

简论中国共产党社会救助一百年

吴雅莉

重庆大学马克思主义学院, 重庆

收稿日期: 2021年11月29日; 录用日期: 2021年12月13日; 发布日期: 2022年1月14日

摘要

社会救助是国家对国民中相对弱勢的群体所给予的最基本、最必要的物质和精神帮助, 是民生国家的基本责任和义务。我国社会救助事业历经新民主主义革命时期、社会主义革命与建设时期、改革开放时期和新时代四个发展阶段, 中国共产党基于时代变化对不同时期的社会救助政策进行适时调整, 在社会救助工作中始终坚持党的领导地位、以人民为中心、发展为基础、制度创新为保障, 政府主导与社会协同参与, 真正做到为人民谋福祉, 推动社会救助事业在全面建成小康社会宏伟目标和实现中华民族伟大复兴伟大梦想中发挥重要作用。

关键词

中国共产党, 社会救助, 发展历程, 基本经验

On the Communist Party of China's Social Assistance for One Hundred Years

Yali Wu

School of Marxism, Chongqing University, Chongqing

Received: Nov. 29th, 2021; accepted: Dec. 13th, 2021; published: Jan. 14th, 2022

Abstract

Social assistance is the most basic and necessary material and spiritual help given by the country to the relatively vulnerable groups in the national people's livelihood. It is the basic responsibility and obligation of the people's livelihood. Social relief in China over the period of the new democratic revolution, socialist revolution and construction period, the reform and opening period, and the new era of four stages of development, based on the time change on different periods of the communist party of China's social assistance policies timely adjust, always adhere to the party's leadership in social relief work, on the basis of the people as the center, the development and system

innovation as the guarantee, the government's leadership and society's coordinated participation truly serve the well-being of the people, and promote social assistance to play an important role in the grand goal of building a moderately prosperous society in all respects and realizing the great dream of the great rejuvenation of the Chinese nation.

Keywords

Communist Party of China, Social Assistance, Development History, The Basic Experience

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十九届六中全会指出，坚持人民至上是百年来中国共产党领导人民进行伟大奋斗，积累了宝贵的历史经验之一，全党必须永远保持同人民群众的血肉联系，践行以人民为中心的发展思想，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，团结带领全国各族人民不断为美好生活而奋斗。^[1]

中国共产党自成立以来就十分重视对弱势群体基本生活的保障，坚持人民至上，以人民为中心的价值取向，社会救助是中国共产党维护人民根本利益，保障和改善民生的重要方式和手段。回顾中国共产党百年社会救助事业的发展变化可以发现，中国共产党始终能坚持根据不同历史时期时代特征的变化及时对社会救助进行适时调整，在我国革命、建设和改革时期对推动社会发展，维护社会稳定发挥了重要作用。中国共产党领导社会救助的百年发展历程和经验证明，中国共产党始终坚持人民至上，以人民为中心，为人民谋福祉，通过不断实践与探索在社会救助中取得了非凡成就。

2. 中国共产党社会救助发展历程

(一) 新民主主义革命时期(1921~1949)

中国共产党是以马克思主义为指导的政党，自中国共产党成立以来便将马克思主义基本原理与我国近代中国社会基本情况相结合，分析当时社会弱势群体的大量涌现的根本原因。中国共产党在秉持着全心全意为人民服务的执政理念和对当时社会救助的客观分析，逐步形成了社会救助思想。新民主主义革命时期的社会救助在我国近现代救助史上占据十分重要且特殊的地位，这一时期的社会救助内容丰富，救助对象几乎覆盖各类弱势群体，主要集中在对失业工人、童工女工、灾民贫民等弱势群体的救助。

中国共产党成立之初，党内一些成员已经十分关注失业工人的弱势地位。中共二大上明确提出党致力实现的目标是加强对失业工人的保护，提高工人待遇，加强对童工、女工的保护。1924年在《中共中央第四次对于时局的主张》中明确提出“应当建立保险法，以更好地保护死伤工人的合法权益。对于贫民，要求限制房租加租，为贫民建设住房；对于灾民，要积极救灾；整顿税收之外的用于补贴退休士兵、失业贫农以及教育推广等领域的经费。与此同时，为了更好地保障青年的学业与知识分子的生计，不可将国家预算中的教育经费用于其他领域。”^[2]

在土地革命、抗日战争和解放战争时期，战乱频繁、自然灾害频发且根据地多在农村地区，这一时期的社会救助主要对象多为灾民贫民。在土地革命时期，中国共产党通过在农村兴修水利，设立粮食合作社和储粮仓库，积极防灾备荒等方式灾前预防，同时充分运用节约、调粟等传统救灾模式和鼓励群众进行生产自救，开展耕种互助和合作社等方式大力发展社会救助。在抗日战争和解放战争时期，中国共

产党的社会救助方式发生一些变化,一方面是利用节约、募捐、拨款等一些临时方式,为灾民贫民提供物质接济等以此满足其基本生活所需。据统计,“1938年~1945年,陕甘宁边区政府共发放救济粮7283.4石,救济款761880.7元”。[3]

这一时期中国共产党社会救助思想初步形成,但是尚未成熟。由于近代中国长期处于多重剥削、战乱频繁、自然灾害频发,百姓深受贫困之苦,此时中国共产党通过向社会弱势群体提供款物接济、组织生产自救等方式一定程度上改善了救助对象的基本生活,但是在社会救助内容、救助对象和救助标准等方面尚未做出较为具体和细化的标准。

(二) 社会主义革命与建设时期(1949~1978)

社会主义革命与建设时期我国的社会救助呈应急化和边缘化特征。

新中国成立之初,国际国内形势严峻,国际上面临资本主义国家对新中国的排斥、孤立和封锁的严峻形势,国内战后百废待兴,经济千疮百孔,人民面临灾害、瘟疫、饥饿的威胁,历史遗留的贫困问题仍十分突出。据统计,“1949年底,我国共有两千多万受灾民众,孤老病残人员多达数百万,有超过五千万的群众急需政府救济,为全国总人口的十分之一,这一比例可谓十分庞大。”[4]这一时期社会救助的主要任务是加快恢复国民经济,组织人民生产自救,保持社会秩序的稳定,保证人民的安定生活。在中国共产党的领导下,坚持以人民生产自救为基础开展社会救助,明确我国救助工作的总方针:“坚持自力更生原则,鼓励、组织群众进行劳动互助,坚持自救、自助、助人。”首先,我国设立专门机构负责社会救助事业。1950年设立中央救灾委员会、人民救济总会,后中央设立了救济司统领全国社会救济与农村救灾工作,各级地方政府也相继建立了配套机构。其次在救助方式上因人而异,针对不同的弱势群体采取不同的救助措施。针对失业工人,主要采取以工代赈、生产自救、转业训练、发放救济金等方式进行救助;针对灾民,主要采取节约救灾、生产自救、群众互助、以工代赈等方式,力争“不许饿死人”;针对孤老和残疾人,主要采取经常性救助或临时救助的方式保障其基本生活;针对乞丐和娼妓,政府设立妇女教养院、生产教养院等机构收容,另一方面组织其参与劳动生产,学习劳动技能,通过教育感化等方式使其最终能够自食其力。总之这一时期社会救助的内容丰富,覆盖面较广,针对性较强,但是这一时期的救助措施多是应急性、临时性、非制度性的措施,社会救助标准模糊,资金来源尚不明确。社会救助的主要目标也是医治战后创伤,解决战争和旧制度的遗留问题,恢复国民经济,呈现出应急化特征。

我国在进入全面建设时期之后,由于人们物质生活水平提高,城乡贫困人口减少,社会救助的对象、内容和方式发生了新的变化,社会救助也开始呈现城乡二元结构特征,但是在这个模式下社会救助主要发挥着“拾遗补缺”的作用,保障作用被大大弱化。在城市则逐步建立了包含社会保障和就业的单位保障制度,救助对象主要是孤老病残人员和特殊救助人员;救助形式上主要是临时救济与定时定量救济两种方式。在农村,集体经济组织开始承担社会救助责任,五保供养制度初步建立,救助对象主要集中在农村五保户和少数困难群众。根据1956年《高级农村生产合作社示范章程》,在农村对无依无靠无劳动能力的孤寡老人、残疾人和孤儿,实行“保吃、保穿、保住、保医、保葬(保教)”的“五保”供养制度。据统计,“1961年,全国城市救济人数达51.7万人;1962年增加到266.8万;1963年又进一步上升到332.5万人。”[4]“文化大革命”时期城市社会救助工作主要依托企事业单位开展,农村社会救助主要依靠人民公社实施。但是此时社会救助一度处于混乱停滞状态,救助机构被撤销,救助政策无法有效实施,弱势群体未得到及时救助,呈现边缘化的趋势。

(三) 改革开放时期(1978~2012)

改革开放以来我国社会救助事业取得长足发展,呈现出制度化、规范化和体系化特征。改革开放后市场经济发展,人民生活水平的不断提高,但随之而来的贫富差距悬殊、城市贫困问题引起广泛关注。

同时社会救助范围窄、水平低、经费不足、管理不规范等问题也亟待解决，对此国家从机构管理、制度保障、体系完善等方面推动我国社会救助事业的发展。

1978年民政部设置农村社会救济司、城市社会福利司等专门机构管理城乡社会救助工作，形成了一组自上而下的社会救助管理部门，推进城乡社会救助事业发展进程。同时我国在不断探索中逐步确立了城乡居民最低生活保障制度，作为党和政府的“凝聚工程”和“一把手工程”，受到了前所未有的重视。1999年国务院正式颁布的《城市居民最低生活保障条例》是我国城市居民最低生活保障制度正式走上制度化轨道的重要标志，也是社会救助体系建设获得了重大突破的表现。2001年我国城市低保基本实现了“应保尽保”。党和政府十分重视农村最低生活保障制度的施行，2007年7月，国务院颁布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》对农村低保各项内容作出明确规定，至此农村低保制度进入全面实施的新阶段，也表明国民基本生活保障权益逐步从城市扩展到农村，逐步实现城乡覆盖。同时医疗救助、教育救助和住房救助等专项制度也得到长足发展。医疗救助方面，2003年建立了农村大病医疗救助制度推动农村医疗救助制度建设的序幕；教育救助方面，2001年党和政府明确提出了“两免一补”政策，2007年开始在中等职业学校和高校建立全新的资助体系；住房救助方面，通过制定《城镇廉租住房管理办法》《经济适用住房管理办法》等针对低收入家庭提供住房保障。

(四) 新时代(2012~)

十八大以来，我国社会救助事业取得飞跃性发展，社会救助体系逐渐完善，社会救助制度不断健全，信息化水平不断提升。

2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》这是第一次以行政法规形式来规定最低生活保障、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、临时救助等八项社会救助制度，构建了一个民政统筹、分工负责、相互衔接，政府救助和社会力量参与相结合，具有中国特色的社会救助体系。^[5]该法规结束了社会救助领域立法的碎片化状态，将我国长期社会救助的成功经验上升为稳定的法律制度，标志着我国社会救助走向了体系化、规范化的发展道路，具有重大现实意义和深远历史意义。此外我国社会救助还坚持民政统筹、相互衔接、部门协作、政府主导和社会力量参与相结合，推动社会救助体系的合力形成。通过整合部省级横向府际关系，实现教育、人力资源社会保障、卫生计生等部门之间相互配合，解决社会救助工作中面临的重大问题，推进全国社会救助事业的平稳运行。随着低保制度信息化管理逐步推行，社会救助也计划充分利用信息技术手段建立一个专门档案库管理申请社会救助困难户的资料情况，方便各地政府与相关部门管理进行对对象的管理和措施的推进。在部分地区，已经实现了对档案库信息的动态化管理。总之，我国社会救助事业取得了巨大进展，截至2020年底，全国城市低保平均保障标准677.6元/人·月，全年支出城市低保资金537.3亿元；全国农村低保平均保障标准5962.3元/人·年，全年支出农村低保资金1426.3亿元。特困人口社会救助对象有农村特困人员446.3万人，全年支出农村特困人员救助供养资金424.0亿元；城市特困人员共31.2万人，全年支出城市特困人员救助供养资金44.6亿元。在临时救助方面2020年全年共实施临时救助1380.6万人次，全年支出临时救助资金165.7亿元，平均救助水平1200.3元/人次。^[6]

3. 中国共产党领导社会救助的基本经验

(一) 中国共产党是社会救助的领导核心

党的十九届六中全会指出，中国共产党是领导我们事业的核心力量。中国人民和中华民族之所以能够扭转近代以后的历史命运、取得今天的伟大成就，最根本的是有中国共产党的坚强领导。^[1]中国共产党是我国的执政党，是中国特色社会主义事业的领导核心，充分发挥着总揽全局、协调各方的重要作用。我国社会救助如果没有坚持党的集中统一领导，就容易出现一盘散沙、各自为政的局面，因此党的领导

是社会救助得以贯彻落实的根本保证。自中国共产党成立以来，始终坚持从不同历史时期的社会发展特点出发，从社会救助不同时期的表现形式和主要矛盾出发在社会救助制度建设、体系构建、法律保障等方面始终发挥着总揽全局，协调各方、贯穿始终的重要作用。我们必须始终坚持中国共产党的集中统一领导，推动我国社会救助事业取得更大进展。

党的十九届四中全会提出：“党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。”^[7]在中国特色社会主义社会救助体系的建设过程中一定还面临许多严峻考验，我们必须坚持党的领导核心地位。在新时代社会救助中坚持党的领导地位，就是将党的意志和主张体现于社会救助法律法规中，为社会救助体系的完善和施行提供法律支持。坚持党的领导核心地位，就是发挥党的资源整合和凝聚作用，协调各部门协作配合，推动社会主体共同参与社会救助事业，推动社会救助实践发展。坚持党的领导核心地位，就是党委对社会救助的领导机制、工作机制、保障机制等方面入手，提升社会救助的能力和水平，不断丰富和发展中国特色社会救助体系，探索出适合中国国情的社会救助模式。

（二）以人民为中心是社会救助的价值取向

党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民，人民是党执政兴国的最大底气。民心是最大的政治，正义是最强的力量。党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。^[1]社会救助是中国共产党保障和改善民生，满足人民需求和保障人民权益的基础性工程，是中国共产党坚持以人民为中心价值取向的重要见证。中国共产党成立之初便立足实际，从人民群众的利益出发施行了一系列社会救助措施以保障人民的基本生活。随着社会救助事业的不断推进，社会救助政策的规范化和法制化，社会救助形式推陈出新，社会体系不断完善，涉及到医疗、教育、住房、就业等各个领域，几乎覆盖了人民生活的方方面面。尽管各时期所采取的救助措施不尽相同，但是以人民为中心的价值理念贯穿其中，是中国共产党社会救助理念的重要组成部分。

新时代社会救助必须坚持以人民为中心的价值取向，这是根本性问题。中国共产党坚持着一切为了群众，一切依靠群众，发展成果由人民共享的价值取向，推动我国社会救助事业可持续稳步发展。一是发挥人民群众的主体地位。人民是历史的创造者，是社会实践的主体，在社会救助事业中必须发挥人民的主体作用，充分调动人民的创造精神，实现人的全面发展，推动我国社会救助事业进步发展。二是始终践行全心全意为人民服务的根本宗旨。中国共产党始终代表最广大人民群众的根本利益，因此必须把坚持好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为党和国家社会救助工作的出发点和落脚点，维护社会公平正义，不断提高人民美好生活水平。三是实现发展成果共享的目标。我国社会救助事业蓬勃发展，覆盖城乡的社会救助体系日益完善，涉及到人民生活方方面面，有利于全体人民享有、各得其所，真正实现发展成果由人民共享。

（三）发展是社会救助的物质基础

中国共产党成立百年来根据我国不同历史时期经济发展水平具体情况，社会救助方式与救助对象也有所不同。新民主主义革命时期由于我国战乱频繁、灾害频发，生产水平低下，且中国共产党的社会救助主要在根据地施行，救助措施具有水平低、短期性、因地制宜等特征。新中国成立后尤其是改革开放后我国经济飞速发展，对社会救助财政投入逐年增加，覆盖城乡的社会救助体系基本建立，人民生活、就业、教育、医疗、就业等方面救助水平大幅提高，社会救助事业取得了巨大进展。总之，只有发展先进生产力，实现经济高质量发展，才能为社会救助提供坚实的物质基础，稳定的财政投入，推动社会救助事业的健康稳定发展。

以发展推动社会救助是马克思主义发展观的必然要求。从我国发展的内部形式来看，当我国经济发展进入新常态后所呈现的新特征也会对我国社会救助产生新影响。一方面，我国经济发展所呈现出阶段性和连续性特征，尤其是改革开放以来我国经济持续发展，但是我国仍处于社会主义初级阶段、仍是世

界最大发展中国家的国际地位没有变，民生问题仍是亟待解决的问题，我国社会救助制度也具有继承性和阶段性特征。另一方面这对我国社会救助事业提出新要求。随着新发展理念提出，要求我国社会发展必须进一步注重和解决激发新的发展活力问题，发展的不平衡问题，人与自然和谐问题，发展的内外联动问题以及发展中的社会公平问题，这就要求社会救助必须遵循发展规律，平衡各种利益关系，兼顾效率与公平，保障和改善民生，推动人与自然的和谐发展。这是基于对中国社会发展新特征的深刻认识，也是对我国未来社会救助事业发展趋势的科学把握。

(四) 制度创新是社会救助的关键

社会救助制度创新是我国社会救助不断发展和完善的必然要求和趋势。中国共产党自成立以来便与时俱进，将各历史时期尤其是新中国成立后人民的利益诉求上升到国家制度层面，涉及到教育、医疗、就业、住房等群众反映强烈的问题进行相关制度改革。正是通过制度创新推动社会救助的健康发展，使得社会救助领域更加全面，救助对象不断扩大，救助水平不断提高。

中国共产党成立 100 年以来，我们党坚持从社会救助工作实际出发，与时代同行，不断创新社会救助的体制机制，进而推进社会救助体系的形成、发展与完善，真正地推动社会救助制度创新。一方面，社会救助制度创新是为社会救助的发展具有重要的指导作用，例如 1999 年颁布的《城市居民最低生活保障条例》和 2014 年颁布的《社会救助暂行办法》在中国共产党社会救助史上具有里程碑意义，明确了我国城乡社会救助的发展方向 and 具体要求，推动社会救助朝着规范化、体系化、法制化方向发展。另一方面，通过制度创新为党的领导、政府主导、社会参与社会救助提供制度保障，同时充分发挥法治、科技以及民主协商的支撑保障作用。

(五) 政府主导与社会协同是社会救助的实现方式

社会救助在长期发展中逐步形成以国务院主导、地方政府实施为主，社会力量协同发展的格局。政府在我国社会救助中发挥着管理和资金保障的主体作用。在《社会救助暂行办法》中，从法规制度方面规定了政府在社会救助中的管理职责，即：国务院民政部门统筹全国社会救助体系建设的职责；国务院和县级以上地方人民政府相关部门担负社会救助宏观管理职责，县级以上人民政府相关部门及其工作人员负责社会救助经办职责。在资金保障方面，社会救助资金由政府财政保障，做到专项管理，专款专用。另外，社会救助体系在运行过程中，不仅发挥了政府的主体作用，同时重视社会力量的积极参与。社会救助发轫于民间，后为国家采纳，成为一个国家文明进步的重要标志，社会参与在社会救助工作中发挥着至关重要的作用。在新民主主义时期成立济难会、互助会等组织社会救助到如今慈善机构、爱心超市等新型社会参与方式推动全社会共同参与社会救助。

社会救助通过政府主导和社会协同发展的实现形式推动政府作为单一救助主体向全社会共同参与社会救助的转变，将政府、社会组织、企事业单位和个人的力量有机整合，推动社会人力、物力、财力的整合发展，形成社会救助的制度合力，促进政府与社会相对紧密衔接的合作，推动社会救助朝着多元化主体发展前进。

4. 结语

中国共产党自成立以来，团结带领全国各族人民为争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民幸福而不懈奋斗，向人民、向历史交出了一份优异的答卷。但中国发展任重道远，我们已经实现了全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标，正开启全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标新征程，朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标继续前进。^[8]在此过程中中国共产党必须维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，带领全体人民持续开展常态化的困难救助，在我国社会救助工作中继续发挥核心领导作用，始终坚持以人民为中心的价值取向，坚持以发展为物质

基础，在制度创新中激发救助活力，坚持政府主导和社会协同合作，推动社会救助持续健康发展，以社会救助发展推动中华民族伟大复兴的中国梦和满足人民美好生活需要宏伟目标的实现。

参考文献

- [1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报, 2021-11-16.
- [2] 中国人民解放军政治学院党史教研室编. 中共党史参考资料(第三册) [M]. 北京: 人民出版社, 1979: 112-113.
- [3] 陕西省地方志编纂委员会. 陕西省志民政志[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2003: 440.
- [4] 多吉才让. 中国最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京: 人民出版社, 2001: 53.
- [5] 林闽钢. 我国社会救助体系发展四十年: 回顾与前瞻[J]. 北京行政学院学报, 2018(5): 1-6.
- [6] 中华人民共和国民政部. 2020年民政事业发展统计公告[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/>, 2021-11-18.
- [7] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 06.
- [8] 习近平: 关于《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》的说明[N]. 人民日报, 2021-11-16.