

社会政策视角下的城乡协调发展与和谐社会建设

北京大学社会学系 王思斌

一、社会转型中的社会问题与科学发展观

1. 转型改革与发展战略

改革开放二十多年我国所发生的变化是令人瞩目的，所取得的成绩也是显著的。同时，当我们冷静而全面地审视这一巨大变迁时，又会发现它所产生的效果是极其复杂的。二十多年的改革取得了前所未有的经济成就，也伴生了一些值得注意的问题。成绩的取得和问题的出现实际上指出，我国所发生的重大社会变迁不只是一场经济体制改革，也是一场政治管理体制改革和社会改革。这是一个体制改革与社会转型叠加的进程，可以称为转型改革。这里的转型是指从传统社会向现代社会转型，从农业社会向工业社会转型，而改革是指从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变。二者的叠加使我国当前的社会进程既具有现代化的特征，也具有体制转换的特征，因而情况就十分复杂。

对我国的经济体制改革有强制性变革和诱致性变革的不同看法（樊钢，1996：6），然而不管是强制性变革还是诱致性变革，对于人口众多又十分贫困的国度来说，尽快发展经济，使人们的物质生活有所改善就成为首要选择。不管是政府还是民众，从务实的角度看问题，快速发展经济都成为首先要解决的社会问题。“把饼做大”的经济增长观成为全社会的共识，尽管站在不同角度对发展经济可能会有某种不同的解释。优先发展经济成为党和政府的政策纲领，也成为全社会的共同意志，由此形成经济优先的发展战略。

2. 经济发展优先战略的成就及导致的问题

二十多年来的发展经济总体上是在放松政府对经济活动的行政管制的背景下进行的，而其体制背景则是变计划经济为市场经济。这一方面表现为政府对国有企业、集体企业的放权，另一方面表现为各种经营者在经济领域更加自由的活动。各级政府以发展经济和追求经济增长率（GDP）为首要的政绩目标，民众急于改变自己的贫困生活状况的强烈追求都驱使人们希望在尽可能短的时间内获得更大的经济成果。在缺乏对经济活动进行有效监管，特别是对其社会成本进行监控的情况下，危害社会效益的经济增长出现了，这类似于国际上早在20世纪50-70年代各国普遍实行的传统发展战略。这一战略所导致的经济结果是GDP的快速增长，但社会效果则是收入分配差距的加大和对自然环境的破坏，学者们对之有深刻的批评（佩鲁，1987：9），指出这种经济增长实际上有损于社会发展，有损于社会关系的协调，不利于人们生活质量的总体改善。

客观地说，我们不应该否认在经济增长的同时也有社会发展，因为无论如何我国人们的生活在普遍改善，数以亿计的农村人口走出贫困是20多年来社会变革最突出的成绩。但是，时至今日，无视单纯追求经济增长的传统发展战略所带来的负面效果是麻木的和不负责任的，也是缺乏长远眼光的。因为这种发展战略不但损害了经济发展，也损害了社会发展。它损害着经济持续协调发展的能力，造成了不断增长的社会不公平，涣散了社会的凝聚力，使不同阶层和群体之间的矛盾和冲突加剧，同时也使我国增加了社会风险。

3. 科学发展观及其社会政策意涵

对于经济领域的“短期行为”和对环境的“先破坏，后治理”，学术界早就提出过告诫，而对经济增长过程中收入分配差距的拉大及其可能产生的社会后果，学术界也做过深入分析。经济全球化和我国加入世界贸易组织，以及由此对我国经济、社会发生的直接和潜在的

影响，强化了政府和社会对传统发展战略的全面认识，科学发展观的提出则明确表明了对传统发展战略的反思。

如果说传统发展战略看重的是片面的经济增长的话，科学发展观的基本理念则是发展。这种发展不但注重经济发展，而且注重社会发展，是经济与社会的协调发展；它不是漠视环境，而是把环境视为人类生活的条件；这种发展不是局部的，而是强调整体发展，注重城乡协调发展；它把视点投往作为社会主体的人，即注重人们生活质量的改善和社会关系的和谐。毫无疑问，在当今情况下提出科学发展观就要面对现实，特别是要正视 20 多年来由于片面的经济增长观念和政策所带来的社会成本。因为不少地方过去经济的快速增长是以这些社会成本为代价的，而这些社会成本又是谋求经济社会协调发展的先在条件。于是，不论从社会公平的角度来看，还是从发展条件的角度考虑问题，填补以往片面的经济增长的成本都是必要的。要对以往片面的经济增长的受损者的利益进行适当补偿，就要制定社会政策。社会政策作为促进整个社会、特别是弱势群体利益的政策安排，应该是科学发展观的应有之义。即科学发展观本身实际上包含着促进社会公平、改善弱势群体生活状况和共享改革与社会进步成果的内容。

二、统筹城乡发展与农民利益的补偿

1. 农民对我国现代化建设的贡献及其弱势地位

我国是一个农业国，中华人民共和国成立以后国家的工业化在很大程度上是靠农业积累和对农民的剥夺而实现的。集体化、户籍制、工农业产品的剪刀差等一系列制度安排扩大了城乡差距，形成了城乡二元结构，使得农民在经济收入、政治地位、受教育机会、卫生保健和社会保障等诸多方面大大落后于城市居民。在长达近三十年的时间里，农民牺牲了自己的利益甚至生存权利支持国家建设，而他们中相应大的部分却生活于绝对贫困之中，可以说国家是有欠于农民的。经济体制改革的实行，使农民有了休养生息的机会，在没有国家的任何补偿的情况下，绝大多数农民依靠自己的力量解决了温饱问题，这也是农民对我国改革和建设事业的支持。在随后的城市体制改革和城市建设中，农民工离乡背井、以大大低于城市劳动者的工资水平、在恶劣的条件下劳动，这不但为政府带来了巨大的财富积累，而且大大提高了我国在国际上的经济竞争能力。农民以其吃苦耐劳的精神支持着国家建设，而他们却没有像城市居民那样获得公民待遇。他们忍受着不公平的待遇，不断处于被边缘化的过程中，并持续地处于弱势地位。经济全球化对我国产业结构的调整提出了新的要求，在减少农民、加快城市化进程思想的指导下，农民的土地被廉价征用造成对农民利益的新的剥夺。在得到来自政府和商家低廉但被农民乍看起来还算“可观”的补偿之下，农民却被迫陷入长久的生存危机之中，他们正在变为新的“三无”农民-无地、无业、无保障，他们在权力强势和市场强势的制约下似乎变为温顺的弱者，然而这背后却潜藏着严重的社会危机。不少地方出现的恶性事件实际上是对农民进行强制性剥夺的结果，而“麻疯病村”、“艾滋病村”、“癌症村”等现象以典型的形式，“空壳村”则以更加普遍的形式诉说着农村的弱势化的生存状态。

2. 对农民利益的补偿及其意义

从总体上来说，改革开放以来农民是获益的，他们的生存状况有了较大改观。但是近十几年来，农民在进城务工经商、城市化征地等一系列与更广大市场相连接的经济活动中感受到强烈的不公平。在旧体制的影响下，他们感觉到自己所受到的歧视和被剥夺，进而产生种种对那些歧视他们、剥夺他们的那些具体个人、企业乃至具体社会的“仇视”，这实际上是农民在开放条件下自我利益的觉醒，但是这种“觉醒”又暗含着某种不安的冲动。在感觉到自己受到不公正待遇，又没有制度化的途径可以利用以表达自己利益的情况下，许多人忍耐了，一些人采取了柔性抗争的方式，也有一些人在多种具体因素的影响下采取了强烈的、

甚至是以暴力对抗的方式去维护和争取自己的合法利益。失地农民在争取自己利益时与用地商家的暴力冲突,农民工为了索取抢拖欠工资而采取的群体性事件都是由于制度上的欠缺或相关规定执行不力而造成的,当然在具体问题上也可能存在农民因不懂法律而发生的莽撞。但是,无论如何,农民所遭受的利益剥夺是产生上述不安定的根本原因,而这又是与长期以来农民遭受的不公平待遇相联系的。从社会公正的角度来讲,对利益长期受损的农民进行补偿是应该的。从社会稳定的角度来看,对农民合法利益给予关注,使他们能与城市居民一样享受公民待遇是必要的。从社会进步的角度看问题,缩小因制度或政策上的不公而造成的城乡收入、生活水平差距过大是必须认真面对的。对农民进行补偿不但可以改善农民的生存状况,减少因他们的利益受损而造成的冲突,而且可以缓解社会结构中的张力。

这里所说的补偿并不只是经济上的,而且也是政策上的。即这种补偿不但包括加大对促进农村发展的拨款,城市反哺农村,而且要制定和实行有利于农村经济和社会发展的政策,统筹城乡发展的思路应该是包含上述政策安排的。统筹城乡发展的本质内容应该是改善农村居民的生存状况,促进农村经济和社会的发展,从城乡结构和宏观上化解“三农”问题,而不应该像某些地方那样以统筹城乡发展之名,行进一步、变相剥夺农民利益之实。后者比如对农民强行实施城市化、强行征地,实际上给社会稳定带来新的隐患。

三、城市改革中弱势群体利益的补偿与改革成果的共享

1. 改革过程中城市弱势群体的产生及其影响

城市的经济体制改革以国有企业改革为基本内容,以改变“企业办社会”的状况、建立现代企业制度为目标的改革,一方面为提高企业生产效率、实现产业结构调整、迎接经济全球化挑战、进而促进我国经济的持续发展做出了贡献,另一方面也造就了一些不适应上述要求的“落伍者”。这些“落伍者”包括一些成为“夕阳产业”的职工,和年龄较大、技术落后而不能适应企业的现代转换的职工,也包括在企业破产和兼并中被剥离者和失业人员,以及由于市场竞争而被企业“合理地”排斥在外的某些有一定劳动能力的残疾人士等。这些人员在城市快速发展的进程中被边缘化,而成为弱势群体。应该指出的是,在中国经济和社会发生急剧变迁并且越来越融入全球日益激烈的经济竞争的大背景下,上述群体被边缘化不是暂时的,而是长期性的。他们很少有机会能返回社会主流之中,而获得以往那样的相对的社会经济地位。

很难说这些人员落到后来的地步与他们自己完全没有关系,但是,可以肯定的是,如果没有进行如此激烈的改革,他们中的绝大多数或许相对的生活处境比现在要好一些。比如,他们至少不会失业,他们还会相对平等地获得企业、政府提供的各种福利,他们在社会经济地位上不会下降到如此地步。因此,可以认为这些在改革中被边缘化的弱势群体是利益受损者,他们为改革做出了利益上的牺牲。由此而形成的相对剥夺感在失业者特别是40-50人员,以及改革以来职业地位下降者那里相当强烈,并形成某种不满。正是这些不满常常成为城市社会秩序不稳定的重要根源。

2. 从弱势群体的立场看利益补偿和共享发展成果

在“稳定压倒一切”的意识形态的指导下,政府对城市改革中利益受损群体的生活给予了特别的关注,政府在开发就业机会、发展社会保障制度、实施社会救助等方面做出了巨大的努力,而且效果是显著的。当然,在这方面,政府的政策理念也不断演进。以建立和完善独立于企业之外的社会保障制度为例,最初政府实施这一政策的目的是为企业改革创造条件、保持社会稳定和关心困难群众的生活,笔者曾将其总结为社会保障的经济目标、政治目标和民生目标(王思斌,1997)。毫无疑问,上述关于社会保障制度建设目标的优先次序的排列反映了政府的基本价值。尽管上述目标的顺序排列在工具理性上是有道理的,但是对社

会保障制度的根本性质来说又是偏颇的。社会保障制度应该以人为本，也正是对这一价值即社会保障的民生目标的有效认知，后来政府对建设社会保障制度目标的表述发生变化，保障人民生活正确地成为其首要目标。

科学发展观的提出与建设和谐社会任务的确立，说明在对待弱势群体问题上坚持“以人为本”的理念是必要的。对在改革中出现的和由于市场化改革其程度有所加深的弱势群体，应该从关怀、体谅的角度对他们的损失给予补偿。客观地说，政府在关照城市弱势群体基本生活方面比农村做得要多，理念也相对先进一些。但是，在社会保障、社会救助方面也有一些理念上的差距使经济上的救助没有达到应有的和更好的效果。比如，在养老金的社会化发放方面，简单地理解将该项工作同时也是将退休职工推出企业、推向社会，而没有考虑到退休职工的心理感受和社会归属感的要求，因此而出现城市社会保障制度的断裂（王思斌，2004）。实际上，如果在养老金进行社会化发放的同时，也考虑到退休职工的感情满足，即做到以人为本，则效果一定更加显著。

从弱势群体的立场出发看待利益补偿问题是有益的，因为对各种形式的补偿是否满意并做出反应的是那些接受补偿者。尽管由于多种条件的限制和对多种因素的考虑，政府不一定会根据弱势群体的要求而提供帮助，但是政府一定要设身处地地考虑弱势群体的困难，以较有人情味地去处理各种问题。实际上，从生存权利的角度来看，政府是一定要承担关照弱势群体的责任的。在他们已为改革做出牺牲，而改革已取得显著成就的情况下，使这些弱势群体能够共享社会进步的成果是合理的。西方发达国家的学者曾经提出社会权利的概念，并由此论证了全民福利的合理性（马歇尔，2003）。我国缺乏建立福利国家的经济基础，又在进行市场化改革，不可能形成全民平等的福利，但是把社会福利作为公民的一项权利来看待，对于政府来说却是必要的。

四、发展社会政策促进和谐社会建设

1. 发展社会政策对促进和谐社会建设的现实意义

过去的改革使，我国既取得了显著的成就，但也积累了大量社会问题，我国社会的快速转型，经济社会持续发展以及全面建设小康社会的任务，这些都要求把解决社会问题、避免大规模的社会冲突作为重要课题予以认真对待。经济增长和市场力量是不会自动地解决上述问题的，这需要政府和社会力量在维护社会公平和社会秩序方面发挥作用，其中政府又负有主要责任。政府维护社会公平和社会秩序的最有效措施不是强有力的社会控制，而是制定和实施适宜的社会政策。社会政策是促进社会公益特别是促进弱势群体福利的政策，它追求的社会公平和社会福利的最大化。当一个社会因为财富分配不公而面临社会冲突和社会危机时，社会政策就成为消解冲突和危机的最重要措施。

在我国已具备一定经济实力的情况下，面对改革和发展中出现的众多社会问题，我国应该积极地发展与国情相适应的社会政策。笔者曾经指出我国将迎来自己的社会政策时代（王思斌，2004），而这将标志着我国经济和社会的协调发展。社会政策以促进社会公共利益特别是促进弱势群体的福利为基本目标，它不但有利于广泛的社会团结，也通过对弱势群体利益的补偿，使他们共享社会进步的成果而减少社会矛盾和隔阂，从而有利于良好社会秩序及和谐社会的建设。

2. 加强政府的社会政策能力建设

通过社会政策促进经济社会协调发展与和谐社会政策建设，需要政府有较强的社会政策能力。社会政策能力包括明确的社会政策理念，依据国情及时制定适宜的社会政策和有效地实施社会政策的能力。要科学地制定社会政策必须树立科学的社会政策观，即对社会政策持科学的、全面的看法。在这方面应该摒弃社会政策只是耗费财富、会拖经济发展后腿的狭隘

观点，要认识到社会政策可以通过解决社会问题、建立良好的社会秩序而有利于经济发展。同时，某些社会政策也可以直接产生经济效益而支持经济发展，例如当前国际上比较流行的发展型社会政策就是如此。发展型社会政策通过提高某些失业者的能力、为他们创造就业机会而帮助他们通过劳动来解决自己的生活困难，其结果既有经济效益也有社会效益(梁祖彬，2004)。比如我国促进农村经济社会发展的多项政策、城市促进就业的政策都属于发展型社会政策。在未来相当长的时间内，发展型社会政策将成为我国社会政策的重要组成部分。

政府的社会政策能力的核心是科学地制定政策和有效地实施政策。不能适时地制定社会政策会积累众多矛盾和社会风险，不能有效地实施社会政策可能既造成社会财富的耗费，又不能消解社会不满。在我国改革进程中不乏“端起碗来吃肉，放下筷子骂娘”的现象，即有些社会政策的受惠者在享受优惠的同时又表示不满。这种现象的出现既有政策受惠者方面的原因，也有政策制定和执行方面的原因。在分析政府的社会政策能力时，检讨政府方面的不足和缺陷是必要的。

影响科学地制定政策的因素是多方面的，除了知识和技术方面的原因外，对政策所涉及的经济和社会情况缺乏详细地了解、想当然地制定政策是其主要影响因素，而缺乏从政策对象的角度看问题也是不可忽视的原因。应该特别指出的是，社会政策的执行过程对政策效果具有重要的意义。

改革以来，面对各种社会问题，我国政府曾经制定过不少社会政策，也为解决困难群体的生活问题发挥了积极的作用。但是在实际生活中也存在不少社会政策的执行并没有取得应有效果，甚至效果适得其反的情况。比如在城市最低生活保障制度的执行过程中，一些地方出现了骗领低保的现象，而且绝非个别现象。这就是说，在这些地方该社会政策的执行出了问题。这里除了政策标准本身模糊，基层工作人员的识别能力有限外，某些政策执行者有意无意地偏离政策是一个不可忽视的原因。按照政策执行理论，实际上在政策自上而下贯彻执行的过程中，政策执行各环节上的工作人员可能在一定程度上有“自主地”处理问题的权力，这就是他们的“自由裁量权”(黑尧，2004：156-163)，这种“自由裁量权”会影响政策的执行效果。在我国的社会政策实践中，由于国情的复杂性，所以各级干部和工作人员也会有“根据具体情况酌情处理”的权力。在他们的政策素质不高甚至存在问题的情况下，对政策的执行也会发生问题。例如在城市低保政策的执行过程中，一些基层政策执行者认为，低保是政府掏钱，居民不要白不要。在这种错误思想的指导下，一些人把本来不够条件的亲戚朋友也纳入低保对象之中。再比如，在某些农村发展项目的推动和实施过程中，出于片面的政绩观，一些基层干部欺上瞒下，甚至造假。这不但损害了政策目标的实现，也带来了恶劣影响，以至出现从基层民众开始，往上逐级造假、层层欺骗的现象。于是，政策的有效性就大打折扣，甚至出现反面效果。虽然在一些发达国家也有社会政策的目标偏离现象(张德胜，1986：416)，但是我国在这方面存在的问题可能严重得多。这与我国社会政策规定的严密性有关，与行政系统工作人员的素质有关，也与我国社会重人情、重关系的文化传统有关。为了使社会政策收到应有的效果，必须尽量保证政策能被认真地执行，而不是在执行过程中被扭曲，这就要大力加强政府的社会政策执行能力的建设。

3. 促进社会信任与和谐社会建设

以上本文对弱势群体的补偿及社会政策的角度即从社会公正的角度分析了和谐社会建设的途径。显而易见，在各种社会矛盾突出，阶层之间、群体之间的关系存在冲突的背景下，补偿政策和共享社会进步成果的社会政策可能是促进社会和谐的有效措施。但是，通过对社会政策执行问题的分析也看出，要使社会政策真正能起到促进社会公平和社会进步、缓解社会矛盾以促进社会和谐的效果，需要社会政策制定者、执行者和政策对象的共同努力。共同努力要求各方的真诚合作和相互信任，在社会政策问题上要求相关各方对社会政策达成

共识，形成相互理解、相互支持、相互制约的机制。在这方面，各方共同参与及社会政策的相对透明是必要的。一个缺乏相互信任的社会是难以实现和谐的，如果相互不信任是在以往互动中形成的，那么改变这种不信任状况则必须依靠新的社会实践，在新的政策实施过程中重建信任。这样，与结构协调、关系和谐一起，建立相互信任也就成为和谐社会建设不可忽视的组成部分。显然，上述三者又是密切地联系在一起。

参考文献

樊钢，渐进改革的政治经济学，远东出版社，1996年

弗朗索瓦·佩鲁，新发展观，华夏出版社，1987年

梁祖彬，演变中的社会福利政策思维，《中国社会科学》2004年第6期

米切尔·黑尧，现代国家的政策过程，中国青年出版社，2004年

T.H.马歇尔，公民权与社会阶级，《国外社会学》2003年第1期

王思斌，略论当前我国社会保障体系的建构，《华中师范大学学报》1997年第6期

王思斌，当前我国社会保障制度的断裂与弥合，《江苏社会科学》2004年第3期

王思斌，社会政策时代与政府社会政策能力建设，《中国社会科学》2004年第6期

张德胜，社会原理，（台）远流图书公司，1986年

（本文发表于《河北学刊》2006年第一期）