

国家“十一五”规划重点项目

和谐社会与社会事业

HEXIE SHEHUI YU SHEHUI SHIYE

徐 新 主编

上海大学出版社

国家“十一五”规划重点项目

和谐社会与社会事业

徐 新 主编

上海大学出版社

· 上 海 ·

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会与社会事业/徐新主编. —上海: 上海大学出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-81118-525-6

I. 和… II. 徐… III. 社会事业—发展—研究—中国
IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 180335 号

责任编辑 焦贵平 封面设计 柯国富

和谐社会与社会事业

徐新 主编

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人: 姚铁军

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海第二教育学院印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 787×960 1/16 印张 17.5 字数 295 000

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1~2 100

ISBN 978-7-81118-525-6/C·084 定价: 35.00 元

序：在和谐中发展

当代中国所进行的社会转型，其本质意义上表现为一种制度变迁。然而，制度的调整不仅仅带来了利益结构的变化，而且在利益关系变动中产生出了种种矛盾和冲突，最突出的是：经济增长的资源环境代价过大；社会组织与管理面临许多新问题，城乡、区域、经济社会发展不平衡；劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等关系群众切身利益的问题仍然突出，这些问题直接关系到社会成员的民生问题；与此同时，多元化社会的演变带来的是国家权威的消解、民间社会的觉醒、价值取向的多元化，以及传统文化结构的全面倒塌，但是新的结构并没有同步产生和置换，于是，中国民族文化与民族文化精神呈现出难以愈合的断裂痕迹。其结果是全社会的精神危机、认同危机，如贪欲无度、诚信缺失、道德滑坡等等，而这些问题直接关系到社会成员社会主义建设的信心问题，以上所有这些都构成了体制转换中的社会和谐问题。

国内外发展的经验表明，经济增长是社会发展的基础，但不是发展的全部内容，经济增长代替不了社会发展。因此，中央将建设社会主义和谐社会提到与市场经济建设、民主政治建设、先进文化建设并立的突出位置，并强调构建和谐社会是当前最为紧迫的重要任务。

一、和谐社会与科学发展

中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出了“构建社会主义和谐社会”的新命题，这既是对中国改革开放 25 年以来建设与发展经验的总结，又是对近年来处理社会矛盾和社会问题、维护社会稳定的丰富经验的总结，也是对于中国特色社会主义事业认识的新发展。

1. 和谐理念的借鉴

和谐是中国传统文化的核心价值,也是古代社会追求的理想状态。早在西周、春秋之际,史伯就曾提出“和实生物,同则不继”的著名命题,孔子吸取了这一自然辩证法命题的内涵,进而提出了文化“和而不同”的“损益”精神,对于中华文明的繁荣昌盛起到了积极的推动作用。这种和谐包括:(1)天人合一的宇宙观。提出人与自然之间的关系并不是对立的,而是一种融通共生关系,只要保持完满的和谐,万物就能顺利发展。(2)以和为贵的政治观。即在治国处事、礼仪制度方面强调以相互尊重、友好相处为最高境界,来构建一个理想的和谐社会。(3)贵和持中的社会观。《礼记·中庸》说:“喜怒哀乐之未发,谓之中;发而皆中节,谓之和。中也者,天下之大本也;和也者,天下之达道也。致中和,天地位焉,万物育焉。”中和精神强调社会稳定、社会和谐的理想状态,而要实现这一目标,需要道德、礼仪、制度来调节社会关系,这些手段的核心思想就是“仁和”,即人与人之间要忠恕仁爱,做到仁者爱人。“仁者爱人”可以说是一种早期的人本主义思想。(4)和而不同的伦理观。在处理人与人之间关系时,强调“君子和而不同,小人同而不和”(《论语·子路》)。提出和是有差别的统一,人与人之间要相互理解、相互借鉴,既能接纳不同事物,又能独立创新。贵“和”尚“和”思想在中国文化发展过程中起着十分重大的作用,它渗透于中国文化、人们的思维方式和行为方式之中,在维系中华民族的发展与处理社会、个人的关系等方面发挥了主导作用,成为中国文化区别于西方文化的一个重要内容和标志。

迄今为止,最为科学、合理,影响最为深远的当属马克思主义社会和谐观。马克思在吸收空想社会主义理论合理成分的基础上,设想了“自由人联合体”的和谐社会模式。在马克思那里,“和谐”作为一种社会状态,是未来共产主义社会本质的一种表征。

马克思认为,资本主义社会仍然是个片面畸形的社会,必须通过暴力的方式变革不和谐的资本主义社会,实现共产主义社会,用共产主义代替资本主义才能从根本上消除资本主义制度下种种不和谐现象;实现和谐社会是人类历史发展的必然趋势,要达到这一目标,必须实现生产力的高度发展。马克思所设想的未来和谐社会表现为各种矛盾真正得到解决,社会各方面的协调发展,人们的精神境界极大提高。而“自由人联合体”是和谐社会的最高境界,是一个平等、互助、协调的和谐社会。具体表现为:(1)人与自然的和谐。在马克思看来,人是自然的产物,人的生存和活动以自然条件为基础,所以人离不开自然,人应该尊重自然。而

部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会的能力”专题研讨班上,胡锦涛进一步明确指出,我们要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。强调形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会是巩固党执政的社会基础、实现党执政历史任务的必然要求,要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置,并明确了构建社会主义和谐社会的主要内容。这是我们党从建设中国特色社会主义事业全局出发提出的一项重大战略任务。十六届五中全会又指出要不断转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量,加快社会主义新农村和和谐社会建设。十七大报告则首次将社会建设与经济建设、政治建设、文化建设并列,共同列入中国特色社会主义事业总体布局。胡锦涛提出,要在推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明发展的历史进程中,扎扎实实做好构建社会主义和谐社会的各项工作。构建和谐社会的提出,表明中国特色社会主义事业的总体布局已经更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体,发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。这是对马克思主义关于社会主义建设理论的创新,体现了全面建设小康社会和落实科学发展观的实践要求。

首先,和谐社会表现为人们在合理利用自然资源的过程中更多地创造社会物质财富。社会生产力的提高不仅是改善人民生活的基础,也是和谐社会形成的物质力量。长期以来,发展等同于经济增长,所有的“增长”都成了经济发展的代名词,每年国民经济的各项统计中,都是以“增长”、“年度增长”的百分比作为衡量指标,然而,这种高投入、高消耗、高排放的粗放型经济发展模式,必将受到资源的限制,同时在自然和环境方面付出了沉重的代价,而且这种增长并不意味着财富的公平分配,反而有可能造成两极分化的扩大。事实上,发展应该是系统、全面而协调的,是以人的现实需要为出发点的,在社会经济发展过程中,要求建立一种人与人、人与社会、人与自然生态环境的协调关系。协调性既体现在社会发展的过程中,也体现在发展的结果中。

其次,和谐社会是能够体现公平和公正的社会。当代中国社会,随着改革的不断深化,社会的组织结构、就业结构等的变革逐步加快,区域之间、社会各系统和社会群体之间发展的不平衡日益凸显,这是与科学发展道路的宗旨背道而驰的,也会破坏社会的整体和谐。和谐社会应该是以“社会公平和正义”为取向的社会建设,其主要表现为:统筹城乡经济社会发展,打破城乡的二元结构,疏通农民利益诉求渠道,使农民均匀地分享改革的成果;统筹区域发展,缩小发展的区域差

距;统筹不同社会阶层间的利益关系,使全体成员都能从改革发展中受益,控制收入和利益差距,使各阶层在共同利益的基础上实现劳动合作和利益分享。合作是降低社会发展成本的有效途径,也是造就社会祥和、文明进步的思想基础。和谐发展的社会环境应该包括公平的市场环境、完善的民主法制环境、有效的政府管理体系和安定的社会治安环境。

第三,和谐社会是一个能够容纳和规避各种风险的社会。贝克在《风险社会》中提出,现代社会是一个风险社会,人类正生活在文明的火山口上,正像19世纪现代化消解了封建社会的结构并且产生了工业社会,今日之现代化正在消解工业社会并且产生另外一种现代化,如果工业社会的中轴原理是分配财富、分配好处,那么,风险社会的中轴原理就是分配坏处、分配风险。风险社会阐明了三个尖锐的问题,即经济增长的可持续性、有害技术的无处不在以及还原主义科学研究的缺陷。当代中国社会正处在从传统社会向现代社会的激烈转型之中,各种风险犹如海面下的冰山,渐渐浮出水面,不断呈现出来,这其中既有地震、洪水、传染病等自然灾害,也有安全事故、恐怖主义、生态危机、信任危机、下岗失业、贫富分化、突发事件增多等新型风险。正如吉登斯所归纳的,现代性具有严重后果的风险:极权的增长、生态的破坏、经济增长机制的崩溃、核冲突核大规模战争。这样的风险下,再没有什么旁观者^①,所有人都被卷入,如果不及时规避这些对象,就会阻碍和谐社会的建设。当然,没有风险的和谐社会是不存在的,和谐与风险是共存于现代社会之中的,两者的对弈使得人类不断遭遇风险的威胁和挑战。化解风险、实现和谐是人类坚持不懈的追求,和谐的社会必须具有敏锐的风险意识、多元化的风险管理体系、健全的风险预警机制以及迅速灵敏的反应机制,以规避和解决多种社会风险。

和谐是社会主义社会的一个基本属性,也是社会主义社会的一个重要特征。因此,社会主义和谐社会必然要反映社会主义制度的特点,体现社会主义的本质要求。换言之,它首先是一个能够不断解放生产力、发展生产力,使人民过上幸福生活的社会;其次,它还是一个消除了两极分化,人们能够共同占有生产资料、平等相处、民主协商、自由发展的社会;同时,它又是人民群众通过辛勤劳动最终走向共同富裕的社会。当然,“和谐社会”绝不可能是一个一蹴而就的目标,这是人类孜孜以求的梦想,需要付出漫长而艰辛的努力。

^① 吉登斯:《现代性的后果》,译林出版社,2000,第111页。

构建和谐社会是我党执政理论的升华,其根本任务就是要形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会。构建“和谐社会”,要求我们为了维护社会组织的和谐与结构的稳定,必须把工作视野拓宽到政治、经济、文化、社会等各个系统,运用行政、文化、经济、法律等多种手段,统筹各种社会资源,综合解决社会协调发展问题。因此,这一重要理论创新一经提出就引起了社会的普遍关注,成为当今中国的时代主旋律。

二、社会事业与社会和谐

党的十六届六中全会通过的《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》指出,要“坚持协调发展,加强社会事业建设”。并强调,要“更加注重解决发展不平衡问题,更加注重发展社会事业,推动经济社会协调发展”。这充分表明了社会事业在构建社会主义和谐社会中具有极其重大的战略意义。

我们党把加强社会事业建设、推动经济社会协调发展,放在构建社会主义和谐社会的突出位置,有着科学的理论依据和深刻的时代背景,它是由社会事业本身的特殊性、我国目前所处的特殊历史阶段,以及影响社会和谐的现实矛盾所决定的。

首先,社会事业建设是社会建设的核心内容,进而也是社会主义和谐社会建设的重要组成部分。社会事业具有“救济性”、“福利性”和“发展性”的鲜明特性,它的内涵和外延与构建和谐社会的奋斗目标完全一致。从内容上看,加强社会事业建设是构建社会主义和谐社会的重要内容。我们所要建设的社会主义和谐社会,不仅要追求经济的发展,更重要的是追求人的全面发展,人的发展是国家长治久安的关键。从本质上说,社会事业发展的终极目的在于促进人的发展,它通过科教事业、医疗卫生、体育健身及其他社会公益事业等一系列广泛措施的实行,改善人的生存环境,提高人的生活质量,促进人的全面发展。从实现途径和手段上看,社会事业是构建和谐社会的重要载体。科技和人才的支持、公民强健体质的保障以及积极、健康的生活方式,是构建和谐社会必不可少的要素。由于社会事业发展会给人民带来教育程度的提高、科学技术的进步、健康状况的改善、体育健身设施的完善和其他社会公益事业的保障等,为社会主义和谐社会建设搭建良好的社会平台,并提供宝贵的人力和智力支持,因此,只有首先构建社会事业的内部和谐,继而协调经济、政治、文化和社会等子系统之间的和谐,才能最终使社会主义和谐社会的本质要求落到实处。

其次,实现社会和谐关键在于有效解决诸多社会矛盾,而加强社会事业建设是化解社会矛盾的重要举措。我国实行改革开放后,计划经济体制下的社会保障体系逐步退出,而新的社会保障体系还没有迅速建立和完善起来,教育、医疗、就业、养老、住房等方面的矛盾凸显,群众的不满情绪加剧,个体、集体和大规模上访事件频繁发生,这些矛盾和问题是构建和谐社会的障碍性因素。通过加强社会事业特别是社会救济类社会事业的建设,虽不能全面彻底解决上述问题,但可以有效缓解由此带来的对和谐社会建设的负面冲击和影响。

第三,党和政府是构建社会主义和谐社会的决策者和组织者,因而在社会主义市场经济条件下必须高度关注社会事业建设。为适应当今我国经济社会发展格局变化的需要,实现经济社会协调发展,党中央作出加强“社会事业建设”的科学决策,并不断研究出台一系列措施办法。但由于市场经济体制的制约和影响,在社会事业建设中将面临很多矛盾和困难,将会遇到更多的新情况新问题。因此,各级政府必须有强烈的责任意识和高度的使命感,全力抓好社会事业建设,促进社会主义和谐社会的全面建设和发展。

构建和谐社会需要我们发展社会事业,而且也只有当社会事业健康地发展,才有可能真正的促进和谐社会的全面建设。

1. 社会事业的界定

“社会事业”是一个广泛使用的词语,但是对于究竟什么是社会事业,目前似乎并没有明确的界定。在政府的有关文件和统计中,社会事业通常是指科技、教育、卫生、就业、文化、社会保障、体育、人口与计划生育、社区建设、环境保护等等具体工作方面;而在一些研究和实践中,社会事业往往又被等同于社会发展事业、社会公益事业、社会慈善事业、社会公用事业、社会福利事业等等。概念的混乱往往对发展社会事业的实践造成了一定的负面影响。

理解社会事业的重点在“事业”。在现代汉语中,对“事业”做了如下两种解释:一是人所从事的,具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动;二是特指与“企业”相对的,不以营利为目的,为社会成员的生产与生活提供支持与服务的各种组织及其活动。“事业”最基本特性是追求公益、不唯私利。社会事业正是克服个体理性之局限,践行公共理性,以维持社会运行与发展的重要活动。在某种意义上讲,没有社会事业的发展,也就没有真正意义上的社会,社会事业是社会存在的重要基础。

“社会事业”最早源于西方国家的“social work”一词,是在中世纪教会慈善事

业等基础上发展起来的概念,主要是指国家和社会解决并预防社会成员因缺乏社会生活适应能力、社会功能失调而产生的社会问题的一项专门事业和一门学科。其目标在于通过社会服务和社会管理,调整社会关系,改善社会制度,推进社会建设和促进社会发展。“social work”的含义主要包括三个方面:一是指个人扶助社会贫困者与不幸者的专门事业;二是指政府、社团为解决社会上失业、贫困、疾病、衰老、孤苦、身心障碍、精神病患及其他问题而进行的有组织的资助活动;三是指政府、社团为全体社会成员改善生活而举办的专业服务^①。

改革开放以来,“social work”东渐而进入汉语语境,在与中国社会实践结合的过程中,出现了明显的含义转译和概念分工。“social work”同时被译为“社会工作”和“社会事业”两个概念。从内涵而言,汉语理解的“社会工作”要比西方对应概念宽泛得多。通常“社会工作”往往被理解为自身本职之外所做的不计报酬的工作,而从专业角度而言,社会工作是根据一定的价值观念,以科学的知识为基础,运用科学的、尽可能有效的方法帮助有困难的人走出困境的活动。汉语理解下的“社会事业”则与西方对应概念出现了偏差。在西方发达国家,“social work”隶属于“社会福利”部门,指政府或民间非营利组织为那些不能靠自力进行正常社会生活的人群提供非营利性、组织化、科学化专业化特征的社会服务,社会事业与社会保险、公众卫生、教育等社会福利项目并列,或作为它们的补充。^② 但在中国,社会事业被政府公共领域广泛应用,内容涵盖社会保险、公共卫生、教育事业、文化事业、科技事业、体育事业、旅游事业、社区建设以及人口与计划生育等一系列广泛范畴。在政府公共领域,社会事业很大程度上成为社会福利的上位概念,与社会发展基本同义。它以服务社会、造福人群为使命,以实现人的全面发展为目标,其行动对象覆盖了社会所有成员,其内容涵盖了民生问题的所有方面。也有学者提出,在中国,社会事业其实就是公共事业。娄成武、李坚在其所著的《公共事业管理概论》里指出,在我国政府文件中,很少使用公共事业一词,而比较多地使用社会事业概念,此所谓社会事业就是公共事业。这是因为,社会事业的范畴包含教育、卫生、文化、广播、电视、体育、旅游、劳动和社会保障、民政、人口和计划生育、特殊群体权益保护等诸多领域,与公共事业领域大体重合。社会事业提供的产品和服务,是物质文明建设和精神文明建设的最终成果,是国家、地区、城市综合素质和实力的体现,在拉动经济增长和促进社会进步诸方面发挥着重要作

① 卢谋华:“社会工作(social work)”, <http://www.chinasociology.com>, 2005。

② 仲村优一等:《世界社会福利》(第7册):日本[M],东京旬报社,2000。

用,这与公共事业的功能完全一致。

随着社会主义现代化建设逐渐拓展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设多位一体的发展格局,也赋予了“社会事业”新的时代内涵。它既要体现社会主义和谐社会的本质要求,又要适应经济社会多位一体的发展战略要求。综合上述观点,为此,社会事业可以理解为为维持社会系统正常运转与不断发展,维持社会成员的生活与福利所提供的各种社会性服务和保障。按其服务对象和方式可分为社会公益事业(包括社会福利事业、社会救济事业和社会保障事业)、社会公共事业(包括科技、教育、文化、卫生、体育、安全、环境)、社会公用事业(交通、供水、供气、供电等)、社会公务事业(包括社区服务)。

2. 社会事业发展的要素

从社会事业的时代内涵来看,社会事业发展包括医疗卫生事业、科学技术事业、教育事业、体育事业和其他社会公益事业。

医疗卫生事业是造福人民的事业,它关系到广大人民群众切身利益,也与经济社会协调发展密切相关,是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容之一。胡锦涛总书记多次强调发展医疗卫生事业在构建和谐社会中的意义,指出建立和谐发展的医疗卫生事业是构建和谐社会的要素之一。同时,人民群众往往通过医疗卫生服务看经济发展成果,看政府管理能力,看党风政风建设,看社会和谐公平。因此,发展医疗卫生事业,保障公共卫生安全,适应广大人民群众日益增长的医疗卫生需求,提高全民族健康水平,是社会事业发展的一个重要任务。

科学技术、教育事业是构建和谐社会的重要基础,它是人类生存和发展的重要基础,也是现代社会进步和社会稳定的重要支柱。“科学技术的发展,是生产力发展的重要力量,是综合国力的重要构成要素,也是人类文明和社会进步的重要标志”;而教育是科学技术发展的基础和母体,也是科学技术得以实现的重要条件。正如邓小平同志所说的那样,科学技术人才的培养,基础是教育。所以抓科技必须同时抓教育,发展科学技术和教育,是社会事业发展的根本出路。要充分体现科学技术、教育事业在社会事业发展中的主体性地位,发挥科学技术、教育事业对社会主义和谐社会建设的积极推动作用。体育事业的发展水平在某种意义上代表着一个国家、一个地区的社会经济发展水平和精神风貌。发展积极、健康、向上的体育事业,有利于更新人们的健身观念,不断增强身体素质,为构建社会主义和谐社会奠定坚实的基础。同时,有利于发展体育事业,推动体育与经济融合,

发展体育文化产业。

社会公益事业是指建立在志愿基础上的一种无偿的、对不幸无助人群的救助行为。发展社会公益事业有利于弘扬中华民族的传统美德,促进社会主义精神文明建设;有利于缩小各种社会差距,调节各阶层利益,化解各种社会矛盾;也有利于唤起人们的公益意识。可鼓励更多民众参与造福全民的事业,可用新的社会整合方式来凝聚人心和调动各方面的积极性,从而促进社会的安定团结与和谐发展。因此,必须推动社会公益事业的发展。

3. 社会事业的层次

为了更好地理解社会事业对社会发展的作用,有的学者将社会事业划分为以下几个层次:

第一层次是促进社会公正,维护社会团结的社会事业。这个层次上的社会事业主要是面向社会特殊群体,提供必要的支持与服务,使他们能够共享社会经济发展的成果,而不是疏离于社会经济发展进程之外,由此增进他们的福利和社会认同,维护社会团结。这种意义上的社会事业通常也被称作社会慈善事业或者社会福利事业,是社会事业最基础的组成部分。

第二层次是防范社会风险,维护社会安全的社会事业。这个层次上的社会事业事实上是面向全体社会成员提供基本的安全与秩序保障,防止或减轻他们遭受意外风险的损失,增进社会成员的互信互助以及安全感,维护社会的正常运行。这种意义上的社会事业最为典型的的就是制度化的社会保障与社会治安服务。

第三层次是增进全体社会成员福利促进社会发展的社会事业。这种层次上的社会事业主要是着眼于提升全体社会成员的人力资本和生活质量,增进其选择、发展能力以及生活满意度,由此保持社会发展的活力,积蓄社会经济发展的资源和潜力。这种意义上的社会事业最为典型的的就是科技、文化、教育、卫生、体育等社会服务。

第四层次是维持社会经济发展可持续性的社会事业。这个层次上的社会事业主要关注的是一个社会系统运行和发展的外部环境,包括物质环境与社会环境,着眼于维护和创造社会经济可持续发展的外部条件。这种意义上的社会事业最典型的包括生态保护、环境治理和资源节约等。需要说明的是,这种层次的划分是比较粗糙的,各个层次之间实际上并不是完全分割清楚的^①。

^① 洪大用:《关于加快社会事业发展若干问题的思考》,《教学与研究》,2006年第12期。

以上层次的划分可以看作是一种简单的分类式划分,我们知道,发展社会事业是一个动态的系统工程,我们要发展的,是一个以“以人为本”为主要特征的社会主义社会事业体系,这个体系有以下三层含义:

(1) 以满足人的需要为主。社会的特点是社会共同需要,社会共享利益,所以,社会事业是面向全体公民的,而不是部分人的特权,也不是某种额外的恩惠,是人们追求全面发展的权利,因此,社会事业项目的立项必须充分考虑老百姓的根本利益,而不是地方官员提升、重用的砝码。

(2) 以促进人的全面发展为目标。人的发展不仅是在经济领域,还有政治、社会文化等族多领域发展的需要,因此,社会事业的发展必须是稳步的、持续的,科、教、文、卫、体、安全、环境等领域要协调发展。

(3) 以培育市民社会为手段。社会事业的发展固然是政府必须承担的责任,但是也需要活跃的市民社会来支持。这样既有助于不同利益群体发表不同的利益诉求,为决策提供合理的民意,也有助于动员广泛的社会资源来推动社会事业的发展。

“以人为本”的社会事业是增强我国综合竞争力、实现小康社会的重要组成部分,其必然具备以下特性:① 社会事业作为一种特殊的社会活动,是要为社会成员提供一种普遍享用的公益事业,这就不能回避政府的主导作用,社会公众之所以需要政府和接受政府,就是因为人们指望政府能够帮助他们解决难题,创造和维持良好的生存环境。从这个意义上说,社会属性是长期的、永恒的。② 公共性,即社会资源、社会发展成果全民共享,机会平等。③ 公开性,即一项社会事业从立项、决策、执行到结果,以及目标、机构、人员、经费等一切信息都要公布于众,是一个进行纵向和横向对话与协商的过程。“横向协商”是推进项目的主体部门与项目的相关部门、非政府机构和与此利益相关的民众进行协商;“纵向协商”是提出项目获发展计划的这一层的政府向它的上级政府或下级政府进行协商。不是计划提出者的主观意志,充分体现民众意志,减少决策失误,同时能够在更大范围内动员不同层面的政府资源和社会资源,保证计划得到受益者的支持和参与。④ 产业性。社会事业作为国民经济的产业链中极其重要的一环,具有产业特征,这是因为:第一,社会事业具有产品特性。社会事业产品是政府或受政府委托向公众提供满足某种需要的综合性的产品。第二,社会事业具有明显的市场竞争性。随着社会事业领域的对外开放和社会事业服务市场日趋发育成熟,竞争成为必然,而且政府在一些有利可图的社会事业领域将会淡出。第三,社会事业看重市场消

费。古往今来各个国家都没有事业单位这一称谓,但古往今来各个国家都存在一些特殊的事务。这些特殊的事务并不能给投资者带来直接的利润,或不能带来较高的利润。其特殊在形态特殊,难以确定相对客观的价值,如基础科学研究的结果;特殊在从中收益的多数人无力支付或不愿意支付给举办者足够的报酬,如大众教育、大众卫生保健和公共文化设施等。而所有这一些都是政府的职责所在,是政府必须看重、必须解决的。第四,社会事业也讲究投入与产出。围绕着政府如何支持社会事业,必然要符合两个原则:一是效率原则,即谋求政府少花钱多办事;二是合理性原则,即尽最大可能调动社会自身的积极性。^①

作为提供公共物品的社会事业具有明显的公益性,换言之,社会事业发展具有经济学所讲的“外部性”,促进社会事业发展者既不能垄断其努力的收益,也不能排除一些没有付出努力者的搭便车行为。因此,依靠个体理性,运用市场机制来促进社会事业发展的效果是有限的。社会事业发展更多地需要基于公共理性,通过政府和社会的有效干预,促成集体行动来达到目标。加快推进“以人为本”社会事业的发展要从坚持整体出发,要从政策、体制、机制、制度、管理、指标体系、监督执行、立法等方面,以科技支撑服务为根本出发点,进一步改善经济、社会、环境三个发展体系中的不平衡。

三、中国社会事业的发展现状及问题

改革开放三十年来,伴随着我国经济建设取得的巨大成就,我国的社会事业建设也取得了明显进展。这其中与中央决策层对社会事业的重视程度是分不开的。邓小平“两手抓,两手都要硬”的思想、江泽民“三个代表”的思想、党的十六大提出的小康社会的奋斗目标等,都不同程度地体现了执政党对社会事业的重视。但由于种种原因,当前社会事业的发展与经济的快速发展相比,与当前对社会事业发展的需求相比,还存在不小的差距,还面临不少突出的矛盾和问题。如“一手硬、一手软”现象、主体结构单一、管理体制僵硬、投融资体制障碍等,在我国社会事业的发展过程中都有相当程度的体现。

1. 中国社会事业的发展问题

一是供给不足。基本公共服务尚未实现全民覆盖,九年制义务教育还只是低水平的基本普及,人人享有基本卫生保健仍未实现,群众文化设施非常薄弱,为社

^① 江仁:“理论与探讨:浅析社会事业单位分类管理”,扬州人事编制,2004-06-09。

会弱势群体服务的公共服务设施极为短缺,社会救助覆盖面小、标准低。同时,多层次、多样化的公共服务与人民群众的要求更有相当大的距离。随着生活水平的提高,人民群众对文化体育健身、就医和教育的需求还在不断增长,社会事业领域的供需矛盾将会不断突出。

二是发展不平衡。地区和城乡之间社会事业发展水平存在较大差距,中西部贫困地区及广大农村社会事业发展严重滞后。全国有 2/3 的省份中小学生人均预算内公用经费县际差距在 10 倍以上,西部地区初中生预算内公用经费仅有东部地区的 40%;中小学危房面积的 80%集中在农村。中西部乡镇卫生院的危房率高达 33%,80%的乡镇卫生院需要装备或更新 X 光机等常规设备,边远贫困农村仍存在缺医少药问题;2.7 万多个乡镇还没有文化站或设施简陋、面积狭小;近 50%的县级计划生育服务站达不到基本标准。

三是公平性和可及性矛盾突出。公共服务资源配置不合理,基层公共服务设施条件差、短缺严重,不同人群享有公共服务的机会及质量存在很大差异,农村居民和城市低收入人群享有基本公共服务的权利尚未得到应有保障。城乡低收入人群应住院而未住院的比例高达 40%以上;约 7 200 万农民群众还看不到电视、听不到广播;上亿进入城市的农村务工人员难以平等享有城市公共服务。尤为严重的是,这种不均等的公共服务直接影响和制约社会公平。

经济社会发展出现失衡,主要原因有三:

一是体制惯性。改革开放以来,政府在宏观调控手段方面,已经从过去主要依靠指令性计划进行直接调控,改为主要依靠金融、财税和统一法规进行间接调控。但是在转变政府职能方面的改革却相对滞后,政府并没有把全部经济决策权归还给经济活动的当事人,离市场经济的要求还有相当大的距离。中国政府的权力仅仅是一个制度安排,而不是一个合理的、有效的治理结构。政府应当行使哪些权力,不应当行使哪些权力并没有明确。按照十六大的说法,还未形成一个合理制衡的机制。经济建设型政府有两个严重的误区:一是政府作为经济发展的主体力量,起主导作用;二是把本应由政府提供的某些公共产品,如公共卫生、教育等,推向市场、推向社会。这些误区造成很多不好的后果。比如,政府代替企业进行投资决策,使得企业难以成为真正的投资主体;再比如,社会保障制度改革长期被当作企业改革的“配套措施”,结果使得一些下岗失业人员的基本生活无法保障。

总之,在政府职能中一直存在越位、缺位和错位的问题。所谓越位是指政府在社会经济事务中不仅是裁判员,也是运动员;缺位是指政府的公共服务功能没

有很好的发挥,把有权有利的部分抓得很紧,而服务职能却注意得不够;错位是指政府的职能主要是宏观调控,而不应去管企业的问题,所以,政府转型是解决发展失衡的关键。凡是市场能做的事情应还给市场,企业能做的事情就让企业自己完成,企业与政府各就其位。

二是传统发展观的影响。改革开放以来,出于急于摆脱贫困的心理,人们对这种传统发展观很容易产生共鸣,在一定程度上成为人们的一种心理倾向。例如,往往把现代理解解为仅仅是经济的发展,把现代化过程理解为仅仅是经济发展过程,而经济发展过程也仅仅是经济发展的速度、规模、数量的增长过程,仅仅是人均国民收入或人均总产值的增长过程,以为只要经济增长,人均收入赶上发达国家,我们就实现现代化了。于是,经济增长指标往往成为一些地方、部门考核干部政绩的唯一标准。这种单纯经济增长的发展观是经济发展与社会发展一定程度上失调的重要思想根源。

三是社会发展的特殊性所致。首先,有些社会问题容易被忽视,这与其局部(或个体)利益与整体利益的不一致有关。如污染企业生产过程中可对大气和水源造成严重污染,可通常情况下,由污染所带来的社会损失并没有计入企业的生产成本中,因此从资源配置的角度来看,这些污染企业的产量大于社会最优水平。其次,有些社会问题容易被忽视,与其影响的长期性和滞后性有关。如发展教育对我国今后的经济增长和社会公平具有十分关键的作用,可是它很难带来短期收益,如果只注重短期的经济回报,就容易注重对经济项目的投资,而忽视对基础教育、基础卫生保健等社会服务项目的投资。再次,有些社会问题容易被忽视,是因为人们在制定政策措施时往往比较注意政策的直接影响而容易忽视其间接影响,如为了解决医院的经济补偿问题,允许医院在出售药品时提取 15% 的加价。这种做法固然可以有效地减轻财政对医院经费的负担,可是它的一个间接影响是医院普遍的过度用药。最后,反映社会发展目标的困难,是社会发展目标被忽视的根本原因之一。在反映社会发展方面的综合性指标有很多局限性,如反映文化素质提高、身体素质的增强以及闲暇时间的增加等,只用人均受教育年限、平均寿命、每周工作时数等来说明,难以反映真实情况,何况,有些社会发展目标,如思想道德水平的提高等,根本无法用量的指标来反映。因此,只用质的指标来说明,困难仍然存在。

2. 社会事业发展的主要原则

社会事业与和谐社会建设存在着全面深刻的相互联系。一方面,社会事业的