

关 | 注 | 民 | 生 | 系 | 列



INTEGRATION
OF URBAN AND
RURAL WELFARE:
RESEARCH AND PRACTICE

城乡福利一体化： 探索与实践

都阳/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

关 | 注 | 民 | 生 | 系 | 列

城乡福利一体化： 探索与实践



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡福利一体化: 探索与实践/都阳主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2010. 11

(关注民生系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1820 - 9

I. ①城… II. ①都… 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 (2010) 第 189599 号

· 关注民生系列 ·

城乡福利一体化: 探索与实践

主 编 / 都 阳

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 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责人 / 周 丽 王玉水

责任编辑 / 李风华 张景增

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

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 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 20

字 数 / 324 千字

版 次 / 2010 年 11 月第 1 版

印 次 / 2010 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1820 - 9

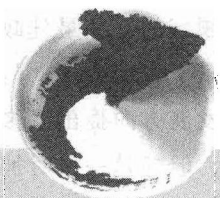
定 价 / 58.00 元

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

前言



社会福利政策是世界各国社会和经济发展的不可或缺的一项内容。制定、支持和实施这些政策绝非易事。2008 年全球金融危机之后，许多经济发达国家都对其社会福利制度展开了漫长和痛苦的辩论，就像步入中等发达行列的国家一样苦苦地纠结于如何才能最有效地使社会福利惠及更多公民，并改善由过去几十年的经济自由化带来的不平等现象。应该说，本世纪初期社会福利是制定经济和社会可持续发展战略的核心所在。

与其他国家一样，中国也面临着一系列建立社会福利体制的挑战性问题，但是除了那些常见的问题外，中国还必须应对由过去 30 年的成功发展所带来的独有的挑战。这些挑战包括向市场经济转型产生的收入与财富上的巨大差距；加速老龄化的人口，这是计划生育政策成功实施带来的后果之一；还有从以农业为主的社会向城市社会的巨大转变，伴随着世界上最大规模的短期内人口和劳动力的转移——这成功地快速工业化提供了充足的劳动力，但也需要对改革前为二元经济体制设计的制度实施转型。幸运的是中国领导层积极应对挑战，出台了以人为本的发展政策，重新分配经济增长带来的成果。

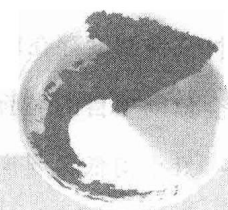
要想真正发挥作用，不论是政策还是制度都需要制定出细节，而且在临时紧急情况下采取零碎和特殊措施之后，必须跟上全面、完整和认真设计的制度和措施。本书描述的工作即代表了实现这些目标的重要一步。中国社会科学院人口与劳动经济研究所的项目团队，基于之前在该领域取得的令人瞩目的突出成就，通过对话、会议和研究成果共享等方式，将针对社会福利政策关键问题的新的研究与加强学者、国家政策制定者和地方政府之间的合作结合起来。此项工作产出了大量的报告和分析，确定了社会福利政策中更广

泛的发展问题，澄清了哪些是必须解决的需求，而且囊括了国家以及地方政府在此领域的一些最佳政策和实践案例。项目组将社会福利政策放在一个更大的背景下，综合了部门、行业、地区和年代等因素，对中国社会福利制度未来的发展方向提出了多方面的见解。这不是对社会福利政策所有问题的最后结论，但却是一次对加强城乡福利一体化对话的重要呼吁，城乡一体化正日益被广泛认可。希望本书所提供的信息和观点可以大大地推进对话。我们也很高兴支持了这些活动。

贺康玲

福特基金会北京办事处“治理与公共政策”项目官员

目 录



库兹涅茨转折点：构建民生为先的中等收入社会	蔡 昉 / 1
-----------------------------	---------

研究篇

统筹城乡福利体系研究	都 阳 / 27
养老保障制度改革	蔡 昉 / 41
农民工养老保障制度的模式及其理论评述	都 阳 屈小博 / 60
农民工工资拖欠状况研究 ——利用劳动力调查数据进行的实证分析	王美艳 / 76
农民工的福利状况	王 冉 / 88
劳动力市场制度建设	蔡 昉 / 113

政策篇

建立一个全民共享的发展型福利体系	汤 敏 / 139
建立新型农村社会养老保险制度	刘从龙 / 147
建立统一的强制性社会保险的标准	白南生 / 153

城乡居民最低生活保障制度实施现状及发展走向	刘喜堂 / 162
中国农村低保制度存在的问题和政策建议	王美艳 / 177
国际社会救助项目的经验	
——对中国低保制度的启示	Philip O’Keefe / 187

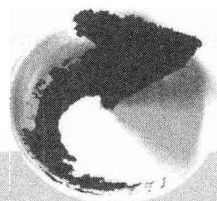
实践篇

成都市建立城乡一体化社会保险体系的创新实践	张小江 / 197
城乡公共服务均衡发展 with 村级公共服务水平	
——来自成都市的调查与实践经验	成都市社会科学院课题组 / 204
城乡基本医疗保障一体化：目标模式、发展路径与政策选择	
——以成都市城乡基本医疗保障统筹试点为例	
.....	成都市社会科学院课题组 / 219
城乡统筹背景下促进农村劳动力就地就近转移就业	
——成都实践模式的案例分析	成都市社会科学院课题组 / 233
从“分割”到“分享”的社会保险福利安排	
——成都市农民工社会保险案例研究	屈小博 / 249
重庆市征地农转非人口社会福利保障情况调查与启示	许玉明 / 260

金融危机

中国积极的就业政策与农民工就业	王亚栋 / 275
金融危机中农民工就业面临的新挑战	盛来运 / 283
金融危机对就业的冲击及应对建议	蔡 昉 王美艳 / 291

Contents



Kuznets Turning Point: Constructing Middle-Income Society of the
People's Livelihood Priorities

Cai Fang / 1

Research Part

Research of Balancing Urban and Rural Welfare System

Du Yang / 27

Pension System Reform

Cai Fang / 41

Pension's Pattern and Research Review of Rural Migrants

Worker in China

Du Yang , Qu Xiaobo / 60

Wage Arrear of Migrants Workers

Wang Meiyun / 76

Welfare Situation of Migrants Workers

Wang Ran / 88

Construction of the Labor Market System

Cai Fang / 113

Policy Part

Building a Developmental Welfare System Shared by all people

Tang Min / 139

Building a New Rural Social Pension Insurance System

liu Conglong / 147

A Uniform Standard to Whom of Uniform

Compulsory Social Insurance

Bai Nansheng / 153

Implementation Status and Development Trend of Urban and

Rural Minimum Living Security System

liu xitang / 162

Problems and Policy Recommendations of Rural Subsistence

Allowances System in China

Wang Meiyun / 177

Social Assistance Programs Internationally: Experience on Selected

Issues Relevant to Di Bao

Philip O'Keefe / 187

Practice Part

Innovation Practice of the Integration of Urban and Rural Social

Insurance System from Chengdu

Zhang Xiaojiang / 197

Balanced Development of Urban and Rural Public Services with

Village-level Public Service

Cheng Du Social Science Academy / 204

Integration of Urban and Rural Basic Medical Insurance: Target Model,

Development Path and Policy Choice

Cheng Du Social Science Academy / 219

Promoting Employment of rural labor transfer in the nearby place

Under the Balancing Urban and Rural

Cheng Du Social Science Academy / 233

Institution of Social insurance from segregating to sharing: Case Study for

Chengdu's Migrants Worker Social Insurance in China

Qu Xiaobo / 249

Survey and Inspiration of the Social Welfare and Security of Transiting

Non-farm Population from Chongqing City

Xu Yuming / 260

Financial Crisis

Active Employment Policy and Employment of Migrant Workers

in China

Wang Yadong / 275

Facing New Challenges of the Migrant Workers' Employment in the

Financial Crisis

Sheng Laiyun / 283

The impact of Financial Crisis on Employment and

Policy Suggestions

Cai Fang, Wang Meiyun / 291

库兹涅茨转折点：构建民生为先的中等收入社会

蔡 昉

适应国内外形势的新变化和各族人民对于更好生活的新期待，在对“十一五”规划进行充分论证的基础上，党的十七大把十六大确定的国内生产总值（GDP）2020 年比 2000 年翻两番的目标，修订为人均 GDP 翻两番。按照这个更高要求，预计在 2020 年，中国以不变美元计算的人均 GDP，就不是达到 3000 美元而是达到 4000 美元或者更高。

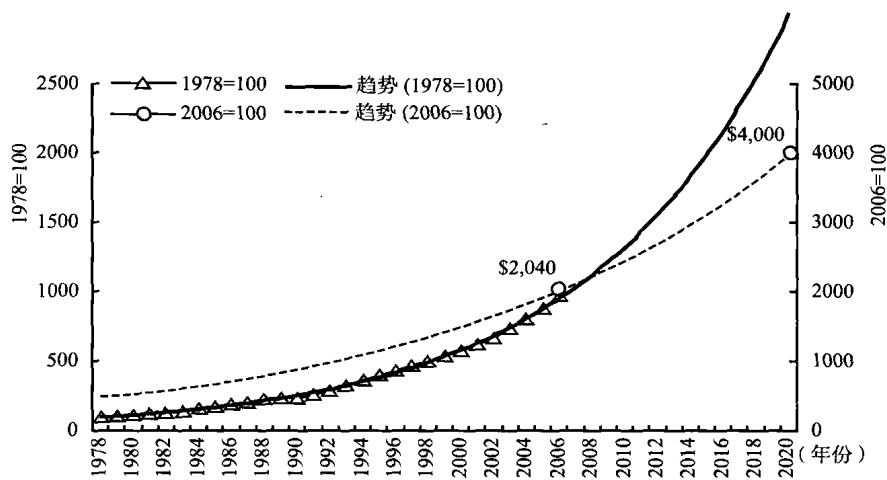


图 1 人均 GDP 翻两番的预测

资料来源：《中国统计年鉴 2007》。

如果仅仅从这个翻番目标来看，这个任务的完成并不是十分艰难的。2006 年中国人均 GDP 为 2040 美元。从这个基点出发，如果以 1978 年至今的增长率趋势预测，人均 GDP 达到 4000 美元甚至出现在 2020 年之前，也就是说，如果要在 2020 年达到这个翻番目标，只需保持一个比以往的增长趋势更为平滑的增长趋势即可（参见图 1 中的两种情形）。

按照党的十七大精神，人均 GDP 翻两番的任务同样要体现“又好又快”的要求，即这个人均收入水平目标的达到，应该以基本形成合理有序的收入分配格局，以及中等收入者占多数为条件。换句话说，通过初次分配和再分配环节改善收入分配格局，构建民生为先的中等收入社会，是 2020 年全面建设小康社会目标的一个重要标志。从这个目标出发，改善收入分配既是当务之急，又是发展阶段所决定的长期任务。

世界银行在其最新报告《东亚的复兴》中，警告东亚经济要防止陷入“中等收入陷阱”。其中一个特别指出的挑战就是如何解决该地区普遍存在的收入差距扩大的问题（Gill and Kharas, 2007）。按照世界银行的分组，以目前的人均收入水平，中国处于低中等收入国家的行列。

在关于经济发展的理论和经验的讨论中，针对发展中国家摆脱贫困陷阱的文献汗牛充栋，而相对而言，对于一个国家如何超越低中等收入发展阶段，向高中等收入阶段乃至高收入阶段跨越，还是比较新的课题。中国迄今为止的改革、开放与发展都是史无前例的，形成了许多成功的经验，为发展经济学作出了应有的贡献。本章将从理论和政策的层面，讨论如何吸收国际发展经验，根据中国的国情制定正确的经济政策和社会政策，改善收入分配，超越正在面对的“低中等收入陷阱”。

一 跨越“中等收入陷阱”

中国正处于改革发展的一个关键阶段。深刻认识这个阶段面临的挑战何在、机遇何在，是实现全面建设小康社会目标的关键。按照世界银行最近的定义，人均 GDP 在 824 美元以下的国家，属于低收入国家；人均 GDP 在 825 ~ 3254 美元之间的国家，属于低中等收入国家；人均 GDP 在 3255 ~ 10064 美元之间的国家，属于高中等收入国家；人均 GDP 超过 10065 美元的国家，则进入高收入国家的行列。经过 30 年的改革、开放和发展，中国从

一个人均 GDP 只有 300 美元左右的典型的低收入国家，跃升到低中等收入国家的行列。这个新的发展阶段定位，带来前所未有的机遇和前所未有的挑战。观察世界各国从低收入向中等收入的跨越，继而向高收入的跨越经验，有助于我们认识面临的机遇和挑战。

国际经验表明，从什么样的发展水平起步，对于随后的发展绩效有重要的影响。不过，这里并不是指新古典经济增长理论按照资本报酬递减规律所预期的那种趋同（Barro, 1998），而是从另一个角度提出问题。我们详细讨论如下。

通过对 1970~2003 年期间各国经济发展数据的分析可以发现，那些起步时人均 GDP 在 1000 美元以下的国家，经过 30 余年的发展之后，或者继续被困于低收入水平上，或者虽然摆脱了低收入陷阱，却陷于中等收入陷阱之中；而那些起步时人均 GDP 在 1000~3000 美元之间的国家，30 余年以后大多摆脱了贫困陷阱，但是国家之间也产生了巨大的分化，有些进入了高收入国家的行列，有些则被困于中等收入陷阱（图 2）。中国已经处在典型的低中等收入国家的发展阶段，意味着我们既面临前所未有的向高中等收入国家行列跃升的机遇，也面临长期陷入中等收入陷阱的危险。

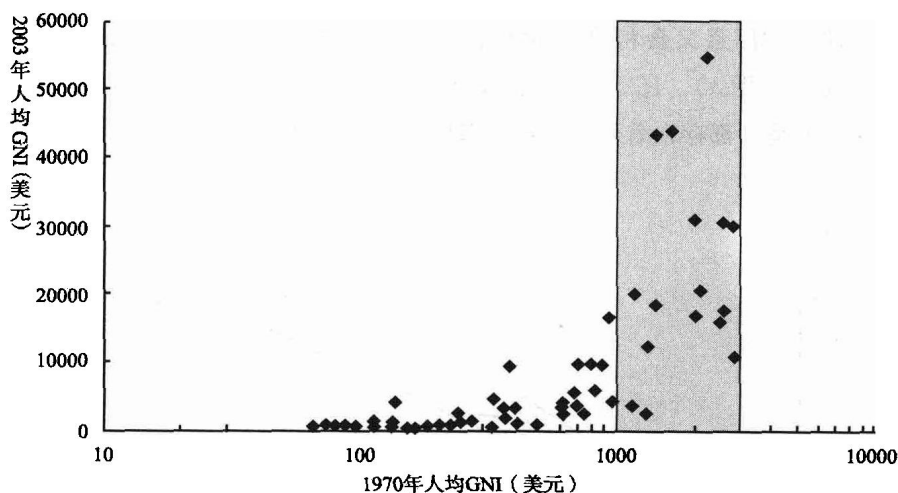


图 2 各国经济增长分化期和“中等收入陷阱”

注：①横坐标是按照对数形式绘制的。

②图中以 GNI（国民总收入）代替 GDP。

资料来源：世界银行数据集。

在中等收入的发展阶段上，导致国家之间产生分化的因素很多，包括资源环境状况、改革与调整的进程、社会稳定程度以及国际市场的影响等等。但许多因素的效果，都在一定程度上与收入分配政策及作为分配政策结果的收入分配状况相关。也就是说，处于低中等收入水平，对于一个国家或地区来说，实际上是一个对收入分配高度敏感的时期，即随着人均收入的增长，分配状况是否公平，既影响经济激励，也影响社会稳定，最终在经济发展效果上表现为大分化。

国际上公认为成功地实现了从中等收入向高收入跃升的日本和亚洲四小龙，收入分配普遍比较公平；国际上公认为陷入中等收入陷阱的拉丁美洲国家，收入分配高度不公平；而最不发达国家常常具有极端不公平的收入分配。例如，目前位居高收入国家的日本和韩国，基尼系数分别为 0.25 和 0.32，仍然处于中等收入国家行列的巴西和巴拉圭，基尼系数分别为 0.59 和 0.58，而处于最不发达国家行列的塞拉利昂，基尼系数高达 0.63 (World Bank, 2005)。

经济学中所谓收入陷阱，实际上是指一种均衡状态，即在一个促进人均收入提高的因素发挥作用之后，由于这个因素具有某种程度的不可持续性，其他制约因素又会将其作用抵消，把人均收入拉回到原来的（生存）水平上面（见图 3）。图 3 中所显示的两两种均衡陷阱，虽然处于不同的收入水平上面，但是，都存在着停滞不前的危险。早期的发展经济学关注的重点在

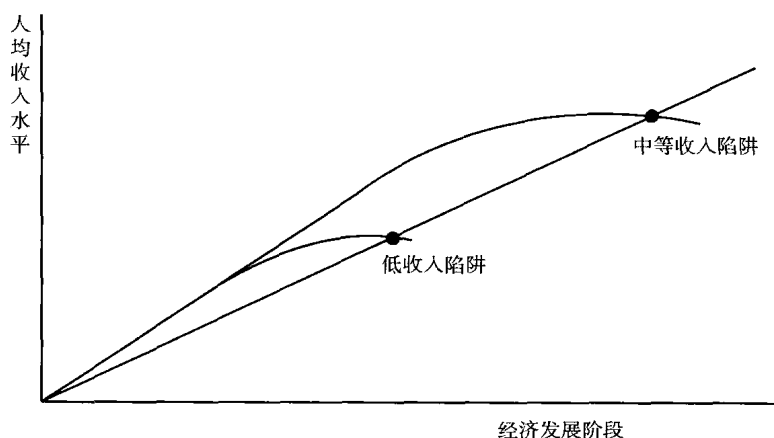


图 3 低收入陷阱与中等收入陷阱

于，贫困国家如何通过资本积累摆脱“贫困陷阱”，所以，大多数文献都把一个临界水平的积累率作为经济起飞的前提。

例如，刘易斯（Lewis，1954）认为，经济发展的核心问题是迅速的资本积累，或者说如何把储蓄率和投资率从4%~5%或更低的水平，提高到12%~15%甚至更高的水平。罗斯托（2001）也把储蓄率和投资率从5%上升到10%或以上作为经济起飞阶段的条件。然而，如前所述的发展中国家经验表明，一个国家即使跨越了低收入水平阶段，仍然有可能在中等收入水平上停滞不前，甚至有使人均收入下降的危险。按照世界银行的观点（Gill and Kharas，2007），在从低收入到中等收入迈进中起作用的因素，到了中等收入阶段就不够了。例如，收入分配的恶化如果达到伤害经济激励和社会稳定的程度，就会产生一系列阻力，阻碍经济增长，使人均收入水平不能继续提高。

中国收入分配的基尼系数在1978年只有0.30，属于较低的水平。改革开放期间，在解决了平均主义收入分配倾向的同时，也造成了过大的收入差距。表现为基尼系数逐年提高，1997年超过了国际上公认的0.40的警戒线水平，引起社会高度关注。但是，收入差距扩大的趋势迄今仍然没有得到根本性扭转，基尼系数目前达到0.46左右。尽管这个收入差距是在低收入群体的收入也增长的情况下扩大的，目前还没有达到伤害经济增长可持续性的程度，但是，在全面建设小康社会的整个期间，实际上就是从低中等收入向中高等收入迈进的阶段，如何解决收入差距过大的问题，基本形成良好的收入分配格局，关系能否实现这个跨越，是我们面临的一个重大挑战。从经济发展经验来看，进入刘易斯转折区间的中国，正在迎来一个改善收入分配的阶段性机遇，即经济学中的库兹涅茨转折点。

中国改革开放的成功和经济的高速增长，已经为发展中国家和转轨中国家树立了榜样，形成了实践中的中国模式和理论上的“北京共识”（黄平、崔之元，2005）。中国如果能够成功地实现缩小收入差距的社会目标，进而跨越“中等收入陷阱”，将为世界发展实践和理论作出更加重要的贡献。本文以下部分，我们从经济学关于经济增长与收入分配关系的讨论出发，结合中国和世界的经济发展经验，总结随着经济发展阶段的变化，影响收入差距缩小的条件和转折点，并结合中国的改革和发展阶段性特征，提出缩小收入差距的政策建议。

二 经济增长与收入分配

按照不同的方式定义发展，就导致在发展过程中对于增长与分配的关系，进而对于公平和效率关系的看法的差异。收入分配问题的核心，是要对发展的福利作用进行衡量和评价。虽然经济学早在亚当·斯密时代就开始关注收入分配和贫困问题^①，但是，西方经济学的传统是认为公平与效率之间存在着替代或取舍关系，即两者不可能同时实现，追求更多的公平一定要以效率的损失为代价（Okun，1975）。

库兹涅茨揭示了一个似乎支持上述取舍关系的经验事实。在对各国经济增长与收入分配关系进行观察后，他发现长期来看存在着一个有规律的轨迹，即在经济增长的早期，随着收入水平的提高，收入分配有恶化的倾向，而当收入进一步提高，并达到一个转折点之后，收入分配状况开始得以改善（Kuznets，1955）。他把这种增长与分配之间的关系描画成图形，以横坐标代表人均收入水平，以纵坐标代表收入分配恶化的程度，如基尼系数，就形成一个以库兹涅茨命名的倒 U 字形曲线（图 4）。

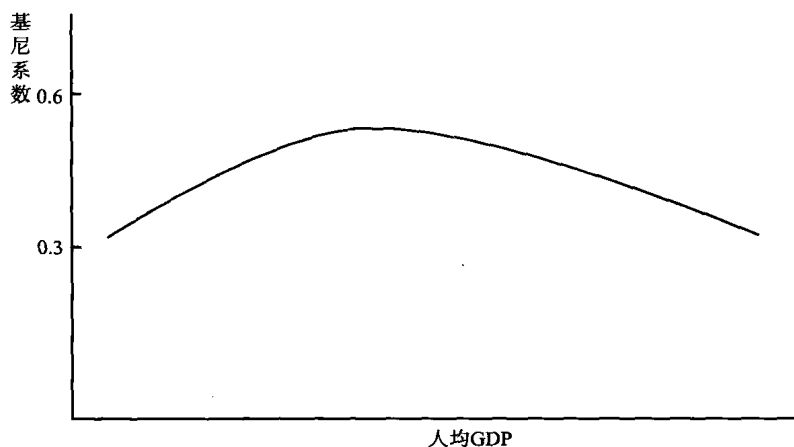


图 4 增长与分配的倒 U 字形曲线

① “有大部分成员陷于贫困悲惨状态的社会，决不能说是繁荣幸福的社会。而且，供给社会全体以衣食住的人，在自身劳动生产物中，分享一部分，使自己得到过得去的衣食住条件，才算是公正。”（亚当·斯密，1996）

在上述经济发展与收入分配的关系中，库兹涅茨把两者之间的替代或取舍倾向，用时间或经济发展阶段的维度做出了定位，即在转折点之前，社会倾向于牺牲公平来换取效率，而在转折点之后，社会倾向于给予公平更高的评价和关注。

对于是否存在以及为什么会出现经济增长与收入分配的这种倒 U 字形曲线关系，换句话说，对于是否真正存在着公平与效率之间的替代关系，长期以来众说纷纭、莫衷一是，在经济学中成为一个计量研究实验的热门话题和演练场所。经验证据既有支持公平与效率不可兼得观点的，也有支持两者之间可以互相促进观点的（Blank, 2002）。

世界银行（World Bank, 2005, Chapters 5 and 6）对各国发展过程中大量经验的总结表明，通过以下两个渠道，公平影响经济发展，并表明公平对于发展是十分重要的。首先，在市场尚不健全的条件下，权利和财富的不平等会转化为机会的不平等，导致生产潜力的浪费和资源配置的无效率。其次，经济和政治的不平等会削弱制度的发展。我们知道，制度决定人们所面临的激励机制和约束机制，为市场运行提供背景。因此，伤害制度发展的现象必然不利于经济效率。

此外，公平问题还通过一系列与政治和社会稳定相关的因素，间接地影响经济增长。以不公平为基础的制度安排，会成为剥夺的工具，导致贫困和饥馑（Sen, 1981）。与此相关的各种因素，被经济学家反映在一些经济增长回归研究中，构成一系列解释经济增长绩效的制度变量（Barro, 1998; Sala-i-Martin, 1996）。

然而，无论怎样解释这个关系，这条曲线本身所隐含的在一定的发展阶段上，收入分配状况的恶化不可避免的所谓规律，被诸如瑞典、斯里兰卡、韩国和中国台湾地区等的发展经验证明并非一定成立。同时，这种关系的概括作为一种发展观念，也已经遭到大多数学者和政策制定人的摒弃。虽然作为一种发展经济学模式和政策理念，“先增长，后分配”逐渐让位于“边增长，边分配”，但是，在许多发展中国家的发展现实中，收入差距和贫困问题并没有得到解决，仍然是发展中的难题。

经济发展战略从而经济增长模式的正确选择，被认为是产生“边增长，边分配”效应的一个关键因素。由于贫困国家或者处在较低经济发展阶段的国家，通常拥有丰富的劳动力禀赋，而资本要素则严重稀缺，因此，那

些选择了有利于发挥特定发展阶段资源比较优势的发展战略的国家和地区，通常能够吸引大量劳动力参加到工业化过程中，实现最大化的就业，从而使经济增长的结果得以被广泛分享，实现了公平和效率的统一。从新政治经济学的分析角度来看，收入差距扩大和贫困的持续存在，是由于不同的社会群体在政策制定过程中的影响力不同，因而社会政策倾向于富人而不利于穷人（Lipton, 1977）。既然使每一个社会群体比较均等地分享经济增长的成果，是发展的题中应有之义，改善收入分配状况自然要求一系列体制层面的改革。

当人们观察关于经济增长与收入分配差距的倒U字形曲线变化特征时，一个问题自然产生，即从收入差距扩大到收入差距缩小的这个转折，究竟是某种发展条件的变化引起的，还是政府干预的结果。进一步，如果存在一种发展条件，在特定的发展阶段上出现，并且具有缩小收入差距的功能，那么，这个条件是什么，在什么时间出现呢？如果归根结底差距的缩小是政府政策的结果，那么，政府从容忍收入差距的扩大到着力解决收入差距的转变动机是什么，转变的时机又在何时呢？

经济增长方式本身无疑具有影响收入分配效果的功能，如果能够形成一个有利于发挥地区比较优势的增长方式，并因此而诱导出符合比较优势的产业结构，对于收入分配的改善效果是巨大的。然而，增长方式不是独立发挥作用的，需要市场机制的作用给予补充。此外，政府的公共政策及其对社会政策需求的反应程度，都对收入分配状况的变化有重要影响。下面，我们逐一分析这些可能导致“库兹涅茨曲线”开始向下倾斜的因素，并探讨如何有意识地促成这些因素朝着有利于改善收入分配状况的方向发生变化。

无论从理论逻辑的角度推论，还是从经济发展经验来判断，库兹涅茨转折点与刘易斯转折点之间，应该具有密切相关性，即当后者出现时，只要具备一些条件，前者也可能出现。下面，我们总结三个方面的条件，一旦这三个条件具备了，我们就有理由认为库兹涅茨转折已经开始。

第一个条件是劳动力市场发育水平提高。这意味着劳动力可以更充分地流动。当劳动力没有制度约束，可以在城乡之间、地区之间和部门之间比较充分地流动时，人们很自然地会从低收入地区、低收入的部门、低