

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》学习辅导

发展社会事业 促进公平正义

田学斌 著



中国言实出版社

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》学习辅导

发展社会事业 促进公平正义

田学斌 著



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展社会事业 促进公平正义 / 田学斌著. -- 北京 :
中国言实出版社, 2014.3
ISBN 978-7-5171-0454-4

I. ①吭… II. ①田… III. ①社会事业—发展—研究—中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 043275 号

责任编辑: 曲少云

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄路甲 16 号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

规 格 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 0.75 印张

字 数 8 千字

定 价 3.00 元 ISBN 978-7-5171-0454-4

发展社会事业 促进公平正义

李克强总理在十二届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中指出，繁荣发展社会事业是促进社会公正、增进人民福祉的有效途径。要深化社会体制改革，以更大的投入和更有力的举措，推动经济社会协调发展。《报告》明确要求，以经济体制改革为牵引，全面深化各领域改革，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，积极推进有利于结构调整的改革，破除制约市场主体活力和要素优化配置的障碍，让全社会创造潜力充分释放，让公平正义得以彰显，让全体人民共享改革发展成果。

一、我国现阶段影响社会公正的主要特征

公平正义是人类追求美好生活的永恒主题，是衡量社会文明进步的重要尺度。改革开放 30 多年来，我国经济发展取得巨大成就。国内生产

总值从 1978 年的 3645 亿元增长到 2013 年的 56.9 万亿元，年均增长 9.8%，从世界第 10 位跃升到第 2 位。2013 年人均国内生产总值达到 6750 美元。我国社会生产力、经济实力、科技实力和综合国力、国际竞争力、国际影响力迈上一个大台阶。在经济持续快速发展的过程中，我国社会事业发展也取得举世瞩目的成就，但总体上与经济发展还不相适应，社会发展明显滞后，社会上出现了一些不和谐、不公正的现象。

在教育方面，公平的问题有待解决。我们虽然基本普及了义务教育，但是基本公共教育服务均等化步伐缓慢，城乡差距比较大，农村办学条件差，优秀师资匮乏，许多学校的实验仪器、图书资料都没有达到国家标准。特别是一些边远、贫困以及少数民族地区办学困难。进城务工人员随迁子女义务教育还没有全部纳入财政保障和教育发展规划。

在收入分配方面，差距扩大趋势没有根本扭转。居民收入在国民总收入中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重呈下降趋势。2000—2010 年，居民收入在国民收入中的比重由 67.6% 下降到 60.4%，劳动报酬在初次分配中的比重由

53.3%下降到 47.8%。2012 年我国居民收入基尼系数高达 0.474，高于国际上 0.4 的收入分配差距“警戒线”。按年人均纯收入 2300 元的标准，我国农村还有近亿贫困人口。收入分配秩序不规范，某些领域分配不公，隐性收入大量存在，非法收入问题比较突出。

在社会保障方面，各项制度有待完善。城乡居民还有 2 亿人尚未参加养老保险，城乡居民大病保险制度、疾病应急救助制度尚未对困难群体全覆盖。社会保障发展不平衡，不同群体间社会保障待遇差距较大。社会保险统筹层次不高，制度、机制间缺乏衔接和协调。随着人口老龄化加快，社会保障面临长期资金平衡压力。管理体系不健全，经办机构和人员配备不足、能力建设滞后的问题日益突出。

在医疗卫生方面，看病难、看病贵的问题仍然突出。2012 年我国卫生总费用占国内生产总值的比重为 5.4%，明显低于世界 8.5%左右和发达国家 10%以上的平均水平；我国每千人卫生技术人员 4.94 人（其中护士 1.85 人、医师 1.94 人），不到发达国家的一半，卫生资源供给约束与卫生需求持续增长的矛盾凸显。医疗卫生服务

资源配置不合理，城乡和区域卫生发展不平衡，基层和农村医疗卫生薄弱，看病难、看病贵特别是低收入群众看病负担重等问题还没有得到根本解决，医患关系紧张，群众反映比较强烈。医疗保障制度不完善、保障水平较低，大病医疗保险和商业健康保险发展缓慢，因病致贫、因病返贫问题突出。

在住房方面，住有所居的问题还没有真正解决。在多数城市，特别是部分一、二线城市，房价上涨过快。截至 2014 年 1 月，全国 100 个城市住宅平均价格已连续 20 个月环比上涨。在这些城市中，仍然有大量住房困难家庭没有享受到住房保障待遇。据测算，截至 2012 年底住在各类棚户区 and 城中村中的居民还有 4200 万户，涉及人口超过 1 亿人。住房供给模式较单一，以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系仍有待完善。

在文化发展方面，还难以满足人民群众的需求。文化产品的总量不足与结构性短缺并存。公共文化资源配置不够合理，区域、城乡发展不平衡。高质量的精品不多，优秀作品数量质量与我国大国地位很不相称。传统文化的继承、开发和

创新不够。城市大型文化设施过度追求“形象工程”，过分追求大项目大场馆而忽视有效利用，乡村中群众喜闻乐见、简便易行的文化活动开展得不够，重设施建设、轻运行管理的问题普遍存在等。在文化产业方面，文化市场主体的活力和竞争力有待进一步增强。文化宏观管理体制也有待完善。

我国发展中的社会公正问题，直接关系到人民群众的切身利益，影响人民群众生活和社会和谐稳定。解决这些问题，根本上还是要靠发展。因为发达的物质条件是实现社会公正的基础。“一个时代的道德状况终究是该时代经济社会发展水平的反映。”(马克思《巴黎手稿》)邓小平同志深刻指出，社会主义的本质就是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。蛋糕不做大，就谈不上分蛋糕的问题。但同时，社会公正问题如果不能得到有效解决，经济发展了也没有意义，最终也必将制约经济的发展，而且还会引发社会矛盾和冲突。绝大多数现代化建设成功的国家和地区，在发展的初级阶段都曾遇到过类似或部分类似的社会不公问题。中国现阶段所存在的这些问题是在发展过程中出现

的问题，也只能通过改革和发展解决。现在这些问题已经到了应该解决的时候。“理国要道，在于公平正直”（吴兢《贞观政要》），必须把维护社会公平正义摆在更加突出的位置抓紧抓好。

二、促进社会公正的重大现实意义

“正义是撑起整座社会建筑的主要栋梁。”（斯密《道德情操论》）缺失正义原则的社会在现实中无法正常运行。只有在社会公正程度相对较高的条件下，才能够使社会各个阶层之间互惠互利，使社会成员“各尽所能、各得其所”，实现社会的安全和稳定。相反，社会不公意味着社会利益结构的失衡，意味着一部分社会成员损害侵占了另一部分社会成员的合理利益。如果随着社会发展进程的推进，社会财富越来越集中在少数社会成员一方，那么就说明社会发展的成果只是为少数社会成员享用，势必会造成社会各个群体之间的隔阂和抵触。当社会各个群体之间的隔阂和抵触积累到一定程度时，必定会进一步损害社会各个群体之间的团结与合作，引发或加重社会矛盾和问题，造成社会的不稳定甚至是程度不同的社会危机。因此，必须高度重视解决社会公正问题。

加快发展社会事业，促进社会公平正义，是经济持续发展的重要支撑。一个社会只有真正实现公平正义，才能使人们最大限度地发挥自身潜能，充分激发社会创造活力。平等是马克思主义正义论的重要内容。马克思认为社会主义社会的生产、交换和分配应实现实质正义，即在满足人们日益增长的物质和精神需求的同时充分实现社会平等。他指出：“如果能力与天资禀赋有关，与个人努力程度无关，那么以此为分配标准就缺乏正当性，而天生身心残疾的人们不应为其自然缺陷负责，他们需要社会提供公益性的帮助。”（马克思《哥达纲领批判》）马克思明确不赞同收入差距扩大，因为这种差距会导致社会分层，他主张应从社会结构层面消除这种分层。要让全体社会成员共享社会经济发展成果，确保并不断提升全体社会成员生存与发展的底线，以此最大限度地消除社会成员之间的隔离因素，使发展成为全体人民的共同事业，增强整个社会的团结合作，从而最终实现发展的目的。同时，要把每个人的具体追求以及对社会的具体贡献同自身的切身利益紧密结合在一起，为每一个社会成员的自由发展提供充分的空间，充分激发整个社会的创造活

力。拉美国家之所以在经济发展到一定阶段后落入中等收入陷阱，产生“拉美病”，其中一个重要原因就是收入分配失衡、社会事业发展滞后。进入新世纪以来，拉美国家总结上世纪八九十年代经济改革的教训，一方面继续发挥市场配置资源的决定性作用，另一方面更好地发挥政府在社会事业发展、缩小贫富差距等方面的重要作用，保持了经济的可持续发展，实现了“包容性增长”，而不是增长式的贫困。需要指出的是，实现社会公平正义是一个需要长期奋斗的历史过程，不可能一劳永逸、一蹴而就。正如恩格斯所说的，平等“是历史的产物”，不是“永恒的真理”，其实现情况与经济社会发展程度密切相关。经济发展为社会发展提供物质基础，社会发展反过来为经济发展提供有力支撑。许多国家的发展实践表明，如果经济、社会发展不协调、“一条腿长、一条腿短”，这样的经济走不稳、行不远，很难持续。教育、医疗、养老等社会事业，本身就是服务产业。我国人均国内生产总值已经超过6000美元，人民群众对教育、医疗、养老的需求越来越大，完全可以培育为新的经济增长点。社会保障是扩大消费的有力支撑。我国居民消费

率之所以长期偏低，很重要的原因是社会保障体系不健全，人们对消费持保守谨慎态度。如果社会保障制度完善起来，人们没有后顾之忧，我国40多万亿元的居民储蓄将成为消费的巨大潜力，经济结构长期失衡的问题也能够尽快得到扭转。发展教育和科技事业，提升劳动者素质和劳动生产率就是为经济发展提供优质人力资源。当前我国劳动生产率只有美国的1/6，仅靠廉价的劳动力是不可能实现创新驱动发展的。

加快发展社会事业，促进社会公平正义，是实现社会和谐的有力保障。社会事业发达和社会公平正义是保持社会稳定的“减震器”和“解压阀”，特别是在经济危机的条件下，安定人心的作用尤为突出。“没有一种德比正义更被人尊重，没有一种恶比非正义更被人厌恶。正义之所以是一种道德的德，只是因为他对于人类的福利有那样一种倾向，并且也只是为了达到那个目的而作出一种人为的发明。”（休谟《人性论》）近几年，社会事业发达、社会比较公正的欧洲国家，尽管遭受国际金融危机和主权债务危机的双重冲击，失业率创历史新高，有些国家青年失业率甚至超过50%，但社会总体保持稳定，人民群众生

活基本正常，没有发生社会暴动和大规模恶性事件。反观一些社会事业落后、贫富差距大的发展中国家，尽管没有处在金融危机的“风暴眼”上，但是经济的下滑直接影响了民众的基本生活，引发了民众不满，导致政权更迭甚至流血冲突。当前，我国发展处于转型期，改革进入深水区，社会结构深刻变动，利益结构深刻调整，就业难、就医难、上学难等问题突出。特别是全国有 7000 多万低保人员和 8000 多万残疾人，还有 250 万流浪乞讨人员和 50 万特困大病患者，还有 4200 万户群众住在各类棚户区 and 城中村内，如果不能保障他们的基本生活，都有可能成为影响社会和谐的不稳定因素。要保持社会的长治久安，就必须加快发展社会事业，大力促进社会公平正义，妥善解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题。

加快发展社会事业，促进社会公平正义，是全面建成小康社会的客观要求。“大道之行也，天下为公。”（《礼记·大同》）古往今来，人类对理想社会的憧憬始终贯穿着对公平正义的追求。早在 2000 多年前，孔子就提出“有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安”；古希腊思想家

柏拉图认为，公平即和谐，正义是个人和国家的“善德”。党的十八大提出了全面建成小康社会的目标。全面小康，不仅是经济上的小康，更是社会建设的小康。小康社会的内容包括：基本公共服务均等化总体实现，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，进入人才强国和人力资源强国行列，教育现代化基本实现；就业更加充分；收入分配差距缩小，中等收入群体持续扩大，扶贫对象大幅减少；社会保障全面覆盖，人人享有基本医疗卫生服务；住房保障体系基本形成，社会和谐稳定。这些目标，不仅包括经济建设，也包括社会发展和公平正义。小康目标之所以强调公平正义，是因为生活幸福与否是一个十分宽泛的概念，它还包含着许多非经济的因素，正如斯密所说：“许多人并不追求显赫的地位和巨额的财富，而是希望受人尊敬和信任，希望能被公道地对待，希望人世间的安定、生活的完美和愉快。”与这些要求相比，目前我国现实还有不小差距，一些领域、一些地区的差距甚至悬殊。比如，贵州人均国民生产总值刚刚达到全国排名第一的天津的 1/5。与经济指标相比，社会事业的差距更大。西部欠发达地区的人们有一个

普遍的感受，他们在经济上实现小康还可以期盼，在社会事业上实现小康却更加艰难。如果要在 2020 年全面建成小康社会的目标，社会事业这块“短板”必须补上。我国的发展走的是中国特色社会主义道路。无论是作为价值理念还是原则标准，公平正义都是中国特色社会主义的应有之义，实现社会和谐的基本条件。可以说，致力于维护和实现社会公平正义，是我国制度拥有强大凝聚力、感召力和亲和力的重要原因，从根本上体现着中国特色社会主义的价值优势、道义优势和制度优势。

三、全面深化改革推进社会公正

公正是社会主义核心价值观的重要内容，是社会层面的价值取向。党的十八大明确提出公平正义是中国特色社会主义的内在要求。在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利，必须坚持维护社会公平正义。要重视加强社会公正的顶层设计。社会公正不仅是一个事关扶贫解困具体政策层面的问题，更是一个事关基本制度层面的问题。“如果一个社会的主要制度被安排得能够达到总计所有属于它的个人而形成的满足的最大净余额，那么这个社会就是被正确地组织的，

因而也是正义的。”(罗尔斯《正义论》)同时,“公正问题关注实际的生活与现实,而不只是停留在抽象的制度和规则之上;关注如何减少不公正,而不是局限于寻找绝对的公正。”(阿马蒂亚·森《正文的理念》)要立足于社会公正来制定基本的制度和政策,从维护最广大人民根本利益的高度,以保障和改善民生为重点,加快推进社会体制改革,健全基本公共服务体系,在学有所教、劳有所得、老有所养、病有所医、住有所居上持续取得新进展,推进社会公平正义,让人民群众过上更好的生活。

努力实现教育公平。大力促进教育公平是我国教育改革发展中最重要最关键的问题,也是最基本的社会公平。从当前义务教育阶段资源配置情况看,关键是要逐步缩小城乡、区域、校际和不同群体之间的差距。从城乡看:2011年,普通小学和普通初中生均公共财政预算事业费支出,农村比城市分别相差700元和900元。部分学校教师年龄老化,音乐、体育等教师缺乏。从区域看:2011年,普通小学生均财政预算公用经费最高省的平均值约为最低省的11倍,普通初中约为10倍。中西部欠发达省区仍存在辍学

现象，农村孩子上重点大学的比例偏低。今年《政府工作报告》明确提出贫困地区农村学生上重点高校人数要再增长 10%以上，使更多农家子弟有升学机会。从校际看：不同义务教育学校间水平相差较大，择校问题仍然存在。从群体看：残疾儿童义务教育入学率低、辍学率高。农村留守儿童在安全、学习、情感等方面存在不少问题。必须采取有力措施，加快基本公共教育服务均等化步伐，促进教育资源重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，实施特殊教育提升计划，积极推动农民工子女平等接受教育。建立全面覆盖困难群体的资助政策体系和帮扶制度，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，真正做到《报告》提出的“使每一个孩子有公平的发展机会”。

形成合理的收入分配格局。合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。只有逐步缩小收入分配差距，才能让人民群众更多更公平地分享经济社会发展的成果。目前，我国已进入中等收入阶段，国际经验表明，在这一社会发展阶段，收入分配不公问题最为突出，搞不好就会落入所谓“中等收入陷阱”，造成贫富差距过大。在经济社