

拨乱反正与改革开放： 总体公共政策的理论解释 及“一个人的40年”

陈社英

摘要:为了更全面深入地认识改革开放的历史地位和作用,文章概述总体公共政策(GPP)理论解释的观点。1978年拨乱反正(摒弃“以阶级斗争为纲”,即“经济国家”去极端政治化)之根本重要性,新的“以经济建设为中心”GPP造成整个社会的经济化,启动中国经济超常发展。但改革开放随之导致经济国家本身去经济化;2006年十六届六中全会以来,中国GPP发生再次转变(即逐步上升为“以经济建设为基础、社会经济全面动态平衡发展”),进入一个新的历史时期(即后经济国家时代)。中国已不再是改革开放头二十年宁可牺牲其他利益原则也要保持GDP高速增长的经济国家;中国也不会变成一个福利国家(即GPP仍要坚持以经济建设为基础)。过去的失衡发展和以后既要求充分又要求平衡的战略格局,以中共十九大为历史分水岭。GPP则为新时代“主义”与“问题”之争增加了一个新的研究维度。文章还借“一个人的40年”口述历史角度,从草根层面反映国家治理的变迁,从亲历见证的社会政治经济脉络中给出更为直接的启发,并结合笔者求学治学的经历,为GPP的研究提供一个国际比较视野。

关键词:拨乱反正;改革开放;总体公共政策(GPP);后经济国家;充分又平衡发展战略;社会治理与福利;口述历史

中图分类号:D63

“Bring Things Back to Order” VS. “Reform and Open-Up”: A Theoretical Account of General Public Policy (GPP) and “One Man’s 40 Years”

CHEN Sheying

Abstract:In order to achieve a better understanding of the historical role of “reform and open-up”,this article provides a theoretical account by introducing the study of general public policy (GPP).The fundamental importance of “bring things back to order” in 1978 is emphasized, which was the de-politicization of the “economic state” by replacing “class struggle as the key link” with a new GPP of “economic construction as the center”,causing extreme economization of the whole society and starting high-speed development of the Chinese economy.An ensuing reform and open-up led to the de-economization of the economic state itself;after the 6th Plenary Session of the 16th CCP Congress,China’s GPP had been transformed again(gradually upgrading to “balanced socioeconomic development based on economic construction”),leading the country into a new historical era of post-economic state.China is no longer the economic state in its first 20 years of “Reform and Open-Up”,which would maintain a high growth rate of GDP at the cost of its other interests and principles.China will not become a welfare state either (its GPP is still based on economic construction).The imbalance of its past development will be succeeded by a development strategy seeking both sufficiency and balance after the determination of the 19th Congress of CCP.Theoretically,GPP adds a new dimension of study to the historical debate between “-isms” vs. “problems” in the new era.By providing an oral history of “one man’s 40 years”,the article reflects on the change of national governance from a grass-roots viewpoint,drawing lessons from personal experiences and observations within social,political and economic contexts.The author’s cross-cultural study also offers an international comparative perspective on GPP research.

Key words:bring things back to order;reform and Open-Up;general public policy (GPP);post-economic state;balanced strategy based on economic development;social governance and welfare;oral history

中国自1978年底中共十一届三中全会以来取得的巨大成就有目共睹。这些成就无一例外都被认为是改革开放的成果。毫无疑问,改革开放在过去的四十年里,对于中国经济的发展乃至腾飞具有重要的战略和策略意义。但是,从研究的角度看,这一过程从“摸着石头过河”开始至今,也留下了理论的悬念和实践的问题,例如改革开放的前提条件是什么?对于经济和社会发展的总体作用如何?最近三联书店委托《探索与争鸣》主编一套“一个人的40年”随笔文丛,“邀请海内外40位名家就40年改革撰写随笔,给时代画像,为后来者留一份思想档案”,邀请我作为改革开放的见证者、亲历者和推动者,讲述40年中亲历或见证的一段历史及学术研究心路历程。虽是一篇随笔,竟写成一万三千余字,征得书稿编者同意,加以浓缩先供期刊发表。希望本着实事求是的科学态度,从许许多多理论悬念和实践问题中挑一个“切口”,以小见大从感受最深的角度给时代“画像”。对于笔者来说,这个切口和角度,非总体公共政策莫属。

一、GPP研究的主要观点

总体公共政策(general public policy,或GPP)是笔者在中国经济改革的早期探索研究社会政策时开辟的一个新研究领域(Chen,1996)。GPP研究有助于更深入地认识改革开放的历史地位和作用,并为当前和将来的发展指点方向。其最主要的研究观点与结论是:

第一,中共十一届三中全会标志着改革开放的发端,但当时完成的却是路线上的“拨乱反正”。除了重新确立解放思想、实事求是的思想路线以及实际形成了以邓小平为核心的中央领导集体之外,终止“以阶级斗争为纲”并把党和国家的工作重心转移到经济建设上来,是GPP的划时代

转折,即“经济国家”去政治化(Chen,2002)。这一“拨乱反正”是直接关系到民众命运的大事,是改革开放的先决条件,也是十一届三中全会最具深远历史影响的成果;

第二,中国历史随后进入社会主义现代化建设的新时期,GPP以经济建设为中心,造成整个社会的高度经济化。而经济国家本身随着经济改革(包括下放企业自主权、利改税等等)的进行,开始了自身去经济化的过程(同上)。但因意识落后再加上矫枉过正的需要,拨乱反正后得以彻底实现的、彻头彻尾的经济国家GPP指导思想仍然持续到20世纪与21世纪之交;

第三,改革开放所带来的经济建设不断加速和社会问题的大量涌现,以及政府的逐步去经济化(包括原有计划经济管理部门的关停并转和社会管理功能的不断扩充),最终导致经济国家GPP进一步转变的必要和可能(陈社英,2009)。理论上,GPP研究的结论早已预见并开始呼吁,需用“以经济建设为基础的社会经济全面动态平衡发展”取代总是一切“以经济建设为中心”的GPP。公共政策的实践发展,则以2006年中共十六届六中全会作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和2017年中共十九大报告对中国社会主要矛盾的新表述(即“中国特色社会主义进入新时代,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”)为两个最重要的里程碑;

第四,从理论研究来看,中国的GPP已经由一个经济国家转入到后经济国家时代(陈社英,2013)。其最重要的涵义有两点:一是中国不再是改革开放头二十几年宁可牺牲其他利益也要以经济建设为中心的经济国家(即今后只能以经济建设为基础,而不会继续让其任何时候都占据全局的中心);二是中国不会变成为一个福利国家(即GPP仍然要坚持以经济建设为基础)(陈社

英,2018a)。过去的各种不平衡发展和以后既要求充分又要求平衡的战略格局(若贯彻到底),将以中共十九大为历史的分水岭。

这些研究观点与结论,需要一个更广阔的国际历史视野才能够进一步理解。因篇幅所限,特将先前有关著述列入参考文献,GPP理论之发展过程不在此赘述;下面以“一个人的40年”历史事实之回顾分析,从草根层面来反映国家治理的变迁及对领导科学的潜在影响。结合笔者个人求学治学的经历,帮助读者从其亲历见证的社会与文化脉络中得到一些更为直接的启发。

二、GPP研究的时代背景及亲身经历

作者的家庭背景,乃是时代变迁的一个缩影或投影。20世纪上半叶,祖父早早去世,具体情况不甚清楚,但记得父亲说过,根子在于穷。祖母带着两个幼儿乞讨度日,遇上一个条件比较好的人家家中无子,便将他“过继”给了那户人家,得光洋二元。但后来那家得嗣,父亲寄人篱下便有了如同长工一样的感觉。一日外出,见到招生广告有可免费读书,一报即中,入了黄埔军校长沙分校,时为抗战时期。毕业分配到国军某军部当参谋,跟着那位“叫化子军长”打日本鬼子,有的战役相当惨烈。父亲从军期间深得赏识,后被举荐去了南京,毫无背景的穷小子竟入职国防部。日本投降后,盟军占领日本,中国驻日先遣队也已经选派好,父亲也在其中。但内战一触即发,南京政府临时取消了派遣。后来拟派家父加入台湾打前站,但此时他已经接触了新思想,深信国民党已失去民心,共产党才能给中国带来希望,故未去台湾而脱下军装回到老家与妻小团聚。后来加入中国人民解放军第四野战军任文化教员。退伍后再回到湖南农村,却不甘寂寞发明了当地从未见过的风力水车,被湖南省有关方面作为人才抽调到某

国营企业任当时非常稀罕的技术员(“文革”后从工程师升任为总工艺师),完全靠自学及经验积累。

与那个时代的无数家庭类似,我们家有六个子女,父母辛苦可想而知。儿时记忆,最深刻的有两点:一是父亲对工作的全身心投入,是老一辈参与共和国创业的真实写照,奉献精神几乎到了圣洁的地步,一生毫无积蓄都投入到国家再生产中;二是贫苦,兄弟姊妹一直吃不饱饭,而母亲为了把粮食省给我们和父亲,常常自己不吃,还在工厂宿舍后面山坡上开荒种地。几乎所有消费品都要凭票供应,包括火柴。虽说最困难的是“三年自然灾害”时期,但是直到六十年代末我们被下乡后,才有了吃饱饭的时候(青黄不接时仍要发愁,甚至生产队很多人会四处借米下锅)。父母为工作为生存,勤勤恳恳终日操劳。我们兄弟姊妹也习惯了缺油少粮穿补丁衣裳的生活。好在教育医疗等免费,房子狭小但租金可以忽略,生活勉强还过得去。而我们兄弟姊妹都在学校品学兼优,几乎完全受了父母的言传身教,包括母亲的勤俭贤慧和任劳任怨。

可是像这样一个家庭,后来却遭到了厄运。而那种厄运,亦是时代悲剧的一部分。政治运动开始一个接一个,并波及到我们的生活。“三反”“五反”“反右”等的时候,我们还小或没出生。但是,1963年在农村开始的“四清”运动,后期扩展到城市并加重了政治化的色彩,连我在小学四年级都得忍受“出身不好”的羞辱。随着这一政治运动的延伸,紧接着“文化大革命”开始,这种耻辱感恐惧感越来越强烈,因为“出身好”的人包括同龄的孩子可能随时无故来欺负你。小小年纪的我,莫名的恐惧经常像一块沉重的石头压在心口,隐隐作痛。

在教育上,我们家兄弟姐妹也受到了影响。在“四清”运动扩大化政治化之前,我大哥参加高

考并考上了大学。二哥不幸赶上了“四清”运动的政治化,虽然平时总是班上第一,考得也最好,但由于出身不好没有被录取。1965年高中毕业就成为下乡知青,在农村一直待到1978年以后。三哥因为家庭困难,初中辍学去学打铁;而大姐小学毕业时遇到二哥一样的问题,即不允许其升学,极为聪颖要强的她在床上哭了几天,母亲无奈只好托人在城里找了所民办初中。不料“文革”开始,学校也没法好好读书了。最后我们遭遇同样的命运,被“下放”到不同的地方。我的兄弟姐妹们若有平等机会接受教育,很可能都会成为博士,或某方面的栋梁之材,因为他们都特别聪明能干。我们受教育的程度被定格在“大学-高中-初中-小学”这样一个梯形,是那时候一代人命运的一个画像。但是,受极度政治化影响首当其冲的,还是我们的父亲。“文革”开始以后,他成了“黑五类”,被推进了难以想象的人间炼狱。挂牌子戴高帽游街、上台批斗殴打、五花大绑跪玻璃渣、反手拴住拇指上吊等等。关在同屋的厂里的唯一工程师,妻子去给他送用品时说过一句:让他好好改造,当晚工程师就寻了短见。我的母亲生性善良,每每让我给父亲送东西时都要教我传几句话,我当时因年纪太小并不明白“要想开点”是什么意思,但后来父亲回忆说,如果不是家人,他早死了。

我家作为“黑五类”中毫无背景的百姓,是真正的社会最底层,不仅易受欺辱,而且生活毫无希望:没可能被推荐读大学、招工、入党、提干等,因为出身成份早决定了一切。不过,当年毫无希望的我,却一直坚持自学。

1976年粉碎“四人帮”之后,中国社会发生了建国以来最重要的转折。但是,对于我们这种最底层的平民百姓来说,终止“以阶级斗争为纲”的“拨乱反正”,感受更真切。对于国家来说,没有“拨乱反正”,改革开放也不可能成功。

恢复高考是伟大历史转折的第一步,但关键

和真正激动人心之处在于,不再分别政治出身或家庭成份,且允许以同等学力报考,从而在整个中国社会形成“不拘一格”的空前良政态势。与许许多多的1977级考生一道,我1978年初终于踏进学校。毕业从事企业管理数年后,以同等学力考上中山大学社会学研究生,从此走上了学术之路。我大哥也考取第一届研究生(离本科毕业已有10年),二哥稍后考上本科(在高中毕业下乡14年之后)。三哥和两个姐姐则被“文革”严重影响耽误,初中都没上完,再加上年龄、家庭、工作、生活等多重因素,没能接受进一步的教育。

三、GPP研究的国际与理论视野

1986年我在中山大学研究生毕业后留校任教,担负了一项非常重要的任务,即实质性开启中国大陆社会工作专业的重建。在此之前,最早为广东政策研究班(1985)主讲课程,之后主持了广东省社会发展战略与改革研究(1987)、深圳农村基层社会保障体系研究(1987)、广州城市社区服务研究(1986),等等。作为中国重建社会工作学科与社会政策社区服务研究早期探索者,担任首届全国社会工作者师资班设计主持人(1989)、首套全国社区服务讲座(1988)主讲者,及首个社会工作本科班负责人兼导师(1984级兼修,中山大学)。当年最大的问题是,师资与教材双重缺乏。于1986-1987学年度开始的中山大学与香港大学社会工作教育与研究三年合作计划,是改革开放以后大陆高校首次大规模引进境外师资并自主开发课程、最先实质性系统性开展的社会工作专业教育。艰苦的探索更令我感觉到专业提升的需要。故于1989年赴香港大学社会工作及社会行政学系学习,1991年再赴美国洛杉矶加州大学公共政策与社会研究学院深造,并于1996年6月学成毕业,为当时中国大陆籍首个社会工作暨社会

政策硕博学位获得者。

中大研究生毕业留校后的教研工作与继续求学,累积了一些重要研究问题。在深入探讨经济改革、企业改革、社会保障改革、社会福利社会化、社区服务等课题时,发现经济改革、企业改革所甩掉的“社会”包袱,在改革开放之初没有很好地实行交接。作为配套改革的社会保障改革,明显迟了一步;而所谓“社会福利社会化”没有切实可靠的“社会”主体来承担(其中一个重要原因,是当时中国并没有 NGO 之类的社会组织)。民政部门力图打破僵局,于 1980 年代中后期在全国大中城市推行社区服务,把希望寄托在街道和居委会身上;但是,没有政府提供更多的资源包括专业的力量,社区服务的发展自然很受限制,其实比西方经常受到抱怨的社区照顾(care in the community)问题更难解决,想要社区提供服务(care by the community),但谁又来服务社区(care for the community)(Chen,1996)? 在各级政府以经济建设为中心、整个社会“向钱看”的情况下,社会工作、社会服务和社会福利的发展很难有起色,因为 GDP、吸引外资等等才是评价其政绩的硬指标。

境外学者对中国经济改革所引发的社会问题之严重关切,并把社会福利服务、住房、医疗、教育、下岗失业等方面存在的问题归结为政府在提供服务上的“不情愿”(reluctance)。这些社会问题,正是过往实地调查中常常困扰我研究的问题;而发达国家和地区学者的这种解释或理论推定,更引发了我极大的研究兴趣。我的看法是:问题确实存在而且很值得关注,但立刻得到解决希望不大,因为从基层或底层来看,解决这些社会问题的资源非常缺乏。为什么一个以为人民谋福利为宗旨的政府(有证据相信这是一个合理假定),在提供福利等社会服务方面的表现却远远不如福利国家? 前途又在哪里? 中国最终会变成一个福

利国家吗? 如果答案是肯定,中国又应该走怎样的道路? 如果中国最终不可能变成一个福利国家,那又会是怎样的结局? 道路似乎很迷茫,因为这和“主义”及“问题”都不是一个层面的研究课题,并且无前人研究成果可以借鉴,因而迫切需要新理论指引。

起初我的学术兴趣是老人社区服务与社会工作。但是最终涉及到社会资源分配以满足社会服务需求的时候,就事论事得不到答案,需要站得更高、想得更深。在香港大学做研究的两年四个月时间里,我读了社会政策的教科书、经典著作和很多参考文献。最主要的收获是弄清楚了福利国家的由来,特别是欧洲及英联邦国家的福利国家制度、思潮和各种理论流派。到美国之后,发现社会政策学科在很多方面有其独特之处,与欧洲及英联邦国家那一套有明显的不同,社会制度也不甚符合欧洲福利国家模式。但总的来说,欧美以福利国家为基础或中心所建立起的各种学说体系,都不能很好地解释中国的社会现状与社会政策,或者就干脆忽略中国(以及其他社会主义国家)的情况和需要。我最终的结论是,社会政策作为一门学科是不完整的;还得基于中国社会的实际,发展具有中国特色的社会政策理论。但是说起来容易做起来难,因为本来立论就不易,更何况这像是一门学科里的两个世界。所幸我攻读博士期间的社会政策课程导师是洛杉矶加州大学的 Fernando Torres-Gil 教授(后被克林顿总统任命为美国历史上第一位老龄助理部长),他指定的参考书中有一个分析公共政策的系统架构(Morris, 1985),其中有个层面叫 general public policy (“总体公共政策”,缩写为 GPP)。虽该书作者只是笼统提及也没有更深入的研究,但为理解和回答我的课题提供了重要线索,成为提出与福利国家相对的“经济国家”学说的概念起点。

四、GPP概念及分析框架

对于笔者开发的GPP及相关概念体系,最近在《领导文萃》的专访中已有著述并作了如下综述(陈社英,2018b):

总体公共政策(GPP)是确定一个政策系统的优先目标及首选手段之指南(Morris,1985)。其在人力物力和财政预算等社会资源来源与分配上的具体表现,就是社会生活与国家管理各个不同方面之间的权重关系,由此决定各个部门政策(sec-toral policies)的相对地位或重要性。表现在公共管理的重点上,就是哪些要(该)管哪些不(该)管。不同的总体公共政策取向决定了不同的国家性质。譬如,福利国家是把社会福利的提供作为优先目标及首选手段,而“经济国家”倾向于一切以经济建设为中心。依此类推,“战争国家”热衷于穷兵黩武,“政治国家”“宗教国家”则强调政治或宗教可以冲击一切,等等。这里关于国家的不同标签,非指任何国家都可能或应该具备的各种功能(如福利、经济、科技、政治、军事、宗教等等),而是不同功能在公共政策体系中所占的权重,特别关注的是某一方面会否成为整个公共政策体系的优先目标及首选手段(中国特别强调的“路线”问题也可在这个一般框架下加以科学研究)。而这种有意或无意形成的“不平衡”,会造成不同类型的总体公共政策(或GPP模式)。奉行不同类型的GPP的国家,在结构、功能、指导思想等诸多方面都会有量和质的区别(Chen,1996,2002),甚至可归结为发展型和非/反发展型的GPP(例如,“经济国家”和“福利国家”属于不同的发展型GPP,而像纳粹德国和日本军国主义那样的“战争国家”就常沦落为反发展型GPP)。换句话说,“发展”并非一件想当然的事情;“发展战略”这个词语,并不是分析任何国家任何时期的公共政策时都能随便说

的(Chen,2004)。一些走火入魔的战争国家和宗教极端国家,可能会把“发展”抛在脑后,甚至在社会生活的很多方面,为了一些极端的目的,而具有反发展的性质,譬如公然践踏妇女的权利或基本的人权。即使在当代中国,也曾有一些历史时期偏离过正常发展的轨道,如正式承认过的“十年浩劫”惨痛错误的教训。而今后的道路仍要以史为鉴,时时监控和警惕偏离健康发展的种种可能倾向。1978年的历史性转变及后来经济国家发展模式的成功经验,亦需要认真总结,以促成GPP进一步转型。国际历史经验表明,福利国家比“战争国家”要好,以经济为中心比过度政治化或宗教化好。但是,从长远来说,一个国家持续健康发展的基本要求,就是社会生活的不同方面之间、国家政策不同部门之间要保持一定的动态平衡;任何严重失衡状态下的发展,可能会在特定历史时期内发生,但若不及时调整纠正,就会造成严重的社会、经济和(或)政治问题。

从GPP研究的角度回顾中华人民共和国的历史,社会主义公有制在中国大陆建立,决定了国家的主要职能,是代表全体国民来管理甚至直接经营占压倒地位的国有经济,同时还对集体经济负有指导责任,政府在结构上自然是由经济部门所主导。这点与建立在资本主义私有制基础上的西方福利国家根本不同(那里的政府不需也不应过多干预私营经济)。因此,把主要精力用来搞经济建设和发展生产力,本来就是党和政府最重要的历史使命。从GPP研究的角度来说,中华人民共和国一开始就是一个经济国家而不是福利国家(如财政收入主要来自于上缴利润,财政预算的大头用于扩大再生产,这在西方福利国家政府财政中是闻所未闻的,也是比较研究中的最大陷阱)。但是,由于种种原因,理论上“以阶级斗争为纲”的指导思想,实践中偏离了经济国家本应有的发展轨道;一个接一个政治运动,将GPP不断意识形

态化和政治化,最后形成“文化大革命”的高潮,国民经济被冲击到几近“崩溃的边缘”。中共十一届三中全会最重要的历史意义,是“拨乱反正”,其实就是还经济国家以本来面目,把工作重点转回到经济建设上来(这看起来再简单不过,但若不上升到理论认识的高度认真吸取教训,就仍有可能犯同样性质的GPP错误而再次付出极为惨重的历史代价)。至于改革开放的具体措施,则是实现这一重新确立的“经济国家”GPP的新方法、策略和手段,而后者为市场机制成功创造了绝无仅有的历史条件。经济国家GPP的去政治化,加上改革开放的大胆决策,社会上“人人下海”各显神通,经济上混合所有制的形成与发展等,促进了中国大陆经济的高速发展和腾飞。另一方面,一切以经济建设为中心势必影响到“社会”发展等各个方面,包括社会福利服务、医疗卫生、住房、教育等各种社会资源的供给和公平分配。在这种情况下,留给社会工作的发展空间也相当有限。这一“经济国家”及整个社会高度经济化的GPP取向,也是中国大陆社会工作专业在重建的头二十年没有太大起色的主要原因(陈社英,2018a)。

然而,随着经济的高速发展但与社会的不够协调,社会问题日益突显并越来越为民众所诟病,也逐渐受到公共政策越来越多的关注。另一方面,经过拨乱反正去政治化而终于得到彻底实现的“经济国家”,紧接着经历了一个逐步去经济化的过程。主要原因是改革开放引起的政府结构与职能转变(如下放企业自主权、利改税、经济部门关停并转、社会管理机构重整加强等)。在指导思想,进入21世纪后,中共中央陆续提出了一系列关于构建社会主义和谐社会的战略构想。特别是2006年10月中共中央十六届六中全会作出《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》,再到2017年10月中共十九大提出“我国

社会主要矛盾已经转化”,中国大陆的GPP已从偏重经济演变为更加兼顾社会需求,经过十一年逐步过渡的正式转型过程,终于进入到一个新的时代。

GPP研究的理论解释和预测,已被证明与十九大关于社会主要矛盾转化的判断完全吻合。实际上每个五年计划都会提到“平衡”,但唯有这次GPP层面的战略性转变,才特别明确指出“不平衡”的问题并将其提升为社会主要矛盾的两大方面之一。中国总体公共政策应该从“以经济建设为中心”上升转型到真正“以经济建设为基础、社会经济动态平衡发展”,是我一贯坚持的研究主张和决策建议。对于今后国家发展的指导意义是:求“平衡”,就不能再奉行“GDP主义”(或任何时候都以经济建设为中心)，“经济国家”已经在退出历史舞台;求“充分”,就仍要坚持以经济建设为基础,而不能照搬“福利国家”公共政策模式。在历史与比较研究意义上,认为中国大陆已进入一个“后经济国家”新时期,应是最合适的理论解释(即不会回到经济国家,也不会变成福利国家)。经济从特殊的矫枉过正时期的“中心”转变为更加符合马克思主义原理的更具有可持续性的“基础”,“社会”从靠边站回到党和国家为人民谋福利、建设社会主义美好社会的“宗旨”地位。从比较的视野来看,过去经济国家搞福利是为经济服务,福利国家的经济则是为福利服务;后经济国家比以前更重视福利,但仍需兼顾经济的持续发展。在新的历史时期,社会工作、社会政策、社会服务、社区养老等与人民日益增长的美好生活需要直接相关,必将成为未来基本国策的重中之重。福利国家只(主要)管社会而不(较少)管经济的发展模式,若生搬硬套到中国公共政策的研究和制定上来,是不明智和不符合国情的(尤其是在西方都认定其过时而已进入到后福利国家的时代)。

五、结论

作为一个历史见证者、亲历者和推动者的探索与争鸣,本文在回顾亲身经历和治学心得的基础上,以作者开辟的总体公共政策(GPP)研究领域为“切口”,本着实事求是的态度,对四十年巨大成就的前提条件、1978年历史转折的首要意义、GPP的演变过程以及对于保证改革开放在正确道路上继续发展的重要作用,阐述了观点。从以上的讨论中可以得出以下结论和推论:

第一,1978年底中共十一届三中全会的重要意义,首先在于拨乱反正,终止“以阶级斗争为纲”“政治可以冲击一切”等等,并把党和国家的工作重心转移到经济建设上来。用GPP的理论来解释,“经济国家”去政治化是一个划时代的转折。这一GPP转变是改革开放的先决条件。若只庆祝改革开放而不认真总结GPP的历史经验教训,将会是本末倒置,留下更多隐患。对于普通民众来说,停止使用过时的阶级斗争理论和莫须有的政治迫害更具有实际意义;对于国家来说,若没有这个拨乱反正,改革开放不会成功,最终可能导致像苏联及其东欧国家集团那样的命运。这里,笔者的研究为传统的“主义”与“问题”之争增加了一个新的GPP维度。中国改革开放前和苏联东欧国家的历史教训并非主要在于“主义”;GPP过度政治化,才是导致失去民心 and 国民经济“濒临崩溃的边缘”之根本原因。GPP研究是关于公共政策重点和整体优化、平衡与不平衡发展的学问,可为公共政策制定提供良政(如发展型GPP)与劣政(如反发展型GPP)的一个重要评判标准。

第二,十一届三中全会后中国进入社会主义现代化建设新时期所取得的成就,首先应归功于拨乱反正后得以实现的彻头彻尾的、坚定的“经济国家”GPP,即一切工作以经济建设为中心。改革

开放是行之有效的战略与策略手段,功不可没。但是,并非任何改革都代表历史进步或任何开放都能给人民带来利益,因其从另一方面也可能带来种种社会问题,包括积重难返的社会不公、两极分化。改革开放四十年的巨大成就,不能简单认为完全是因为市场经济取代了计划经济,或一切都是新自由主义的功劳。而只能说市场和“资本”在一定程度上弥补了计划和“社会”的管理缺陷;新自由主义在打破过去僵化体制上立下了汗马功劳,但也涉嫌造成了社会不平、全盘否定公共政策和国家干预的后果。

第三,改革开放带来的经济建设不断加速社会问题的大量涌现,以及政府的逐步去经济化(经济国家随着经济改革包括下放企业自主权、利改税等而经历的过程,包括原有经济管理部门关停并转和社会管理功能不断扩充),最终导致了经济国家GPP进一步转变的必要和可能。在理论上,GPP研究的结论早已预见并开始呼吁,要用“以经济建设为基础的社会经济全面动态平衡发展”取代一切总是“以经济建设为中心”的GPP。公共政策的实践发展,以2006年中共十六届六中全会作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和2017年中共十九大报告对中国社会主要矛盾的新表述(即“中国特色社会主义进入新时代,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”)为两个最重要的里程碑。

第四,从理论研究来看,中国的GPP已经由一个经济国家进入到后经济国家时代。其最重要的涵义有两点:一是中国不再是改革开放头二十几年里宁可牺牲其他利益也要以经济建设为中心的经济国家(即今后只能以经济建设为基础,而不会继续让其在任何时候都占据全局的中心);二是中国不会变成为一个福利国家(即GPP仍然坚持以经济建设为基础)。过去的各种不平衡发展,和

以后既要求充分又要求平衡的战略格局(若贯彻到底),将以中共十九大为历史的分水岭。

第五,平衡是相对的,不平衡是绝对的,公共政策必须持之以恒以平衡发展为目标。新时期平衡发展的核心是社会公平。而要解决这个核心问题,除了GPP已经完成的转变之外,还必须搞清楚改革开放初期被搁置的“主义”(实际上,当初是不得不搁置原有“主义”而让新自由主义被采用)。从“改革开放总设计师”当初关于共同富裕之终极目标的设想及时间表来看,新时期公共政策实践亟需理论指导。

本文回顾了改革开放四十年是草根故事或“百姓情怀”。草民们所关心的,也许首先不是发达、开放甚至改革,而是一条活路。所以GPP去极端政治化,是首要问题。改革开放中的很多问题或许还会有争议;但拨乱反正,即从“以阶级斗争为纲”转向以经济建设为中心,其巨大进步意义已为举世公认。恢复高考是这个伟大历史转折的第一步,但其关键和真正激动人心之处并非是简单的“恢复”或“改革”,而是与“文革”前相比,体现了公平,即不再讲求政治出身或家庭成份,并且允许以同等学力报考,从而在整个中国社会形成了“不拘一格”的空前的良政态势。不了解GPP的重要性和历史发展规律,就有可能犯企图回到经济国家时代或过度政治化年代的“反动”错误,重演历史悲剧。

参考文献:

- [1] 陈社英:《经济增长与政策转型——论新时期发展方向及社会科学研究》,《改革与战略》2009年第12期。
- [2] 陈社英:《社会问题与后经济国家:中国特色总体公共政策的挑战和机遇》,《改革与战略》2013年第8期。
- [3] 陈社英:《“中国社会工作2.0”及其历史与国际意义》,《社会建设》2018年第1期。
- [4] 陈社英:《社会工作与中国社会主要矛盾转化(专访)》,《领导文萃》2018年第9期。
- [5] Chen,S.*Social Policy of the Economic State and Community Care in Chinese Culture:Aging,Family,Urban Change,and the Socialist Welfare Pluralism*.Brookfield,VT:Ashgate,1996.
- [6] Chen,S.*Economic reform and social change in China:Past,present,and future of the economic state. International Journal of Politics,Culture,and Society*,2002,15(4):569-589.
- [7] Chen,S.*Public Policy and Development Strategy:Theoretical,Comparative,and Historical Perspectives Illustrated with the Case of the Chinese State*.Dubuque,IA:Kendall/Hunt Publishing,2004.
- [8] Morris,Robert*Social Policy of the American Welfare State. An Introduction to Policy Analysis* (2nd ed.).New York:Longman,1985.
- [9] Nann,R.& Leung,J.C.B.*Introducing Social Work and Social Work Education in China* (Translation by Chen,S.).Jinan:Shandong School of Civil Affairs Administration,1991.

责任编辑:富裕