

就业促进视域下的城市最低生活保障制度优化研究

安 华 葛 越

(内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010070)

摘要: 我国城市最低生活保障制度是社会救助制度的重要组成部分,它随着经济和社会的发展而逐步完善。当前的城市最低生活保障制度在不断提高覆盖范围和保障水平的同时,一定程度上也导致了受助者的福利依赖,降低了低保对象的就业意愿。究其原因,除低保对象自身原因外,低保制度设计本身也存在一定的缺陷。对现行的最低生活保障制度存在的就业抑制缺陷进行分析,找出制度设计的不足,同时从低保对象自身角度出发,分析低保对象就业倦怠的原因。通过借鉴国外促进社会救助对象就业的经验,对我国城市最低生活保障制度提出相关的优化建议。

关键词: 最低生活保障; 就业意愿; 就业促进

中图分类号: C913.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-0292(2017)05-0110-08

20世纪90年代,上海在全国率先建立了城镇居民最低生活保障制度,此后各地相继出台了类似措施,保障城市贫困人口的基本生存需求。1999年国务院出台了《城市居民最低生活保障条例》,标志着我国城市最低生活保障制度步入规范化发展道路。这些年来,城市最低生活保障制度对保障贫困人员的基本生活、维护社会稳定起着功不可没的作用。然而,随着城市最低生活保障制度的发展,相应配套措施的完善,部分有劳动能力的低保对象不愿退出低保机制,对低保制度的福利依赖不断增强。与此同时,城市最低生活保障制度缺乏对低保对象就业的激励与支持,甚至对低保对象的就业意愿起到了抑制的作用。有劳动能力的低保对象占低保总人数的比例不断增加,给国家和地方财政带来沉重的负担,也给社会带来了沉重的压力。由于收入核对机制与调查机制的不健全,部分低保对象为了不被取消低保资格,通过隐性就业获得隐性收入,使低保金成为其补充性收入,这与低保制度设计初衷相违背。通过优化低保制度促进有劳动能力的低保对

象积极就业,既是低保制度可持续发展的必由之路,也是构建发展型社会政策体系的必然要求。

一、促进有劳动能力低保对象就业的积极意义

国家建立最低生活保障制度的根本目的是为因自身劳动力缺乏或在市场竞争中暂时遭遇失败的有劳动能力的贫困人群提供最低限度的生存保障,维护社会的底线公平。低保制度属于社会救助制度的范畴,它与社会福利制度有着本质的区别,它不属于普惠型的制度安排,而是有其特点的保障对象,即贫困者。贫困者有暂时性的,也有永久性的。通常丧失劳动能力的贫困者很难通过自身努力获得基本生活所需的物质条件,这部分人需要得到救助,这是政府责任所在。对于暂时遭遇困难的有劳动能力的贫困者而言,国家虽有义务为其提供基本的生活救助,但这种帮助不应该是长期性的,更不能是永久性的。

(一) 有效避免低保对象陷入贫困陷阱

贫困陷阱是指由于自身或家庭的贫困而不断地再生产出新的贫困,使得个人或家庭长期处于贫困的恶性循环中,无法摆脱贫困状态。从制度层面分

收稿日期: 2017-06-05

作者简介: 安 华(1980—),男,蒙古族,内蒙古呼和浩特人,内蒙古大学公共管理学院副教授,硕士生导师,主要研究方向为社会保障理论与政策;葛 越(1992—),女,内蒙古呼和浩特人,内蒙古大学公共管理学院硕士研究生,主要研究方向为社会保障。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“民族地区支出型贫困家庭社会救助机制研究”(项目编号: 15CSH080)。

析,贫困带来了财富、权力、教育、公共产品分配不公以及产权保护的缺失。因缺少劳动技能和职业培训的资金支持,贫困者的就业受到限制。贫穷家庭的孩子无法得到优质的教育,在未来就业时会因人力资本匮乏而处于劣势地位,最终容易出现贫困的代际传递。贫困者缺少足够的资本投入和相应的权力,从而失去了许多赚钱的机会,导致富人更富、穷人更穷。低保救济金和相应的配套政策只能保证低保对象维持基本生活,却不可能通过制度性救助使其摆脱贫困的处境。因此,只有促进低保对象就业,才是从根本上使之摆脱贫困陷阱的办法,就业也可以促进低保对象的社会融入,避免被边缘化。帮助低保对象转变就业观念,提高低保对象自身就业的积极性,通过自身努力脱离贫困,有效避免处于长期贫困的状态。从社会层面分析,邻里效应也会影响贫困人群的心理状态。如果低保对象通过辛勤的努力脱离贫困,达到一个令人满意的物质生活水平,这会激励周围的低保对象通过努力摆脱贫困。这种榜样的示范效应可以有效提高有劳动能力的低保对象的就业积极性,营造积极的就业氛围。

(二) 有利于低保对象走出失业陷阱

失业陷阱是指在社会保障制度的物质帮助下,某些低收入者不工作期间的社会保障转移支付收入高于或者是接近于去工作时的工资所得,即社会保障补贴相对于实际就业收入有一个较高的替代率,因而这部分失业群体的就业积极性不高,甚至完全没有了寻找工作的动力。这里的社会保障转移支付既包括失业保险金、失业救助金,也包括最低生活保障金。我国的失业保险金最长可以领取两年,且每月的金额固定,较长的领取期限使得失业者失去了寻找工作的紧迫感,每月不变的失业救助金更是让失业者失去了就业积极性。在领满失业救助金后,还可以享受失业救助或者最低生活保障救助,低保救助金的领取也同样会抑制长期失业者的就业意愿。如果未就业的低保对象所获得的低保救助金与其就业时的工资相比较差距不大,有劳动能力的低保对象会认为工作与不工作收入变化不大,无助于提高基本生活水平,就会逐渐失去寻找工作的动力。完善城市最低生活保障制度,应提高失业低保人员寻找工作的紧迫感和积极性,增强其就业意识和意愿,让低保人员彻底走出失业陷阱,通过自身努力工作,提高家庭生活质量。

(三) 有利于低保对象摆脱福利依赖

随着最低生活保障制度的发展和配套政策的完

善,这项制度在某种层面抑制了低保人员的就业积极性,形成了低保福利依赖。虽然我国的整体社会福利待遇水平较低,低保水平仅能保障基本生活所需的消费性支出,可还是出现了一些过度依赖救助制度的低保对象。他们有劳动能力却没有就业意愿,长期依赖低保救助金生活,形成了“不劳而获、坐享其成”的心理状态,并且通过人际效仿,有更多的低保对象开始形成福利依赖的心态。这种因救助而衍生的新情况与最低生活保障制度设立的初衷背道而驰,既不利于社会公平,也会损害经济效率,既增加了政府的财政负担,又导致经济发展的动力不足。公民对社会福利的过度依赖,会削弱个人的进取精神和努力奋斗的动力,甚至会影响到整个社会的活力和创新发展的动力。通过相关政策的调整促进低保对象就业,让有劳动能力的低保对象通过自身努力改变现状,提高生活水平,建立乐观、健康、积极的生活态度,从而实现低保对象主动彻底地摆脱福利依赖,成为社会财富的主动创造者。

(四) 有利于低保制度的可持续发展

最低生活保障制度的可持续发展需要处理好三个关系,即政府责任与公民义务的关系、受益范围与保障水平的关系,社会保险与社会救助的关系。上述三种复杂的关系均与就业有着直接或间接的联系,解决好低保对象的就业问题,将有助于处理好这三种关系,进而促进低保制度的可持续发展。首先,为公民提供基本生存保障是政府的责任与义务,是社会再分配机制保障底线公平的具体体现。政府用于低保的财政资金来源于企业和个人缴纳的税收,正所谓“取之于民,用之与民”。因此,公民个人努力就业并按时足额纳税,是社会救助制度得以运行的基础,是公民个人的责任与义务。此外,低保受助对象还应听从政府的安排与调遣,从事社区公益活动或到公益岗位工作。其次,低保的受益范围和保障水平受国家和地方财力的制约,在财力既定的情况下,提高保障标准就势必要以减少低保对象为前提。为了让真正的困难群众过上有尊严的生活,应采用精准识别的目标瞄准机制,避免错保漏保,让有就业能力的低保对象通过就业或创业逐步退出低保,让真正需要保障的贫困家庭实现应保尽保。最近几年我国的城市低保对象数量逐年下降,低保标准逐年提高,正是基于这样考量的政策执行效果的体现。再次,低保是社会救助,是社会安全网的最后一道防线,起到兜底的作用,因而其受益对象是特定人群,这部分人占总人口的比例不宜过多。大部分

人的社会保障应主要通过社会保险机制来实现,而社会保险又在很大程度上与就业相关联。因此,促进低保对象就业有利于贫困家庭获得更多、更好的社会保障。

二、现行城市最低生活保障制度的就业抑制表现

现行的城市最低生活保障政策设计,主要是着眼于解决城市贫困家庭的基本生计问题。通过对保障对象范围、保障标准、申请流程的规定,规范了低保的业务经办程序,并建立了区、街道、社区三级审核机制与服务递送机制。但是在低保的制度设计理念和具体的制度安排中,忽视了对促进低保对象就业的激励与约束、奖励与惩罚机制的设计,导致部分有劳动能力的低保对象出现了就业倦怠和福利依赖。

(一) 完全的差额补助抑制就业

按照《城市居民最低生活保障条例》的有关规定,有一定收入但家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的居民,享受差额补助;无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、抚养人或者扶养人的居民,享受全额补助。这意味着,只要是低于当地城市居民最低生活保障标准,就可以享受低保补助,而且最终的收入所得是一样的。对于满足低保条件且有劳动能力的低保人员而言,因自身的文化水平和职业技能较低,只能在低端劳动力市场就业,他们劳动得到的实际收入和最低生活保障线相差不大。按照差额补助的规定,低保对象所得补助金额为当地最低生活保障标准减去实际收入,低保对象的总收入为工资收入与低保补助之和。在低保对象劳动所得工资低于低保线的情况下,低保对象的最终收入完全与低保标准相等。在低保对象劳动所得工资高于低保线的情况下,其低保资格将会被取消,而工资所得高出低保标准的部分又是微不足道的。在这种情况下,工作与不工作的最终收入是一样的。同样是享受低保待遇,与其辛苦工作享受差额低保补助,不如轻松选择不就业拿全额低保补助。这样的机制设计使得徘徊于就业与失业边缘的有劳动能力的低保对象的就业意愿逐步降低,对低保的依赖性日渐增强。

(二) “福利叠加”的负向激励

最低生活保障制度运行中出现的“福利叠加”是指社会救助制度的其他待遇给付以获得低保资格为前提,专项救助与低保共用收入审核机制,因专项救助直接瞄准低保人员,而使低保制度的“含金量”

提高,进一步弱化了低保对象退出低保制度参与就业市场的积极性。2003年,国务院发布《国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》,要求“认真落实最低生活保障对象在住房、医疗、子女教育、税收、水、电、煤气等方面的社会救助政策”。此后,低保对象的相关专项救助和配套优惠政策逐步完善,福利叠加效应逐步显现。国家和地方先后出台了医疗救助、教育救助、住房救助等专项救助措施,其受益对象主要是低保家庭。除此之外,低保对象还可以享受临时物价补贴、水电暖费用减免等优惠政策,如遇特殊困难,可以直接纳入临时救助范围,给予低保对象优先保障。有学者对上海低保对象享有的专项救助进行了调查,结果显示,60%的低保对象领取过物价补贴,50%的低保对象享受过临时救助和优惠服务,10%的低保对象享受过教育救助,5%的低保对象享受到了住房救助,4%的低保对象享受了医疗救助^[1]。享受低保的居民如果积极就业且收入一旦高于最低生活保障标准,不仅仅是失去了低保补助,还失去了享受其他专项救助和优惠政策的权利。在就业竞争日趋激烈的劳动力市场中,低保人员很难获得一份收入较高的工作,其从事的工作一般都是非正规部门就业或正规部门中的非正规就业^[2]。其收入即使高于最低生活保障标准,也不会高出太多,与最低生活保障标准的差距不会很大,其收入水平只是处在最低生活保障线的边缘。停止享受低保救助的居民表面上好像是脱离了贫困,实际上却加大了生活成本,实际生活水平与享受低保待遇时相差无几甚至有所下降。因就业丧失低保资格和专项救助资格,产生了社会救助的悬崖效应,极易导致生活再次陷入困境。对低保对象而言,因就业而失去大量优惠政策意味着其实际生活水平的下降,从而削弱了其就业积极性。

(三) 缺乏针对低保对象的就业促进机制

据表1可知,近三年来我国城市有劳动能力未就业的低保对象占低保总人数的比例持续增长,由此可见,目前我国城市最低生活保障制度未能很好地促进就业,对低保对象的就业和再就业服务供给不足。低保救助与就业专项救助未能有效衔接,也是造成低保对象就业不足的直接原因。低保对象就业后的结果,无非是享受差额补助或者停止享受补助这两种情况,没有相应的机制鼓励和促进低保对象就业,导致有劳动能力的低保对象就业积极性不高,就业难度大,有的低保对象甚至都没有进行失业登记。低保工作的重心是低保对象的审核和低保救

助金发放 较少关注低保对象的就业情况 政府开展相关的就业培训和就业推荐活动较少 ,或者现有的就业援助活动流于表面形式 ,没有起到实际有效的作用。低保人员没有专业技能难以就业 ,有专业技能的低保人员因就业信息闭塞失去就业机会。相关就业促进的配套措施不完善 ,使得低保对象不愿退出低保机制 ,久而久之 ,也就没有了就业的积极性和热情。

表 1 2014—2016 年第一季度全国城市有劳动能力未就业低保人员统计表

	2014 年 第一季度	2015 年 第一季度	2016 年 第一季度
城镇居民最低生活保障人数(人)	20 277 036	18 428 633	16 504 967
登记失业人数(人)	3 538 667	3 024 538	2 496 272
未登记失业人数(人)	4 141 848	3 979 320	3 982 157
有劳动能力未就业 低保对象所占比例(%)	37.87	38.01	39.25

注:数据来源于中华人民共和国民政部 2014—2016 年第一季度全国县以上城市低保数据。

(四) 审核机制不完善导致低保对象应退未退

首先 ,发生骗保的道德风险较高 ,惩罚较轻。在低保对象审核认定过程中 ,更多的关注了其显性的工资性收入 ,而经营性收入、财政性收入和转移性收入在很多情况下都是盲点。低保申请人的家庭财产调查需要多个部门的配合 ,实际中各部门各司其职 ,缺乏联动机制 ,无法有效配合审查。初步审查和动态审查机制都未能发挥应有的作用 ,通过瞒报收入和财产骗保的现象时有发生。骗保的情况即使被发现 ,也只是批评教育或者警告 ,追回冒领的保障款物 ,最严重也仅仅是上交 1 倍以上 3 倍以下罚款。惩治力度基本不影响骗保人的侥幸心理 ,更何况低保核查效果差 ,骗保在现实情况下较容易实现。骗保者冒领低保救助金 ,不劳而获 ,自然就业意愿不高。其次 ,部分低保对象隐性灵活就业替代正规就业 ,收入难以调查。有些家庭为了享受低保的优惠政策 ,存在隐性就业和隐性收入的现象。随着劳动力市场的发展 ,出现了非全日制、临时性、季节性、钟点工等诸多灵活性的就业方式 ,灵活就业的低保对象 ,没有固定的工作时间和工作单位 ,即便收入超过

最低生活保障水平 ,这样的收入也很难核实。低保对象灵活就业的劳动收入和工资收入都极不稳定 ,也很少有社会保险 ,缺乏稳定的工作和生活预期。隐性就业使低保对象保留了享受低保的资格 ,使低保救助金成为不确定性工作的一种补充保障 ,强化了低保对象对低保制度的依赖性。

(五) 缺乏针对低保对象的惩罚与约束机制

首先 ,低保对象公益性劳动缺失 ,降低了其就业意愿。《城市居民最低生活保障条例》中规定 ,在就业年龄范围内有劳动能力但尚未就业的城市低保对象 ,在享受低保待遇期间应当参与一定的社区公益性劳动或服务。然而 ,现实情况是很多地区几乎没有类似这样的义务劳动 ,即便有此类活动 ,由于活动缺乏强制性 ,不会影响到低保待遇 ,低保对象也不会积极参加 ,使得这项规定仅仅停留在纸面上。低保对象长期坐享低保补助和各项配套政策优惠 ,无需履行任何义务 ,特别是劳动义务 ,使其就业意识淡薄 ,就业意愿逐步消失 ,形成了对低保的长期依赖。其次 ,尽管低保相关政策规定 ,低保家庭中有劳动能力但未就业的低保对象应接受当地人力资源和社会保障部门为其介绍的与其劳动能力与健康状况相适应的工作 ,无正当理由 ,连续三次拒绝的 ,取消其家庭的低保资格。但在实际中 ,要么是人社部门工作介绍得不及时 ,要么就是低保对象找各种理由拒绝工作 ,导致其政策未能严格执行。

三、低保对象自身就业倦怠的原因分析

城市最低生活保障制度本身的缺陷导致对低保对象产生了就业抑制作用 ,而低保对象自身也存在着一定程度的就业倦怠 ,两者共同作用 ,导致了低保对象就业率低、对低保制度依赖性强的问题的存在。低保对象自身的就业倦怠 ,既与其本身的人力资本劣势有关 ,也与心理因素和认知偏差存在一定关系。

(一) 自身人力资本劣势导致就业竞争力差

第一 ,年龄劣势。大部分的低保人员年龄比较大 ,主要是“4050”人员。企业在招聘选人时往往倾向于选择年轻人 ,因为年轻人对业务学习和适应能力强 ,在体力和精力上也比“4050”人员好 ,所以低保人员在年龄上不占优势。第二 ,学历劣势。低保人员往往学历不高 ,受教育程度低 ,缺乏一门专业技能。教育的投资可以提升个人的生产技能和人口素质 ,从而使劳动力的最大潜能得以发挥。企业在选择员工的时候希望选择个人专业与企业职务匹配程度高的、能够直接处理业务的人 ,低保对象的个人知识结构与职业技能很多时候无法满足这些要求 ,导

致就业困难。第三,健康状况劣势。部分有劳动能力的低保对象患有慢性病或者轻度残疾,精力和体力不及正常人,也造成其在就业市场中的劣势地位。人力资本依赖于人的体力和脑力,人力资本的缺失造成低保对象在劳动力市场中缺乏竞争力。因此,低保人员可选择的工作岗位十分有限,即使就业,也会面临工作稳定性差、工资待遇低等问题,很难保证其不会再次失业。

(二) 心理因素产生“气馁效应”

低保对象长期处于“贫困陷阱”之中无法脱身,情绪十分低落,面对就业的重重障碍和困难,低保对象常常感到沮丧与无助。根据学者的调查,有劳动能力的低保对象中有就业愿望的仅为37.2%,有培训需求的仅为20.5%^[3]。就业困难的低保对象对未来持有一种悲观性的预期,这种预期会影响低保对象的生活态度,他们对自己的处境感到自卑,不积极寻找工作,也不积极为找工作提升自己,对待就业的态度很消极。特别是当宏观就业市场长期处于供大于求的失衡状态,很多高学历、高技能人才面临失业的威胁,就业困难的低保对象极易产生“气馁效应”,即劳动经济学中所称的“悲观性假说”,甚至会主动放弃寻找工作机会的努力,这种对就业的消极状态导致有劳动能力的低保对象长期徘徊于无法就业的怪圈之中。

(三) 认知偏差影响就业意愿

部分低保对象在工作的选择上往往眼高手低,他们希望选择稳定、轻松、待遇好的工作,不愿意从事待遇低、工作环境差、不稳定的工作。这种职业预期超越了自身能力,对自身条件和就业市场均存在认知偏差,无法正确认识自身的就业竞争劣势和职业选择范围的有限性,片面追求体面工作与体面薪酬,最终导致无法找到令自己满意的工作,形成对低保的过度依赖。我国目前的低保政策没有限定领取的最长时间,这在一定程度上助长了长期处于失业状态的低保对象的工作惰性。一些低保对象甚至对目前吃低保的生活感到很享受和很满足。久而久之,他们形成了对低保政策的错误认识,把政府提供的低保救助金当成了社会福利,认为低保救助金的领取是无限期的,并且待遇水平还会逐年提高。低保对象对自身和对低保政策的认知偏差,也在一定程度上影响了其就业的意愿。

四、国外社会救助制度促进就业的经验借鉴

他山之石可以攻玉,我国低保制度发展中遇到的就业抑制问题,国外社会救助的发展历程中也曾

出现过。国外通过优化社会救助制度促进就业的相关改革措施与政策设计,对我国完善基于就业促进目标的最低生活保障制度具有一定的学习借鉴意义。

(一) 国外社会救助制度中促进就业的政策

第一,将劳动就业与低保资格和待遇挂钩。美国的“贫困家庭临时救助计划”(TANF)规定,TANF的受益者中有劳动能力者每周必须参加劳动至少30小时,学历低于高中水平的受助者,可以把工作的时间用来进行高中学习,受益者参加的福利工作种类和时间会根据不同的家庭情况加以区分。美国社会救助制度中的制裁措施十分严厉,受助者拒绝一次就业机会就会失去25%的救助金,达到一定次数就会丧失救助资格,得不到任何救助金^[4]。在英国,有劳动能力的失业者必须按照规定进行失业和求职登记,每周都要提交寻找工作机会的计划,接受就业部门的职业培训与就业指导,并与就业服务部门签订求职协议,一旦出现就业机会,保证能够立即上岗实现就业。如果违反上述规定,其失业救助金将会被停发^[5]。德国的“哈尔茨四”法案规定,失业一年以内的失业者可以享受失业前60%的净收入,超过一年还没有找到工作的失业者领取二级失业救助金。有工作能力的救济金领取者必须接受“一欧元工作”,工作内容主要是福利性质的工作,每小时工资为一欧元。如果数次拒绝职业中心的工作,受益者的救济金会相应地被降低^[6]。

第二,提供相应的就业援助。美国的“贫困家庭临时救助计划”(TANF)把工作重点放在了失业者的就业方面,督促和帮助失业者再就业。美国联邦政府规定每个州要达到法定的最低就业率,不能达到的州将会被进行相应的罚款。各州都出台相关政策,通过职业培训和职业介绍促进社会救助对象的就业,以提高本地区的就业率。日本对就业培训很重视,参加职业培训的失业者可享受听课津贴、交通津贴、寄宿津贴等补贴。对在领取津贴期间提前找到工作的失业者,政府提供一定的就业补助,对就业困难却找到工作的人员,提供一定的就业预备金以资鼓励。若失业者在异地就业,需要全家搬迁到当地的,政府还提供搬迁费补贴^[7]。

第三,就业激励,提供工作回报。为了促进有劳动能力的受助者积极就业,美国实施了“劳动所得税抵免”政策,向实现就业的低收入受助家庭提供额外救助;在受助者参加工作后,继续提供6个月期限的救助金,直到其收入高于贫困线以上再停止

救助;积极就业的受助者,其50%的工资收入可豁免计算家庭收入。法国政府规定,社会救助对象再就业时获得的收入低于最低工资,则可以在6个月内继续领取100%的救助金,接下来的9个月再领取90%的救助金,救助金逐渐减少,既起到了激励就业的效果,又为刚就业的贫困者提供了一个稳定收入的缓冲期^[8]。

(二) 国外就业促进政策对我国城市最低生活保障制度的启示

国外对社会救助对象的就业促进政策较为完善,对我国最低生活保障制度改进与完善有一定的借鉴意义。国外的救助政策奉行权利与义务并重、就业鼓励与惩罚并举的政策设计理念,对我国最低生活保障制度的优化具有启示意义。第一,权利与义务并重。受助者既然享受了获得社会救助金和配套优惠政策的权利,就应该履行相应的义务。在领取救济金期间,受助者应从事相关的公共福利活动,并且根据受助者的实际情况规定工作的时间和内容。也就是说,受助者不是只享受权利,不用付出,他们需要履行自己的劳动义务后才能获得社会救助待遇。

第二,通过惩罚措施避免养懒汉。社会救助待遇根据救助者情况进行调整,对于有劳动能力却没有就业意愿的受助者,采取相应的惩罚措施,通过负向激励促进其就业。对拒绝就业机会的受助者可以降低救济金额,甚至取消其受助资格,杜绝“养懒汉”的现象。救助金的金额可按照时间段逐次递减,加强受助者就业的紧迫感,增强就业积极性。

第三,重视就业培训与就业鼓励。将受助者的情况和资料备案到相关的就业服务部门,加强就业部门与受助者的联系。国家应加大人力资本投资和就业管理服务的力度,对受助者进行有效的就业培训,帮助其尽早找到合适的工作。此外,对就业困难的受助者提供专门的职业能力测评、职业规划等就业咨询服务。受助者找到工作后为其发放鼓励就业的奖励性补贴,对自主创业的受助者提供资金和政策支持。

五、基于就业促进目标的城市最低生活保障制度优化建议

尽管最低生活保障制度的首要目标是为贫困者提供基本生存保障,但促进社会救助对象就业的理念和机制也应融入低保制度的完善与优化中,使低保制度既体现科学化、人性化的人文关怀,又兼有发展型社会政策的基本特征,实现低保制度的可持续

发展。

(一) 完善低保待遇计发办法

对有劳动能力的低保对象,享受的低保待遇应进行阶段性递减,领取时间也应有所限制。低保生活救助金可以设定一个最低标准和一个最高标准,中间又划分若干级别。低保对象在刚开始领取低保救助金时享受最高标准,随着时间的推移逐次减少,最终降低到最低标准。金额的阶段性递减可以提高低保对象的就业意愿,让他们感到只有就业才能更好地生活,大大降低其对低保的依赖。享受低保待遇也要有时限,超过一定时间限制将停止发放低保救助金,这样可以转变公民对生活最低保障制度的认识,最低生活保障制度不应该是终身制,有劳动能力的人应该依靠自己的劳动去创造美好生活。

目前有工作的低保对象享受的是完全的差额低保补助,即低保救助金标准与家庭人均收入之差,这在一定程度上抑制了低保对象的就业积极性。建立收入豁免制度和就业救助渐退制度是解决上述问题的有效方式。收入豁免是指在家计调查过程中,对有工作能力并已实现就业的低保对象“豁免”一定额度的劳动工资收入,即有选择地将其就业收入的一部分不计入家庭收入统计范围。低保对象就业后的低保金尽管会有所降低,但就业后的工资与低保金之和大于原来单纯的低保金收入,从而起到鼓励低保对象就业的积极作用。就业救助渐退是指低保对象就业后,即使收入超过最低生活保障标准,并不立即取消其低保资格,而是采取救助资格或救助水平渐退的方法,过渡期满后退出低保^[9]。这在一定程度上消除了刚就业者的后顾之忧,有利于鼓励和促进低保对象就业。渐退期的设置既不能过长也不能过短,3个月较为合适。在就业的前3个月继续领取低保金,待3个月结束时若收入高于低保标准,则退出低保,反之继续享受低保待遇。对于自谋职业和自主创业的低保对象,可增加1个月的渐退期,享受4个月的渐退帮扶补助。

(二) 取消低保与专项救助的捆绑,降低福利叠加效应

最低生活保障制度的相关配套政策包括医疗、住房、教育等专项救助和水电煤费用减免与临时性价格补贴。低保对象就业后因收入增加失去的不仅仅是低保救助金,还失去了一系列的优惠政策,低保对象就业后因相关救助待遇的减少和生活成本支出的大幅度上升,实际生活水平并未有效改善,甚至低于领取低保待遇期间的生活质量。为了促进低保对

象就业,就必须降低低保对象的福利叠加,减少其因就业而损失的救助机会成本。首先,应根据低保对象的实际情况,享受的配套政策内容也可以有所删减。也就是说,低保对象并不一定要享受全部的配套政策,配套政策应该根据低保对象的实际需求有所选择,让真正有需求的人得到帮助。其次,相关的配套优惠政策不必和城市最低生活保障机制共进退,根据个人的实际情况进行资格审核,体现按需施助的原则。对于有劳动能力却不愿就业的低保对象,若无正当理由拒绝就业技能培训或数次拒绝就业机会,可以先暂停其相关的配套专项救助,强化其就业意识;对于仍拒不就业的,可以取消其基本生活救助资格。最后,将教育、医疗和住房等专项救助向低收入家庭和支出型贫困家庭覆盖,改变低保与专项救助的准入关联,降低低保的“含金量”,消除低保对象的就业顾虑。

(三) 重视就业培训和职业介绍

享受社会救助政策的低保对象应在资格审核通过后填写相关的就业登记表,街道或社区将这些表格进行分类整理与统计,与人社部门的就业中心建立紧密联系,向低保对象提供就业信息和就业渠道。对于有劳动能力的低保对象应分类施策,对具有一定专业技能的低保对象,由就业中心向其提供就业信息;对于无专业技能的低保对象,政府就业部门应对其进行专业技能培训,使其掌握一技之长,提高在劳动力市场上的就业能力和自主创业能力。政府就业部门应定期了解有劳动能力的低保对象的求职动态,主动为其提供合适的就业机会。政府应开发公益性岗位给低保对象,街道和社区可积极发展社区服务业等第三产业,如家政服务、物业管理等,广泛吸纳社区内低保对象就业。政府就业机构对低保对象的职业技能培训应采用免费的方式,所需经费由财政妥善安排。要严格规范培训的流程与内容,培训结束后要对接受培训的低保对象进行考核或职业技能鉴定。对成功就业的低保对象发放一定的就业奖励金,以资鼓励。对于有创业意愿的低保人员,政府可以提供一定的创业基金和优惠政策。此外,应充分发挥社区和社会组织中专业社会工作者的作用,对没有就业意愿的低保对象进行心理辅导和思想教育,并运用专业方法帮助低保对象重拾自信,通过就业实现自我价值,通过自助能力的提升摆脱福利依赖。

(四) 建立惩罚与约束机制

在完善《城市居民最低生活保障条例》等相关

法规和政策时,应强化低保对象的义务,建立相关约束和惩罚机制,引导低保对象转变观念,正确认识低保制度的目标定位,明白就业对改变生活质量的积极意义,提高其就业的积极性。低保人员在享受各项低保待遇的同时,也应该履行相应的义务,这不仅是道德层面的要求,也是促进低保对象社会融入、增强社会团结、减少福利依赖的重要方式^[10]。有劳动能力的低保对象在未就业期间,必须参加社区公益性服务活动,并且根据个人和家庭实际情况规定工作频率、时间和内容,低保对象若3次不参加社区服务活动则取消其全家的低保资格。对于低保家庭中处于就业年龄段、有劳动能力尚未就业的低保对象,应主动到当地就业服务机构进行失业登记。具备就业能力并符合就业条件的低保对象如果3次无正当理由拒绝职业介绍、职业培训和就业安置的,民政部门应暂停发放其低保待遇,并为其再次提供就业安置,若再次被拒绝,则取消其低保待遇,3年内不得再次申请低保。

(五) 运用劳动力系数法完善低保认定标准与程序

低保对象的认定工作是以低保家庭经济状况调查与核对应为基础的。家庭经济状况包括可支配收入和财产两项内容,其中收入是计算低保金补差标准的依据,家庭财产是否定性指标,超过规定的标准则无法申请和享受低保待遇。低保经办人员应对低保申请人的经济状况进行严格审核,相关政府工作部门应该积极配合调查与审核。签订正式劳动合同的低保对象的收入调查比较容易,获得的工资收入数据相对准确,但外出打工和从事非正规就业的低保对象的收入在实际中是难以核算的。个人申报的收入水平被严重低估,但又无据可查,在这种情况下,将其纳入低保显然是不合适的。专门用于就业者收入估算的劳动力系数法在一些地区应运而生,其计算公式为:城镇务工人员年收入=个人劳动力系数×当地月最低工资标准×10个月。个人的劳动力系数依据年龄、健康状况、残疾状况等测算,取值范围为0至1。在计算年收入时仅算10个月的最低工资,这是因为低保对象就业比较困难,带有临时性、季节性等特征,且劳动关系不稳定,工资待遇偏低。通过劳动力系数法测算低保对象的收入,可以有效防止有劳动能力的低保对象拒绝就业的情况发生,因为即使其不就业也被估算了收入,相应的低保救助金会降低,这在一定程度上提高了其就业积极性。通过严格的审核机制避免“骗保”的发生,若出

现把关不严等问题,将会按照规定对相关责任人进行处罚。低保对象的认定应严格按照个人申请、家庭经济状况调查与核对、民主评议、公示、资格确定等程序,并建立动态审核机制。民政部门应定期对低保对象的收入情况进行调查统计,不符合低保条件的低保对象应及时退出城市最低生活保障机制。对于家庭中有重病、重残人员,且收入基本稳定的家庭,可一年进行一次收入复核;对于短期内家庭经济状况基本稳定的家庭,可半年进行一次收入复核;对于收入来源不固定,有劳动能力和条件的低保家庭,应每季度进行一次收入复核。建立起低保对象能进能退、低保待遇能上能下的动态调整机制,实现困难群体应保尽保,不满足低保规定的群体应退尽退,确保低保制度精准识别和精准救助。

参考文献:

[1]黄晨熹,王大奔,邱世昌,蔡敏.让就业有利可图——完善上海城市最低生活保障制度研究[J].市场与人口分析 2005(3).

[2]王增文.受助群体从事正规与非正规再就业收入差距研究——基于社会救助群体的再就业视角[J].经济体制改革 2013(4).

[3]田奇恒,孟传慧.城市低保社会福利受助者“就业意愿”与社会救助研究[J].人口与经济 2008(1).

[4]徐驰.美国 TANF 项目及其对我国的启示[J].胜利油田党校学报 2014(5).

[5]王三秀.英国促进贫困人群可持续就业政策及其借鉴[J].中国行政管理 2011(2).

[6]周谷风.德国“哈尔茨”第四阶段就业改革方案毁誉参半[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-12/17/content_12662667.htm 2009-12-17.

[7]李云南.转型期的日本雇佣保险制度对我国的借鉴[J].经济视角 2013(3).

[8]杨立雄,陈玲玲.发达国家社会救助制度改革趋势[J].中国民政 2004(9).

[9]李乐为,王丽华.就业激励和援助:贫困救助制度演进和优化的基本取向[J].甘肃社会科学 2011(3).

[10]谭兵.最低生活保障目标定位的维度分析[J].中山大学学报:社会科学版 2016(3).

Research on the Optimization of the Urban Minimum Living Security System from the Employment Perspective

AN Hua GE Yue

(School of Public Management, Inner Mongolia University, Hohhot, Inner Mongolia, China, 010070)

Abstract: The urban minimum living security system is an important part of the social assistance system, and it is gradually improved with the development of economy and society. The current urban minimum security system continuously improves its coverage and level of protection. Meanwhile, it partly leads to reducing employment intention and increasing welfare dependency. In addition to the own reason of low staff, the system design also has some defects. This paper analyses employment repression defect of the current urban minimum security system, and tries to find out the deficiency of the system design, and analyses the reason of employment burnout from low staffs' own perspectives. Drawing on the foreign experience, this paper puts forward the suggestion of optimizing the urban minimal living security system.

Key words: the minimum living security system; employment intention; employment promotion

(责任编辑 刘家俊)