

建国初期中国共产党社会救济的理论与实践

蔡士文 朱常柏

摘要 新中国建立初期,面对大量饱受灾难的贫困群众,中国共产党和人民政府进行了艰苦卓绝的努力,通过实施普遍性的社会救济,取得了显著成效。初步解决了救济对象的生存问题,使他们逐步建立起对新生政权的信心,客观上维护了社会稳定,为恢复和发展经济,为新民主主义向社会主义的历史转变奠定了坚实基础并发挥了巨大作用。中国共产党在这一时期的救济理论与实践,打上了深刻的时代烙印,它对今天我们在市场经济条件下,建设和谐社会,倡导包容性发展,建立健全城乡统筹的社会救助体系有着重要的现实启示。

关键词 建国初期;中国共产党;社会救济;现实启示

中图分类号 D913 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2012)12-0140-06

作者简介 蔡士文,南京晓庄学院助理研究员 南京 211171;朱常柏,扬州大学商学院讲师 扬州 225000

新中国建立初期,即1949-1956年三大改造完成,这一阶段规模庞大的贫困人群的存在,不仅阻碍了经济社会发展,而且对新生政权形成严重威胁。为了巩固新生政权,维护广大人民的利益,为社会经济发展创造良好环境,中国共产党实施了大面积的社会救济工作。当时所制定的一系列行之有效的社会救济方针原则及具体措施成功缓解了贫困程度,为今天的社会救助工作提供了许多有益的借鉴与思考。

一、建国初期社会救济的国内国际背景分析

新中国成立后,社会救济面临的国内背景主要体现在这样几个方面。一方面,灾荒、失业及瘟疫相互叠加,导致贫困现象异常严峻。长期的战争导致大量水利设施遭遇严重损毁,当时遍及16省区的特大洪涝灾害,成灾人口达4550多万人。全国急需救济的群众总计在5000万人以上,超过当时总人口的10%^①。失业的工人、手工业者和知识分子约有400余万,占当时城镇社会劳动力的26%以上,失业率创历史记录。还有不少工人处于半失业状况,更有大量从农村流入城市的数

以百万计的难民、灾民和贫民及无依无靠的孤老残幼流浪街头^②。更为严重的是饥寒交迫的窘境导致灾民的免疫力严重下降,瘟疫流行,染病者多达30余万人,灾民心理严重受损,“干群均极悲观,灾民遇着干部多抱头痛哭,干部亦垂头流泪”^③。需要救济的对象有工人、农民、知识分子,也有妓女、烟民、乞丐、失业者、鳏寡孤独残疾者,涉及工农商学兵各行各业,遍布全国各地。

另一方面,大面积且深重的贫困引发了严重的社会问题,贫困人群的反社会情绪不断高涨,矛盾冲突时有发生。加之敌对势力没有被完全消灭,他们不甘失败的命运,“在灾区,……抓住群众生活困难和我们工作中的某些缺点和空隙,煽惑群众请愿、要求救济、抢粮抢饭”^④甚至“制造谣言破坏,阴谋暴乱,企图转移农民斗争目标。”^⑤在城市,失业工人的生活极为困难,甚至发生因生活无着而自杀的现象,而敌对分子利用失业工人不满情绪,“趁机造谣煽惑,企图挑拨工人群众来反对我们,在个别地方已有部分工人受其欺骗煽惑反对工会,殴打我们干部的事实。”^⑥这种不满心理已有扩大趋势,对社会稳定及新生政权构成

了巨大威胁。

新中国成立后,社会救济面临的国际背景异常复杂,影响了社会救济政策的选择。新中国的成立得到了苏联和欧亚各人民民主国家的承认和一定程度的援助,但是,以美国为首的帝国主义国家不甘心在中国的失败,继续支持反动集团,对新中国采取政治上不承认、经济上封锁、军事上包围和文化上渗透的政策。解放前,美国就通过“赠予”津贴和基金的办法在中国办了十七所大学,二百余所中学和其他所谓“教育”事业。解放后,他们仍然不断地利用在华的机关和团体,包括一些慈善机构,暗中进行其反华宣传和活动。他们甚至坦言,“为了扩张精神上的影响而花一些钱,即使只从物质意义上说,也能够比用别的方法收获得多。商业追随精神上的支配,是比追随军旗更为可靠。”^⑦鉴于此,中央人民政府采取针锋相对的策略,明确要求“政府应计划并协助人民使现有接受美国津贴的文化教育救济机关和宗教团体实行先全自办。接受美国津贴的救济机关,应由中国人民救济总会全部予以接办。”^⑧自此,人们普遍明白西方传教士在中国举办的慈善事业是伪善的和伤害中国人民感情的。此后的社会救济中,民间因素的作用被进一步消减,直至完全官办。

二、建国初期中国共产党社会救济的理论与实践

考察新中国建立初期中国共产党的社会救济理论与实践,必须从中国共产党和人民政府对社会救济基本问题的认识与实践谈起。因为“在中国共产党的统治下,生活的任何方面,国家的任何地区都不能不受到中央政府使中国革命化的坚定努力的影响。要考察中国社会的任何方面而不考察共产党变革它的努力的来龙去脉,则是毫无意义的。”^⑨从中国共产党建国初期对贫困及失业问题的认识,对于社会救济意义的认识以及所采取的政策措施,我们能够完整地把握其社会救济理论与实践的主要内容。

(一) 中国共产党社会救济理论渊源

诞生于中国大地,并把马克思主义作为行动指南的中国共产党,其建国初期的社会救济观并

非空穴来风,而是主要受马克思主义关于社会保障思想和我国传统救济文化的影响,同时结合当时国际形势及国内状况而逐步形成的。马克思和恩格斯在研究资本主义社会按资本分配的不平等和按劳分配事实上的不平等时,明确指出为了弥补这种事实上的不平等和贫困差距,社会保障目的就是给丧失劳动能力的人或贫困者提供援助和救济,满足社会成员的社会福利需求,进而促进社会的公平。同时,还认为在社会保障的实施与组织中国家应承担主要责任,而且这种责任是任何个人或团体都无法代替的。同时承认社会福利只能随着生产发展和社会进步逐步改善,不能幻想超越生产力水平的社会保障。另外,我国传统文化中“出入相友,守望相助”的互助精神和“民本”观念,尤其是“使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜寡孤独废疾者皆有所养”的大同社会理想,对后世的社会保障思想,尤其是对新中国社会救济政策的制定与实践都产生了广泛而深远的影响。

(二) 中国共产党对于失业与贫困原因的探究

建国初期中国共产党承袭了民主革命时期的理念,运用马克思主义阶级分析的方法,认为社会制度、社会结构以及整个社会的变迁与重建是导致失业与贫困的主要因素。

反动的剥削制度导致失业与贫困。数千年来,的剥削制度,特别是近代以来“三座大山”的压迫造成中国社会长期贫困,帝国主义的侵略更是加剧了贫困,致使广大民众陷入生存困境。对此,毛泽东指出“帝国主义和国民党反动派的长期统治,造成了社会经济的不正常状态,造成了广大的失业群”^⑩刘少奇则进一步分析了反动阶级对中国社会的严重戕害“他们无限制地掠夺中国人民的财富,欺辱和压迫中国人民,并造成长期的战争和大量的土匪,阻碍中国工业的发展,压制和毁坏已经是很低的中国的生产力。这样,就不能不使中国的劳动人民更加陷于穷困和饥寒生活的深渊。”^⑪基于此,中国共产党人认为,只有建立社会主义制度,消除剥削,实现民主,人民才能从根本上保障自己的福利,这也是革命的目的所在。甚至认为“走上社会主义的发展,农民的贫困问题才能最后解决。”^⑫

新旧社会的巨大变革导致失业与贫困。新中国成立使中国在政治、经济、文化等方面经历着全面且深刻的变革,由一个殖民地半殖民地的旧中国,成为一个由共产党领导的无产阶级当家作主的新中国,“正因为过去的这种旧的经济秩序已被打破,新的经济秩序还没有来得及建立,在我们面前就出现了各个社会经济事业中的脱节与无政府状态”。^⑬整个社会的剧烈变迁与重新整合,使得部分社会成员难以适应,加之执政党自身未能完全适应角色转换,从而导致失业与贫困。

另外,政府工作中的缺点和错误导致失业和工商业凋敝。从长期的革命战争过渡到社会全面建设时期,中国共产党是在摸索中前行,实践中学习,工作中难免出现失误与错误。如在当时“三反”、“五反”运动中查办的公司负责人违法乱纪现象,他们或被撤职、或被逮捕法办,致使公司建制和生产计划被打乱,企业无法继续生产,导致大量工人失业。

(三) 中国共产党对于社会救济意义的认识

中国共产党对社会救济重要性的认识,是随着由革命党到建设党角度转换不断深化的。首先,中国共产党继承了民主革命时期的优良传统,把社会救济工作与获得人民拥护紧密联系起来,不断扩大政治优势和执政基础。建国初期,中国共产党从执政党的地位出发,清醒地认识到,社会救济工作关涉新生政权的巩固和社会稳定,社会救济不仅是经济问题,更是政治问题。这是中国共产党对历史经验的总结,也是基于对建国初期灾荒贫穷等现实问题的切身感触。

其次,恢复和发展经济的需要。恢复和发展经济,是新中国成立后的第一要务。稳定的社会环境是经济发展的前提,丰富的劳动力资源,则是经济发展的保证。建国初,中国共产党就明确指出社会救济对保存劳动力再生产的重大意义。认为“以我国之大,实行新民主主义的建设,并走向社会主义的前途,人力愈多愈好!”^⑭因此,把我国由农业国向工业化国家推进,更要特别保护好劳动力资源,尤其是失业工人。因为“工人阶级是我们国家工业化的主力。由于中国工业还不发达,中国工人还不多,技术工人尤为缺乏。因此,为了救济

失业工人,不仅要帮助失业工人渡过困难,更重要的是要为国家保存工人阶级的力量。”^⑮

再次,实现人民利益的需要。马克思主义经典作家认为,社会救济对象应该是陷于赤贫境地的劳动者和社会弱势群体。秉承马克思主义的中国共产党,建国初期,把处于赤贫境地的灾民、失业者、乞丐、妓女、鳏寡孤独残疾者作为社会救济的对象,这充分说明了“共产党从来就为穷苦的劳动人民的利益而奋斗”^⑯。通过社会救济实现人民利益,体现社会主义制度的优越性,用实践证明了中国共产党的宗旨。

(四) 中国共产党关于社会救济的政策措施

中国共产党对建国初期的救济对象,针对不同情况,分类施教,分别采取临时应急救济、积极救济以及发挥民间帮扶救济等措施。

应急性救济措施及政策。(1) 设立救济机构,确立救济原则。中央人民政府政务院设立了内务部,管理全国的民政工作。1950年2月正式成立了中央救灾委员会,会议确定了“在政府领导下,以人民自救自助为基础开展人民大众的救济福利事业”的基本救济原则。各级政府也相应设立了专门的职能机构,确保社会救济工作有组织、有领导地在全国范围内广泛展开。(2) 分类应急救济。政府对灾民、失业人员、妓女乞丐、孤老病残人员等不同群体,根据其不同特征、困难程度,区别对待,分类指导。采取临灾救灾和灾后补救以及经常性救济或临时性救济的政策保障其基本生活,其形式包括赈济、调运粮食等。1950年到1954年,国家共发放10亿元农村救灾救济款,同时还发放了大量的救济物资。据不完全统计,从1954年到1957年国家共支出城市社会救济费1亿多元,救济了1000多万人。^⑰

积极救济措施及政策。在全国范围内采取的积极救济措施主要有(1) 鼓励多样性副业生产和恢复与发展手工业,开展生产自救;(2) 开展大型建设工程实行以工代赈;(3) 通过兴修水利,解决部分灾民生活困难,提高防洪抗旱能力;(4) 鼓励城乡交流。通过城乡交流,灾区人民既发展了副业生产,解决了部分灾民的口粮问题,又帮助灾民增强了自救信心。(5) 对待流氓分子和娼妓等特

殊贫困人群,则采取教育和救济相结合的方式,成立专门的生产教养院、妇女教养院和新人习艺所等机构进行教育改造。

政府支持下的民间互助。(1) 家庭成员的互助保障。建国初期,家庭的传统互济保障功能被继续强化,政府竭力维护家庭对其成员的接济功能。提倡灾民尽量投亲靠友,并且为回家的乞丐、妓女等创造条件,比如乘火车免费或享受半价待遇等。另外,政府还通过减免赋税和其他负担、增加收入等途径,提升家庭的安全保障功能。对于流散于大小城市的散兵游勇,通过发放路费钱粮资遣回乡。(2) 慈善组织的救济。慈善组织的救济行为与彼时政府对慈善组织的政策态度密切相关。从建国初到三大改造完成,执政党与慈善组织的关系经历了协作、改造、接管三个阶段。慈善组织由一定程度上协作政府的救济活动,到成为政府所属机构,扮演政府救济的配合角色,直至由政府完全接管。(3) 社会互助救济。政府积极倡导、组织和改造传统的民间互济活动的主要措施包括推动全社会的节约与募捐活动;鼓励民间自由借贷;强化互助合作生产的周济功能,为后来的合作社运动做了有益的铺垫。

三、建国初期中国共产党社会救济的经验与教训

英国学者 K. 琼斯、J. 布朗和 J. 布拉德合著的《社会政策要论》一书中提出了衡量社会政策社会正义性的 8 项国际公认原则,我国学者根据该原则,结合国情加以改造,提出以下 8 项衡量标准:保障基本人权;救助对象普遍;明确规定权力;政府承担责任;社会效益显著;强调治本脱贫;广开社会资源;发挥人的潜力。^⑩ 根据这一标准,我们完全可以肯定建国初期中国共产党救济政策的正义性及其在政治、经济及文化诸方面所取得的显著绩效。探讨成效背后的丰富且宝贵的经验无疑具有重大意义。这些经验可以作如下概括。

(一) 建国初期中国共产党社会救济的经验

发展生产力,是社会救济的前提与基础。生产力的发展与社会救济是互为条件的,生产力发展状况决定着社会救济的前提和基础。中国共产

党领导中国人民消灭了剥削制度,推翻了一切反动统治,建立了人民当家作主的政权,为发展生产力扫清了制度障碍。同时始终把恢复和发展生产,作为促进社会救济工作必备的前提和基础,通过全员生产开展救济。

把做好社会救济工作与获得人民拥护紧密联系起来,不断扩大政治优势和执政基础。中国共产党把社会救济上升到“政治问题”的高度,利用对社会资源的垄断与支配优势,调动社会一切力量,发动各种群众运动,开展社会救济工作。卓有成效的救济业绩,使得贫困群体对新社会、新政权意识形态产生了高度认同感,提高了对新生政权的信任度与满意度。同时也大大激发了广大群众参与国家建设的热情,增强了主人翁的责任感,使得国家的凝聚力日益加强。

通过社会救济,实现人民利益。以马克思主义作为自己指导思想的中国共产,始终把维护与实现人民利益作为自己鲜明的政治立场,这也是新中国社会救济的价值取向。人民政府以负责的姿态承担起救济灾民与救济失业工人的责任,并在前苏联影响下形成了国家保障这一基本格局的社会救济模式,用社会救济实践证明了“我们这个队伍完全是为着解放人民的,是彻底地为人民的利益工作的”。^⑪

积极引导社会心理,使弱势群体树立信心渡过难关。建国初中国共产党在社会救济中充分发挥思想政治教育的传统优势,加强对救济对象的心理干预,开办多种学习班和讲演会,规定一定的政治学习时间。教育内容包括政治理论、人生观及专业技能等。此举不仅提高了贫困者觉悟,打破他们单纯依靠政府救济扶持的思想,帮助他们重树信心,而且使他们感激和接受新政府,巩固了政权基础。

(二) 建国初期中国共产党社会救济的教训

同样,运用社会政策正义性标准衡量,建国初期中国共产党社会救济政策在取得巨大社会效益的同时,也存在着明显的不足与教训,这些教训可以作如下概括。

社会救济工作泛政治化。建国初中国共产党认为贫困与灾难等社会问题根源于旧的剥削制

度,通过社会革命就能谋求社会问题的根本解决,最终消灭贫困。于是运用革命年代的方法发动群众运动成为当时中国共产党解决贫困与失业问题的主要方式。另外,出于政治标准,革命对象的贫困问题,被理所当然地忽略了。社会问题政治化、以群众运动的方式解决社会问题的思路直接导致了后来的社会救济措施缺乏长期性以及制度的碎片化缺陷。

政府垄断的救济模式存在许多弊端。建国初期市民社会发育有限,民间组织和社会团体更是支离破碎,慈善团体,特别是涉外慈善活动,基本被取缔,政府包揽了所有救济工作,成为社会救济救助的惟一主体。政府包办的救济格局导致政府不堪重负,救济实效不尽人意,同时造成社会成员对政府的惯性依赖。更大的负面影响是,政府统办的治理格局,制度化地排斥了社会组织,特别是非营利性组织参与社会治理的可能性,削弱了社会自主性,浪费了社会资源,给改革开放后的社会保障社会化改革设置了制度障碍。

临时救济政策固态化,未能与时俱进。建国初治理贫困与失业的救济政策明显具有应急性、临时性及过渡性的特征。随着三大改造结束,全面进入社会主义计划经济时期后,这些制度被逐步固态化,形成了制度惯性。如带有摊派性质的捐赠、政府统包的就业政策、限制城乡人口自由流动以缓解就业压力的户籍制度等等,都未能随着经济社会的发展而适时调整,不仅给以后的社会救助带来了障碍,也给整个城乡统一劳动力市场的形成设置了制度壁垒。

四、结语

新中国成立至三大改造结束,中国社会经历着史无前例的变迁,在这一具体历史语境下,中国共产党社会救济的政策措施打上了深刻的时代烙印,在取得重大救济成效的同时,也留下了无法回避的问题。诸如救济政治化倾向、国家垄断救济、随意性救济、制度缺乏延续性等,随着经济社会的发展,越来越不能适应现代救助的要求。建国初期社会救济的成败得失,对如今市场经济条件下,建设和谐社会,建立健全城乡统筹的社会救助体

系有着重要的现实启示。

1. 贫困问题不仅是社会问题,也是政治问题,应予以高度重视。建国初党和政府把社会救济当成政治问题对待,高度重视,集全国之力开展救济工作,取得了巨大成效。今天,与社会改革发展相伴而生的贫困问题,尤其是已经超越国际警戒线的贫富差距问题,一定程度上影响了社会稳定,拷问社会公平正义,甚至触及政权的合法性。我们必须遵循科学发展观,倡导包容性发展理念,让贫困群体共同参与、共同分享。作为始终代表人民利益的中国共产党应该特别重视社会救助工作,把它作为实现民生福祉的重要举措,践行执政为民理念的现实途径,维护好、实现好广大群众,特别是贫困阶层的实际利益,“绝不能让人们贫困到被迫犯罪或危害社会的地步。……贫困不仅是穷人的不幸和苦难,更为重要的是,它还导致社会不安并增加社会成本。”^{②1}

2. 实事求是,尊重国情,是开展社会救助的基本原则。建国初根据战后实际情况,党和政府对灾民、贫民及失业人员进行适度救济,同时从当时国际形势出发,取缔了涉外慈善组织,由政府统一实施救济。这是顺应当时国内国际形势的必然选择,既切合当时政治经济环境,又巩固了新生政权。而今我们在社会救助的政策选择上,应该秉承实事求是的基本理念,从现实国情出发,既要充分实现底层劳动者的福利目标,也要与经济社会发展水平相适应,既借鉴一切发达国家先进的社会救助理念,又考虑本国传统文化,遵从科学发展观,促进整个经济社会的健康协调发展。

3. 注重人力资本的投资,进行“上游干预”。建国初期在对贫困人群临时救济的同时,通过生产自救、转业训练、以工代赈等措施开展积极救济,这既是对传统社会救济的发展,也是现代社会救助理念的萌芽。可惜这一做法未能坚持下去。如今我们不能固守传统的“劫富济贫”的再分配方式进行救助,因为在经济全球化形势下,“劫富”余地已经不大,甚至还会产生负面影响。我们应该更加注重对人力资本的投资,因为个人能力的提升对预防贫困和提高国家竞争力具有根本性的作用。实施“上游干预”,即消除儿童贫困和

提高贫困儿童接受教育和医疗服务的水平,这是基于我国贫困现象出现了代际传递的迫切选择。

4. 加强教化 积极干预社会心理 消除贫困文化的负面影响

建国初期党和政府开展社会救济工作中更加注重对贫困者的思想政治教化,大力倡导群众互帮互助,人民为国解忧的社会主义新风尚,同时强化对贫困文化的干预,在全社会培育生产自救、自强自立,树立“贫穷不可耻,劳动最光荣”的新兴风尚。现今的救助政策不宜仅依靠行政命令和法律手段来强制推行,应该重拾思想教育这个“法宝”,注重思想政治教化,从物质救助到思想救助,努力消除贫困文化的负面影响,通过社会主义核心价值观建设,使积极的救助文化成为群众战胜贫困的信心源泉,避免再现“热烈庆祝被评为国家级贫困县”的怪现象。

注:

- ①多吉才让《中国最低生活保障制度研究与实践》,人民出版社2001年版,第53页。
- ②孟昭华、王明襄《中国民政史稿》,黑龙江人民出版社1986年版,第292页。
- ③曹应旺《周恩来与治水》,中央文献出版社1991年版,第15页。

- ④《继续与灾害搏斗 保卫秋收》,《人民日报》1949年9月8日。
- ⑤《河北省生产救灾综合报告》,河北省档案馆,907—1—60。
- ⑥中国社科院、中央档案馆编《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编》(劳动工资和职工福利卷),中国社会科学出版社1994年版,第157页。
- ⑦《中央人民政府政务院关于处理接受美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》,《人民日报》1950年12月30日。
- ⑧《建国以来重要文献选编》,中央文献出版社1991年版,第510页。
- ⑨【美】麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史:1949—1965》,王建朗译,上海人民出版社1990年版,第4页。
- ⑩《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第69页。
- ⑪⑫⑬⑭《建国以来刘少奇文稿》第2册,中央文献出版社2005年版,第2、232、95、100页。
- ⑮《有计划有步骤地实现全面的劳动就业》,《人民日报》1952年8月4日。
- ⑯《认真救济失业工人》,《人民日报》1950年6月19日。
- ⑰多吉才让《中国最低生活保障制度研究与实践》,人民出版社2001年版,第53页。
- ⑱高冬梅《新中国成立初期中国共产党社会救助思想与实践研究(1949—1956)》,人民出版社2009年版,第245—246页。
- ⑲《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1004页。
- ⑳Rein, M., "Problems in the Definition and Measurement of Poverty" in Peter Townsend(ed.), *The Concept of Poverty*. London: Heinemann, 1970, p. 46.

(责任编辑: 闻 锦)

Theory and Practice of Social Relief of the CPC in the Early Days of New China(1949 – 1956)

Cai Shiwen & Zhu Changbai

Abstract: Early in the establishment of new China, facing a large number of poverty-stricken masses, the Communist Party of China and the people's government made arduous efforts, through the implementation of a universal social relief, made remarkable achievements. Relief initially solved the problem of existence of the object, so that they gradually established confidence in the new regime, objectively safeguarded social stability, economic recovery and development and laid a solid foundation and played a significant role for the historic change from new democratism to socialism. The CPC's theory and practice of this period of relief marked by a profound mark on the era, and has important practical inspiration today under the conditions of market economy and building a harmonious society, promoting inclusive development, establishing and improving the urban and rural social assistance system.

Key words: the early days of new China; Communist Party of China (CPC); social assistance; reality revelation