

从制度创新视角看中国共产党 社会救助思想的发展^{*}

◎ 高冬梅

内容提要 从制度创新的视角看,党的社会救助思想发展历经三个阶段:民主革命时期认为社会救助问题可通过推翻旧制度“一揽子解决”;新中国成立后前30年认为社会救助问题可随着社会主义制度的建立根本解决;改革开放以来认为社会救助问题只有从根本社会制度加上社会保障制度创新才能得到有效解决。从这个过程中可见:党对社会救助概念的理解呈现出广义和狭义相结合的趋势,对社会救助途径的把握呈现出宏观和微观相结合的趋势;党的社会救助思想有鲜明的时代特征和开放性;党的社会救助思想的发展过程即是其现代转型的逐步深入过程等。党的社会救助思想发展有诸多启示,例如社会救助的人文关怀要差别化对待,社会救助制度创新要走法治化道路等。

关键词 制度创新 中国共产党 社会救助 思想

(中图分类号)D632.1 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2017)01-0123-06

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2017.01.015

社会救助是指政府与社会面向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社会保障制度。^①其目标群体包括自然性弱势群体(灾民)、生理性弱势群体(孤老残幼)和社会性弱势群体(社会贫困户)。在人类历史进程中,社会救助是一个永恒的话题,因为无论人类社会处于哪个发展阶段,自然灾害的发生、先天生物性因素的差异都是不可避免的,人类社会的相对贫困都是存在的。社会救助的永恒价值就决定了研究社会救助思想和实践的重要性。鉴于思想对实践的指导意义,研究执政党的社会救助思想尤为重要。

中国共产党成立以来,其领导下的社会救助实践成效显著,社会救助制度体系初步形成。这些成就的取得,与中国共产党社会救助思想的发展密不可分。但从当前有关社会救助的研究成果来看,关于中国社会救助制度体系和社会救助实践的研究成果颇丰,而对社会救助思想的研究很少,对中国共产党社会救助

思想的研究更为鲜见。仅寥寥几篇文章初步梳理了特定时期中国共产党社会救助思想的某些方面。^②笔者不揣浅陋,拟从制度创新的视角,对中国共产党成立以来的社会救助思想发展予以探究,揭示中国共产党社会救助思想的发展趋势,为我国社会救助思想和社会救助制度的进一步发展提供借鉴和启示。

一、推翻旧制度的革命是解决社会救助问题的根本出路

民主革命时期是中国共产党寻找拯救中国社会

* 基金项目:国家社科基金资助项目“中国社会救助问题的历史考察和历史经验研究”(10BDJ009)

① 郑功成《社会保障学》商务印书馆2000年第13、14页。

② 参见龚卓《马克思主义视角下的中国社会救助思想研究》,硕士学位论文,湖南农业大学,2013年;张湛《中国共产党社会建设思想研究》,硕士学位论文,内蒙古大学,2014年;拙作《民主革命时期中国共产党社会救助理念与实践的历史考察》(《党史研究与教学》2008年第3期)、《新中国成立后党的社会救助理论创新析论》(《当代世界与社会主义》2011年第3期)、《李大钊社会救助思想析论》(《纪念李大钊诞辰120周年学术论文选集》)等文章。



根本出路、探索中国革命发展规律并为此进行实践的时期。此时期在马克思主义的指导下,中国共产党逐步认识到,近代中国贫穷落后、受尽欺辱的原因是旧社会制度造成的,要想救中国,必须推翻旧的社会制度。在专门探讨社会救助问题时,中国共产党也遵循了通过革命“一揽子解决”的思路,将根本社会制度的变革看作是社会救助的核心内容。

首先认为弱势人群的生存困境主要是旧社会制度造成的。对于社会性弱势群体的成因,此时期党的领导人大多这么认为。如,中国共产党早期领导人李大钊在五四前后的《废娼问题》《新自杀季节》等文章中指出,妓女沦落、民众自杀现象都应“从社会制度上寻找他的原因”。^①又如,1922年《中国共产党第二次全国大会宣言》指出“加给中国人民(无论是工人或农人)最大的痛苦的是资本帝国主义和军阀官僚的封建势力,因此反对那两种势力的民主主义革命运动是极有意义的”。^②再如,毛泽东在抗日战争时期的《中国革命和中国共产党》一文中表达了同样的思想:中国农村和城市中的庞大失业群体及其陷入无以为生的境地是由于“中国的殖民地和半殖民地的地位”。^③对于民国以来我国灾荒频发和灾民的频现,此时期的中国共产党人亦持如是观点,如毛泽东在其1930年发表的《星星之火,可以燎原》一文中认为主要是帝国主义和中国反动政府的统治造成了全国性的灾荒和匪患。^④

中国共产党对弱势群体的这种归因,是近代中国根本社会制度造就积贫积弱的客观事实在党的领导群体主观世界中的反映,是在马克思主义指导下得出的结论,是正确的、深刻的。但灾民的成因必有自然因素,生理性弱势群体的成因必有先天生物性因素。当时中国共产党人很少提及这一点,出于当时社会革命的目的可以理解,但不能说认识没有瑕疵。

其次认为解决弱势人群的生存困境主要靠社会革命以摧毁旧的社会制度。1919年李大钊认为救助妓女根本办法是“社会组织根本改造”。^⑤蔡和森的观点也类似,认为救济中国“失业的知识阶级”“唯一的道路只有打倒压迫中国的外国帝国主义”。^⑥1921年毛泽东也认为社会问题的解决,“社会政策,是补苴罅漏的政策,不成办法”,“激烈方法

的共产主义,即所谓劳农主义,用阶级专政的方法,是可以预计效果的,故最宜采用”。^⑦就当时三座大山压顶的形势,共产党人将变革剥削制度作为社会救助的根本出路,无疑是正确的。但一些共产党人甚至认为根本解决灾荒问题也靠社会革命,这就忽视了自然因素,有失偏颇。另外早期共产党人在主张社会革命的同时排斥社会政策,如蔡和森就在1920年代初发表的《近代的基督教》和《马克思学说与中国无产阶级》两篇文章中把西方基督教和中国资产阶级在中国办学堂和“慈善事业”斥之为“买中国工人欢心”和“防止社会革命的手段”。^⑧这不能说没有罅漏。这种观念直到中国共产党建立根据地局部执政之后才有所改变。

建立根据地局部执政后,社会革命成功还有待日月的情况下,为了救助根据地嗷嗷待哺的社会脆弱群体,中国共产党又广泛探索通过社会政策解决社会救助问题的途径。首先是奉行拿来主义,中国传统的急赈、节约等救助方式都拿来使用。其次是遵照马克思主义“根本解决”问题的思路创新救助方式。如提出了发挥民众主观能动性的生产自救、大力加强防灾设施建设等思想。早在中央苏区时期,为涵养水源和防治水土流失,党和根据地政府大力提倡兴修水利、植树造林。到1934年仅江西等四省就新建水利工程892座。^⑨再如,主张变革生产关系。主张通过建立劳动合作社等劳动互助组织、开展合作运动来弥补生产资料和劳动力的不足。这些措施都是切合实际的。遗憾的是,由于当时处于革命时期,中国共产党人基本没能将这些社会救助实践上升到思想理论层面。

① 李大钊《李大钊全集》第2卷,人民出版社,2006年,第273页。

② 中央档案馆《中共中央文件选集》第1册,中共中央党校出版社,1989年,第114页。

③ 毛泽东《毛泽东选集》第2卷,人民出版社,1991年,第645~646页。

④⑦ 毛泽东《毛泽东选集》第1卷,人民出版社,1991年,第101、2页。

⑤ 李大钊《李大钊全集》第3卷,河北教育出版社,1999年,第214~216页。

⑥⑧ 蔡和森《蔡和森文集》,人民出版社,1980年,第435、75、700页。

⑨ 赵效民《中国革命根据地经济史(1927-1937)》,广东人民出版社,1983年,第330页。



二、社会主义制度的建立是解决社会救助问题的根本途径

新中国成立后,中国共产党成为执政党,掌握了制度创新的主导权。新中国成立到改革开放前是党探索如何建设社会主义的时期。此时期,中国共产党人认为,根本社会制度的置换——社会主义制度代替旧的剥削制度——是社会救助的根本途径。

新中国成立后到改革开放前,对弱势群体存在的原因,党的领导集体认为是旧的社会制度造成的。如毛泽东在党的七届三中全会的报告《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》中指出:是“帝国主义和国民党反动派的长期统治,造成了生活经济的不正常状态,造成了广大的失业群”。^①这种观点也反映到当时政府颁布的社会救助法规中。如救灾条例《政务院关于生产救灾的指示》(1949年)、救助失业条例《政务院关于救济失业工人的指示》(1950年)等都持这种观点。^②而且这种认识一直到改革开放前都居于主导地位。

根本社会制度的置换——社会主义制度的建立——被认为是社会救助的根本出路。建国初期刘少奇在《关于土地改革问题的报告》(1950年)中阐述的观点颇有代表性:中国共产党人认为自己与慈善家的观点不同,中国共产党人认为土地改革这样的局部变革仅能部分地解决而不能全部解决农民的一切穷困问题;只有工农业生产大发展,“并在最后走上社会主义的发展,农民的穷困问题才能最后解决。”^③三年后,毛泽东在关于农业互助合作的谈话(1953年)中也表达了同样的思想“搞农贷,发救济粮……等等,这些都是好事。但是不靠社会主义,只在小农经济基础上搞这一套,那就是对农民行小惠。……不靠社会主义,想从小农经济做文章,靠在个体经济基础上行小惠……解决国计民生的大计,那真是‘难矣哉’!”^④在这里,党的领袖们提出了“走上社会主义的发展”才是解决社会救助问题根本出路的思想,也表达了社会主义制度建立后就能根本解决贫困问题的意思。在这两种认识中,前者无疑是正确的。后者的认识根源是传统社会主义观和苏联社会主义实践:社会主义就是公有制,就是

泛福利、平均主义的分配制度等;在这种制度下,没有失业等造成的贫困问题,没有贫富差距造成的弱势群体问题;因此社会救助问题随着社会主义制度的建立迎刃而解。这是不现实的。因为任何发展中的社会都会出现社会结构各部分的发展失调问题,进而导致社会问题出现。^⑤我国的社会主义社会同样如此。1956年社会主义制度建立后的实践证明,泛福利、平均主义的分配制度等使得失业问题由显性变成隐性、生产效率普遍不高、经济社会发展缓慢。这些制度设计最终使得人们普遍贫穷,自然不能从根本上解决社会救助问题。

那么,对于按照传统社会主义观不该有而现实中确实存在的弱势群体问题如何应对呢?在新中国成立后的前30年,党和政府除了将根据地时期的临时解决方法拿来应急,还进行了具体救助制度的创新,建立了灾民、农村五保户、城市贫民和孤老残幼的救助制度。以农村五保制度为例,1956年1月由中央政治局提出的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(草案)》和1956年6月一届全国人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》中规定,对农村无以为生的老、弱、孤、寡、残疾社员,实现保吃、保穿、保烧(柴火供应)和保葬,年幼的还保教(接受教育)。^⑥“五保户”之称由此而来,五保制度由此建立。之后,政府和社会对五保老人采取了分散供养为主、集中供养为辅的措施。就集中供养而言,尽管“文化大革命”时期有所影响,但对农村五保户的生活发挥了重要的保障作用(参见表1)。不足的是这些制度创新在中国共产党社会救助思想中没能获得应有地位。

^{①④} 毛泽东《毛泽东文集》第6卷,人民出版社,1999年,第69、302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39~40页。

^③ 刘少奇《建国以来刘少奇文稿》第2册,中央文献出版社,2005年,第231~232页。

^⑤ 朱力等《社会问题概论》,社会科学文献出版社,2002年,第57页。

^⑥ 中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编》第8册,中央文献出版社,1994年,第47页;中华人民共和国法规汇编编辑委员会《中华人民共和国法规汇编1956年1-6月》,法律出版社,1956年,第310~311页。



表1 1958-1977年河北省集中供养五保老人统计

年份(年)	五保老人(人)
1958	223235
1959	61052
1960	80168
1961	31192
1962	14768
1963	9321
1965	5000
1971	3755
1975	2819
1977	4642

注:数据参考《河北省志·民政志》(河北人民出版社2010年)第401~403页统计得出。

三、社会救助问题的解决需要各层次社会制度的改革、建设和创新

按照传统社会主义观建立的社会主义效率不高,影响了生产的发展,也影响了中国的脱贫,所以社会主义制度还需要自我完善,还需要通过改革继续进行制度创新以促进生产的发展,从而改善民生。

“文革”结束后,党中央直面中国的贫困。邓小平曾多次谈到中国的贫穷问题,1980年他在会见赞比亚总统卡文达时曾指出“现在说我们穷还不够,是太穷”。^①他还反复强调贫穷不是社会主义、发展太慢不是社会主义,并从制度的视角思考解决贫困问题:改革原有经济体制中不适合生产力发展的方面。邓小平振聋发聩的呼吁,使得依靠社会主义制度的改革和创新解决中国的贫穷问题逐渐成为此时期党中央的共识,中国的改革开放就这样开始了。

改革开放后的党中央领导集体树立了通过发展解决弱势群体问题的理念。邓小平明确指出,中国解决一切问题的关键,是要靠自己的发展——“发展是硬道理”,江泽民也曾指出改革开放“是决定当代中国命运的历史性决策。”^②并在党的十六大报告中提出发展是党执政兴国的第一要务。胡锦涛在十七大上进一步指出“只有社会主义才能救中国,只有改革开放才能发展中国,改革开放决定着国家的命运”。并在“发展是硬道理”和“发展是执政兴国第一要务”的基础上提出科学发展观。这些通过宏观的根本社会制度的改革促发展的理念,使得中国经济快速发展,中国的贫困问题大大减少。从1978-2000年,人民的生活水平大大提高,中国

农村未达到温饱的贫困人口由2.5亿减少到3000万人。^③许多弱势群体的生活问题得到相应解决。

改革使经济发展的同时也会产生新问题。在改革的市场化进程中,优胜劣汰的竞争机制和产业结构的调整等多种原因导致社会贫富分化,甚至出现了大量下岗失业人员为主的新贫困群体。于是,中国共产党领导集体认识到在改革和发展的制度设计中,经济领域不能一头独大,制度设计和创新既要为了发展考虑效率,还要为了弱势人群的生计而考虑公平:在通过改革进行经济领域的制度创新时,还要进行社会领域的建设和制度创新,于是,解决弱势群体问题必须创新社会保障制度,成了“三个代表”和科学发展观的应有之义。

最早明确提出要重视社会救助等社会保障制度建设的是1990年底党的十三届七中全会,这次会议特别提出要“逐步完善社会保障体系”,“认真做好优抚工作和社会救济工作。”^④1993年6月上海市首创的城市居民最低生活保障线制度,拉开了社会救济制度改革的序幕。1999年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,标志着基于现代社会治理理念、强调政府责任和立足于民众权利的新型社会救助制度在全中国正式建立。21世纪初,中国共产党特别重视将新型社会救助制度建设与发展推进快车道,农村新五保、农村“低保”和医疗救助等社会救助制度相继建立,受惠民众越来越多。2006年,全国得到低保人数:城市达到2240.1万人,农村达到1593.1万人;得到医疗救助的人数:农村1559万人次,城市187.2万人次;农村得到特困户救助的有775.8万人,得到新五保供养的有503.3万人。^⑤因此,社会救助制度创新和发展在中国共产党社会救

① 邓小平《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年,第312页。

② 江泽民《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》,中央文献出版社2002年,第4页。

③ 新华社《〈中国的农村扶贫开发〉白皮书发表》,人民网, <http://www.people.com.cn/GB/paper39/4456/502187.html>。

④ 中共中央文献研究室《中共中央十三届四中全会以来历次全国人民代表大会中央全会重要文献选编》,中央文献出版社,2002年,第85页。

⑤ 《2006年民政事业发展统计公报》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/200712/200712000064949.shtml>。

助思想中占据越来越重要的地位。2007年党的十七大在阐述加快推进以民生为重点的社会建设时提出要“加快完善社会保障体系”“健全社会救助体系”。^①2008年国务院总理温家宝强调“社会保障制度是保证国家长治久安的根本性制度。”^②2012年中共十八大给社会保障的定位“是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度”。对社会救助制度重要性的强调前所未有。

十八大以来,党中央、国务院在保障和改善民生问题上,更加注重兜底,更加注重扶贫工作,把社会救助事业发展纳入全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国的总体部署,对社会救助制度的建设与创新提出了更高要求,尤其关注社会救助制度的法制化工作。2013年10月国务院总理李克强专门主持召开国务院常务会议讨论社会救助制度问题,会议认为,社会救助制度对于推进市场化改革,促进社会公正,使全体人民共享改革发展成果,具有重要意义,当前社会救助制度的定位是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排。会议还强调,“要以法治方式推进社会救助制度建设,……抓紧把已有的成功做法上升为法规制度。”^③因此,2014年2月国务院终于正式将酝酿多年的《社会救助暂行办法》以中华人民共和国国务院第649号令的形式公布。该《办法》第一次以行政法规的形式,将改革开放以来特别是1990年代以来形成的低保、特困人员供养、灾民救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助等成功的社会救助做法上升为稳定的法律制度,并明确政府在社会救助中的组织管理、提供财政性供给等方方面面的责任,初步实现了社会救助制度的规范化、体系化和法制化。近几年习近平总书记提出“全面小康不能出现有人掉队”的目标,多次谈到扶贫攻坚问题,并把社保政策的兜底脱贫作为扶贫开发的重要手段之一,今后,如何把社会救助与精准扶贫深度融合成为社会救助制度建设的新课题。

四、结语

党的社会救助思想历经上述三个发展阶段。从制度创新视角看,党的社会救助思想发展有如

下特点:

1. 党对社会救助概念的理解呈现出广义和狭义相结合的趋势,对社会救助途径的把握呈现出宏观和微观相结合的趋势。新民主革命时期和改革开放前,党特别强调了民族解放和社会主义制度取代旧的剥削制度对社会救助问题的决定性意义。在党的社会救助思想中,推翻旧制度的革命与社会主义制度的建立,是解决社会救助问题的根本途径,反映了中国共产党人对社会救助概念理解的广义性和解决社会救助问题的宏观视野。改革开放后,党不仅认识到宏观层面社会主义制度自我完善和发展是社会救助的前提和基础,而且深刻认识到微观层面社会救助制度自身创新和建设的重要意义,将广义和狭义的社会救助概念、宏观和微观的社会救助路径统一到党的社会救助思想体系中,彰显了中国共产更为广阔和综合性的理论视野。

2. 党的社会救助思想有鲜明的时代特征和开放性。新民主革命时期,中国革命如火如荼,这一背景使得党将社会救助与推翻旧制度的革命斗争密切地联系在一起。新中国成立后,党相继领导了社会主义制度的建立、建设和改革,其社会救助思想也与社会主义计划经济体制的建立和改革、社会主义市场经济体制的建立和发展等制度变迁紧密联系,与时俱进。因而,首先,党的社会救助思想,一方面深深植根于其领导的中国革命和建设的实践过程,在中国革命和建设过程中逐步确立和发展;另一方面与革命和建设协同共振,也折射出了中国革命和建设的历史进程。其次,作为革命党和执政党的中国共产党的社会救助思想是它对现代中国不同时期社会主要矛盾与任务的积极回应。鲜明的时代感和开放性,是党的社会救助思想区别于其他学术派别社会救助思想的显著特征之一。

^①《胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民网,http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/index.html.

^②温家宝《关于深入贯彻落实科学发展观的若干重大问题》,《求是》2008年第21期。

^③《李克强主持召开国务院常务会议讨论建立健全社会救助制度推进以法治方式织牢保障困难群众基本生活的安全网》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/30/c_117938804.htm.



3. 党的社会救助思想的理论基础是马克思主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系。关于马克思主义、毛泽东思想与党的社会保障思想的源流关系,一些学者如马杰、郑秉文认为中国共产党的社会保障思想,其思想渊源是马克思主义和毛泽东思想。^①笔者深以为然。同时,笔者认为改革开放后党的社会救助思想也是以其在新时期创立的中国特色社会主义理论体系为理论基础的。正因为有中国特色社会主义理论体系的指导,社会救助被赋予了推进市场化改革、促进社会公正、使全体人民共享改革发展成果的重要意义,在依法治国、加强以民生为重点的社会建设格局中社会救助制度建设和创新一步步得到推进,《社会救助暂行办法》的颁布和实施,是中国特色社会主义理论自信的重要成果。今后,在中国特色社会主义理论体系的最新成果——“四个全面”战略思想的指导下,社会救助,作为全面建成小康社会的重要内容之一,必将在全面深化改革、全面依法治国的过程中进入制度建设和创新的新时期,党的社会救助思想也必将因此而得到进一步发展。

4. 党的社会救助思想的发展过程即是其现代转型的逐步深入过程。社会救助思想,简言之,就是人们对社会救助的价值、社会救助的主客体、社会救助的途径等一系列问题的认识。社会救助思想的现代转型是指现代社会救助思想相对于传统社会救助思想在社会救助的价值、社会救助的主客体、社会救助的途径等等一系列问题认识上符合潮流的根本转变,一般以社会救理论中民众权利和法治保障的确立等这些核心理念的形成为转型完成的标志。中国共产党成立后,其社会救助思想就具有“现代性”,社会救助的价值追求不再是传统的维护自身统治,而变成主要是维护人民利益;对社会救助客体也摒弃了传统的道德评判、将敌对势力之外的一切困难群体都视为社会救助对象,初步确立了社会救助政府责任意识;社会救助的途径也主要依靠制度变革和创新。之后,中国共产党社会救助思想的现代转型继续深入,特别是改革开放后,中国共产党社会救助价值追求从维护人民利益为取向逐步发展到更高层次的以实现人的全面发展权为取向,社会救

助的客体范围是全体公民,进一步明确了社会救助的政府责任,并把这些价值追求和救助主客体理念上升到制度层面,建构了包括城乡低保救助、灾害救助、农村五保救助、特困户救助、医疗救助、失业救助、教育救助、法律援助等涉及民众生存和发展诸种权利的社会救助制度体系,特别是最终将这些制度创新以法律的形式确立下来,从而初步完成了社会救助思想的现代转型。这个转型过程,虽然与西方救助思想的转型在时间长短、具体进程和速度方面不一致(西方从文艺复兴开始大致到20世纪中叶完成),但却与其潮流(特别是价值追求)基本一致;虽然与中国其他领域的思想转型内容不同,但转型的时间长短、具体进程和速度大致相仿。这反映了中国共产党社会救助思想转型中的世界潮流和中国特色。

从制度创新视角回顾党的社会救助思想历程,我们得到的现实启示有:

第一 弱势群体问题的永恒性,决定了国家和社会对社会救助问题的回应、解决社会救助问题的有关制度的建设和创新是一个长期的过程,不可能一蹴而就。

第二 根本经济社会制度的选择、经济发展水平、财富的多寡与弱势群体问题的解决程度并不必然成正比,必须充分认识到作为社会财富再分配途径的社会救助制度建设在解决弱势群体问题方面的重要意义。

第三 解决弱势群体问题时,社会救助制度建设和创新绝不能是孤立的,它必须融入同时代的世界潮流和本国政治、经济和社会等领域的制度建设与创新中。

第四 社会救助的人文关怀要差别化对待,社会救助制度创新要走法治化道路。唯有如此,才能实现社会救助的终极目标——人的全面自由发展。

作者单位:北京联合大学马克思主义学院
责任编辑:秦开凤

^① 马杰、郑秉文《计划经济条件下新中国社会保障制度的再评价》,《马克思主义研究》2005年第1期。