

# 社会建设:引领全面改革的突破口

李玲 陈秋霖 江宇

**内容提要:**现代社会始终存在两方面相反的运动:市场经济发展与社会保护运动。在西方国家发展历史中,社会、民众以及政府会针对自由市场的弊端,进行一系列社会建设,以校正市场失灵,限制市场力量的无限发展,对基本民生、社会、文化、生态进行保护。当前我国处于社会转型关键时期,社会建设是引领全面改革的突破口,社会建设承前启后,既是经济建设的延伸和深化,又是民主政治建设的前提和基础。把社会建设作为抓手,一方面能够解决当前困扰中国的民生问题,另一方面又能以社会建设引领经济、政治和文化体制改革,是一个符合现实的选择。实施社会建设,需要尊重社会建设规律,发挥中国特色社会主义制度的优势,注重制度建设,建立长期可持续的社会制度。

**关键词:**社会建设;经济建设;政策建议

过去三十年,中国改革的主要思路是发展,而发展又被简单定义为GDP增长,导致经济建设高速发展的同时,不少地方的社会问题越来越多,社会矛盾越来越尖锐。现有的执政思路并没有能够有效解决日益突出的社会问题。同改革开放初期相比,当代中国面临的国情、世情、民情都发生了深刻变化,改革的难度加大,改革的领域延伸更广,改革的阻力也更加多元化。在这样的背景下,做好顶层设计,找到深化改革的突破口进而引领全面改革对改革的成败至关重要。十八大提出,建设中国特色社会主义事业总体布局是“五位一体”:经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设。其中,社会建设在这五项改革中具有承上启下的“中心”作用,它直面当前改革的难点和重点,是经济建设的延伸和深化,是民主政治建设的前提和基础,是文化繁荣的保障。社会建设,可以成为下一轮改革的突破口,从而引领全面改革。

## 一、社会建设是经济发展、社会稳定的基石

我国实行的是社会主义市场经济,但市场经济不代表把一切交给市场。卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)在《大转型:我们时代的政治与经济起源》中谈到,自19世纪现代市场经济产生以来,人类社会始终存在两方面相反的运动。一方面,自由放任的市场力量,有利于发展生产力,创造了高度的物质文明,但同时也会带来贫富分化、道德沦落、社会组织瓦解、生态破坏等;另一方面,社会、民众以及政府针对自由市场的弊

端,实施一系列社会建设运动,以校正市场失灵,限制市场力量的无限发展,对基本民生、社会、文化、生态进行保护。波兰尼认为,一个“脱嵌”社会的、完全自发调节的市场经济,最终证明只是一个乌托邦<sup>①</sup>。历史清楚地表明:市场经济与社会建设往往相伴而生,每当市场化、全球化进入高速发展阶段的同时,都会产生一系列社会问题,从而引起一个社会建设的高峰期。高质量的社会建设则会缓解社会矛盾、巩固执政基础,促进政治清明,进而促进经济新一轮持续发展。

发达国家实现现代化,除了依靠市场经济之外,同样也离不开社会建设。这种“从市场经济到社会建设”的历程经历了三个周期。第一个周期是19世纪30年代到19世纪末,当时欧洲工业革命引起了市场化高速发展,特别是资产阶级依靠政府的力量,剥夺了农民的土地和工人的社会救济,强行把工人和土地推向市场,这在推动资本主义快速发展的同时,给大众带来了深重灾难。恩格斯曾经在《英国工人阶级状况》里对英国做出预言:随着小资产阶级不断分解,无产阶级队伍会越来越大;随着财富分配不均现象越来越显著,无产阶级与资产阶级之间的革命必将到来。<sup>②</sup>从19世纪50年代起,大规模工人运动风起云涌,各国政府被迫相继允许工人成立工会、出台最低工资法、实行社会保险制度等。19世纪60年代,英国工会全国联合会成立,英国议会通过废除童工等法律。1883年,德国为了缓和劳资关系,建立了人类历史上第一个社会保险制度。这些措施缓和了尖锐的社会矛盾,使得资本主义社会所出现的第一次工人危机得以缓和。第二个周期是19世纪末到二战后。由于社会矛盾缓和,市场化和全球化又迎来了几十年的快速发展,资本积累和经济发展空前迅速。但是随着经济发展,资本主义国家内部发生经济危机,相继引起两次世界大战。二战之后,很多国家都推行了凯恩斯主义经济政策。欧洲大量企业实行国有化,社会建设方面学习社会主义国家的经验,如英国等国家仿效苏联建立了国家医疗服务体系(全民免费医疗);美国约翰逊总统推行“伟大社会”计划<sup>③</sup>,着力完善社会保障制度。许多欧洲国家先后建立了从摇篮到坟墓的福利制度,自由资本主义逐步走向人道资本主义以及福利资本主义。第三个周期是80年代以来,社会建设虽然缓和了发达国家的内部矛盾,但同样也带来了滞涨、效率低下等社会问题。新自由主义思潮兴起,自由市场经济政策再次占据主导地位。经过不到20年的繁荣期,全球相继爆发了东亚金融危机、拉美债务危机和2008年美国金融危机。金融危机引爆社会危机,发达国家特别是美国的社会抗争此起彼伏。并且,这些危机已经延伸到发展中国家。特别是东欧和拉美国家,由于推行自由经济政策措施不当,许多执政多年的政党下台。自21世纪以来,从拉美开始,先后出现了一批重视社会建设的政党上台执政,这些政党强调政策面向基层民众倾斜,缩小收入差距。例如2003年巴西总统卢拉上台,推行“零饥饿”计划;墨西哥相继推出了“进步”和“机遇”计划,使超过500万家庭受惠<sup>④</sup>。从以上三段历史划分中我们可以看出,人类社会始终存在两方面相反的运动,社会建设是市场经济可持续发展的必由之路,也是经济继续腾飞的基础。

我国改革开放后的经济发展,离不开新中国头30年社会建设奠定的坚实基础。新中国成立初期,面对旧社会遗留下来的严重社会分化以及长期战乱带来的破坏,政府把社会建设置于了重要位置。新中国独立自主地走出中国特色的社会建设道路,保障了全体百姓的基本民生需求。在城市和农村相继建立了劳动保险制度、合作医疗和赤脚医生制度,开展爱国卫生运动,推行义务教育,在收入分配上比较公平,推动工人、农民直接参与管理,国有企业和人民公社在社会管理方面起了很大作用。这个时期,虽然大量资源被用于发展重工业,但正是由于社会保障体系和社会组织的完善,才使得基本民生得到了保障、社会保持稳定。到上世纪70年代末期,我国赢得了独立安全的国际地位,建立了完善的工业体系,为改革开放以

来迅速融入国际经济体系、接受产业转移奠定了基础。我国人均预期寿命从35岁增长到68岁,达到中等发达国家水平<sup>⑤</sup>,基础教育普及率达到90%,远超过其他发展中国家,为改革开放以来的高速发展储备了人力资源。我国基尼系数只有0.18<sup>⑥</sup>,是世界上最平等的国家,正是这个公平的起点,为改革开放以来市场竞争和国内需求的迅速增加提供了前提。可见,我国的“经济奇迹”,一方面得益于改革开放,另一方面也离不开新中国前30年社会建设奠定的基础。否则就无法解释,世界上大多数发展中国家也都实行市场经济,却没有取得我国这样长期的高速发展。

良好的社会保障制度已经成为西方文明的重要组成部分。良好的教育、医疗以及养老体制是吸引发展中国家精英移民的三大原因。它已经成为当代西方保护个人自由、尊重人权的文明标志,并且已经成为西方大多数国民的基本理念。它是西方社会文化“软实力”的组成部分,即使在新自由主义盛行的20世纪80年代,社会领域也对市场侵入进行了顽强的抵抗。私有化在一些企业部门得以推行,例如铁路,但在社会性很强的领域例如社会保障、医疗和教育等领域,私有化措施往往“雷声大、雨点小”,甚至遭到完全的失败。人人享有基本社会福利成为欧洲国家的共识。在2012年伦敦奥运会开幕式上,NHS即英国的“国家医疗服务体系”,同工业革命、莎士比亚一起成为英国国家形象的象征,向全世界人民进行展示。可以说,“福利国家”的社会建设理论和政策已经从学者的学说转变为政府的行动纲领,无论什么政党执政,这一政策都没有发生根本性变化,它几乎已经成为所有资产阶级政党都赞同的主张。

重视社会建设有利于发展中国家走出一条新的发展道路。发达国家的现代化,付出了巨大代价。对于今天的发展中国家,能不能跳出历史的“周期律”,不再把西方发达国家历史上经历过的血汗工厂、生态破坏、劳资矛盾、民生凋敝的老路走一遍,能不能在不损害社会公平的基础上实现现代化、走出一条新的道路?许多发展中国家都在摸索着回答这一问题,而重视社会建设、特别是在社会矛盾还不那么激化的情况下就搞好社会建设、避免自由市场对社会带来的冲击,是走出这条新路的一个途径。马克思写作《资本论》时面对的自由资本主义已经为福利资本主义所代替,但是,这种进步并不是自发的,而是经过社会主义运动长期的斗争才实现的。特别是当代世界各国,虽然对社会主义的理解多种多样,但是社会主义的基本价值——维护社会公平正义、扩大劳动者的经济和政治权利、限制资本特权、保障基本社会福利等等,仍然是引导人们为争取一个更加美好的新世界进行努力的旗帜。

## 二、以社会建设为突破口,引领全面改革

长期繁荣的国家,无不是在经济腾飞之后,及时把注意力转到了社会建设和国家基本制度建设上。当前,我国单项改革的潜力已经比较充分地发挥出来,新的改革需要统筹兼顾,让各项改革互相促进。在全面改革中,以社会建设为突破口,既有利于凝聚改革共识,为深化改革提供民意基础,又有利于促进经济、政治、文化改革。

社会建设能够凝聚改革共识,是共同富裕应有之义。长期以来,我国在社会建设领域重视不足,不少人民群众未能充分感受到改革开放的成果。部分群众甚至认为,“改革就是涨价”、“改革就是政府推卸责任”,对改革失去了认同感。从短期来看,社会建设的一系列措施,对象是基层的群众,保护的是基层群众的利益,是一种普惠性的增量改革。它能增加群众对改革的认同感,缓解社会矛盾,增强政府的公信力,为深化改革提供政治基础和民意基础。



社会建设是实现共同富裕的必由之路。十八大强调走共同富裕道路。一个贫富差距过大的社会,一个缺乏基本社会保障的社会,一个社会关系紧张的社会,都不能称之为共同富裕的社会。社会建设着力提高社会公平正义,解决关系人民群众切身利益的生产、生活和生命安全问题,是实现共同富裕的重要内容,是共同富裕的应有之义。当前我国的收入分配差距,主要是各个阶层之间收入差距很大,特别是有产者阶层和普通劳动者阶层之间的差距极大,这既因为劳动生产率的正常差别,也有分配上资本力量强、劳动者力量弱的原因,而且,城乡、地区、行业之间的收入差距也都和这个原因有关。开展社会建设,既能够弥补由收入差距带来的基本民生问题,为百姓提供基本民生保障,又能够通过社会组织建设,扩大一线工人、农民和知识分子的利益表达渠道,体现人民的主体地位。

社会建设有利于经济改革的深化。一是解决内需不足问题。我国居民的消费模式已经发生了两个转变:一是从日用消费品向大额耐用消费品需求的转变;二是从个人消费品向公共服务需求转变。我国内需不足的一个重要原因是收入分配差距太大,社会保障薄弱,中低收入群体消费能力不足。为此,必须有稳定的社会保障制度,稳定居民预期,减少防御性储蓄,增加消费,同时调节收入分配差距。如不做这些工作,通过扩大投资来拉动内需,仍会带来进一步产能过剩,社会矛盾加大。最新的一项研究表明,农合、城镇职工和城镇居民三项医保,分别使相应人群的消费提高5.4%、11%和10.2%,总体上使居民消费提高7%<sup>①</sup>,相当于每年释放1.3万亿元消费能力,远超过政府财政投入,实现了乘数效应。二是社会事业本身是重要的经济增长点。养老、护理、教育、心理咨询、群众文化、全民健身方面,都能够容纳大量就业。政府把公益性的公共服务办好之后,还能够促进带动高端服务业的发展。美国奥巴马政府搞医改,仅仅建立医疗卫生信息系统一项,就能创造20万个工作岗位,并且需要的大多数是高端人才。我国现阶段第三产业比重相对较低,加强社会建设本身能够调整产业结构,促进经济可持续发展。三是社会建设有利于提高人力资源水平。人力资本水平提高,有利于节省投入到生产过程中的劳动力数量,提高生产效率;有利于吸引其他国家的资源、资本、技术等生产要素进入本国;有利于推动科技进步。<sup>②</sup>社会建设包含教育、医疗卫生和人口等多个领域,这些都直接关系着人力资源水平。增强社会建设自然有利于人力资源水平的提高,有利于经济发展。反过来,经济的进一步发展,又能够促进社会建设,进一步提高人力资源水平,这就形成了健康、可持续的发展模式。当前,中国经济面临严重的资源和环境约束,走可持续发展道路,实现产业转型升级已经成为迫切需要。社会建设着眼于提高人力资源水平,为产业转型升级提供了最可靠的保障。

民主政治需要社会建设奠定良好基础。一是建设社会主义民主政治,需要有比较健全的国家制度、比较公平的收入分配、比较完善的公共服务、比较稳固的社会组织。如果没有健全的国家制度,那么民主政治程序就很可能被外部势力操纵;没有公平的收入分配制度,特别是不同地区、不同人群的收入、教育水平、利益诉求差距过大,民主政治必然变成强势利益群体压迫和剥夺弱势群体的工具;没有完善的公共服务,群众就没有意愿参加民主程序,因为选举的结果和自己没多大关系;没有稳固的社会组织,社会上的各种利益集团,特别是中下层群众,就很难团结起来,发出有利于自己的声音,表达自己的利益诉求。因此,社会建设要建设比较健全的国家制度、比较公平的收入分配、比较完善的公共服务、比较稳固的社会组织,这是建设社会主义民主政治的长远之计。二是建设社会主义民主政治,需要公众具有理性、有序的参与意识和参与能力。近几年,泰国、菲律宾等国家和地区的政治乱象,与公民民主参政素养不强、缺乏理性参政意识有着直接的关系。民主政治较为发达国家都往往经历了政治参与逐步扩大化、固定化和法制化的阶段。从卫生、教育、社保这些群众人人都关心的领域入手,建立政府和普通群众直接对话的机制,扩大人民

群众的直接政治参与,既便于操作,又能扩大影响、提高政府威信,还能培养群众对公共事务的参与精神和能力,对推进政治体制改革是极为重要的。

社会建设是文化发展的保障。一是文化繁荣需要良好的社会条件。纵观历史,中华文化大繁荣的时期,都是社会信任度较高,话语环境相对宽松,个人的自由和基本权利得到了较大保障和扩展的时期。根据诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)的观点,保障个人的基本权利和自由,首先应该使个人免于饥饿,免于疾病、免于愚昧<sup>①</sup>。只有这样,个人创造力才能得以激发、生命力才能得以申扬,文化大繁荣的盛世景象才能得以出现。二是重构道德体系需要社会建设。道德重建不在于疾风骤雨般的批判和谴责,在于实实在在建立起能够保护个人的生命、财产、自由和安全的制度,在于将人的基本权利从经济领域分离出来,为社会个体提供教育和医疗等有效的保护机制,从而避免社会过度分化<sup>②</sup>。三是社会建设能够提高国家文化软实力。文化“软实力”是一国价值观、道德准则以及感召力的综合体现。加强社会建设,倡导公平正义,主张社会和谐,将人的全面发展作为发展的核心,符合世界发展的潮流。

### 三、实施社会建设的两点建议

加强社会建设需要转变观念。深化社会建设,必须从根本上转变观念。目前,一些干部的知识结构、政策环境和话语体系,在很大程度上是在经济建设的环境中形成的。对社会建设规律认识不够,许多社会建设措施照搬照抄经济建设思路,不符合社会建设的规律。社会领域和经济领域有不同目标和规律,主要表现在:经济建设以市场为基础,社会建设以社会组织为基础;经济建设主要靠物质资源,社会建设主要靠组织资源;经济建设的衡量是经济效益,社会建设的衡量是社会效益;经济建设主要靠个人选择来规范,社会建设主要靠公共选择来规范。因此经济建设和社会发展有以下不同:(1)在目标上,经济领域追求增长速度,社会领域追求公平正义。(2)在资源配置方式上,经济部门主要依靠价格机制,社会部门主要依据社会基本需要。(3)在激励机制上,经济部门主要依靠利润刺激,社会部门主要依靠公共民主管理。(4)在主导力量上,经济部门主要依靠企业和企业家,社会部门主要靠政府职责、非营利机构和群众的广泛参与。(5)在实施路径上,经济建设宜于自下而上,分权让利,社会建设既要发挥基层的积极性,又要整体设计、统筹兼顾、合理约束。

加强社会建设,需要在理念上正确认识社会发展的规律。事实上,社会建设既要靠投入,更要建机制;既要依靠物质资源,更要依靠组织资源、文化资源和精神资源。要发挥我们政治体制的优势,发动广大群众、基层组织和志愿者来大办社会事业,通过全民共建实现全民共享。

建设中国特色社会主义福利制度。近年来,全国社会建设进展很大,但许多做法尚未形成制度。在政策制订中,社会政策往往从属于经济政策。实际上,正像我国有基本政治制度、基本经济制度一样,在社会领域也需要一个“基本社会政策体系”,包括基本收入分配制度、基本医疗卫生制度、基本教育制度、基本住房制度、基本社会保障制度、基层和群众工作制度以及财政制度、政绩考核制度等。建议国家在这个问题上率先突破,提出建设“基本社会福利制度”。具体做法是:(1)成立中央社会建设工作委员会,统筹领导社会建设全面工作。每年召开中央社会建设工作会议。(2)从领导配置、部门设置等方面,进一步提高对社会建设的重视程度。在政策制订和执行过程中,应明确把社会建设经济建设的领域区分开,强调社会建设和经济建设并重。(3)对社会政策体系建设进行整体规划,明确其指导思想、基本目标、主

要内容,制定出社会建设和改革的时间表、路线图,建立中国特色社会主义社会福利制度,给人民群众以鼓舞和信心。

---

注释:

- ① [英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州,浙江人民出版社,2007,第16页。
- ② 参见《马克思恩格斯全集》(第2卷),北京,人民出版社,1957,第585页。
- ③ 顾昕:《全球性医疗体制改革的大趋势》,载《中国社会科学》,2005(6)。
- ④ 吕茵:《社会保护运动在全球的底线以及其作用评析》,载《世界纵横》,2011(5)。
- ⑤ 中华人民共和国卫生部编:《中国卫生统计年鉴》,北京,中国协和医科大学出版社,2011,第8页。
- ⑥ 丁冰:《当前我国基尼系数过大的主要原因何在》,载《当代经济研究》,2007(12)。
- ⑦ 甘犁:《基本医疗保险对促进家庭消费的影响》,载《经济研究》,2010(S1)。
- ⑧ [美]R. 巴罗、X. 萨拉伊马丁:《经济增长》,北京,中国社会科学出版社,2000。
- ⑨ [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,北京,中国人民大学出版社,2002,第96-102页。
- ⑩ 郑永年:《公民社会建设是重建中国社会道德体系的前提》,载《联合早报》,2011-12-06。

## Social Construction: The Breach Leading Comprehensive Reforms

Li Ling, Chen Qiuling, Jiang Yu

**Abstract:** In the history of most developed countries, there widely exist double movements which means the contest of expand vs. against-expand between the self-regulating market system and the active society. It also can be observed in western history that states, social groups and the governments rounded into active society to protect against the invasion of market and protected people's well-being, society, culture, and zoology successfully. Currently, China is in a critical period of social transition which can be deeply affected by the Social construction. On one hand, social construction is the extension of economic construction. On the other hand, social construction makes contributions for political reform. Therefore, social construction should be taken seriously and considered as the starting point to solve the problem both in livelihood issues and political reform field. To implement the social construction, we should firstly respect and abide by the social objective laws, in which the market economy is not the single right way to achieve our goals. Secondly, we should pay attention to the potential system and try to avoid the welfare problems happened in western countries.

**Key words:** social construction; economic construction; policy suggestion

(责任编辑:王建民)