

论当前我国转变社会发展方式

关信平

内容提要 在最近十来年里,随着经济的发展,我国对社会发展的重视程度和投入水平逐渐提高,但社会发展不仅仅需要有足够的投入水平,而还需要有适合国情的发展方式。我国过去社会发展缓慢,不仅仅是因为对社会发展的投入不够,而且还因为社会发展方式中存在着种种缺陷和不足。因此,我国未来的社会发展在提高投入的前提下,还需要转变社会发展的方式。与转变经济发展方式一样,我国转变社会发展方式也会是一个全面而深入的行动体系,它要求决策者、研究者和全社会从思想认识、制度建设、机制创新等各个方面都行动起来。为此,本文分析了我国转变社会发展方式的含义和意义;在对我国传统社会发展方式中存在的种种问题和缺陷进行分析的基础上,提出转变社会发展方式的总体要求,以及在社会发展的理念、体制、资源配置、运行机制等方面转变方式的具体建议。

关键词 社会发展 转变社会发展方式 体制 机制

关信平,南开大学社会工作与社会政策系教授 300071

一、转变社会发展方式的含义和意义

在过去 30 年里我国经历了高速的经济发展,但相比之下在社会发展方面却进展缓慢(洪大用,2007)。近年来,在经济发展方面获得了辉煌成就以后,加快社会发展的议题已经提到我国发展的重要议事日程上。过去十年中,从中央到地方各级政府以及专家学者和社会各界都越来越重视社会发展问题,以各种方式推动经济与社会的协调发展,政府在社会发展方面投入的经费也越来越多。然而,在新的

经济与社会背景下应该如何推动社会发展,迄今为止却讨论得并不充分。在反思过去社会发展中的问题时,人们比较多地集中在强调政府对社会发展的重视和投入不足。(徐月宾、张秀兰,2005 等)确实,在过去较长一段时间里政府对社会发展的重视程度和投入水平严重不足确实是制约我国社会发展的主要矛盾。但仅靠政府的重视和足够多的投入也并不能保证社会发展就会取得理想的成果。在政府投入增加的情况下,还需要有合理的目标、体制、机制和资源运行方式,才能够保证社会发展能够合理有效地

利用政府和社会提供的资源,取得理想的社会发展成果。因此,如何形成适合我国国情的社会发展方式是当前和未来我国社会发展中的重大问题。

1. 社会发展方式的基本含义

当代社会发展是在政府主导或推动下,由全社会共同参与的,按照一定的制度原则,通过一定的组织体系去推进的庞大的社会行动体系。而所谓社会发展方式,简单说是指一个国家或地区社会发展的总体制度模式和其中各种行动具体的方式,主要包括社会发展的目标设定、体制模式、资源调动与分配方式、以及各项运行的运行机制等方面的具体方式。我们可以将经济发展方式的基本要素及其与社会发展方式的比较概括如下(表1)

表1 经济发展方式和社会发展方式的基本要素

基本要素	经济发展方式	社会发展方式
目标	创造财富	合理分配和使用财富
主体	经济行动者:经济组织(私人企业或国有企业)、投资者、劳动者等	社会行动者:政府、社会组织、企业、个人等
资源	生产要素:资本、劳动力、技术等	公共资金:公共财政、社会组织投入资金、公益慈善捐赠等
运行机制	市场机制或计划机制	福利机制+市场机制

2. 研究和选择社会发展方式的意义

和经济发展一样,任何一个国家的社会发展都应该根据本国在特定历史阶段的具体国情去选择社会发展的具体方式,并且会随着经济与社会发展的进展情况而对社会发展方式做出调整,以便在特定的制度和文化基础及资源条件下获得最优的社会发展效果。同时,与经济发展方式一样,当代社会发展方式并不完全是自然形成的,而在很大程度上是一个国家制度选择的结果。一个国家之所以要选择某种(或某些)特定的社会发展方式,其主要目的在于在特定的基础条件和投入水平下获得最优的社会发展效果。从根本上说,社会发展与经济发展一样,也是一个资源的投入—产出过程。政府和社会为社会发展投入一定的资源,通过特定方式的运行后产出社会发展的成果。因此,在社会发展中也应该使这一行动过程的投入产出比最大化,即社会发展行动过程的收益和效率最大化。选择合适的社会发展方式则是保证社会发展行动收益和效率最大化的重要条件,而在当前研究我国社会发展方式转型的意义也正是为了寻求在新的经济与社会条件下社会发展收益与效率最大化。

改革开放以来,我国的经济发展方式与社会发

展方式都经历了变化和转型的过程。在经济发展方式方面,我国最重要的变化是进行了从计划经济向市场经济的转型,目前又进入了新一轮的转变经济发展方式的阶段,我国的经济将从资源耗费型经济转向资源节约和环境友好型经济;从以劳动密集型为主的产业结构转变到以技术密集型为主的产业结构;从严重依赖外贸经济转化为对外贸易和依托国内市场并重和协调的经济发展方式;从严重依赖投资拉动转变到投资与消费共同拉动的经济增长方式。我国转变经济发展方式的目的是要根据国内外各种条件的变化而更好地利用我国优势的资源禀赋,并充分发挥市场机制的优势,积极利用全球化所提供的资源条件和市场机会,以提高经济运行的宏观效率,达到更好的经济发展速度与质量,并尽可能降低经济发展的代价。

我国对转变经济发展方式已经有比较清楚的认识,但迄今为止对转变社会发展方式的认识还比较模糊。在计划经济时代,我国采用了与计划经济基本上一样的社会发展方式,即国家—企业的主体模式,计划和福利机制,以及公共性的资源调动方式。然而,在改革开放以后,经济发展有了很大的变化,但在社会发展方面却一直滞后。一方面,在过去30年里对社会发展的重视程度和投入水平严重不足,另一方面,没有真正建立起新的经济与社会条件下适合我国社会发展的方式。我国在社会发展方式方面也进行了一些探索,例如进行了“小政府、大社会”、“社会服务社会化”等方面的探索,并且一度试图通过市场化的方式去推动社会发展,但这些探索都不完全成功,迄今为止一直没有形成比较成型的、适合我国国情的社会发展方式。我国社会发展的主要目标是什么?在社会发展行动中政府应负担什么责任?政府与社会应该具有何种关系?应该如何调动社会各方的参与、以何种方式参与?应该如何调动、分配和使用社会发展的资源?应该如何设计、运行和管理社会发展项目?这些众多的问题在理论上都还不是很清楚,在实践上也还没有建构起有效的制度化的行动体系。在过去,社会发展方式不清楚所带来的问题在很大程度上被社会发展投入的严重不足所掩盖了,而在近年来政府对社会发展投入逐渐增多的情况下,如何选取适宜社会发展方式的问题就逐渐成为影响目前和未来我国社会发展的重要问题。从这个角度看,当前我国不仅面临着转变经济发展方式的任務,而且还面临着转变社会发展方式的任務。为

此,本文从社会发展的目标模式、体制模式、资源模式和机制模式等方面探讨在我国新的经济和社会背景下转变社会发展方式的基本要求。

二、转变社会发展的目标模式

在过去 30 多年的发展中,我国具有明显的重经济、轻社会的倾向。不仅对社会发展的重视和投入不足,而且将社会发展目标置于经济发展和政治稳定的目标之下,将社会改革理解为“经济改革的配套工程”,对制定与实施社会政策也更强调其维护政治稳定的工具性意义。这些对社会发展目标和意义的误读常常使社会发展本身失去明确的目标和原则,从而难以做出合理的长期规划,进而使社会发展失去持续发展的动力。因此,转变社会发展方式的基本要求之一就是重新定位社会发展的目标,为未来的社会发展制定清晰的目标。

首先,社会发展的目标应该还原到人和社会本身。应该坚持以人为本的社会发展目标,通过社会发展行动而提高社会质量,以更好地满足人的需要和促进人的发展。按照这种理解,社会发展的长远目标是创造一个高质量的社会,包括更加良好的社会结构、社会秩序和社会关系体系,以便能够更好地满足人的需要,更加适合人的生活,并且能够更好地促进人的素质提高和人的全面进步。

其次,需要按照以人为本的社会发展目标去重新界定社会发展与经济发展的关系。应该清楚地看到,与经济发展相比,社会发展是更加具有目的性的,而经济发展更加具有工具性意义。经济发展的目标最终是为了提高全民的福祉,而要实现这一目标,除了需要保持经济增长以外,还需要大力加强社会建设,将经济发展的成果转化为社会发展的成果。因此,衡量一个国家和地区的发展水平不能仅靠 GDP 的增长率,而且还应该全面衡量社会发展水平,包括收入分配情况、人们实际生活水平的提高程度、以及在健康、教育、居住、环境和消除贫困等方面的实际改善情况。

再有,应该按照以人为本的目标去界定社会发展和政治稳定的关系。应该看到,社会发展是政治稳定的长久保障,只有在较高的社会发展水平上才能够从根本上维护社会和政治稳定。因此,不宜在“稳定压倒一切”的口号下,将社会发展的行动简单地服从于眼前政治稳定的目标,将社会发展行动变成维护地方政治稳定的“消防队”,当成解决地方社会矛盾

和冲突的安抚性工具,甚至放弃原则去迎合部分利益群体的不合理要求。这些做法其结果将严重扭曲社会发展本来的目标和原则,使社会发展面临更多的矛盾和困难,这样不仅会妨碍社会发展目标的实现,而且从长期看也难以解决复杂的社会矛盾和冲突。

因此,转变社会发展方式首先应该转变社会发展的目标,纠正过去将社会发展看成是经济发展的配套工程和辅助性手段,以及将社会发展当成解决眼前社会矛盾和政治不稳定因素的手段的做法。要实现社会发展的目标转变,关键要转变政府在社会发展方面的指导思想。各级政府都应该清楚地认识到,我们所有的发展最终都是为了提高人民的福祉;经济发展只是为提高人民福祉提供了必要的物质条件,要实现人民福祉的提高,还必须通过大规模的社会发展项目,因此应该建立以“经济发展为动力,以社会发展为目标”的总体发展理念。同时,不应该将社会发展与经济发展对立起来,不应该简单地将社会发展看成是“消耗财富”的过程。应该清楚地认识到,社会发展与经济发展并不必然矛盾。社会发展不仅可以为经济发展提供更加良好的社会条件以外,它本身也可以是一个创造财富的过程。社会发展除了能够创造出健康、教育、高质量社会环境等“社会财富”以外,还可以通过公共社会服务的方式为 GDP 做出巨大的贡献。因此,确立以社会发展为主的发展目标最终也会为经济发展创造更好的环境条件。

三、转变社会发展的体制模式

在当代社会中,社会发展和经济发展都是以制度化的方式运行的,是在国家的法律法规框架下,在政府社会政策和经济政策的引导下,根据一定的规划,有组织、有步骤地进行的。在经济发展方面,工业革命以后逐渐形成了现代企业制度为核心的现代经济组织及其制度体系,政府和其他公共组织与企业组织在目标与功能上形成了明显的分化,各类组织各司其责,形成了比较明确的经济发展体制。在社会发展方面,从 19 世纪后期以来国家力量逐渐介入,并在二战以后在一些国家形成了由国家负责的“福利国家”社会发展体制,但在过去三十年里许多国家逐渐放弃由国家承担全部责任的社会发展体制及其社会政策模式,转而寻求在国家主导下的社会各方参与的社会化体制模式。

在我国,在计划经济时代形成了由国家负责,国家通过国有企业和集体经济组织去实施的“国家-企

业”经济发展和社会发展体制模式。改革开放以后,我国在经济发展方面实现了政企分开,按照市场经济的原则逐步形成了独立于政府之外的现代企业制度。在社会发展的体制建设方面我国探索的道路更加复杂。从20世纪90年代起,在福利多元化的思想指导下,国家在社会管理和社会福利方面的管理出现退位。(潘屹,2007)为此,我国一直在探索建立社会化的社会发展体制,试图让社区和社会组织去替代以前由国有企业和集体经济组织担当的实施政府社会发展规划和提供社会服务的职能。但是,社会发展体制方面的“社会化”改革没有解决一个关键性的条件,即社区和社会组织如何获得必要的资源,以使它们有能力担当起实施政府社会发展规划和提供社会服务的职责。在过去计划经济体制下,企业和集体经济组织可以按照国家的规定,利用自身创造的财富去提供各种社会服务。但在改革以后,社区和社会组织本身并不具备足够的创造财富的能力,它们只能靠稳定的外部资源供应才能担当起实施政府社会发展规划和提供社会服务的职能。社区和社会组织获得稳定外部资源供应的方式无外乎有三种途径:一是通过自身提供有偿服务而获得资源补偿,二是通过民间渠道募集资金,三是通过政府为其提供必要的资金。在过去20多年的时间里,我国社区和社会组织的资源途径在上述三个方面都受到阻碍。首先,我国曾经试图让社区和社会组织通过有偿服务的方式去自行解决提供社会服务所需要的资金补偿,但事实证明,这种做法会使社区和社会组织的运行和发展目标偏离公共服务的方向,使其难以担当起政府交给的实施社会发展规划的任务。其次,政府也希望通过民间资源来部分替代政府资源供应,但我国的民间慈善事业发展不够,很难筹集足够的民间资金去支持社区和社会组织的社会服务行动,并且政府在税收等方面给民间慈善事业预留的资源空间很小,客观上不利于调动民间资源。再有,最重要的一点是,迄今为止我国仍没有建立起由政府为社区和社会组织提供资源供应的制度体系。从一开始政府允许社会组织的发展其目的在很大程度上就是希望通过社会组织的发展去分担政府在社会发展方面的财政负担,而不是要为社会组织提供财政支持。也就是说,政府仍然在很大程度上将民间社会组织看成是“体制外”的组织体系,没有真正将其纳入到政府的公共行动体系中,因此社会组织很难从政府的公共财政中获得足够的资源。在各种资源途径都受到

严重限制的情况下,社区和社会组织的发展受到严重阻碍。上述情况说明,尽管在改革开放以后政府也试图探索社会发展新的体制模式,但由于政府没有从根本上做好转变社会发展方式的理论和制度准备,迄今为止,这种探索是不成功的。

在过去20多年里当政府在社会发展方面的行动及其开支总量不大的情况下,这种传统的社会发展体制的制约主要表现在它无法为社会发展行动拓展更广泛的资源空间。而当近年来政府在社会发展方面的行动及开支总量不断增大的情况下,这种传统社会发展体制的制约就进一步表现在政府将越来越难以依靠其旧的体制去驾驭其日趋庞大的社会发展规划。在社会管理和社会服务的任务越来越重,社会开支越来越大的情况下,政府越来越需要有一套有效的实施体系去落实其社会管理和社会服务的具体工作,以完成其社会发展的任务。面对这样的要求,政府有两种选择,一是回到过去的国家全面负责的体制中,由政府全面负责社会发展规划及其社会管理和社会服务的规划和实施,二是转变社会发展的体制,真正培育社区和社会组织,让它们来承担社会管理和社会服务的具体工作,成为社会发展的具体实施体系。很明显,在过去的国有企业和集体经济组织已经不可能再全面承担社会管理和社会服务具体职责的情况下,如果要回到原有的国家模式,只能大量建立国有事业单位,这样将使政府背上更加沉重的体制包袱,是一种低效率的体制。而最优的选择则是后者,即转变社会发展体制,建立真正的“政府主导、社会承担”的社会发展体制,同时由政府负责规划和提供资金,由社区和社会组织来承担具体实施任务。

转变社会发展体制,建立真正的“政府主导、社会承担”的社会发展体制,应该从政府和社会两个方面加强体制建设。首先,在政府方面应该进一步强化其推动社会发展的职责。与经济发展相比,社会发展更需要有建立在社会共识基础上的有意识的集体行动,而这种社会共识和集体行动的产生既要有来自民众的需要,而且也要有社会各方有组织的推动。与市场经济中“看不见的手”相比,社会发展过程中更需要有“看得见的手”的推动。这只“看得见的手”应该是政府、企业、社区、社会组织、以及学术界和媒体等方面的合力。而在其中,政府作为社会中最大的公共权威组织,应该担负主导的责任。因此,转变社会发展方式的第一要求是树立起“社会发展的国家责

任原则”要求政府承担其推动社会发展的责任。在新的经济发展方式和社会发展方式中,国家的角色应该更多地从“经济国家”角色转变为“社会国家”的角色,或者至少是“经济-社会国家”的角色,在社会发展方面发挥更大的作用。为此,各级政府首先应该像过去 30 年里重视经济发展一样重视社会发展。应该为国家和地区的社会发展建立“硬指标”,中央和地方政府都应该像过去 30 年里重视 GDP 那样重视社会发展指标。

其次,在社会方面,应该坚决摒弃将社会组织看成是“体制外”的传统观念,从观念、法律和政策等层面上确立社区和社会组织都属于社会公共组织,应该与国有事业单位具有同等的法律地位,并且与国有事业单位一样有资格依据它们向社会提供的公共服务而获得政府的财政拨款。更具体讲,一方面应该通过《宪法》和相关的法律而确立社会组织的法律地位,明确规定社会组织的权利、义务和职责,为社会组织的发展提供坚实的法律基础。另一方面,应该通过立法明确要求将社会组织纳入国家和地区社会发展的实施体系中,向各类社会组织分派具体的任务,并通过政府购买服务等方式向社会组织提供财政支持,以保障社会组织承担社会发展行动所需要的资金。再一方面,应该进一步加强社会组织的专业化,不断提高社会组织的素质和能力。并且加强社会组织的规范化建设,加强和改善社会组织的自我管理和监管,保障社会组织的运行和发展始终沿着正确的方向。

四、转变社会发展的资源调动与资源分配方式

当代社会发展需要投入大量的资源,因此社会发展的资源调动和资源分配方式对社会发展的速度和收效至关重要。战后西方“福利国家”体制下的社会发展机制主要是采用完全由国家按照民众的需要而制定规划,由国家通过税收去调动资源,并由政府去分配社会发展项目所需要的资金。在我国过去计划经济时代,社会发展行动也基本上是由政府制定计划,由政府财政、国有企业或集体经济组织提供资金。经济体制改革以后,原有基于国有企业和集体经济组织的社会发展资源调动模式不再能够正常运行,而政府财政在社会发展方面的投入也不够。在这种情况下,我国曾一度在社会发展项目中推动社会化和市场化改革,试图通过社会化和市场化的机制去拓展资源空间。但是,由于没有可行的体制而使社

会化机制无法完善地运行,而过分的市场化所带来的是社会服务公益性的降低和对社会发展公共目标的偏离,因此也是不可取的。在未来的社会发展行动中,我们必须转变社会发展的机制,找到一种不同于过去左右两个极端的运行机制,以保障社会发展既能保持正确的社会公共目标,又能够扩大资源空间。根据我国的情况,在现阶段转变社会发展的资源方式有以下一些具体的要求。

其一,转变资源调动机制,建立政府财政与民间慈善相结合的社会发展资源调动模式。社会发展在很大程度上是依靠公共资源。从资源调动的角度看,社会发展行动是一种“取之于民、用之于民”的过程,即将民众手中财富的一部分集中起来,用到公共性的社会发展事业中。但这里“取之于民”的过程必须以有效的机制来进行。其中,政府通过税收等方式去获得资源是“取之于民”的重要机制。这种机制最大的好处是其强制性和规范化,能够保证社会发展资源的长期稳定供应,因此在当代各国都是社会发展最主要的资源调动模式。但其缺点却是缺乏弹性和针对不同对象的差别性,因此仅靠政府税收也不能保证潜在资源的充分调动。尤其是在经济发展水平和人均收入水平提高后,许多个人和企业的税后财产和收入中仍蕴藏着很大的资源潜能。因此还应该通过民间公益慈善行动去进一步调动社会发展所需要的资源。此外,与政府税收相比,公益慈善行动更能够满足人们资源捐赠的“利他主义”动机,如果运作得当,常常能够获得超乎寻常的效果。因此,在一些公益慈善比较发达的国家中,此类资源调动机制在社会发展中发挥着重要的作用。在我国,最近十几年来政府财政收入水平快速提高,但民间公益慈善行动却发展缓慢,其主要原因首先是当时人们收入和财产水平普遍偏低,慈善捐款能力低下。但随着我国经济的发展和民众收入水平的提高,这一瓶颈问题正在改变,民众的慈善捐赠潜能正在快速提高。其次,我国政府为民间公益慈善捐赠留下的资源空间太小也是导致慈善事业发展缓慢的重要原因之一。未来的社会发展资源调动应该更多地向加强民间公益慈善机制方向转变。一方面,政府应该为民间公益慈善机制让出更多的资源空间,另一方面,应该加强对民间公益慈善的宣传和激励,并改善公益慈善项目的运行机制,使其能更加有效、更加规范地运行,并发挥更大的作用。

其二,转变资源分配机制,实现更加公平的公共

资源分配。对于社会发展来说,除了需要有效的资源调动机制以外,还需要合理的资源分配机制,而且在社会发展资源投入加大的情况下,如何分配这些资源就成为了更加重要的问题。同时,资源分配机制比资源调动机制更加复杂。社会发展过程中的公共资源分配是一个“再分配”过程,这一再分配过程必须要满足公共利益,应该能够促进社会事业的发展,为广大的民众所受益,并且能够为贫困者和弱势群体提供特殊帮助。但是事实上我们看到,在不少国家的公共资金分配中都在不同程度上出现过偏离公共目标的现象。自我国计划经济时代以来,社会保障、医疗卫生、教育等资源都明显地偏向社会中的强势群体,而弱势群体在公共资源中所占的份额相对偏低。改革开放以后,我国社会发展方面的公共资源的分配仍没有改变原有的扭曲局面,仍然是少数人占有多数的公共资源,而其他多数人却只占有少数的公共资源。这一问题过去长期存在,但一直没有得到足够的重视,因此越来越严重。甚至可以说,90年代以后社会公共资源的分配不公已经结构化,它不是单向度而是整体性的资源配置不公。(杨团 2006)

这种传统的公共资源分配方式在公平和效率两个方面都带来严重的问题。一方面,倾向于强势群体的公共资源分配毫无疑问是不公平的。它对社会公平的影响甚至比市场性的不公平更大。过去在政府对社会发展投入不足的情况下,研究者主要关注的是因公共资源投入不足而难以抵消市场机制的不公平后果,而政府对社会发展资源的分配的公平性重视不足。但随着经济和社会水平越来越高,政府在社会发展方面的开支越来越大,如何避免公共资金的分配和使用不当而造成的公共资源分配中的不公平问题就会上升为社会发展和公共政策中的主要问题。另一方面,公共资源的不均等分配从总体上看也是低效率的。尽管政府通过集中公共资源投入的方式可以打造出一些优质医院、名牌学校,以及其他一些可供炫耀的品牌社会服务机构和项目,但其代价却是更多的医院、学校和其他社会服务机构质量相对不足,按照这种资源分配方式的结果一般会是社会发展总体效率和实际效果的降低。

导致这种公共资源分配方式的原因比较复杂,既有公共资源分配受到市场机制的侵蚀的原因,同时也因为政府在分配公共资源的过程中受到既得利益集团和强势群体的严重影响。从根本上看,这种做法反映了过去在许多发展中国家都出现过的传统的

不均衡发展理念,它强调在资源不足的情况下可以采用不均衡的发展方式,使一些领域、地区和群体适度地获得优先的经济与社会发展,以便使整个国家在一些点和面上率先获得发展的突破,并带动其他地区的发展。尽管这种“增长极”的发展理念在发展中国家的发展方面取得过成果,但应用到社会发展方面则是有限性的。尤其是随着社会发展的公共资源投入总量的增大,这种传统的社会发展理念的局限性和负面影响就越来越大,应该及时加以转变。

与资源分配有关的另一个问题是社会发展的项目选择,即在资源总体有限的情况下,社会发展规划中应该优先选择哪些项目。社会发展的项目选择比较复杂,主要涉及“事”和“人”两个方面的复杂因素影响。在“事”的方面,理论上讲项目选择主要应该综合考虑社会发展的哪些方面最需要加强,但在实践上对各种“事务”的轻重缓急往往难以有很客观的标准,因此就为决策者留下了很大的自由决策空间。而常常由于决策者在其决策过程中对项目选择的标准把握上缺乏科学性或者缺乏价值的清晰性,因而导致一些决策偏离公共目标。例如,在过去传统的社会发展资源分配机制下,政府机构及其领导人往往更加重视在短期内从表面能够看得见“政绩”,而集中资源区打造少数精品项目,在一些点上取得耀眼的成就往往更能够展现政府部门及其领导人的政绩。这种情况进一步加强了公共资源的不均等分配趋势。同时,一些社会发展项目(尤其是社会保障和福利项目等)及其公共资金有时还被当作一种安抚性的手段,迎合一些群体的利益,以求得眼前的社会稳定。此外,在“人”的方面,我国传统社会发展方式在项目选择中一是不注重人的受益,二是不注重受益者的选择机制。从前者方面看,传统的社会发展项目选择往往更加重视硬件设施建设,如校舍、医院大楼等,而对社会发展项目如何真正满足人(尤其是弱势群体)的需要、解决人所面临的困难,提升人力资本重视不够。从后者方面看,传统的社会发展项目选择往往只是笼统地声称“为老百姓办实事”,而不重视认真分析特定社会发展项目的直接受益者是“老百姓”中的哪一部分,他们是不是最困难的,是不是最需要通过公共行动去支持和帮助的群体。

综上所述,传统的社会发展中的资源分配方式存在很多的问题,在未来的社会发展中应该从根本上转变资源分配的方式。我国转变社会发展的资源

分配方式应该从多个方面展开。首先,在社会发展的公共资源分配方面应该进一步加强公平性。目前我国政府已经开始纠正过去严重不公平的公共资源分配方式,提出了“基本公共服务均等化”的原则。但是,一方面是还缺乏切实落实这一原则的制度和政策安排,另一方面只在“基本公共服务”层面上提均等化的原则本身也还存在不足。从理论上讲,由公共资金支持的公共服务全部都应该在全民中均等地分配,而不只是“基本”公共服务才应该均等分配。从实践上看,只对“基本公共服务”实行均等分配,客观上可能进一步加剧公共服务总体上不均等的分配结构。因此,我们应该改变这一提法,明确提出“公共服务均等化”的原则,进一步提升社会发展资源分配的公平性。其次,在社会发展的资源分配中应该更加重视宏观的效率和总体的收效,而不只是微观的效率和局部的收效。从这个角度看,社会发展不适宜过多采用“举国体制”去获得少数“世界一流”,而应该更多地强调全面提升社会管理和社会服务能力,使全体民众都能平等受益,并且能够使全体劳动者的人力资本都得到提升。再有,在社会发展资源分配中要注意防止过多地受到利益集团的影响,一是要注意防止社会弱势群体对公共资源不公平地过多占有,另一方面应尽量避免将公共资源作为安抚性的手段去解决某些影响眼前社会稳定的问题。此外,社会发展的资源分配应该更多地倾向于人的需要,尤其是要按照“社会投资型国家”的目标,从人力资本的角度发展社会政策,推动社会发展,大力发展积极性福利(岳经纶,2007)。

最后,社会发展的资源分配过程应该更加科学化和民主化,改变完全由政府部门分配资源的方式,让公共资源的分配更多地受到民众和社会组织的监督,以便使其更多地反映民众的利益,减少利益集团和部门利益的影响,同时也减少领导人主观意志的影响,尤其是防止行政机构和官员为追求短期效果和表面效果而进行的公共资源分配。

五、转变社会发展的运行机制

所谓社会发展的运行机制,是指在社会发展实施阶段各个方面和各个环节中具体运行的方式,包括在社会管理、社会服务等方面具体的运行方式、管理方式,以及社会发展项目的评估机制等。战后西方“福利国家”体制下的社会发展机制主要是采用由专门的社会服务机构按照纯福利的方式去实施,并且

由政府去加以评估的机制。在我国过去计划经济时代,社会发展行动基本上是由政府制定计划,由国办事业单位、国有企业或集体经济组织具体负责实施,并且基本上是以纯福利的方式去实施。这种传统的社会发展运行机制最大的好处在于福利效果比较高,但其弊端在于对福利资源依赖较多,容易导致服务质量和效率比较低。改革开放以后,我国曾一度在社会发展项目中引入市场机制,试图通过引入市场机制去提高服务质量和运行效率。但是,如何将市场机制与公共目标协调起来,仍然是一个没有很好解决的问题,导致市场机制常常冲击着公共目标。在未来的社会发展行动中,我们必须转变社会发展的运行机制,以保证社会发展既能保持公共目标,又能保证服务质量和效率。根据我国的情况,在现阶段转变社会发展运行机制有以下一些具体的要求。

其一,转变社会发展实施的理念,重视公共行动的公共目标与效率的结合。社会发展的行动应该指向公共目标,这是毫无疑问的,但社会发展行动也应该高效率运行。这一点在理论上过去长期不被重视,并且在实践上长期难以实行。导致这一问题的原因一是从实践上看要提高公共行动效率客观上难度更大,二是单个的公共行动项目效率低下往往并不会直接带来严重的问题,甚至可能不为人们所察觉,因此主体行动者缺乏提高公共行动效率的压力和动机。但是,从长期的角度看,公共行动缺乏效率的问题将导致公共资源的严重浪费。尤其是在社会发展的公共投入增大的情况下,公共行动总体效率的缺乏将会严重影响公共行动的公信力和社会支持,并可能导致在公共行动方面复杂的政治冲突,从而严重影响社会发展。上世纪后半期西方“福利国家危机”和当前西方一些国家严重的社会冲突都在不同程度上与其社会发展方面公共行动的低效率有关。为此,在我国转变社会发展方式的过程中,应该转变对社会发展运行的理念,在进一步加强社会发展项目公平性的同时,也应该进一步强调社会发展项目的运行效率,真正实现社会发展项目公平与效率的结合。

其二,转变社会发展的运行机制,合理运用市场机制。市场机制能否运用到公共行动中,能否对社会发展起到推动作用?这一问题过去在理论上长期存在争论,在实践上也存在左右摇摆。而在目前转变社会发展方式的过程中,应该摒弃过去左右两个极端方面的不适当做法,充分重视市场机制对社会发展的重要意义,建立合理运用市场机制的社会发展运

行方式。在各类社会服务的提供中合理引入市场机制,能够提高社会福利机构的运行效率和服务质量,约束不合理的和过度的服务需求,并且使居民在获得服务方面享有更多的自由选择。但是,在社会发展项目中引入市场机制要注意几个方面的问题。一是在社会发展项目中,市场机制只是手段,而不能影响社会发展项目的公共目标。二是从总体上看,社会发展项目仍应该坚持福利机制为主。社会发展项目中的市场机制应该是适度的,有限的和补充性的。三是应该根据具体项目的特点和要求而适当地引入市场机制,主要运用于服务提供者方面,在服务提供者之间形成市场竞争关系,以促进服务提供者提高服务供应和改善服务质量。在对服务使用者方面,市场机制的主要作用应该是提高其自由选择并抑制不合理的需求,但不应该造成各类社会服务项目对低收入群体的可及性降低。

其三,转变社会发展项目的评估机制,加强民众选择在社会发展项目评估中的作用。社会发展项目的评估是优化项目选择、提高社会发展项目质量、效率和收效的重要保障。社会发展项目不同于经济发展项目,其产出的收效难以用简单的指标去测量。因此就要求对社会发展项目的产出有复杂的评估过程。我国过去对社会发展项目的评估重视不够,尤其是对社会发展项目的实际产出缺乏科学的评估手段。在评估过程中较多地采用项目设计或实施机构

自我评估,并且领导的态度和评价对项目评估的影响很大。近年来,社会发展项目的评估逐渐引入了专家评估的方法,科学性有所提高。但是,社会发展项目的民众选择在项目评估中的作用还很不够。很多社会发展项目在其设计和实施过程中,民众都处于被动接受的状态,在项目评估中民众的意见也得不到充分的反映。在未来的社会发展过程中,这种情况应该加以转变。应该更加重视通过项目评估等方式调动民众对社会发展的积极参与,从而一方面为社会发展行动调动更多的资源,另一方面也是社会发展项目更好地保持社会公益性,在提高民众福祉方面获得更加实际的收效。

参考文献

- [1] 洪大用:《机遇与风险:当前中国的社会政策议程》,《合肥》《学术界》总第105期,2004年第2期。
- [2] 潘屹:《当代中国社会福利改革的指导思想与实践》,《北京》《学习与实践》2007年第2期。
- [3] 徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,《北京》《中国社会科学》2005年第3期。
- [4] 杨团:《中国社会政策演进、焦点与建构》,《北京》《学习与实践》2006年第11期。
- [5] 岳经纶:《和谐社会与政府职能转变:社会政策的视角》,《武汉大学学报》第60卷,2007年第3期。

〔责任编辑:方心清〕

On the Transformation of the Mode of Social Development in Present China

Guan Xinping

Abstract: With economic development China has attached more and more importance to and provided a larger and larger injection into social development in the last 10 years. However, social development demands not only an adequate injection but also a developmental mode fit in with the conditions of the country. The previous slow social development in China results from the defects in mode of social development as well as the inadequate injection into it. Accordingly, China needs to transform the mode of social development on the premise of increasing injection into the coming social development. The transformation of the mode of social development requires that decision-makers, researchers, as well as the whole society, take action in ideology, institution construction and mechanism innovation. To this end, the essay discusses the definition and the significance of China's transformation of the mode of social development, puts forward general requirements and offers suggestions on the conception, the system, the resource allocation and the operational mechanism of social development on the basis of analysing the problems and defects in China's traditional social development.

Keywords: social development; the transformation of the mode of social development; system; mechanism