

[开栏语] 为适应贯彻科学发展观、构建社会主义和谐社会和政府社会管理的需求,本刊开设社会学与社会建设新栏目。本栏目将主要发表社会学以及相关学科关于社会建设的理论和实践的文章,包括人口问题、社会群体与社会阶层、社会结构与社会流动、社会事业发展、社区发展、利益协调、公共安全、社会保障、社会政策、社会心理、社会管理体制等,既立足于中国社会现实的研究,也包括介绍国外理论和国际经验。本期开栏推出社会学名家陆学艺研究员的大作,今后欢迎大家踊跃投稿。

关于社会建设的理论和实践

陆学艺

(中国社会科学院社会学所,北京 100732)

[摘要] 十六大以来,我们党领导全国人民继续进行中国特色社会主义建设实践,在理论方面,也不断探索创新,提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想,提出了“以人为本”、“社会建设”等一系列新概念、新理论,使中国特色社会主义理论体系不断发展和完善。本文就社会建设的理论价值和实践意义,谈几点看法。

[关键词] 社会建设;理论;实践

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314(2008)02-0013-08

一、社会建设理论的提出和正在形成

2004年党的十六届四中全会有两个重大的理论贡献,一是提出了构建社会主义和谐社会这个非常重要的战略思想,其一经提出就受到了全国上下广大干部和群众的强烈关注和认同,成为与全面小康社会、社会主义现代化社会同样重要的战略目标。现在,构建社会主义和谐社会已经贯彻落实到社会主义现代化建设实践中,起到了精神变物质的巨大作用。二是提出了社会建设这个很重要的新概念,适应了我国工业化、城市化发展新阶段的需要,对正在进行的各项社会组织、社会结构、社会秩序、社会事业等方面的建设,给出了一个明晰的概括,明确叫做社会建设,从而使上述诸方面工作的地位得到了提高,理论上有了依据,建设目标更加明确,未来前景也更加清晰。所以,社会建设这个新概念的提出,使中国社会主义建设的总体布局,由原来的经济建设、政治建

设、文化建设的三位一体,变为包括了社会建设在内的四位一体新格局。党的十七大政治报告则明确把社会建设单辟一节,与经济、政治、文化建设并列四位一体。十七大还把四位一体的布局写进了新修改的党章总纲里。大会秘书处负责人就《中国共产党章程(修正案)》答记者问时,指出:“党的十六大以来,党中央提出了深入贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会等重大战略任务,从而使中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设三位一体扩展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。这体现了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的深化。”由此可见,提出“社会建设”这个新概念的重要意义。

十六届四中全会提出的构建社会主义和谐社会与社会建设,就两者关系来说,实质上前者是战略目标,后者是重要手段——社会主义和谐社会要通过经济建设,社会建设、政治建设、文化建设等方面的建设来实现。

[收稿日期] 2008-03-06

[作者简介] 陆学艺,中国社科院荣誉学部委员,社会学所原所长,北京工业大学文学院院长。

在这里,和谐社会中的社会与社会建设中的社会,虽然是同一个词,但含义不同。”社会”是一个多义词,有三种含义:第一种是大社会概念,这里的社会,就等于是国家整体。如毛泽东在《新民主主义论》中说:我们的目的,“在于建设一个中华民族的新社会和新国家。在这个新社会和新国家中,不但有新政治、新经济,而且有新文化”。第二种是二分法,例如我们制定的五年计划叫做第N个国民经济和社会发展规划。把经济发展之外的领域都归为社会发展。通常讲的社会要协调发展,这个社会就是二分法意义上的,是中社会概念。第三种含义是,专属意义上的社会,是小社会,是与经济、政治、文化、科技等并论的社会,如四位一体的社会建设。社会主义和谐社会中的“社会”是大社会,是第一种意义上的社会;社会建设中的“社会”是小社会,是第三种含义的社会。对此,我们在理解、使用“社会”这个概念时,要做出区分。

社会主义建设的总体布局由经济建设、政治建设、文化建设三位一体扩展为包括社会建设在内的四位一体,既反映了当今中国社会已经发生了深刻变化的客观实际,也反映了我们对于这种经济社会结构深刻变化有了新的概括,有了突破性的新的认识。毛泽东同志在1941年撰写的《新民主主义论》一书,最早把中国的建设分为政治、经济、文化三个方面。他说道:“新民主主义的政治、新民主主义的经济和新民主主义的文化相结合,这就是新民主主义共和国,这就是名副其实的中华民国,这就是我们要造成的新中国。”^[1]那时的中国,还是半封建半殖民地的农业社会,小农经济是汪洋大海,农民占90%以上。在这样的背景下,在构想未来时勾勒出政治、经济、文化三大领域,是符合中国国情的。新中国成立以后,我们在谋划社会主义建设总体布局时,还常以经济建设、政治建设、文化建设为架构。1982年制定第六个五年计划时,增加了社会发展的内容,从此以后的五年计划,都冠名为国民经济与社会发展第N个五年计划。又过了二十年,到十六大,在党的政治报告中,还是以经济体制改革与建设,政治体制改革与建设,文化体制改革与建设的三位一体作为基本布局,但在讲到2020年实现全面小康社会的目标时,指出要达到“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”,加进了社会更加和谐一项。这一变化所反映的是,改革开放二十多年后,中国的经济社会已经发生了深刻的转变,国家总体上已经从农业社会转变为工业社会,已经从乡村社会转变为城市社会,这种转型对于经济社会建设提出了新的要求。生产力极大提高,经济结构深刻变化,要求社会结构变化与之相协调;经济高速发展,要求社会事业发展与之相配合;人民物质生活的极大提高,要求社会安定有序。所以,十六大提出的“社会更加和谐”,反映了生产力发展的要求,

反映了我们党对社会主义现代化建设规律的新认识。此后不久,十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会与社会建设的新概念,十六届六中全会专门就构建社会主义和谐社会若干重大问题做出决定,十七大则进一步指出要加快推进以改善民生为重点的社会建设。几年来,关于构建社会主义和谐社会、关于社会建设的理论正在逐步形成,成为中国特色社会主义理论体系中的一个重要组成部分,这是一项新的理论成就。

十六大以来所提出的社会和谐、和谐社会、构建社会主义和谐社会、建设和谐社会、社会建设等一系列新名词、新概念、新理论,反映了我国社会主义现代化建设事业发展的新阶段的要求和特点。就我个人的理解,在这一连串新名词、新概念、新理论中,“社会建设”应是最关键、最重要的。因为,社会和谐要通过“社会建设”来达到,构建社会主义和谐社会要通过长期的“社会建设”等方面的建设来实现。

社会建设这个新概念,实际上在1910年代和1930年代的中国政界和学界都曾经提出过。1919年孙中山先生将他1917年撰写的《民权初步(社会建设)》收入《建国方略》中,构成了他关于国家建设基本构想内容的重要组成部分。在《民权初步(社会建设)》中,孙中山表达了他的“社会建设”思想,即“教国民行民权”。^[2]1934年著名社会学家孙本文先生撰写的《社会学原理》一书的最后一章中专门写了一节:《社会建设与社会指导》,一开篇就给“社会建设”下了个定义:“依社会环境的需要与人民的愿望而从事的各种建设,谓之社会建设。社会建设的范围甚广,举凡关于人类共同生活及其安宁幸福等各种事业,皆属之。有时此等事业,属于改革性质,就固有之文物制度而加以革新。有属于创造性质,系就外界传入或社会发明之文物制度,而为之创造。无论创造或改革,要之,皆为社会建设的事业。”^[3]孙本文还创办过一本杂志,刊名就叫《社会建设》。孙中山和孙本文先生提出的社会建设虽然含义各有侧重,不尽相同,但都包含着他们对国家与中华民族的美好愿望与理想。只是,在多次多难的旧中国,这个好的思想与概念,没有得到应有的传播和应用。

1949年中华人民共和国建立,但不久中国社会学因故被取消,社会建设这个重要的概念也就没有得到应有的传承和诠释。在十六届四中全会提出社会建设概念以后,很多人感到陌生。我查了《汉语大词典》、《辞海》、《辞源》,也查了大百科全书社会学卷,查了1980年代以来出版的各种社会学教科书……都没有找到“社会建设”这个词条。我请教过几位资深的经济学家,他们告诉我,在西方经济学的词汇里面,没有经济建设这个概念,只有经济发展、经济增长等意义相近的概念,“经济建设”这个词是从苏联计划经济体制来的。首先有经济计划,也就是国家制定了经济发展蓝图,然后组织力量,实施这个计划,把蓝图变为现实,这就是经济建设。关于社会建设,我们也可以做类似的理解。

社会建设是指社会主体根据社会需要,有目的、有计划、有组织进行的改善民生和推进社会进步的社会行为与过程。社会建设的内涵很广,主要有两大方面:一是实体建设,诸如:社区建设、社会组织建设、社会事业建设、社会环境建设等;二是制度建设,诸如:社会结构的调整与构建、社会流动机制建设、社会利益关系协调机制建设、社会保障体制建设、社会安全体制建设、社会管理体制建设等等。社会实体建设提供公共产品和公共服务,社会制度建设则使社会更加有序与和谐。

从社会建设如此丰富的内涵看,十六届四中全会不仅是提出了社会建设这个新概念,而且是提出了社会建设新理论。对此,几年来,学界政界已经作了多方面的阐述,社会建设新理论正在形成之中。随着实践的深入,社会建设理论将逐步完善,也会像经济建设理论、政治建设理论、文化建设理论一样,成为中国特色社会主义理论体系中的一个重要组成部分。

二、社会建设的涵义和主要内容

其实,中国的社会建设实践一直在进行着。建国以后,我们在大规模进行经济建设的同时,也展开了大规模的社会建设,只是过去我们没有用社会建设这个概念去指称它,而把它分别归到经济建设、政治建设、文化建设的名下。改革开放以后,我们把社会领域的建设都称之为社会发展。其实,社会建设与社会发展是两个概念,有相同的方面,也有不同的方面。这两者的异同,表现在以下几个方面。

其一,社会发展是指社会由简单到复杂,由初级到高级、由旧质到新质的有规律的变化过程,是不依人的意志为转移的客观过程。而社会建设则是在历史的某一阶段,根据社会的需要,由社会主体有目的、有计划、有组织进行的社会领域的各项建设,是一个有意识有目标的主观能动过程。

其二,社会发展是由诸多主客观因素交互作用以后形成的客观结果和趋势,正如马克思说的,是一个自然历史过程,这个过程可以说几乎是无主体的。而社会建设是有确定主体进行的社会行动。这个主体主要是政府,也可以是社会组织,也可以是民众个人。

其三,社会发展是人们不能按照自己的意愿控制的客观进程,虽然有宏观前景的趋向,但目标并不具体。而社会建设则是人们有目的、有计划、有组织而进行的一项一项具体的建设,目的性很强,目标很明确,而且是可以量度、可以控制的。

当然,社会发展与社会建设是内在统一的,社会建设要有利于社会发展,必须遵循社会发展的规律,而社会发展则在很大程度上是通过人们主观能动进行各项建设来推进的。

因此,社会建设概念的理论涵义应是:从社会所处的发

展阶段的实际出发,顺应社会发展的趋势,遵循社会发展的规律,有组织、有目的、有计划地动员各种社会力量,在社会领域从事的各项建设。其中,社会建设的主体,主要是政府、社会组织和民众等;社会建设的原则,是公平和公正;社会建设的目标,是实现社会和谐和社会进步;社会建设的保证,是社会安全运行,包括社会安全阀构建;社会建设的动员机制,是建立协调各阶层利益的机制,充分动员民众参与社会建设;社会建设的重要手段,是社会管理,主要是对社会运行进行科学管理,保证社会良性运行。因此,社会建设是一项庞大的系统工程。有人认为,社会建设就是科学、教育、文化、体育、卫生等社会事业的建设,这显然是把社会建设的涵义理解窄了,作为中国特色社会主义建设总体布局四位一体中的社会建设,其涵义和内容要宽广、深刻得多。下面,就社会建设中的几个主要方面分别加以说明。

(一) 社会结构的调整与构建

一个国家,最重要最基本的是经济结构和社会结构。这两个结构要协调,相辅相成,互为表里。没有经济的发展和调整,社会建设和现代社会结构的形成不可能实现,反过来,社会的建设和现代社会结构的形成又有力地支撑着经济的进一步发展。但是经济发展不等于社会建设,现代社会结构调整会自发地实现,而是有赖于社会主体有目的有计划进行各方面的建设的推动。

现在,我们国家的经济结构已经从前工业化时期的经济结构(也就是传统的农业经济时代下的农业占的比重很大,工业、商业、服务业占的比重都很小)转变为工业化中期的经济结构。2006年我国的国内生产总值构成是第一产业占11.7%,第二产业占48.9%,第三产业占39.4%。但是我国的社会结构还处于工业化初期阶段。2006年我国人口的城乡结构是56.1:43.9;就业结构中农业劳动力占42.6%,非农就业的劳力占57.4%,其中第二产业劳力占25.2%,第三产业劳力占32.2%。社会结构中的核心结构是社会阶层结构,社会阶层结构的标志性指标是社会中间阶层(或称中产阶层)的比重。据我们课题组的调查分析,2006年中国的社会中间阶层约占22%,离工业化国家应有的两头小中间大的“橄榄形”的社会阶层结构形态差距还很大。总体分析,当今中国的经济结构已经是工业化中期阶段的结构,而社会结构还处于工业化初期阶段,存在着经济结构与社会结构的矛盾,这是当今中国产生诸多经济社会矛盾问题的结构性根源。解决这些社会矛盾和问题,构建社会主义和谐社会,一个很重要的任务就是要继续深化改革,创新社会政策,构建与经济结构相适应、相协调的社会结构。

(二) 社会流动机制建设

社会流动是指社会成员从一种社会地位转移到另一种社会地位的社会现象。通常有垂直流动(社会地位上升或下降)

和水平流动(社会地位基本相同)。在农业社会,个人的社会地位主要由先赋性因素决定,而且世代相替,如“士之子常为士,农之子常为农,工之子常为工,商之子常为商”,这种社会称之为封闭型社会。在工业社会,随着社会化大生产不断拓展,产业结构不断向高层次演变,社会分工发达,职业结构渐趋高级化,不断创造出新的社会岗位,需要社会流动的加快。只有通过社会流动,新的社会岗位才会有人去充实,才能实现人力资源的合理配置。个人通过学习和努力奋斗,可以实现上升流动,达到获得更高层次的社会岗位的愿望,个人的社会地位主要由后致性因素决定,这种社会被称为开放型社会。

改革开放30年来,随着经济发展,工业化、城市化的推进,中国已经从一个基本封闭的社会转变为基本开放的社会,社会流动渠道多元化,社会流动频率加快,亿万群众通过努力奋斗,实现向上流动的愿望,涌现了诸如私营企业主、个体工商户、经理、自由职业者、农民工等一些新的社会阶层和社会群体,产业工人、科技人员、国家与社会管理者等社会阶层的队伍扩大了,农业劳动者阶层的规模缩小了。整个国家正在形成合理、开放的现代化社会阶层结构,以后致性规则为主的现代社会流动机制也正在形成。但是计划经济时期形成的户籍、就业、人事等体制还没有得到根本性的改革,还在限制着社会流动的顺畅进行,致使该扩大的阶层(如社会中间阶层)大不起来,该缩小的阶层(如农业劳动者阶层)小不下去,阻止社会结构的正向演化。所以,通过改革和创新,构建社会流动新体制,是社会建设的一项重要任务。

(三) 社会组织建设

工业化、城市化的现代社会是一个高度组织化的社会,社会成员都分属于这样那样的社会组织,许多人同时是多个社会组织的成员。中国原来是个农业社会,小农经济自给自足,社会组织很不发达,有人形容是“一盘散沙”。1949年新中国成立后,国家实行计划经济体制,在城市的企事业单位实行单位制,在农村实行政社合一的人民公社体制,从而把全国人民组织起来了。改革开放后,单位制式微,“单位人”成了“社会人”;农村人民公社解散,改为乡镇政府和村民自治组织,绝大多数农民回到一家一户的生产生活状况,很多村几年也开不起一个群众会。当今中国,客观上需要新的条件下,用新的形式,把群众组织起来。党的十六届六中全会的文件指出:“健全社会组织,增强服务社会功能。坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策,发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。发展和规范律师、公证、会计、资产评估等机构,鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办非企业单位。发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能,为经济社会发展服务。”^[4]这里讲的社

会组织,指的是民间社会组织、社团组织。这类社会组织在工业化国家是很多的,发挥着社会公益服务和社会福利服务的功能,弥补了政府和市场的不足,在有些方面还起到了政府和市场不能起的作用。

因为各种原因,我国现在的民间组织、社会团体还很少。据统计,到2006年9月底,全国共有社会团体174841个,民办非企业单位151430个,基金会1057个,共计327328个。每万人不到2.5个(美国为52个,法国为110个,阿根廷25个),远远不能适应经济社会发展的需要,不能满足广大人民群众的要求,这对促进经济社会协调发展,加强社会管理,推进社会主义和谐社会建设是很不利的。需要我们按照十六届六中全会精神,培育和支持各类民间组织、社会团体的发展。

(四) 社会阶层利益关系协调机制建设

当前,我国的社会结构已经发生了深刻变迁,社会利益关系也随之发生了深刻变化。社会利益主体多元化,利益要求多样化,利益关系复杂化。在目前经济发展水平的背景下,不同社会阶层的利益要求,很难都能得到充分实现,难免会产生这样或那样的社会矛盾和社会冲突。建设协调社会利益关系的机制,统筹协调各社会阶层的利益关系,使各社会阶层能够共建、共享、共赢,形成各得其所和谐相处的局面,这是一项重大的任务。

统筹协调社会阶层利益关系的机制,应包含以下三个方面:一是要建立科学合理的阶层、群体、个人的利益诉求表达机制,拓宽民意民求的表达渠道,使社情民意能够畅通上达。要改革创新领导干部和上级机关深入基层开展调研的方式和惯例,使领导干部和上级机关能及时、正确了解真实的情和民间疾苦。

二是要建立新形势下的劳资之间、干群之间、阶层之间、群体之间的平等对话协商机制。在工业社会,最重要、最普遍的社会关系是劳资关系。中国的改革开放已经进行了20多年来,因为多种原因,劳资关系直到现在还不和谐,工人处于弱势地位,已占产业工人阶层多数的农民工处于非常弱势的地位,基本权益长期得不到应有的保护,引发出很多社会矛盾。2007年颁布2008年1月1日起生效的新劳动合同法是有利于农民工维权的,但遭到资方的抵制,像华为、沃尔玛这样的等大型企业公然带头玩花样图规避,势孤力单的农民工个人如何抵御?历史的经验是要建立政府、资方、劳方三方代表平等对话协商的机制,要有谈判对话的平台,工人、农民工要有组织,要有代表,否则即使有了像劳动合同法这样的好法,也难以维护弱者的权益。

三是要创新社会矛盾和社会问题排查调处的工作制度。大中城市应该有专门的机构和人员,密切关注本地各主要阶层、群体最关心、最直接、最现实利益关系的变化状况,做

出分析和判断,及时采取政策和措施,统筹协调好各方面的利益关系,从根本上缓解和减少社会矛盾和冲突。

(五) 社会事业建设

新中国成立后,我们一般把教育、卫生、科研、文化、艺术、体育机构称为社会事业单位,与经济领域的企业单位并称为企事业单位。社会事业同广大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和前途。因为教育、医疗、文化等事业面对的是全体民众,所以在国外也称公共服务或公共产品。改革开放以来,我国的科、教、文、卫、体各项事业都有了很大发展,使城乡居民在衣食住行等各个方面的生活水平都有了很大的提高。毋庸讳言的是,1990年代中期以来,在一些地区和有些部门把经济建设为中心曲解到唯一的地步,致使科技、教育、卫生等社会事业发展相对滞后了,出现了诸如就业难、上学难、看病难、住房难的问题。党的十七大专门做出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的决策,非常正确,顺应了广大人民群众改善生活的要求,也有利于调整社会结构,有利于经济社会协调发展,促进社会和谐。现在的问题是,因为社会事业建设方面(如教育、科研、医疗卫生)欠账太多,同客观需求差距太大,要真正做到:“学有所教、劳有所得、医有所医、老有所养、住有所居”,还有很多工作要做。所以必须按照十六届六中全会和十七大的决定,把社会建设工作放到突出重要的位置上来。

推进社会事业建设要像经济建设一样,必须进行社会事业体制改革。现行社会事业体制基本上是计划经济时期形成的,是与计划经济体制相适应的。改革开放以来,虽然也进行过一些改革,但多数是各个领域自身的改革,有些取得了一定的成效,有些改革并不成功(如1990年代的医疗卫生产业化改革)。总体来说,社会事业体制,还没有按照社会主义市场经济体制的要求,改革调整过来,与社会主义市场经济还不相适应。我国的科技、教育、文化、体育、医疗卫生等社会事业领域至今还是主要由国家包揽和承担一切的管理体制,客观上既不能满足社会日益多元化的需要,国家事实上也没有这个能力,而且效率不高,必须像实行经济体制改革一样,进行社会事业体制的改革。

(六) 社会保障制度建设

社会保障制度是现代国家经济社会基本制度的重要组成部分,是工业社会的稳定器、安全网。同传统的农业社会不同,现代化的工业社会除了仍会遇到旱涝、风暴、地震等自然灾害的侵袭外,还会遇到经济危机、战争、核泄漏、瘟疫、社会动乱等社会风险。公民个人也会遇到失业、伤残、疾病、年老、贫困等个人和家庭难以抗拒的困难。所以必须建立与本国国情相适应的社会保障体制,保证国家的长治久安,使个人在遇到困难时能获得救助和服务。

中国的社会保障制度是在仿照苏联的社会保障制度的基础上逐步建立起来的。1980年代中期以后,开始进行改革。1990年代,随着社会主义市场经济的发展,适应城镇国有和集体所有制企业改革的需要,逐步建立了“社会统筹和个人账户相结合”的社会保障体制。十六大以后,在农村逐步建立新型农村合作医疗和农村最低生活保障制度。应该说,现行的社会保障制度还很不健全,社会保障的覆盖面小,保障基金严重不足,社会统筹层次低,城乡差距很大,地区间差距也很大,这与经济发展和广大居民迫切需要很不适应。十七大提出了要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民生活基本生活”的目标,这个任务是很重很艰巨的。如何建设一个符合中国国情,适应经济发展需要,标准合理,运行健全,管理有效,适应人民群众的要求,维护社会公平,化解社会矛盾,保证国家社会稳定的社会保障制度,是亟需抓紧解决的问题。

(七) 社区建设

这里讲的社区,主要是指基层政权、基层组织治理形式。人民公社解体以后,公社改为乡镇,大队变为行政村,生产队变为村民小组,三级治理的组织架构未变。1980年代以后,农村实行村民自治,民主选择、民主决策、民主管理、民主监督,不少地区搞得有声有色,虽然各地参差不齐,有些地区的基层组织几近瘫痪,但九亿农民是有组织的。现在基层组织治理问题,主要是在城区。1980年代中期以后,城镇化发展很快,1978年我国只有220个城市,11994万城镇人口;2006年各类城市数量达到662个,城镇人口增加到57706万人,其中有城市户籍的共36548万人,无本市户籍的常住人口21158万人。28年间,城市人口增加45712万人,有城市户籍的人口增加24554万人。几亿人住进城镇来了,但是多数是无组织的,只有公安系统有个统计数。

目前像北京、上海、天津等大中城市,市以下设区、县,区、县以下设街道、乡镇,街道以下设居民委员会,也称社区委员会(上海把街道称为社区,居委会称小区)。在北京,1990年代以前的居委会是没有脱产干部的,也没有党组织。近几年由街道办事处向居委会派出脱产干部(事业单位编制),建立党组织,管辖数千居民,正在逐步把居民组织起来。有很多大中城市,因为各种原因,在城区中有很多城中村,街道办事处以下,既有居委会,也有村民委员会。像深圳、东莞等城市,实有居民已超过1000万人了,但相应的基层组织还未建立起来。深圳有个布吉镇(2004年改为布吉街道办事处),有110万居民,实际已是个大城市的规模,但仍是街道办事处的架构,只有80名干部编制,下面有居委会(社区)也有村民委员会。在这样的条件下,要进行社会建设和有效的社会管理,实在是为难。

全国两千多个县(市)的县(市)政府所在地,在1980

年代一般只有几千人,多则也只有上万人、几万人,多数是通过城关镇,同管理农村一样管理的。随着经济的发展,现在有很多县(市)城区,已形成几万人、十几万人乃至二十万、三十多万人的规模了,街道、大马路、高楼大厦、楼堂馆所等设施也建起来了,但是基层的组织建设、社区建设都没有相应建起来,很多还是由城关镇兼管,还是农村式的管理。这可以说社会矛盾多发、社会治安状况不佳的主要原因,这种状况亟需改变,要通过社区建设,把城市基层组织建设完善起来。

(八) 社会安全体制建设

国家要长治久安,人民要安居乐业,必须要搞好社会安全体制建设。任何社会都不可能没有社会矛盾,现代工业社会是开放的多元社会,相对于农业社会,社会矛盾更多、更复杂。维护国家安全、保护人民权益、化解社会矛盾、预防惩治犯罪、维护公平正义、促进社会全面进步,是社会安全体制的主要任务。我们已经建立了一个社会安全体系,创造了诸如群防群治、专群结合、综合治理等做法,是比较有效的。但是,在实现社会转型、经济体制转轨的现阶段,单靠增加警力、安装更多的摄像头等办法是不能从根本上解决问题的。社会利益矛盾凸显、社会冲突多发的背景下,如何做好维护国家稳定,保护人民权益的工作,特别是在完成这个新任务的同时,积极探索适应社会主义市场经济体制的要求,建设起一个中国特色的社会安全体制,是我们面临的新任务。

(九) 社会管理机制建设

社会管理是政府和社会组织通过行政、法律等各种形式对社会生活的各个领域、各个环节进行组织、指导、规划、服务、协调控制、监督的职能,以保证社会正常有序、安全地运行,实现社会和谐、全面进步的目标。改革开放以来,经济社会各领域都发生了很大变化,原来城乡社会治理的格局已经不能适应,要求我们深入研究社会管理规律,更新社会管理观念,创新社会管理的体制机制,修正和制定社会政策和法规,整合社会管理资源,加强社会管理。

十六届四中全会提出了要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,这个指导方针是符合客观实际需要的,各地正在贯彻落实。从近几年社会管理的实践看,在创新社会管理体制机制方面,有一个问题值得重视,就是如何使政府的调控作用顺应社会发展规律逻辑运行的方向(像经济调控要顺应价值规律一样),如何使政府调控机制与社会协调机制相结合,如何使政府行政功能与社会自治功能相结合,如何使政府调节的力量与社会民间组织的自我调节力量相结合,逐步形成与社会主义市场经济体制相协调的社会管理机制体制的新体系。

三、像抓经济建设一样,抓好社会建设

党的十六届六中全会提出要把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位,党的十七大进一步提出加快推进以改善民生为重点的社会建设,这是党中央从经济社会发展全局出发,审时度势做出的重大战略决策。当前我国面临的发展机遇前所未有,面临的挑战也前所未有。就国内来说,经济建设这么快地取得这么好的成就,是许多人没有预料到的;而在经济大好形势下,出现了这么多的社会矛盾和社会问题,也是许多人没有想到的。党的十六大提出了促进社会更加和谐的目标,十六届三中全会根据五个不协调提出五个统筹兼顾,十六届四中全会提出加强党的执政能力建设,其中包括加强构建社会主义和谐社会建设的能力,十六届六中全会进一步做出了构建社会主义和谐社会的决定,这些都得到了广大干部和群众的广泛认同和拥护。

从社会学的视角来看,进行社会主义现代化建设一定要遵循经济社会协调发展的规律。首先,经济发展是社会发展的基础,经济要优先发展;其次,经济要持续发展,一定要有科学技术、文化教育的进步,要有社会建设作为支撑,要有和谐、稳定的社会环境作为保证,否则经济发展不可持续;再次,经济发展的目的是满足人们的物质文化需要,实现人的全面发展,因此,经济发展的最终目标是服务和服从于人的发展,可以说经济发展是手段,社会发展才是最终目的。

前一阶段,有些地区把经济发展作为唯一的目标,搞GDP挂帅,牺牲了其他方面的发展,社会发展、社会建设及社会体制改革明显滞后。如上所述,当前中国社会的主要矛盾是经济社会不协调——经济结构已经达到工业化中期阶段的水平,社会结构还是工业化初期阶段的水平,这种结构性的矛盾是产生今天诸多矛盾的主要原因。中央提出构建社会主义和谐社会,更加注重社会建设,就是要解决好这个主要矛盾。

构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,为此,要把和谐社会建设摆在更加突出的地位,要改变目前社会发展、社会建设滞后于经济发展与经济建设状况,使经济社会协调发展。如何抓好社会主义和谐社会建设呢?现成的经验,就是要像抓经济建设那样,抓好社会建设!要把社会建设作为社会主义建设总体布局中的重要内容去对待,去抓好抓实。

第一,要更加注重社会建设。在一定意义上也可以说是补课,过去疏漏落下的,现在要抓紧时间补上去。要深入贯彻落实科学发展观,继续解放思想,实事求是,提高对于构建社会主义和谐社会的重要性、紧迫性的认识,真正把和谐社会建设放到议事日程上,摆到突出位置上,改变经济建设

孤军独进的状态，真正从思想上树立起经济社会要协调发展的全局意识。

第二，要抓发展。这是执政兴国的第一要务，也是和谐社会建设的内在要求。改革发展中出现的问题都是发展中的问题，需要通过发展来加以解决，特别是当前诸如教育、医疗、住房、社会保障等民生问题都是源于社会建设滞后的根本原因，因此唯有发展才是解决问题之道。但是，发展必须是包含社会发展在内的全面发展，不能仅仅是经济发展，是经济与社会协调的发展，是全面、协调、可持续发展。

第三，要继续坚持改革开放。十七大明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义。”对于我国的社会体制，包括社会事业体制，近年来也进行过一些改革，有些改革取得了一定的成效，有些则并不成功，更多的社会体制改革问题则还没有破题，整个社会体制还带有很浓的计划经济时期的色彩，还没有按社会主义市场经济体制的要求根本改变过来，在经济社会运行中，两种体制并行的矛盾很大，社会成本很高。诸如城乡二元结构的体制、户口制度、就业人事制度、社会保障制度以及教育、医疗卫生制度等等都需要改革，社会体制不改革，社会建设就不能顺利进行，因此，必须“推进体制改革”，为社会建设顺利进行开道。当然，在现阶段进行社会体制改革，难度很大，阻力也很大，会牵涉到不少社会阶层、社会群体的切身利益，这实际上又是一场革命，必须精心策划，周密安排，采取自上而下、自下而上相结合的办法进行。好在我们已经有了进行经济体制改革并取得伟大成功的经验做基础，社会体制改革也一定会成功的。

总结中国五十多年来的社会主义建设实践，可以看到，在计划经济体制下，政府管得太多，既包揽了经济事务，也包揽社会事务，而计划经济时代20多年的实践却向我们证明，政府包打天下是行不通的。改革开放以来，通过经济体制改革，放手让老百姓去干，政府管得少了，国民经济却大跨步地前进了。社会事务更复杂，我们也要像经济改革一样进行社会体制的改革，如果能够放手让老百姓去干，放手让社会团体、民间组织去干，社会建设也一定会取得成功的。

第四，社会建设要有组织领导，从组织上落实。我们搞经济建设，曾经建立了计委、经委、基建委和若干经济部门，还有中央财经领导小组，统筹、规划、组织、协调、控制、监督、领导指挥经济建设的有序有效地进行，虽然也产生过这样或那样的问题，但总体上是成功的。近60年来国家建设的一条基本经验就是，提出的任何一项战略任务，都必须在组织上落实，要有组织、有人去贯彻执行，才能实现，如果只停留在文件上、会议上，那只能是一纸空文，正反两方面的经验都可以说明这点。计划生育工作的成功，就是最好的

例证。社会建设要取得成功，也必须有组织保证。

2007年，北京在市委系统建立了社会工作委员会，在政府系统建立社会建设办公室，两块牌子，一套人马，合署办公。下设：规划、项目、社会组织、社区建设、党建、社工人才队伍建设等6个处，55个编制，把民政局、计生委等有关部局部分处室的职能、编制、人员成建制的划过来，领导组织、协调全市的社会建设工作。2008年，北京市还将在各区、县建立相应的机构。这个做法很值得借鉴。

第五，社会建设要有相当的投入。首先要有领导和人员的投入。十六届六中全会的决定指出：“各级党委要把和谐社会建设放在全局工作的突出位置，把握方向，制定政策，整合力量，营造环境，切实担负起领导责任”，“坚持正确的用人导向，选好配强领导班子，注重培养选拔熟悉社会建设和管理的优秀干部”。“建设宏大的社会工作人才队伍，造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建和谐社会的迫切需要”。在经济建设过程中，我们培养选拔造就了一支规模很大的经济工作者队伍。要把中国的社会建设搞好，同样需要造就一支大规模的社会工作者队伍。现在这支队伍还很小，而且分散在各个领域，还没有形成合力，没有形成组织优势。应该按照十六届六中全会决定的精神，通过建立相应的机构，把社会工作方面的人员、人才队伍组织起来，并在实践中逐步扩大，培养造就有相当规模的社会工作者队伍，把社会建设的事情办好。

其次要有财力和物力投入。曾经有一种观点认为，经济建设投资是挣钱的，社会建设投资是花钱的。在相当长的时期里，一些地区和部门把财力的主要部分乃至绝大部分投到经济建设上，有的甚至削减必要的社会事业开支，牺牲社会事业的发展，造成经济社会发展不平衡、不协调的状况。实践证明，这种观点是不正确的。十六大以来，国家加大了对社会事业、社会建设的投入，情况正在好转，但因为欠账太多，加上国民收入分配格局还未调整过来，在已经形成的路径依赖影响下，有钱还是习惯于投往经济建设方面，这不应当是市场经济国家的行为。经济建设投入应该主要通过市场去解决。据联合国开发计划署《2004年人类发展报告》的数据，在2001年前后，瑞典、丹麦、法国、德国和古巴等国家用于教育、卫生保健的公共支出相当于GDP的比例为13%~15%，加拿大、美国、英国、澳大利亚、日本等国家为10%~12%，而中国只有4.5%，还不如巴西、泰国和印度。^[5]近几年，国家增加了对教育、医疗卫生的投入，但差距还很大。十六届六中全会决定：“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。健全公共财政体制，调整财政收入结构，把更多财政资金投向公共领域，加大财政在教育、卫生、文化、就业、就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安方面的投入。”应该按照决定的这一精神，（下转第112页）

(上接第19页)真正加大对社会建设的投入,社会事业、公共服务搞得更好,减少社会矛盾,降低社会成本,这样做对经济发展反而是有利的。

第六,强化社会建设在国家发展战略中的重要地位。这里还想提出两点具体建议。其一,建议把中国特色社会主义事业总体布局四位一体排序中的社会建设由第四位摆到第二位,调整为经济建设、社会建设、政治建设、文化建设。现在,在社会主义现代化建设四位一体的总体布局中,是按经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的顺序排列的。这是因为经济建设、政治建设、文化建设三位一体的总体布局沿用多年,习以为常了,社会建设是十六届四中全会提出后才加进去的,把社会建设排在了最后。但是按社会主义现代化建设的逻辑顺序,经济建设达到一定水平之后,应该是重点进行社会建设,然后是政治建设、文化建设。从社会主义现代化建设的实践看,改革开放以来,我们一直把工作重点放到经济建设这个中心上。十六届六中全会根据全局发展的要求,提出把构建社会主义和谐社会放到更加突出的位置上,要更加注重社会建设。2000年前后,学术界有个议论,认为前20年是中国经济学繁荣做贡献的时期,后20年应该是中国社会学发展的黄金时期,再20年则是政治学做贡献的时期。这个说法有一定道理。总之,把中国特色社会主义事业总体布局中四位一体的排序中的社会建设由第四位进到第二位,调整为经济建设、社会建设、政治建设、文化建设,是很有必要的。

其二,建议中共中央、国务院在每年召开经济工作会议

前后召开一次社会建设工作会议,或者把社会建设工作的内容纳入经济工作会议中,把会议名称改为全国经济社会工作会议。自1993年召开第一次全国经济工作会议以后,到现在已经持续开了15次。每到年终,由中共中央、国务院主要负责同志主持召开一次高级别干部参加的经济工作会议,分析形势,总结工作,确定第二年经济工作的指导方针、主要任务、总体要求和重点工作,这对于统一各地各级干部认识,明确任务,集中力量搞建设很有必要。实践证明,这是一种很好、很有意义的会议形式和工作方法。现在构建社会主义和谐社会、进行社会建设的任务突出了,解决经济社会发展不平衡不协调矛盾的时代要求更为迫切了。况且,提出社会建设任务的时间还不长,不少人对社会建设还不像对经济建设那样熟悉。所以,每年召开一次社会建设工作会议,总结经验,提出下一年度的主要任务、工作重点和指导方针,对于加快社会建设,推动科学发展,促进社会和谐,都是很有意义的。

[参 考 文 献]

- [1] 毛泽东选集·第二卷 [M].北京:人民出版社,1991.709.
- [2] 孙中山·建国方略 [M].北京:华夏出版社,2002.300~301.
- [3] 孙本文·社会学原理 [M].下册.台湾商务印书馆,1974.244.
- [4] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定辅导读本 [M].北京:人民出版社,2007.27.
- [5] 科学发展共享和谐 [M].北京:社会科学文献出版社,2007.16.

责任编辑 何为波