

从“援助导向”到“发展媒介”：人口较少民族贫困人口社会救助策略的转变

徐长恩

[摘要]在计划经济体制下，“援助导向”的社会救助保障了人口较少民族的生存权。在社会主义市场经济体制下，对他们应主要实施“发展媒介”式救助。从生存到发展策略的变化，与激发内生动力、增强自我发展能力的精准脱贫基本原则渐趋一致。人口较少民族发展现状、参与市场经济活动，使对他们的社会救助具有样本意义。从横向和纵向比较的角度，要对人口较少民族给予宏观和微观上的“发展媒介”式救助。鉴于人口较少民族历史发展基础、自给半自给经济特征、参与市场经济活动能力、个体农牧业边际收益等问题，对这一群体的“发展媒介”救助，应主要集中于流动与迁徙、教育与医疗、就业领域，提高他们参与市场经济增长、分享经济发展成果的能力。

[关键词]人口较少民族；社会救助；策略转变

中图分类号：C954

文献标识码：A

文章编号：1004—3926(2016)04—0038—06

基金项目：民政部培训中心青年课题“从‘援助导向’到‘发展媒介’：人口较少民族贫困人口社会救助策略的转变”项目(SGYQN2014-9)阶段性成果。

作者简介：徐长恩(1982-)，男，山东郓城人，民政部培训中心助理研究员，法学博士，研究方向：民族问题与公共政策研究。北京 101601

阻断贫困代际传递从而实现贫困人口可持续发展，脱贫视野下的社会救助策略也相应进行了调整。从保障生存到促进发展策略的转变，一定程度上源自于扶贫的探索与实践，主要在扶持人口较少民族发展中先行先试。有效解决群众生产生活存在的突出问题，基本解决贫困人口的温饱问题，是《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010年)》的主要目标。规划是推动我国扶贫事业与全面建设小康社会的重要举措，其中义务教育、医疗卫生的扶持仍体现出“援助导向”的色彩。在已取得成效基础上，《扶持人口较少民族发展规划(2011—2015年)》将自我发展能力大幅提升作为主要目标之一，由此专项提出加快建设服务体系、完善社会救助政策，以促进自我发展能力的提升。

自2007年，我国开始普遍建立和实施农村最低生活保障制度，社会救助政策也从“救济”过渡到“救助”。2014年，国务院公布实施的《社会救助暂行管理办法》，救助内容从最低生活保障扩展到医疗、教育、就业等方面。2015年，《中共中央国

务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出劳务输出脱贫、教育脱贫、医疗救助脱贫、农村最低生活保障制度兜底脱贫，这使精准脱贫与社会救助在发展导向上有了契合点，显示出扶持人口较少民族发展为我国打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会积累了有益的探索经验。但要打赢脱贫攻坚战，仍需特殊政策措施保障人口较少民族整体脱贫。

一、社会救助的人口较少民族样本

人口较少民族是指我国人口在30万人以下的28个少数民族，其总人口为169.5万人。多数人口较少民族在社会经济发展方面较为滞后。

扶持人口较少民族发展实践中相关社会救助政策的创新，与人口较少民族发展现状和所处地区自然地理环境等因素密不可分。参与市场经济活动所需能力的提升，也对社会救助保障人的发展提出了更高的要求。

(一) 社会救助政策的创新

救助策略的转变是一个稳中求进的过程。对人口较少民族社会救助政策的创新，主要是指从

“援助导向”救助过渡到“发展媒介”救助。

1. “援助导向保障”是以保障最低生活、生存底线的社会救济政策。其主要特征包括：(1) 经济发展迟缓、国家总体不富裕；(2) 对众多贫困人口的救济，以消除赤贫如洗现象；(3) 涉及提供就业机会、收入再分配、医疗卫生、教育等领域。在改革开放前，国家对国民实施援助导向的保障。虽然我国在人均寿命、受教育水平、健康保健等方面，社会救助的成效明显，但人的发展问题并未得到充分地重视。这一时期，中国也并未能大规模地消除贫困问题，因为“贫困的实质是丧失人的发展所必需的最基本的机会和选择。”^{[1] (P. 28)}

2. “发展媒介”救助重在保障人的发展权利。其特征主要是：(1) 经济快速增长；(2) 最大可能地利用经济发展所释放出来的潜能；(3) 促进私人收入的增加；(4) 改善公共救助的基础。如改革开放尤其是社会主义市场经济体制建立以来，我国庞大的流动人口抓住经济增长的机遇，利用公共就业政策机会，收入水平明显提高。其中，政府主要致力于保持经济的快速发展，为社会提供众多的工作机会与就业机会。

随着社会经济发展水平的提升，社会救助的发展使命日益凸显，特别是对于有劳动能力的救助对象，最低社会保障不能抑制他们就业与发展的意愿。在贫困率显著降低，贫困人口大规模减少的前提下，大规模的公共救助模式应让位于分类的、有差别的“发展媒介”救助，以更积极、精准的救助政策，提升贫困群体参与市场经济活动的的能力。

(二) 发展现状与自然地理环境

从人口较少民族与全国整体发展状况的横向比较和人口较少民族纵向发展比较与他们生存的自然环境看，将社会救助对象中的人口较少民族作为一个样本有其合理性。

1. 人口较少民族与全国整体发展状况的横向比较

以2010年全国人口普查数据为例，这些民族的第一产业从业人口(见图1)、城镇居住率(见图2)和受教育年限(图3)多明显高于或低于全国平均水平。

2. 人口较少民族纵向发展比较

第一产业从业人口比重(见图4)一定程度上反映出人口较少民族社会经济发展程度。2000—2010年间，与第一产业从业人口比重下降相应的

是，人口较少民族整体城镇化水平的提升。从人口较少民族自身纵向比较角度看，这一趋势反应出他们的职业趋于多元化，城镇化水平的提升对人的发展提出了更高要求。而《扶持人口较少民族发展规划》两个版本主要内容的变化，也间接地反应出2005—2010年间人口较少民族发展水平的提升。

图1 2010年人口较少民族中第一产业从业人口比例高于全国平均水平图(其中横线表示全国平均水平,下同)

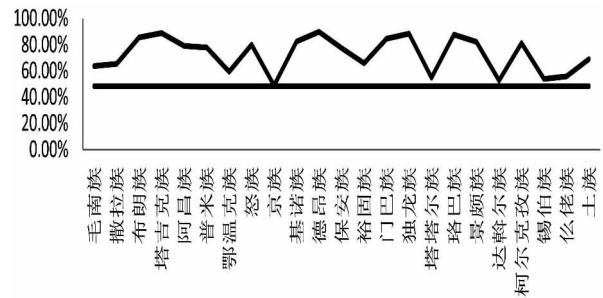


图2 2010年城镇居住率低于全国平均水平的人口较少民族比例图

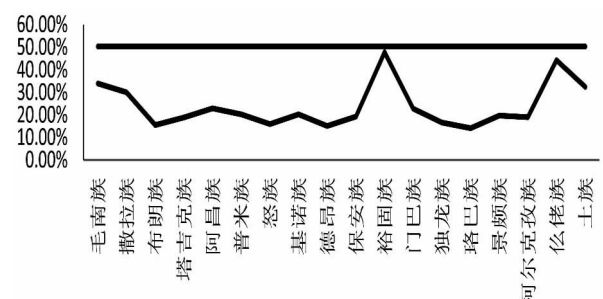


图3 2010年人口较少民族≥6岁初中(不含初中)以下人口占本民族同龄人口数比例高于全国平均水平图(数据越大表示人口总体文化水平越低)

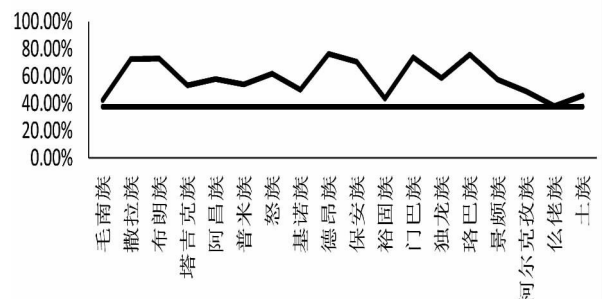
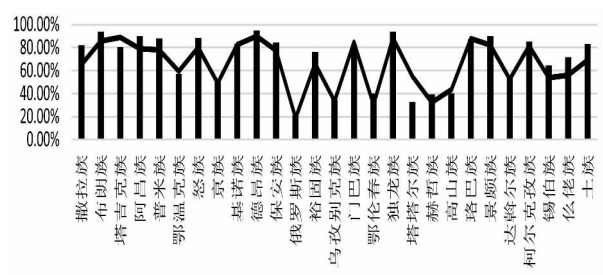


图4. 2000—2010年人口较少民族中第一产业从业人口比例变化图(其中柱形表示2000年的比重)



3. 人口较少民族生存的自然环境

人口较少民族主要分布在“中国 11 个连片特困区和生态脆弱区与气候敏感带高度耦合,其气候脆弱性远远高于全国平均值,气候变化使这些地区的高温、干旱、洪涝、病虫害等灾害的发生频率和强度增加。”^[2]

总之,“人口较少民族经济和社会发展总体水平还比较落后,发展面临的特殊困难相当多”。^{[3] (P. 128)}

(三) 人口较少民族参与市场经济活动

由于广大西部地区经济发展水平滞后,人口较少民族并未能有效利用从计划经济向社会主义市场经济过渡过程中的工作与就业机会,收入水平仍多处于贫困状态。

1992 年,我国确立了建立社会主义市场经济体制的目标。西部大开发战略的实施,推动了西部地区经济的逐步市场化与东西部经济的广泛交流,这为人口较少民族的迁徙流动创造了条件。据人口普查数据,本世纪初的 10 年间,毛南族在广东、浙江的人口分别增长了 2.97 倍和 5.74 倍;塔吉克族在浙江的人口增长了 305 倍;赫哲族在广东的人口增长了 21.92 倍;毛南族在总人口数减少的情况下,在沪、苏、浙三地分别增长了 10.43 倍、2.41 倍和 5.74 倍。这种纵向变化主要是人口流动的结果,而其它人口较少民族也出现了向聚居省、区外的城镇(北京、长三角、珠三角、山东、福建等以及临近省、区)流动的趋向。人口较少民族参与市场经济的活动相应地要求社会救助是以发展为导向的,以发展为媒介进而提升他们参与市场经济活动的能力。

“第一个一百年奋斗目标”促使社会救助体系建设快速跟上。扶贫开发是全面建成小康社会的突出短板,确保到 2020 年包含人口较少民族在内的农村贫困人口实现脱贫,才能得以实现决不让一个民族掉队的目标。所以,今后几年社会救助体系的建设也会紧紧围绕补齐全面建成小康社会的突出短板展开。

贯彻落实扶持人口较少民族发展规划,从人口较少民族的实际出发,创新、完善社会救助政策,实现社会救助目标从保障生存到保障发展的策略转变,对于全面建成小康社会具有重要的意义。从横向比较看,对人口较少民族的“发展媒介”式救助并不能直接采用等同于内地的宏观模式:政府致力于当地经济的快速发展,为社会创造

就业机会。因为人口较少民族并不能像内地流动人口那样有效地抓住市场提供的就业机会。从这一点来讲,这是社会救助对象的人口较少民族贫困人口样本意义。

二、宏观与微观“发展媒介”救助的不同层次

在市场经济体制下,如果继续实施保障最低生活与生存底线的“援助导向”救济,而不注重提升人的发展能力,这不仅不能有效地根除贫困问题,反而会使人口较少民族的脱贫与全面建成小康社会需要更长的时间。从顺应计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的角度来看,也必须实现社会救助从“援助导向”到“发展媒介”策略的转变。

在经济体制转变的过程中,贫困率较高的人口较少民族农牧民群体参与经济交换活动能力明显不足。由此,对人口较少民族群体的救助,要致力于人的发展—参与市场经济活动能力的提升为宏观目标,此为宏观层面的救助。微观层面的“发展媒介”救助,要逐步帮助人口较少民族学生和劳动力人口提高受教育、技能与健康水平,使他们具备参与全国范围的市场经济活动的的能力。

(一) 宏观层面的“发展媒介”救助

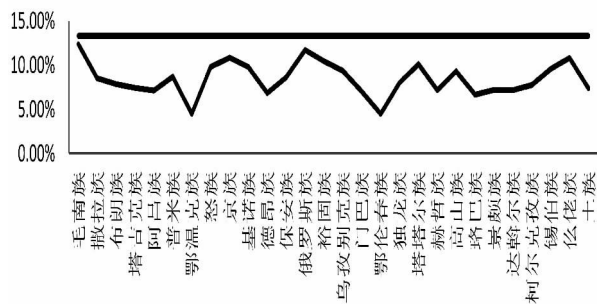
宏观“发展媒介”救助,是借助于快速发展的市场经济活动,通过创造与提供就业机会、交换机会等宏观救助,提升人参与市场经济活动的的能力,促进人自身的发展。虽然市场无法解决人口贫困问题,但立足于人的发展来解决贫困问题的确离不开市场。在社会主义市场经济体制下,通过市场机制解决贫困问题,实现经济增长的全民参与,则势必要参与经济交换活动,“全世界的弱势社区都一致视交换为提高生存安全的机会之一。”^{[4] (P. 79)}

(二) 微观层次的“发展媒介”救助

由于经济发展水平滞后、文化教育和身体健康(见图 5)等支撑力较弱,贫困率较高的人口较少民族贫困群体中的劳动力人口,参与的商品与劳动力交换活动还比较少。即使在地区对口支援机制下,人口较少民族参与当地的援建企业就业和向外的劳动力输出活动也仍然相对偏少。所以,微观层面的救助则要提高人口较少民族受教育与技能水平、身体素质。“到 2020 年通过产业扶持、转移就业、异地搬迁、教育支持、医疗救助等措施解决 5000 万人左右贫困人口脱贫”^[5]是中央矢志不渝的奋斗目标。这 5000 万人的脱贫离不开以发展为导向的广义社会救助。而另外 2000

万无劳动能力的贫困人口靠最低生活保障制度兜底脱贫。市场经济条件下的这种兜底,多类似于计划经济体制下的“援助导向”救济,只不过其对象缩小为无劳动能力的贫困者。以发展为媒介的社会救助是巩固脱贫成果与实现长久脱贫、根本脱贫、可持续脱贫综合施策的要素之一。

图5 2010年人口较少民族60岁及以上人口比例与全国平均水平比较图



长期以来,以收入作为界定贫困的主要甚至是唯一标准,而不视其为能力的缺失,这“既忽视了贫困分析背后的动机,也忽视了能力缺失与收入不足之间的对应关系,而后者是通过注意收入与能力关系的参数变化来加以界定的”。^{[6] (P.47)} 从市场迁徙、教育、医疗、就业领域实施的广义社会救助,是从根本上因人因地、因贫困原因和类型,着眼于内生动力而对症下药实施的精准脱贫策略。

社会主义市场经济体制下的经济交换活动,有赖于交换者自身能力的提升。如果延续以往的救助模式,不去关注“经济系统的最突出特点就是人力资本的增长……就只有艰苦的体力劳动和贫穷”^{[7] (P.10)} 从人口较少民族地区的自然地理环境来看,立足于土地生产的救助是脱离“发展媒介”的。因为“投资于农民长期使用的那些类型的农业要素的边际收益率是非常低的,低到无法激励人们储蓄和投资”,^{[7] (P.5)} 这也是中国存在有规模庞大的农民工现象的原因。立足于乡土或许可以解决温饱问题,但“一个受传统农业束缚的人,无论土地多么肥沃,也不能生产出许多食物。节约和勤劳工作并不足以克服这类型农业的落后性。”^{[8] (P.153)}

(三) 不同层面救助的双向良性互动

宏观层面救助与微观层面救助的双向良性互动要以市场交换(不论是商品还是劳动力)为桥梁。而贫困层面上的“低收入可以既是饥饿和营养不足,也是文盲和健康不良的一个主要原因;反之,更好的教育与健康有助于获取更高收入”。^{[9] (P.14)} 健

康、教育与收入之间存在着双向正相关联系。同样,宏观层面的“发展媒介”救助与微观层面的“发展媒介”救助也可以相得益彰,起到扶持人口较少民族发展的积极效果。

参与市场经济活动能力的提升及由此带来的收入水平提高,有助于人口较少民族知识技能、健康水平、迁徙流动、市场交换能力的提升,并抓住市场经济发展所带来的一系列机遇。反过来,知识技能、健康水平、迁徙流动、市场交换能力的提升,有助于进一步提升他们参与市场经济活动的的能力。

以发展为媒介的救助,为我们从思考低收入与发展能力、发展机会的相互关系角度,开展社会救助提供了一个新的理论视角。在这种视角下,社会救助要考虑到城市化、市场机制与全球化(而非乡土视野)及城乡差距、区域差距、群体差距,优化职业结构、提升教育水平与城镇人口比例、增加居民收入等。其中职业结构、受教育年限、城镇化又具有内在关联性。

三、实施“发展媒介”救助的主要领域

“更好的教育和医疗不仅能直接改善生活质量,同时也能提高获取收入并摆脱收入贫困的能力。教育和医疗保健越普及,则越有可能使那些本来会是穷人的人得到更好的机会去克服贫困。”^{[9] (P.88)} 这为我们思考“发展媒介”的救助领域提供了新思路。扶持人口较少民族发展与精准脱贫攻坚的实践经验也验证了这种思路的可行性。在社会主义市场经济体制下,对人口较少民族的“发展媒介”式救助领域应主要涵盖人口流动与迁徙、教育与医疗、就业。

(一) 流动与迁徙

不论是商品还是劳动力的交换,都须借助市场空间,迁徙到市场经济发达地区是获取参与市场经济发展机会的重要途径。改革开放以来,我国经济的快速发展带来了时空压缩效应。但人口较少民族贫困人口对这种效应的反应迟缓与其相对封闭的生存、生活环境密切相关。

城乡二元结构制度虽然对进城务工的农民工有一定影响,但对能力不足人口的流动和迁徙影响较为显著。基本社会保障管理体制的完善应该能够应对大规模人口流动与就业方式多样化的挑战。中央财政对人口流入地人口较少民族贫困农牧民的支持也是扶贫。城市是一个降低生产要素配置成本的地域性结构安排,可降低信息、交通、

通讯、交换成本。生产要素的聚集均给需求者和供给者提供了“择优”的机会,可以实现生产要素的优化配置。实现人口较少民族的整体脱贫,使他们能够通过迁徙、交换参与经济增长,社会保障对他们予以社会救助是必不可少的。

经济学中的隐蔽失业理论认为传统农业中有一部分劳动对生产毫无贡献,这种就业实为隐蔽失业,把这部分人从农业领域转移出去并不会使农业生产减少。因此,国家一直提倡农村富余劳动力的转移,“到2020年,要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇……约1亿人口在中西部地区的城镇化,推动新型城镇化要与农业现代化相辅相成”。^[10]要实现上述目标,不可能没有人口较少民族群体的城镇化,而提升人口较少民族群体的城镇化水平,则离不开人口流动和迁徙能力的提升。

(二) 教育与医疗

教育与医疗对提升人的发展能力具有基础性的保障作用。以提升人的发展为目的的“发展媒介”式救助也须聚焦于教育与卫生医疗领域。

1. 教育救助

探索建立以优化职业结构为导向的职业教育体系,对于提高人口较少民族的市场经济参与、促进其城镇化水平、稳固脱贫等摆脱整体劣势具有重要的促进意义。其中,基础教育的发展对于人的职业能力发展具有根本性的支撑作用,因为“能在人类生命周期中产生递增报酬的人力资本投资是基础教育”。^{[7] (P.26)}教育救助对于人口较少民族贫困人口发展的意义不言而喻,但农牧区环境对教育功能的稀释作用应引起重视。“教育对农业的价值取决于农民必须对其生产实行现代化的机遇。但是世界上有许多贫困的社区,那里缺乏这样的机会”。^{[7] (P.56)}

国家实施的教育救助主要集中于减免教育费用、发放助学金、给予生活补助、安排勤工助学等方面。从广义上讲,国家教育经费还要向人口较少民族地区倾斜,在优质高等教育资源上面向人口较少民族贫困学生定向招生。

到2000年,全国22个人口在10万以下的民族中,有12个民族达到小学文化程度的人口比例不到全国平均水平的一半,有13个民族达到大专以上文化程度的人口比例不到全国平均水平的一半。^{[11] (P.396)}较低的受教育年限不仅是贫困发生率较高的原因,而且阻碍人能力的提升。教育不足影响收入水平,收入水平低下影响受教育年限的

增长。因此,必须以教育救助为突破,阻断贫困的代际传递。

从近几年全国人口普查数据分析,教育资源的配置水平与城镇化和职业结构优化呈现出正相关性:受教育年限越高,其城镇化水平越高,从事第一产业人口比例越低;城镇的教育资源有利于扩展人们的受教育机会。教育救助与人口流动与迁徙救助产生了相互联系。据2002年测算,教育年限在7年以上的城、乡居民中,受教育年限每增加一年,年收入分别增加460元和87元。

2. 医疗救助

解释人口较少民族群体贫困率较高的原因,也离不开对他们寿命短促的关注。从人力资源开发角度看,“影响人力资本投资动机的重要因素之一是人们的寿命预期。当预期寿命提高时,很可能会创造获得额外人力资本的动机”。^{[7] (P.37)}寿命延长,有助于提高“发展媒介”救助的接受程度与提高救助成效。不同寿命水平的社会,呈现出两种不同的场景,“人均寿命短促的社会,劳动者收入微薄,劳动艰辛,生活贫穷,文盲充斥,社会缺乏活力,人民衰弱无力。”而“寿命的延长即意味着人们健康水平的提高,其受益就是一种追加的人力资本储量,并且应当能够在各个方面提高劳动者的生产力”。^{[12] (P.32-215)}

对参加城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗的人口较少民族救助对象,主要是补助他们的个人缴费部分和大病保险救济。但社会力量会参与更广范畴的医疗救助。医疗救助要有效地防止“因病致贫”、“因病返贫”等贫困和疾病双向负相关性。

寿命的延长,才会使教育、卫生在职培训与人口流动的投资获得更高的报酬;劳动时间增多,可能会刺激人获得更多的教育和在职培训;工作效率的提高也会使人重视健康和其他形式的人力资本投资。从人力资源开发角度看,医疗保健不能仅仅视作消费和国家的福利支出,它也补充了个人的经济参与机会。

(三) 就业

在受助群体基本劳动能力具备的前提下,对贫困群体的就业救助,不能简化为提供就业机会。因为这种救助涉及受助者、政府、社会、市场(企业)。就业救助主要涉及工资补助(以就业支付资金的形式转移现金)、在职培训费用救助、工作安置和就业后的服务、工作支持服务、向企业等市场

主体和社会组织购买社会就业公共服务,对雇主的补贴以达到员工的最低工资标准。此外,应救助扶持灵活就业以及电子商务等新就业形态。

对人口较少民族的公共就业救助,应包括提供免费就业信息、职业指导、职业介绍、就业培训和劳动权利保护等服务,扶持完善城乡均等的公共就业、创业服务体系,构建劳动者终身职业培训体系。但我国农牧区居民可以得到的公共就业服务比较少。超过 2/3 的被调查农民指出,他们所在的地区根本没有任何就业服务机构,接近 2/3 的被调查农民认为,农村的就业培训远远不能满足实际需求。因而对流入到城镇的农牧民实行就业救助就显得尤为重要。国家也是将公共就业服务体系建设重点放在城市,“在产业集中度高的区域性中心城市,提升改造一批以高级技能培训为主的职业技能实训基地;在地级市,提升改造一批以中、高级技能培训为主的职业技能实训基地;在经济较为发达的县市,提升改造一批以初、中级技能培训为主的职业技能实训基地,面向社会提供示范性技能训练和鉴定服务。”^[13](P.49、50) 因此,对人口较少民族劳动人口的迁徙与流动救助和就业救助二者密不可分。

创新对人口较少民族的社会救助政策,从精准脱贫与全面建成小康社会角度看具有重要的现实意义。作为一个样本,理论上的分析对人口较少民族社会救助策略的转变具有学术价值。从与内地流动人口的横向比较与人口较少民族发展的纵向比较看,需要从宏观和微观层面上对人口较少民族进行“发展媒介”式救助。教育、技术传播与培训、就业迁徙、医疗救助应该是“发展媒介”保障和救助的核心内容,这对就业机会的扩展与分享经济发展成果具有至关重要的意义。以发展为

媒介和以人的发展为目标的社会救助对于引导人的发展具有重要的现实意义,因为“个人的选择很大程度上依赖于与他人的关系以及国家和其他机构的行为。”^[14](P.7)

参考文献:

- [1]联合国开发计划署.惠及13亿人的基本公共服务[M].北京:中国出版集团公司、中国对外翻译出版公司,2008.
- [2]陈婧.连片特困区与生态脆弱区、气候敏感带高度耦合[N].中国青年报,2015-08-29.
- [3]回良玉.大力扶持人口较少民族加快发展[A]//国家民族事务委员会、中共中央文献研究室.民族工作文献选编(二〇〇三—二〇〇九年)[Z].北京:中央文献出版社,2010.
- [4][印]让·德雷兹、阿马蒂亚·森.饥饿与公共行为[M].苏雷译.北京:社会科学文献出版社,2006.
- [5]中共中央政治局召开会议审议《关于打赢脱贫攻坚战的决定》[N].人民日报,2015-11-24.
- [6][印]阿马蒂亚·森,[美]玛莎·努斯鲍姆.生活质量[M].龚群等译.北京:社会科学文献出版社,2008.
- [7][美]西奥多·W·舒尔茨.报酬递增的源泉[M].北京:北京大学出版社,2001.
- [8][美]西奥多·W·舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民译.北京:商务印书馆,1987.
- [9][印]阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任颐,于真译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [10]中央农村工作会议在北京举行[N].人民日报,2013-12-25.
- [11]李岚清.加快民族教育事业发展,促进各民族团结进步与共同繁荣[A]//国家民族事务委员会、中共中央文献研究室.民族工作文献选编(一九九〇—二〇〇二年)[Z].北京:中央文献出版社,2003.
- [12][美]西奥多·W·舒尔茨.人力投资—人口质量经济学[M].贾湛,施伟译.北京:华夏出版社,1990.
- [13]国务院.关于加强职业培训促进就业的意见[A]//中国社会科学院人口与劳动经济研究所《中国人口年鉴》编辑部.中国人口年鉴—2011[Z].北京:《中国人口年鉴》杂志社,2011.
- [14][印]阿马蒂亚·森,让·德雷兹.印度:经济发展与社会机会[M].北京:社会科学文献出版社,2006.

收稿日期:2016-01-20 责任编辑 孙国英