

新中国侨务扶贫政策演变及特征分析

○张赛群

摘要: 新中国侨务扶贫政策经历了一番演变, 不同时期对贫困归侨侨眷的关注程度、帮扶范围和帮扶方式有所不同, 并整体上体现了与国家扶贫战略基本一致、阶段性和承继性并存、长期帮扶与临时帮扶相结合等特点。新中国侨务扶贫政策是不同时期我国国情、国力和社会发展程度的反映, 也体现了党和政府侨务理念和扶贫战略的转变。

关键词: 侨务扶贫; 归侨侨眷; 国家扶贫战略

作者简介: 张赛群, 华侨大学政治与公共管理学院教授, 历史学博士, 主要研究方向: 侨务政策 (E-mail: zsq6878@163.com, 福建泉州 362021)。

基金项目: 福建省软科学计划项目 (2019R0063)

中图分类号: D634 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1398 (2020) 01-0065-08

DOI: 10.16067/j.cnki.35-1049/c.2020.01.007

十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视贫困问题, 把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线目标。2015年11月, 中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确提出今后一段时期内脱贫攻坚的目标: 到2020年, 确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫, 贫困县全部摘帽, 解决区域性整体贫困。

侨务扶贫指对贫困归侨 (含部分贫困侨眷) 的救助和帮扶。截至2010年, 我国低于当地最低生活保障线的归侨侨眷总人数为118万余人, 在全国3000万归侨侨眷中占3.93%。^① 与其他贫困群体相比, 归侨、侨眷致贫原因复杂, 影响波及海内外。因此, 做好侨务扶贫工作, 不仅是全面建设小康社会的客观需要, 也是我国凝聚侨心、树立良好国际形象的需要。

作为国家扶贫工作的重要组成部分, 政界和媒体对侨务扶贫工作向来热心, 相关成果以扶贫政策、措施及其成效的宣传和介绍为主。学界则因侨务扶贫对象有限对其关注不多, 个别学者^② 考察了区域性侨务扶贫工作的成效, 但甚少对侨务扶贫政策进行专门探讨。基于此, 本文欲对新中国成立以来侨务扶贫政策的演变、特征及影响因素等进行初步考察。

一 新中国侨务扶贫政策的发展演变

根据政策内容和特征的不同, 大致可将新中国侨务扶贫政策分为以下四个时期。

收稿日期: 2019-06-08

^① 杨子岩 《祖国施善政 华侨根有依》, 《人民日报海外版》2011年08月12日第12版。

^② 丁有校 《广西归侨、侨眷扶贫攻坚刍议》, 《八桂侨史》1997年第1期; 陈友乔等 《东江流域归侨侨眷困难群体民生关爱初探——以河源市为例》, 《惠州学院学报》2016年第4期; 张赛群 《侨务精准扶贫的现状、难点和对策——以泉州市侨务精准扶贫为例》, 《八桂侨刊》2018年第1期等。

(一) 从建国初期到70年代:安置中救济

从20世纪50年代起,新中国政府开始大规模接受来自东南亚等国的归难侨,并实行集中安置和分散安置相结合的政策。这些归难侨多仓促回国,又经长途跋涉,所剩无几,需要政府救助。因此,安置归难侨的过程,本身也是一个救济归难侨的过程。如1960年安置在广西的印尼归侨,从入境上岸到安置点20天内生活费(包括住宿、伙食、医药、车船、搬运、衣物补助等)由国家包下来,之后集中安置这批归难侨的六个华侨农场的基本建设费用由国家划拨,1960—1977年共投入4447.97万元。而20世纪70年代接待和安置越南难侨时,政府投入了更多的资金。根据民政部门的数据,1978年农场每安置一个难侨,需下拨安置费2020元。^①在各部门的努力下,归难侨的基本生活得以保障。

对于归难侨中的困难群体,政府在安置时也有所关注。早在1952年7月,在《关于安置归侨、难侨的几点意见》的报告中,中央人民政府华侨事务委员会(以下简称“中侨委”)主任何香凝强调要“妥善救济”孤儿残老。^②这部分人,根据1956年初内务部批复中侨委《关于过渡时期国内侨务工作若干政策问题的意见(草稿)》,以及同年3月中侨委《关于旅外及归国难侨救济事业费的使用范围和标准的通知》,主要由民政部门按一般社会救济标准分类救济。^③1959—1961年三年自然灾害,一些散居归侨生活异常困难,民政部门按照当地社会标准给予救济后,问题仍未解决,1962年7日内务部发出《关于适当提高散居在城市和农村的归国华侨的救济标准的通知》,确立了“略高于当地社会困难户”的适当照顾原则。具体高出多少,由各地“根据实际情况决定”^④。

地方政府也及时关注到了归侨侨眷救助问题。福建省侨务部门及时救济贫苦归侨和受灾的归侨、侨眷,1955年1月省侨委拨款6万元,救济福州台江区85户308名因台湾飞机轰炸而受灾的侨眷、归侨。次年9月,同安、泉州、南安等地洪灾,省侨委又拨款2.5万元救济归侨、侨眷。另1950—1958年间全省共发放归侨生产救济款275万元;^⑤江苏省自20世纪50年代始就设有华侨补助费,用于贫困归难侨的定期救济和临时救济;云南大理建州初期,历年都有归侨救济款,仅1966年拨给各县市归侨救济费就有8000元。^⑥而在1962年内务部“适当照顾”标准提出后,河北、江苏、安徽等省相继表示:散居困难归侨由民政部门按一般社会救济标准给予救济后仍不能解决困难的,由侨务部门酌情再给予适当救济。^⑦由于实践中各省多将施救对象延伸到了困难侨眷,如浙江文成县1963年以民政救济费救济了归侨4户、侨眷2户,合计250元。^⑧中侨委要求此项救济仅限于归侨。

受国内政治运动的影响,这一时期的侨务扶贫政策有所反复。如“大跃进”期间,侨务扶贫工作出现偏激倾向。1958年8月,国务院下发《关于取消对日本归侨生活补助标准的通知》^⑨,

① 张静《中国为什么不设难民营》,《凤凰周刊》2005年10月20日。

② 国务院侨务办公室政策法规司《新中国侨务政策六十年回顾与探析》,北京:国务院侨务办公室政策法规司,2009年,第179页。

③ 河北省地方志编纂委员会《河北省志·侨务志》,石家庄:河北人民出版社,1995年,第119页。

④ 民政部法规办公室《中华人民共和国民政法规大全》(贰)国家民政法规(2),北京:中国法制出版社,2002年,第1247页。

⑤ 福建省地方志编纂委员会编《福建省志·侨务志》,福州:福建人民出版社,1992年,第252页。

⑥ 大理白族自治州人民政府编《大理四十年》,昆明:云南民族出版社,1996年,第277页。

⑦ 河北省地方志编纂委员会《河北省志·侨务志》,第125页。

⑧ 《浙江省华侨志》编纂委员会编《浙江省华侨志》,杭州:浙江古籍出版社,2010年,第313页。

⑨ 本文未加注释之侨务文件,散见于《涉侨法规政策文件汇编》(董传杰,2014,《河北省志·侨务志》(河北省地方志编纂委员会,1995,《新中国侨务政策六十年回顾与探析》(国务院侨务办公室政策法规司,2009,《侨务法规文件汇编》(国务院侨务办公室政策研究室,1989)等。

各地也相继取消或降低归侨补助以及救济标准。直到1962年内务部“适当照顾”标准提出后,这一局面才有所改观。“文革”初期,侨务部门受到冲击,归侨救济工作无法正常开展。

生产扶持曾进入政府的关注视野。1952年何香凝指出:对归侨实施长久救济不是积极的办法,如何组织他们参加生产,才是我们今后积极的步骤。^①1955年全国人大一届二次会议上,华侨代表组主张归侨救济款应主要用于农业生产与开荒,尽量少用消极发放救济金办法。但由于精力和财力所限,除集中安置在华侨农(林)场的归难侨外,生产扶持工作未普遍展开。

总之,由于新中国初建,归侨安置工作又应接不暇,这一时期的侨务扶贫以归难侨生活救助为主。在救助对象上,中央层面强调归侨,而地方往往延伸到了部分侨眷。同时,受国内政治运动的影响,此期的侨务扶贫政策还有所反复。

(二) “文革”后期至80年代中期: 补偿性生活救助

“文革”后期,考虑到一些回国后未予安置的革命老归侨生活存在困难,1972年河北省决定给予这部分群体生活补贴。在职的,由所在单位解决;非在职的,在社会救济中予以补助。个别解决不了的,可在侨务经费中适当解决,但要防止特殊化。^②但受环境影响,实践中多片面强调“防止特殊化”,适当照顾的政策未能贯彻。直至1975年6月,外交部、财政部下发《关于对原在国外侨团、侨校、侨报长期工作的老归侨生活补助问题的规定》,由民政部门给予这部分群体每人每月20~30元的定期生活救助。^③1986年调整为每人每月50~70元。又由于“文革”期间不少归侨遭受无端迫害,1980年9月,国务院批转国侨办、公安部《关于对刑满释放、解除劳教后留劳改单位就业的归侨处理意见的报告》,要求对刑满释放、解除劳教后的归侨视情况予以妥善就业安置或由民政部门给予救济。^④上述规定体现了对归侨的照顾,同时也是对以往过激做法的纠正。

1982年3月,民政部等部门发出《关于分散居住的归国华侨救济费的通知》,强调各地社会救济福利事业费应包括散居归侨救济费,各地应本着适当照顾的精神自行办理散居归侨救济问题。^⑤从而恢复了以往对散居归侨“适当照顾”的救济标准。

总之,由于“文革”时期一些归侨受到无端迫害,改革初期的侨务扶贫政策带有明显的拨乱反正和补偿性质,救济层面仍主要限于贫困归侨的生活。

(三) 80年代中期至20世纪末: 以生产扶持为重

1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立,由此开启了全国性的开发式扶贫工作。伴随着国内对生产力的日益关注以及开发式扶贫战略的确立,此期在继续坚持对贫困归侨生活救助的同时,重点强调对他们的生产扶持。

侨务扶贫领域开始强调生产扶持始于1984年。这一年的11月,国侨办下发《关于解决贫苦归侨生活困难问题的意见》,强调对贫困归侨要克服单纯依赖救济思想,着重于“扶志”“扶本”。^⑥1986年国侨办下拨各省扶贫补助款时,重申这一款项主要用于农村归侨贫困户的生产扶持。国侨办并要求各地侨务机构订出扶贫规划和可行措施,分期分批帮助当地归侨贫困户尽快脱贫致富。这标志着侨务扶贫工作由“扶贫”向“脱贫”方向转变。

① 国务院侨务办公室政策法规司《新中国侨务政策六十年回顾与探析》,北京:国务院侨务办公室政策法规司,2009年,第179页。

② 河北省地方志编纂委员会《河北省志·侨务志》,第126页。

③ 广东省侨务办公室《侨务工作手册》(二),广州:广东省侨务办公室,1979年,第60页。

④ 陕西省地方志编纂委员会《陕西省志(第五十三卷)》(民政志),西安:陕西人民出版社,2003年,第412页。

⑤ 国务院侨务办公室政策研究室《侨务法规文件汇编》,北京:国务院侨务办公室,1989年,第505页。

⑥ 河北省地方志编纂委员会《河北省志·侨务志》,第134、137页。

生产扶贫最先在华侨农(林)场展开。为集中安置回国归难侨,新中国政府先后兴办了84个华侨农场(含林场)。针对华侨农场普遍落后于当地经济发展水平的实际情况,1985年中共中央、国务院发出《关于国营华侨农场经济体制改革的决定》,试图通过改变农场的经济体制,调整农场产业结构,实现农场自我脱贫。这与早先全国层面通过体制改革推动扶贫的做法如出一辙。与此同时,中央还给予了农场免税、贴息贷款、开展基础设施建设等一系列优惠政策,以提升农场自我发展的能力。据不完全统计,此期每年国家扶持华侨农场的资金达1.48亿元。^①1995年《关于深化华侨农场经济体制改革的意见》进一步剥离农场社会事务,将农场扶贫纳入地方扶贫规划。鉴于农场的特殊情况和当地的实际困难,国家计委等部门同意在今后若干年内,继续给予农场基本建设投资、华侨事业费及农业贷款等方面必要的扶持。

国家也出台生产扶持政策,鼓励一般归侨发展生产。又由于摆脱贫困通常需要归侨家庭的整体投入,相关的政策也延伸到了侨眷。如根据1987年国务院《关于大力开展扶持归侨、侨眷治穷致富工作的通知》及1989年国侨办《关于归侨侨眷在经商办企业中给予优惠照顾的通知》,归侨、侨眷经商办厂可以获得优待。根据中央精神,一些省市出台了鼓励侨属企业发展的政策法规,如1987年《广州市侨属集资企业管理办法》,1992年《广东省侨属企业管理规定》,1995年《福建省鼓励归侨侨眷兴办企业的若干规定》等,以减免税费等优惠措施鼓励归侨侨眷创办企业。一些地方尝试着出台一些具体的扶持政策,并由此推动了国家相关政策的出台。如1984年粤闽两省相继规定归侨、侨眷接受海外亲人赠送价值不超过两万元的进口生产设备,经审批后可免税或减税验收。1985年初海关总署《对城乡个体工商户进口小型生产工具的管理规定》对此予以确认,1988年6月后将免税进口额增至10万元。^②实即利用海外华侨华人资源来促进侨乡经济的发展及侨乡贫困问题的解决。

实践中,各地也开始引导和支持有劳动能力的贫困归侨侨眷生产自救。如从1984年起,广东省拨出扶贫专款引导农村贫困归侨发展生产;1986年后,江西省侨办将国侨办下拨扶贫专款以无息或低息贷款形式支持贫困侨户,定期收回,循环使用;广西壮族自治区从20世纪80年代末到1995年,共实施扶贫项目84个,投入扶贫资金120多万元,使8000多名归侨、侨眷脱贫。^③

对无劳动能力归侨群体的救助仍然必不可少。1984年国侨办要求各地对贫困孤老归侨生活困难情况进行调查,而后拨款予以救济。1992年8月国侨办、民政部转发广东省侨办、民政部《关于做好鳏寡孤独、年老归侨生活困难照顾的通知》,要求各地将鳏寡孤独、年老归侨纳入五保户范围。^④此外,考虑到许多企业安置归侨工资偏低、生活困难,各地对退休归侨职工多加发一次性补助,或按人按月给予定额补贴。这一传统一直沿袭至今。

(四) 20世纪末以来:全面救助体系的初步构建

此期侨务扶贫政策十分丰富,各级侨办单独或者联合扶贫,民政等部门出台了大量相关的政策文件,内容涉及贫困归侨侨眷的生活补助、住房、医疗救助、就业培训、扶贫开发、子女教育等各个方面,其中具有统领性质的有:2007年国侨办、扶贫办《关于将散居农村贫困归侨侨眷纳入扶贫规划的通知》,2008年国侨办《关于实施“归侨侨眷关爱工程”的意见》,2010年国侨办等九部门《关于做好散居困难归侨侨眷的扶贫救助工作的意见》,2016年国侨办《贫困归侨侨

① 国务院办公厅转发国务院侨办等部门关于继续给华侨农场以政策支持请示的通知,正保法律教育网, <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/214446.shtml>, 1990年4月17日。

② 广东省地方志编纂委员会《广东省志·华侨志》,广州:广东人民出版社,1996年,第224页。

③ 丁有祝《归侨、侨眷扶贫攻坚刍议》,《八桂侨史》1997年第1期,第48页。

④ 海南年鉴编辑委员会《海南年鉴(1994)》卷7,海口:海南年鉴社,1994年,第67页。

眷脱贫攻坚五年计划》等，这些均为此期侨务扶贫工作指明了方向。如《贫困归侨侨眷脱贫攻坚五年计划》则明确提出“前三年基本脱贫、后两年巩固提高”的工作计划，并对生产扶贫、培训扶贫、教育扶贫、人才扶贫、公益扶贫等扶贫方式予以具体规划。值得一提的是，这一时期，随着城乡低保制度的日益普及，贫困侨眷也被纳入侨务扶贫规划当中。

为解决扶贫经费问题，2002年11月财政部、国侨办颁布《华侨事业费管理暂行办法》，于华侨事业费中单列归侨生活困难补助费，并于2002年颁布《华侨事业费管理暂行办法》。不少省份下拨了归侨扶贫专项资金，用于困难归侨侨眷救助，并出台了专门的经费管理规定予以规范，如2003年福建省《归侨社会补助费使用管理暂行办法》、2011年《广东省扶持贫困归侨专项资金管理暂行办法》等。一些省市还发动社会力量扶贫，尤其是闽粤等重点侨乡善借侨力扶贫，这使得扶贫经费来源更加多元化。

华侨农场的发展问题最先得到关注，继续减轻农场社会性、政策性负担仍是首要任务。如广东省，根据2002年省政府《转发广东省人大常委会关于加强扶持贫困华侨农场经济发展工作的决议的通知》和《关于华侨农场改革工作若干问题的补充通知》，省市两级筹措资金，基本解决了17个困难华侨农场职工养老保险纳入地方统筹的一次性补缴统筹金和解除劳动关系后的一次性经济补偿金。与此同时，省政府还出台了农场归难侨危房改造、加快基础建设等扶持性政策，并拨款扶持农场特困户发展生产。其它各省也大致如此。

鉴于集中安置归侨问题已初步解决，2007年3月国侨办、扶贫办联合发出《关于将散居农村贫困归侨侨眷纳入扶贫规划的通知》，自此散居贫困归侨成为侨务扶贫的重点对象。此前，自20世纪末以来，国务院侨办即在全国推行社区侨务工作，城镇散居困难归侨侨眷的扶贫工作也被纳入其中，主要依靠社区的力量实施侨务扶贫。2010年12月，国侨办等九部门联合印发《关于做好散居困难归侨侨眷的扶贫救助工作的意见》，为此后的散居归侨救助工作指明了方向。各地据此出台了相应的实施细则，强调“因人施策、分类救济”的原则，并加强了侨务扶贫领导机制和工作机制建设，散居贫困归侨侨眷的救助体系日趋完善。

实践中，各地主要根据中央政策精神，将贫困归侨侨眷优先纳入扶贫规划，并在就业培训、产业扶贫等方面对之实行同等优先照顾。近年来，在精准扶贫战略的推动下，各地更加注重“因户施策”，为具有劳动能力的贫困归侨侨眷推出“个性化”的帮扶措施，侨务扶贫日益“精准”。如近年来云南省侨务机构推出的“小额贷免扶补”项目，有助于解决贫困归侨侨眷发展特色生态产业“贷款难”的问题。另教育扶贫既是为今后的生产脱贫作储备，也有助于解决因教育不足而导致的代际贫困问题，不少爱心人士为此不遗余力，如致福慈善基金会、港胞邱季端等常年资助在读困难侨界大学生。

此期，制度化的生活救助机制已初步形成，这归功于各项城乡社保制度的建立。各地侨务部门在民政、社保及财政等部门的支持下，将符合条件的困难归侨侨眷同等优先纳入城乡低保和医保体系，并积极引导和帮助困难归侨侨眷参加各类养老保险。同时，中央和各地还安排华侨事业费，对低保归侨侨眷或有特殊困难的老归侨进行补助。近年来，全国绝大部分省份加大了对贫困老归侨的救助力度，并对贫困归侨侨眷患病、建房进行补助，这有助于解决贫困归侨侨眷的燃眉之急。

总之，不同时期中国政府对贫困归侨侨眷的关注程度、救助范围和救助方式有所不同。大致说来，新中国成立至改革初期，主要关注其生活救助问题，救助标准略高于国内其他贫困群体。但期间相关政策曾因国内政治运动有所反复，至改革初期，基于补偿考虑，救济范围有所扩大；

20世纪80年代中期开始,政府在继续关注其生活救济的同时,更关注其生产帮扶问题,并通过政策倾斜鼓励其生产自救;21世纪以来,生活救济和生产扶贫、临时救助和制度救济、政府救助和社会救助等多管齐下,对贫困归侨侨眷的全面救助体系初步形成。

二 新中国侨务扶贫政策的特点

与其它领域扶贫政策相比较,新中国侨务扶贫政策具有如下主要特征:

(一) 与国家扶贫战略基本同步。侨务扶贫是新中国扶贫战略的一部分,大部分时间里也与新中国扶贫战略步调一致。如在新中国建立初期,对贫困归侨侨眷的救济主要依靠民政部门按照一般社会救助标准救助;改革开放之初,注重通过华侨农场体制改革促进农场生产力发展,提升农场归侨侨眷生活水平;1995年华侨农场改为由地方人民政府领导之后,农场扶贫更是直接纳入地方扶贫规划,紧跟国家扶贫战略安排。但另一方面,侨务扶贫工作又有一定的特殊性,这不仅因为“侨务”本身的涉外性和政治性,也因为归侨侨眷致贫有其特定的历史背景,加之华侨农场长期相对独立运作,因此,在1995年之前,侨务扶贫战略在与国家扶贫战略基本保持一致的同时,在扶贫战略落实时间,扶贫内容、方式等的选择上又有一定的特殊性,“适当照顾”原则也长期贯穿于侨务扶贫战略当中。

(二) 阶段性和承继性。如前所述,新中国侨务扶贫政策呈现出明显的阶段性,帮扶的主客体、方式、程度等在不同时期有所不同,尤其是受国内政治运动的影响,新中国成立初期侨务扶贫政策还有所反复,这使得新中国侨务扶贫政策未能连贯。虽然如此,但在大部分时间里,有一些基本的精神和原则始终贯穿各个阶段,体现了侨务扶贫政策的承继性,如分类救济和适当照顾原则即是如此。从20世纪50年代起,中国政府在安置归难侨的同时即开始关注贫困归侨的救助问题。其时,分类救济主要体现在对单位安置归侨和散居归侨救济费来源和救济标准的不同规定上。1962年3月,中侨委等部门在《关于归侨的安置和困难补助以及侨务活动经费的预算范围问题的复函》中提出:集中安置在国营农场的归侨补助费列入中央预算,零星安置在国营农场、机关、工矿企业的归侨补助费由所在单位解决;散居城乡的困难归侨侨眷,由民政部门按当地社会困难户救济标准给予救济。^①对集中安置归侨与散居归侨的分类救助在改革开放后得以沿用,有所不同的是,近年来“分类救济”还体现在对不同背景贫困归侨侨眷的救济方式不同,如对于有劳动能力和无劳动能力贫困归侨侨眷的救助方式不同,甚至于同类群体不同个体的救助方式、方法也有差异,这是近年来侨务“精准”帮扶的要求。又如“适当照顾”原则,由于贫困归侨侨眷的形成有其特殊的历史背景和环境因素,加之海外影响较大,因而对其“适当照顾”有其必要性与合理性。这一原则最早于1962年提出,此前,河北、江苏、云南等省对贫困归侨的补助标准就略高于国内一般贫困群体。此原则在改革开放之后得以坚持,无论是对低保归侨的额外生活补助,还是强调将贫困归侨同等优先列入扶贫规划、优先安排扶贫资金、优先实施扶贫项目等,均充分体现了“适当照顾”的精神。再如“因地制宜”“由各地自行处理”等字眼一直为不同时期的侨务扶贫政策所强调,相比“一刀切”的做法,“因地制宜”更符合各地的实际情况,也更能保证相关政策的贯彻落实。此外,生产和生活救助虽在不同时期重心有所不同,但二者也一直在政府的关注视野之内。可见,新中国侨务扶贫政策从一开始就确立了一些基本的原则和精神,但其执行在建国初期有所反复,改革开放之后则较为持续。

(三) 常态扶贫与临时扶贫相结合。新中国成立以来,对贫困归侨侨眷的帮扶一直就呈现出

^① 民政部法规办公室《中华人民共和国民政法规大全(二)》,北京:中国法制出版社,2002年,第1246页。

常态扶贫与临时扶贫相结合的做法,不同的是,初期常态扶贫主要体现为按照相关政策享受生活补助,自20世纪90年代开始,随着中国社会保障制度的逐渐完善,对贫困归侨的生活救助转向由各类社会保障制度(低保、医保和养老保险)统筹管理,统一支付。不仅如此,随着政府专项扶贫基金及民间各类基金会的设立,一些制度外的侨务扶贫做法也呈常态化发展趋势,如无论是政府部门还是民间组织的节日慰问做法目前均已形成一种惯例。另一方面,对于因灾因病陷入艰难处境的归侨侨眷,新中国政府的临时救助也从未中断。值得一提的是,常态扶贫与临时扶贫并非截然分开。改革开放之后,为配合党和国家的相关扶贫战略,或为集中攻克某一扶贫难题,某些地区或某些领域还会开展侨务扶贫的集中治理。如为落实“关爱工程”,2010年5月广西百色市提出《解决散居归侨侨眷生活生产困难问题工作方案》,决定于当年5—8月集中解决散居归侨侨眷生活生产困难问题。这种集中治理既是对制度扶贫的落实,也含有一些临时救助的内容,因而是常态扶贫与临时救助的结合。总之,常态扶贫和临时扶贫相结合,一个注重持续发力但涉及面或受益度有限,一个注重临时助力但效果难以持续,合则有互补效果。

(四) 灵活务实和日臻完善。如前所述,新中国成立以来侨务扶贫的对象、主体、内容、方式、程度等并非一成不变,而是随着侨情、国情及中国扶贫战略的变化而适时调整的,因而是灵活、务实的。一些政策的出台本身也是务实之举,如20世纪80年代初侨务扶贫政策明显增多,对贫困归侨侨眷的关照内容也有所扩展,这显然与其时恢复侨心及挽留归侨侨眷知识分子的务实需求有关;又如在大力倡导生产扶贫的同时,考虑到不少归侨已步入年老体弱阶段,对其生活方面也格外有所眷顾。如今,在生活救济方面,随着物价的不断上扬,各地对贫困归侨的生活救助标准逐渐提高,一些地方还建立了动态化补助机制,如河南平顶山市规定困难归侨及其配偶的补助标准和经费支出,将根据各地城镇最低生活保障线标准的变化和补助人数的变化进行动态调整。这种做法显然更加合理,也合乎贫困归侨侨眷的实际需求。

日臻完善主要体现在以下几个方面:一是扶贫内容和扶贫对象更加全面。整体而言,1984年之前侨务扶贫偏重于生活救济和物质层面,1984年之后在继续关注其生活救助的同时,开始重视生产帮扶和精神层面,强调“扶贫要先扶志”,从教育、培训、就业创业等多方面着手彻底解决其“脱贫”问题。即便是生活层面,愈到后期也愈从单一的生活补贴延伸至医疗、住房、子女求学等多个方面,体现了对贫困归侨的全方位关注。在扶贫对象方面,初期主要是归难侨本身,地方层面涉及到贫困侨眷。1984年以后鉴于归侨贫困并非归侨个人所致,其脱贫更非归侨个人所能实现,因此生产扶贫政策延伸到了侨眷。2000年以后随着国内低保制度的日渐普及,符合低保条件的侨眷也被纳入侨务扶贫政策当中。尤其是社会资源的侨务扶贫,对贫困并无类似政府那样的严格标准区分,这使得扶贫对象更加全面。二是生活救助趋于制度化、统筹化。如前所述,从20世纪90年代开始,随着中国社会保障制度的逐渐完善,对贫困归侨的生活救助从以前由民政、侨务部门临时救助转向由各类社会保障制度负责,并实行同等优先和适当补助保费的做法,这种制度化扶贫方式不仅便于相关部门统筹管理,而且也使生活救助更加稳定和可持续。不仅如此,对贫困归侨的一些临时救助近年来也日益制度化,如按照2011年泉州市《关于做好对发生大病大灾的贫困归侨给予资金救助工作的通知》,此后该市发生大病大灾的贫困归侨都将获得一次性资金救助;三是扶贫主体由单一到多元。新中国建立之初,扶贫主要由侨务部门和民政部门负责,主体相对单一。20世纪80年代中期生产扶贫受到重视之后,扶贫、教育、金融、海关等多元主体相继卷入,这不仅有利于多方筹措资金,而且也能从多方面对贫困归侨侨眷予以救助。近年来,各地还积极争取社会力量的支持和参与,一种多方联动的关爱机制正逐渐形成;

四是扶贫工作更有规划,机制更加完善。近年来,侨务扶贫方案自上而下频繁出台,并初步形成以2010年国侨办等九部门《关于做好散居困难归侨侨眷的扶贫救助工作的意见》及《贫困归侨侨眷脱贫攻坚五年计划》为指导、各地贫困归侨侨眷救助政策为主体的侨务扶贫政策体系,同时还加强了侨务扶贫的领导机制和工作机制建设,使得侨务扶贫政策更有实效。

三 新中国侨务扶贫政策评析

新中国侨务扶贫政策的发展历程整体上反映了我国国情、国力和社会发展程度的变化,也体现了党和政府侨务理念和扶贫战略的转变。首先,我国国情、国力和社会发展程度的变化对侨务扶贫政策影响深远。新中国建立初期,百废待兴,老百姓普遍贫困。在此环境下大规模接待安置归难侨已属不易,对贫困归难侨的救助也仅限保障贫困归侨的基本生活需要。之后因国内政治运动影响,侨务扶贫政策一波三折。80年代中期之后,伴随着国内对生产力的持续关注,党和政府开始关注贫困归侨侨眷的生产问题,侨务扶贫从单纯的“扶贫”向“脱贫”转变。之后,随着中国国力的不断提升以及社会保障制度的不断完善,侨务扶贫范围扩展,力度加大,并逐渐纳入制度化、系统化的轨道。同时,随着上世纪90年代之后民众慈善意识的增强及社会组织的发展,社会力量也频繁参与到侨务扶贫当中,使新时期侨务扶贫主体更加多元化。其次,党和政府对“侨”的看法直接影响到侨务扶贫政策的发展。新中国建立初期,基于对海外华侨强烈的责任感,中国政府将大批归难侨接回安置,并对困难归侨进行救助。之后,由于“左”的观念影响,党和政府对“海外关系”的看法有所改变,“文革”期间更是完全执否定态度,这也导致侨务扶贫工作被中断,侨务扶贫政策难以贯彻。改革开放之后,党和政府对华侨华人的重要性有了充分的认识,邓小平明确提出华侨华人是发展的“独特机遇”,侨务扶贫工作也受到格外关注和优先保障,相关政策获得较大的发展。再次,党和政府的扶贫战略和扶贫观念直接影响到侨务扶贫战略。如建国初期近乎平均主义似的分配与社会救济相结合的反贫困战略,决定了侨务扶贫主要以生活补助为主。改革开放之后,中国扶贫先后经历了1978—1985年间体制改革扶贫、大规模开发式生产扶贫(1986—2012年)、精准扶贫(2013年以来)等几个阶段,这一历程在侨务扶贫工作中得到充分体现。如体制改革扶贫设想在1985年后华侨农场体制改革中得到充分体现,生产扶贫和精准扶贫也在随后的侨务扶贫工作中陆续开展。

无论如何,发展至今,侨务扶贫工作已被纳入中国整体扶贫规划当中,侨务扶贫政策也已日臻完善,侨务扶贫成效显著。至2017年底,全国贫困归侨侨眷人数降至9.9万,贫困发生率为0.28%。^①

当然,新中国侨务扶贫政策也还需要完善,如各地现有的低保标准,仍足以将一批生活状况堪忧的低保归侨边缘户拒之门外;又如现今华侨农场普遍落后于当地经济发展,相对贫困问题突出,因而仍然需要持续关注等。而且,从现实的角度看,一些政策特点本身就具有两面性,如灵活性强,稳定性就不够。典型如20世纪80年代中期以后出台的侨属企业政策和小型生产设备免税进口等政策,当时对归侨侨眷家庭脱贫致富功不可没,但也因为不符合公平竞争原则及国家税改精神而先后被废止。近年来侨务扶贫政策频出,也说明扶贫政策还未进入一个成熟稳定的时期;因地制宜、分类救济可能导致各地政策发展参差不齐或各类群体救济不均衡,贫困归侨相互攀比等。此外,目前我国侨务扶贫政策执行方面也仍然存在着帮扶工作不平衡、(下转第86页)

^① 南如卓玛 《国侨办推进侨务扶贫:两年逾百万贫困归侨侨眷脱贫》,中国侨网, <http://www.chinaqw.com/sqjg/2018/01-26/176769.shtml>。

self-determination theory, uses perceived risk as moderator variable, perceives social value and perceived economic value as mediator variables, refers to the relevant research of predecessors to establish the measurement scale of each variable, and obtains the first-hand data through questionnaire, uses the structural equation model to verify the impact of individualistic tendencies on the willingness to share mobile coupons on social platforms. The research shows that individualistic tendencies play a significant positive role in the sharing willingness, perceived economic value and perceived social value of mobile coupons; perceived economic value plays a significant positive role in the willingness to share mobile coupons, while perceived social value has no significant effect on the willingness to share mobile coupons; perceived economic value plays a full mediating role in the relationship between individualistic tendencies and the willingness to share mobile coupons, while the mediating effect of perceived social value is not significant. The results also show that perceived risk has a negative regulating effect between individualistic tendencies and willingness to share mobile coupons.

Keywords: mobile coupons; individualistic tendencies; willingness to share; self-determination theory

【责任编辑 吴应望】

(上接第72页)

政策执行避难就易、长效帮扶机制有待进一步健全等问题。但任何政策的完善都需要一个过程,从近年来侨务扶贫的成绩和侨务扶贫政策的积极、趋好态势来看,新中国侨务扶贫政策仍是值得肯定和期待的。

Study on Overseas Chinese Poverty Alleviation Policy in New China

ZHANG Sai-qun

Abstract: The poverty alleviation policy for overseas Chinese in new China has gone through a process of evolution. The degree of attention, the scope and the way of assistance to the returned overseas Chinese in different periods are different, which embodied the overall characteristics of basically consistent with the national poverty alleviation strategy, the coexistence of stages and inheritances, and the combination of long-term and temporary assistance. The poverty alleviation policy of overseas Chinese Affairs in New China is a reflection of China's national conditions, national strength and social development in different periods, and also reflects the transformation of overseas Chinese affairs concept and poverty alleviation strategy of the party and government.

Keywords: poverty alleviation by overseas Chinese affairs; returned Overseas Chinese; national poverty alleviation strategy

【责任编辑 陈雷】