中国人类发展报告特别版

历史转型中的中国人类发展 40 年:迈向可持续未来

本报告由联合国开发计划署、清华大学中国发展规划研究院、
国家信息中心三方合作指导的联合研究团队共同撰写

中国出版集团
中 译 出 版 社

序 言 1

《中国人类发展报告特别版》的发布正值一系列重要的历史时刻：今年是中华人民共和国成立70周年；中国刚刚经历了改革开放40周年；今年也是联合国和联合国开发计划署驻华40周年，以及联合国《人类发展报告》在中国落地的20年。

自1949年特别是改革开放以来，中国的人类发展取得了长足的进步，中国的人类发展指数（HDI ）从1978年的0.410增长到了2017年的0.752。自1990年联合国开发计划署在全球首次测算人类发展指数以来，中国是唯一的从低人类发展水平跨越到高人类发展水平的国家。

自中国在基础教育和基本医疗保障领域开展了广泛有效的工作，这使得改革开放初期的中国已经在社会发展领域较一般低收入国家有着更为良好的基础。1978年开始的改革开放为中国经济带来快速增长的同时也进一步推动了中国各项社会指标的提升。到2000年世纪之交时，中国已结束了短缺经济时代，并开始向经济、社会和生态环境统筹的发展方式转变。按照目前的趋势，中国将如期实现其于2002年制定的“2020年全面建设小康社会”的宏伟目标。

与此同时，在2020年之后，中国在落实全球2030可持续发展议程和实现可持续发展目标（SDGs）的道路上仍然面临诸多挑战：如城乡间发展不平衡、地区间发展不平衡、环境退化和污染等问题。经济增长的逐渐放缓、人口结构老龄化、快速变化的国际形势，以及人民日益增长的美好生活的需要，都为中国下一阶段的发展带来了诸多复杂因素。

《中国人类发展报告特别版》从全国和地方层面全面分析了中国改革开放以来所经历的变化。本报告着重探讨了改革对人类发展的促进作用，研究了包括农业

生产和农村改革、建立市场经济、教育、医疗和其他公共服务领域等重要改革对中国人类发展的影响。报告还从宏观战略角度总结了中国改革开放促进人类发展的核心经验，如地方实践对全国政策的影响、渐进式改革的重要性，以及稳定的体制和领导对实现改革与发展目标的保障作用。报告特别选取了具有代表性的中国人类发展成功经验案例，如建立家庭联产承包责任制、乡镇企业发展、国有企业改革、通过基础设施建设促进人类发展、可持续的城市发展与城市化、住房改革和扶贫等领域的地方成功经验。

本报告还为未来的改革和发展方向提出了政策建议。这些建议旨在贡献于中国实现长期人类发展并进一步提升人类发展水平，促进环境可持续性，提升公共服务质量，提升经济发展的质量和可持续性，并应对发展中的不平衡问题。

人类发展理念的核心在于扩大人的选择，促进人类福祉，丰富人们的生活。联合国开发计划署见证并支持了中国过去四十年的快速发展。作为率先提出并推广人类发展这一理念的机构，联合国开发计划署长期持续致力于丰富人类发展理念的理论基础，并先后提出了如性别发展指数、多维贫困指数等人类发展指数的创新维度。未来，联合国开发计划署将继续支持中国“以人民为中心”的发展思想，不仅通过开展具体的发展合作项目，也包括利用前沿理论和创新方式支持中国未来发展，从人类发展角度积极支持中国应对人口老龄化、生态平衡约束、发展不平衡、第四次工业革命、科技进步与人工智能等新发展议题与挑战。

本报告是由联合国开发计划署、清华大学中国发展规划研究院、中国国家信息中心共同合作，由杰出的专家团队撰写而成。在此，我对出色地参与并完成本报告研究工作的所有专家学者致以最诚挚的谢意和最热烈的祝贺。联合国系统内的许多同事亦为此报告提供了有价值的见解和建议，在此一并表示感谢。

我还想借此机会感谢本报告的战略媒体伙伴和主要资助方凤凰卫视，以及和平发展基金会、中国社会科学基金重大项目的资助和大力支持。

我希望《中国人类发展报告特别版》将不仅让世界更好地了解中国人类发展经验和内涵，也将贡献于中国未来实现可持续发展的战略和政策。

白雅婷
联合国开发计划署驻华代表

序 言 2

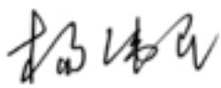
新中国成立70年来，特别是改革开放40多年来，中国取得了辉煌的发展成就。改革开放至今，中国有7.4亿人脱贫，占全球减贫人口总数的70%以上，创造了史无前例的发展奇迹。在国民收入快速提高的同时，中国的人均受教育年限和预期寿命也显著提升。目前，中国已经迈入中高收入国家和高人类发展水平国家行列。

2020年，中国将全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标。之后，将乘势而上，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。在“两个一百年”奋斗目标历史交汇期的重要历史时刻，有必要回顾改革开放以来中国人类发展取得的突出成绩，总结中国改革开放政策推动人类发展的历史经验，展望未来中国人类发展面临的挑战，提出应对策略。

中国的发展条件已经发生了深刻变化。一是中国的社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。经济发展并不会自然而然地均衡地转化人类发展。经济发展、人的发展、可持续发展，“三个发展”必须均衡，中国的不平衡不充分的发展，最主要的就是“三个发展”之间的不平衡不充分。二是中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展，不仅仅是经济发展，也包括高质量的人的发展、高质量的可持续发展。既要保持经济稳定增长，提供更多更优质的农产品、工业品、服务产品；也要促进人的发展，提供更多更优质更均等的公共服务；还要促进可持续发展，提供更多更优良的生态产品，让人民生活在好山好水好空气的美好环境中。

清华大学中国发展规划研究院是坚

持高层次、开放式、前瞻性的导向的高端智库。在新中国成立70周年之际，清华大学中国发展规划研究院与联合国开发计划署、国家信息中心联合推出《中国人类发展报告特别版》，既丰富了全球人类发展的知识体系，也提供了可资借鉴的经验。



杨伟民
清华大学中国发展规划研究院院长

序 言 3

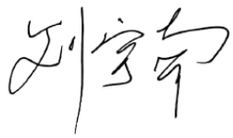
2019年，是新中国成立70周年。70年来，在中国共产党的坚强领导下，在全国人民的不懈努力下，中国创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。按不变价计算，2018年中国国内生产总值达到900309亿元，比1952年增长174倍，经济总量跃居世界第二位；人均国内生产总值实际增长70倍。70年来，中国政府始终坚持在加快经济发展的同时，重视改善民生和发展社会事业，推动城乡居民生活发生翻天覆地的变化。就业规模不断扩大，就业结构逐步改善，城乡居民收入大幅增长，消费水平明显提升，生活质量显著提高，社会保障不断加强，织就广覆盖的民生安全网，贫困人口大幅减少，对全球减贫事业贡献巨大。中国人类发展指数（HDI）从1978年的0.410增长到2017年的0.752，是自1990年联合国开发计划署在全球首次测算人类发展指数以来，唯一从低人类发展水平跨越到高人类发展水平的国家。

“民惟邦本，本固邦宁”。民生是人民幸福之基、社会和谐之本。在长期的发展实践中，中国政府始终高度重视人的全面发展，把人民利益摆在至高无上的地位。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，顺应人民群众对美好生活的向往，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为一切工作的出发点和落脚点。从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手，统筹做好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生等各领域工作，兜牢民生底线，补齐民生短板，健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面基本公共服务制度体系。坚持共建共享的发展理念，不断提高公共服务的可及性和供给效率，一系列重大战略和惠民政策推动了人民生活的极

大改善和社会领域的全面进步，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

当前，中国正处于实现中华民族伟大复兴的关键时期，保持经济稳定增长、提供高质量公共服务、保障民生福祉、促进公平正义、实现可持续发展等，既是满足人民美好生活需要的重要内容，也是促进健康、持续、包容、协调的人类发展的重点任务。党的十九届四中全会明确提出要坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，强调要坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要，增进人民福祉、促进人的全面发展。面对时代赋予的重要使命，中国民生领域还面临一些困难与挑战，促进人类发展仍需付出艰苦努力。开启新的伟大征程，需要在总结历史经验和加强国际借鉴中不断汲取智慧与力量。

在新中国成立70周年之际，国家信息中心与联合国开发计划署、清华大学中国发展规划研究院联合编制《中国人类发展报告特别版》，既全面总结回顾了新中国成立70年来，特别是改革开放40多年来中国在推进人类发展方面的经验与贡献，也为新时期中国及其他发展中国家继续推进人类高质量可持续发展提供借鉴。愿与世界各国一道，共享为民惠民经验成果，共创人类发展的美好未来！



刘宇南
国家信息中心主任

致 谢

《中国人类发展报告特别版》由联合国开发计划署、清华大学中国发展规划研究院、国家信息中心合作历时近两年完成。除上述三家机构外，来自国务院发展研究中心、中国社会科学院等机构的专家也加入了联合研究团队，本报告的成稿是联合研究团队所有成员共同努力的成果。作为联合国开发计划署的战略媒体伙伴，凤凰卫视为这份报告的调研与编写提供了资金支持和国际推广的全媒体平台。

本报告的发布旨在庆祝中华人民共和国成立70周年、中国改革开放40年、联合国/联合国开发计划署驻华40周年，及《人类发展报告》在华落地20周年。

本报告的研究工作于2018年2月正式启动，并随之展开了研究活动。在整个过程中，各界专家和学者广泛参与了研究框架和研究内容的讨论，提供了许多建设性的意见和建议，并对报告历轮修改稿提出了评审意见。在此要特别感谢杨伟民、刘宇南、潘家华、葛延风、张学颖、薛澜、宋洪远、郝福庆、迟福林、周毅仁、邱泽奇、杨宜勇、李英桃等专家，为报告撰写提供了宝贵的指导意见。

研究期间，来自联合国开发计划署总部及亚太局、联合国教科文组织、联合国环境规划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金会、联合国工业发展组织、世界粮食署、联合国粮食及农业组织、联合国项目事务厅等机构的同事为报告提供了咨询意见、背景信息、同行审阅。在此感谢Selim Jahan, Anuradha Rajivan, Andrey Ivanov, Bishwa Nath Tiwari, Scott Standley, Robert Parua, 郭瑞香, Fu Rong, Suren Navchaa, Peng Jiong, Jiang Nanqing, Thomas Jackson, Su Ya, Han Jiang等提供的帮助。

报告的顺利完成离不开合作三方领

导的指导与支持，在此特别感谢联合国驻华协调代表罗世礼、联合国开发计划署原驻华代表文蔼洁、副代表戴文德；清华大学中国发展规划研究院院长、全国政协常委兼经济委员会副主任杨伟民、清华大学中国发展规划研究院学术委员会副主任、苏世民书院院长薛澜；国家信息中心主任刘宇南、国家信息中心区域发展研究院执行院长周毅仁。他们提出的建设性意见为报告完成起了重要作用。

在报告研究最后阶段，联合国驻华协调员办公室高级发展经济学家毕儒博、联合国开发计划署亚太区首席经济学家Balazs Horvath，驻华代表处开发顾问Violante Canossa，驻华代表处经济学家石蓉，驻华代表处研究助理张泽厚从国际视角为报告定稿提供了重要支持，在此一并表示感谢。本报告初稿和各轮修改主要以中文完成，为了使英文版准确并达意，方便国际读者阅读，特别感谢联合国开发计划署前同事、英文编辑安莎莎付出的大量努力。

对中国人类发展成就的案例研究是本报告的亮点之一。研究期间，课题组赴案例所在地进行了广泛调研，感谢案例所在地方政府对我们研究工作的支持与配合。

我们还要感谢合作三方为报告顺利进行提供帮助的其他同仁，包括王亚琳、万扬、张卫东、张薇、郑菲、徐佳逸、郑元、葛云燕、孙伟竹、黄怡、Annabelle Li He、Zoe Stewart-Johns、Bradley Wo、王楠、张翰乔、龚璞、陈升、宋文娟、王红帅、郭栋、秦勤、邓雅兮、吴泽邦、王大卫、王庆华、刘幼迟、徐航、董惠敏、谢家琪。

报告的数据采集和指数测算工作主要由清华大学龚璞、农业农村部农村经济研究中心张斌、中国社会科学院蒋蔚和康文梅、国家信息中心刘波和刘幼迟负责。另外国家发改委中国现代经济研究院执行院长易昌良团队特别为报告新指数设计提供了中国新发展理念指数的背景研究报告。

《中国人类发展报告特别版》得到了国家社会科学基金重大项目（16ZDA009）的支持，并直接采用了该项目的大量研究成果，包括指标测算结果、中国人类发展挑战分析（第四章）和政策建议（第五章）。同时，和平与发展基金会也为报告提供了部分经费。在此我们深表感谢。

对于报告中所有可能存在的遗漏或谬误之处，由报告联合课题组承担责任。

主编及联合课题组

中国人类发展报告特别版课题组名单

高级顾问

杨伟民	清华大学中国发展规划研究院院长、第十三届全国政协经济委员会副主任、中共中央财经领导小组办公室原副主任
刘宇南	国家信息中心主任
潘家华	中国社会科学院学部委员、城市发展与环境研究所所长
葛延风	国务院发展研究中心社会发展研究部部长
张学颖	国家信息中心副主任
薛澜	清华大学苏世民书院院长、长江实业特聘讲座教授
宋洪远	农业农村部农村经济研究中心主任
郝福庆	国家发展和改革委员会社会发展司副司长
Balazs Horvath	联合国开发计划署亚太区首席经济学家
Bill Bikales	联合国驻华协调办公室高级发展经济学家
迟福林	中国（海南）改革发展研究院院长
周毅仁	国家信息中心区域发展研究院执行院长
邱泽奇	北京大学中国社会与发展研究中心主任
杨宜勇	国家发展和改革委员会社会发展研究所所长
黄石松	中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、民建中央法制委员会副主任

李英桃	北京外国语大学社会性别与全球问题研究中心常务副主任

报告研究和写作团队

联合主编

杨永恒	清华大学公共管理学院副院长、清华大学中国发展规划研究院执行副院长
冯文猛	国务院发展研究中心社会发展研究部研究员、研究室主任
王东	联合国开发计划署驻华代表处政策专家、可持续发展本地化主任
刘波	国家信息中心区域发展研究院秘书长

研究框架设计

王东	联合国开发计划署驻华代表处政策专家、可持续发展本地化主任

章节主作者

第一章：

王谋	中国社会科学院可持续发展研究中心秘书长
张斌	农业农村部农村经济研究中心
康文梅	中国社会科学院研究生院
Balazs Horvath	联合国开发计划署亚太首席经济学家

第二章：

冯文猛	国务院发展研究中心社会发展研究部研究员、研究室主任
王东	联合国开发计划署驻华代表处政策专家、可持续发展本地化主任

第三章：

冯文猛	国务院发展研究中心社会发展研究部研究员、研究室主任
柯洋华	国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员
刘胜兰	国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

第四章：

杨永恒	清华大学公共管理学院副院长、清华大学中国发展规划研究院执行副院长
龚璞	清华大学公共管理学院博士后

第五章：

杨永恒	清华大学公共管理学院副院长、清华大学中国发展规划研究院执行副院长
张莹	中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员

龚璞	清华大学公共管理学院博士后

审校

刘波	国家信息中心区域发展研究院秘书长
龚璞	清华大学公共管理学院博士后
Samantha Anderson	

其他成员

陈升	重庆大学公共管理学院教授
张瑞英	中国社会科学院可持续发展研究中心旅游部副主任、天津农学院旅游规划中心主任
蒋尉	中国社会科学院民族学与人类学研究所研究室主任、副研究员
郭栋	清华大学公共管理学院博士研究生
王红帅	清华大学公共管理学院博士研究生
宋文娟	清华大学公共管理学院博士研究生
秦勤	清华大学公共管理学院博士研究生
邓雅兮	清华大学中国发展规划研究院研究助理

数据研究支持

龚璞	清华大学公共管理学院博士后
张斌	农业农村部农村经济研究中心
蒋尉	中国社会科学院民族学与人类学研究所研究室主任、副研究员
康文梅	中国社会科学院研究生院
刘幼迟	国家信息中心区域发展研究院 办公室主任

项目管理办公室

王东	联合国开发计划署驻华代表处政策专家、可持续发展本地化主任
刘波	国家信息中心区域发展研究院秘书长
龚璞	清华大学公共管理学院博士后
张泽厚	联合国开发计划署驻华代表处研究助理
王红帅	清华大学公共管理学院博士研究生
刘幼迟	国家信息中心区域发展研究院 办公室主任

目 录

序 言 1 ---- i

序 言 2 ---- iii

序 言 3 ---- v

致 谢 ---- vii

中国人类发展报告特别版课题组名单 ---- ix

执 行 摘 要 ---- 1

概 述 ---- 11

第一章 中国人类发展的总体进程 ---- 17

1.1 中国人类发展进程的总体趋势及主要阶段 ---- 17

1.1.1 改革开放40年来中国人类发展水平演变的总体特征 ---- 17

1.1.2 中国人类发展水平演变的国际比较 ---- 24

1.1.3 改革开放40年来中国人类发展水平演变的阶段分析 ---- 26

1.2 中国分地区人类发展进程特征及趋势 ---- 30

1.2.1 中国四大区域的人类发展进程特征 ---- 30

1.2.2 中国各省级地区人类发展进程特征 ---- 34

1.3 人类发展指数的影响因素分解及均衡发展分析 ---- 41

1.3.1全国层面人类发展指数的影响因素分解 ---- 42

1.3.2 区域层面人类发展指数的影响因素分解 ---- 44

1.4 结论 ---- 45

第二章 人类发展视角下的中国改革 ---- 49

2.1 中国改革的基本逻辑 ---- 50

2.1.1 以坚持经济建设为中心作为发展主线 ---- 50

2.1.2 坚持基本思路同时针对各时期挑战不断进行调整---------- 51
2.1.3 长期规划的作用：小康目标、实施“三步走”战略和五年规划---------- 53
2.1.4 在坚持经济建设为中心的同时更加注重社会全面发展---------- 56
2.2 中国改革的核心经验---------- 58
2.2.1 改革是自上而下还是自下而上---------- 59
2.2.2 改革是否需要面面俱到---------- 61
2.2.3 改革是否一蹴而就---------- 63
2.2.4 中央地方关系如何平衡---------- 64
2.2.5 改革策略实施是否需要有外部保障---------- 66
2.3 改革促进人类发展的机制---------- 68
2.3.1 经济增长、社会发展和人类发展 ---------- 68
2.3.2 机会、能力和可持续性 ---------- 70
2.4 仍需要努力解决的问题---------- 71
第三章 中国推动人类发展的典型经验---------- 75
3.1 以家庭联产承包责任制为代表的中国农业改革---------- 76
3.2 乡镇企业：一条独特的农村和农民发展道路---------- 80
3.3 以基础设施建设促进人类发展---------- 87
3.4 从小城镇到大城市、城市群的城镇化发展策略---------- 92
3.5 推进国有企业改革，建立市场经济体制---------- 97
3.6 以住房制度改革实现人人住有所居----------103
3.7 多种手段综合扶贫，推动人类发展----------107
3.8 经济特区：从改革开放的试验田到创新驱动发展----------112
3.9 绿色转型过程中的经济、社会、环境三赢发展案例----------118
第四章 中国人类发展面临的挑战 ----------131
4.1 生态环境的挑战----------132
4.2 公共服务的挑战----------140
4.3 经济发展的挑战----------151
4.4 收入分配的挑战----------155

4.5 减贫的挑战----------163
4.6 政府治理的挑战----------171
第五章 迈向高质量可持续的中国人类发展----------175
5.1 营造更加绿色、更加和谐、更可持续的生态环境----------175
5.2 提供更加充足、更加均衡、更高质量的公共服务----------176
5.3 构建更常态化、更多元化、更具长效性的减贫机制和共同富裕制度----------178
5.4 实现更高质量、更可持续、更有活力的经济发展----------179
5.5 提升政府在民生和社会领域的治理能力----------180
附录 ----------183
附录 1：1978-2017年中国人类发展指数的计算说明----------185
1.全国人类发展指数的数据来源----------185
2.各省级地区人类发展指数的数据来源----------185
附录 2：全国及各省人类发展指数变化LMDI贡献分解的方法学----------187
附录 3：中国各地HDI及拓展指数的测算方法----------189
附录 4：全国人类发展指数，分指数及原始测算指标数据----------195
附录 5：各省人类发展指数值，分指数分解以及原始指标数据（1982-2017年）-----197
附录 6：地级市人类发展指数数值（2016年）----------205
附录 7：省内不平等调整后人类发展指数及分项指数（2016年）----------211
附件 8：省级性别发展指数，分指数及原始指标数值（2016年）----------213
参考文献----------215

图表目录

图1-1：1978-2017年中国人类发展指数及构成指数变化情况 ---------- 18
图1-2：中国及部分国家的性别不平等指数（Gender Inequality Index） ---------- 22
图1-3：金砖五国与世界平均人类发展指数变化情况 ---------- 24
图1-4：各时期中国人类发展指数及构成指数的年均增幅 ---------- 26
图1-5：1978-2017年中国城乡居民人均收入比 ---------- 29
图1-6：四大区域的人均国内生产总值水平变化 ---------- 34
图1-7：1982-2017年中国各省HDI指数增加值排序图 ---------- 37
图1-8：1978-2017年全国人类发展指数变化的影响因素贡献率 ---------- 42
图2-1：农村家庭实际人均消费支出情况 ---------- 69
图2-2：1990-2010年农村0-5岁儿童营养状况变化趋势 ---------- 69
图2-3：1990-2010年城市0-5岁儿童营养状况变化趋势 ---------- 69
图3-1：乡镇企业对中国农民增收的贡献（2002-2011年） ---------- 85
图3-2：中国乡镇企业支农建农及补助社会支出及其占当年利润的比重 ---------- 85
图3-3：乡镇企业从业人数及其占同年乡村就业人员和总就业人口的比重（1978-2013年）
---------- 86
图3-4：中国城镇人口数和城镇化水平（1978-2017年） ---------- 93
图3-5：深圳市1991-2017年专利申请授权情况及R&D经费投入情况----------116
图3-6：如皋市近五年本科率：2014-2018年----------122
图4-1：中国地表水水质情况 ----------133
图4-2：中国地下水水质情况 ----------133
图4-3：中国与主要国家水资源拥有量比较 ----------134
图4-4：中国与主要国家单位GDP水耗比较 ----------135

图4-5：主要国家GDP能源强度比较 ----------137
图4-6：主要国家GDP工业碳排放比较 ----------137
图4-7：中国城市生活垃圾清运量（2004-2017年） ----------138
图4-8：历年中国环境污染治理投资总额及占GDP比重 ----------139
图4-9：常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差距（1978-2018年） ----------141
图4-10：2017年各省、市、自治区小学、初中和普通高中生师比 ----------142
图4-11：全国一般公共财政用于主要公共服务项目的支出占GDP的比重 ----------145
图4-12：主要国家预期受教育年限比较 ----------147
图4-13：主要国家人均预期寿命比较 ----------148
图4-14：主要国家人均健康预期寿命比较 ----------150
图4-15：主要国家劳均GDP比较 ----------152
图4-16：中国三大需求对GDP的贡献率 ----------153
图4-17：主要国家全社会R&D支出占GDP比重比较 ----------154
图4-18：前10位高收入经济体和前10位中等收入经济体的创新质量 ----------155
图4-19：中国16-59岁（含不满60周岁）劳动力人口比重 ----------155
图4-20：中国65岁以上人口及比重 ----------157
图4-21：住户部门可支配总收入占国民总收入的比重 ----------159
图4-22：人均可支配收入与人均GDP（根据购买力平价调整）之比的国际比较 ----------159
图4-23：各国雇员社保缴费有效费率 ----------160
图4-24：2002-2013年全国家庭的财产的洛伦兹曲线 ----------162
图4-25：主要国家生活成本指数比较 ----------163
图4-26：2002-2017年35个大中城市房价和城镇居民人均可支配收后入年均增长 ------163
图4-27：中国农村贫困人口和贫困发生率情况 ----------165
图4-28：2012-2018年中国城镇最低生活保障人口规模 ----------169
图4-29：中国城镇居民按收入五等份分组的人均可支配收入 ----------169
图1 性别发展指数的构成 ----------192
图2 不平等调整后人类发展指数（IHDI）指标构成 ----------192

专题目录

专栏1.1 人类发展指数 ---------- 20
专栏1.2 中国的行政区划 ---------- 31
专栏2.1 小康社会构想 ---------- 53
专栏2.2 中国的五年规划 ---------- 56
专栏4.1 农村“空心化”导致的公共服务设施配置低效 ----------141
专栏4.2 城乡间教育和健康公共服务机会的不平等 ----------143
专栏4.3 公共教育服务和医疗服务已经实现了较高的覆盖率 ----------145
专栏4.4 各级各类教育服务的质量评价 ----------146
专栏4.5 发展学前教育 ----------148
专栏4.6 中国老龄化趋势 ----------157
专栏4.7 中国中等收入群体的规模 ----------161
专栏4.8 “影子教育”加剧群体间的教育不公平 ----------170

表格目录

表1.1：中国及部分国家的多维贫困状况---------- 23
表1.2：亚太经合组织成员的人类发展指数变化情况 ---------- 25
表1.3：东中西部地区人类发展指数变化情况 ---------- 32
表1.4：中国各省人类发展指数（2017） ---------- 34
表1.5：东中西部地区人类发展分指标变化情况 ---------- 36
表1.6：中国各省区人类发展水平变化情况 ---------- 36
表1.7：2016年部分省级地区不平等调整后的人类发展指数 ---------- 38
表1.8：部分省区所含地级市的人类发展指数分布状况 ---------- 39
表1.9：2016年各省级地区分性别人类发展指数 ---------- 40
表1.10：东中西与东北区域分阶段的人类发展指数贡献效应 ---------- 45
表2.1：中国经济特区的建设概况 ---------- 65
表3.1：中国主要的保障性住房政策 ----------106
表3.2：深圳市规模以上工业企业科技活动情况 ----------117
表4.1：中国三次产业结构变化趋势预测 ----------156
表4.2：农村贫困人口医疗费用情况 ----------167
表 A：4.1全国人类发展指数原始指标数据（1978-2017年）----------195
表 A：5.1 各省人类发展指数数值（1982-2017年）----------197
表 A：5.2 各省健康分指数数值（1982-2017年）----------198
表 A：5.3 各省平均预计寿命（岁）（1982-2010年）----------199
表 A：5.4 各省教育指数数值（1982-2017年）----------201
表 A：5.5 各省平均教育年限（1982-2016年）----------202
表 A：5.6 各省人类发展指数收入分指数数值（1982-2017年）----------203
表 A：5.7 各省人均国民收入以2011年国际美元为单位（1982-2017年）----------204

表 A:6.1 各地级行政单位人类发展指数数值（2016年）----------205
表 A:7.1 省内不平等调整后人类发展指数及分项指数（2016年）----------211
表 A:8.1 省级性别发展指数及分指数（2016年）----------213

执行摘要

1978年以来，中国取得了突出的发展成就。按照联合国开发计划署的人类发展指数的定义，中国的发展可以概括为从“低人类发展水平”转型成为“高人类发展水平”国家。

通过对比改革开放前夕的中国，我们更能理解中国过去40年所取得的巨大发展成就。从本报告中反复出现的三个主要分析视角来看，1978年的中国具有如下突出特点：成功克服了以农村为主的贫穷发展中国家通常所面临的各种困难；经历了循序渐进且管理得当的转型过程；从自给自足中崛起成为了全球经济的关键参与者。

1978年，中国还是一个非常贫穷的发展中国家。当时的人均国内生产总值（GDP）仅为156美元，是排名世界倒数第十五的国家。据世界银行全球低收入国家贫困线统计，在中国9.45亿的人口中，有82%生活在农村地区，其中又有95%为贫困人口。1977年恢复高考时，中国仅有27.3万名学生能够进入大学。[1]按照人类发展指数，1978年的中国还处于低人类发展水平国家行列。尽管如此，对于中国这样的低收入国家而言，一些社会指标（如预期寿命和识字率）还是相对较高的，这反映出即使在贫穷的农村地区，中国也成功地提供了低成本但具包容性的基本公共服务。

1978年，中国还是计划经济，没有私营企业，几乎所有的经济生产、投资和商业以及劳动力流动都由计划机构管理，所有的价格也都是由国家制定。当时，经济产出水平较低，和平均主义的影响导致许多基本生活必需品处于严重短缺状态。

1978年，中国基本上是一个自给自足

1　Yuwen Wu，“中国的 77 届高考生：我参加了一场改变国家的考试”，2017 年 12 月 14 日。引用自：https://www.bbc.com/news/world-asia-china-42135342

的经济体。1977年，中国在世界贸易中所占份额仅为0.6%，中国的GDP也仅占世界GDP的2.4%。1982年，尽管中国拥有世界22.4%的人口，但外商直接投资只有4.3亿美元，仅占GDP的0.2%。[1]

1978年以来，中国经济年均实际增长近10%，在世界主要经济体中前所未有，[2]目前已成为人均GDP达9771美元的中等偏上收入国家。[3] 至今，中国贫困人口减少了7亿多。1990年至2015年间，中国在包括减贫、普及初等教育、改善营养和卫生、降低孕产妇和婴儿死亡率和艾滋病发病率等方面为全球实现千年发展目标作出了重大贡献。现在，中国每年的大学毕业生达到了800万。中国目前的人类发展指数已达到了0.752，按照联合国开发计划署的分类标准，中国已成为高人类发展水平国家。

尽管与一些市场经济国家相比，中国的国有企业规模仍然很大，但中国超过60%的GDP是由私营部门创造的，其中不乏一些在全球市场上具有强劲竞争力的企业。几乎所有价格都已完全放开，劳动力、金融和土地等要素市场在自由化方面也取得了相当大的进展。人员流动限制正在稳步放宽，而且一直没有阻止中国城市人口的增加，目前中国城市人口已经从1978年的1.71亿人增加到2018年的8.24亿人。[4] 农村到城市的人口迁移是驱动中国近几十年发展的重要力量。

过去40年的巨大变化极大地增强了人们的自由，使人们的创业精神和个人梦想和抱负得以自由发挥。改革摒弃了平均主义观念，邓小平首先明确提出“让一部分人先富起来”的思想被认为是中国释放经济潜力的最快途径。改革初期采取的措施让私人营利活动可接受并被尊重，小型的家庭企业在全国各地兴起。

中国现在已经成为全球经济大国，成为对外投资、开发性金融和援助的来源地，这种情况在中国改革开放之初是外界难以想象的。今天的中国是世界上最大的贸易国，2018年，中国吸收的外商直接投资高达2030亿美元，[5]仅次于美国。目前，中国的对外直接投资也在国际舞台上发挥着重要作用，2018年的对外投资达980亿美元。[6] 2018年，中国出境旅游人数为1.47亿人次，成为全球最大的出境旅游客来源国。[7]

本报告的主题是中国从低人类发展

1 世界银行，公开数据。引用自：https://data.worldbank.org/

2 世界银行，“中国概况”，2019年10月1日。引用自：https://www.worldbank.org/en/country/china/overview

3 世界银行，“人均国内生产总值”，引用自：https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN

4 世界银行，“城市人口”。引用自：https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL?locations=CN

5 世界银行，“外国直接投资”。引用自：https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?most_recent_value_desc=true

6 经合组织，“外国直接投资流出”，引用自：https://data.oecd.org/fdi/fdi-flows.htm

7 “中国文化和旅游部，“2018年旅游市场基本情况”，2019年2月13日。引用自：http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/13/content_5365248.htm

水平向高人类发展水平迈进的成就。本报告对中国改革开放40年来取得的巨大进步进行了追踪和剖析。通过对中国人类发展成就的分析，结合中国改革开放的实践，形成了四个贯穿始终的主题：中国转型模式在变化和连续性方面具有特殊性；对农村和农业发展的高度重视；经济增长在中国人类发展中的中心作用；以及主流发展理念正在向如今“以人民为中心”的发展理念的演进。

自1978年以来的几十年，是变化和连续性的完美结合，激进的改革在短时间内彻底扭转了根深蒂固的政策，瓦解了旧有的观念，数亿人进行流动，使一个基本上自给自足的经济体成为了世界上最大的贸易国，诸如此类特点不胜枚举，但所有这些都发生在一个惊人稳定的政治和政策环境中。中国共产党领导国家的能力令人瞩目，它在这一时期引导国家找到了正确的激励措施和政策，包括进行必要的控制，并使各级政府组成的庞大国家行政机构能够在新政策发布之后执行这些政策。

对于变化和连续性的研究涉及本报告的中心观点之一：中国作为一个转型经济体所拥有的经验是比较独特的。中国从计划经济向市场经济的转型经历，与其他国家有许多相似之处。但是，中国的情况突出表现在其改革变化是在稳定的政治框架中持续进行的。

中国的经济转型是引人注目的。与大部分传统计划经济体相比，中国在改革之初的经济发展水平要低得多。1978年中国的人均GDP只有156美元，不足当年苏联3230美元的5%。[1]中国在1978年的相对落后局面使其快速进行改革变得更加容易，特别是在关键的早期。相对而言，来自那些认为自己会受到改革伤害的利益集团的阻力较小。与以计划经济工业基地和工人为经济社会核心的转型国家不同，中国改革开始时，农村人口众多，截止1978年，农村人口的生产潜力已经被抑制了20年，这些农村人口是一支充满活力的力量，它为中国经济和改革进程在最初几年给予了重大推动，也为随后的进一步改革奠定了基础。

在这些改革变化中，中国的政治转型与大多数转型国家完全不同，其转型的核心原则是保持连续性。在几乎所有其他国家，共产党的领导作用在转型初期就已经被削弱了。中国在政治治理方面进行了许多改革，包括对国家和地方政府及其相互关系进行了重大调整，以及国家在中国经济和人民生活中的作用均发生了深刻的变化。然而，这些变化和中国的经济转型都是由中国共产党发起和管理的，而中国共产党的政治主导地位是一直保持不变的。要了解中国在过去40年中是如何取得如此显著进步的，我们就必须明白，中国共产党在规划中国的道路和管理中国的发展进程方面发挥

1　联合国数据，“按现行价格——美元计算的人均国内生产总值”，引用自：http://data.un.org/Data.aspx?q=gdp+ussr&d=SNAAMA&f=grID%3A101%3BcurrID%3AUSD%3BpcFlag%3A1%3BcrID%3A810

了核心作用。[1]大多数中国学者认为，这是中国取得这些成就的重要决定因素：因为稳定的政治环境和决策的连续性，使领导层能够专注于发展。

在改革和快速增长时期，中国制定政策的第二个显著特点是，即使在决策最高优先事项是经济快速增长和工业化的时候，也能不断认识到中国农村人口众多的重要性，以及人们对改善他们生活的一致关注程度。这使得中国的城市化进程比其他国家更为平衡。

对大多数发展中国家来说，经济发展等同于城市化和工业化。城市工业社会被视为现代社会，农村农业社会被视为落后社会，投资主要集中在城市发展上。虽然城市化和工业化进程确实是经济发展和现代化的核心部分，但如何在这一进程中使农村人口获益是人类发展的一个核心挑战。在任何发展中国家和转型经济体中，农村人口仍然占据相当大的比重，因此农村人口不应被发展舍弃，而应成为发展的重要参与者。

中国的改革进程首先在农村实现，始于一小群玉米农户所采取的行动，这些农户生活在中国较贫困地区之一——安徽省小岗村。他们迅速实施的所谓“家庭联产承包责任制”（见案例研究3.1）颠覆了20年来高度平均主义的农业集体化管理制度，废除了以前把全部产出交给集体的做法，改为以合同为基础的管理制度，允许农民保留或出售他们的一部分收成，作为他们自己的收入。这样的结果非常显著，第一年的收成超过了前几年的收成总和，这种新的制度在中国迅速蔓延，中国农村人口生活水平迅速和持续得到改善。1978-1985年，农村居民实际人均收入年均增长了15.2%。[2]

生产力的提高，加上收入的上升，也产生了相当多的农村剩余劳动力，刺激了其他的创业活动。当时，中国的政策制定者和地方官员在农村地区建立了“乡镇企业”（见案例研究3.2），即小型劳动密集型制造业，允许农民“离开农业，但不离开家乡”。上世纪80年代，乡镇企业成为农村人口的主要收入来源，使中国比许多发展中国家更加平衡地向城市化迈进。仅仅在1984年，也即改革开始几年后，中国开始放松对国内人口流动的控制，允许农村农民在城市寻找更好的收入来源。

中国的整个扶贫工作都以农村贫困人口为目标，采取了一系列计划，并以生计、绿色生产、普惠金融、教育等为重点。如第四章所述，城乡之间仍有很大的发展差距。二元社会经济在中国一直是一个长期存在的现象，而且还远未得到解决。同时，这种城乡差距是发展中国家的普遍现象，可以说中国在解决城乡差距方面做的

1　目前有很多书都从这一方面对于中国政治进行描述。例如，见 S.Guo，《中国政治与政府：权力、意识形态和组织（第 2 版）》，劳特利奇出版社，2019 年）。

2　中华人民共和国政府，国家统计局（NBS），《中国统计年鉴 2016》，（北京：中国统计出版社，2016），引用于 S.Wang，G.Wu 和 N.Sapkota，《减贫与发展》，亚洲开发银行东亚工作文件系列 10（马尼拉，亚洲开发银行，2017 年）。

努力比大多数国家都多。这似乎有些矛盾，但各省的人类发展指数数据（第1章）显示在改革开始时，最落后偏远地区的人类发展指数上升最大，这表明减贫效果是好的，且具有高度包容性。

我们分析得出的第三个贯穿性主题是，经济增长在中国人类发展中具有中心作用。经济增长一直是推动上述人类发展取得显著进步的动力。将中国与人类发展指数数据库中的其他124个国家相比，我们可以发现，1980-2000年期间，中国人类发展指数排名提高，这主要是由于中国人均国民总收入增加所致。在这一期间，卫生和教育指标有所改善，但与其他发展中国家相比却没有明显提高。相对薄弱的卫生和教育发展主要集中在农村地区，欠发达地区以及缺乏自主发展能力的低收入家庭。不过，部分原因还在于这些分项指数的排名从一开始就比较高。

政府对经济建设和增长的重视从各个角度来看都是合理的，包括人类发展，特别是在改革初期。迅速经济增长，以结束短缺和减少贫穷是当时的最高优先事项，而且也得益于早期建立的人力资本基础。这种增长对人类发展成就作出了直接贡献，切实改善了亿万中国人民的福祉。

间接贡献也很大。政府花了数年时间才创建和建立起新的农村公共服务，以此取代改革前的集体管理单位，但农村家庭收入的迅速增加，直接使农村家庭在营养、家庭购买药品和文化教育材料方面的能力得到显著改善。此外，尽管政府在后期制定预算时，优先向促进增长的基础设施和工业进行投资，而非社会服务，但就绝对投资数额而言，政府在公共服务方面的支出增长幅度还是很大的，不过这仅仅是因为可用的财政资源增长了很多而已。改革开放的另一个间接贡献是获得了一系列新的、广泛的、促进中国人民福祉的先进思想、产品和技术，这些思想、产品和技术往往来自国外，特别是在开放初期。同时，它们对缺乏竞争力的中国生产商及其劳动力可能产生的破坏性影响也得到了承认，并得到了有效管理，所有这些都对人类的全面发展形成了支持。

此外，从人类发展的角度来看，最重要的是这种增长的包容性。如上所述，第一波增长的大部分集中在贫困现象十分普遍的农村地区，进行了农业改革，促进了农村小规模工业的发展。地方发展创新的成功，为中国全面改革提供了许多有益的经验，财政收入的扩大也为国家宏观调控提供了经济基础。

最后一个要点是，中国的发展观正在演变为今天“以人民为中心”的发展思想。尽管中国的人类发展取得了重大和积极的成就，但改革时期头20年，对经济增长的过分强调也对人类发展产生了一些负面影响。越来越明显的是，单靠经济增长不一定或自然地带来社会发展、公平正义和社会凝聚力。

为了响应中央政策的鼓励，许多政府官员，特别是地方政府官员，形成了以经济增长为中心的发展观。教育和卫生往往

被认为是投资回报缓慢的领域。环境破坏的代价也被认为是遥远未来之事。2001年12月中国加入世界贸易组织（WTO）后，中国依靠的是低成本、有竞争力的出口导向型制造业增长模式，但是所面临的问题却更加明显：基于资源浪费、环境污染和生态破坏的经济增长模式，加上工人长期低薪，导致国内需求疲软。

到2002年，中国的发展战略开始向更加平衡的方式转变。为了应对新的挑战，中央制定了一系列新的政策，也在发展理念上进行了调整，为新的征程提供了论据和支持。实践证明，把这种战略转变植根于观念框架，能够有效帮助教育和动员各级党政官员，以了解迅速变化的政策环境，并提醒各级党政机关注意工作中可能发生的变化。随着发展理念的演变，用于评价中央和地方政府官员政绩的考核指标也发生了重大变化，从对GDP增长的压倒性优先考虑地位转变成了一套更广泛的考核标准。

概括地说，中国的发展理念经历了三个阶段。在第一阶段，也即1978年至2002年期间，如上文所述，经济建设和增长是压倒一切的优先事项。当时，虽然也将社会发展纳入了政策制定的范畴，但它是由经济发展驱动的，而且与经济发展一样，也往往采用的是市场方法。虽然有时也会讨论环境问题，但它在优先事项的排位中仍然较低。

第二阶段（2002-2012年）转向“以人为本、全面协调和可持续发展理念”。[1]这绝不是对经济建设优先次序的逆转。然而，它却反映出了一种明确的认识，即社会公平正义和环境可持续性不会因增长而自动实现，因此需要采取具体措施来实现这些目标。当时在教育、保健、社会援助和其他方面曾经提出了许多重要的社会倡议，旨在纠正经济快速增长期间出现的一些不平等和制约因素。这一时期还扩大了减贫努力，目的是照顾20年来没有充分受益于增长的人口群体。

自2012年以来，习主席提出全国推行“新发展理念”。经济增长仍然是一个关键目标，但新理念明确要求建立一种可持续、平衡和协调的增长模式，并认识到改革开放初期数十年的两位数增长率已无法实现或不再可取。它包括环境可持续性、个人消费而不是投资作为增长的主要驱动力、通过创新和教育而不是调动越来越多的投入来提高生产力、向新的领域升级，并大力强调确保所有中国公民获得优质公共服务。这一理念比以往任何时候都更加明确地把促进人类发展的变革，即具体改善人民生活作为其议程的中心，而不是为了增长而增长。

例如，以2020年全面建成小康社会为目标，实施的大型扶贫计划，把2020年消除农村极端贫困作为国家重点目标，不仅以贫困户脱贫为定向扶贫目标，还在

1　2003年，胡锦涛主席在十六届三中全会上提出了“以人为本、全面协调、可持续发展”的发展理念，也就是人们常说的“科学发展观”。

中国农村最贫困地区进行更深层次的环境转变。

实现全面可持续发展的道路仍然漫长而曲折。中国人类发展仍然面临着一系列挑战，其中一些挑战对实现更高质量、更加公平、更可持续的人类发展水平可能成为制约因素。本报告着重讨论了诸如收入分配、日益增长的民众期望和社会需求下的公共服务提供、建设符合当前发展阶段的经济增长新动能、以及环境保护等方面的挑战。

尽管已有很多举措来改善不平等，但这一问题仍然突出。最近的研究表明，虽然收入不平等情况似乎已经趋于平稳，但自新世纪初以来，中国的财富分配差距一直在扩大。而且，收入不平等和财富不平等问题已变得更加相互关联和相互作用。与此同时，还存在着巨大的地区间和城乡间发展差距。东部沿海省市因具备贸易和投资的区位优势而发展更快，中西部的内陆省份则相对落后。东北作为计划经济时代的重工业基地，也面临着巨大的发展障碍。在很多地区，城乡差距也存在扩大趋势。在经过改革开放初期农村居民收入的迅速增长后，农村特别是贫困地区持续强劲增长的机会开始减少。

随着中国产业结构调整，寻求更可持续的增长动力和更高的效率水平，以及新一轮科学革命和工业革命的到来，传统产业的从业人员在就业机会和收入方面将会受到巨大影响。加之中国经济增长放缓，政府确定新的发展重点，将收入再分配问题置于中心位置。不仅事关提高居民收入占国民收入比重的问题，而且事关如何改善群体间分配收入以减少不平等现象，促进社会各阶层人类发展的问题。

尽管中国公共服务体系取得了显著成就，但公共服务供给既有总量的不足，也有结构的矛盾，更有提高供给质量的压力。公共服务资源配置不均衡，加剧了公共服务的城乡、区域和群体差距，与人民群众对公共服务的美好需要相比仍然存在较大差距。这些不平衡不符合公共服务均等化的初衷，并制约了人类发展水平的进一步提高。最后，在消除贫困方面，中国政府也面临如何将扶贫纳入社会保障体系并使之常态化的挑战。

其次，还须考虑经济快速增长带来的环境问题及其对人类发展的影响。中国在过去40年中所经历的变化在大多数国家通常要花费一个世纪或更长的时间。因此，中国面临的环境问题的急迫性及其长期不利影响的程度，也是非同寻常的。与此同时，中国也很快认识到了这一问题，并迅速接受了对以环境可持续性为核心目标的新发展理念，而这正是应对环境挑战的关键所在。环境问题对中国本身、整个地区乃至世界而言，都是制约人类发展和经济发展的因素。

上世纪80年代和90年代，中国经济快速增长的主要引擎是基于粗放而非集约模式的制造业。环境污染和生态破坏会影响GDP，全国环境形势严峻。1995年环境污染造成的损失占中国GDP的7.7%，1999

年更高达GDP的9.7%。中国环境状况公报显示，主要河流有机污染普遍，主要湖泊富营养化情况严重，近岸海域海水污染也很严重。

2003年，节能减排首次作为约束性指标[1]纳入国家五年经济社会发展规划，包括森林覆盖率、城市建成区绿化率、污染物排放总量减少等预期量化指标。从那开始，所有五年计划都包括了六项约束性指标和两项预期性指标。在此期间，政府也加快了生态环境监测体系的完善工作。2009年11月，在哥本哈根气候变化减缓谈判的预期下，中国国务院宣布了到2020年将经济碳排放强度降低40-45%（与2005年的水平相比）的目标，并呼吁将这一目标纳入国内中长期政策计划。

2012年是政府环境愿景的一个转折点。以“创新，协调，绿色，开放，共享”为中心的新发展理念逐渐替代了以快速的经济增长为中心的发展框架。对环境保护的重视程度首次大大提高，政府明确表示愿意减缓增长，以支持环境可持续性。政府现在的环境保护战略是预防为主，预防与治理相结合，通过技术创新和供给侧结构性改革节约资源，其中包括采取严格的耕地和水资源保护制度，制定节能减排的强制性指标，开发利用新能源和可再生资源。事实上，中国共产党和其领导的政府已经把减少污染作为消除农村极端贫困的一个核心目标，这是中国共产党和其领导的政府在未来几年要打赢的两场“大战”，也是实现全面小康社会目标的一部分。

本报告最后提出了一系列支持中国应对这些挑战的建议。在过去40年取得显著成就后，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。弥补发展水平与人民日益增长的美好生活需要之间的差距，是中国面临的关键挑战。这些建议基于中国自身的新发展环境和理念，以及经济、社会和人类发展重点，并与《2030年全球可持续发展议程》和当今全球范围内普遍接受的人类发展理念保持一致。最后，这些建议还有助于为迈向全面人类发展而制定发展目标和相应的政策工具。我们的建议如下：

1. 营造更加绿色、更加和谐、更可持续的生态环境。加大污染防治力度，健全保护环境体系，促进可持续生态发展并遏制气候变化。特别重要的是，必须进一步完善环境管理体系，既要发挥中央政府的权威，更要注重调动基层政府参与环境治理的积极性。大力支持水电、风电、光伏发电、氢能等清洁能源发展。调整价格和监管政策，平衡日益增长的清洁能源需求和供给。提高全民环保意识。

2. 提供更加充足、更加均衡、更高质量的公共服务。实现公共服务从数量向质量、从规模向结构、从“有没有”向“好不好”的转变，从“保基本兜底服务”向“全生命周期服务”转型。建立多元化的健康养老服务体系，满足老龄人口多层次、多

1　计划包括相关政府组织必须达到的“约束性目标”和作为其活动指导方针但未严格执行的“预期性”目标。

样化的需求。建立协调统一的公共服务体系，向人民群众提供高质量的公共服务，保障公共服务资金需求。

3. 构建更常态化、更多元化、更具长效性的减贫机制。加大教育扶贫力度，增强扶贫内生动力。政府工作重点应该从“输血”转为“造血”。进一步把贫困人口纳入社会保障体系，提高农村居民社会保障水平，提高救济标准，确保救济款项按时发放。加快建立统一的城乡居民医保制度。建立全社会共同参与的扶贫机制，鼓励企业和社会组织参与扶贫，帮助贫困人口脱贫。

4. 实现更高质量、更可持续、更有活力的经济发展。充分调动政府、市场和社会的力量，加大多样化、高质量的产品和服务供给，满足人民多层次的消费需求。进一步改革财税政策和社保体制，促进国民收入公平分配，提高家庭收入和消费能力。通过改革消除妨碍消费自由的市场扭曲问题。

5. 提升政府在民生和社会领域的治理能力。树立“以人民为中心”的发展导向，充分尊重和发挥基层政府在民生公共服务中的主体地位。弱化GDP导向，构建科学的绩效指标体系，突出经济活力、创新效率、民生改善和可持续发展等指标。更加注重市场机制的运用，平衡好技术理性和价值理性，解决好道德伦理风险和法律法规风险，让数字创新更多地惠及全社会。

概 述

2019年是中华人民共和国成立70周年，也是联合国与联合国开发计划署同中国开展合作的40周年。本报告由中国各智库、学者以及联合国开发计划署共同编写而成，在反映中国发生沧桑巨变的同时，不但回顾了广为报道的经济成就，更重要的是记录了中国在可持续人类发展领域取得的成绩。中国幅员之辽阔，近阶段发展之成功，使其形成了一套宝贵的经验教训，各国在推进可持续人类发展之路上也可因地制宜，学习借鉴。

40年前是中国发展的命运转折点，中国开始大刀阔斧地改变遵循几十年的政策导向和发展重点，转向开展一系列的政治和经济改革，向世界开放。这一进程延续至今，为中国取得令世人瞩目的发展成就奠定了坚实基础。

中国在多领域大踏步向前，例如国家发展；减贫成效；预期寿命提升至与一些发达经济体持平；广泛改善教育系统，基本实现九年免费义务教育全覆盖，培养出了一批世界上最具前途的年轻科学家。人类发展指数（HDI）是比较不同时期、不同国家人类发展进步的有用标尺，据此标准，中国的发展进步尤其令人赞叹。中国是世界上唯一一个从1990年人类发展低水平国家进步为如今的高水平国家。

中国发展治理的独特之处在于不断演化的发展理念起决定性作用，这也是其不断书写成功的基石。中国一直在经历高速轮回的变革—挑战—解决之道循环，紧随其后的则是新出现的挑战。国家及其发展构想在有效把握变革进程中发挥了显著作用。

随着时间的推移和新挑战的出现，小康社会这一构想所蕴含的发展理念和目标越来越与联合国开发计划署人类发展理念相契合。中国政府在40年的改革开放

中一直使用小康社会这一概念，其根植于中国传统文化，在变化中不断发展，中国也在朝着所涵盖的发展目标努力。构建小康社会，最初明确要实现目标收入增长，但随着时代的变革，其内涵也在发生变化。当前，中国最常使用“全面建成小康社会”这一说法，其总结了中国政府在2020年实现脱贫，并进一步实现现代化的更广泛目标。

“以人民为中心”的发展思想将全面推动全体中国人民福祉视为发展的最终落脚点，这体现在不断提升的治理能力和更多的发展机遇上。这一构想的核心是经济、社会和环境的可持续性。实现这一新愿景，同时保持并扩大中国取得的巨大人类发展进步，不可避免在前进道路上遇到各种挑战。在改革开放之初的几十年中，追求经济增长的发展政策对不平衡发展造成的惯性尚未完全消除，因而发展转型不会一蹴而就。处理好经济增长与社会环境可持续发展之间不断变化的平衡，将是今后一段时期的挑战。

这种不平衡发展造成的主要影响之一是不平等加剧。但是，中国内部发展差距的一个重要特征使其区别于众多其他国家。在过去的四十年中，几乎全体中国人民的关键福祉指标都得到了显着提高。有些人的福祉早先得到改善，而部分人改善时间较晚，因此所出现的不平等现象是福祉提升速度不同造成的，而非指标下降，甚至停滞。如今最贫困者比1978年最贫困者境况要好得多。自此，无论以何种一致的、经购买力平价调整衡量的大规模减贫，还是预期寿命的大幅提高，都印证了中国在人民福祉方面取得的广泛提升。

此外，不平等是全球性挑战，并非中国独有。处于各发展阶段的国家，包括众多最先进的国家，都急需了解收入和人类发展其他方面的不平等，如获得优质教育和健康保健的机会，以及保护环境免遭破坏等，分析其产生的原因和造成的后果。《2030年可持续发展议程》向各界明确指出需要解决不平等问题。不平等议题逐步成为全球政策的中心，但这一进程尚未完成。在中国，有可能找到一条路径迅速解释不平等问题的产生。

本报告介绍了中国在人类发展进步上值得关注的方面，以及实现路径，还突出说明了中国将面临的一系列新挑战。尽管一些挑战令人生畏，但中国过去几十年成功克服的众多险阻有力预示着更大的进步。在深入讨论中国在经济和人类发展过程中取得的成就之前，要明白什么是“人类发展”以及相应的评估方法。

根据联合国开发计划署的定义，人类发展是一个人能力提升、机会扩大、福祉改善的过程。人类发展概念于20世纪80年代提出。此前，人们普遍认为经济和收入增长是衡量社会进步的最重要标准。联合国开发计划署认为，必须将发展理解为超越简单经济增长而更广泛、更丰富的进程：只有当人们有能力利用新兴机会时，发展才有意义。

因此，能力的概念在人类发展之道中处于中心位置。能力指人们追求自己珍视的生活所需要的能力和工具。三项基础性能力是：身体健康，获取知识以及体面的物质生活。其他能力还包括免受暴力和环境危害的影响，社会尊重以及参与影响某人人生的决策能力。在政策制定的各阶段，都不能将人仅仅视为国家行动的受益者，而应将他们视为被赋予能力之人，能够追求并实现他们自己认为有价值和重要的目标。

在1990年发布的第一份《人类发展报告》中，联合国开发计划署前署长威廉·德雷珀（William Draper）在前言中表达的核心信息是：

> 虽然国内生产总值（GDP）增长对实现人类所有基本目标完全必要，但重要的是要研究这种增长如何在不同社会转化为人类发展，或者为什么不能转化。[…同时]产生这些结果的政策是什么？这一系列问题蕴含着理清经济增长与人类发展之间关系的希望之种，而两者的关系绝不是自动产生的。

本报告分为五章，安排如下。

第一章在国家、地区、省和地级市层面量化说明了中国在过去几十年中取得的人类发展进步。本文详细分析了中国的人类发展指数变化趋势，包括采用回顾性方法计算了改革之初的人类发展指数，以确定不同改革阶段在收入、健康和教育水平的提高如何促进人类发展指数增长。报告在国家和次国家层面进行了分解性分析，主要使用了人类发展指数。更具体而言，第一次在中国省级层面运用了性别发展指数（GDI）、进行不平等调整后的人类发展指数（IHDI）等，并用于深度分析。报告还研究了区域间差距变化趋势。

第二章详细分析了中国的改革进程以及背后的思路。本章着眼于部分重要特质，例如中国选择以渐进、可控的方式向市场经济过渡，包括无论是自上而下还是自下而上进行的改革；地方政府的作用；中国过渡到以市场为主体的经济体时计划的作用等等。

第三章从部门方面专题介绍了人类发展经验，并辅以地方层面的案例研究，为第二章的分析增加具体细节。主要内容包括中国人类发展的关键节点；引领时代的农村和农业改革；国有企业改革；城镇化；中国的脱贫经验等等。

第四章对尚待解决和新新人类发展挑战进行了分析，涉及环境；公共服务供给；尚待处理的内部发展差距；政府性质和作用方面需要进行的进一步变革；以及与经济、环境和社会可持续性相适应的新增长模式。

第五章根据第四章确定的挑战提出了建议。

第一章

1

第一章
中国人类发展的总体进程

20世纪70年代末改革开放以来，中国社会发生了翻天覆地的变化，中国的人类发展经历了持续快速的增长。中国人类发展指数（HDI）由1978年的0.410[1]上升到了2017年的0.752，是自1990年首份人类发展报告发布以来，唯一一个从低人类发展水平组上升到高人类发展水平的国家。本章将以中国人类发展指数中人均国民收入、健康和教育指数的持续改善为基础，利用翔实的数据，从全国、区域、省级地级市等多个层次全面分析40年来中国从低人类发展向高人类发展转变的历史性转变及不同阶段的发展特点，以阐述改革开放40年来中国发展政策的演变及其成效。这些数据将为本报告后面几章的分析提供基础性背景，既有助于我们从中了解构成这段非凡的人类发展历史的体制、政策等因素，也有助于深入理解中国已经克服的挑战以及未来进一步持续发展将要面临的挑战。

1.1 中国人类发展进程的总体趋势及主要阶段

1.1.1 改革开放40年来中国人类发展水平演变的总体特征

20世纪70年代末改革开放以来，中国的人类发展水平获得了巨大进步，居民生活水平快速提升、健康状况持续改善、受教育程度显著提高，居民的获得感、幸福感、安全感显著增强，实现了从低人类发展水平向高人类发展水平的跨越，成为人类发展历史上的一个奇迹。

1　由研究团队计算得来。UNDP 官方 HDI 数据从 1990 年开始，详情请见附件三。

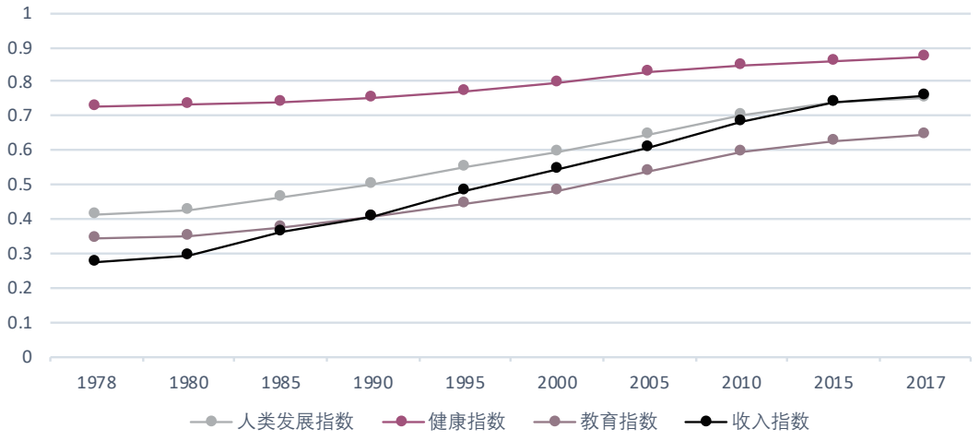


图 1-1：1978-2017 年中国人类发展指数及构成指数变化情况

数据来源：1990-2017年数据来源于UNDP，人类发展数据（1990-2017）。[1] 1990年之前的数据为课题组计算结果，均按照UNDP最新计算方法测算。

（1）人类发展水平稳步上升，1990年以来唯一实现低水平到高水平发展跨越的国家

40 年来，中国人类发展水平保持持续快速增长态势。中国人类发展指数由 1978 年的 0.410 提高到 2017 年的 0.752，1996 年进入中等人类发展水平，2006 年达到世界平均发展水平，2010 年步入高人类发展水平，实现了从低人类发展水平国家组向高人类发展水平国家组的历史性跨越，是目前世界上唯一一个由 1990 年时期的低人类发展水平组提升至高人类发展水平组的国家。[2]

（2）人均国民收入持续较快增长，年均实际增速达到8.5%

40年来，中国的国内生产总值（GDP）在世界排名从1978年的15位（3679亿元）提升到2017的世界第二（827,122亿元）。根据世界银行的数据，中国人均国内生产总值已从1978年的2369元增长到2017年的56382元（按固定汇率计算），年均实际增速达到8.5%，由低收入国家步入中高收入国家行列。中国人民生活水平不断提高，从1978年到2017年，城镇居民人均可支配收入由343元提高到5290元，农村居民人均纯收入由134元提高到2804，[3]

1 联合国开发计划署，人类发展报告数据： http://hdr.undp.org/en/data

2 根据联合国开发计划署 2016 的划分标准，人类发展指数在 0.550 以下为低人类发展水平，介于 0.550 和 0.699 之间为中等人类发展水平，介于 0.700-0.799 之间为高人类发展水平，0.800 以上为极高人类发展水平。

3 中国国家统计局于 2013 年调整了测算城乡收入与支出的方法。对于乡村居民，2013 年前统计的是纯人均收入，2013 年后统计的为人均可支配收入。此处使用的数据是城乡居民消费价格指数调整后的收入。

全国人均收入年均实际增长超过7%。[1] 扶贫开发事业飞速发展，40年来中国有7亿多人口脱贫，对全球减贫的贡献率超过70%。[2]

（3）人口健康状况进一步改善，人均预期寿命累计提高9岁

40年来，中国人口的健康状况在既有高起点上持续改善。1949年新中国成立后，中国医疗卫生事业取得了举世瞩目的成就，人均预期寿命由1949年的35岁提高到1978年的67.8岁，远超当时发展中国家的平均水平。[3] 改革开放后，健康指标继续改善。人均预期寿命由1981年的67.8岁稳步提升到2018年的77岁，婴儿死亡率从1981年的34.7‰下降到2017年的6.8‰，孕产妇死亡率从1990年的88.9/10万下降到2017年的19.6/10万。[4] 覆盖城乡居民的医疗保障体系已基本建成。截至2017年，全国基本医保参保人数达13.5亿，参保率已连续多年稳定在95%以上。[5] 目前，中国居民的主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平，提前实现联合国千年发展目标。

（4）教育事业取得辉煌成就，九年义务教育普及程度超世界高收入国家平均水平

40年来，中国人口的教育水平显著提高。国民平均受教育年限由1978年的3.4年上升到了2017年的7.7年，预期受教育程度由1978年的8.2年提高到了2017年的14年。[6] 到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，青壮年文盲率由1949年的80%下降到1.08%。[7] 到2017年，学前教育三年毛入学率从2009年的50.9%提高到79.6%，高中阶段毛入学率从2000年的不到50%提高到88.3%，高等教育毛入学率从2000年的约10%提高到45.7%，均超过世界中高收入国家；九年义务教育巩固率到达93.8%，普及程度超过世界高收入国家平均水平。[8]

1 1978年数据来源于《中国统计年鉴2017》，2017年数据来源于“中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报”，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

2 国务院新闻办，《中国的减贫行动与人权进步》白皮书，2016年10月，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/17/c_1119730413.htm

3 月国务院新闻办，《发展权：中国的理念、实践与贡献》白皮书，2016年10月，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/01/c_1120029207.htm

4 国家卫生和计划生育委员会，《2017年我国卫生健康事业发展统计公报》，2018年6月，http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdfe11fa4c7f928c879d435b6a18.shtml

5 人民网：“40年，中国医疗大步前进”，2018年3月6日，http://health.people.com.cn/n1/2018/0306/c14739-29850149.html

6 1978年和2017年数据为课题组估计结果。

7 贡森、葛延风等，《中国人类发展报告2016：通过社会创新促进包容性发展》，北京：中译出版社，2016.8。

8 2018年7月教育部公布的《2017年全国教育事业发展统计公报》，http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/ 201807/t20180719_343508.html

专栏 1.1 人类发展指数

人类发展指数(HDI)旨在为“评估一个国家发展的最终标准是人和人的能力,而不仅仅是经济增长”这一理念提供实际的应用。人类发展指数为国家层面的政策提供指导,解释为何两个人均国民收入水平相同的国家,却有着大相径庭的人类发展结果。人类发展指数的对比也可为政府的政策侧重提供实际指导。

人类发展指数作为一个以健康长寿、良好的教育和较高的生活水平为基础的综合指数,通过计算这三个重要维度指标水平的归一化几何平均值测得。

健康维度通过出生时预期寿命来衡量,教育维度使用 25 岁及以上成年人的受教育年限和学龄儿童预期受教育年限来衡量。生活水平维度的衡量标准是人均国民收入。人类发展指数使用收入的对数来衡量,反映出收入的重要性随国民总收入的增加而下降这一现象。人类发展指数三个维度的指标数值的几何均值加总后,构成人类发展指数的数值。

人类发展指数是对人类发展简化而不全面的表达,对不平等、贫困、安全、赋权等方面的反映存在欠缺。就此,联合国开发计划署人类发展报告处还提出了性别发展指数,不平等调整后人类发展指数,多维贫困指数等综合指数来广泛地反应人类发展中不平等、性别差异和贫困等一些关键问题。

想更全面地了解一个国家的人类发展水平,还需更全面的考察、分析更多各类信息与指标。

详见:http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi

(5)中国人类发展水平的性别平等程度持续改善(愿意为性别不平等程度持续下降)

除了人类发展倡议的收入、健康和教育等三个组成部分之外,中国人类发展的其他一些方面也取得了显著进展。其中一个例子是性别不平等指数(GII)的改善。性别不平等指数,是由联合国开发计划署于2010年提出,具有包括三个重要的两性不平等指标——以孕产妇死亡率和青少年出生率来衡量的生育健康状况、以女性占议会席位比重和25岁及以上至少受过部分中等教育的成年男女比例来衡量的女性赋权状况、以15岁及以上男女劳动力参与率来衡量的经济状况。[1]

性别平等是人类可持续发展的重要目标,是社会文明进步的重要标志。长期以来,中国政府坚持将男女平等作为促进社会发展的一项基本国策,严格保障女性的发展权利。1990年中国成立了国务院妇女儿童工作委员会,专门负责促进性别平

1 UNDP,“Gender Inequality Index”. Retrieved from: http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii

等与妇女儿童发展，并先后发布了1995-2000年、2001-2010年和2011-2020年三个中国妇女发展纲要，妇女发展获得了前所未有的机遇。改革开放40年来，妇女的经济地位显著提升，贫困妇女数量大幅减少，妇女贫困状况程度不断降低，针对妇女的就业性别歧视得到基本消除，女性就业人数持续上升，妇女社会保障水平稳步提高。40年来，女性受教育程度不断上升，男女受教育差距明显缩小，第六次全国人口普查结果显示，2010年6岁以上人口中女性平均受教育程度达到8.4年，比2000年提高了1.3年，与男性的差距比2000年缩小0.2年。40年来，妇女的健康状况得到显著改善，2010年妇女平均预期寿命达到77.4岁，比2000年提高4.1岁；孕产妇死亡率大幅降低，由1990年的88.8/10万下降到2017年的19.6/10万，提前实现联合国千年发展目标，被世界卫生组织列为妇幼健康高绩效的10个国家之一[1]。此外，中国妇女参与决策和管理的比例不断提高。2013年十二届全国人民代表大会第一次会议女代表比例为23.4%，比20年前提高2.4个百分点；2013年全国政协十二届一次会议女委员比例为17.8%，比20年前提高4.1个百分点。2018年十三届全国人大有女性代表占比提高到24.9%，十三届全国政协女性委员占比提高到20.5%[2]。

从人类发展水平的性别不平等指数来看，中国的GII由2000年的0.255下降到了2017年的0.152，总体不平等程度进一步缩小。但与瑞士等大部分发达国家相比，还存在较大的差距。特别是从工资差异来看，无论是绝对差距，还是相对差距，中国性别工资差距呈现不断扩大的态势，需要引起重视。根据全国妇女地位调查显示，1990年中国城镇就业人口中，女性平均工资约为男性工资水平的77.5%，而到2010年女性工资下降到男性的65.8%[3]。

（6）中国的多维贫困状况实现了大幅度下降

2010年开始，全球人类发展报告增加了对各经济体的多维贫困状况测量，以衡量各经济体的非收入贫困状况。多维贫困指数（MPI），由联合国开发计划署（UNDP）与牛津大学贫困与人类发展组织（OPHI）联合开发，与人类发展指数（HDI）的健康、教育和生活水平三个维度一致，但每一个方面都包含一个以上的指标，共包含十个指标，提供了一种更详细和全面的衡量贫困的方法。MPI中包括的十项指标分别是：营养、儿童死亡率、受教育年限、入学率、烹饪燃料、卫生、饮用水、住房、电力和资产。MPI之所以重要，是因为贫困不仅仅是收入或消费不足的问题，而是一个多方面的现象。所有十个指标中，如果一个人在至少三分之一的加权指标中被剥夺，则该个体

1　中华人民共和国国务院新闻办公室，《中国性别平等与妇女发展（2015 年 9 月）》，北京：人民出版社，2015 年。

2　中华人民共和国国务院新闻办公室，《改革开放 40 年中国人权事业的发展进步》白皮书，2018，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/12/content_5347961.htm

3　蔡昉、张车伟 .《人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告 No.17》，北京：社会科学文献出版社，2016。

被认为是出于多维贫困状况，这既允许我们从多维的角度识别穷人，也提供了关于穷人的更多信息。

根据2019年公布的多维贫困指数数据，2000年以来中国多维贫困大幅度下降，其中多维贫困指数由2002年的0.056下降到2014年的0.016，对应的多维贫困人口发生率从12.5%下降到了3.9%。从2014年的数据来看，中国的多维贫困指数仍高于泰国，但已明显低于印度，越南和印度尼西亚等亚洲发展中国家，与巴西持平。从各维度对中国多维贫困的贡献来看，教育贡献最大，其次是健康和生活水平。教育占39%，健康占35%，生活水平占25%。如果我们将贡献分析扩展到指标层面，对贫困贡献最大的指标是营养和受教育年限。因此，在解决多层面贫困问题方面，改善营养状况和教育年限仍是中国面临的两大挑战。2013年实施精准扶贫、精准脱贫战略以来，中国贫困人口的下降幅度将更为迅速。但由于全球人类发展报告没有公布最新的数据结果，因此在该表中难以得到体现。本报告第四章将对中国的多维贫困问题进行更深入的分析。

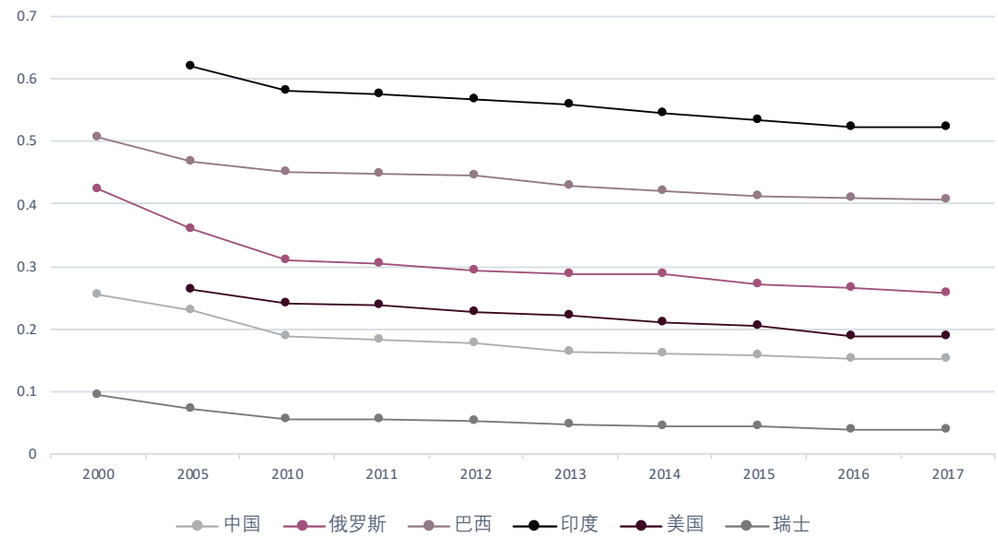


图 1-2：中国及部分国家的性别不平等指数（Gender Inequality Index）

数据来源：UNDP 网站（http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi）。

表 1.1：中国及部分国家的多维贫困状况

地区	时间	多维贫困指数 (MPI)	多维贫困人口发生率(%)	多维贫困深度(%)
中国	2002	0.056	12.5	44.9
	2009	0.026	6.0	43.4
	2012	0.023	5.2	43.3
	2014	0.016	3.9	41.3
巴西	2014	0.010	2.4	40.0
南非	2012	0.041	10.3	39.6
俄罗斯	2003	0.005	1.3	38.9
印度	2005/2006	0.282	55.3	51.1
泰国	2005/2006	0.004	1.0	38.8
越南	2013/2014	0.016	3.9	39.9
印尼	2012	0.024	5.9	41.3
菲律宾	2013	0.033	6.3	51.9
墨西哥	2012	0.024	6.0	39.9

数据来源：2010-2016 年各年度的全球人类发展报告，以及 2019 年度全球多维贫困指数报告。[1]

1 UNDP, *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* (UNDP, New York, 2010); J. Klugman, *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity: A Better Future for All* (UNDP, New York, 2011); K. Malik, *Human Development Report 2013. The Rise of The South: Human Progress in a Diverse World* (UNDP, New York, 2013); K. Malik, *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience* (UNDP, New York, 2014); S. Jāhāna, *Human Development Report 2015: Work for Human Development* (UNDP, New York, 2015; UNDP Human Development Report 2016: Human Development for Everyone (New York, 2016); UNDP, Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities* (New York, 2019).

1.1.2 中国人类发展水平演变的国际比较

（1）中国人类发展水平在全球的排名显著提升

根据UNDP的评估结果，1990年到2017年期间，中国人类发展指数由0.499提高到0.752，年均提高1.58%，约为同期世界平均增速（0.65%）的2.4倍。中国人类发展水平在全球的排名显著提升，由1990年时144个世界经济体的第103位，上升到2017年188个世界经济体的第86位。2003年中国人类发展水平超过南非，在金砖五国中的排名由1990年的第四位上升到第三位，并在2017年已基本接近排名第二位的巴西。

（2）与发达国家相比中国的人类发展水平总体仍较低

与亚太经济合作组织其他经济体相比，中国的人类发展水平总体仍较低。在20个经济体成员中，1990年时中国排在第18位，人类发展水平仅高于越南和巴布亚新几内亚；到2017时，中国排名上升到第15位，先后超过了印尼、菲律宾和秘鲁，但是还远低于澳大利亚等发达经济体以及文莱、智利等发展中国家。

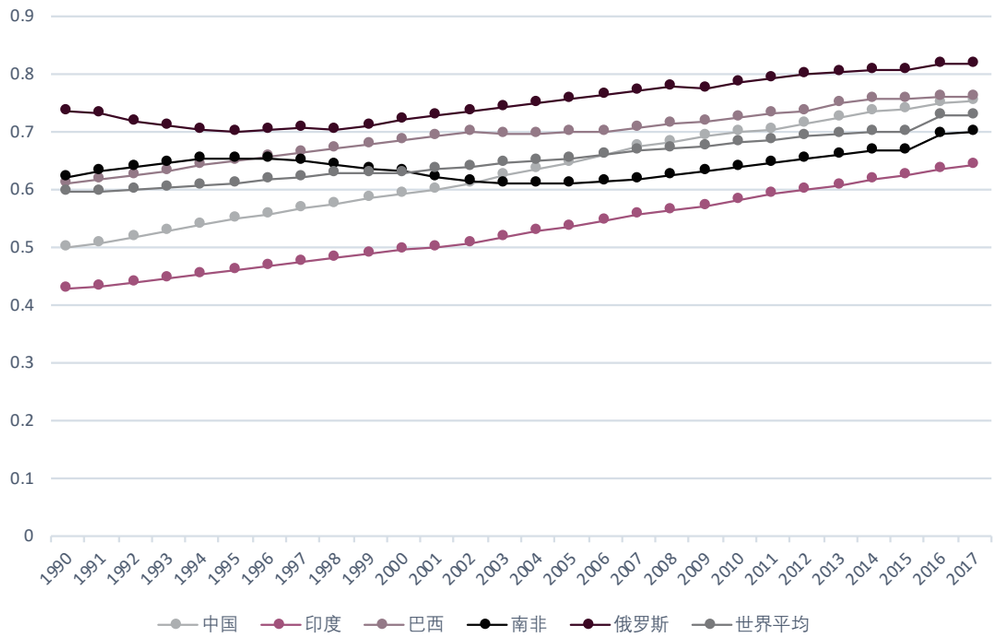


图 1-3：金砖五国与世界平均人类发展指数变化情况

数据来源：UNDP 网站。（http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi）。

表 1.2：亚太经合组织成员的人类发展指数变化情况

经济体成员名称	1990		2000		2010		2017	
	HDI	世界排名	HDI	世界排名	HDI	世界排名	HDI	世界排名
澳大利亚	0.866	1	0.899	2	0.927	3	0.939	3
中国香港	0.781	19	0.825	23	0.898	15	0.93	7
新加坡	0.718	38	0.82	27	0.911	5	0.932	9
加拿大	0.849	3	0.867	9	0.903	11	0.926	12
美国	0.86	2	0.884	4	0.91	7	0.924	13
新西兰	0.818	7	0.868	8	0.901	13	0.917	16
日本	0.814	9	0.856	15	0.884	18	0.909	19
韩国	0.731	34	0.82	27	0.884	18	0.903	22
文莱	0.782	17	0.819	29	0.846	31	0.853	39
智利	0.7	48	0.761	44	0.82	40	0.843	44
俄罗斯	0.733	32	0.72	55	0.785	54	0.816	49
马来西亚	0.643	65	0.725	53	0.774	60	0.802	57
墨西哥	0.648	62	0.7	64	0.745	72	0.774	74
泰国	0.574	90	0.649	89	0.72	91	0.755	83
中国 [1]	0.499	103	0.592	108	0.7	101	0.752	86
秘鲁	0.613	78	0.677	74	0.721	90	0.750	89
菲律宾	0.586	83	0.622	97	0.669	109	0.699	113
越南	0.477	108	0.576	112	0.655	117	0.694	116
印尼	0.528	100	0.604	103	0.662	116	0.694	116
巴布亚新几内亚	0.360	127	0.422	144	0.494	155	0.544	153

数据来源：UNDP 网站（http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi）。

注 [1]：中国大陆，不包括香港特别行政区，澳门特别行政区和台湾省。

1.1.3 改革开放40年来中国人类发展水平演变的阶段分析

根据中国人类发展指数及其构成指数的变化情况，改革开放以来的40年发展历程，大致可以划分为四个阶段。

（1）人类发展水平快速增长的启动阶段(1978-1992年)

1978年底，中国共产党的十一届三中全会召开，会议确定把党和国家的工作重点转移到经济建设上来，这是中国开启改革开放的标志性事件。随后，各项改革探索逐步推进。1979年以家庭联产承包责任制为核心的农村开始推进，80年代中期以经济体制改革为主线的城市改革加快推进，重点是推进国有企业改革、财政体制改革，同时允许鼓励非公有制经济发展，同时科技、教育、文化、医疗等社会领域的改革也纷纷启动。

这一时期，农村改革取得巨大成功，对外开放水平不断提高，人民物质生活水平获得显著改善。1978年到1992年期间，中国人均国内生产总值由385元提高到2334元；人均收入指数快速提升，由0.277上升到0.437，年均增幅达到3.3%。同期，人均预期寿命由67.5岁提高到69.3岁，平均受教育年限由3.4年上升到5.2年，预期受教育年限由8.2年提高到8.9年，各项社会事业均取得明显发展。中国人类发展指数由1978年的0.410提高到1992年的0.519，进入新的发展阶段。

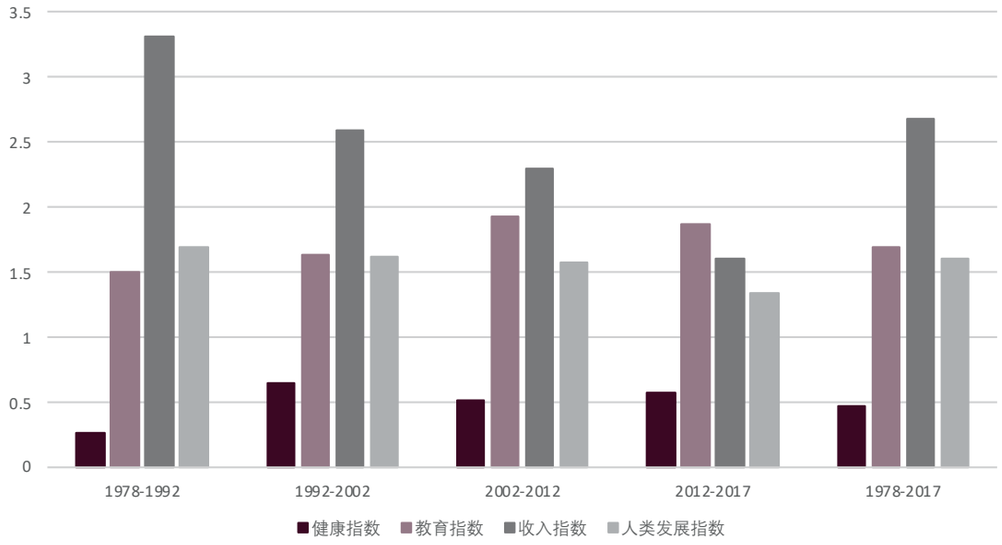


图 1-4：各时期中国人类发展指数及构成指数的年均增幅

（2）人类发展低水平组向中等水平组的跨越阶段(1992-2002年)

1992年初，邓小平到深圳、上海等南方地区视察并发表重要谈话，强调要加快改革开放步伐，掀起了又一轮改革开放的热潮。1992年底，中国共产党第十四次全国代表大会明确提出，经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这是党的历史上首次提出经济体制改革方向，标志着中国改革开放进入新体制基本框架的构建阶段。随后，中央政府出台了财税、金融、外汇等一系列配套改革，包括1993年设立国家经贸委推动国有企业改革，1994年推进分税制财政体制改革。另外，1995年制定科教兴国战略，把科技和教育摆到经济社会发展的重要位置上来，强调依靠科技进步和提高劳动者素质来促进经济发展；1999年中国开始推进高等教育改革，教育部出台《面向21世纪教育振兴行动计划》，提出了扩大高等教育规模目标，中国高等教育逐渐从精英教育向大众教育转变。

1992年到2002年期间，中国国民经济依然保持快速增长，人均国内生产总值由2334元上升到了9506元，2000年国内生产总值首次突破10万亿元，2012年达到12万亿元[1]。人均收入指数年均增长2.6%，与前期相比虽有下降，但依然属于较快增长，成为这一时期人类发展指数增长的第一驱动因子。1992年以来，中国人口教育水平进一步提高，2000年九年制义务教育人口覆盖率达到85%，青壮年文盲率下降到5%以下，基本普及九年义务教育和基本消除青壮年文盲的“两基”目标如期实现。2002年高中阶段毛入学率达到42.8%，高等教育扩招快速推进[2]。教育指数年均增幅达到1.60%，比上一个时期提高0.1个百分点。1996年人类发展指数上升到0.556，实现了从世界低水平发展人类组到中等发展水平人类组的历史性跨越，2002年进一步提高到0.610。

（3）人类发展中等水平组向高水平组的跨越阶段(2002-2012年)

进入新千年后，中国经济社会持续较快增长。2001年，中国正式加入世界贸易组织，标志着对外开放进入了新发展阶段，对外贸易不断增长，中国制造走向全球。2002年中国共产党第十六次全国代表大会召开，确定了全面建设小康社会的奋斗目标，提出要在21世纪的头20年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。随后，经济社会各项事业加快发展。2003年非典型肺炎疫病的突然爆发，对中国医疗体制和健康事业发展产生了深远影响。以此为契机，中国政府开始加大公共事业投资力度，探索卫生体制的进一步改革。2005年农业税条例被废止，一个在中国延续了两千多年的税种宣告终结，极大地减轻了农民负担，同年

1 国家统计局 . 《中国统计年鉴 2017》 . 中国统计出版社，2017

2 教育部 . 《2002 年全国教育事业发展统计公报 .》 13 May, 2003. Retrieved from: http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghs_left/s182/moe_633/tnull_1553.html

中央政府提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，加快缩小城乡发展差异。2008年夏季奥运会在北京举办，2010年世界博览会在上海举行，进一步促进了中国的对外开放和发展。

这一时期，中国人类发展指数由2002年的0.610提高到2012年的0.713，年均增长1.58%，实现了由世界中等发展人类组向世界高发展水平人类组的跨越。人均收入指数增长依然是总体人类发展指数快速提升的重要因素，人均GDP在2003年首次突破万元，2012年达到4万元，年均实际增速接近10%[1]。2002年到2012年期间，教育指数年均增长1.9%，为改革开放40年以来最高。截至2012年底，全国“两基”人口覆盖率达到100%，学期教育毛入学率达到64.5%，高中阶段毛入学率达到85%，高等教育毛入学率达到30%[2]。健康指数稳步提升，人均预期寿命由2002年的72.6岁提高到2012年的75.4岁。到2012年，婴儿死亡率下降到10‰，孕产妇死亡率下降到24.5/10万。自2003年实施新型农村合作医疗制度以来，农民参保率持续提升，2012年达到98.3%，为解决农民的医疗卫生问题奠定了制度基础[3]。

（4）协调增长的新发展阶段(2012年以来)

自2012年开始，中国经济发展由高速增长阶段转向中高速发展阶段，社会事业发展在这一时期全面加强，人类发展进入更加协调增长的新阶段。2012年中国共产党第十八次全国代表大会提出，要加快转变经济发展方式，更多依靠科技进步、劳动者素质提高，并特别强调要加强社会建设，努力办人民满意的教育，提高人民健康水平，加快构建和谐社会。2013年中国国家主席习近平先后提出建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”合作倡议，这标志着中国的对外开放与合作进入新的阶段。为适应经济社会发展“新常态”，2015年中国进一步提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，要求推进供给侧结构性改革，从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，促进经济社会持续健康发展。随后，在经济、生态、文化、社会等各领域推进全面深化改革。2016年党中央、国务院召开21世纪以来第一次全国卫生与健康大会，颁布实施《“健康中国2030”规划纲要》，健康问题受到前所未有的关注，这对于进一步提高中国人口的健康水平具有重要意义。

2012年到2017年期间，中国人类发展指数由0.713提高到0.752，年均增幅明显下降，但2010年中国人类发展水平就已经进入到世界高人类发展组，这一时期的发展开始追求更加均衡协调的发展。人均GDP由4万元提高到2017年的6万元，经

1 国家统计局：《中国统计年鉴 2017》中国统计出版社，2017

2 教育部：2012 年全国教育事业发展统计公报，2013 年 8 月 16 号，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201308/t20130816_155798.html

3 国家卫生和计划生育委员会：《2012 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。

济总量仅次于美国，稳居世界第二。中国城乡居民收入差距在2009年达到峰值后开始下降，城乡居民人均收入比由2009年的3.33:1下降到2017年的2.71:1。2013年开始推进精准扶贫、精准脱贫战略以来，中国的减贫事业进入了新的阶段。2013到2017年期间，中国农村贫困人口年均减少1300万人，累计脱贫6800万人；贫困发生率从2012年底的10.2%下降至2017年底的3.1%，下降7.1个百分点[1]。教育事业进一步发展，教育指数稳步提升，教育设施设备条件显著改善。截至2017年，全国中小学互联网接入率超过94%，多媒体教室比例达到80%。健康卫生事业改革加快推进，健康中国战略顺利实施，人民健康水平持续提高，人均预期寿命由2012年的75.4岁进一步提高到2017年的76.7岁。

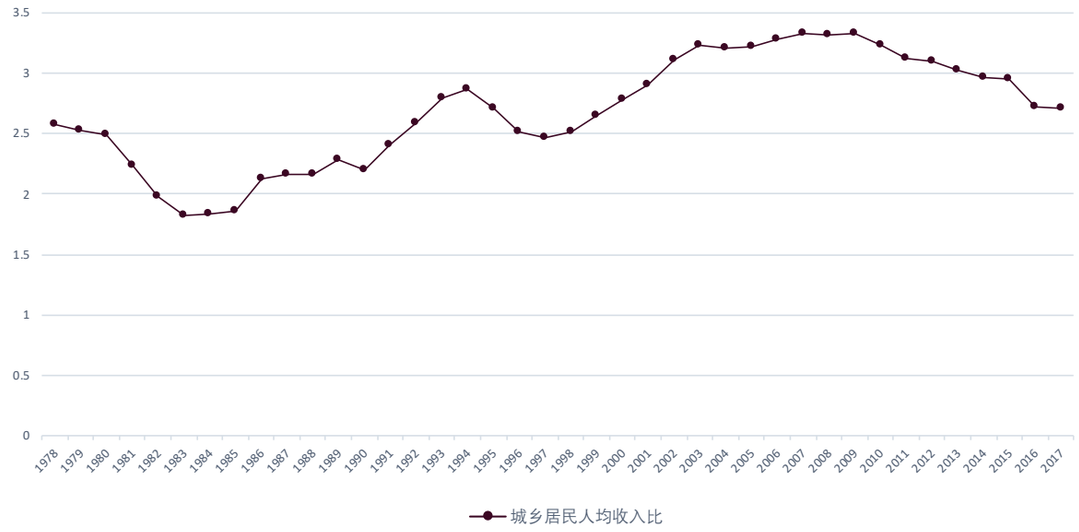


图 1-5：1978-2017 年中国城乡居民人均收入比

数据来源：1978-2017 年数据来源于《中国统计年鉴 2018》。

1 国家统计局：“2017 年全国农村贫困人口明显减少 贫困地区农村居民收入加快增长”，2018 年 2 月，http://www.stats.gov.cn/tjsj./zxfb/201802/t20180201_1579703.html

1.2 中国分地区人类发展进程特征及趋势

中国是人口大国，且区域面积广阔，不同地区的自然生态、社会环境等各方面都存在较大差异。从行政区域上来看，中国大陆地区包括31个省、市、自治区；根据自然资源分布和经济社会发展状况，大陆31个省级地区可以分为东部、中部、西部和东北地区四大区域。由于自然及历史原因，东北和东部地区的经济社会较为发达，中部居中，西部地区较为落后。改革开放以来，中国四大区域的人类发展水平均有了显著提高，区域差异有所缩小，但差距依然较大。

1.2.1 中国四大区域的人类发展进程特征

（1）四大区域均实现低发展水平向高发展水平跨越，区域差距明显缩小

改革开放以来，中国四大区域[1]的人类发展水平均保持稳步增长态势，实现了显著提高。1982年时，四个区域的人类发展水平均处于低发展水平状态，1995年时东部和东北地区已率先进入中等发展水平，2000时中部地区也进入中等发展水平，2005年时西部地区也已进入中等发展水平，2010年时东部和东北地区步入高发展水平组，2017年时中部和西部地区也进入到高水平发展组，意味着四大区域的人类发展水平均已达到世界高发展水平。

西部地区的人类发展水平相对较低，但增幅最大。1982年到2017年期间，东部地区的人类发展指数得分由0.446上升到0.772，提高了0.326分，累计增长73%；中部地区的人类发展指数由0.388上升到0.724，提高了0.336分，累计增长86%；西部地区的人类发展指数由0.361分上升到0.704分，提高了0.343分，累计增长95%；东北地区的人类发展指数由0.472上升到0.748，提高了0.276，累计增长59%。

1 其中，东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南10个省、直辖市；中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南6个省；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆12个省、自治区；东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江3个省。

专栏 1.2 中国的行政区划[1;2]

中华人民共和国中央人民政府直接管辖四类省级行政区划单位：省（23 个）、自治区（5 个）、直辖市（4 个）和特别行政区（香港特别行政区、澳门特别行政区）。

自治区是中国少数民族聚居地方实行民族区域自治而建立的相当于省的行政区域。自治区分别为内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区和广西壮族自治区。四个直辖市为北京、天津、上海和重庆，由国务院直接管辖。

下表列出了当前中国主要省级以下各级政府。

中华人民共和国主要行政区划

省级	地级	县级	乡级
4 直辖市	294 地级市	962 市辖区	2 区公所
23 省	7 地区	363 县级市	21116 镇
5 自治区	30 自治州	1355 县	9392 乡
2 特别行政区（香港和澳门）		171 自治或其他特别县级行政单位	152 苏木（内蒙古乡级区划行政单位）
			984 民族乡
			1 民族苏木
			8241 街道

1 民政部互动地图 . http://xzqh.mca.gov.cn/map; 中华人民共和国民政部 .《2017 年中华人民共和国行政区划统计表》. http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/2017.html; 国务院 .《行政区划》. http://english.www.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/27/content_281474983873401.htm, 2014-8-26.

2 本专栏供国外读者了解中国行政层级而设。

（2）健康高起点低增长，教育和收入低起点高增长，收入增幅最大，教育仍是短板

近40年来，四大区域的健康指数一直在高位保持缓慢增长，教育和收入指数呈低位快速增长态势，但是教育和收入指数仍低于健康指数，特别是教育指数与健康指数差距较大，教育仍是当前中国人类发展水平的短板。在1982年，东中西部和东北地区的健康指数分别是0.773、0.731、0.682和0.759，已经达到较高水平；到2017年时，四大区域的健康指数分别达到0.900、0.868、0.855和0.888，分别增长了16.5%、18.8%、25.3%和17.0%。1982年到2017年期间，教育指数起点低，但增长快。东中西部和东北地区的教育指数分别由1982年的0.322、0.299、0.272和0.371提高到了2017年的0.632、0.602、0.571和0.643，分别增长了96.6%、101.6%、110.2%和73.4%，增幅远高于健康指数。收入指数的增长更加显著。东中西部和东北地区的人均收入指数分布由1982年的0.357、0.268、0.255和0.372提高到了2017年的0.809、0.726、0.716和0.733，分别增长了127%、171%、181%和97%。

表 1.3：东中西部地区人类发展指数变化情况

区域	指标	1982 年	1990 年	2000 年	2010 年	2017 年
东部地区	人类发展指数	0.446	0.509	0.627	0.723	0.772
	健康指数	0.773	0.788	0.827	0.873	0.900
	教育指数	0.322	0.382	0.494	0.571	0.632
	收入指数	0.357	0.437	0.605	0.757	0.809
中部地区	人类发展指数	0.388	0.456	0.564	0.667	0.724
	健康指数	0.731	0.744	0.786	0.842	0.868
	教育指数	0.299	0.359	0.473	0.535	0.602
	收入指数	0.268	0.355	0.484	0.659	0.726
西部地区	人类发展指数	0.361	0.432	0.534	0.647	0.704
	健康指数	0.682	0.707	0.757	0.821	0.855
	教育指数	0.272	0.333	0.430	0.510	0.571
	收入指数	0.255	0.342	0.469	0.648	0.716
东北地区	人类发展指数	0.472	0.520	0.622	0.715	0.748
	健康指数	0.759	0.746	0.814	0.864	0.888
	教育指数	0.371	0.433	0.525	0.593	0.643
	收入指数	0.372	0.435	0.564	0.712	0.733

（3）区域间人类发展水平差异稳步缩小，健康差异最小、收入差异最大

1982年以来，四大区域间的人类发展水平差异稳步缩小。人类发展指数差异系数[1]由1982年的10.6%下降到2000年的6.7%，2017年进一步下降到3.5%。1982年时，人类发展指数最高的东北地区比西部地区高0.111，分别为0.472和0.361；2017年时，人类发展指数最高的东部比最低的西部地区高0.068，分别为0.772和0.704，最高与最低区域间的绝对差异累计下降0.042。其中，健康指数差异最小。1982年，东中西部和东北地区的人均预期寿命分别为70.24岁、67.51岁、64.36岁和69.36岁，到2017年时分别提高到78.53岁、76.44岁、75.56岁和77.73岁，各区域间的差异明显下降，健康指数的差异系数由1982年的4.7%下降到2017年的2.0%。随着各区域教育事业和收入水平持续改善，四大区域间的教育和收入差异持续缩小。教育指数差异系数由1982年的11.5%下降到了2016年的4.6%；收入指数差异系数由1982年的16.7%下降到了2017年的5.0%。但当前区域间的收入指数差异仍较大。以2011年PPP国际美元测算，2017年，东中西部和东北地区的人均国内生产总值分别为84546元、48675元、45514元和50887元[2]，人均收入最高的东部与最低的西部之间的比重达到了1.86:1，虽然比2000年的2.46:1下降了不少（参见图8），但收入指数差异依然是三个维度中最高的。

随着西部大开发、中部崛起、东北振兴战略的相继实施，以及脱贫攻坚战目标的顺利实现，中国四大区域间的人类发展差距有望继续缩小。2000年，中国开始实施西部大开发战略，促进西部地区加快发展。十多年来，西部地区基本公共服务体系不断完善，教育文化、医疗卫生、社会保障等覆盖面持续扩大，保障水平稳步提升。2010-2015年期间，西部地区城乡居民收入年均增长超过10%，高于全国和东部地区平均水平。[3] 2003年，中国政府首次提出东北振兴战略，2005年以来东北经济实现了快速增长，特别是在2009年到2012年期间，东北经济逆势上扬，超过全国平均水平；但2013年之后，东北经济增速显著下降，2016年中国再次提出要“全面振兴东北”。2006年，中国开始实施中部崛起战略，中部地区经济社会发展取得显著成就。2006-2015年期间，中部地区生产总值年均增长11.6%，比全国平均高2.1个百分点，经济总量占全国比重由18.8%提高到20.3%；城乡居民人均可支配收入年均增长11.8%和31.2%，与全国平均收入水平的相对差距持续缩小。[4]

1　差异系数，也称为离散系数、变异系数，是一组数据的标准差占其均值的比重，用于比较不同组数据的差异情况。数值越高，说明差异性越大。

2　课题组测算结果。

3　徐璋勇、任保平主编：《中国西部发展报告（2017）：创新、协调、绿色、开放与共享发展》，北京：社会科学文献出版社，2017。

4　国务院新闻办公室：“《促进中部地区崛起规划（2016至2025年）》政策解读”，2016-12-9，http://www.scio.gov.cn/ 34473/34515/Document/1535229/1535229.htm

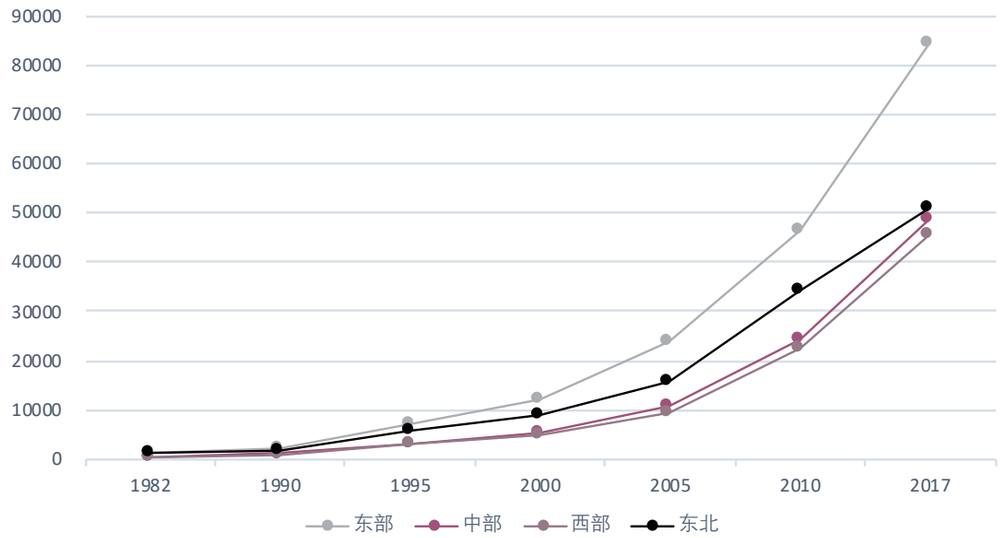


图 1-6：四大区域的人均国内生产总值水平变化（单位：2011 年 PPP 国际美元价格）

1.2.2 中国各省级地区人类发展进程特征

从表1.4可见，中国的各省级行政区面积大，人口达千万或亿级。因此，对中国各省份人类发展指数趋势的分析对于全球人类发展的趋势研究具有重要意义。

表 1.4：中国各省人类发展指数（2017）[1]

省级行政区	地域	面积（平方千米）	人口（百万）	人类发展指数
北京市	东部	16412	21.7	0.881
天津市	东部	11903	15.6	0.838
河北省	东部	187159	75.2	0.721
山西省	中部	156698	37.0	0.733
内蒙古自治区	西部	1196113	25.3	0.754
辽宁省	东北	148084	43.7	0.760
吉林省	东北	190234	27.2	0.750
黑龙江省	东北	439703	37.9	0.732
上海市	东部	6339	24.2	0.854
江苏省	东部	102378	80.3	0.784

1 不含香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省。

浙江省	东部	103493	56.6	0.772
安徽省	中部	139615	62.6	0.707
福建省	东部	122870	39.1	0.746
江西省	中部	167064	46.2	0.712
山东省	东部	158219	100.1	0.753
河南省	中部	166785	108.5	0.714
湖北省	中部	185750	59.0	0.746
湖南省	中部	211833	68.6	0.737
广东省	东部	174246	111.7	0.770
广西壮族自治区	西部	237438	48.9	0.708
海南省	东部	30970	9.3	0.733
重庆市	西部	82370	30.8	0.747
四川省	西部	491718	83.0	0.704
贵州省	西部	176161	35.8	0.665
云南省	西部	394029	48.0	0.659
西藏自治区	西部	1194047	3.4	0.561
陕西省	西部	205629	38.4	0.742
甘肃省	西部	454858	26.3	0.671
青海省	西部	696610	6.0	0.667
宁夏回族自治区	西部	66400	6.8	0.725
新疆维吾尔族自治区	西部	1640016	24.5	0.717

（1）各省级地区[1]人类发展水平均显著提升，地区差异较大

改革开放40年来，各省区的人类发展水平均取得了明显提高，但是地区间绝对差异仍然较大。1982年，全国29[2]个省区中仅有上海、北京两个地区的人类发展指数超过0.55，达到中等发达水平，其他27个省区均处于低发展水平；到2000年时，31个省区中已有20个进入中等发达水平，北京、上海进入高发展水平，仍处于低发展水平的省区比例下降到不足30%；到2017年，全国31个省区中处于中等发展水平的下降到5个，进入高发展水平的有23个地区，另外北京、上海、天津已进入极高发展水平。

1982年到2017年期间，宁夏、贵州、福建三个地区的人类发展水平增幅最大，其

1　中国有 31 个省级行政区划单位，分为三类。23 个省，3 个中央直辖市和 5 个自治区（见专栏 1.2）。为了简单起见，在本报告中，我们将这 31 个区划称为“省”，除非有特殊的原因来区分这三个类别。

2　当时重庆和海南还不是独立的省级行政区，故只有 29 个。

表 1.5: 东中西部地区人类发展分指标变化情况

区域	指数	1982 年	1990 年	2000 年	2010 年	2017 年
东部地区	预计寿命	70.2	71.2	73.8	76.7	78.5
	平均教育年限	4.8	5.7	7.4	8.6	9.5
	人均国民收入(2011 国际美元)	1,060	1,810	5,473	15,050	21,221
中部地区	预计寿命	67.5	68.4	71.1	74.7	76.5
	平均教育年限	4.5	5.4	7.1	8.0	9.0
	人均国民收入(2011 国际美元)	589	1,046	2,466	7,872	12,217
西部地区	预计寿命	64.4	66.0	69.2	73.4	75.6
	平均教育年限	4.1	5.0	6.5	7.7	8.6
	人均国民收入(2011 国际美元)	539	961	2,226	7,304	11,424
东北地区	预计寿命	69.4	68.5	72.9	76.2	77.7
	平均教育年限	5.6	6.5	7.9	8.9	9.7
	人均国民收入(2011 国际美元)	1,176	1,783	4,180	11,141	12,773

表 1.6: 中国各省区人类发展水平变化情况

时间	省区数量	低发展水平		中等发展水平		高发展水平		极高发展水平	
		数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
1982	29	27	93.1	2	6.9	0	0	0	0
1990	30	27	90.0	3	10.0	0	0	0	0
1995	30	21	70.0	9	30.0	0	0	0	0
2000	31	9	29.0	20	64.5	2	6.5	0	0
2005	31	3	9.7	25	80.6	3	9.7	0	0
2010	31	1	3.2	19	61.3	9	29.0	2	6.5
2017	31	0	0	5	16.1	23	74.2	3	9.7

中宁夏由0.350提高到0.725, 贵州由0.291提高到0.665, 福建由0.373提高到0.746, 均提高了0.37以上, 分别增长了107%、129%和100%; 其次是内蒙古由1982年的0.389提高到2017年的0.754, 提高了0.365, 增长94%; 增长幅度最低的是上海、天津、辽宁和黑龙江四省市, 提高幅度均低于0.300。

(2)各省级地区人类发展水平相对差异逐渐缩小, 教育差异最显著

北京、上海、天津长期以来都是中国人类发展水平最高的地区, 西藏、云南、贵州、青海、甘肃一直都是全国人类发展水平最低的地区。人类发展水平最高的北京市比最低的西藏之间的差异, 呈现出先增

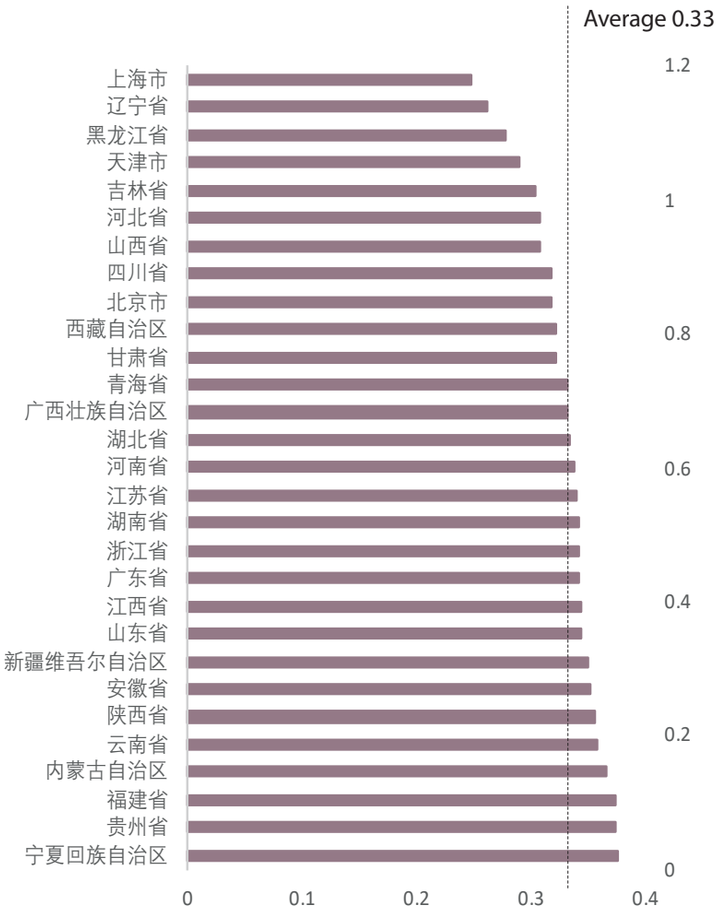


图 1-7：1982-2017 年中国各省 HDI 指数增加值排序图 [1]

后减的倒U型关系，1982年北京和西藏的人类发展指数分别为0.563和0.240，相差0.324；2000年分别提高到0.732和0.397，两者的差距扩大到0.335；2017年分别进一步提高到0.881和0.561，两者差距缩小到0.320。从人类发展指数的各维度差异来看，教育指数差异最大。2017年，31个省区的教育指数的差异系数为12.8%，远高于健康和收入指数的差异系数，分别为5%和8%。另外，教育指数最高的北京达到0.82，最低的西藏仅为0.34，相差了0.48；健康指数最高的北京、上海达到了0.95，最低的西藏为0.75，相差了0.2；收入指数最高的北京达到0.87，最低的甘肃为0.65，相差了0.22。

（3）各省级地区不平等调整后的人类发展整体损失较少[2]

1　不含香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省

2　同所有平均值一样，人类发展指数忽略了国家中不同人群间人类发展的差异。 成果分配不同的两个国家仍可拥有相同的 HDI 值。 经过不平等调整的人类发展指数不仅考虑到一个国家在卫生，教育和收入方面的平均成就，而且考虑到如何通过根据不平等程度“折减”每个维度平均值来更好地展现人类发展成果的分配情况。详见：http://hdr.undp.org/en/faq-page/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi#t293n2906

表 1.7: 2016 年部分省级地区不平等调整后的人类发展指数 [1]

地区	HDI	省内不平等调整后 HDI	整体损失
河北省	0.738	0.690	6.5%
山西省	0.731	0.687	6.0%
内蒙古自治区	0.768	0.663	13.7%
辽宁省	0.775	0.701	9.6%
吉林省	0.768	0.741	3.4%
黑龙江省	0.745	0.672	9.8%
江苏省	0.800	0.748	6.6%
浙江省	0.789	0.757	4.0%
安徽省	0.730	0.661	9.4%
福建省	0.771	0.757	1.8%
江西省	0.733	0.668	8.8%
山东省	0.773	0.703	9.0%
河南省	0.733	0.694	5.2%
湖北省	0.755	0.676	10.6%
湖南省	0.747	0.661	11.5%
广东省	0.779	0.647	16.9%
广西壮族自治区	0.732	0.674	7.9%
四川省	0.725	0.671	7.5%
贵州省	0.691	0.654	5.3%
云南省	0.673	0.623	7.4%
西藏自治区	0.631	0.536	15.1%
陕西省	0.756	0.706	6.6%
甘肃省	0.688	0.579	15.9%
青海省	0.692	0.621	10.3%
宁夏回族自治区	0.730	0.641	12.2%
新疆维吾尔自治区	0.723	0.565	21.8%

数据来源: 课题组根据各省区内部地级市的分布数据计算得到。

相比于22%的全球人类发展整体损失, [2]中国各省级地区不平等调整后的人类发展水平的整体损失相对较低。不平等调整后, 中国人类发展水平损失最大的地区是新疆, 由0.712下降到了0.557, 整体损失程度为21.8%, 接近全球人类发展调整损失。全国26个省级地区中, 有17个地区

1 不包含香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省

2 UNDP, *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*, (New York, 2017).

的整体损失程度要低于10%；其中福建、吉林、浙江三省的人类发展水平损失最小，均低于5%。另外，不平等调整后，还有内蒙古、湖南、湖北等8个省级地区的人类发展水平的整体损失在10%到20%之间；其中，广东、甘肃、西藏三省区的整体损失较高，均超过了15%。

从不平等的损失造成原因来看，收入不平等是中国人类发展不平等面临的最大挑战，各省级地区不等调整后的教育指数、健康指数的损失程度均不到5%，而收入指数除福建、吉林、浙江、贵州四省外的其他省区损失程度均超过5%，特别是新疆地区的收入指数损失达到了21.35%。

另外，省区内部的地区差异也可以在一定程度上解释各省级地区的不平等损失差异。各省区内部地级市之间的差异越大，其人类发展水平的损失程度越高。26个省级地区所含地级市的人类发展指数分布状况结果显示（表1.7），处于极高、高、中、低人类发展水平的地级市分别为22个、248个、59个、1个。从每个省份来看（表6），河北、陕西、吉林、黑龙江、福建、江西、河南、陕西等8个省份的所有地级市的人类发展指数均处于高发展水平，内部差异相对较小；新疆、湖南和湖北3个省区内部地级市间的人类发展水平差距较大，均包括极高人类发展水平、高人类发展水平、中人类发展水平三种类型；在青海省，有5个地级市属于中等人类发展水平、2个地级市属于高人类发展水平、1个地级市属于低人类发展水平，是26个省级所有地级市唯一一个低人类发展水平地区。从各

表 1.8：部分省区所含地级市的人类发展指数分布状况

省份	地级市个数（个）	不同人类发展水平类型的地级市数量比重（%）			
		极高	高	中	低
河北省	11	0	100	0	0
山西省	11	0	100	0	0
内蒙古自治区	12	33	67	0	0
辽宁省	14	7	93	0	0
吉林省	9	0	100	0	0
黑龙江省	13	0	100	0	0
江苏省	13	46	54	0	0
浙江省	11	18	82	0	0
安徽省	16	0	81	19	0
福建省	9	0	100	0	0
江西省	11	0	100	0	0
山东省	17	12	88	0	0

河南省	17	0	100	0	0
湖北省	13	8	85	8	0
湖南省	14	7	86	7	0
广东省	21	19	81	0	0
广西壮族自治区	16	0	88	13	0
四川省	21	0	76	24	0
贵州省	9	0	22	78	0
云南省	16	0	13	88	0
西藏自治区	7	0	14	86	0
陕西省	10	0	100	0	0
甘肃省	14	0	29	71	0
青海省	8	0	25	63	13
宁夏回族自治区	5	0	60	40	0
新疆维吾尔族自治区	12	8	67	25	0

省级地区所含地级市的人类发展指数分布状况，还可以发现，江苏有6个地级市、内蒙古地区有4个地级市的人类发展发展水平已达到极高类型，占比相对较高；广东也有4个地级市，浙江、山东各有2个地级市，辽宁、湖北、湖南和新疆各有1个地级市达到了极高人类发展水平。

（4）各省级地区人类发展性别差异较小，妇女人类发展水平显著提升

从各省级地区的分性别人类发展指数情况来看，中国女性的人类发展水平基本达到了男性的90%以上，性别差异总体较小。其中，北京、天津、上海三个直辖市的女性人类发展水平较高，均超过了0.800，达到了高人类发展水平状况，同时这三市的性别差异也更小，女性人类发展指数得分达到了男性的95%以上。

表 1.9：2016 年各省级地区分性别人类发展指数 [1]

地区	男性 HDI	女性 HDI	GDI
北京市	0.878	0.846	0.964
天津市	0.844	0.806	0.955
河北省	0.760	0.704	0.926
山西省	0.751	0.696	0.926

1 不含香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省。

内蒙古自治区	0.788	0.737	0.935
辽宁省	0.798	0.737	0.923
吉林省	0.788	0.734	0.932
黑龙江省	0.765	0.713	0.931
上海市	0.866	0.830	0.957
江苏省	0.825	0.761	0.922
浙江省	0.810	0.753	0.930
安徽省	0.757	0.687	0.907
福建省	0.791	0.741	0.937
江西省	0.757	0.696	0.920
山东省	0.792	0.742	0.937
河南省	0.749	0.705	0.940
湖北省	0.784	0.713	0.909
湖南省	0.772	0.707	0.917
广东省	0.792	0.759	0.958
广西壮族自治区	0.747	0.707	0.946
海南省	0.760	0.725	0.955
重庆市	0.785	0.725	0.923
四川省	0.746	0.692	0.927
贵州省	0.712	0.652	0.916
云南省	0.692	0.641	0.927
西藏自治区	0.655	0.596	0.910
陕西省	0.781	0.716	0.917
甘肃省	0.715	0.646	0.904
青海省	0.715	0.658	0.920
宁夏回族自治区	0.750	0.700	0.934
新疆维吾尔自治区	0.740	0.698	0.943

1.3 人类发展指数的影响因素分解及均衡发展分析

改革开放以来，由于全国以及东中西与东北区域在经济、教育、医疗事业等方面的发展存在显著的时间阶段性差异[1]。相应地，人类发展指数变化的驱动因素在不同时间阶段、区域也具有差异性，呈现阶段性和区域性特征。本节基于 1978-2017 年全国及东中西与东北区域的人类发展指数，分析该指数三个维度即健康指数、收入指数和教育指数在不同阶段、不同区域推动人类发展进程中的贡献率大小，为更好的解读和认识中国人类发展进

1 如东部率先发展、西部大开发、中部崛起、东北振兴等区域发展战略具有不同的任务重点和时间阶段性。

程的历史趋势，识别未来重点发展路径，进一步提升人类发展进程的均衡性、可持续性提供参考。其中东中西与东北四区域分类选取国家统计中常用的 1:6:12:3 分类标准（表 1.10），时间阶段的划分与前文一致，原则上以 10 年为一个阶段，即分为 1978-1992 年（四区域为 1982-1992 年）、1992-2002 年、2002-2012 年和 2012-2017 年四个时间阶段。

对数平均D氏指数（logarithmic mean Divisia index-LMDI）是比较常用的分析不同变量影响力大小、变化的研究方法。本节运用LMDI对影响全国及各省的人类发展指数变化进行的结构分解，是从健康指数效应、收入指数效应和教育指数效应等方面分析和探讨影响人类发展指数变化的主要原因。由于2010年人类发展指数的计算方法发生了改变，本文将全国及各省的人类发展指数按照修改后的计算方法进行了计算，得出如下结论。

1.3.1全国层面人类发展指数的影响因素分解

过去40年，全国层面教育和健康指标贡献率持续增长，体现HDI三个影响因素健康均衡态势。伴随着中国经济逐步由高速发展进入中高速发展阶段，教育、医疗等与居民生活水平和生活质量相关的社会事业经历了快速发展。全国HDI指数中健康指数、教育指数的贡献率从1992年之前到2012年之后显著增加，分别由1992年之前的5.4%和29.8%，增长到2012年以后的14.4%和46.0%，是1992年前的2.7倍和1.5倍，而同期收入指数推动人类发展指数的贡献率呈现下降趋势，由1992年前的64.9%减少为2012年后的39.6%。全国在2012-2017年阶段，教育指数的贡献率与收入指数的贡献率相差无几。由于中国的健康水平已较高，并且主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平，因此在人类发展指数的变化中，健康指数的贡献率占比相对较小。

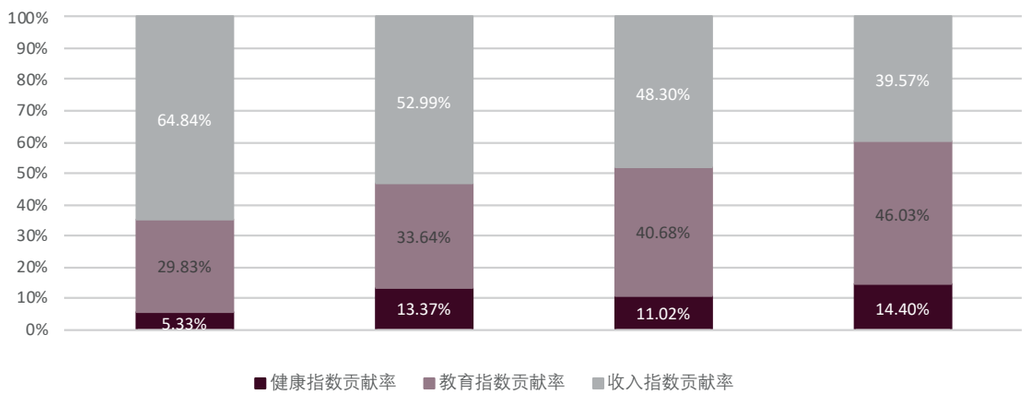


图 1-8：1978-2017 年全国人类发展指数变化的影响因素贡献率

在改革开放后的40年中，中国教育阶段的改革和发展呈现出明显的时期性特点。在改革开放初期，以迅速恢复重建教育为核心，中国教育进行了快速扩展。这时期的一个重点，是针对社会中大量教育水平低下的成年人提供可行的教育方法，改善他们的教育水平，因此，中国出台了形式多样的教育模式，包括各种成人教育、广播、电视大学等模式，引入了成人自考等方式。在1984年后改革的第二阶段，配合经济体制改革为重点的方向明确后，中国教育领域也采取了扩大办学自主权，引入多元化投入模式，极大社会办学力度，以及鼓励非政府主体参与教育发展。

与此同时，中国提出将教育作为产业发展的模式，1999年开始的高校扩招更是直接体现了政府的这一思路。2003年之后，中国对既有模式进行纠正，提倡教育公平，重新确立了教育的公益性地位，强调政府责任，开始提升对社会中弱势群体教育权均等保障的力度。这些政策调整措施，取得了明显的效果。截至2016年底，中国学前教育毛入园率达到77.4%，超过中高收入国家平均水平，更多孩子特别是农村孩子有了接受学前教育的机会；小学适龄儿童入学率达到97.96%。[1]

初中阶段毛入学率达到104%，义务教育普及率超过高收入国家平均水平；高中、中等职业教育毛入学率达到87.5%；高等教育毛入学率达到42.7%，超过中高收入国家平均水平，实现了高等教育大众化。除了前述数据显示的全民教育水平提升外，改革也带来了中国教育的包容性增长。如从“希望工程”、“春蕾计划”等，对贫困儿童和失学风险高的女童提供资助，形成关爱儿童尤其贫困地区儿童、女童的福利体系。因为教育领域政策的不断完善和实施，人类发展指数中教育指数贡献率得以大幅提升，由改革开放初期的29.8%提升到2017年的46.0%贡献率超过收入指数贡献率。

健康既是人全面发展的一个重要目标维度，也是支持个体实现全面发展的重要基础。改革开放40年来，中国的医疗卫生事业取得了显著进展，中国政府明确了卫生事业是实行一定福利政策的公益性社会事业、确立了“人人享有基本医疗卫生服务”的目标，在供给方面，形成了公共卫生服务体系、医疗服务体系和药品供应保障体系在内的多个系统。在需求方面，中国在短期内建立了以基本医疗保障为主体、其他多种形式补充医疗保险和商业健康保险为补充、覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系。

从实践来看，中国医疗卫生领域的改革主要有两条经验可以总结：一是通过提升医疗卫生资源供给，扩大医疗卫生资源的可及性，提升健康权利的可获得性。改革开放40年间，中国医疗服务资源尤其是硬件资源增长迅速。从1978年到2017年，中国医疗卫生机构总数由17.0万

1 UNESCO, “Education: Gross enrolment ratio by level of education”, Institute for Statistics (UIS). Available at http://data.uis.unesco.org/# (accessed on 15 October 2019).

家增加到98.7万家；病床床位由204万张增加到794万张。2017年，每千人口执业医师达到2.44人，每千人口注册护士2.74人；每万人口全科医生1.82人，每万人口专业公共卫生机构人员6.28人。[1]这些成就的取得，主要得益于20世纪80年代开始推行的以扩大医疗机构自主权、调动医疗机构积极性为方向的改革。同时，不断加强医疗机构管理，医疗服务能力和服务质量显著提高。2017年，全中国医疗卫生机构总门诊诊疗人次达81.8亿人次、入院人数24436万人；截至2017年底，二级及以上公立医院中，42.0%开展了预约诊疗，81.4%开展了临床路径管理，43.3%开展了远程医疗服务，86.3%参与同级检查结果互认，76.1%开展了优质护理服务。[2]

二是通过不断提升医疗保障水平，推进制度整合缩小群体差异，使居民逐渐能够平等地获取健康权。2017年底，包括城乡居民和城镇职工基本医疗保险在内的基本医保覆盖超过13亿人，全民医保基本实现。同时，通过提升对城乡居民医保的财政支持力度，各类医保待遇间的差距也在逐渐缩小。在有医疗卫生资源供给可获得的基础上，通过社会医疗保险制度的建立，居民的可负担性大大提升，健康水平改善有了根本性保障。中国在医疗领域的改革发展，不仅大幅改善了全民医疗卫生水平，也提升了健康指数在人类发展指数中的贡献率，从改革开放初期的5.3%提升到14.4%。

1.3.2 区域层面人类发展指数的影响因素分解

从LMDI分解结果来看（表1.9），我国东中西和东北部地区人类发展指数各分项指数贡献率变化趋势与全国总体变化趋势相符，即总体表现为收入指数贡献率的下降，教育和健康指数影响率的上升。但在各区域内部，各分项指标的变化趋势并不像全国的分项指标呈现的线性变化趋势，而各具特点。

区域发展不平衡，西部地区教育指数和东北地区收入指数存增长空间。东部地区健康指数虽保持持续增长，但总体占比不高，教育指数和收入指数的贡献率则有较大变化，分别由1992年前的40.5%和53.6%，变化为2017年的50.2%和32.3%。中部地区变化特征与东部地区比较相似，教育指数贡献率增长较快，并超过收入指数的贡献率。西部地区由1992年前收入指数贡献占58.4%，变化为教育指标和收入指标共同推动人类发展指数的增长，2012年后两个指标的贡献率分别为45.8%，39.1%。东北地区比较明显的特征为收入指数在2012年后这一阶段贡献率出现大幅下降，而健康和教育指标保持相对稳定上升。总体来看，四个区域1992年之前，收入指数均是对人类发展指数增长贡献率

1 国家卫计委，《2017年我国卫生健康事业发展统计公报》，2018/06，http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdfe11fa4c7f928c879d435b6a18.shtml

2 同上。

表 1.10：东中西与东北区域分阶段的人类发展指数贡献效应

时间阶段	东部地区			中部地区			西部地区			东北地区		
	健康指数贡献率	教育指数贡献率	收入指数贡献率	健康指数贡献率	教育指数贡献率	收入指数贡献率	健康指数贡献率	教育指数贡献率	收入指数贡献率	健康指数贡献率	教育指数贡献率	收入指数贡献率
1982~1992	5.9%	40.5%	53.6%	4.4%	39.0%	56.6%	4.3%	37.3%	58.4%	-0.8%	47.0%	53.8%
1992~2002	10.4%	39.2%	50.4%	10.5%	39.5%	50.0%	12.5%	40.5%	47.0%	16.9%	34.9%	48.2%
2002~2012	14.5%	37.6%	47.9%	13.8%	29.7%	56.5%	14.1%	34.4%	51.5%	14.7%	32.5%	52.8%
2012~2017	17.5%	50.2%	32.3%	13.2%	48.3%	38.5%	15.1%	45.8%	39.1%	19.1%	55.8%	25.1%

最大的单项指标，但随着经济社会发展进入新阶段，越来越强调经济、社会、环境、民生等全方位发展，教育、健康等指标在推动人类发展指数增长过程中，在不同区域发挥着越来越大的作用。

从各区域间的横向比较来看，2012年之后，教育指数成为所有四个区域人类发展指数增加最重要的驱动因素，东北地区影响最大，为55.8%，西部地区最小，为45.8%；收入指数贡献率都是下降的，目前来看贡献率最大的是西部地区，为39.1%，东北地区最小，仅有25.1%。健康指数的贡献率所占比例较小，该指标东北地区在四个区域中占比最高，为19.1%，中部地区最小，为13.2%。从这些比较中可以看出，中西部地区在健康指数、教育指数贡献率上还有提升空间，尤其是教育指数；东北地区在人均收入指数贡献上的大幅下降，也一定程度上反映了东北地区经济发展面临的困境，要持续推动该地区人类发展水平的增长，需要保持和适当推动收入指数的贡献率。

1.4 结论

改革开放以来，中国的经济社会发展取得了巨大的成就。本章一方面根据最新的数据对中国总体的人类发展进程及趋势进行了评估，并将中国的人类发展水平与世界其他主要经济体进行了比较，另一方面，对中国分地区的人类发展进程特征及趋势进行了分析，并运用LMDI方法对中国和四大区域分阶段进行了驱动因素分析。主要得到如下几点结论：

（1）改革开放以来，中国人均国民收入水平持续较快增长，教育事业取得飞速发展，人口健康状况稳步改善，人类发展指数由1978年的0.410增加到2017年的0.752，增幅达83.4%，是1990年以来唯一实现低水平到高水平发展跨越的国家。在多维贫困和性别平等方面也取得了进展。但是与发达国家相比，中国的人类发展水平仍然较低，教育水平相对滞后已成为中国人类发展水平持续增长的突出短板。

（2）经过40年历程，中国所有省份全

部脱离低人类发展水平阶段，进入中、高人类发展水平，2017年北京、上海、天津三地已进入极高人类发展水平阶段，其他省区也有很多地级市进入了极高人类发展水平，但也仍有个别地级市处于低人类发展水平。

（3）区域间的人类发展水平差异也有缩小，从1982年的23.5%（东北部0.47，西部0.36）下降到2017年的9.1%（东部0.77，西部0.70）。

（4）从人类发展指数的分项指数来看，全国与四大区域在改革开放以来均呈现为预期寿命指数高起点低增长，教育和收入指数低起点高增长，而且收入指数增幅最大的特征，即收入增长是中国人类发展水平持续快速增长的第一驱动力，其次是教育提升，最后是健康状况的改善。

（5）过去40年，全国及东中西和东北部地区的收入指数贡献率从早期峰值逐渐下降，教育和预期寿命指数贡献率不断上升。随着我国经济由超高速发展转向以经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”均衡发展为重点的高质量发展新模式，这些趋势可能还会继续。

第二章

2

第二章
人类发展视角下的中国改革

过去40年中中国在人类发展中如何取得了如此令人瞩目的成就?在第一章分析所展示的如此长久且影响深远的人类发展成就背后,存在着哪些重要的制度、实践和政策?在本报告接下来的两章中,将从两个方面围绕上述问题展开分析。首先,在本章我们将从发展观念、政策和结构改革这些宏观视角分析改革开放40年中中国所发生的变化。在这个分析中,围绕继承和变化的议题将成为主题,中国实施了影响深远的改革,但保留了基本的政治制度和实践。在实践中,源于计划经济时期的五年计划制度被成功运用到了市场逐渐发挥核心作用的经济体系中。在这一背景下对这40年中中国改革如何进行演进和经济社会如何取得快速发展展开宏观分析,将有助于理解中国如何取得了今天这些成就。

在接下来的第二章,报告将选择代表性的改革和重点政策运用案例形式展开分析。分析的焦点包括这些改革的缘起、内容及对人类发展产生的影响。

如第一章分析所述,在过去40年中的一些关键节点上,中国政府不断调整政策方向,确定新的核心挑战,并就重要的人类发展领域确定了严格的国家目标和任务。这些领域包括收入增长和减贫、教育、健康及其他重要议题。在这个长期的发展历程中,第一个关键节点就是中国开启的改革开放。改革开放给中国带来了翻天覆地的变化。与东亚的众多国家相同,中国在改革开放后的发展中,也体现出了较强

的政府主导色彩[1]。换言之，要了解中国改革开放后发展的基本路径，需要从理解中国的政策规划变迁入手。

在第一章总结中国人类发展历程基础上，本章将对带来中国人类发展水平提升的最根本动力的中国改革展开分析，具体围绕中国改革的基本逻辑、改革的核心经验以及改革促进人类发展水平提升的机制进行剖析。

2.1 中国改革的基本逻辑

1978年12月，中国共产党十一届三中全会做出了“把工作重心转移到社会主义现代化建设上来”，意味着中国彻底扭转将工作中心放在政治生活中的做法，开启了中国的改革开放。

2.1.1 以坚持经济建设为中心作为发展主线

中国的发展思路，根源于对各时期主要矛盾的认识上。改革开放初期，中国社会生产水平极其低下，各类产品发展处于普遍短缺的状态，中国当时的主要矛盾是人民日益增长的物质文化生活需要同落后的生产力之间的矛盾[2]。在这一背景下，中国充分认识到了经济建设的重要性，经济既涉及民生，也是各项社会事业的基础，没有经济建设，一切都没有基础。据此，中国提出了“以经济建设为中心”的发展思路[3]。这一提法贯穿于之后中国整个经济社会的发展之中。

如第一章中所述，1978 年改革开放初期，中国的很多社会指标还要高于同时期一些更高收入国家的水平。这些成就的取得主要归功于计划经济时期在广大农村地区建立的虽水平不高但却覆盖全民的医疗和教育服务体系，并开展了如“赤脚医生”等农村社区医疗探索截止 1976 年，农村合作医疗覆盖率达到了 85%。农村教育和扫除文盲方面也有稳步发展。这些努力为改革开放后中国的迅速发展提供了人力资本基础。但即便如此，改革开放之初，医疗和教育资源的不足、贫困带来的营养不良、以及无法对教育和医疗行业从业人员进行更好的培训，这些都对人类发展关

1 关于这方面的分析，详见青木昌彦，《政府在东亚经济发展中的作用》，中国经济出版社，1998 年。

2 社会主义初级阶段主要矛盾是 1981 年十一届六中全会指出的内容。在分析当时中国经济社会发展现状的基础上，十一届六中全会提出，中国社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。这个主要矛盾，贯穿于中国社会主义初级阶段的整个过程和社会生活的各个方面，决定了根本任务是集中力量发展社会生产力。2017 年 10 月 18 日，中国共产党的十九大报告中强调，中国特色社会主义进入新时代，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

3 1980 年 1 月 16 日，邓小平在中央召集的干部会议上正式指出： 要把经济建设当作中心。这标志着中国在经济社会发展中确立了“以经济建设为中心”的发展思想。《目前形式和任务》，中共中央会议，1980 年 1 月 16 日，详见：http://www.cctv.com/special/756/1/50149.html

键领域的进一步改善形成制约。与此同时，既有的基于集体管理和城乡分割模式下的服务提供体系随着改革推进变得难以持续。

也正是在上述背景下，中国提出了“以经济建设为中心”的发展思路。这一思路直接影响着中国之后的经济社会发展进程。需要指出的是，这一原则的提出并非源自寻求“为了增长的增长”[1]。在中国之后的发展中，在一些地方层面曾出现过度强调经济增长，反而对社会和环境的可持续带来负面影响的问题，但改革开放初期提出的“以经济建设为中心”这一原则，从根本上是为了克服当时经济社会中的困境，这是一个符合当时国情极具思想性且合理的选择。

尽管本报告的焦点是改革开放40年中的改革部分，对于开放部分的分析不作为重点，但需要指出的是，在实践中改革和开放这两条新道路的结合对于克服当时经济社会困境，合力引发中国经济社会快速发展具有极其重要的作用。认识到改革开放前的相对封闭对中国经济社会发展带来的负面影响，中国领导层大胆地开启了开放的大门。这一时期，国际社会也为开放提供了良好的环境。对贸易和投资的开放为中国经济社会发展提供了新的动力。

经过20年的改革和发展，中国在九五计划完成的2000年，社会生产力水平大幅提升，产品和服务全面短缺的局面从根本上得到解决，以家庭为单位的消费能力急速增长，激增的需求带动了产出的增长，中国告别了短缺经济时代。也是在这样的背景下，中国政府调整了发展思路，从原来经济建设一支独大的发展思路，逐步调整为多位一体的发展格局。2002年，中国共产党的十六大提出了包含经济建设、政治建设、文化建设三者在内的“三位一体”的发展格局。2007年，中国共产党的十七大提出了包括经济建设、政治建设、文化建设和社会建设在内的“四位一体”的发展格局。2012年，中国共产党的十八大做了进一步拓展，提出了涵盖经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设在内的“五位一体”的发展格局。

需要指出的是，虽然中国的发展格局经历了从以经济建设为中心向“三位一体”“四位一体”和“五位一体”的扩展，但经济建设为中心这一主线始终贯穿中国整个改革开放的过程中。时至今日，“发展是硬道理”依然是中国解决重大问题的基本出发点。

2.1.2 坚持基本思路同时针对各时期挑战不断进行调整

中国在1978年开始改革时，政府并没有一个清晰的蓝图，改革的目标模式也不清楚，但确定了五个方面的原则：一是改革的目的是为了“发展社会生产力，不断满足人民日益增长的物质和文化需要”；二是改革评价标准是，经济是否发展，居

1 从人类发展视角看，单纯的“为了增长的增长”可能会带来很多问题。

民福利是否增加，具体来说是“实行了先进的管理办法没有，技术革新进行的怎样，劳动生产率提高了多少，利润增长了多少，劳动者的个人收入和集体福利增加了多少”[1]。三是改革的方法是从局部做起，允许和鼓励试验，通过试验，随时总结经验，“摸着石头过河”[2]；四是改革的基本原则是“充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性”，使各方面“能够千方百计地发挥主动创造精神”[3]，如之后分析所展示的，在实践中这意味着指引经济决策中市场力量的逐步增强，鼓励企业家精神，放开价格管制，和最重要的放开对劳动力流动的管控；五是改革的政治约束条件是不能有害于中国的基本政治制度，不能影响社会稳定[4]。

在实际进展中，无论是源自农村的联产承包责任制，还是后来扩展至城镇地区的各种变革和调整，中国的改革都是在上述原则指引下逐步推进的。在改革开放初期，各类产品都很匮乏，中国整体处于短缺经济时代，这个时期以各种手段最大限度调动生产积极性，增加产品供给成为当时要解决的核心问题。因此，在农村地区，联产承包责任制的实施，就是因为释放了农民的生产积极性，大幅增加农产品供给而得以逐步推广；在城镇地区，为了解决出现的大批无业人员的就业问题，政府允许了个体经济和私营经济的发展，这开启了非公有制经济成分的先河；在1981年开始的六五时期和1986年开始的七五时期，为解决能源短缺的矛盾，大力促进能源发展成为一项核心任务；在对外开放领域，为解决外汇缺少，当时采用的也是以出口导向型为主的发展模式。

进入21世纪，随着生产力水平极大提升，个人活力被充分发挥出来，短缺经济也宣告结束，但这一时期城乡、地区和人群之间差距扩大的问题逐步显现，社会建设滞后的问题凸显出来。在这一背景下，政府出台了“工业支持农业、城市反哺农村”的策略，开始纠正各类差距，推进社会建设。2012年十八大之后，中国进一步提出了以人民为核心的发展观念，在继续发展经济同时，着力解决各类不平衡问题。

从上述发展历程不难看出，中国的改革推进，是遵循“面对问题、解决问题”的务实路线。从改革开放初期的“摸着石头过河”到最近强调的“大胆试大胆闯”都充分证明了这一条基本经验。

1　参见 1978 年 12 月 13 日邓小平在中共中央工作会议闭幕会上讲话。邓小平，《邓小平文选》，第三卷，人民出版社，北京 1994.

2　1980 年 12 月在中央工作会议上，陈云发表讲话指出，“我们要改革，但是步子要稳…随时总结经验，也就是要‘摸着石头过河”. 陈云，《陈云文选》，第二版，第三卷，279 页，人民出版社，北京 1995.

3　参见 1978 年 12 月 13 日邓小平在中共中央工作会议闭幕会上讲话邓小平，《邓小平文选》，第三卷，人民出版社，北京 1994.

4　参见 1979 年 3 月 30 日邓小平的讲话“坚持四项基本原则”同上。

2.1.3 长期规划的作用：小康目标、实施“三步走”战略和五年规划

源于政治制度以及长期实施计划体制的影响，改革开放后的中国整体发展呈现出了较强的计划性，这和世界上大多数国家在过去40年中的发展是不同的。在之前的大多数计划经济转型国家，引入市场力量并且不断强化其在经济发展中作用的同时，对计划赋予合适的角色一直是一项极具挑战的内容。在这方面，中国提供了一个极其成功的范例。

自20世纪80年代开始，小康理念在中国的政治生活和政策制定中被经常提起。中国当前的目标是到2020年全面建成小康社会，之后中国将向现代化的目标迈进，这些目标在中国的经济社会发展极其重要。

专栏2.1 小康社会构想

改革开放40年来，中国政府一直使用“小康社会”生动阐释中国为之奋斗的发展目标，这一用法植根于中国传统文化。“小康社会”最初与实现目标收入直接挂钩，但随时代发展，其内涵逐渐演化，目前“全面建设小康社会”使用最为广泛，抓住了中国政府到2020年实现消除贫困的更广泛目标。

“小康”见于两部儒家经典《诗经》和《礼记》，用以指代平和的社会秩序，而非儒家所设想的完美社会（“大同”），但却是实现这一目标的重要阶段。[1;2]

1979年12月6日，邓小平在会见日本首相大平正芳时提出了“小康”的构想，使之首次成为中国现代政治思想的一部分。邓小平注意到中国的现代化概念与日本不同，而且中国并不急于实现经济高水平发展这一目标，他补充指出：“我们四个现代化的概念，不是像你们那样的现代化的概念，而是‘小康之家’”。即一个经济上生活舒适的家庭，到20世纪末“中国仍将处于小康状态”。1984年，邓小平进一步将这一概念与经济发展联系起来，表示：“所谓小康，就是到本世纪末，国民生产总值人均达到800美元”[3]，即比1978年约200美元的人均GDP增长四倍。这意味着实现温饱：不饿肚子，有衣穿。

实际上，第一个小康目标在1998年实现，后来将这一构想重新表述为更具雄心的“全面建设小康社会”。江泽民总书记在2002年[4]中国共产党第十六次全国代表大会上发表题为“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义新局面”的讲话中强调了这一构想，胡锦涛总书记在“十一五”和“十二五”规划中将其确定为发展目标。这一概念也出现在2012年通过的

1 Delia Lin. 《在后毛泽东时代开化公民：了解素质的内涵》. 伦敦和纽约 : 劳特利奇出版社 , 2017.

2 A.H.Y. Chen. 《中国哲学中的“大同”概念体现出的集体精神层次》, 《中美眼中的大同》. 主编：D. Solomon & P. Lo. 《当代文化哲学研究》, 23, 2014, 施普林格 .

3 中国日报 . 《什么是小康》, http://en.people.cn/200211/10/eng20021110_106598.shtml , 2002-11-10.

4 中华人民共和国常驻联合国代表团 . 《江泽民主席向中国共产党全国代表大会作报告》, http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t27941.htm, 2002-11-8.

《中国共产党章程》修订本的序言中。[1]

胡锦涛总书记任期内，小康社会构想描绘了从优先发展GDP向解决贫困以及伴随经济快速增长而出现的不平等和矛盾问题的转变。人们认识到，中国已经进入了一个新的发展阶段，需要以更加平衡的发展方法应对这一时期的挑战。

在习近平总书记的领导下，小康社会构想继续在发展政策中占据中心地位。2017年10月，中国共产党第十九次全国代表大会召开，习近平向大会作了题为“决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利”的工作报告，[2] 要求在2020年实现全面建成小康社会的征程上，要坚决打好“三大攻坚战”；消除极端贫困，做好污染防控，减少金融风险。

因此，2020年是中国的关键之年，届时中国将建成小康社会，这一构想是改革开放头40年的党的指导思想。2020年后，中国将朝着新长期目标迈进：到2035年基本实现社会主义现代化，到2050年把中国建成为社会主义现代化强国。[3]

1 《中国共产党章程》官方英文译本：http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188087.html.

2 习近平.《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《中国共产党第十九次全国代表大会报告》，http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf, 2017-10-18.

3 新华社 .《中国发展重心：习近平提出到 21 世纪中叶把中国建设成为社会主义现代化强国》，http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688933.htm, 2017-10-18.

需要指出的是，小康概念本身也是与时俱进，随着时代发展不断变化。在过去40年的发展中，中国制定了“三步走”战略。这一战略同小康理念相连，但更加具体。

1987年10月，中国共产党的十三大提出了中国经济建设分三步走的总体战略部署：

第一步目标，1981年到1990年实现国民生产总值比1980年翻一番，解决居民的温饱问题；

第二步目标，1991年到20世纪末国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平；

第三步目标，到21世纪中叶居民生活比较富裕，基本实现现代化，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，居民过上比较富裕的生活。

在上述战略框架指引下，中国制定了一系列的五年计划/规划。这些计划/规划是关于整个国民经济和社会发展的，其名称在2006年第十个五年时从“计划”改为了“规划”。这些计划/规划为特定的五年期间中国的发展设置了广泛目标，其内容包括经济、社会、生态等各个领域。即使市场力量在过去40年中逐步增长，但这些规划对于中国各特定时期的经济社会发展起到了至关重要的作用。

从实际的发展历程看，中国在20世纪80年代末如期实现了第一步战略目标，并于1995年提前五年实现了国民生产总值比1980年翻两番的战略目标。

在20世纪末已经基本实现小康目标的背景下，2002年，中国共产党的十六大提出了到2020年国内生产总值比2000年再翻两番，建设更高水平的小康社会，即全面建设小康社会的目标。[1]之后的十七大进一步提出了要求，2012年中国共产党的十八大强调了到2020年“全面建成小康社会”的目标。2017年，中国共产党的十九大一方面宣布中国经济社会发展进入新时代，社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。另一方面，十九大对于2020年之后的发展，提出了新的两步走战略。第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。第二个阶段，从2035年到21世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把中国

1　中共十六大提出的全面建设小康社会的目标是：一是在优化结构和提高效益的基础上，国内生产总值到 2020 年力争比 2000 年翻两番，综合国力和国际竞争力明显增强。基本实现工业化，建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系。城镇人口的比重较大幅度提高，工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转。社会保障体系比较健全，社会就业比较充分，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活。二是社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业。三是全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系。人民享有接受良好教育的机会，基本普及高中阶段教育，消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。四是可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

专栏2.2 中国的五年规划

中国五年规划的全名为“国民经济和社会发展的五年规划”，是对所覆盖的特定五年期间中国经济社会政策方向的发展蓝图。随着中国特色社会主义日渐发展，五年规划的作用也在发生变化。

新中国成立后，在苏联模式的影响下，中国引入了计划经济模式。这一模式的特点之一，是为国家制定一个整体的经济发展计划。1953年到1957年期间，中国政府颁布了第一个五年计划。这些计划中包含了覆盖广泛领域的中间产品和最终产品的产出硬性目标。

覆盖1981年到1985年的第六个五年计划是改革开放后完成的第一个五年计划。之后，这些计划逐步发生变化，从原来单纯的经济计划逐步过渡到政府公共管理的方方面面，计划/规划中也逐步强化对市场作用的重视。

从“十五”（2001-2005）计划开始，中国完全取消了对于经济设置硬性指标的作用，逐步强化了在政策指导中五年计划/规划的作用。在“十一五”（2006-2010）和“十二五”（2011-2015）规划中，这些硬性指标被重新使用，但对象是政府承诺的对于诸如公共服务提供和环境保护的领域。同时，自“十一五”开始，中国也将“计划”改为了“规划”，以反映上述理念的变化。

一般情况下，每一个五年规划的制定一般要经过两年多的时间。在此期间，会经过课题研究阶段、思路形成阶段、规划纲要起草和专项规划形成阶段、广泛征求意见和充分衔接阶段，直到最后完成并提交全国人大讨论审议。

当前，中国正在研究制定“十四五”规划。国家发展和改革委员会负责协调这一规划的制定。对既有规划的中期评估将为新的规划制定提供支持。同时，在规划制定过程中，还将从各个部委机构、各省、自治区、直辖市政府，以及从学者、企业界和公众各方广泛征求意见。

建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

2.1.4 在坚持经济建设为中心的同时更加注重社会全面发展

改革开放40年中，中国的发展理念经历了明显的变化。从改革开放初期提出“一个中心、两个基本点”的做法，在具体以经济建设为中心的发展中，中国在20世纪80年代和90年代秉承了“效率优先、兼顾公平”的做法。2003年10月，十六届三中全会首次提出了促进经济社会和人

的全面发展的做法,[1]以此为基础在之后2005年的十六届五中全会进一步提出了科学发展观,[2]2007年的十七大对科学发展观做了进一步阐述,[3]着重提出了以人为本[4]和全面协调可持续发展。[5]2015年10月,十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。在实践中,中国政府不断深化对发展问题的认识。

发展观念变化的背后,体现了中国通过改革开放实践对发展认识的不断变化,在深层次上也凸显了中国改革的基本逻辑。

梳理下世界近现代发展的历史,不难发现,自市场机制出现之后,世界各国对发展的研究和实践,可以理解为是对于市场和政府之间关系的不断调整。在一些时期,更多强调发挥市场的作用,在另一些时期,更强调政府的干预,而更多的时期,各个国家是在努力寻求市场和政府的平衡边界。改革开放后的中国,也是在不断调整政府和市场关系的过程中前行的。

在多数市场经济国家,这一过程是一个逐步扩展的渐进过程。比如,分析美国和欧洲对于垄断规制的历史,不难发现这

1 2003 年 10 月的十六届三中全会提出了坚持尊重群众的首创精神，坚持正确处理改革发展稳定的关系，坚持统筹兼顾，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。这一发展观的表述，详细体现在 2003 年 10 月十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

2 十六届五中全会提出了科学发展的重要性，提出坚持以科学发展观统领经济社会发展全局。制定“十一五”规划，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观。坚持发展是硬道理，坚持抓好发展这个党执政兴国的第一要务，坚持以经济建设为中心，坚持用发展和改革的办法解决前进中的问题。发展必须是科学发展，要坚持以人为本，转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量，落实“五个统筹”（统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放），把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。坚持科学发展观，要坚持以下原则：一是必须保持经济平稳较快发展。二是必须加快转变经济增长方式。要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。三是必须提高自主创新能力。大力提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力。四是必须促进城乡区域协调发展。实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展。五是必须加强和谐社会建设。要按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，更加注重经济社会协调发展，加快发展社会事业，促进人的全面发展；更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果；更加注重民主法制建设，正确处理改革发展稳定的关系，保持社会安定团结。五是必须不断深化改革开放。统筹国内发展和对外开放，不断提高对外开放水平，增强在扩大开放条件下促进发展的能力。

3 按照 2007 年十七大报告所提，科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。

4 必须坚持以人为本。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

5 必须坚持全面协调可持续发展。要按照中国特色社会主义事业总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。

是一个不断反复的过程，历时大约一个世纪，直至1890年美国出台了其第一个反垄断法。但即使到今天，对于如何规制诸如互联网等公司，依然存在着激烈的争论。改革开放后，中国也经历了一个不断调整市场和政府边界的过程，但这一过程是在一个被高度压缩了的时间段内被完成的。

同大多数国家不同的是，改革开放后的中国，起点源于此前实施了近30年的计划经济体制。这一体制的特点，是几乎所有的经济和社会生活都被置于政府的计划和安排之下，个人能力发挥受到很大制约。同时，源于低起点的发展基础，在平均主义盛行的背景下，个体之间的差距很小。从这一基点出发，改革开放后中国的发展，基本方向是探索如何在政府对经济社会生活进行全面干预的前提下，逐步发挥出市场机制的作用。中国改革的基本逻辑，是探索如何通过逐步引入和扩大市场机制的作用，让个体的能动性和主动性充分发挥，同时完善市场机制下的政府作用。

从实际进展看，中国改革践行了两个不同的阶段。第一阶段从改革开放到20世纪末期。这一时期的重点是制度松绑，为社会中每个个体提供发展机会，释放个体活力。这一时期的主导，是充分鼓励个体能动性的发挥，实现“一部分人先富裕起来”。在政府和市场关系中，是在一个强政府的基础上，逐步探索出市场能够发挥作用的地方，验证市场机制对于发展的益处和有效性。

在实践中，在前期制度不断松绑、市场机制作用被不断验证之后，1992年邓小平南巡谈话以及之后的十四大确立起了社会主义市场经济体制的改革目标，正式明确在中国坚持社会主义前提下引入市场机制的做法，中国的改革开放和现代化建设进入了新阶段。政府和市场之间的关系，也从原来的“计划（政府）为主、市场为辅”转变为相互对等的两类关系。需要指出的是，这一时期的发展，主要是经济意义上的发展，对于教育和健康水平提升等属于社会领域发展的重视是不充分的。

第二阶段，从20世纪末期开始直至现在，在政府和市场这双对等关系基础上，不断探索两者关系的合理边界。基本的改革思路，是逐步减少政府对经济事务的干预，能交给市场做的尽量交给市场。另一方面，针对20世纪80年代出现的过度市场化中政府责任缺失的问题展开讨论，寻求政府合理的干预空间，强化现代政府职责范围内功能的充实和完善。这一时期发生的主要事件，包括深化教育改革、重启医疗卫生体制改革、进行收入分配调节、提倡社会公平正义、加大对农村地区支持、强化对落后区域和弱势群体的帮扶。政府的社会责任也从原来的“五有”逐步发展到十九大时期的“七有”[1]。

2.2 中国改革的核心经验

40年的中国改革，是在全世界人口最

1 这七有是：幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。

多的国家关于发展进行的一场鲜活的社会实验。这场社会实验诠释了在一个人口众多、发展基础薄弱、地区差异巨大、以农业为主、长期奉行计划经济的国度，如何一步一步通过制度调整和改革，解决温饱、步入小康、直至全面建成小康社会的历程。关于中国改革策略的经验总结，是一个涵盖方方面面极难穷尽的研究，限于篇幅，本节挑选对经济社会发展有着广泛影响的改革核心经验加以总结，以期能够找到推动中国过去40年发展的关键。

2.2.1 改革是自上而下还是自下而上?

对于改革和发展，经常争论的一个核心问题是自上而下还是自下而上。从中国的改革实践看，虽然不乏有自上而下推动的改革事项，但整体而言，决定中国改革成败的一些重大做法，都是源自自下而上的尝试和推广。这方面最具代表的，是开启农村改革的联产承包责任制和开启城镇改革以“傻子瓜子”为代表的私营经济的发端。

1. 开启中国整个改革进程的联产承包责任制

中国1958年建立了人民公社制度，土地收归以村庄为基本单位的集体所有，农民集体劳动，收入平均分配，农产品由国家统购统销。这种制度建立之后，一些地方的农民和尝试创新的地方官员就不断在计划经济时期尝试回归家庭生产的可能，曾获得邓小平、陈云等人的支持，但三次大规模的尝试都被主张集体化的力量所制止。

改革开放初期的1978年，中国政府的农村政策是稳定和改善当时的农村集体经济制度，不允许搞家庭经营，同时大幅提高农产品收购价格，[1]实行粮食定额收购，农民超额出售的部分价格再增加50%。但由于部分地区受自然灾害等影响，粮食歉收，1978年安徽等地在省领导人的支持下开始分田到户，开展农户家庭经营。这一次虽争论激烈，但中央政府并没有采取压制政策，而是允许试验。

到1981年，凡是实行了上述家庭承包责任制的地方，粮食都出现了大幅增产，农民收入也迅速增加。按照当时制定的“发展生产力”的标准，这无疑是成功的改革，因此从1982年开始家庭联产承包责任制开始在全国推广。[2]

家庭联产承包责任制在当时能够顺利实施，是因为其采用了“增量改革”方式，充分释放了农民的生产积极性。[3]首先，在产权制度方面，土地产权发生了增量改革，所有权依然归集体所有并未发生变化，转移到农户手中的是土地的使用权和收益权。这种将所有权、使用权（经营权）和收益权相分离的方式，既是一种基于中国国情的创新，同时也在之后证明了要发展市场经济，并非一定要实施土地私

1 当时粮食提价 20%。

2 随着这项改革在全国的推广，1982 年到 1984 年，中国粮食总产量实现了年均 7.8% 的增长，农民人均纯收入从 1978 年的 133.6 元增加到 1984 年的 355 元，年均增长 16.5%。同时这一时期，城乡收入差距也在缩小。

3 资料来源：王梦奎主编，《中国改革 30 年》，中国发展出版社，2009 年。

有。其次，配合土地经营权和收益权的分置，中国实施推动了价格的增量改革。国家对粮食、棉花等主要农产品确定定额，构成了农民对国家和集体的义务，定额以外的增产部分，农民可以按照国家收购价加价50%卖给国家或者自由在市场销售，这部分增产收益完全归生产者所有。这种制度安排，在当时被农民简化为“交够国家的，留够集体的，剩下的都是自己的”。

从之后的发展经验看，中国在这一时期开启的这一特殊土地制度安排，附之自1958年开始实施的户籍制度，成为防止出现大规模失地农民、产生城市贫困的重要制度保障。因此，在中国快速的城镇化过程中，并没有出现大规模城市贫困的现象。同时，在2008年全球经济危机蔓延的背景下，在城镇地区遭受经济下行冲击的农民工群体，也正是因为农村地区存在的土地，防止了其出现大规模失业的问题。

2. 私营经济应鼓励还是限制？（—对“傻子瓜子”的定位）

改革开放后中国城镇地区发生的最大变化，就是在原来公有经济几乎全覆盖的格局下逐步发展起非公有制经济部分。促进这一格局形成的一个重要事件，是当时对一个名为“傻子瓜子”的私营企业发展方向的定位。

20世纪50年代，在迅速推进的“公私合营”的驱动下，中国原有的私营企业逐渐变为国有企业或集体企业。到1978年改革开放时，中国已基本没有私营企业，只有数量有限的个体工商户。[1]但正是这些个体工商户，引发了之后中国私营经济的发展。

在当时的历史背景下，两方面的原因导致了城镇地区个体工商户的发展：一是大量知青回城以及“文化大革命”时期经济发展缓慢，导致城镇地区就业问题突出。相关资料显示，1978年全国待业的城镇青年2000万人，农村隐性失业问题更为突出。[2]为解决当时的青年就业问题，中国政府开始允许个体经营。二是受农村改革的激励，允许过去关闭的一些个体户重新经营。在上述背景下，城乡个体工商户开始迅速发展，1978年城镇个体工商户约有15万人，到1981年发展到86.8万户，从业人员113万人。同年农村个体经济96.1万户，从业人员121.8万人。到1986年全国个体工商户已经有1000万户，从业人员超过2000万人。[3]

事实上，对于当时在社会主义制度下是否允许私营企业的发展，存在着很强的争议。为了避免“剥削”想法的出现，1981年7月国务院在《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》中明确，个体工商户可以请一至两个帮手，带不超过5个学徒，可以从事手工业、商业、餐饮业、运输业、

1 有关数据显示，1978 年中国大约有 17.8 万个个体商业服务店（点）。吴小丁，施晓峰，孟艳华．我国个体商铺的发展历程及现状特征 [J]. 商业时代，2008(15):20-22.

2 周天勇，《三十年前我们为什么要选择改革开放》，《党建文汇月刊》，2008 年 10 月。

3 数据来源：《中国私营企业发展报告（1978-1998）》。

修理业等。[1] 但问题是，随着个体经济的发展，中国实际上已经出现了雇工人数超过标准的工商大户，也就是事实上的私营企业，这就引发了现实和政策之间的冲突。能否允许雇工人数较多的私营企业的存在和发展，成为当时政策争论的焦点。当时安徽省出现了“傻子瓜子”雇工达100人的情况，成为政策关注的重点。邓小平在1983年针对这一争论发表意见，主张“放两年”看结果。[2] 之后中国政府据此对工商大户延续了这一做法。1983年出台的《当前农村政策的若干问题》明确雇工人数超过标准的工商大户“不宜提倡，不要公开宣传，也不急于取缔”的“三不”政策。这种做法事实上允许了以个体工商大户身份出现的私营经济的发展，为以后私营经济的迅速发展奠定了制度保障。之后，私营经济在中国经济版图中的地位逐步提升，直至今天成为中国经济的重要组成部分。

2.2.2 改革是否需要面面俱到?

改革涉及方方面面的调整和变化，但政府力量则相对有限，除了抓住各个时期的主要矛盾构建对策之外，在处理主要矛盾时也无法做到面面俱到。这种做法，在中国90年代推进国有企业改革甚至在推进改革整体进展时都有体现。

源于中国国情的特殊性，国有企业在中国经济发展中一直占有重要地位。今天中国国有企业发展势头强劲，跻身于世界500强企业中的中国企业，国有企业占据了很大份额。但需要指出的是，中国国有企业今天这样富有活力的发展局面并非从来就有，而是经过艰难的改革探索从困局中发展而来。20世纪80年代和90年代，作为中国经济改革的三项重要任务之一，国有企业改革一直被放在重要地位。[3]但由于旧有管理体制的影响，国有企业改革长期不见成效，直至20世纪90年代中期的三年脱贫攻坚时期的出现。

计划经济下，国有企业称为国营企业，直到20世纪80年代中后期才改名为国有企业。在计划经济体制下，一方面国有企业（当时称为国营企业）没有生产经营自主权；另一方面企业和员工也缺乏应有的生产经营积极性。改革开放后，国企改革成为中国经济改革的核心任务之一。1978-1992年是国企改革的第一阶段，这期间国企改革的主线凸显为放权让利，逐渐推进承包制，成为一种“制度突破”或“制度改良”。1992年之后国企改革进入第二阶段，配合建立和完善社会主义市场经济体制的改革总体目标，国企改革的主线开始步入以建立现代公司为特征的现代企业制度轨道上，尝试做“制度创新”。2003年之后，国有企业改革进入第三阶段，着力解决“国

1 资料来源：吴敬琏 . 当代中国经济改革 . 上海远东出版社，2008.

2 邓小平之后谈到“傻子瓜子”引发的争论，提出“当时很多人不舒服，说他赚了 100 万，主张动他。我说不能动，一动人们就会说政策变了，得不偿失。”“我的意见是放两年再看，那个能影响我们的大局吗？”详情参照《邓小平文选》第三卷 371 页、91 页。

3 另外两项重要改革，分别是价格的双轨制和宏观经济管理体制改革。

案例3.1 20世纪90年代国企改革的“三年脱贫”

1993 年十四届三中全会确定国企改革目标是建立现代企业制度。但由于国企长期积累的历史问题尚未解决,一是债务负担沉重,二是企业富余人员多,加之政企不分的历史羁绊,当时全部国有工业企业中有 1/3 明亏, 1/3 潜亏, 仅有 1/3 盈利。1997 年全国国有大中型工业企业有 6599 户亏损。针对这一严峻形势, 为更好应对亚洲金融危机, 新一届政府按照朱镕基总理的主张, 提出用三年左右的时间, 使大多数国有大中型亏损工业企业摆脱困境, 实现扭亏为盈或减少亏损, 史称“三年脱困”。

1999 年 9 月, 十五届四中全会审议通过了《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》, 成为改革开放以来执政党制定和发布的有关国企改革发展的第一个纲领性文件。为完成“三年脱困”任务, 出台了一些重要措施, 包括: 一是债转股, 银行对一些负债率过高的国企的债权, 转为金融资产管理公司(当时成立了长城、华融等 4 家公司)的股权。二是加强技改贴息, 1999 年国家决定从新增发的国债中拿出了 90 亿元用于贷款贴息, 超过了前十年企业技术改造贴息的总和。其后四年累计安排国债技改贴息资金 355.4 亿元, 安排项目 2175 个, 总投资 4354 亿元。该项政策措施使产品结构不合理的矛盾得到缓解, 一批中国不能自主生产、严重依赖进口的重要工业品可以立足国内解决, 一批重点企业的市场竞争力明显增强。三是强力推进政府机构改革。1998 年的改革力度很大, 国务院部委从 40 多个减少到 29 个, 内贸、煤炭、机械、冶金、石化、轻工、纺织、建材、有色金属等大多数专业经济管理部门(原来对国企既行使出资人代表权、又行使公共行政管理权)改为由国家经贸委管理的国家局, 国务院各部门将 200 多项职能交给企业、中介组织或地方承担。同时, 军队、武警、政法机关所办的以盈利为目的的企业全部移交地方,党政机关与所办经济实体进行了脱钩, 仅国家经贸委管理的国家局就将 168 所高等院校交由教育部或地方管理, 将 242 家科研机构转为企业。

2000 年底, 撤销了原国家经贸委管理的 9 个国家局。2001 年下半年, 开展了以减少行政审批项目为重点的行政审批制度改革, 国务院 65 个行政审批职能部门共清理出行政审批项目 4147 项。各级地方政府也先后开展了机构改革和行政审批制度改革。

1998 年以来以推进政企分开、转变政府职能为核心的机构改革和行政审批制度改革, 其力度之大, 范围之广都是前所未有的。这期间还对国有大型企业实行了稽查特派员制度, 之后改为外派监事会制度, 国务院于 2000 年 2 月发布了《国有监事会暂行条例》。这期间中央政府还尤其加大了东北国企改革的政策力度。

通过上述政策措施和企业自身改革发展, 到 2000 年底, 全国 6599 户国有大中型工业亏损企业减少到了 4391 户, 基本完成了“三年脱贫”的目标。

资料来源: 王梦奎主编《中国改革30年》, 中国发展出版社, 2009年。

有出资人”的权责如何落实，如何从管企业向管资本转化。在整个过程中，20世纪90年代的国企三年脱困意义重大（详见案例3.1）。需要特别注意的是，当时国有企业改革能够顺利成功的一个重要原因，是采取了“抓大放小”的做法。即对于中小型国有企业，采用承包或出让等方式转为私营企业经营，政府改革的重点是事关经济和社会发展命脉的重大领域中的大型国有企业。作为其结果，从1978年到2007年的30年间，中国的国企数量从170087家减为119254家，30年间减少了近1/3，职工人数从4636.2万人减少到3612.3万人，减少了1/4，但资产规模、经济效益大幅提高，年均增长在10%以上，超过GDP的年均增长率。

中国改革的这种抓大放小的做法，还体现在其在推进改革时对各领域的顺序确定采取了先基础后上层的做法。一直以来，对中国过去40年经济社会发展的一个质疑，是在前20年过度重视经济发展，而忽视了其他诸如社会、生态领域的建设，对民生领域的重视，也是改革开放后20年中逐步发生的事情。但事实上，这一做法恰恰反映出，中国改革采用了一种务实态度，当无法实现全面突破时，改革往往抓住最核心、最关键的问题加以解决。

改革开放之初中国的经济、社会、生态建设等各方面都发展滞后，但当时中国在既无经验也无能力的背景下，只能采用集中精力发展经济的做法。“通过发展解决问题”成为中国的务实做法，这一做法也确实在改革开放之初的前20年收到了不错成效。得益于经济快速发展，社会物质基础很快得到夯实，以此为基础，居民的人均预期寿命、受教育水平等多个领域也出现了明显改善。但到了改革开放的后20年，短缺经济结束，贫富差距和社会、生态领域的建设滞后对经济发展明显制约，通过发展解决问题这一做法的效用大打折扣。在经济社会宏观环境的上述变化下，中国适时调整了改革和发展模式，开始着力推进经济、社会、政治、文化、生态的全方位发展和相互协调。

2.2.3 改革是否一蹴而就？

同一些国家采用的“休克疗法”或在短时期内进行全盘改革不同，中国的改革呈现出了明显的渐进特点。这种模式的形成，既来源于改革中所犯错误中的启示，也有实践尝试中成功经验的佐证。在这方面，价格双轨制的逐步消除和对外开放阶梯式展开的做法，提供了很好的范例。

改革开放之初，为丰富产品供给，调动生产者积极性，以农产品为开端，中国开启了价格双轨制。在双轨制下，计划部分的粮食收购依然维持低价，保证了城市的食品供应和工人的低工资，确保整个工业化的顺利推进和国民经济体系的运转；另一方面，粮食超出定额收购的部分可以加价销售，农民既可以卖给国家，也可以在市场上自由出售，这提升了农民的收入，释放了其生产的积极性，但也给国家财政带来了沉重负担。20世纪80年代，价格改革成为中国宏观经济改革的一项

核心议题。改革的目的，是在推动市场机制不断深化的背景下，以价格改革推动整个经济体制的改革，变价格双规制为单轨制，实现价格并轨。

在价格改革的实际推动中，中国针对不同种类的产品采用了不同的定价方式。对于消费品和农产品中品种多、单个产品产量相对较小的，采用逐步放开，实施市场价；对于某些消费面广的消费品，采用了先调价后放开的做法[1]；对于重要的生产资料，如钢材、煤炭和重要农产品，则实行价格双轨制，计划生产部分国家定价调拨，超产部分可以由购销市场定价。但需要指出的是，由于计划价格和市场价格之间的巨大差异，一些人开始利用这种双轨制谋取暴利，居民产生强烈不满，同时政府制定的计划也得不到实施。在这一背景下，需要尽快改变这种双轨制的做法，实现价格并轨。

在20世纪80年代，政府一方面实行价格双轨制，另一方面又想尽快实现并轨，甚至在1988年试图通过“价格闯关”彻底实现价格的市场化定价。但当时在很多关键产品定价尚未实现市场化的背景下，强行推动价格闯关的做法引发了居民普遍的通货膨胀预期，导致了通货膨胀爆发[2]，这最终导致了并轨失败。直至20世纪90年代初期，宏观经济形式相对稳定，居民收入也明显提高，主要商品的市场定价已占了大部分，政府又采取了提高粮食销售价并随后放开，提高了煤炭的计划价并向市场价接轨等做法，才实现了在没有市场波动和社会动荡的情况下，完成了主要农产品和生产资料的价格改革。价格改革的成功经验和其中的教训说明，在条件不具备的情况下，强行推进改革只能带来经济和社会动荡，最终以失败而告终。

再看中国的对外开放。在中国1978年至今的发展中，对外开放对中国做出了巨大贡献。通过对外开放，中国不仅成功解决了改革开放初期外汇不足的问题，还通过引入先进的生产技术和管理经验，迅速提升了中国的生产力水平。同时，对外开放也使中国社会的行为方式和价值观念发生了急剧变化，使中国更快地同国际社会进行接轨。

但由于缺乏经验，中国的对外开放采用的是阶段式升级的方式展开的。表2.1给出了中国经济特区建设的概况。从中可以看出，以经济特区为核心的对外开放，经历了探索、深化、制度性开放和主动开放的不同阶段。在各个阶段，通过设立不同形式的特区模式，中国在不断积累经验的同时，探索解决各时期的阶段性问题。

2.2.4 中央地方关系如何平衡？

对于包含30多个省、自治区和直辖市，国土面积辽阔、人口众多的发展中大国，如何处理中央和地方关系，一直是中

1 具体为：城镇供应的副食品（1982 年）、蔬菜（1985 年）、卷烟（1986 年）、白酒（1987 年）。

2 如这一时期，猪肉价格上涨了 50-60%，蔬菜价格上涨了 31.7%，一些烟酒的价格上涨了 10 倍以上。资料来源：杨继绳 . 邓小平时代：中国改革开放纪实 . 北京：中央编译出版社 . 1998.

表 2.1：中国经济特区的建设概况

开发区	初次设立	目标	数量
经济特区	1980	引进外商投资、技术和管理专长	7
经济技术开发区	1984	引进外商投资制造业	219
高新技术园区	1988	高科技创新产业化	168
保税区	1990	发展国际贸易和物流	14
边境经济合作区	1992	边境经济发展	17
国家级新区	1992	促进区域经济跨越发展、转型发展	19
出口加工区	2000	规范加工贸易	63
保税港区	2005	推动中国进出口贸易	15
综合保税区	2006	发展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等业务	67
综合改革试验区	2007	率先建立社会主义市场经济体制	12
自主创新示范区	2009	推进自主创新和高技术产业发展	17
国家开发开放重点试验区	2012	建起开发与开放相结合	7
自由贸易试验区	2013	高水平开放（贸易投资自由化 / 便利化）	11
服务贸易创新发展试点	2016	服务贸易开放发展	15
开放型经济新体制试验区	2016	推进国际投资合作新方式	12

资料来源：国家统计局、商务部、海关等。

国改革和发展中的重要议题。除了通过人事制度对各地领导干部进行管理之外，中国政府的常用工具，就是通过财税体制的不断改革和调整，来探索构建合适的央地关系。

财税改革不仅作为中国经济改革的重要组成部分，为中国宏观经济管理体制的变革和完善发挥了重要作用，也为央地关系的建立奠定了基础，并直接为中国平衡地区差距形成了制度性保障。改革开放后，中国财政体制改革总体经历了从“分灶吃饭”到“分税制”的变化。“分灶吃饭”的基本原则，是通过放权让利的形式，加大地方政府的自主权，这是改革开放初期中国调动地方政府积极性的主要做法。

由于对国有企业和地方政府采取“承包制”的放权让利，使得地方政府和国有企业占据了增长部分中的大头，导致了财政收入占国民经济的比重以及中央财政占财政收入的比重出现了双下降。1985年到1992年期间，中央财政占GDP的比重从8.6%下降到了3.7%，而中央财政占全部财政收入的比重从38.4%下降到28.1%。[1]

1　资料来源：历年《中国统计年鉴》。

中央财政收入的降低，使得中央政府不得不将很多原有的公共服务项目从财政中剥离出来，教育、医疗等社会事业的发展出现了扭曲，同时各地发展差距进一步扩大。在上述背景下，中国于1994年进行了新的财税体制改革，推行了分税制。

分税制的主要目的，是解决改革开放前15年中由于在“条块分割”行政隶属关系控制体系内“放权”、“让利”导致的财政实力过弱、财政体制关系混乱、中央财政调控能力严重不足等问题。

1993年12月15日，国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》，从1994年1月1日起在全国实行，主要包括三方面内容。一是中央财政与地方财政税收划分；二是中央财政与地方财政支出划分；三是中央财政对地方税收返还额的确定。同时，作为分税制改革的配套措施，中国还实施了如下内容：一是改革国有企业利润分配制度，自1994年1月1日起，国有企业统一按国家规定的33%税率缴纳所得税，同时增设27%和18%两档照顾税率；二是同步进行税收管理体制改革，建议以增值税为主体的流转税体系，统一企业所得税制；三是改进预算编制办法，硬化预算约束；四是建立适应分税制需要的国库体系和转移支付制度；五是妥善处理税收减免问题。[1]

1994年分税制财政体制改革，成为中国改革开放之后财政体制具有里程碑意义的重大改革。分税制的实施，是在“经济性分权”框架下超越了“行政性分权”的局限，基本建立了适应市场经济要求的财税制度框架，规范了中央政府和地方政府间的财政分配关系。改革后，政府财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政收入的比重，均出现了上升且保持稳定。[2]

需要特别指出的是，作为分税制实施的一项重要内容，财政转移支付体系不断完善，[3]尤其是财力性转移支付的确立和完善，改变了分税制财政管理体制改革前中央财政与地方财政“一对一”谈判、“讨价还价”的财政管理体制模式，增强了财政管理体制的系统性、合理性，减少了中央对地方补助数额确定过程中的随意性。制度确立后，转移支付规模不断增加，支持了中西部经济欠发达地区行政运转和社会事业发展，促进了地区间基本公共服务均等化。

2.2.5 改革策略实施是否需要有外部保障？

中国改革能够逐步消解各时期主要矛盾，持续性地推动经济社会发展，除上述几个大的策略选择外，还有一些重要的配套性做法或措施，确保了改革政策的有效落地。这其中，政策的连贯性、地方政府

1 资料来源：贾康 “财税改革”，载王梦奎主编《中国改革 30 年：1978-2008》，中国发展出版社，2009 年 7 月。

2 全国财政收入占 GDP 的比重，从 1995 年的 10.7% 上升至 2000 年的 15.0%，中央财政收入占全国财政收入的比重，一直维持在 50% 左右。

3 分税制改革在提出建立中央和地方财政转移支付制度时，曾明确中央将财政总收入的 20% 转移给收入水平低的地区，以缩小地区之间的差距。

间的竞争机制以及改革具体问题时采取了帕累托式改进的做法，值得重视。

中国的改革开放是执政党从内部发起的对既有体制的改良，长期稳定的政治格局使政策制定和实施具有稳定的环境支持。每隔五年召开的党代表大会和期间定期召开的全会，为不断深化各时期面临主要问题的研究和解决提供了制度性保障。在党大会和全会确立的方针基础上，政府通过制定国民经济和社会发展五年规划的方式，不仅确保了各时期问题的聚焦和措施落地，更从根本保障了政策的连续性和稳定性。

在落实具体改革任务时，中国政府通过鼓励地方创新和开展各地竞争的方式，确保了政策的有效落地和各种创新模式的不断产生。对于重大问题，中央政府确定改革的方向和目的，但对于具体的实现路径和操作模式，一般会交由地方政府去探索和实施。这种做法一方面通过给地方分权的方式调动起地方的积极性，另一方面也使得政策在落地时更符合各地的实际情况。尊重地方首创精神成为自改革开放起到现在一直坚持的基本原则。在另一方面，通过开展各地之间的竞争，地方政府也存在着解决问题谋求积极发展的压力。这种一推一拉的组合，确保了中央政策在地方的有效落实。

在改革中，中国充分意识到了对既有政策和制度的调整会导致一些人的利益受损，因此改革的具体推进方式往往是寻求帕累托式前进的策略，即力争让所有人都从改革中获益，以减少改革的阻力。以双轨制改革为例。计划价格下的既得利益者，是有权力分配短缺物资和商品的政府官员，以及能够低价得到这些商品的企业和个人。比如，对于农村居民，城市居民是既得利益者，他们可以从低价供应的商品中得到转移支付。当这些物质和商品的价格提高时，这些既得利益者就受到损害。因此，中国政府在价格改革时非常重视对既得利益者的补偿。比如，每次提高农副产品的销售价格，政府都会精心计算，相应地增加价格补贴。在引入双轨制时，采用的是从边际上引入市场机制的方式，一方面改进了资源的配置效率，增加了社会财富，另一方面又用计划指标保护了在旧体制下获得低价商品的既得利益者。[1]这是为什么双轨制从一开始在一个特殊的起点出现，而没有遭到任何强烈抵制的原因。[2]

综上，中国自1978年推进的改革开放，是一个涉及方方面面的系统工程。改革中涉及的内容很多，值得总结的东西也很多，但需要注意的是，这些做法和策略，均是和中国自身的国情、历史和文化等紧密联系。讨论这些改革策略的应用时，都

1 Weiying Zhang and Gang Yi, “China’s gradual reform: a historical perspective” in C. A. Tisdell and J. C. Chai, eds., China’s Economic Growth and Transition (New York: Nova Science Publishers, Inc., 1997) and L. J. Lau, Y. Qian, & G. Roland, “Reform without losers: An interpretation of China's dual-track approach to transition”, Journal of Political Economy, vol. 108 No. 1, (2000).

2 但是需要指出的是，随着改革的深化，一些措施和新的办法不可避免地会使得一些人的利益受损，这也是近些年中国在推进改革时，提出了“壮士断腕”的说法。

不能脱离这一基本事实。

2.3. 改革促进人类发展的机制

发展的最终目的，是经济社会和人的全面发展。经济、社会、科技的发展是实现人类发展的手段而非目标。人类发展的一个关注重点，就是人类在原有基础上的生活水平提升和福利改善，这构成了发展的核心含义。同时，人类发展需要遵循公平性原则和共同性原则，以实现全社会成员的共同发展和每个人的全面发展。对于改革如何带来了中国的人类发展，有两种不同的分析维度：一种是从经济增长、社会发展和人类发展这三个相互联系但又有所区分的角度进行；另一种是从机会获取、能力提升和可持续性保障这三个人类发展的内在因素来展开分析。

2.3.1 经济增长、社会发展和人类发展

改革带来了中国的经济增长，但经济增长既不等同于社会发展，也不等同于人类发展。如何通过改革促进经济增长，带来社会发展，并最终促进人类发展，中国在这三者之间呈现出了一条相互关联但又有所区别的路径。

从经济增长的角度看，中国40年的改革开放基本呈现出的是一条直线上升的路径。尽管中国经济增速已从改革开放头30年的年均10%左右下降至2012年以来的7%，但以任何国际标准衡量，中国经济在过去40年里都实现了快速增长。中国全方位的经济增长，促进了人民生活水平的普遍提高，改善了人民营养、住房情况，增加了教育和医疗方面的消费和支出。从这个意义上讲，中国的经济增长在直接带来居民收入水平提升的同时，也通过发展的外溢效应，间接促进了居民教育和健康水平的提升。简言之，以经济增长为指向的改革，成为居民人类发展水平提升的重要贡献因素。

图2-1显示了1985年至2017年农村地区的实际人均家庭支出，以及家庭食品和服装支出的分类曲线。在此期间，人均总支出增长了7倍多，食品和服装支出(经通胀因素调整后)均增长了约4倍。

根据1990-2010年中国0-5岁城乡儿童的消瘦、发育不良情况和体重不足率，图2-2和图2-3说明了家庭收支的增长如何为更广泛的人类发展做出贡献。由于可比数据的局限性，本表未包括1978-1990年期间的数据，但此处包括的数据显示了这20年期间营养状况的改善程度，两组数据的所有三个指标均大幅下降。发育不良或体重不足的城乡儿童的比例在这20年里下降了约70%，城乡儿童的消瘦率下降了近50%。

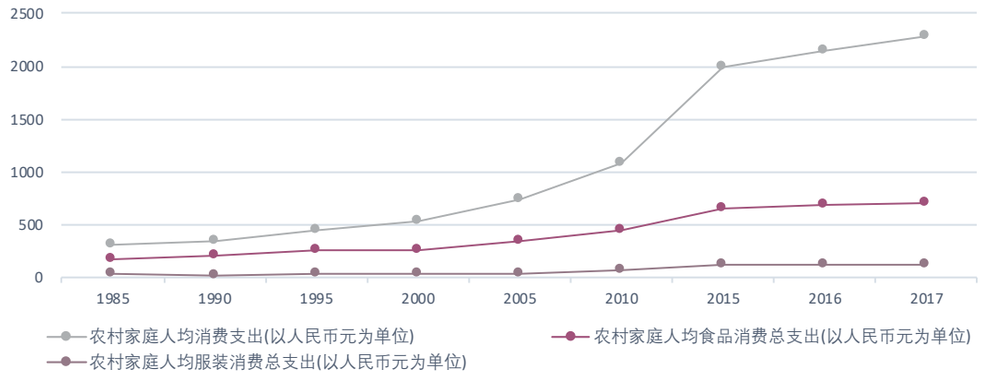


图 2-1：农村家庭实际人均消费支出情况（以人民币元为单位，1978 年为基准年）

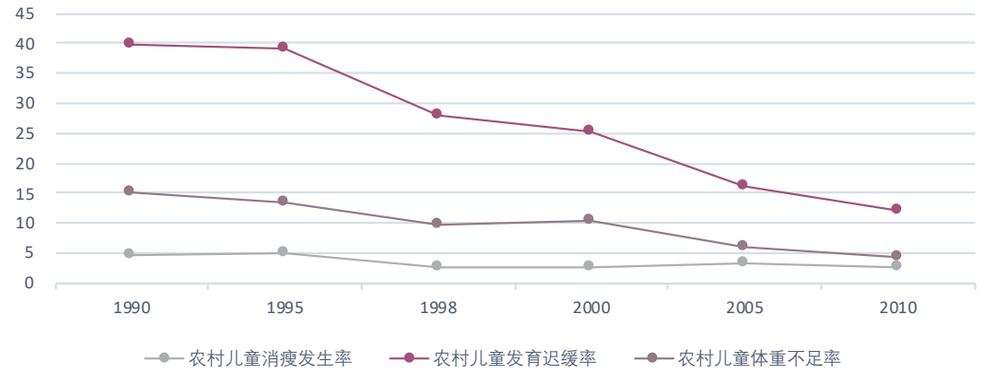


图 2-2：1990-2010 年农村 0-5 岁儿童营养状况变化趋势

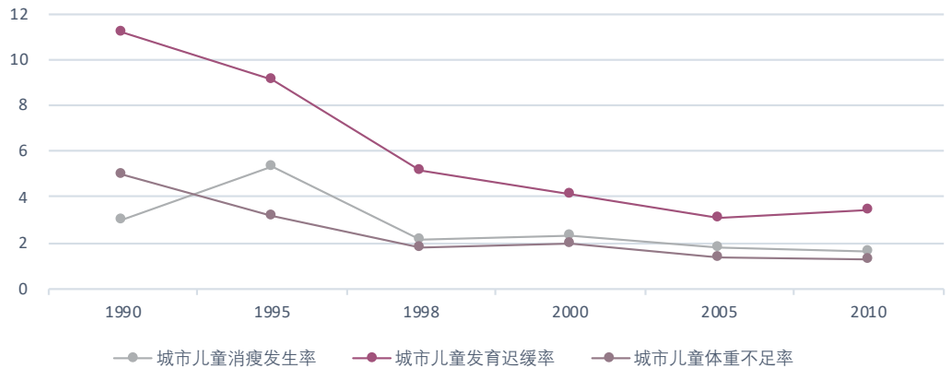


图 2-3：1990-2010 年城市 0-5 岁儿童营养状况变化趋势

从社会发展角度看，前20年中，社会领域的改革遵循的基本模式是配合经济改革的进展而推进的，处于从属地位。社会改革往往以商业化和引入市场力量为基础，例如，为了鼓励农业生产而解散农村人民公社时，乡镇社会服务部门在许多情况下都被简单地解散了。这一时期社会领域的许多改革都只是照搬了经济改革的思想。例如，在改革的头几年，教育和卫生领域的发展遵循的做法是，刺激市场参与者的能力或促进教育和卫生服务提供者的商业运作，后者总是收取尽可能高的费用以提高自己的收入。这种做法的一个结果是，在改革的前20年，中国社会领域虽有所发展，但整体存在不少问题。在提升供给增强社会服务可及性方面成果明显，但由于制度设计的人群差异，居民的可负担性较差(参见第四章的进一步讨论)，以及家庭的消费能力仍然相对较低，因此各群体之间出现了巨大的差异。从公平的角度来看，这一时期政府在社会领域促进人类发展的努力受到了限制。

在此期间，家庭支出的大量增加，包括对重要必需品的消费，是人类发展进步的主要推动力。

如前所述，在最近20年里，在短缺经济的问题解决之后，社会政策开始更加注重群体之间的平等，加强对弱势群体提供各种社会支持。社会服务的迅速发展，极大地推动了人类发展。

这一变化的一个转折点是“基本公共服务均等化”目标的实施。这一目标被纳入了2006-2010年的“十一五”规划，是在中共中央第十六届五中全会上提出的。会上曾发表一份声明，名为“按照公共服务均等化的原则，加大国家对欠发达地区的支持力度，加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的经济社会发展”。[1]

从那时起，这一目标就成为扩大和改革公共服务的重要指导方针，明确致力于缩小发达地区(特别是城市地区)和较贫穷农村地区之间的差距。

2.3.2 机会、能力和可持续性

从机会的获得、能力的赋予以及可持续性保障这三项人类发展的重要特征看，改革开放40年中，中国在各个维度的建设经历了不同的历程。

从机会获取看，40年的改革开放，核心是通过逐渐引入和强化市场机制，让每个人都能获得发展的机会。改革开放初期的家庭联产承包责任制，让农民有了生产自主权，通过生产力的提升从土地上解放出来；20世纪80年代后期开始逐步推进的户籍制度改革，为居民在不同地区的自由流动奠定了制度基础，全国性的劳动力市场逐步建立；对个体工商户直至后期私营经济发展的鼓励，使得越来越多的个体能够获得更大的就业和发展空间；近些年积极推进政府采购社会化服务，让社会组织

1 National Development and Reform Commission, *Report on China's Economic, Social Development Plan (2014)*, 18 March 2014. Retrieved from: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c2866/201403/aaf44e52a995456bad611acc1e96d8d9.shtml

等第三部门获得了更为广阔的发展空间。总而言之，中国40年的改革开放，整体就是一个不断释放政府对个体发展机会束缚的过程，改革的基本脉络，是不断扩大个人发展机会的过程。

从能力赋予看，改革开放前中国就大力发展了教育和医疗事业，这为普遍提升居民发展能力奠定了较好的基础。改革开放后，中国在能力赋予这一领域曾走过弯路，试图使用市场方式为居民提供基本的教育和医疗服务，但日益扩大的人群差距使得对赋能性质的争论一直贯穿于各个时期。经过摸索，中国终于在后20年中将教育和医疗重新作为政府需要承担的公益性事业进行定位，借此居民在这些领域的赋能有了基本的制度保障。同时，通过重点推进对弱势群体、重点群体的关注，在教育、健康等领域覆盖所有居民的赋能行动也取得了不错成效。人类发展中的能力赋予有了良性制度安排。

人类发展的可持续性能否得到保障，关键是制度构建的进展。经过40年的探索，中国的发展观念已经涵盖了较为广泛的内容，基本覆盖了人类发展的方方面面。尤其是共享发展和绿色发展观念的提出，同国际社会中包容性发展和可持续发展相互关联，构建起了基本的对话基础。同时，在提前完成联合国千年发展目标的基础上，中国也积极参与了联合国可持续发展目标计划，并制定了自己的国别方案。与这些思路相并行，中国的制度建设这些年在积极推进。在依法治国，提升政府治理能力的大方向下，法制化建设在中国近些年取得了不错的成效，这些都使得人类发展的基本制度框架得以建立和发展，为人类发展水平的持续提升提供了制度性保障。

2.4. 仍需要努力解决的问题

作为一个领土广阔、差距巨大，且脱胎于计划经济的大国，中国近些年推进的改革并不是完美的，改革在解决一些问题的同时，也带来了一些新问题。此外，一些既有问题的解决，由于受历史起点、路径依赖等多种原因影响，依然没有彻底完成。从大的方面看，迄今为止的中国改革，存在以下几个方面的问题尚未解决。

一是发展水平依然不高的问题。无论是收入、教育，还是医疗，中国的人类发展水平都存在着很大的提升空间。从收入增长角度看，经过40年的经济快速发展，中国当前进入到了中高收入国家。虽然已经是世界第二大经济体，但中国的人均GDP依然同发达国家之间存在着巨大差距。此外，教育方面也是刚刚完成九年制义务教育的普及，学前教育、高中教育、高等教育以及职业教育的发展中依然面临着不少问题。医疗方面，中国的人均预期寿命等健康指标同世界发达国家相比，依然存在不小差距，且在人口老龄化以及疾病谱发生变化的宏观背景下，新的健康风险在逐渐增加，需要不断构建新的机制加以应对。因此，总体而言，中国人类发展依然面临着发展水平不

高，发展不充分的问题。

二是发展不平衡的问题。改革开放前中国是低水平发展但相对比较平均，40年的改革开放在提升居民发展水平的同时，也带来了群体间的显著差异。当前，城乡之间、地区之间、不同性别之间、不同职业之间的人群发展水平，都存在显著差异。这些差异是全方位的，涵盖了收入、教育、健康、环境生态、社会参与等方方面面。带来这些不平衡的原因，既有各地发展的起点差异，也有发展中路径选择和制度性建设的问题。在当前和今后一段时期内，处理人群间发展水平差异，促进群体发展公平，成为中国提升人类发展水平时的突出挑战。

三是改革尚未彻底消除计划经济的影响。脱胎于计划经济的改革开放，演进的基本方向是不断强化市场作用，在减少政府干预的同时，充分释放个人的活力。但不可否认的是，长期以来实施的计划经济模式，已经深入影响到人的思想观念、行为方式和以及基于此的制度设计。更重要的是，一些既得利益格局已经形成，而新的制度替代也没有出现。受上述多方因素影响，虽然已经历时40年，但计划经济时期的影响依然很重，在很多领域政府的干预依然过多，对微观经济和人的活动依然管的过死。也正是基于这一背景，简政放权成为中国政府近些年推进改革的一个重要方面。但需要指出的是，要彻底清除计划经济时代的影响，中国还有一段较长的路要走。

四是新的制度构建没有完成。改变计划经济时期做法引入市场机制的同时，需要构建适应于市场机制的各类新制度。这些制度一方面用于弥补市场失灵，另一方面也构成了现代市场经济框架下政府职能的基本规制。但由于中国发展市场经济时间尚短，同时也受到对如何更好实现社会主义和市场经济相结合的认知困惑，中国当前在很多领域政府还没有构建起所需的制度，存在制度缺位。合理界定政府和市场边界，在确保市场机制对资源配置起决定作用的同时，更好发挥政府作用是中国的长期改革方向。在这方面，中国依然需要增加制度供给，开展大量制度建设。

第三章

3

第三章
中国推动人类发展的典型经验

改革开放40年中，中国的经济社会发生了翻天覆地的变化。这些变化，既包括经济快速增长带来的从物质短缺到物质丰盈的变化，也包括就业结构、住房形态等社会生活方方面面新模式的普及，还包括生态环境、发展方式从加剧污染到倡导绿色、可持续发展的转型。观念转变、制度调整、个人努力、模式创新等多方面的因素带来了上述变化的产生。

在国家层面上，三方面的突出变化，带来了中国人类发展水平的迅速提升。一是改革开放对人类发展的主要影响，是使个人潜能不断得到释放。这种释放的基础，既有不断剔除束缚个体能动性发挥的各种制度性障碍，也有创造更多的机会让个人的积极性获得更为充分的发挥空间。二是伴随着改革开放的深化，中国不断强化对居民个体人力资本积累和改善的制度性保障。这种保障，既体现在不断改革教育制度使社会中所有人具有更好的机会接受更为平等的教育，也体现在通过医疗卫生体制的不断完善，使得居民的健康水平获得持续提升上。三是改革开放中始终没有落下对农村的关注。改革开放之初，中国的大部分居民居住在农村地区，农村也是中国发展中的薄弱环节。中国的改革开放，源于农村联产承包责任制的实施，在之后的发展中，中国先后采取了大力发展乡镇企业、实施“工业反哺农业、城市支持乡村”、推进以土地确权颁证和推进土地流转为核心的新一轮土地制度改革等多项措施。这些措施的重点，都在于激发农村发展的活力，增加农村居民的收

入，促进农村居民人类发展水平的提升。也正是一些具有实际作用的措施在农村的实施，占中国人口绝大多数的农村居民随着改革开放的深化经历了生活水平和个人福祉的大幅改善，这为中国整体人类发展水平的提升奠定了坚实基础。

在前述章节对中国人类发展总体历程进行详细分析基础上，本章从具体做法入手，选取在改革开放40年中影响中国人类发展的典型做法，主要从其发生的背景、主要的做法、产生的效果，蕴含的意义四个方面入手进行深入分析，以更加全面、深入地呈现40年中带来中国人类发展水平改善的典型做法。

分析聚焦在九个具体维度：如何以联产承包责任制撬动农村发展，如何通过不断调整重心推动城镇化的持续发展，如何推进国有企业改革以适应环境变化，如何发展乡镇企业助推中国农村迈向现代化，如何进行基础设施建设推动人类发展，如何以住房制度改革改善居民居住条件，如何通过发展经济特区实现实践发展引领，如何通过制定综合扶贫措施助力贫困地区脱贫，如何通过绿色转型实现经济、社会、环境三赢发展，如何实践以人为本的战略规划。这十个维度，分别从不同侧面展示了中国在推动人类发展中的具体做法，也从多个角度呈现了改革开放40年中国推动人类发展所进行的关键实践。

3.1 以家庭联产承包责任制为代表的中国农业改革

改革开放前，中国农村人类发展已经面临着巨大的问题和挑战。按当时现行的中国农村贫困标准衡量，1978年农村居民贫困发生率为97.5%，农村贫困人口规模达到7.7亿[1]。全国粮食总产量为6095.3亿千克，全国人均粮食仅318.7千克，农民人均纯收入仅为133.6元，1981年大约有30%中国人营养不良，[2]多数在农村，贫困和食品短缺已经开始影响到健康这一人类发展中的另一重要组成部分。

从根源上看，机会和自主性的缺失是中国农村人类发展受到制约的重要原因。改革开放前，中国农村管理过分集中，基层生产单位以及农民个人没有自主权，农民在高度僵硬、没有任何自由选择权利的农业生产体制下，缺乏自主选择的机会，经营方式过分单一，分配上实行平均主义，这些都极大地挫伤了农民的生产积极性，农村经济的发展受到约束。加上当时的所有制变革，是自上而下推行，农民自由选择的权利受到限制，不能出于自己的理性判断和成本收益决定，也没有退出合作社的权利。中国计划经济时期实行的“单位制”“户籍制”，以及城乡二元结构，也导致了当时城乡之间的不公平现象严

1 中国国家统计局 . 扶贫开发成就举世瞩目，脱贫攻坚取得决定性进展 .2018 年 9 月 13 日，http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180903_1620407.html

2 The Economist, “The hungry and the forgotten”, 13 June, 2014. Retrieved from: https://www.economist.com/china/2014/06/13/the-hungry-and-forgotten

重，在特定的历史条件下，存在“剪刀差”的情况。

在这一背景下，中国的农民开始了一场自下而上的改革，拉开了中国改革开放的序幕。安徽凤阳县小岗村成为家庭联产承包责任制的先行者，小岗村位于凤阳县东部，当时生活极其困难，吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款，每个劳动力夏收仅能分到3.5千克。1978年，为了解决吃饭问题，小岗村18位农民自主签订了“包产到户”的私下契约。这一举动，成为改变中国亿万农民命运的开始。一段时间后，肥西县黄花村和小井庄，也先后开始包产到户的尝试，家庭联产承包责任制慢慢开始成形。

家庭联产承包责任制是农民以家庭为单位，向集体经济组织(主要是村、组)承包土地等生产资料和生产任务的农业生产责任制形式。主要分为两种形式，一是包干到户，又称大包干。承包合同中不规定生产费用限额和产量指标，由承包者自行安排生产活动，产品除向国家交纳农业税、向集体交纳公共提留以外，完全归承包者所有，即“交够国家的，留够集体的，剩下都是自己的”。二是包产到户，以土地等主要生产资料公有制为前提，以户为单位承包，包工、包产、包费用。按合同规定在限定的生产费用范围内完成一定的生产任务，实现承包合同指标受奖，达不到承包指标受罚。当时，绝大部分地区采用的是包干到户的形式。这次改革，将土地产权分为所有权和经营权。所有权仍归集体所有，经营权则由集体经济组织按户均分包给农户自主经营，集体经济组织负责承包合同履行的监督，公共设施的统一安排、使用和调度，土地调整和分配，从而形成了一套有统有分、统分结合的双层经营体制。

小岗村的尝试取得了瞩目的成果，仅仅一年以后，小岗村粮食产量达到13.3万

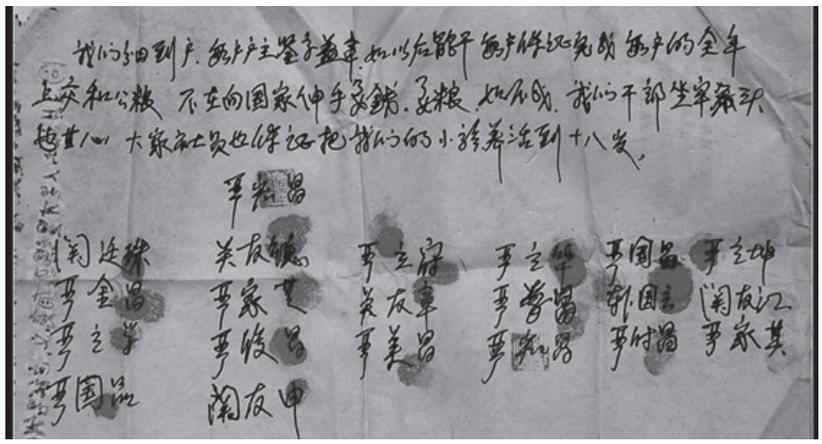


图 3.1：小岗村按手印的土地承包责任书

（注：图中内容为“我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，每户保证完成每户的全年上交和公粮，不再向国家伸手要钱要粮。如不成，我们干部坐牢杀头也甘心，大家社员也保证把我们的小孩养活到 18 岁。”）来源：新华网

斤，相当于1966年到1970年5年粮食产量的总和，人均收入400元，是1978年22元的18倍。[1]

此后，家庭联产承包责任制从安徽等地以磅礴之势推向全国，四川广汉推行“包产到组”，贵州湄潭提高土地利用率和产出率的各项配套改革，等等。到1984年，全国农村已有99%的生产队、96.6%的农户实行了家庭联产承包责任制。[2]

在农民自发的改革并取得成效之后，中国政府也给予了明确的政策支持，不断稳固和完善家庭联产承包责任制，1982年，一号文件明确了联产承包责任制的合理性，1991年，中国政府明确提出，以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为中国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。

家庭联产承包责任制作为农村经济体制改革第一步，突破了“一大二公”、“大锅饭”的旧体制。而且，随着承包制的推行，农民主体地位得到确立，个人付出与收入挂钩，农民在集体经济中由单纯的劳动者变成既是将土地产权分为所有权和经营权，使农民生产的积极性大增，解放了农村生产力。数据显示，1978-1984年中国农产品产值以不变价格计算增长了42.23%，其中46.89%归功于家庭联产承包责任制取代集体耕作制度的体制改革。[3] 这六年间，粮食生产年均递增4.9%；1984年，中国粮食总产量达到4.073亿吨，年均增加1253.16万吨，是新中国成立以来粮食增长最快的时期。从1978年到1985年，农民人均纯收入的年均增长率高达16.5%，根据中国当时的贫困标准，[4]农村贫困人口从1978年的2.5亿人快速减少到1985年的1.25亿人，这是中国贫困发生率降低速度最快的时期。1981—1995年间中国人口死亡率下降和预期寿命的提高，50%的原因是人均消费水平的提高。[5]

1984年，中国基本完成农村家庭联产承包责任制改革，但改革的步伐并未停止，选择的自由所带来的人类发展受阻仍然存在。在计划经济条件下，政府对农产品市场实行全面管控，实行“统购统销制度”。农民生产出来的农产品只能卖给国家（即统一收购）；消费者能够购买什么，购买多少，也由国家统一规定，实行粮票等票证制度，国家进行统一销售。这种制度不符合生产和商品流通发展的要求，切断了农民同市场的联系，严重违背价值规律，从人类发展的角度看，这种统购统销，切断了地区之间、城乡之间以及生产者与消费者之间的有机联系，致使农村经济形成结构单一的产品经济的封闭体系。同时

1 姚元述 . 从农村巨变看改革开放 40 年 [J]. 清江论坛 ,2018(04):34-36+49.

2 国务院发展研究中心，新中国成功解决了“吃饭问题”-新中国成立以来我国俩那个是生产回顾与展，2015 年 10 月 9 日 . http://www.drc.gov.cn/xscg/20151009/182-473-2888964.htm

3 许庆 , 家庭联产承包责任制的变迁、特点及改革方向 . 世界经济文汇，vol.1 (2008)

4 中国贫困标准不断提高，1978 年为 100 元 / 人，1985 年为 206 元 / 人。

5 联合国开发计划署，中国人类发展报告 2007-2008

该政策也强化了城乡二元的社会结构，进一步拉大了城乡之间的差距，对农村人类发展带来了巨大的影响。因此，随着农业生产特别是粮食生产的发展，粮食购销制度向成熟的市场经济改革也势在必行。中国开始了一系列的尝试，1979年，提高统购价格，减少征购指标；1983年，对农民完成统派购任务后的粮食，允许多渠道经营；1984年，减少统派购品种；1985年，取消粮食统购，实行合同定购和一定程度上的自由购销。

在这些政策和实践的基础上，海南于1991年5月率先进行了全省范围内粮食购销价格联动，实现购销同价改革，放开粮价，在中国粮食购销制度改革中发挥了先行先试的作用。海南省率先出台粮价改革出自两个主要目的：其一，改革粮价促进粮食生产。其二，改革粮价以减少财政补贴。实行粮食购销同价改革后，对定量口粮消费者和有关人员给予不同形式的补偿。补偿资金由国家、企业、个人三者共同负担。城镇居民分别由财政、企业给予粮差补偿。配合粮价改革，粮食部门着力做好粮食储备工作，确保了全省粮食正常供应，全省市场粮价平稳。同时，粮食市场调节量增大，城镇粮食市场调节比重由36%增加到56%。海南粮价改革的实质性成效是实现了粮食补贴的转换，财政对粮价的直接补贴转换为对国营机构职工与部分生活困难的居民的收入补贴。这种率先实行的粮食购销同价改革改变了多年来粮食购销价格倒挂的状况，成为中国粮食购销体制改革的一次大胆尝试。

1993年，在地方试点的基础上，中国真正全面取消了粮票。市场在农业发展中的作用越来越大。取消统购统销制度，重新赋予了农民生产经营权、收益支配权，促进城乡居民权利平等，成为中国人类发展上的巨大进步。

随着市场经济在中国的深入发展，家庭联产承包责任制本身的局限性逐步显现出来，家庭分散经营，经营规模过小，难以形成规模经济效益；农村集体组织作用弱化，一段时间内农村基础设施建设困难，甚至包括村卫生室这一类直接关系人类发展的公共服务都受到了一定影响；家庭小块田地分散经营，不利于农业科技水平的提高，增加了农业生产的管理成本。中国农业农村也一直在顺应新的形势，不断进行改革。2003年，事关农民健康这一人类发展目标的新型农村合作医疗开始实行。2006年，取消农业税。2007年，大力发展农村义务教育，免除学杂费。2016年，正式确立农村承包地坚持集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的“三权分置”。这些改革，都在一步一步解决既往问题，促进农村人类发展。

以家庭联产承包责任制拉开序幕的农村改革，使中国农民生活水平踏上新台阶，农民收入持续增长。由 130 多元增长到 1.4 万多元，实际增长 17 倍多。农民消费水平不断提高。农村居民家庭恩格尔系数从 67.7% 下降至 31.2%，人均住房建筑面积增加近 40 平方米。城乡融合发展也迈出了新步伐，农村基础设施显著改

善，社会事业加快发展，农民社会保障从无到有，并与城市逐步并轨，农村基层乡村治理能力不断加强，第一产业就业占比由 70.5% 下降到 27%，城乡居民收入比由 3.3∶1 下降到 2.7∶1。[1]

农村改革开放，不仅在于直接提高经济水平，更带来了更多的连带效应。一是促进了农村劳动力的自由流动。农村非农就业机会增加，劳动力加速从种植业向非农产业转移。打破了城乡劳动力的固定流动模式，农村过去的政经合一的队社体制迅速变成了自治组织——基层政权的村乡体制，农民对队社的人身依赖性迅速瓦解，农村劳动力从土地上迅速得到解放，大量农村剩余劳动力迅速向沿海转移，农民工也成为中国有史以来最为庞大的产业工人阶层。二是促进农村二、三产业的发展，兴办乡镇企业、商贸流通，农业单一结构发展为农村经济多元结构。三是推动城市企业改革和其他各项事业改革的联动效应。四是基层民主自治的培育和基层组织重构。正是由于家庭联产承包责任制所带来的农村经济发展，中国农村人类发展水平才得到逐步提高。一方面，直接增收在人类发展水平上起到重要作用，个人在健康和教育中的投入大幅增加，农民整体增收效应支撑了农民健康及教育的改善。另一方面，全国财政收入也大幅增长，使政府财政在农村地区的绝对投入额增加，改善了不少农村地区原本已经岌岌可危的公共品供应。

直至今日，城乡二元结构所带来的对农村人类发展的影响尚未彻底消除，农村联产承包责任制一定程度上不再适应新形势下的农村发展。进一步缩小城乡差距，减轻农村居民负担，让农村居民享受更好更公平的公共服务，提升农村人类发展水平，是中国农村新的改革方向。

3.2 乡镇企业：一条独特的农村和农民发展道路

联合国可持续发展目标的前两条是无贫穷和零饥饿，而当前世界上大部分极端贫困人口都生活在农村地区，仅靠农业生产维持简单生计，难以摆脱贫困。因此，联合国一向重视农业农村现代化和农民发展问题。从世界各国现代化的历程来看，农业劳动力向非农产业转移、农村人口向城市转移是一个国家从农业国向工业国转型、从传统向现代转型的普遍过程，也是农村人口不断提高收入和人力资本、获取更公平发展机会的过程。在实践中，发达的工业往往是这一转型的前提，工业化和城镇化是相伴而生的。但是，在不同的社会制度、人口结构、经济发展水平约束下，各国的城镇化和工业化的路径不尽一致。代表性发达国家和地区，如美国、日本、欧洲都经历了工业化和城镇化同步的过程，这是工业化和农业现代化发展到一定阶段后，城市对劳动力需求提升农业劳动力出现剩余时自然带动的过程。

1 人民日报．《四十年农业农村改革发展的成就经验》2019年1月17日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/17/content_5358497.htm

但与此同时，世界上还有许多发展中国家工业化和城镇化的过程并不同步，如拉美、非洲大部分国家缺乏工业化的城市化或者超前的城市化，流入城市的农村人口因为缺乏工作机会而被边缘化，这就导致大城市贫民窟问题、城市居民不能享受高质量生活，而农村则因为人口尤其是青年人口快速迁出而出现农业凋敝、农村衰败的问题。比较而言，中国的乡镇企业是一个独特的存在，它以农村工业化的形式帮助大量农民从事非农工作，推动了中国经济转型和持续增长，是中国经济社会改革开放40年以来取得的许多重大成就的基础。对它的研究和总结将有助于发展中国家，尤其是发展中人口大国从中借鉴经验。

早在改革开放前，中国就有了以社队企业为主的农村工业，但受制于诸多因素，社队企业吸纳农业劳动力的能力十分有限。乡镇企业真正异军突起是在农村改革开始后，随着家庭联产承包责任制开始实施，农业生产效率大大提高，农村短期内出现大量剩余劳动力。但当时严格的户籍制度阻碍了城乡间人口流动，出于提升收入的愿望，一些地方的农民产生了在本地从事非农工作的想法，而中央在十一届三中全会后提出“社队企业要有一个大发展”，1984年的中央4号文件进一步将社队企业、农民户办和联户办的企业更名为乡镇企业，明确各级政府对这三类企业一视同仁、共同发展。此外，早期乡镇企业发展还受益于一些环境和制度优势：一方面，新中国成立后长期优先重工业发展，国内日用品等轻工业产品极度短缺，为乡镇企业创造了巨大且几乎没有竞争的市场；另一方面，由于对私人经济的限制尚未完全放开，80年代的乡镇企业以集体所有制为主，地方政府在“分灶吃饭”的财税体制激励下为乡镇企业在融资、土地使用、用工等方面提供了大量支持。此外，土地承包制度又为农民提供了保障，为乡镇企业节省了职工社会保障和其他福利性开支，进一步节约了用工成本。

土地、资金、劳动力、市场需求等要素俱备，各地乡镇企业在20世纪80年代的繁盛可用“村村点火、户户冒烟”来形容，以小农具、小家电、小商品、小五金、小化肥等“五小工业”为支撑的乡镇加工企业从沿海开到内地，最终在全国形成三类较成气候的模式：以集体经济为主体的“苏南模式”、以家庭经济和个体私营经济为主体的“温州模式”、以集体企业为主的外向型的“珠江模式”。1987年，全国乡镇企业产值首次超过农业总产值，乡镇企业就业人口占乡村就业人口的比重超过1/5（22.6%）。[1] 虽然经历了80年代末的经济过热和通货膨胀，但1992年邓小平视察南方的重要讲话进一步解放了地方干部和乡镇企业家的思想，乡镇企业进入第二段高速增长期，发展势头一直持续到20世纪90年代末期。随着中国开始告别“短缺经济”，加上1997年亚洲金融危机爆发，乡镇企业产权不清晰以及粗放经营、重复建设

1 农业部乡镇企业局组 . (2003). 中国乡镇企业统计资料 :1978-2002 年 . 中国农业出版社 .

和低端同质竞争的弊端逐渐显现。许多乡镇企业于20世纪末开始探索所有制改革为核心的企业转制，其中以集体经济为主要特征的苏南地区改革十分具有代表性。

苏南地区位于中国东南沿海长江三角洲中心，是江苏省南部地区的简称。苏南模式，即以集体企业为标志，以苏州、无锡、常州为代表的乡镇企业发展模式。

得益于交通便利、有商业和加工业传统、临近上海，苏南地区的乡镇企业起步早、发展快。早在改革开放前就以社队工业的形式率先起步，到1978年底，江苏社队工业总产值已经占了全国社队工业总产值的16.6%、吸纳职工249万人。[1]安徽小岗村的农业生产承包到户制度在全国推开后，1983年，无锡市堰桥乡借鉴农业经营承包责任制的经验，开始实施乡镇企业中的“一包三改”改革。“一包”是实行以厂长、经理为主的经济承包制，承包者有高度经营自主权，超额完成承包指标后，报酬可用于发放奖励工资；“三改”是改企业干部由乡党委的任免制为聘用制，改工人录用制为合同制，改干部工人基本工资为浮动工资。[2]

这一改革立竿见影，依托于地方政府的苏南乡镇企业一时风光无限。1985年，苏南地区的无锡工业总产值超过50个亿，乡镇企业贡献率占84%，超过了当时青海、宁夏、西藏三个省级地区的工业总产值之和。[3] 1989年时苏南乡镇企业的产值在全国率先突破千亿元大关、在当地农村社会总产值中占比达到60%，涌现出一批包括江阴市华西村在内的明星村。华西村在1988年时就已成为江苏省首个“亿元村”，[4] 以集体控股、个人入股的方式实行新型股份制集体经济，在20世纪90年代初期就已经创办了华西锻造厂、铝制品厂等大小企业数十家，企业盈余很大部分用于改善当地农民职工的生活和村庄面貌，华西村因为在20世纪90年代早早实现“家家住别墅、户户有汽车、人均存款超百万、教育医疗不要钱”而被称为“天下第一村”。这一模式从20世纪90年代中期开始逐渐显示出弊端，主要体现在机制僵化、效益下降等。

进入90年代，江苏各地和省级层面多次主动反思苏南模式，许多乡镇企业向私有制和混合所有制转型。其中，华西村所在地——江阴市率先提出了以“坚决试、不求多、务求好、不能乱”的果敢思路，启动企业产权改革，通过股份制、股份合作制等资本经营战略进一步明晰产权。1997年，江阴第一只股票登陆深交所，到1999年底，全市已有八家上市公司，占全国上

1　中共江苏省委党史工作办公室，“江苏乡镇企业的发展及其经验”，中国共产党历史网，2011 年 5 月 25 日，http://www.zgdsw.org.cn/GB/218994/219014/220570/222737/14738973.html

2　南风窗，“无锡四十年改革创业史”，2018 年第 18 期。

3　农民日报，“乡镇企业崛起——‘异军突起’逐新路”，2018 年 12 月 7 日，http://www.farmer.com.cn/zt2018/ncgg/bwzg/201812/t20181207_1420995.html

4　中共江苏省委党史工作办公室，“江苏乡镇企业的发展及其经验”，中国共产党历史网，2011 年 5 月 25 日，http://www.zgdsw.org.cn/GB/218994/219014/220570/222737/14738973.html

图 3.2：“天下第一村”华西村居民住宅区（图片来源：全景网）

市公司数的1%左右，[1]形成了资本市场上独树一帜的“江阴板块”。到21世纪初期苏南地区绝大多数乡镇集体企业通过产权改制成为了私营企业，这标志着长期以来乡镇企业模糊的产权日渐清晰，实现了政企分开、政经分开，现代化的企业管理制度逐渐建立，苏南乡镇企业进入新的发展快车道。

随着中国加入世贸组织，完成改制的乡镇企业被推向了更加具有竞争性的市场，乡镇企业先天的缺陷格外明显：一是远离市场、布局分散、缺乏集聚效应，二是专业化程度低、技术短缺和人才短缺，有条件的地区只能依托附近城市企业借用“星期天工程师”。[2]与此同时，粗放式生产带来的环境污染和资源消耗问题也更多地暴露出来，难以适应国家对资源和环境日益严格的保护。加上农民出村入城的各类制度障碍消除，农民越来越多地进入报酬更高、发展机会更多的城市二、三产业就业，位于农村的乡镇企业用工成本则随之推高。内外各种限制条件下，乡镇企业发展速度在进入21世纪后逐渐放慢。为此，乡镇企业开启了新一轮的转型。一方面，从分散走向集中，开始建设县域甚至乡镇工业园、科技园、创业园，提高产业集群效应；另一方面，利用基础设施升级、技术升级和消费升级的外部环境，着重发展农业价值链上的就业机会，包括发展电子商务、农产品加工

1　澎湃新闻，“江阴启示①｜‘强政府’与‘强企业’是如何鱼水共生的？”“江阴启示②｜四十一年改革方法论：改革兴，则江阴兴”，2019 年 5 月 16 日。

2　即大中城市工厂里的技术人员，利用周末等休息时间为周边乡镇企业提供技术指导和支持。

业、休闲农业、乡村旅游和现代种养业。值得注意的是，随着交通、物流和信息基础设施日益便利、农村金融的政策支持力度加大，电子商务正成为乡镇企业发展的新引擎和农民在地创业就业的新平台，在贫困地区农产品零售等方面扮演重要角色，成为脱贫攻坚的重要手段。

回望40年改革历程，乡镇企业从诞生之日起就是对旧的计划经济体制的突破，经历多种挑战，表现出了“草根工业”[1]极强的生命力。1978年时，中国共有150多万个乡镇企业，总产值接近515亿、从业人员2800多万人。到2017年底，中国乡镇企业已有3200多万个，总产值85万亿元、从业人数达到1.64亿。[2] 许多萌芽于乡镇的企业最后成长为知名企业，如2016年跻身世界500强的美的集团就创业于1968年的广东省顺德县北滘公社。乡镇企业对中国农村、农业和农民发展的贡献是多方面的、长远的。

第一，乡镇企业多为劳动密集型企业，为大量从土地中解放出来的农村劳动力提供了非农就业机会，农民告别家庭劳动和自营就业这些脆弱就业方式，获得体面工作和更公正的报酬。非农就业直接提高了农民工资性收入、丰富了农村家庭收入来源，乡镇企业格外繁荣的20世纪80年代恰好也是中国城乡居民收入差距最小的时代，农村贫困大幅减少。

第二，在各级政府暂时缺位的20世纪80年代，乡镇企业实际上承担起了农村基础设施和公共事务筹资的主要责任。由于大量乡镇企业或由农村集体经济举办，或由农民直接举办，因此乡镇企业有很强的社区性和乡土性，较之城市工业有更强的“以工补农、以工促农”动力，乡镇企业盈余中大量资金用于农村道路、水电等基础设施和学校等公共事业建设，为农业现代化准备了设备，也改善了农村居民的健康和教育状况以及人居环境。农民“离土不离乡、进厂不进城”，既保持了乡村社区的活力，减轻了乡村空心化和过疏化，也让乡村农业生产、公共服务和基础设施建设、基层治理等依然有人可以依靠，城市生活方式和生活理念也得以通过乡村工业渗入农村。

第三，乡镇企业的勃兴也推动了中国快速工业化的实现。一方面，乡镇企业带动了农村二、三产业的发展，优化了中国农村的产业结构和经济形态，1997年，中国二、三产业从业人员占总就业人口的比重达到50.1%，第一次超过农业人口。其中，乡镇企业的二、三产业就业人口占总就业人口的比重约为18.1%、占全部二、三产业就业人口的比重约为36.6%。1998年时，乡镇企业创造增加值2.2万亿元、约占国内生产总值的28%，上交国家税金达1583亿元、占国内税收总额的20.4%，出口产品交货值为6854亿元、全国出口的34.8%，乡镇企业中的工业企业完成增

1　费孝通，“我看到的中国农村工业化和城市化道路”，《浙江社会科学》1998 年 04 期。

2　宗锦耀、陈建光，“历史不会忘记乡镇企业的重要贡献——为纪念我国改革开放四十周年而作”，2018 年 7 月 13 日。

加值1.55万亿元、占全国工业增加值的46.3%。另一方面，乡村工业化之路让大量农民变身为产业工人，通过技能开发、专业培训等活动，乡镇企业工作的农民人力资本得以提升，成为新型农民/新工人。这部分人有技能且廉价，是20世纪90年代兴起的“民工潮”的主要参与者，也是城市工业化的参与者，推动了中国快速进入工业化中期。

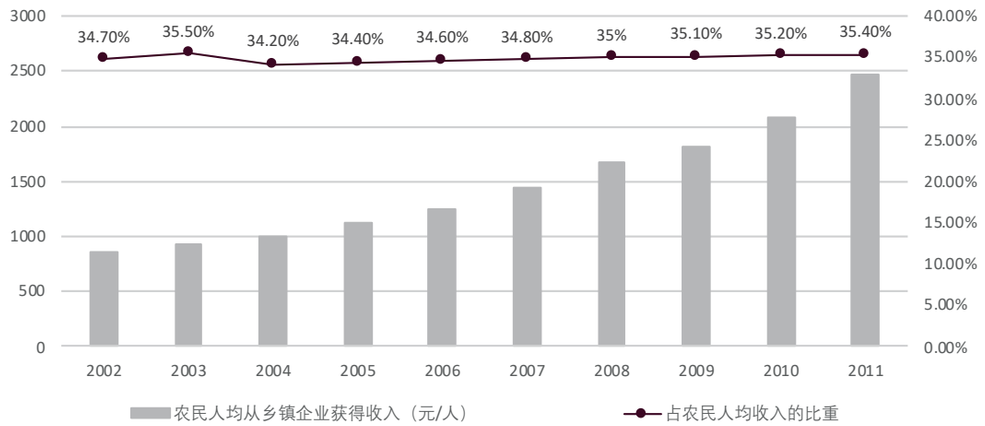


图 3-1：乡镇企业对中国农民增收的贡献（2002-2011年）

来源：宗锦耀、陈建光，“历史不会忘记乡镇企业的重要贡献——为纪念我国改革开放四十周年而作”，2018年7月13日

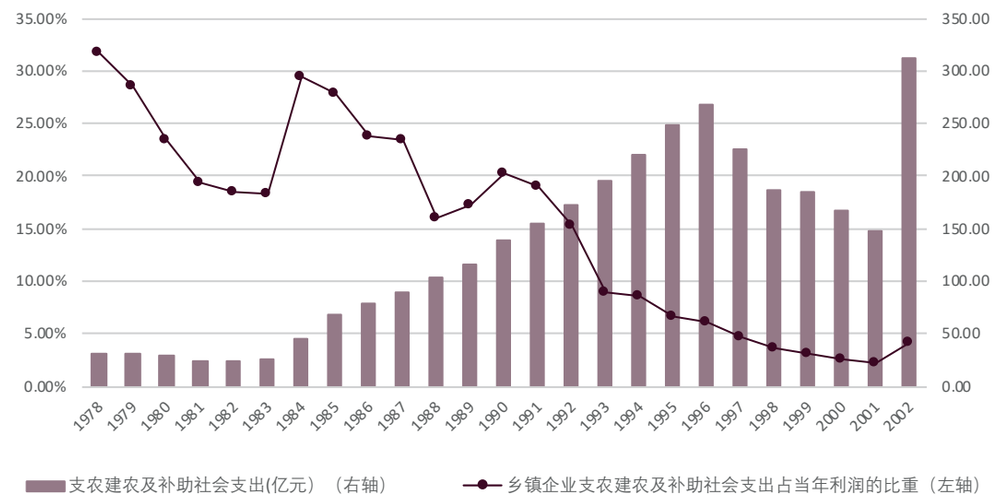


图 3-2：中国乡镇企业支农建农及补助社会支出及其占当年利润的比重

来源：根据《中国乡镇企业统计资料（1978-2002）》整理而得。

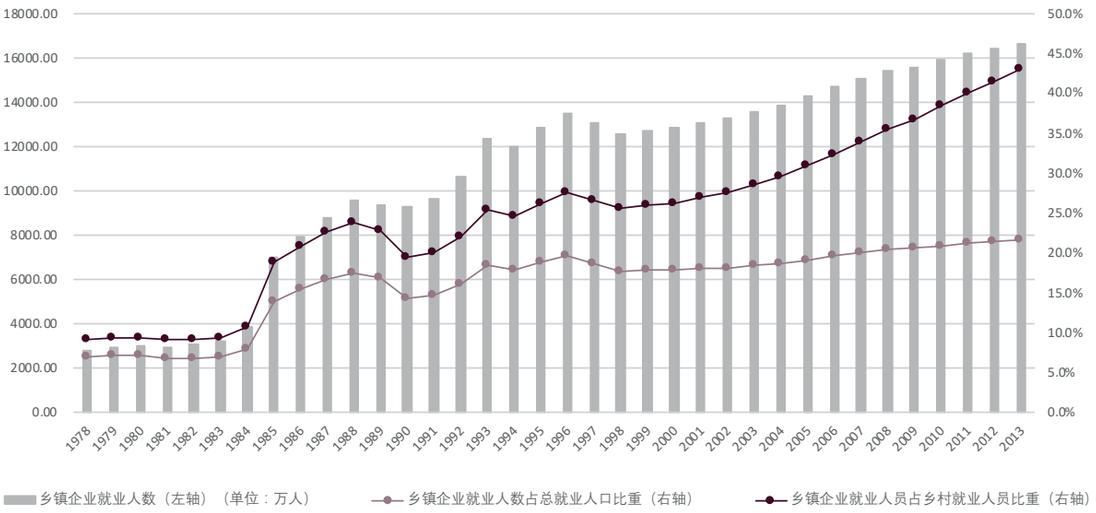


图 3-3：乡镇企业从业人数及其占同年乡村就业人员和总就业人口的比重（1978-2013 年）

来源：根据《中国乡镇企业统计资料（1978-2002）》、《中国乡镇企业年鉴》（2003-2006）、《中国乡镇企业及农产品加工业年鉴》（2007-2012）和《中国农产品加工业年鉴·2014》及相关年份《中国统计年鉴》整理而得。

第四，乡镇企业是中国特色城镇化进程的主要动力。在城市工业尚无承载能力的改革初期，乡镇企业以实现就业和增加收入的方式将富余农村劳动力留在了县域范围内，减少了人口大规模快速向城市流动，既保证了农村社会的稳定，也避免了一些发展中人口大国快速现代化、城镇化过程中的农村凋敝、农业萎缩、农民破产和“城市病”问题。乡镇企业中工作的农民大量转化为小城镇居民，加上乡镇企业形成的专业市场和块状经济，又带动了农村第三产业的发展，最终带动了小城镇的发展，江苏、浙江和广东三省的小城镇和县域经济综合实力名列全国前茅，很大程度上就得益于这些地区乡镇企业的发展。

1978年时，中国有接近八亿农民，如此丰富的劳动力资源如何利用，如何让他们的权利得到保障、收入能够增长，同时解决农业生产和农村落后问题，这是前所未有的历史难题。中国农民创造性地给出了一个“完全没有预料到的”[1]答案——发展乡镇企业。通过农业富余劳动力就地就近转移，乡镇企业的发展不断解放着农村生产力，让农民获得了体面工作和可观报酬，促进了农村经济甚至国民经济的多元化，还让农村工业与城市工业相结合、共同推动了中国工业化和城镇化的快速发展。这一答案本质上是劳动力、资本、技术、土地等要素的一种特殊结合方式，在历史上起到了非常显著的作用，超出了国

1 邓小平在 1987 年 6 月会见南斯拉夫客人时提到，“农村改革中，我们完全没有预料到的最大的收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。这不是我们中央的功绩。”见于《改革的步子要加快》（1987 年 6 月 12 日），《邓小平文选》第三卷第 238、239 页。

外经验的启示，甚至超出了经典经济学理论的解释范围，是中国形成的独特经验。当前，中国乡镇企业高速发展的历史条件已经不再具备，乡镇企业进入调整期，但其在关键时期的历史贡献不能被遗忘，随着城乡间各类要素流动和组合方式的日渐多元，中国的农民增收、农业现代化、人口城镇化和城乡融合发展还有很大的发展空间，这也为新型乡镇企业可以继续发挥作用提供了新的空间。

3.3 以基础设施建设促进人类发展

基础设施是人类生存和经济发展的物质基础，是公共产品和公共服务的重要组成部分，对人的发展有先导性、全方位的影响。水电、垃圾污水处理等生活基础设施可以保障基本生存，改善人居环境，使人免于生活困窘；教育、医疗等发展性基础设施可以改善人的健康水平，提高文化素质，给人以向上流动的机会；道路交通基础设施有利于扩大各类生产要素的流动范围，促进产品流通，提高社会经济资源的合理有效配置；信息基础设施则能扩展人的信息获取通道和信息传播广度，加快信息传播速度，尤其可以提升欠发达地区民众的信息获取能力，促进机会公平。更重要的是，各类基础设施对经济增长、社会发展和环境可持续的影响是综合性的，总的来说，基础设施建设不仅可以直接吸纳就业，以投资拉动经济增长，还能间接降低生产和交换过程的交易成本，有利于深化经济分工，有利于人、物、资金、技术和信息等多种要素的自由流动，从而推动社会生产力解放和人类发展。与此相反，对基础设施投资不足导致许多发展中国家经济增长乏力，国内外物资、人员和信息互动不足，社会发展水平长期较低，而且由于基础设施建设水平低，更容易导致资源浪费和环境污染，形成恶性循环。正因如此，联合国将“建造具备抵御灾害能力的基础设施”作为17个2030可持续发展目标之一，在其他子目标如“良好的健康与福祉”“优质教育”“清洁饮水和卫生设施”等中也有许多兴建基础设施的内容，而支持欠发达国家建设学校、医院、道路等基础设施也成为包括联合国在内的各项国际组织的一项重要职能。

改革开放40年来，中国的经济发展奇迹带来了基础设施建设的飞速发展。同时，中国经济发展的速度很大程度上取决于基础设施建设的速度和重点领域的变化。由于中国地区间发展阶段差异相对较大，基础设施建设的地区禀赋也差异较大，因此，回顾自1978年以来中国整体和代表性地区的基础设施建设历程，实际上也是对中国经济发展关键逻辑的总结。

建国伊始，中国工业基础薄弱、农村基础设施更为落后，在“农、轻、重”的发展次序指示下，1953年到1955年，中国农业、轻工业和重工业在基本建设投资中的比例还分别为6.24%、5.86%和31.97%。三年自然灾害过后，保障吃穿和市场供应成为经济工作的首要问题，农业基本设施建设投资比重明显增加，1963年比重达到23%。进入20世纪70年代，国防等重工业被提到

更重要的位置，农业基本建设投资比重下降至10%左右。1980年到2000年，中国的市场化改革以工业化和城市化为主要引擎，加上农村集体经济和人民公社等组织体系迅速瓦解，分税制改革收紧了地方财权但公共服务事权负担并未减轻，导致农业基本建设投资比重进一步下滑，20年间占全国基建投资的比重平均仅为3%左右。进入21世纪，随着国民经济的发展，中国的基建投资绝对值在不断上升，国家亦不断加大农村基建投入，但由于历史欠账太多，公共资金投入“重城市、轻农村”“重经济性基建、轻社会性基建”的格局未能根本扭转，加上税费改革进一步紧缩了农村公共事业资金，农村基础设施建设的进展依然缓慢。事实上，即便在农村基建比重较高的历史时期，主要投资领域也是农田水利等生产领域，农村人居环境和农民人文设施长期被忽视，村庄道路、医疗教育、垃圾污水处理、厕所、饮水清洁等问题严重影响农民基本生存和生活质量。

中国农村发展长期落后于城市，基础设施差距是重要限制因素。作为公共产品，基础设施建设极其依赖各级政府公共资金，而中国基础设施建设财权和事权主要在地方，这也决定了中国乡村和城市基础设施建设步伐不一致。2005年，中国启动“新农村建设”战略，强调基础设施建设重点从城市转向农村，强调大力支持改善农村生产生活条件的基础设施，如节水灌溉、人畜饮水、农村沼气、农村水电、农村道路、牧区草场围栏等。接下来的十余年中，发展农村基础设施和基本公共服务成为中央政府解决“三农”问题、打赢农村脱贫攻坚战的重要举措。除了不断加大中央财政向农业农村发展倾斜的力度，农业基础设施建设投融资机制创新也不断推进，除了兴建水利等经济性基础设施和乡间道路等传统生活基础设施，还大力投资医疗、教育等发展性基础设施和信息通讯等现代基础设施，同时注重城市和农村基础设施建设的协同性和整体性，基础设施建设的筹资体制也日渐创新、筹资来源逐渐多元化。

在中国各省（市）基础设施建设的实践中，贵州走出了一条欠发达地区特色的、以基础设施跨越式建设带动农业农村跨越式发展的道路。

跟中国大部分欠发达地区一样，贵州基础设施建设的起点也极低。1978年，贵州公路通车里程仅为3.06万千米，通航里程为2802千米、航道等级低，桥梁数量仅为2932座。而与大多数地区不同的是，贵州的基础设施建设起点低有其特殊的自然地理因素。贵州位于中国西南地区、云贵高原东部，是一个“三不沿”（不沿海、不沿江、不沿边）的内陆省，全省面积中有92.5%是山地和丘陵，是中国唯一没有平原支撑的省份，可用于农、林、牧业的土壤仅占全省总面积的83.7%。尽管“要想富、先修路”的理念深入人心，但是岩溶地貌导致地形破碎，保水蓄水难、生态环境脆弱、工程性缺水严重，贵州道路、桥梁等交通基础设施建设起步晚、难度大、进展慢。

基础设施匮乏严重制约了贵州经济

社会发展和人的发展。“地无三尺平、天无三日晴、人无三分银”是对贵州自然地理条件和社会经济之间关系的最好写照。由于人均耕地面积小，非农经济难以扩大，贵州本地经济长期缺乏活力，劳动力向东南沿海等省份转移成为农民就业、增加收入的主要出路。青壮年劳动力大量外出本就不利于本地农业生产结构调整和生产率提高，同时还导致农村社区“三留守”（儿童、老人和妇女留守）问题，村庄空心化、老龄化严重。山阻水隔，贵州山水中蕴藏的中草药、煤炭等自然资源和丰富的少数民族文化资源长期不能转化为现实的经济优势，劣势则被放大，日积月累，贵州农村贫困程度持续加深，成为中国农村贫困面最大、贫困人口最多的省份。2005年，联合国发布的人类发展报告显示，贵州的人类发展指数（HDI）相当于非洲的纳米比亚。可以推测，贫困程度更深的贵州农村居民人类发展状况更加堪忧。

贵州基础设施的面貌发生快速变化始自2000年“西部大开发”战略的实施，中央政府重点支持兴建西部省市基础设施，贵州也积极创新基础设施融资机制。科技进步则是另一助力，山区桥梁建设技术、特殊地质环境公路建设技术实现重大突破。2000年到2010年间，贵州省基础设施累计投资突破4400亿元，其中交通方面的建设成效尤其令人瞩目。2013年底，贵州省政府出台农村基础设施行动计划，包括农村道路、用水、住房、用电、村寨六个方面，意在加快基础设施向乡镇以下延伸。2014年，贵州开通了全省第一条高速铁路。2015年，贵州成为西部地区第1个、中国第9个实现县县通高速的省份，2017年则进一步成为全国第10个实现村村通客运、第14个村村通油路的省份。截至2017年底，贵州全省高速公路通车里程总量排中国西部地区第三位、高速公路综合密度排名中国第五位；全省通航里程3664千米，位居14个非水网省（市）第一位，世界高桥前100名中，80多座在中国、40多座在贵州。从大城市到县城再到村组，从高铁到航空到水路，贵州的交通网络不断变得更加立体和多元。

如果说贵州在生活和交通基础设施方面的投入是在补交历史欠账，那么信息基础设施方面建设则是后发地区的基建创新，成为拉动贵州经济的新支点。在精准扶贫的大背景下，2014年12月，贵州省启动大数据战略行动和信息基础设施三年会战。特殊自然地理条件此时成为优势，凉爽的气候和清新的空气为数据中心服务器提供了新风、灾害少发为设备运行提供了稳定的环境、水电资源丰富则提供了充足的动力源，再加上交通基础设施日渐完善，贵州迅速吸引了国内外众多知名高科技企业落户，形成了中国国内乃至全球最大的数据聚集地、最优质的带宽和网速。2017年底，贵州成为全国物流时效同比提升最快的省份，全省行政村实现了100%通4G网络、98%通光纤，贫困地区快递网络覆盖率超过60%。依托于此，现代智能物流基础设施得到快速发展，成长于贵州的互联网企业——“货车帮”基于大

图 3.3：贵州省毕威高速赫章大桥（图片来源：北京日报）

数据技术研发了跨行业、跨地区的物流信息公共服务系统平台，实现了货车司机与货主的精准匹配，大大提高了公路运输效率；贵州省还培育了本省电商平台“贵州电子商务云”，与大型平台电商对接、打造农产品直供系统，建设县、乡、村三级物流体系，构建延伸至乡镇的省内全覆盖冷链网络。

信息基础设施建设帮助贵州实现了经济社会跨越式发展。随着生产生活、医疗教育、交通、通信基础设施短板逐渐补齐，人流、物流、资金流、信息流日渐活跃，贵州独特的区位所蕴藏的气候资源、水资源、煤电资源、野生植物资源、少数民族社会人文资源优势逐渐被挖掘，并释放出经济和社会效应。综合交通运输、信息基础设施和现代物流基础设施的改善，打破了时间和空间的限制，建立起了农民生产与市民消费之间、供方和需方之间有效且进准的对接机制，实现了城乡两个市场、两种资源的双向流通，农副产品加工业、农业经济、乡村旅游业、数字经济等附加值高的产业得以发展，农村居民的生活及文娱类消费得以升级。农业增效、农民增收，贵州的人均GDP近年来增速实现赶超，终于在2015年摆脱了一直以来的全国末位，仅2018年产业扶贫就带动了168万贫困人口增收，2018年贵州的农业增加值增长6.8%、位居中国第一位。在地农民隐性失业问题得到缓解，即便是受教育水平较低的农民和汉语能力较差的少数民族群众，也可以借助信息技术的力量，参与非农就业。随着农村经济逐渐复苏、居住环境愈发便利、创新创业选择越来越多元，外出务工人员返乡回流，家庭得以团聚，农村社区再次焕发活力。

从全国范围来看，中国的基础设施发展四十年间也经历了翻天覆地的变化。仅以交通通信基础设施为例，2017年，中国的高铁里程、电气化铁路里程、快递业务量、移动支付交易规模等均位列世界第一位，每百人拥有移动电话102.5部，互联网上网人数约为7.7亿，4G用户总数达到9.97亿，固定宽带接入用户数接近3.5亿户[1]；相较于1978年，铁路营业里程增长了145.6%、公路里程增长了4.4倍；2018年，移动生态系统所支持的直接和间接工作岗位达到850万、为政府财政贡献了5830亿元人民币，移动产业为GDP产业贡献了5.2万亿人民币、约占当年GDP的5.5%[2]……这些数字令人惊叹，但显然还不足以展示基础设施建设给中国民众，尤其是边远地区、欠发达地区民众的生活带来的变化。“人便其行、货畅其流”，通信的逐渐普及弥合了城乡、地区间的数字鸿沟，是要素自由流动带来的财富与机遇，是生活方式和生产方式的现代化。而高铁等低碳运输技术、电商平台的应用也是中国基础设施建设更加绿色的表现。

可以说，贵州省基础设施建设的历程在中国很特殊，又很有代表性。特殊之处在于，贵州是在资源、环境硬约束下，在基础设施起步水平较低的前提下，以生活、交通、信息等基础设施建设的跨越式发展突破先天障碍，同时挖掘本地人、天、地、社会等多种优势，实现了村居环境、农民生活、农村经济甚至城乡经济的整体跨越式发展。借助技术进步，贵州的发展不再受限于脆弱的生态环境，反而化劣势为优势实现了环境友好和文化适应，是一种有效且可持续的发展，给后发地区，尤其是为资源禀赋匮乏和区位劣势地区提供了信心、启示和可复制的经验。代表性则在于，贵州作为一个基础设施建设后发地区，是在一个相对短的时间内走过了中国其他地区走过的或正在走的基础设施建设之路，中国整体基础设施建设起步较发达国家晚，但最近20年来新技术、高标准和相关产业的进步帮助中国实现了快速超越。值得注意的是，世界银行等国际组织为包括贵州在内的中国欠发达地区基础设施建设贡献了自己独特的力量，世界银行参与贵州扶贫开发20余年的经验中，许多工作围绕支持软硬两方面基础设施展开，包括支持农村投资建设道路、信息通讯基础设施和物流、仓促设施，为农民提供小额信贷、生产培训等支持其发展产业，等等，而中国各级政府积极与国内外各类商业和社会组织建立伙伴关系也为基础设施筹资可持续发展提供了可能。

从1978年至今，从优先城市基础设施建设到弥补农村基建短板，从水电等生存性基础设施建设到医疗、教育等发展性基础设施建设，从交通等硬件基础设施到互联网等信息基础设施，中国的基础设施建设不仅速度和规模惊人，各类型基础设施的联动作用也日渐发挥，基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作方式日渐

1　国家互联网信息办公室，数字中国建设发展报告（2017年）.2018 年 4 月 22 日 .

2　GSMA 移动智库 . 中国移动经济发展 2019. 2019-07-06, http://www.sohu.com/a/325238220_204078

多元。当然，在未来，中国基础设施建设还有很多努力方向，如规划体系更加科学、投资主体更加多元、城乡和区域均等化、依靠技术进步和社会创新提高生态环境适应性等等。只有如此，中国的基础设施网络才能释放更大的乘数效应，也才更可持续。

3.4 从小城镇到大城市、城市群的城镇化发展策略

人类发展过程中，不同发展水平的国家和地区的人口都不断向城市聚集，因为城市通常意味着更多的就业机会、更高的工资水平、更好的基础设施和公共服务、更通畅的社会流动和更多元的社会参与，对人的收入、健康和教育等都有改善意义。对于一个国家和社会而言，因城市对劳动力、资本等各类要素有着规模效应和集聚效应，城市部门通常有着更高的生产力水平、更强的创新能力和更大的经济流动性，因此常常是经济增长的主要动力来源。在某种意义上，城镇化是现代化的标志和必经之路。

然而，城市并不必然让生活更美好。当城市产业、住房、资源和生态承载力不足以接纳所负担的人口，就会产生失业、无家可归、资源环境过度消耗等一系列社会和生态问题，因此带来对城市居民健康和整体福祉的损害，其中低收入阶层往往成为主要受害者。2018年，世界上有55%的人口居住在城市地区，[1]这意味着城市已经成为大部分人的栖息地，到2050年，居住在城市的人口将接近70%。有鉴于此，联合国将“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”列为2030可持续发展17个目标之一，以缓解城市发展过程中的贫困、不平等和生态环境破坏等问题。

在过去的40年中，中国成为世界上城市化速度最快的国家之一，实现了最大规模的农村人口向城市转移，却并未出现一些发展中国家城市化过程中严重的“大城市病”，城市化也成为中国改革开放40年来经济腾飞的引擎之一。从这个意义上讲，回顾中国城镇化历程，对于发展中国家尤其是人口稠密的低收入国家有启发意义。

1 联合国经济和社会事务部人口司，2018 年版世界城镇化展望，2018 年 5 月。

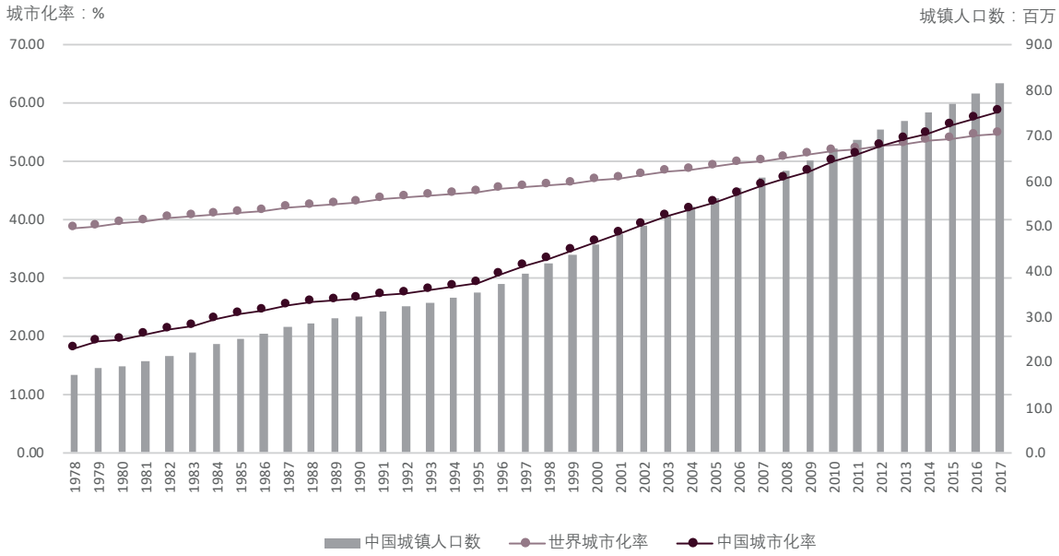


图 3-4：中国城镇人口数和城镇化水平（1978-2017 年）

来源：中国数据来自《2018年中国统计年鉴》，世界城市化率数据来自世界银行数据银行“世界发展指标”（World Development Indicators）

根据特定时期城镇化发展的重点，1978年以来的中国城镇化历程可简单分为如下三个阶段。

第一阶段是改革开放初期到1992年，以发展小城镇为主的城镇化。由于改革开放伊始，中国城市的开放程度普遍有限，农村改革释放出的劳动力多被80年代蓬勃发展的乡镇企业吸纳，农村人口“离土不离乡”、在县域范围内从事非农工作。这种小城镇主导的城镇化模式缓解了农村剩余劳动力转移压力，奠定了中国特色的“城镇化”而非“城市化”道路的基础，字面上的一字之差反映的是中国对发展小城镇的重视，这由中国地少人多的基本国情决定，更小、更灵活、更分散的县城（county）和城镇（town）在吸纳农村和农业转移人口能发挥特殊作用。但当时的城镇生产和生活方式离传统意义的“城市”尚有一定差距，也未能真正释放出城市的活力，再加上小城镇在教育、医疗、就业和公共服务等方面与大城市间的差距明显，因此对人类发展水平的整体提升是有限的。

第二阶段是1992年到2011年，以经济体制改革和外向型经济驱动的快速城镇化。这一阶段城镇化加速的动力有两个方面，一是中国市场经济体制建立和加入WTO推动了私营经济、个体经济和外资经济蓬勃发展，创造了大量城市就业机会，长三角和珠三角一批城市依托制造业快速成长；二是渐进式的户籍制度改革给了农民向城市迁移越来越多的自由，其中，1993年全面放开粮油购销政策，中国人口

基本实现了城乡自由迁徙，随后上海等大城市开始探索居住证制度，给了在城市稳定就业、居住或就学的农村居民以有限的市民待遇。到2011年时，中国城镇常住人口首次超过农村，城镇化率达到51.27%，具有里程碑意义。这一阶段城镇化速度之快不可避免地出现了可持续性和包容性差的问题，包括城市建设用地扩张过程中的城乡土地使用不规范问题，还有城市接纳能力和承载力不足导致的问题，例如北京和上海等人口超千万的特大城市显露出交通拥堵、水和土地等资源短缺和大气污染等“大城市病”症状。

第三阶段是十八大以来，以“人的城镇化”为核心的、注重质量提升的新型城镇化。中国城镇化建设更加重视城市发展的协调性、包容性和可持续性。主要做法有三个方面：第一，加强城市化布局规划，实现大中小城市和小城镇协调发展、城乡和区域协调发展，城乡融合和城市群成为国家城市发展规划中的关键词。第二，加快户籍制度和社会保障等关键制度改革，加快人的城镇化，促进人的全面发展和社会公平正义。主要手段是逐步打破农业转移人口市民化的制度桎梏，例如消除附着在城乡户籍上的社会福利差别、加快公共服务均等化、放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，等等。第三，提高城市规划建设水平，建设包括绿色城市、智慧城市、人文城市等在内的新型城市，鼓励各地因城制宜，利用本地自然、经济、社会、历史人文和区位特点等，规划建设繁荣、协调、宜居、可持续的新型城镇。“新型城镇化”规划提出后，中国国家发改委先后公布了三批综合试点名单，多地也开始制定各自的新型城镇化规划。其中，四川省在全国率先开展公园城市建设试点，成都作为成渝城市群中心城市和四川省会开始了先行试点。

2018年，成都启动建设“公园城市”，探索以绿色为底色、以山水为景观、以绿道为脉络，以人文为特质、以街区为基础的人城境业和谐统一的新型城市形态，开创新时代可持续发展城市建设的新路径。

图 3.6: 天府成都全景图

来源：成都规划和自然资源局

公园城市的建设致力于以人为本，打造公园与城市空间有机融合、生产生活生态空间相宜、自然经济社会人文相融的复合系统，挖掘和转化成都的生态机制，将其变为经济效益和生活品质。

成都围绕“人、城、境、业”四大要素，构建了公园城市的二十大规划策略，建设高度和谐统一的现代化城市，引领新时代城市变革。公园城市引领城市发展方式变革，成都市统筹空间、规模、产业三大结构，在公园中营建城市，在全市构建了三级生态廊道网络区隔城市组群，通过以区域级绿道为骨架，城市级绿道和社区级绿道相衔接的天府绿道体系串联城市社区，推动公共空间与自然生态相融合，引导城市人口、生产力、基础设施和公共服务等合理布局，实现城市精细化增长和高质量发展。

公园城市引领领导工作方式变革，成都市统筹规划、建设、管理三大环节，深入进行“公园城市”理论研究，并结合成都实际编制了《成都市美丽宜居公园城市规划》，以科学理念引领建设发展、以城市设计转化规划蓝图、以法定图则调整利益关系，创新政府主导、市场主体、商业化逻辑的城市建设运营模式，全面提高城市工作的系统性。

公园城市引领经济组织方式变革，成都市统筹改革、科技、文化三大动力，把创新驱动作为城市发展的主引擎，大力发展新经济、培育新动能，打造有机融合、良性循环的创新生态链，加快构建产业生态圈，推动时代文化创新性发展、创造性转化，构建形成产业生态化和生态产业化经济体系。

公园城市引领市民生活方式变革，成都市统筹生产、生活、生态三大布局，引导城市发展从工业逻辑回归人本逻辑、从生产导向转向生活导向，满足市民对美好生活的向往，打造公园式的生活街区。围绕天府绿道与绿化空间，构建新兴生活消费场景与舒适宜人的休闲交往场景，充分结合公园和绿道，营造休闲娱乐、体育健身、都市农业体验、锦江夜游等游憩场景，强化“轨道＋公交＋慢行”三网融合的城市绿色交通系统，全面推广绿色出行、简约生活，让市民静下心来、慢下脚步，亲近自然、享受生活。

公园城市引领社会治理方式变革，成都市统筹政府、社会、市民三大主体，以党建引领城乡社区发展治理，充分发挥基层党组织核心作用，搭建法治、友善、公益的合作共治平台，推动城市发展、社区治理、民主参与，形成共建共享新型社区发展共同体，实现超大城市治理体系和治理能力现代化。

从2018年2月习近平总书记到四川视察时，对成都提出了“突出公园城市的特点”的要求到现在不过一年有余，成都市“公园城市”的内涵体系已经形成，即以“以人为本、美好生活”为核心，以“生态优先、绿色发展”为根本，以“优化布局、塑造形态”为关键。尤为亮眼的是，成都要打造的“公园城市”，是一个人城境业高度和

谐统一的公园城市，是生态文明引领的公园城市，是以人为本的公园城市。以这些理念为指引，成都围绕“人、城、境、业”形成了公园城市建设的指标体系，一些基础已经形成、一些工作已经起步、一些成效已经显现，这种新型城市形态令人期待。

改革开放40年来中国城镇化总体进展可以从量和质两个方面来衡量。

从量来看，从1978年到2017年：以常住人口来统计，中国城镇人口从1.7亿增长到8.1亿（图3-4），占总人口的比重从17.3%增长至58.5%，已经超过2017年的世界平均水平；除了城市人口增长，城市建成区面积已经从1981年的4.7万平方千米增加至5.62万平方千米。

除了前述量的指标，城市化的质的衡量也极其必要。

宏观来看，城市经济总体实力显著加强，2016年时的城市地区生产总值占全国比重超过80%；产业结构不断优化，城市第三产业增加值的比重于2014年超过50%，成为城市经济主导产业[1]；中国的主要城市在健康、教育和经济等人类发展指标上的表现都已经达到发达国家水平[2]。城市化结构日趋合理，2017年的城市总数量比40年前增长了2.4倍，中国已经成为世界上大城市、特大城市最多的国家，城市空间布局不断优化，中西部城市逐步崛起。城市群发展迅速，国务院发展研究中心与百度地图的联合研究显示，截至2017年12月，大数据识别的中国较成熟的城市群已有17个[3]。北京、上海、广州和成都引领的新一轮城市群发展正蓬勃发展，其中，以上海、江苏、浙江和安徽三省一市共30个会员城市构成的长三角城市群发展最快，以35.9万平方千米、2.2亿常住人口和19.5亿的经济总量跻身六大世界级城市群之一[4]。

中观来看，无论是公共基础设施、市容市貌等硬环境，还是城市文明、营商环境、公共生活秩序、创新能力等软环境，中国城市整体都有大幅提升，城市气质也呈现出多元化趋势，“休闲成都”“创新深圳”“宜居厦门”等带有强烈地域色彩的城市名片展示着日渐丰富的城市形象。城乡融合发展的同时出现新的形态，人才、土地、资本、信息等要素在城乡间更自由地双向流动。

微观层面，城市对城乡人类发展水平的提升也是显而易见的。一方面，城市让更多人可以通过劳动获取更多的收入和社会参与，城镇居民2017年末的人均可支配收入比1978年增长了近15倍，城镇居民的住房、耐用消费品、汽车、旅游等消费能力相较于40年前也有明显提高，网上购

1 国家统计局，“城镇化水平显著提高，城市面貌焕然一新——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之十一”，2018 年 9 月 10 日。

2 联合国开发计划署 . 2016 年中国城市可持续发展报告：衡量生态投入与人类发展 . 2016 年 10 月。

3 国务院发展研究中心大数据宏观课题组 & 百度地图 . 基于大数据的城市群识别与空间特征研究 . 2018 年 1 月。

4 新华网 . 生活在世界级城市群，你准备好了吗？，2018 年 5 月 14 日。

物、休闲、订餐、共享单车等新型生活和消费方式日渐普及，城市住房等保障体系和社会救助体系让最脆弱者也能体面生活；另一方面，农村居民和流动人口也得以共享城市化的更多成果，农业转移人口进入城市定居落户的门槛不断降低，他们从城市非农工作中获取更高的收入以改善家庭生活，城乡居民医疗保障、低保等社会保障不同程度并轨发展，发展和信息及交通基础设施的进步，让城市文明对他们的辐射范围越来越广，城市的产品、服务和信息等被传递至更多的农村和农民。

40年间，中国人口从8亿多农民变成8亿多城市人，平均每年有约1600万人从农村进入城市，相当于荷兰全国的人口水平。这一段进程前所未有，并非均衡而稳定的自然过程，其中有许多艰辛探索和发展阵痛，目前也有一些问题尚待解决，例如户籍人口城镇化水平尚不能与经济发展水平和工业化水平相匹配。总体而言，中国城镇化有其特殊之处，是从快速城镇化转向更加注重结构和质量的城镇化，从以发展小城镇为主转向发展大城市和城市群，而这种转向归根结底都是要实现人的城镇化，即以人为本的城镇化。进入新型城镇化时代，公园城市也好、绿色城市、智慧城市和创新城市也好，各地踊跃地探索城市发展新模式都是朝着让城市化更科学、更以人为本、更可持续的目标迈进。只有真正地以人的发展为本，城镇化才能真正地实现“城市，让生活更美好”。

3.5 推进国有企业改革，建立市场经济体制

国有企业主要是资本完全或部分属国家所有，并为国家直接或间接控制的企业，是一个国家经济的重要组成部分，也是经济社会资源的一种重要配置形式，在弥补市场失灵等方面发挥着不可或缺的作用。在中国，国有企业承担着社会经济的基础支撑作用，在促进国民经济增长与发展，提供基础服务，增加就业机会等方面发挥着独特作用。改革开放40年来，随着市场经济不断深化，公平与效率之间如何保持平衡，成为国企改革道路上一直在探讨的问题。

改革开放前，国有企业在中国处于绝对的主体地位，是中国经济社会的主要组织形态。到改革开放初期，中国基本建立起完整独立的工业体系，全国工业企业37.7万多个，其中78%为集体所有制企业，22%为全民所有制工业企业。1978年，全国城镇从业人员9514万人，国营经济单位占其中的24%，工业总产值4237.0亿元，国营企业占77.6%。值得一提的是，在当时的社会环境下，可以理解为所有的企业均为国有，所有城镇就业机会和产值均为国有企业创造。此外，国有企业承担着办社会的职能，不仅就业，职工的养老、医疗、住房、子女教育等均由企业负担，生活的方方面面均与企业息息相关。

然而，改革开放之初的国有企业也面临着挑战和困境。比如，地方和企业缺乏经营管理自主权，分配中平均主义严重

等。在上述背景下，在1978年开始的国有企业改革中，也首先以扩大企业自主权为主线，实行分层企业利润留成，初步推行承包责任制；1984年，中国政府开始城镇经济体制改革，明确提出政企分开，所有权与经营权分开的改革方向，全面推行承包责任制，国有企业真正开始向相对独立的市场主体转变。改革的推进，使得经济增长潜力得以释放，1978—1985年间，GDP增速整体保持上升态势，国有企业仍是社会中的绝对经济主体，国有企业实现了全方位的规模扩张，国企职工人数从1978年的3300万人上升到1988年的4200万人，总产值从3300亿元飙升至1.04万亿元。但值得注意的是，这一时期国企的效率提升远不及规模提升。

随着改革开放的推进，国有企业经营的外部环境不断变化，非国有经济迅速崛起和扩张，外资开始流入，市场经济深入发展，中国在传统计划经济体制下形成的所有制结构和国民经济结构受到了巨大的冲击。从1980—1995年，国有工业的比重从51.4%下降到29.8%，国有企业在经济上不再位居绝对主导地位。与民营企业相比，国有企业效率低下，劳动要素和资本占有份额上明显较高，高投入低产出情况突出，出现明显的人员冗余，亟须放开搞活，促进进一步发展。在这一新的经济社会条件下，建立适应新的经济社会环境的现代企业制度，关系到国有企业能否可持续发展，经济效率能否持续提升，就业人员的收入水平能否继续提高等核心问题。1993年，中国针对国有企业开始启动现代企业制度改革，在要求形成统一开放、竞争的现代市场体系的大背景下，定调“抓大放小”，即通过重组和债转股抓好一批大型企业集团，通过兼并、承包经营、出售等形式改组一批小型国企，以形成企业优胜劣汰的竞争机制。

在多重因素的供统推动下，国有企业在1998年迎来了改革的高潮。当时，一方面，由于传统体制惯性、体制负担和内部管理机制不适应市场经济的激烈竞争，国有企业面临着冗员过多的问题；另一方面，由于重复建设、盲目建设导致很多行业面临产能过剩突出的情况。与此同时，亚洲金融危机的出现，导致国际市场需求疲软，中国国有企业陷入了更为困难的境地。当时，国企大面积亏损，1997年底全国国有企业盈利面仅为34.1%，全国国有企业ROE仅为1.70%，商业银行不良贷款率达到20%以上。当时，不仅企业的支撑作用无法体现，很多国有企业连就业人员基本生活都难以保障，医疗报销更是名存实亡，而国家此前力图搞活国有企业，数量有限的国有资本还需用于抢救毫无扭亏希望的企业，耗费大量财政支出为国企提供补贴，导致国有资本的无效损耗。在上述背景下，国有企业的改革势在必行。

1998年，中国政府提出三年脱困计划，力图使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境。为完成这一任务，各地、各部门和相关企业加大经济改革、企业改组、技术改造和企业管理力度，坚决实施鼓励兼并、规范破产、减员增效等政策措施。当

时，一系列政策举措中影响最大的是三大“杀手锏”。一是政策性破产，即针对扭亏无望的企业，允许破产，且清算后资产优先用于安置职工，而非偿还银行债权。二是债转股，即针对产品有市场、债务负担重的企业，成立资产管理公司，将负债转化为股权，降低企业负债率，优化国有银行资产结构。三是技术改造，国家以银行贷款贴息的方式，支持有效益、条件好的企业加大技术改造力度。这些措施力度极大，最多时国有企业下岗职工超过两千万，几万家国有中小企业转制、上千家被并购，几百家企业破产。到2000年末，全国国有和国有控股工业企业实现利润恢复到2000亿元以上，亏损面下降到27.2%，重点锁定的6599户亏损企业中有4799户采取多种途径摆脱了困境，脱困率72.7%。

为确保国有企业员工的生活不会受到改革的过大冲击，中国政府推行了一系列配套改革措施。在宏观层面，为适应经济体制改革，逐步建立社会保障制度，将原本企业承担的保障功能转移到社会层面，提高统筹层次和保障的社会化程度，为促进多种所有制经济下的员工流动，实施了将民营企业员工纳入社会保障体系等措施，一定程度上为国企改革提供了“安全网”，而国有企业改革也为加快社会保障体系发展提供了契机。另一方面，再就业工程是三年脱困计划的重要组成部分，中国政府成立下岗职工再就业中心，发放下岗职工基本生活费，代为缴纳各种社会保险，保障下岗职工主要社会保障关系的接续，同时培训介绍新的就业岗位，促进下岗职工再就业。在这些配套措施的保证下，虽然国企改革对员工的发展带来了一定的冲击，但没有失控。

此后，国有企业的运营，更加具备现代企业的特点，效率和影响力都有所提升，在整个经济社会中，继续发挥着支撑作用。加入WTO后，中国的国企开始深度融入世界经济。为适应新的变化，2003年，国有资产监督管理委员会成立，国资监管体制进行改革，国有企业真正成为独立竞争主体，所有者与管理者职能真正分离，政府角色从管企业为主转向管理资本为主。这一时期，国企的边界也逐步划定，2015年《关于深化国有企业改革的指导意见》明确将国企分为公益类和商业类，而商业类又再分为处于充分竞争行业和领域以及其他行业和领域。在分类改革中，中国采取了避免“一刀切”的方式，以公益类为例，改革的目标是提供更高水平的民生保障、社会服务和运营效率，更好发挥国企社会责任。总的来说，十八大以来，中国国有企业改革始终围绕“让市场在资源配置中发挥决定性作用，更好发挥政府作用”这一判断发力，形成“1+N”政策体系，一是监管体制改革深化，二是进行新一轮的混合所有制改革，三是战略布局调整，化解过剩产能。国有企业改革进一步深化。

伴随改革的深入，中国国有企业已基本转变为现代企业，激励机制逐步搭建，运行效率得到提升，并成为推动经济发展、提升社会福利的支柱。国有企业规模及利润持续扩大，从1978年到2016年，

国有企业固定资产原值年均增长12.4%，工业总产值年均增长13.3%，企业数量则先增加后减少，1995年达到顶峰的11.8万家，到2016年只剩1.9万家。国际影响力不断加强，世界500强企业中，中国国有企业从1995年的3家，增加到2018年的83家。不断加强研发投入，取得了大量自主创新成果，为国家科技发展提供支撑。行业分类改革的目标基本实现，主要向影响经济命脉和国计民生的行业集中。时至今日，国有企业在中国经济社会发展中，仍然起到重要的支撑作用，不仅贡献了税收，也提供了大量就业，同时还履行着社会责任。近些年，中国开始划转国资充实社会保障基金，就是履行社会责任的典型案例。

在国企改革中，各地也在探索不同的改革路径和改革方案，涌现了一批优秀的改革案例。以成都市青白江区为例，青白江区是中国“一五”时期规划建设的西南第一个工业区，依托两个大型国有企业（川化、成钢）建区，在这两个大型国有企业的强力支撑下，逐步发展形成了四川省内最大的冶金、化工基地。在很长一段时间内，青白江的经济和社会发展，均与这两大国企息息相关。辉煌时期，两大国企曾占据青白江区工业总产值 70% 以上，国企员工及其家属的社会生活，也与企业密不可分。青白江的国有企业改革，也经历了上述的类似路径。以川化集团为例，在长期面临人员冗余，背负就业、教育、医疗等沉重社会性负担的时期后，川化集团也经历了 20 世纪 90 年代改制为股份有限公司，一步步剥离非生产性部门等改革历程。

进入21世纪以后，用高耗能、高污染为代价换取经济增长的时代结束。进入工业化发展后期的青白江，所面临的转型压力十分紧迫。2014年，青白江区启动产业调整，关停了攀成钢与川化这两个曾经的龙头企业，2014年川化退出天然气化工产业，2015年攀成钢全面关停生产线。至此，两大支撑着老工业区半壁江山的“巨头”彻底退出历史舞台。

改革倒逼之下，青白江依托独有的港口优势和良好的工业基础，不断完善国企改革，推动产业转型升级。**一是“去计划、补市场”**，通过推动大型国有企业改革、重构政府、市场和企业关系，去掉计划经济的烙印，着力市场化方向的“补”，不断激发区域产业的集聚功能、创新功能和扩散效应。川化退出天然气化工行业后加快实施能源基地及配套物流项目建设，正携手推进华鼎国联动力电池产业化基地项目建设，布局新能源。攀成钢钒全面关停冶炼系统后，积极探索法人治理结构建设，推动供应分公司等公司化改造，重点在积微物联等非钢产业单元推进董事会职权试点，初步建立起符合现代企业规范的制度体系。积微物联已成为西南最大的大宗物资电商平台，年营业收入从2014年的0.9亿元爆发式增长到2018年的163亿元，增长了180多倍。公司推出的工业互联网CⅢ平台的发展模式具有极强的复制性和可移植性，获得国务院国资委的高度认可，并入选国务院国资委创新发展典型案例，入选国务院国企改革领导小组办公室正式启动

的国企改革“双百企业”名单。二**是“去产能，补产业”，**成都国际铁路港的建设直接推动了青白江产业的重构与升级。智慧产业城正全面推进总投资89亿元的55个基础设施项目（智慧产业城就在原本的两个老工业基地片区，为老工业基地转型升级提供更大动力）。现代物流业、复合材料产业、能源新材料产业等均已形成产业集群。三**是“去管制，补服务”，**全面简政放权，以权力的瘦身换取市场

图 3.4：2000 年成都钢铁厂大门（吴雪平摄）

图 3.5：成都青白江区凤凰新城（白桂斌摄）

的活力。组建区审批和营商环境局，推行“互联网+政务服务”，成立区综合执法局，优化营商环境。上述措施的推进，均旨在充分发挥企业创新主体作用，努力将科技成果转化为现实生产力。

一系列改革措施取得了显著成效。一是过剩产能有效化解，引导企业特别是钢铁炼化、氨氮化肥等粗加工产能有序退出。二是节能减排成效显著，严格控制高污染、高耗能行业发展，川化和攀成钢关停后共减排二氧化硫3万吨、氮氧化物1600吨、二氧化碳26万吨、COD1700吨，节能120万吨标煤，其中仅二氧化硫减排量就占成都市总排放量的36%，在生态环境上的作用将为整体人类发展带来收益。三是产业结构优化提升，川化和攀成钢均布局新型产业，使青白江先进材料和智能装备产业迅速发展。四是经济发展稳步提升，两大企业关停，却并未影响青白江的综合实力，GDP不降反升，连续七年获评“中国市辖区综合实力百强”。五是改革创新成果丰硕，已累计形成改革成果案例57项，一些试点经验将在全国范围内复制推广。六是人居环境大幅改善，坚持以公园城市理念规划建设城市，高标准规划建设教育卫生交通等公共配套等基础设施。七是富余职工顺利分流，面对企业转型时间集中、分流人员规模庞大、就业容量缩减的巨大就业压力，青白江通过大力发展产业、主动靠前优质服务，成功快速消化分流职工，确保了产业转型升级的平稳有序推进，全力帮助社保关系在青白江的6642名分流人员实现再就业5475人，产业升级也为国企改革提供了新的就业岗位。

青白江区的国有企业改革，作为中国国企改革的典型案例，为国有企业在新的条件下的改革做出了示范效应，减少污染，节能减排，继续推行混合所有制改革，激发国企创新活力，为人类社会提供了更可持续的发展方式。

中国的国有企业改革主要从直接和间接两个方面促进了人类发展。首先，国企改革提升了国企本身的效率和效益，而通过明确国企边界，不断放开市场，民营经济发展也越来越快，市场经济体制愈加完善，国企本身和民营经济的发展，都为中国政府带来了大量的税收，与人类发展密切相关的基础设施建设、公共服务的提供、社会保障的完善，都需要这些税收的支持。第二，国企本身承担着社会责任，公益性国企会不以盈利为目的地为人们提供公共服务。第三，国有企业改革加速了一系列配套改革的历程，社会保障体系的建立和完善与国有企业改革密不可分，社会保障也不再是体制内员工的福利，而成为更多人（医疗保障甚至已实现全民覆盖）可以享受到的更具效率和公平性的保障。

3.6以住房制度改革实现人人住有所居

住房是人生存和发展的基本物质前提，住房权是基本人权的重要组成部分。早在1948年的《世界人权宣言》中，联合国大会就承认了适足住房是适当生活水准的一部分，获得适足住房是人人应有的基本权利。尽管“适足”在各国有不同的标准，但是住房首先应保障人的生命和财产安全已经是国际社会的普遍共识。在生存之外，住房还是人寻求就业机会和谋求生计的依托，是人在遭遇挫折和危机时的庇护所，住房的资产属性赋予居住者和拥有者可支配的资源，而住房与婚姻、家庭的联结则给予人安定感和幸福感。

对个人而言，住房既是物质保障，又是精神依靠。对一个国家和社会而言，住房不仅是经济问题，还是民生问题。住房问题在不同的地区和不同的经济发展阶段有不同表现，成熟的经济体如美国、日本和中国香港都曾遭遇过严重的房地产泡沫重创，导致国民经济和民众福祉的巨大损失；至于欠发达国家，住房问题更主要是短缺问题，包括都市中的住房拥挤、乡村和低收入群体的住房质量差、极端脆弱者如因战争和灾害而流离失所，等等。与此同时，住房的生产和消费还有广泛的外部性。住宅建造本身可以直接提供就业和拉动经济增长，适宜的住房规划有利于基础设施的有效利用、有利于自然生态的保护，而基本的住房还能保障居民更好的健康状况和更低的犯罪率，一些国家大都市“贫民窟”暴力犯罪高发、居民健康状况差就与恶劣的生存环境有关。因此，各国政府都根据本国国情和民情制定了不同的住房政策，一方面，通过土地、税收、金融等政策工具促进房产经济发展，进而推动宏观经济发展，另一方面，视住房为准公共产品，将住房政策纳入社会政策体系，通过货币补贴、实物分配等手段，尊重、保障和促进个人获取可负担、适宜的居住场所。

安居乐业是世界各国普遍认同的价值观念，也是中国人自古以来的朴素梦想和独特的“家文化”的组成部分。住房对于中国人来说，不仅是安身立命之所，还意味着家庭、财产和稳定的生活，因此中国人拥有属于自己的住房的愿望更加强烈。

新中国成立到改革开放前，中国实行“统一管理、统一分配、以租养房”的公有住房实物分配制度。各类企事业单位统一按照国家的基本建设投资计划进行住房建设，再由单位分配给职工，职工交象征性的租金，住房成本差额的部分由企事业单位来承担。看起来，城镇居民的住房需求都经政府包办得到了满足，但实际上存在诸多问题，具体表现为：第一，存在潜在的不公平。各国有企事业单位负责给职工造房，因此单位效益及其所在地经济水平决定了职工住房水平，少数高收益的行业或单位职工能获得更高的住房福利。即便在同一单位内部，职工个人住房水平与行政级别挂钩，行政级别越高、分得的住房面积和居住条件越好。第二，居民缺乏住

房产权，发展权亦受到抑制。分房与就业相挂钩，居民只有使用权而无住房产权，职工一旦离开原单位必须交回住房，不利于劳动力合理流动。第三，住房保障水平整体偏低。由于福利分房制度筹资来源单一，受限于整体不富裕的政府财政和国民经济，当时的居住条件和配套设施普遍只能满足基本住房需求，宜居性差、个人选择余地小、家庭隐私保护不足。

20世纪70年代后期，大量从城市到农村工作的知识青年返城，与此同时，第二次生育高峰的出生人口逐步进入育龄阶段，这都导致中国各城市人口陡增，城市住房供需矛盾更加凸显。到1977年底，全国人均住房面积仅为3.6平方米，甚至低于1950年的水平（4.5平方米）。微观层面，这种福利分房制度下的住房无论是量还是质都无法满足居民需求，福利性已微乎其微；宏观层面，低租金实物配给制度在20世纪70年代末期逐渐显露出其财务上的不可持续性。为此，中国开始了阶段性的住房制度改革。

1979年到1997年间，中国开展了试点补贴售房、提租补贴和以售带租的改革试验，其中，1994年建立的住房公积金制度意味着新的住房制度雏形初现。但这些探索未触及根本分配机制，福利分房依然是城镇居民住房的主要来源。在亚洲金融危机波及中国的大背景下，1998年7月3日，国务院发布《关于进一步深化住房制度改革，加快住房建设的通知》，提出“为高收入者提供市场化住房，为中等收入者提供经济适用房以及为低收入者提供廉租房”的城市住房政策框架。1998年下半年，中国开始停止住房实物分配。这意味着，从建国起延续了近半个世纪的福利分房制度终结，中国走入住房商品化时代，市场代替政府成为住房供给的主体。像许多其

深圳作为改革开放最早起步的地区，住房问题在改革之初就格外突出。大批参加特区建设的干部职工带着热情来到深圳，但其住房供应体系完全不能应对。在国内关于“住房是否应该作为商品”的争论尚无定论之时，深圳市政府就率先开始了住房制度改革。

1980年1月，全国第一个房地产公司——深圳特区房地产公司成立，该公司学习和引进香港房地产发展经验，包括商品房预售、银行按揭贷款、分期付款等，于1984年竣工了全国第一个商品房小区——东湖丽苑，该小区还创建了全国第一个物业管理小区。1988年6月，深圳正式发布《深圳经济特区住房制度改革方案》，成为全国第一个系统的住房制度改革方案。这一方案的实施，满足了深圳机关事业单位人员、外商和民营企业家、外来劳务工人、城市流动人口及中低收入人群等不同群体多层次的住房需求。

1992年，深圳市住宅局荣获联合国人居中心颁发的“人居荣誉奖”。

他领域改革一样，中国的住房制度改革同样以地方试点为基础，其中深圳市再次扮演了排头兵的角色，许多首创性住房改革出现在此。

住房制度全面改革开始后，中国房地产业高速发展，城镇居民被压抑的住房需求得以释放。然而，市场为基础的住房供给模式对个人和家庭的住房消费能力提出了更高要求。由于一些企业“炒地”“炒房”，加上部分地方政府在“土地财政”驱使下高价出让土地，城市住房价格增速远快于居民收入增长，改革过程中，中国城镇居民居住分化的现象逐渐显现：高收入者阶层受益于丰富的市场供给，改善了住房水平；中低收入者阶层要么无力自购商品房，在城市、林区、垦区的棚户区居住，要么因为购房背负高额债务；农民工等城市流动人口或居无定所，或聚居形成了条件较差的“城中村”……中国社会中流行的“蜗居”“蚁族”“房奴”等词语生动地描绘了不同城市居民的住房困难。长期独立于公共住房政策体系之外的农村居民住房也逐渐显现出数量和质量问题。数量上，农村有个人建造住宅的传统，因此不存在明显的短缺问题，但是建房缺乏规划，私搭乱建常见，不仅影响农村社区环境美感，还存在一定的土地浪费；质量上，农村住房质量整体偏低，建筑材料、室内环境、水电等家用设施配备等方面落后于城市居民，抗震、防洪、防风、防火的考虑也不足。此外，中国城乡还有为数不少的极端弱势和边缘人群面临特殊住房问题，例如生存条件恶劣、生态环境脆弱地区民众，他们无法凭借自身能力改善居住状况。

面对民众差异化的住房困难和广泛的住房焦虑，中国政府在改革全过程中一直积极回应。除了应用各种宏观政策工具抑制房价不合理增长之外，更建立了保障性住房制度体系。在住房消费筹资方面，1994年中国开始推行住房公积金制度，以个人和企业分担住房支出的方式减轻消费者买房、租房筹资压力，提高居民住房可支付能力。更直接的住房保障方式，则是建立免费或低价的社会住房，从城镇到农村，从最脆弱群体到介于低收入者和高收入者之间的“夹心层”、城市原住民和外来人口，中国已经建立起了有针对性的、多层次的保障性住房制度体系（如下表所示）。此外，对在自然灾害中遭遇住房损毁和安全隐患的群体，提供紧急转移庇护和灾后恢复重建等住房救助，已经成为制度化的救灾内容。

商品房政策和保障性住房政策的共同作用起到了实质的住房改善效果。城镇居民自有房的户比重，从1984年代的9.4增长到了2017年的92.8%[1]，其中2017年有22.1%的城镇家庭拥有多套住房；1978年到2017年，城镇居民人均住房建筑面积增加了30.2平方米，农村居民则增加了

1　2017 年数据，来自中国家庭金融调查数据，https://chfs.swufe.edu.cn/Upload/2017%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9F%8E%E9%95%87%E4%BD%8F%E6%88%BF%E7%A9%BA%E7%BD%AE%E5%88%86%E6%9E%90%E7%AE%80%E7%89%88-1221(1).pdf

表 3.1：中国主要的保障性住房政策

政策内容	政策对象	保障形式
城镇		
住房公积金	各类企事业单位、社会组织和团体的在职职工	雇主和雇员个人共同缴存个人住房储金，用于住房消费支出
廉租房	城镇低保家庭	以货币补贴和实物配租两种方式，提供租金低廉的普通住房
公共租赁房	中等偏下收入者、新就业无房者和外来务工人员	以低于市场租价向中低收入困难家庭提供可租赁公共住房
经济适用房	中低收入家庭	政府限定销售价格、面积和购买者资格，提供适宜的住房
棚户区改造	城市和国有工矿棚户区居民，以中低收入家庭为主	政府组织购买商品住房，或政府直接集中购买商品住房作为安置房源，或直接货币补偿
农村		
危房改造	分散供养的特困户、低保户、贫困残疾人家庭等农村困难户	政府提供部分补贴，支持其改造危旧房屋及建设供热等配套设施
易地搬迁	生活在自然条件极为恶劣地区的民众	按照自愿原则，政府统一组织，将其搬迁到生活和生产条件较好地地区

38.6平方米[1]。2008年至2017年，全国棚户区改造累计开工3896万套，约1亿人得以住进楼房。居住条件虽难以量化，但也有可观的改善。仅以农村住宅为例，2013年到2017年，居住在钢筋混凝土或砖混材料结构住户的农户比重从55.7%提高到了65.0%，有管道供水入户的比重从60.9%提高到了74.6%，使用卫生厕所的户比重从35.6%提高到了45.0%[2]。此外，在“新农村建设”“美丽乡村建设”项目下，大量有地方文化特色、历史文化传承和少数民族文化特色的村居也不断涌现。

前述数据证明，住房商品化改革扩大了中国城乡居民建造、购买、租赁租房的机会自由，尊重了居民对住房使用、收益、转让的完备财产权，也激发了民众为获取这种机会和权利而奋斗的积极性。而政府支持的住房政策和保障性住房，则为住房商品化带来的居住分化提供了缓冲，对实现不同住房困难者的适度住房权产生了促进效果。对城镇中等收入群体的经济适用房、共有产权住房和住房公积金政策，提高了这些群体的自有住房可及性，缓解了住房支出压力，尤其是为年轻人的

1 图表：改革开放以来城乡居民居住条件和质量显著提升，2018年9月7日。http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/07/content_5320141.htm

2 国家统计局，改革开放40年农村居民人均住房面积增加38.6平方米， http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201808/31/t20180831_30175442.shtml

择业、择偶等重大人生事件提供了选择空间，有利于防范代际财富分化；对最脆弱群体的住房兜底保障，则集中体现了社会公平正义；对外来人口提供政策支持的公共住房，则体现了城市的包容性；对农村居民而言，住房质量和配套基础设施的改善，对村居进行合理规划，不断提高他们的生活质量，也潜在地改善了他们的健康水平，缩小了住房城乡差距；易地搬迁，不仅是一种扶贫手段，还起到了对生态环境脆弱地区自然生态进行保护的作用。除了改善基本生活，住房的经济效用也逐渐展现，对传统村落、少数民族文化特色村落的保护，对农家旅舍和农家乐的政策支持，既美化了村居，也扩展了农民增收的机会。

40年来，中国的住房制度改革，可以说是对“住房是商品还是保障品”这一问题提供答案的探索过程。在探索中，中国政府逐渐认识到住房兼具商品和保障品的双重属性，二者不可偏废。住房商品化改革纠正了计划经济体制下的福利住房制度的根本缺陷，从计划性转型到市场化的住房分配体制，中国人在住房获取上有了更大的空间和自由，有机会依靠自己的努力改善住房条件和生活质量，也获得了同时作为固定财产和安居之所的住房带来的安全、尊严和幸福感，社会的总福利水平得到了明显提升。不可否认，中国的住房供给系统还存在许多风险和挑战，市场失灵亦不可避免地带来居住分化现象，但中央政府调控住房供需的政策力度和思路已日渐明晰，一系列住房保障政策也弥补了市场体制的不足，新提出的“房子是用来住的、不是用来炒的”则进一步重申了住房的居住属性。这一新的住房发展理念，已经透露出中国住房制度改革的未来方向和前景，“全体人民住有所居”的目标值得期待。

3.7 多种手段综合扶贫，推动人类发展

在联合国各成员国共同制定的千年目标中，消灭贫穷是其中最为重要的目标。长期以来，贫困仍在世界很多地方普遍存在，尽管人类财富积累成倍增加，科技进步日新月异，却未能使所有国家，特别是发展中国家普遍受益。人类消除贫困的任务仍然任重而道远。

贫困通常关注人的基本的生存需求，缺少从发展的视角看待贫困问题，反映在贫困的标准上，通常是按照收入划定绝对贫困的标准。然而，从人类发展上看，贫困远不止于此，相反，贫困实质上是人类发展所必需的最基本的机会和选择权的被排斥，而这些机会和选择权利才能把人们引向一种长期、健康和创造性的生活[1]。从这种意义上看，贫困对人类发展带来的影响显而易见。一方面，收入上的贫困导致这些人群缺乏人类发展的基本能力，如不识字、营养不良、缺乏卫生条件等等，另一方面，也导致他们缺乏获取、交流、应用和创造知识与信息的能力，或者缺乏权

1 UNDP, 1999, Human Development Report 1999, New York: Oxford University Press.

利、机会与途径获得这一能力。而这些发展能力不足又进一步导致了收入的不足。因此，联合国开发计划署也提出了综合反贫困战略框架，以提高人的发展能力为核心，开展综合减贫。

改革开放以来，中国在消除贫困方面做出了巨大的努力，也取得了世界瞩目的伟大成就。按当年价现行农村贫困标准衡量，1978年末农村贫困发生率约97.5%，以乡村户籍人口作为总体推算，农村贫困人口规模7.7亿人；2018年末农村贫困发生率为1.7%，贫困人口规模为1660万人。从1978年到2018年，中国农村贫困人口减少7.5亿人，年均减贫人口规模超过1800万人；农村贫困发生率下降95.8个百分点，年均下降2.3个百分点[1]。

回顾中国的扶贫历程，大致走过了以下几个阶段。第一个阶段是1978-1985年的市场化产业开发扶贫，通过家庭联产承包责任制、农产品流通体制和价格的市场化改革、乡镇企业异军突起等，极大解放了农村生产力，激发农民自主增收脱贫，按照当年政府确定的贫困标准统计，贫困人口从2.5亿迅速下降到1.25亿。第二个阶段是1986-2000年，中国政府开始大规模的以贫困县瞄准为重点的开发式扶贫，政府扶贫工作更加规范化、制度化，成立了专门的扶贫工作机构，开始将扶贫目标由解决温饱问题调整为脱贫致富，强调因地制宜地利用贫困地区的资源和国家优惠政策支持，发展相应的产业，协助贫困人口依靠产业开发实现脱贫目标。第三个阶段是2001-2012年的以贫困村瞄准为重点的民众参与扶贫，伴随中国差异化发展和国家综合国力的提升，中国的贫困问题更加复杂化，开始以村为单位实施民众参与扶贫的政策，将因地制宜和以人为本理念相结合，吸纳民间组织和人民群众参与扶贫。[2] 第四个阶段是2013年开始的精准扶贫，强调全面小康进程中的区域和个体双重扶贫瞄准，瞄准扶贫对象，进行重点施策，中国政府要求在2020年前实现全面脱贫。

从人类发展的角度看，虽然中国的扶贫工作取得了举世瞩目的成效，但在2013年开展精准扶贫之前，传统的扶贫方式也或多或少存在一些缺陷。首先，扶贫项目主要是自上而下地设计及审批，基层部门坐等项目，导致贫困人群需求与意愿被忽略；其次，传统扶贫方式程序复杂，政策与项目表述偏宏观化、系统化与抽象化，贫困人群因自身知识文化水平、发展经验、社会关系网狭小、信息来源渠道传统且狭窄，对政策程序及要求难以理解与接受；第三，贫困人群由于其所具备的资源不足，导致人类发展能力也有所限制，比如劳动力人数、受教育水平、土地面积及种

1 中国国家统计局，扶贫开发成就举世瞩目，脱贫攻坚取得决定性进展—改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五，02/09/2018,http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180903_1620407.html 中国国家统计局，2018年全国农村贫困人口减少1386万人，15/02/2019 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190215_1649231.html

2 田丰韶．从体制区隔走向协同治理：兰考精准脱贫的实践与思考 [J]. 中国农业大学学报（社会科学版），2017(5).

植情况，这些能力的限制，导致贫困人群的参与扶贫项目的积极性与可能性都有所降低。从更深层次的原因看，政府部门间存在一定的“条块分割”是一个重要的原因，导致产业、基础设施与公共服务相互割裂，以至于扶贫效果难以持续。

中国政府在总结过去经验的基础上，开始探索多目标多手段的综合扶贫，不仅着重通过发展经济减少绝对贫困人口，更致力于确保脆弱人口不再重新陷入贫困中，且为人类发展的持续进步创造有利的环境，将贫困理解为多维现象，关注为贫困群体提供更多的机会和生活能力。2015年11月，中国政府发布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》就指出应从教育、文化、科技、医疗卫生、社会保障与就业、产业发展、生态环境以及公共基础设施等方面制定帮扶措施，随后，各相关职能部门根据各自职能颁布了相关精准扶贫政策。如教育部、财政部提出通过加强和改善贫困地区义务教育薄弱学校基础设施建设对贫困地区实施教育扶贫；民政部、财政部、人社部、卫计委（原）、扶贫办等部门联合提出对低保家庭和人口、特困人员、建档立卡的贫困家庭和人口、低收入重度残疾人等困难群众、因病致贫的家庭重病患者进行重特大疾病医疗救助扶贫。

2017年实现脱贫的河南省兰考县就是其中一个典型的案例。兰考县位于河南省开封市，地域面积1116平方千米，总人口83万人，其中农业人口62万人，占74.7%。兰考县是河南省31个国家级贫困县之一，2014年6月，兰考县开展的贫困人口建档立卡工作中，共识别出贫困村115个，占总村落的25.6%；2.3万户贫困人口7.7万人，占总人口的9.3%[1]。

兰考的多手段综合扶贫，首先体现在针对不同的贫困主体，实施精准分类帮扶。对已脱贫户，实施保险、产业扶贫、外出务工补助、大学生补贴、危房改造、雨露计划等六项措施，稳定脱贫成效。对于一般贫困户，除以上六个措施外，实施医疗救助、中小学教育救助、光伏扶贫、到户增收、小额担保贷款等资金，支持发展“种养加”项目，确保稳定脱贫不返贫。对兜底户，除落实以上九项措施外，兜底人员全部纳入低保，60岁以下人员给予临时救助，人均土地不足一亩按每亩收益500元差额补助等三项措施。

将这些不同的帮扶手段总结起来，多手段综合扶贫主要体现在以下方面。

第一，完善基础设施建设。基础设施建设的减贫效应十分明显，一是通过交通础设施增加贫困劳动力短期非农就业机会，降低农业生产、运输成本和农村剩余劳动力转移就业成本，改善农村地区的交通可达性，促进农业产业机构调整，这些都是促进人类发展必不可少的条件。兰考围绕“交通+扶贫”“交通+产业”“交通+旅游”发展模式，2014年至2017年，共计建设农村公路861千米，新

1 李琴英 . 保险精准扶贫之“兰考模式”研究 [J]. 金融理论与实践 , 2018, No.466(05):98-104.

建郑徐高铁兰考客运枢纽站等等。二是通过能源等基础设施建设，完善产业发展和农民生产生活必需的能源需求，电力设施是其中的重点项目。

第二，以产业为基础，提高贫困人群创业发展动力。尽管强调减贫不能只看经济指标，但经济发展仍然是减贫的基础和前提，经济发展能带来经济状况的普遍改善，给贫困人口创造更多的就业机会和多种收入来源，地方经济的发展也为农村改善公共设施建设，为农村居民以及贫困人口的公共服务创造了最基本的条件。产业扶贫才能激发贫困群体的内生动力，为贫困群体的人类发展提供基础。

兰考县在产业扶贫中，完善相关产业支持政策，吸引更多市场主体在扶贫攻坚中实现共赢，发挥政府财政资金的杠杆作用，鼓励引导企业特别是涉农金融、保险机构，农业产业化龙头企业等参与产业扶贫。通过合理规划和市场运作，根据每个贫困村的发展实际，制定“一村一策”发展路径。一是龙头企业带动型，普遍建立和完善“龙头企业+合作社+农户”等模式，有效带动贫困群众脱贫。二是合作社带动型，通过成立专业合作社，引导贫困户之间实现土地、资金、劳力等资源的优势互补，提高贫困群众自力更生、自我发展、合作发展的意识和能力。三是家庭农场带动型，发展家庭农场这一新型经营主体，提高贫困群众组织化水平。四是电商、光伏等新业态带动型，加快发展“光伏扶贫”“互联网+扶贫”“旅游扶贫”等高附加值的新兴业态，实现一二三产业融合发展，促进农民增收致富。

第三，以就业促增收，鼓舞贫困群体自食其力。就业是增加贫困户家庭收入的重要来源，政府依托人社局、当地企业、职业学校和各类职业培训机构，在乡镇或村内，开展岗位技能、农业技能、创业项目和产业发展培训。培训模式包括，一是开展种植、养殖技术及家政服务、电子商务、乡村旅游等技能培训；二是进行“雨露计划”“春风计划”等专门培训招聘，帮助贫困群众找到合适工作。再者，政府提供护林、护路、绿化、保洁等公益性岗位，让贫困户从事力所能及的职业，以获得报酬。政府与企业协商，优先保障贫困户的就业需求，提高贫困家庭收入。

第四，通过教育扶贫和健康扶贫，提升贫困群体的人类发展能力，使其能够具备稳定脱贫的能力，增强抗逆性，降低脆弱性。县级政府对全县所有建档立卡贫困户家庭的学生，每人每年按学段分别资助300、1200、5000元不等，保证贫困家庭的孩子不因贫困而辍学，从根本上阻断贫困代际传递。对考入大学的学生，在享受原有大学助学政策及生源地贷款政策基础上，实施升学奖励助学政策。因病致贫是兰考县主要致贫原因（约60%），针对贫困人口看病就医难的问题，切实做好大病保障、慢性病保障、特殊病种保障和“兜底”保障。对享受2016年医疗救助政策以外的全县所有参保城乡居民，实施全民健康保险，对社会医疗保险不能覆盖的部分进行

图 3.8：兰考县城区新貌。（图片来源：人民网）

二次报销。预防疾病也成为兰考创新性的健康扶贫措施，贫困户保持良好的家庭卫生可获取能够换取生活物资的积分。这些创新性的举措进一步增强了贫困户的人类发展水平。

第五，以政策为兜底，保障贫困人群基本生活。政策扶持、社会保障是解决贫困问题的“兜底”措施。在养老、医疗、低保、救助金等社会保障和政府制定专门政策进行救助，从根本上解决保障对象的基本生活、医疗等“原生态”的后顾之忧。

第六，以金融为手段，强化金融扶贫基础支撑。县域地区扶贫任务重、扶贫资金压力较大，仅靠有限的财政扶贫资金，难以满足扶贫攻坚资金和项目实施的需要，必须将财政资金和金融资金有机地结合，充分发挥金融资金在扶贫中的作用。一是“财政+金融”联动。通过“财政+金融”，优化扶贫杠杆，以财政资金撬动金融扶贫资源。比如，以一倍风险补偿基金撬动十倍贫困户贷款，与银行等金融机构探索“财政直补+贫困户”“政策担保平台+贫困户”等机制。二是强化金融扶贫基础支撑。引入银行机构合作协作，支持脱贫攻坚。增强应对各类风险的保险保障，如政府投入保费，通过商业保险机构为全县贫困户提供涵盖财产、人身、种植作物、贷款担保等生产生活保险。三是拉动金融为贫困户和扶贫产业提供资金支持。引导和支持农户和扶贫产业积极主动通过贷款等利用金融工具进行自主性脱贫致富。由政府担保，推动金融机构向企业、基地及种养户等各类农业经营主体提供信贷，进一步发挥金融在扶贫开发中的撬动和支撑作用。

通过一系列多手段综合扶贫工作，兰考县GDP从192.85亿元（2013年）上升至285.5亿元（2017年），城镇与农村居民人均可支配收入年平均分别增长了10.2%、

13.7%, 贫困人口不断减少, 从2013年的7.94万人降低到2017年的0.7万人, 贫困发生率不断降低, 2017年仅1.27%[1]。

以兰考县为代表的中国新一轮精准扶贫, 一是开始认识到贫困的多维性, 从扶贫措施和考核指标上均不再仅以GDP或收入为唯一的指标, 更加将人类发展水平及其能力构建纳入考量; 二是创新社会扶贫参与机制, 鼓励引导企业参与扶贫, 发挥社会力量的重要作用; 三是无论从扶贫政策还是从扶贫项目中, 都更多地注重发挥贫困群体的主体意识和自主精神, 开始有了自下而上的推动, 对贫困群体的人类发展水平有了更加重大的推动作用。中国政府将会继续在推动人类减贫中发挥更为积极的作用。

3.8 经济特区: 从改革开放的试验田到创新驱动发展

经济特区是在一定地域范围内实行特殊政策的经济性区域。经历了改革开放前的国际封锁和自我封闭后, 中国开展了全面改革经济建设模式的试验, 经济特区无疑是中国改革开放的试验田, 是中国渐进式改革路线的起点, 与整个改革开放密不可分。深圳特区作为公认的中国成立最早、创办最好、影响最大的经济特区, 更是其中的典型代表, 其成就和经验也在中国整个改革开放过程中, 起到重要作用。

20世纪70年代末, 计划经济僵化停滞的弊端越来越凸显, 1978年, 全社会每个就业人口所生产的国民生产总值为632美元, 仅为世界平均水平的10%, 为发展中国家平均水平的34%。经济上的发展无力也直接影响人民生活水平的提高, 贫困成为当时的普遍问题。传统计划经济难以为继, 体制亟待革新。从当时的国际环境看, 和平与发展的国际新形势给中国开放提供可能, 国际经济分工与产业转移也为中国开放提供了机遇。在国内外大环境下, 改革开放之势已不可逆转。

1978年, 中国政府做出改革开放的决定, 对外开放无疑是从创办经济特区开始。由于中国地域辽阔、差异很大, 且在计划经济时期几乎与外界隔绝, 加上与一些发达国家存在着制度上的差异, 在当时的历史条件下, 实行对外开放, 只能是循序渐进、梯次进行。所以, 当时, 中央政府采取了先沿海、后内地的对外开放格局, 一方面可以由沿海“先行先试”, 取得经验后再大范围推广; 另一方面也可以掌握动向, 控制风险, 避免犯重大错误。创办经济特区, 作为中国对外开放的试验田和先行区, 就是当时极其重要的决策。其初衷在于在某些特定地区实施特殊、灵活的政策, 以便集中和有效地利用境外资金及技术到中国大陆进行生产、发展贸易、繁荣经济。

1979年, 广东省创造性地提出“先行一步”的改革开放建议, 中央于当年正式批准在广东的深圳、珠海、汕头和福建的

1 Li Qinying, “Targeted poverty alleviation through insurance: study on the ‘Lan Kao Model’”, *Financial Theory and Practice*, vol. 5, No. 466 (2018).

厦门划出一定的区域试办“出口特区”，并指出，“关于出口特区，可先在深圳、珠海两市试办，待取得经验后，再考虑汕头、厦门设置的问题”。1980年，出口特区改为了具有丰富内涵的经济特区，并通过立法程序正式诞生。

在这一部署下，深圳经济特区成为集中力量优先发展的对象。一是开始城市基础设施建设，开发建设以蛇口工业区为代表的一批工业区，引进一批外资和先进技术，工业开始起步；建设深圳大学、图书馆等文化设施，文化事业开始起步；制定城市建设和经济社会发展总体规划，改善特区管理体制，制订有关配套法规。二是以市场为取向，以基本建设管理体制和价格体制改革为突破口，在全国率先在工资制度、基建体制、劳动用工制度、价格体制、企业体制、劳动保险制度、干部人事制度以及政府机构等方面进行改革。三是在对外开放方面，开放沙头角等口岸；开放金融业，引进一批境外银行。这一时期主要是局部改革、单项突破，以开放促改革。这些改革冲破了传统计划经济体制的束缚，为特区对外开放和建设扫除了一定障碍，并对全国经济体制改革产生重要的示范效应。深圳经济特区在这一时期逐步突破传统计划经济体制的羁绊、引入市场经济体制，取得了引人注目的经济增长，1980-1984年，深圳的平均经济增长速度高达58%（全国年均增长速度10%）。

经历了初期改革，深圳特区在经济等领域有了一定的基础，从1986年开始，深圳特区进入一个发展外向型工业经济和全面推进市场取向经济改革的新阶段。对外利用境外资本和技术积极发展“三资”企业，兴建基础设施，对内积极开展跨地区、跨行业、多层次、多形式的横向联合，建立一大批内联企业。这一阶段，深圳率先转变政府职能，推行国有企业股份制改革，创新国有资产管理体制；改革金融体制，建立多层次、开放型的金融市场，成立外汇调剂市场和证券交易所；突破国有土地传统管理体制；深化价格管理体制改革，为建立健全中国生产要素市场体系铺平了道路；改革住房制度；进一步对外开放，建立保税工业区；深化劳动工资制度改革，建立社会保障制度。这一时期，深圳生产总值以年均30%左右的速度增长，中国改革开放总设计师邓小平在1992年深圳视察后的“南方谈话”，更使深圳经验成为社会主义市场经济的重要借鉴。

总的来说，在这段时间内，以深圳为代表的经济特区，最主要的定位和成就在于作为中国改革的试验田，见证中国由计划经济向社会主义市场经济的转变。一是作为经济转轨的试验场，在深圳特区内进行的市场调节是全国推行市场经济的前奏；二是作为对外开放的窗口，将长期处于对外封闭状态的国家、人民、经济、文化、科技等领域在开放的过程中渐进式开放，对于学习利用国外的先进技术和管理手段起到了重要作用；三是作为示范地和辐射源，一方面深圳本身与内地合办企业，带动内地发展，另一方面其取得的经验对内地从政府到人民都起到了示范作

用。此外，深圳上缴的财政收入、对内地投资、解决大量就业等，都起到了对内地的辐射作用。

以经济特区这一形式作为改革开放的切入点，也是创造性的举措，体现了中国“渐进式改革”的一贯方法。一方面，首先以创办经济特区的方式优先发展经济，开始经济体制改革，改变中国贫穷的现状，从而迅速调动了人们的积极性。更为重要的是，经济特区成为社会转型和制度变迁的试验田。先行先试，创造经验，探寻道路，普遍推广，为原来的体制留出改革的时间和空间，避免了“休克疗法”可能带来的潜在问题，使中国制度的变迁相对稳妥而又稳步前进。

也正是由于中国改革开放中的渐进性，事实上，在经济特区的发展中，起步阶段也一定程度上有赖于政策驱动，即多种特殊优惠政策。而随着经济特区的政策逐渐向内地辐射，经济体制改革成为全国普遍的政策重点，在政策趋同与体制趋同下，内地纷纷效仿深圳特区的改革措施，甚至会有更加灵活、开放的措施，特区原有的优势在这一过程中开始弱化，深圳也面临着转型升级的压力。

1993-2002年，深圳开始由政策驱动，转变为创新驱动，主要依靠提高素质，增加创新优势。一是继续深化落实市场经济体制改革，大力推进体制转型，重点是市场体系建设、国有企业改革和政府行政体制改革。二是大力发展高新技术产业和金融、国际贸易等高端服务业，推进产业升级。三是扩大和深化对外开放，开始不断开拓国际市场。四是鼓励多种所有制共同

图 3.9：深圳市夜景（图片来源：摄图网）

发展，尤其是民营企业发展。五是推动和加强区域合作，尤其是“深港合作”。这段时间里，深圳的经济继续保持年均20%左右的增长速度。

2003年后，深圳更加注重创新和科技发展在经济社会发展和居民人类发展水平的提升中的作用，进入了全面深化改革阶段。2008年，深圳被列为首个国家创新型城市试点，从深圳的经济表现和创新要素来看，深圳已经完全实现了创新驱动。2017年，深圳生产总值22490亿元，同比增长8.8%，高于全国增速1.9个百分点，全市新兴产业增加值达到9187.19亿元。深圳科技进步贡献率已提升至60%，逐步实现了从应用技术创新向关键技术、核心技术、前沿技术创新的转变。2017年全社会R&D经费投入976.9亿元，占地区生产总值的4.3%，是2009年的3.5倍，远超GDP的增速。2017年，深圳专利申请总量高达17.7万件，授权总量为94250件，PCT国际专利申请量为18926件，创新能力强（见图3-5）。领先的技术创新水平使深圳的产业发展实现“三个70%”，先进制造业占规模以上工业增加值比重达到76%，先进制造业和现代服务业占GDP比重超过70%，现代服务业占服务业比重近70%。深圳已经成为中国战略性新兴产业规模最大、集聚性最强的城市。

深圳市由政策驱动转变为创新驱动以来，其作为经济特区在全国的示范带动作用仍然不可忽视，深圳的创新生态环境和产业技术创新的经验更为值得中国其他地区借鉴，增强人类发展的科学性和创新性，为人类发展提供更强动力和保障。

第一，人才是深圳创新最活跃的因素，创新驱动归根到底是人才驱动，人才是支撑创新发展的第一资源。有效的人才激励机制能激发微观主体创新活力，提高企业创新水平，加速城市创新发展。深圳一是积极引进各地高校研究生落户，加上极具竞争力的人才引进政策，吸引海内外各类创业创新人才；二是极具针对性的人才培育政策，加大教育投入力度，培养创新人才；三是建立合理的激励机制调动科技人员的积极性，充分激发科研人员参与深层次创新活动的主动性和积极性。目前，深圳的创新已经呈现多元化主体，各类创新人才集聚，使深圳的创新驱动提供可能。

第二，资本市场成为深圳创新的重要融资来源，金融创新为技术创新提供了可能。技术创新需要大量的研发投入、人力资本投入和物资投入等，且面临技术风险、市场风险、管理风险、产品风险等不确定因素，需要金融创新提供融资服务、分散创新风险。深圳逐步建立适应创新发展需求的金融支持体系，成为全国本土创投最活跃、创投机构数量最多、管理本土创投资本总额最多、创业氛围最好的地区之一。截至2016年底，深圳已有4.6万家VC和PE机构，注册资本超过2.7万亿元，占全国的三分之一。同时，深圳政府积极设立创业创新引导基金，引导更多民间资本流入创新领域。

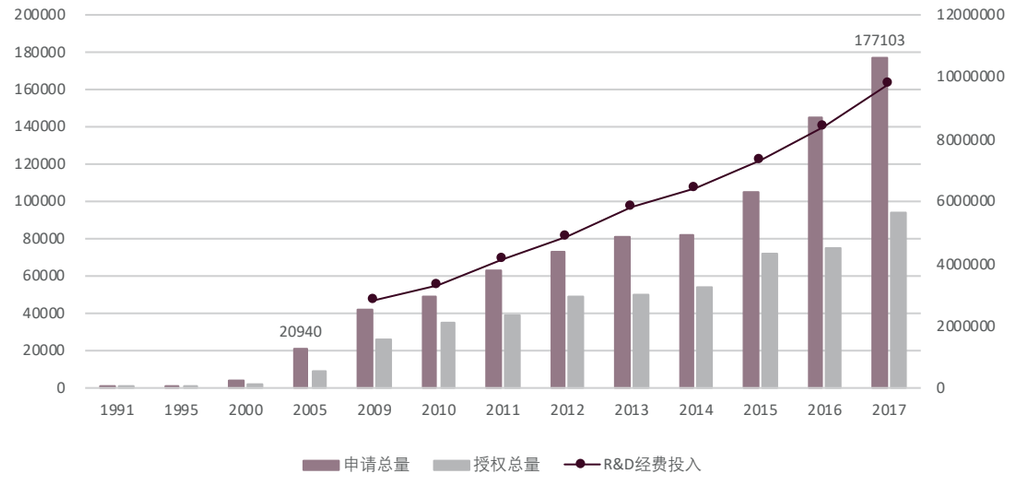


图 3-5：深圳市 1991-2017 年专利申请授权情况及 R&D 经费投入情况

资料来源:《2018 深圳统计年鉴》

第三，以企业为主体、以市场为导向、产学研一体化的自主创新模式，有效促进科技成果转化。企业作为创新活动的主体，能够将技术创新与市场需求紧密结合，高效利用创新资源，加速创新资源转化为经济发展成果。在深圳，截至2017年10月，国家级高新技术企业高达10988家。企业在深圳的创新主体地位不断强化，研发人员、研发资金均主要来源于企业（2009年以来，企业提供的R&D经费和人员占比均超过80%，多数年份甚至超过90%），提供研发机构的占比也越来越高，2017年达到44.9%（见表3.2）。一大批科技型企业如华为、腾讯、大疆等等，其创新能力和创新产出在国内国际均达到较高水平。

第四，良好的创新生态环境，为科技创新创造条件。深圳市一方面为创业创新提供基础设施、创业创新基地、高新技术园区等配套的环境设施，而更重要的则是提供优惠的税收政策、知识产权保护政策、创业创新扶持政策等制度环境。深圳市政府的职能转变及相应产业政策，无疑为科技创新发展提供了土壤。

无论是改革开放初期的政策驱动和经济社会体制机制改革，还是后期的创新驱动发展，深圳市一直起到了经济特区应有的试验和示范作用。随着深圳市全面深化改革的进行，民生问题也更加得到关注，深化社会管理体制和社会保障制度改革，保障农民工等低收入群体的切身利益，完善住房保障体系，率先推出民生净福利指标体系，引导和约束公共财政资源充分用于改善民生、提高深圳市民的净福利。2016年，深圳的人类发展指数在中国35个城市中排名第五。

经济特区从改革开放的试验田到创新驱动的发展历程，从以下几个层面促进了人类发展。首先，以深圳为代表的经济特区本身的成功，为各级政府提供了大量的税收和公共财政收入，能更好提供基础设施建设和公共服务，且提供了大量就业机会，增加收入，在人类发展指数中，深圳的收入指标排名全国第一。第二，经济特区所代表的渐进式改革作为中国改革的一贯方式，在鼓励创新和避免严重后果中取得了平衡。中国谋求人类发展所进行的社会创新历程体现出问题倒逼特征，在不断的纠错和探索中提升人类发展水平，这种渐进式改革无疑能够最大限度减少体制创新的试错成本，这种在一定区域和一定时间内允许犯错的机制，能够鼓励政府和社会各界进行社会创新，谋求更高水平和更高质量的人类发展。从这个层面上来看，经济特区较好地扮演了先行先试这一角色。第三，科技创新在提升人类发展水平上的作用也不可忽视。科学技术进步使得社会生产力不断提高，为人类发展奠定了物质基础，推动人们的需要的满足。构建创新的社会生态系统，鼓励创新文化，促进创新成果的转化应用，其实质上不仅是为当地的经济做出贡献，而是改变整个

表 3.2：深圳市规模以上工业企业科技活动情况

年份	2009	2011	2013	2015	2016	2017
有 R&D 活动的企业（家）	1018	841	1009	1304	2117	3507
占比	12.1%	14.8%	15.5%	19.9%	31.9%	44.2%
有研发机构的企业（家）	630	673	457	830	2147	3562
占比	7.5%	11.8%	7.0%	12.7%	32.4%	44.9%
R&D 经费支出（万元）	2590000	3888917	5329402	6726494	7600311	8410974
占主营业务收入的比重	1.77%	1.93%	2.39%	2.69%	2.84%	2.73%
R&D 人员（人）	128208	155912	187045	174953	202684	232421
新产品开发经费支出（万元）	2936794	4780146	5849360	8722544	10902729	13402850
新产品产值（万元）	27946838	57555275	65858037	88719507	104986925	128017918

资料来源：《2018 深圳统计年鉴》

人类的生活方式，且一定程度上促进了社会公平（例如基于互联网的远程教育、远程医疗）。从这个层面上来看，深圳在鼓励创新和创新型城市创建中取得的经验，也是其作为其经济特区取得的先行先试成果。目前，从人类发展指数整体看，深圳的平均教育年限和人均预期寿命表现尚不尽如人意（尤其与其高居第一的收入水平比较），接下来也还需进一步投入更多资源，提供普惠教育，改善医疗状况，更为全面地提升人类发展水平。

3.9 绿色转型过程中的经济、社会、环境三赢发展案例

人类依赖自然界生存发展，但在工业时代的发展路径下，人类的生产活动以牺牲自然环境为代价来换取经济的增长和财富的积累，生态环境污染成为经济社会发展的突出负效应。工业化、城市化进程通常会造成为了追求“金山银山”而毁灭“绿水青山”，引致众多影响人类全面发展的危机。20世纪50年代，工业化大生产所依赖的化石能源燃烧产生的烟雾排放，在工业革命发源地英国的伦敦造成群体性死亡；美国作为技术创新高地，为提高农业产量，大规模使用“先进高效”的化学杀虫剂，在杀灭蚊蝇的同时却毒死鸟类、破坏自然生态系统从而造成“寂静的春天”现象。西方工业化国家认识到绿色转型有助于解决生存环境面临的威胁，开始调整发展思路。20世纪70年代发达国家风起云涌的环境保护运动，催生了一些“绿色”解决方案，包括“零增长”和污染转移思路。“零增长”方案要求终止经济发展或干脆不发展，自然就不会加剧生态环境污染或不会产生污染；而通过污染转移，发达国家可以将污染严重的产业和垃圾转移到环境标志宽松、处理成本较低的发展中国家，使其成为发达国家的“污染港湾”。这种绿色转型路径，或牺牲发展机会，或将污染转移，对于任何国家都不适用。

因此，中国需要寻求一条既不同于西方发达经济体，也有别于原中央计划经济体的新的绿色转型路径。

中国在应对环境挑战方面没有任何余地。中国庞大的人口和经济体量对自然资源造成了巨大压力。例如，中国的人均耕地面积仅为0.086公顷，在世界银行发布该数据的250个国家中排名第174位。对比印度，虽然其人口总量与中国几乎相同，土地总面积仅占中国的34%，但印度的人均耕地却只有0.118公顷，比中国高出37%。与大多数国家相比，中国的水资源同样匮乏。

改革开放以来，在经济的快速发展和人口持续增加的背景下，中国所面临的环境挑战也愈加严峻。中国已成为世界最大的温室气体排放国；一些地区出现了严重的空气污染问题；水资源短缺也困扰着很多城市；越来越多中国的物种被列入濒危之列；部分地区面临生态严重退化的问题。社会、经济发展全面促进了中国整体的人类发展，但环境问题对大众健康构成直接威胁，影响人类发

展水平的继续提高。环境的压力推动中国政府反思传统的发展模式，生态文明思想应运而生。中国政府明确奋斗的目标是“让人民群众喝上干净的水，呼吸清新的空气，有更好的工作和生活环境”[1]。这些挑战推动着中国经济社会的变革和绿色发展的转型，中国更加重视经济与社会的整体发展、人与自然的和谐共生。为实现该目标，中国将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，并立志成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者，为解决全球性环境问题，贡献“中国智慧”。

中国的绿色转型进程，明显有别于多数工业化国家，整体呈现出从致力于跳出“马尔萨斯陷阱”到试图突破工业文明法治模式的窠臼，再到积极探索迈向生态文明的和谐发展进程的特点。改革开放之后，中国的绿色发展道路可分为以下几个阶段[2]：首先是“生态减化，污染凸显”阶段（1978-1991年），这是改革开放的起步阶段。随着乡镇企业和外向型经济的快速发展，工业用地不断扩张，污染排放超出了自然容量，污染问题不断凸显；另一方面，改革在从制度上改变了城乡和工农分割的局面，农民从土地中被解放出来，提高了农业生产力，生态压力也得以减少。在这一阶段，工业污染问题警醒了社会，中国开始启动针对环境和生态保护的法治进程。随后，中国经历了“生态恢复，污染加剧”阶段（1992-2001年），在这期间，中国改革开放的进程进一步加速，但工业规模的快速扩张也加剧了环境污染，针对环境的防治工作开始加速。在农业领域，1998年开始的退耕还林、退田还湖还草工程终止了对脆弱生态环境的破坏，农村生态环境有趋改善的态势；在工业领域，污染防治工作强调针对污染排放物的标准管控，生态修复以工程设施的投入和建设手段为主。随后的十年，中国步入“生态增值，污染恶化”阶段（2002-2011年），随着中国在2001年底加入世界贸易组织，中国对内改革，对外开放，外需对经济拉动作用明显。随着中国工业化逐渐步入后期阶段，污染状况虽然整体恶化，但趋势放缓；部分关键污染物排放水平达峰，排放总量减少，污染防治的重点从排放标准转为总量控制。中国也加大了对生态保护的投入，自然保护区数量大幅增加，面积不断扩充，生态资产开始实现增值。在2012年之后，中国进入“生态提质，污染减量”阶段，随着经济步入新常态，改革开放也进入深化提质阶段，生态环境质量趋稳趋好，发展也迈向绿色和谐之路。

中国积极推进传统产业生态化改造、生态保护产业化发展，促进经济社会发展体系绿色化。中国很多地方和领域已从原料经生产过程到产品加废料的线性模式，转变为从原料经生产过程到产品加原料的循环模式。供给侧结构性改革、能源生产和消费革命，从根本上改变着中国的国民经济和社会发展体系。产业内部的结构

1　十届全国人大三次会议，《政府工作报告》。

2　潘家华，《从生态失衡迈向生态文明：改革开放 40 年中国绿色转型发展的进程与展望》，《城市与环境研究》，2018（04）。

也在优化。高新技术产业、高端制造业、互联网金融等新业态快速发展，资源节约、环境友好的水平与层次不断提升。生产模式和产业结构的绿色转型也旨在改变每个人的生活方式，使低碳出行、绿色社区、生态城市成为社会发展的主基调。这种变化无形中提升了人类发展的环境，也使生活于此的每个个体有了更多的经济发展机会、享受了更公正、公平的社会环境、获得了更美好的生活环境。

为实现温室气体减排目标，中国一直把推进能源结构绿色转型作为生态文明建设的重要内容，也将其视作是加快转变经济发展方式、调整经济结构的重大机遇。氢气是一种清洁、优质、可再生的燃料，能够替代传统的化石燃料，在生产、生活中发挥重要的作用；由于具有易于存储和转换、含量丰富、无污染、零排放等优点，在全球能源结构调整中具有重要的意义。氢能利用产业的加速发展，受到一些发达国家和企业的重视，逐渐成为新的经济增长点。中国也一直积极支持与氢能利用有关的技术和产业发展，寻找可再生能源技术开发利用“弯道超车”的机会。江苏省如皋市敏锐地发掘到其中蕴含的发展机会，成为涉足氢能产业最早、企业集聚度最高、氢能产业链最全的地区之一。[1] 通过发展绿色能源产业，既实现了地方转型升级，同时也为当地居民带来更多就业和个人发展空间，实现了经济、社会、环境发展“三赢”成效。如皋市位于长三角经济发展“国家战略”交汇区，周边地区相关产业能提供可观的工业副产氢供应量，因此在该地区发展氢能源产业，具有一定的成本优势。[2] 但在将优势转化为成效的过程中，如皋地方政府的积极作为和对绿色、清洁能源产业发展前景的坚信发挥了重要的作用。如皋市政府专门成立了“氢能产业发展领导小组”，协调服务氢能产业发展过程中遇到的问题：建立了通关物流、产品营销、产业集聚、科技创新及成果转化、金融服务等五大平台；财政也对氢能产业发展和科技创新做了大量投入；通过为企业提供针对性的服务，提供具有竞争力的营商环境；为营造良好的产业集聚发展氛围，如皋市出台了《扶持氢能产业发展实施意见》等文件，对鼓励和激励氢能产业发展提供了坚实的制度保障。

2018年如皋氢能产业实现应税销售80亿元，预计“十三五”期末产值超500亿元。全市接近50家新能源汽车企业，为当地居民创造了近1.7万个就业机会，吸引了大批周边地区的外乡人来如皋就业，也吸引了如皋籍学子回乡就业。如皋市2018年城镇居民人均可支配收入43255元、农村居民人均可支配收入20166元、均高于全国平均水平，产业的健康发展切实改善了当地居民的经济条件。

氢能产业的发展还在重塑当地居民的生活方式。通过产业与城市发展的融

1 江苏金融报道，http://www.jntimes.cn/newsdetail.htm?id=1904100010.

2 凤凰网：如皋经开区：氢能产业创赢未来。http://js.ifeng.com/a/20160919/4985376_0.shtml

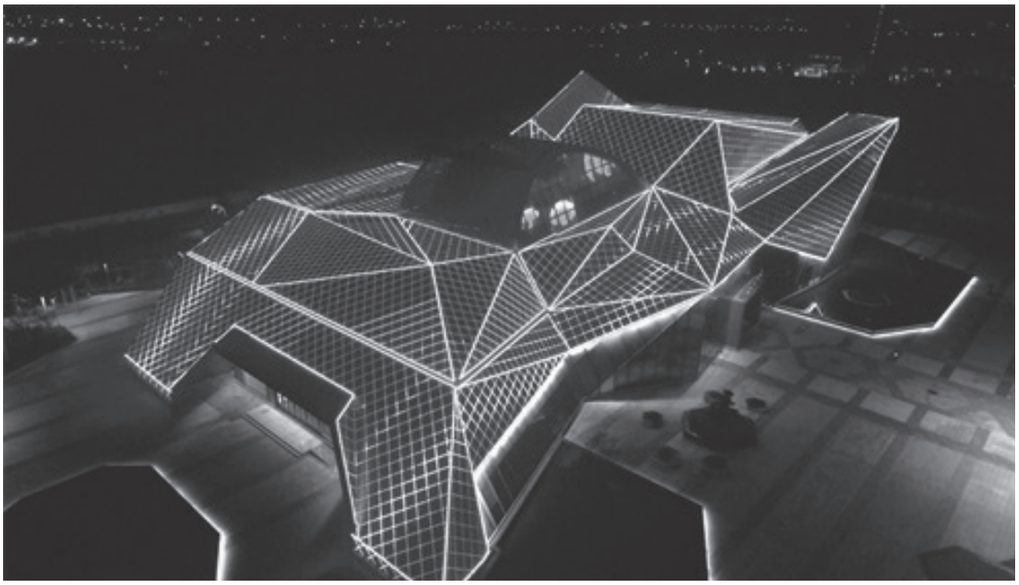


图 3.10：如皋市氢能小镇汽车文化馆（图片来源：如皋市人民政府网站）

图 3.11：如皋市市区鸟瞰（图片来源：如皋市人民政府网站）

合，氢能已经成为小镇重要的手段，学校、居住社区、休闲区都在根据“氢能社会”的标准进行改造和重建。2016年，联合国开发计划署在中国国内唯一的“氢经济示范城市”项目落户如皋；这里也成为国际氢能与燃料电池汽车大会的永久会址。借助国际论坛、媒体推广、教育、旅游等配套服务项目，如皋附近的“江海荷香民俗园”、“画隐园盆景园”、“红娟生态园”，这些生产、生活、生态“三生融合”的小镇风貌也被更多人所知晓。

发展新的化石燃料替代能源产业，摒弃过去靠污染换发展的老路，如皋在经济水平持续发展的同时，依旧保持着优良

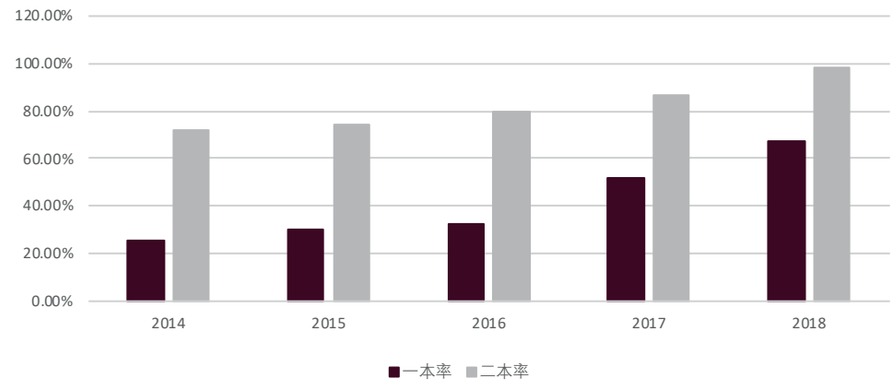


图 3-6：如皋市近五年本科率:2014-2018 年

的生态环境，成为中国国家生态城市和园林城市，也成为世界闻名的“世界长寿之乡”[1]。2018年，如皋市户籍人口期望寿命是81.62岁，比中国平均期望寿命高4.62岁，超过美国3.12岁，比日本低2.58岁。如皋市的教育质量也在江苏地区居于领先地位，并率先成为全国义务教育发展基本均衡县（市、区）、教育部首批义务教育教师队伍“县管校聘”管理改革示范区，国家教育资源公共服务平台规模化应用试点单位，是江苏省学前教育、义务教育、职业教育和社区教育示范区，并成为首批部省共建的教育现代化县级示范区建设单位、国家级农村职业教育和成人教育示范县创建单位。引入高新绿色产业，实现经济绿色转型，对就业的技能需求也不断提高，这也推动当地居民更加重视教育，近五年来，该市的高中本科率稳步提高，显著高于全国平均水平。

如皋作为一个百万人口的小城市，已经成为中国氢能产业发展的领跑者。如皋市通过践行生态文明建设，在全球氢能发展版图中，占据了一席之地。发展面向未来的环保型产业，促进当地居民生活水平提高，也推动教育水平的提质，为当地越来越多的长寿居民提供更好的社会服务。通过氢能源产业的特色发展之路，为中国其他中小城市探索县域不以牺牲环境为代价的经济、社会发展可行途径提供了可资借鉴的样板。

中国已对联合国实现“千年发展目标”作出突出贡献，在低碳发展、减缓气候变化等方面取得突出成绩。联合国2015年后发展议程提出的行动方案，超越了工业文明范式下可持续发展的“经济—社会—环境”三大支柱格局，构建了人与自然和谐的愿景：以人为本、尊重自然、经济

1 如皋市人民政府门户网站：http://www.rugao.gov.cn/rgsrmzf/mlrg/mlrg.html

繁荣、社会和谐、合作共赢。中国的绿色转型和生态文明建设为世界工业文明向生态文明发展转型探索了方向和路径。如皋案例则进一步证实，绿色转型在人与自然和谐共生的同时能取得经济、社会、环境发展“三赢”效果。

主要参考文献

城镇化：

1.陆铭,《城市的胜利》, 上海社会科学院出版社, 2012年12月。

2.李伟,《新中国70年中国特色城镇化道路的演进与发展》, 中国党政干部论坛, 2019年第6期。

3.国务院发展研究中心,《中国：推进高效、包容和可持续的城镇化》, 中国发展出版社, 2014年6月。

4.国家发展改革委员会,《国家新型城镇化综合试点地区探索实践》, http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/zcfg/201701/W020170112361127045234.pdf

5.李铁,《从小城镇到城镇化战略, 我亲历的改革政策制定过程》, 2018年8月, http://www.aisixiang.com/data/111749-2.html

国有企业：

1.岳清唐, 中国国有企业改革发展史（1978～2018）.社会科学文献出版社, 2019.

2.邵宁, 国有企业改革实录. 经济科学出版社, 2014.

3.林毅夫、李志赟, 中国的国有企业与金融体制改革[J].经济学(季刊), 2005,4(3):913-936.

4.黄群慧, “新国企”是怎样炼成的——中国国有企业改革40年回顾[J]. China Economist, 2018.

5.项安波, 重启新一轮实质性、有力度的国企改革——纪念国企改革40年[J].管理世界,2018,34(10):101-110.

6.孙方、李维安, 国有企业改革40年回顾与展望[J].现代国企研究, 2018, No.139(13):38-46.

7.黄茂兴、唐杰, 改革开放40年我国国有企业改革的回顾与展望[J].当代经济研究, 2019(03):21-31+2+113.

以人为本：

1.联合国大会,《发展权利宣言》, 1986年12月4日, https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128

2.联合国开发计划署 (2016),《2016 年中国城市可持续发展报告：衡量生态投入与人类发展》, 联合国开发计划署驻华代表处, 北京, 中国。

3.联合国开发计划署等（2015）,《2015年中国城市可持续发展报告：衡量生态投入与人类发展》, 联合国开发计划署驻华代表处, 北京, 中国。

4.联合国开发计划署（2018）,《2018年人类发展指数》, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_cn.pdf

5.国务院新闻办,《发展权：中国的理念、实践与贡献》白皮书, 2016年12月1日, http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626696/1626696.htm

6.国家环保总局、国家统计局,《中国绿色国民经济核算研究报告2004》, 2006年。

7.厉以宁,《非均衡的中国经济》, 广东经济出版社, 1998年9月。

8.孟芊（时任厦门副市长）,《发挥规划战略导向的地方实践探索——以厦门市为例》, 在“首届中国发展规划研讨会：规划与中国发展”上的讲话, 2018年10月19日。

9.胡鞍钢等,《中国地区HDI指数差异持续下降及影响因素（1982-2015）》,《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》第39卷第4期, 2018年7月。

乡镇企业：

1.中国社科院经济研究所, 中国乡镇企业的发展与变化

2.黄守宏,《乡镇企业是国民经济发展的推动力量》,《经济研究》1990年05期

3.世界银行,《2019年世界发展报告：工作性质的变革》

4.费孝通,《中国农村的工业化和城市化道路》,《浙江社会科学》1998年第4期

5.宗锦耀、陈建光, “历史不会忘记乡镇企业的重要贡献——为纪念我国改革开放四十周年而作”, 2018年7月13日。

6.中国国际电子商务中心研究院,《中国农村电子商务发展报告（2017-2018）》, 2018年10月, http://img.ec.com.cn/article/20181012/20181012150208168.pdf

7.中国政府网,《全国乡镇企业概况：2003年乡镇企业发展基本态势》, 2005年7月4日, http://www.gov.cn/test/2005-07/04/content_11980.htm

8.林毅夫、蔡昉、李周,《中国的奇迹：发展战略与经济改革》, 上海三联书店, 1999年。

9.郑志耿,《农村工业化新论——发展中大国的农业改造和充分就业关系研究》, 浙江大学学报（人文社会科学版）2000年10月, 第30卷第5期

10.张立,《中国城镇化与小城镇发展：1949-2017》, 载于澎湃新闻“特色小镇|小城镇发展：新一轮改革的突破口?”, 2017年3月24日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1646297

11.宋林飞,《中国农村劳动力的转移与对策》,《社会学研究》1996年第2期。

12.王小鲁,《农村工业化对经济增长的贡献》,《改革》1999年05期。

13.南风窗, “无锡四十年改革创业史”, 2018年第18期。

14.韩俊,《中国农村改革与发展：回顾与展望》, 载于《调查中国农村》, 2009年4月。

15.农民日报,《乡镇企业崛起——‘异军突起’逐新路》, 2018年12月7日, http://www.farmer.com.cn/zt2018/ncgg/bwzg/201812/t20181207_1420995.html

16.李国祥,《乡镇企业的异军突起》, 载于“中国网”, 2004年9月27日http://www.china.com.cn/chinese/MATERIAL/668961.htm

基础设施：

1.董志凯,“我国农村基础设施投资的历史变迁（1950-2000）”,《中国经济史研究》2008年第3期

2.国家发改委,《农村基础设施发展报告》（2008年、2013年）

3.国家互联网信息办公室,《数字中国建设发展报告（2017年）》

4.贵州省统计局,“贵州省改革开放以来农业与农村发展综述”，http://www.gz.stats.gov.cn/tjsj_35719/tjfx_35729/201812/t20181211_3709716.html

5.贵州省人民政府,“贵州概况之自然地理”，http://www.guizhou.gov.cn/dcgz/gzgk/zrdl/

6.贵州省人民政府,“贵州‘淘宝第一村’是怎样炼成的”，http://www.guizhou.gov.cn/xwdt/rmyd/201712/t20171207_1084679.html

7.洪名勇,《重视欠发达地区劳动力过度转移》,《中国社会科学报》2011年5月31日

8.多彩贵州网,“‘小省办大交通’绘出跨越发展新‘黔’途”, http://news.gog.cn/system/2018/11/20/016936069.shtml

9.贵州日报,“贵州省‘四在农家·美丽乡村’基础设施建设六项行动计划发展报告”, 2017年2月13日, http://news.gog.cn/system/2017/02/13/015411137.shtml

10.人民网,“货车帮：中国公路物流‘智慧树’正成长”, 2017年5月24日, http://gz.people.com.cn/n2/2017/0524/c222152-30231438.html

11.世界银行, 2009,“Information and Communication for Development Report 2009”

12.United Nations Environment Program, Integrated Approaches To Sustainable Infrastructure, http://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Integrated_Approaches_To_Sustainable_Infrastructure_UNEP.pdf

住房改革：

1.马先标,《中国住房改革历程：一个综合回顾》,《第十六届国史学术年会论文集》, 2017年9月1日。

2.顾云昌,《在改革中发展的我国城镇住房》,《社会学研究》1990年第4期。

3.国务院,《第二次全国农村房屋建设工作会议纪要》, 1981年12月29日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content_5121011.htm

4.张思平,《重启深圳住房制度改革：总结四十年得失, 警惕房改偏向》, 载于财经网, 2019年2月28日。

5.王振霞,《中国住房制度改革40年：回顾与反思》,《财经智库》2018年第2期。

6.陈学斌,《90年代中期住房制度改革回顾》,《百年潮》2010年第7期。

经济特区：

1.陶一桃, 鲁志国, 中国经济特区发展(1978～2018)[M]. 社会科学文献出版社, 2018.

2.陶一桃, 鲁志国, 经济特区与中国道路[M]. 社会科学文献出版社, 2017.

3.联合国开发计划署, 2016年中国城市可持续发展报告：衡量生态投入与人类发展, 2016.

4.联合国开发计划署, 国务院发展研究中心, 中国人类发展报告2016：创新社会政策与治理, 促进包容性人类发展, 中国出版集团, 2016.

5.辜胜阻, 杨嵋, 庄芹芹, 创新驱动发展战略中建设创新型城市的战略思考——基于深圳创新发展模式的经验启示[J]. 中国科技论坛, 2016(9):31-37.

6.韩雪, 改革开放40年深圳特区功能定位发展概述[J].现代管理科学, 2019(04):31-33.

7.钟坚, 深圳经济特区改革开放的历史进程与经验启示[J].深圳大学学报(人文社会科学版), 2008(04):17-23.

第四章

4

第四章
中国人类发展面临的挑战

本报告描绘了改革开放以来中国人类发展取得的长足进步，剖析了实现这一进步的诸多关键因素。目前，中国已经迈入中高收入国家和高人类发展水平国家行列。2020年，中国将实现全面建成小康社会目标，并将确立新的长期发展目标，中国即将进入一个全新的历史阶段。

中国共产党的十九大报告指出，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾；人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。与此同时，世界也在发生着深刻变化，全球气候变化，一些国家日益扩大的不平等带来的社会动荡，以及第四次技术革命和产业革命对劳动力市场的冲击等，都对全球及中国人类发展带来了重大挑战。

提供高质量公共服务、保障民生福祉、促进公平正义、增强人民选择自由、实现可持续发展等，将是满足人民美好生活需要的重要内容，也是中国未来促进健康、持续、包容、协调的人类发展重点任务所在。经过改革开放40年的快速发展，中国已经奠定了良好的经济基础和物质条件，但中国人类发展仍然面临着一系列挑战，其中一些挑战对实现更高质量、更加公平、更可持续的人类发展水平可能成为制约因素。

本章介绍了中国在生态环境、公共服务、经济发展、收入分配、减贫以及政府治理能力等人类发展相关领域面对的若干挑战。

4.1 生态环境的挑战

良好的生态环境是人类生存与健康的物质基础，是人类社会可持续发展的前提和保障。改革开放40年来的经济高速增长，也给生态环境、能源、资源带来了巨大压力。近年来，中国政府已将生态环境保护置于重要战略位置，中国共产党的十九大把打好“打好污染防治攻坚战”作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一。2013年中国政府发布《大气污染防治行动计划》并取得了突出成绩，这也是中国政府加大环境污染治理力度的一个标志。与2013年相比，2017年全国338个地级及以上城市PM10平均浓度下降22.7%，京津冀、长三角、珠三角等重点区域PM2.5平均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%。2018年，中国政府发布了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，通过调整产业布局、能源结构、运输结构、用地结构等来减少大气污染物和温室气体排放。然而，为了保障人类社会可持续发展，中国未来还需要应对日益严峻的生态环境风险和能源供给不平衡带来的挑战。作为世界第二大经济体，中国应对这一挑战对世界也具有十分重要的意义。减少空气污染和造成气候变化的其他排放物，管理水资源，防治塑料和其他废弃物对海洋的污染等，都是重大全球挑战，如果没有中国的努力将难以应对。

大气、水、土壤的全局型、复合型、累积型污染特征仍然突出。近年来中国污染防治取得了突出成绩，但长期以来积累的大量生态环境问题很难在短时间内完全解决，生态环境的修复也需要较长时间的投入。中国未来面临的环境风险将更加复杂和难以预期，对公众安全、人群健康和生态环境质量的影响日益凸显。

以空气污染为例，2017年，全国338个地级及以上城市中，仅有99个城市环境空气质量达标，约占29.3%；239个城市环境空气质量不达标，占70.7%。[1]由此可见，空气污染情况依然严峻。2017年，全国地表水1940个水质断面（点位）中，Ⅰ～Ⅲ类水质断面（点位）1317个，占67.9%；Ⅳ、Ⅴ类462个，占23.8%；劣Ⅴ类161个，占8.3%。[2] 2017年，全国223个地市级行政区的5100个监测点地下水水质监测评价结果显示：水质为优良级、良好级、较好级、较差级和极差级的监测点分别占8.8%、23.1%、1.5%、51.8%和14.8%。如图4-1和图4-2所示，2002-2017年，中国地表水质总体呈现改善趋势，但2010-2017年间，地下水质总体呈现恶化的趋势，情形不容乐观。

1 生态环境部 . 2017 年中国生态环境状况公报。

2 按照《中华人民共和国地表水环境质量标准》，依据地表水水城环境功能和保护目标，地表水水质分为：I，II，III，IV，V 和劣 V 类。I 类水质良好，地下水只需消毒处理，地表水经简易净化处理（如过滤）、消毒后即可供生活饮用。II 类水质经常规净化处理（如絮凝、沉淀、过滤、消毒等）后，可供生活饮用。III 类水质经过处理后也能供生活饮用。III 类以下水质恶劣，不能作为饮用水源。超过 V 类水质标准的水体，则称为劣 V 类，基本上已无使用功能。

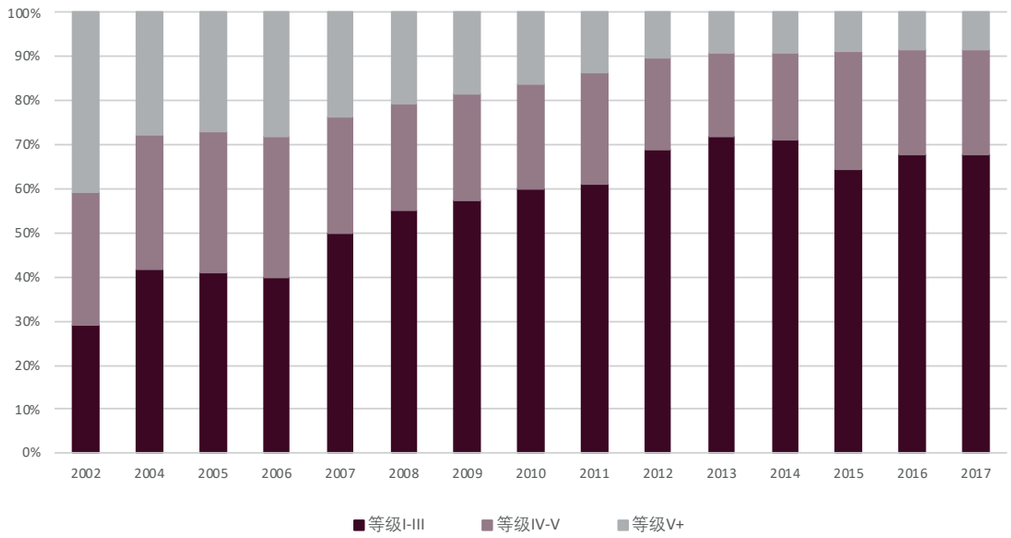


图 4-1：中国地表水水质情况

数据来源：历年中国生态环境状况公报。

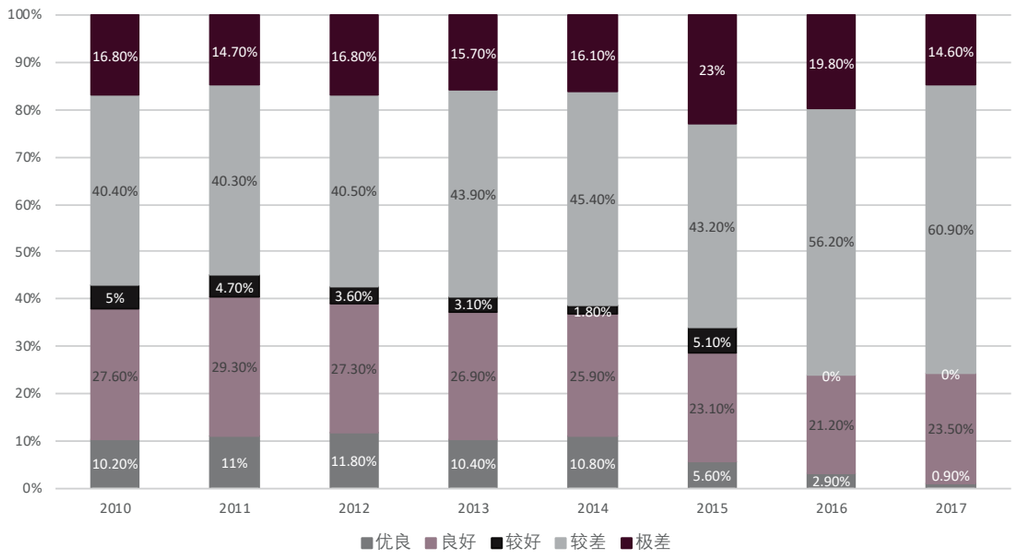


图 4-2：中国地下水水质情况

数据来源：历年中国生态环境状况公报。

全国首次土壤污染状况调查结果显示，全国土壤总的点位超标率为16.1%，其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例为11.2%、2.3%、1.5%和1.1%，长江三角洲、珠江三角洲、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出[1]。2016年，中国政府发布的《土壤污染防治行动计划》指出："我国土壤环境总体状况堪忧，部分地区污染较为严重，已成为全面建成小康社会的突出短板之一。"

水资源短缺对中国可持续人类发展带来挑战。相对于中国庞大的人口和经济规模，自然资源的短缺态势非常明显。2017年，中国水资源总量为28761.2亿立方米，人均拥有量2075立方米，仅相当于2014年世界人均拥有量的三分之一，如图4-3所示。中国水资源的空间分布也非常不均衡，60%的人口居住在中国长江以南地区，拥有81%的水资源，而40%居住的长江以北地区却仅拥有19%的水资源。[2]

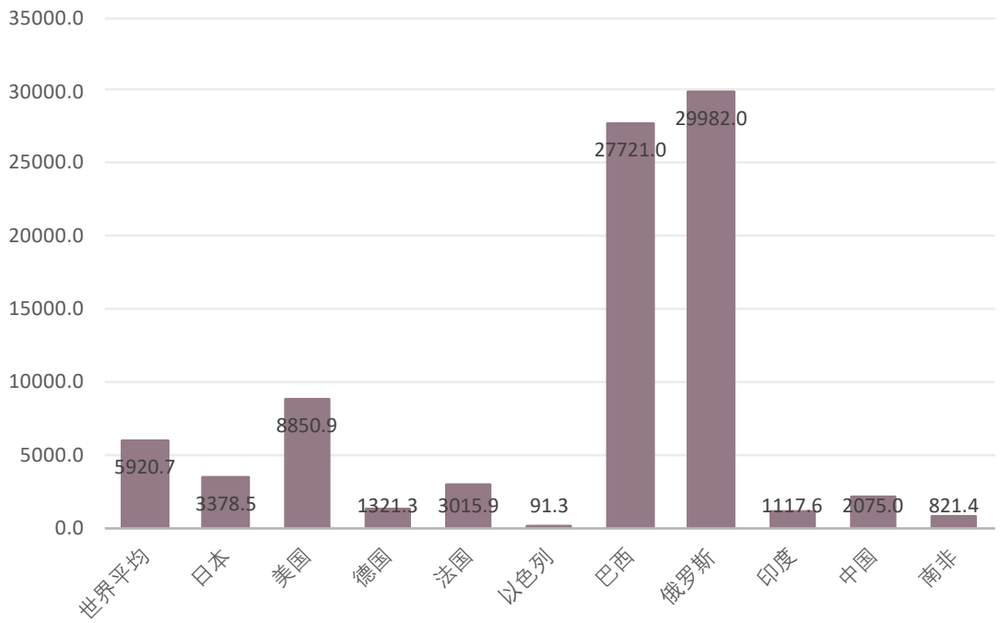


图 4-3：中国与主要国家水资源拥有量比较

数据来源：水利部，中国水资源统计公报；世界银行，中国数据为2017年，其他国家和世界平均数据为2014年。

1　2005 年 4 月至 2013 年 12 月，中国国务院决定开展首次全国土壤污染状况调查，调查范围覆盖中华人民共和国境内（未含香港特别行政区，澳门特别行政区和台湾省）的陆地国土，包括全部耕地，部分林地、草地、未利用地和建设用地，实际调查面积约 630 万平方千米。

2　世界银行，中国水利部，中国国别水资源合作战略(2013-2020)。

世界资源研究所(World Resources Institute)开发了一系列指标来测量全球的水风险。基准水压力(Baseline water stress)被定义为年度总用水量(生活,工业和农业)占年度可用地表水总量的百分比。数值越高意味着针对有限水资源的竞争越激烈。根据其测算,从2010-2015年,中国部分面临的水资源压力有所减轻,但是北方地区面临的水资源压力仍大于南方地区。

相对于稀缺的水资源,中国单位GDP水耗却比较高。如图4-4所示,从2005年到2017年,单位GDP水耗从246.4立方米/千美元下降至49.4立方米/千美元,但是仍远远高于世界主要发达国家的水平。单位GDP水耗较高,既跟中国产业结构有关,也跟水资源的利用方式有关。

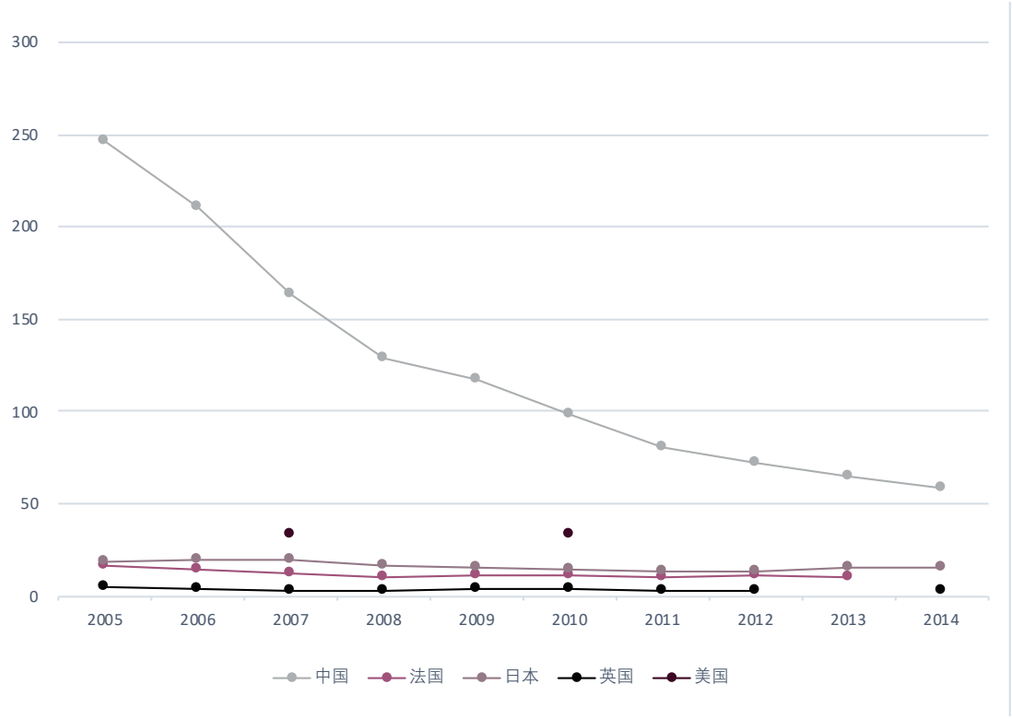


图 4-4:中国与主要国家单位 GDP 水耗比较(立方米/千美元)

数据来源:国家统计局;瑞士洛桑管理学院(IMD),世界竞争力年鉴(World Competitiveness Yearbook)。

水资源短缺,再加上水资源利用方式粗放,给经济社会发展、粮食安全等都带来潜在的风险,也对中国人类社会可持续发展构成威胁。如何提升水资源管理水平、提高水资源利用效率、治理水污染是中国未来自然资源管理方面面临的重要挑战。

资源能源利用较为粗放,资源环境压力日益凸显。2018 年,中国能源消费量已占到全球能源消费总量的 23.6%,是

全球最大的能源消费国。[1]但是，中国能源利用仍较为粗放，导致利用效率较低，资源浪费严重。以单位GDP能耗和工业碳排放为例，中国总体呈现下降的趋势，表明中国近年来通过碳市场交易等手段来缓解企业排放和环境污染取得的成效。但是近年来，能源强度和排放水平的降速有所放缓，且依然远高于主要发达国家（如图4-5所示）。2016年，中国单位GDP能耗为175.85MTOE/千美元，大约是美国的2.2倍，德国的2.7倍（如图4-6所示）。这也反映了现阶段中国经济发展的粗放型特征，与高质量发展的要求尚存在较大的差距。

清洁能源和煤炭清洁技术利用不足给环境污染造成了巨大压力。由于中国“富煤、少油、缺气”的能源特征，中国在石油和天然气上高度依赖进口，煤炭在未来一段时间仍然将占主导地位。2018年，中国原油进口量达4.6亿吨，对外依存度达69.8%，进口天然气9038.5万吨，对外依存度达46.4%。[2]在中国能源消费结构中，非化石能源仅占13.3%，远低于发达国家水平。[3]一次能源煤炭占中国能源消费总量近60%，[4]尽管大部分以转化为电力的方式消费，但由于商业化的煤炭清洁技术尚不成熟，同时火电生产排放管制还不到位，煤炭消费仍是造成环境污染的主要因素之一。[5]如何在提升清洁能源比重的同时做好煤炭清洁高效利用是未来中国在可持续发展中面临的一大挑战。

近年来，中国政府大力支持清洁能源发展，2018年还出台了《清洁能源消纳行动计划》，提出到2020年，确保全国平均风电利用率达到国际先进水平（力争达到95%左右），弃风率控制在合理水平（力争控制在5%左右）；光伏发电利用率高于95%，弃光率低于5%；全国水能利用率95%以上。在中国，水能、风能、光能储量相对丰富，但资源富集区与需求区分布存在错位，清洁能源发展存在不平衡不充分的矛盾。近年来，中国风电、光伏发电的装机整体保持着较快的增长速度，远远超全社会用电量的增速，带来了清洁能源供给与消纳之间的矛盾。[6]未来，还需要采取进一步的措施来促进清洁能源的充分利用，如推动监管改革和完善上网电价机制。

此外，根据中国的能源规划，核能在中国能源消费中的比重将进一步提高[7]，国际能源署预测，中国到2030年将超过美国和欧盟，成为全球最大核能发电国。[8]未来如何保障核电站的持续安全运行和

1 BP Statistical Review of World Energy June 2019, http://www.bp.com/statisticalreview

2 中国油气产业发展分析与展望报告蓝皮书（2018—2019）。

3 中国科学报.http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2018/2/401886.shtm

4 中国新闻网.http://www.chinanews.com/cj/2019/01-21/8735183.shtml

5 曾鸣 贾景姿 . 能源行业中的供给侧改革 . 中国能源报 . http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2016-01/11/content_1647122.htm

6 新华网。http://www.xinhuanet.com/energy/2019-01/21/c_1124018557.htm

7 根据《中国电力发展“十三五”规划》的规划，2020年中国核电装机将达到 5800 万千瓦，在建规模 3000 万千瓦以上。

8 世界能源展望：中国特别报告 . https://www.iea.org/weo/china/cn/

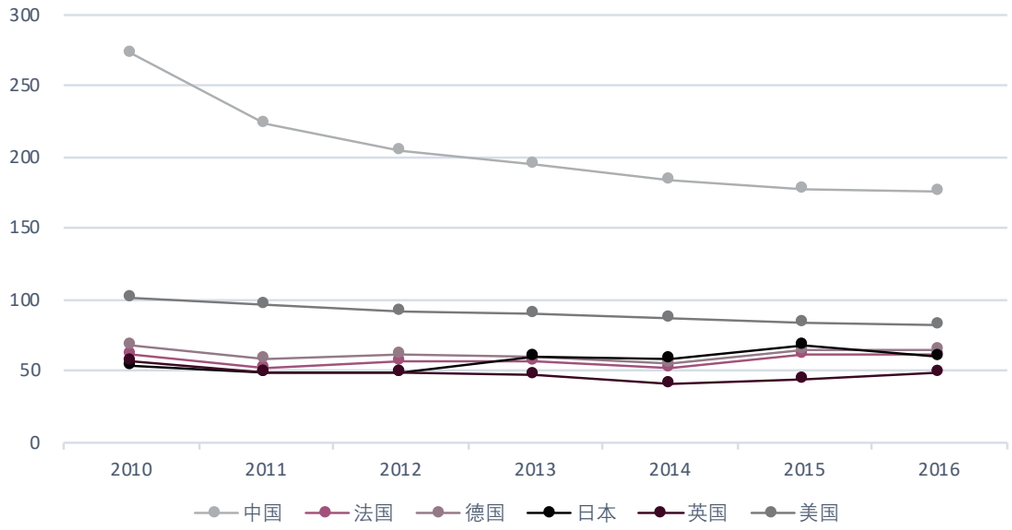


图 4-5：主要国家 GDP 能源强度比较（单位：MTOE/ 千美元）

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）。

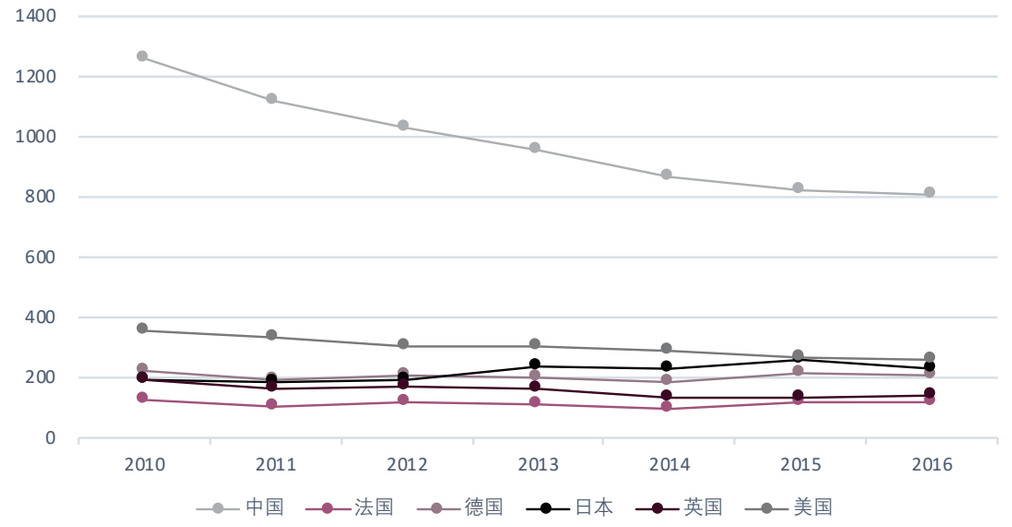


图 4-6：主要国家 GDP 工业碳排放比较（单位：吨 / 百万美元）

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）。

核废料的妥善处理，避免核事故带来的生态环境风险也是必须警惕的挑战之一。此外，如果将核电运营的上述风险因素纳入成本考量，发展核电的可行性还需要进一步仔细分析。

居民生态环境意识不足，参与不够。居民的绿色生活方式对于生态环境保护具有重要作用。伴随着居民收入水平的不断提高，过度消费、奢侈浪费的现象随之出现，居民水资源和能源消费也在增长，给生态环境带来压力。绿色消费、绿色出行的理念还没有被社会公众普遍接受。尤其是随着网购、快递、外卖等新消费业态的飞速发展，外包装、塑料、固体废物和废水等垃圾量急剧增长。如图4-7所示，2004年以来，中国城市生活垃圾清运量逐年上涨，2017年达到了21521万吨，相比于2004年增长了38%。近年来，一些地方如上海开始引入垃圾分类管理，比如《上海市生活垃圾管理条例》于2019年7月正式生效，计划在2020年底前实现生活垃圾强制分类管理。2019年，中国国务院办公厅印发了《“无废城市”建设试点工作方案》，倡导通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，最大限度减少填埋量，将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。未来能否真正减少固体废物的产生，并引导居民广泛接受绿色生活方式，对城市生态环境保护至关重要。

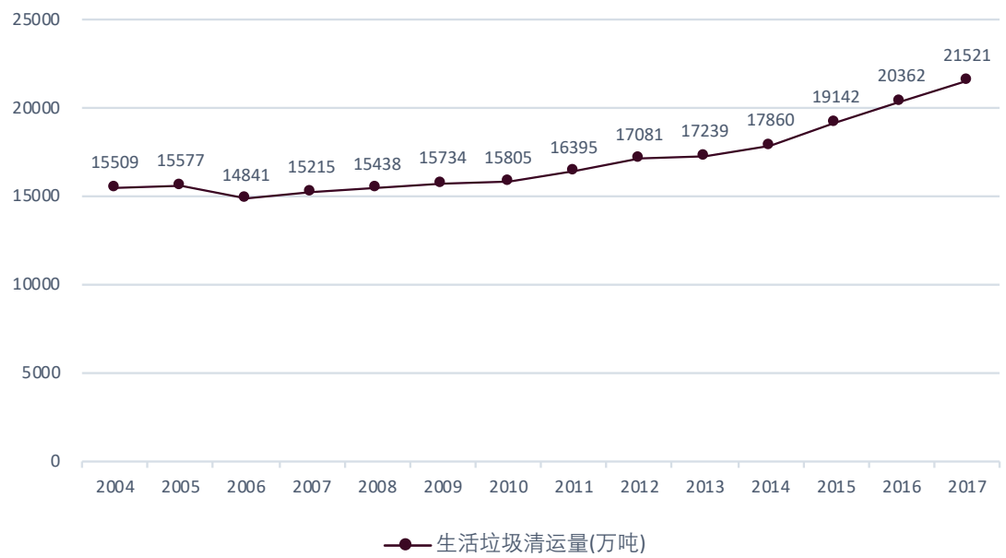


图 4-7：中国城市生活垃圾清运量(2004-2017 年)

数据来源：国家统计局。

此外，中国机动车保有量2018年底已达3.25亿辆，其中私家车达1.87亿辆，每百户家庭私家车拥有量已超过40辆。[1]机动车污染已成为我国空气污染的重要来源，是造成环境空气污染的重要原因。[2]虽然宣传和倡导绿色出行的理念很重要，但是还需要辅之以具体的定价和监管措施。一些国家通过采取拥堵定价、公路收费和燃油税等措施，将车辆使用者施加于他人的成本内部化，以解决机动车污染问题。中国应对这些挑战所形成的能力和经验，对中国乃至全球环境的可持续发展，都具有重要意义。

环境治理投入仍然相对不足。如图4-8所示，2001-2017年间，中国环境污染治理投入稳步增加，从1166.7亿元增加到9539亿元（以2010年不变价计算[3]，相当于从1964亿元增加到9085亿元），但环境污染治理投入占GDP的比重却从2010年的1.84%下降至2017年的1.15%。根据世界银行的测算，如果环保支出占GDP比重增加0.5%-1%，将达到欧洲高收入国家的标准，则到2030年，中国可以将环境退化和资源损耗成本占国民总收入的比重降低6%。[4]

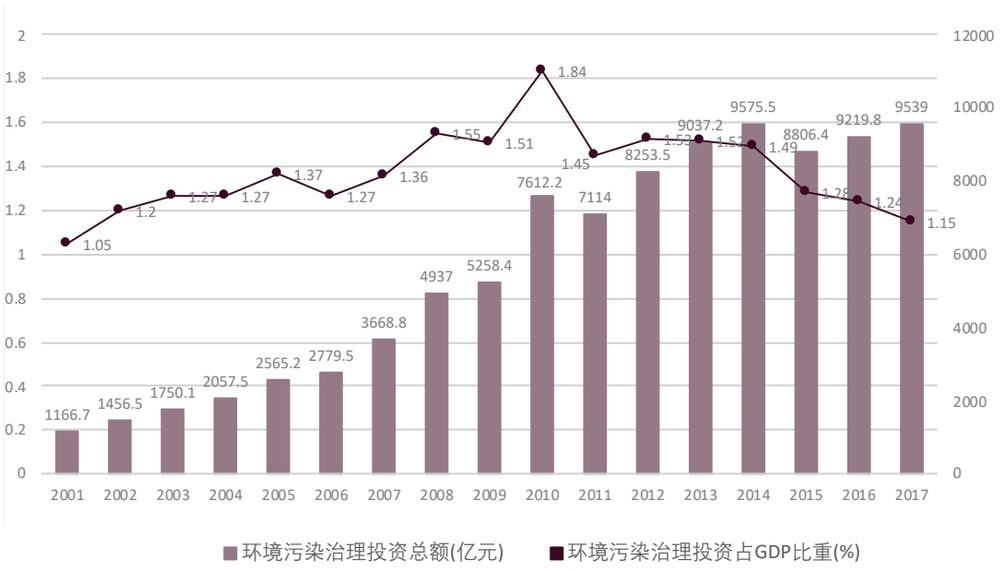


图 4-8：历年中国环境污染治理投资总额及占 GDP 比重

数据来源：中国环境统计年鉴。

1 新华网. http://www.xinhuanet.com/legal/2018-12/01/c_1123793884.htm

2 生态环境部 . 中国机动车环境管理年报 (2018)。

3 World Bank, GDP deflator (base year 2010) for China. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.ZS

4 世界银行 . 中国系统性国别诊断 , 2018。

4.2 公共服务的挑战

提供公共产品和服务是政府的基本职责，也是保障公民基本需求、促进人的全面发展、维护社会公平正义的重要手段。过去40年间，中国在基本公共服务领域的投入大幅增长。

当前中国公共服务体系日益健全，教育、医疗、文化、体育等公共服务设施实现了较高程度的覆盖，但是效能和质量并不高，地区差距、城乡差距和群体差距较大，与人民群众对公共服务的美好需要相比仍然存在较大差距。中国公共服务体系正面临着从数量向质量、从规模向结构、从“有没有”向“好不好”的转变。长期以来，中国各级政府“重经济、轻服务”的理念尚未根本扭转，在推动经济发展方面积累了丰富的经验，但在民生服务和社会管理方面的能力相对不足。未来中国公共服务供给既有总量的不足，也有结构的矛盾，更有提高供给质量的压力，必将面临着巨大的挑战。

快速城镇化进程带来的公共服务供给压力。1978年，中国城镇人口不到20%，2018年末常住人口城镇化率达到了59.6%，增长了40个百分点。快速的城镇化促进了产业聚集和人口集中，尤其是大量的人口迁移到城市，对教育、医疗、社会保障、公共安全、基础设施等公共服务需求呈现快速增长趋势，超过了按照户籍人口规划和配置公共服务资源的人口容量，导致城市公共产品和服务供需矛盾日趋紧张。这种矛盾既有总量上的，即城市公共服务不能满足外来人口的需求，也有结构上的，即公共服务资源从结构上也不能适应外来人口的要求，导致城市公共服务财政支出压力日益严峻、城市管理难度日益增大。

城镇化进程中的“半城镇化”问题，也加大了城市公共服务供给的难度和挑战。如图4-9所示，2018年末，中国常住人口城镇化率达到了59.58%，而户籍人口城镇化率增长为43.37%，两者相差达16.2个百分点[1]，形成了一个巨大的“剪刀差”，造成了十分突出的“半城镇化”问题。这意味着有2亿多城镇人口是在城镇居住半年以上的“常住人口”，由于缺乏城市户籍这一享受城市公共服务的重要凭证，无法完全享受到与本地户籍人口大致均等的公共服务。

农民工是“半城镇化”群体的主体。2018年末，全国农民工总量为28836万人，比上年增长0.6%，其中，外出农民工17266万人，增长0.5%；本地农民工11570万人，增长0.9%。[2]这个庞大的群体生活在城市，但在子女教育、医疗卫生、社会保障、就业服务等公共服务上存在很大的制度障碍，处于“流出地管不着、流入地不愿管”的尴尬境地，属于被边缘化的群体。国家统计局《2018年农民工监测调查报告》显示，在进城农民工户中，仅有2.9%享受保障性住

1 数据来源：国家统计局 . 2018 年国民经济和社会发展统计公报。

2 数据来源：国家统计局 . 2018 年国民经济和社会发展统计公报。

房；50.8%的农民工家长反映在城市上学面临一些问题，本地升学（入园）难、费用高依然是进城农民工家长反映最多的两个问题。如何提供更加公平的公共服务，实现更加高效、包容和可持续的城市化进程，成为摆在中国决策者面前的课题。

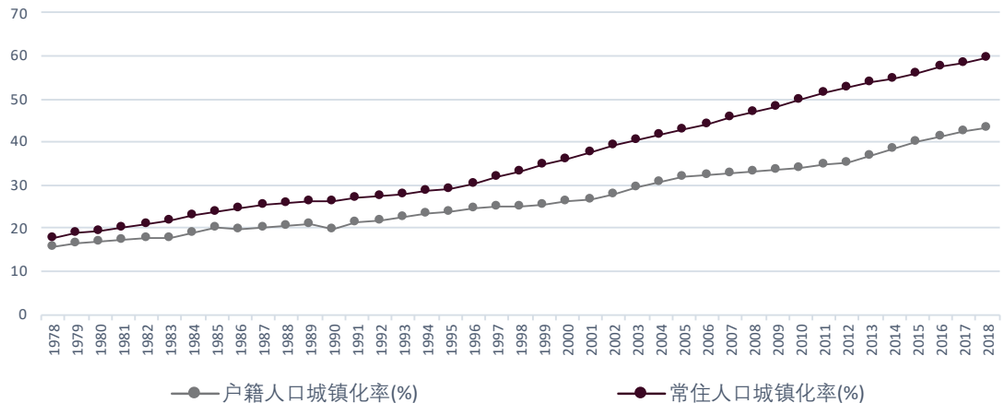


图 4-9：常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差距（1978-2018 年）

数据来源：历年中国人口年鉴，国民经济和社会发展统计公报。

专栏 4.1 农村“空心化”导致的公共服务设施配置低效

随着城镇化进程的快速发展，农村劳动力转移正经历着由“离土不离乡”、到“临时性外出”、再到“离土离乡举家外出”的变化，大量农村人口尤其是青壮年劳动力不断外流，农村常住人口逐渐减少，很多村庄出现了“人走房空”现象，留守的多为孤寡老人和留守儿童，导致整个农村的留守人员在年龄结构、社会文化结构、经济产业格局等方面严重失衡，由此产生了住宅空巢、土地空置、产业和社会文化空洞等现象，形成了农村的土地空心化、人口空心化、产业空心化、文化空心化和基础设施空心化等局面，致使农村政治、经济、文化、社会事业发展停滞，甚至出现倒退。

“十一五”和“十二五”时期，中央和地方各级政府投入大量公共资源，用于改善农村地区的公共设施条件，提高公共服务水平，例如“农家书屋”、“村村通公路”、“基层综合性文化服务中心”等等。随着城市化建设的逐步加快，农村逐渐失去“发展活力”，随之带来的是大量农村公共服务设施的闲置和浪费。

公共服务资源配置不均衡，加剧了公共服务的城乡、区域和群体差距，影响了公共服务均等化的目标。长期以来，受经济、自然和社会等诸多因素的影响，中国公共服务资源配置极度不平衡，尤其是在教育、医疗、文化等领域，优质资源越来越多地集中在城市和东部地区，在城市越来越多地集中在少数公共机构，越来越多地为少数群体服务，一定程度上影响了公共服务均等化目标。特大城市和大城市由于经济发展水平较高、财政能力较强，公共服务资源相对丰富、功能相对齐全。相比之下，中小城市及农村的公共服务能力则较弱。

以公共文化服务为例，2017年底，四川部分市级图书馆远未达到西部地区二级馆的标准，乐山、内江、宜宾仍有4个市辖区没有图书馆；藏区34个公共图书馆平均实际使用面积仅有650平方米，远低于全省2944平方米的平均水平；四川全省年人均购书经费仅为0.6元，远低于全国1.43元的平均水平。2016年，全国人均公共图书藏量为0.65册，最多的为上海，达3.17册，最低的河南仅为0.28册。

再以教育资源为例，中国教育部公布的22所世界一流大学建设高校，主要分布在北京、上海、江苏等发达地区，而在中西部地区如江西、广西、青海等省份，没有一所高校入选。优质高校数量上的差异，也引发了教育硬件设施、优质师资队伍等资源的非均衡、不公平配置。如图4-10所示，中西部地区的小学、初中和普通高中生师比普遍高于东部省份。同样，中国在医疗卫生、社会福利、道路交通等公共资源的分布上亦存在较大的城乡和区域差异。

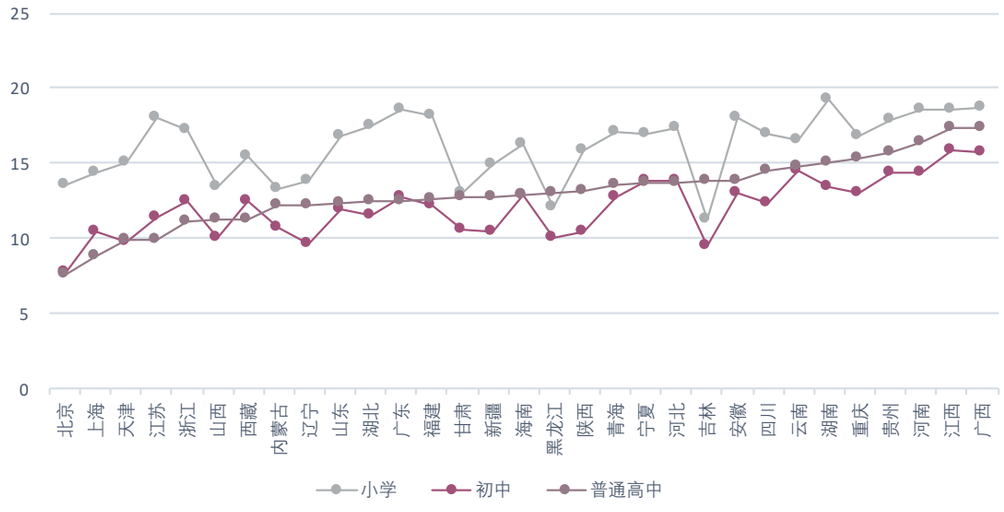


图 4-10：2017 年各省、市、自治区小学、初中和普通高中生师比

数据来源：各省统计年鉴。

专栏4.2 城乡间教育和健康公共服务机会的不平等

尽管义务教育法对于教育平等有显著的促进作用，但是在义务教育阶段之后的高中教育和高等教育阶段，城乡间的教育机会不平等程度日趋加剧。一项基于全国抽样调查数据的研究发现，在城乡出生背景、性别、父亲职业和父亲受教育年数相同的条件下：(1)小学教育的城乡机会不平等在下降，相比于前几代人，80后进入小学的概率的城下差距从4.9倍缩小到1.5倍；(2)初中教育的城乡机会不平等没有变化；(3)高中及其他高级中等教育的城乡机会不平等持续上升，60后、70后和80后初中升入高中的概率的城乡差距分别为1.9倍、2.5倍和3.9倍；(4)大学阶段的城乡机会不平等略有上升，城市家庭出生的80后由高中升入大学的概率是农村家庭出生的80后的1.7倍。[1]

无论在校园校舍、教学设施、仪器设备等硬件方面，还是在师资力量等软件方面，农村与城市在教育供给上均存在显著差距。农村教育经费投入严重不足，城乡教育资源分布差距较大，教育不公平的问题仍有待解决。[2]近年来，农村辍学率、流失率有所反弹。一项针对陕西、甘肃、河北、浙江的研究表明，部分农村地区初中阶段学生累计辍学率在17.6%-31%之间。[3]从教师资源的分配来看，由于工资待遇低、工作环境差等因素，农村青年教师的流失现象相当严重，更加剧了二者义务教育发展的不平衡。

改革开放以来，中国医疗卫生事业取得了长足发展，但是还是存在着覆盖率低、城乡发展不平衡的矛盾。从总量上看，医疗卫生的城乡差距突出表现在占总人口多数的农村人口仅享有少数的医疗卫生公共资源。农村地区不仅卫生资源总量不及城市，而且普遍存在医务人员业务水平低、医疗设施差等问题。统计数据显示，乡镇卫生院卫生技术人员普遍存在学历低、职称低、技术低等“三低”现象。[4]从政府对医疗机构的投入比重看，财政投入大多集中在城市医院，农村医疗机构得到的财政投入严重不足。对于外出打工的农民工来说，仅有17%能享受城镇职工医疗保险待遇。[5]

1 李春玲 . 教育不平等的年代变化趋势 (1940-2010)——对城乡教育机会不平等的再考察 . 社会学研究 ,2014,29(02):65-89+243.

2 陈彬 . 我国城乡基本公共服务均等化的路径选择 . 国家信息中心 . 2017-08-21. http://www.sic.gov.cn/News/455/8383.htm

3 Shi, Y., Zhang, L., Ma, Y., Yi, H., Liu, C., Johnson, N., ... & Rozelle, S. (2015). Dropping out of rural China's secondary schools: A mixed-methods analysis. *The China Quarterly*, *224*, 1048-1069.

4 根据《中国卫生健康统计年鉴》，2017 年，乡镇卫生院的卫生技术人员中，具有本科以上学历的仅有 12.4%，具有中级以上专业技术资格的仅有 15.3%，具有中级以上聘任职务的仅有 15.5%。

5 新华网 .http://www.xinhuanet.com/comments/2017-11/29/c_1122026863.htm

公共服务资源的非均衡分布与配置，会导致人才的非均衡流动和转移，继而会导致城乡的非均衡发展，这既不符合公共服务均等化的初衷，不利于消除区域发展差距，也不利于高质量的城镇化进程。特大城市和大城市为年轻劳动力提供更多的就业机会，高质量的公共服务也吸引了更优质的劳动力。由于对公共服务资源配置能力相对较弱，小城市、农村的发展将受到更大的制约。近年来城市之间日益加剧的“抢人大战”就是普遍存在的公共服务区域差距的一个例证。

公共服务设施实现了较高程度的覆盖，但覆盖水平、服务质量和效能还不够高。近十年来，中国加大了公共服务领域的财政投入，尤其是在保障居民基本需求的基本公共服务领域，实现了财政投入的稳定增长，如图4-11所示。按照“广覆盖、低水平、可持续、促发展”的建设理念，公共服务设施实现了较高的覆盖率，解决了很多基本公共服务“从无到有”的问题。但同时也要看到，中国公共服务的投入水平和覆盖水平还不够高。2016年，中国卫生总支出中，政府负担比例为58%，低于世界74.2%的平均水平（其中低收入国家为24.1%、高收入国家为79.9%）[1]。2017年，中国财政性教育经费（主要包括一般公共预算安排的教育经费、政府性基金预算安排的教育经费、企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费等）占GDP的比例为4.14%[2]。作为比较，2015年教育公共开支占GDP比例的世界平均水平约为4.8%（其中低收入国家为3.9%、高收入国家为5.2%）[3]。公共文化投入不足也导致了公共文化设施落后。按照国际图联标准，每5万人拥有1所图书馆，有效服务半径为4千米。2017年，我国平均44万人才有一个馆，平均辐射半径约为57千米。

2017年1月，国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，明确全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务的权利，要求到2020年基本公共服务体系更加完善，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面持续取得新进展，总体实现基本公共服务均等化的目标。

1 World Bank, Domestic general government health expenditure (% of current health expenditure). https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.CH.ZS

2 2017年全国教育经费执行情况统计公告. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/201810/t20181012_351301.html

3 World Bank, Government expenditure on education, total (% of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS

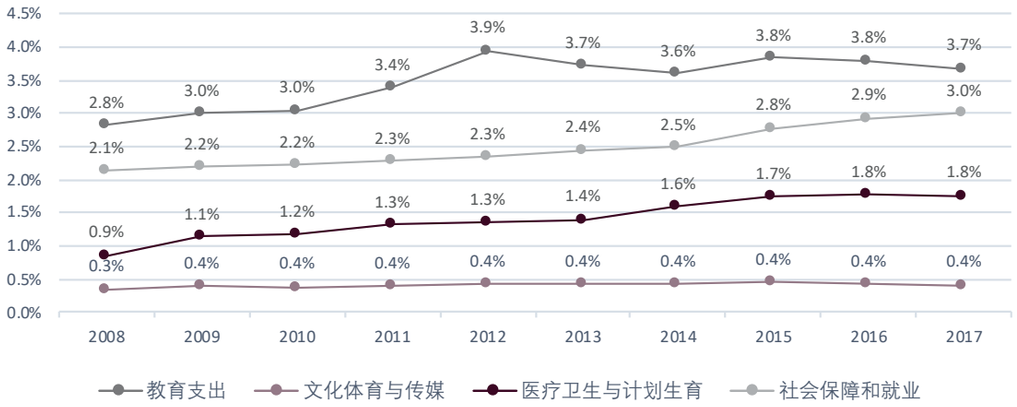


图 4-11：全国一般公共财政用于主要公共服务项目的支出占 GDP 的比重

数据来源：中国统计年鉴。

专栏 4.3 公共教育服务和医疗服务已经实现了较高的覆盖率

在教育领域，中国已经基本实现全面普及九年义务教育，2017 年全国九年义务教育巩固率已达 93.8%[1]。高中阶段教育普及率较高，2017 年高中阶段教育毛入学率已达 88.3%[2]。高等教育也从精英化教育发展为大众化教育，1977 年中国普通高校共有在校本专科生 62.53 万人，高等教育毛入学率不到 1%，到 2018 年，全国各类高等教育在学人数已达 3779 万人，高等教育毛入学率达到 45.7%。[3]

在医疗卫生领域，截至 2018 年末，中国基本医疗保险参保人数超过 13 亿，参保覆盖率稳定在 95% 以上。2017 年，中国居民人均预期寿命已达 76.7 岁，婴儿死亡率下降到 6.8‰，孕产妇死亡率下降到 19.6/10 万，居民主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平。[4]

1 资料来源：中华人民共和国教育部 . 2017 年全国教育事业发展统计公报 . 九年义务教育巩固率 (Cohort survival rate in nine-year compulsory education)，是指初中毕业班学生数占该年级入小学一年级时学生数的百分比。

2 资料来源：中华人民共和国教育部 . 2017 年全国教育事业发展统计公报 .

3 资料来源：中华人民共和国教育部 . 2017 年全国教育事业发展统计公报 . 高等教育阶段在学人数包括研究生、普通本专科、成人本专科、网络本专科、高等教育自学考试本专科等各种形式的高等教育在学人数。

4 资料来源：国家卫生健康委员会 . 2017 年我国卫生健康事业发展统计公报 .

但是公共服务体系缺乏统筹规划、效能不高的现象还比较突出。一是公共服务提供中存在较为明显的部门意志和主观倾向，导致公共服务和产品与公众需求存在一定程度的脱节，尤其是在一些中西部地区表现比较突出。以“农家书屋”工程为例，在全国范围内已基本实现村村覆盖，但由于“农家书屋”的图书资源采用集中采购、统一配置的方式，提供的图书偏离了以留守老人、妇女、儿童为主体的农村居民的文化需求，大量农家书屋处于闲置浪费。二是公共服务设施“重建设、轻运营”的现象比较普遍，各地普遍重视建设规模大、标准高的硬件设施，但对于服务队伍、内容建设、日常服务等缺乏资金支持，一些公共服务机构处于“有硬件、无软件”、“有设施、无内容”的“空壳”状态，导致公共服务质量和效能不高。三是文化、卫生、教育、民政、社会保障、就业等行业主管部门在基层投入的公共服务资源缺乏统筹，公共财政资金投向难以集中，条块分割、重复建设和资源浪费现象比较严重，难以发挥整体效益。

专栏4.4 各级各类教育服务的质量评价

中国教育部的监测显示，在义务教育阶段，学生人生价值取向积极，具有良好的行为规范，学业表现、身体健康总体较好。但是，义务教育质量还存在如下问题：学生综合应用能力相对薄弱；肥胖、近视和睡眠不足问题较为突出；艺术素质有待提高；参加校外辅导班比例较高、学业压力较大；部分课程设置和内容安排上仍欠合理；部分教师教学能力和专业素养有待提升。[1]

高中教育和高等教育的质量也有待进一步提高。例如，目前中国的普通高中大班额比例仍然偏高。2017年，全国普通高中平均班额为52人，大班额比例为30.3%。[2]在高等教育的质量方面，仍存在学科专业设置优化不够，科研水平和成果转化率不高；创新人才培养力度不够，高校创新创业教育仍然不足；高水平教师和创新团队不够，教学经费和实践资源不足；就业与所学专业相关性不高，不同类型院校学生对学习过程体验和就业状况满意度存在不平衡现象。[3]

民办教育，特别是公益性和普惠性的民办教育，可以有效补充公办教育，对于教育质量的提升具有重要意义。尽管中国政府已经颁布了《民办教育促进法》《民办教育促进法实施条例》《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》等一系列法律和政策文件，民办教育的发展仍然面临挑战。目前中国民办教育总体规模仍然较小，而且教学质量参差不齐，部分民办学校教师权益难以保障，民办学校在法人属性和产权属性也上仍然存在问题[4]。

1 教育部基础教育质量监测中心 . 中国义务教育质量监测报告 , 2018 年 .

2 中华人民共和国教育部 . http://www.gov.cn/guoqing/2018-11/01/content_5362728.htm

3 教育部高等教育教学评估中心 . 中国高等教育质量报告 , 2016 年 .

4 佘宇 . 民办教育：成就、问题与挑战 [N]. 中国经济时报 ,2015-07-17(005).

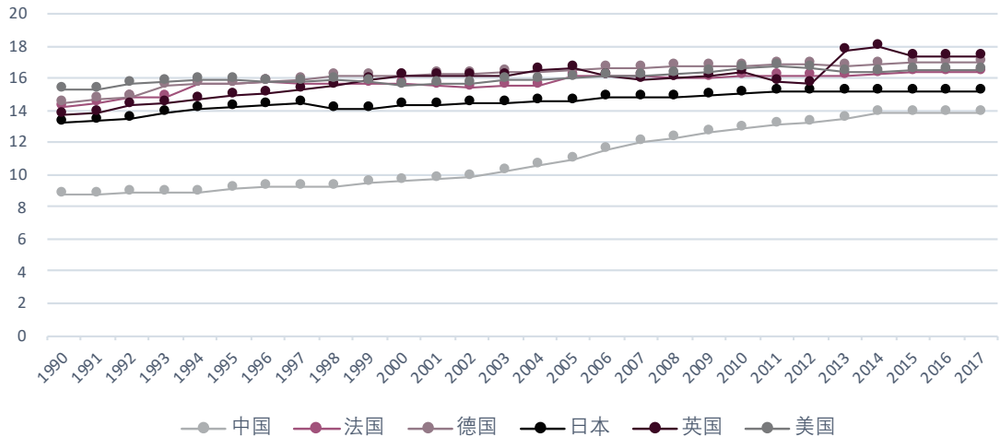


图 4-12：主要国家预期受教育年限比较

数据来源：UNDP. Human Development Data (1990-2017), http://hdr.undp.org/en/data。

公共服务体系从“保基本兜底服务”向“全生命周期服务”转型的挑战。教育机会的获得和健康水平的改善是人类发展的重要方面，仅靠义务教育和公共卫生难以满足公民更高层次、更高水平的教育和健康需求。如图4-12和4-13所示，近30年来，中国的教育水平和健康水平持续提升，但与高人类发展国家相比，中国在教育和健康领域仍然存在一定差距。

联合国2030可持续发展议程提出了“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”的目标。以九年义务教育为核心的传统学历教育体系已经无法满足居民不断提升自身科学文化素养的需求。建立全生命周期教育服务体系的关键在于实现公共教育体系“向前延伸”到学前教育，解决适龄儿童“入园难”“入园贵”的问题；“向后延伸”到高中教育和职业教育，不断提升公民的职业技能和就业能力，增加居民通过就业改善自身发展境遇的机会。事实上，未来新兴技术如人工智能等的发展对劳动者的知识体系、专业素质和技能水平提出了越来越高的要求，公共服务需要着眼于为已经离开学校的劳动者接受新技能培训等再教育提供机会。然而，中国目前的职业教育仍然还停留在表面层次，人才供需“两张皮”等问题还比较严重。[1]

1 中华人民共和国教育部．职业教育迎来黄金期．http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt05/zt1805_cjrh/201802/t20180227_327950.html

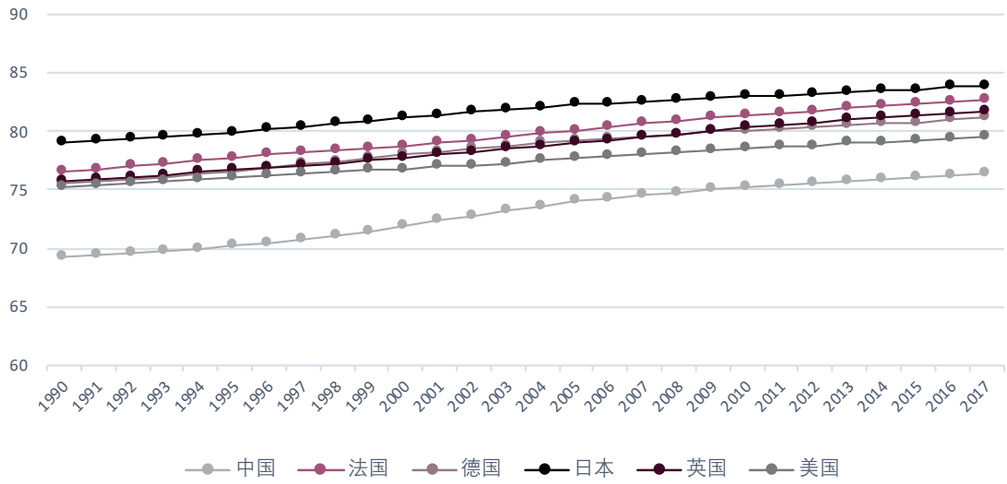


图 4-13：主要国家人均预期寿命比较

数据来源：UNDP. Human Development Data (1990-2017). http://hdr.undp.org/en/data。

专栏4.5 发展学前教育

近年来，中国政府越来越重视学前教育的发展。2017年，中国适龄儿童的毛入园率达到79.6%。[1]2018年发布的《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》明确指出“学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。”

与日益旺盛、更加多元化的需求相比，中国学前教育仍面临着若干挑战。一是公益性的普惠式幼儿园供给不足，在一些大城市“入园难”“入园贵”的问题仍然十分突出。二是幼儿园办学质量参差不齐，由于缺乏统一标准和监管缺位，一些幼儿园在校舍条件和运营管理上存在较大短板。三是幼教师资队伍整体素质有待提高。很多幼儿园的投入“重硬件投入，轻软件投入”，幼儿园教师的地位和待遇亟待提高，制约了学前教育质量的提升。[2]

1 中华人民共和国教育部，http://www.gov.cn/guoqing/2019-01/31/content_5362730.htm

2 洪秀敏，别让教师素质成为幼教发展瓶颈。 光明日报，2018 年 01 月 23 日。

人的健康不仅仅提升了人的生存和发展能力，也是民族昌盛和国家富强的重要标志。如图4-14所示，2000年以来，中国人均健康预期寿命[2]不断提升，2016年为68.7岁，排在183个国家中的第37位，超过了美国，[3]但是与主要发达国家相比仍有较大的提升空间。随着中国慢性病人口和老龄化人口比重不断上升，提升居民健康水平、提升居民生活质量将是巨大的挑战。

随着城市化进程加快和生活方式的改变，慢性病问题日益严峻。根据《中国居民营养与慢性病状况报告（2015）》，2012年全国18岁及以上成人高血压患病率为25.2%，糖尿病患病率为9.7%，与2002年相比，患病率呈上升趋势。伴随着老龄化进程的加快，中国癌症发病、死亡率也在不断上升[4]。根据国际癌症研究机构数据，2018年全球1810万新增癌症病历和960万死亡病例中，中国新增病例数380.4万例、死亡病例数229.6万例[5]，分别占全球的21%和24%。中国共产党的十九大报告提出，要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务，这就要求卫生健康服务从传统以“服务患者、治疗疾病”为中心转向以“健康服务、预防疾病”为中心。李克强总理在2019年政府工作报告中提出“要实施癌症防治行动，推进预防筛查、早诊早治和科研攻关”，“做好常见慢性病防治，把高血压、糖尿病等门诊用药纳入医保报销。”控制慢性病危险因素，加强健康教育，强化规范诊疗，促进医防协同，对于推动实现人民全生命周期健康至关重要，这也要求政府改变医疗卫生服务的理念，加快建立全生命周期的健康服务体系。

满足老龄人口对高质量、多样化养老服务需求的挑战。老龄化增加了护理服务需求和医疗健康需求，进一步增加养老服务和医疗服务的压力。中国目前的养老服务模式中，居家养老、社区养老和机构养老所吸纳的养老人数分别为90%、7%和3%。截至2017年末，中国注册登记的养老服务机构达到2.9万个，各类养老床位合计744.8万张，约占全国老年人口总量的3%。[6]按照国际上主要国家床位数占老年人口数的5%-7%的水平来看，中国的供需结构存在严重失衡现象。此外，中国养老机构发展存在严重的不均衡，“一床难求”和“床位闲置”现象并存。如北京市第一社会福利院位于朝阳区华严北里，交通便利，配备专业医护人员，价格较低且可享受医保报销，服务内容包括颐养、照料、养护、医疗等多个方面，福利院每年空出床位约100张，而登记排队人数已超1万。

1 国家统计局. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190822_1692898.html

2 人均健康预期寿命估算的是一个人在完全健康状态下生存的平均年数，反映了老龄化社会的人民健康水平。

3 资料来源：WHO. World Health Statistics 2018.

4 国家卫生计生委等. 中国癌症防治三年行动计划（2015-2017 年）.

5 Bray, F., Ferlay, J., Soerjomataram, I., Siegel, R. L., Torre, L. A., & Jemal, A. (2018). Global cancer statistics 2018: GLOBOCAN estimates of incidence and mortality worldwide for 36 cancers in 185 countries. *CA: a cancer journal for clinicians*, *68*(6), 394-424.

6 民政部统计数据。

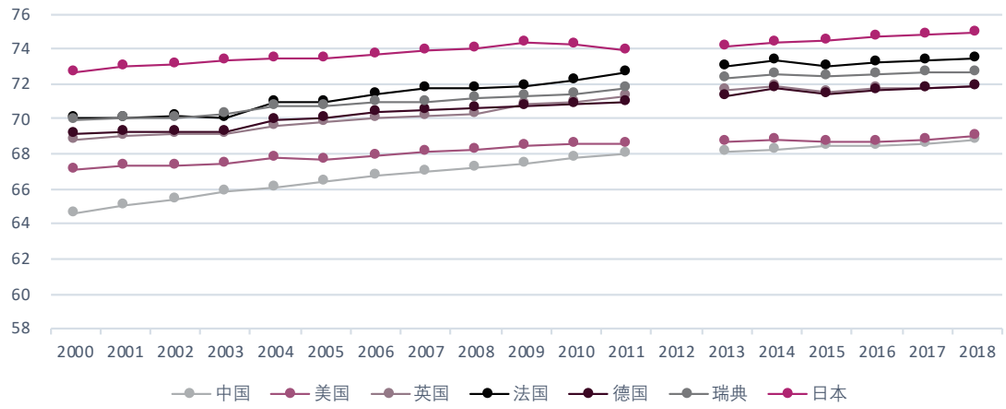


图 4-14：主要国家人均健康预期寿命比较

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），历年世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）。

而民办养老服务机构虽然服务好，但收费高，适合人群少，空置率居高不下。在面向老龄人群的康复养老、慢病管理的护理体系中，护理人员面临着巨大缺口，除了每年数十万护士学校的学生外，更多的护理员是由40岁、50岁左右的护工来承担，大部分来自农村地区、文化程度不高、待遇低、流动性大，缺乏专业化能力。

中国正在进入快速老龄化阶段，单单依靠政府力量难以解决规模日益扩大、需求日益多样化的养老需求，这就需要政府、市场、社会与家庭的共同努力、有效配合。近年来，中国政府出台一系列政策，如2019年4月国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》，吸引市场力量参与养老服务供给，促进养老服务提质扩容，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。养老服务及医养结合也成为了中国近年来力推的政府和社会资本合作（PPP）模式的热点领域，很多企业或社会组织通过PPP模式参与到养老服务中，为中高收入养老群体提供高质量、多样化的养老服务。通过市场化或准市场化的方式解决中高收入群体的养老需求，可以让政府的公共资源更多地用于满足中低收入群体的养老需求。但是，在中国医养PPP项目中，很多私营合作方都是资本或房地产开发商，缺乏专业的养老服务运营商，普遍存在重融资、重建设、轻运营，再加上政府能力及制度建设滞后等问题，制约了多元化养老服务体系的健康发展。

人口抚养比将持续快速增长，劳动年龄人口萎缩，以及中国大量“四个老人、一对夫妻、一个孩子”的特殊家庭结构，

对养老金制度财务的可持续性带来严峻挑战。预计从2015年至2050年，全社会用于养老、医疗、照料、福利与设施方面的费用占GDP的比例，将由7.3%增长到26.2%，增长18.9个百分点[1]，给家庭和政府都将带来日益沉重的负担。伴随我国迈入老龄化社会，如何破解老龄化带来的医疗和养老难题，尤其是养老金不足和养老资源供需失衡的问题，将是我国面临的重大挑战。

提升人类发展水平，也需要进一步提升居民的科学素养、文化素质以及生存和发展的能力，迫切需要提供更加优质的公共产品和服务。中国“十三五”规划明确要求创新公共服务提供方式，增加公共服务供给，促进基本公共服务均等化，满足多样化公共服务需求。2020年全面建成小康社会后，人民群众的美好生活需要将对教育、健康、文化等公共服务供给提出了更高的要求，公共服务供给解决了“从无到有”的问题，正面临着从“有没有”向“好不好”的挑战。高质量的公共服务是满足公民多样化的服务需求、促进人的全面发展、维护社会公平正义的重要手段，也是实现更高水平人类发展的重要保障。

1　老年健康蓝皮书：中国老年健康研究报告（2018），社会科学文献出版社，2019 年 .

4.3 经济发展的挑战

经济发展虽然不是人类发展的目标，但没有经济发展作为支撑，很难满足人类的基本需要，提升人的发展能力。当前，中国经济已经从改革前期的高速增长进入中低速增长阶段，未来能够实现更高质量、更可持续、更有活力的经济发展，对于促进人类发展具有重要意义。

1978-2017年，中国国内生产总值按不变价计算年均增长9.5%，远高于同期世界经济2.9%左右的年均增速，在全球主要经济体中名列前茅。快速的经济增长也衍生出来一系列的负面影响，例如资本产出效率不高、资源环境代价过大、产能过剩现象突出等，带来了发展的不平衡、不协调、不可持续问题。“十三五”以来，中国主动放弃了高速增长的策略，通过约束一时一地的增长，以期实现更可持续的增长。2015年以来，中国经济增速开始减缓，年均增速已低于7%。但要实现经济的高质量发展，存在如下挑战。

提高经济效率面临的挑战。目前中国的经济效率仍然处于较低的水平。2018年，中国国内生产总值为90.03万亿元（约合13.6万亿美元）。但是，2018年，以购买力平价计算的中国劳均GDP为32848.3美元，远低于美国、法国、德国、日本、英国等主要发达国家，如图4-15所示。2016年，农业、工业、服务业部门的劳均GDP（以购买力平价计算）分别为8478美元、37913美元和32562美元，仍然处于相对较低的水平。全要素生产率（Total Factor

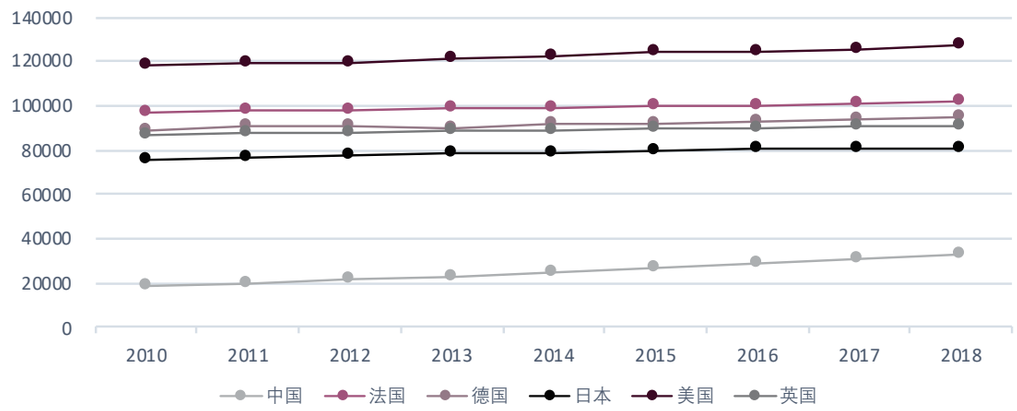


图 4-15：主要国家劳均 GDP 比较（单位：美元，购买力平价）

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），历年世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）。

Productivity, TFP）是衡量资源配置和开发利用效率的重要指标，也是促进高质量发展的动力源泉。根据一些学者的测算，2018-2027年，中国全要素生产率的平均增速将大约保持在略高于2%的水平。[1]这一水平很难支持经济的高质量发展。

服务业是低污染、低能耗、高附加值的行业，吸纳就业能力强，对相关产业的带动能力强，是优化产业结构、提升经济整体效率、促进经济持续增长的关键。近年来，中国服务业在国内生产总值中的比重持续提高，2018年达到了52.2%。但是，中国服务业劳均GDP仅是美国、日本、法国、德国的1/3-1/4左右（按购买力平价计算）[2]；吸纳就业人数占比2017年为44.9%，远低于美国、英国、加拿大、日本、德国等70-80%的水平。服务业供给不足、效率不高、吸纳就业能力不够强，是制约经济转型升级的关键瓶颈。以金融业为例，2017年，中国银行业资产占GDP比重为245.8%，在全球经济体中排第三位，股市总市值为4.9万亿美元，居全球第三位，2015-17年IPO筹资水平为443.0亿美元/年，居全球第一位；但在2019年IMD世界竞争力年鉴高管调查中，中国在金融服务效率（股票市场是否能为企业提供充分融资）、监管水平、风险控制能力、投资者合法权益保障水平等与中国现有经济发展水平相比不匹配，得分分别列63个参评经济体的第40位、42位、47位和第51位。中国金融业大而不强，服务实体经济的效率仍然有待提高。

寻找更可持续的经济增长动能。从促进经济增长的主要驱动因素来看，传统的投资和出口驱动对经济贡献的边际效应在减弱，最终消费支出的贡献率在逐步提高，如图4-16所示。2018年，中国资本

1　何建武．准确测度 TFP，引导实现高质量发展．// 刘世锦．中国经济增长十年展望（2018-2027）：中速平台与高质量发展．北京：中信出版社．2018 年．

2　中国农业劳均 GDP 是美国、日本、法国、德国的 1/3-1/9 左右，工业劳均 GDP 是美国、日本、法国、德国的 1/3-1/4 左右（按购买力平价计算）。

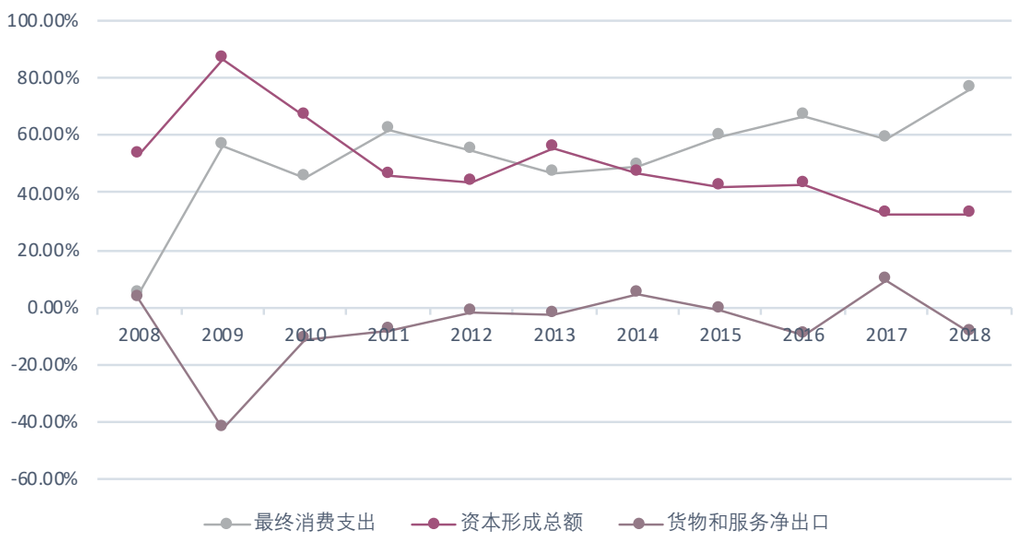


图 4-16：中国三大需求对 GDP 的贡献率（单位：%）

数据来源：中国统计年鉴。

形成额为396644.8亿元，占GDP比重达到44.8%，比2017年增长了2.2%，但对经济增长的贡献率为32.4%，比2017年只增加了0.3个百分点，说明中国经济增长靠投资驱动的特征依旧明显，但资本产出效率日益走低；出口余额为23303亿元，比2017年减少5217亿元，净出口对经济增长的贡献率也降为-8.6%。2018年，最终消费支出对经济增长的贡献率为76.2%，已经成为经济增长的主要动力。但是，国内消费能力不足仍然是中国未来经济增长要面临的重大挑战，2017年消费支出占GDP比重为53.7%，低于主要发达国家水平72.7-84.2%的水平。[1]其中，居民消费支出占GDP比重为39.3%，政府消费支出占GDP比重为14.4%。消费不足尤其是居民消费不足是制约未来经济平稳发展的主要因素。

实现创新驱动经济高质量发展。中国高度重视科技创新，将实施创新驱动发展战略作为基本国策，并通过改革科技体制改革、完善科技激励机制、优化科技支持政策、加大科研投入力度等举措，不断提高科技创新能力。近10年来，中国科技投入持续增长，与发达国家的差距不断缩小，如图4-17所示。2018年，中国全社会R&D支出占GDP比重为2.15%，超过欧盟15国平均2.1%的水平。

但是，中国在基础研究领域投入的不足制约了创新能力的进一步提升。在新一轮科技革命和产业变革中，知识创新、技术创新和产业创新深度融合，基础研究日益成为推动科技革命和产业变革的重要

1　2017年，消费占GDP的比重，美国为83.2%，英国为84.2%，法国为78.5%，德国为72.7%，日本为73.6%，OECD国家平均为73.06%。

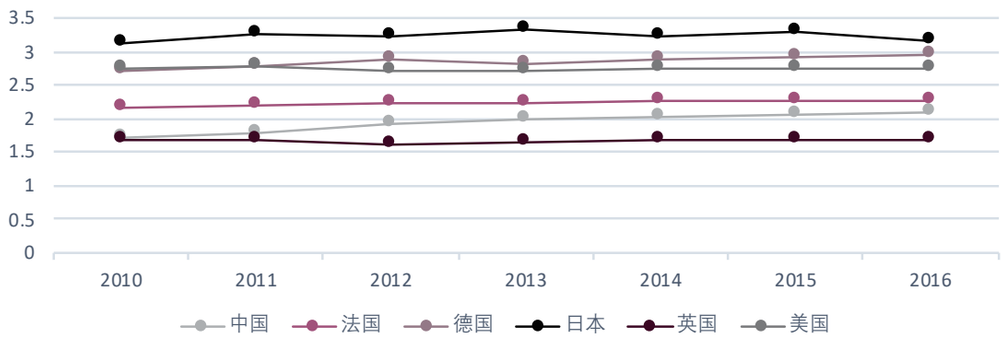


图 4-17：主要国家全社会 R&D 支出占 GDP 比重比较（单位：%）

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），历年世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）。

源泉和动力。然而，中国基础研究投入占研发总投入的比重仍处于相对较低的位置。以2016年为例，中国基础研究投入占R&D投入的比重只有5.2%，远低于世界主要创新型国家15~25%的水平。从世界知识产权组织公布的创新指数来看（图4-18所示），中国的科技创新仍远远落后于美国、日本、德国等高收入经济体，主要短板在于高质量专利以及高质量论文。

老龄化对经济发展的影响。首先，老龄化对劳动力供给带来负面影响。近年来，中国16-59岁劳动力人口比重逐年下降，如图4-19所示，预计到2030年以后将会出现更大幅度的下降。人口老龄化造成的劳动力短缺可能拖累经济增长，进而引起失业率上升，对居民提高收入带来负面作用。其次，为了避免现有养老体系失败，需要提高退休年龄，并导致老龄工人规模增加。如何保障老龄人口就业机会的平等和无歧视是一个新的挑战。长期以来，中国经济出口导向型特征明显，中国经济持续增长有赖于庞大的劳动力供给，也是中国最大的比较优势之一。随着“人口红利”逐渐消失，劳动密集型的制造业出口利润必将受到显著负面影响，不利于经济平稳发展。第二，老龄化可能会通过影响储蓄率对总投资带来负面影响。老龄化社会会带来居民储蓄率的降低，导致资本积累和投资率下降，影响社会资本的形成，也可能使全社会消费能力下降，导致需求不足。而且，老龄化还会恶化经常账户赤字（反映了国家储蓄投资余额）。这都将对中国经济发展带来隐患。第三，老龄化会带来社会保障支出大幅上升，加大政府财政负担。国际经验表明，老龄化会增加政府的财政责任，为日益增多的老年人提供服务。

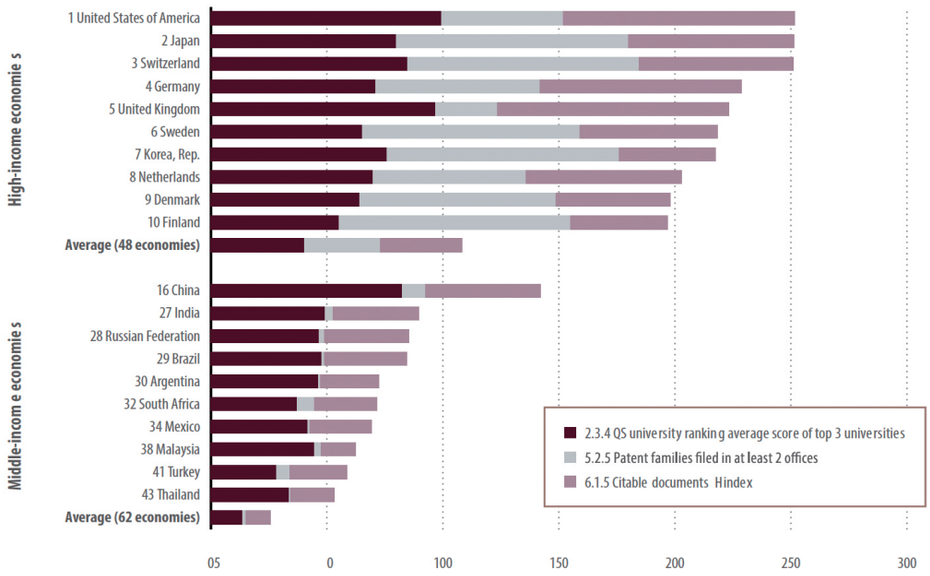


图 4-18：前 10 位高收入经济体和前 10 位中等收入经济体的创新质量

资料来源：世界知识产权组织（World Intellectual Property Organization）。

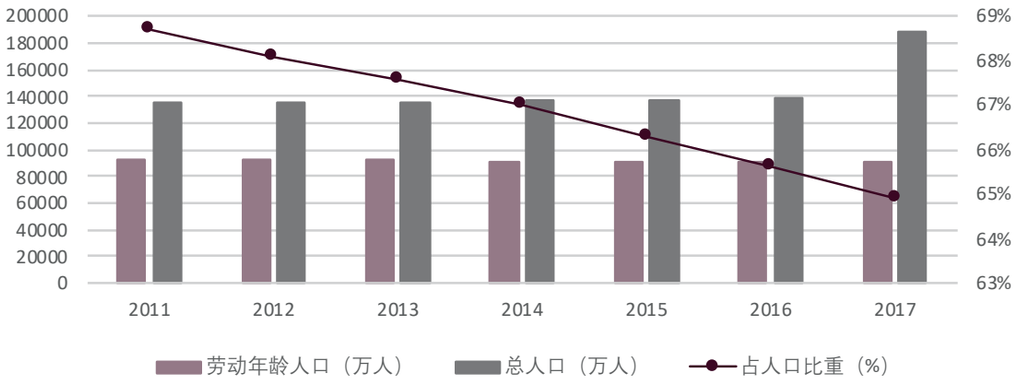


图 4-19：中国 16-59 岁（含不满 60 周岁）劳动力人口比重

数据来源：中国国家统计局。

4.4 收入分配的挑战

发展是促进人们享有真实自由的过程[1]，发展的终极目标是扩大人类的选择自由；经济增长的好处不在于财富增进幸福，而在于财富扩大了人类选择的范围[2]。伴随着中国产业结构的调整，特别是新一轮科技革命和产业革命的冲击，传统产业的从业人员在就业机会和薪酬收入上将

1 Sen A. Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press, 1999.

2 Lewis W A. The Theory of Economic Growth, Unwin Hyman, 1955.

面临较大的负面影响。随着中国经济增速的放缓，如何持续提高居民收入在国民收入分配中的比重、促进居民收入的提高，使得更多的低收入者进入中等收入群体，是未来中国收入分配上面临的重大挑战。

产业结构调整、科技进步背景下低技能人员的就业和收入保障。随着中国产业结构的调整，中国第一产业占GDP比重和吸纳就业人口将进一步下降，而第三产业占GDP比重和吸纳就业人口将进一步增加（如表4.1所示）。产业结构的变动有可能对劳动力市场造成长期的结构性影响，从而导致结构性失业。随着中低端制造业的转移和新技术的应用，将严重威胁低技能人群的就业机会，导致高低技能劳动者间出现就业机会和薪酬上的两极分化。[1]

随着以人工智能、新能源、量子通讯等为代表的新一轮科技革命和产业变革时代的到来，中国在科技创新上的投入也在持续提升，对就业将产生明显的替代效应，将对劳动力市场带来结构性的影响。在OECD国家，大约有57%的工作岗位面临被自动化技术取代的风险。[2]在中国，机器和人工智能对人类工作岗位尤其是低技能工作岗位的替代将十分明显，对低技能人员的就业机会和收入水平改善都将带来严峻的挑战。如何实现包容性经济发展，让发展成果惠及各方，尤其是低收入群体，也是中国经济发展面临的重大挑战。

实现更加公平的收入分配，扩大居民收入、提升居民选择能力。1978-2018年，中国居民收入保持着快速增长，但居民人均可支配收入年均8.7%的增速显著落后于年均9.8%的GDP增速，说明经济增长的收益并没有相应地转化为居民收入和财富的增加，反映了中国在收入分配体制上的问题。居民收入增长受到经济增长、产

表 4.1：中国三次产业结构变化趋势预测

	产出结构（%）			就业结构（%）		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2019	7.1	38.7	54.3	23.8	28.0	48.2
2020	6.6	37.8	55.6	22.5	27.8	49.7
2025	4.2	33.7	62.1	16.9	26.5	56.6
2027	3.4	32.5	64.1	14.6	26.3	59.1

资料来源：刘世锦 . 中国经济增长十年展望（2018-2027）：中速平台与高质量发展 . 北京：中信出版社 . 2018 年 .

1 潘文轩 . 让劳动者更好受益于人工智能发展 . 中国社会科学报 ,2017-12-20,4 版 .

2 UNDP. 2016 年人类发展报告。

专栏4.6 中国老龄化趋势

近年来，中国老龄人口占总人口比重逐年增长，是较早进入老龄社会的发展中国家之一。2018年，中国60周岁及以上人口达2.49亿，占总人口的17.9%，其中65周岁及以上人口1.67亿，占总人口11.9%，如图4-20所示。根据联合国发布的《世界人口展望：2017年修订版》，假设保持2010-2015年的生育率和死亡率水平，2025年中国60岁及以上老年人口数为2.92亿，占总人口20.6%，65岁及以上老年人口数为1.97亿，占总人口13.8%。预计到2050年，中国老年人口将达到4.8亿，届时约占亚洲老年人口的五分之二、全球老年人口的四分之一，比现在美、英、德三个国家人口总和还要多。

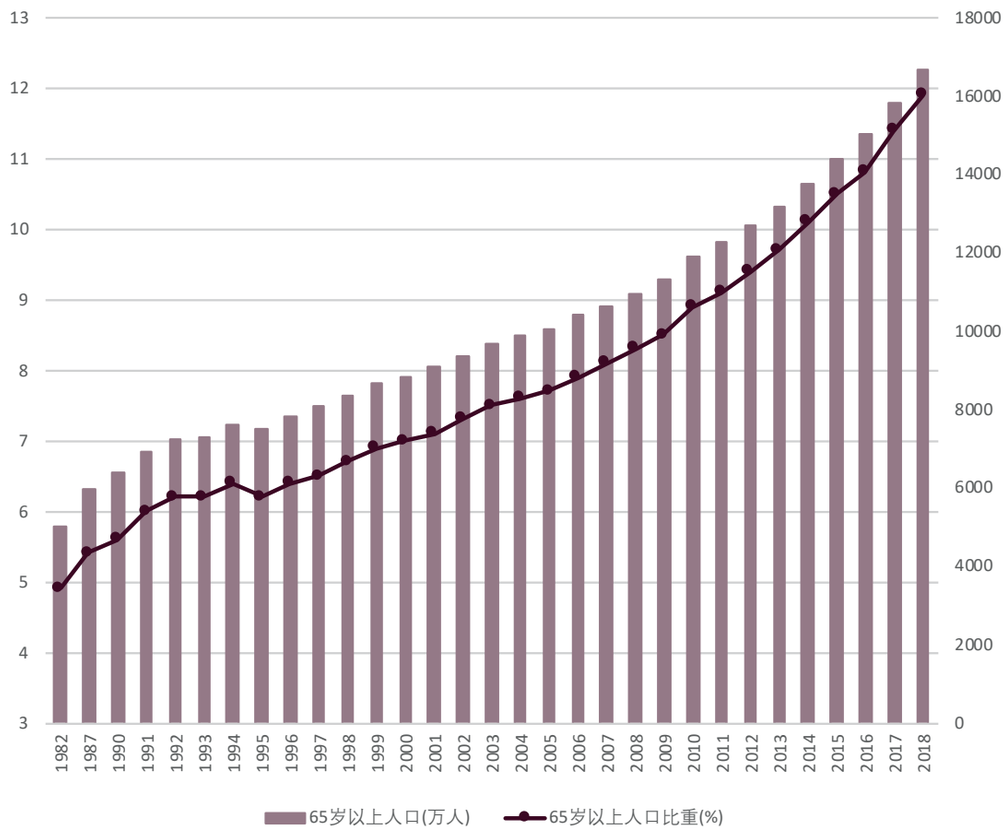


图 4-20：中国 65 岁以上人口及比重

数据来源：中国国家统计局。

业结构、收入分配和劳动力市场等多方面的影响，其中，保持较为稳定的经济增长水平是居民收入提升的前提。在经历了近40年的高速增长后，中国经济发展进入了“新常态”，经济发展的理念从“高速度增长”转型为“高质量发展”，通过降低经济增长速度减少对资源环境的破坏、抑制无效的投资。“十三五”时期的经济增长目标从“十二五”时期的7%下降为6.5%，2019年又将GDP增长目标调整为6-6.5%。在经济增速下行的大趋势下，如何继续保持居民收入的提升是中国未来面临的重大挑战。

21世纪以来，中国居民总可支配收入占国民总收入的比重经历了持续下降，并于2008年后开始持续回升，2016年升至62%，仍远低于美国（75.6%）和英国（68.4%）在2015年的水平，如图4-21我所示。[1]再以居民人均可支配收入为例。近10年来，中国居民的人均可支配收入占人均GDP的比重长期在40%附近徘徊，明显低于与美国、英国、法国、德国、日本等OECD国家70-85%的水平，如图4-22所示。2018年，中国居民人均可支配收入为28228元，约占人均GDP的43.6%；而2016年，美国居民人均收入4.8万美元（购买力平价），约占人均GDP的82.7%。

居民收入比重偏低，既有初次分配中居民获分配比例偏低，也与居民税费负担较重有关，尤其是对于中等收入群体而言，个人所得税和社保缴费也是较为沉重的负担。中国税制是以间接税为主，个人所得税事实上还不能完全反映中国居民整体的税负负担。图4-23对比了中国与世界主要国家的居民社保缴费的情况。中国雇员的有效税费率[2]在世界上处于较高的水平，大约为20%左右。

提升中等收入群体规模也是中国收入分配中的一大挑战。中等收入群体一般指收入保持在全社会中等水平、就业相对稳定、生活相对宽裕的群体[3]。更多的居民进入中等收入群体意味着更多居民拥有了较强的选择能力和较大的选择自由。相比于财富集中于一小部分人群的社会，中等收入群体规模较大的社会更加公平和稳定。近几年，中国居民收入增长较快，已经形成世界上人口最多的中等收入群体，[4]但与庞大的总人口相比，中等收入群体规模仍然有较大提升空间。李实(2018)认为，如果中国居民收入增长仍能保持现有的增长速度，中等收入群体占人口比重到2025年将达到53%，到2030年达到60%左右[5]。但是随着中国经济增速的放缓，居民收入的增长速度也可能随之降低，对中等收入群体规模的扩大带来不利影响。

缩小居民收入分配差距是中国收入分

1 美国、英国数据来源：国家发展和改革委员会就业和收入分配司、北京师范大学中国收入分配研究院 . 中国居民收入分配年度报告 (2017). 北京：社会科学文献出版社，2018年 .

2 即收入相当于人均 GDP 的个人所缴纳的个人所得税以及社保缴费占收入的比重。

3 李培林 . 怎样界定中等收入群体更准确 . 北京日报 ,2017-07-17(014).

4 李克强 . 政府工作报告 . 2018 年 3 月 5 日 .

5 李实：高质量发展需要更加公平的收入分配 . 中国收入分配研究院 . http://ciid.bnu.edu.cn/news/201805/20180506113639706.html

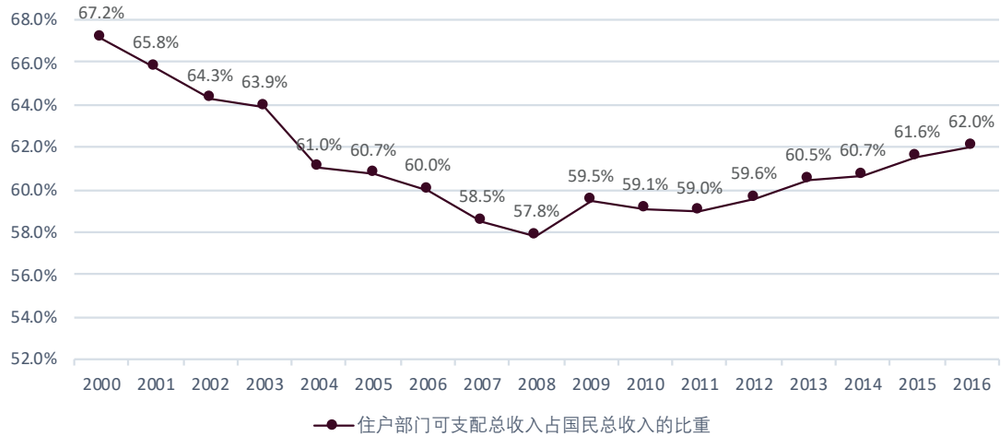


图 4-21：住户部门可支配总收入占国民总收入的比重

数据来源：国家统计局，根据历年资金流量表计算。

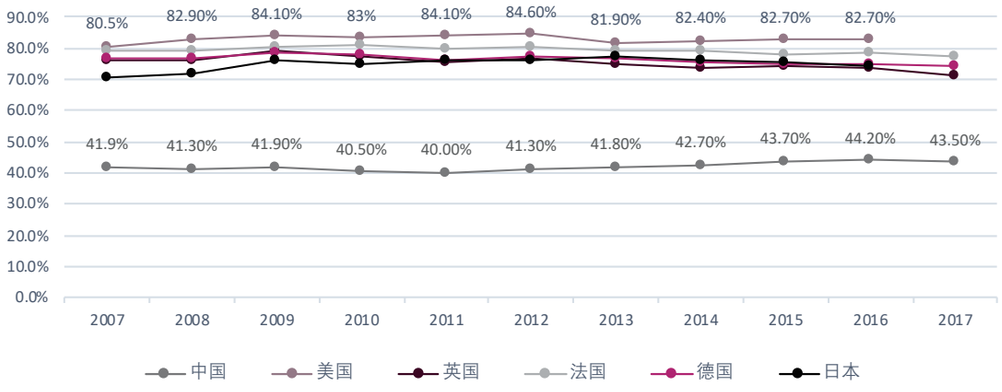


图 4-22：人均可支配收入与人均 GDP（根据购买力平价调整）之比的国际比较

数据来源：国家统计局、OECD 数据库

配面临的另一大挑战。中国有句俗语："不患寡、而患不均"。公平分配是民生之源。收入分配不公平，将影响低收入人群的生存能力、发展能力和选择能力，带来社会的分化，削弱社会的凝聚力。根据国家统计局的数据，1978-2008年，中国基尼系数持续提升，从0.30上升了0.49的峰值，而后持续下降到，2016年和2017年分别为0.465和0.467，但是在国际上仍处于偏高水平。

中国城乡收入差距也处于较高的水平。城镇居民人均可支配收入由1979年的405元提升到2017年的36396元，农村居民家庭人均纯收入由160.2元提升到13432元，城乡收入比由改革开放之初的2.52，上升到2009年的3.33，而后下降到2017年的2.71，但城乡收入的相对差距依然不容忽视。

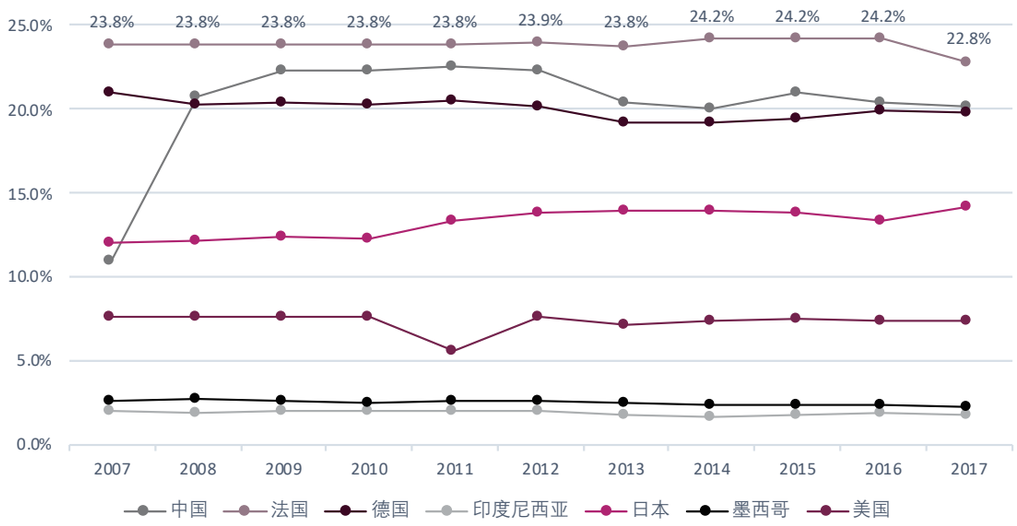


图 4-23：各国雇员社保缴费有效费率

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），历年世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）。

中国居民的财产收入差距也在急剧扩大。中国家庭收入调查（CHIP）的数据显示，2013年居民财产差距的基尼系数接近0.7，而未来财产差距可能会继续扩大[1]。从图4-24可以看出，相比于2002年，2013年全国家庭的财产分配的不平等程度在增加。随着财产的代际继承，贫富传递的“代际效应”可能慢慢显现，造成社会阶层固化，从而给低收入群体的人类发展的持续提升带来负面影响。

如何缩小性别间的收入差距也是收入分配上必须关注的一个重要挑战。2017年，全国女性就业人员占全社会就业人员的比重为43.5%[2]，女性就业人数总体上呈上升趋势。然而，目前中国男女劳动收入差距较大，根据第三期中国妇女地位调查，城乡在业女性的平均劳动收入仅为男性的67.3%和56%。[3]

生活成本的上升，特别是房地产价格的持续上涨推高了居民生活成本，对居民可支配收入的提升带来负面影响。如图4-25所示，2015年以来，中国主要城市（北京、上海、广州、深圳等）生活成本指数（包括住房成本）超过美国纽约市（基准城市，为100），处于非常高的水平，然而中国主要城市的人均GDP低于纽约大都会区。美世咨询发布的2018年全球生活成本排名中，上海、北京、深圳、广州分别位列209个参评城市中的第7、第9、第

1 李实：高质量发展需要更加公平的收入分配．中国收入分配研究院．http://ciid.bnu.edu.cn/news/201805/20180506113639706.html

2 国家统计局．2017年《中国妇女发展纲要（2011-2020年）》统计监测报告．

3 第三期中国妇女社会地位调查课题组．第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告，2013年．

专栏4.7 中国中等收入群体的规模

关于中等收入群体的界定，尚未有统一的标准。可以参考的是，中国国家统计局以家庭年可支配收入9万元至45万元人民币为标准，测算出2015年中国中等收入家庭占总人口的24.3%。中国社科院以收入中位值的76%~200%为界定中等收入群体的相对测算标准，认为2015年中国中等收入群体占人口比重为38.3%，其中中高收入群体占比18.%。[1]根据不同标准的估算，2015年中国的中等收入群体大约在22%~38%。。另有研究认为，如果中国居民收入增长仍能保持现有的增长速度，中等收入群体占人口比重到2025年将达到53%，到2030年达到60%左右[2]。一些研究认为，美国中等收入群体占人口比重达到59%，英国达到74%，德国达到69%。[3]总的来说，与发达国家相比，中国的中等收入群体的相对规模仍然偏低。

中国共产党的十九大已经将扩大中等收入群体作为中国在收入分配上的一项重要战略。2018年，中国政府启动了大规模的减税降费政策，全年为企业和个人减税降费1.3万亿元。其中，修改后的个人所得税法已从2019年1月1日起全面施行，预期为个税减税规模达到3000亿元。[4]

1 李培林 . 怎样界定中等收入群体更准确 [N]. 北京日报 ,2017-07-17(014).

2 李实：高质量发展需要更加公平的收入分配 . 中国收入分配研究院 . http://ciid.bnu.edu.cn/news/201805/20180506113639706.html

3 李实：中国中等收入群体规模扩大趋势及政策建议 . http://people.chinareform.org.cn/l/lishi/Article/201703/t20170327_263109.htm

4 央视新闻。http://news.sina.com.cn/c/2019-01-27/doc-ihqfskcp0818152.shtm

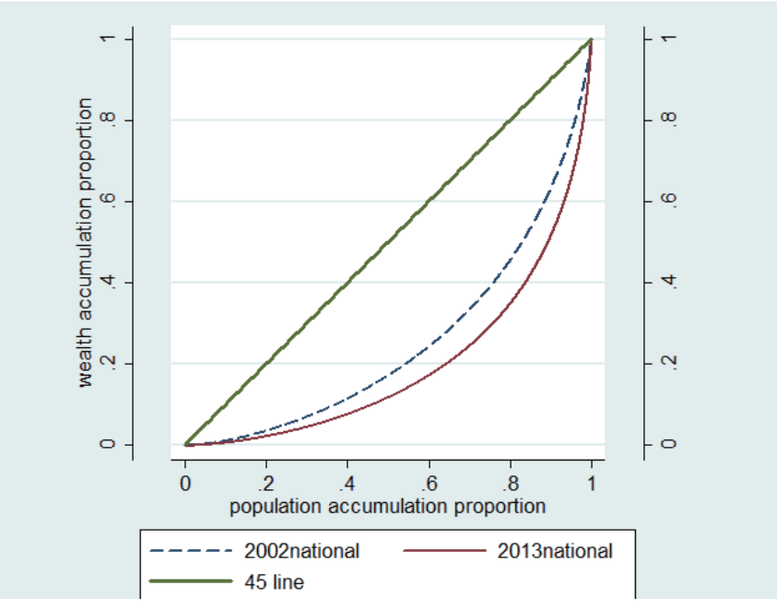


图 4-24：2002-2013 年全国家庭的财产的洛伦兹曲线

数据来源：Knight et al. The Increasing Inequality of Wealth in China, 2002-2013, 中国收入分配研究院工作论文 No. 58

12和第15位。[1]

中国房地产市场的畸形发展，推高了房地产价格，提高了城市居民的生活成本，挤占了购房和租房家庭的在教育和健康上的消费。如图4-26所示，从2002至2017年，在35个大中城市中，有19个城市的住宅商品房销售平均价格的年均增速超过城镇居民人均可支配收入的年均增速，这一现象不仅出现在上海、北京、杭州等城镇居民可支配收入较高的城市，也出现在海口、石家庄、重庆等城镇居民可支配收入相对低的城市。较高的房价给居民带来了沉重的生活压力，严重制约了中国居民的消费能力。

经济增长的减速、居民收入占国民收入分配中比重偏低、中等收入群体相对规模偏低、较高的生活成本、收入差距较大等问题的存在，都对居民可支配收入产生了巨大压力，既对居民消费不利，也限制了居民在教育和健康上的持续投入，影响了居民选择的自由，不利于人类发展水平的持续提升。

1 mercer’s annual cost of living survey finds Asian, European, and African cities most expensive locations for employees. https://www.mercer.com/newsroom/cost-of-living-2018.html

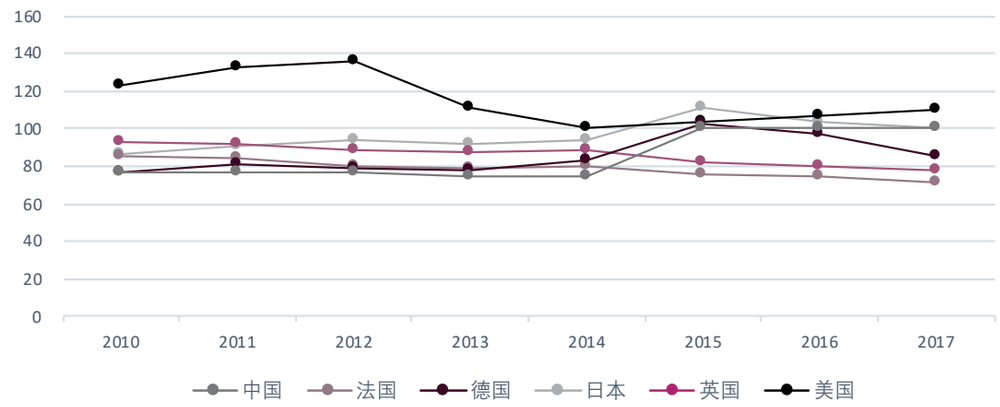


图 4-25：主要国家生活成本指数比较

数据来源：瑞士洛桑管理学院（IMD），历年世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）. 该指标是将美世咨询发布的全球城市生活成本指数按所处国家取平均值。

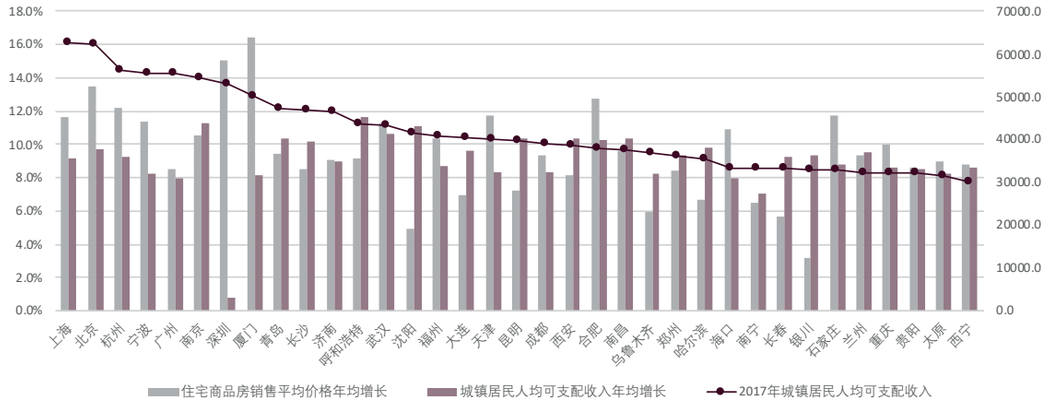


图 4-26：2002-2017 年 35 个大中城市房价和城镇居民人均可支配收后入年均增长

数据来源：中国房地产统计年鉴，CEIC 经济数据库。

4.5 减贫的挑战

改革开放40年来，中国在减贫方面取得举世瞩目的成绩，使7.4亿人口脱离绝对贫困，贫困发生率由1978年的97.5%下降到2018年底的1.7%，[1]对过去40年世界扶贫事业的贡献率超过70%。力度之大、规模之广、影响之深，前所未有，也为全球减贫事业做出了巨大贡献。近年来，随着“精准扶贫”政策的实施，农村脱贫工作取得了重大进展。如图4-27所示，全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至2018年的1660万人，累计减少8239万人；贫困发生率从2012年的10.2%下降至2018年的1.7%，累计下降8.5个百分点。2013-

1 40 年来中国贫困发生率从 97.5% 下降至 3.1%. http://www.chinanews.com/sh/2018/12-08/8696168.shtml

2018年，贫困地区农村居民人均可支配收入年均名义增长12.1%，扣除价格因素，年均实际增长10%，实际增速比全国农村平均水平高2.3个百分点。[1]

但同时也要看到，深度贫困问题依然突出，后续脱贫难度越来越大。截至2018年9月，全国仍有670多个贫困县没有摘帽，其中有23个地市州贫困人口超过30万，5个地市州超过50万，特别是西藏、四省藏区、新疆南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州“三区三州”这些贫困根深蒂固的地区，贫困发生率高达14.6%。2017年底，各省区市确定的334个深度贫困县贫困发生率达11.3%，有1.67万个村贫困发生率超过20%，比全国贫困发生率3.1%高出好几倍；中国因病、因残致贫人口分别占贫困人口总数的42.3%、14.4%，65岁以上贫困老人占17.5%，初中以下文化程度的占96.6%[2]。

近年来，全面减贫已经成为中国政府最重要的政策议程之一。中国共产党的十九大把“坚决打赢脱贫攻坚战”作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一，提出“确保到2020年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽”的目标，并通过大量的公共资源投入来确保实现。但是，2020年全面建成小康社会后，如何增强减贫的内生动力，建立行之有效的长效扶贫机制，防止已经脱贫的人口再次返贫，确保贫困村、贫困户脱贫后实现可持续发展将是一个重大挑战，突出表现在以下几个方面。

增强减贫内生动力，实现从“输血式”减贫向“造血式”扶贫转型的挑战。巩固和提升脱贫成果、实现脱贫后不返贫，是真正打赢脱贫攻坚战的关键所在。为确保2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会，各级政府都将减贫作为硬性指标纳入考核体系，一定程度上助长了短期行为和道德风险。为完成减贫指标，基层政府往往看重短期减贫效果，而忽视长期减贫能力的培育，导致已脱贫人口再次返贫的风险。

贫困跟受教育程度存在很大的内在关联。截至2017年年底，中国贫困人口中初中以下文化程度的占96.6%。建立可持续的脱贫机制，政府工作重点应该从“输血”转为“造血”，其中重中之重就是发展教育，通过教育赋能，提升贫困人口的人力资本，增强其自我发展的能力。为此，中国政府先后启动了“雨露计划”和“阳光工程”，但是，很多贫困人口安于现状，在基本生活得到保障后缺乏参加技能培训的动力；扶贫培训工作考核“重数量、轻质量”，贫困人口培训教育覆盖面增加了，但受教育质量一般，专业技能提升有限。促进可持续减贫，关键在于发展学前教育，提高义务教育质量，提升贫困地区居民的自我发展能力，这不仅是防止新的贫困产生的有效机制，也是防止返贫的重要制度保障。

1 中国政府网 . http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/15/content_5365982.htm

2 有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战 . 人民日报，2018-10-21，5 版。

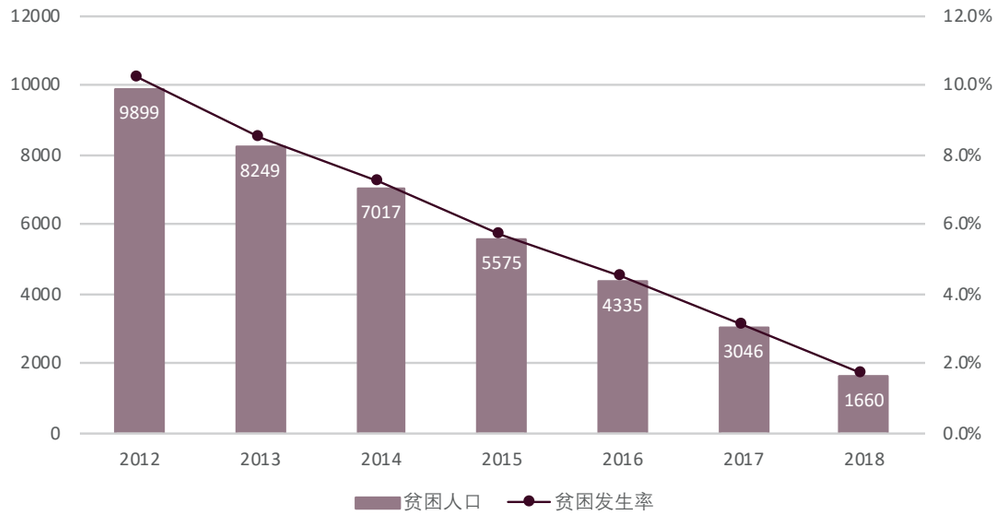


图 4-27：中国农村贫困人口和贫困发生率情况

数据来源：中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报，国家统计局。

产业扶贫是各地探索构建扶贫长效机制的重要方向。在中国实施的“五个一批”减贫工程[1]中，政府通过发展生产、生态补偿等方式推动产业发展，实现贫困人口长期稳定就业和增收，取得了较好的成效。但在产业扶贫中，如何处理好政府与市场的关系，避免过度用政府的“有形之手”代替市场的“无形之手”，扭曲贫困地区产业发展中的市场信号，避免对政府力量的过度依赖，是亟待解决的关键挑战。此外，一些贫困地区发展产业面临较大的市场风险，贫困户通常也不具备经营能力，新型农业经营主体（如龙头企业、农民合作社和家庭农场等）发育不成熟，与贫困户缺少利益共享机制，难以构建长效减贫机制。

将扶贫工作纳入社会保障体系、实现扶贫常态化的挑战。近年来，中国政府在减贫中投入了大量财政资源，2015-2018年中央财政累计安排补助地方财政专项扶贫资金3044亿元，从2015年的461亿元增加到2018年的1061亿元，年均增幅达到32.0%。然而，随着经济放缓和政府减税带来的政府财力下降，政府在减贫行动上的持续投入给政府带来了沉重的财政负担。将贫困人口纳入社会保障体系，是构建常态化扶贫机制的关键，对于保障贫困人口生活、防止因病因灾致贫等发挥着重要的作用。

近年来，中国各级政府积极将贫困人口纳入社会保障体系，社会保障体系对于贫困人口的保障力度也进一步加大，为构建制度化、常态化扶贫机制奠定了基础。截至2018年9月底，中国政府为2053万人贫困人口代缴医保费，其中建档立卡未标注脱贫的贫困人口1302万人，代缴总金

1　发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。

额超过21.2亿元。截至2017年，有 60岁以上老人的家庭中，城市养老金覆盖率达89.5%农村养老金覆盖率为 76.8%，[1] 2017年，建档立卡贫困患者人均医疗费用为6729元，实际报销比例达到84.2%，人均自付比例为15.8%，较2016年下降了26.6%。[2]

但是，中国农村社会保障制度尚处于起步阶段，相对比较滞后，农村居民保障水平也远远低于城市居民，城乡间社会保障和救济体系的不均衡对于巩固农村脱贫效果带来了挑战。农村最低生活保障制度虽已建立，但仍存在着救济标准低、救济款项不能按时发放等问题。截至2018年12月，全国共有城乡最低生活保障人数4527.7万人，其中，城市低保对象1008.0万人，农村低保对象3519.7万人；城市低保标准为579.7元/人/月，农村低保标准为402.8元/人/年。[3]低保资金发放属于政府无偿的资源转移，在分配中还存在着一定程度的不公平、不公开和低效率问题。例如，一些地方存在村干部和相对富裕群体挤占低保资金现象，或者将低保发放变成农户按年轮流受益的平均分配格局，一定程度上影响了低保资金的使用效率和效果。

此外，中国推行的新农合政策一定程度上缓解了参保群众因病致贫、因病返贫的问题，但并没有很好地解决大病医疗、医疗费用偏高和不合理医药等问题。例如，大病统筹只有少数大病或住院患者才能受益。而且现有保险扶贫政策偏重普惠性，对贫困人口的精准锁定不足。社会保障不健全导致因重大疾病或自然灾害致贫、返贫现象依然存在。中国社会保障保险扶贫的实践发展与政策预期尚存有较大差距。

解决“多维贫困”的挑战。绝对贫困人口脱贫和贫困县摘帽并不意味着农村贫困的消失，农村贫困在2020年后仍将以相对贫困和多维度贫困的形式存在，例如在贫困人口能力被剥夺较为严重的住房、健康、教育等方面。一项独立研究的测算表明，2016年中国多维贫困发生率为3.3%、人口规模4491万人，贫困人口的平均不达标程度为38.1%，多维贫困指数为0.013。[4] 赋予贫困人口摆脱贫困的内生能力，巩固减贫的效果依然面临诸多挑战。

农村基础设施短板是导致农村人口多维贫困状况的主要原因。在农村地区，由于投资主体单一、投入力度不大、投入机制不健全等多重因素的制约，基础设施建设严重滞后，在水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等公共基础设施的供给方面存在较大的城乡差距。2010年，农村多维贫困发生率为 12.6%，而城市多维贫

1 陈志钢，毕洁颖，吴国宝，何晓军，王子妹一．中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点 .2019-04-04. http://www.cisc.org.cn/neslx.asp?newsid=908.

2 中国人口与发展研究中心．中国健康扶贫发展研究报告，2018-11-12, http://wemedia.ifeng.com/89291478/wemedia.shtml

3 2018 年 4 季度全国社会服务社会数据．民政部，http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/.

4 冯怡琳，邸建亮．对中国多维贫困状况的初步测算——基于全球多维贫困指数方法．调研世界，2017(12):3-7.

表 4.2：农村贫困人口医疗费用情况

年份	救治人数（万人）	救治人次（万人次）	医疗费用（亿元）	人均费用（元）	人均自付费用（元）	自付比例（%）
2016 年	225.8	262.4	188.4	8342	3536	42.4
2017 年	495.6	750.41	333.5	6729	1026	15.8

数据来源：中国人口与发展研究中心，《中国健康扶贫发展研究报告》，2018 年。

困发生率仅为3.5%，二者相差三倍多。[1] 以“炊事燃料”为例，2010年中国50%以上居民“炊事燃料”不达标，在室内使用木头或木炭等生火做饭；2014年，这一比例下降到33.4%，情况有所改善，但占比仍然很高。再以安全饮水为例，中国城镇安全饮水工程建设总体较为完善，而农村安全饮水设施相对缺乏，与城镇有较大差距。2014 年中国“营养”指标剥夺发生率为25.0%，这也说明健康问题依然是中国多维贫困中的一个重要短板。[2]

多维贫困的不同维度之间存在发展失衡，特别是与人类发展密切相关的医疗和教育领域贫困加重。从各维度的剥夺情况来看，家庭成员受教育程度和健康状况对多维贫困的贡献率分别高达31.1%和23.3%，且近年来一直保持较高水平，短时间内改善这两个指标的难度很大。[3]截至2015年，832个贫困县每千人口医疗卫生机构床位数3.66张、每千人口执业（助理）医师数1.28人，明显低于全国平均水平（分别为5.10张和2.2人）。此外，由于农民工没有城镇户籍，不能享受与城镇居民同等的社会福利与公共服务，在子女就学等方面面临着障碍，农民工的教育贫困以及由此导致的教育差距的代际传递问题更为严峻。同时，由于存在城镇医疗保险参保率低以及医疗费用异地报销难等问题，农民工在健康和医疗保障等方面的状况也不容乐观。

城市低收入群体的贫困问题仍处于减贫盲区。与农村贫困不同，中国并没有明确统一的城市贫困线，只是由各城市设置了标准不一的最低生活保障线，导致中国对城市低收入群体的贫困标准、贫困程度等仍存在较大争论，无法对全国城市贫困形成一致认识，导致城市低收入群体的贫困问题常常被忽略。2018年，民政部统计数据显示，中国城镇共有1008万人享受最低生活保障，如图4-28所示。如果按照城市低保人数的2倍估算，2018年中国城市贫困人口大约为2016万人。

根据中国住户调查的数据，中国城镇居民五等分组中，近年来低收入组家庭呈现稳步上涨的趋势，但与高收入组家

1　沈扬扬，Sabina Alkire，詹鹏．中国多维贫困的测度和分解．南开经济研究，2018(5):3-18.

2　沈扬扬，Sabina Alkire，詹鹏．中国多维贫困的测度和分解．南开经济研究，2018(5):3-18.

3　冯怡琳，邱建亮．对中国多维贫困状况的初步测算——基于全球多维贫困指数方法．调研世界，2017(12):3-7.

庭的人均收入差距呈现进一步拉大的趋势。2017年，中国城镇最低20%收入家庭的人均可支配收入为13723.1元，仅为最高20%收入家庭人均收入的17.8%，如图4-30所示。

长期以来，中国减贫工作重点在农村，城市低收入群体的贫困问题成为中国减贫工作的盲区。由于城乡之间价格和消费篮子存在较大差异，城市人口的生活成本和生活压力远高于农村，城市低收入群体生活成本压力和剥夺感导致的贫困问题不容忽视。城市贫困主要表现为相对贫困，而非绝对贫困。与人们日常生活息息相关的居住、人均生活用品及服务、交通和教育等消费支出指标，城镇都远远高于农村，给城镇低收入群体带来较大的生活压力。此外，城市低收入群体在公共服务方面也处于相对劣势地位，对住房、教育、医疗等资源分配方面的满意度普遍较低，缺乏归属感，极易产生剥夺感和压迫感。根据中国民生指数调查数据，2011-2014年城镇居民在义务教育、医疗卫生和社会保障三类公共服务方面的满意度低于农村居民。[1] 伴随大量人口流入城市，将进一步挤占城市低收入群体的资源，加剧该群体的剥夺感，产生严重的城市贫困问题。受限于社会发展的不平衡、市场经济发展水平和社会流动程度，城市低收入群体很难依靠个人能力实现脱贫或阶层流动，具有明显的代际传递特性。城市低收入群体贫困也将成为中国未来减贫的重要挑战。

防止农村转移劳动力沦为城市贫困人口也是城市减贫的重要内容。进城农民工的收入和消费水平比城市居民低，且难以平等享受各项社会福利与公共服务。若采用世界银行每天消费3.1美元这一贫困标准进行测算，2015年农民工的收入贫困发生率为2.07%，消费贫困发生率达12.3%；若采用城镇居民人均可支配收入中位数的一半作为相对贫困线来测算，农民工的贫困发生率为26.33%。[2] 随着城镇化进程的加快以及城市户籍政策的逐步放宽，越来越多的农民将涌入城市，避免城市新移民的贫困问题是未来减贫的一个重要挑战。

在空间形态上，中国的城市贫困常表现为退化的工矿区、城中村和老城衰败社区，尤其是在资源枯竭型城市和产业衰退城市更加严峻，表现出一定程度的阶层固化的趋势。在很多资源枯竭型城市，其赖以发展的主要自然资源趋于枯竭，出现“矿竭城衰”的现象，往往出现工人下岗失业潮，城市经济的持续萎靡导致再就业机会匮乏，下岗失业人员容易沦为城市贫困人口，带来人口返贫的不良后果。

扶贫工作中的社会参与体制机制不健全。面对复杂的中国贫困问题，仅靠政府的力量是很难解决的，必须充分调动企业和社会力量的参与。但由于体制机制不

1 周绍杰，王洪川，苏杨．中国人如何能有更高水平的幸福感——基于中国民生指数调查．2015(06):8-21.

2 郭君平，谭清香，曲颂．进城农民工家庭贫困的测量与分析——基于“收入—消费—多维”视角．中国农村经济，2018（9）:94-109.

健全，扶贫工作总体上呈现“政府热、社会弱、市场冷”的局面。

民政部数据显示，截至2019年一季度，中国社会组织超过82.8万个，其中民政部登记的全国性社会组织2301个。作为社会扶贫的主体力量之一，社会组织在扶贫中发挥着越来越重要的作用，参与扶贫的形式和方法也更加多元化。但由于社会组织拥有的资源禀赋差异巨大，参与扶贫的深度和广度存在巨大差别。参与扶贫的

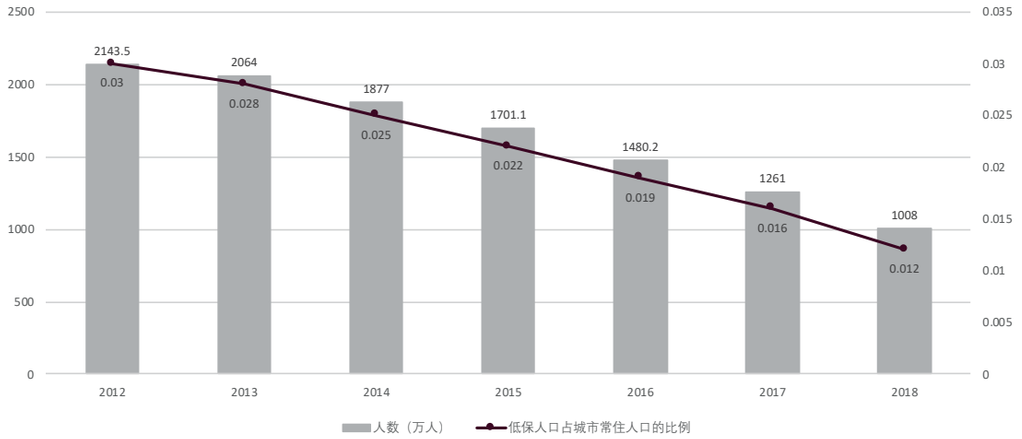


图 4-28：2012-2018 年中国城镇最低生活保障人口规模（万人）

数据来源：中国统计年鉴。

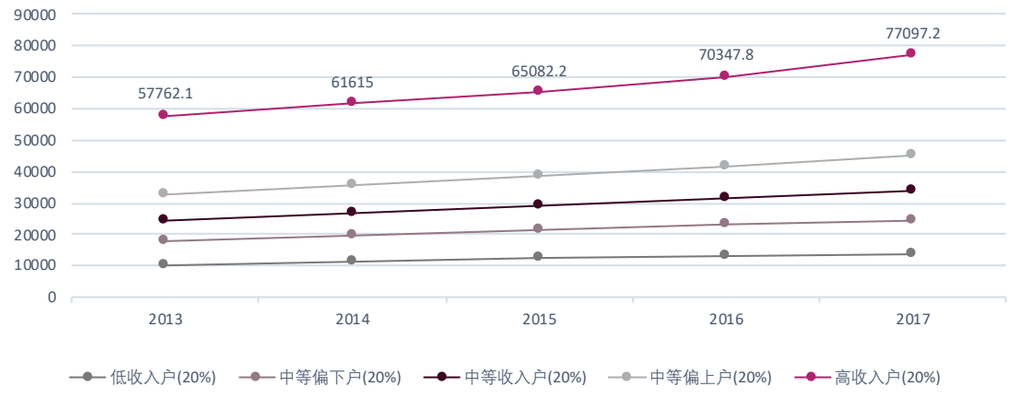


图 4-29：中国城镇居民按收入五等份分组的人均可支配收入（元）

数据来源：2018 年中国住户调查年鉴。

专栏4.8 “影子教育”加剧群体间的教育不公平

近年来，被称为“影子教育”（shadow education）的课外补习在中国发展迅速。“影子教育”对于学生成绩有显著提升，但也带来了不同社会群体间实质性的教育不平等。由于面临严峻的升学压力，在公立学校“减负”的同时，义务教育阶段学生竞相参加课外补习活动，导致学生学业竞争从校内扩展到校外，从学校教育延伸到影子教育。义务教育阶段学生和家庭围绕影子教育日益激烈的博弈竞争不仅加剧了学生学业竞争压力，消耗了家庭和社会大量资源，而且可能削弱了政府推进教育公平的成效，进一步扩大了社会不平等。[1]能否接受“影子教育”很大程度上取决于家庭收入水平，高收入家庭的孩子比低收入家庭的孩子有更多接受“影子教育”的机会，这将对教育机会和水平的均等化带来潜在的负面影响。除了不平等之外，这一现象还反映了更广泛的收入和教育资源分配问题。通过改善税收体制来增加所必需的公共教育投资，将带来更好的社会和经济效果。

社会组织主要是具有官方背景、拥有较为充足资源的部分社会团体、基金会，它们在资产规模、动员能力、业务素质等方面具有有较大优势[2]。在基层扶贫实践中，扶贫资源和扶贫项目主要委托给具有官方背景或行政主导的社会组织，而其他社会组织很多不具备扶贫项目的申请资格。[3]未来，如何进一步调动多种类型的社会组织参与到扶贫行动中是一个重要挑战。

企业也是参与扶贫的重要力量之一。截至2018年6月底，全国进入“万企帮万村”行动的民营企业有5.54万家，帮扶6.27万个村。[4]一些企业如阿里巴巴集团充分利用大数据等新技术、电子商务等新商业模式参与扶贫行动，形成了典型的“互联网+社会扶贫”的实践经验。[5]还有大量企业通过捐赠等方式支持扶贫工作，但在税收优惠待遇方面存在障碍。根据《中华人民共和国慈善法》规定，企业慈善捐赠支出超过法律规定限额后可享受税费优惠。但在实际操作中，只有慈善总会或具有一定资质的公益组织等开具的票据才能作为税费优惠凭证，一定程度上制约了社会力量参与扶贫的积极性。[6]如何破除企业参与扶贫的制度性障碍，调动起企业的积极性，鼓励更多的企业加入扶贫慈善捐赠

1 薛海平 . 影子教育有碍公平目标实现 [N]. 中国社会科学报 , 2016-02-04(004).

2 新华网 . 激发脱贫攻坚的“社会活水”——我国社会组织参与脱贫攻坚综述 . http://www.xinhuanet.com/2018-02/18/c_1122427831.htm

3 马良灿 , 哈洪颖 . 项目扶贫的基层遭遇 : 结构化困境与治理图景 . 中国农村观察 ,2017(01):2-13.

4 对十三届全国人大一次会议第 5562 号建议的答复 . 国务院扶贫开发领导小组办公室，2018-12-21，http://www.cpad.gov.cn/art/2018/12/21/art_2202_92289.html.

5 “大国攻坚 决胜 2020”精准扶贫案例展示 . 人民日报 .2018 年 9 月 20 日 10 版 .

6 李明霖：加强社会化扶贫，助力精准脱贫 . http://www.sohu.com/a/290574000_120041091

的行列，是推动社会力量参与扶贫的一个挑战。

4.6 政府治理的挑战

随着经济社会的不断发展，中国政府对市场经济规律的认识更加深刻，调控市场的机制和手段更加丰富，市场主体日益成熟、活力不断提升，为中国经济保持相对较快的稳定增长奠定了基础。与推动经济发展的丰富经验相比，中国政府在民生服务和社会管理等领域的能力相对薄弱，由于国情、体制和文化等差异，也很难从世界其他国家找到可以复制的模式。而民生服务和社会管理领域恰恰是满足“人民群众美好生活需要”、解决“不平衡不充分发展”的关键领域。增强中国政府尤其是地方政府在民生和社会领域的管理能力，对于实现更加均衡、更加公平、更高质量、更可持续的人类发展至关重要。

实现从“以物为本”向“以人为本”转型的挑战。经济增长是发展的手段，而不是发展的目的。斯蒂格利茨（2019）也指出，GDP的增长并不一定带来生活标准或生活水平的提高，GDP并不是衡量经济和社会状态最好的指标。在全面建成小康社会的目标实现之后，要实现中国人类发展的持续提升，政府的主要目标应当从“推动经济增长”转向“扩大民生福祉”。中国共产党的十九大报告也明确指出，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。能否在全社会尤其是各级政府形成“以人民为中心”的发展共识，构建促进可持续人类发展的治理能力和治理体系，是中国未来实现持续、平衡、协调的人类发展所面临的重要挑战。

实现“发展型政府”向“服务型政府”转型的挑战。面对经济发展的压力，一些地方政府很难从根本上改变“重经济、轻服务”的政绩观，导致公共产品和服务供给从数量和质量上都与公众需求存在脱节，尤其是在一些中西部地区表现比较突出。2017年，清华大学中国发展规划研究院针对全国县市级发展改革部门的调查发现，尽管国家和各省已出台《主体功能区规划》，并明确要求限制开发区域（重点生态功能区、农产品主产区）和禁止开发区在考核中不纳入GDP指标，但是仍有14%的省份认为GDP指标对于限制开发区和禁止开发区比较重要。政府过分注重经济增长目标，也容易传递错误的政策信号，激发地方政府推动经济增长的冲动，通过投入大量的财政、税收、土地等公共资源去推动增长，最终引发一系列的负面影响，如产能过剩、过度建设、资源环境退化等系。淡化GDP增长目标，有助于正本清源，树立正确的政绩观，引导政府从“发展型政府”向“服务型政府”的转型，聚焦“政府能更好发挥作用”的领域。

理顺民生事务中的中央地方关系的挑战。改革开放以来，央地关系改革对于中国的经济和民生领域的发展起到了关键作用。1994年以来的分税制改革，加强了中央政府的财政能力，对于地方政府大

规模的基础设施建设也有显著的促进作用。然而，财政分权改革也导致了中央地方财权事权不匹配的痼疾，导致地方政府在民生领域的投入相对不足，阻碍了健康和教育等公共服务领域的发展。中国共产党的十九大报告提出，“要加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。”2018年，中央政府印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，这对于理顺中央地方关系，提高政府保障基本公共服务的能力具有重要意义。地方政府尤其是基层政府直接面向公众提供公共产品和服务，直接与公众互动，最了解公众需求。满足人民群众美好生活需要，应充分尊重和发挥基层政府在民生和公共服务中的主体地位，并予以充分的资源和能力保证。未来，中国如何进一步理顺中央和地方的财政事权和支出责任，促进民生和公共服务领域资源下移、重心下移，更加注重发展基层政府的作用，对于中国人类发展水平的持续提升具有重大作用。

调动市场和社会力量参与公共服务的挑战。当前，中国正在经历快速的城镇化进程，对城市基础设施建设和教育、医疗、养老等公共服务产生了巨大需求，也给公共财政带来了巨大压力，单靠政府的力量很难解决日益多元化、高质量的公共服务需求。近年来，各地政府纷纷开展了公共服务市场化提供机制的探索，包括政府购买服务、特许经营、PPP模式等，形成了大量创新案例，积累了丰富的实践经验。但同也出现的一些新问题，如2013年初广州天河、荔湾等地爆发的环卫工人罢工事件；2014年以来我国PPP热潮中涌现出来的大量伪PPP项目（通常用来掩盖地方政府的过度举债）；2018年网约车和共享单车集中爆发的负面消息等等，都折射出了中国在公共服务供给中引入市场化机制出现的新问题。在公共服务中引入市场和社会力量，政府将从直接提供者转变成监管者。但长期以来，中国各级政府习惯行政化管理方式，运用市场机制和市场手段的能力相对不足，在合同签订和执行、管理市场主体、监管服务提供等方面的能力都相对薄弱。中国当前正处于经济社会转型期，尚未形成完善的市场经济体制、成熟的行政管理体制和现代的社会形态和结构，如果政府能力与市场化机制不相适应，极易导致政府和市场“双失灵”，最终导致公共服务失败。

总体来讲，随着社会主义市场经济体制的不断完善，中国经济领域的发展日趋成熟，未来中国经济应该能保持相对较快的稳定增长。政府未来的工作重点应该转向民生服务和社会发展领域，职能重心主要在于配置公共资源、提供公共产品、营造政策环境和实施有效监管。同时，政府要为市场和社会有效发挥作用创造公平的竞争环境、优质的运营环境和高效的政府服务。推动“以人为本”的人类发展，中国政府必须加快服务型政府建设步伐，把工作重点真正转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。

第五章

5

第五章
迈向高质量可持续的中国人类发展

本报告呈现了过去40年来中国人类发展的诸多方面，第一章详细分析了人类发展的有关数据，第二章对改革政策的一些特征展开了更为概念化的讨论，第三章是改革及其对人类发展影响的案例研究，第四章详细分析了人类发展目前面临的最紧迫的挑战。在本章，我们提出帮助中国应对第四章所述的若干挑战的建议。

在过去40年取得显著成就后，中国政府现在面临更高的期待。克服中国目前的“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”是中国领导人面临的主要挑战。弥合这一矛盾需要满足人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求。保持经济稳定增长、提供高质量公共服务、保障民生福祉、促进公平正义、增强人民选择自由、实现可持续发展等，将是满足人民美好生活需要的重要内容，也是中国未来促进健康、持续、包容、协调的人类发展重点任务所在。

5.1 营造更加绿色、更加和谐、更可持续的生态环境

良好的生态环境是人类生存与健康的物质基础，是人类社会可持续发展的前提和保障。中国长期的经济高速增长给生态环境、能源和资源带来了巨大压力。正如本报告之前提到的，由于中国的经济体量，这一压力不仅体现在中国自身；如果没有中国的有力贡献，全球环境的可持续发展是无法实现的。“打赢污染防治攻坚战”是中国共产党的十九大提出的三大攻

坚战之一，体现了中国对所面临的严峻环境风险的认识。尽管污染防治已经取得进展，但是环境污染仍然是一个重大、复杂和长期的挑战，中国还需要采取更多的举措。中国是一个快速发展的经济大国，要解决环境问题，必须进一步完善环境管理体系，既要发挥中央政府的权威，更要注重调动基层政府参与环境治理的积极性。

——**加大污染防治力度**。强化工业源、移动源和生活源排放污染治理，核心是解决大气、水和土壤的污染问题，重点可通过调整产业布局、能源结构、运输结构、用地结构来减少大气污染物和温室气体的排放。要进一步完善政策法规，加大执法力度，逐步调整导致污染的生产和消费模式。通过管制、价格政策、宣传教育等举措，鼓励发展共享经济和循环经济，引导企业和个人选择低污染的产品和技术，实现污染防治的目标。

此外，即使减少了污染物的新增排放，目前水和土壤中的存量污染已经对居民的福祉构成了威胁。近年来，中国已经采取了很多重大举措来治理污染，但很难在短期内克服这一挑战，未来还需要有一系列更长效、更有力的举措。

——**大力发展清洁能源**。大力支持水电、风电、光伏发电、氢能等清洁能源发展，完善政策措施，解决清洁能源资源富集区与需求区分布错位的问题，实现清洁能源的有效利用，促进中国环境能源领域的可持续发展。稳妥推进核电发展，妥善处理核废料，保障核电站的持续安全运行，避免核事故引发的生态环境风险。为了鼓励消费者、企业和投资者使用清洁技术，中国政府需要调整监管和价格政策，来优化消费、生产和投资决策，进而加快淘汰落后技术，鼓励低碳技术创新。可行的政策包括逐步取消化石能源补贴、推进碳排放权交易等。这些政策所增加的财政资源可以用来解决污染和排放对穷人的不利影响，并支持可再生能源的生产和使用。

——**提高生态环保意识**。倡导居民绿色生活方式，减少网购、外卖、过度消费、奢侈浪费等行为，减少城市垃圾产生量。在全国普遍实施生活垃圾强制分类管理，提高居民垃圾分类意识，实现生活垃圾减量化、资源化、无害化管理。但是在垃圾产生后再管理是不够的，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，建设“无废城市”。完善公共交通体系，提高市民公交出行体验，在全社会倡导绿色出行理念，减少城市拥堵和机动车污染，也是迫切需要的。

5.2 提供更加充足、更加均衡、更高质量的公共服务

高质量的公共服务是满足公民多样化的服务需求、促进人的全面发展、维护社会公平正义的重要手段，也是实现更高水平人类发展的重要保障。改革开放40年来，中国公共服务体系日益健全，教育、医疗、文化、体育等公共服务设施实现了较高程度的覆盖，公共服务供给解决了“从无到有”的问题。满足人民美好生活需要，

中国公共服务供给正面临着从数量向质量、从规模向结构、从“有没有”向“好不好”的转变，从“保基本兜底服务”向“全生命周期服务”转型。这种转型反映了中国从全面建设小康社会迈向“以人民为中心”的新时代的理念转型，与全球可持续发展议程也相一致。

——建立全生命周期公共服务体系，促进公共服务扩容、提质、升级。进一步提升居民的科学素养、文化素质以及生存和发展的能力，需要提供更加优质的公共产服务。《联合国可持续发展议程》提出了“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”的目标。建立全生命周期教育服务体系的关键在于实现公共教育体系“向前延伸”到学前教育，解决适龄儿童“入园难”、“入园贵”的问题，尤其是保证贫困地区也能享受到廉价优质的学前教育；“向后延伸”到高中教育和职业教育，不断提升公民的职业技能和就业能力。未来应加快普及12年免费义务教育，尤其是要提升高中教育的质量和实效性，让学生愿意继续接受高中教育，而不是提前就业。最后，要倡导终身教育，不断提升居民的知识水平和应对环境变化的能力。

加快建立全生命周期的健康服务体系，加强健康教育，促进医防协同，控制慢性病危险因素，强化规范诊疗，提高居民健康水平和生活质量，提升人的生存和发展能力。为了扭转健康工作的理念，建议用人均健康预期寿命替代人口预期寿命，作为衡量健康发展水平的指标。

——建立更广覆盖、更高质量、更加均衡的公共服务体系。改变过去按照行政层级配置公共服务的做法，城市应按照常住人口规模来规划建设学校、医院、文化、体育等公共设施。取消限制外来人口在城市就学、就医、就业、参加社保的限制，普遍实行按照居住证享受本地公共服务。推广“总分校（院、馆）”模式，结合现代网络数字技术，促进城市教育、医疗、文化等优质公共资源向基层、向乡村的辐射和延伸。大幅度提高乡村教师、医生、文化专干等的待遇水平，确保其收入不低于甚至高于城市同等职位，引导高素质人才到基层和乡村工作。通过政府补贴、购买服务、委托运营等方式，鼓励企业和社会组织参与乡村基层公共设施的运营管理，提高基层公共服务水平。统筹文化、卫生、教育、民政、社会保障、就业等行业主管部门在乡村基层的公共资源投入，避免重复建设和资源浪费，发挥资源的综合效能。补齐农村公共基础设施短板，这也是解决农村“多维贫困”的重要途径。

——建立多元化的健康养老服务体系，满足老龄人口多层次、多样化的需求。中国正在进入快速老龄化阶段，单单依靠政府力量难以解决规模日益扩大、需求日益多样化的养老需求，这就需要政府、市场、社会与家庭的共同努力、有效配合。中国政府应完善政策环境，鼓励专业化的养老服务运营机构（企业和社会组织）以委托运营、PPP等模式参与养老服务供给，

促进养老服务提质、扩容，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，尤其是为中高收入养老群体提供高质量的养老服务。

——**建立协调统一的公共服务体系，向人民群众提供高质量的公共服务**。当前，我国公共服务体系已经实现了从无到有的巨大成就，未来还需要加强公共服务的统筹协调，以更好地满足人民群众日益增长的美好生活需要。例如，学校要从学习知识的场所进一步转变为促进青少年成长发育和身心健康的核心场所。又如，要应对新的健康挑战，尤其是非传染性疾病，就需要依靠完善的医疗保障体系来改善居民的日常健康行为。此外，中国城市人口的高度流动性也需要建立跨部门的协调机制，统筹提供医保和社会救济等社会保障服务。因此，新时代的公共服务体系需要建立多部门信息共享和责任分担机制，并提供充足的资金支持。

——**加强公共服务供给的财政保障，重点保障基层和中西部地区的公共服务资金需求**。中国在公共服务领域的财政支出总体上偏向于城市和发达地区，近年来通过一系列的改革，这一情况总体上有所改善。未来要进一步理顺中央和地方之间的财政关系，充分发挥公共财政的导向作用，通过税收政策、转移支付和专项计划来促进财政性公共服务资金的公平配置，尤其是要解决基层政府、广大中西部地区财力不足、公共服务缺乏财力保障的问题。

5.3 构建更常态化、更多元化、更具长效性的减贫机制和共同富裕制度

改革开放四十年来，中国在减贫方面取得举世瞩目的成绩，使7亿人口脱离绝对贫困，贫困发生率由1978年的97.5%下降到2018年底的1.7%，力度之大、规模之广、影响之深，前所未有，也为全球减贫事业做出了巨大贡献。2020年，中国将全面建成小康社会。进入后小康时代，巩固和提升脱贫成果、实现脱贫后不返贫，促进城乡居民收入持续增长，逐步实现全体人民共同富裕，是现代化建设的关键所在。

——**加大教育扶贫力度，增强减贫内生动力**。建立可持续的脱贫机制，政府工作重点应该从“输血”转为“造血”，其中重中之重就是发展教育，通过教育赋能，提升贫困人口的人力资本，增强其自我发展的能力。建议在贫困地区、少数民族地区和农村地区全面普及含小学、初中和高中阶段的 12 年义务教育，由中央财政予以全额保障，并将 12 年义务教育普及率纳入贫困地区的绩效考核体系。大幅提高贫困地区、少数民族地区和农村地区的教师收入水平和待遇，确保优秀的教师进得来、留得下、呆得住。继续实施并加大高等学校贫困地区专项计划，面向贫困地区生源实行定向招生，引导和鼓励学生毕业后返乡就业、创业和服务。

——**将贫困人口纳入社会保障体系**。近年来，中国各级政府积极将贫困人口纳入社会保障体系，加大了对贫困人口的保

障力度，为构建制度化、常态化扶贫机制奠定了基础。下一步要提高农村居民保障水平，提高救济标准，确保救济款项按时发放。加快建立统一的城乡居民医保制度，切实解决新农合政策下报销比例低、医疗费用偏高等问题，切实缓解农村参保群众因病致贫、因病返贫的问题。高度重视城市贫困问题，通过纳入社会保障体系、再就业培训等方式，解决城市低收入群体的贫困问题。

——建立全社会共同参与的扶贫机制。面对复杂的中国贫困问题，仅靠政府的力量是很难解决的，必须充分调动企业和社会力量的参与。建议进一步完善政策，充分发挥市场机制的作用，鼓励企业通过产业扶贫等方式参与扶贫，帮助贫困人口脱贫。完善税收优惠政策，鼓励企业、社会组织通过捐赠等方式支持扶贫工作，形成全社会共同关心扶贫工作的良好格局。

5.4 实现更高质量、更可持续、更有活力的经济发展

经济发展虽然不是人类发展的目标，但没有经济发展作为支撑的人类发展，很难实现可持续。推动经济发展模式转型，是实现可持续的生态环境、高质量的公共服务、长效的减贫体系的重要条件。当前，中国经济面临着持续下行的压力，要谨防“增长优先”旧发展理念的回潮，否则将可能导致更多公共资源流入落后产业，而不是流入更加有利于中国经济健康发展的服务业和其他竞争性行业。推动中国经济从高速增长转向高质量发展，有利于从根本上解决中国的发展压力。

——以扩大消费引领中国经济稳定持续增长。中国经济依靠投资驱动增长的模式难以为继，净出口对经济增长的贡献率已经转为负数，消费将成为维持中国经济增长的最稳定、最持久的动力。近5年来，最终消费支出对中国经济增长贡献率逐步提高，也证实了这一点。中国最大的优势是人口规模优势，14亿人日益增长的美好生活需要是扩大消费、推动经济持续增长的源动力。针对文化、旅游、体育、健康、养老、教育等消费热点和供给短板领域，中国应充分调动政府、市场和社会的力量，加大多样化、高质量的产品和服务供给，满足人民多层次的消费需求。这不仅有助于稳定经济增长、促进经济高质量发展，而且有助于满足居民多样化的消费需求、促进人的全面发展。

——扩大居民收入，增强居民消费能力。居民收入是增强居民消费能力的基础，也是扩大居民选择自由的前提。中国共产党的十九大已经将扩大中等收入群体作为中国在收入分配上的一项重要战略。2018年，中国政府启动了大规模的减税降费政策，并于2019年全面实施了新的个人所得税法。个税改革增加了消费者的可支配收入，其中的一部分会转化为购买力，促进消费升级，成为经济高质量增长的重要外部驱动力。未来，中国政府应进一步改革财税政策和社保体制，降低居民各种税费负担，提高居民收入在国民

收入初次分配中的比重。完善社会保障体系，缩小居民收入分配差距，提高低收入人群的消费能力。尽快出台房地产税，在增加地方政府税源的同时，形成房地产市场的良性调节机制，降低城市居民尤其是低收入阶层、新市民的住房成本，增加居民的可支配收入。

——**尊重居民消费选择权**。尊重居民消费选择权是满足居民真实消费需求、减小低质量消费、扩大有效消费的基础。要充分发挥市场机制在居民消费领域的作用，减少对居民消费行为的行政性干预和限制，尊重人民群众的消费自主选择权。当前，各种限制居民消费自由的行政性举措，如住房限购等措施，在某种程度上扭曲了居民的真实消费需求，不利于居民消费的高质量发展。要逐步取消各种限制居民自主消费选择权的行政措施，扩大居民消费的选择自由。劳动法规中变化例如逐步落实带薪休假制度以及弹性工作制，还居民旅游出行的消费选择自由。

5.5 提升政府在民生和社会领域的治理能力

——**树立“以人民为中心”的发展导向**。要实现中国人类发展的持续提升，政府的政策重点应当从“推动经济增长”转向“扩大民生福祉”。中国共产党的十九大报告也明确指出，必须坚持不断促进人的全面发展、社会全面进步、全体人民共同富裕。中国政府尤其是地方政府的重点工作，应该围绕“促进人的全面发展”展开，突出对公民个体的赋能：生存能力（健康）、发展能力（教育）和选择能力（收入）。因此，提高政府在民生和社会领域的管理能力，对于实现更加均衡、更加公平、更高质量、更可持续的人类发展至关重要。地方政府尤其是基层政府直接面向公众提供公共产品和服务，直接与公众互动，最了解公众需求，必须充分尊重和发挥基层政府在民生公共服务中的主体地位，确保公共产品和服务与公众需求相匹配。

——**弱化GDP导向，构建科学的绩效指标体系**。斯蒂格利茨[1]指出，GDP的增长并不一定带来生活标准或生活水平的提高，GDP并不是衡量经济和社会状态最好的指标。在过去较长时期内，过度强调GDP增速，各级政府不得不投入了大量低效率的公共投资项目，导致整体经济效率和经济质量下降，为维持增速不得不进一步加大公共投资，进入恶性循环。未来，继续维持高速增长的边际成本太大，代价过高，尤其是在资源、环境、能源等方面，是得不偿失的。强调GDP增长，容易传递错误政策信号，激发地方政府投资冲动，扩大低效率投资，违背高质量发展的要求。中国共产党的十九大报告已经做出了中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的重大判断。适应高质量发展阶段的绩效指标体系，应突出经济活力、创新效率、民生改善和可持续发展等，在指标构建上应该体现几个转变：从数量指标转

1 约瑟夫 . 斯蒂格利茨，从社保及监管等缩小社会不平等，2019 中国发展高级论坛，2019 年 3 月 23 日，北京。

为质量指标、从规模指标转为结构指标、从过程指标转为结果指标、从物的发展指标转为人的发展指标、从“有没有”的指标转为“好不好”的指标。

——**更加注重市场机制的运用**。当前，中国正在经历快速的城镇化进程，对城市基础设施建设和教育、医疗、养老等公共服务产生了巨大需求，也给公共财政带来了巨大压力，单靠政府的力量很难解决日益多元化、高质量的公共服务需求。要充分发挥市场机制在民生和社会领域的积极作用，鼓励企业和社会组织以购买服务、委托运营、特许经营、PPP模式等参与公共产品和服务供给，扩大公共产品供给的规模和质量。同时，政府要健全公共服务的标准体系和监管体系，提升运用行政手段、市场手段、法律手段和经济手段的能力，平衡好公共服务供给中的社会效益和经济效益。

——**加快网络和数字时代的秩序重构**。中国走在全球数字经济的前列。人工智能、数字经济、共享经济、平台经济等新形态的快速发展，在扩大产品供给、提升经济效率、方便群众生活的同时，政府和市场的边界也愈发模糊，包括法律秩序、商业秩序和技术秩序的关系。新媒体和现代信息技术的蓬勃发展，提高了社会参与意识，加快了社会民主化进程，极大地提升了人民群众对民主法治、公平正义的诉求，对公共管理模式和公共政策过程提出了新的要求。网络技术的飞速发展和广泛应用，形成了与物理世界并存的网络空间，如社交、游戏、娱乐、网购等，推动了经济社会形态的网络化、网络意识形态的多样化，催生了更加复杂、多元的网络文化生态。网络空间的独特性，决定了我们不能照搬现实世界的治理规则去建构网络文化空间和运行秩序。加快建构网络和数字时代的社会秩序和规则，平衡好技术理性和价值理性，解决好道德伦理风险和法律法规风险，让数字创新更多地惠及到全社会，也是未来公共治理的焦点问题。

附

录

附录 1：
1978-2017 年中国人类发展指数的计算说明

1. 全国人类发展指数的数据来源

计算全国层面的人类发展指数，总体思路是，以 UNDP 网站 1990-2015 年数据为基础，利用世界银行以及中国国家统计局等相关数据估计其他年份的各项指标数据。各维度的具体数据来源情况如下。

健康指数：1990-2015 年数据来源于 UNDP 网站。中国国家统计局网站可以得到 1981 年数据，中国国家卫健委发布的《2017 年我国卫生健康事业发展统计公报》中有 2016 年和 2017 年数据。利用 1981 年和 1990 年数据，可以内推得到中间年份数据，外推得到 1978-1980 年数据。

教育指数：1990-2015 年数据均来源于 UNDP 网站。1990 年之前数据和 2015 年之后数据均根据 1990-2015 年数据外推得到。

人均收入指数：1990-2015 年数据直接来源于 UNDP 网站，是以 2011 年 PPP 价格衡量的人均 GNP 数据。1990 年之前的数据，利用世界银行数据库中以 2011 年 PPP 价格衡量的人均 GDP 数据折算后得到；2015 年之后的数据，利用中国国家统计局以人民币衡量的人均 GDP 数据折算后得到。

2. 各省级地区人类发展指数的数据来源

计算各地人类发展指数，总体思路是，根据历次全国人口普查数据，测算得到普查年份的各项指标数据，然后利用内插和

外推方式得到其他年份数据。各维度的具体数据来源情况如下。

健康指数：根据全国人口普查结果，中国国家统计局网站可以得到 1982 年、1990 年、2000 年和 2010 年各地人口预期寿命数据。根据这 4 年的数据，经过内插和外推可以得到其他年份数据。

教育指数：根据全国人口普查结果，可以得到全国和各地小学、初中、高中和中专、大专及以上各种受教育程度人口比重。假设各种程度的教育年限分别为 6 年、9 年、12 年和 16 年，可以计算得到全国和各地普查年份的平均受教育年限。再利用全国层面的平均受教育程度进行修改后，可以得到较为准确的各地平均受教育年限数据。由于预期教育程度与平均教育程度之间具有较高的相关性，假设各地平均教育年限和预期教育年限之间的比例关系与全国一致，则利用全国层面教育数据可以估计得到各地的教育数据。

人均收入指数：利用各年份的中国统计年鉴，可以得到各地人均 GDP 数据，均以当年人民币价格衡量。根据全国层面的数据，可以得到以当年人民币价格衡量的人均 GDP 数据与以 2011 年 PPP 价格衡量的 GNP 数据之间的比例关系，即汇率折算系数。利用该折算系数即可得到各地以 2011 年 PPP 价格衡量的 GNP 数据。

附录 2：
全国及各省人类发展指数变化 LMDI 贡献分解的方法学

对数平均 D 氏指数（logarithmic mean Divisia index-LMDI）是比较常用的分析不同变量影响力大小、变化的研究方法。本节运用 LMDI 对影响全国及各省的人类发展指数变化进行的结构分解，是从健康指数效应、收入指数效应和教育指数效应等方面分析和探讨影响人类发展指数变化的主要原因。由于 2010 年人类发展指数的计算方法发生了改变，本文将 1982-2017 年全国及各省的人类发展指数按照修改后的计算方法进行了计算，具体如下：

$$HDI=(LEI*EI*II)\ ^\ (1/3) \qquad (1)$$

式（1）中，HDI 为人类发展指数，LEI 为健康指数，EI 为教育指数，II 为收入指数。

为了方便采用 LMDI 对式（1）中的人类发展指数进行影响因素的分解，将（1）式变形为式（2）。

$$M=HDI^3=QWR \qquad (2)$$

式(2)中, Q 代表健康指数, W 代表教育指数, R 代表收入指数。

将式(2)对数化后得:

$$Ln(M) = Ln(Q) + Ln(W) + Ln(R) \quad (3)$$

令第 r 个国家 T-j 时期到 T 时期人类发展指数立方的变化量为 ΔM^r , 则

$$M^r = M_T^r - M_{T-j}^r$$

$$= [Ln\ (M_T^r) - Ln\ (M_{T-j}^r)] * \frac{M_T^r - M_{T-j}^r}{[Ln(M_T^r) - Ln(M_{T-j}^r)]}$$

$$= [Ln\left(Q_T^r * W_T^r * R_T^r\right) - Ln\left(Q_{T-j}^r * W_{T-j}^r * R_{T-j}^r\right)] * \frac{M_T^r - M_{T-j}^r}{[Ln\ (M_T^r) - Ln\ (M_{T-j}^r)]}$$

$$= Ln\ (\frac{Q_T^r}{Q_{T-j}^r}) * \frac{M_T^r - M_{T-j}^r}{[Ln\ (M_T^r) - Ln\ (M_{T-j}^r)]} + Ln\ (\frac{W_T^r}{W_{T-j}^r}) * \frac{M_T^r - M_{T-j}^r}{[Ln\ (M_T^r) - Ln\ (M_{T-j}^r)]} + Ln\ (\frac{R_T^r}{R_{T-j}^r}) * \frac{M_T^r - M_{T-j}^r}{[Ln\ (M_T^r) - Ln\ (M_{T-j}^r)]}$$

$$= \quad Q^r + W^r + R^r \quad (4)$$

在式（4）中, ΔQ^r、ΔW^r 、ΔR^r 分别表示国家 r 在 T-j ~ T 时期健康指数、收入指数和教育指数三个因素变动对人类发展指数变化的影响。

附录 3：
中国各地 HDI 及拓展指数的测算方法

（一）地级HDI的测算

1997年开始至今发布的8本《中国人类发展报告》中，均测量了中国各省、直辖市和自治区部分年份的HDI。但是目前尚未有研究对全国地级市、地区、盟、自治州等地级行政区的HDI进行测算。主要原因在于地级层面的预期寿命、受教育年限数据难以获取。本研究采用可获取的最近年份数据来估算地级人类发展的各方面，即利用第六次人口普查数据和最新年份的省级、地级统计数据来近似估算预期寿命、平均受教育年限和预期受教育年限。

1. 预期寿命的估算

（1）数据来源

在普查年份，国家统计局会公布全国及各省的预期寿命。除此之外，没有统一公布地级预期寿命的渠道。我们利用《2010年第人口普查分县资料》中的“全国分县分年龄、性别人口”表和各省2010年人口普查资料中的“各地区分年龄、性别的死亡人口”表构造了简略寿命表（5岁间隔），在此基础上估算了2010年各地级行政区的出生人口预期寿命。

（2）简略寿命表的构造

利用简略寿命表估算预期寿命，除了分年龄段的平均人口和实际死亡人口，还需要终寿区间成数（a0）、0岁婴儿死亡率、1~5岁幼儿死亡概率等重要参数。

根据黄荣清和曾宪新（2013）的估算，修正后的2010年全国婴儿死亡率为

17.27‰。根据WHO总结的经验，婴儿死亡率小于20‰时，终寿区间成数（a0）=0.09，婴儿死亡率在20‰—40%之间是，a0=0.15（蒋庆琅和方积乾，1984）。因此我们采用a0=0.09或0.15来估算[1]。

值得注意的是，尽管相比于2000年人口普查，2010年普查数据总体质量明显提高（崔红艳等，2013），但是低龄人口的死亡漏报非常严重（王金营和戈艳霞，2013）。而婴儿死亡的漏报会对预期寿命有比较大的影响，且这一影响在不同死亡水平的地区影响也不同（宋健和张洋，2015）。因此，在估算预期寿命时，需要对低龄人口的死亡率和分年龄段的漏报率进行修正。

在简略寿命表的计算中，每个地级行政区的婴儿死亡率和幼儿死亡概率采用其所在省份的修正值，具体数值参考黄荣清和曾宪新（2013）的估算结果。5岁以后每个年龄段的实际死亡人数，按照崔红艳等（2013）估算的全国平均18.4%的死亡漏报率进行修正。

2. 平均受教育年限和预期受教育的估算

（1）平均受教育年限

一个地区的人口平均受教育年限可以用该地各种受教育程度的人口占总人口的比重来计算。2010年地级行政区的人口平均受教育年限可以从《2010年第人口普查分县资料》中的直接获得。然而非普查年份无法获得有关数据，我们采用一个地级行政区所在的省份的平均受教育年限来替代。各省的平均受教育年限可以根据《中国人口和就业统计年鉴》公布的人口抽样调查和人口变动调查数据计算。考略到1%人口抽样调查的代表性比其他非普查年份更好，我们采用2015年的1%人口抽样调查数据来计算各省份的平均受教育年限。

（2）预期受教育年限

一个地区的人口预期受教育年限可以通过各级教育的净入学率或毛入学率来近似估算。由于数据各地级行政区的入学数据难以获得，除了部分可以获得有关数据的大城市[2]，其他地级行政区的入学率均采用所在省份的入学率数据来代替。因为九年义务教育已基本普及，2015年全国小学净入学率已达99.88%，初中阶段毛入学率已达104%[3]，因此在计算中，小学和初中阶段的净入学率均取值100%[4]。

各省的高中和大学毛入学率分别用高中阶段、大学阶段在校生数除以高中适

1　实际计算结果表明，这两个取值对于预期寿命的影响可以忽略。

2　可以查到部分大城市的教育事业发展统计公报或年鉴公布了高中和大学阶段毛入学率。本文计算依据的数据中，2015 年，有 17 个城市有高中毛入学率，8 个城市有高等教育毛入学率

3　中华人民共和国教育部 . 2015 年全国教育事业发展统计公报

4　这一估算的误差是可以接受的。假设某地小学净入学率 99%，初中净入学率 95%，相比于均按 100% 计算，预期受教育年限会高估 0.21 年，只相当于全国平均受教育年限的 1.6%。

龄人口（15-17岁）数、大学适龄人口（18-22岁）数来计算[1]。同样的，1%人口抽样调查的代表性比其他非普查年份更好，我们采用2015年1%人口抽样调查的分年龄段人口数来估算高中和大学阶段适龄人口。受数据获取的限制，我们采用《2015年全国1%人口抽样调查资料》中各省分年龄（5岁间隔）的人口数据来估算适龄人口[2]。各省的高中阶段和大学阶段在校生数则通过《中国教育统计年鉴》和各省统计年鉴中的有关数据估算。为了保证计算口径的一致性，本文所指高中阶段在校生包括普通高中在校生和中等职业教育（普通中专、成人中专、职业高中和技工学校）在校生，大学阶段在校生包括高等学校（机构）研究生在校生、普通本科在校生和普通专科在校生。

3. 人均GNI(PPP)的估算

地级行政区划的人均GNI用2016年各地人均GDP乘以转换因子估算，转换因子是世界银行公布的2016年中国人均GDP和GNI(2011年PPP不变价)的比例关系。

（二）省级GDI的测算

省级GDI用分别计算的女性HDI除以男性HDI得到。UNDP(2016)提供的GDI计算方法如下。由于受中国省级层面的数据可得性限制，我们对一些参数进行了近似估算。

分别按男性、女性计算人类发展指数，则GDI=女性HDI÷男性HDI。预期寿命指数和教育指数的计算方法与人类发展指数相同，区别在于仅计算某一性别的有关指标。分性别人均收入则通过男女薪资比例、经济活动人口中的男女份额和人均GNI，加权计算得到（UNDP, 2016）。具体计算方法如下：

$$S_f = \frac{W_f/W_m \cdot EA_f}{W_f/W_m \cdot EA_f + EA_m}$$

$$S_m = 1 - S_f$$

$$GNIpc_f = GNIpc \cdot S_f$$

$$GNIpc_m = GNIpc \cdot S_m/P_m$$

其中，Wf /Wm是女性与男性的薪资比例，EAf和EAm分别是女性和男性经济活动人口，Pf和Pm分别是女性和男性人口比重。GNIpcf和GNIpcm分别是是女性和男性人均收入的估计值。

在计算各省的GDI时，分性别的省级预期寿命为国家统计局公布的2010年各省份分性别预期寿命。分性别平均受教育年限根据2015年1%人口抽样调查的各省份分性别、受教育程度人口计算。分性别预期受教育年限的计算类与地级HDI计算的原则一致，小学和初中阶段净入学率用100%替代，高中和大学阶段分性别毛入

1 中华人民共和国教育部. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2014/2014_qg/201509/t20150901_204903.html

2 在省级层面，我们只能获得5岁间隔的分年龄段人口数据，但这一估算的误差同样可以接受。2015年的1%抽样样本为例，全国15-19岁人口为1165548人，假设这一区间内人口分布均匀，则估计高中适龄（15-17岁）人口为699329人，根据全国1岁间隔分年龄段人口数据可知，15-17岁实际人口为680712人，高估2.73%。

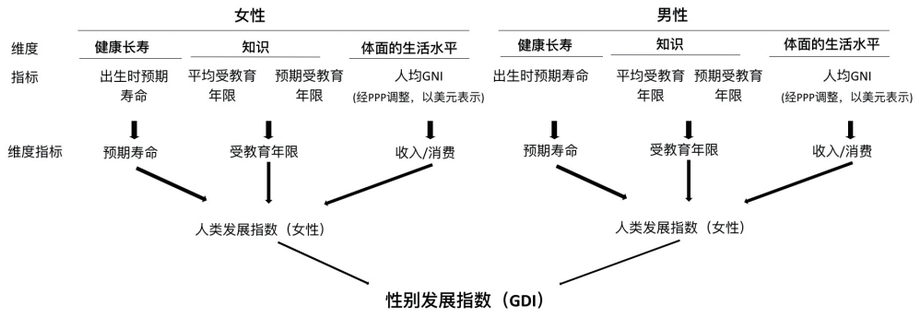


图 1 性别发展指数的构成

来源：2016 Human Development Report

学率用2015年分性别在校生数和适龄人口计算，数据来源同上。

根据UNDP(2016)，一个地区的分性别人均GNI通过男女薪资比例、经济活动人口中的男女份额和一个地区的人均GNI来估算。由于缺少分省男女薪资比例的数据，我们用第三期中国妇女社会地位调查中全国城镇在业女性的年均收入占男性收入的67.3%这一比重来替代[1]。分性别经济活动人口数使用《中国人口和就业统计年鉴》中分性别城镇就业人员数与分性别城镇登记失业人员数之和来估算。

（三）省级IHDI的测算

IHDI反映了HDI各个维度上的不平等分布水平。UNDP(2010)在计算国别IHDI时，主要各国家庭调查数据来估算健康、教育和收入三个维度上的阿特金森不平等调节系数，进而合成IHDI。

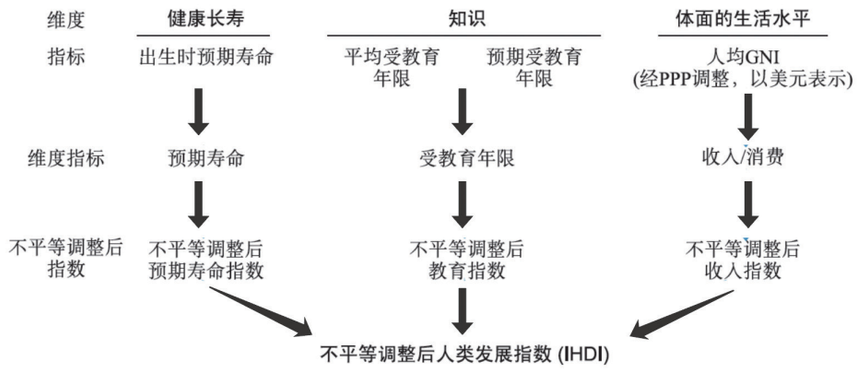


图 2 不平等调整后人类发展指数（IHDI）指标构成

来源：2010 人类发展报告

1 全国妇联，国家统计局．第三期中国妇女社会地位调查全国主要数据报告．第 14 页．http://www.wsic.ac.cn/staticdata/84760.htm

在计算预期寿命、平均受教育年限、预期受教育年限和人均收入的基础上，三个分项指数 使用不平等调节系数处理。不平等调节系数算法（Atkinson, 1970）：

$$A_x = 1 - \frac{\sqrt[n]{X_1 \ldots X_n}}{\bar{X}}$$

调整后的分项指数：

$$I_x^* = (1 - A_x) \cdot I_x .$$

IHDI则由三个调节后的分项指数[1]合成：

$$IHDI = (I_{Health}^* \cdot I_{Education}^* \cdot I_{Income}^*)^{1/3} =$$
$$[(1 - A_{Health}) \cdot (1 - A_{Education}) \cdot (1 - A_{Income})]^{1/3} \cdot HDI.$$

由于缺乏在省级层面具有代表性的居民教育和收入的微观调查数据，我们采取与UNDP计算国别IHDI时不同的策略来计算阿特金森不平等调节系数（Ax）。本文主要关注一个省份内各地级行政区之间在人类发展上的不平衡，因此用一个省份内的各地级行政区在健康、教育和收入三个维度上的不平等程度来计算IHDI。计算公式如下：

其中，Xi是HDI的单项指数（预期寿命指数、教育指数、收入指数）得分，i是一个省份内的地级行政区。然后根据UNDP(2010)的计算公式合成。

$$A_x = 1 - \frac{\sqrt[n]{X_1 \ldots X_n}}{\bar{X}}$$

由于第六次人口普查资料在区县（包括直辖市的市辖区）层面有较多缺失数据，估算北京、天津、上海、重庆四个直辖市的市辖区县以及海南省的县级辖区 的预期寿命存在较大误差。因此，我们只计算了26个省级单位的IHDI。

1　预期寿命的不平等测算：http://hdr.undp.org/en/content/how-do-you-assess-inequality-distribution-life-expectancy-birth

主要参考文献

[1] 黄荣清 , 曾宪新 .“六普”报告的婴儿死亡率误差和实际水平的估计 [J]. 人口研究 ,2013,37(02):3-16.

[2] (美) 蒋庆琅 , 方积乾 . 寿命表及其应用 . 上海翻译出版社 , 1984 年 .

[3] 崔红艳 , 徐岚 , 李睿 . 对 2010 年人口普查数据准确性的估计 [J]. 人口研究 ,2013,37(01):10-21.

[4] 宋健 , 张洋 . 婴儿死亡漏报对平均预期寿命的影响及区域差异 [J]. 人口研究 ,2015,39(03):18-33.

[5] 王金营 , 戈艳霞 .2010 年人口普查数据质量评估以及对以往人口变动分析校正 [J]. 人口研究 ,2013,37(01):22-33.

附录 4：
全国人类发展指数，分指数及原始测算指标数据

表 A：4.1 全国人类发展指数原始指标数据（1978-2017 年）

年份	预计寿命	平均受教育年限	预期受教育年限	人均国民收入 (2011 国际美元)
1978	67.5	3.4	8.2	626
1979	67.6	3.5	8.2	665
1980	67.7	3.6	8.3	708
1981	67.8	3.7	8.3	735
1982	68.0	3.8	8.4	789
1983	68.1	3.9	8.5	862
1984	68.2	4.0	8.5	979
1985	68.3	4.1	8.6	1096
1986	68.4	4.2	8.6	1176
1987	68.6	4.4	8.7	1293
1988	68.7	4.5	8.7	1415
1989	68.9	4.7	8.8	1452
1990	69.0	4.8	8.8	1487
1991	69.2	5.0	8.8	1607
1992	69.3	5.2	8.9	1810
1993	69.5	5.3	8.9	2029
1994	69.7	5.5	8.9	2276

年份	预计寿命	平均受教育年限	预期受教育年限	人均国民收入 (2011 国际美元)
1995	69.9	5.7	9.1	2468
1996	70.1	5.8	9.2	2692
1997	70.5	6.0	9.2	2927
1998	70.8	6.2	9.3	3122
1999	71.3	6.3	9.5	3351
2000	71.7	6.5	9.6	3615
2001	72.1	6.5	9.7	3883
2002	72.6	6.6	9.9	4225
2003	73.0	6.7	10.2	4663
2004	73.4	6.8	10.6	5124
2005	73.7	6.9	11.0	5647
2006	74.0	6.9	11.4	6363
2007	74.3	7.0	11.9	7258
2008	74.6	7.0	12.2	7944
2009	74.8	7.1	12.5	8561
2010	75.0	7.1	12.8	9393
2011	75.2	7.3	12.4	10178
2012	75.4	7.4	12.7	10981
2013	75.6	7.5	13.1	11696
2014	75.8	7.6	13.5	12548
2015	76.0	7.6	13.5	13345
2016	76.4	7.7	14.0	14160
2017	76.7	7.7	14.0	14958

数据来源 : 1990-2015 数据来自 UNDP 网站 。1978-1989, 2016-17 年数据由报告研究团队测得。

附录 5：
各省人类发展指数值，分指数分解以及原始指标数据（1982-2017 年）

表 A:5.1 各省人类发展指数数值（1982-2017 年）

地区	1982	1990	2000	2010	2017
北京市	0.563	0.621	0.732	0.825	0.881
天津市	0.549	0.581	0.683	0.786	0.838
河北省	0.414	0.473	0.594	0.681	0.721
山西省	0.426	0.487	0.576	0.689	0.733
内蒙古自治区	0.389	0.465	0.575	0.712	0.754
辽宁省	0.499	0.543	0.637	0.730	0.760
吉林省	0.446	0.500	0.609	0.709	0.750
黑龙江省	0.454	0.504	0.613	0.698	0.732
上海市	0.607	0.632	0.734	0.804	0.854
江苏省	0.444	0.507	0.628	0.729	0.784
浙江省	0.430	0.505	0.625	0.720	0.772
安徽省	0.355	0.431	0.543	0.645	0.707
福建省	0.373	0.466	0.610	0.701	0.746
江西省	0.368	0.438	0.545	0.652	0.712
山东省	0.409	0.483	0.606	0.705	0.753
河南省	0.377	0.455	0.569	0.663	0.714
湖北省	0.413	0.471	0.580	0.687	0.746

地区	1982	1990	2000	2010	2017
湖南省	0.396	0.459	0.569	0.674	0.737
广东省	0.428	0.523	0.628	0.721	0.770
广西壮族自治区	0.376	0.440	0.553	0.650	0.708
海南省	N.A.	0.478	0.582	0.675	0.733
重庆市	N.A.	N.A.	0.559	0.676	0.747
四川省	0.387	0.440	0.544	0.650	0.704
贵州省	0.291	0.381	0.461	0.586	0.665
云南省	0.302	0.397	0.498	0.596	0.659
西藏自治区	0.240	0.294	0.397	0.522	0.561
陕西省	0.386	0.452	0.558	0.688	0.742
甘肃省	0.350	0.415	0.505	0.621	0.671
青海省	0.336	0.416	0.501	0.619	0.667
宁夏回族自治区	0.350	0.441	0.539	0.660	0.725
新疆维吾尔自治区	0.367	0.463	0.566	0.662	0.717

数据来源：由报告研究团队测得。

表 A:5.2 各省健康分指数数值（1982-2017 年）

地区	1982	1990	2000	2010	2017
北京市	0.798	0.813	0.863	0.926	0.956
天津市	0.783	0.805	0.845	0.906	0.951
河北省	0.777	0.775	0.808	0.846	0.864
山西省	0.732	0.753	0.795	0.845	0.872
内蒙古自治区	0.718	0.703	0.767	0.838	0.864
辽宁省	0.780	0.773	0.821	0.867	0.887
吉林省	0.752	0.738	0.817	0.864	0.890
黑龙江省	0.742	0.723	0.806	0.861	0.888
上海市	0.814	0.845	0.894	0.927	0.975
江苏省	0.762	0.790	0.829	0.871	0.899
浙江省	0.762	0.797	0.842	0.888	0.920
安徽省	0.758	0.761	0.798	0.847	0.868

地区	1982	1990	2000	2010	2017
福建省	0.746	0.747	0.808	0.858	0.884
江西省	0.708	0.709	0.753	0.836	0.866
山东省	0.772	0.778	0.830	0.869	0.900
河南省	0.765	0.772	0.793	0.840	0.857
湖北省	0.702	0.727	0.786	0.844	0.879
湖南省	0.698	0.722	0.779	0.842	0.876
广东省	0.789	0.808	0.820	0.869	0.889
广西壮族自治区	0.771	0.750	0.789	0.848	0.865
海南省	N.A.	0.769	0.814	0.866	0.900
重庆市	N.A.	N.A.	0.796	0.857	0.900
四川省	0.677	0.713	0.788	0.842	0.883
贵州省	0.637	0.681	0.707	0.786	0.824
云南省	0.626	0.669	0.700	0.762	0.796
西藏自治区	0.675	0.610	0.683	0.741	0.753
陕西省	0.689	0.729	0.770	0.841	0.879
甘肃省	0.705	0.727	0.730	0.804	0.828
青海省	0.628	0.624	0.708	0.769	0.801
宁夏回族自治区	0.700	0.722	0.772	0.821	0.851
新疆维吾尔自治区	0.615	0.655	0.729	0.805	0.852

数据来源：由报告研究团队测得。

表 A:5.3 各省平均预计寿命（岁）（1982-2010 年）

地区	1982	1990	2000	2010
全国	68	69	71.7	75
北京市	71.9	72.86	76.1	80.18
天津市	70.9	72.32	74.91	78.89
河北省	70.5	70.35	72.54	74.97
山西省	67.6	68.97	71.65	74.92
内蒙古自治区	66.7	65.68	69.87	74.44
辽宁省	70.7	70.22	73.34	76.38

地区	1982	1990	2000	2010
吉林省	68.9	67.95	73.1	76.18
黑龙江省	68.2	66.97	72.37	75.98
上海市	72.9	74.9	78.14	80.26
江苏省	69.5	71.37	73.91	76.63
浙江省	69.5	71.78	74.7	77.73
安徽省	69.3	69.48	71.85	75.08
福建省	68.5	68.57	72.55	75.76
江西省	66	66.11	68.95	74.33
山东省	70.2	70.57	73.92	76.46
河南省	69.7	70.15	71.54	74.57
湖北省	65.6	67.25	71.08	74.87
湖南省	65.4	66.93	70.66	74.7
广东省	71.3	72.52	73.27	76.49
广西壮族自治区	70.10	68.72	71.29	75.11
海南省	N/A	70.01	72.92	76.3
重庆市	N/A	N/A	71.73	75.7
四川省	64	66.33	71.2	74.75
贵州省	61.4	64.29	65.96	71.1
云南省	60.7	63.49	65.49	69.54
西藏自治区	63.9	59.64	64.37	68.17
陕西省	64.8	67.4	70.07	74.68
甘肃省	65.8	67.24	67.47	72.23
青海省	60.8	60.57	66.03	69.96
宁夏回族自治区	65.5	66.94	70.17	73.38
新疆维吾尔自治区	60	62.59	67.41	72.35

注：平均预期寿命根据人口普查数据计算。
数据来源：国家统计局

表 A:5.4 各省教育指数数值（1982-2017 年）

地区	1982	1990	2000	2010	2017
北京市	0.459	0.525	0.639	0.734	0.820
天津市	0.418	0.472	0.571	0.649	0.718
河北省	0.325	0.365	0.484	0.545	0.598
山西省	0.350	0.404	0.490	0.577	0.647
内蒙古自治区	0.311	0.383	0.484	0.567	0.646
辽宁省	0.390	0.446	0.531	0.604	0.665
吉林省	0.362	0.424	0.522	0.589	0.634
黑龙江省	0.356	0.424	0.520	0.583	0.625
上海市	0.457	0.506	0.597	0.675	0.736
江苏省	0.312	0.383	0.496	0.573	0.634
浙江省	0.317	0.370	0.467	0.543	0.608
安徽省	0.239	0.308	0.432	0.498	0.571
福建省	0.272	0.343	0.472	0.547	0.582
江西省	0.281	0.343	0.461	0.518	0.583
山东省	0.291	0.364	0.475	0.545	0.602
河南省	0.293	0.364	0.478	0.525	0.588
湖北省	0.319	0.370	0.490	0.564	0.620
湖南省	0.331	0.380	0.487	0.549	0.624
广东省	0.331	0.386	0.494	0.573	0.641
广西壮族自治区	0.305	0.358	0.465	0.511	0.584
海南省	N.A.	0.370	0.466	0.542	0.608
重庆市	N.A.	N.A.	0.449	0.531	0.605
四川省	0.294	0.352	0.435	0.509	0.554
贵州省	0.211	0.277	0.363	0.451	0.518
云南省	0.203	0.276	0.380	0.467	0.533
西藏自治区	0.101	0.121	0.200	0.317	0.339
陕西省	0.317	0.363	0.479	0.573	0.618
甘肃省	0.239	0.292	0.399	0.499	0.563
青海省	0.235	0.295	0.372	0.469	0.520
宁夏回族自治区	0.244	0.320	0.421	0.518	0.610
新疆维吾尔自治区	0.297	0.372	0.469	0.543	0.607

数据来源：由报告研究团队测得。

表 A:5.5 各省平均教育年限（1982-2016 年）

地区	1982	1990	2000	2010	2016
全国	N/A	5.52	7.11	8.00	9.13
北京市	6.88	7.87	9.59	11.01	12.30
天津市	6.27	7.08	8.56	9.73	10.77
河北省	4.87	5.47	7.26	8.17	8.97
山西省	5.25	6.05	7.34	8.66	9.70
内蒙古自治区	4.67	5.74	7.26	8.50	9.68
辽宁省	5.85	6.69	7.97	9.05	9.97
吉林省	5.43	6.36	7.82	8.84	9.51
黑龙江省	5.34	6.36	7.80	8.75	9.37
上海市	6.85	7.59	8.96	10.12	11.04
江苏省	4.69	5.74	7.44	8.60	9.51
浙江省	4.76	5.54	7.00	8.15	9.12
安徽省	3.59	4.62	6.47	7.46	8.57
福建省	4.08	5.15	7.08	8.20	8.73
江西省	4.22	5.15	6.91	7.78	8.75
山东省	4.37	5.45	7.12	8.17	9.03
河南省	4.39	5.46	7.17	7.88	8.81
湖北省	4.78	5.55	7.35	8.46	9.30
湖南省	4.97	5.70	7.31	8.23	9.36
广东省	4.97	5.79	7.41	8.60	9.61
广西壮族自治区	4.57	5.37	6.97	7.67	8.76
海南省	N/A	5.54	7.00	8.12	9.12
重庆市	N/A	5.68	6.73	7.96	9.07
四川省	4.41	5.27	6.53	7.64	8.30
贵州省	3.16	4.15	5.44	6.76	7.77
云南省	3.04	4.14	5.71	7.01	7.99
西藏自治区	1.52	1.81	3.00	4.76	5.09
陕西省	4.75	5.44	7.19	8.60	9.27
甘肃省	3.58	4.38	5.98	7.48	8.45
青海省	3.53	4.42	5.59	7.03	7.79
宁夏回族自治区	3.65	4.81	6.31	7.78	9.15
新疆维吾尔自治区	4.45	5.58	7.03	8.14	9.10

数据来源：由报告研究团队测算得来。

表 A:5.6 各省人类发展指数收入分指数数值（1982-2017 年）

地区	1982	1990	2000	2010	2017
北京市	0.488	0.562	0.710	0.828	0.873
天津市	0.506	0.516	0.660	0.826	0.861
河北省	0.282	0.374	0.535	0.685	0.724
山西省	0.301	0.379	0.492	0.672	0.698
内蒙古自治区	0.263	0.373	0.512	0.761	0.767
辽宁省	0.408	0.465	0.593	0.744	0.744
吉林省	0.325	0.401	0.530	0.700	0.747
黑龙江省	0.355	0.419	0.548	0.676	0.706
上海市	0.603	0.590	0.741	0.832	0.868
江苏省	0.368	0.431	0.601	0.777	0.845
浙江省	0.330	0.436	0.621	0.774	0.822
安徽省	0.246	0.341	0.465	0.637	0.711
福建省	0.255	0.396	0.594	0.735	0.806
江西省	0.249	0.345	0.467	0.640	0.715
山东省	0.304	0.399	0.566	0.739	0.787
河南省	0.239	0.336	0.485	0.661	0.721
湖北省	0.315	0.388	0.507	0.681	0.762
湖南省	0.268	0.352	0.484	0.662	0.732
广东省	0.299	0.458	0.613	0.752	0.803
广西壮族自治区	0.226	0.319	0.461	0.632	0.703
海南省	N.A.	0.385	0.518	0.657	0.719
重庆市	N.A.	N.A.	0.490	0.679	0.767
四川省	0.292	0.340	0.471	0.639	0.713
贵州省	0.183	0.293	0.382	0.567	0.688
云南省	0.216	0.340	0.465	0.594	0.674
西藏自治区	0.201	0.345	0.458	0.606	0.693
陕西省	0.264	0.349	0.471	0.677	0.750
甘肃省	0.255	0.337	0.443	0.598	0.649
青海省	0.258	0.390	0.476	0.659	0.712
宁夏回族自治区	0.251	0.370	0.483	0.675	0.733
新疆维吾尔自治区	0.270	0.406	0.531	0.664	0.714

数据来源:由报告研究团队算得。

表 A:5.7 各省人均国民收入以 2011 年国际美元为单位（1982-2017 年）

地区	1982	1990	2000	2010	2017
北京市	2525.67	4121.95	10975.51	23981.04	32379.00
天津市	2843.91	3037.07	7895.62	23701.15	29979.44
河北省	645.10	1190.19	3454.36	9308.50	12044.24
山西省	732.28	1228.10	2603.51	8534.09	10179.81
内蒙古自治区	570.30	1184.64	2958.41	15373.57	16010.29
辽宁省	1492.33	2174.47	5085.54	13752.67	13741.00
吉林省	857.33	1418.23	3344.71	10260.20	14081.60
黑龙江省	1049.79	1601.63	3773.77	8791.58	10717.45
上海市	5411.99	4979.32	13500.31	24701.23	31274.60
江苏省	1145.39	1736.46	5353.08	17157.15	26904.44
浙江省	887.83	1794.89	6104.28	16790.56	23106.31
安徽省	509.42	955.50	2174.45	6782.33	11095.71
福建省	541.57	1371.29	5093.27	12996.12	20826.98
江西省	520.67	978.82	2207.21	6900.85	11341.94
山东省	749.20	1402.24	4243.33	13347.12	18285.60
河南省	486.44	925.88	2479.75	7937.62	11829.63
湖北省	807.37	1302.69	2863.32	9061.08	15532.38
湖南省	588.81	1025.07	2468.38	8026.26	12691.31
广东省	724.94	2073.47	5794.88	14525.78	20353.34
广西壮族自治区	446.37	824.20	2116.66	6565.11	10530.71
海南省	N/A	1281.13	3093.09	7737.93	11653.93
重庆市	N/A	N/A	2555.28	8960.42	15985.94
四川省	692.78	948.80	2254.98	6877.80	11207.40
贵州省	335.24	696.24	1255.35	4259.74	9526.96
云南省	417.63	948.95	2169.90	5114.67	8670.80
西藏自治区	377.46	984.61	2080.26	5528.67	9854.01
陕西省	574.02	1010.60	2260.44	8810.09	14373.77
甘肃省	540.14	929.24	1878.70	5231.89	7338.24
青海省	551.53	1323.65	2337.79	7830.14	11131.35
宁夏回族自治区	526.63	1161.25	2446.08	8721.44	12780.17
新疆维吾尔自治区	598.92	1472.73	3354.26	8128.54	11319.85

数据来源:清华大学中国发展规划研究院

附录 6：
地级市人类发展指数数值 (2016 年)

表 A:6.1 各地级行政单位人类发展指数数值（2016 年）

地级行政单位名称	HDI
深圳市	0.845
苏州市	0.832
南京市	0.830
珠海市	0.826
无锡市	0.826
包头市	0.824
鄂尔多斯市	0.821
常州市	0.819
广州市	0.818
阿拉善盟	0.815
东营市	0.815
长沙市	0.814
镇江市	0.812
克拉玛依市	0.812
呼和浩特市	0.810
武汉市	0.810
大连市	0.808
佛山市	0.808
杭州市	0.808

地级行政单位名称	HDI
宁波市	0.803
青岛市	0.801
南通市	0.800
扬州市	0.798
乌海市	0.797
威海市	0.797
厦门市	0.796
泰州市	0.795
舟山市	0.795
东莞市	0.794
中山市	0.793
盘锦市	0.792
乌鲁木齐市	0.792
长春市	0.790
锡林郭勒盟	0.789
大庆市	0.789
吉林市	0.788
绍兴市	0.788
白山市	0.787

地级行政单位名称	HDI
太原市	0.787
沈阳市	0.787
嘉兴市	0.787
淄博市	0.786
烟台市	0.785
宜昌市	0.785
福州市	0.784
西安市	0.783
海口市	0.783
湖州市	0.782
济南市	0.781
成都市	0.779
新余市	0.778
防城港市	0.778
北海市	0.778
合肥市	0.777
徐州市	0.776
惠州市	0.776
盐城市	0.774
哈尔滨市	0.774
郑州市	0.774
辽源市	0.773
淮安市	0.772
南昌市	0.772
松原市	0.772
营口市	0.772
金华市	0.771
本溪市	0.771
昌吉回族自治州	0.769
哈密地区	0.769
榆林市	0.769
巴音郭楞蒙古自治州	0.769
鄂州市	0.769
台州市	0.768
攀枝花市	0.767

地级行政单位名称	HDI
龙岩市	0.766
三明市	0.766
襄樊市	0.766
博尔塔拉蒙古自治州	0.766
秦皇岛市	0.766
唐山市	0.766
泉州市	0.765
呼伦贝尔市	0.764
马鞍山市	0.764
湘潭市	0.764
抚顺市	0.763
牡丹江市	0.763
株洲市	0.763
日照市	0.763
阳江市	0.762
常德市	0.762
温州市	0.762
衢州市	0.761
潍坊市	0.761
柳州市	0.761
连云港市	0.761
芜湖市	0.760
莆田市	0.759
漳州市	0.759
嘉峪关市	0.759
三门峡市	0.758
巴彦淖尔市	0.758
鞍山市	0.758
宝鸡市	0.758
荆门市	0.758
丽水市	0.758
辽阳市	0.758
滨州市	0.757
岳阳市	0.757
黄石市	0.757

地级行政单位名称	HDI
银川市	0.757
宿迁市	0.756
南宁市	0.756
枣庄市	0.756
江门市	0.756
宁德市	0.755
泰安市	0.755
济宁市	0.753
乌兰察布市	0.753
咸阳市	0.753
通辽市	0.753
三亚市	0.752
莱芜市	0.752
焦作市	0.752
铜陵市	0.752
南平市	0.751
郴州市	0.751
茂名市	0.751
延边朝鲜族自治州	0.751
咸宁市	0.751
通化市	0.750
鹰潭市	0.750
廊坊市	0.749
四平市	0.749
洛阳市	0.749
石家庄市	0.749
朔州市	0.748
肇庆市	0.747
德州市	0.746
兰州市	0.746
锦州市	0.746
许昌市	0.745
韶关市	0.744
萍乡市	0.744
大兴安岭地区	0.744

地级行政单位名称	HDI
贵阳市	0.744
延安市	0.744
随州市	0.744
十堰市	0.744
聊城市	0.743
丹东市	0.743
铜川市	0.742
白城市	0.742
漯河市	0.742
赤峰市	0.742
石嘴山市	0.741
海西蒙古族藏族自治州	0.740
湛江市	0.739
淮北市	0.738
临沂市	0.737
伊犁哈萨克自治州	0.737
汕头市	0.737
沧州市	0.737
桂林市	0.736
九江市	0.736
黄山市	0.735
蚌埠市	0.735
佳木斯市	0.735
益阳市	0.735
阳泉市	0.735
潮州市	0.734
德阳市	0.734
衡阳市	0.733
景德镇市	0.732
鸡西市	0.732
张家界市	0.732
池州市	0.731
葫芦岛市	0.730
乐山市	0.730
宣城市	0.730

地级行政单位名称	HDI
鹤壁市	0.729
双鸭山市	0.729
昆明市	0.729
晋城市	0.728
怀化市	0.728
钦州市	0.728
娄底市	0.728
清远市	0.727
渭南市	0.727
汉中市	0.727
自贡市	0.727
新乡市	0.727
孝感市	0.726
酒泉市	0.726
河源市	0.726
金昌市	0.726
开封市	0.726
安阳市	0.726
梧州市	0.725
滁州市	0.725
濮阳市	0.725
菏泽市	0.725
荆州市	0.725
揭阳市	0.724
承德市	0.723
齐齐哈尔市	0.723
兴安盟	0.723
云浮市	0.723
崇左市	0.723
平顶山市	0.722
铁岭市	0.722
晋中市	0.722
张家口市	0.722
安庆市	0.722
黑河市	0.721

地级行政单位名称	HDI
雅安市	0.721
眉山市	0.721
永州市	0.721
伊春市	0.720
七台河市	0.720
朝阳市	0.720
西宁市	0.720
黄冈市	0.720
吉安市	0.719
汕尾市	0.719
长治市	0.719
阜新市	0.719
大同市	0.718
淮南市	0.718
安康市	0.718
宜春市	0.718
玉溪市	0.717
遂宁市	0.716
绵阳市	0.716
邯郸市	0.715
内江市	0.715
鹤岗市	0.715
衡水市	0.714
来宾市	0.713
信阳市	0.713
资阳市	0.712
保定市	0.712
商丘市	0.711
玉林市	0.711
梅州市	0.710
南阳市	0.709
吐鲁番地区	0.709
拉萨市	0.708
百色市	0.708
泸州市	0.707

地级行政单位名称	HDI
抚州市	0.706
吴忠市	0.706
商洛市	0.706
宿州市	0.706
驻马店市	0.706
临汾市	0.706
上饶市	0.706
阿坝藏族羌族自治州	0.705
南充市	0.705
宜宾市	0.705
绥化市	0.705
赣州市	0.705
贺州市	0.705
六盘水市	0.705
忻州市	0.704
周口市	0.702
阿克苏地区	0.702
邢台市	0.701
广安市	0.701
吕梁市	0.700
邵阳市	0.700
运城市	0.700
遵义市	0.699
恩施土家族苗族自治州	0.698
湘西土家族苗族自治州	0.698
贵港市	0.697
六安市	0.696
白银市	0.694
迪庆藏族自治州	0.694
张掖市	0.694
庆阳市	0.691
中卫市	0.691
达州市	0.691
黔西南布依族苗族自治州	0.690
亳州市	0.689

地级行政单位名称	HDI
河池市	0.688
武威市	0.688
广元市	0.687
凉山彝族自治州	0.686
黔南布依族苗族自治州	0.686
安顺市	0.685
西双版纳傣族自治州	0.682
巴中市	0.681
铜仁地区	0.680
海北藏族自治州	0.680
海南藏族自治州	0.678
克孜勒苏柯尔克孜自治州	0.676
黔东南苗族侗族自治州	0.676
阜阳市	0.675
楚雄彝族自治州	0.675
曲靖市	0.674
大理白族自治州	0.673
黄南藏族自治州	0.670
毕节地区	0.670
固原市	0.670
天水市	0.668
红河哈尼族彝族自治州	0.667
海东地区	0.667
平凉市	0.666
保山市	0.666
甘孜藏族自治州	0.665
丽江市	0.665
德宏傣族景颇族自治州	0.663
喀什地区	0.659
普洱市	0.654
临沧市	0.652
怒江傈僳族自治州	0.652
陇南市	0.646
文山壮族苗族自治州	0.645
林芝地区	0.644

地级行政单位名称	HDI
果洛藏族自治州	0.640
定西市	0.639
山南地区	0.635
甘南藏族自治州	0.634
临夏回族自治州	0.630
昭通市	0.629

地级行政单位名称	HDI
和田地区	0.623
阿里地区	0.612
昌都地区	0.596
日喀则地区	0.593
那曲地区	0.569
玉树藏族自治州	0.527

数据来源：由报告研究团队算得。

附录 7：
省内不平等调整后人类发展指数及分项指数（2016 年）

表 A:7.1 省内不平等调整后人类发展指数及分项指数（2016 年）

地区	省内不平等调整后 HDI	整体损失	省内不平等调整后预期寿命指数	省内不平等调整后教育指数	省内不平等调整后收入指数
河北省	0.690	6.5%	0.846	0.649	0.670
山西省	0.687	6.0%	0.845	0.651	0.647
内蒙古自治区	0.663	13.7%	0.837	0.654	0.687
辽宁省	0.701	9.6%	0.867	0.681	0.671
吉林省	0.741	3.4%	0.864	0.674	0.725
黑龙江省	0.672	9.8%	0.861	0.668	0.638
江苏省	0.748	6.6%	0.871	0.664	0.786
浙江省	0.757	4.0%	0.888	0.637	0.787
安徽省	0.661	9.4%	0.847	0.614	0.639
福建省	0.757	1.8%	0.858	0.645	0.787
江西省	0.668	8.8%	0.836	0.635	0.645
山东省	0.703	9.0%	0.869	0.659	0.717
河南省	0.694	5.2%	0.839	0.644	0.679
湖北省	0.676	10.6%	0.844	0.658	0.677
湖南省	0.661	11.5%	0.841	0.649	0.645
广东省	0.647	16.9%	0.869	0.650	0.666
广西壮族自治区	0.674	7.9%	0.848	0.631	0.643

地区	省内不平等调整后 HDI	整体损失	省内不平等调整后预期寿命指数	省内不平等调整后教育指数	省内不平等调整后收入指数
四川省	0.671	7.5%	0.842	0.612	0.656
贵州省	0.654	5.3%	0.786	0.567	0.644
云南省	0.623	7.4%	0.762	0.573	0.620
西藏自治区	0.536	15.1%	0.739	0.458	0.602
陕西省	0.706	6.6%	0.841	0.674	0.695
甘肃省	0.579	15.9%	0.803	0.599	0.552
青海省	0.621	10.3%	0.763	0.573	0.666
宁夏回族自治区	0.641	12.2%	0.821	0.627	0.645
新疆维吾尔自治区	0.565	21.8%	0.804	0.632	0.556

注：因数据可得性限制，北京、上海、天津、重庆、海南的 IHDI 未计算。
数据来源：由报告研究团队测算得来。

附件 8：

省级性别发展指数，分指数及原始指标数值（2016 年）

表 A:8.1 省级性别发展指数及分指数（2016 年）

地区	GDI	男性 HDI	女性 HDI	男性预期寿命指数	女性预期寿命指数	男性教育指数	女性教育指数	男性收入指数	女性收入指数
全国	0.925	0.761	0.704	0.844	0.844	0.650	0.626	0.80	0.66
北京市	0.951	0.871	0.828	0.935	0.919	0.776	0.771	0.91	0.80
天津市	0.937	0.843	0.790	0.922	0.892	0.717	0.702	0.91	0.79
河北省	0.921	0.756	0.696	0.849	0.846	0.659	0.636	0.77	0.63
山西省	0.914	0.747	0.683	0.852	0.843	0.659	0.642	0.74	0.59
内蒙古自治区	0.931	0.779	0.726	0.839	0.843	0.666	0.642	0.85	0.71
辽宁省	0.920	0.783	0.721	0.871	0.867	0.689	0.673	0.80	0.64
吉林省	0.924	0.782	0.723	0.871	0.861	0.681	0.668	0.81	0.66
黑龙江省	0.927	0.763	0.707	0.862	0.866	0.675	0.662	0.76	0.62
上海市	0.940	0.856	0.805	0.934	0.922	0.738	0.711	0.91	0.80
江苏省	0.917	0.814	0.746	0.878	0.866	0.684	0.651	0.90	0.74
浙江省	0.918	0.799	0.733	0.894	0.888	0.652	0.620	0.88	0.72
安徽省	0.901	0.746	0.672	0.848	0.851	0.639	0.597	0.76	0.60
福建省	0.927	0.786	0.728	0.858	0.864	0.663	0.626	0.85	0.71
江西省	0.913	0.749	0.683	0.838	0.839	0.656	0.620	0.76	0.61
山东省	0.920	0.792	0.729	0.870	0.870	0.679	0.640	0.84	0.69
河南省	0.922	0.752	0.694	0.836	0.848	0.660	0.631	0.77	0.62

地区	GDI	男性HDI	女性HDI	男性预期寿命指数	女性预期寿命指数	男性教育指数	女性教育指数	男性收入指数	女性收入指数
湖北省	0.914	0.776	0.709	0.849	0.844	0.677	0.643	0.81	0.66
湖南省	0.916	0.760	0.697	0.843	0.846	0.662	0.639	0.79	0.63
广东省	0.947	0.785	0.744	0.869	0.875	0.665	0.639	0.84	0.74
广西壮族自治区	0.936	0.739	0.691	0.835	0.870	0.645	0.615	0.75	0.62
海南省	0.939	0.756	0.710	0.857	0.885	0.660	0.620	0.76	0.65
重庆市	0.919	0.774	0.711	0.856	0.863	0.657	0.636	0.82	0.66
四川省	0.918	0.739	0.678	0.842	0.848	0.628	0.602	0.76	0.61
贵州省	0.903	0.699	0.631	0.784	0.794	0.593	0.547	0.73	0.58
云南省	0.913	0.687	0.627	0.762	0.768	0.589	0.556	0.72	0.58
西藏自治区	0.892	0.650	0.580	0.751	0.732	0.494	0.447	0.74	0.60
陕西省	0.912	0.777	0.709	0.851	0.834	0.689	0.663	0.80	0.64
甘肃省	0.890	0.713	0.634	0.817	0.793	0.626	0.588	0.71	0.55
青海省	0.914	0.713	0.652	0.779	0.763	0.607	0.571	0.77	0.64
宁夏回族自治区	0.920	0.748	0.688	0.828	0.819	0.648	0.613	0.78	0.65
新疆维吾尔自治区	0.936	0.731	0.684	0.812	0.806	0.638	0.625	0.75	0.64

注：省级 GDI 计算中，全国及各省分性别经济活动人口用《中国劳动统计年鉴》中城镇单位分性别就业人员和登记事业人员数估算，数据年份为 2015 年。

人均 GNI 采用 2016 年数据推算。

数据来源：清华大学中国发展规划研究院。

参考文献

1. 联合国开发计划署，人类发展报告数据： http://hdr.undp.org/en/data

2. 中华人民共和国国务院新闻办公室，《改革开放40年中国人权事业的发展进步》白皮书，2018，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/12/content_5347961.htm

3. 蔡昉、张车伟.《人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告No.17》，北京：社会科学文献出版社，2016

4. 中华人民共和国民政部,民政部互动地图.http://xzqh.mca.gov.cn/map;

5. 中华人民共和国民政部.《2017年中华人民共和国行政区划统计表》.http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/2017.html;

6. 国务院.《行政区划》.2014-8-26.http://english.www.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/27/content_281474983873401.htm,

7. 国家卫计委,《2017年我国卫生健康事业发展统计公报》，2018/06，http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdfe11fa4c7f928c879d435b6a18.shtml

8. 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴2017[M]. 郭栋. 北京：中国统计出版社，2017.

9. 国家统计局. 2017年国民经济和社会发展统计公报 [R/OL]. (2018-02-28). http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html

10. 国务院新闻办公室. 中国的减贫行动与人权进步[R/OL]. (2016-10). http://www.scio.gov.cn/tt/zdgz/Document/1494216/1494216.htm

11. 国务院新闻办公室. 发展权：中国的理念、实践与贡献[R/OL].(2016-12-01). http://

www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626696/1626696.htm

12. 徐文婷, 谭卓婴. 40年，中国医疗大步前进 [R/OL]. (2018-03-06). http://www.rmzxb.com.cn/c/2018-03-06/1981809.shtml

13. 贡森、葛延风. 中国人类发展报告2016：通过社会创新促进包容性发展[M]. 北京：中译出版社.2016.

14. 中华人民共和国教育部. 2017年全国教育事业发展统计公报 [R/OL]. (2018-07-19). http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201807/t20180719_343508.html

15. 中华人民共和国教育部. 2002年全国教育事业发展统计公报 [R/OL]. (2003-05-13). http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghs_left/s182/moe_633/tnull_1553.html

16. 中华人民共和国教育部. 2012年全国教育事业发展统计公报 [R/OL]. (2013-08-16). http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201308/t20130816_155798.html

17. 国家卫生和计划生育委员会. 2012年我国卫生和计划生育事业发展统计公报[R/OL]. (2013-06-14).http://www.gov.cn/jrzg/2013-06/18/content_2428628.htm

18. 国家统计局.2017年全国农村贫困人口明显减少, 贫困地区农村居民收入加快增长[R/OL]. (2018-02-01). http://www.sohu.com/a/220234382_274382

19. 徐璋勇、任保平.中国西部发展报告（2017）：创新、协调、绿色、开放与共享发展[M].北京：社会科学文献出版社，2017.

20. 国务院新闻办公室.《促进中部地区崛起规划（2016至2025年）》政策解读，[R/OL].(2016-12-09). https://www.scio.gov.cn/34473/34515/Document/1535229/1535229.htm

21. 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国性别平等与妇女发展（2015年9月）[M].人民出版社, 2015

22. 青木昌彦，《政府在东亚经济发展中的作用》，中国经济出版社，1998年

23. 中共中央会议，《目前形式和任务》，1980年1月16日. http://www.cctv.com/special/756/1/50149.html

24. 邓小平，《邓小平文选》，第三卷，人民出版社，北京 1994.

25. 陈云，《陈云文选》，第二版，第三卷，279页，人民出版社，北京 1995.

26. Delia Lin.《在后毛泽东时代开化公民：了解素质的内涵》. 伦敦和纽约: 劳特利奇出

版社, 2017.

27. A.H.Y. Chen.《中国哲学中的“大同”概念体现出的集体精神层次》,《中美眼中的大同》. 主编：D. Solomon & P. Lo.《当代文化哲学研究》, 23, 2014, 施普林格.

28. 中国日报.《什么是小康》, http://en.people.cn/200211/10/eng20021110_106598.shtml , 2002-11-10

29. 中华人民共和国常驻联合国代表团.《江泽民主席向中国共产党全国代表大会作报告》, http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t27941.htm, 2002-11-8.

30.《中国共产党章程》官方英文译本：http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188087.html.

31. 习近平.《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《中国共产党第十九次全国代表大会报告》,http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping’s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf, 2017-10-18.

32. 新华社.《中国发展重心：习近平提出到21世纪中叶把中国建设成为社会主义现代化强国》, http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688933.htm, 2017-10-18.

33. 吴小丁,施晓峰,孟艳华.我国个体商铺的发展历程及现状特征[J].商业时代,2008(15):20-22.

34. 杨继绳.邓小平时代：中国改革开放纪实. 北京：中央编译出版社. 1998.

35. 王梦奎. 中国改革30年[M].中国发展出版社，2009年.

36. 周天勇. 三十年前我们为什么要选择改革开放[J].党建文汇月刊，2008年10月.

37. 吴敬琏. 当代中国经济改革[M].上海远东出版社，2008年.

38. 邓小平. 邓小平文选[G]人民出版社第三卷371页、91页

39. 贾康. 财税改革[A]. 载王梦奎主编《中国改革30年：1978-2008》，中国发展出版社，2009-07.

40. 张厚义, 明立志. 中国私营企业发展报告（1978-1998）[R]. 中国社会科学院, 1999.

41. 中国人民共和国生态环境部. 2017年中国生态环境状况公报. [R/OL] (2018-05-22) http://www.mee.gov.cn/hjzl/zghjzkgb/lnzghjzkgb/201805/P020180531534645032372.pdf

42. 世界银行, 中国水利部. 中国国别水资源合作战略(2013-2020).

43. 王志刚 蒋庆哲 董秀成 高潮洪，《中国油气产业发展分析与展望报告蓝皮书(2018—2019)》，中国石化出版社，（2019-03-01）

44. 贡晓丽. 能源经济“不平衡”“不充分”矛盾凸显[N].中国科学报. 2018-02-01. http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2018/2/401886.shtm

45. 中新社, 2018年中国煤炭占一次能源消费比例首次低于60%，2019-01-21，http://www.chinanews.com/cj/2019/01-21/8735183.shtml

46. 曾鸣 贾景姿. 能源行业中的供给侧改革[N]. 中国能源报. (2016-01-11). http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2016-01/11/content_1647122.htm

47. 国家能源局，国家能源局电力司负责同志就《清洁能源消纳行动计划(2018-2020年)》答记者问，新华网. http://www.xinhuanet.com/energy/2019-01/21/c_1124018557.htm

48. 中华人民共和国国家发展和改革委员会，《中国电力发展“十三五”规划》，2017-06-05

49. 国际能源署，世界能源展望：中国特别报告. 2017-12，https://www.iea.org/weo/china/cn/

50. 新华网.我国机动车保有量达3.25亿辆，2018-12-01， http://www.xinhuanet.com/legal/2018-12/01/c_1123793884.htm

51. 中华人民共和国生态环境部. 中国机动车环境管理年报(2018) [R/OL]. 2019-04-09, http://www.gov.cn/guoqing/2019-04/09/content_5380744.htm

52. 世界银行. 中国系统性国别诊断[R], 2018.

53. 国家统计局. 2018年国民经济和社会发展统计公报 [R/OL]. (2019-02-28). http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html

54. 李春玲.教育不平等的年代变化趋势(1940-2010)——对城乡教育机会不平等的再考察.社会学研究,2014,29(02):65-89+243.

55. 陈彬. 我国城乡基本公共服务均等化的路径选择[N/OL]. 国家信息中心. (2017-08-21). http://www.sic.gov.cn/News/455/8383.htm

56. 国家卫生健康委员会，《中国卫生健康统计年鉴》，2018.

57. 北京青年报，仅17%农民工有城镇医保的警示，2017， http://www.xinhuanet.com/

comments/2017-11/29/c_1122026863.htm

58. 中华人民共和国教育部，2017年全国教育经费执行情况统计公告[R/OL]（2018-10-08） http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/201810/t20181012_351301.html

59. 中华人民共和国教育部. 2017年全国教育事业发展统计公报 [R/OL] (2018-07-19). http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201807/t20180719_343508.html

60. 教育部基础教育质量监测中心. 中国义务教育质量监测报告[R], 2018年.

61. 中华人民共和国教育部. 高中阶段教育[R/OL] (2018-11-01). http://www.gov.cn/guoqing/2018-11/01/content_5362728.htm

62. 教育部高等教育教学评估中心. 中国高等教育质量报告[R], 2016年.

63. 佘宇. 民办教育：成就、问题与挑战[N]. 中国经济时报,2015-07-17(005).

64. 中华人民共和国教育部. 职业教育迎来黄金期[N]. (2018-02-03).

65. 中华人民共和国教育部. 学前教育与特殊教育[/OL](2019-01-31). http://www.gov.cn/guoqing/2019-01/31/content_5362730.htm

66. 洪秀敏. 别让教师素质成为幼教发展瓶颈[N]. 光明日报. 2018年01月23日.

67. 国家统计局. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190822_1692898.html

68. 国家卫生计生委等. 中国癌症防治三年行动计划（2015-2017年）.

69. 老年健康蓝皮书：中国老年健康研究报告（2018），社会科学文献出版社，2019年.

70. 何建武. 准确测度TFP，引导实现高质量发展[A] . 载于：刘世锦. 中国经济增长十年展望（2018-2027）：中速平台与高质量发展. 北京：中信出版社. 2018年.

71. 瑞士洛桑管理学院. 2018世界竞争力年鉴（World Competitiveness Yearbook）[R]. 2018.

72. 潘文轩. 让劳动者更好受益于人工智能发展[N]. 中国社会科学报,2017-12-20(004).

73. UNDP. 2016年中国人类发展报告[R]. 2016.

74. 国家发展和改革委员会就业和收入分配司、北京师范大学中国收入分配研究院. 中国居民收入分配年度报告(2017).北京：社会科学文献出版社，2018年.

75. 央视网，个税改革减税规模预计全年超3000亿元 月收入万元大都无需缴个税央视新闻，2019-01-27，http://news.sina.com.cn/c/2019-01-27/doc-ihqfskcp0818152.shtml

76. 李培林. 怎样界定中等收入群体更准确[N]. 北京日报,2017-07-17(014).

77. 李克强. 政府工作报告[R]. 第十三届全国人民代表大会. 2018年3月5日.

78. 李春玲. 中等收入群体的增长趋势与构成变化[N]. 北京工业大学学报(社会科学版),2018,18(02):1-7.

79. 刘渝琳, 许新哲. 我国中等收入群体的界定标准与测度[R]. 统计研究,2017,34(11):79-85.

80. 李强, 徐玲. 怎样界定中等收入群体? [R]. 北京社会科学,2017(07):4-10.

81. 李实. 中国中等收入群体规模扩大趋势及政策建议[R/OL] (2017-03-27). http://people.chinareform.org.cn/l/lishi/Article/201703/t20170327_263109.htm

82. 李实. 高质量发展需要更加公平的收入分配. 中国收入分配研究院[R/OL](2018-01-27). http://ciid.bnu.edu.cn/news/201805/20180506113639706.html

83. 国家统计局. 2017年《中国妇女发展纲要（2011-2020年）》统计监测报告.

84. 新华社，40年来中国贫困发生率从97.5%下降至3.1%，2018-12-08. http://www.chinanews.com/sh/2018/12-08/8696168.shtml

85. 新华社，2018年全国农村贫困人口减少1386万人，中国政府网. 2019-02-15. http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/15/content_5365982.htm

86. 刘永富，有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战.人民日报，2018-10-21，5版.

87. 陈志钢, 毕洁颖, 吴国宝, 何晓军, 王子妹一. 中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点[J].中国农村经济,2019(01):2-16.

88. 中国人口与发展研究中心. 中国健康扶贫发展研究报告, 2018-11-12, http://wemedia.ifeng.com/89291478/wemedia.shtm

89. 中华人民共和国民政部，2018年4季度全国社会服务社会数据. http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/.

90. 沈扬扬,Sabina Alkire，詹鹏.中国多维贫困的测度和分解.南开经济研究,2018(5):3-18.

91. 冯怡琳，邸建亮. 对中国多维贫困状况的初步测算——基于全球多维贫困指数方法.调研世界，2017(12):3-7.

92. 薛海平. 影子教育有碍公平目标实现[N]. 中国社会科学报,2016-02-04(004).

93. 周绍杰,王洪川,苏杨. 中国人如何能有更高水平的幸福感——基于中国民生指数调查.2015(06):8-21.

94. 郭君平,谭清香,曲颂.进城农民工家庭贫困的测量与分析——基于“收入—消费—多维”视角.中国农村经济,2018（9）:94-109.

95. 新华网. 激发脱贫攻坚的“社会活水”——我国社会组织参与脱贫攻坚综述. http://www.xinhuanet.com/2018-02/18/c_1122427831.htm

96. 马良灿,哈洪颖.项目扶贫的基层遭遇:结构化困境与治理图景.中国农村观察,2017(01):2-13.

97. 对十三届全国人大一次会议第5562号建议的答复.国务院扶贫开发领导小组办公室，2018-12-21，http://www.cpad.gov.cn/art/2018/12/21/art_2202_92289.html.

98. “大国攻坚, 决胜2020”精准扶贫案例展示. 人民日报.2018年9月20日10版.

99. 李明霖：加强社会化扶贫，助力精准脱贫. http://www.sohu.com/a/290574000_120041091

100. United Nations Development Programme. “Human Development Reports.” *Human Development Index. Human Development Reports*.http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi

101. UNDP, “Gender Inequality Index”. Retrieved from: http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii

102. UNDP, *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* (UNDP, New York, 2010).

103. J. Klugman, Human Development Report 2011: *Sustainability and Equity: A Better Future for All* (UNDP, New York, 2011).

104. K. Malik, Human Development Report 2013. *The Rise of The South: Human Progress in a Diverse World* (UNDP, New York, 2013).

105. K. Malik, *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing*

Vulnerabilities and Building Resilience (UNDP, New York, 2014).

106. S. Jāhāna, *Human Development Report 2015: Work for Human Development* (UNDP, New York, 2015).

107. UNDP Human Development Report 2016: Human Development for Everyone (New York, 2016).

108. UNDP, Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities* (New York, 2019).

109. UNESCO, "Education: Gross enrolment ratio by level of education", Institute for Statistics (UIS). Available at http://data.uis.unesco.org/# (accessed on 15 October 2019).

110. Weiying Zhang and Gang Yi, "China's gradual reform: a historical perspective" in C. A. Tisdell and J. C. Chai, eds., *China's Economic Growth and Transition* (New York: Nova Science Publishers, Inc., 1997).

111. L. J. Lau, Y. Qian, & G. Roland, "Reform without losers: An interpretation of China's dual-track approach to transition", *Journal of Political Economy*, vol. 108 No. 1, (2000).

112. National Development and Reform Commission, *Report on China's Economic, Social Development Plan (2014)*, 18 March 2014. Retrieved from: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c2866/201403/aaf44e52a995456bad611acc1e96d8d9.shtml

113. World Bank, Government expenditure on education, total (% of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS

114. Shi, Y., Zhang, L., Ma, Y., Yi, H., Liu, C., Johnson, N., ... & Rozelle, S. (2015). Dropping out of rural China's secondary schools: A mixed-methods analysis. *The China Quarterly*, 224, 1048-1069.

115. World Bank, Domestic general government health expenditure (% of current health expenditure). https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.CH.ZS

116. Bray, F., Ferlay, J., Soerjomataram, I., Siegel, R. L., Torre, L. A., & Jemal, A. (2018).

117. Global cancer statistics 2018: GLOBOCAN estimates of incidence and mortality worldwide for 36 cancers in 185 countries. CA: a cancer journal for clinicians, 68(6), 394-424.

118. Sen A. Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press, 1999.

119. Lewis W A. The Theory of Economic Growth, Unwin Hyman, 1955.

120. WHO. World Health Statistics 2018.

121. Mercer's annual cost of living survey finds Asian, European, and African cities most expensive locations for employees. https://www.mercer.com/newsroom/cost-of-living-2018.html

122. World Bank, GDP deflator (base year 2010) for China. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.ZS

图书在版编目（CIP）数据

中国人类发展报告：特别版：汉文、英文 / 杨永恒等主编 . -- 北京：中译出版社，2019.12
ISBN 978-7-5001-6138-7

Ⅰ . ①中… Ⅱ . ①杨… Ⅲ . ①社会发展—研究报告—中国—汉、英 Ⅳ . ① D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 274712 号

本出版物所反映的内容不在任何程度和方面表达或暗示联合国或联合国开发计划署对于任何国家、地域、城市或地区之法律地位或权力，以及其版图及边界划分的立场和观点。本报告所述观点为报告联合编写团队的研究成果及观点，并不一定代表联合国、联合国开发计划署、国家信息中心、清华大学的观点。编写团队已尽可能确保报告引用内容及数据的准确性，但不为因数据引用所导致的任何后果承担责任。

联合国计划开发署版权所有，依法保护各项权利。任何个人或组织可以引用、复制或翻译其部分或全部内容，但须注明出处。在没有联合国开发计划署事先书面授权的情况下，不得以商业之目的复制本出版物。

出版发行 / 中译出版社
地　　址 / 北京市西城区车公庄大街甲 4 号物华大厦 6 层
电　　话 / (010) 68359376, 68359303（发行部）68359719（编辑部）
邮　　编 /100044
传　　真 / (010) 68357870
电子邮箱 /book@ctph.com.cn
网　　址 /http://www.ctph.com.cn
责任编辑 / 刘香玲　王　梦
封面设计 / 联合国开发计划署

印　　刷 / 北京玺诚印刷有限公司
经　　销 / 新华书店

规　　格 / 889mm×1194mm　1/16
印　　张 / 37.25
字　　数 / 658 千字
版　　次 / 2019 年 12 月第一版
印　　次 / 2019 年 12 月第一次

ISBN 978-7-5001-6138-7　　定价：168.00 元（全 2 册）

版权所有 侵权必究

中　译　出　版　社