

新中国成立以来社会救助政策变迁： 历程、原因与趋势

——基于间断—均衡理论的视角^{*}

魏娜, 缪燕子

〔关键词〕 社会救助; 间断—均衡; 强制型变迁

〔摘要〕 新中国成立以来社会救助政策发展呈现出间断—均衡模型的非线性变迁特征。在跨度近七十年的变迁中, 社会救助出现了三次政策剧变的间断期。根据间断—均衡理论中对政策变迁制度—价值的归因分析, 本文结合我国国情与社会救助政策变迁历程对该分析框架进行了修正。以我国社会救助政策自上而下强制型变迁的整体特征为前提, 意识形态、执政者价值选择和经济体制改革、政治体制改革是引发间断性变迁的重要因素。这些因素导致政策形象与政策场域之间的强化或冲突, 造成了政策变迁过程中的均衡期与间断期。在回顾新中国成立以来社会救助政策变迁历程、分析变迁原因的基础上, 提出了对社会救助政策发展趋势的构想。

〔作者简介〕 魏娜, 中国人民大学公共管理学院教授; 缪燕子, 中国人民大学公共管理学院博士生(北京 100872)。

在当代社会保障的制度体系中, 社会救助是一项最古老的制度, 被喻为是“最后的社会安全网”。2014年2月21日, 国务院颁布《社会救助暂行办法》(以下简称《办法》), 同年5月1日起施行。这是新中国成立以来关于社会救助的第一项统领性、综合性法规, 标志着我国社会救助完成了从传统到现代的初步转型。《办法》中无论是对社会救助类别的划分, 还是对权利责任的规范, 都做出了很大的调整。回顾新中国成立以来社会救助的发展历程, 把握社会救助政策变迁的原因与趋势, 有助于深刻理解《办法》内容的来龙去脉, 更好地贯彻为人民服务的执政理念。

一、间断—均衡理论的核心观点

1. 政策变迁的间断—均衡模式。

间断—均衡理论是由美国学者弗兰克·鲍姆加特纳和布莱恩·琼斯在其著作《美国政治中的议程与不稳定性》中提出的考察某项政策长期变迁的分析模型。该理论的基本观点是, 在一个长时间跨度的政策中, 长期的渐进平衡过程和短期的重大间断过程构成了政策的非线性变迁, 变迁的逻辑起点是对政策问题的界定。其中, 政策长期平衡的基础就是政策垄断, 即在政策制定中由最重要的行动者组成

^{*} 本文系中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”项目、北京市社会科学基金项目“北京市政府购买社会组织服务研究”(项目号: 2016010025)的阶段性成果。

的集中而封闭的体系。政策垄断有两个重要的特征:清晰界定的制度结构和与此紧密结合的价值理念。其中,制度结构由政策场域(policy venue)支撑;政策场域也称为政策议定场所,即拥有议程决策权威的一些机构或集团。价值理念通过政策形象(policy image)强化;政策形象也称为政策图景,指政策是如何被理解和讨论的。民主制度下的政策均衡状态只是一些次要方面的微调。

随着时间的推移和政策环境的变化,无论是个体在媒体指引下的注意力改变,还是集体对于偏好选项的非连续性变化,都会使得某一政策形象发生转换,直接影响到对政策问题的界定。于是新的行动者会加入,原来的力量平衡关系被改变,相应的旧的制度结构也要和新获得合法性的制度结构分享权力,于是政策场域也发生改变。至此原有的政策垄断已被打破,新旧价值和制度之间产生冲突。如果冲突只是在不同利益主导的次级政治系统内部扩散,政策只在局部被设置和修改,引发渐进的、局部均衡的变迁。但是当政策冲突无法在次级政治系统内部得到解决时,越来越多的人加入辩论阵营,冲突规模持续扩大,进入由总统、国会构成的宏观政治系统,被高层领导人重视和处理,将会有大范围的剧烈变化;政策问题被重新界定,议程出现新的博弈,原有的政策系统解体,重大间断性的变迁发生。随着新的政策形象被固定、强化以及新的政策场域被赋权,新的政策出台,又再次进入子系统并行处理问题的运行中,呈现出渐进的局部平衡特征。该过程如图1所示:

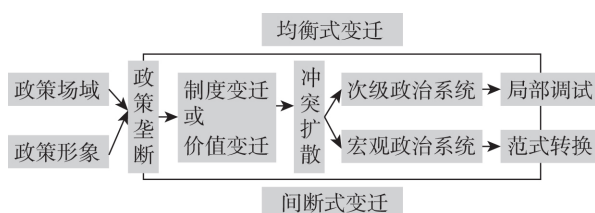


图1 来源:作者自制

2. 政策变迁的间断节点判断。

尽管鲍姆加特纳和琼斯对于怎样的政策变化属于“重大间断”或“剧变”没有给出具体阐述,但我们可以依据其逻辑基础找到答案。间断—均衡理论是在批判逻辑经验主义的范式主义基础上提出的,间断性的剧变也是以“范式”概念作为逻辑起点。范式最先由库恩提出,指的是某

些实际科学实践的公认范例,即某个科学共同体某一时期进行科学实践所一致遵循的基本理论、信念、价值、方法等的总的框架。在科学范式的基础上,霍尔提出“政策范式”(policy paradigm)概念,采用非渐进性政策变迁研究方法,化解了政策变迁的渐进主义模型解释困境。他认为政策过程包含有三个变量:指导特定领域政策的总体性目标、为实现这些目标所采用的手段或政策工具和这些工具的精确设置^①。三个主要变量的变化引起了政策剧烈程度不同的三种变迁序列,其中第三种序列的变化是一个范式向另一个范式的运动,是与某一政策范式有关的政策话语的整体条件的根本改变,是与政策的周期性间断相关的断裂过程(如表1所示)。

表1

	总体目标	政策工具	精确设置	变迁特点
第一序列	不变	不变	变化	常规决策
第二序列	不变	变化	变化	渐进变迁
第三序列	变化	变化	变化	间断变迁

资料来源:彼得·霍尔:《政策范式、社会学习和国家:以英国经济政策的制定为例》,载岳经纶、郭巍青主编:《中国公共政策评论》(第1卷),上海人民出版社,2007年。

由此可见,间断—均衡理论中所指的政策剧变的判定标准是范式变化,即已有的政策在目标、工具、精确设置方面都发生了变化。

3. 政策变迁的价值—制度归因。

由上文可知,间断均衡理论认为引起政策变迁的原因是随着外部环境的变化,出现了新旧政策形象的对抗,引起政策场域的重组,已有的政策垄断受到冲击崩溃,新的问题界定与政策议程启动,公共政策进入新一轮垄断。在这个过程中,新的政策形象的形成是由于价值的变化,政策场域的重组则是基于制度结构的变化。弗兰克·鲍姆加特纳和布莱恩·琼斯认为价值的变化主要由媒体报道和国民情绪引起,制度结构的变化则体现在利益集团、国会、联邦制度的力量对比上。因此,在间断—均衡的模型中,价值和制度结构的变化是政策变迁最重要的两个原因。此外两位学者还强调了政策环境中政治、经济、社会三种要素对政策变迁的合力影响,以及包括突发事件、领导人演说等其他因素的作用。但总体来说,间断—均衡理论对

^① 即 precise setting,是指对政策工具的具体运用程度与方式,是关于政策工具具体操作化的具体内容。在本文中指的是社会救助的对象瞄准、标准设定、监督管理及奖惩等内容。

政策变迁原因的讨论是不系统的,两位学者也明确地表明该理论“关注的是公共政策变迁的结果而不是变迁的理由”。但本文认为分析政策变迁的影响要素有助于理解社会救助政策在不同背景之下的变迁,以及把握现有环境下社会救助政策变迁的可能趋势,使间断—均衡理论在我国社会政策的分析中得到应用与修正,从而更具本土化特征。

二、新中国成立以来社会救助政策变迁历程

1. 均衡期:探索阶段(1949—1955)。

根据间断—均衡理论,作为研究起点的政策变迁阶段为起始均衡期。新中国成立之初,在马克思主义的指导下,以毛泽东为核心的第一代领导集体确定了平均主义的价值理念和计划经济体制。当时的国民经济百废待兴,民族工业支离破碎。常年战乱带来动荡不安的社会环境,产生贫民、乞丐、小偷、妓女、俘虏、散兵游勇等众多急需救济的群体。加之严重的水灾、旱灾、冻害,这一时期社会救助主要目标在于应对自然灾害和解决历史遗留问题。针对不同的目标群体,以政务院、内务部为主要发文机构出台了《关于生产救灾的指示》《救济失业工人暂行办法》《全国高等学校一般学生人民助学金实施办法》《关于安置改造城市游民工作的指示》等重要的社会救助政策文件,涉及灾害救助、流浪乞讨人员救助、教育救助、就业救助等面向。从救助主体来看,计划经济体制下的政府是社会救助的主要责任主体,担负着计划、指导、管理社会救助一系列职能,并且是最主要的财政来源。但“自救”“互救”是这一时期政府倡导鼓励的主流救助方式,解决贫困问题的主要途径是依靠群众积极投入生产,而非主要依靠政府救济拨款。而在社会救助政策的具体设置方面,呈现出救助标准模糊和监督力量缺失的特点。

2. 间断期:缓滞阶段(1956—1982)。

1956—1982年作为社会救助间断期的依据是1956年五保供养的政策创新、1982年流浪乞讨人员救助的政策范式改变和这之间社会救助政策的停滞。经过新中国成立初期的生产发展与第一个五年计划的实施,经济水平有所提升;在中央集权和计划经济的控制下,社会环境相对安定。1956年,中国共产党中央委员会提出了《1956年到1967年全国农业发展纲要》,首次提出“五保”概念,并在《高级农业生产合作社示范章程》中对“五保”政策进行了强调。这一阶段执政者受极左思想支配,阶级斗争不断

扩大,全国上下出现了1957年的“反右派”斗争、1958年的“大跃进”、人民公社化运动和十年文革一系列焦点事件,严重影响了经济建设的进行,社会救助工作几乎陷入瘫痪。国家在社会救助领域呈现出职能收缩的特征,仅以回复函的形式处理社会救助实践中的问题。1969年国务院撤销了内务部,业务被分割到财政部、卫生部、公安部和国务院政工组,地方政府也照搬中央这一模式。这段时间在社会救助政策的变迁历史上是一次间断式的断裂。直到以邓小平为核心的第二代领导人登上历史舞台,通过改革开放的伟大决策改变历史局面。平均主义的价值观被市场经济规则所取代,确立了以经济建设为中心的基本路线,国家的一切工作都为经济发展所服务。在这种背景下,为维持城市秩序,营造有利于经济发展的社会环境,1982年,《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》[民(1982)城80号]及其《实施细则》确定了收容遣送制度。在救助主体上公安部的增加体现了强制性的特征,救助对象被赋予遵守制度,服从遣送的义务,个人的被救助意愿和能力训练基本不在救助主体的考虑范畴。因此这一时期的流浪乞讨人员救助在目标、工具、具体内容上都发生了范式性的变化。1956年到1982年这一阶段,既有政策创新、政策停滞,也有政策范式的转变,是新中国成立以来社会救助政策首个剧烈变迁的间断期。

3. 均衡期:恢复阶段(1983—1992)。

随着有计划的商品经济的实施,全国经济快速发展。在良好经济条件的支持下,虽然没有专项救助领域的拓展,政府救助职责仍然下放,但社会救助政策随着一些非范式性的调整也进入恢复阶段。主要表现在随着《普通高等学校本、专科学学生人民奖学金试行办法》《普通高等学校本、专科学学生实行贷款制度的办法》《关于切实做好五保户普查工作的补充通知》《关于制止向农民乱摊派、乱收费的通知》《关于进一步加强生产救灾工作的报告》等政策的出台,社会救助方式、标准、财政运行等技术层面的规定不断补充和完善,救助对象的瞄准更加精准、科学,救助政策的可操作性越来越强。

4. 间断期:发展阶段(1993—1997)。

在这一阶段,社会主义市场经济建立,以江泽民为核心的第三代领导集团登上历史舞台。在坚持以经济建设为中心的前提下,江泽民提出的“三个代表”重要思想成为社会主义建设的重要指导。在“共产党必须始终代表最广大人民的根本利益”的要求下,党和国家更加重视社会公

正和民生建设。在此背景下,政府在社会救助的责任开始回归,重新承担起了指导、规划、监督、审批等一系列职能,新的专项救助领域不断开拓。《农村五保供养工作条例》《城市居民最低生活保障条例》《关于深化城镇住房制度改革的决定》《城镇廉租住房管理办法》《关于开展法律援助工作的通知》《关于卫生改革与发展的决定》等一系列新政策的出台,确立了最低生活保障制度、住房救助、法律救助、医疗救助的政策框架,将越来越多不同需求的对象纳入救助的范畴中。这是新中国成立以来社会救助政策井喷式发展的时期,短短五年时间救助对象范围大大扩展,社会救助传统施舍和救济色彩逐渐淡化,服务于经济发展和被动解决问题的目标发生改变,切实地开始发挥社会保障最后一道安全网的基石作用,向新型的、复合的、现代的社会救助过渡。因此为新中国成立以来第二次政策剧变。

5. 均衡期:稳定阶段(1998—2002)。

在上一时期构建的基本框架的基础上,社会救助政策变迁进入稳定发展的均衡期。在教育救助方面,出台了《关于进一步加强高校资助经济困难学生工作的通知》《关于落实和完善中小学贫困学生助学金制度的通知》等政策,完善了教育救助政策的具体设置;住房救助方面,出台了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》《城镇廉租住房管理办法》,对财务运行等问题进行规范;医疗救助方面,出台了《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》,进一步扩大救助范围。以上的政策变迁都是对政策工具或精确设置的完善,不属于政策范式变化的范畴,因此为均衡期。

6. 间断期:转型阶段(2003—2007)。

进入2003年,我国的市场经济体制日趋完善。随着党的十六大的召开,胡锦涛提出的可持续发展观成为社会主义建设的重大战略思想。在科学发展观“以人为本”的指导下,社会救助的政策变迁进入转型阶段。在这短短五年的时间内,社会救助完成了已有政策的范式转变和新专项救助的探索创新。已有政策的范式转变体现在,从政策目标来看,社会救助不再是经济发展的附属品,而是实现人民基本利益、保障人民权益的重要制度。最具代表性的是

流浪乞讨人员救助在经历了“孙志刚事件”^①后,出台了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其《实施细则》,由收容遣送变迁为收容救助,是一次政策范式上的重大调整。救助主体的行为不再具有强制性,被救助的流浪乞讨人员的人身权和自由权得到了保障。从政策工具来看,随着市场经济发展,信贷优惠、税务减免、租金核减等多元金融方式登台亮相,在强调政府对救助工作“责无旁贷”的前提下,政策执行中的救助工具选择实现了市场、社会的多元联动。这些在教育救助、医疗救助、住房救助的一系列新颁布政策中都有体现。从政策的精确设置来看,救助标准以“按需救助”为核心理念开始了动态救助标准的探索;同时配合行政审批制度和信息公开制度的实施,社会救助监督的着力点由以前对救助对象谎报信息的惩罚转移到对救助主体的权力约束上。这一点在《法律援助条例》中的体现最为明显。

在专项救助领域扩展方面,随着《在全国建立农村最低生活保障制度的通知》《关于进一步建立健全临时救助制度的通知》这两项政策的颁布,农村最低生活保障制度和临时救助制度初步建立,实现了救助对象的全面覆盖,社会救助体系更加完善。因此,这一时期既有救助政策的范式突破,又有新救助领域的政策创新,是新中国成立以来社会救助政策变迁的第三次重大间断期。

7. 均衡期:完善阶段(2008至今)。

自2007年社会救助的政策体系全面建立之后,又对个别专项政策领域进行了政策工具和精确设置的补充或调整。例如,流浪救助领域的《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》,住房救助领域的《廉租住房保障资金管理办法》,医疗救助领域《关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见》,以及灾害救助领域《自然灾害救助条例》。这些新颁发的政策都是对已有救助体系的进一步完善。至2014年国务院颁布《社会救助暂行办法》,虽然是新中国成立以来政策级别最高的文本,但其主要内容是对已经建立的社会救助政策进行整合、规范和调整,并大力倡导社会救助的多元主体参与和救助方式的创新,指出我国的社会救助还有很大的政策发展空间。该《社会救助暂

^① 2003年3月17日,全国肆虐的“非典”还威胁着人们的生命安全,任职于广州某公司的湖北青年孙志刚在前往网吧的路上,因缺少身份证、暂住证,被例行化进行社会治安综合治理的“严打”活动的警察送至广州市天河区黄村街派出所收容。次日,被作为“三无”人员送往收容遣送站,因“身体不适”又被送往广州市收容人员救治站。在这里,孙志刚受到工作人员及其他收容人员的野蛮殴打,并于3月20日死亡。这一事件被称为“孙志刚事件”。

行办法》并未改变社会救助的政策范式,因此2008年至今为新中国成立以来社会救助政策变迁的均衡期。

三、新中国成立以来社会救助政策变迁的原因:间断—均衡分析框架的修正

对间断—均衡理论中价值—制度的归因分析框架进行修正,必须以我国社会救助政策变迁的路径特征为基础。从上文的政策历程回顾中可以看出,新中国成立以来社会救助的政策变迁整体上是自上而下的变迁路径为主的,这是由我国“政策先行”的传统决定的,即国家通过颁布政策法规等强制性的手段主导政策变迁,公民对政策变迁只是被动接受。但是在近70年的变迁过程中有两个特例:一是流浪救助政策中2003年《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的出台是基于“孙志刚”事件所引发的公众舆论;二是由地方政府的政策实践引致的救助领域的扩展,例如1999年颁发的《城市居民最低生活保障条例》是基于上海等地的试点成功。这两项例外即是杨瑞龙(1998)所提出的诱致型变迁和中间扩散型变迁的两种路径的对照。因此新中国成立以来社会救助政策变迁呈现出的是以政策垄断为基础的强制型变迁为主,偶尔出现诱致型和扩散型的路径特征。因此可以说我国的社会救助政策变迁是以中央政府的政策垄断为基础的,以此可对间断—均衡理论的价值—制度分析框架进行修正。

1. 价值—制度分析框架中一些因素的筛选与调整。

间断—均衡理论中的制度结构因素,主要包括国会程序、利益集团和联邦制度。结合我国社会救助政策变迁的历程与特征,与美国国会相对应的人民代表大会所发挥的作用是听取国务院的社会救助工作报告,并不直接对政策变迁产生影响,应筛选;而掮客、利益集团的相关理论在我国自上而下强制型变迁的历程中不具有解释力,应筛选。联邦制度实际上反映的是权力关系模式,我国中央政府在救助中也经历了集权与分权的改变、责任的统揽与退位等历程。这也在我国体现为政治体制,因此将联邦制度调整为政治体制。

弗兰克·鲍姆加特纳和布莱恩·琼斯尽管反复强调了政策环境对政策变迁的重要影响,但两位学者并没有详细讨论政策环境的具体要素。实际上政策环境是非常复杂的有机系统,它作为政策变迁的舞台,政治、经济、社会条件、自然状况、技术水平、文化水平等都直接或间接地对

政策的均衡和间断产生影响。如果按照其广义的理解,间断—均衡理论所讨论的制度、价值要素也都属于政策环境的范畴。因此,当我们试图找出某项政策变迁的原因时,政策环境这一概念显得过于宽泛。与其说把“政策环境”这一影响要素筛选,不如说我们所致力于构建的分析框架正是为了找出政策环境中会对社会救助变迁产生重要影响的因素。

2. 价值—制度分析框架中一些因素的补充。

从新中国成立以来社会救助政策变迁的历程来看,每一次政策剧变的间断期都是伴随着经济体制改革发生的。这是因为社会救助的内在要求与实施条件都与我国的经济条件紧密相关。新中国成立以来经济体制经历了计划经济——计划经济为主、市场调节为辅——有计划的商品经济——初步建立社会主义市场经济——全面完善社会主义市场经济的历程,每一次经济体制改革都必然引致社会救助政策在目标、政策工具、具体内容等方面的剧变。因此经济体制应作为社会救助政策变迁的重要原因。

间断—均衡理论中的价值因素,主要包括媒体报道与国民情绪。然而这两个因素仅在“孙志刚事件”中有较为充分的体现。在新中国成立以来社会救助政策近70年的变迁中,由于政策垄断,媒体报道与公众舆论实际引发政策变迁的作用并不大。从上文中对社会救助政策嬗变中不难发现,第一次政策剧变深受意识形态领域斗争的影响,而此后的每一次政策剧变都是伴随着领导人换届而发生的。追求效率、公平或人权保障,新的领导集团有新的价值选择,新、旧政策形象发生冲突,才会引发政策间断性变迁。因此,意识形态、执政者的价值选择都是价值的重要因素。

3. 价值—制度分析框架的修正。

综上所述,新中国成立以来社会救助政策变迁的原因包括价值和制度两大要素。其中价值包括意识形态、执政者价值选择,制度因素包括经济体制、政治体制的改革。两者之间的互相强化或互相冲突引发了社会救助政策变迁中的均衡期与间断期。在政策变迁的均衡期,某意识形态领域中执政者作出价值选择,在此指导下的经济体制与政治体制都以该价值追求为指导思想,社会救助政策的制定在该价值的指导下、经济体制与政治体制所确定的框架之中进行。政策形象与政策场域之间彼此强化,形成政策垄断,为政策变迁的均衡期。随着领导人换届或其他重大外部事件的发生,执政者价值选择被重构,已有的经济体

制和政治体制无法适应新的价值要求,发生变革。此时已有社会救助的政策场域与政策形象都发生剧变,政策变迁进入间断期。当新的经济体制、政治体制满足意识形态和执政者价值选择的需求,社会救助政策的目标、工具和精确设置也与价值、制度相适应,就形成了新的政策垄断,政策变迁进入新一轮的均衡期。这一变迁逻辑如图2所示:

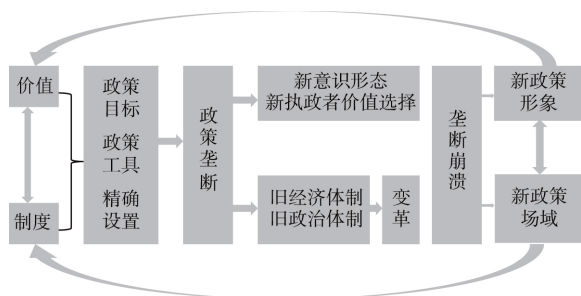


图2 来源:作者自制

四、我国社会救助政策变迁的未来趋势

1. 政策制定主体:从封闭到开放。

纵观我国社会救助政策的变迁历程,每一次政策微调或剧变,都是在执政者的价值选择指导下,由国务院或相关部委出台新政策完成的。自上而下强制型变迁的政策路径决定了社会救助政策制定的封闭性。随着社会救助脱离经济建设的附属而成为社会保障的重要内容,对政策提出了按需求制定而非按供给制定的要求。要了解公民需求,就必须开放政策议程,完善公民参与政策制定的途径,其中听证会制度的建立尤为关键。在2004年6月,江西省就《南昌市城市居民最低生活保障标准实施办法》举行听证会;2015年11月17日,昆明市民政局举行《昆明市社会救助实施办法(征求意见稿)》听证会,来自社会各界的21名听证代表对文本发表了各自的意见和建议。有的城市还专门针对听证制度制定政策,如杭州市西湖区民政局在2009年12月16号下发《低保困难家庭救助申请听证办法》[西民(2009)100号];安徽省民政厅、湖北省民政厅、宜春市袁州区也出台类似文件或制定规则,通过听证决定低保对象的确定和待遇发放。但是这些都是地方政府分散的实践,尚未从较高的政策级别专门对社会救助的听证问题作出规定。未来中央政府应在听证制度建立的基础上健全参与代理机制、信息告知机制、边缘人群参与特殊议题听证的相关政策。

2. 政策目标群体:从有限到全面。

新中国成立初期的社会救助是为了解决连年战争和自然灾害带来的大量贫民、难民和流浪乞讨人员的基本生存问题,救助对象数量有限。随着经济水平的提高和社会的发展,截止2014年《社会救助暂行办法》颁布,社会救助基本形成了包括长期基本生活救助、专项分类救助、临时应急救助等覆盖较为全面的框架。但从整体来看,城乡居民中的困难家庭数量仍然庞大,农村还有许多贫困人口得不到救助。这是由于我国的贫困线长期偏低,最低生活保障线又低于贫困线,社会救助的标准无法满足目标群体全面覆盖的需求。以最低生活保障制度为例,截止2015年底,全国城市居民最低生活保障对象1701.1万人,月人均补助316.6元,仅相当于当年城镇居民月人均可支配收入(2599.5元/月)的12%;同期农村最低生活保障对象4903.6万人,月人均补助水平147.2元,相当于农村居民月人均可支配收入(951.8元)的15%。尽管有医疗救助、住房救助、教育救助等专项救助作为补充,但因其仍以最低生活保障制度为标准,只有完全符合条件的公民才能享受,象征意义大于实际意义。社会救助政策的未来发展,应摆脱贫困复制的循环圈,加大社会救助的财政投入,全面提高救助水平,不以解决温饱问题而是以反相对贫困为筛选目标群体的标准,将基本生活救助制度与其他分类专项制度脱离,继续拓展社会救助的专项领域,如老年护理救助、单亲家庭救助、贫困儿童救助等,实现相对贫困人口全面覆盖的新型社会救助体系。

3. 政策执行主体:从单一到多元。

现阶段社会救助政策的执行仍然以各级民政部门为主,主体较为单一。未来的社会救助政策执行主体有多元化的趋势:一是政府部门的联动加强。在权责明晰、协调机制健全的基础上,社会救助政策中涉及的专业事务应通过多部门联动来完成。如医疗救助中可能涉及卫生部、民政部、财政部等,各部门合作救助,才能保障政策执行的专业、高效。二是管办分离。社会救助的实施需要专门的经办机构与高素质的专业队伍。中央政府建立综合性的救助管理机构负责监督管理,在地方和基层设立社会救助经办机构,建立“一口上下”的服务平台,如委托专业金融机构代发救助资金等。如此可以将基层的救助工作纳入统一体系中,实现资源的整合、优化配置,充分发挥规模效能。三是社会力量的广泛参与。在未来多中心治理的趋势下,政府应通过政策鼓励社会力量在社会救助执行中的

参与。广泛动员机关、学校、部队、社区、企事业单位、慈善组织、公益组织等社会各界积极参与救助工作,形成政府与社会相结合、专业化队伍与志愿者相结合的执行体系,营造扶贫济困、团结互助的良好社会氛围。

4. 救助政策目标:从生存到发展。

新中国成立以来社会救助的领域不断扩展,但总体的社会救助目标仍旧是以解决经济困难人口的生活问题为主。但社会救助应保障的不仅仅是公民的生存权,发展权也是社会救助政策的应有之义。当前社会救助的目标路径是根据经济社会发展水平和居民的生活状况,确定满足基本生存的标准,满足被救助者的需要。在未来的救助政策中,随着政策环境的改善,为满足温饱的物款救助在整个社会救助中所占的比例应逐渐降低。政府应树立保障公民综合发展权的责任意识,以提高有关居住、教育、精神文化、能力培养、平等尊严、社会公正等内容在社会救助中的比例为政策目标。

5. 救助政策工具:从强制到复合。

政策工具的分类有很多种,我们可以根据政府参与力度将社会救助政策工具放在一条完全强制和完全自愿为极端的数轴上进行分析,形成强制型政策工具、混合型政策工具和自愿型政策工具三大波段。强制型政策工具包括管制、国有企业、直接供给等,应用特点是用规制和直接行动的方式对政策对象施加影响以实现政策目标;自愿型政策工具包括个人与家庭、社区、志愿组织和公益组织、私人市场等,应用特点是由民间力量或市场自主运作;复合型政策工具介于二者之间,选择情境最为广泛,包括补贴、分权与授权、用者付费、合同外包、合作伙伴等。目前我国社会救助的政策工具还是以强制型为主,自愿型作为补充,复合型工具的应用范围还非常有限;但是在市场经济不断发展、公民社会逐步完善的趋势下,政府承担对社会救助的责任管理与监督,而将具体的救助事务分权给市场或社会是最优选择,因此复合型的政策工具是社会救助未来的必然趋势。

6. 救助标准设置:从瞄准到动态。

新中国成立以来以来的救助标准经历了从无到有、从模糊到明确的变迁。未来社会救助政策的标准则有动态设置的趋势。在科学测定贫困线、规范家计调查的基础上,树立“按需救助”的核心理念,把裁量权下放至地方政府。救助标准要因地制宜、动态管理、适时调整。如《关于建立城市医疗救助制度试点工作意见》规定“具体补助标准由地

方政府民政部门会同卫生、劳动保障、财政等部门制订。对于特别困难的人员,可适当提高补助标准”。这初步体现了动态标准的特征。未来的救助标准应形成针对不同地区、不同群体、不同项目的多层次救助标准,并根据政策环境的变化进行动态管理。

7. 救助配套政策:从孤立到衔接。

社会救助政策的发展首先急需立法保障。目前社会救助最高效力的政策就是《社会救助暂行办法》,为行政条例,尚不属立法范畴。但《社会救助法》的制定意义重大,因为需要其作为社会救助工作系统、有序进行的根本依据和强力保障。其一,目前的社会救助政策解决的多是实务问题,唯有社会救助立法才能从法律角度解决更为根本的社会救助的定性与定位问题、政府责任问题、经费保障问题、公民救助权利问题、救助程序问题、监督管理问题、法律责任问题等等。其二,社会救助政策作为社会保障的有机组成部分,应与社会保险、社会福利、社会优抚等相关政策相互配套衔接,形成梯次保障结构。其三,社会救助政策自身也需要配套政策设施的完善,如财政制度、就业制度、户籍制度、义务教育制度、信息公开制度、监督制度、收入豁免制度等。而这些配套的制度很多本身就不完善,造成社会救助政策制定和实施上的依据缺失或内容冲突。每一项政策都不应是孤立存在的,而应形成互相牵制、互相配合、互相补充的政策体系,再加上《社会救助法》的根本保障,方能实现社会救助政策的独立与相得益彰。

小 结

间断—均衡理论为我们提供的更多的是一种描述性的模型,对变迁原因的解釋和政策趋势的预测是其相对薄弱的部分。从我国社会救助政策嬗变来看,符合间断—均衡模式的非线性变迁特征,也基本能够验证该理论制度—价值归因的框架在我国政策中的应用。但与美国公共政策变迁中利益集团、媒体报道的巨大作用不同,在我国社会救助政策变迁中的每一个间断期,中央政府都是最重要变迁的触发主体。公民自身社会救助权利比较单薄,在政策变迁中尚未发挥能动性的作用。因此,如何在多中心治理的环境下实现社会救助目标群体和社会公众对政策变迁的推动作用,还需要我们在理论建设和政策实践中付出更多的努力。

参考文献:

- [1] Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. Agendas and Instability in American Politics [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [2] [美]彼得·霍尔. 政策范式、社会学习和国家:以英国经济政策的制定为例[A]. 岳经纶, 郭巍青主编. 中国公共政策评论(第1卷)[C]. 上海:上海人民出版社, 2007.
- [3] [加]豪里特等. 公共政策研究:政策循环与政策子系统[M]. 庞诗等译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2006.
- [4] [美]保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [5] Cater Wilson. Policy Regime and Policy Change [J]. Journal of Public Policy, Vol. 20, 2000.
- [6] 洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳:辽宁教育出版社, 2004.
- [7] 杨代福. 西方政策变迁研究:三十年回顾[J]. 国家行政学院学报, 2007, (4).
- [8] 邹海贵. 社会救助制度的伦理考量[M]. 北京:人民出版社, 2012.

Changes in Social Assistance Policy Since the Founding of New China: Process, Cause and Trend

——Based on the Perspective of Discontinuous Equilibrium Theory

Wei Na, Miao Yanzi

(School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872)

[Key words] social assistance; discontinuous equilibrium; coercive change

[Abstract] Since the founding of new China, the development of social assistance policy presents the characteristics of the nonlinear change of the discontinuous equilibrium model. During the transition of nearly seventy years, there were three discontinuous periods of policy upheaval in social assistance. The transformation of every social assistance policy paradigm is accompanied by value reconstruction and economic reform. Based on the theory of discontinuous equilibrium, this paper analyzes the reasons of institutional change and value of policy change. Combined with the review of the changes of China's national conditions and social assistance policies, the paper revised this analysis framework. Based on the overall characteristics of the top-down coercive transformation of China's social assistance, this paper argues that ideology, choice of executive value, economic system reform and political system reform are important factors leading to intermittent change. It is the adaptation and contradiction between the two that results in the intensification or conflict between the policy image and policy environment and the equilibrium period and the interrupted period in the process of policy change. On the basis of reviewing the course of social assistance policy changes since the founding of the People's Republic of China and analyzing the reasons for the change, this paper puts forward the conception of the development trend of the social assistance policy.

[责任编辑 孔 伟]