

# 助推社会救助对象积极就业： 基于行为社会政策的分析框架

王燊成

**摘要：**限制社会救助对象长期接受救助并刺激其积极就业的做法，本质上是一种针对贫困者行为改变的干预手段。近年来，“助推”等新型政策工具逐渐受到关注，不仅推动着行为洞察广泛应用于公共管理与社会政策领域，还为贫困者行为改变提供了新的政策选择。有必要构建兼具行为改变与政策科学要素的行为社会政策分析框架，对社会救助对象面临的就业障碍进行研判，分析当前有关社会救助对象积极就业的政策结构。建议在传统政策工具的基础上，探索默认选项、框架效应和示范性规范等策略，丰富行为改变的政策工具，并以精细化、个性化的政策设计应对情境的软约束，从而助推社会救助对象积极就业。

**关键词：**行为社会政策；助推；社会救助；积极就业；福利依赖

**DOI：**10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.06.009

## 一、贫困者行为改变的三种理论解释

近年来，行为改变正日益成为福利国家政策与政治的核心<sup>①</sup>。在实际的公共事务中，由于人类行为具有不完美、不理性特征，决策者常常会面临这样的抉择：是否需要干预人们的自愿行为使之更好地实现自身福利<sup>②</sup>。在西方国家当代福利政策中，限制贫困者长期接受救助以及刺激其就业的做法本质上是一种针对这一群体的行为干预，旨在改变福利领取者在积极就业和依赖福利行为之间的权衡选择<sup>③</sup>。同理，我国针对社会救助对象的就业救助本质上也是一种行为改变，旨在引导有劳动能力且能就业的社会救助对象在积极就业和依赖低保等福利之间作出正确的行为选择。长期以来，关于贫困者的行为改变，学术界存在三种理论理解。

### (一) 理性经济人解释

第一大阵营认为经济上处于不利地位的人的行为是对当前环境的刻意适应。由于人们是高度理性的，他们能够有效地追求自己的目标，不需要帮助和干预<sup>④</sup>。贫困者依赖福利是一种理性选择，他们选择不工作，可能并不是缺乏动机或能力，而是因为当前的福利制度提供了足够的保障，使得他们认为不工作比工作更为有利。因此，这一阵营并不认为贫困者的行为存在“失误”或“非理性”，也就没有必要通过行为干预来激励其就业。

客观而言，这一学说强调个体在资源有限的情况下通过理性决策来优化经济状况，为理解贫困者行为提供了一个有价值的视角，它为理解贫困者如何在困境中作出行为选择提供了解释框架，特别是

**基金项目：**国家社科基金青年项目“行为社会政策视域下社会救助对象积极就业研究”(22CSH096)。

**作者简介：**王燊成，中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部讲师(北京 100972；wshencheng@163.com)。

① Leggett W., “The Politics of Behaviour Change: Nudge, Neoliberalism and the State”, *Policy & Politics*, 2014, 42(1), pp. 3-19.

② 李德国、陈振明：《公共政策的行为途径：通向一个“心理国家”？》，《江苏行政学院学报》2018年第5期。

③ Achdut N., Stier H., “Welfare-use Accumulation and Chronic Dependency in Israel: The Role of Structural Factors”, *Journal of Social Policy*, 2020, 49(1), pp. 81-101.

④ Bertrand M., Mullainathan S., Shafir E., “A Behavioral-Economics View of Poverty”, *American Economic Review*, 2004, 94(2), pp. 419-423.

在资源分配和市场失灵等背景下,能够有效地解释贫困者如何通过理性选择适应环境。然而,这一理论模型也存在局限性:它假设个体始终能够在所有情况下作出最优决策,但现实中,贫困者面临的决策环境往往充满各种信息不对称与各种不确定性,个体的认知能力与决策边界常常受到情境、心理状态等因素的影响,因此无法做到完全理性;此外,该理论还忽视了社会结构与外部环境对贫困者行为的深远影响。

### (二)新家长制解释

新家长制是劳伦斯·米德(Lawrence Mead)等学者在20世纪80年代福利改革背景下提出的社会福利供给哲学,旨在进一步发展家长式社会福利政策。米德指出,贫穷根源于个体病理学,穷人缺乏按照计划生活的自治能力<sup>①</sup>。“贫困依赖文化”使贫困群体形成了一种特殊的价值观和行为模式,其决策倾向于短期利益而忽视长远发展,因此需要通过附加条件的福利政策来引导其行为。当受助者不符合特定行为标准时,应相应调整其福利待遇<sup>②</sup>。

在新家长制看来,工作是满足福利领取的重要行为条件,穷人找不到工作是因为没有国家的强制力量<sup>③</sup>。新家长制强调个体对自身贫困状况负有责任,提出国家与公民之间的“新契约主义”,即公民获得社会福利的前提是必须履行相应的责任与义务<sup>④</sup>。慷慨的福利待遇被视为可能引起“贫困陷阱”的因素之一,社会政策面临的重要挑战是如何将社会福利定为目标,使其能够发挥有效的激励作用,使处境最不利的人进入劳动力市场、摆脱贫困<sup>⑤</sup>。因此,社会政策越来越倾向于向公民提供一系列激励和惩罚措施以改变其行为,而不是探求更广泛的社会环境如何塑造该行为<sup>⑥</sup>。

总的来说,新家长制提供了一种较为直观的方式来理解贫困者行为,强调个体责任与国家对贫困者行为的干预,注重社会政策的激励性,能够促使政策制定者关注如何平衡福利保障与劳动参与之间的关系。然而,新家长制的理论也存在明显的不足:首先,它过于强调个体责任,忽视了社会环境和结构性因素对贫困者行为的深远影响;其次,过度依赖惩罚机制可能导致“福利污名化”效应,使贫困者面临更多社会排斥。因此,单一的“激励—惩罚”政策容易忽略行为改变的复杂性,且可能带来社会和心理层面的负面影响。

### (三)行为经济学解释

行为经济学家提出了第三种观点:穷人的行为模式既非完全理性,也非不可理喻。他们和所有普通人一样,都会有判断失误和认知偏差。关键在于,贫困状态容不得半点闪失,当面对制度、社会和心理的多重压力时,同样的行为偏差对穷人造成的后果往往更加严重<sup>⑦</sup>。对于收入微薄的人来说,要持续保持专注力、理性判断力和自制力,去抓住那些本就稀缺的机会改善生活,几乎是不可能的<sup>⑧</sup>。

按照行为经济学的解释,贫困失业者存在一种可能性,即在领取福利期间会形成偏差性预期,在

① Mead L. M., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997, p. 5.

② Bertrand M., Mullainathan S., Shafir E., “A Behavioral-Economics View of Poverty”, *American Economic Review*, 2004, 94(2), pp. 419-423.

③ Ben-Ishai E., “The New Paternalism: An Analysis of Power, State Intervention, and Autonomy”, *Political Research Quarterly*, 2012, 65(1), pp. 151-165.

④ Nilssen E., Kildal N., “New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against Poverty and Social Exclusion”, *Ethics and Social Welfare*, 2009, 3(3), pp. 303-321.

⑤ Nilssen E., Kildal N., “New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against Poverty and Social Exclusion”, *Ethics and Social Welfare*, 2009, 3(3), pp. 303-321.

⑥ Henman P., “Gonditional Citizenship? Electronic Networks and the New Conditionality in Public Policy”, *Policy and Internet*, 2011, 3(3), pp. 11-12.

⑦ Bertrand M., Mullainathan S., Shafir E., “Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision Making among the Poor”, *Journal of Public Policy & Marketing*, 2006, 25(1), pp. 8-23.

⑧ Curchin K., “Using Behavioural Insights to Argue for a Stronger Social Safety Net: Beyond Libertarian Paternalism”, *Journal of Social Policy*, 2017, 46(2), pp. 231-249.

评估工作机会时可能会不对称地围绕预期产生“厌恶损失”，从而减缓重返工作岗位的速度，并加剧失业补偿中的道德风险。个人可能会拖延求职努力，即使这种拖延也违背了自己的长远利益。此外，这种行为障碍还会导致失业者在当前和未来自我之间产生潜在的冲突，并在福利接受者和福利运营者的利益之间造成冲突。在这种双重冲突下，过于严苛的求职要求可能异化为服务管理者利益的工具，而非真正帮助失业者。事实上，对贫困者而言，求职本身就充满障碍，比如流程复杂、信息不对称、需要持续的意志力投入等。许多人既不确定求职努力是否有效，也常常低估成功就业带来的长期收益。基于这些认知，行为经济学提出了针对性的干预策略，包括简化决策流程、强化就业服务、优化培训体系等<sup>①</sup>。

不过，行为经济学的解释也有其局限性。虽然它强调了贫困者行为中的非理性因素，但过度聚焦个体决策可能忽视了贫困问题的社会结构性根源。行为经济学的干预措施，如简化就业服务和职业培训等，虽然有助于降低个体决策的复杂度，但若缺乏对社会环境和制度支持的改善，可能无法从根本上解决贫困的结构性问题。因此，行为经济学提供的干预框架需要与更广泛的社会政策改革相结合，才能更有效地推动贫困者的行为改变。

## 二、助推：行为改变的新方式

“助推”(Nudge)概念由 Thaler 和 Sunstein 在 2008 年出版的《助推：如何做出有关健康、财富与幸福的最佳决策》(以下简称《助推》)一书中正式提出，被定义为“选择架构的任何方面，它以可预测的方式改变人们的行为，而不禁止任何选择或显著改变他们的经济动机”<sup>②</sup>。选择架构(choice architecture)被定义为人们作出决策的背景，也可以被理解为在特定时间点、特定情况下影响行动者选择的所有物理、制度和心理因素的集合<sup>③</sup>。事实上，助推并不是一个纯粹的新理论，它建立在心理学和社会学基础之上，被用来解释环境如何塑造和约束行为，具有两方面新颖的元素。一方面，它借鉴了行为经济学和社会心理学的观点，能够解释人们为什么以偏离理性的方式行事。作为行为干预的子集，研究者认为助推为“行为改变国家”这种新的政治范式铺平了道路<sup>④</sup>。另一方面，助推的基础被称为“自由主义家长制”(libertarian paternalism)的哲学框架，这是一种不使用武力或命令的方法，旨在引导选择符合其最大利益，同时允许人们自由地采取其他行动，试图以一种能让选择者自己判断更好的方式影响选择<sup>⑤</sup>。助推的核心本质是行为经济学的洞察力(insight)可用于改变“选择架构”，以便人们更加自愿地作出决定<sup>⑥</sup>。

从广义的角度来看，助推也是一种政策设计方法，旨在利用行为经济学和认知心理学证据来克服决策中通常会犯的错误及认知偏见。在 Thaler 和 Sunstein 看来，助推可以按照 NUDGES 中的六个字母分为激励(iNcentives)、理解映射(Understand mappings)、默认选项(Defaults)、给予反馈(Give

---

① Babcock L., Congdon W. J., Katz L. F., et al., “Notes on Behavioral Economics and Labor Market Policy”, *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, 1(1), p. 2.

② Thaler R. H., Sunstein C. R., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008, p. 6.

③ Schubert C., “Exploring the (Behavioural) Political Economy of Nudging”, *Journal of Institutional Economics*, 2017, 13(3), pp. 499-522.

④ Leggett W., “The Politics of Behaviour Change: Nudge, Neoliberalism and the State”, *Policy & Politics*, 2014, 42(1), pp. 3-19.

⑤ Thaler R. H., Sunstein C. R., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008, p. 5.

⑥ Oliver A., “From Nudging to Budging: Using Behavioural Economics to Inform Public Sector Policy”, *Journal of Social Policy*, 2013, 42(4), pp. 685-700.

feedback)、预判错误(Expect error)和结构化选项(Structure complex choices)六类<sup>①</sup>。2010年,英国助推小组(BIT)发布了MINDSPACE框架,为政策领域运用助推工具提供了具体指南。Dolan等详细阐述了这一框架的内涵及其政策运用,包括信使(Messenger)、激励措施(Incentives)、规范(Norms)、默认选项(Defaults)、显著性(Salience)、启动(Priming)、情感(Affect)、承诺(Commitments)以及自我(Ego)<sup>②</sup>。何贵兵等将助推方法分为针对决策者的助推方法、针对信息的助推方法、针对决策选项的助推方法、针对决策程序的助推方法以及针对决策环境的助推方法<sup>③</sup>。张书维等认为,助推的策略可以总结为“增加策略”“减少策略”和“转换策略”<sup>④</sup>。

助推在盎格鲁-撒克逊政策圈内受到热烈欢迎。在新工党的领导下,英国战略部门编制了一份题为“个人责任和改变行为”的文件,随后内阁办公室就行为改变问题提出了一系列干预措施。随着《助推》的正式出版,英国政府进一步推进了相关政策运用。2010年,行为改变思维被置于政府的核心,内阁办公室成立了一个规模较小但范围广泛的行为洞察小组(Behavioral Insights Team, BIT),也被称为“助推小组”(Nudge Unit)。BIT将助推策略广泛应用于就业促进政策中,通过设置默认的再就业咨询预约等措施,显著提高了失业者的就业参与率。总体来看,相比传统的强制性措施,助推策略更加注重行为主体的自主性与积极性,尤其适合中国社会救助对象群体的复杂性与多样性。结合国际经验,引入助推框架有助于优化现有就业救助政策,填补传统干预手段在激励机制上的不足,增强政策精准性与有效性。

不过,尽管近年来助推备受青睐,但它并不是唯一的行为政策干预工具。基于对助推的批判性反思,学者们也提出了各种新的行为改变政策工具,比如“助力”(Boost)。助推与助力被视作行为公共政策视角下行为干预的两大并行“法宝”,其目的都在于让目标人群行为产生预期的变化<sup>⑤</sup>。不同于助推,助力重在将激励定义为以能力为目标的干预,而不是直接行为,强调通过干预行为认知或决策环境等方式使人们能够行使自己的权利,做出真正符合自身意愿的选择<sup>⑥</sup>。也有学者在助推的基础上提出“行为规制”(Budge),它不同于仅关注个人的助推,强调政府对企业等行为主体的监管<sup>⑦</sup>。还有学者提出了“轻推”(Nuzzle),将关注焦点从个人心理学转移到政治经济学,建议政府应该投资于公民及其社会、经济和政治团体的安全和创造力,公民在政策制定和政策执行中都扮演着重要角色<sup>⑧</sup>。

### 三、从助推到行为社会政策:一个分析框架

在行为经济学等行为科学的发展以及助推、助力、行为规制、轻推等各种行为改变工具提出的双重趋势下,行为洞察(behavioral insight)开始被广泛地应用于公共政策的制定与实施当中,强调利用

- ① Thaler R. H., Sunstein C. R., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008, pp. 80-100.
- ② Dolan P., Hallsworth M., Halpern D., et al., *MINDSPACE: Influencing Behaviour through Public Policy*, London: Cabinet Office and Institute for Government, 2010, pp. 18-28.
- ③ 何贵兵、李纾、梁竹苑:《以小拨大:行为决策助推社会发展》,《心理学报》2018年第8期。
- ④ 张书维、梁歆佚、岳经纶:《行为社会政策:“助推”公共福利的实践与探索》,《心理科学进展》2019年第3期。
- ⑤ 何贵兵、李纾、梁竹苑:《以小拨大:行为决策助推社会发展》,《心理学报》2018年第8期。
- ⑥ Grüne-Yanoff T., Hertwig R., “Nudge Versus Boost: How Coherent Are Policy and Theory?”, *Minds and Machines*, 2016, 26(1), pp. 149-183; Hertwig R., Grüne-Yanoff T., “Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions”, *Perspectives on Psychological Science*, 2017, 12(6), pp. 973-986.
- ⑦ Oliver A., “From Nudging to Budging: Using Behavioural Economics to Inform Public Sector Policy”, *Journal of Social Policy*, 2013, 42(4), pp. 685-700.
- ⑧ Graham R., “Nudge or Nuzzle? Improving Decisions about Active Citizenship”, *Policy Studies*, 2016, 37(2), pp. 113-128.

行为科学来改变对公共政策结果的干预<sup>①</sup>。在行为洞察被广泛应用于公共政策的过程中,行为公共政策(Behavioral Public Policy,BPP)应运而生,成为当前公共政策研究和决策的一个新的分支。不过,到目前为止,行为公共政策仍然“有些模糊和定义不清”,仍然是一种“正在构建”的政策范式<sup>②</sup>。相较于“行为公共政策”,目前使用行为社会政策(Behavioral Social Policy,BSP)的研究并不多见。张书维等指出,行为社会政策是基于人的行为特点而设计,将助推作为政策工具来执行的社会政策<sup>③</sup>。实际上,从研究取向上来看,公共政策与社会政策的区别往往只是用词不同,发展趋向类同,社会政策可以被归入公共政策<sup>④</sup>。但是,由于本文的研究主题聚焦于社会救助对象的就业促进,这属于社会政策的核心议题。使用行为社会政策的概念,能够更清晰地强调研究范围和适用对象。与此同时,社会政策主要关注社会弱势群体的福祉与社会公正,采用行为社会政策的概念,更能体现出政策的社会属性和特定的价值导向。

不过,需要指出的是,尽管近年来学者们围绕行为公共政策、行为社会政策进行了一些讨论,但是议题多为概念界定、价值意义等“是什么”“为什么”的研究,对于“怎么办”的实践运用较少涉及。郭跃等人提出了“工具-叙事-反馈”的行为公共政策框架,将政策工具、政策结构、政策行为、政策反馈等政策科学的关键议题与行为科学进行衔接整合<sup>⑤</sup>。为此,在借鉴该框架的基础上,本文构建了兼具行为改变与政策科学要素的行为社会政策分析框架(如图1所示),包括理解行为的来源、理论社会政策的结构、选择合适的政策工具以及关注情境的调节效益四个环节。

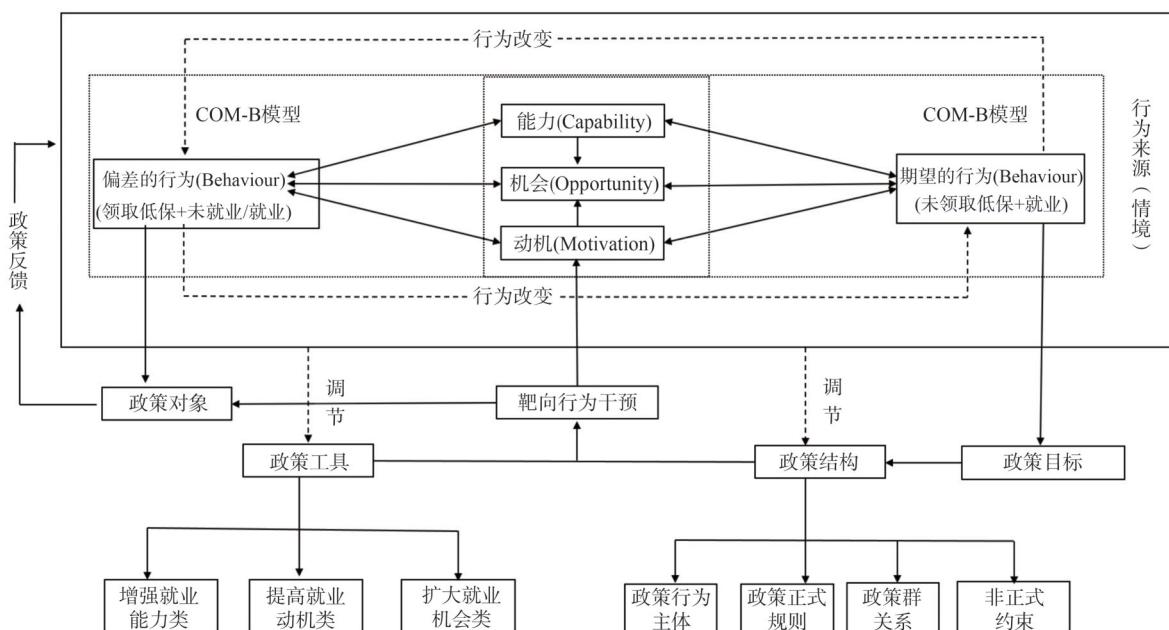


图1 行为社会政策分析框架

(资料来源:作者自制)

① 李德国、陈振明:《公共政策的行为途径:通向一个“心理国家”?》,《江苏行政学院学报》2018年第5期。

② Ewert B., “Moving beyond the Obsession with Nudging Individual Behaviour: Towards a Broader Understanding of Behavioural Public Policy”, *Public Policy and Administration*, 2020, 35(3), pp. 337-360.

③ 张书维、梁歆佚、岳经纶:《行为社会政策:“助推”公共福利的实践与探索》,《心理科学进展》2019年第3期。

④ 杨团:《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》2002年第4期。

⑤ 郭跃、何林晟、苏骏:《“工具-叙事-反馈”:一个行为公共政策的研究框架》,《中国行政管理》2020年第5期。

行为社会政策分析的第一步就是弄清楚哪些因素驱动或阻碍了行为的改变。只有掌握行为的来源,才能理解行为改变的内在逻辑,从而为干预提供指南。对此,本文借鉴了行为改变轮(BCW)理论中分析行为来源的COM-B模型<sup>①</sup>。该模型认为,当个体具备能力(capability)、机会(opportunity)和动机(motivation)时,才能实现某种行为(behaviour)。如图1所示,COM-B模型的各部分是相互关联的:一方面,能力、动机以及机会影响行为,行为反过来也可以改变能力、动机和机会;另一方面,机会会影响动机,能力也会影响动机,而动机只能通过行为来影响能力和机会。此外,本文还引入了双重COM-B模型的概念,这是因为在讨论行为改变时,存在两种理想化的状态——偏差行为与期望行为,二者转换与个体的能力、机会和动机要素组合紧密关联。

政策的结构决定了政策执行的可行性和效果,理顺政策结构是确保行为社会政策有效实施的关键。目前对于政策结构的定义并没有统一定论。王婷认为,政策结构作为因变量,可以被分解为主体系统、行动系统与价值系统三大类平行的变量集<sup>②</sup>。李迎生、方舒指出,政策结构主要包括主体与对象等要素<sup>③</sup>。也有学者强调,政策结构不仅包括政策本身,而且还包括各项政策之间相互耦联形成的结构关系<sup>④</sup>。在这些研究的基础上,考虑到行为社会政策的多维性和复杂性,本文将社会政策的结构划分为政策行为主体、政策正式规则、政策群关系和非正式约束四个方面。之所以采取这种划分方式,主要是因为行为社会政策的核心目标是行为改变,而行为改变不仅受到个体动机的驱动,还深受外部环境和社会互动的影响。通过政策行为主体,能够识别出影响行为的关键主体;通过政策正式规则,能够确保政策设计具备必要的规范性和操作性;通过政策群关系,能够理解政策之间的互动与协调;通过非正式约束,能够探讨社会文化和规范对行为的深层次影响。

行为改变的干预必须通过多种工具的结合进行,选择合适的政策工具,并根据不同政策目标和群体的需求进行调整,这是行为社会政策框架的核心任务之一。近年来学者们越来越关注政策工具对微观个体观念与行为的形塑结果,并衍生出对政策工具设计的思考<sup>⑤</sup>。尽管助推等行为改变工具在这一趋势下获得了广泛关注,但是它们并不是“灵丹妙药”,行为政策工具与传统政策工具也不是“取代”与“被取代”的关系<sup>⑥</sup>。人们越来越认识到,行为政策工具可以与传统政策工具一起,为政策制定者提供有益的补充。不过,对于政策工具的类型,学者们划分的标准差异化明显:既有二分法,比如规制性工具和非规制性工具<sup>⑦</sup>;也有三分法,比如自愿性工具、混合型工具和强制性工具<sup>⑧</sup>,又比如胡萝卜型、鞭子型、布道型<sup>⑨</sup>。

行为改变不仅受个体内在因素的影响,还受到外部情境的显著作用,情境要素对于行为及其改变的重要性在心理学、管理学等领域已经被诸多研究所证明。在任何一个时刻,人类的决策和行动都会受到隐含和显性假设的约束,这些假设是个人在特定社会背景或领域内互动历史的产物。行为被嵌

<sup>①</sup> Michie S., van Stralen M. M., West R., “The Behaviour Change Wheel: A New Method for Characterising and Designing Behaviour Change Interventions”, *Implementation Science*, 2011, 6(1), p. 42.

<sup>②</sup> 王婷:《中国政策结构的内在逻辑——以农村社会养老保险政策为例》,《政治学研究》2018年第3期。

<sup>③</sup> 李迎生、方舒:《中国社会工作模式的转型与发展》,《中国人民大学学报》2010年第3期。

<sup>④</sup> 程进、周冯琦:《基于制度变迁的我国生态系统绩效管理研究》,《江汉论坛》2018年第12期。

<sup>⑤</sup> 郭跃、何林晟、苏竣:“‘工具-叙事-反馈’:一个行为公共政策的研究框架”,《中国行政管理》2020年第5期。

<sup>⑥</sup> Ewert B., “Moving beyond the Obsession with Nudging Individual Behaviour: Towards a Broader Understanding of Behavioural Public Policy”, *Public Policy and Administration*, 2020, 35(3), pp. 337-360.

<sup>⑦</sup> Lowi T. J., “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, 1972, 32(4), pp. 298-310.

<sup>⑧</sup> 迈克尔·豪利特,M·拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年,第144页。

<sup>⑨</sup> Bemelmans-Videc M. L., Rist R. C., Vedung E. (eds.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998.

入到特定的规范框架中,这些规范框架来源于阶层、性别和种族构成的社会文化情境<sup>①</sup>,因此需要注重情境对政策及其行为干预的调节作用。

#### 四、社会救助对象积极就业中行为社会政策的实际应用

自20世纪90年代城市低保制度建立以来,我国一直强调生活救助的兜底保障与积极就业的行为导向并驾齐驱。国家主张劳动者“以劳动自养为主,低保福利制度为辅”的社会福利理念<sup>②</sup>,强调有劳动能力的贫困人员在领取低保金的同时应该积极就业。各地积极开展再就业工程,出台了诸如社区公益劳动参与、免费培训、职业推荐、岗位补贴等多元化措施,鼓励并支持贫困人员就业。2014年5月1日,我国第一部统筹各项社会救助制度的行政法规《社会救助暂行办法》正式施行,就业救助第一次在法律文件上得以明确,并成为我国社会救助项目中的重要组成部分,就业也正式进入社会救助的政策话语体系之中。作为一项新兴的制度设计,就业救助既将就业延展至社会救助,也将救助内嵌至劳动力市场,逐渐成为激活贫困者内生动力、盘活劳动力市场以及应对福利给付与就业参与“二律背反”的重要选择<sup>③</sup>。不过,无论是学术界还是政策界,对就业救助依旧存在诸多模糊认识,甚至连就业救助的叫法也存在分歧;在政策实践层面,由于就业救助涉及人社、民政两个政府主管部门,存在“自说自话”、各管一块的工作局面<sup>④</sup>。张浩森认为,就业救助制度的引入致使中国社会救助开始呈现出一种激活范式,强调劳动力市场依附,但是,无论是就业培训、就业推荐等正向激活,还是惩罚性约束的负向激活,效果都较为有限<sup>⑤</sup>。有鉴于此,基于行为社会政策的分析框架,本文认为助推社会救助对象积极就业,可以从以下四个方面具体展开:

##### (一)找准社会救助对象面临的主要就业障碍

如图1所示,从社会救助对象福利领取与就业参与“二律背反”现象来看,偏差的行为指的是未就业且领取低保的行为状态,尤其是那些长期吃低保而不愿就业的“懒汉”行为;与之相对应,期望的行为则是社会救助对象实现积极就业、退出低保的行为状态。需要强调的是,这里所定义的偏差行为与期望行为都是在理想状态下,因为实际中领低保与就业参与并不是纯粹“非A即B”的零和博弈关系,由于劳动力市场不规范等原因,现实中社会救助对象大多既领低保又“隐性就业”。按照COM-B模型,要实现社会救助对象从偏差行为向期望行为转变,必须满足有就业动机(意愿)、就业能力以及就业机会三要素。但是,由于个体、家庭、制度、市场等因素的影响,社会救助对象往往面临着多重就业障碍。包括劳动力市场分割、社会排斥以及家庭照顾影响下的机会障碍;低受教育水平、较差健康状况以及缺乏就业经验影响下的能力障碍;福利利益驱动与心理认知局限下的机会障碍<sup>⑥</sup>等。因此,要实现其行为改变,政策干预必须有效回应这些就业障碍。

一方面,建议从就业能力、就业意愿以及就业机会三个维度构建立体化的量化指标,区分出不同的就业障碍类型。具体而言,对于就业能力障碍,可以考虑基础教育水平、职业技能水平、工作经验等定量指标,以及健康状况、自我效能感等定性指标,通过量化这些指标,有利于识别社会救助对象在就

① Brown P., “A Nudge in the Right Direction? Towards a Sociological Engagement with Libertarian Paternalism”, *Social Policy and Society*, 2012, 11(3), pp. 305-317.

② 周昌祥:《当前社会福利依赖与反福利依赖的社会工作介入研究》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2005年第2期。

③ 王桑成:《何以授人以渔?——就业救助制度的演变发展、短板不足及其路径优化》,《东岳论丛》2023年第5期。

④ 韩克庆:《就业救助的国际经验与制度思考》,《中共中央党校学报》2016年第5期。

⑤ Zhang H., “Employment Assistance in Urban China: A Qualitative Study from the Youth Recipients’ Perspective”, *Children and Youth Services Review*, 2018, 88, pp. 521-527; Zhang H., “Uncoordination of China’s Social Assistance Program Resources and Policy Solutions”, *Social Work and Social Welfare*, 2019, 1(1), pp. 1-6.

⑥ 王桑成:《揭开未就业的面纱:城镇贫困人口的就业障碍及其政策应对》,《中国社会科学院大学学报》2023年第7期。

业能力上的具体短板；对于就业意愿障碍，可以考察个体的就业动机、就业期望、福利依赖倾向等，结合心理测量工具（如动机量表）和行为观察，对其就业意愿进行分层分类，明确干预方向；对于就业机会障碍，可以结合区域劳动力市场供需状况，分析低技能岗位的供给数量、岗位匹配度、交通便利性等因素，并评估政策支持（如税收减免、岗位补贴）的覆盖范围和有效性。通过这些指标体系的构建，有助于对社会救助对象的就业障碍类型进行精准分类，为政策干预提供科学依据。此外，未来还可以结合动态跟踪数据和人工智能技术，进一步实现就业干预的个性化设计和实时优化，确保政策的精准性与可持续性。

另一方面，影响就业障碍的原因具有多样性。在对就业救助对象进行精分的基础上，还需要从个人特征、家庭状况、福利依赖特征以及劳动力市场环境等多个维度深入评估就业障碍产生的具体原因，并设计针对性的就业救助方案。个人维度的评估应该包括救助对象的技能水平、健康状况、心理状态及职业发展需求。特别是对长期失业者，应评估其就业心理障碍及技能与市场需求的匹配程度。家庭维度的评估主要侧重分析家庭对就业行为的支持程度，包括家庭照护责任、经济状况及文化认知等对救助对象就业意愿和能力的影响。例如，部分单亲家庭因育儿负担而难以全职就业。福利特征维度需要重点研判救助对象对现有福利政策的依赖程度及政策可能形成的就业激励或抑制效应。结合区域劳动力市场特点，分析可用岗位数量、质量及就业信息获取渠道的通畅性。基于上述多维度评估，建议引入专业社会工作机构开展就业救助工作。通过构建精准的个案管理机制，社会工作机构可以根据救助对象的需求及特点开展专业化评估，并结合障碍类型及原因，制定差异化的就业救助方案。

## （二）理顺当前有关社会救助对象积极就业的政策结构

经过二十余年发展，我国有关社会救助对象积极就业的政策日趋完善，形成了三种典型的帮扶路径：一是以职业介绍、自谋职业、自主创业扶持、公益性岗位安置为核心措施拓展就业机会；二是以免费培训为核心措施增强就业能力；三是以设置低保金领取条件与就业收入支持为核心措施激励就业意愿<sup>①</sup>。尽管这些帮扶路径在一定程度上覆盖了社会救助对象就业促进的关键要素（机会、能力、意愿），也取得了较大成效，但如前所述，实际执行中仍存在政策体系不够清晰等问题。这表明，当前促进社会救助对象积极就业的政策体系需要进一步理顺和优化。

首先，政策行为主体应明确职责分工，强化协作机制。当前，涉及社会救助对象就业促进的政策行为主体较多，包括人社部门、民政部门、街道社区、社会工作机构、用人单位等，但职责分工不够清晰，协作机制有待完善。例如，人社部门负责就业服务，民政部门负责低保审核，但二者在政策执行中可能出现职责交叉或配合不足的问题。因此，建议构建跨部门协作机制，明确各主体的职能分工，加强信息共享，确保救助对象的就业促进工作高效推进。

其次，政策正式规则的设计应实现优化，切实提升执行力。当前，有关就业促进的正式规则多以低保渐退、就业补贴和职业培训政策为主，但在具体实施中存在设计不够精准、执行难度较大的问题。例如，低保渐退政策在部分地区缺乏明确的操作细则，导致救助对象对政策的可预期性不足。因此，建议进一步细化政策规则，确保其具有可操作性和公正性，尤其是在低保退出、就业激励等敏感环节，须强化政策执行中的规范性与透明度。

再次，应加强政策联动，形成行为改变干预合力。作为横跨社会救助与劳动力市场两大政策场域的议题，社会救助对象福利领取与就业参与的行为选择必须厘清低保救助与专项救助、就业救助与就业援助、低保救助与失业保险、低保救助与最低工资政策、失业救助与就业救助等不同政策之间的内在逻辑关系。社会救助与就业促进政策之间存在一定的目标冲突，如低保救助的安全网功能与就业促进的激励功能之间的张力。这种冲突常导致政策群关系不够协调，甚至容易形成对救助对象的“反向激励”。因此，建议通过顶层设计，强化低保救助、就业补贴、职业技能培训等政策之间的联动性。

<sup>①</sup> 王燊成：《何以授人以渔？——就业救助制度的演变发展、短板不足及其路径优化》，《东岳论丛》2023年第5期。

最后,在促进社会救助对象就业的过程中,非正式约束(如文化观念、社会规范等)对行为改变具有重要影响。目前,部分救助对象可能存在“福利依赖”的心理,社会上对低保群体的“污名化”现象也会影响其就业意愿产生负面影响。因此,建议通过加强正向宣传和榜样引导,塑造“劳动光荣、自立自强”的社会氛围。同时,倡导社区与家庭积极助力救助对象实现就业,通过营造友善的社会氛围并给予充分的心理关怀,为其就业之路保驾护航。

### (三)在传统政策工具的基础上探索助推型政策工具的运用

基于COM-B模型,与社会救助对象积极就业有关的政策工具大致可以分为增强就业能力类、提高就业动机类以及扩大就业机会类。增强就业能力类主要包括财政与税收政策工具,强调通过职业就业培训、职业指导、职业技能鉴定补贴、结对帮扶等各种措施提高社会救助对象的就业能力。提高就业动机类型主要包括“胡萝卜型”和“鞭子型”两种。前者主要包括就业收入豁免、就业收入核减、低保渐退等措施,强调正向激励社会救助对象的就业意愿;后者主要包括公益劳动参与等行为要求满足、减免或取消低保金惩罚等措施,侧重减少福利依赖现象。扩大就业机会类既包括以资金补贴、税费减免、小额贷款、贴息补贴等扶持政策工具,鼓励企业积极吸纳就业或帮助社会救助对象自主创业、自谋职业,也包括由政府投资开发,享受一定的政策优惠、财政扶持的公益性岗位安置。

尽管现有的政策工具覆盖了行为改变的动机、能力、机会三要素,各地在实践运用上也呈现出多元组合趋势。但是,就现有政策评估来看,多数研究对政策工具的效果持否定态度。由于财力、人力、物力等限制,地方在实践中很少会对救助对象开展群体精分以及需求评估,往往是“眉毛胡子一把抓”,在大口径下开展操作简单、大而化之的职业培训、信息发布、招聘会等粗放式项目<sup>①</sup>。公益性劳动参与只是一种象征性安排,很多地区几乎没有类似的义务劳动,并且缺乏强制性,只是流于表面形式,没有起到实际有效作用<sup>②</sup>。不过,也有研究指出,收入豁免、低保渐退等就业收入支持政策工具的效果较为明显:收入豁免能够缓解“补差制”下低保金对劳动收入的抵消,在一定程度上有效防止处于就业状态的贫困人员在福利资格的限制下主动失业;救助渐退过渡期的设置也体现了人性化关怀,一定程度上能够引导在岗的低保对象慢慢退保<sup>③</sup>。

因此,对于政策工具的选择,需要建立在政策评估的基础上,对于效果好的传统政策工具应继续使用,对于没有效果或者效果不明显的,可以尝试使用助推等行为社会政策工具。已有研究指出,默认选项、框架效应和示范性规范这三种助推策略拥有最厚实的研究基础,并且积累了非常丰富的实践成果<sup>④</sup>。为此,本文尝试在三种助推策略下提出一些新的行为改变政策建议。

第一,利用默认选项助推社会救助对象积极就业。默认选项指的是当你什么都不做时会发生的事情,是行为经济学中最著名的元素<sup>⑤</sup>。当人们面临复杂的选择时,需要对复杂性本身作出反应,不断平衡多方利益,确定最佳选项通常十分困难,人们有可能逃避、拖延,作出消极的决策。这暗示着,对于给定的选择,如果存在一个默认选项,那么就可以期待大量的人最终选择这个选项,不管这个选项对他们是否有利。就助推社会救助对象积极就业而言,一方面,建议设置失业登记的默认选项。研究表明,很多未就业人员并不愿意甚至逃避失业登记,甚至部分人员并不知晓和熟悉失业登记手

---

① 王桑成:《何以授人以渔?——就业救助制度的演变发展、短板不足及其路径优化》,《东岳论丛》2023年第5期。

② 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1期;安华、葛越:《就业促进视域下的城市最低生活保障制度优化研究》,《宁夏社会科学》2017年第5期。

③ Wang S., Yang Y., Liu B. "Does Employment Assistance Promote Employment of the Impoverished in China? Evidence from a Mixed Methods Approach", *Social Policy & Administration*, 2024, 58(7), pp. 987-1008.

④ 傅鑫媛、辛自强、楼紫茜等:《基于助推的环保行为干预策略》,《心理科学进展》2019年第11期。

⑤ Dolan P., Hallsworth M., Halpern D., et al., *MINDSPACE: Influencing Behaviour through Public Policy*, London: Cabinet Office and Institute for Government, 2010, p. 23.

续<sup>①</sup>。因此,在福利领取的前端设置失业登记的默认选项,有助于为行为改变夯实事实基础。另一方面,建议设置就业培训和再教育的默认选项。现行就业培训是一种选择性服务,但是面对这种选项,社会救助对象难以作出理性选择,应该参加还是不应该参加?如果想参加,应该参加哪一种?参加了有没有效果?因此,无论是政府工作人员,还是社会工作机构人员,都应该简化选择架构,在做好调研以及专业评估设计的基础上为社会救助对象作出最优选择,直接提供切合其实际需求和自身能力的培训计划。

第二,利用框架效应助推社会救助对象积极就业。框架效应强调的是决策者采用的“决策框架”不仅受到规范、习惯和决策者个人特征的影响,而且还受到问题陈述方式的影响<sup>②</sup>。框架效应能够有效规避人的损失厌恶心理引发的决策认知偏差<sup>③</sup>。已有研究强调,框架效应最成功的应用就是在解决就业问题上,英国提高失业率过程中对于承诺的运用、匈牙利将“失业保险”重新命名为“求职者福利”等具体案例都能说明这一情况<sup>④</sup>。鉴于此,可以在以下三个方面利用框架效应,助推社会救助对象积极就业。首先,使用预先承诺。其实这一方法已经在我国低保申请和复核过程中所使用:在低保初次申请中,各地一般会要求低保对象与受理其低保申请的街道办事处签订协议和诚信承诺书。但是一直以来,责任追究机制不健全,承诺内容比较宽泛,导致现有承诺并没有发挥好效果。为此,在利用承诺方法的同时应该加强对社会救助对象违制问责与责任追究,加强诚信建设,健全诚信预警机制、诚信监督机制、诚信奖惩机制。其次,善用语言的力量。可以将失业救助金和失业保险金都改为求职者福利,还可以将就业救助改成与我国香港地区称之为“自力更生支援计划”相似的表意更为积极的名称。最后,强调获益框架。在框架效应的运用中,损益框架被视为最典型的一种框架效应,是指对同一事实强调其损失属性或获益属性会导致不同的决策判断的现象<sup>⑤</sup>。对于社会救助对象而言,就业动机不足的原因除了经济上的理性计算,还有一个重要原因,就是在其认知中就业是一种福利损失,忽视了就业对个人资本积累、家庭进步与社会发展的作用。建议综合利用信息宣传、政策宣讲以及一对一辅导等方式帮助其树立正确的就业观。同时,也要强化福利领取的损失框架,如福利污名、社会排斥以及贫困文化代际传递等。

第三,利用示范性规范助推社会救助对象积极就业。规范是社会或群体内的行为期望或规则,会影响人们的行为,因为个人会从他人的行为中寻找线索,并以对规范的理解为标准来比较自己的行为。研究表明,那些向人们表明大多数人都有某种行为方式的直接信息会促进人们对那种行为的从众性<sup>⑥</sup>。因此,建议积极挖掘通过就业实现自立的成功案例,加大宣传和表彰力度,发挥榜样示范效应,潜移默化引导社会救助对象主动就业。此外,“扶贫必先扶志”,应该让社会救助对象体会到劳动的意义和价值,明白自己是有能力去参与工作的,从而激发其内生动力,消除思想贫困,激励其依靠自己的努力来改变命运,创造一种自力更生、勤劳致富的自立文化<sup>⑦</sup>。

① 杨翠迎、冯广刚:《我国失业保险金功能异化及失业贫困问题分析——基于社会保障待遇梯度的比较视角》,《云南社会科学》2014年第1期。

② Tversky A., Kahneman D., “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, *Science*, 1981, 211(4481), pp. 453-458.

③ 傅鑫媛、辛自强、楼紫茜等:《基于助推的环保行为干预策略》,《心理科学进展》2019年第11期。

④ 张书维、梁歆佚、岳经纶:《行为社会政策:“助推”公共福利的实践与探索》,《心理科学进展》2019年第3期。

⑤ Levin I. P., Schneider S. L., Gaeth G. J., “All Frames Are Not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 1998, 76(2), pp. 149-188.

⑥ Dolan P., Hallsworth M., Halpern D., et al., *MINDSPACE: Influencing Behaviour through Public Policy*, London: Cabinet Office and Institute for Government, 2010, p. 21.

⑦ 冯帆:《福利给予、就业促进与低保人群的再就业》,《南京社会科学》2019年第11期。

#### (四)以精细化、个性化的政策设计应对情境的软约束

在社会政策实践中,情境的软约束(如文化背景、社会规范、群体价值观等)对行为改变具有重要影响。这些软约束虽然不直接规定个体行为,但会通过潜移默化的方式影响决策环境,进而塑造行为选择。为更有效地助推社会救助对象实现从福利依赖向积极就业的转变,政策设计需更加注重精细化和个性化,以适应不同情境中的软约束。

一方面,要贴合区域与群体特点实现精细化设计。精细化政策设计应充分考虑区域发展水平、劳动力市场特点和救助对象的具体需求。目前,在经济欠发达地区,虽然设置了公益性岗位,但岗位类型单一、待遇偏低,难以吸引救助对象积极参与;而在经济发达地区,职业培训项目的课程内容与市场实际需求脱节,导致培训效果有限。因此,政策设计应更加贴合不同区域和群体的实际需求。在经济欠发达地区,应通过政府主导的就业扶持项目,如公益性岗位、低门槛就业岗位以及基础性技能培训,为低技能、无经验的社会救助对象提供就业机会。同时,应加大对企业的吸纳就业的支持力度,如提供企业吸纳贫困者就业的税收优惠和岗位补贴。在经济发达地区,政策应更加注重技能与市场需求的匹配,例如,通过行业合作和市场调研,设计针对性强的培训课程,尤其是在高科技、互联网及服务业等新兴领域,可进一步提升就业对象技能水平。

另一方面,依托个性化服务满足社会救助对象的个体化需求。目前我国针对社会救助对象的就业救助,内容较为粗放,并不能有效瞄准社会救助对象的就业需求。因此,建议针对社会救助对象的个体差异,引入个案管理机制,由专业社会工作者根据救助对象的能力、意愿和家庭背景等开展一对一评估,制定个性化就业促进方案。例如,为健康状况较差的救助对象提供灵活就业或远程工作的机会,对心理状态较为消极的救助对象优先开展心理辅导和激励干预。

### 五、结语

就业是最基本的民生,尤其对于低收入群体而言,就业不仅关乎个体及家庭的经济来源,更直接影响其社会融入、心理健康与生活质量等。然而,由于受教育水平、技能储备、社会资本等方面限制,低收入群体在劳动力市场上往往面临更大的结构性障碍。特别是在技术变革、产业升级以及经济周期波动的背景下,低收入群体的就业稳定性和职业上升空间更易受到冲击。因此,针对这一群体的就业促进政策不能仅依赖传统的经济激励或强制性措施,而需要结合行为社会政策的思路,运用助推等方式降低就业壁垒,在尊重个体自主性的同时,为其创造更有利的就业环境和决策条件。本文围绕如何通过行为社会政策助推社会救助对象实现积极就业展开讨论,构建了一个兼具行为改变与政策科学要素的分析框架。在此框架下,首先对社会救助对象的就业障碍进行了研判,并分析了当前政策结构的特征与局限性。在此基础上,可通过默认选项、框架效应和示范性规范等行为工具,优化社会救助政策的激励结构,同时结合精细化、个性化的政策设计,以适应不同情境的软约束,最终达到助推社会救助对象积极就业的目标。

不过,社会救助对象的行为改变并非纯粹的技术问题,还涉及深层次的价值立场。在救助政策的伦理基础上,应强调“赋能力福利”理念,即在尊重个体自主性的前提下,提供有针对性的助推措施,使救助对象在可行能力得到提升的基础上,能够更主动地融入劳动力市场。这一理念既不同于传统福利模式的“消极救助”,也区别于过度强调市场激励的“强制就业”,而是在自由选择与社会责任之间寻求平衡。此外,在人工智能快速发展的背景下,如何辨析“主观惰性”与“客观失业”,在此基础上设计适应性强的助推策略,是当前社会政策面临的重要挑战。助推不应被视为解决一切就业问题的万能工具,而应结合劳动力市场的现实需求,强化技能提升、优化就业匹配机制,构建更具适应性的社会支持网络,以应对技术变革带来的结构性就业困境。未来研究可进一步探索行为助推如何与就业培训、数字求职平台、社会保障体系等政策工具形成有机协同,以增强社会救助政策的整体有效性。

总体而言,行为社会政策的视角为优化社会救助政策提供了一种新的路径,但如何在复杂的社会经济环境中精准设计助推措施,仍需结合政策实践不断检验与调整。期望这一探索能够为社会救助政策的优化提供理论参考,期待学界与政策制定者共同推动该领域的深入探索。

---

## **Encouraging Employment Engagement of Social Assistance Recipients: An Analytical Framework Based on Behavioral Social Policy**

Wang Shencheng

[Department of Social and Ecological Civilization Studies, Party School of the Central Committee  
(China National Academy of Governance), Beijing 100972, P.R.China]

**Abstract:** Reducing prolonged dependence on social assistance and promoting active labor market participation are, at their core, behavioral interventions aimed at reshaping the actions, choices, and orientations of welfare recipients. In recent years, innovative policy instruments such as nudges have attracted growing attention, offering not only new approaches to influence the behavior of disadvantaged groups but also expanding the application of behavioral insights in the theory and practice of contemporary public administration and social policy.

Against this backdrop, this study proposes a comprehensive analytical framework of behavioral social policy, integrating insights from behavioral science and policy studies. The framework identifies both structural and individual barriers to employment faced by social assistance recipients, evaluates existing policy measures designed to enhance their labor market participation, and explores how behavioral mechanisms can be leveraged to optimize these interventions.

The study further argues that traditional policy tools should be complemented with behavioral strategies—such as default options, framing effects, and social norms—to enrich the policy toolkit for promoting behavior change. By designing refined, context-sensitive, and individualized interventions that address “soft constraints” shaped by social and cultural contexts, policymakers can more effectively nudge social assistance recipients toward sustained and meaningful participation in the labor market. This behavioral approach not only helps to mitigate long-term welfare dependency but also provides a solid theoretical and practical foundation for improving the effectiveness of social assistance policies within the framework of behavioral social policy.

**Keywords:** Behavioral social policy; Nudge; Social assistance; Active labor market participation; Welfare dependency

[责任编辑:陆影]