
全面改善民生 凸显发展的人民性

——以 2007 年浙江社会发展为分析对象

杨建华

(浙江省社会科学院社会学所 杭州 310025)

内容提要：发展的人民性是科学发展观的一个根本理念，是社会发展的最高尺度。发展的人民性意味着让人民的生计、福利及权利得到不断的改善与增进，意味着让人民尽可能多地分享发展的资源和成果，意味着让人民尽可能多地参与发展的整个过程。而改善民生、保障民生正是发展的人民性的最直接而具体的体现。2007 年浙江社会发展的一条红线就是全社会高度重视并努力改善民生：人民群众收入快速增长，就业形势基本稳定，“大社保”体系建设成效明显，教育持续快速发展，公共卫生体系逐步完善。文章提出了改善民生仍需重视的几个问题，即需牢固树立发展的人民性理念，努力扩大中等收入群体，建立健全覆盖城乡的综合性社会保障与救助体系，维护弱势群体的社会权利，加快推进社会体制改革，建构“民生财政”，提供更加丰富的公共产品。

关键词：社会发展 人民性 民生 浙江

一、改善民生凸显了发展的人民性

发展是发展什么？是谁或什么在实际上得到发展？谋求发展的背后是什么需求？这样的发展如何才能实现？这是美国社会学家沃勒斯坦在《发展是指路明灯还是幻像》^①一文中针对目前一些发展的异化^②而提出的几个尖锐的问题，而这些问题也正是发展所要回答与解决的问题。针对发展的异化现象，我们提出了发展的人民性观点^③。发展的人民性，主要是指发展的根本任务和目标是为人民而发展，而不是为生物需求和经济需求的发展而发展；是为人民而发展，而不是为部分人需求和精英需求的发展而发展。而改善民生、保障民生正是发展的人民性的最直接而具体的体现。

1. 发展的人民性意味着让人民的生计、福利及权利得到不断的改善与增进

我们的社会是一个以民为主的社会，也就是人民当家作主的社会。人民既是社会现代化的建设者，又是实现社会现代化而最终为之服务的目标和对象。因此，改善民生，增进民利，保障民权，尽最大限度减少人民分担发展、改革的成本和代价，让人民尽可能多地参与发展的整个过程，让人民尽可能多地分享发展的资源和成果，满足人民的基本需求，如就业需求、安全需求、教育需求、保障需求、文化消费需求、人的尊严需求等，以最大程度地体现人文关怀和发展的人本性，这正是改善民生、增进民利、保障民权的坚实基础，是发展的人民性的最好体现，也是社会发展的最高尺度。

十七大报告提出要加强以改善民生为重点内容的社会建设。社会建设是通过动员社会力量、整合社会资源、发展社会事业、完善社会功能，以改善和保障民生，构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的安康祥和的社会。按照十七大报告所说，社会建设有六大方面内容，即优先发展教育，扩大就业，收入分配制度改革，社会保障建设，建立基本医疗卫生制度，加强社会管理。这是民生改善的重要基础和保障。

改善民生是发展的人民性最直接、最具体的体现。民生包含着人民的生计、人民的福利和人民的权利。人民的生计有柴米油盐、吃穿住行、生老病死等。人民的福利包含社会保障与社会福利及社会公共产品与公共服务的享受。民权则是公民权利、也就是公民所享有的社会权利，主要有社会公正和适当的资源分配权、工作权、医疗权、财产权、住房权、晋升权、迁徙权、名誉权、教育权、娱乐权、被赡养权、以及平等的性别权等。改善民生、增进民利、保障民权，是以人为本的内在要求，是科学发展、社会和谐的基本要求。努力解决社会民生问题，就是要根据人民群众的要求和愿望，从人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，真心实意地为民办实事，及时主动地为人民群众排忧解难。要使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。满足人民的需要，实现人民的愿望，增进人民的福利，维护人民的利益，保障人民的权利。这才能真正体现出发展的人民性。

2. 发展的人民性意味着让人民尽可能多地分享发展的资源和成果

让人民尽可能多地分享发展的资源和成果,满足人民的基本需求,以最大程度地体现人文关怀和发展的人民性。政府与社会需要努力提供更多的公共产品与公共服务,以满足人民不断增长的社会公共需求。这包括人们的生活满意度和发展需要的满足,获得发展资料和享受资料更为充分的满足,获得政治、精神文化生活更为充分的满足,获得优美生态环境和个性自由方面更为充分的满足,等等。这也是指政府的职能转变,从原来的管理、统制转为服务和提供公共产品上来,实施有效的公共供给战略,满足社会公共需求。

让人民尽可能多地分享发展的资源与成果,就需要社会的公正和公平。社会公正意味着起点平等、规则平等、以及一定程度上的结果平等。当前我国社会发展中不公正的现象主要有:发展的起点不公正,发展的机会不公正,发展所承担的风险不公正。如分配不公、两极分化、贫困化、失业等。这些问题的存在说明社会发展的公正性、公平性都还不高,社会公正的规范体系还不健全。这与我国的社会主义性质及发展的本质都是不相符合的。我国社会主义性质也决定了我们不能像早期资本主义社会那样只在小范围内体现社会公正,而必须一开始就最大限度地使社会公正在每个社会成员身上得到兑现。这是中国社会发展战略的核心和本质内容,是我们实现现代化的终极目标和追求。

然而,目前发展的代价主体与获益主体的分离,这不符合人民性的原则,也不符合社会主义的原则。应尽最大限度减少人民分担发展、改革的成本和代价,政府应该把保持社会公平作为它的一个基本原则,加大对劳动者社会公共产品和公共服务的投入,比如社会保障等。让人民尽可能多地分享社会发展的资源与成果,是科学发展、社会和谐的要求。以人为本的发展观的确立,也是为努力去改善民生、增进民利、保障民权提供了一个导向,竖起了一个目标,即让全体人民生活得更加美满幸福,让全体人民获得更多的社会公共产品和更多的发展机会。

3. 发展的人民性意味着让人民尽可能多地参与发展的整个过程

人民是社会发展的规划者和决策者,同时又是社会发展的参与者和实践者。因此,社会发展必须以人民为中心,只有依靠人民才能获得发展;人民是发展的动力,没有人民的参与,发展是不可能的。我们的社会是一个以民为主的社会,也就是人民当家作主的社会。人民既是社会现代化的建设者,又是实现社会现代化而最终为之服务的目标和对象,让人民充分地参与发展。让人民尽可能多地参与发展的整个过程,让人民尽可能地表达自己的利益诉求。

比如目前存在劳资关系问题,其实质就是劳权问题。我们不仅要保护产权,保护经营权,也需要或者说更需要保护劳权。如果忽视劳动者和生产资料的结合,忽视劳动者的话,整个社会是不稳定的。从总体上来看,中国的劳动者处于地位不断下降的过程当中,劳工问题已经成为中国最突出的一种社会经济问题。这种表现特别是在当前的社会转型期,中国的劳动者实际上处于一种权利的缺失阶段。这就需要加强劳权保护,使劳动者在企业及社会发展上有参与权、利益诉求权及保障权。因此,在改革政策制定上必须看重保护弱者,必须考虑广大劳动者阶层的利益。

发展不仅是人民的中心需要和愿望，也是各国政府的中心责任。对 21 世纪的中国来说，社会发展应当列入政府的最优先事项。应该在以人是社会发展的中心和最终目的这一理念引导下，努力使还不宽裕的人民生活水平快速提高，低下的劳动生产率不断上升，沉重的人口压力逐渐减轻，比较严重的失业和就业不足的形势逐步缓和，农业在国民经济中的比重趋于减小；努力使文化关系不断生成和改善，文化成果持续丰富和增多，人与自然关系日渐优化与协调，生态环境对人的生产和生活需求能得到良好、持续地满足，人的思想活动空间不断拓展、人的文明道德境界不断提升。

二、改善民生成了 2007 年浙江社会发展的一条红线

2007 年，浙江全社会对民生问题高度关注与重视，浙江省省长在 2007 年的政府报告中承诺，2007 年浙江省财政新增财力的 70%以上将用于农业农村、教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等事关民生方面的投入，各级政府新增财力的三分之二以上也应用于解决民生问题。关注、重视和努力改善民生成了 2007 年浙江社会发展的一条红线。主要表现为：

1. 创业富民，人民群众收入持续增长

2007 年以来浙江经济保持了较快增长，前三季度增长 14.7%，预计全年经济增长能达到 14.5%左右，地区生产总值将达到 18000 亿元左右，人均国内生产总值可达 3.6 万元左右，以现行汇率计算，约为 5000 美元，是中国内地首个突破 5 千美元大关的省区。

浙江社会发展的一个重要特点是创业富民、藏富于民。浙江市场经济发育早，个私经济比较发达，城镇居民中从事经营活动的较多，经营性收入稳步提高。我省每百名城镇居民就业者中从事个体经营者的人数从 2002 年的 8.6 人增加到 2006 年的 14.5 人。根据省工商联统计，截至 2007 年 6 月底，全省私营企业 43.12 万家，投资者 97.72 万人，雇工 616.17 万人，注册资金 7827.08 亿元；个体工商户 178.07 万户，从业人员 372.93 万人，注册资金 647.42 亿元。浙江中小企业和小老板众多。统计数字表明，平均每 25 个浙江人中就有一个老板，在温州和台州地区，平均每 4 个家庭就办有一个企业。创业者众多，有利于增加老百姓的财富，增强居民和家庭收入的稳定性，使大多数人有望成为中等收入者，让更多的百姓从改革发展中获得实惠。

百姓创业人数众多，民营经济发达，是浙江居民收入快速增长的一个重要引擎和坚实基础。2007 年，浙江城乡居民收入将继续高居全国省区第一，预计 2007 年城镇居民人均可支配收入可达 20400 元，比上年增长 11.7%；农村居民人均纯收入将达到 8000 元，增幅超过 9%。（见表 1- 表 2）。

表 1 浙江经济增长与城乡居民收入增长比较

年 份	人均地区生产总值 (元)	增长率(%)	城镇居民人均可支配收入		农村居民人均纯收入	
			数量(元)	增长率(%)	数量(元)	增长率(%)
2001	14655	8.8	10465	13.3	4582	6.9
2002	16838	11.8	11716	13.4	4940	8.4
2003	20147	13.6	13180	11.9	5431	7.8
2004	23942	13.5	14546	7.4	6096	7.4
2005	27552	10.8	16294	10.4	6660	6.4
2006	31684	11.6	18265	10.9	7335	9.3
2007	36000	13	20400	11.7	8100	10.4

数据来源：2001-2007 年《浙江统计年鉴》。2007 年数据为预测数，最后当以浙江省统计局公布数据为准。

表 2 浙江与全国平均及其他五省市农村居民人均纯收入比较

(单位:元)

	1985	1990	1995	2000		2005		2006		2000 - 2005	2006 年
	农村	农村	农村	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	年均增长率	增长率
全国	398	686	1578	2253	6280	3255	10493	3587	11759	10.8	12.1
浙江	549	1099	2966	4254	9279	6660	16294	7335	18265	11.9	12.1
上海	806	1907	4246	5596	11718	8248	18645	9139	20668	9.7	10.9
江苏	493	959	2457	3595	6800	5276	12319	5813	14084	12.6	14.3
福建	397	764	2048	3231	7432	4450	12321	4835	13753	10.6	11.6
山东	408	680	1715	2659	6400	931	10745	4368	12192	10.9	13.5
广东	495	1043	2699	3655	9762	4691	14770	5080	16016	8.6	8.4

资料来源:根据 2002-2006《浙江统计年鉴》和《关于 2005 年浙江省国民经济和社会发展的统计公报》数据制表。2007 年为预测数据,最后当以浙江省统计局公告为准。

在创造条件,推进创业富民,努力使更多的人有望成为中等收入者的同时,也加大了分配领域的制度改革,提高劳动报酬在初次分配中的比重,保障弱势群体享有基本生活收入。浙江近年来着力提高低收入者收入水平,多次提高最低工资标准。2007 年最新的最低月工资标准分别调整为 620 元、700 元、750 元、850 元,上浮了 80-100 元,非全日制工作的最低小时工资标准也相应地调整为 5.3 元、6.0 元、6.4 元、7.2 元四档。连续 3 年提高基本养老金标准,2007 年再次普遍上调基本养老金人均 103 元/月。目前浙江企业退休人员的养老金已达到 1131 元/月,位居全国第三。为确保农民不断增收,浙江大力发展高效生态农业、稳定支农政策、增加支农投入,实现了农民持续增收态势。

2. 就业优先,就业形势基本稳定

就业是民生之本,充分就业也是政府宏观调控的主要目标之一。浙江在发展市场经济进程中,政府长期坚持了“就业优先”的基本制度安排,就业规模不断扩大,城镇登记失业率连创新低。2007 年 1-9 月份,全省城镇单位新就业人员达 58.6 万人,同比增长 43.7%。新增就业人员中 60.6%来自农村劳动力。26.59 万名下岗失业人员实现再就业,其中困难人员再就业 9.77 万人,分别完成年初省政府下达的目标计划的 97.67%、106.36%和 162.83%^④。季末城镇登记失业率为 3.26%,比去年末下降 0.25 个百分点,全年城镇登记失业率预计为 3.4%。

浙江省政府下发《关于进一步完善就业政策促进困难人员就业再就业的通知》,提出在全省城市社区开展充分就业社区创建活动,使城镇“零就业家庭”至少一人实现就业再就业。在 2007 年年底基本消除城镇“零就业家庭”的目标,有条件的县要力争全部消除的目标,并在全国首次把农村低保户纳入就业政策帮扶范围,同时建立低保待遇渐退机制,切实保障低保人员的生活。到 9 月末,全省共消除 2.39 万户城镇零就业家庭,占年初城镇零就业家庭的 91.5%,解决农村低保户劳动力就业 1.05 万人。

农民工社会权利得到进一步维护,劳动关系有所好转。浙江颁布了《关于进一步加强和改进对农村进城务工人员服务和管理的若干意见》,提出在 2007 年底前,在全省范围内取消农业户口、非农业户口的户口性质划分,实行统一登记为浙江居民户口的新型户籍管理制度。这从体制上保障了进城务工人员与城镇职工享受同等待遇,任何单位都不能再以户籍为由对农民工采取歧视性政策。为提高农民工的就业能力,浙江从 2004 年开始实施“千万农村劳动力素质培训工程”,提出到 2010 年全省完成培训 1000 万农村劳动力的目标。到目前为止,全省已累计完成 498 万农村劳动力培训,实现 138.7 万人转移就业。针对建筑施工等农民工工资拖欠比较严重的领域,专门出台了全省建筑施工领域农民工工资支付保障办法,建立了企业工资支付保证金和政府欠薪应急周转金制度,确保农民工能按时足额领到工资。浙江明确规定农民工工资不得低于当地最低工资标准,加班则必须支付加班工资。这些措施有力地保护了农民工社会权利,促进了和谐劳动关系的形成。据《2006 年中国农民工满意度报告》的调查,超过一半以上的农民工愿意长期工作生活在浙江,比例明显高于其他省份。

3. “大社保”体系建设成效明显，社会保障覆盖面不断扩大

近几年来，浙江一直致力于建设覆盖全民的“大社保”体系，努力扩大社会保障覆盖面，提高保障水平，推动着浙江社会保障体系继续向人人享有的目标迈进。2007 年浙江大社保体系建设有了新的拓展，社会保障覆盖面得到进一步扩大。截至 9 月末，全省企业养老保险参保人数比上年末净增 83.58 万人，基本医疗保险参保人数比上年净增 96.67 万人，分别完成年初任务的 139.3%和 161.12%。全省企业工伤、失业、生育保险参保人数也分别比去年末净增 249、59 和 69.9 万人。农民工参加医疗保险和工伤保险人数已达 277.4 和 282.8 万人。有 271.7 万被征地农民纳入保障范围，参加基本社会保障的有 227.1 万人。

启动全省城镇居民医疗保障试点工作。2007 年省政府出台了《关于推进城镇居民医疗保障制度建设试点工作的意见》。该政策的保障范围是城镇职工基本医疗保险参保范围以外的全体城镇居民，包括老年人、未成年人、丧失劳动能力的残疾人以及其他城镇非从业人员等，保障的重点是解决城镇居民的住院和规定病种门诊医疗费用；保障水平按照不低于当地新型农村合作医疗和不高于城镇职工基本医疗保险的标准，其中未成年人的筹资标准不低于每人每年 80 元，同时明确规定各级财政的补助办法和标准。到 2007 年 9 月，城镇居民医疗保障试点工作已初见成效，全省 77 个统筹地区中有 41 个开展了试点工作，城镇居民参保人数超过 56.9 万人，不少参保人员已开始享受医保待遇。

新型农村合作医疗保障水平逐步提高。全省 87 个有农业人口的县(市、区)已全部实行了新型农村合作医疗制度，全省参加合作医疗的农民 2902 万，参保率达 86%。农村新型合作医疗人均筹资水平逐年提高，从 2003 年的 47 元提高到 2006 年的 61.7 元。2007 年全省各县平均筹资水平已达人均 81 元，各级政府投入占 63.79%，村集体和农民个人占 36.21%。

浙江在老有所养制度建设上不断完善，城镇职工基本养老保险扩面工作就是其中之一。增加企业职工基本养老保险参保人数是近几年来浙江政府十件为民办实事之一，2007 年的目标是增加 60 万人。浙江为此出台了《关于完善企业职工基本养老保险制度的实施办法》，要求以非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员(城镇自由职业者)、进城务工人员为参保重点，进一步扩大基本养老保险覆盖面。目前全省新办法覆盖率达到 80%以上，参保人数进一步增加。截止 2007 年 9 月末，全省企业养老保险参保人数已超过 1000 万人。

完善住房保障制度，实现“住者有其屋”。重点解决城市低收入人群的住房困难，浙江率先在 2006 年出台了《关于进一步加强城镇住房保障体系建设的若干意见》，提出从 2007 年开始，各城市人民政府每年要从土地出让金净收益中提取 5%以上，用于廉租房建设。2007 年底前城镇廉租房保障要实现“应保尽保”。“十一五”期末，廉租房覆盖范围逐步扩大到城镇非低保家庭的低收入住房困难家庭。至今，全省 58 个县市已经建立廉租房制度，80%以上县市已经启动，分实物安置、租金补贴和公租房租金减免三类，在尽量扩大房源供应的同时，用货币补贴安置暂时无房的困难群众。2006 年全省共投入 2.2 亿元用于廉租房工程，共有 1.85 万户困难家庭享受优惠待遇，全省九成以上困难户住上廉租房。2007 年，浙江在实现 62.23 万低保人口内住房紧张者应保尽保的目标外，进一步拓宽廉租房配租的覆盖面和受益面，将收入在低保标准 100%以上、120%以下的“夹心层”困难群体纳入廉租房对象范围，住房标准从人均 8 平方米增加到 12 平方米。浙江省政府在 11 月又与所辖 11 个市政府签订了“军令状”，确认城市低收入家庭住房保障任务的量化指标：在 2008 年度，浙江省廉租住房将保障 1.1151 万户，经济适用房新开工 313.1 万平方米。

改进和规范经济适用房政策，启动政策性农村住房保险，出台了《关于开展政策性农村住房保险工作的通知》，今后因遭受自然灾害(地震灾害除外)和意外事故造成农民保险房屋倒塌的，农户将可以得到每户最高 1.8 万元、每间最高 3600 元的赔付额。农民工正逐步享有基本社会保障。由于农民工身份特殊，就业不稳定性和流动性大等特点，一直被排斥在社会保障体系之外，而农民工又是最需要保护的弱势群体。为此，浙江针对农民工的特点，从农民工最需要的工伤、医疗保险入手，逐步将农民工纳入社会保障体系的“保护伞”。到 9 月底，全省农民工参加工伤保险达到 282.76 万人，比上年底净增 135.76 万人。同时，继续积极稳妥推进农民工参加医疗保险工作，到 2007 年 9 月底，全省农民工参保人数 277.40 万人，比 2006 年底净

增 49.99 万人。

4. 教育持续快速发展，教育公平得到凸显

教育是社会发展的基石，优先发展教育，实现教育公平，是政府的责任，也是社会的期待。在优先发展教育、努力实现教育公平中，高等教育从精英教育走向了大众教育。2007 年，浙江高等教育毛入学率已达到 36.9%，居全国各省区第一位。浙江提前一年普遍实行免费义务教育，是国内最早免除城乡义务教育阶段杂费的省份之一。

城乡统筹，促进城乡教育均衡发展。保证城乡学生接受基本同质教育是政府的责任，也是实现教育公平的基本要求。浙江各级政府把促进城乡基础教育均衡发展作为工作的重点之一，实行城乡统筹、同步推进，把城市和农村的义务教育均纳入“实施义务教育经费保障机制改革”的范围，免收课本费、作业本费、住宿费的家庭经济困难学生的受资助面扩大到 9%。29.1 万名农村孩子享受到了免费爱心营养餐。2007 年省政府继续将“四项工程”列为十件为民办实事之一，具体提出食宿改造工程全部开工建设、90%项目竣工等要求。到目前为止，全省农村中小学食宿改造工程项目已竣工 1404 个，占总项目数的 55%；已竣工建筑面积 149.5 万平方米，占总面积数的 52%；完成投资 17.7 亿元，占总投资的 77%。

建构教育资助体系，不让一个学生因贫困而失学。浙江在全国率先建立了比较完善的教育资助政策，并随经济社会的发展，不断扩大资助范围，提高资助水平。2007 年，省政府将资助标准从农村居民年人均收入 1500 元提高到 2000 元，城镇居民年人均可支配收入从 3000 元提高到 4000 元，对上述家庭子女在免除学杂费基础上，还免除课本费和作业本费。全省有 73.7 万名家庭经济困难学生获得资助，占义务教育阶段学生总数的 14%。

发展职业教育，提升职业教育水平。从 2007 年开始，浙江计划投资 10.2 亿元，实施职业教育“六项行动计划”^⑥。这些计划的实施将全面扩充浙江职业教育资源，增强职业教育的综合实力，为浙江经济社会发展提供强大的人力资源支撑。尤其是其中的农村预备劳动力的培训政策，即每年对 5 万名左右未升入高一级学校的农村预备劳动力进行为期半年到 1 年的职业技能培训的政策，一方面能够提高预备劳动力的就业竞争力，使他们在掌握一定文化知识的同时，能拥有一技之长，尽快解决就业问题，另一方面也有助于转移农村劳动力，使这些新增劳动力能够顺利地向非农产业转移或在城市稳定就业。

农民工子女教育受到高度重视。浙江是吸纳农民工就业的大省。根据省统计局 2006 年统计数据显示，全省农民工总数已达 1783 万，其中本省农民工约 1260 万，外省农民工约 523 万，农民工已经成为浙江经济社会发展中的重要力量。让农民工子女与本地居民子女一样享受义务教育，是改善民生、实现教育公平的重要体现，浙江对此问题高度重视。目前全省有 77 所公办民工子弟学校，190 所民办民工子弟学校。浙江省流动儿童少年达 65 万，2007 年的入学率达到 96%，大大高出全国平均水平。

5. 公共卫生体系逐步完善，卫生服务网络不断健全

浙江省近年来深化医疗卫生体制改革，扎实推进基层公共卫生服务体系建设。2007 年全省县(市、区)农村公共卫生服务项目达标率不低于 80%，市级以上城市社区卫生服务网络覆盖率不低于 80%。据统计，至 2006 年，全省有卫生机构 13183 家；医院拥有床位 146650 张，每千人口床位 3.18 张，比全国平均多 0.47 张；全省有卫生人员 24.8 万人，比全国每千人高出 0.99 人。社区卫生服务网络不断健全。各地按照社区卫生服务需要，坚持政府主导和区域卫生规划，立足于调整现有卫生资源，建立健全以社区卫生服务中心(站)为主体，诊疗、医务所(室)等其它基层卫生机构为补充的社区卫生服务网络。目前，全省共建立城乡社区卫生服务中心 1200 多家，占应建社区卫生服务中心总数的 72.6%，站 6700 余个。规范创建有序推进，累计创建全国社区卫生服务示范区 4 个，省级示范区和先进区 20 个，省级示范和规范中心 126 家，起到了很好的示范作用，进一步促进了社区卫生服务的规范化开展，基本完成城乡社区卫生服务网络框架建设。

三、改善民生仍需重视的几个问题

1. 牢固树立发展的人民性理念

发展的人民性是科学发展观的一个基本理念，它坚持认为社会发展的核心是以人为本的发展，是社会绝大多数普通百姓的发展，社会发展要通过人民的发展加以体现和衡量。人民不仅是社会发展的参与者和实践者，同时也是社会发展的推动者。人民是发展的动力，没有人民的参与，发展是不可能的。因此，让人民尽可能多地参与发展的整个过程，是社会主义的一个基本理念与原则。扩大公民社会参与途径主要有：一是信息公开与政府透明制度，二是公众参与制度，三是权力制约制度。发展的人民性也意味着发展的最高尺度是人民性。我们的社会是一个以民为主的社会，也就是人民当家作主的社会。人民既是社会现代化的建设者，又是实现社会现代化而最终为之服务的目标和对象，让人民充分地参与和分享发展的成果是发展的最高尺度。发展既是人民的需要与愿望，也是政府的中心责任，政府要把关注民生、重视民生、保障民生、改善民生作为基本职责。

2. 努力扩大中等收入群体

浙江已进入现代化建构期，人均 GDP 已超过 4500 美元，有大约 1/3 的城乡居民在十多年时间内过上了现代化的生活，但浙江的社会结构与全面小康和现代化目标要求还有一定距离。如何将业人口产业结构从鼓型转变为倒金字塔型，如何将阶层结构从金字塔形转变为橄榄型，都需要政府运用制度的力量来校正社会结构还不合理的状态，促使其向现代型转变。而这就需要发展经济，调整分配制度，扩大中等收入者队伍，建构橄榄型社会阶层结构，促进社会公平与和谐。要努力扩大中等收入群体，改善社会阶层结构。今后几年浙江应努力争取每年提高 1.5 个百分点，在 2010 年中等收入人群就将达到 40%左右。这就达到小康社会的现代社会结构了。要保持经济持续较快地发展，夯实优化阶层结构的基础。改革开放以来，浙江经济保持了较高的发展速度，已经为调节居民的收入差距提供了较好的条件。进一步调整社会不同群体的收入差距仍然要依赖经济的持续较快增长，依赖产业结构调整，创造更多的就业岗位，增加社会财富。同时，放手让每一位公民都有机会成为创业的主体，成为市场的主体，从而有机会成长为中等收入群体或富翁群体，使一大部分人走向共同富裕。这样可使社会结构更加合理，进而化解社会矛盾，维护社会公正，实现均衡发展。

3. 建立健全覆盖城乡的综合性社会保障与救助体系

弱势群体发展事关社会公平与和谐，关注和扶持弱势群体的发展，提供弱势群体发展的机会，是政府的责任和义务，是社会的道义和良知。尽快建立综合性的社会救助系统，完善初级的社会公平保障体系。社会保障制度体系内部是有层次的，底线公平是基础的层次，是由政府来负责的。其他制度可以置于底线公平的基础之上，通过社会、个人采取市场机制来实现“底线公平”。这一制度基本内容就是，最低生活保障、公共卫生和大病医疗救助、公共基础教育(义务教育)。同时，从现阶段最低生活保障制度的实践内容及保障效果出发，面向城乡贫困人口的社会救助制度主要是最低生活保障，它所解决的只是根据当地消费水平确定的最低营养需求问题。而事实上，相当多的贫困人口需要的是一个综合性的社会救助体系。因此，我们认为，应当以政府财政为后盾，以现行城乡居民最低生活保障制度为基础，在浙江城乡构建一个包括最低生活保障、公共房屋、疾病医疗救助及其他相关救助措施在内的综合性社会救助体系。

4. 维护弱势群体的社会权利

在弱势人群中，目前无疑农民工群体的社会权利相对贫困。一大表现是，农民工无法或难以享受其他人群所能够享受的机会，包括得到工作的机会、获取合理劳动报酬机会、积聚资金的机会、投资兴业的机会等。政府公共管理服务功能发挥不充分，影响农民工社会权利的保障。这主要表现在：一是城乡劳动力市场割裂，城乡劳动力市场之间也存在割裂，农民工还不能完全和城市劳动者平等享有公共就业服务。二是社会政策覆盖面还较窄。由于不同利益群体和阶层之间的利益关系趋于刚性化，很多城市与本地居民不赞同本地的社会公共产品与服务向外来的农民工扩散，如对于教育资源的公平化，不同阶层就有不同的态

度,特别是城市居民,对教育资源向农民工子女扩散,表现出一定程度的反对。这就需要社会政策加以调节。三是工资偏低和欠薪问题,仍是当前农民工问题的主要矛盾。四是农民工居住问题未纳入城市建设规划,民工居住的卫生和安全保障尚待完善,较多农民工还不能享受住房公积金等制度。五是农民工的公共文化参与度低。农民工在城市中这种被边缘化的生活,会使他们对城市缺乏应有的认同感和归属感。

因此,政府应为农民工这一弱势群体的合法权益保护提供公共制度。可根据本地的公共服务能力和流动人口情况,实施分类分层保障农民工的权益。如规定连续居住一段时期的农民工,可享有与当地居民相同的待遇。政府、企业、社会形成合力,为农民工提供廉租房,既可使他们能安居乐业,又为他们以后的流动提供了便利。政府应加强对城市农民工的组织管理,大力向他们提供政府支持。要发挥社区和非政府组织的作用,注重流动人口与当地社会的融合与认同。同时,为方便农民工的管理和为流动人口提供公共产品及公共服务,可试行免费登记制度,凡是跨越市区县界的人口,都应该在迁动半月内向流入地政府有关部门登记。完善的人口流动登记制度,有利于政府把握人口流动的现状和趋势,制定比较合理的人口流动管理和服务计划。人口流入地与流出地需协同管理,流入地政府应及时就劳动力需求提供科学的估计和预测,流出地政府应有计划地组织外出劳动力的培训。两地政府相关部门建立联系制度,就市场需求、就业状况、人口流动趋势等方面进行交流,充分发挥政府在人口流动中的协调功能。

5. 加快推进社会体制改革

浙江已进入现代化全面建构阶段,在这个特定的发展阶段,全社会面临的生存性压力在逐步减弱,发展性压力在全面增强。为适应新阶段发展的要求,应当由以经济领域为重点的改革转向全面改革。民生问题,是同公共服务体制建设滞后相联系的。在经济快速增长的情况下,老百姓看病难、上学难、养老难等问题凸显,主要在于我们还没有建立起一个与现代市场经济体制相配套的公共服务体制。目前计划经济时代的公共服务体制尚未根本打破,新的公共服务体制仍在重构当中。而收入分配差距比较大,既反映了市场机制的不完善,也反映了再分配体制的缺陷。按照社会和谐的要求,加快推进社会体制改革,当务之急是要提高政府的社会管理和公共服务水平。

推进解决民生问题,要下决心改进公共政策制定过程。我们现在公共政策制定过程中仍然存在的一个突出问题是部门主导,其过程是部门利益博弈,政策制定的周期很长,成本很高。所以,我们要解决民生问题,就要关注民生问题的制度建设并注意制度安排的合理性。要给民众充分表达的权力,尤其要重视弱势群体在公共政策制定过程中的声音。没有一个利益均衡表达机制,民生问题解决不了。民生问题与各种社会群体的利益表达能力、机制、博弈等直接相关。公共政策制定的时候,如果弱势群体缺乏正常的利益表达机制,利益受损后又找不到正常的表达形式,容易引发一系列社会问题。

树立在共建中共享、在共享中共建的观念,把逐步形成惠及全民的公共服务体系、实现基本公共服务均等化作为解决民生问题的突破口,探索建立共享改革发展成果的机制。如公共交通、公共医疗卫生、公共文化娱乐、公共安全、公共基础教育等都是公共服务的主要表现形式。这些公共服务,对于全体人民特别是弱势群体来说特别迫切和特别需要。搞好这些公共服务充分体现了政府在关注民生,也能有效地改善收入分配中存在的不公平状况。

6. 建构“民生财政”,提供更加丰富的公共产品

当前我国政府公共服务总体水平偏低、发展不平衡、效率低。解决民生问题,需要建立面向民生的公共财政体制。要严格区别公共支出、社会支出。目前为老百姓的支出即社会支出占的比重太低。需要通过制度化和法制化来保证民生财政投入。解决民生问题如基础教育、社会保障,效益不会立即增加,短期不会出政绩。如果没有制度化、法制化来保证,很难连续和持久地关注和解决民生问题。建立面向民生的财政体制,首先是要切实转变政府职能,建立一个公共服务型政府。要为百姓的谋生给出路,要少取,多予。解决百姓谋生之道是解决民生之本,也是国家利益所在。只要放手让人民群众自己创业,就会实现生产力的进一步大解放。第二,要建立和完善公共财政制度,使财政确实承担起弥补市场缺陷,提供公共产品和公共服务的作用,

以不断满足人民群众日益增长的公共利益和公共需求。第三，在收入分配方面，确立“民生”优先目标。要使财政在收入分配方面，对人民生活最迫切、最需要方面投入倾斜，过半的财政收入应用于解决有关民生的支出，并逐步提高其在财政支出中的比重，以及提高财政公共服务能力。

注释：

①参见许宝强等选编.发展的幻像[M].中央编译出版社,2000版.第2页

②所谓“发展异化”主要是指将发展的主体与客体对立起来，将发展的目的与手段颠倒过来，割裂发展的本意，扭曲发展的本质，致使发展的重心错位，发展的价值失衡，最后将发展变成“无发展的增长”或“恶性发展”。比如：一味追求单纯经济增长的“虚假发展”；以物为中心，见物不见人的“片面发展”；顾此失彼、盲目赶超的“肤浅发展”；只顾短期效应，贪图一时繁荣的“畸形发展”，等等。请参见杨建华.发展的异化与异化的反思[J].江苏行政学院学报.2002年第1期

③参见杨建华.为人民而发展：科学发展观的根本理念[J].浙江学刊,2005年第5期

④浙江省政府年初确定2007年努力新增城镇就业人员60万，其中帮助25万城镇失业人员实现再就业目标。

⑤“六项行动计划”是指“职业院校助学奖学行动计划”、“中等职业学校实训基地建设行动计划”、“中等职业学校师资队伍建设行动计划”、“县级骨干职业学校建设行动计划”、“职业教育校企合作行动计划”和“提升劳动力素质行动计划”。

主要参考文献：

- 1.许宝强等选编.发展的幻像[M].中央编译出版社,2000年版第2页
- 2.亨廷顿等著.现代化：理论与历史经验的探讨[M].上海译文出版社,1993年版
- 3.阿瑟·刘易斯.经济增长理论[M].商务印书馆,2002年版
- 4.联合国教科文组织.内源发展[M].中国对外翻译出版公司,1991年版
- 5.罗斯托.经济增长的阶段[M].中国社会科学出版社,2001年版
- 6.孟宪忠.中国经济发展与社会发展战略[M].吉林大学出版社,1996年版
- 7.万斌,杨建华主编.浙江蓝皮书·社会卷[M].杭州出版社,2007年版