



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目

中国（海南）改革发展研究院组织编著

Social
Transformation
and Development
Strategy

社会发展 转型战略

宋晓梧◎主编

学
海
日
出
出
版
社



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目
中国（海南）改革发展研究院组织编著

Social
Transformation
and Development
Strategy

社会发展 转型战略

宋晓梧◎主编



学 日 出 版 社
海 南 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会发展转型战略 / 宋晓梧主编.

- 北京: 学习出版社, 海南出版社, 2012.11

(国家发展战略研究丛书)

ISBN 978-7-5147-0274-3

I. ①社… II. ①宋… III. ①社会发展—社会转型—
发展战略—研究—中国 IV. ①D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 236195 号

社会发展转型战略

SHEHUI FAZHAN ZHUANXING ZHANLUE

宋晓梧 主编

责任编辑: 张 奇

技术编辑: 刘 铮

出版发行: 学习出版社

海南出版社

海口市金盘开发区建设三横路 2 号

010-84966015

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市祥达印装厂

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 21.25

字 数: 296 千字

版次印次: 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5147-0274-3

定 价: 38.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

《国家发展战略研究丛书》编委会

顾 问

王梦奎 高尚全 张卓元

编委会主任

迟福林

编委会成员

董俊山 蔡 磊

苗树彬 王景霞

任建成

总序

站在新的历史起点献策国家发展

清人陈澹然在其《寤言二迁都建藩议》中说，“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。国家发展战略是在空间上统筹世情国情两个大局，在时间上立足于历史的客观总结、现实的准确评判、潮流的深刻洞察、趋势的准确研判，科学预测未来国家发展的内外环境、主要矛盾、机遇挑战和优势劣势，明了世势国势于胸，顶层谋划未来国家发展的方向、目标、路线、方针和政策，以顺应历史潮流，抓住历史机遇，赢得主动、赢得优势、赢得未来。

历史告诉我们：战略问题是一个国家发展的核心问题，缺乏战略谋划的国家，很难成为真正的强国；重大战略决策的成功是最重要的成功。谋划战略，就是要把握现实，选择未来。实践证明，在当代中国的发展进程中，改革开放是重大并成功的战略决策。面向未来，需要在坚持改革开放这个大战略下，探索和谋划大国发展的未来之路。

我国的发展已站在一个新的起点上。经过 30 多年的改革开放和跨越式发展，我国已告别以满足温饱为目标的生存型发展阶段，跨入以人的自身发展为重要目标的发展型新阶段。但是，30 多年经济快速增长中积累起来的不协调、不平衡、不可持续的深层次矛盾和问题，与世界经济的复杂变化错综复杂地交织在一起，使我国走向公平可持

续发展面临前所未有的严峻挑战。

2008 年国际金融危机爆发以来，世界经济已经发生而且仍在发生复杂而深刻的变化。既有的世界经济版图正在被失衡的世界经济架构和愈演愈烈的国际金融危机无情地撕裂重拼，世界经济的再平衡步履艰难，国际政治经济秩序的重构在国家利益的冲突和博弈中蹒跚跬跬。我国能否跨越“中等收入陷阱”，走向公平公正可持续发展，再次成为全球瞩目的焦点。

纵观世情国情，未来的 5~10 年是我国发展进程中一个非常关键的时期。这个时期国家发展战略的选择，对后 20 年、30 年国家的发展将产生具有决定性意义的重大影响。基于此，我们组织编写这套 20 本的《国家发展战略研究丛书》。这套丛书，以国家发展面临的全局性、长期性、趋势性的问题为研究重点，从专家学者的视角探讨我国未来经济、社会、政治、文化、外交、国防、改革、开放等 20 个领域的战略性问题，并试图提出相关的战略思考和行动建议。这套丛书的出版，力求能够为国家发展战略决策提供研究参考的同时，兼顾学术性和可读性，满足广大读者的需求。

这套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者，有的长期从事相关领域的领导工作。对各位作者在繁忙工作之余参加这套丛书的研究撰写，我表示衷心感谢！

这套丛书由中国（海南）改革发展研究院与学习出版社、海南出版社合作编辑出版。学习出版社、海南出版社为此承担了大量的组织和编辑工作，在此一并表示感谢！

作为丛书的编委会主任，我多次邀集编委深入讨论丛书的框架、每本书的内容、结构和风格，但在统稿中并不追求观点的一致，每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点。由于时间紧，丛书又跨多个领域，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

迟福林

2012 年 10 月 3 日

目 录

前言	1
第一章 导论：从经济转型到社会转型	5
第一节 经济转型迫切要求社会转型 / 6	
第二节 当前社会转型的阶段特征 / 10	
第三节 推动社会转型的重点领域 / 31	
第二章 教育人才：从教育大国向教育强国迈进	39
第一节 教育领域的进展与问题 / 40	
第二节 进一步促进教育公平，实现学有所教 / 49	
第三节 优化教育结构，实现全面协调发展 / 60	
第四节 提高高等教育质量——回答“钱学森之问” / 68	
第三章 劳动就业：从 GDP 优先到就业优先	79
第一节 就业体制改革的进展与问题 / 80	
第二节 把就业优先作为经济社会发展的长期指导方针 / 99	
第三节 把实现充分就业作为全面建设小康社会的民生之本 / 112	
第四节 把实现体面就业作为构建和谐社会的重大发展战略 / 124	

第四章 收入分配：从马太效应到共同富裕 135

第一节 以打破平均主义为起点的收入分配体制改革 / 136

第二节 从平均主义到收入分配差距扩大 / 142

第三节 收入分配差距扩大的原因 / 166

第四节 走向共同富裕的战略选择 / 180

第五章 社会保障：从制度全覆盖到服务均等化 189

第一节 当前社会保障体系的总体评估 / 190

第二节 社会保障制度转型发展的战略思路 / 202

第三节 社会保障制度转型发展的政策取向 / 208

第四节 社会保障制度转型发展的政策建议 / 214

第六章 医疗卫生：从“看病难、看病贵”到病有所医 235

第一节 医疗卫生领域的进展和问题 / 236

第二节 对新一轮医改的分析评估 / 245

第三节 下一步医改需要处理好的几个关系 / 255

第四节 进一步推进医改的政策重点 / 262

第七章 社会管理：从社会稳定到社会共融共生 281

第一节 当前社会管理体系的总体判断 / 282

第二节 社会管理转型的基本方针 / 292

第三节 社会管理转型的政策取向 / 296

第四节 社会管理转型的对策建议 / 306

后记 323

参考文献 325

前 言

党的十一届三中全会拨乱反正，纠正了以阶级斗争为纲的左倾错误，确立了实事求是的思想路线，扬起了改革开放的风帆。30 多年来，得益于改革、得益于开放，在建设中国特色的社会主义市场经济道路上，我们取得了世人瞩目的经济发展成果。不胜枚举的统计数据可以让我们自豪地宣称，毛泽东主席关于“自立于世界民族之林”的期盼已经初步实现。看不到改革开放以来我国综合国力的迅速增长，国际地位的极大提高，一味留恋新中国成立初期曾经出现过的辉煌，无视计划经济在我国以及苏联东欧国家的惨痛失败，就违背了实事求是的思想路线。

同时也要看到，发展是有阶段性的，历史进程从来不是一条直线。在如数家珍地介绍了 GDP 高速增长、钢铁水泥等几百种产品产量遥遥领先世界各国之后，也应当清醒地衡量一下，我们付出了多少环境代价、资源代价、能源代价、劳动成本代价。经济社会发展是否已经到了一个临界点，以致我们不能再沿着那条从低收入到中等收入迈进的成功之路前行，不能被曾经辉煌过的路径锁定。国际经验值得借鉴，一些国家从低收入进入中等收入后，没有适时调整发展战略，陷入了长期徘徊甚至倒退的“中等收入陷阱”，这种情况会在中国重现吗？对此，争论很大。一些人习惯于按前阶段的办法搞下去，认为

继续加大投资、努力扩大出口、坚持低劳动力成本的国际竞争力，再干它 20 年，总量 GDP 超过美国，达到世界第一，那时一切经济问题和社会矛盾似乎就会自然消解。更多的有识之士则认为中国的经济经过 30 年高速发展，积累的经济、社会等问题已经十分尖锐，发展步入新阶段，必须与时俱进地调整发展战略，转变发展方式。否则，经济的不平衡、不协调将日趋恶化，不可能健康持续发展。“十二五”规划明确提出转变发展方式是新阶段工作的主线，应当说，在主流意识形态层面，转变发展方式已达成共识。但面临各地 GDP 竞争的巨大惯性，要落实中央、国务院提出的转型战略，还有待艰苦努力。

转变发展方式，并不仅仅局限于经济领域，需要经济、政治、文化、社会四轮驱动才能协调、平衡。本书侧重社会发展方面，着重于社会发展转型的战略思考。“经济这条腿长，社会这条腿短”已成为近年来各界不争的结论。社会科学院社会学所关于中国社会结构的研究报告指出，与世界其他经济发展水平大体相当的国家比较，当前中国的社会结构滞后经济发展 15 年以上。社会发展滞后已经严重阻碍了经济的可持续发展，因此要落实转变发展方式的战略，社会发展转型具有突出地位。

相比经济领域而言，当前关于社会问题的争论更大，社会领域包含哪些具体内容都还难以十分清晰地界定。按照中共中央、国务院有关文件精神，参考相关学术研究成果，并尽量避免与丛书中其他论著重复，本书拟从教育、就业、分配、社保、医疗以及社会管理体制等六方面入手，重在论述发展战略的转型。

第一，在教育领域，无论是义务教育还是高等教育，改革开放以来都取得了巨大进展，我国已成为世界教育大国，但城乡、区域之间的教育不公平问题日益凸显，大学的行政化倾向受到各界诟病。如何坚持教育公平的原则，培养大学“独立之精神，自由之思想”，是我们从教育大国向教育强国迈进所面临的重大战略转型。

第二，GDP 的高速增长在很大程度上缓解了中国作为世界第一人口大国的就业压力。但深入分析就业增长与 GDP 增长的弹性系数，

可以看到从 20 世纪 80 年代至今，已经从 2~3 逐步下降到 1 以下。考虑到中国经济增长将逐步从高速转为中低速，环顾当前欧美国家面临的严峻失业局势，转变发展方式必须从 GDP 优先转变为就业优先，把实现充分就业、体面就业作为经济增长的战略目标。

第三，30 多年来，城乡居民收入增长很快，同时收入差距也急剧扩大。打破平均主义大锅饭，本身就意味着适当拉开收入差距，但城乡之间、行业之间、国企高管与普通职工之间的收入差距持续扩大，中国的基尼系数逼近 0.5，则不是合理的收入差距所能解释的。尽快扭转贫者愈贫、富者愈富的马太效应，转向全体国民合理分享经济社会发展成果，提高劳动报酬在一次分配中的比重，提高居民收入在国民收入中的比重，实现共同富裕，是新阶段收入分配体制改革的主攻方向。

第四，科学发展观提出以来，社会保障体系建设已经取得了很大进展，从制度设计层面看，主要项目完备，基本实现了国民的全覆盖，但由于各种原因，一些基本社会保障项目在城乡之间、区域之间、不同群体之间还存在逆向转移问题，扩大了一次分配的差距。新阶段社会保障体系建设的重点，应当从扩大覆盖面转向基本保障均等化，为全体国民提供公平、公正的社会安全网络。

第五，医药卫生体制改革近年来成绩斐然，基本公共卫生服务体系覆盖城乡，基层医疗服务体系进一步强化，同时也遇到了公立医疗机构改革滞后、药品生产流通秩序仍待理顺等难题。下一步改革要加大投入与深化改革并重，坚持公立医疗机构的公益性，同时大力引进社会力量办医，合理调整医疗资源，以解决“以药养医”为突破口，理顺医患关系、医药关系，实现从“看病难、看病贵”到“病有所医、药有所值”的根本性转变。

第六，自构建和谐社会的理念提出后，加强社会管理提到重要议事日程，创新社会管理体制的探索取得进展。其中关键的环节是，我国社会组织从无到有，发展到 40 多万个，但总体看质量不高，存在“官办、官管、官运作”的弊端。社会管理转型要适应从计划经济

“单位人”到市场经济“社会人”的转变，实现从政府单一主体向政府、社会、个人相结合的多元主体转变，进一步完善不同社会群体的自组织、自协调和自律维权机制，实现社会共融共生。

以上六方面是否能大致涵盖当前我国社会发展的主要问题，对于社会发展战略的转型分析是否到位，作者感到把握不大。如果本书能为探讨社会发展转型起到抛砖引玉的作用，能为研究社会发展的理论工作者和从事实际行政工作的人员提供一点参考，我们就感到十分欣慰了。

宗晓梧

2012 年 6 月

第一章

导论：

从经济转型到社会转型

【提要】 经济转型与社会转型要实现良性互动。在我国经济体制已由计划经济体制转为市场经济体制的情况下，贯彻落实科学发展观，转变经济发展方式需要推动全面的社会转型：坚持教育公平，从教育大国向教育强国迈进；实现充分就业，从 GDP 优先转向就业优先；缩小收入差距，从马太效应转向共同富裕；完善社会保障体系，从扩大覆盖面转向基本保障均等化；推进医药卫生体制改革，从有病难医到病有所医；创新社会管理体制，从社会稳定到社会共融共生。

改革开放使我国从计划经济体制转向社会主义市场经济体制，并逐步实现了从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭社会向开放社会的变迁。目前，我国经济总量已跃居世界第二，物质越来越丰富，然而，社会发展却相对滞后，经济社会“一条腿长、一条腿短”的问题还没有解决。在这种情况下，社会的发展又面临社会需求升级、社会结构转换、分配关系失衡等突出挑战，迫切需要全面加强社会建设。“十二五”规划确定了科学发展的主题和转变经济发展方式的主线，明确提出发展社会事业是转变经济发展方式的内在要求。经济发展不会自动带来全面的社会发展，也无法自动推动社会转

型，而转变经济发展方式很大程度上依赖于社会管理体制完善，因此，实现经济转型与社会转型的良性互动，具有重大的现实意义。

第一节 经济转型迫切要求社会转型

一、社会转型与经济转型互促共进

1. 经济转型传导并推动社会转型

我国改革是从经济体制入手，逐步由计划经济体制转为市场经济体制，资源配置方式随之发生重大转变。以发展市场经济为取向的改革，从根本上改变了传统的经济增长方式和经济运行机制，使得我国经济规模极大增长，经济总量极大扩张。不容忽视的是，经济转型的过程也产生了越来越多的社会问题，社会关系日益紧张。各级政府GDP主义盛行，忽视社会发展，就业、医疗、住房、分配等问题不断显现，已开始威胁经济社会的全面可持续发展。与此同时，由经济转型带动的社会结构转变、社会运行机制转轨、社会利益调整、社会观念变化等都从多方面对社会发展本身产生影响。社会发展滞后带来的问题不断累积，迫切要求推动社会转型。社会转型是对经济转型的直接回应，经济转型是社会转型的最基本动因。

2. 经济转型的成败有赖于社会转型

在所有实行市场经济的国家中，一个良好的社会制度都是保障其市场运作和社会稳定的基础。离开了社会体制的深刻变革，市场经济体制是不可能完善的。“十二五”阶段和未来一段时期，我国经济实现可持续发展的关键是转变经济发展方式，解决我国经济发展中的重

大失衡问题。这需要进行三个层面的战略调整：一是需求结构，要促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变；二是供给结构，要促进经济增长由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变；三是要素驱动结构，要促进经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

三大战略结构调整与社会发展密切相关，都有赖于社会转型发展。需求结构调整有赖于激发教育、医疗保健、文化娱乐等公共服务消费，同时，基本公共服务制度的完善将为扩大内需提供基础保障；供给结构调整有赖于逐步放开服务业市场准入，大力发展社会服务产业；要素驱动结构调整有赖于教育、科技等社会事业加速培育和积累的人力资本，夯实创新驱动的制度基础。因此，经济转型的成败有赖于社会发展，社会发展也将有力推动经济发展方式转变，为未来经济增长奠基。

二、社会转型与社会体制改革密切结合

1. 原有社会政策效能递减是社会转型发展的内在要求

在计划经济条件下，行政体制成为绝大部分社会事业的组织形式，政府机构几乎垄断全部的优质资源。“从纯技术的观点说，行政组织的纯粹官僚制形态能够达到最高程度的效率”^①。然而，高度集权的行政体制将社会事业的公平和责任内化为政府内部组织的一种标准和机制，并没有将广大社会公众的价值诉求纳入视野。社会事业组织的目标是向公众提供公共产品与服务，它不同于政府内部管理，以组织政府的行政体制来组织社会事业。政事不分，与社会事业的组织目标是不适宜的。社会事业组织更强调以公众需求为导向，因此，能带

① （英）戴维·毕瑟姆：《官僚制》[M]，吉林：吉林人民出版社，2005。

给政府内部管理高效率的行政体制，却往往会给社会事业组织带来低效率的困境，突出表现为公共产品和服务质量不高与结构不合理并存。随着我国经济发展水平的提高，公民参与意识和实际能力都有一定的提升，对社会事业公平、快速、有效发展的需求更加强烈，迫切需要政府在加大社会事业投入的同时，创新体制、转变机制、提供广泛的参与渠道，形成多元的供给主体，来提高社会事业的服务质量、服务水平和服务结构，满足人民群众千差万别的需求。

2. 社会转型发展推动政府职能转变

社会事业是与行政部门和企业组织相并列的，而我国传统的社会事业更多是由行政部门单独承担，因此，社会转型与政府职能转变密切相关。社会转型要求政府转变行政方式、方法，政府对社会事业从直接管理转向间接管理，从微观管理转向宏观管理，从主要运用行政手段转变为主要运用法律、经济等手段。在促进社会转型方面，政府职能转变主要体现在：职责范围上，由以往的统包转变到充分发挥市场和社会的作用，政府只做市场和社会做不了或做不好的事，重在保障基本公共服务供给的公平性和可及性；职能行使方式上，由过去的以行政手段为主转变为以法律、经济手段为主，辅以必要的行政手段；职能行使性质上，要从过去的“社会服从为主”转变为“政府服务为主”。必须认识到，政府、市场和社会需要在市场经济基础上形成有序的互动体系，离开了社会发展，政府的很多职能很难转移出去，行政体制改革和事业单位改革也容易陷入机构增减的循环之中。

三、人的全面发展有赖于社会转型

1. 人的发展成为整个发展问题的核心

前一阶段，在各级政府的 GDP 导向下，我国综合国力不断提升，而人的发展却长期被忽视。一个典型的例子是，我国每年约 2.4 亿多

的农民工长年流动，未能合理分享到城市化发展的成果。经济的发展虽给人自身发展带来有利的物质条件，但生态环境的破坏，不公平感的快速增加，都将成为影响人自身发展的制约因素。例如：收入分配差距过大，普通居民收入水平长期得不到有效提高，很难享受现代化带来的成果，将使一些阶层的未来发展机会受到严重制约；基本公共教育的非均等化发展，也将使未受教育或受教育程度不高的人缺乏竞争能力，难以改变弱势群体现状等。当发展的目光主要集中在物的层面，却没有把人的发展作为发展的最终目标时，就出现了手段与目的本末倒置的现象。我国“十二五”规划纲要明确提出科学发展观的主题。科学发展观的核心是“以人为本”，强调尊重人、关注人，以人的发展作为发展的出发点和落脚点。

2. 提高人的发展能力是社会转型的目标

推动人的全面发展，使人人共享经济发展成果，有赖于社会转型。基本公共服务是提高人的能力、使人们过上丰富多彩生活至关重要的条件。教育、医疗卫生、文化体育等社会事业的发展是积累和提升人力资本的重要支撑。社会保障使弱势群体得到基本保障和照顾，对社会成员的安全感至关重要。就业使公民获得保障本人和家庭成员生活水平所需要的收入，也能使个人与家庭获得尊严并参与社会。社会的进一步发展将逐步满足人们受尊重、自我实现、参与社会等较高层次的需求，推动实现“高层次需求的追求与满足具有有益于公众和社会的效果……高层次需求的追求与满足将导致更伟大、更坚强以及更真实的个性”^①。如果说经济转型侧重在物质生产方式方面，社会转

① （美）马斯洛·马良诚等译：《动机与人格》[M]。陕西师范大学出版社，2010。