

当前中国利益格局困境的分析与破解

郭 根

(上海第二工业大学 思想政治理论部,上海市 201209)

摘 要:改革开放 30 多年来,经济社会发展取得巨大成就的背后是已然失衡的利益格局。失衡的利益结构、失序的利益关系、受阻的利益表达渠道和缺失的利益救济机制是当前利益格局所面临的现实困境。同时,这一困境也相应导致了执政党长期执政危机、持续改革动力衰减、政府公信力下降以及社会稳定堪忧的政治后果。因此,在不损害社会效率的前提下保障社会的公平公正,破解当前利益格局失衡的困境,在理念、制度以及政策等三个方面着手成为当务之急。

关键词:利益格局;贫富分化;阶层结构;底线公平;执政为民;公共利益

中图分类号:C914 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2014)02-0055-06

利益问题是一切社会关系的核心,对利益的竞取是推动人类社会前进的不竭动力。正如马克思所言:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^{[1]82} 改革开放 30 多年来,当前中国的利益构成无论在结构上还是在内容上均呈现出多元化的倾向。更重要的是,30 多年改革开放所带来的翻天覆地的经济发展却也造就了当前利益格局失衡的事实。

一、利益格局困境的主要表现

从利益的构成要素而言,需要是利益的自然基础,社会关系是构成利益的社会基础,而社会实践活动及其成果则是形成利益的手段和客观基础。简言之,利益就是“需要主体以一定的社会关系为中介,以社会实践为手段,是需要主体与需要对象之间的矛盾状态得到克服”^[2],即需要的满足就是利益。需要本身是多样的,满足需要的主体也是多样的,不同需要主体在不同历史时期、不同发展阶段所需要满足的利益更是千差万别的。2013 年 3 月 17 日,国务院总理李克强在与采访十二届全国人大一次会议的中外记者见面时表示,改革进入了深水区,也可以说是攻坚期,的确是因为它要触动原有的利益格局——“现在触动利益往往比触及灵魂还难”。那么,辨清当前处于改革深水区或攻坚期的利益格局,对于打破思想观念和意识形态的束缚,义无反顾地推进改革,无疑具有极为重要的意义。

(一)从利益构成上看,利益结构失衡,贫富分化趋于严重

就目前而言,最基本的利益无外乎政治利益、经济利益和文化利益。利益结构的失衡突出表现在两个方面:一是就不同性质利益结构而言,过分注重经济利益的实现,忽视或较少关注政治、文化等利益的满足。中国的改革是在经济停滞、百业待兴的特殊历史环境下起步的。十一届三中全会开启了中国经济体制改革的序幕,根据新的历史条件与实践经验,全党工作重心开始转移到社会主义现代化建设上来,改革权力过于集中的经济管理体制和经营管理方法。同时,以城市为重点的改革全面推进,社会主义市场经济体制初步建立并逐步完善。从此,中国由计划走向市场,由封闭走

* 收稿日期:2012-11-20

作者简介:郭根,上海第二工业大学思想政治理论部,讲师。

向开放,由贫穷走向富裕,中国面貌焕然一新。然而,巨大经济成就所导引的经济利益满足的背后,是广大人民群众对政治、文化等利益的需求以及社会暂时难以有效满足其利益要求之间的巨大矛盾。人们迫切要求更加广泛地参与政治生活,表达权益诉求,获取政治地位;同时,在教育、医疗、文化、卫生等方面,不断增长的公共服务的需求也空前强烈。但由于政治、教育、文化等领域的改革的滞后以及由此导致的中国当前社会发展“一条腿长,一条腿短”的事实决定了当前在政治、经济、文化等利益实现方面失衡的困境。二是就同一性质利益结构而言,不同群体的利益实现也存在明显差异和断裂。强调利益的均衡并非要求绝对平均。相反,利益的差异在任何社会都是存在的。在可控的范围内,一定程度的利益差异还有利于社会的进步。之所以强调当前中国社会利益结构的失衡和断裂,主要是因为利益在不同群体之间的比例已经严重失衡,超出了弱势群体的承受程度,颠覆了利益分配的合理结构,违背了社会主义社会的本质要求。就经济利益结构而言,贫富差距在改革开放 30 多年后不是缩小而是进一步拉大了。据国家统计局公布的数据显示:近十年间(2003—2012),全国居民收入的基尼系数均已超出了国际公认的警戒线(0.4),“2008 年最高达 0.491。尽管此后基尼系数逐步回落,2009 年为 0.490,2010 年为 0.481,2011 年为 0.477,2012 年为 0.474”^[3]。另外,相关数据表明我国城乡之间、高低行业之间的收入差距大约在 3 至 4 倍左右,贫富差距较为严重。可见,改革开放消灭了绝对贫困,却已然造就了一个更加庞大的相对贫困群体。而且,不同群体、不同区域的利益失衡状况在政治、文化等其他性质的利益分配中也较为明显。

(二)从利益关系上看,利益主体错位,阶层结构趋于固化

人们之间的社会关系说到底是一个利益关系问题。人要生存、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,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一种利益关系。列宁认为:“必须到生产关系中间去探求社会现象的根源,必须把这些现象归结为一定阶级的利益。”^[4]可见,利益关系集中体现在利益群体之间的关系上,在阶级社会则体现为各阶级围绕利益而形成的关系上。在社会转轨和利益格局调整并逐步走向利益均衡的过程中,各利益群体的地位也相应发生了变化。在利益调整“非帕累托改进”的过程中,势必一部分群体获益,一部分群体利益受损。问题在于,利益的主要受益者(即利益主体)是否是“对社会经济发展贡献最大的社会群体”?是否在“社会中占大多数”?而且,“利益主体必须既能被社会各群体所认可,又能有效地整合各群体的利益矛盾”^[5]。当前中国社会,由于权力、资源的垄断,财富的绝大部分掌握在大型国企、权贵资本和少数民营企业家里。据 2006 年世界银行发展报告称,中国 0.4% 的人口掌握了中国 70% 的财富。利益主体的错位使中国的财富(利益)分布呈现“倒金字塔”的结构,占人口多数的工人、农民、知识分子等群体沦为财富分配“倒金字塔”的底层,财富集中度可见一斑。长此以往,中国或可成为两极分化最严重的国家之一。这是其一。其二,各利益群体之间存在着明确的闭合界限,依靠权力、资源垄断而获取利益的路径依赖一方面造成了强者愈强、弱者愈弱的“马太效应”,另一方面也阻断了利益群体之间的交互流动,以利益为纽带的阶层结构出现了固化的倾向。利益个体上行的机会越来越小,下行的压力也越发突出。这突出表现为“社会纵向流动的通道日渐狭窄,下层社会向上流动受阻,社会结构调整速度变慢,大量刚刚摆脱贫困状态的阶层,面临着难以共享发展成果的窘迫境地”^[6]。

(三)从利益实现过程上看,利益诉求表达低效,社会矛盾趋于激化

利益是人类生活中的重要社会现象,是社会发展的基础、前提和动力因素。“利益具有自我实现的功能,利益的自我实现是一个动态的过程,它包括利益表达、利益综合、利益确立、利益满足等环节,在诸环节中,利益表达是首要环节。”^[7]目前,我国社会结构高度分化,不同的群体和阶层的利益开始出现明显差异。这些利益本身往往并无“对与错”的差别,只要是合法的,都是正当的。问题是,从利益实现的过程来看,利益诉求表达低效:一是不同群体或阶层实现自身利益的能力和效果存在明显差异。诸如农民工和城市下岗职工等弱势群体,缺乏体制内的利益表达渠道和利益谈判

能力,不仅无法影响事关切身利益的政策制定,也难以通过谈判等方式维护自身权益。而一些占有大量资源的强势群体,则已初步显示了通过各种渠道影响公共决策的能力。二是制度化的利益表达渠道被废弃,多数群体采取非制度化的渠道表达利益诉求。司法作为权利救济、彰显社会正义的最重要的渠道被集“民意表达、权力监督、权利救济、社会稳定”^[8]等四大功能的信访制度所消解。而信访制度由于自身在法理、制度和实践中的困境以及与维护社会稳定的特殊关联,虽然成为多数公众利益表达的首选,却日益显现出低效和局限性。随着城市化、市场化的推进,社会资源配置不合理,收入分配不公平,贫富悬殊、两极分化等导致人民内部矛盾激化,社会冲突加剧,诸如四川“什邡事件”,云南“绥江事件”,甚至广东“乌坎事件”等群体性冲突时有发生。可见,制度化利益诉求渠道的废弃和低效,直接导致了因环境污染、土地征用、房屋拆迁、违法行政、司法不公等侵害公民利益,进而引起的群体性事件频频见于报端且呈现愈来愈多发的态势。

(四)从利益实现结果上看,利益救济机制缺失,底线公平趋于消解

任何社会变动都是利益再分配,有人受益有人受损。改革不是完全摧毁现有利益格局,而是逐步调整。为有效实现改革过程中的社会公正,需要建立相关利益救济(补偿)机制,防止利益的绝对受损,并确保利益相对受损者得到补偿,在利益实现结果上保障底线公平,保证改革成果与民共享。然而,当下中国社会由于历史遗留和社会现实的困境,利益救济机制尚未真正建立并发挥应有的作用。突出表现为保障多数人的利益保障制度和救济少数人的利益受损补偿机制在保证利益共享、维护底线公平、抗拒社会风险等方面均有待进一步完善。以利益均衡、协调为目标的利益救济机制与传统的社会保障制度既有相通之处,却也存在差异。具体地说,更加强调维护底线公平,更加关注保障利益个体具体利益,更加凸显社会激励和约束功能,更加强调增进社会资本的功能,即“通过推进协调和行动来整合社会系统的不同参与方的合作与互动,从而提高社会效益”^[9]。由此观之,一方面,传统的社会保障制度既不能囊括也无法替代利益保障机制。建国以后,我们长期重视经济增长轻视社会建设,而国家财政体制存在的一个主要问题就是重经济轻社会、重增长轻发展。各级财政的钱大部分都投向办企业、上项目、修铁路、筑公路等项目上去,真正用于民生的相对较少,占的比例较低。因此,“调整 and 解决利益格局严重失衡所带来的经济社会问题,当前最迫切、最重要的就是要建立面向民生的财政体制,首当其冲就需要进行公共财政体制改革”^[10]。另一方面,针对少数人的利益受损补偿机制尚未建立,至少在制度和法制层面还很不足。各地因拆迁补偿、征地补偿不公正而激发的社会矛盾和群体性事件屡见不鲜,从一个侧面反映出当前利益的再分配和调整过程中利益救济(补偿)机制的缺失,底线公平趋于消解的事实。

二、利益失衡困境的政治后果

(一)执政党合法性受到挑战,长期执政备受考验

执政党合法性是政党立足的内在依据,是一个政党谋求长期执政的基础。当前,中国共产党已经完成了由最初的革命性政党向领导建设的执政性政党的转变。在现代社会和现代国家建设中保持一个政党持久的执政地位,就必须不断更新政党合法性资源,实现由旧的合法性向新的合法性的转移。纵观中国共产党 90 多年的历程,革命时期中国共产党领导新民主主义革命的胜利和新中国的建立以及社会主义基本制度的确立奠定了中国共产党执政的合法基础;建设时期中国共产党高举改革开放的大旗,取得了经济建设的巨大成就,从而进一步夯实了合法执政的地位,而依法治国基本方略和“三个代表”重要思想的提出又为新时期中国共产党更好地维护自身领导和执政的合法性提供了一个新的政治空间。

然而,剧烈的社会转型通常都会对政党合法性提出挑战,中国共产党由“革命合法性”政党向“政绩合法性”政党以至“选举合法性”政党的转换要求中国共产党必须全心全意为人民服务,必须始终把人民利益放在第一位,把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发

点和落脚点,做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。因为能否真正代表最广大人民的根本利益,能否解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,能否在社会矛盾和利益冲突的解决中逐步实现自身从革命党向执政党的转型,并通过执政的有效性来达到领导持续性的目的,是当前中国共产党谋求长期执政所面临的严峻挑战。

(二)持续改革动力衰减,经济改革成果面临失去风险

深圳特区建立 30 周年之际,温家宝重申,经济特区 30 年来的实践充分表明,改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是实现国家强盛、人民幸福的必由之路。过去 30 多年中国的发展变化,靠的是改革开放,未来要实现中华民族的伟大复兴,仍然要靠改革开放。必须通过深化改革开放,清除影响经济社会发展和人的全面发展的各种体制障碍,最大限度解放和发展生产力,为国家现代化建设提供不竭的力量源泉。无论在经济、社会还是政治领域,改革都越来越迫切,改革的需求也越来越大。一个显著的现象就是,“目前中国正在形成一个逐步支撑社会主体的中等收入群体,……他们有理想、有知识、有财产、有理性,对社会的需求,既要求公平分享改革发展成果,又要求社会公正、平等、透明,而且有着强烈的维权意识,希望建立一个更加完善的社会主义民主法治社会”^[11]。他们将有可能成为未来中国改革的主力军。然而,当前改革面临的瓶颈和问题依然严峻,突出表现为持续改革的动力衰减,经济改革成果面临失去的风险。而且,正在形成中的少数利益团体和权贵阶层,由于历史的惯性而千方百计垄断社会资源,维护既得利益,可能成为未来阻挠改革的强大力量,致使社会对如何进一步推进经济改革,适时探索政治、教育、文化等领域的改革缺少基本共识,已经达成共识的改革政策在执行过程中也因为利益的博弈而存在夭折风险。更重要的是,改革开放 30 多年来,经济领域的巨大成就如果因为利益分配的失衡而致使改革成果不能与民共享,利益矛盾势必激化,再加上改革过程中的利益受损者得不到及时补偿,那么,进一步改革无疑难以得到人民群众的支持和响应,已经取得的改革成果也有失去的风险。

(三)政府公信力下降,社会稳定堪忧

政府公信力是近年来理论界和政界都很关注的一个重要课题。研究表明,地方频繁发生的越级上访、群体性事件的根本原因多在于民众与地方政府之间政治信任的缺失。即民众对于地方政府的不信任,对地方政府官员的不认同,对地方相关政策执行的不理解、不支持,而地方政府对民众的利益诉求和现实问题则不理睬、不关心、不解决,官民冲突与矛盾直指政府公信力的脆弱。朱光磊认为,政府公信力是“政府在施政过程中通过合理、有效地履行其功能和职责而取得公众信任的能力,是政府的一种执政能力和执政资源”^[12];唐铁汉认为,政府公信力=政府行政能力×公众满意度^[13]。然而,无论如何定义,政府公信力基本反映了两个互相关联的内容:一是政府施政能力,二是公众满意度。二者相辅相成。近年来,随着经济社会的快速转型,公众利益需求的不断增长,政府在施政理念、施政能力、施政效果等方面虽取得了一定的进步但尚不能充分有效地满足人们的需求,特别是在处理自然灾害与公共危机事件的过程中,政府公信力受到了社会公众的普遍质疑和严峻挑战。

社会稳定对于当前中国全面建成小康社会,持续推进改革开放的大好局面,实现中华民族伟大复兴具有不可估量的意义。然而,近年来,各地发生的群体事件、社会公共事件屡屡轮番地消耗着地方政府的公信力,影响了社会稳定的大局。以 2011 年“7.23”甬温线特别重大铁路交通事故为例,事故发生后,公众普遍质疑政府部门对事因的判断、解释,民众和政府各执一词。对于伤亡人员的赔偿也招致不少非议。地方政府在缺乏可供应急使用的信用资源的情况下,面对民众,显露出无能、无威望、不服众的窘态,出现管治危机。而在一些征地、拆迁的过程中,基层政府也是朝令夕改,利益补偿难以及时兑现。于是,在利益关系严重失衡,利益矛盾激化的地区,以“争利”、“泄愤”为动机、以“集体抗议”、“自焚”为表现的极端事件时有发生,严重威胁了社会稳定。

三、利益格局失衡的破解

当前中国社会正在或即将面临的利益格局失衡的状况,某种程度上是一切国家在推进市场化、现代化、城市化进程中曾经或正在面对的问题,包括当今的一些发达国家。不同群体之间的利益博弈尽管可能带来社会的危机,破坏社会的稳定,但客观上也成为人类社会不断前进的动力。正如马克思所言:“这个世界之所以充满危险,是因为世界并不是某一独特利益的天下,而是许许多多利益的天下。”^{[1]164-165}关键在于如何调整失衡的利益结构,协调失序的利益关系,疏通受阻的利益表达渠道,重建缺失的利益救济机制,在不损害社会效率的前提下保障社会的公平公正。破解当前利益格局失衡的困境,在理念、制度以及政策等三个方面着手成为当务之急。

(一)坚持执政为民的理念,最大限度地确保利益共享

坚持立党为公、执政为民,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,充分发挥全体人民的积极性来发展先进生产力和先进文化,不仅是“三个代表”重要思想的本质的要求,也是我国社会主义现代化建设的人心所向,是加强党的领导与执政合法性的基本途径。胡锦涛指出,相信谁、依靠谁、为了谁,是否始终站在最广大人民的立场上,是判断马克思主义政党的试金石。如果说人心向背是决定一个政党、一个政权盛衰的根本因素,那么对于中国共产党来说,能否做到立党为公、执政为民就是决定人心向背的根本因素;为多数人谋利益还是为少数人谋利益,则是共产党与其他政党的分水岭。坚持执政为民的执政理念,最大限度地维护多数人的个体利益是社会主义的本质要求,也是改革开放30多年来中国共产党领导现代化建设的基本经验。

改革是动力,这已被我国的发展历史所一再证实。习近平指出,改革开放是一项长期的、艰巨的、繁重的事业,必须一代又一代人接力干下去……要以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革……改革开放只有进行时没有完成时。没有改革开放,就没有中国的今天,也就没有中国的明天。改革开放中的矛盾只能用改革开放的办法来解决。然而,新时期在深化重要领域和关键环节的改革中,如果对各方利益协调不够,处理不当,可能会产生重大阻力,甚至会影响社会稳定。因此,在当下推动深化改革,尤其需要做到共担改革成本、共享改革成果。恩格斯指出:应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的情况”,使“所有人共同享受大家创造出来的福利”,“使社会全体成员的才能得到全面发展”^[14]。坚持执政为民的理念,最大限度地确保利益共享的实现就是要千方百计保护改革成果,促成改革成果与民共享。从长远看,这是进一步深化改革的契机,也是寻求持续改革的动力所在。

(二)累积利益协调的制度资本,最大限度地保障公共利益实现

随着改革开放的深入,转型中国社会流动不畅、社会堵塞以及社会阶层分化、固化的现象已然成为一种趋势甚至既成事实。在阶层分化的过程中,公共资源占有的不平衡直接导致了一部分社会成员沦为社会的弱势群体。因此,必须形成制约利益独占和激励利益均衡的制度、机制,累积利益协调的制度资本,增进公共利益的实现。因为作为一般概念而言,制度资本“拓宽了制度的传统作用内涵,即制度具有对人的行为及人与人之间关系的激励作用和约束作用,从其作用的结果来看,它具有资本的一般特性:能使价值增值”^[15]。作为社会资本最重要的组成部分,共识的制度安排,降低了社会交往中沟通成本,实现了公共利益的价值“增值”,促进了合作互利的社会效益。^[16]

大转轨时期出现的阶层利益分化,公共资源的非均衡分布以及多元化的利益需求直接导致了在经济社会等领域利益矛盾的激化。30多年的改革开放,多元利益格局已然形成,利益矛盾也越来越难以调和。在这一背景下,对“公共利益”的价值诉求已经成为寻求社会公平正义的基本路径。因此,从制度层面而言,国家要直接提供利益均衡的制度安排,并使弱势群体知晓和使用相应的利益诉求渠道维护自身利益。具体而言,一是要完善低成本、高效率的利益表达机制,让不同社会群体和普通公民能够通过规范的制度和公开的渠道表达利益诉求,并适时将其纳入法制轨道;二是形

成科学合理的利益分配机制,既要分担改革和社会建设的利益成本,又要使社会成员共享公正合理的利益分配;三是建立切实可行的利益补偿机制并提供宽松、有序的制度生成环境,让利益受损者得到合情合理的补偿并走向制度化、法制化的轨道。减少现代化过程中的改革阻力,防止“牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的状况”的出现,防止个别阶层利益对多数人共同利益的腐蚀以及对于社会公正的侵蚀,最终维护公共利益的实现。

(三)适时修正利益调节的公共政策,最大限度地实现社会公平

无论是“立党为公、执政为民”的执政理念,还是利益协调的制度安排,只有落实到政策层面,以公共政策的形式调节利益结构,协调利益关系,疏通利益诉求渠道,建立利益保障机制,才能真正维护多数人利益,实现社会的公平公正。“在某种意义上讲,政策是关系最大多数人的政治层面。……它反映了政府对社会的影响,也就是说它有使事情变得更好或更糟的能力”^[17]。是否有利于均衡当前利益格局,是否有利于保证多数人的利益实现,是否有利于彰显公平正义和维护社会的持续稳定是判断一个公共政策是非善恶的重要标准。具体来说,一是要在政策创始阶段,切实尊重民意,倾听群众呼声,把解决最广大人民群众最直接、最现实、最迫切的利益问题作为政策制定的基本价值依归。二是在政策制定阶段,严格遵循程序,既要杜绝某些领导的“拍脑袋”决策,又要防止既得利益集团对政策制定的阻滞。深入调研,科学分析,广泛咨询,谨慎决策,将政策制定的风险降到最低。三是在政策评估阶段,强化政策执行力度,克服传统人情社会和“上有政策、下有对策”的官僚习气对政策执行效果的消解。同时,根据变化了的情况对政策作出适时的修正与调整,最大限度地实现社会公平。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [2] 王伟光,郭定平.社会利益论[M].北京:人民出版社,1988:68.
- [3] 朱剑红.0.47~0.49 统计局首次发布十年基尼系数略高于世行计算的数据[N].人民日报,2013-01-19.
- [4] 列宁全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1984:464.
- [5] 赵磊.论当前改革中的利益失衡[J].哲学研究,1998(11):24-29.
- [6] 蔡志强.社会阶层固化的成因与对策[N].学习时报,2011-06-27.
- [7] 王立新.试论我国社会分层中人民利益表达制度的建构[J].社会科学,2003(10):45-50.
- [8] 秦后国.论我国信访制度的困境及其完善[J].社会主义研究,2010(5):108-111.
- [9] 万明国.社会保障的市场跨越[M].北京:社会科学文献出版社,2005:169.
- [10] 景天魁.以底线公平为原则调整社会利益关系[J].中共福建省委党校学报,2007(10):17-20.
- [11] 马晓河.当前我国改革的动力、路线、重点——简说党对改革的总体认识[N].北京日报,2011-07-01.
- [12] 朱光磊,周望.在转变政府职能的过程中提高政府公信力[J].中国人民大学学报,2011(3):120-128.
- [13] 唐铁汉.提高政府公信力建设信用政府[J].中国行政管理,2005(3):8-10.
- [14] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:243.
- [15] 郑青.利益政治实践范式:利益和谐制度构建研究[J].河南师范大学学报:哲学社会科学版,2009(5):41-44.
- [16] 陈忠云.从利益角度构建新的制度理论[J].思想战线,2011(2):68-72.
- [17] (英)安德鲁·海伍德.政治学(第2版)[M].张立鹏,译.北京:中国人民大学出版社,2006:465.

责任编辑 刘荣军