

中国人类发展报告2016

通过社会创新促进包容性的人类发展  
(执行摘要)

本报告由联合国开发计划署驻华代表处和  
国务院发展研究中心共同撰写

中国出版集团  
中译出版社



# 前 言

中国是近30余年来在人类发展领域增长最快的国家之一，并于2011年迈入高人类发展水平国家行列。在人类发展所关注的收入、健康、知识水平等方面，中国都取得了显著的进步。收入方面，中国2014年的人均GDP达到7575美元，进入了中等收入国家行列；健康方面，人均预期寿命从1981年的67.9岁提高到了2010年的74.8岁，高于70岁的世界平均预期寿命；教育方面，截至2011年，中国全面实现了普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的目标。

中国在社会政策和社会治理领域持续的探索和创新为中国取得上述成果做出了巨大贡献。自1978年改革开放以来，中国实施了一系列社会政策的改革，如土地使用权改革、公有制企业改革、户籍制度改革、医保制度转型和村民自治，实现了具有中国特色的发展道路。

同时，我们也应看到近年来中国在人类发展领域取得的成就在很大程度上受益于经济增长。尽管中国在健康和教育领域也取得了显著的成就，但对中国人类发展的贡献仍然低于经济领域。尤为重要的是，在35年的经济快速发展过程中，中国面临的社会不平等问题逐渐加剧。20世纪80年代以来，中国的收入差距迅速扩大，虽然近6年有所好转，但2014年的基尼系数仍高达0.4690，在全球范围内也属于高收入差距水平。中国城乡间、不同地区间，以及不同社会群体间的发展差距逐渐加大。人类发展的包容性正面临比较严峻的挑战。

对中国而言，在进入中等收入水平后，尽管在教育和基础设施方面持续的大量投资

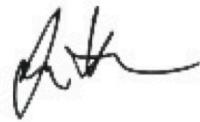
降低了落入“中等收入陷阱”的风险，以上的情形也仍可能发生。人口结构变化以及老龄化可能使经济增长率下降，人力资本和代际关系的转变迫在眉睫；经济进入增速缓慢的新常态，财政增速也可能减缓，社会政策的制定急需从“做增量”调整到“调存量”；城镇化和大规模人口流动在带动发展的同时，也存在着农民工及其家属的教育、医疗、住房等问题。此外，收入差距变大、弱势群体权益问题、公众预期增长，以及信息化带来的风险使中国在目前和未来很长的一段时间里将面对复杂的局面和挑战。

联合国开发计划署以《通过社会创新实现包容性人类发展》为题撰写这本人类发展报告，首要目的是支持中国通过社会政策和社会治理领域的创新来应对新时期的挑战。由于中国国情的特殊性，很多方面很难参照先例或直接复制国际经验，因此本报告在总结中国过去发展经验教训，尤其是社会创新经验的基础上，分析中国社会经济背景和特性，参考了国际相关发展经验，为中国应对当前挑战提出了通过社会创新提高人类发展包容性、减少不平等的政策建议。这些建议既包括政策设计本身的创新，也包括对各具体部门运行机制和治理方式的改革。其最终目的是，坚持发展型的社会政策理念并突出社会政策的包容性和公平性；改革公共投入的方向和管理方式，切实提高投入效率；完善社会参与机制，提升社会参与能力。

本报告是由联合国开发计划署驻华代表处和国务院发展研究中心共同合作，由杰出的中国和国际专家团队撰写而成。在此，我对出色地参与本报告工作的所有专家学者致以最诚挚的谢意和最热烈的祝贺。我还想借

此机会感谢和平发展基金会、挪威驻华大使馆、清华紫光集团、恒昌利通投资管理有限公司及芬兰斯道拉恩索公司的大力支持，使

本报告得以完成。联合国系统的许多同事亦为此报告提供了有价值的见解和帮助，在此一并感谢。



文蔼洁  
联合国开发计划署 代理驻华代表

# 序 言

人类发展指数是联合国开发计划署提出的衡量各国经济社会发展水平的综合性指标体系，该指数从1990年发布以来，一直受到广泛认可，并在指导发展中国家制定相应发展战略方面发挥了较为重要的作用。

中国自20世纪50年代以来，一直致力于社会主义建设和中华民族的伟大复兴，积极探索经济社会全面发展，不断提升人类发展水平。虽然在经济发展和社会转型过程中，中国的人类发展经历了一些曲折，但总体成绩显著，特别是在改革开放以后，取得了巨大的进步。1990年以前，中国的人类发展指数处于低人类发展水平组（低于0.550），但到2011年，就进入高人类发展水平国家组（0.700—0.799）。在1990年处于低人类发展水平组别的47个国家中，中国目前是唯一跻身高人类发展水平组的国家。

中国在人类发展方面的进步和提升，部分受惠于全球化的国际环境，但更大程度上在于中国抓住了机遇，并根据中国国情不断进行改革和创新。在这方面，中国有一些重要的发展经验，值得归纳和总结。

首先，坚定不移地坚持改革开放。改革开放是中国的基本国策。中国在经济发展和社会转型过程中，始终面临着复杂的国内外环境与诸多的发展困难和挑战，唯有不断地推进改革开放，才能以开放促改革，以改革促发展。近40年的中国发展成就表明，改革开放是中国经济发展和社会进步的活力源泉，是中国提升人类发展水平的核心经验。中国的改革开放只有进行时，没有完成时。

其次，坚持以人民为中心的发展理念，持续改善民生保障。中国坚持从最广泛、最根本的意义上理解民生改善的含义，把持续

推进经济增长、创造充分就业岗位、改善人民福祉，作为经济社会建设的出发点和落脚点。改革开放以来的实践表明，持续快速的经济增长对中国的人类发展起到了关键作用。人们的物质生活水平得到了巨大改善，大多数家庭摆脱了贫困，进入小康，还有越来越多的家庭走向富裕。与此同时，社会政策在促进中国人类发展方面的作用也在逐渐显现。

再次，顶层设计与地方创新相结合，充分调动和发挥中央与地方的两个积极性。中国在发展过程中，注重对发展方向、发展思路、发展路径的宏观设计，如常规性的五年发展规划，以及各类非常规性的发展纲要、指导意见等。同时，在具体制度和政策设计上，既注重中央的顶层设计，又积极鼓励地方探索创新。这种做法既能够保障总体战略的方向，又能调动地方以及社会各界的积极性和创造性，能够更好适应经济社会转型过程中的不确定性，提升自我调节能力，增强中国人类发展的科学性和创新性。

最后，善于学习国际经验，并结合国情加以吸收创新。作为一个后发国家，中国一直重视学习国际经验。特别是在改革开放以后，中国成为全球化的重要组成部分，从国际社会特别是发达国家学习借鉴了大量的发展经验，并结合中国自身国情进行改造和发展，极大地促进了中国的转型和发展。

当然，中国在发展过程中，也有一些值得总结的教训，如在改革开放以后个别时段，经济发展成绩突出，但民生保障等社会发展相对滞后，出现“一条腿长、一条腿短”的问题。人类发展的总体水平提升较快，但是公平性、包容性存在不足。在吸收借鉴国际经验的时候，如何与中国国情更好

地结合，也需要进一步积累经验。但总体而言，随着经济社会的发展，以及社会各界对包容性增长的日益重视，这些问题都在不断改善。

发展问题一直是世界各国普遍关注的问题，也是当今世界研究最丰富、内容最复杂、争议最普遍的问题之一。由国务院发展研究中心和联合国开发计划署合作完成的《中国人类发展报告2016》，借鉴了人类发展指数的分析框架，从民生保障和社会治理两个角度，对新中国建国以来，特别是改革

开放以来的人类发展历程和经验做了全面回顾分析和系统总结，并对进一步提升中国人类发展的公平性和包容性提出了政策思路和建议。报告对中国发展历程和经验的梳理，不仅有助于世界各国更好地了解中国，也有助于中国更加全面客观地认识自身的发展过程。中国人类发展的经验是人类社会共同发展探索的重要组成部分，也是全球人类发展的共同财富，我们期望以此为世界其他国家未来的人类发展提供有益借鉴，为全球的包容性人类发展做出更加积极的贡献。



李伟

国务院发展研究中心主任

# 致 谢

《中国人类发展报告2016》顺利完成，感谢联合国开发计划署驻华代表处和国务院发展研究中心联合研究团队历时两年的持续努力，感谢社会各界在研究过程中的广泛参与和支持。这份报告是所有参与成员共同努力的成果，也是中国高端智库与很有影响力的国际机构联合开发和“讲好中国故事”的重要尝试。

新中国成立后，特别是改革开放以来，中国经济快速增长，人们的生活水平得到极大改善，人类发展指数的增速在全球也名列前茅。但与此同时，经济社会发展不平衡的问题也比较突出，城乡之间、区域之间、人群之间的收入差距不断扩大。更重要的是，由于社会政策的滞后，教育、劳动力市场、社会保障等制度存在排斥，机会不平等问题突出，导致阶层间的社会流动有所弱化。经济社会发展的长期失衡和阶层流动的受阻，不仅阻碍经济的可持续发展，损害社会的发展活力，而且会威胁社会稳定。面对这些问题和挑战，近年来，特别是新一届领导集体执政以来，中国政府进一步将工作的出发点和落脚点放在增进人民福祉上来，更加重视社会公平正义，更加重视增强社会活力。正是在这种背景下，联合国开发计划署驻华代表处与国务院发展研究中心将“通过社会创新促进包容性的人类发展”确定为《中国人类发展报告2016》的主题。本报告在梳理和总结包容性人类发展的基础理论和国际经验基础上，对中国包容性人类发展的历程和现状、面临的问题和挑战，以及正在展开的创新实践和探索进行了系统分析，并对如何进一步通过社会创新提升人类发展的公平性、包容性，提出了总体思路和若干重要建议。

《中国人类发展报告2016》于2014年12月在京正式启动，并随即展开了研究活动。

在整个过程中，社会各界的专家、学者广泛参与了研究框架和研究内容的讨论，并提供了许多建设性的意见和建议。首先感谢张来明、俞可平、詹成付、郝福庆、陈宁姗、张力等课题顾问提供的咨询意见。在研究期间，联合国开发计划署驻华代表处与国务院发展研究中心组织了若干次工作会议，邀请了谭中和、方晋、熊跃根、田凯、李秉勤、王有强、李珍、褚松燕、金承刚、潘屹、李英桃、张硕、金三林、周红云等多位专家参会，他们分享的观点和建议充实了课题组的理论基础，也丰富了案例库。北京师范大学张秀兰教授负责完成的定量模型研究成果为课题组分析各维度指数对人类发展指数的贡献度、对未来人类发展趋势进行预测等都提供了有力支持，在此一并表示感谢。

研究期间，来自挪威卑尔根大学的社会发展专家Stein Kuhnle教授从国际比较视角，为课题组提供了重要理论和实证支持。对他的帮助我们表示衷心的谢意。

《中国人类发展报告2016》的初稿于2015年6月完成，随后我们在中国政府有关部门、研究专家以及联合国部分驻华机构范围内组织了若干次咨询会议，并将书稿呈送国内外同行专家评阅。在此，诚挚地感谢俞可平、Sarah Cook、詹成付、胡鞍钢、郝福庆、陈宁姗、张力、Nora Lustig、Robert Walker和Christopher Lakner，他们都提供了宝贵的修改意见。

在报告初稿及终稿定稿阶段，来自联合国开发计划署总部人类发展报告办公室的专家Selim Jahan和Jonathan Hall，以及来自联合国开发计划署亚太区域中心的专家Bishwa Tiwari以及Elena Borsatti给予了重要的审阅意见，在此特别致谢。

如同往年的《中国人类发展报告》一般，本年度报告的顺利完成得到了联合国开发计划署驻华代表处的大力支持。在此我们要感谢联合国原驻华系统协调代表兼联合国开发计划署驻华代表、现任联合国开发计划署总部参谋长兼办公厅主任诺德厚先生、联合国开发计划署驻华代表处国别主任文蔼洁女士、国别副主任何佩德先生和原政策与战略主管芮婉洁女士，他们提出的建设性意见为报告完成起了重要作用。另外，感谢曾在项目启动阶段给予支持的联合国开发计划署驻华代表处原国别主任、现任印尼国别主任白桦先生。

我们还要感谢联合国开发计划署驻华代表处人类发展报告团队负责人王东先生，他本人及团队深度参与报告撰写和研讨活动，两年来他们投入了大量的时间和精力。此外，我们还要感谢联合国开发计划署为报告顺利进行提供帮助的其他同仁，包括Steven Sabey、Carsten Germer、Niel Knudsen、谷青、杨芳、Jackie Cheng、郑元、葛云燕、刘委委、Thomas Walker、Rebecca Staddon、吴琳、李达飞、徐立、马芮雯、朱桐、熊云鹏、刘嘉钰、杨奕捷、张馨、徐凡、杨谊和敖敬宁。本报告的完成还得到了其他联合国驻华机构的支持。在此特别感谢Julia

Broussard、Soyoltuya Bayaraa，Jin Hua、裴红叶、Irene Bain和Lisa Bow。

我们还要特别感谢国务院发展研究中心李伟主任和张来明副主任，他们的指导和帮助确保了课题组能够充分获得国务院发展研究中心各层面的大力支持。

《中国人类发展报告2016》获得了一些关心中国发展的组织机构以及企业的人力物力支持，主要捐助方包括和平与发展基金会、挪威驻华大使馆、恒昌利通投资管理有限公司、清华紫光集团、芬兰斯道拉恩索公司。他们提供的资金是项目研究顺利进展的不可或缺的保证。

作为本报告的主编，我们要借此机会感谢所有曾为本报告编写工作提供直接和间接帮助的研究人员。最后，感谢王列军、王雄军和冯文猛直接参与报告主笔撰写，感谢张佳慧、包雅钧、单大圣、张冰子、余宇、Leonard S. Miller、徐晓新、余倩对本报告提供的技术支持，感谢国务院发展研究中心社会发展研究部的其他同事在日常工作和会议组织等各方面对课题组的协助。对于报告中所有可能的谬误之处，均由我们和作者承担责任。



贡森 葛延风

主编

国务院发展研究中心

# 中国人类发展报告目录2016

前言

序言

致谢

缩略语

引言

## 第一章

### 全球视野下的包容性人类发展与社会创新

对全球包容性人类发展与社会创新的简要回顾

对包容性人类发展认识的深化与反思

对如何实现发展包容性的理论探索

中国的理论探索及社会创新的演进

## 第二章

### 中国人类发展状况与特点

中国人类发展的成就

中国人类发展的特点：从人类发展指数的角度观察

人类发展的包容性有所改善，但不平等问题仍突出

## 第三章

### 通过社会创新实现包容性

#### 人类发展的中国经验

社会创新促进经济增长及包容性的中国经验

提高受教育水平及包容性的中国经验

提升健康水平及包容性的中国经验

扩大政治和社会参与，提升人的自由和权力

中国经验的特点及启示

## 第四章

### 中国实现包容性人类发展

#### 面临的挑战和最新探索

人类发展包容性不足的主要影响因素

人类发展的未来趋势和主要挑战

中国的最新探索和创新

## 第五章

### 包容性人类发展的国际经验

调节收入分配的国际经验：应对收入不平等和减贫

教育领域的国际经验：教育均等化

健康领域的国际经验：保障人人享有健康权、提升宏观绩效

社会治理创新的国际经验：公众参与、第三部门和媒体监督

国际经验对中国的启示

## 第六章

### 通过社会创新促进中国包容性

#### 发展的思路和举措建议

未来十来年中国通过社会创新促进包容性人类发展的基本思路

教育领域的创新方向和重要举措建议

医疗卫生领域的创新方向和重要举措建议

消除绝对贫困人口的创新方向和重要举措建议

养老保障领域的创新方向和重要举措建议

社会治理领域的创新方向和重要举措建议

参考文献

## 附录



《中国人类发展报告2016》由联合国开发计划署驻华代表处(UNDP)和国务院发展研究中心(DRC)社会发展研究部、公共管理与人力资源研究所合作完成。本报告从联合国人类发展指数出发,对中国如何通过社会创新促进包容性人类发展进行了回顾和分析,丰富了国际上关于包容性发展的理论研究和经验探索,也有助于世界更好地了解中国。

## 1. 社会创新: 实现包容性人类发展的重要途径和方式

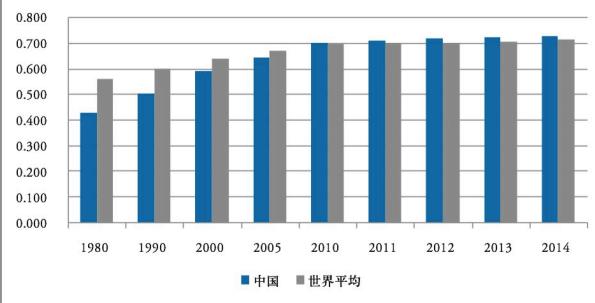
报告以“人类发展指数”为依据,对中国的经济社会发展状况进行系统的分析和评估。该指数是联合国开发计划署1990年开发和使用的,用以衡量经济社会发展水平的一个综合性指标。该指标由经济收入、健康状况、受教育水平三个方面的指标组成,但从更广义的范围看,该指标包括了经济增长、社会进步和政治文明三个维度的内容。本报告提出的人类发展的“包容性”,是指不同地区各类人群能够平等参与经济、社会及政治发展过程,公平获得发展机会,并能够共享发展成果。“包容性人类发展”强调,不仅要重视人类发展平均水平的提高,而且要追求更加平等的人类发展,缩小不同地区和不同群体间的人类发展差距。

报告认为,社会创新是实现包容性人类发展的重要途径和手段。以社会创新为分析视角,报告重点关注政府主导的政策和制度创新,同时兼顾非政府部门在方法和技术层面的社会创新。创新的内容和形式可以是自主的,也可以是学习借鉴其他国家经验并成功进行本土化改造。

## 2. 中国人类发展成绩显著, 经济方面尤为突出, 但存在社会政策相对滞后、包容性不足等问题。

自20世纪70年代末推行改革开放以来,中国的人类发展取得了巨大进步(见图1)。2014中国的人类发展指数达到0.727,在188个国家(地区)中列第90位,已进入高人类发展水平国家组。在1990年处于低人类发展水平组别的47个国家中,到2014年中国是唯一跻身高人类发展水平组的国家。

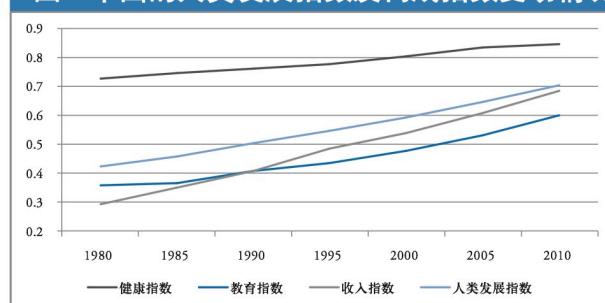
图1 中国与世界平均人类发展指数变化



资料来源:联合国开发计划署2015年和2014年《全球人类发展报告》。

报告分析指出,快速的经济增长对中国的人类发展进步起到了非常重要的作用(见图2)。从1980到2010年的30年间,中国收入指数的增幅在全球排名第一,经济增长对人类发展指数增长的贡献率达到56.26%,其中1980-1990年间的贡献率更是高达65.53%。得益于经济的快速增长,约6.6亿农村贫困人口摆脱贫穷,<sup>1</sup>物质生活水平显著改善,机会和选择大幅扩展。

图2 中国的人类发展指数及构成指数变动情况



资料来源:联合国开发计划署网站<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi-table>(2015年8月访问)。

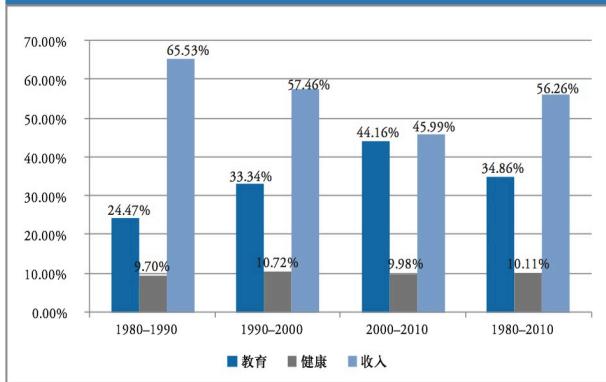
报告分析认为,中国的社会政策发展相对滞后。特别是改革开放后的一段时期,社会政策整体上促进中国人类发展中的作用相对较小,但是,近年来其贡献在逐渐增加。报告通过控制收入模拟中国的人类发展指数,结果显示,1980—2010年的30年间,中国的人类发展指数排名几乎没有变化,即中国的健康和教育指数增长没有实现赶超。<sup>2</sup>但在进

1 见中华人民共和国国务院新闻办公室网站：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfhb/wqfbh/2014/20140127/zy30356/Document/1362130/1362130.htm>。

2 根据联合国开发计划署网站数据(<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi-table>, 2015年8月访问)计算。参见为本报告撰写的背景报告:张秀兰等,2015,“社会政策创新与人类发展:中国经验”。

入21世纪以后，社会政策对促进人类发展发挥了更加积极的作用。以教育为例，教育指数对中国人类发展指数的贡献率已经从1980-1990年的24.47%上升到2000-2010年的44.16%，其贡献率与收入指数的贡献率基本持平。健康指数排名自2000年以后也有明显进步（见图3）。

**图3 教育、健康、收入指数在1980—2010年间对人类发展指数增长的贡献率**



资料来源：根据联合国开发计划署网站数据（<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi-table>, 2015年8月访问）计算。参见为本报告撰写的背景报告：张秀兰等，2015，“社会政策创新与人类发展：中国经验”。

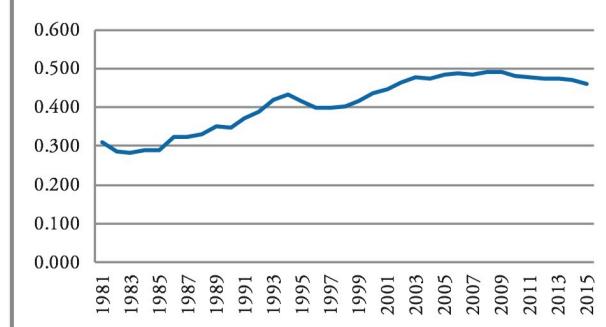
注：因技术原因，本图及以下对中国及其他国家人类发展指数的比较分析均采用的是联合国开发计划署2014年更新的数据，2015年12月更新的数据略有调整。

报告分析显示，中国的人类发展还存在包容性不足问题。经济方面，虽然20世纪80年代以来居民收入水平有很大提高，但收入差距也同时扩大。2007年，最富10%人口的平均收入是最穷10%人口的18倍以上（见图4）。<sup>1</sup> 城乡之间、区域之间的收入差距也很大。虽然近年来收入差距状况有所改善，但与其他国家相比，中国的经济不平等程度仍然较高。健康、教育等方面，人群间发展机会不平等有所降低，但地区和城乡差距仍然较大。公共参与的机制和渠道也存在一些问题。<sup>2</sup>

1 参见世界银行、国务院发展研究中心，《2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会》，中国财政经济出版社2013年版，第304页

2 Enserink, B. and Koppenjan, J. (2007), Public Participation in China: Sustainable Urbanization and Governance, Management of Environmental Quality: An International Journal, Vol. 18 Issue 4, pp459-474.

**图4 1981—2015年中国居民收入差距的基尼系数**



注：1981年至2001年数据源自世界银行Martin Ravallion和Shaohua Chen 2004年根据国家统计局提供的住户调查计算的数据；2002年的数据采用Branko Milanovic整理的世界166个国家近60年的基尼系数数据库ALG；2003年至2014年源自中国国家统计局历年发布的基尼系数。

### 3. 中国经验显示，社会创新在提升人类发展水平，促进发展包容性方面可以发挥重要作用

报告认为，中国在改革开放以后，通过鼓励多种经济成分共同发展，并采取积极和灵活的劳动力市场政策，促进了包容性的人类发展。一方面，通过放松户籍管制，促进劳动力流动，实现经济的持续高速增长，并创造和分享了大量就业机会，实现更多家庭脱贫。另一方面，针对部分弱势人群和特殊群体，如国有企业改革下岗职工、农民工、大学生等，提供就业支持和社会保护，促进增长的包容性。

报告认为，在教育领域，针对不同时期的不同问题和需求，中国采取了有针对性的政策措施，在提升教育发展水平方面取得较好效果。建国初期，针对教育水平低下的现实，中国通过广泛动员，基本普及了基础教育。改革开放后，针对教育水平总体较低、各方面人才紧缺的状况，教育被摆在更加突出和优先的地位。国家确立了“科教兴国”的基本国策，颁布了一系列有关教育发展的法律法规和重要政策文件，教育投入大幅度增加，教育发展水平全面提升（见表1）。

**表1 中国及世界15岁以上人口受教育年限情况（单位：年）**

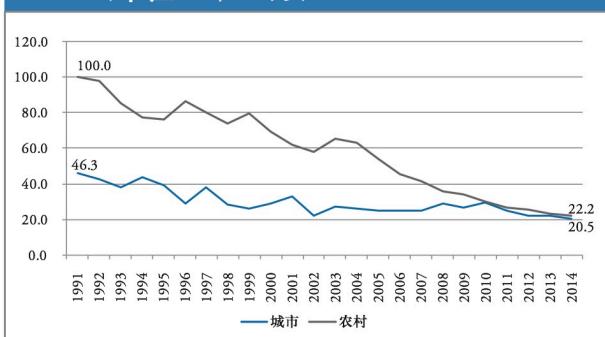
	中国	世界(146)	发达国家(24)	发展中国家(122)
1950	—	3.17	6.22	2.05
1960	3.42*	3.65	6.81	2.55
1970	—	4.45	7.74	3.39
1980	5.33**	5.29	8.82	4.28
1990	6.40	6.09	9.56	5.22
2000	7.79	6.98	10.65	6.15
2010	9.09	7.76	11.03	7.09

注：\*采用的是1964年数据；\*\*采用的是1982年数据。

数据来源：Robert J. Barro, Jong-Wha Lee. A NEW DATA SET OF EDUCATIONAL ATTAINMENT IN THE WORLD, 1950-2010, [Http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/15902.html](http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/15902.html)。

报告认为，中国在公共卫生事业和医疗保障制度建设等方面经验丰富，对健康水平改善产生较大影响。新中国成立以后，中国通过加强公共卫生，强化对各种传染病、地方病防控，重视农村和基层服务体系与能力建设等，一度成为低收入国家解决居民健康的典范。改革开放后，卫生领域出现过一些波折。近年来，卫生事业发展得到高度重视，通过全面加强公共卫生体系，高度重视并持续推进妇幼保健工作，建立健全覆盖全民的医疗保障制度等，中国的居民健康状况持续改善（见图5）。

**图5 1991—2014年城乡孕产妇死亡率变化（单位：1/10万）**



资料来源：《2015年中国统计年鉴》。

注：2014年城市和农村的孕产妇死亡率分别为20.5/10万和22.2/10万。

报告认为，政治自由和社会参与是人类发展的重要内容，中国在不同时期的制度设计和政策内容有较大差异，对人类发展水平和包容性的影响也有很大不同。改革开放以前，中国实行权力高度集中，社会高度组织化的治理模式，在扫除社会不良风气，恢复和重建社会秩序等方面，发挥了重要作用，但对个人的自由权利有很大限制。改革开放以后，中国的社会结构发生深刻转型，社会治理体系也发生渐进的、深刻的变革，出现从一元治理到多

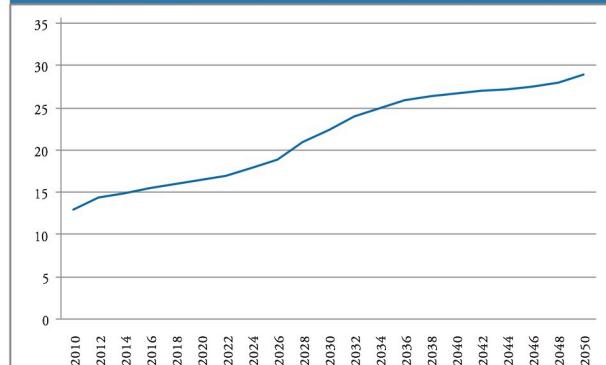
元治理、从集权到分权、从人治到法治、从管制型政府到服务型政府的变革趋势，代表性的治理创新包括以基层选举为特征的自治实践和促进公共事务管理中的公众参与等，在扩大参与机会等方面，都发挥了较大作用。

报告认为，中国包容性人类发展的成绩，部分受惠于全球化的国际环境，但更大程度上在于中国政府抓住了机遇，并根据中国国情不断进行改革和创新。这些创新的经验包括：坚持问题导向，优先解决不同时期影响人类发展和包容性的突出问题；在经济增长与社会发展之间建立良性互动；决策体系保持了较强的灵活性和适应性，形成了有效的试错和纠错机制；注重顶层设计与地方创新相结合；善于学习国际经验，结合国情加以吸收创新。

#### 4. 针对当前包容性发展方面面临的复杂问题和挑战，中国开展了许多试验性的探索和创新，并初步形成部分比较成熟的创新经验

报告认为，中国的人类发展在包容性、共享性方面，虽然有一些进展，但仍存在不少问题。并且，在今后一个时期，中国还将面临许多新的困难和挑战，如人口结构变化以及老龄化（见图6）、经济和财政增速趋缓、城镇化和大规模人口流动、公众预期增长、信息化和数字鸿沟，等等。针对当前存在的问题和未来的挑战，中国通过顶层设计与地方试点相结合，积极探索创新性的解决方案，在减贫、教育、健康、社会治理等领域，进行了许多有益的、试验性的探索和创新。

**图6 60岁及以上人口在中国总人口当中所占比例（%）**



资料来源：参考中国发展研究基金会，《中国发展报告2011/12：人口形势的变化和人口政策的调整》，中国发展出版社，2012年10月。

基于近年来各地在社会政策方面的探索创新，报告选取了若干具有典型性的案例进行分析和研究。在减贫方面，报告认为，中国通过精准扶贫、特色产业扶贫、有条件现金转移支付等多种政策举措，更加有针对性地推进了多维减贫。在教育方面，报告认为，中国通过积极推进优质高中配额到校政策，均衡师资配置，促进教师、校长流动等举措，推进了义务教育均等化发展；通过发展和完善学前教育体系，促进了贫困地区儿童早期发展；通过实施面向贫困地区定向招生专项计划，促进了高等教育公平。在健康改善方面，报告认为，中国在加强基层医疗卫生服务体系的硬件和软件建设，提高基层医疗卫生机构管理运行效率和规范化服务水平，深化公立医院改革，探索构建布局合理、分工协作的医疗服务体系和分级诊疗就医格局等方面，都形成了一些比较成熟的创新经验。在社会治理方面，报告认为，中国的治理模式正在从主要依靠政府走向全社会共同参与，从依靠行政手段为主走向全面推进依法治理，从以“管”为主走向治理与服务的有机结合，从治标为主走向源头治理、标本兼治。在地方层面，中国在处理党委、政府和社会的关系，以及社会组织参与基层治理等方面，进行了积极探索，也形成了一些较有价值的创新经验。

## 5. 中国的包容性人类发展可以广泛借鉴国际上的成功经验，但要立足于中国国情，同时遵循一般性的规律和原则

国际经验显示，社会创新有利于缓解不平等，促进包容性的人类发展。报告认为，中国需要根据自己的特点，确定应对挑战的战略和政策工具。但中国可以从国际经验中得到不少启发，具体有以下几个方面：

- 缓解收入不平等需要多措并举，包括完善劳动力市场制度，形成更加公平可持续的社会保障制度，规范收入分配秩序等。其中，税收和社会保障制度等再分配手段可以发挥重要作用。
- 减贫要从主要关注经济贫困，逐渐转向对包括教育、健康、住房、公共物品等多个维度的全方位减贫。
- 推进教育均等化是各国促进包容性和可持续

人类发展的重要举措，也有利于经济增长和社会融合。

- 要树立大健康理念，把健康融入所有政策，重视和强化初级卫生保障和健康管理，提高卫生投入的宏观绩效。
- 要借鉴国际上改善社会治理的一些常用手段，如扩大公众参与、调动第三部门积极性和发挥媒体监督作用等。

国际经验表明，各国的良好实践均是在其自身独特的经济社会背景中发生的。报告认为，借鉴国际经验，宜把握一般性的规律和原则：

- 通过在收入、教育、医疗、参与等领域构建良好的政策体系，能够更好地提升人类发展水平及其包容性。
- 要实现人类发展和包容性增长，不仅要形成明确清晰的发展理念，在各个具体领域更需要形成可操作的政策措施、实施方法和路径。
- 要切实处理好政府、市场、社会以及个人和家庭之间的责任关系，不断完善组织管理方式，强化政策评估，建立试错与纠错机制。
- 包容性人类发展的具体政策设计与选择方面，要充分考虑国情，如中国的经济发展水平总体不高，区域、人群之间发展不平衡，工业化、城镇化快速发展，老龄化、社会结构转型等挑战巨大。

报告认为，中国的人类发展，必须在认真总结国际经验的基础上，结合中国国情的复杂性和特殊性，进行更为积极的探索和创新，寻找自己的解决办法。

## 6. 中国人类发展水平的提升和包容性的改善，需要在社会政策方面有更加清晰的理念和思路，并更加积极地推进改革创新

报告认为，未来十年乃至更长时期，中国人类发展水平和包容性的提升，需要更多依靠社会政策的改革和创新，这也是中国共产党第十八届五中

全会提出的“共建共享”发展理念的重要内容。

- 经济增长、机会公平、社会协同是中国实现包容性人类发展的三个巨轮，要整合推进、协同驱动。
- 社会政策要从全面扩张走向“有抑有扬”，注重社会政策的体系建设和项目整合，重点发展就业促进、教育、医疗卫生等社会投资性项目，适度抑制低保、公共养老金等社会消费性项目，并把社会保护和个人努力有机结合。
- 机会不均等、待遇差距大，是当前中国社会政策领域的突出问题。今后一个时期，要改革公共投入的方向和方式，着力提升包容性和瞄准率，提高投入效率，确保中低收入群体受益。
- 在治理主体多元化和治理方式多样化的背景下，创新社会治理的机制和方式，构建复合型的国家社会关系，实现公共利益和个体利益、长期利益和短期利益的协调与共赢。

报告认为，在确立基本理念和总体思路基础上，中国在各领域要重点推进若干关键政策，主要建议如下：

社会政策中，教育应处于优先发展的战略地位。在各阶段各层级教育基本实现普及以后，教育创新的基本方向有两个，一是推进教育公平，重点是在当前推进教育公平的制度安排基础上，坚定认识，排除既得利益阻力，坚决推进改革。二是提高教育质量，特别是探索“适切性”教育，针对多方面社会问题，培养学生解决问题的意愿和能力，特别是精英人才的社会责任感和社会担当精神。

医疗卫生领域的政策创新，重点是解决宏观效率不高和公平性较差问题。关键的政策，包括建立具有正确激励的医疗卫生专业人员薪酬制度；采取切实措施增强基层吸引力，推进分级医疗；促进医疗保障体系的整合与衔接，建立人人均等享受基本医疗卫生服务制度。

在减贫和社会救助方面，要根据中国政府的扶贫工作规划纲要，积极实施精准扶贫、精准脱贫，

因人因地施策，提高脱贫实效和可持续性。同时，扶贫政策要结合中国的文化传统和乡村社会的实际情况，强调自立自强，注重贫困社区和人口的能力建设，避免输血式扶贫和低保福利化倾向，要坚持造血式扶贫，将低保政策目标回归为补缺型或兜底型保障。

在老年收入保障方面，要防止主要依靠国家养老的倾向。在政策设计上，要推进养老保障的制度整合和体系衔接，改进公平性，保障可持续性。基本养老保险制度以减贫和再分配为主要目标，并建立权责对等、激励相容的机制，具体政策选择包括调低基本养老金替代率目标，尽快启动延迟退休进程等。

## 7. 预期和展望：社会投资型社会政策体系和复合型社会治理体系的建立，将有助于中国人类发展水平的不断提升和包容性的持续改善

报告认为，在未来十年乃至更长时期，中国人类发展不仅要致力于解决地区之间、人群之间的不平衡问题，还要应对快速老龄化、经济增速放缓和结构转型等重大挑战。同时，中国在推进包容性人类发展方面，仍然有不少优势。如相对集中的政治制度，可以更好地排除既得利益对社会发展转型的阻碍。国民经济仍将处于中高速或中速增长阶段，新增财富可以支持增量改革，可以回避更多依赖存量改革可能带来的各种矛盾。过去的发展历程，以及先行国家的经验教训，可以为未来的发展提供参考借鉴，等等。

报告认为，以经济和财力增长为依托，中国有望在将来继续扩大社会领域的支出规模，并进行社会支出结构的调整和优化，重点支持教育和医疗卫生领域的包容性发展，提升公众和社区的创新、自我发展和自我管理能力。未来十年乃至更长时期，中国有望建立社会投资型社会政策体系和复合型社会治理体系。这两大社会领域的创新和完善，将有助于中国经济的可持续发展，并将推动人类发展水平的不断提升和包容性的持续改善。

