

中国社会体制改革:进展评估与未来展望

张林江

[摘要] 党的十八大以来,我国社会体制改革取得四个方面重大成就:在发展中保障和改善民生有力有效,社会结构调整优化取得积极进展,初步建立中国特色社会政策体系,建构起与时代发展、中国国情相适应的政府—社会关系。未来一个时期,社会体制改革仍将面临不少深层次难题,“做大蛋糕”和“分好蛋糕”的任务更加艰巨复杂,我国社会结构调整进入攻坚克难的冲刺阶段,急需激发出推动发展的社会活力。为此,要以经济—社会联动改革打造中国发展“第二曲线”,冲破社会建设是成本中心等片面认知和实践误区,把人的发展、人的积极性调动放到经济—社会体制改革的核心位置,探索建构与新发展阶段相适应的经济—社会政策联动机制,以积极型、发展型社会政策为导向构建新型社会政策体系,根据时代变化加快建设中国特色消费社会。

[关键词] 社会体制改革;经济体制改革;第二曲线;制度创新;中国特色消费社会

[中图分类号] C911 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)03-0119-12

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,按照经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度“五体制一制度”的改革逻辑部署任务。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),既基本延续了“五体制一制度”的逻辑框架,又有所创新、更加突出重点。其中,明确提出“以经济体制改革为牵引”和“深化文化体制机制改革”“深化生态文明体制改革”,但不再直接使用“政治体制”“社会体制”的表述。但

这并不代表《决定》没有涉及社会体制改革,更不代表社会体制改革不重要。正如有学者指出的,“首要任务(高质量发展)与重大任务(在发展中保障和改善民生)构成进一步全面深化改革的‘双重战略任务’,抓住了改革与发展的根本。前者解决的是经济发展问题,后者解决的是社会发展问题”^[1]。从全文看,《决定》是站在社会发展这一更高层次对社会体制改革进行了安排部署。本文结合《决定》的内容,通过对2012年以来参与撰写《社会体制蓝皮书:中国社会体制改革报告》历年总报告的回望梳理,总结党的十八大以来社会体制改

[收稿日期] 2025-03-28 **[修回日期]** 2025-05-20

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于社会主义社会建设重要论述的学理阐释”(24&ZD002)。

[作者简介] 张林江,中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部教授。

革取得的进展,剖析未来一个时期社会体制改革面临的深层次问题,并通过对经济—社会分领域改革思路的反思,提出下一阶段社会体制改革的对策建议。

一、党的十八大以来我国社会体制改革取得的主要成就

《决定》指出,我们总体完成了党的十八届三

表1 党的十八大以来我国民生领域变化情况

指标	单位	2012年	2024年
一、人口与就业			
年末全国人口	万人	135922	140828
平均预期寿命 ^②	岁	74.8	79.0
就业人员	万人	76254	73439
城镇新增就业人数 ^③	万人	14173	
年末城镇调查失业率	%	4.1 ^④	5.1
二、居民生活			
全国居民人均可支配收入	元	16510	41314
全国居民人均消费支出	元	12054	28227
农村贫困人口	万人	9899	0
恩格尔系数	%	33.0	29.8
全国居民人均服务性消费支出 ^⑤	元	5246	13106
全国居民每百户家用汽车拥有量 ^⑥	辆	16.9	51.2
居民平均每百户年末移动电话拥有量 ^⑥	部	203.2	253.5
人均住房建筑面积 ^⑥	平方米	城镇 32.9; 农村 37.1	城镇超 40; 农村 50.2
三、教育发展			
劳动年龄人口平均受教育年限	年	9.9	11.21
学前教育毛入园率 ^⑦	%	67.5	91.1
九年义务教育巩固率 ^⑦	%	92.3	95.7
高中阶段毛入学率 ^⑦	%	86	91.8
高等教育毛入学率 ^⑦	%	34.5	60.2
四、卫生健康^⑧			
每千人口拥有执业(助理)医师	人	1.94	3.40
每千人口注册护士	人	1.85	4.00
医疗卫生机构床位数	万张	572.5	1017.4
孕产妇死亡率	1/10万	24.5	15.1
婴儿死亡率	‰	10.3	4.5
5岁以下儿童死亡率	‰	13.2	6.2
五、社会保障			
城乡居民社会养老保险参保人数	万人	48369.5	53830.0
年末参加基本医疗保险人数	万人	53641.3	132638.0
年末参加失业保险人数	万人	15224.7	24589.0
年末参加工伤保险人数	万人	19010.1	30398.0
年末参加生育保险人数	万人	15428.7	25298.0

数据来源:①如无特殊说明,表内数据均引自国家统计局历年统计年鉴或国家统计局“国家数据库”。为解决数据缺失问题,部分数据采用替代数据。②2012年数为国家统计局根据人口普查数据计算的2010年数,2024年数引自十四届全国人大三次会议记者会上国家卫生健康委员会主任发布的数据。③2013年到2024年历年加总数。④当年为登记失业率。⑤实为2013年数据。⑥2012年数据引自2013年《政府工作报告》。2024年城镇数为住房和城乡建设部新闻发布会公布的2023年底数据,农村数引自《农民日报》2024年7月8日相关报道。⑦2012年数据引自《2013年全国教育事业统计公报》,2024年数据为2024年3月1日教育部新闻发布会发布的2023年全国教育事业基本情况。⑧2012年数据引自原国家卫生计生委发布的《2012年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。2024年数据实为国家卫生健康委《2023年我国卫生健康事业发展统计公报》公布的2023年数据。

中全会确定的改革任务,“各领域基础性制度框架基本建立,许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构。”^[12]就社会体制改革或者社会建设领域来说,其取得的成就也是非常巨大的,具体表现在以下四个方面。

(一)在发展中保障和改善民生有力有效

党的十八大以来,我国坚持以人民为中心的发展思想,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由全体人民共享,人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。美好生活、高品质生活等具有原创性的概念成为社会建设的关键词、高频词,成为指导社会体制改革和社会建设实践的重要理论范畴。其一,党团结带领全国人民打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标,我国发展站在更高历史起点上。这无疑是我国民生发展史、社会建设史上最伟大、最具标志性的成就。其二,居民人均可支配收入不断增加,形成世界上最大规模中等收入群体,人民生活水平持续提高。其三,在就业人数大、就业市场变化快的大背景下,实现了就业局势长期稳定、就业质量稳步提高。建成包括学前教育、初等教育、中等教育、高等教育、特殊教育等在内的当代世界规模最大的教育体系,教育现代化发展总体水平跨入世界中上国家行列。其四,建成包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚在内的世界规模最大的社会保障体系,织就民生保障安全网。其五,人民健康水平显著提升,主要健康指标居于中高收入国家前列,建成世界上规模最大的医疗卫生体系(相关数据参见表1)。其六,户籍制度改革取得历史性突破,近十年1.65亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户^[13]。其七,生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,天更蓝、山更绿、水更清。其八,交通运输事业实现由交通大国向交通强国的历史性跨越,综合交通服务能力极大提高,交通便捷程度极大提升。这些成就的取得,都直接改善了人民生活品质,极大地提升了社会福祉水平。

(二)社会结构调整优化取得积极进展

“社会结构是一个国家或地区占有有一定资源和机会的社会成员的组成方式和关系格局”^[14],是最基本的国情、社情。作为人类史上最为波澜壮阔的现代化实践,中国社会结构转型之巨、程度之深、速度之快都是世所罕见的。党的十八大以来,我国社会结构仍然处于快速变革与转型之中,其中许多变化是采取积极的社会体制改革和社会政策推动的。其一,人口继续向城镇集中,“城乡中国”的特征日益明显。十多年来,农村外出务工人员到城镇谋求发展,农村居民到城市购房和子女接受教育,农村的土地、资金、青壮年劳动力等要素持续向城市流动。2024年底,城镇常住人口94350万人,城镇化率达到67.0%^[15]。国家出台大量区域协同发展战略、政策和规划,调整东、中、西和东北四大区域发展不均衡的状况,区域间的人口分布、产业布局、就业结构、区域内差距和社会生活发生持续改变。其二,橄榄型分配结构初具雏形,中等收入群体数量稳步增加。党的十八大以来,在共同富裕目标指引下,我们积极调整收入分配结构,特别是“保低”取得重大进展,全面打赢脱贫攻坚战,大力提升城乡基本公共服务水平和公平程度,持续推进社会保障的公平性和可及性。基尼系数有所下降,城乡居民人均可支配收入比值由2012年的2.88:1,下降到2024年的2.34:1^[16]。根据国家统计局数据,2018年中等收入群体超过4亿人口^[17]。中等收入群体不断扩大。其三,全社会消费结构持续改善,高品质生活有了更好物质保证。居民恩格尔系数从2012年的33.0%下降到2024年的29.8%^[18],已经达到联合国粮农组织富裕水平标准。在生存型消费占比下降的同时,发展型、享受型消费占比大为上升。城乡居民在居住、交通通讯、医疗健康、教育文化娱乐等方面的消费快速增长,消费趋向互联网化、场景多样化、方式个性化。其四,社会阶层、群体在变化、分化中实现团结,社会的组织结构趋于成熟定型。农民阶层的数量持续下降,工人阶层的数量和比例持续增加,专

业技术人员和中小企业主(包括个体工商户)的数量和社会影响都在扩大。快递员、外卖配送员、网约车司机、直播电商从业人员等新就业群体迅速增长,自由职业者在宽松的社会氛围和多元化的社会需求下日益增多。党的十八大以来,我们不断完善党组织领导下的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,推进社会治理现代化进程,实现了社会成员的有效整合和组织。

(三)初步建立中国特色社会政策体系

与西方为克服自由市场经济带来的“社会病”而单纯从弱者保护角度推进的社会政策思路不同,我国的社会政策是与“五位一体”总体布局中的社会建设相匹配的政策制度总和,其中既有社会发展、民生保障的内容,也有社会治理的内容,还包含着群体(包括弱势群体)保护的内容。许多社会政策是党的十八大以来逐步建立、健全和完善的。其一,形成由收入分配、就业、教育、医疗卫生、社会保障、人口管理、社会治安、应急管理、安全生产、食品药品安全、基层社会治理、信访、市域社会治理、心理服务、行业协会商会管理、社会组织管理、特殊群体服务、特定群体保护等在内的广义社会政策体系,并根据经济社会形势变化,及时调整相关政策内容。比如,调整与优化人口政策,与经济社会发展相适应。其二,建立与社会政策制定、执行、评估、监督等相适应的公共机构和运行框架。比如,建立党的社会工作部门,突出抓好新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设,抓好党建引领基层治理和基层政权建设,扎实做好凝聚服务群众工作。又如,建立退役军人事务部门,加强党对退役军人工作的集中统一领导,推进退役军人思想政治、管理保障服务和安置优抚等各项工作。再如,成立医疗保障部门,推进城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度,统筹推进医疗、医保、医药“三医联动”改革。其三,全面加强社会政策实施见效的基础保障。采取党和国家政策、国家法律双线并进的策略,制定出台大量法律法规和政策性文件,搭建起了社会政策体系的“四梁八柱”。多数社会政策涉及的经费纳入一般公共预算范围,支出实现了全面的制度化保障,部分建立了与经济社

会发展相挂钩的增长机制。大力推进社会建设领域的人员、经费、政策、激励向基层倾斜,加快推进政府向社会购买服务等方式。

(四)建构起与时代发展、中国国情相适应的政府—社会关系

经济体制改革的核心是处理好政府与市场的关系,社会体制改革的核心是处理好政府与社会的关系。党的十八届三中全会以来,社会体制改革在多个领域稳步推进,在许多关键领域和环节取得重大突破。其一,更好地实现将中国共产党置于国家治理架构的领导地位。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央突出全面从严治党这个主题,提出一系列管党治党、兴党强党的新理念新思想新战略,并把坚持和加强党的全面领导推进到了新的更高水平。党作为国家治理的主体之一,居于核心地位,承担的“政治、思想和组织领导”功能其他主体所不具备的,“总揽全局、协调各方”的全面领导方式也是其他主体无法替代的⁹¹。其二,加快政府自身改革,强化公共服务和社会治理等职能,同时向社会让权、分权、赋权。经过数轮党和国家机构改革,简政放权、整治形式主义、官僚主义等都取得积极成效。政府及其所属部门、机构普遍建立了“权力清单”“责任清单”“负面清单”等制度,政府职责边界、责任范围、工作事项等不断明晰。推进各类社会组织、行业协会商会等简化登记流程,取消了一批备案和审查事项。推进向社会组织购买服务,推进工青妇等群团组织改革和行业协会商会等与行政机构脱钩。做“减法”的同时,各级政府将更多的精力、资金、资源等用于公共服务和社会治理,社会领域的创新举措纷纷涌现。通过转变职能和调动多方积极性,政府将大量的管理事务交由社区、基层、民间组织、经营主体等来完成。其三,形成多元主体提供民生服务、参与社会治理的良好局面。在教育、医疗卫生、就业等民生领域,不少非公有制企业和民办非企业机构成为民生服务的重要补充,并以“鲶鱼效应”有效促进相关体制机制改革。社会治理参与程度大为提升,党政机关、事业单位、企业、社区居民、中介组织、社会组织、志愿者、专业社工等各类主体都在基层社会治理

中发挥着积极作用。

二、当前社会体制改革面临的新情况新挑战

我国社会体制改革和社会建设取得重大成就,但较之经济体制改革,社会体制改革具有滞后性的特点。当前和今后一个时期,是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,人民群众对美好生活的新期待不断提升,社会体制改革进入前所未有的深水区。经济下行压力和社会领域矛盾相互影响,极易造成叠加风险,社会结构转型、社会活力激发、社会体制机制创新都面临新的形势与挑战。

(一)“做大蛋糕”和“分好蛋糕”的任务更加艰巨复杂

当前,我国国民经济运行总体平稳、稳中有进,但受世界经济复苏乏力、新冠疫情疤痕效应、经济结构调整阵痛、外部打压遏制不断升级等综合因素影响,经济下行压力仍然较大,国内有效需求不足,经济运行分化明显。到2024年第三季度,我国GDP平减指数连续七个季度负增长,成为改革开放后最长时间的负增长阶段。在中央政治局2024年9月26日召开会议提出“有效落实存量政策,加力推出增量政策”要求后^[10],促进经济社会发展的各项政策密集出台。2024年第四季度GDP平减指数由负转正,但2025年第一季度再次转负。社会信心相对低迷,社会活力不足,民生保障的财政压力不小。

从世界范围看,在经济社会发展过程中,持续性“做大蛋糕”是一件难事,“分好蛋糕”也尤为重要。人类社会的工业化已历经四代更替,目前实现现代化的国家中,除少数依靠丰富的自然资源而“暴富”的国家外,几乎都是抓住了某次工业化机遇,以科技创新促进经济发展方式转变,以治理变革推动经济结构转型,从而实现国民财富持续性增加。1960年世界银行列入中等收入国家的101个经济体中,后来只有13个进入高收入国家行列,其中超过2500万人口的只有3个国家^[11]。在现

代化进程中,一些国家在经济取得初步发展后,社会保障、教育、医疗和就业等民生问题解决得不好,出现了贫富分化、社会对立,导致经济转型困难、社会出现动荡甚至政局长期不稳,从而掉入了“中等收入陷阱”。一些西方国家由于“选票政治”的推动,统治阶级用高福利收买普通民众,陷入高福利—高税收的陷阱,给经济持续增长带来压力,导致投资长期外流和本国产业衰败。在这种背景下,中产阶级的规模整体萎缩,社会贫富差距拉大,民粹情绪快速上升。还有一些国家经济增长却没有带来工作岗位增加、普通百姓的生活改善、公众参与的同步提升,未能实现包容性发展,陷入“有增长无发展”的陷阱^[12]。

从我国来看,宏观经济运行连续十余年有效需求不足,特别是居民消费长期不温不火,一些制约居民“能消费、敢消费、愿消费、会消费”的障碍一直得不到彻底解决,其中一个显著的原因就是社会政策与经济政策不匹配、经济—社会两个系统运行脱节^[13]。从宏观经济需求侧看,就业和收入分配政策影响着居民的实际收入水平,社会保障政策、教育政策、医疗卫生政策、住房保障政策影响着居民发展能力和生存安全感,人口政策影响着人口数量和质量变化,这些问题解决得好坏,既会影响生产—分配—交换—消费这个经济链条的完整度和平滑度,还对生产要素投入的质、量、结构产生直接影响。一定程度上,我国经济社会运行不畅的主要方面已经在“社会一侧”,为此必须通过社会体制改革,强化社会政策供给和创新,促进经济—社会运行回到动态平衡。

还需要注意的是,未来一个时期,我国经济结构调整的突破口和增长点将围绕科技创新驱动、消费升级、绿色转型、数智化融合以及区域协调发展等方面展开,会有越来越多的人工智能、机器人、无人机、无人工厂等广泛应用和投产,这将对就业产生极大的替代和挤出效应。我国新就业群体已达8400多万人^[14],平台经济基础上的灵活就业、年轻一代的“副业”化“兼职”化、就业技能多样化等,将成为就业的新趋势。行业发展的资本化、

平台经济勃兴、大量“巨无霸”公司和超大型工厂的涌现,对数量巨大的中小型企业会形成极大冲击。这些经济发展趋势和就业的新变化,必然会对我国未来的社会结构、社会关系、社会利益分配等产生重大影响。

(二) 社会结构调整进入攻坚克难的冲刺时期

社会结构的优化不会自动实现,必须通过积极的社会政策和社会体制改革加以推进。这个问题解决不好,不但会增加社会运行成本,还会传导到经济领域影响经济增长。2035年基本实现现代化、本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国,要求我们必须加速解决这个难题。

其一,少子化、老龄化和区域人口增减分化日趋明显,劳动力供给不足和社会抚养压力加大。到2024年,我国出生人口连续七年下降后略有回升。全国总人口2022年减少85万,2023年减少208万,2024年又减少139万,已经三连降。2024年60岁及以上人口达到31031万,占总人口的22.0%,其中65岁及以上人口22023万人,占总人口的15.6%。16-59岁劳动年龄人口85798万人,连续11年下降。社会总抚养比则从2010年的34.2%连续上升到2024年的46.5%^[15]。人口结构的变化,表明人口的“数量型红利”正在减少,必须通过人口高质量发展,保持人口数量的合理规模,提升人口的“素质红利”“结构红利”。人口结构的变化,还表明老龄社会正快速到来,这给未富先老、卫生和社会保障等方面资源有限的中国带来较大压力。

其二,城乡结构、区域结构、收入分配结构分化的趋势有所扭转,但扭转的幅度与到2035年基本实现现代化的目标相比差距较大,进一步扭转的难度也仍然较大。这主要体现在人口、财富、文化等社会资源和机会在不同地区、群体间的非均衡分布。从现实看,人口继续向城镇、向发达地区、向沿海等区域集中,农村、西部和东北地区人口流出严重。城市对农村、大城市对小城市(镇)的虹吸效应明显,各类要素持续单向流动。“城市发展一条腿长,农村发展一条腿短”的问题较为突

出^[16],不少地方出现“空心村”。城乡居民人均可支配收入差距仍然较大,而且农村内部的收入差距还在扩大。东部、中部、西部和东北四大区域发展的差距仍然较大,而且这种差距有从经济发展差距变为社会福利差距,继而变为整体社会差距的可能。全国居民收入按五等分组,高收入组是低收入组的10.4倍,中间收入组33925元,低于全国平均的41314元^[17],表明低收入和中低收入占比仍然很大。

其三,阶层结构仍然处于演化中,亟待建立全社会都接受的阶层结构和关系格局。形成中间阶层占绝大多数的“橄榄型”阶层结构,是现代国家的基本特征。我国已经形成了现代化的社会阶层结构雏形,中等收入群体人口有4亿多,但总量和占比增长较慢。社会流动成为常态,但一些影响向上社会流动的制度障碍依然存在,彻底解决农民工平等享受城市福利、融入城市发展的问题还有较大难度。社会公认的分化区间、地位格局、职业伦理尚未形成。

我国已经进入工业社会后期^[18],按丹尼尔·贝尔提出的标准,已经具有了一些后工业化社会特征(比如大多数劳动力主要从事服务业而非农业和制造业,服务业比重超过第一、第二产业等)^[19],但社会结构明显滞后于经济结构的这些变化。2023年第一二三产业就业人员比为22.80:29.07:48.13,与三次产业构成比6.9:36.8:56.3不相匹配,与三次产业贡献率比5.9:29.5:64.9相比匹配度更差^[20]。特别是农业就业人口占比和数量都还很大。与此同时,以专业技术人员、职业经理人员、办事人员等为代表的中间阶层仍然较小,尚未形成橄榄型的收入分配结构和中产阶层占比较大的橄榄型社会。服务业仍然发展不足,吸纳劳动者的空间还很大。经济发展、社会革新中的知识和创新贡献仍然需要大力提升。

(三) 急需激发出推动发展的社会活力

党的十八大以来,我国社会大局稳定有序,政治安全体系不断健全,社会治安环境持续净化,涉网犯罪、集资诈骗等新型犯罪势头得到遏制,网络

空间整治取得积极效果,安全生产趋势持续向好,食品药品安全状况稳定向好。但近年来,在国际环境不确定性增加、经济持续下行、多元思潮等因素影响下,社会创新动力下降,社会活力不足,甚至出现了“躺平”“佛系”“摆烂”等现象。为此,要通过进一步深化改革调动全体人民的积极性、主动性、创造性,让创新创造的活力充分涌流、竞相迸发。

一方面,要进一步激活经济和科技创新动能,更好适应高质量发展需要。从一些创新性指标看,我国已经进入创新型国家行列,但原始创新能力总体不强,关键核心技术“卡脖子”问题仍然较多,科技创新与经济社会发展“两张皮”问题长期存在。还要看到,市场经济条件下创新的主体主要是企业,科技创新的核心资源是科研人员。由于全社会对于非公有制企业的地位和贡献的认识一度出现偏差,导致非公有制企业在市场准入、要素获得、产权保护、金融支持、公平竞争等方面处于劣势。习近平总书记反复强调“两个毫不动摇”,指出“民营经济是我国经济制度的内在要素,民营企业和民营企业是我们自己人”^[21]。中共中央、国务院出台了《关于促进民营经济发展壮大的意见》,发改系统设立了民营经济发展局,《中华人民共和国民营经济促进法》也已出台实施。但在实践中,地方政府“不敢”与民企打交道现象仍不同程度地存在,有些地方民企在银行贷款、土地等资源供给,人才引进,招投标等方面仍然“低人一等”。在科技创新方面,为了给科研人员松绑、赋予科研人员更多的权利,政策文件出台了不少,但仍存在“口惠而实不至”的情况。特别是在急功近利的科研管理方式导向下,“一立项就要报成果、有立项必须有创新、立了项就得按时按点完成”,科研环境似乎更“卷”、更紧张了。在“加强管理”的逻辑下,科研项目的设立、技术路线的选择、科研进度的把控、科研经费的使用等各个方面都被标准化、流程化,某种程度上影响了科研创新。科研奖励、社会荣誉、经费分配、成果发布(表)等方面向院士、知名专家、拔尖人才

倾斜,而对处于学术成长期、创新孕育期、家庭和社会负担重的中青年科研人员关心关爱不够。

另一方面,要进一步调动广大群众的积极性,提高社会参与度。“改革开放以来的实践已经告诉我们,充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性,让创新创造的活力充分涌流、竞相迸发,是我们攻克一个又一个难关、创造一个又一个人间奇迹的重要原因。”^[22]健全全过程人民民主制度、丰富各层级民主形式,“有事好商量,众人的事由众人商量”,是我们在政治建设、社会建设上长期坚持的方针。我国在坚持和完善人民代表大会制度、协商民主制度、基层民主制度等方面都取得了累累硕果。但也要看到,如何更好实现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,如何更好发挥群团组织联系服务群众的桥梁纽带作用,如何健全人民政协深度协商互动、广泛凝聚共识的机制,还需要不断丰富实践、积累经验、完善制度。特别需要注意的是,近年来,社会治理中“自上而下”的力量不断强化,但“自下而上”的自我组织、自我管理、自我发展却没有同步提升。民间组织的数量增长缓慢,发挥的作用有限,有些民间组织因筹资难、服务项目开展难、受监管过多过繁而处于生存边缘。

三、以经济—社会体制改革联动打造中国发展“第二曲线”

“社会体制改革比其他体制改革的复杂性和困难程度更大,是一场更为广泛、更为深刻的社会变革。”^[23]其中一个非常重要的原因是,经济与社会是互相嵌入的,社会体制改革始终是与经济体制改革互相关联、密不可分的。“第二曲线”是企业管理学中的一个重要理论,强调企业增长会不可避免地滑过增长抛物线的顶点然后回落,为保持企业持续增长,就得通过引入新业务、开发新产品、创新经营模式等方式,找到新的增长曲线,开启第二个增长阶段^[24]。如何通过公共政策创新打造“第二曲线”,实现可持续发展,是各国现代化面临的共性难题。我国正处于中等收入国家向高收入国

家迈进的阶段,遇到的经济高质量发展、社会结构调整、国际竞争加剧等压力都是前所未有的。为此,必须通过体制机制创新打造中国式现代化的“第二曲线”。党的二十届三中全会及此后一系列增量政策的推出,已经启动了 this 进程。需要强调的是,下一步必须强化经济—社会体制改革联动来提高改革实效。

(一)冲破社会建设是成本中心等片面认知和实践误区

长期以来,在经济—社会系统二分法框架下,形成了一些固有看法,并以此作为制定规划和政策、推进具体工作的思路,现在看来,不少认知和实践误区亟待打破。

其一,片面把经济建设看成是创造财富的过程,而把社会建设看成是花钱而不创造效益的负担。毫无疑问,经济生活是创造财富的社会活动,但事实上,劳动者的数量增加和素质提升、科研创造和创新氛围的形成、就业人员积极性的发挥,甚至与民生关联的产业和职业,都直接或间接影响经济活动要素投入的量与质、要素的配置结构和效率、经济活动范围规模,以及经济发展的信心和活力。但长期以来,我们过于强调在教育、就业、社保、医疗等方面的财政投入和社会投入,人为地把经济领域当作利润中心、社会领域看作成本中心,割裂了经济系统与社会系统的内在关联,更忽视了通过社会体制改革促进经济发展这个重要的改革视角。

其二,片面把经济系统看作是引导性的自变量,而把社会系统看作是滞后性的因变量,未能把经济—社会看作是连续互嵌的循环过程。在这种认知中,劳动者这个生产关系中最活跃的因素,被降到了和资本、土地等物化要素同等的地位。这既忽视了劳动者的主动性,还模糊、抹杀了劳动者的异质性。事实上,人的生存需求、创富动机、主观能动性的发挥,才是包括经济活动在内的一切活动的第一动力。当前,一些民众发展信心不足、社会心态消极和不稳、“躺平”“佛系”“摆烂”等现象的出现,都可以说是这种思想认识导致的负

面产物。

其三,片面认为民生保障会增加社会成本、影响经济的可持续发展。受工业化时期形成的以福利为核心的社会政策思想影响,有人认为提高劳动者报酬会增加企业经营成本、影响企业效益,有人认为对高收入群体课税会影响企业家的投资积极性甚至会导致“富人跑路”,还有人认为福利过高会削弱社会成员的奋斗精神出现“养懒人”现象,更有不少人认为民生领域投入过大会增加社会运行成本对经济产生消极压力。这些认识就个体、局部、暂时来看似乎都有一些道理,但事实上许多都是片面或错误的。因其无视发展的终极目的是为了满足不同群众的美好生活需要,也未看清目前发展阶段是福利不足而非福利过剩,更没有看到民生的改善具有牵引消费、激发活力、增强信心、促进团结的作用。

其四,片面将消费放在经济社会循环的次要地位,长期遵从生产中心主义的发展逻辑。在工业化时期,特别是在物质不丰富的背景下,在生产—分配—交换—消费的循环链中生产无疑具有牵引性作用,是经济社会活动的中心环节。但随着工业化的推进和物质财富的丰富,消费这一环节的重要性大大提升。实现生产中心主义向消费中心主义的转型,特别是更加关注社会领域的活动及其价值,应当是现代公共政策的一个重要转向。

(二)将人置于经济—社会体制改革的核心位置

工业化以来的经济史表明,创新和技术进步是经济增长最重要的驱动力。“从亚当·斯密的《国富论》、卡尔·马克思的《资本论》,到熊彼特的《经济发展理论》,技术和组织的创新都在经济理论中占据着中心位置。”^[25]库茨涅兹曾经将创新和技术进步作为现代经济增长的必要条件之一^[26]。熊彼特更是强调,创新能力不仅决定着企业的兴衰,也决定着工业和国民经济的兴衰,资本主义的兴盛就肇因于创新驱动的经济演化^[27]。就创新的主体来说,既包括组织,也包括个人,但最终都是个人。“社会体制改革目标设计的核心是如何建立起激

励机制。”^[28]为此,全面增强、释放和激发发展活力,调动人的积极性、主动性、创造性,始终应当是改革的一条主线。

其一,进一步处理好政府与市场的关系,充分激发微观经营主体活力。党的二十届三中全会提出,要制定《中华人民共和国民营经济促进法》,深入破除市场准入壁垒,完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制,健全涉企收费长效监管和拖欠企业账款清偿法律法规体系,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷,健全依法甄别纠正涉企冤错案件机制等,对促进民营经济健康发展、高质量发展作出全面部署。下一步要真正把这些措施落地落实落细,并通过制度建设防止政策“翻烧饼”,让各类经营主体特别是非公有制企业吃上“定心丸”,激发民营企业投资创业的热情。要从政治上对民营企业予以关心,从经济资源和机会配置上对其一视同仁,从社会环境上培育对其的理解和尊重。

其二,进一步处理好政府与社会的关系,充分激发基层社会活力。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,特别是用好村规民约、社区公约、社区议事说事、社区矛盾纠纷化解等自治性力量。加快健全社会工作体制机制,切实减轻基层负担。建立社区与社会工作者、社会组织、志愿者、慈善资源的链接联动机制,鼓励各类社会组织健康成长、发挥作用,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

其三,构建支持创新、鼓励奉献、包容失误的体制机制,调动社会成员的主观能动性。要清除阻碍社会成员向上流动的不合理制度和各种限制,完善促进权利公平、机会公平、规则公平的体制机制。加强战略科学家、一流科技领军人才和创新团队的培养,为专业技术人员创造更加宽松的发展环境,关爱和培育技术工人、青年创新人才、普通科研人员。努力为中低社会阶层营造更多向上流动机会,让各阶层、各群体都心情舒畅、信心满怀、奋发向上。加强制度创新,健全和用好

容错纠错机制,促进各级干部敢作善为。

(三)探索建构与新发展阶段相适应的经济—社会政策联动机制

经济—社会是一个复合性的巨系统,内部各要素彼此关联、互相影响。在许多国家的经济社会治理活动中,无论是监测指标的选取、调节措施的制定,还是公共政策的执行、目标实现程度的评估,都已经打破经济—社会两分法的桎梏。例如,美联储货币政策的变动既考虑GDP增长率、通货膨胀率等传统意义上的经济指标,也对失业率、消费者信心等传统意义上的社会指标密切关注。我国“五位一体”总体布局下的经济建设、社会建设也需要建立一套相互嵌入、相互促进的政策循环链条,建构“以发展谋福祉、以福祉促发展”的联动机制。

其一,建立健全经济体制改革牵引的公共政策制度框架。推动高质量发展,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,让经济活动涉及的各种生产要素及其组合在生产、分配、流通、消费各个环节有机衔接、螺旋上升,是当前的重中之重。党的二十大和二十届三中全会将教育与科技、人才工作一体化谋划、协同性部署,推进教育工作更好融入全面创新、服务经济发展大局,是非常适时和精准的政策供给。另外,还要通过收入分配政策的合理调节,实现各类社会主体间激励相容,调动全体劳动者的创造力。要健全高质量充分就业促进机制,畅通社会流动渠道,让全体社会成员在人生的出彩中为经济社会发展作出贡献。要加快建设高质量教育体系,健全社会保障体系,提升人民群众健康水平,为经济发展提供更多高素质的人力资源。

其二,做好宏观政策出台前的政策取向一致性评估。受传统经济调控理论和宏观管理体制影响,我国曾出现过财政、货币、产业、税收、区域、城乡、收入分配等政策工具协调性不够的情况,有些地方、部门的政策对冲或不合理叠加,出现了“合成谬误”“分解谬误”等非预期后果。为此,要尽快明确公共政策评估范围,完善一致性评估流程,建

立政策评估专业团队和数据模型,科学研判政策出台的窗口期、节奏、力度、效应。

其三,加强事关重大的经济—社会政策研究和储备。统筹发展和安全,坚持底线思维,改变长期以来形成的问题跟进式、被动“接招”型政策研究思路,建立长期导向、预防在先的公共政策研究新机制,加强对各种风险概率和出现节点的预测预估预判,做好重大经济—社会政策工具研究和储备。

(四)以积极型、发展型社会政策为导向构建新型社会政策体系

“社会政策是为保障和改善民生、促进社会和谐、维护社会公平而制定和实施的公共行动体系。”^[29]西方国家的社会政策主要是为了弭平贫富分化、社会冲突而建立的,具有弱者保护或社会保护的色彩。与早期社会政策取向不同,埃斯平—安德森提出了“积极型社会政策”“社会投资”的理论^[30],米奇利提出了“发展型社会政策”的理论^[31],吉登斯提出了“积极福利”的理论^[32],这些理论都强调要走出社会政策是被动型政策、福利是经济领域对社会领域补偿的看法。从我国的社会政策目标看,既要超越福利恩赐、以福利换取服从这些西方福利制度建立前期、中期的做法,也要超越工业化背景下单纯强调公民的社会权利、以社会保护为导向的制度逻辑^[33],要建构与中国的工业化、信息化、城镇化、农业现代化程度相适应的制度体系。2025年我国《政府工作报告》明确提出,“推动更多资金资源‘投资于人’、服务于民生,支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励,形成经济发展和民生改善的良性循环”^[34],可谓切中肯綮。

其一,强化社会投资型、社会发展型政策供给。教育、职业培训、健康等社会政策对于经济增长、社会进步和个人成长具有正向的促进作用,较之其他社会政策具有更加积极的社会价值。财政资金要优先保障教育,提升教育投入水平。开展面向全体劳动者的终身学习和培训工程,加大社会成员的教育培训、职业能力提升和身心健康投

资,全面提高人口素质和人力资源储备。

其二,加快补齐家庭政策短板。家庭是初级社会单位,在生育、养老、教育、健康等方面发挥着国家和其他组织所不具备的社会功能。改革开放以来,我国家庭规模持续缩小、家庭传统功能弱化、家庭文化受到冲击,与家庭相关的社会问题增多。相比于许多国家有专门家庭政策主管机构和(或)有专门的家庭政策体系,我国家庭政策体系还不完善,许多公共政策直接面向个人而忽视家庭,影响了政策的有效性。为此,要重视家庭作用,加快建立普惠性家庭政策体系,适时建立国家家庭政策管理机构,以服务为重心整合家庭政策供给,将中华优秀传统文化更好融入新时代家庭建设之中。

其三,不断加强社会政策的衔接协同度。加快社会保障各项制度的全国统一和资金统筹,推进教育、住房、医疗、托幼、养老、助残、扶弱、济困等各项社会政策对特定群体、特定对象协同发力,不断健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系。

(五)加快建设中国特色消费型社会

我国已经进入工业化后期,即将走向后工业化时期。在宏观经济运行中,需求不足已经成为供给—需求矛盾的主要方面;经济循环链条上,最大的堵点是消费,特别是居民消费增长空间巨大。与经济体制改革以高质量发展为核心相适应,下一阶段社会体制改革要以高品质生活为核心,健全保障和改善民生制度体系,推进社会结构优化调整,建设中国特色消费型社会。

其一,以增收为导向完善收入分配制度、规范财富积累机制。收入是消费的基本函数。在工业化后期和后工业化时期,科技创新、劳动者人力资本提升和劳动热情增加日益成为经济增长的源泉,发展型消费、享受型消费、个性化消费日益成为拉动经济发展的火车头。为此,要从加大对特殊贡献群体激励入手,以鼓励创新、奉献为导向提高相关群体薪酬待遇^[35],推动各地适时提高最低工资标准,逐步抬升全社会的收入中枢。通过稳定

房市和股市、盘活城乡居民房屋等资源、提供多元化金融产品等方式,增加居民财产性收入。坚持和落实“两个毫不动摇”,分类帮扶1.25亿个个体工商户、5500万个民营企业提高经营能力和科技水平,提升营利能力^[36]。继续鼓励更多的科研人员、创新人才、青年群体加入创新创业队伍。不断健全保障和改善民生制度体系,创新面向城乡居民家庭的转移支付、促进消费方式。

其二,以共同富裕为导向加快推进社会结构调整步伐,特别是扩大中等收入群体和中产阶层规模。根据高校毕业生、技术工人、中小企业主和个体工商户、进城农民工各自特点,分群体制定推进他们进入中等收入群体的帮扶政策。“已经进入城市的近3亿农民工,应当是最有可能整体性跨过中等收入门槛的群体。”^[37]要探索农民工分类培养、分类使用、分类激励、分类帮扶的措施,支持农民就地创业、返乡投资、参与电商创业和绿色农业等,帮助他们打通向上流动通道,积极探索保障农民工群体收入稳定增长的机制。结合就业领域出

现的新变化,不断增加相关群体的人力资本,帮助他们解决好加入社保、权益保护等方面的困难。继续推进城镇化进程,完善城乡融合发展体制机制,在调整城乡结构过程中更好释放城镇化红利和人口流动红利。

其三,顺应从“生产者”社会到“消费者”社会的变化,主动拥抱消费社会的到来^[38]。建立健全适合我国国情的消费政策体系。推进消费观念的变化,更加包容消费行为的多样化、个性化。制定有利于增加消费者福利的财政、金融和社会公共政策。免征生存性消费的各项税费,扣除劳动者能力提升的发展性消费税费,合理引导超前消费和过度消费,规范限制奢侈性消费、烟酒消费、浪费性消费(如商品过度包装等)。打击不正当竞争和欺骗消费者的违法行为,营造良好的消费环境和宜人的消费场景。增加公共假期,促进以家庭为基本单元的服务消费。适时适地推出消费券、消费补贴、特定时期和特定对象免税费等消费政策。

[参考文献]

- [1]王小广.进一步全面深化改革的关键、原则及重点任务[J].人民论坛,2024(15).
- [2]中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[M].人民出版社,2024:2.
- [3]稳步提高城镇化质量和水平——相关部门负责人解读《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》[EB/OL].国务院新闻办公室网站,http://www.scio.gov.cn/live/2024/34432/fbyd/202408/t20240805_857905.html,2024-11-29.
- [4]陆学艺.当代中国社会结构[M].社会科学文献出版社,2010:7.
- [5][6][8][15][17][20]国家统计局国家数据库网站,<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0305&sj=2024,2025-05-18>.
- [7]国新办举行2018年国民经济运行情况发布会[EB/OL].国务院新闻办公室网站,http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgxwfbh/wqfbh_2284/2019n_5801/2019n01y21r/,2025-05-18.
- [9]李君如.“党的全面领导”是一种全新的领导体制和领导方式[N].长江日报,2022-06-13.
- [10]中共中央政治局召开会议 分析研究当前经济形势和经济工作 中共中央总书记习近平主持会议[N].人民日报,2024-09-27.
- [11]世界银行,国务院发展研究中心.2030年的中国:建设现代、和谐、有创造力的社会[M].中国财政经济出版社,2013:7.
- [12]HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1996[EB/OL].联合国开发署网站,<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1996>,2025-05-18.
- [13][38]张林江.需求收缩、扩大居民消费与加强民生保障[J].理论探索,2022(3).
- [14]积极回应新就业群体期盼——访中央社会工作部副部长赵世堂[N].人民日报,2025-01-20.
- [16]刘国中.完善城乡融合发展体制机制[N].人民日报,2024-08-01.
- [18]王仁贵,李亚飞.持续发力制造强国[J].瞭望,2019(37).
- [19][美]丹尼尔·贝尔.后工业社会的来临——对社会预测一项探索[M].高铨,译.江西人民出版社,1997:121-133.

- [21]习近平主席主持召开民营企业座谈会强调 毫不动摇鼓励支持引导非公有制经济发展 支持民营企业发展并走向广阔舞台[N].人民日报,2018-11-02.
- [22]何虎生,雷引杰.深刻把握活力与秩序的辩证关系[N].北京日报,2023-04-24.
- [23]魏礼群.加快构建中国特色社会主义社会体制[N].人民日报,2013-07-08.
- [24][英]查尔斯·汉迪.第二曲线:跨越“S型曲线”的二次增长[M].机械工业出版社,2017:1-5.
- [25]路风.走向自主创新:寻求中国力量的源泉[M].中国人民大学出版社,2019:1-2.
- [26][美]西蒙·库兹涅茨.现代经济增长[M].戴睿,易诚,译.北京经济学院出版社,1989:7-9.
- [27][美]熊彼特.资本主义、社会主义和民主主义[M].绛枫,译.商务印馆,1979:165-166.
- [28]丁元竹,江汛清.社会体制改革目标设计及配套政策研究[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2017(1).
- [29]关信平.进一步加强我国社会政策体系建设[N].中国社会科学报,2024-03-05.
- [30][丹麦]戈斯塔·埃斯平—安德森.转型中的福利国家——全球经济中的国家调整[M].杨刚,译.商务印书馆,2010:23.
- [31][美]詹姆斯·米奇利.社会发展:社会福利视角下的发展观[M].苗正民,译.格致出版社,2009:2.
- [32][英]安东尼·吉登斯.第三条道路:社会民主主义的复兴[M].郑戈,译.北京大学出版社,2000:115.
- [33]张林江.社会福利制度演进的内在逻辑[J].中共中央党校学报,2013(4).
- [34]政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上[EB/OL].中国政府网,https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11946/202503/content_7015861.html,2025-05-18.
- [35][37]龚维斌,张林江.“四型”社会建设:未来社会发展的思路与对策——疫情“大考”之后的社会建设路径[J].行政管理改革,2020(5).
- [36]超5500万!我国经营主体总量持续增加[EB/OL].新华网,<https://www.xinhuanet.com/fortune/20241108/38d240cd71fb46eaaf8708717f2b0db/c.html>,2025-05-18.

(责任编辑 吕红娟)

China's Social System Reform: Progress Evaluation and Future Orientations

Zhang Linjiang

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China's social system reform has achieved significant achievements in four aspects: effectively ensuring and improving people's livelihood in the process of development, making positive progress in the adjustment and optimization of the social structure, initially establishing a social policy system with Chinese characteristics, and constructing a good relationship between government and society compatible with the development of our era and China's national conditions. In the next period, social system reform will still face many profound problems. First, the tasks of "expanding the pie" and "distributing the pie well" are becoming more arduous and complex. Second, the tough problem of adjusting the social structure is entering a critical and urgent stage. Third, there is an urgent need to stimulate the social vitality that promotes development. Therefore, it is necessary to create the "second curve" of China's development through the joint reform of both the economy and society. We should break through the surface-level perceptions and practical misunderstandings such as the view that social construction is a cost center; place human development and the mobilization of people's enthusiasm at the core of the economic and social structural reform; explore and construct a joint economic - social policy mechanism that is compatible with the new development stage; build a new social policy system guided by active and developmental social policies; and accelerate constructing a consumer society with Chinese characteristics according to the changes of the times.

Keywords: Social System Reform, Economic System Reform, The Second Curve, Institutional Innovation, Consumer Society with Chinese Characteristics