

福特基金资助项目

贵州住房、医疗、教育、公务交通
分配货币化及其配套改革研究及试点报告

THE KIND-FOR-CASH REFORM OF THE DISTRIBUTION OF HOUSING,
HEALTH INSURANCE, EDUCATIONAL RESOURCES AND OFFICIAL
CARS AND RELATIVE REFORMS IN GUIZHOU PROVINCE:
RESEARCHES AND EXPERIMENTS

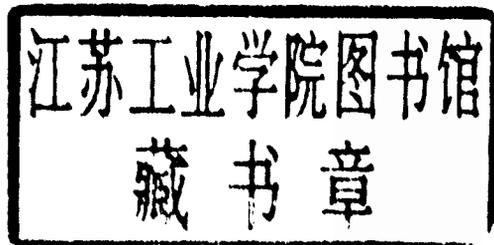
贵州省人民政府经济体制改革办公室福特基金课题组

二〇〇三年七月

福特基金资助项目

贵州住房、医疗、教育、公务交通
分配货币化及其配套改革研究及试点报告

THE KIND-FOR-CASH REFORM OF THE DISTRIBUTION OF HOUSING,
HEALTH INSURANCE, EDUCATIONAL RESOURCES AND OFFICIAL
CARS AND RELATIVE REFORMS IN GUIZHOU PROVINCE:
RESEARCHES AND EXPERIMENTS



贵州省人民政府经济体制改革办公室福特基金课题组

二〇〇三年七月

贵州住房、医疗、教育、公务交通分配货币化
及其配套改革研究及试点课题组成员名单

顾 问：郭树清 马文骏 陈大卫 王远海
陈必炎 梁田庚 余学强 周建琨
陈忆秋 王明铮 翟彦

负 责 人：吴 跃 王兰山

主 要 成 员：郭树高 吴庆歆 丁 凡 李继军
李先进 傅湘红 陈建刚 张万铎
刘 杰 黄培庄 周英明 刘德伦

执 笔：陈必炎 王兰山 李继军 丁 凡
吴庆歆 陈建刚 曾国强

贵州住房、医疗、教育、公务交通分配货币化及其 配套改革研究及试点课题评审专家组成员名单

组长： 王礼全 贵州省政府发展研究中心主任、研究员

成员： 江厥中 原贵州省建设厅厅长、省房改办主任、
高级建筑师、现省人大环资委主任委员

张天翔 原贵州省体改委副主任、省医改办主任、
高级工程师、现省政府办公厅巡视员

张世俊 贵州大学教授、硕士生导师

武鸿麟 贵州省监察厅副厅长（正厅级）、研究员

黄钧儒 贵州省社科院院长、研究员

刘庆和 贵州省社科院经济所副所长、副研究员

贵州住房、医疗、教育、公务交通分配货币化及其 配套改革研究及试点专家评审意见

2003年7月，专家组对福特基金会资助课题《贵州住房、医疗、教育、公务交通分配货币化及其配套改革研究及试点》进行了评审，并提出以下评审意见。

专家组认为：该课题立意新颖，思路超前，紧密结合贵州改革开放的现实需要。其内容之丰富、涉及的改革面之广泛、实施的难度之大，是近年来社会科学研究课题中少见的。该课题以福利分配货币化为主线，以社区建设为配套，对贵州住房、医疗、教育、公务用车制度改革进行了超前性探索。经过课题组三年多的研究及试点，取得了丰硕的研究成果，对于今后在贵州乃至全国继续深化分配领域的改革具有重要的参考价值。

《贵州住房分配货币化改革研究报告》从较高的理论层次对贵州房改作了全面、系统的总结。报告从贵州住房制度的历史和现状入手，全面分析了原有住房分配制度存在的种种弊端，准确地概括了贵州房改的主要做法和特点，对房改取得的成效和存在的问题作了全面、详实的分析和论述。所提努力兑现存量 and 增量补贴、实现两种房价并轨和加强住房物业管理的建议切中要害，对继续深化住房制度改革具有很强的指导意义。该报告指导思想明确，结构合理，前后贯通，内涵丰富，是一个高质量的研究报告。

《贵州医疗保险及医疗分配货币化改革研究报告》对医疗保险制度改革的历史背景及原有医疗保险制度存在的问题分析透彻,对建立新型职工医疗保险制度的必要性论证充分,对贵州省医疗保险制度改革的主要内容介绍清楚。该研究报告紧紧抓住医疗保险制度运行中对患者的约束机制、医疗机构改革、药品流通体制改革等关键问题进行了得当的分析。同时指出了各个环节运行中存在的主要问题,即:覆盖面窄、社区卫生服务滞后、个人自付比例偏高等,体现了实事求是的精神。报告所提出的进一步深化医疗卫生和药品流通制度改革、建立健全社区医疗卫生服务体系、扩大医疗保险覆盖面和降低职工自付比例的建议是合适的,对深化贵州的医疗保障制度改革具有重要的参考价值。

《贵州教育分配货币化改革研究报告》对国内外教育分配货币化理论和实践的研究是站在这方面理论的前沿,具有先进性;对中国以及贵州经济社会,特别是教育现状进行了清醒而深入的分析,对在贵州进行教育分配货币化研究和试点的重要性的必要性阐述具有较强的说服力;所制定的试点方案基本切合贵州实际,在理论上具有渐进性和可行性,且重点突出;在都匀市的试点,虽然是初步的,但仍然取得一定的成果,具有开创性;教育分配货币化的改革,在国内外都属于新生的事物,其理论研究和试点都处于起步阶段,且具有极其敏感的特性,不但牵涉教育制度的改革,而且涉及财政体制的改革,还涉及到教育内外部业已形成的传统观念、运行机制和利益格局等。课题组在制定方案和进行试点的过程中,对推进这一改革的困难、重

点、关键、途径等都进行了有益的探索，为进一步的研究和试点提供了理论和实践的依据。

《贵州公务交通分配货币化改革研究报告》以调查、实证、和比较研究的方法，阐明了我国现行公务用车制度的弊端，以黑龙江省大庆市和江西省定南县公车改革的成功探索为借鉴，分析总结了公车改革的难点问题，即：公车的处置、司机的安置、交通补贴的测算与分配及与其他改革的协调等，从而提出都匀市公车改革的方案及贵州省公车改革的建议。该报告具有超前性和针对性，研究方法较为科学，问题分析简明清晰，结论实事求是，建议符合国情、省情，有较好的借鉴作用和现实意义，可供政府部门决策参考。

《社区建设改革研究报告》对社区建设改革的必要性和重要性、主要内容、试点情况、取得的成绩、问题和建议，进行了全面深入的阐述。该报告观点正确，文字简练，数据详实，理论联系实际，提出的政策建议具有可操作性。特别是对社区自治组织、物业管理、社区养老、社区医疗服务等方面的建议，切合实际，敢于体制、机制创新，是可贵的实践探索，可供实践工作者参考应用。

《贵州住房、医疗、教育、公务交通分配货币化及其配套改革综合研究报告》概括了五个子报告的主要研究成果。综合报告从观察不同体制背景下社会福利分配与福利供求之间的相互关系入手，通过比较分析计划经济体制与市场经济体制下住房、医疗、教育、公车等福利的分配体制、分配方式及其对社会福利的供求的影响，揭示了旧的社会福利分配制度的缺陷和弊端，提出了改革的方向和思路，并对相关试

点的做法、效果进行了恰当的评价和总结。研究所选择的视角较新，重点突出，方法得当，数据可靠，结论正确。该研究报告不拘泥于一般性的理论分析，把研究与试点紧密结合起来，突出了研究过程的实证性和研究结果的实用性，所提出的试点方案既有一定的超前性，又比较切合实际，具有较强的可操作性。对目前一些尚不完全具备试点条件的改革，该研究报告也在实证分析的基础上提出了大胆设想，对进一步切实推进相关改革进行了有益的探索，值得肯定。报告把加强社区建设作为“分配货币化改革”的配套改革措施，看到了两者之间的内在联系，具有一定的预见性。

课题研究达到了项目设计书的基本要求，参评专家一致同意通过评审。建议课题组根据专家所提意见，对研究报告作适当修改。

评审专家组组长：



2003年7月

前 言

《住房、医疗、教育、公务交通分配货币化及其配套改革研究及试点》是在美国福特基金会的支持下，根据原贵州省副省长郭树清博士（现为中国人民银行副行长、国家外汇管理局局长）的设想，由王兰山（原贵州省经济体制改革委员会宏观处处长，现贵州省经济体制改革办公室副主任）执笔起草项目建议书，经郭树清副省长亲自修改，报经福特基金会理事会批准立项的大型实证性社会科学研究课题。该项目的执行单位为原贵州省经济体制改革委员会，试点城市为黔南州都匀市（社区改革试点放在贵阳市云岩区普陀办事处），项目负责人为原贵州省体改委主任陈必炎和副主任梁田庚。机构改革后，因陈必炎主任从领导岗位退下来，梁田庚副主任调任农业部人事司副司长，课题负责人调整为时任贵州省政府办公厅体改办副主任的吴跃和副主任王兰山，陈必炎任课题总顾问。课题于1999年批准立项，实际从2000年开始实施。由于机构改革、人员变动，试点推进难，以及我们缺乏组织大型实证性研究课题经验等诸多原因，课题历经三年才基本得以完成。该课题的主要设想是以分配货币化改革为主线，以公车改革为突破口，以社区改革为配套，全面推进住房、医疗、教育、公务交通等领域的相关改革，加快住房、医疗、教育、公务交通的市场化进程，改变资源短缺供给不足的现状，满足人民群众日益增长的消费需求，实现社会经济的全面发展。课题经过三年的研究及试点，在调查研究的基础上，借鉴了国内外相关改革的经验和做法，制定了试

点方案，为推动改革试点做了大量工作。但由于多方面的原因，尚有一些试点内容至今未能全面实施。尽管如此，课题组在现有基础上，仍然对试点实施可能引起的各种问题、情况和发展趋势进行了认真地分析研究，并提出了下一步改革的政策建议。

课题研究报告由一个总报告和五个子报告组成：总报告主要由李继军同志执笔撰写，陈必炎、王兰山同志承担了总报告部分内容的撰写工作。住房制度改革研究报告由陈必炎同志执笔撰写，医疗保险制度改革研究报告由王兰山和陈建刚同志执笔撰写，教育改革研究报告由丁凡同志执笔撰写，公车改革研究报告由吴庆歆同志执笔撰写，社区改革研究报告由曾国强同志执笔撰写。陈必炎、王兰山同志对六个研究报告进行了全面的审定和修改，使课题的整个研究工作最终得以完成。报告完成后，我们组织有关方面的专家对报告进行了评审，并根据专家提出的意见对报告进行了最后的修改和定稿。本课题的研究工作借助了世界银行《地方政府改革研究及试点》的部分研究成果，得到了中共都匀市委、都匀市人民政府及有关部门的大力支持，得到了贵阳市云岩区普陀办事处的大力支持，在此一并致谢。

福利分配货币化是当今世界的发展趋势，随着我国各项改革的进一步深化，除已经实施的住房和医疗分配制度改革外，教育和公车分配制度也将在中国大地逐步推行。相信我们的研究成果能对下一步在我国全面推进福利分配货币化改革起到积极的推动和借鉴作用。

编者

二〇〇三年七月

Preface

The Kind-for-Cash Reform of the Distribution of Housing, Health Insurance, Educational Resources and Official Cars and Relative Reforms in Guizhou Province: Researches and Experiments (hereinafter referred to as the Project) is a large research project conducted by Guizhou Provincial Office for Economic Restructuring (GPOER), namely Guizhou Provincial Commission for Economic Restructuring (GPCER) before the administrative restructuring in 2001, with financial support from the Ford Foundation. This Project was initiated by Dr. Guo Shuqing, vice-governor of the People's Bank of China and Director of the State Administration of Foreign Exchange (former vice-governor of Guizhou Province). Wang Lanshan, deputy director of GPOER (former director of the Division of Macro-Regulations, GPCER), prepared the research project proposal under the direction of Dr. Guo, which was approved by the Ford Foundation in 1999. Then a research group was established with Chen Biyan, director of GPCER, and Liang Tiangeng, deputy director of GPCER, as the heads. This group began relevant research activities in 2000. Corresponding experiments were conducted in Duyun City, Southern Guizhou Buyi Autonomous Prefecture, and Putuo

Office of Yunyan District, Guiyang City. After the administrative restructuring in 2001, Chen Biyan retired and Liang Tiangeng was transferred to the Department of Personnel, Ministry of Agriculture, as deputy director; their successors were Wu Yue and Wang Lanshan respectively.

This Project is intended to take the kind-for-cash reform of welfare distribution as the masterstroke, the reform of official cars as the breakthrough and community reform as a supplementary measure, promote the reforms of the distribution system of housing, health insurance, educational resources and official cars, so as to speed up the marketization process in these fields, and change situation of short supply of housing, health care services and educational resources to meet the increasing demands of the people and promote the socio-economic development in an all-round way.

In the past three years, the research group has done a lot in preparing experiment plans in the light of the useful experiences and practices from both at home and abroad, pursuing corresponding investigations and researches to boost the reform and experiment. Unfortunately, however, some proposed experiments have not yet been fully implemented because of many other reasons. Nevertheless, this group has analyzed in real

earnest the situation, possible problems and prospects that might appear during the experiments, and put forward policy suggestions for the reform of the next round.

The final achievements of this Project consist of a key report and five sub-reports: *A Study on the Kind-for-Cash Reform of the Distribution of Housing, Health Insurance, Educational Resources and Official Cars in Money and Relative Reforms in Guizhou Province: the Key Report* by Li Jijun, Chen Biyan, and Wang Lanshan; *A Research on the Housing Distribution System Restructuring in Guizhou Province* by Chen Biyan; *A Research on the Restructuring of the Distribution System of Health Insurance in Guizhou Province* by Wang Lanshan and Chen Jiangang; *A Study on the Educational Resources Distribution System Restructuring in Guizhou Province* by Ding Fan; *A Research on the Official Car Distribution System Restructuring in Guizhou Province* by Wu Qingxin; and *A Research on the Community Construction in Guizhou Province* by Zeng Guoqiang. All the six reports have been read, examined and revised by Chen Biyan and Wang Lanshan. After the key report being finished, we invited experts of the familiar fields to give advices on the key report, and according to their advices, we modified the report and make the final version of the report.

We would like to thank the Ford Foundation for financial support, the World Bank who has kindly given us permission for the use of parts of the achievements of its research project—“Local Government Reform: Researches and Experiments”, Duyun City Committee of the Chinese Communist Party and the government of Duyun City as well as the Putuo Office of Yunyan District of Guiyang City, for their great assistance.

The kind-for-cash reform of the distribution of social welfare is a world trend. With the deepening of various reforms, distribution system restructuring has been conducted in the fields of housing and health insurance, and will be gradually extended to the fields of education and the use of official cars. We believe that our research reports will be a positive drive and reference for promoting the kind-for-cash reform of the distribution of social welfare in China in an all-round way.

The Research Group

June 2003

总 目 录

贵州住房、医疗、教育、公务交通分配
货币化及其配套改革综合研究报告

—— (1-47)

贵州住房分配货币化改革研究报告

—— (48-85)

贵州医疗保险及医疗分配货币化制度改革
研究报告

—— (86-107)

贵州教育分配货币化改革研究报告

—— (108-132)

贵州公务交通分配货币化改革研究报告

—— (133-155)

贵州社区建设改革研究报告

—— (156-180)

贵州住房、医疗、教育、
公务交通分配货币化及其配套改革综
合研究报告

贵州省政府体改办福特基金课题组

执 笔：李继军、王兰山、陈必炎

二〇〇三年七月

目 录

重要提示 (3)

第一部分、传统社会福利制度的历史沿革、存在的弊端

及实施分配货币化的意义 (5-15)

一、传统福利保障制度的历史沿革 (5)

二、传统社会福利制度模式的弊端 (9)

三、实施分配货币化的必要性 (13)

第二部分、分配货币化改革的主要做法及效果分析 (15-38)

一、关于住房分配货币化改革 (15)

二、关于医疗保险制度改革 (18)

三、关于教育分配货币化改革 (24)

四、关于公务交通分配货币化改革 (28)

五、关于社区建设试点 (34)

第三部分、分配货币化改革的政策建议 (39-47)

一、深化住房分配货币化改革的政策建议 (39)

二、医疗保险制度改革的政策建议 (41)

三、深化教育分配货币化改革的政策建议 (42)

四、公务用车改革的对策建议 (44)

五、加强社区建设的政策建议 (45)