■专家视线

全面认识当前社会管理中的十五个矛盾

□马庆钰

在进入人均GDP1000美元的关键时期之后，我国的发展呈现出如德国人U·贝克和英国人A·吉登斯所描述的“风险社会”的一些特征。有些潜在矛盾也在新阶段得到进一步放大和表面化。正是针对当前的现实问题和根据政府管理的一般发展规律，中央从16大开始转移工作重点、调整管理方向，首次提出“以人为本”、“全面协调可持续的科学发展观”，强调“更加注重履行社会管理和公共服务职能”，并进一步提出要“科学执政民主执政依法执政”。这些新概念的提出和开始付诸实施，标志着“中国政府新管理时代”的来临。

为了有的放矢地采取应对措施，需要对当前社会不和谐因素进行全面系统梳理。我认为，至少有十五种影响社会和谐的问题应当引起各级和各部门领导干部的注意。其中有一些已为大家所共识，但另外一些深层次的矛盾和问题仍然被有意或无意忽略着。我们的认识必须要彻底，境界必须要提升，否则会影响政府的管理策略选择和改革实施力度。

1、人与自然关系中的矛盾

比如中国目前污染物排放总量长期居高不下，远远超过环境自净能力，一些流域和城市水和大气污染十分严重。2005年1月份环境检测报告结果是，我国七大水系Ⅰ类和Ⅱ类洁净水大约只占总量27%，Ⅴ类和劣Ⅴ类占到总量大约37%。全国25%的地下水遭到污染，54%的地下水不符合生活用水标准。又比如，地区生态破坏的程度还在加剧，我国荒漠化土地已达262万平方公里，并且每年还在以2460平方公里的速度扩展。黄河、长江、澜沧江的发源地三江源已成为青海省草地退化最严重的地区。沙尘暴源头的阿拉善地区荒漠化面积占80%，沙漠每年以1000平方公里的面积扩展。全国90%以上的天然草原不同程度退化，草原退化、沙化和碱化面积达1.35亿公顷，占草地总面积的1/3，并仍以每年200万公顷的速度增加。

2、资源与人口关系中的矛盾

人口方面男女人口比例严重失调，男性比女性已经多3800多万，而且每年有100万畸形儿童诞生。就业压力已经不堪重负。从资源来看，地大但物不博。人均资源占有量与世界平均水平相比，煤炭大约是1/2，水资源是1／4，石油是1/8，天然气仅为1/25。与此同时，资源利用率又很差，浪费比较严重。比如国内重点钢铁企业吨钢可比能耗比国际水平高40%，电力行业中火电煤耗比国际水平高30%，万元GDP的耗水量比国际水平高5倍，万元GDP的总能耗是世界平均水平的3倍。一组数据被屡屡引证:中国以世界水泥消耗总量的50%、钢铁的34%、煤炭的31%、氧化铝的25%、电力的13%，实现的却仅仅是世界4%的GDP总量——即便我们想维持这种以高投入、高消耗为代价的高增长，资源与环境也将无力承受。

3、区域经济与社会发展中的矛盾

我国地区之间发展的差距不断扩大。从1997年到2002年，中部地区人均GDP相对于东部的比重从54.1%下降到52.6%，西部从43.1%下降到40.6%。发展投资结构失衡是区域发展不平衡的根源。“九五”以来，中西部地区所占投资比重有所增长，但规模仍然较小，2002年全社会固定资产投资43202亿元，其中投向西部的仅占13.1%，中部也只有17.6%。非公有经济和中小企业发育不足是阻碍其发展的另一个重要因素，2002年，中小企业从业人员中56%集中在东部地区，中部占30%，西部仅占14%；同时，私营企业超过10万户的中西部地区6个省市，全部集中在东部。

4、城乡发展关系中的矛盾

中国的社会结构存在两种独立体系，一个是城市社会，另一个则是农村社会，而判断处于哪种结构的依据在于持有户口的类别。这种二元社会结构以二元户籍制度为核心，包括二元就业制度、二元福利制度、二元教育制度、二元公共事业投入制度在内的一系列社会制度体系。目前，在我国社会，一方面，户籍制度仍然制约着市民和农民从出生到死亡的各自不同轨道；另一方面，虽然体制改革和政策调整为农民提供了一些非农化途径，但是，农民在城市中并不存在与市民等同的机会，他们的就业，除了受自身人力资本的限制之外，还要受社会资源的限制。

5.公共服务方面的矛盾

二十多年改革开放使我国发生了巨大变化。但与城镇居民相比，在我国农村，还有许多居民没有获得符合卫生标准的饮用水，农村有近50%尚未饮用自来水；缺乏必要的医疗卫生设施和服务；九年义务教育制度的目标亦未能实现；没有养老保险；交通网、能源网、信息网、清洁厕所、卫生间等基本生活设施严重缺乏。这些设施，在城市是免费或以低收费供应市民，而在广大农村，要村民集资建设，比如道路、饮用水、广播系统以及路灯等都是完全由农民自己出资兴办。这种状况不仅成为加剧当前城乡矛盾、阶层矛盾、社会矛盾的诱因之一，还拖累着全面建设小康社会的进程。



6、社会财富分配方面的矛盾

首先是城乡居民之间收入差距大。农民人均年纯收入和城镇居民人均年支配收入的比率在1985年是1:2.57；2003年成为1:3.23。农民人均生活消费支出和城市居民人均生活消费支出的比率在1985年是1:2.12；2003年成为1:3.35。目前的农村绝对贫困标准是农民人均年纯收入在625元以下，若按照农民人均年纯收入865元的“低收入人口”标准，中国的贫困人口就增加到9000万，占农村总人口的10%。而若按照联合国每人每天收入或消费不低于1个购买力平价美元的国际贫困标准测算（1个购买力平价美元约折合2.5元人民币，即人均年收入约900元） 中国贫困人口就增加到1亿多人。

其次是行业之间收入差距大。国有经济单位中，电力、自来水、燃气生产与供应、电信业、航空运输业、铁路运输业等行业，靠了垄断经营的优势，获取比其他行业平均工资高得高的收入，而且这种状况至今尤存。04年1-9月，平均劳动报酬较高的行业又有计算机服务和软件业、金融业、科技服务业等，分别为18789元、15982元和15489元；平均劳动报酬较低的行业是：农林牧渔业、住宿和餐饮业、批发和零售业，分别为4655元、8057元、8159元。从历史同期看，行业间平均劳动报酬最高与最低之比2000年同期为2.62倍，2003年同期3.98倍，2004年同期则达到4.25倍。这还不包括工资外的福利收入。

再次是区域之间收入差距也在扩大。在全国31个省（区、市）中，2004年上半年人均收入最高的五省（市）是：上海（8513元） 北京（7836元） 浙江（7771元），广东（7264元）和福建（5879元），五省市半年人均收入为7453元。而人均收入最低的五省（区、市）是宁夏、青海、甘肃、黑龙江和新疆，人均半年收入为3661元。后者是前者的1/2。

另外一个情况是腐败因素造成的收入问题成为破坏社会和谐的大问题。2003年有专家根据审计署对财政资金进行审计的有关数据，运用大口径计算方法，对我国因腐败造成的经济损失进行了测算：腐败所造成的公共投资领域的损失、公共支出的损失、电力、交通、邮电、民航、医疗机构等行业垄断造成的大量租金损失、非法经济的“黑色收入”等四项在2003年度达8699亿元~12091亿元，占GDP的7.5%~10.4%。一份调查报告披露，外逃官员数量大约为4000人，携走资金约500亿。

7、政府消费与公共财政规模中的矛盾

2005年两会上的代表、全国政协委员、国务院参事任玉岭认为，我国当今吃“财政饭”的总人数已高达4572万人；另还有500万人仰赖于政府给予的权利实行自收自支；吃财政的人按照平均每月1000元的工资收入（各类补贴不算），财政支出就是6000亿。官多政府消费就多，据报道仅机关的车费、招待费和出国培训考察费，全国已分别达到3000亿、2000亿和2500亿元。这几项全部下来就是1.35万亿。按照财政占GDP比重30%的实际情况计算，2005年财政收入应当是3.6万亿。政府维持自身运转费用就是财政规模的37.5%。据有的专家推算，全国乡村两级负债也相当严重，已经达到8000亿左右的水平。这就意味着大概有2/3的基层政府实际上已经破产。

8、干部与群众关系中的矛盾

已经有一系列的群体事件，以及不断增加的来信来访说明这个问题。一些干部尤其是一些基层一线干部，因为官僚主义、形式主义、家长作风、以权谋私、用权腐败、不讲诚信、好大喜功、欺上瞒下、甚至横行乡里欺压百姓等，对群众的利益和感情造成伤害。有些地方形成的干群矛盾相当尖锐。

9、中央与地方权责能关系中的矛盾

分税制实施以后，中央与地方两者之间的公共服务职能并没有做到相应合理划分，本来该由中央承担的社会管理和公共服务职能却转移给了地方。现在大约70%的公共服务支出发生在省级以下，其中更有55%左右的支出来自县乡两级。目前县乡两级财政收入只占全国财政收入的21%，而县乡两级财政供养的人员却占全国财政供养人员总数的71%；省级以上财政在服务中的投入明显不足，这在义务教育上尤其突出，农村义务教育投入的担子基本是落在乡镇财政和农民自己身上。据有关调查分析，全国义务教育投入中，乡镇负担78%左右，县财政负担约9%，省地负担约11%，而中央财政只负担2%左右。鉴于我国许多县乡较为贫困，这意味着中央政府在全国范围内没有提供有效的专项转移支付。地方财政收入太少，而负责的事务太多，不对称的财权和事权，是农村义务教育经费短缺的重要制度原因。

10、公权与私权关系中的矛盾

计划经济体制和我国传统政治文化，留下一个很难去掉的尾巴，就是国家权力和民间私人权利一直不平衡不对等。国家权力处于强势地位：组织庞大、家长管理、维护秩序、配置资源。而民间私权利则是被管理对象，一直处于被动服从的弱势地位。民间组织不能顺利成长，民意表达渠道不能畅通。虽然一批行政法的制定开始扭转这个现状，但宪法和正在酝酿中的民法典还没有最后明确限权保民的立法目的。现实生活中两者不对等的情况的确存在。

近年来随着我国城镇化的发展，征地与拆迁现象越来越普遍。有的地方政府将征地作为财政创收的来源，低价征地高价卖给开发商。有的地方政府组成所谓拆迁先锋队强行拆迁，甚至中间渗透进黑恶势力，出现殴打恐吓等行为，引起拆迁户的严重不满。国家信访局研究室透露，近几年来该局接到关于拆迁问题的信件逐年递增。截止2003年8月底，拆迁纠纷投诉信件共计11641封，比上一年同期上升50%，上访人数5360人次，上升47%。

11、管理主张与管理现实之间的矛盾

作为执政者和政府，领导权威最主要的是来自言行一致的诚信，来自良法必有，有法必依，执法必严，违法必纠。但现实中无论是作为整体还是单个的管理主体中，有不少是与这样一个起码要求相去甚远。比如在宪法中涉及公民权利的一些条文，实际上并没有得到完全落实。

又比如党员干部中的腐败一而再、再而三地使党和政府形象受到伤害。据统计，党的十五大以来，全国省（部）级以上机关共制定党风廉政方面的法律法规及其他规范性文件2000余项，其中中央纪委、监察部制定的有120余项。可是无论规定怎样全面和严格，却总是难以得到全面和严格的执行。

再比如政府和人民群众一直厌恶和反对的假话、大话、空话、套话仍然在一些场合和一些素质低下的干部当中弥漫流行。一些管理者的言与行在人民群众心目中留下的仍是不小的距离和反差。

12、管理手段与管理目的之间的矛盾

执政和管理目标很清楚：立党为公，执政为民；科学执政，民主执政，依法执政；求真务实，开拓创新，勤政高效，清正廉洁；“三个代表” “权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。但具体实践方法有时候仍然过时。有时表现为用家长方式去寻求民众利益，贤人政治、能人政治、清官政治、主观随意等仍然有所表现。比如我们的人民代表大会是传达民间声音和体现公民主张愿望的制度，可有机会到这里说话的人绝大部分都是党政领导。他们都很努力地想替普通人说话，但由于身份的不同，这个目的就很难达到。领导者一年到头制定决策、执行决策，到底效果怎样，应当经过“异体而不是自体”评价，也就是由置身事外的公民代表开口才能客观公允。又比如，在管理方法上仍然有不少陈旧、僵化，甚至左的习惯时而死灰复燃。形式主义、表面文章的沉疴痼疾需要根治。

13.政治行政体制方面的矛盾

这个方面的问题根本上是党政关系一直没有找到一个恰当有效、成本低廉、权责一致、有法可依的配置方式。

14.改革的社会期待与改革进程之间的矛盾

当今社会处于全球化、市场化、信息化的时代，全球化缩小了世界交往的空间，市场化增加了世界交往的动力，信息化提供了世界交往的方便工具且缩短了沟通的时间。无论从途径还是从浓度看，人们从没有象现在这样，处于一个历史上从未有过的便于学习、便于交往和高透明度的时代。即便是一个普通的乡村居民，也总有这样那样的条件使他成为全球信息课堂的一员。他有机会学习了解到更多的知识，因而也就逐渐增加了权利保护、民主法治意识。所谓愚昧、落后、无知，对于今日广大村民和普罗大众的实际觉悟程度而言，早已经成为地道的偏见。实际情况是，当今社会民众对社会全面改革的期待已经从耐心变为急切。然而，现实的社会全面改革进程却并没有与社会的觉悟和认识进步程度并驾齐驱。特别在民主政治建设方面，变革的步伐明显滞后，从而与社会的期待形成了矛盾。

15、治理理念与现代化发展之间的矛盾

现代化最终追赶的是对人的终极关怀，即实现人的幸福。这个幸福体现在两个方面，一个是要充分满足人对物质生活的需求，一个是要满足人对精神生活的需求。所谓“以人为本”，根本就是在这两个方面让社会成员都能够过上体面和有尊严的生活。

本来，以人为本、以人的幸福为本是国家治理和政府管理的目的，其所依赖的制度是手段。手段服务于目的，目的借助于手段。当手段不能实现目的时，就要寻找别的可行手段。但现实中手段成为目的的情况并不少见。当实践一再证明我们所固持的某些体制和做法对于实现现代化和提升人民生活质量没有作用甚至只有反作用时，僵化陈旧甚至左的情感理性却仍然支配我们的一些干部和理论工作者坚持旧符，不思变革，结果必然产生一系列障碍和矛盾。

■政策与管理

有必要反思医改路径

□邓聿文

五一前夕，新任卫生部长高强在医院管理年工作会议上指出，医院向群众收费，也要考虑国情、考虑经济发展水平、考虑群众的承受能力，尽量减轻群众负担。

高强的这一讲话是针对一些医疗机构公益性质淡化，出现追求经济利益的倾向而发的。据卫生部信息统计中心的资料分析，全国卫生部门管理的医院，2000年平均每所医院诊疗114973人次，2003年减少到109577人次，下降了4.7%，而医院的总收入却由1901万元增加到3231万元，增长了70%。另外，卫生部副部长马晓伟近日也透露，近8年以来，我国门诊就医费用增长了1.3倍，住院费用增长了1.5倍，平均每年门诊费用增长13%，住院费用增长11%，远高于居民收入和CPI增长的幅度，致使近半的病人因经济困难而看不起病。

群众看不起病，的确成了影响社会和谐发展的一大问题。反思医疗费用的暴涨，虽“病在医院”，却“根在政府”。也就是说，高费用虽然表现为医院的行为，但却是由现行医改引起的。这些年来，政府在医疗卫生领域推行了一条类似于国企改革的路线，其实质是减少国家对卫生的投入，将大批公立医院推向市场，转为民营，并引入私人资本；同时为了弥补减少投入给医院带来的损失，政府核准执行的“药品价格”和“收费项目定价”一般过高。

然而，上述医改思路远不如企业改革之处在于它不是从体制上着眼，而只是想从运行机制上学早期的企业改革，形成所谓“有激励、有约束、有竞争、有活力”的人事制度和分配制度。结果带来了医生开大处方、多用高新仪器检查、医院乱收费，以及医院和药厂间的药品回扣，医务人员和患者间的“红包”等问题。可以说，这种改革没有使医院成为具有自我约束力和自我激励机制的事业法人，相反，使医院兼备了两种体制的弊端。

政府和市场在医疗卫生行业中应起何种作用，决定着一个国家医疗卫生体制的基本结构。后者又对医疗卫生行业的发展和满足人们对医疗卫生的需要起决定性的作用。一般来说，在其他产业和市场上，供求双方经济利益的相对独立，造成了一种相互制约的均衡关系。但在医疗卫生市场上，供给方即医务人员担负着双重的角色：一方面以病人利益代理人的身份向病人推荐治疗方案，另一方面又以医疗服务供给方的身份从病人身上取得自己的经济利益。医务人员担负的这种双重冲突角色，加之信息在医务人员和病人之间的严重不对称性，使得病人和消费者处于一种劣势地位。这是医疗费用的上涨难以得到有效控制的深层制度原因。正是由于有别于其他产业的一系列独特性质，从而使得市场竞争在医疗卫生行业的许多领域难以发挥应有的作用，因此，简单的“市场化医改思路”必然使得医院淡化其公益性质，而更多地考虑经济效益。

我认为，医改的目的，应是使社会的每一个公民不因经济原因而能看得起病。也就是说，应以认可和保护人的健康权为第一要义。健康权是一项基本人权。如果说，国家有责任设立义务教育制度，保障每个人拥有进入社会和生存所需的最低限度的教育；那么，国家亦有责任设立包括医疗保健在内的社会保障制度，使每个人拥有进入社会和生存所需的最低限度的身心健康。因此，下一步医改的中心任务，就是必须建立对全体国民普遍适用的最低限度的包括医疗保健在内的社会保障。

也许有人会说，想法虽好，但国家拿不出更多的钱来建立最低限度的医疗保障。我觉得钱不是关键，重要的是我们有没有这样的理念。根据2003年“全国医院总收入”，我们完全可以拿出这笔钱来。2003年“全国医院总收入”为3911亿元（卫生部2005年1月公布的数据），它也就是中国13亿人一年在医疗上花费的总量，平均到每个人，即300元左右。建立最低限度的医疗保障肯定不会超过这个数字，假如以1/3即每个人100元计算，仅需要1300亿元。我们少建一些华而不实的大厦，或者少一些公款吃喝，就可以节省这笔费用。如果这一标准还有些过高，可再降到每人50元的水平，总之，是不能不建立。

和教育一样，人的健康不仅是个人的事，还关系到民族的未来。对健康的投资，也就是对人力资本的投资。政府应该保障每个公民最基本的健康权，使社会中所有个人和家庭都能得到必要的健康服务。

中共九江市委 九江市人民政府
庐山风景名胜区管理局
向全国部分党政领导干部
赠阅2005年《学习时报》