

新中国70年保障贫困人口生活的 历程、轨迹与经验

许尧,王雪

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300350)



摘要:新中国成立70年来,党和政府始终将保障贫困人口的生活作为一项重大的政治任务放在政府管理工作的重要位置。依据社会背景与保障举措的不同,可以将这70年的历程分为:恢复经济过程中对贫困人口的临时紧急救助、平均主义大锅饭与依托集体经济的特殊救助、“文化大革命”与救助体系的停滞、市场化改革中社会救助体系的转型与探索、新型社会救助体系的初步建立、精准扶贫与社会救助体系的进一步完善等6个阶段。70年来贫困人口生活保障经历了模式、重心、途径、理念、方式等方面的系列变化。综合而言,中国的贫困人口保障经验可以概括为:在主体动力上,既要挖掘和充分利用市场最大程度创造财富的活力,又要用好能够有效整合和再分配各类资源的公共权力;在战略布局上,既要将重点放在通过发展来使绝大部分人从根本上脱离贫困,又要完善各类救助制度,给没有脱贫的人口“兜好底儿”;在政策举措上,既保证整体政策宗旨的一贯性,又要确保各类政策措施足够灵活和务实。

关键词:新中国70年;扶贫;基本生活水准权利;贫困人口;社会保障

中图分类号:D422.7;F323.89

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)06-0001-09

2019年是新中国成立70周年,回顾走过的历程,中国在许多领域取得了伟大的成就,其中,成功的扶贫、减贫、保障贫困人口生活是最受国际社会关注,也是政府用力甚巨,民众得到实惠最多的领域。在此重要时间点上,系统回顾保障贫困人口生活的演变历程,归纳发展的轨迹,总结取得的经验,具有重要的理论和现实意义。

一、新中国70年保障贫困人口 生活的主要历程

按照国家经济社会发展的总体背景及对贫困人口生活保障的战略举措,可以将新中国成立以来对

贫困人口生活的保障划分为6个阶段。

(一)1949—1956年:经济恢复过程中对贫困人口 的临时紧急救助

新中国成立时,党和政府面对的是一个极具挑战性的局面。第一,由于长期战乱,社会经济处于崩溃的边缘,全国上下物质严重匮乏。以1949年为例全国粮食总产量为11318万吨,人均全年209公斤,每人每天的粮食仅0.57公斤;棉花44万吨,人均全年0.8公斤;油料256万吨,全年人均4.7公斤,每人每天0.26两^{[1]155}。在这种状态下,吃不饱穿不暖是绝大多数中国人的生活状态。第二,由于社会的急剧转型及长期战乱的影响,丧失劳动能力或失业的人口规模庞大,难民、孤老残幼等困难群体

收稿日期:2019-02-27 **DOI:**10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.06.01

基金项目:国家社会科学基金青年项目(14CZZ024);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(63182074);南开大学亚洲研究中心资助项目(AS1915)

作者简介:许尧(1979—),男,南开大学周恩来政府管理学院、南开大学人权研究中心(国家人权教育与培训基地)副教授,博士,主要研究方向为人权理论与政策、公共冲突管理。

人口为数众多。第三,由于对自然生态的长期破坏,各种灾害频仍,全国各地旱、冻、虫、风、雹、水灾相继发生,灾民约 4 000 万人^{[1]154},加上其他需要救助的人口,全国需要救助的人口达到 5 000 多万人,占全国人口的 10%^[2]。

在这种状态下,对贫困人口生活的保障具有如下特点:(1)从历史定位来看,各种保障措施具有过渡性,重在通过保障他们的生活,恢复社会秩序,医治战争创伤,巩固新生政权;(2)从目标定位来看,重在保障贫困人口的生存,“不许饿死人”是最典型的工作口号,各种生产救灾的指示中再三强调“是关系到几百万人的生死问题”; (3)从措施特点来看,主要是根据显现的突出问题进行专门的救助,还没有形成有机统一的体系,各种措施的应急性、针对性、问题导向性很明显,比如 1950 年《政务院关于救济失业工人的指示》中指出“已经失业的工人,生活异常困难,急需救援,无法等待”,便是这种情境的直白反映;(4)从措施形式来看,成立针对特定问题的组织(如生产救灾委员会、失业工人救济委员会、处理乞丐委员会等)和采取指示、办法等政策形式(如《关于失业救济问题的总结及指示》《关于加强生产自救劝告灾民不往外逃并分配救济粮的指示》等)对特定问题进行管理是本阶段比较常见的方式;(5)从强调重点来看,通过各种方式促进“生产”和“自救”是核心的规则,国家重在帮助民众恢复自救,或为自救创造条件,因为“单靠救济不能解决问题”; (6)从救助内容来看,救灾和日常救济融为一体,基本不做区分,在现实工作中,往往救灾的成分更大一些。

本阶段的一个里程碑事件是在 1954 年新中国颁布第一部宪法,其中第 93 条明确规定:“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家开展社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些范围,以保证劳动者享受这种权利。”该项规定为保障贫困人口生活提供了权威依据。

(二)1956—1966 年:平均主义大锅饭与依托集体经济的特殊救助

1956 年党的八大的召开,标志着我国进入了社会主义社会。1958 年,人民公社体制在全国农村逐步确立,一家一户的小农经济逐渐被集体经济取代。国家对农副产品实行统购统销,直接向生产队下达

播种面积、品种结构、交售数量等指令性指标。农民被整合进严密的计划经济体系,他们的衣、食、住、行、生、老、病、死、学、育、婚等基本的生活需求均由公社供给。这种平均主义大锅饭的政策导向和实践,一方面抑制了人们的生产积极性,另一方面也使弱者能够有劳动和享用生产成果的机会,一定程度上发挥了保障弱者的功能^[3],防止了大规模贫困人口的出现。在城市,以“低收入”为前提实现了城镇人口的“高就业”,辅之以大包大揽的保险福利制度^[4],城市贫困人口问题不显著。

本阶段一项重要的政策创新是在农村建立了“五保户”供养制度。1956 年制定的《高级农业生产合作社示范章程》《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》对“五保户”的供养提出了要求,规定了对缺乏劳动力,生活无依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,在生产和生活上给予适当安排和照顾,保证其吃、穿、烧(燃料)、教(教育)、葬(死后安葬),使其生养死葬都有依靠。该制度聚焦于最需要救助的贫困人口,发挥了兜底功能,之后政府一直将对“五保户”的救助作为政治任务来考量^[3],成为持续时间最长、发挥作用最显著的社会救助制度。

对于贫困人口的救助,国家采取了以集体经济为依托的形式。1962 年中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》规定:“生产队可以从可分配的总收入中,扣留一定数量的公益金。”“生产队对于生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,遭到不幸事故,生活发生困难的社员,经过社员大会讨论和同意,实行供给或者给以补助。”^[5]这就明确了保障贫困人口生活的主体是生产队。

本阶段比较严重的自然灾害频繁发生,如何保障受灾贫困人口的生活水平成为急迫而严峻的挑战。尤其是三年严重自然灾害期间,大量人口生活异常困难,甚至不少人挣扎在死亡的边缘。对于这种情况,1963 年中共中央、国务院发布《关于生产救灾工作的决定》,一方面强调要以生产自救为主,另一方面,也积极筹备了大量的物资来保障人们的吃饭、穿衣、住房和治病等基本生活。1959—1961 年,国家先后发放 12.428 亿元救灾款,发放 5.125 8 亿元救济费,调集大量医药、食品等物资,帮助灾区民众度过三年困难时期^[6]。

总体而言,本阶段对贫困人口生活的保障体现出如下特点:(1)由于平均主义的政策取向和生产实践占主导地位,几乎所有的人口都被整合进了国家计划经济生产和消费体系,一方面大家的生活水准普遍不高,另一方面,处于特别贫困的人口规模较小,社会救助主要发挥的是拾遗补缺的功能^[7];(2)对于具有特殊困难的人群(如孤老病残、无单位人员以及一些具有特殊社会身份的困难人员),国家主要通过集体经济来实施救助,保障其生活的责任重心在基层;(3)对于自然灾害导致的贫困人口生活困难问题,主要是通过生产自救解决,国家也积极通过筹措和提供物资来帮助他们渡过难关。

(三)1966—1977年:“文化大革命”与贫困人口生活保障的停滞

“文化大革命”期间,在“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”方针的指导下,经济增长几乎停滞^[8],人们所能享用的物质财富总量受到极大限制。1966—1976年10年间的粮食总产量增长了33.6%,棉花总产量下降了22.1%,财政总收入增长了39.0%^①。如果平均到每一年中,主要指标几乎没有增长,甚至在很多年份有所下降。这种生产状况从总量上决定了人们的生活水平无法得到实质性提高。

在物质财富总量受限的情况下,保障贫困人口生活的机构、机制、观念也遭到不同程度的破坏。在机构方面,1969年以后,内务部和各地民政部门相继被撤销,有些地方下拨救济款无专人管理,收支混乱,甚至停发救济款。在机制方面,用公益金补助贫困对象被认为是“剥削”,依靠集体经济补助贫困者的工作难以为继。在观念方面,中央认为经过10多年的社会主义建设,中国已经不存在贫困问题^{[9]60}。这些都对贫困人口生活保障工作造成了严重的阻碍。更为严峻的是,由于农村集体经济受到冲击,生产不断遭受破坏,农村贫困人口数量快速增加。截止1978年底,农村的整体性贫困状态没有得到根本性改善,贫困人口约2.5亿,贫困发生率高达30.7%^[10]。

(四)1978—1998年:市场化改革中社会救助体系的转型与探索

1978年中共十一届三中全会召开,党和政府的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。1986

年确立了扶贫开发方针,成立了专门机构,开始了有计划、有组织、大规模的农村扶贫开发。

在这种背景下,一系列制度改革和组织建设为保障贫困人口生活提供了基础。在法律与政策建构方面:制定了《中华人民共和国宪法》修正案,对劳动者的福利、养老、疾病医疗或者丧失劳动能力的物质帮助作了原则规定;制定了《国民经济和社会发展规划第七个五年计划》《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》等重要经济社会发展战略规划。在组织建设方面,1978年重设民政部,主管全国社会救济、社会福利、优抚安置事务;1986年国务院成立了全国扶贫开发工作领导小组,专门设置了“国务院扶贫办公室”,统一管理农村扶贫工作,扶贫工作获得了组织和资金的有力保证。

在城市中,产业结构调整 and 市场化改革使一大批人失业下岗,成为城市贫困群体,他们的基本生活、卫生医疗、子女教育等受到不同程度的影响。1993年上海市首创“城市居民最低生活保障线制度”,规定凡家庭人均收入低于市政府规定的最低生活保障线的城市居民,都有权向政府有关部门申请生活救助。之后,大连、青岛、烟台、福州、厦门、广州等沿海城市纷纷开始探索类似的制度。1997年国务院发布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,要求在20世纪末,全国所有的城市和县治所在的镇都要建立此制度。

在广大农村,以“家庭联产承包责任制”为核心的农村经济体制改革打破了“平均主义大锅饭”的格局,原来以集体经济为基础的相关机制逐渐陷于停滞,村庄的社会救助职能不断弱化。针对于此,党和政府主要通过如下措施来重新设计和推进对贫困人口生活的保障:(1)探索建立农村社会保障体系,1996年民政部发布《关于加快农村社会保障体系建设的意见》,确立了“保障资金由当地各级财政和村集体分担”的筹资原则;(2)尝试建立农村特困户救助制度,1984年国务院颁布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,要求对严重困难户特别支持;

①笔者根据中共中央党史研究室编写的《中国共产党历史大事记(1919.5—2005.12)》(中共党史出版社,2006)整理测算而得的数据。

(3)进一步完善农村“五保户”制度,1994年国务院颁布《农村五保供养工作条例》,第一次正式以国务院规章形式明确了农村五保供养性质、对象、形式、内容、监督与管理等;(4)探索建立医疗救助体系,2003年民政部会同相关部门发布了《关于实施农村医疗救助的意见》,财政部、民政部联合出台《农村医疗救助基金管理办法》;(5)探索建立农村居民最低生活保障制度。

本阶段有三个突出的特点:(1)市场化改革及其优胜劣汰的法则和“马太效应”必然造成一部分人口处于贫困状态,要保障市场经济的正常运行,维护社会稳定,客观上需要建立保障贫困人口生活的制度,使之发挥好“兜底”作用;(2)整体社会经济的快速发展和开发式扶贫相结合,结构性地减少了贫困人口规模,1978—1998年全国农民人均年纯收入从134元增加到2162元,绝对贫困人数从2.5亿人减少到4200万人,这为政府更加有针对性地保障贫困人口生活提供了可能和有利条件;(3)市场化改革的推进及社会经济的迅速发展为党和政府采取更多样化的、体系化的社会救助手段提供了强有力的支撑。

(五)1999—2012年:新型社会救助体系的初步建立

本阶段重点实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,贫困人口的规模进一步减少。同时,党和政府采取了多种举措建立和完善新型社会救助体系,保障贫困人口的生活。

1.在城市贫困人口生活保障方面。1999年国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,首次从法规层面确立了城市贫困居民的生活救助权。从2003年起,城市低保支出稳定在150亿元以上,低保对象稳定在2200万人上下。从2004年开始,民政部等相关部门着手探索和建立以城市低保制度为主体,以优惠政策和临时救助制度为补充,以医疗救助、教育救助、住房救助等相配套的综合性社会救助体系^[11]。

2.在农村贫困人口生活保障方面。(1)改进“五保户”供养制度。2004年民政部、财政部、发改委联合发布《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》,要求将五保供养由农村集体福利事业性质转变为社会福利事业性质;2006年国务院颁布新的《农村五保供养工作条例》,规定“农村五保供养资金,在

地方人民政府财政预算中安排。”“中央财政对财政困难地区的农村五保供养,在资金上给予适当补助。”(2)探索建立农村最低生活保障制度。2003年民政部在全面摸清农村特困户底数的基础上,决定在未开展农村低保制度的地区建立农村特困户救助制度;2006年中共中央十六届六中全会做出“逐步建立农村最低生活保障制度”的决定;2007年国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,当年全国2777个县(市)全部建立农村最低生活保障制度^{[9]3}。

3.在大力推进城乡低保制度的同时,全面推进针对特定事项或特定人群的专项社会救助。比如:2003年颁布《城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法》,为保障城市流浪人口的基本生活权益提供了制度基础;2003年民政部发布《关于建立城市医疗救助制度有关事项的通知》,专门对贫困家庭成员患大病、重病问题进行专项救助;2004年民政部、建设部等联合颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,探索推进住房专项救助;2004年民政部与教育部联合发布《关于进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的通知》,对教育救助工作提出了具体要求;等等。

(六)2012年至今:精准扶贫与社会救助体系的进一步完善

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央,坚持以人民为中心的发展思想,实施精准扶贫、精准脱贫基本方略,最大程度地减少了贫困人口的规模,更加切实有效地保障了贫困人口的生活水准。

1.通过精准扶贫举措的综合配套实施,最大程度减少贫困人口,通过改变贫困人口的经济社会状况,来提高他们的生活质量。在扶贫脱贫工作上,主要呈现出如下特点:(1)在贫困人口识别上,更加强调全面和精准,制定了一系列精准识别的标准,从而确保所有符合条件的贫困人口都能够被精准地识别;(2)在贫困人口救助的管理上,更加强调科学化和精细化,确保每一个贫困人口都不会被遗漏;(3)在扶贫和减贫的对策上,更强调系统性,包括扶持特色产业、实施异地搬迁、推进生态保护、加大教育脱贫力度、落实医疗保障、实施农村兜底、提高资产收

益、加强就业创业服务等;(4)在扶贫政策的落实上,更加强调“实干”,包括安排干部、项目规划、财政支持、绩效考核等各个方面。

2. 对于那些无法通过扶贫实现脱贫的人口,国家全面完善了社会救助制度,确保贫困人口能够过上有尊严的生活。2014年国务院颁布实施《社会救助暂行办法》,按照托底线、救急难、可持续的要求,建立了与其他社会保障制度相衔接,与经济社会发展水平相适应的社会救助体系。主要实施了三大类救助项目:(1)城乡最低生活保障。不管是何原因,只要家庭人均收入低于低保线,即可向政府申请低保救助,从而建立一个针对所有人的安全网。截至2018年11月,全国城市最低生活保障人数1 034.3万人,农村最低生活保障人数3 531.4万人,二者合计4 565.7万人^[12]。(2)特困人员供养。2016年,国务院印发《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》,民政部印发《特困人员认定办法》,对“无劳动能力,无生活来源,无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力”的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人实施专门的社会救助,这种救助包括基本生活费用、照料护理、疾病治疗、丧葬等内容,对基本生活的救助标准原则上不低于当地低保标准的1.3倍,照料护理则视特困人员的生活自理能力和需求分三档进行救助。截至2018年11月,农村特困人员救助供养人数为454.5万人^[12]。(3)其他专项救助,包括:受灾人员救助、医疗救助、住房救助、就业救助、临时救助等。这些系统化的社会救助确保了所有的贫困人口都有相应的救助办法和渠道,确保了所有社会成员都能够过上有尊严的生活。

二、新中国成立70年来保障贫困人口生活的主要轨迹

中国的社会保障改革经历了“从自下而上到自上而下、从自发改革到自觉改革、从被动配套到主动建设、从试点先行到逐渐扩展、从单向改革到综合改革、从双轨并存到全面建设新制度的渐进过程”^[13]。与此相关,新中国70年来对贫困人口生活的保障也经历了模式、理念、途径、重心、方式等多个方面的深

刻变化。

(一)模式转换:从基于计划转化为基于市场

从宏观上来看,上述6个阶段可以归纳为2种模式。前3个阶段属于基于计划经济的模式探索与成型时期,后3个阶段属于基于市场经济的模式摸索和不断完善时期。郑杭生认为,1978年之前是个体主义的扶贫范式,1979年之后转变为社会结构扶贫范式。个体主义范式认为贫困的根源在于贫困者本人,社会结构范式认为贫困的根源在于社会结构^[14]。这种对贫困原因的认识也会影响到整体社会救助模式的选择。

基于计划经济的社会救助体系主要是针对农村贫困人口,城市贫困现象不明显。农村社会救助体系的主要内容包括:以农村集体经济为基本经济保障制度,以农村合作医疗为普遍的医疗保障制度,以五保户制度为针对特殊困难者的救济制度,以及由国家承担责任的灾害救济制度^[15]。在正常年景中,集体经济负责为所有农村劳动者提供基本就业机会和医疗服务,并给“五保户”等特殊困难人群提供特殊救助。当遇到自然灾害而集体经济又面临困难时,则由政府根据情况提供不同程度的灾害救济。

市场经济条件下对贫困人口的救助表现出如下特点:从救济对象上看,不再局限于农村人口,城市贫困人口也成为救济对象;从救济的主导方式上看,不仅局限于依靠政策的救助,而是更多地通过法律法规进行规范;从救助的主体来看,更加强调政府的责任和义务;从具体救济的渠道来看,对城乡贫困人口进行不同渠道的救助;从具体制度安排来看,主要内容包括以城乡最低生活保障制度和农村五保供养制度为核心,配套以医疗救助、住房救助、教育救助、灾害救助等专项救助。

(二)理念变迁:“道德+秩序+权利”的组合演化

从宏观视野看,保障贫困人口生活具有三重社会价值。首先,对贫困人口的保障体现了关注弱者的“道德”价值,这种价值在强调以德治国的传统中国具有广泛而深远的影响,是政权合法性的重要基石;其次,对贫困人口的保障,能够促进被受助者遵从既有社会规范,压制贫富分化的分裂效应,减少社会动荡可能性,从而具有促进社会稳定的“秩序”价

值;第三,对贫困人口救助具有保障其基本生活水准的“权利”价值,这是确保其享有“人之为人”的尊严的必要条件,是《世界人权宣言》中重要的内容,也是得到绝大多数国家广泛认可的普遍价值。

在实践中,这三种价值都存在,但政策制定的出发点侧重有所不同,这体现了社会救助理念的变迁轨迹。第一,计划经济时代对贫困人口生活的保障更侧重于“道德”意义和“秩序”意义,通过对贫困人口的救济,增强执政党的政治合法性——“人民政府为人民”,强化对社会秩序的控制,促进社会整合。第二,市场经济初建时期对贫困人口的救助更着重于“秩序”意义,尤其是在城市建立最低生活保障制度,直接指向保证市场经济体制的顺利建立和顺畅运行,解决企业破产、停产、半停产等导致的大批工人失业和下岗问题,“道德”意义不占主导地位,“权利”的意义也不显著。第三,从 20 世纪 90 年代在城镇实施最低生活保障制度以来,整体的制度设计和公共管理实践更加自觉地强调其“权利”意义,“道义性救助”逐渐向“义务性救助”转变^[16],“道德”和“秩序”的意义有所淡化。

(三) 途径转换:从“政策主导”到“法律与政策并重”

从保障贫困人口生活的主导途径来看,逐渐由“政策主导”到“法律与政策并重”转变。政策主导型的救助主要体现在前 4 个阶段,具体表现为不同时期颁布的各种指示、通知、办法等政策文件,这些政策能够根据社会形势的变化采取相应的保障方式,具有灵活性、多样性等特点,基本符合当时的社会资源条件和治理水平,但目标群体的稳定性差、可预期性不足,相关管理还比较粗放,政策恩惠的色彩还比较明显。到 20 世纪 90 年代末,《城市居民最低生活保障条例》的颁布标志着我国基本生活水准权利的法治化进程启动,而后《农村五保供养工作条例》《社会救助暂行办法》等一系列法规的颁布实施,大幅度提高了制度化保障水平,相关法律法规逐渐发挥了框架性的作用。这种形式能够为全体国民提供普遍的、无差别的、可预期的稳定保障。在这种制度设计下,国家提供生活救助是在履行法定义务,而贫困人口接受救助是其法定权利,施于者不必“高高在上”,接受者无须“面带愧色”。这种从政策到法律的变

迁,体现了我国对保障贫困人口生活水平的认识深化过程,也是社会治理经验逐渐成熟的过程。

(四) 责任重心:从强调基层责任逐渐转移到强调高层政府责任

70 年间,保障贫困人口生活的责任重心也发生了比较明显的变化。在新中国建立初期及计划经济时代,承担保障责任的重心在基层组织或民间社会,强调公社、村、乡镇对贫困人口的保障责任和民间社会的互助,国家救助具有补充性、辅助性、应急性等特点。这种重心在基层的方式,能够减少管理成本,更充分地发挥基层组织的作用,具有灵活、高效的特点,但其弊端也比较明显,表现为保障水平高度依赖于当地的经济社会发展水平和具体政策执行人的意志,发生变异的可能性比较大,保障水平也不稳定,难以预期。随着改革开放和市场化改革的推进,保障贫困人口生活的责任重心逐渐向上级政府转移,中央财政和地方财政的负担比重也在逐渐调整。总体趋势是,中央政府承担的财政供给责任越来越显著。这就能够为全国范围内的贫困人口提供基本一致的保障条件,增进保障工作的标准化、普惠化和法治化程度。

(五) 管理举措:从模糊零散的管理到专业系统的管理

纵向看来,保障贫困人口的举措越来越精细化、专业化和系统化。(1)从救助的总体特点来看,新中国建立初期的救助具有被动性、应急性和零散性的特点,侧重于对发生紧急情况导致的生活困难进行救助,改革开放以来,对贫困人口救助的主动性、日常性、规范性越来越明显;(2)从救助的渠道和方式来看,早期对贫困人口的救助方式相对单一,而随着社会各方面制度的配套,到后期,社会救助既包括基本的救助,又包括众多的专项救助,既包括平时的救助,又包括灾害等特殊时期的救助,既包括针对一般民众的救助,又包括针对特定群体的救助,各类社会救助体系化、专业化、精准化程度都有了明显提高;(3)从救助的标准和对象来看,初期的社会救助缺乏细化的标准,具体政策执行的随意性较大,新型社会救助制度努力建立救助标准与维持救助对象基本生活之间的动态关联,科学化程度显著提高。

三、新中国70年保障贫困人口生活的基本经验

回顾70年走过的道路,可以将中国保障贫困人口生活的政策实践经验归结为如下相互联系的3个方面。

(一)主体动力:“激发市场活力”与“用好公共权力”有机结合

政府与市场的关系是社会发展中的一对基本关系,要形成保障贫困人口生活的有效框架,需要深入探究政府和市场在贫困治理中的作用。客观而言,市场与贫困的关系存在多个维度:从微观个体来看,市场不仅无法对贫困人口进行有效保障,而且往往是造成个体贫困的重要成因;从宏观整体来看,市场却能够通过激发社会活力和促进创新提高社会整体发展水平,从而减少贫困规模。政府与贫困的关系也不是单向的:政府既可能通过有效整合资源,合理创建体制机制,实现对贫困人口生活的有效保障;也可能由于“政府失败”成为加重贫困的力量。

新中国70年能够整体上促进贫困人口生活保障的不断向前发展,一个基本经验就是巧妙地配置政府与市场的关系,既挖掘和利用好市场活力,又恰当地运用公共权力,使二者形成保障贫困人口生活的合力。具体而言,(1)通过发挥市场配置资源的基础性作用,激发经济发展活力,从而整体上减少贫困人口的规模,并积累政府能够支配的资源总量;(2)通过政府的宏观调控,将积累起来的社会财富用于保障在市场竞争中处于弱势地位而难以维持基本生活条件的贫困人口,从而避免社会动荡;(3)政府通过强有力的统筹,跨地域、跨行业、跨部门调动各种资源,引导发达地区与落后地区之间形成某种“对口扶贫”关系,在促进物质财富向弱势地区流动的同时,增强落后地区政府和社会对“市场活力”的运用能力,从而更好地发挥市场在宏观上的减贫作用。

反过来讲,如果缺乏对市场力量的有效激发和运用,就很难实现社会经济整体腾飞,保障贫困人口生活就会成为“海市蜃楼”;同时,如果缺乏强有力的政府来进行社会财富的再分配,市场不会自动产生“怜悯心”,贫富鸿沟会不断扩大。这也说明,对于

保障贫困人口生活而言,有活力的市场经济,以及具有资源配置能力和保障贫困人口生活意愿的强有力的政府,都是不可或缺的。

(二)战略布局:“以发展脱贫”与“以救助济贫”双向并进

中国在巧妙利用市场与政府的力量力的同时,形成了“以发展脱贫”与“以救助济贫”的双向推进战略,这也是一项具有中国特色的宝贵经验。通过社会救助来保障贫困人口生活在社会整体建制中是一种消极性建制,社会的理想状态应当是人们都能够通过自我的劳动实现自己有尊严的生活。从这个意义上讲,一个国家保障贫困人口的生活不宜作为单独的事项来评价,而应当放在整体对贫困的治理意义上来评价,从人权的角度来看,也就意味着不能单从保障人们的“基本生活权利”来评价,而应当从整体性视角,将“基本生活权利”与其他经济社会文化权利,尤其是发展权的整体保障来进行评价。

中国以“发展脱贫”与“以救助济贫”的双向并进的战略布局,具有非常鲜明的特点:(1)通过多样化的扶贫举措来最大程度地引导和帮助人们通过自我劳动来摆脱贫困的困扰,实现自身经济社会条件的根本性改善。改革开放40年来,通过持续有效的扶贫开发,7亿多贫困人口摆脱贫困,农村贫困人口大规模减少,使中国社会的总体性贫困转变为个体性、家庭性贫困;(2)对于没有条件和能力来实现自我脱贫的人群,有针对性地设计和实施具有兜底性质的救助机制,从而保障这部分人也能够过上起码的有尊严的生活;(3)将“脱贫”与“济贫”放在整体制度框架内统筹考虑,既要充分挖掘和发挥人们的劳动积极性和主观能动性,又要充分发挥社会主义制度照顾弱者的优势,不让人们在社会发展的浪潮中掉队。

这种双向并进战略能够回避两类陷阱:高福利养懒汉的“效率缺失”陷阱和“市场主导一切”的“公平缺失”陷阱。“效率缺失”状态下,社会发展缺乏活力,高福利就会成为无本之木,难以持续;“公平缺失”背景下,社会发展缺乏秩序保障,贫富鸿沟会将社会结构撕裂,使一切发展成为虚幻。发展与救助并进的战略,充分肯定和鼓励个人奋斗与发展对于摆脱贫困的根本性意义,并为个人的奋斗提供有活力的激励机制和基础条件,同时,对的确缺乏能力和

条件的人们进行兜底,既维护了社会秩序,也凸显了“人之为人”的人权价值。

(三)政策举措:“精神一贯性”与“措施灵活性”相互嵌套

70 年的时间是一个较长的时段,在这 70 年中,中国的发展变化和世界的发展变化,都是新中国建立初期难以想象的。回顾 70 年的历程,我们能够看到两种非常突出又具有一定矛盾性现象的辩证共存,那就是消除贫困和保障贫困人口生活的“精神”或“宗旨”的“一贯性”,以及不同阶段措施手段的“灵活性”或“相机变化性”。

新中国建立以来,党和政府始终把解决人民的温饱问题作为头等大事和最紧迫的任务。新中国建立初期,党和政府领导中国人民推翻“三座大山”,建立了社会主义制度;改革开放后,确定了“社会主义的本质是解放生产力,发展生产力”的重要判断,打破了平均主义,确定了消除贫困的目标与战略步骤;进入 20 世纪 90 年代后,大力推进开发式扶贫,强调以科学发展观指导扶贫工作,通过建设社会主义新农村来减少贫困;进入新时代,制定了精准扶贫的基本方略,创新了一系列工作方式方法,更加扎实地推进了扶贫的相关工作。这 70 年的经历充分体现了中国共产党和中国政府对保障贫困人口生活的一贯的高度重视。从历史和现实来看,世界上的其他国家也不乏治理贫困的创新举措,但能够数十年如一日地重视和加强对贫困的治理和贫困人口生活保障的政权寥寥无几,中国共产党的领导保障了相关制度、方针、政策的内在连续性和一贯性,即使是在经历了“文革”等一定时期的偏离,也能够自我纠偏,回归到正确的轨道上来,这种指导精神的一贯性是中国经验的重要内容。

在指导精神的一贯性的同时,具体的举措却具有相当的灵活性,能够根据社会的具体情境来灵活而务实地进行调整。比如,在对贫困人口标准的界定方面,按照政府掌握的资源情况和实际需求进行多次调整,既参考了国际标准,又不拘泥于国际标准,从人均年收入 200 元到 400 元再到 856 元再到 2 300 元,每次调整,贫困人口总会大幅度增加,但在每一阶段后,都制定一个“跳一跳够得着”的目标。如果一开始就按“国际贫困标准”制定扶贫计划,不

切实际的要求会使扶贫工作的难度倍增甚至根本上不了马^[17];又如,在城乡最低生活保障制度的设计和推进上,先允许少数城市先行先试,再在全国城市中普遍推进;先允许城市推行该制度,再在农村中进行探索,条件暂时不具备的农村,先探索实施特困户救助制度等。中国采取的这种务实灵活的推进战略,既考虑到了政府能力与民众需求的平衡,也兼顾了短期目标与长远方向的平衡,是不断改善贫困人口生活、符合中国实际的可行路径。

参考文献:

- [1] 中共中央党史研究室. 中国共产党历史大事记(1919.5—2005.12)[M]. 北京:中共党史出版社,2006.
- [2] 多吉才让. 中国最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京:人民出版社,2001:53.
- [3] 王思斌. 转型中的中国社会救助制度之发展[J]. 文史哲,2007(1):121-126.
- [4] 唐钧. 最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架[J]. 中国社会科学,1998(1):117-128.
- [5] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编(第 15 册)[M]. 北京:中央文献出版社,1997:643.
- [6] 崔乃夫. 当代中国的民政(上)[M]. 北京:当代中国出版社,1994:33-35.
- [7] 刘喜堂. 建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(7):19-26.
- [8] 蔡昉,都阳. “文化大革命”对物质资本和人力资本的破坏[J]. 经济学(季刊),2003(4):795-806.
- [9] 柳拯. 中国农村最低生活保障制度政策过程与实施效果研究[M]. 北京:中国社会出版社,2009.
- [10] 国家统计局. 中国农村贫困监测报告(1978)[M]. 北京:中国统计出版社,1978.
- [11] 唐钧. 城乡低保制度:历史、现状与前瞻[J]. 红旗文稿,2005(18):14-17.
- [12] 中华人民共和国民政部. 2018 年 11 月份民政统计月报[EB/OL]. (2018-04-12)[2019-01-10]. http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjyb/qgsj/201804_12/20181101021042.html.
- [13] 郑功成. 从国家—单位保障制走向国家—社会保障制——30 年来中国社会保障改革与制度变迁[J]. 社会保障研究,2008(2):1-21.

- [14] 郑杭生,李棉管. 中国扶贫历程中的个人与社会——社会互构论的诠释理路[J]. 教学与研究, 2009(6):5-10.
- [15] 关信平. 论我国农村社会救助制度的目标、原则及模式选择[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2006(6):29-35.
- [16] 杨立雄. 从人道到人权:穷人权利的演变——兼论最低生活保障制度实施过程中存在的问题[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2003(3):50-54.
- [17] 唐钧. 社会保护的国际共识和中国经验[J]. 国家行政学院学报, 2018(3):40-45.

The History, Track and Experience of Protecting the Poor People's Basic Living Stranded in the Past 70 Years of New China

XU Yao, WANG Xue

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Since the founding of New China in 1949, the CCP and the Chinese government have always regarded the protection of the poor's basic living standard as a major political task and placed it in an important position in public administration. According to different methods and key points, it can be divided into six stages: emergency assistance to the poor in the process of economic recovery period, special assistance relying on the collective economy, the stagnation of rescue system in the Cultural Revolution, market reform and the transformation and exploration of social assistance system, the initial establishment of a new social assistance system, the precise poverty alleviation and the further improvement of the social assistance system, etc. There are five main changes in the whole process, such as main mode and approach, responsibility assignment, guiding concept, etc. On the whole, China's experience can be summarized as the following. Firstly, it is necessary to make full use of market to create wealth, and to use public power effectively which can integrate and redistribute resources; Secondly, we must focus on the development and help the vast majority of people to get out of poverty, but also to improve assistance system at the same time, which can help the population in poverty have basic living conditions; Lastly, it is very important to ensure the consistency of the policies in different stages, and also to make these policies and measures flexible and pragmatic.

Key words: 70th anniversary of New China; poverty alleviation; rights of basic living standards; poor people; social security

(责任编辑:张洁)