

# 城市貧困群體的社會支持與政策建構： 基於發展性社會救助的視角

鄧 鎖

---

**[提 要]** 整合性的城市反貧困政策需要將制度化的社會保障與貧困群體的非正式社會支持體系相結合。本文從社會支持的生態學和發展性的社會救助視角出發，分析了貧困的社會支持內涵以及相關的城市反貧困政策發展。結合最低生活保障制度在實施過程中可能導致的福利恥辱化和福利依賴等困境，本文也討論了以社會支持為目標和基礎的政策建構方向。

**[關鍵詞]** 城市貧困 社會支持 政策實施 發展

**[中圖分類號]** C913.7 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 02 - 0134 - 09

---

## 一、問題的提出

城市貧困在近些年引起政府和許多研究者的關注。城市貧困問題的凸現與中國體制改革的深化有著緊密聯繫，在高度集中的計劃經濟時代，儘管居民的收入水平普遍較低，但平均主義的社會結構特徵在一定程度上掩蓋了這一問題的顯著性。上個世紀 80 年代開始實行的經濟體制改革則迅速拉大了社會貧富差距，不過，由於國有企事業等單位改革的相對遲緩，直至 90 年代中期，貧困問題還主要局限於對邊遠農村地區生存狀態的討論中。而從 1994 年開始的“減員增效”政策在隨後的幾年中導致大量的下崗失業人員、停產或半停產職工以及停發退休金的離退休人員等，這些下崗或失業人員一般年齡偏大，再就業比較困難，養老撫育的負擔較重，許多人逐漸陷入貧困狀態。與此同時，不斷增加的農村向城市流動人口也出現了大量由於就業無著而產生的貧困群體，再加上傳統的民政安撫救濟對象、貧困殘疾人、流浪乞討人員等共同構成了城市貧困人口的主體。目前對城市貧困群體規模的估算有很大差異，僅從最低生活保障制度的申請來計算，2007 至 2011 年的年平均人數已經超過 2,300 萬。<sup>①</sup>

最低生活保障制度與失業保險、最低工資、醫療救助等正式的制度保障體系發揮社會安全網的功能，為城市貧困人口及其家庭提供基本的生活救助與保障。而另一方面，非正式社會支持對於貧困者的保障和發展來說也具有重要的功能。在很多情況下，家庭、親屬及朋友等非正式的社

會資源為貧困群體提供經濟、情感、生活等多方面的支持，是更為重要也更具可持續性的社會保障方式。但是長期以來，正式的制度保障與非正式的社會支持被當作是二元的、分立的體系，兩者之間是一種相互替代而非相互融合的關係。近年來，一些研究者倡導社會支持或者社會資本在正式的社會政策建構和實施中的作用，強調通過政策建構來促進貧困者及其家庭的社會融合、社會參與以及社會資本的增加<sup>①</sup>，這是一種反貧困的整合性的策略。然而，總體來說，針對城市貧困社會支持的政策探討還明顯不夠。本文從社會支持的生態學以及發展性社會救助的視角出發，探討了貧困的社會支持內涵以及中國情境下相關社會政策的發展，同時結合最低生活保障制度在實施過程中所面臨的困境，討論了以社會支持為目標和基礎的政策建構方向。

## 二、貧困概念與中國城市貧困群體的社會支持狀況

### 1. 貧困研究的不同取向

貧困是人類歷史一直存在的現象，但也只是從近代以來，反貧困才開始被納入政府的社會政策範圍，並逐漸成為其重要構成。西方社會對貧困的理解經歷了一個發展過程，早期貧困被認為是個人的懶惰或能力欠缺所導致，它是個人的事情而非社會或政府的責任。但伴隨著大規模的資本主義工業發展，失業、低工資、流浪乞討等導致的城市貧民越來越多，貧窮演變為一個社會性問題，它需要政府制定相關的政策來防止或限制資本主義的消極後果。二戰以後，福利意識形態的變化及民權運動等的發展促使歐美國家正視貧富分化以及貧困問題，對貧困的研究也隨之增加。上個世紀 50 至 60 年代以來，歐美關於貧困的研究表現為三個主要的取向：貧困文化理論、底層階級理論和社會排斥理論。貧困研究從開始強調個人的行為和態度越來越多地轉向強調貧困群體的社會融合及社會政策發展，社會支持在其中的重要性也日益受到關注。

貧困文化假設是由美國人類學家路易斯提出來的，他通過參與觀察和深度訪談，對美國墨西哥城、紐約地區的貧民人口及家庭進行調查。路易斯認為，這些城市貧困家庭和社區具有相似的文化要素如高失業、低工資、缺乏社會、政治或經濟組織、犯罪等等，貧困者或家庭對所處環境的認知及行為方式也具有同質性，表現為滿足現狀、缺乏志氣、及時行樂、缺乏遠見和規劃等。<sup>②</sup>他將貧困文化界定為“在一個階層化、高度個人化特徵的資本主義社會裡，貧困者對其邊緣性社會位置的適應和反應”<sup>③</sup>，而貧困家庭會適應這種情境並將貧困文化傳遞給下一代，從而增加了貧困的持久性。因此，反貧困最重要的策略是要改變貧困群體的文化特徵。貧困文化的理論對美國上個世紀 60 年代的“反貧困戰爭”形成較大影響。

貧困文化的假設在提出之後受到廣泛批評。許多人認為，這種假設導致對“受害者的責難”，掩蓋了貧困的社會原因。它將重點放在改變窮人的態度和行為方式，而不是去改變社會。貧困的根源實際上來自於貧困者的資源缺乏以及結構的限制，貧困群體的外在及背後存在決定資源分配的力量，它導致貧困者陷於被剝奪的狀態。<sup>④</sup>默達爾則從結構意義上提出了底層階級的概念。<sup>⑤</sup>底層階級特指一個被疏離的失權階層，不僅包括失業者、窮人，也包括了一系列行為特徵如空間集中、犯罪、藥物濫用和單親家庭等，並往往與種族聯繫起來。底層階級的概念是結構性和行為性的，反映了西方社會發展過程中不斷增長的城市貧困化風險。<sup>⑥</sup>底層階級假設對貧困文化的批評，反映了貧困研究中結構視角和文化視角的長久對立。<sup>⑦</sup>一些研究者也試圖對這兩種觀念進行綜合，如威爾遜提出，貧困群體也是多元化的，有的是暫時貧困，有的是持久性貧困，既包含了結構性的因素，也包含貧困群體本身的文化特徵。作者倡導將這兩種取向結合起來，同時運用微觀和宏

觀的視角來解釋，不僅僅是窮人本身，也包括情境的變化以及更廣泛的社會結構。<sup>⑧</sup>

西方後工業化社會以及福利國家、就業、家庭等的變遷導致多元化社會差異和不平等的出現，但比較單一的貧困概念並不能充分地反映社會的剝奪特徵。歐洲一些研究者由此從政治和結構層面提出了“社會排斥”的概念，不僅關注分配問題，也關注某些社會群體享受不到的人權和政治權利，包括個人的安全保障、法制、表達的自由、政治參與和機會的平等，在一定程度上延續了馬歇爾所提出的公民權的思想。社會排斥是涂爾幹“社會團結”概念的對立面，意味著邊緣化和劣勢，以及社會參與的不充分。如果個體處於社會排斥的境況，也說明他或她缺乏有效參與社會的可行能力（capability）<sup>⑨</sup>，而一個公正的社會應當保證社會成員參與社會主要制度範疇的自由或能力。社會排斥的概念意味著貧困問題的研究者不能只局限於貧困人口或家庭本身，應當探討廣泛意義上的社會關係與政策環境，通過社會和制度安排來消除貧窮。<sup>⑩</sup>在某種意義上，是社會政策的不平等導致貧困，理解貧困首先要去理解政策。<sup>⑪</sup>

與貧困假設和理論的發展相對應，貧困的測量也經歷了從簡單強調經濟收入到強調多元的包括社會關係的維度。1899年，朗特里首次通過實證調查，從收入與生活最低必需要求的角度來理解貧困，貧困狀態被認為是家庭的總收入不足以獲得維持體能所需要的最低生活必需品。<sup>⑫</sup>後來的傳統經濟學對貧困的界定延續了這一思想，主要關注一段時期內個人或家庭的收入與消費是否低於某種最低水平（貧困線），貧困簡單地被界定為缺乏收入或消費。然而，很多學者認為，經濟學意義上的收入或消費並不能全面地衡量作為一種生存狀態的貧困內涵，貧困者的資產包括教育、住房以及社會支持資源等也應當被考慮在貧困界定的範疇，<sup>⑬</sup>尤其是社會支持，它體現了貧困者作為一個弱勢群體的社會邊緣地位以及對風險的抵抗能力，對於貧困的社會內涵來說十分重要。世界銀行也吸收了貧困測量新近的發展，倡導多元的貧困概念界定，包括社會支持的意義等。<sup>⑭</sup>

從對貧困的討論可以看出，研究者從關注簡單的收入或消費層面的不平等到越來越注重貧困的社會內涵，排斥、底層階級等概念的發展將視角從傳統貧困研究對生活條件的關注轉向對社會關係的關注，從關注人的特徵轉向關注社會的特徵及其對人的影響。由於貧困群體往往被排斥在主體社會的權利、社會成果之外，通過合理的政策調整、社會工作介入等來促進貧困人口及家庭的社會包容（social inclusion），受到更多政策研究者及福利服務實踐者的重視。在這點上，貧困者可以被看作是缺乏社會支持或社會資本的弱勢群體，政策及服務介入的目標是為了增加貧困群體的支持資源、促進他們社會參與、抵禦風險以及獲得可持續性發展的能力，最終的目標是為了實現更廣泛的社會團結和融合。

## 2. 中國城市貧困群體的社會支持狀況

從上個世紀90年代開始，伴隨著國有企事業單位深化改革，中國城市貧困的發生率逐漸提高，貧困人口的規模和數量也不斷擴大，其主要人口構成與以前相比更為多樣化。貧困人口及家庭的生活、就業、醫療及子女教育等大多面臨困境，地位下降及社會輿論的負面評價也導致許多貧困人群的心理壓力增加，貧困者及其家庭的社會支持獲得越來越多的關注。

社會支持是一個人從他人及社會環境中所獲得的各種資源和幫助。研究者主要從人們非正式社會關係網絡的角度來理解社會支持的內涵，但這並不意味著人們的社會支持可以脫離更為廣泛的制度與文化環境，社會結構特徵在很大程度上影響著社會支持的獲得和變遷。從生態學的視角來理解社會支持，主要關注的是其在廣泛意義上的社會性維度，社會支持在這裡不是一個靜態的個體或環境狀況的特徵，而是個體與環境之間動態的交換和相互影響的過程。<sup>⑮</sup>從這個角度來看，

城市貧困群體的社會特徵較程度上影響了他們獲得及維持社會支持關係的方式和能力。

中國的城市貧困是一個結構性的社會問題。它的社會背景是中國單位體制及附著於單位制之上的社會福利體制的變遷，包括勞動就業制度、工資制度、社會保障、職業福利等計劃體制下的各種保障體系均伴隨著單位體制的轉型而改變，貧困群體也因此主動或被動地從以往地位較高的社會結構體制中甩出。這種社會結構特徵的變遷對貧困人口的社會支持網絡產生了消極性後果。林南的社會資源理論也指出，那些處於社會結構金字塔底層的社會成員在社會資源地位或動員資源的能力上常常處於明顯的弱勢。<sup>⑧</sup>國內的一些研究調查指出了城市貧困群體的社會特徵及對其社會支持網絡的影響。如張文宏在北京的調查發現，社會經濟地位特徵與社會支持網絡之間具有相關關係，即社會經濟地位比較高的專業管理階層比較低的工人階層擁有更多及更有價值的社會支持網絡。<sup>⑨</sup>洪小良等的調查指出了城市貧困群體的社會支持特徵，城市貧困家庭一般社會支持網絡規模較小，平均規模為 2.21 人，親緣關係在社會支持網絡中佔有重要的地位；而另一方面，貧困家庭的社會支持網絡的同質性比較高，許多家庭與貧困家庭一樣處於貧困狀態，因而並不能夠提供給貧困家庭必要的社會支持資源，貧困家庭自身經濟地位的下降限制了其社會支持的範圍。<sup>⑩</sup>如趙莉對城市貧困家庭的經濟支持網絡研究指出，貧困人口自身擁有較少的經濟資源，他們的非正式經濟支持網絡規模小、同質性強，並不能使他們真正擺脫困境。<sup>⑪</sup>唐鈞等的調查顯示，貧困群體的家庭支持、家族支持以及由鄰居、朋友和同事等組織的“圈子”支持都處於缺失狀態。而且，這種社會支持的缺失可能形成一種惡性的循環，即越缺乏社會支持或社會資源，越有可能較深地陷入貧困的陷阱；而在貧困陷阱裡陷入得越深，他們被社會關係網絡排斥的機會就越大。<sup>⑫</sup>賀寨平等人的研究則進一步發現，貧困群體的情感支持十分有限，貧困不僅是經濟上，也表現在情感上的社會孤立，這一點在城市貧困研究上常常沒有得到重視。<sup>⑬</sup>

### 三、政策建構與社會支持目標

從社會支持目標來重新考量政府的反貧困政策對於今後的政策發展來說是非常有意義的。世界銀行、聯合國開發計劃署等都在近些年著力強調通過增加社會支持或社會資本來制定和評估減貧政策的重要性。由於貧困所伴隨著的社會結構特徵的變化，城市貧困人口無法繼續依賴以往的單位福利體制來提供幫助，不得不轉而向非正式的親友等社會支持網絡尋求幫助，但是由於社會經濟地位的限制，他們動員社會支持資源的能力也比較弱，社會支持提供給他們的幫助越來越有限。反貧困的政策制定應該充分考慮到這種社會支持網絡貧困或“失靈”的現象，在政策建構和實施上重視社會支持的資源增長，避免貧困家庭陷入再貧困的惡性循環。在反貧困過程中，政府也需要超越以往簡單地提供物質救濟的補缺角色，而積極地建構更具整體性和發展性的政策。我們試圖通過回顧城市貧困的社會政策發展來說明政策建構中社會支持目標的重要性。

在改革前高度集中的計劃體制下，雖然絕對意義上的貧困人口大量存在，但由於意識形態的限制，貧困並沒有成為一種公開的政策話語。90 年代以來，經濟體制改革的深化使社會保障和福利政策愈來愈受到關注，由於城市貧困的發生率逐漸提高，貧困人口的規模和數量也不斷擴大，促使政府頒布一系列與城市反貧困相關的政策措施，而這些政策本身也隨著經濟社會的變遷而不斷調整。首先，以單位體制為主體的集體主義福利模式仍然是改革之前及初期城市地區的基本社會福利提供形態，企事業工會提供單位成員福利活動和社會救助的責任。但實際上相對於農村地區而言，改革初期城市地區的貧困人口並不顯著，民政部門的救濟對象主要是單位社會保障之外

的貧困人口，包括“三無”人員和散居孤老殘幼及享受國家定期撫恤的烈屬、傷殘軍人、部分外來流浪、乞討人員等。救濟方式則主要是慈善式的，包括定期定量補助錢、實物等，手段比較單一，如為企業困難職工進行的“送溫暖”工程就體現了這種特點。<sup>⑨</sup>隨著改革之後的集體體制變遷、城鄉人口的流動等，許多新的城市貧困群體出現，慈善式的救助模式已經無法滿足日益增長的貧困群體數量及社會需求。

從上個世紀 90 年代開始，隨著城市貧困人口的增加，具有針對性的社會救助及反貧困政策開始制定並執行，但反貧困等社會政策仍然是經濟體制改革的補充，貧困救助嵌入在分立的制度和經濟政策中，缺乏系統的設計。城市反貧困在 90 年代中期之所以成為突出的政策問題，最直接的原因來自於國有企業改革導致的大量下崗、失業人員。據統計，1995 年以後的 5 年內，國有部門裁減了 3,100 萬份工作，佔到這些部門工作總數的 28%。<sup>⑩</sup>然而，出於社會穩定的需要，在解決城市貧困群體的社會救助時，政府較多地依賴於原有的體制傳統，在制度建設上缺乏創新與整合。如一些研究者指出，企業單位最初被要求承擔下崗職工的救助責任，但隨著單位體制被打破，失業保險制度才被提上日程，接著出臺“再就業工程”和保障下崗職工基本生活的“兩個確保”等政策，而城市居民最低生活保障制度則在這些政策都無效時才受到高度重視。另一方面，分立性的制度救助還表現在城市反貧困機構之間的功能銜接不當以及制度本身所包含的社會排斥。如民政部、勞動部、工會以及殘聯、婦聯等部門各有相應的救助職能，但部門的分立也同時導致貧困救助實踐中的服務割裂。比如以舊體制的身份將困難人群進行分割，將非國有企業的下崗職工排除在困難救助之外等。<sup>⑪</sup>可以看出，這一時期的反貧困政策仍然具有附屬和應急的特點，支持資源的提供缺乏有機整合，對於貧困群體的支持還相對有限。

進入 21 世紀以來，城市貧困群體的社會救助趨於整合與制度化，社會救助制度初步實現由選擇性福利向普惠性福利的轉變。城市最低生活保障制度從 1993 年試點、1999 年正式頒布以後，已經在城市比較全面地鋪開；2007 年低保政策更實現了城鄉一體化。隨著“配套措施”和“分類救助”的低保政策擴展，社會救助的範圍逐漸趨於一體化和綜合性，涵蓋實物救濟、醫療救助、教育救助、住房救助和服務保障等等。相對整合化的反貧困政策為城市貧困群體搭建了基本的保障框架，然而，從政策的社會支持目標來看，目前的制度理念及框架都還存在許多問題。首先，社會救助政策的理念是為了救助者的現時福利需求還是促進救助者可持續性的能力建設。在社會救助制度的最初發展期，政策目標較多放在收入支持以及如何擴大救助範圍、增加救助項目。但隨著救助制度的逐漸完善，政策的目標需要放在如何發展救助者的資源動員能力，包括社會資本的增加以及生計發展等，而目前的社會救助制度仍然以基本救助和社會穩定為主，缺乏發展性特別是社會資本等長期資產的發展目標。第二，社會救助政策的設計基本上是科層化的，依靠政治性的動員，缺乏救助對象的積極參與和意見表達。儘管社會救助力圖實現普遍性的覆蓋目標，但是在政治性的救助框架內，救助更多地被理解為自上而下的“施捨”，而非救助對象的公民權利。第三，社會救助的政策實施主要由政府主導，沒有更多地納入社區、互助組織、民間團體等的角色，救助的社會參與不足。反貧困政策的這些問題限制了貧困群體擴展性支持網絡的建設，制度的整合應當進一步擴展到促進能力發展和社會整合的目標上來。

#### 四、最低生活保障制度實施的社會支持效果

社會支持的意義不僅體現在反貧困政策的建構過程，也體現在政策的實施和運行中。社會政

策實施指的是一項社會政策變為社會現實，即它在實際上被呈現的社會過程。<sup>⑧</sup>從根本目標上來說，社會服務主要強調的是受助者個人或社會屬性的價值改變，更加強調服務的效果。在反貧困的政策實施中，社會支持的效果是一個值得關注的方面。政策實施是否能夠增加貧困群體的社會支持資源及其動員能力，以及如何通過擴大的福利參與來改善社會支持環境等對於促進貧困群體的持續性發展具有重要的意義。

### 1. 福利的恥辱化與社會融合

在科層主義的框架中，政策實施是一個福利服務自上而下的傳遞過程，政策實施對象常常是被動的福利接受者，因而常常處於非主體性地位，被賦予邊緣化或非正常化的角色。<sup>⑨</sup>在這裡，我們用福利恥辱化來指代福利接受對象在政策實施過程中被非主體化的過程，福利恥辱化現象在一定程度上說明貧困群體為主流社會的價值所排斥，在社會融入上面臨阻礙，也因而無法獲得有效的社會支持。城市最低生活保障制度是中國政府針對城市貧困群體的主要社會救助政策，但是“低保”制度在其制度設計和實踐中也導致了一定的社會排斥，我們可以通過低保政策的運行來探討福利恥辱化的情況。

首先，低保制度本身的規定中包含有歧視或排斥的情形。如規定低保接受者應該是“持有非農業戶口的城市居民，凡共同生活的家庭成員人均收入低於當地城市居民最低生活保障標準”的人員。這種規定帶有強烈的選擇性，其最主要的標準便是戶口和收入。對於前者，許多介於城鄉之間的居民或城市外來打工者則無法享受“低保”救助，而且這種身份的限制隨著日益增加的人口流動而會變得更加複雜。唐鈞等也指出，《國務院關於建立城鎮居民低保制度的通知》規定了可以享受低保的三種具體對象，但也排斥了其他的對象如個體戶、下過海的科技人員、有犯罪記錄的職工家屬等對象，制度本身帶有不窮盡和不周延的特點。<sup>⑩</sup>而由於收入的資格限制及審查，也可能產生降低自尊的心理感受，畢文章在研究中指出它至少導致以下幾個方面的恥辱化效果：一是申請人必須要承認自己的窮困；二是必須承認自己至少暫時的無能；三是必須要去求助別人；四是必須要讓他人瞭解自己的經濟來源以及生活的其他方面，隱私被侵犯；五是必須服從他人的派遣和指使，某些時候失去自由，等等。<sup>⑪</sup>在低保政策的具體實施過程中，也出現了很多導致福利恥辱化的“土”規定。一些地方低保政策的實施者採用方便性的排除機制，如將勞動年齡階段的居民及家庭依據最低工資或下崗基本生活費來計算收入，被排斥在社會救助之外；或者只有一個家庭有一定的經濟收入就會被排斥在低保之外等，<sup>⑫</sup>或者有一定家產（包括耐用消費品）的申請者不予批准等。<sup>⑬</sup>

其次，低保政策的具體實施常常導致低保對象的社會排斥。最低生活保障制度實施的難點在於家計審查的準確性，在其申請和審批的過程中設置了很多審查手續。低保金的發放通常需要先確認申請者是否因為收入過低而不能維持其最低的生活標準，同時，在受助者領取救濟金的整個過程中，政府有關部門會對其進行持續的追蹤調查，新近的低保申請程序更增加了家庭動態經濟狀況調查的要求，戶籍狀況、家庭收入和家庭財產皆列入動態的資格審核範圍。<sup>⑭</sup>以北京市為例，低保申請的基本程序主要包括個人申請、居委會核查、街道審核、區縣審批、社區公示等。<sup>⑮</sup>社區街道、居委會等工作人員是低保制度實施的主要人力資源，社區核實作為家庭社會經濟狀況調查的重要階段，包括了入戶調查、鄰里走訪、跟蹤消費以及居民代表評議等。它不僅是單純的收入調查，也包括了對申請者生活方式、消費行為甚至道德觀念的評判。畢文章的研究指出了入戶調查、跟蹤消費可能導致接受者產生較大的心理壓力和屈辱。<sup>⑯</sup>低保公示制度的明顯效果是低

保接受者的身份最大範圍地被公開化了，導致受助者的反感或羞恥，如一些基層地區甚至貼出“國家不養懶漢”、“豈容懶漢冒領救命錢”等公開宣傳報。<sup>⑧</sup>而由於低保對象的社會支持網絡狹窄，這種標籤化和恥辱感可能更進一步導致了低保家庭受到社會關係網絡的排斥。<sup>⑨</sup>

從低保制度設立以及執行的過程可以看出，低保對象的確定過程基本上是一種自上而下的審查，低保接受者及其家庭本身處於被監視、控制直至標籤化的角色。由於依賴社區作為家計審查的主要機構，許多福利工作人員並不具有社會工作的專業化理念及知識，也使得低保接受者的個人、家庭等隱私很容易公開於具有相對親密關係的鄰里社區環境中，對低保對象產生了可能以及明顯的恥辱化效果。這種恥辱化的效果也導致許多受助者面臨社會融入上的困難，對他們的勞動就業可能帶來負面影響，甚至導致貧困的惡性循環，這與低保制度的目標是背道而馳的。

## 2. 福利依賴與社會救助的社會參與

在城市低保制度的實施過程中，一些地方出現了為了獲取低保資源的機會主義行為或者說“騙保”的現象。比如一些本不具有低保資格的人員為了獲得救助而隱瞞自己的就業、收入等實際狀況，有些人通過與低保工作人員的特殊關係獲得低保救助如“關係低保”或“人情低保”等；還有一些基層機構追逐地方利益，通過虛報低保人數或非足額發放來獲取中央財政基金，或者採取其他的變通策略如平均發放、“輪流坐莊”等。<sup>⑩</sup>另一方面，也出現一些低保對象長期依賴低保資金而不原意工作的情況，低保制度的初衷是為了讓城市貧困人群獲得基本的生活救助，促進他們再就業與增強擺脫貧困的能力，但是許多研究顯示，一方面低保識別和發放的瞄準率還存在許多問題；<sup>⑪</sup>另一方面，城市低保對於促進就業的作用並不明顯，低保制度可能帶來負向激勵的效應。北京等地的調查發現，在處於勞動年齡的被調查低保人口中，就業率只有6.5%，沒有工作的低保人口有將近一半不原意出去工作。<sup>⑫</sup>儘管我們不能據此得出結論說低保導致了就業意願的下降，但是低保的發放可能引起的福利依賴問題還是值得我們重視。

西方福利國家一直比較頭疼福利依賴可能帶來的“貧困陷阱”，一些學者由此倡導積極的工作福利政策，要求福利接受者同時參與到工作過程中。中國的低保制度除了設置動態的家計審查以外，也規定低保對象履行一定的社會義務，如低保制度規定“在就業年齡內有勞動能力但尚未就業的城市居民，在享受城市居民最低生活保障待遇期間，應當參加其所在的居民委員會組織的公益性社區服務勞動”等。但社會政策實施過程乃是一個行動者對制度的闡釋、再選擇以及與環境的複雜互動過程，政策實踐並不一定總是能夠實現最初的目標和預期，“騙保”以及“低保”依賴現象出現就是一種政策實施的非意料後果，它與政策實施中的變通、自由裁量權以及福利工作人員的非專業化等都有一定的關係。

從社會政策到服務的轉換常常容納複雜的互動和行動自由空間。希爾指出，從政策“出世”之日起，矛盾便會影響到其實施的全過程，“政策可以被拖延、改變或者偏離”。<sup>⑬</sup>利普斯基也指出了基層官僚在政策實踐中享有較大程度的裁量權。<sup>⑭</sup>在中國低保政策的實施過程中，基層的福利工作人員實際上扮演著一種“雙重代理人”的角色，其中包含有利益共同體的影響，如研究者指出，城市最低生活保障制度在確定各方責任、政策對象規模及救助對象包括實施救助的過程中，都有利益共同體存在和它發揮作用的影子。特別是政策實施中基層工作人員在社會政策利益共同體方面的歸屬是值得分析和研究的，因為它會決定政策的實際走向。<sup>⑮</sup>而政策本身往往並不能對基層變通行為進行限制，實際上，由於制度成本的約束，這種監督也是不可能的。基層行動者的自由空間也由此產生了類似“關係低保”或者通過利益共同體的政策扭曲行為。此外，低保

制度依賴社區作為政策實施的基層環節。街道和居委會是執行低保的主要工作人員，由於城市地區已有的社區管理體制，低保的實施節省了大量的制度成本。但這些基層工作人員大多並沒有接受過專業的社會工作倫理或技巧訓練，在選擇或傳遞社會救助服務的過程中，他們許多依賴於行政化或非專業化的工作方法，並不能有效地實現持續性的反貧困目標。

事實上，基層低保工作人員常常面臨社會救助的兩難困境，如果審查很嚴格，容易出現社會排斥及福利的恥辱化情形；但如果審查不力，則容易出現貧困群體的福利依賴。<sup>④</sup>解決這種困境的一個思路是以公民權利為基礎的福利參與。首先，社會救助的政策實施不應該將福利對象視為被動的接受者，而應將其看作平等的權利主體，獲得社會救助是貧困群體的正當權利。其次，社會救助中福利參與的一個重要目標是通過福利工作者與受助者的積極互動，促進貧困群體參與到社區、組織以及各種反貧困項目中，這種參與並非僅僅局限於福利服務的傳遞，而是致力於持續性的能力建設，消除福利依賴。阿馬蒂亞·森認為貧困是一種能力的缺失，對於最低生活保障制度的實施來說，它不僅是要解決貧困群體的基本生活，而且要增權或者賦能與貧困者的長期發展戰略結合，社會救助應當致力於促進就業，增強貧困者動員社會資源的能力。同時，社會參與還應當包括不同社會組織主體的參與，如增強民間組織在低保認定和提供救助服務中的角色等。<sup>⑤</sup>

城市貧困群體問題是伴隨著中國社會轉型期的制度變遷和結構調整而出現的，貧困不僅造成了經濟上的剝奪，也導致了貧困群體的社會網絡排斥，甚至導致陷入再貧困的惡性循環，從政府層面實施的社會救助政策對於貧困人口及家庭來說是至關重要的。但是，從低保政策來看，目前的社會救助政策制定及實施，還存在很多問題。社會救助政策不能夠只滿足於自上而下的物質資助，還應該通過包括受助者、社區、民間團體等廣泛的福利參與促進受助者反貧困能力的提高，實現社會支持的目標；低保在其制度理念和目標上應該從維持基本生存到反社會排斥和促進社會融合，這是從一個更高的社會發展和變遷的角度來認識社會政策<sup>⑥</sup>，救助政策的實施應當尊重貧困群體獲得救助的公民權利，加強福利工作人員的專業價值觀及知識訓練，減少福利的恥辱化效果以及福利依賴現象。以社會支持為目標和基礎的社會政策建構對於城市反貧困具有十分重要的意義，社會政策應致力於從整合角度促進包括社會資本在內的社會投資，如社區、社會組織等的參與和發展被認為是提升弱勢群體社會資本的一個比較重要的手段。<sup>⑦</sup>社會支持對於貧困者擺脫貧窮，獲得持續發展的動力有重要功能，它們應當成為城市反貧困戰略的重要組成部分。

①中華人民共和國民政部：《中國民政統計年鑑：中國社會服務統計資料（2012）》，北京：中國統計出版社，2012年。

②James Midgley, *Social development: The developmental perspective in social welfare*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995; 王思斌：《混合福利制度與弱勢群體社會資本的發展》，收入王思斌主編：《中國社會工作研究》，第一輯，北京：社會科學文獻出版社，2003年。

③參看安東尼·哈爾、詹姆斯·梅志里：《發展型

社會政策》，北京：社會科學文獻出版社，2006年，第72頁。

④⑨William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1987, p.182.

⑤ Peter Townsend, *The Concept of Poverty*, London: Heinemann, 1970.

⑥ Gunnar Myrdal, *Challenges to Affluence*, New York: Pantheon, 1962.

- ⑦錢志鴻、黃大志：《城市貧困、社會排斥和社會極化：當代西方城市貧困研究綜述》，北京：《國外社會科學》，2004年第1期。
- ⑧⑫周怡：《貧困研究：結構解釋與文化解釋的對壘》，北京：《社會學研究》，2002年第3期。
- ⑩ Amartya Sen, *Commodities and capabilities*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ⑪烏得亞·瓦格爾：《貧困再思考：定義與衡量》，北京：《國外社會科學》，2003年第2期。
- ⑬參看李彥昌主編：《城市貧困與社會救助研究》，北京：北京大學出版社，2004年。
- ⑭ Michael Sherraden, *Assets and the poor: A new American welfare policy*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc, 1991.
- ⑮ Judy Baker & Nina Schuler, *Analyzing urban poverty: A summary of methods and approaches*, World Bank Report, 2004.
- ⑯ Alan Vaux, *Social support: Theory, research and intervention*, New York: Praeger, 1988.
- ⑰林南：《社會資源和社會流動：一種地位獲得的結構理論》，收入南開大學社會學系編：《社會學論文集》，昆明：雲南人民出版社，1998年。
- ⑱張文宏：《中國城市的階層結構與社會網絡》，上海：上海人民出版社，2006年。
- ⑲洪小良、尹志剛：《北京城市貧困家庭的社會支持網》，北京：《北京社會科學》，2006年第2期。
- ⑳趙莉：《我國城市貧困家庭經濟支持網研究：來自250戶貧困家庭的實證研究》，北京：《中國青年政治學院學報》，2005年第5期。
- ㉑唐鈞等著：《中國城市貧困與反貧困報告》，北京：華夏出版社，2003年。
- ㉒賀寨平、曹麗莉：《城市貧困人口情感支持網基本狀況》，太原：《山西農業大學學報》（社會科學版），2011年第1期。
- ㉓㉔㉕㉖㉗洪大用：《轉型時期中國社會救助》，瀋陽：遼寧教育出版社，2004年。
- ㉘ Athar Hussain, *Poverty in China: Measurement, patterns and policies*, World Bank Report, 2003.
- ㉙㉚王思斌：《社會政策實施與社會工作的發展》，南京：《江蘇社會科學》，2006年第2期。
- ㉛㉜唐鈞、王嬰：《城市“最低收入保障”政策過程中的社會排斥》，收入王思斌編：《中國社會工作研究》第一輯。
- ㉝㉞畢文章：《福利接受的恥辱化效果：以接受最低生活保障的下崗職工為例》，北京：北京大學碩士學位論文，2005年。
- ㉟中國人民共和國民政部：《民政部關於印發〈最低生活保障審核審批辦法（試行）〉的通知》，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/zdshbz/201212/20121200394637.shtml>，2012年。
- ㊱楊山鶴：《試論北京市低保資格審核的規範化》，北京：《北京社會科學》，2011年第3期。
- ㊲慈勤英、王卓琪：《最低生活保障制度的微觀分析：失業者的再就業選擇》，北京：《社會學研究》，2006年第3期。
- ㊳㊴祝建華：《我國城市居民最低生活保障制度的政策效果評估》，石家莊：《經濟論壇》，2009年第24期。
- ㊵洪大用：《當道義變成制度之後：試論城市低保制度實踐的延伸效果及其演進方向》，北京：《經濟社會體制比較》，2005年第3期。
- ㊶王有捐：《對城市居民最低生活保障政策執行情況的評價》，北京：《統計研究》，2006年第10期。
- ㊷邁克爾·希爾：《理解社會政策》，北京：商務印書館，2003年，第122頁。
- ㊸㊹ Michael Lipsky, *Street-Level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- ㊺唐鈞：《城鄉低保制度：歷史、現狀與前瞻》，北京：《紅旗文稿》，2005年第18期。
- ㊻劉喜堂：《當前我國城市低保存在的突出問題及政策建議》，北京：《社會保障研究》，2009年第4期。

作者簡介：鄧 鎖，北京大學社會學系講師，  
博士。北京 100872

【責任編輯 陳志雄】