业选择	74
第五章 区域视角下的福利依赖分析	77
一、失业者再就业状况的地区差异	81
二、区域视角下失业者的再就业与最低生活保障救助	92
三、区域视角下失业者的再就业与失业保险	99
四、区域视角下失业者的再就业与再就业政策	105
第六章 性别视角下的福利依赖分析	116
一、失业、再就业制度和政策实施中的性别差异	116
二、分性别失业者再就业的认知和选择	121
三、失业下岗女工对女性弱势地位的表述和自我解读	126
四、结论和讨论	132
第七章 福利依赖：基于工作搜寻模型的分析	135
一、失业者工作搜寻的一般分析	135
二、失业保险制度下的失业者工作搜寻分析	140
三、最低生活保障制度建构下的失业者工作搜寻分析	144
第八章 福利依赖：基于成本—收益的分析	147
一、失业者再就业的一般成本收益分析	147
二、失业保险金领取者就业选择的成本分析	150
三、低保制度下失业者再就业选择的成本收益分析	153
第九章 福利依赖：基于替代效应的分析	164
一、失业保险替代率及替代效应	165
二、最低生活保障金的替代效应分析	169
第十章 多方博弈下的福利依赖建构	175
一、政府与失业者之间的博弈	176

二、失业保险制度中企业与政府之间的博弈·····	182
三、中央和地方的多重博弈·····	185
第十一章 福利依赖的微观分析·····	187
一、再就业选择微观视角的分析基础·····	187
二、失业者再就业选择微观分析的研究设计·····	189
三、多变量分析的计量检验与结果·····	194
第十二章 剥夺性贫困与社会补偿·····	204
一、贫困与年龄关系的一般解释·····	204
二、城市贫困人口特殊的年龄分布·····	206
三、对贫困人口特殊年龄分布的一般解释·····	210
四、对城市贫困人口的特殊年龄分布的深层探索·····	211
五、贫困的社会救助与社会补偿·····	218
第十三章 中央、地方与公民权利·····	221
一、城镇反贫困地区差异的分析·····	222
二、最低生活保障制度实施的地区差异·····	226
三、对中国城镇反贫困地区差异的理解·····	230
四、贫困救助地区差异的讨论·····	234
第十四章 福利依赖的社会解构·····	239
一、福利依赖是一个客观实在吗? ·····	240
二、“福利依赖”标签的“污名化”效应·····	244
附录1 城市居民生活与工作状况的调查(2004年) ·····	247
附录2 个案访谈提纲——性别的视角 ·····	258
参考文献·····	260
后 记·····	269

第一章

研究的背景及总体框架

一、问题的提出及研究综述

(一) 问题的提出

2003 年底,据官方公布,城镇登记失业人数为 800 万人,城镇登记失业率为 4.3%。城镇登记失业率,不包括国有企业和集体企业的下岗职工,更不包括大量的进城务工的农民工。2002 年底,国有企业下岗职工为 409.9 万人;在劳动年龄人口持续增长的同时,目前尚有 1.5 亿农村富余劳动力需要转移,有 1100 万以上的下岗失业人员需要再就业^①。

根据民政部的统计,2003 年全国 668 个城市和 1638 个乡镇已实施了最低生活保障制度,最低生活保障制度几乎已覆盖全部城市人口。2000 年底,共有 381.8 万人得到了最低生活保障的救助。

^① 《中国的就业状况和政策》白皮书(全文),<http://finance.sina.com.cn>, 2004 年 4 月 26 日 10:21,新华网。

2001 年底，全国符合城市最低生活保障条件的人员为 1655.3 万人，比去年同期增长 134%；共有 1170.7 万城镇居民得到了最低生活保障金，比上年增长 190.8%。2003 年上半年，全国享受城市最低生活保障金的户数为 883.7 万户，共有 2182.7 万人，所用经费为 710357.1 万元，人均获取的最低生活保障金为 55 元^①。

2012 年 3 月份中国县级以上城市最低生活保障受助群体为 2214 万人，其中老年人占 15.8%、在校生占 15.0%、在职人员占 2.8%、灵活就业人员占 19.4%、登记失业和未登记失业人员合计占 39.2%、其他人员占 8.4%^②。也就是说有接近四成的受助群体是失业人员。

最低生活保障所支持的人群逐年递增、所付出的资金也大幅攀升，给中央和地方财政带来巨大压力。城镇贫困人口在规模扩大的同时结构也发生了明显的变化，失业人员和下岗的职工成了贫困的主体。

国务院决定，从 2001 年起国有企业原则上不再建立新的再就业服务中心，企业新的减员原则上不再进入再就业服务中心，由企业依法与其解除劳动关系，按规定享受失业保险待遇（即下岗与失业并轨，简称并轨）。未来几年将进入下岗职工在“再就业服务中心”三年期满出中心的高峰期，下岗职工基本生活保障开始向失业保险并轨。

在失业保险制度尚不完善，下岗职工、失业人员因其企业缴纳失业保险金困难而不能完全享有失业保险的背景下，基本生活保障与失业保险并轨后，下岗职工、失业人员对最低生活保障的依赖更强、冲击更大。

为了帮助失业者再就业，政府制定和实施了一系列鼓励就业的政策，包括：再就业培训补贴、税收减免、小额担保贷款等。政府的目标是今后一段时间内每年新增就业岗位 800 万个左右，失业率控制在 4.5%。

作为最后一道“安全网”的最低生活保障制度已运行了近十年，受救助人口的年龄分布以劳动年龄人口为主体的趋势一直未

① 根据民政部政府网页公布的数据计算得出。

② 数据来自民政部政府网页，<http://files2.mca.gov.cn/cws/201204/20120428132556970.htm>。

变,下岗失业人员成为受助主体,受助者成功走出贫困实现生产自救的比例很低。享有下岗基本生活费的失业者,其实现再就业的步伐也没有发生明显变化。面对人力资源的浪费,在担心社会救助、失业保险难以承担的同时,也使人困惑这种情况的出现是否体现了政策设计的初衷?围绕失业者再就业的一系列相关制度的构建是否有助于失业者通过劳动来摆脱贫困?失业人口成为救助主体,是否意味着失业人员产生了对社会救助的依赖?是否意味着我们的制度设计出了问题或存在着某种缺陷?在福利国家或市场经济国家已被反复热炒的“福利依赖”是否已成为一个社会问题?

基于以上考虑,本研究尝试回答的问题是最低生活保障制度、失业保险制度、再就业支持政策等制度安排如何影响了失业者的就业选择:其一,社会救助制度及其救助标准、规则对再就业选择的影响是积极的、消极的,抑或没有显著影响?也就是说在社会救助制度的保障下,失业者是倾向于留在“安全网”里作为受救助者,还是更倾向于做积极的再就业求职者?其二,在最低生活保障制度的影响下,失业保险、再就业支持政策、企业所有制、地区差异、性别等对失业者再就业是否有影响,如何影响?在现在的经济社会环境、既定的社会制度构建下,福利依赖是一个被建构的概念还是一个现实的社会问题?

(二) 福利依赖及相关研究综述

1. 福利依赖思想的历史渊源

亚当·斯密把人类利己主义本性当做经济研究的前提^①。经济人“受着一只看不见的手的指导”去寻求个人利益的最大化,其结果是更有效地促进了社会公共利益,提高了社会公共福利。亚当·斯密主张经济自由主义,认为国家和政府无需对穷人福利给予特别关注,福利救济和社会保障只是私人的事。实际上提出了随便地给予会让接受济贫的贫困者造成依赖心理的观点,对《济贫法》进行了间接的批评。

① [英] 亚当·斯密著,郭大力、王亚南译:《国富论》,三联书店 2009 年版。

马尔萨斯在《人口原理》^①中论述了贫困问题，认为：贫困是贫困人口过度增长的结果，是私人问题而不是社会问题，贫困在本质上是一种个人对抗社会的失败，其主要责任在于贫困者本人。要消除贫困，就必须抑制人口的增长。而济贫院的救济却会使过剩的贫困人口继续存在、继续繁殖，济贫院为贫民提供工作会增加在业工人的失业。因此，济贫院实行的各种救济措施不仅毫无意义，反而会造成贫民的依赖心理。马尔萨斯理论具有劫贫济富的性质，否定了向贫民提供救济的政策，为惩罚性的扶贫政策的实施提供了理论基础。马尔萨斯反对社会救助、强调贫困个人责任的思想基本代表了自由主义经济学家——如萨伊（Jean Say）和马歇尔（A. Marshall）等所尊崇和秉持的基本理念。

萨伊提出了“生产给产品创造需求”^②的命题，认为：自由放任、自由调节、自由竞争能使个人得到最大满足，社会不可能产生全面的经济危机和失业，所有希望工作的人能得到工作，而贫穷与懒惰有关，是一种自作自受。因此，失业和贫困是个人不努力的结果，它应由个人而不是由社会（经济制度）负责。

综上所述，以亚当·斯密、马尔萨斯、萨伊为代表的英国古典学派的反社会救济思想包括两点：（1）贫穷与懒惰有关，社会对于贫困的责任应当让位于社会对于穷人的压制。（2）济贫行为不是使穷者富而是使富者穷，它能够制造出一个穷人的世界，使人人变得懒惰与傲慢。

笔者认为，低工资来源于劳动的过度供给。对这种过度供给，工人阶级必须学会加以控制；失业被认为是劳动力要素要价过高的暂时产物；贫困则被视为是这些力量交互作用的结果，又最终被归结为个人的责任。这些建立在个人主义、功利主义基础之上的经济思想使社会对于贫困、失业的责任让位于社会对贫困者的压制。1843年的《济贫法》对受助者提出了三个必须接受的苛刻的条件：

① [英] 马尔萨斯著，朱泱等译：《人口原理》，商务印书馆1996年版。

② [法] 萨伊著，陈福生、陈振骅译：《政治经济学概论》，商务印书馆1997年版。

一是丧失个人声誉；二是丧失个人自由（禁闭在贫民习艺所）；三是丧失政治自由（无选举权等），这正是这一学派理论在实践中的反映。

在以后，英国政府承担了济贫的整体责任，它对贫困现象的理解是片面的，即把贫困的成因归咎于身体健康者自愿失业而以乞讨为生，所以，救济要以“受助者的待遇低于自食其力的低薪者的待遇”从而减少依赖为原则。1886年，伦敦失业工人发动暴动，政府才发布通告，批准了伦敦市政府以招纳失业工人参与市政工程建设的形式来济贫。把失业问题同贫困问题分开来处理，反映了官方态度的转变——《济贫法》是不适宜用来处理失业问题的，解决失业问题最终是国家的责任。

2. 福利依赖理论的提出和论争

从广义上来说，反对社会救济、强调政府社会保障政策的负面效应的学说都可被划入福利依赖理论的范畴。福利依赖理论和贫穷文化理论也被认为是贫穷研究中的“保守”理论。

贫穷陷阱（poverty trap）和失业陷阱（unemployment trap）概念的提出：

贫穷陷阱：税制诱发的贫穷。对于接近贫穷者，任何微薄薪资上的增加，都将造成其社会给付权利的丧失，甚至成为国家课税的对象。在这种征税和受益制度的运作机制下，形成一种反诱因，使接近贫穷者害怕脱离贫穷的地位保障^①。

失业陷阱：社会保险假定所有的工作收入足以维持生计，“低薪”也不再被视为是贫穷的重要原因。因此，社会保险的给付，被严格地限制在那些退休或疾病无法工作者以及暂时失业但愿意工作者身上。这种无法工作或失业的给付资格限制，使低薪者无法取得被适当保障的权益，因而构成失业的陷阱。

福利依赖理论的主要观点是从美国社会政策的制度化、下层阶

^① Kozel V. and Parker B. *Poverty in Rural India: the Contribution of Qualitative Research in Poverty Analysis*. Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, 1999: 7 (6-8).

级的理性行为以及长期的结构性限制三个因素的互动，来解释非洲裔的下层阶级，因而产生的福利制度依赖行为和持续的贫穷。Murray^①认为，美国福利制度的不断扩张，使下层阶级倾向于从政府的福利补助上得到立即的利益，结果，黑人青年自愿性地从劳动力市场退出，失业率因此而增高，黑人团体的单亲家庭也跟着增加，强调福利制度“补助了一种生活方式，与美国白人中产阶级的共识价值观有严重的冲突”。美国福利政策的运作，不但忽视了培养下层阶级在市场经济下的就业能力，也腐蚀了其自给自足的道德观。因此，下层阶级缺乏教育和就业技能，中产阶级则持续地歧视依赖福利的贫穷者，构成下层借机向上流动的结构性限制。

欧洲七国的研究显示，当其社会援助对低收入的替代率超过80%，救济累加等于或高于工作收入时，失业者重新就业的动力将会大大减弱^②。

与社会救助会导致劳动惰性的观点相对立，黄洪与蔡海伟^③的研究则指出香港领取社会救助的综援人士均曾积极寻找工作。虽然有学者指出，在斯堪的那维亚社会保障标准非常高，也正是在此类北欧国家里有利于就业或再就业的活动才进展很快。虽然还没有任何研究能够证明哪种政策会对失业率产生重大作用，但在这些斯堪的那维亚国家的平均失业期比其他欧洲国家的要短得多（斯堪的那维亚：9个月，欧洲大陆：30个月，自由主义体制国家：15个月）^④。

中国最低生活保障制度的起步即是为了解决城市大量失业下岗工人的生活问题，失业者构成了受助者的主体。因失业而接受救助的群体会不会因其救助的获取而影响到其再就业的实现？社会救

① Murray, Charles. *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. Basic Books, 1984.

② [荷]爱纳汉德等著，陈绵水译：《欧洲七国失业救济与社会援助制度》，中国财政经济出版社1999年版，第56页。

③ 黄洪，蔡海伟：《终止及重新领取综援研究》，香港社会服务联会1998年版。

④ Esping-Andersen, Costa. *Postindustrial Economies*. Oxford University press, 1999: 9-119.

助→福利依赖→工作动机下降→不工作（失业）的恶性循环是否存在？在学术界对此还未有定论之前，政策制定和执行部门已经把“救助制约再就业”作为一个不需验证的前提和公理在使用。为了预防和制止因领取救助而放弃或隐瞒就业情况的出现，基层政府出台了很多规范和措施，比如公示制度、参加社区义务劳动等。“国家不养懒汉”、“岂容懒汉冒领救命钱”等大字标题也经常见诸报刊，形成了一个“低保发放有碍就业”的影响政策导向的舆论环境背景。

从检索到的文献来看，直接针对中国城市社会救助与失业、再就业关系的研究还不多见。笼统的社会援助（包括最低生活保障、失业救济、下岗生活费）对失业者再就业选择的影响研究发现，最低生活保障、失业救济等社会援助对失业者再就业的影响既有正面激励作用，也有负面效应，其正面激励作用更多地表现为再就业选择的主观意愿，而负面效应则更多地体现在客观行为上^①。考虑到最低生活保障和失业救济、下岗生活费在救助原则、标准、人群等方面的较大差异，其结论还需仔细斟酌、甄别。城市贫困人口年龄分布向中年（40～50岁）的特殊集中，从另一个角度为城市贫困产生的社会结构解释提供了支持。

从宏观的角度出发，社会已形成再就业培训促进失业者再就业的广泛共识。如，美国政府拨款资助的再就业培训计划，每年可使100万左右的失业者得到培训，其中70%的失业者在接受再就业培训后找到了新工作^②。但在微观层面则不尽然，世界银行对沈阳和武汉再就业培训政策实施效果进行的研究发现，再就业培训在沈阳会削弱就业机会，但在武汉市会改善就业机会^③。赵延东、风笑天2000年对武

① 慈勤英：《失业者社会援助与再就业的选择——以湖北省武汉市为例》，载《中国人口科学》2003年第4期，第66页。

② 阎向东：《国外解决失业问题的经验》，载《现代国际关系》2000年第4期，第41页。

③ Bidani, Benu, Blunch, Niels-Hugo, Goh, Chor-Ching & O'Leary. Christopher. *Evaluating Active Labor Market Program in Two Chinese Cities*. http://niels-hugo.dk/china_wp.pdf. p29-31.

汉下岗职工的研究发现，下岗职工下岗后的再就业培训对其再就业机会的获得影响不大甚至没有影响^①，这与苗兴状 2001 年的研究结论——下岗职工再就业培训与再就业相关强度较高^②有着较大距离。

对中国上海下岗职工的研究证实，虽然对失业原因的认知的影响力度不大，但下岗职工将下岗归于外因的程度越高，其求职行为越多^③。但占主流的观点仍认为，目前中国城市的绝大多数失业者第一次就业是在计划经济时代由政府包办和安排的，对原有就业体制的制度依赖，历史文化积淀下的“政府责任”惯性思维导致的就业观念落后，是制约再就业的障碍^④，也有学者把这归纳为“等、靠、要”依赖型就业观^⑤。囿于观念的束缚，在许多就业机会面前，失业者常常属于“自愿性”失业^⑥。

失业者个人经济社会背景与再就业的研究显示：在下岗职工的收入决定、阶层认同和社会态度方面，存在着“人力资本失灵”现象，即下岗职工以往的人力资本积累（教育、职称、健康等）对提高其收入水平和促进社会态度的理性化不再发生作用^⑦。也有研究显示下岗职工的人力资本（文化程度、职称、健康状况及再就业培训等）诸要素中，职称或技术级别是唯一对职工就业情况

① 赵延东，风笑天：《社会资本、人力资本与下岗职工的再就业》，载《上海社会科学院学术季刊》2000年第2期，第143页。

② 苗兴状：《影响下岗职工再就业的因素分析》，载《江南论坛》2001年第12期，第17页。

③ 顾东辉：《下岗职工的再就业服务和求职行为——上海的案例研究》，载《社会学研究》2001年第4期，第30页。

④ 李恩平：《从制度变迁理论看劳动者就业观念转变》，载《生产力研究》1998年第6期，第16页。

⑤ 曾清林：《再就业行为及其心理问题初探》，载《南昌大学学报》2000年第4期，第32页。

⑥ 胡鞍钢：《关于我国就业问题的若干看法》，载胡鞍钢、程永宏、杨韵新等编：《扩大就业与挑战失业》，中国劳动社会保障出版社2002年版，第326页。

⑦ 李培林，张翼：《走出生活逆境的阴影——失业下岗职工再就业中的“人力资本失灵”研究》，载李培林：《另一只看不见的手——社会结构转型》，社会科学文献出版社2005年版。

起显著作用的因素，职称（或技术级别）越高，再就业的可能性越高^①。而且，随着劳动力市场制度的完善，教育等人力资本已开始对就业机会的获得起到积极的作用，下岗职工受教育时间越长，再就业所获得的工资就越高^②。

借助再就业率的概念，通过比较不同文化程度、年龄、性别、职业类别、是否接受再就业培训等人群的再就业率的研究，发现年龄、性别等对再就业的影响并不是很大；而文化程度、职业类别等比较稳定的个人素质因素与再就业的相关程度较高；一些可以在相对较短的时期内通过努力得到改变的因素与再就业相关程度更高，如再就业培训情况、再就业意愿等^③。不过，该研究方法是在整群抽样基础上的交叉变量分析，在不确知其样本构成分布的情况下，其研究结论的借鉴意义应有所保留。

问题在于，失业人口的消极、被动就业行为的产生，与现在的社会救助制度、失业救助、再就业制度之间是一种什么关系？社会救助制度的建立是否成为再就业的一个障碍？影响程度有多大？

20 世纪 90 年代，城市贫困人口成为研究的焦点，学者们关于城市贫困的研究集中于贫困规模、贫困测量和贫困成因分析等几个方面。虽然国内的研究已认识到失业人口成为贫困人口主体这一事实，并已从原因和解决对策方面进行了探索，取得了一定进展^④，但是目前国内这方面的研究仍停留在把社会救助作为解决失业者贫困的一个手段，尚缺乏对社会救助制度建立的情况下失业者再就业

① 赵延东，风笑天：《社会资本、人力资本与下岗职工的再就业》，载《上海社会科学院学术季刊》2000 年第 2 期，第 142 页。

② 赵延东：《再就业中的社会资本：效用与局限》，载《社会学研究》2002 年第 4 期，第 48 页。

③ 苗兴状：《影响下岗职工再就业的因素分析》，载《江南论坛》2001 年第 12 期，第 16～17 页。

④ 唐钧，王璐，任振兴等：《城市“低保”存在的问题与对策》，载《民政论坛》2000 年第 4 期，第 3～7 页。唐钧，王璐，任振兴：《生活安全网需织补——谈城市贫困问题与最低生活保障制度》（上），载《中国国情国力》2000 年第 8 期，第 19～20 页。