

# 中国共产党建党百年来的社会政策探索

李迎生

**摘要** 自 1921 年成立至今中国共产党已经走过了一百年的辉煌历程。以人民为中心、为人民谋利益、与时俱进地解决中国人民的生存和发展（即民生）问题是中国共产党人的初心使命和矢志不渝的追求。社会政策作为国家解决民生问题的制度化举措自中国共产党成立以来一直受到关注和重视，但在中国革命、建设和改革等不同历史时期党对社会政策角色的运用会根据时代的特点、具体国情的变化、解决民生方策略的需要做出调整和改变。建党百年来中国共产党解决民生问题按路径划分大致经历了三个阶段，在不同阶段党对社会政策角色的运用会发生相应的变化：党的成立至新中国成立前系党为解决民生问题创造政治前提阶段，社会政策被作为政治动员的重要手段（1921—1949）；新中国成立至 1978 年系党为解决民生问题创造经济前提（基础）阶段，社会政策依附经济体制，服务于经济发展（1949—1978）；改革开放以来系党在中国特色社会主义市场经济条件下为解决效率与公平的矛盾不断加大保障和改善民生的力度、民生事业不断取得新的进步阶段，社会政策相对独立发展，其地位和作用不断强化（1978 年至今）。建党百年来党对社会政策的探索提供了丰富的经验和启示，对其加以科学总结具有重要的理论和现实意义。

**关键词** 中国共产党 建党百年 民生问题 社会政策

DOI:10.19862/j.cnki.xsyk.000212

作者李迎生，中国人民大学社会学理论与方法研究中心教授（北京 100872）。

中图分类号 C911

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)06-0148-12

从 1921 年建党至今，中国共产党走过了整整一百年的辉煌发展历程。中国共产党的成立是中国历史上开天辟地的重大事件。一百年来，中国共产党为争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民幸福，筚路蓝缕、砥砺前行，创造了改天换地、翻天覆地、史无前例的成就，举世瞩目，并将创造在本世纪中叶实现民族复兴的惊天动地之伟业。<sup>①</sup>以人民为中心、为人民谋利益、与时俱进地解决中国人民的生存和发展（即民生）问题是中国共产党人的初心使命和不懈追求。社会政策作为国家解决民生问题的制度化举措自中国共产党诞生以来一直受到关注和重视。尽管社会政策在党的百年发展历程中一直在场，但在中国革命、建设和改革等不同历史时期党对社会政策角色的运用会根据时代的特点、具体国情的变化、解决民生方策略的需要做出调整和改变。建党以来中国共产党解决民生问题按路径划分大致经历了三个阶段：自党的成立至新中国成立前系党为解决民生问题创造政治前提阶段，社会政策被作为政治动员的重要手段（1921—1949）；新中国成立至 1978 年系党为解决民生问题创造经济前提（基础）阶段，社会政策依附经济体制，服务于经济发展（1949—1978）；改革开放以来系党在中国特色社会主义市场经济条件下为解决效率与公平的矛盾不断加大保障和改善民生的力度、民生事业不断取得新的进步阶段，社会政策相对独立发展，其地位和作用不断强化（1978 年至今）。建党百年来党对社会政策的探索提供了丰富的经验和启示，对其加以科学总结具有重要的理论和实际意义。

<sup>①</sup> 曲青山：《中国共产党百年辉煌》，《光明日报》2021 年 2 月 3 日。

## 一、解决民生问题是中国共产党的初心使命和矢志不渝的追求

重视民生问题在我国由来已久。早在春秋战国时期，儒家思想的创始人和集大成者孔子在《礼记·礼运》中就阐述了儒家传统的“大同”社会理想：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，少有所长，鳏寡孤独废疾者，皆有所养。男有分，女有归。……是谓大同。”“大同”社会理想影响深远，中国民主革命的先行者孙中山曾经指出：“民生主义就是社会主义，又名共产主义，即是大同主义。”<sup>①</sup>中国共产党继承了中华民族自古以来重视民生问题的传统，自成立以来将解决中国最广大人民的生存和发展（即民生）问题作为初心使命和不懈追求。“中国共产党从成立之日起，就坚持把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心使命，团结带领中国人民为创造自己的美好生活进行了长期艰辛奋斗。”<sup>②</sup>建党以来中国共产党解决民生问题按路径划分大致经历了以下三个阶段，即：新中国成立前系党为解决民生创造政治前提阶段（亦即争取民族独立、人民解放阶段，1921—1949）；新中国成立至1978年系党为解决民生问题创造经济前提阶段（1949—1978）；改革开放以来伴随社会主义市场经济体制的探索、建立和完善，为解决效率与公平的矛盾党不断加大保障和改善民生的力度、民生事业不断取得新的进步（1978年至今）。

### （一）自党的成立至新中国成立前系党为解决民生创造政治前提阶段（1921—1949）

在马克思主义看来，民生问题是最大的政治，是一切经济活动的出发点和归宿。孙中山也曾强调：“民生就是政治的中心，就是经济的中心和种种历史活动的中心。”<sup>③</sup>但解决民生问题是需要特定的政治、经济前提的。孙中山提出了民生主义与大同理想、社会主义、共产主义的相通性，但没有找到实现这一理想的依靠力量和正确道路。因而，他的民生思想更多的只是一种设想。由于中国民族独立和国家统一的问题不能解决，这种追求也就不具备必要的政治前提。“无论是当时的国民党，还是其他资产阶级和小资产阶级政治派别，都没有也不可能找到国家和民族的出路。只有中国共产党才给人民指出了中国的出路在于彻底推翻帝国主义、封建主义的反动统治，并进而转入社会主义。”<sup>④</sup>

中国共产党诞生时期我国正处在半封建半殖民地时期，正如中国共产党的创始人之一毛泽东同志所指出：“帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾，这些就是近代中国社会的主要矛盾。……而帝国主义和中华民族的矛盾，乃是各种矛盾中的最主要的矛盾。”<sup>⑤</sup>1927年国民党右派发动“四一二”反革命政变后<sup>⑥</sup>，蒋介石建立了国民党反动政权，从此开始了他长达22年的反动统治。在帝国主义、封建主义、官僚资本主义的残酷压迫和剥削下，在接二连三战争和灾荒背景下，广大中国人民过着饥寒交迫、朝不保夕、民不聊生的生活。在这个时期，中国共产党解决民生问题的主要途径便是通过暴力革命推翻“三座大山”的统治，争取民族独立和人民解放。

自1921年中国共产党成立到1949年中国新民主主义革命取得胜利、中华人民共和国建立，共产党领导的推翻“三座大山”的中国革命大体上经历了四个阶段：第一次国共合作，进行北伐战争，开展反帝反封建的政治大革命阶段，也称为第一次国内革命战争阶段（1921—1927）；土地革命战争阶段（1927—1937），国共分裂，大革命失败，共产党到农村开展土地革命，与国民党进行了十年内战；抗日战争时期（1937—1945），国共进行第二次合作，进行全民族抗战，最终取得抗日战争胜利；解放战争时期（1945—

①《孙中山全集》（第9卷），北京：中华书局，1986年，第355页。

② 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，2021年2月25日。

③《孙中山全集》（第9卷），第377页。

④ 中共中央文献研究室：《三中全会以来重要文献选编（下）》，北京：人民出版社，1982年，第788—789页。

⑤ 毛泽东：《中国革命与中国共产党》，北京：人民出版社，1952年，第13页。

⑥ 1927年4月12日，以蒋介石为首的国民党新右派在上海发动反对国民党左派和共产党的武装政变，大肆屠杀共产党员、国民党左派及革命群众。这就是中国近代史上著名的“四一二”反革命政变，是大革命从胜利走向失败的转折点。同时也宣告国共两党第一次合作失败。经过“四一二”政变，国民党基层组织基本瘫痪，共产党在群众中的影响迅速扩大，经历了深刻的锻炼和严峻的考验，共产党初步积累了反正两方面的经验，为领导中国人民把斗争推向新的更高的阶段准备了条件。

1949),国共再次分裂,共产党领导解放战争并取得胜利。中国共产党领导的新民主主义革命取得胜利,为最广大人民的生存和发展创造了前所未有的根本的政治前提。

## (二) 新中国成立至1978年系党为解决民生问题创造经济前提阶段(1949—1978)

新民主主义革命的胜利,在我国结束了极少数剥削者统治广大劳动人民的历史,结束了帝国主义、殖民主义奴役中国各族人民的历史,劳动人民成了国家和社会的主人。经过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,社会主义制度在我国基本建立,基本实现了生产资料公有制和按劳分配。这是我国历史上最深刻最伟大的社会变革,由此奠定了我国后来一切进步和发展包括民生发展的政治前提和根本制度基础。

但要改变旧中国长期积贫积弱的社会民生现实,唯有建立起强大的物质(经济)基础才有可能。早在1952年,党中央按照毛泽东同志的建议,就提出了“逐步实现国家的社会主义工业化”的奋斗目标,国家的社会主义工业化,是国家独立和人民富强的充分要求和必要条件。1953年6月15日,在中央政治局扩大会议上毛泽东同志首次提出党在过渡时期的总路线:在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。<sup>①</sup>1956年9月在北京召开的党的第八次全国代表大会正确分析了社会主义改造基本完成以后国内主要矛盾的变化,明确提出,“我们国内的主要矛盾,已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”<sup>②</sup>在中国社会主义制度已经建立的情况下,这一矛盾的实质,也就是先进的社会主义制度同落后的社会生产之间的矛盾,人民对于经济文化迅速发展的需要是这一时期最大的民生,彼时国家经济文化不能满足人民需要的状况是最突出的民生问题。解决这个矛盾的办法是发展社会生产力,推进社会主义工业化,实行大规模的经济建设,为解决彼时最大的民生矛盾创造物质条件。

1953年起,党领导全国各族人民开始转入全面的大规模的社会主义建设。1953—1957年我国开始实施第一个五年计划,一批为国家工业化所必需而在过去又非常薄弱的基础工业建立了起来。从1953年到1956年,全国工业总产值平均每年递增百分之十九点六,农业、科教文卫也有了较大发展,“一五”计划大多数指标提前完成。<sup>③</sup>正如毛泽东所指出:“社会主义制度促进了我国生产力的突飞猛进的发展,这一点,甚至连国外的敌人也不能不承认了。”<sup>④</sup>1964年12月20日至1965年1月4日,在第三届全国人大一次会议上,周恩来在政府工作报告中提出要“在不太长的历史时期内,把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”。1975年1月全国人大四届一次会议由邓小平主持起草的政府工作报告重新展示了三届全国人大提出的四个现代化的宏伟蓝图。但这个宏伟的任务由于“文化大革命”的发生和蔓延而没有能够按计划付诸实施。虽然经历了“文化大革命”的十年内乱,我国经济建设遭受严重挫折,但不可否认,新中国成立至改革开放前三十年经济建设仍然取得了巨大的成就,逐步建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,我国改革开放之初赖以进行现代化建设的物质技术基础,很大一部分是这个期间建设起来的。

## (三) 改革开放以来为解决社会主义市场经济下效率与公平的矛盾党不断加大保障和改善民生的力度、民生事业不断取得新的进步(1978年至今)

党的十一届三中全会以后,党领导的解决民生问题的努力重新走上了正轨。党的十一届六中全会通过的《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,充分肯定了党的第八次全国代表大会关于社会主要矛盾的提法并作了新的归纳,重申了新时期经济建设和解决民生的基本任务:“我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。党和国家工作的重点必须转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来,大大发展社会生产力,并在这个基础上逐步改善

① 石仲泉:《中国道路的百年探索及其现实启示》,《光明日报》,2021年2月23日。

② 中共中央党史研究室:《中国共产党的九十年(中)》,北京:中共党史出版社,2016年,第473页。

③ 《辉煌五十年,迎接新世纪——新中国建设成就资料辑编》,《思想政治工作研究》1999年第6期。

④ 《毛泽东文集》(第7卷),北京:人民出版社,1999年,第214页。

人民的物质文化生活。”<sup>①</sup>为党推进改革开放和社会主义现代化建设、在发展中保障和改善民生提供了基本遵循。

经过四十多年的改革开放和社会主义现代化建设,我国不仅稳定解决了十几亿人的温饱问题,而且在2020年全面建成小康社会,实现“第一个一百年”的奋斗目标。党的十九大提出了中国特色社会主义进入了新时代的重大战略判断。在新时代,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。<sup>②</sup>人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时,我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列,为满足人民更高要求的物质文化需要提供了物质基础。更加突出的问题是发展不平衡不充分,成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。<sup>③</sup>

当前,我国进入了开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段。基于社会主要矛盾的变化和时代的变迁,党的十九届五中全会把“改善人民生活品质,提高社会建设水平”作为新发展阶段社会建设和民生保障的目标,强调“坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点,尽力而为、量力而行,健全基本公共服务体系,完善共建共治共享的社会治理制度,扎实推动共同富裕,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步”。<sup>④</sup>

## 二、社会政策在中国共产党解决民生问题百年历程中的角色转换

(一) 新中国成立前配合中国共产党为解决民生问题创造政治前提,社会政策作为政治动员的重要手段(1921—1949)

中国共产党诞生之初,半殖民地半封建的社会状况下以社会政策解决民生问题是不现实的,解决中国最广大人民的民生问题首先是要为此创造政治前提即取得民族独立、人民解放。在中国革命的四个阶段,中国共产党都提出了相应的社会政策主张,甚至在共产党领导的根据地实施了一定的社会政策举措,这些主张和举措作为革命战略策略的重要组成部分有效且有力地配合了各个阶段的革命目标。为动员工农革命提出的一定的社会政策主张及根据地实施的不少福利举措甚至成为社会主义建设时期社会福利项目的雏形和蓝本。

中国共产党成立不久,1924年1月召开的中国国民党一大确立实行第一次国共合作。为配合大革命,1925年1月中国共产党“四大”制定了开展群众运动的计划。大会后,领导五卅运动和省港大罢工,在全国掀起群众性革命高潮。在北伐战争中,共产党发动并组织广大工农群众积极支援和配合。1926年10月和次年2月到3月,周恩来等共产党人领导上海工人举行三次武装起义,第三次起义打败军阀部队,占领上海。1927年1月到2月,中国共产党领导群众反帝运动同武汉国民政府外交谈判相结合,迫使英国交还汉口、九江的租界。这一时期共产党将社会政策作为动员、发动工人运动的重要策略和手段。中国共产党建党之初,在领导工人运动时就将获得社会保险作为重要目标之一。<sup>⑤</sup>1921年8月中国共产党在上海成立了专门领导工人运动的机构中国劳动组合书记部,从1922年到1929年先后举行了五次全国劳动大会,都明确提出争取劳工社会保障权利的要求。<sup>⑥</sup>在党的“二大”上曾提出将“八小时工作制”确定为劳资谈判的基础,将最低工资制度确定为工人运动的六大核心议题之一。<sup>⑦</sup>工人社会保险、劳动保护成为早期中国

① 中共中央:《关于建国以来党的若干历史问题的决议》(一九八一年六月二十七日中国共产党第十一届中央委员会第六次全体会议一致通过)。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,2017年10月18日。

③ 韩振峰:《中国共产党对我国社会主要矛盾的认识过程》,《光明日报》2018年6月6日。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过)。

⑤ 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》,《马克思主义研究》2005年第1期。

⑥ 李静、柯卉兵:《毛泽东战争时期社会保障思想及其实践》,《学习与实践》2010年第1期。

⑦ 万国威:《中国共产党早期社会政策的历史使命与建设方略》,《江淮论坛》2018年第2期。

共产党关注的重点。1923年中共三大通过的《中国共产党党纲草案》及这一时期党为发动工人运动撰写的有关重要文献通过相关决议等明确要求“制定强迫的劳工保险法（灾病死伤的抚恤等）”<sup>①</sup>；“应限令资本家对于工人因工作上及其他故障，不能做工的时候，给以经济上的补助，以维持工人本身的医疗和生活”<sup>②</sup>；“工厂卫生及劳动条件以法律规定，由国家设立监察机关监督执行”<sup>③</sup>；“一切企业机关，应设法消除或减少于工人身体有害的工作及生产方法，并当预防不幸的事情之发生”<sup>④</sup>；女工、童工成为其时共产党人的特殊关注对象，提出了男女同工同酬、女工生育及关联期保护、童工保护等针对性政策主张，上述主张得到了广大工人阶级的拥护和响应。据统计，在1927年蒋介石叛变革命之后的7月至10月之间，共产党在上海领导的47次罢工中，有7次就是为要求病伤待遇而举行的。<sup>⑤</sup>

大革命失败后，党的斗争策略被迫发生战略转移，开始探索并实施农村包围城市、最后夺取城市的革命道路，后来随着抗日战争爆发、达成第二次国共合作及抗战后国共合作破裂、解放战争爆发，在各个阶段中国共产党根据斗争形势的变化在坚持完善先前提出的社会政策主张的同时，不断调整政策策略主张，发动农民、工人及一切可以团结的力量，为实现党在不同阶段的革命目标而努力。为发动农民参加革命，在整个革命时期，党提出了减租减息、土地公有、土地均分等政策主张。抗战时期，中共中央明确提出国统区的工人运动应当尽可能利用一切合法的斗争方式，求得群众生活的改善，并于1939年提出劳动仲介制度，即“在政府仲介之下，劳资双方订立劳动契约，根据各地不同的生活条件，酌量增加工资，减少工作时间，改良工人生活待遇”。<sup>⑥</sup>在中央苏区，党于1928年即建立“市政部”、“社会保证部”，其职能涉及推进、管理社会福利举措，有力地配合了革命战争需要。<sup>⑦</sup>

（二）新中国成立至1978年配合党为解决民生创造经济前提（基础），社会政策依附经济体制，服务于经济发展（1949—1978）

新民主主义革命取得胜利及社会主义制度的建立，为以社会政策解决民生问题提供了可能性。但由于无产阶级革命大多是在比较落后的国家取得胜利的，这些国家经济基础都十分薄弱，尤其我们中国是在“一穷二白”的基础上建设社会主义，首先面临着为确保政治独立、社会稳定进而推动经济发展和解决民生建立强大的物质（经济）基础的重大历史任务。在中国共产党举全国之力推进以重工业为核心的工业化的情况下，社会政策依附（从属）于经济政策是迫不得已的必然选择。更有甚者，改革开放前的30年，我国仿照苏联实行高度集中的计划经济体制，也仿照苏联，基于社会政策社会改良主义的渊源而不承认、不接受社会政策，我国没有建立独立的社会政策体系，甚至“社会政策”这个词也罕有提及。

但社会政策作为调整 and 解决民生问题的国家举措在计划经济时期也是实际存在的。在城镇，依托高度集中的计划经济体制，新中国为城镇职工建立了涵盖充分就业、养老、医疗、工伤、生育、子女教育、住房等项目比较齐全的员工福利。在实施社会主义“三大改造”的同时，中央人民政府政务院于1951年2月26日颁布实施《中华人民共和国劳动保险条例》，该《条例》1953年1月2日经中央人民政府政务院修正实施。“三大改造”完成后，社会主义公有制建立，国有及集体企业成为基本经济组织形式，《条例》成为国有及集体企业员工福利的基本法规依据。《条例》详细规定了职工所享有的各项保障待遇，主要包括职工病伤后的公费医疗待遇、公费休养与疗养待遇，职工退休（职）后的养老金待遇，女职工的产假及独子保健待遇，职工伤残后的救济金待遇以及职工死亡后的丧葬、抚恤待遇等。《条例》甚至规定了职工供养的直系亲属享受半费医疗及死亡时的丧葬补助等。<sup>⑧</sup>在农村，随着建国不久实施城乡二元分割体

① 中共中央文献研究室编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）（第一册）》，北京：中央文献出版社，2011年，第254页。

② 中共中央文献研究室编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）（第二册）》，北京：中央文献出版社，2011年，第340页。

③ 中共中央文献研究室编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）（第一册）》，第254页。

④ 中共中央文献研究室编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）（第二册）》，第357页。

⑤ 《当代中国》丛书编委会：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京：中国社会科学出版社，1987年，第292页。

⑥ 中共中央文献研究室编：《两年来陕甘宁边区政府在保卫边区和全中国的抗战中所做的工作》《建党以来重要文献选编（1921—1949）（第十六册）》，北京：中央文献出版社，2011年，第59页。

⑦ 万国威：《中国共产党早期社会政策的历史使命与建设方略》，《江淮论坛》2018年第2期。

⑧ 国务院法制局编，《中华人民共和国现行法规汇编·劳动人事卷（1949—1985）》，北京：人民出版社，1987年，第12—17页。



制,没有实施城镇那样的社会政策项目,农村居民依托生产队、生产大队、人民公社“三级所有、队为基础”的集体经济,实行终身就业,除实施了初级合作医疗、五保供养、临时救济等小范围、低水平的福利项目外,没有实施类似城镇企业职工的比较齐全的福利项目。

在国家加快推进工业化、且当时的工业化以重工业为重点的大背景下,为解决工业化所需要的资金积累、原料供应和销售市场问题,我国不可能像西方国家那样通过对外掠夺扩张获得建设资金、原料供应和销售市场,当时我国所处的国际环境也不具备大规模利用外资的条件。因此,推进工业化所需要的这些条件只能通过内部解决。除工业自身的积累外,主要靠农业提供积累。<sup>①</sup>在这样的历史背景下,我国在城镇实行了“低工资、高积累”的分配模式,由低工资而导致的职工难以应对各种生存风险通过实行前述《条例》等加以解决。当时实行“先生产、后生活”的发展原则,员工福利总体上是项目少、低标准、低水平的,是依附于经济体制、服务于经济建设和国家工业化总体战略的。且由于城乡二元分割格局的形成和长期维持,导致农民福利在当时不仅项目更少,而且水平更低,国家通过“统购统销”不仅使农业积累源源不断地用于工业化,而且解决了工业品的销售市场问题。对农民实行低福利政策也是基于配合解决工业化所需高积累的需要。当然,依托集体经济,国家确保农民充分且终身就业,以及通过集体救济,国家初步保障了农民能够维持最基本的生存和劳动力的再生产。

这一时期的福利项目、福利举措之所以难以称之为社会政策,还在于它实际上是初次分配格局的自然延伸,是对初次分配低工资、低工分的必要补充,不是严格规范的再分配意义上的社会政策——这种社会政策是与市场经济相联系的。按1986年制定的贫困标准衡量,改革开放初期我国绝对贫困人口达2.5亿主要分布在农村地区,这就不难理解了。按2010年的不变价格人均年可支配收入2300元计算(这个标准实际上相当于国际贫困标准的2.3美元每人每天<sup>②</sup>),1978年中国的贫困人口为7.7亿人。<sup>③</sup>1978年我国总人口为9.6亿,贫困人口占总人口的比例超过80%,表明当时全国总体是比较贫穷的。

(三) 改革开放以来作为解决效率与公平矛盾的制度化途径,社会政策相对独立发展,其地位和作用不断强化(1978—现在)

与经济政策相比,社会政策主要是再分配。德国新历史学派代表性人物之一施穆勒把推行社会政策的目标限定为促进财富的生产和收入分配趋于合理化,以满足公正及道德完善的需要。<sup>④</sup>在新中国成立之初及改革开放之前,在国家经济基础还比较薄弱。在财富蛋糕还比较小的情况下,推进社会政策显然不是这一阶段的当务之急。况且彼时实施计划经济体制,实行平均主义的分配模式,虽然彼时依托计划体制也实施了各种福利项目,但难以称为严格意义上的社会政策。

经过改革开放,上述情况迅速发生了变化。市场导向的经济体制改革迅速打破了平均主义的分配模式,在经济快速发展、生产力水平不断提高、社会财富急剧上升的同时,社会分化也在不断加剧,社会不平等、收入分配差距也在快速拉升,出现了规模庞大的困难群体和弱势人群,其生存和发展遭遇种种障碍,导致了广大社会成员的不满增加。在上述经济社会背景下推进社会政策并以社会政策作为保障和改善民生的主要手段就成为现实的必要了。

1978年开始改革开放至今的社会政策演进大致又可分为三个小的阶段,其中第一个小的阶段从1978年到2002年,这一阶段是经济体制改革兼顾社会政策发展的阶段。虽然从正式文件上是1993年首次提出“效率优先,兼顾公平”<sup>⑤</sup>,并将其作为分配原则,实际上自改革开放开始,这个原则就一直是我国分配领域实际推行的原则,也是我国处理经济政策与社会政策关系的基本原则。当然在2002年之后情况发生了较大的变化。这一阶段随着城镇用工制度的改革首次出现了失业现象,1986年国务院颁布《国营企业

① 李迎生:《我国城乡二元社会格局的动态考察》,《中国社会科学》1993年第2期。

② 鲜祖德、王萍萍、吴伟:《中国农村贫困标准与贫困监测》,《统计研究》2016年第9期。

③ 李小云、徐进:《消除贫困:中国扶贫新实践的社会学研究》,《社会学研究》2020年第6期。

④ 马颖:《论古斯塔夫·施穆勒的经济发展思想》,《经济评论》1994年第2期。

⑤ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过)。

职工待业保险暂行规定》，1998年国务院颁布《失业保险条例》，正式出台失业保险制度。企业职工养老保险、医疗保险等制度也进行了相应改革，实行社会统筹和个人账户相结合。社会救助制度开始规范化，1999年国务院颁布《城镇居民最低生活保障条例》。教育、医疗、住房的市场化改革也在不断推进。农村社会福利改革没有与经济体制改革同步，农民养老、医疗、救助等制度的建设都未实际展开，有些项目如农村合作医疗覆盖率甚至较改革开放前大幅度下降，福利制度城乡不平衡加大。1986年针对农村的国家反贫困举措出台，1993年国务院颁布《国家八七扶贫攻坚计划》，农村贫困人口大大下降，成为这一阶段农村乃至国家社会政策发展中一道亮丽的风景线。<sup>①</sup>以经济政策作为解决社会问题的基础手段，或者说通过发展经济带动社会问题的解决；市场机制成为社会福利供给的基础或重要机制，政府的作用弱化、社会组织发展不足；社会政策相对独立但于经济政策仍处于事实上的从属地位；补缺式、制度式社会政策并存，城乡、地域、职业、阶层之间社会福利供给的不平衡加剧等是这个阶段社会政策演进的主要特征。<sup>②</sup>

“发展主义”<sup>③</sup>的社会政策导致国家从不少社会政策领域退出，片面追求GDP的发展模式带来了严重的经济社会发展失衡，困难群体问题突出，城乡差距、贫富差距等不平等加剧，对这一模式进行调整迫在眉睫。时任中共中央总书记胡锦涛在2003年7月28日的讲话<sup>④</sup>中首次提出坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，强调要促进经济社会协调发展，后来被称为“科学发展观”，成为中国共产党的重要指导思想。在科学发展观的指引下，我国政府改变了改革开放20多年来片面追求GDP增长的发展模式，强调并推动经济社会协调发展，长期没有得到应有发展的福利制度受到高度重视，并通过切实措施加以推进，我国进入了社会政策建设的黄金期。2006年10月党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出到2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务就包括“城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转，合理有序的收入分配格局基本形成，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活”；“社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”等。其中“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”是首次提出，史无前例。在城镇社会政策深化改革的同时，农村社会政策得到高度重视、在一定意义上倾斜发展，新型农村合作医疗、新型农村养老保险、农村低保先后建立起来。社会政策法制化进一步推进，2011年新中国第一部社会保险法《中华人民共和国社会保险法》颁布实施。继《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》实施后，2011年国家又出台《中国农村扶贫开发纲要（2010—2020）》。这个阶段可以称之为经济政策社会政策协调发展阶段。

2012年党的十八大召开，在以习近平总书记为核心的党中央领导下，中国共产党领导全国人民踏上了为2020年全面建成小康社会、实现中国特色社会主义现代化第一个百年奋斗目标最后冲刺的征程。2017年召开的十九大做出了中国特色社会主义进入新时代的重大战略判断。在党的十七大提出民生建设“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”即“五有”基础上，党的十九大又增加了“幼有所育、弱有所扶”使之变成了“七有”，成为涵盖个体全生命历程的民生建设目标。党的十八大以来，我国在健全国家基本公共服务制度体系方面取得了明显的进展。截至2020年底，中国基本医疗保险覆盖超过13.5亿人；基本养老、失业、工伤保险参保人数分别达到9.99亿人、2.17亿人、2.68亿人，社会救助实现城乡全覆盖，建成世界上规模最大的社会保障体系。继基础教育普及化之后，高等教育进入普及化阶段，社会保险基本实现全民覆盖。以习近平总书记为核心的党中央在党的十八大结束不久开启了打赢脱贫攻坚战的史无前例的新时期，2015年中共中央、国务院联合发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。自2012年以来，经过八年的奋战，到2020年底，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，现行标准下近1亿农

① 按照1985年确定的温饱线206元/人每年计算，农村贫困人口从1978年2.5亿人下降到2000年的3209万人，贫困发生率为30.7%下降到3.4%。

② 李迎生：《从依附到自主：中国社会政策的历史演进与范式转换——基于社会政策与经济政策关系的视角》，《中国人民大学学报》2020年第4期。

③ 岳经纶、方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》2019年第2期。

④ 胡锦涛：《把促进经济社会协调发展摆到更加突出的位置》（2003年7月28日），中共中央文献编辑委员会编，《胡锦涛文选》（第二卷），北京：人民出版社，2016年。

村贫困人口全部脱贫, 832 个扶贫工作重点县全部摘帽。<sup>①</sup>

国内外各方面条件的变化, 加上新冠肺炎疫情的影响等, 世界进入百年未有之大变局, 中国进入开启新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的历史新时期。社会政策的发展与完善, 要与时俱进地满足人民群众特别是困难群体的民生需要, 满足人民美好生活需求, 但也要注意不能影响经济发展的活力。坚持“尽力而为、量力而行”是民生保障事业发展的主基调和基本原则, “注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设, 保障群众基本生活”<sup>②</sup>, 社会政策应与我国国情和经济发展相适应, 既要推动高质量发展、创造高品质生活以满足人民日益增长的美好生活需要<sup>③</sup>, 又循序渐进地推进。这一时期社会政策的改革创新, 党中央强调从制度设计上实现社会政策与经济结合乃至融合, 习近平总书记近年一直强调精准扶贫重点是“扶智扶志”, 党中央强调优先发展教育事业、推动高质量就业、推进健康中国建设、构建可持续社会保障制度、重视幼儿儿童福利建设以切断贫困“代际传递”、推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等, 发展型社会政策或者说积极进取型社会政策成为这一阶段社会政策发展的主要范式(特征)。这一特征在精准扶贫阶段就已经强调和体现, 还将延续较长一个时期。

### 三、建党百年来社会政策探索的理论启示

建党百年来中国共产党在革命、建设和改革时期为解决最广大中国人民的民生问题对社会政策进行了长期的探索和实践, 取得了丰硕的成果, 也出现了一些认识上的偏差和实践中的失误。总结提炼这些成果包括偏差和失误对认识中国特色的社会政策演进规律、更好地指导新时代的社会政策实践、丰富中国特色的社会政策理论等, 都具有重要的意义。

#### (一) 中国社会政策的演进既体现普遍性规律又具有鲜明的独特性

社会政策的核心旨趣是解决市场经济下民众的社会风险。“德国社会政策学会”创始人之一瓦格纳(Adolph Wagner) 1891 年在其发表的一篇论文中就指出: “所谓社会问题, 就是分配上的不公平。所谓社会政策, 就是要把分配过程中的各种弊害, 采取立法及行政手段, 以争取公平为目的而加以清除的国家政策。”<sup>④</sup> 也就是说, 社会政策是运用立法和行政手段, 调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。从社会政策的产生及发展演变看, 它更直接同市场经济相联系, 可以说是与市场经济相伴而生的, 并长期以来成为资产阶级改良派、左翼政党为促进市场经济运行、改革资本主义体制、维护资产阶级统治的工具。

正因如此, 马克思和恩格斯是极少提及社会政策一词的, 在他们所处的时代通过暴力革命推翻资产阶级统治是无产阶级翻身解放的唯一正确道路, 社会政策因其具有鲜明的社会改良性质, 马克思和恩格斯生活的时代及其后的民主社会主义、费边社会主义等形形色色的社会主义思潮都主张通过社会政策改良、通过议会民主和平进入社会主义, 因而马克思主义的经典作家对此是持批判态度的。在建党初期直至 1949 年长达 28 年的战争年代, 中国共产党在尚未取得全国政权的历史时期, 更多地是将社会政策作为批判的武器, 号召广大的工农阶级为争取基本的社会权益而斗争。虽然当时在根据地也实施了一定的福利举措, 这些举措成为建国后计划经济时期福利举措的雏形。马克思主义经典作家对社会政策的这种认识在当时的社会历史条件下显然是有科学根据的。但既然社会政策同市场经济相联系, 而社会主义并不排斥市场经济。在 1992 年南方谈话中, 邓小平提出了举世瞩目的新论断: 计划经济不等于社会主义, 市场经济不等于资本主义, 计划和市场都是经济手段。<sup>⑤</sup> 既然计划经济不是社会主义经济制度的本质特征、市场经济不是资本主义经济制度的本质特征, 那么, 在社会主义制度下推进市场经济和社会政策就是顺理成章的了。然而, 中国共产党对社会政策的认识在建国之初由于受苏联取消社会学(含社会政策)的影响而进一步强化, 以

① 国家主席习近平发表二〇二一年新年贺词, 新华网, 2020 年 12 月 31 日。

② 中共中央: 《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, 2019 年 10 月 31 日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过。

③ 李培林: 《推动高质量发展、创造高品质生活》, 《人民日报》2021 年 1 月 12 日。

④ 曾繁正等编译: 《西方国家法律制度: 社会政策及立法》, 北京: 红旗出版社, 1998 年, 第 35 页。

⑤ 《邓小平文选》(第 3 卷), 北京: 人民出版社, 1993 年, 第 373 页。



致整个计划经济时期都不承认社会政策（虽然依附计划体制实施了一整套社会福利措施），这显然是有失偏颇的，因为马克思主义不仅有革命批判形态，还有维护建设形态，前者是针对旧社会，后者是针对新社会。<sup>①</sup>社会主义制度建立后，就有通过社会政策等手段保障和改善民生对社会主义制度加以维护建设的必要。当然在国家经济基础整体薄弱的情况下社会政策首先应满足和服从经济发展的需要。直到党的十一届三中全会拨乱反正和改革开放之后，社会学（含社会政策）等学科才得以恢复重建，市场经济获得了应有的地位，社会政策在中国才有了用武之地并不断得到发展完善。

既然社会主义不排斥市场经济，党的十四大最终确立了我国经济体制改革的总目标是建立社会主义市场经济体制，社会政策在我国得到了广阔的发展空间和前景。资本主义市场经济条件下运用社会政策解决民生保障问题有长久的历史和丰富的经验，其中有大量体现一般规律性的内容，我们都可以充分加以借鉴并使之本土化。之所以说社会主义制度下的社会政策具有广阔的发展前景，是因为社会主义强调共同富裕，追求所有人的全面自由发展，正如习近平所指出：“共享理念实质就是坚持以人民为中心的发展思想，体现的是逐步实现共同富裕的要求。”<sup>②</sup>而这与资本主义存在本质不同——社会政策在西方演进的前途是什么其实很不清晰，至今难以突破，根源在于议会民主社会政策往往循环往复，成为政治斗争的工具。随着中国特色社会主义现代化的演进，社会政策因其独特的、难以替代的角色将变得越来越重要。

## （二）社会政策是坚持以人民为中心的发展思想的重要制度保障

以人民为中心的发展思想是中国特色社会政策的灵魂。在历史唯物主义看来，人民群众是历史的创造者。人民群众作为社会实践的主体，是社会物质财富、精神财富的创造者和社会变革的推动者，对历史发展起着决定的作用。毛泽东在《论联合政府》一文中指出：“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。”<sup>③</sup>人民创造了历史，创造了财富，也应当是财富的享有者。代表人民的利益，“为人民服务”，是中国共产党人始终遵循的基本政治准则。毛泽东要求把它写入党章。“我们共产党区别于其他任何政党的又一个显著的标志，就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小组的利益出发。”<sup>④</sup>毛泽东为代表的第一代中国共产党人领导中国人民推翻了“三座大山”，在新中国建立后推进工业化和现代化，为解决民生问题提供了政治前提和经济基础。在新中国成立前，党自成立起就为争取广大劳工阶级、农民阶级的社会权利而不懈奋斗。新中国成立后社会政策依附经济体制得以实际推进，但由于不承认市场经济，僵化的计划体制没有很好地解决公平与效率问题，使平均主义、贫困问题长期存在。

邓小平曾强调：“为人民造福，为发展生产力、为社会主义事业作出积极贡献”应作为我们党用人的主要政治标准和衡量我们各项工作做得对或不对的根本标准。<sup>⑤</sup>江泽民指出：“建设有中国特色社会主义全部工作的出发点和落脚点，就是全心全意为人民谋利益”。<sup>⑥</sup>“党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须以人民的根本利益作为出发点和归宿”。<sup>⑦</sup>并特别强调，“最大多数人的利益是最紧要和最具有决定性的因素”。<sup>⑧</sup>胡锦涛强调，各级领导干部都要牢固树立全心全意为人民服务的思想和真心实意对人民负责的精神，做到心里装着群众，凡事想着群众，工作依靠群众，一切为了群众，坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，为群众诚心诚意办实事，尽心竭力解难事，坚持不懈做好事。<sup>⑨</sup>以邓小平为代表的中国共产党人通过改革开放极大地发展了生产力和增强了综合国力，也通过社会政策创新作为解

① 郑杭生：《论马克思主义社会学的两种形态》，《光明日报》，1985年7月29日。

② 习近平：《深入理解新发展理念》，《求是》2019年第5期。

③ 《毛泽东选集》（第3卷），北京：人民出版社，1991年，第1031页。

④ 《毛泽东选集》（第2卷），第1094—1095页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1993年，第151页。

⑥ 江泽民：《在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，1997年，第54页。

⑦ 江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2001年，第21页。

⑧ 江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，第22页。

⑨ 胡锦涛：《权为民所用、情为民所系、利为民所谋》，中新网，2003年7月1日。

决两极分化以及不平等问题的重要路径，并作出了不懈的探索。据测算，20世纪90年代，我国贫困人口减少与经济增长的弹性系数为-0.8，即国内生产总值每增长一个百分点，农村贫困人口可减少0.8%。<sup>①</sup>

习近平在党的十九大报告中明确提出了“坚持以人民为中心”的发展思想，强调要“把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。<sup>②</sup>党的十八届五中全会提出了包括“共享”发展在内的新发展理念。“共享发展”的内涵主要有以下四个方面，即：全民共享、全面共享、共建共享及渐进共享。“以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节”<sup>③</sup>，“调整收入分配格局，完善以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，维护社会公平正义，解决好收入差距问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民”<sup>④</sup>，是落实共享发展的具体要求，而这正是社会政策的作用空间和角色所在。党的十八大以来，习近平领导中国人民打赢脱贫攻坚战，是落实共享发展的重大成果。

### （三）党的领导、中国特色社会主义制度是中国推进社会政策的显著优势

党的领导是中国特色社会主义制度的本质特征和最大优势。习近平总书记强调：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”<sup>⑤</sup>在中国革命、建设和改革的不同历史时期，中国共产党对社会政策角色的运用是不同的。正如前述，革命时期，党主要运用社会政策作为政治动员的手段，社会政策对动员工人、农民参加革命所起的作用是强大的。革命成功后的前三十年建设时期，党主要运用社会福利作为经济体制的辅助部分，对推进社会主义工业化、现代化方面功不可没。改革开放以来党将社会政策作为保障和改善民生的主要手段并不断强化社会政策的作用，取得与经济政策相对独立的地位并不断强化。可见，社会政策作为解决民生问题的专业手段，中国共产党在各个不同历史时期都是对其善加运用以实现自己的历史使命。

举国体制，是以国家利益为最高目标，举全国之力，取得重点领域或重大项目关键突破的组织体系和运行机制，集中力量办大事是举国体制的基本特征和效能保障，党的领导是举国体制实施的根本保证。邓小平指出：“社会主义同资本主义比较，它的优越性就在于能做到全国一盘棋，集中力量，保证重点。”<sup>⑥</sup>在不同的历史时期，举国体制推进社会政策承担着不同的使命，发挥了显著的优越性。新中国成立至改革开放前，我们在计划经济体制下依托国有企业和集体经济，建立了配合国家推进社会主义工业化的福利体系，为国家在特定历史条件下快速建立强大的经济基础发挥了特殊重要的作用。改革开放以来，我们聚焦全局性、战略性、长远性目标任务，在收入分配改革、区域协调发展、城乡统筹发展、脱贫攻坚、抢险救灾、生态环境保护、防范化解重大风险等方面，办成一件又一件民生大事，取得一个又一个重大成就；在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等取得突出进展。

党通过领导一个接一个国家经济与社会发展“五年规划”的制定和实施，通过重大社会政策项目的重点突破，通过完善举国体制推动社会政策的发展完善。脱贫攻坚自上个世纪80年代中期开始不仅列入历次“五年规划”和中央“一号文件”，而且专门出台各种相关重要文件。实施精准扶贫以来，建立了包括“五级书记一起抓”的领导体制和“全国一盘棋”的运行机制。25.5万个驻村工作队，290多万名第一书记、驻村干部同贫困群众同吃同住同劳动，长年奋斗在脱贫攻坚第一线。342个东部经济较发达县结对帮扶570个西部贫困县，310家中央单位定点帮扶592个扶贫开发工作重点县，军队和武警部队定点帮扶3500个贫困村，中央企业开展“百县万村”扶贫行动，民营企业实施“万企帮万村”精准扶贫行动，凝聚起脱贫攻坚的强大合力，最终实现了2020年决胜脱贫攻坚的预定目标。<sup>⑦</sup>

实践证明，在党中央的坚强领导下，全党全军全国各族人民能够围绕共同的社会政策目标，集中各方面力量，调动各方面资源，上下一心，高效有力地办成民生大事，是我国推进社会政策的显著优势之一。

① 任理轩：《书写人类发展史上的伟大传奇》，《人民日报》2021年2月22日。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日）。

③ 习近平：《深入理解新发展理念》，《求是》，2019年第5期。

④ 习近平：《深入理解新发展理念》，《求是》，2019年第5期。

⑤ 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》，2015年2月2日。

⑥ 邓小平：《前十年为后十年做好准备》，1982年10月14日。《邓小平文选》（第3卷），第17页。

⑦ 任理轩：《书写人类发展史上的伟大传奇》，《人民日报》2021年2月22日。

#### （四）积极进取型社会政策是整个社会主义初级阶段社会政策的范式选择

如何协调社会政策与经济发展（经济政策）的关系是必须处理好的一个重大课题。在半殖民地半封建的旧中国，中国共产党尚未处于执政地位，没有推行社会政策的条件，当时的主要任务是利用包括社会政策主张在内的一切手段推翻国民党反动派的统治，取得政治独立的地位。党取得全国政权并进行“三大改造”后，鉴于薄弱的经济条件，发展经济是第一选择。我国上个世纪50年代推进的是以重工业为重点的工业化，在没有外援的情况下，需要大量的内部积累，社会福利只能服务于经济建设，新中国成立后直至1978年近三十年虽然依托经济体制在城市建立了比较齐全的福利项目，但实际是“低工资、高积累”分配模式的延伸。如果称其为社会政策，那便是彼时中国特色的发展型社会政策，因为它以服务经济发展为主要目的。

“发展型社会政策”是上个世纪70年代以来国际社会政策理论与实践发展的一个新趋势，强调社会政策与经济政策二者的整合形态，认为社会政策是内嵌于经济发展政策之中的，发展是最重要的主题，经济发展之后才能提高社会福利，增加就业岗位和人民收入。这一政策范式也称为“积极社会政策”，笔者结合中国现实称其为“积极进取型社会政策”，建国后的前三十年我国的社会福利可以看作是比较极端的发展型社会政策——社会政策依附经济体制，“先生产、后生活”。改革开放以来适应建立社会主义市场经济体制的需要，社会政策虽然取得了相对独立的地位，但在整个社会主义初级阶段，效率原则是必须始终遵循的，在此情形下，在一个较长时期实施“兼顾范式”的社会政策后，推进“互构范式”的社会政策（即发展型社会政策）仍是一个较长时期的政策选择。<sup>①</sup>

现阶段推进积极进取型社会政策重在社会政策创新也应强调发挥政策对象的积极性、主动性、进取性。邓小平曾经指出：“人民群众的觉悟性、积极性、创造性愈是发展，工人阶级的事业就愈是发展。”<sup>②</sup>他还认为，工人阶级的政党就是要通过“正确地给人民群众指出斗争的方向，帮助人民群众自己动手，争取和创造自己的幸福生活。”<sup>③</sup>习近平总书记强调：“要通过推进就业创业，发展社会事业，打好扶贫开发攻坚战，不断打通民生保障和经济发展相得益彰的路子。”<sup>④</sup>“贫困地区发展要靠内生动力，如果凭空救济出一个新村，简单改变村容村貌，内在活力不行，劳动力不能回流，没有经济上的持续来源，这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业，有劳动力，内外结合才能发展。”<sup>⑤</sup>

#### （五）社会主义国家社会政策同样必须走制度化道路、依法推进

依法推进，走制度化、体系化、规范化道路，是社会政策创新发展的一般规律，国际上发达国家、不少发展中国家社会政策的推进就是走的这条道路。在社会政策发展史上，英国早在1601年市场经济初步兴起时就颁布了著名的“伊丽莎白济贫法”，德国俾斯麦政府19世纪80年代出台系列社会保险政策，也是走的议会立法的道路。美国1935年出台《社会保障法》，英国“二战”结束宣布建立“福利国家”，也是基于“贝弗里奇报告”制定了国民保险法、国民卫生保健服务法、家庭津贴法、国民救济法等一系列法律而出台的。

社会政策依法推进、走制度化道路，在党的历史上由来已久。早在1930年中央苏区就颁布了《劳动暂行法》，对社会保险等做了明确规定。1931年中华苏维埃共和国成立，中华苏维埃第一次全国代表大会通过了《劳动法》，1933年又进行了修订，依法保护包括就业、失业、医疗、工业伤害、婴幼儿津贴、贫困救济等劳工社会权利。<sup>⑥</sup>新中国成立以来，特别是改革开放以来，社会福利依法治理，不断取得进步。十八大以来，党领导人民推动中国特色社会福利制度更加完善、法治化程度进一步提高、治理能力明显提

① 李迎生：《从依附到自主：中国社会政策的历史演进与范式转换——基于社会政策与经济政策关系的视角》，《中国人民大学学报》2020年第4期。

② 《邓小平文选》（第1卷），北京：人民出版社，1993年，第217页。

③ 《邓小平文选》（第1卷），第217页。

④ 《习近平谈扶贫：脱贫要靠内生动力》，《人民日报（海外版）》2016年9月1日。

⑤ 习近平：《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》2012年12月29日至30日。

⑥ 李静、柯卉兵：《毛泽东战争时期社会保障思想及其实践》，《学习与实践》2010年第1期。

高,为人民幸福提供了有力保障。实践证明,我国社会福利制度与治理体系具有“坚持以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生、增进人民福祉,走共同富裕道路的显著优势”。<sup>①</sup>

但毋庸讳言,我国社会政策在依法推进方面,还有很大的提升空间。长期以来,尤其是计划经济时期,我国社会政策的推进走的是行政命令的道路,彼时著名的企业职工劳动保险就是通过政务院《中华人民共和国劳动保险条例》颁布实施的。改革开放以来这一状况得到较大改变,就业、教育、社会保险、老年、儿童、残疾人等相关国家法律陆续颁布,推动了福利治理体系和治理能力的建设;但还有很多社会政策领域如住房福利、医疗福利、社会救助等还未立法,已立法的领域还较笼统、还未进一步细化,制约了福利制度的权威性和治理能力的提升。

党的十九届四中全会要求“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”,强调“必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系,尽力而为,量力而行,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活”。应当按照上述要求,加快福利制度立法建设,推动新时代社会政策创新发展。

(本文为北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“后脱贫攻坚时代中国巩固拓展脱贫攻坚成果的制度体系与实施模式研究”(20LLSMA003)的阶段性成果)

(责任编辑:牧秋 见习编辑:朱颖)

## The Exploration of Social Policy since the Founding of the Communist Party of China

LI Yingsheng

**Abstract:** Since it was founded in 1921 the Communist Party of China passed one hundred years of glorious history. Taking the people as the center and serving the interests for the people and keeping pace with the Times to solve the survival and development of the Chinese people's is mission and unswervingly pursue of the Communist Party of China. Social policy as a national institutionalized and specialized measures to solve the problem of the people's livelihood since the birth of the Communist Party of China it has been concern and attention, but in different historical periods of the Chinese revolution, construction and reform under leading of the CPC, social policy role will adjust and change according to the characteristics of the Times, the change of the national specific conditions and the needs of solving the people's livelihood's strategy. According to the path of solving people's livelihood issues it has roughly experienced three stages Since founding of the Chinese Communist Party: before the founding of the People's Republic of China to create a political prerequisite for solving people's livelihood issues, social policy as an important means of political mobilization (1921-1949); From the founding of the People's Republic of China to 1978, the social policy was attached to the development of the economic system to create the economic prerequisite for solving people's livelihood problems; Since the reform and opening up, under the conditions of the socialist market economy with Chinese characteristics, the Party has continuously strengthened its efforts to protect and improve people's livelihood, and the cause of people's livelihood has continuously made new progress, social policies have developed relatively independently, and their status and role have been continuously strengthened (from 1979 to now). The exploration of social policy in the past one hundred years since the founding of the CPC has provided a wealth of theoretical inspiration, and it has important theoretical and practical significance to summarize it scientifically.

**Key words:** the Communist Party of China, a hundred years since the founding of the Party, livelihood issues, social policy

<sup>①</sup> 中共中央:《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过。