

# 中共十八大报告

## 对我国社会建设的理论发展

关信平

---

**摘要:**十八大报告在总结我国过去几年在社会建设方面理论和实践发展的基础上,对我国加强社会建设的目标、内容、任务和要求等方面做了系统阐述,较十七大报告上,进一步加强了对社会建设的重视,深化了对社会建设的认识。本文基于学习十八大报告有关社会建设阐述的体会,以社会建设方面的六个关键词为线索,分析十八大报告在社会建设方面的理论特点,及其对我国社会建设理论的发展。

**关键词:**十八大报告 社会建设 关键词

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2013)02-0003-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2013.02.001

关信平,南开大学社会建设与管理研究院教授,博士生导师,(天津 300071)。

---

中共十八大报告的重要特色之一是对社会建设作了较为系统的阐述。一方面较为系统地总结了十七大以来我国社会建设方面取得的成就和存在的问题,另一方面也明确了我国现阶段社会建设的方向和具体任务。从十八大报告对社会建设的阐述,可以看出中央对社会建设有了新的、更加系统的认识。本文基于十八大报告中的若干关键词,来分析理解十八大报告对社会建设的论述。

### 一、社会建设

“社会建设”是中国本土的概念,在外国语言中没有对应的词,亦即国外不使用这一概念。英语中与其最接近的概念是“社会发展”(social development)。与英语中的社会发展概念最大的不同是,社会建设的概念更加重视社会发展中的政府主导、主体行动,以及更加明确的目标和规划。

“社会建设”的概念早在十七大前就提出。十七大报告中对社会建设已有系统论述。十八大报告进一步明确了社会建设的重要地位,将社会建设作为中国特色社会主义建设总体布局的五大方面之一,提出“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体

布局”。而十八大提出到2020年全面建成小康社会时社会建设要达到的目标是：“人民生活水平全面提高。基本公共服务均等化总体实现，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，进入人才强国和人力资源强国行列，教育现代化基本实现。就业更加充分。收入分配差距缩小，中等收入群体持续扩大，扶贫对象大幅减少。社会保障全民覆盖，人人享有基本医疗卫生服务，住房保障体系基本形成，社会和谐稳定。”

此外，十八大报告进一步明确了社会建设的主要内容，将社会建设分为民生事业和社会管理两大方面。其中，民生事业的目标是要提高人民物质文化生活水平，这是“改革开放和社会主义现代化建设的根本目的”。为此，“要多谋民生之利，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。”推动民生事业的重点行动是大力发展教育、促进就业、提高居民收入、统筹建设城乡社会标准体系、提高人民健康水平等方面。

在社会管理方面，十八大报告提出了要加强和创新社会管理，包括要加快推进社会体制改革，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。

总而言之，十八大报告中对社会建设及其两大方面的系统论述是系统总结了过去几年里我国社会建设理论和实践发展，在十七大报告的基础上做出的更加系统和完整的表述。它使得我国社会建设的含义、目标、内容和要求都更加清楚，在实践上也更具操作性。

## 二、公平正义

十八大报告进一步强调了坚持社会公平正义的重要性。从历史上看，中国共产党一直坚持公平正义的原则，但在改革开放以后的一段时间里，在发展中更加重视效率，提出了“效率优先、兼顾公平”的口号，在一定程度上弱化了公平正义的价值目标。十六大以后，中央提出的建设和谐社会的目标中，再次强调了公平正义的重要价值。此后，在十七大和十八大报告中都强调维护公平正义的重要性。十八大报告对社会公平有大段的论述，提出了“必须坚持维护社会公平正义”、“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”等重要思想，并且提出要“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。”的基本要求。

公平正义原则应该全面地体现在国家的政治、经济和社会等各个方面。在社会建设方面应该更加重视坚持公平正义的原则，这是因为社会建设的目标之一是要建立和加强社会保护机制，通过公共的力量去弥补市场机制的不足，补偿市场运行、经济与社会转型和其他领域中的不利因素给部分公民个人和群体带来的损害。因此社会建设中应该全面地落实公平正义原则。首先，社会建设应该坚持权利公平的原则。社会建设主要针对的是公民的经济与社会权利，包括每个公民都具有的生存权、发展权、受教育权、就业权利、健康权利和社会保障权利。其次，社会建设应该着眼于为所有人都提供更加公平的发展机会，这就要求社会建设不仅仅要确保一个基本的公平底线，而且还应该通过更高水平的民生事业而让所有的人都能够随着经济的发展而不断提高生活水平，并且通过更加优质和平等的教育、健康和就业服务而使所有的人都能提高人力资本，以便增大其在市场经济中的竞争能力和获得更好发展的机会。再有，社会建设中也负有维护规则公平的责任。

各级政府的公共服务供应应该对所有人都同等对待;公共教育资源 and 高考规则应该对所有人都一视同仁;不同性别、年龄、户籍的人在入学、就业、获得社会保障和福利服务等方面都应该遵循同样的规则和条件,而对其中收到不公正歧视和排斥的弱势者还应该给与规则的保护。

### 三、共同富裕

十八大报告指出,“必须坚持走共同富裕道路”、“共同富裕是中国特色社会主义的根本原则”。促进全国人民共同富裕一直是中国共产党追求的目标,但在不同的时期实现这一目标的基本任务是不同的。追求“共同富裕”一是要富裕,二是要共同,即平等,二者缺一不可。在改革开放之前,我国社会相对平等,但人民生活水平很低,基本上属于“共同贫穷”的状况。当时的矛盾的主要方面是要大力发展经济,快速提高人均生活水平。为此,选择了市场经济的道路。从实践结果上看,市场经济改革极大地推动了经济发展,通过三十多年的努力,我国在“富裕”方面已取得很大进展,但是在“共同”方面没有取得理想的效果,反而是收入差距越来越大,成为一个不平等程度很高的国家。一种理论认为,经济增长与平等不可兼得,要追求快速经济增长,就只能在一定时期中牺牲平等。我国过去三十多年的发展似乎印证了这一理论。但是,这一理论本身并没有得到广泛的验证,并不是一个适用于所有国家和所有时期的普遍规律。因而不能用这样一个未经广泛证实的理论来为过去忽视平等的发展道路做出解释。回顾改革开放以后的发展,既不能以目前收入差距过大而否认改革开放以来经济发展的巨大成就,也不能以所取得巨大的经济发展成就而“一美遮百丑”似地掩盖迄今为止在“共同富裕”方面的严重不足。

从当前的情况看,社会不平等已经达到相当严重的程度,不得不下大力气来加以调整。如果说过去三十多年我国在“共同富裕”方面的主要目标是解决快速“富裕”的问题,那今后一段时间里工作的重点就应该是重点解决“共同”的问题,即应该大力促进社会平等化,努力追求发展与平等的兼得,但如果二者之间确有矛盾的话,宁肯在一定时期牺牲一些发展速度,也应该坚持调整收入分配,尽快降低不平等程度。

为此,十八大报告中明确指出:“要坚持社会主义基本经济制度和分配制度,调整国民收入分配格局,加大再分配调节力度,着力解决收入分配差距较大问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝共同富裕方向稳步前进。”十八大报告所指出的共同富裕目标很明确,但实现这一目标却有很大难度。一方面,在调节收入分配的行动中应注意区分合理的收入差距和不合理的不平等。允许和尊重在贡献基础上的收入差距,避免回到过去的绝对平均主义,让适度、合理的收入差距更好地起到鼓励创造性贡献和激励劳动积极性的作用。同时仔细识别附着在分配制度上的各种不合理影响因素,包括各种特权、投机等因素,通过各种手段坚决抑制这些因素的影响。另一方面应该看到调节收入分配时将会遇到的各种阻力。任何一种收入分配调节都会牵涉到利益的再分配,进而导致各个利益群体之间的复杂矛盾和冲突。因此,调节收入分配涉及到政治体制和经济体制改革、经济政策和社会政策的调整等复杂的行动过程,需要全面设计,精心安排。这要求各级政府既要积极,又要稳妥;既得利益群体要有一定的奉献和牺牲精神;而普通民众也要有对政府的信任和耐心。

### 四、社会和谐

“社会和谐”是十八大报告中的又一个重要的关键词。社会和谐是任何一个社会都需要的。

社会学家早就指出,人类社会是具有复杂结构的有机体,各个部分组合在一起,共同发挥各自的作用,才能保持社会的良性运行和健康发展。社会中有各种不同的人群,各类不同的人的经济状况、职业、教育、乃至肤色、语言等方面都有差异,并由此而导致利益和价值理念等方面都有很大的不同。过去许多思想家们曾提出“大同世界”的理想,但至少现阶段世界还难以消除人与人之间、群体与群体之间的差异。但不同的人共同生活在一个地球上,一个国度内,一个社区里,大家彼此之间必须要相互适应,相互体谅,相互关照、相互尊重彼此的差异,才能维持共同的生存、福祉和发展。这就是社会和谐的基本原理。

在过去传统社会中,社会的同质性较高,人们活动的范围很小,活动的内容和方式相对较为单一,人们在日常的经济和社会活动中能够自发地达成和谐。而在当代复杂社会中,社会分工和结构分化越来越复杂,人与人之间的差异越来越大,人们活动的范围也越来越大,仅靠自发的实践越来越难以达成和谐,因此需要通过政府等公共权威组织通过法律、社会管理和公共服务等手段来促进和维系社会和谐。

在计划经济时期,我国主要是由政府通过计划经济去统一管理经济与社会运行,统一安排社会成员的就业、收入和福利,统一协调各个群体的利益关系,并进而要求全国人民思想统一。改革开放以后,随着市场经济的发展,市场规则侵入了社会运行的各个方面,社会结构分化和人民群众之间的利益分化也越来越明显,由此而带来的社会矛盾也越来越严重。如不及时解决,将导致更大的社会冲突。但是,已不可能回到过去的“大一统”的格局,在现阶段也无法实现“大同社会”,因此只能在承认差异和分化的情况下,通过政治行动和社会政策去缓解矛盾、协调关系、促进社会和谐。

为此,党的十六大以后提出了建设和谐社会的目标,并在十七大报告中强调了构建社会主义和谐社会的目标原则。十八大报告进一步强化了社会和谐的重要意义。十八大报告中强调:“必须坚持促进社会和谐”、提出了“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”。按照十八大的报告的要求,我国在总体上要逐步实现科学发展、和谐发展、和平发展,并且应该从各个方面加以努力,全面促进社会和谐。因此,促进社会和谐既是一个长远的发展目标,也是基本的发展理念和各个方面具体的工作思路。从某种意义上看,中国特色社会主义建设的总体布局及其各个方面的行动都是从不同的角度去促进社会和谐。在经济建设方面要推动经济持续健康发展,以筑牢社会和谐稳定的物质基础;在政治方面,促进社会和谐是各级党组织的重要任务,中国共产党的政治工作的基本目标之一就是要促进更多、更加民主和更加和谐的政治参与,以及各个群体之间在政治上的和谐;在文化建设方面,要“倡导富强、民主、文明、和谐”,“培育知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的良好风尚”;在资源环境建设方面,要努力促进人与自然的和谐;在国际关系方面,要促进国际关系的和谐和全人类的和谐发展。

尽管促进社会和谐涉需要从各个方面加以努力,但社会建设无疑是促进社会和谐最主要的行动领域。首先,加强社会建设的基本目标之一是要促进社会和谐,努力建设和谐社会。其次,从行动内容上看,通过加强社会建设而促进社会和谐的行动,一方面要改善民生,提高民众生活水平,满足人们的需要;另一方面要搞好社会管理,化解社会矛盾,协调社会关系,使社会各个方面协调发展,全体国民和睦相处。为此,十八大报告指出,“加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保证”,“要把保障和改善民生放在更加突出的位置,加强和创新社会管理,正确处理改革发展稳定关系,

团结一切可以团结的力量,最大限度增加和谐因素,增强社会创造活力,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安”。

从社会建设的角度看,促进社会和谐有几个关键性的环节。一是应该清楚地看到,在一个严重不平等的社会是无法实现社会和谐的。既承认现阶段的社会分化和人与人之间的差异,同时也尽力缩小人们收入和实际生活的差距。因此,一方面需要调节收入分配,另一方面需要增大公共服务和福利供应。二是大力提升全体民众的社会共同体意识,让大家都认识到生活在一个地球上,一个国度内,一个社区里,只有世界都发展了,中国才会更好地发展;全国人民都富裕了,每个人才会真正从富裕中感到幸福;整个社区都搞好了,社区里的居民才会真正感到生活的舒适。三是促进人与人之间和不同群体之间的相互理解、包容和关照。尤其是政府部门应更好地关照每一个贫苦百姓;先富起来的人更多地帮助还没有富起来的人,只有这样才能消除社会中的“仇官”、“仇富”心态。四是促进社会参与,让大家都有权利、有机会和有积极性去关心身边的公共事务,并通过更广泛的社会参与而提升公民意识,实现更加有效的公民自我管理。

## 五、以人为本

十八大报告再次强调以人为本的理念,提出“必须更加自觉地把以人为本作为深入贯彻落实科学发展观的核心立场”。在政治层面上,“以人为本”的理念体现了执政党和政府的重要政治标准。正如十八大报告中所讲,“为人民服务是党的根本宗旨,以人为本、执政为民是检验党一切执政活动的最高标准”。在社会建设的方面,“以人为本”更应该是一个核心的价值理念。

在社会建设中要真正遵循“以人为本”的原则,首先应该准确地把握这一概念的真实含义和要求。“以人为本”中的“人”,不是一个抽象的概念,而是现实生活中真实的每一个人。要理解以人为本的要求,就应该认真思考个人与社会、民众与政府之间的关系。不能将人与社会倒置,更不能把人与社会割裂开来。开展社会建设,首要的目标是让每个人都能够受益,尤其要让弱势群体和普通民众更多地受益。因此,在社会服务项目的设计和implement中,政府首先考虑如何能够让普通民众受益,而不能只是追求只让少数人受益,表面上的光鲜的政绩工程。教育事业能让所有的孩子获得更加公平的受教育机会和更加平等的教育质量,而不应将优质教育资源集中在少数地方;发展医疗卫生事业首先应该着眼于所有的人都能够看得起病,而不只是在大城市中共有高水平的医疗机构;发展社会保障事业关键为所有的人构筑一个坚实的社会安全网,而不仅让少数人有很好的保障待遇;发展社会福利事业是为了让所有的老人、儿童和残疾人都能够获得必要的福利服务,而不能只是去建设少数作为“窗口单位”的国办社会福利机构;建设城乡公共服务设施是为了让所有民众都感到生活更加方便,而不仅仅是为了少数人方便,或迎合少数人的观感。

其次,真正坚持“以人为本”,还应该转变社会政策的决策模式。过去一些政府机构和官员在社会政策制定中多多少少有一些“恩赐”或“父权主义”的理念,将政府工作份内本来应该办的事情、应该提供的社会服务看成份外的“为人民做好事”,做了一点本该做的事就大肆宣传和自我表扬。并且一些政府机构和官员在政策制定和服务提供中习惯于从政府机构,甚至本部门的利益和便利出发,而不是充分调查和考虑民众的实际困难和需求。尽管也做了不少“好事”,但对民众来说实际受益效果并不理想。因此,落实以人为本的原则,应该着力转变社会政策的决策模式和社会服务的提供模式。一是切实认识到提供各项社会服务是政府的基本职责,而不是对民众的恩赐或在做额外的“好事”,不能以此要求民众以感恩或服从为回报。二是在各项社会政策的决策和社

会服务规划和标准的制定中,应该有更多地民众参与,更好地发挥民众的主体性,让民众的实际需要更多地反映在政策制定和实施的过程中。

再有,以人为本还应该落实在社会管理中。社会管理的基本目标不是要把人给管住、管死,而是通过更好的服务去解决民众的困难和问题、实现更好的秩序。加强社会管理的目标是让每个社会成员都能够生活在一个更加和谐有序的社会环境中。民众既是受管理的对象,也是管理的主体,更是管理的受益者。因此,正如十八大报告所讲,在涉及群众切身利益的实际问题上要“广泛协商,广纳群言、广集民智,增进共识、增强合力”,而不能将政府机构自身看成是“管理者”,将民众看成是“被管理者”,也不能只是为了政府或少数人的利益而制定有违多数民众意愿和利益的管理规定,更不能为了追求表面的秩序而实行侵犯人权、妨碍个人自由和泄露个人隐私的管制行为。

## 六、基本公共服务均等化

向提供基本公共服务,是当代各国政府对社会承担的基本职责。各国政府都广泛地提供各种公共服务。在我国现行的政治、经济和社会体制下,政府应承担更多的公共服务职责。当代社会之所以需要政府为民众提供广泛的公共服务,主要是由于市场机制配置资源和提供服务的不足,以及在某些方面的无效。在过去计划经济时期,我国政府几乎包揽了所有的服务,而改革开放以后的一段时期里,政府的公共服务责任又大幅度滑坡,在一定程度上导致了经济和社会发展的失衡,社会问题的增多和部分民众的基本需要得不到有效的满足。针对这些问题,十六大以来党和政府再次强调要建立服务型政府,增大公共服务,各级政府所提供的公共服务逐年增多。从目前情况看,我国政府公共服务发展面临着以下几个方面的问题。

一是如何确立公共服务的总体水平。在市场经济条件下,政府提供公共服务不是要替代市场化服务和资源配置,而是要弥补市场机制的不足。因此政府提供的公共服务既不是越少越好,也不是越多越好,而是根据服务资源市场配置的情况,以及个人、家庭、社区、社会组织、企事业单位等方面服务提供和分担的情况来合理确定政府公共服务的投入。从公共财政支出情况看,目前政府计划内财政支出总水平已达到GDP近四分之一的水平,如果加上计划外的财政支出,超过了GDP的四分之一。但与发达国家和不少发展中国家相比,我国的公共服务总体水平还有进一步提升的空间。从实际需要的情况看,目前还有许多地区,尤其是农村和经济欠发达地区的公共服务体系建设还不健全,服务提供水平还较为低下,民众的许多需要还得不到满足。因此,十八大报告中强调要加快建设基本公共服务体系,健全基层公共服务和社会管理网络,这对促进我国各级政府的公共服务发展具有重要的战略意义。

二是如何优化政府公共服务运行方式的问题。政府提供公共服务不仅要有足够的力度和规模,而且还要有恰当的方式和良好的机制。过去我国在公共服务方面有两个方面的误区,一是将公共服务混同于市场服务,用市场机制来代替公共服务机制;二是不讲求公共服务的效率和实际收效,在决策中实行“长官意志”,领导任意拍板,在实施中缺乏管理,浪费很大。这两种情况对公共服务的发展都是很有害的。在我国政府公共服务规模逐步提高的情况下,优化公共服务方式就更加重要。为此,十八大报告中强调改进政府提供公共服务方式,这对于我国政府公共服务的健康发展、提高效率和更好发挥社会效益具有重要意义。

三是基本公共服务均等化的问题。早在计划经济时期,我国政府公共服务不均等的问题就已经比较明显。改革开放以后的一段时间里,我国政府公共服务一方面从总量上相对滑坡,另一方

面在公共服务的分配上也更加不均衡,尤其是农村居民所享有的公共服务相对下降。用在20世纪90年代流行的一句话来形容,“20%的人享有了80%的服务,而另外80%的人只享有20%的服务”。为了扭转这一局面,从十六大以来给我国逐步重视基本公共服务的均等化。在十七大报告中将“基本公共服务均等化”作为公共服务和社会建设一项基本的原则。十八大报告中再次强调了这一基本原则,并提出要在2020年基本实现基本公共服务均等化的目标。

基本公共服务均等化是一个复杂的过程,需要经过艰苦的努力,克服许多障碍。首先,公共服务资源的配置方式不同于市场资源配置方式,它更多地是通过国家和政府的权力体系在进行分配,需要通过更加复杂的公共选择过程,而在这一过程中往往会遇到各个方面利益协调的难题。各类群体利益、地方利益、部门利益、长官意志等方面的因素都有可能影响基本公共服务均等化过程。如何克服各种困难,排除各种不利因素的影响,坚持推进基本公共服务均等化的进程,是各级政府需要面临的挑战。其次,基本公共服务均等化不应该被理解为是在低水平上的公共服务均等化,而应该是一个不断提高均等化水平的过程。例如,当广大的农村还没有建立社会保障的时候,社会保障方面公共服务均等化的行动重点首先应该是建立覆盖城乡的社会保障体系。而在这一目标达到以后,社会保障公共服务均等化的就应该设立新的目标,朝向城乡社会保障制度一体化的目标发展,进而朝着社会保障待遇水平均等化的目标前进。从长期发展看,目前的基本公共服务均等化目标只是一个阶段性的目标,而最终的目标是要实现所有公共服务的均等化。只有实现了这一目标,才能达到公平正义和社会和谐的理想社会。

#### [参考文献]

[1]胡锦涛,2012,《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社。

编辑/邹鹰