

崛起的足迹

The Rising Footsteps

丛书主编◎张玉台

国家新闻出版总署纪念改革开放30周年百种重点图书

构建 和谐社会

30年社会政策聚焦

BUILDING
A HARMONIOUS
SOCIETY

主编◎丁宁宁 葛延风

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

构建和谐社会——30 年社会政策聚焦/丁宁宁, 葛延风主编.
北京: 中国发展出版社, 2008. 10
(崛起的足迹丛书/张玉台主编)

ISBN 978-7-80234-195-1

I. 构… II. ①丁…②葛… III. 社会政策—研究—中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 156480 号

书 名: 构建和谐社会——30 年社会政策聚焦

著作责任者: 丁宁宁 葛延风

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-195-1/F·732

经 销 者: 各地新华书店

版 式 设 计: 北京飞亚景文化传播有限公司

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 690 × 1000mm 1/16

印 张: 23.25

字 数: 260 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版

印 次: 2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1—3000 册

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总序 | General preface

张玉玲

1978年,党的十一届三中全会做出的把工作重点转到以经济建设为中心上来的重大战略决策,启动了我国改革开放的伟大进程,极大地解放和发展了生产力。改革开放以来,我们逐步形成了现代化建设“三步走”的战略部署,即:第一步,到1990年,实现国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题;第二步,到2000年,使国民生产总值再翻一番,人民生活达到小康水平;第三步,到本世纪中叶,人均国民生产总值达到中等发达国家水平,人民生活比较富裕,基本实现现代化。在第二代、第三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,我国改革开放和现代化建设取得了举世瞩目的重大成就,国民经济持续高速增长,工业化、城市化快速推进,人民生活水平显著提高,综合国力显著增强。现在,现代化建设前两步战略目标都已提前实现,正在向第三步战略目标迈进。一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方,中国人民的精神面貌、社会主义中国的面貌发生了历史性的变化。没有改革开放,就不可能有近30年来发展的巨大成就,改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是发展中国特色社会主义,实现中华民族伟大复兴的必由之路。

众所周知,改革开放是一项前无古人的事业,没有先例可循,更不能照抄照搬。在改革开放之初,我们对改革开放的理论储备和实

实践经验都严重不足,在此背景下,提出了“摸着石头过河”的思路,后来在不断总结的基础上,形成了“社会主义初级阶段”理论。从计划经济为主、市场调节为辅,到有计划的商品经济,再到建立社会主义市场经济体制和完善社会主义市场经济体制,社会各界对市场经济的认识不断深化,中国特色社会主义市场经济的道路也越走越宽阔。改革开放过程中,我们走渐进式改革道路,把改革和开放有机结合起来,两者相互促进,实现了改革、发展、稳定的良性循环。这一切,看起来只是理论演进、认识深化的过程,但亲身经历改革开放的人都知道,改革开放的历程并不平坦,甚至可以说是历尽艰辛。如果我们能够对此做出客观、深刻的总结,这不仅是对社会主义理论的贡献,同时也是对人类文明的重大贡献。

国务院发展研究中心是直属国务院的政策研究和咨询机构。主要职责是研究国民经济、社会发展和改革开放中的全局性、综合性、战略性、长期性问题,为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。自20世纪80年代成立以来,国务院发展研究中心围绕不同时期党和国家改革开放、经济社会发展的重大战略问题,做了大量的研究工作,出了不少有重要影响的成果,在党和国家一些重大决策中,发挥了积极作用。在出成果的同时,也涌现出不少在国内外有重要影响的专家学者。在党的十一届三中全会胜利召开30周年的日子,国务院发展研究中心的学者们撰写了纪念改革开放的《崛起的足迹》丛书,将其作为一份特殊的礼物,呈献给全国人民。本套丛书力图真实、客观地回顾改革开放以来中国经济社会发展情况,深入剖析各领域改革的基本经验和发展取向。丛书共10卷,分别由国务院发展研究中心各部(所)长担任主编。希望这套丛书不仅是一部纪念改革开放30周年的历史画卷,更能对中国今后的改革与发展提供有益的借鉴并产生积极的影响。

是为序。

2008年

于国务院发展研究中心

第一章

中国教育体制改革 30 年 1

一、改革开放以来中国教育体制发展的阶段性进程 2

1. 1978 ~ 1984 年:教育秩序的恢复和重建时期 2
2. 1985 ~ 1992 年:以《中共中央关于教育体制改革的决定》为标志的教育改革的初始启动阶段 3
3. 1993 ~ 1998 年:以《中国教育改革和发展纲要》为标志的教育改革的全面推进阶段 6
4. 1999 ~ 2002 年:以《面向 21 世纪教育振兴行动计划》为标志的改革全面深化阶段 8
5. 2003 年至今:以科学发展观为指导,逐步落实教育优先发展的战略 11

二、改革开放 30 年教育事业发展所取得的成就 16

1. 义务教育进入全面发展的新阶段,真正实现了普及和免费的教育 16
2. 高等教育实现了从精英化到大众化的历史跨越,规模持续扩大,类型趋于多样 19

3. 职业教育在国家政策支持下蓬勃发展,能力建设 全面加强,资助体系日益完善	22
三、新阶段我国教育发展所面临的问题与挑战	25
1. 教育公平问题	26
2. 教育质量问题	27
3. 教育管理体制问题	29
四、新阶段我国教育改革发展的重点与趋势	30
1. 坚持教育的公益性,促进教育的公平和均衡发展 ...	31
2. 优化教育结构,进一步提高教育质量	32
3. 充分发挥政府的宏观调控职能,鼓励社会力量 兴办教育	34

第二章

中国医疗卫生事业发展改革 30 年

一、改革开放以来我国医疗卫生改革的过程	36
1. 1979 至 80 年代末:以扩大医疗服务供给为主要 目标,以硬化预算约束、放松准入和放权让利为 主要措施	36
2. 90 年代初期~2002 年:以弥补卫生经费不足为 主要目标,主动加速市场化改革;随后加强医药 费用控制,建立城镇职工基本医疗保险	41
3. 2003 年至今:以加强公共卫生和医疗保障制度 建设为重点,提高医疗卫生服务的公平性	47

二、对 30 年医疗卫生事业发展及体制变革 的总体评价	50
1. 成效	50
2. 问题	52
3. 需要总结的经验教训	54
三、今后需要重点解决的问题	57
1. 加强政府在规划、筹资、监管中的责任	57
2. 建立覆盖全民的基本医疗保障制度,缩小地区和 人群间的差距	59
3. 建设基本医疗卫生制度,将发展农村卫生和社区 卫生服务体系作为长期的战略重点,建立完善保 障基本卫生服务需求的费用分担机制	59
4. 坚持以公立机构为服务提供主体,保证卫生事业 的公益性	60
5. 完善公立医疗服务机构的组织管理,形成合理激励, 避免利益冲突	62
6. 建立国家基本药物制度,加强对药品生产、流通和 使用各个环节的监管	63

第三章

改革开放 30 年中国人口政策回顾

一、中国人口政策的发展阶段及其实施效果	66
1. 中国计划生育政策的发展阶段及其实施效果	66
2. 中国流动人口政策的发展历程及其实施效果	76
二、中国人口政策对国民经济和社会发展的贡献	83
1. 中国计划生育政策对国民经济和社会发展的贡献	84

2. 中国流动人口政策对国民经济和社会发展的贡献	85
三、当前中国人口管理的现实问题及其制度成因	87
1. 中国人口政策面临的现实问题	89
2. 当前中国人口问题的制度成因	90
四、新形势下人口政策的调整重点和改革设想	93
1. 未来中国人口政策的调整重点与基本原则	93
2. 未来人口政策及其体制改革设想	94

第四章

改革开放以来中国的就业状况	98
---------------------	----

一、我国就业体制改革的历史回顾	98
1. 1978 ~ 1985 年,重点解决城镇待业青年和 返城知青就业	98
2. 1985 ~ 1992 年,以城市经济体制改革为中心, 促进多渠道就业	101
3. 1992 ~ 2003 年,以建立现代企业制度为目标, 制度安排国企职工下岗再就业	104
4. 2003 ~ 2008 年,实施积极的就业政策,统筹城乡 就业,以实现社会充分就业的长效机制	105
二、改革开放以来我国就业发展状况	109
1. 经济发展促进就业增长,就业人数逐年递增	109
2. 农村富余劳动力向城市大规模转移,城镇 就业者人数猛增	109

3. 一产就业比重下降,二产就业比重上升,三产 就业比重大幅度增长	111
4. 国有和集体单位就业比重下降,非公有制企业 就业比重上升	112
5. 就业者受教育程度有很大提高,但地区分布 仍不均匀	113
6. 失业状况呈“马鞍形”走势,就业压力十分严峻 ...	115
三、改革开放以来我国促进就业工作的基本经验	116
四、建立和完善失业保险制度,为劳动者化解 失业风险	127
1. 失业是现代社会的正常现象	127
2. 我国失业保险制度的基本原则	127
3. 失业保险制度发展的三个阶段	128
4. “三条基本生活保障线”是我国经济转轨时期 失业保险配套制度的一大创造	131
五、新世纪前期就业趋势与对策展望	134
1. 新世纪前期我国就业面临的严峻形势与良好机遇 ...	134
2. 新世纪前期解决就业问题的基本思路	136
3. 新世纪前期促进就业的主要措施	137
第五章 ▶	
中国收入分配制度改革 30 年	140
一、改革开放以来我国收入分配制度的演变	140
1. 初次分配领域的政策变革回顾	141

2. 再分配政策的发展进程	145
二、收入分配改革取得的成就	156
1. 收入分配改革有力促进了经济增长	156
2. 城乡居民收入水平显著提高	158
3. 再分配政策对社会发展和社会稳定发挥了 积极作用	159
4. 反贫困成效巨大	160
三、当前收入分配领域中存在的问题	161
1. 居民收入差距问题突出	161
2. 收入分配格局不尽合理,实际财富占有的 差距更大	167
3. 收入分配制度不完善	170
4. 腐败和非法收入对收入分配的影响突出	171
四、逐步走向共同富裕的收入分配政策	172
1. 收入分配政策将更加关注社会公平和共同富裕	172
2. 完善收入分配政策需要综合性政策手段	174

第六章

改革开放 30 年中国养老保障政策回顾

一、我国养老保障制度的建立与发展回顾	181
1. 改革开放 30 年来城镇职工基本养老保险制度 的改革	182
2. 机关事业单位退休养老制度的改革探索	186
3. 改革开放以来农民养老保障制度的试点与探索	189

二、我国现行养老保障制度框架与主要政策规定	192
1. 现行城乡养老保障制度框架	192
2. 城镇职工基本养老保险	193
3. 机关事业单位退休养老制度	194
4. 农民工和被征地农民养老保障	195
5. 农民养老保障	198
6. 企业年金	198
三、我国城乡养老保障制度运行评估	198
1. 城镇职工基本养老保险制度取得了明显成就	198
2. 城乡养老保障制度面临多方面挑战	201
3. 现行城乡养老保障制度存在的主要问题	203

第七章

改革开放 30 年中国农村社会保障制度的发展

一、中国农村社会保障制度发展的历史	207
1. 制度纠偏和调整阶段(1978 ~ 1990 年)	209
2. 制度探索和徘徊阶段(1991 ~ 2002 年)	213
3. 制度突破和扩展阶段(2003 年至今)	219
二、中国农村社会保障制度发展的现状	225
1. 农村社会保障制度建设取得的成绩	225
2. 农村社会保障的发展存在的矛盾和问题	229
三、中国农村社会保障制度发展的前景	233
1. 农村社会保障发展面临大好机遇	233

2. 农村社会保障发展面临巨大挑战 238
3. 城乡基础社会保障制度的统一是合理的选择 240
4. 建立健全农村社会保障体系的副作用是可防可控的 243

第八章

社会事业发展及事业单位改革 30 年回顾 ... 246

一、社会事业与事业单位 247

1. 社会事业体制与事业单位体制 247
2. 事业单位的概念及功能 247
3. 事业单位的基本构成情况 248

二、改革开放至本世纪初社会事业的改革 249

1. 计划经济时期社会事业和事业单位的基本体制特征 249
2. 改革开放至本世纪初有关改革的主要内容和做法 ... 252
3. 改革的组织与实施方式 257
4. 发展与改革的成效及问题 258

三、进入新世纪以来对社会事业发展和事业单位改革的新探索 265

1. 更加注重社会事业发展 266
2. 更加突出政府责任 266
3. 强化对事业单位的支持和约束,突出公益性 268
4. 探索事业单位组织管理方式的进一步改革和完善 ... 269
5. 在实践证明有效的领域继续引入社会力量,
发挥市场机制 270
6. 坚持分类改革 270

第九章

改革开放 30 年中国住房政策回顾 272

一、中国城镇住房制度改革与住房政策演变

的基本过程 272

1. 计划经济体制下的住房制度 272
2. 改革的起点:邓小平同志的两次重要讲话 274
3. 改革的探索和起步阶段(1978~1994 年) 276
4. 体制转轨阶段(1994~1998 年) 280
5. 新体制基本确立阶段(1998 年 7 月~2006 年):
货币化分配改革的全面推进 284
6. 高度重视住房保障的新阶段(2007 年至今) 290

二、我国城镇住房制度改革和住房政策实施

的主要成效与不足 293

1. 取得的主要成效 293
2. 存在的主要问题与不足 296

三、进一步完善住房政策的方向 302

1. 科学合理界定在住房问题上市场与政府的关系,
落实政府应承担的责任 302
2. 坚持住房分配货币化改革方向,进一步完善
相关政策 303
3. 健全廉租住房保障制度,强化资金保障 304
4. 进一步改进经济适用住房管理制度,确保优惠
政策切实落实到住房困难低收入家庭 307
5. 改革住房公积金制度,增强职工住房消费能力 ... 307
6. 将流动人口逐步纳入住房保障体系 308

7. 建立和完善住房保障制度中的核准、进入与退出机制 308
8. 引导居民转变住房消费观念,大力发展住房租赁和二级市场 309
9. 切实加强住房需求管理,利用经济手段抑制住房投资投机需求 309
10. 进一步规范房地产市场,有效增加普通商品住房供给 310

第十章

改革开放 30 年中国环境保护政策演变 311

一、中国环境保护政策的发展及其主要特征 312

1. 改革开放前是我国环境保护的开创阶段 312
2. 1979 ~ 1991 年,中国环境保护进入发展时期 316
3. 1992 ~ 2002 年,环境保护进入加快发展阶段 321
4. 2003 年至今,环境保护的深化发展阶段 329

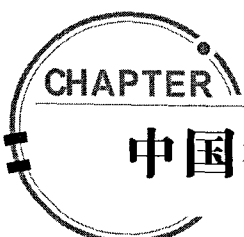
二、我国环境保护的进展与面临的挑战 333

1. 我国环境保护工作的进展 335
2. 我国当前环境污染形势及其原因分析 341
3. 我国未来环境保护面临的挑战 343

三、我国的环境保护要打持久战 346

1. 我国近阶段环境保护的总体思考 346
2. 我国环境保护“技术路线图”不能照搬国外 347
3. 更多地采用经济手段和制度安排解决我国的环境问题 349

4. 动员社会各方面的力量,形成环境保护的 长效机制	350
参考文献	352
后 记	356

CHAPTER

第一章

中国教育体制改革 30 年

自 1978 年以来，中国的改革开放事业已经走过了 30 年的光辉历程。在这 30 年间，我国经历了从计划经济到中国特色的社会主义市场经济的转轨过程，经济、社会等各方面都发生了翻天覆地的变化。这种发展与变革所导致的制度背景的变化，使得我国教育事业的运行机制也发生了深刻的变革，经历了从恢复重建到发展创新的巨变。教育发展与改革的 30 年，离不开思想观念上的革新，离不开经济政治体制上的变革，更离不开教育政策的推动。21 世纪以来特别是党的“十七大”的召开，在充分肯定教育发展所取得的成就的同时，进一步强调了教育优先发展的战略地位，提供令人满意的公共教育服务越来越成为政府的主要责任和职能。本章将对 1978 年迄今的 30 年间我国教育体制的演进过程进行系统的回顾和综述，总结教育事业在发展过程中所取得的成就，分析发展过程中遇到的问题与挑战，并基于已取得的成就与面临的挑战讨论新阶段我国教育改革与发展的重点和趋势。

一、改革开放以来中国教育体制发展的阶段性进程

改革开放以来，随着党的工作重心的转移和经济社会的转轨，我国教育事业经历了从恢复重建到改革发展的过程。教育思想观念、教育体制和制度都发生了深刻变化，这是同以经济体制改革为中心的社会转轨密切联系的，呈现出明显的阶段性特征。

1. 1978 ~ 1984 年：教育秩序的恢复和重建时期

1978 年到 1984 年这一阶段主要致力于教育领域拨乱反正、整顿秩序、恢复和重建基本教育制度、建立与经济建设相适应的教育体系框架。在这一时期，我国的教育管理体制逐渐走入正轨，为以后的教育发展和改革打下了坚实的基础。

1978 年党的十一届三中全会的召开，抛弃了“以阶级斗争为纲”的左的错误方针，重新确立了“解放思想、实事求是”的思想路线，做出了将党和国家的工作重心转移到经济建设上来的决策，我国从此进入了新的历史发展阶段，开辟了改革开放的新时期。在这样的大环境下，中共中央、国务院对教育工作也做出了一系列重要决策，我国教育事业得到了空前的恢复和发展。

主要进展包括：

①基础教育逐步走上了正常轨道。1978 年 1 月，全国统一了秋季入学制度，同时制定和修订了中小学教学计划和大纲，规定了学制和中小学生的入学年龄。中小学学制从“五三二”制过渡到以“六三三”制为主；调整普通中学的结构，发展中等职业教育；1983 年恢复和建立了教育督导制度。

②高等教育在恢复整顿中快速发展。随着高考制度的恢复，1980