

·“社会建设与社会管理创新”专稿·

目前形势和社会建设、社会管理

陆学艺

(中国社会科学院,北京 100732)

摘要:本文内容主要包括:第一,对当前中国面临的形势进行了总体判断,可以概括为经济形势很好、政治基本稳定、文化繁而未荣、社会矛盾凸显四个方面。第二,十六届四中全会提出社会建设这一概念以来,党和政府不断深入认识,笔者认为当前是以经济建设为中心,以社会建设为重点的新阶段。第三,就社会建设和社会管理的关系而言,社会管理是社会建设的一个重要组成部分。第四,本文提出社会建设未来发展的三个重要阶段,即从改善民生事业做起,从加强和创新社会管理入手,化解社会矛盾,解决社会问题,着力推进社会体制改革,创新社会管理,破解城乡二元结构,构建合理、开放、包容、稳定的社会结构,随着社会建设不断推进,逐渐实现民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会。最后,进一步提出推进社会建设与社会管理的几个关键问题。

关键词:目前形势 社会建设 社会管理

中图分类号:C91

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2011)04-0004-10

一、目前的经济社会形势

全面分析判断目前的形势,由此确定任务,付诸实践,是我们党进行革命、建设并取得成功的一条基本经验。毛泽东在1947年12月写的《目前形势和我们的任务》和邓小平在1980年1月16日写的《目前的形势和任务》这两篇文章都是中国处在最重要的历史转折关头时写的,由此引领中国的革命、建设走向了胜利。

党的十七届五中全会全面系统地分析了国内国外形势,制定了“十二五”规划。最近中央在中央党校举办省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班,胡锦涛同志作了社会管理及其创新的重要讲话,认真学习和领会这两次会议的精神,就能比较深刻地认识当前我们国家面临的形势。

当前的形势可以概括为以下四个方面:经济形势很好;政治基本稳定;文化繁而未荣;社会矛盾凸显。

收稿日期:2011-03-15

作者简介:陆学艺(1933—),研究员,博士生导师,中国社会科学院荣誉学部委员,中国社会学会名誉会长,国家突出贡献专家,北京工业大学人文社会科学学院院长,主要研究专长为社会学理论、社会结构和农村发展理论。

(一)经济形势很好。2010年我国的GDP达到39.8万亿元,比2005年的18.5万亿元翻了一番多,按不变价格计算,年均增长超过11.2%。人均GDP也翻了一番多,以美元计,从1730美元增长到4200多美元,进入中等收入国家。从2003年起,我国的GDP增长率除2008年9.6%、2009年8.7%外,均超过10%,超过每年年初定的指标。经济总量2005年超过英国,2007年超过德国,2010年超过日本,连超三国,这是巨大的成绩,怎么估计都不过分。

(二)政治基本稳定。目前国际形势错综复杂,美国、欧洲都不太平,周边的左邻右舍也不安宁,年前中东乱起来了,先是突尼斯政权垮了,接着是执政30多年的穆巴拉克辞职了,最近利比亚也乱了,东西对峙,短期内恐难平静。但是我们的政局是稳定的。

(三)文化繁而未荣。“十二五”规划建议专门有一节:“推动文化大发展大繁荣,提升国家文化软实力”,指出“文化是一个民族的精神和灵魂,是国家发展和民族振兴的强大力量。”这些年文化事业、文化产业发展都很快,电影电视、新闻出版、文艺作品、动漫等文化产品多得很,可说是异彩纷呈。但总的印象是“下里巴人太多,阳春白雪太少”。文化还没有达到应有的繁荣。

(四)社会矛盾凸显。上个世纪90年代中期以来,城乡、区域、行业和社会成员之间,收入差距持续扩大,党的十六大明确提出,要遏制这种贫富差距扩大的趋势,也采取了一些措施,但收效不大,贫富差距扩大的趋势仍在继续。收入分配不公,引发了诸多矛盾。公共服务不到位,就业难、看病难、上学难、养老难、住房难等呼声不断,劳资关系、官民关系紧张。贪污腐败、大案要案多发,刑事犯罪案件居高不下,社会治安不好,群体事件频发,近年来又发生亲人残杀全家、校园伤害儿童、富士康员工跳楼自杀等事件,影响极其恶劣,人民群众乐业不能安居,严重影响了人民群众的安全感、幸福感和对政府的满意度。

二、中国进入以社会建设为重点的新阶段

中国在经济上取得了如此巨大的成就,为什么社会矛盾、社会冲突、社会问题反而大量增加,我们的党和政府做了这么多大事、好事,为什么老百姓还有这么多意见。这要从经济、社会发展规律的视角来认识。

(一)中国的革命是分阶段进行的,社会主义建设也是分阶段进行的:不同的发展阶段,不同的形势,不同的任务,就要采取不同的战略、策略。

改革开放初期,我国的生产力水平低,劳动产品少,短缺经济,解决人们的温饱问题是发展要解决的主要任务,在这一阶段,以经济建设为中心,集中一切力量抓经济,满足人们的基本的物质生活需求,成为必然的理性选择。

进入上世纪90年代,小平同志南巡讲话之后,明确了我们要建立社会主义市场经济体制。随着经济体制改革,市场化、工业化迅猛发展,经济高速增长。大量的农村剩余劳动力以农民工的身份涌进城市,城市化也发展起来。到上世纪末,我国的国民生产总值比1978年接近翻了两番,综合国力显著增强,人民群众温饱问题普遍得到解决,物质生活有了一定的改善,但生产力还不发达,物质产品还没有极大丰富,特别是精神文化产品、公共服务产品还不充足,不能满足人民群众对物质文化日益增长的需求,也不能满足经济发展本身对科技、教育、文化、社会、环境提出的更高要求。这就表示着一个新的历史发展阶段到来了。新阶段的特征是:一方面经济发展很好,捷报频传;另一方面社会问题、社会矛盾、社会冲突大量增加,集中表现为经济与社会发展的不平衡、不协调。

对此,我们作过当前中国社会结构和经济结构关系的调研。研究表明,当今中国的经济结构

已经是工业化社会的中期阶段,但社会结构还是工业化的初级阶段。社会结构大约滞后经济结构15年。一个国家或地区两个最基本的结构不平衡、不协调,这是当今中国各种经济社会矛盾产生的结构性原因。

(二)中国目前所处新阶段的特征是经济快速发展和社会矛盾多发,这在世界各现代化国家都曾经经历过。

欧洲诸发达国家有过,美国有过,亚洲的日本、韩国也都经历过。不过,欧美各国经历这个阶段的时间比较长,日本、韩国接受了欧美各国的经验和教训,过渡的时间比较短。这是因为一个国家要实现现代化,必须实现由农业社会向工业社会、由乡村社会向城市社会转变,整个国家人民的生产方式、生活方式,乃至社会关系、交往方式都会改变,产生了社会大流动、社会重组、社会结构调整,导致城乡之间、区域之间、社会成员之间贫富差距扩大,两极分化,家庭分化,离婚率上升,社会犯罪增加。这些社会现象,现代化国家在工业化初期都曾出现过,被称为“社会转型病”。这种“社会转型病”是经济社会发展到一定阶段的表现。面对这种社会矛盾、社会冲突多发的社会转型时期,所在国、所在地区的政府应对得好,采取了正确的政治政策、经济政策、社会政策和文化政策,处置得好,解决了这些社会问题,化解了社会矛盾和冲突,使经济社会平衡、协调、可持续发展,这个国家、这个地区就进入了现代化国家或地区行列。欧美诸发达国家是这样,日本和亚洲四小龙等国家和地区也是这样。

面对这个经济社会发展的关键时期,所在国、所在地区的政府不能采取恰当的政治、经济、社会、文化政策,处置不当,不能解决这些社会问题、社会矛盾和社会冲突,这些社会矛盾和社会冲突就将越演越烈,以至阻碍经济社会的发展,国家也由此陷入了动荡不安,经济社会发展停滞,乃至倒退的状态,被拒于现代化国家的行列之外。所谓“拉美陷阱”,指的就是这种状态。上个世纪后期,苏联、东欧所以发生剧变,本质上也是因为没有过好这个关键时期。苏联的经济是搞上去了,曾经是世界第二,但社会体制未改,社会结构没有调整好。社会建设没有建好,经济社会长期不平衡、不协调,遇上大风大浪就翻船了。可见,要搞现代化建设,仅仅搞经济建设是不够的,还必须搞好社会建设、政治建设、文化建设等等。

(三)对于我国进入新的历史发展阶段的认识,我们有一个逐渐深化的认识过程。

2002年,党的十六大政治报告中指出“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”,并且提出,到2020年,要“全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展,民主更加健全,科教更加进步,文化更加繁荣,社会更加和谐,人民生活更加殷实”。在六个“更加”中,第一个是经济,第二个是政治,后四个都是要通过社会建设才能实现的。

2003年,党的十六届三中全会明确指出要“深化经济体制改革,促进经济社会全面发展”,要“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”。第一次提出了要“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”

2004年,党的十六届四中全会作出了加强党的执政能力建设的决定,提出了构建社会主义和谐社会与社会建设两个新概念、新思想,指出“要加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新。深入研究社会管理规律,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”

2005年2月21日,中共中央政治局第20次集体学习会上,胡锦涛同志在讲话中指出:“各级党委、政府和领导干部要切实加强对本地区、本部门和谐社会建设有关情况和工作的调查研究,全面分析和把握社会建设和管理的发展趋势,为制定政策,研究工作奠定坚实基础。要加强

对社会结构发展变化的调查研究,……要加强对社会利益关系发展变化的调查研究,……要加强对维护社会稳定工作的调查研究。……我们对社会主义社会建设的理论研究和实践探索还有大量工作要做,因而尤其需要在实践的基础上加强理论研究。”

2006年10月,党的十六届六中全会专门就构建社会主义和谐社会若干重大问题做出决定,明确指出:“我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的问题。我们党要带领人民抓住机遇、应对挑战,把中国特色社会主义伟大事业推向前进,必须坚持以经济建设为中心,把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位。”

2007年,党的十七大政治报告指出“要加快推进以改善民生为重点的社会建设”,强调“社会建设与人民幸福息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。党的十七大通过的《中国共产党章程(修正案)》,将中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体的社会主义事业总体布局,发展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的社会主义建设事业总体布局,这是我们党对中国特色社会主义事业建设的新认识、新概括,也标志着中国进入了以社会建设为重点的新阶段。

进入21世纪以来,我们常说新世纪、新阶段、新任务。从发展阶段来说,所谓新阶段,是指以经济建设为主的阶段转入以社会建设为重点的新阶段。所谓新任务,就是要在坚持以经济建设为中心的条件下,把构建社会主义和谐社会建设摆在更加突出的地位。重点加强社会建设,进行社会体制改革,加快保障和改善民生的社会事业建设,创新社会管理,促进社会公平正义,实现经济社会协调发展。

三、社会建设的主要内涵

2004年,中央提出“构建社会主义和谐社会”与“社会建设”这两个新概念新思想以后,很快在全国掀起研讨构建社会主义和谐社会的热潮,从中央到地方,从城市到农村,举国普遍地研究、宣传和谐社会,真可谓做到了家喻户晓。相比较而言,关于社会建设的研讨相对要弱一些。

就两者关系而言,社会主义和谐社会是我们要长期为之奋斗的宏伟的战略目标,构建社会主义和谐社会要通过社会建设、经济建设等一系列建设来实现。

什么是社会建设?怎样在现阶段中国特有的国情条件下进行社会建设?这是我们首先要弄清楚的大问题。认清社会建设的涵义,这是进行社会建设的重要前提。

目前国内对社会建设的理解,主要有四种不同的主张和观点:

第一种观点,认为社会建设应以保障和改善民生为重点,大力推进就业、社会保障和科技、教育、文化、卫生等各项社会事业的建设,加大收入分配调节力度,推进基本公共服务均等化,促进社会公平正义,使发展成果惠及全体人民,走共同富裕道路。

第二种观点,认为社会建设当前要加强和创新社会管理,应以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险,为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础性条件和社会环境,促进社会和谐。

第三种观点,认为社会建设是适应我国由农业社会向工业社会转型,由计划经济体制向社

社会主义市场经济体制转变,适应人们的生产方式、生活方式和人际关系的变化,面对由此产生的种种社会矛盾和问题,有组织、有计划、有目的地进行各种有利于保障和改善民生,建立新的社会秩序,促进社会进步的社会行动。同时进行社会体制改革,创新社会政策,调整和优化社会结构,建立与社会主义市场经济体制相适应、与经济结构相协调的社会结构。认为社会建设的核心是要构建一个合理的社会结构。

第四种观点,认为我国目前社会建设的根本目标是要建设一个制约权力、驾驭资本、遏制社会失序的社会主体,因此要进行社会重建,建立一个与政府、市场并列的社会,认为在工业社会条件下不仅要有市场,有政府,还要有发育良好的社会环境,整个社会才能健康有序地可持续发展,认为健全的社会是市场经济的基础。

四、社会建设与社会管理

(一)社会建设与社会管理的关系

社会建设、社会管理这两个概念都是2004年党的十六届四中全会文件中同时被提出来的,这几年成了政界、学界常用的热门词条。特别是从2009年政法系统大力推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作,抓紧解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题以来,社会管理创新取得了很好的成绩。现在各地区正在开展社会建设和社会管理创新工作,最近中央召开了省部级主要领导干部社会管理创新专题研讨班。会后各地各部门的社会建设和社会管理工作将蓬勃展开。因此,厘清社会建设、社会管理这两个概念的具体含义和两者的关系,就很有必要。

就进行社会建设和社会管理的目标来说,两者都是为实现构建社会主义和谐社会,实现全面建设小康社会,建设中国特色社会主义现代化,实现中华民族伟大复兴事业服务的。

就社会建设和社会管理的关系来说,社会管理是社会建设的一个重要组成部分。自从党的十六届四中全会提出社会建设和社会管理这两个概念以来,历次党中央重要会议的文件,都是这样提的。例如,党的十七大报告中明确指出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”这段话是党的十七大报告中第八章的导语,这一章分六节阐述了社会建设的主要内容,“完善社会管理,维护社会安定团结”是第六节的标题。

2010年召开的党的十七届五中全会通过的“十二五”规划建议的第八章“加强社会建设,建立健全基本公共服务体系”,导语是:“着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化。加强社会管理能力建设,创新社会管理机制,切实维护社会和谐稳定。”该章也分六节,阐述了促进就业、调整收入分配、建立社会保障体系、卫生事业改革、人口工作、加强和创新社会管理等六个方面的社会建设的任务。因为近几年社会管理工作有了丰富的实践和探索,所以这一节的内容,比党的十七大报告论述的要丰富具体得多,篇幅也是六节中最长的。

作为四位一体中的社会建设,当然是一个重大的系统工程,社会管理是这个大系统中的子系统,是社会建设中一个重要的组成部分,应该是无疑的。有种观点认为,社会管理可以与社会建设并列。这也是不妥当的。不错,社会管理很重要,党的不少重要文件和领导同志讲话中,常有把社会建设和社会管理并提的讲法,例如在党的十六届四中全会的文件中,就有“加强社会建设和管

理”的提法。2004年,党的十六届四中全会刚提出这些新概念、新思想,关于“构建社会主义和谐社会”、“和谐社会建设”、“社会建设”、“社会管理”这些概念的内涵、外延、相互之间的边界、关系还是不很清晰,有这些说法是可以理解的。经过这几年的实践和理论探讨,特别是党的十七大把社会建设定为四大建设之一以后,这种“并列论”、“并提论”、“同等重要”等说法就不妥了。当然,至今还是常有“社会建设和社会管理”、“社会建设和管理”的说法见诸文件、讲话和报刊,这主要是因为社会管理很重要,尤其是当下要强调社会管理的重要,但并不能因此就改变社会建设和社会管理是主系统和子系统的关系,也不能改变社会管理是社会建设的一个重要组成部分的关系,这在理论上是应该明确的。打个比方,我们常讲经济建设和经济管理或经济建设和管理,还有“三分建设、七分管理”的说法,但经济建设是大系统,经济管理是子系统,经济管理是经济建设中的一个组成部分,经济建设和经济管理的主次关系是大家公认的。

有种观点认为:在工业化、城镇化、市场化、信息化、全球化的浪潮下,特别是在国际金融危机的冲击下,我们国家应对得当,经济持续平稳较快增长,但也遇到外贸受阻,通胀压力增大,经济转型困难。特别是社会方面,社会趋多元化,社会流动加快,社会融合与社会冲突并置,社会矛盾多发,各类刑事案件、群体事件居高不下,面对这种复杂多变、存在风险的局面,需要有强大有效的治理方式,所以加强和创新社会管理,维护社会和谐稳定就很有必要。乃至有人提出应该建立更大的社会管理机构,赋予更大的行政权力,全面调控经济社会才能解决问题。

最近,党中央举办省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班,胡锦涛同志在讲话中指出:举办研讨班,目的是正确把握国内外新形势、新特点,针对当前社会管理中的突出问题,着力研究和加强全国创新社会管理,做好新形势下群众工作的思路和举措,为促进社会和谐、实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量,对实现全面小康社会宏伟目标,实现党和国家长治久安具有重大战略意义。

从2000年以来,党中央每年在春节前后举办省部级主要领导干部专题研讨班,这对于贯彻党中央决策,集思广益,统一思想,提高认识,开展工作,很有裨益,是一种好形式。十多次研讨班,主要是研讨经济建设、党的建设问题。2005年专题研讨了构建社会主义和谐社会问题,时隔六年,今年则研讨社会管理及其创新问题,推动做好社会管理工作。这是党中央审时度势,继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期,推进党和国家事业的重大举措,具有十分重要的实践意义和理论意义。

现在我们只看到新华社公布的胡锦涛同志讲话的摘要,全面的学习和贯彻还要等到全文的传达和公布。但就从摘要看,主要内容有以下几点:

第一,当前我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期的新阶段,维护社会秩序,促进社会和谐,保障人民安居乐业,为党和国家事业发展营造良好社会环境。这不仅是推进社会建设、社会管理方面的重大决策,同时也是为促进经济长期平稳较快发展构造良好的社会环境,解决好“十二五”规划中指出的:我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题,解决好“经济这条腿长,社会这条腿短”的问题,使经济社会全面协调发展。所以,这是一个从全局出发的重大战略决策,我们要很好地领会。

第二,胡锦涛同志就社会管理当前要重点抓好的工作提出8点意见后,明确指出“社会管理要搞好,必须加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设。”接着就完善保障和改善民生,发展各项社会事业,优先发展教育、抓好就业、调整收入分配关系,推进社会保障体系建设、医疗卫生事业改革、住房保障体系建设等社会建设方面的工作作了论述。就从讲话的行文看,这次研讨班的主题是“社会管理及其创新”,强调了当前要重点抓好社会管理工作,但并没有改变社会建

设和社会管理是大系统和子系统的关系,还是整体和部分的关系。

第三,有同志认为要做大社会管理,设想通过强化管理权力,把经济社会方面乃至社会生活方面的问题统统管起来,消除诸多矛盾,维护社会秩序。这种设想是不合理、也是不妥当的。因为我们国家已经实行了社会主义市场经济体制,经济、社会生活日益多元化、复杂化。这种体制的好处在于社会充满活力、朝气蓬勃、经济社会不断发展,问题在于社会问题、社会矛盾大量增加,这是新阶段、新特点的表现。设想用强化管理权力,抓好、管好、调控好,用权力来包打天下,是不现实的,以往的实践和改革开放以来的实践都不支持这种设想。好在党的十六届四中全会,已经提出了“构建社会主义和谐社会”、“社会建设”、“社会管理”等概念、理论和政策,经过几年的探索和研讨,正在逐步完善,实践的效果也是好的。当前的重点是抓好社会管理创新,解决好影响社会和谐稳定的突出问题,使社会既充满活力,又和谐稳定。这就能使我国的社会管理向前跨了一大步,同时也是社会建设向前跨了一大步。要构建社会主义和谐社会,实现全面建设小康社会,实现党和国家长治久安,还要靠包括社会建设在内的四大建设的长期实践和成功。

(二)社会建设未来发展的三个阶段

社会建设作为社会主义建设总体布局四位一体的一大建设,未来的发展将经历三个阶段。前面第三节中叙述的关于社会建设内涵的几种主张,虽然都是从某一视角提出来的,但都有一定的合理成分和可取之处。并列起来看,是关于社会建设四种不同的主张,如果从纵向来看,也就是从社会建设未来发展的过程看,也可以看作是要经历的几个阶段。

第一阶段,先从目前人民群众最关心、最直接、最现实、最迫切要求解决的保障和改善民生事业、社会事业建设做起,从加强和创新社会管理入手,化解社会矛盾,解决社会问题,并加强源头治理,标本兼治,最大限度地防止和减少社会矛盾和社会问题的产生,最大限度地增加社会和谐因素,促进社会公平正义。这两个方面的工作有些已经做了,现在还正在积极推进,如教育、卫生等社会事业的发展,政法系统抓的社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作。近几年,这些工作有序推进,很有成效,很得民心,也是顺民意的。持续做下去,做得好,社会建设的第一阶段可以在“十二五”规划时期内得到实现。

第二阶段,着力推进社会体制改革,创新社会政策,完善社会管理,推进新型的城镇化,破解城乡二元结构,实现城乡一体化,拓宽社会流动渠道,培育壮大中产阶层,构建一个合理、开放、包容、稳定的社会结构。中国目前经济结构已经达到工业化社会中期阶段,但社会结构还处于工业化社会初期阶段。所以,加快调整社会结构,使之与经济结构相协调,应该是我们进行社会建设和社会管理在“十三五”也就是到2020年要实现的最重要的任务。

第三阶段,随着社会主义市场经济体制的臻于完善,经济建设健康持续平稳较快地发展,到本世纪中叶,经济达到中等发达国家水平,形成现代型的经济结构。与此同时,社会建设不断推进,社会体制逐步完善,社会组织广为发展,社会管理井然有序,社会结构不断优化,形成一个与社会主义市场经济体制相适应,与现代化型经济结构相协调的现代型的社会结构,为全面、协调、可持续科学发展创造一个良好的社会环境,实现上述第四种主张的政府、市场、社会三足鼎立的局面,也是实现“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会”。

当然,这三个阶段的发展,并没有一个截然分开的界限,将会是互有交叉地进行。现在全国各地正在进行各种形式的社会建设和社会管理的实践与探索,创造了很多新的经验和新的模式,经过一段实践之后,经过各种经验、各种模式的交流和比较,一定会涌现出适合中国特色、适应经济社会发展的需要、符合历史规律的社会建设的理论和实践模式。

五、关于推进社会建设与社会管理的几个问题

社会建设作为社会主义建设事业四位一体总体布局中的一大建设,也是一个宏大的系统工程。既要进行保障改善民生、社会事业的建设,又要进行包括社会事业体制在内的社会体制改革和创新。既要加强社会管理、社会安全体制的建设,又要进行社会伦理、社会规范的建设。既要加快收入分配关系的调整,有效调节过高收入,扭转四种差距扩大的趋势,促进社会公平,又要支持中产阶层的发展壮大,加快调整社会结构的步伐,使之形成现代经济结构相适应相协调的现代社会结构。所以,社会建设是一个宏大、艰巨的任务,要有长期奋斗的思想准备。

经过近十年的酝酿探索、比较选择,针对我国进入经济社会发展新阶段的国情,提出在坚持经济建设为中心的条件下,重点推进社会建设,进行社会体制改革,创新社会政策,完善社会管理,优化社会结构,使经济社会协调发展,促进社会和谐。这是切合形势要求的。不久前通过的十二五规划建议里已经有了明确的阐述。现在的问题是如何落实贯彻,使社会建设这个宏大的历史任务,一步步得到实现。

进行社会建设与社会管理,当前应该开展以下工作:

第一,要开展关于构建社会主义和谐社会、重点推进社会建设与社会管理的研讨,弄清楚什么是社会建设与社会管理?为什么要进行社会建设与社会管理?怎样进行社会建设与社会管理等重大理论和实践问题,在全党、全国取得共识。

党的十六届六中全会通过的决定,阐明了关于构建社会主义和谐社会与社会建设的理论、方针、政策问题,是一个很重要的文件。传达以后,对和谐社会建设的实践起到了很大的推动作用。遗憾的是,2008年金融风暴一来,人们的注意力转到“保稳定、保增长、保民生”上去,有些地方和地区又回到GDP挂帅的老路上,误读了和谐社会建设。当然,也因为中国发展这条航船太大,要转弯很不容易。党的十七届五中全会,又强调提出“加强社会建设”,“把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。”这就是说,把保障和改善民生的社会建设作为转变经济发展方式的根本点和落脚点。这就把四大建设中的经济建设和社会建设结合起来了,完全符合社会主义经济建设最终目的:是为了满足人民群众日益增长的物质文化的需求。把这个经济社会发展规律性的理论摆正了,明确了经济建设和社会建设的关系,对于纠正有些地区、有些部门片面追求GDP的做法是有重要意义的。我们要乘着宣传贯彻落实“十二五”规划建议和省部级专题研讨班关于社会管理创新会议精神的传达的时机,开展关于社会建设的理论和社会管理的理论和实践问题的研讨,展开各种观点、各种做法的交流和争论,继承和发扬舆论先行的传统,把关于社会建设和社会管理讨论的文章做足,做到家喻户晓。

中央公布“十二五”规划建议之后,近期有20多个省市自治区公布了各自的“十二五”规划建议,有半数的省市自治区规划中还是提出五年内GDP翻一番的目标。而关于社会建设和社会管理方面的目标和任务则比较宽泛。要维持经济的高速增长,就必然把弦崩得很紧,钱都投向经济项目上,保障和改善民生的社会建设就不可能得到应有的推进,这是很值得注意的。

第二,推进社会建设与管理一定要从组织上落实。

建国60年来,进行的各项建设,有一条基本经验,凡是中央决定的重要战略任务,一定要在组织上落实,要有组织保证。要有组织、有机构、有得力的干部去贯彻执行,才能实现,正反两方面的经验都有,可以有很好例证。

社会建设是事关社会主义和谐社会能否构建,全面小康社会能否实现,十二五规划建议提

出科学发展这个主题,转变经济发展方式这条主线能否贯彻落实的战略任务,一定要组建一个相应的机构,整合多方面的资源和力量,才能把这件大事办好。现在北京、上海、大庆、南京等地已经组建了社会工作委员会、社会建设办公室,已经开展了很多工作,做出了不少成绩。但主要局限在开展社区服务、城镇管理和引导社会组织发展等方面工作,只是做一个职能部门的业务。要推进社会建设这样一项事关战略大局的工作,应该组建一个像当年进行经济建设的计划委员会那样,组建一个社会建设委员会,对整个社会建设进行宏观统筹、规划、组织、调控、监督,整合社会各方面的资源和力量,通过协调使之形成合力,使各项社会建设工作有序地进行。现在有关社会建设的职能部门不少,但缺乏一个综合协调的部门。目前这方面的工作是由国家发展和改革委员会中的一个社会司在做,而社会司是国家发展和改革委员会35个司(局)中的1个,显然不能胜任这个宏大的社会建设任务。应该把社会司连人和职能以及资源从国家发展和改革委员会中分出来,组建社会建设委员会,主抓社会建设。国家发展和改革委员会则主抓经济建设。这是做好社会建设工作的组织保证。可以选一两个省的区或县试点,取得经验,再逐步推开。

第三 搞好社会建设与管理,必须进行社会体制改革。

总结建国60年来社会主义建设的实践,前30年,在计划经济体制下,政府几乎包揽了经济事务,也包揽了社会事务,虽然也取得了很大的成绩,但成本太高、效率太低,形成了短缺经济。后30年实行改革开放,通过经济体制改革,放手发动群众,调动了各方面的积极性,政府进行宏观调控,经济事务管得少了,经济建设却取得巨大的成就。现在进行社会建设,要学习经济建设的经验,要进行社会体制改革,形成社会建设的动力机制,放手发动群众,调动各方面的积极性,大力发展社会组织、社会团体、民间组织,社会事务交给社会去做,政府进行宏观统筹和协调,社会建设也一定会取得成功。

我国现行的这套社会体制,是在上世纪50年代以后,在全国实行计划经济体制的背景下形成的,是计划经济的一个重要组成部分,是同计划经济体制相适应的,是为计划经济体制服务的,比如户籍制度、城乡二元结构体制等。

这些年来,我们对于社会体制包括社会事业体制,也进行了改革,有些取得了成功,有些并不成功,有些则还没有破题,整个社会体制还没有按社会主义市场经济体制的要求根本改变过来。所以现在的经济社会运行中,两种体制并行,产生了许许多多的矛盾和问题,社会成本很高。党的十七大报告明确指出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义。”实践证明,现行的社会体制不改革,社会建设就不能顺利进行。因此,必须“推进社会体制改革”,为进行社会建设鸣锣开道。当然,进行社会体制改革,难度很大,会触及某些人、某些群体和某些既得利益,阻力会很大。这实际又是一场革命。需要审时度势、果断决策、科学策划、周密安排、逐步推行。但社会体制改革,势在必行,也一定会成功的。

第四 推进社会建设与管理要有相当的投入。

进行社会建设要有相当的财力、物力投入。曾经有一段时间,一些地区和部门削减必要的社会建设的开支,把绝大部分的财力都投到经济建设上,造成经济社会发展的不平衡。党的十六大以来,国家加大了对社会建设的投入,情况已有好转。但因为过去欠账太多,经济社会不平衡、不协调的格局还未改变,而且已经形成了路径依赖,有钱还是习惯于往经济建设方面投。例如都说教育重要,但至今还未达到教育法规定的教育经费要达到占GDP4%的目标。我们应该按照党的十六届六中全会的决定:“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化。健全公共财政体制,调整财政收入结构,把更多财政资金投向公共领域,加大财政在教育、卫生、文化、就业、就业

服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安方面的投入。”真正加大对社会建设的投入,使民生事业、社会事业、公共服务方面的工作做得越来越好,惠及大多数、绝大多数的民众,使它们共享改革发展的成果,社会矛盾、社会问题就会大幅减少、社会成本就会大幅降低,这对经济发展反而是有利的,这也是转变经济发展方式的一个重要方面。

第五 要建立社会建设与社会管理考核指标体系的研究。

以往对地方政府的考核偏重经济指标,主要抓 GDP,在某种程度上导致经济社会发展不平衡、不协调。当前,在上述深刻认识的基础上,经过研讨,要建立社会建设与社会管理的指标。一方面,可以作为进行社会建设和社会管理工作的目标,同时也是考核成绩的指标。这样不仅使地方政府工作绩效考核指标更加全面性、科学性,更重要的是可以扭转地方政府片面追求 GDP 等经济指标的倾向,实现经济社会协调发展的战略目标。

第六 两点具体建议。

一是召开一次全国性的社会工作会议,可以在每年的经济建设工作会议前后,也召开一次社会建设工作会议,或两个会合并召开,更名为经济、社会工作会议。二是社会建设从总体布局中排位第四改为排位第二。

总的来看,经过改革开放 30 余年,今天中国经济社会发展面临的新形势表明,中国已经迈入社会建设为重点的新阶段。在这样的背景下,如何调整资源与机会在社会成员之间的配置,促进现代社会结构成长,这是推动社会建设的重要途径。对此,我们需要进一步明确关键时期的形势和任务,深化认识,积极推进社会建设,实现经济社会协调发展。

[责任编辑 程丽香]