

# 欧美国家的工作福利政策及其启示<sup>x</sup>

李丹, 徐辉

(厦门大学政治学系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 西方福利国家对贫困根源的解释, 经历了从收入不足到能力不足, 再到权力不足, 最后到动力不足的过程; 而福利国家危机中暴露出来的因动力不足而导致的福利依赖问题, 成为工作福利政策形成的最主要原因。倡导/ 工作第一的工作福利政策, 对重塑欧美国家的工作伦理观和实现自我保障发挥了重要作用。但其在实践中, 部分显失公平的政策设计、高昂的政策隐性成本, 以及对缓解贫困的作用有限等问题亦不容忽视。对正处于改革中的我国福利制度建设来说, 无论是工作福利政策的理念, 还是工作福利的局限性, 都具有借鉴和启发意义。

**关键词:** 社会福利; 工作福利; 工作伦理

**中图分类号:** D57    **文献标识码:** A    **文章编号:** 0438- 0460(2008)04- 0099- 07

## 一、贫困的根源: 从物质不足到动力不足

人们最早认识到的贫困是收入贫困(income poverty), 认为贫困是一种生活状态, 在该状态下, 个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需要。由于收入贫困概念的局限性, 人们对贫困的关注开始从单纯的收入转向个人的禀赋(endowments), 对贫困的分析也从收入贫困转向能力贫困。能力贫困(capabilities poverty)是由阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)提出的, 森认为贫困虽然表现为收入低下, 但其根本原因是获得收入的能力受到剥夺(capability deprivation)和机会的丧失, 强调/ 真正的机会平等必须通过能力的平等才能实现, 主张改变传统的以个人收入或资源的占有量为参照来衡量贫富, 而应该引入关于能力的参数来测度人们的生活质量。<sup>[1]</sup>但森的/ 能力贫困理论只强调主观的能力, 却忽略了客观的机会。而在现实中, 许多穷人其实并不缺乏必要的能力, 只是社会没有赋予他们发挥这些能力的公平机会和公正权利。基于此, 穷人社会权利的不足开始受到重视。社会权利贫困(poverty of social right)理论源于马歇尔(T. H. Marshall)公民权利理论的发展。马歇尔认为公民权的一个要素是/ 取得最基本的经济福利与保障, 以及过上相对于普遍社会标准而言的体面生活, 同时/ 个人对福利的要求是神圣的和不容置疑的, 是天赋权力特征的一部分, 主张将资源的再分配同公民享有福利的社会权利加以结合, 使福利政策成为一种保证和扩

<sup>x</sup> 收稿日期: 2008- 03- 20

作者简介: 李丹, 女, 河南南阳人, 厦门大学政治学系副教授, 法学博士; 徐辉, 男, 江西奉新人, 厦门大学政治学系教授、博士生导师, 哲学博士。

大公民基本权利的途径。马歇尔的公民权利理论强调福利国家的发展不仅应对公民需要的结构和文化层面决定因素给予关注,同时也应致力于将公民的社会参与同社会发展加以整合,使资本主义制度朝以经济的混合化、福利的多元化、公民权利和义务并重的模式发展,以实现稳定的社会团结。<sup>[2]</sup>但随着福利国家建设中的福利膨胀,尤其是福利病的全面爆发,贫困治理的问题日益暴露。在相当可观的免费福利面前,穷人失去了寻找工作的动力和意愿。动力缺失而导致的贫困,使得许多身强力壮且并不缺乏能力和机会的劳动人口,拒绝工作,患上福利依赖症。动力缺失被认为是比贫困问题本身更严重的问题,因为贫困只是一个不好的经济现象,不难解决;而依赖则是一个不良的文化行为,发展下去甚至会导致西方传统的终结。<sup>[3]</sup>

在对贫困根源的动力缺失解读中,工作福利思想开始形成,认为社会应建立一种使福利可以维护,但享受者具有相应责任与风险的积极福利(active welfare)政策,主张变福利政策为投资政策,通过在经济、教育、培训等领域的政府投资和个人投资,提高福利受益人(welfare recipients)进入市场的能力,并帮助他们适应就业,以防止一些人滥用福利。<sup>[4]</sup>工作福利作为正式的社会政策术语被提出是在20世纪60年代末期的美国,<sup>[5]</sup>并在80年代以后欧美国家的福利改革中被逐步推向前台。在美国,继里根政府的向福利宣战(war on welfare)中达成工作福利共识(workfare consensus),并在1988年家庭支持法案(Family Support Act, FSA)的实施得以充分体现。继任的布什和克林顿政府大都继承了里根时代工作福利的思想,致力于清理福利垃圾(welfare mess),强调工作第一(work first)。克林顿在其施政纲领新契约(New Covenant)中着力强调,不能让一个能够工作的人永远依赖福利,如果你们能够工作就必须工作,因为你们不可能永远依靠救济过日子。<sup>[6]</sup>而1996年,克林顿签署的个人责任和工作机会法案(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA),更是一项典型的工作福利法案,其核心内容是以贫困家庭临时救助(Temporary Assistance for Needed Family, TANF)取代实行了60多年的失依儿童家庭救助(Aids to Families with Depended Children, AFDC)。

欧洲是福利病的重灾区,对社会福利的反思和批判成为20世纪80年代以后社会政策的主流。在英国,撒切尔主义者曾将福利国家视为一切罪恶的源泉,因为它削弱了个人的进取和自立精神。在激进的削减福利的改革中,撒切尔和梅杰政府投入了相当大的政治资本来推进从社会福利到工作福利(from welfare to workfare)的政策,强调为福利而工作(work for your welfare)。而在福利改革中主张第三条道路的布莱尔,亦曾公开批评(福利)经常在没有强调相应责任的情况下就发放了,政府应该使这个不工作阶层(指英国数百万从未工作过的成年人)参加工作,<sup>[7]</sup>指出新福利国家应该能够帮助和鼓励工作年龄的公民承担他们力所能及的工作,并基于这一原则,制定了重建以工作为中心的福利国家的任务。<sup>[8]</sup>

## 二、调整社会政策:以工作福利替代社会福利

从字面上看,工作福利(workfare)可以被理解为为福利而工作或是以工作为目标的福利。直至今日,工作福利的概念在学术界并不统一,但多数学者在研究中将任何鼓励或促使人们从福利转向有偿工作的政策干预都视为工作福利政策,并将干预的方式分为两种:一种是对劳动力供给的干预,即通过激励措施鼓励福利受益人寻找工作或增加劳动投入,通过提供促进式的帮助和辅导使他们认识和克服自身的就业障碍;一种是对劳动力需求的干预,即通过激励措施鼓励雇主更多地雇佣福利受益人为雇员,通过对福利受益人的人力资本投入使他们对雇主更具雇佣价值。<sup>[9]</sup>从政策目标看,一是通过发放就业补贴、创造新的工作岗位,或者提供培训并强化工作经验等手段,来增加那些纯粹依赖社会福利的人的工作机会;二是通过提供一系列广泛的咨询服务以及培训和

发展的机会,来改变那些长期领取社会福利的人的态度和动机;三是通过改革税收和福利待遇体系结构,从政策上更加明确地激励社会福利的申请者去积极地利用所提供的工作机会。<sup>[10]</sup>与此政策目标相匹配的政策措施体现在三个方面:一是提高享受福利的准入门槛,并降低了福利给付水平;二是将福利给付与求职努力联系起来;三是给予低工资就业的福利受益人必要的保护。

欧美国家工作福利政策的普遍实施,意味着福利国家社会政策由福利主义(welfarism)向工作福利主义(workfarism)的转变,这个转变部分反映了保守主义者的思想,认为政府能设计一整套奖惩制度,以促使福利受益人以预想的方式行动。他们赞成向福利受益人提供他们所要求的经济补助,以交换能够恢复传统价值观的行为,因此有人将这种福利津贴与行为控制的结合称为/文化福利。<sup>[11]</sup>工作福利政策的核心价值观是工作伦理(work ethic),即/能够工作的人决不能永远依靠福利生活,而有工作的人不能生活在贫困中,包括三层涵义:一,工作是一个对个人和家庭都能带来经济和社会利益的重要准则;且多数福利受益人即便因身体条件或家庭负担等原因不能从事全职工作,但都有能力工作;有能力从事工作的福利受益人是应该从事工作的,同时也应积极寻找工作。二,有劳动能力的福利受益人是愿意用工作来回报他们所得到的救助金,而且能够投身到一系列公共服务劳动中去。工作福利政策将使有劳动能力的福利受益人间接地受到工作价值理念的灌输,而提供服务劳动的过程能直接地使当事人养成良好的工作习惯,并使他们的就业能力得到提升。三,对绝大多数的福利受益人来说,福利给付应当仅仅被看作是在他们无工作时社会为其提供的过渡性援助。就业是最好的社会保障和摆脱贫困的方式,政府的社会经济政策有能力保护/有工作的穷人。如果福利受益人坚持做一份工作时间足够长,就能够/登上经济发展的阶梯。

工作福利政策的实施遵循强制性和目标定位(targeting)的原则。强制性原则是指工作福利政策是一项强制的劳动力市场计划,福利受益人必须为福利而工作,而没有履行工作义务,将减发甚至终止其福利给付。布莱尔政府时期最引人注目的工作福利政策))) / 青年人新政(The New Deal for Young Unemployment People),就规定年龄在18-24岁、处于失业状态并申领求职者津贴连续6个月者,必须强制加入,且必须在政府提供的四个项目(即为期6个月的国家补贴就业或创业;全日制教育或培训;环卫工作和公益部门工作)中选择一个, / 没有第五种选择。<sup>[12]</sup>强制性工作参与旨在使福利受益人保持一种工作伦理,对政府而言,强制性工作计划的其他好处还在于能够抑制福利申请的增长,防止已经有工作或者很容易凭自己能力找到工作的人的搭便车行为。 / 目标定位原则是从福利资源稀缺性的角度,认为福利计划作为一项再分配政策,是一种优效型公共物品,从而应该将有限的资源定位于/最需要的人身上,<sup>[13]</sup>以提高福利资源分配的效率。 / 目标定位原则不再固守传统福利给付的价值中性,而是强调对福利受益人的道德品质判断,并力图重塑那些/问题人口即/不道德的公民或/行为失控者包括/不称职的父母和/懒惰的母亲。<sup>[14]</sup> / 目标定位原则在某种程度上是一种行为纠偏方式,旨在将负责任的行为作为领取福利津贴的一个条件,从而在微观上调控福利受益人的选择。

### 三、/ 终结福利的代价:工作福利政策的局限性

工作福利政策打着重振资本主义社会传统工作伦理价值观的旗号,并宣称要/终结福利(end the welfare),在实践中也确实使一些福利受益者经历了从/工作、更好的工作到职业(a job, a better job and a career)的转变,成为自食其力者(self-support)。但在社会福利思想已深入人心的福利国家,工作伦理观不可能/奇迹般地被全社会所接受,而/从一种援助贫困者的不成功制度过渡到一个提供有效工作的制度过程,也注定要付出代价。

事实上,工作福利概念自提出之日起,就存在激烈争议。有人批评该政策就是迫使人们从事超

低薪工作,甚至可以要求福利受益人无偿参加劳动以抵消其领取的救济金。工作福利政策强制性原则和惩戒性措施,对福利受益人来说是一种无形的威慑,容易导致他们不得不接受对其可能并不公平的就业安排。例如在美国,完全同等的工作,个人参与公共就业计划中社区服务工作所换取补偿与正式员工所享有的待遇存在很大差别。在旧金山和加利福尼亚,1400多名福利受益人参加这种社区服务性质(例如看护公共建筑、打扫城市街道、清理公共交通工具等)的工作,然而同等的工作所换取的社会福利补助金却不到工会雇员计时工资的一半,因而有人认为该政策实际上是在利用这些贫困失业者。政府官员对此辩解说,福利受益人从事社区服务性工作是为了让他们养成基本的工作习惯以及接受监督管理。这听起来似乎是一个可以接受的理由,但如果福利受益人在这样的计划中工作一年以上,再说是为了/养成工作习惯0就不免有些牵强了。

而从实践来看,工作福利政策对缓解贫困的作用有限。工作福利政策在倡导工作导向(work-orient)的同时,力求使福利受益人通过工作而摆脱贫困。但数据表明,低工资的劳动者并没有因此而带来生活水平的改变,2000年,美国11.3%(3100万)的人口仍处在贫困线之下,其中1380万人口的收入不足贫困线收入的一半。对那些低技能和贫困的工作者,包括年轻人、少数民族人口、单亲家庭和没有高中文凭的人来说,他们的实际工资并没有提高。1999年的实际工资水平仍低于1979年的水平;工作也越来越短期化,大部分工作都是销售、餐饮、文员以及其他服务型工作,平均每小时工资介于5.57-8.42美元之间,平均年收入在8000-160000美元之间。<sup>[15]</sup>同时,兰伯特等学者对芝加哥低工资就业者的经济状况分析后认为,TANF没有考虑到因工作时间的变动和工作频繁更换带来的收入损失和新增的隐性成本,且大多数被雇佣的前福利受益人也因此失去医疗保险、儿童补助、带薪病假(休假)等,因而获得工作对他们来说,反而意味着/巨大损失0。

在美国,没有证据表明福利领取者是/懒汉0群体。从对领取者的调查看出,他们大多数都有工作的愿望,但约有65%的人承认不积极寻找工作。对他们中的许多人来说,选择福利而不是选择工作,往往是基于经济上的一种理性选择。大多数福利受益人特别是长期受益者,往往缺乏必要的工作技能,即使找到工作,其工资收入也不比福利津贴高。一般情况下,福利受益人对工作抱有积极的态度,尽管他们知道福利救济对他们非常必要,但还是希望通过有偿就业脱离福利,并赢得自尊和尊重,同时给他们带来更好的生活。然而,他们所表现出的对/工作第一0的积极态度和对自身能力的乐观估计,却常常被现实环境,尤其是低工资和就业的不稳定性所打破。

同时,工作福利政策的隐性成本亦不容忽视。工作福利政策包含大量的工作参与项目,而这些项目的实施,无论是依托公共部门还是公益性组织,都需要耗费管理成本,以及对非熟练工作者(指福利受益人)进行培训的费用。但政府给予他们的工资津贴或者很低或者不存在,常常不能弥补他们的管理和监督成本。<sup>[16]</sup>因而工作岗位的提供者需要具有奉献精神,但/奉献精神0是一种软约束,目前已经出现潜在的雇佣组织不愿雇佣指定福利受益人的现象,尤其是非营利组织的大量退出。而由于/合适0的雇主数量不足,政府或是刻意地开发/公益岗位0来实现对福利受益人的工作参与承诺;或是将常规性的工作转变为工作福利岗位。根据工作福利政策的要求,为了避免补贴就业项目影响到正常的受雇工人,使他们不会因此被解雇或者被替代,补贴就业项目要求提供的工作必须是该组织正常工作量以外的工作,而且这些工作不大可能用其他方式去完成。但由于这样符合项目要求的工作岗位并不能满足需求,因而从90年代中期开始,一些国家的所谓/社会公益性0工作项目,大都是一些政府部门的常规管理服务活动,严格上讲并不符合工作福利政策的要求。而专门设立工作福利岗位的现象更加常见,例如在意大利,1995年出台的第31号条例规定,必须参加/社会公益性工作0才能领取失业津贴,立刻导致/社会公益性工作0数量的激增,在短期内各地就草草创造了多达5.3万个工作岗位。<sup>[17]</sup>

## 四、工作福利政策的意义及对我国的启示

工作福利政策强调福利受益人的责任和义务,崇尚工作伦理,倡导以更加积极的手段实施福利供给,其理念的创新和政策的有效性是非常明显的。与福利受益人没有任何要求的社会福利制度相比,工作福利能减少纳税人为社会福利的支付,并降低福利依赖行为。从本质上说,工作福利政策的目的是对福利受益人的束缚,而是一种/赋权0(empowerment),使得福利受益人不仅获得了/一张福利支票0,而且/在工作中使自己充实和完善0,从而/获得他人的尊重0,并为进入就业领域打下基础。从这个意义上说,工作福利政策是帮助遭受社会排斥的弱势群体重新回归主流社会的最好方法,能使那些缺乏就业机会或缺乏就业技能的被排斥对象获得社会的吸纳和认同。<sup>[18]</sup>而同时,工作福利政策的局限性表明,工作福利政策还远远没有达到人人都乐意接受的程度,政策仍需调整和改进。

虽然就贫困和反贫困问题而言,我国与西方福利国家有着很大差异,但工作福利的理念在我国一些具体的社会保障项目中亦有体现,例如在城镇低保制度中,就要求在就业年龄内且有劳动能力但尚未就业的城市居民,在享受低保待遇期间,应当参加其所在的居委会组织的公益性社区服务劳动,并可以享受政府提供的公益培训、职业介绍等公共服务,且如果无故拒绝政府部门提供的就业机会三次以上者,原则上将中止低保待遇给付。因而,我国目前的社保体系虽然没有明确提出工作福利理念,但不少政策规定与工作福利理念是不谋而合的。而且随着我国国力的增强和政府对于社保工作的重视,我国的福利水平将进入一个充分发展的时期。为了在避免重蹈/福利陷阱0的同时,又能维护福利政策所应有的公平取向,工作福利政策在实践中的成败得失无疑是最好的借鉴。

首先,必须对福利受益人分类施助,因为福利受益人是一个异质性的群体,不能期待一把钥匙开所有的锁,否则既要付出高昂的政策成本,还会导致/边缘化0的问题。事实上,即使在欧美工作福利政策的实施过程中,很多项目存在着/选择性服务0的问题。例如,在一个特定的群体中,决策者(就业机构官员、社会工作者等)本能地倾向于帮助那些最具就业能力的人,因为即使在西方国家,公共就业服务机构也在某种程度上存在单纯追求工作量的问题,决策者关注的重点往往是使退出自己/包干的客户群0的人数最多,而不是花费实践和精力去完成其他的相关目标,如惩罚/不合作的客户0。因为对于决策者来说,/购买昂贵的公正0等于自找麻烦,/容易0个案(easy case)退出更能体现项目绩效。<sup>[19]</sup>

其实,不论对选择性服务如何解释,不可避免的结果都是/撇脂0(creaming)行为。政府部门曾辩解选择性服务可以形成示范效应,即以少数人的成功作为动力,从而将能力较差的人也/拉进0就业。但在实践中这种成功就业的示范效应是非常微弱的,因为福利受益人个体间的就业禀赋差异显著,给最有就业能力的人找到工作所积累的效应,并不会对就业困难的人产生多大的正面推动作用。因而,随着欧美国家工作福利政策的实施,那些教育水平低下、身心有残疾或是家庭负担难以摆脱(例如需要照顾生病的孩子)的穷人,几乎所有的工作福利政策都是难以奏效的。基于此,/对于那些基本读写能力极低、几乎不可能就业的人0,有的国家已经考虑/通过监督受益人对其子女的抚养、为其子女提供特殊教育和社会服务、培训提高福利受益人作为家长应具备的能力0,<sup>[20]</sup>实质上是将其从/屡受挫折的求职者0(discouraged work2seeker)彻底转变为非经济活动人口(inactive population),这也可以看做是无奈中的一种次优选择。

我国福利制度建设中存在着不少/一刀切0的现象,在很大程度上导致了政策绩效的低效。尤其是在就业再就业和低保工作中,一些政策如再就业培训,就其本身来说并没有太大问题,但由于片面追求政策的/广0覆盖,明知一些年龄大、文化程度低、劳动技能单一的下岗失业人员难以通过

短暂的再就业培训实现再就业,仍要求其参加,从而导致再就业培训工作代价不菲而成效甚微。因而针对福利受益人的特点和需求偏好提供与之相匹配的保障供给,将有助于提高政策效率。

第二,就业扶持政策应更加重视福利受益人就业能力的提升,不能因单纯追求就业率的上升而将政策重心置于扶持就业方面,导致“旋转门”现象的发生。“旋转门”现象是指福利受益人在政策扶持下短期内重返工作岗位,但由于并没有从根本上改善其就业能力,因而很容易再次失业,从而形成在劣质就业和反复失业中循环交替,就像在“旋转门”中原地转圈。“旋转门”现象在政府补贴就业计划中表现最为明显,在这类计划中,我国曾经出现的政府强干预的岗失业人员安置工作(例如清退农民工安置下岗职工),就是典型的例子。据估计,政策“运动”过后,重新返回福利体系的比例高达50%以上。

同时,还有一种与“旋转门”现象类似的“气球”效应也应引起注意。“气球”效应是指一个国家的各福利项目之间已经形成了一个相互联系的体系,各项福利支出就像是一个气球,挤压一边,另一边就会鼓起来。“气球”效应在我国社会保障制度改革的历史上并不鲜见,例如下岗、失业保障能力不足而导致的养老保险压力增大(提前退休人员增多),低保制度保障能力不足而导致的下岗、失业人员难以向最后一道保障网过渡,等等。“旋转门”现象和“气球”效应的存在,要求我们应审慎地对待社会改革中的工作激励,并从整体和长周期的视角客观评估政策绩效。

第三,欧美的工作福利政策之所以在实践中表现出较大的局限性,其中的一个原因就在于政策均以事后帮助为主,缺乏对就业弱势群体的早期干预。因而,积极的福利政策不仅其政策本身具有就业促进的导向,还应将政策干预提前至预防阶段,通过建立规范的评估体系,重点对就业前景不乐观的人进行早期干预,提供更新技能、就业辅导等服务,以防止弱势群体发展成为福利依赖者。

同时,工资水平低下和非正规就业(informal employment)保障体系不健全是另一个重要原因。工作福利政策所提供的就业岗位往往是就业门槛较低的低工资就业,而且有相当数量采取灵活就业形式,属于非正规就业。而由于非正规就业一般没有完善的社会保障,因而对于福利受益人来说,意味着接受一份低工资的工作,不仅失去了原先赖以生存的收入来源,也同时失去了与之相连的医疗福利、住房福利等。在我国,这个问题更加严峻。一方面在“强资本弱劳工”的格局下,不论是法定最低工资水平还是市场平均工资率,都长期处于低水平,法定最低工资水平远远达不到国际惯例中的社会平均工资的40%-50%;另一方面,非正规就业人员的社会保障或是缺失、或是项目不全、或是保障水平低下(各地区存在较大差异性)。事实上,也正是由于这两方面的原因,导致我国城市社会中存在着以老一代下岗失业人员为主体的“福利依赖”群体,这也是我国城市社会为什么在存在大规模下岗失业人口的同时,还能吸纳更大规模的农民工就业的主要原因。因而,在福利制度建设中,不仅是项目体系的完善和发展,还应加强对“有工作的穷人”的保护,科学制定最低工资标准并强化实施,并针对福利受益人非正规就业的特征,提供与之相匹配的社会保障待遇,以促使其走上以就业为主的自我保障道路。

注释:

- [1] 阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒》,北京:商务印书馆,2001年,第35页。
- [2] 熊跃根:《论国家、市场与福利之间的关系:西方社会政策理念发展及其反思》,《社会学研究》1999年第4期。
- [3] 洪朝辉:《论社会权利的“贫困”》,《中国城市贫困问题的根源与治理途径》,《当代中国研究》2002年第4期。
- [4] 苑涛:《欧洲社会福利理论中的中间道路学派及其影响》,《南开大学学报》2000年第2期。
- [5] 肖萌:《发达国家的工作福利制对中国低保政策的启示》,《中国青年政治学院学报》2005年第4期。
- [6] Rebecca M. Blank and David T. Ellwood, / The Clinton Legacy for America's Poor, presented at a conference on Economic Policy During the 1990s at the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001.
- [7] Blair T. / The Third Way: New Politics for the New Century, Fabian Pamphlet, No. 588, 1999.

- [ 8] Department of Social Security, *New Ambitions for our country: a New Contract for Welfare*, Cm 3805, London: The Stationery Office, 1998.
- [ 9] Gardiner K. , *Bridges from benefit to work*, York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- [ 10] Alan Deacon, / *Public Welfare and private behaviour: the case of- welfare to work programmes*0 , Paper delivered to the 2th International Research Conference of the International Social Security Association, Jenusalem, 1998.
- [ 11] 张敏杰:5 工作福利政策及对中国的启示6, 5 浙江社会科学6 2006 年第 4 期。
- [ 12] Atkinson J. , *The New Deal for Young Unemployment People: A Summary of Progress*, Sheffield: Employment Service, 1999.
- [ 13] 郑秉文、孙婕:5 社会保障制度改革的一个政策工具:/ 目标定位06, 5 中央财经大学学报6 2004 年第 8 期。
- [ 14] Neil Gilbert, *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, ISSA, Transaction Publishers, New Brunswick (U. S. A) and London(U. K) , 2000.
- [ 15] Grogger, Jeffery, Karoly L. , & Kleman A. , *Consequences of Welfare Reform: A Research Synthesis* Los Angeles, CA, 2002.
- [ 16] Jamie Peck and Nikolas Theodore, / *Work first: workfare and the regulation of contingent labour market*0 . Cambridge Journal of Economics, 2000.
- [ 17] Neil Gilbert:5 激活失业者))) 工作导向型政策跨国比较研究6, 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004 年, 第 50 页。
- [ 18] Joel E. Handler, *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe*, University of California, Los Angeles, 2004.
- [ 19] S. M. Miller and Jeanette E. Markle, / *American Workfare: Some International Implications*0 , presented at a conference on / *The dynamics of poverty: social omnibus or underclass wagon?* 0 , Workshop Central European University, Budapest May 24 - 25, 2002. <http://web.ceu.hu/polsci/Workshop/May-papers/miller.doc>.
- [ 20] Wilson James Q, / *Beginning with our Children*0 . *Policy Review* 76(March- April), 1996.

[ 责任编辑: 洪峻峰]

## Workfare Systems in Western Countries and their Implications for China

LI Dan, XU Hui

( Department of Politics, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** In western welfare countries, interpretations of the roots of poverty have turned from lack of income to lack of capability, then to lack of rights, and finally, to lack of motivation. The problem of welfare dependence resulting from lack of motivation revealed during various crises in welfare countries is the major factor for the formulation of workfare policy. With / *Work First*0 as its principle, workfare policy has played an important role in reshaping work ethics in the west and in helping to realize self-sufficiency. However, problems arise in the implementation of workfare policy, such as inequity of policy design, high implicit policy cost, and limitations in poverty alleviation, which are by no means negligible. This paper argues that both the concept of workfare policy and its limitations have valuable implications for China who is building her workfare system while undergoing reforms.

**Key words:** social welfare, workfare, work ethics