

新中国构建农村社会保障体系的初步探索 (1949—1957)*

周 肖

[摘要]农村社会保障制度是我国社会保障制度的重要组成部分。新中国成立伊始,国家层面的社会救济措施最初往往配合灾害救济。1953年以后,农村的社会救济转为中央与地方政府经常性工作,救济对象主要是无依无靠的老弱残孤幼及贫困户。随着农业合作化加速,公积金与公益金、合作医疗、五保户供养制度等具有集体经济特色的农村社会保障制度相继推行,壮大了农村社会救济与保障的力量。同时,以“爱国卫生运动”为标志,农村卫生、防疫、地方病防治等工作稳步推行,广大农村缺医少药的状况得到迅速改变。在国家救济、集体经济与医疗卫生三个层面的政策配合下,农村地区的社会保障体系初步建立起来。

[关键词]农村;社会救济;社会保障;集体经济

[中图分类号] D619 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-8273(2022)02-0057-10

城乡居民的社会保障问题一直是各级政府与学界十分关注的一项现实课题,系统构建社会保障制度是各国现代化的必经阶段。城乡二元社会保障不平衡问题长期存在,城乡居民在获得社会救助、社会福利以及养老与医疗保险服务等方面存在较大权益差异。自党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了“新三步走战略”,第一步就是在2020年全面建成小康社会,而全面小康内在要求实现“城乡区域共同的小康”,使城乡

的“基本服务均等化”。^{[1](p.81)}当下,我们站在社会主义现代化建设新的历史起点上,更需要推动全体人民的共同富裕取得实质性进展,进一步缩小城乡差距。

新中国初期一系列治理经验与政策探索,为广大发展中国家解决相关问题提供了重要的历史经验与独特的参考价值。我们不能机械地以现代或西方国家社会保障的理念与标准来衡量新中国成立初期农村社会保障政策,而应将更广义范围的综合性措施,包括对农民

*本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“新中国成立初期农民进城问题研究(1949—1957)”[19YJC770068]阶段性成果。

作者:周肖,佛山科学技术学院马克思主义学院讲师。

生、老、病、死等基本保障纳入其中。对此,笔者尝试考察1949—1957年间党和国家对构建农村社会保障体系的初步探索,探讨我国从非正式、临时性安排的社会救济逐渐转变为现代社会保障制度的关键历史过程,以期为构建城乡统一的社会保障和福利制度提供一定历史经验与制度参考。

一、国家救济成为农村社会保障的重要组成部分

在中华人民共和国成立前,广大农民依靠自给自足的小农经济为生,由于国家缺乏制度化的社会福利保障体系,农民在遭遇一般自然灾害或生活出现困难时,只能由农民家庭自行承担或依托于乡村社会中的亲朋、邻里互助扶持,以及民间社会形成的社仓、义仓、宗族、寺院等社会经济组织进行调节。只有遭遇比较大的自然灾害,国家才会开展临时性救济或赋税蠲免来帮助受灾农民渡过难关,维持农业经济稳定。这种国家救济行为体现了官僚机构日常行政的低效率与救济时人力及资源动员的高效率之间的反差。^{[2](p.10)}总体而言,中华人民共和国成立前的广大农村主要以农民家庭的自我保障为主,由具有血缘和地缘的社区农民通过互助合作,以设法渡过洪涝、旱灾、饥荒等难关。晚清至“中华民国”初年,西方列强往往通过教会在中国设立医院、学校、育婴堂、福利院等福利机构,深度介入地方社会事务,客观上对中国早期近代化有一定促进作用,但其殖民色彩自始至终存在。^[3]“中华民国”时期的社会救济制度虽具备了现代社会制度的形态,但未能得到很好执行。^[4]

中华人民共和国成立后,国家层面的社会保障体系才开始逐步建立。在农村,主要是土地改革使农民摆脱了沉重的封建剥削。1952年底土地改革完成后,全国4亿多农民分到了土地和农畜、耕具等生产资料,免除了

每年要向地主交纳的苛重地租,真正实现了以农民个体所有制为基础的“耕者有其田”的土地制度。广大农民拥有了最重要的生产资料——土地,生产积极性有了极大提高,农业生产在短时间内迅速得到恢复和发展,农民收入水平也有了较大提升。正如1950年6月刘少奇在人民政协全国委员会第二次会议上所指出,土地革命不仅是救济穷人,也是为了“使农村生产力从地主阶级封建土地所有制的束缚下获得解放,以便发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路”。^{[5](p.1106)}仅在国民经济恢复时期,农民收入就增加了30%,温饱问题基本得到解决。1953年到1957年,中国农村还实现了由个体农业到集体农业的平稳过渡,农业生产继续保持增长势头,农民家庭纯收入也从1953年的57元增加到了1957年的72.9元。^{[6](p.1098)}

农民收入水平的提高,为农民实现自我保障提供了一定的经济基础,然而,部分农民由于自然灾害的发生,加上本身家底较薄,很快又重新陷入贫困。因此,党和国家对农村的救济措施对于维持农业生产以及农民生活的稳定就显得尤为重要。相关救济政策中有一部分是针对特定群体的保障措施,如对烈士家属、孤寡老人等特定群体的照顾政策,因篇幅所限,本文对此不做展开,主要针对覆盖面更广的农村社会救济与保障政策进行探讨。

早在1945年12月,毛泽东在为中共中央起草的《1946年解放区工作方针》一文中,就把做好救济工作作为解放区的十大任务之一,该方针提出在政府所设各项救济办法以外,应主要鼓励群众进行互助以解决困难。^{[7](p.148)}新中国成立后,党和国家将“救济”作为一项社会制度和公民的基本权利,视为城乡社会保障的一个重要组成部分。1950年4月,中国人民救济代表会议召开,讨论了建立救济制度、确立救济工作方针和救济措施等一系列问题。时任政务院副总理的董必武在大会上作了题为《新中国的救济福利事业》的报告,指出救济福利

工作是“政府和人民同心协力医治战争创伤并进行和平建设一系列工作中的一个组成部分”,^{[8](p.232)}这实际上明确了政府主导社会救济事业的方针,新中国救济福利事业有了新的意义和新的内容。总体而言,这一时期救济工作着重于灾害救济和社会救济。

首先是灾害救济。新中国成立后,中国人民掌握了政权,为战胜自然灾害创造了优越条件。党和国家领导全国人民积极防灾、抗灾、救灾,所动员的人力、物力、财力是旧中国时期无法比拟的,将灾害损失降至最低程度。新中国成立前后,中国多地发生严重的自然灾害,旱灾、水灾、虫灾遍及中南、华东、华北、东北等农村地区,据统计,1949年全国受灾程度不等的农田有1亿2156万亩,灾民达4000万人。^{[9](p.315)}是年12月,政务院发出《关于生产救灾的指示》,指出:生产救灾“是关系到几百万人的生死问题”,“是新民主主义政权在灾区巩固存在的问题,是开展明年大生产运动,建设新中国的关键问题之一”,将生产救灾提至相当高度。针对农村受灾情况,政府迅速在1950年2月成立了中央生产救灾委员会作为最高救灾工作指挥机关,提出了“生产自救、节约渡荒、群众互助、以工代赈,并辅之以必要的救济”的救灾总方针。各受灾地政府积极响应救灾总方针,开展了以“生产自救”为中心的救灾措施。如安徽省安庆地区组织群众打柴、捕鱼、挑担运输,全区共有10万人投入生产自救运动,使50多万人的生活问题得到解决。^{[10](pp.54-55)}受灾较为严重的浙江省,将“生产渡荒”作为当时压倒一切的中心任务,浙江省农业部门贷放了近117亿元(旧币)用以改良蚕种、水稻良种、棉种、麻种,发动群众进行各种生产自救,同时,各地政府还积极组织灾民参加水利、交通建设,实行以工代赈。^{[11](pp.173-174)}这一系列措施取得了良好效果,灾情得以较快结束。

新中国成立后的很长一段时期里,政府都坚持以生产自救为主的救灾方针,帮助灾民积极恢复生产,走出困境。自1955年起,内务部

(即后来的民政部)和各级民政部门的工作重点转移到救灾、救济与优抚等工作上。内务部对内部机构进行了调整,以加强救灾与社会救济工作。^{[12](pp.70-71)}是年,全国成灾面积1.1亿亩,成灾人口3600余万人,减产粮食120多亿斤,国家发放救济款1.68亿元。1956年,多个省市的雨灾、风灾导致全国受灾面积3.34亿亩,成灾2.299亿亩,受灾人口7400余万人,减产粮食240余亿斤,国家发放救灾3亿多元。1957年,全国多个省市遭遇了重大灾荒,全国成灾面积2258万亩,成灾人口6000余万人,导致粮食减产228亿斤。国家发放救灾款达2.4亿元。^{[13](pp.39,52,67,78,89)}

在组织赈灾的同时,政府对受灾农民实行农业税减免政策。1950年8月,中南财委会下达了《关于各省因灾情减免负担的指示》(财秘工字第83号),要求区内各省对灾民实行减免农业税措施,遭灾地区由乡村政府会同当地农会查看并拟定减免成数,收获不足三成者免征,其余按歉收程度相应减征。^{[14](p.78)}1950年9月初中央人民委员会通过了《新解放区农业税暂行条例》,第24条规定要求各大行政区人民政府(军政委员会)针对本地灾情自行制定减免办法,并报请中央备案。^{[14](p.92)}此后,西北、东北等大区先后出台相关办法,基本形成了“轻灾少减,重灾多减,特重全免”的税收减免原则,并最终在1952年8月中央人民政府政务院颁布的《受灾农户农业税减免办法》中确定下来。减免农业税作为救灾工作的一部分,与发放救济粮款,组织生产自救等救灾措施密切配合,收到了通力合作之效。以浙江省为例,1950—1957年期间,全省因自然灾害共减免了稻谷11185.6万公斤的农业税,较大减轻了灾民的负担。^{[11](p.90)}

其次是社会救济。党和国家十分重视农村社会救济工作,并将社会救济作为解决贫困农民生活困难的一项重要措施。中华民族素有敬老养老、扶助鳏寡孤独的优良传统,如乡村社会中往往有以宗族内部的族产、义庄等方式接济本宗贫困者的做法,但未曾建立一套有

国家财政作为支撑的社会救济制度,所以广大农村地区贫困农民比比皆是。新中国成立初期,旧社会遗留下来的贫困问题不是短期内可以改变的,同时社会上还有一些缺乏或丧失劳动能力的鳏寡孤独与人多劳力少的困难户,都需要政府的关怀和照顾。1949年11月内务部成立,各级地方政府也相继组建了民政系统,负责对农村贫困人口的扶持救助工作。

新中国成立前后自然灾害发生较为频繁,很多经济情况较差的农民家庭因自然灾害而重新陷入贫困,因此,这一时期政府的社会救济措施通常是配合灾害救济的。在党和国家的统筹下,地方政府不仅帮助灾民筹措生产资金,积极发展农副业,进行生产自救,还为贫困户提供必要的生活救济,保障他们的基本生活。如1950年河北省大城县政府为帮助贫困农民克服生活与生产上的各种困难,主要采取了以下三项措施:一是针对生活困难又无还款能力的人多劳弱家庭共17712户,67077人,给予国家赈粮669753斤;二是对困难较大但有还款能力的家庭,国家提供贷款贷粮帮助,解决了4505户、15228人的困难。在发放的赈贷粮中,用于农业籽种的有175200斤,用于生活的有578390斤;三是组织群众募捐衣被,为缺少衣被的474户解决了518件棉衣。^{[15](p.271)}中央和各地政府所实施的社会救济工作较大缓解了新中国成立初期农民的生活困难,也能更好地促进生产发展。

经历了国民经济恢复时期,农村经济初步好转,1953年以后,农村的社会救济基本上转为中央与地方政府经常性工作。救济对象主要是无依无靠的老弱残孤幼以及人口多而劳动力少的贫困户,救济项目主要是帮助救济对象解决吃穿住医等方面的困难。1953年,内务部制定的《农村灾荒救济粮款发放使用办法》将无劳动能力、无依无靠的孤老残幼定为一等救济户,规定他们可按缺粮日期长短全部救济。^{[16](p.103)}而政府对农村贫困户采取的是临时救济的方式,主要是在春耕、夏锄和冬季时节,

结合生产给予他们口粮与衣被等必需品救济,救济时间最长不超过4个半月,救济口粮每人每月不超过17.5公斤原粮。^{[12](p.49)}

值得注意的是,政府在这一阶段展开了对农民间互助互济的引导工作。新中国成立初期,国家救济工作方针重在强调人民群众自力更生、劳动互助。如内务部曾在1951年向全国推广河南省唐河县安置孤老残弱的方法:本着双方自愿、先近后远,先亲后邻的原则,被安置者将房屋、土地和财产带到安置者家,而其生养死葬由安置者负责,其死后财产由安置者继承。这一经验逐渐在全国推广,据不完全统计,到1953年以该办法安置了50多万孤老残弱。^{[16](p.104)}类似这种农民间的互帮互助方式,较好地安排了孤老残弱的生活与养老问题,承担了农村地区一部分社会保障功能。

二、集体经济是农村保障体系 依靠的重要力量

不论是这一时期的灾害救济,还是贫困救济,都是国家针对农村中突发状况与特殊人群所实施的应急性保障措施,大多数农民在当时并未享受到国家提供的“生有所靠、病有所医、老有所养”等常态化社会保障。1953年过渡时期总路线提出要逐步实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,农村开始实行农业集体化,互助组和合作社等合作生产形式开始在城乡推行。为适应新形势,1954年以后,国家重新修订了社会救济工作的总方针,即“依靠集体,群众互助,生产自救,辅之以国家必要的救济”。^{[17](p.58)}这一方针成为我国长期执行的社会救助工作总的指导纲领。集体经济在农村社会保障上开始发挥更多作用,其主要创举是农村合作社公积金、公益金制度,合作医疗以及针对农村无依靠人群的五保户供养制度。

第一,公积金、公益金制度。所谓公积金,指的是在农业合作化集体收入中,用于扩大生

产、增加生产投资等农业建设的资金。公益金,则是用于集体内公益福利事业与必要的文化、卫生、救济事业的资金。^{[5](p.1186)}公积金、公益金制度,在20世纪50年代初期推行互助组的时候就已经有部分地区提出来,如1951年4月山西省委向华北局提出,要在互助组内采用征集公积金、增强公共积累的办法来逐步动摇、削弱私有基础。当时华北局并未同意这一主张,认为互助组是以个体私有经济为基础、自愿两利的集体劳动组织,这一做法是“根本违反在私有基础上自愿等价原则”的。^{[18](p.39)}不过,随着农业合作化运动进一步发展,各地建立的互助组与合作社开始逐渐采用这一做法。如1952年春,吉林东辽县的初级社按照5%公积金、2%公益金进行总收入提留,作为扩大再生产和扶持贫难户之需。^{[19](p.178)}

这一创新举措很快得到党中央的高度重视。1953年2月15日,党中央正式发文,建议农村里的常年互助组与农业生产合作社通过自行积累公积金和公益金的方式作为扩大生产的物质基础,以及防备天灾人祸的不时之需,这一部分公积金或公益金大概可以占集体收入的1%—5%。^{[5](p.1128)}4月1日,华北局根据党中央决议进一步细化要求,对合作社公积金、公益金的用途作出规定,一是公积金、公益金等公共财产要根据自愿原则逐渐积累,可以少积或不积,占合作社岁入比在1%—5%为宜;二是公益金用于社内的公益福利事业,包括文化、卫生、救济社员等,公积金则用于扩大生产;三是社员退社允许带走公积金及公积金所购置的生产资料,而公益金则不能带走。^{[5](pp.1186-1187)}

随着农业合作化高潮到来,公积金、公益金逐渐成为合作社集体收入的重要积累部分。1955年7月31日毛泽东在省市区委书记会议上的报告指出:随着农村合作化运动“日益高涨的形势”,公积金和公益金的比例应进一步提高。如公积金在开头几年一般为农副业总收入的5%,以后可进一步提高;公益金则在1%以内。此外,社员退社,公积金也不

能带走,只能带走自己缴纳的股份基金,从而修正了1953年2月《关于农业生产互助合作的决议》中社员退社“有带出所投资金和所纳公积金的完全自由”。^{[5](pp.1186-1187)}1955年11月9日,全国人大常委会第二十四次会议通过的《农业生产合作社示范章程草案》提出:公积金可以从5%逐步提高到10%,如果是经营技术作物的合作社,还可在此基础上略为增加,而公益金则可以从1%逐步提高到2%或3%。该草案第10章《政治工作和文化福利事业》所提到的社会保障内容,包括注意社员劳动安全;对因公负伤或牺牲的社员要救治、抚恤;开展公共卫生工作;组织农忙托儿所等几条。^{[20](pp.387-388,390)}这些社会保障的经费开支,都来自集体的公益金收入。

不过,因为这一时期农村收入水平普遍较低,所以很快就出现了扣除公积金、公益金过多而导致社员收入普遍降低的问题,影响了社员生产的积极性。^{[21](p.428)}1956年4月25日,毛泽东在《论十大关系》中强调,“我们对农民的政策不是苏联的那种政策,而是兼顾国家和农民的利益”,如农业税比较轻、缩小工农业品的剪刀差、统购农产品按正常价格等,同时指出,公积金、公益金要提出一个合理的比例进行控制。^{[22](p.7)}因此,1956年6月召开的第一届全国人大第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定:公积金规定为不超过8%,如果是经营技术作物的合作社可以增加至12%,而公益金则为不超过2%。此外,第9章为“文化福利事业”专章,其中提到的社会保障措施,包括对老弱病残在劳动负担上的照顾;对因公负伤、死亡的社员的补助、抚恤;开展公共卫生工作;成立托儿组织;对生活没有依靠的社员的适当照顾,包括保证其吃、穿、柴火供应、年幼的教育及年老的安葬(即“五保”制度);逐步做到储备1—2年粮食等措施。^{[23](pp.419,422-423)}当然,因为公积金和公益金的比例很少,有关福利设施,如“农忙托儿组织”等,强调要根据公益金多少量力而行,只能随相关经费增加而逐渐举办。^{[23](p.368)}根据全国妇联的统

计,1956年底,农忙托儿所有634640个,受托儿童达到6100余万人。^[24]

第二,农村合作医疗制度。我国农村合作医疗制度的雏形出现在抗日民主根据地。陕甘宁边区曾办过由群众集股的医疗互助合作组织。1944年回归热、伤寒等传染病流行,应群众要求,边区政府委托当时的商业销售机构:大众合作社办理起了合作医疗,资金主要由合作社与保健药社投资,并吸收一部分团体和私人股金,政府也会提供一些免费药材。类似这种民办公助的医疗机构在解放区政府的支持下逐渐发展起来。^[25]到20世纪50年代,随着农村互助合作运动蓬勃发展,一些地区出现了由农民个人和农业集体共同筹集资金,每个人每年出几角钱或几个鸡蛋作为经费,社员看病费用实行部分减免的新型医疗方式。这种方式有的地方叫作“合作医疗”,有的叫作“集体保健医疗”,也有的叫作“统筹医疗”。最早建立集体保健医疗费制度的是山西省高平县米山乡,1955年春,当地农业生产农业社、农民群众和医生共同集资成立了保健站。具体实施方案是社员每人每年按交5角钱筹集保健费,其中由农业社公益金支付3角钱,由社员个人支付2角钱。社员在看病时只收药费而不收诊费。其中贫困社员及因公受伤者的药费直接由公益金支付。通过记工分和支付现金相结合的方式,合理解决医生的报酬。^{[26](p.138)}这样一种农民个人和集体共同建立的“合医合防不合药”的医疗制度,有利于发展农村卫生事业与保护农民的健康,获得了卫生部肯定,并在全国部分地区推广。此后河南正阳“合作医疗”、江苏无锡“半劳保医疗”、广东曲江“医药费包干”等医疗保障模式相继出现。^{[27](pp.42-44)}

由于当时农村集体经济力量仍然比较薄弱,这种合作医疗的水平其实十分有限,不能与现代医疗保障制度相提并论。然而这毕竟是对传统农村医疗救助方式的突破,是在农村建立集体与农民互助合作的医疗保障方式的首度尝试,在有限的物质条件

下,对普及广大农村的医药救治、预防保健发挥了积极作用。曾任卫生部长的钱信忠在给张自宽的农村卫生文选所写的序中认为,农村合作医疗既是“一种医疗保障性质的制度”,也是“一种新的生命科学的价值观”,是农村土地改革和农业合作化运动的产物。^{[28](p.1)}

第三,农村“五保”制度。传统中国社会的家庭是由子女负责父母的养老,1950年颁布的《婚姻法》规定:“父母对子女有抚养的义务,子女对父母有赡养扶助的义务。”家庭养老模式受到法律保护,成为子女的法定责任。然而,农村中那些没有劳动能力的鳏寡孤独及残疾人,则需要由政府 and 集体为他们提供基本生活保障,1954年《宪法》明确规定:“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。”这就将国家对鳏寡孤独残疾人的救助上升至社会责任与民生权利的制度安排层面,是中国社会保障制度发展的较大进步。如上文所言,迫于新中国初期的财政压力,1949—1955年,农村无依无靠、无劳动力或仅有轻微劳动力的孤老残幼,主要还是由当地民政部门组织群众互助或给予临时救济。

到1956年,政府在农村建立起了专门针对农村鳏寡孤独以及残疾人的五保户供养制度。这主要是得益于农业合作化的发展,农业生产合作社成为农村最基本的生产、生活单位,集体组织能承担起供养村内五保户的责任。1956年1月出台的《1956—1967年全国农业发展纲要》(草案)及6月出台的《高级农业生产合作社示范章程》,是新中国成立后最早对农村五保户提供保障的法律性文件。前者提出了农业生产合作社应对鳏寡孤独的农户和残废军人在生产和生活上给予适当安排,做到“保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬”,使他们生养死葬都有依靠;^{[29](p.47)}后者则对如何在农村建立社会保险和生活福利制度做出了原则规定。^{[5](p.1295)}这一规定也成为五保供养制度的开端,此后,各地政府响应政府号召,

纷纷在农村建立起五保供养制度,并成为政府在广大农村地区长期执行,具有中国保障特色的一项基本政策。如辽宁省在1956年秋先在铁岭等9个县农村进行散居五保户试点,之后在全省铺开。^{[30](p.217)}

1957年10月公布的《全国农业发展纲要(修正草案)》进一步明确实行“五保”,要求农业合作社对社内生活没有依靠的社员应统一筹划,给予适当照顾。^{[31](p.652)}农业生产合作社安置五保户所采取的措施一般分为以下四种情况:一是对有一定劳动能力的五保对象,安排他们从事力所能及的劳动;二是对丧失劳动能力的五保对象,按照全社每人一年的平均劳动日数,补助给五保户,与其他社员一样参与全社的分配;三是补助款物,按五保规定的吃、穿、烧、教等标准,计算出需要的款物数,从公益金中直接分给五保户现款和实物。四是对年老体弱病残且生活无法自理的人员,安排专人照顾他们的日常生活。^[32]以湖北武汉郊区所实施的五保供养制度为例,1956年8月青山、洪山、汉桥3个郊区各乡在秋收分配时评定五保对象,由生产队酝酿提名,社员大会讨论通过。生活供给标准根据个人全年所需生活物资(粮、油、盐、柴、衣、杂用)折算约70元左右,费用从社队公益金或者生产总收入中开支。具体执行方式有两种:一是按年生活费标准和自做劳动工分相抵,不足部分予以补足;二是按核定标准供给,参加劳动的补助工分不变,多劳不少补,少劳不多发。1957年,郊区“五保户”共1681户2123人,与社员同样参加夏季预分和秋收分配,同样领取过节费和鱼肉等实物。^{[33](p.136)}五保供养制度作为党和国家在农村长期实行的福利政策,在农村社会救济与保障工作中起到了非常积极的作用。

农业社会主义改造完成后,集体经济快速成长,逐渐取代家庭成为农村地区基本的生产经营单位,农村社会保障体系也转变为国家、集体与个人相结合的格局,农民社会保障事业出现了新变化。集体经济在其中发挥了较大作用,壮大了农村社会救济与保障的力量,拓

宽了农村社会救济的道路,成为这一时期农村保障体系依靠的重要力量。正如1957年6月26日,周恩来在《政府工作报告》中指出,与解放前广大农民食不饱腹的生活相比,经过土地改革和合作化运动,20%—30%的农民的生活已“略有结余”,60%左右“有吃有穿”,10%—15%还过着“少吃少穿”的生活。而且,虽然工农收入差距悬殊,但城乡生活条件不同,在农村维持有吃有穿生活水平的开支要比城市低很多。^{[31](p.330)}不过,需要指出的是,这一时期的农村集体保障,是以“按劳分配”外衣下的“平均主义”为主要特征,当时生产力发展仍然较为低下,因而“平均主义”下只能保障农民“不患寡而患不均”,能在心理和生活上实现基本满足,减少农民家庭间的贫富差距和避免一般情况的饥荒风险,但这也极大限制了农业劳动力的积极性。^{[34](p.69)}

三、提高农村医疗卫生条件是农村社会保障的重要内容

在新中国初期构建农村社会保障体系的探索实践中,还有一项非常重要的内容,就是提高农村医疗卫生条件。以“爱国卫生运动”为标志,农村卫生、防疫、地方病防治等工作也是当时农村社会保障体系的重要组成部分。^{[34](p.71)}这一时期的农村医疗卫生与疾病防治的成就,主要体现在农村医疗卫生体系的建立、地方病与传染病的预防治疗、卫生保健知识的推广与药品供应保障等方面。

关于新中国成立以来农村医疗卫生体系的建立,最先是在东北展开探索与实验的。据1949年统计,新中国成立前,全国中西药卫生人员大约50.5万人,医院2600所,病床8万张,且多集中在大、中城市和沿海地区,其中农村的卫生医疗机构更是十分缺乏,病床仅有2万张,且大部分西药、医疗器械都依赖进口。^{[35](p.2)}据长期在卫生系统任职的张自宽提到,他在1950年初到1952年底参与了东北农村卫生实

验县建设的经验。东北是全国最先开展农村卫生实验工作的大区,主要针对三种类型:一是普通农业县,二是地方病、传染病流行县,三是少数民族地区。该实验的主要任务是建立卫生保健组织、培训卫生工作人员,建立起由县、区到中心村的卫生保健组织,尽快改变解放前疾病流行的局面。据张自宽统计,至1952年,40个卫生实验县共建立了146所区卫生所,每个卫生所至少配备2名医生,并积极开展卫生调查、宣传和为农民防病治病工作。村一级也动员医务人员成立私人合作性质的中心村卫生所、卫生站,配备经过短期培训的不脱产的接生员、卫生员。经过培训,此前高达30%的新生儿破伤风发病率大幅下降。^{[25](pp.2-3)}

东北这一经验迅速在全国推广,至1952年,全国85%的县有了卫生医院,其中仅1951年就增加了县卫生医院378所,区卫生所1400余所。^{[36](p.429)}1949年、1952年两次全国卫生会议召开,党中央形成了卫生工作四大方针,即“面向工农兵、预防为主、团结中西医、卫生工作与群众运动相结合”,为新中国医疗卫生工作指明了发展方向,昭示了“人民卫生”的政治理念。^{[37](p.8)}经过几年发展,至1956年,全国城乡、工矿都普遍建立了医疗卫生机构,其中县卫生院(县医院)达到2102所、农村联合诊所加保健站共6.1万所。至1957年,全国县以上医院的病床增长到将近29.5万张。^{[35](pp.5-7)}

地方病与传染病的预防治疗,也是“爱国卫生运动”的重要组成部分,并成为国家长期坚持的一项基本政策。早在1950年2月,卫生部、军委卫生部联合开展军民春季防疫工作,动员卫生工作者对群众进行卫生宣传,推行普种牛痘,以及对鼠疫、天花、麻疹等急性传染病的防治进行部署。^{[38](pp.2-3)}1952年12月第二届全国卫生会议召开,强调农村以预防地方病为重点。^{[38](p.32)}1954年3月,卫生部发出《关于加强白喉防治工作的通知》,要求各地组织力量迅速扑灭白喉的发生和流行。^{[38](pp.40-41)}1955年11月,毛泽东在听取防治血吸虫病的汇报后,

当即指示党内成立防治血吸虫病领导小组,卫生部要把消灭血吸虫病作为政治任务,各省立即行动,随后全国定下了7年消灭血吸虫病的计划。^{[38](pp.54-55)}1956年3月,卫生部召开全国鼠疫防治专业会议,通过了7年内基本消灭鼠疫的规划。^{[38](p.58)}《1956年至1957年全国农业发展纲要》(草案)第28条提出“努力消灭危害人民最严重的疾病”,包括血吸虫病、天花、鼠疫、疟疾、新生儿破伤风等。此外,如麻疹、伤寒、白喉、肺结核等疾病也要积极防治。为此,要积极培养包括中医在内的医务卫生人员。^{[31](p.651)}通过自上而下的一系列传染病防治政策,解放前传染病流行的局面得到了初步控制。1954年初,全国已累计种痘5.6亿人次,完成了除边远少数民族地区外预防天花的普种工作。至1957年2月,《健康报》报道了我国在消除四害和疾病上的成绩,其中鼠疫、天花已经基本消灭,黑热病的治愈率也达到97%。^{[38](p.70)}

关于卫生保健知识推广与药品供应。以新法接生为例,根据1957年全国妇联的工作报告,通过开展新法接生,产妇产褥热、婴儿破伤风的发病率大为下降。农业合作化后,社内的接生员、保健员、保育员的训练组织,也提高了新法接生的质量。至1956年,农村新法接生比例已达40%。^[24]此外,在药品供应保障上。1956年6月4日商业部、卫生部与合作总社联合发布通知,要求切实做好农村药品供应(包括牲畜用药),贯彻《全国农业发展纲要》提出的“除害灭病任务”,以提高农村居民健康水平,保证农业生产发展。^{[38](p.63)}

正是在党中央“人民卫生”理念的指导下,通过以上一系列医疗卫生与疾病防治政策的大力推行,广大农村缺医少药的状况得到迅速改变,农民的生活质量与预期寿命得到大幅度提高。周恩来在1957年6月26日第一届全国人大第四次会议上所作政府工作报告中明确表示,我国在改善人民健康和防治上面取得了不少成绩,包括医药卫生队伍迅速扩大、城乡

环境卫生和个人卫生改善显著,鼠疫、霍乱、天花等已基本控制。但另一方面,还存在群众性卫生运动时紧时松、医疗制度有不合理和不方便的地方等问题。^{[31](p.336)}此外,周恩来在1957年9月26日党的八届中央委员会第三次扩大会议报告中指出,当时医疗卫生上存在比较明显的“不平衡”现象。如1957年的统计中,享受公费医疗群体每年人均门诊次数约15次,而根据调查统计,市民的人均门诊次数约为3—5次,农民只有2次。公费医疗占用了大量的医疗资源。为改变这一不合理状况,周恩来强调,今后的医疗卫生工作方向是“为六亿人民服务,城乡兼顾,扩大门诊,举办简易病床”。同时要扩大预防工作、降低药品价格、改革医疗制度、私人诊所不宜过急实行联营等。^{[39](pp.309-310)}为贯彻周恩来的指示,卫生部于1957年12月召开全国医院工作会议,明确了“勤俭办院,改革医院制度,便于患者就医,提高医疗质量,树立全心全意为人民服务”的思想,对制度进行改革,方便老百姓看病。同时组织医务人员走出医院,深入工矿、山区、农村为群众防病治病。不过,1958年以后的“大跃进”“左倾”错误也给医疗事业带来了一定损失,如急于把农村联合诊所改为公社卫生院,导致基层卫生机构过于集中,群众看病不方便,对医务人员要求过死,限制了个体医务人员,过早减免医疗费用导致入不敷出等问题。^{[38](pp.7-8)}

新中国成立以来,城市与农村实施的是两套不同的社会保障模式。在城市的社会保障建设上,1949—1957年,政府通过实施《中华人民共和国劳动保险条例》等法规与政策,逐步在全国范围内建立起了一套覆盖城镇劳动者的社会保障制度,初步解决了与他们息息相关的生育、医疗、失业、退休养老等社会保障问题。同时,为保证工业生产,国家在就业、粮食、教育、住房等方面也对城镇劳动者实行优先供给的政策。这就使得社会保障与

城镇户口直接挂钩,城市逐渐建立起一套具有鲜明社会主义色彩,较为完备的社会保障制度。当时农村生产力水平较低以及国家财力有限,政府无力负担在广大农村建立与城市同样的劳动保险制度、社会保障体系所需要的投入。因此,在农村的社会保障建设上,党和国家首先试图建立一个以生产自救为主,同时大力依靠集体经济,提倡农民互助,辅之以国家救灾与救济,改善农村医疗卫生与疾病防治条件的社会保障体系。政府在农村所能提供的更多是具有应急性质的临时援助,以及为特别生活困难的农村人口提供最基本的生存性保障,存在保障水平低、受众小等问题。

在新中国初期构建农村社会保障体系的探索与实践,集体经济成为最为重要的突破口,在国家暂时还没有能力建立覆盖城市与农村社会保障体系的情况下,积极发挥与动员农村自身的集体保障功能,与当时国家逐步实现农业集体化的政策是一致的。因此,国家鼓励集体经济组织在农村社会保障体系中发挥更大作用,如在公积金、公益金、农村合作医疗、五保户制度等方面的大胆尝试,这是对农村社会互助传统的发展与创新。只是由于实际国情的限制,这一时期的农村社会保障体系还存在覆盖面窄、保障项目不系统、项目标准较高、资金渠道单一等不足。^{[34](pp.25、75)}值得注意的是,新中国成立后在全国范围推行的爱国卫生运动及一系列农村医疗卫生和疾病防治政策,对农村的医疗卫生事业的发展与最底层群众的基本生活保障都发挥了积极作用,为我国卫生保健事业提供了良好开端。

1949—1957年间,农村地区的社会保障工作初见成效,广大农民分得了土地,实现了以土地为基础的自我保障。同时,党和国家在农村地区针对各种灾情开展了一系列强而有力的救灾与救济工作。更值得注意的是,从1953年起,集体经济逐渐开始承担农民保

障的重要职能,农村医疗卫生条件也得到了巨大改善,这是数千年来农业社会前所未有的新变化。

[参考文献]

- [1]习近平谈治国理政(第2卷)[M].北京:外文出版社,2017.
- [2]魏丕信.18世纪中国的官僚制度与荒政[M].南京:江苏人民出版社,2003.
- [3]周秋光,曾桂林.近代西方教会在华慈善事业述论[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2008,(1).
- [4]蔡勤禹.国家、社会与弱势群体——民国时期的社会救济(1927—1949)[M].天津:天津人民出版社,2003.
- [5]于建嵘主编.中国农民问题研究资料汇编·第二卷(上册)[M].北京:中国农业出版社,2007.
- [6]苏少之.中国经济通史第十卷(上册)[M].长沙:湖南人民出版社,2002.
- [7]张静如,梁志祥,谭德山主编.中国共产党通志(第一卷)[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [8]徐达深主编.中华人民共和国实录(第一卷)[M].长春:吉林出版社,1994.
- [9]吴承明,董志凯主编.中华人民共和国经济史(1949—1952)[M].北京:中国财政经济出版社,2001.
- [10]中国社会科学院,中央档案馆编.1949—1952新中国经济档案资料选编(农业卷)[M].北京:社会科学文献出版社,1991.
- [11]浙江省民政志编纂委员会编.浙江省民政志[M].北京:中国社会科学出版社,1994.
- [12]宋士云.中国农村社会保障制度结构与变迁(1949—2002)[M].北京:人民出版社,2006.
- [13]中华人民共和国民政部大事记编委会.中华人民共和国民政部大事记(1949—1986)[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [14]财政部农业财务司编.1950—1983年中央和大区的农业税法法规[M].北京:中国财政经济出版社,1986.
- [15]大城县民政局编印.大城县民政志[M].廊坊:大城县民政局,1989.
- [16]崔乃夫主编.当代中国的民政[M].北京:当代中国出版社,1994.
- [17]当代中国的民政编辑委员会编.当代中国的民政(下)[M].北京:当代中国出版社,2009.
- [18]当代中国农业合作化编辑室编.建国以来农业合作化史料汇编[M].北京:中共党史出版社,1992.
- [19]中共吉林省委党史研究室编.农业合作化(吉林卷)[M].2004.
- [20]中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(第7册)[M].北京:中央文献出版社,1993.
- [21]中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(第4册)[M].北京:中央文献出版社,1993.
- [22]全国总工会劳动工资社会保障部,劳动部劳动科学研究所编.中国劳动、工资、保险福利政策法规汇编[M].北京:海洋出版社,1990.
- [23]中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(第8册)[M].北京:中央文献出版社,1994.
- [24]李德全.妇幼卫生工作发展情况,全国妇联副主席李德全在妇代会上的发言[N].人民日报,1957-09-15.
- [25]张自宽.对合作医疗早期历史情况的回顾[J].中国卫生经济,1992,(6).
- [26]卫兴华主编.中国社会保障制度研究[M].北京:中国人民大学出版社,1994.
- [27]郎燕杰.中国农村医疗保险制度变迁研究——基于历史制度主义视角[D].山西大学,2019.
- [28]张自宽.亲历农村卫生六十年——张自宽农村卫生文选[M].北京:中国协和医科大学出版社,2011.
- [29]中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(第9册)[M].北京:中央文献出版社,1994.
- [30]中国农业全书总编辑委员会.中国农业全书:辽宁卷[M].北京:中国农业出版社,1999.
- [31]中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(第10册)[M].北京:中央文献出版社,1994.
- [32]常明明.五十年来农村五保供养制度变迁研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2006,(6).
- [33]武汉地方志编纂委员会主编.武汉市志·民政志[M].武汉:武汉大学出版社,1990.
- [34]刘俊哲.中国农村社会保障论[M].郑州:河南人民出版社,2007.
- [35]当代中国的卫生事业编辑委员会编.当代中国的卫生事业(上)[M].北京:当代中国出版社,2009.
- [36]中国社会科学院,中央档案馆编.中华人民共和国经济档案资料选编[M].北京:中国社会科学文献出版社,1992.
- [37]马骥.北京农村传统合作医疗制度研究[M].北京:知识产权出版社,2015.
- [38]当代中国卫生事业大事记编写组.当代中国卫生事业大事记(1949—1990年)[M].北京:人民卫生出版社,1993.
- [39]中央档案馆,中共中央文献研究室编.中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)[M].北京:人民出版社,2013.

责任编辑:图 图

achieve the second centenary goal from the perspective of vigorously promoting the spirit of scientists. (Lyu Cheng-dong)

On the Construction of the Industrial System and the National Economic System from 1949 to 1978: From 1949 to 1978, New China initially established an independent and relatively complete industrial system and national economic system. This was an inevitable choice on the basis of China's national conditions and the goal of changing China's backwardness, building a strong socialist country and strengthening socialist international power. The CPC led the Chinese people to explore a path of socialist construction in line with China's national conditions, through implementing the overtaking strategy with the prioritized development of heavy industry, developing scientific and technological strength, building a large team of experts, and learning from the Soviet Union and other countries in the world. As measured by MPS, the construction of the industrial and national economic systems between 1949 and 1978 was the most successful industrialisation undertaken in China since the Opium War. It profoundly changed China's social and economic foundations, reshaped the world balance of power, and laid a solid industrial and economic foundation for China's reform, opening up and further development. (Jiang Chang-qing)

New China's Initial Exploration of Building a Rural Social Security System (1949-1957): The rural social security system is an important part of China's social security system. Since the founding of New China, social relief measures at the national level were initially often in line with disaster relief. After 1953, social relief in rural areas became a regular task of the central and local governments, mainly targeting the elderly, the weak, the disabled, orphans and the poor households. With the acceleration of agricultural co-operatives, rural social security systems with the characteristics of a collective economy, such as provident funds, public welfare funds, co-operative medical care, and the supportive system for five-guarantee household, were introduced one after another, strengthening the power of rural social relief and security. At the same time, the "Patriotic Health Campaign" marked the steady implementation of rural sanitation, epidemic prevention and endemic disease control, and the situation of insufficient doctors and medicines in the vast rural areas has been rapidly changed. The coordination of policies at the three levels of state relief, collective economy and medical care has enabled the initial establishment of a social security system in rural areas. (Zhou Xiao)

"Two Inevitables", "Two Already's" and the Establishment of the Socialist System: The historical trend from capitalism to socialism has been summarised as "two inevitables". At present, the theoretical community should pay equal attention to the conclusion of "two inevitables" and that of "two already's": that the historical development of human society has already called for a move from capitalism to socialism/communism and that the objective conditions for the existence and development of a socialist public economy have already been formed and fulfilled. The "two already's", the central ideas that run through the major works of Marx and Engels, are the key to the great role of Marxism in the international communist movement. Although the global capitalism as a whole has not yet evolved into socialism, along with the dramatic changes in the Soviet Union and its collapse among the world socialist movement, contemporary society is still in the era defined by the "two already's". The informatization and globalisation of the contemporary society have endowed the "two already's" with a maturer productive force and technological foundation, the result of the interaction and historical synergy between superstructure and economic conditions and the combined forces of history. (Li Ji-guang)

The Logical Mechanism and Contemporary Value of Marx and Engels' Ideas on the Development of Workers: Marx's ideas of the development of workers are endowed with clear logic of startup, development, struggle and politics, namely that material and labour reproduction are the prerequisites for human development, that the mode of consumption reflects the state of survival and the development of labour, that human beings struggle not only for survival but also for increasing their enjoyment, and that the elimination of the rule of capital promotes workers' development. The contemporary value of Marx's ideas of workers' development mainly lies in highlighting the protection of workers' right to development on the basis of their right to survival, clarifying the responsibilities and obligations of relevant subjects in the relationship of workers' right to development, establishing and improving the development-oriented labour relations mediation system, and forming the theoretical basis for improving the security system and enacting *The Law on the Promotion of Workers' Development*. (Yin Lin-fei, Cheng En-fu, and Zhang Guo-xian)

The Underlying Logic of Capital in the Digital Age: Algorithmic Deprivation and Its Rectification: After centuries of development, capital and capitalism have entered a new phase—the digital age. In this regard, it is necessary to examine the changes in the underlying logic of capital, a prerequisite for examining the changes in the essential logic of capital in the digital age. The underlying logic of capital takes on a completely different shape at different stages. At present, its underlying logic is gradually evolving from "barbarism" and "objectivity" to "intelligence" in the 21st century, which has maximized the expansion and domination of capital. In the face of the changes in the underlying logic of capital in the new era, it is necessary to pay full attention to, actively respond to, criticise and ultimately rectify the evolution of the underlying logic of capital. (Xu Sheng-long)

The Major Views of the American Ruling Group on War and Peace After the Cold War: A Critical Review: After the WWII, the United States, in pursuit of a global order under its own leadership, implemented its foreign policies through war and peace in order to secure the political and economic interests of the U.S. and its allies around the world. American dignitaries acknowledged war as a tool to gain power and influence and to advance national interests. Peace and freedom cannot be sustained without American involvement. It is necessary for America's vital interests to combine peaceful approaches with determined action. Adopting all peaceful means to entrap the Communist bloc and defeating Communism in the Soviet Union and Eastern Europe in the 20th century was merely the first step towards the triumph of "freedom" all over the world in the 21st century. One of the greatest challenges of the 21st century lies in dealing with the deep divisions that still exist and will always exist between peoples with opposing ideologies. (Li Shen-ming, Yin Bin, Xu Shi-ping, Wang Li-qiang, and Hong Yuan)

(翻译:张剑锋 刘莹莹)