

● 公共政策与公共管理

“主动低保”与城市居民最低生活保障制度“身份化”

崔 凤 杜 瑶

(中国海洋大学 法政学院社会学研究所, 山东青岛 266100)

[摘要]城市居民最低生活保障制度(以下简称“城市低保制度”)是维护我国社会和谐稳定,保障城市居民基本生活的“最后一道安全网”,它建立的初衷是保障城市贫困居民最基本的生活需要,但随着制度的不断演进与扩展,各种非预期后果也纷至沓来,其中,“主动低保”成为了各界讨论的焦点。“主动低保”是在“城市低保制度”发展过程中异化而来的一种非正常现象,造成这种现象的原因复杂,但城市居民最低生活保障制度“身份化”(以下简称低保“身份化”)无疑是这一现象的“助推器”,在某些地区甚至成为了诱发“主动低保”现象的主要原因。

[关键词]“城市低保制度” 主动低保 低保“身份化”

[作者简介]崔凤(1967-),男,吉林乾安人,哲学博士、社会学博士后,现为中国海洋大学法政学院社会学研究所教授、博士生导师,主要研究方向为社会政策、环境社会学、海洋社会学;杜瑶(1986-),女,山东青岛人,中国海洋大学法政学院社会学研究所硕士研究生,研究方向为社会政策。

[中图分类号]C913.7 [文献标识码]A [文章编号]1008-7672(2012)0069-06

城市居民最低生活保障制度(以下简称“城市低保制度”)是深刻的经济变革和社会转型过程中传统社会救济制度革新和发展的产物。若以1999年颁布的《城市居民最低生活保障条例》为基点,我国“城市低保制度”已经实施十多年了,在这十多年中,保障对象逐年递增,资金投入逐年增长,制度覆盖面不断扩大,截止2009年底,全

国共有2347.7万城市居民得到了“城市低保制度”的救助。^①“城市低保制度”真正成为了城市反

① 中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报》,http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm。

贫困的核心政策,彰显了政府的责任与义务、维护了社会的和谐与稳定,是现代社会中不可或缺的社会保障政策之一。

“城市低保制度”的初衷是保障城市居民最基本的生活,是城市“最后一道安全网”。但随着制度的不断演进与扩展,“城市低保制度”的含金量不断提升,它似乎逐渐从一种单纯维持生活困难居民最低生活水平的手段向一种可以享受多种优惠与福利政策的身份标签转变,即最低生活保障(以下简称“低保”)“身份化”,“低保”这一身份的“门槛”意义远远超过了“低保”现金救助的意义。这种新趋势的不断蔓延与扩展衍生出了一系列新的社会问题,其中“主动低保”就是与之伴随的问题之一,并在近几年引起了社会各界的广泛关注与讨论。

一、“被动低保”与“主动低保”

所谓“被动低保”可以分为两大类,即无劳动能力“低保对象”和有就业意愿且有劳动能力的“低保对象”。他们陷入“低保”救助从主观方面来看是被动的。

前一类“低保对象”是“绝对被动”,他们大多是传统救济制度救济的对象,如“三无人员”、有重度残疾的无劳动能力人员等等,如果失去了“城市低保制度”的救助,那他们的基本生存就得不到保障。因此,从主观方面来说,他们无论如何都难以脱离“低保”救助制度。但从目前全国数据的统计来看,这部分“低保”对象的人数十分有限。

有就业意愿且有劳动能力的“低保对象”属于“相对被动”,因为从主观方面来看,他们确实有依靠自身能力脱离“低保”救助的意愿,同时也具备重新进入劳动力市场的劳动能力,这些“低保对象”大多是经济体制改革的“牺牲品”,他们虽有劳动能力,但普遍年龄偏大,集中在40-50岁左右,文化水平偏低,对于市场经济体制下的新岗位竞争力较差,对于他们中的大多数来说,很难回到社会主导产业中去;在目前的体制下,也不可能再回到以往稳定的就业体制中去;而新的朝阳产业,又很难向他们提供多少就业机会。^①此

外,还有一些“低保对象”由于家庭的拖累也很难重新回归到劳动力市场当中。由此可见,对于这部分“低保对象”,退出“低保”制度对于他们来说是“有心无力”。

与“被动低保”有所不同,所谓“主动低保”就是有劳动能力且有条件重新进入劳动力市场的“低保对象”在主观意愿上不愿退出“城市低保制度”,而在“城市低保制度”外的边缘贫困者千方百计想进入制度的一种社会现象。与“被动低保”相比,近年来,“主动低保”的人数逐年增加,且有愈演愈烈的趋势,这也在一定程度上造成了“城市低保制度”覆盖面的不断扩大,同时,许多本应退出“城市低保制度”的“低保对象”长期滞留在制度中,也严重浪费了国家本就有限的救助资源。

二、“低保”“身份化”

“身份(status)”指的是在某一群体或社会中某一确定的社会位置,它既是表层称谓,也包含地位、等级、阶层、特权等内涵。^②也就是说,一旦具有了某一身份就会获得这一身份所包含的地位及特权。如拥有了公务员身份,除了获得应有的待遇外,还会享受这一身份所赋予的其他福利和特权。因此,所谓“低保”“身份化”就是指某人一旦拥有了“低保”这一身份,不但可以享受应得的“低保”救助金,还会获得身份所赋予的其它特权,这些特权具有一定的“排他性”,并以诸如医

① 孙立平:《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版,第71页。

② 王海英:《身份化、去身份化和再身份化——幼儿教师身份的变迁与重构》,《幼儿教育》2009年第10期。

疗补助、教育补贴等一系列优惠及福利政策体现出来。这些虽不是“低保”制度本身的救助,但要享受这些福利的前提就是获得“低保”“身份”。“低保”“身份”成为了享受额外待遇的“敲门砖”。“城市低保制度”产生的延伸效果使它开始从单纯的维持贫困居民最低生活水平的手段向一种可以享受多种优惠与福利政策的身份标签转变。

从社会学的角度看,制度的功能或效果是非常复杂的,制度通常是社会行动者的行动背景或者可利用的资源。在行动者的实践活动中,往往会对制度进行再阐释、改造和创造,从而促进了制度的意外功能或效果的发挥。^①我国“城市低保制度”实施的是差额补贴原则,即以当地的“低保”标准减去“低保”救助对象的收入,其差额部分由政府予以补足,从而满足其基本的生活需要。随着我国经济发展速度的不断提升,许多地区,特别是沿海发达地区,如山东、浙江等地,都在基本“低保”金的基础上为之附加了许多额外的福利待遇,如教育补助(义务教育和高等教育)、大病医疗救助、住房补贴、节假日生活补贴、殡葬补贴等等。以目前的形势来看,“低保”“身份化”的趋势在不断扩大,“身份化”带来的附加意义要远远大于其实际的现金救助意义,从另一方面来说,“低保”“身份化”是“城市低保制度”外延的扩大。

“低保”“身份化”是由制度设计及人为等多方因素共同造就的,是“城市低保制度”的延伸效果,具有地域性、全面性、高额性、稳定性、“不劳而获”性以及随意性等特点。^②它的出现与发展引发了一系列新的社会问题,因此逐渐引起了有关方面的关注。

三、“主动低保”原因探寻

“主动低保”是市场经济的产物,是与“城市低保制度”的发展和演变相伴随的。任何一种社会现象的产生都会有复杂的原因支撑,“主动低保”也不例外。若从宏观方面来说,它是由内因和外因两方面共同造就的。

首先,部分“低保对象”思想道德修养明显不足,法制意识较为薄弱,对“城市低保制度”的认

识存在偏差是导致“主动低保”的内因。

根据辩证唯物主义观点,内因是事物存在的基础,是一事物区别于他事物的内在本质,是事物运动的源泉和动力,它规定着事物运动 and 发展的基本趋势,内因是第一位的原因。因此,“主动低保”的首要原因还应当回归到“低保对象”的自身素质与心理状态方面。“城市低保制度”是国家为那些暂时处于生活困难的居民提供的一种保障其基本生活的制度,但许多人却将其理解为“国家免费的福利”,并存在“不拿白不拿”的想法。于是许多明明可以通过自身劳动摆脱贫困状态的人就会想尽办法“吃低保这碗免费饭”,甚至有些人投机取巧,故意隐瞒自己的收入,骗取“低保”救助。从社会心理学的角度来看,人们都有从众心理,出现了一个骗取“低保”救助的人就会有更多的人进行效仿。于是,许多本不应纳入“城市低保制度”的居民扩充了制度的覆盖面。此外,一些已经在“城市低保制度”内的“低保对象”由于不想失去“低保”这块固定的“收入”,于是竭力隐瞒收入,更有甚者直接以各种理由拒绝工作,以便长期享受“低保”救助。

其次,“低保”“身份化”的不断扩展与蔓延是导致“主动低保”的重要外因。

辩证唯物主义认为,外因是事物发展变化的不可缺少的条件,有时外因甚至对事物的发展起着重大的作用。从这点来看,“低保”“身份化”对“主动低保”起到了十分重要的推动作用。制度对

① 洪大用:《试论中国城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向》,《社会》2005年第3期。

② 崔凤、杜瑶:《城镇最低生活保障“身份化”探析》,《江海学刊》2010年第6期。

人的价值观的形成起着培育和导向的作用。制度干预、影响、指引着每个人的活动方向,左右着、激励着、制约着个人的追求。因为任何制度,都有价值负荷。^①而“低保”“身份化”则对“主动低保”具有明显的“指引”作用。

“低保”“身份化”的核心内涵就是要获取除“低保”救助金之外的优惠政策,必须以“低保”这一“身份”为基本前提。目前我国的“低保”救助金标准普遍不高,以青岛市为例,“低保对象”的“低保”标准从1999年末的200元/月增加到了2009年末的350元/月,增长率为75%,而青岛市居民人均消费性支出从1999年的498元/月增长到了2009年的1340元/月,增长率高达169%。^②由此可见,“低保”救助金的增长速度远不及实际消费水平的增长,单纯的“低保”救助金救助似乎对部分准备进入“城市低保制度”的人缺乏吸引力。但随着“低保”附带福利的不断扩张,“城市低保制度”中的配套优惠政策成为了吸引贫困者进入制度的主要诱因。“低保”“身份化”所享受的福利待遇涵盖了日常生活、医疗卫生、教育、住房、司法等各个领域,覆盖面较为全面,有的地区甚至连景点观光等都有相应的优惠政策。以北京市为例,其针对“低保”对象的额外救助措施甚至达到了15项,其中,主要的措施包括生活垃圾处理费免征、公有住房租金减免、学杂费减免、义务教育阶段助学金、医疗减免、私房补贴、配电设施改造补助、法律援助、医疗救助等等。^③许多人争着获得“低保”“身份”,往往并不是贪恋“城市低保制度”的“低保”救助金,而是觊觎其他的一些优惠政策,基于此,“低保”“身份化”所能带来的实际“收益”推动了制度外的人“主动低保”。

此外,对于已经进入制度内的“低保对象”,“低保”“身份化”也发挥着作用,使得许多“低保对象”在有条件退出“城市低保制度”时选择“主动低保”。众所周知,贫困救助的目的除了保障无劳动能力人群的基本生活,更重要的是帮助有劳动能力的人群摆脱贫困的状态,重新步入社会,而摆脱贫困最直接的办法就是实现就业。因此,制度本身应该加强激励就业的体制安排,削弱制度依赖的负激励因素。从理论上讲,接受“低保”

救助的人群数量在一个较长的时期内应当是逐步递减的,至少是基本持平的,这样才能真正体现出贫困救助的意义。但就目前来看,我国接受“低保”救助的人群数量持续增加,动态调整机制不明显。2007年,全国共有1064.3万户、2272.1万城市居民得到了“低保”救助;2008年,享受“城市低保制度”达到1110.5万户、2334.8万人;2009年,全国城市“低保”对象为1141.1万户、2345.6万人。^④这其中,有相当一部分人具有劳动能力,但就业意愿不明显,缺乏摆脱贫困的积极心态。有的学者认为,现行“城市低保制度”有向创造一个长期低收入群体的倾向发展。^⑤“低保”“身份化”作为一种政策的延伸效果强化了“低保对象”的就业惰性,成为了“低保对象”实现就业的负激励因素。

有调查指出,我国大部分地区的福利替代率都在40%左右,但如果加上“城市低保制度”的各项额外福利,真正的福利替代率会有一定幅度的上升。^⑥以青岛市市南区为例,一个三口“低保”家

- ① 崔凤:《制度简论》,吉林文史出版社2003年版,第66页。
- ② 青岛市统计信息局:1999年青岛市统计公报、2009年青岛市统计公报, <http://www.stats-qd.gov.cn/statsqd/Columns/tojgb.shtml>。
- ③ 北京市东城区民政局、中共北京市委党校社会学教研部:《东城区完善最低生活保障制度,促进低保人员劳动就业研究》,内部报告2003年。
- ④ 资料分别来源于中国人民共和国民政部2007、2008、2009年民政事业发展统计报告, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。
- ⑤ 洪大用:《试论中国城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向》,《社会》2005年第3期。
- ⑥ 李棉管:《城市低保制度与贫困者的“福利依赖”》,《社会工作》2008年第2期。

庭,2010年最低生活保障金收入共计1050元/月,以青岛市最低工资标准900元计算,若一人外出工作,则家庭总收入要少于“低保”救助,但若两人重新就业的话,月收入为1800元,远远高于仅依靠“低保”救助的所得。但现实是,每月除了“低保”救助金外,还有水电补助、煤气补助、有线电视补助、教育补贴以及廉租房补贴等,经过初步计算大约有650元左右的额外收入,也就是说只要拥有“低保”“身份”,每月的“收入”会达到1700元,这就与两人外出就业所得收入差距很小了,而两人外出工作还需要支付路费等其他开支,并且损失了照顾孩子的时间,如此计算,外出工作的所得可能还要低于“低保”“身份化”的所得,在经济收益上明显是“弊”大于“利”的。这就表明依靠“低保”身份带来的一系列经济收益与进入市场参加一般工作的经济回报之间的差距在缩小。此外,当家庭遇到较大的社会风险时,凭借“低保”身份可以获得诸如大病医疗救助等颇为有效的经济援助,对大多数人来说,真正吸引他们放弃工作的就是这些额外的福利,因为偏低的“低保”救助金难以产生较高的预期。根据“经济人”假设,人都是追求效益最大化的,“低保对象”一旦就业就等于放弃了“低保”身份,从而无法获得由“身份化”带来的额外收益,“一个能够正常思维的人,都会选择享受低保福利而放弃劳动,尽管受到良心和舆论的谴责也在所不辞。”^①此外,有的“低保对象”虽然会外出工作,但会采用隐瞒收入等方式逃避“低保”资格审查,避免自己在经济条件好转之后退出“城市低保制度”。新制度经济学的“机会主义”假设认为,人具有随机应变、投机取巧、为自己谋取最大利益的行为倾向。^②因此,稳定的福利预期使得“低保”对象宁可不工作或隐瞒收入也不愿放弃“低保”身份,低保“身份化”让“低保对象”谨小慎微并努力维护和保持着这种带来额外福利的“身份”。

由此可见,在现阶段,“低保”“身份化”是造成“主动低保”的一个重要诱因,它放大了“城市低保制度”的优越性,弱化了有劳动能力的“低保对象”走出制度的积极性。“低保”“身份化”逐渐成为了一盏“聚光灯”,不断吸引着城市居民“主

动”加入或滞留在“城市低保制度”当中。

四、化解途径

“主动低保”是“城市低保制度”发展过程中的产物,它的出现与不断蔓延会造成许多严重的社会后果,如“城市低保制度”覆盖面的不正常扩大、国家救助资源的浪费、社会风气的恶化等等,这些都会给整个社会和谐与稳定带来影响。因此,必须要遏制“主动低保”之风的不断蔓延。首先,应当从“低保对象”本身入手,纠正其不正确的思想意识。虽然对贫困居民进行救助是国家和社会主义不容辞的义务,但毕竟这种外在的救助是暂时的、低水平的,因此,在“输血”与“造血”的博弈中,还是应当坚持以“造血”为主,即强调发挥贫困者自身的力量摆脱现有的困境,并在社会中营造一种“劳动光荣”的优良风气。其次,也是现阶段最重要的,就是弱化“低保”“身份化”的负激励效果。康芒斯在谈论制度功能时,曾说过这样一句话:如果支配人类活动的自我利益是“蒸汽能源”的话,那么引导动力的,便是制度这台发动机。^③由此可见制度对价值导向具有十分强烈的引导作用。因此,要改善“主动低保”现象,必须要从“低保”“身份化”本身入手,因为从目前来看,“低保”“身份化”不管在维持公平还是保证效率方面都有所欠缺,甚至还会引发诸如“道德风险”

① 邓蓉、周昌祥:《当前中国社会福利依赖现象与反福利依赖社会政策的介入》,《贵州大学学报(社会科学版)》2006年第11期。

② 崔凤:《制度简论》,吉林文史出版社2003年版,第4页。

③ 张宇燕:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社1992年版,第254页。

等社会问题。这就要求我们应当对“低保”制度的额外福利进行准确定位并设计合理的方案使其以更加科学的姿态纳入到制度当中。

总之,只有将“低保”这一身份的“光芒”弱化,遵循“城市低保制度”保障居民最基本生活水

平的原则,拓宽和拓展其他救助途径以及完善就业激励政策,才能真正地减少“主动低保”现象的发生频率,使得“城市低保制度”得以在良性运作的条件下不断地完善和发展。

(责任编辑:剑平)

Active Minimum Living Standard and the Identification of Subsistence Allowances for Urban Resident

CUI Feng, DU Yao

Abstract: The subsistence allowances for urban resident is the last protection for social stability and the basic living. The original intention of its establishment was to guarantee the basic living of the urban poor. Along with the development and expansion of the system, all kinds of unexpected consequences have been emerging. One of them called active minimum living standard is brought into spotlight. Active minimum living standard which has dissimilated from the system of subsistence allowances for urban resident is an abnormal phenomenon. But the identification of subsistence allowances for urban resident is a catalyst to it without doubt. It even has become the main cause of active minimum living standard in some area.

Key words: subsistence allowances for urban resident, active minimum living standard, identification of subsistence allowances

(上接第 51 页)

The Empirical Research on Competing Human Capital Policy of the Yangtze River Delta Region

CHEN Hongan, WANG Tingting

Abstract: By reviewing and comparing the theory of endogenous economic growth, making econometric model accordingly and dividing the areas by the index of human capital stock, this thesis tries to analyze the relationship and particularity in the Yangtze River Delta Region. The empirical results show that human capital in the Yangtze River Delta Region has its own characteristics with respect to the national human capital. The contribution degree of human capital investment acting on the regional economic growth of Shanghai, Jiangsu Province, Zhejiang Province and Anhui Province is different. The government should adopt different regional human capital policies to achieve the fundamental change in the pattern of economic growth.

Key words: the theory of endogenous economic growth, regional economy, human capital policies