



【社会保障研究】

社会主要矛盾转换与社会救助“兜底”的变迁、张力与因应

贾玉娇 宋 昊

(吉林大学哲学社会学院,吉林 长春 130012)

摘要: 社会救助作为民生保障的基本兜底制度,在国家治理体系中发挥着重要作用。社会救助政策体系的建构与发展深植于一个国家的发展道路之中,深受这一国家政治属性影响,并在由一定的政治、经济、社会、国家治理体系,国家—社会—家庭关系格局所共同构成的具体制度时空中被定义,随着具体制度时空的变化而变化。新中国成立后,伴随中国社会主要矛盾变迁,社会救助政策体系发生变化。在新的历史方位与国家治理的宏观框架下,社会救助兜底机制亟待进行新的理论阐释。

关键词: 社会主要矛盾; 社会救助; 兜底机制

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2020-04-009

引言: 进入民生保障的新时代

习近平总书记高度重视民生问题,将保障民生作为新时代中国全面战略部署的根本出发点,将改善民生视为中国特色社会主义的本质要求。高度重视民生是中国共产党以人民为中心政治价值立场的根本体现,是全党上下自始至终的行为牵引与目标追求。在新时代的新历史坐标下,中国民生保障嵌入其中的制度时空发生深刻变化,其中蕴含着更复杂、更艰巨、更富挑战性的新问题。因此,只有把握新时代意涵及其内在的政治、经济、社会发展规律,才能更好地实践民生、实现民生。

自党的十八大以来,习近平总书记做了大量民生方面的重要表述,并在党的十九大报告中做了进一步的凝练升华,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分与核心要旨。习近平总书记指出,新时代的意涵为社会主要矛盾的转化亦即由人民不断增长的物质文化需求与落后的社会生产力之间的矛盾转化为人民对美好生活的追求与不平衡不充分的发展之间的矛盾^①。在新的发展时代下,

收稿日期: 2019-07-26

基金项目: 国家社科基金重大招标项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究(项目号: 18ZDA119)子课题阶段性成果

作者简介: 贾玉娇,女,吉林四平人,吉林大学哲学社会学院教授,博士生导师,吉林大学人权研究中心研究员,从事社会保障与社会治理研究。

^①2017年10月18日,习近平总书记在党的十九大报告当中明确强调,中国特色社会主义进入了新的时代,我国社会主要矛盾也发生了变化。我国主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

我国的政治、经济、社会呈现出了新的特点和趋向, 家庭、社会与国家在民生保障中的权责边界不断发生变化, 致使处于兜底位置的社会救助制度发生新变化, 亟待进行理论回应与阐释。

一、社会主要矛盾转换与社会救助变迁

民生保障的基本兜底制度在我国国家治理体系中发挥着重要作用, 在国家整体制度与民生保障制度所形成的互补格局的动态演变中, 形成了一幅兜底保障制度的变迁图谱。这一图谱是新中国成立以来政治、经济、社会变迁的深刻反映, 并伴随中国改革开放进程的持续深入而发生新的变动。本文将以此为主线, 分析各个社会主要矛盾支配下的具体制度空间如何形塑社会救助, 试图展现社会救助的外部制度体系与内部政策结构之间的互动效应。

(一) 第一次社会主要矛盾的提出与社会救济政策

新中国成立后, 摆在中国共产党面前的一个艰巨任务是如何治理这个各种矛盾相交织、积贫积弱的国家。毛泽东在立足中国复杂治理现实的基础上, 运用与活化马克思主义基本原理, 指出矛盾分析法是一种解决复杂问题的主要方法。他说: “研究任何过程, 如果是存在着两个以上矛盾的复杂过程的话, 就要用全力找出它的主要矛盾。捉住了这个主要矛盾, 一切问题就迎刃而解了。这是马克思研究资本主义社会告诉我们的方法。”^[1]

为给国家建设奠定基本的结构前提, 1949年至1956年之间, 中国共产党领导中国人民进行了社会主义三大改造与其他社会劳动教化, 将此前复杂多元的社会成分整合净化为工人、农民、知识分子与国家干部等类型。同时, 延用并发展革命时期根据地管理模式, 建立单位社会体制, 形成个人—单位—国家的三级国家治理体系, 增强了国家的整合、动员、保障功能。与此同时, 百废待兴的中国形成大规模亟待安置的难民、灾民、贫民、流民、失业人员等, 其中各类灾民、难民、贫民总量为5000余万人, 失业人口含“半失业”和“将失业”总数为180余万人, 超过全国总人口的10%。在此背景下, 国家迅速成立了开展自救、自助、助人的中国人民救济总会, 在自力更生救济原则的指导下积极动员与组织人民通过劳动进行互助。同时, 设立社会司主管全国社会救济工作。此外, 内务部于1953年增设救济司主要负责管理农村救灾和社会救济等事务。

这一时期的社会救助工作与常规性国家建设制度相补充, 具有应急性、临时性, 即在国家治理体系、全民劳动保障体制尚未完全建立起来的背景下实现兜底保障。随着国家治理体系的不断发展, 原有各类救济人员逐渐被吸纳进入国家劳动保障体制。因此, 这一时期的社会救济政策以实现与当时经济发展水平相适应的生存权内容为根本目标, 以救灾、救贫和失业援助为主要政策形式, 并随着国家治理体系的不断发展而变化。

为避免国家初建时期由贫富分化所导致的不稳定, 党中央于1956年开始进行社会主义建设。同年, 中共八大报告指出了我国社会主要矛盾, 已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾, 已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。基于当时国内的社会主要矛盾, 国家治理整个架构具有常规性反贫困和救助的政策面向, 亦即在当时中国全面贫困的背景下, 国家通过三位一体的单位体制进行全民生产和保障的本身就具有反贫困和救助的功能。随着国家治理体系不断完善与国家治理能力提升, 越来越多的救济对象被转换为体制内成员, 实现了劳动保障。因此, 原有救济制度覆盖范围缩小至不同程度丧失劳动生理或社会能力的群体。由于社会救济制度与国家治理体系存在密切的依存关系, 所以由国家治理体系的城乡二元分化形成了城乡社会救济政策板块。此外, 临时救济作为另外一条救济线条与常规性社会救济政策一起构成兜底保障网。在农村, 依托人民公社这一集体经济组织建立起了五保供养制度, 发挥社会主义社会互助的制度优势, 对缺乏劳动力或完全丧失劳动力的老、弱、孤、寡、残疾社员提供吃、穿、采暖、教育

与丧葬的五类保障,由困难人群所在的人民公社或生产队作为主要供给者。同时,国家主要承担灾害救济责任,组织、保障生产自救。在城市,绝大多数人口被整合、吸纳进入单位体制,由单位提供从生到死的全面保障。对于没有进入到单位体制内且无法得到单位体制庇护的个体^①,国家给予定期定量的经常性救济^[2]。同时对遭遇突发性变故而处于生活困难者提供临时救济。在救助标准方面,1956年内务部提出维持基本生活水平这一原则,不再对救济水平做具体要求。在此原则下,各地参照具体情况与人民最低生活需求维持水平制定救济线。

(二) 第二次社会主要矛盾的提出与社会救助政策

经历新中国成立后近30年的社会主义建设后,中国国家治理体系基本定型,各项事业具备坚实基础。为推动中国社会主义建设事业深入发展,中国共产党领导中国人民开启了改革开放的伟大进程,掀开了中国特色社会主义建设的发展大幕。我国社会主要矛盾也发生了转变,亦转换为人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。为解放和发展落后的生产力,中国由计划经济体制转轨至市场经济体制。在此剧烈的制度时空转换过程中,社会救助制度发生历史性变化。以社会转型及社会救助政策结构性变迁为线索,可将改革开放以来社会救助政策发展划分为以下几个阶段。

1978至1992年为新旧政策转换的过渡期。之所以选择这两个时间点,在于1978年为改革开放元年,国家治理体系重新恢复,1992年中共十四大提出了社会主义市场经济体制建设目标。此阶段呈现出来的宏观制度结构特征为计划经济体制逐渐萎缩与市场经济体制逐渐扩张的双轨制。与此节奏相一致,原有体制下的社会救济制度伴随依托体制的逐步瓦解而亟待转变,如农村五保制度伴随集体经济的逐步瓦解而逐渐失去制度支撑,如何保持其可持续运行成为这一时期农村社会救济工作的重点。同时伴随具有普惠性的单位体制逐步瓦解,社会救助问题开始凸显出来,亟待需要建立与新历史时期相契合的社会救助政策体系。由此打开中国特色社会救助政策建设历程。在这个建设进程中,社会救助政策呈现出以城乡最低生活保障为建设主线,分类救助、救急难为分支的结构变迁样态。

根据社会救助政策体系的结构变迁节点,社会主义市场经济体制确立以来的社会救助政策变迁可进一步细分为三个阶段。

1993至2002年为城乡最低生活保障制度推广与确立阶段。总的来看,主导这一时期社会救助政策发展的逻辑主线是满足国企改革与市场经济体制转型需要,充分发挥经济社会体制转型的国家兜底功能。随着市场经济体制逐渐占据主导地位,无法满足市场经济发展需求的社会成员纷纷被淘汰,城市贫困人口迅速增加。由于传统社会救济政策依托于对社会成员实行全面保障的单位制,要兜的“底”是不同程度丧失劳动能力的个体或少数体制外人员,因此无法有效应对社会转型发轫阶段中的贫困问题。为与市场经济体制相适应,最低生活保障制度应运而生。1993年上海市出台《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》标志着最低生活保障制度正式问世。这一制度成为改革开放以来中国政府在社会救助事业上最重大的制度创新,是中国传统社会救济思想与现代社会救助理念相结合的产物。同时为满足社会转型阵痛期的特定社会救助需求,这一时期的最低生活保障制度兜住了大量具有劳动能力而劳动可行能力低下的“4050”下岗失业人员。

1994年全国民政工作会议将推行最低生活保障制度作为民政工作今后五年的重点。在应对国有

^① 这些个体主要包括“三无”孤老病残,以及原国民党起义投诚人员、错判当事人家属、归侨侨眷侨生、工商业者遗属、特赦释放战犯、外逃回归人员、摘帽右派人员、下乡返城知青、麻风病人、外国侨民、企业职工遗属、因计划生育手术事故造成死亡和丧失劳动能力人员等特殊人员。

企业改革而产生的城市新贫困问题的同时,国家也开始注意农村,积极探索建设农村最低生活保障制度^①。但是,基于农村生活资料能够自给的现实条件,这一时期最低生活保障制度建设的重点在城市。1999年国务院对城市居民最低生活保障的对象、标准、收入核算与给付等方面做出要求^②。伴随不断深化的国企改革,2001年国务院办公厅在其下发的《关于进一步加强城市居民最低生活保障的通知》(国办发[2001]187号)中明确要求“应保尽保”,充分发挥社会救助在剧烈社会转型过程中的“社会安全阀”和“社会减震器”的制度功能。在这一时期,农村低保制度缓慢持续发展,2002年全国绝大多数省份不同程度地实施了农村低保。

2003至2013年为分类救助政策确立与最低生活保障制度精准化、精细化发展阶段。经过上一阶段的发展,社会救助领域中的许多新问题、新现象开始显现,社会救助政策兜底能力亟待提升。这一时期社会救助政策体系大体上呈现系统性、精细化、精准化的变迁特点,成为中国现代社会救助政策体系的结构转型时期。新的致贫风险、贫困的多维特征被发现并开始转化为政策指向。从整体上看,这一时期的社会救助政策形成最低生活保障制度与分类专项救助的体系架构。同时,伴随国家治理体系不断优化,新的教育与人力资本投资战略的持续实施,市场经济吸引劳动力能量不断释放,在此背景下,与转型阵痛期相适应的对“4050”人员及困难家庭应保尽保的政策亟待升级。因此,提高救助目标人群的瞄准精准化,并促进维护自力更生的良好社会风气成为这一时期最低生活保障制度升级的核心议题。此外,针对市场经济条件下脱贫能力严重不足的三无特困人员,建立了专项政策给予特殊保障,成为最低生活保障制度精准化发展的政策体现。

之所以选择2003年作为起始年份,是因为在这一年相继出台多项社会救助专项政策。2003年民政部开始推进低保基础上的医疗、住房、教育、临时救助等分类救助政策建设,进一步筑牢社会救助兜底保障网。2003年,民政部联合卫生部和财政部下发了《关于实施农村医疗救助的意见》(民发[2003]158号),并由此开始实施医疗救助政策。2005年国务院办公厅转发民政部、财政部《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》(国办发[2005]10号),推动医疗救助全面建立;2003年出台《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,在原《城镇廉租房管理办法》的基础上,在完善和细化操作流程基础上进一步明确低保户为廉租房供给的对象。《2007年关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》颁布,将住房救助范围进一步扩大,扩展到了城市低收入家庭,并提供实物与租赁补贴相结合的救助形式,加大了城市低收入家庭住房保障力度;此外,在低收入家庭遇到临时性、突发性困难的时候,给予临时的帮助。2007年民政部下发了《关于进一步建立健全临时救助制度的通知》(民发[2007]92号)。

自此,以最低生活保障制度为入口,医疗、住房、教育、临时等分项救助为分支的社会救助政策体系正式确立。其中,最低生活保障制度瞄准了哪部分群体,哪部分群体就有资格获得一系列的救助资源,因此,最低生活保障制度的精准瞄准能力对提高社会救助兜底功能的有效性具有重要意义。为提高最低生活保障制度瞄准能力,2008至2012年,民政部在最低生活保障对象认定与审核、审批方面连续发文。2009年民政部下发《关于积极开展城市低收入家庭认定工作的若干意见》提出采取精确的货币单位对低收入家庭的收入进行量化。但是在具体实践过程中,由于受制于诸多因素难以实现,后发展出行业收入估算等方法提高收入测量精准度。2010年在对救助对象需求做了进一步精准分析的基础上,民政部出台《关于进一步加强城市低保对象认定工作》的通知,在收入测定方面进一步规范了家庭收入的

① 民政部办公厅在1996年印发的《关于加快农村社会保障体系建设的意见》(民办发[1996]28号)中指出要建立最低生活保障制度,建立农村最低生活保障制度首次被明确提了出来。

② 1999年9月28日,国务院正式出台《城市居民最低生活保障条例》,对城市最低生活保障制度的对象、标准、收入核算与给付等方面做出要求。

减免类型与额度。

2014至2017年为“救急难”政策确立与社会救助政策协调发展阶段。2014年是中国现代社会救助政策发展史上的又一变迁关键年。在疾病和失业等风险加剧的背景下,同时为解决以最低生活保障制度为救助入口所造成的悬崖效应,在这一年中,民政部开始推行“救急难”工作试点,自此形成保障贫困家庭基本生活的常态化救助制度和面向因意外事故而陷入贫困的社会成员的临时救助制度格局,积极应对贫困风险,进一步夯实了社会救助兜底功能。在这一阶段中,突破以最低生活保障获得者身份作为享受临时救助资格的局限,而是面向一般社会成员,增强了社会救助政策的兜底弹性。此外,在这一年中,国务院颁布了《社会救助暂行办法》(国务院令 第649号),明确了社会救助政策体系为“8+1”^①,表明中国社会救助政策体系正式确立,并进入定型发展的新阶段^[3]。此外,伴随国家治理制度体系越发细致,社会救助政策所处的宏观政策体系越发复杂,在国家治理能力提升的总体要求下,社会救助政策体系在进行政策优化的同时,还面临着内外部的政策协调问题。在这一时期中,民政部不断加大政策协调建设力度,如医疗救助与大病保险之间,最低生活保障政策与“救急难”政策,社会救助与扶贫,社会救助与社会保险,以及与社会福利之间的关系。

二、新时代下社会救助兜底张力的讨论

(一) 社会救助兜底的三个问题

在中国社会变迁过程中,为满足国家治理转型、升级不断提出的新要求,社会救助不断发生变化,在此过程中,中国学界逐渐形成社会救助研究方向,越来越多的研究者开始着眼于这一社会保障制度的活化石,解密长达300多年的社会救助制度演变过程与未来趋向。中国社会救助问题研究以2004年为分水岭,此前每年的研究数量为几十篇,此后每年的研究数量为百篇以上。虽然研究有所增长,在一些关键领域不断推进,但是相对于国家治理给社会救助提出的转型期待而言,还远远未能满足研究需要。通过梳理2000年以来的社会救助研究文献,立足于社会救助问题的丰富意涵,提炼出以下三个问题。

1. 后2020时代为什么需要兜底? 2020年贫困终结后,为何还需要社会救助兜底保障呢? 从先发展的西方国家的情况来看,伴随“二战”后福利国家体制确立,整体福利水平不断提高,国家责任不断强化,在基本保障方面的国家责任边界不断扩张,亦即国家基础权力不断扩大。这从19世纪末以来的西方国家边界变迁来看表现得尤为明显。在一百多年的时间里,国家边界逐渐跨越至传统社会中本由家庭、社会以及市场提供保障的领域。西方学者们纷纷指出,“二战”后的西方国家比历史上任何一个时期的国家都更多地渗透到人们的日常生活中^[4]。对于福利水平高的社会民主主义国家,国家的基本保障实现了将维系家庭的成本社会化,相对最大化地实现了个体独立于家庭和市场的的生活能力^[5]。在这些国家,社会救助与社会福利的边界日益模糊。即便在那些自由竞争传统深厚的福利国家中,国家基本保障的水平也在提高,并在与自由竞争主导逻辑相调试的过程中形塑基本保障制度内涵与功能,并且在现代科技飞速发展的背景下,社会财富总量增加与机器、技术替代劳动力所致“新穷人”数量增多之间的矛盾加剧,基本保障在发生历史性变化的同时也变得必不可少。

从我国未来发展趋势上看,我国经济发展水平不断提升,人均GDP不断提高,国家具备了保障民生的经济实力。经济结构调整、产业结构升级持续进行,供给侧改革不断推进,互联网与现代技术突飞猛进,导致劳动力市场持续发生变化,在带来新的就业增长点的同时,也不断淘汰旧有职业,形成“常规工作从业者”和“技能平庸者”等潜在城市贫困人口;社会权益、参与意识不断提高,社会的国家责任期待

^① 所谓“8+1”的社会救助体系包括最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助以及社会力量参与社会救助。

提高, 社会利益诉求表达能力增强; 民生保障制度结构亟待优化、升级, 制度正义和效率问题显现, 国家民生治理能力问题突出。由此可见, 虽然人类社会发展速度加快, 但是在不同时期总会出现新的救助问题, 从而推动社会救助政策发生历史性变迁, 即在不同的历史时期中, 在不同的政治、经济、社会发展水平下以及在由此构成的不同主导逻辑的推动下, 社会救助作为兜底保障机制所要兜的“底”的水平、内容、目标群体、功能存在显著差异。

2. 兜什么底? 一般而言, 社会救助政策的功能表述是维持困难群众的基本生活。那么, 何为“基本”? “基本保障”的内容、目标群体和功能是什么? 一些人可能认为, 这个问题很好回答, 基本就是在综合考虑经济发展水平、人均消费水平、财政可持续能力, 并参照上一年度一地最低工资的基础上确定的, 基本保障的内容是衣、食、住、教育、就业、丧葬、医疗等方面, 目标群体是符合一定标准的社会困难群体, 它的功能是避免穷人陷入生存危机。但是, 如果纵观社会救助制度发展历程, 并将其嵌入于国家治理体系中, 就会发现社会救助要兜的这个“底”具有丰富的讨论空间。对此, 国外学界已经展开了广泛讨论。中国自进入新时代以来, 随着社会救助兜底讨论维度的扩展, 这一问题开始提上国内学界、政界的讨论议程。

3. “底”在哪? 由于国内外政策话语有所不同, 国内学者主要运用贫困理论与模型展开社会救助水平讨论, 可主要归纳为国外贫困测量模型介绍和社会救助本土转化两方面内容。在国外贫困测量模型介绍方面, 研究者们充分介绍了 100 余年来贫困测量理论与模型演变历程^[6], 梳理出贫困测量由广度到深度、差异度的转变历程, 由单一维度向多维度转化的发展动向, 详细阐释了不同贫困测量阶段中社会救助水平制定的路径^[7], 为中国社会救助水平确定提供丰富的理论支持; 在社会救助本土转化方面, 研究者们注意到单维度贫困测量所具有的学理通俗、表达直观、简洁、操作简单以及易被社会认同等政策转化优势, 与此同时, 越来越关注单维度贫困测量所具有的弊端, 指出重视物质需求, 忽视个体社会融入的去障碍需求, 会导致贫困固化, 生成政策性“贫困陷阱”, 因此主张社会救助目标瞄准与资源供给的多维度转换^[8]。在这方面, 学者们纷纷阐释了阿马蒂亚·森(Amartya Sen) 的多维贫困测量指数, 并试图进行本土化的理论发展^[9], 但是推进效果并未达到预期目标。虽然多维度贫困测量的政策转换面临诸多困难, 但是在新时代背景下社会救助的多维升级势在必行, 社会救助政策的水平、内容、面向群体与功能将持续发生新的变革。

(二) 社会救助“底”的张力分析框架

虽然社会救助领域研究成果颇丰, 但是绝大多数研究从社会救助政策本身展开, 缺少对社会救助政策体系形成的外部结构分析, 同时导致社会救助政策体系变迁的结构性动力分析不足。将社会救助政策体系与外部结构割裂开来, 无法在国家治理层面来认识社会救助, 一方面, 宏观结构视野的缺失不利于明确社会救助政策体系所处的历史方位, 无法看到社会救助政策融入其中的国家整体性变迁规律, 进而也就无法清晰看到社会救助政策改革的大势所趋, 从而导致社会救助政策变革缺少前瞻性, 难以满足国家治理变迁提出的新期待、新要求; 另一方面, 难以观察到社会救助体系内部的政策结构性变化与国家治理体系变迁的契合关系。每一次社会救助政策调整都是外部国家治理体系调整与国家治理能力提升产生的结果。内外结构互动视野的缺失, 导致无法在国家治理变迁下对社会救助政策做出敏锐的联动回应。

1601 年《济贫法》的颁布标志着社会救助政策建立, 与传统的社会救济不同, 社会救助突出国家责任。虽然在当时的历史条件下, 《济贫法》并非建立在公民权利的基础上, 而是基于统治者的恩赐, 但是仍旧不可否认其所具有的国家责任意涵。自此, 社会救助政策正式嵌入国家治理体系中, 并伴随 400 多年来国家治理体系变迁与国家发展不断演变, 在呈现出一条清晰的社会救助“底线”变迁轨迹的同时, 一个决定与形塑社会救助政策体系的结构性框架也日益清晰起来。从总体上说, 社会救助政策体系建

构与发展深植于一个国家的发展道路之中,深受这一国家政治属性影响,并在由一定的政治、经济、社会、国家治理体系、国家—社会—家庭关系格局所共同构成的具体制度时空中被定义,并随着具体制度时空的变化而变化。在制度时空相对稳定的情况下,各个制度因素与社会救助政策之间的关系如图 1 所示。

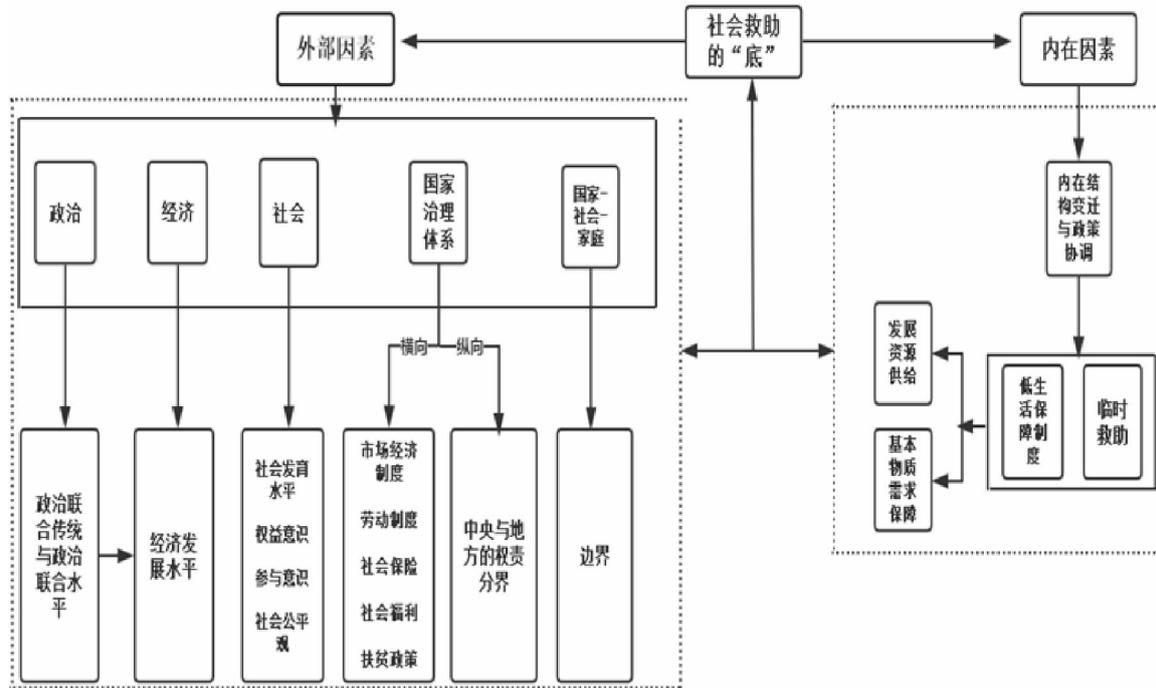


图 1 社会救助“底”的张力分析框架

从根本上讲,一个国家的政治联合传统与政治联合水平决定社会救助水平的高低。在同等的经济发展水平下,政治联合水平高的国家社会救助水平高,如北欧国家;政治联合水平低的国家社会救助水平低,如美国。在政治联合水平一定的前提下,经济发展水平越高,社会救助水平越高^[10]。“二战”后伴随着西方国家进入“黄金时代”,各个国家的社会救助水平虽有所差异,但是均持续提升;社会发育水平、权益意识、参与意识越高也会推动社会救助水平提高。此外,对社会救助水平还受到社会公平观这一主观性评判。换言之,社会救助水平高与低除了具有与政治、经济相契合的客观性,还是一个社会体认的过程,是社会认同的结果。例如,如果社会救助政策社会宣讲不到位,没有形成社会救助认同,那么在社会攀比心理的作用下,即便是高的社会救助水平也会导致社会问题,反之,低的社会救助水平也会产生良好的社会效果。

国家治理体系也对社会救助底线的确定产生结构性制约作用,具体表现在横向与纵向两个方面。就横向而言,在由各种制度构成的国家治理体系中,社会保障制度与诸多领域中的制度多元相关且交互作用。社会保障制度同样是一个制度体系,由社会救助、社会保险、社会福利、慈善、其他社会保障制度共同组成,形成一个以社会救助为底,社会保险居中,社会福利在上,慈善与其他社会保障制度补充的多层次制度结构。由此可知,在纵横交错的制度体系中,社会救助与市场经济制度、劳动制度、社会保险、社会福利、扶贫政策等相关联。目前,关于中国社会救助的重新思考就是在市场经济制度优化、劳动制度变迁的背景下,在与社会保险、社会福利与扶贫政策的协同中展开的。就纵向而言,中央与地方的权责分界也会对社会救助水平产生现实影响。

对社会救助产生又一形塑作用的因素是国家—社会—家庭权责的边界。社会救助作为一种底线保障,本身具有鲜明的边界意涵。由西方社会救助政策变迁可知,国家责任边界不断扩张,市场、社会,尤

其家庭责任边界不断缩小。如果国家承担过多责任,必然弱化家庭责任。这在人口少、国家财政稳定、家庭保障制度功能弱化的国家具有适用性,但对处于发展中、拥有 14 亿多人口、家庭保障作为一道坚固制度壁垒的中国,过于强调国家保障、弱化家庭责任则是不合时宜的。这并非是质疑国家的底线保障功能,而是在国家做实、做好底线保障的同时,注重家庭责任观塑造与规制,用法制保障良好社会道德风尚,对于家庭成员在提供帮助且不影响自身发展的情况下而不提供相应帮助的,应酌情进行社会失信惩戒,对于恶性且产生广泛影响,起到消极社会示范作用的逃避家庭责任的个体应依法追求其法律责任,同时施以社会失信惩戒。

就社会救助制度内部结构而言,同样具有层次性。这种层次是伴随社会救助制度的进化逐渐累积形成的,就如同沉积岩一般。从最初的贫困定义与测量上看,往往将复杂的贫困问题简单表达为物质资源的极度匮乏与最低限度的物质资源的供给。这在定义贫困、筛选出符合一定标准的贫困人口,使救助对象越发明确的同时,也会造成新的贫困问题。随着社会对贫困复杂性的认识不断增强,贫困测量指标与模型不断向深度、广度、差异度和多维度发展,但是由于受到贫困测量与执行方面可操作性的制约,社会救助政策未能实现单一政策的多维度扩张,进而朝向多元政策组合方向发展,以克服单一政策产生的表达、执行的无力感。此外,在风险社会中,失业、生病、伤残等风险以及各种自然风险不断加剧,并具有全球流动性与共担性。在此背景下,贫困不仅是一种生活状态,还是一种风险。为增强社会救助抵御贫困风险的能力,在原有的政策组合之外,开始出现“救急难”的临时救助制度。由此,社会救助政策体系形成以常态性贫困为对象的最低生活保障制度和以贫困风险为对象的临时救助两个板块,以及基本物质需求保障和发展资源供给两个维度的结构体系。

由上述框架可知,社会救助“底”的确定并非对“收入—支出”的简单考量,而是要受到外部结构的客观形塑,同时其内在结构变迁与政策协调性也会影响“底”的功能。

三、新社会主要矛盾下社会救助兜底功能的因应

在 2017 年召开的党的十九大上,习近平总书记指出我国社会的主要矛盾已经发生了转换,已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。在此背景下,社会救助所处的宏观制度体系发生历史性变化,与之相伴生,社会救助政策体系亟待变革。

(一) 社会救助所处民生系统的历史性变化

新时代下的民生状态。在党的十九大报告中习近平总书记指出,从十九大到二十大,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。这一历史时期具有承上启下的重要意义。这一时期中人的问题集中反映在两个方面,即保障人和发展人,亦即人在外部制度的支持下不仅享有社会发展成果,还具有发展的能力,积极融入到伟大中国梦的实践进程中。习近平总书记指出,只有奋斗的人生才称得上幸福的人生^[11]。

新时代下的民生需求结构。民生需求具有广度、深度与差异度。就民生需求的广度而言,涵盖所有人的民生需求。习近平总书记强调,2020 年,我们将全面建成小康社会。全面建成小康社会,一个不能少;共同富裕路上,一个不能掉队^[12]①。就民生需求的深度而言,恩格斯进一步思考了人的需要问题,将人的需要划分为包括生存需要、享受需要以及发展需要等三个层次。就民生需求的差别而言,具体表现

① 恩格斯在马克思有关人的需要层次理论的基础上,基于物质资料的角度,把人的需要的对象物区分为生活资料、享受资料和发展资料。在这三种资料对人的不同功用的基础上,将人的需要划分为生存需要、享受需要和发展需要三类。其中,发展需要是最高级需要。恩格斯认为,人们在现实的社会生产活动中实现了创造超越生存资料以后,必定向着更多的创造享受资料和发展资料的方向发展。

在:不同群体的民生感受不同,民生需要内容多样化;城乡区域发展不平衡、结构性就业矛盾、教育资源不均衡、收入差距扩大、社会分层固化、老龄化问题、资源紧张与环境破坏等民生问题突出,导致民生品质分化甚至固化^[13]。

新时代下的民生追求张力,从守住底线到追求美好生活。习近平总书记指出“坚持以人民为中心,必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为一切工作的出发点和落脚点,坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期,保障和改善民生,不断提高人民群众生活水平。”^[14]其中,“底线思维”是习近平总书记立足于我国经济发展新常态的客观现实情况,进一步总结当今民生建设的新形势、新任务和新要求而作出的科学研判。现阶段要全力保障达成“两不愁和三保障”的目标,即“农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗、住房安全有保障”^[15]。就“突出重点”而言,习近平总书记指出“要逐步提高人民生活水平,政府主要是保基本,不要做过多过高的承诺,多做雪中送炭的重点民生工作”^[16];“重点保障低收入群众基本生活”^[17],做好低保、特困人员包括生活困难的老年人、重度残疾人、重病患者、困境儿童等基本生活保障工作。就“完善制度、保障和改善民生”而言,“做好普惠性、基础性、兜底性民生建设,不断提高公共服务共建能力和共享水平,织密扎牢托底的民生保障网”^[18],“形成以保障基本生活为主的社会保障体系,满足人们基本的生存和发展需要”^[19]。其中,最低生活保障制度是底,义务教育、基本医疗、住房和饮水安全、育幼养老构成基本生活线,并指出兜住基本医保、大病保险、医疗救助这个底很关键。在这个基础上,让“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”^[20]。

(二) 社会救助政策体系的结构与功能优化

面对新的民生发展现状,社会救助政策体系的结构与功能需要进一步优化。

第一,新时代下社会救助需进一步解析新时代蕴含的贫困观。虽然习近平新时代中国特色社会主义思想中没有明确提出贫困的具体内涵是什么,但是基于习近平总书记自始至终都坚持以人民为中心的发展思想和新时代社会主要矛盾转变的现实,可对新时代中国的“贫困”和“反贫困”等基础性概念进行新的理论阐述。由此,可将贫困定义为处于日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间差距的人的存在状态。“反贫困”可以定义为通过一系列外部干预手段,不断弥合人民日益增长的美好生活需要与我国发展的不平衡不充分之间的差距,促进人全面且自由的发展,实现共建共享和共同富裕^[21]。面对新的变化,社会救助作为反贫困的重要制度手段需要做出积极回应。

第二,新时代下社会救助这一兜底制度需具有向上反弹的功能。与传统社会救助政策相比,新时代下的社会救助政策主张“不能一兜了之”,表明社会救助政策由消极救助向积极救助转型。传统社会救助政策所形成的兜底安全网虽具有保障贫困家庭基本生活需求的功能,但同时也会产生犹如蜘蛛网一样的粘连效应,即贫困人口虽然被兜住了,但是由于不具备向上发展的能力,而依赖于这张兜底安全网维持生活。为此,在2018年民政部发布的相关政策中,“不能一兜了之”被多次提及。要实现社会救助政策积极转化,需要增强社会救助为救助对象可行能力形成注入初始能量的功能,具体说来形成政策合力,助力救助对象就业。

第三,新时代下社会救助需扩大兜底覆盖人群。传统社会救助政策对“贫困人口”形成强兜底作用,而对贫困风险下的普通民众的兜底保障不够。传统社会救助对象瞄准机制的刚性特征显著,社会救助政策弹性差。以“最低生活保障线”为界,将社会成员分割为救助对象与非救助对象。虽然明确了政策目标人群,但是由于贫困具有复杂性,简单化的贫困对象瞄准机制必然导致瞄准偏差。同时在既有政策体系下,以最低生活保障制度为享受救助资源资格会导致形成悬崖效应。为打破这一失衡局面,提高社会救助政策应对复杂贫困问题的能力,增强贫困风险应对能力,国家在党的十九大以后不断重视“救

急难”临时救助制度发展与完善。因此,不仅兜住贫困人口,还要兜住那些临时遭遇事故与灾难的一般收入家庭。

第四 新时代下社会救助兜底需更具有针对性。在新时代下,中国经济社会发展水平空前提高,但是中国仍处于社会主义初级阶段,再加上中国人口数量庞大,“摊薄”效应显著。在国家治理全局下,社会救助只是其中一部分,资源有限成为政策发展的现实制约因素。如何在有限资源的前提下,提高社会救助政策针对性,提高政策效率成为社会救助政策优化改革的重要议题之一。自2017年以来,在民政部的推动下,全国各地开始尝试探索社会救助对象精准识别与救助资源精准供给制度创新,细化原有政策文件中提出的“分类分梯度救助”,建构社会救助对象类型与救助需求动态变化监测体系,建立与之相对应的制度安排,提高制度治理的精准化程度。

第五 新时代下社会救助兜底需实现国家、社会与家庭边界的良性互动。社会救助要兜的底是相对于社会与家庭责任边界而言。基于中国基层社会发育现状,社会救助资源供给过程中的国家边界不能过小,否则会造成社会资本差的真正的弱势群体无法获得救助资源;同时,国家的边界又不能过大,否则会削弱家庭责任,滋生不良社会风气,毁损延续上千年的家庭保障的坚固壁垒。因此,现阶段需要在国家的推动、监管、动员与激励下,形塑良性互动的国家、社会与家庭关系,在此过程中明确社会救助兜底边界。同时,在社会参与意识与权益意识不断提高的背景下,社会救助所兜的这个底还要重视人民的感知,不能形成公平感和获得感的“底”,非但不能起到兜底的社会安全网作用,还会滋生社会不安全问题,引发社会纠纷与利益冲突。因此,在社会救助资源供给的同时,国家应加大对社会成员的思想引领与动员,使社会成员形成正确的国家—社会以及社会一个人的观念。

参考文献

- [1] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:32.
- [2] 刘喜堂.建国60年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(4):21.
- [3] 林闽钢.我国社会救助体系发展四十年:回顾与前瞻[J].北京行政学院学报,2018(5):3.
- [4] 约瑟夫·熊彼特.资本主义、社会主义和民主[M].杨中秋,译.北京:电子工业出版社,2013.
- [5] Esping-Andersen, Gøsta. The Three Worlds of Welfare Capitalism [M]. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- [6] Dollar, Kraay. Growth is good for the poor [J]. Journal of Economic Growth 2002 7(3):195-225.
- [7] 钱志鸿,黄大志.城市贫困、社会排斥和社会极化——当代西方城市贫困研究[J].国外社会科学,2004(1):54-60.
- [8] 左停.贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新[J].社会保障评论,2017(2):71-87.
- [9] 王素霞,王小林.中国多维度贫困测量[J].中国农业大学学报:社会科学版,2013(2):129-136.
- [10] 考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2003.
- [11] 中共中央国务院举行春节团拜会 习近平发表重要讲话 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/14/c_1122419710.htm.
- [12] 童星.社会主要矛盾转化与民生建设发展[J].社会保障评论,2018(1):3-12.
- [13] 习近平.关于社会主义社会建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:16.
- [14] 中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)印发 [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/01/content_2008462.htm.
- [15] 习近平在中央经济工作会议上发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/1211/c70731-26191909.html>.
- [16] 习近平总书记在十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时的讲话 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpenc/2017-10/25/c_129726443.htm.

- [17] 习近平在广东主持召开经济工作座谈会 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/10/c_113975137.htm.
- [18] 习近平在重庆调研时强调确保如期实现全面建成小康社会目标 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/06/c_1117691671.htm.
- [19] 袁婷. 牢牢把握新常态下民生工作的主动权 [J]. 前进 2015 (9): 30.
- [20] 人民对美好生活的向往 就是我们的奋斗目标 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2012/1116/c1024-19596289.html>.
- [21] 贾玉娇. 习近平民生系列重要论述的主要来源与形成逻辑 [J]. 社会保障评论 2019 (1): 30-42.

[责任编辑 陈 萍]

The Transformation of Social Principal Contradiction and the Change , Tension and Response of the “Bottom” of Social Assistance

JIA Yu-jiao , SONG hao

(School of Philosophy and Sociology , Jilin University , Changchun 130012 , China)

Abstract: Social assistance as a basic guarantee system has always played an important role in the entire national governance system. The construction and development of the social assistance policy system is deeply rooted in the development path of a country , deeply influenced by the political attributes of this country , and is governed by a certain national political , economic , social governance system and state-society-family relationship constellation. The specific system that is formed by the social relations pattern is defined in space and time , and changes with the changes in the specific system time and space. After the founding of the People’s Republic of China , with the major contradictions in Chinese society , the social assistance policy system has changed. Under the new historical orientation and the macro framework of state governance , the social rescue mechanism is in urgent need of a new theoretical interpretation.

Key words: main social contradictions; social assistance; bottom mechanism