

# 中国社会救助70年（1949—2019）： 政策范式变迁与新趋势

张浩森

【摘要】 中华人民共和国成立以来，社会救助不断发展演变，在帮扶贫困和弱势群体方面发挥了重要作用。通过政策范式的理论框架考察我国社会救助政策的变迁历程，发现其大致经历了应急化（1949—1956）、边缘化（1957—1992）、基础化（1993—2013）和民生化（2014—）等四大范式阶段。每个政策范式在政策问题、政策目标和政策工具上均存在显著差异。政策范式的转变既体现出我国社会救助政策对经济社会深刻变化的适应性，也反映出党和政府对贫困和弱势群体问题认知的变化与逐步深入。近年来，中国特色社会主义进入新时代，社会救助政策也开启了民生化范式的新阶段。社会救助政策民生化范式具有重要的时代价值，其把民生兜底保障作为目标，不断提升贫困与弱势群体的生活质量，在政策问题和目标上进行了升华。为使民生化政策范式得到更好地落实，需要从救助水平、政策对象和实施措施等方面进一步优化和完善现有政策工具。

【关键词】 社会救助；政策范式；最低生活保障；民生化范式

## 一、引言

社会救助是指国家和社会面向由贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体提供款物接济和扶助的一种生活保障政策，它采取的是非供款和无偿救助的方式，通常被视为政府的当然责任或义务。<sup>①</sup>中华人民共和国成立以来，社会救助不断发展演变，从早期的应急性、临时性救济，发展为定期定量救济，再到以最低生活保障为核心的新型社会救助，近期又以综合型救助的形态向兜底保障和“弱有所扶”的方向发展，在帮助贫困和弱势群体缓解生活困难方面发挥了至关重要的作用。

政策范式（policy paradigm）作为分析政策演变和变迁的理论框架，体现出政策设计中不

【作者简介】 张浩森，四川大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障、社会政策。

【基金项目】 国家社会科学基金项目“低保家庭的性别差异和相关对策研究”（17BSH062）；四川大学杰出人才培育项目“新时代社会救助兜底保障研究”（SKSYL201808）。

① 郑功成：《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第13-14页。

同的价值判断、理念和思维方式，它主要与政策问题、政策目标和政策工具联系在一起。<sup>①</sup> 在一个政策范式中，政策问题构建决定了政策目标的确认。政策问题是客观存在的，但是同时受到政策权威、民众主观认识和政策议程优先次序的影响，政策目标进一步指导政策工具或手段的选择。政策问题、政策目标和政策工具等 3 个要素的特征与互动关系决定了政策活动的特点。<sup>②</sup> 政策范式的变迁往往意味着政策发生巨大的变革。根据彼得·霍尔的政策变迁理论，政策变迁在 3 个层次展开，第一层次的政策变迁是指政策工具的水平或参数调整变化，第二层次的政策变迁强调在总体政策目标不变的情况下政策工具发生了改变，第三层次的政策变迁是指政策工具和政策目标均发生了改变，也被称为政策范式转移。<sup>③</sup> 政策范式研究引发了不少学者的关注和研究兴趣，但在社会救助政策相关领域的分析还相对匮乏。

本文尝试利用政策范式的理论框架，分析中华人民共和国成立以来社会救助政策的发展变迁，试图划分不同的政策范式阶段，并探讨每个范式阶段在政策问题、政策目标和政策工具上的差别，同时对当前社会救助政策的新范式进行展望。透过政策范式框架对社会救助政策进行系统考察和透视，有利于深入理解社会救助政策发展的阶段性特征并把握政策发展的动力与内在逻辑，对社会救助的进一步发展完善具有指导意义。

中华人民共和国成立之初，由于连年战乱与灾荒，经济形势混乱不堪，社会上大量民众面临贫困、饥饿、瘟疫的威胁。这些民众包括失业人员、灾民、流民、乞丐、无依无靠的老人、孤儿和残疾人等。在这种背景下，新生政权非常重视社会救助，通过多样化的应急性、临时性救助措施帮助贫困和弱势群体，取得了较为显著的效果。1957 年，社会主义“三大改造”完成，我国进入全面建设社会主义时期，公有制的主导地位确立，绝大多数城乡居民通过国家—单位（集体）保障制获得最基本的生活保障，<sup>④</sup> 只有那些没有劳动能力的极少数社会成员需要依靠定期定量的国家救济维持生活。1993 年，我国明确了社会主义市场经济的改革方向，为了应对因国企改革造成的以下岗失业职工为主体的“新贫困”问题，最低生活保障制度应运而生，它划定一条最低生活保障线，对人均收入低于低保线的家庭提供补差救助，彻底改变了传统的定期定量救济方式。2014 年，《社会救助暂行办法》正式实施，首次明确了我国社会救助体系的框架结构，综合性地规范了低保、受灾人员救助、临时救助和各类专项救助，结束了社会救助领域立法的碎片化状态，是一次具有重大现实意义和深远历史意义的转折。党的十九大报告进一步指出，要完善社会救助制度，实现“弱有所扶”，这意味着社会救助要实现高层次的新目标和新要求。

综观以上发展演进过程，可以发现，中华人民共和国成立以来的社会救助政策大致可分为 4 种范式，即应急化（1949—1956），边缘化（1957—1992），基础化（1993—2013）和民生化（2014—）。不同范式阶段的政策问题、政策目标和政策工具均有所不同。针对社会救助而言，

① 严强：《社会转型历程与政策范式演变》，《南京社会科学》2007 年第 5 期。

② 曹琦、崔兆涵：《我国卫生政策范式演变和新趋势：基于政策文本的分析》，《中国行政管理》2018 年第 9 期。

③ Peter Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economics Policy-making in Britain," *Comparative Politics*, 1993, 25(3).

④ 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002 年，第 5 页。

政策问题可从政策关注点和政策问题的根源来加以分析,政策工具则可以从救助水平、政策对象和实施措施来加以考察(见表1)。<sup>①</sup>

表1 我国社会救助政策范式的变迁

历史阶段	政策问题	政策目标	政策工具
应急化 1949—1956	关注点: 战争创伤以及旧体制转向新体制带来的失业和贫困 根源: 战争创伤和旧体制的遗留问题	通过应急性救助措施医治战争创伤和旧体制弊病,帮助和改造贫困与弱势群体,维护新生政权的稳定并努力恢复生产和国民经济	救助水平: 低 政策对象: 构成较为复杂,涉及到失业人员、灾民和其他旧体制闲散人员等各类弱势群体 实施措施: 灵活多样,多为临时性、应急性,包括款物接济、生产自救、以工代赈、转业训练、发放贷款等
边缘化 1957—1992	关注点: 国家-单位(集体)保障制之外的贫困和弱势群体 根源: 个人因缺乏劳动能力而难以就业或参加劳动以致陷入贫困	帮助国家-单位(集体)保障制难以覆盖的极少数贫困群体,以维护社会平等并体现社会主义的优越性	救助水平: 低 政策对象: “三无”人员和少数特殊对象等边缘群体 实施措施: 城市定期定量救济,农村“五保”制度
基础化 1993—2013	关注点: 因经济体制转型而下岗失业进而陷入贫困的群体 根源: 经济、社会全面转型而导致的贫困与不平等	通过以低保为核心的新型社会救助体系的建立与发展来为新生贫困群体提供补偿,为经济体制改革配套并维护社会稳定	救助水平: 较低 政策对象: 范围扩展,经家计调查符合救助资格的贫困家庭 实施措施: 以最低生活保障制度为核心,以医疗、教育、住房等专项救助为补充
民生化 2014—	关注点: 新时代背景下无法达到社会认可的基本生活标准的生活型贫困群体 根源: 新时代社会主要矛盾和贫困形势的变化使生活型贫困等问题凸显	通过综合型、有针对性和积极性的社会救助帮助贫困群体提升生活质量,以实现兜底保障和“弱有所扶”的民生保障目标	救助水平: 逐步提升 政策对象: 范围继续拓展,部分地区开始把支出型贫困家庭纳入救助 实施措施: 重视制度衔接和综合型帮扶措施,建立临时救助和“救急难”工作机制

## 二、社会救助的应急化范式(1949—1956)

中华人民共和国成立之初,国际国内形势严峻,国际社会对新生政权进行孤立、封锁和排斥,国内历经战争和灾荒,经济千疮百孔,社会上存在大量由失业人员、灾民和其他旧体制闲散人员组成的贫困和弱势群体。据统计,1949年,各种潜在救助对象人数约占当时人口的16%以上,构成了对社会秩序的极大挑战。<sup>②</sup>在这种情况下,社会救助政策问题中政策关注点主要是战争创伤以及旧体制转向新体制带来的失业和贫困,导致政策问题的根源被认为是战争创伤和旧体

① Pierre-Marc Daigneault, "Three Paradigms of Social Assistance," Sage Open, 2014, 4(4).

② 于秀丽:《排斥与包容——转型期的城市贫困救助政策》,商务印书馆,2009年,第61页。

制的遗留问题。比如，毛泽东指出：“帝国主义和国民党反动派的长期统治，造成了社会经济的不正常状态，造成了广大的失业群”；刘少奇在《国家的工业化和人民生活水平的提高》一文中指出，劳动人民陷入贫困的基本原因之一是“外国的帝国主义和中国的封建地主、官僚买办阶级在中国的长期统治。他们无限制掠夺中国人民的财富，欺辱和压迫中国人民，并造成长期的战争和大量的土匪，阻碍中国工业的发展，压制和毁坏已经是很低的中国的生产力。这样，就不能不使中国的劳动人民更加陷于贫困和饥寒生活的深渊。”<sup>①</sup>基于以上对政策问题的认识，当时社会救助政策的主要目标是通过各种应急性社会救助措施医治战争创伤和旧体制弊病，帮助和改造贫困与弱势群体，维护新生政权的稳定并努力恢复生产和国民经济。

关于社会救助的政策工具，一方面，救助水平偏低，这既是因为当时国家财力十分有限，也是基于“救急不救穷”的理念，防止受助者养成依赖心理，主张依靠发展生产解决弱势群体问题；<sup>②</sup>另一方面，政策对象构成较为复杂，涉及到各类弱势群体，政策实施措施灵活多样，即针对不同弱势群体采取不同的救助措施。例如，针对灾民，负责救灾救济事务的内务部提出了“不许饿死人”的口号和“节约救灾、生产自救、群众互助、以工代赈”的救灾方针，政务院 1950 年初先后发出《关于生产救灾的指示》等政策性文件，要求在提供款物接济的同时，积极发展农业生产，通过开展节约互助、以工代赈、发放贷款等方式帮助灾民。针对失业工人，面对严峻的失业形势，1950 年中共中央和政务院发布了《关于救济失业工人的指示》，规定“以以工代赈为主，同时采取生产自救、转业训练、帮助回乡生产及发放救济金等办法”救助失业。截至 1950 年 9 月，共有 726635 人，即一半以上的失业工人获得了救济。<sup>③</sup>针对妓女、乞丐，政府救助的方针是一方面收容，一方面组织劳动，使其参与劳动生产、学习技艺，通过感化、教育和改造让其最终能够自力更生。针对孤老和残疾人，主要采取款物救济的方式，1953 年内务部制定的《农村灾荒救济粮款发放使用办法》提出，把无劳动能力、无依无靠的孤老残废定位一等救济户，并规定：“一等救济户，按缺粮日期长短全部救济”。

总的来看，尽管这一时期社会救助措施多种多样，但这些措施多是应急性、临时性、非制度化的。这表现在救助政策是以文件和行政指令的形式贯彻的，救助多以“指示”“精神”为依据，多为临时性救助，救助办法、标准尚未制度化，救助政策的资金来源也未予以明确。此外，救助对象被认为是暂时的，是战争和旧制度的遗留问题。随着社会主义建设，弱势群体的问题会得到解决。<sup>④</sup>社会救助在这一时期体现出明显的应急性特征。

### 三、社会救助的边缘化范式（1957—1992）

1957 年，我国基本完成了“三大改造”任务，公有制主导经济建立起来，进入全面建设社会主义时期。这一时期，人民物质生活有了明显改善。城市在充分就业的基础上，国家-单位

① 高冬梅：《新中国成立初期中国共产党社会救助思想与实践研究》，人民出版社，2009 年，第 39 页。

② 高冬梅：《新中国成立初期中国共产党社会救助思想与实践研究》，人民出版社，2009 年，第 39 页。

③ 刘喜堂：《建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010 年第 4 期。

④ 于秀丽：《排斥与包容——转型期的城市贫困救助政策》，商务印书馆，2009 年，第 64 页。

保障制得以确立,城市居民获得的保障项目主要包括:就业、退休、工伤、生育、医疗、遗属等职工劳动保险项目以及住房、困难补助等其他生活福利。这些保障使90%以上的城市居民直接受惠,<sup>①</sup>也就是说,绝大多数城市社会成员从单位获得较好的保障,不至于陷入贫困。在农村,随着社队集体的出现和发展,贫困对象进入社队后,从事力所能及的农副业生产劳动,绝大多数农村居民的基本生活可以得到保障,只有极少数不具备劳动能力和生活没有依靠的孤老残幼等需要社会救助的帮扶。经济社会制度的巨大变化为社会救助政策变迁提供了土壤。在这种情况下,社会救助政策问题的主要关注点是城市中国家-单位保障制和农村中国家-集体保障制之外的贫困和弱势群体,政策问题的根源在于个人因缺乏劳动能力而难以就业或参加劳动,以致陷入贫困和无保障的状态。因此,社会救助政策的主要目标是帮助国家-单位(集体)保障制难以覆盖的极少数贫困群体,以维护社会平等并体现社会主义的优越性。

在社会救助的政策工具方面,首先,由于受到经济发展水平的限制,救助水平偏低。据统计,1958—1965年,国民经济发展较为缓慢,经济总量年平均增长仅为0.65%,且波动极大,国民收入下降了14.5%,农业生产总值下降了16.6%,<sup>②</sup>这导致救助标准一直维持在较低的水平。1978年改革开放后虽然救助工作得以逐步恢复,但是由于政策未发生实质性变化,仍属于边缘化范式,这使得救助水平仍然较低。例如,1979年全国城市共有24万人享受定期救济,社会救济费支出为1785万元,平均每人每年只有75元。<sup>③</sup>救助水平低与财政在社会救助方面的投入不足直接相关,这一期间社会救济福利费占财政支出的比重除1963年因自然灾害救济达到0.84%以外,其余均低于0.6%(见表2)。其次,社会救助政策的对象主要是城市和农村的“三无”人员(无劳动能力、无生活来源,无法定赡养人或抚养人),这些人员是极少数被排斥在国家-单位(集体)保障制之外的弱势群体。据统计,1992年只有0.06%的城镇人口接受国家定期定量救济,救济支出只占当年GDP的0.005%。<sup>④</sup>再次,救助实施措施主要是城乡分割式的定期定量救济。具体来说,在城市,针对“三无”人员和少数特殊对象提供定期定量救济,即每月发放固定金额的救济金。20世纪60年代初期,国民经济困难时期,城市中需要救济人数明显增多,政府除定期定量救济外,还通过生产自救、收容遣送等方式开展救助。改革开放后,城市救济对象增加了平反释放人员等,但是定期定量救济的措施没有改变。在农村,1956年起五保供养制度逐步建立和推广开来,鳏寡孤独和没有劳动能力贫困农户的基本生活得到了有效保障。五保供养制度作为农村最主要的救助制度在保障农村最弱势群体生活方面发挥了重要作用。改革开放后,家庭联产承包责任制得到推行,社队集体的保障功能被逐渐削弱,农村五保对象的生活由社队集体分配来解决的模式难以为继,1985年起农村五保户供养经费改为由乡镇统筹解决。此外,针对农村的特困户、精简退职老职工和孤老残幼,国家开始发放现金或实物形式的定期定量救济。

① 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第5-10页。

② 于秀丽:《排斥与包容——转型期的城市贫困救助政策》,商务印书馆,2009年,第73页。

③ 刘喜堂:《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010年第4期。

④ 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第219页。

表 2 1958—1993 年社会救济福利费占国家财政支出的比重

年份	1958	1963	1966	1976	1993
绝对数（亿元）	1.15	2.80	3.19	3.86	17.01
财政支出总计（亿元）	400.40	332.10	537.70	806.20	4642.30
占财政支出百分比（%）	0.29	0.84	0.59	0.48	0.37

资料来源：根据《中国财政年鉴（2004）》第 340、341 和 350 页相关数据计算所得。

总的来看，这一时期的战争创伤得以医治，公有制主导地位和国家-单位（集体）保障制已经确立，绝大多数社会成员通过国家-单位（集体）保障制获得基本生活保障，社会救助只面向极少数边缘群体并由应急性救济转向经常性救济，其在社会保障体系中的作用大为降低。在该阶段，社会救助工作不够规范，资金投入缺乏稳定可靠的经费来源，救助标准设定和救助程序尚不够科学与完善，社会救助处于边缘化的地位。

#### 四、社会救助的基础化范式（1993—2013）

党的十四大之后，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。在经济快速转型过程中，我国经济迅猛增长，民众的生活水平得到大幅提高，但同时由于产业结构的巨变，众多国有企业改制停产，并由此产生了大量的下岗失业工人。这些工人不仅失去了工作，而且大多丧失了与工作相关联的社会保障待遇，陷入生活困境。不同机构、不同学者对当时的贫困规模有不同估计，结论是贫困规模大约在 1500—3700 万人之间，城市贫困问题已经不容忽视。突出的下岗失业和新生贫困问题如同改革的地雷阵，若不妥善处理，将引发严重后果。传统的定期定量救济在这种背景下显然不能满足困难群体的救助需求，无法应对新生城市贫困问题，社会救助迫切需要改革和变迁。这一时期，社会救助政策问题的主要关注点是因经济体制转型而下岗失业进而陷入贫困的群体，政策问题的根源是经济社会全面转型而导致的贫困与不平等。由此，政策的主要目标在于通过以最低生活保障为核心的新型社会救助体系的建立与发展来为新生贫困群体提供补偿，为经济体制改革配套并维护社会稳定。正如 1997 年国务院颁布的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》中所述，“城市居民最低生活保障制度是改革和完善传统社会救济制度、建立健全社会保障体系的重大举措，有利于维护社会稳定和促进经济体制改革。”社会救助在这一时期的地位和作用逐步提升，不再处于边缘地位，成为了我国社会保障体系中具有基础性地位的子系统。

就社会救助政策工具而言，首先，社会救助水平较之前有所提升，但由于经济快速增长和城乡居民收入水平的持续提高，社会救助的相对水平仍较低。以社会救助体系中最核心的最低生活保障制度为例，2009—2013 年，城市低保标准占全国城镇居民人均可支配收入的比重在 15%—17% 之间，农村低保标准占全国农村居民人均纯收入的比重在 23%—26.5% 之间（见表 3），均属较低的水平，部分城市低保对象的食物消费支出还存在问题，即当地政府提供的低保金即使全

部用于购买食物,都达不到购买食物的最低支出,救助力度不足。<sup>①</sup>其次,政策对象范围大为扩展,除了传统的“三无”人员,经过家计调查符合低保资格的贫困家庭均可获得低保待遇和其他相关专项救助待遇。再次,政策实施措施主要是以最低生活保障制度为核心,以教育、医疗、住房等专项救助为补充。1993年,最低生活保障制度最先诞生于上海。该制度基于家计调查,凡符合政府划定的低保资格的贫困家庭均可获得相应待遇,这标志着社会救助政策进入了基础化范式阶段。民政部高度肯定上海市的经验,并积极推广。之后,许多城市开始了最低生活保障制度的试点。到1999年9月底,全国城镇地区均建立了低保制度。同时,国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,将城市低保制度纳入了法制化发展轨道。低保制度成为党和政府的“凝聚工程”“稳定工程”和“一把手工程”并受到了前所未有的重视,其重要意义在许多政府报告和领导人讲话中被反复强调。在党和政府的高度重视下,2001年城市低保基本实现了“应保尽保”。另外,1996年始,民政部逐步鼓励一些农村地区探索建立低保制度。2007年7月,国务院颁布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,对农村低保的目标和总体要求、低保标准、对象范围、管理方式、资金保障等内容进行了详细规定。至此,农村低保制度进入全面实施的新阶段。到2007年9月底,全国所有农村地区已全部建立农村低保制度。此外,在2003年之后,伴随着低保制度的逐步发展完善,贫困群体在住房、医疗和教育等方面的困难日益突出。针对此,民政部大力推动住房救助、医疗救助和教育救助等专项救助制度的建立和发展,构建以低保制度为核心的社会救助体系,以帮助贫困群体解除多方面的生活困境。据统计,2013年包括城乡低保、农村“五保”、城乡医疗救助、住房救助、教育救助、流浪乞讨人员救助等在内的社会救助支出约占政府财政支出的3%左右,约占当年GDP的0.7%。与边缘化范式阶段相比,相应比重有了大幅增长,社会救助已成为我国社会保障体系中具有基础地位的子系统。

表3 我国城乡低保标准占居民人均收入的比例

年份	城市低保救助标准 (元/年)	城镇居民人均可支配收入 (元/年)	城镇低保救助标准占收入比 (%)	农村低保的救助标准 (元/年)	农村居民人均纯收入 (元/年)	农村低保救助标准占收入比 (%)
2009	2733.6	17175	15.92	1210.1	5153	23.48
2010	3014.4	19109	15.77	1404.0	5919	23.72
2011	3451.2	21810	15.82	1718.2	6977	24.63
2012	3961.2	24565	16.13	2067.8	7917	26.12
2013	4476.0	26467	16.91	2434.0	9430	25.81

资料来源:根据民政部官网各年低保数据计算所得。

总的来看,这一时期社会救助政策从无标准、随意性较大的救济发展为有标准、相对较规范的救助,<sup>②</sup>并形成了以低保制度为核心、各类专项救助为补充的救助体系,使社会救助从社

① 张浩森:《发展型社会救助研究:国际经验与中国道路》,商务印书馆,2017年,第142页。

② 刘喜堂:《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010年第4期。

会保障体系中的边缘走向了基础，在保障贫困和弱势群体生活以及维护经济体制改革与社会稳定方面发挥了重要作用。

## 五、社会救助的民生化范式（2014—）

2014 年，国务院颁布了《社会救助暂行办法》。尽管该法规存在立法位阶不高、授权条款偏多等问题，但不可否认，其是中华人民共和国成立以来第一部统筹和规范各项社会救助制度的行政法规，成就主要体现在构建了综合型的社会救助体系，不仅规定了对贫困者的基本生活给予保障，而且将其社会融入、心理慰藉及脱贫能力提升等内容也纳入其中，赋予了社会救助改善贫困群体生活质量的政策功能。<sup>①</sup>它结束了社会救助领域立法的碎片化状态，具有重大现实意义和深远历史意义。2017 年，习近平总书记在党的十九大报告中强调，“新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”，并提出了要“兜底线、织密网、建机制”，完善社会救助制度，实现“弱有所扶”。这为社会救助政策指明了发展方向，即社会救助应该要覆盖所有弱势群体，而不仅仅是绝对贫困者。2019 年 4 月，习近平总书记对民政工作作出重要指示，指出包括社会救助在内的民政工作是社会建设的兜底性、基础性工作，各级民政部门要更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责。以上法规、指示和政策发展方向的提出，除了是落实共享发展理念和兜底民生保障的要求外，也与近年来贫困形势的变化密切相关。上一政策范式阶段内的贫困主要表现为绝对贫困和收入贫困，贫困群体以经济转型和国企改革造成的下岗失业人员为主。而随着经济社会的发展，目前的贫困形势更加复杂，相对贫困、能力贫困更加突出，社会排斥和贫困代际传递开始显现。这就要求社会救助政策思维和手段进行适应性的调整，织牢民生兜底保障“安全网”。在这一背景下，社会救助政策问题中的政策关注点在于无法达到社会认可的基本生活标准的生活型贫困群体，导致政策问题的根源是新时代社会主要矛盾和贫困形势的变化使生活型贫困等问题凸显。由此，社会救助政策的主要目标在于通过综合型、有针对性和积极型的社会救助帮助贫困群体提升生活质量，以实现兜底保障和“弱有所扶”的民生保障目标。

就社会救助政策工具而言，首先，这一阶段救助水平在逐步提高。以低保制度为例，2014—2017 年，城市低保标准占全国城镇居民人均可支配收入的比重从 17.10% 增加到 17.82%，农村低保标准占全国农村居民人均纯收入的比重从 26.48% 增加到 32.02%，农村的增幅明显高于城镇（见表 4）。其次，救助政策的对象除通过收入和资产审查符合救助条件的对象外，许多地区开始出台支出型贫困家庭的救助办法，对因医疗、教育、突发事件等大宗支出造成生活困难的群体给予救助，以体现社会救助的民生兜底保障功能。再次，从实施措施看，重视制度衔接和综合型帮扶，建立临时救助和“救急难”工作机制。具体来说，上一阶段虽然

<sup>①</sup> 王三秀、高翔：《从生存维持到生活质量：社会救助功能创新的实践审思》，《中州学刊》2016 年第 9 期。

建立了低保以及医疗、教育等专项救助制度,但制度之间的协调性不强,影响了救助合力的发挥,这一阶段制度衔接和综合帮扶受到了高度重视。比如,2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》是对社会救助的综合性立法,强调为贫困和弱势群体提供综合性帮扶;2016年民政部、国务院扶贫办发布了《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接指导意见的通知》,2017年又发布了《关于进一步加强农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的通知》,要求做好农村低保和扶贫开发的衔接;2017年民政部、财政部等发布了《关于进一步加强医疗救助与城乡居民大病保险有效衔接的通知》,强调做好医疗救助和大病保险的制度衔接;2019年民政部发布的《关于进一步加强生活困难下岗失业人员基本生活保障工作的通知》明确要求,进一步加强相关制度衔接,为困难群体提供综合型帮扶,包括“加强最低生活保障、临时救助与其他社会救助制度以及失业、医疗等保险制度的衔接,积极配合相关部门做好生活困难下岗失业人员家庭医疗、教育、住房、就业等专项救助工作”“进一步完善最低生活保障与就业联动机制”“要加强临时救助与下岗失业人员临时生活补助的衔接”。此外,这一阶段的实施措施还包括建立临时救助制度和“救急难”工作机制。2014年,国务院发布了《关于全面建立临时救助制度的通知》。2018年民政部、财政部又发布了《关于进一步加强和改进临时救助工作的意见》,着力加强和改善临时救助制度,以化解社会成员临时性、紧迫性、突发性的基本生活困难,兜住民生底线。2015年,民政部、财政部发布了《关于在全国开展“救急难”综合试点工作的通知》,要求试点地区不断加强相关救助制度的有效衔接,统筹发挥各项制度的功能,形成“救急难”合力,并健全“救急难”快速响应机制、“一门受理、协同办理”机制,确保困难群众求助有门、受助及时。

表4 我国城乡低保标准占居民人均收入的比例

年份	城市低保救助标准 (元/年)	城镇居民人均可支配收入 (元/年)	城镇低保救助标准占收入比 (%)	农村低保救助标准 (元/年)	农村居民人均纯收入 (元/年)	农村低保救助标准占收入比 (%)
2014	4392.0	28844	17.10	2777.0	10489	26.48
2015	5413.2	31195	17.35	3177.6	11422	27.82
2016	5935.2	33616	17.66	3744.0	12363	30.28
2017	6487.2	36396	17.82	4300.7	13432	32.02

资料来源:根据民政部官网各年低保数据计算得出。

## 六、新时代社会救助政策新范式的展望

社会救助在民生领域中“兜底保障”功能的提出可以追溯到2015年,习近平总书记在贵州调研精准扶贫工作时提出了“低保政策兜底一批”,这说明对于完全或部分丧失劳动能力的农村贫困群体,必须采取农村低保等兜底性保障措施以维持其基本生活。2017年,党的十九大报告提出了“兜底线、织密网、建机制”,这为社会救助指明了发展方向,社会救助应当追求“兜

底保障”和“弱有所扶”的民生保障目标。2018年,中国社会保障学会主办了“新时代社会救助兜底保障研讨会”,来自民政部相关部门的领导和有关高校学者等参会者一致认为,社会救助应当以“兜底保障”为目标进一步完善,以适应新时代的要求。2019年初,全国民政工作视频会议明确了民政部门的主要职责,其中一项职责是“最底线的民生保障”,这就要求社会救助在民生兜底保障方面发挥更直接和积极的作用。

中国社会救助走向“民生化”范式,是社会救助政策范式的重大转变。社会救助不再主要是为经济改革配套及维护社会稳定,而是把民生兜底保障作为目标,不断提升贫困与弱势群体的生活质量。这在政策问题和政策目标上进行了全方位的升华,彰显了以人民为中心的发展思想和共享发展的理念。

### (一) 政策新范式的时代价值

社会救助政策的民生化范式意味着社会救助从经济的、政治的工具性政策向社会治理手段转变。回顾社会救助进入民生化范式之前的阶段,可以发现,社会救助在应急化范式阶段的主要目标是维护新生政权的稳定与努力恢复国民生产,边缘化范式阶段的主要目标是维护社会平等并体现社会主义的优越性,基础化范式阶段社会救助虽然从社会保障体系的边缘位置提升到基础性位置,但从政策制定看主要作为经济体制改革的配套,在政策实施中主要作为社会稳定的“安全网”。<sup>①</sup>不可否认,社会政策的目标是多维的,社会救助政策亦是如此。不过,当社会救助主要用来作为经济的、政治的工具性政策时,其在社会建设和社会治理方面的职能必然受到一定影响,即社会救助缓解贫困的本源职能易被忽视。社会救助政策的民生化范式意味着缓解贫困成为与民生保障和社会发展同等重要的命题,社会救助摆脱了之前主要的经济和政治职能,回归到了其最主要的贫困治理职能,成为了社会建设的兜底性工作和重要的社会治理手段。

社会救助政策的民生化范式标志着社会救助从“问题导向”向“民生导向”转变。从社会救助政策演进来看,社会救助进入民生化范式之前的阶段主要是“问题导向”的发展方式,是一种对现实问题的被动回应。中华人民共和国成立之初的应急化范式主要针对战争创伤和旧体制遗留问题,计划经济时期边缘化范式主要针对被排斥在国家-单位(集体)保障制外的贫困与弱势群体的无保障问题,经济体制向市场经济转型时期基础化范式主要是为了解决国企改革引发的以下岗失业人员为主的“新贫困”问题。这种“问题导向”的发展方式使社会救助陷入“头痛医头、脚痛医脚”的困境,制度之间缺乏衔接协调,难以发挥合力。社会救助政策的民生化范式聚焦于兜底保障和“弱有所扶”的民生保障功能,是对民生关切及人民对美好生活需要的主动回应,政策已显示出了重视制度衔接和综合帮扶的特点。尤其是随着经济社会的发展和目前反贫困行动的开展,近年生存型贫困问题将基本得到解决,生活型贫困问题将进一步凸显。<sup>②</sup>在这种情况下,“民生导向”的社会救助政策具有重要的现实价值,有助于在反生活型贫困和“弱有所扶”方面发挥积极作用。

<sup>①</sup> 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》,《中国社会科学》1998年第1期。

<sup>②</sup> 关信平:《论现阶段中国社会救助制度目标提升的基础与意义》,《社会保障评论》2017年第4期。

社会救助政策的民生化范式体现了新时代共享发展的理念。2015年,党的十八届五中全会提出了共享发展的理念,主要任务在于关注社会的公平正义问题。立足于新时代的共享发展理念为发展注入了更多的人文关怀,强调增加人民的幸福感和获得感。2019年4月,李克强总理在第十四次全国民政会议上指出,新时代人民追求美好生活的愿望十分强烈,要做好低保和特困人员的基本生活保障,织密扎牢民生保障的“安全网”。社会救助政策的民生化范式超越了对生存型贫困的关注,旨在帮助生活型贫困群体改善生活质量,满足其对美好生活的需要,帮助他们共享经济社会的发展成果,提升其获得感与幸福感,这正体现了共享发展的重要理念。

## (二) 政策工具的优化与完善

我国新的社会救助政策范式如何在整个政策体系中固化,并通过完善的政策工具使民生化范式更好地落实是未来政策发展的关键。从政策工具的3方面基本内容来看,当前的政策工具取得了一定进步(见表1)。具体来说,救助水平在逐步提高,救助对象范围在试点中扩展,实施措施也在不断完善,注重制度衔接、临时救助和“救急难”工作机制。然而,为了织密和扎牢民生保障的“安全网”并实现“弱有所扶”,现有的政策工具仍需要进一步优化与完善。

第一,从救助水平看,以低保为例,尽管2014年来低保标准占人均可支配收入的比重在逐步提高,但是城市的比重不到18%、农村30%左右(见表4)。偏低的低保标准不仅导致受助者难以满足基本生活需要,还造成符合低保条件的人数快速减少,社会救助出现“内卷化”趋势<sup>①</sup>,即社会救助资源的增加并没有带来困难群众获得感的增加和反贫困效率的提高。<sup>②</sup>若按此趋势发展下去,社会救助的功能将被弱化,难以实现民生兜底保障和“弱有所扶”的目标。针对此,应该探索科学合理的救助标准确定和动态增长机制,实现兜底水平稳步提高,使救助标准保持适度的水平,能够与经济社会的发展水平相适应,以实现基本生活的兜底。

第二,从政策对象看,目前部分地区对“支出型贫困”家庭给予社会救助是有益的尝试,未来应全面突破仅仅依靠收入和资产审查的方式来确定救助对象的方式,充分考虑贫困的多维性,让更多的生活型贫困和弱势群体能够获得社会救助的帮扶,适度地提高社会救助的覆盖面,以实现困难群体的兜底。

第三,在实施措施方面,目前强调制度衔接、临时救助和“救急难”工作机制非常必要,应该进一步强化综合型、精准性救助措施的重要性,破解社会救助的“碎片化”困局,实现社会救助内部各制度、社会救助与扶贫、社会救助与福利、社会救助与慈善的协调发展。此外,还应该认识到民生兜底保障不仅表现在经济与物质方面,也日益表现在精神方面。未来社会救助实施措施应更加注重救助服务的提供,包括基本生活服务、文化娱乐服务、心理疏导服务、精神慰藉服务、就业指导服务等,帮助贫困群体提高生活质量,增进摆脱贫困和融入社会的能力,增强受助者的主观福利效应<sup>③</sup>,以实现制度措施的兜底。

除上述政策工具的优化外,社会救助民生化政策范式的落实还需要进一步调整和完善救助

① 谈志林:《新时代社会救助:问题与路径》,《民主与科学》2018年第2期。

② 杨立雄:《最低生活保障“漏保”问题研究》,《社会保障评论》2018年第2期。

③ 韩华为、高琴:《中国城市低保救助的主观福利效应》,《社会保障评论》2018年第3期。

的管理机制与运行机制,同时借助信息技术的发展,推动信息化建设在社会救助各领域的应用,以大幅度地提高救助管理效率,促进社会救助管理的转型升级。<sup>①</sup>

## 七、结语

本文采用政策范式的理论框架考察了中华人民共和国成立以来的社会救助政策变迁,可以发现,社会救助政策经历了应急化、边缘化、基础化和民生化等四大范式阶段。每个范式在政策问题、政策目标和政策工具上均有显著差异。政策范式的转变既体现出我国社会救助政策对经济社会深刻变化的适应性,也反映出党和政府对贫困和弱势群体问题认知的变化与逐步深入。

近年来,中国特色社会主义进入了新时代,社会救助政策也进入了民生化范式的新阶段。社会救助民生化范式具有重要的时代价值,它把民生兜底保障作为目标,不断提升贫困与弱势群体的生活质量,在政策问题和目标上进行了升华,这意味着社会救助从经济的、政治的工具性政策向社会治理手段转变,标志着社会救助从“问题导向”向“民生导向”转变,还彰显了新时代以人民为中心的发展思想和共享发展的理念。未来社会救助发展的关键是确保新范式在整个政策体系中固化,并通过完善的政策工具使救助政策的民生化范式得到更好落实。为此,需要进一步优化当前的政策工具。首先,应该探索科学合理的救助标准确定和动态增长机制,实现兜底水平稳步提高,使救助标准保持适度的水平,可以考虑救助标准和社会人均收入(或中位收入)挂钩的动态变动机制,建立相对贫困的概念,逐步摒弃过去使用的生活必需品概念,向基本生活水平过渡,使救助标准能够与经济社会的发展水平相适应,帮助解决社会资源分配不均等问题,以实现基本生活的兜底。其次,要充分考虑贫困的多维性,确定救助对象时在收入和财产这两大主要指标外,还应适当考虑救助申请家庭的劳动能力、健康状况、照护需求和住房、教育需求等因素,重视类别定位和需求定位,让更多的生活型贫困群体和各类弱势群体能够获得社会救助的帮扶,适度地提高社会救助的覆盖面,以实现困难群体的兜底。再次,要强化综合型、精准性救助措施的提供,实现社会救助制度内部与救助和其他社保子系统的协调衔接,并增加相关救助服务措施,如基本生活服务、文化娱乐服务、心理疏导服务、精神慰藉服务、就业指导服务、保健照护服务等,同时满足受助者的物质需求和精神需求,帮助贫困群体提高生活质量,树立脱贫的信心和维持心理健康,以实现制度措施的兜底。最后,还要完善社会救助的管理和运行机制,借助信息化的发展和大数据技术大幅度地提升救助管理效率,促进管理实施机制的转型升级,尤其要注重加强社会救助的基层网络平台建设,改善基层的工作设备和技术手段,保证民生化范式的社会救助政策在基层得到贯彻落实。

<sup>①</sup> 林闽钢:《新时代我国社会救助发展方向》,《中国民政》2019年第3期。

# China's Social Assistance (1949–2019): Policy Paradigm Changes and New Trends

Zhang Haomiao

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, its social assistance program has been developing and playing an important role in helping the poor and vulnerable groups. Based on the theoretical framework of policy paradigm, this paper examines the evolution of China's social assistance policy and finds that it has roughly gone through four stages of paradigm shifts: serving as emergent measures (1949-1956), being marginalized (1957-1992), providing basic social security guarantees (1993-2013) and focusing people's livelihood (2014-). Each policy paradigm has significant differences in policy issues, policy objectives and policy tools. The shifts of policy paradigm reflect not only the adaptability of China's social assistance policy to the profound economic and social changes, but also the change and deepening of the Party and the government's understanding of poverty and vulnerable groups. In recent years, socialism with Chinese characteristics has entered a new era, and social assistance policy started to turn to a paradigm focusing on people's livelihood. This paradigm of livelihood-oriented social assistance policy has important implications. It takes the guarantee of people's livelihood and the constant improvement of the lives of the poor and vulnerable groups as its goal, and upgrades policy issues and objectives. To better implement the policy paradigm focusing on people's livelihood, it is necessary to further improve the existing policy tools in terms of benefit level, policy targets and implementation measures.

**Key words:** social assistance; policy paradigm; Minimum Living Standard Guarantee Scheme (Dibao); people's livelihood-oriented paradigm

(责任编辑: 李莹)