

# 新中国70年社会建设： 实践历程、基本经验与未来展望

范逢春

【作者简介】范逢春，四川大学公共管理学院教授、博士生导师。

【原文出处】《国家治理周刊》(京),2019.8.9~17

【基金项目】本文系国家社科基金重大研究专项项目“国家治理现代化场域中的社会治理问题研究”(项目编号17VZL007)的阶段性成果。

社会建设作为中国特色社会主义“五位一体”总体布局的重要组成部分,主要包含优化社会结构、完善社会治理、发展社会事业等重要内容,事关政权运行、社会和谐、民生改善等重大问题,在国家治理现代化进程中具有举足轻重的地位和作用。习近平总书记指出:“独特的文化传统,独特的历史命运,独特的基本国情,注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路。”新中国成立70年来,在党的领导下,我们开始了社会建设的中国实践,走出了社会建设的中国道路,形成了社会建设的中国经验。社会建设已然成为70年辉煌历史的靓丽名片,甚至成为当代中国的国家景观。70年栉风沐雨、筚路蓝缕,社会建设从“破旧”到“立新”,从“边缘”到“重心”,从“探索”到“创新”,取得了卓越的成绩,形成了鲜明的特色,为未来国家治理提供了宝贵的经验,也为全球治理提供了社会建设的“中国范本”。

## 一、新中国70年社会建设的实践历程

毛泽东同志说:“今天的中国是历史的中国的一个发展。”新中国成立70年,对于当代中国社会

建设而言,绝不单纯是一个简单的时间标记,而是承前启后、继往开来的重要时刻。70年中,我国社会建设在理念发展、制度创新、实践绩效等方面,不断发生转换,每次转换都蕴含着党对社会建设的思想解放与理论创新,体现着社会发展的螺旋上升趋势。

### 社会建设的起步与探索阶段

从新中国成立到1978年改革开放前,党的第一代中央领导集体带领全国人民完成了社会主义革命,建立了社会主义制度,开启了社会建设的征程。在此阶段,社会建设这一范畴虽然没有被明确提出,完整意义上的社会建设概念尚未形成,但可将其放置于政治建设、经济建设、文化建设之中进行理解,这一阶段中,虽经历了“大跃进”和“文化大革命”这样的严重曲折,我国仍取得了举世瞩目的成就,社会建设为保障社会和国家的总体安全起到了重要作用。

其一,形成了新的社会结构,完成了社会的高度整合。新中国成立伊始,整个国家满目疮痍、百废待兴,经济极端落后,政权尚待进一步巩固,同时还遭受着帝国主义国家的封锁孤立。在马克思主义阶级学说指导下,通过没收官僚资本、接管帝

国主义在华企业、建立社会主义性质的国营经济,从而消灭了官僚买办资产阶级;通过土地改革,地主土地所有制被终止,从而消灭了地主阶级;通过全面开展对生产资料私有制的社会主义改造,从而消灭了民族资产阶级;通过合作化,个体农民和小工商业者成为集体农民和集体企业的职工。随着1956年社会主义改造的基本完成,我国原来的工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级四大阶级并存的格局,演变为“两个阶级、一个阶层”,也就是工人阶级、农民阶级以及依附于他们的知识分子,实现了中国历史上最伟大、最深刻的社会变革。我国新的社会结构基本形成,同时通过“政党下乡”“单位制度”等举措实现了对中国基层社会的高度整合,为社会主义制度运行提供了根本前提。

其二,制定了新的社会制度,推动了社会的深刻变革。在平均主义公平观的社会建设理念指引下,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体开始了对社会建设的艰辛探索,并推动社会发生了深刻变化。1954年,随着第一届全国人民代表大会的历史性开幕以及中华人民共和国第一部宪法的颁布,我国建立了人民民主专政制度和人民代表大会制度,从而以国家根本政治制度形式确立了社会平等关系。新中国成立以后,计划经济开始起步;1952年11月国家计划委员会成立,计划经济体制逐步形成;1954年宪法第十五条规定,“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造,使生产力不断提高,以改进人民的物质生活和文化生活,巩固国家的独立和安全”,计划经济体制成为我国法定的经济体制;1958年8月中共中央政治局在北戴河作出《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,到10月底全国农村基本上实现了人民公社化,农村政社合一的人民公社管理体制得以建立;在城市里,随着计划经济的发展,单位成为城市基层社会最基本的组织形式,“总体性社会”得以形成。这些做法明确了人民当

家作主的主人翁地位,保证了中国人民平等参政、议政的权利,为人民群众实现社会公平正义奠定了制度基础。

其三,发展了新的社会事业,保障了社会的基本秩序。新中国成立后,面对生产力极为低下、人民群众生活极其困难的情况,党中央利用社会主义制度优势,促使国家权力向社会领域全面渗透,通过计划经济引领资源调配,实现资源配置,在大规模进行经济建设的同时,全面发展各项社会事业,保障了人民群众的基本生活,为更多人民群众实现温饱提供了基础。政府根据“按劳付酬”,实现货币工资制,建立了社会主义的劳动分配制度;通过广泛推行扫除文盲、业余教育、发展学校教育等社会教育,发展民族的、科学的、大众的新教育,基本满足了新中国成立初期人民群众对科学文化的需求;把增强人民体质视为一项政治任务,开展全民体育运动,提升了整个民族的身体素质;通过建立城乡三级医疗卫生网,大力开展卫生防疫工作,建立了公费医疗、劳保医疗、合作医疗制度,人民健康水平迅速提高,人口平均寿命从新中国成立初期的40岁左右增长到70年代后期的68岁。同时,养老和社会救济等制度也得以建立。这些社会事业在推动国民经济恢复、巩固新生政权以及初步满足人民群众对公共事业的需求方面,发挥了积极的作用。

然而,由于一些客观原因以及主观偏差,这一阶段的社会建设不可避免地存在诸多局限性。社会建设途径上表现出明显的“政治性”与“运动性”特点,社会结构呈现出“封闭性”与“单一性”特点,社会体制具有鲜明的“垄断性”与“强制性”特点,社会事业发展带有“附属性”与“低质性”特点。

#### 社会建设的开拓与发展阶段

从十一届三中全会正式开启改革开放伟大历史征程到党的十八大召开,这一阶段,我国社会建设驶入历史快车道,进入快速发展时期。党和政府充分认识到社会建设在全面建设小康社会中的

重要作用,明确提出“社会建设”的概念,并将其纳入“四位一体”的中国特色社会主义总体布局中,通过转变社会建设理念,在社会结构调整、社会体制改革以及社会事业发展方面取得了举世瞩目的成就。我国社会建设在这一阶段取得的成就主要有三点:

其一,通过“放权让利”,促使社会活力迸发。改革开放后,随着政治开始走出“全能主义”时代,经济体制改革向纵深推进,社会经济各主体要素的自身动能不断释放。农村推行家庭联产承包责任制,充分调动了农民的生产积极性;城市进行国有企业改革,城镇单位体制逐步式微,企业自主权得以扩大。意识形态由“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”,不再过多强调“平均主义”而是更多突出“效率优先”,大大激活了社会成员从事社会生产的积极性与创造性。1992年党的十四大正式提出要建立社会主义市场经济体制,市场经济彻底主导乡土社会格局,我国社会由此进入经济快速发展阶段和社会结构快速转型时期。2007年党的十七大明确提出“重视社会组织建设和管理”要求,增强了社会自治功能。我国社会阶层构成发生变化,出现了个体户、私营企业主、自由职业人员等新的社会阶层。国家治理过程贯穿着以经济体制改革带动社会结构调整、以社会结构调整推动经济体制改革的双向互动。

其二,加强“体制改革”,推进社会管理创新。随着改革开放向纵深推进,我国面临发展的重大战略机遇期和社会矛盾凸显期的双重压力。思想观念复杂变化、利益格局深刻调整、经济体制持续变革催生出一系列新课题,如公共安全生产事故频发、群体性事件增多、流动人口管理困难、刑事犯罪率攀升、个别极端事件时有发生等问题亟待解决。1998年,国家要求把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,明确社会管理为政府的三大基本职能之一;2006年,《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》,将原来的“三位一体”(经济建设、政治建设、文化建设)扩展为“四位一体”(经济建设、政治建设、文化建设、社会建设),第一次鲜明提出关于社会管理体制的观点;2011年,中国跃居“全球第二大经济体”,在此背景下,社会管理体制正式提上党和政府的工作日程,“加强和创新社会管理”独立成篇写入“十二五”规划纲要。

其三,关注“民生改善”,加快社会发展步伐。改革开放以来,中国经济取得长足发展,综合国力不容小觑,为推动民生改善和社会协调发展、解决社会管理领域存在的诸多复杂问题奠定了坚实的物质基础。在“三个有利于”“发展才是硬道理”等理念指导下,民生水平大幅提高。十一届三中全会后,邓小平同志立足中国基本国情,提出了“小康社会”这个建设目标;进入二十一世纪,我国人民生活总体上达到小康水平;“十二五”规划提出,要将保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,提出要完善保障和改善民生的制度安排、推进基本公共服务均等化,使发展成果惠及全体人民,为全面推进社会建设创造了坚实基础。

在此阶段,社会建设中“主体多元化”“服务社会化”“机制市场化”和“责任地方化”的特征显现。跨越“中等收入陷阱”过程中,社会风险挑战日渐增多,社会矛盾冲突不断凸显,社会整合、社会运行与社会协调都出现了新问题,社会建设亟待进一步突破。

#### 社会建设的创新与突破阶段

党的十八大提出中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,明确经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设成为中国特色社会主义事业不可或缺的关键环节。党中央就社会建设作出了一系列符合国情的新判断,发展了一些与时俱进的新概念,提出了大量紧贴群众的新要求,并进行了系统化的重大战略新部署,我国社会建设进入了创新与突破的新时代。这一阶段发

展至今,我国推动社会建设的方向主要有:

其一,推动“吃饱穿好”向“美好生活”转变。惠民举措不断实施,脱贫攻坚战取得决定性进展,人民“获得感”显著增强;覆盖城乡居民的公共服务体系不断完善,教育、就业、医疗、住房、养老等工作不断推进,人民“满意度”不断增加。在我国社会主要矛盾转变的背景下,民众需求从物质型向综合型转变,社会福利从生存型向发展型转变,民生产品从数量型向质量型转变。

其二,推动“社会管理”向“社会治理”转变。党的十八届三中全会首次将“社会管理”转化为“社会治理”,我国社会治理由此步入新阶段。习近平总书记指出,“加强和创新社会治理,关键在体制创新”。党的十九大对社会治理的制度建设、体制建设、体系建设作出明确要求,要打造共建共治共享的社会治理格局,为此必须“加强社会治理制度建设”,必须“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”,必须“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。

其三,推动“总体小康”到“全面小康”转变。党的十九大指出,我国已经总体上实现了小康,当前的主要目标是全面建成小康社会。为此,党中央作出一系列重大部署,例如,构建公平正义社会、实现社会政策托底、促进公共服务均等化、开展脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略、建设社会心理服务体系、加强社区治理体系建设等。

在此阶段,我国社会建设既有国情思维又有全球视野,体现了宏观、中观、微观的有机统一,展示了制度、体制、机制的协调一致,具有“多元化”“法治化”“科学化”的特点,成为提升人民群众“获得感、幸福感、安全感”的关键抓手。

## 二、新中国70年社会建设的基本经验

回顾我国社会建设的伟大历程,主要经历了起步与探索、开拓与发展、突破与创新等发展阶

段。在此进程中,社会建设话语体系不断调整,体制改革与时俱进,政策体系持续优化,向世界提供了中国方案,展示了中国智慧,形成了中国经验。

在改革、发展、稳定的“动态平衡”中推动社会建设

改革是社会建设的常态,发展是解决我国一切问题的基础和关键,稳定是社会建设的题中应有之义。新中国70年的社会建设历程中,特别是改革开放以来,我国各方面改革持续向纵深推进,没有为了追求简单的稳定而踟躇不前,而是始终把握发展这个第一要义,实现了改革、发展、稳定的“动态平衡”,从而不断解决新问题、化解新矛盾,实现了社会可持续发展。

在党的领导、人民民主、依法治国的“有机统一”下推动社会建设

“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导。”新中国成立70年来,中国共产党始终是坚强的领导核心,在社会建设中发挥着“总揽全局、协调各方”的领导作用,把握方向、确定愿景、整合资源、制定政策,取得了伟大的成绩。这也进一步要求我们在进行社会建设时,必须坚持党的领导,将党的领导贯彻到社会建设的全过程与各方面。唯物史观告诉我们,人民群众是历史的创造者。在社会建设中,人民群众既是主体又是客体。因此,一方面要最大限度地激发人民群众的积极性、主动性、创造性,推动社会建设;另一方面,要把最广大人民群众的根本利益作为社会建设的出发点和着眼点。“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”,在社会建设中推动法治国家、法治政府、法治社会一体建设,是实现社会长治久安的根本之道。在社会建设中,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国“有机统一”,是我国社会建设事业取得胜利的根本保证。

在政府、市场、社会的“多元互动”中推动社会建设

70年社会建设的发展过程,就是不断调整政

府、市场与社会之间关系的治道变革过程。不断推进行政体制改革,使“管理型政府”向“服务型政府”转变、“权力型政府”向“责任型政府”转变,使政府成为维护中国社会公正的主导力量。引入竞争性的市场经济体制,让市场成为资源配置的决定性力量,使中国成为世界经济大国。培育和发展社会组织,促使公众的社会参与意识普遍提升,农村村民自治和城市居民自治全面推行,实现了国家向社会分权,推动了中国基层民主的突破性发展。从政府、市场、社会高度一体化,到政府的归政府、市场的归市场、社会的归社会,在社会建设中,政府、市场、社会三者形成了基于中国国情的良性互动。

### 三、国家治理现代化背景下社会建设的未来展望

2019年是新中国成立的第70年,也是我国全面建成小康社会的关键之年,社会建设也随之进入一个新的发展阶段。当前,社会建设的机遇与挑战并存,社会建设的任务尤为艰巨,所以有必要在新的历史方位上审时度势,提出国家治理现代化背景下社会建设的发展方向与基本着力点。

以“社会公正”为核心理念引导社会建设

中国共产党继承和发展了马克思主义公平正义思想。毛泽东同志重视实现社会公平,致力于构建平等的社会关系,尽管理解出现了一些偏差,陷入“平均主义”的误区,但不能否定其对公平正义的追求;邓小平同志提出了“共同富裕”的目标,要“防止两极分化”;江泽民同志提出“三个代表”重要思想,强调要实现“中国最广大人民的根本利益”,包含了社会公正的内涵;胡锦涛同志指出,要

通过实现社会公平来促进社会和谐;习近平总书记强调,要维护社会公平正义,使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向稳步前进。在社会建设中始终坚持“社会公正”,事关中国特色社会主义道路的根本方向。

因此,一方面,要把“社会公正”的理念贯穿各项制度制定;另一方面,要注重解决人民群众切身利益问题,特别是推进基本公共服务均等化。

以“社会体制”为改革重心优化社会结构

所谓“社会体制”,指的是“社会领域一系列制度安排的结构和样式”。结合中国国情,依据现实状况,必须着力突破社会建设过程中的制度瓶颈。

一方面,在初次分配和再分配过程中同时兼顾效率与公平的关系,努力形成“橄榄型”社会阶层结构,避免出现“金字塔型”社会阶层结构;另一方面,要克服当代中国社会建设中的公共性困境,形成一体化的城乡结构、合作化的区域结构、正常化的人口结构、合理化的就业结构以及协调化的社会组织结构,形成有活力、可持续发展的现代社会。

以“社会政策”为主要抓手推动民生改善

民生问题,既是社会问题,也是经济问题,同时还是政治问题。基于人民对美好生活的向往确定社会建设目标,通过调整及创新社会政策,坚持问题导向,筑牢底线思维,建设民生保障安全网,加快补齐民生短板。

当前,不仅要完善公共教育、劳动就业、住房保障、医疗卫生、社会保障等传统民生领域的社会政策,以实现更高质量的教育、更稳定的工作环境、更舒适的居住条件、更高水平的医疗卫生服务、更可靠的社会保障等,还要制定好公共安全、环境保护、公平正义等方面的社会政策,推进共建共治共享社会格局的构建。