

2011 中国民生发展报告

迎接“十二五”保障与改善民生挑战

北京师范大学管理学院◎著
北京师范大学政府管理研究院



C HINA DEVELOPMENT REPORT OF PEOPLE'S WELL-BEING (2011)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

北京师范大学国家“985工程”资助项目

2011 中国民生发展报告

迎接“十二五”保障与改善民生挑战

北京师范大学管理学院
北京师范大学政府管理研究院◎著

C HINA DEVELOPMENT REPORT OF PEOPLE'S WELL-BEING (2011)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

2011中国民生发展报告/北京师范大学管理学院等著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.6
ISBN 978-7-303-12896-9

I. ①D… II. ①北… III. ①社会保障—研究报告—中国—2011 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 088204 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

2011 ZHONG GUO MIN SHENG FA ZHAN BAO GAO

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 184 mm × 260 mm

印 张: 20.5

字 数: 380 千字

版 次: 2011 年 6 月第 1 版

印 次: 2011 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 元

策划编辑: 韦燕春 责任编辑: 韦燕春
美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳
责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

民生在勤，勤則不匱

——《左传·宣公十二年》

“中国民生发展报告”课题组

课题负责人 唐任伍

课题组成员

唐任伍	杨冠琼	汪大海	孙宇
章文光	王洛忠	王宏新	王昌海
果佳	姜欣	胡炜	王昊

课题协调人 王宏新 果佳

撰稿人(以文序排列)

唐任伍	王宏新	果佳	姜欣
孙宇	章文光	尹宗平	王昌海
孙紫岚	周拯	胡炜	王昊
王洛忠	汪大海	罗文恩	范广宁

中文摘要

本报告是北京师范大学积极服务国家战略需求、实施国家“985工程”的重要研究成果之一，由北京师范大学管理学院、政府管理研究院“中国民生发展报告”课题组负责报告撰写工作。

报告立足于国家权威的统计数据，全面总结“十一五”中国民生发展进程，密切关注2010年中国民生保障与改善相关政策走向，深入解读当前民生发展中存在的热点问题及深层次原因，并提出相关对策建议。报告还对全国内地30个省(自治区、直辖市)民生发展状况进行定量分析，编制了“2011中国民生发展指数”，对民生的区域发展进行深入分析。

报告发现，“十一五”期间我国在遭受了多次特大自然灾害、经历了全球性金融危机巨大冲击的复杂背景下，就业总量稳定增长，就业结构逐渐优化；教育规划纲要出台，教育事业取得突破；住宅存量持续增长，保障性住房建设进程加快；社会保障制度创新，社保覆盖向弱势群体倾斜；新医改体系初步建立，医疗卫生保障取得突破；环境生态得到改善，治理能力不断加强；社会管理不断创新，慈善与社会服务事业发展瞩目。民生发展取得了重大进展。

报告指出，我国经济发展模式中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，且难以在短时间内转变。2011年是“十二五”规划的开局之年，保障与改善民生面临着诸多挑战，中国社会正处在新的转折关头。面对挑战，应着力抓好经济增长方式的转型，同时努力破除城乡二元格局，全力推进社会公平与正义，加强社会管理与建设力度，切实保障与改善民生。

Abstract

This report conducted by the Research Program of China Development Report of People's Well-being(RPCDRP) at Beijing Normal University(BNU) is part of *the Project 985* in China which aims at meeting the demands of the nation's development strategy. Faculties from School of Management and Institute of Government Management at BNU are in charge of the program.

Based on newly released official statistical data, this report charts the overall development of people's well-being in China amid the 11th Five-Year-Plan(FYP) and traces the development of policies in relation to people's well-being. By analyzing roots of related focus issues, the report attempts to provide possible solutions in coping with difficulties. In addition, the report also adopts quantitative analysis and delivers the Development Index of People's Well-being(2011) by examining thirty provincial-level units in China.

The report points out that although China encountered problems such as natural disasters and global financial tsunami during the 11th FYP, the Chinese government still made remarkable progress in promoting people's well-being. Employment increases stably and the structure of employment continues to optimize and adjust. Education achieves great progress. The central government addressed *Outline of the National Medium and Long-term Talent Development Program (2010-2020)*. Referring to housing, the total number of housing newly built keeps growing. The low-income housing construction develops rapidly. The social security system is developed and re-oriented towards marginal groups in society. Healthcare reform gains breakthrough progress and the new healthcare system has been established already. Environment is improved and the capacity of environmental governance strengthens. Innovation in social management increases. Philanthropy and social service makes great progress.

The year 2011 is the beginning of the 12th FYP and the turning-point for China's further development. However, the unbalance economic development mode and inconsistent economic structure remained and led to the lack of sustainability of the economy as well as a number of challenges. In response to these challenges, China pledges to transform the development mode, to reduce urban rural disparity, to enhance social justice and equality, to strengthen social management, and to improve people's well-being over the next five years.

前 言

《2011 中国民生发展报告》是北京师范大学积极服务国家战略需求、实施国家“985 工程”的重要研究成果之一，是北京师范大学管理学院、政府管理研究院“中国民生发展报告”课题组首部年度发展报告。

《2011 中国民生发展报告》重点做了以下几项研究。

1. 总结“十一五”期间中国民生进展

“十一五”期间，我国在遭受了多次特大自然灾害、经历了全球性金融危机巨大冲击的复杂背景下，中国经济社会发展仍然完成了“十一五”规划所确定的主要约束性目标与任务，在就业、教育、住房、社会保障、医疗卫生、环境、社会建设等民生领域取得了重大进展。

2. 分析中国民生发展“十二五”面临的挑战

虽然强调转变方式，但我国经济发展模式中不平衡、不协调、不可持续问题的依然突出，主要表现为经济增长的资源环境约束继续强化，节能减排压力增加；城乡区域发展不均衡，收入分配差距依然扩大；就业总量压力和结构性矛盾并存；群众反映最强烈的社会问题如优质教育、医疗资源总量不足、分布不均，物价上涨，房价涨幅过高，严重损害社会公平正义。

3. 定量评估区域民生发展状况

通过编制“2011 中国民生发展指数”，对全国内地 30 个省（区、市）民生发展情况进行了定量分析，结果显示民生发展区域集中度较高，大致呈现出“东部—东北部—中部—西部”由强渐弱的阶梯形分布趋势。在排名阶梯形总体趋势下，部分省（区、市）呈现出与其所在区域总体位次趋势不一致的情

形。此外，排名表现出较强的区域经济实力相关性，这表明保民生和促发展两者间并不矛盾，通过转变经济发展方式，在发展经济的同时，不断保障和改善民生是必要和可行的。

4. 提出民生发展对策建议

将经济发展成果不断转变为人民福祉，是“十二五”期间经济社会发展的重要任务，也是我们发展的根本目的。为此，必须加快收入分配体制改革，缩小居民收入分配差距；综合运用各种资源，构建和谐就业环境；落实教育远景蓝图，实现公平与均衡教育发展目标；保障与调控两手抓，构建保障性住房和商品房体系；以“渐进”方式构建广覆盖社会保障体系；深化医疗卫生事业改革，推进医疗卫生服务事业；强化技术创新，变革环境生态治理。

本报告研究受北京师范大学“985工程”专项资助，课题研究活动由北京师范大学管理学院、政府管理研究院负责。报告撰写充分尊重学术自由与科学研究精神，除总报告和指数报告外，各位作者的观点，只属于作者本人，既不代表课题组，也不代表作者所属单位。

为确保报告科学、准确与权威，本报告所涉及的大量统计数据，均来自官方数据。在具体研究中，可能存在因来源、口径不同而不尽一致的情形，请在引用时认真核对。

本报告由唐任伍、王宏新、果佳负责全部统稿。北京师范大学管理学院王华春、程惠霞、王颖等在前期准备中提出了许多建设性意见，周拯、范广宁参与了资料整理工作。北京师范大学出版社高等教育分社马洪立及韦燕春编辑为本报告出版做了大量工作，在此表示诚挚谢意。

编者

2011年4月12日

目 录

总 论 篇

迎接“十二五”保障与改善民生挑战

“中国民生发展报告”课题组/3

指 数 篇

2011 中国民生发展指数报告

姜 欣 执笔/21

专 题 篇

中国收入分配差距的特征事实、成因解释及改革建议

孙 宇/123

中国就业问题解构及应对

章文光 尹宗平/144

2010：中国教育改革与发展的布局之年

王昌海 孙紫岚/166

构建符合中国国情的保障性住房体系和商品住房体系

王宏新 周 拯/185

中国社会保障体系发展与改革建议

果 佳/207

2011：深入推进医疗卫生体制改革

胡 炜 王 昊/232

气候变化与中国环境能源治理新发展

王洛忠/249

社会管理创新：慈善与社会服务发展

汪大海 罗文恩/276

资 料 篇

“中国民生发展指数”相关指标定义及数据来源…… 姜欣 范广宁 整理/303

CONTENTS

Overview

Ensuring and Improving People's Well-being in the Coming 12th FYP
*Research Program of China Development Report of
People's Well-being at Beijing Normal University/3*

Index

Development Index of People's Well-being in China 2011
JIANG Xin/21

Disquisition

The Stylized facts, Causes of the Income Gap in China and
Suggestion on its Income Distribution Reform *SUN Yu/123*

Employment Problem Deconstruction and Countermeasure in China
ZHANG Wenguang, YIN Zongping/144

2010: Planning for the Development and Reform of Education in China
WANG Changhai, SUN Zilan/166

Constructing the Low-income Housing & Commercial Housing
System Considering the Situation in China
WANG Hongxin, ZHOU Zheng/185

Policy Advice on the Development and Reform of Social Security
System in China *GUO Jia/207*

2011: Promoting Medical and Healthcare System Reform Deeply
HU Wei, WANG Hao/232

Climate Change and the Development of Environmental Governance in China
WANG Luozhong/249

Social Management Innovation: the Development of Philanthropy
and Social Service *WANG Dahai, LUO Wenen/276*

Appendix

Explanation on the Development Index of People's Well-being
JIANG Xin, FAN Guangning/303

总论篇



China Development Report
of People's Well-being

(2011)

迎接“十二五”保障与改善民生挑战

“中国民生发展报告”课题组

摘 要：“十一五”期间我国在遭受了多次特大自然灾害、经历了全球性金融危机巨大冲击的复杂背景下，中国民生发展取得了重大进展。2011年是“十二五”规划的开局之年，中国经济发展模式不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，保障与改善民生面临着诸多挑战，中国社会发展正处在新的转折关头。面对挑战，着力抓好经济增长方式转型，努力破除城乡二元体制，全力推进社会公平与正义，加强社会管理与建设力度，切实保障与改善民生，成为“十二五”期间的重要内容。

关键词：民生质量 公共服务 社会管理

2011年是“十二五”规划(2011—2015)开局之年。“十二五”规划纲要的实施关系着中国能否顺利实践科学发展观,实现经济增长方式顺利转变,更关系着中国社会主义建设“三步走”战略和在2020年全面达成小康社会的目标实现。

>> 一、为政之道：顺民心 厚民生 <<

“民生”一词最早出现于《左传·宣公十二年》中“民生在勤，勤则不匮”，强调人民辛勤劳作与生活幸福间的内在关系。《辞海》中将“民生”解释为“人民的生计”。事实上，春秋战国时期兴起的各种学说均强调民生，尤其将民生与为政之道紧密联系起来，强调民生对治道的重要性。如老子无为而治的“小国寡民”思想的核心就是民生，他指出：“小国寡民，使有什伯之器而不用，使民重死而不远徙。虽有舟舆，无所乘之；虽有甲兵，无所陈之。使人复结绳而用之：甘其食，美其服，安其居，乐其俗。邻国相望，鸡犬之声相闻，民之老死不相往来”^①，强调“国以民为上，民以生为先”的“道治”理念^②。墨子提出“民有三患：饥者不得食，寒者不得衣，劳者不得息”^③，理想社会应使“人给家足”，即“饥者得食，寒者得衣，劳者得息，乱者得治”^④。荀子则提出“故王者富民，霸者富士，仅存之国富大夫，亡国富筐篚、实府库。筐篚已富、府库已实，而百姓贫，夫是之谓上溢而下漏，入不可以守，出不可以战，则倾覆灭亡可立而待也”^⑤。儒家主张“为政之道，以顺民心为本，以厚民生为本”^⑥，更加强调民

① 《老子》，第八十章。

② 魏国栋：《国以民为上，民以生为先——老子民生思想探析》，载《今日中国论坛》，2007(6)。

③ 《墨子·非乐上》，第三十二。

④ 《墨子·非命下》，第三十七。

⑤ 《荀子·王制》。

⑥ 《二程文集》，卷五。

生与治道、民富与国强的辩证关系^①。而儒家所追求的终极目标——“大同”社会正是民生发展到极致的表现^②。此后，中国发展深受儒家思想影响，民生成成为治道中的优先议题。唐代时，思想家们提出“为君之道，必须先存百姓”^③，国家要长治久安，抚养百姓是第一要务。到了宋代，李觏提出了“安民”、“养民”思想，认为“生民之道食为大”^④。程颢、程颐提出“为政之道……以厚民为本”^⑤，朱熹则更鲜明地提出“惟民生之本在食、足食之本在农”^⑥的思想，认为“天下之务莫大于恤民”^⑦。

明清时期民生思想更加丰富。张居正提出“重惜民生，保固邦本”^⑧的思想。黄宗羲提出“万民优乐”^⑨的民生观，王夫之则主张“藏富于民”、“宽以养民”^⑩的思想。唐甄主张“富民养民”。可见，关注民生，历来是仁人志士的情怀和愿望。

到了近代中国，思想家、政治家们更加忧虑、关注民生，孙中山先生给“民生”注入了新的内涵，建立了民生史观，系统地提出“民生主义”，将之与民族独立、民权政治同等看待，也反映出民生在民主、科学与强国探索中的重要地位。

新中国成立后，更是将“民生”与“国计”并重。1954—1995年的40年间，

① 鲁哀公问政于孔子，孔子答曰：“政之急者，莫大乎使民富且寿也。”（《孔子家语·贤君》）子贡问政于孔子，“子曰：足食、足兵，民信之矣。”（《论语·颜渊》）孟子民生思想更是充分强调了民生作为国强的基础性地位，强调恒产与恒心，指出“是故明君制民之产，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，乐岁终身饱，凶年免于死亡。然后驱而之善，故民之从之也轻。”（《孟子·梁惠王上》）“今也制民之产，仰不足以事父母，俯不足以畜妻子，乐岁终身苦，凶年不免于死亡。此惟救死而恐不赡，奚暇治礼义哉？王欲行之，则盍反其本矣。”（《孟子·尽心上》）

② 所谓“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏、寡、孤、独、废、疾者，皆有所养。”（《礼记·礼运》）

③ 《贞观政要·君道》。

④ 《平土书》，卷十九。

⑤ 《二程文集》，卷五。

⑥ 《朱子大全·劝农文》。

⑦ 《宋史·朱熹传》。

⑧ 《张太岳集》，卷四十六。

⑨ 《明夷待访录·原君》。

⑩ 《诗广传》，卷四。

“国计民生”一词均出现在年度政府工作报告中，体现出党和政府经济发展与民生并重的治国指导思想^①。

随着改革开放和市场经济的建立，这种“民生”优先的观念不断动摇，在“国计”与“民生”之间，越来越习惯了“先国计后民生”的逻辑。过度强调经济发展优于一切的发展模式，在某种程度上是牺牲民生为代价来谋求发展。尽管初步实现了“国强”的愿望，但随之而来的分配不公、贫富分化、腐败频繁滋生、社会公正缺位、环境恶化、幸福感丧失以及诸多社会民生问题影响着社会稳定和经济的可持续发展。

这种不平衡的发展迫使人们反思“富民”与“国强”间的辩证关系，对民生的回归、对幸福的回归是这种反思的最大表现。党的“十六大”报告中提出“社会更加和谐”的要求；十六届三中全会提出坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的“科学发展观”；2006年，十六届六中全会明确提出解决民生问题，“以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”^②。可以说，在“十一五”开局之年，民生议题就成为最受关注的施政议题之一。^③

党的十七大召开，将民生提到了前所未有的高度，“加快推进以改善民生为重点的社会建设”成为十七大报告中的独立章节。报告提出“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”。一个“民生时代”已经到来。

其后，党和政府开始深入推进民生问题的解决。《2009年政府工作报告》首次明确了民生与经济发展关系，指出坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点，实行更加积极的就业政策，把促进增长与扩大就业、改善民生紧密结合起来，让人民群众共享改革发展的成果。《2010年政府工作报告》再次

① “国计”一词出自《荀子·富国》，“如是则上下俱富，交无所藏之，是国计之极也”。

② 《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》，新华社，2006-10-18。

③ 胡锦涛、温家宝等国家领导人多次提到民生问题。温家宝总理在2007年的新春团拜会上，再次激情洋溢地阐述了民生问题的重要性，“关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，是我们党全心全意为人民服务宗旨的要求，是人民政府的基本职责”。