

# 从配套改革到社会发展： 广东社会建设40年

邓智平\*

【摘要】广东省是中国深化改革开放的排头兵、先行地、实验区。改革开放40年来，广东的社会发展从经济体制改革的配套角色逐渐演变到社会建设的独立地位，取得了长足进步。本文以广东改革开放40年来的社会发展为例，从历史进程、主要做法及重要经验三个维度，系统呈现改革开放以来广东社会建设的立体图景，剖析新时代社会建设应当遵循的规律。

【关键词】 改革开放 配套政策 社会建设 社会发展

“带领人民创造美好生活，是我们党始终不渝的奋斗目标。”<sup>①</sup>改革开放40年来，中国共产党将马克思主义与中国实际相结合，领导勇敢而勤劳的伟大中国人民开创了中国特色社会主义道路，在坚持以经济建设为中心的同时，深入推进以改善民生为重点的社会建设，人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强，并形成了具有中国特色社会主义社会建设思想理论体系。作为改革开放前沿阵地的广东，认真贯彻落实中央关于社会建设的战略部署，妥善处理改善民生与经济发展的关系，既通过发展经济，为持续改善民生奠定坚实物质基础，又通过持续不断改善民生，为经济发展创造更多有效需求，人民生活得到持续改善，社会善治格局初现。

## 一、社会建设发展历程

改革开放以来，广东从不同的时代背景、发展阶段和历史任务等客观实际出发，顺应人民生活和社会发展的迫切需要，在社会领域进行了较为广泛而深入的改革探索，取得了显著成效。其发展历程大致可以分为三个阶段：1978-1992年，主要是经济体制改革背景下的社会配套改革；1992-2012年，主要是社会主义市场经济下的社会建设；2012-2018年，主要是全面建成小康社会中的社会建设。

### （一）经济体制改革背景下的社会配套改革

沐浴着党的十一届三中全会春风的广东

\* 邓智平，广东省社会科学院现代化发展战略所所长、研究员。

人民,肩负着为改革开放先行探路的重任,在不断排除“左”的思想干扰中进一步解放思想,勇于开拓,大胆探索,率先创办了经济特区、进行社会主义商品经济改革,杀出了一条改革开放的新路。在政策的支持推动下,广东不仅引领改革开放风气之先,成为全国经济最发达的省区之一,在社会民生事业上也取得了很大程度的发展。

**一是劳动社会保障制度配套改革。**随着经济体制改革的推进,国营企业逐步走向市场,大量民营企业、外资企业不断涌现,计划经济时代国家“统包统配”的就业制度、大锅饭式的工资分配制度和劳动保险<sup>②</sup>制度难以为继。因此,广东有步骤地推行劳动合同制,实行基本工资、职务工资、浮动工资相结合的工资制度。最初的改革主要是恢复和完善奖金制度,贯彻按劳分配原则,后来又在国家宏观调控下全面落实企业内部分配自主权,积极探索企业工资分配由市场决定的机制,初步形成了以按劳分配为主体、多种分配方式相结合的分配格局。同时,为应对经济体制改革的挑战,社会保障也进行了相应的改革,改革的内容主要是三个方面:一是原来实施劳动保险的企业启动保险费用的社会统筹机制,这些企业主要是国营企业和集体企业;二是合同制工人的新的社会保障安排,广东按照国家的要求对合同制工人探索建立新的社会保障制度;三是农村养老改革。此外,老年大学、老年人培训中心、老年人康复中心、残疾人康复中心等社会福利事业也得到一定程度的发展。

**二是农村改革起步早。**广东是全国最先在农村实行家庭联产承包责任制的地方之一。包干到户、包产到户这一做法受到广大农民的欢迎,调动了他们的积极性,获得了大增产,农民生活相比之前明显改善,因而很快在全省推广开来。不仅如此,广东还大胆调整农业发展方针,改变农业“以粮为纲”

和农村“以农唯一”的经济格局和产业结构,推动农村经济社会迅速发展。

**三是科教文卫配套改革。**广东较早地意识到科学技术对促进经济发展的重要性,以多出成果、多出人才、多创社会效益为目的,改革科研体制。通过大力发展教育事业、文化事业,广东逐渐成为全国流行文化的高地。医疗卫生系统由于注重医风、医德建设,医药市场得到了整顿,医疗质量不断提高;爱国卫生运动的广泛开展,有力促进了各项防病治病和保健任务的完成。

**四是稳定社会秩序。**改革开放初期,经过大规模的拨乱反正,我国恢复了正常的社会秩序。但随着经济的迅速发展,各种经济犯罪又开始不断涌现,治安刑事案件严重影响了人民的生产生活。因此,广东根据国家统一部署和自身实际,开展了“严打”战役、除“七害”统一行动、缉私行动、反黑社会行动和反贪污贿赂斗争等一系列活动。

## (二) 社会主义市场经济下的社会建设

在十六届四中全会提出建设和谐社会,党的十七大把社会建设列入中国特色社会主义事业总体布局后,广东就着力破解经济建设“一条腿长”、社会建设“一条腿短”的问题。这一阶段(从十四大到十八大之前),广东按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求,积极加快社会领域改革开放,实现了从被动到主动、从自在到自为的转变。

**一是建立健全市场化的就业方式。**1990年代,广东在国有企业改革过程中,注重解决下岗职工的再就业问题。千方百计拓展就业渠道,实施再就业工程,完善再就业服务体系。在推行积极就业政策的同时,改善劳动者就业环境,维护劳动者权益,构建和谐劳动关系。

**二是建立与社会主义市场经济相适应的社会保障体系。**在社会保险制度改革与社会

救助方面，广东省人民政府于1993年对职工养老保险进行了明确说明，并在扩大社会养老保险制度覆盖面的同时，推进失业、医疗、工伤保险和社会保险基金运营管理方面的改革。1997年广东率先建立城乡最低生活保障制度。是年，国务院正式发文《关于在全国城市建立居民最低生活保障制度的通知》，肯定推广了广东的做法。1998年社会救助在广东走向法制化、规范化轨道。此外，提高国有企业下岗职工基本生活保障、失业救济金和城镇居民最低生活保障待遇的政策也得到了认真落实。

### 三是科技教育有效服务市场经济发展。

1992年春天，邓小平在南方之行中敏锐地指出：“经济发展得快一点，必须依靠科技和教育。”改革开放以来，广东正是通过加快教育和科技的发展，提升了其对经济发展的支撑作用。广东逐年加大教育财政投入，推行城乡免费义务教育，高质量巩固普及九年义务教育，推进薄弱学校改造，实施义务教育规范化学校建设工程，积极推进高等教育大众化，努力建设教育强省和推进教育现代化。2011年，广东在“一市一策”基础上，明确要求逐步提高随迁子女入读公校比例，公办学位不能满足随迁子女入学需要的县（市、区），当地政府要制定办法，建立随迁子女凭积分制入读公办学校制度。不断深化科技体制改革，落实国家关于每年财政对科技投入的增幅高于财政经常性收入增幅的要求，推进技术成果商品化、产业化、国际化，培育技术市场，壮大科技队伍，发展科技企业，提高了科技进步对经济增长的贡献率。

四是医疗卫生体制改革回归公益。为探索适应社会主义市场经济环境的医疗卫生体制，1992年以来，我国经历了三次医改，最终明确了政府与市场的边界，回归公益成为主流。第一次医改肇始于1992年9月，国务院下发《关于深化卫生改革的几点意见》。实践中，经济领域的做法很快被简单移植到卫生

服务上，整个20世纪90年代，医疗服务市场化的声音一直处于主导地位。第二次医改是国务院办公厅于2000年2月转发了国务院体改办、卫生部等8部委出台的《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》，之后陆续出台了13个配套政策。2003年，SARS疫情最先在广东爆发并蔓延到全国，全社会开始反思医疗卫生体制改革。在抗击“非典”的过程中，广东建立了突发公共卫生事件预警和应急机制，加强疾病预防控制、医疗救治和卫生执法监督体系建设，完善了疫情信息网络，制定并实施了《广东突发公共卫生事件应急办法》。最终在较短的时间内有效地控制了疫情，得到了世界卫生组织的充分肯定，为全国抗击“非典”斗争积累了经验。第三次医改是2009年4月6日《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》出台，该方案摈弃了此前改革过度市场化的做法，强调政府在基本医疗卫生制度中的责任，强调不断增加投入，维护社会公平正义，逐步实现建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，人人享有基本医疗卫生服务的目标。

社会管理创新促进社会和谐。社会主义市场经济体制的建立和完善，客观上推动着社会管理体制机制的不断变革。这一阶段，广东以社会管理创新统筹谋划维护社会和谐稳定的各项工作，努力建设平安广东。

### （三）全面建成小康社会中的社会建设

2012年末，习近平总书记在视察广东时作出了“三个定位、两个率先”的指示，要求广东努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗。这一阶段，广东社会建设紧紧围绕“三个定位、两个率先”的总目标，着力补民生短板，强治理弱项，努力率先全面建成小康社会。

**一是教育体制改革“创强争先建高地”。**2013年广东省人民政府明确提出要加快创建教育强省、争当教育现代化先进区、打造南方教育高地。围绕这一目标，广东全面深化教育领域综合改革，促进各级各类教育高质量发展。

**二是深化医药卫生体制改革建设卫生强省。**党的十八大后，广东继续深化医药卫生体制改革，着力建设卫生强省，打造健康广东。出台《广东省委、省政府关于建设卫生强省的决定》以及《广东省医疗卫生强基创优行动计划（2016-2018年）》和《广东省构建医疗卫生高地行动计划（2016-2018年）》等两个配套文件，坚持补齐粤东西北基层卫生短板和提升珠三角特别是广州、深圳的医疗实力，两手抓、两手都要硬，积极构建医疗卫生协调发展新格局，力争到2025年全面建成卫生强省。

**三是就业创业体制改革实现充分就业。**党的十八大以来，广东坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策，推动实现更高质量的充分就业，千方百计增加就业岗位。完善公共就业服务体系，完善就业困难人员帮扶机制，支持大众创新、万众创业，认真维护劳动者合法权益，构建和谐劳资关系。

**四是社会保障体制改革筑牢民生底线。**针对广东民生保障水平和覆盖率总体不高等问题，2013年广东将城乡低保（含城镇“三无人员”，即无劳动能力、无经济来源、无法定赡养人和抚养人的特殊困难人员）、农村五保、医疗救助、基础养老金、残疾人保障、孤儿保障六大类纳入保障范围。广州作为全国首批15个长期护理保险制度试点城市之一，2017年全省底线民生保障水平达到全国前列，实现了企业职工基本养老保险省级统筹，从根本上解决了粤东西北等地区养老保险基金收不抵支、待遇发放难等问题。2017年8月1日起，广东试点实施长期护理保险制度，想尽一切办法把困难群众基本生活的底线兜住兜好。

**五是推进农业转移人口市民化改革。**按

照“两证并行”的思路，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，在保留农业转移人口土地承包经营权、宅基地使用权、集体经济收益分配权的前提下，让具备条件的常住人口领取户籍证落户城镇，暂不具备落户条件的领取居住证，梯次享受城镇基本公共服务，使全体居民共享城镇化发展成果。2017年修订的《广东省流动人口服务管理条例》重新设定了居住证的功能定位，把居住证从单一的“居住证明”扩充为常住人口“享受基本公共服务和便利、申请登记常住户口的证明”，体现了居住证的法律地位由类似义务履行凭证转变为权利义务兼备的凭证。

**六是社会组织体制改革先行探路。**广东认真贯彻落实中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，坚持社会组织改革发展的正确方向，一手积极引导发展，一手严格依法管理，率先在社会组织直接登记、综合监管体系、政府职能转移、购买服务、去行政化、去垄断化等方面进行了许多创新，创造了社会组织发展的“广东经验”。

**七是基层社会治理创新百花齐放。**广东牢固树立抓基层的鲜明导向，不断推动全省基层治理工作，努力夯实基层基础。在全省高效建成了县、镇、村（社区）三级公共服务平台，有效打通了联系服务群众“最后一公里”。强化基层组织保障，将省财政转移支付地区的行政村全部纳入农村基层组织经费保障补助范围。积极运用大数据和信息化手段，围绕违法犯罪防控、矛盾纠纷化解、安全隐患排除三大目标任务，构建完善“中心+网格化+信息化”体系，实现基层社会治理精细化。

## 二、社会建设主要成效

改革开放以来，广东持续推进社会建设，妥善处理改善民生与经济发展的关系，较好

满足了人民群众美好生活的需要。

### （一）保障教育公平

广东省各级党委、政府及社会各界高度重视教育事业，坚持“面向现代化、面向世界、面向未来”的指导方针，实行多项改革措施，教育规模持续扩大，办学条件不断改善，教育公平得到有效保障，教育质量不断提升，全省人口的文化素质得到显著提高。突出表现在：教育规模持续扩大。经过40年的发展，广东已形成学前教育、义务教育、普通高中、职业技术学校、成人教育、高等教育相结合的完整教育体系。各级各类学校的数量明显增加，全省教育发展总量位居全国前列。教育经费投入逐年增加。40年来，广东不断加大教育经费支出力度，教育投入逐年增加，学校质量、办学条件得到了极大的改善。此外，广东充分利用市场经济发达和海外华侨华人众多的优势，广泛调动社会各方面力量共兴教育大计，建立和完善教育经费多元投入体制。教育质量不断攀升。截至2015年底，全省学前教育毛入园率97%，九年义务教育巩固率为93.74%，高中阶段教育毛入学率为95.66%，高等教育毛入学率33.02%，中等职业教育招生数和在校生数连续多年居全国第一，教育强市、强县、强镇创建工作基本完成。教育公平有效保障。城乡和区域教育发展差距进一步缩小，县域内城乡义务教育实现一体化发展，大中城市义务教育阶段“择校”热有所缓解。

### （二）就业质量提升

就业是最大的民生。改革开放以来，广东始终坚持就业优先战略和积极就业政策，一直将就业情况纳入国民经济和社会发展总体规划和政府工作目标考核指标体系。不断丰富促进就业创业的政策措施，广开就业门路，完善就业服务，确保充分就业和高质量

就业。就业规模不断扩大，就业结构持续优化。40年来，在经济保持平稳较快增长的有力支撑下，广东就业人员数量不断扩大，城镇新增就业保持较高水平，城镇登记失业率一直保持在较低水平，远低于3.5%的控制目标，基本实现充分就业。随着经济转型和产业升级，就业结构亦不断优化。公共就业服务体系不断完善。40年来，广东省构建了较完善的公共就业服务体系，在全国率先建立城乡和省内外统一的就业登记管理制度及公共就业服务制度，积极利用互联网宣传就业政策、传播就业信息。实施再就业工程，深入实施高校毕业生就业创业促进计划，完善劳动者权益保障法规，支持大众创新、万众创业。劳动者素质明显提高。40年来，广东顺应经济转型升级的发展趋势，注重提高劳动者的技能和素质，努力建设知识型、技能型、创新型劳动者大军。注意发挥多方面的积极性，推行多种培训方式，不断提高劳动者的职业技能。

### （三）收入分配有序

改革开放以来，广东深入贯彻落实中央关于深化收入分配制度改革的要求，坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，促进收入分配更合理、更有序。居民收入水平显著提高。1978年，广东城镇居民人均可支配收入为412.13元；1986年，首次超过1000元；2001年则突破10000元大关；2012年为30227元，突破3万元大关；2016年，达到37684元，是1978年的91.4倍。1978年，广东农村居民人均纯收入为193.25元；1990年为1043.03元，首次超过1000元；2012年达到10543元，首次突破万元大关；2016年，达到14512元，是1978年的75.1倍。居民可支配收入的来源以劳动者报酬为主，劳动者报酬占GDP比重总体上与经济增长同步。收入分配结构不断优化。国民收入分配在居民、企业和

政府之间的分配关系更加合理。一是初次分配收入呈“五三二”的格局<sup>③</sup>。二是再分配收入呈“五二三”的格局<sup>④</sup>，居民收入仍然占最大份额。三是居民收入的持续增长带动了中等收入群体规模的扩大。城乡居民收入差距呈现先缩小后扩大再缩小的变动趋势。改革开放之初，家庭联产承包责任制和乡镇企业的发展带动了农村居民增收。1978年，广东城乡收入比为2.13：1，1982年缩小到1.65：1；1983-1988年，有升有降；从1989年后基本上呈直线上升态势，2006年达到最高3.15：1；此后开始出现下降，2016年下降到2.58：1。

#### （四）社会保障加强

改革开放以来，广东社会保障在探索与改革中不断取得新突破，确立了社会保险在现代社会保障制度中的核心地位，社会保险覆盖面不断扩大，非缴费型社会救助、社会福利、优抚安置稳步发展，社会保障待遇稳步提高，基本建成了与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系。社会保险覆盖人群不断扩大。40年来，广东陆续建立了多险种在内的社会保险制度，加快社会保险制度从城镇向农村、从就业人群向非就业人群的覆盖以及公务员、事业单位养老保险制度的改革，实现了城乡居民医疗保险制度、养老保险制度的统一。非缴费型社会保障制度更加普惠。社会救助方面，救助待遇与覆盖面大幅提高，全省城镇、农村低保人均补差水平，农村特困人员救助供养平均标准，全省城乡医疗救助住院补助平均标准均有上浮，城乡低保对象基本医疗救助比例达到80%以上。此外，因重大变故导致基本生活出现严重困难的家庭和个人也能够得到临时救助。社会福利方面，尤其加大了对困难弱势群体帮扶力度。2017年，孤儿基本生活最低养育标准、事实无人抚养儿童生活津贴标准、残疾人生活津贴、重残护理补贴均有提高。50%

以上的社会福利事业彩票公益金用于支持发展养老服务业。全省乡镇（街道）残疾人专职委员被列为社会公益岗位。全面实施7项免费的殡葬基本服务政策，实现殡葬基本服务均等化。优抚安置方面，持续加强优抚和复员安置工作，兴办各种优抚事业单位，为有需要的优抚安置对象提供服务。发展社会福利企业，组织城乡烈军属参加生产。稳步提高优抚安置待遇标准。截至2017年11月底，国家抚恤、补助各类优抚对象人数为423202人。社会保障服务水平不断提高。建立健全政事分开、统一管理、分级负责的社会保险经办管理体系，稳步提升社会保险经办服务功能。推进社会保障信息化、网络化，完善基层社会保障公共服务平台，群众办事更加方便。

#### （五）健康水平提高

人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。改革开放以来，广东按照国家卫生体制改革的总体部署，不断完善健康政策体系，医疗卫生事业取得长足发展，医疗卫生资源显著增加，医疗卫生服务能力全面提高，群众健康权益得到有力保障，人民群众健康水平明显提高。医疗卫生服务能力全面提高。40年来，医疗卫生资源大幅增加，全省各类卫生计生机构从1978年的6949个增加到2016年的49124个<sup>⑤</sup>。截至2015年底，医疗机构20分钟服务圈覆盖全省96%以上家庭，县域内住院率达到78.6%，医疗卫生服务可及性明显改善。疾病预防控制良好。公共卫生服务均等化水平不断提高，慢性非传染性疾病、地方病、性病、麻风病防治成果得到巩固，严重精神障碍患者检出率和管理率居全国前列。医疗卫生体制改革成果丰硕。改革开放以来，广东根据国家总体部署以及地方医疗卫生发展实际，与时俱进地推进医疗卫生体制改革，不断增强人民群众对医改的获得感。政府卫生投入不断增加，居民卫生费用负担整体有所减轻，个人卫

生支出占卫生总费用的比重降到了30%以下。

### （六）社会和谐稳定

改革开放以来，广东不断加强和创新社会治理，有效预防和化解社会矛盾，健全公共安全体系，确保社会充满活力又和谐有序。社会治安平稳向好。改革开放以来，广东持续规范流动人口服务管理，充分保障流动人口合法权利，严厉打击流窜违法犯罪。大力推进社会治安防控体系建设，对治安重点地区集中整治，在全省开展一系列严打专项行动，人民群众的安全感不断增强。公共安全有效维护。树立安全发展理念，落实安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，安全生产形势总体稳定。建立健全“防灾、减灾、抗灾、控灾、救灾”工作体系，预防和处置突发事件能力不断提高。食品药品监管体制机制不断完善。加强社会矛盾排查化解，实施一村（社区）一法律顾问制度，加强普法宣传教育。社会力量积极参与社会治理。40年来，广东坚持社会组织改革发展的正确方向，将培育发展与依法管理并重。全省社会组织规模不断壮大，由1989年的3044家登记注册的社会组织发展到2016年的59027家<sup>⑥</sup>，每万人拥有社会组织数量为5.5个，社会力量成为协助政府化解社会矛盾和维护社会稳定的得力助手。

## 三、社会发展重要经验

广东作为改革开放的先行地，在现代化建设中最先遇到各种社会问题和社会矛盾。为此，广东认真贯彻落实中央的统一部署，结合本地实际，率先探索，不仅成功地化解了各种社会风险，而且创造了许多鲜活的经验。

### （一）把公平正义作为社会建设的核心价值取向

公平正义是社会主义的核心价值追求。

在高度发达的经济基础之上消灭一切不公正的社会现象，追求全人类的彻底解放，实现人类社会真正意义上的公平正义，这是马克思主义的首要价值和基本目标，也是马克思主义之所以具有强大生命力的根本原因。中国共产党人继承马克思公平正义的社会理想，并为之不断思考和实践。改革开放以来，市场经济的负面因素引起了党和政府对社会公平正义的高度重视。

一是认真解决贫富差距过大问题。改革开放以来，广东省由一个落后的农业大省发展成为我国第一经济大省。与此同时，广东也最先接触了富裕与贫穷之间的矛盾和斗争。其中，最为明显的就是城乡区域发展不平衡问题。20世纪90年代这一问题开始引起广东省委省政府的高度重视，到2017年，广东省十二次党代会报告已经明确提出“广东已经发展到了‘先富帮后富、最终实现共同富裕’的关键阶段”。这一重大战略判断标志着广东正式吹响了共同富裕的集结号。

二是率先打响扶贫攻坚战。广东较早地提出并实施了精准扶贫理念。2009年，广东率先提出并运用精准扶贫理念指导扶贫开发。第一轮“双到”扶贫结束后，2013年广东又实施了第二轮“双到”扶贫。2009—2015年，广东完成了两轮“规划到户、责任到人”扶贫开发任务，共帮扶249.2万相对贫困人口脱贫，改造农村危房56.82万户，搬迁安置“两不具备”村庄6万余户。2016年，广东根据中央的统一部署，启动了新一轮脱贫攻坚工程。农村贫困人口脱贫标准提高到农村居民年人均可支配收入4000元（2014年不变价），2277个相对贫困村全部出列，与全省同步率先全面建成小康社会。

三是妥善处理效率与公平的关系。改革开放40年来，广东不仅在经济发展方面交出了满意的答卷，在建立公平公正的收入分配体系方面也成绩斐然。党的十八大以

来，全省城乡居民人均分配收入分别由2012年的26981元、9999元增至2016年的37684元、14512元，年均增长8.7%和9.7%。2016年广东居民人均可支配收入突破3万元。实现了居民收入增长与经济发展同步。

## （二）把保障和改善民生作为社会建设重中之重

民生问题涉及人民群众生活的诸多方面，是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。马克思认为：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”<sup>⑦</sup>习近平总书记也指出，检验我们一切工作的成效，“最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，这是坚持立党为公、执政为民的本质要求，是党和人民事业不断发展的重要保证”<sup>⑧</sup>。

一是把改善人民生活作为发展的最终目的。凡治国之道，必先富民。广东坚持“发展的最终目的是造福人民”，在改革开放实践中协同推进经济发展与民生改善。早在改革开放之初，广东就十分关注发展生产同提高人民生活水平的联系。自2011年开始，省长每年都在政府工作报告承诺为人民群众办好十件民生实事，各级地方政府也推出一批民生实事，形成了全省民生实事体系，实现了年度民生实事常态化。

二是着力构建务实管用的民生政策支撑体系。改革开放以来，广东不断推进民生领域的政策法规和制度建设，基本形成了分层配合、行之有效的民生政策体系。在强化省级层面的顶层设计的同时，鼓励各地区制定符合实际情况的具体政策，探索在地化的民生政策措施。

三是整合利用政府与社会资源。社会主义市场经济条件下，保障和改善民生，既要充分发挥政府公共财政的作用，也要积极调动社会资源。改革开放以来，广东各级财政

不断加大民生投入，增进民生福祉。但是保障和改善民生没有终点，公众对公共产品的需求和欲望是不断增长的，而政府的财力又有限，不可能包办一切。因此，广东积极借鉴国内外社会福利改革发展的经验，充分利用民资民力雄厚等有利条件，引导和动员社会资本参与公共服务供给，创新公共服务提供方式。

## （三）把加强和创新社会治理作为社会建设的难点突破

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”。改革开放以来，广东积极适应社会变迁，通过加强和创新社会治理，正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，妥善协调各方面利益关系，最大限度地激发了社会创造活力，确保了社会和谐稳定。

一是切实维护社会和谐稳定。在40年改革开放实践中，广东始终坚持一手抓改革开放，一手维护社会稳定，正确处理改革发展与稳定的关系。全省各级党委和政府切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，把维护稳定作为“一把手工程”和班子“一号工程”，明确并严格落实责任制。

二是创新社会治理方式。社会治理的方式、手段必须与时俱进。习近平总书记指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”改革开放以来，广东不断改进社会治理方式，适时推动传统社会管理向现代社会治理的变革，坚持系统治理，依法治理，综合治理，源头治理。一方面积极利用现代信息技术，构建“互联网+”的社会治理体系；另一方面，挖掘岭南传统文化中的有利因素作为社会治理资源。

三是把社会治理的重心必须落到城乡社区。基础不牢，地动山摇。改革开放以来，



广东始终高度重视基层社会治理，把社会治理的重心落到广大城乡社区。以重视基层、关心基层、支持基层为鲜明导向，推动形成党领导下的政府治理和社会调节、居民自治良性互动格局，全面提升社区治理法治化、科学化、精细化水平。


#### （四）把激发公众参与作为社会建设的支点

改革开放以来，广东顺应社会分化和主体多元化的趋势，注重激发社会力量参与社会建设，努力形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，积极构建全民共建共享的社会治理格局。

一是扩大政府决策公众参与。“提高改革决策的科学性，很重要的一条就是要广泛听取群众意见和建议，及时总结群众创造的新鲜经验，充分调动群众推进改革的积极性、主动性、创造性，把最广大人民智慧和力量凝聚到改革上来，同人民一道把改革推向前进”。<sup>①</sup>广东不断完善制度安排，地方立法和行政决策注重回应公众对相关社会公共事务发表各自的意见和看法，听民声、顺民意、解民忧。

二是促进社会组织繁荣发展。广东注重培育和发展社会组织，发挥社会组织在社会建设中的积极作用。一是推动社会组织发展。二是加快政府向社会组织购买服务的力度，推动社会组织承接政府部分公共服务功能。推进以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”机制建设，加快形成政府与社会之间互相联动、互相补位的社会治理新格局。

三是积极培育公共精神。公共精神是公共生活得以有效展开和公共秩序得以有效建构的基础。改革开放以来，广东通过促进市场经济发展、加快公共文化发展和扩大公众参与等多种途径来进行公共精神的培育与构

建。改革开放前沿的广东始终处于中国经济发展的前列，这为培育公共精神创造了极为有利的物质条件，物质文明的丰富带动了人们的精神追求。广东地域文化特色明显，人民共同认可的生活方式和习惯也有利于推进公共精神的建设。在乡村，传统文化的活化利用以及公共文化服务体系建设也推动了村民的思想道德素质和科学文化素质的提高，增强了人民对共同家园的认同感和归属感。

- 
- ① 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年版，第48页。
  - ② 计划经济社会保障体系的核心内容就是劳动保险，按照财务管理和经办的主体不同，劳动保险可以分成“国家-企业保险”和“企业保险”两个阶段。前者保险费用实行社会统筹，企业和社会化的经办机构（工会）同时经办；后者由于“文革”的破坏失去了财务的社会统筹机制，并完全由企业自己经办。
  - ③ 2014年，广东初次分配总收入为67799.72亿元，略高于同期GDP增长速度，实现了与GDP增长同步。在初次分配收入结构中，居民收入所占份额最大，为53.3%，企业收入次之，为26.3%，政府收入所占份额最少为20.4%，三者之间呈现出明显的“五三二”格局。
  - ④ 2014年，广东再分配总收入为68623.39亿元，略高于同期GDP增长。其中，居民收入达34071.46亿元，所占份额最大，为49.6%；企业收入15101.44亿元，所占份额最小，为22.0%；政府收入19450.49亿元，所占份额为28.3%。居民、企业、政府三者之间的再分配收入结构呈现出“五二三”的格局。
  - ⑤ 2010年起医疗卫生机构、人员数总数含村卫生室数。
  - ⑥ 广东省对社会团体的统一登记从1989年开始，对民办非企业单位的统一登记从2001年开始，对基金会的统一登记从2003年开始。
  - ⑦ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社，1995年版，第187页。
  - ⑧ 习近平：《全面贯彻落实党的十八大精神要突出抓好六个方面工作》，《求是》2013年第1期。
  - ⑨ 本书编辑组：《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第68页。

（责任编辑：葛云）