

# 新中国社会救助跃迁研究

李志伟<sup>1,2</sup>

(1.华东师范大学 马克思主义学院,上海 200241; 2.河南牧业经济学院 马克思主义学院,河南 郑州 450044)

**摘要:**新中国成立七十年来,我国社会救助历经大规模紧急救助,社会救助停滞,社会救助恢复与发展,安全网构建等阶段,呈现出由应急性救助向制度性救助的渐进过程,由平面型向立体化救助的转变模式,由特殊群体向普通群体救助的范围拓展以及由补缺型向综合系统型健全完善的机构转型。未来我国社会救助在理念、制度、管理以及优化方面还有很大提升空间:理念上加快社会救助理念转型制度;制度上进一步促进社会救助制度健全,精准施策;管理上采取科学分层分类救助;优化方面要不断加大专业型社会工作的介入。我国新型社会救助体系是我国社会保障体系的有机组成,也是全面建设社会主义现代化视域下国家治理体系和治理能力的重要体现。

**关键词:**社会救助;跃迁;特征;展望

**中图分类号:**C913

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-3240(2020)09-0133-06

在现代国家社会保障体系中社会救助起着不可替代的作用。社会救助实际上是“以公共财政作为经济来源,通过政府介入对社会弱势群体生活贫困的解除来维护社会底线公平的一种制度性安排。”<sup>[1]</sup>我国社会救助自新中国成立后历经70年发展,尽管在不同历史阶段受到包括经济体制、社会保障制度等多重历史因素制约,但最终在各个层面都取得了一定成绩,基本保障了整个国民受助权益并形成科学综合的社会救助体系。在新中国成立之初,社会救助大多采用大规模临时紧急救助。随着我国社会经济逐步发展,社会救助一方面由当初的“拾遗补阙”逐渐发展为集各种救助类型、救助方式、救助群体等为一体的系统化综合性救助模式,社会救助格局发生了划时代变化,在救助类型以及救助资金等各个方面更加突出了社会主义建设“人民中心”的主体地位。另一方面,新中国成立以来70年社会救助跃迁历程也为我国未来社会救助提供了经验和借鉴,有助于我国未来新型社会救助的科学良性发展。

## 一、新中国社会救助的变迁历程

### (一)新中国成立之初大规模紧急救助阶段(1949-1956)

新中国成立之初,历史原因使整个国家处于积贫积弱的现实困境。在整个社会中,饥饿、贫困以及瘟疫对生活水平低的广大人民群众造成极大威胁。在特大自然灾害影响下,社会救助成了新中国新生人民政权迫切需要解决的任务。社会生产力极低的情况遇到自然灾害就意味着饥荒来临。据统计,1953年中国的耕地面积总数为16.174亿亩,农业总人口数为5.0067亿。<sup>[2]</sup>而当年的农业成灾面积为0.9499亿亩,成灾面积和耕

收稿日期:2020-05-28

基金项目:研究阐释党的十九届四中全会精神国家社科基金重点项目“全面建设社会主义现代化对国家治理体系和能力的新要求和新的挑战研究”(20AZD007)系列研究成果之一

作者简介:李志伟,河南偃师人,华东师范大学马克思主义学院博士生,河南牧业经济学院马克思主义学院讲师,研究方向:马克思主义与当代中国研究。

地面积总数相比,占比为 5.9%,人均粮食损失 29.8 斤,<sup>[3]</sup>大约相当于从全国平均数字角度看一个人一个月的口粮。为了尽快帮助受助群体顺利渡过难关,政府部门从上到下多策并举全面进行社会救助:其一,实施大规模临时社会救助。这一措施最主要目的是确保灾民生命安全。这种大规模社会救助有多种渠道,譬如,有采取发放粮食衣被以及钱款等形式的紧急赈济、以节约捐献等形式的社会互相救济、让受助者通过劳动获得劳动报酬的以工代赈以及医疗防疫等。其二,大力开展生产自救。与临时救助相比,积极主动的生产自救对经济困难重重的各级政府来说更具有现实意义。其三,设法对灾民实行本地安置。由于灾害发生后,人们的意识就是逃荒。结果造成一些城市秩序受到严重影响,逃荒避难灾民颠沛流离,同时不利于灾后重建。面对如此形势,1950 年中央发出《关于帮助外逃灾民回籍春耕的指示》,明确对灾民盲目逃荒表示反对,同时采取多种措施比如就近安置以及省际移民等设法安置灾民。其四,为了保障农业开始兴修水利。由于作为农业大国受到天气影响敏感度较大的特点,为了保障农业稳定而采取积极兴修水利。除此以外,还通过对灾民农副业税收的减免积极进行社会救助。新中国成立之初在全社会采取如此大规模的社会救助折射出党和政府对广大百姓疾苦的高度关注,极大鼓舞了广大民众对于新生政权的信赖和对新社会的热爱。当时的社会救助举措对于扩大党和政府影响、稳定社会、增强凝聚力进而恢复国民经济建设起到了不可低估的作用。

### (二)处在“三年困难时期”的大规模救助(1959-1961)

1959-1961 年是新中国成立以来历史上的“三年困难时期”,全国面临大范围灾荒是这一时期的重要特征。1959-1961 年的自然灾害在全国范围内普遍较为严重。据记载,1959 年,包括豫、鲁、川、皖、湘、鄂、陕、晋等超过 20 多个省份受到自然灾害严重影响,旱灾受灾面积占比达 77.3%,成灾面积占比 82.9%,全国范围成灾人口数量高达 8041 万。在接下来的 1960 年,全国春荒总人数高达 12977 万。<sup>[4]</sup>1960 年的自然灾害是最重的,几乎是近百年罕见的灾情。在这一时期灾情导致的非正常死亡现象异常突出,在 1958-1962 年的五年间,非正常死亡人数分别为:103 万、258 万、300 万、125 万、26 万。<sup>[5]</sup>社会治安环境出现恶化现象,包括家庭破裂在内的社会问题等比较严重。面对复杂因素影响下导致的大范围灾荒,党和政府在 1960 年下半年采取了紧急措施。首先对大面积灾荒进行了临时性应急社会救助,包括在不同地区间实行紧急粮食调拨,对粮食进行调剂;在库存粮食不足情况下,进行了一些诸如精减职工、压缩城镇人口数量以及降低口粮标准等举措;由于粮食过度短缺,因地制宜开展了代食品运动,开展粮食进口,厉行节约。其次,在对粮食实施管控方面,进一步对粮食体制进行改革。采取的具体办法比如:实行统一征购、销售以及调拨,采取分级管理。最后,对农村的生产关系进行重新调整,积极致力于农业建设。一方面对人民公社体制进行改革,对农村的生产关系以及分配管理模式进行了大幅度调整。比如把生产队看作基本的核算单位,在客观上调整了所有制关系。尽可能扩大社员自主权,公共食堂停办。在公共食堂刚解散后不足一个月里,饥荒异常突出的河南省豫东地区浮肿病人下降了 40%到 50%,度荒效果极为明显。<sup>[6]</sup>对“共产风”的错误进行纠正,并且对退赔工作进行了重视并有序开展。积极发展农业生产,对农业战线不断充实和大力支援。为了减轻农民负担而降低了农业税,为农业建设提供大力资金支持,并且加大工业对于农业的有效支援,在各地陆续兴办了一些支农项目。这一时期的社会救助政策和措施,在调动灾民群众积极性同时,有力恢复并发展了生产,截止到 1962 年,全国的社会救助已经取得明显成效。人民群众生活逐步恢复,非正常死亡率明显下降。到 1964 年,全国基本上已经渡过难关从灾荒中走了出来。

### (三)“文化大革命”时期的社会救助停滞(1966-1976)

在“文革”时期,社会救助被冠以“修正主义”而遭到强力批判,被迫陷入全面停滞。曾在社会救助中诸如帮助贫困户发展农副业的举措被误认为资本主义“尾巴”而受到打击。当时负责社会救助工作的内务部整个机构被取消,之前正常进行的社会救助除了以前已有救济金发放外基本处于瘫痪状态,在有些地方救济款也遭到停发,大批符合救助条件的群众不能获得相应救助。

### (四)社会救助恢复与发展阶段(1977-1993)

改革开放以后,随着国家政策不断调整 and 社会主义现代化事业不断推进,城乡社会救助工作进入全面恢复和发展阶段。其一是社会救济标准的科学调整。价格体系在改革开放后基于社会经济发展发生了很大变化,新中国成立之初乃至六七十年代的补助标准显然已经与实际不相符合。因此,全国各地都根据本地区实际情况对社会救济标准做了相应调整。比如:北京市从改革开放之初到 1989 年调整了四次,困难户月人均补助由



1982年的15元调整至1989年的42元,城镇社会孤老从1982年月人均18元调整至1989年的52元。从全国来看,1979年享受定期救济人数是24万,年人均75元。1992年享受定期救济人数为37.6万,年人均232元。<sup>[6]</sup>由于在“文革”中受到冲击的退职人员失去了本该享有的救济,针对这一类群体的困难,民政部和财政部在1982年联合下发通知,要求各地对这部分救济要执行到位,救济经费由中央和地方两级政府承担。当初受到冲击的受助群体范围较广,比如没有劳动能力的高校学生、因公致残的下乡知青等等多达十余种,最终的政策实施效果良好。其二是针对农村地区社会救助的积极探索。联产承包责任制的推行确实使得广大农民摆脱了贫困,但由于之前的集体经济大幅减弱,一部分集体已没有能力再对贫困户帮扶救助。为了适应新形势下社会救助面临的问题,全国各地对于农村的社会救助进行了不断探索,在探索和改革中把救济和扶贫结合起来作为重点。民政部门对于有劳动能力的贫困户,着重在技术、资金等方面进行扶持,对那些不具备劳动能力的老弱病残贫困户则直接给予救济。民政部逐渐推广“五保户”以及对特困户定量救济等经验,据1992年底统计数字,全国范围内,国家全年支付救济款5600万元,48万多贫困户以及“五保户”享受到定期定量救济。<sup>[6]</sup>

#### (五) 社会救助工作逐步进入“构建安全网”阶段(1993-至今)

我国经济体制改革模式的明确始于党的十四大。由于传统计划经济的被打破和市场经济体制的逐步确立,伴随着有效需求不足、下岗失业等问题出现,尤其是国企改制的推进,在城市里逐步凸显了贫困问题。这一问题的出现既会影响到社会稳定,又会直接影响到国企改革效果。党和政府在此背景下,加大了社会救助改革,多措并举。比如,积极安排下岗职工实现再就业以及子女入学,帮助解决住房等,同时也推动了保险制度改革。城市居民最低生活保障制度1993年率先在上海开始实施,之后这项制度由民政部在全国范围内推广普及。2007年全国范围的农村最低生活保障制度标志着社会救助进入到历史新时期。在住房方面,1998年国务院发出通知,提出在城市里针对不同家庭实施有差别的住房供应政策,在住房救助体系上实现分层次区。在农村,对于五保户、因灾倒房户等困难家庭,救助方式则采用多渠道,并且在农村困难户的住房救助方面也进行了积极探索。针对农村的医疗状况,中共中央、国务院于2002年首次提出在中国广大农村建立医疗社会救助制度。2003年多部委联合出台文件明确了农村医疗救助制度,经费源自政府拨款和社会各界资源捐助,救助对象主要是针对农村患大病的贫困家庭。由于突发事件造成贫困的家庭需要临时救助,为此,民政部围绕这类群体下发了关于临时救助的文件。在文件中对救助的程序、对象等细节进行了规范。总之,从20世纪90年代伊始,党和政府围绕我国社会救助制度出台了一系列政策和举措。经过近20年全方位改革,一些新的社会救助项目脱颖而出。不仅在救助类别上做了诸如医疗、教育等详细区分,而且在救助对象上也有了细化,比如五保户的供养,关于流浪乞讨扶助等。同时,在救助时间规范上还有临时救助以及常态性保障等。这些救助类型都带有很强的综合性。总之,这些举措具体实施以后,在我国社会救助进程中,把最低生活保障作为基础,配以专项救助,以及把社会救助作为有效补充的科学系统救助体系基本形成。社会救助的社会效能已经由历史上不完善的“拾遗补阙”逐步发展为具有稳定保障性质的“社会安全网”。<sup>[7]</sup>

## 二、新中国社会救助跃迁的主要特征

### (一) 过程:由应急性救助向制度性救助的渐进式变迁

我国的社会救助在新中国成立之初,大多关注的是一些特定群体,比如受灾群众等,对之实施大范围应急性临时救助。这种社会救助最大特点就是随机性较大,譬如新中国成立初期的大规模紧急救助,面对灾情,采取的是中央政府统一领导下的全国范围内紧急救助。这种社会救助优势在于体现社会主义集中力量办大事,但弊端在于由于随机性强而没有形成一套完整的制度,结果就会使贫困群体无法得到持续有效的救助保障。随着我国经济的逐步发展,社会救助事业不断完善,尤其在改革开放后进入加速发展阶段。我国社会救助逐步由恢复阶段进入到“构建社会安全网”的系统构筑阶段。在这一变迁过程中,社会救助的随机性为制度性所替代,临时救助、生产自救等传统救助形式一跃成为如今救助方式更趋多样、救助效果更为稳定的多层次综合社会救助系统。这一科学综合的社会救助系统既涵盖了宏观视角下基本生活救助、专项社会救助等救助措施,也通达到了诸如农村五保户供养、城市最低生活保障等微观领域的社会救助神经末梢。总之,由应急性救助扩展转至制度性救助的渐进式变迁成为新中国社会救助变迁的重要特征之一。

## (二)模式:由平面型向立体化救助的转变

在新中国成立之初以至于后来相当长一段时期内,社会救助基本上侧重于单一的直线型社会救助。贫困群体得到社会救助的类型往往是单一向度的物质救助,比如粮食、衣被以及基本的钱款救助。这种类型的救助仅仅是限于生存需要,由于历史局限而不是着眼于整个生活需要且具备长远、全面特点的社会救助覆盖。比如在新中国成立之初,调剂粮食、降低城乡口粮标准、加强粮食管控等都是从生存需要出发,是一种为了生存而采取的直线型救助。随着我国的综合国力不断增强,党和政府不断制定出更多的社会救助政策,尤其从20世纪90年代开始,城市居民的社会救助逐步由局部迈向了全方位,诸如最低生活保障、住房救助制度等政策相继出台。农村伴随着合作医疗、农村困难户住房救助以及贫困医疗救助的逐步完善,也构筑了农村立体救助体系。这些都说明新中国的社会救助制度已经从最初的以生存为主要特征的单一直线型救助模式逐步发展成为以全方位保障为主要特征的立体化救助变迁。

## (三)范围:由特殊群体向普通群体救助扩展的变迁

新中国成立之初,百废待兴。国家在有限的财力资源下针对大面积灾区实施了大范围的紧急临时救助,在当时历史条件下取得了显著成效。从新中国成立之初到改革开放前这段时间,社会救助的对象群体曾有过一些调整,比如说社会救助的对象在最初灾民、特困群体等基础上,又增添了人口较多而劳动力有限的家庭、处于极端困难的罪犯家属等等。后来随着我国改革开放事业的发展,党和政府对社会救助范围进行了不断调整。针对经济体制改革带来的因物价上涨而处于贫困处境的居民,早在2002年党和政府就明确指出,要把符合救助条件的贫困群体一概纳入救助覆盖范围,做到应保尽保。到了2008年,《中华人民共和国社会救助法》就已经把社会救助群体范围再次扩大,在原有的比如自然灾害、专项救助等类型的基础上又增添了因意外事件或特殊原因致贫的临时社会救助,生活无着落的流浪乞讨者都被纳入社会救助范围,出台了“三无”人员供养救助制度等。显然,此时的社会救助体系所涵盖的救助群体比之前社会救助所涉及范围要“庞大”得多。这些都足以说明,社会救助群体范围呈不断扩大趋势,我国的社会救助制度日臻完善。

## (四)机构:由补缺型向综合系统型健全趋势的变迁

新中国成立70年来的社会救助行政体制经历了一个大的嬗变过程。政务院在成立之初下设三十个机构,内务部负责社会救助,主要就是赈灾救济。内务部下设还有六个分支机构。1954年依照两法规定,内务部成立并隶属于国务院领导,这意味着内务部进一步加强了社会救济管理职能。城市救济司、农村救济司分别在原有的社会司、救济司基础上成立,城市和农村的社会救助基本上属于二元化管理。<sup>[1]</sup>内务部在后来的“文革”期间被撤销。“文革”结束后,随着改革开放到来,民政部以及相应的社会福利司、农村救济司相继成立,基本承袭了原来的机构格局。所不同的是,社会救助的侧重有所差异,在农村重点在于社会救济,在城市重点在于福利。社会救济和福利的功能体制由以前的混合状态变化为彼此并行。民政部依照国务院机构改革安排于1998年后重点负责社会福利及社会救助。党的十七大有了“大部制”构想,大部制真正启动始于2008年,整个社会保障进行改革后的现实版即人力资源和社会保障部。与之相应,民政部的社会保障职能在改革中也做了较大调整,比如成立了社会救助司、社会事务司、救灾司等专门机构。新成立的一系列社会救助机构在一定程度上整合了原有机构的工作职能,提高了行政效率,能够在原有基础上发挥社会救助最大效能,及时有效处理复杂问题。

# 三、新中国社会救助跃迁的未来展望

## (一)理念:加快社会救助理念转型

新中国成立70年来,我国社会救助制度不断完善。但不容忽视的是,从整体来看,我国社会救助的理念更需进一步转型。虽然从20世纪末以来,我国社会救助体系日臻完善,已基本构筑了新型社会救助体系。然而在社会救助中还存在一种陈旧保守的救助理念。一是应当提升积极救助理念。一方面,伴随着个体主义依旧存在于传统社会贫困观念中,施恩思想在社会救助中较为突出。这些陈旧观念也从文化层面潜意识助推了社会救助过程中工作人员呈现出施恩者姿态。由于救助对象往往是一些没有能力自立的少数群体,这类群体大多受个人归因贫困观的深度影响,往往把接受国家、社会的救助看作是领受恩惠,感激不已。这些现象都表明受助者从心理上还没有把接受救助当作法定权利,没有能力意识到社会救助是带有价值取向的制度安排。另一方



面,积极性社会救助理念相对滞缓。在当下社会救助过程中,看到更多的措施是侧重于兵来将挡、水来土掩的物质救助以及应对眼前贫困的应急手段,大多属于短期发展行为。社会救助过程中个人权利、义务没有得到彰显。在未来的社会救助理念上,社会救助应着重于使消极救助转向积极救助。一般来说,救助大多强调的是事后帮扶而非事前预防。而在积极救助中,救助则显得积极主动、重视预防。比如在城市中,失业与贫困是紧密联系的两个概念,积极救助往往是在贫困出现之前,把就业救助放在重点,而不是因就业失败导致贫困出现以后,在补漏过程中实施对贫困的社会救助。在社会救助方面,不能指望被动的输血式救助,而应该把输血式救助和积极造血式救助有机结合,彻底实现社会救助理念由消极向积极的科学转型。二是在救助格局上不能缺乏社会治理理念。不置可否,在社会救助有些领域确实存在政府缺位现象,社会组织作为有益补充很有必要,要尽力在政府主导下形成社会多方参与的多元化救助格局。三是在社会救助政策范式上,可以尝试“工作福利”理念。现在有些西方国家采取的工作福利范式是把社会救助和劳动力市场紧密结合,强调个人用工作义务来换取社会福利。这样做的目的就是改变那种过去极度依赖政府社会福利群体的不良倾向。从政策理念上来说,这样的措施有利于促使消极福利向积极福利的转变。工作福利理念对我国目前社会救助的启示在于,对那些有劳动能力的贫困群体来说,可以借助合理政策科学引导、促使“福利依赖”逐步转向“工作自救”。<sup>[9]</sup>总之,面对社会救助现实中存在的一些观念不足,需要我们在社会救助探索过程中,积极创新并且借助“他山之石”不断提升制度设计理念,进一步提高社会救助的精准度,实现效率最大化。

### (二)制度:进一步促进社会救助制度健全

考量新中国社会救助制度建设,虽然在救助力度、范围抑或是行政机构等方面有了很大提升,在不同阶段对于弱势群体的保障有了很大贡献,但同时,在社会救助制度以及救助管理建设健全等方面还存在诸如城乡二元化、社会救助与精准扶贫对接模糊等薄弱环节,在社会救助制度的构筑当中,需要进一步健全和完善。其一是加强城乡社会救助的统筹。首先,应当在科学合理保障标准基础上扩大社会救助范围,把农村地区和城市之间的救助标准实行联动,缩小城乡差距,增强农村的困难群体保障力度。其次,在公共财政的作用力和引导下,尽可能拓宽社会救助的筹资来源。在资金筹集渠道方面,中央和地方两级政府的关系要科学处理,尽全力推动农村经济保持良性健康发展。利用好民间资源等,最终形成社会救助资金多元化筹集。再次,实现区域统筹。一方面在城乡之间尽可能实现社会救助行政资源区域内统筹,形成各方有共识的统一管理模式。另一方面促进区域经济一体化以及区域立法协调。政府要做好宏观调控,建立安居幸福村,帮扶贫困村,构建一体化的市场规则,消除不良竞争。其二是促进普遍性社会救助与个性化精准扶贫有效对接。在对社会救助对象的确定上,对于项目指向不准、情况不明的乱象要加以科学规范,采用科学有效程序对贫困对象进行精准识别,这样做才能有的放矢。一般来说,精准扶贫措施的实质就是要准确针对贫困居民,摈弃盲目帮扶。在社会救助与精准扶贫之间存在的主要工作障碍就在于二者政策标准不一致,农村低保线和贫困线二者并不吻合。故此,普遍性的社会救助与个性化的精准扶贫有效对接显得格外关键。其三是凸出服务救助的重要性。大多数情况下,居民的需求层次不仅仅限于经济层面,还有精神层面。当前的社会救助大多侧重于实物和现金,往往没有服务上的配套社会救助,显然无法满足社会救助发展的多样化需求。在社会救助方式上,应逐步探索多元化的救助渠道,譬如在心理疏导、生活看顾以及能力提升等方面的需求,都需要被考虑在社会救助的类型之内。其四是不断完善社会救助的法制建设。当前关于社会救助法律的缺乏,致使关于社会救助的程序、原则以及受助人员义务、人员经费保障等受到很大局限。比如有些社会救助保障难以适应当今基本生活保障需求,实际当中又没有相应政策支持。凡此种种就会导致社会救助在实际执行过程中极易引发矛盾和冲突,甚至影响社会稳定。

### (三)管理:采取科学分层分类救助

在客观上,由于我国需要救助的贫困人口不可能处于同一贫困线上,这就意味着在社会救助工作中不可能做到一刀切式的整齐划一。对于贫困群体的救助要根据具体情况实施分层和分类。就分层来说,一般可以根据贫困人群的贫困程度分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困很多时候被称为低收入家庭或低收入人口,在我国反贫困工作中首先就是控制绝对贫困人口。由于新建立起来的社会救助制度有些尚处在试点和探索阶段,在救助范围甚或是救助标准上较为保守,这就要求相应的社会救助机构根据社会经济的发展提高救助标准,同时实现“应保尽保”。与绝对贫困人口相比,相对贫困群体的出现是随着社会经济发展造成贫富差距后

而逐步凸显的。为了使得社会救助与社会发展相适应,救助措施也要适应时代变化做出一些适应性调整,把相对贫困人口纳入社会救助范围。实质上临时救助制度就是为了救助意外情况导致的经济困难群体,把他们纳入救助范围。这些群体的困难程度现实中是处在低保边缘。在完善分层社会救助途径上可以考虑把绝对贫困人口的基本生活救助和针对相对贫困群体的专项社会救助有机结合,无论是绝对贫困还是相对贫困群体,实现社会救助的全覆盖。在救助分类方面,要根据现实中的不同情况实施科学分类,把社会救助真正用到最困难和最需要帮助的群体身上。具体做法可以考虑:按照是否患有重病或身患残疾、有无劳动能力等确定是否重点照顾;在社会救助中针对那些身体健康却经济贫困的低保户,要更多注意在资金、技术以及物资方面或就业岗位方面尽可能提供帮助促使其再就业等等。在分类社会救助方面要尤其重视未成年孩子及家庭,对于丧失劳动能力的老人和残疾人实施普惠性社会福利。“有些发达国家基本消除了绝对贫困,针对家庭以及儿童的普惠型福利起着重要的作用”<sup>[9]</sup>。

#### (四)优化:不断加大专业型社会工作介入到社会救助之中

新中国成立以来的社会救助史上,无论是救助方式,还是社会救助的机构与范围,基本上采取的是政府主导下的社会救助。随着社会经济的发展,社会救助的需求会愈来愈广,愈来愈要求专业化。社会救助工作如果采取专业社会工作,就会凸显社会救助的专业价值和社会功能,并且会大力推动社会救助由单一的直线型救助转向多元化的社会服务救助。其一,不同的救助对象可以由专业社会工作为之提供针对性服务。由于救助对象的需求不一,专业社会工作就会根据救助对象的具体情况和实际需求,在个性化救助层面,比如心理疏导、行为矫治抑或是群体互助等视角发挥出社会救助工作的最大效能。专业社会工作者还能够深入社区,把对社会怀有极端怨恨情绪者作为救助对象,坚持以人为本、换位思考,排解这类群体的心理情绪,避免或减少这类心理极端群体对社会可能造成的伤害。其二,专业社会工作介入可以提升救助对象的自我发展能力。在传统的社会救助当中,往往忽视救助对象的自我能力发展,然而,专业社会工作则刚好能够填补这个空白,这也是社会工作的最大优势之一。社会工作在开展的服务中不是单向度给予行为,更注重的是与救助对象互动的过程,通过针对性专业工作,可以内在推动和提高救助对象自身能力。其实,在某种意义上,专业社会工作恰恰有效提升了社会救助的目标。其三,专业社会工作的介入可以大大提升救助对象的生活质量。单一的物质救助是传统社会救助的特点,而在救助对象自身衍生出来的若干问题,传统社会救助往往关注不到。譬如,受救助对象的子女教育抑或是家庭冲突等问题常常不被纳入社会救助范围,而在客观上也许正是这些被忽视的因素影响着社会救助工作效果。与传统社会救助相比,专业社会救助更擅长的是个性化救助,能够从微观上进行把握,促成良性互动。专业社会工作者会从救助对象的实际背景出发,分析其贫困原因,追根求源,量身定制科学方案,切实深入到社会救助无法关注到的领域,使得社会救助对象从物质到精神都能够受到观照。总之,传统的社会救助更多的是从宏观层面对受助群体进行社会救助,与之相比,专业社会工作则更注重从微观领域对社会救助的对象进行救助,填补传统社会救助容易忽视的领域,促使社会救助提升到更高的质量。

#### 参考文献

- [1] 杨立雄,刘喜堂.当代中国社会救助制度回顾与展望[M].北京:人民出版社,2012.133;135.
- [2] 中华人民共和国农业部计划司.中国农村经济统计大全(1949-1986)[M].北京:农业出版社,1989.6.
- [3] 中华人民共和国国家统计局,中华人民共和国民政部.1949-1995中国灾情报告[M].北京:中国统计出版社,1995.280;378.
- [4] 中国人口年鉴编辑部.中国人口年鉴(1985)[M].北京:中国社会科学出版社,1986.52-53.
- [5] 李林,马光耀.河南农村经济体制变革史[M].北京:中共中央党校出版社,2000.159.
- [6] 时正新.中国社会救助体系研究[M].北京:中国社会科学出版社,2002.45;46.
- [7] 王治坤.中国社会救助发展报告2013[M].北京:中国社会出版社,2015.5.
- [8] 岳经纶,刘喜堂.当代中国社会救助制度机遇与挑战[M].北京:人民出版社,2016.21.
- [9] 徐月宾,刘凤芹,张秀兰.中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J].中国社会科学,2007(3):40-53.

[责任编辑:阳玉平]