

# 论中国社会政策成长的阶段

景天魁

(中国社会科学院社会学所,北京 100732)

**摘要:**本文提出,观察中国社会政策的成长,不能依据它的某些外在条件,而要看它本身的独立性和完整性的形成情况。长期以来,我国的社会政策是依附于经济政策的。从以人为本的科学发展观的提出和得到落实以来,社会政策才逐步处于与经济政策相互并立、协调发展的地位。在经过一个较长的并立阶段以后,社会政策有望处于主导地位,那将是社会政策成长的更高阶段。

**关键词:**社会政策;依附性;主导地位

**中图分类号:**D60

**文献标志码:**A

**文章编号:**1001-862X(2010)04-0005-06

在2008年纪念改革开放30周年、2009年庆祝建国60周年之际,学术界对于社会政策所涉及到的教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生和社会管理等制度和事业的发展历程,做了许多回顾性的研究和总结,其中,很自然地就包括对于30年和60年发展阶段的划分。这些研究和总结,不仅为认识中国社会政策成长的阶段奠定了基础,同时也对研究社会政策的成长做出了直接的贡献,对于本文的写作也多有启发。其中,启发思考的一个问题,就是以什么作为划分社会政策成长阶段的依据。

## 一、怎样划分社会政策成长的阶段

对于自建国以来如此长期而又如此剧烈变化的社会政策发展过程,划分阶段的标准应该不是唯一的。不同的划分,可能都会有所发现,因而都有价值。如果仅仅为了历史叙述的方便,那就更加不必拘泥于划分标准了,反正不管怎么划分,每个时间段中总会发生一些不同的事情。但

是,如果是为了研究社会政策的成长,那不同的划分所得到的结果就可能差别很大。因此,我们就需要辨析不同划分标准的合理性。

划分社会政策成长阶段的根据是什么?有的用改革开放前和改革开放后进行划分,但对社会政策来说,这是它成长的背景,能否作为划分阶段的根据?有的用从计划经济到市场经济的转变进行划分,这是社会政策成长的经济条件和基础,能否等同于社会政策自身成长的阶段性?如果可以,那就意味着社会政策本身并没有自己成长阶段的标志,只有用外在的参照物(经济制度和政策)作为划分阶段的根据,而要这样做,就必须事先证明经济制度和政策可以决定社会制度和政策,可是我们并没有见到这样的理论证明,即使有,它能不能站得住脚也还是个问题。

划分社会政策成长阶段的根据,取决于怎样确定判断社会政策成长的标准。能够作为划分社会政策成长根据的,应该是社会政策自身具有的因素,是它的特性,是这种特性的出现、成熟和发展。这种特性不是存在于外部的什么条件上面,

---

作者简介:景天魁(1943-),男,山东蓬莱人,中国社会科学院学部委员、社会政法学部副主任,社会学研究所研究员,中国社科院研究生院教授、博导。

不论那些外部的东西多么重要,而是社会政策的“自性”<sup>①</sup>——它的独立性、独立存在的价值、不可替代的社会作用。这种“自性”是怎样表现出来的?是以它自己的存在方式表现出来的,也是在与经济制度和经济政策的相互关系中表现出来的。

由于中国的社会政策在很长的历史时期内并没有表现出自己的独立性和自主性,也就只好用对它具有支配和主导作用的东西来标示它,正如一个仆人本身没有名字或名字拿不到场面上,而被称为“某某主人的仆人”一样。但是,应该依据社会政策自身的成长状况来划分阶段,不能依据它所处环境中的重大事件来划分社会政策的阶段,尽管1978年开始的改革开放在中国的整个现代化发展过程中起到非常重要的作用,当然也对包括社会政策在内的各种政策和制度起到了不容低估的影响作用,但是,我们所讨论的是社会政策成长的阶段,不是整个中国现代化史。也不能因为改革开放以后的80年代、90年代毕竟出台了一些社会政策,这些政策当然也解决了不少社会问题,发挥了应有的作用,就说这一定就可以成为一个阶段。如果可以这样说的话,那么,改革开放以后的一段较长的时间里,农村合作医疗基本解体了,几亿农民没有任何医疗保障,再加上80年代中期开始的医疗制度的市场化改革,“看病难、看病贵”成为新的“三座大山”之一;也是在这段时间里,城市里的改革使得参加养老保险、医疗保险的人数比改革开放以前明显减少。总的说来,这段时间的社会保障是退步的,能够因为出台了一些明显带有“补救性”的社会政策,就说社会政策有了什么大的发展,并且构成了一个好像有多大进步的发展阶段吗?

## 二、社会政策的从属地位

改革开放以前和改革开放以后,经济体制发生了重大变化,前者是计划经济,后者是市场经济。社会政策的基础和条件、内容和形式都发生

了不少变化,但是,社会政策对于经济政策的从属关系、依附地位,却没有实质性的变化。

从建国初期到20世纪70年代末,社会政策从无到有,有发展,也有挫折。新中国成立不久的1951年2月,政务院就颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,以劳动保险为主的社会保障体系,破天荒第一次给劳动上了保险,极大地调动了广大劳动者、特别是城市劳动者的生产积极性。但是,劳动保险只有企业缴费,职工个人不缴费,在这样的制度设计中,缺乏合理的责任关系,很快就演变成“大锅饭”体制。就业制度也是这样。建国初期,在国民经济还是一个被战争摧毁的烂摊子,面临百废待兴的艰巨任务之时,为了体现社会主义优越性,喊出了“人人有工作”的口号,发出了社会主义必须消灭失业的宏愿。在计划体制下,按计划就业,分配工作岗位,实现了“充分就业”。但劳动就业的计划体制很快演变为“铁饭碗”,单位制强化了“大锅饭”和劳动者对单位的依附关系。就业制度的消极面很快显现,20世纪60年代初开始的城里人回乡,工人精简,接踵而来的知识青年上山下乡、干部下放,表明“铁饭碗”的就业制度实际上坚持不住了。

1980年以后,劳动保险、劳保医疗和公费医疗、农村合作医疗和赤脚医生制度、被称为“大锅饭”的分配制度、被称为“铁饭碗”的计划分配的就业制度,都被市场经济的大潮冲掉了。除侥幸保存下来的九年义务制教育以外,计划经济条件下的教育制度也发生了重大变化。而且,这些制度在它们发挥了历史作用的时候,也是城乡二元结构的组成部分,承认并且加剧了城乡差距、工农差别。总之,这些社会政策的作用受到局限,总体上是从属于经济政策的。

作为改革开放以前的社会政策从属于经济政策的一个佐证,就是当时的“五年计划”一直叫“国民经济计划”,直到1982年第五届全国人大第五次会议通过的“第六个五年计划”,才首次改名为“国民经济和社会发展规划”。即使在这个标明有“社会发展”的计划里,规定的十项“基本任

务”中,只有一项是属于社会发展的,<sup>(2)</sup>其余九项都是经济发展方面的。而且经济指标之实、之硬,社会发展指标之虚、之软,非常明显。

如果说在改革开放以前,社会政策的从属地位仅仅表现在经济与社会的关系上,改革开放以后,有了市场经济,就又表现在市场与社会的关系上,而市场对社会的支配,也不能不对个人与社会乃至政府与市场的关系发生某种直接或间接的影响。在某种意义上,因为市场的强势地位,社会政策对经济政策的依附不是减弱了,而是加深了。当然,在20世纪80年代中期以后,社会政策在诸多方面都进行了更加理性的探索。例如,1986年被认为是中国社会保障制度改革真正开始启动的年代<sup>(3)32</sup>,改革对社会保障的定位是什么?是为国有企业改革“配套”。是年,“七五”计划首次提出了社会保障的概念,国务院下发改革开放以来的第一个有关养老保险的法规,劳动人事部颁发《关于外商投资企业用人自主权和职工工资、保险福利费用的规定》,强调外资企业必须缴纳中方职工退休养老基金和待业保险基金。1991年的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》,首次提出了“三支柱”(基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险)制度和“三方负担”原则(养老保险实行国家、企业、个人三方负担)。1995年国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度模式。<sup>(3)34</sup>养老保险制度更加符合市场经济的要求了,它的地位也逐步明确了。

郑功成准确地把“1986年至1992年”的社会保障改革称作“为国有企业改革配套”,“1993年至1997年是作为市场经济体系支柱之一”,<sup>(4)</sup>不用说是“配套”,就是所谓“支柱”,也是市场经济体系的支柱,而不是社会体系的支柱。社会政策对于经济政策的从属地位是非常明显的。

社会保障是如此,教育、就业、收入分配、医疗卫生、社会管理的情况也大致如此。这一时期,在市场化、社会化、产业化风潮的冲击下,就连九

年义务教育的经费都推给乡村两级,其实是由家长负担,许多农村小学教师连工资都领不到;片面的就业市场化使弱势群体无业可就,生活窘迫,城乡困难群体增加;收入分配不公越演越烈,贫富差距迅速拉大;医院创收,医药费攀升,群众缺医少药,一些地方甚至把拍卖乡镇卫生院当作改革方向。所有这些社会政策的偏差,甚至影响到社会基本结构和社会管理。

改革开放前,中国社会管理体制的最大特点是与“行政制”紧密结合、什么都管的“单位制”,那时的职工,生老病死、交通住房等等,统统由单位负责。改革开放后,原有的单位逐步转变为功能单一的利益主体,企业就是企业,学校就是学校,机关就是机关,不再承担更多的社会事务,企业和事业单位剥离了办社会的职能,越来越多的社会成员也从对本单位有极强依赖性的“单位人”变成自主性越来越强的“社会人”、“社区人”。由于社会结构的变化,社会管理一时难以跟上,大量社会事务无人问津,许多社会事业萎缩凋敝。加之迅速出现的庞大流动人口,给社会管理提出了严峻挑战。

社会政策从属地位的主要表现,一是可有可无,有钱就办,无钱就不办,即本身的存在取决于他方;二是即使有必要存在,其存在的价值和意义也取决于他方(例如为市场经济配套);三是即使承认其本身的价值,也是口惠而实不至。例如,教育和医疗的重要性是一贯得到承认的,但如果叫公立的学校和医院去“创收”,那它们就只能依附于市场;四是即使受到重视,例如经费增加了,其本身的机制和运作仍然受制于他方,不是独立自主的。

从建国初期到20世纪末,这50多年的时间着实太长,如果是历史叙述,为方便计,可以分段讲述,但从社会政策的成长程度和状况来说,最突出的基本不变的特点,就是社会政策从属于经济政策,社会政策本身虽然有所成长,但甚为缓慢,所以,不能因为时间长,它就不是同一种成长程度,就可以不属于同一个成长阶段。

### 三、社会政策成长的新阶段

什么时候社会政策有了自己独立的价值,有了与经济政策相当的地位?在社会政策成长的过程中,真正具有转折意义的时间点、标志性的事件是什么?我以为是2003年,标志性的事件是迎战“非典”,是科学发展观的提出,是“以人为本”原则的确立,是在五个“统筹”(城乡统筹、地区统筹、经济与社会统筹、人与自然之间关系的统筹、国内发展与对外开放的统筹)的方针下调整经济发展和社会发展方式,这样,社会政策才真正提高到一个新的成长阶段。

2003年10月,胡锦涛指出:“树立和落实科学发展观,这是二十多年来改革开放实践的总结经验,是战胜非典疫情给我们的重要启示,也是推进全面建设小康社会的迫切要求。——必须促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展,坚持在经济发展的基础上促进社会全面进步和人的全面发展,坚持在开发利用自然中实现人与自然的和谐相处,实现经济社会的可持续发展。这样的发展观符合社会发展的客观规律。”<sup>(51)</sup>

2004年1月,他指出:“坚持以人为本,树立和落实全面、协调、可持续的发展观,做到统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放,是我国二十多年改革开放和现代化建设实践经验的总结,是全面建设小康社会的必然要求,符合社会发展的客观规律。”<sup>(52)</sup>

2003年的“非典型性肺炎”,虽然是一场流行性传染病,但却暴露了我国在经济连年较快增长的同时,社会建设与经济增长的差距越拉越大的问题,不然不会引起那么大的社会恐慌。城乡之间、地区之间,可以用户口制度、就业分割、收入差距,筑起一道墙,人为地造成二元化的鸿沟,但是病毒的传播不论这个,而农村落后的防疫和医疗能力,迫使各地农村不得不像当年害怕鬼子进村一样,设岗放哨,对城里人实行封锁。这就不难

理解,党和国家最高领导人在谈到科学发展观这样一个重大战略思想的形成时,肯定这“是战胜非典疫情给我们的重要启示”。当然,“二十多年来改革开放实践”,已经积累了丰富的经验,建国以来的革命和建设,曲曲折折,也有许多理论总结。包括需要统筹的五个大的方面,其中很多都涉及社会政策。不过,自此开始对于社会政策的理解,已经不单单是重要性了,背后的理念不同了,对于客观规律的认识程度不同了,而正是这些,也只有这些,才能推动社会政策成长到新的阶段。

不同的理念、对客观规律的不同认识是什么?我们可以从这一时期出台的一些社会政策中体会到:

2003年,从对城市流浪乞讨人员的收容遣送政策到救助管理政策的转变,标志着把社会政策的理念转移到以人为本的基础上来,像流浪乞讨人员这样的社会底层群众,都能够由收容对象变成救助对象,而救助本质上是一种社会服务,把公共管理寓于社会服务之中,人的尊严得到了肯定。虽然就起因来说仍属对特殊事件的被动应对,但就实质来说,这是社会政策从被动地应付矛盾向着主动地建立解决矛盾的新机制的重大转变。<sup>(6)</sup>

2003年,从旧的农村合作医疗制度向新型农村合作医疗制度的转变,标志着政府主动地把财政力量投放到迫切的民生问题——健康问题的解决上,扭转了合作医疗只依靠个人缴费和乏力的村级集体而屡试不爽的困局。这意味着政府不再拘泥于以社会保险为主的制度框架,增强了在民生问题上的国家责任。这虽然在一定程度上是迫于“看病难、看病贵”以及“上学难、上学贵”等凸显的社会问题的压力,但毕竟表明了福利提供思路的转变。

2006年,关于和谐社会的决议正式强调民间组织特别是专业性产业组织、公益性服务组织等在社会建设中的作用,标志着引致和谐已经成为社会政策的功能性目标,一种服务于开创和谐社

会的社会政策体系开始全面展开。其中一个重要转变,是行动主体由政府与市场(个人)的二元结构转向政府、市场(个人)和社会(民间组织)的三元结构。这标志着国家在随着市场经济的建立而调整政府与市场的关系以后,开始在社会建设的总体布局中主动调整政府与社会的关系,也就是探索一种政府与社会之间由自上而下的管理到平等对话式合作的新型关系。

2007年,最低生活保障制度从城市全面推广到农村,标志着开始打破长期以来延续下来的社会保障制度重城轻乡,社会保险只在城镇内部扩大覆盖面的不平等格局,这意味着开始消除在社会福利提供方面对广大农民的歧视。

2008年,设立对四川汶川地震遇难者的全国哀悼日,标志着以人为本真正成为社会政策的价值基础。抗震救灾这种社会救援、社会救助,承认每个人的生命价值是同样珍贵的,这种救助不问出身、地位、年龄、性别、职业、贡献和政治表现,这对我们社会政策的价值基础是一个重大调整。社会政策的基本理念,由管人、治人,改变为尊重人、服务人;社会政策的本质由国家权力转变为国家责任(民众的权利,民众有权要求国家尽到应尽的责任);社会政策的主体由政府转变为政府与社会的合作;社会政策的服务对象由特殊群体(这是社会排斥的结果)转变为覆盖城乡、覆盖所有阶层的全体社会成员(这是社会融合的结果);社会政策的价值目的是满足民生的基本需要。这样一些今天看来很基本的理念和认识,如果与曾几何时那些同样被认为是很基本的理念和认识——社会政策是治人的手段、是政府独有的权力,只能照顾到一部分人,满足特殊人群的特殊需要——比较起来,转变是何等深刻,变化是何等巨大!有了这样一些转变和变化,社会政策才能成长到新的阶段。

#### 四、“社会政策时代”还是“未来时”

2004—2006年间,北京大学王思斌教授、香港

中文大学王绍光教授分别提出中国正在走向“社会政策时代”<sup>(7)</sup>,这是学者敏锐的感知!他们感觉到社会政策的独立价值和地位显露出来了。但如果说到“社会政策时代”的依据,不是社会政策有了独立价值和地位,并且能够与经济政策谋求“协调”和均衡,就可以叫作“社会政策时代”,而是社会政策与经济政策相比,处于主导地位,如果不处于主导地位,怎么能称为“社会政策时代”?

社会政策能不能总有一天会处于主导地位?那是应该给予肯定的回答的。

经济什么时候都是基础,都重要,但不等于经济政策不论什么时候永远处于支配和主导地位,当人们的经济需求基本有了保障以后,关心的重点就会转移到其他方面。正如吃饭是重要的,但当衣食无忧之后,人们就要追求更理想的社会环境一样。相信在经过一个较长时期的经济政策和社会政策相互协调、经济和社会均衡发展以后,社会政策就会处于主导地位。可以猜想,在2020年完成全面建设小康社会奋斗目标之后的某个时期,随着社会建设以及经济建设、政治建设、文化建设向更高的目标挺进,社会政策与经济政策的相互关系应该发生新的调整,一些更新的理念就会出现,社会政策成长的更高阶段就会到来。

这样,我们依据中国社会政策自身的成长状况,它的特性的形成、成熟和发展,划分了三个(大的)阶段:1949—2002年为一个阶段,主要特征是社会政策从属于经济政策,社会政策的自性(独立性、完整性)还没有形成(处于缓慢、曲折的形成过程之中);自2003年到2020年以后的某个时期为一个阶段,主要特征是社会政策的独立性和完整性基本形成(当然这也是一个过程),社会政策与经济政策相互并立、相互协调;将来的某个时期,在社会建设以及经济建设、政治建设、文化建设达到更高水平以后,并且有了更高理念目标的追求,在社会政策与经济政策的关系中,社会政策处于主导地位,社会政策成长的更高阶

段就会到来。

需要说明的是,以上我们在划分成长阶段时不得不使用了某些年份,其实这只是为了清楚表述的需要。任何事物的成长总是连续的,而年份的确定总有某种绝对性,能够成为划分社会政策成长的依据的,是某个(某种)因素的出现,而这总是一个过程,问题在于这个过程是以什么为标志的。

我们把建国以来的社会政策划分为三个大的阶段,而且第三个阶段还没有到来,可以由此得出的一个推论,就是在中国,社会政策之被轻视,由来久矣。社会政策之需要加强,需要发展,任重道远。且不可见到对社会建设的投入有所增加,对民生问题空前重视,就以为社会政策的时代马上就要到来了。这里,没有丝毫想低估建国以来社会政策取得的重大进展的意思,我们在划分阶段,明确了不同阶段的主要特征之后,还要看到在中国社会保障制度和事业、中国社会福利、其他社会政策领域(教育、就业、收入分配等)的发展过程中,有一些重要事件或重大进展具有标志性意义,但是,它们是社会政策成长的标志,未必就是划分阶段的根据。

注释:

- (1)景天魁.引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望[J].探索与争鸣.2008,(10)。
- (2)这一条(第九条)为“严格控制人口的增长,妥善安排城镇劳动力的就业,在生产发展和劳动生产率提高的基础上,使城乡人民的物质和文化生活继续得到改善。”
- (3)夏波光.从配套到支柱(1986~1997)[J].中国社会保障.2009,(32)。

- (4)郑功成.从国家-单位保障制走向国家-社会保障制——30年来中国社会保障改革与制度变迁[J].社会保障制度.2009,(8):3-4。
- (5)胡锦涛.树立和落实科学发展观(2003年10月14日)[M]//科学发展观重要论述摘编.中央文献出版社,2008。
- (6)景天魁.引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望[J].探索与争鸣.2008,(10).以下不再一一注明。
- (7)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年第6期;王绍光:“从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变”,《中国社会科学》2006年第5期。

参考文献:

- [1]胡锦涛:“高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告”,《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》人民出版社2007年版。
- [2]景天魁:《底线公平——和谐社会的基础》,北京师范大学出版社2008年版。
- [3]——“引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望”,载《探索与争鸣》2008,(10)。
- [4]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢,刘阳译,浙江人民出版社2007年版。
- [5]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,(6)。
- [6]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,(1)。
- [7]王绍光,胡鞍钢,丁元竹.“经济繁荣背后的社会不稳定”,《战略与管理》2002,(3)。

(责任编辑 焦德武)