



一个都不能少： 推动中国实现包容性增长

2015年3月



本报告由经合组织秘书长负责出版发表。文中表达的观点和使用的论据并不代表经合组织成员国的官方意见。

本文件及其中所包含的任何地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

以色列的统计数据由以色列有关当局提供并负责。经济合作与发展组织对这些数据的使用并不影响戈兰高地、东耶路撒冷和以色列在约旦河西岸定居点根据国际法条款下的状态。

经OECD和中国国家发展改革委员会共同倡议，由OECD向中国国家发展改革委员会提供本报告，作为中国国民经济与社会发展第十三个五年规划制定与实施的参考借鉴。

本报告由经合组织秘书处编制，由Lamia Kamal-Chaoui和Shaun Reidy在Luiz de Mello的指导下起草。参与本报告编制工作的其他主要人员包括：Romina Boarani、Marco Mira D'Ercole、Fabrice Murtin和Paul Schreyer（经合组织统计司）； Vincent Koen、Margit Molnar和Ben Westmore（经济部）； Andrea Bassanini、Michele Cecchini、Kristine Langhenbucher、Pascal Marianna、Guillermo Montt和Hilde Olsen（就业、劳动和社会事务司）； Ioannis Kaplanis、William Tompson、Oscar Huerta Melchor和Camila Vammalle（公共治理和地区发展司）； Irène Hors和李燕（全球关系秘书处）； Kumi Kitamori和Ziga Zarnac（环境司）； David Bradbury和Bert Brys（税务政策与管理中心）； Kensuke Tanaka（发展中心）； Luis Martinez（国际交通论坛）； 以及Richard Herd（前经合组织高级经济学家）。Caitlin Connelly负责本出版物编制和翻译的协调。Isabelle Renaud提供了制作和行政支持。

李燕、杨婵（全球关系秘书处），汪骁（外部审校）对中文版提供了审校。

图片来源：封面 © Shutterstock.com

经合组织出版物的勘误可登陆www.oecd.org/publishing/corrigenda查阅。

© OECD 2015年

允许为个人使用目的，复制、下载或打印经合组织内容，也可在自己的文件、演示文稿、博客、网站和教材中引用经合组织的出版物、数据库和多媒体产品，但需注明经合组织为资料来源和版权所有。所有公共或商业用途授权及翻译权申请，应发送电子邮件至rights@oecd.org。如需申请获许将影印本资料之相关部分用于公共或商业用途，请直接通过info@copyright.com联系版权审核中心（CCC）或通过contact@cfcopies.com联系法国版权中心（CFC）。

目录

前言	1
执行摘要：中国包容性增长政策路线图	2
第一章 中国的经济增长与不平等方面的趋势.....	8
1.1 经济增长轨迹与展望.....	8
1.2 可支配收入的趋势.....	11
1.3 地域间的收入不平等.....	18
1.4 非货币性成果和机遇的发展趋势.....	22
第二章 中国的包容性增长趋势	42
2.1 包容性增长的定义.....	42
2.2 中国的包容性增长现状如何？——多维度生活水平的趋势变化.....	45
2.3 多维度生活水平的趋势和政策重点的变化.....	54
第三章 包容性增长政策.....	58
3.1 缩小城乡居民收入差距.....	58
3.2 让城镇化更具包容性.....	65
3.3 改善个人健康状况.....	73
3.4 改革税收利益制度，实现更大的公平和效率.....	82
3.5 促进劳动力市场的包容性.....	88
附件1 经合组织包容性增长计量框架	100
附件2 多维度生活水平框架对中国的适用性.....	106

前言

历经三十年的快速增长，中国的面貌焕然一新，亿万中国人就此脱离贫困，城镇化以空前的规模发展，全体中国人的生活水平也大幅提升。然而，中国仍面临着诸多挑战，只有成功克服这些挑战，才能维持强劲和更高层次的包容性增长，使经济高速发展的成果惠及全社会。

《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》基于实证分析，分享了国际最佳实践，并指出了中国实现包容性增长的政策选项。本报告与配套报告《新时代全球背景下的中国》一起，开展相关政策讨论，为中国即将推出的“十三五规划”出谋献策。本报告致力于总结过往的成功经验，消除中国发展道路上的政策障碍，并为中国在关涉国计民生的方方面面取得更大进步奠定坚实基础。

《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》从多维视角审视了推动中国人民生活水平提高的关键驱动因素。报告表明，生活水平的高速增长不仅体现在家庭收入的快速攀升，也源自就业和医疗等居民福祉方面的进步；虽然在这些方面，不同社会人群和地域之间目前还存在较大差异。基于这一分析，报告指出了促进中国包容性增长的若干政策选项，包括采取措施缩小城乡居民的收入和机会差距，改善全体居民获得高质量医疗保障的条件，提供更为平等的税收优惠制度，提高劳动力的教育程度和技能水平，使劳动力市场更加贴合日新月异的社会和经济环境等，并解决污染和环境恶化问题。

总言之，《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》所提出的政策选项为中国绘制了一幅路线图，在下一个“五年规划”甚至更久远的期间，中国均可借鉴这一路线图，用以发展更具包容性的经济，建设更具包容性的社会。该路线图通过促增长和促包容的政策之间最大化的协同增效，聚焦于特定举措，以确保举国上下——无论是上海的商人还是宁夏的农民，也不论是农民工或非农民工——均能从经济的不断增长中受益。

经合组织随时准备继续在促进包容性增长这一领域为中国提供支持，分享我们的专长以及我们的成员国和合作伙伴历年累积的经验。



Angel Gurría

经合组织秘书长

执行摘要： 中国包容性增长政策路线图

经济快速增长使国民的生活水平大幅提高，但增长红利的分配依然不均

中国经济的快速增长极大地提高了国民的生活水平，但是可持续发展需更注重经济增长成果的共享。在过去的三十多年间，中国经济实现了GDP年均10%的增长，可支配收入的大幅增加让数以亿计的国民摆脱极度贫困状态。但是，中国经济的增速在放缓，到2020年人均GDP年增速大约会降至5.5%。要让大多数国民的物质生活水平实现更强劲的上升态势，政策需着力于推进生产力提升、让经济更具包容性等方面的改革，从而让更多的国民有机会创造财富并从经济增长中获益。

最近数年，大多数收入不平等指标渐趋稳定并逐步降低，但仍居于高位。随着经济自由化所带来的经济快速崛起，中国经济不平等现象在近些年开始减少，收入最高和最低群体之间的收入比差距以及人均收入基尼系数均有所降低。随着高学历人才队伍持续扩大，低技能劳动者紧缺现象开始出现，至2014年，中国全国基尼系数下降至略低于0.47的水平，虽然仍高于发达国家，但与印度等其他新兴市场经济体基本持平。近几年来，贫困省份的经济发展速度超过了经济发达省份。不过，与发达国家比较起来，中国经济的空间不平等程度依然偏高，凸显了各省份内顽固难除的巨大城乡收入差距。

为反映国民福祉的变化情况，相关政策不应仅仅局限在收入增长方面，而应将多维度生活水平标准纳入考虑范围。除了收入，个人的幸福度还由一系列变量共同决定，例如健康状况和就业情况。若采用由家庭可支配收入、寿命和失业风险等维度组成的经合组织多维度生活水平评价体系来衡量，则可以看到，中国中产阶级（指收入水平接近全国中线水平的家庭）的多维度生活水平在1995年至2011年期间实现了大幅提升。这项成就主要反映了家庭可支配收入的强劲增长，同时，也反映了就业率的提升以及预期寿命的提高。

但是，长期的不平等和不良的健康状况拖慢了多维度生活水平提升的步伐。1995年至2011年间的前半阶段，中国经济在发生巨大转型的同时，国民收入差距也持续扩大。自那之后，在十二五规划的前三年里，收入不平等现象有所缓解，就业率得到飞速提升，从而使多维度生活水平得到提高。但是，预期寿命的增长有难度，原因在于污染以及与癌症和心脏病相关的死亡人数的上升。此外，尽管整体生活水平得到提高，但人们从多维度生活水平提高中获益的程度并不平等。城乡收入差距虽然得到了缩减，但依然巨大。

十三五规划应在以往成就基础上增强经济增长的包容性。随着十三五规划期间中国向全面小康社会迈进，中国将不再片面地追求GDP增长，而是将重点放在提高生活水平、改善国民福祉以及为将来的包容性经济增长打基础上。尤其值得注意的是，政策应当着重改善低收入群体（特别是农村地区低收入群体）的状况，让他们从持续的经济发展中获益。

中国包容性增长政策路线图包含各种政策领域的一系列干预措施。下文将对改革的重点领域予以详细分析，并对配套文件《新时代全球背景下的中国》中与生产力和投资相关的改革领域进行补充分析。

缩小城乡收入差距对推动中国经济更具包容性增长至为关键

亟需开展土地改革，以及推行提高农村经济生产力、推动农村经济多元化的政策。为提高农业生产力，可将保增长政策的着力点放在提高小农户竞争力，推行土地改革，让土地使用权可以在全国范围内进行买卖、抵押和出租。这些改革可以拓宽农民获取信贷的渠道，使其有更好的机会将创业技能应用于非农业领域。对于不往城镇迁移，而留在农村的农民，如果能开发相关培训项目，扩大新技术的普及范围，同样可以提高农业生产力。同时需要制定以当地人口的参与为基础、促进农村经济多元化的策略。旨在推动弱势群体生产性发展的各种项目，需要进一步加强定位的准确性和针对性。

扩大农村人口获得优质教育的机会至为关键。城镇居民受教育的时间平均要比农村居民多三年。整体而言，农村学生接受更好教育的机会有限，同时农村教育水平低下，这阻碍了人力资本的积累，从长远来看，则限制了城乡收入差距缩小的幅度，阻碍了中国企业向高增加值产业的迈进步伐。2010年中国政府制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》认为教育资源的空间分配应更加公平。欲使中国经济更具包容性，未来的教育政策可以向贫困农村地区倾斜，让农村地区的居民享受到与城镇居民同等的机遇、共享经济增长的成果。这也意味着要解决最贫穷农村地区阻碍发展的营养不良问题，提高农村孩子接受高级中等教育的机会，以及取消学费。另外还需改善农村学校的资金状况。

通过让所有居民共享城镇化的成果，十三五规划将使中国经济增长更具包容性

采取进一步的措施逐步放开户籍制度可以改变农业转移人口的命运。中国快速的城镇化付出了巨大代价，土地价格飙升、交通拥堵严重，很多农业转移人口依然不能获得社保和基本公共服务。国务院2014年7月份宣布了数项户籍改革措施，逐步取消农业户口与非农业户口的性质区分，并部分放开了居留许可制度。为让农业转移人口更好地融入到城市之中，十三五规划可以该政策为出发点，降低大城市和特大城市居留许可的门槛，最终全面放开居留标准。这样做可以切断户口与高等教育、失业保险和社会救助等公共服务之间的捆绑关系，同时改善养老金和医疗保险制度，提高社保的跨区域转移性。最终，这些改革措施可以加强市场在决定城市规模方面的作用。

欲使城镇化更具包容性，需大力完善农村土地管理。土地使用中的差别化待遇限制了包容性增长，推高了住房价格和房屋租金。在国家 and 地方土地开发配额中，政府应更加关注土地价格，增加高房价地区的地块供应量。为让更多人买得起房，地方政府划归工业用地的比例应当降低，并允许全国的农民和村集体在强有力的法律支持下开发用于流转的地块。允许村集体开发用于流转的地块在珠三角地区业已取得巨大成功，为上百万的城镇流动人口提供了住房。另外，深圳市推行的试点政策允许农民和村集体与开发商直接交易，收益由当地政府和农民共享，从而减少了农民对政府土地征用的非议。

政府希望保证国家耕地面积不跌破120万平方公里（18亿亩）的“耕地红线”，这一意愿在某种程度上导致了城镇化进程的复杂化。最近，成都和重庆这两座城市实施了一项方案，农村居民将农村建设用地转变为耕地的，可以获得一种名为地票的土地凭证作为回报。地票可以通过财产交易的方式出售给开发商，持有地票的开发商则可以将市区中的耕地转而用于开发，以满足市区对土地开发的高需求。这一方案顺应政府的目标，既能在市区实现亟需的土地流转，又不影响国家耕地比重。这一方案可以在全国推广，作为完善土地再分配机制工作的一部分。

土地改革应与改善公共交通共同进行。这需要对公共交通综合网络的建立进行持续的资金投入。政策的着力点应放在郊区通勤铁路网络、地铁以及供公交车专用或专线行驶的快速交通系统的建设上。特别是，快速公交系统（BRT）可以大有作为，尤其是在城市周边地区和尚未建设地铁的地区。在高速发展的城市中，同步配套公共交通设施较为吃力，这里相比轨道交通方式，快速公交系统具备多个优势。第一，快速公交系统的专用车道建设成本通常要比轨道交通低廉许多，因为后者需要整合轨道、电力输送和信号传输。第二，一旦交通模式发生变化，公车线路的调整非常便利。第三，当专用车道无法满足使用需求之时，快速公交系统也可以利用其他道路将乘客运送到离目的地（甚至包括远在郊区边缘的目的地）最近的地点。最后，从全球范围来看，公交车市场的竞争性远比轨道车辆的市场激烈，因此更容易采购到满足当地需求的公交车辆。通过提高市区交通枢纽周围人口公共交通的密度，来减少私家车的通勤，可以减轻交通拥堵和空气污染，也非常必要。

改善健康状况的措施可以提升多维度生活水平

治理空气污染毫无疑问会改善健康状况、延长预期寿命。收入提高让人们的生活更加健康，但政府干预依然有存在的必要。需要特别指出的是，应大力整治严重的空气污染。空气污染严重地削弱了国民健康状况改善对多维度生活水平的积极贡献，2011年，单单空气污染就让国民预期寿命缩短了0.4年。限制发电站的空气污染物排放量可以有所帮助，但需要在国家层面严格实施。其他行业同样需要规定空气污染物排放量的限制并严格实施。至于交通，大多数污染物来自柴油卡车和柴油公交车。提高这些交通工具的国家标准、强制对老旧汽车的排气装置进行更新汰换，可以有助于改善空气质量。

降低污染对健康的负面影响的措施可以着眼于为二氧化碳排放设定统一价格。与其依赖于设定二氧化碳排放上限或提供低效的产业补贴计划（以风能、太阳能或电动汽车为补贴对象）来实现二氧化碳的减排，应更强调市场机制的运用，同时制定碳税或制定国家碳交易制度。通过收税来设定统一价格更易于管理，并可保证对碳排放物减排的资金投入实现最佳效益。设定统一碳价格还可以鼓励在绿色技术最具竞争优势的领域，进行技术开发。

针对不健康行为的预防性措施可以降低医疗支出，让弱势群体受益。当下中国面临的最大挑战来自非传染性疾病，如果不健康行为得到纠正，低成本检测和治疗可以得到普遍应用，这些疾病中的绝大多数本可以避免。预防性措施在减少由吸烟引起的疾病等方面效果尤为显著。十三五规划可以设定缩减烟草销售的具体目标，开展更广泛、更深入的禁烟运动，同时将禁烟职责与烟草企业的所有者和管理者分离。烟草税可以提高到零售价的75%，与中国的条约义务保持一致，公共场合应完全禁烟。这些措施每年可以避免让40万人死于吸烟引起的疾病。

让税收和福利更具包容性可以让低收入群体受益并减少不平等现象

改革可以致力于解决直接税税收低和税收累进程度低的问题，降低它们对中国税收制度再分配效应的限制作用。尽管中国的边际税率高达45%，但是个人所得税在收入再分配方面所起的作用并不显著。主要源于高个税起征点（2011年，个税起征点提高了一倍）和较宽的宽泛的税率级距。2013年，个人所得税只占总税收的6%。政府的宗旨是维持税负的整体稳定性。尽管如此，通过整合不同劳动收入的税率、计算个人需赡养的人员数量，依然可以提高横向平等性。扩大税基，将非货币收益纳入征收范围亦可提高个税总额。另外，可以降低最高税率、降低免税门槛，以避免对劳动力供应、创业、技能和储蓄造成扭曲。

降低低收入劳动者的社会保险缴费也是让人拍手称快的举动。目前，中国对收入水平低于当地平均工资水平60%的人群实行统一的社会保险缴费比例。尽管这会提高个人账户缴纳的养老金数额，但从短期来看，按统一比例征收的社会保险缴费，如个人的工资相当于缴费基数，则社保缴纳额为其收入的11%，但如果个人领取的是最低工资，则社保缴纳额可高达其收入的25%。这种高额的社会保险缴费导致部分用人单位出现逃避缴费的行为，并导致非正规用工情况屡禁不绝。为避免这些现象，社会保险缴费的征收应当以工资的百分比为依据，这有助于减少低收入阶段的税收递减现象。

应进一步合并各种地方养老金和医疗保险制度。近年来，尽管进行了多轮次改革，但各种社保制度依旧各行其是。应加强养老金的可转移性，提高其流动性，缩短养老金支付前过于漫长的等待期。新型居民社会养老保险所提供的福利水平需提高，以加强对农村地区的收入保障。医疗保险领域进步的势头大幅度放缓。深化改革还需着眼于各种医疗保险制度福利的协调，以提升资金和其覆盖面的公平性，还需着眼于将地方医疗保险合并到统一的国家医疗保险当中，与居民的养老金制度一样实现全国统筹协调。

为个体提供在劳动力市场上取得成功所需的支持和技能培训，可以为包容性增长奠定坚实的基础

修订《劳动法》，以达成灵活性和保障性之间的平衡，是创造更具有包容性的劳动力市场所面临的一个主要挑战。在灵活性和保障性之间达到合理平衡有利于增加工作岗位，同时，可以保护劳动者免于遭受任意辞退。在中国，对劳动保护立法进行的改革还需要解决对正式员工和临时工保护程度的不平衡，聘用临时工的现行立法还需进一步更好地执行。而针对正式员工的改革方案应着眼于创造更大的灵活性，减少经济补偿金以及限制不公平辞退后的赔偿和复职。

失业保险的覆盖范围需要继续扩大。很多参加失业保险的劳动者并没有从中受益，很多地方并不要求用人单位将农民工纳入失业保险计划。为更加有效推动劳动力市场的包容性，这方面的立法需要在全国统一执行。为保证失业人员能尽快找到工作，可以将切实执行求职要求作为领取失业保险金的条件。这要求就业服务中心和社保管理机构进行有效协调，来保证相关规定的有效执行，并对合理的求职活动进行界定。与此同时，需要提高就业服务能力，来为求职者提供支持。

调整职业教育和技能政策，加强从培训到就业的顺利过渡。首要的工作重点是提高高级中等教育的毕业率，建立高质量的职业教育体系。职业教育机构整体改革势在必行，应努力使各区域和各行业的用人单位做出培训规划、批准培训课程并支持在职培训，同时，还应减少与学习无关的实习活动。此外，还应采取措施改善各级政府对职业教育进行投入时的协同度。

加强经济中的竞争性，并提升市场力量的作用，将成为通向包容性增长的道路上至关重要的转折点

通过加强竞争来推动包容性增长，应着眼于增强与国有企业相关的市场力量的作用。尤其是，应当制定相关政策，以确保国有企业的薪资支付以市场为基础。相比于在私营企业工作的职工，国有企业中的职工通常能够获得更高的工资待遇和更丰厚的福利。如果仅仅考察国有资产监督管理委员会（SASAC）控制的115家企业中的284家子公司，工资待遇的差距就更明显了。这些上市公司的平均工资要比私营企业高出3.75倍。然而，私营企业和国有企业之间待遇的差

距并不代表国有企业的员工在技术和素质方面更高一筹。相反，待遇差距通常是由其他原因造成的，包括歧视。

有许多措施可以确保国企的薪酬制度以市场为基础。特别是，如果制定更严格的指引，限制公共行政管理部门和国有企业高管之间的人员交换，这可以使中国受益。此外，最重要的是，应继续推进改革工作，加强行政权力和国有企业之间的分离，避免行政权力过度干涉国有企业战略政策的制定、监管、管理和所有权。政府可以创设资产管理公司，协助国有企业的董事会履行职责，推动政府在这一领域的改革。

通过加强竞争，为私营企业的繁荣确立框架条件，可以巩固支持包容性增长的政策。正如本报告的配套文件《新时代全球背景下的中国》所指出的，政策制定者需着眼于营造一种环境，让所有公司公平竞争，适当考虑客户利益、职业健康和安全状况以及环境保护。毫无疑问，这种环境将不但有利于促进增长，还可以惠及更多的顾客和未来的企业家，从而进一步提升包容性。

包容性增长的政策重点

放松国内人口迁移限制，提高人口流动性

- 为全体居民提供公共服务，而不考虑户口状况。
- 按照收入的百分比设定低收入职工的社会保险缴款。
- 向所有人开放失业险和生育险。
- 在2020年之前，在缩短等待期的基础上，实现城市社会养老保险的完全可转移。

提升人力资本

- 增加教育投资，包括提高教师报酬。
- 让高级中等教育成为一项基本的公共服务，免费开放。
- 平衡各省之间四年制大学的入学机会。
- 拓宽农村儿童接受学术性高级中等教育和大学教育的渠道。
- 增加专门用于农村地区高级中等教育的公共资源。
- 提升农村地区的教师素质，加强农村地区寄宿学校的质量。
- 加强职业教育，允许学生在选择职业教育和学术道路上拥有更大的自由度。

延长居民预期寿命

- 在卫生部的监督下开发有效的反烟草策略。
- 确保对污染排放进行有效监测。
- 将污染治理工作的重点放在交通领域之上，减少卡车和公交车的尾气排放。
- 为社区健康中心提供薪酬激励，鼓励其对糖尿病和高血压等病症的治疗。
- 协调全国范围内的健康保险制度。

改善劳动力市场效果

- 扩大失业救济制度的覆盖面。
- 降低正式职工的就业保护水平，提高临时工的就业保护水平。
- 引导员工就职业教育的条款和内容达成共识。

税收制度现代化

- 为所有劳务收入创建统一的综合征税税率表。
- 增加个人所得税在政府税收中所占份额。

提高可持续性，以造福后代

- 引进全国性的碳市场制度。
- 加强对石油产品的征税，降低鼓励煤炭使用的补贴。

分散财富

- 重新规划城镇工业用地，将其转化为住宅用地，激励现有的土地使用者重新开发土地。
- 拍卖工业用地使用权，允许商业和住宅开发商进行竞标。
- 提升农村家庭转让农村土地使用权的能力。

加强竞争，削减政府在经济中所起的作用

- 创建资产管理公司，帮助国有企业董事会履行职责。
- 减少准入壁垒、取消投资许可和设立独立的管理部门，加强网络型和能源类行业的竞争。
- 降低政府在商业性行业的所有权份额，开放更多领域，允许私人投资进入。

第一章 中国的经济增长与不平等方面的趋势

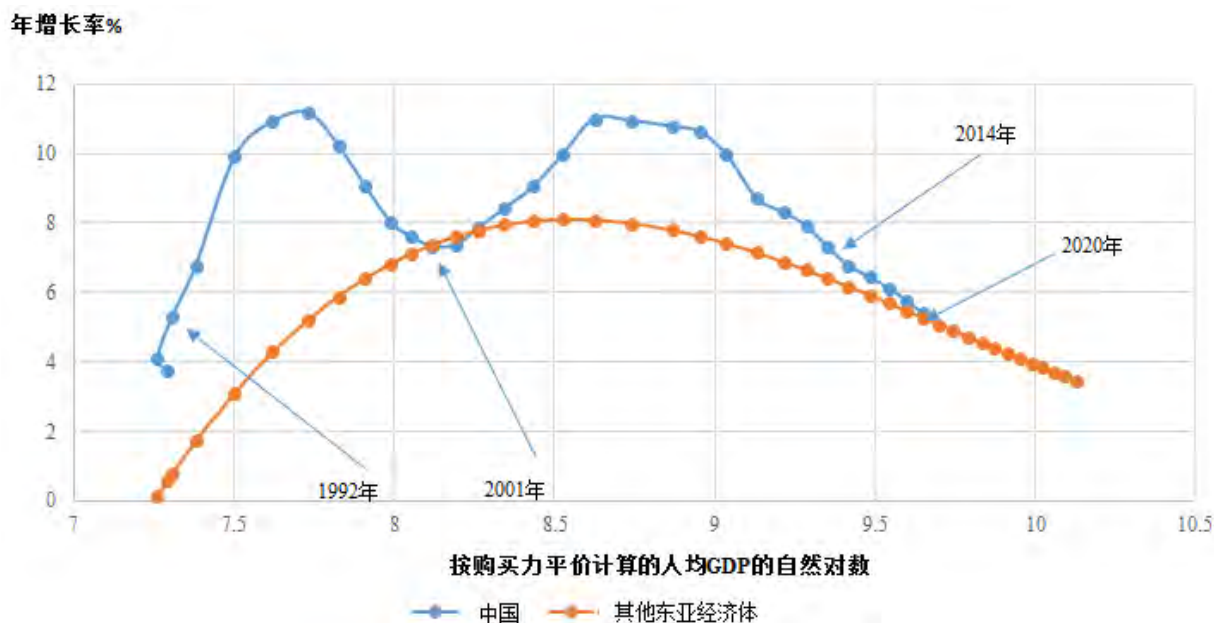
1.1 经济增长轨迹与展望

中国经济增长举世瞩目

过去三十年间，中国经济快速增长。国民生产总值（下称GDP）在过去三十年间以年均约10%的速度增长，人均GDP增速略微慢一点，GDP增速超过了其他表现良好、工业化快速发展的亚洲经济体在起步阶段的速度（参见图1.1）。在中国台北、韩国、日本、以及中国香港和新加坡等城市型经济体，相对收入的快速趋同只在较高的水平才开始明显放缓，这意味着中国有继续赶超的空间。持续、强劲的经济增长明显改善了人民的生活水平，使中国成为中等偏上收入国家，2013年中国的人均GDP已超过1.2万美元（按购买力平价计算）。

图1.1 中国大陆的人均经济增长速度在同期超过了其他东亚经济体，但到2020年将与其他东亚经济体趋同

（图中年份仅适用于中国大陆；其他东亚经济体指中国台北、日本、韩国及中国香港）



注：经济增长通过跨度为五年的移动平均值表示，而人均GDP则采用五年跨度中心年份的均值。东亚经济体曲线对各经济体间的经济增长与按购买力平价计算的GDP水平之间的关系估算得出。开始计算移动平均的起始年份如下——日本：1960年；韩国：1961年；中国台北：1961年；中国香港：1968年。参见Koen V., R. Herd和S. Hill（2013年）所撰《中国迈向繁荣之路：避免中等收入陷阱的改革》（China's March to Prosperity: Reforms to Avoid the Middle-Income Trap），经合组织经济部工作论文第1093号，经合组织出版社。由于已知GDP绝对增量对经济增长的影响可能随着GDP的增加而减少，此图选择使用了对数刻度。

数据来源：经合组织经济展望数据库；经合组织国民核算数据库；国际货币基金组织《世界经济展望》数据库和佩恩表（Penn World Tables）第7版。

经济改革是经济增长的关键要素。 经济增长的一个主要推动力是1992年第十四届三中全会通过的决定中，关于使市场在经济中起更大作用的决定，促使国有企业改善经营等改革措施得以实施。虽然中国经济增长的势头在二十世纪九十年代末有所减弱，但作为2001年加入世界贸易组织工作一部分而开展的一系列改革再一次提振了经济。这些改革产生的变革性影响基本上一直持续到00年代末，目前的经济增长大体符合具有可比性的东亚经济体的早期经验。

实现更具包容性的发展必须解放经济增长的内生动力

然而，从长远来看，中国的趋势增长将逐步放缓。 过去五年间，中国GDP的增速有所减缓，2014年已降至7.4%¹。根据经合组织的预测，除非有新一轮的创新改革带动中国经济再次超越其他东亚国家，否则到2020年，中国的人均GDP五年平均增幅将下降至5.5%，接近其他东亚国家在类似经济发展阶段的增幅（参见图1.1）。长远来看，中国的经济增长可能会延续其他东亚国家的模式，人均GDP的增速预计到2030年下降至3.5%²。人均GDP增速放缓反映了一系列结构性因素，包括人口老龄化、生产力追赶的空间缩小以及速度放缓。

要实现持续、包容性增长并避免中等收入国家陷阱，中国必须克服国内困难并应对全新的全球性趋势。 正如《新时代全球背景下的中国》报告（参见专栏1.1）中所强调，中国在十三五规划期间必须深化改革以提高生产力和经济增速。由于中国经济已接近投资主导型增长的极限，中国正在对经济进行再平衡，以更多依赖家庭的消费。这一转变得到了“十二五规划”的支持。在劳动力人口萎缩、储蓄率和投资率不断下降的共同作用下，基于要素积累的增长将逐渐被取代，增长将越来越依赖作为增长主动力的全要素生产率的提高。

1 经合组织（2014年），《经济展望》（Economic Outlook），经合组织出版社，巴黎。

2 同上。

专栏1.1 《新时代全球背景下的中国》中提出的重要建议

《新时代全球背景下的中国》³中指出了要改善经济增长，需要在“十三五规划”期间进行改革的几个关键领域。这些领域包括：

- **加紧努力向价值链上游延伸，从现有和新兴全球价值链中获取最大利益：**实行国内改革，推动中国融入地区贸易协定。
- **进行人力资本和知识资本投资：**采取进一步措施，完善创新型企业家通过银行部门和适当的非银行机制获取资金的渠道；支持私营部门对创新的投资，包括实施有效的知识产权制度；引导教育和技能培训体系（包括完善职业培训制度），促进向知识驱动型经济的转型。
- **优先改革产品市场监管，提高生产力：**放宽对价格、收费和广告权的管制，尤其是针对会计师、建筑师、工程师和律师等专业服务提供者的管制；取消对外国市场参与者进入非制造业的过度限制。
- **在保护消费者的前提下激励竞争，并对竞争实行适当监管：**鼓励网络型产业开展更充分的竞争，同时确保定价决策充分考虑到社会和环保成本（例如在能源产业）。
- **加强公司治理并处理私营部门的腐败问题：**加紧努力提高上市企业关联方交易的透明度。
- **在保护劳动者权利的前提下提高劳动力市场的灵活性：**放宽劳动保护立法方面的限制，同时完善执法，并提高工会为其成员维权的能力。
- **改革公共部门以支持增长模式转变：**不断努力，使国有企业董事会专业化，明确界定不同类型国有企业的商业和战略目标；设立一个机构专门，负责管理、评估和提升法规质量，并考虑在新法规中引入自动日落条款；提高对最新行为准则标准的认识和一致应用（包括管理利益冲突、使用官方信息和资源），促进公共部门的廉洁文化；最后，在所有地区行政服务方面促进最佳实践的统一执行。

中国的增长前景也将受到以贸易和外国投资的日益融合为特征的全球经济环境的影响。随着其他新兴经济体与中国竞相吸引投资，同时大量劳动力和资本积累作为国内增长动力的重要性日渐消退，中国需要优先考虑提升在价值链中的位置并继续融入新兴和现有的全球价值链。成功地完成这一过渡需要进一步发展金融和私营部门，还需要完善劳动力市场监管及其它政策以应对新的经济和商业环境。中国社会老龄化所带来的财政压力也将需要更多的关注。

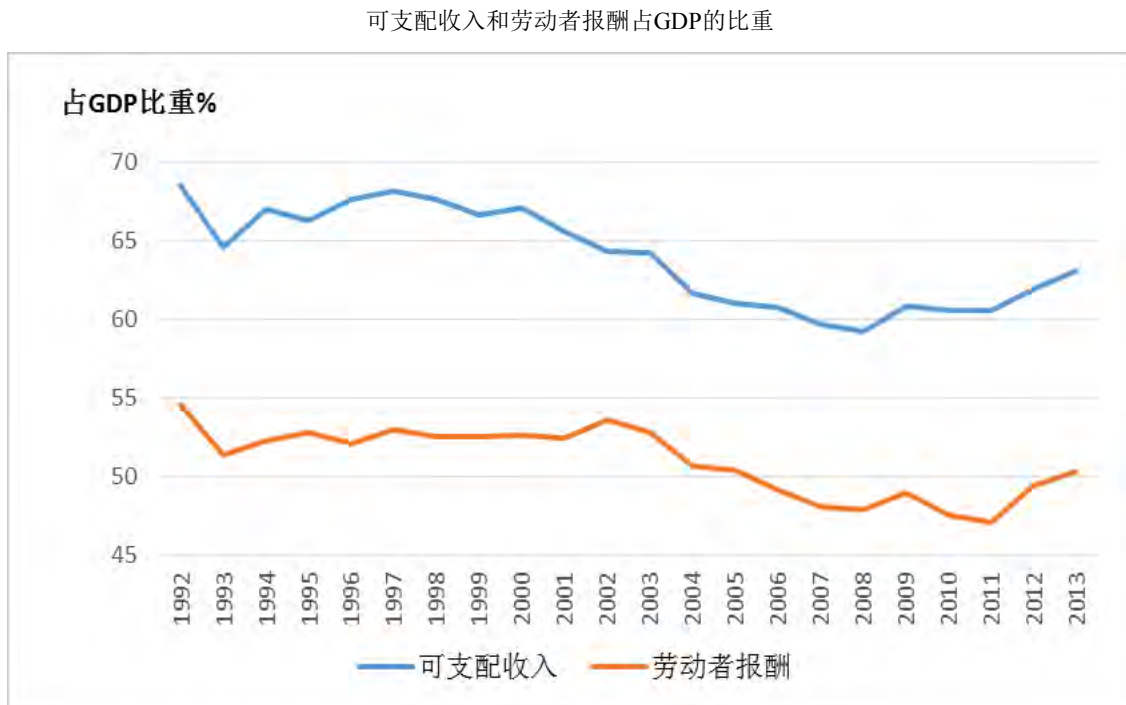
3 参见《新时代全球背景下的中国》（China in a Changing Global Environment）（经合组织2015年），经合组织出版社，巴黎。

1.2 可支配收入的趋势

尽管 GDP 快速增长，一直到 2008 年为止，可支配收入在 GDP 中的占比不升反降

中国GDP增速迅猛，家庭可支配收入增长却并不总是与之齐头并进。1997年至2008年间，可支配收入在GDP中的占比下降近9个百分点（参见图1.2）⁴，部分原因是中国实行了旨在提高国有企业利润和逐步放宽劳动力流动限制的改革。国有企业在重组中通过削减剩余劳动力来提高劳动生产率，抑制了国民收入相对于GDP的比重增长。同时，中国取消了要求流动人口随时携带身份证明文件的规定，降低了流动人口被驱逐回原籍的风险，加上外资企业对劳动力甚旺，大量流动人口从农村向城镇转移。进城务工人员明知以城镇工资标准来衡量，其工资偏低，仍选择留在城镇，因为在城镇务工的收入无论如何都高于在农村的劳动所得，整体上导致占中国家庭可支配收入主要部分的劳动者报酬下降，特别是在人口迁移的高峰期。

图1.1 二十世纪九十年代可支配收入增长开始落后于GDP增长



数据来源：CEIC数据库。

税收、社会福利制度的变动以及较低的实际利率，都抑制了可支配收入的增速。1997年时，家庭从政府获得的转移支付多于其缴纳的税费和社保费，而到了2008年，家庭获得的转移支付及其缴纳的税款则几乎齐平。因此，1997年至2008年期间，纳税和社会福利对可支配收入的合计贡献率跌幅超过GDP的2.5%。同时，实际利率水平偏低导致财产收入对可支配收入的贡献降低，反映了低回报率对家庭储蓄的影响。

4 国家统计局，《中国统计年鉴》中的资金流量表以及CEIC数据库。

近年来，上述趋势得以逆转，家庭可支配收入占 GDP 的比例得到提高

由于人口因素和人口迁移导致劳动力市场紧张，中国劳动者的收入得到提高。从2011年起，中国劳动适龄人口开始下降⁵，并且有更多年轻人选择接受高等教育⁶，因此2008年至2013年期间，劳动力市场的新增劳动者数量下降了四分之一。加之流动人口从农村到城镇的迁徙只是一种暂时性的转移，导致收入增长压力进一步加大。虽然农村流动人口大约占到城镇地区劳动适龄人口的五分之一，但户籍制度限制他们在城镇获得基本服务和社会福利，使其难以长期维持在城镇劳动力中的劳动参与状态，虽然国家采取了改革措施，这一问题也并未得到根本解决。在大多数情况下，农村流动人口都很难达到获得城镇户口的资格要求，并且在过去，大多数人仍会选择保留农村户口，因为一旦离开农村，就会面临土地被重新分配的风险⁷。因此，2002年至2006年间，大部分离开城镇劳动力市场的流动人口平均只在城镇居留了七年⁸。上述因素导致了工资上涨，尤其有利于工资水平较低的劳动者。因此，到2011年，劳动者报酬在GDP中的占比基本告别了下降的趋势⁹。然而，2008年以来，流动人口在城镇居留的时间不断增长，每年平均增长三个月，到了2012年，平均居留时间已达到近九年¹⁰，部分原因是国家要求地方政府为流动人口6至15岁的随迁子女提供义务教育。这一现象部分抵消了新进城务工人员数量的下降。

2012年至2013年，劳动者的工资快速提高，意味着过去两年间劳动者报酬在GDP中的占比已经提高了。总体而言，非农部门的工资增长和就业增加意味着非农部门整体工资水平上涨速度高于名义GDP增速¹¹。居民调查数据确认了工资上涨的趋势。2011年（家庭可支配收入官方数据更新到这一年）至2013年期间，国内家庭人均可支配收入提高逾四分之一，高于人均名义GDP的19%增速。因此，劳动者报酬占GDP的比重似乎有所上升，公司则面临利润压力。

5 参见《新时代全球背景下的中国》（China in a Changing Global Environment）（经合组织2015年），经合组织出版社，巴黎。

6 可参加工作人数可按某个年龄段的总人数减去其中正在接受高等教育的人数计算。假设所有高等教育在读人员均处于18岁至22岁之间，那么18岁至22岁之间的可工作人数便会从2008年的1.04亿下降到2013年的7800万。在没有来自《中国统计年鉴》的全国性数据和高等教育在学人数数据的情况下，美国人口调查局国际数据库采用的是每年的单岁年龄组人口数据。

7 Rupelle, M de la, D. Quheng, I. Shi和T. Vendryes（2009年）所著《缺乏土地权利保障与中国农村的短期人口流动》（Land Rights Insecurity and Temporary Migration in Rural China），IZA讨论文件第1668号，波恩。

8 Zhu, Y.和W. Chen（2010年），“中国流动人口在城市定居的意向：近期变化以及个人层面的多方面决定因素”（The Settlement Intention of China's Floating Population in the Cities: Recent Changes and Multifaceted Individual-Level Determinants），《人口、空间与居所》（Population, Space and Place）期刊第16期。

9 国家统计局（2013年），《中国统计年鉴》。

10 Meng X.（2013年），“农村人口向城镇转移”（Rural-Urban Migration），Garnaut R.、蔡昉和OLE_LINK19OLE_LINK18宋立刚主编的《中国经济增长和发展的新模式》（China: A New Model for Growth and Development）第九章，澳大利亚国立大学，堪培拉。

11 根据国家统计局和人力资源部的数据，2011年至2013期间，非私营部门、私营部门及流动人口的平均工资分别增加了23%、33%和29%。按各类别员工人数加权后，平均工资提高了27%。由于非农部门的就业率增长了6%，工资总额相应提高了35%。同期，非农部门的名义GDP增加了20%，其增幅低于工资增幅。

总体而言，自2008年开始，家庭可支配收入增速已超过GDP增速。政府的政策也带来了社会性转移支付的大幅增加，纳税占GDP的比重则维持不变。自2008年以来，实际家庭人均可支配收入每年增加9.25%，而人均GDP的增幅则为7.75%¹²。这种趋势令人鼓舞，但除了平均值外，还有必要考察收入增长如何在不同社会群体和全国各地范围内进行分配（参见专栏1.2）。

专栏1.1 家庭可支配收入及其分配的计量

本报告使用国民经济核算数据，而非居民调查数据来计量家庭可支配收入。一般而言，使用居民调查数据计算出的个人收入增幅，比使用国民经济核算数据计算出的增幅低。在中国，居民调查似乎难以准确反映居民财产收入数据，而且不涵盖消费者居住在自有住房产生的收入。

使用中国的调查数据还面临其他问题。直到日前，中国仍然没有关于整个国家家庭收入分布状况信息的官方调查；虽然国家统计局在2013年就引入了此类调查（《综合住户调查》），但与经合组织成员国不同，这项调查缺少微观记录，不能对收入不平等的评估进行计算。由于缺少全国范围的评估结果，过去的研究者只好利用不同的方法来整合对城乡人口的调查信息。这种退而求其次的方法，虽然也被应用于现代研究中，但却有着固有的缺陷。例如，它没有明确界定应该如何整合城乡家庭调查中的可支配收入。

其中一个问题是，两项调查计量的可支配收入的口径不同，农村居民调查的是净收入，而城镇居民调查的是可支配收入。如果按照城镇居民调查的统计口径调整农村居民调查，使两者口径并轨，那么据国家统计局（NBS）表示，农村可支配收入数据将比原来的农村净收入数据低5.7%¹³。不同口径之间的主要差别一方面在于农村净收入数据未减去社保基金缴费，另一方面在于，医疗保险费在农村居民调查中被当作收入处理，而在城镇居民调查中则被当作支出处理。2008年，两种不同统计口径得出的可支配收入数据产生的差异，其中三分之二归因于社保基金缴费和医疗保险费两大因素。由于农村从2005年才开始实行社会保险制度，在此之前不太可能存在大幅差异。此外，在计算净收入时利息支付未予扣减，而不应视为收入的土地征用补偿金却被计入了。

另一需要考虑的问题是，汇总城镇和农村居民调查结果时，应当采用城镇和农村地区实际人口数，还是按户籍制度划分的农村和非农户籍人口数更妥。鉴于统计样本是从户口登记信息中抽取的，本报告采用户籍加权法来汇总城镇和农村的收入数据。

由于需要对家庭实际收入进行计量，引发了另一问题。国民经济核算在计量家庭实际收入时，使用了特定的平减指数。国家统计局自2004年以来就没有再公布家庭消费平减指数，只公布过GDP平减指数（GDP deflator），其中包含了政府采购的商品和服务价格。2005年以前，私人消费平减指数、总消费平减指数以及居民消费价格指数的趋势变化十分接近，但从2005年起，总消费平减指数每年增加两个百分点，快于居民消费价格指数（CPI），GDP平减指数的增速也明显高于CPI。按照经合组织各国统计局的标准，差距接近两个百分点的情况属于异常，在经合

12 可支配收入数据为经合组织估算所得，人均GDP数据来自CEIC数据库。

13 Zhang Y.和R. Wang（2011年），《即将开展的中国综合住户调查的主要方法》（The Main Approach of Proposed Integrated Household Survey of China），由中国国家统计局住户调查办公室于里约热内卢向Wye City Group on Statistics of Rural Development所做的报告。

组织国家内，这两者的平均差距要小得多。尽管国民经济核算数据可以通过消费平减指数平减，但由于城镇、农村各自的消费平减指数缺失，不同时点的收入分配统一采用了CPI进行平减，因为城镇和农村都有CPI指数。

关于收入不平等，国家统计局公布了对不平等的全国总体衡量情况，但这种衡量是基于人均收入口径做出的，而未采取经合组织国家通常采取的做法，基于单位消费做出；另外，国家统计局也没有公布详细的全国收入分配表。本报告对详细的全国收入分配进行了估算，估算方法基于已公布的按五等分得出的收入分配数据，以对数生成城镇和农村人口的连续收入分配¹⁴，然后将城镇和农村各自的收入分配汇总，得出全国收入分配。此外，本报告中的估算未反映国家统计局2014年10月发布的修订版城镇收入分配数据，根据修订数据，城镇收入的不平等已大大加剧。

不平等性在经历了一段较长时期的扩大后，目前正在略微缩小

1992年后，伴随着经济的对外开放，居民收入不平等扩大。由于市场作用逐步取代了国家计划，商品和劳动力的相对价格发生重大变化。经济转型导致居民收入差距急速扩大，城镇地区尤为显著，收入较高群体的工资增幅高于其他人群。截至2009年，收入最高的10%的群体的收入与收入最低的10%的群体的收入之比达到5.6，接近美国或韩国的水平，但远高于大部分其他经合组织国家的水平。收入不平等的扩大主要出现在两个时期，一是中国迈出对外开放步伐后的1992年至1994年，二是1997年至2003年，这一时期国家控制的产业下降，而私营部门生机勃勃。2003年至2009年期间，这一比值进入稳定期，继而开始下行。

日益严重的工资不平等导致家庭收入差距拉大。收入最高的10%的家庭与收入最低的10%的家庭的平均收入的之比从6上升到2008年的接近13，远高于发达国家的相应比例。这一上升反映的最主要是最上端10%的家庭的收入相对于中间的家庭的收入上升，而不是中间收入组相对于最下端的10%的收入组的收入之比的上升，尽管这一比值也一直在稳步上升。但是到了2013年，最上端的10%的收入组与中间收入组的收入比例下降了14%，基本恢复至2002年的水平。

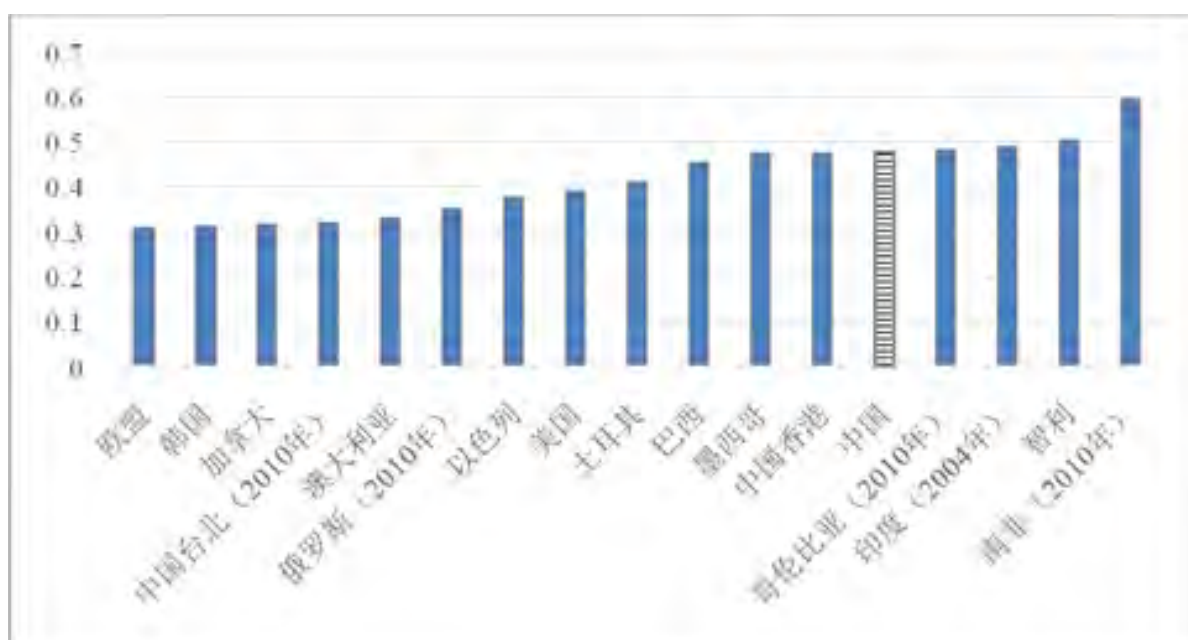
与大部分经合组织国家相反，中国的收入不平等近期开始缩小。衡量收入不平等的官方全国基尼系数显示，人均年收入差距在2008年达到顶峰，随后开始下降，2014年进一步降至0.47。2008年以来的基尼系数小幅下降来自多重因素，包括工资增长较快，处于分配低端的群体享受了更大的医疗报销比例，以及城镇农民工向其农村家庭转移的收入增加等。经合组织国家的发展情况相反，平均而言其收入不平等性自2004年以来相对稳定，当然其中部分国家收入差距的拉大与其他国家收入差距的缩小正好抵消。

14. Herd, R. (2010), 《中国的收入不平等现象已得到遏制?》 (A Pause in the Growth of Inequality in China?), 经合组织经济部门工作文件第748号。

中国的收入不平等性高于大多数发达经济体，但可能低于许多其他新兴市场经济体（参见图1.3）。根据经合组织数据库¹⁵，以基尼系数衡量的2011年中国人均可支配收入不平等性明显低于南非，与墨西哥、巴西、土耳其和智利的水平接近。中国2004年的基尼系数也低于印度。¹⁶与此同时，尽管中国的收入基尼系数（基于人均收入）大幅高于经合组织国家的人口加权平均基尼系数0.36（基于按照家庭人数平方根调整的收入），但相对于低收入经合组织国家而言，中国的收入不平等程度仅处于略高水平，并且，如果像这些低收入经合组织国家一样，将中国在消费方面的规模经济考虑在内，这种差距甚至可能消失。

图1.2 中国的人均可支配收入不平等性仍高于高收入国家

2011年家庭可支配收入基尼系数



注：表中所有国家的数据均为2010年数据，按照个人可支配收入（将纳税和转移支付纳入计算后）基尼系数衡量个人收入水平之间的不平等。收入分配绝对平等时，基尼系数等于最小值“0”，收入分配不平等达到最高程度时，基尼系数等于最大值“1”。除中国大陆和中国香港外，人均可支配收入均按家庭规模进行了调整。除了中国大陆和中国香港外，所有经济体的家庭可支配收入均按家庭人口开平方根，以反映家庭消费规模经济因素。如对中国大陆和中国香港作同样的修正，二者的基尼系数可能会下降。例如，二十世纪八十年代，将统计口径由家庭人口数调整为家庭人口当量后，英国的基尼系数降低了约0.04点，正是家庭收入和家庭规模的协方差（Coulter F., F. Cowell和S. Jenkins（1992），《等价尺度相对性及不平等和贫困程度》，《经济期刊》，102期；Banks J.和P. Johnson（1993），“关于等价尺度的再讨论”，《经济期刊》，104期。）

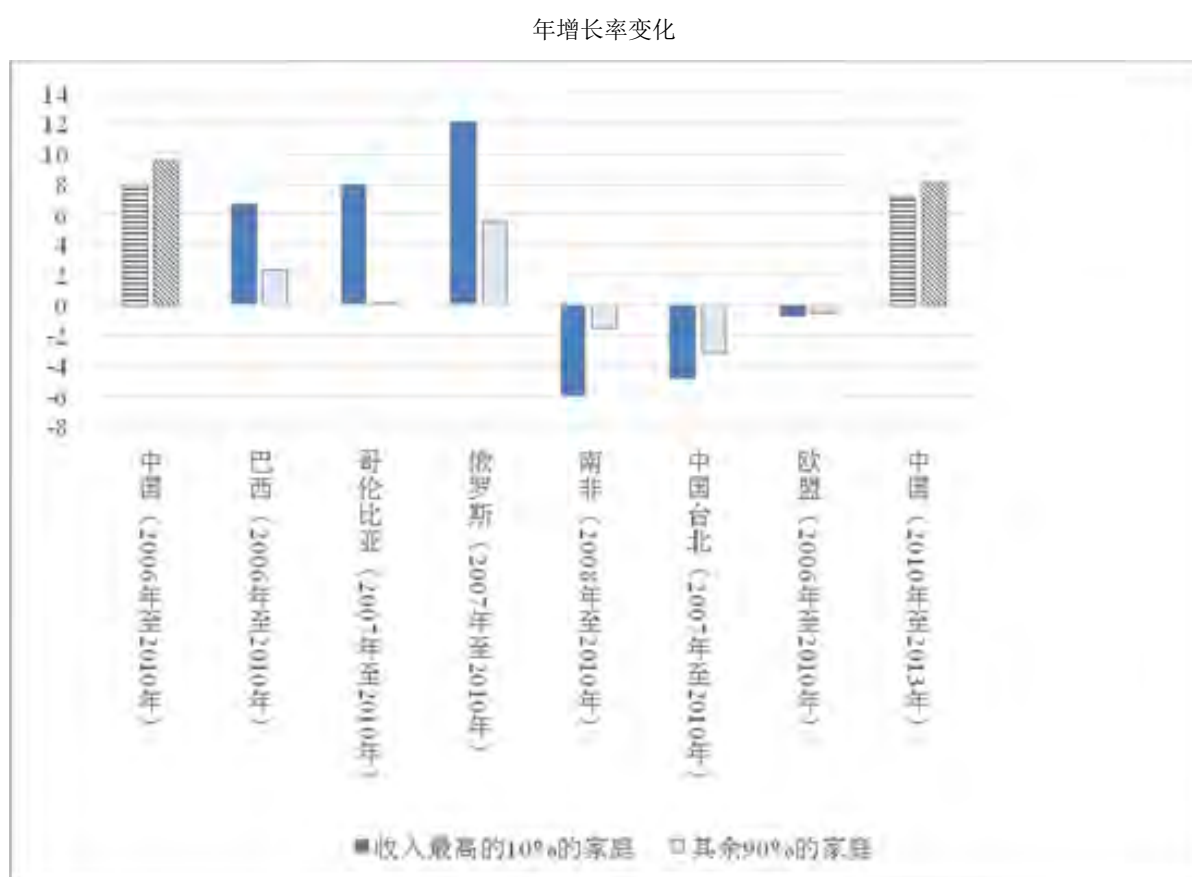
数据来源：经合组织国家数据来自经合组织在线数据库；中国数据：国家统计局；中国香港：香港特区政府统计处；其他经济体：卢森堡收入研究跨国家数据库。

15 经合组织统计数据库；数据于2014年6月摘自<http://stats.oecd.org/>。注：所有国家的数据均为2010年数据，按个人可支配收入（将纳税和转移支付纳入计算后）基尼系数衡量人与人之间的收入不平等性。

16 这一比较让人振奋，即中国的收入数据计算以人均均为标准。而其他国家的计算方式是，家庭收入除以家庭人口数的平方根，来反映家庭消费的经济规模。如果中国也应用这一模式，中国的收入基尼系数将会低于其他新兴经济体。——参见经合组织国家收入分配和贫困消除计划，《何为等价尺度？》（What are Equivalence Scales?）<http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>

尽管收入不平等现象严重，但是在经济转型时期，中国收入最低群体的实际收入也实现了强劲增长。从二十世纪90年代初到00年代中期，中国城镇地区的经济转型尤为显著，收入最高的20%的群体的收入增速为收入最低的20%的群体的两倍，教育回报率上升至发达经济体的水平，国有企业也迫于市场压力放弃了统一计划的薪酬标准。尽管如此，从绝对值来看，收入最低的20%的群体的实际收入的增长仍然可观，速度远高于南非或巴西等国家。2006年至2010年间，中国的不平等性在下降，收入最高的10%的群体与收入最低的10%的群体的实际可支配收入增长差距几乎已经消失（参见图1.4）。只有俄罗斯收入最低的10%的群体的实际收入增长高于中国。此外，在许多国家，收入最低的10%的群体的实际收入有所下降。

图1.3 2006年以来，收入最低的10%的中国家庭的收入增速已接近收入最高的10%的中国家庭的收入增速



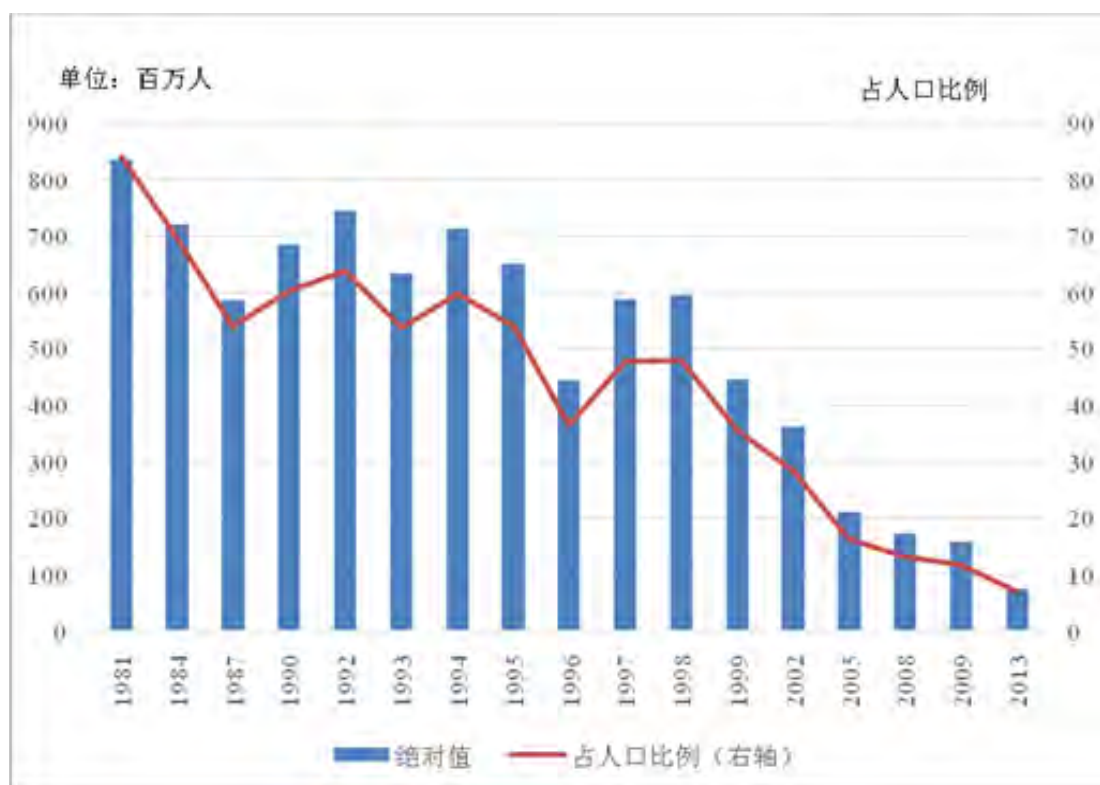
数据来源：经合组织国家：经合组织在线数据库；中国：经合组织估算数据；其他经济体：卢森堡收入研究中心跨国家数据库。

经济的快速增长与极端贫困的显著下降同时发生

极端贫困人口数量大幅减少（参见图1.5）。这与1990年和2013年间收入最低的10%的群体的实际收入的迅猛提高相一致。极端贫困人口的显著下降在二十世纪八十年代初集体农业经济退出历史舞台后尤为明显，得益于地方乡镇企业的成功。1998年，随着经济改革的深化，贫困率开始第二轮下降趋势，自此以后，贫困率稳步下降，据经合组织的估算数据显示，中国的极端贫困率到2013年降至7%。

图1.4 中国的极端贫困率大幅下降

极端贫困指按购买力平价计算，人均日消费额不高于1.25美元



数据来源：1981年至2009年期间的《世界发展指标》（World Development Indicators），2009年后的数据则为经合组织基于全国收入分配估算值测算出的数据。

尽管收入不及中位数的50%的人口比例略有提高，极端贫困已经更多地成为一种过渡性的现象。在任意三年期间内处于极端贫困状态（按购买力平价计算，人均日消费额低于1.25美元）的人口中，只有6%在连续三年内持续处于该状态。¹⁷导致人们陷入极端贫困的主要原因是不幸事件，例如疾病或歉收。尽管极端贫困人口数已经下降，但按购买力平价计算，日均商品和服务消费低于2美元的人仍占人口总数的四分之一。此外，许多这类家庭随时都有跌破极端贫困线的风险。相对而言，收入不及中位数一半的人口占全国人口的比例从1992年的约19%上升至2011年的23%，之后一直维持在稳定水平——与整体基尼系数的走势类似。

17 世界银行（2009年），《中国——从贫困区域到贫困人口：中国不断变化的扶贫议程——对中国贫困和不平等性的评估》（China - From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda - an assessment of poverty and inequality in China），华盛顿哥伦比亚特区。

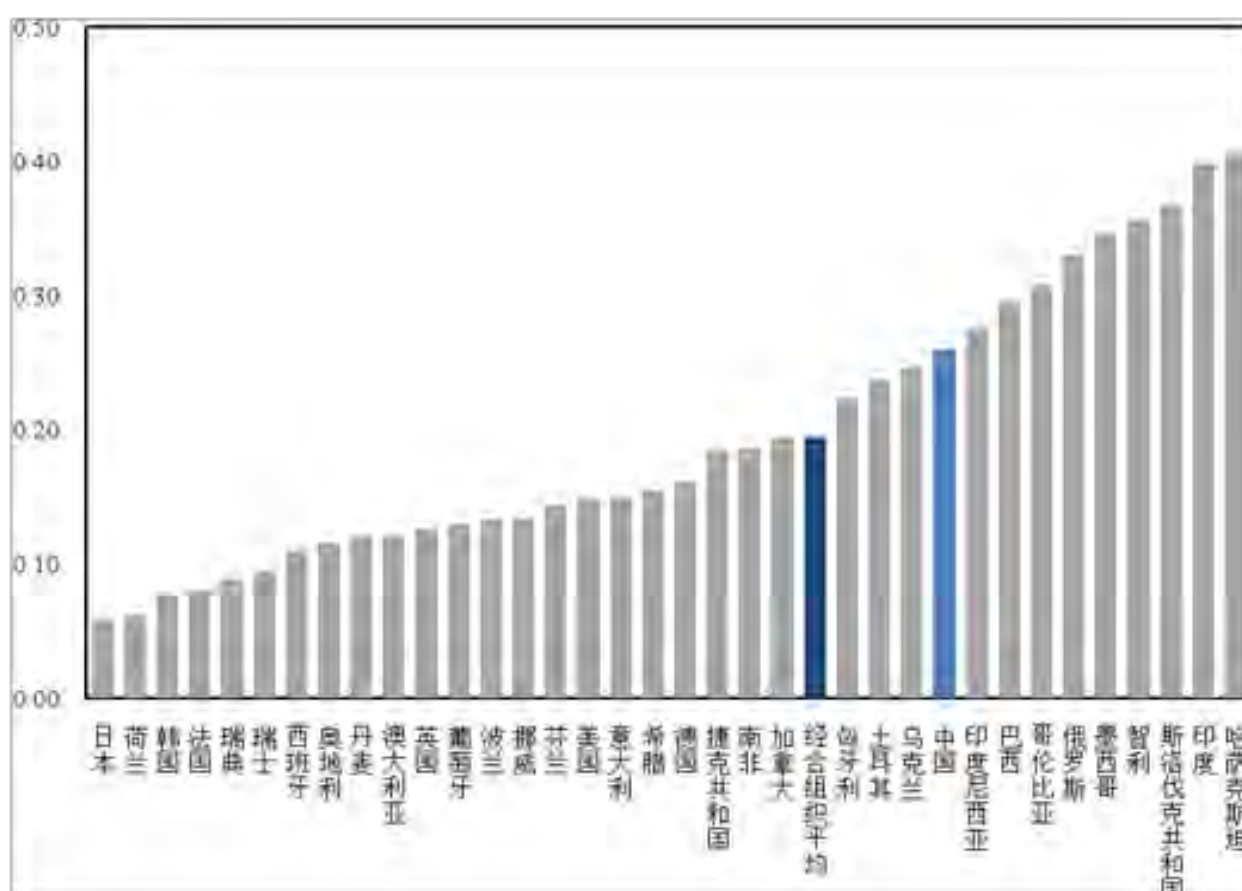
1.3 地域间的收入不平等

中国地域间的不平等程度高于经合组织国家

与经合组织国家及其他非经合组织国家相比，中国地域间的不平等程度较高。2010年，中国各省人均GDP基尼系数为0.26，而经合组织国家的平均水平为0.20（参见图1.6）。自00年中期以来，中西部省份的强劲增长使得地域间的不平等明显下降，这一趋势一直延续到2010年后。重要的是，地域间的不平等大多归因于各省内部（而不是各省之间）发展水平的巨大差异，继而反映了各省内部农村和城镇之间的差距。

图1.5 地域间的不平等程度高于经合组织国家

部分经合组织国家和非经合组织国家的区域（二级行政区划）人均GDP基尼指数（2010）



注：经合组织按照两个行政区划级别对地区（regions）进行分类。级别较高地区（二级行政区划）包括经合组织国家约362个地区；对于中国而言，则包括31个省、自治区和直辖市。经合组织单个地区的平均人口为340万人；而中国31个省、自治区和直辖市的平均人口达4300万人，而中国地级行政区平均人口400万，与经合组织国家的地区更具可比性。中国地级行政区人均GDP的人口加权基尼指数比各省份的高出0.33。¹⁸

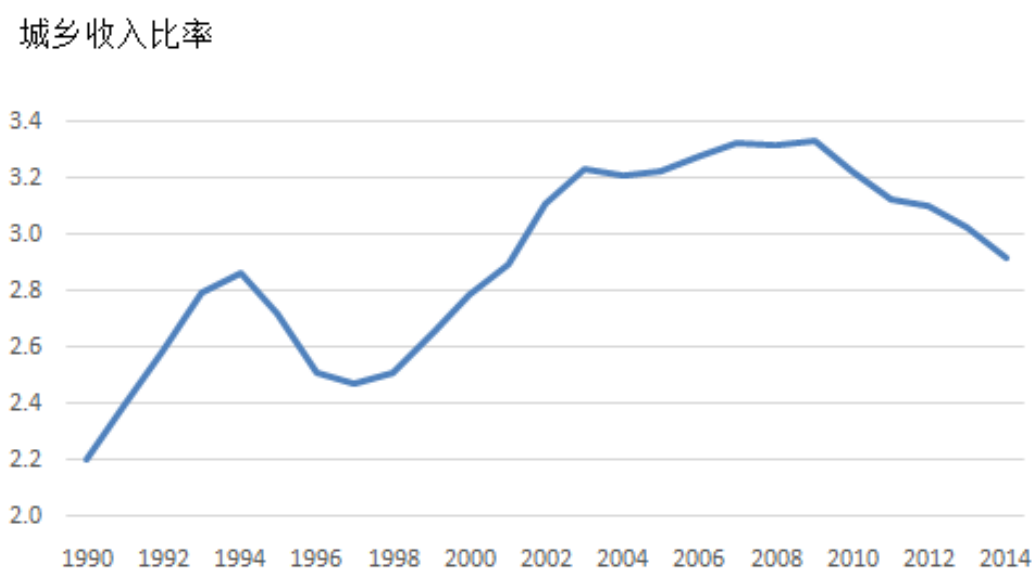
18 Wang X.与R. Herd（2013年），《中国收入共享与财政转移支付制度》（The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China），经合组织经济部第1030号工作论文，经合组织出版社，巴黎。

数据来源：经合组织区域数据库及中国国家统计局。

城乡地区之间存在巨大的收入差距。城乡居民人均收入比在1978年至2011年期间大幅上升，从2.5上升至3.3。如果将城乡物价差异和自有住房推算收入考虑在内，这一差距会减小（2007年的数据将下降15%左右）。¹⁹然而，随着一系列政府措施（如废除地方政府征收的农业税）的出台，该比值自00年中期开始进入平稳期。近年来，非农收入——特别是农民工收入——的快速增长进一步缩小了城乡收入差距（参见图1.7）。

图1.6 2014年城乡居民收入比已回落至2000年水平

城乡人均名义可支配收入比



注：该比例未考虑城乡之间价格水平差异或价格变化幅度的影响。此外，城乡居民可支配收入的定义亦有所区别。

数据来源：CEIC数据库

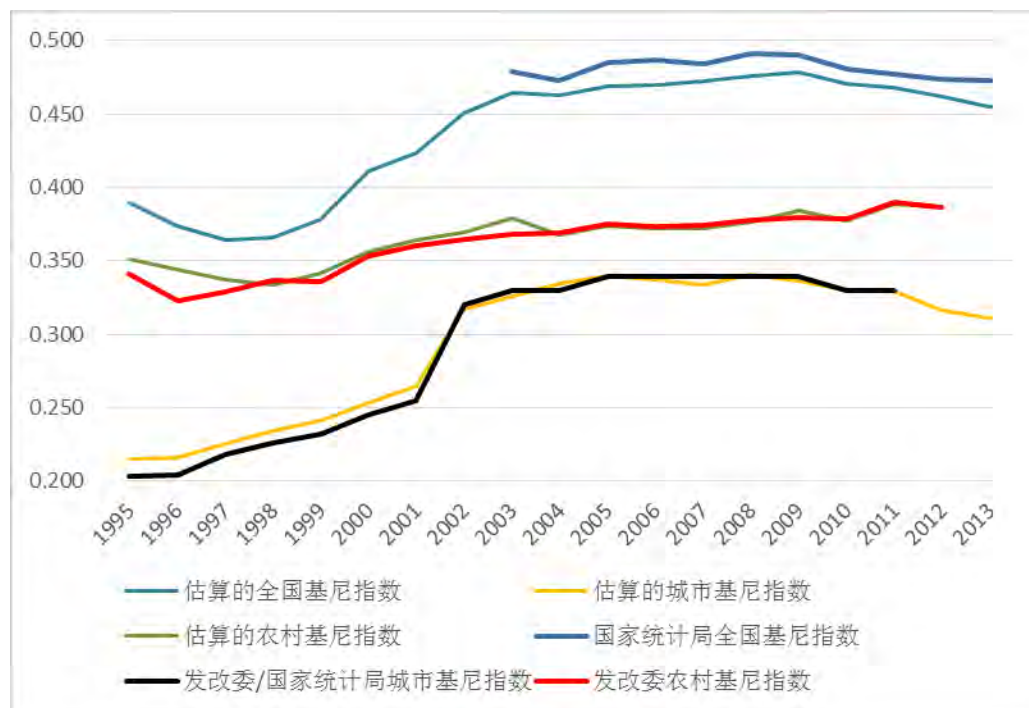
农村地区收入水平较低意味着全国收入不平等程度高于农村或城镇内部的不平等（参见图1.8）。国家统计局将城乡调查汇总之后，我们可以看出全国基尼系数高于城镇或农村各自的基

19 Li S., H. Sato与T. Sicular, (编辑) (2014年)《中国日益严重的不平等现象：和谐社会的挑战》(Rising Inequality in China: Challenges to a Harmonious Society)中，由Li S., C. Luo与T. Sicular所著(2014年)“概述：收入不平等与中国贫困问题”(Overview: Income Inequality and Poverty In China)，牛津大学出版社，牛津大学。

尼系数（2013年全国为0.47，城镇和农村地区则分别为0.31和0.38）。其原因在于城乡收入差距甚大，并且低收入者大多集中在农村地区（参见图1.9）。²⁰

图1.7 农村低收入水平拉大了全国范围内的收入不平等程度

城镇及全国基尼指数走势

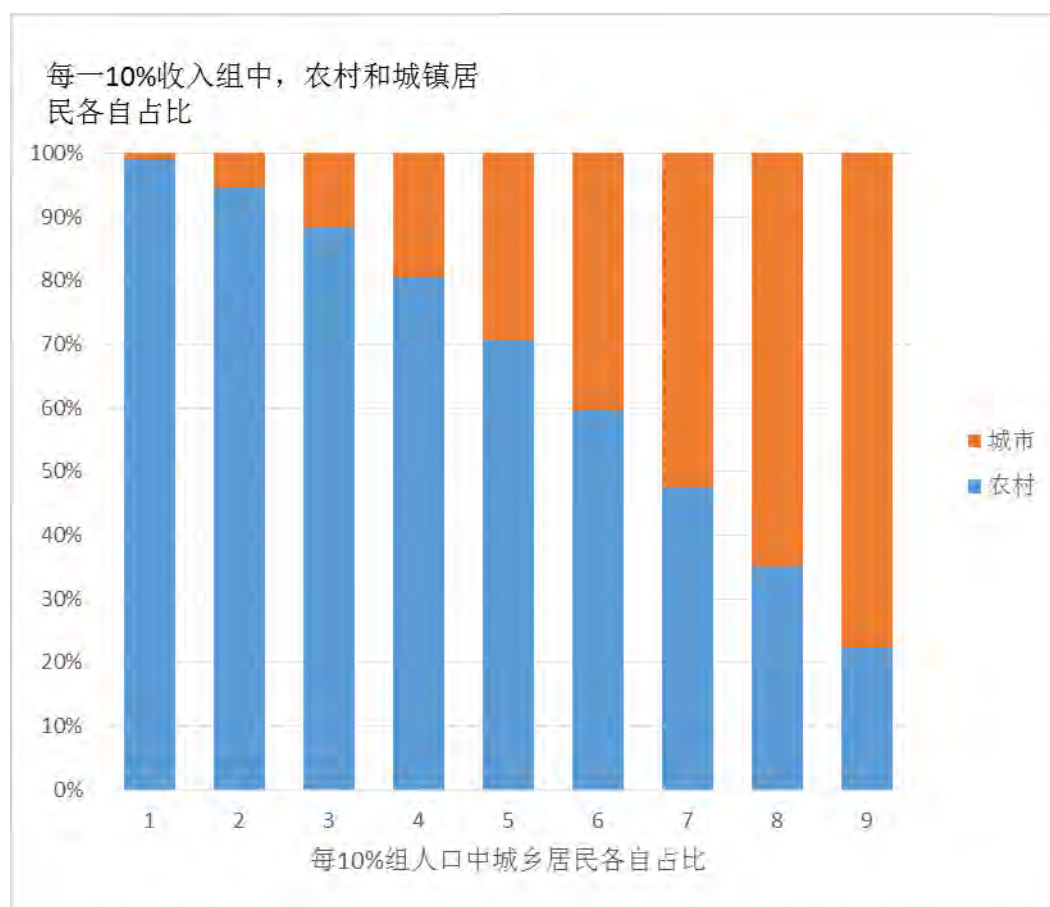


数据来源：用于计算全国基尼指数的国家统计局数据来自国家统计局的经济统计公报和CEIC数据库。最近的数据年份是2003年。中华人民共和国国家发展和改革委员会（发改委）提供的城镇基尼系数来自Zhang D. (不同年份) 所著《中国收入分配研究报告》（The China Income Distribution Report），国家发改委收入分配司，（中文），经济科学出版社，北京。通过上述途径得出的，用于估算基尼系数的收入分布数据，已与城乡登记人口相关的系列数据相整合，以便得出全国层面十等分的平均收入数据。这个步骤是不可或缺的，因为无法获得全国范围的精确分布数据。用于估算的数据为2014年2月份的可获得数据。

20 从数据粒度层面上计算收入分布的变化需要进行估算。直至2015年，国家统计局仅仅公布了国民收入分布的摘要数据。为了达成本报告的目标，需要更加完整全面的国民收入分布情况。为了获取这些详细信息，我们从已公布的数据中估算出城乡居民收入的初次分布情况。从这些估算出的城乡居民收入分布情况得出的基尼系数跟官方数据相当（参见图1.8）。然而，这些估算的基尼系数整合之后稍低于官方发布的国家基尼系数。这有可能是因为国家统计局订正了相对于城镇可支配收入，被高估的农村可支配收入。但是，目前，在缺少2013年官方数据的情况下，使用这种估算方法来获得关于国民收入分布情况的充分高数据粒度估算是很有必要的。估算结果显示了低收入居民在农村地区的集中程度（参见图1.9）。官方的收入调查也可能低估了收入不平等的程度，因为这些调查没有完全反映出富裕家庭的收入状况，也不包含通过腐败行为获得的收入。

图1.8 收入最低的人口绝大多数生活在农村地区

2012年国民收入按十等分法每组人口中城乡居民各自占比



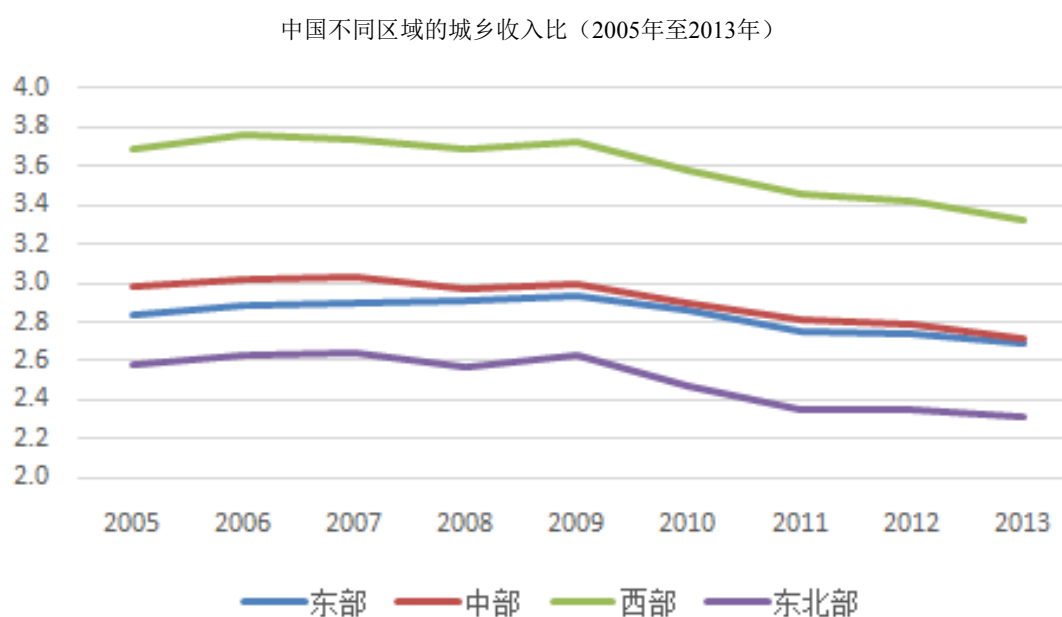
数据来源：经合组织国民收入分配估算数字。

近年来城乡之间以及各省之间的收入差距有所缩小

城乡之间收入差距较大是中国经济独有的产物。户籍制度是一个主要因素，它制约了农村人口的流动，否则将有更多的农村人口从农村地区流向生产力更高的城镇地区。尽管国家最近出台了一系列改革措施，比如国务院于2014年7月宣布取消城乡户籍差异，但其中针对大城市的一些例外意味着在流动人口最普及的地区，流动人口在获得基本服务和福利方面将继续遭到歧视。

中国不同地区的城乡居民收入差距存在显著区别，其中西部地区的城乡收入差距最大（参见图1.10）。这也在一定程度上解释了为不同省份之间和全国整体的收入差距缩小的原因。

图1.9 不同地区的城乡收入差距程度存在显著差异



注：大区的划分依从国家统计局的地理划分法。包括华东十省、东三省，华中六省及西北十二省。华东十省：北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省；东三省：辽宁省、吉林省、黑龙江省；华中六省：山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省；西北十二省：内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。

数据来源：《2013年中国统计年鉴》，国家统计局

过去十年间，各省份之间的人均GDP差距呈缩小态势。较贫困省份的追赶过程伴随着中国人口结构的深刻变化。较落后的中西部省份人口增速明显放缓。而事实上，沿海省份的人口增长快于中西部省份，反映出国内人口向沿海地区流动的趋势。

1.4 非货币性成果和机遇的发展趋势

中国的卫生成果有了很大改善，但仍存在分布不平等情形

自推出医疗改革方案五年以来，中国人口的健康状况得到显著改善。一个重要的成果是医疗保险几乎覆盖了全民（从2003年10%的覆盖率到2012年的几乎全覆盖），官方数字显示患者自付医疗费用大幅下降，从2001年的60%下降至2013年的34%。²¹ 传染性疾病死亡率明显降低，婴儿及产妇死亡率亦显著下降。²² 这也使得人口早逝数有所下降，在20国集团中，中国属于下降最快的国家之一（参见表1.1）。

21 国家统计局，《中国统计年鉴》（不同年份）。

22 卫生部，《中国卫生统计年鉴》（不同年份）。

表1.1 中国是20国集团中早逝人数下降速度最快的国家之一

卫生成果指标：中国与其他20国集团成员的比较

	中国	发达国家	新兴市场国家	美国	发达国家	新兴市场国家
	2010年水平				中国与其他国家相比 (比率)	
年龄调整标准化死亡率（每十万人）	60.7	42.3	80.2	516	1.4	0.8
年龄调整标准化寿命损失年（每十万人）	1402.4	856.6	2313.3	1144.7	1.6	0.6
出生时预期寿命（年数）	75.7	80.6	71.2	78.2	0.9	1.1
	1990年至2010年度变动百分比				增长率之比	
年龄调整标准化死亡率	-1.93	-1.76	-0.8		1.1	2.4
年龄调整标准化寿命损失年（每十万人）	-2.85	-2.21	-1.14		1.3	2.5
出生时预期寿命（年数）	0.44	0.28	0.24		1.6	1.8

注：预期寿命数据由作者计算得出，可能与国家估算数字有所出入。

数据来源：Yang G.等人（2013），“1990年至2010年中国卫生状况的快速变迁：1990-2010年全球疾病负担研究报告”（Rapid health transition in China, 1990–2010: findings from the Global Burden of Disease Study 2010），《柳叶刀》期刊，第381期。

尽管取得了重大进步，中国人口预期寿命仍低于其潜在水平。对各国的分析表明，预期寿命的增加与人均GDP的提高有着密切联系。如第2章所述，根据对各国的回归分析，中国是潜在预期寿命和实际预期寿命差距最大的国家之一，2011年该差距约为1.2生命年。因非传染性疾病死亡人数的增加可能是导致该差距的原因之一。

不同社会群体之间的健康状况不平等。与经合组织国家相同，城镇地区高收入人群的自述健康状况优于低收入群体。²³各省份之间以及城乡之间的健康结果也存在差距。对人口普查数据的分析表明，1990年至2010年期间，城镇和农村地区的预期寿命均有所上升，但城镇地区的升幅更大、更为迅速。西部贫困省份的城乡预期寿命差距远高于沿海地区。西部省份居民离医疗机构的距离比沿海地区要远，并且由于地形原因，就医路途花费时间差距更大。

2000年至2010年期间，西部省份预期寿命的增加快于沿海地区，但城乡不平等性依然明显。总体而言，在2000年至2010年间，农村预期寿命的增速高于城市的增速。²⁴西部地区追赶效果相当显著，云南省农村地区的预期寿命提高速度几乎是上海农村地区的两倍。但即便如此，上海

23 Yang, W.与P. Kanavo（2012年），“健康下降的城镇人口：中国由收入引发的健康不平等性”（The Less Healthy Urban Population: Income-Related Health Inequality in China），《BMC Public Health》期刊，第12期。

24 这一结论来源于2000年至2010年间的人口普查。普查显示，农村预期寿命从69.8岁增至75岁，城市预期寿命由75.3岁增至79.9岁。

2012年预期寿命为80.2岁，仍比云南省高出10岁。事实上，在中国东部较为发达的城镇地区，如上海和北京等，出生时平均预期寿命几乎达到了2010年20国集团中发达经济体的平均水平。²⁵

虽然中国在促进就业方面取得了骄人的成绩，但正式工和临时工之间的工作质量和就业保障方面仍存在差异

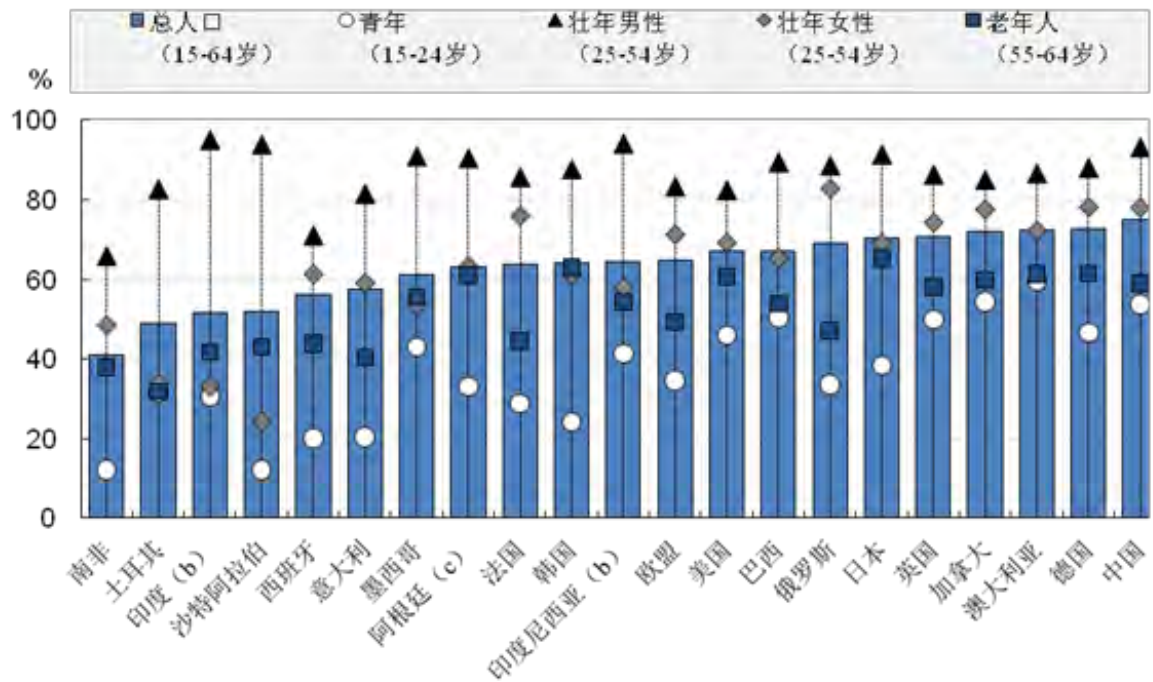
中国劳动力市场成功抵御了全球经济和金融危机的侵袭。虽然在危机过后，中国经济增长有所放缓，但劳动力市场表现强劲且失业率保持相对较低水平，中国2012年农村的估算失业率为6.4%。2012年，中国的就业率在20国集团国家中最高（参见图1.11），高达就业人口（15岁到64岁）的75%。²⁶良好的就业形势得益于持续的经济增长和广泛的经济结构调整（参见图1.12）。中国的高就业率反映了长期以来农村就业率的重要性，中国农村就业率高于经合组织国家农村所有年龄群体的就业率。对于较年轻的年龄群体而言，就业率较高是由于农村地区人口接受教育的比例较低。对于较年长的群体而言，高就业率反映了这样一种趋势，即由于缺乏养老金制度，家庭所有成员均需从事农业劳动，并且需要一直劳动到年老。而在城镇地区，在特定年龄段就业率方面，经合组织国家和中国之间的差异较小。中国20岁至49岁年龄段的就业率稍高于经合组织国家，但50岁以上年龄段的就业率则低于经合组织国家。这些差异或许反映出中国和经合组织国家社会福利制度性质的不同。在中国，50岁以下人群可获得的政府福利较少，但中国关于50岁以上人群的退休规定则比经合组织国家更为慷慨，大多数女性能够在50岁退休。

25 《中国统计年鉴》及Yang G.等人（2013年）所著“1990年至2010年中国卫生状况的快速变迁：1990-2010年全球疾病负担研究报告”（Rapid health transition in China, 1990–2010: findings from the Global Burden of Disease Study 2010），《柳叶刀》期刊，第381期。

26 经合组织（2013年），《经合组织中国经济调查》（OECD Economic Survey of China），经合组织出版社，巴黎。

图1.10 中国的就业率在20国集团国家中最高

按性别和年龄段计算的就业率（以相关群体人口数量百分比表示）（2012年）



注：国家按总就业率升序排列。

1. 中国是2010年数据，印度是2011-12年数据。

2. 老年人指55岁及以上人口，而总就业人口指15岁及15岁以上的人口。

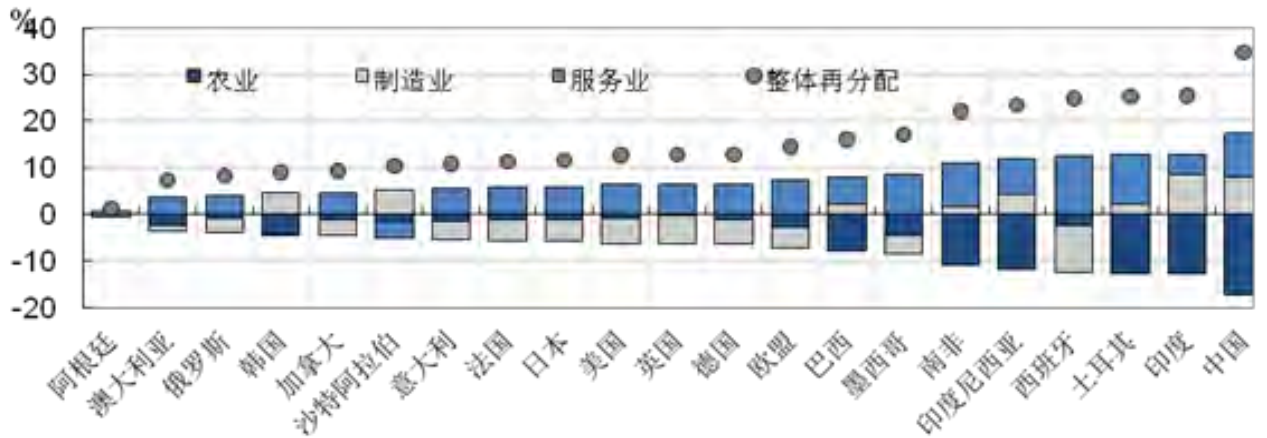
3. 仅包括部分城镇地区数据。

数据来源：《经合组织劳动力统计数据库》和各国的劳动力调查。

中国劳动力市场正经历着迅速变化，就业从农业转向城镇工业和服务业。00年代早期以来，十年时间内，30%以上的劳动力从农业转向了生产力较高的制造业和服务业就业岗位（参见图1.12），反映了GDP构成的变化。

图1.11 本世纪以来，在20国集团国家中，中国经历了最大规模的劳动力再配置

相关行业部门所占份额的百分比变化（2000年至2012年）



数据来源：国际劳工组织——《经济模式发展趋势》（Trends Econometric Models），2013年10月。

低技能农民工大量涌入城镇地区，一定程度上导致了城镇劳动力市场的非正规化。实际劳动保障水平较低，不合法规定，这使得城镇劳动力市场吸纳了缺乏技能的农村流动人口以及大量国有企业下岗职工。这虽然给私人企业家提供了创立企业以及创新的机会，但是也带来了城镇劳动力市场不规范的问题，同时劳动保护的责任越来越被忽视，如保护工人免受工伤的责任。由于流动劳动力的灵活性高，在2008年至2009年全球金融危机期间，流动人口的总就业率有所上升。²⁷虽然流动人口还是受到了全球金融危机后经济低迷的冲击，²⁸但其失业率上升幅度仅略高于1%。²⁹

流动人口和非正式劳动者依然面临劳动保障不足问题。失业保险制度仍然不平等且不充分。中国符合领取失业救济金资格的劳动者获得的失业救济金的平均替代率在20国集团国家中仍属最低水平。2008年，享受失业保险、工龄四年的劳动者失业第一年平均可获得相当于先前2.4个月收入的失业救济金，而美国为2.8个月、土耳其为3.3个月、巴西为3.4个月、南非为4.6个月。³⁰此外，失业救济金的覆盖率非常低，只有9%的失业人口能够获得救济金（参见图1.13）。

27 国家统计局（2014年），《全国农民工监测调查报告》。

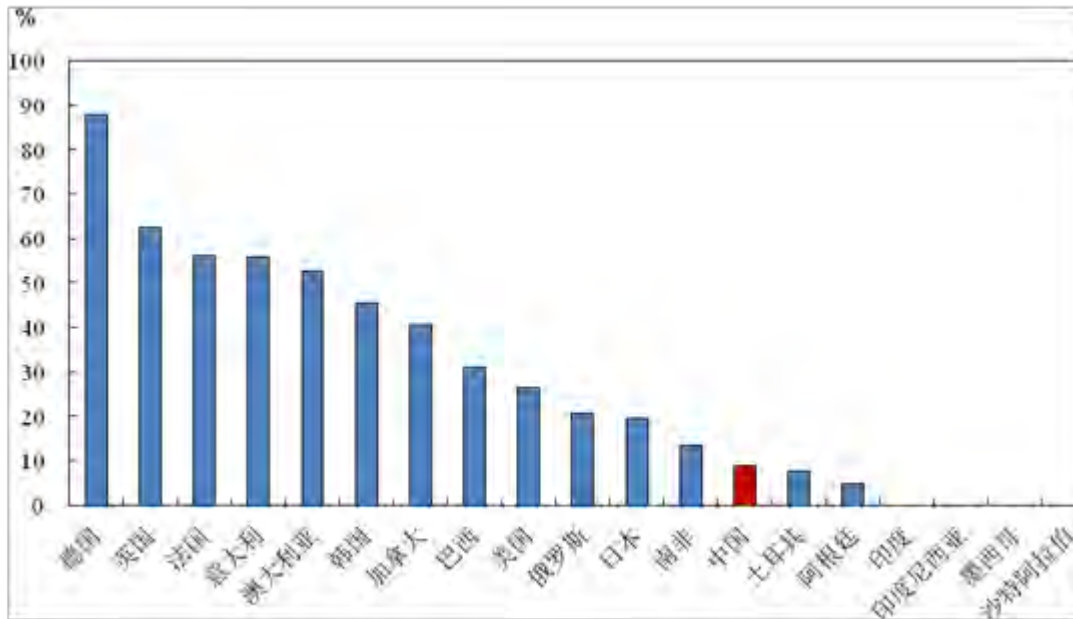
28 国际劳工组织（2013年），《中国：经济放缓导致失业率上升和实际工资水平下降》（China: Economic slowdown led to job losses and real wage declines），二十国集团统计数据更新。

29 Meng X.（2013年），“农村人口向城镇转移”（Rural-Urban Migration），Garnaut R、蔡昉和宋立刚主编的《中国经济增长和发展的新模式》（China: A New Model for Growth and Development）第九章，澳大利亚国立大学，堪培拉。

30 经合组织（2013a），《经合组织中国经济调查》（OECD Economic Survey of China），经合组织出版社，巴黎。

图1.12 中国失业救济金覆盖率极低

20国集团经济体失业救济金领取率（占总失业人口的百分比）



注：加拿大、法国、印度尼西亚和墨西哥为2013年数据；阿根廷、意大利和沙特阿拉伯为2011年数据，中国和日本为2010年数据，巴西和印度为2009年数据，其他国家则为2012年数据。

数据来源：《国际劳工组织社会保障查询数据库》以及巴西国家数据。

中国享受救济的失业人员比例较低，原因主要在于大量签署短期合同的非正式劳动者没有资格获得失业保险金，因而无法被纳入失业保险体系。2013年签署劳动合同的农民工比例为41%，其中多数仅为短期合同，因此没有资格获得解聘赔偿金。此外，大多数地方失业保险制度不允许将农民工纳入其内，其结果是在2013年被纳入失业保险制度的农民工比例仅为9%。³¹根据全国总工会的调查，2010年劳务派遣人员数量为3700万以上，相当于非农业劳动力的10%³²，高出经合组织国家水平（通常不超过3%）三倍以上。³³

要为被解雇人员提供安全保障，主要依靠经济补偿金以及规制标准劳动合同的严格劳动保障法律（EPL）。事实上，与经合组织国家以及其他大型新兴市场经济体相比（参见图1.14），中国为正式员工提供强有力的劳动保障法律。根据中国法律规定，用人单

31 国家统计局（2014年），《全国农民工监测调查报告》（中文）

32 乌日图（2012年），《改善劳动合同法和劳务派遣的标准化》（Improving the Labour Contract Law and Standardising Labour Dispatch），人大财经委副主任乌日图撰写的文章，《全国人大》期刊第12期，北京（中文版）和全国工商联（2012年）《中国劳务外包现状》（Current Situation of Labour Subcontracting in China），《中国劳动》第五期（中文版）。

33 《经合组织就业展望》（OECD Employment Outlook）（2014年），经合组织出版社，巴黎。劳务派遣（在经合组织国家通常称为临时工作代理机构用工）通常通过一个三方劳动关系开展，由用人单位（即代理机构）在其业务或专业服务范围内根据其与第三方（即用工单位）签署的服务协议向用人单位派遣员工，在用工单位监督和指导下列行相关工作（即派遣劳务）。

位解除劳动合同的，劳动者每服务一年可获得高达一个月工资的经济补偿金，赔偿力度与土耳其并列20国集团各国之首。此外，中国对“公平解雇”的定义也给用人单位施加一定限制，例如，只有在经过充分培训仍未改进的情况下方可解除不称职员工的劳动合同。此外，不公平解雇补偿在20国集团国家中也处于最高水平，员工可选择复职并补发工资，或者按照每服务一年获得两个月工资的标准获得补偿。

图1.13 与正式员工相比，中国临时工的劳动保障非常低

20国集团国家对正式和临时劳动合同的监管（2013年或现有最新资料）



注：经合组织国家为2013年数据，其他国家为2012年数据。正式工的劳动保障衡量的是有关个人或集体解雇的监管的严格程度。临时用工监管衡量的则是固定期限和临时性工作代理机构（劳务派遣）用工监管的严格程度。两项指标均按严格程度从低到高分（0-6）六个等级。

数据来源：经合组织《劳动保障数据库》（OECD Employment Protection Database），2013年更新。

对劳动合同解除的限制和经济补偿金规定均仅适用于正式员工，使得临时工处于劣势地位。中国对固定期限劳动合同及其他临时劳动合同的限制相对较少。在所有20国集团国家中，关于正式和临时劳动合同法定标准，中国与经合组织国家的差距最大。由于企业不必向临时工支付经济补偿金，并且大多数情况下临时工没有资格享受失业保险，因此企业也愿意聘用临时工来代替正式员工。由于劳动法针对两类合同的规定严重不对

等，导致很多固定期限合同不能转为无固定期限合同。这意味着，固定期限合同成为一种陷阱，员工并不能因此获得稳定工作。³⁴

限制临时工的各项措施并未得到全面实施。政府于2013年通过了一项新的法律，开始对劳务派遣施加一定的限制。法律对用人单位用人的灵活程度取决于法律的执行。初步调查结果表明，大型企业、国有控股企业和外资企业的执行最为严格。劳动法促使用人单位在解除劳动合同时更加谨慎，同时可能也起到了提高社会保险参与率和流动人口劳动合同签署比例的作用。然而，劳动法律的执法权掌握在地方政府手中，而相对于劳动保障，地方政府往往更关心劳动环境对劳动者的吸引力，结果造成它们往往任意授予特权。此外，由于部分法律规定较为笼统，员工对用人单位提起劳动诉讼的耗时甚长。³⁵

总体而言，中国城镇失业率一直不高。中国农村失业率与欧洲大陆之外经合组织国家的失业率水平相当（参见图1.15）。³⁶而在经合组织国家地区，城镇失业率与其全国失业率基本持平。举例来说，2010年，欧盟国家的城镇失业率为9.6%，与其全国失业率相同。³⁷根据中国整体失业率的最新观察数据，即2012年数据，该年城镇估算失业率为6.4%。更新的观察数据仅涵盖对新增31个城镇的季度劳动力调查，其中2014年12月的失业率为5.1%。³⁸

34 经合组织（2013年），《经合组织就业展望》（OECD Employment Outlook），经合组织出版社，巴黎。

35 Gallagher M.、J. Giles、A. Park与M. Wang（2014），《中国2008年〈劳动合同法〉：实施与对中国劳动者的影响》（China's 2008 Labor Contract Law: Implementation and Implications for China's Workers），《人力关系》（Human Relations）期刊，第17期。

36 国家统计局发布的失业率与国际劳工组织标准不一致。在假设农村失业率为零的情况下（因为所有农民均可在自家耕地劳作），经合组织使用年度劳动力数据计算得出城镇地区失业率。

37 欧盟（2012），《欧盟农村发展：2012年度统计和经济信息报告》（European Union（2012），Rural Development in the EU: Statistical and Economic Information Report 2012）布鲁塞尔。

38 目前，尚无法对国家发改委发布的新增数据与估算数据进行比较、研究其变化情况，因为对新增项目仅开展了三次观察。

图1.14 中国城镇失业率低于欧洲大陆经合组织国家的水平



数据来源：经合组织国家：经合组织在线数据库；中国：经合组织根据国家统计局《中国统计年鉴》以及《人口和就业统计年鉴》数据进行的估算。

相对同一行业的私企员工，国有企业的员工的工资待遇更高，所享受的福利也更丰厚，但这不完全意味着他们具备更好的教育背景和技能水平。

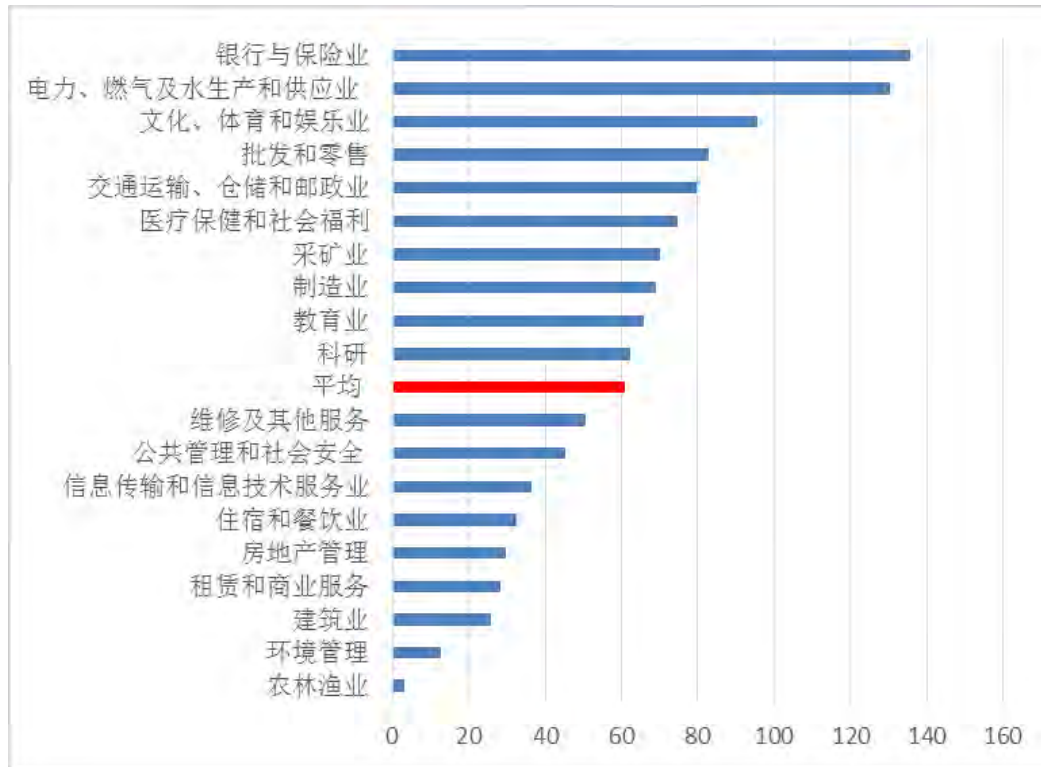
国有企业的职工薪酬通常比私企职工薪酬高出许多。³⁹例如，2012年，国有资产监督管理委员会（SASAC）控股的企业平均工资高达6302元（998美元），较私企的工资水平高出2.5倍。⁴⁰甚至如果把地方政府控股企业和政府机构都考虑在内的话，国企和私企之间的工资差距仍然很突出。即便是在制造业或是批发零售行业这些竞争性部门内，国企的工资水平依旧高于私企（参见图1.16）。

39 国有控股企业指的是，国家持有50%以上股份的公司（或者虽然国家持股比例不足50%，但拥有控制性权益的公司）以及国有独资企业。在中国，前者称为国有相对控股企业，后者称为国有绝对控股企业。

40 《2013年度中国金融年鉴》，CEIC。

图1.16 国有企业职工薪酬远高于同一行业的私企员工

(同一行业内私企职工薪酬占国有企业职工薪酬的比例)



数据来源：CEIC和国家统计局数据库。

如果仅仅考察国资委（SASAC）控制的115家企业中的284家子公司，工资待遇间的差距就更明显了。这些上市公司的平均工资为私营企业的3.75倍。⁴¹此外，从2003年到2012年，垄断部门国有企业与竞争性部门国有企业之间的工资差从58%上升到76%。⁴²在垄断行业，央企子公司的工资水平相对于私营企业而言也非常高（参见图1.17）。

41 网易实验室，《2013央企职工及高管薪酬报告》（2013 Central Enterprise Workers and Executive Compensation Report），<http://money.163.com/special/wagereport2013/>

42 Xu X., X. Song and D. Zhang (Editor), 《中国居民收入分配年度报告（2013）》，国家发展和改革委员会收入分配司，中国经济出版社。

图1.17 在垄断行业，央企上市子公司相对于私企薪酬水平的差距要更大

同行业央企薪酬水平与私企薪酬水平之比



数据来源：网易实验室（2014），《2013央企职工及高管薪酬报告》（2013 Central Enterprise Workers and Executive Compensation Report），<http://money.163.com/special/wagereport2013/>

尽管国有企业的收入较高，但收入分布比私营企业更为平均。私营企业员工每小时薪酬的基尼系数远高于国有企业的基尼系数，分别为0.45和0.37。⁴³这种差距可能是由国有企业的同质性较高决定的，也可能是因为相对于国有单位而言，私营企业员工有较大能力来调整他们的工作时数以及相关的工作内容。在国有企业中，员工的年数资历在薪酬方面的影响要远大于私营企业。由于这种薪酬体系，国企员工在同一企业留任的时间要远远长于私人企业的员工（18年比10年）。

国有企业员工的收入中，只有一部分收入差距是因为员工的高素质或其他可衡量特质造成的。收入差距分析的典型方法是采用年龄、经验、岗位年资和培训来解释不同部门的收入水平。研究发现，当此类分析被限定在有城市户口的人群中间时，就无法通过

43 Démurger, S., S. Li和J. Yang（2011）“中国城镇不同所有制企业职工收入差距的变化趋势”（Earnings Differentials between the Public and Private Sectors in China: Exploring Changes for Urban Local Residents, in the 2000s），《中国经济评论》。

个人特质来解释收入之间的巨大差距，这说明企业用人过程中存在歧视。⁴⁴其他研究者还发现，在国有企业所垄断的行业，薪资水平要更高。

中国受教育水平显著提高，但空间和性别不平等仍然影响了教育（特别是高等教育）的普及

在过去二十年间，正规教育的普及已得到显著提高。政府已实现向所有学龄儿童提供九年义务教育的目标，儿童所处地域或其户口登记状况已不再是这方面的障碍。此外，适龄人群中高级中等学校毕业生占比增长迅速，特别是在职业教育方面：职业学校毕业的17岁青少年比例在2005年至2012年期间增加了一倍，达到了34%。总体而言，各个十年年龄组中，平均受教育年数一直稳步上升。特别是，截至2010年，25岁至29岁年龄组的高等教育水平是40岁至45岁年龄组的近三倍（参见表1.2）。

表1.2 中国人受教育程度和标准持续提高

2010年各年龄组人口的受教育程度							
以五年为一组降序排列							
	59 – 55	54 – 50	49 – 45	44 – 40	39 – 35	34 – 30	29 – 25
	受教育年数						
受教育程度	7.2	8.6	9.1	9.1	9.5	10.1	10.6
	最高教育水平						
大专	2.4	3.5	4.4	4.6	6.5	8.8	11.1
大学	0.9	1.3	2.4	2.8	3.7	5.7	8.3
研究生	0.0	0.1	0.3	0.3	0.4	0.8	1.2
总计	3.3	4.9	7.0	7.7	10.6	15.2	20.6

数据来源：2010年全国人口普查统计表。

政府根据不同教育等级实行差别化收费政策。取消小学、初中阶段各项收费的政策帮助政府实现了九年义务教育的普及。高级中等教育仍然收费，约占总教育成本的17%，高中收费比职业学校的收费高57%。然而，高等教育学费有所增长，截至2011年，学费约占到总教育成本的26%。

城乡之间教育机会和成果的不平等仍然巨大，并且存在显著的性别差异，尤其是在农村地区。城镇和农村地区25岁至29岁年龄段人口的受教育程度存在很大差异（参见图1.18）。2010年，城镇居民与农村居民受教育年数的平均差异为三年。此外，由于相当一部分的城镇居民仍持有农村户籍，城镇户口和农村户口人群之间的差异可能更大。同时，有证据表明，一些家庭更倾向于将受教育机会留给男孩。在农村地区，男性受教育

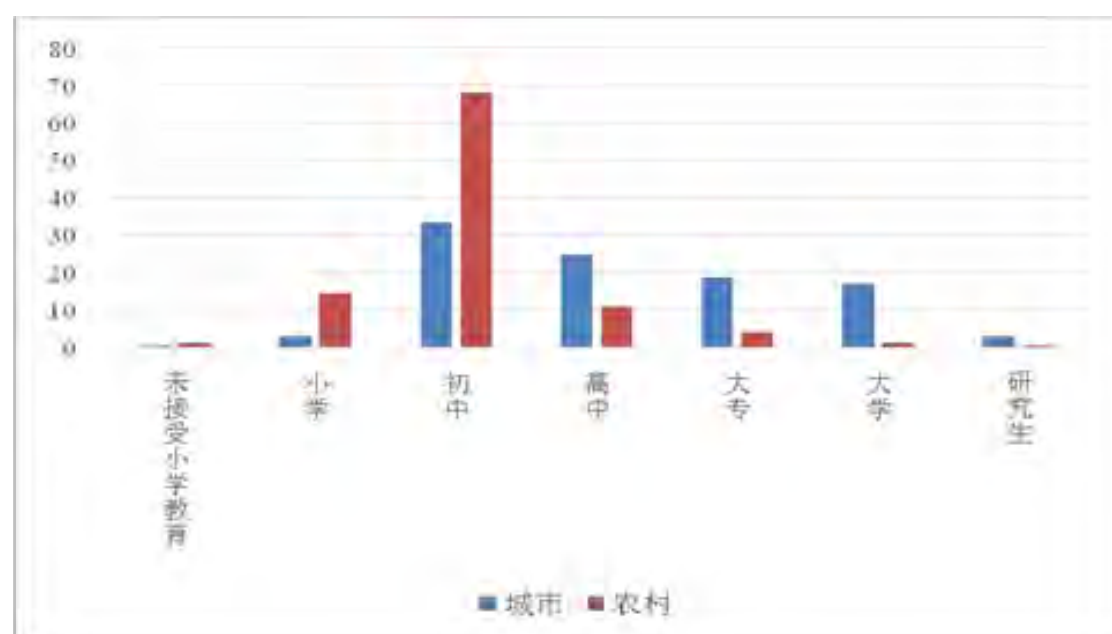
44 Op.cit. 和 Xia Q., L. Song, S. Li and S. Appleton (2014), “中国城镇国有部门薪资不平等的影响。” (The Effect of the State Sector on Wage Inequality in Urban China: 1988–2007), 《中国经济和商业研究期刊》。

的机会远远超过女性（参见图1.19）。但是，性别差异并不是造成诸如城乡差异、地域失衡和社会经济背景差异的主要因素。

教育机会方面最明显的差异在于高等教育阶段（参见图1.18）。2010年，25岁至29岁城镇居民接受高等教育的机会是农村居民的七倍。当然，很多人可能出生在农村但已转移到城镇地区工作，因此两者受教育机会的差异会低于按人们实际居住地计算得出的比值。此外，城镇居民更有可能进入最好的高等院校。在清华和北大，农村学生的录取比例分别为14%和10%。政府推出“211”工程的目标是在21世纪建成100所国际一流大学，其中农村学生录取人数仍然偏低，例如2009年其仅占招生总数的41%，而农村户口人口比例为63%。⁴⁵

图1.18 城市青年拥有更多接受高等教育的机会

2010年25岁至29岁青年达到既定最高教育水平的比例

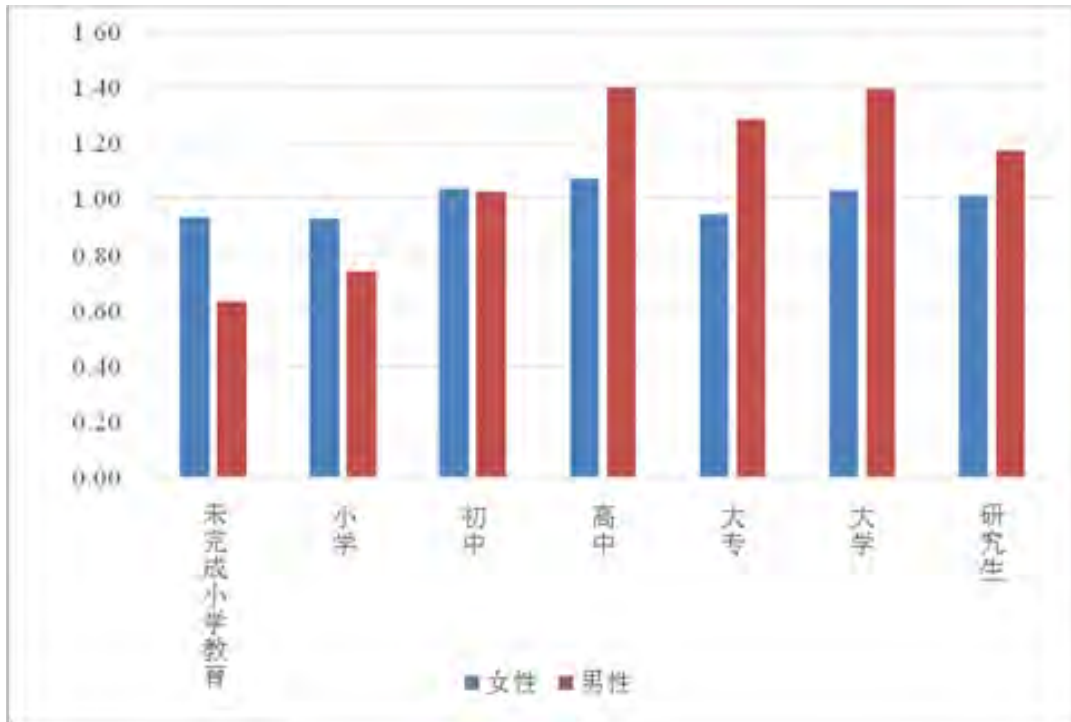


数据来源：2010年全国人口普查统计表

45 麦可思和凤凰财经新闻（2009年）《年度大学录取率和就业情况调查报告》（Annual Survey of University Admissions and Employment），北京<http://finance.ifeng.com/job/special/dxsjy/zcpl/20090922/1267368.shtml> 中文版。

图1.19 在农村地区，男性有更多机会接受高等教育

2010年达到既定最高教育水平的男女比例



数据来源：2010年全国人口普查统计表。

中国25岁至34岁青年完成高等教育的比例高于其他新兴市场经济体，但仍低于大多数经合组织国家。在过去十年的前半段，中国高等教育快速扩招，在后半段出现停滞，但末尾阶段重新实现增长。2013年，18岁青少年注册高等教育的人数比例达到了35%。⁴⁶此后完成高等教育人数的比例一直保持稳定（参见图1.20）。2012年，25岁至34岁年龄组接受高等教育的比例仍远低于韩国63%的比例，但大大高于巴西、印度和印度尼西亚。⁴⁷2013年，630万接受高等教育的学生中，有一半修学了四年课程并获得学士学位，另外一半则在高等职业学院接受较短期的专业教育。在经合组织国家，职业大学毕业生的比率要低得多，仅仅略高于四分之一。⁴⁸

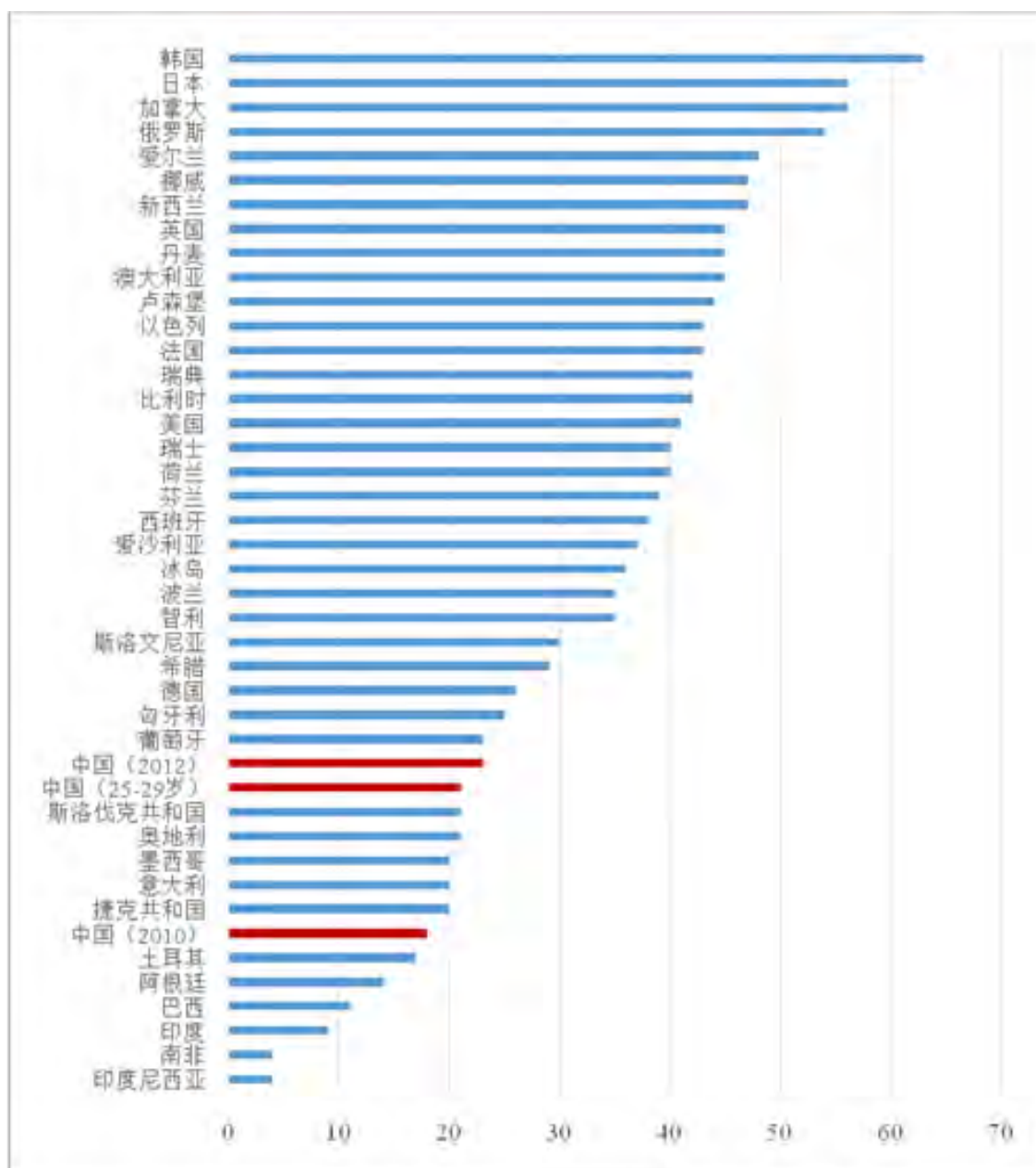
46 《中国统计年鉴》和美国人口普查局国际项目。

47 经合组织《2012年教育一览》（OECD Education at a Glance 2012），经合组织出版社，巴黎。

48 经合组织《2013年教育一览》表A3.1A，经合组织出版社，巴黎。

图1.20 与其他新兴市场经济体相比，中国的教育成果优异，但落后于发达经济体

2009年25至34岁年龄段人口持有大专以上学历的比例



数据来源：中国：2010年全国人口普查统计表；其他国家：经合组织《2012年教育一览》(Education at a Glance 2012)。

尽管情况有所改善，但生态环境恶化仍然对健康和经济有重大影响

生活质量已成为中国的一个重要问题。中国每年有120多万人因环境污染而死亡，⁴⁹除此之外，还有很多人因落后的供水和卫生基础设施而早逝，相当于人均0.032的残疾调整生命损失年数，比经合组织国家高出60%。环境问题同样与不平等性密切相关，原因在于，不同人群的健康和其他福祉遭受环境恶化影响的程度并不均等：通常情况下，最贫穷、最脆弱群体所遭受的影响最大。

中国是世界上最大的温室气体（GHG）排放国。中国所排放的二氧化碳（CO₂）是全球温室气体的最大来源，尽管近几年，其排放量已与GDP增长脱钩，但仍在不断攀升，到2013年，排放量已逼近95亿公吨，超过全球总量的四分之一。尽管如此，中国的人均温室气体排放量要低于许多发达国家的人均排放量，且许多排放源自出口产品制造流程。事实上，2010年至2012年间，中国相对GDP的碳排放强度年均下降2.3%。⁵⁰要实现十二五规划设定的二氧化碳强度减排17%的目标，中国2015年的碳排放强度要降低4%左右，这是非常困难的。⁵¹在过去二十年中仅有三次曾经达到过这一减速。

中国在遏制某些形式的污染方面取得了一定进展，但不包括空气污染。中国空气污染的主要来源是交通工具燃料、固体燃料燃烧和农业废弃物焚烧（参见专栏1.3）。作为主要空气污染物之一的二氧化硫（SO₂）的排放量在21世纪初实现与经济增长脱钩，其绝对值后来呈下降趋势。2010年至2013年期间，二氧化硫排放量下降了6.5%，各类水体污染的排放也有所下降。然而，近年来另一主要空气污染物—氮氧化物（NO_x）的排放持续攀升，现已远远超过美国的排放量。与中型及大型经合组织国家相比，中国二氧化硫和氮氧化物的GDP相对排放量都很高。事实上，在众所周知的污染程度较高的伦敦和洛杉矶两个特大城市，污染程度都在持续下降，北京却呈上升趋势（参见图1.21）。此外，中国出现高度或极端大气氮氧化物浓度的地区也日益扩大，与欧洲、日本和美国东部地区形成鲜明对比（参见图1.22）。

专栏1.2 污染源

微直径颗粒物是最危险的空气污染物之一，由多种成分构成，不同成分比例随季节和地域而异。二氧化硫、氮氧化物和铵化物等主要污染物在大气中结合形成微小颗粒，大约占到矿物燃料不完全燃烧、农业废物焚烧总量的一半，剩余部分则由粉尘构成。近期的“北京—天津—河北地区”模型研究表明，北京颗粒物污染的主要来源是固体燃料燃烧与农业废弃物焚烧，两者占到PM_{2.5}（直径小于等于2.5微米的可吸入颗粒物）污染总量的近60%，交通工具污染则约占到污染总量的20%（Guan D. 与 Liu Z., 2013年）。2010年，重型卡车和公共汽车排放量占到汽车氮氧化物排放总量的86%、PM总量的92%（环境保护部，2011年），尽管其数量仅为车辆总数的11%（CEIC）。然而，上述分析

49 健康指标与评估研究所（Institute for Health Metrics and Evaluation），2013年。

50 国际能源署（2014），《二氧化碳排放指标》（Indicators for CO₂ emissions）。

51 国务院新闻办公室（2014），《2014年度中国应对气候变化措施》。

的依据是理论排放量，而不是在中国观测到的实际排放量。卡车测试证据表明，卡车和公共汽车的实际排放量远远高于其理论指标，因此，这两种污染源带来的影响实际上更为严重（Wu等人，2012年）。以上是来自北京地区的观测数据，而国内其他地区尚未实施低硫燃料，因此卡车排放量可能会更高。因此，虽然卡车占车辆总数的比例不断下降（2012年降至8.4%），卡车仍可能还会是整体排放量的主要来源。

数据来源：中国汽车工业协会；GUAND.与LIU Zhu（2013年）；中国环保部（2010年）《中国汽车排放控制年报》，北京；和Wu等人，2012年。

图1.21 在世界其他特大城市氮氧化物污染下降的同时，北京污染不断加剧

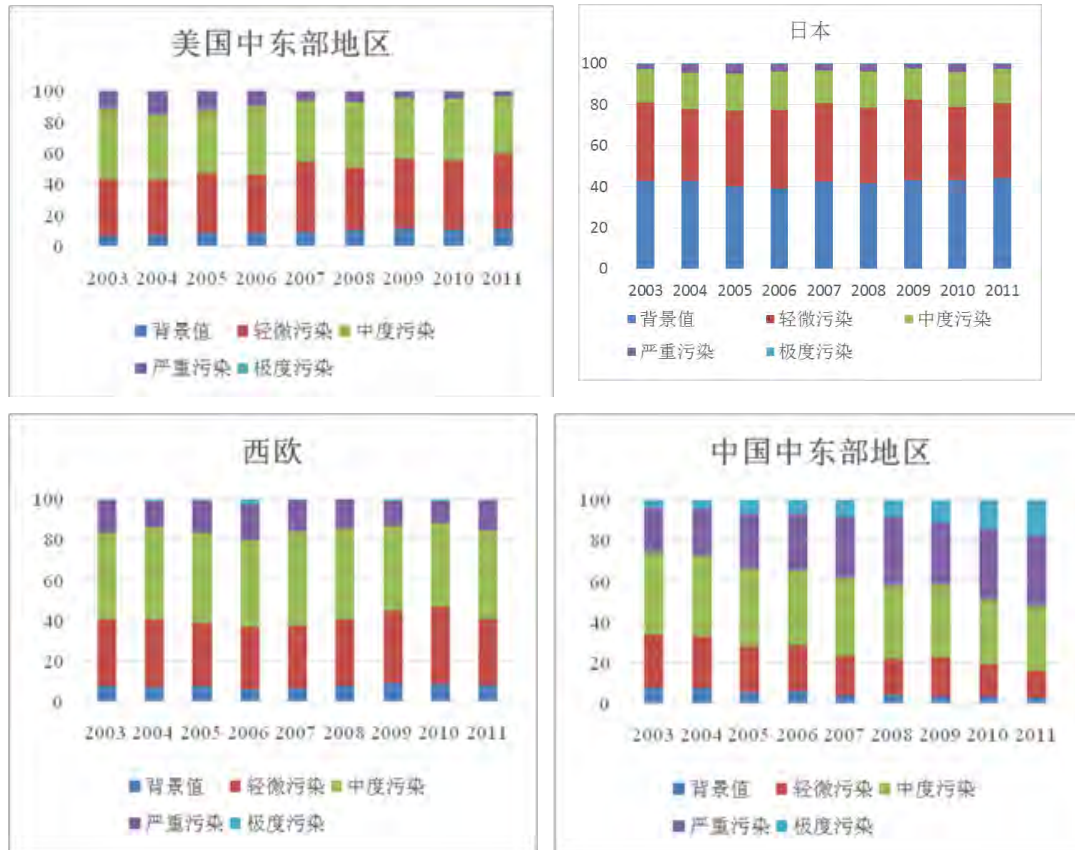
三个特大城市的氮氧化物污染程度



数据来源：Hilboll等人（2013年）。数据由A. Hilboll/德国不来梅大学提供。

**图1.22 与许多经合组织国家相反，
中国出现高度或极端大气氮氧化物浓度的地区日益扩大**

遭受不同程度氮氧化物污染的主要地区总面积比例



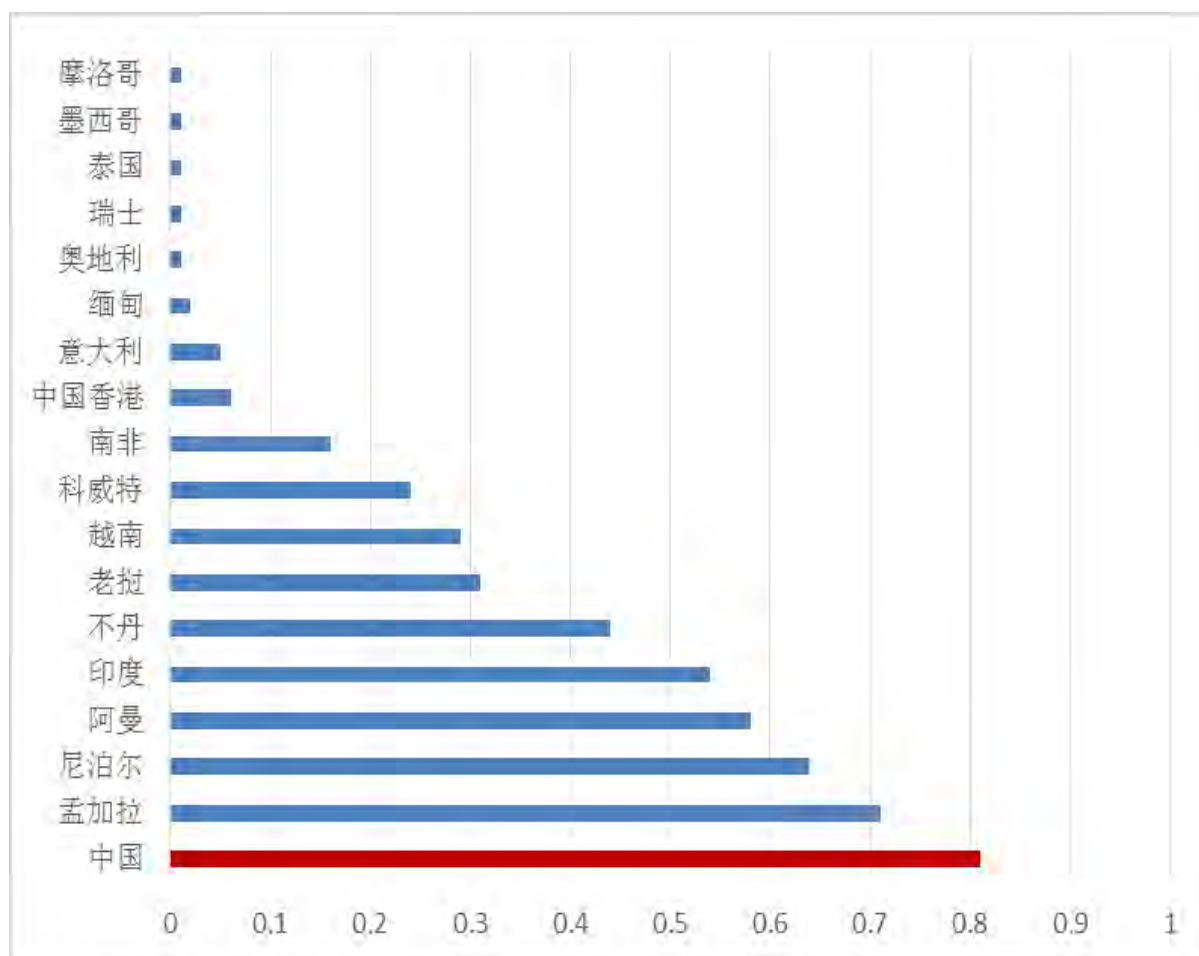
数据来源：Hilboll等人（2013）。数据由A.Hilboll/德国不来梅大学提供。

污染和环境恶化对居民健康状况产生不利影响。卫星数据分析表明，遭受高度PM2.5污染的人口比重不断上升，直到2007年才趋于稳定。结果是，截至2012年中国80%以上的人口遭受世界卫生组织建议安全水平两倍的污染，三分之二以上的人口遭受安全水平3.5倍的污染（参见图1.23）。室外空气污染被认为是导致寿命过早损失的主要原因，2010年的无残疾预期寿命因此缩短了1.5生命年。⁵²

52 Yang G.、Yu Wang、Y. Zeng、G. F. Gao、X. Liang、M. Zhou、X. Wan、S. Yu、Y. Jiang、M. Naghavi、T. Vos、H. Wang、A. D. Lopez和C. Murray（2013年）参与编写的《1990年至2010年中国卫生状况的快速变迁：1990-2010年全球疾病负担研究报告》（Rapid health transition in China, 1990–2010: findings from the Global Burden of Disease Study 2010），《柳叶刀》期刊，第381期。

图1.23 截至2012年80%以上的中国人口遭受世界卫生组织建议安全水平两倍的污染

2012年遭受世界卫生组织建议安全水平2.5倍的PM2.5污染的各国人口比例



注：计算每个国家或地区一年内的平均污染水平系基于地球物理学模型，并采用卫星图像数据计算。⁵³对于未出现于该图表中的国家，则表示其国内没有任何人口遭受此等水平的污染。

数据来源：环境绩效指数，2013年，耶鲁大学。

53 Van Donkelaar, A., R. V. Martin, M. Brauer, R. Kahn, R. Levy, C. Verduzco 和 P. J. Villeneuve (2010 年)。“基于卫星气溶胶光学厚度的全球微细颗粒暴露估算”(Global Estimates of Exposure to Fine Particulate Matter Concentrations from Satellite-based Aerosol Optical Depth)，《环境健康展望》，第118卷。

严重污染不仅会影响经济而且会扭曲价格。对中国各地进行的估算显示，在污染较轻的城镇，控制其他变量后，房价相对于收入水平仍然较高，表明居民目前相当重视污染造成的寿命损失问题。⁵⁴在污染程度存在系统性差异（譬如因主导风向而导致差异）的城镇，可以看到类似情况。在北京，在其他因素相同的情况下，每立方米PM10的浓度每增加10毫克，公寓价格会降低4%。⁵⁵目前尚不清楚的是，污染对预期寿命的影响是否确为这种价格效应的成因，或者仅仅是因为对污染的规避所致。

54 Zheng, S.、M. Kahn与H. Liu（2010年），“迈向中国开放城市体系：35个主要城市的房屋价格、外国直接投资流量和空气质量”（Towards a System of Open Cities in China: Home prices, FDI Flows and Air Quality in 35 Major Cities），《区域科学和都市经济学》（Regional Science and Urban Economics）期刊，第40期。

55 Zheng, S.与M. Kahn（2007年），“繁荣经济中的土地和住房市场：北京最新实证研究”（Land and Residential Property Markets in a Booming Economy: New Evidence from Beijing），《城市经济学》期刊（Journal of Urban Economics），第63期，第2号。

第二章 中国的包容性增长趋势

2.1 包容性增长的定义

虽然全社会对包容性增长的定义尚未形成共识，但其基本内涵是在经济日益繁荣的同时，还能做到使各个社会群体更好地共享发展成果。达到包容性增长的方法也不尽相同，某些方法强调生产性就业（productive employment），即通过经济增长创造就业机会，解决不断增长的人口的就业问题，满足劳动力市场对技能的需求，并确保劳动者可以享受生产力提高所带来的成果。其他则重视通过再分配政策向弱势群体倾斜，目的是让贫困人群获得更高收入，从而缩小不同群体生活水平差距。另外，还有些更加关注增长创造的经济和非经济机会，以及工作质量、健康状况及教育水平的改善。

尽管统一概念尚未形成，但不可否认，各国政府和各国际组织日益将包容性增长作为政策战略核心。在新兴市场经济体中，印度将包容性增长作为其十一五计划的目标，实施途径是提高最贫穷社会群体的生活水平，而中国则强调让经济增长成果惠及所有国民和地区（参见专栏2.1）。虽然不少经合组织国家尚未明确提出“包容性增长”的理念，但解决不平等问题已逐渐成为它们发展议程中优先考量的目标。例如，新西兰提出了一个兼顾经济增长和分配的生活水平愿景，并已获得该国财政部的支持。许多国际组织也一直致力于包容性增长的定义和衡量指标的制定。世界银行认为，包容性增长应当涵盖社会各层面和各行各业，不仅要关注弱势群体，还应放眼于惠及更广泛的劳动力群体。⁵⁶在亚洲发展银行看来，包容性增长应伴随着机会不平等现象的逐渐消亡，让最贫穷的社会群体共享经济增长成果，并参与到经济增长中。⁵⁷

56 世界银行认为，“包容性增长”这一概念关系到经济增长速度和方式，它们相互关联，应该综合评估。在这种观点看来，经济快速增长对消除极端贫困固然非常必要，但要想保持经济增长的可持续性，增长要做到涵盖社会各层面和各行各业，而且要将这个国家的大部分劳动力包容、吸收进来。世界银行对包容性增长的定义认为，包容性增长不仅要关注贫困人群，也应放眼于处于收入分配中间位置的群体【Ianchovichina, E.和S. Lundstrom（2009年），《包容性增长分析学：框架及应用》（Inclusive Growth Analytics: Framework and Application），世界银行政策研究工作论文第4851号】。从这个角度看，包容性增长的前提是，企业和个人在市场准入、资源获得以及公正的监管环境方面享有平等的权利。

57 亚洲发展银行在其2020年发展战略中强调，包容性增长不仅仅意味着所惠及人群广泛的增长【Ali, I.和Zhuang, J., 2007年，《包容性增长下日益繁荣的亚洲：政策影响》（Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications），ERD工作论文第97号，亚洲开发银行】。包容性的首要特征是，经济收入应当可以让社会所有成员，特别是贫困人群和弱势群体，参与到增长进程中并为增长进程做贡献。其次，存在于国民福祉的非收入维度的不平等性应逐渐减少，譬如在教育、健康、营养状况和社会融合等对推动经济发展至关重要的领域。

专栏2.1 印度和中国对包容性增长的解读

中国和印度对包容性增长的理解在概念上有所不同。印度认为，即使经济发展尚处于低水平，经济发展红利扩散也是可行的。中国则强调人的发展，以提高生产力水平，同时建立一个健全的社会保障体系进行财富的再分配。

在印度，政府将包容性增长作为其十一五计划（2007~2011）的政策目标以及十二五计划（2012~2017）的重要组成部分。印度政府将包容性增长视作保障最贫穷社会群体享受经济增长成果的手段，尤其是对那些处于贫困线以下的群体。在推动包容性增长的过程中，印度政府致力于在一个更广泛的层面上提升所有人的生活水平，并认为快速增长是实现这一目标的关键因素。但印度政府同时也希望确保经济增长成果可以惠及更广泛的地区，分配到更广泛的人群，使穷人和社会弱势群体也可以充分享受经济增长成果。

印度政府的策略向贫困人口倾斜。在印度实施十一五计划期间，包容性增长通过实施粮食救济项目及其他社会救济项目，和为农村劳动者提供保障性工作来实现。这些收入再分配项目的成本效益有多高尚存争论，因为在2013/14财年，这些项目在政府预算成本中相当于GDP的2.4%（印度国民核算统计数据，2014年），惠及的人口范围却远不及预期。

在中国，包容性增长在经济政策中是一个比较新的词汇（2009年11月，中国前国家主席胡锦涛同志在新加坡参加第十七次亚太经合组织APEC首脑会议上首次提出这一概念）。在中国政府看来，在强调加快转变经济增长方式、保持经济平稳和较快发展的重要性的同时，包容性增长的终极目标是让所有地区和人民都能享受经济全球化和发展的成果，并均衡促进经济增长和社会进步。在这种观点看来，政府应确保在发展机会面前人人平等；建立一个强调权利、机会、规则和分配平等的体制，来确保社会公平；扫除妨碍人们参与经济发展和分享经济发展成果的障碍。为了进一步提高生产力和经济繁荣水平、创造一个更好的环境，包容性增长被视为需要高水平的人力资源发展和充分就业。在保证经济增长的同时，政府要建立一个覆盖城乡居民的社会保障体系，并确保其覆盖范围的广泛性、基础性、层次性及可持续性。

数据来源：《财政部支出报告》（2014年），《支出预算》，新德里；中央统计局（2014年），GDP数据来自第一季度国内生产总值（GDP）预估，印度统计与计划执行部（MOSPI），新德里。

对于包容性增长，经合组织认为：“经济增长固然重要，但不足以让国民福祉得到持续改善，除非经济发展红利惠及个人和各个社会群体”。经合组织的最新工作成果强调，国民福祉除了受收入和财富影响，还取决于一些非经济收入维度，诸如健康、教育及就业状况。⁵⁸这些国民福祉——不仅限于经济收入，还扩展至非经济收入维度——的水平及分配是包容性增长的重要内涵。包容性增长的内涵因而具备了多个维度。

基于这种认识，经合组织制定了一个全新的包容性增长计量框架。“多维度生活水平”是这一框架的重要组成部分，它既考察家庭收入，也重点衡量人口健康状况以及劳动者所面临的失业风险。因此，包容性增长的定义是**能影响社会不同收入群体的多维度生活水平的提高**（更详细的讨论，请见附件1）。

为计量中国的多维度生活水平，其中健康和工作维度的评估标准有以下几项。预期寿命是衡量人口健康状况的一个常规指标，因而被选作计量多维度生活水平的一个指标。具体计算方法是，将中国和日本（日本被选作参照是因为其是经合组织地区预期寿命最高的国家）国民实际寿命之差乘以每多活一年的估算价值。工作维度——人们积极参与经济生产是包容性的表现——则通过失业率来体现。具体计算方法是，将与基准年相比失业率的变化乘以较低失业风险的估算价值。在衡量健康和工作指标时，货币权重被加入，目的是让这两项指标可以与经济收入结合，而后者是衡量生活水平的标准指标。

家庭实际可支配收入总额被选作衡量多维度生活水平中收入维度的评价指标。为阐明经济增长对不同社会群体的影响，我们可以计量收入分配中的两个群体的多维度生活水平：这包括中等家庭收入组（即中产阶级）和10%最低收入组（即收入分配底端10%的群体，也就是穷人），尽管也可以考察其他群体。衡量多维度生活水平的步骤共分三步。第一步，针对人口的每个十分位组考察以经济收入为基础的生活水平。第二步，将健康状况和失业风险的平均数据折算成收入⁵⁹，与对应的人口每个十分位组的收入值分别相加。第三步，计算出每个人口十分位组的“收入当量”数据，加总得出总值。

毋庸讳言，这些用来衡量多维度生活水平的维度以及这些维度的指标选取有待进一步探讨。例如，国民的受教育程度以及国民所处的环境状况也必然与国民福祉有关。但是，要确立一套用来衡量它们价值（或称“影子价格”）的可靠指标，将之纳入衡量多维度生活水平的货币指标之计量，实非易事。

58 经合组织的“更美好生活”倡议以时间为轴，对国民福祉的定义共有11个维度，既涉及物质条件，又涵盖生活质量，并采用了一系列的货币和非货币指标衡量这11个维度所获的成果。详情参见经合组织（2013）的《民生问题：衡量社会幸福的11个指标》（How's life? 2013 – Measuring Well-Being），经合组织出版，巴黎。

59 非收入要素的影子价格通过家庭调查数据对收入、预期寿命和失业率等变量的回归分析来计算。回归系数为收入相对于预期寿命和失业的隐性估算价值。

同时，教育和环境对国民福祉的某些影响可通过多维度生活水平指标来考察（原因在于富人和身体更健康的人群往往也是那些受教育程度较高、受污染影响较少的人）。环境健康效应将在下文中阐明（更多讨论，请见附件2）。另外，更高的受教育程度意味着可以享有更好的境遇，因为这种情况下可以获得更高的收入，降低失业风险，并且在一定程度上，受教育程度与寿命水平正相关。但是，由于缺失相关数据，无法按照教育水平获取相关的收入、失业和寿命数据，这使得教育对国民福祉的影响无法量化。实际上，即使只考察上述三个维度，鉴于可获得的中国和经合组织国家统计数据可能并不具有完全可比性，本章中的估计值依然会受影响。⁶⁰

2.2 中国的包容性增长现状如何？——多维度生活水平的趋势变化

1995年以来，中国中产阶级的多维度生活水平一直在稳步提高

1995年至2012年，中国中产阶级的多维度生活水平的提高速度远高于经合组织国家（参见图2.1）。⁶¹事实上，中国中产家庭的生活水平每年以9%的速度增长，而同期经合组织国家的平均增长率只略低于3%（参见图2.2及表2.1）。中国的优势最主要体现在家庭可支配收入的强劲增长上：其速度差不多是经合组织国家的6倍（约为8.6%⁶²比1.4%）。第二大贡献因素是国民寿命的稳步延长，这一项为中国中产阶级多维度生活水平的提高贡献了1.6个百分点。但是，环境污染对中国国民预期寿命的变化带来了不利的影响。

不平等以及失业率阻碍了中国中产阶级多维度生活水平的提高。最大的负面因素来自于日益加剧的不平等，它每年将中国中等收入家庭多维度生活水平的提高率拉低约一个百分点，同期产生的负面影响远大于经合组织国家（0.1个百分点）。其次，失业率的小幅上升意味着中国中产阶级家庭的多维度生活水平每年被拉低0.3个百分点。

即使是最近的2012至2013年，中国中产阶级的多维度生活水平每年以高于11%的增速在提高。实际上，2005年以后生活水平提高的步伐一直在逐年加快，主要原因是家庭可支配收入的增长和不平等性的降低，从而抵消了失业率上升带来的负面影响。

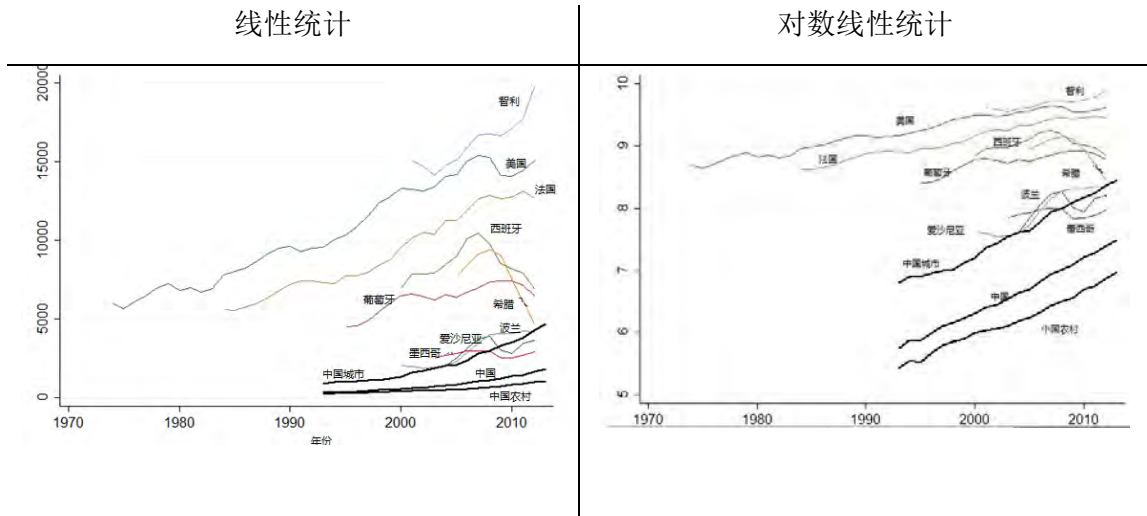
60 目前，经合组织国家建立了一个收入分配数据库，而中国尚未建立类似的家庭收入分配数据库。本章做出的估算见专栏1.2。中国失业率的官方数据与其他国家的数据也不完全可比（参见脚注12）。

61 1995年被选作比较起点年，原因是适用于表中多数经合组织国家“多维度生活水平”的评价指标从1995年开始才出台。本章所有表格和图表所示各种百分比变化均为对数变量的变化。

62 具体的计量指标取决于家庭收入平减指数的选择。基线计算使用国民经济核算中的个人消费平减指数。当使用消费者物价指数来平减家庭收入时，实际收入的年度平均增长估算为9.4%。

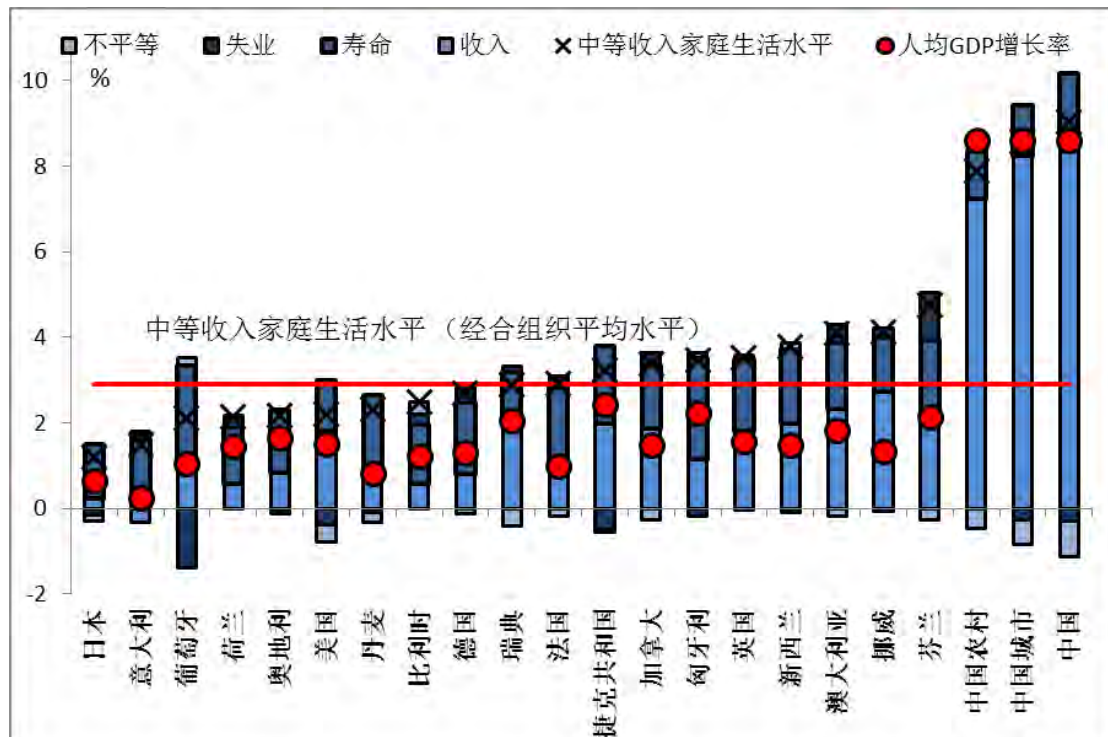
图2.1 相关国家中等收入家庭多维度生活水平的演变

以2005年物价和购买力平价为基准的人均美元数额



数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

图2.2 1995~2012年间，按要素考察的中等收入家庭多维度生活水平提高率



数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

表2.3 多维度生活水平提高率细分（1995年至2012年）

经济增长率 1995-2012 人均GDP增长率 (百分点)	生活水平提高率 1995-2012 下列各项年化增长率对生活水平提高率的贡献 (百分点)									各个国家的生活水平 2012 不平等对生活水平的负面影响 (表示成可支配收入的百分比) (2012, 百分点)		
	生活水平提高率 (百分点)			家庭平均收入	寿命	失业	不平等*			平均家庭 (t=0)	中等家庭 (t=1.5)	10%最低家 庭(t=50)
	平均家 庭 (t=0)	中等家 庭(t=1.5)	10%最低 家庭 (t=50)				平均家 庭 (t=0)	中等家 庭(t=1.5)	10%最低 家庭 (t=50)			
1.8	4.3	4.1	4.0	2.3	1.6	0.4	0.0	-0.2	-0.3	0.0	20.2	59.9
1.7	2.2	2.2	2.5	0.8	1.5	-0.1	0.0	0.0	0.3	0.0	13.0	50.8
1.2	2.2	2.5	3.9	0.6	1.4	0.3	0.0	0.3	1.7	0.0	11.6	46.0
1.5	3.6	3.4	3.0	1.9	1.5	0.3	0.0	-0.3	-0.6	0.0	18.0	57.0
8.6	9.9	9.1	9.1	8.6	1.6	-0.3	0.0	-0.8	-0.8	0.0	26.5	51.5
8.6	8.4	7.9	8.5	7.2	1.1	0.0	0.0	-0.5	0.1	0.0	20.7	45.2
8.6	9.2	8.6	8.5	8.2	1.2	-0.3	0.0	-0.6	-0.7	0.0	16.5	50.0
2.4	3.3	3.2	2.6	2.0	1.8	-0.5	0.0	0.0	-0.7	0.0	9.3	38.2
0.8	2.5	2.3	1.7	0.8	1.8	-0.1	0.0	-0.2	-0.8	0.0	10.0	41.9
2.2	5.0	4.8	4.1	2.2	1.7	1.1	0.0	-0.3	-0.9	0.0	10.9	43.5
1.0	3.1	2.9	2.7	1.1	1.7	0.3	0.0	-0.2	-0.4	0.0	14.8	49.6
1.3	2.8	2.7	2.6	0.8	1.6	0.4	0.0	-0.1	-0.3	0.0	13.9	50.3
2.2	3.3	3.5	3.4	1.2	2.3	-0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	7.6	29.0
0.2	1.4	1.5	1.5	-0.3	1.6	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	18.8	58.8
0.7	1.3	1.2	1.1	0.2	1.2	-0.2	0.0	-0.1	-0.2	0.0	23.9	70.0
1.5	2.1	2.1	1.8	0.6	1.3	0.2	0.0	0.0	-0.3	0.0	14.4	51.9
1.5	3.6	3.8	4.0	2.0	1.8	-0.1	0.0	0.1	0.4	0.0	16.9	53.5
1.3	4.2	4.1	3.6	2.7	1.3	0.2	0.0	-0.1	-0.6	0.0	12.5	54.7
1.0	1.9	2.1	2.4	1.1	2.2	-1.4	0.0	0.2	0.5	0.0	14.9	42.7
2.1	3.3	2.9	1.7	2.1	1.1	0.1	0.0	-0.4	-1.6	0.0	12.9	50.1
1.6	3.6	3.5	3.1	1.8	1.7	0.1	0.0	0.0	-0.5	0.0	18.2	54.1
1.5	2.6	2.2	1.4	1.8	1.2	-0.4	0.0	-0.4	-1.2	0.0	21.8	53.4
1.4	3.0	2.9	2.7	1.4	1.6	0.0	0.0	-0.1	-0.3	0.0	14.9	50.3

注：上表列出人均经济增长率（列1）和不同收入组的多维度生活水平，即包括平均收入家庭（列2），中等收入家庭（列3），10%最低收入家庭（列4）。增长率指的是对数增长率。多维度生活水平提高率由家庭平均收入增长率（列5），寿命增长率（列6），失业率（列7）及不平等程度的变化幅度组成。收入分配的焦点若放在家庭平均收入上（列8），则不平等程度的变化幅度为零，以上图表中的示例即是如此，此种情况下收入不平等的惩罚值为零。收入分配的焦点若放在中等家庭收入，则多维度生活水平中的不平等要素（列9）衡量的是平均收入家庭和中等收入家庭之间的收入差距。收入分配的焦点若放在分配底端10%收入组的收入，则多维度生活水平的不平等程度（列10）衡量的是平均收入家庭和10%最低收入家庭之间的收入差距。最后三列表示的是，不平等（即平均收入家庭的可支配收入水平与中间收入家庭或10%最低收入家庭的可支配收入水平之差）造成的国民福祉损失，以平均收入家庭的可支配收入的百分比来表示。采用的方法论详情详见附件1。

*仅基于可支配收入。另外，收入分配指标系根据调研结果核算得出的；各国收入核算数据的可比性并不完整。

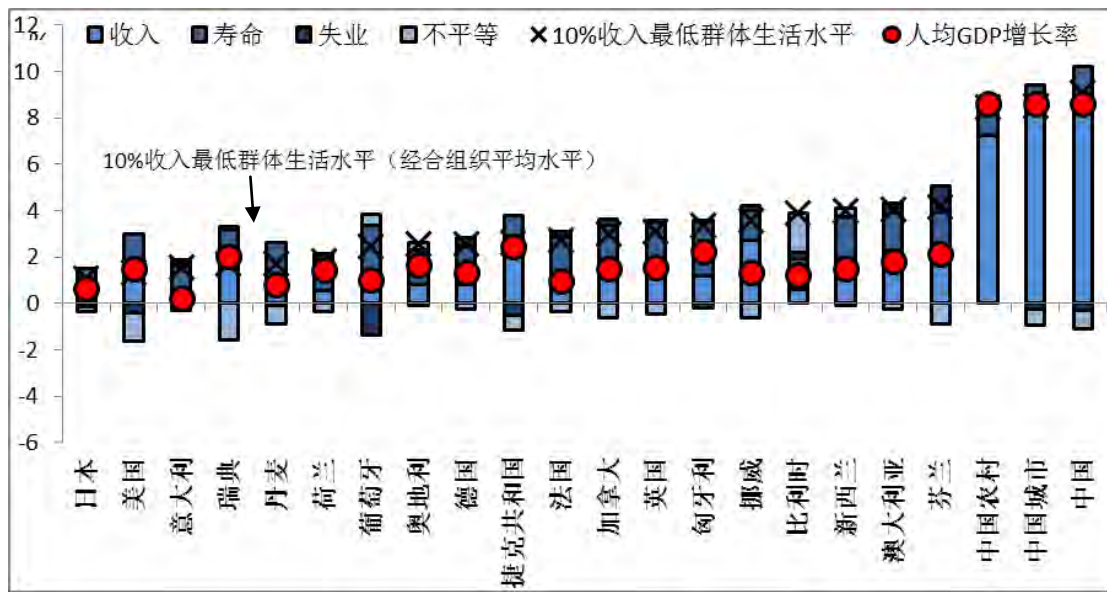
数据来源：作者根据国家统计局发布的数据库所做的核算。

尽管最富有的阶层从增长受益最多，所有收入组的多维度生活水平仍然都得到了提升

中国贫困人群的多维度生活水平也得到了快速提升，“贫困人群”指家庭收入位于收入分配底端10%的人群。与经合组织国家相比，中国贫困人群生活水平的提高幅度要大得多，表示中国家庭收入增长率较高（参见图2.3和表2.1）。实际上，贫困人群和中产阶级（中等收入家庭）的多维度生活水平提高幅度基本相同，处于分配下半区的收入不平等差距并未拉大。

但是，富人的多维度生活水平提高幅度则大得多，“富人”指家庭收入位于收入分配顶端10%的人群。这反映了中国收入分配上半区的收入不平等一直在加剧，富人（收入分配顶端的10%）与中产阶级（中等收入组）或贫困人群（10%最低收入组）之间的收入差距一直在扩大。中等收入组和10%最低收入组对生活水平提高率的贡献少于平均收入组家庭，说明收入差距在拉大，许多经合组织国家也存在这一趋势。⁶³

图2.3. 1995年~2012年间，按要素考察的贫困人群（收入分配底端10%的家庭）多维度生活水平提高率



数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

63 目前所采用的多维度生活水平计量指标只能反映收入分配所带来的不平等效应。如果把不同的社会经济群体有着不同的预期寿命这一状况纳入对不平等（尤其是健康状况）的计量，将获得一个截然不同的结果。目前，法国正在研究用来衡量除收入不平等外的健康和就业前景不平等的方法，将来可能会被应用于其他国家。

城镇和农村多维度生活水平都得到了提升

城镇中的富人和农村的贫困人群的多维度生活水平都得到了提升。⁶⁴1995年至2012年间，城镇平均收入家庭及中等收入家庭生活水平的提高率比农村平均收入家庭及中等收入家庭的要高（根据表2.1所示，增速分别高出0.8和0.7个百分点），农村中等收入家庭生活水平的提高率比农村最低收入家庭的要低（7.9%比8.5%）。由此可见，在城镇，从经济增长中受益最大的是高收入群体，然后才是中等收入群体和贫困人群；在农村，相对而言，贫困人群较多地受益于经济增长，其受益程度高于中等收入群体。

直到1998年前后，农村中等收入家庭从多维度生活水平提高获益的程度，高于城镇中等收入家庭，但是这一趋势在1998年至2009年间发生了逆转，此后趋于平稳（图2.4）。这表明，在同一时期，生活水平的变化并不均衡，如果对各个群体分别考察的话，这一特征更为明显。不同群体以及在不同时间段内，多维度生活水平提高率不同，表2会提供更多佐证。表2考察的是2003年之前及之后的情况——这一节点与中国加入世贸组织相近。⁶⁵实际上，第一阶段（1995年至2003年间）和第二阶段（2003年至2012年间）期间，农村和城镇中等收入家庭的多维度生活水平加速提高，而农村贫困人群生活水平提高的速度却在降低（参见表2.2）。从第一阶段到第二阶段，中等收入家庭多维度生活水平的提高率由8.5%上升至9.6%，而农村和城镇中等收入家庭生活水平得到了相似程度的改善，与农村贫困人群多维度生活水平的提高率形成鲜明对比，后者的提高率由10.3%骤降至6.8%。相反，自2003年以来，城镇贫困人群的生活水平加速提高。

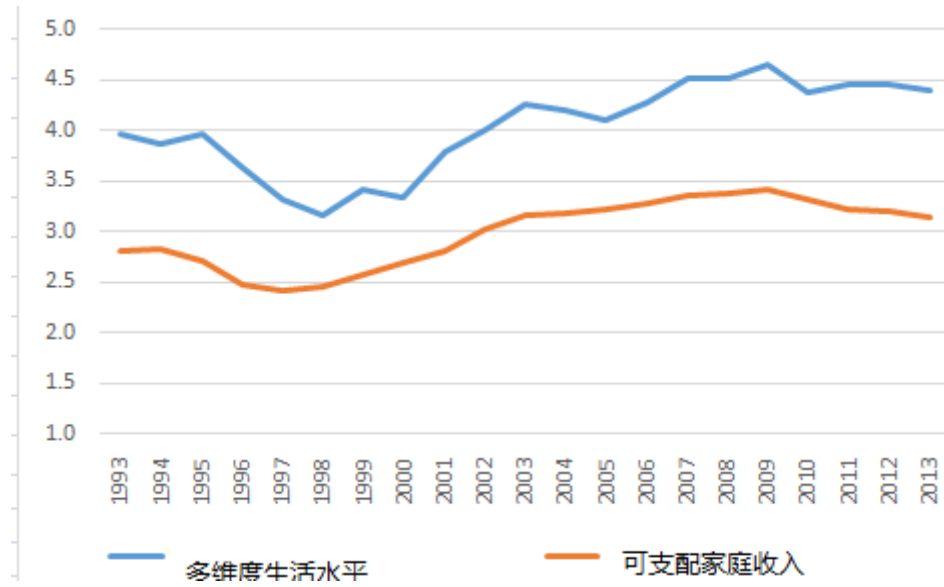
如果将非货币因素也考虑在内的话，中国城乡多维度生活水平的总体差距会更加明显。通过种地获得少量收入虽然可以让农民不用担心失业问题，但是与城镇人口相比，身体健康状况不良和较短的预期寿命对农村人口造成了更多不利影响。另外，收入不平等的影响在农村家庭中更为严重。土地质量和气候差异，让不同地区农民人均收入较不同地区城镇居民人均收入差距要明显得多。

64 城镇人口和农村人口之间强大的再分配效应在起作用，这也是国家层面的多维度生活水平提高率超过城镇及农村生活水平提高率的原因。实际收入增长也是类似的情况。劳动者不断涌入城镇，意味着越来越多的劳动力迁移到可获得更高收入的城镇职业中，整个经济的增长因而受益。对城乡差距的具体分析工作应审慎而行，因为城镇人口和农村人口的经济数据并不能如寿命和失业率那样易于条分缕析：做人口普查时，在城镇工作的流动人口被登记为城镇人口。造成的结果是，如果将流动人口划入农村类别，城镇平均收入和农村平均收入都会被高估。

65 中国于2001年12月11日加入世贸组织，这在之后的年份里对城镇出口增长和建设投资产生了显著的影响。

图2.3 农村和城镇多维度生活水平之间的比值

以中等收入群体为例说明收入不平等所带来的国民福祉损失



数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

表2.4 从子周期的角度考察多维度生活水平提高率要素

	中等收入家庭			10%最低收入家庭低收入群体		
	1995-2003	2003-2012	1995-2012	1995-2003	2003-2012	1995-2012
澳大利亚	4.9	3.3	4.1	5.3	2.9	4.0
奥地利	2.1	2.2	2.2	3.2	2.0	2.5
比利时	2.7	2.3	2.5	5.6	2.2	3.9
加拿大	2.9	3.7	3.4	2.4	3.5	3.0
中国	8.5	9.6	9.1	10.5	7.8	9.1
中国农村	7.1	8.6	7.9	10.3	6.8	8.5
中国城市	8.0	9.1	8.6	7.9	9.0	8.5
捷克共和国	2.3	4.1	3.2	1.6	3.6	2.6
丹麦	2.7	1.9	2.3	2.3	1.2	1.7
芬兰	5.8	3.6	4.8	4.8	3.3	4.1
法国	3.6	2.2	2.9	3.6	1.8	2.7
德国	1.9	3.4	2.7	1.8	3.2	2.6
匈牙利	6.9	0.2	3.5	6.6	0.2	3.4
爱尔兰	..	-0.1	..	..	-1.3	..
意大利	3.2	-0.2	1.5	4.5	-1.2	1.5
日本	0.7	1.7	1.2	0.4	1.8	1.1
墨西哥	..	1.4	..	..	0.1	..
荷兰	3.3	1.0	2.1	3.1	0.6	1.8
新西兰	4.0	3.5	3.8	3.3	4.6	4.0
挪威	4.3	3.9	4.1	4.3	2.9	3.6
波兰	..	8.7	..	..	10.4	..
葡萄牙	3.9	0.5	2.1	3.8	1.1	2.4
西班牙	..	-1.5	..	..	-3.1	..
瑞典	3.7	2.1	2.9	3.0	0.5	1.7
瑞士	..	3.7	..	..	4.3	..
英国	5.9	1.3	3.5	5.6	0.7	3.1
美国	3.2	1.3	2.2	2.2	0.6	1.4
表中19个经合组织成员国的平均水平	3.6	2.2	2.9	3.5	1.9	2.7

数据来源：作者基于中国国家统计局数据所做的核算。

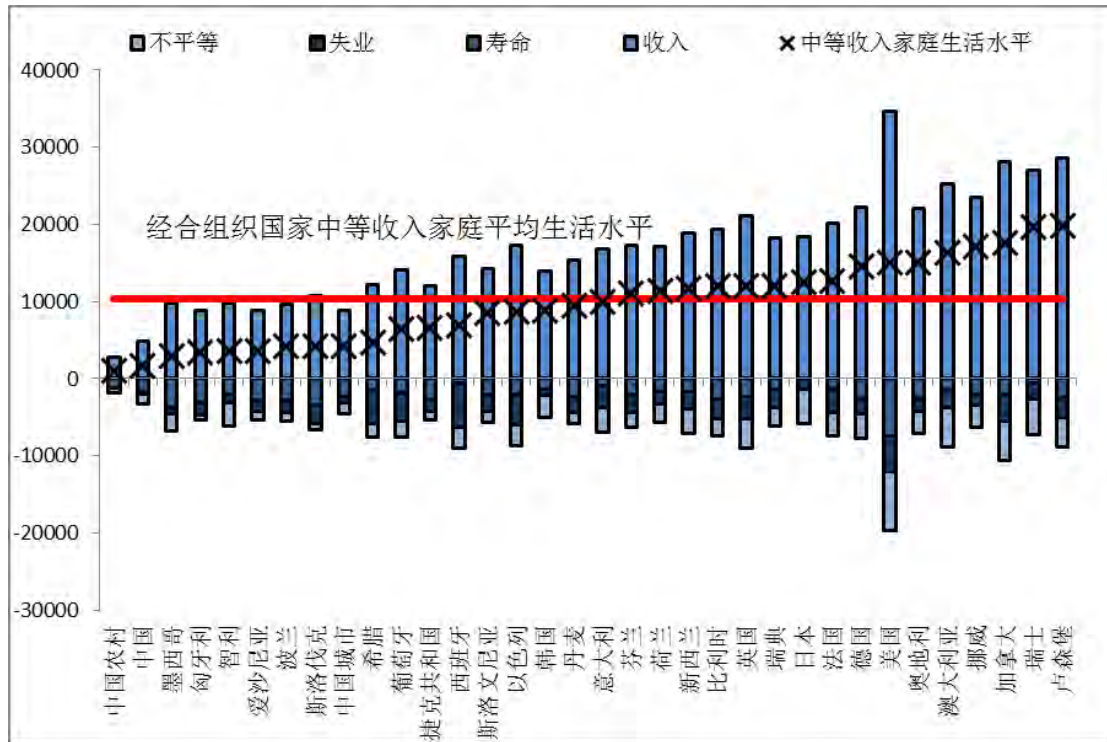
注：上表中显示了不同收入群体的多维度收入水平，即中等收入家庭（第一、二、三列），10%最低收入家庭（第四、五、六列）。增长率指的是对数增长率。

中国的多维度生活水平虽然有很大提高，但依然落后于经合组织国家

中国的多维度生活水平虽然取得了显著提高，但依然大幅低于经合组织国家，主要原因是中国家庭可支配收入水平比较低。尽管中国与经合组织国家之间的生活水平在快速趋同，但中国整体生活水平相对于经合组织国家而言，差距还比较大。中国国内城镇人口和农村人口在生活水平的增速和生活水平本身上都存在着巨大的差距（参见图2.2和图2.5）。中国的城镇多维度生活水平已经达到某些拉美国家或者欧洲经合组织国家的水平。与之形成鲜明对比的是，按绝对值计算，中国贫困家庭（10%最低收入家庭）的生活水平在所有的考察国家中居末位，仅达到经合组织国家10%最低收入家庭的生活水平的10%（参见图2.6）。这充分表明了中国的极端贫困问题持续存在，尤其是那些日均收入当量低于1美元的农村地区最贫穷的家庭。

图2.4 按要素考察的中等收入家庭生活水平

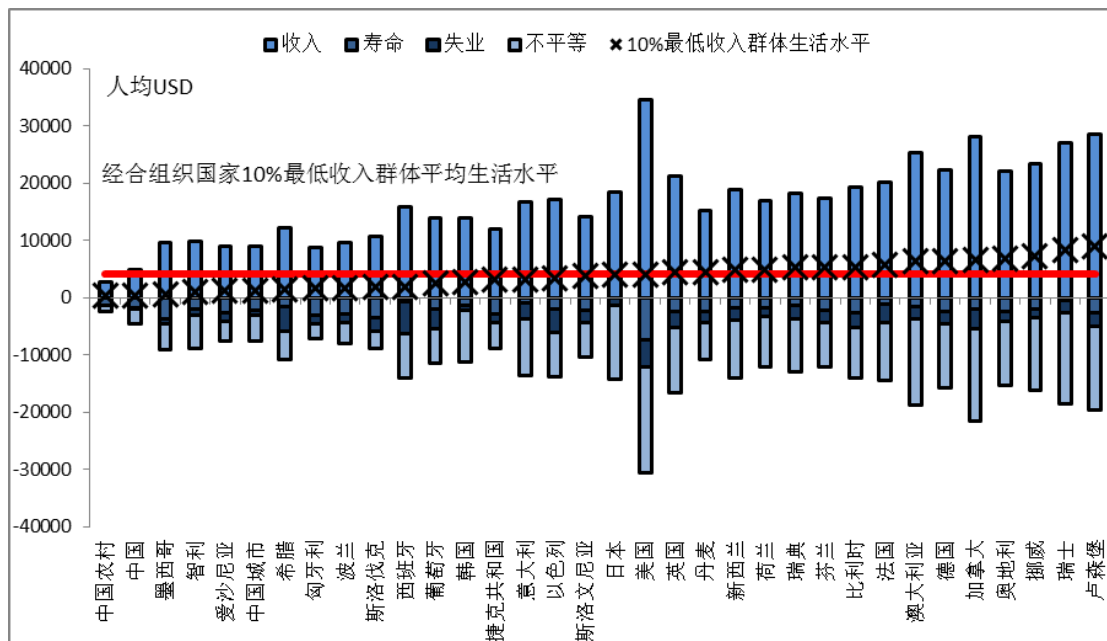
2012年，以2005年的物价和购买力平价为基准的人均美元数额



数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

图2.6 按要素考察的贫困人群（收入分配底端10%的家庭）多维度生活水平

2012年，以2005年的物价和购买力平价为基准的人均美元数额



数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

收入不平等对生活水平有着很大的影响，尤其是中等收入家庭（参见表2.1和图2.5）。2012年，中国中等收入家庭的收入当量（或多维度生活水平）为1,633美元，⁶⁶也就是说，只相当于平均收入家庭的收入（4,895美元）的33%。这比我们所考察的经合组织国家中的任何一个国家都低，表明中国人的生活水平可以通过改善非收入维度，尤其是通过改变收入不平等来实现。相比之下，经合组织国家的中等收入家庭生活水平达到平均10,429美元，占家庭平均可支配收入（17,793美元）的59%。在经合组织范围内，收入不平等对多维度生活水平造成的负面影响（以占家庭可支配收入多少比例来衡量）只有中国的一半。另一方面，在中国，失业所造成的福祉损失相当小，只占家庭可支配收入的4.8%，而在经合组织国家内，这个百分比大约为14.4%；失业对多维度生活水平的影响微弱，可能反映了本章所引用的中国失业率是被低估的。⁶⁷

环境的恶化降低了健康状况改善给多维度生活水平带来的正面影响

如前文所述，环境的污染和恶化是中国面临的主要问题，有证据表明，环境恶化中国的人口寿命增速低于潜在水平。图2.7是实际人口寿命增速与预期人口寿命增速的对比情况，其中的预期人口寿命是在特定人均GDP增速条件下，根据1995年的实际人口寿命计算的。⁶⁸中国是实际人口寿命明显低于潜在水平的几个国家之一。相应地，在2012年，中国的实际人口寿命相比预期人口寿命短了1.4年，造成这一差距的部分原因是环境因素。⁶⁹如果中国的人口寿命与预期水平持平且其他指标保持不变，那么多维度生活水平则会提高6%。⁷⁰如果要判定不同因素对健康状况的综合影响程度，尚需进一步评估。此外，健康状况、经济活动、收入水平与环境污染相互关联，因此健康状况对多维度生活水平的净效应很难量化。如果可以获得相关数据，在现有数据基础上将健康状况不平等纳入考量也是非常重要的。其他国家的数据表明，不同收入群体之间的寿命长度存在大幅不平等。例如在法国，如果将收入水平不平等和健康状况不平等纳入考量，会让中等家庭因不平等所造成的福祉损失翻番。

66 以2005年的物价和购买力平价为基准的评价方法与2011年的国际比较项目（ICP）基准一致。

67 本章对中国失业率的估算依据为年度人口抽样调查（APSS），同时将农村的失业率假设为零（即在调查期间，那些拥有土地、同时又不干农活的农民依然算做从业人员）。非官方统计也表明，城镇失业率和流动人口失业率比官方数据更高。

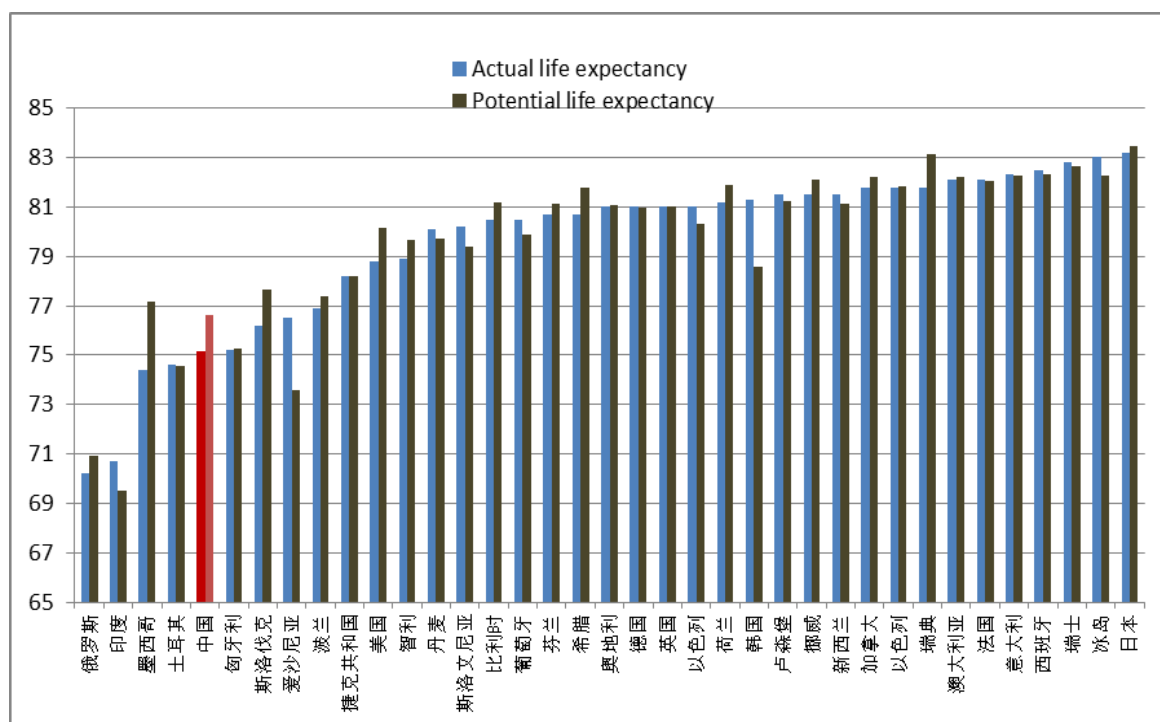
68 这种回归分析的目标是在宏观经济层面找出一种结构关系。这种关系也许可以通过环境压力，如高污染率所带来的与环境相关的疾病高压，或者通过高GDP所带来的在基础设施建设、水、卫生或健康方面的高支出，来反映经济增长对预期寿命的间接影响。

69 另一种计算方式对空气污染的负面影响阐释地更明确。健康指数和评估研究院（2013）对中国人因空气污染所损失的生命年数做出估算，在它出版的报告中指出，空气污染让中国人每年损失两千五百万生命年（life years）。这让中国的人口寿命由潜在的75.6岁降至实际的75.2岁。

70 经合组织（2014），《空气污染的代价》（The Cost of Air Pollution）（经合组织出版社，巴黎）表明，环境污染所造成的死亡经济成本约占家庭平均收入的10%。这一估算价值由出生时的统计寿命值与死亡数量相乘得出。由于此处的环境污染的经济成本由死亡数量与死亡时的统计寿命价值相乘得出，计算得出的环境污染的经济成本估算价值较低。

图2.5 实际人口寿命和潜在人口寿命

1995~2012年



注：潜在寿命：基于预期寿命增长根据1995年人均GDP增长及预期寿命所做的回归分析。

数据来源：经合组织基于包容性增长数据库做出的核算。

2.3 多维度生活水平的趋势和政策重点的变化

多维度生活水平的变化反映了多个五年规划期间政策重点的变化（参见表2.3）。多维度生活水平的发展变化亦反映出各个五年规划的工作重点从扶贫到包容性增长的转变（参见专栏2.2）。⁷¹事实上，多维度生活水平在2005年之后实现了最快的增长速度，记录显示，中等收入家庭的最高增长率出现在十一五期间的2005年至2010年。这主要源于收入增长加速。此外，随着时间的推移，多维度生活水平的构成要素发生了变化，其中寿命贡献值逐步下降。失业率贡献值随时间不断波动。二十一世纪第一个十年间，城乡之间的收入差距导致了不平等现象的加剧，使得中产阶级和贫困人群的生活水平落后于较为富裕的社会群体。

71 五年计划与多维度生活水平指标变化之间的对应关系仅起参考作用，因为它忽略了政策准备、决策、实施和结果之间的显著时滞性。造成的结果是，某一特定时期内的成果反映的是可能前一个五年计划期间所实施的政策。

专栏2.2 中国：从减贫到包容性增长

中国扶贫计划的实施经历了若干阶段。该计划的重点是促进农村地区的发展。在某些情况下，救济金确实可以起到雪中送炭的作用，但只有发展才能促进收入增长。在政府看来，救济应是暂时性的，而发展应是永久性的。

二十世纪八十年代中期以前，农村集体化结束，中国开始实行全新的家庭联产承包责任制，扶贫工作在这一过程中开展。从二十世纪八十年代中期到2000年，地区性扶贫举措成为政策重点，援助向某些地区倾斜并改善其基础设施。根据“八七扶贫攻坚计划”，国家重点扶持了592个贫困县，其中三分之二的贫困县位于西部省份。向这些贫困县发放的扶贫专项拨款占到了1994年至2000年GDP总额的0.2%。最初，该计划的影响较为有限：接受扶贫地区的人均GDP增长率高于全国平均水平0.5个百分点，家庭收入增长速度高于全国平均水平3个百分点。2001年至2010年，在该计划实行的第二个十年期间，其影响力日趋显著，这些地区的人均GDP平均增长达到了17%，为大约90%的人口提供了基础设施（道路、电力、电话和卫生厕所），但自来水或井水供应的覆盖率仅达到60%。

扶贫计划的地域集中性的确存在若干弊端。与这些贫困县自身的财力相比，它们所获得的拨款数额巨大。因此，这些贫困县在取得经济进步的同时，需要做很多工作来保住获得扶贫拨款的资格。其次，对地方政府部门预算的管控比较薄弱。例如，据报道，海伦市（黑龙江省的一个县级市）政府在申请扶贫资金的同时，却耗资十亿元人民币巨款大兴土木，建造办公大楼。

在本世纪的第一个十年期间，政策目标变得更具有包容性。中国政府十五规划提出，社会发展要与贫困地区的经济发展同步。一系列以机构和人员为重点的改革措施相继出台，包括九年义务教育，提供免费教科书，免收学费等措施；以及一系列社会福利政策，特别是农村医疗保险和农村养老保险政策。中国政府认识到，贫穷人口通常居住于自然灾害高发地区，极度贫穷人口仅在有限的时期内陷入贫穷状态。在此基础上，中国政府推出了农村最低生活保障政策。

十一五期间，中国政府推出了旨在促进包容性增长的进一步措施，社会福利局限于城镇地区的状况得以大幅改观。与新型农村合作医疗制度和养老金计划相类似，最低生活保障政策在中国大多数地区得到了施行。在城镇地区，政府开始向非就业群体（儿童、学生以及不具有劳动能力的群体）提供医疗服务。这些政策都旨在提高增长的包容性，而并非只针对贫穷群体。此外，各项政策均依赖于国民经济的持续快速增长。

数据来源：WeipingTan, 2010年；Wang Guoliang, 2008年；世界银行研究所，2004年；中国政府，2011年；《环球时报》，2014年1月2日。

在不同的五年规划期间，农村和城镇人口的多维度生活水平变化趋势有所差别。对于生活在农村地区的家庭，尤其是贫困家庭而言，其生活水平在九五计划（1995年至2000年）期间的提高最为迅速，中等收入家庭在九五计划和十一五规划期间取得了同样显著的进步。对于城镇家庭而言，所有收入群体的生活水平在十一五规划（2005年至2010年）期间实现了最为显著的提高，十二五规划的前三年间，城镇低收入家庭收入增速进一步加快。

城镇和农村人口多维度生活水平的构成要素在不同的五年规划期间亦发生了变化。城镇和农村人口的寿命延长在九五计划和十五计划（1995年至2005年）期间的贡献率均高于十二五（2010年至2013年）期间的贡献率，这或许表明其寿命延长在近期出现停滞。导致城乡生活水平增长构成要素方面差别的主要原因是收入不平等变化趋势的差异。在中国农村，九五（1995年至-2000年）期间，不平等（特别是对于贫困人群而言）先是出现下降趋势，但后来随着不平等的加剧，这一趋势发生了逆转。在中国城镇地区，2010年至2013年期间（贫困人群尤为突出）收入不平等程度降低的势头最好，贫困人群和中产阶级的收入增速在该期间的收尾阶段迎头赶上了较富裕群体。

表2.5 中国各个五年计划期间多维度生活水平提高率要素

	中等收入家庭					10%最低收入家庭低收入群体					
	生活水平提高率	下列年化增长率对生活水平提高率的贡献（百分点）				生活水平提高率	下列年化增长率对生活水平提高率的贡献（百分点）				
		平均家庭收入	寿命	失业	不平等		平均家庭收入	寿命	失业	不平等	
中国	1995-2000 九五规划	8.90	7.53	1.99	-0.90	0.28	13.87	7.53	1.99	-0.90	5.25
	2000-2005 十五规划	7.80	7.89	2.08	0.38	-2.55	5.69	7.89	2.08	0.38	-4.66
	2005-2010 十一五规划	10.35	10.31	1.07	-0.57	-0.45	9.10	10.31	1.07	-0.57	-1.70
	2010-2013 十二五规划	9.46	8.20	0.96	0.01	0.30	6.61	8.20	0.96	0.01	-2.55
	1995-2013 整个时期	9.08	8.51	1.58	-0.31	-0.71	9.05	8.51	1.58	-0.31	-0.73
中国城市	1995-2000 九五规划	9.31	7.03	1.30	0.00	0.97	15.61	7.03	1.30	0.00	7.28
	2000-2005 十五规划	4.74	4.45	1.95	0.00	-1.66	3.23	4.45	1.95	0.00	-3.18
	2005-2010 十一五规划	9.32	9.40	0.33	0.00	-0.41	8.25	9.40	0.33	0.00	-1.47
	2010-2013 十二五规划	8.95	9.14	0.54	0.00	-0.72	5.59	9.14	0.54	0.00	-4.09
	1995-2013 整个时期	7.98	7.32	1.09	0.00	-0.42	8.46	7.32	1.09	0.00	0.05
中国农村	1995-2000 九五规划	6.10	6.97	1.89	-1.88	-0.88	4.90	6.97	1.89	-1.88	-2.08
	2000-2005 十五规划	8.70	8.05	1.02	1.36	-1.73	9.46	8.05	1.02	1.36	-0.96
	2005-2010 十一五规划	10.67	9.96	1.12	-0.64	0.22	10.46	9.96	1.12	-0.64	0.01
	2010-2013 十二五规划	9.09	7.28	0.42	0.39	1.00	10.51	7.28	0.42	0.39	2.42
	1995-2013 整个时期	8.56	8.15	1.17	-0.26	-0.50	8.62	8.15	1.17	-0.26	-0.44

1. 十二五规划的期间为2010年至2015年。

数据来源：作者根据中国国家统计局数据进行的计算。

第三章 包容性增长政策

3.1 缩小城乡居民收入差距

十三五规划将有助于提高农民收入，从而缩小城乡收入不平等。为达成这一目标，政策着力点可放在提高农业生产力和农业之外的经济活动上。除推动传统的农业发展之外，还应推动农村土地确权改革，确保所有公民能够平等接受良好教育，建立更加平衡的财政结构，从而为城乡地区包容性增长提供支持。

提高农业生产力、推动农村土地确权改革将会缩小城乡收入差距

提高农业生产力是提高农民收入、确保增长更具包容性的关键。城乡收入差别的根源是农业活动与非农业活动之间的生产力差距。2012年，中国非农业部门的生产力是农业部门生产力的4.9倍，该比值与世界其他国家比较处于较高水平。⁷²拥有耕地的农村集体单位固有的土地分配方式是中国农业经营活动规模小、高度分散的部分原因。土地所有权的巩固对于农业生产力的提高而言不可或缺；如果能够进一步放开小农户对农村土地承包经营权的交易，以便生产力较高的农民能扩大生产经营规模，将有助于巩固土地所有权。

为农民提供技术培训、增加农民贷款途径等政府改革措施将有助于提高农业生产力。与许多其他中等收入国家相比，中国的农民扶持工作发展良好，但提高技能、加快新技术传播的培训计划更能发挥关键作用。为此，中国应继续鼓励农民建立农民协会。拓宽农业经营活动的融资渠道也同样至为重要。当前，融资渠道及投资渠道受困于农村金融欠发达、集体土地无法抵押等问题。目前，政府正在实施试点方案，允许对农村土地承包经营权和农民宅基地使用权进行抵押。人民银行正在试行一项计划，允许使用抵押土地使用权衍生品，但目前农地抵押仍然违反了几项中国法律，尤其是《物权法》、《担保法》以及《土地管理法》⁷³。在这种状况下，相关法律的根本性改革亟待进行，以鼓励商业银行为小农户提供贷款服务，建立信用评级制度，改善风险评估能力。

政府对公共基础设施建设和基础研发活动进行持续投资也将有助于提高农业生产力。加大农村基础设施建设如公路、港口等方面的支出可以扩大农业生产者的市场规模，使农民获得更多资源。在农业劳动力工资日益上涨的背景下，农业部门自主创新能力对于提高国际竞争力的重要性将进一步突显。为鼓励创新，政府应资助与农业相关的研发活动，同时注意不要“挤压”民营部门研发投资的空间。

72 管古巴、波兰和斯洛文尼亚也存在类似程度的差距。（经合组织对农业部门的劳动力生产力分析基于世界发展指标数据库数据）。

73 参见2014年10月对农村工作领导小组办公室主任的访问。
<http://huxiu.me/post/102446011581/peoples-bank-of-china-experimenting-with-rural>

双管齐下，纠正农业市场价格扭曲现象、降低上游企业市场支配力。政府补贴以及政府通过农产品储备对农业市场进行的干预对提高农民收入起到了积极作用。但是由于这些政策会扭曲农业生产决策、降低生产力增益，当局正推进改革，致力于制定更加市场化的定价机制。为抵销该项改革措施对农民收入的负面影响，可同时采取措施降低农产品经销商和零售商的市场支配权。事实上，竞争的缺失使经销商、零售商不断挤压农民的利润空间。

欲使农民提高生产力并扩大农业生产经营规模，需要深化发展农村土地承包经营权交易市场，延长土地使用年限，加强土地权利的执行力度。农村土地经营权租赁市场已经发展起来，截至2013年6月，租赁土地已占到耕地总面积的23%。⁷⁴土地租赁收益可有利于农民迁移，加快向非农业就业岗位的转移，或者可使选择在农业部门从事具有较高技术含量工作的农民获得较高报酬。尽管如此，在很多地区，土地租赁市场规模有限，并且，土地使用权界定模糊在降低农民租赁土地意愿的同时，也打击了农民进行农业投资的积极性。⁷⁵最新的相关研究显示，土地承包经营权租赁存在潜在成本，如承租方对租赁土地所做可持续农业投资欠缺。⁷⁶延长租赁期限，同时为农地的销售、租赁和抵押制定相关法律框架，或可减轻这种后果。为此，土地承包经营合同的期限应由30年延长至70年，与城镇居民住宅用地使用期限一致。与此同时，应为农民提供土地权属证明、做好土地权利国家地籍工作，以明晰土地使用权。在制定相关措施，推动农民间土地所有权的全面销售之前，可以先行实施此等改革作为铺路。

农村土地承包经营权的租赁亦可壮大城镇劳动力队伍，从而缓解城镇工资相对于农村工资水平上涨的压力。正如第1章所述，近年来城镇工资所承受的上升压力部分肇源于农村劳动力向城镇的过渡性迁移，农民工在城镇务工的平均年限仅为七年。因此，在改革户籍制度（参见3.2节）的同时，采取措施以促使小农户出租（或最终出售）农地可以推动农民向城镇地区的永久性迁移，从而缩小城乡收入差距。

放眼农业之外：推动农村地区的经济多元化

中国从农业社会到中等发达国家的转型具备其他亚洲国家早期过渡时期的诸多特点。中国政府的目标是在2020年之前从农业和农村经济部门转移一亿人口（其中约85%本来从事农业部门的生产工作）到非农业城市部门（参见图3.1）。中国将沿袭东亚经济体曾走过的发展道路，农业劳动力的占比将降至20%以下，将与1967年的日本、1981年的中国台北和1989年的韩国相当，助力城乡收入差距的缩减。

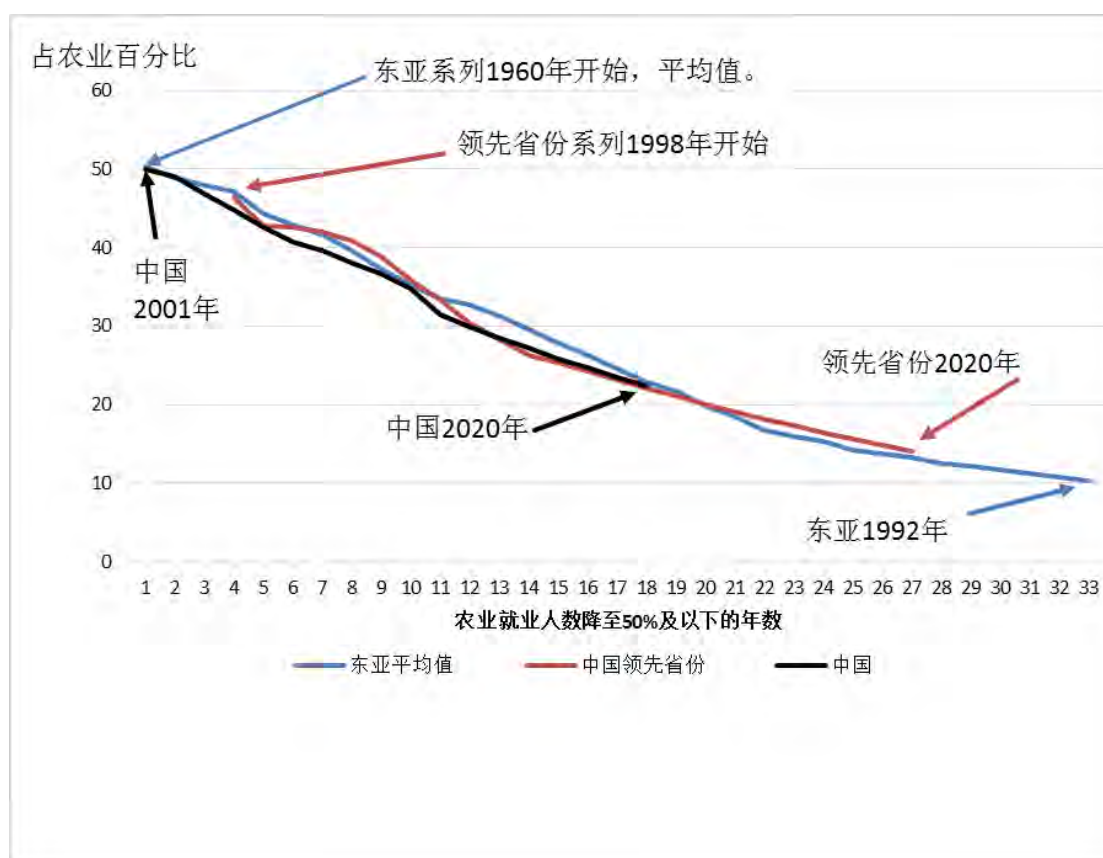
74 中国农业部部长韩长赋在“粮食增产农民增收及贯彻落实三中全会精神”新闻发布会上的发言，国务院新闻办公室网页，2013年12月6日。

75 Prosterman, R., K. Zhu, J. Ye J及J. Riedinger (2011年), “当今中国农民的土地权：对十七个省份所做的调查结果”, 《法治蓝皮书》, 中国社会科学院(中文版)。www.landsea.org网站上有其英文摘要。

76 Gao, L., J. Huang及S. Rozelle (2012年), “中国耕地租赁及农业投资市场”(Rental markets for cultivated land and agricultural investments in China), 《农业经济学》(Agricultural Economics) 期刊第43期, 第391页至403页。

图3.1 中国很可能沿着东亚经济体的农业劳动力转移方式进行

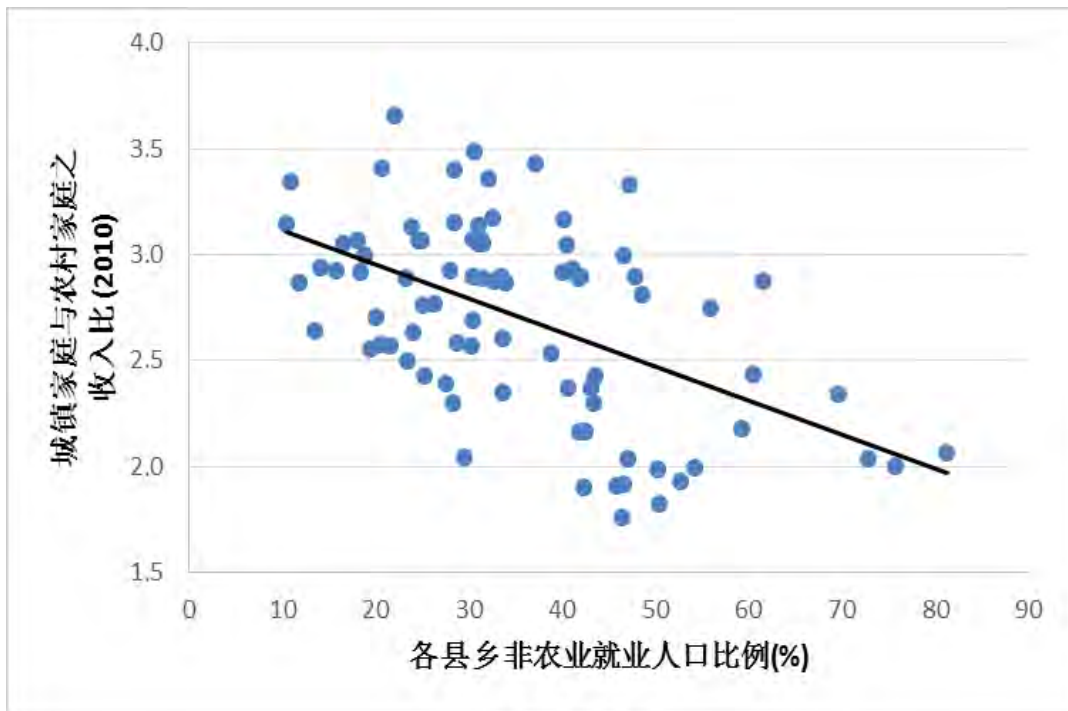
农业就业人数在就业总人数中的占比（2010年~2020年）



数据来源：经合组织基于国家统计局东亚经济体研究中心的数据及国务院户籍制度改革意见所做的估算。

农业人口迁出机制的积极效应在中国的几个大省业已显现。在中国东部沿海省份山东省，各县乡的非农业就业岗位所占比例有了巨大的变化（参见图3.2）。在同一县乡，非农业就业岗位比例增加时，劳动者只需要在较小地域范围内流动即可找到待遇更好的就业机会，城乡收入差距因而得以缩小。因此，原来80%的就业总人数从事农业活动，转变到80%的就业总人数从事非农业活动。与此同时城乡家庭收入比例从三倍降到二倍，这意味着当地经济更具包容性。将城乡收入差距的变化与每个县乡城镇居民的百分比进行比较，将会得出类似的结果，原因或许是非农业生产活动大多在城镇中进行。

图3.2 山东省各县乡就业人口向非农业部门的转移程度差异很大



数据来源：国家统计局第六次全国人口普查及CEIC数据库表格。

鼓励创业、推动新兴产业增长的政策环境将会进一步推动农村经济活动的多元化。这其中包括吸引新公司进驻以及允许农业经济中具成长性的部门吸纳必要资源的政策。在农村地区开发更多的融资渠道对新成立的企业可能尤为重要，例如那些利用当地农业和林业初级产品生产高附加价值产品的企业。

农村地区其他具备增长潜力的产业包括旅游业和可再生能源生产产业。中国很多农村地区自然资源丰富，为开发当地旅游产业提供了基础。旅游业的发展策略可着眼于安置当地人口就业和建立农村地区相关产业。这些策略可尽可能向较贫困群体倾斜。近期，贵州省已开始实施这些政策：省级旅游管理部门设计了旅游线路，将一些重要的旅游景点与收入较低的少数民族村落连接起来。中国农村地区丰富的自然资源，尤其是地热能、太阳能和风能让可再生能源产业同样成为潜在的增长点。然而，可再生能源产业属于资本密集型产业，需要大量政府补贴。再者，与国家电力网络的联通性较低、距离消费中心较远等导致中国风能产业的生产力处于世界低端水平。为在该产业推动可持续发展，新项目需要严密的规划设计。

增加农村人口获得良好教育的机会有助于缩小城乡收入差距

将教育政策的重点向贫困的农村地区倾斜可推动包容性增长，具体而言，可加大人力资本投资并将机会对所有人开放。如第1章所述，2010年，城镇居民接受教育的年数比农村居民平均多三年。政府已经意识到采取行动的必要性，并在2020年教育发展远景规划中承认教育资源的结构和地理分布尚未达到平衡。⁷⁷针对农村贫困地区提供的补救措施和资源将可以保证农村地区的居民享受到与城镇居民同等的机遇、共享经济增长的成果、共同为经济增长作贡献，同时也可以缩小城乡收入差距。

提高农村地区的教育质量，应保持对城镇学校和乡村学校资金支持力度一致。农村教育的主要问题是不能保持稳定的师资质量水准，在小学阶段和初级中学阶段这一问题尤为突出，这在很大程度上反映出农村地区公共支出的水平较低。⁷⁸因此国家需要采取进一步措施，保证农村地区的教育获得充分的资金支持。国际经验表明，物质资源分配的不公会导致教育成果欠佳。⁷⁹

帮助农村地区的贫困儿童成功接受教育，亟需改善最贫困地区儿童营养不良的状况。在很多地区，贫困造成农民身体素质低下，阻碍了人力资本的积累。在中国的贫困地区，健康问题发生率极高。实际上，中国发展研究基金会（CDRF）的调查表明，在这些地区，儿童食物中微量营养素缺乏现象普遍存在，尤其是铁、维生素A、碘、钙和锌等元素。微量营养素缺乏会阻碍儿童的成长，影响他们的认知和免疫系统的发育。让孕妇补充这些微量营养素，给儿童增加特殊的大豆添加剂，发育不良和贫血状况会大幅减少。⁸⁰已有100个贫困乡镇被选作营养餐试点单位，但试点范围应加以扩大，将600个贫困乡镇以及其他地区的贫困村落（不论其所在乡镇是否贫困）都列入目标。⁸¹儿童时期的营养不良、贫血和健康问题将阻碍学生充分受益于更高层次的学校教育。

农村地区学校的营养供应标准同样需要提高。在一些农村地区，不能当天回家的低年级学生可以在学校里寄宿，寄宿学校的教学质量通常比乡村学校高很多。在全国范围内，大概有13%的农村儿童寄宿在这种学校里。一项对陕西省学校所做的调查表明，只有15%的寄宿小学提供一日三餐，大部分儿童需要自己解决吃饭问题，而提供三餐的学校也不能给学生提供足够的营养。中国发展研究基金会的一项调查表明，广西壮族自治区

77 教育部（2010年），《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020）》，北京。

78 Wang, X. 及 R. Herd (2013年)，《中国的分税制度和财政转移支付制度》(The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China)，经济部门工作论文第1030号，经合组织出版社。

79 经合组织（2013年），《学校成功的秘诀何在？资源、政策和实践》(What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices)，第4卷。

80 Huo, L. 及 M. Li (2012)，“开发和试点针对为中国贫穷农村地区弱势儿童的综合保障模式”(Development and Pilot Application of an Integrated Support Model for Disadvantaged Young Children in Poor Rural China)，《儿童保健和教育政策国际期刊》(International Journal of Child Care and Education Policy)，第6期。

81 Lu, M. (2011年)，《根除中国的赤贫：一个新的纪元》，中国发展研究基金会，北京。

区存在同样的状况。⁸²这些报告促成了一项旨在给儿童提供营养餐的试点工程的实施。然而，有证据证明这个试点工程本身也有所缺失，因为有报告显示某些学校提供的饭食质量很差。⁸³2011年，在农村地区开展的一项学生营养调查显示，尽管学生的营养状况有了明显的提高，但现行的每个学生三元人民币的饭食补贴根本不能满足学生基本的营养需求，应该提高当地和学校的饮食营养水平，以保证学生获得最大程度的营养补充。⁸⁴

改善农村儿童受教育程度时，应将经济负担能力纳入考量范围。在发展中国家，中学阶段的学杂费对入学人数有着重要影响。⁸⁵中国在高中阶段收取的学杂费用非常高，位居世界前列，2011年全国平均费用是285美元。⁸⁶很明显，与来自较富裕城镇家庭的儿童相比，农村地区的儿童要弱势很多，从而形成农村地区受教育水平低导致收入低的恶性循环。为缩小城乡收入差距，中国在十三五规划中应取消普通高中的学杂费，并加快全民普及中学教育。

改革公共财政，提高对农村地区的资金支持力度

财权不足削弱了地方政府提供基本公共服务的能力。⁸⁷中国所有的税收和税率均由中央政府制定，地方政府的财政收入来源很少。地方政府确实通过出售土地获得了巨额收入，但从中获取的利润仍然仅足以填补2013年总开支的六分之一，并且其用途仅仅限于为基础设施建设提供资金，而没有资助其他基础公共服务。因此，除了自己的财政收入外，地方政府还可获得中央政府的一部分税收分享和转移支付。在印度和澳大利亚等国的联邦分税制财政体系下，国家税收按照人口和需求分配给各州政府。在中国，地方政府将其管辖范围内征收的税收按照一定比例上交给中央政府，余下的部分归地方政府自己支配，而每级政府对其管辖的下级政府也实行类似政策。归地方政府所有的地方税比例随税种而变化。考虑到中国收入的空间不平等性较为明显，这样的税制必然导致不同地区人均税收收入存在很大差距。实际上，基于人口加权的分析表明，各地级行政区的税收收入分配的不平等分布状况与各地经济活动的不平等状况基本相同。⁸⁸2010年，中国地方税收不平等程度是经合组织国家地方税收不平等程度的二倍。这导致在二十世

82 中国发展研究基金会（2011年），《农村学校供餐与学生营养改善评估报告》，北京（中文版）。

83 Caixin（2013年），《半饱半饥的中国农村学校孩子》（Spoon half full for China's rural school kids），6月21日。

84 中国发展研究基金会《农村义务教育学生营养改善计划评估报告》。下载地址：<http://www.cdrf.org.cn/uploads/soft/PDF/20130521/yingyangjihuaapinggubaogao.pdf>

85 Bhalotra, S.、K. Harttgen及S. Klasen（2014年），“学费对受教育程度及代际教育传承的影响”（The Impact of School Fees on Educational Attainment and the Intergenerational Transmission of Education），《2013/4年度全球教育监测报告》（Education for All Global Monitoring Report 2013/4）背景文件，联合国教科文组织，巴黎。

86 国家统计局（2013年），《中国统计年鉴》。

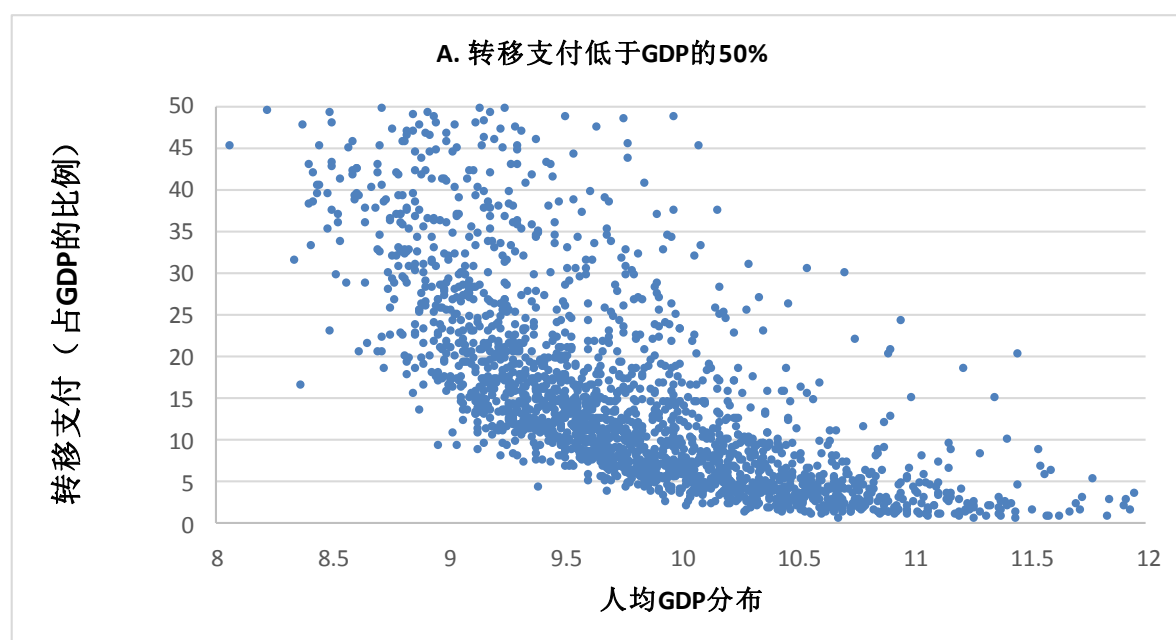
87 见前文引用信息，Wang, X.及R. Herd另为本部分提供的信息除外。

88 2010年，地级行政区人均GDP分配的基尼系数为0.33，人均税收分配的基尼系数为0.31。

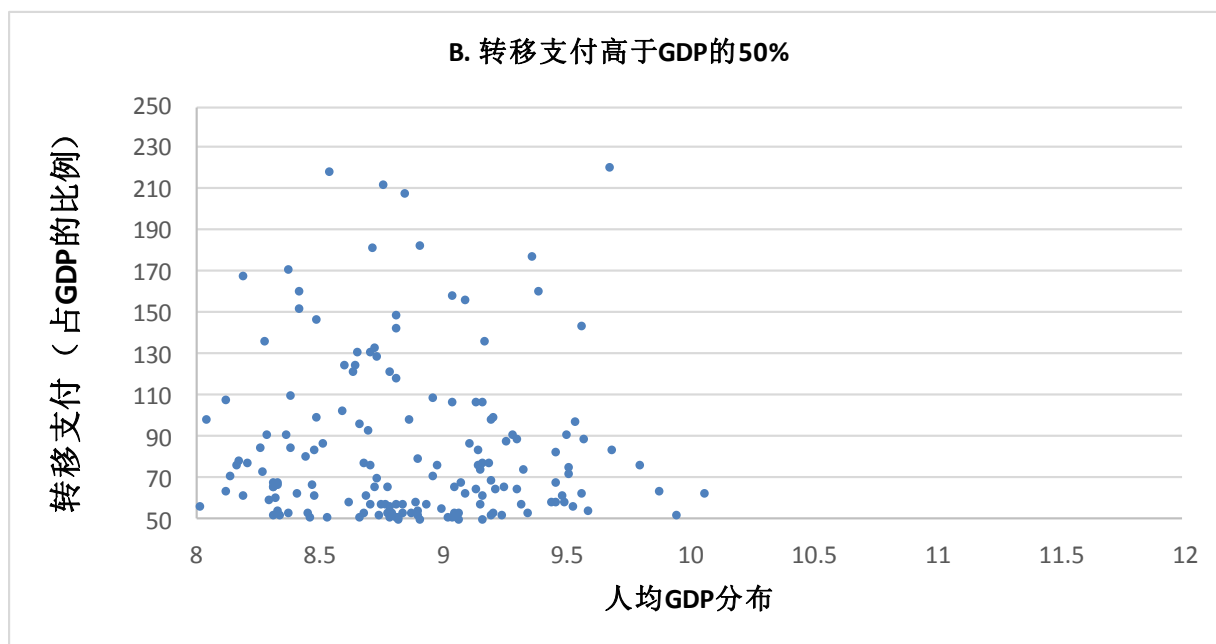
纪九十年代、甚至在本世纪初，一些地方政府在满足中央税收要求方面存在财政支出不平等和其他财政支出问题，以农村地区尤为突出。⁸⁹

随着时代的发展，中国的政府间转移支付制度的再分配效应日益明显。收归中央政府的税收相对丰沛，因而其增速远高于地方政府。1995年，此类转移支付占GDP的4.7%，2014年上升至8.2%。此类及其他种类的转移支付造成的结果是，省级人均支出的基尼系数由2000年的0.25降至2010年的0.18。但是，与中央集权制发达国家相比较而言，不平等性仍然严重得多。不过，从转移支付中获益最大的是中国农村地区。实际上，转移支付在县乡层面（涵盖大多数农村地区）起到了显著改善不平等的作用。截至2009年，转移支付让省内县际财政不平等水平下降了70%，作为地方GDP一部分的转移支付与人均GDP水平之间呈反向关系就体现了这一点（参见图3.3）。2009年，在作为减贫目标的600个贫困县中，有些县获得的财政转移支付额非常巨大，部分甚至高于其2009年的GDP总额。

图3.3 贫困县对政府间转移支付依赖程度更高（2009年）



89 Tsui, K. (2005), “地方税收制度，政府间转移支付及地方政府财政差距” (Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China’s Local Fiscal Disparities), 《比较经济学期刊》 (Journal of Comparative Economics), 第33期。



数据来源：经合组织计算数据和财政部（2011a），2009年地级、市、县财政数据。

中国政府正在加大力度提高各地支出能力的均衡程度。2012年，中国推出一项新计划，目标是使城乡居民获得公共服务的机会于2020年达到平等。该计划设定了教育、劳动和就业、社会保障、社会服务、医疗保健、人口、计划生育和住房领域以及与文化和体育事业相关的服务范围、标准及机制。但是，即使设定了通用标准，只要高等教育考试内容涉及课外学习内容，那么富裕家庭很难会缩减花在特长班、课后补习班上的支出。同样的困境是，如果大多数工作以及最好的工作并不通过免费就业服务渠道招聘的话，这种服务的作用也将微乎其微。

3.2 让城镇化更具包容性

推进土地所有权改革、实施城镇规划政策推动增长、促进流动人口向城镇融合等措施可以让城镇化政策更具包容性。中国过去十年间快速的城镇化带来显著经济效益，但诸如交通拥堵、地价飙升、流动人口在教育和社会保障方面受到歧视等社会问题表明城镇化的成果并未平等地在各种社会群体之间分配。十三五规划将着重解决上述问题，促使大城市政府增加财政政策的可持续性，以提高所有城镇公民的生活水平，为他们创造更多机会。

推进户籍制度改革可以让流动人口更好地融入到城镇中

城镇户口限制及其捆绑的各种社会福利未能抑制大城市的过度发展。2000年至2010年，大城市和特大城市的人口增长占据全国人口增长总数的三分之二，一半以上的流动人口居住在这些城市中。与之相反的是，中小城市在人口增长中占比非常小，居住在这些城市中的流动人口只有两千四百万（流动总人口的14%）。⁹⁰

在改善流动人口的服务和社会福利待遇方面，尤其在小城市，已取得可观进展，但依然任重道远。2014年7月，国务院宣布取消农业户口与非农业户口的区分，统一登记为居民户口，建立居住证制度。这项改革在保证流动人口获得城镇住所的同时，可以保留自己的农村土地使用权，促进在城市中再长期安置一亿流动人口。这些改革措施迈出了具有实质意义的一步，但是，在大城市中流动人口和非流动人口之间的实质差别依然存在，城市规模越大，获得居留许可的难度就会更大。获得居留权的标准各地不同，在人口数字不超过五十万的城市里，来自农村的流动人口几乎可以自动获得居留资格，而在特大或大城市里，获得永久居住资格则十分困难，然而超过半数流动人口都居住在特大或大城市。

为全面放开户籍制度，大城市的特殊规定应逐步取消。2014年7月份推出的户籍制度改革是全面放开户籍制度道路上的一个里程碑，但它对改善居住在大城市和特大城市中流动人口的生活现状帮助不大，有无城市户口依然决定着他们能否享受某些基本服务。这项户籍改革规定，特大城市将推行积分入户制度。但是，广东省的试点工作表明，大多数流动人口无法达到户口积分要求。实际效果是，这项政策相当于将特大城市排除在此轮改革之外，意味着城镇化的成果依然分配不均。为保障所有城镇居民共享城镇化成果，应进一步深化改革，放开大城市和特大城市的落户限制，并让市场在决定城市规模方面发挥更大的作用。

户籍制度改革的一个中心任务是逐步取消与公共服务有关的户籍歧视。城乡居民在获得基本公共服务方面存在着巨大差距这一痼疾依然存在。切断户口与教育、医疗保健和社会保障之间的关联会让所有的农民受益，不仅仅是流动人口。这些改革措施应与改善社保的跨省转移同步实施，最终目标是实现城乡社保和养老制度的一体化。中国政府已经公布了其逐步取消居住许可限制、改善流动人口获得公共服务程度的意愿。实际上，几个省份已按照《劳动合同法》（2008年）的规定，强制规定所有劳动者都要参加失业保险计划。上述权利的强制实施应在全国范围内推广，从而让流动人口可以与城镇居民享受同等服务。

交叉部门改革措施也是户籍改革措施的重要配套措施。卫生部、教育部和计划生育委员会（现卫计委）都宣布，他们权限范围内的设施规划以当地实际人口或居民数字（流动人口包括在内）为基础，而非户籍登记人口数字。另外，财政部在实施自中央至地方的转移支付时，将逐步以城市的实际人口为依据。

90 2010年人口普查表格。

近期旨在改善农民工子女入学难问题的改革措施将有助于促进包容性。虽然中国帮助农民工子女在城市入学的工作已经取得很大进展，但是这项工作的进展并不均衡，还需要进一步推行以提高农民工子女大学入学率为宗旨的改革措施。2013年，中国教育部宣布了全面改善外来务工人员子女教育状况的五点计划，该计划有两个主要目标，一是促进外来务工人员子女接受免费的中等职业教育，二是取消外来务工人员子女参加高考的户籍限制。2014年9月，国务院表示即将对高等教育机构的招生程序进行改革，增加透明度，并推出把东部省份招生指标分配给欠发达的中西部地区考生的举措，从而进一步增加教育体系的包容性。此外，省级直属大专院校以后必须把招生指标分配给老少边穷地区有能力的农村考生。在小学和中学教育体系中，入学考试将被取消，适龄儿童将实现就近入学。

急需采取进一步行动为农民工子女提供优质教育机会。2013年颁布的五点计划有一个明显的不足，即它在推动农民工子女报考职业院校的同时，没有增加他们接受大学收费教育的机会。除非高等院校向农民工子女全面放开，否则仅仅让他们参加当地的高考起不到太大作用。改善农民工子女教育状况的成本虽然看起来比较高昂，但从长远看来，中国如不能改变这一现状，必将付出更大代价，因为这会大大降低后代的人力资本价值。

土地改革可以帮助穷人获得住处，推动更具可持续性的城镇化发展

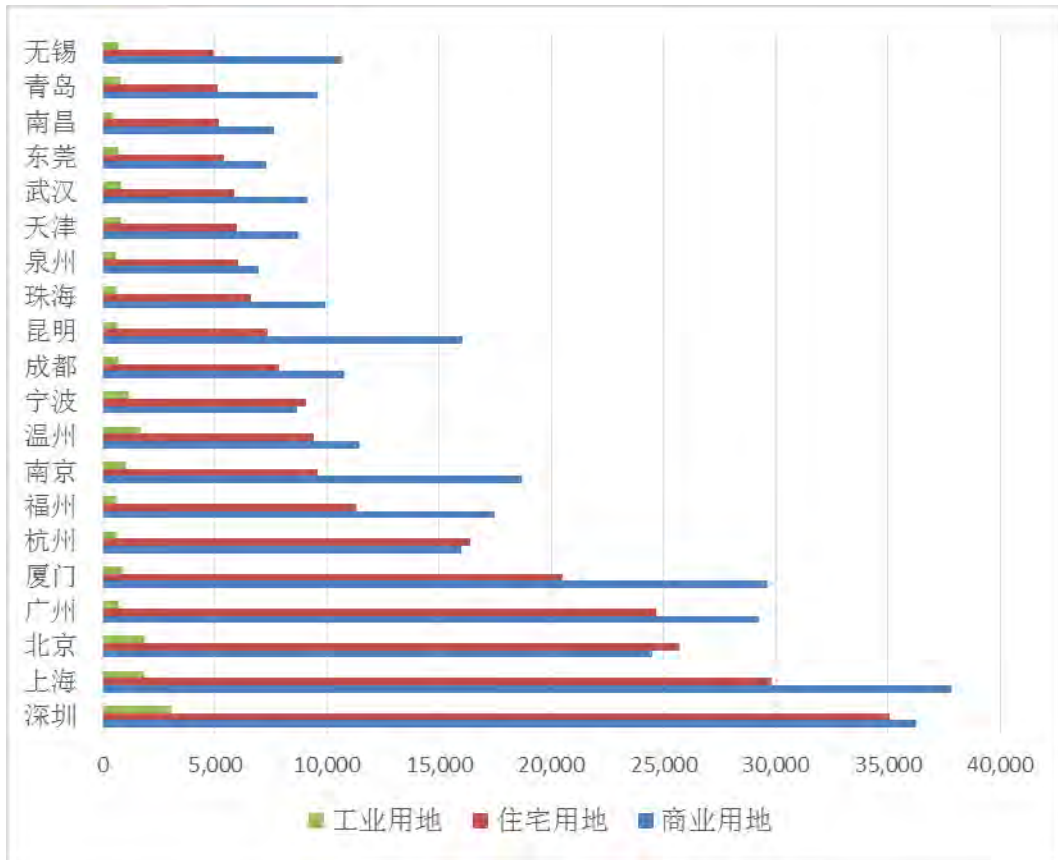
加强城镇化进程的包容性，需要大力改革农村土地管理制度，确保房源充足、房价合理。《土地管理法》为地方政府通过征收农地来进行城镇建设提供了充足依据。通常来说，对失地农民的土地补偿款很低⁹¹，在一些大城市周围地区，甚至可以低至只有地方政府土地出让金的2.6%。⁹²地方政府的土地管理行为受到城市扩张以及扩大税基愿望的强烈影响。土地使用权的买卖可以带来可观的经济收入，2013年达到GDP的7.3%，而在实际操作中，一半以上的卖地收入被用作补偿款和土地改良成本。城市扩张的强烈愿望决定了中国城市空间增长的规模和特性，原因在于，与住宅用地和商业用地相比，地方政府工业用地的卖价要低廉得多（参见图3.4）。地方政府已开始对不动产征税，但税收基本来自交易环节，因此二手房市场的成交量缩水。将土地卖作工业用途反映了如下情况：与提高居民生活水平相较，地方政府更关注GDP的增长。

91 土地补偿款各有不同，但通常情况下不超过土地年农业收益的130倍。

92 经合组织（2013年），《经合组织经济调查：中国》（OECD Economic Surveys: China），经合组织出版社，巴黎。

图3.4 地方政府偏爱工业用地开发，而非房地产开发

中国主要城市地价（2014年头三个季度，单位：元/平方米）



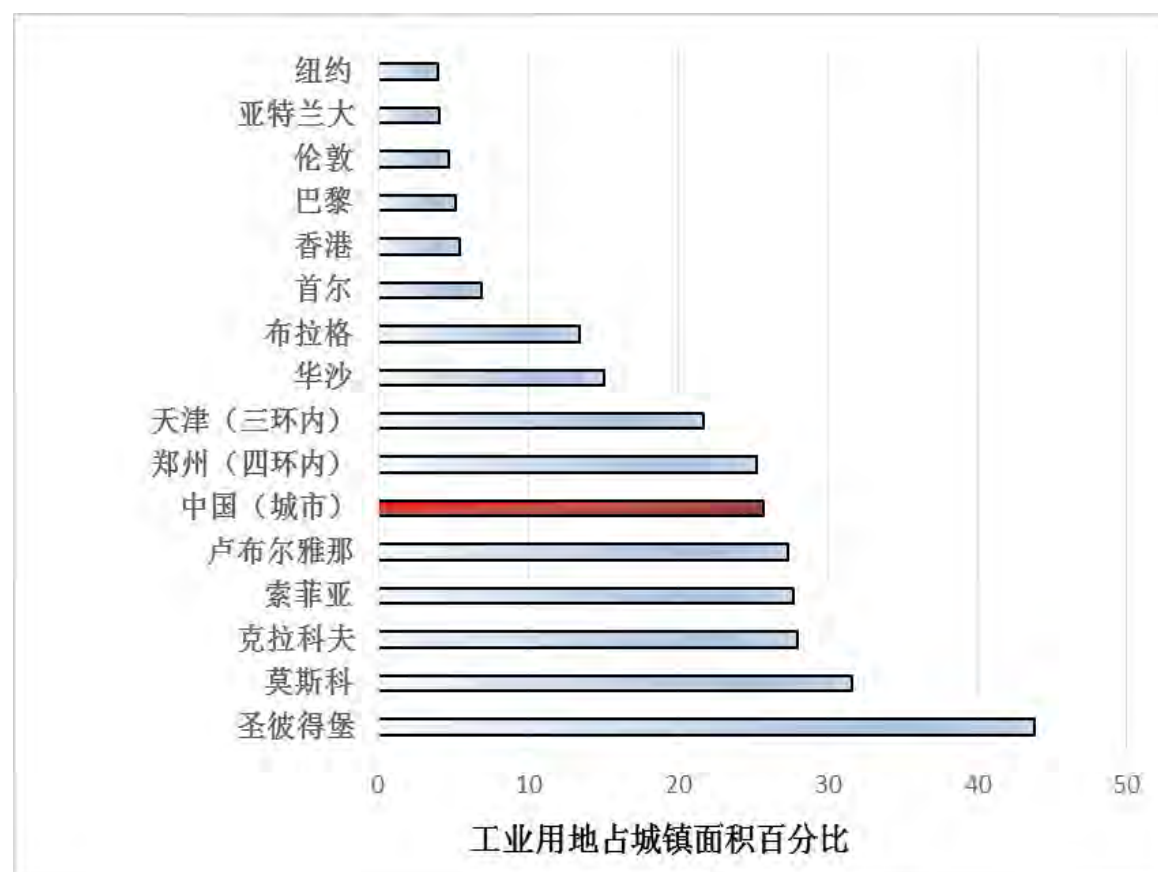
数据来源：国土资源部，CEIC数据库。

当前将城市优质土地用作工业用途、无序的城市规划及农村集体土地征收滥用的做法造成了巨大浪费。中国许多城市人口密度高，但城市内却存在将土地用于工业开发的高度无效利用情形。这种使用模式表明中国缺乏统一的土地市场，导致土地被无偿划拨给国有企业（最近开始以极低的管理价格进行出售）。因此，与其他国家的具备统一房地产市场的城市相比，中国城市的工业用地数量高出五倍之多（参见图3.5）。另一方面，中国的工业用地比例与其他之前实施中央计划经济的国家类似。一些城市出现了房地产泡沫，另外一些城市（以三四线城市为主）出现了“空城”现象，供过于求导致当下房地产价格下跌。⁹³正如《2015年中国经济调查》所述，住宅与其他用地差异化处理的方式对包容性增长产生重大不利影响，不但给房价带来上行压力，还会伤害租赁市场的承租能力。事实上，只要城镇地区工业用地比例下降至发达国家的正常水平，住宅用地即会增加70%。住宅用地的短缺对流动人口和城镇最贫穷群体的影响尤其巨大。实际上，

93 Ren, Y., C. Xiong及Y. Yuan (2012年), “中国房地产泡沫”, 《中国经济评论》, 第23期, 第786页至800页。

农民工基本居住在用人单位提供的宿舍、“城中村”以及农村集体建设住房内。农村集体建设住房没有适当的授权，因此不得出租或出售给流动人口甚至当地城市居民——简而言之，即不得出租或出售给没有相应农村集体户口的租户或买家。该等开发项目往往质量低下，基础设施差，缺乏配套生活设施。

图3.5 市场化国家和前中央计划经济国家的工业用地



数据来源：Bertaud著《自然而然的秩序》（Order without Design，即将出版）。

城乡结合部土地被开发为商业用地或者住宅用地的，农民获得的补偿应当占土地收益的更大比例。政府还应采取措施确保土地收益中其余部分使用情况更加透明，并适应更具包容性的城镇化发展需求。再者，地方政府需要减少工业用地的百分比，从而增加住宅用地的供应。上述改革措施如不实施，地方政府会抵触和阻碍土地改革。如果土地使用能够满足民众的需求，在改善流动人口生活水平、提高新城镇发展质量、支撑地方公共财政等方面，中国将会迈出一大步。

允许村集体开发用于租赁的地块可以促进包容性，让流动人口和低收入市民群体可以获得价格低廉的住房。目前，在农村集体所有制土地上建造的大多数出租房屋都是违法的，这些小区或缺乏基础设施，或没有配套的公共服务项目。但是，珠三角的广州、深圳、佛山和东莞等城市的经验显示，当地城乡结合部的农民和村集体可以从城镇化中获益，也能给流动人口和城市低收入居民提供价格合理的住房选择。村民们还成立了公司，对土地开发进行管理。这些地区不是法定意义上的城区，当地政府因此无力管控这

些地区的发展，造成的结果是这里的房屋密度往往是市区法定密度的两倍。另外，市区开阔的道路和公共空间在这里无处可觅，实际的土地容积率因此可能会更高。在深圳市，农民已经可以开发自己的建设用地。2009年，这些建设用地为大约五百万人口提供了居所。⁹⁴

除应满足区划和规划的要求以外，对耕地的开发利用及房地产建设的限制应予以放开，农民应被允许与开发商直接交易。在深圳市，2013年以来，农村集体土地已经按市场价格出售，农民可以选择成立公司自主开发，或者将其卖掉，也可以与开发商合作并在土地开发中持有份额。深圳市的改革试点应予以推广和深化。在法律上允许城镇边缘地区的村集体开发自己的建设用地，并将建好的房屋出租，不仅可以为上百万的城镇流动人口提供价格合理、充足的住房，也可以为城乡结合部地区提供新的收入来源，并为政府增加新的财政收入来源。通过提高抵押品的价值和提升偿还能力，这些改革措施亦可提高村集体获得融资的能力。在深圳市，2013年首例土地拍卖价格的70%归于深圳市政府，剩余的30%以及开发出的建筑面积的五分之一由当地农民获得。⁹⁵

通过土地使用制度改革可以大幅增加土地供应。首先，地方政府分配国有土地使用权的流程应当标准化，并且更加市场化和透明化。尤其需要强调的是，地方政府应停止利用垄断地位干预土地市场，避免一边限制住宅和商业用地供应，一边让工业投资者形成低价竞争。可通过征税和监管措施来将闲置的工业用地转作非工业用途；当前，城镇地区有太多的高价地块未得到充分利用或根本就未被利用。⁹⁶

更好的城镇规划可以让个人获得更多机会

更好的城镇规划可让发展更具包容性，打通与城镇公共交通网络的连接，促进就业机会和服务覆盖面，同时还能缓解交通拥堵和环境污染。在公共交通基础设施建设的发展方面中国业已取得瞩目成就，但与许多发达国家比起来，其交通供应依然处于较低水平。中国大都会快速发展的一个主要问题是城中心的承载能力远远不能满足运输需求。北京和上海等城市的发展让上下班时间所花费的时间变得越来越长，对那些不能居住在城市中心地带的家庭尤为如此。公共交通和土地使用政策的紧密协调在确保居民更加公平、高效地获得城市公共交通服务方面将发挥重要作用。

94 Pu H. (2012年)，《深圳市城中村的空间演变》(Spatial evolution of urban villages in Shenzhen)，乌特勒支大学。

95. 《南华早报》(2013年)，《深圳首例农村土地出让“意义重大”》，12月21日，香港。

96 工业区的容积率通常为0.3~0.4；根据Tao (2013年)的预估，允许已拍卖地块的容积率提高至0.6~0.8，每年可以释放出面积多达667平方千米的城镇建设用地。如果这些地块中的三分之二开发成公寓，在每平方千米的人口密度设定为10,000人的条件下，这些节约出来的地块每年可以为四百多万人提供居所；参见Tao R.和F. Su (2013年)，《振兴中国发展：改革路线图》(Reviving China's Growth: A Roadmap for Reform)，布鲁金斯研究所政策博客首页，华盛顿特区。

提高交通枢纽周围人口的密度可以减少乘坐私家车出行的人数。郊区在不断地往外扩展，从而促使更多人的每天乘坐私家车出行。⁹⁷原因通常是城市新区距市中心非常远，同时公共交通服务又滞后。⁹⁸郊区居民聚集区与工业区和商业区相互割裂加重了这一问题，它拉大了人们每日通勤的距离，加大了低收入群体获得工作的难度。可以采取一系列措施来缓解这一状况，特别是可采取措施提高地铁站和综合交通枢纽周边人口的密度。

为促进包容性，城镇交通规划应着眼于建立公共交通综合网络，而不能只把眼光局限在私家机动车交通的发展上。中国城市中的大多数居民出行主要依赖于公共交通或非机动交通，⁹⁹但长期以来城镇交通投资政策的关注点都放在了机动车交通的发展上。2011年的城镇交通建设财政预算数据表明，该年度只有18%的政府交通建设支出用在了发展公共交通上，剩余的82%则用到了公路和桥梁建设上。¹⁰⁰这种偏重发展机动车交通的政策对包容性造成伤害，原因在于机动车车主属于高收入群体，相对薄弱的公共交通削弱了穷人获得就业、教育及其他公共服务的机会。十三五规划要求国家做出一个总体思路的转变，即要让更多的资金从私家车的发展转而投向公共交通和非机动设施的建设上。

中国的许多城市可以致力于发展快速公交（BRT），来满足公众不断增大的交通需求。不断扩张的中国城市亟需一种可持续的交通解决方案，既要求成本低廉，又要求可以快速延展，还需要足够灵活，以适应快速变化的城市环境。快速公交系统具有很多优势，在城市周边地区尤为明显。快速公交系统对空间的要求与地面轨道交通类似，但其成本更低，且更具灵活性。首先，快速公交系统的专用车道建设要比轨道交通的成本低廉很多，后者需要整合轨道、电力输送和信号传输。其次，一旦交通模式发生变化——这是快速扩张的城市很常见的现象——公交线路也可轻松地随之调整。至少在城市动态增长阶段，相对于地铁，快速公交系统的这个优势比较突出。再次，专用车道不够用时，快速公交系统也可以利用其他道路将乘客运送到离目的地最近的地点，哪怕是在郊区。最后，放眼整个世界，公交车市场的竞争性远比轨道车辆市场激烈，城市因此更容易采购到满足当地需求的公交车辆。

发展包容性交通网络需要建立协调有效的体制框架，将决策过程与社会包容性目标联系起来。这种框架还必须可以促进国家融资、地方融资和个人融资的协调，可以为资金在不同地区和不同交通方式之间的分配提供明确的标准，可以对运营商的业绩进行评估。这种体制框架目前在中国已大体就位，这可以从国家融资的协调效果上观察得到：

97 同上。

98 Zhao, P. (2010年), “不断扩张的大都会的可持续性城市扩张和公共交通：城市扩张给北京郊区交通带来的影响” (Sustainable Urban Expansion and Transportation in a Growing Megacity: Consequences of Urban Sprawl for Mobility on the Urban Fringe of Beijing), 《国际城乡居住杂志》(Habitat International) 第34期。

99 非机动车交通方式指的是步行和骑车（包括电动车和非电动车）。

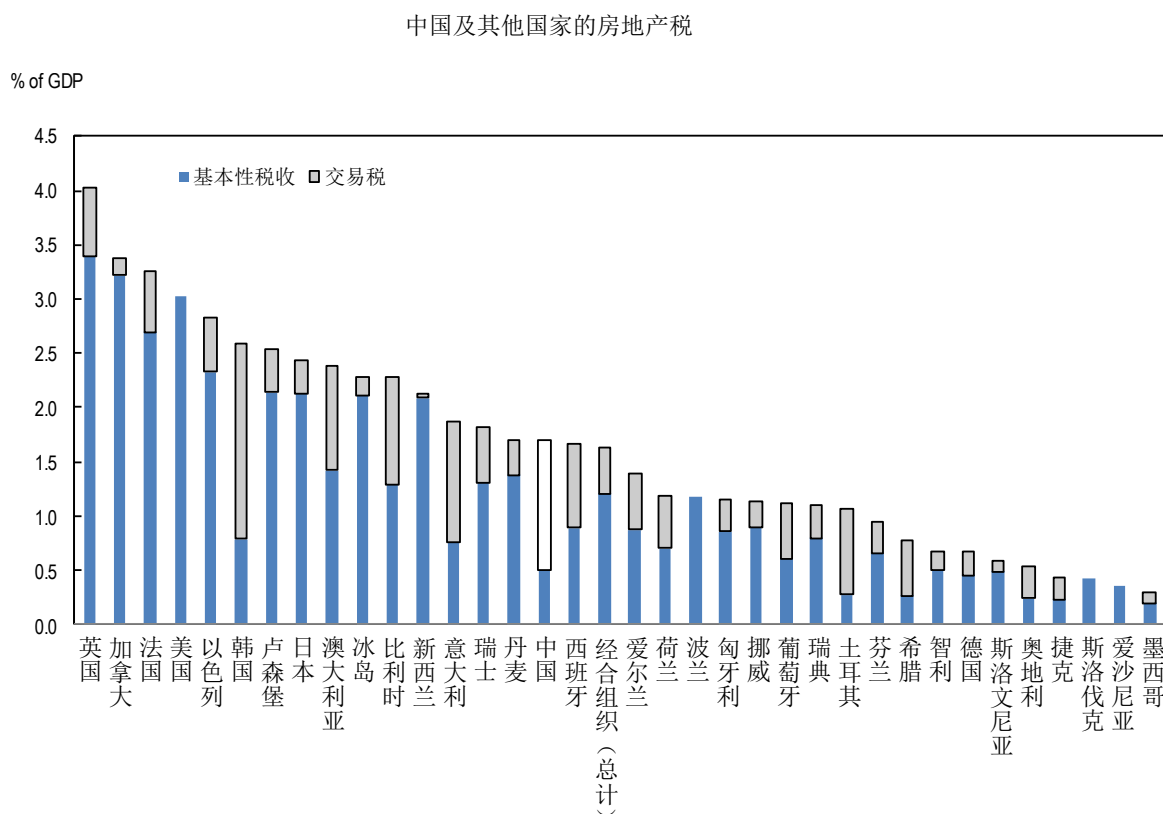
100 《中国城镇建设年鉴-2011年》。

港铁已在北京经营一条地铁线路，在深圳已经经营多条地铁线路。在中国，交通体制的最大障碍是交通管理碎片化，以及各级政府部门土地使用政策规划错综复杂，有待相互协调。若能专门就此制定更明确的政府指导方针，则可制定出更协调的城市规划方案和交通政策。深圳市和北京市的情况则比较特殊，它们的城市交通局被授予了较大的协调权限。若其他城市也能被授予同样的权力，中国的城镇化政策将更加贴近包容性增长的目标。

地方政府融资改革可以为更具包容性的城镇化进程提供资金支持

要帮助地方政府满足包容性城镇化的成本需求，需要努力扩大地方税基，降低对土地出租的依赖度。中国城镇化进程所面临的最大问题之一是如何获得资金。地方政府负责基础设施建设的投资以确保经济增长，但分配给它们的财政收入有限。为了增收，需要增加常规性税收。经合组织国家的历史经验表明，对不动产征收常规性税收，对地方政府来说再合适不过，因为这类税收的来源分散在地方，可以给地方政府提供源源不断的收入来源。目前，中国房地产税的整体水平虽然与经合组织国家基本类似，但是大多数收入基本来自交易环节（参见图3.6），这意味着常规性税收依然具有增长空间。重庆市和上海市所推行的房产税试点工作表明中国正朝着这个方向前进，尽管这些试行税收最终可能被证明数量不足（原因在于这些税收征收对象只针对高端房产，税额非常有限）。

图3.6 与经合组织国家相比，中国房地产税收更多地依赖交易环节



数据来源：Wang X.和R. Herd（2013年）。

3.3 改善个人健康状况

过去五年，医疗体制得到极大完善，中国必须在此基础上制定“十三五规划”，以确保缩小潜在和实际预期寿命之间的差距（2011年两者相差1.2年，请参见第一章和第二章）。对于造成中国人健康状况不佳的几个主要因素，不能单靠医疗手段补救，还需要实施更为广泛的预防性社会干预。健康状况不佳的三组潜在诱因造成了64%的疾病负担（包括过早死亡以及疾病引起的残疾）：空气污染；烟草、酒精和过量摄入食盐；以及高血压、糖尿病和高胆固醇之类可医治的病症¹⁰¹。如果可以避免四分之一过早死亡的发生，那么用于计算多维度生活水平的中国预期寿命和参考预期寿命¹⁰²之间的差距就可以缩小。我们无法精准计算出缩小幅度，因为即使上述差距得到缩小，人们日后还是可能在其假定最长预期寿命之前，由于其他原因而过早死亡。

101. Yang G.、Yu Wang、Y. Zeng、G. F. Gao、X. Liang、M. Zhou、X. Wan、S. Yu、Y. Jiang、M. Naghavi、T. Vos、H. Wang、A. D. Lopez及C. Murray 合著（2013年），“1990-2010中国健康状况的快速转变：来自<2010年全球疾病负担研究>的发现”（Rapid health transition in China, 1990–2010: findings from the Global Burden of Disease Study 2010），《柳叶刀》（The Lancet）第381期。

102. 2011年的日本预期寿命。

2013年各省实行煤炭用量上限管理将有助于减少污染，但也会带来公平和效率问题

2013年，中国各省实行煤炭用量上限管理，标志着防治环境空气污染方面实现了一项重大政策突破。在《2013年大气污染防治行动计划》颁布以前，中国的碳排放目标是降低单位GDP碳排放量。2013年的计划做出了重大调整，要求各省设定煤炭用量上限，到2017年实现总煤炭消费量占主要能源使用总量比重降到65%以下。煤炭用量上限将对煤炭消费产生重大影响，可能会减少大约2.3亿吨二氧化碳排放量，约占2012年全球总排放量的2.3%¹⁰³。到目前为止，占煤炭总消费量30%的八个省份已经设定了排放目标。另有四个省份已经表示，尽管没有设定明确的用量上限，但其煤炭消费量也会有所下降，而另外17个省份将在短期内制定计划。有明确目标的八个省份已在其计划中设定了2017年的消费量上限，比2012年实际消费量平均低11%。此等上限似乎正在发挥作用——2014年，尽管能源消费量上升了2.6%，但煤炭消费量却已经有所下降。

尽管要求各省设定煤炭用量上限从方向上来说是正确的，但却并不是防治污染的最有效或最公平的方式。由于各省所设上限仅仅着眼于煤炭用量，此举最终可能导致其他不受限制的基础高碳燃料的使用增多，例如天然气和石油，而为煤炭设定用量上限而带来的潜在气候效益可能因此被抵销¹⁰⁴。由于各省之间煤炭消费量差异巨大，要求各省设定煤炭用量上限还会带来公平和效率的问题。最终，这意味着煤炭用量限制对各省的影响不均等，对于已经面临减少排量所带来的高边际成本负担的省份，煤炭用量限制会对其经济和省内家庭造成更沉重的负担，例如广东和江苏（这可能是两者至今仍未设定明确煤炭消费目标的原因）¹⁰⁵。

政府应当审查煤制甲烷项目的建设计划。内蒙古已建成一家煤制气工厂，向北京输气，为北京停止使用煤炭创造了必要条件。然而，即使北京的空气污染会有所减轻，但由于煤制甲烷的二氧化碳效率特别低下，二氧化碳总体排放量反而有可能增加。这种环保努力不仅适得其反而且相当低效。另外，此举有失公平，因为它将导致内蒙古地区生态过度恶化，尽管这里人烟稀少。目前为止，有21项此类项目通过了审批，主要分布在尚未设定煤炭减量目标的省份。各省应当将该等项目纳入煤炭用量上限的管理范围。

103. 经合组织的分析以煤炭造成的二氧化碳排放占中国二氧化碳排放总量的比重为基础，假设未来五年内关闭的发电站以平均效率运作。

104. 张达、柯蔚蓝（Valerie J. Karplus）、塞巴斯蒂安·劳施（Sebastian Rausch）及张希良（2013年），《中国化石能源总量控制对不同地区的影响分析》（Analyzing the Regional Impact of a Fossil Energy Cap in China），清华大学——麻省理工学院中国能源与气候变化研究项目，麻省理工学院全球变化科学与政策联合项目第237号报告，剑桥，马萨诸塞州。

105. 同上。

更多利用市场机制和有效监管为防治污染和改善健康状况工作提供支持

“十三五规划”应在市场机制的基础上设定国家排放目标，取代原来的行业补贴方案。目前的二氧化碳减排政策重点在于产业政策，例如煤炭用量上限、电动车采购规定、煤制气项目、以及风能和太阳能的强制上网电价补贴。目前，中国正在实施七项试点碳排放交易制度，并计划自2016年起在整个经济体范围内实行碳排放交易制度。为避免减排效果不佳，此等产业政策应为一个统一的、适用于整个经济领域的碳价格所替代。通过税收或交易机制增强社会污染成本的价格信号，规定所有排放二氧化碳的燃料都要遵守碳价格并允许排放权交易，不但会提高碳效率，还将确保市场将投资引向减排幅度最大的领域。

产业政策效率低下，且最终效果可能适得其反。2014年7月发展电动车产业的计划¹⁰⁶要求各省电动车或插电式混合动力车到2014年占有所有新车采购量的10%，至2015年占20%，到2016年占30%¹⁰⁷。表面看来，这标志着中国向减少有害气体排放迈出了积极的一步，然而，我们有充分的理由怀疑，该等措施能否真的带来环保或经济方面的最佳效果。在成本方面，经合组织的研究表明，电池的成本居高不下，可能会限制大批量电动车生产的前景¹⁰⁸。2014年，车用锂离子电池的平均成本降至每千瓦时680美元左右，这意味着容量相当于一箱60升汽油能量（约320千瓦时）的电池组，其成本将接近20万美元¹⁰⁹。成本高昂的电动车需要在减排中切实发挥作用，才能证明其物有所值。然而，在中国，电动车的能源来自燃煤发电厂，这意味着电动车在其生命周期内的二氧化碳排放量可能比柴油内燃机还要高出多达27%¹¹⁰。

设定统一的碳价格也将确保绿色技术开发价格具有竞争力。绿色技术行业资金周转速度慢，这意味着公共政策应向市场提供预测信号，以便市场吸引民间资本的投资，同时尽量减少公众参与技术部署的需要¹¹¹。这只能通过设定统一的碳价格和取消强制上网电价补贴及其他补贴来实现。中国需要开放民间融资，这样清洁能源才能持续发展，从而在2020年实现碳排放浓度比2005年水平下降40%至45%的目标。根据2013年国家发改委收到的一份报告预计，截至2020年，国家每年需要额外投入2430亿美元的资金来支持

106. 《五部门联合发文为公务用车“新能源化”设置时间表、路线图》，中国政府门户网站，http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/13/content_2716563.htm

107. 在北京/天津/河北地区、长江三角洲以及珠江三角洲，要求2014年达到的份额为15%。

108. 经合组织(2011年)，《环境创新研究——支持生态创新的更佳政策》(Studies on Environmental Innovation Better Policies to Support Eco-innovation)，第195页至第196页。

109. Longden T. (2014年)，“轻型车电池成本”(Light Duty Vehicle Battery Costs)，《环境、能源及经济评论》(Review of Environment, Energy and Economics)，米兰。

110. Hawkins T.R.、B. Singh、G. Majeau-Bettez及 A. H. Strømman 合著(2013年)，“传统和电动车辆环境生命周期比较评估”(Comparative Environmental Life Cycle Assessment of Conventional and Electric Vehicles)，《工业生态学期刊》第17期。

111. Cárdenas Rodríguez, M.、Hašič, I.、Johnstone, N.、Silva, J. 及 A. Ferey 合著(2014年)，《吸引私人资金为可再生能源项目提供融资：来自微观数据的实证》(Inducing private finance for renewable energy projects: Evidence from micro-data)，《经合组织环境工作论文》(即将出版)。

低碳发展¹¹²。同时，需要对风能政策进行审查，因为中国风力发电场的生产力只有美国的一半，比丹麦还要低40%，而在2010年，风能的强制上网电价补贴相当于对每吨二氧化碳征收碳税人民币280元。

除了设定统一的碳价格之外，确保法规的切实执行对防止环境进一步恶化至关重要。2015年，中国针对二氧化硫和氮氧化物排放的新法规对所有火电厂（不论厂龄）统一生效，这部法规是世界上同类法规中最严格的之一。但如果缺乏严格的执法力度，上述法规设定的宏伟减排目标也将收效甚微。确保新的减排法规切实得到执行，需要建立充分的监控基础设施和机制，例如在中央数据中心对碳排放进行实时远程监控，并派遣大量检查员到现场核查。通过将绩效考核标准与氮氧化物排放水平直接挂钩，还可在一定范围内为高级官员建立绩效激励机制。

对于钢、铁和石化等重大污染产业，有必要降低地方污染物的许可排放水平。对于氮氧化物来说，需要设定排放限制并启动相关监控。启用有效的监控系统后，可以建立交易系统以确保此类气体排放的进一步减少。然而，过去多次硫化物排放交易试验均由于背后的法律框架薄弱和治理不善而以失败告终。建立碳排放交易市场将面临许多挑战，并且需要解决独立监管、信息披露及公众问责等问题¹¹³。

在城镇地区，可通过实施国家标准减少新机动车的碳排放量和对老旧车辆加装清洁技术来改善空气质量。尽管卡车仅占机动车总量的15%，却在道路交通碳排放量中占据了大部分比重（参见第一章）。计划在“十三五规划”期间引进的超低硫柴油，对减少卡车碳排放至关重要，但除此之外，还应当改善正常使用车辆的碳排放量测试方法。对于车龄较老的卡车，应该使用柴油改装技术。目前的改装技术可以将现有柴油发动机车辆所产生的污染颗粒物最多减少90%，氮氧化物减少75%，挥发性有机化合物最多减少90%¹¹⁴。柴油改造策略对于大都市地区尤为重要，因为大都市地区普遍存在大量重型卡车，并且/或者长期进行大型施工建设项目。上述政策应着重于激励地方政府确保其区域内的卡车完成改装。以伦敦低排放区为例：这里的卡车必须安装过滤器，否则每日需支付相当于过滤器五分之一成本的费用¹¹⁵。

112. 气候集团（Climate Group）和中央财经大学（2013年），《制定中国气候融资政策》（Shaping China's Climate Finance Policy）。请参见：

http://thecleanrevolution.org/_assets/files/Shaping-Chinas-Climate-Finance-Policy.pdf

113. Tao, J及D. n-y Mah(2009年),《市场和之间:中国二氧化硫排放交易制度的环境治理困境》(Between Market and State: Dilemmas of Environmental Governance in China's Sulphur Dioxide Emission Trading System),《环境与规划控制:政府与政策》(Environment and Planning Control: Government and Policy)第27期。

114. Dearnley E. (2013年),《减少柴油车辆和设备的颗粒物排放》(Reducing Particulate Matter Emissions from Diesel Vehicles and Equipment),黑碳运动(the Black Carbon Campaign),伦敦。

115. 伦敦低排放区 <https://www.tfl.gov.uk/modes/driving/low-emission-zone>。

在防治污染时还应着重提高居民消费清洁能源的使用效率。在中国北方的冬天，污染状况普遍达到最严重的水平，这表明用煤炭取暖是造成污染的一个主要原因。许多小规模的小区使用煤炭供热，这种现象遍布大约300个城市。为了减少污染，应对此类供热设施进行改造，尽快使用天然气供热。另一个问题是农村地区使用热效率低的炉灶，这些炉灶或者没有烟道——从而产生室内污染——又或者热效率低下——从而造成室外空气污染。尽管室内污染所造成的预期寿命损失与室外污染类似，但随着较高收入家庭转而使用污染程度较低的燃料，其所造成的寿命损失已呈在迅速下降趋势。为确保在这方面取得进一步的进展，政府应重新实行更换低效率炉灶的计划。

改革适得其反的环境补贴并出台环境税，防治污染、促进公平和经济增长

对于气候政策分配效应以及经济承受能力的顾虑，往往构成政策行动的重要阻碍，或者导致政府提供低效率的豁免或补贴。实际上，在中国，就碳排放量与家庭收入的相对值而言，最贫困的10%家庭几乎是最高收入的10%家庭的两倍，这主要是由于低收入家庭依赖煤炭作为热量供应源。¹¹⁶中国已经不再实行燃料价格补贴，转而通过实行天然气和电力阶梯式累进价格来保护贫困消费者¹¹⁷。尽管这更多是一种对贫困家庭的现金转移支付，经济作用不如直接发放补贴理想，但其管理成本却几乎为零。政府还强制要求全国范围内的电力企业实行居民用电峰谷电价，使用户通过非高峰用电减少要缴纳的电费¹¹⁸。化石燃料补贴亟待取消。尽管政府通常通过这种补贴来帮助穷人，但结果却适得其反，因为大面积统一实施此等补贴不仅效能和效率低下，而且由于其往往会使富人过度受益，因此最终导致了不公平¹¹⁹。例如，在印度尼西亚，40%的补贴被位于收入分配最顶端10%的最富裕家庭收入囊中，发放到最贫困家庭的不到1%¹²⁰。类似地，在印度，据估计最富裕家庭获得的隐性石油补贴比最贫困家庭高七倍¹²¹。印度尼西亚政府计划向

116 Golley J.、D. Meagher和X.Meng合著（2008年），《中国城镇家庭的能源需求和二氧化碳排放》（Chinese urban household energy requirements and CO2 emissions），L.Song等编（2008年）《中国的两难问题：经济增长、环境以及气候变化》（China's Dilemma: Economic Growth, the Environment, and Climate Change），澳洲国立大学出版社，堪培拉。

117. Zhang Z.（2014年），《中国的能源价格、补贴和资源税改革》（Energy Prices, Subsidies and Resource Tax Reform in China），气候变化与环境政策研究中心工作论文第1406号，堪培拉澳大利亚国立大学；以及Zhang X.（2010年），《国家发改委建议实行居民阶梯电价制度》，国家发改委，北京。

118. 国家发改委（2013年），《关于完善居民阶梯电价制度的通知》（发改价格[2013]2533号）：
http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201312/t20131225_572894.html。

119. 经合组织（2013年），《有效的碳价格》（Effective Carbon Prices），经合组织出版社，巴黎。

120. 经合组织（2014年，即将出版），《印度尼西亚经济调查》（Economic Survey of Indonesia），经合组织出版社，巴黎。

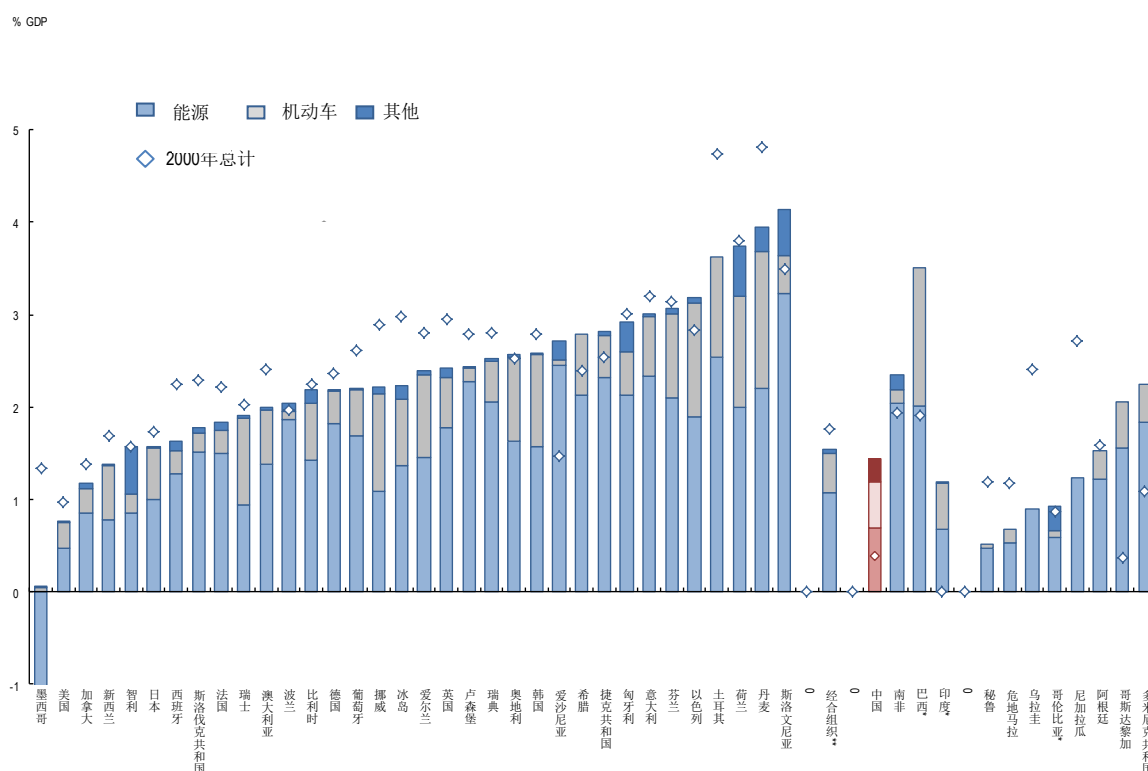
121. 经合组织（2014年，即将出版），《印度经济调查》（Economic Survey of India），经合组织出版社，巴黎。

最贫困家庭发放现金，以弥补燃料价格上涨对他们造成的影响¹²²。如果中国实行统一的碳价格，那么可以考虑实行上述政策。

中国可在不损害经济增长的前提下提高环境税并减少碳密集型燃料的消耗。尽管中国的环境相关税收税率自2000年以来不断提高，但目前的税率仍低于大多数经合组织国家（图3.7）。实行环境税还可达到促进增长和公平的效果，例如对于有害机动车燃料税，较高收入群体所缴纳的税款比极少拥有小汽车的低收入群体要高。2015年，由于受监管的石油价格随着全球价格下调，政府应专注于提高汽油和柴油的消费税。供热燃料税的问题则较多，但政府可以考虑对特定限度以下的供热燃料消费免税，该限度应设定在比低收入群体平均消费水平低的水平上，以便确保他们面临的边际税率为正值。政府应该针对低收入家庭实施补偿措施或为之提供独立的社会保障体系，而不是通过全面适用税收豁免或补贴来应对累退影响。对环境税收入分配效应的全面评估应包括其间接效应（例如征税商品的价格上涨以及环境税收的使用对就业的影响）和相关的社会效益。

图3.7 中国来自环境税的税收收入低于经合组织平均值

（2000年和2012年环境税占GDP的比重）



*2011数据；**代表经合组织加权平均

数据来源：经合组织/欧洲经济区关于环境政策所使用的税收、收费以及其他工具的数据库。

122. 美国能源信息署（2014年），《国家笔记：印度》（Country notes: Indonesia）：
<http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Indonesia/indonesia.pdf>。

推行水污染治理政策，改善人民健康状况

实行水价机制有助于解决缺水短问题，并让更多人享用保障人体健康的安全用水和卫生设施。在中国，水资源短缺加剧了水污染，43%的内陆河水不适合人类使用。¹²³水资源的获取也有其内在公平维度，低收入群体受水污染和淡水生态系统缺乏自我修复能力的影响最大。截至2030年，全国用水量将最高达到7千亿立方米，而2012年的全国用水量约为6千亿立方米。在中国北方，80%的用水来自地下水储备，而该等储备到2030年将耗之殆尽。为了解决这个问题，中国正在建立南水北调系统。该项目第一段已于2014年12月开始向北京供水。南水北调计划应以价格机制作为补充，以减少农民的用水量。农民消耗了61%的水供应量，但目前对其收取的水费以其按照灌溉面积而非实际用水量计算¹²⁴。

实行市场机制和水权转让有助于提高黄河流域的用水效率，并引导人们将水用在附加值更高的地方。各省设定用水定额和食品配额时，需要确保协调统一。在留有充足的水以满足生态需要的前提下，食品安全和自给自足的目标应当与工业和城镇发展对水资源的需求相平衡。引入用水定价机制仍然是权衡上述各项目标轻重的最具效能和效率的方式，能够提高效率并鼓励节约用水。中国可对水资源分配机制进行改革，以提高用水效率，促进创新和吸引投资。从2003年开始，黄河流域上游宁夏和内蒙古自治区已经实施水权转让试点项目，以提高用水效率。这些项目能够减少煤矿和重化工企业的输水损失，将节省下来的水用于附加值更高的活动。¹²⁵由于这些项目取得了成功，其他相关地区可效仿他们的做法，前提是要恰当地将社会和生态维度纳入考虑。

采取措施预防不健康行为，降低医疗开支并造福弱势群体

进一步采取预防慢性病的措施，减少医疗开支。经合组织和世界卫生组织估计，包括大众媒体宣传、食品税和食品补贴、营养标签及食品营销限制在内的一系列措施，将减少与不健康的饮食和缺乏体力活动有关的慢性疾病¹²⁶。就中国而言，实行上述措施预计每年最多可为国民增加97.5万生命年，换言之，采取此等干预措施后，人均寿命将延长20天¹²⁷。中国每年在上述措施上的花费额将为人均0.43美元（图3.8），远低于其他大型中等收入国家（除印度外）。到了措施实施的中期（15至20年），该项投资的初始花费将完全被主要非传染性疾病的减少而节省的费用所抵销。

123. 环境部（2010年），《2009年中国环境状况公报》，北京。

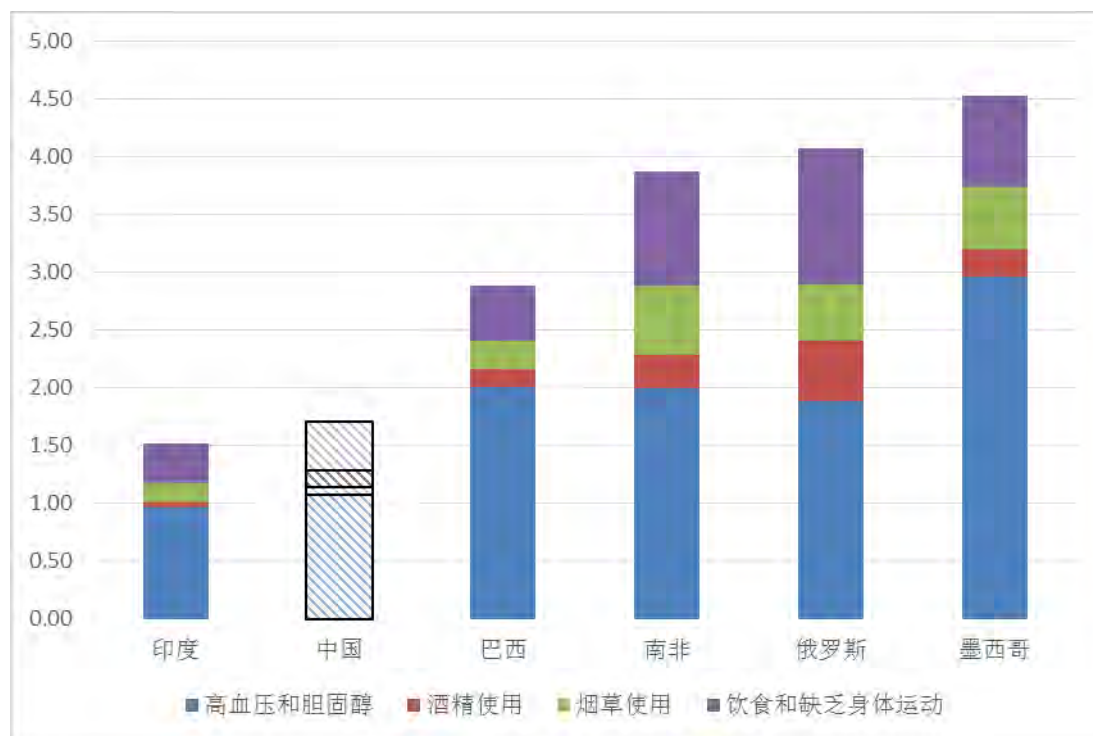
124. Turner J.L. 编（2013年），“中国的水与能源关系挑战的特别评论”（Special Review Of Water-Energy Nexus Challenges In China），《中国环境期刊》（China Environment Series），威尔逊中心，华盛顿哥伦比亚特区。

125. Cenacchi N.、Y. Xue、X. Fu及C. Ringler合著（2010年），《水权与水权交易：黄河流域的选择？》（Water Rights and Water Rights Trading: Option for the Yellow River Basin?），国际粮食研究所（International Food Research Institute），华盛顿哥伦比亚特区。

126. Cecchini, M. 等著（2010年），“应对不健康的饮食、缺乏体力活动以及肥胖：对健康的影响和成本效益”（Tackling of Unhealthy Diets, Physical Inactivity, and Obesity: Health Effects and Cost-Effectiveness），《柳叶刀》期刊第 376/9754期。

图3.8 除印度外，中国慢性疾病预防措施的成本低于其他新兴市场经济体

(单位：美元)



数据来源：Cecchini M、Sassi F、Lauer JA、Lee YY、Guajardo-Barron V、Chisholm D. 著，“应对不健康的饮食、缺乏体力活动以及肥胖：对健康的影响和成本效益”（Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness.），《柳叶刀》期刊，2010年；索引号：376（9754）：1775-84。

社会经济地位较低的群体可能从预防措施中受益最大。不同层次的社会经济群体，其风险特性各有不同——社会经济地位较低的群体通常要承担更高的慢性疾病负担——因此不同群体响应预防计划和遵从养生保健建议的积极程度也有所差异。经合组织和世界卫生组织对若干经合组织国家所做的分析显示，实施综合预防战略将为社会经济地位较低的人带来更有利的健康结果¹²⁸。因此，在中国实施上述预防措施可能会缩小各人口分组之间的健康不平等状况。

127. Cecchini M、Sassi F、Lauer JA、Lee YY、Guajardo-Barron V、Chisholm D. 著，“应对不健康的饮食、缺乏体力活动以及肥胖：对健康的影响和成本效益”，《柳叶刀》期刊，2010年；索引号：376（9754）：1775-84。

128. 经合组织（2009年），《改善生活方式，应对肥胖：预防策略的健康和经济影响》（Improving Lifestyles, Tackling Obesity: The Health and Economic Impact of Prevention Strategies），经合组织卫生工作论文第48号，经合组织出版社，巴黎，<http://dx.doi.org/10.1787/220087432153>；及经合组织（2010年），《肥胖和预防经济学——要健美不要脂肪》（Obesity and the Economics of Prevention – Fit Not Fat），经合组织出版社，巴黎，<http://dx.doi.org/10.1787/9789264084865-en>。

应落实激励机制以鼓励医疗诊所对重要的非传染性疾病进行检查和治疗。尽管目前社区卫生服务中心工作人员受到的医疗教育水平相对较低，他们仍然是提供预防性医疗服务的最理想人选。糖尿病、高血压和高胆固醇等疾病的检查相对于早期治疗而言比较简单。鉴于此三组病症造成的过早死亡在所有过早死亡病例中占据显著比例，应当加强建设综合的检查和治疗系统。为此，应参考英国家庭医生的收费制度，激励所有医疗诊所进行预防性治疗。

预防性的公共卫生宣传应着眼于减少吸烟率。目前，吸烟致死是过早死亡的第四大原因，1996年和2012年之间，吸烟导致过早死亡人数上升了63%。所有公共场所均应禁烟，包括办公场所和工厂¹²⁹。卷烟税应根据世界卫生组织的建议，从11%提高至75%。减少吸烟人数比率还需要进行高强度的公共宣传活动，并向公众开放戒烟诊所。模拟测试表明，到2040年，上述预防措施每年将能避免大约40万例过早死亡¹³⁰。“十三五规划”应包含具体的降低吸烟率目标，如果目前正在讨论的政策得到实施，预计吸烟率将可能从2010年的52%下降至大约33%的水平¹³¹。

中国应改革烟草业的体制结构，以确保商业利益和公共健康利益的适当分离。目前，烟草业是由中国烟草总公司运作、由国家烟草专卖局（STMA）监管的国有垄断行业。实际上，两者是“同一机构，两个牌子”，烟草专卖局通过其遍布1,800个县的县烟草专卖局对产业政策进行管控。这就导致了国家烟草专卖局作为国家监管机构和国家禁烟工作发起人的身份与中国烟草总公司的商业目标之间存在严重的利益冲突。这两种截然不同的利益应从根本上予以分离，而国家烟草专卖局的禁烟宣传、吸烟预防和戒烟的职责应转移给卫生部（现卫计委）。

在过去五年医疗转型的基础上继续医疗改革，以改善所有人的健康状况

最近的医疗改革大大增加了病人获得治疗的机会，但没有降低疾病的发生率。过去五年医疗政策的重点，是通过扩大政府补贴医疗保险的覆盖面，为以往由于财力不足而仅能获得有限医疗服务的群体提供医疗保障，使居民更加平等地获取医疗服务。2010年至2012年期间，医院供求同步上升：门诊就诊人数上升了25%，住院病人上升了34%，而医院数量也增加了11%，床位增加了20%，医生人数增加了8%。目前，个人自理的医疗费用比例只有33.4%¹³²。中国的医疗政策成功地帮助更多人获得医疗服务，但不一定降低了疾病的发生率。

129. Levy, D.、R. L Rodríguez-Buño、Hu T-W及 A. E. Moran 合著（2014年），《中国烟草控制的潜在影响：中国SimSmoke模拟模型的预测》（The Potential Effects of Tobacco Control in China: Projections from the China SimSmoke Simulation Model），《英国医学杂志》，第 348期。

130. 同上。

131. 同上。

132. 国家统计局（2013年）《中国统计年鉴》。

医院部门的改革应致力于将医疗费用更加贴近成本，并应采取激励措施来提高医疗服务的质量。引入医疗服务机构之间的竞争，以及有策略地同时从公立和私立医疗机构获取医疗服务，均有可能提高医疗服务的效率。最近，几个经合组织国家成功地在医疗卫生行业推行增效节支。丹麦实行了一项大刀阔斧的改革措施，通过关闭小型医院并将某些“专科”医院服务集中到全国各地的少数大医院，成功激励医院部门做到服务专业化和合理化¹³³。许多经合组织国家也已开始转而实行按病例付费制度、采用按诊断相关组付费或按流程付费方式，且往往与总预算相结合。

中国应努力提高低廉有效的药品的可获得性，加强集中采购，从而提高药物使用效率。中国的药品开支巨大，而且有可能进一步加大。尽管我们尚无法获得官方数据，但如果将在医院外销售的药品也计算在内，2012年的药品开支将占到GDP的1.7%，与经合组织区域相接近¹³⁴。确保药品开支的有效利用是中国的当务之急。解决这个问题的一个要点，就是在决定某种药物是否应纳入医保报销范围前，对药物的总体成本效益进行评估。此外，各省集中采购药品，应有其他改革措施（例如医疗服务支付方式的改革）予以支持和协调，以避免医疗服务机构收入大幅减少，并防止发生药品可及性问题。

3.4 改革税收利益制度，实现更大的公平和效率

中国需要对税收利益制度进行改革，以进一步增进包容性。2011年，政府总收入增加至GDP的27%，其中税收收入达GDP的24%，略低于其他新兴经济体和亚洲经济体（哥伦比亚、智利、韩国、墨西哥、南非和俄罗斯）的平均水平¹³⁵。2014年6月，中共中央政治局宣布，税收的整体水平将在之后直至2020年的时期内稳定下来，同时实现税收制度的现代化。税收制度改革的重点应放在加强财政的再分配上。就目前的税收形式来看，大部分税收收入来自消费税和所得税，而且税率设置有失偏颇，针对劳动收入的税负偏重，资本收入的税率则较低。这就限制了税收制度的整体累进性，因为资本收入集中在社会最富有的部分。随着经济发展日趋成熟，储蓄的需要会越来越小，所得税制度累进性的增强和包容性的增进就有更大的空间。发挥现代税收制度的再分配作用还有助于中国建立广泛覆盖的社会性转移支付制度，实现社会福利覆盖所有城镇和农村地区居民的目标。

133 Calikoglu, S., R. Murray及 D. Feeney (2012年), 《美国马尔兰州的医院按成效付费计划收效显著, 包括减少了医院感染情况的发生》(参考http://en.wikipedia.org/wiki/Hospital-acquired_condition) (Hospital pay-for-performance programs in Maryland produced strong results, including reduced hospital-acquired conditions), 《卫生事务》(Health Affairs) 期刊第31/12期, 第2649页至第2658页; 经合组织(2014年), 《经合组织成员国支付制度概览》(An overview of payment systems in OECD countries), 经合组织出版社, 巴黎。

134 经合组织(2012年), 《焦点中的中国: 教训和挑战》(China in Focus: Lessons and Challenges), 经合组织出版社, 巴黎。

135 经合组织国民核算数据库。

中国的税收制度应更加有效发挥收入的再分配作用

与大部分经合组织国家相反，中国的税收制度几乎没有起到缓解收入不平等性的作用。据估计中国税前和税后基尼系数比较接近¹³⁶，符合新兴经济体的典型特征¹³⁷。来自直接税尤其是个人所得税的税收收入较低，以及累进程度偏低，限制了中国税收制度有效发挥再分配作用。

中国应提高直接税的比例，尤其是个人所得税的比例，并加强累进性。2010年，税收总额中只有大约38%来源于直接税，而经合组织国家的平均比例达到60%¹³⁸。和其他新兴经济体一样，中国非直接税占税收总额的比重远大于经合组织国家，商品和服务税占中国税收的一半以上。虽然部分间接税（例如奢侈品“消费税”）是累进的，但通过间接税进行再分配的空间通常比直接税小。虽然来自间接税的大量收入已为政府提供足够的资金实施社会再分配，但通过直接税提高税收收入却能增强税收制度的累进性。但是，税收改革应把重点放在扩宽税基上面，避免提高法定直接税率可能对劳动力供给、创业、技能和储蓄造成的扭曲影响。

税收改革应致力于增加个税收入。目前，个人所得税在将资源从富裕家庭转移到贫困家庭方面未能发挥显著作用。尽管45%的最高边际税率相对较高，但2010年中国的个人所得税只占税收总额的6%，而经合组织国家的平均比重则有25%。有限的个税收入反映出基本免税额较高（意味着大部分劳动者不用支付个人所得税）以及税率级距较宽（2010年只有收入约为平均工资30倍及以上的人按最高税率缴纳所得税）。

同时，中国可实行其他几项改革措施来增强累进性。该等措施包括降低个税起征点，加强对非现金福利的征税工作，降低征收最高税率的起征点以及逐步提高对个人储蓄回报（例如利息、股息和已实现资本利得）征收的实际税率。此外，各种类别的劳动收入均应按同一套累进税率征税，并应重新设定基本免税额，以反映家庭整体情况。目前，中国对不同形式的劳动收入按不同的累进税率征税（由于这种税收制度对特定类型的劳务有利，因此会在一定程度上扭曲人们的工作选择），而且中国通过对某些形式的劳动收入按比例税率征税而降低了累进性。此外，由于税收管理薄弱会对效率和累进性造成消极影响，中国应加强对个人所得税的管理。

136 无法获取关于中国税前和税后基尼系数的近期准确统计信息。

137 Bird, R.M.及E.M.Zolt（2005年），《通过税收进行再分配，发展中国家个人所得税发挥的有限作用》（Redistribution via Taxation, the Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries），《加州大学洛杉矶分校法律评论》，第52期

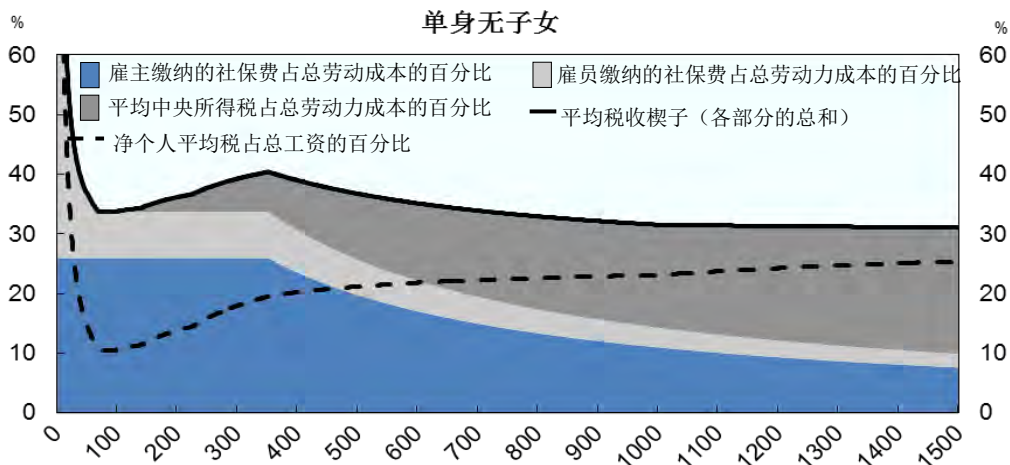
138 Brys, B. 等著（2013年），《中华人民共和国的税收政策和税收改革》（Tax Policy and Tax Reform in the People's Republic of China），经合组织税收工作论文第18号，经合组织出版社，http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-and-tax-reform-in-the-people-s-republic-of-china_5k4014dlmnzw-en。

改革社保缴费机制可惠及低收入劳动者并限制非正式工作

中国的社保缴费占工资收入比重较大。税收楔子是雇主的劳动力成本和雇员的净收入之间的差额，反映工资收入的总体税负。2013年，一名赚取平均工资的中国劳动者，其税收楔子为34%，即实际所得占雇主为其支付的成本的66%（图3.9）。尽管这个数字与经合组织国家针对平均工资水平的平均税收楔子类似，但鉴于中国欠发达的社会保障体系，这个数字仍然偏高。中国与经合组织的税收楔子水平类似，意味着通过提高社保缴费额度增加社保资金的空间很有限。

图3.9 社保缴费额度较高对工资收入造成沉重负担

按总收入水平计算的平均税收楔子（以其占平均工资的百分比表示）（2013年）



注：平均工资反映了2010年中国私营部门的劳动者所赚取的全职成人平均工资总收入（如欲进一步了解所采用的统计方法，请参见《2014年工资税收》（Taxing Wages 2014））。

数据来源：Brys, B. 等著（2013年），《中华人民共和国的税收政策和税收改革》（Tax Policy and Tax Reform in the People's Republic of China），经合组织税收工作论文第18号，经合组织出版社。

中国的社保缴费对低收入者不利，加剧了不平等状况。中国实行按最低收入水平计算的最低职工社保费，即使劳动人员的实际收入达不到最低收入水平，也要缴纳最低职工社保费。这就使得一定收入水平以下的劳动者社保缴费具有高度累退性，并有可能打击低收入者参加正式工作的积极性，导致更多人选择非正式工作。目前，收入未达到缴费基数（相当于上一年当地平均工资的60%）的人，按统一费率缴纳社保费。养老金的统一费率为缴费基数的8%。例如，北京的最低工资只有缴费基数的45%，因此，对于领取最低工资的人而言，按统一费率缴纳的养老金占其收入的18%。¹³⁹此外，医疗保险和失业救济金也按统一费率计算。这就使得领取最低工资的人需要缴纳的社保费总额占其收入的25%，相比之下，收入水平等于缴费基数的人所缴纳的社保费总额只占其收入的11%。

139 2013年北京的平均月收入为人民币5793元。2014年6月，缴费基数为平均月收入的60%（人民币3476元），收入低于此数额的人适用的统一社保缴费为每月人民币382元。2014年，北京的最低工资为人民币1560元。因此，统一社保缴费占最低工资收入的25%。

经合组织的几个成员国，包括法国和比利时，均采取相反做法，降低了低收入者的缴费额度。为了避免对低收入者造成负担、鼓励他们参加正式工作，社保缴费应按实际工资的一定比例征收。这同样能增强税收利益制度的累进性，因为低收入者只需要缴纳比现在更低的社保费即可享受到同样福利。

建立覆盖全国且可持续的福利制度

过去十年，中国的社会支出快速增长，但相对发达经济体而言仍然较低。在发达经济体，一般通过转移支付形式的公共支出来进行更大程度的收入再分配。在中国，该等公共支出形式仍然不够发达。尽管如此，2006年以来，中国的公共社会支出仍迅速增加，到2013年达到GDP的9%，超过墨西哥和印度等部分其他新兴经济体的水平，但仍低于经合组织的平均水平22%¹⁴⁰。大部分增加的支出都用在扩大各种形式的社会保障的覆盖范围，尤其是缴费型社保制度的覆盖范围，而公共卫生体系已经有效实现全国覆盖。

为创建一个覆盖全国且可持续的福利制度，中国实施了重大的改革措施。中国实行了多项改革措施，包括：将最低生活保障的覆盖范围扩展至农村；对农村户籍人口、城镇户籍职工的受抚养人以及学生实行新的医疗保险制度；出台新的养老保险制度。因此，预计未来几年公共社会支出的增长速度将超过GDP的增速，将社会保险与援助计划相结合后，预计中国将在2020年以前建立覆盖城乡地区所有居民的社会保障体系。

社会福利还有助于缩小城乡差距。对农村地区最贫困人口的定向支持，能够促进公平并有助于减轻贫困。未来，政府应提高农村的最低生活保障标准。2013年的最低生活保障标准仍然偏低，农村地区的月均保障为人民币111元（按购买力平价计算低于日均1美元），城镇地区为人民币252元，但流动人口不得在城镇地区申请获得这一补贴。虽然审查低保资格是一项相当困难的工作，但不可否认最低生活保障政策确实在一定程度上起到了减少贫困的作用。虽然目前这项措施收效还不太理想，但以后可以通过保障制度的全面覆盖，加强保障给付，以及对最弱势群体的特殊关注来增强其效果。

进一步整合养老金制度

近年来，中国实施了多项改革措施，尽管如此，其养老金制度仍然处于割裂状态，农村、城镇和公共部门制度都不同，甚至农村、城镇和公共部门本身内部也有各种不同的制度并行¹⁴¹。2014年2月，政府宣布将合并农村居民（包括转移到城镇地区的流动人口）和不属于职工养老保险制度范围的城镇人口两者的养老金制度，而大部分养老资金

140 经合组织（2013年），《经合组织经济调查系列：中国》，经合组织出版社，巴黎

141 经合组织（2014年），《中国，推进包容性增长的结构改革》（China, Structural Reforms for Inclusive Growth），经合组织出版社，巴黎

将转由中央政府接管。目前，公共养老金制度覆盖了全日制学生以外近85%的人口¹⁴²，尽管近期有所改善，农村人口所享受到的养老金福利仍相对较低。

政府应将工作重点放在各种养老金制度的进一步整合，以支持人口流动、加强农村地区的收入保障。政府正在逐步建立全国职工养老保险制度，新的制度将大大提高养老金在不同行政区域之间的转移。这将在不增加成本的情况下，增加流动人口与常住人口之间的公平性。2013年，中国共有13个省级养老金制度和超过1000个县级养老金制度¹⁴³。因此，全国范围内有16种不同的缴费率，从10%至22%不等。三分之一的地方养老金制度使用基本工资来计算养老金缴费数额，但按法律规定，应使用工资总额计算缴费数额。新《社会保险法》的遵守情况仍不理想，但是由于新法律的处罚力度加强，情况已有所改善。未来，政府的主要目标应该是让更多的人参与养老保险制度。

新计划将使未被用人单位纳入养老保险的外来务工人员能够参加全国居民养老保险。此项改革已在众多的县推行，养老保险的财政负担很大程度上转移到了中央政府。在全国范围内推行此项改革将确保所有流动人口均能获得某种形式的养老金，这是相当必要的，因为目前仅有16%的外来务工人员参加了同时向城镇和农村户籍人口开放的职工养老保险。即使流动人口参加了职工养老保险，他们仍要缴费满15年才有资格领取养老金，但问题是极少流动人口会在同一区域逗留这么长的时间，而且缴费记录尚未能够在全国范围内转移。更加需要关注的是实现各省全面统筹后的养老金跨省转移问题以及获得领取养老金资格的最低期限过长、应如何缩短的问题。

参保职工的官方退休年龄偏低，既减少了劳动力，又增加了迅速老龄化社会的养老金发放负担。参保职工的正常退休年龄为男性60岁，女性蓝领工人50岁，女性白领55岁。正常领取养老金年龄应逐步提升至65岁¹⁴⁴，之后根据预期寿命进行调整。提高法定领取养老金年龄可先从统一男女领取养老金年龄开始。许多经合组织成员国已经或正在按照此等原则实施改革，以提高工作积极性和应对人口老龄化。在澳大利亚、比利时、意大利和波兰，男女正常领取养老金年龄已经统一或已经开始统一。有几个国家还提高了男女一般领取养老金年龄，有些国家，例如荷兰和意大利，还制定了相关规则，根据预期寿命的变化来调整未来领取养老金的年龄。与其他大部分国家一样，中国在提高退休年龄的同时应当加强老年职工在劳动力市场中的地位，例如提供培训及消除成见和年龄歧视¹⁴⁵。

142 经合组织（2013年），《2013年养老金概览——经合组织和二十国集团指标》（Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators），经合组织出版社，巴黎

143 国家审计署《全国社会保障资金审计结果》，2012年第34号公告，北京（中文）。

144 经合组织（2014c），《中国，推进包容性增长的结构改革》，经合组织出版社，巴黎

145 经合组织（2014b），《老龄化和就业政策——年龄越大工作机会越好》（Ageing and Employment Policies – Working Better with Age），<http://www.oecd.org/els/employment/olderworkers>

协调全国各地的医疗保险制度以及提高中央政府资助额度将促进公平

过去十年，中国的一项主要成就是为未纳入城镇职工医疗保险制度范围的人创建了**医疗保险**。此项改革使得医疗支出的个人自理部分显著下降，医院和社区卫生服务中心数量大幅增加。然而，城镇居民和农村居民所享受的医疗保险福利之间还存在相当大的差异，而且许多保险制度均缺乏充分的大病医疗保障。实施各项改革以后，保险的覆盖范围大幅扩大，通过医院治疗慢性病的城乡居民都有显著增长。城乡在住院服务使用方面的差距已有整体下降。然而，医疗改革为城镇和农村居民带来的好处并不对等：患慢性病的农村居民住院治疗比以前便利了，但由于住院费用自费部分比例较高，其放弃治疗的可能性远远大于城镇居民。

下一步的医疗保险改革应着眼于协调各种医疗保险福利，以提高保险资金筹集和覆盖范围的公平性。自实行农村医疗保险制度以来，尽管农村和城镇地区之间的福利差距已明显缩小，但实际差距仍相当显著。2011年，农村居民每住院一天，政府为其投入的公共支出为城镇居民的一半，而2003年这个比率仅为十分之一。146中国应通过更严格地执行社会保障法律，要求所有用人单位将其所有职工纳入医疗保险制度，进一步努力完善流动人口的医疗保险。2013年，医疗保险制度的覆盖率只有18%，但户口并不决定参加医保制度的资格。另一方面，居民医疗制度（针对儿童、老人、学生及未参加职工医疗保险的人）仍然是城乡分开运作的。这些制度需要根据居民养老保险制度框架统一为全国性的医疗制度。中国14%流动人口居住在小城市，因此，对小城市进行户籍制度改革，将鼓励更多流动人口参加居民医保制度，但改革应着眼于为城镇区域的所有居民提供平等获取本地医疗服务的权利。2011年，苏州成功启动该项改革，至2012年中期，新的政策几乎覆盖了所有流动人口¹⁴⁷。

中央政府应承担医疗保险更大部分的资金，并努力提高行政管理效率。政府应当重视资金筹集的完善。由于劳动力市场不正规，各种保险基金之间缺乏信息共享，而且信息通信技术使用不足，贫困地区筹集到的资金相对较少。政府已承诺整合五大社会保险的社保费用收缴，同时更好地利用信息通信技术¹⁴⁸，但政府还应继续提高各保险制度之间资金的整合和统筹水平。德国、荷兰和瑞士在此领域的相关国际经验表明，中国可创

146 Fu R.、Y. Wang、H. Bao、Z. Wang、Y. Li, S Su和M. Liu合著（2014年），《2003年至2011年中国入院人数和医疗开支的城乡差距变化趋势》（Trend of Urban-Rural Disparities in Hospital Admissions and Medical Expenditure in China from 2003 to 2011），《公共科学图书馆·综合》（PLoS ONE）第9卷，电子文献标识号：10.1371/journal.pone.0108571，其中使用了2011年全国医疗卫生改革阶段性评估调查（2011 National Healthcare Reform Phased Assessment Survey）和2003年全国卫生服务调查（2003 National Health Service Survey）。

147 Koen, V. 等著（2013年），《中国的包容性城镇化政策》（Policies for Inclusive Urbanisation in China），经合组织经济部工作论文第1090号，经合组织出版社，巴黎。

148 国际社会保障协会（英文简称ISSA）（2013年），《金砖国家社会保障覆盖范围的扩大：对巴西、俄罗斯、印度、中国及南非的覆盖范围扩大的比较研究》（Social Security Coverage Extension in the BRICS: A Comparative Study on the Extension of Coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa），国际社会保障协会，日内瓦。

建风险调节机制，以在各项社会保险之间平等分摊风险和相关成本。加拿大的社保基金来源于税收，统筹风险的责任由各省承担，可以作为中国医疗制度包容性发展的一个很好的借鉴。

3.5 促进劳动力市场的包容性

考虑到人口结构的变化及全球经济一体化的深化，中国将从一系列劳动力市场包容性政策中获益匪浅。特别建议为失业者建立更为完善的社会保障体系，同时增强劳动力市场的灵活性。此外，还应出台相关政策促进失业人员再就业，同时需调整职业教育和技能政策来确保从培训到就业的平稳过渡。收入日益取决于劳动者不断学习运用更高技术的能力，经济一体化的持续深化引发技术变革，而技术变革有赖于高技能的人力资源，这一切都可能会加剧低技能与高技能劳动力之间的不平等。因此，促进劳动力市场的包容性也意味着需要制定一系列的支持性政策，帮助并鼓励所有适龄劳动人口转向高效率、高回报、高质量的就业岗位。

改革劳动保障立法和失业保险制度，提高灵活性和保障性

劳动保障立法改革应当解决正式与临时员工之间的保障不平衡问题。如第1章所强调，由于临时合同工所获得的保障远远低于正式合同工，实际上起到了鼓励使用临时工的作用。在2008年修订《劳动合同法》之后，中国于2013年开始限制劳务派遣的使用，但立法未对临时工聘用条件的主要内容作出明确界定，这意味着该限制可能无法达到预期效果。虽然临时合同工的劳动保障得到了加强，但仍须持续努力确保有关聘用临时工的现有立法得到妥当实施。事实上，劳动法的执法不力是一个普遍问题。¹⁴⁹对于正式员工而言，需要提高劳动保障的灵活性，具体可通过降低经济补偿金、限制不公平解雇赔偿和复职规定，以及在冗余人员的选择方面给予企业更多自由等措施来实现。将这些改革措施结合运用，将有利于经济的整体发展，鼓励用人单位以长期合同形式聘用员工。

扩大失业保险覆盖面将对建立更具包容性的劳动力市场、减轻暂时收入损失对劳动者的影响具有重要作用。虽然国家法律规定城镇用人单位须将农民工纳入失业保险计划，但地方政府在对法规进行解释时往往将农民工排除在外。其结果是，失业保险制度仅覆盖不到一半的城镇就业人口。然而，这种情况正在发生改变，省级政府开始对地方城市的社会保险计划承担更多责任。例如，广东省已修改相关规定，允许将农民工纳入社保体系之中。如果能够将这些改革措施作为本章前述章节所倡导之户籍改革的一部分在全国范围内推广，保护劳动者在失业时免受贫困影响并帮助他们寻找新的就业机会，将有利于包容性的巩固。

149 Herd R.、V. Koen和A. Reutersward（2010年），《中国劳动力市场转型：创造就业、劳动力迁移和调控》（China's labour market in transition: job creation, migration and regulation），经合组织经济部工作论文第749号，经合组织出版社，巴黎。

必须采取再就业措施支持失业保险改革

提供失业保险金应基于一定前提，即切实落实就业求职相关措施。然而，在实践中失业保险制度与就业安置服务分别运作，两者之间缺乏协调性。因此，失业保险制度无法评估失业保险金领取者的求职积极程度，而求职积极程度应作为领取失业救济的一项资格条件。失业人员可以合理理由拒绝工作机会，但合理理由的定义并不明确。由于资格条件的执行不力，许多失业者能够在法律规定的最长期限内领取失业保险金。¹⁵⁰

中国亦应尝试制定旨在促进求职并提高劳动者就业能力的有效再就业策略。实行“双向义务”策略，一方面政府负有为求职者提供有效的再就业服务、咨询、培训和经济补助的责任，以帮助其重新就业；另一方面，失业保险金领取者必须积极寻找就业机会并提高其就业能力，否则将面临丧失部分福利保障的风险。就业服务是该项策略的核心所在，原因在于就业服务机构必须与失业保险金领取者保持密切联系，向其提供支持服务并监督其求职行为，从而确保他们持续努力寻求再就业。

再就业支持政策要求加强地方机构间的合作，以避免长期失业。在经合组织国家，机构改革已成为再就业策略的重要组成部分（专栏3.1）。该等改革的主要目的是加强不同类型公共转移支付机构和再就业服务机构之间的联系和协调，以通过绩效管理来提高服务的有效性。在中国，就业服务中心需要加强与社保管理机构之间的有效协调，以促进领保资格要求的有效执行。这不仅需要改善各地方机构之间的协调，而且还需要对合理求职活动的含义进行更为明确的法律界定。

150 Vodopivec, M.及M. Tong(2008年),《中国:改善失业保险》(China: Improving Unemployment Insurance), 世界银行第0820号社会保障讨论文件。

专栏3.1 机构改革已成为英国和土耳其再就业策略的重要组成部分

许多国家均希望为各类救济领取者和求职者提供“一站式服务”或“单一门户”，简化支持服务的提供，并利用机构之间的协同作用。例如，自英国2002年公共就业服务改革以来，救济管理和就业服务均通过单一机构“特别就业中心”（Jobcentre Plus）提供。土耳其近期建立了与救济领取者家庭健康和学校记录以及公共就业机构（İŞKUR）相关联的综合社会救助信息系统。这一举措的目的在于促进对目标人群进行更详细的分析，并且可以根据具体需求对再就业策略和服务提供进行定制。客户支持和义务定制化服务的提供需要详细的资料和足够的工作人员和其他资源。

虽然统计分析有助于利用现有信息，但无法替代和支持需求者之间的面对面密切接触。这种接触在客户遇到严重或多重障碍而难以获得社会或经济参与的疑难个案中尤为重要。例如，在英国，新的求职者会与其顾问共同制定“申请人承诺”，其中详细列出他们为了寻找就业机会将会采取哪些行动（例如，每星期将联系多少家公司，以及是否会通过报纸和杂志寻找空缺职位）以及双方就目标岗位类型设定的限制条件（如，抵达潜在用人单位的最长通勤时间、赡养责任等）。失业救济的领取将以该等个人行动计划和遵守情况为前提。

资料来源：经合组织（2013年），“20国集团发展更强大且更具包容性劳动力市场的重新就业策略：主要政策挑战和良好实践”（Activation Strategies for Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices），<http://www.oecd.org/els/emp/G20-2013ReportActivation.pdf>。经合组织（2014g），《将个人与就业机会挂钩：英国重新就业政策》（Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom），经合组织出版社，巴黎。

政府应确保所有劳动者均具有在劳动力市场上获得成功的技能

目前的职业教育制度存在许多方面的问题。三年制职业中等教育制度依赖于用人单位与教育机构之间的密切合作。在许多情况下，这种合作关系的质量令人质疑，因为学生在从事实习工作时，其具体岗位往往与其专业领域没有任何关系。在少数情况下，有些学校提供一年级学生作为实习生，由于学生尚未达到法定就业年龄，因此这种做法不仅违反职业学校所应遵循的相关法规而且不符合劳动法规定。¹⁵¹此外，一些用人单位甚至就向其分配的每名学生向学校支付佣金。¹⁵²尽管存在这些缺点，有证据表明，职业高中中拥有很高的毕业生就业安置率，通常大约90%左右的学生可迅速获得就业机会。然而，教育部开展的一项调查显示，职业学校毕业生的工资起点很低，大概四分之一的毕业生月工资低于1000元人民币，而平均月工资仅为1200元人民币左右。¹⁵³

151 《中等职业学校学生实习管理办法》（2007年），教育部和财政部

152 中国劳工通讯（China Labour Bulletin）（2012年），《劳动力的规模化供应》（The mass production of labour），1月，香港

153 缺乏原始资料，参见报道http://job.soxiao.com/ArNew_89148.html

目前中国正在建设整合培训与学习的职业培训体系。2014年6月，政府推出了2014-2020年期间的职业教育新规划，计划于2020年将高等职业学校学生人数提高到2,350万，约占该年龄段人口的53%。然而，教育部承认，全国13,600所职业学校和学院的大部分都存在管理不善、基础设施薄弱、投资不足和人员短缺等问题。教育部旨在建立一个更为有效的体系，帮助更多的年轻人学习政府希望发展的高科技和创意产业岗位所需必要技能。¹⁵⁴

中国计划建立一个质量高、覆盖广、对学生与用人单位均具有吸引力的培训体系。中国的劳动力培训政策还旨在提高职业培训的吸引力和价值，同时计划加强教育体系，并培养学生的就业能力。¹⁵⁵该项政策还应通过减少辍学或者为成绩不合格者提供二次机会来提高高级中等教育的完成率。这将需要对职业教育机构进行从组织教学与学习到教师聘用方式的全面改革，对课程进行重新组织并采取新的学生评估和评价方法。该项改革计划将成为一项大胆创新，需要实行完全不同于当前主流做法的工作方法。¹⁵⁶经合组织国家的经验表明，中国不应将培训限定于某些特定年龄段人群，且应强调促进弱势青年参与就业的重要性。经合组织证据表明，有效学徒制度的建立需要良好的管理，防止资金的滥用及项目偏离既定目标（专栏3.2）。

154 《中国日报》（2014年），6月22日教育部职成司司长葛道凯专访。

155 经合组织（2014年），《各国学徒制度信息：各国答复》（Country Information on Apprenticeships: Country Responses）。经合组织-欧洲理事会-20国集团会议：提高学徒制度质量，提高年轻人在劳动力市场中的起点，经合组织，巴黎，4月9日。详见：
<http://www.oecd.org/els/emp/Youth%20questionnaire%20country%20responses-Compilation1.pdf>。

156 Wang C.（2014年），《中国学徒制度：经验、教训与挑战》（Apprenticeships in China: Experiences, Lessons and Challenges），中国教育科学研究院国际部。“经合组织-欧洲理事会-20国集团会议：提高学徒制度质量，提高年轻人在劳动力市场中的起点”演讲稿，4月，巴黎。

专栏3.2 德国学徒制度的联合管理

在德国，社会各方密切参与各项职业资质培训计划的制定和更新，职业资质可以通过学徒和/或职业培训获得。培训计划规定学徒学习的期间、阐述行业概况并规定期末考试要求，由德国联邦经济技术部正式颁布。学徒工资通过集体薪资协商确定。经济商会负责为参会企业提供咨询服务并监督学徒在企业的培训。同时还负责学徒合同的登记，评估培训机构是否胜任，并监督其培训活动，评估职业教育培训人员资质，为培训机构和学徒提供咨询服务，并负责组织开展期末考试。

职业学校资金主要由各州（主要负责教师工资）和地方政府（负责设备、基础设施）提供，同时企业承担在工作场所开展培训的费用。有些行业内设有公共基金，由所有企业缴纳会费，以此来支付学徒机构费用，而在其他行业，则由每家企业承担自身的费用。

2004年，中央社会合作伙伴与德国政府签署了《培训契约》，促使用人单位承诺提供充分的学徒名额，以满足未来三年内的需求：平均每年新增60,000个培训名额和30,000家培训机构，以及每年额外40,000个企业的入门水平的培训名额。

截至2013年，开始学徒学习的人数已下降到525,300人 - 达到1990年德国统一以来的最低水平。学徒人数自2007年开始下降，部分原因是人口结构的变化，同时越来越多的年轻人选择大学学业，这说明职业教育越来越不受欢迎。该计划已扩大其适用范围，纳入了由培训机构开展的职前入门水平培训。通过这种职前培训，年轻人可获得6至12个月的工作经验，从而提高获得学徒名额的机会。

资料来源：经合组织（2014年），经合组织就“经合组织-欧洲理事会-20国集团会议：提高学徒制度质量，提高年轻人在劳动力市场中的起点”编制的背景文件，经合组织，巴黎，4月9日。详见：

http://www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf

需要促使区域和行业层面的用人单位制定职业培训计划、确定课程安排并为职业培训提供支持。目前，不但企业内的岗位培训质量标准数量寥寥，并且仅有少数地区、行业或国家机构负责督促用人单位的培训并促使其加入职业教育体系。经合组织和伙伴国家的经验表明，相关政策应注重岗位培训标准协议或合同的制定，以此确认学员和培训机构的权利和义务（**专栏3.3**）。应当在中国建立与用人单位协商制定企业岗位培训标准的相关框架，从而鼓励用人单位提供企业岗位培训，并呼吁地方培训机构协会管理职业学校并支持职业学校企业岗位培训的机会。

专栏3.3为学徒制度管理建立法律框架：意大利和巴西实例

巴西学徒计划（Aprendiz Legal）根据于2000年制定的《教育法》建立，要求中等和大型企业聘用一定数量的学徒作为其员工的一部分。所要求的学徒录用数量为企业员工的5%（最低）到15%（最高）。在计算所需聘用学徒的数量时，排除那些需要更高水平学历、技术、管理和职责的岗位。

该计划和法律框架所面临的挑战是需要确保所有企业均能够遵守参与要求。虽然实施彻底监管可能成本较高并且难以监控，但是学徒数量从2005年的57,231人持续上升到了2013年的335,809人，表明该计划得到了成功实施。然而，这仍仅占到青年人口的很小部分。评估初步结果表明，两年后80%的参与者在学徒期结束时签署了正式合同。由于巴西规定学徒必须持续在学校就读，并且学徒可领取工资，从而该计划可能有助于降低辍学率，进而打消未完成义务教育或中等教育即进入劳动力市场就业的想法。

将学徒合同工仅视作一种廉价劳动力的滥用现象一直是意大利的问题之一。2012年6月推出的劳动改革通过两类规定解决了这一问题。首先，学徒合同必须持续至少6个月，理由是短于该期限被认为无法完成充分的培训。此外，还对学徒期最长期限进行了限制（3年），以避免在培训完成后仍继续保留学徒待遇的情形。其次，用人单位只有证明其有正式雇佣学徒的记录的情况下，方可招聘学徒。具体而言，在聘用任何新学徒之前，用人单位必须已经正式雇佣了其在过去36个月中所成功培训出的学徒的50%或以上。

资料来源：（2014年），经合组织就“经合组织-欧洲理事会-20国集团会议：提高学徒制度质量，提高年轻人在劳动力市场中的起点”编制的背景文件，经合组织，巴黎，4月9日。详见：

http://www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf

各级政府之间在职业教育方面的协调还需要改善。目前，有些学校由省级政府通过教育委员会直接管理，而有些则通过农业局等不同的政府机构进行管理，同时还有很多学校由地、县级政府负责管理。这对教育协调构成了挑战。除了管理复杂之外，由于缺乏全面的需求方数据，劳动力市场需求的满足往往无法得到充分规划。如果职业和教育培训计划能够更好地反映学生偏好和用人单位需求，或许可以改善上述情况。

经合组织国家的经验可以为学生和用人单位有效利用学徒计划提供有益启示。以荷兰为例，政府可以通过跨职业领域的综合培训设计，来确保学徒培训对学生的吸引力和益处。为了鼓励用人单位聘用实习生，政府可以采取加拿大的税收抵免政策，或者采取法国和德国给予直接补贴的做法。然而，同时十分重要的是避免学徒制度成为廉价和可替代劳动力的来源，因为该制度的最终目的是引领年轻人走向稳定且充实的职业生涯。¹⁵⁷各经合组织及伙伴国家的证据表明，可以通过建立学徒制度法律框架来克服上述问题，使用用人单位作为重要利益相关方参与到计划的制定过程之中。

157 经合组织-欧洲理事会-20国集团会议（2014年），见前文引用信息。

加大职业教育的资金投入将有助于提高设备和师资方面的最低标准。虽然存在学校资金方面的国家指导方针，然而在缺乏资源的情况下却无法将其付诸实施。应当提高教育（包括职业和教育培训）整体经费，并且由于不同地区的经费水平存在较大差异，应向最贫困地区分配更多资源，以消除参与职业教育的经济障碍并提高职业教育质量。这些目标至少可通过本章前述政府间转移支付制度改革得以部分实现。这种改革可以采取在最贫困地区为高级中等教育提供定向资金支持的方式进行。相关部门还应注重建立可在全国范围内合理实现的学校最低质量标准。

长远来看，实行相关政策解决教育和技能习得不平等现象，将使增长更具可持续性和包容性

人力资本积累在中国经济赶超中发挥了重要作用，如今，在人口老龄化的情况下，要进一步改善人民生活水平，其作用更为关键。¹⁵⁸中国人的受教育程度和入学机会已经得到大幅改善，而且中国学生在国际标准化测试中的表现相当理想。然而，大部分地区的教育工作仍有待改善。中国在教育方面的公共支出总额约占GDP的4%，远低于发达国家。

早期教育能够提高个人表现，但接受早期教育的机会并不平等。中国15岁青少年的教育成绩明显优于许多发达国家，但仍然存在进一步改善的空间。例如，国际学生能力评估计划（PISA）对上海市的评估结果表明，接受一年学前教育，能够将孩子的分数提高60分。¹⁵⁹获得良好的学前教育对于儿童的发展而言至关重要，所带来的回报率显得特别高，¹⁶⁰远远超过了高等教育的回报率，尤其是对于贫困人口而言——例如生活在中国农村地区的孩子——早期教育将带来可观的回报。¹⁶¹然而，尽管如此，农村地区的学前教育入学率远远低于城镇地区（图3.10）。

158 关于教育在中国持续经济增长中的作用的更全面的论述，参见经合组织（2015年），《中国经济调查》（Economic Survey of China），经合组织出版社，巴黎。

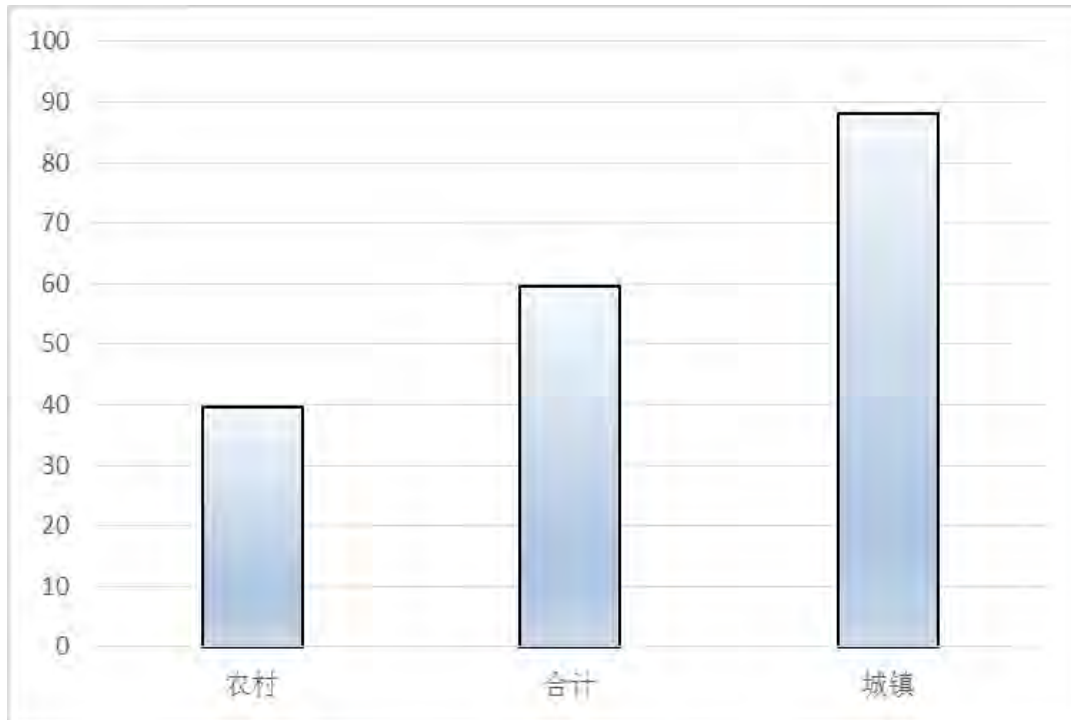
159 Schleicher, A. (2010年)，《关于国际学生能力评估计划（PISA）的演示报告》（Presentation on Programme for International Student Assessment (PISA)），2010年12月7日于华盛顿哥伦比亚特区美国国会。
<http://pisa2009.acer.edu.au/>。

160 Carneiro, P.和J. Heckman合著（2003年），《人力资本政策》（Human Capital Policy）。美国国家经济研究局工作文件系列（NBER Working Paper Series），编号 9495，美国国家经济研究局（National Bureau of Economic Research），马萨诸塞州剑桥市。

161 关于幼儿园教育的论述，参见Reynolds A.J.、J.A. Temple、B. A. White、D. L. Robertson和Suh-Ruu Ou合著（2011年），《使用26岁以下群体的相关数据对亲子中心早教项目的成本效益分析》（Age 26 Cost-Benefit Analysis of the Child-Parent Center Early Education Program），《儿童发展》（Child Development）第82卷。关于高等教育的论述，参见经合组织（2012年），《高等教育为个人和国家带来的回报有哪些？》（What are the returns to higher education for individuals and countries?），《聚焦教育指标》（Education Indicators in Focus），经合组织出版社，巴黎。

图 3.10 农村地区的学前教育入学率远低于城镇地区

2012年入学率 (%)



数据来源：教育部2012年教育统计数据；《中国人口和就业统计年鉴-2011年》，采用2010年人口普查数据时，年龄介乎1至4岁的人口均在原岁数基础上加上两年。

注：2012年学前教育适龄儿童人口按2010年人口普查数据估计。原可采用2012年人口抽样调查数据，但国家统计局没有提供任何年龄比例因子样本，而使用总比例因子计算出来的目标年龄群体总人口比使用人口普查数据加上两岁计算出来的人口多5%，城镇人口多15%。

需要加大幼儿园方面的公共支出，尤其是农村地区。2011年，中国在幼儿园方面的公共支出总额相当低，仅占GDP的0.07%，相比之下，经合组织地区在这方面的公共支出占GDP的0.5%。¹⁶²尽管近年来，接受三年学前教育的儿童比例大幅增加，到2013年已达到67.5%，但该比例仍然远低于经合组织国家。¹⁶³费用高昂意味着出身贫困的儿童入读幼儿园的可能性较小。在农村地区，这一现象尤为突出，入读幼儿园的农村地区儿童远少于城镇地区儿童，与经合组织国家的情况一致。中央和各省政府需要在学前教育方面投入更多的资金。

更广泛而言，教育支出仍然偏向于城镇地区。尽管城镇和农村地区之间的教育支出差距不如医疗支出差距突出，但实际差距依然巨大（图3.11）。虽然国家政府将大量资金转移到国内贫困地区，然而，2011年，城市和农村地区之间的支出之比仍然高居不下，

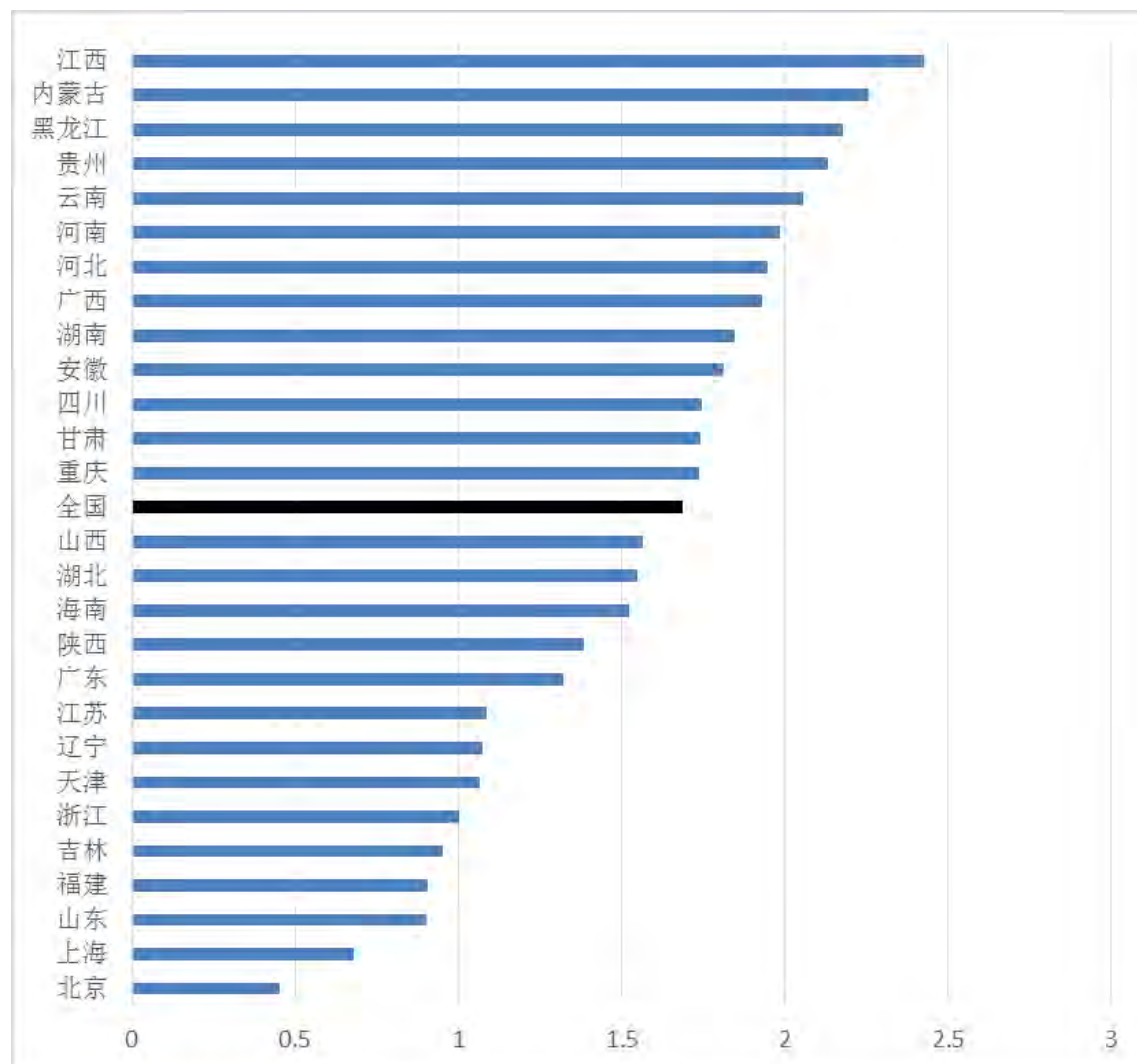
162 经合组织《2014年教育一览》（OECD Education at a Glance 2014），《中国统计年鉴-2014》。

163 经合组织（2015年），《经合组织中国经济调查》（OECD Economic Survey of China），经合组织出版社，巴黎。

与十年前相比几乎没有任何下降。¹⁶⁴部分省份，尤其是沿海富裕省份，已经逐步消除城镇和农村学校支出差距，但非沿海地区还需要在此方面做出更多的努力。

图3.11 政府对城镇地区小学生的人均投入远高于农村地区

城镇和农村之间政府向每名小学生投入的资金之比（2011年）



数据来源：2012年中国教育统计数据及《教育经费统计年鉴》，教育部，北京。由于无法获得相关数据或比值过高，此图并没有采用西藏和青海的数据。

注：教育统计学将各个省或直辖市划分为城市地区和农村地区。对有关数字的审查表明，“农村地区”包括镇和真正的农村地区。其原因可能是许多农村儿童均在镇上受教育，尤其是初中教育。

164 此外，教育部的统计数据似乎把许多镇归入农村地区，而国家统计局则将其归为城镇地区。因此，城市和农村地区之间的真实差距可能会更大，尤其是在小学教育方面。

城镇的师资质量优于农村地区。过去十年，教师的学术水平已有大幅提高，尽管只有初中教师的素质才能进行量化考察。然而，城市拥有四年制大学以上学位的教师比例仍然要比农村地区高出18%。政府正在实行一项在城镇与农村地区之间进行教师轮换的政策。

需要向农民工子女提供更好的教育机会。确保城市流动人口子女的教育不存在任何歧视至关重要。特别是，应确保他们能够在其生活的地方完成高中教育。

中国经济的重大结构性转变，必然要求劳动力提升技能。因此，在技能培养计划中，终身学习应占据更重要的位置。政府预期，在二十一世纪的第二个十年内，参与继续教育的成年人数量将会翻一番。2012年，有近600万成年人参加了高等教育机构的成人教育项目。2013年，有大批成年人就读中小学，总人数接近200万，这意味着有许多人需要加强其基础技能，尤其是农村地区的老年妇女。将计算和读写等基本技能教学与专业培训相结合，似乎比补救课程更有效果。

需要鼓励职场培训和终身学习以创造高附加值的经济。然而，在实施此项政策之前，首先要对回报率进行审慎评估，尤其是评估其他公共教育支出形式的回报率。纵向研究表明，在职培训带来的加薪只有1%，而且加薪幅度还会随着年龄增长而下降，员工接受培训后跳槽的，甚至无法享受加薪，尽管其所获得的好处可以通过培训后失业率的降低和劳动参与率的提高而累积。¹⁶⁵为有效确保包容性增长，政府对雇主进行一些激励政策，若很少有机会接受雇主资助的培训，则雇员很可能难以受惠于此类政策。基于个人需求方面的政策可能会发挥作用，但是上述雇员可能难以获取相关信息，因此需要对该等政策进行大力宣传。总而言之，对于不太可能接受继续教育的低技能人员而言，扩大正规教育的普及面似乎是一项可选择的替代性政策工具。¹⁶⁶

更好地将高等教育和研究转化为创新，是未来增长的关键。过去十年，大学大规模扩招。中国随之在研究内容和质量方面取得了重大改善，尤其是科学和工程领域。2013年，中国的研发支出已经提高至超过GDP的2%，高于欧盟平均值，其目标是在2020年前提高至GDP的2.5%。然而，在国际专利申请和商标注册方面，中国的创新绩效仍然低下。¹⁶⁷一方面，大量知识均源自中国，2008年全球专利申请数量前20名大学中大部分位于中国；然而另一方面，中国所申请专利的使用率偏低，只有5%，而且大部分的大学研究均与商业无关。¹⁶⁸此外，中国在专利引证方面远远落后于位处技术前沿的国家。¹⁶⁹

165 经合组织（2004年），《完善技能以获得更多更好的就业选择：培训能否起到作用？》（Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference?），《经合组织就业展望》（OECD Employment Outlook），经合组织出版社，巴黎。

166 Bassanini, A.和W. Ok（2005年），《鼓励企业和个人投资人力资本的激励措施在不同群体之间有何不同？》（How do firms' and individuals' incentives to invest in human capital vary across groups?），“人力资本和劳动力市场表现：证据和政策挑战”欧共体与经合组织联合研讨会论文集，布鲁塞尔。

167 参见经合组织（2015年），《中国经济调查》，经合组织出版社，巴黎。

168 Luan, C.、C. Zhou和A. Liu（2010年），《中国大学的专利策略：比较视角》（Patent Strategy in Chinese Universities: A Comparative Perspective），《科学计量学》（Scientometrics）第84卷。

各所大学如能建立起更好的研究评估制度，在数量和质量，包括研究实用性之间找到平衡，将鼓励研究人员将更多的注意力放在专利使用上面。赋予国家技术转移中心更大的专利技术营销自主权，能够促使其更有效地提高大学专利的使用率。

在劳动力市场（尤其是国有企业劳动力市场）进一步引入市场机制，将有助于以更具包容性的方式实现经济增长

国有企业薪酬市场化将减少机会不平等。正如第一章所强调，国有企业的员工往往能获得比其私营企业同行更高的工资。然而，私营和国有企业之间的工资差距，不一定表明国有企业员工具备更高水平的技能和资质，此等差距往往是由于其他因素造成的，包括歧视。有许多措施可用于确保国有企业薪酬的市场化。尤其是双管齐下，一手改革对国有企业的行政控制，一手引入严格的指导方针来管理公共行政部门和国有企业高级管理职位之间的人员交流，可能取得特别好的效果。

吸取多个发达经济体的经验能够帮助中国完善国有企业治理。其中一个关键因素，是对特定国有企业和某一系列国有企业的行政管理权进行分离，尤其需要对战略政策制定、监管、管理和所有权的角色进行分离。战略政策制定的角色应继续由政府承担，监管角色最好由一家资产管理公司担任，该公司像任何其他股东一样，通过其在董事会的代表行事。人事管理的责任仍应归属于董事会。法国、匈牙利、瑞典以及英国等许多国家均采用上述结构。¹⁷⁰

遵循经合组织指引将有助于更好地任命政府高级官员管理国有企业。公职人员即将离开公职时，可能会就任命、雇用或其他活动与相关企业开展磋商，而此时可能发生涉及原任职组织的潜在利益冲突；根据经合组织的指引，应该对此等情形作出明确界定，包括规定必要的审批程序。¹⁷¹波兰为公务员设了一年的“冷静期”，规定其离开公职一年后，方可在与其有过密切关系的企业重新就业。加拿大和英国在其各自的高级公务员离职后控制制度政策目标中列出了具体规定，以确保公务员在离职后再就业时不涉及任

169. Kwon, S., J. Lee和S. Lee合著（2014年），《1980年至2011年技术进步的国际趋势：程式化的专利引证事实》（International Trends in Technological Progress: Stylised Facts from Patent Citations, 1980-2011），微观数据方法与实践工作文件中心（Centre for Microdata Methods and Practice Working Paper），文件号：CWP16/14。

170 Girodelle J-L在其著作中论述了法国资产管理公司的运作（2005年）《作为企业所有人的国家：法国改革》（The State acting as an Owner: The French Reforms），法国政府控股部门（French Government Shareholding Agency）www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/34972374.ppt。

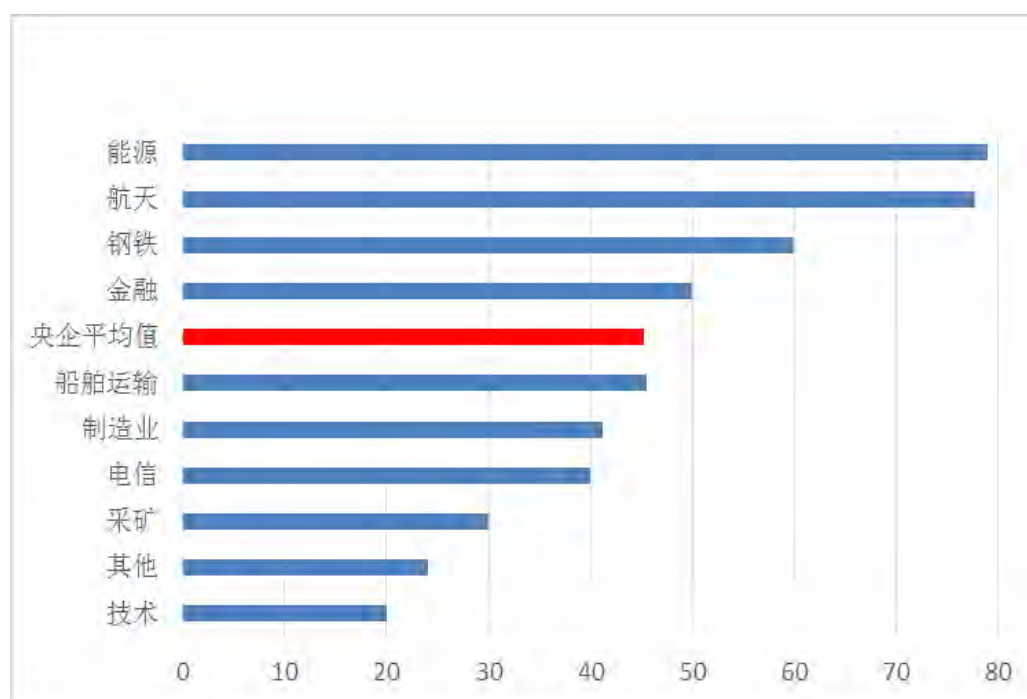
171 经合组织（2004年）。《公共服务利益冲突管理》（Managing Conflict of Interest in the Public Service）。经合组织出版社。

何递延报酬因素。正如澳大利亚和新西兰的法典所确认，政府必须在实现此项目标与善用有限的人力资源之间取得平衡。¹⁷²

若采取与上述国家一致的做法，中国或需实行重大变革。大部分国有企业已经实现从直接受政府部门控制，转型为由董事会管理。然而，该企业的大部分高层管理人员均具备高级行政级别，因此根据法律规定，必须受行政机构监管。¹⁷³政府最优先重视领域的115家中央控制企业中，就有52家的首席执行官为副部长级以上干部（图3.12）。如果政府要将商业活动交由市场运作，必须要改变该做法。

图3.12 多名国有企业管理人员具备高级行政级别

各行业副部长级以上的央企首席执行官比例



数据来源：毕马威会计师事务所（2013年），《中国的360家国有实体：从中央计划经济的产物到混合所有制的市场竞争者》(China 360 State-owned entities: From centrally-planned origins to hybrid market competitors)。毕马威国际合作组织，阿姆斯特丹。

172 关于澳大利亚、加拿大、法国、新西兰、新加坡、英国及美国公务员离职后就业问题的论述，可参见以下出版物：中国香港政府（2009年），《关于首长级公务员离职就业检讨的报告》(Report on The Review of Post-Service Outside Work For Directorate Civil Servants)。

173 本节参考了Duan P.和T. Saich May 合著（2014年），《中国垄断行业的改革》(Reforming China's Monopolies)，哈佛大学肯尼迪政府学院，学院研究工作文件，文件号：RWP14-023，剑桥市。

附件1 经合组织包容性增长计量框架

经合组织包容性增长框架的设计具有政策可操作性，旨在帮助决策者更深入理解不同政策领域之间的权衡和互补，掌握相关工具，助其提高国民福祉成果的绝对水平并改善分配。经合组织解读包容性增长方法的关注焦点如下：

- 经济增长成果的多维性。众多重要的研究结果显示，收入并非国民福祉的唯一决定性因素。¹⁷⁴在此基础上，经合组织框架将健康和就业视为评估包容性程度时，应予考查的另外两大重要因素。
- 国民福祉的收入和非收入维度的分配。这些指标超越了整体经济体系的平均数据或综合指标。大量证据表明，经合组织内部和新兴市场经济体的收入差距都在日益加剧，并且国民福祉的各个不同维度也存在很大差异。所以，对包容性进行计量时应当考察各个不同社会群体（而不仅仅是平均收入家庭和个人）参与经济增长并从中受益的程度。
- 包容性政策的影响。关于国民福祉各个维度（如人均GDP、就业、健康）的政策决定性因素，经合组织也有深入的见解，并建立了一套政策整合框架，用于考察若干政策对包容性各维度产生的影响。

为了便于分析，经合组织制定了“多维度生活水平”计量标准，用来衡量收入以及国民福祉的某些非收入维度及其分配情况。根据目前的研究成果，除了家庭收入之外，还应将失业风险和健康状况视为非收入维度的关键因素。因此，衡量包容性时，应同时涵盖国民福祉的三个维度（收入、就业、医疗），而不仅是单一维度（收入），并应考虑这些维度的成果在不同人群之间的分配。由于在健康和失业的不平等方面缺乏可比数据，本章中的多维度生活水平不平等仅能反映家庭可支配收入的不平等。

多维度生活水平的定义

经合组织将“包容性增长”定义为社会某一目标收入群体（也被称作“代表性”家庭）的多维度生活水平的提高。为阐述经合组织的包容性计量方法，我们可以选择中等收入家庭作为社会目标收入群体。不过，我们的计量方法具有普遍适用性，可以适用于不同的收入分配组（如低收入家庭），¹⁷⁵因此，不同国家可以根据自身情况自行选择代表性家庭，例如，也可将其设为低收入家庭，此时代表性家庭的多维度生活水平的提高

175 例如，经合组织（2011），《民生问题：衡量社会幸福的11个指标》，经合组织出版公司出版，巴黎；Stiglitz, J. E., A. Sen和J-P. Fitoussi（2009），《经济表现和社会进步衡量委员会报告》，www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm。

176 参见，例如：Foster、J.和M. Székely（2008年），“经济增长是否对穷人有利？采用通用工具追踪低收入人群”（Is economic growth good for the poor? Tracking low incomes using general means），《国际经济评论》（International Economic Review）第49期，12月第四期，第1143-1172页。

就代表了人口中最贫困人群的平均多维度生活水平的提高。因此，多维度生活水平能够反映国民福祉的收入和非收入要素成果，及其在家庭中的分配。

多维度生活总体水平的计算分三个步骤：

第一步，需要衡量个人层面的以收入为基础的生活水平（例如，通过消费或实际收入计算）。

其次，有必要对一项或若干项非收入维度进行分析，并在个人或群体层面（取决于数据的可获得性）对这些维度进行计量，以便将其与收入计量结果合计。

第三步，对不同个人或群体的生活水平指标予以加总，获得多维度生活水平的总体计量结果。

为了计量生活水平的**收入维度**，我们选择采用家庭实际可支配总收入作为相关指标。可支配收入指的是家庭在交纳直接税并获得转移性支付之后剩余的收入（忽略实物福利和间接税）。我们根据消费价格指数从名义收入中剔除通货膨胀，得出¹⁷⁶实际可支配收入，实际可支配收入的变化能够反映家庭的购买力，特别是，与人均GDP等标准相比，该标准可以更好地衡量家庭对收入资源的支配力。虽然家庭可支配收入数据需符合较高的国民经济核算统计标准，但这些数据无法提供关于经济资源如何分配的信息。为了克服这种局限性，我们假设国民经济核算的家庭可支配收入分配与居民调查得出的家庭可支配收入分配信息完全一致¹⁷⁷，进而将家庭实际可支配收入数据与居民调查得出的家庭实际可支配收入分配信息两者结合起来解读。

经合组织幸福感框架¹⁷⁸确定了与国民生活幸福感相关的八项非收入维度。为了计量多维度生活水平，根据以下标准在这些**非收入维度**中进一步筛选出特定的计量维度：所考察的幸福感维度与特定的经济政策之间应当具有可验证的实证关系；这些维度对国民整体幸福感的相对贡献可以计量，并可进行横向比较，而且计量和比较方法经过验证并且可靠。有关主观幸福感决定因素的实证研究表明，**收入、失业和健康**是十分重要的因素。¹⁷⁹这些维度在公共政策辩论中同样是人们关注的焦点。

177 实际上这项研究采用国民经济核算中的个人消费平减指数（亦参见第1章专栏2）。

178 该假设在实践中无法实现。经合组织已开展相关工作，以确定并协调其中的某些差异【Fesseau, M. 和Mattonetti, M.L.（2013年），《国民经济核算框架下的跨家庭群体的分配计量工具：从跨国家的角度对家庭收入、消费及储蓄所做的实验性调查结果》，经合组织统计总司工作论文第2013/4号，经合组织出版社】，但近几年来获得的数据仍十分有限，难以充分利用这些成果。因此，就这个报告而言，调查数据中的分配信息以国民经济核算中的汇总信息作为基准进行了调整。

179 经合组织（2011年），《民生问题：衡量社会幸福的11个指标》。

180 Boarini, R.等人（2012年），《如何才能生活得更好？：经合组织国家幸福生活的决定因素——盖洛普世界民意调查的数据佐证》（What makes for a better life?: The determinants of subjective well-being in OECD countries – Evidence from the Gallup World Poll）。

就业维度——就业维度是包容性的特征之一，指人们主动参与生产的状态，可通过不同方式衡量。关注失业问题使我们除了能审视劳动力市场现有劳动者的就业情况外，还能考察不同群体参与生产程度的差异，特别是能对特定群体的参与障碍予以评估。此外，失业率是主观幸福感的一项重要决定因素；尤其是，当人们从就业状态进入失业状态时，会对其主观幸福感产生强烈的负面影响。失业率也是一项在生活水平和幸福感计量研究中被大量运用的变量。基于这些原因，基线分析偏向于以失业率作为衡量就业维度的代理变量。

为计量**健康维度**，选定出生时的预期寿命作为相关指标。死亡率类指标的优点是在大多数国家都可以获得，并且可用数据年限较长。该指标相关文献完善，并且可以获得不同年龄组、不同性别的死亡率，¹⁸⁰在一些国家甚至可以获得不同教育程度组的死亡率，因此，未来我们或许可以将本章所述方法拓展运用到对其他类型不平等（即收入不平等之外的不平等现象）的研究。¹⁸¹这一点非常重要，因为在某个国家内部，人们寿命的长短有着较大且持续的不平等性，往往与个人的社会经济背景有关。此外，关于寿命不平等的社会经济决定因素（如死亡率对应教育的梯度线），不同经合组织国家之间存在较大区别，这意味着，预期寿命可能会是多维度不平等性的决定因素，也是各国之间生活水平高低和发展差异的驱动因素。1998年，Sen得出了类似结论。

其他可纳入多维度生活水平的非收入要素还包括环境和教育，但是纳入这些变量会明显增加分析的复杂性，而且收入和健康本身已经反映了教育和环境对国民福祉的某些影响（原因在于富人和身体更健康人群往往是受教育程度较高、受污染影响较少的人群）。此外，总体而言，在大部分经合组织国家，环境对死亡率的影响并不明显。¹⁸²然而，中国的情况略有不同——我们将在下文对此进行讨论。

在识别和分别计量多维度生活水平各项基本要素之后，应当将其合并为一项统一的估算价值函数。就此，目前有多种理论方法，其主要区别在于对非收入因素的估算价值的假设条件。¹⁸³经合组织框架采用“收入当量”方法。¹⁸⁴在此收入当量的定义是一种*假设收入，即当个人达到这一假设收入时，其生活中的非收入因素现状会等同于某一基准*

181 “对于存在的针对女性（特别是年轻女性）的强烈性别偏见问题已经在发展研究中进行了详细论述。然而，由于很多歧视不易察觉且具有隐蔽性，并存在于亲密家庭行为之中，因此很难确定性别偏见。死亡率信息可帮助我们了解性别不平等某些方面的最明显情况。事实上，哪怕是总人口中的男女比例这一简单统计数字都能够帮助我们深入了解许多社会对女性的长期歧视”【Sen, A. K. (1998年)，《作为经济成败晴雨表的死亡率》，《经济期刊》第108卷，第446期，1月号，第11页】

182 Sen, (1998年)，第1页至25页；Mackenbach, J.等人（2008年），“在健康状况方面，22个欧洲国家存在的社会经济不平等”，《新英格兰药品期刊》，第358卷，第23期，第2468页至2481页。

183 根据对疾病环境负担所做估算，其占到人均残疾调整生命年数的0.02以下，即因恶劣环境导致过早死亡或残疾而产生7天的寿命折损（健康指标与评估研究所，2013年）。

184 Fleurbaey, Marc (2009)，《不止是GDP：寻找社会福利衡量指标》，《经济文献期刊》，第47卷，第4期，12月号，第1029页至1075页。

185 Fleurbaey, M.和D. Blanchet (2013)，《不止是GDP：衡量国民福祉，评估可持续性》(Beyond GDP: Measuring Welfare and Assessing Sustainability)，牛津大学出版社，美国。

状况。¹⁸⁵因此，在计算收入当量时，关键的一步是要对非收入要素的价值进行估算。首先，这就意味着需要设定一个参照或基准水平，个人可用其与其非收入要素实际结果进行比较（例如，得出预期寿命高于或低于寿命基准水平的年数）。其次，对以非货币单位计量的个人与基准水平的差距进行货币化，并以收入当量进行表示。

货币化要求计算“影子价格”。非收入要素的影子价格的评估是一项比较困难的挑战。影子价格有多种计算方法，¹⁸⁶在某些假设条件下可以对各种不同方法得出的结果进行比对，并且将得出的估算价值控制在相对较窄的区间内¹⁸⁷。估算影子价格的基本方法详见**专栏A.1.1**。

186 通常，这是非收入维度方面的最佳可能或最佳实现结果。对本报告而言，基准预期寿命为2011年日本的预期寿命，基准就业率为零失业率。未来可以使用其他假设方案。

187 经合组织（2014年），《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》（All on Board: Making Inclusive Growth Happen），经合组织出版社，巴黎。

188 Boarini, R.等人（2014年），“不只是GDP：影子价格规律是否存在”，例如，生活满意度回归分析方法倾向于如下结果：额外延长一年寿命的影子价格为可支配收入的4.5%，降低失业率一个百分点的影子价格为可支配收入的1.5%。与此相比，根据模型方法对影子价格的估算价值分别为4.1%和1.4%。

专栏A.1.1: 通过生活满意度回归分析估算影子价格。

对非收入要素的价值估算可根据生活满意度研究推断得出 [如 Boarini 等人 (2012 年)]。¹⁸⁸以生活满意度作为因变量, 收入以及的其他非物质决定因素作为自变量进行回归分析, 我们可以获得关于非物质决定因素的主观影子价格, 即通过非收入因素的系数除以收入的系数得到。主观影子价格体现了影响生活满意度的不同维度彼此之间的权衡。影子价格主要用于评估政策选择, 并且应当注意不得为影子价格附加个人的、道德上站不住脚的解释, 对于额外延长一年预期寿命的影子价格更是如此。影子价格类似于统计寿命价值, 描述了 (各个国家在较长时间内) 人们为降低集体的死亡风险所愿投入的平均价值。

通过家庭可支配收入 (的对数)、预期寿命和失业率对生活满意度进行宏观层面的回归分析, 我们可以计算主观影子价格:

$$LS_{j,t} = a_j + b_t + \alpha \log y_{j,t} + \beta^T T_{j,t} + \beta^U U_{j,t} + \varepsilon_{j,t},$$

其中 LS 代表国家 j 在时间 t 的平均生活满意度, y 为家庭实际可支配收入, T 为国家层面的预期寿命, U 为失业率, ε 为误差项。通过以上回归分析, 我们可以用以下公式得出与额外一年寿命或额外一个失业率百分点相对应的“主观”补偿收入:

$$\delta_{j,t}^S = y_{j,t} \left[1 - \exp\left(-\frac{\beta^k}{\alpha}\right) \right],$$

其中 $k \in \{T, U\}$ 。

在此框架下, 补偿差值代表个人收入的一定比例, 适用于所有国家, 因为我们假设生活满意度回归分析的弹性对不同的抽样具有同质性。为了简便起见, 并且由于在国家层面所做的回归分析数量有限, 假设不同抽样彼此具有同质性。同质性亦得到相关研究的证实, 该等研究显示不同国家之间具有相对类似的弹性。在国家层面进行回归分析的目的在于纠正可能的计量误差以及个人层面回归分析中没有观察到的异质性 (见 Boarini 等人, 2014 年)。

此外, 一般而言, 对生活满意度价值进行估算时, 健康和失业率影子价格的计算不受文化差异影响 (因为回归分析中含有国家固定效应 (country fixed-effects), 在存在持续的文化差异的情况下, 国家固定效应对文化差异进行控制), 尽管当这些文化因素随时间推移而发生变化时对影子价格会产生影响。同样的, 国家固定效应框架也可以降低因多重共线性问题而出现的估算偏差风险。将国家固定效应纳入回归分析, 事实上相当于根据收入对数的变化以及寿命和失业率的变化对生活满意度的变化进行回归分析。

188 Boarini, R. 等人 (2012 年), 《幸福生活哪里来: 经合组织国家主观幸福指数决定因素》 (What makes for a better life?: The determinants of subjective well-being in OECD countries)。

在研究的样本国家中，收入对数、寿命和失业率变化之间相关系数很低（即低于 0.25），因此没有多重共线性问题风险。

资料来源：Boarini 等人（2014），《除了国内生产总值之外——是否有单一影子价格的定律？》（Beyond GDP – Is there a law of one shadow price?），经合组织统计理事会工作论文，经合组织出版社，巴黎，即将出版。

可通过多种方法对个人的多维度生活水平或福利进行汇总。一个简便方法是应用广义均值，¹⁸⁹并指定一个可以用来衡量某特定群体生活水平的参数。该群体的选择是标准化的，在不同的社会和时间段内可能会有所差别。经合组织多维度生活水平基线计算以中等收入家庭（即家庭可支配收入处于中间水平）为焦点。为了测量这一选择的敏感度，还以收入当量计量了10%最贫穷和最富有家庭的多维度生活水平。

生活水平汇总数值可表示为：平均收入对应数与收入分散性对应数的综合。因此，多维度生活水平随时间发生的变化，可被简便地分解为平均收入对应数的变化幅度，加上收入分散性对应数的变化幅度。

190 一般平均值建立在阿特金森（1970年）不平等和国民福祉分析框架的基础之上，属于“平均分配福祉”函数系列【Atkinson, A. B.（1970年），“如何计算不平等”，《经济理论期刊》，第2卷第3期，九

月号，第244页至263页】。一般平均值的正式定义如下：当 $\tau \neq 1$ 时，公式为 $w_{1-\tau} = \left(\frac{1}{n} \sum_i w_i^{1-\tau} \right)^{\frac{1}{1-\tau}}$ ；

当 $\tau=1$ 时，公式为 $w_{1-\tau} = \left(\prod_i w_i \right)^{1/n}$ ， $w_i > 0$ 为第 i 个人的福祉， n 为人口数量。当 $\tau=0$ 时，一般平均值简化为算数平均值；当 $\tau=1$ 时，则简化为几何平均值。随着参数 τ 变大，个人福祉的一般平均值将降低较高福祉个人的权重并增高较低福祉个人的权重。因此， τ 有时被视作不平等厌恶程度的量数。本章中使

用了三个不同数值的 τ ： $\tau=0$ 时， τ 即代表了平均福祉； $\tau=1.5$ ——此时一般平均值与中位福祉相一致；及 $\tau=50$ ——此时一般平均值与收入分配中最低百分之十的福祉相一致。参见Kolm, S.（1969年），“社会正义的优化生产”，J. Margolis 和 H. Guitton编辑，《公共经济学》，麦克米伦出版社，伦敦；Atkinson（1970年）；该方法的实证举例请参见表1。

附件2 多维度生活水平框架对中国的适用性

经合组织包容性增长概念框架希望能同时为经合组织国家以及中国等新兴市场经济体提供帮助。

尽管多维度生活水平的基本计量框架有足够高的普适性，但不同国家可能需要采用不同的变量来体现健康和就业维度，并且“典型”家庭的定义亦可能有所不同。若希望该框架适用于新兴市场经济体的实际情况，则需要明确劳动力市场参与度和健康维度所面临的具体问题，同时需要确定是否应当将分析焦点放在中等收入家庭还是最低收入家庭，因为这些国家的极端贫困水平较高。此外，还需考虑是否应当按照与较富裕国家相同的方式对健康和就业维度进行价值估算，或者是否根据不同的经济发展阶段设定不同的影子价格。

在选择计量中国收入和非收入要素的变量时，需注意以下几个要点：

- 家庭可支配收入仍然是衡量家庭资源支配力的一项较好的代理变量。与一般经合组织国家相比，中国可能更适于采用该变量，因为中国家庭的可支配收入在整体经济收入中的占比不到50%，而经合组织国家的这一比例一般可达到60%。经合组织国家采用价格指数来对名义收入进行平减时，已经做过特殊考量（参见第1章专栏2），在核算多维度生活水平时，采用的是消费价格指数¹⁹⁰这一标准通胀指标。而在本章中，中国的各项估算价值则采用了个人消费支出平减指数，因为这一核算方式与国民经济核算总量及方法论一致。
- 由于相当一部分人口的健康问题是身患残疾和慢性疾病，对许多国家而言，死亡率是一项相对较弱的健康成果指标。虽然有综合的疾病计量指标（例如健康生命年数或残疾调整生命年数指标）对上述各类疾病和慢性病发病率进行综合计量，但这些指标很难体现随时间推移产生的变化。¹⁹¹而死亡率数据更容易获得，因此，死亡率似乎是中国评估健康成果的合理指标。
- 对于发展中国家和新兴市场经济体而言，通过失业率来计量就业维度也是值得商榷的，因为这些国家普遍存在非正规和不稳定的就业岗位。而在所有国家中，获得一份正式的工作是最关键的衡量标准（即能够获得足够的工作时间，工作固定并且在被解雇的情况下能获得充分的福利保障）。因此，就业维度的计量指标若能体现就业质量，亦将对中国有所裨益。然而，这方面的研究面临着严重的实际困难，因为目前经合组织所开展的就业质量计量工作还处于起步阶段，目前只掌握了少量、分散的数据，并且在经合组织国家和新兴市场经济体的工作条件比较方面，也缺乏被

192 经合组织国家（2014），《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》

193 从可获得的相关指标来看，中国按照残疾调整生命年数指标得出的结果与OECD平均值相当，其排名要远远优于按照预期寿命指标得出的排名。

广泛认可的指标。因此，将经合组织框架应用于中国时，只能采用与经合组织国家¹⁹²相同的就业变量，即失业率。

就**典型家庭**的选择而言，由于中等收入的增速低于平均收入（1992年至2011年期间，这两者的年增长率分别为7.3%和8.3%），以中等收入家庭作为典型家庭对于中国而言似乎也是合理的假设。但是，考虑到中国的绝对贫穷率，以人口最贫穷阶层作为观察对象同样具有合理性。因此，我们也以可支配收入位于分配底端10%的家庭为焦点，计量了多维度生活水平。

影子价格计算方面的问题在于，是否应当接受新兴市场经济体以与经合组织国家不同的方式计量预期寿命和失业程度。就预期寿命而言，证据表明影子价格随收入的增加而上升。¹⁹³这种效应在影子价格估算的实证说明（参见**专栏2.1**）中有所体现：我们按家庭收入的固定比例计算影子价格，因此家庭收入绝对值增长时，影子价格也随之上升。

194

然而，影子价格因国家而异的可能性原则上无法排除，特别是低收入和中等收入国家在健康和失业维度所愿投入的代价可能会与高收入国家截然不同。对此，我们开展了稳健性检验（robustness test），以考量所得出的影子价格对于将中国纳入生活满意度回归分析是否具有敏感性。事实证明，将中国纳入回归分析样本后，寿命、收入对数和失业率均未受到严重影响，因此健康和失业影子价格发生的变化相对温和。¹⁹⁵另外，因为早期观察阶段（2006年至2007年以及2007年至2008年）的某些中国数据显示为异常值（可能由于在早期几个轮次的盖洛普世界民意调查问卷质量较差），并且为了与模型方法相一致而对经合组织出版的（2014）《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》中所使用的影子价格进行了校准，本项分析中严格按照经合组织出版的（2014）《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》中的方法，将经合组织国家的预估影子价格运用到中国。实践中，预期寿命的影子价格约为4.5%（即平均而言，个人愿意为延长一年预期寿命而牺牲年收入的4.5%），失业率影子价格则约为1.5%（即个人愿意为降低一个百分点的失业风险而牺牲年收入的1.5%）。

需从以下两方面对**不平等性**进行考量：

- 首先，关于**跨国比较**，在多维度生活水平的计算中，因为尚无健康和失业维度方面的不平等数据，我们仅在收入维度中计入了不平等数据。在实践中，这意味着当我们以十分位法来计算收入当量指标时，只有在家庭可支配收入要素的各个十分位组

194 经合组织国家（2014年），《一个都不能少：推动中国实现包容增长》。

195 Viscusi、W.K.和J. Aldy（2003年），“统计生命的价值：世界范围内市场估算价值的批判性评价”，《风险与不确定性期刊》，第27卷，第1期，第5页至76页。

196 在开展的影子价格测试中，通过健康和失业变量与收入变量的相互作用，并假设健康状况并非非线性，影子价格随着收入变化而改变。但是，上述替代性变量均未取得显著且稳定的计量结果。

197 将中国纳入样本后，一个百分点失业率的影子价格从可支配收入的1.8%上升到2.3%，而预期寿命延长一年的影子价格则从5.3%上升到7.3%。

之间存在差异，而涉及寿命和失业要素时，则假定各十分位组的指标都相同。然后通过将不平等厌恶参数设定成一个给定值，以广义平均值和各个十分位组的收入当量分别进行加总。¹⁹⁶所选择的不平等厌恶参数值大小取决于多维度生活水平指标是以中等收入家庭或者是收入最低10%的家庭为焦点。因此，平均生活水平与中等收入/最低10%家庭生活水平之间的任何差异都将能体现收入不平等对多维度生活水平的影

- 其次，就**中国内部**多维度生活水平的计算，我们构建了城乡居民收入、健康和失业率方面的不平等数据，即对**农村**以及**城镇**人口的各个十分位组的家庭可支配收入、预期寿命和失业率进行了估算。因此，我们针对每个十分位组以及收入分配不同焦点（中等和最低10%的组）的收入当量分别进行了计算。

变量的定义和框定

本次分析研究的目标之一是确保经合组织国家的数据与中国的数据之间具有可比性。我们建立了新的数据集，该数据集几乎全部以经合组织官方数据为依据¹⁹⁷，并纳入了衡量多维度生活水平所需的全部必要收入和非收入变量。

首先列出的是收入变量，其次是以2005年固定价格计算人均家庭可支配收入美元总额所采用的相关变量：年度国民经济核算调查表报告的人口数、被用作收入平减指数的居民消费价格指数（CPI）和个人消费支出平减指数（PCD）、以及用于当地货币与美元换算的2005年个人消费购买力平价（PPP）。最后列出的是非收入变量（即失业和出生时的预期寿命）。

收入变量

1.以 2005 年固定价格计算的 GDP，以当地货币单位计算

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《年度国民经济核算》，1.国内生产总值

2.以 2005 年固定价格计算的 GDP，以美元计算

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《年度国民经济核算》，1.国内生产总值

3.以 2005 年固定价格计算的人均 GDP，以美元计算

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《年度国民经济核算》，1.国内生产总值

定义：国内生产总值指的是一个经济体中的所有常住生产者新创造价值的总和，加上产品税，并减去未包含于产品价值中的所有补贴。在计算过程中，未扣减已建成资产的折

198 参见第二章表2.1。

199 <http://stats.oecd.org>。

旧或者自然资源的损耗和退化。人均国内生产总值指的是年终按人口计算的平均值（人口按照1993年国民经济核算体系（SNA）中人口的国籍划分标准）。

4.人均家庭可支配收入总额，2005年固定价格和2005年购买力平价，以美元为单位

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《年度国民经济核算》，非金融部门明细，第14A条按部门划分的非金融核算

定义：家庭可支配收入总额指的是工资和薪金、混合收入、净资产收益、实物社会转移之外的经常转移净额和社会福利的总和，减去由就业人员、个体经营者及失业人员为其所得和财富缴纳的税款以及社会保障缴款（包括由雇主支付的社会保障缴款）。

以2005年固定价格和2005年购买力平价计算家庭可支配收入总额时，首先以本国货币和当前价格（按国民经济核算分类NFB6GP）计算S14和S15部门（即居民家庭以及为居民家庭提供服务的非营利机构）的“可支配收入总额”，然后除以消费价格指数（基准年为2005年）、2005年个人消费购买力平价（基于2011年国际比较项目（ICP）基准比较）和年终人口数量。

注：另一种平减家庭收入的方法是使用国民经济核算中个人最终消费支出的平减指数。但其覆盖范围与消费价格指数稍有不同，并且运用的指数公式也不相同。对经合组织国家而言，消费者价格指数与个人消费支出平减指数之间的差异通常较小，但对中国而言，则存在较大差异。尽管如此，经合组织国家最终采用的仍是消费者价格指数，原因在于可采集数据的年限较长并且经合组织收入分配数据库标准平减指数采用的就是消费者价格指数。

5.人口

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《年度国民经济核算》，3.按主要活动划分的人口和就业

定义：国民经济核算体系根据地域覆盖情况界定了两种不同的人口概念：常住人员（以国籍划分为标准）以及不考虑人员居住地点的常住生产单位（以地域划分为标准）。国家人口概念仅仅适用于经合组织对计算人均数额的计算。

数据来自于各经合组织国家通过其国民经济核算调查表答卷向经合组织上交的统计资料。调查表旨在根据国民经济核算体系来收集国际可比性数据。

6.个人消费支出平减指数，以2005年为基准年

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《国民经济核算—年度国民经济核算主要汇总》，1.国内生产总值，居民家庭以及为居民家庭提供服务的非营利机构的最终消费支出平减指数（P31S13_S14）

定义：在个人消费支出平减指数或个人消费支出（PCE）价格指数度量中，考量的是居民家庭以及为居民家庭提供服务之非营利机构的实际和推算支出，并纳入了耐用和非耐用商品和服务的相关数据。它是向个人提供的以及由个人所消费的商品和服务的一种指数。消费价格指数计算采用的是权重只偶尔发生改变的固定一篮子商品，与之相对

应的是个人消费支出价格指数，后者计算运用的则是当前时期和先前时期内的支出数据。该指数允许相对价格发生变化。也就是说，通过使用个人消费支出平减指数，能够将不同商品之间因价格变化差异而产生的替代效应纳入考量范畴。个人消费支出平减指数被用作家庭可支配收入总额项目各时期内的平减指数。

7.个人消费购买力平价

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《价格与购买力平价，购买力平价统计资料》，4.购买力平价与汇率

定义：购买力平价指的是能够控制国家之间价格水平差异的货币换算比率。购买力平价以一美元所对应的所涉国家的货币单位进行表示，根据2011年基准比较得出。由于价格基准年度为2005年，个人消费购买力平价通过从2011年开始反向推算来计算得出。一般而言，这种方法的计算结果有别于根据2005年基准比较得出的2005年购买力平价。（根据2011年基准得出的）2005年购买力平价被用于对家庭可支配收入总额系列数据进行地理通货紧缩和美元货币兑换调整。

非收入变量

1.失业率，人口总量，15~64岁

数据来源：<http://stats.oecd.org>，来自按性别和年龄指标分类的《劳动人口统计资料》

中国数据来源：经合组织根据中国国家统计局资料计算得出。

定义：失业率指的是没有工作但有能力工作并寻求就业机会、年龄在15至64岁之间的劳动人口的比例。

2.劳动人口参与率，人口总量，15~64岁

数据来源：<http://stats.oecd.org>，来自按性别和年龄指标分类的《劳动人口统计资料》

定义：劳动人口参与率指的是，从事经济活动、年龄在15至64岁之间的人口的比例，包括在指定时期内为商品生产和服务提供劳动的所有人。

3.就业人口比率，人口总量，15~64岁

数据来源：<http://stats.oecd.org>，来自按性别和年龄指标分类的《劳动人口统计资料》

定义：就业人口比率指的是，一个国家内获得就业的人口的比例。经合组织认为，15~64岁之间的人群为劳动年龄人口。

4.出生时的预期寿命，人口总量

数据来源：<http://stats.oecd.org>，《健康、健康状况和预期寿命》

中国数据来源：经合组织根据《2012年世界人口展望》计算得出。

定义：出生时的预期寿命反映整体人口的死亡率水平。其定义为，在适用当前死亡率的情况下，新生儿预期寿命的平均年数。

经济发展与合作组织（经合组织）

经合组织是一个独有的论坛，在此，各国政府携手应对全球化过程中的各种经济、社会和环境挑战。经合组织也走在时代最前沿，努力了解并帮助各国政府应对新的事态发展和关切（例如，公司治理、信息经济和人口老龄化的挑战）。在经合组织这个平台里，各国政府比较政策经验，寻求解决共同问题的方法，确定良好做法并努力协调各种国内和国际政策。

经合组织成员国包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国和美国。欧洲联盟也参与了经合组织的部分工作。

经合组织出版社广泛传播该组织在经济、社会和环境问题方面所作统计收集和研究工作的成果，以及其成员国所商定的各项公约、准则和标准。



www.oecd.org/china
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00