

# 迈向共同富裕:我国特困供养制度的变迁逻辑与未来进路

雷晓康 陈泽鹏

**摘要:** 特困供养制度是迈向共同富裕进程中基础性和兜底性的制度安排。在制度责任主体视角下,我国特困供养制度历经从集体供养到国家供养的变迁历程。在集体供养阶段,互助供养模式使特困人员在国家困难时期得到了基本生存保障,这得益于我国传统道德价值观念与集体主义文化深度融合所奠定的文化价值基础。进入国家供养阶段,国家建立健全了托底供养模式,这是立足国家本位职能、吸收社会契约思想、建设服务型政府的要求和体现。在迈向共同富裕的新阶段,特困供养事业的战略部署应内嵌于共同富裕的总体框架中,建立协同供养模式,发挥多元主体的协同优势,推动特困供养事业的高质量发展。

**关键词:** 特困供养制度; 共同富裕; 集体供养; 国家供养; 协同优势

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.03.004

## 一、问题提出与文献综述

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是一个长期的历史过程。”<sup>①</sup>特困供养制度<sup>②</sup>作为直接为城乡特困人员<sup>③</sup>提供现金支持和服务帮扶的社会保障制度,是迈向共同富裕进程中不可或缺的、基础性和兜底性的制度安排<sup>④</sup>。从制度源起来看,新中国最早的特困供养制度可追溯至1956年1月出台的《1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)》,从制度价值来看,特困供养制度是中国特色社会主义人权观和中国特色社会主义基本性质的鲜明体现。马克思主义人权理论认为,“人”首先是一个“自然人”,需要满足底线性的生存需求,因而生命权、健康权以及与此相关的食物权、衣着权、住房权等人权便成为必需<sup>⑤</sup>。中国共产党作为马克思主义政党,人民性是其本质属性,党始终将保障困难群众的基本生活作为中国特色社会主义的核心内容,1954年新中国颁布的首部宪法就明确规定,“中华人民共和国劳动

**基金项目:** 中央农办、农业农村部研究项目“‘十四五’城乡基本公共服务普惠共享实现路径研究”(20190219);陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题重点智库研究项目“数字赋能政府公共服务高质量发展及实现路径研究”(2021ZD1048);陕西省社会科学基金“深入学习贯彻党的二十大精神研究”重大项目“党的理论创新引领中国式社会治理现代化路径研究”(2023ZD07)。

**作者简介:** 雷晓康,西北大学公共管理学院院长,教授,博士生导师(西安 710127; x.k.lei@163.com);陈泽鹏(通讯作者),西北大学公共管理学院博士研究生(西安 710127; 809459007@qq.com)。

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

② 2014年之前的特困供养制度主要指农村五保供养制度,2014年国务院公布实施的《社会救助暂行办法》将城乡特困人员保障制度统一为特困人员供养制度。本研究中的特困供养制度涵盖针对农村和城镇特困人员的供养制度。

③ 2021年民政部出台的《特困人员认定办法》规定:同时具备无劳动能力、无生活来源、无法定赡养、抚养、扶养义务人或其法定义务人无履行义务能力的老年人、残疾人和未成年人,应当纳入特困供养范围。

④ 张浩森:《共同富裕背景下社会救助体系创新——基于成都市的实践经验》,《兰州学刊》2022年第6期。

⑤ 汪习根:《马克思主义人权理论中国化及其发展》,《法制与社会发展》2019年第2期。

者在年老、疾病或丧失劳动能力的时候,有从国家和社会获得物质帮助的权利”<sup>①</sup>。因此,通过健全完善特困供养制度来保障特困人员的基本生存权益、保障其共享社会发展成果,是我国坚定不移走中国特色人权发展道路和贯彻“以人民为中心”发展思想的本质要求,也是扎实推动共同富裕进程中的关键任务之一。基于此,在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻,聚焦于特困供养制度变迁逻辑和未来进路的讨论具有重要的理论与现实意义。

经济学家黄少安认为,动态地、大跨度地观察制度变迁的过程可以发现,制度变迁中不同主体的角色是变化的或可转换的,故制度责任主体的角色定位和角色转换是解释制度变迁的重要工具<sup>②</sup>。这种基于中国制度变迁实践提出的理论假说得到了农村经济制度变迁、国有企业制度变迁等事实经验的支持。我国特困供养制度六十余年来的变迁与经济社会体制、国家治理能力、国家发展战略等外部环境的沿革密切相关,特困供养制度变迁的结果最集中反映在各时期的责任主体上,因此,黄少安的制度变迁理论可为探讨特困供养制度的变迁逻辑提供解释视角。具体来看(如表1所示),我国特困供养制度的供养资金来源经历了从村集体公益金到地方政府财政预算的转移,相应的供养责任主体经历了从村集体到中央政府“自下而上”的转移。基于此,当前学术界普遍将我国特困供养制度变迁的过程划分为集体互助共济的集体供养和国家财政托底的国家供养两个阶段<sup>③④</sup>。

集体供养从本质上讲是一种社区救助制度。由于新中国成立初期国力有限、人均收入水平较低,而且又必须着手建立社会主义工业化的体系,政府缺乏足够的物质和资金实力去解决农村所有鳏寡孤独以及其他贫困户的经济困难,保障他们的生活安全<sup>⑤</sup>。在国家优先发展重工业的战略背景下,这一时期的特困供养受制于国家财政基本缺位的外部环境,因此,制度运行的资金支持、管理服务均是通过社区组织来实现的<sup>⑥</sup>,属于农村集体经济组织为主、国家保障为辅的供养模式<sup>⑦</sup>。经过二十多年的改革开放,国家经济实力大大增强,为了统筹城乡经济发展,实现工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针<sup>⑧</sup>,国家开始从政策的制定者、引导者逐渐演变为承担财政资金、管理、法律等多项责任的主要责任主体<sup>⑨</sup>。这一阶段特困供养的整体运作大多依靠行政手段来执行,政府部门加强了领导并加大了实施力度,具体表现为由政府直接救助为主的供养方式、强化按行政区划分级负责的管理体制和由政府部门管理的服务体系等<sup>⑩</sup>,逐渐形成国家主导、社会辅助的供养模式<sup>⑪</sup>。

综上,当前学术界关于特困供养制度变迁的阶段划分依据和结果已达成初步共识,并从不同的角度对其时代背景、政策过程、阶段特征、实践策略、执行成效等进行了较为充分的讨论。但过往研究大多以特困人员权利保障的“应得性”为逻辑前提,即隐含着集体供养或国家供养均是“理所应当”的基础假设,将关注点集中在制度的执行层面,讨论在不同的外部环境下如何作出最优的政策选择以满足特困人员的生存需要,却鲜有研究挖掘不同阶段制度选择背后的内在逻辑,即集体互助供养何以发生、国家为何要承担特困供养责任尚无确切答案。不同阶段特困供养模式的发生逻辑关乎该制度的

① 《中华人民共和国宪法(1954)》, [https://www.pkulaw.com/chl/089435da920a5457bdfb.html? keyword=中华人民共和国宪法%20&way=listView](https://www.pkulaw.com/chl/089435da920a5457bdfb.html?keyword=中华人民共和国宪法%20&way=listView), 访问日期:2023年2月24日。

② 黄少安:《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”》,《经济研究》1999年第1期。

③ 吴晓林:《中国五保养老的制度转型与科学发展》,《人口与发展》2009年第3期。

④ 赵富才、宋士云:《改革开放以来农村五保供养制度模式变迁探析》,《齐鲁学刊》2009年第5期。

⑤ 宋士云:《新中国农村五保供养制度的变迁》,《当代中国史研究》2007年第1期。

⑥ 肖林生:《农村五保供养制度变迁研究:制度嵌入性的视角》,《东南学术》2009年第3期。

⑦ 刘喜堂:《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010年第4期。

⑧ 常明明:《五十年来农村五保供养制度变迁研究》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2006年第6期。

⑨ 李运华、魏毅娜:《五保供养制度的演进历程、属性梳理与出路设想》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2016年第6期。

⑩ 高鉴国、黄智雄:《中国农村五保救助制度的特征——兼论国家与社区的关系》,《社会科学》2007年第6期。

⑪ 吴晓林、万国威:《新中国成立以来五保供养的政策与实践:演进历程与现实效应》,《西北人口》2009年第5期。

合理性和合法性基础,对这一根本性问题的全面回答可以为特困供养制度的设计与运行提供底层基石,并为解决迈向共同富裕阶段“谁来承担特困供养责任”的问题指引方向。

表1 特困供养制度的变迁历程

阶段	时期	主要政策文件	相关规定	责任主体
集体供养阶段	1956—1993	1956年,全国人民代表大会:《高级农业生产合作社示范章程》	对于完全丧失劳动力,历来靠土地收入维持生活的社员,应该用公益金维持他们的生活。	村集体
		1982年,民政部:《关于开展农村五保户普查工作的通知》	不论实行什么样的生产责任制,都要强调集体统筹供养,发给五保供给证。	
过渡阶段	1994—2005	1994年,国务院:《农村五保供养条例》	五保供养所需经费和实物,应当从村提留或者乡统筹费中列支,不得重复列支。	村集体+乡镇政府
		2004年,民政部、财政部、国家发展和改革委员会:《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》	免征、减征农业税及其附加后,原从农业税附加中列支的五保供养资金,列入县乡财政预算。	村集体+乡镇政府+县级政府
国家供养阶段	2006至今	2006年,国务院:《农村五保供养条例》	农村五保供养资金在地方人民政府财政预算中安排……中央财政对财政困难地区的农村五保供养,在资金上给予适当补助。	地方政府+中央政府
		2016年,国务院:《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》	县级以上地方人民政府要将政府设立的供养服务机构运转费用、特困人员救助供养所需资金列入财政预算。省级人民政府要优化财政支出结构,统筹安排特困人员救助供养资金。中央财政给予适当补助。	

资料来源:根据北大法宝网站资料整理所得。

## 二、集体互助供养的内在逻辑

新中国成立初期,面对一穷二白、百业凋敝的困难局面,我国坚定地将反贫困工作列为稳固和发展社会主义制度的根本要务之一<sup>①</sup>。其中,保障缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独等“特殊困难”群众的基本生存权益是反贫困工作的关键环节。1956年颁布的《1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)》首次对特困人员的“五保”问题作出了制度性安排,要求农业合作社对特困人员统一筹划,“应当在生产和生活上给以适当的照顾,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使这些人的生养死葬都有指望”<sup>②</sup>;同年颁布的《高级农业生产合作社示范章程》明确规定了特困供养的资金来源,“对于完全丧失劳动力,历来靠土地收入维持生活的社员,应该用公益金维持他们的生活”<sup>③</sup>。这意味着特困供养责任由合作社这一集体组织承担。进入人民公社阶段后,集体互助供养模式获得了进一步的改善。1962年颁布的《农村人民公社工作条例修正草案》规定,“生产队可以从可分配的总收入中,扣留一定数量的公益金,作为社会保险和集体福利事业的费用……生产队对于生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,遭到不幸事故、生活发生困难的社员,经过社员大会讨论和同意,实行供给或者给以补助”<sup>④</sup>。这一规定构成了人民公社时期特困供养制度的基本框架,明确生产大队、生产队

① 熊伟、刘建锋:《新中国成立以来我国反贫困工作的历程、经验及展望》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》2021年第5期。

② 《1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)》,《中华人民共和国国务院公报》1956年第5期。

③ 《高级农业生产合作社示范章程》,《中华人民共和国国务院公报》1956年第29期。

④ 《农村人民公社工作条例修正草案》, <https://www.pkulaw.com/protocol/fc4dc7cd6b7ec4646db82938883cb493bdfb.html?keyword=《农村人民公社工作条例修正草案》&way=listView>, 访问日期:2023年2月24日。

为责任主体,并规定从集体收入中提取公益金作为资金来源<sup>①</sup>。

根据上述制度安排可知,集体供养阶段由集体组织承担特困供养的主要责任,且责任承担的方式具有明显的社区互助特征,每个集体组织就像一个“大家庭”,在“家庭”内部对劳动力进行合理调配,借助集体公益金为特困人员提供家庭式的照顾,即供养责任由集体中的每个成员共担<sup>②</sup>。从执行成效来看,集体互助供养模式取得了显著的成绩。全国第一次五保普查数据显示,截至1983年底,全国农村有五保户295.05多万人,其中283.78多万人落实了各种形式的五保供养,占应保人口的96.18%<sup>③</sup>。在国家保障能力十分有限的情况下,集体组织有效解决了特困人员的基本生存问题。那么,这种集体互助供养模式为何能够发生并持续运行多年?这种制度选择背后的内在逻辑是什么?

对于这一问题,过往大多研究都是从经济基础中寻找答案,认为当时国家没有充分的财力满足农村的集体福利事业,只能通过从集体劳动价值中提取公益金的方式满足需求<sup>④</sup>。但是,追溯特困供养的实践历史可以发现,在集体经济组织建立之前,河南唐河县就曾创立自愿联合安置孤老残幼的办法,由安置者自愿承担被安置者的生养死葬,到1953年,在唐河县3500多名孤老残幼中,就有1500人得到了较好安置,同期国家也采取了自愿联合的办法安置50多万孤老残幼<sup>⑤</sup>。此外,常亮的研究发现,在1984年人民公社解体之后的过渡阶段,同样依赖于集体经济组织的互助合作医疗制度难以为继,但特困供养制度却仍然处于自发调整、良好运行的状态,如江西创造性地构建了由乡、村、组、户组成的四个层次的服务网络,有效满足了特困人员的日常生活需要<sup>⑥</sup>。因此,仅从经济基础出发,难以充分解释为何这种供养模式可以持续发挥显著作用。为弥补现有解释的不足,本研究试图以集体互助供养模式运行的文化价值基础为视角,从传统道德价值观念与集体主义文化两方面挖掘集体互助供养的内在逻辑。

#### (一)基于传统道德价值观念的集体互助供养

实践表明,集体供养的顺利推行不仅需要集体经济组织提供资金保障,更依赖乐善好施、敬老助孤、济困扶贫的中国传统道德价值观念,无论是唐河模式还是江西模式均利用和强化了扶贫助弱、救危济困的中国传统道德价值观念,这种模式有着深厚的历史文化渊源。我国传统社会一直以来都有救济贫弱的道德观念,如孔子描绘了人与人之间以仁爱为价值原则的“大同社会”,即《礼记·礼运篇》所言的“人不独亲其亲,不独子其子。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养”。孟子进一步指出互助共济的善德是人本性的彰显,即《孟子·公孙丑上》所言的“人皆有不忍人之心者,今人乍见孺子将入于井,皆有怵惕惻隐之心;非所以内交于孺子之父母也,非所以要誉于乡党朋友也,非恶其声而然也”。墨子的“兼爱”学说也提倡“有力者疾以助人,有财者勉以分人,有道者劝以教人。若此,则饥者得食,寒者得衣,乱者得治”<sup>⑦</sup>。在以互助为导向的道德价值观念支配下,中国古代社会进行了大量民间互助救济的实践与探索。如:唐代开始在寺院内建立起收容贫穷老人、病人、残疾人及孤儿的“悲田养病坊”;进入宋代以后,民间救济更加活跃,出现了义庄义田、义学庄田、敦煌私社、新安之社等民间慈善组织,这些组织具备生活周济、疾病治疗等救济功能;明清时期,慈善救济事业达到鼎盛,会馆、宗族义庄、善堂、善会、普济堂、育婴堂等多种类型的救济组织出现,在供养贫病疾困者方面发挥了重要的作用<sup>⑧</sup>。进入近代社会,扶贫助弱的传统道德价值观念在内忧外患的时代中继承延

① 韩鹏云:《我国农村五保供养的制度变迁与路径选择》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第3期。

② 陈治东:《从集体到国家:农村“五保供养”的变迁逻辑——以生产社会化为分析视角》,《社会主义研究》2011年第2期。

③ 宋士云:《1956—1983年集体经济时代农村五保供养制度初探》,《贵州社会科学》2007年第9期。

④ 韩鹏云:《改革开放以来农村五保供养政策变迁的公共政策分析》,《社会保障研究》2014年第5期。

⑤ 崔乃夫:《当代中国的民政》(下),北京:当代中国出版社,1994年,第104页。

⑥ 常亮:《中国农村五保供养:制度回顾与文化反思》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

⑦ 转引自徐麟:《中国慈善事业发展研究》,北京:中国社会出版社,2005年,第37页。

⑧ 薛剑文:《中国古代民间慈善救济事业的变迁及作用》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2013年第3期。

续了下来,一大批慈善家以及红十字会、慈善会、基金会、慈善医院、慈善学校、贫民工厂等近代新式慈善公益组织出现,民间救济成为中国近代慈善事业的主体力量<sup>①</sup>。由此可知,中华民族自古以来就具有利他主义式善德的价值观念,拥有丰富的扶贫助弱的道德文化积淀和救济实践经验。这种中华传统美德一直延续到现代社会,尊老爱幼、扶贫济困、互爱互助的道德价值观念潜移默化地影响着每一个现代人的价值判断和价值选择,“驱使”具备供养能力的主体自愿承担起供养特困群体的责任。

## (二)基于集体主义文化的集体互助供养

集体互助供养的资金来源于从生产队可分配总收入中提取的公益金,而生产队是一个互助、互利的集体经济组织,生产队的可分配总收入来源于全体有劳动能力社员的集体劳动付出。因此,集体互助供养模式的运行有着鲜明的集体主义文化色彩。追溯集体主义文化的历史渊源可以发现,中国古代宗法整体主义和儒家传统文化思想中蕴含着丰富的集体主义思想,如孔子提倡的“克己复礼为仁”就是要求个人的行为必须要符合集体、社会的整体利益,要遵守集体的规范<sup>②</sup>。换言之,中国文化对世界的感知角度和社会价值观念的倾向性是整体与共性,是一种集体主义文化,涵蕴在中国文化品格中的多是一种团体或集体重于个人的运作方式和行为原则<sup>③</sup>。这种集体主义文化在现代社会中仍具有强大的生命力和影响力,无论是作为价值选择还是规范原则,它都能在特定场合和情景之中发挥重要的引导性和规范性作用<sup>④</sup>。新中国成立初期,国家财政能力薄弱、农民又普遍处于贫困状态,单一主体不具备足够的供养能力以完成特困人员的生存保障任务,在这样的特殊情境下,“互助组还不能阻止农民卖地,要合作社,要大合作社才行。大合作社也可使得农民不必出租土地了,一、二百户的大合作社带几户鳏寡孤独,问题就解决了”<sup>⑤</sup>。由此可知,这种集体互助的特困供养模式具有深刻的集体主义文化烙印,在集体利益至上的观念支配下,集体具备了强大的凝聚力和动员力,集体中的成员将“小集体”视为“大家庭”,通过多数有劳动能力的群众去供养少数困难群众,减轻个体的供养压力,实现“众人拾柴火焰高”的效果,特困人员得到了集体的“家庭式庇佑”<sup>⑥</sup>。

综上所述,得益于我国传统道德价值观念与集体主义文化深度融合所奠定的文化价值基础,集体供养模式显示出强大的适应性、坚韧性和稳定性,在实践中自发探索出了适应新环境的多种制度表达形态,使特困人员在经济水平较低、国家能力薄弱、社会制度不健全的困难时期仍得到了基本生存保障。

## 三、国家托底供养的内在逻辑

进入21世纪,集体互助供养模式的“有限能力”逐渐难以满足特困人员日益增长的需要,特困人员供养需求的满足亟须国家力量的支持。从这一时期的外部发展环境来看,市场经济发展迅猛,国家财政实力显著增强;从财税体制改革来看,我国于2006年基本完成了全面取消农业税的改革任务,这也使得从集体组织汲取供养资金的旧有模式瓦解。在这一背景下,国家开始全面承担起特困供养的托底责任。2006年修订的《农村五保供养工作条例》初步建立起了国家托底供养模式:从管理责任来看,国务院民政部门主管全国的农村五保供养工作,县级以上地方各级人民政府民政部门主管本行政区域内的农村五保供养工作,乡、民族乡、镇人民政府管理本行政区域内的农村五保供养工作;从资金保障责任来看,农村五保供养资金在地方人民政府财政预算中安排,中央财政对财政困难地区给予适

① 周秋光、李华文:《中国慈善的传统与现代转型》,《思想战线》2020年第2期。

② 陈冬:《集体主义的中西方思想渊源》,《理论月刊》2014年第5期。

③ 赵泉民:《集体主义文化与中国合作制经济的困境——基于中西方文化精神比较的视野》,《人文杂志》2005年第4期。

④ 史宏月:《集体主义的文化基因与时代发展》,《思想教育研究》2021年第3期。

⑤ 《毛泽东选集》第5卷,北京:人民出版社,1977年,第117页。

⑥ 白立娟:《毛泽东引导农民走互助合作道路的动因分析》,《广西社会科学》2013年第2期。

当补助;从监督责任来看,县级以上人民政府应依法加强对农村五保供养工作的监督管理<sup>①</sup>。2016年国务院颁布的《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》进一步明确了特困供养的组织领导责任,要求民政部门切实履行主管部门职责,卫生计生、教育、住房与城乡建设、人力资源社会保障等其他社会救助管理部门积极配合民政部门做好相关工作<sup>②</sup>。

根据上述制度安排,自2006年以来我国逐步建立起“中央—省—市—县(区)—乡镇(街道)—社区”纵向贯通和“民政+财政+教育+人社+住建+卫健+医保+应急”横向联动的责任协同机制,国家承担起特困供养的主导责任,村级组织弱化为协助责任。国家供养具有明显的托底保障特征,即这种供养是政府单方的行政行为,符合认定条件的特困人员不需要个人缴费即可获得供养,且这种供养有一定的限度,仅以满足基本生活需要为目标。从执行成效来看,国家托底供养模式大幅改善了城乡特困人员的生存状况。以农村特困供养为例,自2007年起,国家各级财政发放农村特困供养资金数量不断增加(如图1所示),2020年全年支出农村特困供养资金424亿元,相较于2007年的62.67亿元提升了近6倍。2006年到2010年期间,纳入到农村特困供养体系中的人数逐年增加(如图2所示),到2010年基本实现了农村特困人员应救尽救、应养尽养,并开始由生存型保障向发展型保障升级,特困人员开始呈退出趋势。值得注意的是,突发公共卫生事件爆发的应急状态进一步凸显了国家托底供养模式的优势,如2020年3月出台的《关于进一步做好疫情防控期间困难群众兜底保障工作的通知》中明确要求,“各地对居家隔离的孤寡老人、社会散居孤儿、留守儿童、留守老年人以及重病重残等特殊困难人员,要保持经常联系,加强走访探视,及时提供帮助”<sup>③</sup>,这进一步增强了特困人员应对突发风险的能力。

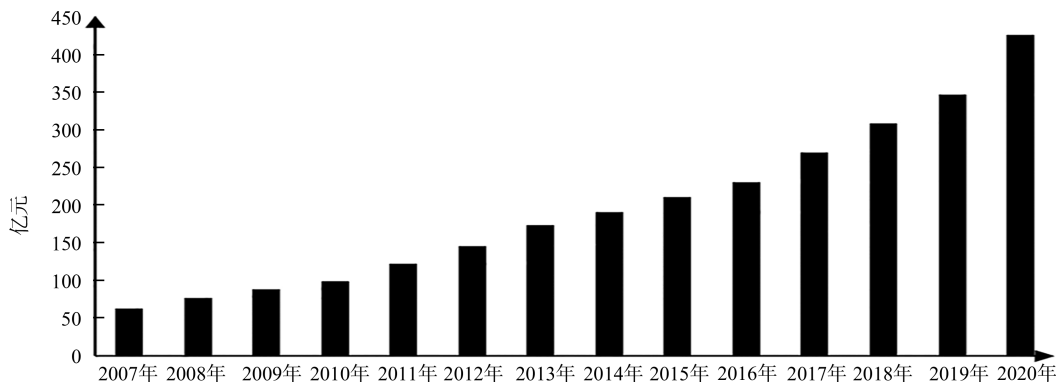


图1 2007—2020年各级财政共发放农村五保供养资金数量

资料来源:根据2007—2020年《民政事业发展统计公报》中相关数据整理。因2006年《民政事业发展统计报告》中未列出当年各级财政共发放农村五保供养资金数额或平均支出水平,所以本图自2007年起整理。

综上,2006年以来国家托底供养模式不断健全完善,特困人员获得供养的权利逐步得到国家全方位保障。那么国家为何要承担特困供养责任?关于这一问题的讨论是确定国家托底供养模式在价值、目的、技术上可行的基本前提。本文试图寻找国家责任与特困供养之间的内在理论逻辑。

#### (一)基于马克思国家职能理论的国家托底供养

马克思国家职能理论要求社会主义社会保障事业必须以国家为责任主体。马克思认为国家“既

① 《农村五保供养工作条例》,《中华人民共和国国务院公报》2006年第7期。

② 《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2016年第7期。

③ 《中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组关于进一步做好疫情防控期间困难群众兜底保障工作的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2020年第9期。

包括由一切社会的性质产生的各种公共事务的执行,又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特有的职能”<sup>①</sup>。特困供养作为执行公共事务的职能之一,必须由国家来主导,任何个人或团体都无法替代,利用国家的强制性来实施,才能保证整个制度的统一性和公平性<sup>②</sup>。恩格斯同样认为,国家应作为社会保障的责任主体,制定相关法律法规,提供必须的社会保障服务<sup>③</sup>。关于供养资金的来源,马克思在《哥达纲领批判》中指出,在个人收入分配之前应予以六项扣除,其中第三项即“为丧失劳动能力的人等等设立的基金,总之,就是现在属于所谓官办济贫事业的部分”<sup>④</sup>。因此,发展特困供养事业是国家的“本位职能”,只有国家作为特困供养的责任主体,制定相关政策法规,并以国家财政来为特困人员提供资金保障,才能最大程度保障其基本生存权利不被侵犯。

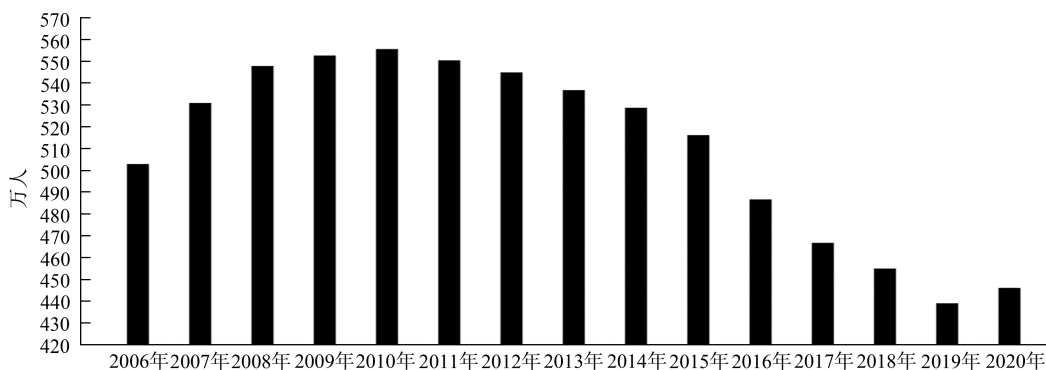


图2 2006—2020年农村特困人员数量变化情况

资料来源:根据2006—2020年《民政事业发展统计公报》中相关数据整理。

## (二)基于社会契约思想的国家托底供养

西方近代的社会契约思想也可以对国家托底供养的必要性提供解释。社会契约论者认为,在无序的自然状态下,每个人都无法实现自身利益最大化,所以只有通过订立契约让渡自己的部分权利交给国家,才能获得更多福祉。这种社会契约规定了国家的责任和义务,如果鳏寡孤残等弱势群体的生存和发展权无法受到合法保障,“他们就由于这种背弃委托的行为而丧失了人民为了极不相同的目的曾给予他们的权力”<sup>⑤</sup>,因此国家必须履行契约所规定的义务承担起特困供养的责任。恩格斯接续了契约论者关于个体与国家、国家与社会等问题的思考,但从逻辑起点、结论等方面对社会契约论进行了猛烈的批判,“理性的国家、卢梭的社会契约在实践中表现为,而且也只能表现为资产阶级的民主共和国。18世纪伟大的思想家们,也同他们的一切先驱者一样,没有能够超出他们自己的时代使他们受到的限制”<sup>⑥</sup>。但马克思主义又是开放的,其肯定契约观念与现代国家之间的关联性,且作为一种理论工具而非意识形态的社会契约思想与马克思主义存在着相容性,将社会契约思想相关的形式上的含义应用到现代国家的建设实践,具有重要的实践价值<sup>⑦</sup>。

因此,抛去西方社会契约思想中的意识形态因素,仅将其视为一种基于契约关系的理论工具来分

① 《资本论》第3卷,北京:人民出版社,2004年,第431-432页。

② 汪连杰:《马克思的社会保障思想及其中国化研究》,《经济学家》2018年第6期。

③ 引自李钢、刘章仪:《恩格斯的社会保障思想及其现实启示——基于〈英国工人阶级状况〉的解读》,《社科纵横》2019年第12期。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,1995年,第303页。

⑤ 洛克:《政府论》(下篇),叶启芳、瞿菊农译,北京:商务印书馆,2019年,第139页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第3卷,第720页。

⑦ 李风华:《试论一种马克思主义的社会契约演进理论》,《政治经济学评论》2006年第1期。

析国家承担特困供养责任的逻辑,也具备一定的解释力,如宪法是人民与国家之间最基本的社会契约,《中华人民共和国宪法》明确规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利”<sup>①</sup>,因此,国家必须按照契约要求为特困人员提供物质帮助以构成国家的合法性基础。

### (三)基于服务型政府理论的国家托底供养

具体到我国来看,服务型政府理论于21世纪初与国家托底供养模式相伴而生,其作为马克思主义国家职能中国化的重要理论成果,充分彰显了中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨,也明确了政府的职能责任。党的十六届六中全会首次将“服务型政府”写入党的文件,明确提出“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。为人民服务是各级政府的神圣职责和全体公务员的基本准则”<sup>②</sup>。党的十八大在此基础上提出要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,建设人民满意的服务型政府<sup>③</sup>。党的十九届四中全会进一步将建设人民满意的服务型政府视为坚持和完善中国特色社会主义行政体制、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要战略任务<sup>④</sup>。

服务型政府理论是在马克思主义国家职能理论与中国实际相结合的基础上建构起来的理论成果,其核心价值在于将社会服务职能列为政府的中心职能与治理目标,而非治理工具或手段<sup>⑤</sup>。服务型政府之所以超越了其他传统类型的政府体制,就在于服务型政府更强调其责任主体和服务主体的身份<sup>⑥</sup>。特困供养作为基本公共服务体系的重要组成部分,保障特困人员的生存权利,不断改善特困人员的生存状况,是建设人民满意的服务型政府的根本要求。

综上所述,马克思主义国家职能理论、马克思主义国家职能理论中国化的服务型政府理论,以及西方社会契约思想中的合理成分,可以为解释国家托底供养的内在理论逻辑提供理论支撑。为特困人员提供托底供养是国家的本位职能,同时也是“社会契约”的规定。只有国家承担托底供养责任,才能最大程度上保证制度的公平性和可及性,将制度优势切实转换为特困人员的获得感、幸福感和安全感。在我国政府职能转变的背景下,积极承担特困供养责任也是政府履行公共服务职能、提高政府治理效能的必然要求。随着国家治理能力的不断提升,国家托底供养模式逐渐健全完善,为特困人员提供了更加稳定的供养来源和更高层次的供养内容。

## 四、协同供养:迈向共同富裕阶段的未来进路

伴随着脱贫攻坚战的全面胜利、全面建成小康社会的圆满收官,我国乘势而上,迈进全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段。党的二十大报告明确指出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展是到2035年我国发展的总体目标之一<sup>⑦</sup>。在新发展阶段,提出并细化共同富裕之路,是中国共产党的初心和使

① 《中华人民共和国宪法》,http://www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml,访问日期:2023年3月1日。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,《人民日报》2006年10月19日,第1版。

③ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月18日,第1版。

④ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日,第1版。

⑤ 施雪华:《“服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件》,《社会科学》2010年第2期。

⑥ 孔繁斌、郑家昊:《建设人民满意的服务型政府——中国共产党对行政体制理论的创新探索》,《中国行政管理》2021年第7期。

⑦ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。



命,是经济社会发展的现实要求,是经济结构调整的主要举措,是维护社会稳定的重要环节,更是坚定政治信仰的群众基础<sup>①</sup>。扎实推动共同富裕要求全体民众有均等的机会共享高质量经济社会发展的成果,为实现这一目标,需要通过制度创新和倾斜来最大限度补偿、克服马太效应和阶层固化对弱势群体的影响<sup>②</sup>。因此,作为提升社会弱势群体增收能力和社会福利水平的兜底性举措,特困供养制度负载的收入增加机制、差距调节机制、风险分担机制、能力提升机制等均蕴含着共同富裕理念,是克服马太效应和阶层固化、扎实推动共同富裕的重要抓手。

特困供养与共同富裕的内在契合与呼应要求新发展阶段的特困供养事业战略部署应内嵌于共同富裕的总体框架中,在深入挖掘共同富裕思想及实现路径的基础上,构建迈向共同富裕阶段特困供养的未来进路,使特困供养的制度设计和执行更贴合国家总体战略,以此推动特困供养事业的高质量发展,助力包括特困人员在内的全体人民一道迈向共同富裕的社会主义现代化阶段。

### (一)新时代中国特色社会主义共同富裕思想和实现路径

共同富裕是马克思主义理论基本的伦理向度,且马克思的共同富裕思想不是空洞抽象的想象,而是具有现实性路径和具体化方案的制度安排。马克思共同富裕思想提出了通过联合劳动生产社会总产品的方式来实现共享发展的思想,同时要建立有差别的分配方式以弥补弱势群体因自然禀赋差异所造成的实质不平等<sup>③</sup>。中国共产党始终坚持用马克思主义及其中国化创新理论武装全党,不断朝着共同富裕的目标而奋斗。党的十八大以来,党不断进行理论创新,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想,不仅对共同富裕的认识更加深刻、更加全面、更加系统,而且采取了更加有力的措施朝着实现全体人民共同富裕的方向不断迈进<sup>④</sup>。2015年,习近平总书记在党的十八届五中全会上强调“我们必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民朝着共同富裕方向稳步前进,绝不能出现‘富者累巨万,而贫者食糟糠’的现象”<sup>⑤</sup>。2017年,党的十九大报告提出了促进共同富裕的重点任务,要求“必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展;深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”<sup>⑥</sup>,明确将弱势群体获得帮扶作为促进共同富裕的要求之一。进入脱贫攻坚取得全面胜利的新发展阶段,习近平总书记在党的二十大报告中进一步强调要“着力解决好人民群众急难愁盼问题,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”<sup>⑦</sup>。中国共产党经过百年奋斗征程,实现了从贫困到温饱,从总体小康到全面小康,从脱贫攻坚到全面乡村振兴的历史跨越,这个过程也表明共同富裕并非永远不可能发生的“乌托邦”,我国的实践验证了马克思主义理论的现实性和科学性。

顺利实现新发展阶段扎实推动共同富裕的阶段性目标,需要明确共同富裕的实现路径。共同富裕的实现需遵循“共生—共建—共富—共享”的基本逻辑。人类社会的富裕与美好生活是社会成员共同参与、相互合作、优势互补、协同共进的结果,共同富裕的实现需要全体社会成员的协同参与,需要

① 万海远:《新发展阶段推进共同富裕的若干理论问题》,《东南学术》2022年第1期。

② 郁建兴、任杰:《共同富裕的理论内涵与政策议程》,《政治学研究》2021年第3期。

③ 潘斌:《马克思共同富裕思想的哲学逻辑及其当代价值》,《南京师大学报(社会科学版)》2022年第2期。

④ 杨煌:《共同富裕:中国共产党百年的奋斗与追求》,《世界社会主义研究》2021年第9期。

⑤ 《习近平在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话》, <http://www.scio.gov.cn/31773/31774/31783/Document/1460701/1460701.htm>, 访问日期:2023年3月1日。

⑥ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日,第1版。

⑦ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

一个人人参与、人人尽力、人人共享的共建格局<sup>①</sup>。只有全体社会成员凝合力、优势互补,才能为实现共同富裕奠定坚实的物质基础。当前,我国区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,特困人员的基本生存需要得到基本满足,实现了从无依无靠到温饱生活的跨越。相较于集体供养阶段和国家供养阶段,新时期特困人员绝对数量呈现下降趋势,但其日益增长的对美好生活的需要不断呈多层次、复杂化发展,特困群体希望获得的救助内容在增加,期望获得的救助水平也有所提升,救助需求呈现多样化的特点,需要从教育、卫生、住房、资产、能力、心理、护理、康复等多个维度去理解特困群体之“困”<sup>②</sup>,这对特困供养工作提出极大挑战。因此,依靠单一主体越来越难以实现特困供养的目标,亟须健全协同供养模式,即代表政府力量、市场力量、社会力量的多元主体发挥各自优势,共同参与特困供养事业中来。当前,协同供养已经具备相对成熟的政策基础和实践基础。2020年出台的《关于改革完善社会救助制度的意见》明确提出要促进社会力量参与社会救助事业,如引导社会工作专业力量参与社会救助、促进社会救助领域志愿服务发展、推进政府购买社会救助服务等<sup>③</sup>。且随着我国共建共治共享的社会治理新格局和人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体不断完善,社会治理体系和治理能力的现代化水平不断提高,社会主体已经逐步具备协同参与特困供养的能力。总之,在共同富裕背景下,协同供养模式已同时具备实现的必要性和可行性,应加快夯实协同供养的基础,明确协同供养的行动路径。

## (二)协同供养:共同富裕导向下特困供养的未来进路

扎实推动共同富裕的目标为特困供养注入了新的动力源泉,共同参与、相互合作、优势互补、协同共进的实现路径为构建协同供养模式提供了行动指南。下文试图提出协同供养的具体实现路径,明确各协同主体的具体责任,指明迈向共同富裕阶段特困供养的未来进路。

1. 推动党建与特困供养深度融合。党组织具备强大的组织动员优势与协调联动优势,构建协同供养模式必须发挥党的领导核心作用,以党建引领贯穿全局,编密织牢特困供养安全网。第一,建立特困供养党建联席会议制度,破除条块分割、部门壁垒的障碍,通过党建引领,彻底打通区县—乡镇—社区的纵向传递渠道和民政—卫健—医保等部门的横向协调渠道。第二,落实在职党员“双报到”机制,要求机关企事业单位的在职党员积极回居住地社区党组织报到,利用自身专业优势为特困人员提供高质量的供养服务,同时发挥党员的模范带头作用,利用“榜样效应”带动身边人参与特困供养工作中,推动形成人人帮扶的社会氛围。

2. 提高政府兜底保障水平。前文提到,政府在特困供养中承担不可推卸的主导责任。特困供养作为基本公共服务,政府在协同供养模式下需要承担兜底保障责任,并不断提高保障水平。第一,提高兜底保障的智慧化水平,建立特困供养大数据和智慧供养信息系统,加快供养数据管理的数字化转型,用科技代替人,减轻工作负担;深入挖掘数据价值,做好供养对象的“精准画像”,实现科学精准供养;打造智慧供养网络管理服务平台,实现数据互通共享,打破信息孤岛。第二,推动特困供养由生存型向发展型升级,加强就业救助、教育救助等发展型专项供养,注重培育特困人员的社会参与能力,帮助特困人员发挥“剩余价值”,增加其生活期待感。第三,完善心理健康和精神卫生服务体系,建立专业的心理疏导和辅助制度,提高精神救助水平。

3. 增强社区协助保障能力。社区是社会治理体系的末梢,是连接国家公共服务供给与居民需求的桥梁,承担着服务群众“最后一公里”的重要任务,在协同供养模式中扮演关键的协助保障作用。第一,做好特困人员的主动摸排工作,定期对特困人员进行生存状况调查,收集并反馈特困人员的需求,同时要及时了解掌握辖区内居民的生活情况,如发现可能符合特困人员供养条件的,应主动协助其完

① 席恒、余澍:《共同富裕的实现逻辑与推进路径》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

② 张浩森:《以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板》,《学术研究》2022年第9期。

③ 《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉》,《中国民政》2020年第16期。

成申请。第二,健全社区居家特困供养模式,社区供养具备独特的地缘优势、人情优势和传统亲邻互济的文化优势,更易被特困人员及其亲属接受,应鼓励各地探索创新供养方式,如依托农村幸福院、城市日间照料中心建立社区居家供养模式,为其提供配餐、助洁、心理辅导、娱乐活动等基本照护服务,实现特困人员的居家联养。第三,社区积极组织各类公益慈善和志愿服务活动,发挥社区党员、社区精英的模范带头作用,打造人心向善、充满归属感的互助社区<sup>①</sup>。

4. 重构家庭基础保障功能。家庭作为日常生活的基本单元,在协同供养模式中承担着基础保障功能。特困人员虽大多无法定赡养、抚养、扶养义务人,但分散供养的特困人员仍高度依赖以子女、兄弟姐妹等为主的家庭保障。但由于监督不到位,实践中存在家庭保障缺位的现象。因此,应健全监督管理机制,重构家庭基础保障功能。第一,完善日常监督机制,充分利用社区智慧平台、钉钉打卡等线上软件,通过照片日志、实时定位等功能,监督家庭成员的服务时长、服务内容,形成打分制度,年末通过分值以及图片等资料,评选优秀监护家庭以及筛选监护缺失家庭。第二,建立监护权转移机制,走访调查中查实存在特困人员家庭保障缺失问题的应予以严厉警告,如监护人拒不履行义务,则可通过司法部门介入,强制转移监护权来保障特困人员权益。

5. 发挥市场补充保障作用。经过改革开放40多年的发展,我国市场力量蓬勃发展,已具备分担政府压力、弥补政府短板的能力,有效市场与有为政府有机结合、互为补充是构建协同供养模式的关键。第一,积极发挥第三次分配的作用,降低慈善捐赠税收优惠政策的享受门槛,简化办理程序,调动市场力量参与第三次分配的积极性,健全企业公益慈善活动与特困供养的联动机制。第二,鼓励市场力量提供市场化运行的补充保障服务(如商业保险、个人储蓄等),以政府为担保人,培育补充保障的委托机构,政府积极推广与基础保障相结合的商业保险产品,规范补充保障委托机构的运行机制,重点强调进入、退出、运营与监管环节<sup>②</sup>。第三,培育企业的社会责任感,倡导企业通过积极帮扶特困群体,展现企业社会担当,履行社会使命,实现商业价值与社会价值互相促进、共同发展。

6. 激发社会参与保障活力。我国拥有深厚的民间救济的道德价值观念,在新时代应当发扬扶贫助弱、互助共济的传统道德文化,激发社会力量参与特困供养的活力。第一,积极培育公益慈善类社会组织,优化社会组织的制度环境,制定有针对性的优惠政策,激发社会组织参与特困供养的积极性,发挥社会组织在提供社会服务方面天然的行动优势<sup>③</sup>。第二,完善政府购买服务机制,构建特困供养政社伙伴关系,除政府提供的基本生存需求保障外,通过购买社会服务为特困人员提供个性化、专业化、高品质、高层次的需求保障。第三,引入积分制、“时间银行”等管理模式,营造全民志愿、同向同行的社会氛围,弘扬人人为我、我为人人的志愿服务精神,通过志愿服务建立多维度的特困人员社会支持网络,拓宽特困人员的交际圈,增强其归属感和参与感。

## 五、结语

本研究首先解释了我国特困供养制度的变迁逻辑,以制度责任主体为视角,阐释了从集体供养到国家供养再到协同供养的变迁过程,反映出我国特困供养制度主体从单一向多元的演变,制度目标从兜底扶弱向共同富裕的转型,制度体系更加健全完善。从各阶段特困供养模式的内在逻辑来看,集体互助供养模式的稳定运行得益于中国传统道德价值观念与集体主义文化深度融合所奠定的文化价值基础,国家托底供养模式是立足国家本位职能、吸收社会契约思想、建设服务型政府的要求和体现,而协同供养则是共同富裕目标导向下发挥多元主体协同优势的必然选择。在深入讨论特困供养制度变

① 雷晓康、陈泽鹏:《迈向共同富裕进程中的第三次分配:价值、基础与进路》,《济南大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

② 刘晓梅、曹鸣远、李歆等:《党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验》,《管理世界》2022年第7期。

③ 陈成文、陈建平:《社会救助供给模式与新时代“弱有所扶”》,《甘肃社会科学》2019年第1期。

迁逻辑的基础上,通过汲取集体互助供养与国家托底供养的有益营养,结合迈向共同富裕进程中面临的新环境和新要求,提出了新时代推动特困供养高质量发展的未来进路,其核心在于寻求多元主体的协同供养优势,具体实现路径包括:推动党建与特困供养的深度融合、提高政府的兜底保障水平、增强社区的协助保障能力、重构家庭的基础保障功能、激发社会的参与保障活力等,通过发挥多主体协同供养合力,确保特困人员共享高质量发展成果,改善特困人员的生活品质。

## **Towards Common Prosperity: The Logic of Change and the Way Forward for Extreme Poverty Aid System in China**

Lei Xiaokang Chen Zepeng

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, P.R.China)

**Abstract:** As a social security system that directly provides cash support and service assistance to people living in extreme poverty in urban and rural areas, extreme poverty aid system is an indispensable and basic institutional arrangement that facilitates people's well-being and guarantees their basic needs in the process of embarking on the road to common prosperity. From the perspective of the subject responsible for the system, extreme poverty aid system in China has undergone a transformation from collective support to state support. At the stage of collective support, to change the backward situation starting from scratch, collective organizations are assumed to shoulder the main responsibility of providing support for people in extreme poverty. Besides that, the way to assume responsibility has obvious characteristics of community mutual aid. This mutual support model has guaranteed the basic needs of the people in extreme poverty in the difficult period of the country, which is benefited from the cultural value foundation laid by the deep integration of traditional moral values and collectivist culture in China that makes the mutual support model show strong adaptability, resilience, and stability. At the stage of national state support, with the strengthening of the state's financial strength and the improvement of its governance capacity, the country has gradually established and improved the model of subsistence allowance support, and the people in extreme poverty has gradually received all-round protection by the country, which is the requirement and embodiment of performing the state's standard functions, absorbing the idea of social contract, and building a service-oriented government. Entering a new stage of embarking on the journey towards common prosperity, as a measure to improve the income-increasing ability and social welfare level of vulnerable groups in society, the extreme poverty aid system is an important grip to make great strides towards common prosperity. Therefore, the strategic deployment of this system should be embedded in the overall framework of common prosperity, a collaborative support model should be established, and the specific responsibilities of each collaborative body should be clarified. It should be ensured that the people living in extreme poverty share the achievement of high-quality development and improve their quality of life by taking advantage of the collaborative advantages of multiple bodies.

**Keywords:** Extreme poverty aid system; Common prosperity; Collective support; State support; Collaborative advantages

[责任编辑:陆 影 王苏苏]