

扶贫立法

扶贫立法是我国转变扶贫方式的必由之路，也是实施依法治国基本方略的必然要求。我国扶贫立法最理想的途径是进入全国人大常委会立法规划，立法的重心应是开发式扶贫，而非保障式扶贫。同时，推进政府、社会和市场各司其职、共同作用。扶贫的路径是振兴和开发落后地区，推进精准扶贫与区域开发相结合，保障扶贫资金并对其进行监管，注重扶贫法与其他法规的衔接。

在国际上，贫困问题已经发展成一个复合、动态、多维的概念系统。扶贫是世界性难题，也是人类永恒追求的主题。本期“域外之音”介绍的就是国外的一些扶贫立法模式。



【英国】

立法保障扶贫工作

英国是世界上最早实行社会保障立法的国家。1349 年国王爱德华三世颁布的有关弱势群体救济的法令、1531 年亨利八世颁布的“救济”法令、1601 年《伊丽莎白济贫法》、1795 年的“斯宾汉兰法案”和 1834 年的新《济贫法》，都是较早的社会保障法规。1908 年，英国议会颁布《老年退休金法案》，以人道主义方式确立老年人退休金。第二次世界大战后，英国政府颁布了一系列社会保障法令，包括《家庭津贴法》《儿童津贴法》《国民救济法》等，还专门制订了《国民保险部法》，使英国的社会保

障法律体系逐步完善。1944 年《国家保险法案》的出台和 1948 年《国家救助法案》的诞生，标志着英国反社会贫困的保障式法律制度走向成熟和完备。

英国是高福利国家，注重对贫困人口的发展式帮扶，尤其是 2010 年出台的《儿童扶贫法案》，设定了儿童扶贫目标，规定政府每年必须向国会报告相应目标的实施进度、措施及衡量标准。英国除了重视扶贫立法以外，每个立法背后又有详尽的辅助规定，而且十分强调立法后效果评估，即对扶贫成效进行绩效考核，以避免这些立法成为束之高阁的“僵尸法”。

【法国】

开发式扶贫立法先行

1850 年，法国政府发布《公共救济与预防法》，决定建立全国退休金管理局，对退休者及弱势群体的生活予以公共救济，这是保障式扶贫的早期萌芽。1898 年，法国政府颁布《工伤保险条例》，规定雇主对受伤的雇员承担补偿责任。法国现代社会保障体制创建于 1945 年。1954 年，法国国民议会通过《社会保障法》，标志着法国社会保障制度走向制度化、法制化的轨道。

法国的开发式扶贫也是立法先行，而且法制完善。比如，为

了最大限度地发挥农业保险的扶贫作用，法国农险扶贫体系“不论是在稳定农民收入、保障农民生活方面还是提高农民预期等方面都能产生有效的扶贫效应”，同时“政府加以法律政策的辅助”将整个体系变得更加完善并且使农险扶贫效应得到了进一步地放大。法国政府于 2005 年通过《学校未来的导向与纲要法》，对确定有学习困难的儿童给予特殊帮助。同时，增加贫困学区教学资源，提高贫困学区教师待遇，大大提升了贫困人口的能力，减少了贫困发生率。

【美国】

多项法案助推扶贫

美国早期主要采用《伊丽莎白济贫法》解决弱势群体保障问题。20 世纪 30 年代，美国联邦政府推出了一系列社会保障措施，开创了福利国家制度的新时期。20 世纪 60 年代以后，美国先后颁布《公共福利修正案》《经济机会法》实施和监督一系列以社区为单位的反贫困项目。此后，又颁布了《人力开发和培训法案》《就业与培训综合法案》《劳动力投资法案》《复苏法案》等扶持贫困家庭法案。20 世纪 90 年代以后，为改变贫困人口不愿工作形成的福

利依赖，颁布实施了《个人责任和工作机会协调法》，被誉为“最成功的福利改革”，其推出的所得税抵免措施，旨在鼓励低收入家庭通过工作经营等途径创造财富，摆脱贫困。

以教育扶贫为例，美国“建立了从学前教育、基础教育到高等教育的完善的精准教育扶贫体系”。1965 年的《开端计划法案》、1995 年的《早期开端计划法案》、2002 年的《不让一个孩子掉队法案》和 2007 年《开端计划入学准备法案》都是保护弱势群体学生的

平等择校权，要求政府采取措施解决弱势群体儿童与其他儿童的教育差距。以农村扶贫为例，早在 1933 年就通过了《麻梭浅滩与田纳西流域开发法》和《农业调整法》。此后，又相继颁布《地区再开发法》《联邦受援区和受援社区计划》等法案，包括 1972 年的《农村发展法》，“保证了经济开发的长期性与稳定性”。1996 年和 2002 年，分别出台《联邦农业完善和改革法》和《农场安全与乡村投资法》，进一步扩大补贴范围，促进了美国农业的稳定发展。

【日本】

全面立法摆脱贫困

“二战”结束后，日本先后颁布了《社会保障制度审议会设置法》《生活保护法》《失业保险法》等法规，1959 年又颁布了《国民健康保险法》，到 1961 年基本完成了“全民皆年金、皆保险”的社会保险制度体系。20 世纪 70 年代以后，日本又制订了《雇佣保险法》《老人保健法》，修订《国民健康保险法》《厚生年金法》。同时，颁布了仅对特殊群体适用的《船员保险

法》《私立学校教职员共济组合法》等制度规范，对贫困者的扶助从现金援助转向实物援助，后又转为陪伴式支援的综合咨询服务。进入 21 世纪以后，日本政府先后提出“生活保护支援自立计划”（2005 年）、“摆脱生活贫困实现经济成长的战略”（2010 年），2014 年修正了《生活保护法》，并提出《生活贫困者自立支援法案》，2015 年正式确立“生活贫困者自立支援制度”。为了实现老年人再就业，

日本还制定了《高龄雇用安定法》《雇佣保险法修正案》等，建立了十分完善的最低生活保障、公共年薪、健康保险、社会救助、社会福利以及劳动保险制度。

为了鼓励农业生产，日本出台《农业基本法》，规定政府给予农民大量补贴，并对农产品的收购价格进行保障。之后，还颁布了《农促法》，鼓励农民发展成为新型的农业经营体。1970 年，《农地法》鼓励土地流转和自主经营户进行农业活动。同时，日本颁布了《农业保险法》《农业灾害补偿法》等，并逐步完善了农业保险制度。迄今为止，“日本形成了以《农业基本法》为核心的 200 多个完善的农业法律法规体系”。在教育方面，日本从 20 世纪初就开始采取措施解决贫困儿童接受教育问题，通过设立特殊寻常小学校为贫困儿童提供免费教育。1990 年，日本在《修订小学校令》中提出四年制的免费义务教育，通过《市、町、村小学教育国库补助法》，由国家补助地方办学经费，减轻学生负担，为教育扶贫奠定了重要基础。

