

DRC

丛书主编 · 李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

民生为本

中国基本公共服务改善路径

THE PEOPLE'S LIVELIHOOD
IS THE FOUNDATION:
THE ROAD TO PERFECT CHINA ESSENTIAL
PUBLIC SERVICE

国务院发展研究中心课题组 著

城乡基本公共服务均等化
流动人口公共服务
就业与和谐劳动关系
教育改革
医疗卫生体制改革
住房保障体系



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

民生为本

中国基本公共服务改善路径

THE PEOPLE'S LIVELIHOOD

IS THE FOUNDATION:

THE ROAD TO PERFECT CHINA ESSENTIAL
PUBLIC SERVICE

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

民生为本——中国基本公共服务改善路径/国务院发展研究中心
课题组著. —北京: 中国发展出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-80234-823-3

I. 民… II. 国… III. 服务水平—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 196532 号

书 名: 民生为本——中国基本公共服务改善路径

著作责任者: 国务院发展研究中心课题组

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 978-7-80234-823-3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 22.25

字 数: 310 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版

印 次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

网 址: <http://www.developress.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



2012

国务院发展研究中心研究丛书

编委会

主 编：李 伟

副主编：刘 鹤 刘世锦 侯云春

卢中原 韩 俊 张军扩

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳

冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国

刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济

张军扩 张承惠 陈小洪 侯云春

侯永志 赵昌文 高世楫 夏 斌

郭励弘 程国强 徐小青 隆国强

韩 俊 程秀生 葛延风

“着力改善民生，提升基本公共服务水平，促进社会和谐发展”

课题组

~~~~~

课题负责人 张玉台

执行负责人 韩俊

课题协调人 葛延风

### 课题组成员

社会发展研究部 葛延风 贡森 苏杨 王列军

余宇 张佳慧 喻东 张冰子

农村经济研究部 徐小青 刘守英 何宇鹏 张云华

樊雪志

办公厅 王辉 来有为 王宾

宏观经济研究部 陈昌盛

市场经济研究所 任兴洲 廖英敏 刘卫民

企业研究所 许召元 王继承

资源与环境政策研究所 倪红日 张亮

信息中心 金三林

## 总 序

# 在保持经济平稳运行中谋求 转变发展方式的新进展

当前，中国经济正处于一个关键的历史时期。从国内来看，我们面临如何实现经济发展方式转变、成功跨越中等收入阶段、确保中国现代化进程持续向前推进的重大任务。从世界范围来看，全球经济进入大调整大变革阶段。金融危机持续发酵，发达经济体经济复苏一波三折；新一轮产业革命、技术革命迅猛推进，战略性新兴产业发展方兴未艾。这不仅对我国当前经济的平稳健康发展产生重大影响，也对我们创新比较优势、提高产业国际竞争力提出了严峻挑战。在这个紧要关口，确保我国经济社会平稳健康发展，加快实现经济发展方式的转变，显得尤为重要，也更加紧迫。

根据国内外复杂多变的严峻形势，中央提出把“稳中求进”作为2012年工作总基调，强调要在保持经济发展和社会大局稳定的前提下，取得转变经济发展方式新进展。从前三个季度经济运行的实际情况来看，中央这一决策是完全正确的。

我们不仅保持了宏观经济的基本稳定，在结构调整方面也取得了一些积极的进展，当然，这些成效还只是初步的。

展望今后一个时期，国际金融危机深层影响可能还会进一步显现，世界经济复苏的不确定不稳定性将更加显著，国际市场持续低迷，对我国出口的不利影响可能会长期存在。与此同时，国内刺激消费、扩大内需一时难以取得明显成效，经济发展中不平衡、不协调、不可持续的内在矛盾和问题也将更加凸显，经济增长依然会面临较大的下行压力。

在这种情况下，通过宏观政策的适时调整，保持经济平稳运行仍是今后一个时期我们面临的一项重大课题。当然，必须清醒地看到，要保持经济长期平稳健康发展，还必须在转变经济发展方式上取得新进展。特别值得注意的是，要着力处理好稳增长和调结构、转方式的关系。一方面，要在稳定经济增长的同时努力为调结构创造必要的、宽松的条件，尽可能多地采取那些既有利于扩大需求，又有利于优化结构、改善供给的政策，确保经济增速处在与增长阶段转换相适应的合理区间，防止过度的需求扩张对结构调整可能带来的不利影响，防范和化解经济下行中可能出现的各种风险。另一方面，要积极推动体制改革和制度创新，破除资源优化配置障碍，激发市场活力，为经济长期平稳健康发展奠定基础。

在保持经济平稳运行中实现转变经济发展方式新进展，有许多理论和政策问题需要作深入系统的研究。国务院发展研究中心作为国务院直属的政策研究和咨询机构，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足国情，跟踪世情，发挥优势，积极推进建设“一流智库”，努力为中央决策提供高水平、高质量

的政策建议和咨询服务。近年来，经过中心研究人员的不断努力，形成了一批水平较高、政策价值和社会影响力较大的研究报告。这些研究报告注重把握经济发展大局，关注前沿学术动态，既有涉及我国中长期经济发展的战略思考，也有涉及特定具体领域的专题研究，包括经济体制改革、产业结构调整、对外贸易、城镇化、社会管理、房地产调控、“三农”问题、财政金融风险等。

“国务院发展研究中心研究丛书”出版至今，已是第三个年头，受到了社会各界的广泛关注，尤其是体现全局性、战略性、长期性、前瞻性的研究成果，更是对有关部门、地方政府、相关企业、研究机构和社会各界产生了较大影响。例如，《“十二五”发展十二题》成为地方政府制订发展规划的重要依据。《中国城镇化：前景、战略与政策》《中国产业振兴与转型升级》《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》等著作，也成为有关部门和地方政府决策的重要参考，产生了良好的社会效益。这些研究成果的出版，对国务院发展研究中心打造一流智库，集束传播优秀学术成果，产生了积极的推动作用。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共12本，包括《大变局——中国和平发展的国际经贸环境与总体战略》《民生为本——中国基本公共服务改善路径》等，这些著作主要是2011年国务院发展研究中心完成的重大课题研究报告，也有部分优秀招标课题研究报告，体现了国务院发展研究中心为党中央、国务院决策服务，开展政策咨询研究的最新成果。

我们真诚地希望各级领导同志和广大读者对这套“国务院发展研究中心研究丛书”提出宝贵意见和建议，使之真正成为



社会各界了解中国改革开放、经济发展的“权威窗口”！也希望社会各界积极支持我们的政策咨询研究工作，共同为推动我国经济发展方式的实质性转变，保持我国经济长期平稳健康发展献计献策，作出新的贡献！

国务院发展研究中心主任 李伟

2012 年 9 月

# 目 录

## Contents

|            |                                       |           |
|------------|---------------------------------------|-----------|
| <b>总报告</b> | <b>着力改善民生、提升基本公共服务水平的基本战略研究 .....</b> | <b>1</b>  |
|            | 一、新世纪以来保障和改善民生的进展与成就 .....            | 2         |
|            | 二、当前民生领域的主要问题和挑战 .....                | 5         |
|            | 三、未来改善民生和基本公共服务的原则与方向 .....           | 8         |
|            | 四、基本公共服务各领域需要优先实施的政策和改革 .....         | 10        |
|            | 五、加强基本公共服务的共性基础制度建设 .....             | 17        |
|            | 六、完善民生和基本公共服务的监测评估及改革推进方式 .....       | 24        |
| <b>专题一</b> | <b>促进城乡基本公共服务均等化问题研究 .....</b>        | <b>27</b> |
|            | 一、城乡基本公共服务均等化的进展及政策评述 .....           | 27        |
|            | 二、城乡二元公共服务体制的主要问题及其影响分析 .....         | 31        |
|            | 三、推进城乡基本公共服务均等化的目标 .....              | 36        |
|            | 四、推进城乡基本公共服务均等化的政策选择 .....            | 41        |
| <b>专题二</b> | <b>流动人口公共服务研究 .....</b>               | <b>45</b> |
|            | 一、完善流动人口公共服务的重大意义 .....               | 45        |
|            | 二、农民工公共服务取得的主要进展 .....                | 47        |
|            | 三、农民工在城市享受公共服务存在的主要问题 .....           | 52        |
|            | 四、完善农民工公共服务的思路和建议 .....               | 58        |



### 专题三 促进就业与构建和谐劳动关系问题研究 ..... 69

- 一、当前我国就业和劳动关系的现状研究 ..... 69
- 二、影响就业和劳动关系的深层次原因分析 ..... 80
- 三、促进就业与构建和谐劳动关系的政策建议 ..... 94

### 专题四 解决关键问题，加快推进教育事业改革 和发展 ..... 104

- 一、近中期教育事业存在的关键问题和发展优先序分析 ... 104
- 二、聚焦关键问题，从投入、教师和学生资源三方面推进  
义务教育优质资源均等化 ..... 107
- 三、完善配套制度，使中等职业教育逐渐成为普及高中  
阶段教育的依托 ..... 120
- 四、有条件的地方以自身财力为主，提高所有人群接受  
普通高中教育的机会 ..... 131
- 五、用好财政资金，促进学前教育按需发展 ..... 136

### 专题五 医疗卫生体制改革近期的主要进展、面临的 问题及解决思路 ..... 155

- 一、医疗卫生领域面临的主要问题及近期的改革目标 ..... 155
- 二、近期医疗卫生体制改革总体进展顺利，但也暴露出  
一些深层次的问题 ..... 156
- 三、改革面临的各种问题源于方案设计与实施两个层面，  
还受到各种既得利益的影响 ..... 167
- 四、当前医疗卫生体制改革面临的新挑战 ..... 170
- 五、对完善医疗卫生体制改革的建议 ..... 172

## 专题六 有保有控，完善社会保障体系 ..... 181

- 一、在实现广覆盖以后，突出问题是群体间差别大、  
安全性低、费用高和对社会各方的不当激励 ..... 181
- 二、现行社会保障体系不适应人口转型、经济转型和  
社会转型 ..... 187
- 三、未来五年，要优先解决社会保障体系中不利于就业  
促进、城乡一体化和家庭巩固的问题 ..... 190

## 专题七 进一步完善我国住房保障体系研究 ..... 197

- 一、我国住房保障制度建设历程 ..... 197
- 二、我国住房保障制度发展现状 ..... 204
- 三、当前我国住房保障性制度存在的问题和成因 ..... 210
- 四、国际住房保障制度体系的经验借鉴 ..... 214
- 五、新时期保障性住房的基本认识与总体思路 ..... 227
- 六、配套政策措施 ..... 235

## 专题八 完善基本公共服务推进方式研究 ..... 241

- 一、理顺政府与市场的关系，坚持政府主导，合理发挥  
市场作用 ..... 241
- 二、理顺政府与社会的关系，鼓励并规范民间和社会力量  
参与公共服务的提供 ..... 244
- 三、理顺政府间关系，促进区域之间基本公共服务  
均等化 ..... 247
- 四、完善公共投入方式和定价机制，确保公众特别是中低  
收入群体受益 ..... 249

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 五、完善对公共部门的激励和约束机制，提升服务质量和效率 .....      | 251 |
| 六、把握好“度”，完善调整机制 .....                  | 254 |
| 七、完善改革的实施方式 .....                      | 255 |
| <b>专题九    基本公共服务均等化与财政管理体制改革</b> ...   | 257 |
| 一、基本公共服务的范围、均等化标准和进程设计 .....           | 257 |
| 二、分税制改革的成就与财政管理体制现状 .....              | 262 |
| 三、现行分税制财政体制存在的主要矛盾、问题及原因分析 .....       | 272 |
| 四、以基本公共服务均等化为目标继续改革和完善分税制财政体制的建议 ..... | 281 |
| 附    录 .....                           | 285 |
| <b>专题十    土地出让收入与民生建设研究</b> .....      | 293 |
| 一、土地出让收入增长的特点与来源 .....                 | 293 |
| 二、土地出让金的支出结构与盈余 .....                  | 300 |
| 三、土地出让收益的使用结构与变化 .....                 | 302 |
| 四、土地收支政策演变 .....                       | 304 |
| 五、土地出让收入制度及其收支管理存在的主要问题 .....          | 310 |
| 六、促进土地出让收入分配用于民生建设的政策建议 .....          | 314 |
| <b>专题十一    基本公共服务评估与监测指标体系研究</b> ...   | 318 |
| 一、政府公共服务演变与比较 .....                    | 319 |
| 二、基本公共服务均等化方面的进展 .....                 | 322 |
| 三、民生和公共服务相关指标体系 .....                  | 325 |
| 四、对中国民生指数进一步改进的建议 .....                | 336 |



# 着力改善民生、提升基本公共服务水平的基本战略研究

民生，即人民生活，与“国计”（国家经济）相对应，跟国际上常用的“福祉”（well-being）含义相近。“水可载舟，亦可覆舟”，从我国历史来看，民生问题解决得好坏历来决定着政权稳固与否。西方国家在二战以后，也正是通过发展社会保障、完善公共服务来改善民生，保证了长期的繁荣和稳定。而近两年西亚北非国家的动荡也与没有解决好民生问题有密切关系。因此，民生问题不仅是重要的经济社会问题，也是重大的政治问题。

在现代社会中，影响民生的因素包括收入、就业、健康、教育、住房、环境质量、社会安全、文化生活等。民生的改善贯穿于初次分配和再分配。改革开放以来，我国民生的改善极大地受益于市场经济改革带来的初次分配收入的迅速增长。完善初次分配仍将是我国改善民生的重要政策方向，而以公共服务为主的再分配愈来愈成为改善民生的重要手段。新世纪以来，我国政府高度重视保障和改善民生，以改善民生为重点的社会建设加快推进，并上升到“作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点”的国家发展战略层次。“十二五”规划已将建立健全公共服务体系和促进基本公共服务均等化作为改善民生的重要途径和抓手。

本课题正是从改善公共服务<sup>①</sup>的角度来研究如何在新时期进一步改善民生，重点关注就业、教育、医疗服务、社会保障、住房等社会性基本公共服务<sup>②</sup>。

## 一、新世纪以来保障和改善民生的进展与成就

新世纪以来，我国通过健全基本公共服务，在保障和改善民生方面取得了重要进展与成就，主要体现在以下几个方面。

### （一）基本公共服务制度体系建设取得重要突破

新世纪以来，多项重要的基本公共服务制度相继建立起来。公共就业服务体系、基本公共卫生服务制度、新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险、农村最低生活保障制度全面建立，新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险制度正在建立过程中，以廉租房、公租房、经济适用房等为主要形式的住房保障体系正在形成。义务教育实现了完全免费，建立了真正意义上的义务教育制度。这十多年是我国基本公共服务制度集中建立和取得重要突破的时期，至今，基本公共服务制度体系已基本形成。

---

① 公共服务通常用来指由政府向公民提供的服务，既可由政府直接举办公共机构提供，也可通过政府补贴私人部门来提供。公共服务的界定是建立在一定社会共识基础上，指那些所有人都应该得到的服务。甚至有些公共服务既不是由政府直接提供，也没有政府补贴，由于社会的或政治的原因，它们也受到比一般经济部门更多的规制。在现代发达国家，公共服务包括国防、警察服务、供电、供气、供水、消防、公共交通、垃圾处理、环境保护、广播电视、通讯、教育、医疗服务、公共住房、社会服务、城镇规划、公共信息和档案等。

② 基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上，旨在保障个人最基本的生存权和发展权，维持经济社会稳定，在某一时期政府向公民普遍提供的服务的最小范围和最低标准。我国正在编制的《国家基本公共服务体系规划（2011～2015年）》（征求意见稿）认为狭义的基本公共服务包括教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房、文化体育等领域的公共服务，广义上则还包括与人民生活外部环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。该规划从狭义上界定基本公共服务。本课题总体上采纳这一界定。

## （二）政府对民生的投入持续加大

近年来，政府对民生的投入持续加大。教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障等核心民生财政支出<sup>①</sup>从2007年的14560亿元上升到2010年的28862亿元，翻了近一番。特别是医疗卫生和住房保障支出大幅增加，医疗卫生支出从2007年的1990亿元上升到2010年的4804亿元，增长了141%，住房保障支出从2008年的674亿元上升到2377亿元，增长了253%（参见图1）。这4项核心民生支出占财政支出比重也从2007年的29.25%提高到2010年的32.11%（参见表1）。

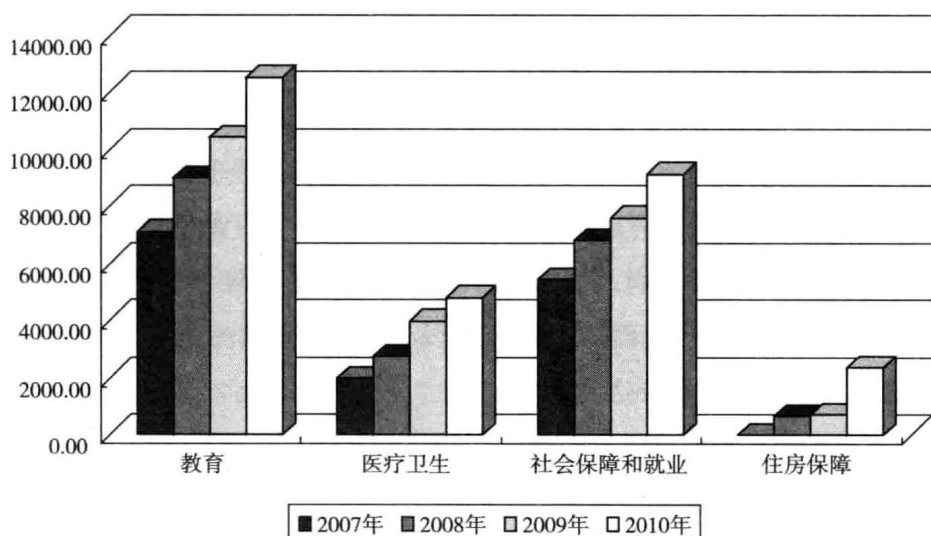


图1 2007~2010年核心民生财政支出增长情况（单位：亿元）

注：①我国自2007年政府支出分类改革后，支出才按功能划分，之前年份的数据不可比，因此没纳入。②2007年决算表没有列住房保障（住房改革）支出科目，按0计算。

数据来源：根据各年统计年鉴和财政支出决算表计算。

① 民生支出不是单独的预算科目，是几个科目统计的汇总数。财政部关于2009年和2010年全国公共财政支出基本情况的说明中，将教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障、文化体育等5个科目的汇总数称为与人民群众生活直接相关的民生支出；认为与民生密切相关的支出还包括农林水利、交通运输、环境保护、城乡社区事务、科学技术、商业服务等事务、国土资源气象事务、粮油物资储备、地震灾后恢复重建等。本研究采纳狭义民生支出界定，并根据本课题的分析框架，将文化体育科目剔除，因此本研究定义的民生支出为教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障等4个科目的汇总数。

表 1 2007~2010 年核心民生支出占财政总支出比例 (%)

|        | 教育    | 医疗卫生 | 社会保障和就业 | 住房保障 | 合计    |
|--------|-------|------|---------|------|-------|
| 2007 年 | 14.31 | 4.00 | 10.94   | 0    | 29.25 |
| 2008 年 | 14.39 | 4.40 | 10.87   | 1.08 | 30.74 |
| 2009 年 | 13.68 | 5.23 | 9.97    | 0.95 | 29.83 |
| 2010 年 | 13.96 | 5.35 | 10.16   | 2.64 | 32.11 |

数据来源：同图 1。

### (三) 基本公共服务的覆盖面不断扩大

义务教育在实现免费的同时，建立了“以流入地为主，以公办学校为主”的流动人口子女入学保障机制，基本实现了人人有学上的目标。2009 年开始，国家扩大公共卫生服务项目包，免费向全体居民提供 10 大类 41 项基本公共卫生服务<sup>①</sup>。2003 年以来，医疗保障迅速覆盖了农村居民和城镇非从业人群，截至 2011 年底，各项医疗保障制度已经覆盖了 13 亿人口，基本实现了全覆盖。农村低保制度于 2007 年全面建立，最低生活保障制度实现了城乡全覆盖和应保尽保。新型农村社会养老保险于 2009 年开始试点，截至 2011 年底覆盖面已达到 40% 以上。住房保障的覆盖面也在不断扩大，“十二五”末将要达到 20%。

表 2 近年基本公共服务制度建设和扩面的主要成就

| 领域   | 制度         | 建立时间                       | 当前覆盖面        |
|------|------------|----------------------------|--------------|
| 教育   | 义务教育完全免费   | 2006 年（农村）<br>2008 年（城市）   | 全体居民         |
| 医疗   | 基本公共卫生服务   | 2009 年                     | 全体居民         |
|      | 新型农村合作医疗   | 2003 年                     | 目标群体的 95%    |
|      | 城镇居民医疗保险   | 2007 年                     | 目标群体的 90%    |
| 社会保障 | 农村低保       | 2007 年                     | 全体对象         |
|      | 新型农村社会养老保险 | 2009 年                     | 目标群体的 40%    |
|      | 城镇居民社会养老保险 | 2011 年                     | 试点中          |
| 住房   | 保障性住房      | 1998 年/2007 年 <sup>①</sup> | 2015 年达到 20% |

注①1998 年福利房制度终结后，经济适用房建设开启了市场经济条件下保障性住房制度建设的开端。而 2007 年《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》的出台则是在住房市场环境发生较大变化后重新规划启动保障性住房建设制度的重要里程碑。

① 2009 年是 9 大类 21 项公共卫生服务，2011 年扩展到了 10 大类 41 项。