

· 社会救助 ·

中国式社会救助现代化发展道路探源

——中国共产党领导下的社会救助发展研究

江树革

〔摘 要〕 中国式现代化为分析中国社会救助发展提供了新的理论视角。本文从社会治理现代化和社会政策变迁的维度研究了中国共产党领导下的百余年社会救助实践，分析了中国社会救助的发展历程、行动原则和实践逻辑。认为，建党百余年来，社会救助在发展阶段、实施条件和政策理念等方面发生深刻的历史性巨变。中国共产党在革命和建设不同历史时期组织开展了大量的社会救助实践，不断推进社会救助的时代性回应、革命性变革、适应性调整和创新性发展，形成了具有鲜明中国特色的中国式社会救助现代化道路，体现了中国社会救助人民性、保障性、民生性和法治性的发展要义，展现了在社会历史巨变中国国家治理和社会建设的中国经验。

〔关键词〕 中国共产党；社会救助；现代化；社会变迁；实践经验

作为重要的社会安全网和社会建设制度安排，社会救助对于建设长治久安、持续发展的现代国家以及维护社会和谐稳定、实现社会公平正义和保障民生具有十分重大的意义。中国共产党成立以来，从中国现实国情出发，在革命和建设不同历史时期组织开展社会救助，在革命性创建和适应性变革中不断推进社会救助发展前行，形成了具有中国特色的社会救助政策实践，在贫困治理中积累了丰富的实践经验，成为当前和未来社会救助制度发展的基础和遵循。

一、中国共产党成立以来的社会救助变迁

与中国共产党建政治国的历史进程相一致，中国共产党领导下的社会救助发展历程可以划分为特色鲜明的四个阶段。

（一）新民主主义革命时期以“革命和斗争”为底色的社会救助

20 世纪 20—40 年代，中国社会阶级矛盾和民族矛盾空前尖锐，各种自然灾害连年不断，军阀混战、土匪恶霸欺压横行，国家政治腐败，社会黑暗，帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”以及贫、愚、弱、私“四大病”成为当时最大的中国国情。人民群众饥寒交迫，

〔作者简介〕 江树革，北京市社会科学院综合治理研究所副所长、研究员。主要研究方向：社会救助、社会建设和社会政策。

国弱民穷，贫困发生率高、贫困人口面广和贫困程度深成为突出的社会贫困特征。“在生计上最大多数的人民，生产低落，经济困难，生活在生存的水平线之下。”^①受制于历史条件、政治理念和国家实施社会政策能力等因素，国民党统治下的社会救助在不触及既存社会制度下实施了有限的、应急的和局部的救济，缺少社会救助的整体制度设计和政策构建，更多地表现为传统民间救助、血缘家族救助、教会慈善救助等施救形式，无法满足人民的需要。

中国共产党成立后，立足党的宗旨、任务和使命，把马克思主义的反贫困思想作为分析和认识中国劳苦大众贫困根源的理论工具，把按照共产主义的理想缔造一个新社会作为自己的奋斗目标，把消灭资本主义私有制和封建剥削制度作为解决人民痛苦和消除贫困的根本方向和路径，将封建剥削压迫势力和资本主义私有制视为工农贫困的社会根源，开启了在中国共产党领导下探索实现劳苦大众摆脱贫困的革命实践，发动了保障工农基本权利的斗争，体现了社会救助鲜明的革命性特点。

具体而言，在社会救助的认识上，中国共产党将反贫困看作是中国革命和建设的根本所在，提出改善工人待遇、救济失业工人等政策主张。在社会救助的指导思想上，坚持通过社会革命建立无产阶级政权达致社会救助的根本实现。《中国共产党第二次全国代表大会宣言》明确指出，“农民因为土地缺乏、人口稠密、天灾流行、战争和土匪的扰乱、军阀的额外征税和剥削、外国商品的压迫、生活程度的增高等原因，以致日趋穷困和痛苦”，并且提出，“如果贫苦农民要除去穷困和痛苦的环境，那就非起来革命不可。”^②在社会救助的手段上，通过采取革命行动，坚决剥夺“剥夺者”，在“打土豪分田地”中通过改变社会收入分配和生产资料所有制关系彰显革命者的社会行动特色。在农村贫困治理和救助方略上，中国共产党高度重视农民利益和农民贫困问题，把消灭长期存在的封建土地所有制作为解决农村贫困的根本举措，同时，特别注重将分散的农民组织起来。在新民主主义革命时期，中国共产党领导的社会救助贯穿于土地革命战争、抗日战争和解放战争的不同历史时期。面对工农贫困和当时严重的自然灾害，中国共产党制定和实施了新民主主义革命时期的社会救助政策，形成了在伤亡抚恤、赈济灾民难民、保护儿童、劳动保险等方面的政策规定，建立了专门从事救灾救助的组织管理机构，开展了对灾民大规模的救济工作。这反映了中国共产党早期的贫困治理理念，展现了中国共产党建设现代国家、解决社会问题和践行政党理想的社会行动和社会实验，并与改良主义的社会救助理念和行动形成了根本对照和反差，体现了思想理念与行动上人民性的鲜明特质，并在新中国成立后的不同历史时期得到延续继承和创新发展。

（二）社会主义革命和建设时期以“改造和创建”为特征的社会救助

1949年，中华人民共和国成立，国家百业待兴，旧社会遗留了大量社会问题，新生的人民政权面临极大考验。在特定社会历史环境下，党和政府在社会改造、社会重建和社会治理中开展有力的社会救助，基于“改造”理念致力于建立新中国的社会救助体系。首先，对特定社会群体进行救助和改造。新中国成立之初，社会存在大量以失业人员、难民灾民和乞丐等为主要来源的贫困群体，直接影响社会稳定和政权建设。对此，人民政府积极开展社会救助和社会治理，制定了相关的政策措施，发放救济金，救助困难群众；同时，通过资助返乡生产、生产自救、

① 晏阳初：《定县的实验（节选）》，《中国改革（农村版）》2003年第5期。

② 《中国共产党第二次全国代表大会宣言》，《上海革命史资料与研究》（第二辑），2002年，第563页。

以工代赈等形式解决失业人员的生活困难问题。其次,根除贫困发生的社会制度根源,在社会改造中除旧布新。新中国铲除了旧社会遗留下来的剥削压迫制度,废除了封建土地制度、封建婚姻制度、封建把头制度,消灭了农奴制度,严禁吸毒赌博,在社会改造与重建中为人民群众免除陷入贫困提供了制度保障,努力根除造成社会不平等的封建压迫制度;同时,大力开展社会建设,实施人民助学金制度,对困难学生发放人民助学金和减免学费,开展扫盲运动,发展医药卫生事业,实施劳保医疗、公费医疗和农村合作医疗三大医疗保障制度,解决人民群众看病吃药问题,从改造社会和扶危济困的双重维度奠定了新中国社会救助的基石。最后,改革灾害救助制度,保障灾民生活。面对自然灾害给广大人民群众生产和生活带来的影响和损失,党和政府积极调查灾情,在社会救助的原则方针上坚持“生产自救,节约度荒,群众互助,并辅之以政府必要救济”的方针原则,发放救灾款物,抗击旱涝等自然灾害,努力降低灾害影响,保障群众生活。

在社会主义过渡时期,社会救助发展的重要成就不仅表现为对大量需要救济的人员提供救助,还体现在社会救助组织的沿袭、创立和构建上。其时,制定和实施了一系列符合当时社会历史条件的政策措施,奠定了新中国社会救助的重要制度架构,成为中国共产党在新民主主义革命时期社会救助思想的实践运用,在历史上第一次探索建立了从根本上有别于资本主义制度和半殖民地半封建社会下的社会救助制度,并取得了历史性和创造性的治理成果,从社会救助和社会改造方面展现了新中国的社会生态和形态。

在完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造后,中国开启全面建设社会主义的历史时期。在实践中,中国逐步形成了在城乡两个板块上独立运行、城乡分割的二元社会救助制度。在开展社会主义工业化的城市地区,企业办社会 and 单位制在扶危济困中发挥重要作用;而在广大的经济文化相对落后的农村地区,在自愿和互利基础上形成了农民组织起来并建立的社会主义集体经济组织——农业生产合作社,在农业生产合作化中逐渐成为农村困难群众生活保障的制度依托。伴随农业合作化和农村发展,在将小农经济逐步改造成为社会主义集体经济的过程中,农村五保制度从无到有逐渐发展,成为农村社会救助的重要组成部分。作为社会救助的制度创造,五保制度成为立足于中国现实并极具中国特色的乡村社会救助实践,深刻地影响了中国农村反贫困的政策举措。此外,在教育上,通过改造旧教育并建立社会主义教育体系,为人民群众教育权利的实现提供了根本保障,特别是人民助学金制度发挥了重要的教育救助功能;在医疗卫生方面,在坚持“医药工作重点放到农村去”的发展取向下,“赤脚医生”解决缓解了中国广大农村地区长期存在的缺医少药和就医看病难题。在住房保障上,住房公有化成为居民居住保障的根本特征。在灾害救助上,以1976年唐山大地震为代表,自然灾害造成重大经济损失和人员伤亡,也凸显构建制度化、法治化的灾害救助和应急管理体系的重要性和必要性。

这一时期,以计划经济体制为根基,以全民所有制为保障,以政府救助为依托,中国逐步建立了包括城乡困难群众救助、自然灾害救助和五保供养制度等在内的社会救助体系,进一步推进了农村合作医疗制度建设和发展,体现了社会主义制度的优越性,成为在改革开放和社会主义现代化建设新时期社会救助的重要实践基础和制度源头。

(三) 社会主义现代化建设新时期以“改革和创新”为核心的社会救助

改革开放开启了中国深刻的经济转型和巨大的社会变迁,“中国正处于由传统社会向现代

化社会转变的社会结构转型时期。”^① 伴随经济体制改革的不断深化和农村联产承包责任制的逐步确立，原有计划经济年代下的社会救助制度面临新的挑战，难以适应经济改革和社会转型发展的客观要求，需要基于社会救助的功能定位和目标导向，立足社会主义初级阶段的历史方位，构建与经济发展阶段性特征相适应的新型社会救助制度，以更好地维护社会稳定，服务和推动国有企业改革。特别是在城市化进程中，农民离乡进城务工，流动人口大量增加，不仅给社会治理带来新的课题，也使得社会救助和民生保障工作面临新的任务。同时，在市场化改革加速推进和国有企业改革改制的过程中，下岗失业问题的集中出现以及由此带来的民生保障挑战日益凸显，中国出现了城市新贫困现象，形成了新的城市贫困群体，引发社会矛盾冲突和社会功能失调。这要求社会救助制度必须适应社会环境 and 经济基础的变化，做出适应性和针对性的调整，在经济转型期着力构建以“兜底”为重要制度特质的社会救助体系。

在城市，着眼于加快社会主义市场经济体制的构建，建立城镇低保制度成为在当时历史条件下处理改革、发展、稳定关系的重要社会治理举措和社会政策安排。这体现了民生建设的政策创新，在保障城镇困难群众的基本生活以及维护社会稳定方面具有重大意义。20 世纪 90 年代以来是中国社会救助改革、发展和完善的重要时期，政策创新和制度拓展构成社会救助变革的基本走向和发展轨迹，展现了社会救助特别是低保制度改革趋于管理精细化、制度化和规范化的发展历程，彰显了社会救助坚持兜底保障和制度正义的政策导向，体现了在城乡关系变革中社会救助制度改革发展的历史性跨越。同时，在社会救助制度发展中，党和政府秉持人文关怀、以人为本、应保尽保的救助理念，不断扩大社会救助的覆盖面，奠定了与社会主义市场经济发展要求相适应的新型社会救助制度的基本框架，并在社会救助的管理运行中着力提升社会救助的规范化和法治化水平。

这一时期，农村社会救助也获得了新的发展，并进行了新的政策实践。其中，突出表现为农村低保制度的建立以及农村五保制度的创新发展。改革开放以来，在农村经济快速发展和农村居民生活水平提高的同时，部分农村居民还存在生活困难问题，需要社会帮扶和社会支持。同时，在农村经济社会变革中，农村社会救助处于转型发展的制度变革之中，需要在改革发展中扩大保障范围，增强保障功能，推进农村社会救助的城乡共同发展。在城乡关系变革的背景下，农村低保制度的建立极大地推进了城乡社会救助的协同发展，成为在经济社会发展中社会救助的政策创新和制度创设，进一步丰富了农村社会救助制度安排和救助项目，在政策拓展中体现了社会救助公平性、保障性的制度要求，使得作为经常性社会救助项目的低保制度从城镇扩展到农村。农村社会救助制度特别是农村低保制度的建立，从根本上改变了长期以来农村救助保障缺失的问题，在国家制度和法治层面有效地保障了农民的民生权益。

进入 21 世纪，社会救助快速发展，救助规模显著扩大。其中，作为长期以来在农村社会救助中发挥重要作用的特困人员供养制度，在从计划经济向社会主义市场经济的转型中面临新的政策条件，也为特困人员供养制度的持续发展带来新的实践课题。在农村经济社会发展和社会变革中，农村集体经济解体，农村税费制度改革，农业税全面取消等重要农村经济社会变化成为传统农村社会救助制度变革发展的重要历史背景。2006 年，《农村五保供养工作条例》（国务

^① 陆学艺：《中国社会结构与社会建设》，中国社会科学出版社，2013 年，第 15 页。

院令第456号)的实行推动了农村社会救助制度的新发展。在改革开放以来农村社会救助实践的基础上,特困人员供养制度实现创新发展,着力实现规范救助和公平救助,切实发挥五保供养工作在农村贫困治理中的作用和功能,推动了农村五保供养政策目标的实现。在灾害救助方面,2008年汶川地震发生后,中国社会所蕴含和展现出来的志愿服务精神和公民行动力量推动着社会救助的合作治理,进一步引发对于灾害救助制度构建的社会思考。

这一时期是新型社会救助制度变革重塑的重要时期,伴随大量社会保护干预措施的施行,推动着全面的复合型社会救助体系的形成,体现了中国社会救助制度冲击响应性和变革适应性的社会保护制度特征,在改革发展中不断增强社会政策应对脆弱性和危机的响应能力。同时,适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化的现实国情社情,党和政府着力推进社会救助的制度创新,不断完善社会救助政策,构建了新型社会救助的制度框架,保障了城乡困难群众的基本生活,促进了社会和谐稳定。

(四) 中国特色社会主义新时代以“变革和发展”为特征的社会救助

进入中国特色社会主义新时代后,党和政府按照兜底线、织密网、建机制的目标,加强和创新社会治理,在社会救助已有发展的基础上,推动社会救助管理升级和功能提升,更加突出强调社会救助兜底保障的制度特质。这一时期,社会救助体现了“变革和发展”的特征。

一是救助体系系统化。在社会救助法治化发展中,中国逐步建立了包括城乡居民最低生活保障(低保)、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、临时救助和社会力量参与的全方位、复合式的社会救助制度,逐步构建了包括党政党群组织(各级党委和政府民政、教育等部门以及工会共青团妇联等群团组织)、社会组织、企业和公民个人在内的多层次、综合性的社会救助体系,涉及民生保障的各个重要领域。其中,社会救助政策融入社会性别分析,针对贫困妇女家庭经济状况,不断完善孕产妇生育救助制度;而廉租房制度在实现贫困家庭住有所居方面发挥了重要作用;且特别凸显了对儿童的社会救助政策关怀,涉及困境儿童救助、留守儿童救助和儿童营养救助。各类社会救助政策纵横交织,形成了庞大的民生兜底保障安全网。与西方国家普遍认为大量的社会救助受助者意味着劳动力市场政策的失败不同,在中国应救尽救、应助尽助、应保尽保成为社会救助的基本政策理念,并且突出强调社会救助的兜底保障和有效覆盖。

二是救助项目定型化。经过多年的发展实践,低保制度获得进一步的完善和发展,城乡一体发展的趋势日益彰显,救助功能更趋增强,逐步构建了“现金+服务”的社会救助内容和手段;起始于社会主义计划经济年代并长期存在于农村贫困救助的五保制度,在新时代实现范围延伸和功能增强,通过采取集中供养和分散供养的方式扩大了社会救助的范围;在城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理上,通过不断完善相关制度,努力保障生活权益,健全救助制度,坚持分级分类救助,及时提供服务,取得了重要的救助成果,体现了对于流浪乞讨人员的人文关怀和社会关爱。

三是救助管理机制化。在新时代,以推进社会救助精准性、公平性、规范性为目标的社会救助管理和工作机制不断优化。通过建立低收入家庭经济状况专门核对机构、构建低收入家庭收入核对系统、完善低收入家庭认定管理相关政策,以及构建物价联动机制、低保渐退机制和救助标准动态调整机制,以技术创新、政策创新和管理创新着力破解在新型社会救助制度运行中困扰社会救助公平性和公正性的申领家庭收入核查难题,为实现“阳光低保”提供有效管理

保障，践程序正义，进一步提升了社会救助制度运行的科学化和规范化水平，推进了社会救助治理体系和治理能力的现代化。

四是救助格局多元化。以法治救助和共治共建作为引领和遵循，社会力量参与社会救助成为新时代社会救助发展的政策取向和发展实践。在经济社会发展中，贫困治理多元共治的局面正在形成。在当代中国，在党和政府的引领推动下，社会组织和社会企业获得发展，助力贫困治理，社会救助的公众参与不断扩大，慈善事业不断发展，拓展了社会救助的治理基础，为社会救助和贫困治理注入了新的力量和资源，增强了社会救助的保障能力。

二、中国共产党的社会救助实践原则

在中国共产党成立百余年的社会救助和贫困治理实践中，广大人民群众经历了从建国前极度贫困救助无着到当代中国民生保障应救尽救的发展历程。新中国成立后，特别是改革开放以来，社会救助在管理治理上经历了从城乡分割到城乡统筹、从标准较低到标准提高、从项目单一到项目丰富的制度化、社会化、法治化的变迁过程，体现了社会主义社会救助的本质功能和制度属性，成为社会建设和治理中基础性、兜底性、保障性的制度安排。在发展实践中，中国建立了较为完善的社会救助体系和运行机制，构建了富有效能的兜底性民生保障制度安排，造就了以专业化和职业化为目标的社会救助人才队伍，建成了规模宏大的社会救助体系，保障了身陷贫困国家公民的生存发展权利以及城乡困难群众的基本生活，促进了社会稳定、社会和谐、社会团结和社会文明，达致了百年来社会救助的社会理想，凝聚着在历史巨变中社会救助的实践原则。

（一）以范式革命实现社会救助制度的跃迁

一是在社会变革中推动社会救助制度进步和治理变革。中国共产党开展社会救助的根本宗旨就是坚持以人为本，扶危济困，保障民生。其自创建以来，在不同历史时期和经济社会发展不同阶段所进行的贫困治理实践，反映了中国社会救助的历史流变溯源、发展理念传承和救助行动特质。在中国式社会救助现代化中，社会救助在制度属性上经历了两次深刻的根本性范式革命，包括新中国成立后从剥削社会向社会主义社会的社会制度属性根本转变后对社会救助进行的范式革命，以及从计划经济向市场经济的经济运行方式根本变革中对原有计划经济体制下的社会救助进行的范式革命。在新中国成立初期，社会救助的积极开展维护了社会秩序，巩固了新生政权，实现了深刻的社会改造和社会再造，体现了社会主义制度的优越性和人民性。在改革开放和发展社会主义市场经济的转型时期，社会救助制度成为服务和推进国有企业改革的重要配套政策措施，缓解了改革带来的社会阵痛和社会矛盾，维护了社会公平正义，成为在经济社会转型中实现和谐稳定的社会安全阀和减震器。特别是在市场化改革进程中，社会救助制度担负着服务经济体制改革和维护社会稳定的重要使命，从为经济体制改革配套、保障困难职工的基本生活和维护社会稳定，到保障民生和实现社会公平正义，对于推动城市国有企业改革和维护社会稳定起到了非常重要的作用，有助于缓解城乡贫困问题、优化社会收入分配格局和实现社会公平公正。在中国特色社会主义新时代，坚持以人民为中心的发展思想，社会救助制度成为实现“弱有所扶”的社会政策发展目标和重要的民生兜底保障机制，成为新时代社会

建设中具有基础性和保障性的反贫困治理机制,促进了社会发展和社会和谐。

二是在制度变迁中实现社会救助的政治目标与民生保障。中国共产党领导下的社会救助在不同的历史时期面临特定的社会环境、历史阶段和发展任务,体现了以社会革命、社会改造、社会创建、社会改革和社会创新为鲜明特征的制度变迁历程。其逻辑主线就是坚持社会主义社会救助制度人民性的根本要义,立足救助政策实施的经济基础和社会条件,在实现社会政治目标和民生目标中保障人民群众的生存发展权利,达致社会救助政治功能与民生功能的有机统一,体现了特有的政治底色和政治元素。在发展社会主义市场经济和市场化改革中,社会救助助力市场经济发展和国有企业改革改制,成为处理改革、发展、稳定三者关系的重要制度保障。在中国特色社会主义新时代,社会救助彰显民生兜底保障的政治责任。在“脱贫攻坚”“乡村振兴”“兴边富民”以及实现共同富裕中,社会救助被赋予了时代意涵和发展要求,并形成积极的减贫效应。同时,在不同的历史时期,“五保”“低保”“两不愁三保障”等社会政策话语和政策安排既反映了社会救助的内容,也反映了社会救助的目标要求,体现了民生保障和民生建设指向。在民生目标实现上,注重保障性与发展性相结合,实现贫困线动态调整,并在社会救助政策实施中融入积极发展性社会救助治理理念和政策取向,注重治贫治根,努力打破贫困的代际传递和恶性循环。

(二) 在经济转型中推进社会救助制度的完善

改革开放后,中国走向现代化的过程中有两个同时进行的重大转变,即经济体制变革转轨的过程和社会结构转型的过程。^①在深刻的经济转型和社会变迁中逐步构建的新型社会救助制度,顺应社会主要矛盾和发展阶段性特征的变化,从助推经济发展和保障民生的双重维度,以渐进式改革的方式从体制机制和管理手段等方面持续改革创新,不断增强社会救助制度的保障性和适应性,成为社会救助制度变革发展的主线,体现了社会治理现代化的发展方向和原则要求。

一是坚持目标导向,在兜底保障中创新社会救助制度。作为一项重要的社会政策,社会救助在不同的历史时期面临不同的社会救助实施条件,但是,社会救助发展始终坚持保障性、公平性和可持续性的目标导向,围绕发展目标,不断推进社会救助制度变革、管理优化和政策创新,并在社会救助实践中彰显民生性和发展性。在中国特色新型社会救助制度运行中,如何“保得全”(应保尽保)、“保得准”(精准施助)、“保得好”(群众满意)、“保得稳”(兜底保障)、“保得优”(治理升级),成为社会救助政策目标的具体管理实务表达。在社会救助政策实践中,保障性是社会救助的本质要求和根本特征。社会救助的变革发展坚持社会救助的根本目标,努力解决城乡贫困群众的生活困难问题,而社会救助的保障性是在社会救助的制度变革和政策创新中得以达致的,是在坚持“兜底线、织密网和建机制”发展要求中得到实现的。其中,社会救助的保障性是与社会救助的公平性密切相关的。特别是在经济社会发展中,随着城乡关系的变化,社会救助实现了从城乡分割到城乡统筹、城乡一体的发展进程,社会救助安全网从城镇扩展到农村地区。社会救助的政策实践体现了对社会救助改革发展目标的追求,需要在社会救助的发展进程中不断推进新时代社会救助的改革创新,在救助标准制定和调整、保障标准科学衔接、政策宣传和信息公开、制度运行监测评估、救助资源整合聚力等方面不断优化,打造新时代社会救助制度的升级版。其中,在社会救助管理信息化发展中,低收入家庭认定指导中心

^① 李培林:《中国式现代化和新发展社会学》,《中国社会科学》2021年第12期。

与各级核对机构的建立以及开展的家庭经济状况核对,为实现精准救助和公平救助提供了保障机制,成为破解制度运行难题推动社会政策创新的具体实践。

二是坚持问题导向,在破解发展难题中推进社会救助善治。纵观社会救助发展历程和政策实践可以看出,社会救助所取得的进步是在不断破解制约发展的问題基础上变革实现的,也正是在不断解决问题的过程中促进了社会救助的规范化、制度化和法治化发展。在社会救助发展历程中,根据不同历史时期社会救助面临的客观环境和发展要求,社会救助制度建设始终坚持改革取向,推进制度完善和体系健全,发挥社会救助的应有作用。在社会救助的改革发展中,体现了全面改革的方法论原则,推进社会救助政策改革和制度变革,在实践中基于民生保障的短板和不足,不断深化社会救助改革;同时,注重实现改革的整体性、系统性和协同性,构建充分彰显人民性和民生性的密实可靠的社会救助体系,形成社会救助改革发展的中国实践特色。特别是在改革发展中,坚持问题导向,并在实践中破解发展难题,进而推动社会救助持续发展,成为社会救助改革发展的最为基本的实践思维。例如,在社会救助管理上,针对人情保、关系保、错保、漏保等问题,建立低收入认定中心以及部门联动的信息核对机制,实现了低保动态管理,确保救助公平公正。从城镇低保制度的先行建立,到实现低保制度的城乡统筹发展;从低保制度作为经常性社会救助的确立,到以低保制度为核心的复合型社会救助体系的构建;从低保资格认定的入户走访调查,到居民家庭经济状况的多部门财产信息联动核对;从社会救助管理运行中群众监督的公示制度,到建立健全社会救助监督检查长效机制,重塑社会救助管理生态,并在重塑政治生态中解决纠正社会救助运行中的管理失范行为,等等,均体现着坚持问题导向推进社会救助改革发展的实践意识和治理思维。特别是新冠疫情暴发以来,针对疫情对于城乡困难家庭影响的民生问题,各级政府强化临时救助,加大救助力度,展现了社会救助在疫情应对中的独特价值和重要作用。

三是法治保障原则,在制度法规建设中推动社会救助法治化发展。从制度构建的维度看,中国社会救助走过了一条从传统的人道施救到不断趋于现代的制度施救的发展道路,成为中国式社会救助现代化的重要标志。新中国成立后,国家救助责任和公民接受救济的权利得到确立,在经济社会发展以及政府和公民关系的嬗变中,特别是在新型社会救助制度的法治化发展中,政府施救和公民受助的内容规定更加明晰化、具体化和法条化,社会救助管理的法治化水平显著提高,促进了社会救助制度的规范运行和体系完善,展现了兜底保障和扶危济困的制度功能。其间,国家制定、出台和实施了大量的社会救助政策法规,对于中国社会救助管理体系和运行机制塑造发挥了重要作用。特别是在中国特色社会主义新时代,社会救助发展彰显注重法治、强化法治和践行法治的发展历程,并在社会救助中不断推动法治实践,成为在法治国家、法治政府和法治社会建设中的法治要求在社会救助领域的具体体现。伴随从社会主义计划经济到社会主义市场经济的转型发展,社会救助制度运行与法治实践相伴同行。在社会救助的改革发展中,国家先后制定和实施了《城市居民最低生活保障条例》(国务院令第271号)、《社会救助暂行办法》(国务院令第649号)、《中华人民共和国慈善法》等一系列政策法规,引领和推动了社会救助事业的规范化和法治化运行,极大地推动了社会救助事业的法治发展。同时,在社会救助事业发展的地方实践中,各地区立足于保障民生、维护稳定和构建和谐的目标定位,将社会救助的法治化发展要求转化为社会救助的具体实践,制定和实施了大量涉及社会救助管理运行各个方面的规章制度和政策法规,构建了日臻完善的法规制度体系,坚持依法救助,依

法管理,依法施政,推进了社会救助的法治化实践、规范化发展和制度化运行,体现了社会救助法治化发展的积极成果和制度文明。

三、中国共产党领导下的社会救助实践经验

中国共产党领导下的社会救助是与长期以来中华民族的斗争史、建设史和发展史紧密相联的,是在中国从生产力极端低下的半殖民地半封建社会到逐步走向现代化的社会主义社会的历史巨变中实现的。民生状况经历了从建党之初旧中国广大劳动人民极度贫困,到新中国成立后特别是改革开放以来,历经由普遍贫困转变为基本温饱,从“迈向‘总体小康’”到“全面建设小康社会”的跨越,再到“全面建成小康社会”的飞跃升华。^①其中,在百余年历史巨变中,社会政治制度的革命性变革以及在国家经济实现巨大发展中综合国力的跨越性提升,是社会救助发展前行的根本基础、实践条件和变迁背景。

(一) 在社会救助的发展道路上,实现中国道路与国际经验相结合

中国共产党领导下的社会救助坚持从中国的具体实际出发,量力而行,尽力而为,针对社会救助和贫困治理的问题与挑战,统筹社会政治目标和民生保障目标,既不消极退却,也不搞超越特定历史发展阶段的超前救助,走出了一条植根于中国国情并与自由市场经济国家、社团市场经济国家、社会主义市场经济国家和福利国家不同的社会救助道路。这其中体现了在中国共产党领导下政府主导、社会参与、群众互助、兜底保障以及强调积极社会救助政策的贫困治理方略,努力科学设定和调整社会救助标准,强调“治贫”与“治愚”相结合、“扶贫”与“扶志”相结合,“输血”与“造血”相结合、政府主导和群众创造相结合以及现金救助和社会服务相结合,等等,展现了对于现代人力资本理念的重视,在世界社会救助实践中呈现了社会救助的中国经验和中国道路。同时,社会救助的政府管理部门和学术理论界高度重视国际交流与合作,开展中欧社会救助政策对话和中国-欧盟社会保障改革项目,等等,研究借鉴国际经验,推动中国社会救助在中外社会救助制度比较和文明互鉴中不断发展完善。在中国社会救助的发展实践中,不是采取简单的“拿来主义”和不问具体国情的生搬硬套,而是秉持互学互鉴和开放共享的治理理念,学习、研究和借鉴社会救助的国际经验,并实现与中国国情相结合下的本土化构建和创造性转化。这有力地推动了中国社会救助体制机制完善,从而不断促进当代中国社会救助制度的创新发展。

(二) 在社会救助的变迁路径上,实现质变跃进与量变渐进相结合

在中国共产党领导下的中国式社会救助现代化发展历程中,社会救助历经了三次重大的深刻制度转型和质变更迭,包括,从半殖民地半封建社会性质下的社会救济,向中国共产党领导下的新民主主义的社会救助转变;从新民主主义的社会救助,向社会主义的社会救助转变;从社会主义计划经济体制下的社会救助,向社会主义市场经济体制下的社会救助转变。其间,经历了不同经济发展水平下的社会救助制度变迁升级,以及伴随无产阶级政治地位根本改变下社会救助思想从社会革命到社会政策的适应性变迁,推进了中国社会救助从传统社会救助向现代社会救助的历史趋变。在社会救助所处的历史发展阶段、所有制形态和政策指导思想等方面发生深刻变革,在

^① 黄蓉生:《全面建成小康社会的逻辑必然》,《马克思主义理论学科研究》2021年第9期。

社会历史巨变和建设现代国家中逐步建立了现代社会救助制度,使得社会救助切实成为助人救人的德政善举,成为应对社会风险保障陷入贫困家庭的社会安全网。其中,既包括无产阶级革命后国家国体政体根本改变下社会救助制度人民属性的深刻变化,也包括为实现社会救助目标而进行的涉及局部和整体的渐进性和适应性的变革调整,且彰显着量变嬗变特征的救助管理体制完善、救助利益关系优化、救助制度校正和政策创新。中国式社会救助现代化发展在实现社会救助政策质变迭变和量变渐变的结合中,构建了与中国特定国情和经济社会发展阶段性特征相适应的社会救助制度,成为百余年来中国经济社会变迁中国国家治理体系和治理能力现代化的重要标志。

特别是新中国成立和人民政权建立后,社会救助的发展实践体现了基于现实经济社会条件的变化和要求,不断进行以适应性制度变革和创造性政策创新为特征的自我完善发展变迁过程,体现了改革与创新、继承与发展的鲜明实践逻辑,实现制度继承与政策创新相结合。在中国社会救助制度的变革发展中,伴随经济体制和社会条件的变化,特别是在中国从社会主义计划经济向市场经济的深刻经济转型和社会变革中,不是对原有的社会救助政策安排和体制机制推倒重来,而是坚持改革创新,从实际出发,坚持保留、继承和发展并与实践需要进行适应性和创造性的变革。其中,特困人员供养制度就是社会救助制度继承发展的典型政策实践,通过制度创新赋予传统的社会救助制度以新的政策意涵,增强社会政策的调适性和适应性,实现社会救助的公平性与可及性,并在新时代的贫困治理实践中使传统的社会救助制度政策安排赋能增效,展现新的治理功能和治理成效。例如,在社会救助实践中,发挥社会工作专业和人才的优势,注重精神关怀和心理疏导,推动社会工作融入嵌入社会救助,是中国社会救助管理提升和中国式社会救助现代化的重要发展实践。

(三) 在社会救助的运行管理上,实现国家统制和地方分治相结合

在社会救助的国际政策实践中,如何处理好社会救助中央集权和地方分权之间的关系,直接关系到社会救助的治理效率和效能。中国是处于社会主义初级阶段、人口众多、经济社会发展很不平衡的发展中大国,与美国、日本、德国和瑞典等国家国情迥异。立足于中国区域经济社会发展的不平衡性、贫困治理的非均衡性和社会政策实施条件的差异性,中国的社会救助既不采用大包大揽、统一规制的高度集中的社会救助制度,也不采取模式各异、各自为战的单纯地方分权式的社会救助治理路径,而是在国家的集中统一领导下,发挥社会主义集中力量办大事的政治优势,切实加强政策的顶层设计,增强社会救助政策实施的组织力、领导力和执行力;同时,落实地方政府社会救助的管理和建设责任,尊重和倡导社会救助的地方创新实践,将国家社会救助的统一政策安排切实地转化为具体的地方实践,合理确定社会救助制度运行中中央与地方财政的投入结构,并努力推进社会救助的一体发展、协调发展和均衡发展,从而实现国家社会救助政策的总体目标和发展要求。在中央和地方的关系上,社会救助的发展充分体现了中央政府社会救助政策自上而下的引领推动、地方各级政府的积极回应以及广大人民群众广泛参与的自下而上的共治实践;此外,各地区从社会救助的实际出发,开展了具有创造性的社会救助地方实践和贫困治理,丰富了中国社会救助的善治元素,并在地方实践当中经过总结提炼,成为国家层面的社会救助政策经验,进而上升为国家行动和国家治理,为推动全国社会救助的创新发展提供了重要实践样本和经验创造。特别是,“中央财政在社会救助体系中发挥着至关重要的作用”,^①成为当代中国社会

^① 程杰、王德文:《中国社会救助水平研究》,中国社会科学出版社,2019年,第5页。

救助的重要实践特色；在社会救助的管理经办上，中国在社会救助的实践中逐步构建了具有中国特色的基于社区治理的社会救助运行和服务模式。在新时代，以重心下移为工作导向和要求，社会治理注重和强调基层基础治理，进一步增强了社区在社会救助管理和服务中的角色作用。

（四）在社会救助的政社关系上，实现党政救助与群众自救相结合

社会救助是人民政府的施政责任。中国共产党领导下的社会救助彰显中国共产党的政党宗旨和人民政府的政治本色。在践行社会救助人民性这一最根本的政治属性中，体现了人民群众广泛参与的群众创造和社会合作治理，展现了政府施救和群众自救、国家救助和公民互助相结合的实践特色。在实践中，中国共产党和人民政府不仅是社会救助的领导者、组织者和政策制定者，也是社会救助的具体参与者和践行者。在社会救助的具体实践中，普通中共党员通过“共产党员献爱心”捐献活动，捐款支持医疗救助、临时救助和慈善事业发展，成为普遍的党员行为和社会现象。在社会救助中，党和政府倡导弘扬社会主义集体主义和利他主义精神文化和道德伦理，构建自立自强、治贫治愚的社会救助文化，展现了中国社会救助政策的行动特色，为社会力量参与社会救助和扶贫济困提供了社会主义价值观引领。而在社会救助的变革发展中，中国传统文化中关于“德”“善”“仁”的思想观念始终深刻地影响着人们的社会行为，并转化为群众自救和社会施救的社会文化和社会心理基础。在中国社会救助制度发展变革的进程中，千百年来所形成的中国传统文化始终是内化于中国社会救助制度之中恒久的重要文化影响因素，并在社会救助的发展实践中发挥着文化育人、文化助人和以文化人的重要作用。在中国社会变迁和历史巨变中，家庭、邻里、社区救助等非正规救助和非正式救助在国家社会救助实践中发挥着不可替代和不可或缺的作用，蕴含“爱人助人”“善举义举”的文化教化意涵。在当代中国，伴随社会转型和社会发展，志愿服务逐步兴起，慈善事业趋于壮大。特别是在社会结构变迁和社会共治中，社会力量参与社会救助获得了制度化和组织化的发展。社会救助的公民行动积极开展，在社会救助文化的历史传承和蜕变中造就了中国式社会救助现代化的社会价值观，奠定了社会参与、民间救助和群众自救的思想文化基础。

四、结语

中国式社会救助现代化的演进从贫困治理的维度呈现了中国社会形态和社会生活的深刻变迁，高度契合中国式现代化的价值追求、本质要求和核心特征。中国式社会救助现代化在中国共产党和人民政府的领导下，在以“革命”“改革”“变革”为特征的深刻经济转型和巨大社会变迁中以及在从传统救助向现代救助的历史嬗变中，以保障民生和治理贫困为根本目标，坚持以人为本、人民中心的核心价值，以在社会善治和法治保障中坚持公平性、保障性、民生性、可及性和可持续性为发展特征，以体系化、信息化、精准化、专业化治理取向，通过理论与实践创新不断融入现代救助理念和贫困治理手段，推进社会救助治理体系和治理能力现代化，并在实践中逐步构建了符合现代治理要求的领导体系、组织体系、制度体系和政策体系。在社会救助的缘起嬗变和创新发展中，体现了为民、公平、正义、互助和法治的社会主义社会救助核心价值观，在文化内核上蕴含着中国传统文化强调“仁”“善”的文化元素和西方社会救助

注重社会融合、社会团结的价值理念。中国式社会救助现代化是中国社会救助高质量发展和社会主义救助中国道路的具象化的学术话语和政策表达，需要适应社会主要矛盾和社会政策条件的变化，不断改革创新，完善政策，提质增效，优化升级，实现公平与可持续发展。

需要说明的是，中国式社会救助现代化是在人口众多、国情复杂、经济体量巨大、经济社会发展很不平衡的社会主义东方大国进行的社会救助政策实践，是场景独特、寓意深远、内涵丰富的重大学术理论命题和政策实践议题，需要在发展实践中不断进行探索和总结，服务民生建设与保障的现实需要，为中国社会保障史和社会救助学研究提供更加系统化和学理化的学术分析，也为国际社会救助提供可资借鉴的中国经验。

The Chinese Path to Social Assistance Modernization: Research on the Development of Social Assistance under the Leadership of the Communist Party of China

Gang Shuge

(Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: Chinese modernization provides a new theoretical perspective for analyzing the development of social assistance in China. From the perspectives of social governance modernization and social policy changes, this paper studies the development of social assistance in China in the past decade under the leadership of the Communist Party of China (CPC), and analyzes the process, principles and practical logic of China's social assistance modernization. This paper holds that since the founding of the CPC, social assistance has undergone profound historic changes in terms of its background and policy concepts. The CPC has carried out a substantial amount of work on social assistance in different historical periods, continuously promoting the responsiveness of social assistance to reality, as well as the revolutionary changes, adaptive measures and innovative development of social assistance. The Chinese path to social assistance modernization with distinctive Chinese characteristics has been formed, which provides protection in people-centered approaches and upholds the rule of law, demonstrating Chinese experience in governance and social development in the midst of significant social changes.

Key words: CPC; social assistance; modernization; social change; practical experience

(责任编辑: 杨建敏)