

中国共产党百年社会政策的实践与经验^{*}

关 信 平

摘 要：中国共产党在百年发展中，秉持以人民为中心，为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴的初心，在各个时期都致力于主张、制定和实施社会政策，以实现其保障和改善民生并推动革命、建设、改革的目标。中国共产党百年的社会政策发展始终坚持为了中国人民的根本利益，将革命理想与经济社会现实相结合，重视社会公平与效率的结合，注重社会政策的体系完整性和结构合理性，不断优化民生保障的责任主体。在新的历史时期，面对新的挑战，社会政策未来发展中应认真总结传承百年社会政策发展的经验，始终坚持以人民为中心的发展理念，积极回应我国高质量发展和共同富裕道路的要求，提高对人口、经济和社会发展中各种新问题、新风险的应对能力，更加高效能地发挥作用，并进一步加强社会政策理论研究、学科建设和国际传播与交流。

关键词：中国共产党 百年历史 社会政策

作者关信平，南开大学社会建设与管理研究院教授（天津 300350）。

在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上，习近平总书记代表党和人民庄严宣告，“经过全党全国各族人民持续奋斗，我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题”。^① 这一巨大成就是党在百年征程中带领全国人民经过艰苦奋斗取得的，其中包括党在各个时期主张、制定和实施社会政策的行动。

在百年历史中，党坚持以人民为中心，在革命战争、经济建设和改革开放的历史进程中始终坚持保障和改善民生，高度重视满足民众基本需要、维护社会公平和解决各种社会问题，逐渐建立和完善了社会保障、卫生与健康、就业保障与

* 本文为国家社会科学基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”（20ZDA068）阶段性成果。

① 习近平：《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话（2021 年 7 月 1 日）》，北京：人民出版社，2021 年，第 2 页。

服务、公共教育、住房保障，以及针对老年人、残疾人、儿童、困难群众等特殊群体的保护与服务，由此构成了中国共产党的社会政策实践体系。在百年历史的各个时期，党根据当时的具体目标和特殊条件，将保障和改善民生的社会政策实践与革命、建设和改革的总体目标相结合，积极探索中国特色的社会政策发展道路，通过艰苦努力从而在保障和改善民生、维护社会公平、保持社会稳定和促进社会发展等方面取得了重大成就。百年社会政策理论与实践是党保持初心，革命为民、执政为民的重要体现，是党的先进性的重要表现，也是党的百年史中非常重要的历史财富，并对未来我国社会政策的发展具有重要的指导意义，值得认真研究总结。回顾百年历史，我们一方面应该认真总结党的百年社会政策连贯一致的基本目标、原则、总体发展思路，以及社会政策背后的价值理念；另一方面也应该深入分析党在各个时期根据当时具体国情，围绕阶段性主要任务而对社会政策进行的阶段性调整和改革，以及由此形成的各个时期阶段性特征。为此，本文首先对党在百年历史各个阶段的社会政策实践及其特征经验加以分析，然后对党在百年发展中社会政策的总体经验、特点及贡献作出总结，并对我国未来社会政策发展中的一些重要议题作出阐释。

一、新民主主义革命时期党的社会政策实践与经验

中国共产党在新民主主义革命时期的主要目标是反帝反封建，通过革命行动推翻旧制度，建立新社会。这一时期党既通过革命战争去实现党的目标，也通过主张、制定和实施社会政策去体现中国共产党革命为民的初心，并服务于革命的主要目标。从建党之初到新中国成立的28年里，中国共产党在多个革命斗争阶段中都有大量的社会政策实践，各个阶段的实践既有连贯性，也有不同的内容和特点。

（一）党在新民主主义革命时期的社会政策实践

在经历了近代以来多次探索和多种救国方案轮番出台并失败之后，中国迫切需要新的思想引领救亡运动。建党之前，康有为、梁启超、孙中山等人已经在不同程度上接受了西欧国家社会政策的理论。^①中国早期的马克思主义者也将当时西方社会政策理论与实践纳入视野并加以分析。例如，毛泽东在1921年1月《在新民学会长沙会员大会上的发言》中将社会政策列为“世界解决社会问题的方法”之一。但是，毛泽东认为“社会政策，是补苴罅漏的政策”，而“激烈方法的共产

^① 参见田毅鹏等编著：《中国社会福利思想史》，北京：中国人民大学出版社，2017年，第193—211页。

主义”是“最宜采用”的。^①的确，共产主义的目标是超越当时西方社会政策之上的。在当时，如果不解决帝国主义和封建主义压迫剥削的问题，仅靠社会政策是无法解决中国重大问题的。因此，中国共产党以马克思主义作为指导思想，将推翻剥削制度、实现共产主义作为最终目标，并且将新民主主义革命作为阶段性目标。

中国共产党建党的最终目标和阶段性目标在总体上超越了当时的社会政策目标，但社会政策目标在基本方向上与党的目标是一致的，可以包容在党的宗旨与目标之下，为完成党的任务和实现党的目标发挥作用。为此，中国共产党在建党初期就开始了社会政策的实践行动。在建党初期，中国共产党一方面积极动员工人群众，开展政治斗争；另一方面也积极推动经济斗争。经济斗争的主要目标是争取和维护工人阶级的权利，主要内容是主张劳动保护立法，其中包括劳工权利保护、妇女平等、社会保险等社会政策的议题。1921年中国劳动组合书记部成立后，其早期活动主要是推动劳工保护立法，提出了《劳动法案大纲》，号召举行劳动立法运动，要求政府承认工人多项权利；提出了保护女工、童工，保障工人最低工资等方面的政策主张。^②此外，中国共产党成立初期发布的一系列文件中强调了对劳工的保护。1922年党的二大上制定的《关于妇女运动的决议案》中倡导男女工人应当“平等工价”。^③1923年党的三大上制定的《中国共产党党纲草案》中将“公私法上男女一律平权”“实行义务教育”“实行八小时工作制”“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”“制定强迫的劳工保险法（灾病死伤的抚恤等）”“救济失业之工人”等政策主张列入了党纲要求。^④1925年第二次全国劳动大会上通过的《经济斗争决议案》中提出了劳动立法的要求，包括规定最低限度的工资，实行八小时工作制，反对一切虐待，改善女工、童工的生活，实行劳动保护与社会保险，取消包工制，工厂监督员必须有工人代表参加。^⑤

概括起来看，这一时期中国共产党推动社会政策的行动主要是代表劳工群众的利益，呼吁建立相关的立法，提出了一些具体的政策方案，如各种立法大纲或草案。中国共产党早期的社会政策实践既服从远大的革命目标，又脚踏实地服务

① 参见《毛泽东文集》第1卷，北京：人民出版社，1993年，第1、2页。

② 参见沙健孙主编：《中国共产党史稿（1921—1949）》第2卷，北京：中央文献出版社，2006年，第31—41页

③ 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第160—161页。

④ 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第1册，第253—255页。

⑤ 参见法学教材编辑部《劳动法学》编写组：《劳动法学》，北京：群众出版社，1983年，第57页。

于劳工群众的利益，同时还积累了社会政策具体内容设计的经验。这些实践既对当时的政治斗争和经济斗争产生了积极的作用，也为后来革命政权下的社会政策实践打下了基础。

1927年大革命失败后，中国共产党领导的革命进入了土地革命战争时期，此后又进入了抗日战争和解放战争时期。在这几个时期党都在一定区域里建立了红色政权。党的社会政策实践从建党初期的主张、呼吁和斗争转变为在红色政权建设和运行中实际制定和实施社会政策。社会政策的主要对象也从城市工人转向了红色政权管辖下的工人和农民。

党在土地革命战争时期的主要目标是通过农村包围城市最后武装夺取政权，而建立革命武装和根据地工农政权是实现这一目标的重要基础。在这一时期，以中华苏维埃共和国临时中央政府为代表的党领导的红色政权较为广泛地制定和实施了社会政策，并且将社会政策与政权建设密切结合起来，既体现了中国共产党维护人民利益的根本目标，也进一步加强和稳固了红色政权，为革命战争的胜利提供了坚强的支持。

中华苏维埃共和国时期，中华苏维埃共和国工农兵代表大会和临时中央政府制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》《中华苏维埃共和国土地法》《中华苏维埃共和国劳动法》《中华苏维埃共和国婚姻法》等法律，其中包括了多方面的社会政策内容。例如，《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定了彻底改善工人生活状况的目标，并规定了实行八小时工作制、建立最低工资标准、社会保险制度和失业津贴制度。《中华苏维埃共和国土地法》规定了给农民分配土地，并对不能自己劳动且无家属可依靠的人提供救济。《中华苏维埃共和国劳动法》具体规定了劳工的各项权利，以及建立社会保险的具体要求。《中华苏维埃共和国婚姻法》具体规定了实行一夫一妻制和妇女儿童权益保护的条款，体现了男女平等的原则。^①此外，党在苏区还制定了农民教育的政策，因地制宜通过各种办法开展教育活动，对提高农民素质和政治参与意识起到了积极的作用。^②

抗日战争时期，中国共产党的社会政策实践主要体现在陕甘宁边区的施政体系中。党领导下的边区政府颁布了《陕甘宁边区施政纲领》^③等重要文件，其中包括了多方面的社会政策要求。边区政府积极采取了减租减息、难民灾民保障、生产互济等方面的行动，既保障了民众的基本生活，又促进了边区的经济发展。同时还积极

① 参见厦门大学法律系、福建省档案馆选编：《中华苏维埃共和国法律文件选编》，南昌：江西人民出版社，1984年，第6—9、370—373、322—332、235—237页；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；岳宗福：《中国共产党早期的社会政策与立法诉求》，《天中学刊》2010年第6期。

② 参见谢文雄：《中共在苏区时期的农民教育实践》，《中共党史研究》2017年第6期。

③ 参见《毛泽东文集》第2卷，北京：人民出版社，1993年，第334—338页。

推动教育事业的发展，形成了以抗大、陕北公学等为代表的干部教育，以延安自然科学学院为中心的自然科学教育，以及包括小学教育、社会教育等的多方位教育体系。^①此外，党还进一步发展健康与卫生政策。边区政府建立了边区卫生处和边区卫生委员会，制定了“边区卫生委员会组织条例”“边区保健药社暂行条例”“边区卫生处处务规程”等医疗卫生方面的规范性文件。边区还成立了防疫委员会、保健药社、卫生合作社、延安护士学会、国医研究会等民间性组织。^②1944年，毛泽东在延安大学开学典礼上专门谈到了卫生工作，要求每个乡都建立一个医务所，并开办卫生班，培养卫生人才。同时，他还强调了中医西医“这两种医生要合作”的中西医结合的发展思路。^③

在解放战争时期，中国共产党领导下的解放区迅速扩大，直到最后夺取了全国政权。党领导下的各地新政权采用多种方式迅速恢复经济、稳定社会和保障民生，其中包括制定各项社会政策。在西柏坡时期，党中央提出了一系列社会政策指导原则，推动各地开展复杂的民生保障、利益协调等方面的事务。其中包括通过推动土地改革保障农民的基本生活，在城市中协调劳资关系和调和劳资矛盾，采取各种办法保障城市居民基本生活用品供给，开始建立劳动保险制度等。^④其中，党领导的新政权在社会政策方面的一个重要成就是1948年东北行政委员会颁布了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》，在东北地区率先建立了劳动保险制度。这一时期许多具体的社会政策实践是为了在新政权建立之后恢复经济、稳定社会和保障民生，具有一定的应对性特征，但具体实践背后起支撑作用的是党执政为民的宗旨。从结果上看，党在这一时期的社会政策实践不仅在当时复杂困难的条件下有效保障了民众的基本生活，为新政权的稳固作出了贡献，而且为新中国成立后更加全面制定和实施社会政策积累了经验，奠定了重要的基础。

（二）党在新民主主义革命时期的社会政策经验

综上所述，尽管在整个新民主主义革命时期中国共产党的施政纲领中没有直接采用“社会政策”的概念，但在各个阶段中都践行了大量的社会政策。党努力将社会政策纳入其基本目标之下，积极主张、制定和实施社会政策，探索了一条将社会

-
- ① 参见李志松：《抗战时期陕甘宁边区教育事业的发展》，《教育评论》2010年第5期；熊成帅：《科学园地与革命熔炉：延安时期陕甘宁边区的科学教育——以延安自然科学学院为中心》，《广东党史与文献研究》2020年第5期；张晓曦：《论抗战时期陕甘宁边区的社会教育》，《郑州大学学报》2017年第2期。
- ② 参见尹俊芳：《延安时期的卫生思想及其当代价值探微》，《医学与哲学》2013年第11A期。
- ③ 参见《毛泽东文集》第3卷，北京：人民出版社，1996年，第154页。
- ④ 参见段彦峰：《中共中央在西柏坡时期社会政策述论》，《河北广播电视大学学报》2014年第4期。

政策纳入党的远大目标和阶段性任务之中的重要实践路径，也积累了在各种不同背景条件下制定与实施社会政策的实践经验。

一是始终坚持为劳苦大众服务的基本宗旨，通过主张、制定和实施社会政策而充分体现了党的基本宗旨。建党初期，党在没有取得执政地位的情况下，通过主张各项社会政策，推动劳工立法而为劳工群众争取各项权利。在土地革命战争、抗日战争和解放战争时期，党在其执政的地区积极制定和实施各项社会政策，保障民众的基本生存权利，并积极推动健康、教育等各方面社会事业的发展，体现了党为中国人民谋幸福的初心，具有强烈的价值倾向和目的性。

二是注重将社会政策实践与党的革命目标密切结合。在建党之初，中国共产党人主张各项社会政策既是党开展经济斗争、维护工人阶级利益的重要途径，也是党动员劳工群众参与政治斗争的重要途径。在土地革命战争、抗日战争和解放战争时期，党领导下的革命政权通过制定和实施各项社会政策满足民众的基本需要，同时也向全国和世界展示了中国共产党革命为民、施政为民的初心，并且向全国和世界展示了党所领导的解放区相关制度和政策的先进性，起到了很强的政治宣讲和政治动员作用。

三是根据实际条件制定和实施社会政策。在新民主主义革命时期，党及其领导的革命政权只能在局部地区进行具体的社会政策实践，扩大范围有限。并且，在革命战争年代里环境与条件非常艰苦，党及其领导的革命政权必须根据实际条件保障民众的基本生活和开展各项社会事业。因此，当时的社会政策内容不够系统，只能主要针对民众最关切的生存和发展问题，并且社会政策也只能停留在较低的、维持基本需要的水平。此外，在抗日战争和解放战争时期，党的各项政策都注重协调各个阶级之间的利益，如在减租减息、土地改革以及对富农和民族资产阶级等方面的政策，都要根据实际情况慎重处置。当时的这些做法都体现出制定和实施社会政策中实事求是的科学态度，以及服从革命发展大目标的意思。

四是积极探索了将保障民众生活和促进革命事业发展有机结合的政策体系。党在新民主主义革命时期在社会政策实践中积极探索了将为广大民众谋幸福与服从革命与战争大局目标两个方面融为一体的政策与行动方式。例如，抗战时期采取的既减租减息又交租交息，既开展难民灾民保障又组织生产互济等方面的行动，以及在解放战争时期通过保障民生而巩固新政权的做法，都是中国共产党制定与实施社会政策的早期特色经验。事实证明，党在这一时期的社会政策在两个方向上都取得了成功：既有效地保障和改善了民众的生活和促进了解放区社会事业的发展，又有效地动员了广大群众积极参与党领导的革命和战争，对推动党的事业起到了非常重要的作用。并且，在这一过程中积累的政策经验对新中国成立后的社会政策发展也起到了重要的作用。

二、社会主义革命和建设时期党的社会政策实践与经验

从1949年中华人民共和国成立到20世纪70年代后期改革开放之前近30年的时间,是我国探索社会主义国家建设道路的重要时期。在这一时期,我们建立了社会主义公有制和计划经济体制,并依托其之上建立了宏大和具有中国特色的社会政策体系。

(一) 新中国成立之初的社会政策实践

新中国成立之初,党领导下的各级政府面临着稳固政权、恢复经济和保障民众基本生活等许多方面的重要任务,而制定和实施社会政策是做好各项工作的重要基础。在这一阶段中,党在农村通过土地改革使广大农民获得了土地,并且向困难农民提供救济,从而保障了他们的基本生存权利和发展条件;在城市中通过恢复经济减少失业,并且采取救济和安置失业人员的办法去解决问题,^①使广大工人群众获得稳定的生活,同时也通过建立城市社会救济制度帮助老弱病残等城市贫困者维持基本生活,^②并由此开创了新中国的社会救助制度。^③

此外,在新中国成立之初党和国家已经开始谋划未来中国的工业化道路,并由此建立了相关的职工权利保护和社会保险制度。1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第32条中,规定了应由工会代表工人职员与资方订立集体合同,公私企业一般应实行八小时至十小时的工作制,人民政府应规定最低工资,逐步实行劳动保险制度,以及保护青工女工的特殊利益等方面的政策要求。^④政务院在1951年2月26日颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,^⑤正式建立了我国的劳动保险制度,为新中国的工业化道路打下了重要的基础。再有,新中国建立之初,党中央还要求地方政府重视城市住房和卫生防疫医疗方面的工作,提出了“必须有计划地建筑新房,修理旧房,满足人民的需要”,^⑥“今后必须把卫生、防疫和一般医疗工作看作一项重大的政治任务,极

① 参见《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社,1999年,第67—72页。

② 参见刘喜堂:《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》,《华中师范大学学报》2010年第4期。

③ 参见张浩淼:《中国社会救助70年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势》,《社会保障评论》2019年第3期。

④ 参见《中国人民政治协商会议共同纲领》,北京:人民出版社,1952年。

⑤ 参见王益英主编:《中华法学大辞典》(劳动法学卷),北京:中国检察出版社,1997年,第418—419页。

⑥ 《毛泽东文集》第6卷,第148页。

力发展这项工作”。^①

（二）社会主义革命和建设时期的社会政策体系建构

社会主义革命和建设时期，我国完成了社会主义改造，全面实行了社会主义公有制和计划经济体制。在这一时期，党团结带领全国人民自力更生、发愤图强，确立了社会主义基本制度，推进了社会主义建设，并积极探索适合中国的社会主义道路，其中也包括建立和完善当时社会主义制度下的社会政策体系。这一时期的社会政策体系建构是基于当时两个基本的条件。一是当时我国面临经济和社会发展基础条件很差、外部环境不好等不利条件，生产力相对落后，基本生活物资供应较为短缺，民众生活还未摆脱温饱不足的状况，党和国家保障基本民生的任务相当艰巨。二是当时我国面临发展工业化的重大战略目标，党和国家的各项政策总体上都要围绕着这一重大战略目标，社会政策也是如此。因此，这一时期的社会政策具有满足人民群众基本需要和促进国家工业化发展两大重要目标和任务。

在当时较为艰苦的条件下，党和国家为达到上述双重目标，通过精心设计和认真组织，依托社会主义公有制和计划经济体制建构了一套较为完整的民生保障体系。一是在当时粮食产量不足且不稳的情况下，国家在粮食统购统销政策的基础上建立了对粮食等基本生活物资的计划供应制度，保障了城镇居民的基本生存条件。二是在城市建立了计划安置就业的制度，保障了城市劳动者基本就业权利；在农村则是依托土地集体所有制建立了集体劳动制度，保障了农村劳动者参与集体劳动和集体产品分配的权利，防止了城乡因居民失业或失地而陷入困境。三是在城市中通过政府和全民所有制企事业单位建立起教育体系和健康服务体系，在农村中则是通过集体经济组织建立农村基础教育和农村合作医疗制度，保障了民众的基本受教育权利和获得基础健康服务的权利。四是在城市全民所有制企业中普及和完善了劳动保险制度，并在机关事业单位建立了退休金和公费医疗制度，为企事业单位职工提供了稳定的退休金、免费医疗、工伤和生育待遇，以及各项职工福利。五是建立了城乡社会救助制度，包括单位对困难职工的救济、政府针对城镇“三无人员”的社会救济制度和农村集体经济组织对农村“三无人员”的五保供养制度，以及针对其他特殊困难家庭的集体照顾。六是建立了城市企事业单位职工的福利性分房制度和农村集体经济的宅基地制度，在不同程度上保障了大多数人的基本住房。

（三）党在社会主义革命和建设时期建构社会政策体系的基本经验

我国这一时期社会政策是在当时特殊的经济社会条件下，为保障民众基本生活

^① 《毛泽东文集》第6卷，第176页。

和促进国家工业化发展而建立起来的一整套民生保障制度体系。党在建构这套体系过程中有如下一些重要的经验。

第一，继续发扬党为中国人民谋幸福的价值理念，将社会政策的目标定位于保障和改善民生与促进国家发展相结合。在经济发展水平很低的情况下，既要动员群众自力更生、艰苦奋斗，通过共同努力改变国家面貌，也要通过制定和实施社会政策及大量的相关实践切实保障广大民众的基本生活。正如毛泽东所说：“我们历来提倡艰苦奋斗，反对把个人物质利益看得高于一切，同时我们也历来提倡关心群众生活，反对不关心群众痛痒的官僚主义。”^①

第二，在制度体系建构中，注重社会政策与经济体制的衔接。当时的社会政策在很大程度上是嵌入计划经济体制中的，依托社会主义公有制和计划经济的体制和机制来具体运行，因此可以较为充分利用当时公有制和计划经济体制来构建稳定有效的民生保障制度体系。例如，政府社会政策的大量任务在城市中主要依托全民所有制企事业单位具体实施，在农村中主要依托集体经济组织具体实施，这两类组织在社会政策的实际运行中发挥了重要的主体作用，而政府则主要在二线起着托底保障的作用。同时，当时多方面社会政策的运行都主要采用一次性分配的运行机制，单位和集体在向职工和社员发放工资等劳动报酬之前，已经将用作全体职工/社员保障和福利的部分做了扣除，不需要个人在获得劳动报酬之后再以缴费或纳税的方式做再分配。当时采用这种办法既是基于马克思主义政治经济学的原理，例如马克思在《哥达纲领批判》中关于“必要扣除”的理论，^②同时也是基于当时公有制和计划经济体制下的制度条件而选择的社会政策具体运行方式。

第三，根据当时的实际需要和客观条件，精心设计社会政策的制度体系。通过较为精心的顶层设计，形成了多层次、多种制度并存的民生保障和社会服务体系，各个制度之间分工明确且相互配合，形成一套严密的制度体系。并且，在主体责任、对象认定、待遇标准、资源供给、服务提供等方面都建立了严密的制度和标准，并且许多制度和标准都是全国统一制定，各地分头实施的，具有较显著的顶层设计特征。

（四）党在社会主义革命和建设时期社会政策实践的贡献与意义

这一时期党和国家在社会政策方面的实践探索对党的事业作出了积极的贡献，并取得了重要的经验成果，具有多方面的意义。首先，这一时期在面临国内外各种压力、经济发展水平低和基本生活物资供给不足的困难情况下，党和国家通过制定和实施各项社会政策满足了广大民众生活、就业、教育、健康等方面的基本需要，

^① 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第28页。

^② 参见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第352—378页。

使新中国基本解决了过去历朝历代都难以解决的广大民众基本生活保障的问题，并且使中国人民在人均寿命、人均受教育程度、婴儿死亡率等方面都好于当时其他同等经济发展水平国家的平均水平。^①虽然当时民众所获得的保障和服务绝对水平还比较低，普通民众的生活中还存在很多困难，但如果当时没有这一套严密的社会保护体系，许多民众的生活肯定会困难得多。其次，党在这一时期的社会政策实践体现了党为人民谋幸福的基本宗旨，对夯实中国共产党执政的合法性，体现社会主义制度的优越性和调动广大群众积极参与社会主义建设起到了重要的支撑作用，具有重要的政治意义。再次，这一时期我国通过制定和实施社会政策为国家工业化作出了贡献。通过完善企业劳动保险和职工福利体系稳定了职工队伍，为工业化发展打下了重要的基础，并且探索了依托单位和集体经济组织的保障服务体系，既要充分保障群众的基本需要，又要发扬自力更生、艰苦奋斗精神，具有积极社会政策的特点，有助于我国在各方面基础非常薄弱的条件下，快速推进工业化发展。最后，当时依托计划经济体制而建立的社会政策体系在制度设计方面取得了优异的成果，整个社会政策体系在项目的完整性、覆盖面的广泛性、主体分工的明确性与协作的有效性、制度之间衔接的严密性以及最后安全网的可靠性等方面都达到了很高的水平。

当然，这一时期我国社会政策也有不足的方面。一是当时的社会政策具有较为突出的结构性差异，城乡之间、体制之间和职务层级之间的保障福利待遇水平存在较为明显的差距。尤其是城乡分割的二元结构较为突出，城乡之间不仅制度体系不同，而且平均福利保障水平有很大差距。^②二是当时的社会政策对提高企业运行效率考虑不足，城市全民所有制部门的终身就业制度和由企业负责的劳动保险和职工福利给部分企业带来了较大的负担，一定程度上不利于提高企业运行效率。三是当时社会政策的运行也并非一帆风顺，而是时有波动，“文革”时期在多个方面还出现较为严重的滑坡。

三、改革开放以来我国社会政策的创新与发展

从20世纪70年代末开始的改革开放极大地改变了中国社会的面貌。在改革开放以来40多年的时间里，经济的快速发展和社会的不断开放，为中国的社会政策发展提供了强劲的动力。同时，在这一时期不同的阶段里，改革开放及其所带来的经济与社会变迁也给社会政策提出了不同的挑战。在这段历程中，党和政府始终把握

^① 参见李文：《新中国70年社会治理取得显著成就的制度优势》，《中国党政干部论坛》2019年第12期。

^② 参见郑功成等：《从饥寒交迫走向美好生活——中国民生建设70年（1949—2019）》，长沙：湖南教育出版社，2019年，第15页。

以人民为中心的基本方向，根据经济与社会发展的实际情况改革、调整和推动各项社会政策，最终取得了重要的发展成果。

（一）改革开放初期社会政策的重构与发展（1978—1992）

改革开放的初衷是力图通过经济体制改革提高经济效率，并通过对外开放获得经济发展所需的技术、资金和市场资源。改革开放在有力促进经济发展的同时，也在很大程度上改变了过去社会政策的体制基础，因此不得不在社会政策领域也进行配套改革。首先，农村经济体制改革后，过去计划经济体制下的集体劳动制度被家庭联产承包责任制取代，农村集体经济组织经济能力弱化，使原来主要依托农村集体经济的农村社会保障和福利供给的制度基础发生重大改变。政府有针对性地对农村基础教育、农村五保供养等制度的体制和运行方式进行了调整，但大部分农村地区合作医疗解体了，且在较长时期中未能恢复。其次，在城市中，70年代末“知青”大规模集中回城使过去的政府安置就业制度和福利分房制度难以为继，不得不进行改革，由此开启了朝向劳动市场和住房商品化的改革。再次，80年代早期国有企业增大经营自主权的改革给企业负责的劳动保险制度带来了压力，由此开启了劳动保险制度的改革。此后，全民所有制企业劳动用工制度的改革，以及城市经济中多种所有制形式的发展等方面的改革与发展，共同推动了劳动保险制度向新的更加全面的社会保险制度的转型。最后，针对部分地区农村的区域性贫困问题，党和政府从80年代中期起开展了规模宏大的农村扶贫开发工作，在缓解农村贫困方面取得了初步成效。

（二）全面建立社会主义市场经济过程中的社会政策转型（1993—2002）

20世纪90年代，我国进入了新一轮更加全面的改革开放。在深化企业改革，调整经济结构和建立现代企业制度的过程中，需要通过“减员增效”的办法去提高企业的效率，并通过分离企业办社会职能的办法解决国有企业养老、医疗、住房负担过重的问题。^①这导致出现了职工下岗情况，并在一定程度上导致一些方面社会保障与福利供给的弱化，给一部分职工群众带来暂时的困难。面对这些情况，政府一方面加快社会保障制度改革，建立新型社会保险制度和城市居民最低生活保障制度，并高度强调“两个确保、三条保障线”，另一方面也力图通过市场化和社会化两种机制来替代企业社会服务职能的弱化。在后一方面，一是在社会政策领域不同程度上进行了引入市场机制的改革，包括推动劳动就业制度转向劳动市场，将过去的福利性分房制度转为“货币分房”与房地产市场制度，在医疗卫生

^① 参见李铁映：《改革开放探索》，北京：中国人民大学出版社，2008年，第304—319页。

领域开展引入市场机制的改革，在高等教育领域进行了个人付费的改革，在基本养老保险、基本医疗保险制度中加入了个人付费并将其与待遇水平挂钩等。二是政府积极推动社区服务和社会福利社会化的改革，推动社区居民自治组织承担更多的社会服务功能，并鼓励社会力量介入社会福利领域，扩大社会福利供给。总体上看，这一阶段的改革使我国社会政策从过去适应计划经济的制度模式向适应社会主义市场经济体制的制度模式转型。运行机制从过去的纯福利模式向福利与市场的混合机制转型；主体责任从“国家—企业（集体）责任”向多主体社会责任转型，个人和家庭的责任加大；保障对象从普惠性模式向选择性模式转型；福利水平从“高福利”模式向“适度福利”模式转型；并且福利提供的责任主体和管理体制更加具有地方化特点。从总体上看这一时期政府主要是通过引入市场机制的改革和鼓励社会力量参与的方式，而不是采用扩大福利供给的方式来应对当时的问题。^①

党和政府之所以要在原来的社会政策领域主推市场化和社会化改革，主要是要集中精力优先解决当时更加重要的经济体制改革和促进经济快速发展的问题。这既有内在因素也有外在因素的影响。从内在原因上看，一方面，当时减轻企业保障与福利责任后，政府一时难以有足够的财力去全面接替，因此不得不尝试采用福利机制之外的市场机制和社会力量。另一方面，我国在70年代末开始的劳动就业制度改革已经在此方面取得了成功，因此党和政府有信心选择引入市场机制和社会参与的方式，去解决当时既要保障民众生活又要推动经济发展的复杂难题。从外部环境看，一方面，当时世界上许多国家都在反思过去高福利和纯福利社会政策模式的弊端，探索在社会政策体系中引入市场机制和社会力量，以提高运行效率和降低政府负担。另一方面，改革开放使我国全面介入全球化的世界经济体系之中。在当时的条件下，我们只能主要依托劳动密集型制造业去吸引外资和开拓国际市场，因而不得不像许多其他发展中国家一样，主要靠成本优势去参加激烈的国际经济竞争，由此导致难以全面提高福利水平，而只能更多地诉诸市场机制并调动更多的社会力量去加大服务供给。

从结果上看，这一时期我国社会政策领域引入市场机制的改革既有成功的一面，也带来了诸多的问题。就其成功方面而言，首先，同期的改革有效地推动了社会服务供给发展，在就业、住房、医疗等方面大大缓解了过去长期存在的资源供给不足问题，使大多数民众实际获得的社会服务有了明显改善。其次，同期的社会政策改革有效地缓解了企业压力，并降低了政府的财政负担，为我国经济连续几十年的高速发展作出了贡献，从而为此后社会政策的快速发展奠定了较好的

^① 参见徐月宾、张秀兰：《中国政府在社会福利中的角色重建》，《中国社会科学》2005年第5期。

经济基础。再次，这一阶段针对最困难群众的兜底保障得到较大力度的加强，尤其是城市低保和农村扶贫开发行动为城乡最困难群众提供了最基本的保障。

但是，这一时期社会政策领域中引入市场机制的改革与经济领域中的市场经济转型叠加在一起，加剧了社会分化和收入差距扩大的负面影响。同时，虽然这种改革扩大了社会服务供给，但也推动了服务价格快速上涨，导致部分低收入群众看病难、教育难等方面的问题。在社会服务领域市场机制失灵较为严重的农村地区产生的问题更加严重，是导致90年代“三农问题”的主要原因之一。此外，同期的社会政策改革还导致对后来经济发展产生影响的两个潜在问题：一是教育、医疗等社会服务福利水平偏低不利于人力资本的提升，二是福利水平偏低导致居民高储蓄率、低消费率，不利于国内市场发展。

（三）进入21世纪后“社会政策时代”的开启（2003—2012）

进入21世纪，一方面，前20多年的改革开放使中国经济发展取得了突飞猛进的成就，社会总体财富水平、居民人均收入和实际生活水平都有了很大的提高。但另一方面，此前20多年经济快速发展的同时也积累了不少社会问题。为了保证中国未来长期稳定可持续地发展，并使经济发展的成果更好地惠及民众和社会，必须及时解决各种社会问题，谋求更加科学、充分、均衡和可持续的发展。为此，党和政府比过去更加重视社会政策，推动社会政策进入了一个新的发展时期。

党的十六大以后，中央提出了“以人为本”为核心的科学发展观和“构建社会主义和谐社会”的重要任务。党和政府全面重视加强社会建设，重视保障和改善民生，加强和加快了制定和实施社会政策的行动，快速弥补民生短板。同时，更加强调政府在保障和改善民生方面的责任，加大民生保障中公共服务的提供，在社会政策各个方面都有大的发展。^①

具体看，一是进一步加强和完善了基础教育、医疗卫生、劳动就业、社会救助、住房保障等领域的社会政策，在这些领域中大幅度增加了公共服务。二是社会保障制度的覆盖面大幅度扩大，将原来仅限于城镇职工的养老保险和医疗保险扩展到了农村与城市居民，并且将低保制度扩展到了全国农村，进而不仅从总体上扩大了社会政策的覆盖面，而且弥补了过去农村社会政策方面的短板，缩小了城乡差距。三是进一步完善社会政策领域的制度体系，出台了《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议调解仲裁法》《社会保险法》等法律，在基本养老保险领域调整优化了个人账户制度，建立了转移接续制度，并在社会救助领域进一步完善了标准设定、对象认定、待遇提供等方面的制度，从而提高了社会政策领域的法治水平和制度规范，使

^① 参见岳经纶：《中国社会政策的扩展与“社会中国”的前景》，《社会政策研究》2016年第1期。

各项社会政策的运行更加规范、顺畅。四是持续提升社会政策领域公共财政支出水平,2003—2012年,全国公共财政预算支出中的教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障几个方面的支出额总和占政府公共财政预算支出总额的比例从29.2%上升到了36.2%;占国内生产总值的比例从5.23%上升到了8.46%。^①政府在社会政策领域的财政投入水平的大幅度提高,有力地支撑了社会政策的长足发展,使全国民生保障的总体水平有很大的提升。五是受2008年国际金融危机冲击,我国经济发生波动,对部分困难群众产生冲击,党和政府积极采取了保就业、保民生等方面的行动,取得了积极的成效。总而言之,这一阶段我国社会政策有了全面长足发展,被学者们称为中国进入了“社会政策时代”。^②

(四) 党的十八大以来我国社会政策的进一步发展(2013年至今)

党的十八大以来,我国经济社会形势发生了新的重大变化,给社会政策发展带来新的机遇,也提出了新的挑战。一方面,我国经济在经过近40年的高速增长后,进入了增长率放缓的“新常态”,面临着转变经济发展方式的重大挑战。这给社会政策带来了新挑战和新要求,需要更加积极的社会政策在增强全社会的人力资本和拉动消费等方面作出更大的贡献。另一方面,随着我国人口老龄化的加剧和城市化的持续发展,社会政策又面临应对人口老龄化和城乡一体化的新挑战。再一方面,我国社会政策经历了此前十年快速发展,总体福利水平提高到一定程度后,又面临着新的发展选择。如何在继续保障改善民生的同时,也能够对经济发展作出积极贡献,是摆在党和政府面前的重大社会政策议题。

面对新的经济社会形势,在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,在十六大以来积极社会政策的基础上,党的社会政策发展方向和理念又有新的提升。第一,明确提出全面贯彻“以人民为中心”的发展思想,在十八届三中全会、十九大以及十九届四中、五中全会等重要会议的文件中都反复强调“更好保障改善民生”“提高保障和改善民生水平”“民生福祉达到新水平”等要求。第二,提出了“社会政策要托底”的要求,通过加强和优化社会政策对解决经济转型中可能出现的问题

① 根据国家统计局《中国统计年鉴》相关年份公布的国内生产总值和财政支出的数据计算。参见国家统计局编:《中国统计年鉴(2020)》,北京:中国统计出版社,2020年,表3-1“国内生产总值”;《中国统计年鉴(2004)》,北京:中国统计出版社,2004年,表8-1“国家财政收支总额及增长速度”和表8-19“中央和地方财政主要支出项目(2003年)”;《中国统计年鉴(2013)》,北京:中国统计出版社,2013年,表9-3“中央和地方财政主要支出项目(2012年)”。

② 参见王思斌:《社会政策时代:中国社会发展的选择》,《中国社会科学报》2010年3月23日,第1版;岳经纶、郭巍青:《迎接中国社会政策时代的来临》,岳经纶、郭巍青主编:《中国公共政策评论》第2卷,上海:格致出版社、上海人民出版社,2008年,第1—4页。

作出贡献。第三，更加注重提高民生建设和社会服务的公平与质量，反复强调要将“改革发展成果更多更公平惠及全体人民”，提出了“改善人民生活品质”的总体要求，并且对社会保障、教育、健康、就业等领域提出了提高公平性、高质量和可持续发展的具体要求，根据需要增大了中央对地方实施社会政策的支持和调剂力度，积极推动社会政策城乡统筹，逐步缩小不同人群之间的福利保障质量的差距。第四，高度注重社会政策的实效，提出“保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题”，“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”等要求。第五，提出“坚持在发展中保障和改善民生”，反复强调保障和改善民生要“尽力而为、量力而行”，并提出“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的要求，体现了党中央要求社会政策与经济发展相结合，积极稳妥和科学发展社会政策的总体思路。

按照上述基本目标和发展思路，党的十八大以来，党和政府继续推动社会政策各个领域的改革与发展。一是进一步完善和优化社会保险制度：实现了城乡居民养老保险一体化和医疗保险一体化，进行了机关事业单位养老保险的改革，实行了职工养老保险的中央调剂金制度，改革了医疗保障的管理体制，并且开始试行长期护理保险。二是进一步发展和优化社会救助制度：国务院发布了《社会救助暂行办法》，优化了社会救助制度体系，建立了临时救助制度，并推动建立分层分类社会救助体系，使社会救助制度更加完善。三是进一步加强对若干特殊群体的社会保障及服务：将应对人口老龄化上升为国家战略，积极推动养老服务业的发展；加强了未成年人保护，完善了孤儿津贴、事实无人抚养儿童保障、其他困境儿童保护、农村留守儿童关爱等儿童福利与服务；在全国建立残疾人“两项补贴”，扩大了残疾人福利，加强了残疾预防与残疾人康复，进一步推动了残疾人事业的发展。四是大力推动脱贫攻坚：在党中央集中统一领导下，五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚，发挥政府投入的主体和主导作用，并调动全国人民的积极参与，如期实现了在我国消除绝对贫困的重大战略目标。

综上，党的十八大以来，中国共产党坚持以人民为中心，继续加大保障和改善民生的行动力度，不断加强和优化社会政策，在保障和改善民生方面取得了新的重大进展，我国社会政策总体水平有新的提升，普惠水平有所提高，项目内容更加全面，重点对象的保障进一步加强，城乡、地区和人群之间更加均衡，制度体系更加健全。社会政策方面的实践发展既践行了党执政为民的基本理念，也体现了党在经济社会新形势下合理建构中国社会政策体系的科学发展思路。

（五）改革开放以来社会政策发展的主要成就与经验

改革开放以来，我国社会政策发展主要是适应社会主义市场经济转型和对外开放，积极探索在新的经济与社会条件下的社会政策体系。改革开放的头20年里，我

们不得不放弃之前基于计划经济体制的全面福利保障机制，转向探索主要通过引入市场机制和社会力量来增加保障和服务供给，而将政府新增的民生保障及服务重点集中在针对最困难群众的兜底保障层面，以便在不降低我国经济国际竞争力的情况下扩大服务供给。进入21世纪以后，党和政府更加重视政府在保障和改善民生及发展各项社会服务事业中的主体责任，更加强调通过增加公共服务的方式来推动社会建设。社会政策的内容、覆盖面、福利水平等方面都有较大幅度的提升，逐步建立起了较为完整、趋于成熟并长期可持续运行的社会政策体系。

总结改革开放40多年我国社会政策发展的重要经验，首先，在社会主义市场经济和对外开放的背景下，党和政府制定和实施社会政策的行动始终沿着以人民为中心的发展道路，制定和实施社会政策始终以人民群众的利益为最大着眼点，通过完善社会政策的制度体系和优化社会政策的运行机制，使社会政策既能够在改善群众眼前生活方面发挥积极作用，又能在促进经济社会长期发展和增强政府民生保障长期能力中发挥长效作用。其次，在社会主义市场经济和对外开放的条件下制定和实施社会政策注重正确处理以下几方面的关系。一是社会政策与经济建设之间的关系。最重要的经验是不能将二者对立起来，而应该通过不断优化社会福利水平、福利结构、社会政策体制机制等措施在二者之间形成相互促进的关系。二是福利机制与市场机制的关系。更加清晰地认识到了福利机制和市场机制在保障和改善民生及促进经济与社会发展中的重要意义，以及二者在促进公平与效率方面各自的长短之处。明确应该在二者之间达成相互配合、相互协调，以便实现激发经济活力与提高民生保障水平的共赢。三是保障和改善民生中政府责任与个人责任、家庭责任及社会责任之间的关系。政府在承担民生保障主导责任的同时，也鼓励有能力的个人自强自立，减少不合理的福利依赖，帮助家庭更好地承担起基础性的责任，帮助社会力量更好地承担起辅助性的主体责任。

四、中国共产党百年社会政策发展的意义、经验 及未来发展的议题

回顾中国共产党百年社会政策发展的历程，可以看出在实践上有较为清晰的发展路径，并取得了丰硕的成果。认真分析党的百年社会政策特点并总结其经验，对于我国未来社会政策发展具有重要启示和指导意义。

（一）中国共产党百年社会政策对中国革命和建设成就的贡献与意义

在中国共产党百年历史中，主张、制定和实施社会政策始终是党领导人民群众开展革命、建设和改革行动体系中的重要组成部分。建党之初，党广泛主张社会政策，对保护劳工群众利益和调动劳工群众的政治参与起到了重要的作用。革命战争

年代，党通过社会政策来切实保障和改善广大民众的基本生活，并以此来调动工农大众积极参与党所领导的革命和战争。在改革开放之前的社会主义革命与建设时期，党在一穷二白的条件下通过制定和实施各项社会政策来满足民众的基本需要，在此基础上组织动员广大群众积极参与社会主义建设，以此夯实党的执政基础，并推动工业化为主导的社会主义建设事业。改革开放以来的头 20 多年里，党根据现实的条件和以经济建设为中心的发展需要，对社会政策做了较大的调整，有力地促进了经济发展，提高了人民生活水平，并通过运用市场机制和鼓励社会参与而扩大了社会服务供给。最近 20 来年的时间里，党进一步优化了发展战略，完善了“五位一体”的总体布局，更加重视保障和改善民生，通过加强和完善社会政策来不断提高保障和改善民生水平。特别是在党的十八大以来，党更加强调以人民为中心的发展思想，进一步完善社会政策体系，优化各项社会政策，在提高民生保障水平和促进社会公平正义方面取得了重大的成就，尤其是历史性地在中国消除了绝对贫困，全面建成了小康社会。

概括起来看，党的百年社会政策实践的意义主要体现在两个方面。一是通过不断解决民生问题体现中国共产党坚持为人民谋幸福的初心，在各个时期通过主张、制定和实施各项社会政策满足广大民众的需要，改善了民众的生活，从而体现了以人民为中心，革命为民、执政为民的目标和理念。二是依据各个时期的实际情况科学合理地主张、制定和实施社会政策，将社会政策的目标与各个时期革命、建设和改革的目标紧密结合，从而有效地产生了政治动员的效果，有力地服务于党领导下的革命和战争、国家工业化建设、改革开放和经济社会发展。^①从总体上看，党在百年中的社会政策对提高中国人民的民生福祉，对党领导下的革命、建设和改革发展事业作出了重大的贡献。

百年历史中，党在民生事业和社会政策方面也积极开展理论探索。党的几代领导人都提出了一系列关于民生的重要思想，构成了中国共产党关于民生的基本思想和理念，是对马克思主义民生思想的重要贡献，并为新中国民生事业发展提供了坚实的思想理论基础。^②尤其是党的十八大以来，习近平总书记高度强调保障和改善民生的重要性，对打赢脱贫攻坚战等方面民生工作作出了顶层设计和系统制度安排，对当前的社会政策发展具有重要指导意义。此外，在百年历史中，中国学者和学术界也对社会政策各个方面开展了理论研究。尤其是改革开放以来，社会政策的研究领域逐渐扩大，社会政策学科正在形成，对党和政府制定和实施社会政策提供了理论支撑和参考。

^① 参见李迎生：《中国共产党建党百年来的社会政策探索》，《学术月刊》2021年第6期。

^② 参见丁建定、罗丽娅：《试论中国共产党民生思想的发展》，《中州学刊》2020年第6期。

（二）中国共产党百年社会政策发展的主要经验

党在百年历史中逐步探索了中国特色的社会政策实践道路，其主要经验一是始终坚持以人民为中心、为中国人民谋幸福的初心，把保障和改善民生放在重要位置，并将这一鲜明价值目标与各个阶段革命与建设事业的具体目标相结合，^①使社会政策在实现政治目标和促进经济发展中发挥了重要作用，也为推动民生建设构筑了坚实的政治和经济基础。二是在主张、制定和实施社会政策行动中始终将革命理想与经济社会现实相结合，一方面坚持推进社会公平，不断提高民众的生活水平，并重点关照困难群众的利益；另一方面也根据各个阶段经济社会发展的具体条件，按照既尽力而为又量力而行的原则来确定各个时期的总体社会福利水平，使各项社会政策具有很强的可操作性和可持续性。三是在社会政策的实践中重视社会公平与经济效率的结合，通过合理的社会政策既促进公平合理的财富分配，又能提高经济运行效率和激发社会的活力。四是重视社会政策体系的完整性和结构合理性，根据基础条件和实际需要，通过完善各类政策项目而形成多层次和全方位、普惠性和兜底性相结合的民生保障体系，并且通过社会政策与市场机制的有机配合形成较为完整的民生保障体系。五是不断优化民生保障的责任主体，在各个时期都根据具体条件探索建立国家与家庭、社会之间合理的责任分担，并先后形成了计划经济体制时期的国家与城市单位/农村集体相结合的主体模式，以及当前的政府负责、社会协同、民众参与的主体模式。六是基于本国国情制定和实施社会政策，广泛学习借鉴世界各国有价值的理论和制度实践，但不简单照搬照抄国外的模式。

中国共产党百年社会政策的发展并非一帆风顺，而是一个不断探索改革、不断完善优化的过程。其间也出现过一些阶段性的不足或结构性的缺陷，导致民生保障出现过一些漏洞、短板和不均衡。在过去各个发展时期党和政府都能够针对社会政策中的不足，及时作出改革和调整。目前，我国的民生保障和社会政策还存在不充分、不均衡的短板，存在社会保障政策发展中价值理性引导需要进一步加强，^②社会服务还需进一步扩大等问题。^③党和政府正视民生保障和社会政策中的短板，并积极推动完善和优化。

（三）中国共产党百年社会政策经验的传承与创新

我国已实现了第一个百年奋斗目标，正在意气风发向着全面建成社会主义现代

^① 参见席恒：《中国共产党百年：全面建成小康社会与社会保障》，《社会保障评论》2021年第2期。

^② 参见郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

^③ 参见林闽钢、梁誉：《论中国社会服务的转型发展》，《行政论坛》2018年第1期。

化强国的第二个百年奋斗目标迈进。回顾过去，我国民生建设和社会政策取得了重大成就，但目前还存在不少短板。展望未来，我国高质量发展和共同富裕道路要求社会政策发挥更大作用，而人口老龄化、经济风险和重大疫情等又会使未来社会政策发展面临不确定的挑战。在未来的发展中，不断完善和优化社会政策，不断提高保障和改善民生水平将是党和政府的长期性任务。为此，应该从中国共产党的百年史中弄明白过去我们的社会政策为什么能够成功，看清楚面向未来更加艰巨的任务怎样才能确保社会政策继续成功，从而在新征程上将传承百年经验与开拓创新相结合，开创社会政策的新发展。

第一，社会政策发展应该切实贯彻以人民为中心的发展思想，在制定和实施社会政策过程中要密切关注和有效回应人民群众在基本生活保障、健康、教育、就业、住房等方面的需要，尤其是要特别关怀各类困难群众和老年人、儿童、残疾人等特殊群体，在发展中不断提高民生福祉水平，不断完善和优化各项社会政策。

第二，未来的社会政策应该更好地回应我国经济社会高质量发展的要求。要深入研究经济发展水平不断提高，人口老龄化和城市化不断加深背景下，民众对社会保障和社会服务质量和水平的更高要求，通过更加全面、更高质量的社会政策促进社会事业的高质量发展，满足人民群众在各方面不断提高的需要。同时要认真研究未来我国技术密集型为基础的双循环经济发展方式下，如何通过更加积极的社会政策去提高人力资本和扩大内需，以促进经济的高质量发展。

第三，未来的社会政策要重点回应党和国家走共同富裕发展道路的重大战略方向，积极探索社会政策如何在共同富裕的发展道路上合理发挥作用。为此，一是要科学设定总体福利水平和各个项目的福利水平，包括合理的受益面和待遇水平，让社会政策合理发挥再分配作用。二是继续推动社会政策的均等化，继续缩小城乡之间、地区之间和群体之间的实际福利水平差距，尤其是要加快实现民生领域基本公共服务的均等化，并逐步提高基本公共服务的质量和水平，让社会政策合理有效发挥调节收入分配的作用。三是积极促进慈善事业发展，并将其与政府的社会政策更好地结合，充分发挥“第三次分配”在推动共同富裕中的作用。

第四，未来的社会政策应该进一步提高对经济社会发展中新问题和新挑战的应对能力，尤其是对各种不确定性及社会风险的应对能力。一是更加积极地应对经济全球化的新走向及国际经济波动可能给我国经济与社会带来的冲击，让社会政策在缓解经济波动危害中发挥更加积极的作用。二是积极应对互联网、人工智能等新科技发展带来的经济社会变迁，尤其是在就业、生活、家庭、生育等方面产生的挑战，通过更加积极的社会政策去帮助民众适应新的发展，促进新技术发展条件下的经济、社会与民生的协调。三是更加积极地应对重大自然灾害、重大疫情等突发事件所导致的经济与社会问题。为此，应加快建立应对各种风险和不确定性的机制及相应预案。

第五，未来的社会政策应该更加高效能地发挥作用。一是科学设定社会政策总体制度框架和各个领域的民生保障内容，包括科学设立并加强普惠性、基础性、兜底性民生保障项目，并注重各个领域和各类项目之间的制度衔接。二是进一步强化社会政策的主体责任和优化主体结构，在继续强调政府主导责任的同时，也应该加强个人、家庭、社区、用人单位、社会组织等主体在保障和改善民生方面的责任，进一步调动各方面的积极性，支持和强化各方的功能，并协调各方的行动。三是进一步提高社会政策领域各类运行的运行效率，尤其是福利传递中的运行效率。为此，应不断优化社会政策的运行机制，并提高社会服务的质量、效能和管理水平。

第六，进一步加强对中国共产党社会政策理论与实践的研究和国际传播，并积极开展社会政策的国际交流与合作。应该在认真总结过去经验的基础上，加快发展中国特色的社会政策理论，为未来的社会政策实践发展提供更好的理论指导。同时，加快发展社会政策学科，为社会政策领域未来发展培养更多的人才。中国特色的社会政策理论与实践不仅对中国未来发展具有重要传承价值，而且具有明显的全球性价值。中国过去的社会政策实践发展曾多方位借鉴过有价值的国际经验，而中国特色社会政策实践经验，尤其是改革开放以来在坚持以人民为中心、强化执政党和政府公共服务主体责任、探索合理福利水平、优化项目体系和福利结构、不断提高社会政策公平性和完善社会政策制度体系等方面的理论与实践，也可以为其他国家所学习借鉴。在未来的发展中，各国还会面临许多新问题和新的挑战，国与国之间的交往和相互影响还会进一步增大，这需要在加强本土创新的基础上，通过更多的国际交流与合作不断地解决全人类共同面临的复杂问题，为提高中国人民和世界各国人民的民生福祉作出更大的贡献。

〔责任编辑：冯小双〕

dominated by the traditional essay to that of modern literature, the essay was transformed into prose, achieved through a complex historical process. The transformation has resulted in the atypical nature of the modern prose genre and its marginal position in the modern literary setting, but at the same time it has created the possibility of breaking through the dilemma faced by modern literature. The reconstruction of Chinese prose theory should have “human/writing” [the characters composing humanism] at its heart and should construct an overall theoretical structure that covers four levels: knowledge and experience, thought and emotion, spirit and realm, and style and language. The evaluation system should incorporate the historical features of the essay, this is, being based on the *Dao* and connected with history, touching upon real things, and highlighting ideas through literary composition. It should fully incorporate the wisdom of traditional Chinese thought and art, and build a practical discourse system rich with Chinese characteristics and operability for evaluating prose.

The Practice and Experience of the Communist Party’s Social Policy in the Past Century

Guan Xinping • 103 •

In its century-long development, adhering to its original aspiration of retaining people-centeredness, seeking happiness for the Chinese people, and realizing rejuvenation for the Chinese nation, the Communist Party of China has been committed to advocating, formulating and implementing social policies to achieve its goals of safeguarding and improving people’s livelihood and promoting revolution, construction and reform. In the past century, the Party has always insisted on developing its social policy according to the fundamental interests of the Chinese people, combining revolutionary ideals with economic and social realities, attaching importance to the combination of social equity and economic efficiency, focusing on the integrity of the social policy system and its structural rationality, and constantly optimizing the main body responsible for safeguarding people’s livelihood. In the new historical era, facing new challenges, in the future development of social policy, we should seriously learn from the experience of the development of social policy in the past century, always adhere to the philosophy of people-centered development, actively respond to the requirements of Chinese road of high-quality development and common prosperity, improve the ability to respond to various new challenges and risks in population, economic and social development, and play a more effective role, and enhance theoretical research in social policy, discipline development, and international communication and exchange.

China’s Protected Area System in the Systematization of Environmental Laws

Du Qun • 123 •

The construction of China’s protected area system is an important progress of ecological protection in its building of an ecological civilization. The systematization of environmental law in the context of codification of environmental laws should take this progress into consideration. In practice, China’s protected area system has developed a dual regulatory structure based on the system of protected area and the

• 206 •