

论我国社会政策的传统模式及其转变

姜 晓 星

在论述了中国社会政策的传统模式及其形成机制、分析了新时期社会政策的调整与社会管理体制的改革的实践基础上,作者指出,有计划的商品经济新体制并非是一种单纯的经济活动类型与运行机制,它也同时代表着新的行为规范、社会秩序与发展模式;商品生产与市场机制的发展与培植只有在与其相适应的社会秩序中才能得以充分实现。因此,建立与有计划的商品经济相适应的社会发展新秩序,实现社会与经济的协调发展,已成为中国目前改革与现代化进一步深入展开的关键。

作者:姜晓星,男,1962年生,中国社会科学院社会学研究所助理研究员。

社会政策是一个国家的政府为实现其特定的发展战略,在处理各种社会问题、促进各项社会事业发展方面所采取的基本原则和措施。它体现了政府在社会管理方面的实际作为。

社会政策的内容直接关系到社会资源与社会财富的实际分配——分配什么,分配多少,分配给谁,如何分配;关涉到每个社会成员个人行为与切身利益的各个方面——生育、教育、就业、流动、收入、医疗、住房、社会福利、安全保障等等。因而较之政府的其他政策而言,社会政策更为广大社会成员所关注。

目前,中国正处于从传统社会向现代社会迅速过渡的转型阶段,伴随着经济的高度成长,整个社会结构与利益分配格局也开始发生深刻的变迁。中国社会所面临的紧迫问题已不仅仅是经济增长的速度和社会财富如何增长的问题,而且也是经济增长的性质及社会财富如何分配的问题。社会政策作为政府对社会分配的实际干预及其在社会管理方面的实际作为,不仅直接决定着社会生活的质量与发展状况,而且也在相当大的程度上制约着经济的成长与国家政治秩序的稳定。因此,为了实现从传统社会向现代社会的顺利转型,政府不仅要调整和改革传统的经济政策与经济管理体制以促进经济的成长,而且也必须对传统的社会政策和社会管理体制做出新的调整与改革,实现经济与社会协调发展,实现公平的社会分配。

一、中国社会政策的传统模式及其形成机制

中国的社会政策是在特定的社会历史条件下形成发展的。从新中国成立到1978年以前的近三十年间,中国政府不仅逐步建立起了一个包括人口、教育、就业、收入分配、福利与社会保障在内的相当完整的社会政策体系,而且在社会政策的目标制订(目标取向、目标数量、目标水平、目标偏好)和手段选择(政府的管理体制、干预方式)两个方面也形成了相当稳固的决策模式。

概括地说,中国社会政策的传统模式包括以下基本内容:

1. 在社会政策的目标取向方面,政府从巩固新生政权的政治合法性基础、实现社会主义制度建设和国家工业化的宏观发展战略出发,确立了以保障人民基本生活需要,实现社会均等,维持社会稳定为核心内容的政策目标。

中国的社会政策主要致力于保障人民基于生活需要的各个方面:首先,努力满足衣食温饱,消除极度贫困和严重营养不良,降低出生婴儿死亡率,延长人口寿命,消灭各种传染病,普遍实行公费医疗与合作医疗,以免费形式提供基础教育,在城镇采取统包统分的就业政策,并向城镇居民以及就业人口提供广泛的福利保障;在农村则通过人民公社制度实现集体就业,并采取集体自留的方式保障基本的食物供给和进行贫困救济。其次,中国的社会政策及其社会管理体制倾向于创造一个分配均等的社会。生产资料公有制的普遍确立基本上消除了人们依靠对生产资料的私人占有而获取个人收入的可能性。几乎所有社会成员的个人收入、福利消费和生活保障供给都被纳入公有制经济分配机制的宏观控制之中。政府以逐级分类按人头平均配给的方式实现对社会资源与社会财富的社会分配,在不同社会组织与单位内部,人们的生活质量、消费状况、收入水平都很难显示出十分明显的差异;再次,中国的社会政策及其社会管理体制还表现出维持社会政治生活长期稳定的强烈意愿。无论是提供基本生活需要的保障还是平均主义的分配方式都在相当程度上是出于弱化和抵消因极度贫困或分配不均所可能引发的社会不安定因素的考虑。政府在通过高度集中的行政管理体制直接干预和全面包揽人民生活基本需要各个方面的同时,也实现了对所有社会成员个人行为的有效管理,使他们在自己的实际生活层面上直接依附于政府的调遣与安排。

2. 在社会政策的目标数量方面,政府力图实现对社会生活的全面包揽,所有社会成员“从摇篮到墓地”全面包揽成为政府政策的目标追求。

在中国,以生产资料公有制和计划经济为基础的国家政权掌握着一切社会资源的所有权、管理权与分配权,并承担解决各种社会问题促进各项社会事业发展的全面责任,它是社会生活及其发展的唯一主体。政府对社会生活进行全面干预,从人口控制、教育卫生文化事业的发展、劳动力就业、工资收入分配、社会救济、环境保护、城乡建设、公共工程、宗教与民族事务,到社会福利、安全保障等一系列事务都被纳入政府社会政策的目标追求之中。从微观上看,几乎每个社会成员的生老病死、衣食住行、教育就业等各个方面都受到政府社会政策的组织与管理,干预与控制。这种广泛的社会政策目标追求,使得中国在人均收入很低的条件下,社会成员却享有相当全面的“从摇篮到墓地”的基本生活保障。

3. 在社会政策的目标水平方面,表现出以高积累低消费,先生产后生活为发展方针的低水平目标追求。

必须看到,尽管政府确立了相当广泛的社会政策目标追求,但在实际上这些目标本身的实现大多长期维持在非常低的水平层次上。这固然与社会生产力的发展水平直接相关,但从政府行为的角度来考察,它也反映了特定历史时期政府所确立的“重积累轻消费”、“先生产后生活”的发展方针的内在要求。政府更多地关注于社会发展的经济层面,努力扩大再生产,追求高产值高速度,而忽视各项社会事业的发展,忽视人民生活的不断改善与提高。无论是在人口控制指标、教育卫生文化事业的发展速度、社会劳动力的就业质量,还是在个人收入水平与消费水平、社会福利与安全保障的改善程度等方面都长期在同一水平上徘徊,增长幅度不大。

4. 在社会政策的目标偏好方面,表现出强烈的重城市轻农村,重国营轻集体,重中央轻地方,重大单位轻小单位的典型特征。

虽然中国的社会政策包含着多方面的目标追求,但是在特定的历史条件下,它们并没有被政府均衡地加以实施。事实上,中国的社会政策是以城市、国营企事业单位、中央部门、大中型企事业单位为重心展开的。在城市与农村之间,全民所有制与集体所有制之间,中央部门与地方政府之间,大单位与小单位之间,都因其处于不同的政治经济地位,而在社会资源的实际占有与使用、收入与社会财富的分配、社会福利与安全保障的提供、风险承担、机会享有与个人行为的自由度等方面呈现出十分明显的等级差别。这种差别由于户籍管理制度、人事管理制度、地区性就业制度、城市补贴制度等一系列壁垒性制度的建立而具有先赋性和身份性,并且在社会资源与社会财富的宏观分配方面,塑造和强化了以身份制为核心内容的城乡二元结构和集团等级结构的特定利益分配格局。具体来看,政府社会政策的实施在城市与农村之间有着完全不同的表现。在城市,政府对社会生活的干预与管理主要体现为对城市居民及其就业人口的福利支出的承担和包揽,城市居民及其就业人口的福利待遇无论就其数量还是就其水平都远远多于和高于农村人口。而在农村,政府对社会生活的广泛干预与管理则表现为通过统购统销制度和农副产品价格剪刀差对农村(农业)资源的提取,以及通过户籍制度和人民公社制度对农业人口的生产生活行为加以管制。与城市相比,政府对农村人口只承担了微不足道的福利支出,农村人口只享有很少和很低的福利待遇。这种在农村提取在城市分配的政策目标偏好,决定了社会发展的主要成果——各项社会事业的增长与人民生活的改善——基本体现在城市方面。与此相类似,上述差异也体现在中央部门与地方政府,全民所有制与集体所有制、大单位与小单位之间。

5. 在实施社会政策的管理体制方面,政府主要是依靠高度中央集权的行政管理体制去逐级分类地落实各项政策目标,实现对社会生活的军事化管理。

我国的行政管理体制是以生产资料公有制和计划经济为基础的,它具有两个根本特征:①下级服从上级的等级管理。所有的社会单位、组织和部门都被纳入以党的一元化领导为核心的政府行政等级管理结构之中,并被归划为其一级行政机关,依据下级服从上级,地方服从中央的原则执行着政府的行政管理功能而缺乏自主权;②党政经合一的全能管理。以党的一元化领导为核心的政府行政管理体制全面担负着政治、经济与社会各个方面的管理权,掌握着一切社会资源的所有权、使用权与分配权。由政府管理体制的等级特征所决定,中央政府负责制订各项社会政策,以实现对社会生产与社会生活进行统一组织和管理,并直接承担某些有助于全局的社会政策的实施。同时通过目标分解,中央政府把大量社会政策的实施责任转移给各级各类下属单位,由它们行使政府的行政管理职能,落实各项社会政策目标。由于不同的单位与社会组织在政府管理体制中所处的地位不同,所掌握的社会资源不同,其政策实施的实际结果也往往大不相同,这突出地反映在城乡二元结构与集团等级结构中。而政府管理体制的全能特征又决定了其社会政策对社会生活具有直接和全面的干预能力。从宏观上看,政府可以凭借高度集中的行政权力直接从政治经济和社会各个方面入手,从国民经济的各个环节之间,不同的地区与部门之间,城市与农村之间去调动各种社会资源以支持各项社会政策的顺利实施。而从微观上看,每个单位做为政府的一级行政机关在其执行自身的专门职能的同时,也行使着政府的社会管理职能,包揽其成员生活的各个方面——从生老病死到衣食住行。

6. 在实施社会政策的干预方式方面,政府主要采取直接的行政性干预措施以及政治动员去促进各项政策目标的实现。

政府实现社会政策的具体方式主要是依靠对社会生产和社会生活进行直接的行政性干

预,以保证从各方面直接调动社会资源支持政策目标的实现。这突出地表现在两个方面^①对社会资源的行政性提取与分配,对社会成员行为的行政性管制与干预。比如统购统销制度、户籍管理制度、城市价格补贴制度、物资平调以及各种摊派等等。社会资源的提取与分配均采用实物方式而不是货币形式,这与传统的产品经济模式相吻合。^②在各级各类单位内部,社会政策目标的落实最终是按人头平均配给的,这种平均配给基本上与每个社会成员的实际贡献及其实际需要无直接的因果关系。政府除了运用直接的行政性干预措施之外,还十分强调政治动员,即通过思想教育或政治运动的方式去调动广大社会成员支持政府社会政策的自觉性。

综上所述,我们可以把中国社会政策的传统模式概括为以追求生活保障,分配均等与社会稳定为基本目标,以高度中央集权的行政管理体制和直接的行政性干预措施为主要手段,实现广泛的、低水平的,重城市轻农村的社会发展。

中国社会政策的这一传统模式对于1978年以前中国社会生活的发展状况具有决定性的影响。使中国成为采取满足国家工业化战略的社会政策而迅速实现国家工业化战略的最为成功的发展中国家,政府的社会政策不仅塑造了一种十分均等的社会生活类型,而且它在维持中国社会生活长期稳定方面也发挥了极为显著的功能。但同时也必须看到,这一政策模式也导致了另外一些消极的社会后果:人民生活长期在低水平徘徊而得不到应有的改善,各项社会事业发展缓慢,以身份制为核心内容的城乡二元结构和集团等级结构被强化,平均配给所产生的非效益化与福利品的浪费,全能管理所产生的小而全与非社会化,直接干预所产生的社会生活僵化,等等。事实上,这两方面的政策后果是内在相关的,它们是同一政策模式的历史同构物。

二、新时期社会政策的调整与社会管理体制的改革

自1978年以来,随着党和政府所推进的现代化进程逐步展开,社会政策与社会管理体制也呈现出多方面的转变。虽然从最一般的意义上讲,自新中国成立以后,中国政府就一直没有停止过现代化的种种努力——在1978年以前这种努力表现为社会主义的制度建设与国家工业化的发展战略。然而中国目前所展开的现代化进程却并非是对上述努力的一个简单继续,它包含着一个新的主题——改革开放。改革开放使现代化进程在中国最终成长为一场以发展战略转变与管理体制改革为核心内容的、触及社会生活各个层面的深刻变革。

首先,近十年来,中国政府以一种更为务实的态度去对待社会主义的制度建设问题。从中国的实际出发对意识形态作出新的诠释,提出社会主义初级阶段的理论。根据这种理论,中国现阶段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力之间的矛盾。发展生产力是社会主义初级阶段的根本任务和政府全部工作的中心。凡是有利于生产力发展的事情都是符合人民根本利益的,因而也是社会主义所要求的和允许的,一切不利于生产力发展的事情都是与社会主义相背离的。^①这种以生产力发展为标准对社会主义所做出的界定不仅突破了人们对社会主义基本图景的传统预期,重构了中国社会政策的目标取向,而且也大大拓宽了政府政策手段的选择空间。近十年来,中国政府自觉运用和培植了一些有利于生产力发展的手段机制,更加强调自主权,个人利益,物质鼓励,差别与分化(让一部分人先富起来),市场机制,效益原则,私营经济,竞争,承包制、股份制、租赁制、破产法等等,去开启中国现代化的大门。而依照传统的理解,这些手段机制是与社会主义的制度规范根本

^① 参见《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1987年11月版,第60页。

不相容的，至少在以往的社会生活中是被长期压抑和否定的。政府正是试图通过改革的实践活动对社会主义制度规范做出新的建构，也即把那些似乎是不相容的取向——集体主义与个人利益，精神激励与物质奖励，计划经济与商品经济，国营经济与私营经济，统一管理与自主权，平等与效率，共同富裕与让一部分人先富起来——在现实中尽可能完美地结合起来，使社会主义更加具有活力和适应性，建设“有中国特色的”社会主义。

其次，党和政府对现代化进程与工业化发展战略做出新的理解。对那种以工业尤其是重工业的发展做为基本内容，以国民生产总值做为唯一标志，以高积累高投入的外延扩大再生产做为唯一途径的传统发展战略开始重新认识。与此相应，中国的现代化进程更多地被理解为一个由农业人口占多数的手工劳动为基础的农业国逐步变为非农产业人口占多数使用先进生产手段的工业国的过程，理解为一个从自然经济半自然经济占很大比重的社会转变为商品经济高度发达的社会的过程。^①中国政府开始逐渐弱化“重积累轻消费”“先生产后生活”“为经济增长而经济增长”的发展方针，越来越关注各项社会事业的发展，注重在发展的基础上不断满足和提高广大社会成员的物质文化生活需要。政府在制订经济增长的宏观目标的同时——到2000年全国工农业年总产值翻两番——也提出了相应的社会发展目标——城乡人民收入成倍增长，人均八百美元，实现小康社会。为此，政府开始大力调整产业结构，改变过去那种单纯发展工业尤其是重工业，忽视其他产业发展的战略取向，特别注重发展农业、注重发展第三产业，重视消费品的生产以满足人民不断增长的物质文化生活需要。同时，政府更加关注经济与社会的协调发展，变“国民经济发展战略”为“国民经济和社会发展战略”，尤其是把人口控制、教育事业放在突出的战略位置。最后，政府把农业人口向非农产业转移，实现城市化作为现代化的一个重要标志提出来，大力发展乡镇企业，扶植中小城镇的发展，允许和鼓励农业剩余劳动力的社会流动及其向非农产业转移。

再者，为了解放和促进社会生产力的发展，大力发展有计划的商品经济，政府对传统的管理体制进行了多方面的重大改革。这种管理体制的改革是沿着从农村到城市，从经济管理体制到其他领域的管理体制的进程逐步推进的。下放权力与市场取向是贯穿这场改革的两个根本内容。从1978年到1984年间，政府首先对农村的管理体制进行了较为深入的改革。它主要包括两方面内容：一是依据土地所有权与使用权相分离的原则，废除了人民公社制度，广泛推行以家庭承包为基础的土地联产责任制（下放权力）；二是变统购统销制度为与市场相参照的合同订购制（市场取向）。通过这两方面的改革，不仅恢复了农业发展的内在动力机制，重新调动起广大农民对土地的热情和生产积极性，并在此基础上使农民的收入有所提高，生活状况发生明显改善；而且更具有意义的是使广大农民彻底摆脱了人民公社制度对他们从劳动、生产经营、日常生活、社会流动到身份转换、职业选择等方面自由与权利的剥夺与束缚，获得了更多的自主权，取得了政府对他们自身利益与权利的承认。自1984年开始，政府以建立有计划的商品经济新体制为目标，依照农村改革的基本思想，对整个经济管理体制尤其是城市工业管理体制进行了广泛的改革（所有制结构、计划管理体制、财税管理体制、流通体制、工资制度、就业制度、劳动人事制度、教育管理体制、医疗卫生制度，等等），以调动中国工业化的核心力量——城市国营企事业单位的职工——的劳动积极性。第一，在下放权力方面，所有制结构的改革导致了多种经济形式并存的局面（国营、集体、个体、民营、

^① 参见《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1987年11月版，第11页。

合资等等），改变了政府以往做为社会资源全面占有者的地位；而依照所有权与经营权相分离的原则，下放人事、财税、物资、流通、工资等方面的管理权限，又最终使政府改变了原有的做为社会生产与社会生活直接组织者与领导者的地位。因而下放权力，也就是扩大了地方、部门、企业及个人对社会资源的占有、管理与分配的自主权。对于政府而言这种下放权力具有双重效应：①调动了地方、部门、企业及个人的生产经营的积极性与自主性，解放了社会生产力，同时减少了政府对社会生产和社会生活的直接管理，并把这些方面的责任相应地转移给地方、部门、企业及个人，从而减轻了政府对社会生产与社会生活全面包揽所造成的巨大负担。②人财物等方面权力的下放，也相应降低了政府过去凭借对社会资源的全面占有和直接管理所实现的对地方、部门、企业及个人行为的管制和约束力。自主权的扩大使地方、部门、企业及个人都现实地成为相对独立的利益主体，它们不再简单地听命于政府的计划指令与调遣，而往往基于各自的利益需要对中央的行政管理和政策做出不同的反应与取舍，从而弱化了政府的行政力量。第二，在市场取向方面，与下放权力相配合，政府力图建立包括资金、技术、生产资料与劳务在内的广泛的市场体系，以市场机制取代以往的高度中央集权的行政（计划）管理体制去组织生产和流通，以供求关系去调节人、财、物的合理配置。市场取向的确立，突出了物质利益原则、效益原则与等价交换原则，打破了铁饭碗和大锅饭，调动了广大社会成员的生产经营积极性。同时，也大大约制了政府行政管理的范围与干预能力。市场机制促进了各种契约关系的形成，政府不再能够像以往那样单纯地依靠行政权力直接调拨社会资源去支持各项政府行为，而只能更多地运用法律手段、经济手段去实现宏观控制，也即运用“国家调节市场，市场引导企业”的方式去间接地对社会生产与社会生活进行管理。以下放权力和市场取向为基本内容的政府管理体制的改革在很大程度上改变了政府在社会生活中的地位与职能。

虽然上述三个方面的转变与改革还处于不断深化与完善的过程中，但它们已在许多方面改变了中国社会政策的传统模式及社会管理体制。

1. 在社会政策的目标取向方面，政策以是否有利于生产力发展为依据在重新建构生活保障、分配均等与社会稳定等传统目标追求。在努力保障人民基本生活需要的同时，更加强调不断提高人民的物质文化生活水平；在保持社会均等的同时，更加强调根据人们的实际贡献和劳动经营效果去实现社会分配，以按劳分配为原则去调整人们的收入关系，让一部分人先富起来以调动社会成员的劳动积极性；在维持安定团结的社会局面的同时，更加强调社会成员与各种社会组织的自主性，调动社会生活的内在活力以促进生产力的发展。

2. 在社会政策的目标数量方面，随着政府管理体制的改革及其权力的下放，政府弱化了以往对社会生活的全面干预，逐渐改变了对各项社会事业全面包揽的状况。政府除了承担某些影响全局的社会发展目标之外（比如人口控制），更多地调动地方、部门、企业及个人各方面的积极性去共同解决社会问题，促进各项社会事业的发展。比如在就业方面，改变了以往由国家统包统分的状况，而强调自谋职业与集体就业；在教育事业方面，改变了过去由国家统一负担、统一培养和统包统分的状况，更加强调自筹资金、多方办学。在收入分配方面，多种经济形式的并存改变了由政府直接管理劳动者收入来源、收入水平及其收入关系的状况，并相应导致了收入来源多元化、收入水平自主化、收入关系差别化的局面。在社会福利与保障方面，政府逐步改变由国家单独包揽社会福利与保障事业的状况，而把许多福利保障项目转移给地方、企业及个人来承担，调动各方面力量去发展社会福利与保障事业。

3. 在社会政策的目标水平方面,随着宏观发展战略的转变,政府逐步改变了以往“重积累轻消费”“先生产后生活”的发展方针,更加注重人民物质文化生活水平、消费水平的不断提高与改善,注重各项社会事业的发展。在人口政策方面,政府提高了政策目标的水平,从70年代“一个不少,二个正好,三个多了”的人口控制指标提升为“一对夫妇只生一个孩子”的基本国策。在教育发展方面,政府把教育列为整个经济发展的战略重点,不断扩大全社会的教育投入,大力发展各级各类教育,实行九年制义务教育。在就业方面,随着所有制结构与就业制度的改革,全社会的劳动就业质量有了根本的改观,不仅城市居民的就业渠道被大大拓宽,而且广大农村剩余劳动力也在社会流动,从事非农产业、进城务工经商,选择职业等方面获得了很大的自由。在收入与消费水平方面,政府注重提高人民的收入水平与生活水平,使他们从经济发展中获得更多的实惠,不仅城市居民的生活状况有了根本的改观,而且更重要的是广大农民的生活发生了天翻地覆的变化。与此同时,随着经济的增长,全社会对卫生文化事业与福利保障事业的总投入也大幅度增长。

4. 在社会政策的目标偏好方面,随着宏观发展战略的转变与管理体制的改革,政府逐步弱化了重城市轻农村、重中央轻地方、重国营轻集体、重大轻小的传统目标偏好,以身份制为核心内容的城乡二元结构与集团等级结构的利益分配格局出现多方面改观。这首先突出地反映在农村的深刻变革方面,随着人民公社制度与统购统销制度的废除,广大农民不仅在收入水平与生活状况方面有了重大改善,而且在生产经营、社会流动、职业选择等方面获得了更多的自由。政府不仅适当减少了对农业剩余资源的无偿提取,而且在政策上,也允许和扶植农业剩余劳动力向非农产业的转移。广大农民不再单纯地为中国工业化进程提供资金与资源的积累,而且也开始直接参与中国工业化的实际发展。乡镇企业的蓬勃发展不仅使广大农民探索出一条实现农业剩余劳动力向非农产业大规模转移的成功之路,而且其规模与效益已在整个国民经济的发展中占据着不可取代的重要地位;乡镇企业的广大农民工不仅自我实现了身份转换与职业转换,而且与城市工人相并行,他们也成为中国工业化进程中一支最富生命力的社会力量。其次,随着政府权力的下放,所有制结构的变化,产业结构的调整,地方经济、城乡集体经济、民营经济及个体经济获得了长足的发展,它们不仅获得了生产经营方面的诸多自主权,而且其从业人员的收入也增幅很快。随着效益原则与市场取向在经济生活及社会生活中的逐步确立,成就取向开始支配人们的实际行为,不同单位、职业、行业收入关系的巨大变化使传统的以身份取向为核心的利益分配格局受到了极大的冲击。

5. 在社会管理体制方面,随着政府对社会资源所有权、管理权与分配权的多方面下放,其做为一切社会资源的全面占有者,做为社会生产与社会生活的直接组织者与领导者的地位有所改变。地方、部门、企业和个人自主权的扩大弱化了政府高度集中的等级管理特征。政府不再是管理社会生活与促进社会发展的唯一主体,也不再单独承担和包揽解决各种社会问题和发展各项社会事业的责任,而往往更多地动员各方面的力量去共同促进各项社会事业的发展。必须看到,政府在下放各种经济管理权限的同时,也把管理和组织社会生活、实施社会政策的责任一起转移和下放给地方、部门、企业及个人。后者在获得生产经营自主权的同时,也背负起了管理社会生活的沉重包袱。这样一种行政性放权不仅进一步强化了地方、部门、企业及个人(家庭)的全能管理特征,而且也从制度上保证了政府动员各方面社会力量去促进社会发展的有效性。

6. 在实施社会政策的干预方式方面,由于政府权力的下放,塑造出各种各样具有相对

自主性的利益群体，而市场机制的建立又使等价交换原则成为指导人们及政府行为规范的一般准则。它使政府无法单纯地依靠直接的行政性干预措施或政治动员去落实各项政策目标，而不得不更多地依靠法律手段和经济手段对社会生活实现间接管理。在农村，变统购统销制度为合同订购制度，在城市将原有的各种实物补贴（暗补）变为货币补贴（明补），改变了以往对社会资源的实物性提取与分配。在控制人口和发展教育方面，既通过立法的形式去保证政策目标的实现，又广泛运用经济奖惩的手段。在劳动就业方面，从法律上保护个体经济与其他经济形式的合法地位，并通过减免税收的手段去促进它们的发展，建立各种劳务人才市场，用经济杠杆去调动社会劳动力的合理配置。在国营企事业单位内部，强调将职工的工资收入、奖金发放、福利待遇和安全保障同企业的经济效益与劳动者的实际贡献直接挂钩，改变了过去按人头平均配给的铁饭碗与大锅饭，更加强调适当拉开人们之间的收入差距，让一部分人先富起来，不再单纯地依靠思想教育，而是依靠精神与物质鼓励相结合的手段调动劳动者的积极性。在各项社会福利事业的发展方面，政府一方面通过税收杠杆的调节去促进某些有关国计民生的生活必需品与福利消费品的生产，另一方面更加注意发展社会福利事业的经济效益，开始推行住宅商品化、医疗保险、养老保险，力图用经济手段去组织和管理社会福利保障事业，使其与人们的实际需要更紧密地结合起来，减少对福利品的大肆吞噬与浪费。

近十年来，中国社会政策与社会管理体制的上述调整与改革，已对中国的社会生活与现代化发展产生了巨大的影响，不仅人民的生活水平尤其是广大农民的生活状况有了前所未有的改善与提高，并开始从温饱型向小康型过渡；而且，社会结构（农业人口与非农业人口，城乡关系，职业与阶层）也发生了深刻的变革，社会分化加快，社会异质性显著增强，社会成员及各种社会组织的自主性提高，社会的水平流动与垂直流动急骤增加，社会成员的社会参与普遍提高，不仅成就取向开始取代身份取向而成为支配人们行为的一般准则，而且政府的行为也开始从伦理型向法理型转换，世俗化逐步成为社会生活的基本趋势。上述这些变化正与工业化进程一起推进着中国社会从传统社会向现代社会的转型。

三、主要问题与进一步调整和改革的方向

中国目前的现代化进程是一个多层面的社会变迁过程，它既是传统社会向现代社会的转型过程，又是从计划经济体制向有计划的商品经济体制的转轨过程，体制转轨是社会转型的现实基础。这期间最为棘手的问题与其说是经济的增长，不如更确切地说是社会利益分配格局的重新调整。事实上，传统的计划经济体制不仅标明了一种特定的经济活动类型与运行机制，而且与其相配套的社会政策模式也历史地塑造着一种特定的社会行为规范、社会利益分配格局、社会秩序与社会生活类型。因此仅仅把体制转轨局限在经济政策和经济体制方面、局限在经济生活领域，而不想牵涉社会政策和体制、不想牵涉社会关系，是根本不可能的。社会政策与社会管理体制的任何变动都势必现实地触动既定的利益分配格局，并受到不同利益要求的强大约制。就此而言，在体制转轨中，社会政策与社会体制的转变既是不可避免的，又是一个比经济政策与经济体制的转变更为复杂和困难的过程。从更广泛的角度看，任何社会发展过程都必然地引起利益关系的调整与社会财富的重新分配，唯有触及这一内容才能真正标明社会变革的深度与规模。

但是，近十年来中国社会政策与社会管理体制的调整与改革都是很不完全的，这突出地表现在两个方面：①传统中心主义——在体制转轨过程中对传统的社会政策模式与社会管理

体制，只是进行局部补充和有限修正，在社会政策模式与社会管理体制的改革中举棋不定所形成的新的政治、经济、社会问题，进一步增强了改革的阻力与难度。^②经济中心主义——政府集中致力于经济发展和经济体制的改革，努力“把饼做大”，而相对忽视现代化的社会发展层面及社会关系的调整，忽视社会政策与社会管理体制的配套改革。

上述局限性从两个方面阻碍了中国现代化进程的进一步深入展开：

第一，社会政策的传统模式仍然在相当大的程度上制约着中国目前的社会生活，其所引发的社会问题并未彻底解决，相反有些方面还有所强化，它们构成了体制转轨与社会转型的现实障碍。这主要表现在以下方面：

① 以身份取向为核心内容的城乡二元结构与集团等级结构依然存在。在城乡关系方面，重城市轻农村重工业轻农业的政策目标偏好并未彻底改变。农民与城镇居民之间在生存环境、生活质量、机会风险、教育卫生文化事业发展等方面的差距随经济增长而不同程度地呈现出相对扩大的状况。在城市方面，集团等级结构也依然存在。社会成员的收入与福利待遇状况仍主要取决于其所归属的社会集团的特定地位与性质（它与政府政策偏好直接相关）。尤其是随着政府各种管理权限的下放，以及政府以优惠的特殊政策保护和支持某一地区、部门、行业、企业和群体发展，更进一步强化和扩大了不同社会集团在利益分配方面的身份性差距。这种身份性利益分配差异既极大地挫伤了社会成员的劳动积极性，又阻碍了社会流动与社会分化。

② 与以身份取向为特征的社会不平等相关联，在城市福利体系与国营大中型企事业单位内部，无论是福利消费品的供给，工资收入的分配，还是各种奖金的发放，按人头平均配给的分配方式依然没有彻底改变。中国的城市福利体系是中国工业化传统战略的派生物，它具有保障城市居民及其就业人口基本生活和正常工作的功能。其平均主义的分配方式不仅极大地消蚀了劳动者的进取精神，而且它在历史中所塑造出的特定利益分配格局也具有极强的刚性。在改革过程中，城市居民与国营大中型企事业单位的职工一味地追求收入水平的进一步提高与生活的改善，却不愿意为此付出相应的代价，不愿放弃既得利益与身份性地位，不愿承担改革所伴随的风险。这种福利刚性大大扭曲了国营企事业单位在改革中的行为取向。

③ 为了维持城市福利体系，保障福利消费品的供给，政府依然必须维持对社会生活进行多方面的直接的行政性干预。在流通领域，政府对商品价格进行行政性干预，造成计划价格与市场价格并存的价格双轨制局面。价格双轨制不仅使商品经济的运行机制难以充分实现，破坏了市场竞争，挫伤了商品生产者的劳动积极性；而且随着政府权力下放所导致的政府调控能力的降低，它也为一部分掌握权限的机构与个人提供了徇私舞弊、中饱私囊的机会，助长了行政系统的贪腐现象。必须看到，近年来体制改革所实现的政府权力下放主要是一种行政性放权，通过这种放权，政府把大量社会管理的责任与职能进一步转移给地方、企业、部门及个人（农村家庭与个体户），使它们在获得经营自主权的同时，也背负起管理其职工生活与发展各项社会事业的包袱。从这个意义上看，政府的行政性放权不过是政府对社会生活进行直接的行政干预的一种变形。它不仅进一步强化了企业或单位的全能管理特征，强化了企业与单位内部办社会的“大而全”与“小而全”状况，降低了其本身的专业职能与工作效率；而且，企业与单位全能管理特征的强化又从根本上决定了生产经营自主权无法真正实现。最后，行政性放权所形成的各单位的全能管理也强化了集团等级结构，导致地方保护主义，部门割据与本位主义的行为取向，阻碍了社会流动，割裂了统一的社会生活与社会化生产。

第二，社会政策与社会管理体制调整与改革的内在局限性最终制度性地造就和强化了社会转型过程中所必然出现的新旧体制并存的状态，并导致了行为失范（个人、群体与组织）社会失序（交往关系与分配关系）和社会失控（政府）。

新旧体制的转换当然要经历一个逐步实现的过程，但政府行为的上述内在局限性却为新旧体制的并存提供了制度性的基础。这突出地表现在：经济活动中所倡导的成就取向（按劳分配）与社会分配中的身份取向（城市福利体系）的并存；市场运行机制（市场品格）与直接的行政干预机制（计划价格）的并存；专业化社会化生产与全能管理的并存等等。由于这些制度性因素的决定使新旧体制转换的实际过程丧失了明确的转换导向而滞留于两种体制并存的二元化状态。它首先导致社会行为的失范。以不同体制背景为依托的个人、群体和组织很难依据共同的社会行为规范去支配自己的实际行为与相互交往。农民与民营企业的职工更多地依据市场机制和成就取向去进行社会交往和实现利益分配，而城市居民与国营企事业单位的职工则更多地依赖于计划体制和身份取向去进行社会交往与分配。社会失范必然导致社会失序。由于体制不同而造成的社会分配方面的不平等并没有随着社会财富总量及各自利益的增加而自行解决，相反这一过程却进一步激化了不同体制背景的个人、群体与组织之间的矛盾，加深了他们各自的不满。农民不满于政府对城市居民的福利庇护与对某些自身利益的行政剥夺（摊派与打白条）；个体从业者、民营或合资企业职工不满于政府对国营企事业单位职工在医疗、住房和退休养老等方面所提供的保障及自身社会地位的不稳定；而国营企事业单位的职工又不满于农民、个体从业者、民营与合资企业职工的高收入与自主性，不满于因体制变化所产生的对自己既得利益的相对剥夺。当这种种不满无法依靠体制转换中政府行为的明确导向而得到制度性的消解时，便为人们通过各种无规则的行为去谋求各自利益的最大化以扯平这种分配差异提供了可能。行贿受贿、偷税漏税、倒买倒卖、官倒私倒、滥发奖金、滥用职权以及“靠山吃山”的行业不正之风的蔓延与扩张无不与此有关。政府行为的内在局限性不仅制度性地造就和强化了行为失序与社会无序的状态，而且也使其丧失了在新旧体制转换过程中对社会生活的基本调控能力，这种状况随着政府权力的下放而被进一步强化。由于政府缺乏体制转换的明确导向，最终使得不同社会集团的特定不满集中地表现为对政府所推进的改革本身的不满（当然这种不满的取向是不同的），表现为对政府的不信任（政策的变与不变），表现为政府政治权威的下降。所有这一切不仅直接危及了社会政治的稳定，而且从更根本的方面看，它使得中国目前的改革与现代化进程因缺乏明确的、强大的社会力量的支持而陷于徘徊不前的局面。

很显然，对传统社会政策模式与社会管理体制的局部补充与有限修正已不能适应改革发展的实际需要，中国的现代化进程更不可能单纯地依靠经济层面的单项突破而获得成功。必须清醒地看到，与传统的计划体制一样，有计划的商品经济新体制也并非是一种单纯的经济活动类型与运行机制，它也同时代表着新的行为规范、社会秩序与发展模式。商品生产与市场机制的发展与培植只有在与其相适应的社会秩序中才能得以充分实现。没有社会行为规范的普遍认同与社会秩序的保证，任何经济体制都无法确立。而这恰恰是近十年来中国改革进程的内在缺失面。因此，建立与有计划的商品经济相适应的社会发展新秩序，实现社会与经济的协调发展已成为中国目前改革与现代化进一步深入展开的关键所在，同时这也是中国社会政策与社会管理体制进一步调整与改革的基本方向。

责任编辑：王 颖