

加强城市社会建设和社会管理刻不容缓

——访著名社会学家陆学艺教授

本刊记者 张林江

【中图分类号】 G913.17

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-9314 (2011) 06-0004-04

记者：陆先生，目前我国正处于社会结构的重大变革时期，您近年来十分关注社会结构的研究，请介绍一下您的研究脉络和研究发现好吗？

陆学艺：我们的研究是从社会阶层结构研究开始的。这个研究从1999年初开始，共做了3年，参与调研的工作人员有几百人，我们完成了8个县市、2个大型国企、1个乡村社区和1个大学社区的抽样问卷调查、入户访谈，收集了1万多份问卷和近千份访谈记录资料，最后形成了《当代中国社会阶层研究报告》。

在这个报告里，我们提出了以职业分类为基础，以三类资源（组织资源、经济资源、文化资源）占有状况为标准的社会阶层划分方法。根据分析，我们将当今中国的社会群体划分为10个社会阶层，分别是国家与社会管理者、经理人员、私营企业主、专业技术人员、办事人员、个体工商户、商业服务业员工、产业工人、农业劳动者、城乡无业失业半失业者。这10个阶层分成上层、中上层、中层、中下层和底层五种社会经济地位。由于这种社会阶层划分方法建立在大量调研数据的基础上，与多数群众的基本看法一致，因此有一定的说服力，也在学界引起相当反响。

我们的第2个研究成果是《当代中国社会流动》。我们在大量调查的基础上，梳理了我国1949年后的5次大的社会流动，分析了10大社会阶层的来源和流向，以及未来演化趋势，并提出了改革和调整中国社会流动机制的政策建议。这个研究历时两年半。

从2006年起，我们开始关心更为复杂的当代中国

社会结构研究。该课题研究和写作花费4年多，直到2010年才出版《当代中国社会结构》一书。

记者：这本书研究分析了社会结构的10个方面，可以说是对当代中国的全景式框架描述和脉络扫描。

陆学艺：对。社会结构是社会学研究的核心问题，既是社会静态分析的终点，又是动态分析的起点。19世纪著名的法国社会学家迪尔凯姆曾说“对社会结构的分析是理解一切社会现象的出发点。”

根据我们的研究，我国社会结构调整大大滞后于经济结构变化，目前，中国经济结构已经达到工业化中期阶段，而社会结构还处于工业化初期阶段。这是引发诸多社会问题和矛盾的重要根源。

记者：你们的研究分析了我国城乡结构的现状和城市化未来趋势，并认为这是中国发展的“几千年未有之变局”。

陆学艺：改革开放以来，我国的经济建设持续、稳定、快速发展，经济总量跃居世界第二。在三次产业中，二产占46.8%。中国已是制造业大国、世界工厂，经济已进入工业化社会的中期阶段，可以说已经实现了工业化。

随着工业化的发展，中国的城市化发展也很快。1979年中国的城镇人口只有1.72亿人，城市化率为17.9%。2000年，城镇人口为4.59亿人，城市化率为36.2%。进入新世纪后，中国的城市化发展大大加快。根据第六次全国人口普查数据，2010年我国城镇人口达到66557万人，10年间城镇人口每年递增2065万，

城市化率每年递增 1.35 个百分点，2010 年城市化率达到 49.7%。

可以肯定地说，2011 年我国的城市化率一定会超过 50%，到达了城镇人口超过农村人口的转折点，从此，中国由农村社会转变为城镇社会，真正实现了“几千年未有的大变局”。实现了中国社会结构的大变迁。

记者：那么，如何判断我国未来城市化的发展趋势？

陆学艺：从世界发达国家的经验看，越过 50% 的转折点后，城市化还将高速发展。1945 年二战结束时，欧洲的城市化率就是 50%，50 年后，城市化率达到 90% 以上。如果没有战争、特大天灾侵扰，中国经济持续发展，2040 年中国的城市化率将达到 70% 以上。中国将真正成为工业化、城市化的现代社会。如何实现好城市化，是中国今后几十年的大事，也是世界的大事。

记者：难怪美国著名经济学家斯蒂格利茨在新世纪之初曾经说过，21 世纪人类最大的两件事情，一个是高科技带来的产业革命，另一个就是中国的城市化。但是，从人们的日常感受看，城市化是一把双刃剑，既带来经济的繁荣，但也会带来大量社会问题。

陆学艺：因为各种原因，中国的城市化发展道路很曲折。在 1958—1961 年“三年经济困难”之后，政府就把城门关了，严格限制农民转为城市居民。直到 1998 年，才提出“小城镇大战略”设想，让农民进到小城镇和中小城市，但城门一开，大量人口涌向大城市。正如前述，十多年功夫，每年增加 2000 多万人。现在中国的城镇常住人口超过 6.7 亿，比欧盟 27 国的总人口还多，是美国总人口两倍多。

2 亿多农村人口在很短的时间内涌到城里来，一方面为国家创造了巨量的财富，大大推进了二、三产业大发展，这是中国经济突飞猛进的主要原因之一；另一方面，城市病、特大城市病也集中爆发了，这给城市社会管理提出了很大的挑战。大家都能看到，这些年社会矛盾、社会冲突、社会问题突出了，看病难、上学难、住房难呼声高涨，交通堵塞、资源紧张、环境污染，城乡差别、行业差别扩大，贫富两极分化，诈骗盗窃增加、社会治安恶化，行贿受贿、贪污腐败、大案要案、刑事犯罪案件大量增加，上访上告、群体事件频发，劳资关系、干群关系、党群关系相当紧张。

记者：因为城市化快速发展带来了大量社会问题，所以有一些人提出城市化步伐应该放缓，还有人提出要分析是否继续搞城市化，甚至有人提出“逆城市化”思路，要清退一部分进城农民回到农村去。

陆学艺：面对经济报喜、社会报忧、城市病集中爆发的现状，社会各界有各种不同的评论是正常的。但是应当看到，这些都是我国经济社会高速发展中出现的正常现象，出现一些问题在所难免，应当通过继续深化改革和转变发展方式逐步解决。

中国已经实现了工业化，这是多年来许多仁人志士梦寐以求的理想。中国也一定要实现城市化，这是符合历史潮流、符合社会发展规律的，世界上还没有哪个现代化国家是建立在农村社会基础上的。我们好不容易达到了城市化率 50% 的水平，岂有倒退回去的道理。

我国城市化的高速发展，只是进入工业化中期后社会发展加速的产物，实际只是弥补了过去几十年严格限制农民进城造成的城市化严重滞后于工业化的不足，带有还账的性质。现在达到的 50% 的城市化率，是适合经济达到工业化社会中期阶段的水平的，是符合经济社会协调发展要求的，是纠正“经济一条腿长，社会一条腿短”的一个重要方面。这些年城市化高速发展，应该说也是我国经济社会发展取得辉煌成就的重要方面，这是毋庸置疑的。

当然，我们也要高度重视目前快速城市化带来的种种负面现象，包括各种社会矛盾、社会冲突和社会问题。客观地说，所有实现现代化的发达国家，在工业化、城市化过程中，这些问题都是发生或存在过的。几经反复，他们逐渐解决了这些问题，才发展成为现代化国家。我们是后来者，我们也会遇到这些问题，也一定能解决这些问题。

记者：所以，在城市化快速发展的同时，特别是今年我国城市化率超过 50% 的临界点后，加强城市社会管理是十分必要的。

陆学艺：对。十六大以来，党和政府在大规模进行经济建设的同时，很重视社会矛盾和社会问题的研究和解决。十六届三中全会提出要贯彻落实科学发展观，其中就有经济社会协调发展的内涵；十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会的战略思想，提出要加强社会建设和社会管理，就是要解决好这些问题。这些年来，我们出台了很多社会政策，制定了相应的

法规和法律，大量增加人力、物力、财力的投入，目的就是要解决这些问题，治理和遏制城市病的产生和蔓延，而且也取得了一定成效。我们相信，这些问题通过正在大力开展的社会建设和社会管理是可以解决的。

从我国社会主义现代化事业长远发展的前景看，随着经济持续、平稳、较快增长，我国的城市化也一定会持续较快发展，这是不可阻挡的。所以，今后我国的社会建设和社会管理任务是很重要、很艰巨的，既要解决好目前已经产生的社会矛盾、社会冲突和社会问题，又要解决好可能新产生的问题。

记者：众所周知，根据变化的新形势，党中央非常及时地提出来，在新的历史时期，要加快以保障和改善民生为重点的社会建设，其主要内涵是什么？

陆学艺：中国的革命与建设是分阶段推进的。在不同的发展阶段，形势变了，就要采取不同的战略和策略。这是我们的基本经验。根据形势的变化，十七大通过的党章修正案将社会建设同经济建设、政治建设、文化建设并列，作为中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。这体现了我们对社会发展规律、党的执政规律的认识深化和提高，具有极为重大的现实意义。

在现阶段，社会建设主要有以下几个方面的任务：一是全面发展包括劳动就业、收入分配、社会保障、住房等民生事业和科研、教育、卫生、文化、体育在内的社会事业。搞好社会事业，改善民生，就是让全体社会成员，共享改革发展的成果，这是建设和谐社会的基础性任务。二是加强社会体制和社会规范的改革与完善。在社会体制方面，就当前来说，应该建设好中央和地方的体制、城市和乡村的体制、劳动就业体制、收入分配体制、社会流动体制、社会各阶层利益关系协调体制，等等。新体制要有新的社会规范。要建设与工业文明、城市文明相适应的社会规范，建设适应新社会的伦理道德规范，保持和发扬农业文明中一些具有普遍意义的优秀传统规范，形成新的中华文明。三是加强和创新社会管理，促进社会安全体制建设。完善社会管理，保证社会正常有序，维护社会稳定，是构建社会主义和谐社会的必然要求。要创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平。四是加快调整社会结构。一个国家或地区，最主要和最基础的是经济结构和社会结构，这两个结构一

定要协调，相辅相成。社会结构的核心是社会阶层结构。社会阶层结构的标志性指标是中等收入者阶层的比重。2008年，我国的中等收入者阶层的人数只占总就业人员的23%，离现代化国家应有的两头小中间大的“橄榄型”社会阶层结构还有很大距离。

记者：那么，如何理解社会建设和社会管理的关系呢？

陆学艺：社会管理是社会建设的重要内容，是社会建设的一个组成部分。另外，我认为，鉴于社会建设的重要性，特别是目前我国社会建设工作的繁重性，应当考虑将社会建设在社会主义事业“四位一位”的总体布局中排到第二位，并通过建立统筹协调性的领导机构、加快顶层设计、加强人力物力财力配备、形成机制化议事程序等方式，大力加以推进。

记者：就城市社会管理的视角看，目前应当做好的重点工作是什么呢？

陆学艺：目前亟需办好三件大事。一是科学规划构建现代城市社会管理的框架。二是改革现行的农民工体制，破解城市内部二元结构的难题。三是加强建设健全的基本公共服务体系。

记者：科学规划现代城市社会管理框架的原因是什么，规划的落脚点是什么？

陆学艺：近年来，我们在四川成都、江苏太仓、福建晋江等地进行了大量的社会建设、社会管理调查研究。我们发现，现行的城市社会管理体系和资源配置方式已经很不适应城市发展的需要。

比如，1998年，中国有41608万城镇人口，城市化率33.4%。当年有各类城市664个、737个市辖区、5732个街道办事处。2010年，我国城镇人口达到66557万人，城市率为49.7%，有各类城市653个、市辖区853个、街道办事处6923个。12年间，城镇人口增加24949万人，但城市社会管理机构并没相应变动，城市数量还减少了，平均每个街道办事处原来管理7.26万人，2010年平均每个街道管理9.6万人。东南沿海诸省市有不少街道要管理十几万人、几十万人，管理百万人以上的街道也有几个。城市的街道相当于农村的乡镇，是政府派出的办事机构，只有几十个公职人员，怎么能管理得过来？怎么能提供好的服务？街道下面的社区自治组织，一个社区有几千人，甚至有几万人，怎么能自治得好！城市基层组织管理服务对象如此膨胀，难以管

理,这也是中国目前社会矛盾多发、频发的主要原因。

另外,未来我国的城市化还会继续发展,还会有数以千万计的农民进到城里来。所以,我们应当科学规划、合理设置,建设好城市、区、街道、社区的管理架构,搭建好基层社会治理平台,把新进来的居民组织好、安排好、服务好,并和老市民融合好,使新老市民都能安居乐业,和谐相处,共建美好家园。这是做好城市社会管理的基础,也是一项重要的基础设施建设,一定要首先建好。

记者:城市内部二元结构是一个新的概念,他要表达的内容是什么?

陆学艺:所谓城市内部二元结构问题,主要是农民工体制问题。根据有关部门统计,2010年全国城镇职工3.35亿人,是全世界最大的一支工人阶级队伍。其中,离土又离乡的农民工1.55亿人,占总数的46%。农民工已进入到工厂、矿山、商店、机关、学校、医院等各个单位,有些行业、企业中,农民工占到70%~80%。

在改革开放过程中,农民工为中国现代化建设做出了彪炳史册的巨大贡献。但在现行体制下,他们与其他劳动者同工不同酬、同工不同权。在就业单位,他们是另类职工;在城市,他们是边缘群体。他们不能公正地享受到改革发展的成果,有的还受到歧视或利益剥夺。这种不合理、不公平、不公正的状况,特别是对于当下80后、90后为主体的农民工群体来说,已经无法象第一代农民工那样忍耐下去,必然产生诸多矛盾和问题。这是目前劳资纠纷、群体事件、社会治安、刑事犯罪多发频发的最主要根源。为此,解决农民工问题应该尽快提到重要的议事日程上来。农民工体制不改革好,城市无宁日,国家无宁日。

具体解决思路,就是要进行社会体制改革,破解城市内部二元结构。这就需要超越目前解决农民工就业、住房、劳动保护等小恩小惠民式解决问题理念,从根本上破解现行的农民工体制。要把农民工分期分批逐步转化为正式工人,转化为城市居民,实现城市内部的一体化。这是一项事关全局的重大体制改革。从解决路径上看,事先要做好调查研究,弄清农民工的人数、分布、生产生活状况等各种问题,了解农民工的意愿、希望和要求,在摸清底数的基础上,实事

求是地提出解决农民工问题的整体方案、具体政策和实施步骤。

记者:加强基本公共服务体系建设,是近年来政府的重点工作,他和加强城市社会管理是什么关系?

陆学艺:履行公共服务职责是现代社会中政府的一项重要职能。为此,要把就业、收入分配、社会保障、公共教育、医疗卫生、住房、交通等保障和改善民生的各项事业办好,推进基本公共服务均等化,使这种广义的社会福利惠及每一个城乡居民。

城市社会和农村社会不同。农村社会的生产方式是一家一户的小农经济,生活方式也是一家一户的,但他有家族、宗族、血缘关系的亲族和邻里相助以及村落组织体系的支撑,形成了传统农业社会的生产、生活运行体系。城市社会则不同,生产方式是专业分工越来越细的社会化大生产,生活和生产不在同一个空间,居民个人特别是新来居民进到一个城市举目无亲,如何就业、如何生活,都会遇到困难。如果得不到及时救助,就可能产生社会问题。所以,一定要有政府、社会组织来帮助。现代社会的政府,一定要建立公共服务体系,帮助居民解决生活中的难题。

经过这些年的努力,我国基本公共服务体系已经逐步建立起来,但还需要完善,服务的范围需要扩大,服务的标准需要提高。其中最关键的是要建立现代公共财政体制,使得各项公共服务有财力保证。同时,要建设好中央和地方的公共服务管理体制。

记者:您提的三条城市社会管理建议很有针对性。但城市社会管理千头万绪,工作任务繁杂,如何能够形成机制化的长效推进方式呢?

陆学艺:我建议每年召开一次城市工作会议。改革开放以来,我们形成了每年开一次全国农村工作会议的传统,效果很好,推进了农村的改革和发展。

现在城市化快速发展,半数以上的居民生活在城里,城市工作千头万绪,很多都是新的,有的地方做得很好,有的还在摸索。每年开个会,总结各地、各方面的工作和经验,及时发现和分析新问题、新矛盾,部署下一年、下一阶段的工作任务和工作重点,是很有必要的。