

中国发展性福利实践及其思想的历史与发展

方巍

(浙江工业大学政治与公共管理学院, 浙江 杭州 310023)

摘要:发展性福利重视社会开支的投资和产出功能,强调经济与社会的协同发展。中国从宋代开始便在赈灾过程中出现较为系统的具有投资取向的社会救助对策,经历清朝的制度化、在民国时期得到进一步的普及。中华人民共和国成立之后,发展性福利思想发展成为全面的扶贫举措,进一步在公民福祉的提升政策中得到体现,并最终表现为兼顾补救与发展的包容性发展实践。中国历史上丰富的救灾经验、传统民本思想及其引发的重农观念、儒家思想及其东亚文化的产出主义福利取向,以及当代中国政府关于科学发展与构建和谐社会的思想,都对发展性社会福利思想及其实践有着重要影响。

关键词:中国;发展性福利;历史;发展

中图分类号:C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2018)06-0100-08

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.06.010

Developmental Welfare Practice and Thought in China: History and Modern Development

FANG Wei

(College of Political Science and Public Administration, Zhejiang University of Technology, Hangzhou, 310023, China)

Abstract: The developmental welfare theory focuses on the investment and productive function of the social expenditure, with integral development of social and economic developments. As far back as in Song dynasty, comprehensive investment countermeasures were used in disaster relief in China. These practices were institutionalized in the Qing dynasty and became widespread during the Republic of China period. Since the establishment of Peoples' Republic of China, approaches based on the developmental welfare became the major measure for comprehensive poverty alleviation, and was ultimately manifested in practices of welfare policy both for maintenance and development. Developmental welfare theory and practice were strongly influenced by multiple factors in China, including extensive experience in disaster relief, traditional people-based thought, and the productive welfare orientation of traditional Confucian culture in East Asia.

Key words: China; developmental welfare; history; development

收稿日期:2018-07-20

基金项目:国家社会科学基金项目“发展型社会政策视野下的农民工社会救助模式研究”(13BSH090)

作者简介:方巍,男,浙江工业大学政治与公共管理学院教授,社会福利方向哲学博士,主要从事社会政策研究。

从本质上来说,社会发展的根本目标是人类福祉水平的提升^[1]。西方的福利国家运动可以被认为是消除贝弗里奇所谓的人类五大社会疾患、增进人类福祉的典范。但是,人类用于福利消费的社会资源总是有限的,并且与经济发展构成矛盾,进而影响到福利的可持续发展。新右派指责福利国家建设耗费了可供投资的资源,因而影响了经济的发展,造成了20世纪70年代西方工业化国家的经济衰退^[2]。针对新右派的指责以及20世纪80年代国际范围内普遍出现的福利开支削减和社会服务私营化的浪潮^[1,3],发展性福利思想应运而生,并且揭示了社会开支的投资或产出功能。发展性福利认为,社会发展与经济发展犹如一个硬币的两面,它们是相互相承的。社会的发展离不开经济发展的支持,而脱离社会发展的经济增长又是没有意义的^[1];并且,将社会救助开支用于具有投资和产出效应的领域,不但有助于弱势群体的自立自强,而且对于经济发展也有极大的促进作用^[4-7],从而实现经济与社会共同发展。近年来,发展性福利思想在世界各地的影响不断扩大,从早期联合国在第三世界的推动^[1,8],扩展到北欧等发达国家,中国也有不少学者提出建立本国的发展性福利政策体系的构想^[9-12]。尽管近年来一些学者开始探索发展性福利思想的渊源,但有关视角主要还是停留在西方发达国家^[13]。事实上,不论从历史、规模还是内容来看,中国历史上的发展性福利思想及其实践都要更为系统和全面。本文将探索发展性福利在中国历史上的发展过程,追溯其思想渊源,并对其当代发展作出评论。

一、中国历史上的赈灾与发展性福利实践的发展

发展性福利的最明显特征,在于将社会开支用于促进服务对象自立自强的项目或有助于地方社会经济发展的工薪性报酬。据此,我们可以将中国的发展性福利的实践追溯到两千多年前春秋战国时期出现的以工代赈。这一做法的特点是,在对灾民的社会救助过程中,不是直接实施物质性援助,而是通过组织灾民参加灾后重建工程而给予劳务报酬。这样做的结果,不但令原本需要社会救助的对象获得经济收入而得到基本生活的保障,而且这些社会救助开支作为诸如水利等基本建设的投资,又进一步促进了灾区的重建和经济建设,实现了经济发展与社会救助的双重功能。

(一) 工赈性救荒的萌芽和形成

根据《晏子春秋》记载,齐景公执政年代出现饥荒。他不但拒绝了晏子为灾民发放粮食的请求,而且要求修筑路寝之台。为了救济灾民,晏子想尽办法延长工期、增加工人的工资。三年后工程完成,灾民也得到了救济^[14]。晏子的这一做法,可以视为是中国以工代赈形式救荒的雏形。

宋代是具有投资或产出效应的以工代赈大发展的年代。有关研究普遍认为,以工代赈在宋代已经成为一种重要的救灾办法^[15],并且一定程度上得到了制度化^[16]。熙宁二年(公元1069年),北宋神宗颁布农田水利法,在全国掀起兴修水利的高潮^[17]。据统计,其后七年,全国共修水利工程10793处,水利田36万余顷,疏浚河汊、湖港不计其数^[18]。针对这些工程,神宗颁旨“自今灾伤年份,除于法应赈济外,更当救恤者,并预计合兴农田水利工役人夫数及募夫工直,当赐常平钱谷,募饥民兴修”^[19]。由此可见,水利法的颁布对以工代赈具有重要的推动作用。以工代赈不但成为救济灾民和兴修水利的重要手段,而且其经费也有了明确来源,并且对后继的相关实践产生重要的指导作用。例如,熙宁九年(1076年),蒋子奇调任淮东转运副使,奉旨在天长县修筑沛塘和白马塘水利工程。因逢灾年,蒋子奇通过以工代赈的方式招募民工百万人,在天长县境内兴修36处陂塘,在临涣疏浚了横斜三沟,灌溉田地9000余顷^[20]。又如,绍兴二十三年(1153年),钟世明奉命前往宣州、太平州主持圩田修复事宜。钟氏到江东后即上奏曰:“取会到逐县被水修治官私圩埤体例,系是人户结甲保借常平米自修,今来损坏尤甚,人户工力不胜,不能修治。今措置,欲乞依见今人户结甲乞保借米粮自修圩埤体例,不以官私圩人户等第纳苗租钱米,充雇工之费。官为代支过钱,年限带纳。自余合用钱米,并乞下提举常平司照会日下取拨

津发,应副本州雇工修治施行。”奏上,朝廷即“从之”^[21]。

(二) 工赈型救荒的繁荣和制度化

作为中国最后一个封建王朝,一方面,随着国力的增强,清代以工代赈的力度越来越大;另一方面,以工代赈的制度也日益完善。随着大清王朝的建立以及由弱到强,以工代赈也经历了康熙时期初始阶段、雍正年间的普及阶段、直至乾隆年代的繁荣阶段^[22]。由于政府财力强大,乾隆在其上谕中便明确表达了希望借工赈散财于民、帮助无业穷人养家糊口的意图^[23]。与此同时,随着以工代赈的大量实施,清朝也逐步建立了一整套相对较为完善的管理制度。首先,确立了固定的管理组织,形成了皇帝主管、中央户工二部监督审核、地方组织实施的三级组织体系。在具体的实施过程中,又形成了督抚主持、道府协办、州县官员具体执行、层层向上负责的组织体系^[24]。其次,形成了以工代赈的统筹规划体系。为了加强全国范围内以工代赈的统筹规划,乾隆二年确立了事先对全国范围内的重大工程的调查规划,区分轻重缓急,将一些大型用工项目预先列入工赈计划,在当地出现灾荒时启动实施^[25]。再次,确定了工赈项目中央地方两级资金来源和官方和民间的两种筹资途径。一般情况下,对于耗资一千两以上的工程安排以工代赈方式实施,而小于上述规模的工程则由地方政府分年修筑^[26]。到了乾隆时期,官府承担的以工代赈经费占项目的总额,由前朝的十分之三上升到二分之一^[22]。对于其中民间承担的百分之五十的款项,往往也先由州县积存堤费、留备的军需款、以前大工程剩余银两及藩司库银垫支,等民间认捐后再逐年偿还^[26]。最后,确立了严格的工时费标准。根据工赈工作的性质和工作量的不同,清代确定了严格的工时费标准。总体上来说,该工时费除了满足工人本人的生活费以外,还能够满足家庭成员的生活所需,而且实际支付的标准往往高于“部定例价”。由于其本身具有救助性质,一些参加工赈项目的老弱人员往往独立编组,在报酬上相对于其工作性质和工作量具有一定优惠^[27]。

(三) 工赈型社会救荒的进一步加强与普及

1912年辛亥革命推翻了清王朝,中华民国成立。民国时期,特别是南京政府期间,一方面全国范围内灾害频繁,另一方面以工代赈进一步发展成熟。首先,在内容上,这一时期具有投资取向或产出效应的以工代赈受到高度重视,范围进一步扩大,涉及到疏浚河道、铺设公路、开挖水渠、植树造林、兴办实业等等领域^[28]。其次,工赈实施的地域范围扩大。尽管清代的以工代赈已经相当发达,但在地域分布上并不平衡,主要集中在东部和南部的直隶、山东、安徽、江苏、河南、浙江、福建、江西、湖北、湖南,西北部的甘肃、陕西等政治和经济的重要地区^[29]。民国之后,以工代赈不但继续覆盖上述重要地区,而且扩展到西北^[30]、西南^[31]等边缘地区。再次,赈灾工程的规模空前。例如,1931年江淮流域的特大水灾18个省受灾,面积达40多万平方公里^[32]。为了修复冲决的江淮堤岸,民国政府组织了1,000万灾民参加以工代赈^[33]。其中光是江苏省四大区工赈,便完成土方340万市方,筑堤408.5公里,浚河93.75公里,投放和发放的资金和大麦合计260余万元,救济灾民50万余人^[34]。又如在抗战胜利后组织的黄河堵口工程中,南京国民政府总计拨付工程款621亿元,用工317万人,赈灾面粉662.5万斤,工赈工资72.56亿元^[35]。最后,组织管理渠道进一步完善。以1931年为标志,民国政府确立了赈灾工作的主导地位。为了更好地组织救灾,政府成立了救济水灾委员会,“负责办理救济灾民,及灾区善后事宜”。中央救济水灾委员会下设工赈处,并在灾区设立派出性的工赈局,对救济工作实行全面组织领导。同时,地方政府也设立了工赈委员会,由省政府和民政厅、财政厅、建设厅厅长担任委员,协同地方党部代表一人及专家三人为聘任委员,并有建设厅厅长担任主任委员。地方工赈委员会还下设经济、水利、工程和总务四个组,分别负责工赈款项之筹措支配、水利设计、工程实施、以及上述三组责任以外的事宜。此外,地方政府还在工程实施地设立工赈分会^[34]。这一组织布局,很好发挥并协调了中央和地方在工赈实施过程中的作用,并且体现了不同专业领域的分工协作,有利于以工代赈的规划和实施。

二、当代中国投资性社会开支与发展性福利实践的丰富与完善

中华人民共和国成立之后,中国共产党在全国范围内的组织动员能力达到高潮,政府职能不断加强和完善,这对社会政策的提出和落实创造了有利条件。与这种背景相适应,中国发展性福利实践不论在其内涵的拓展还是规模的扩大方面,都呈现出根本性的进展。一方面以工赈为代表的社会救助规模空前扩大,另一方面投资性社会救助方式的运行领域更为广泛和全面,呈现出从传统的灾荒救助扩展到扶贫、从基本生活的保证发展到生活福祉的提升、以及从单纯的投资取向转型为生存与发展兼顾等特点。

(一) 从灾荒救助到贫困救助

中华人民共和国在成立初期确立了以内务部民政司和农村福利司为主的救灾职能部门,同时明确了“生产自救,节约渡荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”的思想,进一步促进了以工代赈的发展。例如,1950年,中央政府拨出水利工赈粮1.7亿多公斤。1952年,中央政府拨给湖北省抗旱灾的以工代赈款合人民币新币2000万元^[36]。遵照中央的以工代赈政策,内蒙古在建国初期也大致安排了三分之二的救灾款用于以工代赈^[37]。1953年起,国家实施国民经济发展规划,第二次全国民政会议规定水利、交通、农林等部门在灾区兴办各项工程务必组织有劳动力的灾民参加,计划经济成为以工代赈的新的表现形式^[38]。

新中国投资性或产出性社会救助的新发展,表现为改革开放后的开发式扶贫。这一方面的发展型社会救助的特点,不仅表现在政府扶贫实践力度的加大,而且救助对象上也由以往临时性受灾群体转向普通的贫困阶层。与此相对应,工赈项目便不仅仅局限于灾后的水利农田设施的重建,还扩展到有助于贫困地区发展的基本设施的建设。国家确立了开发式扶贫的战略,并将其作为必须长期坚持的基本方针和贫困地区脱贫致富的根本出路(《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》)。从1985到1987三年间,中央政府通过约27亿元价值实物(库存粮食、棉花和棉布)实施以工代赈,在贫困地区修筑道路、水利工程和人畜饮水设施,共新建、改建公路、机耕道以及驿道12万公里,其中新建等级公路4.6万公里;新建大中桥梁7200座,整治航道1800公里,新建码头65座,新增灌溉面积259万亩,改善灌溉面积1055万亩,完成除涝治理面积362万亩,水土保持治理面积1701万亩,维修加固水库558座,新增小水电装机15.6万千瓦;解决了1450万人971万头牲畜的饮水问题^[39]。1985—1991年期间,中国各级政府在贫困地区实施的以工代赈项目主要包括等级公路13.1万公里、大中桥梁7972座、疏浚河道2400公里、通车乡镇1500个、通车村庄(行政村)1000个、解决了2097万人和1356万头牲畜的饮水困难^[40]。又据樊怀玉等人援引的1997年数据,中国政府从1984年实施以工代赈工程以来总共资金投入为286.25亿元^[41]。根据国家发展改革委员会的资料,“十一五”期间国家累计安排以工代赈投资247亿元,连同地方配套投资325亿元,新建基本农田480多万亩、新增和改善农田灌溉面积5660多万亩,修建县乡村道路10万多公里,解决了908万人、550万头大牲畜的饮水困难,治理水土流失面积1.2万平方公里,建设草场1280多万亩,累计向参加建设的务工群众发放劳务报酬33.3亿元。国家发展改革委会同有关方面编制完成了《以工代赈建设“十二五”规划》,“十二五”期间国家计划在全国14个连片特殊困难地区,在基本农田建设、小型农田水利建设、农村道路建设、人畜饮水工程建设、基本草场建设、小流域综合治理等六个方面实施以工代赈式扶贫,中央财政专项扶贫资金和中央财政建设投资力争达到300亿元,工赈劳务报酬开支不低于30亿元^[42]。

值得注意的是,作为开发式扶贫战略的体现,除了传统以工代赈以外,其他诸如易地迁移、发展特色产业、促进教育培训、开展科技扶贫等方法也在政府的扶贫规划中得到系统表达并付诸实践(《中国农村

扶贫开发纲要(2011—2020)》)。如果说传统以工代赈注重的主要是社会整体的经济发展,开发式扶贫的投资取向无疑更为丰富,尤其注重智力的投资和服务对象的自立自强,力争帮助有劳动能力的贫困救助对象脱贫走上经济自立。例如,科技扶贫既包含了政府主导下动员科研院所和金融机构所带来的社会资本,同时也包括扶贫对象人力资本的提升,以及开展脱贫和致富性生产活动所必需的金融资本。

除了政府部门主导的开发式扶贫,一些非营利性组织开展的扶贫活动同样也包含了丰富的投资性与产出性要素。例如,像在上一个世纪后半期具有广泛影响的希望工程和保护母亲河行动,便同样是发展性福利实践的典范。希望工程着重于贫困地区儿童的人力资本投资;而保护母亲河行动在工程本身具备的以工代赈经济资助以外,还蕴含着贫困地区生态改善可能对当地居民带来的生活水平的提高,以及作为工程成果的树木等资产为贫困地区居民带来的发展效应^[43]。

(二) 从生存保障到福祉提升

中华人民共和国成立的第二年,中央政府便推出了劳动社会保险制度。这一制度包含了对劳动者从事生产活动的保护以及养老、医疗、工伤和生育等方面的全面风险防范。一方面,由于它不需要参保者交费,另一方面又由于待遇水平高,甚至被一些西方学者认为远远超出了当时中国的经济发展水平^[44-45],为城镇职工提供了出色的福利保障。除此之外,通过企业办社会的方式,城镇职工普遍享受了优厚的职业福利,某些方面不亚于北欧“从摇篮到坟墓”的福利国家待遇。

需要注意的是,中国城镇职工享受的这种职业福利并不是建立在普惠性的基础上的,而是具有明显的绩效激励导向。不同于改革开放之前工资分配的平均主义倾向,职业福利往往与职工的生产绩效直接挂钩的,因而被蒂特马斯(Richard M. Titmuss)称作并列于剩余模式、制度模式之外的第三种社会政策模式,即工业绩效模式(Industrial Achievement-Performance Model)。由于这种福利的供给以福利获得者的经济贡献为依据,同时具有明显的生产激励效应,而不是社会政策通常强调的平等,因而又被蒂特马斯称作侍女式的(Handmaiden Model)福利政策^[46]。从社会政策对经济发展的促进作用角度说,这也是一种广义的产出型发展型社会政策的体现^[47]。

改革开放之后,出于发展经济的考虑,中国政府提出了“效益优先、兼顾公正”的社会政策取向,这一时期城镇职工的社会政策不但继续延续了传统的职业福利的经济导向功能,而且进一步沦落为促进经济发展的配套制度,甚至成为维护稳定的工具,以便缓解贫富差距扩大可能引发的社会矛盾^[48]。所有这一切,一方面反映了中国发展性福利实践从救灾、扶贫向企业职工福利领域的扩展,另一方面也体现了十分强烈的投资和产出取向。

(三) 从单纯的投资到生存与发展的兼顾

进入21世纪之后,中国政府在继续强调社会开支的产出功能和可持续发展的同时,开始更为注重公共服务的均等化,强调让发展的成果惠及全体人民^[49]。由于中华人民共和国成立初期的工业化发展战略,中国社会长期存在着城市和农村的二元结构,造成了改革开放之前社会福利发展过程中的城市制度模式和农村剩余模式共存的现象^[44]。改革开放过程中实施的“效率优先、兼顾公平”的政策导向一定程度上加剧了社会的贫富差距。21以来,社会公正问题引起政府高层的重视,加强了贫困地区公共财政支持的力度,贫困人口的社会保障力度大大加强^[50]。在一些发达地区的实践基础上,国务院2007年在全国农村实施最低生活保障制度(国发[2007]19号);2014年,国务院常务会议通过决定,合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度(国发[2014]8号);此外,2016年,在整合城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗的基础上,中国开始实行统一的城乡居民医疗保险制度(国发[2016]3号)。

与此同时,发展性福利实践依然得到重视。政府积极“引导贫困地区和贫困群众以市场为导向”,“发展商品生产,提高自我积累、自我发展能力”。尤其值得注意的是,政府加大了对贫困地区青少年和

青壮年的人力资本投资力度。据国务院新闻办,“到2010年底,国家扶贫开发工作重点县7至15岁学龄儿童入学率达到97.7%,接近全国平均水平;青壮年文盲率为7%,比2002年下降5.4个百分点,青壮年劳动力平均受教育年限达到8年”^[50]。此外,政府还大力推动农民工随迁子女在迁入地的义务教育,并从2013年开始在全国范围内实施异地高考政策(国办发〔2012〕46号)。所有这些措施,不但意味着发展性福利实践在和谐社会建设背景下的延续及其新发展,而且体现了投资性政策与维持性政策的结合,反映了包容性发展型社会政策思想^[47]在中国当代发展性福利实践的新发展。

三、中国发展性福利实践的思想渊源与发展

从上面的分析中可以看到,发展性福利实践在中国有着漫长的历史渊源,它是在多种思想形态的作用下逐步演变形成的。

首先,中国传统的救荒实践及思想对发展性福利实践具有重要影响。历史上的中国幅员辽阔、灾害频繁。历代政府和民众在与各种自然灾害的搏斗过程中积累了丰富的经验,形成了多种多样的救灾政策体系,其措施可以分为消极的和积极的两大类。其中消极的救荒政策,主要表现为发生灾荒之后的补救性对策,具体又包括重在治标的赈济、调粟、养恤和除害等办法,以及调养生息的安辑、蠲缓、放贷和节约等措施;其中积极的救荒政策,主要包括重在事先防范的改良水利、林垦等自然条件对策,以及重农、仓储等改善社会条件的措施等^[32]。在上述消极性的救荒政策中,包含着工賑、移民、放贷等具有产出效应的对策。同样,积极性的改善自然条件和社会条件的防范政策中,不论是改良水利和林垦的做法还是重农的思想,都蕴含着丰富的、与发展型福利思想相一致的观念。

其次,中国传统的民本思想、以及由此引发的重农观念,更是对具有投资和产出效应的发展性福利实践具有重大的促进作用。中国历史上儒道法墨等思想百家争鸣,但是以立君为民、民为国本、政在养民为特征的民本思想一直是中国古代社会的政治共识^[51]。民为国之根本,确保民众的基本生活便成为国家赖以存在的基础和君主的政治使命。食乃民天,农为食本,农为政本。农业的丰歉直接影响民生,进而影响到国家的政治统治^[51]。因此,重视农业生产及其对民众生活的根本保证,便成为农业社会背景下历代王朝一以贯之的基本国策。于是,在灾荒之年,作为既能保证民众的基本生存、又能促进农业的恢复和发展的工賑等具有投资和产出效应的对策,无疑是践行民本思想及重农理念的最好选择。

再次,东亚社会福利模式及其产出主义的社会政策取向的影响。中国传统社会十分注重血缘家族在社会福利中的功能,因此构成了以义田、乡约和仓储为代表的传统社会保障的第一道基本防线^[52]。中国传统社会的这种社会福利模式及其在东亚国家的实践,形成了被西方国家一些学者称之为“儒家福利国家”(Confucian Welfare State)或“经济型福利国家”(Okionomic Welfare State)^[53-54]。它们的政策基本特点便是注重家庭为主的非正式渠道的社会保障功能,提倡在经济发展的前提下提高民众福利^[55]。这种社会政策思想相对于传统民本思想及其重农观念,不论在理论形态还是政策内涵方面,都是发展性福利思想在中国的进一步发展。它不仅影响到历史上中国具有投资或产出效应的社会政策实践,而且对中华人民共和国成立之初的工业绩效型政策实践也有重要影响。进而,一方面出于20世纪80年代经济改革的需要,另一方面受国际新右派削减社会开支思潮的影响,产出主义的发展性福利进一步表现为社会政策实践中的“效益优先、兼顾公正”,对改革开放初期的社会政策实践提供了重要的理论指引。

最后,以当代科学发展观与和谐社会建设为代表的包容性新发展主义思想的成熟。21世纪以来,中国发展性福利思想的理论进一步发展成熟,形成了以普惠型福利为目标、兼顾维持基本生活保障和发展的新发展主义的理论模式^[56]。2004年,时任国家主席胡锦涛在亚太经合组织工商领导人峰会的演讲中第一次提出要让发展的成果惠及社会各个不同阶层的思想。2010年,胡锦涛在第五届 APEC 人力

资源开发部长级会议上重申“在可持续发展中实现经济社会协调发展”“努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的包容性发展思想。继党的十六届三中全会提出构建社会主义和谐社会的目标,党的十七大进一步提出了科学发展的思想,全面阐述了经济与社会等不同领域协调发展的关系,从而使发展性福利的思想在科学发展观与和谐社会建设背景下获得新的阐述。这是中国执政党和政府第一次全面和系统地对发展性福利思想的理论阐述,它超越了传统发展性福利政策单纯关注社会开支的产出效应、以及传统维持性福利政策单纯的关注补救功能,成为当代中国社会政策实践的指导思想。这一发展,无疑对国际发展性福利思想的实践和理论发展,都具有重要的贡献作用。

参考文献:

- [1] MIDGLEY J. Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare [M]. London: SAGE Publications, 1995: 1-11.
- [2] GEORGE V, WILDING P. Welfare and Ideology [M]. London: Harvester Wheasheaf, 1994: 15-45.
- [3] MIDGFLEY J. Social Development: The Intellectual Heritage [J]. Journal of International Development, 2003, 15(7): 831-844.
- [4] MIDGFLEY J. Growth, Redistribution and Welfare: Toward Social Investment [J]. Social Service Review, 1999, 73(1): 3-21.
- [5] MIDGFLEY J, LIVERMORE M. The Developmental Perspective in Social Work: Educational Implications for A New Century [J]. Journal of Social Work Education, 1997, 33(3): 573-586.
- [6] MIDGFLEY J, SHERRADEN M. The Social Development Perspective in Social Policy [M] // MIDGFLEY J, TRACY M B, LIVERMORE M. The Handbook of Social Policy. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2000: 435-446.
- [7] MIDGFLEY J, TANG K L. Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare [J]. International Journal of Social Welfare, 2001, 10(4): 244-252.
- [8] MIDGFLEY J. Defining Social Development: Historical Trends and Conceptual Formulations [J]. Social Development Issues, 1994, 16(3): 3-19.
- [9] 张秀兰, 徐月宾. 中国发展型社会政策论纲 [G] // 张秀兰. 中国发展型社会政策论纲. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 7-30.
- [10] 徐道稳. 以发展型社会政策构建发展型福利社会 [J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2008(1): 90-94.
- [11] 郁建兴, 何子英. 走向社会政策时代: 从发展主义到发展型社会政策体系建设 [J]. 社会科学, 2010(7): 19-26.
- [12] 向德平. 发展型社会政策及其在中国的建构 [J]. 河北学刊, 2010(4): 114-117.
- [13] SMYTH P, CHRISTIPHER D. Ther 'Social Investment Perspective' in Social Policy: A Longue Duree Perspective [J]. Social Policy & Administration, 2016, 50(6): 673-690.
- [14] 路兆丰. 中国古代的工赈思想 [J]. 社会科学, 1988(6): 62-63.
- [15] 丁雨晴, 庄华峰. 略论传统社会保障中的以工代赈——以宋代长江下游圩区为中心 [J]. 安徽广播电视大学学报, 2008(1): 107-111.
- [16] 杨世利. 宋朝以工代赈述论 [J]. 中州学刊, 2005(3): 202-204.
- [17] 张博. 浅论北宋农田水利法的背景与内容 [J]. 学理论, 2009(19): 121-122.
- [18] 李华瑞. 北宋荒政的发展与变化 [J]. 文史哲, 2010(6): 59-68.
- [19] 李焘. 续资治通鉴长编 [M]. 北京: 中华书局, 2004: 5586.
- [20] 郭万清, 朱玉龙. 皖江开发史 [M]. 合肥: 黄山书社, 2001: 1-464.
- [21] 徐松. 宋会要辑稿 [M]. 北京: 中华书局, 1957: 5930-5931.
- [22] 周琼. 乾隆朝“以工代赈”制度研究 [J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2011(4): 66-79.
- [23] 牛淑贞. 试析 18 世纪中国实施工赈救荒的原因 [J]. 内蒙古大学学报(人文社会科学版), 2005(4): 68-72.
- [24] 牛淑贞. 18 世纪中国工赈救荒中的领导与管理措施 [J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2004(1): 32-35.
- [25] 周琼. 乾隆朝“以工代赈”制度研究 [J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2011(4): 66-79.
- [26] 牛淑贞. 清代中期工赈救荒资金的筹措机制 [J]. 内蒙古大学学报(人文社会科学版), 2009(5): 108-112.

- [27]牛淑贞.清代中期工賑工价相关问题之研究[J].兰州学刊,2010(5):191-193.
- [28]刘五书.论民国时期的以工代賑救荒[J].史学月刊,1997(2):70-76.
- [29]牛淑贞.清代中期工賑工程之地域分布[J].兰州学刊,2009(6):208-210.
- [30]温艳.民国时期西北地区救灾中的以工代賑探析[J].宁夏社会科学,2012(7):107-111.
- [31]苗艳丽.民国云南工賑项目创新尝试——以嵯峨县平民工賑厂为中心的考察(1914-1918)[J].保山学院学报,2014(1):1-5.
- [32]邓拓.中国救荒史[M].武汉:武汉大学出版社,2012:1-340.
- [33]谭玉秀.南京国民政府十年期以工代賑与安置失业[J].兰台世界,2009(5):53-54.
- [34]孔祥成.1931年江淮水灾工賑机制研究——以江苏省为中心[J].民国档案,2008(3):84-93.
- [35]鲍梦隐.抗战胜利后南京国民政府黄河堵口中的工賑[C]//会议会务组.纪念抗战胜利65周年学术研讨会论文集.北京:中国社会科学出版社,2010:361-373.
- [36]张五全.话“以工代賑”[J].中国水利,1992(1):38-39.
- [37]邓金河.探析建国初期内蒙古的以工代賑政策[J].呼伦贝尔学院学报,2014(1):28-30.
- [38]张五全.话“以工代賑”[J].中国水利,1992(1):38-39.
- [39]朱玲.公共工程对乡村贫困地区经济增长、就业和社会服务的影响[J].经济研究,1990(10):20-32.
- [40]朱玲,蒋中一.以工代賑与缓解贫困[M].上海:上海三联出版社、上海人民出版社,1994:1-156.
- [41]樊怀玉.贫困论——贫困与反贫困的理论与实践[M].北京:民族出版社,2002:1-294.
- [42]中华人民共和国中央人民政府.发展改革委印发以工代賑建设“十二五”规划[EB/OL].(2012-06-07)[2017-08-08].http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/07/content_2155660.htm.
- [43]刘洲鸿,方巍,伍斯安,等.保护母亲河行动——社会发展理论的实践个案[R].香港:香港中文大学社会科学院,2004.
- [44]SELDEN M, YOU L. The Reform of Social Welfare in China[J]. World Development. 1997, 25(10):1657-1668.
- [45]LEUNG J C B. Social Welfare in China[M]// WALKER A, CHACK-KIE W. East Asian Welfare Regiems in Transition: From Confucianism to Globalisation. Bristol: The Policy Press, 2005:49-71.
- [46]TITMUS R. M. Social Policy: An Introduction[M]. New York: Pantheon Books, 1974:30-32.
- [47]方巍.发展型社会政策:理论、渊源、实践及启示[J].广东工业大学学报(社会科学版),2013(1):5-12.
- [48]关信平.经济全球化、社会不平等与中国社会政策转型——兼论加入WTO后的新挑战[J].东南学术,2002(6):43-49.
- [49]胡锦涛.在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲[EB/OL].(2004-11-20)[2005-02-03].<http://news.sina.com.cn/c/2004-11-20/15054296801s.shtml>.
- [50]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国农村扶贫开发的新进展[EB/OL].(2011-11-16)[2017-08-08].<http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1048386/1048386.htm>.
- [51]张分田.民本思想与中国古代统治思想:上册[M].天津:南开大学出版社,2009:1-771.
- [52]潘皓.中国社会福利思想与制度[M].台北:中华书局出版社,1991:108-141.
- [53]JONES C. The Pacific Challenge: Confucian Welfare States[G]// CATHERINE J. New Perspectives on the Welfare State in Europe. London: Routledge, 1990:198-217.
- [54]JONES C. Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Okionomic Welfare State[J]. Government and Opposition, 1993, 25(4):447-462.
- [55]TANG K L. Social Welfare Development in East Asia[M]. Basingstoke: Plagrave, 2000:1-174.
- [56]方巍.中国社会福利的新发展主义走向[J].社会科学,2011(1):81-87.

