

# 社会管理创新与福利社会建设

景天魁

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

**摘要:**如果把加强社会管理片面理解为加大“打压管控”力度,那就只能事倍功半,甚至事与愿违。发达国家提供的一条成功经验,就是把社会管理置于社会福利建设的基础之上,社会福利建设可以明显地缓解社会紧张,只有社会紧张度舒缓了,社会管理才能事半功倍。我国目前正处于矛盾凸显期,社会管理的治本之策是缩小社会差距,增进社会福利。这是社会管理创新的基础和重点。

**关键词:** 社会差距; 社会紧张度; 福利社会; 社会管理

**中图分类号:** C 913.7

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-0398(2012)01-0001-05

## 一、社会管理创新要以解决 基础性问题为依归

我们现在强调社会管理创新,不是在一般的社会发展和社会转型背景下提出的,而是在面临诸多严峻挑战的重要关头,把它作为一种应对战略提出的。这种“战略”超出了一般所谓“管理”的含义,而具有根本性的、基础性的社会建设的意义。

首先,我国正在发生世界历史上空前绝后的人口大流动,长年有两亿左右农民工在城乡之间、东部和西部之间频繁流动;每到春节期间,中国就有一大奇观,几亿人回家过春节,飞机、火车、汽车都挤得水泄不通,这给社会管理带来了极其严峻的挑战。其次,我国也是世界上规模最大、发展速度最快的网络社会,而且地区分布极不平衡,在东部有些省市非常集中。例如,人口仅列全国第18位的福建省,互联网在2011年初的域名总数就达到119万,居全国第5位;网民人数达到1.629亿,居全国第8位,互联网普及率达45.2%,居全国第6位。厦门市人口并不算多,但它是全国互联网管理的一类城市,托管的服务器和虚拟网站占全国的10%,占全省的80%。如何应对互联网迅猛发展所带来的管理难题,也是一个非常艰巨的任务。第三,我国也是世界上社会差距迅速扩大,且涉及面最广的国家。就收入差距来说,基尼系数已经达到0.5,这在世界上已不多见,且差距拉大速度很快,从2000年到2010年的10年

间,基尼系数就从0.4扩大到0.5。特别是城乡差距,在全世界更是名列前茅,由于在公共设施、福利补贴等各个方面长期实行二元体制,致使城乡的实际差距可能达到5:1或6:1(根据国家历年统计资料推算而得)。地区之间的差距历史上就比较,改革开放以来,拉大的速度也很快。例如,上海市小学生的生均财政投入相当于贵州省的30倍,在如此大的差距面前,所谓起点公平真是无从谈起。所以,中央把我们现在的发展阶段概括为矛盾凸显期,既然是矛盾凸显期,社会管理如果不与这些基本问题的解决紧密结合起来,仅仅就管理谈管理,就不会有真正意义上的创新。

况且,我们对社会管理的要求标准很高,甚至比发达国家还要高。比方说,美国校园的枪击案频发,但国会却一再否决禁止个人拥有和携带枪支的提案,而我国校园前段时间出了点事情,我们就在包括幼儿园、小学、中学都派驻了公安民警。2011年日本发生核泄漏,当日本人还没疏散的时候,我国老百姓就如惊弓之鸟,全国发生抢购食盐风潮,这说明老百姓对社会安全的承受能力、应对能力也很有限。如果我们首先下大力气解决前述凸显的基础性问题,同时加强社会管理,二者就可以相互促进、相得益彰;但是,在社会基础性问题未能根本触及的情况下,如果对社会管理提出过高要求,那就很容易造成追求短期效果,做表面文章,将根本性问题积聚下来而越发难以解决。

收稿日期: 2011-12-01

作者简介: 景天魁(1943—),男,山东蓬莱人,中国社会科学院学部委员,社会政法学部副主任,社会学研究所研究员,博士生导师。

近年来,各地在社会管理方面创造了一些好经验,但成本很高,工作压力很大。例如,福建省晋江市在一个较大的旧城改造项目中,认真开展社会稳定风险评估,把矛盾纠纷化解在事前,不到50天实现4个镇15个村、5000多户的“和谐拆迁”,实属不易。北京城南的丰台区,去年拆迁73个行政村,拆迁户达几万人,没出什么纠纷。在许多发达国家,要做这样的事情也是很困难的。日本东京的成田机场,到现在还有“钉子户”拆迁不了。台湾同胞看见大陆迅速建设的高速路都非常羡慕,在台湾要想修个路、搞个拆迁不是那么容易。

中国在社会管理方面的力度不谓不大,但问题在于,我们今天面对的问题,只靠加大管理力度不能从根本上解决。如果不建设新的平台,就不可能有真正意义上的社会管理创新。我们认为,这个新的基础和平台,就是福利社会建设,福利社会建设可以为社会管理创新提供坚实的制度基础,只有把更多的人力、财力、物力投向解决基础性社会问题,才能赢得支持长治久安的社会基础。

## 二、加强社会管理的前提是缓解社会紧张

社会管理大致可划分为3个层次。

第1个层次,对一般的社会矛盾来说,矛盾或者处于酝酿阶段,或者只是初露端倪,基本可以自行化解。大量的日常生活矛盾都处于这种状态,可以通过沟通、调解或者其他方式得到解决。

第2个层次,矛盾不但已经产生了,并且已经外在化了,但是可以用非冲突、非暴力的方式解决。我们很多工作大体上是处理这一类问题的,尽管矛盾已经表现出来了,但是可以用比较温和的方式调解,在这方面,我国创造了很多经验,例如人民调解制度;调解不了的,也可以依据法律法规,理性地、平和地加以解决。

第3个层次,矛盾已经产生并发生了不良的社会影响,一般地说,必须采取强制的甚至暴力的方式解决。

划分了这3个层次之后,我们就可以做这样的假设:如果一种社会管理的措施能够把第3层次的情况变成第1或第2层次的情况,就可以说这种社会管理措施是上策,它的代价低,效果好;对于本来是第1、2层次问题就用解决第1、2层次问题的方法去解决,本来是第3层次的问题就用解决第3层次问题的方法去解决,这是中策;如果一种社会管理把第1层次、第2层次的情况变成了第3层次的情况,

或者说,本来不是第3层次的问题,却用解决第3层次问题的方法去解决,这是一种下策。例如,城市拆迁、农村征地过程中发生的一些矛盾,本来可以通过其他办法解决的,但是,有些地方很轻率地就把公安民警派上去,往往反而不利于矛盾的化解。

之所以这样划分,是因为加强社会管理的前提就是要缓解社会紧张,不管什么样的管理措施,如果是在社会高度紧张的情况下,任何管理措施的作用都会大打折扣。某种意义上讲,一个管理措施是否有效,很大程度上要看它增加了社会紧张还是缓解了社会紧张。从这些年的情况看,社会管理之所以引起了中央和地方的高度重视,首先是因为我们国家这些年社会紧张度明显增强。一个主要表现就是在很多地方都会看到这样的情况:一方面,经济高速增长,另一方面,发案率增长速度更快。虽然不能绝对地讲,但大体上存在一种关联性:越是GDP增长快的地方,发案率可能就越高。好不容易创造的GDP并没有用来缓解和改善社会状况,也没有体现在改善人民生活方面,反而造成很多的社会问题。比如,影响城市居民的安全问题。由于社会矛盾突出,很多地方,特别是维稳部门的压力和任务非常重,南方有的镇,经济很发达,一年不得不花一亿元用于维稳的支出;又如,东部城市外来人口多,农民工在人口总量中所占比例高,成为城市发案率高的主要因素。可是,这些农民工在农村的时候都是遵纪守法的,可为什么到了城市就成了“高危人群”呢?这是一个需要认真思考并急需解决的问题。所以说,社会的一些基本状况、基本建设,比如就业介绍、生活救助跟不上,它就会对社会管理造成很大的难题。

社会管理不是一两个部门的事,应将其纳入到整个社会建设大局中看待。社会紧张度表现在很多方面,某种意义上讲,如果收入分配问题、收入差距很大这样的状况不能从根本上得到解决,社会紧张度就得不到缓解,采取多少社会管理防控措施其效果都只能事倍功半。

## 三、缓解社会紧张的上策是福利社会建设

社会福利和社会管理分属于不同部门系统,如果我们把社会管理只是理解为“打压管控”,社会福利和社会管理的关系就不是那么紧密,但从发达国家的经验看,可以把社会福利建设看成很基础的社会管理。因为要想缓解社会紧张,它的上策就是福利建设,还找不出比社会福利建设更好的、更能从基

础上缓解社会紧张的办法。为什么“铁血首相”俾斯麦率先搞起社会保险？为什么“二战”硝烟未落，贝弗里奇就跑到德国去取经，提出了“福利国家”的基本国策？为什么“二战”过后许多国家争先恐后地建立现代福利制度？显然不是突然善心大发，而是因为经验证明社会福利建设有3个无法替代的社会功能。

第一，提高穷人对贫富差距的容忍度。福利供给是穷人最欢迎的，即使是补缺型的、救助性的福利供给也是雪中送炭。在实行市场经济的社会，收入差距较大往往难以避免，但是，如果对市场竞中失利的劳动者、底层群众、困难群体及时地给予福利支持，它可以很明显地提高穷人对贫富差距的宽容度，在基本生活不虞的情况下，人们就容易理性地容忍贫富差距的存在，不至于采取过激的行为。研究表明，补缺型的福利供给虽可解生活急需，但对于调节收入分配却作用甚微，对基尼系数几乎没有影响，只有比较完善的福利制度，才可以发挥力度不同的调节收入分配的作用，从一些发达国家和发展中国家的经验看，只要适当加强社会保障和社会福利供给，将基尼系数降低0.1~0.2都是可能的。

在各项社会支出中，对底层群众、困难群体的福利支出还有一个重要优点，就是投入小、效益大。一般地说，底层群众、困难群体的需求是基本生活需求、是低端需求，比较容易满足，消费量不大，其需求弹性很小，只要得到温饱就基本满足了，因而公共提供的福利不会有大的浪费，福利损失很小；而高端的福利需求，如保健型的医疗产品和服务、享受型的住房、消遣型的度假等，消费量大，难以得到满足，需求弹性很大，在很多情况下是福利提供越多，需求越大，形成无底洞，因而公共提供的福利容易被过度消费，损失就大，社会效益就差。

第二，激发富人的社会责任感。随着经济的发展，社会财富的增加，我国迅速形成了富人群体和富裕阶层，社会怎样看待他们，他们怎样确立自己的社会形象？不论对富人还是对社会，都是一个亟须解决的问题，不然，贫富矛盾就会成为社会不和谐甚至发生冲突的根源。

就富人而言，怎样看待财富？怎样看待自己？怎样对待社会？我国先贤圣人对财富是看得很透的，认为“福”与“祸”是相依而生的，财富是身外之物。尽管有些人占有财富的欲望是无止境的，但是，任何人消费财富的能力是有限度的。过度了，并不能给富有者带来有意义的享受，也不能对经济带来

有意义的刺激。

就社会而言，也有正确对待财富，合理引导消费的责任。正如宗教发明了慈善事业一样，社会发明了福利事业，现代社会建立了完善的社会保障和社会福利制度体系。经济发展确立了增进社会福利的目标，人类良知树立了美好社会的理想，这在中国，自古以来被称为“大同社会”，在现代，则叫“福利社会”<sup>[1]</sup>。社会保障和社会福利制度就是现代社会解决贫富矛盾，协调阶层关系，保障社会健康存在和良性运行的一项重大发明。

调整收入差距的措施虽然很多，但许多措施往往会遇到比较大的阻力，比如劫富济贫的一些措施，推行起来就很不困难，而且效果也不一定好。如果是搞福利、搞慈善、搞救助，既可伸张社会正义，又可弘扬社会美德，富人得面子，穷人得实惠，社会得安宁，有社会责任感的富人意识到这对于富裕阶层也是有好处的。因而，搞福利建设，也是富人最愿意接受的。这几年，富人的社会责任感提升明显，2008年汶川大地震时，率先捐助巨款的还是港台企业家，但是最近这种情况有明显的改观，内地企业家也纷纷热心公益事业，改善职工福利，支持缩小收入差距，努力改善自身的社会形象。

根据帕累托效率原则，一种福利再分配只要能够使一部分社会成员提高福利水平，而又不至于降低另一些社会成员的福利水平，这种再分配就是有效率的<sup>[2]</sup>。照此说来，如果一种福利再分配能够使多数人提高福利，又可以让另一些人增强社会责任心，改善社会形象，其实也提高了他们所拥有财富的使用效益，那就是有很高效率的再分配，是公平与效率的统一，是富裕阶层与贫困阶层的双赢。我们实行的再分配调节就是要达到这样的社会效果。

第三，转变政府职能，增强执政的合法性。福利建设是政府最大的民心工程，而且最易于操作。近年来，我国在福利建设方面推出了一系列措施，效果十分明显。最初，充分显示福利建设对社会稳定起到意想不到作用的是1999年应对下岗失业“洪峰”，当时，国有企业改革深化，有几千万职工下岗，大部分集中在老工业区。在这之前，城市虽然有最低生活保障制度，但主要依靠地方财政，中央财政是出钱的。但在一些国有企业集中的省份和城市，地方财政极其困难，中央财政必须出手，承担低保责任，于是，从1999年开始，中央财政拿出23亿元，2000年翻一番达到46亿元，2001年又翻一番达到92亿元，几年之间就把城市最低生活保障制度健全

起来,使得我国能在几千万城市职工下岗的情况下社会没有发生大的动荡,其社会效果不容低估<sup>①</sup>。这么大规模的下岗失业要是发生在任何其他国家,政府肯定难以对付,而我们能渡过难关,低保制度花钱不多,却显奇效。

同样,到2002年,老百姓“看病难、看病贵”问题成为焦点,特别是广大农村呼声很高。我们又适时推出新型农村合作医疗制度,化解了民怨。什么是新型农村合作医疗?新就新在财政出钱。用老百姓的话说,就是“政府掏钱给群众看病”。过去的合作医疗,都不是财政出钱,人民公社时期靠给赤脚医生记工分,一根银针、一把草药,初步解决了农民缺医少药问题。后来,集体经济瓦解了,合作医疗制度失去了经济支撑,全国只有苏州的某些县市、山东招远县、广东肇庆地区高要市的少数农村勉强维持了农村合作医疗,其他地方的合作医疗都解体了。2002年开始试点,2003年以后在全国迅速推广的新型农村合作医疗,开始时,中央和地方财政补贴标准并不高,每人每年20元,农民自己出10元,以后筹资标准逐年提高。几年时间,医疗危机被基本化解。

无论是发达国家的经验,还是我们的切身体会,都充分证明福利建设是缓解社会紧张的最基础的措施。穷人最欢迎、富人愿意接受、政府最易于操作,或者说,穷人得实惠,富人得面子,政府得选票,社会得安宁,这是福利建设最突出的几大优点。

总之,福利社会建设是积极地调整和改善社会结构的有效措施,是缩小社会差距,形成橄榄型社会结构的最稳妥、最便捷的途径,也是加强社会管理的代价最小、效果最好的上策。

#### 四、福利社会建设是社会建设和 社会管理创新的基础和平台

也许有人会问,目前西方国家正陷入债务危机,这在很大程度上与他们的福利制度有关,而且他们自己正在对福利制度进行改革,在这种情况下,提出建设中国特色福利社会是否适宜?首先,“福利社会”与“福利国家”在概念上有明显区别,吉登斯等理论家是在对“福利国家”进行反思的基础上作为替代,提出“福利社会”概念的,这是指一种积极的、有利于经济发展的社会福利制度<sup>[3]</sup>。其次,“福利社会”即使在西方国家也有很多种模式,没有证据能够证明,任何一种福利社会都必然导致福利危机。

再次,即使“福利国家”制度发生了危机,对它也不能全盘否定,特别是不能否定社会保障和社会福利制度对于稳定社会、健全社会所发挥的重要的、不可替代的作用。

对我们来说,应该汲取西方“福利国家”的经验教训,但不能以偏概全,更不能因噎废食。应该确信,福利社会是人类普遍追求的目标,但它有不同的类型或模式。“福利国家”只是西方国家在特定的历史阶段和情境中创造的一种实践模式和特殊的福利制度,我们完全可以并且必须依据中国的国情和文化特点,创造适合我们自己的社会福利模式,建设具有中国特色的福利社会。

与西方发达国家不一样,我国在福利制度建设上主要有三大基本国情:一是经济总量大,人均收入低。这是我们建设福利社会必须考虑到的基本情况。经济总量大,大到了居世界第2位,人均收入低,低到世界第100位以下。总量大也有我们的优势,我们可以搞转移支付,但收入水平低,比如说新型农村合作医疗,如果像欧美那样以社会保险的方法去搞,肯定是搞不起来的,农民自己交费是交不起的。所以,从2002年进行农村新型合作医疗试点的时候起,我们就把这个制度搞得比较灵活,国家财政补贴多一点,农民出一点,而且农民可以选择参保不参保,选择不同的档次,强制性和自愿性相结合,这样,我们就把西方国家制度的刚性变成柔性的,把强制性的制度变成强制性和自愿性相结合的制度,这就和西方医疗保险制度不一样。因为农民不是按月领工资,他们的医保费用无法直接扣除,所以,他们参保就有更多讨价还价的余地,我们的制度运行的成本就很高。因此,基于这样一种国情,就把强制性和自愿性结合起来,这样,我们才能在几年之内尽快实现新型农村合作医疗普遍覆盖。

同样,城镇职工养老保险、医疗保险,近两年连续推出的城市非职工的居民医疗保险、城市居民养老保险,新型农村养老保险,我们的制度设计都更加符合我国的国情。当然,也可能有其他方面的问题。不管怎么说,我们完全可以根据国情创造出适合自己国家的福利制度,这个福利制度不是高福利也不是高税收,而是现在学术界称为的“适度普惠”。主要由财政承担的部分,我们把它称作基础养老金、基本医疗保险的社会统筹部分;由个人或家庭承担的部分,我们把它称作个人账户,将这两部分结合起

① 根据历年政府工作报告整理。

来。2004年笔者提出底线公平理论<sup>[4]</sup>，就是主张划分基础部分与非基础部分，基础部分是刚性的，非基础部分是柔性的，前者是政府承担责任的，后者是家庭、个人、社会承担责任的。这样做，我们的主体是多元的，方式是多样化的，制度结构是灵活的，这是我国福利制度建设的最大特色。

近年来，在理论上、制度上，我们都有一些具有创新意义的东西，我们的路子就走通了，否则就走不通。大概从2004、2005年开始，我们年年强调社会保险要扩面，劳动保障部门花了很大力气，但从全国来讲，每年费了九牛二虎之力，一年新参保的也就一千万人左右，这个数字对于小国家还可以，对于我们这么大的国家就不行，因为照这个速度，100年才能扩面10亿人，那样的话，几代人都过去了，老百姓等不起。所以，我们立足于中国国情，有了制度上的创新，在制度设计上，加进了选择性，加进了自愿性，加进了不同的档次，区分了基础和非基础的部分，这样我们的路子就走通了。这两年我们在社会养老保险和医疗保险上打开了广覆盖的新局面。尽管目前我们的保障水平还比较低，但思路打开了，制度设计合理了，适合中国国情了，路就走顺了。

对于缓解社会紧张、改善社会管理来讲，要高度重视福利制度的建设。不管建设什么样的福利制度，欧美型的也好，中国特色的也好，都是经济发展到一定阶段的必然选择。如果不搞福利制度，不从根本上缩小社会差距，从根本上改善不同群体之间的关系，那么，其他的社会管理措施的效果就会大打折扣。所以，搞福利制度建设是必然趋势，不是愿意搞不愿意搞的问题，也不是我们只要重视公安民警队伍建设就能解决的问题，经济社会发展到一定阶段，应该解决何种问题是不可回避的。

搞福利制度建设当然需要一定的资金投入，但也不要以为搞福利就是“烧钱”。社会福利可以分为资金形式的福利和服务形式的福利。一定的资金形式的福利对于解决基本生活需要以及提高生活品

质是必需的，但服务形式的福利也很重要，而且在人民群众基本生活需要满足以后将越来越重要。因此，不是只有钱多了才能搞福利，也不是只有发达地区才能建设福利社会，即使经济不太富裕，也可以发展福利服务。而且，以服务为主来发展社会福利，对社会管理更有效果，因为社会服务可以拉近人际关系，社区服务、便民服务、邻里互助、志愿服务都主要靠社会组织来发动、来协调，不需要多大的资金投入就可以收到引导社会关爱，密切社会联系的效果。中华民族本来就有这样的优秀传统，要维护和发扬，不能抛弃。大力开展福利服务，有可能是中国福利模式的重大特色。

周永康在“加强和创新社会管理，建立健全中国特色社会主义社会管理体系”的讲话中，强调要“以民生和谐促进社会管理的改善”<sup>[5]</sup>，这讲的是社会管理事半功倍的道理。同样，也可以说，“以社会管理的改善促进民生和谐”，这讲的是根本目的、根本意义。

## 五、结论

福利社会模式和道路多种多样，我们不能搞西方那样的福利国家，但不等于不能建设中国自己的、适合中国国情的福利社会。以近几年的事实看，我们大力地推进了中国的社会保障、社会福利制度建设，同时也成功地应对了2008年国际金融危机，而且保持了经济快速稳定发展，保持了社会稳定。经验证明，社会福利建设与社会管理具有内在的密切关系，证明了福利社会建设对于社会管理创新具有基础性的作用，证明了“把民生优先作为社会管理的治本之策”是正确的。当然，福利社会建设并不是万应药方，它的作用也是有限的，但它是一个必要的基础和平台，有了它，其他事情才可以逐步展开。特别是对于社会管理创新而言，这一点更应引起重视。

(本文中的相关实例均根据作者调研资料整理)

### 参考文献：

- [1] 蔡汉贤，李明政，徐娟玉. 中华社会福利经典选析[M]. 中国台北：松慧有限公司，2011.
- [2] 丁建定. 西方国家社会保障制度史[M]. 北京：高等教育出版社，2010.
- [3] 安东尼·吉登斯. 第三条道路 社会民主主义的复兴[M]. 郑戈，译. 北京：北京大学出版社，生活·读书·新知三联书店，2000.
- [4] 景天魁. 底线公平：和谐社会的基础[M]. 北京：北京师范大学出版社，2009.
- [5] 周永康. 加强和创新社会管理，建立健全中国特色社会主义社会管理体系[N]. 人民法院报，2011-05-04(1).

[9] 我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究课题组. 农民工融入城市的制度创新及其政策建议[J]. 改革, 2010(10):99-108.

## Analysis of the Mode Changes of Migrant Workers Employment on the Move in China

BAI Xiao-mei

(Economics and Political Science, Shanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

**Abstract:** In the process of our country's modernization, industrialization and urbanization, it is hard for the millions of migrant workers in China's market economy system to achieve the employment transfer. However how to make the unstable employment of the migrant workers become stable is difficult. Through the quantitative and comparative analysis, this paper put forward an idea of the migrant workers transferring from the flowing patterns of employment to the stable employment patterns, including: reform of the household registration system, get rid of the urban-rural dual economic and social structure; safeguard the interests of migrant workers; protect the rights of migrant workers in the land contract, and actively promote the land transfer and improve the skills and qualities of migrant workers.

**Key words:** migrant workers; flowing employment; stable employment; urbanization; citizenization

(责任编辑 刘健)

---

(上接第5页)

## Social Management Innovation and Welfare Society Construction

JIN Tian-kui

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Things will be done by halves if strengthening the social management is misunderstood as increasing the power of control. Aiming at solving this problem, a successful experience provided by the developed countries is to put the social management on the basis of the social welfare construction. The social welfare construction can significantly ease social tensions. And only in this way, can the social management be perfectly done. China is now in the time of obvious contradiction, the goal of the social management is to narrow the gap between the different levels in the society and improve the social welfare.

**Key words:** social gap; social tensions; welfare society; social management

(责任编辑 刘健)