中国社会体制改革：理想秩序、既有安排和完善建议

要利用未来一二十年中高速增长的机会，着力建构“精英有担当、大众能自强”的基本制度框架

□ 贡森

当前，中国经济正走向新常态，政治正走向新生态，在这个大变革过程中，中国社会急需建立“精英有担当、大众能自强”的新秩序。按照这一框架，可以完善和统筹推进社会治理、收入分配、教育、医疗卫生、社会保障、精准脱贫等相关领域的改革。

中国转型期新秩序的建构

当前，一些民众存在着多讲权利少讲义务的倾向，一些官员存在着不作为的问题，这种状态是不可延续的。正如中共中央党校教授韩庆祥总结的那样，中国正处于矛盾多发期，客观原因是人均资源占有率还比较低，资源配置也不够公平；主观原因是一些民众多讲权利少讲义务，多讲民主少讲法治，多讲个人利益少讲公共利益，结果一味满足民众多种多样诉求的难度越来越大。另一方面，中国共产党是领导人民群众破解难题的主体，但一些党员干部存在着精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败的“四种危险”。

如何建立中国自己的知识体系，进而建构社会发展新秩序呢？这既需要与中国优秀传统文化对话，也需要与西方理论及实践对话。在与西方的对话中，既要研究其现在，更要观察其早期现代化的经验教训。在与古今中外的对话中，我们发现“精英有担当、大众能自强”是一种优选的、可延续的社会秩序。具体阐述如下。

与发达经济体对话，我们要看到其中三种社会体制的差别。一是以美国为代表的补缺型福利社会体制，二是以西欧为代表的普惠型福利社会体制，三是以东亚为代表的发展型福利社会体制。在这三种体制中，国家、市场、社会三者关系有很大不同。补缺型福利社会体制主张政府为特定人群提供有限的社会保护，培养公民的个人责任，支持非营利性组织参与，并充分利用市场机制满足多层次需求。普惠型福利社会体制主张政府应该为所有公民普遍提供福利和社会服务。发展型福利社会体制主张的不是资源转移的静态措施，而是强调有利于经济发展和经济参与的社会投资，同时强调经济发展本身要有助于社会福利的改善。

从社会成员各尽其能的情况来看，这三种社会体制也大不相同。在补缺型福利体制中，精英有担当，但大众自强的能力有问题；在普惠型福利体制中，精英有担当，但大众自强的意愿有问题，比如随着人口寿命延长，西欧工作年限在缩短；在发展型福利体制中，精英有担当，且大众能自强。尽管在三种体制中，精英整体上能够遵守社会规则，但其担当的内容和形式还是有区别的。在补缺型体制中，精英的自我组织能力很强，自主推动社会经济发展；在普惠型体制中，社会伙伴在政府的监督下合作推动社会经济发展；而在发展型体制中，社会精英愿意分享发展机会和成果。

以美国为例，可通过两个案例来说明其精英的担当精神。一是美国的进步运动中新中产阶级的集体行动。美国史学界一般把 1900 年至 1917 年间美国所发生的政治、经济和社会改革运动统称进步运动。在性质上，进步运动是以专业技术人员、企业管理者和国家公务员等新中产阶级为主体，由社会各阶层参与的资产阶级改革运动，目的在于消除美国从“自由”资本主义过渡到垄断资本主义所引起的种种社会弊端，重建社会价值体系和经济秩序。第二个案例是以“脸书”

老板马克·扎克伯格为代表的美国财富群体的捐赠行为。在其女儿出生时，扎克伯格决定捐出绝大部分财产给公益，为了给后代留下一个更美好、更公平的世界。

按照各尽其能来定义社会新秩序，既符合国际社会关于教育发展的最新理念，也与党的执政理念是高度一致的。按照社会成员尽职履责来定义理想社会，似乎与传统的公平正义概念有所区别，但各尽其能本身也是公平正义的一个重要方面，而且还是后者的动态保障机制。以教育权利公平理念的发展过程为例，第一阶段是“人人有学上”，第二阶段强调均等化，追求“人人有好学上”，最新的发展是“人人有担当”的适切性教育。

精英有担当的体制保障

在这里，“精英”是指国家公务员、专业技术人员和企业管理者。不可否定，当前中国存在着一些党员干部不作为的问题，一些知识分子和财富阶层移民“退出”的问题。为了培养和维护精英阶层的担当意愿和能力，我们提出三方面的体制保障。

一是通过适切性教育，培养担当意愿和能力，增强担当信心。这方面的体制保障包括招生考试制度改革和教学内容及方式改革。

重视担当精神，推进和完善中国招生考试制度改革。2014 年中国启动考试招生制度改革试点，2017 年将全面推进，到 2020 年基本建立中国特色现代教育考试招生制度，形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生模式，健全促进公平、科学选才、监督有力的体制机制。但是，这项改革主要还是聚焦于考察学术成绩以及减轻学习负担和解决“一考定终身”等突出问题。这与国际教育界所倡导的适切性教育还有很大差距。要积极探索中国社会科学教学内容及方式的改革，使之与中国基本国情以及经济社会发展实践相适应。

二是保障公职人员的合理待遇和应有尊严，维护和激发他们的积极性和创造力。一位瑞典学者的研究表明，中国经济社会发展成就在一定程度上得益于公共部门的高效率。当前中国的反腐倡廉有助于去掉附着在官位上的“实惠”。在“堵后门”的同时，也要尽早研究出台“开前门”的改革方案。

改革机关事业单位工资制度。具体任务包括：（1）明确改革的总体目标，主要是防贪防腐，吸引和留住合适的人才，提供有效公平的公共服务。（2）分层级适当提高公职人员的工资水平，公职人员工资合理增幅应在 25%—100% 之间；行政级别越高的公务员，或者职称越高的专业技术人员，其工资涨幅应越高。（3）尽快开展工资调查和比较的基础性工作，为正常调整提供可靠依据。（4）调整和规范公务员的津补贴，将目前适用于所有公务员的津补贴纳入基本工资，取消部门的岗位津贴，适当提高有利于艰苦困难地区人才队伍的基层工作津贴或边远地区津贴，将公务员享有的多种优厚的福利待遇统一纳入职业年金，改为有条件享受的廉政年金。（5）调整和完善事业单位的绩效工资制度，以晋升和发展机会作为主要的激励手段，淡化直接的经济手段，控制绩效工资所占比重，等等。

在公共部门中，从公立医院的工资制度改革入手。建立适应医疗卫生行业特点的薪酬制度，同步建立服务行为监督机制，树立“高薪养廉”的样板，为推动机关事业单位工资制度的全面改革创造条件。建立公立医院高管团队的年薪制和医务人员以岗位技能工资为主的阳光工资制，工资收入与创收、服务量脱钩。限制和规范各类从业人员的绩效工资，将其比重控制在 40% 以内，级别越高者比重越高。为了防止“养懒汉”，配套的激励措施包括：设定每个岗位的基本职责和工作量、定期审核专业技术职称、设置同行认可的临床优异奖。其他管理措施包括：逢进必考，反腐倡廉，院长的去行政化和主体责任。当然，在加强管理的同时，也要充分信任广大医务人员，积极推进行业自律。

为了培养和维护精英阶层的担当意愿和能力，一是通过适切性教育，培养担当意愿和能力，增强担当信心；二是保障公职人员的合理待遇和应有尊严，维护和激发他们的积极性和创造力；三是简政放权，激发多方面社会精英的活力

三是简政放权，激发多方面社会精英的活力。如果公共部门不能或不愿担当，那就应该让接近百姓且愿意担当的社会精英发挥作用。

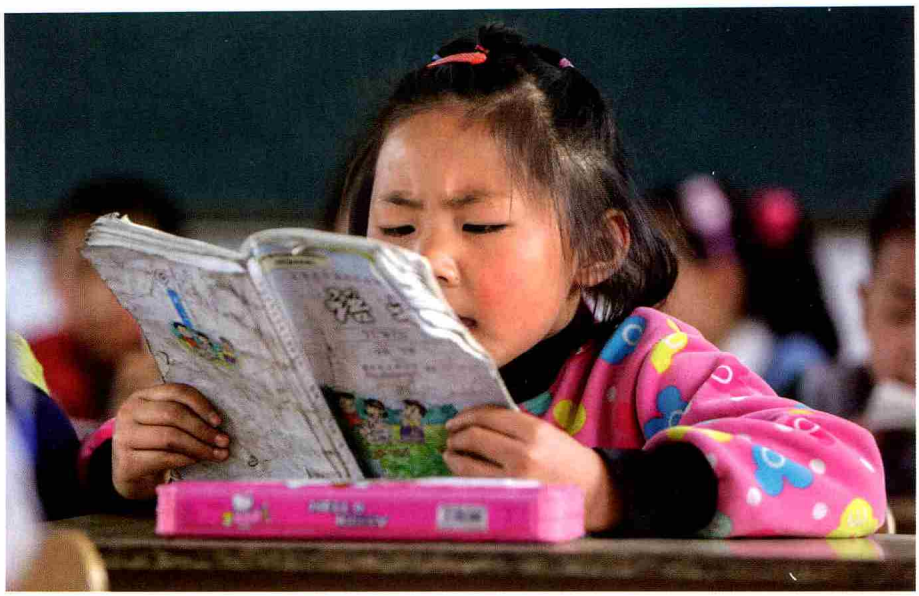
比如，面对社会存在的暴戾现象，中国非公部门已经涌现了一些敢于担当的老板，比如顺丰总裁王卫、港大

深圳医院院长邓惠琼，他们在其员工被打后都不愿调解，而坚持将施暴者绳之以法。相比而言，中国公立医院院长基本选择息事宁人。

要向各层级的社会精英放权。首先，要向基层政府放权。过去30多年，很多公共服务机构、职权和人员都集中到大中城市，给贫困地区和人群造成很大不便；同时，中央专项转移支付名目繁多、碎片化。其次，要向基层自治组织和党组织放权。要处理好两个组织的关系，健全基层治理框架。另外，还要向社会放权。党领导的国家与社会是同心圆关系，应积极探索国家与社会之间的“复合治理”形式，你中有我，我中有你。当然，在下放权利的同时，规范权力同等重要。在反腐倡廉的大背景下，权力被滥用的风险降低。通过公开透明，可以实现将权力运行放进制度的笼子里。

要特别注意激发社会组织活力。要加大政府购买公共服务力度。要对行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类等四类社会组织实行在民政部门直接登记。要限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩。要依法引导境外非政府组织在华开展活动。在支持鼓励社会组织发展的同时，要在新型社会组织中建立党组织，防控政治风险，实现国家与社会的复合治理。

要推进有条件事业单位转为社会组织的改革。事业单位的人、财、物主要依赖行政配置，易受行政干预。我们认为，可转制的事业单位应具备四方面特征：不以营利为主要目标；调动社会资源的能力较强；意识形态属性不强；所提供的公益服务易于由政府购买和监管。



2016年4月8日，郑州，即使只能学习语文数学两门科目，这里的孩子们都学得非常认真和专注，从他们的眼神中可以看到对知识的渴望。CFP供图

大众能自强的体制保障

2012年12月召开的中央经济工作会议提出，要按照“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的新思路做好民生工作。与此思路相一致，我们提出“大众能自强”的民生工作方针，并提出民生工作的重点和底线，以及完善和统筹推进民生工作、老年保障和精准脱贫工作的建议。

一是在民生工作中以赋权授能的社会投资类项目为重点和优先。民生工作涉及的项目很多，按照项目支出的回报率高低，可将民生项目分为社会投资类项目和社会消费类项目。我们建议民生工作的重点和优先领域应是社会投资类项目，包括教育和医疗卫生等人力资本项目，以及养老服务和儿童照料等社会服务项目。前一类项目的回报是人力资本的提升，后一类项目有助于增加劳动力供给且提高劳动生产率。在民生工作中，社会消费属性很强的项目包括养老保险和低保，反过来说它们的社会投资性较弱。对于社会消费类项目，要坚持“底线”思维，严格资格条件和控制保障水平；而对于社会投资类项目，要加大投入，促进普惠性和公平性，尽可能提高服务水平。

强力推进教育机会均等的体制改革。中国已经出台了一套较为完备的教育均等化制度安排。在促进义务教育均衡发展方面，实行校长教师交流轮岗，实行“县管校用”教师管理体制，实行划片招生，实行重点高中指标到校。在促进高等教育机会均等公平方面，实施“支援中西部地区招生协作计划”，由高教资源丰富的省份面向短缺的省份招生；并在国家层面实施面向贫困地区的定向招生专项计划，在国家高考统一招生大通道之外，为贫困地区学生再开辟一条小通道。但是，中国的教育均等化政策实施的阻力很大，主要来自高教资源丰富地区的家长、重点中学的校长教师和家长。

完善和推进人人享有基本医疗卫生服务的体制改革。在基本医疗保障制度方面，推进城乡居民“两保合

一”，关键是管理机构的统一，宜在中央层面尽早确定主管部门。从卫生行业责任清晰的角度来看，我们建议将各项医疗保险归入卫生行政部门统一管理。在居民医保统一后，应尽早研究职工医保与居民医保的待遇统一问题。近期，可采取三明市的做法，将各项医疗保险基金集中到一个机构管理，同时积极研究探索各类人群基本保障待遇统一办法。

二是实行积极的老龄化方针，帮助老人自立自强。现行的老龄工作方针是“党政领导、社会参与、全民关怀”，单纯笼统地将老人视为被照顾对象和弱者。按照国际“积极老龄化”的思路以及中国未富先老的实际，建议将“自立自强”纳入老龄工作方针，并相应调整涉老领域的具体政策。老年人的统计口径要调整，从现在的以60周岁为主要标准变为以65周岁为主，再过十年左右只按65周岁口径统计。尽快启动渐进延迟退休年龄的进程，要立法保障老年人在工作期间本人及其用人单位的权益，还要做实终身教育。在交通运输领域，要改善基础设施，帮助老年人更便捷安全地出行和参与经济社会活动。退休人员也要缴纳医疗保险费，退休金要纳入个人收入所得税计征范围。要参照日本、韩国和新加坡等东亚国家的经验，控制基本养老金水平，发展企业年金和廉政年金等补充养老保险，并重视支持少老人力所能及地工作，比如，在日本，65岁以上老年人的收入有四成来自继续工作。

三是坚持“造血式”扶贫，在政策投入的同时，精准扶贫要注重内生能力建设。目前，各级政府将精准脱贫作为一项重要政治任务和优先民生工程，这为“十三五”期间实现全面脱贫提供了充分保障。但是，限期脱贫可能导致重“输血”、轻“造血”的风险。在组织推动精准脱贫时，各级党委政府要更加重视贫困家庭能力的提升，更加重视基层治理能力提升，同时要注意发挥社会组织的作用。

四是强调自立自强，调整低保政策，应对低保福利化。福利化有多种表现，与同为儒家文化的其他东亚国家地区相比，中国低保人口占总人口的比重偏高；低保证“含金量”过高，低保户享受的综合保障水平大大高于低保边缘户，造成“福利悬崖”；低保发放中存在均沾和滥用现象，发放范围被人为扩大。低保福利化源自政策定位、设计、管理、实施等多方面的缺陷，其后果是低保标准偏低、低保对象中有劳动能力人员所占比重较高、“等靠要”观念增强、引发新的基层稳定风险。中国低保对象的福利依赖较为明显，城市和农村的平均领取期限分别为73个月和46个月，而美国类似人员的平均领取期限只有24个月。为落实精准扶贫要求，建议强调自立自强精神，将低保政策目标回归为补缺型或兜底型保障。

完善和推进中国社会体制改革的建议

对于单个领域机制体制的改革，我们已经提出了一些完善和推进建议，这里聚焦于跨领域的政策举措。

一是凝聚共识。更多地借鉴发达经济体现代化早期的国家建构经验教训，特别是其宏观层面和中观层面的基本制度建设。要注重与中国优秀传统文化的融合，充分尊重中国国情。要积聚知识界力量，在汲取全人类优秀文化营养的基础上，重建中国社会科学知识体系。

二是扬长补短。中国的政治经济优势是可以集中力量（权力、资源）办大事，要利用未来一二十年中高速增长的机会，着力建构“精英有担当、大众能自强”的基本制度框架。要更好地发挥政府作用，纠正社会领域过度市场化、货币化的做法。同时，要着力改变分权不足的问题，在加强顶层设计的同时，要充分鼓励地方和基层探索；要探索国家与社会之间多形式的复合治理；更为根本的，要充分信任社会精英，同时多渠道改善监管，包括行政监管、社会监管和行业自律，并严格处理有违信任者。要进一步加强公开透明，包括行政审批程序、公共服务对象的基本信息以及公职人员的薪酬待遇。

三是减少阻力、增强支持。与前几年的军队类似，在医疗卫生领域和教育领域也存在强大的垄断利益群体。可以适当借鉴军队改革的做法，通过“抓大老虎”的反腐方式消减这两个领域对重大改革的阻力。可以通过改善社会投资型公共服务，寻求人民群众对重大改革的支持。可以通过提高公职人员的薪酬待遇及改善待遇结构，维护和激发干部职工推动改革的热情和创造力。

展望未来，中国很有希望在2020年前后建立起社会发展新秩序的框架。当然这取决于多重因素，其中较为关键的是党中央的担当和决断、地方政府的探索创新、公职人员激励和约束机制的重建，以及知识分子、企业管理者和财富拥有者的集体觉醒和自觉行动。

（作者为国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所所长、研究员）