

(第9辑)

RESEARCH REPORTS ON THE POLITICS OF
CONTEMPORARY CHINA



当代中国政治 研究报告

深圳大学当代中国政治研究所 / 编
主编 / 黄卫平 汪永成
执行主编 / 陈家喜



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

(第9辑)

当代中国政治 研究报告

深圳大学当代中国政治研究所 / 编
主编/黄卫平 汪永成
执行主编/陈家喜



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治研究报告. 第9辑/黄卫平, 汪永成主编;
深圳大学当代中国政治研究所编. —北京: 社会科学文献
出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5097-3132-1

I. ①当… II. ①黄… ②汪… ③深… III. ①政治改革—
研究报告—中国—现代 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019908 号

当代中国政治研究报告 (第9辑)

编 者 / 深圳大学当代中国政治研究所
主 编 / 黄卫平 汪永成
执行主编 / 陈家喜

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 李 响
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 韩海超
项目统筹 / 王 绯 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 21.5
版 次 / 2012 年 3 月第 1 版 字 数 / 369 千字
印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5097-3132-1
定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

政治发展

中国政治发展次序的战略选择：2000～2030	杨光斌 / 3
论中国政治改革的战略考量	
——以《人民日报》词频研究为切入点	黄 帅 李国强 / 26
人民政协发展中国特色协商民主的优势	黄卫平 郑 超 / 42
地方人大边际性创新与制度成长	
——以 W 县人大代表述职活动为例	弓联兵 / 61
关于“中国模式”的研究综述	练睿民 李夏茹 / 75
论“中国和平崛起论”中的“实践唯物主义”发展模式	朴柄久 / 95

国家建设

城市社区治安的空间性与社会参与	陈周旺 / 113
城市化、国家建设与农民公民权问题	
——对改革前中国的分析	易承志 / 129
中国现代国家建设视野下的政治精英更替：	
历程、模式和意义	黄 杰 / 148
社会资本与新社会阶层政治参与	
——以珠江三角洲 S 市为例	黄振辉 / 172
公民身份：协商民主的政治基础	黄锐波 程 浩 / 187

民族身份与国家发展

- 基于族格理论的补充解释 姚尚建 / 197

权力监督

政府高官受贿腐败的特征

- 基于 76 个受贿罪案的实证研究 张 涛 / 209

中国省部级干部腐败现象的实证研究

- 以十六大以来 72 名落马省部级官员为例 涂 谦 / 222

行政改革

- 政府机构改革比较研究中的理论简化及省思 臧雷振 / 249

- 成都市的乡镇机构改革 闫 健 / 260

中国公务员聘任制改革的现实困境与路径选择

- 基于中西方公务员制度的比较分析 吴丽娟 / 286

港澳政治

香港泛民主派“五区总辞与公投”问题研究

- 邹平学 孙 成 潘亚鹏 / 299

- 实践理性：“一国两制”政策的理论基础 张定淮 李彦超 / 314

政治发展

中国政治发展次序的 战略选择：2000 ~ 2030

杨光斌*

摘 要：国家建设的前提是国家权力如何“立”得住的问题，而在解决了国家权力之后，公民权利便提上议事日程，因为现代国家存在的目的不是其自身，而是为了实现人民的种种权利。在新中国，按理想的类型划分，如果前30年主要解决的是国家权力问题，改革开放30年主要解决的是公民的经济权利问题，则在当下，中国政治发展的优先选择是解决以社会保障为主的公民社会权利问题。当社会权利基本实现以后，难以回避的问题将主要是公民的政治权利问题。而只有好的法治体系才能保障公民的政治权利，因此本文强烈呼唤“法治民主”。

关键词：政治发展 国家建设 公民权利 法治民主

“政治发展”在中国大陆是一个笼统的概念，是“国家建设”或“国家发展战略”的另一种说法。“政治发展”是大陆官方和学界常用的一个词，其实际意义就是学界所说的民族国家建设或国家制度建设。关于国家制度建设，笔者把思想界的研究路径分为两种，一种是危机说（或者说国家权力说），一种是权利说。危机说是指一个民族国家建设中必然要面对国家认同

* 杨光斌，中国人民大学国际关系学院教授，博士生导师，教育部长江学者特聘教授，国务院特殊津贴专家，新世纪百千万人才工程国家级人选。研究领域包括政治学理论、中国政治、比较政治。

危机、政权合法性危机、权力渗透性危机、权力整合性危机、参与性危机和分配性危机。^① 权利说是指国家制度建设在保障了公民的三项基本权利之后才算基本完成，即以财产权为基础的经济权利、以政治自由和选举为基础的政治权利和以社会保障为基础的社会权利。^② 笔者认为，危机说更多是强调国家权力的有效性，权利说强调的是公民权利，二者有重叠，但出发点大不相同。笔者认为，毛泽东的革命已经解决了中国自鸦片战争以后的国家总体性危机，而在目前中国的语境下，即在国家权力供给严重过剩的情况下，更应该从公民权利角度看待中国的政治发展。保护公民权利，就意味着拥有太多权力的国家去约束和控制自己。在这个意义上，政府的法治化改革和分权让利就是培植、保护和建设公民权利的过程。笔者认为，公民权利建设反过来会提升政治合法性水平，也就从根本上解决了国家权力危机问题。

即使从公民权利的角度出发看待中国政治发展，从不同侧面看到的东西也是不一样的，比如海内与海外的不同，学界与政界的不同，学界不同专业的差异以及政府内部的差异。因此，本文并不想纠缠于各种关于中国政治发展的观点和争论，不争论中国应该采取什么样的政治发展战略，而是尽可能接近真相地讨论中国大陆已经发生或已经选择的政治发展战略。谈论中国的发展战略，无论是国内发展战略还是对外安全战略，笔者认为都不应该忽视2002年中共十六大关于21世纪头20年为中国发展的战略机遇期的判断。十六大提出中国“必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”，意味着以江泽民为核心的第三代领导人和事实上的第四代领导人之间达成一个战略共识，即在内政外交上，依然秉承“发展是硬道理”，在发展中解决问题。这也就意味着，尽管后来有科学发展观、和谐社会等新提法，公共政策上会有所调整，但第二代和第三代领导人的基本路线不会改变。果然，2010年10月召开的十七届五中全会出台的“十二五”规划依然提出“我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期”。这意味着什么？尽管政界关于政治改革有不同的声音，但是决策层的最终共识应该是：在未来一个时期内，

① 美国社会科学理事会比较政治学分会曾专门组织出版一套由7本书组成的《政治发展丛书》，其中一本《发展危机》专门讨论上述几种危机。参见派伊《政治发展面面观》，任晓、王元译，天津人民出版社，2009，第80~85页。

② 参见T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London: Heinemann, 1963, pp. 67-127. 转引自迈克尔·曼《社会权力的来源》第2卷，陈海宏等译，上海世纪出版集团，2008，第21~22页。

不会有大的政治改革动作。而从目前所做来看，决策层正在“发展是硬道理”的基础上致力于社会权利的建设，大的政治改革动作应该是十年以后的事（排除偶然事件）。因此，本文谈论的是 21 世纪头 30 年。

如果以公民权的角度看待国家建设和政治发展，改革开放以来，中国和西方国家一样，首先解决的是经济权利问题，^①事实上 30 年的改革主要围绕经济领域和经济建设进行。接下来，中国的次序和西方国家产生了差异，目前正在建设的是公民的社会权利问题，最后才可能是政治权利。当然，这种划分是高度抽象的理想类型，因为作为一个中央政府，不可能只顾及一点不及其余，否则国家就会出乱子。因此，中央政府不得不进行综合治理，即上述三项权利可能是交叉性的，在每一个时期都必须同时面对。但是，我们能清晰地发现，每一个时期的政府又都有一个中心的政策议程，比如“以经济发展为中心”这样鲜明的政策路线图。因此，我们还是能够从政策议程和战略规划中看到不同事项的先后顺序和轻重缓急。本文试图分析未来 20 年的政治发展，这需要回到 2000 年，在一个连续光谱上分析中国大陆政治发展的基本走向和战略次序选择。

一 第二代至第三代领导人的制度遗产： 经济权利与制度红利

我们似乎已经理所当然或习以为常地享受着过去 30 年改革开放所带来的成果、福利和便利，比如经商的权利、使用互联网、享受低关税的外国货、批评政府、歌颂私有制并批评公有制，等等。殊不知，这些基本权利都是第二代和第三代领导人冒着巨大风险、顶着巨大压力而作出政策抉择的结果。因此，在改革开放过程中，政治家的观念、勇气和毅力至关重要。只有有了新观念，才有冲破藩篱的愿望；只有有了勇气，才敢去破除藩篱；只有有了毅力，才能够直面一个又一个藩篱。所以，观念、勇气和毅力，是理解中国改革的关键词。也正是在这个意义上，观念本身的变化以及将观念组织化，才是认识中国改革开放的前提。

① 按照 T. Marshall 的分类，英国公民权的实现次序依次是保护财产权的公民权、政治权利的公民权以及社会权利的社会保障，即依次为经济权利、政治权利和社会权利。美国也差不多。

• 社会主义市场经济体制

邓小平的伟大遗产之一就是社会主义市场经济体制。在1980年代以及1989年那个特殊时期之后，当中国改革在迷途彷徨时，1992年，88岁高龄的邓小平拖着疲倦的身躯发表了一系列“南方谈话”，解决了“姓社姓资”的争论，最终确定了“社会主义市场经济”这个基本方向，并写入党章（1992年十四大）和宪法，之后保护私有财产才得以写入宪法。人们常常说改革开放30年（1978~2008），其实有确定方向的改革开放是在1992年以后，之前都处于左右摇摆、走走停停的状态。“南方谈话”使得市场经济的观念变成一种制度，制度化的观念才能驱使制度本身滚滚向前。事实上，过去30年的很多成就都是在1992年以后取得的。

• 解决“姓公姓私”问题

当第三代领导集体的核心江泽民说他的任务就是“坚持邓小平的旗帜”时，人们或许认为这是一句很普通的话。事后看来，中共第三代领导人“坚持旗帜”的任务完成得很好。如果说邓小平解决了“姓社姓资”的争论，那么第三代领导人解决了“姓公姓私”问题，这是中共十五大（1997年）的成就之一。这两个问题的解决，彻底地解开了旧观念的约束，尽管还有些噪音，但中国的改革彻底走上了健康道路。

• “三个代表”重要思想

“姓社姓资”和“姓公姓私”问题的解决以及由此而产生的巨大经济成就，必然会引发生新的社会阶层和社会力量。怎么办？比较政治的基本经验是，新的社会力量不被纳入体制内，它们就可能在体制外表达利益，甚至以暴力的方式表达利益。“三个代表”最重要的一点是表明了共产党的适应能力和学习能力，根据国内外的历史经验，“代表最广大人民群众的根本利益”其实就是将改革开放以后产生的新社会力量纳入共产党的体制，共产党从代表特定阶级、特定阶层的党变成一个代表所有阶层的政党。这里重要的不是理论上的完美性，而是实践上的可行性和前进性。“三个代表”重要思想是第三代领导人留给共产党的最重要的观念和思想遗产，也是组织遗产。

• 分税制与1998年机构改革

如果说社会主义市场经济、“姓公姓私”问题以及“三个代表”重要思想都还首先是观念问题，在中国这样的民主集中制体制下，最高层的观念就可以变成全党的观念，因此虽然会有争论，但相对容易转变。仅有观念是不够的，还需要巨大的勇气和坚强的毅力去解决盘根错节的利益难题。代表性

的制度建设就是分税制与 1998 年机构改革。在 1993～1994 年实现分税制之前，中央财政收入占国家财政收入的比例仅 20% 左右，1995 年则达到 55%。这并不是说中央财政越多越好（中央政府应该承担与其财政能力相适应的公共服务职能，当然这是另外一个话题），但是其积极的一面是不容否认的，即实现了现代国家的基本税制。更重要的是，分税制意味着中央政府有能力克服来自地方政府的阻力并将自己的意志变为现实。

类似的改革是 1998 年的政府机构改革，将国务院下的 41 个部委裁减到 29 个。熟悉中国政治的人应该知道，这是一项艰巨的工程，哪一个部门愿意被裁减呢？其中的部门政治之复杂超乎外界的想象。但是，中国的市场化改革进展到这个时候，很多建制于计划经济时期的政府部门已经成为多余，它们的存在就是市场之灾，就是国家利益之祸。在大利益与小利益的冲突中，决策者毅然决然地选择了前者，并以坚定的决心和巨大的勇气进行了这场事实性大部门制改革。应该说，虽然市场依然可能受到来自行政部门权力的不当阻力，但是今天市场经济的繁荣与 1998 年这样的一次又一次的行政改革是分不开的。

• 互联网—WTO

如果说分税制和机构改革为国内市场经济建立了必要的制度平台，那么容许互联网的存在和加入 WTO，则为市场经济增添了新的动力机制，并紧紧地吧中国与世界联系起来。今天我们似乎在理所当然地使用互联网，但开放互联网意味着要冒巨大的政治风险，它直接威胁着国家安全，尤其是国家的政治安全。事后看来，这个险冒得值。且不说互联网给中国带来的经济收益，互联网虽然一方面能威胁政治安全，但另一方面也可以使国家在政治上变得更安全。这是因为，中国公民因互联网开放平台的讨论，在重大政治问题上变得更理性更包容。互联网提升了公民权利意识，拓展了参与渠道，而这正是一个国家渐进变革所需要的公民精神和公民素养。

开放互联网是决策者正确评估的结果，而加入 WTO 则是决策者破解既得利益集团的产物。加入 WTO 的过程，不仅要与美国谈，更重要的是要与国内的不同利益集团谈。每当谈判代表团与其他国家取得一些进展时，就被国内一些部门的媒体指责为“卖国”，国内的阻力由此可见。金融系统、汽车行业、农业系统、电信部门等极力反对加入 WTO 的谈判，都在制造耸人听闻的数字吓唬中国老百姓。结果呢，加入 WTO 十年来，中国的这些行业都发展得更好而不是更坏，消费者受益更多。

● 2000 年和 2010 年的经济增长以及财政收入增长

上述观念变迁和制度建设，使得中国人获得了最基本的以财产权为核心的经济权利，国民财富因此滚滚而来。请看三组数据：

表 1 GDP、国家财政收入、外汇储备（2000 年和 2010 年）

	2000 年	2010 年	增长倍数
国内生产总值	89404 亿元人民币	33.5 万亿元人民币	2.7 倍
	1 万亿美元	5 万亿美元	4 倍
国家财政收入	1.34 万亿元人民币	超过 10 万亿元人民币	6 倍
国家外汇储备	1655.74 亿美元	24542.75 亿美元	13.8 倍

这组数字有喜有忧。喜的是，数字告诉了我们制度的力量，制度使局面完全不一样。若不是第二代—第三代领导人建构的以社会主义市场经济为核心的一系列制度平台，这些成就做梦也不敢想。忧的是，国家财政收入的增速大大高于 GDP 增速，这反映了中国的税赋之重，财政收入居然是 GDP 的 1/3，这远远高于其他国家 1/4 甚至 1/5 的比重。换句话说，国家财政收入的高速增长是以其他部门，尤其是居民部门收入的减少为代价的（下面将展现相关数据）。因此，公民经济权利的制度性建设并不意味着居民收入获得应有的增益，更并不意味着公民的社会权利有了相应的保障。

二 分享制度红利：正在启动的社会权利保障战略

和很多其他国家一样，高速的经济增长并不能解决所有的社会问题，甚至会带来新的社会问题，增长本身甚至就是问题的根源。进入 21 世纪，最能反映社会和谐程度的就是“群体性事件”的数量。在过去 10 年间，“群体性事件”以几何级数增长，从 1998 年的几千起增长到 2008 年的 8 万起左右。在社会矛盾激增的同时，传统的公共服务体系也不复存在，2003 年“非典”事件暴露了公共医疗保障体系是多么可怕。同时，“看病难看病贵”、“上学难上学贵”、“住房难住房贵”这“三难三贵”是压在中国普通老百姓身上的“三座大山”。这些问题说明，经济增长并不必然保障大多数居民的社会权利。

这些问题对于 21 世纪的中央政府而言，既是难题也是机遇。怎么办？以什么样的战略规划来解决这些问题？回答这个问题必须首先设置这样的政策议程比较：第一，对于大多数中国人而言，什么是最迫切需要解决的问

题？是上述社会权利问题还是公民的政治权利问题？这两项权利都是西方人经过长期的政治实践得来的，西方先有政治权利后有社会权利，那么中国人最需要的是什么？中国政府最容易解决的是什么？不同的人群有不同的诉求，但其间肯定存在多数与少数、优先与次要的战略排序。并不武断地说，社会权利是大多数中国人的最优先的选择。而从治理的难易程度而言，保障社会权利显然更为方便，只要国家有足够的财力。

第二，如果接受第一个判断，那么以什么样的办法解决社会权利问题？如前所述，西方国家是先有民主政治即公民的政治权利而后有社会权利，而发展中国家在先有民主政治后反而更不能有效地解决居民的社会福利问题。虽然中国在社会权利方面存在很多问题，但与印度相比，根据世界银行的报告，中国各种指标都比印度好。更不必说菲律宾了。进入发达之列的韩国、中国台湾地区，事实上也是社会权利走在政治权利之前，即在民主政治实现之前都基本上解决了居民的社会权利问题。换句话说，不同于发达国家的有序发展，发展中国家的政府和民众同时面临经济权利、政治权利和社会权利的抉择。比较政治学的发展中国家经验研究告诉我们，用民主政治的办法解决社会权利问题可能更靠不住。

因此，在基本上解决了民众的经济权利问题以后，21世纪以来中国政府选择的战略是优先保障社会权利战略。由于第二代—第三代领导人的制度建设所带来的制度红利，后来的中央政府有条件、有可能实施“共享改革开放的伟大成果”，即实施让全民分享制度红利。

2003年以来，新一届政府致力于和谐社会建设，推出了一系列社会政策新政，比如提高退伍军人待遇，实施新农合，计划实施城乡全覆盖的社会保障体系。应该说，在社会保障支出比例没有增加的情况下，因为财政总量的增加而加大了社会保障覆盖面。但是，应该看到，一百多元的最低生活水平保障，几十元钱的新农合，并不能有效保障城乡居民有尊严地活着。原因何在？

国民收入的第一次分配和第二次分配都存在根本的结构性问题，因此才使得21世纪以来的很多社会政策的效果并不明显：贫富差距、城乡差距不是越来越小而是越来越大，今天的基尼系数大于10年前。由此，社会矛盾并不是越来越小，有些方面甚至是越来越大。

现在来看第一次国民收入分配。根据全国总工会的数据，中国居民劳动报酬占GDP的比重，在1983年达到56.5%的峰值后，就持续下降，2005

年已经下降到 36.7%，22 年间下降了近 20 个百分点。而 1978 ~ 2005 年，与劳动报酬比重的持续下降形成了鲜明对比的，是资本报酬占 GDP 的比重上升了 20 个百分点。^①

劳动报酬比重的持续下降也直接反映在国民收入初次分配比例中。国民收入初次分配的实质是要素分配，统计时通常在宏观意义上将国民经济划分为政府、企业和住户三大部分。根据财政部财政科学研究所的计算：1993 ~ 2007 年，政府收入占 GDP 的比重由 11.68% 增至 14.81%，增幅为 3.13 个百分点，企业的资本收益由 38.83% 增至 45.45%，增加 6.62 个百分点；而居民的劳动报酬占 GDP 的比重由 49.49% 降低至 39.74%，降幅为 9.75 个百分点。按照资金流量表核算：1992 ~ 2006 年，政府收入增加 2.02 个百分点，企业收入增加 5.01 个百分点，而居民收入则下降 7.08 个百分点。^② 有的估计更高。

在图 1 中可以看到，1992 ~ 1996 年，各部门可支配收入占比波动较大，主要趋势为住户部门占比上升，企业和政府部门占比下降。不过自 1996 年开始，变化趋势正好相反，到 2000 年，住户部门可支配收入的占比已经降低到 1992 年以来的最低水平，而且这一趋势一直延续到 2004 年。1996 ~ 2004 年，住户部门收入下降了 11%。相应的，企业部门和政府部门的可支配收入逐渐上升，尤其是企业部门，其升幅几乎与住户部门降幅相当。^③

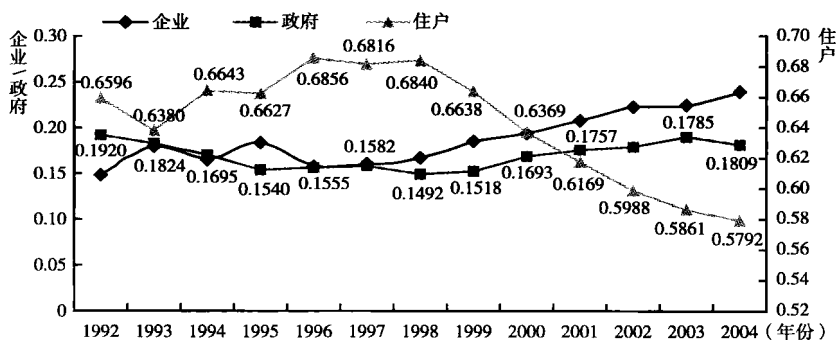


图 1 调整后的可支配收入部门构成

① 《全国总工会官员称劳动报酬占 GDP 比例连降 22 年》，2010 年 5 月 12 日《新京报》。

② 《我国居民收入比重下降 多省市上调最低工资标准》，人民网 - 人民日报，<http://www.sina.com.cn>，2010 年 6 月 7 日。

③ 白重恩、钱震杰：《谁在挤占居民的收入？我国国民收入分配格局变化的分析》，《中国社会科学》2009 年第 5 期。

在专门研究这个问题的白重恩教授看来，这一是产业结构调整，即农业劳动收入下降所致，二是行业垄断所致。全国总工会近期的一项调查显示，住户部门收入下降的结果是 23.4% 的职工 5 年未增加工资，75.2% 的职工认为当前社会收入分配不公平，61% 的职工认为普通劳动者收入偏低是最大的不公平。^①

更可怕的是，在住户部门收入大幅度下滑的时候，第二次国民收入分配中居民的社会保障开支在整个财政预算中所占比例也少得可怜。最高的一年是 2002 年，达到 11.9%，此后这些年没有提高，甚至比 2002 年还有下降，不足 11%（见图 2）。在国民财富以几何级数增长的时候，用于民生的支出比例不升反降，不能说不是一种重大缺憾。

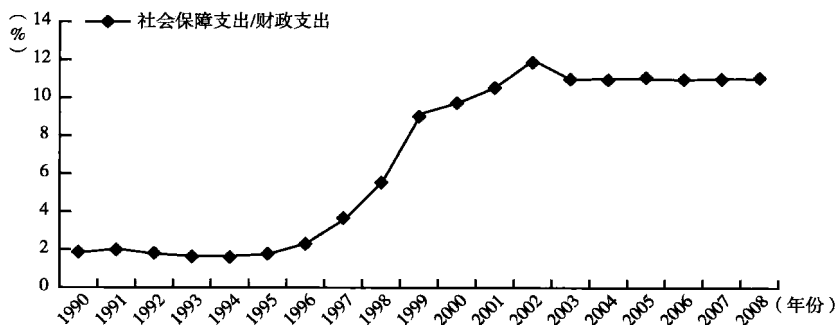


图 2 社保支出占国家财政支出的比例 (1990 ~ 2008)

社会保障是“小民生”范畴。那国家有多少钱花在教育、社保、医疗等“大民生”项目上呢？根据国务院发展研究中心的数据，2008 年，我国人均 GDP 已达 3260 美元左右，然而 2007 年，我国教育、医疗和社会保障三项公共服务支出占政府总支出的比重合计只有 29.2%，比人均 GDP 3000 美元以下的国家低 13.5 个百分点，比人均 GDP 3000 ~ 6000 美元的国家低 24.8 个百分点。^②

与此同时，我国党政机关每年公款吃喝要花掉 2000 亿元，公车支出要花掉 3000 亿元，公费出国考察还要花掉 2000 亿元。2007 年各国的行政费

① 《全国总工会官员称劳动报酬占 GDP 比例连降 22 年》，2010 年 5 月 12 日《新京报》。

② 《国民收入分配过于向政府企业集中 改革将由公转私》，2009 年 12 月 9 日《21 世纪经济报道》。

(即公务开支)在国家财政支出的比重排名中,中国以27.6%的惊人比重位居榜首,远远高于其他国家6%的平均值。^①更不要说国家动辄把几万亿花在“铁公机”上,动不动在亚运会、全运会、大运会、农运会等轮流登场的各色运动会上不惜重金。中国发展到今天,已经到了反思时刻:当中国人被沉浸在一场又一场运动会的欢乐海洋中时,这是为了民生需要还是部门政绩需要?中国还需要这些东西来动员爱国精神吗?当一个又一个“铁公机”项目上马时,这是部门政治的狂欢还是民生的真正需要?一个老百姓并不富裕的国家拥有所谓世界上技术最先进里程最长的高速铁路到底有多少意义?当行政费用居高不下时,我们的民生政治又居于何处?

第一次和第二次财富分配的制度性缺失是诱发作为社会矛盾指标的“群体性事件”的一个重要原因。根据全国总工会的说法,近些年来我国出现了一些由劳动关系矛盾引发的群体性极端事件,如“通钢事件”和部分地区的“出租车停运事件”,其重要原因是普通职工的收入水平低、福利待遇差,“据前两年的不完全统计,因收入分配和保险福利问题引发的劳动纠纷占劳动纠纷的65%以上,已经成为影响社会和谐稳定的重要因素”。^②

第一次和第二次财富分配的结构性问题以及由此导致的社会矛盾,恰好说明政府有大有可为的政策空间。可以看到,中国政府需要付出巨大的努力才能改善民生。这两年社会舆论所热议的国民收入倍增计划反映在“十二五”规划之中:关于分配制度改革,《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》提出,“努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”,“加强税收对收入分配的调节作用,有效调节过高收入,努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势”。关于社会保障体系,《建议》提出,“扩大社会保障覆盖范围,逐步提高保障标准”,“实现城乡社会救助全覆盖”。关于医疗卫生,《建议》提出,“把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供,优先满足群众基本医疗卫生需求”,“加强公共卫生服务体系建设,扩大国家基本公共卫生服务项目”,“健全覆盖城乡居民的基本医疗保障体系,逐步提高保障标准”,“新增医疗卫生资源重点向农村和城市社区倾斜”。

① 《行政费占财政支出27.6% 八亿农民几乎没有社会保障》,2009年12月11日《证券时报》。

② 《全国总工会官员称劳动报酬占GDP比例连降22年》,2010年5月12日《新京报》。