

# 用“以人民为中心的发展思想”破解民生领域难题

蔡 昉\*

**内容提要** 体现在习近平同志系列重要讲话，以及党的十八大以来治国理政的新理念、新思想、新战略中的“以人民为中心的发展思想”，理论上渊源于唯物史观和党的根本宗旨，也得到改革开放成功实践的检验。以民生领域的理论和政策问题为研究对象的劳动经济学，坚持这一发展思想至关重要。本文结合学习体会，尝试从全面共享发展的角度，认识和阐释民生领域面临的问题和挑战，按照构建中国特色社会主义经济学的要求，揭示在劳动经济学领域进行理论创新的方向。

**关键词** 以人民为中心 共享发展 劳动经济学 民生

## 一 引言

思想是实践的指南，理念是行动的先导。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央，开辟了治国理政的新境界，开创了党和国家事业发展的新局面，领导全国人民取得了经济社会发展的新成绩，根本上在于遵循了习近平总书记系列重要讲话中阐述的新理念、新思想和新战略<sup>①</sup>。其中，作为创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展五大发展理念之一的共享发展，集中地体现着以人民为中心的发展思想，引领了民生领域的新实践，也将进一步推进全面建成小康社会目标的实现。

体现在习近平同志系列重要讲话以及党的十八大以来治国理政的新理念、新思想、

\* 蔡昉，中国社会科学院，电子邮箱：caifang@cass.org.cn。本研究受国家自然科学基金面上项目（项目号：71473267）和国家自然科学基金应急管理项目（项目号：71541037）的资助。

① 本文直接引用习近平同志的讲话或转述其讲话精神，主要参考中共中央宣传部（2016）和国务院扶贫办（2015）。

新战略中的“以人民为中心的发展思想”，是21世纪中国的马克思主义政治经济学或中国特色社会主义经济学的精髓。作为中国特色社会主义经济学的一个重要组成部分，劳动经济学以民生领域为研究对象，坚持这一发展思想至关重要。第一，只有坚持这一发展思想，才能准确地解释中国劳动力市场现象，讲好中国就业发展的故事，提出有益民生的政策建议，使劳动经济学成为经世济民的学问；第二，只有坚持这一发展思想，才能做到学科发展不拾人牙慧，而是立足中国国情，构建中国特色、中国气派、中国风格的劳动经济学；第三，中国劳动经济学家把握好这一发展思想，才能立足于正确的理论出发点和研究立脚点，真正做到为人民做学问。

改革开放以来中国经济创造的奇迹，与其说表现在国内生产总值（GDP）的高速增长，毋宁说体现在城乡居民生活水平的成倍提高和民生的明显改善。与此同时，在劳动经济学的研究对象——民生方面，研究者仍然面临着众多而棘手的课题。首先，中国毕竟处于中等收入阶段，经济发展蛋糕的规模仍然较小，老百姓对收入、就业、社会保障和基本公共服务方面的需求尚未得到充分的满足。其次，蛋糕的分配尚不公平，收入差距过大、就业质量不高、基本公共服务供给不均等的现象仍然存在。最后，随着中国经济增长减速，做大蛋糕的节奏也将放慢，对如何分好蛋糕，实现共享发展提出了更高的要求。

回应上述挑战，迫切要求用“以人民为中心的发展思想”指导中国的劳动经济学研究。本文的第二部分概要归纳这一发展思想的马克思主义渊源和中国特色社会主义的实践基础；第三部分从目标导向和问题导向相统一的方法论出发，进一步解说全面建成小康社会与共享发展的内涵；第四部分提出劳动经济学在中国现实中面临的重大挑战，并从这一发展思想着眼，提出应对挑战的政策建议。

## 二 理论渊源、深刻内涵和实践基础

以人民为中心的发展思想不是凭空而来的，而是有着深厚的马克思主义理论渊源和中国特色社会主义实践基础，反映了我们党关于经济、政治、文化、社会、生态文明发展理论的一个崭新高度，特别体现在党的十八大以来以习近平同志为总书记的党中央一系列新理念、新思想、新战略及其新实践中。

首先，唯物史观从来认为人民是推动发展的根本力量。把人民群众看作社会生产力、社会生活和社会历史的主体，是马克思主义的基本原理。写在《中国共产党党章》中的党的根本宗旨就是“坚持全心全意为人民服务”，同时要求做到“发展为了

人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。中国经济社会发展的实践，特别是改革开放以来创造发展奇迹的经验，反复证明依靠人民、为了人民是取得伟大成就的根本出发点和落脚点。鉴于此，为了在2020年实现全面建成小康社会目标，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确地把“坚持人民主体地位”作为必须遵循的原则之一（本书编写组，2015）。可以说，以人民为中心的发展思想是马克思主义政治经济学的基本观点，因而也是创建中国特色社会主义经济学的思想基石。

其次，共同富裕是中国特色社会主义的根本原则和本质特征。我们党把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的根本目的，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。党的十八大闭幕后，习近平总书记代表党中央做出庄严的承诺：“我们的责任，就是要团结带领全党全国各族人民，继续解放思想，坚持改革开放，不断解放和发展社会生产力，努力解决群众的生产生活困难，坚定不移走共同富裕的道路。”在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中，共享发展作为首次明确提出的五大发展理念之一赫然在目，应该成为中国发展新实践的遵循。

第三，党的十八大以来，以人民为中心的发展思想在中国经济社会等方面发展的各项实践中得到了突出的贯彻。特别表现在，经济增长更具有共享性和包容性，取得了一系列民生领域的新成绩。例如，在整个“十二五”期间，在GDP实现了年均增长7.8%的同时，城镇居民可支配收入增长率为7.7%，农村居民人均纯收入增长率高达9.6%，城乡居民收入整体增长跑赢了GDP。相应地，城乡收入差距和基尼系数双双下降。例如，按不变价计算的城乡居民收入差距（城镇居民收入与农村居民收入的比值），从2009年最高点的2.67下降到2015年的2.38，共降低了11.1%；全国基尼系数从2008年最高点的0.491下降到2015年的0.462，共降低了5.9%。此外，就业保持稳定和扩大，社会保障水平和覆盖率持续提高，城乡统筹水平上了更高的台阶。

坚持目标导向和问题导向相统一，是贯彻以人民为中心的发展思想的一项重要方法论，全面体现在党的十八届五中全会提出的五大发展理念中，也是全面建成小康社会的具体工作指导。党的十八大确立的宏伟愿景以及体现在一系列发展目标的各项部署，近有全面建成小康社会的GDP翻番目标和城乡居民收入翻番目标，远有第二个“一百年目标”、实现中华民族伟大复兴的中国梦。依此倒推，厘清到每个时间节点必须完成的任务；同时，不回避经济社会发展中面临的不平衡、不协调、不可持续，以及存在明显短板等问题；并从这些迫切需要解决的问题顺推，明确破解难题的途径和办法。

这个逻辑充分体现了以习近平同志为总书记的党中央，在全面建成小康社会决胜阶段，贯彻以人民为中心的发展思想所作战略部署的鲜明特点。这一目标导向和问题导向相统一的原则，在共享发展领域中得到了具体部署和充分体现。

首先，两个翻番目标与经济保持中高速增长。党的十八大提出了到2020年GDP和城乡居民人均收入在2010年基础上双双翻番的目标。这要求经济保持中高速增长，以及城乡居民收入提高与经济增长同步。2010年，中国GDP总量为40.9万亿元，按照不变价计算，2015年GDP总量已经增长到59.6万亿元，实现翻番要求则是到2020年，达到81.8万亿元。因此，这就要求在“十三五”时期GDP的年平均增长率必须达到6.53%。在经济发展进入新常态的条件下，依靠生产要素投入驱动的增长，无法保证实现这一增长速度目标，必须转向新的增长源泉，即依靠全要素生产率的提高实现创新驱动的增长。而只有加快供给侧结构性改革才能获得这个新的增长源泉，即创造改革红利，提高潜在增长率。

其次，人人都有获得感与收入差距明显缩小。经济总量和平均收入的提高达到了目标要求，还不意味着建成了全面小康社会。扩大基本公共服务供给以及提高其均等化水平，明显缩小城乡之间、地区之间和社会群体之间的收入差距，不仅要做大蛋糕还要分好蛋糕。随着社会保障体系建设和劳动力市场发育，中国在基本公共服务均等化和收入差距缩小方面的政策努力，迄今已经取得了明显的效果。但是，在今后短短五年内实现人人都有获得感的全面小康目标，仍需显著加大再分配力度。从那些收入差距较小的发达国家经验来看，再分配政策可以把初次分配的基尼系数进一步降低36.2%。由此得到的启示在于，在不伤害劳动力市场机制的前提下，从税收体系、扶贫济困工作方式、社会保障等基本公共服务供给体制方面，仍有更充分发挥政府再分配职能的巨大空间。

第三，全面小康的要求与农村贫困人口脱贫。如果到2020年中国仍有几千万农村人口生活在扶贫标准线之下（截止到2015年底为5575万），我们就不能理直气壮地宣布建成了全面小康社会，也不能声称实现了共享发展。因此，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》做出庄严承诺并要求各级政府立下军令状，到2020年，中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。党中央部署的脱贫攻坚战，也树立了一个精准扶贫、精准脱贫的实施榜样。例如，在党的十八届五中全会上，习近平总书记代表党中央将现有农村贫困人口逐一分解，分别对应于产业扶持、转移就业、易地搬迁和社保政策兜底等方式，确保其在“十三五”收官之时全部脱贫，就体现了这种战略性与操作性相结合的正确方法论。

第四，供给侧结构性改革与社会政策托底。经济发展进入新常态是中国经济发展

的大逻辑，做好经济工作，要从供给侧认识和适应新常态，以结构性改革引领新常态。习近平总书记概括了新常态的主要特点是：增长速度从高速转向中高速，发展方式从规模速度型转向质量效益型，经济结构调整从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。这些概括也规定了我们要实现的转变目标，提出达到目标需要在哪些方面实施供给侧结构性改革。

供给侧结构性改革与保持经济中高速增长之间，并不是非此即彼或此消彼长的关系，而是改革可以促进潜在增长率的提高。但是，涉及调整产业结构、消除过剩产能、处置僵尸企业等方面的改革，也不可避免造成部分传统产业和企业的职工转岗。一方面，结构性改革必须坚持市场在资源配置中发挥决定性作用。另一方面，也不能让转岗工人的生活受到影响，甚至陷入贫困。因此，在推进社会保障制度建设的过程中，特别关注那些受到结构性改革和产业调整影响的劳动者群体，如产能过剩行业的劳动者、东北等老工业基地的职工和进城农民工，既以社会政策为他们的基本生活托底，又加强培训、职介等公共就业服务，促进创业就业以尽快实现转岗，是共享发展的题中应有之义。

### 三 从全面共享认识和改善民生

作为拥有 13.7 亿人口的发展中大国，中国推进以人民为中心的发展并实现既定的宏伟目标，具有历史和世界意义。中华民族曾经拥有辉煌的文明，科学技术和经济发展都曾处于世界前沿。根据安格斯·麦迪森（2009）的数据，直到 1820 年，中国 GDP 总量仍然占世界的 30% 强，人均 GDP 也达到欧洲 12 个国家平均水平的 90.9%。但是，在西方国家进入工业革命的时代，中国却擦肩而过，在科技和经济发展上落到了后面。中华人民共和国成立之后，中国经济逐渐复苏但仍然错过了赶超的机会。直至改革开放以来，中国创造了经济发展的奇迹，GDP 占世界经济的比重和人均水平都迅速赶超。中国在短短几十年中创造的这个长期发展的由盛到衰再由衰至盛，是人类历史上唯一的。在完成两个“一百年目标”的过程中，这个历史奇迹将体现在人民福祉的提高上面。

在经济高速发展的同时，中国也对世界减贫做出了重要的贡献，得到了国际社会的广泛认同。国际机构承认，30 年来，全人类取得的减贫事业成就中，2/3 应归功于中国。今后，全面建成小康社会和共享发展，仍将继续对世界减贫做出贡献。同时，能否说我们实现了全面小康、实现的是怎样水平的全面小康，不仅要在人民群众的获得感上得到体现，也有必要得到国际上的认同。

因此,理解以至最终实现全面建成小康社会目标,要把重心放在两个关键词上,一是“小康”,是对发展水平提出的要求,二是“全面”,指惠及民生的广泛覆盖面,体现发展的平衡性、协调性和可持续性。习近平同志反复强调的“小康不小康,关键看老乡”,正是对这两个关键词之间的逻辑关系做出的辩证阐释和高度概括。也就是说,以诸如“三农”问题这样的短板,以及贫困问题这样的短板中的短板作为基本尺度,既能够对是否实现了小康进行精准度量,也同时对这个小康是不是全面做出根本评判。

第一,决不能让贫困地区和贫困群众掉队的共享发展。全面共享发展特别着眼于贫困地区和贫困人口这样的“短板”,着重于精准扶贫、精准济困和精准脱贫脱困。中国的经济社会发展仍然不平衡,存在着各种因素造成的贫困现象。从人口群体看,特别要关注农民、低收入者等贫困人口,以及老年人、残疾人、农村留守儿童和妇女等特殊困难人群。从区域角度,农村、边疆地区、革命老区、民族地区、贫困地区则是全面小康的难点和重点。只有从加强公共产品和服务的供给、培育贫困地区和群众的发展能力、促进发展机会的均等化、完善发展的基础设施等环节入手,才能使全国各族人民同步迈入全面小康社会。

第二,在五位一体总体布局成果中全面体现的共享发展。共享发展的全面性,来自于人民群众全面享有经济、政治、文化、社会、生态文明发展成果的权益。以生态文明建设成果为例。对于资源环境生态问题,在国际发展理论中曾经经历过“先污染后治理”到“边污染边治理”,到不以后代人发展条件为代价的可持续发展的理念变化。这个理念变化轨迹虽然显示出越来越重视对资源环境生态的保护,但是仍然是将其作为发展的手段看待,而没有自觉地上升到发展目的本身的高度。习近平总书记在浙江工作时提出并实践的“两山”理念,把生态环境也作为人民群众对美好生活向往的一个重要领域,揭示了“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福,绿水青山就是金山银山”这一与时俱进的发展目的论,在党的十八届五中全会精神中被表述为五大发展理念中的绿色发展,也是共享发展的重要内容。

第三,人人参与、人人尽力、人人享有,广泛吸引社会力量参与的共享发展。实现共享发展的途径,既包括政府努力提供越来越充分的公共产品和公共服务,也需要全民参与共建,创造必要的激励机制,以最广泛地汇聚民智,最大限度地激发民力。人们福祉的不断提高及至达到全面小康社会的标准,取决于市场产品和公共产品(服务)的不断扩大和均等化。市场产品的创造要坚持市场机制配置资源、提供激励信号的原则,使广大人民群众依靠自己的智慧、勤奋和双手,实现共同富裕。在公共服务供给领域,政府也应有为有所不为,即坚持普惠性、保基本、均等化、可持续的方

向，确保基本公共服务供给；同时还要创新公共服务提供方式，调动社会各方面的力量，广泛吸引社会资本参与，增强一般公共产品和服务的共建能力，增加供给数量，丰富供给类型，提高供给质量和效率。

第四，尽力而为、量力而行，符合发展阶段的共享发展。共享发展是一个渐进的过程，以发展和社会财富扩大为前提。这就是说要处理好做大蛋糕和分好蛋糕的关系，蛋糕做大了需要均等分享，分享的前提则是蛋糕不断做大。一些国家在中等收入阶段长期徘徊不前的教训之一，就是在较早的发展阶段且经济增长绩效不佳的情况下，做出过多的公共产品供给承诺，形成经济和社会政策中的民粹主义倾向，最终却是口惠而实不至。中国目前人均 GDP 接近 8000 美元，位于世界银行定义的中等偏上收入国家行列，经济发展新常态下面临着经济增速和财政收入增速放缓、人口老龄化加速、需要帮扶的群体扩大等严峻挑战。为了顺利跨越这个发展阶段，全面建成小康社会，需要立足社会主义初级阶段这个国情，合理引导预期，既保证蛋糕不断做大又分好蛋糕，同时避免陷入高福利陷阱。

#### 四 劳动经济学领域面临的挑战性课题

劳动经济学坚持“以人民为中心的发展思想”，就是要从劳动力市场、城乡就业、劳动关系、社会保障、收入分配和新型城镇化等分析视角入手，研究如何实现共享发展。唯其如此，这个经济学分支才能够成为马克思主义政治经济学或中国特色社会主义经济学的组成部分。在从劳动经济学学科的角度着眼，就一些重要和热点话题进行研究时，需要坚持从马克思主义政治经济学的正确方法论出发。首先，着眼于战略和历史视野、辩证分析方法、忧患意识和底线思维，把近期和长远视角有机结合，才能准确认识和把握当前民生领域问题的性质，在保持历史耐心与战略定力的同时，应对面临的近期、紧迫挑战。其次，具体问题具体分析是马克思主义活的灵魂。因此，坚持问题导向，并与全面建成小康社会宏伟目标相统一，也应该成为中国特色劳动经济学的方法论基础。

在以下的分析中，我们尝试应用这些方法论，揭示民生领域取得的成就，分析面临的问题和挑战，进而提出具有针对性的政策建议。由于我们选取的这些问题领域基本上也都属于劳动经济学的研究分支，所以，在揭示挑战、分析问题和提出建议的同时，也就意味着指出劳动经济学这门学科应该关注的理论创新方向。

### （一）就业的总量、质量与结构变化

坚持就业是民生之本，要求我们根据中国就业形势的新变化，与时俱进地坚持实施并不断完善更加积极的就业政策和就业优先战略。随着中国经济高速增长和总量的扩大，在中国经济于2004年跨越刘易斯转折点（Cai, 2016），特别是2011年以来15~59岁劳动年龄人口进入负增长的情况下，劳动力市场状况发生了根本性的变化，即在改变了长期存在的总量供求关系的同时，提出了就业质量和劳动力市场制度建设的新课题，也显现出就业的结构性矛盾乃至相关风险。

近年来，就业总量矛盾明显缓解，城乡就业比较充分。更为甚之，劳动力短缺成为全国城乡处处可见的现象。2014年，城镇就业总量达到3.93亿。根据相关的统计数据，近年来城镇登记失业率保持在4.1%左右，城镇调查失业率保持在5.1%左右，城镇调查失业率大体上与估计的自然失业率相同，意味着没有发生周期性失业现象，宏观经济总体上处于充分就业的状态。实际上，许多地方的企业仍然面临着招工难的问题，不仅存在熟练劳动者的短缺，也存在普通劳动者短缺的现象。工资迅速上涨的情况就是一个证据。例如，作为普通劳动者的代表，农民工实际工资在2004-2014年期间年平均增长率为11%。根据对中国人口结构的预测，上述就业总量变化趋势仍将继续，例如表现为继2011年劳动年龄人口负增长之后，预计2017年之后经济活动人口也进入负增长。

与就业更加充分相伴随，劳动力市场制度建设步伐加快，劳动者获得了更好的社会保护。劳动力短缺并不是工资提高的唯一原因。《劳动合同法》的颁布实施、最低工资制度的执行和标准的频繁调整、劳动争议仲裁制度的实行以及工资集体协商制度的推进，也起到了推动工资上涨的作用。以此为标志的劳动力市场制度建设推进，总体而言符合经济发展的阶段性要求，也符合共享发展的理念。以农民工就业状况的改变为例。在前述城镇就业总量中，大约有30.8%由农民工构成。而在过去的城镇就业统计中，大部分农民工被遗漏了。随着更多的农民工签订了劳动合同，就业的正规性提高，并且抽样框架中包括了更多农民工住户，他们被纳入城镇就业统计的比重也就合乎逻辑地提高了。这不仅仅是一个统计现象，更是从一个侧面反映了整体就业质量的提高。

然而，中国的就业仍然面临着挑战和风险，主要表现为结构性的问题。中国经济发展进入新常态的一个表现，就是经济增长速度处于下行趋势。虽然减速原因在于潜在增长率的下降，只要实际增长率与潜在增长率保持一致，较低的增长速度也可以维持总量意义上的充分就业。然而，经济增长的减速并不是单纯的数量问题。新常态还



意味着经济结构调整、发展方式转变和增长动力转换，都会造成劳动力市场上的结构性矛盾。特别是，如果非熟练劳动力短缺产生对人力资本培养的负激励、工资上涨过快及至超过劳动生产率的提高速度，以及某些劳动法规条文降低了劳动力市场灵活性，会使中国经济、产业和企业的传统竞争优势过快丧失，反过来将抑制新岗位的形成，造成对劳动者长期利益的伤害。

## （二）居民收入的初次分配和再分配手段

在劳动力供求关系发生变化的情况下，一方面，国民收入分配通过初次分配，相应朝着有利于居民和劳动者的方向变化；另一方面，在劳动力全面短缺现象下，普通劳动者工资因而低收入家庭的收入提高更快一些。这都表明，初次分配领域已经具备了缩小收入差距的条件，也产生了实际的收入差距缩小效果。按照库兹涅茨的倒 U 字形曲线假说，即在经济发展的早期，收入差距较大且持续提高，直到某个新的发展阶段的来临，这时收入差距达到峰值，随后逐步缩小（Kuznets, 1955），表面上中国已经跨过了库兹涅茨转折点，即基尼系数和按照不变价计算的城乡收入差距，分别于 2008 年和 2009 年到达峰值，随后至今一直处于进一步缩小的变化中。

然而，无论是与历史状况（如中国 20 世纪 80 年代）相比，还是按照国际标准（如国际上一般认为基尼系数 0.4 为警戒线水平），2015 年中国由这两个指标所表现的收入差距，即城乡收入差距 2.38 和基尼系数 0.462，仍然代表着一个较严重的不均等水平。例如，我们观察 28 个处于高收入阶段的经济合作与发展组织（OECD）国家的基尼系数，其算术平均值为 0.30，远低于中国目前的水平。中国正处在从中等偏上收入到高收入国家的过渡阶段，预计 2020 年时人均 GDP 将进一步接近跨入高收入国家行列的门槛。但是，按照目前的自然变化速度，收入差距将难以实现更快的降低。

近年来收入分配研究的许多最新成果都揭示，如果没有政府介入其中通过实施适当的政策并着眼于发挥再分配的职能，收入差距扩大的趋势很难得到遏止（如托马斯·皮凯蒂，2014）。再来看前述收入差距较小的 28 个 OECD 国家的情况。如果把把这些国家再分配之前和再分配之后的基尼系数进行比较，则可以发现这些国家在进行再分配之前，基尼系数的算术平均值也高达 0.47。也就是说，经过再分配环节，这些国家的基尼系数大幅度下降。可见，要在 2020 年前的短短几年中，进一步显著缩小收入差距，必须大张旗鼓地借助政府的再分配手段。

总体来说，目前中国的国民收入和居民收入再分配制度尚不完善。例如，税收结构仍然是以间接税为主，个人所得税明显缺乏累进的性质，再分配功能不能充分发挥；基本公共服务供给也倾向于锦上添花而不是雪中送炭。因此，明显加大再分配力度仍

面临着诸多政策调整和体制改革的任务。例如,从税收制度改革入手进一步有效调节过高收入,从基本公共服务供给入手提高均等化水平,既符合国际惯例,也有巨大的调整空间,也对应着政府应履行的公共品供给职能,预期可以取得更显著的缩小收入差距效果。

### (三) 公共服务的绝对水平和均等化程度

在人均收入水平提高和政府财力增强的情况下,中国居民享受公共服务的水平得到大幅度提高。党的十八大以来,政府着力提高基本公共服务的均等化水平,覆盖的范围也明显扩大。根据全国人大财政经济委员会和国家发展和改革委员会(2016),在“十二五”期间,9个领域44类80项基本公共服务项目全部落实,经济增长得以建立在就业基本稳定、教育公平和质量明显提升、收入提高与GDP同步增长、基本公共服务为核心的民生保障得到加强的基础上,表现在基本医疗保险实现全覆盖,基本养老保险参保率超过80%,城镇保障性安居工程住房建设4013万套等诸多方面。

在经济发展进入新常态,增长速度逐年呈下行趋势的情况下,政府的财政收入增速也不可避免地放缓。例如,2015年,全国一般公共预算收入同口径增长5.8%,比上年回落2.8个百分点,系1988年以来的最低水平。然而,在财政收入增速放缓的情况下,增加公共服务供给的任务目标既不能放弃也丝毫不能降低。如何协调这对矛盾,应在深刻认识共享发展的全面性内涵的基础上,借鉴国内外经济社会发展规律,创新公共服务供给政策和实施模式。

第一个原则是区分基本公共服务和一般公共服务,在两个领域分别采取不同的供给方式。政府作为提供公共服务的主体,主要应该体现在两个方面。第一是政府利用财政支出的方式,并通常直接建立相关制度、制定相关政策、采取相应的措施,保证基本公共服务的供给。这方面包括基本社会保险制度、社会救助制度和义务教育等领域。第二是主动设计并选择适当的合作模式(如政府和社会资本合作模式),借助社会资本保障一般公共服务的供给。这方面包括后义务教育阶段发展、职业技能培训、基础设施建设等。界定好政府的两种公共服务供给方式,更加倚重后一种实施模式,这既有利于提高供给效率,也是在财政收入增速下降的情况下能够保持公共服务供给继续扩大的新源泉。

第二个原则是在提高公共服务供给水平与提高其均等化水平都遭遇资源瓶颈时,在保证基本公共服务供给的前提下,把提高公共服务均等化水平放在更加优先的议事日程上。全面建成小康社会的目标和共享发展的理念,要求我们做出政策努力显著改善民生。比较而言,在改善民生提高共享发展水平方面,政府的作用也更加突出。同

时，这个目标和这个理念着眼于全体中国人民生活水平和质量的长期和根本改善。因此，实施和推进应该是目标导向，但不是单纯的指标导向。总水平和平均数不代表均等化。实现全面建成小康社会的关键短板，在于一部分人群和地区尚未均等地获得必要的公共服务，难点在“全面”这个问题上。因此，补齐这样的短板可以在共享发展方面取得事半功倍的效果。

上述两个原则之间也有诸多的交叉点。例如，教育越是在较低的年龄阶段，如学前教育、小学教育和初中教育，具有越高的社会收益率，因而更接近于基本公共服务领域。同时，教育资源和机会的不均等现象，也恰恰集中表现在这些领域。因此，公共教育资源应该显著地向这里倾斜，并坚持公办学前教育和基础教育的原则，而把那些个人收益率较高的领域留给市场和社会投入。这样，可以用更有效率的办法（Heckman, 2005），达到显著缩小贫富差距、防止贫困代际传递的效果。

#### （四）新型城镇化的需求侧和供给侧效应

无论从世界范围还是历史角度，中国按照常住人口统计的城镇化水平，提高速度是前所未有的，而且与经济发展阶段的对应程度也在提高。中国常住人口城镇化率从1978年的17.9%提高到2014年的54.8%，年平均提高速度为3.2%，不啻为世界经济史上另一个由中国创造的发展奇迹。然而，除了城镇化过程中表现出的建成区面积扩大快于城镇人口增长这种见物不见人的现象外，目前的城镇化还存在一个严重的非典型特征，即接近1.7亿农民工被统计在城镇常住人口中，对城镇化贡献率高达1/4（蔡昉等，2016），而户籍人口城镇化率（目前仅为38%）没有得到同步的提高，农民工因没有获得城镇户口而未能享受与城市居民同等的基本公共服务供给。这给城镇化促进经济增长和结构变化的功能，以及以人民为中心的要求打上了一个不小的折扣。

鉴于此，中央提出以人为核心的新型城镇化，同时在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中，要求“十三五”时期户籍人口城镇化率加快提高。推进新型城镇化的意义可以从需求和供给两侧来认识。一般来说，需求侧的重要性比较容易被认识到，已经得到决策者和研究者的充分关注。例如，李克强总理在2016年《政府工作报告》中，把推进新型城镇化作为“深挖国内需求潜力”的一项举措，称其是中国最大的内需潜力和发展动能所在。许多学者也尝试测算这种效应。例如，Wang & Cai（2015）具体测算了农民工实现市民化，从而转变消费行为可能产生的扩大消费内需的效果。

但是，既然中国经济减速的原因主要在于供给侧，推进新型城镇化、加快提高户籍人口城镇化率的供给侧意义，应该得到更清晰的认识和更高度的重视。在党的十八

届五中全会上,习近平总书记在关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明时指出,实现1亿人在城镇落户意义重大。从供给看,在劳动年龄人口总量减少的情况下,这对稳定劳动力供给和工资成本、培育现代产业工人队伍具有重要意义。这是对于诸如新型城镇化、户籍人口城镇化率加快提高、户籍制度改革和农民工市民化等一系列概念所表达的战略部署,从供给侧所做出的最精辟论述。

从经济增长的角度,新型城镇化的供给侧意义具体表现在,农民工市民化可以显著提高劳动参与率,同时通过就业岗位转移创造资源重新配置效率,对全要素生产率提高做出贡献,从而可以大幅度提高潜在增长率。对中国经济的模拟表明(Cai & Lu, 2013),如果在2011-2020年期间,每年把非农业的劳动参与率提高1个百分点,这一期间的年平均GDP潜在增长率可以提高0.88个百分点。如果在同一期间,全要素生产率的年平均增长率提高1个百分点,这一时期的年平均GDP潜在增长率可以提高0.99个百分点。可见,通过把农民工转化为城市市民而不再仅仅作为过客般的劳动者,可以保持农民工作为劳动力供给和资源重新配置主要贡献者的地位,从而达到一箭双雕的供给侧效果,即延长人口红利和获得新的可持续增长动力。

## 参考文献:

安格斯·麦迪森(2009),《世界经济千年统计》,伍晓鹰、施发启译,北京:北京大学出版社。

本书编写组(2015),《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议〉辅导读本》,北京:人民出版社。

蔡昉、郭震威、王美艳(2016),《中国新型城镇化如何成为经济增长源泉——一个供给侧视角》,《比较》,即将出版。

国务院扶贫办(2015),《习近平关于扶贫开发论述摘编》,内部资料。

全国人大财政经济委员会、国家发展和改革委员会(2016),《2016-2020〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要〉解释材料》,北京:中国计划出版社。

托马斯·皮凯蒂(2014),《21世纪资本论》,巴曙松等译,北京:中信出版社。

中共中央宣传部(2016),《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》,北京:学习出版社、人民出版社。

Cai, Fang (2016). *China's Economic Growth Prospects: From Demographic Dividend to Reform Dividend*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Cai, Fang & Yang Lu (2013). The End of China's Demographic Dividend: The Perspective of Potential GDP Growth. In Ross Garnaut, Fang Cai & Ligang Song (eds.), *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU Press, pp. 55 – 73.

Heckman, James (2005). China's Human Capital Investment. *China Economic Review*, 16 (1), 50 – 70.

Kuznets, Simon (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1 – 28.

Wang, Meiyang & Fang Cai (2015). Destination Consumption: Enabling Migrants' Propensity to Consume. In Ligang Song, Ross Garnaut, Fang Cai & Lauren Johnston (eds.), *China's Domestic Transformation in a Global Context*. Canberra: ANU Press, pp. 91 – 110.

## **Solving the Problems in Chinese People's Livelihood Based on the People-centered Development Thought**

Cai Fang

(Chinese Academy of Social Sciences)

**Abstract:** General Secretary of the Communist Party of China (CPC) Xi Jinping, in his series of important talks, has revealed the people-centered development thought, which leads the Leadership of CPC to practice new concepts, new thoughts and new strategies. This new thought originates from Marxist historical materialism, CPC's fundamental purpose "serving the people wholeheartedly", and the practices in reform and opening. Labor economics mainly pertaining theoretical and policy issues of people's livelihood should follow such a thought. From the perspective of shared development, one of the new development concepts proposed to guide the implementation of the 13th Five-Year Plan, this paper tries to illustrate problems and challenges in the areas of people's livelihood and identity directions of theoretical innovation of the Chinese-style labor economics.

**Keywords:** people-centered development, shared development, labor economics, people's livelihood

**JEL Classification:** J01, O10

(责任编辑：西 贝)