



中国改革论坛丛书
China Reform Forum Series



*Government Transformation
and Social Income Redistribution*

政府转型 与社会再分配

● 中国(海南)改革发展研究院 编
By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



政府转型

与社会再分配

——以中国为例的理论与实证研究



中国社会科学出版社

政府转型 与社会再分配

Government Transformation and Social Income Redistribution

——经济社会协调发展与和谐社会构建

Balanced Economic and Social Development and Building - up of A Harmonious Society

• 中国(海南)改革发展研究院 编
By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政府转型与社会再分配/中国(海南)改革发展研究院编. —北京:中国经济出版社,2006.3
ISBN 7-5017-4684-2

I. 政… II. 中… III. 国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 005380 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:WWW.economyph.com

责任编辑:苏耀彬

电话(传真):010-6835-4197

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

E-mail: cephs@economyph.com

E-mail: suyaobin@126.com

责任印制:石星岳

封面设计:陈所华

经 销:各地新华书店

承 印:三河市欣欣印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/16 印张:27.75

字数:500千字

版 次:2006年3月第1版

印次:2006年3月第1次印刷

印 数:0001—2000册

书 号:ISBN 7-5017-4684-2/Z·676

定 价:50.00元

版权所有 盗版必究 举报电话:68359418 68319282

服务热线:68344225 68353507 68308640 68359420 68309176

Table of Contents

Preface: Changes in Fundamental Social Contradictions in China and Income Redistribution	Chi Fulin
---	------------------

Introduction

Recommendations on Strengthening the Government's Role in Social Income Redistribution to Meet the Changed Demand for Public Services in China (20 points)	(3)
The Role of Social Income Redistribution Must be Brought into Full Play for the Purpose of Building Up a Harmonious Society	(11)
Adequate Provision of Public Services as a Key Driving Force in Balancing Economic – social Development in Nordic Countries	(19)

Income Redistribution: Changes in the Demand for Public Services and Configuration of Public Services Systems

The Purpose of Readjusting Social Income Redistribution Should Be Focused on the Social Security for Vulnerable Groups	(29)
Aiming Rationalization of Social Income Redistribution at Social Equity	(33)
Changes in the Demand for Public Services in China and Governance for Poverty Reduction	(36)
Multi – dimensional Inequality in China and Building up a Public Financial System	(40)
Three Meanings of the Word “People” and Equal Rights to Public Services	(67)
Justice; Cornerstone of Social Income Distribution and Building up a Harmonious Society	(73)
Strengthening the Role of Income Redistribution is an Important Task for the Taxation Reform	(82)
Social Income Redistribution as an Instrument for Building up A Harmonious Society	(86)
Balanced Regional Development in Underdeveloped Areas and Social Income Redistribution	(91)
Reform of the Social Income Redistribution System and Balance of Urban and Rural Development	(108)

Income Disparity, Social Equality and Social Income Redistribution

Characteristics of the Widening of Income Gaps in China and Relevant Countermeasures	(125)
--	-------

On Property Ownership Distribution in China	(127)
Some Ideas on Reducing Income Disparities and Maintaining Social Stability and Social Harmonization	(146)
Issues Related to Income Distribution in the 11th Five – Year Plan Period in China and Measures to Handle Them	(151)
Attention Should Be Given to Increasing Income Gaps Between the Rich and the Poor in View of Social Harmonization	(163)
Income Distribution in China’s Urban and Rural Areas; Status Quo, Causes and Policies ...	(173)
Study of Several Issues Related to Changes Having Taken Place Since the Start of the Reform in Income Gaps Between Rural and Urban Residents in China	(186)
Income Gaps, Social Stability and Social Harmonization	(195)
Dialectical Relationships Among Income Disparities, Incentives and Economic and Social Development	(204)
Some Ideas on Income Disparities in the Process of China’s Economic Development	(210)
Measures to Reduce Urban Poverty – Case of Shenzhen	(216)
Innovating Income Redistribution Mechanisms to Promote a Sustained Economic and Social Development	(220)

Government Transformation and Social Income Redistribution

The Changing Gini Coefficient and Shift of Role of the Government	(225)
On Imbalances and Balances of Interests in the Contemporary Chinese Society	(233)
Government Transformation and Responsibility Sharing	(246)
Transformation of the Growth Mode: Macroscopic Logic and Microscopic Mechanisms	(249)
Repositioning of the Government and Its Impacts on Social Income Redistribution	(252)
Some Considerations on the Principle of Equality in the Redistribution of State Revenue	(257)
Strengthening the Provision of Public Goods by Restructuring the Government’s Expenditure	(264)
The Responsibilities of the Government for Fair Provision of Public Goods for Rural Areas ...	(273)

Reforms of the Social Security System, the Education System and the Public Health Care System, and Social Income Redistribution

To Energetically Expand the Coverage of the Social Security System	(285)
To Overcome the Difficulty in the Rural Pension System by Introducing Key Elements of Asset Construction	(290)
The Social Security for Employees of Private Enterprises and Social Income Redistribution ...	(298)
Development of a Housing Security System Is the Key to the Solution of Housing Problems	(311)
Income Redistribution Mechanisms and Regional Disparities in Social Security in China	(316)
The Third Road for Reforming the Public Health Care System	(319)

Education and Social Development	(335)
On Transfer Payments to Fund Education	(340)
Relationships Among Rural Compulsory Education, Rural Poverty and Social Income redistribution, and Ideas on Reforming Then	(344)
Compulsory Education in Rural Areas and Income Redistribution	(351)

Social Income Redistribution: Comparison of International Experiences

Social Welfare and Income Redistribution in Norway	(357)
Social and Economic Development In Norway and Regional Development Policies	(359)
Reform of Public Services and the Relationship between Central and Local Authorities in Norway	(363)
The Public Service System and Civil Society – Key Issues in the History of Norwegian Rural Development	(368)
Public Sector and Regional Development in Norway	(372)
Regulatory Reforms, Agencification and Automonization	(377)
China’s continued transformation – the relevance of Nordic experiences	(389)
Social Welfare System In Sweden	(392)
The Role of the Public Sector in Sweden and Income Redistribution	(396)
Sweden Is Rethinking the Role of Its Public Sector	(400)
Social Market Economic System – German Case	(405)
Washington Consensus, Beijing Consensus and China’s Unique Development Path	(408)
Polarization of the Rich and the Poor in the Process of Economic Development and Policy Choice: Comparison between China and Latin American Countries	(416)

Postscript

代序：我国社会矛盾的变化与再分配

迟福林

我国既是一个发展中的大国，又是体制转轨的大国。在人均 GDP 达到 1000 美元之后，我们面临着实现经济持续增长与缩小收入分配差距的双重任务。正是在这个特定的背景下，我们以“政府转型与社会再分配”为主题召开的本次国际论坛，着重讨论中国实践与北欧经验、经济社会协调发展和社会再分配、社会再分配中的政府作用等重大议题。这里，我以“我国社会矛盾的变化与再分配”为题，就我国再分配的背景、再分配的重点以及再分配中的政府作用三个问题谈谈看法。

一、面对我国日益突出的两大矛盾，应当客观地判断再分配的现实需求

我国人均 GDP 达到 1000 美元以后，利益主体和社会结构正在发生重要变化，并由此进一步扩大了收入差距和城乡差距。在这种情况下，我们需要分析社会矛盾变化的进程，把握再分配的特定背景和现实需求。

1. 我国社会面临着日益突出的“两大矛盾”。

多年以来，我们一再强调，经济不发达同人民日益增长的物质文化需求是主要矛盾。实际情况是，伴随我国社会开始由生存型向发展型的转变，社会面临着两大突出矛盾：一方面，面临着经济快速增长同发展严重不平衡、资源与环境约束的突出矛盾；另一方面，面临着公共需求全面快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾。后一个突出矛盾主要表现在就业、公共医疗、义务教育、社会保障、公共安全等方面。

面对日益突出的两大矛盾，以下三点判断很重要：第一，我国仍然是一个发展中的大国。经济发展的水平还比较低，并且城乡发展和区域发展严重不平衡，发展对中国来说仍然是首要的任务。第二，广大社会成员的基本公共需求呈现全面快速增长的客观趋势。当前，基本公共服务的不到位，已是一个越来越突出的问题。第三，我国社会矛盾的变化对政府转型提出了更为紧迫、更为现实的要求。因此，我国政府提出以人为本的科学发展观，把政府社会管理和公共服务职能放在更加优先的位置，以基础性的公共服务为重点，致力于满足全社会日益增长的基本公共需求。

2. “两大矛盾”对再分配有重要影响。

未来的10~15年,是我国由初步小康向全面小康发展的重要时期,经济的持续快速增长对再分配有着极为重要的影响,既可以创造更多的就业岗位,又可以为实施再分配提供物质基础。与此同时,全社会公共需求的深刻变化对再分配的影响也是多方面的。

(1) 就业与再就业是影响收入分配与再分配水平的直接因素。20世纪90年代中后期以来的国有企业改革和经济结构调整,至今已向社会释放出3000多万下岗职工。此外,城镇每年新增劳动力近千万,农村还有上亿剩余劳动力将逐步转移到城镇中来。面对巨大的就业压力,千方百计扩大就业,成为各级政府公共服务的重点之一。

(2) 健康水平对中低收入群体、特别是贫困人口的威胁相当大。据统计,农村贫困人口中有70%是因为疾病造成的。因此,改革城镇基本医疗保障体制,加快建立新型农村合作医疗体系,已成为广大社会成员越来越迫切的需求。

(3) 教育水平对收入分配与再分配有重要影响。世界银行的一份研究报告指出,在导致拉美收入分配不公的各种因素中,教育因素所占比重高达25%。我国5亿多农村从业人员,平均受教育的年限还不到7年。这种受教育状况加大了城乡收入分配的差距。

(4) 基本的社会保障已成为中、低收入群体对再分配的突出要求。当前,我国的社会保障面临三大问题:一是城镇社会保障的覆盖面不广;二是农村的社会保障严重缺失;三是人口老龄化的挑战。经验证明,社会保障制度的完善有利于再分配的顺利进行,有利于满足弱势群体的基本需求。

(5) 生产、卫生和食品等公共安全越来越成为广大社会成员的基本公共需求。近期不断发生的矿难引起人们对公共安全的极大关注。数据表明,2004年,我国产煤量仅占世界总量的1/3左右,但矿难死亡人数却占世界矿难死亡总人数的80%。

(6) 环境保护成为人们生存和健康的直接需求。最近松花江污染事件,引起全社会的关注和中央政府的高度重视。从中国的情况看,加大环境保护力度并增加其投入,已成为再分配中需要高度重视的大问题。

二、面对我国公共需求的全面快速增长,应当充分估计基本公共产品的供给对现阶段再分配的重要作用

适应我国社会矛盾的变化,有效地解决再分配,要充分重视基本公共产品的供给对再分配的重要影响。

1. 公共需求的全面快速增长反映了我国从初步小康向全面小康过渡的客观趋势。

(1) 公共需求的主体正在不断扩大。首先,城镇中低收入群体成为基本公共需求的主体之一。他们对公共医疗、义务教育、就业和社会保障的公共需求日益强烈。其次,随着农村改革的不断深化和农村经济的发展,广大农民潜在的公共需求已开始转化为现实需求。

(2) 公共需求的结构正在发生深刻变化。一方面,广大社会成员的个人总需求中,公

共需求的比重越来越高；另一方面，广大社会成员的基本公共需求已开始成为社会需求结构的主体部分。

(3) 公共需求的数量正在不断增长，层次在不断提高。在广大社会成员的需求结构中，吃、穿、用等私人产品需求经过 27 年经济的快速增长后，其增速开始趋于稳定，但公共需求的年均增长速度越来越快，对公共服务的质量要求也越来越高。

2. 基本公共产品的供给能够有效地缩小收入分配差距。

(1) 对城乡收入差距的影响。有专家估计，目前我国城乡的收入差距为 3.3:1，如果把社会保障、义务教育等因素考虑在内，城乡的实际收入差距在 5~6 倍左右。这说明，城乡二元的制度安排拉大了城乡居民的实际收入差距。

(2) 对贫富差距的影响。这些年，我国的教育与医疗费用上涨速度过快，大大超出中低收入家庭可支配收入的增长速度，并成为拉大贫富差距的因素之一。2003 年，我国农村人均纯收入 2622.2 元，而农民一次性住院费用平均为 2236 元。辛苦劳动一年的收入仅够支付一次的住院费用。这与前几日披露的哈尔滨某医院收取一个病人的医疗费高达数百万元形成了巨大的反差。从 20 世纪 80 年代末至今，大学学费上涨了 20 倍以上，而同期普通城镇居民的收入实际增长只有 2.3 倍。

(3) 对利益矛盾与利益关系的影响。近些年来，由于利益关系引发的社会问题比较突出。这些问题的相当一部分同基本公共产品供给的欠账和不公有着直接或间接的联系。

改革开放 27 年来，随着经济的快速增长，我国的财政收入增长速度已超过 GDP 的增长速度，这为建立国家公共财政体制，为国家通过扩大公共支出以保证基本公共产品的供给提供了一定的财力保障。未来几年，实现“人人享有基本公共服务”，为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品，既有客观需求，又有现实基础。

三、面对基本公共产品供给对再分配的重要影响， 要大大强化政府的公共服务职能

国际经验说明，收入差距与公共产品的供给都同政府的职能密切相关。从我国的情况看，要有效地解决再分配，关键在于政府转型的实质性突破。

1. 政府转型要适应我国社会矛盾变化的客观需求。

今后几年，要有效地解决我国社会的两大突出矛盾，改革攻坚应当实现两个基本目标：一是进一步完善社会主义市场经济体制；二是加快建立社会主义公共服务体制。为此，政府要扮演好两种角色：一是继续推进市场化改革，正确发挥政府在市场经济发展中的规范、协调、服务和监督的作用，以实现经济增长方式从政府主导型向市场主导型的转变；二是强化公共服务中的主体地位，充分发挥政府在公共产品供给中的主导作用，加快建设公共服务型政府。

现实情况表明，经济发展和经济运行中的深层次矛盾与问题仍未解决，推进市场化改革进程仍然是实现经济持续增长的正确选择。与此同时，建设和谐社会迫切需要加快建立

公共服务体制。以往，由于我们长期把解放和发展生产力作为社会主要矛盾，在发展生产力的同时，未能自觉地解决好生产关系变化所引发的各类矛盾与问题；在注重经济发展的同时，未能重视社会事业发展。此外，在某些具体的改革实践中，出现“泛市场化”的倾向。例如，一个时期有些地方提出把医疗推向市场，这使本来严重短缺的公共产品供给雪上加霜，积累了一些新的矛盾和问题。

2. 要确立政府在社会主义公共服务体制中的主体地位。

当前，建立公共服务体制，有两件事情很重要：一是要尽快建立公共财政体制，加大政府对公共服务的财政投入，大大提高公共支出在财政总支出中的比重，以提升政府公共服务的总体水平；二是要把事业机构改革纳入公共服务体制的建设中来，建立机制灵活、结构合理、运行高效、管理规范的公益性服务体系。

在强化政府公共服务职能的同时，应当充分发挥民间组织在提供公共服务中的作用，使政府的作用和民间组织的作用形成合力，相互促进，以实现多元社会主体参与公共服务提供。

3. 要把满足广大弱势群体的基本公共需求作为政府公共服务的重点。

弱势群体的增多和利益受损，已成为我国经济社会转型时期的客观现实，也成为公平与公正的焦点问题。因此，要优先为弱势群体提供最基本的公共产品。第一，提供最低生活保障；第二，提供初级保健和义务教育等基本的公共产品；第三，提供就业和再就业的机会；第四，建立利益保护与利益诉求的正常渠道。落实科学发展观，关注民生，就是要为弱势群体提供基本而有保障的公共产品。这已成为当前和今后一个时期各级政府公共服务的重点，社会再分配的重点。

北欧一些国家的实践证明，有效的公共服务和良好的制度安排既能实现以人为本的发展目标，又能提高国家的综合竞争力。面对我国社会矛盾的变化，借鉴北欧等国的经验，我们应当着力研究和解决公共服务与社会再分配、公共服务与公共治理结构、公共服务与公共政策转型等重大课题，以加快建立有中国特色的社会主义公共服务体制。

(本文系作者在“政府转型与社会再分配国际论坛”上的演讲摘要)

目 录

代序：我国社会矛盾的变化与再分配 迟福林

总 论

适应我国公共需求变化，加强政府社会再分配职能（20条建议） (3)
 建设和谐社会必须充分发挥社会再分配的作用 (11)
 公共服务：北欧经济社会协调发展的重要动力 (19)

社会再分配：公共需求变化与公共服务体系构建

社会再分配要着力解决困难群体的社会保障问题 (29)
 注重社会公平，实现合理的社会再分配 (33)
 中国公共需求变化与反贫困治理 (36)
 中国多维不平等与公共财政体系构建 (40)
 人的三层含义与公共服务平等化 (67)
 正义：社会分配与构建和谐社会的基石 (73)
 加强收入再分配作用是税制改革的重要任务 (82)
 社会再分配：构建和谐社会之利剑 (86)
 欠发达地区的区域协调发展与社会再分配 (91)
 社会再分配制度改革与统筹城乡发展 (108)

收入差距、社会公平与社会再分配

中国当前收入差距拉大的特点与对策 (125)
 中国居民财产分布研究 (127)
 关于缩小收入分配差距与保持社会稳定、和谐的几点认识 (146)
 “十一五”期间我国的收入分配问题及其对策建议 (151)
 关注和谐社会视角下的贫富差距 (163)
 中国城乡收入分配：现状、成因与政策 (173)
 中国改革以来城乡收入差距变化的若干问题研究 (186)
 收入分配差距与社会稳定和谐 (195)

收入分配差距及其激发的积极性与经济社会发展的辩证关系·····	(204)
关于我国经济发展过程中居民收入差距的几点看法·····	(210)
城市贫困治理的对策：以深圳为例·····	(216)
创新收入分配机制 促进我区经济社会持续发展·····	(220)

政府转型与社会再分配

基尼系数变动与政府职能转变·····	(225)
论当代中国社会的利益失衡与均衡·····	(233)
政府转型与职能分担·····	(246)
转换增长模式：宏观逻辑与微观机制·····	(249)
政府职能的“定格”及其对社会分配的影响·····	(252)
对财政收入分配公平原则的思考·····	(257)
调整财政支出结构，加大公共产品供给·····	(264)
论农村公共产品公平分配中的政府职责·····	(273)

社会保障制度、教育体制、医疗卫生体制改革与社会再分配

努力扩大社会保障覆盖面·····	(285)
引入资产建设要素，破解农村社会养老保险工作困局·····	(290)
民营企业社会保障与社会再分配·····	(298)
发展住房保障制度是缓解住房矛盾的关键·····	(311)
我国收入再分配机制和社会保障地区差异·····	(316)
医疗卫生服务体系改革的第三条道路·····	(319)
教育与社会发展·····	(335)
教育经费转移支付初探·····	(340)
农村义务教育、农村贫困和社会再分配的关系及改革思路·····	(344)
农村义务教育与再分配·····	(351)

社会再分配：国际经验比较

挪威社会福利和再分配·····	(357)
挪威社会经济发展与地区发展策略·····	(359)
挪威公共服务机构改革以及中央政府与地方政府之间的关系·····	(363)
公共服务制度与民间社会：挪威农村发展的关键·····	(368)

挪威公共部门与区域发展·····	(372)
管制改革：代理机构化和自主化·····	(377)
中国转型与北欧经验·····	(389)
瑞典的社会福利体制·····	(392)
瑞典公共部门的职能及再分配·····	(396)
瑞典之思考：公共部门的社会角色·····	(400)
德国的社会市场经济体制·····	(405)
“华盛顿共识”、“北京共识”与中国独特的发展道路·····	(408)
经济增长中的贫富分化与政策选择：拉美经验与中国比较·····	(416)

后 记

总 论

适应我国公共需求变化， 加强政府社会再分配职能（20 条建议）

中国（海南）改革发展研究院

由中国（海南）改革发展研究院与挪威城市与区域研究所、瑞典斯德哥尔摩转轨经济研究所、德国技术合作公司共同举办的“政府转型与社会再分配国际论坛”于 2005 年 12 月 10~11 日在海口举行，300 多位中外官员和专家学者参加了本次论坛。在我院已有研究成果的基础上，结合本次论坛中外专家观点提出本建议。

一、面对我国社会矛盾的深刻变化， 加强社会再分配既有现实性， 又有迫切性

1. 伴随日益突出的“两大矛盾”，我国实行社会再分配有日益强烈的客观需求。当前，我国社会已开始由生存型向发展型转变，社会面临着两大突出矛盾：一是经济快速增长同发展严重不平衡、资源环境约束的突出矛盾；二是社会成员公共需求的全面、快速增长同公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾。

面对第一个矛盾，要把可持续发展放到更加突出的位置。以可持续发展为中心，把进一步完善社会主义市场经济体制作为改革攻坚的目标。面对第二个突出矛盾，应该把加快建立社会主义公共服务体制明确作为改革攻坚的目标。我国“十一五”时期在解决收入分配问题，尤其是再分配问题方面，要着重解决好基本公共产品的供给问题。这样既有利于经济增长，又有利于建设和谐社会。

(1) 促进就业与再就业是影响收入分配与社会再分配水平的直接因素。20 世纪 90 年代中后期以来的国有企业改革和经济结构调整，至今已向社会释放出 3000 多万下岗职工。此外，城镇每年新增劳动力近千万，农村还有上亿剩余劳动力将逐步转移到城镇中来。面对巨大的就业压力，千方百计扩大就业，成为各级政府公共服务的重点之一。

(2) 健康水平对中低收入群体、特别是贫困人口的威胁相当大。据统计，农村贫困人口中有 70% 是因为疾病造成的。因此，改革城镇基本医疗保障体制，加快建立新型农村合作医疗体系，已成为广大社会成员越来越迫切的需求。

(3) 教育水平对收入分配与再分配有重要影响。专家估计，导致我国收入分配差距拉大的各种因素中，教育因素所占比重高达 20%。我国 5 亿多农村从业人员，平均受教育年限还不到 7 年。这种受教育状况加大了城乡收入分配差距。

(4) 基本的社会保障已成为中、低收入群体对社会再分配的突出要求。当前，我国的