

# 从平均到公正:中国社会政策的演进

吴忠民

**Abstract:** Different understanding of justice will inevitably result in different social policies under different social backgrounds. During the 30 years before opening up to the outside world, China made and implemented many social policies of great significance. The time-specific conditions and its corresponding understanding of justice lead to some obvious characteristics and inadequacies in the social policies of that time including over-equalitarianism, over-focus on the basic civil rights in terms of the basic living securities, abnormalities, non-public orientation nature of the policy. Ever since the opening up, the basic ideas underlying China's social policies underwent drastic changes, which brought about significant progress in China's corresponding social policies. However, China's social policies still have some inadequacies in this period, for example, the extremely unbalanced status of social policies in terms of advanced economic policies, the inadequacy of integration and systemization of social policies, the under-normality of social policies and the large gap between "what should be" and "what is".

随着现代化进程和市场经济进程的推进,中国社会在获得大幅度发展的同时,也遇到了一系列前所未有的问题,特别是围绕社会公正所产生的问题。现代社会一方面是社会总财富在迅速增加,社会发展的程度在不断提升;另一方面则是贫富差距迅速扩大,弱势群体成员迅速增多,由此引发的诸多社会问题在迅速累积。这些问题的存在,对于中国社会的安全运行和健康发展构成程度不同的威胁。因此,如何基于公正的理念建立社会政策体系,避免经济政策左右一切,使社会公正程度的提升和社会财富的积累形成一种同步化的状态,实现社会的公正和健康发展,就成为中国社会面临的迫切问题。

就中国的社会政策体系化建立而言,需要做的事情很多,其中一项必不可少的重要内容就是应当对建国以来中国社会政策的基本发展脉络、基本特征以及基本走向进行必要的梳理和分析。应当看到,建国50多年来,基于特定的时代背景和理念依据,中国在社会政策方面进行过许多有益的探索和努力,积累了大量的经验和教训。因此,认真分析、总结这些经验和教训对于我们制定系统、有效而且是具有现代意义的社会政策大有裨益。

## 一、社会政策的概念和影响因素

所谓社会政策,是指以公正为理念依据,以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会的整体福利为主要目的,以国家的立法和行政干预为主要途径(但不是惟一途径)而制定和实施的一系列行为准则、法令和条例的总称。

社会政策的具体内容是在不断丰富的。起初,人们对于社会政策具体内容的理解比较单一,一般只限于狭义上的“社会福利”(资源分配)。随着社会发展的逐渐深入,人们越来越感到社会福利同社会权利密不可分,因而社会政策还有必要包括社会成员基本权利和社会地位方面的内容,亦即“社会关系”方面的内容(王卓祺、雅伦·获加,1998)。简言之,凡是同社会成员的基本权利和社会福利息息相关的政策都应纳入社会政策的关注视野。社会政策的具体内容应当包括:社会救助、救灾、社会保险、医疗卫生服务、就业、妇女儿童保护、性别平等、种族(民族)平等、老年人权益、房屋住宅、劳资关系、劳动者工作保护

条件、人口政策、婚姻家庭保护、残疾人福利保障、孤儿抚养、退伍军人优抚与安置、职业训练、义务教育政策,等等。

公正与社会政策是密不可分的。从一定意义上讲,公正与社会政策是一件事情的两个方面。公正是社会政策的基本理念依据。现代意义上的公正是在自由、平等、社会合作等理论依据的基础之上,强调“给每个人他所应得”。对于一个社会来说,公正具有重大的意义。“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样”(约翰·罗尔斯,1988)。但是,我们同时还必须看到,公正毕竟只是制度安排的一种基本价值取向、一种基本的规则,它需要通过一定的载体方能在现实社会中体现出来。就社会层面而言,公正必须通过社会政策体系才能具体体现。正是从这个意义上讲,社会政策是公正在社会领域的具体化,公正的社会功能在很大程度上是通过各种各样的社会政策来实现的。“如果我们真正关心社会正义,我们就要把它的原则应用到个别地或者整体地产生贯穿整个社会的分配后果的亚国家制度上去”(戴维·米勒,2001:13)。

基于对公正理念的不同理解,处在不同的社会历史情境会造成有所差别的社会政策。从1949年到现在的50多年间,中国社会政策的演变留下了一条十分清晰的轨迹:在1978年前,同朴素的平等理念、平均主义的行为方式以及种种历史条件相适应,中国的社会政策开始初步形成,并对中国社会产生了广泛而深远的影响,同时呈现出诸如非现代性、非规范性、非一体化和非持续性的特征;1978年以后的20多年,与现代的公正理念逐渐形成以及现代化和市场经济的初步发育相适应,中国现代意义上的社会政策开始逐渐形成,并由单项的、零散的社会政策日益趋向于体系化、规范的社会政策。

## 二、建国30年中国社会政策的主要进展

对于中国的整个历史来说,1949年至少发生了两件意义极为重大、影响极为深远的事情:一是民族的独立和国家的统一;二是社会的重构。从鸦片战争到1949年的100多年间,中国饱受外国侵略者的侵害,处在半殖民地半封建社会的困苦、屈辱状态中,国家分裂,战乱频繁,社会动荡。因此,“恢复中国的伟大所必需的全国统一是所有爱国的中国人衷心渴望的目标”(J. R. 麦克法夸尔,1989:69)。经过几代人的奋斗,中国终于获得了独立和统一。中国民众由此获得了一种前所未有的自豪感。接着,在50年代前期,中国完成了大规模的社会重构工程:中国社会摧毁了延续了两千多年的私有制,确立了社会主义的指导思想,制定了激动人心的社会主义建设蓝图。

也正因为如此,中国共产党和中国政府特别注重人民大众的社会平等地位、基本权利和基本权益。这一时期,围绕人民大众的社会平等地位、基本权利和基本权益,围绕社会成员一些最基础性的需要,中国政府制定并实施了许多社会政策。<sup>①</sup>其中,有些社会政策得到了广泛实施并取得了深远影响。

### 1. 围绕女性解放而制定和实施的社会政策

在中国封建社会,妇女的地位极其低下,生活极为悲惨。经济上,妇女没有财产所有权和继承权,甚至出嫁时的嫁妆也不得完全归自己所有;政治上,不准妇女参政议政;生活上,没有自己独立的人格,必须遵循“三从四德”的礼教。虽然从近代开始就有许多先进的人士倡导妇女解放,试图改变妇女的悲惨状况,但由于没能将女性解放运动同整个社会的改造结合起来,因而其影响是有限的。

1949年以后的近30年间,通过相关社会政策的制定与实施,中国女性的实际境况发生了翻天覆地的变化。首先,享有与男子平等的法定权利。1950年5月1日新中国颁布实施的第一部基本法《中华人民共和国婚姻法》规定,新中国废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻,实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等、保护妇女和子女合法权益的新民主主义婚姻制度。这就摧毁了几千年

<sup>①</sup> 正是从这个意义上讲,同大多数国家不同,新中国建国后,前30年社会政策的关注对象从一开始便超出了狭义的社会福利范围。

来的封建婚姻制度,从法律上保障了妇女的婚姻自主权,提高了妇女在家庭中的地位。以后相继出台的一系列相关的法律法规都规定:妇女享有与男子平等的政治权利、文化教育权利、劳动权利、财产权利、人身权利、婚姻家庭权利,等等。第二,妇女就业人数大幅度提高。1949年以后的近30年间,中国妇女的就业人数迅速增加。以全民所有制单位为例,1949年女职工的人数为60万人,1977年剧增至2036万人(《中国劳动工资统计资料(1949—1985)》,1987:32)。第三,广泛地参政议政。妇女全面参与国家和社会事务的管理,积极参加人民代表大会、政治协商会议、人民政府和司法机构的活动。第四,重视妇女的健康保健。中国政府对女职工采取了全面的劳动保护措施,如城市女职工中85.3%的生育妇女都享有三个月的带薪产假(国务院新闻办公室,1994)。1950年全国县及县以上的妇幼保健院、儿童医院机构数为2880个,1976年上升至7952个;1949年全国妇幼保健所、站机构数为9个,1976年上升至2239个(《中国妇女统计资料(1949—1989)》,1991:480、481)。

这一时期中国妇女的解放有着巨大的历史意义,这既是真正人道主义的体现,是平等、自由理念在现实社会中的实现,同时也是对中国人力资源的巨大开发。这种积极的影响一直延续至今。2000年,中国女性经济活动参与率高达72.7%,居欧亚各个国家之首(联合国开发计划署,2002:228—230)。在众多的后发国家中,中国在女性解放方面的成就明显居于领先地位。

## 2. 有关大众教育的社会政策

1949年以前,中国的教育十分落后。全国80%以上的人口是文盲,学龄儿童入学率只有20%左右,劳动者很少能进入学校学习。全国各级各类学校学生仅占全国人口的5%左右,而且教学设备十分缺乏,教材陈旧落后。这一切是同当时落后的经济基础、落后的社会结构以及落后的教育观念相适应的(国家统计局编,1989:71)。

1949年之后的30年间,党和政府十分重视国民的教育工作,制定和实施了許多相关政策,促进了大众教育的兴起和发展,并对中国的社会经济产生了重大的影响。50年代初,中国开始实行一切学校“向工农开门”的方针。1950年12月,政务院发布《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》;1951年2月,教育部颁发了《举办工农速成中学暂行实施办法》和《工农干部文化补习学校暂行实施办法》,以此为契机,中国开始创办工农速成中学。1956年3月,中共中央、国务院发布《关于扫除文盲的决定》,要求各地按照当地情况,在5或7年内基本上扫除文盲;要求2—3年扫除机关干部中的文盲,3或5年扫除工厂、矿山、企业职工中的文盲95%左右;5或7年基本扫除农村和城市居民中的文盲,即扫除文盲达到70%以上;扫除文盲的对象以14—50岁的人为主(中华人民共和国教育部《中国共产党教育理论与实践》编写组,2001:339)。中国在城市和农村大规模地设立了各种类型的文化扫盲班,创办了各种职业学校;在中等以上的学校设立了人民助学金制度。

这一时期,虽然大众教育的发展在一定意义上是以轻视、妨碍高等教育的正常发展为代价的,而且这一时期的大众教育在质量及具体思路上也存在着一定的问题,有时明显地违背了教育规律,但是不能否认的是,就总体而言,这一时期的大众教育取得了十分显著的成就。1949年,中等学校有在校生126.8万人,1976年上升至5905.5万人;1949年,小学在校生2439.1万人,1976年上升至15005.5万人(国家统计局编,1989:435、436)。70年代末80年代初,中国城市的文盲率为16.4%,农村的文盲率为34.7%。相比之下,同为后发大国的印度,其城市文盲率则是34.9%,农村文盲率是67.3%;巴西的城市文盲率为16.8%,农村文盲率为46.3%;埃及的城市文盲率为39.7%,农村文盲率为70.6%(国家统计局国际统计信息中心编,1991:125)。显然,中国的大众教育在后发国家尤其是后发大国中走在了前列。这不仅提升了整个民族的文化素质,而且为以后高等教育的正常发展、为中国整个教育事业的协调发展乃至为中国社会经济今天的全面发展奠定了比较扎实的基础。

在建国30年间的诸项社会政策中,还包括一些尽管对以后的借鉴意义算不上十分明显,但在当时却有着十分积极的意义的政策。这主要表现在以下几个方面:

### 第一,社会救助政策。

新中国建立后,党和政府十分重视社会救助问题。1954年颁布的《中华人民共和国宪法》明确规定:“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”(中共中央文献研究室编,1993:540)。

在城市,社会救助政策的基本方针是“生产自救,群众互助,辅之以政府必要的救济”(孟昭华、王明寰,1986:293)。建国初期,政府把120万分散的流民从8个城市送回原居住地;向121万城市居民提供了救济(黄黎若莲,1995:41)。1952—1958年,在全国范围内实行了职工生活困难补助政策。补助的形式是现金和实物相结合。1957年国务院发布的《关于职工生活若干问题的指示》规定:“对于遇到特殊事故而生活上发生困难的职工,应当给予适当补助。企业中这项补助工作可由工会负责。除了工会掌管用于困难补助的经费以外,企业行政可以在企业奖励基金中提取10%作为困难补助,拨交工会合并使用”。对于“事业、机关职工的困难补助工作,由人事部门和工会负责,所需经费由福利费中开支”(袁伦渠主编,1990:201)。同时,全国总工会发出了《职工生活困难补助办法》,对职工困难补助的原则、对象、办法和经费来源等做了具体的规定(袁伦渠主编,1990:201)。1961—1963年3年困难时期,各地政府加强了对困难职工的补助和救济。1965年国务院224号文件规定:对于年老体弱、无依无靠并符合其他条件的一些退职职工和老职工,由民政部门发给本人原标准工资40%的救济,医疗费补助2/3,简称之“百分之四十的救济”。另外,在这一时期,国家还兴办了许多福利机构,以收养无依无靠的孤老残幼。截至1965年底,亦有综合性的社会福利院和专业性的儿童福利院、精神病人福利院等819个(孟昭华、王明寰,1986:295、301)。

在农村,社会救助政策主要围绕着“五保”内容而展开,主要采取集体供养并辅之以国家必要救济的方式。1956年1月,中共中央政治局提出了《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(草案)》,其中对农村的社会救助作了规定:“农业生产合作社对于社内缺乏劳动力,生活无依靠的鳏寡孤独的农户和残废军人,应当在生产上和生活上给以适当的安排,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使这些人的生养死葬都有指靠”(中共中央文献研究室编,1994:47)。据此,以后逐渐形成了较为完整的保吃、保穿、保住、保医、保葬(对孤儿实行保教)的“五保”制度。在农村的许多地方,还兴办了敬老院,对五保户进行统一供养。另外,1956年公布的《高级农业生产合作社示范章程》还规定:“合作社对于因公负伤或者因公致病的社员要负责医治,并且酌量给以劳动日作为补助;对于因公死亡的社员家属要给以抚恤”。“对于遭到不幸事故、生活发生严重困难的社员,合作社要酌量给以补助”(中共中央文献研究室编,1994:422—423)。

## 第二,劳动保险及福利政策。

1949年9月29日中国人民政治协商会议通过了具有宪法性质的《共同纲领》。其中的第三十二条规定:“人民政府应按照各地各业情况规定最低工资。逐步实现劳动保险制度”(中共中央文献研究室编,1992:8)。这就为以后建立全国劳动保险制度提供了基本的法律依据。1950年10月,政务院公布了《中华人民共和国劳动保险条例》草案,组织全国职工进行讨论。政务院于1951年2月26日正式公布了《中华人民共和国劳动保险条例》,1953年1月2日又公布了修改条例并开始实施。这一条例是新中国第一部有关社会保险的法规文件,主要是针对企业职工的。《保险条例》对于参加劳动保险的对象、劳动保险金的筹措方式及管理方式、各种劳动保险待遇(伤残、疾病、生育、年老、死亡等保险以及对职工供养的直系亲属的待遇)、享受优异劳动保险待遇以及劳动保险的执行与监督等方面的内容均作了比较详细的规定。条例的公布和实施,受到了全国广大企业职工的热烈的欢迎。1956年,《保险条例》实施范围再次扩大,国营企业加入这一保险的职工达1600万人,为1953年的4倍;签订集体合同的职工有700万人。全国国营、公私合营、私营企业职工总数的94%享受到了这一保险(冯兰瑞等,1997:59)。

建国之初,大多数国家机关、事业单位的职工仍然实行供给制。50年代前期逐步改为工资制。与之相适应,国家机关、事业单位的各种劳动保险制度陆续建立起来(见表1)。到1957年,享受公费医疗

的职工已达 657.2 万人,享受劳动保险的职工达到 1150 万人(袁志刚等,1998:66)。

表 1 国家机关、事业单位职工的劳动保险政策

公布时间	条例名称
1950 年 12 月	《革命工作人员伤亡抚恤暂行条例》
1952 年 6 月	《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》
1952 年 9 月	《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法的规定》
1955 年 4 月	《关于女工作人员生育假期的通知》
1955 年 11 月	《国家机关工作人员退休处理暂行办法》

资料来源:袁伦渠主编,1990:199。

50 年代后期至 60 年代前期,政府对城镇的劳动保险及福利政策进行了一些调整,例如:统一了企业和机关的退休制度和辞职规定;改进了医疗保险制度;确定了职业病患者的保险待遇;改进了城镇集体企业的劳动保险政策等等。

50、60 年代,在城镇还为职工举办了各种集体福利事业,如职工食堂、托儿所、浴室、理发室等等;对职工实行了多种补贴,如上下班交通补贴、住房补贴、水电补贴、取暖补贴等等;建立了职工文化福利事业,如修建了工人文化宫、俱乐部、图书馆等等;投资建设职工住房,改善职工的居住条件。

### 第三,就业政策。

这一时期,党和政府十分重视就业问题。尤其是当时流行的理论观点认为,失业现象是资本主义制度下的产物,在社会主义社会不存在失业问题,这就使得党和政府更加注重消除失业现象,想方设法地保证城市居民的就业。

在城镇就业的具体措施上,主要是采取了劳动力的统一招收和调配制度。从 50 年代中期以后,取消了企业和事业单位在招工、用工方面的权限,将调配劳动力的权限集中于劳动部门。这就在宏观方面完成了在全国范围内劳动力的统一配置,同时,在微观层面上则形成了企业用工中的固定工制度。其最大特点是企业在用工方面“能进不能出”,不能以任何经济性原因裁减其多余的职工(袁志刚等,1998:40)。在城镇职工中以固定工为主,而且人数占绝对比重,1957 年其比重为 91.8%,1960 年为 84.5%,1965 年为 90.3%,1970 年为 86.1%,1975 年为 87.8%,1978 年为 84.3%(国家统计局社会统计司,1987:26—33)。另外值得提及的是,在 50、60 年代,还曾断断续续地尝试过招收“亦工亦农”的临时工和合同工,以弥补固定工制度的缺陷。

当时,城镇在就业问题上处于两难的境地。一方面,城镇每年新增劳动力的数量较大,而中国城市化、工业化的水平均较低,因而即便是在城镇也不可能实现充分就业;另一方面,当时人们所奉行的理念认为社会主义社会不存在失业现象,因而不允许失业。为了解决这个两难问题,当时采取了一种不得已而为之的办法:将城镇的多余劳动力向农村分流,向农村转嫁城镇的就业危机。为此,先后有两次大的举动,均发生在 60、70 年代。60 年代初,随着国民经济的大幅度滑坡,中国进行了自 1949 年以来的第一次大规模的城镇人口分流。通过各种强有力的举措,60 年代初期将 2000 多万城镇职工下放到了农村,从而在一定程度上减缓了城镇的就业压力(王春光、孙晖,1997:46)。60—70 年代,通过各种组织、动员、宣传活动,中国开始了酝酿已久并且早已小规模存在的又一次城镇人口向农村大规模分流的举动——城镇知识青年的“上山下乡”。1962—1979 年,有 1776.48 万知识青年通过“插队”、“到集体场队”、“到国营农场”的形式,实施了“上山下乡”的举动(国家统计局社会统计司,1987:110)。

除上述政策外,这一时期中国在社会政策的其他许多方面,如计划生育设想、学生健康、农村合作医疗、公共医疗、救灾等问题上,均进行过一些有益的尝试,积累了一定的经验和教训。

建国 30 年中国在社会政策方面的努力,开启了真正保护民生、关注民生的先河,因而具有重大的现实意义和深远的历史意义:其一,在劳动者群体基本权利的保护方面,在劳动者群体平等社会地位的维护方面,这一时期的社会政策满足了当时人们最为迫切的需求,起了不可替代的作用。其二,在中国民

众基本生计、就业以及受教育机会的保证方面,应当说这一时期的社会政策是卓有成效的。1987年,根据对130个国家和地区的统计,中国的人均国民生产总值居世界后列,但中国的人文指数却步入了“人文发展水平高的国家和地区”(国家统计局国际统计信息中心编,1991:118)。其三,在积极推动当时的现代化建设方面,社会政策最大限度地起了其应有的作用。

### 三、建国30年社会政策的主要特征及不足

中国当时特殊的时代背景以及当时人们对于公正的特定理解,使得建国30年社会政策呈现出以下明显特征和不足:

#### 1. 具有浓厚的平均主义成分

在改革开放以前的30年,人们对于公正的理解不是完整地以个体人的自由、平等以及社会成员之间的合作为基本出发点,而是基于十分朴素的平等观,片面地、几乎完全是以社会整体为基本出发点,而且,这里的社会整体又被具体化为过去被压迫、被剥削的劳动阶级。当时,在涉及平等的保护问题上,侧重于“社会平等”亦即劳动阶级之间的平等,而不是个体人之间的平等(因为每个劳动者都是从属于特定的劳动阶级的);在涉及到集体或整体同个人的关系问题上,毫无疑问地是以集体或整体为第一位,强调个人对于集体或整体的服从甚至是无条件的绝对服从。而对“个体人”的忽视,必然会走向平均主义,即注重人与人之间的相似性和一致性,着力于社会成员之间收入状况、生活状况、发展状况的“平均主义”取向的努力。另外,当时的经济水准十分低下,各种生活资源、发展资源十分匮乏,因而从国家的角度来讲,也只能是以平均主义的方式来分配各种主要的资源,以便使整个社会能够在低水平条件下保持一种“均衡”的状态。最后,中国社会当时实行的是计划经济体制,而且又刚刚结束供给制,因此,国家很容易,同时也习惯于实施“整齐划一”的平均主义的资源分配方式。

这种平均主义的取向和做法在建国30年的社会政策中得到了比较充分的体现,突出表现在收入政策和就业政策两个方面。其一,在收入政策方面。尽管当时也主张按劳分配,但实际在很大程度上是实施促成收入不断平均化的工资政策。从表2中可以看到,1952年国民经济各部门中工资收入最高的是城市公用事业部门,最低的是农、林、水利、气象部门,两者只相差1.7倍;1975年,工资收入最高的是建筑业和资源勘探部门,最低的仍是农、林、水利、气象部门,两者差距降至1.53倍。即便收入的平均化倾向已经十分严重,但国家决策者仍然觉得收入差距偏大,仍需要进行必要的矫正。比如,1957年毛泽东在《论十大关系》一文中就指出:“关于工资,最近决定增加一些,主要加在下面,加在工人方面,以便缩小社会行为两方面的距离。”(毛泽东,1999:28)其二,就业政策。当时的就业政策在很大程度上保证了城市居民中适龄劳动力在工作及收入上的“人均一份”。但是,从现实的角度来看,城市每年新增的劳动力数量很大,而就业岗位数量却相对较少。为了解决这些难题,当时主要采取了两种办法。一种是“实行合理的低工资,尽量使大家都有饭吃,这也就是我们常说的‘三个人的饭,五个人吃’的意思”(周恩来,1994:574)。这种办法实际上是将显形失业转化成隐形失业。另一种办法是采取反城市化的举措,将城市大量新增的劳动力迁往农村,也就是组织知识青年“上山下乡”。尽管知识青年的“上山下乡”是一种反城市化的举动,是同现代化趋势相左的,但在当时却是一举两得的事情,既解决了城市大量失业劳动力的问题,又在某种形式上缩小了“三大差别”,实现了平均主义式的理想。

由于包含了过多的平均主义成分,使得当时的社会政策具有明显的负面效应。从一定意义上讲,始料不及的是,本意是要消除旧有的社会不公现象,却造成了一种新的社会不公现象。当时的社会政策尽管试图消灭剥削,但在实际运作中却是在鼓励另一种类型的剥削,即能力相对较弱者对于能力相对强者、贡献较小者对贡献较大者的剥削。显然,这是从另一个方面严重地违背了现代公正的基本规则。另外值得人们注意的是,当时的社会政策由于过于强调生活状态的相似性和一致性,因而难免压抑了社会成员个性化的发展,限制了社会成员发展的潜能,从而进一步严重抑制了社会发展的活力,严重降低了

经济发展的效率。“首先,这种制度最初的基金只是来源于税收与企业的收入,工人们并不关心社会保障的成本,从而造成了经济和政治的双重变形。第二,压在企业身上的津贴给付的财政负担和行政负担阻碍了企业的运营效率和在现代经济中的竞争力的提高”(尼古拉斯·巴尔,2003)。当时中国的社会经济发展之所以缺乏效率、缺乏可持续性,一个重要的症结便在于此。

表 2 国民经济各部门职工平均工资

年份	合计	工业	建筑业和资源勘探	农、林、水利、气象	运输和邮电	商业、饮食业、服务业和物资供销	城市公用事业	科学、文教、卫生	金融保险	机关团体
1952	446	515	564	375	583	360	634	368	458	376
1955	534	600	612	461	645	443	610	448	512	479
1960	528	538	581	364	618	449	564	518	543	615
1965	652	729	730	433	774	579	701	598	624	684
1970	609	661	650	419	709	553	660	555	588	678
1975	613	644	704	460	699	562	639	574	637	652

资料来源:国家统计局社会统计司,1987:157。

## 2. 对民众基本权利的重视甚于对民众基本生活质量需求的保障

相对而言,这一时期中国的社会政策对民众基本权利的重视程度明显超过对民众基本生活质量需求保障的重视程度,两者形成了较为明显的对比。在涉及到民众基本权利的社会政策方面的政策力度较大,内容比较丰富,舆论宣传的声势也很大,况且还有相应的专门机构如工会、共青团、妇女联合会、农民协会等组织予以组织实施。正因为如此,这一时期中国有关民众基本权利方面的社会政策能够取得比较明显的成就。而这一时期中国有关民众基本生活质量需求方面的社会政策就总体而言则显得力度不够,涉及面不宽,声势不大。表现在:其一,涉及人民生活方面的资金投入比重过小。例如,在全民所有制单位,职工的劳保福利费用总额相当于工资总额的比重呈历年下降的趋势,1953年为16.3%,1955年为17.3%,1960年为14.0%,1965年为12.6%,1970年为12.3%,1975年为12.0%(国家统计局社会统计司,1987:189)。其二,实行消极的收入政策。这一时期实行的是低工资政策。从表3中我们可以看到,这一时期职工工资增长幅度极为缓慢,几乎处在一种停滞的状态。如果按可比价格计算,全部职工平均工资指数以1952年为100,到1977年该指数仅仅上升至110.4(国家统计局,1989:457)。其三,相关社会政策的内容十分简单。这一时期同民众基本生活质量需求方面相关的社会政策一般只限于社会救助、劳动保险、工资、户籍制度、生存性物品供应等等,而像优生保健法、公益事业法、资源和环境保护法、职业训练法、国民住宅条例、义务教育法等法规均付之阙如。如果从社会政策的类型着眼,这一时期同民众基本生活质量需求方面相关的社会政策只是属于“生存型的社会政策”,远远不是“发展型的社会政策”。

之所以会出现对民众基本权利的重视甚于对民众基本需求的保障这种现象,究其原因主要在于:其一,劳动大众基本权利高于一切的普遍观念。当时的人们普遍认为,正是为了获得民族独立、为了消灭阶级剥削和阶级压迫、为了劳动大众的解放,新中国才得以建立。新中国最为重要的使命应当是劳动大众当家作主,保护民众的基本权利。也正因为如此,建国30年人们基于特有的对社会公正的理解,其具体体现就是从消灭人剥削人、人压迫人的高度来制定社会政策。与之相适应,有关维护民众基本权利方面的社会政策也就呈现出一种相对强势的状态。其二,不重视民众的基本生活质量。当时是短缺经济时代,国家缺乏必要的财力来重视民众的基本生活质量需求问题。然而需要注意的是,当时至少还有两个因素直接妨碍着对民众基本生活质量需求的重视。一是对于世俗化进程的排斥。在建国后的30年间,整个社会所倡导并予以努力实施的是个人对社会、对集体的无条件“奉献”,倡导的是精神需求重于物质需求。在这样的背景之下,国家不可能看重同民众基本生活质量需求相关的社会政策。二是对“长远利益”和“眼前利益”关系的解释。当时是把美好的生活当作十分久远的目标亦即人民的“长远利益”来看待,而把社会成员现实的、切身的生活当作“眼前利益”来看待。至于“长远利益”和“眼前利益”的关

系问题, 社会所提倡的是“长远利益”高于“眼前利益”, 为了“长远利益”必要时甚至可以牺牲“眼前利益”。“当目前国家需要集中主要力量建设重工业、奠定社会主义基础的时候, 我们全国人民都必须把注意的重点放在长远利益上面。我们不能只看到眼前的利益而忽视了长远的利益。为着我们子子孙孙的幸福, 我们不能不暂时把许多困难担当起来”(周恩来, 1954)。既然不看重人民的“眼前利益”, 那么也就自然不看重当时的民众基本生活质量的需求了, 也就不可能制定与实施相关的社会政策。

### 3. 社会政策的非全民性

社会政策是面向全体社会成员的, 理应具有普惠性亦即全民性。但是, 为了解决工业化和资源极为匮乏之间的矛盾, 当时中国实施的是一种有所差别的社会政策。社会被人为地分为不同的板块, 同一板块内实行相同的社会政策, 不同板块之间的社会政策有着明显区别。

社会政策的这种非全民性, 在城市和农村两个不同的板块中得到了充分的体现, 使得这一时期中国的社会政策具有明显的二元性特征。总的来说, 社会政策惠及农村板块的内容无法同城市相比, 农村与城市在社会政策方面形成了巨大的落差。体现在: 其一, 严格的城乡身份区分政策。国家通过严格的户籍制度将城市和农村分为两个相互隔绝的生活板块。1958年1月, 国家公布了全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》。该《条例》规定“城市、水上和设有派出所的镇, 应当每户发给一本户口簿。农村以合作社为单位发给户口簿……公民由农村迁往城市, 必须持有城市劳动部门的录用证明, 学校的录取证明, 或者城市户口登记机关的准予迁入的证明, 向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”(中共中央文献研究室编, 1995: 17、18)。这些规定阻止了农村居民向城市的流动, 从而将中国社会的全部成员分别归为城市居民和农村居民这样两大身份系列。其二, 城市居民所享受的各种保障和福利政策要远远优于农村居民。城市居民凭借国家发给的粮证、煤证、油票、肉票等等可以买到由国家统一提供的低价生活资料。城市职工以及其他许多城市居民可以享受或部分享受公费医疗, 许多城市居民还可以享受诸如低价租借住房、子女入学入托, 甚至包括就业等种种保障福利。

非全民性的社会政策所产生的负面社会效应是巨大的。1949年以前, 中国社会的城乡二元经济结构已经存在, 城乡之间的发展就已存在着严重的不平衡现象。建国30年非全民性社会政策的实行, 加大了城乡差距, 固化了城乡二元经济结构, 使城乡之间的不平衡发展程度达到了空前的状态。

### 4. 社会政策的不规范性

应当承认, 在50—60年代, 中国共产党毕竟刚刚开始执政, 从其基本意识和基本方式来看, 尚未从一个“革命党”完整地转换为一个“执政党”, 尚未从“斗争意识”中完整地转换为“建设意识”, 其执政的经验明显不足, 尤其是现代化建设的经验和知识准备严重匮乏。正因为如此, 这一时期的社会政策呈现出明显的不规范色彩。这主要表现在: 其一, 缺乏多方的参与。在社会政策的形成过程中, 理应让多方人员尤其是利益相关的人员参与, 使之能够比较充分地表意以维护自己的权益。但是, 在建国30年社会政策的制定过程中, 大多是由党和政府来直接决定的, 民众的参与及表意的渠道十分有限。这在某种程度上使不少社会政策缺少了起码的合法性(正当性)。其二, 缺乏基础意义上的科学性。比如, “大跃进”期间有关农村公共食堂的政策便是比较典型的心血来潮之作, 缺乏事先周密的信息收集与案例分析。另外, 当时许多社会政策尽管在出台时也比较慎重, 但是却缺少相关的评估机制和修正机制, 因而长期得不到必要的纠正。比如, 知识青年“上山下乡”政策、不合理的户籍政策等等, 都长时间地起着负面作用, 但却一直没有得到应有的纠正。其三, 行动主体过于单薄。由于计划经济体制的存在, 且政府几乎垄断了一切社会资源, 因而中国社会诸如“第三部门”和社区层面的力量不可能生长。在这样的情形之下, 社会政策的行动主体只能是政府以及具有准政府性质的工会、青年团以及妇女联合会等组织。

### 5. 社会政策的实施往往借助于社会动员来完成

这一时期社会政策的实施是同社会动员紧密相联的。党和政府十分重视运用社会动员的方式来实施社会政策。从中华人民共和国第一部宪法、第一部婚姻法、第一部劳动保险法规的实施, 到文化扫盲、女性解放, 均是借助了社会动员(具体表现为群众运动)的方式。20世纪60年代开始的大规模的“上山



下乡”运动更是通过社会动员的方式予以实施。类似的做法既反映了当时适应于中国民众实际状况的管理方式特征,也反映了中国社会决策层在社会政策方面急于求成的心理状态。

运用社会动员的方式来实施社会政策的做法利弊兼具。从积极的方面看,高强度地运用社会动员的方式实施社会政策,由于社会取向的相对单一和社会成员行为的相对一致,因而可以有效地减小多种阻力,容易取得面积大、见效快的效果。这一时期中国社会女性解放运动之所以能够迅速展开,大众教育之所以能够较有成效的推进,平等的民族关系之所以能够迅速确立,其他多种社会政策之所以能够迅速有效的实施,究其原因同社会动员的方式密切相关的。从消极的方面看,高强度地运用社会动员的方式实施社会政策,难免会产生许多十分明显的弊端,甚至会留下一些后遗症。这主要表现在:其一,对个人实际需求和权利的损害。社会是由无数个体人所组成的。个体人之间存在着种种差异,有着自己一些特殊的需求;个体人均应有自己的权利。应当看到的是,在这一时期社会动员的高潮中,出于高度整合的惯性,整个社会难免会进一步产生整齐划一的“社会成员”模式,从而程度不同地轻视甚至忽略了个体的实际需求,侵害了个体的基本权利。这种做法同社会政策的基本目的是相左的。其二,对于社会政策的实施操作有着负面的影响。从操作的层面来看,在缺乏科学设计、缺乏科学运作机制的情形之下,采取高强度社会动员、群众运动的方式来促成社会政策的实施,其结果必定会使社会政策实际效果当中的水分较多,成果也难免要粗糙一些。其三,加重错误社会政策的负面效果。当时,有些社会政策如“知识青年上山下乡”政策等明显是错误的。但是,由于这些社会政策是同高强度的社会动员紧密相联,而高强度的社会动员可以说是集中了全社会的力量来强行推行这些社会政策,其结果必然是加剧了错误社会政策的负面社会效应。

#### 四、改革开放以来社会政策的主要进展

改革开放以来,中国社会政策的进展主要表现在三个方面:一是社会政策基本理念及取向的转变;二是一些具体的社会政策取得了明显的进展;三是社会政策呈现出一种比较体系化的迹象,而且其中的许多内容开始同国际接轨。

##### 1. 社会政策基本理念及取向的转变

改革开放以来现代化和市场经济的正常发育,使得中国社会政策的基本理念和基本取向发生了重大的变化,即:由以往平均主义的基本取向转变为现代公正意义上的基本取向。对此,可以作如是理解:其一,改革开放以来,个体人意识逐渐确立,“个体人”逐渐从“整体人”当中剥离出来。就个体人和社会整体之间的关系来说,个体人具有前提性的意义。在1978年以前的30年间,计划经济体制的现实背景,使得中国在社会整体和个体人的关系问题上,几乎完全是以社会整体为基本出发点而忽视了个体人的基本价值,忽视了其“独立”存在的意义,个体人几乎消失在“国家”和“集体”之中。于是,当时社会政策的基本理念和基本取向只能是平均主义和“身份等级制”,与之相适应,社会政策受益对象只能是带有极大“抽象意义”的“社会整体”、“阶级”,而不是具体组成社会的无数个具体的社会成员亦即无数个“个体人”。个人几乎完全隶属于社会整体或是特定的集体如“单位”。改革开放以来,随着现代化进程和市场经济进程的推进,中国社会当中的个体人与社会整体之间的关系发生了重大转折。与之相适应,平均主义的取向及做法逐渐被社会所遗弃,“单位制”现象迅速消失,身份等级制现象逐渐瓦解,个体人逐渐从社会整体亦即“整体人”中剥离出来。在这样的情况下,具体的社会成员便成为社会政策的真正服务对象,个体人便成为制定社会政策的基本立足点。另外值得注意的是,既然是以具体的个体人为社会政策的基本出发点,那么,重视民众的基本生活需求也就必然成为社会政策的重要内容,重视社会的全面进步、重视社会质量的不断提升也就必然成为社会政策的基本目标。其二,现代意义上的公正的基本准则成为社会政策的基本理念和依据。现代意义上的公正由几项基本规则所共同构成的一个有机体系:基本权利的保证,亦即底线保证的规则;机会平等的规则;按照贡献进行分配的规则;必要的一次分

配后的再调剂,亦即社会调剂的规则。由于社会政策是公正理念和规则的直接体现,因而公正的前述四个基本规则也就相应地成为社会政策具体内容的四个维度。虽然中国现阶段社会政策的发育尚处在较初级阶段,但是作为一种基本取向和趋势,中国的社会政策沿着这个方向的发展则应是确定不移的。

中国的社会政策基本理念及取向得以转换的意义至关重要。这是改革开放以后中国的社会政策取得一系列重要进展的前提条件。

## 2. 一些具体社会政策的进展明显

在这一时期,一些由迫切的现实问题直接引发的社会政策取得了重要的进展,尤其是某些用行政手段便可在很大程度上奏效的社会政策更是获得了十分明显的进展。主要表现在:

第一,计划生育政策。1978年以前,党和政府尽管也程度不同地注意到了中国人口问题的严重性,但始终没有将之作为一项重大的政策明确提出来。1978年以后,随着人口数量增长高峰期的到来,中国的社会经济面临着空前的巨大压力。在这种情况下,党和政府开始将计划生育问题作为一项基本的国策来看待,而且持续不懈。1980年9月,中共中央发表了《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》,提倡一对夫妇只生育一个孩子(中共中央,1982:535)。1995年,中国政府制定了《中国计划生育工作纲要(1995—2000年)》,对计划生育工作深入发展的任务、目标、原则和措施提出了明确的要求。2000年,中共中央和国务院作出《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,确定了“今后十年人口与计划生育工作的目标和方针”,提出了“完善人口与计划生育工作的调控体系和相关社会经济政策”,提出了“建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制”(中共中央、国务院,2001:1160)。自20世纪70年代末开始,中国共产党历次全国代表大会和历次政府工作报告均将计划生育政策作为重要的工作内容加以回顾和布置,与之相适应,各级党组织和政府也都是将计划生育政策的落实作为极为重要的工作来对待。中国的计划生育工作获得了长足的发展,取得了十分明显的成效。中国的人口自然增长率从1978年的12%下降到2001年的6.95%(国家统计局,2002:93)。可以说,在这一时期中国的各项社会政策中,计划生育政策的进展是最为突出的。

第二,环境保护政策。1978年以前由于种种原因,中国社会几乎没有意识到环境保护问题的重要性,中国在环境保护方面严重“欠账”。1978年以后,随着大规模经济建设进程的推进,中国的环境质量迅速下降,已经严重影响到社会发展的整体质量和人民的具体生活质量,因而环境保护问题日益凸现。党和政府对于环境保护问题日益重视,出台了一系列有关环境保护的重大决策和措施。1986年通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》开始将环境保护问题单列一章。1990、1995年分别通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》和《中共中央关于制定国民经济和社会发展“八五”计划和二〇一〇年远景目标的建议》也将环境保护问题单列。1994年,中国政府批准了《中国21世纪议程》。这是世界上第一部国家级的可持续发展战略。1998年11月,中国政府发布了《全国生态环境建设规划》,制定了20世纪末到21世纪中叶生态环境建设的近期目标、中期目标和远期目标(国务院,2000:603)。此期,中国在环境保护方面社会政策的密度之高、种类之多实属罕见。此外,中国还加入了一系列的国际环境公约和议定书。客观地说,这一时期中国在环境保护方面的社会政策可以说是一切从头开始,从无到有,从有内容到比较体系化。

第三,扶贫政策。中国在社会政策方面比较早地注意到农村的贫困问题。1984年,中共中央和国务院就发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,围绕着“进一步放宽政策”、“减轻负担,给予优惠”、“增加智力投资”等思路,提出了一系列具体的扶贫政策(中共中央、国务院,1986:539)。1994年,国务院公布了著名的以消除农村贫困问题为目标的《国家八七扶贫攻坚计划》,决定“从1994年到2000年间,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,基本解决当前全国农村8000万贫困人口的温饱问题”(国务院,1996:772)。1996年中共中央和国务院作出了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,就进一步落实《国家八七扶贫攻坚计划》提出了明确的要求。国家采取的种种农村扶贫政策,在这一时期取得了比较明显的成果。除了农村扶贫问题外,中国社会自20世纪90年代后

期始,逐步注意到城市中日益凸现的贫困问题,政府主要采取建立最低生活保障制度的对策来予以解决。1997年,国务院下发了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,对城市居民最低生活保障对象的范围和保障标准、最低生活保障资金的提供以及同这一政策相关的重要事宜等问题作出了规定(国务院,1999:2602)。1999年国务院发布了《城市居民最低生活保障条例》。2002年,针对日益严重的城市贫困问题,政府又提出了“应保尽保”的方针,并制定了相应的政策,加大了对城市贫困人口的援助力度,取得了一定的成效。

第四,劳动就业政策。随着现代化进程的推进和市场经济体制的逐渐建立,第二、三产业对于劳动力的需求急速增大,而且,中国的社会流动趋于正常化,以往的身份制、单位化等多种妨碍就业的现象趋于瓦解。这些都促使中国的就业政策发生了重大的变化。为了同新的时代背景相适应,中国在这一时期逐渐确立了“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针。围绕着这一方针,中国出台了大量的新的就业规定和就业政策。不仅如此,从20世纪70年代末开始,在历次党和政府的工作报告和发展规划中,都把就业问题当作重要的问题来对待,尤其是从90年代末开始,更是把就业问题提到了一个空前重要的高度来看待。这一时期中国就业政策的实施是行之有效的:就业总量明显增加,从1978年到2002年初,城乡从业人员共增加了32873万人,其中城镇增加了14426万人;就业结构发生了很大的变化,2000年第一、二、三产业从业人员的就业结构比重分别为50%、22.5%和27.5%,与过去相比,第一产业就业比重明显下降,第二、三产业就业比重增长较大,特别是第三产业的就业比重增长速度高于第二产业的增长速度(国务院新闻办公室,2002);就业制度从以往的固定工制度逐渐过渡到全员劳动合同制;就业渠道广为拓展,城市从业人员中很大比例来源于农村居民;各种就业中介服务组织纷纷出现;再就业工程也开始启动。

这一时期中国在职工工资以及劳动条件方面也有一些明显的改善。职工工资收入分配政策进行了较大幅度的改革,工资总额同经济效益挂钩,职工的工资收入得到了大幅度的提高。1990—2001年,职工工资年均增长率为15.9%,扣除物价因素,实际年均增长8.1%,是建国以来城镇职工工资增长最快的时期之一。另外,90年代中期先后两次缩短法定工作时间,从原来的每周工作48小时缩短到每周44小时,继之又缩短到40小时;法定假日由7天增加到10天;职工每年累计休息时间由原来的59天增加到114天(张左己,2002)。

### 3. 社会政策呈现出体系化的迹象,而且其中的许多内容开始同国际接轨

改革开放以来的20多年间,是中国的社会政策出台比较频繁的时期。从数量上看,是空前多的;从种类上看,开始趋于体系化。另外,在党和政府重要文献如政府工作报告和党的代表大会的工作报告中,有关社会政策的内容占据的比重越来越大、地位也越来越重要。

值得注意的是,在这一时期,中国的社会政策开始走向开放,开始同国际上许多重要的社会政策接轨。这不仅表现在中国社会政策中的许多内容开始参照、借鉴别国的经验,认同许多“国际惯例”,而且更直接表现在中国开始加入许多重要的国际人权公约。比如,在这20多年间,中国先后加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《关于难民地位的公约》、《关于难民地位的议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《男女工人同工同酬公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》,以及即将加入的《公民权利和政治权利国际公约》。中国在社会政策方面的这种开放态势是前所未有的。

## 五、中国现阶段社会政策的不足之处及努力方向

中国社会正处在急剧转型时期。特有的时代背景规定了中国现阶段的社会政策必然存在着许多不足之处。主要表现在以下几个方面:

### 1. 同经济政策相比,社会政策在中国社会当中的地位极不对称

在一个健全的现代社会中,经济政策与社会政策是协调、统一的,两者共同支撑着社会的安全运行和健康发展。特别需要指出的是,社会政策是社会公正理念的具体体现。对于现代社会和市场经济社会来说,社会政策是至关重要的。社会政策对于协调社会群体之间的利益关系,保证社会的安全,促进社会的整体化发展,提升社会质量,实现社会的良性运行和健康发展,均有着不可替代的作用。但是,在改革开放后的20多年时间里,就总体而言中国社会似乎一直认为经济目标优于社会目标,经济发展几近成为现代化建设、社会发展的代名词,经济政策几乎成了压倒一切的基本政策。社会政策与经济政策两者之间呈现出严重的不同步和不平衡。虽然过分强调经济政策是多数国家和地区现代化早期阶段的通病,但是同别的国家和地区相比,中国在经济政策方面的过分看重几乎是有过之而无不及。同经济政策相比,中国真正意义上的社会政策起步较晚,只是从20世纪90年代末起,社会政策才开始得到一部分社会成员的认同。而且即使是今日,社会政策无论就其受重视的程度,还是就其贯彻的力度而言都是不能与经济政策同日而语的。在这方面,中国没能充分利用后发优势,有效地借鉴别的国家和地区在这方面的经验和教训,将社会政策放到一个应有的位置,从而尽可能地避免一些本来可以避免的成本付出。

## 2. 社会政策的整体化、体系化程度还很不够,同一性较弱

这一时期的社会政策虽然在许多具体的方面诸如计划生育政策、环境保护政策、扶贫政策以及就业政策等有明显进展,但是同时也明显地表现出整体化和体系化程度不够、整合性较弱的特征。

中国社会政策的主体部分尚未形成。这主要表现在中国的社会保障政策体系还没有建立起来,而拥有系统的社会保障政策是一个国家社会政策得以系统建立的最为重要标志。不能否认的是,这一时期尤其是1993年以来,中国在养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险以及社会保障的资金来源、管理服务等多个方面,对社会保障政策进行了积极的探索,陆续出台了一些相关的政策,取得了一定的成效。但是,迄今为止,中国尚未出台《社会保障法》,因而不可能确立起社会保障的基本体系。原有的计划经济体制内的社会保障体系瓦解了,但是新的社会保障体系却没有及时地建立起来。社会保障政策的相对滞后致使中国的社会政策缺少一项基础性的基本内容;而体系化社会保障政策的缺乏,致使中国的社会政策缺乏完整性和体系化。

社会政策的同一性较弱,也是目前中国社会政策的一个明显特征。社会政策的对象是全体社会成员。而宪法规定每一个社会成员都具有平等的权利。社会政策的基本特征之一便是同一性亦即公平性。换言之,对于全体社会成员来说,都有同等的权利享受同等的、基本的社会政策,即便社会政策有时会出现某些差异,出现某些不同等对待的情形,那也应当是有助于社会弱势群体生活及发展状况的改善,而不是相反。不能否认的是,这些年来,中国的社会政策不仅没有使社会政策更加趋于“同一”,相反,却使社会政策的“非同一性”状况有所加剧。中国现阶段社会政策的非同一性涉及到许多方面,其中最为突出的是城市与农村之间在社会政策方面的严重差别,这种差别已经成为一种不平等的社会问题,已经成为一种对农村居民构成明显歧视的社会政策。城市居民在社会保障、社会福利、教育、劳动就业、日常生活、税收等许多方面所享受的社会政策待遇远远优于农村居民,甚至《中华人民共和国劳动法》也将中国劳动力当中比重最大的农村劳动力排除在外。农村居民不仅享受不到同城市居民同等的社会政策,而且还要在许多政策方面承受一些特别的支出。在税收方面,同城市居民不同的是,农村居民不分年龄,不分收入的多少,都必须交纳税收,包括“农业各税”和其他一些额外的税负。社会政策的不同一,使社会政策不具有起码的同一性或是公平性的基本特征。

由于缺乏必要的整体性、体系性和同一性,目前中国的社会政策不仅不可能有效地保障社会成员基本生活状态、保证社会成员平等的发展条件、维护社会公正,而且还会使原有一些仍有价值和新形成的社会政策由于缺乏必要的配套政策,面临一些相互矛盾的政策而难以充分发挥其自身的功能。

## 3. 社会政策缺乏规范性

中国现在的社会政策明显存在着不规范性的特征,特别表现在社会政策制定程序中的不规范:一是

在多方参与社会政策的制定问题上有着明显的缺陷。在制定社会政策时, 理应让多方人员参与, 尤其是应当允许相关社会群体有充分的参与和表意的机会, 使之能够充分表达自己的意见, 维护自己的利益。否则便是不公正的, 并使相关的社会政策缺少了起码的“正当性”和“合法性”。目前中国在制定一些重要的同民众利益直接相关的社会政策时, 如就业政策、失业救济政策、农村政策, 很少甚至没有让相关的社会群体的代表参加以充分地表意。二是在公开性方面做得不够。在制定社会政策时, 对于相关信息的披露不够, 往往没有对全社会公开。这就造成同某项社会政策有直接关联的社会群体特别是社会弱势群体对相关信息的匮乏, 从而使社会政策的决策者和政策的直接对象在信息占有方面出现严重的不对称情形, 进而使这些相关的社会群体更加难以有效地参与社会政策的制定过程。三是在技术手段方面做得很不够。比如, 难以做到相关信息收集的充分化和准确性, 而且也缺乏社会政策制定和实施以后的必要评估机制和修正机制。四是社会政策的行动主体过于单一。目前中国社会政策的行动主体几乎完全是政府, 政府几乎包揽了从制定到实施的一切社会政策事务。虽然有一些社会团体如工会、共青团、妇女联合会也承担了许多社会政策事务, 但是这些社会团体实际上是政府的“助手”, 并非真正意义上的第三部门。

社会政策的这种不规范性, 从总体上使得中国目前的社会政策缺少长远的考虑和必要的稳定性, 易于多变, 随机性过强。这对社会政策的有效性和可持续性均会产生十分不利的影响。

#### 4. 社会政策的“应然”与“实然”之间的差距过大

“应然”的社会政策是指社会政策的应有之义, 亦即社会政策的基本取向、基本目的以及“理想化”的内容。“实然”的社会政策则是指社会政策的实施效果。由于各种历史和现实条件的限制, 任何国家的社会政策在“应然”和“实然”之间均存在着程度不同的差距, 但“应然”与“实然”之间的差距过大则是中国目前社会政策的明显特征。

一个很明显的事实是, 中国已有的许多社会政策往往得不到落实, 有关社会政策方面的法律法规执行程度很低。比如, 中国目前尽管也有各种类型的权益法, 如妇女权益保护法、未成年人权益保护法、残疾人权益保护法, 等等, 但是, 这些社会政策往往得不到切实有效的贯彻实施。应当承认, 国家和社会对于社会成员基本权利的关注和实际保护往往是不得力的, 从某种意义上讲甚至不如 1978 年以前的 30 年。国家和社会在许多领域或场所, 只是承认社会成员利益驱动的正当性和合理性, 鼓励社会成员通过许多渠道去“致富”, 为此往往可以制定一些变通性的政策予以保护或提供方便; 然而, 对于社会成员自身所拥有的基本公民权却保护得不够。“应然”和“实然”社会政策之间过大的差距还表现在, 一些基本的或“次基本的”社会政策往往缺乏相应配套和一致的具体办法来实施, 因而这些基本的社会政策便程度不同地流于一纸空文, “应然”与“实然”之间的距离自然拉开。许多具体的政策同基本的社会政策诸如宪法、劳动法之间有时就存在着不协调的情形。

与其他国家相比, 中国社会政策的任务更为复杂和艰巨, 所以中国的社会政策应当得到全社会的特别重视和足够的投入, 甚至应当得到超前性的发展。但是, 令人遗憾的是, 中国现有的社会政策由于缺乏主体部分, 由于体系化程度和规范化程度的不足, 由于在应然与实然之间存在着过大的差距, 所以效力十分低下, 无法有效地应对中国社会所面临的各种严重的问题和巨大压力。

中国社会政策的发展不可能是一个自发的过程, 而是一个需要全社会共同努力进行建设的过程。就此而言, 我们应当特别注意以下两个方面:

第一, 以现代的公正理念作为社会政策的基本立足点, 防止两个极端现象的发生。

作为现代公正理念具体化的社会政策必须防止两个方面的问题, 缺一不可, 否则社会政策便是片面的, 会造成不公的现象。一个方面的问题是过大的贫富差距问题。过大的贫富差距意味着社会的不公, 是需要通过社会政策来予以解决的。发达国家的历史证明, 在市场经济初期阶段, 贫富差距往往较大, 容易诱发许多社会问题, 容易引起社会的动荡, 因而必须通过社会政策予以矫正。中国现阶段正处在市场经济的早期阶段, 由于缺乏必要的社会调剂及其他种种原因, 使得贫富差距迅速拉大, 基尼系数已经

超出了公认的警戒线,成为社会不稳定的因素,并降低了整个社会的发展质量,严重危及到社会的安全运行和健康发展。如果还不重视社会政策的实施,中国社会将为此付出极大的代价。正是从这个意义上讲,中国社会政策的制定和实施刻不容缓。另一方面的问题是平均主义的高福利化。中国虽然不是现代化程度较高的国家,但是,由于传统的平均主义等种种因素的强固存在,由于如今为数众多的社会弱势群体成员对于公正的强烈诉求,更由于前两者因素十分容易合二为一,因而在制定和实施社会政策时有可能引发某种早熟性的高福利化现象。对此,应引起人们的足够警惕。

第二,既要维护社会成员的基本生活状态,又要维护其基本的权利。

社会政策的重要目标在于维护社会成员的基本生活状态,保证社会成员在一个社会当中所应当具有的生存底线,促进社会整体福利的不断增进。但是,对于社会政策目标的理解还不能仅限于此。

维护社会成员的基本权利同样应当成为社会政策的重要目标。应当看到,社会成员基本权利状况,既反映出社会成员自身生存和发展的具体处境(结果)如何,也是造成社会成员未来生存和发展状况的一种十分重要的条件(原因)。首先,拥有基本权利是社会成员平等融入社会的最起码条件。只有在基本权利得到有效维护的条件下,社会成员才谈得上平等地融入社会,进行平等的社会互动,关注、参与社会事务,才谈得上消除社会隔离,消除某些社会群体的边缘化现象,实现社会融合。比如,如果没有自由迁徙权,如果城乡居民之间在基本权利方面处在一种不对称的状态之中,那么就必然会形成城乡之间的社会隔离,就必然会造成区域之间的隔离,就必然会形成利益不平等的城乡两大社会群体。第二,拥有基本权利也是社会成员形成基本的生存和发展能力的必要前提。就绝大多数社会成员基本生存和发展能力的潜质而言,其差别并不很大。只要社会能为之提供起码的义务教育和基本的职业培训,绝大多数社会成员都会具有基本的文化素质和职业能力,能够具备基本的谋生和发展能力。而基本的生存和发展能力的具备是至关重要的,它不仅可以保证社会成员最为基本的生活和发展状态,而且可以使机会平等以及按照贡献进行分配的公正规则得以充分兑现。社会政策是公正理念的具体化,公正的基本含义是“给每个社会成员所应得”。这里所说的“应得”不只是社会成员指望社会的无偿赠与,更为重要的是,社会成员应当通过自己对于社会的实际贡献而取得的一种收入。因此,从社会一方来说,保证每个社会成员具有起码的生存和发展能力就显得更加重要了。如是做法,有助于最大限度地冲淡社会上强势群体和弱势群体之间的界限,并减少弱势群体成员的总数。

参考文献:

J. R. 麦克法夸尔、费正清编, 1989《剑桥中华人民共和国史》, 国际文化出版公司。

戴维·米勒, 2001,《社会正义原则》, 江苏人民出版社。

冯兰瑞等, 1997,《中国社会保障制度重构》, 经济科学出版社。

国家统计局, 1989,《奋进的四十年 1949—1989》, 中国统计出版社。

——, 2002,《中国统计年鉴 2002》, 中国统计出版社。

国家统计局国际统计信息中心编, 1991,《世界主要国家和地区社会发展比较统计资料 1990》, 中国统计出版社。

国家统计局社会统计司, 1987,《中国劳动工资统计资料 1949—1985》, 中国统计出版社。

国务院, 1996《国家八七扶贫攻坚计划》, 中共中央文献研究室编:《十四大以来重要文献选编》(上), 人民出版社。

——, 1999,《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》, 中共中央文献研究室编:《十四大以来重要文献选编》(下), 人民出版社。

——, 2000,《国务院关于印发〈全国生态环境建设规划〉的通知》, 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(上), 人民出版社。

国务院新闻办公室, 1994,《中国妇女的状况》,《人民日报》6月3日。

——, 2002,《中国的劳动和社会保障状况》(中国政府白皮书)。

黄黎若莲, 1995,《中国社会主义的社会福利——民政福利工作研究》, 中国社会科学出版社。

联合国开发计划署, 2002,《2002年人类发展报告》, 中国财政经济出版社。

- 毛泽东, 1999《毛泽东文集》第7卷, 人民出版社。
- 孟昭华、王明寰, 1986《中国民政史》, 黑龙江人民出版社。
- 尼古拉斯·巴尔, 2003《致中国读者》,《福利国家经济学》, 中国劳动社会保障出版社。
- 王春光、孙晖, 1997《中国城市化之路》, 云南人民出版社。
- 王卓祺、雅伦·获加, 1998《西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示》,《社会学研究》第5期。
- 袁伦渠主编, 1990《中国劳动经济史》, 北京经济学院出版社。
- 袁志刚等, 1988《中国就业制度的变迁》, 山西人民出版社。
- 约翰·罗尔斯, 1988《正义论》, 中国社会科学出版社。
- 张左己, 2002《十三届四中全会以来就业和社会保障改革的历史性成就》,《中国劳动保障报》10月1日。
- 中共中央, 1982《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》, 中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(上), 人民出版社。
- 中共中央、国务院, 1982《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》, 中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(下), 人民出版社。
- , 1986《中共中央、国务院关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》, 中共中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编》(中), 人民出版社。
- , 2001《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》, 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(中), 人民出版社。
- 中共中央文献研究室编, 1992《建国以来重要文献选编》第1册, 中央文献出版社。
- , 1993《建国以来重要文献选编》第5册, 中央文献出版社。
- , 1994《建国以来重要文献选编》第8册, 中央文献出版社。
- , 1995《建国以来重要文献选编》第8册, 中央文献出版社。
- 《中国妇女统计资料(1949—1989)》, 1991, 中国统计出版社。
- 《中国劳动工资统计资料(1949—1985)》, 1987, 中国统计出版社。
- 中华人民共和国教育部《中国共产党教育理论与实践》编写组, 2001,《中国共产党教育理论与实践》, 北京师范大学出版社。
- 《中华人民共和国劳动保险条例》, 1992, 中共中央文献研究室:《建国以来重要文献选编》第2册, 中央文献出版社。
- 周恩来, 1954《政府工作报告》,《人民日报》9月24日。
- , 1994《关于劳动工资和劳保福利政策的意见》, 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第10册, 中央文献出版社。

作者系中共中央党校社会学教研室教授  
责任编辑: 张志敏