

更加合理地配置社会资源 大力改善民生

郑杭生

中共十八大报告对近年来加强社会建设取得的成绩和存在的问题进行了总结,提出了今后面临的任务和要实现的目标,必将对我国今后的社会建设和社会管理实践产生深远的影响。报告的第七部分“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,在充分肯定改善民生这个重点时,又把创新管理确定为社会建设的另一个重点,二者成为加强社会建设的两个尤其要重视的抓手。这里从社会学视野对十八大报告中关于社会建设的论述做一些解读。

加强社会建设三个“必须”昭示什么

报告提出,加强社会建设要坚持三个“必须”:必须从维护最广大人民根本利益的高度,加快健全基本公共服务体系,加强和创新社会管理,推动社会主义和谐社会建设;必须以保障和改善民生为重点,多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活;必须加快推进社会体制改革,围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相

结合的社会管理机制。这三个“必须”,实际上是系统地指出了加强社会建设的三条基本途径。

从社会学的视角看,这三个“必须”至少昭示着这样三点:

第一,要抓住社会建设的内涵和本质。社会建设的内涵和本质是更加公平合理地配置社会资源和社会机会。无论是提高人民物质文化生活水平、加快健全基本公共服务体系,以保障和改善民生为重点、解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,还是构建“中国特色社会主义社会管理体系”所包含的四个组成部分,无不涉及社会资源和社会机会更加公平合理地配置的问题。从学理上说,要真正从深层次上理解何谓“社会建设”,离不开社会资源和社会机会更加公平合理地配置这个核心。所谓“社会建设”,从正向看,就是要在社会领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制,并相应地形成各种能够良性调节社会关系的社会组织和社会力量;从逆向看,社会建设就是根据社会矛盾、社会问题和社会风险的新表现、新特点和新趋势,不断创造和完善正确处理社会矛盾、社会问题和社会风险的新机制、新实体和新主体。离开更加公平合理地配置社会资源和社会机会,就不可能真正理解社会建设的本质。

第二,要调整国家、市场和社会三大部门的关系。三大部门的划分是现代社会的根本制度安排之一。报告关于三大部门关系的表述集中体现在“中国特色社会主义社会管理体系”所包含的四

个组成部分上。第一部分是加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。其中新增加了“法治保障”这四个字，强调社会管理必须依法行使，不能超越法律。这里的党委领导、政府负责、法治保障着重讲的是政府组织；社会协同中的社会，既包含狭义的小社会，又包括作为第二部门的市场组织，是一个中义的社会。社会体制是社会建设的宏观架构，是资源和机会配置的体系化规制，社会体制渗透到社会建设的方方面面，是关于权利平等、社会公正的顶层设计。社会体制的改革和完善是当前社会建设的关键。其他三个部分也无不涉及三大部门的关系。加强社会建设和创新社会管理，是要在深层次上理顺三大部门的关系，构建新型的三大部门关系，既避免它们各自的失灵——政府失灵、市场失灵以及可能的社会失灵，也避免它们关系上的越位、错位、缺位和虚位。

第三，要推进公平正义。按照社会学的观点，社会正义就是社会资源和社会机会配置的公平性和平等性。公平和平等虽然都能表达正义，但又是不同程度的正义，正好能够表达社会正义的阶段性。所谓公平就是一种合理的差异，这与平等以同一尺度来衡量形成反差。这样的社会公平有两个维度，即制度安排的公平与百姓认可的公平。社会公平首先指的是一种客观的制度安排的合理性问题，主要体现在社会资源分配和获得的差别是合理的，社会机会对每个成员都是自由开放的，可竞争的。这样的安排，使上层永不松懈，中层永不满足，下层永不绝望。其次，社会公平还在主观上体现为百姓的共同认可、认同，这就是社会公平度、公平感的高低问题。

社会建设和社会管理都是推进社会公平正义的重要手段和途径。社会建设和社会管理在推进社会资源和社会机会合理配置和分配的同时，也就是在具体地推进和落实社会公平正义，

也就是把公平正义落实到我国微观社会制度和宏观社会制度的方方面面。报告多处提到维护社会公平正义的问题，提出公平正义是中国特色社会主义的内在要求，“加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。”

加强社会建设六个“任务”告诉什么

报告提出加强社会建设的六个具体任务：努力办好人民满意的教育，推动实现更高质量的就业，千方百计增加居民收入，统筹推进城乡社会保障体系建设，提高人民健康水平，加强和创新社会管理。这六个任务，指出了合理配置社会资源和社会机会要特别关注的领域，也就是社会建设前述内涵的主要外延和所指。同时，这也是大力改善民生的关键领域。

在作为民族振兴和社会进步基石的教育领域，要大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困和民族地区倾斜，让每个孩子都能成为有用之才，努力办好人民满意的教育。

在作为民生之本的就业领域，要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，实施就业优先战略和更加积极的就业政策。健全人力资源市场，完善就业服务体系。健全劳动标准体系和劳动关系协调机制，构建和谐劳动关系。

在收入分配领域，要深化收入分配制度改革，努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平。多渠道增加

居民财产性收入。规范收入分配秩序,保护合法收入,增加低收入者收入,调节过高收入,取缔非法收入。报告还首次提出,城乡居民人均收入十年翻番,这是一个意义深远的宣告,它意味着中国人创造的财富要成为本国人的福利,就要大量减少流向外国、成为外国人福利的那一部分。

在作为保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度的社会保障领域,要实现社会资源和社会机会的合理配置,就要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。扩大社会保障基金筹资渠道,建立社会保险基金投资运营制度,确保基金安全和保值增值。加强保障性住房建设和管理,满足困难家庭基本需求。

在作为促进人的全面发展的必然要求的健康领域,要实现社会资源和社会机会的合理配置,就要坚持为人民健康服务的方向,坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重,按照保基本、强基层、建机制要求,重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革,完善国民健康政策,为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。

离开这些关键领域的社会资源和社会机会的合理配置,加强社会建设,改善人民生活,就会成为一句空话。这些都是非常艰巨的任务,要克服很多困难,破除很多障碍,做出很多努力,付出很多代价!

社会管理为什么要强调科学化水平

强调社会管理科学化水平,归根到底也是为了落实改善民生。报告对提高社会管理科学化水平提出了四个方面的要求:第一,必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设;第二,改进政府提供公共服务方式,

加强基层社会管理和服务体系建设,充分发挥群众参与社会管理的基础作用;第三,正确处理人民内部矛盾,建立健全党和政府主导的维护群众权益机制,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道;第四,强化公共安全体系和企业安全生产基础建设,遏制重特大安全事故。深化平安建设,完善立体化社会治安防控体系,保障人民生命财产安全。完善国家安全战略和工作机制,确保国家安全。

上述内容可以简化为两个问题:社会管理科学化;社会安全和个体安全。很显然,这两个问题,也与大力改善民生相联系。

(一)关于社会管理科学化,涉及三个问题

首先,什么是社会管理?在我国的情况下,社会管理是指执政党和政府与其他社会主体,运用法律、法规、政策、道德、价值等社会规范体系,直接或间接地对社会不同领域和各个环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。通过这样的过程和活动,维系社会秩序、规范社会行为、协调社会关系、维护社会治安、促进社会认同、推进社会和谐;化解社会矛盾、解决社会问题、应对社会风险、减少社会内耗、控制社会冲突、弥合社会分歧,从而推动社会资源和社会机会更加公平合理地配置和分配,为构建和谐社会、促进社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境。

第二,什么是社会管理科学化?社会管理科学化主要就是使我国的社会管理更加实事求是,更加符合社会管理的规律性,更加体现以人为本,并使它们转化为可操作性的社会管理体制和机制,落实为有可行性的社会政策,从而保证我国社会发展成果真正惠及全体社会成员。

第三,如何达到社会管理科学化?报告提出的前三方面的要求,无论是加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设,无论

是改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和公共服务体系建设,充分发挥群众参与社会管理的基础作用,还是正确处理人民内部矛盾,建立健全党和政府主导的维护群众权益机制,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道,都是达到社会管理科学化手段、途径。

从理论上说,要达到社会管理科学化,要注意六个结合:一是治标管理与治本管理相结合;二是刚性管理与柔性管理相结合;三是社会服务与社会管理相结合;四是社区管理与社会管理相结合;五是政府主导与多方参与相结合;六是科学精神与人文关怀相结合。

根据我国的历史经验,社会管理科学化的高水平应该体现为社会运行有序与活力兼具。如果通过管理使社会无序,肯定不是科学管理;如果通过管理把社会弄成表面有序但无活力,也不是科学管理。有序与活力兼具,避免陷入一管就死、一放就乱的历史怪圈,这是当前和今后我国社会管理科学化所要求的。

(二)关于社会安全和个体安全问题

报告提出的第四个方面要求,涉及到社会安全和个体安全的问题。现在,风险社会的特征日益凸显,社会安全感下降。如何应对各类风险,考验着政府和社会应急管理的能力。从世界范围看,随着经济的发展和高科技的应用,现代社会必然是充满风险的社会,以至于有社会学家说,古典现代性阶段的理想是平等,而高级现代性阶段的理想则是安全。对于中国社会来说,风险社会的内涵则更为复杂,一方面,是来自当代到处存在的不稳定性所带来的人类困境,如SARS、甲型H1N1流感那样的新型疾病,不知何时到来的恐怖威胁,全球性的认同危机等。另一方面,则是更大程度上来自中国自身社会转型带来的个体安全问题,包括现实困境和未来威胁两方面。现实困境是个人生活中已经遇到的实际困难或问题,如贫困、失业、失房、失地,党群、干群、劳资关系的不协调或紧张,社会不公平、

社会治安不力等,在当前主要集中在收入分配和财富占有问题上。未来威胁是指可能对个人生活造成的威胁,如公共突发事件(公共卫生事件、生产事故、食品安全事故、水污染等)造成的恐慌,资源短缺(电荒、煤荒、油荒、水荒等)引发的各种紧张现象,公共物品(如教育、银行、通讯、交通、医疗等)的涨价,个人生活中可能发生的非预期性事件(如失业、意外伤害、疾病、残疾),以及个人退休后的生活质量和养老负担等,这些潜在威胁都有可能降低安全指数,导致社会成员的预期性焦虑。

如何应对以上种种社会风险,缓解人类困境、现实困境、未来恐惧等多重压力,给人们足够的安全感,是我国社会管理与社区治理要面临的重大问题。报告提出,要强化公共安全体系和企业安全生产基础建设,遏制重特大安全事故;深化平安建设,完善立体化社会治安防控体系,保障人民生命财产安全。完善国家安全战略和工作机制,确保国家安全。这些正是为了应对、减轻、缓解上述各种人类困境、现实困境、未来恐惧等多重压力,给社会以充分的安全环境,给人们以足够的安全感。像在财富分配中要体现公平正义一样,在风险的分配中也要体现公平正义。这后一个方面将会变得越来越重要和突出。

