

改进社会建设绩效应开放多元主体参与管理

陈天祥

摘要：我国在经济建设和行政管理两个领域的支出比例明显偏大；群体性事件数多，显示我国社会矛盾较尖锐。政府必须畅通各种利益诉求渠道，改革原有的国家为社会管理唯一主体的全能管理模式，形成多元主体参与管理、变管制为服务、变政府单一公共服务供给主体为政府、企业、民间组织、社区多元主体共同承担供给责任的全新的社会管理模式。

社会建设的大多数领域具有“公共物品”和公共服务的属性，是政府的重要职能领域，笔者曾根据中共十七大报告对社会建设的具体阐述，探讨了其绩效评估指标体系，并把它分为五个领域，即教育发展与教育公平、社会保障、医疗卫生、就业与分配公平、公共安全与社会管理5个方面。^①本文准备在此基础上，简要分析中国社会建设的绩效状况，然后提出相应的改进对策。

一、中国社会建设绩效状况

（一）教育发展与教育公平绩效状况

我国的“普九”人口覆盖率在2000~2007年间一直呈增长趋势，2007年达到99%，实现“普九”的县数已占全国总县数的98.5%^②，显示出我国义务教育事业取得了很大成绩。2007年，大学生毛入学率达到23%^③，已十分接近中等收入国家的水平。但是，教育发展与教育公平领域仍然存在不少问题：第一，目前，国家财政性教育经费占GDP的比重偏低。2007年该指标数值仅为3.32%左右，远未达到世界4.59%(2004年)的平均水平^④。2007年人均教育经费也只相当于世界平均水平的1/4^⑤；第二，区域教育资源配置不均衡。一是地区间教育资源配置不均衡。数据显示，东、中、西、东北部地区的高等学校和高中阶段每十万人人口平均在校生数、生均预算内教育事业费和公用经费尤其是生均预算内公用经费的差距是相当大的，其中，2007年小学和初中生均预算内公用经费最高的省份和最低的省份之间相差高达14.86倍和15.29倍^⑥。一方面在经济发达地区，教育资源存在着严重浪费，另一方面经济落后的地区却面临着经费紧张、债务负担沉重的问题。东西部地区之间在师资力量、教学水平、办学环境和条件等方面都存在明显差距。二是城乡间教育资源配置不均衡，从学校危房率、每百在校生拥的专任教师数、教师合格率和高学历率等指标数据中可以看出城市明显优于农村地区。三是校际

* 基金项目：2007年度国家社会科学基金项目（07BZZ035）。

^① 《政府社会建设绩效评估框架体系探讨》，《中山大学学报》社科版，2009年第2期。

^② 教育部网站（<http://www.moe.edu.cn/>）

^③ 《国际统计年鉴》（2008年）。

^④ 《国际统计年鉴》（2008年）。

^⑤ 《中国统计年鉴》（2007年）。

^⑥ 教育部、国家统计局、财政部：《全国教育经费执行情况统计公告》（2007年）。

间教育资源配置不均衡,重点(示范)学校与普通学校在经费、师资素质、校舍设备等方面都存在着非常明显的差别。

(二) 社会保障绩效状况

改革开放以后,我国的社会保障制度得到了快速发展,各种社会保障制度逐步建立并得到推广,保障覆盖面逐年扩大。具体表现为:全国城镇基本养老保险覆盖率由2001年的50.7%上升到2007年的57.6%;全国城镇基本医疗保险覆盖率由2001年的26.06%上升到2007年51.54%。在农村地区,从2003年开始推进农村新型合作医疗制度以来,新农合参合县、参合人数和参合率不断增长,2007年底,全国已有2451个县(区、市)开展了新型农村合作医疗,参合农民7.3亿人,参合率为86.2%;最低生活保障方面,至2002年,我国城市低保实现应保尽保,农村最低生活保障覆盖率也呈现逐年上升的趋势,且增幅较大,由2004年的6.4%上升到2007年的76.2%^①。此外,失业、工伤、女工生育保险等保障项目也逐渐完善。

存在的主要问题是:第一,保障水平不高,这可以从社会保障支出占GDP的比重中得到反映。2007年,我国的社会保障支出占GDP的比重为5.32%,而2001年美、英、加、德、日等国的这一比重介于14.80至27.40%之间^②;第二,社会保障事业财政投入力度不足。在1998年至2002年间,美国、英国、加拿大和日本的社会保障财政支出占财政总支出比重介于28.71%至42.92%之间,而我国2007年这一比重仅为10.89%;第三,社会保障覆盖面较小。2007年,我国城镇基本养老保险覆盖率为57.6%,而美国、日本等发达国家的基本养老保险覆盖率超过了90%^③;第三,2007年,我国城镇平均基本医疗保险覆盖率为51.54%,而丹麦、爱尔兰、意大利、瑞典、英国的医疗保险覆盖率已达100%^④;第四,城乡之间、地区之间社会保障存在水平差异较大,社会保障均衡性失调,主要表现在城市的保障水平明显高于农村,东部地区保障水平高于西部地区保障水平。

(三) 医疗卫生绩效状况

建国以来,我国的医疗卫生工作取得了令人瞩目的成就,主要表现在:一是婴幼儿保健工作取得了很大进步。1949年以前,我国的婴儿死亡率高达20%左右,而2007年这一比率降到15.3%;二是人均期望寿命延长,从解放前的35岁到2005年的73岁,整整提高了一倍多,这说明了我国人民的生活水平和医疗卫生护理水平都得到了显著的提高;三是孕产妇死亡率大大降低。建国前,我国孕产妇死亡率高达1500/10万,而2007年这一比率降至30.25/10万。存在的问题主要有:第一,医疗卫生总费用占GDP的比重低。2005年我国卫生总费用占GDP的水平只有4.7%,而西方发达国家已基本达到了8%以上的水平,美国甚至达到了15.2%,是中国的3倍多;第二,政府卫生支出在总卫生支出中的比重较低。在2007年卫生总费用构成中,政府、社会和个人卫生支出分别为20.3%、34.5%和45.2%,按照卫生部发布的医疗卫生建设中长期目标,这三者的比重应为30%、40%、30%左右较为适宜;第三,医疗卫生水平与发达国家相比还较低。如我国每万人拥有的卫生技术人员数还不到发达国家平均水平的一半,甚至只有美国的1/13,而每万人拥有床位数则只有日本的1/7;第四,医疗卫生资源分布不均衡,城乡之间、社区医疗机构与大医院之间卫生资源分配不公平^⑤。

(四) 就业与分配绩效状况

随着经济的快速发展,我国在就业与分配方面取得了令人可喜的成果。近年来,我国城镇登记失业率保持4%左右,这一水平是一个相当比较合理的状态。尤其是考虑到每年新增劳动人口近千万的情况下,这种水平实属不易。改革开放以来,我国居民个人收入水平从总体

^① 资料来源:《中国统计年鉴》、《中国卫生统计年鉴》、《中国民政统计年鉴》。

^② 根据经济合作与发展组织(OECD)有关数据整理而成。

^③ 傅远佳:《我国农村社会养老保障制度探析》,《行政与法》,2003年第9期。

^④ 景巧妮:《欧盟十国社会保障制度同异》,《世界经济文汇》,1998年第2期。

^⑤ 《中国卫生统计年鉴》。

上看有了很大提高。1978年到2007年,农村居民家庭人均纯收入由134元增长到4140元,增长了31倍;城镇居民家庭人均可支配收入从343元增长到13786元,增长了40倍。由于收入水平的提高,全国城乡居民储蓄存款大幅增加,1978年城乡居民储蓄总额为211亿元,人均不到22元;而到2007年底储蓄总额为172534.2亿元,人均突破10000元大关^①,人民生活质量由尚不能温饱提高到小康水平。

存在的问题主要有:第一,政府对于就业与再就业的财政投入明显不足。就业投入占财政支出的比重远低于1.5%,就业投入占GDP的比重也远低于1%,而多数OECD国家劳动力市场项目占财政支出和GDP的比重都在3%和1%以上^②;第二,农村人口就业形势严峻。据估计,我国未成功转移的农村剩余劳动力达2亿多,说明我国的就业形势仍然很严峻;第三,收入差距扩大。一是城乡居民的综合基尼系数从1998年开始就超过了0.4的警戒线,2005年更达到0.47^③,已经明显超过了0.4的警戒线。二是城乡居民可支配收入差距拉大,从1978年的2.56倍扩大到2007年的3.33倍。三是地区之间的收入差距扩大,1985年工资最高省份的职工平均工资为最低省份的2.34倍,2007年则扩大到2.68倍。四是不同行业之间的工资收入差距拉大,1978年最高行业职工平均工资是最低行业职工平均工资的1.81倍,2007年则扩大到4.46倍^④。

(五) 公共安全与社会管理绩效状况

取得的成就主要表现在:第一,刑事案件破案率逐年上升,从2003年的41.94%上升到2007年的50.14%^⑤;第二,公众具有基本的安全感。国家统计局的调查显示我国公众的安全感和对社会治安的评价逐年提高,2007年具有安全感(包括很安全、安全和基本安全)的公众比例达到93.5%。而零点调查公司在2002年~2006年间所做的调查也显示,公众安全感维持在3.5分以上(5分为安全感最高);第三,我国的交通安全形势逐步好转。我国的道路交通万车死亡率呈现逐年下降的趋势,2008年较2002年下降11个百分点。我国的万车交通事故发生率同样呈现逐年下降的趋势且降度较大,2007年万车交通事故发生率比2002年减少了87起,降低了4.3倍;第四,我国安全生产状况有所改善,亿元GDP死亡率呈现逐年下降的趋势,2008年比2002年下降了10个百分点^⑥。

存在的问题主要有:第一,万人发案率逐年攀升,总的犯罪情况未得到有效遏制,从2000年的刑事案件万人发案率28.73%到2007年的36.39%^⑦;第二,群体性事件数多,显示我国社会矛盾较尖锐;第三,农村居民安全感比城市低,显示农村警力资源配置情况与城市有不少差距;第四,我国总体交通安全状况与发达国家之间存在较大差距。通过比较2002~2006年的数据可以发现,我国道路交通万车死亡率分别是美国、法国和日本的5.25倍、5.86倍和10.11倍^⑧;第五,我国安全生产形势依然严峻,食品安全、煤矿安全生产事故频繁发生。

二、改进中国社会建设绩效的对策

(一) 加大社会建设领域的财政投入

大力调整公共财政的支出结构,提高社会建设财政支出的力度,相应地减少经济建设支出和行政管理支出比重。目前,我国在经济建设和行政管理两个领域的支出比例明显偏

^① 《中国统计年鉴》。

^② 刘燕斌:《马永堂公共财政对就业经费投入比较研究(下)》,《中国劳动》,2007年第7期。

^③ 周天勇:《中国经济未来面临的八大问题》,国家发改委门户网站。

^④ 《中国统计年鉴》。

^⑤ 《中国统计年鉴》。

^⑥ 根据新华网等相关数据整理而成。

^⑦ 《中国统计年鉴》。

^⑧ 姜学锋:《数据库》,《道路交通与安全》,2008年第3期。

大，如：1978年至2005年间，我国行政管理费支出占财政支出的比例由4.7%增加到19.19%，而美国2003年的这一比例为12.5%；2005年，我国经济建设费支出占财政支出的27.45%，而美国2003年仅5%^①。为此，需要进行行政管理体制和投资决策机制的配套改革。此外，还需要在不同政府层级之间合理分摊社会建设领域的责任和成本，有两种可供选择的方式，即“按比例分担”和“按类型分摊”。在增加财政投入的基础上，相应地增加人力资源和物质资源的投入，从而为改进社会建设绩效提供坚实的基础。

（二）改革转移支付制度

世界上大多数国家都采用两种类型的财政转移支付形式，即均等化的一般性转移支付和专项转移支付，前者为主，后者为辅。而中国一般性转移支付仅占10%左右，促进基本公共服务均等化方面的转移支出明显偏少，均等化作用有限。因此，应改变转移支付的结构，以均等化的一般转移支付为主，专项转移支付为辅，并逐步探索纵向转移与横向转移相结合的模式，逐步取消税收返还，将其并入一般转移支付形式，真正发挥转移支付的公共服务均等化、缩小不同地区之间、城乡之间在社会建设领域的差距。

（三）完善利益协调机制，化解社会矛盾，促进社会和谐

就当前中国的国情而言，一些社会冲突事件与我们的利益解决和协调机制有着莫大的关联。例如，近年来，随着城市的快速扩张和工业化进程，因城市周边的农村征地问题而引发的群体性事件不断。因此，政府必须畅通各种利益诉求渠道，及时解决群众的各种诉求，不能让百姓言论成为“堰塞湖”。最根本的是要形成利益协调机制和冲突解决机制，如对待征地问题可能引发的冲突，可以通过提高征收补偿标准、积极引导被征地农民再就业和鼓励创业、建立和完善被征地农民的社会保障制度等措施予以化解。再比如，城市流动摊贩的管理问题是很多城市管理的“顽疾”，对此，除了要严格执法，维护城市的整洁、安全和秩序外，也应该从民生的角度多做一些思考，在城市管理与关照弱势群体之间寻求一个平衡点。此外，要改革收入分配制度，通过保障最低工资，强化合同法执行，打破行业垄断和行政手段调节高收入行业和人群的收入水平，保证初次收入分配公平；通过税收政策和社会保障制度的完善，促进二次分配的公平；通过发展慈善事业促进三次分配的公平等。

（四）改革社会管理体制

改革原有的国家为社会管理唯一主体的全能管理模式，建立如中共十六届四中全会提出的“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”，形成多元主体参与管理、变管制为服务、变强制性秩序为主为强制性秩序与自治自律秩序并重、变集权为集分结合、变封闭神秘为公开透明和多方协商、变政府单一公共服务供给主体为政府、企业、民间组织、社区多元主体共同承担供给责任的全新的社会管理模式。

（作者：中山大学政治与公共事务管理学院教授，博士生导师）

^① 汪玉凯：《以行政为中心的改革战略与建设服务型政府》，载中国（海南）改革发展研究院编：《聚集中国公共服务体制》，中国经济出版社，2006年，第40页。