

民生经济概论

袁纯清 等著

民生问题 国之大事

民生经济是民生主体经济，是发展经济，是共生经济，是共享经济，是以人民为中心的发展思想的经济实现形式

以跨越“中等收入陷阱”为现实主题

论及行政管理体制、教育、社会管理、财税金融、收入分配、社会保障、法治等诸多方面

人民日报出版社

民生经济概论

袁纯清 等
著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民生经济概论/袁纯清等著. — 北京: 人民日报出版社, 2018. 9
ISBN 978-7-5115-5414-7

I. ①民… II. ①袁… III. ①人民生活—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 197517 号

书 名: 民生经济概论
作 者: 袁纯清 等

出 版 人: 董 伟
责任编辑: 曹 腾 高 亮
封面设计: 主语设计
版式设计: 大有艺彩

出版发行: 人民日报出版社
社 址: 北京金台西路 2 号
邮政编码: 100733
发行热线: (010) 65369527 65369509 65363528 65369846
邮购热线: (010) 65369530 65363527
编辑热线: (010) 65369523
网 址: www.peopledaily.press.com
经 销: 新华书店
印 刷: 大厂回族自治县彩虹印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16
字 数: 365 千
印 张: 23.25
印 次: 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-5414-7
定 价: 58.00 元

序 言

民生为要 人民至高

袁纯清

感谢人民日报出版社出版早在 2013 年年初就已经成文的《民生经济概论》一书。作为该书主题的主要创制者、主要思路的谋划者，感到有必要向读者对该著作的来龙去脉做一叙述，以便于读者感受笔者的心路历程，激起对这一课题的兴趣，体会该著作的现实价值。

早在 2007 年年中，陕西省委决定由省委省政府领导班子成员牵头开展陕西科学发展的调研活动。时任省长的我，将“扩大公共服务，提高城乡居民生活水平”确定为自己主持组织的调研课题。自 7 月初始，历经两个多月时间，经由财政厅具体牵头，省政府办公厅、发改委、民政厅、劳动厅、教育厅等 23 个省直部门的同志参加，通过深入调查论证，在 9 月底形成了《推进民生八大工程，实施十个重点项目，着力扩大政府公共服务，全面提升人民生活水平》的总报告，并由省政府会议正式讨论通过，成为政府的重要决策和工作任务。这项工程型工作具有三大突出特点。一是“编制”民生预算，创新财政保障机制。为此编制了 2008—2012 年“八大民生工程”预算，五年财政投入 829 亿元，人均 2242 元，为前五年的 2.6 倍，在陕西历史上是空前的。二是实施项目管理，创新工作推进机制。民生八大工程包括教育工程、住房保障工程、基础设施建设工程、公益性文化体育设施建设工程、社区服务体系建设工程等，共 40 个项目。这些项目确定

了质量标准、推进和完成时间、资金来源，确保目标任务完成。如教育工程中的中等职业教育项目，确定的目标是，五年内确保全省所有从初中未升入高中、高中未升入大学的学生都能到职业学校就读，并实行免交学费。为此经过详尽测算，对需增加的教育设施的土地供给、资金来源、师资配置一一进行了计划，具体下发到县和相关学校执行，并做到项目上网，可咨询、可查核，确保工作有序有效推进。三是改革运行模式，创新服务经营机制。民生工程首先是政府的责任，同时又有较强的社会性，有必要调动社会力量参与。“民生八大工程”总预算投入1118.15亿元，仅由政府投资无疑负担太重。经由政策引导，鼓励引导企业、社会组织、个人资金投入等方式，其中社会投入289亿元，形成了政府主导、多元投入的格局。同时引入市场化管理机制，确保工程项目建得好、畅运行、可持续。如在集中解决全省1300多万农村人口饮水困难和安全的项目中，同步理顺供水管理体制机制，实行有偿用水，确保供水设施持续正常运转。为此，我曾向时任国务院总理的温家宝同志进行了报告，得到了他的肯定，并指出，围绕民生进行课题研究，目标明确，任务具体，群众明白，坚持下去必有成效。

尽管在2010年我调任山西工作，但我仍然十分关注陕西的“民生八大工程”推进工作，据陕西的同志告知，其工程的实施远远超出了我们的预想。随着党和国家政策的不断加强和陕西自身财力的大幅提高，民生建设的投入都有大幅增加，所确定的目标任务都有超越和突破，使陕西的城乡基础教育水平和职业教育水平、公共卫生服务水平、低收入群众住房保障水平、社区服务水平显著提高，居西部地区前列，且大多达到全国平均水平。而且，陕西这些年经济社会发展的步伐加快，经济总量在全国各省的位次前移。这也印证了我们的一个重要理念：民生工程，不仅仅是一项惠民工程，更是一项发展工程。

在“民生八大工程”的推进过程中，引起了我对一些经济社会问题的思考。例如，陕北黄土高原和渭北旱塬，长期干旱，农民大多只能利用屋顶、场坪收集雨水窖水，时间长了，储藏的饮用水变质，严重影响农民健康；有的地方尽管塬下的水沟渠里有水，但是塬高沟深，农民要从塬上到沟底取水，不仅要走好几里地，而且道窄路陡，到了冬天，冰冻路滑，有的农民就是因担水摔伤致残；因为

缺水，人的吃水都成问题，更谈不上用水来解决牲畜的饮水，无形中制约了畜牧业的发展。由此可见，解决老百姓的一些基本的民生问题，已经超出了社会福利的范畴，实则是解决好老百姓的生产生活条件问题，是一个关乎人民群众降低生产生活成本的问题，是一个提高农民健康水平的问题。又如，不少贫困户的孩子读完初中后就中止了学业，要么待在家里，要么进入农民工的行列，如何让他们就读职业学校，使他们成为合格的就业者，获得必要的劳动技能，这涉及教育公平和人力资本投资问题。如此等等，推动我联系到我们党为民服务的宗旨，联系到政府的职能，联系到科学发展观，联系到经济社会发展与改善民生的诸种关系，有一种更为深入的理论研究，做出一些理论说明，得出一些新的认识，提出一些具有一般理论性意义的观点。由此，我牵头以“民生经济研究”为主题，向全国哲学社会科学规划办公室申请了国家社会科学基金项目，组织开展了专题研究，2012年8月结题，其研究成果获得认证批准。

正是有了陕西实施“民生八大工程”的实际工作和对“民生经济研究”的专题理论探讨，为今天呈现在读者面前的《民生经济概论》一书提供了坚定的实践基础和理论框架及理论观点的支撑。尽管时间有点长，但这也是一个由实践到理论必经的过程，更有一点历久而弥珍的意味。

最近我又细研了《民生经济概论》的书稿，再次唤起了对这一课题的热情，感到书中所提的一些理论观点仍不乏新颖，一些政策建议仍符合党的十九大的要求，一些材料仍具有参资的作用，有点手不忍释、弃之不甘的感觉，如能原样出版，反映的是一种过去的真实，也是对现实正确性的印证。为此，我从学习习近平新时代中国特色社会主义思想的感受和贯彻党的十九大精神的角度，对《民生经济概论》做一简要的解析。

一、《民生经济概论》符合习近平新时代中国特色社会主义思想，契合党的十九大精神，具有现实性价值。

其一，《民生经济概论》将以人为本作为民生经济的基本价值取向，符合习近平总书记提出的以人民为中心的思想。习近平总书记在十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时的讲话中指出：“坚持以人民为中心的发展思想，努力抓

好保障和改善民生各项工作，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，不断推进全体人民共同富裕。”以人民为中心是习近平总书记在党的十八大后提出的重要思想，在党的十九大报告中作为构成新时代坚持和发展中国特色社会主义十四条基本方略的第二条，成为我党治国理政的重要方针。《民生经济概论》以人是生产力中最革命最能动最核心的因素为出发点，强调切实尊重劳动者在经济发展中的主体地位，强调以人的全面自由发展作为经济发展的根本目的，主张以人为本贯穿经济发展始终，努力在三个层次上满足劳动者的需求：一是在物质层面提高劳动者的收入、福利水平，提高其收入在社会总收益中的比重；二是在精神层面提高劳动者的文化素质，提高其精神状态、社会地位和满足感；三是在发展层面提供公平的发展机会。这些无疑都符合以人民为中心的思想在经济发展中的要求。

其二，《民生经济概论》秉承科学发展的要求，提出了某些新的发展观点，符合新时代新发展理念。创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容，也是坚持和发展中国特色社会主义的一条基本方略。《民生经济概论》最为突出的是强调劳动者要成为发展的平等创造者和平等获益者，共享发展成果。而且从劳动者的平等性这一基本点出发，论述了获益权利的平等性，形成了一种新的科学逻辑，为劳动者劳动成果所具有的共享性提供了重要的理论性支撑。

其三，《民生经济概论》以跨越“中等收入陷阱”为现实主题，构建起我国当下经济发展状况下的发展策略路径和框架，无疑符合“两个一百年”目标所要解决的现实难题。早在2010年，中国人均GDP达到4400美元，已经进入中等收入国家行列，已经开始面临跨越“中等收入陷阱”的问题；时至2017年，中国人均GDP已经超过8000美元，进入中高收入国家行列，中国比历史以往任何时候都更接近于现代化强国的目标，更接近于伟大民族复兴的梦想。但“中等收入陷阱”仍然是我们不得不面对和跨越的门槛。《民生经济概论》把通过大力改善劳动者，特别是中低收入劳动者的生产生活条件，提高其在发展和收益中的平等性，激发其积极性和创造力，使之成为中国经济发展的新动力和内生动力，成为新的

发展动能，形成新的发展方式，进而为跨越“中等收入陷阱”提供强大的动力源泉，这不能不是积极而又现实性的路径。

其四，《民生经济概论》提出了“中国经济发展可能出现的最大问题将是供给不足”，“短期内需求问题比较突出，中长期而言供给问题将成为焦点”。认为长期以来“廉价劳动力和资源环境的粗放投入”已经难以为继。还认为“民生问题不仅仅是需求问题，更是供给问题”，要从供给的角度，提升劳动者的劳动能力，以为经济可持续发展提供不竭的动力。这些认识和观点，可以为供给侧结构性改革的重大战略提供一种先期的认识基础。《民生经济概论》把供给问题作为民生经济研究的重要内容，顺应了党中央所确定的供给侧结构性改革的大方向。

其五，《民生经济概论》把研究的着力点放在中低收入劳动者上，应合了党的十九大对我国社会主要矛盾的重大科学判断。党的十九大对我国现阶段的社会主要矛盾界定为，人民日益增长的美好生活需求和不平衡不充分的发展之间的矛盾。改革开放40年来，我国生产力水平极大提高，社会财富极大增长，人民生活水平极大改善；但是，城乡之间发展不平衡，一部分社会成员和另一部分社会成员收入差距有拉大的趋势，社会中还存在数以亿计的中低收入的劳动者，尤其是还有几千万贫困人口。这种不平衡性也是不充分性成为整个经济社会发展的短板，成为我国可持续健康发展的现实严重制约。《民生经济概论》开宗明义地把着力点放在大力改善劳动者，特别是中低收入劳动者的生产生活条件上，并由此构划出相关的改革举措、政策建议。可以认为，这些都契合解决我国社会主要矛盾的大格局，是解决人民日益增长的对美好生活需求所遇到的不平衡不充分问题的积极路径。

二、《民生经济概论》进行了充分的理性思考，进行了比较研究，提出了一些创新性观点，具有重要的理论性价值。

我们将“民生经济”定义为：民生经济是通过改善劳动者，特别是中低收入劳动者的生产生活条件，使之成为社会主义市场经济的平等创造者和平等享有者，从而更好地提升全体社会成员的素质，激发全体社会成员的创造力，实现资源的更优化配置，为经济发展提供强大的内生动力，实现可持续发展的经济发展

模式。通观全篇，我们在实际上是将民生经济作为一种经济理论来研究的，是作为一种经济发展模式来探讨的。

从“民生经济”定义中，其内涵可理解为：民生经济已不限于改善民生，同时也是发展民生；民生经济既是经济民生，也是民生经济；民生经济不单纯是使社会成员成为民生政策的享有者，同时每个人都应作为民生经济的生产者和创造者；保障和改善民生，不仅是经济发展的重要目的，而且是经济发展的重要内容和动力；不仅是一个有益的社会投入过程，而且是一个持续的社会发展过程。由此，可以把“民生经济”看成是民生主体经济，是发展经济，是共生经济，是共享经济，是以人民为中心的发展思想的经济实现形式。

民生经济的核心内涵是平等性改善，而平等性的来源基于社会主义的中国公民都是经济社会生活中的平等一员，享有平等的权利；而平等的权利体现在平等的参与和平等的享有，在现行的经济社会条件下，这种平等的实现又依赖社会成员的劳动能力。由此，必须加快转变政府职能，完善市场经济体制，为全体社会成员创造平等的发展环境，给予社会成员平等接近和运用生产资料的机会和能力，激励他们提高自身素质，积累人力资本（劳动能力），在自我发展中实现平等的创造和享有，从而形成一个自我强化的良性循环，持续推进经济发展。这可以理解为民生经济的实践逻辑和理论逻辑。

民生经济引入了“劳动意愿”的概念。在经济学中，经济发展的要素一般是指土地、资本、劳动力。随着经济的发展和科技的进步，技术和管理成为重要的生产力要素，以舒尔茨的1960年《人力资本的投资》的演讲为标志，人力资本成为重要的生产力要素，并发挥出越来越重要的作用。但“劳动者意愿”这一重要的经济社会现象，一直没有引起人们的重视，缺少这方面的理论研究。《民生经济概论》中特别强调了劳动者意愿问题，把劳动者的积极性（劳动者意愿）放到与劳动者能力同等重要的位置，这是因为，劳动者的积极性是一种最为活跃的生产力，它和劳动能力相互促进，演发为创造力，而这又和劳动者的平等性社会地位、社会参与、社会享有形成正相关。我们认为，社会主义制度为劳动者的平等构建了政治基础，为以人民为中心的思想提供了思想导向，需要站在这样的理论

和思想高度，焕发劳动者的意愿，形成我国经济社会发展的良好精神状态和干劲热情，体现出社会主义制度的优越性，体现出中国人民的强大力量。我们认为，将劳动者意愿纳入民生经济研究的理论范畴是具有重要的理论意义和现实意义的。

为了使有关让劳动者成为平等的劳动创造者和劳动成果的平等享有者，以及由此所造成的持久性生产动力的观点更具理论的说服力，我们建立了一个动态一般均衡的人力资本积累和经济增长模型，通过数理分析来描绘民生投入和经济发展之间的动态关系。通过对模型的分析 and 预测，我们发现通过大力改善劳动者，特别是中低收入劳动者的生产生活条件，使之成为社会主义市场经济平等创造者和平等获益者，可以有效地提升全社会成员的素质，激发全体社会成员的创造力，实现资源的更优化配置，为经济发展提供强大的内生动力，实现可持续发展的经济发展。我们认为，《民生经济概论》中所提出的理论观点，是具有严密的科学性的，在实践中具有理论指导意义。

三、汇集了详尽的数据材料，既具历史年限的长度，又有经济社会层面的广度，具有重要的史料参资价值。

本著作论及行政管理体制、教育、社会管理、财税金融、收入分配、社会保障、法治等诸多方面，同时，进行了较为广泛的国际比较，涉及这些方面大量的数据和实证；目的在于，从历史的发展过程的梳理中，在翔实的数据中，在对相关国家情况的比较中，能找到一些带有规律性的东西，能探寻出问题的主要症结。如为了说明我国在教育、医疗卫生、社会保障、就业等方面的公共财政投入不足的差距，我们引用了德国、日本、挪威、瑞典、荷兰、英国、美国等十国自 1870 年、1913—1920 年、1930 年前后、1960 年、1980 年、1990 年政府支出项目占 GDP 比重的数据。在比较中，中国 2011 年公共财政支出、教育支出占 GDP 比重为 3.49%，接近 1960 年十国均值；医疗保险、社会保障和就业支出均大幅低于 1960 年十国均值。企以表明我国在公共服务的支出尽管有显著的增长，但仍存在相当的差距。著作中对大量的数据和资料作为一个历史时段的详细归集，无论是对读者的学术研究，或是实际工作的参用，都是不可多得的。序言似乎有点长，一气下来竟超过了半万字，有点王婆卖瓜、自卖自夸的感觉，我以为自夸的道理

在于民生问题国之大事，所以我着意用“民生为要，人民至高”作为序言的题目。民生既是实际现实，更是理论课题，只有将它的经济社会中的内涵、地位、作用、路径搞清楚了，才能体现出它所具有的时代和社会价值与意义。作为一种责任，才有了我们的《民生经济概论》，才有我喋喋不休地推呈《民生经济概论》。

再次感谢人民日报出版社的垂惠。

2018年1月13日

目 录

绪 论

- 一、本书背景 / 001
- 二、主要观点 / 007
- 三、创新成果 / 010
- 四、研究方法 / 018
- 五、基本结构 / 019

上 篇 理论篇

第一章 概念的提出

- 第一节 定义与内涵 / 023
 - 一、定义 / 023
 - 二、内涵 / 023
- 第二节 主要特征 / 025
- 第三节 当前中国发展民生经济的必要性、紧迫性和可行性 / 033

第二章 理论的阐述

- 第一节 人在经济发展中的地位和作用 / 039
 - 一、马克思主义的观点 / 040
 - 二、西方经济学的观点 / 042
- 第二节 劳动能力和劳动意愿 / 046
 - 一、劳动能力：作用、构成和获取 / 047

二、劳动意愿：地位、作用和源泉 / 049

第三节 关于社会平等的分析 / 053

一、关于平等与增长关系的理论回顾 / 053

二、民生经济理论关于社会平等的认识 / 056

三、社会平等对劳动能力和劳动意愿的影响 / 059

四、关于实现社会平等的途径 / 064

第三章 模型的分析

第一节 基准模型 / 067

一、异质性个体 / 068

二、生产部门 / 071

三、政府 / 072

四、动态演化和一般均衡 / 072

第二节 模型的分析 / 074

一、模型的求解 / 074

二、人力资本投资对劳动者劳动意愿的激励作用 / 078

第三节 模型的动态演化 / 079

一、政府平均分配公共资本时期 / 079

二、政府按照产出最大化原则配置公共资本时期 / 081

三、政府的政策调整 / 083

第四节 数值模拟 / 086

一、参数选取 / 087

二、数值模拟结果 / 088

三、敏感性分析 / 091

第四章 国际的比较

第一节 “中等收入陷阱”：主要表现与原因 分析 / 094

一、主要表现 / 094

二、一些国家和地区陷入“中等收入陷阱”的原因
分析 / 097

第二节 机会平等和资源平等：跨越“中等收入
陷阱”的关键 / 101

一、教育不平等 / 101

二、劳动力市场的不平等 / 107

三、收入分配不公 / 111

下 篇 政策篇

第五章 改革行政体制

第一节 以机构改革为主要标志的行政体制改革
历程回顾 / 121

一、新中国成立以后至改革开放前的机构改革 / 122

二、改革开放后至 2008 年的六次机构改革 / 125

三、2013 年机构改革和职能转变有关情况 / 129

第二节 当前我国行政体制存在的主要问题 / 131

一、行政管理体制存在的主要问题 / 131

二、行政区划存在的弊端 / 135

第三节 关于进一步深化行政体制改革的政策
建议 / 137

一、关于机构改革和职能转变 / 138

二、关于推进行政区划改革 / 141

三、关于加强行政权力监督 / 143

第六章 提升教育公平

第一节 提升教育公平的主要历程和成就 / 148

第二节 教育公平面临的问题和挑战 / 153

一、地区差距仍然明显 / 154

二、城乡差距尚未明显缩小 / 155

三、区域内校际差距不可小视 / 156

四、大量制度性障碍有待消除 / 158

第三节 进一步提升教育公平的政策建议 / 159

一、全力促进义务教育均衡发展 / 159

二、大力发展职业教育 / 164

三、进一步提升高等教育发展水平 / 167

四、更加重视学前教育对教育公平的作用 / 171

第七章 创新社会管理

第一节 我国社会管理体制发展沿革 / 175

一、高度社会管控阶段（1949—1978年） / 176

二、社会管理碎片化阶段（1978—2003年） / 176

三、综合治理阶段（2003年至今） / 179

四、社会管理体制变迁的主要特征 / 181

第二节 当前社会管理的突出问题与成因分析 / 182

一、社会管理基本理念共识不足 / 182

二、社会管理核心问题和紧急问题混淆 / 183

三、服务型政府行动尚不到位 / 183

四、社会组织发育不良 / 184

五、社会管理体制条块分割、协同不足 / 186

六、当前我国社会管理领域存在问题的成因分析 / 186

第三节 完善和创新社会管理的政策建议 / 188

一、优先发展公共服务市场 / 188

二、大力发展社会组织 / 189

三、积极推进基本公共服务均等化 / 192

四、推进城镇化建设过程中，优先解决流动人口

问题 / 193

第八章 改革财税体制

第一节 我国财税体制改革历程回顾 / 195

一、从新中国成立到改革开放之前，高度集中的财税体制 / 195

二、1978—1993 年，以放权让利为主线的财税体制改革 / 197

三、1994—1998 年，以经济性分权为特征的财税体制改革 / 200

四、1998 年至今，以公共财政为导向的财税体制改革 / 202

第二节 “民生财政”建设面临的突出问题 / 205

一、阻碍经济增长和转型的主要问题 / 206

二、阻碍民生改善和分配公平的问题 / 207

三、可能构成系统风险和发展陷阱的突出问题 / 210

第三节 进一步推进财税体制改革的政策建议 / 211

一、进一步理顺财税体制，切实提高调控经济、改善民生能力 / 212

二、进一步优化公共财政支出，加快实现基本公共服务均等化 / 217

三、以财税体制改革为突破口和主线索推动全面改革 / 220

第九章 完善市场体系

第一节 我国市场结构的建立历程 / 223

一、土地改革与非公有制经济的建立 / 223

二、国有企业的改革 / 227

三、价格体系的理顺 / 229

第二节 当前我国市场体系存在的主要问题 / 233

一、行政干预严重 / 233

二、农村土地产权不明晰，受益主体有失偏颇 / 234

三、国有企业长期处于垄断地位 / 235

四、地方保护主义盛行 / 236

五、要素市场发育不足, 价格紊乱 / 237

第三节 进一步完善社会主义市场经济体系的政策 建议 / 238

一、深化行政体制改革, 推进政府职能转变 / 238

二、加大土地制度改革力度 / 239

三、打破国有企业垄断, 促进民营经济发展 / 240

四、破除地方保护主义, 建立全国统一市场 / 242

五、进一步完善价格形成机制 / 243

第十章 消除金融抑制

第一节 改革开放以来我国金融业实现快速 发展 / 245

一、层次丰富、功能健全的金融市场体系基本形成 / 245

二、利率市场化改革有序推进 / 248

三、金融业对外开放不断深化 / 251

四、金融市场环境和法制基础不断改善 / 253

五、金融业在经济社会发展中发挥积极作用 / 253

第二节 目前金融体系存在的问题 / 255

一、商业银行经营同质化引发金融供给不平衡的
问题 / 256

二、资金价格双轨现象降低社会资金配置效率 / 257

三、金融市场对中小企业的支持不足 / 258

四、金融市场基础设施建设尚不完善 / 261

第三节 关于进一步增强融资公平性的政策 建议 / 264

一、完善综合配套措施, 稳步推进利率市场化改革 / 265

二、加快健全社会信用体系 / 267