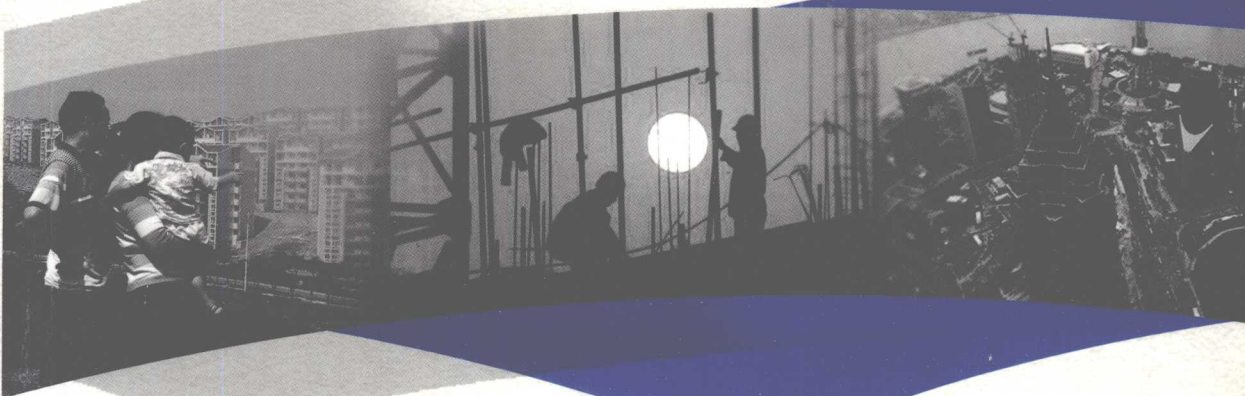


Social Policies for
Both People's Livelihood
and Inclusive Growth



民生为向：

推进包容性增长的社会政策



NLIC 2970697791

贡森 苏杨 等著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

民生为向：

推进包容性增长的社会政策

贡森 苏杨 等著



NLIC 2970697791



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

民生为向：推进包容性增长的社会政策/贡森，苏杨等著．
—北京：社会科学文献出版社，2011.5
ISBN 978-7-5097-2291-6

I. ①民… II. ①贡…②苏… III. ①人口政策—中国—
文集 IV. ①C924.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 059034 号

民生为向：推进包容性增长的社会政策

著 者 / 贡 森 苏 杨 等

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目经理 / 宋月华 张晓莉

责任编辑 / 张晓莉 梁艳玲

责任校对 / 王洪强

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.75

字 数 / 317 千字

版 次 / 2011 年 5 月第 1 版

印 次 / 2011 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2291-6

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

自序 学者的心 智囊的眼

作为本书开头的序，有必要介绍一下本书作者团队的工作单位——国务院发展研究中心，这样读者就能更好地把握本书的研究成果，也能更好地理解人口政策如何实现良治。

国务院发展研究中心号称“中国智囊”，但什么叫智囊呢？古人释为“言其一身所有皆是智算，若囊橐之盛物也”。这个解释太空洞，要真正理解智囊，需要从常用词“官僚”说起。官僚其实并非一体，官是官，僚是僚。这个僚全名叫“幕僚”（俗称“师爷”），僚的集合就是政府智囊。智囊是中国历朝历代治理中不可或缺的角色，尽管很多“官”号称雄才大略，其实真正“山河判断在俺笔尖头”的，是其背后的师爷。这样的角色，决定了智囊必须有两个特点：务实、综合，智囊也因此和一般的文人有很大区别：没有风花雪月，没有皓首穷经，但求用手边之物，解决身边问题。这样一来，智囊非得是百事通不可，至少传说中能施锦囊妙计的，都得像诸葛亮那样上知天文下晓地理。

然而，今天这个时代，经济社会发展的复杂远胜于昔，通才没有了，智囊也机构化了：一个完善的行政体系，通常由决策机构、执行机构、咨询机构和监督机构组成，四类机构各司其职，方能保证这个体系良好运转、社会良性发展，咨询机构也与传统“僚”在功用上产生了区别——主要研究大事、长远事，不以捉刀办事为主业。这种格局和咨询机构的这种功用，使得咨询机构的工作风格与学术机构（大学等）存在显著差别。这些差别有多大？我们可以从政策研究、政策研究机构、政策研究者、政策研究报告四个方面来描述一下。

大学进行的学理研究是范式研究，即这种研究需要在某种范式下进

行，讲究系统化、理论化，但是否对现实有用，则往往是第二考虑的。政策研究的内容则必须来自现实问题，研究结果必须要“有用”，要在现实资源条件和利益格局下解决问题。这时，假设是无用的，学术上的系统化、理论化是无用的。有用的是什么呢？一言以蔽之，有用的是制度调整建议。做政策研究的有个习惯说法：反复出现的事情要总结规律，普遍出现的问题要寻找制度成因。对普遍出现的问题，只能通过制度调整来解决。但制度调整时必须要考虑现实约束，考虑不同利益相关者的利益，考虑时间、空间上的每一个技术环节，否则就可能出现好心的聪明人办傻事的情况。这方面的例子如近年来的住房宏观调控，房价是越调越高。

政策研究机构在中国的历史较短，因此其特点不像大学这种学术机构那么鲜明（包括大师、思想自由、创新等）。其实，我国现代咨询业的发展基本与改革开放同步。1980年代，在中央的高度重视下，陆续成立了国务院的经济社会发展咨询研究机构（国务院经济研究中心、国务院技术经济研究中心、国务院价格研究中心和国务院农村发展研究中心）。随后，中央各有关部门，各省、自治区、直辖市及一些区域中心城市也相继成立了政府直属的经济咨询研究机构。这是我国经济管理工作由经验决策向科学决策转轨的重要标志，但有许多官其实并不了解“僚”尤其是现代社会的“僚机构”的工作特点。经常出现的情况是，决策者不管大事小情，都向咨询机构咨询并交办，甚至使咨询机构形成了行政事务多、研究问题少，起草报告多、提供方案少，应付眼前问题多、具有战略意义和全局性问题考虑少等局面，咨询机构退化成秘书班子，而不是独立的研究班子。换言之，咨询机构必须与政府关系密切——这才能研究现实问题并“研以致用”，但又要强调独立性——这才能想领导之所想，急领导之所急；想领导之未想，急领导之未急。而且，即便做政策研究，发展研究中心也与其他机构有明显不同：研究中心工作的有利条件，第一是接近领导，贴近现实，了解领导意图，更有针对性地开展咨询研究；第二是地位超脱，没有部门利益，考虑问题比较客观全面，可以更超脱地进行全局性、综合性和长期性研究。曾有人这样打比方，列在政府组成部门里的

研究室是“门诊部”，而作为政府直属事业单位的发展研究中心是“住院部”。

政策研究和政策研究机构具有这样的特点，这使对政策研究者的要求也有别于大学里的学者，这就是所谓“合格加特长”。这个要求有两方面意思：就学术而言，即要求研究者一专多能，对国家决策制度的方方面面都有所了解，然后在研究团队里发挥自己所长，从自己的所长方面提出政策建议；就工作而言，是要求研究者与人交流合格，同时还能在协调、汇报或统筹等方面擅长。即是说研究者要具有与官员类似的协调能力与沟通能力，能够在和谐的氛围中发现决策机构和执行机构的问题，或能够将研究成果在“官场”用官话逻辑清楚、层次分明地表达出来，或能够使“官”从善如流地“纳谏”。

有了这三方面不同，政策研究的主要成果——调研报告——就与一般学者的学术论文存在三个方面的不同：首先是读者对象不同。调研报告是给领导看的，无论多么专业化的问题，必须要让领导一目了然，这就对报告写作的深入浅出水平要求很高。而且，不能有冗长的推理，最好能只读标题就从日理的万机中明了这一机所在。本书的政策报告部分，就是这种风格的体现；其次是研究路径和角度不同。曾有著名大学的经济学教授说，我们做的研究也是问题导向型的。其实，他们的问题与我们的问题不同——我们的问题都是领导犯愁怎么办的问题，需要找到制度成因后拿出对策的问题，不是“我是谁”这样形而上的问题，也不是“相对比较优势的发展路径”这样学术化的问题。而且，政策研究的角度也是不同的，更强调综合性。例如，在本书中，作者团队就是从发展方式角度看人口问题，才系统找出了户籍制度、财税制度、干部政绩考核制度方面阻碍人口合理分布的障碍。其实，没有这种综合性，领导的决策就难免按下葫芦浮起瓢。读者对象和研究路径的不同，自然带来了第三方面的不同——体例不同。调研报告是标准的“三段论”：问题—成因—对策，而且，各部分的标题往往就是这部分概括性的结论。夸张一点说，只看大小标题，就能知道调研报告的主要观点。读者可以从本书中发现这一特点，从而能在惊鸿一瞥间一目了然。

了解了这些，可以发现一个好智囊，一定是一个好学者，但反之未必；一篇好调研报告，一定是一篇好学术文章，反之也未必。

说了这些区别，但以我们的政策研究工作体会而言，这些区别只是眼光的区别。不管如何不同，只要是研究者，都必须具有人文关怀，所谓为天地立心、为生民立命，这样才可能继绝学、开太平。就是说，在心的层面，二者是相同的。所以，总结一下，政策研究工作者，应该具有学者的心、智囊的眼。这八个字是怎么体现的，读者诸君不妨开卷体会。

前言 让各地人民共享发展成果

贡 森

不用十年，我们就可能按计划迎来全面小康。不过，小康易、全面难，作为一个幅员辽阔、人口众多的大国，中国该如何在地区间自然禀赋和社会经济条件差异巨大的情况下让所有人发展机会公平、让全社会发展和谐？这向来是摆在中央政府面前的一道难题。这个公平和谐，关系着国家的凝聚力，是国家政治均衡、社会稳定、经济发展的重要基石。尽管小平同志的“三步走”战略对此早有部署，这十余年中央政府的区域发展规划也总是试图在“先富”与“后富”、“公平”与“效率”之间取得平衡，但在多年的改革开放让国家在经济上与以往有云泥之别时却发现“三步走”的最后一步殊为不易，城乡差距、地区差距、居民收入及生活水平的差异仍然巨大，这方面的诸多民生都能听见民怨，中国“一些地方像欧洲、不少地方像非洲”的说法早从坊间飞向海外，有很多人质疑我们这个社会主义国家到底还有多少国家的博爱。显然，离“全面”不足十年之时，中国已经到了发展方式转变的重要历史关口。

为此，中央从科学发展观入手进行了一系列部署。主体功能区划正是我们优化区域间发展结构、完善空间开发格局以实现科学发展的一项重要举措。2010年6月12日，国务院常务会议原则通过了《全国主体功能区规划》。《全国主体功能区规划》工作的思路是在2006年的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）中提出的。《纲要》明确提出“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位，调整、完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构”。引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应

是主体功能区划的主要政策目标。仅从人口要素来看，主体功能区划在人口方面的终极目标应该是人口合理分布并实现基本公共服务均等化。但如何实现这个目标？有哪些人口分布相关管理制度需要调整？这些问题得到回答，才可能使主体功能区划在制定和实施时都能做到谋定而动。有关部委也提出了建设人口均衡型社会的战略，而在描述人口的数量、结构、分布、质量这四个维度中，分布的均衡不可或缺。换言之，无论国家层面的主体功能区划还是人口管理层面的建设人口均衡型社会，都需要回答这些问题。

为此，2008年起，受国家发展和改革委员会社会发展司委托，在联合国人口基金（UNFPA）驻华代表处的资助下，国务院发展研究中心社会发展部组织联合相关部委以及若干地方政府的职能部门，进行了“主体功能区人口管理政策”研究。课题组首先明确了大思路：民生为向。人口是经济社会发展的要素，人的发展又是经济社会发展的终极目的，而且中央已经提出把保民生作为转变发展方式的抓手。因此，研究作为科学发展重要手段的主体功能区划，指导思想应该是民生所向，应该从发展方式角度研究人口问题，且研究的重点在于与人口分布有关的社会政策。即研究如何在主体功能区划的布局下，通过相关政策和制度的调整，不仅使公共服务和社会管理水平得以提高，更使民生得到普遍改善。在这个思路指引下，课题组从人口迁移和流动的一般规律以及在现阶段中国的表现入手，综合分析了我国人口—经济分布的协调状况，总结了目前人口管理制度和其他相关社会政策的经验教训，完成了理论部分的研究；然后，课题组召开了两次全国性专家座谈会，并对四类功能区的代表——河南、江苏、重庆和内蒙古4个省份的9个地区——进行了调研，采取了典型调查、地方利益相关者座谈会和深度访谈等方法掌握了大量的第一手资料，了解了不同人群的诉求，也发现了很多政策执行过程中的具体问题。以这些研究为基础，课题组提出了促进人口—经济协调分布的思路和系统的社会政策措施，形成了“主体功能区人口管理政策研究”研究报告，并对大城市人口承载力等社会热议的话题进行了专题研究。

在课题的研究成果陆续上报、发表并引起较大社会影响后，我们将这些成果汇总编辑成本书。但在本书成书时，我们还是将课题研究报告的名字换成了现在这个以“民生”和“包容性增长”为关键词的书名。其原因有三：一是“主体功能区”的理念很好，但是这个名词不太受欢迎。我们

的调研发现,尽管《全国主体功能区规划》已经在国务院原则通过,但它还颇受质疑。二是“包容性增长”就是推进形成“主体功能区”的根本目的。这有必要专门提一下亚洲开发银行2007年首创、胡锦涛总书记近期屡次提及的“包容性增长”。^①包容性增长也叫共享性增长(inclusive growth)。其最基本的含义是各地区、各类人群公平合理地分享经济增长,寻求的应是社会和经济协调发展、可持续发展,与单纯追求经济增长相区别。践行包容性增长关键在于全社会各界人士要讲“包容”。包容是一种境界,只有各界人士有博爱的心,才能自觉行动起来,在经济增长的过程中,先富带后富,促进共同发展,共同享受发展机会和成果。三是原课题研究涉及的社会政策领域较广,且是为“主体功能区”的内核“包容性增长”服务,而不是为“主体功能区”这个外壳服务的。本项研究已经远远超出主体功能区的人口管理政策范畴。除了人口登记、户籍管理和计划生育政策研究,本书还包括促进包容性增长的就业、收入分配、社会保障和公共服务等社会政策。从放眼未来的角度、从考虑全局的角度、从人文关怀的角度,这个书名能更好地反映报告研究成果。以下就从一分为二看报告、一目了然看报告和一石千浪看报告三个方面介绍本书内容和有关背景。

一分为二看报告

人口是经济社会发展的要素,牵一发而动全身,因此本项研究充分发挥依托单位的研究优势,即国务院发展研究中心以战略性、综合性、前瞻性研究见长,研究成果不是局限于促进主体功能区划,只在狭义的人口政

① 2009年11月15日,中国国家主席胡锦涛在亚太经济合作组织会议上发表题为《合力应对挑战 推动持续发展》的重要讲话,强调“统筹兼顾,倡导包容性增长”;2010年9月16日,胡锦涛主席在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上发表题为《深化交流合作 实现包容性增长》的致辞,其中强调:“实现包容性增长,切实解决经济发展中出现的社会问题,为推进贸易和投资自由化、实现经济长远发展奠定坚实社会基础,这是亚太经合组织各成员需要共同研究和着力解决的重大课题……实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。我们应该坚持发展经济,着力转变经济发展方式,提高经济发展质量,增加社会财富,不断为全体人民逐步过上富裕生活创造物质基础;坚持社会公平正义,着力促进人人平等获得发展机会,不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍;坚持以人为本,着力保障和改善民生,努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”

策上就事论事，而是全面研究为达成主体功能区划在人口方面的终极目标——人口合理分布和共享发展成果——而必须进行的社会政策和社会管理制度调整。研究内容覆盖人口合理分布调控的诸多方面，从户籍制度改革、计划生育政策调整、人口数据统计制度完善、社会政策改革到地方政府领导干部政绩考核指标的调整。

除了总报告外，本书的主体从结构上分为两个部分（如图1所示）。第一部分为各自成章的政策报告，主要是在提出中国目前“抄近路”、排斥性的发展方式导致了人口分布不合理这个基本判断的基础上，认为相关制度应按照“人口增多地方得利”的思路进行调整。首先是以户籍管理制度改革为抓手，通过“两保两新”的改革消除人口流动的体制性障碍；^① 然后以财税体制改革为杠杆，增强地方政府吸纳人口的根本动力；还要以就业政策为核心，调整领导干部政绩评价体系。另外，还需进行计划生育政策调整，进行常住人口登记和统计制度改革。这些制度调整，都是改善民生尤其是流动人口民生的“干货”，旨在描绘与主体功能区划相适应的人口管理和社会政策的愿景，达到让读者“知其然”的目的。第二部分为技术报告，理论性和技术性都很强，作用是“知其然也知其所以然”，对政策报告内容的来由进行了详尽说明，其内容包括在国际比较基础上对当前中国人口迁移分布规律的总结和对经济—人口空间分布情况的量化分析，对流动人口管理制度的分析，对户籍制度改革的回顾，对我国常住人口数据统计的分析，还包括课题组在不同主体功能区的调查总结等。如果仅从为政者关心政策的角度出发，只看政策报告甚至只看前言中这个部分的凝练介绍（下段的政策报告内容简介及后文的“一目了然看报告”部分）足矣，而学者和有兴趣的读者可以更从容地阅读篇幅较长且逻辑体系完整的第二部分。

政策报告主要包括以下五章^②。

（1）第一章，“做加法、阶梯式，两保两新”——户籍制度改革建议。户籍本身其实只是一种人口登记制度，当前的户籍制度之所以广受诟病，关键在于户籍准入的各种条件和户籍背后的各种权利和福利，造成身份差别。鉴于立即全面取消户籍这个享受社会福利的门槛限制条件并不成熟，

① 具体内容请参见本书政策报告第一章。

② 需要说明的是，我们政策报告的每一章按照政策研究的体例都是一篇完整的调研报告，只是考虑读者的阅读习惯，仍将其用传统的章节标注。

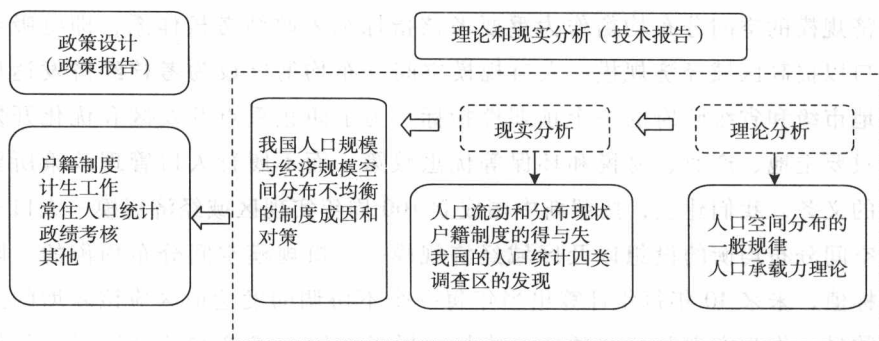


图1 本书的内容结构

本研究建议采取“两保两新”的措施积极规范和指导大城市的户籍改革，即保持原户籍人口享有的广泛权利不变，保持外来人口通过买房、投资以及知识和技能落户的快车道不变，同时为大多数外来人口提供一个新的易于攀登的落户阶梯，并在上升台阶上不断新增权利。建议以居住证作为国民基本权利的享受条件；以缴纳社会保险费年限、缴税年限和（或）居住年限作为获得地方附加权利的条件。随着年限的增加而逐步消除户籍和非户籍人口的权利差异。通过这样的制度调整来促进人口的有序流动和居民家庭消费需求的释放。

（2）第二章，主体功能区战略对计生工作的挑战和对策建议。建议将当前计划生育奖励扶助金的发放由老年时按月支付方式改为一次性支付；超生社会抚养费从一次性征收改为由流入地按年征收。将地方人口计生部门的职能从“控制人口数量，提高人口素质”调整为“控制人口出生率，提高新生儿素质”，以消除人口有序流动的法律障碍。

（3）第三章，改善常住人口数据统计的政策分析与建议。我国人口流动频繁，人口数据的收集应增强人口登记记录的准确性，辅以大规模调查；应增强对地方政府和流动人口双方进行人口信息登记和收集的积极性，包括实现以常住人口为基础的资源分配，为登记流动人口提供免费义务教育和初级卫生保健服务等；推进各部门人口信息共享和机构整合。

（4）第四章，人口合理分布也是政绩——领导干部绩效考核制度的调整。首先，对不同主体功能区的各级党政领导采取不同的政绩考核指标体系，尤其在重点和禁止开发区，要大幅改革目前的政绩考核指标体系，力争使前者做到就业优先，使后者做到环境优先；其次，逐步将人口规模与

经济规模的空间分布均衡作为重要考核指标纳入政绩考核体系，即将吸纳人口以提高区域经济规模—人口规模空间分布均衡度设为考核经济发达地区地市级和省级政府的一个预期性指标。为了防止重点开发区和优化开发区只要土地、产业、财税和环保等优惠政策，而不履行人口管理政策所要求的义务，我们建议，按照新中国成立 100 周年实现区域经济规模—人口规模空间分布均衡的设想以及区域经济规模—人口规模空间分布均衡的上限目标值，未来 40 年每年计算出当年每一个不协调的发达地区应该新增的人口数量，作为宏观调控的预期性指标，增设在国民经济和社会发展规划中。

(5) 第五章，相关社会政策的改革。在就业领域，要建立重大项目的就业评估制度；在收入分配领域，要大幅度提高最低工资水平，将高管薪酬与职工工资增幅挂钩。在教育和医疗卫生等公共服务领域，在优质资源均衡配置基础上，实行按居住证就近免费享受义务教育和基本卫生保健的制度。在社会保险领域，中央补助各类人员参加基本医疗保险和基本养老保险制度，并积极推进制度统一。将针对城镇就业困难群体的社会保险补贴制度扩展到全体从业人员，纠正社会保险过度依赖劳资双方交费的做法，以鼓励劳动密集型企业的强化经济拉动就业的作用。

占据本书主要篇幅的技术报告分为十章，各章主要内容如下。

(1) 第一章主要是从研究人口迁移和流动的一般规律出发，分析出以就业为主的经济因素才是人口分布的直接影响因素和决定性因素，经济规模与人口规模空间分布均衡才是真正的人口合理分布，并用多个发达国家和发展中大国的数据证明了这个理论分析的结果。

(2) 第二章以第一章的理论分析为基础，描述了中国人口迁移和分布的总体状况，分析了中国经济规模—人口规模空间分布均衡度，认为中国的不均衡现象较为严重。其原因包括：经济增长创造就业不多，外来人口增多与地方利益关系不大，以及与基本社会经济权益挂钩的户籍制度等。

(3) 第三章介绍了国际上有关区域人口承载力的计算方法和指标，并对中国的区域人口承载力作出分析，认为我国大部分地区的人口密度相对于其资源禀赋状况而言都较高，但发达地区的综合资源承载力有较大富余，应该吸纳更多的外来人口，尤其在主体功能区划分后。不过，要根据经济规模与人口规模空间分布均衡度进行人口分布的调控，必须有相关制度支

持。第四、第五章就是对相关制度弊端和改革前景的分析。

(4) 第四章回顾了我国户籍制度功能的变化过程和户籍制度改革的历史,认为我国户籍制度起到了稀缺资源在城乡、地区间的强制分配作用。计划经济时期分配的资源主要是粮食和就业机会,改革开放以后分配的主要是社会福利。区别在于,计划经济时期,户籍制度分配功能的发挥,在很大程度上是国家战略的要求;而改革开放以后,户籍制度功能的发挥,则主要是地方既得利益主导的结果。以这种制度为基础的公共服务和社会管理显然不利于人口合理分布、不利于改善大多数人的民生。

(5) 第五章主要介绍了我国常住人口数据的统计方法、途径和质量,分析了常住人口统计制度对我们了解人口流动和分布的影响,并对常住人口统计制度改革进行了展望。在这些理论分析完成后,课题组还将在四类主体功能区的典型调查的结果分三章进行整理,以细化和验证理论分析。

(6) 第六章分析了农民工等外来人口享受社会保障和福利的状况,指出难以享受的主要原因是社会保险费用和福利支出负担较重,而农民工缴费能力不足和参保意愿较低,且接受地政府服务能力和意愿不强。

(7) 第七章是调查地区的地方政府的情况反映。首先介绍了调查地区外来人口的基本情况以及地方管理者对外来人口的看法,接着列举调查地的事实,分析了政府干预和市场机制对人口迁移及生育行为的影响,最后汇总了地方政府针对主体功能区已有的人口管理政策框架提出的反馈和完善意见。

(8) 第八章是对优化重点开发区目标人群的调查发现。描述了外来人口的规模、群体差异和生活满意度;并对影响他们在流入地安家落户以及生育意愿和行为的因素进行了分析,进而得出对现行的计划生育、户籍、教育、劳动培训和劳动执法等相关政策的看法。

(9) 第九章是对限制禁止开发区目标人群的调查发现。描述了目标人群当前的生产生活和迁移状况,分析了影响其迁移的经济、制度和文化因素,对调查地政府组织迁移的基本情况和经验进行了总结,在此基础上得出目标人群对主体功能区人口相关政策或改革的反馈。

(10) 这些分析完成后,第十章集理论分析和调查发现的大成,指出了实现包容性增长的人口和社会政策因素:“排斥性”发展方式造成这种经济系统收益与人口系统福利互动的良性循环有三个环节断裂。在人口增多而

地方无利的情况下，经济实力强的地方政府不会低门槛地欢迎人口流入，地方财政实力的增强与全国范围来看的人民福祉的改善脱钩了。许多地方尤其是较发达地区形成“国富非民福”的局面，超高速增长财政收入与人均收入增加不快、基本公共服务改善不大的流动人口的生活形成鲜明对比，“协调”、“同步”、“定向”三者之间的高度相关被制度“强行”消除。如果我国不能及时修复缪尔达尔循环—累积因果关系中存在的三个“环节断裂”，那么我国就很难达成经济—人口协调分布、经济社会协调发展的“合理”局面。这种发展方式的危害，可从《淮南子·缪称训》中的故事略见一斑：“文王问于吕望曰：为天下若何？对曰：王国富民，霸国富士；仅存之国，富大夫；亡道之国，富仓府；是谓上溢而下漏。”在主体功能区划政策引导下，如何转变这种发展方式，显然关系国家大局，为此，需要进行如政策报告各章所言的多方面制度调整。

另外，书末还以附件一和附件二的形式补充了两个专题研究，对社会热议的“人口承载力研究屡屡被现实证伪”和国家关注的自然保护区等禁止开发区的人口到底怎样管理进行了深入、系统的理论研究，其中不仅进行了理论创新：自然条件（包括自然地理条件和资源、环境状况等）、经济发展及就业状况、公共服务状况以及文化等因素共同决定了区域的人口承载力和区域间的人口流动方向，但经济发展及就业状况是直接影响因素，其他是间接影响因素；也有理有据地提出了：自然保护区不能全部作为禁止开发区，中国的自然保护区的人口最好能就地集中发展替代产业，而既不必要也不可能整体外迁。这两方面研究成果，有的在理论界产生了较大影响，有的已经成为政策，对人口政策、环境政策感兴趣的读者应该能从中发现新意。

一目了然看报告

这么多章的内容，是满足不同读者群的阅读需要的。从为政者角度考虑，本书的主要创新点可以凝练为千字言。

首先是从发展方式角度看人口分布合理性，用“抄近路”总结了发展方式的弊端；然后从财税体制、户籍制度、社会保障等基本公共提供制度以及领导干部政绩考核体制等制度上找到了克服人口分布不合理的障碍并

提出了改革建议。这些内容，显然都超出了既往人口政策的习惯领域，但这样全面系统的制度调整才可能真正转变发展方式，形成符合主体功能区划要求的人口调控合力。可以从以下三方面细述这个思路下的创新内容。

——人口分布的决定性因素

本研究在这方面的创新点是：人口分布与资源环境承载力的协调是次要的、间接的，经济规模—人口规模空间分布均衡是首要“协调”。得出这个与传统认识有所差异的“首要”结论的原因如下：自然条件（包括自然地理条件和资源环境状况等）、经济发展及就业状况、公共服务状况以及文化等因素共同决定了区域的人口承载力和区域间的人口流动方向，但经济发展及就业状况是直接影响因素，其他是间接影响因素。人口规模与经济规模在空间分布上的协调是一个进入工业化时代的“良治”国家的必然发展结果：当人口自由流动的障碍因素较少时，区域经济规模的扩大、就业机会的增加和预期收入的提高就必然吸引人口的集聚，形成经济规模与人口规模在空间分布上的协调。这是城市化和工业化发展的通常结果。因此，可以通过分析经济—人口空间分布的协调程度来分析人口分布的合理性，也可以通过这个角度的指标设计来从施政角度推动人口合理分布，以实现主体功能区规划的人口目标。

——“抄近路、排斥性增长”方式形成了人口分布不合理的制度障碍

从世界范围的横向比较和历史发展的纵向比较来看，当前我国的经济—人口空间分布处于高度不协调的状态，这种高度的不协调一方面与严格的二元户籍制度等人口流动和社会管理制度的限制有关，同时也与公共服务这种经济发展成果的共享机制不健全有关。按照诺贝尔奖获得者缪尔达尔的“循环累积因果理论”分析，可以从两方面看待制度障碍：（1）由于中国的税收偏重于生产环节，因此造成了政府强调生产而非大众消费的发展特性，“要人手不要人口”——看重的是作为劳动者的“人”，而不是作为消费者的“人”。这种强调生产的发展特性一方面导致了以GDP为导向的政绩考核机制，地方政府只注重企业提供的税收，而不关注吸纳人口数量以及如何提高劳动者收入，经济增长并没有带来人口的集聚；另一方面依赖生产环节而非大众消费的税收制度使得地方政府没有动力去吸引以家庭为单位的人口迁入，并具有一种“本能”的排斥力，也阻碍了人口和经济资源的同向流动；（2）以户籍制度为门槛的基本公共服务存在明显的地区差

异、城乡差异和群体差异，排斥性的户籍制度、非统一化的社会保障体系、省际分割的劳动力市场以及不公平的教育机会等，都严重制约着人口的自由流动和举家迁移。这些都是目前我国推行主体功能区规划面临的困难和障碍。

——在“包容性增长”理念指导下促进人口合理分布的制度调整

在上述造成我国经济和人口分布不协调的制度障碍中，有些属于政治体制范畴，只能渐进式地调整，而其他方面可以按照“共享发展”和“人口增多地方得利”的思路调整人口管理政策并针对性地进行社会政策调整。

(1) 加快户籍制度改革。户籍管理改革的重点是要剥离附加在户口上的权益和福利，纠正户籍作为最重要的手段分配公民基本权益的做法，按照法定权利与法定义务相对等以及梯度赋予权利的原则，逐步推动户籍管理制度改革。我们建议采取“两保两新”的措施积极规范和指导大城市的户籍改革，为大多数外来人口提供一个新的易于攀登的落户阶梯，并在上升台阶上不断新增权利。(2) 两方面推进财税体制改革。一方面改革财政支付体制，把人口流向作为确定财政转移支付方向和力度的重要依据，逐步做到人口适度集中、合理分布基础上的基本公共服务均等化；另一方面提高大众消费对地方税收的贡献，遏制地方政府不计成本、轻视民生的招商引资冲动。一方面，要与发达国家接轨，强调对消费环节征税，包括全面开征针对城市存量房地产的房产税以及开征农村建设用地入市后的土地增值税；另一方面，要降低企业的名义税率，使其在目前形势下获得更好的、更合理的发展背景。唯有如此，才能够实现地方政府从扭曲性的“土地预算外财政”向以房产税和土地增值税为主体的“土地预算内财政”过渡，从保产业向保民生发展。(3) 调整政绩评价体系。首先应该针对不同的功能区实行不同的考核体系，同时将经济规模—人口规模空间分布均衡度作为考核发达地区地方政府的一个指标。这一新的考核指标的实施可以彰显中央政府推进区域均衡发展 and 主体功能区形成的决心和政治意愿，保障主体功能区划的落实和推进。还应该将就业岗位创造数量作为投资项目评估和准入的重要标准。(4) 在初次分配中重视公平因素。定期调整最低工资，将最低工资相当于社会平均工资的比重逐步提高到 35%，同时将职工工资的增长情况纳入国有大中型企业管理者的绩效考核体系。(5) 坚决推进基础教育和基层卫生资源的均衡配置，在此基础上建立常住人口按居住证就