

利益协调、制度建设与和谐社会

洪大用

(中国人民大学社会学系教授)

构建社会主义和谐社会，把提高构建社会主义和谐社会的能力作为加强党的执政能力建设的重要内容，是党的十六大以来一直强调的重大任务。中共十七大报告中再次专门提出要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，指出要围绕人民群众最关心、最直接、最现实的利益要求，在经济发展的基础上，着力保障和改善民生，努力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。很明显，着眼于利益协调和保障已经成为推动建设和和谐社会的重要切入点。这既是在分析当前中国实际情况的基础上把握住了主要矛盾，又是与马克思主义的一贯观点相一致的。

社会中人与人之间、群体与群体之间的关系无不浸透着利益。对于这一点，古代的先哲们就有着一定的认识。马克思恩格斯科学系统地阐述了利益范畴，建立了马克思主义的利益理论。按照马克思主义的观点，人类要生存、发展，必须要从事获取利益、满足自身生存需要的社会活动。在获取利益以满足自身需要的社会活动中，人们彼此之间必然发生一定的社会关系，这种社会关系归根到底是利益关系。因此，要分析社会关系、认识社会关系，必须首先分析和认识利益关系。利益关系是一切社会关系产生、发展和变化的根源，一定社会关系就是一定利益关系的体现，而一定的利益关系是由一定的生产关系、经济关系所决定的。一定的经济关系决定了一定的利益关系，一定的利益关系又决定了一定的社会政治、文化等更为广泛的社会关系。

反观当代中国社会，很多社会冲突确实是由于利益纠纷引起的，很多群体性事件的背后都有利益关系处理不当的原因，群众的很多不满也都与其最关心、最直接、最现实的利益得不到有效满足密切相关。将近三十年的改革，在增进总体利益的同时，也确实引发了利益关系的大调整、大变动，出现了经济增长与社会进步的失衡。一些人获益较多，一些人获益较少，还有一部分人利益相对受损，甚至遭受了绝对剥夺，这种利益获取的不均衡是社会冲突和社会紧张的深层原因。20世纪90年代以来，数量日益增多、规模日益扩大的群体性事件，大多数是直接起因于利益纠纷和冲突。因此，要构建和谐社会，化解社会冲突，核心工作应是关注并正确处理社会中的复杂利益关系，特别是要准确把握主要的利益矛盾。

中共十七大报告中提出加强社会建设要优先发展教育、实施扩大就业的发展战略、深化收入分配制度改革、加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系、建立基本医疗卫生制度、完善社会管理，明显就是更加注重从不同方面满足广大群众的利益要求、协调社会成员的利益关系。

那么，利益关系的协调靠什么？社会学的一个基本观点认为是靠制度。社会学从它诞生之日起，就非常关注制度的研究，认为制度是协调社会利益、维系社会秩序的重要设置。在某种意义上可以说，社会学就是一门试图为现代社会设立制度，规范社会关系，主张在保障社会基本秩序的基础上推动社会进步的一门学科。因为，社会学所产生的那个时代，正是现代化进程迅猛推进的时代。作为一种世界范围内的社会现象，现代化是自文艺复兴以来，在理性主义的指引下，藉由科学技术进步和经济增长而带动的深刻社会变革。这种变革是史无前例的，它在带来社会物质财富迅速增加的同时，也冲破了原有的社会观念，失效了原有的社会制度，毁坏了原有的社会结构，造成了社会秩序的混乱，滋生了各种各样的社会问题，威胁着社会的持续发展和人的全面发展。面对这种希望与绝望并存、幸福与痛苦共生的社会状况，早期的社会学家们主张加强制度研究，建立与现代社会趋势相适应的新的制度安排，以协调变化了的利益关系，促进社会团结，维护社会秩序，进而促进社会的永续发展和进步，为人的全面发展创造条件。在此意义上，社会学家们的一个重要的历史承担其实就是推进以制度建设为重点的社会建设。一代又一代的社会学家们，虽然关注的焦点不同，研究的角度

不同，理论的立场不同，方法的取舍不同，但是可以说都有着强烈的社会建设关怀，都主张在推进现代化的基础上建设美好社会。

所谓制度，实际上体现为社会规范体系，其社会功能在于调整社会成员之间的相互关系，尤其是利益关系，从而起到维护社会整体秩序、促进社会整合的作用。借助设计合理的制度安排，可以明确规定社会成员在社会活动中的权利、责任与利益关系，确立适当的社会地位结构以及社会资源的适当分配，从而使得社会运行呈现为一种有序状态，社会成员可以各尽其能、各得其所、和谐相处。

社会中的制度安排总是与特定的社会经济状况相适应的，当社会经济基础发生变化时，社会的制度安排也应随之发生变革。但是，社会学的研究表明，社会整体的变迁是不均衡的。当我们将整个社会区分为物质技术、制度规范和价值观念三个层面时，它们在社会整体变迁过程中的变迁速度实际上是不一样的，由此导致了社会变迁的不均衡。通常，物质技术层面的变化最快，制度规范层面次之，价值观念层面的变化最慢。这种不均衡变迁往往导致社会失范，带来种种消极后果。由此观之，当前中国社会巨变中制度建设滞后确实有其客观性。然而，这种客观存在的滞后已经和正在扰乱我们社会成员之间的各种关系，特别是利益关系，造成某种程度的社会失序，给社会和谐和永续发展带来了巨大挑战。

因此，我们要清醒地意识到我们社会中客观存在的制度建设滞后现象，努力通过发挥人的主观能动性，利用现代社会科学与自然科学所积累的知识与技术，加快建立健全与社会利益关系变化相应的制度安排，包括利益表达、利益获取、利益分配、利益保障等各方面的制度安排，特别是与保障和改善民生密切相关的社会事业发展和公共服务提供方面的制度改革与建设，尽量减少不均衡变迁导致的社会失范及其负面影响。这是当前我们加强制度建设、促进利益协调、构建和谐社会的首要问题。

实践表明，当我们能够及时推进与社会经济变革相适应的制度变革时，我们就能有效地协调社会利益关系，满足社会成员的利益需求，缓和社会矛盾。在此方面，我国城乡社会救助制度改革与建设就是一个很好的例子。

在 20 世纪 90 年代中期以前，我国社会救助制度主要针对没有劳动能力、没有收入来源、没有赡养人或抚养人的所谓“三无对象”，救助的范围非常有限，与我国改革开放以来社会主义市场经济发展过程中产生的新的社会救助需求很不相称，不能有效地保障数以千万计的贫困人群的基本生活，一度成为影响我国社会稳定的重要因素。所幸的是，1997 年，国务院在一些城市试点工作的基础上发出了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，部署全面开展城市低保工作；1999 年，国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》，为城市低保制度的健康发展提供了法规保障；2001 年，国务院办公厅发出《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》，针对城市低保发展过程中存在的问题提出了明确的要求；2007 年 7 月，国务院又发出了《关于在全国建立农村居民最低生活保障制度的通知》，为在农村全面建立和实施低保制度提供了政策上的依据。可以说，自 20 世纪 90 年代中期以来我国社会救助制度的不断改革与完善，为我国城乡将近 5000 万贫困居民提供了有效的基本生活保障，使他们免除了饥寒之忧，同时也体现了公平正义，促进了社会和谐，为改革与发展的不断深化设置了非常有效的“减震器”。

与此相反，在另外一些领域由于制度建设滞后，则加剧了利益纠纷和社会冲突，这从反面证明了加快推进制度建设的重要性。例如，一段时间以来，我国劳资矛盾和冲突频发，劳动争议事件，而且往往是集体劳动争议事件不断发生。争议原因大多是雇主拖欠工资、欠缴社会保险费、不适当地解除劳动关系等等，争议内容则主要集中在劳动报酬、福利、保险、赔偿、劳动权利等方面^①，这些方面都关系到劳动者最基本的利益。要想从根本上防范或解决

^① 乔健、姜颖：《市场化进程中的劳动争议和劳工群体性事件分析》，参见汝信、陆学艺、李培林主编：《2005 年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社 2004 年版。

这些矛盾的一个关键，在于发展出适当的协调劳资关系的制度安排。然而，我们目前恰恰很欠缺的就是这类制度安排。譬如，我们的劳工政策对劳工权益的保护缺乏有效的力度，劳动合同制度、劳资集体协商工资制度、集体谈判制度、劳动监察制度、劳动争议处理制度等的制定和实施还存在着明显的缺陷。而且，这类制度存在缺陷本身往往就会导致一些负面效果，对原本是局部性的利益矛盾形成催化作用，使之扩大转变为具有较大影响的社会矛盾与冲突。

当前加强制度建设、促进利益协调的另外一个问题就是促进制度的公正，确保制度不是服务于特权阶层、垄断部门、特殊地区，确保制度设计不为社会上的强势人群所左右或“俘获”，成为少数人维护和扩大自身利益的工具。我们知道，由于社会地位的差异以及由此造成的资源占有差异，导致不同社会成员的社会影响力也存在差异。社会上的强势人群总是有更多的机会和可能影响制度的设计，使之服务于自己的利益。相比而言，社会上的弱势人群影响制度设计的机会与能力就差一些。正因如此，我们社会中总是出现这样那样的服务于强势人群、强势部门的“霸王条款”，出现各种不利于弱势人群利益保障的制度安排。尽管有些制度安排明显有利于社会上的弱势人群，有利于广大人民群众，但是如果与某些部门、某些阶层的利益无关，这样的制度安排往往久拖不决，难以形成。

因此，在加强制度建设过程中强调制度公正具有非常重要的意义。在某种意义上，一项不公正的制度安排甚至会比没有制度安排产生更坏的结果。而要促进制度公正，最为关键的是促进制度设计的民主化、科学化，在制度设计的过程中，充分动员各个利益相关方的参与，充分听取并吸收各个利益相关方的意见，为保护各个利益相关方的利益作出最为适当的制度安排。在此意义上讲，制度设计必须遵循公开、公正、民主、科学的原则，反对各种领导意志、拍脑袋决策和小集团影响。

最后，加强制度建设、促进利益协调还必须高度关注制度的执行。有了制度，即便是设计再好的制度，如果不能得到有效执行，就不可能发挥利益协调作用，最多只是装装门面。有关学者在研究中指出，在社会转型期，普遍存在的一个重要特征就是所谓“形式主义”。换句话说，也就是在社会生活中普遍存在“什么应是什么”与“什么是什么”之间的脱节现象^②。这种现象的存在，实际上也就意味着许多制度形同虚设。当前我国正处在社会快速转型时期，对于制度的形式化现象确实要引起高度重视。

制度的有效执行实际上受着多种因素的影响。在社会转型时期，新旧制度、内生与外生的制度交叉重叠，是抵消新制度的作用、妨碍新制度执行的客观因素。一些制度在设计过程中不够周密，没有仔细考虑到与其他制度的衔接、配套，制度之间的耦合性不好，也会妨碍制度的执行。由于推动制度设计和执行的权威受损，往往也会影响制度执行，特别是，当政府与公众缺乏足够的互信时，政府推动的制度安排往往就难以得到落实。此外，制度的执行机构不完善、执行制度的人员素质不够、制度执行过程中小团体的寻租行为、对违反制度者惩罚不力等等，也都是妨碍制度得到切实执行的重要因素。

因此，我们在加强制度建设时要注意从多方面研究制度执行的条件保证，努力满足制度执行的条件要求。这当中，关键的问题又回到了制度设计，只有设计合理的制度、只有基于社会共识的制度，才有可能得到有效执行。这里的制度设计不仅是指制度文本的设计，还包括了对于制度执行过程的周密考虑和设计。此外，公众对于制度执行的广泛参与和监督，也是切实执行制度、发挥制度作用的重要条件。这就意味着在加强制度建设，包括在完善制度设计和加强制度执行的过程中，都要充分保障公众参与，尊重社会成员的合法权利。

概而言之，要建设社会主义和谐社会，必须切实着眼于协调变化了的利益关系，加强制度建设，促进整个社会的均衡变迁。要努力做到有制度，并在制度建设过程中集思广益、促进公众参与，争取有好制度、有能够得到切实执行的制度。

^② 金耀基：《从传统到现代》，广州文化出版社 1989 年版。