



低保制度是“吊床”抑是“蹦床”？

张时飞 2010-02-25 11:05:06

“吊床”相对“蹦床”而言，反映的是城乡低保制度取向。所谓“吊床”，是指城乡困难群体一旦纳入低保制度，大部分人短期内难以退出，长期持续依赖低保金很可能成为他们维持基本生活的“常态”；所谓“蹦床”，指的是低保制度更多被视为城乡困难群众通向劳动力市场的“跳板”，他们领取低保金具有临时、应急、过渡性质，旨在积蓄自主脱贫能量。严格说来，低保制度应是“吊床”抑是“蹦床”，无涉价值判断，与保障对象结构密切相关。对于那些无法自食其力的城乡困难群众，低保制度理应打造成“吊床”。而对于那些处就业年龄段、有劳动能力但因各种原因暂时陷入贫困的群众，低保制度则应设计成“蹦床”。

一、当前我国城乡低保制度更多是作为“吊床”存在

与西方主要发达国家正全力推动的变“吊床”为“蹦床”的发展趋势不同，大量实证研究表明，现阶段我国城乡低保制度更多是作为“吊床”存在。一是，长期持续依赖低保制度的人员所占比例高企。根据民政部政策研究中心六省市11746份问卷调查结果，至2008年9月，自述享受城市低保待遇期限在2年以上的，占调查样本的77.28%，其中5年以上的超过三分之一（35.52%）；自述享受农村低保待遇期限在2年以上的，占调查样本的29.71%，接近三成；另据中国社会科学院政法学部八省份千户问卷调查，至2008年6月，自述享受农村低保待遇期间在2.5年以上的，占调查样本的43.8%。进一步分析显示，自述享受农村低保待遇期限之所以明显短于城市低保，并不是由于农村低保对象流动性大所致，而是与城乡低保建制时间悬殊有关。迄今，城市低保建制已逾十年，农村低保制度全面建立则不足三年。为此，有理由相信，现阶段我国城乡困难群众一旦被认定为低保对象，在较长时间内难以退出低保制度。二是，已退出低保制度的人员明显具有类型化特征。各种来源的访谈资料显示，目前我国低保对象的少量退出，主要是“自然”因素所致。例如，退出城市低保的，多是保障对象已死亡或到了领取退休年龄，以及子女结束学业开始工作的家庭；退出农村低保的，多是“父死母嫁、孩子长大”的家庭，这与“蹦床”设计要求相距较大。

肯定地说，现阶段我国城乡低保制度更多作为城乡困难群众的“吊床”存在，其社会贡献不可磨灭。但随着低保制度加快发展和日臻完善，由此带来的问题也不可小视。由于保障对象流动性不够，极可能造成该纳入（或退出）的无法及时纳入（或退出），从而陷入一个不可持续“怪圈”，即“新生困难群众—制度扩面纳入—长期或终身享受—新生困难群众—制度继续扩面”，如此循环往复，有违政策设计，有损制度形象。

二、维系我国低保制度成为“吊床”的“四条绳索”

检索已有文献，造成我国城乡低保制度更多作为“吊床”存在的因素很多，如由于缺乏查询权限的法律规定、部门间信息封闭特别是农村居民收入货币化不易，致使救助家庭收入无法准确核查，救助对象身份难以有效甄别，等等。但更为主要的，是以下

“四条绳索”强力作用的结果。

一是技术绳索，即贫困监测数据缺失或不足，致使救助对象“进退失据”。目前，我国城市地区尚未建立贫困监测体系，农村地区仅是通过扶贫部门获知省级农村贫困发生率。在城乡贫困人口底数不清，特别是县级以下单位贫困人口不明的情况下，通过典型调查由下而上确定保障对象，实现“应保尽保”，至少在技术上存在风险。例如，西部某省2009年农村低保人数是在综合权衡政府有关部门（513.76万）、省统计局（249.54万）和省民政厅（315.9万）三方调查数据后最终确定的，即以249.54万人为基数放大30%，得出全省应保障人数为324.4万人。我们无意质疑该省确定保障对象的科学性，谨以此说明，在城乡贫困监测数据缺失或不足的背景，再精致的典型调查和地方创意，其动态管理效果都将会大打折扣。

二是制度绳索，即低保制度设定的目标不单纯，致使救助对象“没有理由”退出。基于当时情势，我国城乡低保制度至少赋予了三方面功能。第一，缓解贫困，这无疑是制度核心功能，也是各国共通的。第二，经济补偿，即把长期大规模失业作为新型的社会风险，通过低保制度解决社会保险覆盖不到的人群。第三，维护稳定，视低保制度为新形式的社会减震器。正是由于三项功能综合作用，致使部分救助对象在生活明显改善后仍找不到足够“理由”说服自己必须退出。例如，纳入低保制度的部分下岗失业人员认为，享受低保待遇是经济体制改革必须支付的制度成本，是政府对自己长期为国家服务的经济补偿；纳入低保制度的部分失地农民认为，享受低保待遇是当地政府征地的前置条件，是征地补偿的一部分；纳入低保制度的部分两劳释放人员认为，享受低保待遇是社会歧视的必然结果，是花钱买稳定的新形式，等等。其结果是：低保受益人员心安理得，行政管理部门一脸无赖，是否进入或退出低保演变成了拷问公民良心和工作人员责任心的行为，制度的公平与严肃性受到挑战。

三是体制绳索，即社会保障体系不健全、不全面，致使救助对象产生“结构性”依赖。按理，健全的社会保障立法框架由三层构成：上层是劳动法、就业促进法、劳动合同法等法规，旨在通过公平合理的初次分配来预防社会大面积贫困；中层是社会保险法规，旨在通过收入补偿来防止公民因年老、生病、失业、工伤、生育等原因出现收入中断；下层是社会救助法规，旨在通过再分配来保障全体公民的基本生活。与此相适应，公民收入维持梯次包括四级，即个人所得（如工薪、财产、资产等）、社会保险收入（如养老、医疗、失业、工伤、生育保险金等）、社会支持（如家庭、亲友资助等）和最低生活保障。显然，个人所得、社会保险收入、社会支持与最低生活保障密切相关，前三项如有任何缺失或疏漏，都会对低保制度产生重大影响。因为低保制度只有在公民前三项收入基本枯竭的情况下，才可启动程序。以此审视我国城乡低保制度，社会保障体系不健全、不全面，是导致该制度仍无法摆脱“吊床”地位的根本原因。第一，由于基本养老、基本医疗、失业、工伤等主要社会保险项目覆盖范围有限，致使我国低保蓄水池中积蓄了大量因病、因残、因年老、因失业而致贫的城乡居民。以贫困老年人为例，与西方主要发达国家相比，我国低保对象中贫困老人所占比例明显偏高。至2009年9月，我国60岁及以上者占城市低保人口的13.5%，占农村低保人口的33.5%。而瑞士联邦公共援助人口（2004年）中，65岁及以上者仅占1.5%。进一步分析显示，解释上述国别差异悬殊的最主要变量是社会保障体系。瑞士养老保险体系发达，由“三根支柱”支撑，即养老和遗属保险、残疾保险以及补充保障，职业养老保障和商业保险，完全可以满足退休老人较高的经济需求。而在我国，养老保险覆盖面极为有限，保障水平也不高。至2008年底，全国参加城镇基本养老保险人数为21891万人，参加农村社会养老保险人数仅有5595万人。也正因如此，有理由相信，贫困老人在当前及今后一段时期依然是我国城乡低保制度承载的主要群体。病残、失业人群的境况也大同小异。第二，

由于就业机会、就业能力、工作环境等诸多因素的影响，有劳动能力的低保对象要么被锁藏起来，要么“被丧失劳动能力”。应当说，我国城乡低保对象中，处就业年龄段、有劳动能力的占相当比例。至2009年9月，我国成年人占城市低保人口的58.9%，占农村低保人口的53.8%。但由于就业机会不足（典型的是“一方水土养不了一方人”的农村和资源枯竭型城市）、就业能力有限（突出表现为年龄、健康、文化、技能等均处于劣势地位，属于劳动力市场末端人群）、工作环境较差（多从事低工资、少保障、欠稳定的工作）以及家庭负担较重（如家庭成员中不能独立生活的人多）等，这部分人要么认为就业不实惠，深潜低保蓄水池中；要么受劳动力市场排斥，无端被视为“丧失劳动能力”者，惟有呆在低保制度中。

四是文化绳索，即享受低保待遇可能引发的耻辱感，并未构成“蹦床”的内在推动力。在西方主要发达国家，耻辱感是造成“福利不利用”的重要因素，即享受社会救助待遇可能引发的耻辱感，会降低制度对市民的吸引力。而在我国，越来越多的实证调查表明，耻辱感并不像人们想象的那样严重，对多数市民而言，耻辱感并不成为申请低保待遇的主要障碍。对救助对象来说，耻辱感也没有成为退出低保制度的内在推动力。否则，各级民政部门目前就不会为如何遏制和杜绝“人情保”、“关系保”等不正常现象而伤透脑筋。

三、新时期我国城乡低保制度的功能定位与改革取向

1. 功能定位

第一，从嵌入社会保障体系的视野思考，当前我国低保制度更多应作为城乡困难群众的“吊床”而非“蹦床”存在。过分渲染“福利依赖”和急于引入“以工作换福利”或“从福利到工作”的理念并不足取，也超越了制度的发展阶段。

第二，从城乡低保对象的结构看，我国城乡低保也应高度重视“蹦床”的制度设计，但目标应定位在“就业人口活跃化和最大化”上，即帮助和鼓励有劳动能力的低保对象就业再就业，旨在预防他们由于长时间持续领取低保金，有可能导致其技能水平退化、工作习惯消失、失去寻找工作的原动力，从而永久地脱离劳动力市场，丧失人类的天性和品格。

第三、从公平与效率的角度看，现阶段我国城乡低保更主要的是追求制度公平。制度效率须重视，但根本解决有待我国社会保障体系加快健全。

2. 改革取向

第一，转变低保政策话语，由注重预防收入贫困转变为预防长期被劳动力市场和社会机会所排斥。

第二，建立健全城乡贫困监测体系，最大限度地减低救助对象的“瞄偏”风险。

第三，把“就业人口活跃化和最大化”的工作重点放在促进“福利工作”而非“工作福利”上，以免就业人口在工作与低保之间“循环往复”和转入“二级劳动力市场”，成为未来的“工作穷人”。

第四，大力宣传群众、发动群众、依靠群众，营造“共建共享”的社会氛围，破解低保政策下基层难和低估群众思想觉悟的倾向。

作者简介：张时飞，中国社会科学院副研究员。

文档附件：

编辑： 文章来源： 作者投稿

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]