

SHARING SYSTEM TO ENSURE
A HARMONIOUS SOCIETY

共建共享和谐社会的 制度保证

严国萍 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

SHARING SYSTEM TO ENSURE
A HARMONIOUS SOCIETY

共建共享和谐社会 的制度保证

严国萍 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

共建共享和谐社会的制度保证 / 严国萍等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-308-13481-1

I. ①共… II. ①严… III. ①社会主义建设模式—研究—中国 IV. ①D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 146489 号

共建共享和谐社会的制度保证

严国萍 等著

责任编辑 余健波

封面设计 十木米

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 15.5

字 数 266 千

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13481-1

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

目 录

上 篇

- 1 社会主义和谐社会的当代可能性与制度保证 (3)
 - 1.1 社会主义和谐社会的当代可能性 (3)
 - 1.2 共建共享和谐社会的制度保证 (8)
 - 1.3 本书结构安排 (17)
- 2 以和谐社会为共同愿景的党政组织学习与转型 (20)
 - 2.1 构建以和谐社会为共同愿景的学习型党政组织 (20)
 - 2.2 党政组织能否应对变革? (29)

中 篇

- 3 重构政府与市场关系,完善经济结构 (41)
 - 3.1 发展模式之困与政府治理的新挑战 (42)
 - 3.2 变动中的政府与市场关系 (50)
 - 3.3 重构政府与市场关系 (61)
- 4 建立健全社会协同治理的新体制 (71)
 - 4.1 政府与社会关系及社会协同治理 (71)
 - 4.2 公民力量培育与社会成长 (77)
 - 4.3 社会协同治理的实现机制 (83)
 - 4.4 社会协同的制度化与法治化 (89)

2 共建共享和谐社会的制度保证

5 培育社会力量	(92)
5.1 培育社会力量是共建共享和谐社会的重要基础	(92)
5.2 德清县引导“民间设奖”,给力社会自主治理	(95)
5.3 “桐庐百姓日”:尊重公民主体地位,建立公众参与机制	(107)
5.4 案例比较分析	(125)
6 确立社会治理多元主体间运行机制	(130)
6.1 多元社会治理主体的形成	(130)
6.2 慈溪市“和谐促进会”:协同治理,促进融合	(133)
6.3 案例分析与启示	(145)

下 篇

7 加快城乡一体化发展,推进城乡基本公共服务均等化	(151)
7.1 统筹城乡发展与城乡一体化	(152)
7.2 新农村建设与城市化	(156)
7.3 新型城镇化:人的城镇化与农民市民化	(161)
7.4 推进城乡基本公共服务均等化	(166)
8 破除碎片化结构,构建全民统一的基本公共服务体系	(172)
8.1 当代中国的经济社会转型与身份碎片化的形成	(172)
8.2 当代中国的政府间关系与区域碎片化的形成	(179)
8.3 走向全民统一的基本公共服务体系建设	(188)
9 推进重点领域和关键环节的改革	(196)
9.1 推进收入分配制度改革	(196)
9.2 推进户籍制度改革	(206)
9.3 推进土地制度改革	(214)

索 引	(221)
主要参考文献	(223)
后 记	(239)

插图和附表清单

图示

图 2.1	受访者对所在单位组织学习型党政组织建设活动成效的评价	(33)
图 4.1	政府和社会关系的四种模式	(72)
图 4.2	中国治理水平变化趋势	(75)
图 4.3	社会协同治理模式的基本框架	(78)
图 4.4	社会协同治理机制	(86)
图 5.1	德清县“民间设奖”理想运行机制	(106)
图 5.2	社会治理力量协同运行机制	(126)
图 6.1	确立多元社会治理主体间协调运行机制	(133)
图 6.2	“和谐促进会”的组织形式	(137)
图 6.3	“和谐促进会”的协同治理机制	(139)

表格

表 2.1	党政组织学习深度的诊断工具	(30)
表 5.1	德清县“民间设奖”一览表	(98)
表 5.2	2012 年“桐庐百姓日”乡镇(街道)、开发区活动一览表	(111)
表 5.3	公民力量培育与社会成长案例比较分析	(128)

上 篇



1 社会主义和谐社会的当代可能性与制度保证

构建和谐社会目标和任务的提出,是当代中国发展的重要事件。构建和谐社会不仅是一个政治问题,也是一个学术问题;不仅是一个理论问题,而且是关涉实践的重大问题。如何深化对这一热门话题的研究,既考验着理论家的智慧,也必将对和谐社会建设的实际进程产生重要影响。本章作为导论,将首先于社会主义和谐社会当代可能性的意义上提出共建共享和谐社会的制度保证。我们认为,社会主义和谐社会不是指向过去的,而是指向未来的。和谐社会需要共建共享,而共建共享和谐社会的关键在于深化改革、推进实质性的体制改革与制度创新,为其提供体制框架和制度保证。

1.1 社会主义和谐社会的当代可能性

1.1.1 作为社会目标的“社会主义和谐社会”

构建社会主义和谐社会的命题于 2004 年经党的十六届四中全会提出,尔后又成为十六届六中全会的主题。它是第十六届、十七届中央领导集体新执政理念的重要组成部分,是中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。2012 年举行的中共十八大对此总结道:新世纪新阶段,党中央抓住重要战略机遇期,在全面建设小康社会进程中推进实践创新、理论创新、制度创新,强调坚持以人为本、全面协调可持续发展,提出构建社会主义和谐社会、加快生态文明建设,形成中国特色社会主义事业总体布局,着力保障和改善民生,促进社会公平正义,推动建设和谐世界,推进党的执政能力建设和先进

性建设,成功在新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义。十八大报告同时指出:加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保证。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。加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点;加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。十八大要求全党全国人民行动起来,“开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面”。

人类对理想社会的追求几乎与人类历史一样久远。近现代以来,风起云涌的社会主义运动,并不只是表现为对一种政治经济制度的反抗,它同时也可以被解读为社会主义者试图超越社会既定秩序、创造人类新文明的努力。从“乌托邦”、“太阳城”到“实业制度”、“和谐社会”的种种社会蓝图设计,构成了社会理想史上的重要内容。但是,在马克思主义产生以前,全部社会主义思想家的社会蓝图设计都是超历史的道德理想的产物,它们始终停留于“应该”的彼岸,而无法走向现实世界。后人把这些思想家的社会理想论称之为“空想社会主义”,正是出于对其超历史性质的批评。

马克思主义的社会主义理论以“科学社会主义”行名,表明了马克思、恩格斯坚决拒斥空想主义的立场。但是,马克思、恩格斯从社会发展的客观规律角度展开关于社会主义学说的科学论证,并没有舍弃社会主义之作为价值理想的意义。科学社会主义的科学性表现在于,它从人类历史的实际发展中提出社会理想,并且科学地论证了实现这一社会理想的途径、手段、主体力量等。

如此观之,社会主义和谐社会在当代中国的可能性,首先就在于它是中国共产党人根据新世纪新阶段中国经济社会发展的新要求和社会出现的新趋势新特点而提出的社会目标。

改革开放以来的发展实践为这一社会目标的提出既提供了可能性,也提供了必要性。简单而言,提出构建社会主义和谐社会目标的背景是,我国在实现多年经济快速发展的同时,也积累了不少矛盾和问题,我们现在所达到的小康,还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。经过了新世纪头一个十年的快速发展,我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题日益突出。在过去很长时间内,我国多依赖于投资和出口拉动经济,经过2008年以来全球金融危机的洗礼,外部需求急剧下降,而投资过热导致边际效益降低、消费力下降,经济增长下行压力和产能相对过剩的矛盾加剧,而且经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐。就社会领域而言,城乡、区域发展差距和居民收入分

配差距较大,社会矛盾明显增多,教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题突出。这些发展中不平衡、不协调、不可持续问题,已经成为中国经济社会发展不可承受之重。

2003年,我国人均GDP突破1000美元。2008年,我国人均GDP超过3000美元。2013年,我国人均GDP达6700美元。新兴市场国家的经验表明,在人均GDP达到3000美元后,快速发展中积聚的矛盾会集中爆发,经济结构、生产方式、生活方式、社会阶层结构等都要发生深刻变化甚至剧烈变动。在此情形下,若国家引导得好、处置得当,就能使本国顺利地度过这个关键时期,进入中等发达国家行列,反之则可能出现经济增长与社会发展脱节,导致贫富悬殊、失业人口增加、城乡差距、地区差距拉大、社会矛盾加剧、生态环境恶化等一系列问题,从而使得经济社会发展长期徘徊不前,甚至出现社会动荡和倒退,陷入“中等收入陷阱”。如何争取实现前一种发展结果,避免后一种结果?对于执政党来说是一个严峻考验。

显然,无论是国际经验还是国内改革与发展事业中出现的新情况新特点,都要求我们提出一个既与物质文明、政治文明、精神文明、生态文明建设有机统一,又具有自身独特内容的社会目标;全面建设小康社会,必须内在包含和谐社会的构建,没有一个和谐社会就没有一个小康社会,或者说是一个残缺不全的小康社会。

也正因为如此,“社会主义和谐社会”不应当仅仅被理解为一个一般意义上“美好社会”的理想目标,也不应当被宽泛地理解为包括经济、政治、文化、生态等一切领域中的和谐追求,而应当被主要理解作为一种具有特定内容的社会目标。这一社会目标的提出,既为不断提高党的执政能力、全面推进党的建设新的伟大工程增添了新的内容,也是社会理想论、发展理论史上的又一次飞跃。

1.1.2 科学发展观是构建社会主义和谐社会的思想基础

构建社会主义和谐社会目标和任务的提出,标志着我国经济社会发展的主题发生了重大转变。这是我党坚持和发展马克思主义的重大成果。毫无疑问,构建和谐社会必须以马克思主义为指导。

社会全面发展是马克思主义的核心价值观。追求实现经济社会和人的全面发展,是马克思全部理论著作和革命实践活动的主题。但是,在马克思

的学说中,社会是一个总体性概念,马克思从一开始就断言作为社会整体的政治、经济、社会和文化之间不可分割,在他的著作中也就较少关于社会建设的独特论述。因而,以马克思主义指导和谐社会建设,这里的“马克思主义”不是现成的。同样的,这里的“马克思主义”也必须是被大大扩展了的,既包括马克思主义创始人的著作,也要对马克思的后人们的思想予以充分重视。特别是,作为中国共产党人根据新世纪新阶段中国经济社会发展的新要求和出现的新趋势新特点而提出的社会目标,和谐社会的建设必须以科学发展观作为思想基础。

科学发展观是第十六届中央领导集体理论创新的标志性成果,是马克思主义同当代中国实际和时代特征相结合的产物,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,对新形势下实现什么样的发展、怎样发展等重大问题作出了新的科学回答,把我们对中国特色社会主义规律的认识提高到新的水平,开辟了当代中国马克思主义发展新境界。它既是对我国改革开放和现代化建设经验的总结,又是对人类社会发展进程中面临新问题的积极回应。

构建社会主义和谐社会的发展目标和任务,只有在科学发展观中才能得以提出,而且它本身也是科学发展观的重要组成部分。科学发展观要求,在新世纪新阶段,我们必须处理好经济发展与社会发展的关系,处理好城乡发展、地区发展的关系,处理好不同利益群体的关系,处理好经济增长同资源、环境的关系,处理好改革发展稳定的关系,处理好物质文明建设同政治文明建设、精神文明建设的关系,处理好国内发展与对外开放的关系。上述语境中与经济发展相对应的社会发展,是指除经济发展以外的其他社会领域的进步和各项社会事业的发展,它不直接反映物质生产领域的活动,而注重人类自身的生存与发展状况。

在我国,直到1982年的“六五计划”,“社会发展”才被与“经济发展”相并列提出,合称“国民经济与社会发展五年计划”。但是,涉及社会发展的部分往往得不到应有的重视。直到“九五”时期,各地才开始单独制定“社会事业发展”规划,但即使这样,社会发展也主要被界定为社会事业的发展。只是在科学发展观中,社会发展才获得了具体而完整的涵义:“社会发展包括科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业的发展,也包括社会就业、社会保障、社会公正、社会秩序、社会管理、社会和谐等,还包括社会结构、社会领域体制和机

制完善等。”^①运用这样的社会发展概念,我们才会看到,改革开放以来,各项社会事业虽然取得明显进步,但总体上看,经济发展和社会发展存在着“一条腿长、一条腿短”的问题。按照科学发展观的要求,我们必须在大力推进经济发展的同时,更加注重加快社会发展。

可以看到,“社会主义和谐社会”是一个只有在科学发展观语境中才能提出和得到正确理解的概念。那种把它等同于一个一般意义上“美好社会”,或者宽泛地理解为包括经济、政治、文化等一切领域中的和谐追求的做法,在很大程度上正是离开了科学发展观这个语境所致。同样的,只有树立了科学发展观,我们才能深刻认识构建社会主义和谐社会的必要性和重要性。构建社会主义和谐社会,正是基于对重经济增长、轻社会发展的积弊,基于偏重 GDP 增长、见物不见人的片面发展观念,基于当前我国的社会分化达到一定程度,社会利益冲突表面化,正在进入一个“风险社会”甚至“高风险社会”这样的社会现实而提出的发展目标和任务。

1.1.3 摒弃超历史的道德理想,通过制度建设落实社会目标

如前所述,马克思主义的社会主义理论以“科学社会主义”行名,表明了马克思、恩格斯坚决拒斥空想主义的立场。与形形色色的空想主义不同,马克思、恩格斯从人类历史的实际发展中提出社会理想,并且科学地论证了实现这一社会理想的途径、手段、主体力量等。也是在这个意义上,马克思主义创始人把他们的科学社会主义理论称为关于无产阶级解放条件的学说。

一部社会主义运动史,在某种意义上,可以解读为马克思、恩格斯及其事业的继承者们在不同时代和国家,科学论证并且实现社会理想的历史。在其中,既有狂飙突进、凯歌高奏的辉煌岁月,也有阴霾密布、江山易帜的惨痛时刻。通过半个多世纪的艰辛探索,中国共产党人认识到社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,并将“中国特色社会主义”目标概括为社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会和社会主义生态文明等五位一体的建设。

显然,和谐社会是中国共产党人在新世纪新阶段提出的一种具有特定内容的社会目标,它的总要求是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”。作为一个社会目标,和谐社会建设与经济建

^① 温家宝:“提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观”,《人民日报》2004年3月1日。

设、政治建设、文化建设、生态文明建设之间既有不可分割的紧密联系,又有各自的特殊领域和规律。这是和谐社会目标的具体性。

这一具体的社会目标如何才能得到实现?2007年3月7日,时任中共中央总书记胡锦涛在参加全国两会政协联组讨论时指出:“构建社会主义和谐社会是艰巨复杂的系统工程,只有动员广大人民群众共同参与,才能使这一宏伟目标变成现实;构建社会主义和谐社会是造福全体人民的伟大事业,只有让广大人民群众不断从和谐社会建设中得到实惠,才能使和谐社会建设成为广大人民群众的自觉行动。”确立共同建设、共同享有为构建和谐社会的重要原则,是和谐社会目标具体性的又一重要体现。

目标、原则规范道路、手段的选择,而道路、手段的有效性也制约着目标、原则的科学性。如同不能把和谐社会理解为超历史的道德理想一样,通过制度建设来落实和谐社会的共建共享原则,同样关涉到和谐社会目标的具体性。

在当代中国,构建和谐社会的必要性、紧迫性,来自于我国经济社会发展中“不和谐”因素的突出。这些问题,有些是发展不够的问题,有些则是共享不足的问题,它们已经成为引发社会不稳定的主要因素,成为严重制约中国未来发展的挑战。

无论是发展不够的问题,还是共享不足的问题,归结起来,都是制度供给不足的问题。对于共享不足的问题,不同的制度安排将导致收入分配形式的改变,而随着资源分配的改变,经济发展速度和绩效也会发生改变。因此,无论是调动起全社会的积极性加快发展,还是让全体人民公平公正地享受改革和发展的成果,都需要通过制度的力量才能得以落实。

1.2 共建共享和谐社会的制度保证

1.2.1 新社会体制:构建社会主义和谐社会的体制框架

以科学发展观为思想基础构建社会主义和谐社会,关键在于深化改革、推进实质性的体制改革与制度创新,为其提供体制框架和制度保证。这里的体制改革与制度创新无疑包括了经济体制、政治体制和思想文化管理体制诸领域,但它更具体地是指必须形成一个适应社会主义市场经济发展和社会结构深刻变化的有效的社会体制。

十八大报告在全面深化改革的总体框架中,引人瞩目地提出了加快社会体制改革的目标和任务。十八大报告指出:“加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。要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。”为贯彻落实十八大的相关战略部署,十八届三中全会在全面深化改革的总目标层次上旗帜鲜明地提出推进国家治理体系和治理能力现代化,并从推进社会事业改革创新和创新社会治理体制两个方面,通过对于教育、就业、收入分配、社会保障、医药卫生以及社会治理、社会组织、公共安全体系等方面的顶层设计,基本明确了完成这一改革任务的总体方向和路径选择。关于这一新社会体制的详细内容,我们需要进行全面而深入的探索。在这里,我们仅仅试图指出形成一个新的社会体制的逻辑性前提。

首先,从政府体制自身而言,切实转变政府职能,厘清政府与市场、政府与社会的关系,是形成新的社会体制的基础和前提。

实践表明,现代政府职能及其角色的改变,主要体现在政府对社会公共事务治理职能的成长之中。现代市场经济要求政府在性质上从政治权力的统治者转变为社会公共事务的管理者;而在政府职能的结构上,则要求它从维护政治统治转向全面履行社会公共管理的职能^①。

改革开放以来,我国进行了多次大规模政府机构改革。总体而言,历次政府机构改革的关注点逐渐由机构设置向政府职能转变。特别是2003年以来政府机构改革紧紧抓住政府职能转变的主题,撤销、裁并或增设什么机构都围绕着政府职能的转变进行。由发展型政府向公共服务型政府转变,就是这几次政府改革的主题。

所谓发展型政府,是指发展中国家在向现代工业社会转变的过程中,以推动经济发展为主要目标,以长期担当经济发展的主体力量为主要方式,以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式^②。在改革开放新时期,我们确立了经济建设的中心地位,政府将掌握的资源主要运用在经济领域,政府长期充当经济建设主体和投资主体的角色,这种政府行为在我国的经济社会

① 蒋京议:“社会结构调整与政府职能转变”,《中国经济时报》2003年10月17日。

② 郁建兴等:“从发展型政府到公共服务型政府”,《马克思主义与现实》2004年第5期。

发展中曾经发挥了非常重要的作用。但是,在社会主义市场经济体制已经初步建立的新历史条件下,政府长期充当经济建设主体和投资主体的角色必须转变。

所谓公共服务型政府,就是以“管理就是服务”为根本理念,以提供私人或者社会不愿意提供,或者没有能力提供的公共产品和公共服务为主要职能的政府。它在经济层面上是指,政府存在的根据在于匡正市场失灵,政府主要为社会提供市场不能够有效提供的公共产品和公共服务,制定公平的规则,加强监管,确保市场竞争的有效性,确保市场在资源配置中的决定性作用。政府不应该直接作为微观经济主体参与市场竞争或者依靠垄断特权与民争利。它在政治层面上是指,政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,全心全意为人民服务,实现有效的治理而不仅仅是统治。它在社会层面上是指,政府要从社会长远发展出发,提供稳定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距,打击违法犯罪等,确保社会健康发展。^①

在社会主义市场经济条件下,政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。当前我国政府职能转变的关键在于,把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来,把更多的力量放在改善和保障民生上。2013年3月十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中,将“推进政府职能转移”列为政府职能转变的第一要义,指出需要“着力解决政府与市场、政府与社会的关系问题,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用”。十八届三中全会更进一步提出使市场在资源配置中起决定性作用。这可视之为新社会体制得以形成的基础和前提。

其次,从政府“体制外”角度而言,大力培育社会组织,在社会结构中变以往的政府与市场的两极关系为社会组织与政府、市场的“三足鼎立”关系,并且实现政府、市场、社会组织三者之间的良性互动,是形成新的社会体制的结构性基础。

如果说传统公共管理的理论预设和研究起点可以称之为“唯政府主义”,即认为公共管理的唯一主体就是政府,其他组织和个人都是政府行政管理的

^① 迟福林等:“加快建设公共服务型政府的若干建议(24条)”,《中国(海南)改革发展研究院简报》,总第478期。