

基于半结构式访谈的城市低保福利依赖问题研究

吕宇栋

(三门峡职业技术学院, 河南 三门峡 472000)

摘要: 我国建立城市居民最低生活保障制度的目的是对困难家庭和个人给予暂时性的扶持和帮扶, 期待其经过一段时间能够重新就业或获得谋生方式, 逐步摆脱困难的生活, 为社会发展做出贡献。但在实践过程中, 却出现了“福利依赖”的问题, 也就是人们常说的低保“养懒汉”问题, 这一问题一方面增加了国家和省市地方各级政府的财政支出, 对国家和地方财政造成巨大压力; 另一方面也使得原有的福利和救助政策效果大大降低, 极大地影响了社会公平和效率。因此, 对福利依赖人员进行分类, 探析防范福利依赖的方法势在必行。

关键词: 半结构式访谈; 城市低保; 福利依赖

中图分类号: D632.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-0105(2019)03-0073-04

Study on Urban Low-income Welfare Dependence Based on Semi-structured Interview

LYU Yu-dong

(Sanmenxia Polytechnic, Sanmenxia, 472000, China)

Abstract: The purpose of establishment of urban lowest-income life safeguard system in our country is to offer temporary support and help to difficult families and individuals, expecting their reemployment and recovery of livelihood, casting off difficult life gradually and making contribution for social development after a period of time. However, in the process of practice, there is the problem of “welfare dependence”, which is often referred as the problem of “raising lazy people”. On one hand, this problem increases the financial expenditure of the government at the national, provincial and municipal levels and places great pressure on the national and local finance. On the other hand, the effect of the original welfare and relief policies is greatly reduced, which greatly affects the social equity and efficiency. Therefore, it is imperative to classify welfare dependants and explore and analyze methods to prevent welfare dependence.

Key Words: semi-structured interview; urban subsistence allowances; welfare dependence

现代福利制度起源于西方发达国家, 这些国家早在20世纪中期就为民众提供了完善的社会保障体系^[1]。这些福利发达国家在建立项目齐全、保障水平高、普惠全民的福利之后, 为国家的经济和社会发展做出了巨大的贡献, 但与此同时, 高福利政策的一个弊端, 福利依赖也随之出现了, 产生了一大群不愿意出去努力工作的赋闲在家的懒惰群体。或者从某种意义上说, 自福利制度建立之日起, 福利依赖便产生了。我国的最低生活保障制度自1999年建立以来, 经过20年的努力, 我国的城市居民低保保障金额大幅提升, 保障人数也大幅减少, 但也随

之出现了福利依赖的问题。

本文采用定性分析的研究方法, 在河南省某市民政部门工作人员的帮助下, 随机抽取该市某区为样本, 在该区的7个街道办事处中随机抽取6个社区, 并在每个社区随机抽取20户低保户, 共计120户低保户进行个案访谈, 访谈形式主要是半结构式访谈, 试图探析防范福利依赖的方法。

一、城市低保福利依赖人员的分类

目前, 国内对于“福利依赖”人员尚未有统一的分类方法。本研究主要按照依赖的方式将福利依赖人员分为主动依赖者、被动依赖者和福利侵占者

收稿日期: 2019-08-15

作者简介: 吕宇栋 (1984—), 男, 河南三门峡人, 硕士, 三门峡职业技术学院讲师, 主要研究方向: 社会治理、公共管理等。

三类^[2]。

(一) 主动依赖者

主动福利依赖人员他们内心没有就业意愿,并且从主观行为上表现出对低保福利的依赖。他们认为是政府的不作为导致他们的疾病、下岗或失业。他们贫困的原因完全应当由政府负责。比如这个案例:

访谈人:男,40多岁,家庭三口人。自己和妻子都是某企业下岗工人,身体健康。本人无业,平时靠打零工来维持生存。妻子在市里面一菜市场打工,帮助别人卖菜。两口除了这些打工的收入外没有别的收入,没有下岗补助金。女儿18岁,高中刚刚毕业,还没有找工作。家庭月收入1000元左右。对于下岗工人的优惠政策,他说,本来自己和妻子在一家效益不错的国企工作,收入比较稳定,由于企业倒闭才导致现在这个结果。对于政府组织的下岗再就业培训和创业优惠政策,他觉得那都是骗人的把戏,根本成不了事,只能当做摆设。月低保补贴470元,对家庭帮助不大,因为据他介绍,家庭一月支出在1000元左右。

这些低保家庭以前在国有企事业单位工作,而且效益不错。现在对低保产生依赖心理的原因主要有两方面:一方面,由于原先工作的企业倒闭,自己年龄偏大(大多数在40~50岁之间),文化程度低,职业技能缺乏等因素而导致的心理问题。他们极度缺乏自信,对政府和社会极度不满,对自己有强烈的自卑感,感觉人生前途渺茫,看不到自身存在的潜能和价值。另一方面,他们大多数人不愿意再就业,也不愿意参加学习,更不愿意参加志愿者活动和培训。即使在万般无奈之下参加了政府或社区的推荐工作,也觉得工作辛苦、收入过低、社会地位不高,和自己以前在国企时的工作相差甚远,逐步放弃了这份工作,更不用说去主动找工作了。这部分人群已丧失了基本的劳动伦理,工作意志消沉,是福利依赖最为严重的一类人。

(二) 被动依赖者

被动福利依赖人员是指自身具有劳动意愿,也会主动参加学习和培训,接受政府部门或其他企事业单位提供的就业机会,但由于各种客观原因导致他们被动依赖低保福利。这一人群在笔者的访谈中也有不少,大体可以分为两种主要的类型。第一种类型比如下面这个案例:

访谈人:女,20多岁,家里4口人。身体健康,无业,自己说18岁时曾经上过市财经学校,但是被学校骗了,花了很多钱,至今尚未毕业,现在没有一技之长,还要照顾一家老小,所以没有去找工作。丈夫原来是造纸厂的工人,后因企业破产,失去工作,没有任何补贴,现在靠骑摩托车带人,一月能收入1000元左右,母亲50多岁,一直都没有工作,也没有任何的收入。儿子5岁,没有上学,花销还不是很大。房屋面积30多平方,楼房3楼。月低保补贴500多元,是自己收入很重要的一部分,占到家庭总收入比例的一小半,对自己的生活帮助很大。

这一类人对低保福利的依赖主要是由于家庭原因,往往家庭中有部分丧失劳动能力或无劳动能力的人员,比如在家庭中有需要照顾的老人、子女或残疾人等,他们对工作时间要求较高,工作时间不能太长,只能到离家不远的地方工作,最大的希望是在社区附近找一份工作,但由于自身技能和工作时间等方面因素,社区附近难有适应的工作,所以只能被动依赖低保福利生活。这种人一般年龄都不大,多为20~40岁之间的家庭妇女为主,他们一般具有劳动能力,只是由于个人懒惰等方面的心理,加上家庭方面的原因,刻意不去就业而选择被动依赖低保。

另一种类型的被动福利依赖人员往往年龄偏大,多为50~60岁之间,他们大多为计划体制下的从业人员,从事劳动密集型工作,原先企业倒闭或解体后,下岗失业而失去生活来源。由于年龄和技术等方面原因,加上家庭生活的压力,他们只好被动地依赖低保福利生活。比如这个例子:

访谈人:中年女性,50岁,家里4口人。本人原来是市灯泡厂的工人,由于企业改制解体,加上自己年龄偏大,被企业辞退了。平时她自己也做一些零活来维持生计(入户时她正在制作西红柿酱,据她说是用来做小生意,但社区主任却认为它只是用来自己食用),由于自己以前从事的是传统的加工工作,现在已经没有这种企业,而且也没有其他方面的特长,一直也没有去找工作。丈夫因为前年出车祸,失去劳动能力,在当地宾馆里面干一些杂活。大儿子22岁,在上大学,有考研究生的打算,但是由于家庭困难,正苦于此事。当问及大儿子一年的花销时,她说大概10000元左右,问她这些钱从哪里来,她说从亲戚那里借来的。小儿子13岁,上小学6年级。一年也需要3000元左右的花销。但是根据调查,他们享受低保补差每月只有375元,根本没办法负担两个儿

子的花销。那么他的钱是从哪来的呢?完全是借的么?这个不得而知。据她介绍,他这是第二次组建家庭。前夫病逝,现在的丈夫又出车祸。生活相当困难。当问及低保对生活的影响时,她说,低保对他的生活影响特别大。这是家里唯一的固定收入,别的收入都没指望。

调查中发现,这两种类型的被动依赖者在很多家庭中往往同时出现,而且他们都有一种共同的心理,就是比较吃低保和找工作的收益问题。如果找到一份固定的工作并不比低保好多少,他们还是会被动地享受最低生活保障。总的来说,在调查统计中,被动福利依赖者占绝大多数,他们在行为上,具有劳动意愿,不甘心赋闲在家,他们也愿意参加社区组织的各种技能培训和组织的各种活动,他们和主动依赖者不同,他们有危机感,压力感,因为在他们觉得享受最低生活保障并不是什么光荣的事情,但是在严峻的就业形势的压力下,他们不得不选择低保而放弃再就业。

(三) 低保福利侵占者

与西方发达国家相比,我国的社会保障和社会福利政策实施时间尚短,就城镇居民最低生活保障制度而言,在居民家庭总资产调查、居民就业信息控制、低保工作管理制度和低保工作监管方法等方面都存在缺陷,这就使得一部分不法分子钻政策漏洞,侵占社会福利,这类人称为福利侵占者。福利侵占者大体可分为三种类型。

第一种是隐瞒家庭收入型。根据笔者对社区主任的访谈,有一部分人员在享受到低保以后,都在外面打工,有些甚至有固定的工作,收入较高。但是这些情况社区工作人员却很难能了解到,也根本没有经费和时间去调查。即享受低保的人员中有很多人员早就脱离了享受低保的条件,但由于社区工作人员调查不清楚,该部分人员仍在享受低保补助。

第二种类型是瞒天过海型。这种类型笔者在访谈中并没有见到,只是通过与社区工作人员的谈话了解到,确实有一部分人本身收入相当高,远远超出了最低生活保障的福利范围。一方面,他们利用自己的某个比较贫困的亲戚或者朋友的房子,或者干脆找一个已经很久没人住的空房来作为自己的房子;另一方面,由于自己在外经商,收入根本无法查明,加上自己的一些关系,却如愿享受了最低生

活保障。很多处于低保边缘的人对这类人的意见特别大,但是怕惹事,自己又惹不起,也不敢举报。

第三种类型是人情低保型。这类人大多数家庭收入比低保收入高出一点,但不是很多,就通过自己的关系——走后门,来享受低保待遇。按照他们的想法,我和一些低保家庭的生活状况差不多,为什么我就不能吃低保。往往到政府闹事的大都属于这一类型人群。这一类型人员虽然不多,但社会影响极其恶劣,他们不但是福利侵占者,而且是恶性的主动福利侵占者。

二、防范福利依赖的构想

鉴于造成福利依赖的原因是多方面的,因此,对福利依赖的防范也应该从多角度、多方面入手,根据各个方面不同的原因,制定出不同的方法和对策。本文从社会政策和政府工作两个方面介入,构想出一套切实可行的防范福利依赖的方法和措施。

(一) 社会政策介入:推行“重视工作”和“强制学习”社会政策

通过社会政策的介入来解决福利依赖的问题,首先应当重视“强制学习”和“重视工作”两种社会政策的推行。

1. 制定和推广“强制学习”的社会政策

“强制学习”的社会政策是专门针对低保家庭或个人中具有完全劳动能力的人员而推行的,规定其在享受低保福利的同时,必须按时保质保量地参加政府部门或相关机构举办的各种学习和培训^[3]。如家庭中有需要照顾的老弱病残孕或其他困难的人员可灵活制订学习时间,但必须参加。推广这一政策的目的是通过强制学习的方式来为福利依赖人员提供学习和工作的机会,让他们不仅能够获得劳动和生活技能,而且能够提升自信心和自尊心,通过学习的机会,重新回归社会。推行这一政策的原因是由于低保福利人员普遍存在的懒惰心理、缺乏职业技能、社会歧视、就业空间缩小等方面的因素,旨在通过这种“强制助学”的方式,将提供低保福利这种“授人以鱼”与学习职业技能这种“授人以渔”有机结合起来,在提供低保福利的同时,提高居民的学习能力,进一步完善城市居民最低生活保障制度。

2. 有针对性地实施“重视工作”的相关政策

推行“重视工作”社会政策的原因是基于某些

福利依赖人员不愿意工作,而且觉得没有适合自己的工作而制定的^[4]。具体的推广方式是:让享受低保社会福利且拥有完全劳动能力的人员,在通过“强制学习”获得一定的职业技能之后,政府部门或相关机构提供与之相关的、符合社会劳动工资标准的、合法的工作机会,这些人员则必须自觉接受这些工作。对于具有完全劳动能力但不愿接受政府部门或相关机构提供的与其劳动能力相符的工作岗位的低保对象,政府机构有权利停止其低保福利,相关机构或其工作单位有义务向政府机构举报。

(二) 政府工作介入

1. 加强对低保对象的监督管理

低保福利依赖的一个重要原因就是低保福利对象的监管力度不够^[5],为此,笔者认为相关政府部门应当做到以下三点:

第一,开展复核认定工作,严格确定低保对象。基层低保工作人员应当采取不同方式的调查,通过入住户、进单位、访邻居等明察暗访的形式,对每一户低保家庭全部调查到户,走访到人,对已经成为低保户的家庭进行重新复核认定,准确掌握其家庭、生活、收入、健康和就业等基本情况。

第二,加强对重点低保对象的动态管理。所谓重点低保对象,是指城市居民最低生活保障中年龄在50岁以下且具有完全劳动能力的家庭或人员。对于这些低保家庭或人员,政府机构和相关工作人员应当以定期入户调查配合突击行动的走访活动,实时掌控这些家庭的收入、就业和健康状况,并鼓励低保家庭和人员积极就业、自主创业,早日摆脱贫困,脱离低保,回归社会。具有福利依赖倾向

的人群大多数都属于重点低保对象,加强对他们的监督管理,就是防范福利依赖。

第三,对重点低保对象建立档案,明确化、清晰化其家庭、工作、收入和健康状况。对于家庭收入不稳定或不易确定、家庭成员变化较大、有家庭成员健康状况出问题和有家庭成员参加工作的对象,要建立专门档案,并在固定的时间内对他们家庭、工作的变化进行调查,重点审查。

2. 建立高效的工作队伍,提高城市低保工作水平

城市居民最低生活保障制度由于政策严格、工作量大、从业人员较少,所以无论是从人员素质,还是政策水平、业务技能上都更需要一支人员稳定、高效务实的工作队伍。

而现阶段,在很多社区,低保专干工作人员工作并不专一,因为社区居委会人员比较少,低保专干除了低保工作之外,还同时兼任其他很多工作。而且他们人员流动较大,工作没有稳定性,同时缺乏经费,而且他们的素质普遍偏低,这就很难保证低保工作的质量。由于待遇较低,人员与经费的短缺,低保工作人员往往在工作中有一定的情绪,从而对低保对象的入户调查和审核工作并不认真。

因此,应当由当地政府部门统一聘用一些专门从事低保工作的低保工作人员。这些人员需要经过一定的业务指导和业务考核,工作性质相对稳定,工作效率相对比较高,并接受相关工作人员和广大群众的监督。这些人员由于其工作的专一性,而且相对业务水平和素质比较高,对具有福利依赖倾向的人员进行重点监督和管理,将会对防范福利依赖具有很大的帮助。

参考文献:

- [1] 张婧.我国城市居民最低生活保障制度实践中的福利依赖问题及其解决对策研究[D].四川:西南财经大学,2017:6.
- [2] 周昌祥.低保福利依赖及其对策研究[J].中共福建省委党校学报,2006(5):43-47.
- [3] 韩克庆,郭瑜.“福利依赖”是否存在?—中国城市低保制度的一个实证研究[J].社会学研究,2012(3):149-167.
- [4] 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[J].贵州大学学报(社会科学版),2006(11):82-86.
- [5] 钱宁.社会福利视域中的社会工作[M].北京:北京大学出版社,2016:70-78.

(责任编辑:杨军明)