

# 试论九十年来党的社会救助理论创新的经验

高冬梅

(河北师范大学历史文化学院, 河北石家庄 050024)

**摘要:**九十年来,中国共产党社会救助理论创新的经验主要有:在社会救助工作目标的定位上,以人为本,坚持生命第一的原则;在社会救助主体的认定上,坚持政府与社会协同联动原则;针对社会救助客体的复杂情况,提出因类、因人而异的区别对待原则;在处理社会救助与经济、社会政策的关系上,坚持统筹兼顾、适当安排的原则;在社会救助理论创新的具体过程中,坚持实事求是、与时俱进的原则。同时,中国共产党坚持把发展生产作为第一要务,为社会救助奠定坚实的物质基础。

**关键词:**九十年;中国共产党;社会救助理论;创新;经验

中图分类号: K 261

文献标识码: A

文章编号: 1000-5587(2011)03-0011-05

建党九十年来,中国共产党根据自己的社会救助理论,领导民众比较成功地救助了民主革命时期和社会主义建设时期数量庞大的灾民、失业工人、孤老病残等弱势群体,有力地维护和促进了中国革命和建设事业的发展。

在领导中国社会救助的实践中,中国共产党对于弱势群体与社会救助的核心理念,即那些关系到社会救助全局性安排和战略性决策的基础性与关键性问题的认识,也得到检验和进一步创新发展。如,在关于弱势群体成因的理论方面,实现了从传统的个人因素论到社会结构、制度成因论再到社会转型因素论的创新;对于社会救助必要性与重要性问题的认识,实现了从民主革命时期的社会救助工作事关革命成功论,到新中国成立初期社会救助事关新政权巩固、社会秩序稳定以及经济的恢复和发展论,再到改革开放后社会救助事关经济发展、社会稳定与和谐以及公民权利保障论的创新;关于社会救助途径的理论,实现了从“社会革命是解决中国弱势群体问题的根本措施论”到“依靠生产的发展来‘根本解决’社会救助问题论”再到“社会政策的实施是解决弱势群体问题的重要因素论”的创新;关于社会救助主客体间权利与义务关系问题的理论,从“把社会救助视为实现人民利益的重要手段”逐渐上升为“社会救助不仅是实现人民利益的手段,而且是保障民

众的权利”的理念<sup>[1]</sup>。

细细考究,贯穿九十年来中国共产党社会救助思想体系的是其社会救助理论创新中坚持的一系列原则。这些原则的确立是中国国情的写照,历史经验的总结,是马克思主义与中国社会救助实践相结合的结果,为中国社会救助理论的正确发展,为中国政府和社会在社会救助实践中正确处理社会救助与经济社会发展的关系、协调社会救助中各种利益关系、规范社会救助实践中人们的行为提供了准绳。这些原则既是中国共产党社会救助理论创新的经验,也基本反映了中国共产党社会救助思想的特征。

## 一、在社会救助工作目标的定位上,以人为本,坚持生命第一的原则

人的生命是世界上最可宝贵的。关注生命、保护生命应该是社会救助的第一要义。因此,无论在民主革命时期、新中国成立初期,还是改革开放新时期,以为为人民服务为宗旨的中国共产党,进行社会救助首要的目的是保障民众的生命权。

抗日战争时期,中国共产党在抗日救国十大纲领中明确提出,为改良人民生活,要“救济失业,调节粮食,赈济灾荒”;毛泽东一直强调,抗战一定要有民生主义;中共中央和各根据地的救灾方针都强调要保证不饿死人。这都显现了中国共产党以人为本、

收稿日期: 2011-01-10

基金项目: 教育部“纪念建党九十周年”专项课题(课题编号: 10JJDJN JD090)

作者简介: 高冬梅(1968-),女,河北张家口人,法学博士,副教授,主要从事中共党史、中国现代社会史研究。

尊重生命的理念。

新中国建立后,1950年5月《政务院关于救济失业工人的指示》中,明确指出制定该指示的原因是“已经失业的工人,生活异常困难,急需救援,无法等待,人民政府应予以极大的同情和关怀,并给以可能的援助和救济”<sup>[2](P623)</sup>。1949年12月颁布的《政务院关于生产救灾的指示》提出,生产救灾首先“是关系到几百万人的生死问题”,其次才“是新民主主义政权在灾区巩固存在的问题,是开展明年大生产运动、建设新中国的关键问题之一”,“不饿死一个人”的口号更一直贯穿于此时期的救助法规与实践之中。

改革开放新时期,无论是在日常社会救助工作中,还是在重大自然灾害救助工作中,党中央都把人民群众的生命安全放在第一位,贯彻以人为本的执政理念。特别是四川汶川大地震发生后,胡锦涛《在四川召开的抗震救灾工作会议上的讲话》(2008年5月17日)中非常明确地提出:“抗震救灾工作必须坚持以人为本。抢救人民群众生命是首要任务……救灾工作的重中之重。……只要有一线希望,只要有一点生还可能,我们就要作出百倍努力。……实行科学救援,尽最大努力抢救被困群众的生命”。

可见,建党以来中国共产党在社会救助中一直坚持“生命第一”的原则,而且随着历史的演进这一原则越来越明晰。

生命是人们享受一切权利的基础,坚持社会救助中“生命第一”的原则,体现了中国共产党切切实实是把实现人民的愿望,满足人民的需要,维护人民的利益,作为一切工作的根本出发点和落脚点。

## 二、在社会救助主体的认定上,坚持政府与社会协同联动原则

在长期的革命生涯中,中国共产党人把马克思主义唯物史观运用于自己的实践,创造了自己的群众观点和群众路线,从而比较科学地把握了政党或政府与群众或社会的关系,这就是,政党和政府要为人民群众服务,向人民群众负责,但同时要“一切依靠群众”。党也好、政府也好,“只能是人民群众的引导者,而不应该是也不可能是代替人民群众包打天下的‘英雄好汉’”<sup>[3](P352)</sup>。对于这一理念的重要性,刘少奇曾如此概括:“我们共产党人的一切事业,都依靠于、决定于人民群众的自觉与自动,不依靠于群众的自觉与自动,我们将一事无成,费力不讨好。”<sup>[3](P351)</sup>所以坚持党和政府的领导,一切依靠群众,努力发挥群众的积极性、主动性和创造性,成为

我们党的长期以来制定路线、方针、政策的依据,成为我们党处理自身与人民群众关系问题的根本立场和态度,成为我们党正确的领导原则和方法。社会救助政策的制定和社会救助工作的开展也是如此。

在《一九四六年解放区工作的方针》一文中,中国共产党提出对各解放区大量灾民、难民、失业者和半失业者的救济之法,“除政府所设各项办法外,主要应依靠群众互助去解决。此种互助救济,应由党政鼓励群众组织之。”<sup>[4](P1176)</sup>1950年7月,中华人民共和国第一次全国民政会议提出的救灾工作方针是:“生产自救,节约渡荒,群众互助,以工代赈,辅之以必要的救济”。1999年9月《城市居民最低生活保障条例》规定:“城市居民最低生活保障制度遵循保障城市居民基本生活的原则,坚持国家保障与社会帮扶相结合、鼓励劳动自救的方针。”2003年《关于实施农村医疗救助的意见》也指出:“农村医疗救助制度是政府拨款和社会各界自愿捐助等多渠道筹资。”这就是说社会救助一定要依靠群众,主要靠发掘群众的自救与互救能力来实现,同时政府要起组织领导作用和提供必要的救济。这事实上是强调社会救助中政府的责任性和能力的有限性,与现代政治学的理念不谋而合。

政府与社会协同联动原则,不仅反映了中国共产党社会救助思想的现代性,而且有利于凝聚各方力量,一定程度上确保了社会救助工作的成功开展。

## 三、针对社会救助客体的复杂情况,坚持因类、因人而异的区别对待原则

社会救助对象是因各种原因陷入贫困的、情况复杂的人群聚合体。因此,理想、到位的社会救助工作应该对不同对象予以不同方式、不同内容的救助。基于此,中国共产党成立九十年来,党和政府在社会救助工作中一直遵循因类、因人而异的区别对待原则。

首先,对不同群体采取不同对策。建党九十年来,对待失业人员,中国共产党基本坚持救济与安置就业相结合的理念。如抗日战争时期,除依靠救济解决工人暂时的生活困难外,还建立了不少“难民工厂”解决工人的就业问题;新中国成立初期,救助失业是“以以工代赈为主,同时采取生产自救、转业训练、帮助回乡生产及发放救济金等办法”<sup>[2](P625)</sup>。改革开放新时期,为解决下岗失业问题,政府一方面建立了国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度、城市居民最低生活保障制度“三条保障线”,

以确保绝大多数下岗职工的基本生活;另一方面多次发布指示想方设法使大批下岗职工实现再就业。对待灾民,在急赈解除其燃眉之急后,采取生产自救、辅之以节约互济的政策。从民主革命时期的“关于灾荒问题,应坚决实行生产自救的基本方针,应提出生产救灾,大家互助,渡过困难,政府以一切方法保证不饿死肯自救的人等口号去动员组织党内的群众进行生产自救”<sup>[5](P304)</sup>,到新中国成立初期的“生产自救,节约渡荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”,再到今天的“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”<sup>[6](P130)</sup>,可谓一脉相承。救助乞丐等群体,则着眼于校正救助;对待无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或者抚养人的“三无”群体,则立足于财政转移支付——全额救济。

其次,在因类而异的基础上,中国共产党又根据每类群体中的个体差异,坚持因人而异的原则。即对每类弱势群体中的弱势个体,又实行优先和重点救助,政策合理倾斜,以保证他们的基本生存条件。如新中国成立初期的失业救助中即是如此:对确有培养前途和有就业条件的,逐步介绍就业或予以转业训练;对不适合厂矿需要及就业条件差的,着重鼓励其自谋出路;对老弱病残、无就业条件的由政府救助。又如,1999年《城市居民最低生活保障条例》规定:“对符合享受城市居民最低生活保障待遇条件的家庭,应当区分下列不同情况批准其享受城市居民最低生活保障待遇:(一)对无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民,批准其按照当地城市居民最低生活保障标准全额享受;(二)对尚有一定收入的城市居民,批准其按照家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的差额享受。”“在就业年龄内有劳动能力但尚未就业的城市居民,在享受城市居民最低生活保障待遇期间,应当参加其所在的居民委员会组织的公益性社区服务劳动。”等等。

区别对待与优先保障的有机结合,充分体现了社会工作服务对象的个别化原则。不仅有利于调动各个体的潜能,以发展促救助,而且可以钝化社会矛盾,维护社会公正。

#### 四、在处理社会救助与经济、社会政策的关系上,坚持统筹兼顾、适当安排的原则

社会救助是经济、社会政策系统中的子系统,与宏观的经济、社会政策有着密切的联系,所以社会救

助政策的制定必须以经济社会发展水平为转移,必须有利于经济、社会政策的实施,而不能对经济、社会政策产生负面影响,否则社会救助政策就是失败的社会政策。基于此,中国共产党提出在社会救助中必须坚持统筹兼顾、适当安排的原则。

抗日战争和解放战争时期,根据地以生产自救为核心的社会救助政策就是在当时物质缺乏情况下实事求是的抉择。新中国成立初期,毛泽东曾说:“人民生活不可不改善”、“不可不照顾”<sup>[7](P105)</sup>、“福利不可不谋……不谋不行。”<sup>[7](P92)</sup>这是中国共产党对人民正常需求的认可,说明社会保障要以人的需求为导向。但毛泽东又说人民生活“不可多改善”、“不可多照顾”<sup>[7](P105)</sup>、福利也“不可多谋”<sup>[7](P92)</sup>。这又是说社会保障的实施要“适度”。为什么要适度呢?怎样保证适度呢?毛泽东说:“无论粮食问题,灾荒问题,就业问题,教育问题……以及其他各项问题,都要从对全体人民的统筹兼顾这个观点出发”<sup>[8](P228)</sup>、“工人的劳动生产率提高了,他们的劳动条件和集体福利就需要逐步有所改进。”<sup>[8](P28)</sup>这就深刻论述了社会保障与经济社会发展的辩证关系,即社会保障必须从全体人民的大局出发,要考虑到各个群体的利益关系,要以客观经济条件为转移;只有与经济发展水平相协调,注意统筹兼顾各群体的利益,即坚持统筹兼顾、适当安排的原则,社会保障才能保持正确方向。社会保障是如此,作为社会保障子系统的社会救助自然也一样。

改革开放后,尽管我国的经济实力大大提升,但在社会救助制度安排上,仍然以有利于经济社会发展为准绳,坚持统筹兼顾、适当安排的原则。1997年9月,《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》指出:“城市居民最低生活保障标准由各地人民政府自行确定。”“按照当地基本生活必需品费用和财政承受能力,实事求是地确定保障标准。保障标准由各地民政部门会同当地财政、统计、物价等部门制定,经当地人民政府批准后向社会公布,并且随着生活必需品的价格变化和人民生活水平的提高适时调整。所定标准要与其他各项社会保障标准相衔接。”2003年11月,民政部、卫生部、财政部联合下发的《关于实施农村医疗救助的意见》提出:“建立农村医疗救助制度,要从当地实际出发,医疗救助水平要与当地经济社会发展水平和财政支付能力相适应,确保这项制度平稳运行。……并随着经济的发展逐步完善农村医疗救助制度”。

统筹兼顾、适当安排原则的运用反映了中国共

产党对社会救助与经济、社会政策的关系——微观与宏观的关系有着深刻而清醒的认识,为中国社会救助事业的发展指明了正确方向。

## 五、坚持把发展生产作为第一要务,为社会救助奠定坚实的物质基础

马克思主义唯物史观与社会保障学在经济发展与社会保障关系的认识上有相同之处。马克思主义认为,经济基础决定上层建筑。社会保障制度属于上层建筑,它自然也是由经济基础——社会生产力水平所决定的。社会保障学认为,社会保障制度是工业社会发展到一定阶段的产物,没有经济的持续发展,社会保障制度也不可能顺利地运行和发展。由此可见经济对于社会保障的重要意义。

据此,中国共产党成立后,一以贯之地强调发展生产对于社会救助的决定意义。民主革命时期,特别是抗日战争时期,党中央与毛泽东突出强调要“发展经济,保障供给”,救助体系的核心是生产自救<sup>[9]</sup>。当时社会救助的惯常方式是帮助介绍与安置就业<sup>[9]</sup>,发起抢种补种多种、消灭蝗灾、春耕运动、采集野菜与代食品的生产渡荒运动<sup>[10]</sup>,垦荒自救,以工代赈,大力发展手工业和副业生产等生产自救运动。生产自救贯彻防与救相结合的思想,如生产自救中的以工代赈多从事兴修水利、植树造林等防灾设施建设。当时以“生产促救助”的理念与实践是马克思主义、毛泽东思想的指导作用在社会救助中进一步贯彻的结果,也是在根据地捉襟见肘经济条件下的正确选择。

1949年成立的新中国是一个以传统农业和手工业经济为主、现代经济成分比重很小的一穷二白的农业大国,人均国民生产总值仅50美元<sup>[11]</sup>,人均占有粮食209公斤<sup>[12]</sup>,提供现代公共服务的能力严重不足。要实施社会保障,必须大力发展生产。所以执政后的中国共产党对于社会救助问题,与民主革命时期相比,更突出强调依靠生产的发展来“根本解决”。毛泽东在建国前夕的《论人民民主专政》一文中高屋建瓴地把无产阶级与广大劳动人民利益实现的路径表述为:“使中国有可能在工人阶级和共产党的领导之下稳步地由农业国进到工业国,由新民主主义社会进到社会主义社会和共产主义社会,消灭阶级和实现大同。”<sup>[4](P1476)</sup>刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中也指出:“共产党从来就为穷苦的劳动人民的利益而奋斗,但共产党的观点从来就区别于那些慈善家的观点。土地改革的结果,是有利

于穷苦的劳动农民,能够帮助农民解决一些穷困问题。但土地改革的基本目的,不是单纯地为了救济穷苦农民,而是为了要使农村生产力从地主阶级封建土地所有制的束缚之下获得解放,以便发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。只有农业生产能够大大发展,新中国的工业化能够实现,全国人民的生活水平能够大大提高,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。仅仅实行土地改革,只能部分地解决农民的穷困问题,而不能解决农民的一切穷困问题。”<sup>[13](P231~232)</sup>在这里,党的领袖们不仅提出发展生产是实施包括社会救助在内的社会保障的根本手段,而且指出了发展生产的路径:由农业国变成工业国,在此基础上再建立社会主义。

改革开放新时期,发展是硬道理的理念贯穿于包括社会救助在内的经济、社会发展的各个领域,结果,我国的综合国力大大增强,民众的物质生活水平大大提高,中央的财政储备大大增强,比较雄厚的物质基础为新的救助理念和制度的产生奠定了基础。

今天,我国传统的社会救助制度逐步发展为以最低生活保障、农村五保供养为核心,以医疗救助、住房救助、教育救助等专项救助为辅助,以临时救助、社会帮扶为补充的覆盖城乡的新型社会救助体系。这从实践上诠释了经济发展之于社会救助的决定意义,也证明了中国共产党在社会救助中始终把发展生产作为第一要务,为社会救助奠定坚实的物质基础原则的正确性。

## 六、在社会救助理论创新过程中,坚持实事求是、与时俱进的原则

理论创新是一个国家、一个民族、一个政党生存发展的强大动力,是社会发展的先导。“我们的理论是发展着的理论,而不是必须背得烂熟并机械地加以重复的教条。”<sup>[14](P681)</sup>“理论在一个国家实现的程度,总是决定于理论满足这个国家的需要的程度。”<sup>[15](P11)</sup>毛泽东曾说:“马克思这些老祖宗的书,必须读,他们的基本原理必须遵守,这是第一。但是,任何国家的共产党,任何国家的思想界,都要创造新的理论,写出新的著作,产生自己的理论家,来为当前的政治服务,单靠老祖宗是不行的”<sup>[16](P109)</sup>。

建党九十年来,在解放劳苦大众、改造旧社会和建设新社会的革命与建设实践活动中,在领导中国民众解决社会问题、开展社会救助的实践中,中国共产党对于弱势群体与社会救助的核心理念,诸如有

关弱势群体的成因、弱势群体社会救助的必要性与重要性、社会救助的途径以及社会救助中主、客体间权利与义务关系等方面的认识,不断创新发展。中国共产党社会救助思想的每一次创新发展,都是在国内形势发生重大变化的情况下进行的,是顺应历史和时代潮流的表现。

这就是说,中国共产党社会救助思想的创新,首先体现了实事求是的精神。中国共产党每个时期的社会救助思想都立足于当时中国的实际,深深植根于中国共产党领导的中国革命和建设的实践,也都是从中国弱势群体的具体状况和广大民众的意愿出发的。

其次体现了与时俱进的品格。历史在发展,时代在变化,社会救助理念也根据新的实践和新的情况,坚持马克思主义的指导,不断修正完善已成型的理论,一步步走向符合变化了的实际的新思维。民主革命时期,中国共产党在弱势群体成因上坚持社会结构论,在社会救助必要性和重要性上坚持社会

救助事关革命成功论,在社会救助的途径上主要坚持社会革命论,而建国以后,这些思想都随着中国共产党的革命转变为建设的实践变化以及其自身地位的变化而发展。在弱势群体成因上,由社会结构论逐步发展到社会转型因素论,在社会救助必要性和重要性上,实现了由社会救助事关革命成功论到新中国成立初期社会救助事关新政权巩固、社会秩序稳定以及经济的恢复和发展论,再到改革开放后社会救助事关经济发展、社会稳定与和谐以及公民权利保障论的理论创新;在社会救助途径上,中国共产党实现了从“社会革命是解决中国弱势群体问题的根本措施论”到“依靠生产的发展来‘根本解决’社会救助问题论”再到“社会政策的实施是解决弱势群体问题的重要因素论”的理论创新。

总之,坚持实事求是,与时俱进的原则,是建党九十年以来中国共产党在社会救助理论创新过程中的重要经验之一。

#### 参考文献:

- [1] 高冬梅. 建党九十周年以来党的社会救助理论创新探析[J]. 当代世界与社会主义, 2011(3).
- [2] 中央人民政府法制委员会编. 中央人民政府法令汇编(1949—1950)[M]. 北京: 法律出版社, 1982.
- [3] 刘少奇选集(上卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1981.
- [4] 毛泽东选集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [5] 中共中央文件选集(第14册)[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1992.
- [6] 孙绍骋. 中国救灾制度研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [7] 毛泽东选集(第5卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1977.
- [8] 毛泽东文集(第7卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [9] 高冬梅. 陕甘宁边区难民救济问题初探[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2002(2).
- [10] 高冬梅. 抗日根据地救灾工作述论[J]. 抗日战争研究, 2002(3).
- [11] 胡鞍钢. 中国现代经济发展的初始条件[J]. 当代中国史研究, 2005(1).
- [12] 董辅初. 中华人民共和国经济史(上卷)[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [13] 建国以来刘少奇文稿(第2册)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2005.
- [14] 马克思恩格斯选集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [15] 马克思恩格斯选集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [16] 毛泽东文集(第8卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1996.

## On the Party's creative theory of the social relief since 1990s

GAO Dongmei

(School of History, Hebei Normal University, Shijiazhuang, Hebei 050024, China)

**Abstract:** The creative theory of the CPC's social relief features in the man-centered saving of life as priority, joint efforts of the government with societies, peculiarized individuals as targets, and flexible strategies. At the meanwhile, the CPC persists in the development of production as the top priority, which lays a material basis for the sound social relief work.

**Key words:** 1990s; CPC; theory of social relief; creativity; experience

[责任编辑 周祖谦]