

论我国社会事业的理论内涵、现实意义与发展策略

李培志

摘 要 社会事业是社会建设的重要内容,也是促进社会良性运行的有力支撑。发展社会事业既是解决民生问题的题中应有之义,也是实现社会公平的内在要求。在我国,社会事业的发展历程有其本土的历史底蕴,值得深入发掘。当前,在以改善民生为重点的社会建设中,大力发展社会事业,不仅要重视其传统的现代转换,更要注重创新,如在社会事业的顶层设计、财政体制改革以及科学评估体系建设等方面要着力下功夫。

关键词 社会事业 社会建设 社会发展 民生问题

随着全面建成小康社会的推进,大力发展社会事业已成为社会共识。发展社会事业既是推动社会建设、增强综合国力的有效途径,也是改善民生、深化改革的重要举措。为此,科学认识我国社会事业的理论内涵及现实意义,并针对当下社会事业所面临的实际问题推动其创新发展便显得尤为迫切和必要。

早在民国时期,我国学者就已经对“社会事业”给予了一定关注,并出版了一批有影响的著作^①。当时所说的“社会事业”与英文“social work”有直接联系。而对于“社会事业”之由来,祁森煊、李世勋、言心哲等一批民国时期的学者都曾做过深入考察,如祁森煊认为,“社会事业最初可视为溯源于 19 世纪初叶的人道主义运动。经过多年的发展,已从消极的单纯的慈善事业,渐成为今日积极的有组织的社会事业”^②。言心哲认为,“本来,社会事业系溯源于慈善事业,后由慈善事业渐进而成为社会救济事业,再从社会救济事业发展

到积极的福利事业,终乃形成现代的社会事业”^③。大体来说,社会事业源于慈善、救济事业,而后随着社会变迁,其范围、内容也在不断地调整与充实。

民国时期学者对于社会事业的关注,与当时所处的社会环境有关。鸦片战争后,改变积贫积弱的国力已成共识,一些有识之士看到仅仅引进西方的器物是不够的,其先进思想和制度也值得学习和引介。受“西学东渐”思潮影响,一些学者对体现了西方现代精神的社会学寄予期望,又因社会学对于社会事业的关照是其学科本身诉求使然,因此,社会事业理所当然被当时一些社会学家所关注。社会事业

① 如按时间先后来看,这一时期影响较大的著作有:李世勋《社会事业纲要》(中华社会事业研究所 1931 年版)、李剑华《社会事业》(世界书局 1931 年版)、祁森煊《社会事业大纲》(博闻社 1931 年版)、马宗荣《社会事业与社会行政》(文通书局 1942 年版)以及言心哲《现代社会事业》(商务印书馆 1946 年版)等。

② 祁森煊:《社会事业大纲》,第 3 页。

③ 言心哲:《现代社会事业》,第 2 页。

的名称虽然是伴随“西学东渐”而来,但是这些学者并没有照搬西方理论,而是从“本土化”的视角对其进行了再认识与再研究。他们认为,社会事业之思想与实务在我国古代早已有之,孟子说:“五亩之宅,树之以桑,五十者可以衣帛矣。鸡豚狗彘之畜,无失其时,七十者可以食肉也。百亩之田,勿夺其时,数口之家,可以无饥矣;谨庠序之教,申之以孝悌之义,颁白者不负戴于道路矣……”^①李世勋认为这里讲的实际上是社会事业^②。而李剑华也认为,“社会事业的事业,在中国确实有很长久的历史”^③。

民国时期有相当一批社会学学者已意识到发展社会事业的重要性,时任国立中央大学社会学系主任龚贤明曾说:“社会事业,为立国之根本,使一国而无社会事业,则国且不国。”^④虽然学者们在对待发展社会事业的重要性上有一定共识,但在对社会事业内涵的理解上,却略有差异。如祁森焕认为:“社会事业是依文化的基准,除去社会之缺欠,以生存之合理的方案为目标,而完成人类社会的生存。”^⑤言心哲则认为:“社会事业是运用现代科学的知识与方法,办理各种社会救济事业,以免除个人当前的痛苦及解决社会当前的问题,消极地减少各种社会病态。同时,并注意于社会生活的改进,积极地预防各种社会病态的产生。其主要目标在调整个人及社会生活的共同关系,增进大众的福利。”^⑥与上述两种观点相比,孙本文对社会事业内涵的理解则更为具体,他指出,“所谓社会事业,应包括两方面:消极方面,是指凡社会上不能自己维持常态生活而需要他人协助的人的各种救济事业,如贫困的救济、贫病的医疗、孤儿寡妇残废者的抚养等;积极方面,是指预防上项需要社会协助的人的产生的各种事业,如职业指导、公共卫生、健康教育、成人教育、正当娱乐、儿童研究、社会立法等”^⑦。尽管民国时期的这些学者在对社会事业内涵的理解上存在差异,但仍呈现出很大的共性:一是普遍意识到社会事业是一个动态的社会过程,它紧随社会发展与社会变迁,与慈善救济、社会福利、社会政策等高度相关;二是普遍意识到社会事业的发展并不能脱离于时代之外,而是与一个国家的国情、历史传统紧密相连。

新中国成立后,党和国家高度重视各项社会事业建设。1949年10月,中央人民政府政务院成立,下设财政经济委员会、新闻总署、广播事业局、卫生

部、教育部、劳动部、文化部等社会事业管理机构^⑧,我国现代社会事业的发展开启了新的篇章。改革开放三十多年来,我国社会事业获得了稳步发展。

在此需强调指出,虽然我们现在所谈论的社会事业与民国时期的“社会事业”有所不同,但从我们的梳理与观察来看,二者对于提升城乡社会福利、改善社会生活、倡导社会建设的追求是一致的,只不过随着时代发展,一些具体的内容、方式等已有所调整与更替。当前,随着社会主义现代化建设进程的加快,社会事业的发展也进入了快速发展阶段,特别是在加快转变经济发展方式、调整社会结构的背景下,伴随政府职能的转变、服务型政府建设的推进,社会事业的内涵在不断丰富,其外延也在不断扩展。陆学艺认为:“过去我们一般把科研、教育、卫生、文化、体育等统一称为社会事业,其实,从实践看,劳动就业、收入分配、社会保障、住房等民生事业建设,也应该是社会事业。社会事业同人民群众的生产生活密切相关,关系到每个家庭和个人的福祉与前途。”^⑨当代学者对于社会事业的内涵、性质、价值与功能等方面的理解不尽相同,但仍存在一些共性特征:一是社会性,社会事业通过社会公开机制,向公众提供公共产品与服务,使公众都能享有基本生存与发展的社会权益;二是公益性,社会事业提供的一般是非营利性的公共服务和产品,具有公益功能,蕴含着平等的价值追求,体现了社会公平正义理念;三是安全性,社会事业不仅能够为社会正常运行提供环境保护,而且也能够防范社会风险,为公众提供安全、救济等公共服务;四是福利性,社会事业是社会福利的重要表达途径,发达的社会事业不仅能够丰富社会生活,而且也能够提高社会福利,增进社会认同感。

① 《孟子·梁惠王上》。

② 李世勋:《社会事业纲要》,第45页。

③ 李剑华:《社会事业》,第2页。

④ 龚贤明:《如何发展中国之社会事业》,《社会学刊》1929年第1卷第1期。

⑤ 祁森焕:《社会事业大纲》,第5页。

⑥ 言心哲:《现代社会事业》,第7~8页。

⑦ 孙本文:《各国社会事业概况》,《时代精神》1941年第4卷第1期。

⑧ 《中华人民共和国社会事业大事辑要(1949—1990)》,《经济研究参考》1993年第5期。

⑨ 陆学艺:《当前中国经济社会形势与社会建设》,《新视野》2011年第5期。

二

从我国社会事业发展历程中,我们看到社会事业有着深切的现实关怀,这一点突出表现在它与社会建设的高度契合上。“社会建设就是建设社会主义现代化。建设社会主义现代化,就必须实现民生事业现代化、社会事业现代化、社会体制现代化、社会管理现代化、社会组织现代化、社会生活现代化、社会结构现代化,等等”^①。在一定程度上,也可以说,社会事业只有在与社会建设的结合中才能够更好地发挥它的社会功能。

社会建设与社会事业二者是密不可分的。民国时期的一些学者在讨论社会建设时,一般都把社会事业当作社会建设的重要内容来看待,如孙本文认为,社会建设是“依社会环境的需要与人民的愿望而从事的各种社会事业”^②。当然,民国时期所谈的“社会建设”、“社会事业”与我们现在所说的社会建设、社会事业在内涵与外延上是有区别的,其实,这不难理解,因为社会建设、社会事业与社会变迁、社会结构密切相关,且它们都随时代发展而不断变化,也就是说,今日的社会建设、社会事业必然要被赋予新的时代内容与意义,才能发挥其促进社会发展、调整社会结构的功能。但我们也应看到,民国时期一些学者把社会建设与社会事业作为一个整体来讨论有其合理性。

无论是在理论上还是在实践上,大力发展社会事业对于社会建设均具有重要意义。在理论上,作为一个关键概念和变量,社会事业能够丰富社会建设理论,促进社会建设理论逻辑层级的进一步完善;而作为一种“体系”,社会事业及其思想能够全面贯穿于民生领域,不仅能够为各种社会政策的形成与执行起到理论整合作用,而且更为重要的是,它以提升社会福利与社会幸福感为价值导向,能够把各种民生问题的解决放在社会整体运行的框架下,并着力促进社会结构优化、合理配置社会资源。基于当前我国社会建设的实际,推动社会事业发展,促进社会建设理论勃兴,一方面要从已有的社会事业理论中吸收合理成分,这既包括汲取以往社会事业思想中的合理性因素,又包括以“本土化”的视角借鉴世界各国社会事业的理论成果;另一方面还要深刻把握社会事业的理论内涵,夯实社会事业的思想基础,提炼具有中国特色的社会事业发展理论。

在实践上,推进以改善民生为重点的社会建设,

更要充分发挥社会事业所具有的整合功能。当然,提倡社会事业的整体性、综合性,并不排斥各项社会事业的单项实施,而是强调要有整体观念,避免各项社会政策之间产生冲突与矛盾、避免重复建设,实现社会事业发展的优化与协调。进一步说,发展社会事业对于推动社会建设具有重要的实践价值与很强的现实意义。简言之,发展社会事业是解决民生问题的重要举措。近年来,随着经济快速发展,我国民生得到了显著改善,但与人民群众的期待相比,仍存在诸多问题,如就业难、上学难、看病难等问题依然存在;我国民生领域是新旧矛盾交织,新情况新问题层出不穷。民生领域里的这些问题不仅影响了人民的安居乐业,而且也影响了社会的和谐稳定。由于民生问题涉及面广、关系复杂,各种民生问题之间以及其内部均存在结构性矛盾,为此,处理民生问题就需要从发展社会事业的整体视角来系统把握,需要依靠社会事业体制改革的突破来推进民生问题深层次矛盾的解决。同时,发展社会事业也是实现社会公平的内在要求。社会事业直指民生保障、公共服务。近年来,我国城乡居民生活水平不断提高,但是一些行业、地区、部门之间的收入差距扩大却也不容忽视,特别是一些弱势群体、特殊群体的公共服务需求还无法得到有效满足,由此引发的社会矛盾十分尖锐。为此,必须大力发展社会事业,通过提供更多优质的公共服务和产品来协调社会利益关系。当前,应着力通过实现基本公共服务均等化来逐步解决城乡、区域发展的不平衡问题,以推进均等化为依托,加快社会事业发展,促进社会公平正义。

总之,在我国社会转型期,面对现代社会发展的“不确定性”,推动社会建设、促进社会良性运行离不开社会事业的整体发展,强调社会事业的整体发展就是要优化社会结构,增进社会公平正义,把握好社会建设与社会事业的统一性。

三 总体来看,我国当前社会事业发展还面临许多困难与挑战。突出问题在于:(1)社会事业发展所需的人力、财力、物力投入相对不足,资源配置不够合理;(2)城乡之间、区域之

^① 陆学艺:《社会建设就是建设社会主义现代化》,《社会学研究》2011年第4期。

^② 孙本文:《社会学原理》,商务印书馆1935年版,第643页。

间的社会事业发展还不协调、不平衡；(3)社会事业发展的体制机制还不完备，主要表现在社会事业缺乏系统规划，存在“碎片化”、投融资体制不够灵活、政府缺位与越位现象并存等问题。因此，我们要以创新发展来推进社会事业建设。具体来说，应着力在以下几个方面下功夫。

首先，加强社会事业顶层设计。社会事业的顶层设计，主要在于树立社会事业的科学发展理念，明确社会事业发展的思路与方向，加快推进社会事业体制改革，其重点在于推动社会事业管理机构职能转变，克服条块管理的弊端，避免“碎片化”现象发生。具体来说，一是要明晰社会事业发展的指导思想，丰富、充实社会建设与社会事业理论，理顺社会建设与社会事业发展的逻辑层级和框架体系，形成全社会助推社会事业发展的社会氛围；二是从社会事业发展的整体性和系统性出发，统筹社会事业各层次和各要素之间关系，既要注重社会事业各系统的协调，又要促进各系统内部结构的优化；三是采取综合性手段调整利益格局，着力解决影响社会事业发展的根本性问题，化解社会事业发展的深层次矛盾；四是从最广大人民的根本利益出发，制定国家层面社会事业整体发展的系统规划，确定各项社会事业的国家级规范、标准、目标等，指导各地社会事业发展；五是从全局视角出发，建立多方参与的沟通协调机制，以创新思维促进社会事业自上而下和自下而上发展的有机结合，整合相关部门的资源，最大限度地减少社会事业改革阻力，增进社会事业发展活力。

其次，完善社会事业财政体制。针对我国当前财政体制现状，促进社会事业的健康发展，要不断优化社会事业的财政分配制度，理顺中央和地方在社会事业发展中的财力与事权关系，加强财政转移支付制度建设，发挥财政在发展社会事业中的调节功能。现阶段政府主导社会事业发展，其中一个重要方面就在于政府对社会事业的财政投入，而目前我国社会事业的财政投入总量还不够大、结构还不够合理、体制机制有待进一步完善。为此，要以深化社会事业财政体制改革为突破口，不断优化财政支出结构，在扩大社会事业投入总量的同时，公平合理地配置财政资源，调整财政投入分配格局。对于涉及人民群众基本生存与发展的社会事业项目，既要有硬性的投入规定，也要根据社会发展需要，有适当增

长安排。与此同时，也要有效地运用财政资金引导社会资本，鼓励社会资本参与社会事业建设，不断完善社会事业投融资体制。

再次，改革社会事业供给方式。深化社会事业供给方式改革，关键在于建立体现公平与效率的社会事业供给机制，而厘清政府、市场、社会在发展社会事业中的关系则是改革社会事业供给机制的重中之重。促进现代社会事业创新发展，在发挥政府主导作用的前提下，引入并利用市场竞争机制，扩大社会力量参与社会事业，是增强社会事业的供给能力、满足人民群众多样化社会需求的必然选择。当前，要特别注重培育社会组织参与社会事业建设，建立并完善向社会组织购买公共服务的相关制度，充分发挥社会组织在专业、人力等方面优势，不断充实社会事业供给方式。

最后，建立科学的社会事业评估体系。一是通过评估体系能够对社会事业发展的整体效果进行测量，从而合理地调整公共服务与公共产品的供给范围、标准等，做到社会事业发展与经济社会的发展阶段和水平相适应。既要尽力而为，又要量力而行，也就是说，既要保证经济的快速发展，又要保障社会的有序和谐。二是通过评估体系对社会事业发展进行有效监督。一方面通过评估体系对具体的社会事业供给单位进行绩效考核，以此激发社会事业供给单位的活力，调动其发展社会事业的主动性与积极性；另一方面通过具有量化标准的考核体系对各级政府发展社会事业的工作进行有效测评。

概言之，推动当下的社会建设需要发挥社会事业的整合功能和综合功效。一方面倡导社会事业的整体发展能够在理论上回应社会建设理论的构建需求，进一步丰富社会建设理论；另一方面推动社会事业的整体发展，是解决我国民生问题结构性矛盾的必要手段，有助于民生改善实践的顺利开展。

本文系国家社会科学基金重点项目“中国民生问题中的结构性矛盾与社会事业发展”（项目编号：10AZD021）的阶段性成果。

（本文作者：李培志 天津社会科学院社会学研究所助理研究员、中央民族大学社会学系博士生）

责任编辑：张献忠