

# 新历史条件下“弱有所扶”： 何以可能，何以可为？

林 闽 钢

(南京大学 政府管理学院 南京 210023)

**摘 要:**“弱有所扶”是中国历史上治国理政的重要手段。当前,中国发展正处在新的历史起点上,“弱有所扶”的提出将会推动中国反贫困的目标从目前的绝对贫困群体转向更大规模的相对贫困群体,由此不但扩大了保障和改善民生的范围,而且将会推动从多维贫困的视角对弱势群体进行政策干预。为此,应推出低收入标准(线),全面开展多维贫困的监测和政策干预;推动《社会救助法》早日出台;通过对弱势群体的分类管理,建立弱势群体激活的政策体系;落实针对贫困儿童与家庭的公共服务清单,强化公共服务清单执行的监督和管理。

**关键词:**“弱有所扶”;相对贫困;多维贫困;低收入标准

中图分类号: D632.1 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2018)01-0042-05

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2018.01.008

自从有人类社会以来,弱势群体一直伴随着经济和社会的发展而始终存在。作为社会的底层,弱势群体无疑是最引人注目的,对他们帮扶的程度反映了一个社会文明的程度。中国作为一个文明古国,爱老慈幼、扶弱济困是传统美德。鉴于各个时期经济和社会发展的水平不同,对“弱有所扶”的侧重和施策也不尽相同。

改革开放三十多年来,中国经济持续高速增长,已成为名副其实的经济大国,人民生活水平和生活质量有了显著提高,社会发展也站在历史新起点上。党的十九大报告明确提出“坚持在发展中保障和改善民生。增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义”<sup>[1]</sup>。在原有的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的基础上,增加了“幼有所育、弱有所扶”两项内容,特别是“弱有所扶”的提出将会成为时代性的课题,不但将进一步扩大保障和改善民生的范围,而且相关的“扶助”制度和能力建设也迎来了大发展的时间窗口。

## 一、“弱有所扶”是中国历史上治国理政的重要手段

在中国历史上,所谓弱者主要是指“鳏寡孤独废疾”,是社会中最底层的人群。《礼记·礼运》记载了孔子所倡导的大同社会理想和扶助弱者思想,即“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜寡、孤独、废疾者皆有所养”<sup>[2]159</sup>。关于“矜寡孤独废疾者”具体指涉,《礼记·王制》记载:“少而无父者谓之孤,老而无子者谓之独,老而无妻者谓之矜,老而无夫者谓之寡。此四者,天民之穷而无告者也,皆有常饩。瘠、聋、跛、躄、断者、侏儒、百工,各以其器食之。”<sup>[2]105-106</sup>

在孟子看来,“老而无妻曰鳏,老而无夫曰寡,老而无子曰独,幼而无父曰孤,此四者天下之穷民而无告者。文王发政施仁,必先斯四者”<sup>[3]</sup>。在扶助残疾人方面,荀子认为“五疾(哑、聋、癩、骨折、身材异常的残疾人员),上收而养之,材而事之,官施而衣食之,兼覆无遗”,并且通过“收孤寡、补贫穷”,百

收稿日期:2017-11-30

基金项目:联合国儿童基金会项目“多维度贫困测量指标设计”和“针对贫困儿童与家庭的公共服务清单设计”阶段性成果

作者简介:林闽钢(1967—),男,福建福州人,南京大学社会保障研究中心主任,教授,博士研究生导师,从事社会保障、社会政策研究。

姓方能安于政治<sup>[4]</sup>。汉代董仲舒以五行之说陈述其扶危济困的观点,在木主其事、立春之际,理应“存幼孤,矜孤寡”,当土主其事,即夏末之时,理应“养长老,存幼孤,矜寡独,赐孝第,施恩泽”<sup>[5]</sup>。

在中国历史上,对弱势群体采取了多种扶弱救困的措施。《周礼》记载先秦时期统治者“以保息六养万民:一曰慈幼(关爱幼小),二曰养老(赡养老人),三曰振穷(拯救赈济穷困),四曰恤贫(抚恤救助贫穷),五曰宽疾(宽免帮扶残疾人),六曰安富”<sup>[6]205</sup>。在遇到灾荒年份时,则“以荒政十有二聚万民”,通过散利(借贷种子和粮食给灾民)、薄征(减轻赋税)、缓刑(减缓刑罚)、弛力(免除力役)、舍禁(放松禁令)、去几(免除关市之税)等多种政策来帮助困难人群。先秦统治者还注重以“六行”教育万民,即以“孝、友、睦、姻、任、恤”来培育民众的相互帮扶意识<sup>[6]204-208</sup>。

春秋时期,管仲推行“九惠之教”来开展扶弱救济措施,具体包括“老老、慈幼、恤孤、养疾、合独、问疾、通穷、振困、接绝”等九种政策<sup>[7]</sup>。自汉代董仲舒“罢黜百家、独尊儒术”后,两汉的诸位统治者已然将鳏寡孤独老弱群体列为主要救助对象,向其恩赐米粟布帛等生活必需品,如汉文帝元年(公元前179年),下诏将布帛米肉恩赐给鳏寡孤独者、穷困者、80岁以上老人和9岁以下孤儿。

至唐代,规定了“诸鳏寡、孤独、贫穷、老疾不能自存者,令近亲收养。若无近亲,付乡里安恤”。如贞观元年(627年)二月,下诏“贫不能自行者,乡里富人及亲戚资送之;鳏夫六十、寡妇五十、妇人育子若守节者勿强”,贞观十五年(641年)四月又下诏“赐民八十以上物,独鳏寡疾病不能自存者米二斛”<sup>[8]</sup>。宋代在遇到灾荒战乱年份时,规定“可归业者,计日并给遣归;无可归者,或赋以闲田,或听隶军籍,或募少壮兴修工役。老疾幼弱不能存者,听官司收养”<sup>[9]</sup>。其中,主要有福田院、居养院、安济坊、养济院等官办收养机构,这类专门救助鳏寡孤独废疾、流浪乞讨人员的扶助机构自此一直为各朝代所沿袭。

元代刑法中的“户婚”条令规定,“诸鳏寡孤独,老弱残疾,穷而无告者,于养济院收养。应收养而不收养,不应收养而收养者,罪其守宰,按治官常纠察之”。关于具体的收养条件,规定“诸父母在,分财异居,父母困乏,不共子职,及同宗有服之亲,鳏寡孤独,老弱残疾,不能自存,寄食养济院,不行收养者,重议其罪。亲族亦贫不能给者,许养济院收录”<sup>[10]</sup>。

至明代,朱元璋在全国范围内建立起专门收养鳏寡孤独残疾人员的养济院。据《明太祖实录》记载,洪武元年(1368年)朱元璋颁布大赦诏书,其中规定“鳏寡孤独废疾不能自养者,官为存恤”。到清代,同样高度关注鳏寡孤独群体的救济问题,乾隆帝强调“国家钦恤民命,德洽好生,至于鳏寡茕独,尤所矜怜”,应当“有司留心,以时养贍”<sup>[11]</sup>。清代,还专门建立了收养弃婴溺婴的育婴堂、收养老弱贫残流民的栖流所。

总之,在中国历史上,“弱有所扶”一直受到历代统治者的重视,成为治国理政的重要手段,并形成如下主要特点:一是重点关注和扶助最底层中的鳏寡孤独群体,虽然这部分弱者人数很少,但扶助所产生的社会效果好,同时带来广泛的社会认同;二是依附于宗法关系和道德恩惠,依赖当权者是否“体恤民情”,体现了“皇权与臣民”,成为各朝各代施政的主要措施;三是在帮扶政策上主要是对鳏寡孤独、老病残疾等成员进行救济,包括开办养济院收养老人、收养和救助孤儿、开办药局助民疗疾,设广惠仓等专项粮储,遣使发放救济物品和慰问贫弱孤寡等,主要以物质帮扶为主,定位在维持弱势群体的基本生活。

## 二、在历史新起点上重新定位“弱有所扶”

(一) 长期以来绝对贫困群体是“弱有所扶”的重点

中国作为世界上最大的发展中国家,也是贫困问题最突出的国家。改革开放三十多年来,经济的快速增长和政府采取强有力的反贫困措施,已经使6亿多人脱贫,中国成为全球首个实现联合国千年发展目标——使贫困人口减半的国家,成绩举世瞩目。

中华人民共和国成立至今,扶贫开发政策和社会救助制度主要瞄准的是弱势群体中的绝对贫困群体,城乡居民最低生活保障标准和农村扶贫标准都是以保障城乡居民维持基本生活为目标来进行测算和制定。2011年11月29日,在中央扶贫开发工作会议上,将农民人均年纯收入2300元(2010年不变价)作为国家扶贫标准。据此标准,经过测算,2014年农村绝对贫困人口有7017万人。2016年根据物价指数、生活指数等进行动态调整后,最低扶贫标准为(农民年人均纯收入)2855元,按购买力平价方法计算,相当于每天2.2美元,略高于1.9美元的国际极端贫困标准。到2016年年底,全国城市低保平均标准494.6元/人·月,全国农村低保平均标准

3 744.0元/人·年。全国有城市低保对象 855.3 万户、1 480.2 万人,有农村低保对象 2 635.3 万户、4 586.5 万人。城乡低保标准仍处于事实上维持贫困家庭最基本生活的水平<sup>[12]</sup>。

## (二) “弱有所扶”将扩大保障和改善民生的范围

近年来,中国全面实施精准扶贫战略,加快贫困地区经济社会发展,改变贫困农村落后面貌,确保 7 000 多万绝对贫困人口到 2020 年如期全部脱贫,让贫困地区群众与全国人民同步进入小康社会。到 2020 年,7 000 多万绝对贫困群体的全部脱贫,这并不意味着中国已没有弱势群体,更大规模、更复杂的相对贫困群体将突显出来,成为中国贫困治理的新目标。

2014 年 4 月 1 日,国家主席习近平在比利时布鲁日欧洲学院的演讲中指出“根据世界银行的标准,中国还有 2 亿多人口生活在贫困线以下,这差不多相当于法国、德国、英国人口的总和。”<sup>[13]</sup>因此,需要在 2020 年消除 7 000 多万绝对贫困人口的同时,通过“弱有所扶”向更大规模的相对贫困群体扩展,这不仅是国家经济实力增强后的必然选择,还是相对贫困群体共享经济和社会发展的必然要求。为此,“弱有所扶”中的“弱者”要涵盖社会中各类处于生活窘迫和发展困境的群体,由此将全面促进中国反贫困目标的提升,促进相对贫困人群生活水平和生活质量的改善和提高。

## (三) “弱有所扶”施策的重点是多维贫困

到 20 世纪 80 年代,贫困概念被逐渐拓宽,人们逐渐意识到人类福祉的很多方面是无法完全用货币来衡量的,如预期寿命、教育、公共物品的提供、自由与安全等,以货币作为衡量贫困尺度的前提是认为货币能在市场上购买到一切,然而事实却并非如此。到目前,关于贫困是个多维概念而不仅是收入低下的观点已经被广泛接受。

多维贫困(Multidimensional Poverty)的概念是随着贫困理论的发展而被提出来的。阿马蒂亚·森(A. K. Sen)从能力贫困的视角出发,认为贫困的实质是人们创造收入和机会的贫困,是人们缺乏维持正常生活和参与社会活动的可行能力,即贫困应该被认为是对人们可行能力的剥夺<sup>[14]</sup>。阿马蒂亚·森对贫困的界定,反映了研究者对贫困的定义不再仅仅局限于物质生活方面的匮乏,贫困还包括人们在社会生活、精神文化生活和政治生活方面的匮乏,意味着人们处于一种被社会排斥和相对剥夺的生活

状态。

1997 年,联合国开发计划署(UNDP)在人类发展报告中,进一步提出人类贫困指数(Human Poverty Index, HPI),HPI 针对发展中国家和发达国家不同的贫困状况,分别采用不同的维度指标,其实质是一样的。HPI 指数关于发展中国家的维度指标标准是:寿命(预期寿命在 40 岁以下人口比重)、读写能力(成人文盲比重)和生活水平(拥有安全饮用水的人口比重、5 岁以下营养不良的人口比重和没有获得医疗保健的人口比重,取这三个指标的平均值)等三个维度。

2007 年 5 月,由阿马蒂亚·森发起,在牛津大学国际发展系创立了牛津贫困与人类发展中心(Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI),建立研究团队进行测算多维贫困指数(multidimensional poverty index, MPI),来评价多维贫困状况。从 2010 年开始,在每年的《人类发展报告》中公布全球多维贫困状况。全球多维贫困指数包括教育、健康、生活水平等 3 个贫困维度,共 10 个指标。

2015 年 9 月,在联合国可持续发展峰会上,世界各国领袖采纳了联合国提出的《可持续发展 2030 议程》(Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)。该议程设定了人类社会到 2030 年的发展目标(The Sustainable Development Goals, SDGs)。可持续发展目标共 17 类,其中第一个目标是到 2030 年,实现“消除一切形式的贫困”(end poverty in all its forms everywhere)并实现可持续发展。“消除一切形式的贫困”,既包括收入不能满足基本需求的“贫”,也包括不能获得基本的教育、医疗卫生服务、住房、劳动市场就业等带来的“困”,即在社会上的劣势和不能参与。

从世界范围来看,随着对贫困问题研究的不断拓展,人们对贫困的认识正在不断加深,一方面贫困视野正朝着多元化的方向不断演化更新;另一方面,对弱者的帮扶也开始集中在多维贫困的政策干预上。

在中国反贫困实践中,也包含多维贫困的视角,如在农村低保户识别中,有的地方采取的是“一看房,二看粮,三看劳动力强不强,四看家中有没有读书郎”<sup>[15]</sup>跳出单一的收入视野,从非收入的多个方面来确定贫困对象。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2012 年)》明确提出,“中国未来十年扶贫开发工作的总体目标是:到 2020 年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住

房”<sup>[16]</sup> 这个“两不愁、三保障”的综合标准,除了收入标准,还有保障义务教育、基本医疗和住房安全等方面的要求。

基于多维贫困视角,今后中国“弱有所扶”的政策干预,需要重点聚焦以下两个方面:

一是发展型贫困。目前,在缓解处于生活窘境群体困难的同时,更要重视“致贫”因素无法解决,即由于弱势群体自身的因素和社会条件的限制,导致这部分群体没有发展能力和发展机会。在这个意义上,发展型贫困的实质是能力贫困和权利的贫困,显然,解决发展型贫困比解决生存型贫困更困难,持续的时间会更长,遇到的社会问题会更多。在这个意义上,对弱势群体的帮扶,一方面需要解决他们的基本生活困难;另一方面,需要增强他们的发展能力和发展机会。这就需要促进弱势群体的社会参与,拓展有助于弱势群体社会参与和社会竞争能力提高的服务项目,挖掘其发展潜力,由“他助”转换成“自助”,使弱势群体依靠自己的力量解决问题,最终融入社会发展中。

二是贫困的代际传递。目前,中国弱势群体具有社会资本、经济资本、政治资本和人力资本等四个方面的结构性贫困特征,这些结构性贫困要素构成制约贫困户跨越贫困陷阱的主要障碍,结构性贫困的出现也使得代际脱贫行动异常艰难<sup>[17]</sup>。因此,阻断贫困的代际传递就需要破解结构性贫困,要从社会、政治、教育和经济等层面革新或建构出亲贫的结构,特别要通过改善家庭状况,提升家庭抵御社会风险的能力,帮助弱势群体家庭采取合适的抵御风险的行动,保障儿童的成长与发展,从而阻止贫困的代际传递。

### 三、“弱有所扶”的政策创新方向

(一) 在最低生活保障标准(线)的基础上,推出低收入标准(线),全面开展多维贫困的监测和干预

“弱有所扶”的对象不能局限于低保对象和特困供养人员,在目前城乡最低生活保障制度的基础上,进一步明确提出“低收入家庭”的概念,推出低收入标准(线)。低收入标准(线)的确定可以采取:一是按照目前比较多国家通行的方法,即把一个国家或地区社会中位收入或平均收入的50%作为这个国家或地区的相对贫困线,我国的低收入标准(线),也可以拟用社会中位收入或平均收入的一定比例作为低收入标准(线);二是用城乡低保标准的两倍作为城乡低收入家庭标准(线)。

建立适合中国国情的多维贫困测量指标及其体系。在引进和应用国外多维贫困理论和方法的基础上,开展对多维贫困测量中各个维度指标及其权重选择的研究,通过建立一套科学的、适合中国国情的多维度贫困测量指标,评估贫困人群在发展过程中的多方面不足和需求,更好地识别贫困对象,为政府部门评估家庭以及地区的贫困程度,把握城乡贫困的广度和深度的变化,为国家扶贫和救助决策提供科学依据。

(二) 从“弱有所扶”出发,推动《社会救助法》出台

我国社会救助体系经过二十多年的建设与发展,开始走向定型和完善的新阶段。2014年5月,国务院颁布的《社会救助暂行办法》正式实施。《社会救助暂行办法》将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、临时救助等8项救助整合在一起,形成较为完整系统的制度体系,同时还首次明确了社会力量参与社会救助。以《社会救助暂行办法》为依据,我国社会救助内容包括生活、医疗、儿童教育、住房、就业与临时救助等方面,在一定程度上满足了绝对贫困家庭在面临困难时维持基本生活的需求。

从“弱有所扶”出发,需要对《社会救助暂行办法》实施三年来的总体情况进行评估,发现存在的主要问题,并总结已有经验,进一步完善《社会救助暂行办法》的框架,在更高层次上推动《社会救助法》出台。一是以法律形式规范社会救助,实现社会救助从行政主导到权利主导的转型,使弱势群体的社会救助权利得到法律的保障,政府的救助责任和行为得到法律的规制;特别是由全国人大常委会制定社会救助法,可提高社会救助法律的位阶,增强其效力。二是通过《社会救助法》的制定,扩大对弱势群体的扶助范围,增加对弱势群体的扶助项目,如增加护理救助等。三是通过《社会救助法》的制定,明确社会救助中各级政府的财政投入,落实各级政府的管理和监督责任,让弱势群体的扶助走上法制化轨道。

(三) 通过对弱势群体的分类管理,建立弱势群体激活的政策体系

通过分析发达国家弱势群体政策演变过程可以发现,国家经济越发展,对弱势群体政策越积极;财政投入越大,分类管理越准,助业服务越多。进一步分析国外发达国家对弱势群体的政策干预,虽然各国政策之间差别较大,但都强调有无劳动能力是政策制定的出发点和重要依据。对于没有劳动能力的

弱势群体,被认为是“最值得”和“最应该”扶助的。对于有劳动能力的弱势群体,扶助项目是暂时性的,扶助手段是过渡性的,就业和再就业被认为是脱困自立的“标准路径”,是治本之策。

我国弱势群体激活政策目标不能仅局限于保障基本生存需要,需要提升到重视治本脱贫与发挥人的潜能上。与一般群体相比较,激活弱势群体更需要理解和尊重,不只是经济上的单纯给付金钱或物质,更强调所给予的扶助服务能帮助被保护者自立,即不但帮助其获得经济生活上的自立,而且意味着人格的自立,特别是精神上的非依赖性。

对弱势群体激活的政策设计,需要遵循“两个确保,两个必须”。“两个确保”:一是确保没有劳动能力的对象基本生活得到长期的综合性保障,使这部分最困难人群生计有保障、发展有计划、能力有提高;二是确保法定年龄范围内且有劳动能力的对象基本生活得到暂时的过渡性保障。“两个必须”:一是对有劳动能力的对象扶助是短暂性的,签订自愿就业承诺书,积极主动地接受培训和自愿接受就业,同时对其进行定期评估确认;二是必须提供“一人一策”的“就业脱困”激活方案,让有劳动能力的对象有出路、有希望,帮助他们自立自助。

此外,一方面在全社会大力倡导劳动光荣、助者自助的新风气;另一方面,通过政府购买社会救助服务,积极推动专业社工进入弱势群体家庭开展就业服务,根据其实际情况和需求设计出有针对性的就业激活方案。目前,在我国就业服务中,有效办法是跟社区建设和管理结合起来,依托社区拓展岗位、发动社会援助岗位、通过公益性岗位开发等形式,多层面提供就业岗位。每一位助业社工在给每一位弱势群体家庭成员设计促进就业激活方案的同时,链接社会资源,帮助扶助家庭走出弱势的陷阱。

(四) 落实针对贫困儿童与家庭的公共服务清单,强化公共服务清单执行的监督和管理

从多数国家缓解贫困代际传递政策的设计来看,基本都是通过提升家庭经济和抚养能力来帮助儿童摆脱贫困风险,避免陷入贫困代际传递。之所以要重视家庭的作用,是因为儿童早期接受的教育均来自家庭,儿童成长所需要的主要资源也来自家庭。政府在贫困儿童救助上所扮演的角色不能取代父母或家庭。因此,通过改善家庭状况,提升家庭抵御社会风险的能力,帮助贫困家庭采取合适的抵御风险的行动,保障儿童的成长与发展,可以阻止贫困的代际传递。

目前,中国已形成较为完整的针对贫困儿童和

家庭的公共服务清单,由于省(市)这一级是公共服务清单的执行和管理主体,一方面应该鼓励不同的省(市)因地制宜进一步制定有操作性和有针对性的公共服务清单;另一方面,加强公共服务清单执行的监督和管理。在基层公共服务清单执行中,部分清单项目的执行效果却差强人意,相关落实专项资金管理不当、政策知晓度不高、覆盖人群面窄、监督与反馈机制不健全等因素严重影响了项目执行效果。因此,除了制定覆盖面广、内容完备的针对贫困儿童与家庭的公共服务清单以外,进一步加强监督和管理是缓解贫困代际传递政策执行的关键。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [2] 张文修. 礼记[M]. 北京: 北京燕山出版社, 1995.
- [3] 金良年. 孟子译注[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2016: 34.
- [4] 张觉. 荀子译注[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2012: 93-96.
- [5] 阎丽. 董子春秋繁露译注[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002: 246.
- [6] 杨天宇. 周礼译注[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2016.
- [7] 刘柯, 李克和. 管子译注[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002: 356-357.
- [8] 欧阳修, 宋祁. 新唐书[M]. 北京: 中华书局, 2000: 18-26.
- [9] 脱脱. 宋史[M]. 北京: 中华书局, 2000: 2906.
- [10] 宋濂. 元史[M]. 北京: 中华书局, 2000: 1753-1754.
- [11] 中国第一历史档案馆. 清实录[M]. 北京: 中华书局, 1986: 911.
- [12] 民政部. 2016年社会服务发展统计公报[EB/OL]. 民政部门户网站. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201708/20170800005382.shtml>.
- [13] 习近平在布鲁日欧洲学院的演讲[N]. 人民日报, 2014-04-02.
- [14] [印度]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 9-23.
- [15] 李裴, 罗凌. 精准扶贫“四看”法[J]. 农村工作通讯, 2015(18): 40-42.
- [16] 国务院. 中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)[N]. 人民日报, 2011-12-02.
- [17] 林闽钢, 张瑞利. 农村贫困家庭代际传递研究——基于CHNS数据的分析[J]. 农业技术经济, 2012(1): 29-35.

(责任编辑: 刘建明)