

社会救助中的博弈现象与“贫困陷阱”分析

曹清华^{1,2}

(1. 武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072; 2. 江西师范大学 政法学院, 江西 南昌 330000)

摘要:存在于社会救助中的地方政府与上级政府、受助者与地方政府之间的博弈是我国社会救助制度产生“贫困陷阱”的深层次原因。分析相关参与人的博弈行为, 创新社会救助制度, 有效防止社会救助中“贫困陷阱”的产生。

关键词:社会救助; 博弈; 贫困陷阱; 制度创新

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-9476(2008)03-0066-04

社会救助是指以家计调查为基础, 以现金或实物/服务为支付形式, 通过资格条件审查将给付定位于那些处于低收入阶层或低于类似收入门槛线的个人或家庭的援助。在我国, 现代社会救助制度是包括以最低生活保障为核心, 以医疗、教育、住房、司法等专项救助为辅助, 以就业优惠政策相配套, 与经济社会发展水平相适应的、覆盖城乡的一个完整的社会救助体系。随着该制度的不断推进, 越来越多的贫困人员被纳入这个社会保护体系之内, 贫困家庭的基本生活得到了一定的保障。然而, 实际中, 低保金大抵只能提供维持最基本生存需要的食品支出, 以及一部分有就业能力的低保对象“隐性就业”或者消极就业干脆在家吃“低保”等现象的存在, 使人们对该制度的反贫困效应提出质疑。社会救助制度的功能不仅是为贫困者提供最基本水平的生活保障, 还应该通过激励就业使他们自力更生自食其力, 最终摆脱贫困的窘境。学术界对社会救助制度的保障能力不足和制度引起的负激励效应开始有了一定探讨, 但对于其中原因的解解释多从政策层面进行分析。事实上, 目前的制度效果是各方利益主体互动博弈达到的一种均衡状态, 存在于政府社会救助过程中的地方政府与受助者间和地方政府与上级政府之间的博弈, 是影响社会救助制度反贫困效果的深层原因。本文从“理性经济人”假设前提出发, 对社会救助中各方利益主体之间的互动博弈行为以及产

生的“贫困陷阱”进行分析。

一、社会救助中的博弈现象

人是理性经济人, 会选择有利于自身利益最大化的行为。因此, 分析政府社会救助过程中存在的博弈现象, 找出博弈各方行为机理, 有利于制定出在既定的投入下获得最大的反贫困效果的社会救助制度。

(一) 受助者与地方政府的博弈

地方政府是指为社会救助制度提供资金的各级政府。在实践中, 主要是市、区(县级市)和县人民政府。政府救助的目标是为人均收入低于当地最低生活保障线的贫困者提供最基本生活的保障, 以及通过再就业服务的提供来提高他们的再就业率, 从而防止社会排斥和贫困陷阱的产生。因此, 地方政府的行动是为实现既定目标而投入各种资源(社会救助津贴和就业服务等); 受助者的行动则是使用地方政府所提供的资源, 尽力提高自家的生活水平。在这里, 受助者是指处于工作年龄的有就业能力的社会救助对象。由于受助者和地方政府对对方的信息都不可能完全了解, 且他们间的博弈是一个连续的过程, 因此, 双方的博弈是一个不完全信息的动态博弈。受助者将通过观察地方政府的行动来获得自己应该如何行为的信息, 以期使自己的效用最大化。

按照博弈论, 在受助者与地方政府的博弈中, 参与人是受助者和为受助者提供救助的地方政府。在

收稿日期: 2008-01-08; 修回日期: 2008-02-10

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“财政预算与社会保障转移支付制度理论与实证研究”(05JJD840008)的阶段性成果之一。

作者简介: 曹清华(1975-), 女, 江西九江人, 博士研究生, 研究方向为公共经济管理。

此,受助者有两个战略:积极就业或消极就业;地方政府也有两个战略:救助或不救助。实践中,地方政府通常都规定,受助者领取救助的前提是必须积极寻找工作;然而受助者通常只有在政府不提供救助时才积极寻找工作。

在这一博弈中,给定政府救助,受助者选择积极就业时支付2,选择消极就业时支付3,因此受助者的最优战略是消极就业;给定受助者消极就业,地方政府选择救助时的支付为-1,地方政府选择不救助时的支付为0,因此,地方政府的最优战略是不支付;给定政府不救助,受助者选择积极就业时支付1,选择消极就业时支付0,因此受助者的最优战略是积极就业;给定受助者积极就业,地方政府选择救助时的支付为3,地方政府选择不救助时的支付为-1,因此地方政府的最优战略是支付。可以看出,这个博弈不存在纯的纳什均衡。也就是说,没有一种战略组合是由所有参与人的最优战略组合而成。但是这个博弈存在混合战略纳什均衡。

假设地方政府的混合策略为 $\sigma_G = (\theta, 1-\theta)$,即地方政府以概率 θ 选择救助,以 $1-\theta$ 的概率选择不救助。受助者的混合策略为 $\sigma_P = (\gamma, 1-\gamma)$,即受助者以概率 γ 选择积极就业,以概率 $1-\gamma$ 选择消极就业。

由此,地方政府期望的效用函数为

$$U_G(\sigma_G, \sigma_P) = \theta [\gamma + (-1)(1-\gamma)] + (1-\theta) [\gamma + 0(1-\gamma)] = \theta(5\gamma - 1) - \gamma.$$

对上述效用函数求微分,得到地方政府最优化的一个一阶条件为 $\partial U_G / \partial \theta = 5\gamma - 1 = 0$,因此, $\gamma^* = 0.2$ 。

运用同样方法,可以求出受助者的最优化问题的解: $\theta^* = 0.5$ 。即 $\gamma^* = 0.2, \theta^* = 0.5$ 为该博弈的一个混合纳什均衡。假定政府认为受助者选择积极就业的概率严格小于0.2,那么政府的唯一最优选择是纯战略不救助;但政府如果以1的概率选择不救助,受助者的最优选择是积极就业,这又将导致政府选择救助的战略,受助者则选择消极就业。假定政府认为受助者选择积极就业的概率严格大于0.2,那么政府的唯一最优选择是纯战略救助;但政府如果以概率1选择救助,受助者的最优选择是消极就业,这又将导致政府选择不救助的战略,受助者则选择积极就业。因此, $\gamma > 0.2$ 和 $\gamma < 0.2$ 都不构成纳什均衡。同样方法验证 $\theta > 0.5$ 和 $\theta < 0.5$ 也不构成纳什均衡。

在混合战略均衡下,受助者以0.2的概率选择积极就业,以0.8的概率选择消极就业;地方政府以0.5的概率选择对受助者实施救助,以0.5的概率

选择不救助。实际中,地方政府与受助者均采用特定的概率随机地采用某一种战略,目的是给对方造成不确定性。虽然对方也许知道它将采用某个特定战略的概率是多少,但并不能猜出它实际上将采用哪一个战略,因为参与人在几个战略之间是无差异的。采用这种混合战略使得他的行为让其他参与人难以准确预测。

在这个混合战略纳什均衡中,地方政府采用混合战略而非纯救助或纯非救助战略,也就是说,如果受助者选择积极就业的概率不小于0.2,地方政府就对他们实施救助;否则,不予救助。这样,可以在一定程度上防止受助者因为对地方政府救助行为的明确预期而采取消极就业行为。但是,这并不能完全防止受助者的消极就业行为。

(二) 地方政府与上级政府的博弈

在这一博弈中,参与人是上级政府和实施最低生活保障制度的地方政府。上级政府的行为是为实现既定的反贫困目标(保障最基本的生活水平和防止社会排斥),根据各地方政府的贫困状况以及该地方政府的财政实力而投入各种资源(主要是救助经费的转移支付),而地方政府则把自有救助经费和上级政府的转移支付使用出去。

在地方政府与上级政府的博弈中,存在两种情况:一是关于救助经费的转移支付。上级政府根据预定的反贫困和社会排斥目标对下级政府转移支付救助经费,地方政府根据上级政府行动信息进行活动以使上级政府对自己投入的最大化。两者的博弈和受助者与地方政府的博弈一样,是一个不完全信息的动态博弈,存在一个混合纳什均衡。二是关于救助政策的落实。地方政府在上级政府投入既定而又必须完成上级政府所规定的救助任务但财力不足的情况下,地方政府将很可能根据自身财力来修订自己的救助行为,以在表面上满足上级政府所制定的目标。例如,根据自身财力而不是地方实际生活水平和贫困者的贫困程度来制定当地的最低生活保障线。事实上,两者的博弈是一种监督博弈,行为机理与前面所分析的博弈模型一样,也存在一个混合纳什均衡:上级政府对地方政府纯战略是检查或不检查,地方政府的纯战略是欺瞒或不欺瞒。双方都以一定概率选择某种纯战略。可以肯定的是,上级政府对欺瞒行为的惩罚越重,地方政府选择欺瞒行为的概率越低;上级政府检查的成本越高,地方政府欺瞒的概率就越大。

二、“贫困陷阱”分析

所谓“贫困陷阱”,一般是指处于贫困状态的个

人、家庭、群体或区域等主体,由于主客观原因难以摆脱贫困而不断地再生产出贫困,因而长期处于贫困的恶性循环中不能自拔的状态。实际中,我国社会救助制度的特定设计所引起的各方利益主体的博弈行动,已经开始导致受助者“贫困陷阱”的形成。具体而言,地方政府与中央政府的博弈和受助者与地方政府的博弈是受助者陷入“贫困陷阱”的深层次原因。

目前,我国社会救助制度存在诸多问题,“贫困陷阱”暂时还没有成为主要问题。但是,随着我国经济实力的不断增强和政府对于民生问题包括社会救助制度投入的加大,可以预计,社会救助制度的“贫困陷阱”问题很有可能像在某些西方国家那样成为福利制度的顽疾。因此,必须及早对此予以重视。

(一) 地方政府与中央政府博弈所引致的“贫困陷阱”

在实践中,中央政府每年都会对各地方政府的社会救助事业提供一部分经费,而且呈逐年增加之势。例如,2000 年中央财政对城市居民最低生活保障的补助为 8 亿元,约占当年全国低保经费的 29.8%;2002 年,中央对地方政府最低生活保障事业的转移支付为 46 亿元,约占当年全国低保经费的 46%;2003 年,中央转移支付为 92 亿元,约占当年全国低保经费的 61.3%;2004 年则达到了 105 亿元,占当年全国低保经费的 60.7%。但是中央转移支付主要提供给一些贫困地区,其他地区所得较少,尤其东部地区政府。而且由于这种转移支付是不透明的,使得一些地方政府在提供低保经费上出现困难。从各地看,城市低保经费大多采用市、区(县级市)两级负担的做法。例如,武汉市市、区分担比例为 5:5;河南省周口市的做法则是市政府只负担市直单位管辖下的低保者,其他低保对象由区(县级市)政府负责。在这种情况下,财政状况好的地方政府低保经费支出没问题,但财政能力弱的地方政府对低保经费的支出则勉为其难。在中央政府的关于各地确实保障低保对象的基本生活和搞好再就业服务的要求下,地方政府根据自身的财力而不是当地的生活水平和低保对象的贫困程度来设定最低生活保障线,对受助者的专项救助标准也普遍较低。而且,由于财政困难等原因,有些地方政府对受助者再就业服务的投入也是流于形式。例如,在再就业培训方面,一些培训机构为获取更多资金补贴,将学习和就业能力比较弱但恰恰最需要政府帮助的就业困难人员主要是低保人员拒之门外,培训项目与培训对象的意愿不相吻合,培训资金不足和资金使用效

益低等问题突出。因此,低保对象所得津贴救助和再就业援助不能根本解决实际困难,他们的生活水平仍旧处于贫困状态,就业能力没有得到根本改善,他们也就没有能力和机会摆脱贫困。贫困再生贫困,从而陷入“贫困陷阱”而不能自拔。

(二) 受助者与地方政府博弈所引致的“贫困陷阱”

目前,我国大部分地区最低生活保障制度实行的是 100% 的有效边际税率,即就业收入增加一分,救助金就相应减少一分。故而受助者家庭有人就业并不能增加家庭收入或只能增加很少的收入,这会大大挫伤有劳动能力的受助者参加工作的积极性。加上受助者的就业收入不高也不稳定且认为自己就业能力太低的自卑消极心理,担心“低保”再申请困难以及事实上的低保金附带福利含金量高或者懒惰心理等因素的影响,造成一些领取低保金人员宁愿呆在家吃“低保”也不出去找工作。地方政府由于信息不充分,难以通过调查方式了解他们没有就业的真实原因,不能准确预知他们积极就业的准确概率,因此也就难以通过惩罚等手段防止他们的消极就业行为。也就是说,由于地方政府没有有效手段防止受助者的消极就业行为,加上受助者“短视”的理性行为,造成受助者选择吃“低保”而不就业。长此以往,他们的收入将一直维持在低水平状态。由此,贫困产生贫困,从而陷入“贫困陷阱”。另外,由于父母的行为会对子女造成潜移默化的影响,受助者的子女也会安于贫困,形成贫困的代际传递。

在这两个博弈中,地方政府的地位举足轻重。在与受助者的博弈中,地方政府知道贫困者会以某个概率选择消极就业。如果它没有有效方法降低这个概率,贫困者将伺机行动选择消极就业,最终陷入“贫困陷阱”。在与上级政府的博弈中,地方政府若了解到上级政府检查成本高、检查概率低,将以机会主义态度来投入救助资源,把上级政府关于救助资源专项保障的规定置之身外,把资源投向它用,以达到自身效用的最大化。这会使受助者的生活水平和就业能力得不到有效改善,从而导致他们事实上陷入“贫困陷阱”的风险之中。因此,现阶段地方政府所采取的行动在社会救助政策的反贫困过程中显得举足轻重。这些问题都需要通过社会救助制度的重构以及加强与其他社会保护政策的协调来解决。

三、反“贫困陷阱”的制度创新

反贫困是一项社会系统工程。为铲除孳生贫困的土壤,我国在向贫困者提供物质救助的基础上实

施了相应的经济和社会政策。这些政策主要涉及就业、社会保险及社会救助领域。社会救助制度作为社会的最后一道安全网,应适应形势需要进行制度创新,积极发挥它的兜底作用。

(一) 社会救助与其他反贫困政策的协调

随着我国经济实力的不断增强和公共财政体系的完善,民生问题尤其社会贫困的缓解问题日益成为社会关注的焦点。自2008年开始,我国将陆续实施《社会保险法》、《就业促进法》和《劳动合同法》等法律,社会救助制度应该与它们一起各司其职、各负其责,为社会弱势群体提供各方面的社会保护。由于目前我国经济实力还不够强大以及避免西方福利国家式严重的福利依赖,社会救助制度既要保障贫困者的基本生活又要激励他们努力实现自立,要利用再就业优惠政策,把对贫困者的消极救助变为积极救助,使社会救助从“社会安全网”转变为贫困者就业的“弹簧床”。

(二) 救助制度的创新

为避免贫困者过度依赖政府和社会的福利救助,社会救助制度设计应坚持效率原则,有效利用各种资源,注重引导贫困者通过调动自身潜能去自力更生。这可以通过建立事前、事中和事后机制来引导贫困者的行动:

事前机制——激励就业:由于我国救助标准很低,大多数受益者其实很想出去工作。但是就业环境、自身素质等因素把他们锁定在“劳动力市场边缘群体”的身份之中。政府应加强再就业培训、资金扶持和政策优惠等手段来激励他们积极就业;考虑以后学习美国TANF(贫困家庭临时援助)计划的办法,规定福利最高享受年限,但留20%的免除名额给那些因各种原因确实难以就业的最困难群体;制定科学的福利待遇削减率,降低收入边际税率,提高再就业收入。

事中机制——预防“隐性就业”或“消极就业”:在实际中,地方政府可以通过各种方式来改变受助者行为的支付函数从而提高低保者积极就业概率。例如,受助者必须到就业服务机构登记失业、表明就业愿望,必须参加社区公益劳动以及无故推辞介绍的工作数次以上将免除低保资格,等等。

事后机制——惩罚:取消资格和追究民事责任。

通过这一系列的政策约束,改变受助者博弈的支付函数机会成本,引导受助者努力实现自立,从而在享受社会福利救济这一公民基本社会权利与努力实现自立这一公民基本责任之间实现最佳平衡。

(三) 加强制度效应的评估与监督

社会救助制度的实施是一个使用资源达到反贫困和社会排斥目标的过程,是一个政策制定、实施、评估、监控和反馈的过程。在政策实施和制度建设的探索 and 实践中,需建立涵盖中央和地方的监控评估体系,对地方政府救助资金使用效率和再就业服务政策落实情况进行科学评估;建立各方监督机制,把评估结果作为地方政府政绩考核目标,提高地方政府违约成本;建议建立专项社会保障转移支付,把对社会救助转移支付作为一个子项目,实行阳光化和公式化的上级政府救助经费转移支付机制,避免地方政府的寻租行为。

参考文献:

- [1] OECD. The battle against exclusion[M]. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1998.
- [2] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 2005.
- [3] 唐钧. 城乡低保制度: 历史、现状与前瞻[J]. 红旗文稿, 2005(1): 16-19.
- [4] 刘伯光, 杨中华. 跳出“贫困陷阱”[J]. 调研世界, 2005(2): 45.

The games in the system of social assistance and analysis of "poverty traps"

CAO Qing-hua

(Academe of Social Security of Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: There are two games during the course of the system of social assistance: one lies between local government and receipts; one lies between high government and local government. These games are deep reason that causes "poverty traps" from the system of social assistance. Analysis the games among the players and innovating the system of social assistance are propitious to avoid the "poverty traps".

Key words: social assistance; game; poverty traps; system innovation

(责任编辑 曹丽华)