

科思论丛

国家社科基金重大委托项目

公平 与 效率

——新的发展阶段劳动和社会保障问题研究

主编 涂点萍



中国劳动社会保障出版社

公平与效率

——新的发展阶段劳动和社会保障问题研究

主编 涂点萍

 中国劳动社会保障出版社



科思论丛

国家社科基金重大委托项目

新的发展阶段效率与公平问题研究

劳动和社会保障研究报告

公平与效率

——新的发展阶段劳动和社会保障问题研究

主编 涂点萍

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

公平与效率：新的发展阶段劳动和社会保障问题研究/涂点萍主编. —北京：
中国劳动社会保障出版社，2008.7

ISBN 978-7-5045-7232-5

I. 公… II. 涂… III. ①劳动就业-研究-中国②社会保障-研究-中国
IV. D669.2 D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 109668 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 10.75 印张 2 彩插页 144 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

定价：26.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

课题组名单

课题总指导 田小宝

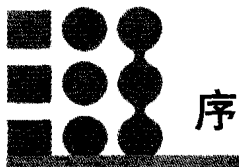
课题组组长 涂点萍

课题组成员 涂点萍 邸妍 张一名 马小丽

汤丽莉 郭庆 查惠

主报告执笔人 涂点萍

分报告执笔人 涂点萍 马小丽 汤丽莉 邸妍



在人类漫长的经济活动和社会实践中，公平和效率问题既古老，又现代，更是当今世界各国政府面临的重大敏感问题之一，因而具有特殊的影响和作用。高效率的事物淘汰低效率的事物是历史发展的必然结果，尤其在市场经济条件下，要在激烈的竞争中生存和发展，就须拥有高效率，它发挥的是基础性作用。实现社会公平正义是民众的普遍要求，也是在公平竞争条件下取得高效率的应有之义，事关民生和民心，乃至经济与社会发展的可持续性，它发挥的是稳定性作用。国际经验表明，处理好公平与效率问题，直接影响到一个国家的经济发展与社会和谐。从总体上来说，在经济社会发展的进程中，公平和效率应该保持一种有机结合、互促共进的关系。如果解决得好，就可以既提高效率，又促进公平；如果解决得不好，不仅会导致效率下降，而且会出现社会严重不公的问题。应

公平与效率

朝着在提高效率的同时促进社会公平，在经济发展的基础上实现社会公正的目标迈进。

新时期最鲜明的特点是改革开放。我国企业工资分配制度改革大体经历三个阶段。第一阶段（1978—1992年），逐步在国有企业重新确立按劳分配原则，恢复奖金和计件工资制度，1985年对国有大中型企业实行工资总额同经济效益挂钩办法，国家不再统一安排企业职工的工资调整。这个阶段是从计划经济向市场经济过渡的时期，总体上工资分配的计划经济特征仍然较重。第二阶段（1992—2003年），进一步扩大国有企业内部分配自主权，取消国家统一的企业工资等级标准，允许企业探索管理、技术等生产要素参与收益分配的办法，政府调控企业工资分配的范围从国有企业为主逐步转变为各类企业，调控内容从工资总额逐步转变为工资水平，调控方式从以行政手段直接调控为主逐步转变为综合运用法律、经济、信息和必要的行政手段进行间接调控。第三阶段（2004年至今），从中央到地方全面实行企业负责人年薪制办法，在上市公司进行了股权激励试点，在各类企业积极推行工资集体协商工作，市场机制对工资分配的基础性调节作用逐步得到发挥，初步形成了适应经济体制转轨要求的企业工资分配体制。

目前，企业工资分配制度改革面临的突出问题是劳动报酬占初次分配的比重逐步下降，中小企业职工工资水平较低、企业一线职工工资增长较慢、垄断性行业和其他行业工资差距呈拉大趋势等。解决的总体思路是建立“市场机制调节、企业自主分配、平等协商共决、政府监控指导”的企业工资分配体制。当前社会议论的热点之一是怎样合理规范国有及国有控股企业负责人薪酬。研究规范的基本思路是根据劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配和确定企业管理者与职工收入合理比例的总体要求，从中国国情出发，坚持市场化的薪酬改革方向，完善企业主要负责人薪酬分配的激励和约束机制，推动建立和谐劳动关系。基本原则可以概括为激励与约束相统一，使薪酬分配同经营责任、经营风险相一致，与经营业绩相挂钩；短期激励与长期激励相兼顾，探索中长期激励办法，促进企业可持续发展；主要负责人薪酬增长与职工工资正常增长相协调，形

成合理分配关系；完善薪酬制度与规范职位消费等配套改革相结合，提高薪酬分配的透明度；物质奖励与精神鼓励相结合，提倡奉献精神。主要政策是完善企业主要负责人基础年薪+绩效年薪+中长期激励的薪酬结构，完善国家政策调节、出资人加强监管、企业依法确定的薪酬管理体制，完善负责人企业年金补充医疗保险等政策。既要调动国有及国有控股企业经营管理积极性，在不断提高效率的基础上提高企业竞争力，又要在企业发展的基础上不断提高员工的工资收入，提高劳动报酬在初次分配中的比重，形成规范有序、公平合理的工资分配格局。同时要建立企业职工工资正常增长机制，将促进企业职工工资正常增长纳入各地区国民经济和社会发展规划；加快建立企业工资集体协商制度，逐步形成工资分配共决机制；加强政府对企业工资分配的宏观指导，发挥政府宏观政策对职工工资增长的导向作用；健全城市最低工资制度，研究建立最低工资标准评估机制，加强劳动定额标准管理；加强企业工资支付保障制度建设，进一步完善企业工资支付监控制度和工资保证金制度，保障企业特殊情况下的工资支付。

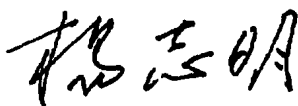
改革开放以来，党和政府以及社会各界从不同阶段的实际情况出发，对收入分配制度上的公平与效率问题进行了一系列积极的探索，认识不断深化，政策逐步完善。要将提高效率同促进社会公平结合起来，初次分配和再分配都应处理好效率与公平的关系，再分配更加注重公平；在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，切实保障和改善民生，使全体人民共享改革发展成果，努力形成职工得实惠、企业得效益、经济得发展、社会得稳定的共进局面。

《公平与效率：新的发展阶段劳动和社会保障问题研究》是国家社科基金重大委托项目《新的发展阶段效率与公平问题研究》中的一个重要组成部分。该研究报告贯穿着科学发展观及构建和谐社会理念，对社会主义市场经济条件下社会就业、收入分配和社会保障三大环节中公平与效率的历史、现状和未来发展趋势进行了深入的调查和系统的分析，提出了重要的理论观点、对策思路、可操作的政策建议，值得一阅。

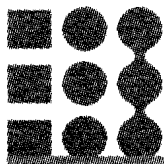
公平与效率

结构决定功能。在新一轮的政府机构改革中，人力资源和社会保障两大领域职能实现有机整合，实行职能有机统一的大部门体制。这为建立统一开放、竞争有序的人力资源市场提供了有利条件。这一领域的公平与效率问题将在职能整合后出现新的情况，产生新的特点。在新的起点上，要在更广的范围、更深的层面探索人力资源和社会保障领域公平与效率有机结合的有效途径，总结新经验，解决新问题，为新时期处理好公平与效率问题、促进经济发展、维护社会和谐提供政策理论支撑。

人力资源和社会保障部副部长

A handwritten signature in black ink, reading '杨志明' (Yang Zhiming).

2008年8月



目 录

第一部分 就业、分配和社会保障在公平与效率问题上的 整体性关系	(1)
第二部分 关于就业公平与效率问题	(6)
(一) 就业公平与经济效率的理论阐述	(6)
(二) 就业公平与经济效率的现实分析	(13)
(三) 公平与效率相结合：对劳动力资源配置的调节 ..	(27)
第三部分 关于分配公平与效率问题	(32)
(一) 收入分配中的公平与效率关系	(32)
(二) 正确认识构建和谐社会中的分配公平与效率 问题	(34)
(三) 实现分配公平与效率和谐的基本原则及总体 思路	(35)
(四) 建立和谐的社会收入分配制度体系	(36)

公平与效率

第四部分 关于社会保障的公平与效率问题····· (43)

(一) 新的发展阶段社会保障的公平与效率现状····· (43)

(二) 新的发展阶段影响社会保障公平与效率的因素····· (52)

(三) 新发展阶段社会保障公平与效率的标准及原则····· (55)

(四) 出于公平与效率目标对社会保障体系的调节····· (58)

附录一

新的发展阶段中劳动保障效率与公平研究综述 (党和国家主要
领导人论著)····· (67)

附录二

新的发展阶段中劳动保障效率与公平问题研究综述 (国内研究
部分)····· (82)

附录三

劳动: 公平与效率问题的国际研究综述····· (128)

附录四

社会保障: 公平与效率问题的国际研究综述····· (143)

参考文献····· (161)

第一部分

就业、分配和社会保障在公平与效率问题上的整体性关系

公平是社会进步的永恒主题，效率是经济发展的强大动力。古今中外，特别是从市场经济形成和发展以来，在建设创新、文明、和谐、富强社会的上升进程中，注重社会公平与提高经济效率是政府高层、劳动者、经济实体和全社会不懈追求的理想目标。我国坚持以经济建设为中心，建立、发展和完善社会主义市场经济，构建社会主义和谐社会，更应该注重社会公平，提高经济效率。公平是社会和谐的基本条件，效率是社会和谐的物质基础。

党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一，十六届三中全会正式提出树立和落实科学发展观这一战略思想，强调“坚持以人为本、全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，四中全会明确要“提高构建社会主义和谐社会的能力”，五中全会通过的“十一五”规划建议指出：在推进社会主义和谐社会建设的过程中，在坚持“以经济建设为中心”不动摇的同时，还要“注重社会公平，特别要关注就业机会和分配

公平与效率

过程的公平”，六中全会对构建社会主义和谐社会的若干重大问题作出了决定，全面阐述了构建社会主义和谐社会的目标任务和基本原则，作出了系统的部署。这充分表明我国已经进入了树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的新的发展阶段，体现了党和政府对社会公平正义问题的高度关注。在这个新的发展阶段中，公平与效率问题具有特殊的地位和意义，而正确处理劳动和社会保障领域的公平与效率关系则是其中一项很重要的内容，也是构建社会主义和谐社会、实现经济社会全面协调可持续发展的一个重要环节。

胡锦涛总书记在党的“十七大”报告中明确提出要高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持走中国特色社会主义道路，加快推进以改善民生为重点的社会建设。毫无疑问，在深入贯彻科学发展观，实现全面建设小康社会奋斗目标的进程中，从经济社会全面协调可持续发展的角度来看，必须把提高效率同促进社会公平结合起来，着眼于提高效率，促进公平。从劳动和社会保障是国民经济与社会建设的重要组成部分，其工作对象主要是人民群众的角度来看，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力于保障和改善民生，中心任务主要是通过做好劳动和社会保障各项工作、实现和维护好社会就业公平、收入分配公平、社会保障公平与效率的良好关系来促进经济社会全面协调可持续发展，通过促进社会公平来提高经济效率，也就是注重公平，提高效率。

劳动和社会保障事业是整个国民经济和社会发展事业的重要组成部分，广泛涉及经济社会的各行各业、各个部门、各个地区和用人单位。更具体地说，现代社会凡有人民群众的地方，就离不开劳动和社会保障工作。在劳动和社会保障系统内部，包括就业和再就业、职业技能培训、劳动关系协调、工资收入分配、劳动争议处理、养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、农村社会保险和劳动保障法制建设等诸多方面的具体工作。所有这些劳动保障的具体工作都与社会的公平正义和经济的发展效率有着直接或间接的关系，认真做好劳动保障各项工作，对实现社会公平正义和提高经济发展效率有着积极的促进作用。

我们主要从国民经济和社会发展的宏观角度，结合部门工作的实际情况，着

重分析社会就业、收入分配和社会保障中的公平与效率问题。毫无疑问，就业、分配和社会保障是广大劳动群众职业生涯与人生经历中的三项基本要素，也是劳动保障领域的三大基本环节。一般而言，有劳动能力和就业意愿的成年人进入社会的第一步就是参与社会就业，各尽所能，用自己的有效劳动和用人单位的工作条件相结合，创造有形或无形的社会财富。然后，按照劳动等生产要素对经济效益的贡献大小参与全社会或本单位的收入分配，获取个人的经济收入，各得其所，以维持、改善和提高劳动者及其家庭的生活条件与质量。很显然，劳动者要生活，先要有经济收入，而为了取得经济收入，先要参与社会就业。因此，社会就业是劳动者及其家庭取得经济收入即谋生手段的前提和途径，经济收入则是劳动者参与社会就业的企盼和结果。在人类社会的发展进程中，特别是进入产业革命和现代社会以来，虽然社会生产力和社会财富在不断增长，人们仍然可能在年老、疾病、伤残或者丧失就业能力的情况下发生基本生活困难问题。在市场经济条件下，经济系统往往强调的是效率原则，运行的是竞争机制，而要解决人们在特殊情况下可能发生的基本生活问题，就必须建立、发展和完善以养老、医疗、失业、工伤等社会保险为核心的社会保障制度，实现全社会的互助互济和社会化管理，确保劳动群众在年老、疾病、失业、伤残、生育等特殊情况下面临困难时得到必要的基本生活保障。于是，社会就业、收入分配和社会保障三者相结合，形成现代社会三足鼎立、密切关联的利益共同体，以及人们在生存发展循环运转中不可缺少的三大基本要素。

构建社会主义和谐社会，全面建设小康社会，推动经济社会全面协调可持续发展的重点，就在于解决广大人民群众最关心、最直接、最现实的根本利益问题。从经济角度来看，人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，首先就是民生问题，包括社会就业、收入分配和社会保障等。就业是民生之根本，收入是民生之源泉，社会保障是民生之安全网——社会就业、收入分配和社会保障的最大共性就是与人民群众的切身利益紧密联系，三者均是给劳动者个人及其家庭带来生活希望、改善和提高人民收入水平、减少和消除社会不稳定隐患的基本途

公平与效率

径，因而能够充分体现人民群众最基本的生存发展利益。据测算，目前我国农业富余劳动力已达 2 亿多人，每年大约有 1 000 多万人要求转移到城市就业；到 2010 年，我国劳动力总量将达到 8.3 亿人，城镇新增劳动力供给 5 000 万人。只有切实解决好广大劳动者的就业、收入和社会保障这类生存手段和根本利益问题，使劳动者各尽其能，各得其所，生活无忧，和谐相处，共享改革发展成果，不断满足人民日益增长的物质文化需要，才谈得上确保人民安居乐业，社会和谐公正，国家长治久安。如果失业人员过度膨胀、经济收入两极分化、生活困难得不到救助，社会就业、收入分配和社会保障机会不平等问题加剧，就谈不上社会的公平正义，也谈不上经济的发展效率，更谈不上社会的安定有序，还可能引发群体事件和社会动荡。而且，妥善解决广大劳动者的就业、收入和社会保障问题，切实维护劳动者在就业、收入和社会保障方面的合法权益，逐步实现比较充分的社会就业、比较合理的收入分配和享有基本的社会保障，才能实现真正意义上的劳动关系乃至生产关系或社会关系的和谐稳定，这也是注重公平、提高效率、以人为本、构建社会主义和谐社会的重要标志之一。

劳动者是社会主义和谐社会的基本细胞，也是生产力诸要素中最活跃的基本成分。注重实现和维护公平的社会就业、公平的收入分配、公平的社会保障，可以充分发挥劳动者的工作积极性、主动性和创造性，促进人的全面发展。同样，通过充分发挥劳动者的工作积极性、主动性和创造性，必定极大地提高劳动生产率和经济效率，促进经济社会的全面协调可持续发展。一方面，公平的社会就业与收入分配对发展经济和提高效率有着直接的推动作用；另一方面，以公平正义为精髓的基本社会保障虽然与经济效率似乎没有直接关系，却也为长期发展经济和不断提高效率创造稳定的社会条件。因此，社会就业、收入分配、社会保障工作的协调配套和整体运作，在注重社会公平，提高经济效率，坚持以人为本，构建和谐社会，实现全面建设小康社会奋斗目标的大局中，具有重要的人本地位和积极的活力功能。

在建设社会主义和谐社会的新阶段，社会就业、收入分配、社会保障工作都

要服从和服务于以公平正义等内容为总要求、以大力发展社会生产力为第一要务、经济社会全面协调可持续发展的重大决策。一是要坚持以人为本，从解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，切实维护劳动者在就业、收入和社会保障等方面的合法权益，确保劳动关系的和谐稳定，努力实现经济发展基础上的社会公平与正义。二是在继续扩大社会就业、合理调节收入分配和完善社会保障体系的同时，逐步解决就业市场供大于求、收入分配不够合理、社会保障亟待完善、劳动者合法权益受到侵害等不公平矛盾，使社会就业、收入分配和社会保障工作成为经济社会全面协调可持续发展、效率不断提高的巨大动力。三是协调推进社会就业、收入分配和社会保障等项工作的开展，妥善处理各类社会群体的不同利益关系，通过和谐社会建设，健全与经济社会发展相适应的比较完善的劳动保障制度及其运行机制，逐步实现社会就业比较充分、收入分配比较合理、社会保障体系比较完善、劳动关系基本和谐稳定的发展目标。

劳动和社会保障事业作为一个大体系，其中的社会就业、收入分配和社会保障等项工作有机联系，相互促进，同时也分别构成劳动保障大体系中的小系统，彼此相对地具有各自的组成要素和运行特点。显而易见，就业、收入和社会保障三者除了共性，还有特性。由于劳动保障各层面的组成要素及运行特点在公平与效率问题上具有特定的内涵和外延，它们的发展状况以及对经济与社会、公平与效率的影响也有各自的表现形式。因此，在新的发展阶段，要正确处理劳动和社会保障领域的公平与效率关系，就必须同时从理论和实践两个方面分别解决好社会就业、收入分配和社会保障工作中的公平与效率问题。我国对社会就业、收入分配和社会保障资源配置的宏观调控，也要有具体的指导思想、发展目标、主要任务和对策措施。下面，我们对社会就业、收入分配、社会保障中的公平与效率问题依次展开分析和阐述。

第二部分

关于就业公平与效率问题

一般而言，就业是社会公平正义的起点，事关千家万户和各行各业，与劳动者和用人单位乃至经济社会的方方面面存在着许多复杂关系；社会就业既是公民赖以生存发展的依托，也是企业生产经营的基础。经济效率同样从社会就业起步，投入劳动力等生产要素，启动经营、管理和产出过程，成本和效益的比较则体现出就业的有效性。在建设社会主义和谐社会的各种复杂问题中，就业公平与经济效率问题是一个十分重要和令人关注的问题，尤其具有重要的理论和实践意义。科学研究就业公平与经济效率问题，正确把握和处理就业公平与经济效率之间的关系，既有利于扩大社会就业和人的全面发展，也有利于提高经济效率和经济活力的竞相迸发，更有利于社会的和谐与进步。

（一）就业公平与经济效率的理论阐述

1. 就业公平与经济效率的内涵和外延

就业是劳动者与工作条件相结合的全过程，即公民以个人的劳