

□ 国家建设与社会治理

制度创新与社会成长

——1949 年以来中国共产党引领社会建设经验研究

宋学勤

【摘要】新中国成立以来，中国共产党根据不同时期社会建设的需求，围绕社会建设如何进行等重大问题，提出一系列重要思想并在具体实践中贯彻执行。中国共产党也因此成为改善民生、调控社会秩序的最重要主体。在此过程中，各种制度的策略性选择，其最基本的特征表现为基于中国国情而进行。从 1949 年以来中国共产党引领社会建设的制度选择与社会成长的相互关系来看，中国共产党社会建设制度对社会不同阶层利益、对人们的社会生活实践以及对中国社会发展变迁的形塑作用是巨大的，其政策导向也具有前后相承、不断发展、不断创新的特点。

【关键词】中国共产党；社会建设；社会政策；历史经验

【基金项目】国家社会科学基金重点项目（08ADJ003）；教育部人文社会科学“纪念建党九十周年”专项资助（10JDJNJD282）；中国人民大学科学研究基金项目（10XNJ018）

【收稿日期】2011-03-18

【作者简介】宋学勤，中国人民大学中共党史系副教授，历史学博士。（北京 100872）

社会建设不是一个自发的历史进程，而是指主体在社会领域从事的重在改善民生、促进社会成长的活动。新中国成立以来，中国共产党是民生改善、社会秩序调控的最重要主体，期间既经历了前 30 年的社会主义改造与大规模的社会主义社会建设，又经历了后 30 多年的改革开放和社会转型发展，取得了举世瞩目的成就。本文拟从历史的维度客观地总结和分析中国共产党引领社会建设的发展路径与基本经验。

一、开辟新局：新中国成立初期“悄然”进行的社会建设

改革开放以来的社会建设问题已引起学界重视，但改革开放前的社会建设问题尚未引起学界重视，甚至还存在着一些“误读”，一些社会学者用大量笔墨来论证社会建设是改革开放新时期以来才萌芽产生的战略布局。其实新中国成立初期社会建设的各种实践活动，都是归属在经济建设、政治建设、文化建设的名下的。所谓的“社会政策”^[1]，是指以社会公正为理念依据，以保证民众的基本权利、提升民生水准、增进社会的整体福利、保证社会安全为主要目的，以国家的立法和行政干预为主要途径而制定和实施的一系列行为准则、措施、法令、条例的总称。因此，无论是毛泽东还是其他中共领导成员，他们对“社会建设”都较少理论阐释，但更多的是在具体实践中的政策执行。

中国共产党执政之初，其社会建设目标明确，那就是力争保障每一个社会成员平等的国民待

遇，使每一个公民能够获得最基本的生存权和发展权，健全社会保障制度，特别是把对弱势群体的利益保障纳入到有效的制度范畴内。陈云曾指出：新中国“不同于大清帝国，也不同于北洋军阀、蒋介石那个国，对人民当然更应该好一些”^{[2]95-96}。经过八年的抗日战争与三年的解放战争，中国人民的贫困为世界所少见。面对如此严峻的形势，中国共产党人深深认识到，“灾难最深穷困最甚的为工农大众，现在带着战争创伤，在农村受灾城市失业的，亦以工农为最。故今后新中国的救济福利事业，必以人民大众为对象，其中应首先救济失业工人及灾区人民”^[3]。这一时期对失业工人采取的社会救济充分地体现了中国共产党的社会建设理念。1950年6月至1952年，中央人民政府先后采取了一系列政策措施，对失业工人救济问题“标本兼治”。治“标”的救济工作，即通过建立失业救济金及多种方式救济失业工人；治“本”的救济工作，即实行以工代赈为主，同时采取生产自救、转业训练、还乡生产等措施。^[4]在各级人民政府的努力下，新政权成功解决了失业工人的问题。到1952年，全国职工人数已经达到1580.4万人，较1949年增加了780万人，为1949年全国职工人数800.4万人的197.5%。到1957年，全国职工人数已达2450.6万人，比1949年增加了206.2%，比1952年增加了55.1%。^{[5]156-160}就业的增加和失业的减少是提高民众生活水平的重要前提。正如吴晗所总结的“中国历来没有过失业保险制度，这次对于失业工人和贫苦市民系统地进行救济还是一个创举。事实证明：进行这样的失业救济，是必要的，也是可能的。”^[6]对失业工人的成功救济安置，不仅彰显了中国共产党的执政能力，也使中国共产党树立了很高的威望，在安定民心、维护社会稳定方面起到了重要的作用。

1954年9月，一届全国人大一次会议在毛泽东的主持下通过了新中国的第一部宪法。《宪法》规定“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。”在社会保险事业方面，党和政府颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》、《关于各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》等文件和法规，使得新中国的社会主义保险制度初步建立起来。在社会福利方面，先后制定和实施了《中华人民共和国工会法》、《职工生活困难补助办法》、《关于职工生活方面若干问题的指示》等，建立各地企业单位的职工福利设施，健全各项职工福利政策和福利制度。新中国成立初期，在新的社会建设理念指导下，“从对全体人民的统筹兼顾这个观点出发，就当时当地的实际可能条件，同各方面的人协商，做出各种适当的安排”^{[7]228}。用统筹兼顾的方针来安排各类劳动力的就业问题，提倡“三个人的饭，五个人吃”的高就业低工资的就业模式，缓解了失业问题对新社会所带来的冲击。新中国建立后“旧社会”之所以快速转变成“新社会”，一个极其重要的原因就在于，执政的中国共产党所推行的平等的社会政策，极大地改善了社会公平的程度，提高了普通民众的社会地位，从而在较短的时间内完成了较高程度的社会价值整合、制度整合和资源整合。只有在这种社会氛围下，才能有效地开展诸如灾害救治、婚姻家庭保护、社会保障以及教育、农村合作医疗、公共卫生制度的建立等一系列大规模的社会重构工程，去关怀弱势群体的生活诉求。这些制度的创设开启了真正保护民生、关注民生的先河。

毛泽东坚定地认为“我们实行这么一种制度，这么一种计划，是可以一年一年走向更富更强的，一年一年可以看到更富更强些。而这个富，是共同的富，这个强，是共同的强。”^{[8]495}新中国成立初期中国共产党引领的社会建设，目标明确，路径清晰，奉行马克思主义主流意识形态所认可的社会建设基本理念。当然，为大家所熟知，后来由于对公平的过分追求和对贫富悬殊的过分担忧，使中国共产党在引领社会建设的道路上走了弯路，出现了“一大二公”的思想，没有使人们走向“共同的富”，而是“共同的穷”，结果影响了社会的良性运行与协调发展。这也雄辩地证明了超越基本国情，脱离实际的社会建设，其结果往往是欲速则不达。只有坚持从国情出发，才能实现社会建设的较快发展。

二、从体制改革到制度创新：新时期以来的社会转型及其对社会建设的新要求

新中国成立初期，出于民族国家整合的迫切需要，国家政权在一定时期内较大规模地介入社会建设的各个层面，以中央集权的计划形式配置社会资源，对社会建设产生了广泛的影响，有效地完成了社会整合，但这也是使社会发展迟滞、缺乏活力的重要因素。^[9]十一届三中全会的召开，开启了中国改革开放的大幕。这场以经济体制改革为起点的改革，从一开始，其辐射力就不仅仅局限于经济领域，而是迅速地深入到政治、文化、社会等领域，所带来的是一场总体性的社会变革。社会转型带来了多元化的社会生活，但随之而来的社会建设任务则更为艰巨，因为计划经济时代的高就业、高福利、低工资、平等主义的社会政策在改革开放以后无法维持。

在改革开放初期，社会中的弱势和边缘群体在改革中受益，社会中最贫困阶层的收入和生活得到了改善。农民的生产积极性被激发，收入大幅度增加了。城镇失业率从1979年的5.4%下降到了1984年的1.9%。^[10]¹⁸正是在这样的经济社会背景下，出现了所谓的“共同富裕”的局面。无论是体制转轨还是社会转型，都极大地促进了经济社会的发展，使我国一直保持着较快的经济增长速度，基本上度过了短缺经济的状态，社会活力进一步增强。这一时期，工农差异、城乡差异和地区差异都呈现出缩小的趋势，社会变得更平等了。

1992年10月中共“十四大”的召开，标志着中国开始进入全面建设社会主义市场经济阶段，但在经济高速增长的背后，是社会贫富差距的急剧拉大，扭转了80年代社会平等化发展的趋势。在经济迅速转轨、社会转型不断深化的过程中，“由于资源配置机制的变化，社会中的一些人迅速暴富起来，而原来在改革初期得到一些利益的边缘和弱势群体日益成为改革代价的承担者”^[11]⁶。由于利益格局的变化、体制和机制上的不衔接以及人们思想上的不适应，也引起了诸多的社会问题。最为显著的是，随着国有企业改革的进行，在“关停并转”的过程中，相当多的企业倒闭，社会上出现了转岗、下岗职工。有学者认为，1995年城市失业率已高达7.7%，1997年和1998年分别为10%和10.8%，1999年则高达11.7%。^[12]³²这部分人脱离了原单位的社会保障，生活状况迅速下降，城市里出现了一个贫困群体。这个新的弱势群体的出现使社会分层加速。1998年中国城市贫困人口就已达到了3100万，贫困发生率为8%左右。^[13]尽管中共中央、国务院先后出台一系列重大措施保障下岗工人再就业，社会福利和社会保险制度也开始改革，但在资源分配方面却重经济政策轻社会政策，用于社会政策的资源太少，同时也缺少有效的照顾社会中下层民众利益的社会政策。在城市下岗工人不断增加的同时，政府对农村进城务工人员采取了大规模清退的方式，使农民的增收渠道更为减少，生活水准下降。城乡差异、工农差异、地区差异与城市内部的新贫困问题的出现使社会的不平等状况达到了新中国成立以来的最高峰。邓小平在1993年就认识到两极分化问题的严重性，指出“分配的问题大得很。解决这个问题比解决发展起来的问题还困难。我们讲要防止两极分化，实际上两极分化自然出现。这个问题要解决。过去我们讲先发展起来，现在看，发展起来以后的问题不比不发展时少”^[14]¹³⁶⁴。根源即在于经济体制改革与经济的快速发展，社会结构已经发生了深刻变动。但是，由于没有适时进行社会体制改革，社会建设的投入也不足，使社会结构相对滞后，出现了经济和社会两大基本结构不契合、不匹配的状况，引发诸多问题。与大多数国家社会转型所走的道路很相似，“快速的转型破坏了旧有的应对机制和旧有的安全网，但在新的应对机制发展出来之前，它已经产生了这方面新的需要”^[15]⁵。有学者在研究中国社会的结构性变迁时指出，一个断裂的社会正在悄然形成，越来越多的人被抛出主流社会之外。^[11]当我们面临一个日益“断裂”的社会时，需要从一个既不同于计划经济体制，也不同于西方国家“福利社会”模式的角度来创新社会建设机制。

实际上，中共中央从1982年制定“六五”计划开始，把以往“国民经济发展五年计划”的

提法改为“国民经济与社会发展五年计划”，尽管“社会发展”不同于“社会建设”，但把“社会发展”独立提出来，以示其重视程度，表明了中国共产党执政方略的发展趋向。邓小平曾指出“现代化的生产只需要较少的人就够了，而我们人口这样多，怎样两方面兼顾？不统筹兼顾，我们就会长期面对着一个就业不充分的社会问题”^{[16]164}。这是摆在我们面前的难题。1990年12月24日，邓小平又谈到“共同致富，我们从改革一开始就讲，将来总有一天要成为中心课题。社会主义不是少数人富起来、大多数人穷，不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子”^{[17]364}。在1992年的南方谈话中，邓小平再次强调指出“社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行，现在不能削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃‘大锅饭’。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪（20世纪）末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题”^{[17]374}。邓小平这些高瞻远瞩的重要战略思想为走向更加公平正义的社会建设指引了路径。

三、公平正义的回归与扩展：新世纪以来社会建设的嬗变

随着改革开放的深入发展，教育、分配、就业、社会保障等各种社会问题日益凸显，各种深层次社会矛盾逐渐暴露，改革、发展、稳定成了社会持续健康发展的重大课题。在此背景下，中国共产党开始了在新形势下引领社会建设的新实践，其理论指导与思想体系也更为丰富，突出了执政党领导和社会共建的社会建设原则，社会建设理念更加明确，那就是遵循公平正义的导向，改善民生及控制社会秩序。如前所述，从20世纪80年代初期的改革开放到世纪末时，中国社会的不平等状况经历了一个先缩小，然后不断扩大的过程。有学者认为，前20年的改革开放历程是从20世纪80年代的资源扩散到90年代资源重新聚集的过程。尤其是90年代中期以后，这种资源聚集的过程变得越来越明显。^{[18]3}根据世界银行1997年发布的一份题为《共享不断提高的收入》的报告，中国20世纪90年代末期的基尼系数是0.458，而在80年代初期是0.28。这一数据除了比撒哈拉非洲国家、拉丁美洲国家稍好外，比起发达国家、东亚其他国家和地区以及前苏联东欧国家都要大。报告指出，全世界还没有一个国家在短短15年内收入差距的变化如此之大。^{[18]21}正如中共“十六大”报告所指出的“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。”^{[19]542}所谓“低水平的、不全面的、发展很不平衡的”主要表现是在社会建设领域，其中科技和教育问题、人口和老龄问题、就业和社会保障问题、生态环境问题等方面最为突出。为了解决这些问题，就必须大力开展社会建设，把“低水平的、不全面的、发展很不平衡的”小康建设成为全面发展的小康社会，是时代向当代中国共产党人提出的新考验。

“三个代表”重要思想和科学发展观以及建设社会主义和谐社会理论是执政党在新世纪对中国共产党奋斗历程和基本经验的高度概括和总结，是依据国情而做出的策略选择，顺应时代，凝聚共识，鼓舞人心，更加体现了“以人为本”的社会建设理念，将当前中国社会建设的主要任务具体化。新世纪以来，中央和地方政府都比较重视社会建设，关注民生，制定出台了大量社会政策，它们在不同程度上得以实施。如：2002年城市低保政策开始实施；2003年为解决“三农”问题，进行农村税费改革，筹建新型农村合作医疗体系；2004年降低农业税，推出农村三项补贴；2005年部分取消农业税；2006年全面取消农业税，推出农业综合补贴，免除西部地区农村义务教育学杂费，试行城市廉租房；2007年全国农村义务教育免费，全面推进新型农村合作医疗，全面推进廉租房，全面推进农村低保，开始推行城市全民医保。近五年是新中国成立以来，社会救助事业发展最快、受助群众最多、实施效果最好的时期。截至2010年11月，我国城

市低保保障对象 2 307.8 万人，月标准 240 元，同比提高 7.1%。农村低保保障对象 5 179.6 万人，年标准 1 136 元，同比提高 8.8%。农村五保供养人数 553.7 万人，年人均集中供养水平为 2 804 元、分散供养为 1 990 元，同比分别提高 12% 和 11.6%。城乡居民临时救助制度在 16 个省份全面建立。^[19]社会上正在形成关注并尊重困难群体的氛围，社会政策的执行情况得到了越来越多的社会监督，社会公正得以张扬。社会发展的变化使人们看到这些社会政策不仅仅是文件上的东西，而是具体的、实实在在的行动。有学者指出“中国将迎来社会政策时代”^[20]，进入到以改善困难群体、弱势群体和广大民众的生活为目的的社会政策普遍形成，并且作为一种制度被有效实施的社会现象和社会发展阶段。

四、反思与启示

社会建设的实现在很大程度上有赖于社会政策的制定与实施，执政党制定和实施社会政策的过程，就是积极主动引领社会建设的过程。中国共产党自诞生之日起，就是以追求平等、自由以及为人民大众谋福利作为奋斗目标。新中国成立后，执政的中国共产党努力建设公平和平等的社会关系，期冀建立一个人人平等的“新社会”。改革开放后，中国共产党把公平正义提高到社会主义本质的高度，并在此基础上提出了“共同富裕”的目标。新世纪以来，更是明确提出要更加注重社会公平，实施以改善民生为重点的社会建设，把社会建设与公平正义统一起来。可以说，社会发展的每个阶段都是把公平正义的理念一以贯之。但为什么会出现如中共“十六大”报告所指出的“工农差别、城乡差别与地区差别不断扩大的趋势”呢？

从历时性角度来分析，新中国成立以来的社会建设伴随着体制转型历经了不同的发展模式。计划经济时期社会建设的重点主要是解决关乎人民的生存权和生存的基本条件的根本问题，在理顺社会关系的基础上，进行社会统合，解决民生从无到有的大问题。在计划经济体制下，政府实施了倾向于平均的分配制度，实行全社会范围内有限物质资源的公平分配，使处于社会底层的、占人口大多数的社会成员获得了足以维持其正常生存所必需的社会产品，最大限度地改善了大多数社会成员的福利水平，实现了资源效益的最大化。^[21]更多的学者认为新中国成立初期是强调平等原则的社会，当时所建立的教育与医疗卫生系统为绝大多数城镇和农村居民提供了廉价、平等的基本教育与医疗保障。^[22]改革开放的实践就是要在计划经济的条件下建立社会主义市场经济，追求经济建设的高效率，但在实际运行中会给社会发展带来哪些问题呢？对此马克思主义经典作家不曾思考，但却是中国共产党人必须解决的问题。邓小平在总结 20 世纪 80 年代社会发展经验基础上深刻地指出“现代化建设的任务是多方面的，各个方面需要综合平衡，不能单打一。”^[17]²⁵⁰而且特别强调，不能认为经济发展就等于是教育、科学、文化、卫生等发展。江泽民对有可能出现的社会两极分化的态势也提出要兼顾效率与公平，提倡“运用包括市场在内的各种调节手段，既鼓励先进，促进效率，合理拉开收入差距，又防止两极分化，逐步实现共同富裕”^[23]²²⁷。但社会转型不可避免地带来社会结构的严重分化，市场法则支配的对于效率的单向度追求，在很大程度上忽略了对社会平等的诉求，造成不同群体间的社会利益差距进一步扩大，贫富分化加剧。

如果说改革开放初期实行鼓励一部分地区、一部分人先富起来的发展战略是切实可行的话，但 30 多年过去了，面对已经发展变化了的新形势、新问题，在促经济发展的同时，如何把维护社会平等放到更加突出的位置，重新思考社会发展模式与道路，则是对执政党的严峻考验。更有学者指出“以经济建设为中心已不能概括当今发展的主题，解决不了发展面临的一系列问题，而且以经济建设为中心被实践扭曲了，发展战略应及时转向以社会建设为中心。从以经济建设为中心到以社会建设为中心，标志着一个国家发展进入了新的历史阶段，是发展形态的必然升华，是发展层次的自然提升。”^[24]的确，在市场化进程快速推进，效率优先的社会建设模式不断出现

各种弊病的情况下，历史地、辩证地看待社会问题的发展变化，为社会建设寻求正确的方向，观察新时期民生问题并顺应不断升级的民生要求，为社会建设树立正确的目标，需要中国共产党人从中国国情出发而做出英明抉择。如教育事业在发展，公共教育投入在持续增长，满足了对人才培养效率的要求，但城乡居民对教育机会的公平性、教育资源配置的合理性、教育事业发展的均衡性等均存在着不满。在此背景下，以公平正义引领社会建设成为发展共识，此后一系列社会政策的出台，强调社会事业的公益性，缓和了由于利益失衡所引发的各种社会矛盾。当前，中共中央制定的“十二五”（2011—2015年）规划建议公布，提出要“加强社会建设，建立健全基本公共服务体系”，从而“推进基本公共服务均等化”，较全面地规划了未来五年社会建设的远景目标，这表明社会建设模式转向公益原则下公共服务的新时代即将到来。1949年以来，中国社会建设从计划经济体制下的福利模式到市场经济体制下的效率模式以及向公共服务模式的转变，见证了中国的社会成长。

从1949年以来中国共产党引领的制度建设与社会成长的相互建构关系及其效果来看，中国共产党社会建设思想对社会各阶层利益、对人们的社会生活实践以及对中国社会发展、变迁的形塑作用是巨大的，其政策导向也具有前后相承、不断发展、不断创新的特点。昨天的经验与今天的现实告诉我们：只有秉持以人为本、均衡发展的社会建设理念，向着促进社会公正、提升公益品质的方向迈进，才能促使利益格局趋向合理化，才能真正缓和社会冲突，才能迈向和谐社会。

[参考文献]

- [1] 吴忠民 《社会政策对执政党意义重大》，《中国社会科学报》，2010年3月24日。
- [2] 《陈云文选》第2卷，北京：人民出版社，1995年。
- [3] 董必武 《新中国的救济福利事业》，《人民日报》，1950年5月5日，第1版。
- [4] 石础 《失业与失业救济》，《人民日报》，1950年6月30日，第7版。
- [5] 国家统计局编 《伟大的十年——中华人民共和国经济和文化建设成就的统计》北京：人民出版社，1959年。
- [6] 吴晗 《失业救济和普遍召开区各界人民代表会议的两项工作》，《人民日报》，1950年12月30日，第3版。
- [7] 《毛泽东文集》第5卷，北京：人民出版社，1996年。
- [8] 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年。
- [9] 杨凤城 《新中国头三年的历史整合》，《教学与研究》，2000年6期。
- [10] 刘玉照、张敦福、李友梅 《社会转型与结构变迁》，上海：上海人民出版社、格致出版社，2007年。
- [11] 孙立平 《断裂：20世纪90年代以来的中国社会》，北京：社会科学文献出版社，2003年。
- [12] 薛进军、魏众 《中国城市失业、贫困和收入分配差距》，李实、佐藤宏主编 《经济转型的代价：中国城市失业、贫困、收入差距的经验分析》，北京：中国财政经济出版社，2004年。
- [13] 郑功成等 《中国社会保障制度变迁与评估》，北京：中国人民大学出版社，2002年。
- [14] 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），北京：中央文献出版社，2004年。
- [15] 卡尔·波兰尼 《大转型——我们时代的政治与经济起源》，冯钢等译，杭州：浙江人民出版社，2007年。
- [16] 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年。
- [17] 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年。
- [18] 孙立平 《失衡：断裂社会的运作逻辑》，北京：社会科学文献出版社，2004年。
- [19] 《缓解看病难 社保广覆盖》，《人民日报》，2010年12月29日。
- [20] 王思斌 《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，《中国社会科学》，2004年6期。
- [21] 李学林 《毛泽东社会公正观与新中国社会整合》，《党史研究与教学》，2007年6期。
- [22] 王绍光 《大转型：1980年代以来中国的双向运动》，《中国社会科学》，2008年1期。
- [23] 《江泽民文选》第1卷，北京：人民出版社，2006年。
- [24] 邹农俭 《从以经济建设为中心到以社会建设为中心》，《社会科学》，2007年7期。

[责任编辑：刘文山]