



专 题 篇

Reports on Special Subjects

B. 13

中国当前社会建设的框架设计

李培林 陈光金

摘 要：社会建设是中国特色社会主义的理论体系的重要组成部分。中国改革开放以来，一直坚持以经济建设为中心，社会建设问题被提出并放在突出位置加以特别重视，是中国经济社会发展进入新成长阶段的必然要求。社会建设相对于经济建设来说，在中国还是一个新的探索领域，还没有一套完整的框架设计。本文从社会建设的重点领域、组织架构、资源保障和工作重心几个方面，对社会建设的总体框架进行了尝试性的设计。

关键词：社会建设 社会管理 民生建设

国际金融危机之后，尽管经济形势还存在一些不确定因素，但中国的改革发展实际已经进入了一个新的成长阶段。加快社会建设步伐，为国民经济持续健康发展开掘新的动力源泉，为社会和谐稳定和国家长治久安建立广泛的社会基础，是中国在这个新成长阶段所面临的重大任务。



一 社会建设的重点领域

社会建设实践涉及社会发展的方方面面，但在每一个时期，社会建设工作都要根据实际需要确定重点工作领域。从宏观上看，当前中国社会建设最重要的领域主要包括三个方面，即基本民生建设、社会安全建设和社会管理模式建设，它们构成一个相对完整的系统。

1. 基本民生建设

所谓基本民生，就是直接关系到广大人民群众生存发展的根本大计的主要民生领域。就人民群众生存和发展的内在逻辑来说，基本民生应当包括劳动就业、收入分配、住房与社会保障、教育和医疗卫生这样几个相互关联、相互支撑的重要领域。

——劳动就业。中国劳动就业问题主要包括城镇新增劳动力就业、农村剩余劳动力转移和失业劳动力再就业、劳动力素质提升、就业结构调整升级以及建立全国统一劳动力市场等。当前，就业问题集中在三个方面：一是解决好劳动力就业问题。近年来，中国在劳动力就业方面做出了巨大的努力，但经济活动人口中的失业问题仍然比较严重。因此，解决好失业问题是就业工作的第一步。二是需要把劳动力培训、提高劳动力素质作为重要任务。应当说，如果用受教育水平来测量，中国劳动力的素质是在不断提高的，从世界上一些国家的经验看，当一国的经济发展进入中等水平阶段时，国民教育应当从普及初中向普及高中发展，同时推动高等教育大众化，与此同时，要大力发展劳动培训、提高存量劳动力素质。三是要进一步改革人口流动管理体制。要消除计划经济时代遗留下来的各种制约劳动力正常流动以及侵害流动劳动力的基本社会权利的制度性藩篱，健全和完善全国统一的劳动力市场。

——收入分配。现阶段中国收入分配问题的焦点是差距过大，近年来中国在缩小收入差距方面做了不少工作，包括城乡扶贫开发战略、大力实施西部大开发战略，多次提高最低工资水平，取消农业税费，提高个人所得税起征点，加大对农户和城乡贫困住户的转移支付力度，等等，但是这些措施在缩小收入不平等方面看来收效并不显著，不平等扩大的趋势没有得到根本扭转。究其原因，关键在于中国的初次分配不平等问题日趋严重。反思中国收入不平等不断加剧的过



程，并对照国际上一些收入分配不平等程度相对较低国家的经验，收入分配调节需要三种重要机制共同发挥作用。第一种是经济机制，亦即经济增长和经济结构调整，国民经济增长增大了可供分配的“蛋糕”，经济结构调整带来就业结构和职业结构的变化，扩大了中产阶级规模，降低了财产性收入在国民收入中所占份额，从而有助于缩小收入分配差距。第二种是国家再分配机制，主要包括财政、税收、福利与各种转移支付。许多国家的经验表明，良好的国家再分配体制机制在缩小收入差距上的效果都相当明显。第三种是社会性机制，最主要的是社会相关利益群体集体参与收入分配的决定，包括工会运动的发展以及工资集体协商制度的建立和有效运作。因此，现阶段中国社会建设工作在调节收入分配、缩小收入差距方面的重要任务，首先就是要真正建立起上述三大机制并使其正常、合理、有效地发挥作用。

——住房和社会保障。住房问题近期已经成为社会反响巨大的社会问题，从表面看，是房价过高导致需要购房者买不起，实质问题则是缺少对保障性住房与市场化房产供给的合理规划和管理，因此房产政策改革的方向应当是以此为突破口，促使房地产业健康发展。除了保障性住房建设和供给问题之外，应当说，中国社会保障建设从种类上看已经相对齐全，但存在着尚未实现全民覆盖、水平较低以及各项目发展不平衡的问题。还要注意到，中国现行社会保障体系在落实转移支付时还具有某种程度的收入分配逆向调节效果。有鉴于此，中国社会保障制度和体系建设的下一步工作，一是要继续扩大覆盖面，二是要根据经济发展水平不断提高保障水平，三是要逐步建构相对统一的全国城乡保障体系，四是要提高社会保障供给的公平公正性，解决目前社会保障存在的逆向调节问题。

——教育和医疗卫生。在现代社会，教育和医疗卫生事业的发展具有很强的外部效益，是提高国民素质、增强国家创新能力、提升国家软实力的公共品或准公共品，是经济社会现代化的根基。在不同社会事业领域，社会建设的模式应当有所不同。教育和卫生事业的发展关系到一个社会的机会结构，需要更多地重视公平。中国医疗卫生领域的改革经过几年的广泛讨论和研究，已经取得重大进展，这就是2009年4月公布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》。对照起来，中国教育体制改革仍然任重道远。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020年）》对中国未来十年教育事业发展进行了科学规划和部署，未来十年是实现把中国从人力资源大国建设成人力资源强国重大战略的



关键时期。

2. 社会安全建设

良好的社会秩序和有保障的社会安全是经济社会发展的基本社会条件。中国现阶段处于经济快速发展时期，也是社会矛盾冲突多发时期，各种可能引发社会安全问题和影响社会秩序的社会风险不断地累积起来。当前影响中国社会安全稳定的社会问题，大体可以分为三类。

第一类是各种刑事犯罪。改革开放以来，各种刑事犯罪的发生率始终居高不下。统计表明，1978~2008年，全国法院一审刑事案件数从14.7万件增加到76.8万件，年均增长8.59%，每万人口的一审刑案数从1.53件上升到5.78件。而且，1997年以来，此类案件连续11年维持着增长趋势。第二类是各种具有人为性质的生产生活安全灾难。近年来，各种重大生产安全事故、食品药品质量事故以及环境污染事故不断发生，造成了巨大的生命财产损失和广泛的社会信心损失。环境污染事故导致的安全问题也不可忽视，而且经过二三十年的累积，近两年这种灾难也进入多发阶段。第三类是各种深嵌在转型期社会结构之中的利益矛盾和冲突，突出表现为劳资矛盾冲突呈高发态势，信访和群体性事件的发生率也居高不下。

对于第一类具有常态性质的社会安全问题，可以通过加大治安打击力度来加以控制，而对于后两类问题和矛盾，则需要更多的治本之策来治理。这些问题和矛盾得以产生的最主要原因，乃是社会转型时期各种利益主体追逐利益的行为失范以及由此引发的社会利益关系失衡和冲突。因此，中国要从根本上改变社会安全稳定的严峻形势，就必须针对这些引发各种重大社会安全问题的深层次问题进行治理，尤其是日益严峻的劳资矛盾和干群矛盾，特别需要从制度建设入手进行治理。

3. 社会管理模式建设

在过去三十多年中，中国致力于改革计划经济体制、建设社会主义市场经济管理模式，正是这种模式的转变，为中国经济持续快速稳定发展提供了动力源泉。现在开展社会建设，转变传统社会管理体制，构建新的社会管理模式，将为经济社会发展提供新的动力。

现代社会管理是一个以政府干预和协调为条件、以基层社区自治为基础、以非营利社会组织为中介、动员公众广泛参与的互动过程。在传统计划经济时代，



中国社会管理的基本模式是，政府承担着几乎全部社会职能，以单位制为基础对社会实行总体控制，社会运行成为政府运行的组成部分。这是一种行政吸纳社会或社会运行行政化的管理模式。随着改革的深入和市场经济体制的确立，社会组织体系发生深刻变化，传统的行政化单位体制逐步瓦解，国家在相当程度上失去了依托原有单位承担社会职能的组织基础，同时强调现有单位在改革中剥离原来承担的社会职能，实现社会职能社会化（以及某种程度的市场化）。但是，社会管理体制变革却明显滞后，在一段时期里，仍然习惯于以行政化手段进行社会管理，其突出表现是，对社区基层自治组织的管理以及对其他社会组织的管理，都还具有深度行政干预的特征。这样，一方面，国家在改革经济管理体制时努力把组织社会生活的职能转移给社会；另一方面，社会却因为传统社会管理模式的延续而不能有效地自我发展和组织起来，难以承接这种职能转移。现阶段中国社会发展进程中出现的一系列问题，大都与这一矛盾密切相关。

解决这一矛盾的重要途径之一就是构建现代社会管理模式，实现中共十六届四中全会决定提出的建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的目标。而要构建现代社会管理模式，从宏观上说，就是要解决好下述三个方面的问题。

一是科学认识现代社会管理模式建设的主体目标。一般而言，现代社会管理既是政府向社会提供公共服务并且依法对有关社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。这两个过程相辅相成，缺一不可，更不能相互替代。这样，现代社会管理模式建设就包含着两个基本目标，即：一方面要不断提高政府的社会管理能力和成效；另一方面要加快社会的自我发育，增强社会自我管理的能力，扩大社会自我管理的范围。鉴于目前中国社会的发育发展明显滞后的现实状况，第二个目标的确立和实现显得尤为重要。

二是改革完善政府的社会管理体制。现代政府社会管理的主要对象是公民个人、家庭、基层自治社区和非营利社会组织所不能办理的公共社会事务，这些社会事务涉及社会整体的公共利益，必须依靠国家权力和政府权威予以办理；现代政府社会管理的主要内容包括保障公民权利、协调社会利益、回应社会诉求、规范社区自治、监管社会组织、提供社会安全，以及应对社会危机等；主要目的是培育合理的现代社会结构，促成公平公正的社会利益关系，化解社会矛盾冲突，



维系社会整合、秩序和稳定，从而构建经济、社会与自然协调发展的社会基础和环境；主要依据是规范政府相关行为、保障公民权利、促进社会公正、推动社会发展的系统社会立法；主要手段和措施是适应不同社会发展阶段需要，不断创新社会政策。这四个方面构成现代政府社会管理的基本逻辑、路径和模式，也为改革完善政府社会管理体制规定了基本方向和内涵。

三是大力发展社会自治和自我管理。社会自治和自我管理是现代社会管理模式的两大组成部分之一。培育和发展社会自治和自我管理能力，不断扩大社会自治和自我管理的社会空间，是推动社会管理模式现代化发展的关键环节；推动社会自主发展、传统单位制解体背景下的社会重新组织化、多主体平等参与以及多中心社会治理格局的形成，是实现社会管理模式现代化的主要路径。在当代社会，改变以政府为唯一中心的“单中心”治理结构，建立政府与社会平等合作的伙伴关系，形成政府与其他社会管理主体共同管理社会事务的多中心治理结构，提高社会自治与自我服务能力，已成为社会管理模式发展的基本趋势。

二 社会建设和社会管理的组织架构

从宏观上看，现代社会的组织体系主要由三大部门构成，第一部门是以政府机构为主体的国家组织；第二部门是以企业为主体的市场经济组织；第三部门是以非营利机构为主体的社会组织。换句话说，在组织分类上，除了“政府的”和“市场的”，剩下的都是“社会的”，或者说，除了“不营利的”组织（政府）和营利的组织（企业），剩下的都是非营利的社会组织。这三类组织对应着现代社会发展的三大基本功能要求：第二部门是经济建设功能要求的主要承担者（但也要在一定程度上参与社会建设），第三部门是社会建设功能要求的主要承担者，而第一部门则承担着对第二和第三部门进行调控、监管并提供服务的功能要求。如果说社会建设需要国家（政府）、市场（企业）和社会（组织）三个部门的共同参与，那么三大部门也都需要建构相应的组织体系，并且最终要整合成为密切联系、相互协调的社会建设组织架构。

1. 三大部门社会建设职能界定

作为第一部门，政府是社会建设所需公共资源的投入主体，并且扮演着领导、规划和统筹协调的角色。政府不能也不需要包办一切，其最重要的职责在



于：充分投入和合理配置公共资源，不断改革和完善社会管理体制，广泛动员社会各界积极参与，逐步实现全体社会成员公平公正地分享社会建设的成果。

在第二部门，企业单位主要通过承担企业社会责任的方式，来履行其作为社会建设主体的职能。企业社会责任的核心在于社区参与、生产过程社会责任、劳资关系社会责任三个方面。社区参与包括参与一般性的社区事项、农业发展、地方经济发展、社区发展、文化教育培训、环境保护、健康、住房、体育、福利等；生产过程社会责任，包括环境保护、卫生与安全、人力资源以及企业责任伦理；劳资关系社会责任包括雇员福利和雇员参与，以及在企业决策和社会责任实践中把劳动者作为重要利益相关者加以考虑。研究表明，企业社会责任的履行与企业赢利的增长是相辅相成的。

第三部门的组成在不同的国家有所不同。从中国的国情出发，可以把基层社区居民自治组织、公立事业单位、人民团体和民间非营利社会组织四大类组织纳入第三部门的范畴之中。这个意义上的第三部门在中国社会建设工作中承担着极为重要的职能。第三部门发展得好，社会建设事业就能取得事半功倍的效果。然而，从三大组织力量对比来看，中国改革开放以前的组织架构具有“强政府、弱市场、弱社会”的特征；改革开放以后，通过大力发展市场经济，逐步形成了“强政府、强市场、弱社会”的格局。在这种情况下，为了加强社会建设，需要对中国社会的组织架构进行合理调整，其关键则在于发展第三部门的力量，最终建设成“强政府、强市场、强社会”的组织体系。从中国的实际出发，建设和完善第三部门组织体系的重点，是发展和完善第三部门由四大类社会性组织构成的基本框架。有鉴于此，这里有必要进一步论述它们各自在社会建设和社会管理组织架构中的定位和职能。

2. 完善居民自治组织，推进基层社会自我管理和服务

居民自治组织主要是指中国城乡社区居民的基层自治组织，在农村是村委会，在城市是居委会。近20年来，中国基层自治组织发生深刻变化，农村经历了村庄合并和撤乡建镇的过程，城市经历并正在进行居委会合并建立社区委员会的过程，基层自治组织的地域规模和人口规模在不断扩大，从20世纪90年代初到现在，中国农村居民自治组织从100多万个减少到60多万个，与此同时，城市居民自治组织也从10万多个减少到8万多个。

在新的社会管理格局中，要特别注意发挥社区在基层社会管理中的作用。社



区是居民自治组织，但同时也肩负着基层自我管理的任务，很多“社区服务中心”肩负着几十种服务功能，包括税收、治安、社会保障、社会福利、社会救助、就业、卫生、防疫，等等，有人用“社会千条线，社区一根针”来形容社区功能的广泛性，这种服务，实际上也具有社区自我管理的功能。随着社会的发展变化，居民的各种生活需求越来越多样化，社区功能也会出现日趋广泛的趋势。社区在基层社会管理中的作用越来越重要。

随着社会主义市场经济的发展，人们维护自身权益的意识不断增强，也会带来围绕权益保护而产生的一些权益纠纷，需要从基层社区开始，建立起“把问题解决在基层”的机制。通过社区生活，人们会逐步认识到，公民意识不仅包括公民权益，也包括公民责任，与社会主义市场经济相适应，也要逐步地建立社会主义公民社会。社区具有成为社会主义公民社会基础的趋势，这对中国未来的发展意义深远。

3. 加快事业单位改革，发挥人民团体作用

这里把事业单位和人民团体放在一起讨论，主要是基于它们都是国家财政供养单位和机构，承担政府性的公益社会服务供给职能。事业单位主要是指公立的教育、医疗、新闻出版、文化团体、科研机构等，它们实行不同于政府公务员管理体制和企业市场聘任管理体制的事业单位管理体制。目前全国的事业单位共有130多万个，近3000万人，其各项事业经费支出占政府财政支出的30%以上。按照财政来源划分，共分为四种类型：政府全额拨款单位、政府差额拨款单位、自收自支单位、企业化管理单位。中国与其他发达国家不同的是，在其他国家由非营利的社会组织承担的社会功能和公益服务，在中国很多实际上是由中国特有的“事业单位”来承担的。中国事业单位改革的方向，是要建立一个能够与社会主义市场经济体制相适应、满足公共服务需要、科学合理、精简高效的现代事业组织体系。在这方面，要研究社会发展领域不同于市场领域的规律，在政府机制和市场机制之间，探索多样性的、分类指导的管理方式：对纯粹公益部门，在保证财政供给的同时，也要有“社会核算”制度和严格的预算约束；对政府购买服务部门，要保证具有比政府办事业和完全市场运作更好的社会服务效果；对准市场化部门，要有完善的规则来规范其经营行为和发展方向。

人民团体主要是指工会、妇联、共青团、科协、文联等组织，这类机构一般都具有自上而下的全国组织体系，在财政供给、行政职级、管理体系等方面也基



本参照政府公务员体系（简称“参公执行单位”）。考虑到它们在中国社会组织结构中占有的特殊地位，在社会建设实践中要注重发挥工、青、妇等人民团体和行业协会在社会管理及公共服务方面的主要作用。这些机构有自下而上的完备组织系统，有一支具有群众工作、思想政治工作和社会工作经验的人才队伍，它们不仅是党和国家联系群众的桥梁和纽带，而且能够在反映群众诉求、化解社会矛盾、提供咨询服务、参与社会管理等方面发挥独特的作用。

4. 大力发展民间非营利社会组织，动员社会广泛参与

民间非营利社会组织是党的十六届六中全会做出的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出的概念，其内涵与民政部门管理的“民间组织”基本相同。民间组织包括社团、基金会和民办非企业单位。社团包括各种学会、协会、联合会等，多数也是官办和半官办的；基金会是指具有慈善功能的基金组织；民办非企业单位是指民办的各种非营利机构，其中60%以上是民办的学校、医院、福利机构等。目前全国在民政部门登记注册的40多万个各类民间组织的业务范围，广泛涉及教育、科技、文化、卫生、环保、公益、慈善等社会生活的方方面面。

在社会建设实践中，要适应发展社会主义市场经济和政府转变职能的需要，着力培育发展经济类、公益类、农村专业经济协会和社区民间组织，支持和引导科、教、文、卫、体以及随着人民生活水平的提高逐渐涌现的新型组织。要充分发挥社团、行业组织和中介组织等社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。要按照以人为本的要求，通过积极培育各类社会组织，加强和改进对各类社会组织的管理和监督，完善社会化服务网络，努力形成社会管理和社会服务的合力，才能不断满足人们日益增长的物质文化需求。

当前和今后一个时期，要以社会组织服务经济社会发展为核心，以提高社会组织能力建设为重点，推进管理体制创新，建立法制健全、管理规范、分类管理、分级负责的民间组织管理体系。同时要加强对社会组织活动的依法监管，形成社会组织自我发展、自我管理、自我教育、自我约束的运行机制，加大对非法、违法、违纪民间组织的查处力度，打击邪教组织、黑社会性质的组织、非法传销组织和社会敌对组织，保证社会组织健康发展。

现阶段的民间社会组织绝大多数比较弱小、资源匮乏、能力欠缺，难以起到作为民间社会组织应有的作用；还有部分组织行为不规范，公信力不足。从国际



经验看，社会组织的再组织是它们独立自主解决这些问题的重要出路，主要途径是组建某种形式的倡导性和支持性联合组织，作为各类社会组织整合资源、交流互动、提升能力和公信力的平台。世界上许多国家和地区的社会组织都有类似的联合性组织平台。就中国而言，比较合适的做法可能是分行业、分领域或分地区组建社会组织的联合组织，形成有机联系的组织网络。组建社会组织尤其民间社会组织的联合组织意义重大，一是有利于相关社会组织实现资源共享、能力共建，促进社会组织自我管理的规范化；二是可以由此凝聚社会组织的力量，有利于协调社会组织尤其民间社会组织与国家市场的关系，推动公民社会的成长；三是有助于节约国家管理成本，使国家的相关管理工作无须直接面对数以百万计的小型组织，而是主要面对这些联合性组织，通过与它们建立规范化、制度化的管理关系，实现对小规模组织的间接管理。

三 社会建设的资源保障

社会建设是一项庞大的系统工程，需要大量资源投入。经过三十多年的发展，中国已经具备了一定条件来满足社会建设的资源投入需求，现在的关键是公共资源的合理配置、社会资源的有效动员、人力资源的培育发展以及制度资源的拓展和完善。

1. 合理配置公共资源

国家公共资源对社会建设的投入，是社会建设最重要的财力资源保证。加大国家公共资源投入社会建设的力度，首先要科学认识这种投入的性质和意义。社会建设投入绝不意味着公共资源的纯粹消耗。与经济建设投入一样，社会建设投入具有很强的生产性功能，即推动人民福利的共同增长，促进社会机会获得的公平公正，实现社会结构的转型优化和利益关系的良好调节，从而能够为经济社会持续健康发展培育新的动力源泉。进而言之，社会建设投入所获得的产出，是服务于整个社会并且具有长远意义的公共产品，具有最大的包容性和共享性。而且，政府职能的转变也必然要求国家公共资源配置结构的重大调整。

客观地说，改革开放以来，中国投入社会发展领域的公共资源一直呈增长趋势。例如，社会文教支出占国家财政总支出的比重，从1978年的13.1%上升到了2006年的26.8%。然而从社会建设的需要来说，中国公共资源的投入仍然不



足。据经合组织统计，2005年，经合组织中26国公共财政社会净支出相当于国民总收入的比重平均为25.5%，其中韩国的该比重较低，为9.5%，法国的该比重高达35.3%。在中国的各项公共财政支出中，有四项支出明显属于社会支出，即教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生支出和城乡社区事务支出，2009年此四项支出合计27146.1亿元，相当于当年国民总收入的7.9%。可见，中国公共资源配置结构还有巨大的调整空间。

在满足社会建设需要的同时，避免社会建设投入给国民经济造成过大压力，应考虑在未来五年内逐步将中国社会建设净支出占国民总收入的比重提高到12%左右。为此，要进一步调整公共财政支出的结构。今后五年中，应考虑将公共财政支出中的社会支出比重提高到60%左右（2009年该比重为35.6%），同时将经济建设支出、行政管理支出和其他支出的比重都控制在10%~15%。从国际比较看，这样的结构有利于公共财政资源较多地投入社会建设。例如，2005年，美国联邦、州和地方政府财政支出中，经济性支出占8.4%，政府性支出占6.5%，社会支出占58.9%，国防支出占10.2%，其他支出占16.0%。

政府间财政支出结构是一个广受争议的问题，中央集中财力过多往往被认为是政府间财政支出结构不合理的主要原因。然而，从统计上看，改革开放以来，中央财政支出占全国财政总支出的比重一直处于下降趋势，到2009年仅为20%，地方政府支出占80%。如果考虑预算外支出，则地方政府支出比重将会更大。2009年，全国预算外支出中，中央政府仅占6.3%，地方政府占93.7%。中国政府间财政支出结构问题主要在于省、地、县三级政府支出结构不合理，根据2008年16个省和自治区的统计年鉴提供的数据计算，2007年，省（区）级政府本级财政支出比重平均为25.1%，地（市、州、盟）级政府本级财政支出比重平均为24.4%，县（市、区、旗）级政府支出比重平均为50.5%。调整政府间财政支出结构，有两种思路可供选择。第一种思路是在维持现有中央与地方政府公共支出结构的前提下，降低省、地两级政府支出比重，提高县级财政支出比重，实现公共财政资源向基层倾斜；第二种思路是降低地方政府支出比重，提高中央政府支出比重，同时由中央政府直接担负更多的社会公共服务供给职责。在当前社会公共服务供给职责严重下沉的情况下，第一种思路不失为现实的选择。然而，从长远看，第二种思路更为可取，更有助于在全国范围内实现公共服务供给的均等化，尤其是社会保障的全国统筹。实际上，在成熟的市场经济国



家，中央（联邦）政府的财政支出比重一般都在60%左右，同时，中央（联邦）政府直接承担着广泛的社会服务供给职责，这也是这些国家的社会公平程度更高的的重要原因所在。

2. 有效动员社会资源

对于社会建设来说，非公共的社会资源也是重要的资源来源。从国际经验看，社会资源投入主要有三种来源：一是各种机构的内部社会建设投入，例如作为现代企业社会责任组成部分的企业社会建设投入；二是以成立各种民间非营利组织为途径和方式的社会投入，这些组织在启动以后一般可以通过非营利的有偿服务来自我维持和发展；三是各种形式的社会捐赠，包括慈善捐助。

非公共的社会建设投入，从有形的价值量上看，不可能成为一个国家社会建设的投入主体。例如，据经合组织统计，2008年，该组织中26个成员国的非公共社会总投入占国民总收入的比重平均为3.8%，净投入所占比重为2.9%，远低于公共社会投入的相应比重。但是，非公共的社会投入具有更为重要的社会价值，即体现社会的广泛动员和参与，能起到凝聚人心的作用，我们应当予以高度重视。

比较起来，中国的非公共社会建设投入还是比较有限。例如，据统计，2009年中国慈善捐助总额509亿元，相当于同期GDP的0.17%，国家财政总收入的0.75%。而同期美国社会慈善捐款总额达到3000亿美元的规模，占当年美国GDP的2%左右，相当于美国财政总收入的10%。因此，如何在体制机制方面进行改革创新，推动企业等机构的内部社会建设投入，发展民间社会组织，培育社会捐赠文化，畅通社会捐赠渠道，从而更好地动员社会资源投入社会建设，是中国加快社会建设步伐所迫切需要研究的一个重大课题。

3. 培育发展职业化、社会化和专业化的人力资源

社会建设需要人力资源的巨大投入。一般而言，社会建设的人力资源由职业化和社会化的人力资源组成，职业化的社会建设人力资源是指各种就业于社会建设各专门领域的人才队伍；而所谓社会化的人力资源，则是指以各种非职业化方式参与社会建设的人员，具有代表性的是各种志愿者。

（1）职业化。职业化的社会建设人力资源主要来自政府相关部门、公办社会事业服务机构、官方社会团体和群众组织、基层社区自治组织以及民间非营利社会组织。目前，政府相关机构工作人员、公共事业单位职工队伍、公共财政支持的群团组织和中介组织工作人员、城乡基层社区自治组织工作人员、非营利民



间社会组织专职工作人员的总量在 4000 万人以上，占全国就业总人数的 6% 左右。作为中国社会建设的职业化人力资源存量，其规模相当可观。但从实际需要来看，还远远不够。以经合组织国家为例。2007 年，该组织 29 个主要成员国在教育、卫生和社会工作等领域就业的劳动力所占比重平均达到 23% 左右，当然其中包括了营利性机构的工作人员，但即使按二者规模大致相当来估计，非营利的教育、卫生和社会工作等领域的就业人员比重也应当在 12% 左右。据此预测中国对职业化社会建设人力资源的需要，应在现有水平上翻一番，并且主要应当在社会工作等领域增加人力资源。目前，国家计划培养 300 万的社会工作者队伍，这主要是从政府需求角度考虑的结果；实际还有大量非营利民间社会组织也同样需要职业化的各类社会工作者，且其需求规模会更大。

(2) 社会化。社会化的社会建设人力资源以各类志愿者为代表。近年来，中国社会志愿精神有了较大发展，志愿者人数迅速增长，到 2009 年，全国规范注册的志愿者总数已达 3047 万人。从国际经验看，志愿者队伍是非常重要的社会凝聚力量。当然，与许多国家相比，中国社会的志愿精神和志愿者队伍的发展都比较滞后，亟须加快培育志愿精神，发展志愿者队伍。同时，必须注意到，社会化的社会建设人力资源并不限于志愿者队伍，社会建设是全社会的事业，社会利益关系的调节、社会冲突矛盾的化解、公民素质的提升、新型社会规范的形成以及对社会建设工作的社会监督，都需要全体公民的广泛参与。

(3) 专业化。社会建设人力资源的专业化，主要是指职业社会建设人才队伍的专业化，特别是专业社会工作人才队伍的建设。社会建设是一种新的社会发展战略，相关从业人员需要更新观念、更新知识、增强技能、提升素质，成为社会建设各领域专业人才。职业社会建设人才队伍实现专业化，一方面要通过常规教育体系的持续培养，另一方面需要加强相关培训。包括广大志愿者在内的非职业社会建设参与者，也需要在知识和能力等方面接受一定程度的训练，更要形成积极参与的氛围。现代公民意识的养成、公民社会行为规范的內化、基本参与知识和技能的掌握，是建设好非职业社会建设人力资源的基本要求。要把这些内容纳入整个现代教育体系，通过教育体系传播公民知识、培育公民意识、塑造公民人格。

4. 拓展和完善制度资源

(1) 继续完善社会建设基本法律体系。要进一步完善国家宪法和相关法律法规，构建现代公民权利体系，作为社会建设法律和制度体系的基础、目标和社



会建设成效的检验标准。现代社会公民权利主要包括三方面内容：民事权，即公民个人的基本人身权利和财产权；政治权，即公民的平等政治参与权；社会权，由获得经济福利、社会安全以及享有达到通行标准的文明生活等权利组成。中国现行宪法和法律总的来说对这三组公民权利都有相关规定，需要进一步整合，有些涉及公民平等权利的法律还需要进一步明确。

(2) 直接规范社会建设实践的社会立法体系。从法理的角度看，与社会建设相关的立法都属于社会立法范畴，包括劳动就业和培训立法，反贫困、家庭补助、住宅立法，教育立法，医疗卫生事业立法，社会保障立法，社会组织立法，慈善事业立法，企业社会责任立法等。目前，中国社会立法需要解决的主要问题有两个。一是各领域立法的整合程度较低，与公平正义的基本要求还有距离，需要对现行法律、法规和政策进行清理、整合和完善，提升它们的公平正义水平。二是部分社会建设领域只有法规、条例、规划纲要甚至政策方案层级的规范，例如在收入分配、劳动培训、住宅、医疗卫生事业、社会组织和企业社会责任等方面就是如此，现在亟须将它们提升到国家法律层级，尤其要抓紧研究制定社会组织基本法，在社会组织的登记注册、人才使用、税费缴纳和过程管理等方面提供有利于它们健康发展和发挥作用的基本规范。

(3) 建立健全社会建设保障制度和政策体系。在这一层次，财税体制、投入体制、人才制度以及信息公开制度尤为重要。与社会建设相关的财税体制改革核心是向政府以外的社会建设参与主体提供税收支持。例如，对机构和个人的慈善捐助和社会组织募集的资金给予税费减免待遇等。投入体制主要是指公共资源尤其是国家财政预算对社会建设投资的制度化安排。人才制度建设的重点，一方面是要为社会建设职业人才队伍的成长提供制度条件；另一方面是要把社会组织尤其是民间社会组织员工的劳动就业、技术职称和社会保障等纳入全国统一的制度体系，保证社会组织能够吸引人才、留住人才，发挥人才的积极性。

四 现阶段中国社会建设的若干经验

开展社会建设，是一种具有中国特色的社会发展道路探索。中国改革开放的一个重要经验，就是“摸着石头过河”，注重基层实践经验，把自上而下的推动与自下而上的经验结合起来。近若干年来，各地在社会建设方面进行了多方改革



和探索，形成了一些新的经验和做法，值得认真总结。

1. 北京市构建社会建设组织架构、创新社会组织管理体制的经验

北京市在社会建设实践中进行了多方面的改革尝试，构建新型的社会建设组织架构和创新对非营利社会组织的管理，是其中值得高度关注的两种主要做法。

在建构新的社会建设组织架构方面，北京市委、市政府在认真总结经验和充分调研论证的基础上，报经中央有关部门批准，于2007年成立了北京市委“社会工作委员会”，这是我国地方政府成立的第一个类似机构，它是一个与市委组织部、宣传部、统战部同样级别的实体机构，同时也是市政府的“社会建设办公室”。这个机构的主要任务是：着力搭建宏观管理平台，研究制定首都社会建设的总体规划；着力加强基层基础工作，加强城市社区建设；着力扩大载体，积极培育各类社会组织；着力加强“两新”组织（即“新经济组织”和“新社会组织”）党的建设、加强社会工作者队伍和社会志愿者队伍建设；着力加强社会建设的薄弱环节。

在社会组织管理体制机制创新方面，北京市的基本方针是“一口审批、分类规范、政府监督、扶持发展”。围绕这一基本方针，北京市主要从三个方面改革完善社会组织管理体制和机制。首先，出台《北京市关于构建市级“枢纽型”社会组织工作体系的暂行办法》，推动“政社分开、管办分离”，逐步将政府部门对一般社会组织的主管权转移给一些重要的社会组织——即所谓“枢纽型”社会组织。北京市原有100多个政府部门有资格成为社会组织主管单位，按照改革方案，除少部分有特殊职能的部门外，从2009年起，大部分行政部门原则上不再接收新的社会组织申请，其主管的社会组织也逐步脱钩，交由相关市级“枢纽型”社会组织管理。其次，改革社会组织登记注册制度，加快社会组织发展。北京市社会建设办公室、北京市民政局于2009年4月启动社会组织设立“一站式”服务大厅，集中开展社会组织设立的政策咨询、业务审查和登记审核等工作，实行“‘一站式’服务、联合审查、20个工作日回复”的新机制，特别是帮助符合条件的社会组织协调确定业务主管单位。另外，在中关村国家自主创新示范区开展民政部门直接登记试点工作。再次，建立健全税收减免优惠制度，减轻社会组织的负担。2008年度，全市有31个非营利社会组织获得免税资格；2009年度，全市有38个组织获得免税资格，另有113个组织获得公益性捐赠税前扣除资格，总计182个组织获得税收减免资格。



2. 上海市推动社会工作职业化的经验

社会工作是社会建设实践的重要组成部分，而职业化则无疑是社会工作得以迅速发展和有效发挥作用的重要途径。在这方面，上海市的发展走在了全国前面。

1993年以来，上海社会工作职业化进展显著，一大批职业社会工作者和社会工作相关从业人员活跃在社会福利、社会救助、慈善事业、残障康复、优抚保障、社区建设、心理疏导、司法矫正等重要领域，帮助个人、家庭、特定群体等服务对象解决困难和问题，较好地起到了协调社会关系、解决和预防社会问题、化解社会矛盾、促进社会和谐进步的作用。

概括起来，上海市推动社会工作职业化发展的实践，主要在三个方面取得了进展和好的经验。一是社会工作相关制度、体制和机制建设注重整体配套，建立了比较规范的职业社会工作者制度。二是社会工作队伍建设形成多层次广泛参与的结构。第一个层次是通过职业资格考试的人员，已有上万人获得了社工师、社工师助理或社工员资格，注册社工达到数千人，他们是社会工作的专业队伍；第二个层次是初步具有社会工作理念和方法，正在向职业化和专业化方向迈进的社会工作人员，全市约有4万人，其中民政系统的社区建设、社会福利、流浪救助等领域约有2.2万人，政法系统的司法矫治等领域1400多人，劳动与社会保障部门的就业服务等领域约8000人，人口计生系统6500多人，残联1000多人，妇联系统200多人，他们是上海市社会工作人才队伍中的基础力量；第三个层次是社会工作领域的相关从业人员，规模巨大，估计约有50万人。三是社会工作组织体系建设注重发挥社团组织的作用，基本做法是“党委统一领导、政府主导推动、社团自主运作、社会广泛参与”。

3. 辽宁省建设“民心网”的经验

2004年，辽宁省纪委、省政府纠风办开通了“民心网”，接受群众网上投诉。开通仅两个月，就受理行风举报投诉263件，受理数量是上年全年的两倍多。“民心网”从网上接受大量投诉，然后把这些投诉分门别类地转送到相关部门去解决，并对办理和处理过程进行实时监督。投诉转到什么部门，几天有答复，处理结果是什么，在网上都一目了然。

“民心网”积极搭建省、市、县三级政府部门与该网的联网工程。目前，联网点已达1500多个。通过联网点，启动直转直办，最大限度地发挥了基层联网部门的积极性。“民心网”还制定了对问题处理的五星级评价制度，把群众诉求



的解决效果和群众满意度进行科学量化，在“民心网”上公开排名，客观上形成群众舆论压力，促使各级政府部门积极解决群众诉求。截至2009年4月20日，“民心网”通过“全天候”公开受理群众关于不正之风问题的举报投诉，经有关部门调查核实，已有422人受到党纪政纪处分，1128人受到组织处理；收缴违规违纪金额1.21亿元，清退违规违纪收费6868万元，从源头上治理取消不合理收费2.2亿元。

随着“民心网”在群众中知名度不断提高，举报投诉量不断增加，“民心网”进一步把解决群众投诉问题与提供公共服务结合起来，走出了一条利用网络平台进行社会管理和提供公共服务的新路。同时，“民心网”也为社会建设的社会参与机制、需求响应机制以及监督监管机制的有效发挥作用提供了条件。

4. 浙江温岭市发展基层协商民主的经验

1999年发端于浙江温岭的基层民主恳谈会，作为一种协商民主形式和机制，是一种力图让普通民众平等参与地方公共事务决策过程和政府有效地吸纳民意的尝试，引起了国内外广泛的关注。

在各种民主恳谈形式的平等协商行动中，关于企业工资决定和政府预算形成的平等协商的意义最为重大。浙江温岭市是私营经济发展较快的地方，劳动密集型企业在巨大份额，劳资矛盾广泛存在。进入21世纪以后的头几年，这些问题变得尤为突出，各种规模的工人罢工和集体上访事件频发，更多劳工选择“用脚投票”，频繁跳槽，企业则陷入用工严重不稳和短缺、互相挖人和哄抬工价的恶性竞争。为了解决好这些问题，在个别企业试点的基础上，温岭市政府把工资民主协商机制引入行业层次，组建业主行业协会、工人行业工会，形成行业集体协商主体，然后，组织劳动部门专家对行业各工种和工序的劳动定额进行测算，形成初步工价。在此基础上，行业协会与行业工会进行多轮次平等协商和民主谈判，确定各方都能接受的工价。同时，行业工会和行业协会还约定，每年就调整行业职工工资（工价）进行一次集体协商，保证职工工资（工价）与企业效益的增长相适应。工资集体平等协商制度的引入有效减少了劳资矛盾，劳资纠纷引起的上访大幅度下降。

把协商民主机制引入乡镇预算形成过程，是温岭市民主恳谈机制向纵深发展的重要标志，在温岭形成了一种独特的乡镇政府预算民主制度。2005年7月，温岭市新河镇运用民主恳谈方式审议镇政府年度预算，在国内首开预算民主的先



河。2006年，新河镇对这一制度进行了完善，形成了一整套的机制。2008年启动的泽国镇民主恳谈会则进一步提高了民主化的程度，该镇采用在12万农村居民中随机抽样的方式抽取参与预算民主恳谈代表的机制。几年来的实践表明，这种参与式预算民主是有成效的，能够更好地反映群众的需求，使乡镇预算更加合理，支出结构得到改善优化。

5. 江苏南通市构建“大调解”网的经验

随着工业化和城镇化的快速发展，社会矛盾不断增多，为适应发展和化解矛盾，2003年4月江苏南通市在全国率先建立社会矛盾大调解机制，创建了“横向到底、纵向到边”的覆盖城乡的六级大调解网络。

南通的经验是把调解的重点放在基层。大量调研显示，80%的社会矛盾纠纷发生在基层，过去县级调处总量占大头、乡镇与村级调处占小头，呈现倒金字塔形。要使这种结构得到根本性扭转，必须加强乡村调解。从2007年起，南通市村民委员会和居民委员会普遍推行“1122”专职队伍建设新模式，即每个村配备1名综合治理专干、1名民警、2名专职保安、2名专职调解员。目前，全市1990个村民委员会和居民委员会总共配备起3216名专职调解员。这些专职调解员，大多为来自辖区的内退休法官、检察官、警官、律师、法律工作者和有一定法律专业知识的老干部。南通市给予政策支持：专职调解员报酬由市镇两级财政各出一半，一般每人每年在5000元左右。

南通市创造的“大调解”制度，有效避免了群众走“上访”道路和“打官司”解决问题的高成本，形成了把问题和矛盾解决在基层的新机制。

五 当前社会建设的工作重心

社会建设是一项长期的社会发展战路，涉及诸多领域，需要分阶段、有重点地实施。从政府层面来看，现阶段的焦点任务，一是要实现工作重心的调整，把社会建设工作放在更加重要的位置来抓；二是要从制度建设、组织建设和人才建设等方面，为社会建设战略的顺利实施打好基础；三是要加快政策体系创新步伐，解决好当前突出的重大现实问题。

工作重心调整的关键在于政府职能进一步转型，将工作重心从单一经济建设转向经济建设与社会建设并重，并尽可能多地侧重社会建设。改革开放之初，我们党



果断把工作重心从“阶级斗争”转向经济建设，取得了举世瞩目的伟大成就；今天，我们党需要以巨大的决心和勇气，再次调整工作重心。从全国来说，中央政府的工作重心调整要走在前面，要切实转变职能，打造服务型政府。要强化社会建设相关职能部门，组建全国社会建设工作领导机构，具体负责领导、规划、组织和协调实施社会建设战略。在地方层面，不同地区的经济社会发展水平存在差异，调整政府工作重心的进程会有一定落差。经济发达地区可先行一步，尽快实现政府职能转变，把社会建设工作放在更加重要的位置上抓紧抓好。欠发达地区的经济建设工作，在某种意义上还是重中之重，但是要注意解决好两个方面的问题：一是在大力发展经济的同时把社会建设工作提上重要议程，有意识地促进经济社会协调发展；二是在发展经济的过程中，尽快转变工作方式，贯彻落实以人为本的科学发展观，推动经济发展方式转型，避免所推行的经济发展措施在获得经济增长之时侵害人民群众的权利和利益。

1. 制度建设

制度建设是落实工作重心调整的重要途径。目前社会建设领域的制度建设重点有三个。一是进一步完善公民基本权利保障制度体系，促进全体公民权利平等，尤其要切实消除传统城乡二元社会结构和相关制度安排造成的城乡居民权利不平等。要进一步确立相关法律体系的权威和效力，消除居于下位的各种法规、条例和政策与上位法确立的公民权利之间的冲突，例如，在快速城市化进程中，有关征地、拆迁的各种条例和政策，应当充分尊重物权法、农村土地法等法律的规定。二是进一步完善社会立法，构建现代社会立法体系。目前尤其要加快社会组织立法进程，尽早制定颁布社会组织基本法，按照多元发展、独立自主、完全法治的要求培育发展民间组织，重新审视社团管理的某些基本理念和制度规定，改革双重管理体制，放宽入口管理，强化过程管理和监督。三是进一步建立和完善社会建设保障制度体系。在社会管理层面，要加快制度改革，为政府社会管理、社会自我管理以及它们之间的相互关系做出合理的制度安排，推动政府社会管理创新，强化社会参与、社区自治和社会自我管理。在资源配置层面，要进一步提升财政预算的法制化程度，建立现代公共财政，加快提高社会建设支出在公共财政支出中的比重。要建立和完善社会资源动员制度，在捐赠、受赠、税收等环节构建有利于社会资源动员的制度环境。另外，增强公共财政和税收制度对民间社会组织的支持力度，也是社会建设保障制度体系建设的当务之急。



2. 组织建设

社会建设领域的组织建设，关键是要建立和完善社会建设的组织架构，形成三大部门分工合作的组织格局，逐步推动社会建设和治理从第一部门“包打天下”的单一中心模式向三大部门共同参与的多中心模式转变。目前，建立社会建设组织架构的重点在于大力发展第三部门。可以说，第三部门的四大类机构和组织都有发展的空间。各类事业机构要进一步明确在社会建设实践中的功能定位，增强服务能力，提高服务质量，强化管理，提高效率。各类官方半官方群团组织、行业协会和其他中介组织，一方面要继续做好党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，协助进行行业管理和中介服务；另一方面要增强为相关社会群体服务的意识，不断提高服务能力和水平，一些组织还要加快进行“政社分离”的改革，完成作为社会组织的角色转换。基层社区自治组织要进一步提高民主自治水平，推进参与式的社区治理，搞好社区社会服务，维护社区成员合法权益，促进社区整合和社区秩序。非营利民间社会组织建设是第三部门组织建设最突出的重点领域，在这方面，需要一系列的制度改革和政策创新，促进其发展，满足社会建设的需要。2009年，全国在民政部门登记注册的民间社会组织为43.1万个，登记注册社会组织密度为每万人口2.94个，远低于世界上许多国家的水平，例如，法国为每万人口110个，日本为每万人口97个，美国为每万人口52个，印度为每万人口10.2个。中国非营利民间社会组织创造的增加值仅占国内生产总值的0.15%，而世界各国的该比重平均达到4.6%。这些都表明中国民间社会组织发展得还很不充分。当然，由于现行管理制度不太合理，中国还有一部分民间社会组织被迫在工商行政管理部门登记注册，更多民间社会组织则根本不登记注册，或者挂靠于其他机构和组织，或者处于“法外”生存的灰色状况，这些情况则表明中国社会对民间社会组织发展有着巨大的需求。如果中国登记注册的民间社会组织密度达到印度的水平，按照现阶段的总人口规模，登记注册民间社会组织可以达到130多万个。

3. 人才建设

人才建设工作的重点是社会建设专业队伍建设。目前中国社会建设专业队伍远远不能满足社会建设对人才的实际需要，因此中央提出要培养300万人的社会工作人才队伍。正规学校教育和职业培训是发展社会建设专业队伍的主要途径。目前，全国高校社会工作系和社会工作专业总计约200个，在校学生约4万人，每年大约有1万人毕业。按照这样的培养规模和速度，需要大约300年才能完



成中央提出的任务。可见，进一步加大高校社会工作教育发展力度，是一项非常紧迫的任务。当然，社会建设工作专门人才队伍并不等于社会工作者队伍，它的建设涉及许多其他专业领域。因此，除了发展高校社会工作教育之外，整个教育体系都需要在传播社会建设理念和知识、培养社会建设专业能力方面做出努力，包括设置新的课程，或者在现有相关课程中增加社会建设相关知识内容，具体办法需要组织科研教学人员进行广泛深入的调查研究。同时，还要大力发展职业培训，弥补正规学校教育不足。社会建设工作必然要以现有相关人力资源为基础，因此必须大力发展相关职业培训，来提高他们的专业化水平。

4. 公共社会政策体系创新

要落实社会建设的相关制度安排，发挥相关运行机制的作用，还需要以公共社会政策体系创新作为联结制度与实践的主要环节。按照比较通行的划分方式，政府的公共政策被分成政治政策、经济政策、社会政策、文化政策等领域。其中，社会政策主要包括人口和城乡管理政策、就业和劳动关系政策、收入分配政策、社会保障和社会救助政策、教育培训政策、医疗卫生政策以及环保政策等，社会捐赠和慈善相关政策也属于社会政策领域。应当说，在社会建设的实践中，中国已经形成了比较系统的社会政策。但是，还有一些非常尖锐的社会问题尚未获得很好的解决，如城乡关系问题、劳动关系问题、收入分配问题、环境保护问题等；一些问题出现新的变化，例如，人口问题正在从数量过大、增长过快的问题转变为人口素质问题、人口结构问题以及老龄化问题。要解决好这些问题，一方面要立足长远，逐步建构和完善社会立法体系；另一方面要立足现实，不断进行政策创新，把已经制定的社会立法和制度安排付诸实践，并为未来新立法和制度创新提供经验，指明方向。

The Framework Design for China's Contemporary Social Construction

Abstract: Social development is an important part of the theoretical system of "Socialism with Chinese Characteristics". Since China adopted the "opening up policy", our country has adhered to the great emphasis on economic construction. To these days,



the issue of social construction has been raised to a prominent position and has been given special attention. This becomes an essential requirement when China's social and economic development moves forward to a new stage. Compared to economic construction, social construction is a relatively new area without a complete theoretical framework. The paper attempts to propose a theoretical design for social construction framework. The main focuses of the paper include the important components of social construction, its organizational architecture, guarantee on resources, and the priority of our future work.

Key Words: Social Construction; Society Management; Improvement on People's Wellbeing