

# 公共保障均等化研究

郭声琨 著


A study of  
public social security  
equalization

 中国财政经济出版社

# 公共保障均等化研究

A study of  
public social security  
equalization

郭声琨 著

 中国财政经济出版社

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共保障均等化问题研究 / 郭声琨著. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-5095-0261-7

I. 公… II. 郭… III. 社会保障—财务管理—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第 150464 号

---

中国财政经济出版社出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: [ckfz@cfeph.cn](mailto:ckfz@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

广西地质印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 19.125 印张 232 000 字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月广西第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978-7-5095-0261-7/F·0214

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



## 作者简介

郭声琨，1954年10月生于江西兴国，教授级高级工程师（享受政府特殊津贴），中共第十六届中央候补委员，现任广西壮族自治区党委副书记，自治区常务副主席。

1980年毕业于江西冶金学院矿业系，1996年毕业于中南工业大学管理工程系并获工学硕士学位，2007年毕业于北京科技大学并获管理学博士学位；先后在冶金部画眉坳钨矿、中国有色金属工业总公司贵溪银矿和南昌公司、中国有色金属工业总公司、国家有色金属工业局、国家国有重点企业监事会、中国铝业公司等单位担任领导职务；还曾担任过国际铝业协会副主席、中国钨业协会会长、中国有色金属协会副会长等社会职务。

著有《中小企业融资》、《加快广西财政收入增长》等多部著作，发表论文多篇。

## 内容概要

公共保障均等化是个全新的议题，也是一个严肃而急迫、亟待研究和解决的议题。市场化改革 20 多年来，我国经济取得了突飞猛进的发展，改革的成就举世瞩目。但在经济高速增长的过程中，又凸现了许多严峻的社会矛盾和问题，突出表现在不同区域和群体的贫富差距拉大，教育、医疗卫生、社会保障、公共基础设施等公共保障领域差异悬殊，并且呈逐步拉大之势，这既损害了社会公平和稳定，又制约了经济的健康和良性发展，给构建和谐社带来隐患。在此背景下，实施公共保障均等化更显重要和紧迫。

本书立足于全国的宏观层而，以公共财政为视角，就公共保障均等化议题展开研究，既阐述公共财政与公共保障之间的内在联系，又探讨公共保障均等化的演进规律，还剖析我国公共保障差异现状及深层次原因，最后提出多项促进均等化实现的对策措施。本书注重理论性与实践性相结合，学术性与政策性相结合，针对我国公共保障均等性严重缺失的现状，从多层而、多维度论证实现公共保障均等化的必要性、必然性和可行性，探索在市场经济下，如何沿着中国特色社会主义道路，进一步完善公共财政体系、不断缩小公共保障差异，提出具有可操作性的政策建议，从而促进政府和社会更好地维护公共利益，保障公民权利，实现社会公平。

## Abstract

Equalization of public social security is a brand-new topic, and also an urgent and serious issue needed to be studied and resolved. In the 20 years after market-oriented reform, Chinese economy has achieved rapid progress, and economy reform has made dramatic achievement. However, together with the rapid growth, many serious social conflicts and problems have been occurred; especially the larger gap among different groups and different regions, and the even larger gap in the field of public social security, such as education, health care, public social security, infrastructure and others, which not only do harm to social equity and stability, but also restrict the sound development of national economy, and cause some invisible trouble to the development of harmonious society. So it is urgent to implement the equalization of public social security under this background.

From the prospect of public finance, this book studies the equalization of public social security based on the level of the national macro economy, discusses the internal relationship between public finance and public social security and the evolvement of the equalization of public social security, analyze the current situation of the public social security and the underlying reasons, and concluded with some policies to promote the equalization of public social security. Meanwhile, this book focuses on the combination of theory and practice,

academic and policy. In the view of the situation of severe distortion of public social security equalization, the author demonstrates the necessity, the inevitability and the feasibility of realizing public social security equalization, furthermore exploring how to improve the system of public finance and how to continually reduce the public social security distortion of socialism with Chinese characteristics market economy, and further brings forward some implemental policies to promote government and society to better protect public interests, ensure civil rights and realize social equity.

## 目 录

<b>第一章 公共保障：公共财政的价值基础</b> .....	(1)
第一节 公共保障是公共财政与生俱来的当然责任 .....	(2)
第二节 我国建立公共财政是规律使然 .....	(10)
第三节 我国公共财政改革不具可逆性 .....	(17)
第四节 公共财政为公共保障开辟了道路 .....	(28)
<b>第二章 均等趋向：公共保障的应有之义</b> .....	(37)
第一节 公共保障的社会作用 .....	(37)
第二节 公共保障的时代轮廓 .....	(48)
第三节 政府角色的历史转变 .....	(75)
第四节 均等准则的一般适用 .....	(86)
第五节 和谐社会的热切呼唤 .....	(100)
第六节 公共保障均等化的辩证逻辑 .....	(107)
<b>第三章 双重冲突：公共财政与公共保障的现实困惑</b> .....	(117)
第一节 公共财政的公共性缺位 .....	(117)
第二节 公共保障的均等性缺位 .....	(127)
第三节 和谐社会的严重隐患 .....	(148)
<b>第四章 特定背景：在历史与现实的交叉点上</b> .....	(159)
第一节 制度安排的历史惯性 .....	(159)



第二节	区域发展的现实差异	(169)
第三节	宏观调控的策略缺失	(177)
第四节	法律约束的明显缺位	(186)
第五节	社会意识的迟到觉醒	(193)
<b>第五章</b>	<b>突出重围：搭起通向公共保障均等化的坚实桥梁</b>	<b>… (202)</b>
第一节	重构目标体系	(202)
第二节	激活发展机制	(209)
第三节	完善公共财政	(219)
第四节	优化保障预算	(229)
第五节	多维调节财力	(239)
第六节	拓展投入渠道	(249)
第七节	提高保障绩效	(260)
第八节	加强战略管理	(266)
第九节	构建法制保障	(279)
第十节	深化制度教育	(287)
<b>后 记</b>		<b>(295)</b>

## 第一章 公共保障：公共财政的价值基础

公共财政是当今世界各国最为推崇和普遍采用的一种制度形式。我国自 1998 年提出构建社会主义公共财政框架目标以后，公共财政体制就开始被人们所关注、重视和认同。政府在大力培育和建设这种新型财政制度的过程中，逐步跳出计划经济体制下建设型、生产型财政的思维模式，顺应经济管理变革和社会管理变革，把财政的功能和作用逐渐地移位到公共领域上来，即国家财政主要用于维持国家政权、国防外交和其他公共事业。随着现代生活和生产的扩充，人们对于各自本身不能解决而生活、生产和发展又必需的公共保障条件的要求越来越高，国家和政府就有责任为人们生活、生产和发展提供基本的公共保障条件，包括基础教育、医疗卫生、社会保障（如劳动就业，失业、医疗、养老等社会保险，社会救济、社会优抚等）、公共基础设施、公共安全、资源环保等等（以下简称公共保障），并在此基础上建立起具有现代意义的基本公共保障制度。在公共财政成为必须选择和必然发展的财政制度的历史条件下，提供和实现公共保障，成为公共财政在当代经济、社会和政治生活中需要承载的特殊历史使命。这个特殊历史使命寄赋着人类社会物质文明、政治文明和精神文明的共同需求，寄赋着人们在共同改造客观世界、创造社会财富过程中形成的社会共识，就是遍过解决经济社会发展过程中的公共需求问题，保障政府能够有效地组织经济、社会和政治管理，从而实现社会公平，促进社会正义，确保社会稳定，推动社会和谐进步。正是这个特殊历史使命，构成了公共财政的价值基础；也正因为有了这个价值基础，公共财政成为当今社会发展极

具普遍意义和具有强大生命力的财政制度。

## 第一节 公共保障是公共财政与生俱来的当然责任

如同世界上的所有事物一样，公共财政也非无缘无故产生、无缘无故发展的事物。它之所以以“公共”的形式出现，是由于社会发展呼唤国家、政府承担公共责任，而履行公共责任又必须以财政作为物质基础，即必须以财政作为承担公共责任的物质保障。因此可以说，公共财政是带着公共保障这个当然责任来到现实之中的。

### 一、公共财政具有超越市场机制的独特功能

市场机制是人类社会生产、分配、交换和消费活动的产物。只要有这些活动存在，**市场机制**就客观存在。即使在自然经济和计划经济时代，**市场机制**也是存在的，只不过人们没有认识，也没有充分利用，甚至是愚昧地抑制它而已。到了**市场经济**时代，**市场机制**显现了全貌，在经济领域无处不在，作用显著。用经典理论解释，它的主要功能，是以经济利益为导向，引领经济资源向效益最好的领域集中，从而促进经济资源优化配置；激励市场竞争，打破行政边界，从而促进经济活动拓展空间和降耗增效；刺激生产力加快发展，增强全社会的物质财富创造能力，从而改善社会福利水平；推动国民经济增长，改善政府财政，从而提高国家经济力量；等等。综观世界经济发展历史，表面看来是基本经济制度在支配，其实核心作用是**市场机制**的影响。计划经济体制下的经济落后，本质是**市场机制**受到压制，无法发挥应有作用；**市场经济**体制下的经济繁荣，本质是**市场机制**充分发挥作用，增进经济活力。我们说要充分发挥**市场机制**在资源配置和促进生产力发展的基础性作用，根本的道理就在于此。

我们在认识、挖掘和感受**市场机制**的自然能力的时候，也不难

发现它对于社会持续协调和健康发展的效率以外的要求并不能满足。而效率又仅仅是社会持续协调健康发展的一个方面。我们常说公平和效率是社会和经济发展的两大基本命题，市场机制又恰恰不能解决公平问题，从而使得效率的经济意义打了折扣，效率的社会意义明显欠缺；经济并非人类前进的全部内容，社会性问题具有与经济同等甚至一定意义上超越经济的战略意义，这些问题的解决则有赖于一种虽然借助于经济力量但需要运用非市场经济力量的方法，这就是公共财政。

运用理论原理和透过实践事实，我们不难发现，公共财政虽然产生于市场经济之中，但却具有超越市场机制的特殊功效。一是能够以一种符合逻辑的制度将社会产品剩余价值中的一部分集中起来，用于满足政府履行经济调节、市场监管、公共服务和社会管理等职能的物质需要，从而使经济秩序、社会事业、文化发展、政治建设、外交事务以至国家防务等等公共事务得以完成；二是通过转移支付、社会福利、社会优抚、社会保险等手段，缓解由于资源禀赋和主观及客观条件差异引致的分配矛盾，调节人与人之间、不同阶层之间、不同区域之间的经济利益差异，从而减缓由于分配矛盾可能导致的社会冲突，进而维持社会平衡；三是通过支持发展基础教育、基本医疗、卫生服务、社会保障、公共设施等公共保障事业，并促进公共保障在提升水平的同时趋于均等，使所有的公民特别是弱势群体和落后地区公民能够享受到衣食住行、生产生活的起码保障，使社会道义和社会公平得以培育、实现和弘扬；四是通过政府投资和组织推动的方式，加强低效领域、弱势产业和落后地区的基础建设，加强技术更新和升级，促进这些领域、这些产业和这些地区改善生产条件，弥补自然缺陷，增强发展活力，从而推动这些方面加快发展，解决经济发展中的结构性问题，在增进经济协调能力基础上解决经济失衡问题，支持生产力发展，以促进宏观经济的良性增长；

五是通过保持对经济、社会、政治等各项改革的支持力度，承担各项改革的经济成本，以缓解改革中经济利益调整形成的新矛盾，减少改革阻力，并为制度创新、社会进步和文明发展创造必要的条件。

可见，公共财政的功能是多元的，也是不断发展的，它既区别并超越市场机制，同时又服务并保障市场机制更好地运转；它既根源于经济和社会的变革，又支持并促进经济和社会变革朝着更加人性和文明的方向发展。这就是公共财政的特有秉性。

## 二、公共保障发展强化公共财政责任

公共保障是经济社会发展的产物，同时它本身也是发展着的事物。我们知道，随着社会进程向前推进，社会结构总是不断调整，人的活动范围也会不断扩张，公众需求也是不断提升，这些变化使公共保障总是处在变化的社会环境中。而社会生产力不断进步，经济不断增长，又为公共保障变革创造条件。当社会要求和财力条件有机结合起来，公共保障的发展即成必然。

我们反观开创社会保障先河的国家，其公共保障也是由低级阶段逐渐向高级阶段演进，其公共保障制度也是由摸索探讨逐步向健全完善方向发展。19世纪末期至20世纪的一百多年当中，以德、法、英、美等为代表的西方国家，借助于科学技术和生产手段的极大进步，工业化进程显著加快，生产力获得空前发展；与此同时，这些国家凭借以经济实力为基础不断强化的军事力量，大力向外扩张，并利用世界战争的机会大量掠夺别国资源，集聚了巨大的物质财富。与此同时，市场经济固有弊端导致社会分配不公，两极分化严重，国内阶级矛盾日益尖锐，工人阶级与资产阶级的斗争和冲突不断，又阻碍了生产力的更快发展，迫使资本家阶层和资产阶级政府加快发展公共保障事业以调和社会矛盾，巩固国家力量。这个阶段，就是西方公共保障逐渐步入制度化的阶段。到了这个时候，公共保障已逐步成为一项而向全体国民的社会政策，公共保障的组织

与实施不再是过去那种单纯的民间互助互济，而是由政府直接干预并承担责任；公共保障的内容不再是满足国民因生存需要而产生的单纯的生活保险，而是致力于改善精神生活和促进个人全面发展；公共保障的理论不再是积德行善的基督教义，而是日益丰富的福利国家、福利经济、福利社会等学说。这些都标志着西方国家公共保障在 20 世纪中后期已经进入了比较成熟和完善的发展阶段。

我国的公共保障起步较晚。新中国建立以前的教育、医疗、卫生等现在看来已经比较公共化的事业，在当时只是极少数的地主贵族的特权。新中国建立后，国家实行计划经济，虽然国家十分贫穷，但党和政府十分关心民众的基本生活和发展问题，基础教育、基本医疗、社会保险、社会福利、公共设施等事业逐步发展起来。但由于特殊的经济体制和社会管理方式，再加上生产力落后，国家经济力量单薄，符合现代意义的公共保障并没有建立起来。到了改革开放特别是 20 世纪 90 年代明确提出建立社会主义市场经济体制以后，各项改革促进公共保障实现了较快发展（尽管水平仍然较低），尤其是开始构建公共财政制度以来的近十年，各项公共事业的工程建设和制度建设同步推进，比如九年义务教育制度已经建立并正在大力推进；卫生医疗保障已经开始顾及农村，新型农村合作医疗机制开始建立；养老保险、社会优抚、社会福利开始进入农村，一些农民开始像城里人一样享受政府提供的基本生活保障；农村交通文化等公共基础设施建设步伐加快，生产生活的保障得到加强；等等。这些都说明我们的公共保障事业已经进入了一个加快发展的新时期，并且会随着经济、社会和政治制度的不断完善而朝着更高的阶段进步和发展。

公共财政的发展支持和促进了公共保障的发展，同时，公共保障的发展又对公共财政提出了不断更新的要求，形成了公共财政新的责任。首先，公共财政必须为公共保障提升水平承担越来越重的

财力保障责任。如前所述，虽然我们的公共保障已经起步，但是保障面狭小，保障水平很低，公共保障发展势必要加快解决这些问题，而解决这些问题的物质基础是政府财力，公共财政必须为此而努力。其次，公共财政必须为公共保障均等化发展承担越来越重的制度支持责任。公共保障作为公民生产生活必备的基本条件，起码的水准应该一致，这也是国家公民的基本权利。我国这方面的问题积淀较多，比较严重。因此均等化将是我国在加快公共保障发展进程中必须加以突破的问题。公共财政既应为此提供财力支持，还应为此提供制度支持。再次，公共财政必须为公共保障与其他事业协调发展承担越来越重的宏观调控责任。公共保障是社会协调发展和文明进步的重要内容，也是必然措施。但其并非是社会协调发展和文明进步的全部内容和唯一措施。在推进社会主义市场经济建设过程中，特别是在社会主义初级阶段，经济、社会、政治、科技和文化等方面的改革任务也极为繁重，这些改革能否成功，极大程度上将对公共保障健康发展形成直接影响。而这些改革同样需要公共财政的支持和保障。做好这些保障，使相关改革顺利推进并取得成功，也为公共保障发展创造条件，这本身就是公共财政为公共保障发展承担的责任。因此，公共财政必须强化公共财力配置的宏观统筹，使其他事业和公共保障都获得必要的财力支持，实现协调发展。

### 三、公共保障为公共财政展示价值提供宏大舞台

公共财政为公共保障提供支持，而作为公共财政重要载体和具体形式的公共保障的发展，反过来又会促使公共财政承担起更多的责任，发挥更大的作用。公共财政在履行责任的过程中，展现了其独特的经济价值、社会价值、政治价值和道德价值。

首先，公共财政能够解决公共保障领域的投资缺失问题，并且能够增进经济增长因素，从而体现出独特的经济价值。公共保障领域比如基础教育、基本医疗、卫生防疫、社会基本保险、社会福利、

公共基础设施等事业，由于其具有公益性，无法像发展产业经济那样利用市场的力量，即无法实现社会化投资和企业化经管，不仅其建设难以从市场上筹集到必要的资金，其运作成本也由于其本身不直接或者不充分产生经济效益而难以自我补偿。公共财政则将依法征收的公共收入投入这些领域，解决以上问题，使这些领域获得必要的经济来源；也由于此，社会弱势人群可以从公共保障中获得经济支持，获得基本的生产生活资料，从而实现社会财富分配差异的社会调和，缓解收入分配的极端分化；还应该看到，公共财政通过公共保障能够提高社会民众的文化素养、科技知识（通过基础教育）、身体素质（通过医疗卫生）、就业水平和社会经济活动的使利程度（如公共交通），并形成现实的生产要素或条件，转化为社会物质财富，促进经济发展；上述以外，公共财政在公共保障方面的投入还形成直接的社会需求，转化为新的经济增长因素，进而带动经济增长。公共财政的这些经济价值会随着公共保障的发展面更显突出。

其次，公共财政通过支持公共保障，发展社会事业，构造安定和谐的社会环境，从而体现出独特的社会价值。公共财政大力加强基础教育，使凡有接受能力的社会成员均等地获得接受教育的机会，进而在获得文化知识的同时，获得其他知识的教育，掌握社会生活规则，提高社会道德品质，从而有利于构造和谐的社会人际关系，促进精神文明的不断进步；公共财政大力支持医疗卫生事业，使社会成员尤其是经济困难人群有病能医，战胜疾患，同时通过政府的疾病防疫和卫生宣传，增进人民疾病防治知识，提高社会疾病防治能力，从而有利于形成人们安全安定生活的良好环境；公共财政大力支持改善社会就业条件，使尽可能多的有劳动能力的社会成员有机会通过自己的辛勤劳动，获得生存和发展的条件和机会，既有利于培育勤劳致富、劳动光荣的社会风气，又能够使尽可能多的社会



成员有机会创造社会财富和展示个人社会价值，从而有利于减少社会隐患，促进社会平安；公共财政大力支持社会保险、社会优抚、社会救助和社会福利事业，免除人们生产生活过程中可能发生意外事故而造成的后顾之忧和既有危难，使那些对社会对国家有特别贡献的人们获得必要的优待以营造热爱国家、奉献社会美德的社会环境，使那些因遭受天灾人祸特别困难的群众得到国家救助而不至于生活无着，以实现人人得到社会关爱，使全体国民享受到与经济社会发展程度相适应的社会福利水平以不断改善民生；等等。这些社会责任和功能是公共财政独有的，同时也构成了公共财政的社会价值。

再次，公共财政能够反映执政党和政府的政治意图，通过支持公共保障的发展来展示执政理念和巩固执政基础，从而具有独特的政治价值。随着人类政治文明向前迈进，民主政治不断发展，政治民主得以深化。一个政党的理念是否获得民众的认同和支持，直接成为这个政党是否获得民众认同与支持的关键，也成为这个政党是否可以取得并维持执政地位的关键。因此，在长期以来以至以后的世界政治生态中，任何一个政党都不可能抛弃民众利益，否则它将会被民众所抛弃。实践证明，凡是把民主、民生和民利摆到政党的宗旨地位，并在执政实践中一以贯之的政党，就会受到人民的拥护，就会获得执政的资格，就可以展示政党的智慧和抱负。而关注民主、民生和民利的最基本途径和方式就是建立和发展公共保障。公共保障的水平固然受到经济发展和社会发展水平的制约，但公共保障制度的建设则主要取决于执政党和政府的政治智慧和执政能力。为公共保障政策偏失而下台的政府不乏其例，这一点也已经成为具有普遭意义的规则。中国共产党强调以民为本，坚持执政为民，承诺不断改善民生，致力于解决落后生产力与人民群众日益增长的物质文化需要的矛盾，我们就更应该在建设和发展公共保障上下工夫，出