

“统筹”——科学解决民生问题的门径

□ 潘允康

摘 要:改善民生,解决民生问题是全党和全国人民关心的热点问题。中国民生问题具有复合性,它表现为中国人生存需求的多样性和多层面,不同的阶层和群体有不同的民生要求,以及民生问题中存在着结构性矛盾等。中国民生问题是在特殊的国情和社会变迁背景下发生的,只有用统筹的方法才能真正解决中国的民生问题。统筹是科学解决民生问题的门径。

关键词:民生复合;结构性;矛盾统筹

中图分类号:C913

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2011)07-0158-05

胡锦涛总书记在党的十七大报告中说:“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。”^[1]今天,改善民生,解决民生问题是全党和全国人民关心的热点问题。

从实际出发,中国的民生问题已经得到很大改善。中国改革开放以来的32年既是经济蓬勃发展的32年,又是民生显著改善的32年。改革伊始,我国有近1/4的人口属于绝对贫困人口,而到了2007年底,全国绝对贫困人口占比不足2%。城乡居民储蓄在32年间增长了700多倍。世界银行的数据则显示,在过去20年里,全球脱贫事业的成就有六成以上来自中国政府和人民的努力。根据国家统计局“全面建设小康社会统计监测课题组”的监测,2008年我国全面建设小康社会的实现程度已经达到了74.6%。而根据中国社会科学院发布的2010年《社会蓝皮书》,2009年我国城乡居民的恩格尔系数分别降低到37%

和43%左右,如果按照联合国粮农组织的标准,中国社会总体上已经达到从小康到宽裕的生活水平。可以说,改革开放以来,伴随着民生的显著改善,中国人的生活水平、生活方式和精神面貌都发生了广泛而深刻的变革。

然而,与32年间在经济领域内取得的巨大成就相比,我国社会事业发展相对滞后,仍然是“短板”,我们民生改善的程度和水平还远远不够。中国还有贫困人口存在,而且出现了贫富差别问题。按照国家统计局的数据,我国基尼系数从改革开放初的0.28上升到2009年的0.47,已经超过了国际上0.40的警戒线;就业方面则集中表现为经济增长的高速度与就业水平的不配套,在不断解决下岗失业人员就业问题的同时,新的下岗失业人员还在不断出现;教育方面,教育资源和机会在区域和社会群体之间的不平衡配置导致了落后地区群众和社会弱势群体接受优质教育资源的机会减少,今天人们不仅要“有学上”、“上得起学”,而且能“上好学”;在医疗改革中则围绕着“谁来给看病”和“谁来付医疗费”两

本文是国家社科基金重点课题《中国民生问题中的结构性矛盾与社会事业的发展》(项目批准号:10A2D021)的阶段性成果之一。

作者简介:潘允康,天津社科院社会学所所长,研究员。

个方面所出现的“看病难”“看病贵”问题;在社会保障方面,保障水平较低、覆盖面不广,使得普通劳动者的社会安全感较弱,而商品房价格居高不下,也使人们承受不了,怨声载道等。无论如何,中国的民生问题出现了十分复杂的状况,这和当代中国民生问题的复合性,中国民生问题中客观存在的结构性矛盾,以及中国民生问题发生的特殊国情和社会背景有关,只能用统筹的办法才能解决。“统筹”是科学解决民生问题的门径。

一、中国民生问题的复合性

当代中国民生问题的复合性表现在人的需求的多样性,民生问题中包含着的多个层面,以及不同的阶层和群体有不同的需求等方面。

(一)中国人生存需求的多样性

何为民生?在中国的语言文字中很早就出现过民生字眼,《左传·宣公十二年》中有“民生在勤,勤则不匮”的说法。在生产力十分低下的远古时代,民生常常被理解为人的生存,及其为了生存所必须有的物质条件。即便如此,它也不是单一的,而是复合的,要满足人吃喝住穿的多种需要。随着社会生产力的发展,人类的民生需求由简单到复杂,由低级向高级,越来越表现了它的复合性。今天,《辞海》对于“民生”的解释是“人民的生计”,这是一个带有人本思想和人文关怀的词语。在现代社会中,民生和民主、民权相互倚重,而民生之本,也由原来的生产、生活资料,上升为生活形态、文化模式、市民精神等既有物质需求也有精神特征的整体样态。从其原本的意义上说,民生问题主要是百姓的生活生存问题,就是有关国民的生计与生活问题,表现为具体的社会问题、经济问题。今天民生问题不能被简单地理解为吃喝住穿等物质需求,被简单地解释为生存、活着,而是包含有多种需求,包括物质、精神、文化、心理等多个方面,是复合性的。

(二)当今中国民生问题的多个层面

民生问题的复合性还表现在它包含了人的需求的多个层面。早在1943年美国著名犹太裔人本主义心理学家亚伯拉罕·马斯洛就提出了人的需求层次理论。马斯洛认为动机是由多种不同层次与性质的需求所组成的,而各种需求间有高低层次与顺序之分,每个层次的需求与满足的程度,将决定个体的人格发展境界。马斯洛需要层次理论包括五大类:第一、生理需要。第二、安全需要。第三、社交需要。第四、尊重需要。第五、自我实现需要。^[2]

最近有的中国学者从当今中国社会关注民生角度提出“民生问题呈现逐层递进关系可以分为关注生存、重视保障、促进发展三个结构层面。”^[3]生存以衣食住行为主要内容,如同马克思所说“人们为了能够‘创造历史’,必须能够生活。但是为了生活,首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。”^[4]从当代社会民生问题的角度说,要解决吃喝住穿问题就得有收入,就得有职业,劳动就业和收入分配等问题都属于这类的问题。保障是民生的又一个层次。人生活在社会中要有安全感,既是基于生理需要,也要面对社会现实。生活在一个竞争激烈的社会中,有没有社会保障,是生活质量与幸福指数的重要组成部分。和保障挂钩的现实民生问题首先是要建立以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系。当然人的安全,身心健康也需要保证和保障,与此相关的社会治安和医疗卫生事业也是民生需要的很重要的方面。在当代社会生活中,人不仅需要生存、保障,还需要发展,才能生活得更好,更有希望,有所谓人往高处走。这样人就需要不断地学习,接受教育,教育事业的发展又成为首当其冲的重大民生问题。概括地说当代中国民生问题是在不同意义和不同层面上的,是指广大人民群众的基本生存和生活状态,以及以此为基础的基本发展机会、基本发展能力和基本社会福利实现的状况。

(三)当今中国不同的阶层和群体有不同的民生需求

在当今中国除去要向全体人民提供基本生存、基本保障、基本发展机会和能力外,还有因为社会分化和社会分层出现的复杂情况,提出的复杂问题。改革开放伊始,为了鼓励和调动人们的积极性,我们取消了大锅饭,引进了竞争机制,允许一部分人通过劳动先富裕起来,先富带后富,最终达到共同富裕。但现实的情况是还有少数人处于贫困之中,绝大多数人的温饱问题已经解决,社会总体达到了小康水平,也有一些富人和极富之人。无论如何,社会已经出现了较大的贫富差别,出现了不同的阶层和利益集团。作为一个社会成员,处在不同的状况,处在不同的阶层和利益集团会有不同的需求,贫困者、温饱者、小康者和富人的民生要求会有很大差别。中央在解决民生问题中强调基本、保基本的策略,缩小贫富差别和贫富分化的策略是正确的,但在当前的特殊情况和形势下,作为一个代表

广大人民群众根本利益的政府,在帮贫、扶贫的同时,也不能不同时考虑到不同人、不同群体的不同要求,不能不考虑到人们在走向富裕之路上的不同阶段的不同要求。我们既要着力解决迄今仍然遗留的极少数贫穷问题,还要不断满足处在温饱层次,已经从温饱进入小康,以及从小康向更高水平的富裕社会前进的各种需要。问题的复杂性远远超过仅仅帮助脱贫,解决温饱问题的层次。总而言之,由于当今中国人的生存需求的多样性,当今中国民生问题包含着生存、保障和发展之多个层面,当今中国不同的阶层和群体有不同的需求,因此中国的民生问题是复合的。

二、中国民生问题的结构性矛盾

我国现阶段的民生问题都不是孤立的、单一的,而是彼此关联、错综复杂的,换句话说,它们是结构性的。从科学的意义上说,结构是指事物各个组成部分的搭配和排列。所谓民生问题的结构,是指不同民生问题之间的相互关联与排列,以及每一种民生问题中所包含的各种问题之间的关联与排列。所谓民生问题的结构性矛盾是指各种民生问题自身或相互关联中的矛盾。由于中国当代民生问题是多层面的,各种民生问题互相联系,互相交叉,互相影响,互相制约,十分复杂,呈现出结构性矛盾。

事实表明,中国的民生问题中存在着结构性矛盾,以劳动就业问题为例,该领域同时存在着招工难和就业难问题就是一例。一方面,一些企业在劳动力市场上很难招收到急需的具有一定知识、技能和专业特长的技工人员。另一方面,大量的求职者因为不具备相应的知识、技能和专业技术而找不到合适的工作。因此,出现了上述结构性矛盾。而这个劳动就业问题又显然和教育事业发展问题联系在一起,涉及到我们教育发展中的职业培训和职业教育等方面。有关媒体曾经议论过中国的低工资和低收入者的工资增长问题,分析认为对中国的一些低工资者不能用简单的涨工资方法来提高工资,原因是他们的素质低,技能差,不能承担技术含量高或较高的工作,只能做体力活,而提高他们收入的办法就是要对他们进行培训教育,提高他们的素质和技能,使他们能够承担技术含量相对较高的复杂工作。这就牵涉到教育和职业培训,而一旦劳动者脱离工作,参与培训,又有生活来源保证问题,必须有失业保障制度,才能使他们安心参与学习和培训,这又牵涉到社会保障。无论如何,民生问题的发生

和解决都是一个结构性的问题。

从实际出发,中国民生问题的结构性矛盾不仅发生在不同性质的民生问题之间,在同一类民生问题中也存在着结构性的矛盾。以收入分配问题为例:在收入分配问题中,一次分配、二次分配和三次分配之间的矛盾;居民收入与国家、企业收入之间的矛盾;“强资本”与“弱劳动”之间的矛盾;垄断行业与一般行业收入之间的矛盾;公开收入与“隐性收入”之间的矛盾;不同地区(城市与乡村、东部与西部、发达地区与欠发达地区)、不同阶层和群体收入差距矛盾;橄榄型的收入分配理想(中间阶层大)与哑铃状的收入分配现实间的矛盾等。比如现在我国居民收入在国民收入分配中的比例就偏低,而且近年来呈下降的趋势。由中共中央宣传部理论局编著的《七个怎么看》一书披露了相关的情况:数据显示,2007年居民收入占国民收入比重为57.5%,比1992年下降10.8个百分点,而政府收入和企业收入却呈快速上升趋势。另据统计,普通劳动者收入偏低,从1977年-2007年的10年间,劳动报酬占国民生产总值的比重从53.4%下降到39.74%。^[5]

除去收入分配问题外,其他民生问题中也存在结构性矛盾。

在劳动就业问题中,结构性的“三碰头”矛盾,即大学生求职、农民工进城找工作、下岗职工再就业之间的矛盾;社会安排和解决就业问题与劳动者自主创业之间的矛盾;不同社会群体中的就业特殊性的矛盾,如大学生中就业与择业时序之间的矛盾(是先就业后择业还是先择业后就业,以及在择业中求事业和求地域之间的矛盾);残疾人和特殊社会群体就业需求与社会需求之间的矛盾,以及就业模块的“僵硬化”、就业信息的不通畅和就业的结构性错位对接等问题。

教育中,普遍性的教育资源提供与优质教育资源不足,不能满足社会需求之间的矛盾;普通教育与职业教育;学校教育与社会教育;农村教育与城市教育;教育发展成才观之间的矛盾等等。

在医疗卫生中,诸如医疗资源分配的理想金字塔形与现实的倒金字塔形的矛盾;医疗资源配置不合理,基层医院医疗设施薄弱,医务人员不足,病患者从农村涌向城市,又都涌向高端大医院,造成“看病难”;政府与企业(组织)、个人投入结构比例不合理,个人负担过重的矛盾;政府投入不足与医院自劳自吃(以药补医),产生“看病贵”之间的矛盾等。几乎在所有的民生问题中我们都能观察到结构性

矛盾的客观存在。

三、中国民生问题发生的特殊国情和社会变迁背景

中国民生问题的结构性矛盾不仅来源于人的客观的结构性需求,而且和中国社会结构变迁有关。当代中国民生问题是在特殊的中国国情和社会变迁的背景下发生的。

改革开放以来,中国以超乎寻常的速度快速发展,经济总量已经居世界的前列,随着人民的生活在不同水平、不同层次上的提高,出现了民生问题上巨大而复杂的社会需求。然而中国的一些具体国情并没有改变,人口多、底子薄、人均自然资源相对贫乏、经济发展方式和水平相对落后。民生方面的社会需求和社会供给之间有尖锐的矛盾。简而言之,要解决13亿人的民生问题,是世界独一无二的,前所未有的,非轻而易举。

改革开放以来,中国社会转型,发生了全方位的变化,也产生了民生问题中的特殊情况和问题。比如改革开放前我们搞计划经济,那时的民生问题是完全靠政府来解决,就业由政府安排,住房由政府统建统分,稀少的生活资料也由政府以票证等方式平均分配。尽管人民的生活水平很低,但是一种完全依赖政府的模式。有所谓“大政府小社会”之说。改革开放之后,我们用市场经济逐步取代了计划经济,在民生问题上也改变了以往由政府“全包”的方法,将政府过去的部分职能转交给社会,比如就业改为自谋职业,由就业者和用人单位双向选择;在住房上,推行了商品房制,主要由住房者自购房屋等。有所谓“小政府大社会”之说。这样的政府角色变化带来了政府与民众在民生上供求关系的变化。改革开放初期,在民生上长期依赖政府的民众还很不适应这样的变化,经过了30年的时间,人们逐步适应起来。但是,这样的模式又面临着社会发展中的新问题,新需求。在当前中国的特殊国情下,也就是说实现总体小康以后,中国民生问题的核心内容有了很大变化,不再是温饱问题,而是公共产品和公共服务的问题(就业、教育、医疗、社保等),如果说此前温饱问题主要靠市场,那么公共产品和服务不能完全靠市场,要靠政府,要建设服务型政府,进而在此基础上寻求探索出一套适合中国经验现实的民生改善策略、运作机制和发展模式。换句话说,改革开放以来,在解决民生问题的部分职能上政府曾经由以往的“全包”到“脱出”,今天则

又面临新的介入问题。当然今天的介入不是要回到计划经济的模式上去,由政府再把民生问题“全包”起来,而是如何搞好二次分配,减小贫富差别,提供好公共产品和公共服务等。这是政府在解决民生问题职能变化中的“否定之否定”,是向新的高层次上回归。

当然,改革开放以来中国还遇到了以往社会遗留下来的体制问题、机制问题,也为解决今天的民生问题增加了困难。比如城乡二元体制就是最为典型的问题之一。一方面我们实行改革,建立开放的经济和开放的社会,必须打破包括城乡界限在内的所有界限,产生高度的社会流动。当中心城市需要大量的劳动力时,农民工涌进了城市。实现农民工市民化,城乡一体化,乡村城市化是阻挡不了的大趋势,而固有的城乡二元体制将城市和农村划分成两类,致使市民和农民有不同待遇,成为两种人,因此出现了一系列与改革开放不相适宜的矛盾和状况。以农民工为例,他们进城后即面临着由于没有户口(没有身份),正规就业难,常常被拖欠和克扣工资,以及孩子上学、看病就医,没有社会保障待遇等一系列民生问题。要解决这样的问题,不解决城乡二元体制问题怎么行?

四、用统筹的方法解决中国的民生问题

要从根本上彻底解决中国的民生问题,必须树立科学发展观,用科学的方法去解决。《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》在谈到坚持科学发展观构建和谐社会时特别提到“统筹”,即“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,统筹国内发展与对外开放。”^[6]“统筹”理念是科学发展观的一个组成部分。统筹即统一筹划,在科学发展观中它不仅是一种方法论,也是认识论。在统筹理念中理论与实践、主观与客观、局部与整体、微观与宏观、历史、现实与未来是辨证的统一。

“统筹”理念的哲学基础是唯物辩证法:“当我们深思熟虑地考察自然界或人类历史或我们自己的精神活动的时候,首先呈现在我们面前的,是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面。”^[7]中国当代民生问题正是由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面,因此要用“统筹”的方法解决。“统筹”是现代科学方法论中的系统论。系统一词,来源于古希腊语,是由部分构成整体的意思。由贝塔朗菲提出的系统论的核心思想是系

统的整体观念。贝塔朗菲强调,任何系统都是一个有机的整体,它不是各个部分的机械组合或简单相加,系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质。他用亚里斯多德的“整体大于部分之和”的名言来说明系统的整体性,反对那种认为要素性能好,整体性能一定好,以局部说明整体的机械论的观点。同时认为,系统中各要素不是孤立地存在着,每个要素在系统中都处于一定的位置上,起着特定的作用。要素之间相互关联,构成了一个不可分割的整体。要素是整体中的要素,如果将要素从系统整体中割离出来,它将失去要素的作用。正象人手在人体中它是劳动的器官,一旦将手从人体中砍下来,那时它将不再是劳动的器官了一样。系统论的基本思想方法,就是把所研究和处理的对象,当作一个系统,分析系统的结构和功能,研究系统、要素、环境三者的相互关系和变动的规律性,并优化系统观点看问题,世界上任何事物都可以看成是一个系统,系统是普遍存在的。大至渺茫的宇宙,小至微观的原子,一粒种子、一群蜜蜂、一台机器、一个工厂、一个学会团体、……都是系统,整个世界就是系统的集合。今天我们研究和解决民生问题也要把民生问题的存在看做是一个系统,用系统的方,即统筹的方法来解决。^[8]

如前所述,中国民生问题是复合性的,必须兼顾人的生存需求的多样性,必须兼顾人需要的生存、保障和发展多个层面,必须兼顾不同的阶层和群体有不同的需求的现实,着眼于现实和未来在贯彻中央的强基本、保基本的策略的同时,统筹兼顾民生问题的各个方面。

由于中国民生问题中客观存在的结构性矛盾,在分析和解决民生问题时,必须深入分析民生问题发生和存在的内在联系,解剖民生问题的复杂性,用结构性的方法(也即统筹的方法)解决民生问题。比如我们必须统筹收入分配中的一次分配、二次分配和三次分配,才能真正建立起合理的收入分配秩序;我们必须统筹居民收入与国家、企业收入的关系,才能解决劳动者的收入分配问题;我们必须统筹以大学生为主体的青年人求职、农民工进城找工作、下岗职工再就业等三个方面的就业问题,才能真正缓解劳动就业中的矛盾;我们必须统筹普通教育与职业教育的布局,才能解决学校人才的培养和社会人才需求的对口和衔接;我们必须统筹医疗资源配置,才能使中小医院(特别是社区医院)得到真

正的发展,真正缓解目前的“看病难”问题。以上是仅就一类民生问题而言的,如前所述,许多民生问题都是相互联系交叉的,我们必须统筹几个领域中的问题,才能找到解决民生问题的出路。比如,我们必须统筹收入分配、教育、社会保障和劳动就业等领域,才能解决部分劳动者收入过低的问题,才能化解社会上招工难和就业难同时存在的矛盾,实现人才需求和人才供应相吻合。从宏观社会的角度看,要解决民生问题,统筹就显得更为重要,政府职能的转变和社会发展之间的关系必须统筹,化解体制中的矛盾,彻底改变城乡二元体制更需要统筹。

用统筹的方法解决中国的民生问题提示我们,不能“头疼医头,脚疼医脚”,应该同时有具体的对策、政策和政策体系等几个方面。它们既包括解决问题的具体方法、政策、法规,还应当包括中观、宏观、跨领域、跨地域、跨行业、跨群体的综合的政策体系和战略思维。无论如何,用统筹的方法,建立起系统政策体系来解决民生问题,才是科学的、有效的。中国自古以来就将“民生”与“国计”相提并论,有“国计民生”之说。《尚书》中有“民惟邦本,本固邦宁”;《管子》中有“以人为本,本治则国固,本乱则国危。”今天,坚定不移地贯彻科学发展观,用“统筹”的方法解决民生问题,满足民生需求,我们的改革开放大业就一定能够得到广大人民群众的大力支持,实现中华民族伟大复兴的理想就一定能够实现。

注释:

[1]《胡锦涛同志十七大报告摘登》,《今晚报》2007年10月16日

[2](美)马斯洛著,许金声等译:《人类动机的理论》,中国人民大学出版社2007年版。

[3]柳礼泉等:《我国民生问题的结构层面与关涉内容析论》,《岭南学刊》2010年1期。

[4]《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1995年版。

[5]《七个怎么看》,中共中央宣传部理论局学习出版社人民出版社2010年版,第77-78页。

[6]《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》,人民出版社2006年版,第10页。

[7]《马克思恩格斯选集》第3卷,1972年版,第60页。

[8]参见苗东升:《系统科学大学讲稿》,中国人民大学出版社2007年11月第1版。

(作者单位:天津社科院,天津 300191)

(责任编辑:孙 菲)