

# 中国反贫困进程中的福利制度建构

## ——基于“社会中国”的视角

吴高辉<sup>1</sup> 岳经纶<sup>2</sup>

(1.中南大学 公共管理学院,长沙 410087;2.中山大学 政治与公共事务管理学院,广州 510275)

**【摘要】**中国政府为何在大力推进社会保障制度建设的同时,实施大规模的反贫困战略与行动?立足于这一战略追问,从社会政策学的视角,回顾、比较早期中西福利制度建设中的基本理念、基本概念与内涵的差异,提炼中国反贫困政策实践中的福利元素,以此理解中国福利制度建设中存在的理念、政策与对象等几大困惑,并在此基础上论述“社会中国”视角下反贫困机制的福利制度建设框架。研究认为:(1)中国的反贫困政策中包含了大量的社会福利元素,体现了科学社会主义而非社会民主主义的战略安排、中国共产党的“初心”理念、全民参与的政策特征、每家每户的对象特征;(2)从“社会中国”的福利框架对反贫困政策的实践进行理论整合,可以建构以社会公民权为基础的福利理念、具有整合性的跨越地域与身份差别的社会福利体系、以无差别的社会公民身份为识别对象的社会福利建设模式。

**【关键词】**社会福利制度;贫困;社会中国;社会政策;中国

**【中图分类号】**C913.7

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1009-4997(2021)01-0093-11

### 一、研究问题:社会政策学视野下的中国福利制度建设困惑

著名的美国贫困与社会政策史学者迈克尔·B·卡茨(Michael B. Katz)曾指出,十八世纪晚期以来人类社会的反贫困斗争一直围绕三大基本问题展开:怎么识别值得帮助的穷人、怎么避免扶贫所产生的福利依赖或道德风险、社会(政策)对贫困的责任及其极限在哪里。<sup>[1]</sup>在这样的视野下回顾中国的反贫困事业就会发现:改革开放以来,中国的扶贫工作逐步由政府专项工作提升为国家战略,总结出了精准扶贫的思想与战略,改变了一味“输血式”扶贫的困局,激发了“造血式”内生动力的发展思维,还催生了“党建促扶贫”的社区发展

抓手。换言之,中国的反贫困事业解决了卡茨所提出的前两大基本问题,而对后一问题则缺乏回应。正是在这样的理论张力之下,我们试图从社会政策学的视角去揭示中国的扶贫实践与社会福利建设间的关系,以便初步回应卡茨的第三大问题,从而推进中国的反贫困行动与社会福利制度整合。

不可否认的是,中国政府的反贫困事业不仅是实现第一个百年奋斗目标的重点工作,而且是增强中国参与全球治理话语权的重要路径。这一前所未有的、波澜壮阔的伟大实践不仅取得了举世瞩目的减贫成就,<sup>[2]</sup>为世界反贫困事业提供了中国经验,而且催生了以精准扶贫、精准脱贫为核心的重要扶贫战略论述。<sup>[3]</sup>在这样的思想与实践背景

收稿日期:2021-01-10

作者简介:吴高辉,管理学博士,中南大学公共管理学院讲师、乡村振兴研究中心研究员,研究方向:贫困与反贫困、政府过程与乡村振兴;岳经纶(通讯作者),中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授、博士研究生导师,研究方向:社会政策、社会保障与公共管理。

基金项目:黄宗智历史与社会研究青年学子项目、中国人口与发展研究中心团队项目;国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”(015ZDA050)。

下,党的十九届四中全会公报提出“完善覆盖全民的社会保障体系”,专门强调“巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”;党的十九届五中全会明确提出“十四五”时期民生福祉达到新水平、多层次社会保障体系更加健全、脱贫攻坚成果巩固拓展、乡村振兴战略全面推进。由此可以推论,社会保障体系的完善是巩固“脱贫攻坚成果、解决相对贫困”的一种长效机制。作为社会政策学的重要研究对象与内容,中国反贫困经验无疑是理论研究的重要土壤;作为提升全球治理话语权的重要路径,在世界发达国家普遍建立福利国家体制的形势下,十分有必要总结中国反贫困政策设计中的福利制度建构路径与减贫作用,以便回应相对贫困长效机制问题。

事实上,当我们从社会政策学视角去关照中国的福利制度建设时却产生了四大困惑。其一,中国的社会保障体系与扶贫政策既存在分立的制度框架,又在实践中存在多方面的交织。对此,贺雪峰从反贫困战略的视角称之为扶贫与低保间的政策错位。<sup>[4]</sup>如果从社会政策学的视角来观察,则会发现国家在试图建构一套以社会保障为框架的社会福利体系的同时,又开展了大规模的反贫困行动。按照西方福利国家的经验,包括贫困在内的诸多社会问题都依靠福利国家体系来解决,在国家层面并没有发起专门的、大规模的反贫困行动,而在地方则主要是依靠地区开发政策(Regional Development Policy)解决贫困问题。<sup>[5]</sup>也就是说西方主要福利国家的地区发展政策在反贫困的内涵上与我国的国家(中央)扶贫开发政策相对应,从而在反贫困经验与理论上形成了较大的差异。其二,社会政策建设理念表达与政策实践差异产生的困惑。黄宗智从实践历史的路径探讨中国的改革逻辑时指出了中国福利供给的表达与实践之间的悖论:一方面,国家提出了社会公正、和谐社会、社会主义的理念;另一方面,为了经济发展又利用农民工等廉价的劳动力来吸引全球资本。<sup>[6]</sup>其三,中国社会政策设计中的地方化与一体化之间差异引起的困惑:一方面,从“需求满足”的角度来讲,社会政策需要尽可能地符合地方实际,即地方化;另一方面,从“地域正义”的角度来讲,一国之内各地应当建立大体等同的福利待遇供给制度,即一体化。<sup>[7]</sup>其四,中国社会福利资格条件认定的本地与外地间差别导致的困惑。一方面,只有具备特定地区的户籍身份、职业身份的公民才可以获得大体一致的福利待遇;另一方面,即便是生活或工作在同一地区,非户籍身份或非职业身份公民却被排斥在

福利资格之外。<sup>[8]</sup>我们仔细梳理和分析上述四大困惑后发现它们分别对应着中国福利制度建构的四大维度(战略、理念、政策与对象)中的困境。进一步而言,战略层面凸显了中国特色现代社会福利制度框架设计的不足,理念层面揭示了宏观体制层面的福利观念的偏差,政策层面指出了中观政策设计层面的技术难题,而对象层面则交代了微观运作层面的身份差别。

从社会政策学视角出发,我们的基本追问是:为何中国反贫困成就巨大而福利制度建设却困境重重?具体而言,实务界认为,消除贫困、全面建成小康社会不仅是中国特色社会主义的应有之义,也是中国反贫困事业的基本目标。理论界则有不同视角的看法。左停等从社会保障建设的视角指出,作为福利社会主要制度载体的社会保障建设既是反贫困事业的重要工具,也是反贫困综合目标的重要部分。<sup>[9]</sup>林闽钢从国家福利发展战略的视角指出中国长期以来是“高增长、低福利”的发展模式,并提出从消极福利转向积极福利从而建设“社会服务国家”。<sup>[10]</sup>岳经纶(Kinglun Ngok)则从社会政策演进视角指出了中国社会政策的碎片化特点和内在冲突,并提出建构社会政策体制和社会福利模式意义上的“社会中国”。<sup>[11]</sup>前两种视角分别指出了反贫困事业与社会保障建设之间的基本关系,以及中国过去的发展经验与未来福利发展模式的方向,而后一种视角则着重强调了当代中国社会政策实践的内在矛盾,并结合社会政策理论对话建构了较为符合中国实际的概念框架。本研究则重在探讨中国当前反贫困行动与社会保障建设的张力及其所蕴含的社会福利制度建设内涵。基于此,我们试图以前两种视角为参照,从反贫困的经验角度检视中国的福利制度建设效果、机制和愿景,并重点从“社会中国”的理论视角探讨反贫困机制反哺社会福利制度建构的可能路径,以便回应上述诸多困惑。

我们的研究问题是:在社会政策学意义上,中国反贫困政策实践体现了哪些福利元素,其战略、理念、政策与对象分别是什么?如何从“社会中国”的概念框架出发将反贫困机制与社会福利建构的分立局面进行整合?这对于进一步建构中国特色现代社会福利制度框架有何启示?简言之,本文关注的是中国的反贫困机制对中国福利制度建构的反哺依据、路径与意义。

## 二、全球贫困视角下的福利国家建设与中国反贫困政策:基本理念、制度框架与经验比较

世界贫困史学者史蒂夫·博杜安(Steven M.

Beaudoin)从全球化的视角研究贫困的历史演变时发现:近代世界发展史上(约公元1450—1945年)的贫困现象及其研究经历了从贫困形式到反贫困观念进而到反贫困结构的重大变化,而这一变化是在以西欧国家为核心主体的经济全球化、工业化以及帝国主义作用下实现的。<sup>[12]</sup>基于此,世界贫困历史的走向,尤其是反贫困历史的发展趋势逐渐从世界各大文明相对独立演变、受地方文明与环境独特影响的局势转变为以欧美的贫困观念为主导、受欧美西方国家的反贫困结构制约且不断地遭受西方国家的剥削又得到其援助的矛盾而复杂的局面。<sup>[13]</sup>换言之,尽管第三世界不发达国家的贫困经验构成了全球贫困图景的主要现象与问题,但是贫困理论与反贫困政策设计则是在欧美发达国家经验上发展而来并主导全球贫困治理话语体系。因此,为了回应中国反贫困与福利制度建设的战略悖论,有必要从中西反贫困战略差异入手进行梳理比较。

#### (一)中西反贫困战略差异:社会民主主义与科学社会主义比较

1793年,著名的数学家、政治活动家孔多塞侯爵(Antoine Caritat, Marquis de Condorcet)在参加法国大革命被捕入狱期间完成的著作《人类精神进步史纲要》出版。在该书的最后章节,他简述了社会保险的内容及其在缓解不平等、不安全与贫困上的作用。<sup>[14]</sup>他认为,应当通过给老人提供救济、给妇女和儿童提供津贴来应对家庭风险。他的思想在约一个世纪后影响了欧洲的社会保险制度,奥托·冯·俾斯麦(Otto Von Bismarck)在1883年主导通过《疾病保险法》,1884年主导通过《工伤保险法》,1889年主导通过《老年和残疾保险法》。然而,从反贫困的角度来看,无论是孔多塞还是俾斯麦都主要针对的是工业社会中的劳动工人,而不是一般意义上的穷人;在重要的文献记录中,最早关注穷人的研究者要追溯到前工业社会,以西班牙的人文主义者袁·路易斯·维韦斯(Juan Luis Vives)为代表。

1526年,西班牙的人文主义者袁·路易斯·维韦斯向比利时的布鲁日市镇议会提交了《救济穷人》(On Assistance to the Poor)的报告,首次系统地向政府提出了“如何救济穷人”的系列议题、思考和方案。<sup>[15]</sup>在这份简短的报告中,他主张政府应当承担救济穷人的责任,不仅要为他们提供一定层次的金融救济,还要为缺乏劳动技能的穷人提供技能培训,并且为穷人的子女提供教育。尽管布鲁日市镇议会直到1557年才采纳了他的提议,但

是他的报告影响了16世纪30年代英格兰和德意志的社会救助立法进程与理念,为英国《济贫法》的出台打下了理念的基础。<sup>[16]</sup>维韦斯认为,任何人不应当被饿死,政府应当为每个居民提供最低的保障,并且制定瞄准穷人的救济计划;他认为无论穷人、富人都应当工作,从而避免那些闲着就会做的各种邪恶想法和行动,任何人都不能在闲散中度过生命。400多年后的1942年11月,在反贫困意义上,同样具有划时代意义的《社会保险与相关服务》(Social Insurance and Allied Services,也称《贝弗里奇报告》)被英国经济学家威廉·贝弗里奇爵士(William Henry Beveridge)提了出来。<sup>[17]</sup>该报告首先是消灭贫困的宣战书,认为贫困不仅是人类的公敌,也是以援助为导向的社会保障所要解决的首要问题,并以此原则绘制了英国战后的福利国家社会建设蓝图。而这也进一步推动了欧美各国的福利国家建设进程。

需要指出的是,战后西欧社会的国家建设并没有走上马克思主义的科学社会主义道路,而是在社会主义工人党与当时的资产阶级政治势力的合法斗争中走上了和平演变的民主道路,并产生了与之相适应的社会民主主义意识形态,其中较有代表性的是德国的工人运动和社会主义工人党的斗争成就。<sup>①</sup>具体而言,一战之后西欧国家的社会党(工党)没有选择马克思的暴力革命理论,而是转向了社会民主主义,没有去推翻资本主义制度,而是选择了改良主义,走建设福利国家之路,也就是走上了所谓修正主义道路。德国社会主义工人党是十九世纪后期欧洲最大的工人政党,但后来没有坚持马克思的革命主张。俾斯麦推动一系列社会保险政策的出台,一个重要因素是为了化解德国工人运动的压力。

早期的社会民主主义具有马克思主义科学社会主义内涵,不同于空想社会主义和其他流派的社会主义。但是,在1919年共产国际(又名第三国际)成立之后,社会民主主义这个术语的历史语境发生了根本性改变,它被用来指称第二国际修正主义的社会主义理念,从而与科学社会主义相脱离。究其原因,社会民主主义认为社会主义是后资本主义的社会形态,它不可能在前资本主义地区发生。简言之,德国的社会主义政党从本国的政治实践出发修改了马克思主义的基本学说,主张放弃以革命的方式建立社会主义,而采用议会斗争的合法渠道得到政权。<sup>[18]</sup>在国内政策上,社会民主党提倡和平演变与民主政治,反对无产阶级专政理论,拒绝一切形式的集权专制理念,彻底放弃了

武装暴力的革命学说。在这种意识形态与理念的指导下,社会民主党实行“从摇篮到墓地”的福利国家制度,从另一条途径接近了经典作家预言的“每个人的全面自由发展是其他一切人全面自由发展的前提”<sup>[9]</sup>的理想社会。概言之,在改良资本主义制度,而不是着力于推翻它的过程中产生了福利国家制度。

当代中国以政府为核心主体的贫困治理体系本质上充分凸显了社会主义思想与制度特点,这与沿袭社会民主主义思想的西方福利国家体系存在显著差异。中国特色社会主义制度是马克思主义原理结合中国国情与实践而中国化的伟大成就,它不仅系统地传承并发展了科学社会主义思想,而且其实践在政治、经济、文化与社会等方面取得了堪称世界奇迹的社会主义建设成就。具体到贫困治理领域,则是在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下取得了堪称世界减贫奇迹的脱贫攻坚成就和精准扶贫政策。

下面,我们将从福利国家与福利社会相关的基本概念与理论话语入手进一步论述中西社会福利建设的差异,从而为解释中西的反贫困战略差异寻找恰当的理论视角。

(二)福利国家与福利社会:基本概念、世界福利制度变迁与反贫困作用

20世纪70年代中后期,世界经济形势逆转,西方福利国家普遍出现经济发展停滞和通货膨胀,为了应对经济危机、政府扩张严重以及财政压力,政府开启了一场试图改造和超越“福利国家”的运动,由此而产生了“福利社会”的政治改革口号与理论主张。<sup>[10]</sup>我们将在这一背景下区分几个基本概念,以方便后文论述。

首先,按照国际惯例,社会福利(Social Welfare)制度的含义比社会保障(Social Security)制度宽泛,而社会保障又比社会保险的含义宽泛。尚晓媛认为社会保障是社会福利制度的一部分。<sup>[11]</sup>岳经纶从学术与政策层面回顾了西方各国的社会保障实践与定义后认为社会保障主要关注的是收入问题(Income),通常把社会保障理解为经济保障或者收入维持,其目的是解决公民的经济收入保障问题。<sup>[12]</sup>社会保障在国际社会政策的研究中有相对固定的、通行的含义,指由国家或由立法保证、旨在维护收入安全的制度安排。社会福利的含义则宽泛和含糊得多,一般指作为人类社会(包括个人、家庭和社区)一种正常和幸福的状态。其中,广义的社会福利制度是为了实现这种状态的,包括社会保障在内的制度安排,而狭义的社会福利则

是针对贫困、疾病或老人、儿童等社会弱势群体的社会服务。社会保险则是建立在劳动政策与法律基础之上的具有明显就业导向的保护制度,包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险与生育保险等内容,是社会保障的核心部分。从国家话语来看,贫困、犯罪与疾病等“社会病态”是社会福利的反义词,是社会福利制度建设的治理目标。换言之,反贫困是国家话语中的社会福利制度的基本内涵、基本作用。

其次,按中国的政策话语来看,中国的社会保障是国际话语中的社会福利体制的统称,包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等内容。党的十九大报告中明确指出“加强社会保障体系建设”“全面实施全民参保计划”“建立全国统一的社会保险公共服务平台”“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度,健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系;发展残疾人事业,加强残疾康复服务;坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”。尽管中国的政策文本中对社会保障做了明确的分类与归属,但是在实际的政府业务或群众认识上仍然不尽一致。一方面,涉及社会保障业务的部门包含民政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、农业农村部、国家卫生健康委员会、财政部、教育部等部门,依然会产生“社会保险”与“社会保障”概念混用,以及社会福利、社会救助、安置优抚等细分项目被社会保障笼而统之的问题。另一方面,广大群众则容易模糊地将上述内容统称为“民生项目”或“民生福利”,忽视了不同项目的对象与社会问题的差异,进而影响社会保障制度的落实。需要指出的是,从反贫困的角度去考察可知,尽管中国的社会保障制度含义广泛、内容繁多,客观上的确起到了社会兜底、缓解贫困、防止返贫等反贫困作用,但是除了占比不大的社会救助等少数福利项目外,并非明确以贫困者或穷人为治理对象。更确切地说,中国政府的社会保障建设进程不是从贫困治理的视角进行设计,而是从维持劳动力生产、维护市场发展并促进城镇社会稳定的视角来开展。一方面,这可以从党和政府历来重视扶贫工作,然而实践中出现了扶贫与社保缺乏衔接的问题中得到印证;另一方面,这又引发了中国扶贫实践中的扶贫部门与社保、民政等部门的关系讨论,并让人反思反贫困资源投入的有效性与重复性等结构性问题。

再次,社会政策既指具体的提供或影响国际

惯例意义上的社会福利的政策安排,也指研究这些政策安排的学术研究。<sup>[23]</sup>一般认为,社会(福利)政策产生是出于缓解资本主义市场经济所造成的贫富差距、两极分化乃至社会冲突的需要,是与市场力量导致的商品化相反的“去商品化”(De-commodification)。社会政策的核心关注的是公民福利的提升,而不是国家对社会的控制。就概念关系而言,国际话语中的社会政策对应的是福利国家,是福利国家实现福利提升的政策安排,是其福利制度体系的实际政策设计,是比社会保障大得多的概念。社会保障是社会政策理念的产物,是关注收入转移与收入维持的制度安排。而从中国政策话语来讲,按照中国的社会保障概念来设计社会保障制度基本可以实现西方的社会政策概念意义上的社会福利体系。

最后,西方福利国家向福利社会变迁中的福利多元主义对我国“福利社会”建构产生了重要影响。福利社会理念与主张来自对西方福利国家的反思和声讨,既是一种理论思潮,也是一种政治口号,还是为了应对福利国家危机的政策实践。<sup>[24]</sup>米什拉(Ramesh Mishra)称之为“福利多元主义”,其中最重要的理念或变化是:福利责任或供给的一元主体向多元主体转变,即由政府提供向由国家、市场或企业、慈善组织、家庭或个人等多元提供。在这一潮流影响下,国内诸多学者借此探讨了中国的“福利社会”构建。<sup>[25]</sup>较有代表性的如郑功成提出“迈向中国特色社会主义福利社会”、<sup>[26]</sup>林闽钢提出构建“中国式的福利社会”、<sup>[27]</sup>徐道稳提出“构建发展型福利社会”<sup>[28]</sup>等。其中,相对兼具国际视野和中国经验的是岳经纶在借鉴欧洲社会政策研究者的“社会欧洲”(Social Europe)概念、<sup>[29]</sup>考察中国社会政策实际后提出的“社会中国”(Social China)。<sup>[30]</sup>社会中国,就是中国的社会模式,特别是中国的社会政策与社会福利模式;其与经济中国、政治中国等概念一样,是对中国社会模式的历史、现状与未来的高度抽象;它是一个兼具历史、时间维度与地理、空间维度的概念,既指涉社会福利的提供,又涉及抽象的公民社会权利的建构。具体到反贫困领域,我们认为,国际话语中的多元主义福利体系与中国的融合了政府、市场与企业、个人与家庭等多主体参与的社会政策实践有共通之处;而岳经纶提出的“社会中国”模式,则与中国政府建构的融合了市场机制的经济发展、行政主导的扶贫开发以及多部门参与的(社保)转移支付的大扶贫格局相适应。

综上所述,我们认为:不能仅仅从、也无法完

全从中国的社会保障话语,而是需要从世界福利社会所倡导的福利多元主义理念以及社会中国的模式去理解中国政府的大扶贫格局下的反贫困事业。<sup>②</sup>一方面,发现并梳理这一进程中的社会福利元素及其制度建设进程,进一步在福利多元主义与社会中国的对话中去完善中国的福利制度;另一方面,揭示并总结中国在福利制度建设进程中的反贫困目标实现的社会机制,从而回答本文提出的研究问题。

下面,笔者将依次梳理:中国社会保障视角下的反贫困作用,中国精准扶贫视角下的反贫困理念、路径与对象及其中的福利元素,社会中国视角下的反贫困作用。

### (三)中国社会保障:福利制度的反贫困效果与作用

如前所述,中国的社会保障含义与国际话语中的社会福利体制的统称较为接近。从这一意义上讲,中国的福利制度减贫也就是社会保障制度减贫。下面将简单梳理社会保障在中国反贫困目标中的制度安排、主要作用与具体体现。

首先,中国农村的社会保障与反贫困呈现不断整合的趋势。自2003年以来,农村逐步建立了新型农村合作医疗制度、最低生活保障制度、义务教育制度、农村养老保险制度,尤其是2012年以后陆续大规模实施了危房改造、教育扶贫、健康扶贫以及农民就业培训等扶贫项目。在实践中,扶贫作为一项政府专项任务直到精准扶贫实施以前都是与农村社会保障项目并列的政策任务。有学者将农村社会保障的建立称之为反贫困领域的制度创新,<sup>[31]</sup>也有学者称之为农村反贫困由单一经济性政策向全面社会性政策转变的基本路径。<sup>[32]</sup>对此,我们认为在精准扶贫战略实施之前,农村社会保障虽然客观上起到了预防并减少贫困的作用,但是其政策对象与官方“扶贫”意义上的贫困户或贫困群体并不一致,这说明,随着国家对扶贫工作的重视,贫困的认定标准在逐步提高,在这一过程中社会保障与反贫困呈现逐步整合的趋势。

其次,农村社会保障涉及多项制度,起到综合减贫的效果。姜锡明、王海芳曾系统提及了农村反贫困中的社会保障制度安排,包括社会救助、最低生活保障制度、农村社会互助制度、农村养老保险制度、农村医疗保障制度。<sup>[33]</sup>徐月宾、刘凤芹、张秀兰从当时的农村反贫困中社会保障制度的缺失入手评估了社会救助政策减贫效果,指出当时的社会救助减贫效果较低,应当从社会救助转向社会保护。<sup>[34]</sup>具体而言,他们提出了“四驾马车”的反贫

困政策框架,即由普遍性的医疗保障制度、普惠型社会福利、选择性社会救助以及新型开发式扶贫政策来共同发挥作用。汪三贵在梳理中国30年的减贫经验以及经济不平等加剧所带来的经济增长减贫效应的下降后,提出逐步建立城乡一体化的社会保障体系,不仅使没有发展能力的农村特殊贫困人口通过收入转移和其他福利政策来摆脱贫困,而且将流动人口的贫困问题逐步纳入社会保障体系中加以解决。<sup>[65]</sup>张新文则将上述诸多社会保障项目视为发展型社会政策,将之理解为农村反贫困战略的选择性嵌入要素。<sup>[66]</sup>上述研究告诉我们:虽然在前精准扶贫时代,农村扶贫与农村社会保障制度是分开实施的,但是已有研究基本都将他们理解为农村反贫困战略的重要因素或制度安排,且起到了综合减贫的效果。

最后,农村社会保障既是反贫困战略的重要目标,也是主要路径。左停、赵梦媛、金菁系统梳理了近30年来中国反贫困中的社会保障嵌入内容,认为在中国的反贫困实践中,社会保障既被列为反贫困的重要目标,也是主要路径。<sup>[67]</sup>我们可以简单将其总结为:社会保障既是反贫困的重要目标,也是主要路径。具体而言,通过社会救助实现兜底脱贫、通过农村医疗保险缓解支出型贫困、通过农村养老保险减少老年贫困、通过普惠型社会福利增强贫困者的抗风险能力。具体到贫困治理领域,则是以农村低保兜底的方式来解决缺少劳动能力的家庭的基本生存问题,而精准扶贫则是通过设定贫困线来识别有劳动能力、且对家庭收入低于贫困线的农户进行帮扶以增加其收入和提高发展能力而摆脱贫困。因此,低保等在内的农村社会保障是确保部分家庭脱贫的重要路径,而实现农村社会保障的全覆盖就意味着绝对贫困兜底的实现以及防止返贫的有效实现。

下面,我们将重点结合政策话语分析精准扶贫以来的大扶贫格局下的福利制度特征。

### 三、大扶贫格局下反贫困机制中的福利理念、政策与对象

从世界范围来看,消除一切形式的极端贫困,不仅是联合国《2030年可持续发展议程》的首要目标,也是实现可持续发展的必然要求。从中国的经验来看,中国30多年来的反贫困事业让7亿多人摆脱贫困,使得联合国千年发展目标在中国基本实现。<sup>[68]</sup>自2013年来实施的精准扶贫战略将实现2020年现行标准下所有贫困人口顺利脱贫,提前十年完成联合国可持续发展目标,<sup>[69]</sup>也为实现全面建成小康社会奠定了战略基础。在此背景下,中国农村

扶贫逐渐由政府专项工作上升为国家战略,进而不断强化其政治意义而成为中国共产党的重要使命,由此奠定了大扶贫格局。<sup>[40][41]</sup>我们将在这一格局下去梳理中国反贫困的主要机制及其所体现的福利理念、政策与对象等方面的特征。

#### (一)大扶贫格局下的反贫困机制:兜底保障、党建扶贫与可持续发展

纵览近几年中国农村扶贫,从精准扶贫到后扶贫时代,就是从中央开始精准扶贫战略行动,到坚持“大扶贫”格局,再到全面建成小康社会之后仍然坚持“四个不摘”以及到贫困县建立防止返贫的资金池保障等脱贫“过渡期”的实践过程。在这一进程中,兜底保障、党建扶贫与脱贫“过渡期”建构了中国大扶贫战略的三大反贫困机制。

首先,以“两不愁、三保障”为基本目标的兜底保障机制。“两不愁、三保障”是贫困人口脱贫的基本要求,“两不愁”即不愁吃、不愁穿,“三保障”即义务教育、基本医疗、住房安全有保障。如果说“两不愁、三保障”是脱贫攻坚的基本目标,那么与此相适应的“五个一批”(发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批)则是在实现这一目标的基础上进一步提升脱贫成效与改善贫困地区内生动力的发展机制。这一兜底发展机制与长期贫困研究中心提出的“零绝对贫困道路”一致,他们认为:生活水平接近绝对贫困线的穷人即便是脱离贫困线也可能返贫,而原本不是穷人的普通户则可能会落进贫困线,他们把这种现象称为“贫困化”(Impoverishment)。为了消除贫困化需要构架以社会救助(相当于我国农村的低保)为基础的融合教育政策、就业、妇女与儿童赋权以及社区制度建设等为一体的综合反贫政策体系。<sup>[42]</sup>以我国贫困程度较为严重的贵州省为例,2020年《贵州省政府工作报告》提出,着重解决“两不愁、三保障”突出问题,基本实现建档立卡贫困家庭辍学学生动态清零,基本完成行政村卫生室建设和合格村医配备,基本完成农村危房改造、老旧住房透风漏雨和人畜混居整治任务,基本解决288.24万农村人口饮水安全问题。“两不愁、三保障”得以实现意味着消除了绝对贫困问题,并且为贫困地区和贫困户的发展提供了兜底保障;而以“五个一批”为主要抓手的分类攻坚策略则针对性地促进了贫困地区和贫困户的发展,因此中国脱贫攻坚战的成功首先离不开这一兜底发展机制。

其次,“党政一把手负总责、五级书记一起抓、社会各界共参与”的党建扶贫机制。近几年脱贫攻坚

坚成为国家战略和重大政治任务后,逐步凸显了党的领导在稳步推进脱贫攻坚中的政治保障作用,各地全面落实“省负总责、市县抓落实”的指导方针,形成“党政一把手负总责、五级书记一起抓、社会各界共参与”的党建扶贫机制。总体来看,纵向上形成了宏观、中观和微观的“以党建促扶贫”的三维领导格局,从横向上看则塑造了党的领导和政府主导下的“专业扶贫、行业扶贫与社会扶贫”并举的大扶贫格局。<sup>[43]</sup>(1)党的三维领导格局。第一,“以党建促扶贫”的宏观体制,将党的宗旨融于贫困治理之中,充分凸显党建扶贫的政治高位;第二,“五级书记抓扶贫”的中观指挥系统,通过党的指挥来统筹政府及各事业机构的扶贫任务,充分保障了党的主导作用,提升了脱贫攻坚在各地方的权威性和动员力,具体表现为“中央统筹,省负总责,市县抓落实”的政府负责机制;第三,“扶贫工作队和第一书记驻村扶贫”的微观执行制度,不仅从执行层面保证了党的组织资源、人力资源以及物资资源与贫困村的对接,而且通过扶贫实现了党组织与农村社会有效互动,从而为国家权力参与并塑造乡村治理提供了制度载体。(2)横向上看,党的领导和政府主导下的大扶贫格局:政府主导的专项扶贫、政府部门结对帮扶的行业扶贫、由社会各界参与的多主体扶贫。各行业主管部门分战线组织推动,人大、政协、纪委、军队、民主党派、工商联等积极参与;各社会主体分行业特色推进,高校、国企、民企、社会组织、地方合作社等逐步以资源或行业特色优势积极参与。以脱贫任务较重的四川省为例,精准选派党员干部到贫困地区挂职帮扶、驻村扶贫,为88个贫困县选派1名挂职扶贫副书记,全省11501个贫困村每村实现“五个一”帮扶、20户以上贫困户的非贫困村实现“三个一”帮扶全覆盖,全省5.9万多名驻村帮扶干部常年扎根基层。

再次,以巩固脱贫成效、衔接乡村振兴为目标的脱贫“过渡期”的可持续发展机制。根据党的十九届五中全会精神,全面打赢脱贫攻坚战后,仍然需要采取有效措施,切实巩固脱贫攻坚成果。在这样的战略布局下,中国扶贫的后2020阶段将形成以巩固脱贫成效、衔接乡村振兴为目标的脱贫“过渡期”。具体而言,主要体现在三个方面:(1)设立今后五年为巩固拓展脱贫攻坚成果的过渡期。在过渡期内,继续实行“四个不摘”,即摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。“四个不摘”为后脱贫攻坚时期的政策衔接提供了时间和空间。(2)在过渡期,维持主要帮扶资源、扶

贫政策以及帮扶力量的总体稳定。在总体稳定的情况下继续推进易地扶贫搬迁的后续帮扶和维护,并加强扶贫项目资金资产管理和监督,推动贫困地区特色产业可持续发展,不断健全完善农村社会保障和救助制度。这样既可以进一步巩固脱贫成果,又可以有重点地解决疑难艰深的贫困问题,还可以为有效衔接乡村振兴提供持续的资源与政策动力。(3)健全防止返贫的监测和帮扶机制,有效衔接乡村振兴。党的十九届五中全会还要求建立农村低收入人口和欠发达地区的帮扶机制。可以尝试从中西部已经脱贫摘帽的县中再选择一部分困难的县,支持全面推进乡村振兴,帮助这些县巩固拓展脱贫成果和增强内生发展动力。

## (二)反贫困机制中的福利理念、政策与对象特征

为了调节区域发展不平衡与农村内部的不平等,政府干预机制被引入贫困治理之中,其主要手段是指标分配和财政支持。然而,政府干预机制由于缺乏直接对接困难人群的中间机制,因而容易出现腐败或精英俘获现象。为了应对这一问题,国家不断调整扶贫政策的瞄准单元,由贫困县、贫困村直至贫困户。精准扶贫理念就是在这一过程中被提出。此后,扶贫的政治站位不断提升,并且建构了以“五级书记抓扶贫”为领导机制的党建扶贫大格局。<sup>[44]</sup>“党建扶贫”大格局的出现,将传统上并非针对扶贫对象的,包含农村社会救助、新农合、农村居民养老保险等在内的农村社会保障制度,以往不直接参与扶贫对接的多个部门,以及传统上没有扶贫义务的社会力量等,都包含了进来,这前所未有地丰富了中国扶贫的福利意义和内容。

首先,党建扶贫承载了中国共产党的“初心”理念,<sup>[45]</sup>是中国梦、全面小康、共同富裕的国家治理理念的体现。消除贫困、改善民生、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦,最终实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是党的重要使命。在《摆脱贫困》一书中,习近平同志指出,“脱贫是一项长期艰巨的任务,要有打持久战的思想准备。要把脱贫与农村社会主义精神文明建设结合起来”。<sup>[46]</sup>换言之,脱贫攻坚就是通过一系列扶贫行动来引领和改造贫困群体的生活方式,从而将中国共产党对于脱贫、小康等美好生活的理念融入广大农村贫困群众的日常生活与精神世界。另外,他还指出“只要我们把民众的疾苦了解到、处理好,‘去民之患,如除腹心之疾’,只要我们能真正代表人民的根本利益,‘以百姓之心为心’,我们的周围就会吸引和凝聚起千百万大众,还愁什么社

会不稳?! ”<sup>[47]</sup>由此可见,以精准扶贫为抓手的党建扶贫攻坚战不仅体现了中国共产党立党为公、执政为民以及全心全意为人民服务的初心理念,还彰显了以社会政策为基础的维持社会稳定繁荣与共享发展的国家治理逻辑。

其次,以精准扶贫为基础的大扶贫格局充分体现了全民参与的福利制度特征。一方面,大扶贫格局凝聚了国家、社会、家庭和个人等方面力量共同参与创建美好社会、幸福生活。2015年6月18日在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会,习近平总书记强调,要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局,健全东西部协作、党政机关定点扶贫机制,广泛调动社会各界参与扶贫开发积极性。2017年6月23日习近平总书记在山西太原市主持召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会,再次强调要坚持“三位一体”大扶贫格局,以解决突出制约问题为重点,以重大扶贫工程和到村到户帮扶措施为抓手,以补短板为突破口。另一方面,大扶贫格局着眼于破除城乡二元结构,促使广大农民分享改革发展成果。2013年7月,习近平总书记在湖北考察时强调“要破除城乡二元结构,推进城乡发展一体化,把广大农村建设成农民幸福生活的美好家园”。<sup>[48]</sup>有学者曾从社会质量视角对此进行了阐释:精准扶贫是蕴涵社会教育、社会创新、社会动员和社会整合,全民参与的社会创新发展机制;在充分发挥精准扶贫社会给付功能的同时,增强其社会规制功能,提升贫困群体的社会责任和参与意识。<sup>[49]</sup>

再次,精准扶贫对每家每户的强调与福利制度对目标对象的重视一致。2012年12月,习近平总书记在河北省阜平县考察扶贫开发工作时强调:“党员干部都要有这样一个意识,只要还有一家一户乃至一个人没有解决基本生活问题,我们就不能安之若素;只要群众对幸福生活的憧憬还没有变成现实,我们就要毫不懈怠团结带领群众一起奋斗。”<sup>[50]</sup>另外,他还特别强调要想在脱贫攻坚中不落下一个人、一个家庭、一个民族、一个地区,就必须坚持精准扶贫、精准脱贫。另一方面,从社会政策的角度来看,党的十九大报告明确指出“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。党的十九届四中全会公报进一步提出“完善覆盖全民的社会保障体系”目标,并且在这一目标下专门强调“巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”。这种把建构“全民覆

盖的、多层次的社会保障体系”目标与“巩固脱贫攻坚、解决相对贫困”统筹整合的思路充分体现了扶贫与福利制度建设的目标对象的一致性。具体而言,支持建档立卡贫困人口、低保对象、特困人员等困难群体及其他社会成员参加社会保险的“全民覆盖”,能够让政策惠及真正需要的人,实现社会福利目标对象与精准扶贫的建档立卡对象的对接,从而为从社会政策视角建构中国社会福利制度反贫困框架打下了现实基础。

最后,党建扶贫的具体策略直接涵盖了社会福利的基本内容。2015年11月29日,中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)提出,到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿(简称“两不愁”),义务教育、基本医疗和住房安全有保障(简称“三保障”)以及包括社会保障在内的“五个一批”多项脱贫举措。显然,“两不愁、三保障”是将社会保障的具体内容作脱贫式话语表达的体现,而“五个一批”中则专门指出“社会保障兜底一批”,这些都是社会保障的反贫困作用在提供基本公共服务、满足基本需求、增加弱势群体福利、促进社会公平等方面的体现。

由上可知,近年来由党和政府推动的精准扶贫行动承载了大量的社会福利元素,有助于进一步建构城乡一体化的社会福利制度。对此,林闽钢提出我国社会福利体系面临从救济型向制度型、补缺型向适度普惠型的战略转变,并且建构有别于西方福利国家的、符合中国经济社会关系的中国特色目标的福利模式。<sup>[51]</sup>我们认为:精准扶贫本身就承载了大量的社会福利内容,其理念、路径与对象是对这一转变的回应和推进,也是建构中国特色的社会福利体系的重要抓手。然而,如何建构、如何将精准扶贫纳入社会福利制度的框架中?我们发现,以精准扶贫为基础的大扶贫格局与社会中国的框架在理念、政策与对象乃至内容等方面比较一致。下面,我们试图从社会中国的视角,将中国的反贫困政策加以整合以便推进中国的社会福利制度建设。

#### 四、从精准扶贫到社会中国:2020年后福利制度的实践问题与理论前瞻

岳经纶(Kinglun Ngok)提出了“社会中国”(Social China)的概念和维度,下面,我们将从这一角度去考察中国的社会福利建设实践问题与理论前瞻,并在此基础上结合已有研究探讨中国后精准扶贫时代的反贫困事业趋势。

首先,社会中国是对当前中国社会福利建设中的身份差别和地域差异的回应。一方面,从地域

分布来看,由于我国地域辽阔,城乡和区域间发展不平衡,加上户籍制度的分割,我国的社会政策一直存在着地方化的特色,导致各地社会保障具体制度和实际福利水平存在明显的差异。另一方面,从社会政策对象的身份类别来看,城乡之间、地区之间、劳动力市场内部与外部之间存在显著的差异,而且这种差异在城市或区县层面也得到小规模的复制。因此,中国的社会福利建设存在显著的单位差异与身份差别,尚缺乏较为统一的社会福利意义上的公民身份,而只有以城市或区县为单位的基于户籍制度的地域公民身份或以用人单位为基础的基于正式编制与否的单位公民身份。而社会中国的提倡既是从当前的实践经验中对这一悖论的发现,也是试图从长远出发推进这种地域公民身份在空间上不断扩张、单位公民身份在社会福利上的不断均衡,进而逐步实现全国意义上的以基本公共服务均等化为特征的“社会中国”。

其次,社会中国为中国特色的社会福利体系建设提供了理论总结和前瞻。一方面,从基本理念上看,“社会中国”倡导实现统一的社会公民身份。社会学家马歇尔指出,直到20世纪他所谓的“社会权利”(Social Rights)出现后,公民身份发展才算完成,社会权利就是享受国家提供的社会福利的权利。而社会公民身份就是指只要是一国公民就可以享受社会权利的基本事实。但是中国的社会政策设计主要基于户籍身份和职业身份,而不是社会公民身份。另一方面,从社会政策设计或制度设计看,社会中国着眼于当前的中国社会保障的碎片化特征,倡导建立一个跨越城乡和区域,具有制度空间整合性的社会福利体系。再一方面,从社会政策的对象看,社会中国试图遵循社会公民权的基本理念,以公民身份去实现社会福利。当前中国各地方都在不同程度地建构社会福利制度,例如东莞已经建立了一个以东莞市辖区为边界、以东莞地域身份为本位的“福利地区”。这种“福利地区”中形成的不分户籍身份、职业身份的社会福利制度实质上形成了“地域公民身份”。虽然其统筹范围比较小,还会因为地方政府的政策创新或学习而产生更加多样化的地域政策,但是可以成为构建“社会中国”意义上的公民身份的有益探索。

最后,社会中国的理念与制度能进一步推进中国的反贫困事业。一方面,从历史维度看,我国的反贫困工作虽然经历了体制改革推动下的农业发展所驱动的减贫阶段、开发式扶贫方式推动的减贫阶段和精准扶贫、精准脱贫阶段,在2020年的贫困标准下全部实现脱贫,但是依然无法确保

2020年后的稳定脱贫和扶贫可持续性;再加上精准扶贫中的“两不愁、三保障”等脱贫标准与收入标准的融合充分体现了社会福利减贫的新机制,因而社会中国的制度设计或许可以成为2020年后的反贫困政策前景。另一方面,从空间或地理维度看,不仅中国当前的贫困程度与地域分布紧密关联(如精准扶贫阶段反贫困的难点重点在深度贫困地区,国家划定的14个连片特困区),而且中国的反贫困政策设计也具有显著的地域差异(如脱贫进度、扶贫标准和投入力度总体上呈现东部沿海发达省份高于中部一般发达省份再高于西部欠发达省份)。那么从社会中国的视角进行福利制度设计,从推进城乡基本公共服务均等化入手既能为差异化的地域贫困提供基本的兜底减贫,又能实现社会政策托底意义上的防止返贫。

## 五、结论与讨论

本文在中国福利制度建设的四大困惑的基础上提出了中国社会保障建设与大规模反贫困行动间张力的追问,进而概括了中国福利制度建设的四大困境,并重点从理念、制度与反贫困实践等方面进行了回应,最后探讨了“社会中国”视角下的中国反贫困机制反哺中国福利制度建设的依据、路径与意义。首先从早期福利制度建设的理念争论的视角分析了中西福利制度建设的差异,并从社会福利相关的基本概念和理论话语入手比较了中西方的社会福利制度的差异。回应了中国福利制度建构的战略困境,即社会民主主义与科学社会主义的思想理念差异奠定了中西方福利建设战略的不同,这种不同表现为西方以福利国家建设解决了包括贫困在内的诸多社会问题,而中国的社会保障则以保护劳动力生产、市场转型与社会稳定为目标,并在此之外另外实行一套扶贫的政策与行动体系。其次,梳理并总结了中国大扶贫格局下的反贫困机制(即兜底保障、党建扶贫与脱贫“过渡期”)及其所体现的福利元素,以此理解其福利理念、政策与对象等层面的困境。最后在此基础上从“社会中国”的概念框架挖掘并前瞻了中国福利制度减贫的社会机制。具体而言,中国的扶贫政策实践中包含了大量的社会福利元素,体现了中国共产党的初心理念、全民参与的福利特征、每家每户的对象特征;可以从社会中国的福利框架对反贫困政策的实践进行理论整合,即建构以社会公民权为基础的福利理念、具有整合性的跨越地域与身份差别的社会福利体系、以无差别的社会公民身份为识别对象的社会福利建设模式。

国内社会政策学者王春光指出“中国的社会

政策实践刚迈过兜底保障和适度普惠阶段,正在建构高级普惠的社会福利体系,同时为了避免高级普惠阶段可能存在的福利依赖和福利陷阱问题,有必要提前引入多元积极参与理念和方法”。<sup>[52]</sup>按照这个判断,从贫困治理与社会福利间关系角度来探讨中国福利制度的建设,本研究具有较为重要的研究意义。第一,有利于将中国绝对贫困攻坚战中的中国经验与世界福利国家理论进行比较与借鉴,从而推进中国特色现代社会福利制度框架的建构。一方面,中国在保持经济高速稳定增长的基础上取得了举世瞩目的反贫困成就;另一方面,西方许多福利国家则面临着内部债务重压、政府改革困难与外部投资乏力、经济复苏缓慢的两难困境。因此,中国消除绝对贫困、全面建成小康社会后的福利制度建设如何在有效回避欧美福利国家危机的同时,又能与福利国家理论进行比较对话,是值得进一步关注的大问题。第二,有助于从更广阔的国际视野看待贫困治理问题。贫困治理绝不仅仅是“打赢脱贫攻坚战”、消除绝对贫困,更重要的是在完成这些目标之后的福利制度建设问题。如何从扶贫实践中发现中国福利制度建设的客观困境,并结合世界经验增加对这些困境的认识,从而设计更加完善、合理且高效的社会政策体系也是值得进一步探究的课题。第三,有益于探究中国基本公共服务政策体系的城乡差别、身份差异与职业分歧,从而为解决相对贫困的长效机制提供切入点,进而有助于统筹解决中国城乡贫困问题以及未来可能造成的技术排斥性失业贫困问题。中国扶贫政策的视角主要聚焦于中国农村,尚未从贫困治理视角去关照城市贫困问题,因而也就较少关注中国的非正规经济中大量存在的“工作贫困”(Working Poor)问题,以及可能会出现由于人工智能、机器人等技术变革所导致的失业贫困问题。

总之,本文基于中国扶贫实践问题而关注社会中国这一新构想,试图从这个角度提供更多的政策或理论启示。随着理论的精进和视野的开阔,笔者将进一步在中西理论与经验的比较对话中推进上述研究,以便为国内外的贫困与社会政策研究略尽绵薄之力。

#### 注释:

①1875年5月,德国社会主义工人党成立(1890年改称德国社会民主党,希特勒执政时期被取缔,1945年后恢复)。1877年,该党拥有41种报纸,14个印刷所;同年,国会选举获得50万张选票,12名党员当选为国会议

员。1880年大选,该党获得55万张选票,在国会中占有24个议席;1890年获得142万张选票,占据35个席位,成为国会大党之一。在此期间,德国政府为了缓和阶级矛盾,在“铁血宰相”俾斯麦的主持下,通过了一系列劳动保障立法。1881年颁布《大保险法》对工人实行全面的社会保护,因而德国是世界上第一个实行社会保障的国家。尽管1878年10月,俾斯麦颁布了针对社会主义工人党的《反社会党人非常法》,但是德国社会民主党领导工人运动,进行了一系列合法斗争,工人的生活得到极大的改善,社会民主党的政治地位逐步提升。与此同时,英、法等西欧国家的社会党人在议会斗争中也取得了一定的成功。

②本文所指的社会福利遵循国际惯例的话语意义,以便与中国社会保障实践中的对应词语加以区分。

#### 参考文献:

- [1]Michael B. Katz. The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty [M]. New York: Oxford University Press, 2013: 1-3.
- [2]黄承伟.为全球贫困治理贡献中国方案[J].中国扶贫, 2017(17): 2.
- [3]左停.社会保障与减贫发展[M].长沙:湖南人民出版社, 2018: 3.
- [4]贺雪峰.中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策[J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, 71(3): 147-153.
- [5]Vasilevska L. Rural Development and Regional Policy: Conceptual Framework [J]. Facta Universitatis, 2010, 8(3): 353-359.
- [6]黄宗智.跨越左右分歧:从实践历史来探寻改革[J].开放时代, 2009(12): 80-90.
- [7][8][11][30]岳经纶.社会政策与“社会中国”[M].北京:社会科学文献出版社, 2014: 2-15.
- [9][37]左停,赵梦媛,金菁.路径、机理与创新:社会保障促进精准扶贫的政策分析[J].华中农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 1-12.
- [10]林闽钢.中国社会福利发展战略:从消极走向积极[J].国家行政学院学报, 2015(2): 73-78.
- [12]Beaudoin, S. M. Poverty in World History [M]. London: Routledge, 2007: 57.
- [13]Geremek Bronislaw. Poverty: A History [M]. Cambridge MA: Blackwell, 1994: 120-123.
- [14]Condorcet. Esquisse d'un Tableau Historique des Progres de L'esprit Humain [M]. Paris: GF-Flammari- on, 1988: 273-274.
- [15]Juan Luis Vives. On Assistance To the Poor [M]. SNJM, 1526: 4.
- [16]Fontaine R B M M . On Assistance to the Poor by Juan Luis Vives [M]. The Sixteenth Century

Journal, 2000: 627-628.

[17] Beveridge H.W. Social Insurance and Allied Services[M]. HMSO, London, Reprinted, 1995: 849.

[18] 王云龙, 陈界, 胡鹏. 福利国家: 欧洲再现代化的经历与经验[M]. 北京大学出版社, 2010: 4-6.

[19] 叶汝贤. 每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件——《共产党宣言》关于未来社会的核心命题[J]. 中国社会科学, 2006(3): 4-14.

[20] Johnson N. The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism[M]. University of Massachusetts Press, 1987: 1-5.

[21] 尚晓援. “社会福利”与“社会保障”再认识[J]. 中国社会科学, 2001(3): 113-121.

[22] 岳经纶. 社会政策学视野下的中国社会保障制度建设——从社会身份本位到人类需要本位[J]. 公共行政评论, 2008(4): 58-83.

[23] Hartley Dean. Social Policy[M]. Cambridge: Polity, 2019: 2.

[24][27] 林闽钢. 西方“福利社会”的理论和实践——兼论构建中国式的“福利社会”[J]. 江苏社会科学, 2010(4): 46-51.

[25][加] 米什拉. 资本主义社会的福利国家[M]. 郑秉文, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 115.

[26] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略: 理念, 目标与行动方案[M]. 人民出版社, 2008: 1-5.

[28] 徐道稳. 以发展型社会政策构建发展型福利社会[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2008, 25(1): 90-94.

[29] Giddens A. Diamond, P. Liddle, R. Global Europe, Social Europe[M]. Blackwell Press, 2006: 3-9.

[31] 王锡桐. 中国西部农村反贫困的制度创新[J]. 重庆社会科学, 2006(10): 7-10.

[32] 董晓波. 农村反贫困战略转向研究——从单一开发式扶贫向综合反贫困转变[J]. 社会保障研究(北京), 2010.

[33] 姜锡明, 王海芳. 农村反贫困战略中的社会保障制度安排[J]. 农村经济, 2007(6): 68-71.

[34] 徐月宾, 刘凤芹, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J]. 中国社会科学, 2007(3): 40-53.

[35] 汪三贵. 在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价[J]. 管理世界, 2008(11): 78-88.

[36] 张新文. 我国农村反贫困战略中的社会政策转型研究——发展型社会政策的视角[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4): 93-99.

[38] 辛闻. 今年联合国千年发展目标在中国基本实现[EB/OL]. 中国发展门户网, 2015-10-16.

[39] 黄承伟. 为全球贫困治理贡献中国方案[N]. 人民日报, 2017-07-20.

[40] 王春光, 孙兆霞, 曾芸. 社会建设与扶贫开发新模式的探求[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 2-5.

[41] 吴高辉. 双重异化: 中国农村扶贫形式主义悖论的多案例比较[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(2): 49-69.

[42] Shepherd A., Scott, L., Mariotti C., Kessy F., Gaiha R., Corta LD., et al. The Chronic Poverty Report 2014-2015: The Road to Zero Extreme Poverty[M]. Overseas Development Institute, 2014: 179-84.

[43] 吴高辉. 集权的复合治理: 国家权力再生产机制及影响——基于党建扶贫的多案例研究[D]. 中山大学博士学位论文, 2020(6): 1-5.

[44] 吴高辉, 岳经纶. 面向2020年后的中国贫困治理: 一个基于国际贫困理论与中国扶贫实践的分析框架[J]. 中国公共政策评论, 2020, 16(1): 13-41.

[45] 李小云, 徐进, 于乐荣. 中国减贫四十年: 基于历史与社会学的尝试性解释[J]. 社会学研究, 2018, 33(6): 35-61.

[46][47] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福建人民出版社, 1992: 35-53.

[48][50] 杨英杰. 脱贫攻坚的“一二三四五六七”[N]. 学习时报, 2017-10-11.

[49] 陈静, 赵新光, 韩雨新. 社会质量视域下精准扶贫的理念和机制创新探索[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2018, 35(2): 35-41.

[51] 林闽钢. 中国适度普惠型社会福利体系发展战略[J]. 中共天津市委党校学报, 2011(4): 82-85.

[52] 王春光. 中国社会政策阶段性演变逻辑[J]. 国家行政学院学报, 2018(3): 46-55+153-154.

(编辑: 冯洁)

**Key words:** Smart city; Governance innovation; Coupling effect; Mechanism

(9)

### The Method of Community Researches from 1910s: Theoretical Analysis as the Main Axis with Empirical Studies' Improvement under the Changing Issues

Wu Xiaolin Xing Yifei

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

**Abstract:** Since "Chicago School" initiated modern community studies, community governance studies have gone through 100 years of history. Methods serve the theme and play an important role in the research and theoretical innovation. With the historical and comparative analysis of the community governance, this research found that: first, the topic of the English academia has transformed from the community types, community structure, community development to the sense of community, with theoretical analysis method dominated for a long time; since the 1980s, the empirical method has become the main one. secondly, the research in China has transformed from rural communities to the modern theme of community service, community construction and community governance, with the theoretical analysis as the main method, and the empirical research increased rapidly. Third, under the influence of three factors of "topic, discipline and subjective cognition", there are cognitive differences between "methodological concern" and "emphasis on ontology" between China and the English academia. The future research on community governance in China should not only focus on the micro process but also connect the macro structure, introduce the "structural-process" paradigm.

**Key words:** Community; Community governance; Research method; Community governance structure

(10)

### The Construction of Welfare System in the Process of Anti-poverty in China

—A Study Based on the Social China Perspective

Wu Gaohui<sup>1</sup> Kinglun Ngok<sup>2</sup>

(1. School of Public Administration, Central South University, Changsha 410087; 2. School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275)

**Abstract:** Why should the Chinese government implement large-scale anti-poverty strategies and actions while vigorously promoting the construction of the social security system? From the perspective of social policy, the welfare elements in the design of China's anti-poverty policy are reviewed, compared and refined, in order to understand its ideas, policies and targets, on which basis it looks forward to the social anti-poverty mechanism of China's welfare system. We argue that: (1) China's targeted poverty alleviation policy design contains a large number of social welfare elements, reflecting the "first heart" concept of the Communist Party of China; (2) The practice of anti-poverty policy can be integrated theoretically from the welfare framework of Social China, to build a welfare concept based on social citizenship with integrated social welfare system that transcends regional and identity differences, and a social welfare construction model that recognizes non-differentiated citizens. The possible innovations are: (1) it explores the construction mechanism of welfare system in China's anti-poverty path from the perspective of social policy; (2) further enriched the conceptual framework of Social China and provided a new perspective for the research and practice of social policies in China after 2020.

**Key words:** Social welfare system framework; Poverty; Social China; Social policy; China

(11)

### Agency's "Funnel Effect": An Explanatory Framework of Intra-Party Regulation Implementation

Song Xiongwei

(Department of Political Science and Law, Party School of The Central Committee of C.P.C National Academy of Governance, Beijing 100089)

**Abstract:** The implementation effects of Intra-Party Regulations have a great impact on the deployment of the momentous strategies in China, such as Party supervising its own conduct and strict discipline with Party in every respect. It also impacts on several critical issues such as the formation of a good political environment and the building of the long-term leadership competence of the Party. Wondering the factors in the implementation of Intra-Party Regulations, this research focuses on the implementation of three Intra-Party Regulations (Regulations on Inspection of the CPC, Regulations on Official