

DOI: 10.19503/j.cnki. 1000-2529. 2018. 04. 001

国家社会科学基金重大项目成果推介

编者按：国家社会科学基金重大项目是现阶段国家社会科学基金中层次最高、资助力度最大的项目类别。项目涉及我国政治、经济、文化和社会发展中具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实际问题。项目研究具有复杂性、前沿性和综合性。本刊自 2017 年第 1 期起设立“国家社会科学基金重大项目成果推介”栏目，每期推介 1-2 篇作品，以服务党和政府决策、传承优秀传统文化、推动中国特色哲学社会科学发展。

本期刊发的《全面建成小康社会：理论分析、进度监测与政策优化》是李春根教授主持的研究阐释党的十九大精神的国家社会科学基金专项重大招标项目“全面建成小康社会的进度监测与政策优化研究”的阶段性成果。到 2020 年全面建成小康社会，是我们党向人民、向历史作出的庄严承诺。由于我国社会主要矛盾发生了根本性转变，全面建成小康社会面临着新的历史使命。当前全面建成小康社会进入决胜期，必须构建全面、科学的小康社会指标体系，坚持“五位一体”，对全面建成小康社会进度进行监测，从中找到并把握全面建成小康社会的关键“短板”，有的放矢，对全面建成小康社会进行政策优化，确保实现第一个百年目标。

全面建成小康社会：理论分析、 进度监测与政策优化

李春根

摘要：全面建成小康社会是中华民族伟大复兴的基础工程，承载着全国人民对美好生活的向往。当前，必须正确认识社会主要矛盾转变对全面建成小康社会的新要求和历史使命，科学把握全面建成小康社会的战略目标和重点。从构建全面、科学的小康社会指标体系入手，坚持“五位一体”，对全面建成小康社会进度进行监测，从中找到全面建成小康社会的关键“短板”，提出全面建成小康社会的政策优化建议，确保我国 2020 年全面建成小康社会。

关键词：全面建成小康社会；理论分析；进度监测；政策优化

作者简介：李春根，江西财经大学财税与公共管理学院教授，博士生导师（江西 南昌 330013）

“小康”概念极具中国特色，且有着悠久的历史，最早出现在《诗经》中“民亦劳止，汔可小康”。中国近现代始终不懈探索实现强国富民、民族复兴的现代化道路，先后经历了“四个现代化”“三步走”“新三步走”以及“中国梦”^[1]几个阶段。1982 年中国共产党的十二大确立了建立“小康”社会的战略目标，党的十五大提出人民生活总体上达到小康水平，党的十六大确立了全面建设更高水平的小康社会，党的十八大报告承诺到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标，党的十九大提出从现在到 2020 年是全面建成小康社会决胜期，要紧扣社会主要矛盾变化，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。历届党的代表大会精神是对小康社会思想的不断发展、完善，可见，全面建成小康社会步伐越发坚定而执着。本文采取层层递进深入的方法，围绕着全面建成小康社会的理论基础、进度监测与政策优化进行研究。

一、社会主要矛盾转变与全面建成小康社会的历史使命

党的十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增

基金项目：国家社会科学基金专项重大招标项目“全面建成小康社会的进度监测与政策优化研究”（18VSI016）

长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期。我国社会主要矛盾发生了根本性转变,全面建成小康社会必然面临着新的历史使命。可以说,中国特色社会主义的新时代也是全面建成小康社会的新时代。要顺利实现2020年全面建成小康社会的战略目标,就必须适应社会主要矛盾转变的客观需要,在继续推动发展的基础上,着力解决好发展“不平衡不充分”问题,大力提升发展质量和效益,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步。因此,要科学监测全面建成小康社会的进度,首先就必须正确把握社会主要矛盾转变对全面建成小康社会的新要求和历史使命,科学把握全面建成小康社会的战略目标和战略重点。

(一) 社会主要矛盾转变与全面建成小康社会的“不平衡不充分”发展

党的十九大报告中指出:“我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现小康,不久将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时,我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列,更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。”我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,必然对全面建成小康社会提出了许多新要求。这些新要求集中表现为:如何从根本上解决全面建成小康社会的“不平衡不充分”发展问题,以满足人民日益增长的美好生活需要。要从根本上解决全面建成小康社会的“不平衡不充分”发展问题,就必须准确把握人民美好生活需要的新变化及主要制约因素。

1. 社会主要矛盾转变与人民美好生活需要的新变化。这主要揭示社会主要矛盾转变的客观必然性及其对人民美好生活需要的影响,揭示人民美好生活需要新变化的主要表现形式。人民美好生活需要新变化主要表现为民生需要、价值需要(包括民主、法治、公平、正义)、安全需要和环境需要等四个方面的新变化。

2. 人民美好生活需要的新变化与全面建成小康社会的“不平衡不充分”发展问题。全面建成小康社会的“不平衡不充分”发展问题主要表现为:一是经济建设中的供给质量、创新动力、乡村振兴、区域协调、竞争秩序和开放格局等问题;二是政治建设中的社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化以及行政体制改革等问题;三是文化建设中的意识形态工作领导权、社会主义核心价值观培育、思想道德建设和文化产业服务体系等问题;四是社会建设中的“七有”建设(包括幼有所育、学有所教、劳有所得、老有所养、病有所医、住有所居和弱有所扶)和社会治理等问题;五是生态文明建设中的污染防治问题。

(二) 社会主要矛盾转变与全面建成小康社会的战略目标

党的十九大报告中指出:“改革开放之后,我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排,提出‘三步走’战略目标。解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。在这个基础上,我们党提出,到建党一百年时建成经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的小康社会,然后再奋斗三十年,到新中国成立一百年时,基本实现现代化,把我国建成社会主义现代化国家。”这就表明,随着社会主要矛盾的转变和人民美好生活需要的变化,全面建成小康社会的战略目标应转变为经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实六个方面。

1. “经济更加发展”主要探讨“经济更加发展”战略目标的科学内涵、战略意义、基本要求、实现条件和路径选择等问题,为全面建成小康社会提供具有战略意义的经济建设目标导向。

2. “民主更加健全”主要探讨“民主更加健全”战略目标的科学内涵、战略意义、基本要求、实现条件和路径选择等问题,为全面建成小康社会提供具有战略意义的政治建设目标导向。

3. “科教更加进步”主要探讨“科教更加进步”战略目标的科学内涵、战略意义、基本要求、实现条件和路径选择等问题,为全面建成小康社会提供具有战略意义的科教发展目标导向。

4. “文化更加繁荣”主要探讨“文化更加繁荣”战略目标的科学内涵、战略意义、基本要求、实现条件和路径选择等问题,为全面建成小康社会提供具有战略意义的文化建设目标导向。

5. “社会更加和谐”主要探讨“社会更加和谐”战略目标的科学内涵、战略意义、基本要求、实现条件和

路径选择等问题,为全面建成小康社会提供具有战略意义的社会建设目标导向。

6.“人民生活更加殷实”主要探讨“人民生活更加殷实”战略目标的科学内涵、战略意义、基本要求、实现条件和路径选择等问题,为全面建成小康社会提供具有战略意义的总体性目标导向。

二、全面建成小康社会的指标体系构建

全面建成小康社会正处在攻坚决胜阶段。全面小康建设如何评判?构建起全面建成小康社会指标体系,进而实时监测,对发现我国全面建成小康社会存在的短板,以及政策优化均有着重要的指引作用。

(一)全面建成小康社会指标体系构建的基本依据

“小康社会”是邓小平在规划、设计中国社会主义现代化进程中,既继承传统思想,又反思历史经验,汲取了“大同”和“小康”思想,又立足于实际国情,将民族复兴与民生幸福有机地融为一体而提出的一个动态、发展的新概念。

1982年党的十二大确立了建立小康社会的战略目标。党的十三届七中全会上通过的《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》,提出了把“人民生活从温饱达到小康”,这标志着小康思想全面进入实践时期。

党的十五大提出“使人民的小康生活更加宽裕”。党的十六大确立了全面建设更高水平的小康社会的目标。在这里,“小康”有着更为全面、更为丰富的内涵,即“全面小康”。党的十七大确立了“转变发展方式取得重大进展,实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番”等具体目标。

党的十八大首次提出全面建成小康社会,同时提出“确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标”的时间表。党的十九大提出,要紧扣我国社会主要矛盾变化,统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,坚定实施“七大重点战略”,突出抓重点、补短板、强弱项,特别要坚决打好“三大攻坚战”,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

可以看出,历届党的代表大会精神是准确理解全面小康社会的基本依据和政策标准,是对全面小康社会的理解和认识不断深化,目标越来越清晰、内涵越来越深刻,全面建成小康社会的步伐更为坚定而执着。

(二)全面建成小康社会指标体系构建的基本原则^[2]

1.突出以人民为中心。全面建成小康社会,要坚持以人民为中心的发展思想,注重公平性、公正性、科学性、完整性、代表性、统一性。积极回应社会关切,贴近人民群众生产生活实际,提升人民群众的获得感。要主动考虑人民群众的所思所想、所忧所盼,充分考虑不同群体特别是弱势群体的利益诉求,让人民群众获得更多看得见、摸得着的实惠和好处。

2.突出全面科学。把握全面小康的丰富内涵,深刻理解“五位一体”总体布局的内在逻辑关系及相互作用规律,不片面、孤立地理解发展,在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局进程中,增强发展的协同性。体现城乡、区域的整体发展水平。习近平指出,“没有农村的全面小康和欠发达地区的全面小康,就没有全国的全面小康”,“没有全民健康,就没有全面小康”。全面建成小康社会应该是覆盖城乡、区域、领域、群体的整体全面小康。应坚持定性、定量相结合。经济发展、收入水平等指标比较容易进行定量测度,生态文明、民主法治、文化建设等指标则难以量化,应避免出现偏重经济发展而忽视社会事业、民生改善和环境保护等倾向。

3.突出重点难点。当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。构建全面建成小康社会指标体系,要紧扣我国社会主要矛盾变化,充分考虑经济发展“新常态”,人口结构、城乡结构、区域结构等发生深刻变化,防范化解重大风险、扶贫脱贫、污染防治进入攻坚期等客观实际,认清发展的历史大背景、大趋势,明确推动发展的新要求、新任务,理清推动发展、实现全面小康的主要重点和难点。

4.突出时空方位。全面建成小康社会是中华民族伟大复兴中国梦的重要组成部分,将为人类社会发展作出新的巨大贡献。需要注意的是,社会主义初级阶段仍是当代中国的基本国情、最大实际,仍是我们认识当下、规划未来、制定政策、推进事业的客观基点。长远来看,要顺应历史大背景、大趋势,把全面建成

小康社会置于我国社会主义现代化进程和国际视野中去考量,明确我国发展的时空方位、全球定位,既要审时度势、客观务实,又要凝聚民心、提振精神,形成新时代全面建成小康社会的磅礴力量。

三、全面建成小康社会的进度监测

全面准确把握东、中、西部地区全面小康建设进度是有效引导全社会正确认识全面建成小康社会内涵和目标,是推动、落实全面建成小康社会宏伟蓝图的必要环节,是衔接好“两个百年”重大战略,强化中央决策部署和方针政策落实的需要,是新时代全面建成小康社会的行动指南。

(一) 全面建成小康社会的进度监测方法

监测指标体系、监测方法、主要问题和重点研究内容间有内在的逻辑关系,指标体系是基本的前提和基础,监测方法、监测实践必须依照一套科学合理的监测指标体系;有了完整、合理的指标体系和科学、客观的监测方法才能精准锁定拟解决的主要问题和重点研究内容。达到什么样的生活水准才算真正意义上的全面小康,需要一套相对客观、可度量的评价体系与科学的监测方法。全面建成小康社会的进度监测方法应围绕“五位一体”的总体的布局,把二级评价指标归为三类:正指标、逆指标和区间指标,并分别计算出各自的现值。在此基础上利用小康总指数计算公式和子目标指数计算公式得出小康指数现值,从而比较分析监测全面小康进度。

1. 正指标

正指标共有 33 个,即人均 GDP、服务业增加值占 GDP 比重、常住人口城镇化率、互联网普及率指数、全员劳动生产率、研究与试验发展经费投入强度、战略性新兴产业增加值占 GDP 比重、高新技术产品出口值占出口总值比重、服务贸易占对外贸易比重、基层民主参选率、每万人口拥有律师数、公众安全感指数、文化及相关产业增加值占 GDP 比重、人均公共文化财政支出、“三馆一站”文化服务设施覆盖率、广播电视综合人口覆盖率、城乡居民文化娱乐服务支出占家庭消费支出比重、城乡居民人均收入、城乡居民家庭人均住房面积达标率、公共交通服务指数、平均预期寿命、劳动年龄人口平均受教育年限、每千人口执业(助理)医师数、基本医疗保险参保率指数、农村贫困人口累计脱贫率、产品质量合格率、非化石能源占一次性能源消费比重、环境质量指数、污水集中处理指数、生活垃圾处理指数、一般工业固体废物综合利用率、农村自来水普及率、农村卫生厕所普及率。

指数计算公式为:

$$z_i = \begin{cases} \frac{x_i}{x_{i1}} \times 100\%, & \text{若 } \frac{x_i}{x_{i1}} < 1 \\ 100\%, & \text{若 } \frac{x_i}{x_{i1}} \geq 1 \end{cases}$$

其中 z_i 为 x_i 的评价值, x_i 为实际值, x_{i1} 为标准值。

2. 逆指标

逆指标共有 5 个,即每万人口行政诉讼发案率、单位 GDP 生产安全事故死亡率、单位 GDP 建设用地使用面积、单位 GDP 用水量、单位 GDP 能源消耗。

指数计算公式为:

$$z_i = \begin{cases} \frac{x_{i1}}{x_i} \times 100\%, & \text{若 } \frac{x_{i1}}{x_i} < 1 \\ 100\%, & \text{若 } \frac{x_{i1}}{x_i} \geq 1 \end{cases}$$

其中 z_i 为 x_i 的评价值, x_i 为实际值, x_{i1} 为标准值。

3. 区间指标

区间指标共有 2 个,即调查失业率、居民收入比(或最高 20%与最低 20%居民人均可支配收入差异倍数)。

指数计算公式为:

$$z_i = \begin{cases} 0, & \text{如果 } x_i \notin [m_1, m_2] \\ \left(-\frac{1}{(q_1 - m_1)^2} x_i^2 + \frac{2q_1}{(q_1 - m_1)^2} x_i + \frac{m_1^2 - 2q_1 m_1}{(q_1 - m_1)^2} \right) \times 100\%, & \text{如果 } x_i \in [m_1, q_1] \\ 100\%, & \text{如果 } x_i \in [q_1, q_2] \\ \left(-\frac{1}{(q_2 - m_2)^2} x_i^2 + \frac{2q_2}{(q_2 - m_2)^2} x_i + \frac{m_2^2 - 2q_2 m_2}{(q_2 - m_2)^2} \right) \times 100\%, & \text{如果 } x_i \in [q_2, m_2] \end{cases}$$

其中 z_i 为 x_i 的评价值, x_i 为实际值, $[q_1, q_2]$ 为指标 x_i 的标准区间值, m_1, m_2 为指标 x_i 的一个允许下、上界限值。

小康指数计算方法如下:

(1) 小康总指数计算公式为: $F = \sum_{i=1}^{42} w_i z_i$

(2) 子目标(即 5 个方面的每个方面)指数计算公式为: $F_j = \frac{\sum_{i=m_j}^{n_j} w_i z_i}{\sum_{i=m_j}^{n_j} w_i}$

其中 z_i 为 x_i 的评价值, x_i 为实际值, w_i 为指标 x_i 的权数, 计算时需要将百分数换成小数, F_j 为第 j 个子目标的实现程度, m_j 为第 j 个子目标中第 1 个评价指标在整个评价指标体系中的序数, n_j 为第 j 个子目标中最后 1 个评价指标在整个评价指标体系中的序数。

(二) 监测成果

按照党的十九大精神的要求,统筹推进“五位一体”总体布局是新时代推进中国特色社会主义事业的路线图,是更好推动人的全面发展、社会全面进步的任务书^[3]。全面建成小康社会的进度监测应主要围绕“五位一体”要求,从综合与单项、纵向与横向、滚动动态等角度做多维度监测。

一是数据质量评估。数据质量是监测全面建成小康社会实现程度至关重要的因素。通过文献研究、实地考察、经典个案剖析、比较分析等方法系统研究和分析数据在问卷设计、抽样设计、调查实施、数据处理、数据分析等阶段可能产生的误差,提出合理的数据质量评估框架和不同误差的测度方法。对全面建成小康社会监测中可能产生的数据误差进行评估,最后引入到具体案例进行应用性研究,提出在全面小康指标的数据调查和分析中有效提高数据精准性的措施和建议。

二是综合与单项监测。单项监测是综合监测的前提与依据,综合监测需要在单项监测的基础上进一步分析、提炼获取。以研究成果为基本依据,运用监测办法,结合全面小康计算方法手册测算单项全面小康完成进度,再根据二级指标得分情况综合评估全面小康实现程度。

三是东、中、西部地区横向监测。东、中、西部地区发展基础不同,自然禀赋迥异,全面小康进程单项指标差距可能甚大。仅从单一指标看,东部地区可能已建成全面小康。但是全面小康并非仅是物质上的小康,它是经济、民主法制、文化、人民生活与资源环境的综合载体。中、西部欠发达地区,尤其是西部地区经济发展、民主法制建设相对滞后,但资源环境状况相对良好。资源环境单项分值可能超过东部沿海,因此,各地区二级指标及相应权重理应有差异。

四是全国、省级、地市级及县级层面纵向监测。全面小康是多维度、全方位的小康,不仅经济、文化、人民生活与资源环境等要达标,国家、省、市、县、乡五级均需达标,全国人民同步小康才是真正意义上的小康。受人力、成本、时间等因素制约,监测仅至县级层面,在此基础上监测实际差距。

五是滚动动态监测。综合监测的结果可以反映出离全面小康的目标尚有多远,地区间差距尚有多大,可以为中央全面小康推进速度和转移支付力度提供重要依据;综合监测的结果还可以使各级政府通过横向比较,准确定位全面小康在全国范围内的实现程度,鞭策后者,协同推进同步小康进程。但仅从一级指标出发综合监测的结果是粗线条的,其缺陷是无法反映出各二级指标的完成情况,难以准确锁定发展短板。因此,综合与专项监测相结合,既能反映出中央、各级政府全面小康的完成情况,又能锁定各地区的发展短板,确定下一阶段全面小康的重点工作。通过横向与纵向,综合与单项的多维、滚动监测,较单维、静

态监测而言,可以较为准确地揭示各层级、各地区全面小康完成进度与完成现值,有利于地区间横向比较与同一地区各年度完成情况的纵向比较,进而凸显地区差距及年度进度差异,更有利于各地区发现优势与短板。

四、全面建成小康社会的关键“短板”问题

全面建成小康社会要牢牢抓住全面这个核心,覆盖领域的全面、覆盖人口的全面、覆盖区域的全面,全国一盘棋,协调发展,不让任何一个领域滞后,不让任何一个人掉队,不让任何一个区域落下,努力缩小差距,实现共同富裕、全面小康^[4]。因此,补上发展不平衡、不协调、不可持续的短板是现阶段重点和难点。宏观上看,短板无所不在,不仅经济、政治、文化、社会和生态等各个领域有短板,而且各个地方也有各自的短板,即使是经济发达地区,短板也同样存在。微观上看,各地短板的种类和长短具有相对性、多样性和差异性^[5]。

(一) 经济建设中的关键“短板”问题

改革开放作为我国经济发展的巨大动力,促使我国 GDP 总量飞跃至世界第二。但目前经济发展进入“新常态”以及“中等收入陷阱”带来的一系列发展停滞等问题,给如期实现全面建成小康社会带来极大挑战。

党的十九大报告中重点提到经济建设中的关键问题主要有:第一,经济出现下行压力,供给侧结构性改革还有待继续推进;第二,缺乏创新驱动,如科技创新投入的强度弱及频率低、规模以上工业企业中研发活动比例长期偏低,员工创业意识不强、创新环境营造欠完善;第三,经济发展质量与效益之间存在矛盾;第四,区域经济发展差距扩大,贸易壁垒及摩擦影响了市场经济自由公平竞争的精神,造成了中西部人才资源的严重缺失。

根据全国及各地区的小康进度监测数据显示,在经济领域中,诸如“服务业增加值占 GDP 的比重”“研发经费支出总量”“人口城镇化率”等指标及中西部地区的经济发展的完成情况与 2020 年的预期目标存在一定差距。

(二) 政治建设中的关键“短板”问题

在社会主义民主政治建设方面问题主要有:一是受到多元文化的冲击,西方民主政治思想试图对我国人民民主专政制度进行抨击,意图动摇社会主义民主政治建设的根基。这一系列行为使得当下群众,特别是青年人群思想产生动摇,对我国的民主建设缺乏认识,信心不足。二是基层民众法治观念不强,基层民主制度不够完善,少数党员干部存在专业能力不足等诸多问题;同时民众参与民主政治的积极性不高,不能够正常行使民主选举的权利。三是法制建设有待完善。如社会保障体系中涉及的养老、医疗、救助等方面目前还缺乏相应的基本法,司法责任制还需进一步落实。四是政府职能转变还需进一步推进,服务型政府建设有待完善,如城乡地区的基本公共服务均等化存在很大差距,向农村、贫困地区和社会弱势群体倾斜的公共资源不足,基本公共服务对常住人口的覆盖率不足。五是人民政协的民主监督、参政议政的功能还未充分发挥。

根据现有进度跟踪,在政治建设中,诸如“基层民主参选率”“万人拥有律师数”等指标及贫困山区、偏远农村、新疆、西藏等地区的党政建设完成情况与 2020 年的预期目标存在一定差距。

(三) 文化建设中的关键“短板”问题

文化是一个国家、一个民族的灵魂。没有高度的文化自信,会使得人们群众的精神世界空虚,影响小康建成的全面性。目前,我国文化产业事业存在着一系列问题:第一,公共文化服务发展不均衡现象突出。如部分地区及农村缺乏公共文化服务资金;相关专业人才的缺失;缺乏对传统文化的创新发展能力;文化事业发展却相对缓慢。第二,主流价值观受多元文化的冲击。西方个人主义、消费观念等备受推崇,而我国的勤劳节俭、无私奉献等传统美德受到忽视,致使群众思想道德水平弱化,社会风气受到不良影响;思政教育趋于形式化,家庭培养和践行社会主义核心价值观乏力,使得青年人群对国家的认同感淡化,他们的价值判断力不足。

根据现有进度跟踪,在文化建设中,诸如“文化事业产出”“注册志愿者人数占居民人口比重”“公共服务财政支出占比”等指标及中西部欠发达地区的平均教育年限及程度、“三馆一站”服务人次、综合性文化服务中心比率及规模的完成情况与2020年的预期目标存在一定差距。

(四) 社会建设中的关键“短板”问题研究

全面建成小康社会目标的突出短板主要集中在民生领域,发展不全面的问题很大程度上也表现在不同社会群体的民生保障方面^[6]。

第一,收入差距过大是民生“短板”的焦点问题。改革开放以后,为了打破长期以来低效率的“大锅饭”分配体制,我国实行了“让一部分人和地区先富起来”的政策,极大地激发起广大群众的生产积极性,资源配置效率大幅度提高。但与此同时,城乡、地区和社会成员之间的收入差距也不断扩大,成为引发各种社会问题的深层原因。调整收入分配结构会触动一些刚性利益格局,但目前无论从改善民生、维护社会和谐稳定,还是从转变发展方式、激发社会活力来说,解决收入分配机制这一焦点问题都已势在必行。

第二,就业是民生“短板”的热点问题。就业成为我国最大的民生问题。我国劳动力市场被“蓝领”就业市场与“白领”就业市场分割。一方面,“蓝领”就业市场供大于求的局面开始扭转,失业率在经济增速下行的情况下并没有出现显著恶化。另一方面,“白领”就业市场仍然呈现明显的供大于求,尽管我国服务业快速发展,但现代服务业增加的就业岗位仍然满足不了不断增长的求职需求。

第三,脱贫攻坚期任务重。我国总体人口基数大,贫困人口多,致贫因素复杂多样,且多集中在老少边穷等深度贫困地区,导致脱贫攻坚期任务繁重,这是当前扶贫开发工作的重点、难点问题。贫困人口分布广、致贫因素多样等问题更是加大了脱贫难度。资源环境的恶劣、受教育程度低下、就业环境不理想等地理因素与社会因素相交织,严重制约着小康社会的发展^[6]。

第四,社会保障体系建设的统筹完善问题。看病、教育、养老等基本民生得不到有效保障,严重影响全面建成小康社会的实现。现在,我国1.3亿多65岁以上的老人需要养老服务供给;2亿多进城务工的农民工期待着公平享受当地基本公共服务,等等。如果这些人群的需要得不到有效保障、生活水平得不到明显提高,就不能说建成了全面小康社会。

根据现有进度跟踪,在社会建设中,诸如“每千人口执业医师数”“农村贫困人口累计脱贫人数”“大学生就业率”等指标及老少边穷地区的医疗、教育设施,教师、医师水平等的完成情况与2020年的预期目标存在一定差距。

(五) 生态文明建设中的关键“短板”问题

生态文明建设关系人民福祉,关乎民族未来。客观审视中国生态文明建设现状,现实与目标之间仍有较大差距,即生态文明建设仍存在着一定的困境。

第一,资源相对不足、环境容量有限,已经成为新的基本国情,成为发展的“短板”。因此,必须重视补齐资源和环境短板,提高生态小康指数。

第二,区域之间的生态改革机会成本存在显著差异。生态改革的机会成本是指由于中国各区域之间的资源环境承载能力、开发密度和开发潜力互异,致使相对落后区域因开发落后而损失经济利益。在中国第一、二批生态文明先行示范区建设名单中,西部占比最高,其次是东部地区。西部地区生态文明建设进度相对落后且缺乏必要的生态补偿政策,而对于东部地区,资源环境负担重,需尽快摆脱先污染后治理的发展方式。

第三,生态法治力度仍然偏弱。近年来,中国层出不穷的环境问题的实质就是生态法治力度仍然偏弱,这是现阶段阻碍中国生态文明制度实施的最大问题。

根据现有进度跟踪,在生态文明建设中,诸如“生活垃圾处理”“地级及以上城市空气质量优良天数比率”“地表水质量”等指标的实现情况与2020年的预期目标存在一定差距。

五、全面建成小康社会的政策优化

全面建成小康社会,在很大程度上就是各种公共政策,如经济政策、政治政策、社会政策、文化政策与

生态政策等效益最大化的实施过程。当前,全面建成小康社会处于决战时期,经济减速压力和结构转换压力并存,可能会形成系统性和区域性的巨大风险。与此同时,在全面建成小康社会的进度监测中,已经暴露出一些亟待解决的政策执行问题、政策效果问题以及宏观性与微观性的关键“短板”问题。以上这些风险、政策问题与关键“短板”问题,将直接影响我国全面建成小康社会的目标实现程度。因此,如何适应新形势、新情况的变化,不断调整、优化或创新全面建成小康社会的政策措施,以有效化解各种重大风险和应对政策问题的诸多挑战,补齐关键“短板”,就成为当前理论界与实务界面临的一项十分重要的政策理论与实践问题。

(一) 政策优化的价值和意义

1. 通过政策风险评估,化解全面建成小康社会的各种风险

全面建成小康社会必须破解各种风险难题。当前面临的发展风险主要包括经济风险、政治风险、社会风险、生态风险、文化风险。应对与化解这些风险,需要创新政策发展理念与优化政策风险监测与评估。完善事前风险评估、事中风险管控以及事后效果评价、反馈纠偏、责任追究等规范程序,全面提升政策风险防控能力。

2. 通过关键政策结构的优化调整与政策执行的重点倾斜,补齐全面建成小康社会的关键“短板”

全面建成小康社会的关键“短板”问题,主要表现为“三农”问题、民生问题以及生态问题等。“三农”问题主要包括乡村振兴、农业现代化、新农村建设以及精准扶贫等。当前的民生问题主要是收入差距过大、就业形势严峻及人口老龄化的应对等问题。生态问题主要集中在如何守住生态底线、加强制度建设与提升环境质量等层面。补齐这些发展过程中的关键“短板”问题,需要系列关键政策结构的优化调整及其执行的重点倾斜,以着力解决关键“短板”问题,提升全面建成小康社会的水平与质量。

3. 通过增强政策的协同性与可持续性,优化全面建成小康社会的政策目标

全面建成小康社会是指经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的社会主义现代化总体布局的全面建成,内在包含经济建设、政治建设、文化建设等五个方面的政策目标。当前,社会主要矛盾发生了新的变化,已经转化成人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。全面建成小康社会的政策目标要适应新时代的要求,满足人民对美好生活的向往。全面建成小康社会,是一个多目标的政策体系。各种政策相互联系、相互影响,只有提升各种政策的协同性与可持续性,才能充分发挥政策目标的整体效应,从而最终实现全面建成小康社会的战略目标。

(二) 政策优化的方向和重点

1. 全面建成小康社会政策优化的理论与现实依据

全面建成小康社会政策优化的理论依据:公共政策优化,目标是促使公共政策的效能、效率和效益的最大化。政策环境的多变特性、政策主体的有限理性以及政策目标的多元呈现导致政策系统的复杂性将在很大程度上使得政策一定程度上失效。因此,如何完善政策系统,提升政策效能,成为十分重要的现实问题。公共政策优化意味着公共政策方案的合理化、政策执行的有效化、政策评估的客观化和政策调整的理性化;同时,全面建成小康社会过程中社会矛盾的转化、面临的各种风险、发展的关键“短板”以及部分公共政策的负面效应等,成为全面建成小康社会政策优化的现实依据。

2. 全面建成小康社会的政策风险评估机制

全面建成小康社会主要政策风险的表现形式、发生机理及其相互影响;基于 CIM 模型(控制区间和记忆模型)的主要政策风险评估过程分析;利用 CIM 模型和专家打分法对各领域的关键政策的制定和执行活动进行风险评价并对风险期望值较高的风险因素进行分析识别,最后运用 CIM 模型的并联响应技术,计算出政策总风险的概率;政策关键风险因素的识别,通过政策风险的分析评价,识别关键风险因素^[7]。根据上述分析,综合提出全面建成小康社会的政策风险防控策略。

3. 全面建成小康社会的政策结构与政策重点的优化调整

通过政策结构优化与政策执行的重点倾斜,强化“三农”政策、民生政策以及生态政策的目标针对性与政策执行的有效性,补齐关键“短板”;推进系列增量政策改革与落实,实现基本公共服务的均等化,增强群众的可获得感,共享改革发展的成果;纠正政策偏离问题,以政策问题为导向,从推进国家治理体系与

治理能力现代化入手,增强全面建成小康社会的内生发展动力。

4. 全面建成小康社会的政策协同性与可持续性分析

明确经济政策、政治政策、社会政策、文化政策与生态政策协同性与可持续性的评价方法与判断标准;梳理和分析经济政策、政治政策、社会政策、文化政策与生态政策协调性与可持续性缺失的表现及发生机理;进行经济政策、政治政策、社会政策、文化政策与生态政策的关联效应分析;从宏观、中观与微观三个层面提出增强经济政策、政治政策、社会政策、文化政策与生态政策协同性与可持续性的具体方法与实现机制。

(夏珺博士协助进行了资料整理)

参考文献:

- [1] 胡鞍钢. 社会主义现代化“新三步走”战略设想[J]. 求是学刊, 2017(3): 36-44+173.
- [2] 李春根. 决胜全面建成小康社会: 要点与路径[N]. 光明日报(理论版), 2018-04-27(6).
- [3] 习近平: 全面建成小康社会更重要的是“全面”[EB/OL]. [2016-06-10]. <http://www.chinanews.com/gn/2016/06-10/7899945.shtml>.
- [4] 张占斌, 高立菲. 全面建成小康社会: 衡量标准与科学内涵[J]. 人民论坛, 2016(18): 6-16.
- [5] 冯颜利. 补齐全面建成小康社会的短板[N]. 人民日报, 2016-06-08(7).
- [6] 李培林. 着力解决全面建成小康社会的民生“短板”[J]. 求是, 2015(7): 26-28.
- [7] 朱正威, 石佳, 刘莹莹. 政策过程视野下重大公共政策风险评估及其关键因素识别[J]. 中国行政管理, 2015(7): 102-109.

The Building of a Moderately Prosperous Society in all Respects:

Theoretical analysis, progress monitoring and policy optimization

LI Chungun

Abstract: Building a moderately prosperous society in an all-round way is a basic project for the great rejuvenation of the Chinese nation, bearing the aspiration of the whole nation for a better life. At present, we must correctly understand the new requirements and historical missions of building a well-off society in an all-round way. When the major social contradictions have changed, we should scientifically grasp the strategic objectives and key points of building a well-off society in an all-round way. Starting with building a comprehensive and scientific comprehensive index system for a moderately prosperous society, and adhering to the “five in one” strategy, we will monitor the progress of building a moderately prosperous society in an all-round way to find the key “short board” in it, and put forward some policy optimization proposals to build a moderately prosperous society in an all-round way, to ensure the building of a moderately prosperous society in 2020 in China.

Key words: the building of a moderately prosperous society in all respects; theoretical analysis; progress monitoring; policy optimization

(责任编辑:文泉)