

WOGUO MINSHENG BAOZHANG ZHIBIAO TIXI DE
GOUJIAN YU PINGJIA

我国民生保障指标体系的 构建与评价

胡绍雨◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

中国博士后科学基金第54批(2013)面上资助项目(项目批准号: 2013M542231)
中南财经政法大学武汉学院博士科研启动经费学术著作出版资金资助

WOGUO MINSHENG BAOZHANG ZHIBIAO TIXI DE
GOUJIAN YU PINGJIA

我国民生保障指标体系的 构建与评价

胡绍雨◎著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

我国民生保障指标体系的构建与评价 / 胡绍雨著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5130-3797-6

I. ①我… II. ①胡… III. ①社会保障—评价指标—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 223830 号

内容提要

本书综合运用社会学、经济学、管理学和数理统计学的知识, 采用理论与实证分析、定性分析与定量分析相结合的研究方法, 使用统计学和计量经济学的研究手段, 通过构建建立在科学理论基础之上的, 同时包含客观指标和主观指标的民生保障指标评价体系, 从而对中国的民生保障效率和水平进行实证分析和综合评价, 同时分析预测民生保障支出需求和政府民生保障能力, 提出保障和改善民生的政策建议。

本书旨在对我国的民生保障综合状况进行评价, 涉及民生保障效率、水平和规模等方面, 分析研究保障和改善民生的重点和瓶颈所在, 总结改善民生的经验, 从而为政府决策部门制定民生保障政策、提高民生保障水平提供决策参考。

责任编辑: 张水华

责任出版: 孙婷婷

我国民生保障指标体系的构建与评价

胡绍雨 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860-8389

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

字 数: 230 千字

ISBN 978-7-5130-3797-6

网 址: <http://www.ipph.cn>

天猫旗舰店: <http://zscqcbss.tmall.com>

责编邮箱: miss.shuihua99@163.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 13

印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

民生问题是指与民众生存和发展直接相关的问题，其基本内容就是衣食住行等基本需求以及教育、医疗、社会保障等扩展需求及其满足程度。解决好民生问题，保障和改善民生是每个时代、每个国家政府的首要任务。民生问题结局的好坏，直接关系到社会的稳定与和谐。高质量的民生是社会经济发展的活力和动力。在我国现阶段，伴随着经济增长产生利益分化，各种矛盾爆发，民生问题凸显。民生问题既是社会问题、经济问题，也是政治问题，保障和改善民生既是实践科学发展观、全面建设小康社会的内在要求，也是促进人的全面发展、巩固党的执政基础的现实需要。

近些年来党和政府出台的一系列保障和改善民生的举措提高了民众的生活质量。但是由于经济发展中的政策偏差等多方面的原因，目前我国仍存在不少突出的民生问题，如贫富差距大、就业难、社会保障水平低、教育资源分配不公、看病贵、房价高企、环境污染严重等。保障和改善民生仍是当前和今后党和政府的核心任务。因此，对我国民生保障状况进行分析评价，提出对策建议，具有重要的实践意义和理论价值。

本书旨在对我国民生保障状况进行评价，分析研究保障和改善民生的重点和瓶颈所在，总结改善民生的经验，探寻提升民生保障水平的对策措施，从而为当今政府了解民生状况、制定民生保障政策、提高民生保障水平提供决策参考。本书通过构建一套建立在科学理论基础之上的民生保障评价体系，对中国民生保障状况进行全面的综合评价，同时分析预测民生保障需求和政府民生保障能力，提出保障和改善民生的政策建议。

本书的主要研究内容包括：第一，在借鉴国外民生保障评估框架体系的基础上，构建适合中国国情的民生保障指标体系。该指标体系由客观指标和主观指标两大块组成，客观指标分为生存状况、生存条件、发展状况、保障状况四个子系统，主观指标分为幸福感、满意度两个子系统。第二，对我国民生保障效率进行分析与评价，在分析民生保障投入与产出的互动影响机制的基础上，分别对中国民生保障投入效率进行国际比较分析和对国内各地区进行比较分析，从而寻求影响民生保障投入效率的因素并进行实证检验。第三，对我国民生保障水平进行实

证评估，通过对民生保障水平的动态分析、国际比较与国内区域比较，全面了解我国的民生保障状况，探寻制约民生保障水平的因素，总结解决民生问题的经验，寻找提升民生保障水平的对策。第四，对我国未来民生需求和政府民生保障能力进行预测，为制定民生保障政策提供决策参考和技术支持。第五，在对我国民生保障现状和未来分析的基础上，提出一系列系统地提升我国民生保障水平的政策建议，为党和政府制定民生政策、保障和改善民生提供科学依据。

本书研究认为，要用统筹的方法解决我国的民生保障问题。提升民生保障水平需要一个完整的社会经济政策体系。要以系统论的思维进行政策设计与制度安排，政策之间要具有共同的目标取向，要具有系统协同性，不能彼此冲突和相互掣肘。提高民生保障水平，一要增加政府对民生的投入；二要提高民生资金的使用效率；三要实现民生工作的可持续发展，即通过民生投入，提高百姓特别是弱势群体的生存能力与自救能力。保障和改善民生，应以提升民众生存能力为长远目标，要实施保障和发展一体化战略，在保障群众基本生活的同时又要培育其竞争力，促进民生可持续发展。提高民生保障水平，需要从构建完善的民生保障制度和法律体系，建立服务型政府、推进财政体制改革、创新公共服务供给方式，建立以改善民生为导向的地方政府政绩考评制度等具体方面着手。

目 录

第一章 民生保障的基本问题	1
第一节 财政与民生	1
第二节 民生与民生保障	11
第三节 民生保障问题的国内外研究现状	20
第二章 民生保障政策与实践	25
第一节 党和政府的民生理念、政策与实践经验	25
第二节 国外解决民生问题的经验与启示	31
第三章 民生保障指标体系的构建与评价方法	44
第一节 民生保障指标体系的构建	44
第二节 民生保障评价的方法	53
第四章 民生保障投入及其效应	58
第一节 中国民生保障投入状况	58
第二节 中国民生保障投入的经济效应	61
第五章 民生保障效率分析	74
第一节 民生保障投入与产出的互动影响机制	74
第二节 中国民生保障投入效率国际比较分析	79
第三节 国内各地区民生保障投入效率的比较分析	87
第六章 民生保障水平评价	96
第一节 中国民生保障水平的评价	96
第二节 中国民生保障水平的国际比较	105
第三节 国内各地区民生保障水平的评价	115
第七章 民生需求与政府民生保障能力预测	137
第一节 民生支出最优规模估计	137
第二节 民生支出适度性评析	142
第三节 民生支出需求与民生保障能力预测	149

第八章	结论与政策建议	154
第一节	解决民生保障问题的思路	154
第二节	提高民生保障水平的对策建议	165
第三节	保障和改善民生的具体措施	180
参考文献		192
后 记		200

第一章 民生保障的基本问题

第一节 财政与民生

胡锦涛总书记在中共十七大报告中强调指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”十七大报告对民生问题的关注与重视，既是民意的集中反映，也是政府执政理念的重要转变以及国家快速发展、文明进步的显著标志。公共财政与民生问题密切相关，恰当地界定民生问题的内涵，深刻地认识民生问题的现状，清楚地把握财政与民生问题的契合点，进而从财政上找准支持民生的政策策略，是我国公共财政建设过程中一个十分重要的议题。

一、相关概念的界定

恰当而清晰地界定概念，是研究工作的前提条件。民生与福利、公共服务等有着密切的关系。故而，首先要厘清这些基本概念的同异。

（一）福利

“福利”一词源于西方社会，是从英文“welfare”翻译过来的，从词根上分析，它就是“well”“fare”词根的合成词，指的是一种美好的理想状况。所以，其本义可解释为“一种健康、幸福、无拘无束的令人向往的生活状况”。

庇古认为“福利”是人们对享受、满足、效用的心理反应或主观评价。同时福利有广义和狭义之分，广义福利是指社会福利，它是一个整体的概念，指一个社会全体成员的个人福利的总和或个人福利的集合（王晓燕，2004）。

在中国，虽然古代汉语没有“福利”和“社会福利”这一类词汇，但是社会福利思想同样是存在的。追溯历史，2000多年前的春秋战国时期“百家争鸣”时，诸子百家实际上对社会福利就有各种说法。比如，儒家的“民本”“仁政”

和“大同”思想；墨家的“兼爱”思想，墨子主张“兼相爱、交相利”，其思想重点是建立在“爱心”基础上的互助互济，是最具“社会性”的福利思想（陈良瑾，1994）。

（二）公共服务

公共服务是指由公共部门提供的满足全社会或某一类社会群体共同需要的服务，具有公众性、公用性和公益性的特点。其范围不仅涵盖所有的政府公共管理活动，也几乎涉及所有的社会生活。公共服务通常是指建立在一定社会共识基础上，一国全体公民不论其种族、收入和地位差异如何，都应公平、普遍享有的服务。它是一种非竞争性和非排他性的社会服务，具有公共物品性质，但不具备物品的物质形态，而是以一定的信息、技术或劳务等服务形式表现出来的一种公共物品。公共服务可以通过公共部门直接提供，也可以仅由政府提供资金支持，而由私人提供服务。从范围看，公共服务不仅包括通常所说的公共物品，如教育、科技、文化、卫生、体育、社会保障服务等，而且也包括那些市场供应不足的产品和服务。广义的公共服务还包括制度安排、法律、产权保护、宏观经济政策等（陈昌盛、蔡跃洲，2007）。

根据社会公共服务具有的公益性和可经营程度的不同，可以将公共服务分为两大类：基本公共服务和非基本公共服务，后者又可分为准基本公共服务和经营性社会公共服务。基本公共服务指的是政府依照法律法规，为保障社会全体成员基本社会权利、基础性的福利水平，必须向全体居民均等地提供的社会公共服务，包括义务教育、公共卫生、公共文化体育、基本公共福利和社会救助、公共安全保障等；准基本公共服务则是为保障社会整体福利水平所必需的，同时又可以引入市场机制提供或运营的，但由于政府定价等原因而没有盈利空间或盈利空间较小，尚需政府采取多种措施给予支持的社会公共服务，包括高等教育、职业教育、基本医疗服务、群众文化、全民健身等；经营性公共服务则是完全可以通过市场配置资源、满足居民多样化需求的社会公共服务，政府通过开放市场加强监管，鼓励和引导社会力量举办和经营，包括经营性文艺演出、影视节目的制作、发行和销售，体育休闲娱乐等。

（三）公共服务均等化

一般认为，在一定经济社会生活条件下必需的、直接关系最基本人权的公共服务，应该确保能得到普遍的提供。所谓公共服务均等化就是指政府要为不同利



益集团、不同经济成分或不同社会阶层提供一视同仁的公共服务（江明融，2006）。

大致均等地享受政府提供的公共服务是每一个公民的基本权利。在国外，公共服务均等化已成为发达市场经济国家的基本施政纲领。纳入均等化目标的公共服务仅指公民基本权利性质的公共服务，即建立在一定社会共识基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会的稳定，基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权和发展权所必须提供的公共服务，它规定了一定阶段公共服务应该覆盖的最小范围和边界，如基本公共教育、公共卫生、社会保障、基础设施、公共安全等。

（四）民生

民生的“民”指的是普通民众，即老百姓，民生的“生”是指普通百姓的生存事宜。从字面上讲，民生，顾名思义就是人民的生活、生计问题，它包括民众的衣、食、住、行、生、老、病、死等方面。民生是构成社会生活的最基本内容，也是国家和社会组织活动的重要目的。千姿百态的民生情景构成了千姿百态的社会生活图景，历朝历代的民生矛盾构成了历朝历代的民生问题甚至民生危机。任何国家和政府都要保障和促进民生。国计必须要以民生为基础并相当程度为民生服务（董建萍，2007）。

我国自古就将“民生”与“国计”相提并论。改革开放以来，民生问题更是得到了党和政府的高度重视。中国共产党自执政以来一直都比较重视民生问题。从毛泽东提出“为人民服务”“发展经济，保障供给”，到邓小平提出的“共同富裕”的思想，以及江泽民提出的“三个代表”的重要论断，胡锦涛提出的“以人为本”的科学发展观，一直到习近平提出的“中国梦”，归根到底都是为了更好地代表最广大人民的根本利益，促进人民幸福生活。这些论述无不体现民生幸福与社稷存亡的辩证关系。

孙中山先生曾将民生要素概括为衣、食、住、行四项。时代在发展，社会在进步，有关民生问题的要素也在不断发展变化。孙中山的民生论和民生史观从酝酿到形成至今已将近一个世纪。中国历史早已走出动荡，进入一个以“渐进方式”全力发展的现代化的新时期，时过境迁，重新审视孙中山民生史观并对其注入新的内容是完全必要的。即使按照孙中山先生的民生四要素论，也是如此。改革开放初期的民生问题主要是衣食之忧，那么现在绝大多数人所面临的突出问题是如何更好地解决住、行等问题，以及其他新的生活需求及其发展问题。



从某种程度上讲，与计划经济相比，市场经济更具竞争性和风险性，也更加强调人力资本改善的积极作用。因此，在市场经济条件下，要更加凸显出教育作为民生之基、就业作为民生之本、收入分配作为民生之源、养老保障作为民生之安全网的必要性、重要性和建立健全相关制度的迫切性。因为，公平的教育机会与政府对教育必要的投入，是国民获取基本的生存与发展能力并作为一个“文明人”屹立于社会的基础；国民得到就业岗位，并通过就业来获取收入既是生存、发展和改善生活福利水平的根本手段，也是赢得社会尊严和参与社会交流的重要方式；健全的养老保障体系，是国民特别是老年人的多种生活风险与后顾之忧真正得以解脱的最重要制度安排，是民生之安全网；而合理的收入分配政策将使全体国民共享国民经济的发展成果，是公正公平地分享社会财富并改善民生的重要源泉。

（五）民生、福利与公共服务的关系

从民生的内涵来看，它与福利这个概念是没有本质区别的。民生就是中国式的福利，只不过，我们更习惯用民生这个概念罢了。但是，也不是说它们没有任何区别。从历史上看，民生这个概念更悠久。自古以来就有民生问题，但福利的提出则是近代资本主义社会的事情，福利国家或福利社会更是近 100 多年的事情。当然，到了今天，往往把改善民生与增进福利视为同义语，没有刻意去区别。

公共服务是民生的主要内容，但公共服务没有概括民生的全部。我国的公共服务建设严重滞后，公共服务均等化程度明显偏低，提高公共服务水平及其均等化程度是改善民生最主要的手段。但是，仅通过改进公共服务是不可能穷尽所有民生问题的。民生是百姓的基本生计，有些基本生计是典型的私人物品或私人服务，本应由个人的努力来满足而不必通过公共提供的方式来满足，只不过由于这些人的能力或者机会原因，无法自我满足，只好由政府或公共部门出面来解决他们的民生，尽管这些民生并非公共物品或者公共服务。

总的来看，民生的范围要比公共服务更广泛些，但我国正处在从初步小康向全面小康社会过渡、从生存型社会向发展型社会转变的关键时期，相当多的民生问题都在不同程度上与公共服务短缺或不均等相关联。因此，在今后一段时期，解决民生问题重在建立公共服务体系，高质量、均等地提供有效的公共类物品和公共服务。



二、财政向民生倾斜的理论依据

（一）有些民生项目具有较强的正外部效应，政府应成为其主要提供者

衣食住行是基本的民生项目，但更高层次的民生项目，还应包括国民教育、公共卫生与基本医疗卫生服务、养老保障、劳动就业和生态环境保护等。这些项目，显然具有较强的正外部效应。

所谓外部效应，是指某些个人或企业的经济行为影响了其他人或企业，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有报酬的现象。外部效应有正负之分，比如，工业污染具有负外部性，而国民教育、养老保障则具有正的外部效应的属性。美国财政学家哈维·罗森在分析外部效应时，指出正的外部效应一般会导致一种活动提供不足，而补贴和税收可以解决这个问题，但必须注意避免滥用补贴的观点。罗森的观点给我们的启发是政府要承担起那些具有正的外部效应的民生责任。比如，国民教育、公共卫生、养老保障、劳动就业和生态环境保护等。当然，政府承担责任并不是包揽一切，而只能是供给主体或主要的提供者。

（二）有些民生项目也具有私人物品的属性，但由于禀赋能力等方面的差距，少数社会成员的基本民生必须依靠政府的支持

不少民生项目是典型的私人物品。比如，大部分衣食住行。既然是私人物品，当然就要依靠市场机制的方式来提供，其价格由市场供求决定，社会成员的禀赋能力和获取的发展机遇千差万别，有些社会成员可能因此而不能依靠自己的收入水平来维持家庭的基本生活，而有些社会成员可能获取较高的收入而过上富足的生活。在这种情况下，如果政府不出面进行补助，低收入者就可能会生活在极度贫困之中。历史经验表明，贫困是动荡的主要诱因。贫困特别是大面积人群的贫困具有明显的负外部效应。纠正负外部效应，避免动荡，维护社会稳定是政府的应尽职责。要做到这一点，基本的要求就是激励消除贫困，保障民生。

（三）公共财政的特征要求财政政策以保障基本民生为己任

公共性是公共财政的灵魂，满足公共需要是公共财政的出发点，自然地，它也是财政政策的立足点。只要我们是在搞公共财政，就必然要求财政政策向公共需要或公共服务方面倾斜。即使是部分财政资金仍然投向经济建设领域，也只是



为了做大财政收入这块“蛋糕”。为了更好地提供公共物品和公共服务，或者是为了公共物品和公共服务更有效的提供来创造一个经济环境。

此外，公共财政是与公共服务型政府相对应的。政府职能决定财政职能。我国正在实现政府职能的转换，已经明确提出建设公共服务型政府，其最本质体现就是以公民利益、公民权利为本，以为公民服务作为其智能的出发点和归宿。据此，我们可以确定地说，公共财政正是公共服务型政府在财政领域的集中体现，公共财政制度建设也就必然成为公共服务型政府建设的重要前提和内容。公共财政制度的确定客观上要求财政政策以提供物品和公共服务为基本的出发点。总之，公共财政的重要用途应是生产或提供公共物品或公共服务，以及在市场失灵时进行调整，而不是用于那些依靠市场调节资源的经济建设项目。在公共财政的框架下，实现财政政策由经济建设型向公共服务型的转型势在必行。

（四）社会主义生产的目的是决定了要把保障民生作为财政政策的出发点

政治经济学原理告诉我们，社会主义生产的目的在于最大限度地满足全体人民日益增长的物质文化生活需要。但满足人们需要的资源和财富总是有限的，要使有限的资源和财富尽可能地满足人们的需要，关键是要有效地配置这些资源和财富。合理的资源配置机制是经济行为符合效率的初始要求。毫无疑问，市场机制是维护经济主体有效运行的基本要素。

但是，市场不是万能的，市场失灵是一种常态，市场机制只能有效率地提供具有排他性和竞争性的私人物品和私人服务，满足社会成员的私人需要。对社会成员的公共需要则无法有效充分满足，而公共需要和公共服务又是每个社会成员必不可少的。比如，公共卫生、公共文化设施、基础教育、社会秩序、法律制度 and 神态环境等。既然市场机制无法有效充分提供，就只能通过某种非市场机制来提供。与非市场机制对应的是政府机制，在我国又主要是财政机制。因此，在市场经济下，公共财政就是要求政府通过非市场机制提供公共物品和公共服务来满足社会公共需要分配活动，自然地，财政政策也要以提供公共物品和公共服务作为出发点。

（五）福利经济学的“福利最大化”原则要求居民大致均等地享受民生

庇古被奉为“福利经济学之父”，他根据边际效用基数论提出两个基本的福



利命题：国民收入总量愈大，社会经济福利就愈大；国民收入分配愈是均等化，社会经济福利就愈大。他认为，经济福利在相当大的程度上取决于国民收入的数量和国民收入在社会成员之间的分配情况。因此，要增加经济福利，在生产方面必须增大国民收入总量，在分配方面必须消除国民收入分配的不均等。这是因为边际效用是递减的，穷人收入增加所带来的效用要大于富人等量收入减少所减少的效用。

1998年诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森对“福利”的理解和我们要求居民大致均等地享受民生也是一样的。在他看来，创造福利的并不是商品本身，而是它带来的那些机会和活动，而那些机会和活动是建立在个人能力基础上的。个人能力并不是与生俱来的，它需要教育和健康的支持。如果是低收入者，他又无法享受到政府提供的基本教育和健康权利，那么，他就永远无法获取这种创造福利的能力与机会。显然，如果我们有一个大致均等地享受教育、国民健康与就业等这些基本民生的制度，每一个人就有可能具备创造福利的能力。这样，国民福利水平就会明显提高，社会也会变得安康、稳定与和谐。

三、财政支持民生的重点领域选择

近些年，中央和地方财政连年高速增长，为解决民生问题奠定了坚实的基础，客观上为民生财政的建立创造了有利的条件。民生的内容十分丰富，民生的要求也会不断提高。建立全覆盖、高水平的民生财政是我们的重要目标。但财政支出不可能在短期内高水平地满足全部的民生要求，只能分步骤、有重点地实施。考虑到我国具体国情和民生缺失的领域及其重要程度，我们拟选择以下几个方面作为财政支持民生的重点领域。

（一）就业

就业是民生之本。我国的基本国情和经济社会长远发展都要求把增加就业作为宏观经济调控的基本目标。随着社会经济的转型，中国正面临着日益严峻的就业形势。当前我国失业问题的严峻性有目共睹，理应把增加就业和降低失业率作为宏观经济调控的目标和各级政府工作的重中之重。

解决就业问题是解决民生问题的基础。劳动年龄人口数量的快速增长，农村劳动力向城市转移速度的加快以及城镇下岗职工再就业难度的加大，使得城镇失业现象日益严重。1991年年底，全国城镇登记失业人数为352.2万人，失业率达2.3%。到2004年年底，城镇登记失业人数达到827万人，登记失业率达

4.5%。考虑到我国城镇登记失业率主要是通过劳动部门所进行的失业登记得到的,只是从一个侧面反映了失业情况,据国内有关学者估算,考虑各种隐性失业因素,中国城市实际失业率在8%~10%(夏杰长,2005)。

财政在支持劳动就业方面大有作为,比如通过人力资本培训提升劳动者素质,增加其就业机会,还可以在经济萧条时购买一些公益性就业岗位,以降低失业率,维护社会稳定,对失业者提供最低生活保障或者建立失业保险制度。

(二) 教育

“百年大计,教育为本。”在现代社会中,对一个公民来说,劳动权能否实现以及实现的程度怎样,同公民受教育权的程度密切相关。由于科学技术的迅速发展,传统意义上的简单劳动在很多行业中已不复存在,即使是最简单的劳动也要求劳动者必须具备相当的科学文化知识和劳动技能训练。

我国教育发展虽然有总体水平落后问题,但更严重的是教育领域中的种种不公平、不平等现象十分突出。促进教育公平、保障公民的基本教育权利是一项突出的民生挑战。由于我国人口众多和地区发展极不平衡,教育公平问题突出表现为地区差别、城乡差别、校际差别、性别差别等方面。

财政必须着力支持解决“上学难、上学贵”的问题,并把解决教育的公平性作为重中之重。这就要求适当增加财政性教育经费,增长速度要快于同期财政支出的速度,而且要调整财政性教育支出的结构,包括教育层次结构和地区结构。这些支出,主要用在全国范围内推行农村义务教育经费保障机制改革和全面建立完善家庭经济困难学生资助政策体系上。此外,要增加职业教育经费的投入,改革职业教育体制和人才培养模式。中国正处在工业化进程加速发展和向服务经济转型的阶段,要培养适应市场经济要求的实用型人才,必然要求职业教育有一个跨越式发展。

(三) 公共卫生、基本医疗服务

生存权是人类最基本的权益。关注民生,一个重要的方面就是通过建立良好的公共卫生、基本医疗卫生服务和国民健康制度来维系人的生存权,并不断提高居民健康素质。我国财政日益重视医疗卫生支出预算安排。2007年,中央财政安排医疗卫生支出312.76亿元,比2006年增加145.36亿元,增长率为86.8%。这些支出主要用在免费防治重大传染病,加快新型农村合作医疗制度建设步伐,支持开展城镇居民基本医疗保险试点,加大城乡医疗救助力度和大力支持提高基



层卫生服务能力方面。

但是，由于历史欠账太多，再加上我国医疗卫生领域资源配置不合理，农村和城市社区缺医少药的状况十分严重，医疗保障体系不健全，绝大多数老百姓都为“看病难、看病贵”的问题所困扰。一方面是医疗卫生费用大幅攀升，另一方面则是城乡居民的健康状况并没有太大的变化，有些健康指标还出现了下降。1995—2005年，法定传染病从176.24人/10万上升到235.85人/10万，发病率和死亡率均呈上升趋势，其危害和潜在风险加大。

要解决医疗卫生这一最基本的民生问题，根治“看病难、看病贵”这一顽症，必须采取得力措施，从财政投入和医疗卫生体制等多方面着手：一是落实政府责任，确保公共卫生和基本医疗卫生服务的公益性，加大卫生投入，促使卫生事业和经济社会协调发展；二是合理配置卫生资源，建立健全与我国国情相适应的医疗卫生服务体系，坚持以农村和城市社区卫生服务建设为重点，以此扭转卫生服务严重不公的趋向；三是建立覆盖城乡居民的基本卫生保健制度，即人人能够得到、政府和群众都能够负担得起的能体现社会公平的基本医疗卫生保健制度，逐步实现卫生费用主要由政府负担，使低收入者也能够享受到基本的医疗服务，从而改善国民的整体健康素质。

（四）养老保障

养老保障是现代国家实现社会公平正义的基本要求，也是社会稳定的重要支柱。在典型市场经济国家，政府是养老保障的一个重要的责任主体，养老保障是财政支出的一个大项。我国正处在经济转轨过程中，建立一个完善的养老保障体系显得日益迫切和重要。

改革开放以来，我国养老保障事业取得了重大进展，先是在20世纪80年代将养老金由企业负担改为由社会统筹，接着提出逐步建立城镇企业职工基本养老保险制度，养老保险费由企业和个人共同负担，明确了社会统筹与个人账户相结合的改革原则，并在1997年建立了统一的城镇企业职工基本养老保险制度。据统计，我国参加企业职工基本养老保险的人数已由1998年的8000多万人增加到2006年的1.3亿人；领取基本养老金的企业退休人员已从1998年的2000多万人增加到2006年的4200多万人；1999—2004年，国家先后4次调整企业退休人员的基本养老金标准，2005年和2006年国家又连续两年大幅提高企业退休人员的基本养老金水平，月人均养老金增加了169.2元。

不过，无论是与国际上同等发达程度的国家相比，还是与广大人民对养老保

障的基本服务需求相比,我国养老保险事业的发展还是相当落后的。一是覆盖面存在明显不足。近亿人的个体劳动者、自由职业者和其他灵活就业人员,数千万进城务工经商的农民和广大农村居民,还没有被完全纳入基本养老保险覆盖范围。据2005年亚洲养老基金圆桌会议的数据,我国公共养老保障体系的覆盖面只占人口总数的15%,低于世界劳工组织确定的20%的国际最低标准。就制度惠及主体的城镇各类就业人员而言,现有的养老保障制度也仅仅覆盖城镇职工的55%,占中国绝大多数人口的农村人口,基本上只能依靠土地和家庭养老,仍游离于社会化和共济性的社会保障体系之外。二是统筹层次相对较低。截至目前,除个别省份外,我国基本养老保险费的统筹层次仍以地(市)、县为主,严重制约了基本养老保险基金调剂功能的发挥。三是养老保险资金短缺。2002年以来,我国养老金当期缺口每年一直徘徊在500亿~600亿元人民币之间。如何加大养老保障事业的投入力度,拓宽养老保障的覆盖面,维护养老保障的公正性,创新养老保障体制,是我国构建民生财政不可回避的一个现实问题。

(五) 住房保障

住房问题是重要的民生问题。“人人享有适当住房”,是联合国千年发展目标的重要内容,也是我国政府的基本责任。居者有其屋,是现代文明社会的一个重要标志。

世界各国的经验告诉我们,低收入家庭的住房问题不能仅仅靠市场机制解决,而需要政府通过公共服务给予一定帮助。住房保障制度是世界各国普遍采用的一项公共政策,其目的在于保障社会成员的基本人权(生存权、居住权等)、维护社会稳定和促进社会公平。我国居民收入水平总体较低,且收入差距较大,在目前房价居高不下的情况下,相当多的中低收入者是买不起或租不起房子的,因此必须有相应的住房保障制度来解决这些居民的居住问题。根据国际经验,住房保障体系可分为救助性、援助性、互助性三个层次。廉租住房制度需要扩大覆盖面,其制度建设需要建立稳定的财政支持渠道,中央财政应在救助性保障资源的供给中担纲,重点用于对困难地区保障性住房的转移支付。

政策手段创新是放大政策能力的关键。核心的策略是细分房地产市场,多层次、多元化、多渠道解决住房问题,特别是要逐步解决低收入群体的廉租房问题,从而建立起有效的住房保障制度。严格界定保障性住房的标准是这一制度的重要环节。简单来说,廉租房要让穷人住得起,富人看不上,以避免富人和穷人来争夺有限的公共资源。此外,要通过补贴、贴息、公积金等政策手段,有效扶