

论当前我国社会建设的重点、难点及其模式选择

宋 新 海

摘 要 中国特色社会主义建设目标从经济、政治、文化“三位一体”扩展为包括社会建设在内的“四位一体”之后,我国社会建设的重点出现新的变化,难点也日渐显现,因此应当依此选择适合国情的社会建设模式。

关键词 中国特色社会主义 目标定位 社会建设 模式选择

作者宋新海,中共山西省委党校科社部副主任、副教授 (太原 030006)。

改革开放以来,我们对社会主义现代化建设规律的认识不断得到深化,形成了一套完整的中国特色社会主义理论体系,有关中国特色社会主义现代化建设的目标定位也不断得到完善,从“四个现代化”,到“两个文明一起抓”;从“三个文明协调发展”,再到经济、政治、文化和社会建设“四位一体”,变得越来越全面、越来越明晰。本文的主旨即在于探讨中国特色社会主义现代化建设目标从“三位一体”扩展为“四位一体”之后,我国社会建设的重点、难点及其模式选择问题。

一、当前我国社会建设的几个重点

从总体上看,当前我国的社会建设无疑是以改善民生为重点,但如果再进一步追问,究竟怎样才算是改善民生,难道我国过去三十多年的改革开放和社会主义现代化建设不是为了改善民生吗?这在逻辑上恐怕说不过去。那么,现在我们特别提出要以改善民生为重点,不断加强社会建设,其工作思路和侧重点究竟有哪些新变化,这是需要我们首先搞清楚的问题。

第一,从偏重以物为本转变为以人为本。改革开放一开始,我们的指导思想首先实现了拨乱反正,由过去的“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”,强调“发展是硬道理”,以后又讲“发展是党执政兴国的第一要务”等。实践证明正是通过这样的调整才使中国历史前进的方向拨开迷雾,走向正道,使经济建设取得举世瞩目的成就。

但是,在这一过程中也还存在着一些问题和不足,其中最主要的是一些地方、一些干部,为了突出自己的政绩,把“以经济建设为中心”片面地理解为以GDP为中心,不惜以牺牲环境和资源为代价来推动经济增长,见物不见人,没有切实很好地做到发展为了人民,发展成果由人民共享。针对这种情况我们党提出坚持以人为本的科学发展观,这是一个非常重大的战略决策。贯彻落实科

学发展观就需要进一步解放思想,进一步转变发展观念,从原来的以GDP为中心,偏重经济发展的观念,转变为以经济建设为中心前提下的全面发展观念;从原来的偏重以物为本的观念,转变为以人为本的观念,下工夫解决关系人民群众切身利益的突出问题,真正做到发展为了人民,发展成果由人民共享。

第二,从突出效率第一到更加注重公平。改革开放一开始我们采取的政策是鼓励一部分人和一部分地区先富裕起来,然后带动更多的人和地区逐步实现共同富裕。邓小平说“这是一个大政策,一个能够影响和带动整个国民经济的政策”^①,他还说“我的一贯主张是:让一部分人、一部分地区先富起来,大原则是共同富裕,一部分地区发展快一点,带动大部分地区,这是加速发展、达到共同富裕的捷径。”^②不过,在实际落实的过程中,我们在很长一段时期都是把效率放在了第一位,而把公平放在了第二位,所谓“效率优先、兼顾公平”。

应该说按照效率优先、兼顾公平的原则进行社会主义现代化建设,确实使一部分人和一部分地区先富裕起来了,但是,与此同时关于如何实现共同富裕的问题,也变得越来越突出了。中国的经济在快速增长,而中国的贫富差距也在不断扩大,衡量社会公平的基尼指数已经超过了0.45以上,并在不断上升,大大超过了国际公认的0.40警戒线。面对这种情况,在效率与公平的关系问题上,如果公平还只是兼顾而已,社会不稳定因素就会与日俱增,甚至发生社会动乱也并非不可能。有鉴于此,就必须更加注重社会公平。为此党的十七大明确提出,“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”。同时还强调,要“提高劳动报酬在初次分配中的比重”。

第三,从注重国家总体实力到更加注重公民个体生活质量。改革开放以来,我们国家的整体

实力得到很大提高,国际地位明显提升。但需要指出的是,从人均水平来看,我国作为一个发展中国家与发达国家相比还有很大差距,世界排名尚在百名之后。

尤为突出的是,我国现在的国民财富分配存在着一种较为严重的“国富民穷”现象,即与其他国家相比,中国在经济领域存在着“一高一低”现象。一高是税负高、一低是工资占GDP低,即,国家的财政收入大幅增长了,老百姓自己的收入却依然拮据。据原劳动和社会保障部的资料显示(新华社2006年6月17日公布),我国的劳动工资只占GDP的12%左右,远远低于西方发达国家50%—60%的分配比例。又据美国著名财经杂志《福布斯》推出的2009年全球税负痛苦指数排行榜,中国大陆排名全球第二。

为此,党的十七大根据变化了的新情况,审时度势,提出“在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上,实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番”。同时,党的十七大报告还提出要努力使全体人民“劳有所得”“深化收入分配制度改革,增加城乡居民收入”。

二、当前我国社会建设的主要难点

社会建设,最终要落实到民生的改善上,而有关民生的问题,主要就是人们的生活方式和生活水平以及与此相关的社会管理体制问题。那么,围绕这些内容,当前我国进行社会建设的难点主要有哪些呢?

第一,“社会人”现象与“单位人”管理体制发生严重冲突。随着改革开放的推进,我国的社会主义市场经济体制已经初步建立起来,社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破,许多人的社会角色已由“单位人”转变为“社会人”。但是由于我们实行的社会管理体制基本上还是一种在计划经济条件下形成的“单位人”管理体制,这样在流动人口比较集中的城市社区往往就出现了管理的“空档”和“盲点”。

客观地说,在计划经济体制下,以单一化、行政化为主要特征的社会管理体制,曾是我国多年来行之有效的管理方式,发挥过重要的作用。但现在的问题是,随着改革开放的推进,大量“社会人”出现了,在社会治安和社会保障方面都遇到了许多前所未有的问题,使原有的那样一种适合于“单位人”的管理体制越来越变得不相适应。那么,如何转变工作思路加强对“社会人”的服务和管理呢?这是我们在进行社会建设过程中所必须面对的一个重要课题。

第二,从外围开始的改革越来越深入到利益核心层,难度也越来越大。我国的改革过程基本上是一种增量与存量相结合的渐进式改革,其基本路径是由农村到城市,由企业到事业到机关,由农民到工人到知识分子再到公务员,先易后难,逐

步深入到利益核心层。但是,也正是由于这样的改革未能做到整体同步推进,也就造成了改革过程中利益调整的不均衡。这一点在社会保障改革方面,表现得尤为突出。如关于养老金的改革,由于农民原本就没有实行过退休养老制度,所以,改革是先从企业开始的。在进行改革之前,企业、事业和机关原本实行大致相同的离退休制度,干部的任免、调动在这三者之间也基本存在着相互对等的关系。但是,改革之后企业率先实行了个人帐户与社会统筹帐户相结合的养老保险制度。按照这一制度,同等情况下在企业退休的人员与在事业和机关单位退休的人员相比,所领到的退休金会有很大的差距,目前这一问题已引起在企业的退休人员的强烈不满。现在事业单位的工资及养老保险制度改革也遇到了同样的问题。改革拉大了人与人之间的收入差距,改革也使政策制定者自身的利益凸显出来。

第三,资金投入不足成为制约社会建设的一个极为重要的因素。加强以改善民生为重点的社会建设,不仅需要深化改革,转变工作思路,进一步调整和完善社会管理体制,而且,还必须要有相应的资金投入。

应该说,我国作为一个发展中国家,在社会建设资金投入的绝对值上,肯定不如发达国家充足,但从相对值上看彼此按理不应该有太大的差异,并且我国作为一个社会主义国家在社会建设方面理应比资本主义国家做得更好。可是,实际情况是,我国投入社会建设的资金不仅从绝对值上看无法与一些发达国家相比,而且在相对值上也存在着很大差距。一方面我国现在每年用于社会保障、义务教育、公共卫生等基本民生方面的公共投入在GDP当中所占的比例过低;另一方面,用于行政性、豪华性公共建设的投资占GDP的比例却又非常大,二者对比异常鲜明。

第四,政府统筹层次过低,难以获得规模效益及节约管理费用。在计划经济体制下,政企不分,政事不分,凡是有关社会建设的问题,一般也都由机关、企业、事业等各单位去包办解决,诸如子女上学、退休养老、劳保医疗、住房建设、吃喝拉杂等,每一个单位都是一个小社会。但问题是现在即使搞市场经济,也还有一个政府管理的问题,我们绝不能简单地把社会建设的任务推给社会和市场,撒手不管,任其自生自灭。

社会建设的一个内在的基本要求是社会公平,而要做到社会公平,全社会就要制定有统一的标准,覆盖于全国各地。但目前我们恰恰是在这些方面,未能统一起来。比如,全国贫困人口的最低生活保障标准,不仅是城乡不统一,甚至还有大量农村未被覆盖,而且即使是城市,全国各地也是参差不齐,没有统一的标准。再比如,社会保险统筹帐户其统筹层次有县一级、市一级,最高也只是到了省一级。低层次的统筹人为地提高了劳动力

流动的门槛,阻碍了劳动力转移,这一点尤其是在返乡或回城的农民工有关社会保险关系的转接过程中,表现非常突出。

三、当前我国社会建设的模式选择

总体来看,我国是一个发展中国家,在社会建设方面还很薄弱。为了进一步加强社会建设,解决社会建设中存在的各种问题,一方面我们要立足国情,着眼于自身的特点和情况,另一方面,我们也要借鉴发达国家的先进经验和做法,博采众长,建立一种具有中国特色的社会建设模式。

第一,进行长远规划,整合社会资源,防止出现社会建设的碎片化、分散化。中国目前所进行的社会建设,有一个很大的特点,那就是不是完全从零开始,而是从原有的一种社会建设模式,转变为另一种社会建设模式。比如,按照原有的模式,过去凡是在企事业单位和政府机关工作的正式工作人员,其养老、医疗、住房等问题都通过其所在单位由国家包办解决,这种模式当初主要是在城市实行并没有覆盖农村。当前我国的社会建设事实上已被切割为不同的几部分,一部分是农村人口,另一部分是城市人口,而城市人口中企业单位已基本实行新的模式,事业单位和党政机关单位则在养老方面还保持着原有那种模式,在医疗和住房等方面也进行了一定的改革。企业与机关事业单位目前形成了严重的“退休双轨制”。社会建设存在着严重的不均衡、不统一问题,带有严重的碎片化、分散化倾向。

社会建设的这种不均衡、不统一,客观上违背了社会建设最基本的公平性要求,也违背了社会建设的一般规律。在西方发达国家,无论各自所采取的社会建设模式有什么不同,但一般都是由不统一逐步走向统一,由不均衡逐步走向均衡。如,德国是较早建立社会保障制度的国家,十九世纪末“铁血宰相”俾斯麦先是为了对工人运动实行怀柔政策,以企业工人为对象初步建立了相应的社会保障制度,其后随着时间的推移逐步扩大为全体国民。再比如,日本的年金制度一开始主要起源于军公教人员的恩给制度,后来演变成针对政府公职人员的共济年金和针对企业人员的厚生年金,再后来又建立了覆盖全体国民的国民年金。当前,我国进行社会建设一定要有长远规划,一定要按照统一性和普惠性的原则,整合社会资源,努力实现社会建设的公平性。

第二,加快社会建设的立法进程,努力实现社会建设的规范化、制度化。在我国,社会建设与社会主义现代化建设的其它内容一样,都必须走规范化、法制化的路子,这是由建设社会主义法治国家的需要决定的。但我国进行社会建设,现在还没有一个完整的法律框架可以去遵照执行,只是有一些比较零散的甚至互不连贯的政策规定。

从国外的经验来看,社会建设都是通过制定

法律制度来提供必要的保证的。比如,美国的社会保障计划先是由罗斯福政府在1934年提出,1935年确立了《社会保障法案》,其后开始发放社会保障号,到1937年该计划得以正式运行。我国目前急需加快社会建设的立法进程,实现社会建设的规范化、制度化。2009年以来我们正在酝酿出台一部《社会保险法》相信这部法律的正式出台必将会有力地推动中国的社会建设向前发展。

第三,切实加大社会建设的资金投入,对改革成本进行必要的合理分解。我国的社会建设,无论是城市原有模式的转型,还是面向农村的进一步扩展,最终都需要加大资金投入来保证。在深化社会管理体制的改革中,也必然会付出一定的改革成本。

以城市为例,1993年起开始着手建立养老金统筹制度,为了能够实现新老模式的正常对接,规定在1993年以前企业职工工龄全都“视同缴费年限”。也就是说,一开始养老金帐户本来都是空的,但几千万国企老职工却全都有了20多年甚至30多年的“视同缴费年限”。在这里,显而易见的问题是所谓“视同缴费年限”必须要有配套资金,这其实也就是由原来的模式转变为一种新模式所必须付出的改革成本。现在看来,国家并没有给以必要的支付,却通过一纸文件把负担几乎完全转嫁给在职的现有职工身上了。目前在职职工的养老金缴费比例是,根据个人上年月平均工资,个人缴纳8%,单位缴纳22%,合起来达30%。这是一个很高的比例,比发达国家要高出很多。如,2006年德国的养老保险费率是19.5%,其中雇主与雇员各为9.75%。现在的问题是尽管中国的养老金缴费比例比发达国家要高出很多,但却还是入不敷出。

很显然,这里就有一个如何对改革成本进行合理分解的问题。按理说过去在计划经济年代,由于国家实行的是低工资、高积累的政策,国企老职工为国家做出了很大贡献,因此,国家理应对这部分人在养老金问题上予以补偿,而不是以过去的工龄“视同缴费年限”这样一句话,简单地一带而过。对于农民的养老金同样也应由国家予以补偿,在过去的相当长一个时期农民为国家的工业化提供了一定的原始积累,现在我国的工业化已经由初期进入中期,随着工业化进程的不断加快,向农业和农民提供必要的返哺是非常合乎情理的。

注释:

①《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第152页。

②《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第166页。