

社会体制改革与 改善民生：

以几种典型低收入群体为例

民生

陈成文 / 著



非外借

人民出版社

社会体制改革与 改善民生：

以几种典型低收入群体为例

陈成文 / 著



人
民
出
版
社

责任编辑:高晓璐

图书在版编目(CIP)数据

社会体制改革与改善民生:以几种典型低收入群体为例/陈成文 著. —北京:
人民出版社,2016.12

ISBN 978-7-01-017157-9

I. ①社… II. ①陈… III. ①社会保障-体制改革-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 317709 号

社会体制改革与改善民生

SHEHUI TIZHI GAIGE YU GAISHAN MINSHENG

——以几种典型低收入群体为例

陈成文 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23

字数:392 千字

ISBN 978-7-01-017157-9 定价:69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

贵州民族大学立项建设社会学博士学位授权点
西南民族地区社会管理博士人才培养项目

建设成果

前 言

党的十七大报告中指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。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。”党的十八大报告中再次强调：“加强社会建设，是社会和谐的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。”社会建设是中国特色社会主义事业整体布局中的重要一环。然而，当前社会建设的严重滞后状态势必影响到中国特色社会主义事业的整体推进。而要扭转社会建设的严重滞后状态，就必须从根本上加快推进社会体制改革。而加快推进社会体制改革的重点目标就是改善民生。因此，如何推进以改善民生为重点的社会体制改革，乃是构建社会主义和谐社会实践中提出的重大现实课题。

本书以西方社会建设理论和中国特色社会主义社会建设理论为理论基础，运用定量分析与定性分析相结合的研究方法，以处于低收入状态的失业人员、农民工、农业劳动者和老年人四类群体为研究对象，探讨了教育体制改革、就业体制改革、收入分配体制改革、养老保障体制改革、住房体制改革、医疗卫生体制改革与改善民生的关系，揭示了各项改革的实施效果及其影响机制，从而为推进社会体制改革提供科学的决策咨询依据。

本书首先提出了一个总假设：我国近年来推进的社会体制改革虽然对于改善民生产生了较大的效果，但是，这种效果与低收入群体的民生需求

还存在一定差距。在此基础上，又提出了以下六个分假设：第一，虽然教育机会增多，但是，由于社会分化加剧和教育费用的增加，不同阶层居民接受教育的质量呈显著差异。第二，虽然就业方式日益多样化，但是，受就业的体制性因素影响，低收入群体的就业机会相对较少、就业质量相对较低、就业保障水平相对较低。第三，受收入分配的体制性因素影响，低收入群体的收入分配状况令人担忧。第四，虽然养老保障体制改革逐步推进，但是，现行的养老保险统筹层次低，难以转移接续，要求太严；目前的养老保障政策对低收入群体的吸引力不够，导致参保的人数（特别是农民工）不多，覆盖面难以扩大。第五，虽然城乡居民住房条件不断改善，但是，城镇低收入群体对住房的需求与市场供给的房源（经济适用房）之间的矛盾突出。第六，虽然城乡居民的医疗卫生条件不断改善，但是，医疗成本不断攀升，城乡居民的医疗需求与国家的医疗供给（数量、质量）矛盾突出。

本书的主要发现：第一，虽然伴随着城乡义务教育的普及和高等学校的扩招，低收入群体及其子女的基础教育教育权（有书可读）和高等教育入学机会均得到了较好的保障，但是，城乡之间、不同地区之间和不同阶层之间的基础教育质量和高等教育资源分享均呈现出显著差异；第二，虽然低收入群体就业方式总体上日益多样化，但是，其就业机会相对较少、就业质量相对较低、就业保障缺乏等现象仍然严重，其人力资本、金融资本状况严重阻碍了其就业机会的获得和创业愿望的实现，进而严重影响其生活水平的提升；第三，由于低收入群体的工资收入仍然较低、获得的单位福利较少、仅有微薄的经营性收入、在社会保障中的收益不足、获得社会救助收入的数额太少，因此，其收入分配状况仍令人担忧；第四，由于养老保险政策宣传不到位、低收入群体的弱势经济地位、农民工的高流动性以及养老保险难以转移接续、要求太严，因此，城乡低收入群体的养老保险参保率不高，覆盖面不大，从而削弱了养老保障体制的改善民生功能；第五，虽然城乡居民住房条件不断改善，但是，由于住房保障制度的覆盖面不广，廉租住房缺位严重，农民工等群体仍未纳入城市住房保障

体系，因此，不仅城镇低收入群体的住房现状担忧，其对住房现状和住房保障制度的满意度较低，而且在住房供给上存在政府和市场的双重失灵现象，从而抑制了住房保障体制的改善民生功能；第六，虽然我国新型农村合作医疗制度和城镇居民基本医疗保险制度的改革在一定程度上改善了城乡居民的医疗卫生条件，但是，由于新型农村合作医疗制度仍未实现全覆盖，农村居民参合的主动性不强、总体满意度较低，城镇基本医疗保险的住院起付线过高、最高支付限额过低、报销比例过小、报销范围过窄，城镇居民对基本医疗保险制度的认知度较低、总体满意度较低，城乡之间在基本公共卫生服务资源供给方面存在着不均衡的现象。因此，造成了城乡居民的医疗需求与国家的医疗供给之间的矛盾突出。总之，我国近年来推进的社会体制改革虽然对于改善民生产生了较大的效果，但是，这种效果与低收入群体的民生需求还存在一定差距。

要使社会体制改革从根本上达到改善民生的效果，就必须科学确定社会体制改革的基本原则，科学构建民生的评价指标体系，有序推进以改善民生为重点目标的社会体制改革，加快推进以改善民生为价值取向的基本公共服务体制与社会治理体制改革。

社会体制改革的基本原则可以从价值取向、主体、手段和方法四个方面来确定。从价值取向来看，社会体制改革要坚持“民生为本，公正优先”原则；从主体来看，社会体制改革要坚持“政社合作，多元参与”原则；从手段来看，社会体制改革要坚持“德法并举，携手共进”原则；从方法来看，社会体制改革要坚持“积极稳妥，分步推进”原则。

科学构建民生的评价指标体系，就必须坚持人本主义与指标选择的基本原则。科学的民生评价指标体系必须既考虑客观指标，又考虑主观指标。客观指标应该包括经济增长、收入分配与公平、就业与社会保障、居住与交通、社会稳定与安全、资源环境、文化教育和社会公共服务等八个一级指标；主观指标应该包括物质保障、生活便利、环境舒适与公共安全、公平正义感和精神愉悦等五个一级指标。

要有序推进以改善民生为重点目标的社会体制改革，就必须有序推进

教育体制改革、就业体制改革、收入分配体制改革、养老保障体制改革、住房体制改革和医疗卫生体制改革。

有序推进教育体制改革，关键在于完善公共教育财政体制，促进义务教育均衡发展；优化高等教育结构，创新高等教育人才培养模式；建立教育资源配置的平衡机制；建立低收入群体的教育补偿机制；建立低收入群体的教育培训机制。有序推进就业体制改革，关键在于完善政府促进就业的保障机制；健全就业服务体系。有序推进收入分配体制改革，关键在于完善最低工资标准制度，消除工资福利待遇的制度性差别；放宽低收入群体经营性贷款或资助、税收优惠的条件，提高低收入群体的经营性收入；推动社会救助的社会化，扩大低收入群体的受益范围；健全社会保障机制，保障低收入群体的基本生活水平；科学确定低收入群体对收入分配差距的接纳度。有序推进养老保障体制改革，关键在于推进养老保险体制改革，构建多元化的养老保障模式；构建稳定的养老待遇增长机制；建立合理的养老保险补偿机制；高度关注失独家庭的“养老”问题。有序推进住房体制改革，关键在于建立以公共租赁住房为主体的住房保障体系；建立专门针对住房困难群体的住房保障制度；建立保障性住房的公众参与机制；完善住房保障制度的核准、进入和退出机制；引导住房资源的合理利用。有序推进医疗卫生体制改革，关键在于建立“普惠型”的城乡居民基本医疗保障体系；建立均等化的基本公共卫生服务体系；建立合理的基本医疗保险补偿机制；完善医疗资源管理制度，优化医疗资源配置；加强对医疗卫生服务行业的监管。

加快推进以改善民生为价值取向的基本公共服务体制改革，关键在于扩大基本公共服务提供主体，构建多元主体协同参与格局；加快基本公共服务制度供给，实现基本公共服务均等化；完善基本公共服务监督评价，建立基本公共服务运行机制。

加快推进以改善民生为价值取向的社会治理体制改革，关键在于创新社会治理方式；激发社会组织活力；创新化解社会矛盾体制；健全公共安全体系。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出.....	1
第二节 研究综述.....	5
第三节 概念界定.....	22
第四节 内容结构.....	27
第二章 理论基础与研究方法	29
第一节 西方社会建设理论.....	29
第二节 中国特色社会主义社会建设理论.....	32
第三节 研究方法.....	68
第三章 教育体制改革与改善民生	78
第一节 我国教育体制改革的现状分析.....	78
第二节 基础教育体制改革与“学有所教”.....	83
第三节 高等教育体制改革与“学有所教”.....	90
第四章 就业体制改革与改善民生	99
第一节 我国就业体制改革的现状分析.....	100

第二节	就业体制改革与低收入群体的就业民生·····	103
第三节	影响低收入群体就业民生的体制性因素分析·····	115
第五章	收入分配体制改革与改善民生·····	124
第一节	我国收入分配体制改革的现状分析·····	124
第二节	收入分配体制改革与“劳有所得”·····	129
第三节	影响低收入群体收入分配的体制性因素分析·····	134
第六章	养老保障体制改革与改善民生·····	139
第一节	我国养老保障体制改革的现状分析·····	139
第二节	养老保障体制改革与“老有所养”·····	142
第七章	住房体制改革与改善民生·····	161
第一节	我国住房体制改革的现状分析·····	161
第二节	住房体制改革与“住有所居”·····	165
第八章	医疗卫生体制改革与改善民生·····	192
第一节	我国医疗卫生体制改革的现状分析·····	192
第二节	新型农村合作医疗制度改革与“病有所医”·····	195
第三节	城镇基本医疗保险制度改革与“病有所医”·····	206
第四节	基本公共卫生服务制度改革与“病有所医”·····	219
第九章	推进我国社会体制改革的政策选择·····	230
第一节	科学确定社会体制改革的基本原则·····	231
第二节	科学构建民生的评价指标体系·····	240
第三节	有序推进以改善民生为重点目标的社会体制改革·····	256

第四节 加快推进以改善民生为价值取向的基本公共服务体制改革	297
第五节 加快推进以改善民生为价值取向的社会治理体制改革	306
参考文献	317
“社会体制改革与改善民生”调查问卷	339
后记	357

第一章 绪论

第一节 问题的提出

改革开放以来，中国启动了工业化、现代化的历史进程。在国家强烈的赶超心理和民众脱贫致富心理的共同驱使下，中国迎来了快速的工业化时代。随着经济体制改革的深度推进，社会结构出现了急剧的转型。可以说，形成了整个社会结构的“三千年未有之大变局”。虽然经济的发展使社会财富得以迅速积累，但急功近利式的“跨越式”发展不可避免地使社会利益结构出现失衡。中国社会科学院发布的《2010年社会蓝皮书》中指出：“目前我国的经济结构已达到了社会工业化的中期阶段，而社会结构还处于社会工业化的初级阶段，呈现出经济结构和社会结构之间的不协调，不同步，是导致我国当前大量的社会问题、社会矛盾和冲突的根源，而社会结构严重滞后的根本原因就是社会体制的改革滞后。”因此，全面推进社会体制改革，是中国现代化进程中面临的重大问题，也是今天中国社会建设的核心问题。“社会体制”这一概念，比较权威的文本提法，最早出自2006年召开的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。随后，党的十七大报告中具体论述了社会建设和社会体制等问题。2008年7月，国务院常务会议通过《关于2008年深化经济体制改革工作的意见》，第一次把“社会体制”单列出来，要求各级政府积极探索社会体制改革创新的有效途径，破解社会体制改革这一难题。党的十七届五中全会的报告中强调指出：“必须以更大决心和勇

气全面推进各领域改革，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革，使上层建筑更加适应经济基础发展变化，为科学发展提供有力保障。”^①这就是说，在中国社会主义现代化事业进入改革和发展的关键时期，加快推进社会体制改革，意义重大而深远。党的十八大报告中再次强调：“加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。”要“在学有所教、劳有所得、老有所养、住有所居、病有所医上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。加强社会建设，必须加快推进社会体制改革。”

改革开放前，中国没有真正意义上的“社会建设”（social construction），而只有所谓的“国家建设”（state construction），改革开放的前三十年的重心是进行经济体制改革。从1978年开始，改革始终是以经济体制为中心、以政治体制和社会体制改革为配合的。当然，我们在社会领域也进行了一系列改革的尝试，如就业体制改革、城乡管理体制改革、收入分配体制改革、社会保障制度改革、教育制度改革、医疗卫生制度改革等，但这些社会体制改革都是围绕经济体制改革进行的，是对计划经济框架下的社会体制进行局部调整，其基础和总体结构并没有改变。^②从1995年开始的全国范围的包括社区服务、社区管理、社区工作、社区自治等在内的全面社区建设实践，使我国的社会体制从“政府—单位”的两极结构过渡到“政府—社区”的两极结构，但这仅仅是一种“过渡性”的社会体制，还不是解决市场经济条件下社会问题的有效体制。而在经济体制改革的范围内，GDP思维愈来愈妨碍科学发展，在单纯的经济增长追求中，我们在不同程度上忽视了社会公平这一更为重大的目标：城乡、区域、经济、社会发展不平衡的现象日益凸显；关系群众切身利益的就业、社会保障、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等问题比较突出；收入分配差距扩大导致的两极分化现象引起广泛关注。据中国社科院所调查的18个社

① 胡彬彬：《社会体制的科学意涵及功能探讨》，贵州省社会科学学术年会论文集，2011年。

② 李培林：《社会主义和谐社会的创新——党的十六届六中全会〈决定〉提出的新思想、新观点、新论断、新举措》，《人民日报》2008年11月8日。

会问题中，公众认为最为严重的前三项是“物价上涨”（64%）、“看病难看病贵”（42%）和“收入差距过大”（28%），随后是“就业失业”（26%）和“住房价格过高”（20%），其中物价、看病、收入差距和失业是最突出的社会问题。^①《2010年社会蓝皮书》也指出“现在比较突出的问题，以及要急需进行的改革就是社会体制的改革，这涉及就业、收入分配、社会保障、城乡社会管理、事业单位运行、社区社会组织等一系列的社会改革”。“从失业率来看，近三年以来处在最严重的时期”，“收入分配差距还是朝着扩大的方向在发展”，社会保障尤其是农村的养老保障尚处于小范围试点的初级阶段。^②李培林在2010年社会蓝皮书发布报告会上指出：“现在比较突出的一个问题是群体性事件的发生，今年群体性事件发生仍然保持着多发的态势”，特别是引人注目的态势在重演过去的群体性事件，比如湖北石首事件，几乎重演了2008年瓮安事件的发展。这类“非阶层性的、无直接利益的群体性冲突”事件说明，在我们的一些地方，在加速发展和转型的过程中，积累了很多历史上的矛盾和问题。比如企业改制、房屋拆迁、土地征用、集资等，这些事情都向群众欠了很多债，这些问题得不到及时解决，造成的民怨太深^③。因此，长期以来以经济建设为中心，GDP挂帅导致不同程度地牺牲了农村地区、社会和环境建设，从而导致很多领域的“无发展的增长现象”。因此，应尽快把经济建设和社会建设放在同等重要的位置。

清华大学李强教授曾指出：“如果说中国改革与发展的前20年（1979—1999年）遇到的主要是经济发展的问題，那么，它的后20年遇到的将主要是社会发展的问題。”^④因此，我们必须把社会体制改革作为新的突破口，应当站在中国社会发展全局的高度，坚持社会体制整体改革的相互配合，综合

① 中国社会科学院社会学研究所：《社会蓝皮书》，社会科学文献出版社2009年版，第83页。

② 中国社会科学院社会学研究所：《社会蓝皮书》，社会科学文献出版社2010年版，第109页。

③ 2010年社会蓝皮书发布暨社会形势报告会实录.中国网，http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/21/content_19106356_3.html。

④ [美]戴维·波普诺著，李强等译：《社会学（第十版）》，中国人民大学出版社1999年版，第223页。

治理。社会体制的综合配套改革是后经济体制改革时代的历史必然。当今我国社会发展面临着日益突出的两大矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾；二是全社会公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的突出矛盾。而这些矛盾大都是由于社会体制改革严重滞后造成的。这也引起了党和国家政府的高度重视。党的十七大报告中指出：“高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。”这表明，“促进社会和谐”是党的十七大主题的一个重要方面。从战略全局的角度来看，要促进社会和谐，既要“高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导”，又要“深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展”；既要“促进国民经济又好又快发展”，“坚定不移发展社会主义民主政治”，“推动社会主义文化大发展大繁荣”，又要“加速推进以改善民生为重点的社会建设”。正因如此，“加速推进以改善民生为重点的社会建设”成为党的十七大的重要议题之一。这一议题不同于其他议题的一个重要方面，就是前面加上了“加速”两个字。这不仅表明新一轮领导集体对“以改善民生为重点的社会建设”的高度重视，而且也表明当前社会建设相对于经济建设、政治建设与文化建设而言，已处于一种严重滞后的状态。众所周知，要建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家，就必须使经济建设、政治建设、文化建设与社会建设“四位一体”携手并进。2011年7月，胡锦涛同志在“七一”讲话中指出：“保障和改善民生，促进社会和谐，是实现全面建设小康社会宏伟目标的必然要求”，“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，完善保障和改善民生的制度安排，把促进就业放在经济社会发展优先位置，加快发展教育、社会保障、医疗卫生、保障性住房等各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加大收入分配调节力度，坚定不移走共同富裕道路，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。”第十一届全国人民代表大会第四次会议审议

通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中再次强调：“坚持民生优先，完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度安排，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体人民。”“明确基本公共服务范围和标准，加快完善公共财政体制，保障基本公共服务支出，强化基本公共服务绩效考核和行政问责。合理划分中央与地方管理权限，健全地方政府为主、统一与分级相结合的公共服务管理体制。”社会建设的严重滞后状态势必影响社会主义现代化目标的顺利实现。而要扭转社会建设的严重滞后状态，就必须从根本上加速推进社会体制改革。因此，从一定意义上说，加速推进以改善民生为重点的社会建设，关键在于要加速推进以改善民生为重点的社会体制改革。实质上，改善民生，既是社会体制改革的重点，又是社会体制改革的目标。要改善民生，就必须加速推进社会体制改革；而加速推进社会体制改革的重点目标就是改善民生。可见，推进社会体制改革与改善民生是息息相关的。

第二节 研究综述

一、国外研究综述

社会体制历来是影响社会进步和发展的根源所在。既科学又符合我国具体国情的社会体制，有助于促进社会进步和发展，反之，则形成高成本、低效率的社会运行模式，制约社会和谐的建设。因此，加快推进社会体制改革是我国和谐社会建设过程中面临的重大问题，而社会体制的改革与完善正是社会建设的关键和要害所在。没有社会体制的改革与完善，社会建设就谈不上真正意义的全面推进和突破。社会体制改革的步伐和力度是社会建设顺利进展的关键环节。因此，如何加强社会体制改革，乃是世界各国在迈向现代化进程中所面临的一个普遍性问题。对于这一问题的研究，早已成为西方社会学界的研究主题，近年来也日益受到国内学术界的青睐。

在西方，从创立之日开始，社会学就把社会建设作为自己的任务，追求社会结构的合理化和社会运行的秩序化。几乎所有的社会学家都是直接或间接地围绕“现代社会向何处去”这一焦点问题展开理论探索的。孔德开创了科学或实证的传统，并在社会建设理论的历史上最早确立了追求秩序化的任务。他的一生以弘扬实证精神、重建社会秩序为志业，尽管政治革命的硝烟与工业革命的洪流将其重建社会秩序的梦想击得粉碎。迪尔凯姆将孔德所开创的科学传统进一步发扬光大，将社会道德重建与秩序追求的使命贯彻始终，主张全面强化道德规范的控制与调节功能，在社会各个层面推行职业道德建设。韦伯社会建设理论的起点是对社会行动与“理想类型”方法的阐发。社会生活的理性化趋势是韦伯社会建设理论的核心命题，也是他对“现代社会向何处去”这一问题的回答。^①与孔德、迪尔凯姆、韦伯不同，马克思的社会建设理论从对不合理现实的激烈批判开始，主张以暴力革命摧毁旧世界、建设新世界，从而开创了有别于科学传统与解释传统的社会建设理论批判传统。“哲学家们只是用不同的方式解释世界，问题在于改变世界”，马克思这句名言则充分体现了其理论的建设性姿态。在后工业社会的背景下，社会建设理论非但没有走向终结，反而在新的社会现实情境下不断面对新事物、解决新问题，关注社会变迁中人类的生存状态和未来走向，只是它不再追求宏大的理论秩序，而是进行更多的社会现实的反思和对日常生活的关照。^②循着反思与建构的双重路线，后现代社会理论家们的“理性疯癫论”、“风险社会论”、“生成结构论”和“沟通行动论”共同勾画了后现代性社会建设理论的崭新图景。福柯通过对各个历史时期疯癫现象的分类对比，揭示出疯癫并非仅仅是一种病理现象，而是文明的产物。在他看来，真正的“疯癫”的不是疯癫，而是人类的理性；真正应该受到限制的也不是疯癫，而是依凭科学技术而日益猖獗的理性。贝克通过对当代社会的重新解读，突出“第二次启蒙”

① 刘少杰：《现代社会的建构与反思》，《学习与探索》2006年第3期。

② [英]吉登斯著，李康、李猛译：《社会的构成》，生活·读书·新知三联书店1998年版，第127页。