



经济管理学术文库·其他类

社会福利建设研究的民意视角

Study on Social Welfare Construction from the
Perspective of Public Opinion

李 炜 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·其他类

社会福利建设研究的民意视角

Study on Social Welfare Construction from the
Perspective of Public Opinion

李 炜 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利建设研究的民意视角/李炜著. —北京: 经济管理出版社, 2016.4
ISBN 978-7-5096-4351-8

I. ①社… II. ①李… III. ①社会福利—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 074968 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 杨国强 张瑞军

责任印制: 黄章平

责任校对: 王 森

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 14.25

字 数: 233 千字

版 次: 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4351-8

定 价: 88.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序 言

我自1987年进入社会调查研究领域，近30年来所经历的各类社会调查大概有百项之多，但其中涉及社会福利事项的并不多，社会福利研究本身也不是我的研究关注所在。

机缘巧合，2010年7~9月，我有幸在导师景天魁研究员的带领下，参与了国家民政部“中国社会服务体系现状调查”课题。在为期不足两个月的调查研究中，由于课题的需要，我对国内的社会福利政策做了初步的梳理，对部分地区的社会福利和社会保障状况有一定的了解。在调研和报告撰写过程中，我深切地感到，中国30余年来高速增长带来的“改革红利”，如果不能转化为公众福祉的提升，不仅是内需拉动乏力这一久不见效的问题，更重要的是会引发新型的社会分配不公，从而严重影响社会发展的动力。近年来，公众对民生改善的呼声强烈，我参与的中国社会科学院社会学研究所主持的“中国社会状况综合调查”数据显示，自2006年迄今历次调查中“医疗费用高难以承受”、“住房条件差，建（买）不起房”、“家人无业失业，工作不稳定”都是城乡家庭普遍面临的生活压力；与之相应，“看病难看病贵”、“住房价格过高”、“就业失业”成为公众最为关注的社会问题。这些民生问题的背后，凸显的是社会福利建设的任重道远。

在“中国社会服务体系现状调查”课题开展过程中，我多次参与了各级政府部门、学术研究专业人士关于社会福利与社会保障议题的会议和访谈。一方面被他们的政策见解所启发，一方面也感到当前国内的社会福利研究和社会保障政策制定的领域，过于侧重上层主导路向，而对公众需求似乎了解不足，公众本身也很少能参与到政策制定的过程中。在面向公众的访谈中，常感到他们或者对于福利权益所知甚少，或者是有强烈的“福利泛化”的意向。公众意见，或者说民意，在社会福利政策中的缺失，成

为我的关注点。汇集公众对于社会福利政策的感受与需求，揭示其与政府官员、社会政策研究者等专业人士之间的异同，从而促动双向协商的政策建设，成为我后续研究的方向。

更加幸运的是，自2011年起我又参与了景天魁研究员主持的国家社会科学基金重大招标项目“普遍型社会福利体系的基础和设计研究”，“社会福利的民意研究”这一主题被纳入，我成为子课题的责任人。在后续的近3年里，在景天魁先生的指导下，我和课题组同仁先后设计了2套问卷，分别以专业人员〔由财政局、发改委、教委、卫生局（当时卫计委还未成立）、社保局、民政局、住房建设局、政府政策研究室的官员以及地方党校、高校专家、企业人力资源主管组成〕和普通公众（包含公务员、事业单位人员、企业职工、居民、农民以及农民工等群体）为调查对象，在福建省厦门市、江苏省苏州市、重庆市、云南省红河哈尼族彝族自治州（以下简称红河州）4地开展了实地调研，共完成了3000份的问卷访问和多例个案访谈。其中，厦门市和苏州市的调研工作由厦门大学高和荣教授承担，重庆市的实地调研由西南大学何健教授、重庆科技学院吕庆春教授主持，红河州的调查由云南师范大学毕天云教授负责。通过为期半年的实地调研工作，我们较为系统地了解了政府部门、专业人员和群众对养老、医疗、就业、义务教育、住房、“五保”低保、社会救助、社会服务等社会福利政策的意见、评价和建议。在此期间，特别要感谢北京石油化工学院赵春燕副教授，苏州大学陈洪霞教授、宋言奇教授，河海大学顾金土教授，安徽建筑工程学院黄家豪副教授，重庆市政府研究室梅哲研究员等多位同仁的鼎力相助，厦门大学公共事务学院和云南师范大学哲学与政法学院的部分博士生、硕士生为调研的资料整理、数据处理和文稿校订付出了辛勤的劳动。

本书作为“社会福利的民意研究”课题的研究报告，历经了2年左右的撰写和修改。在此期间，养老、医疗、就业三大社会保障制度从中央到地方都有了快速的完善，原来“碎片化”的社会福利体系逐渐走向整合，城乡分隔的“新农保”和“城居保”合为全国统一的“城乡居民基本养老保险”，机关和事业单位的退休金养老制度并入社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度之中，公费医疗也即将退出历史舞台，全社会一体化的社会福利制度呼之欲出。作为一位初涉社会福利领域的研究

序 言

者，我既感到欣慰，同时又体会到时不我待的紧迫。希望这本篇幅不长、尚显粗疏的研究著作，能为中国社会转型期的社会福利建设拓展一个细耕的研究领域。

李炜

2015年10月17日

目 录

第一章 导论：民意视角的社会福利研究	1
一、社会福利政策视角：政府、专家与公众	1
二、社会福利政策中公众角色及民意的双重性	3
三、审慎思辩：从个人意见走向公众意见	5
四、实地研究说明	7
第二章 四地区社会福利体系建设的经验	17
一、厦门市社会福利体系建设	17
二、苏州市社会福利体系建设	26
三、重庆市社会福利体系建设	34
四、红河州社会福利体系建设	46
第三章 养老保障制度的民意状况	59
一、公众和专业人士认为的理想养老方式	60
二、城居保与新农保制度的民意分析	62
三、公务员、事业单位、企业职工养老保障制度的民意分析	64
四、农民工、失地农民的养老保险的民意分析	72
五、基础养老金统筹的民意分析	75
第四章 医疗保障制度的民意分析	85
一、新农合制度的民意分析	86
二、城镇居民医保制度的民意分析	92
三、城镇职工医保制度的民意分析	94
四、失地农民适合的医保制度的民意分析	99

五、新农合与城镇居民医保制度整合的民意分析	100
六、社会统筹与个人账户关系的民意分析	103
第五章 就业保障制度的民意分析	109
一、对破除就业歧视的态度	110
二、对政府提供就业服务的期望	112
三、对公务员缴纳失业保险金的意见	121
四、对就业信息服务网络系统建设的意见	124
五、对最低工资标准统筹层次的态度	125
第六章 教育保障制度的民意分析	127
一、拓展义务教育范围的意愿	128
二、教育资源均等化的意愿	131
三、对教育经费统筹层次的态度	136
四、对外来务工人员子女义务教育的接纳的态度	138
第七章 社会救助福利的民意分析	145
一、对农村五保供养制度的统筹意愿	145
二、对城乡低保制度的统筹意愿	148
三、对城乡医疗救助的统筹意愿	155
第八章 社会服务体系需求的民意分析	163
一、对养老社会服务的需求	164
二、儿童社会服务的需求	167
三、妇女社会服务的需求	169
四、残疾人社会服务的需求	172
五、保障性住房的需求与意见	174
第九章 总结	179
一、养老保障制度	179
二、医疗保障制度	181
三、就业保障制度	183

四、教育保障制度	184
五、社会救助	185
六、社会服务体系	186
七、回到主题：以协商民主达成善治	187
附录 1	191
附录 2	205
参考文献	217

第一章 导论：民意视角的社会福利研究

一、社会福利政策视角：政府、专家与公众

在现代社会的公共政策制定和施行的环节中，政府、专家和公众是三个重要的角色。政府作为公共政策的制定主体，充当凝聚社会公众“公意”，调节社会利益的角色；专家以其专业方面系统性的知识，为公共政策的制定提供专业化、科学化的支持、论证或启发；公众既作为“公意”的利益表达方，亦作为公共政策最广大的“受众”。依法理而言，在公共政策所包括的三类角色中，公众应该处于最为基要的位置。这是因为在现代社会中，人民主权成为国家缔造的基本原理，公共政策的本质不过是政府权威部门对社会公众“公意”的执行。在公共政策的范畴之中，国家的社会福利政策更是直接指向为公民普遍提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金及服务，公众的核心地位更应毋庸置疑。然而长久以来，在中国社会福利政策的制定和运行中，公众视角却往往是被忽视的。

公众视角的缺位首先表现在一些社会福利政策的制定忽视了公众的基本权益，而过多地凸显了政府的管理权力。比如，为公民提供义务教育是政府公共服务的基本职能之一，但农民工子女却因为户籍、学籍等制度障碍难以在流入地享受相应的权益。为满足流动儿童教育需求的农民工子弟学校，却因为达不到教育部门设立的“办学条件”而屡遭关闭^①。在某些

① 2011年夏季，北京市有30余所农民工子弟学校被关停，涉及近3万学生。详见新华网2011年8月16日，http://news.xinhuanet.com/edu/2011-08/16/c_121863295.htm。

地区，那些因学校关闭而辍学的农民工子弟，要“五证”齐全才可向公立学校申请入学。这种忽视公众权益，怠于履行为公众提供福利服务的职责，却以不符合政府法规为由，禁止民间自发的社会福利供给的现象，非止一端^①。

公众视角缺位其次表现在一些社会福利政策在出台过程中缺乏对民意、公众心理和应对行为的深入了解，善意的政策举措可能适得其反。比如为抑制大城市的房价高企，2013年2月国务院颁布了五项加强房地产市场调控的政策措施（被称为“新国五条”），各地也纷纷出台了实施细则。其中一项措施是出售自有住房征收20%的交易税。这一措施的本意是抑制房产投机，增大“炒房”的难度，缩减“炒房”的利润空间，但却没有考虑到，售房者大多出售的是非自住房产，而购房者往往是购第一套住房，双方在交易关系上不是对等的，后者的需求更为“刚性”。在这种状况下，售房者会把税收转嫁到购房者一方，后者实际上比政策出台前支付了更高的房价。由于没有深入广泛地了解民意，推演体察公众的心理，这一系列“楼市新政”还诱发了部分大城市的离婚热潮，公众以“政策性离婚”的方式，突破“限购”禁令，规避房产买卖的征税。^②

公众视角缺位最后表现在社会福利政策在制定过程中为公众参与留下的空间和渠道十分不充分。“凡生活受到某项政策影响的人，就应该参与那些决策的过程”^③，然而我们看到，在我国的社会福利政策的制定过程中，公众参与是相当不足的。据《中国青年报》2010年12月对1655人进行的一项调查显示，96.9%的人认为，政府在制定公共政策时应征集民意；84.5%的人首选“存在走过场现象”，然后是“有的征集缺乏对公众的及时反馈”（70.3%），“民意征集与政策制定脱节”排在第三位（69.8%）。63.7%的人认为部分民意征集“随意性大，缺乏统计和分析”。^④目前，我国重大公共政策的制定过程中，专家学者的意见往往会占据主导地位，他们的主要任务是以其在某个领域内的突出的专业知识来弥补决策者在专业上的不足。但长此以往，专家意见会覆盖民意，普通公众难以置喙。凌驾于

① 河南兰考妇女袁厉害20多年收养上百名弃婴，地方政府不能承担抚养之责，却称之为“非法收养”，便是一例。详见财经网，<http://politics.caijing.com.cn/2013-01-05/112409015.html>。

② 《“假离婚”，苛政所逼，并非背德》，<http://view.163.com/special/reviews/fakingdivorce0322.html>。

③ 科恩：《论民主》，商务印书馆1988年版。

④ http://zqb.cyol.com/content/2010-12/29/content_3471641.htm。

民意之上的专家“科学”决断，易演变为“内行专制”，而使民意和民智的汇集难以体现。

上述社会公共政策中公众视角遭受忽视的种种现象，究其深层原因，乃是“民主政治”与“行政官僚”两种理念的冲突。^①在民主政治理念下，权威最终掌握在公众手中，政府必须向人民负责；权威是分散式的，因此决策的过程也是开放的、由下而上的参与。但在行政官僚制度下，强调对上级主管的负责，信息保密、遵守命令与法规；维护部门利益，并采用集权和控制的方式制定政策。

公众在社会公共政策制定和运行过程中核心地位的获得，必要且唯一的方式是：遵循民意。

二、社会福利政策中公众角色及民意的双重性

来源于西方社会的民意（Public Opinion）一词，在近代以来民主政治的诸多理念中具有极为重要的地位。它和“天赋人权”、“生而平等”、“社会契约”、“人民主权”、“权力制衡”等民主政治观念密切关联，有强烈的启蒙主义和理性主义色彩。中国数千年的政治文化中并没有“民意”的位置，其对译的结果是“舆论”一词。因此，Public Opinion 一词在中文语境中既可称作“民意”，又可称为“舆论”。

根据中国台湾学者魏宏晋的研究，民意产生的条件有三大要素：非官方的人民、公开讨论的空间和场域以及公共事务议题。^②换言之，民意是姓“公”的，其中的“Public”既指“公众”，又指“公开讨论”，还指“公共事务”。民意的核心问题是“非政府的意见如何转变为公共的意见”。如此一来，民意就成为了“公意”，其表达方式类似于民主体制下票决的“多数原则”，以对公共议题表达赞同或反对的比例多寡为公众利益的向背。这样，“民意”在民主政治和公共政策的范畴中自然成为公共利益的载体。

① 全钟燮：《公共行政：设计与问题解决》，台湾五南图书出版公司 2001 年版。

② 魏宏晋：《民意与舆论：解构与反思》，台湾商务印书馆 2008 年版。

然而在现实的政治和政策过程中，民意的“公共性”却是不甚可靠的。

首先，所谓的“公众”在现实中大多情况下是多元的“分众”。有些是善于提出公共议题的公众（Issue Public），有些是对公共议题高度关注的公众（Attentive Public），有些则是被动接受议题的普通公众（General Public），还有的是对公共事务毫无兴致的公众（Uninterested Public）。一项公共议题在多大程度和规模上获得了公众的回应就算“征得民意”，在民意研究领域还未有成论。

其次，面对一项公共议题，公众的角色也是多样的，由于利益关联的程度不同差异，不同的“利益关系人”因其价值观、利益、立场等不同而有着不同的感受与看法，对于议题的共识达成也是艰难的。比如向持有房产者征税，对于有房户而言是利益损失，故此很可能反对；对于无房者而言，可能会倾向赞成。在每一个利益群体都优先考虑自身利益的情况下，“公共”的利益又如何平衡起来？

再次，讨论的“公开”范围和程度也是不平等的。由于教育程度、媒介接触程度等多方面的差异，不是所有的公众都有同样的时间、精力和能力卷入公共议题的公开讨论中，最终的民意结果是否会偏向于一小部分拥有话语权的“小众”者？

最后，甚至连民意的多数原则也未必放之四海而皆准，大多数人赞同或反对的事项，未必合理。最极端的例子便是第二次世界大战时纳粹德国消灭犹太人的政策，由于政府通过宣传洗脑将犹太民族描绘成贪婪的经济动物与日耳曼民族的敌人，使得整个德国充满了仇视犹太人的气氛，当时的多数民众不但不以为清洗犹太人的政策是错误的，反而理直气壮地认为是正义的行为。

如此说来，在公共政策领域中，作为民意主体的公众本身就具有双重性。具体体现在个体理性与集体理性之间、短期利益与长远利益之间的张力。当面临自身没有特殊利益的公共议题时，公众会尽量以“大多数人的利益就是我的利益”的“集体理性”思维发表意见；当面临自己特殊利益时，又会突出“我的利益高于一切”的“个体理性”。当长远利益和短期利益冲突的时候，公众也多会考虑现实短期利益的实现，而使得长远利益不能保障。比如，明知道过度砍伐森林、开发矿山、排放污水等会留下长久的环境生态破坏，损害公众的长久利益，但更关注短期利益者却难以自我制约。

个体理性与集体理性，短期利益与长远利益的抵牾也必然造成民意的双重性。

三、审慎思辨：从个人意见走向公众意见

民主政治要兼筹并顾两大重要价值：平等参与（Equal Participation）和审慎思辨（Deliberation）。前者是指人人有权参政，有表达意见和参与决策的机会；后者是指参与决策者能对于不同政策选项的正反面意见与利弊得失，有认真思考和相互讨论的机会，以期政策抉择是深思熟虑的理性产物。^①此二者的平衡，恰恰是民意与社会公共政策的核心关系所在。如上所述，在民主体制下，作为利益表达的民意在社会政策制定过程中具有正当性和基础性，但同样存在容易偏向个体理性和短期利益的局限。作为协调社会群体利益的公共决策则要求具有平衡性、慎思性和规则性。如何将个人意见汇聚成公共意见，并作为公共政策的制定依据，确实成为公共选择领域的难题。

20 世纪 70 年代以来，源自西方世界“协商民主”的政治理论和实践，为破解民意与公共政策之关系的难题提供了启示。所谓“协商民主”（Deliberative Democracy）^②，“简单地说，就是公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式，参与公共决策和政治生活”。正如俞可平所言，“协商民主是建立在发达的代议民主和多数民主之上的，它是对西方的代议民主、多数民主和远程民主的一种完善及超越”，“公民与官员之间就共同相关的政治问题进行直接面对面的对话与讨论，是政治民主最基本的要素之一……政府与公民的协商，既是达到民主决策的必要环节，同时这种协商本身也是一种民主的实践。它既是公民政治参与的现实形式，也是公民培

① 余致力：《民意与公共政策——理论探讨与实证研究》，五南图书出版股份有限公司 2002 年版。

② Deliberative Democracy 一词在中国香港、台湾地区被译作“深思熟虑的民主”、“审慎明辨的民主”；在大陆多被译“协商式民主”。笔者倾向于中国香港、台湾学者的译法，因为 Deliberative 在英文中本是“共同审议的”、“审慎的”含义，强调通过参与者的集体讨论，达成成熟、理性的共识。在此考虑到中国香港、台湾学界的习惯，笔者暂用中国大陆的“协商式民主”的译法。

育民主精神的重要渠道”。^①

协商民主的政治实践在民意研究领域产生了“协商式民意调查”的研究范式。协商式民意调查的思想来源于美国斯坦福大学教授詹姆斯·费什金 (James S. Fishkin)，他从雅典人利用抽签选择法官及立法者的方式得到启发。从现代意义而言，他认为我们可以采取随机抽样的方式，选取一些民众，这些民众将是一个社会的缩影。更进一步，要让这些民众聚集在一地，面对面地互相讨论，如此可以提供民众成为一个理想公民的机会与动机，因为他们的意见不再只是几千万人之中微弱的声音，而是在小组一二十人中被听得到的意见，借此可以暂时减轻理性无知的程度。协商式民意调查与传统民意调查的根本不同在于其目的并不只是预测民意，更多的是实践民主政治的过程，这个过程提供了思辨的场所，尝试了解在资讯充分以及公众能够审慎思考和相互辩难的理想状况下所呈现的民意。

从实践层面看，协商式民意调查一般首先随机抽取一个样本（可以是全国，也可以是地方），针对某个政策议题进行问卷调查，并征询受访者参加审议会议的意愿。其次在邀集受访者参加的审议会议中，参与的公民和其他公民进行讨论，向来自不同立场的专家提问，并阅读相关的信息，以了解公共议题不同的行动方案或政策选项的优劣得失。最后对审议会议的参与者进行后测的问卷调查，比较参加会议前后参与者对政策议题的态度和知识是否发生变迁。所有讨论的过程由公共媒体播出，从而影响公共政策的决策过程，提高政治任务参与讨论的动机，并展现与传统民调有别的来自民众的声音。^②

通过对协商式民意调查的了解，可以看到，这一实践方式有以下几个特点：第一，和以往的民意调查不同，协商式民意调查的信息提供者，是针对某项公共议题各类利益关系人的共同集合，而不是一个一般人口学意义上的“代表性样本”。第二，协商式民意调查的主持者同时也是公共政策沟通的推动者，通过议题设置、调查开展、组织协调各方讨论、通过媒体传达意见等诸多方式促成公众对于公共议题的共识达成。这和以往主流

① 俞可平《作为公共协商的民主：新的视角》一书的“总序”。毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯：《作为公共协商的民主：新的视角》，中央编译出版社2009年版。

② 有关协商式民主的介绍，参见Fishkin, J.S. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reforms*, New Haven, CT: Yale University Press, 1991; Fishkin, J.S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press, 1995.

的“科学主义”范式强调观察者的客观、独立截然不同。第三，协商式民意调查的研究方法绝不限于传统的定量调查方法，而是把问卷调查、座谈、观察、行动研究等系列方法整合起来。第四，协商式民意调查往往适用于范围不大的、有可能实现面对面沟通的社区或区域中。

由于社会福利的议题涉及诸多利益主体，各参与方都有自己的利益诉求，因此，采取政府视角、专家视角、民众视角相结合的研究方法为国内的社会福利政策建设拓展了一个新的细耕领域。本书即是通过全国4个地（市）实地调查研究，描述、分析和比较专家—精英人士和相关公众对社会福利诸项制度的意见及评价，以探查在社会福利政策领域，民意互动的公共理性达成的途径。

四、实地研究说明

2011年5月在中国社会科学院社会学所景天魁教授的带领下，社会学所和厦门大学、云南师范大学等高校的部分学者组成课题组，开展社会福利政策的民意基础研究。我们借鉴协商式民主和协商式民意调查的理念，2012年的1~6月，课题组选取了国内4个典型地区进行实地问卷调查和深度访谈。这4个地区分别为福建省厦门市、江苏省苏州市、重庆市和云南省红河哈尼族彝族自治州。

之所以选择上述4个地区作为实地调研的地点，主要是考虑到它们的人口规模、经济发展水平、城市化率、社会福利的财政投入以及社会保障事业的现状方面各有典型意义。

下面先简要介绍调研地区的基本情况。

（一）实地调研地区的概况

1. 厦门市

厦门市是中国最早实行对外开放的经济特区之一，也是国家综合配套改革试验区之一，是风景秀丽的宜居城市。2011年末常住人口361万人，地区生产总值2539亿元，按常住人口计算的人均GDP为70832元，常住

人口的城镇化率高达 80.7%。2011 年厦门市级财政在教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障等社会福利方面的支出 111.4 亿元，占财政总支出的 28.6%，属于经济发展水平高、城镇化率高、社会福利财政支出占比高的“三高”典型，也具有东部沿海城市的代表性。

2. 苏州市

苏州市是我国著名的历史文化城市，又是新型的高新技术开发、出口加工、电子信息产业密集的园区基地。2011 年末常住人口 1051.9 万人，地区生产总值 10717 亿元，按常住人口计算的人均 GDP 为 101885 元，城镇化率达到 71.3%。2011 年地方财政用于社会保障与就业、教育、医疗卫生等方面的财政支出 281.95 亿元，占年度财政支出的 21.9%。属于经济发展水平高、城镇化率高、社会福利财政支出占比高的“三高”典型，但在社会福利的制度整合上略逊于厦门市。

3. 重庆市

重庆市是我国的四个直辖市之一，地处较为发达的东部地区和资源丰富的西部地区的接合部，是国务院批准的“全国统筹城乡综合配套改革试验区”，集大城市、大农村、大库区、大山区和民族地区于一体，具有“大城市大农村”的特点，代表我国城乡结构的一种特殊类型。截至 2011 年底，全市共辖 19 个区、19 个县，常住人口 2919 万人。全市 GDP 总量 10011.1 亿元，常住人口人均 GDP 34500 元，城镇化率为 55.02%。2011 年地方财政用于社会保障与就业、教育、医疗卫生等方面的财政支出 799.9 亿元，占年度财政支出的 20.2%。

4. 云南省红河哈尼族彝族自治州

红河哈尼族彝族自治州（以下简称红河州）是云南省的 8 个民族自治州之一，接壤越南，集边疆、山区、民族、贫困为一体。2008 年初被云南省委、省政府确定为“推进经济社会和城乡综合改革试点地区”。红河州具有“小成大农”的特征，代表我国城乡发展结构中的一种特殊类型。红河州下辖 13 个市、县（3 市 10 县），截至 2011 年底，常住人口 453.5 万人，常住人口城镇化率仅有 37.2%。全州 GDP 总量为 780.6 亿元，常住人口人均 GDP 仅为 5808.8 元，分别相当于苏州市、厦门市、重庆市的 1/18、1/12 和 1/6。但红河州在社会福利事业上的投入占比不低，2011 年地方财政用于社会保障与就业、教育、医疗卫生等方面的财政支出 92.1 亿元，占年度财政支出的 43.2%。