

毛泽东计划经济时代的社会保障思想及其实践

□ 李 静 柯卉兵

摘 要:毛泽东计划经济时代的社会保障思想与实践的基本原则主要包括社会保障与生产力水平相一致,循序渐进、合理适度以及统筹兼顾、适当安排;主要内容包含社会救济与福利、劳动保险与就业保障以及医疗卫生保障等。这一时期的社会保障思想与实践,不仅丰富和拓展了马克思主义社会保障思想,奠定了中国计划经济时代社会保障事业的思想理论基础和制度基础,为社会主义建设事业作出了不可磨灭的历史贡献,而且为建立和完善社会主义市场经济条件下社会保障制度提供了许多有益的经验丰富的思想养料。

关键词:毛泽东 计划经济 社会保障 思想 实践

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2012)04-0043-07

无论是革命战争时代,还是在计划经济时代,作为中国共产党第一代领导集体的核心,毛泽东同志始终十分重视社会保障问题,逐渐形成了独具特色的毛泽东社会保障思想。按照中国共产党领导中国人民争取民族独立和国家繁荣富强的逻辑次序,可以将毛泽东的社会保障思想分为革命战争时代和计划经济时代两个阶段,二者一脉相承,前者是后者的基础,后者是对前者的继承和发扬光大^[1]。毛泽东计划经济时代的社会保障思想包含社会救济与福利、劳动保险与就业保障、医疗卫生保障等内容,不仅奠定了计划经济时代社会保障实践的思想理论基础,而且对于建立和完善社会主义市场经济条件下社会保障制度也具有重大指导意义。

一、建立社会主义社会保障制度的基本原则

在带领中国人民推翻“三座大山”、谋求民族独

立、人民解放和国家繁荣富强的新民主主义革命战争和社会主义革命与建设过程中,毛泽东创造性地把马列主义普遍原理同中国实际相结合,继承马克思的“产品扣除”理论和列宁的“国家保险”思想,吸收中国传统文化“大同社会”和民生思想的合理成分,最终形成独具特色的毛泽东社会保障思想。毛泽东社会保障思想深刻揭示了社会保障在中国革命和建设中的重要作用。在革命战争年代,毛泽东指出要使人民群众真心实意地拥护共产党,支持和参加革命战争,必须关心和改善群众生活,“一切空话都是无用的,必须给人们以看得见的物质福利。”^{[2](P467)}新中国成立后,毛泽东更加重视社会保障问题,在他看来,给人民以物质福利是中国共产党革命斗争的重要目标,是实现政权稳定和党的领导的重要条件,他说:如果我们“不能使生产事业尽可能迅速地恢复和发展,获得确实的成绩,首先使工人生活有所改善,并使一般人民的生活有所改善,那我

作者:李静,武汉纺织大学马克思主义学院讲师,法学博士,主要研究方向:马克思主义中国化问题;柯卉兵,华中科技大学社会学系社会保障研究所副教授,管理学博士,主要研究方向:中国社会保障制度。邮编:430074

* 基金项目:湖北省教育厅2010年度人文社会科学研究青年项目“毛泽东社会保障思想及其实践”(2010q060)的阶段成果。

们就不能维持政权, 我们会站不住脚, 我们会要失败”。^{[6](P759)} 毛泽东在研究苏联的政治经济学教材的时候, 指出“这本书在谈到物质利益的时候, 不少地方只讲个人的消费, 不讲社会的消费, 如公共的文化福利事业。这是一种片面性。……社会主义社会, 不搞社会集体福利事业还成什么社会主义?”。^{[6](P283)} 总的来看, 毛泽东关于社会保障基本原则的思想主要包括以下内容:

社会保障与生产力水平相一致原则。 社会保障水平和生产力水平之间具有辩证关系, 即生产力水平决定社会保障水平, 反之, 社会保障水平影响并制约生产力水平, 其中, 生产力水平是矛盾的主要方面, 具有决定作用。1952 年 5 月 9 日, 毛泽东在中共中央起草的关于“五反”定案和补退工作的指示中指出“工人福利问题, 必须解决, 但又必须解决得合乎实际的经济情况, 不能太低, 但又决不可太高, 致陷自己于被动。”^{[6](P203)} 在 1953 年夏季全国财经工作会议上他明确指出“我们的重点必须放在发展生产上, 但发展生产和改善人民生活二者必须兼顾。福利不可不谋, 不可多谋, 不谋不行……不顾人民生活是不对的, 但是重点还是要放在生产建设上。”^{[6](P92)} 在这里, 毛泽东已明确了以发展生产为重点, 这就抓住了推动社会保障工作发展的关键, 其实质是对社会主义社会保障事业发展方向进行历史定位, 使中国的社会保障事业从一开始就建立在提高生产力的基础上, 从而保证了中国社会保障事业的健康发展。

循序渐进、合理适度原则。 历史证明, 如果社会保障水平超越经济发展水平, 就会阻碍经济的发展。毛泽东非常注意按照事物发展的客观规律办事, 时时强调要遵守提高社会保障水平与发展生产相适应的原则。1956 年, 在《论十大关系》中毛泽东明确指出, “工人的劳动生产率提高了, 他们的劳动条件和集体福利就需要逐步有所改进……随着整个国民经济的发展, 工资也需要适当调整。”^{[6](P272)} 对农村社会保障, “我们要尽可能使农民能够在正常年景下, 从增加生产中逐年增加个人收入”。^{[6](P380)} 1956 年 11 月 13 日, 毛泽东在中共八届二中全会小组会议上指出“人民生活的改善, 必须是渐进的, 支票不可开得过多。过高的要求和暂时办不到的事情, 要向人民公开地反复地解释。”^{[7](P159)} 可见, 毛泽东在强调社会保障水平必须随着生产力的发展不断提高的同时, 又强调要把这种提高看成一个循序渐进的过程, 这就从根本上对中国社会保障事业的发展指

明了方向。

统筹兼顾、适当安排原则。 在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中, 毛泽东强调“我们的方针是统筹兼顾、适当安排。无论粮食问题, 灾荒问题, 就业问题, 教育问题, ……都要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, 作出各种适当的安排。”^{[6](P342)} 在如何正确处理消费和积累问题上, 毛泽东认为, 消费多少和积累多少也要适度。“生产费不必说, 管理费也是必要的, 公积金是为了扩大再生产, 公益金是为了农民的福利。但是, 这几项各占多少, 应当同农民研究出一个合理的比例。”^{[6](P274)} 为了实现积累和消费的适度原则, 毛泽东提出了以丰补歉的思想。“丰收年多积累一点, 灾荒年或者半灾荒年就不积累或少积累一点。”^{[6](P361)} 在处理工人与农民的社会保障关系时, 毛泽东提出协调发展的原则。主张处理好工农业之间的关系, 号召工业反哺农业。他说, 在一定的意义上可以说, 农业就是工业。要说服工业部门面向农村、支援农业, 指出工业反哺农业的手段是“工农业品的交换, 我们是采取减小剪刀差”。^{[6](P278)}

二、社会救济与福利思想及实践

(一) 灾害救济

建国初期, 我国遇到了严重的水、旱、虫灾, 以毛泽东为首的中央人民政府对救灾工作高度重视, 1949 年 12 月, 政务院发布了《关于生产救灾的指示》, 1950 年 6 月 6 日, 在党的七届三中全会上毛泽东提出, “必须继续认真地进行对于灾民的救济工作”。^{[6](P19)} 各级政府和人民群众纷纷响应, 制定可行方案, 采取有效措施, 开展救灾运动。生产自救是当时最主要的普遍采用的根本方法, 但政府也加强了对灾民的赈济。毛泽东亲自批示拨调粮、盐救济苏北灾民, 并考虑采取军队一部分复员和重灾区 1950 年不征夏收的措施, 以减轻民负担。“过去因负担太重无以为生的农民, 必须切实解决救济问题, 今年征粮必须不超过中央规定的比率, 大大减轻民负。”^{[6](P241)} 1952 年 2 月 27 日, 中央人民政府成立了中央救灾委员会, 4 月 24 日在中国人民救济代表会议上又成立了中国人民救济总会, 通过了《中国人民救济总会章程》。1954 年 12 月 19 日, 毛泽东在同各民主党派、无党派人士座谈政协工作时指出“今年湖南三百万户灾民, 湖北五百万户, 都安置好了。政府跟着灾民走, 每人每天供应一斤粮食, 灾民在哪

里,供销合作社就设在哪里,这是历史上没有过的。”^{[5](P386)}毛泽东的灾害救济思想,不仅仅是单纯的给予粮食和资金救济,而是同时提倡和支持“生产自救”的方针。1950年,河北阜平、曲阳等贫困山区发生严重雹、水、风、虫灾害,人民生活极为困难。河北省政府提出在拨出衣、被等物质救济的同时,着手逐年贷款以长期扶植生产、封山育林。毛泽东立即批准此项计划,认为用少量贷款可以做许多事情,如果在三五年后可以收到很大效果,那么较之年年救济花费并不多。

(二) 失业救济

建国初期失业状况十分严重,据不完全统计,截至1950年9月底,全国失业工人共有1,220,231人,失业知识分子188,260人,共计1,408,491人。此外,尚有半失业者255,769人,将失业者120,492人。^[6]对此毛泽东指出“必须认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作,有步骤地帮助失业者就业。”^{[5](P71)}“对那些全家人没有就业的,还要救济,总之以不饿死人为原则。”^{[7](P187)}此后不久,在毛泽东的领导下,中央人民政府就制定了《救济失业工人暂行办法》,颁布了有关企业职工社会保障条例和国家机关工作人员社会保障条例以及社会救济、社会福利和优抚、复员安置等政策条例,对社会保障的一些具体内容做出规定。在社会主义改造过程中,毛泽东同志指出“我们要合理地调整工商业,使工厂开工,解决失业问题,并且拿出二十亿斤粮食解决失业工人的吃饭问题,使失业工人拥护我们。”^{[6](P22)}经过多方努力,到1956年初,大部分失业人员已重新就业,剩下100多万尚未解决。恰在这时,浙江嘉兴专区和江西省分别要求上海转移10万、50万能从事农业生产的失业人员去劳动就业,毛泽东认为这是解决城市失业人员的新办法,从1957年开始,他就号召城市知识青年下乡去参加农业生产,建设社会主义农业。

(三) 五保供养制度

土地改革后,农村个体农户贫富差距拉大了一些,出现有些贫困户出卖土地的现象。毛泽东认为走农业合作化的道路,可以解决这部分农民的困难,防止两极分化。1953年10月至11月间,毛泽东提出了走农业合作化道路、办大社的思想,其中就有通过农村集体组织来解决贫困农民养老问题的内容。他认为“互助组还不能阻止农民卖地,要合作社、要大合作社才行。大合作社也可使得农民不必出租土地了,一二百户的大合作社带几户鳏寡孤独,

问题就解决了。小合作社是否也能带一点,应加研究。互助组也要帮助鳏寡孤独。”^{[6](P117)}“一切合作社有责任帮助鳏寡孤独缺乏劳动力的社员和虽然有劳动力但是生活上十分困难的社员,解决他们的困难……目前,政府已经设立了贫农基金,可以帮助贫农解决耕牛农具的困难,但是还不能解决贫农中缺乏劳动力的困难,也不能完全解决有些户在青黄不接时期缺乏生活资料的困难,这只有依靠合作社广大群众的力量才能解决。”^{[6](PP242-243)}1956年6月30日全国一届人大三次会议通过的《高级农业合作社示范章程》中明确规定“农业合作社对缺乏劳动力或者完全丧失劳动力,生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员在生产和生活上给以适当安排和照顾,保证他们的吃穿和柴火的供应,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬,使他们生养死葬都有依靠。”^{[10](P47)}从此,“五保”供养制度作为新中国第一项农村社会保障制度载入了史册,成为了党和政府在广大农村地区的一项长期政策。

(四) 社会优抚与社会福利

中国共产党从建立人民军队起,就把优抚工作作为中国革命的重要内容和社会保障的重要方面。解放后,毛泽东更加注重做好社会优抚工作,他指出“湖南有十万失业军政人员和广大的孤寡没有人管,如果只管共产党的孤寡就会出乱子,那就不是大禹治水,而是伯鲧治水了。”^{[5](P14)}他提出要在全国范围内统一解决烈属的照顾问题,对于生活最困难者可以由当地政府在当前工作中优先予以照顾。在社会福利方面,毛泽东把工人福利放在正确处理劳资关系的高度加以认识并十分注意贯彻党的工人福利政策。1952年,他在对劳动部关于召开全国劳动保护会议的报告的批示中指出,在实施增产节约的同时,必须注意职工的安全、健康和必不可少的福利事业,如果只注意前一方面,忘记或稍加忽视后一方面,都是错误的。^{[11](P228)}在国家有关职工福利方针指导下,1954年到1955年全总女工部两次召开全国重点城市托儿所工作会议,1956年教育部、卫生部、内务部又联合发出通知要求积极做好幼儿园、托儿所的发展工作。1957年的《关于职工生活方面若干问题的指示》,就职工住宅问题、上下班交通问题、职工生活必需品供应问题、困难补助问题以及职工福利费用的来源等都作了明确规定。这样不仅建立了社会津贴制度和职工福利补贴制度,为城镇居民提供各种基本生活补贴和各种福利设施,并且创建了各种类型的文化福利设施,同时为特殊社会成员

兴建了许多福利服务设施。这些措施极大地提高了广大人民群众的生活质量和福利水平。

三、劳动保险与就业保障思想及实践

新中国成立初期,由于政权更替和经济调整,在人员安置、劳动就业方面形成了十分严峻复杂的局面。针对这个问题,毛泽东认为,社会主义国家性质决定着从根本上保证公民的劳动权,社会主义国家只有保障人人有活干,才能促进社会经济的发展;也只有社会经济发展了,人们生活水平才能提高,国家才能富强。“我们要合理解决失业工人的吃饭问题,使失业工人拥护我们。”^{[5](P74)}“必须认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作,有步骤地帮助失业者就业,必须继续认真地进行对于灾民的救济工作。”^{[5](P71)}在毛泽东的领导下,1951年2月26日政务院正式公布了《中华人民共和国劳动保险条例》(简称《条例》),中央劳动部会同中华全国总工会制定了《中华人民共和国劳动保险条例实施细则草案》,1953年1月2日政务院又通过了政务院关于《〈中华人民共和国劳动保险条例〉若干修正》的决定,使建国初期我国的劳动保险制度基本确立。《条例》的目的就是“保护雇佣劳动者的健康。减轻其生活中的特殊困难”。^{[12](P55)}《条例》对因工负伤、残废待遇,疾病、非因工负伤、残废待遇,工人与职员及其供养的直系亲属死亡时的待遇,养老待遇,生育待遇,集体劳动保险事业等都作了详细的规定。它的实施深得广大职工的拥护,职工们普遍反映“社会主义好,生老病死有劳保。”许多职工把劳动保险比作农民在土改中分得的土地,喜庆生活有保证。他们初步尝到了生老病死有保障的幸福,成为新中国社会主义经济建设的主要力量。

在就业保障体系建构方面,毛泽东也作了大量的论述。首先是劳动力就业介绍和招收。毛泽东始终把救济和安置失业人员问题作为新中国成立初期的一件大事来抓。他说“这是一件大事,人民政府业已开始着手采取救济和安置失业人员的办法,以期有步骤地解决这个问题。”^{[6](P17)}毛泽东对当时的就业问题作了具体的指示,他在《唯心历史观的破产》一文中明确指出“对于国民党的旧工作人员,只要有一技之长而不是反动有据或劣迹昭著的分子,一概予以维持,不要裁减。”^{[13](P1512)}为此,1949年9月24日,中共中央发出《关于旧人员处理问题的指示》,对旧政府的公务员和文教人员全部“包下来”,并鼓励和帮助私营工商业继续发展,尽力防止

和减少新的失业人员,形成了萌芽期的劳动力全国统一介绍和招收制度。其次是劳动力教育和转业训练。毛泽东始终把劳动力的安置和教育培训问题联系在一起,对劳动力进行重新教育和培训,是提高其就业适应能力、达到改善劳动力供给结构的重要措施。20世纪50年代的转业培训根据“统筹兼顾、适当安排”的就业方针和《救济失业工人暂行办法》的要求,由政府有关部门举办不同层次的转业训练班,吸收年轻而又有培养前途的失业人员参加职业技术培训,帮助失业人员提高政治文化水平和技术业务素质,创造必要的就业条件。^[14]再次是发展经济,广开就业门路。毛泽东始终坚持扩大生产,增加就业。动员各公私营工厂企业单位恢复生产,扩大经营范围或创立新企业,增加就业岗位。中共中央提出了“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的方针,从宏观政策上对国营工商企业和私营工商业在财政、税收、产供销各方面全力支持,保证各公私营工厂企业开工。毛泽东还讲到“许多人,许多事,可以由社会团体想办法,可以由群众直接想办法,他们是能够想出很多好的办法来的。”^{[6](P388)}最后是关于农村劳动力就业问题。农业合作化以后,农村劳动力出现过剩问题。毛泽东认为出路还是在农村。“他们可以组织起来向一切可以发挥自己力量的地方和部门进军,向生产的深度和广度进军,替自己创造日益增多的福利事业。”^{[6](P457)}向生产的广度和深度进军,不仅指农业生产本身发展,而且还包括发展农村的工副业、服务业等。当然,这种发展要合乎需求。“副业必须要有确实的销路,不能盲目发展,这是对的。农村副业,就全国来说,一个很大的部分是为农村服务的,但是必须有一个不小的部分为城市服务和为出口服务”。^{[6](P254)}只有这样,才能为农村剩余劳动力提供更多的就业机会。

四、医疗卫生保障思想及实践

毛泽东十分关心我国的医疗卫生事业,他认为开展医疗卫生防疫工作,是保障人民身体健康,保障生产力发展的大事。毛泽东在《论联合政府》中就提出新政权“应当积极地预防和医治人民的疾病,推广人民的医药卫生事业”。^{[15](P1083)}1951年9月7日,毛泽东作出《必须重视卫生、防疫和医疗工作》的指示,指出“中央认为各级党委对于卫生、防疫和一般医疗工作的缺乏注意是党的工作中的一项重大缺点,必须加以改正。今后必须把卫生、防疫和一般医疗工作看作一项重大政治任务,极力发展这项工作。

……至少要将卫生工作和救灾防灾工作同等看待,而决不应该轻视卫生工作。”^{[51] (P176)}然而,无论是从医疗保障制度的覆盖面上看,还是从医疗卫生资源的分布和投入上看,农村与城市都相差甚远,国家卫生资源大部分用到了城市。据1964年的统计,在卫生技术人员分布上,高级卫生技术人员69%在城市,31%在农村,其中县以下仅占10%。……农村中西医不仅按人口平均的比例大大低于城市,而且多数人的技术水平很低。在经费使用上,全国卫生事业费9亿3千余万元中,用于公费医疗的2亿8千余万元,占30%,用于农村的2亿5千余万元,占27%,其中用于县以下的仅占16%。这就是说,用于830万享受公费医疗的人员的经费,比用于5亿农民的还多^①。

这种情况引起了毛泽东相当的不满,1965年6月26日,他发表了著名的“六·二六”指示,批评卫生部是“城市卫生老爷部”,忽视了对农村群众医疗卫生的关心,留在城市里,坐在医院中,戴起大口罩,隔断了与基层群众的联系,冷落了人民群众的感情。^[54]号召“把医疗卫生工作的重点放到农村去”^②。此后,医疗资源“重城市轻乡村”的情形得到扭转。以全国医疗卫生机构病床的分布为例,1965年农村只占总数的40%,短短十年后,到1975年,这个比重已提高到60%。这种根本性的转变,极大地改善了农村的医疗条件。同时大批城市医疗专业人员组成巡回医疗队奔赴农村,为提高农村基层卫生组织防治疾病水平、培训赤脚医生发挥了很大的作用。^{[57] (P310)}很多知名的专家也纷纷下乡,在为群众看病的同时,手把手地辅导农村卫生人员,提高他们的技术水平,培训出的“赤脚医生”成为了为农民提供初级医疗服务的主要力量。到1975年底,全国有赤脚医生150多万人,生产队的卫生员、接生员390多万人。全国城市和解放军医务人员先后有110多万人次下农村巡回医疗,有十几万城市医务人员在农村安家落户。高等医药院校毕业生的70%以上被分配到农村。全国5万多个农村人民公社基本上

都建立起了卫生院,巡回医疗制度一直延续至今^③。

“六·二六”指示后,卫生部选取了湖北省麻城县、江苏省句容县、北京通县和湖南省湘阴县四个地方进行试点,总结了很多切实可行的经验。1968年底,毛泽东批发了湖北省长阳县乐园人民公社举办合作医疗的经验,称赞“合作医疗好”。一时间,《人民日报》、《健康报》、《红旗》等多家报刊连续发表宣传合作医疗的报道,大办合作医疗的政治动员促成了1969年合作医疗的高潮,到1976年合作医疗在全国的普及率达到90%以上,^[54]基本实现了“小病不出村,大病不出乡”的目标。合作医疗以最低的成本获得了满足农民基本医疗需求的最高效益,因此被世界卫生组织誉为“是发展中国家群体解决卫生经费的唯一范例”,并作为“中国模式”在发展中国家推广。在毛泽东的领导下,我国建立了由公费医疗、企业劳保医疗和农村合作医疗制度组成的三项医疗保障制度,对恢复和增进劳动者的身体健康,减轻经济负担,促进经济发展和社会稳定起到了十分重要的作用。

五、毛泽东计划经济时代的社会保障思想及实践的历史贡献与局限性

(一) 毛泽东计划经济时代的社会保障思想丰富和拓展了马克思主义社会保障思想

毛泽东社会保障思想作为博大精深的毛泽东思想的一个重要组成部分,具有举足轻重的地位。因为中国共产党诞生之日起就把全心全意为人民服务作为自己的宗旨,毛泽东曾反复强调说“共产党就是要奋斗,就是要全心全意为人民服务,不要半心半意或者三分之二的心三分之二的意为人民服务。”^{[61] (P420)}而建立满足人民群众生活需要提高人民群众生活质量的社会主义社会保障制度,是实现全心全意为人民服务宗旨的最好写照。同时,毛泽东计划经济时代社会保障思想及实践同毛泽东战争时期社会保障思想及实践是一以贯之的,“为人民谋福

① 卫生部党委《关于把卫生工作重点放到农村的报告》,1965年9月3日。转引自王绍光《如何摸着石头过河?——从农村医疗融资体制的变迁看中国体制的学习模式与适应能力》,载于潘维主编《中国模式:解读人民共和国的60年》,北京:中央编译局出版社,2009年版,第335页。

② 毛主席说“告诉卫生部,卫生部的工作只给全国人口的百分之十五服务,而且这百分之十五中主要还是老爷。广大的农民得不得医疗,一无医,二无药。卫生部不是人民的卫生部,改成城市卫生部或老爷卫生部或城市老爷卫生部好了。……大量的人力物力应该放在群众最需要解决的问题上去。……把医疗卫生的重点放到农村去嘛。”转引自王绍光《中国公共卫生的危机与转机·安邦之道:国家转型的目标与途径》,北京:生活·读者·新知三联书店,2007年版,第310页。

③ 《卫生部关于全国赤脚医生工作会议的报告(摘录)》,卫生部基层卫生与妇幼保健司编《农村卫生文件汇编(1951-2000)》,第420页。转引自姚力“把医疗卫生工作的重点放到农村中去”——毛泽东“六·二六”指示的历史考察[J].当代中国史研究.2007,03.

利是毛泽东战争时期社会保障思想及实践的宗旨和核心内容、社会保障水平必须与生产力发展水平相一致是毛泽东战争时期社会保障思想及实践的基本原则、理论与实践相结合是毛泽东战争时期社会保障思想的重要特征。”^[1] 毛泽东战争时期社会保障思想及实践的原则、特征和内容,在计划经济时代都得到进一步的充分展现。毛泽东社会保障思想是同马克思主义经典作家的社会保障思想一脉相承的,是马克思的“产品扣除”理论和列宁的“国家保障”思想在社会主义新中国的生根、发芽。

(二) 毛泽东时代的社会保障为我国社会主义建设事业作出了不可磨灭的历史贡献

建国初期,我国城市的失业人口、游民、需要救助的孤老残幼人员以及遭受灾荒侵袭的灾民,在我国人口总数中占有相当大的比重。据统计,1949年,全国受灾面积约 1.4 亿亩,受灾人数约 4555 万人。^{[8](P10)} 针对这种情况,政府在企业建立了失业救济制度,同时对遭受严重水灾和旱灾的广大地区也采取了大规模的救济工作。据统计,1950—1951年,武汉、广州、长沙、西安、天津等 14 个城市紧急救济人口达 100 多万人。1952 年,全国 152 个城市常年得到定期救济的人口达 120 多万,得到冬令救济的约 150 多万人,有的城市享受社会救济的人口已达 20%—40%。^{[9](P12)} 建国初期的社会保障水平尽管低下,覆盖范围窄,但它的建立彻底改变了旧中国贫富两极分化和绝大多数社会成员在死亡线上挣扎的悲惨局面,使那些社会弱势人群的基本生活和权利得到了保障,由潜在的反对者变成了社会建设的参与者。这只是毛泽东时代社会保障制度和措施的一个侧面。正是由于城乡建立了社会主义社会保障制度,使灾民、困难群众、弱势群体的吃饭、养老、医疗等问题得到了一定的保障,正如英国著名福利国家经济学家尼古拉斯·巴尔对中国计划经济时期的社会保障制度所作出的评价,(1) 所有工人的工资都是相同的,很低的;(2) 工资当中充满了慷慨的各种津贴,例如养老保险、食物补贴、住房甚至取暖费,并且它们通常由企业来提供;(3) 工作有保障,实际上职业是终身的。”^{[20](P6)} 这种比较普遍的、对广大人民群众的福利给予了充分关注和重视的社会保障体制,对新中国的经济发展起到了保驾护航的作用。人民群众从社会保障事业的实施中,以自己切身的体会感受到了新政权的优越性,也实际感受到了新制度、共产党为人民服务的本质。比较健全的社会

保障制度与政策使广大人民群众真心拥护新政权和中国共产党,从而拥戴、依赖当时的经济体制,积极投身到社会主义建设中,为国民经济的恢复和社会主义建设事业的顺利进行提供了强大的动力。

(三) 毛泽东时代的社会保障奠定了社会主义市场经济条件下社会保障改革和发展的思想和制度基础

在毛泽东时代,国家除了对遭遇困境的弱势群体进行特殊救济之外,还普遍关注更多的民众,这是当时社会福利制度的优势。社会的生产和消费等资源完全由国家统一来配置,劳动者的就业和福利保障也是由国家统包统管,企业职工享受到了比较全面的生活、住房、劳动保险、教育、医疗等福利项目和保障。这种由国家来统一行使资源配置职能的“计划性”体制,使国家得以作为福利的责任主体,通过政府和企业的共同作用,让劳动者的福利得以保证。因此,当时的福利体制是与计划经济体制相适应的,并对当时的计划经济体制起到了稳定器、平衡器的作用。当时的社会福利保障制度,是相对于当时经济体制的最优选择。^[21] 到 1956 年,新中国的社会保障制度建设已初具形态,而且呈现良好的发展势头。工农业生产高速发展,人民生活得到显著改善和提高,一个全面进行社会主义经济建设的新时期展现在人们眼前,这一成就的取得与新中国的社会保障制度的建立密切相关。在这一历史时段里,城镇职工退休制度实现统一化和制度化,社会保障覆盖面逐步扩大,并制定了农村五保制度、合作医疗制度,在社会主义的新中国,第一次实现了全社会层面上的老有所养、病有所医、残有所保的制度安排,其意义显然是巨大的,以制度安排确保劳动者的劳动保险权益充分体现了中国共产党“执政为民”的理念。^[22] 毛泽东计划经济时代社会保障思想及其实践,不仅符合现代社会保障思想和制度的理念,而且对我国市场经济条件下社会保障制度的构建,具有重要的借鉴和启示作用,奠定了新时期社会保障改革和发展的思想和制度基础。

(四) 毛泽东计划经济时代社会保障思想及其实践的历史局限性

在充分肯定毛泽东计划经济时代社会保障思想及其实践的同时,也应看到其历史局限性。第一,板块割裂、封闭运行的制度设计造成严重的城乡差别。毛泽东时代的社会保障,主要是以政府财政补贴、民政救济和单位福利三大板块所构成的混合模式。社

会保障的受益面主要是城镇居民,广大农村居民除实施农村合作医疗制度和少数无依无靠的“五保”对象被集中供养外,在很大程度上被排除在了社会保障的范围之外。这种封闭运行的制度模式就直接导致了城乡之间的严重差别,为今天的社会保障制度运行中的“碎片化”现象埋下了隐患。第二,毛泽东时代社会保障的社会化水平低下。毛泽东时代的社会保障对象首先是“单位人”而不是“社会人”。受保对象严格的身份限制导致城市居民与农村居民、干部与职工、不同所有制职工之间的待遇千差万别,在一定程度上是不公平的。同时单纯强调社会保障的公益性,忽视了效率;单纯强调国家对社会保障的责任主体作用,导致工资和福利混淆不清,政府、社会与企业或用人单位的职能错位,使社会动员严重不足,行业组织、民间组织等中介组织缺失,社会保障的社会化水平低下。第三,毛泽东时代的社会保障对国家和单位均造成沉重负担。在毛泽东时代,一味强调国家和企业的社会保障责任,而实际执行中大多数又由职工所属的单位筹资支付,即使是亏损企业也能通过国家调节获得一定的福利,这样国家实际上成为唯一的福利提供者,几乎包办了社会保障的全部经济和服务供给责任,体制和机制都比较单一。由于没有一个社会化的筹资机制,随着老年人口的增长,退休金开支越来越大,公费医疗大规模增长,企业办社会的负担越来越重。

综上所述,毛泽东在领导中国人民进行社会主义建设的伟大实践过程中,根据需要,从历史发展的高度和一个革命家、思想家、政治家和战略家的独特视角,对一些事关全局的社会保障问题做出了具体的阐述,提出了一系列正确的思想和观点,并付诸实践,为今天社会主义市场经济条件下社会保障制度的完善提供了丰富的思想养料。总的来看,毛泽东关于计划经济时代社会保障的思想与实践,历史贡献多于失误之处,成功经验多于失败教训,无论是成功的经验,抑或是失败的教训,都是留给我们的一笔宝贵财富,在今天“完善城乡社会保障体系,使人人享有社会保障”的制度建设中,仍具有重要的指导意义。毛泽东计划经济时代社会保障思想及实践是一项宝贵遗产,值得我们永远思考。

主要参考文献

- [1] 李静,柯卉兵.毛泽东战争时期社会保障思想及其实践[J].学习与实践,2010(1).
- [2] 毛泽东文集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [3] 毛泽东著作专题摘编[M].北京:中央文献出版社,2003.
- [4] 毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话(简本)[M].北京,中华人民共和国国史学会,1998.
- [5] 毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [6] 毛泽东选集(第5卷)[M].北京:人民出版社,1977.
- [7] 毛泽东文集(第7卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [8] 建国以来毛泽东文稿(第6册)[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [9] 毛泽东著作选读(下册)[M].北京:人民出版社,1986.
- [10] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第8册)[M].北京:中央文献出版社,1994.
- [11] 敖文蔚.毛泽东社会思想的基本特点[C].毛泽东邓小平与现代中国,北京:当代世界出版社,1994.
- [12] 毛泽东.建国以来重要文献选编(第二册)[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [13] 毛泽东选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [14] 吴中宇.毛泽东就业保障思想研究[J].毛泽东思想研究,2006(4).
- [15] 毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [16] 姚力.“把医疗卫生工作的重点放到农村中去”——毛泽东“六·二六”指示的历史考察[J].当代中国史研究,2007(3).
- [17] 王绍光.中国公共卫生的危机与转机[C].安邦之道:国家转型的目标与途径,北京:生活·读者·新知三联书店,2007.
- [18] 崔乃夫.当代中国的民政(下)[M].北京:当代中国出版社,1994.
- [19] 郑功成等.中国社会保障制度变迁与评估[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [20] [英]尼古拉斯·巴尔著.福利国家经济学[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2003.
- [21] 成海军.计划经济时期中国社会福利制度的历史考察[J].当代中国史研究,2008(5).
- [22] 马杰,郑秉文.计划经济条件下新中国社会保障制度的再评价[J].马克思主义研究,2005(1).

(责任编辑:黄鹏进)