

中国贫困管理

历史、发展与转型

ZHONG GUO PIN KUN GUAN LI
LISHIFAZHANYUZHUANXING

田小红◎著



贫困不仅仅是经济过程的产物——它是经济的、社会的和政治的力量相互作用的结果。尤其是，它是政府机构的责任心和负责态度的产物。

——世界银行2000年世界发展报告《与贫困作斗争》

 中国社会出版社

中国贫困管理： 历史、发展与转型

田小红 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国贫困管理：历史、发展与转型/田小红著. —北京：中国社会出版社，2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2918 - 3

I. ①中… II. ①田… III. ①贫困—问题—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 199628 号

书 名：中国贫困管理：历史、发展与转型

著 者：田小红

责任编辑：董 晨

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话：(010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部：(010) 66060275 电传：(010) 66051713

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 230mm 1/16

印 张：18

字 数：320千字

版 次：2009 年 11 月第 1 版

印 次：2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价：33.00 元

序 言

写作本书起因于2001年一次街头路人的聊天。一日我在街头散步，两个路人边走边说：“现在不怕了，大不了吃低保！”当时，政府正运用行政杠杆在城市急速普及低保，先生负责低保工作，民众有这样的反应，心里自然是非常高兴的，说明政府做了一件安民的工作。回到家讲起此事，先生未及高兴，儿子就说：“爸爸，你的工作还没做好，天桥上总有要饭的。”儿子的话一针见血，正所谓“童言无忌”。这以后，我在街头又多次听到人们谈论低保，他们的言谈引起了我的思考，那就是，贫困问题看来决不仅仅是穷人本身的问题，贫困问题具有广泛的社会性，如何处理贫困问题也不仅仅是政府一个部门的事情，它与许多行政部门甚至政府决策都有着这样那样的联系，也就是说，贫困与政府公共管理有着直接的关系。

我一直在做中国农村基层民主的研究工作，未曾涉猎过贫困问题，既然贫困与政府公共管理有着直接的联系，又有“近水楼台”的优势，于是 I 开始了这项研究工作。经过数年，今年初终于完成了书稿，回想这几年的写作过程，犹如走了一趟珠穆朗玛，真是苦不堪言。

众所周知，贫困管理是一个世界性的难题。据联合国粮农组织2006年测算，全球有8.54亿人的食物无法满足其最基本的能量需求，其中有8.2亿人生活在发展中国家，2500万人生活在转型国家，900万人生活在工业化国家^①。可以说，贫困问题存在于每个国家以及不同发展水平的社会。尽管发达国家的情况大大优于发展中国家，但按照相对标准，美国也有3000万以上的人口低于美国的贫困线而需要政府给以不同形式的救济。

在2000年9月召开的“联合国千年峰会”上，189个国家签署的《千年宣言》共同

^① 联合国世界粮食计划署：《2007年世界饥饿丛书：饥饿与健康》。

承诺：努力建立一个以消除贫困和可持续发展作为最优先目标的世界；将全球贫困人口在 2015 年以前降低一半（以 1990 年的水平为基准）。减少贫困已经成了各国政府的共同课题。

贫困究竟是一种不可消灭的自然现象，还是能够得到管理的一种社会现象？对于经历过计划经济体制的中国社会而言，人们往往有着一一种疑惑：为什么中国能够在计划经济的条件下建立起低标准但较为完备的保障全社会成员基本生活的公共福利制度，而在国家经济得到大幅度增长以后许多公共福利制度反而不如计划经济时期完备呢？

在现实生活中，不同的概念往往使人们的思维陷入困境。比如，有两个较为流行的说法：一为我们是发展中国家并且处于社会主义初级阶段，二为我们是盛世，经济总量已经超过许多发达国家。到底我们是盛世还是初级阶段？一下子容易使人糊涂。当然，人们会说这要辩证地看，一方面是经济总量很大，另一方面是按人平均则数量还小。可是，几十年前在经济不太发展时期不也是存在着总量较大的现象吗？盛世有没有刚性的标准？不管人们在定义上的争论如何，但社会的共识则是，中国的贫富差距仍然处于不断加大的过程中。

贫困问题看来的确与管理有着密切联系，在一定意义上，甚至可以说，贫困，作为一个社会问题，实际上就是一个政府公共管理问题，它既与经济发展水平有关，但也不完全决定于经济发展水平。同时，俄罗斯与东欧国家的转型过程表明，计划经济的解体，可以全面废除与之相伴随的社会福利制度，也可以基本保持原有的社会福利制度。贫困问题的管理，实际上有着较强的独立性。

本书所讨论的角度，正是从一种政府公共管理的角度来对中国的贫困的历史与发展过程进行探索的。

关于贫困的行政理念是本书强调的一个重点。几年来的探讨使我日益深切地感到，几乎我们每个人都有着一定的关于贫困管理的认知模式。人们往往会不经意地表达自己对于贫困问题的看法，并且也会对某项政策表达态度。分析广泛流行的社会态度所固化的关于贫困的行政理念，反思这些理念的巨大作用，有助于认识一种管理现象产生、存在和发展的原因。行政理念要直接作用于行政管理，而关于贫困的理念更直接地决定了贫困管理的体制与政策。

本书所分析的贫困管理体制并不是一般性的行政体制。贫困管理的体制，只是行政体制中的一个部分，有的时候，甚至只是一个很小的部分。人们研究体制往往习惯于研究机构及其行为，但是，关于贫困管理的体制，如果只从机构着眼，往往会忽略了贫困

现象本身。因此，本书对于贫困管理体制的定义，要更宽泛一些，更多地是从基本结构和宏观体制方面来进行分析。

贫困管理的政策分析，是本书的另一个重点。这里的政策分析，包括了两个方面，其一是对于贫困的直接救助，即救贫。因为没有直接性的救助，贫困管理就没有办法得到体现。其二则是研究对于贫困的防治，即人们通常所说的社会保障和社会福利制度，它们对于贫困的发生与发展，往往有着直接性的影响。要管理贫困，就必须研究这两个方面的政策，而不是仅仅研究对贫困的直接救助，这是我研究的一个基本理念。

贫困管理的技术分析，本书给予了特别的关注。行政技术问题，是一个往往被人们忽视的问题。在人治的体制中，人们对于行政技术的关注通常化为对于不同人物的崇拜，而往往忽略了技术自身的价值。其实，一个社会的运行，往往需要许多行政技术。当行政技术出现错乱的时候，往往说明社会需要变革。社会的变革，通常与行政技术的创新有着直接的关系。对于行政技术的关注，应该不断加强，并成为一种社会研究的领域。

从根本上说，中国贫困管理的公共政策正处于一个结构性转型的过程中。全世界都在高度关注中国的发展速度，是9%还是10%？还是更多？人们往往容易忽略的问题在于，速度是会产生结果的！况且，发展结果的累积还必然会产生量变到质变的转折。发展数据其实也就是发展结果，中国的发展数据是包含有贫困管理的含义的。本书从发展水平的角度对中国未来贫困管理的发展趋势进行了分析。

本书认为，发展数据意味着政府的社会责任。不同的发展水平，需要不同的政府责任。2008年，中国的人均国民生产总值已经达到22698元，达到了中等发展水平。在这个发展层面上，政府的社会责任日益重要。在全国范围内，有调节地区发展差距的责任，也有调节贫富悬殊的责任。比较一下发达国家的历程，他们是什么时候开始关注社会保障的？其实美国在20世纪30年代建立社会保障制度时期的发展水平远远低于中国现代的水平。英国在第二次世界大战进行得紧张的时候，就提出要建立社会福利制度，当时英国的发展水平当然与中国现代发展水平差距较大。有人认为，如果我们现代的社会保障水平达到欧洲和日本20世纪50年代的社会保障水平，那么将会消除多少社会矛盾！我们不是没有发展水平，但是这个社会责任的履行的确存在着较大的障碍。

有人会说，发展的成绩应该谦虚，把实际发展水平说得低一些为好！但是，市场经济是有量化标准的，一就是一，二就是二，骄傲不好，不自觉的谦虚也非好事！不能准确知道自身的发展水平，自我蒙蔽，甚至还在重复人均GDP1000美元以下的时期说的话，还在说人口多，底子薄的老话，就会让人觉得你不是在认真讨论问题。更为重要的

是，到了中等发展水平，特别需要清醒的社会意识。量变引起质变，在中国的现实意义就是，我们已经从低收入国家进入中等收入水平的国家。对于这样的发展数据，人们往往会将其作为政绩而加以宣传，但人们往往忽略了其中所包含的责任意味！特别容易被忽略的往往是数据背后的管理方式与社会责任！须知，中等发展水平的国家实际上需要新的体制。

不同的发展水平需要不同的管理方式，这对于中国社会还是一个陌生的课题。因为在几千年的发展史上，中国只有因经济停滞、破产而改朝换代的历史教训，而缺乏由于增量发展而改革体制的经验。新的发展水平为什么一定需要新的管理体制呢？这是因为，经济发展取得较大进步以后，产生了更多新的社会要素，社会的单元复杂化了，需要对更多领域进行管理，也需要不同的管理方式。通俗地说，饿肚子的社会发展水平和汽车较为普及的经济时代的管理需求是不一样的。越是发展，越是需求多，就越是与现代文明相依赖，包括对能源和现代交通工具的依赖，有人称之为文明依赖症。

现代社会需要更为专业的服务和管理。如果说，过去是管理型的服务，那么，现在则需要服务型的管理。比如，有了飞机，就要建机场，就要有配套的设施和管理标准一样。对于管理方式、管理体制的转型，仅仅运用传统方式比如提高认识转变观念解放思想一类的口号是远远不够的，因为新的管理方式需要的是系统提高管理技术，这一类的技术，与传统社会的管理技术不同，需要管理人员深入研究、分类并建立起系统，还要通过经常性的训练才能够熟练掌握。

但愿发展数据的解读不要仅仅停留在对盛世的赞颂，要更多地考虑挑战，唯其如此，中国社会才能真正实现长治久安，这也是本书研究所力求的目标。

本书研究得到了民政部有关部门的大力支持，在此表示衷心的感谢！

本书的完成有赖于儿子持续的鼓励和先生的全力支持，在此我要衷心地感谢我的家人！

中国社会出版社米有录先生、王爱平女士和本书责任编辑董晨小姐对于本书的出版给予了多方面的关心，在此，我也要表示衷心地感谢！

目 录

导 论 中国贫困管理转型与研究方式	1
一、贫困与公共管理：理念、体制、政策与技术	2
二、行政理念：贫困管理决策的出发点	4
三、行政体制：左右贫困管理功能的组织方式	6
四、公共政策：贫困管理的行政产出	9
五、行政技术：贫困管理的支撑系统	11
六、中国贫困管理发展历史与趋势：从贫困救助到社会福利的转型	14

第一部分 历史：生存型贫困管理的逻辑与机制

第一章 古代贫困管理的主导机制	22
一、古代贫困管理基本理念：“救急不救穷”	22
二、古代贫困管理的基本体制、政策与行政技术	28
三、灾荒与垦荒：极端贫困现象与贫困管理的自然性	32
四、人口、土地与农业技术政策：人地矛盾及土地的均平化	36
五、农作物结构调整：增加食物供给量	41
六、古代贫困管理的经验性	44
第二章 计划经济体制的贫困认知结构	46
一、计划经济的逻辑起点：私有制是贫困的根源	46
二、农民致富道路设计：从平均地权式的土地改革到农业合作化及 人民公社化	50
三、计划经济的发展规划：所有制关系的不断变化才会消灭贫困	54
四、计划经济的管理方式：动员机制与阶级斗争	57

五、计划经济体制与现代国家的构建及传统理念的继承·····	61
第三章 计划经济时期的贫困管理：体制、政策与行政技术 ·····	65
一、计划经济中的贫困管理体制：单位所有制·····	65
二、城乡差别性的福利政策·····	70
三、计划经济体制中的贫困管理技术系统·····	76
四、计划经济体制下贫困管理的基本矛盾·····	79
第二部分 发展：温饱型社会贫困管理结构	
第四章 温饱型社会贫困管理的基本理念与宏观体制转型 ·····	84
一、基本理念：贫穷不是社会主义·····	84
二、让一部分人先富起来：打破社会内部的贫困均衡·····	87
三、赋权与开放：包产到户、引进外资、全面开放市场·····	90
四、效率优先、兼顾公平：经济和社会管理的市场化转型·····	93
五、市场经济理念对于贫困管理问题的决定性影响·····	95
第五章 以扶贫开发为主导：温饱型社会的贫困管理体制 ·····	97
一、贫困线建立与贫困人口确定·····	97
二、开发式扶贫管理体制及其发展·····	100
三、扶贫资金投入与政策优惠体制·····	105
四、行政部门和全社会动员的扶贫体制·····	108
五、灾害救助与城市最低生活保障管理体制的辅助作用·····	111
第六章 温饱型社会贫困管理的基本政策结构 ·····	116
一、贫困管理政策的市场化改革趋向·····	116
二、医疗体制改革的基本目标：弱化公费医疗制度·····	119
三、教育改革的市场化、产业化趋势·····	122
四、养老保险与五保供养的变化：个人与集体责任的增加·····	124
五、社会救济与福利事业政策中地方责任的增加·····	130
六、市场化贫困管理政策的社会矛盾·····	136
第七章 温饱型社会贫困管理的基本行政技术 ·····	138
一、不争论：说服技术与确立以经济建设为中心·····	138
二、放权与分权：让地方主导自身的发展·····	142

三、动员体制的再造：确立决策协商与政绩考察机制	145
四、摸着石头过河：鼓励地方试验的局部先行改革	147
五、GDP 增长管理：投资重大项目与基础设施	149
六、市场化贫困管理行政技术的价值	152

第三部分 发展转型：小康型社会贫困管理的理念与体制框架

第八章 从效率优先到社会和谐的发展战略目标转型	156
一、效率优先的基本成就与突出矛盾	156
二、理念转型：全面建设小康社会与确立建设和谐社会的目标	160
三、克服理念障碍：三个传统社会贫困观念与国外经验的激烈冲击	165
四、说服方式的转变：集中性的学习活动与舆论的开放性	171
五、理念的渐进性转型：朝向公共福利的方向	177
第九章 确立以城乡最低生活保障为基础的贫困管理体制	179
一、城市居民最低生活保障制度：普及与结构性体制转型	179
二、农村居民最低生活保障制度：从规范特困户救助开始	185
三、确立以应急救助、恢复重建和灾情救助为基本结构的灾害管理体制	188
四、国家灾害管理的基本行政系统	195
五、流浪乞讨人员救助：从强制到自愿的根本转型	199
六、城乡医疗救助制度：贫困人口医疗保障	200
七、贫困救助管理体制的战略转型：普及、普遍与普惠	205
第十章 贫困管理政策的社会福利化导向	209
一、合作医疗：农村福利性医疗保障制度的基本框架	209
二、义务教育：从市场化趋势到公共福利	211
三、医疗卫生体制改革方向的调整：人人享有基本医疗卫生服务	215
四、儿童福利制度：福利事业的普惠型趋势	218
五、残疾人福利：就业安排与生活救助	222
六、老龄问题管理的基本政策体制	225
七、城镇企业职工养老保险：向着社会统筹与个人账户结合的体制发展	228
八、农村新型养老保险：农民社会保障的探索	231
九、农村五保供养制度：贫困群体的福利性保障	233

十、贫困管理基本政策的福利化趋势	237
第十一章 贫困管理的行政技术创新	240
一、贫困救助管理行政技术决定着贫困救助政策的落实程度	241
二、贫困救助管理行政技术的系统创新	244
三、贫困救助行政管理技术创新的几项通则	249
四、贫困管理行政程序的标准化建设	252
五、贫困救助行政管理技术所面临的基本挑战	258
结语 中国贫困管理转型发展前途展望	
第十二章 贫困管理再转型：建设与中等经济发展水平相适应的社会福利制度	262
一、贫困管理的四种历史发展模型：赈灾救济、计划经济、生产扶贫、最低保障	262
二、人均 GDP4000 美元：什么时候能够达到这一目标并如何影响贫困管理？	265
三、从救贫转向防贫：贫困管理理念、体制、政策与技术的现代性转型	268
四、中国贫困管理的基本挑战：确立中等发展水平的社会福利制度的建设战略	271
参考书目	274

导论 中国贫困管理转型与研究方式

贫困不仅仅是经济过程的产物——它是经济的、社会的和政治的力量相互作用的结果。尤其是，它是政府机构的责任心和负责态度的产物。

——世界银行 2000 年世界发展报告《与贫困作斗争》

人类社会为什么会有贫困？不同的国家为什么会有不同程度和不同形式的贫困？贫困问题究竟是经济问题还是政治问题，抑或是社会问题？观察者有不同的角度，往往会有十分不同的答案。世界银行的一份报告认为，贫困“是政府机构的责任心和负责态度的产物”。今天看来，确实如此。本书主要是从贫困与政府行为的关系着眼，从公共政策的视角来研究中国贫困管理的历史发展与转型。

贫困，尤其是社会性贫困，实际上是一种公共管理方式，是行政组织调整社会利益的一种体制性结果。贫困现象的出现主要由公共资源的分配方式所决定，如何进行国民收入的分配和再分配，主要决定于公共管理的结构。这种结构，包括政府体制、政策目标、管理行为等，而最为基本的要素，则是一个政府关于贫困管理的行政理念、行政体制、公共政策和行政技术。

中国作为一个拥有 13 亿人口并且占人类人口五分之一的大国，其贫困管理经历了什么发展阶段，有着什么样的发展趋势，是一个值得深入研究的课题。如果说，几千年的中国历史具有停滞性，贫困管理属于传统自然经济范畴，那么，计划经济则从根本上改变了中国传统的贫困管理方式。而 1978 年以后的改革开放，则促成了贫困管理的根本性转型。同研究任何问题都需要确立分析框架一样，本书从行政理念、行政体制、公共政策与行政技术这四个方面来展开对于贫困公共管理的历史分析，目标是解析中国式贫困管理的结构与未来发展。

一、贫困与公共管理：理念、体制、政策与技术

贫困，一般性的定义就是指社会中的一些人由于缺乏基本的衣食住行条件，生活处于贫困状态。缺乏食物就会产生饥饿，而缺少收入，则有可能意味着无钱看病、上学、无钱购买房屋等。为什么会出现这种现象？在中国，一般人都能说出许多原因，如人们往往认为，贫困产生于天灾，或者是由于懒惰；学者大多还会作出有深度的学理分析，但中国学者多将贫困现象归为经济的不发达。这样，无论是一般人的常见，还是学者的分析，其基本理念都是将贫困作为一个社会自然或经济现象，似乎与制度性的安排没有多少关系。其实，如果稍作分析，就不难发现，无论从什么角度分析，贫困都不仅仅是自然而然的社会现象，贫困并不完全由天灾、懒惰，甚或是经济发展水平所决定。贫困现象总是在一个国家之内发生与存在，这样一来，贫困就与政府管理有了干系，也就是说，贫困现象都是发生在特定的公共政策框架之内，是与政府的公共管理密切联系的。

举目世界，不同国家由于经济和社会制度安排的不同，从而使得贫困管理结构出现了多方面的差异性，而不同的管理结构往往会产生不同的社会效果，并且对社会整体结构产生重大影响。一些国家的贫富和这些国家人民的整体贫富状况并不完全一致。有的国家，尽管富裕程度较高，但由于体制的缺陷，其国内的贫困人口较多，贫困人口的困难程度也比较深。而有的国家，尽管发展水平不高，但由于制度安排的不同，却没有发生极端贫困的现象，贫富的差距不大。比如，一个外国人到印度，即使没有医疗保险，也可以在公费医院中享受免费的医疗；而在当下的中国，即便是国人，如果没有医疗保险，当有重大疾病时，就会遇到较大的麻烦，尽管中国的经济发展水平已远高于印度。

在一个国家内，在同样的制度下，贫困现象的产生是不是主要取决于个人的禀赋包括聪明程度及家庭的富裕程度呢？其实也不完全如此，公共管理在这种制度下也有着决定性的作用。比如，有的国家就征收高额的遗产税，一个富裕的家庭要把全部财富留给子女也不容易，国家制度参与了家庭财富分配，一定程度上，对社会成员之间的财富起到了调节作用。又比如，我国曾一度实行全方位的计划经济，并以阶级成分管理国民，国民收入处于绝对平均和绝对贫困的状态。因此，贫困现象并不完全决定于人们的自然禀赋，政府的公共管理有着至关重要的影响。

公共管理的不同体制的确导致贫困问题处理的方式不同以及不同的社会结果。这种体制，主要表现在两个方面，一方面，属于经济体制，主要进行经济管理，决定着生产的效率，即商品生产量的多与少，质量的高与低；另一方面，则是社会的分配体制即福

利体制及社会保障体制,它决定着不同人群所得收入的多与少以及社会福利质量的高与低。正是这两种体制的存在,既决定了一个国家的财富总量,同时又决定了国民的贫富状况。有的国家,经济发达,财富总量较大,同时国民贫富差距小,贫困人口很少;而有的国家,尽管财富总量大,但福利体制缺陷大,贫富差距大,结果是贫困人口较多。贫困人口的多少与贫困程度的深浅,的确与公共管理有着直接的关系。

本书的基本分析框架主要强调的是,在一定的经济发展水平的基础上,贫困管理主要取决于行政理念、行政体制、公共政策与行政技术这四个行政要素的相互作用,它是地道的资源分配机制与发展模式的保障和促进机制。这个机制中的各类要素相互作用的结果,就是一个国家或一个地区的贫困管理制度。当然,在不同的历史时期,这四类要素所发挥的作用是不相同的。有的时期,一种要素可以起到决定性的作用,而在另一个时期,这个决定性的要素可能转变为一般性的影响因素。

行政理念主要是指行政管理思想理论和基本观念,它是社会意识形态的综合性的结果。一般而论,行政理念主要取决于执政者特别是政治集团或执政党的政策性宣示,许多政治目标的宣传及阐述往往是行政理念的系统体现。尽管有的时候,历史性的观念还往往若隐若现地影响着行政行为。一个国家对于贫困的不同态度及处理方式首先取决于不同的行政理念。在贫困管理的各类行政要素中,行政理念有着决定性的作用。中国历史上曾经将行政理念概括为“思想政治路线”,并认为其正确与否起着决定性的作用。西方则将行政理念表达为执政的纲领性理论或文件,如“福利国家”、“普遍福利”、“混合福利经济”、“积极福利”、“社会投资国家”等。总体上,行政理念对于贫困管理体制、公共政策和行政技术等各项要素有着决定性的作用。如果一个政府将建设福利国家作为重要的行政目标,它就会动员所有的资源来投入福利国家建设,同时也会改变各类体制、政策以及管理技术。而一个政府如果将发展社会福利作为一种压力和包袱,它就会采取各种政策和技术来影响各类资源的投入方向从而形成特别的管理体制。

行政体制对于贫困的管理表现在两个方面,其一是什么机构或体制甚至包括所有制来直接管理贫困者,用什么标准和政策来实施这一管理;其二是贫困管理的政策通过什么机制来决定和执行。用什么机构来管理贫困似乎是比较明显的事情,但在实际中要确定这些机构的准确职能定位也比较困难。比如,直接向贫困者提供救助的机构固然是一种贫困管理体制,但是,由于医疗保障机制、教育保障机制等,都直接关系到社会大众的贫困与否,所以也与贫困管理有着直接的关系。行政体制对于贫困管理的作用不如行政理念那样发挥着广泛的影响,但体制性的功能与程序的不同配置,往往影响甚至在某

种程度上决定着整个管理系统的结果。在一种体制的作用下，人们有可能形成一种固定的行政理念，同时形成不同的贫困管理政策以及行政技术。

贫困管理的公共政策是直接规范社会行为的标准与程序。公共政策作为一种管理体制的产出，特别是作为公共产品，对于贫困者产生着直接的影响。当然，公共政策的制定过程取决于行政体制，更取决于行政理念。但是，由于公共政策要直接作用于社会大众，因此人们更能透过政策感受贫困管理的结果。而从公共政策角度对贫困管理问题进行研究，也不会将关注的重点放在贫困现象本身，尽管一种有效的管理需要对管理对象进行深入的分析。贫困问题的公共管理更多关注的是贫困结果的管理，是贫困管理的政策结构与社会评价。其中公共政策往往是社会研究的重点。从一定意义上说，对结果进行管理是公共管理特别是公共政策的一项基本职能，所以，公共政策是行政理念、行政体制综合性作用的结果。

至于行政技术，主要是指各项公共政策通过何种工具进行贯彻落实，以及技术和工具在实践中应用的有效性，即行政管理者运用何种程序和技术与贫困者沟通，并将有关的政策落实到公共生活之中。

在逻辑顺序上，行政理念最为优先，行政理念决定了行政体制，体制再产生出各类公共政策，政策则通过各项行政技术来实行。一般来说，行政理念是相对稳定的要素，其变动起来也最为困难，有的时候，一种行政理念的变动要通过激烈的政策辩论以及政治人物的变动甚至执政党的更替来进行。而体制、政策和技术的变动周期，则要相对短一些，调整起来也容易一些。通过行政理念、行政体制、公共政策和行政技术对中国贫困管理的不同发展阶段进行分析，作为一种研究框架，主要是从一个特定的角度来认识中国贫困管理的特殊性。

显然，人类社会的发展往往是各类社会要素互相作用的结果。贫困的管理，更是一个十分丰富生动的过程。许多偶然性的事件，往往成为一个重大发展阶段的开始。为了把握中国贫困管理的发展过程，本书以这些管理要素对中国的贫困进行了阶段性的划分，以求进行更为深入的阐释。

二、行政理念：贫困管理决策的出发点

这个问题往往会使人进入意识决定论的争论。其实，就行政理念与贫困管理两方面的关系而论，还是能够清晰地看到行政理念对于管理的决定性影响。

在一个国家发展的过程中，贫困管理为什么会出现重大的转型？直接的原因往往是

公共管理的政策目标发生了重大的转折。从一般意义上说,管理首先是确定目标。公共政策的目标很重要,尽管有的目标很具体,有的目标则较为宏大,但它们都包括价值趋向与形势判断,都是社会各类要素互相作用的综合性结果。而政策目标的确定,则是要取决于行政理念。

以美国 1935 年所建立的社会保障制度为例,当时之所以能够确立不同于过去的政策,主要是美国社会对于贫困问题的行政理念发生了根本性的改变,因而系统地调整了政策目标。在美国建国以后相当长的历史时期内,社会认为贫困主要是个人和家庭的责任,因而解决贫困问题的责任主要是家庭、宗教以及互助性的团体等民间组织及地方政府,联邦政府并不承担责任。但是,经济危机使美国主流社会改变了理念,较为一致地认识到贫困问题主要是结构性、制度性因素促成的,工业化和竞争性的自由市场经济更需要政府对贫困现象的解决发挥积极的主导性作用,联邦政府则要承担起救助贫困者的基本责任,从而使其能够充分发挥国家行政的整体性功能。这样,联邦政府对贫困管理的公共政策目标进行了根本性调整,开始建立全国统一的社会保障制度,以后甚至发起了“向贫困开战”与“伟大社会”等项社会运动。

英国《贝弗里奇报告》也同样是先提出了三个基本原则:一是将福利政策从贫困阶层扩大到所有公民,即普遍性原则;二是政府统一管理原则,即通过国家财政收入的再分配来实施社会福利;三是根据需要进行全面保障的原则。正是如此界定政府的责任,才调整了政府的政策目标,从而出台了一系列法律,确立了福利国家的体制。

日本关于贫困政策的调整过程更为特殊一些。1946 年 12 月,美国占领军向日本政府提交了一个著名的备忘录,其中提出四项原则:第一,国家的救济要无差别地、平等地进行;第二,国家有责任对生活贫困者实施保护;第三,这种责任不得向其他个人或团体转嫁;第四,用于救护的国家预算对于防止贫困是必要的,其预算必须十分充足,不得加以限制。可以说,这是在刺刀下政府被迫服从的原则,但实际上也成了日本战后公共福利制度建设的最高原则。基于这些原则,日本政府对公共政策目标进行了根本性的调整,开始颁布《儿童福利法》(1947 年)、《残疾人福利法》(1949 年)、《生活保护法》(1950 年)以及《精神病患者福利法》(1960 年)、《老年福利法》(1963 年)、《母子福利法》(1964 年),从而形成“福利六法体制”。

行政理念是相当重要的。中国古代的行政文化崇尚家族主义,社会贫困主要依赖于家庭自身的力量来解决,公共权力并不承担解决社会贫困的职能。在中国计划经济的体制下,为了消灭市场经济,基本的行政理念就认为货币、市场法则都是将要灭亡的东西,

因而要进行严格的限制。在极端的情况下，出现了“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”的理念。理念决定管理，于是，对于任何与市场经济联系的活动，都进行严格打击，甚至运用公安力量来对付一般人民的小额商品交换行为，农民卖鸡蛋都成了资本主义的行为，要进行限制。在实施改革开放的过程中，理论上又强调“贫穷不是社会主义”，结果政策开始鼓励人民勤劳致富，于是以前强力限制、打击的行为，又成了受鼓励、被扶植行为。而在“效率优先，兼顾公平”的政策原则下，公共政策的目标将效率作为最高目标，甚至出现了强迫公务员和工人都要大量下岗以满足效率的需要。而在强调以人为本和突出民生问题的理念指导下，贫困问题的解决又被放到了突出位置。这些变化，都说明行政理念的重要性。公共管理，实际上受到行政理念的规定。

中国近代由于社会迅猛变化，行政理念经历了多次根本性调整，由此深刻地影响了贫困管理的格局。而中国贫困管理三个阶段的变化，都是因为行政理念发生了重大的转型，才推动了贫困管理的根本性改变。本书正是基于如此认识，对于贫困公共管理的研究，首先注重对行政理念的分析。

三、行政体制：左右贫困管理功能的组织方式

贫困管理更受到行政体制的直接影响，在一定意义上可以说，行政体制直接决定着贫困的公共管理体制。政府确定何种基本体制来管理贫困，运用何种机构搜集并处理贫困问题的信息，通过何类机构制定有关的政策，政策的决策过程如何，通过何种行政渠道贯彻落实公共政策，并对落实结果如何进行评估，是政府贫困管理基本体制的体现。

各国的贫困管理行政体制有着多种类型。在西方的代议制中，强调选民与代表的直接沟通，通过定期的选举用选票使选民的意见得到较为及时的反映并形成一定的政策；在处理贫困问题时，一般通过议会的议案和相关法律来规范贫困政策，议会通常决定财政开支，政府各个行政部门只是执行有关的法案和决定。在中国，主要强调党政官员要密切联系群众，改进工作作风，深入基层调查研究，这也是强调政府要得到基层的意见；而对于贫困问题的管理，主要通过党政文件，形成决议，然后主要由党政机构决定财政开支，政府的行政部门往往是一个方面的代表，各个部门之间进行着多样性的博弈，最终形成贫困管理的政策。比较而言，代议制的体制中，选民的代表得到的意见要转变为一项政策需要经过议会的反复讨论，然后才能形成较为统一的意见，交由行政部门制定政策；即使政府要主动制定一项政策，也需要通过议会的讨论批准，其周期要长一些，因为西方强调的是立法与行政部门的互相制衡。而中国的体制，往往由负责一项行政业