



“十二五”时期改善民生的思路

文章作者：蔡昉 发布时间：2011-7-15 15:24:35

大家学习十七届五中全会公报不难发现，中央对于制订“十二五”规划提出了一个主题和一个主线，主题就是坚持科学发展，主线就是加快转变经济发展方式。今天我们主要来解读一下为什么保障和改善民生是转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。

过去中国经济增长的源泉是不可持续的

过去这些年拉动经济高速增长的动力就是我们通常所说的三大需求拉力，一是外需中的出口，二是内需中的投资，三是内需中的消费。从统计数据来看，过去这些年里出口对经济增长的贡献的比重是下降的，尤其是受全球金融危机的影响，出口大幅度减少，今年这个拉动因素贡献有可能是零，与此同时国内的消费上去了，但还不够多，主要还是靠投资把外需那块儿给弥补了。今年中国GDP应该是10%的增长速度，速度并没有减，但拉动因素变了，应该说这个拉动因素的变化并不是我们所说的转变经济发展方式。

我们知道经济发展靠的是投入，投入土地、资本、劳动、管理、技术等，这个投入在不同的发展阶段的主要构成、贡献是不一样的，因此不同的发展阶段要看这个发展阶段的投入特征是什么。农业社会有土地和劳动力就行，工业社会早期有资本就行，再往上走，到了一定的发展阶段必须依靠技术进步，这是一个基本逻辑。

2008年诺贝尔经济学奖得主克鲁格曼准确地预测了上世纪90年代后期的东南亚金融危机，又准确地预测了这一次的金融危机。上世纪90年代世界银行发表的一个报告中说，日本、亚洲四小龙的经济长期保持高速增长，可谓是“东亚奇迹”。而克鲁格曼却认为“东亚奇迹”根本没有什么奇迹可言，它的增长特点跟当年的苏联差不多，就是靠投入生产要素，这种模式是不可能长期维持的，如果不把经济增长建立在提高生产力上，增长就难以为继，就会像苏联一样，虽然曾经辉煌，但到后来经济整个就崩溃了。

克鲁格曼批评“东亚奇迹”是因为在西方经济学里有一个假设，甚至西方经济学的前提就是劳动力是稀缺的。在这个背景下，只靠资本和劳动的投入是不可能长期维持经济增长的。但克鲁格曼没有看到东亚特别是中国的劳动力是很丰富的，是不符合西方经济学这个假设的，如果有充足的劳动力供给再不断地投入资本，那经济增长就可以持续下去。当劳动力人口远远多于被抚养人口，就可以把经济剩余储存起来，资本积累也是比较容易的，这就是人口红利。因此，我认为克鲁格曼是因为不懂得人口红利而错误地批评了“东亚奇迹”。

中国在过去（至少在改革开放30多年）的发展得益于人口红利。人口红利是一个理论概念，没有人准确地知道它到底是什么。要想算一算中国的人口红利到底是多少就要把一些结构的因素变成具体的数量指标，我和我的同事做了这方面的研究。我们用人口抚养比来作为人口红利的代理指标，就是总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比，通常用百分比表示，说明每100名劳动年龄人口大致要负担多少名非劳动年龄人口。非劳动年龄人口主要是指小于16岁的少年儿童和大于64岁的老年人。从上世纪60年代中期开始，中国的人口抚养比就在下降，特别是少年儿童的人口抚养比是下降的，也就是说还没搞计划生育的时候出生率已经大幅度下降了。但没有改革开放，没有发挥出体制的活力就得不到人口红利，因此从上世纪80年代开始我们才逐渐获得了人口红利。

我们做了一个测算，在整个改革开放时期，人口抚养比的下降对人均GDP增长的贡献是27%，也就是说超过1/4的中国经济增长是由人口红利带来的。这个结论对人力资源和社会保障部、人口和计划生育委员会都有些触动，他们也积极响应人口红利的研究，考虑这样的结论会对当前的一些政策产生什么样的影响，现在越来越多的人在争论人口红利还能维持多久。

如果以人口抚养比为人口红利的代理指标的话，根据我们的测算可以看到人口抚养比一直在下降，但下降到2013年以后（这只是一个大致年份，前后可能有所浮动），少年儿童抚养比就不再下降了，老年人口抚养比大幅度提高了，这就是大家都知道的人口老龄化和劳动力短缺现象。从2003年沿海地区出现民工荒，今年春节以后全国范围的民工荒，这些现象和人口红利的逐渐减少乃至最后消失是一致的。而人口红利恰恰是我们传统的经济发展方式的重要依托，那么在某种意义上说，虽然过去讲转变经济发展方式，但一直没有实现经济发展方式的根本转变，很重要的一个原因，就是传统发展模式的潜力还在。但我国人口红利即将消失，劳动力短缺现象已经出现，劳动工资成本在大幅度提高，这就更加迫切地提出了转变经济发展方式的要求。我们要从人口结构来分析未来的增长潜力是什么，以及未来的压力在哪儿。也就是说，从长期来看，维持我国过去经济增长的源泉是不可持续的。

那么从近期来看，在经过金融危机以后，国内外经济恢复得怎样了呢？

中国的经济没有太大问题，2008年略有下降，2009年实现了保8的目标，今年应该到10%。按月或者按季度看是一个V字型的经济增长轨迹，也就是比较迅速的下降后很快就恢复了，如果按年份看我们基本上没有太大的波动。但其他国家特别是发达国家经济回升乏力，国际货币基金组织根据历史上88次经济危机的经验做出一个估计，此次金融危机对世界经济的影响在各国经济恢复以后还要有七年的振荡、调整。在这七年之中，增长速度要比常规速度低10%，也就是说即使所有经济体都恢复了，也不会迅速恢复到金融危机之前的增长速度。

最近，我们跟美国的一些经济学家有所接触，他们也说美国大概需要十年的时间来恢复，其中在克林顿时期当过美国总统经济顾问委员会主席的一位教授说，美国的无就业复苏就是维持高失业率的这种状态至少要持续十年。这些都是比较悲观的观点。

奥地利经济学熊彼特认为，经济危机是一种创造性的毁灭，经济危机是一件好事，通过危机消灭那些不符合发展方向的企业、产业，迎来新的科技革命、新一轮的高速增长。但我们发现这一次的金融危机没有孕育出新的科技革命。

这些都告诉我们，国际经济环境复苏缓慢，竞争加剧并不利于中国的经济增长，这就给转变经济发展方式，寻求新的经济增长源泉提出了非常迫切的要求。

我们遇到了一个增长缓慢的状况，这次五中全会的公报里中央没有就经济增长给出一个具体的数字，很多参与起草“十二五”规划纲要的同志也不希望把未来的GDP增长速度定的很高，很多人都认为可能会在8%以下，维持这样的速度，只要有质量的增长，确保到2020年翻两番是没有问题的，但即使如此仍然需要我们做出足够的努力。

因此，“十二五”规划的主题、主线的内在逻辑就是，我国经济发展方式转变的现实紧迫性越来越强，我国经济的持续高速增长不能再依靠外需，因为世界经济会进入到一个比较缓慢的经济增长时期，即使今年这么好的环境，外需的贡献很可能仅仅是零而已。我国经济的持续高速增长也不能再依靠投资，因为如果说克鲁格曼当年算错了，那么他所说的符合我们今天的现实，也就是说人口红利在逐渐消失。因此，必须加快转变经济发展方式，向消费需求的拉动去转变，这和民生就直接相关了。

接下来我们看一下当前中国所处发展阶段面临的特殊挑战。从十七大报告开始，“新的发展时期”、“阶段性特征”这样的词不断出现，那么我们到底处在一个什么样的特殊阶段呢？从我个人的研究角度来看，我总是讲中国到了一个刘易斯拐点，简而言之就是在这个转折点之前不论有多少新增就业，工资都不会涨，这是一个典型的二元经济发展。但我觉得这是低层次的、学术性的，那么中央到底怎么看呢？十六大时就说我们处在一个重要的战略机遇期，十七大提出我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，既面临着难得的历史机遇，也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战，所以我们要增强机遇意识和忧患意识，科学把握发展规律，主动适应环境变化，有效化解各种矛盾，更加积极有为地推进我国改革开放和社会主义现代化建设。

那么这个难得的历史机遇和可预见的和难以预见的风险挑战究竟是什么？我认为可以用一个词来概括，就是中等收入时期。按照世界银行今年的报告，人均GDP975美元以下的国家叫做低收入国家，976美元到3855美元的是中等偏下收入，3856美元到11900美元的是中等偏上收入，11900美元以上的国家就叫高收入国家，就是我们说的发达国家。世界银行的这个标准是按购买力评价计算的，大概是1美元相当于3.4—3.5人民币，不像我们平常把人民币折算成美元时按照6.8—6.9的那个标准。按照世界银行的标准，2009年中国的人均GDP是6020美元，是进入到了中等偏上收入国家的行列。

中等收入有些什么危险呢？我们过去都说贫困陷阱，后来世界银行又提出中等收入陷阱，就是说进入中等收入时期并不是就可以坐着过去的顺风车一路进入高收入时期，其实仍然处在一个陷阱中。我在研究中等收入陷阱时找了世界各国的一些历史数据，以1970年作为出发点，30年以后再来看他们都处在什么样的发展状态上。我们可以看到，处在比较低收入水平的比如人均100美元左右的国家，30年以后他们大多还处在这个位置。处在中等收入水平的国家在30年以后有相当多的国家成为了发达经济体，人均收入达到6万美元，现在有11个国家人均收入可以达到9万美元。但仍然有相当多的中等收入国家目前还处在中等收入国家的行列，也就是说中等收入是一个分化点。我们可以很清楚地看到，相当多的拉美国家在上世纪40、50年代时，它们的收入水平不仅远远高于东亚、日本、韩国、我国的台湾，甚至高于很多欧洲国家。但几十年以后，欧洲国家基本上齐步走进了发达国家的行列，拉美基本上全都处在中等收入行列里，甚至被东亚一些国家给超过了。

我们可以看到日本、韩国的基尼系数都比较低，也就是说他们的收入分配状况是比较好的，他们的人均GDP是递增的。巴西的基尼系数基本上是0.6的水平，阿根廷、菲律宾也都有比较明显的收入不平等现象。这些拉美国家的人均GDP是递减的，基尼系数是递增的，这就说明影响一个国家能否从中等收入进入到高收入的一个重要因素是收入分配状况，如果出现收入分配不均、不公，将导致社会不安定，经济增长不能持续，这样的国家就不能摆脱中等收入陷阱。

超越中等收入陷阱和民生是密切相关的，改善民生最重要的一条就是扩大消费需求，消费需求的扩大是内需扩大的一个战略重点。最近亚洲开发银行做了一个关于亚洲中产阶级的研究，其中也涉及到中国。他们认为大规模持续的消费需求不是来自于富人，而是来自于中低收入者收入的增长，每天消费2美元到20美元的中等收入者对中国消费总额的贡献率是79%，而他们只占总人口的66%。扩大中等收入群体就意味着增加低收入群体的收入，这样才可以推动我国消费需求的显著增长。因此，通过改善收入分配、推进城镇化扩大中等收入群体应该是“十二五”期间最重要的任务之一。

调整收入分配关系对改善民生的作用

如何调整收入分配关系是此次五中全会公报中的一个重要部分。最近几年大家讨论的也比较多，大家一致认为在国民收入分配中劳动份额的比重是下降的。十七大提出了提高居民收入占国民收入的比重，提高劳动报酬占初次分配的比重。这次五中全会重申了这两个提高，而且提出一个原则，就是“十二五”期间居民收入的增长要和经济发展保持同步，劳动报酬的增长和劳动生产率的提高要保持同步。

我对于“同步”的理解是“不低于”，第一个同步在某种程度上是表明了个人和国家的关系，第二个同步是表达了职工和企业的关系。

目前我们遇到了一个增加低收入者收入水平、扩大中等收入群体规模的最好时机，这就是我们即将到刘易斯拐点。在劳动力无限供给的条件下，企业根本不愁雇工人，想雇10个有100个人来面试，那么工资水平将是长期不变的。在我国新增劳动年龄人口每年以16%的速度在减少，也就是说再过几年劳动力就不增长了，要保持经济增长速度，还需要大量的劳动力，这时候就需要上涨工资了。其实2003年以后我国农民工的工资是显著提高的，基本上每年都是接近两位数的增长。刘易斯认为二元经济的发展阶段上有一个点，在这个点之前企业要多少工人来多少工人，不用涨工资，到这个点之后劳动力不是没了，而是想雇劳动力就要跟其他企业竞争，需要给劳动力涨工资，这个点就叫做刘易斯拐点。

还有一个转折点叫库兹涅兹转折点。很多人知道库兹涅兹曲线，以人均财富增长为横坐标，以人均财富分配为纵坐标，二者关系遵循倒U型曲线规律。在经济发展的早期，收入差距不可避免的会越来越大，但到了某一个点以后，收入差距就会逐渐缩小。这个点可能是政府有钱后逐步改善收入分配状况，也可能是社会矛盾不能容忍了，老百姓起来造反等。

把这两个转折点结合起来看，刘易斯转折点意味着最普通的劳动者开始享受到经济发展对劳动力短缺的反应，即工资在上涨，很显然这个点意味着收入差距缩小的一个点。库兹涅兹曲线和刘易斯转折点理论上是一致的，但现实上不一定是一致的。日本、韩国、拉美当年都出现了刘易斯转折点，但拉美没有改善它的收入分配状况，没有摆脱中等收入陷阱，而韩国、日本实现了这个转变。

因此十七大报告中说，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平，这次五中全会公报重申了这一点。温家宝总理最近也在很多次讲话里提到，企业发展了才有能力改善职工的收入状况，才可能扩大就业，所以不能把企业搞垮了。与此同时，经济发展成果归根结底也要让人民共享，必须提高工人工资，否则经济发展的目的就没有体现出来。

怎么保持劳动报酬和劳动生产率同步提高呢？国际上比较通行的做法是两个。一是国家通过立法来保证劳动者的权益，保持劳动者工资的稳定增长。比如2008年我国出台了三个和劳动相关的法律：《就业促进法》、《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》。劳动力市场不像商品市场，商品市场和劳动力市场都是有买主有卖主，大家讨价还价，但价格最终由供求关系决定，而劳动力市场的不同就在于劳动力的载体是人。一个企业买来砖头是建宫殿还是修厕所，那些砖头并不在乎，但一个企业买来劳动力让他建宫殿还是修厕所，这些劳动力是在乎的。二是政府、工会代表、商会代表三方就劳动条件、社会保障标准、工资水平等进行集体谈判。因此，在这次中央的建议中非常明确地说，要实施积极的就业政策，构建和谐劳动关系，建立企业和职工分享经济发展成果的机制，这是在初次分配问题上提出的一个新观点。

再分配更加注重公平，初次分配也要注重公平，这是一个很重要的命题。现在收入分配中的很多问题其实来自初次收入分配，资本的所有者是企业家，资本报酬和劳动报酬的不均衡是初次分配的问题。生产要素的占有、市场的占有不完全是通过公平竞争的方式获得，这也是初次分配的问题。垄断行业、高管的高工资问题其实也是初次分配的问题，既要在再分配中调节也要在初次分配中改革解决这些问题。还有国有企业利润如何分配才有利于形成一种全民共享的格局，都是在初次分配中需要解决的问题。

再分配更加要注重公平，政府在再分配领域应该发挥特别的重要作用，比如完善个人所得税，改革消费税、财产税，推进房地产税，研究开征遗产税、赠与税，这些都是有利于再分配的措施。政府更重要的一个再分配职能是提高基本公共服务水平，比如提高基本社会保险水平、缩小社会成员人均收入差距等。

人们还说到第三次分配，就是所谓的社会慈善事业，之所以中国的社会慈善事业不够发展，并不是因为我们的社会不发达，而是这个事业本身不够发达，这和遗产税、赠与税制度是相关的，也和参与慈善事业能够享受什么样的税收减免政策是相关的。

调整收入分配和转变发展方式是互相促进的。一方面改善收入分配意味着中等收入群体的增长，他们会大幅度增加消费支出，这就能促进经济发展方式从过分依赖外需和投资转向依赖消费需求。另一方面经济发展方式的转变也有利于调整收入分配结构。经济发展方式转变有三个内容，一是拉动需求的因素转向消费需求，二是从过分依赖二产转向二三产均衡发展，其实就是显著提高三产的比重，三是从依赖投入转向依赖技术进步和生产力的提高。加快服务业的发展实际上是有利于改善收入分配的，不同产业的劳动报酬所占的比重是不一样的，劳动占比最高的产业是农业，其次是建筑业，然后是三产和服务业。在过去这些年里，一个基本变化就是农业在国民经济中所占的比重显著下降，去年已经降到10.3%，在“十二五”时期农业将降到10%以下。农业的劳动占比是高的，农业在国民经济中的比重又是下降的，这是导致目前劳动报酬在国民经济收入中所占比重下降的一个很重要的原因。因此在“十二五”时期，把二产为主的产业结构转为三产为主的产业结构也可以提高劳动占比，产业结构调整对收入分配的改善和贡献是比较明显的。

推进城市化对改善民生的作用

改革开放30多年来，我国年均城市化增速是0.9%，这个增长速度其实不严谨，我倾向于把它算成城市化水平，也就是城市人口占总人口比重的增长率，这样算的话过去30年的年增长率是3.2%。这个速度是快还是慢呢？大家可以看一看世界平均水平，我总结了近50年来世界上80多个国家的状况，城市化水平越高，城市化速度越慢。目前中国的城市化水平是46.6%，城市化水平在40%—50%之间的国家的城市化速度通常是每年增长0.8%到1.6%，而我国过去连续30年是3.2%，很显然这是一个很快的、超常规的增长速度，我们不能指望今后还会维持这个增长速度。之所以能够达到这样的增长速度，是因为它是一个粗放型的增长。农民工对城市化做出了最大的贡献，过去的贡献是通过农民工大规模的进城实现了就业的转换，促进了经济增长，也就是说他们推动了资源一个重新配置的过程，因为农民工原来都是剩余劳动力，在农业中他们的贡献理论上说是零，但转到非农产业中他们的贡献明显提高了，因为非农产业的劳动生产率比农业高很多的。我们过去做过这种计量模型，推算出在中国的经济增长中农民工转移的贡献率是21%。

将来城市化不可能再那么快了，但我们还要发挥城市化促进消费的这个作用。农民工已经转化成城市常住人口，但消费模式还没有转变过来，要想把农民工转变为市民，只有在获得了城市户口之后，他们的消费模式才可能变成市民的消费模式，才会对中国经济增长产生一个新的拉动作用。

目前1.5亿农民工和家属的分布状况大致如下，到其他农村地区的只有4%，进入镇里是14%，进入县级市是19%，进入地级市是34%，进入省会城市是20%，有9%到了直辖市。除了那4%的农工以外，96%的农民工都是进城的。这1.5亿农民工都在所在城镇居住六个月以上，由于他们没有户口就产生两种城市化，一是常住人口意义上的城市化，是统计意义上城市化的，目前是46.6%；二是非农业户籍人口统计的城市化，目前我国只有34%的非农化率。如果把这12%的农民工转化成城市户籍人口，那么他们对经济增长的贡献将是非常巨大的。

农民工没有城市户口将面临什么问题？首先，从劳动力市场来看，农民工是一个容易受到劳动力市场冲击以及容易受到周期性经济影响的群体。其次，从社会保障方面看，我国从上世纪90年代后期构建起了基本的社会保障体系，但主要面向城市就业、城市职工，即使现在城市职工的覆盖率也不太高。失业保险对城市职工的覆盖水平只有41%，医疗保险只有53%，工伤保险是48%，生育保险是35%，基本养老保险是57%。农民工和城市职工相比状况就更加不好了，失业保险只有3.7%，医疗保险只有13%，工伤保险是24%，生育保险是2%，基本养老保险不到10%。有户口和没户口在社会保险的覆盖水平上有巨大的差别。我们知道，当一个人没有社会保险，不知道未来生病、

孩子上学、失业、年老退休怎么办，唯一的办法就是尽可能节约出钱来储蓄。

如果让农民工成为户籍意义上的城市人口，他们的消费贡献会怎么样呢？我做了一个模拟，我用亚洲开发银行对中国中产阶层的研究，他们把中国的居民分成了不同的组，第一组每天收入0—1.25美元，这一组每年的消费非常有限，第二组每天收入1.25—2美元，第三组每天收入2—4美元，第四组每天收入4—10美元，第五组是每天收入10—20美元，第六组每天收入20美元以上。中国农民平均每天收入是3.6美元，农民工平均每天收入9.4美元，城市居民平均每天收入12美元。农民工变成市民以后收入增长并不是很大，但他们的消费贡献增长比以前要快得多。也就是说影响消费的不完全是收入水平，劳动者背后的其他待遇也会影响消费，当农民工进入到各种社会保障中之后，他们的消费就会发生一个革命性的变化，因此让农民工在城镇落户是扩大内需消费的一个重要举措。

完善基本公共服务体系对改善民生的作用

我个人认为，提出完善基本公共服务体系是此次五中全会公报的一个亮点，也是一个最重要的信号。公报说，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，同时提出要提高政府的保障能力，推进基本公共服务的均等化。文件的表述虽短，但内涵还是比较丰富的，我们简单解读一下“符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续”的15字原则。

第一，符合国情。就是说基本公共服务体系建设要和当前我国经济发展阶段相适应，我们最大的国情仍然是处在社会主义初级阶段，不能超越国力但要按照国力的改进速度加快基本公共服务体系的建设速度。

第二，比较完整。就是说在基本民生的主要领域都要保证人们的基本公共服务要求，十七大讲人人享有基本生活保障。不过人们对这些领域有很多争议，比如有人提出城市交通是否算在内。关于这些我认为还应该界定的更准确一些，把政府的公共服务区分为两类，一是基本公共服务，二是非基本公共服务。基本公共服务在十七大报告中已经基本上讲明了，就是“五有”：学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，这就概括了基本公共服务的主要内容。

第三，覆盖城乡。就是要覆盖全体居民，无论是农村户籍还是城市户籍。

第四，可持续。应该是着眼于设计出这样一种制度，它在财力上是有保障的，能够随着国力的增强而不断提高，是常规的、长效的，那么这个体系就是可持续的。

从社会保障的角度，完善基本公共服务体系有几个要点。

一是把重点放在提高覆盖水平上，要让没有获得覆盖的尽快得到覆盖，至少在制度上覆盖它。

二是根据国力不断提高保障水平。新型农村社会养老保险要在“十二五”时期实现制度的全面覆盖，去年是第一年，实现了10%的覆盖水平，今年大概是23%。

三是建立一个城镇居民养老保险制度。现在有城镇职工养老保险制度，但那些没有就业的、非正规就业的居民很可能是被这个制度排斥在外的，因此形成一个居民的养老保险制度，就可以把就业的和不就业的同时覆盖，这样可以显著提高养老保险覆盖水平。

四是实现基础养老金的全国统筹。我们已经实现了基础养老金的省级统筹，我对这一点还有所怀疑，但现在我们明确说要在“十二五”期间实现全国统筹。如果说实现省级统筹是可以打折扣的，那么实现全国统筹是打不了折扣的，这意味着中央的责任更加明确。关于养老保险关系的跨省可转移的相关制度已经在逐步出台了。

五是城乡社会救助的全面覆盖，包括低保和医疗救助制度等覆盖全体居民。

六是实施更加积极的就业政策。我们面临着一个新的就业形势，我把它概括为就业矛盾越来越从总量矛盾转为结构性矛盾。金融危机时期，国务院明确提出了三大就业困难人群：农民工、大学生、城镇就业困难人员，这三个人群今后还是我们关注的重点。

从社会安定、百姓民生的角度看，就业是天大的事情，这个出发点是对的，但我一直想说我们更加重视就业、实施更加积极的就业政策不一定非要以劳动力市场上供大于求为前提。劳动力市场的矛盾主要有两类，一是周期性失业，随着宏观经济的波动，就业水平一定有波动，失业率也一定是波动的；二是自然失业，因为劳动者技能和劳动市场上的需求不匹配。这样的失业是任何时候都会有的。此外，还有一类失业是由于劳动力市场功能还不够健全，还不能通行无阻地把要就业的劳动者输送到需要劳动者的地方去，这叫摩擦性失业。

政府改革行政体制的同时有一个通过关注民生把政府行政职能的改革向社会管理延伸的过程，我把它概括为政府调控机制与社会协调机制互联，政府行政职能与社会自治功能互补，政府管理力量与社会调解力量互动，形成新型的社会管理模式推进社会建设，把人民群众利益的诉求转变为积极因素，正确处理人民内部矛盾，把各种不稳定因素解决在基层和萌芽状态。

我们现处在中等收入发展阶段，潜在的危险是陷入中等收入陷阱。要解决这个问题，经济发展是硬道理。此次五中全会中央也强调了这一点，转变经济发展方式是必要的、根本的途径，改善民生是根本出发点、落脚点。调节社会矛盾是一个重要的方面，因为在中等收入阶段，社会诉求多元化、激烈化，这不是说社会状况变坏了，而是人们的预期和现实的社会管理模式不相适应。在这种情况下，必须创新社会管理模式，用社会的力量去化解矛盾，把社会的力量作为政府的一个重要延伸和补充。

总体来说，“十二五”时期是充满希望的新的五年，但这五年里会有前所未有的可预见的和不可预见的风险，因此我们需要付出前所未有的努力，为全面小康社会建设打下重要基础！

文章出处：理论导报，2011年第2、3期