

中国发展研究基金会资助项目

# 构建民生指数指标体系、初步发现 及政策建议

全国人大财经委课题组

2011 年 1 月

本文是中国发展研究基金会发展研究项目资助课题的研究报告之一。

课题负责人：吴晓灵（全国人大常委、财经委副主任委员）

报告撰写人：吴晓灵（全国人大常委、财经委副主任委员）

周绍杰（清华大学公共管理学院）

梅赐琪（清华大学公共管理学院）

刘正山（国土资源部办公厅）

曹 颖（环保部环境规划院）

其他项目参与人员：丁元竹（国家行政学院决策咨询部）、蒲实（国家行政学院决策咨询部）、曹颖（环保部环境规划院）、惠博阳（国家质监局质量司）、邱晓华（中海油）、吕庆（统计局统计科学研究所）、殷剑峰（中国社科院金融研究所）、袁增霆（中国社科院金融研究所）、杨宜音（中国社科院社会学所）、王俊秀（中国社科院社会学所）、韩廷春（清华大学公共管理学院）、邓国胜（清华大学公共管理学院）、俞建拖（中国发展研究基金会）、安荔（中国人民银行）、贾颖（中国人民银行）、唐欣语（中国人民银行）。

## 内容提要

实践科学发展观、构建和谐社会的根本目的是以人为本，实现全面、协调、可持续发展，进而全面提高民生发展水平。政府在促进民生发展中发挥重要作用，各级地方政府是促进发展的规划者、实施者和协调者，这需要科学的政绩考核体系作为制度保障。因此，为了全面衡量民生发展，引导各级地方政府树立正确的“政绩观”，实施“旨在全面提升民生发展”的治理模式，人大财经委立项开展了民生指数编制研究工作。如果“全面提升民生发展”的治理模式能够在各地地方政府实施，这将是具有中国特色的社会主义的重要体现，极大地提升中国政府执政为民的形象。

本研究有三个目标：一是通过国内外的实践和研究，论述构建民生指数在引导发展模式转变和促进地方政府善治上所具有的重要意义；二是构建国民福祉指标体系，并通过对部分地区的比较研究，论证利用民生指数指标体系作为考核地方政府政绩的科学性；三是对推动民生指数构建以及应用，提出政策建议。

**关键词：** 民生指数 政绩考核 发展模式

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 一. 课题研究背景及意义.....                   | 1  |
| (一) 研究背景.....                       | 1  |
| (二) 研究意义与主要研究问题.....                | 2  |
| 二. 现有研究综述.....                      | 3  |
| (一) 国外相关的学术研究和应用：一个介绍.....          | 3  |
| (二) 国内相关实践.....                     | 5  |
| (三) 启示.....                         | 6  |
| 三. 民生指数指标体系的建立以及主观指标的统计分析.....      | 7  |
| (一) 指标体系的建立.....                    | 7  |
| (二) 数据与指数合成.....                    | 12 |
| 四. 各省民生指数的初步分析及基本结论.....            | 22 |
| (一) 各省民生指数.....                     | 22 |
| (二) 民生指数试编的基本结论.....                | 25 |
| 五. 政策启示与建议.....                     | 26 |
| (一) 从“唯GDP论”转向以“促进民生发展”为核心的政绩考核体系.. | 26 |
| (二) 以民生财政促进民生发展.....                | 26 |
| (三) 编制民生指数的建议.....                  | 27 |
| 编者说明.....                           | 28 |

## 一. 课题研究背景及意义

### (一) 研究背景

#### 1. 发展背景

改革开放以来,中国的经济增长取得了举世瞩目的成就。根据国家统计局的数据,2009年中国GDP为340507亿元,按照2009年人民币兑美元年平均汇率中间价6.831计算,2009年中国人均GDP已经达到3700美元。从2003年中国人均GDP首次超过1000美元至今,高速的经济增长使得中国正在逐步由中低收入国家向中等收入国家过渡。当前,作为全球有影响的经济大国,中国正处在工业化、城市化的关键时期,经济发展正面临诸多挑战,包括经济增长模式的转变与经济增长的可持续性问题、经济增长与收入分配问题、经济与社会协调发展问题。

首先,经济增长模式对经济的可持续发展带来严峻的挑战,中国经济的可持续发展需要迫切解决经济增长方式的问题。基于投资驱动的经济增长模式使经济结构在消费和投资两个方面出现严重失衡。中国的全社会固定资产投资率自80年代末以来一直保持较高的水平,进入2000年以后更是显著提高,2008年甚至达到50%,远远高于世界平均水平(20~25%)。此外,中国当前的经济发展对外部资源和原材料的依赖程度不断提高,对经济可持续发展带来挑战。

其次,收入分配格局随着经济增长也趋于恶化。从宏观的国民收入分配来看,居民家庭收入占GDP的比重自90年代以来出现明显下滑趋势<sup>1</sup>。此外,尽管十年的西部大开发使得地区差距扩大的趋势有所遏制,但是城乡差距和居民内部的贫富差距仍趋于扩大,并且仍看不到扭转的趋势<sup>2</sup>。毫无疑问,收入分配格局的恶化势必导致财富占有不平等,从而对社会和谐发展造成负面影响。

第三,相对于经济的快速增长,中国的社会发展相对滞后。近年来,尽管政府已经在诸如教育、医疗、养老等事关民生的领域进行了不懈的努力,推动社会发展与经济增长相适应<sup>3</sup>。然而,相对于中国的经济增长,民生领域的发展仍然是中国全面发展的“短板”。随着计划经济体制福利系统的解体,教育、医疗卫

---

<sup>1</sup> 根据国家统计局编制的“资金流量表”(实物交易),居民部门收入占GDP的比重在1996-2006年期间下降了大约10个百分点。

<sup>2</sup> 根据国家统计局“中国全面建设小康社会统计监测指标”的数据,2008年中国的基尼系数为0.458,超过了分配不公平的国际警戒线。从整体来看,影响我国收入分配的原因众多,既与基于效率促进为导向的市场化改革有关,也与行政垄断、城乡分割、地区倾斜等长期性的体制因素有关。

<sup>3</sup> 例如,在落实联合国“千年发展目标”方面,中国取得了举世瞩目的成就,已提前实现将贫困人口减半和普及初级教育两项目标,其它目标也有望如期实现。

生和住房问题已经成为普遍关注的社会问题；与此同时，食品安全、生产安全、生态事故、腐败案件频发等等一系列的问题，都对政府治理提出挑战。随着中国的城市化水平的进一步提高以及中国逐步进入老龄化社会，民生领域的社会发展将成为中国建设和谐社会的基础。

## 2. 政策背景

“小康”是具有中国特色语境来衡量发展关键词，“建设小康社会”也是中国政府的发展承诺。从 1979 年邓小平首次用“小康”一词来描述中国式的现代化到 1982 年党的十二大“小康”概念首次出现在全国党代会，“小康”成为社会主义初级阶段物质文明建设的努力方向<sup>4</sup>。进入 2000 年，中国已经基本实现“三步走”的前两步目标，人民生活总体上基本达到小康水平。然而，正如十六大报告所指出的，小康社会的建设还被认为处在“低水平的、不全面的、发展很不平衡”的阶段。2002 年的“十六大”和 2007 年的“十七大”均提出“到 2020 年实现全面建设小康社会的奋斗目标”。十七大报告又进一步强调“社会建设与人民幸福安康息息相关，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生”。因此，促进民生发展已经成为我国政府执政的政治承诺。

从本质上讲，科学发展观的核心是发展必须以全面提高民生为最终目标。改革开放以来的经济发展成就为实践科学发展奠定了物质基础；中国教育事业的发展为实践科学发展准备了人力资源基础；中国的高投资率也为实践科学发展提供了物质投入保障。因此，中国当前具备了实践科学发展的发展基础、人力资本和资本投入。然而，相比较而言，当前还没有完全建立与“科学发展”要求相适应的制度体系。这突出的表现在“中央讲科学、地方讲发展”，即地方政府还没有扭转“GDP 挂帅”的发展思路。从某种意义上讲，地方政府树立“全面发展的政绩观”是实施科学发展的必要条件，这有赖于建立符合科学发展的政绩考核体系，以确保地方政府在实践中能够“软件和硬件投入并重”，使得经济发展和民生发展得到协调发展。

### （二）研究意义与主要研究问题

当前，“GDP 挂帅”的发展模式偏离了发展的时代要求。随着中国逐步向中等收入国家迈进，实现“普遍受益的经济增长”已经成为发展的共识，“全面提升民生水平”将是政府的最大政绩。过去的经验表明，中国经济发展取得非凡成就的关键在于国家能够随着发展形势的变化进行适应性地制度创新，鼓励地方政府

---

<sup>4</sup> 特别地，邓小平在 1984 年明确指出“所谓小康，就是到本世纪末，国民生产总值人均 800 美元”。

在促进增长上发挥主导作用。因此，建立“民生促进型的发展模式”需要地方政府树立正确的“政绩观”，并建立与之相容的政绩评价标准。本研究项目意义在于强调从“促进民生”的视角看待发展，使地方政府逐步由“以 GDP 为中心的增长导向型政府”转向“促进全面均衡发展的服务型政府”。本研究项目主要完成以下四个方面的内容：第一，回顾相关领域的国内外研究；第二，构建民生指标体系；第三，对民生指数的各个子指标进行分析；第四，对于民生发展和治理两者之间的关系进行分析。

## 二．现有研究综述

“民生”是一个内涵广泛的概念，涉及影响人民物质生活、精神生活等的各个领域，包括与实现人的生存权利和与实现人的发展权利有关的所有领域，包括就业、教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、食品安全、生产安全、政府治理等事关人民福祉的各个层面。因此，从本质上讲，“民生发展”就是为“人的全面发展”提供全面的社会基础设施。以下简单地介绍国内外的相关研究。

### （一）国外相关的学术研究和应用：一个介绍

“民生发展”对应的英文是“livelihood development”。相对而言，“民生发展”是具有中国特色的概念，更多的是从中国公共管理和公共政策研究的视角提出的。比较而言，国外的学术研究往往强调微观层面。

从学术研究层面，国外的相关研究涉及的概念较多，例如“福祉”（Well-Being）、“主观幸福”（Subjective Well-being）、“客观幸福”（Objective Well-Being）、“快乐”（Happiness）、“生活满意度”（life satisfaction）等<sup>5</sup>。国际上，在“幸福问题”研究中，最有影响的研究当属“世界价值观调查”（World Values Survey，简称WVS）<sup>6</sup>。迄今为止，该项调查已访问了全球 98 个国家/地区近 35

---

<sup>5</sup> 20 世纪 60 年代左右，心理学开始了对“快乐”（或称之为主观幸福感）（happiness）的实证研究。当然，这是心理学关于心理疾病研究的副产品。20 世纪 90 年代，部分经济学家进入了经济和“主观幸福”

（happiness）的研究。从美国经济学会推出的 ECONLIT 上搜索 2002 年至 2010 年 4 月的学术论文，关键词中包括“Well-being”的，121 篇；关键词为“Happiness”的，58 篇；关键词为“Life Satisfaction”的，53 篇。再从美国社会科学研究网 SSRN 上搜索 2007 年 4 月 17 日至 2010 年 4 月 17 日的学术论文，标题中含有关键词“Well-being”的，160 篇；关键词为“Happiness”的 131 篇；关键词为“Life Satisfaction”的，55 篇。由此可见，关于“福祉”（Well-being）的研究已经成为国外学术界的热点。

<sup>6</sup> 该研究起源于 1981 年所执行针对西欧十国进行的“欧洲价值观调查”（European Values Survey）。由于此调查结果在文化变迁上具有启发性且可延伸做全球性研究，在美国密西根大学社会学系教授 Inglehart 的号召下，将这个调查延伸到西欧以外的国家。至今，WVS 以五年为一期方式总共进行了四次调查，由全球优秀的社会科学家（尤其是政治学家）组成团队所完成。所有曾经参与的团队累积至今已经散布在八十个国家。总的来说，此跨国性调查内容广泛的包含了社会价值观、社会规范、社会问题、社会距离、工作问题、劳工组织、就业问题、政治态度、国家民主、性别问题、环境问题、婚姻、家庭与小孩教养问题等。

万人，当中有 52 个国家/地区的数据是连续无间断的。利用WVS数据，研究幸福问题的著名学者Inglehart（1997）把生存和福祉(survival and well-being)与人均GDP的关系划分为两个阶段：经济收益阶段（Economic Gains）和生活方式多样化阶段（life style）。在前一阶段，福祉提高对经济增长比较敏感，经济增长的同时伴随着福祉的提高；而到了生活方式多样化阶段，福祉的提高对经济增长并不敏感，即当人们的收入达到一定水平之后，“主观幸福”（happiness）和GDP的增长就不呈现出显著的正相关关系。根据WVS数据，最近的研究结论也发现富裕的国家不一定是最快乐的国家<sup>7</sup>。因此，在一个国家逐步由发展中阶段进入发达阶段，对于“幸福”或者“福祉”问题的研究是政府寻求公共政策制定的重要参考。

在应用层面，不丹是最早应用“国民幸福指数”衡量发展的国家。1970 年，不丹前国王吉格梅·辛格·旺楚克提出“国民幸福指数(Gross National Happiness,简称GNH)”这一概念，以取代“国民生产总值(Gross National Product, 简称GNP)”<sup>8</sup>。该指标通过主观调查数据，根据政府善治、经济增长、文化发展和环境保护四大领域、涉及 72 项指标。根据不丹宪法，政府在制定政策不是以经济利益为考虑基准，而是以所能带来的幸福快乐为出发点。近年来，不丹的实践逐步得到发达国家的重视，“国民主观幸福指数”这一概念已经初步获得国际认同。2005 年，在加拿大召开的“国民主观幸福指数”国际研讨会有 43 个国家代表出席<sup>9</sup>。2008 年，法国总统萨科齐组建了一个专家组，成员包括以诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格里茨和阿马蒂亚·森等在内的 20 多名世界知名专家，进行了一项名为“幸福与测度经济进步”（Happiness and Measuring Economic Progress）的研究。该项研究认为应当对国民经济核算方式进行改革，将国民主观幸福感纳入衡量经济表现的指标，以主观幸福程度、生活质量及收入分配等指标来衡量经济发展<sup>10</sup>。

<sup>7</sup> 例如，2007 年公布的数据显示，全球最富裕的美国排名为 16；而丹麦却因其民主、社会平等及和谐气氛，而成为全球快乐国家榜首。其它主要国家排名如下：英国排在第 21、巴西第 30、法国第 37、日本第 43、韩国第 62、印度第 69、埃及第 74、俄罗斯第 89、伊拉克第 92。中国在这次调查排名第 54 位，处于中等水平。中国分别在 1990、1995、2001 和 2006 参与了 WVS 调查。数据显示，中国在 1995 年平均幸福水平最高，2001 年的幸福水平低于 1995 年，而 2006 年的幸福水平较 2001 年的水平有所提高。

<sup>8</sup> 旺楚克认为，政府施政应该以实现幸福为目标，注重物质和精神的平衡发展，把环境保护和传统文化置于经济发展之上。在这种执政理念的指导下，人均 GDP 仅为 700 多美元的不丹，人民却感觉生活很幸福。不丹至今仍在实践这套模式。

<sup>9</sup> 送会议指出，财富仅仅是能给人带来幸福的很小因素之一，认为“国民主观幸福指数”应包括四个基本内容：社会经济可持续地均衡发展；保持良好的自然环境；文化的保护和推广；为人民谋福利的良好的政府。此后，英国则在创设“国民发展指数”（MDP）时，把社会、环境成本和自然资本也考虑进去。日本也开始采用一种更强调文化方面因素的“国民主观幸福总值”。

<sup>10</sup> 这套指标体系主要包括：（1）健康：包括人民生活质量与寿命长短，死亡率和发病率；（2）教育：根据人民的竞争力加以衡量；（3）个人活动：包括有薪工作、无薪工作、交通、休闲以及提供众多个人活动的住房；（4）政治表达和治理：包括能参与决策，能对自己认为错误的事情表达反对意见；（5）社会关系：包括对其他人的信任度、社会孤立感等；（6）生活环境：包括因空气污染而早死的人数，缺乏干净水的人数，噪音和污染的级别和影响人数，环境灾难的影响程度，以及个人对环境的感受；（7）人身不安全感：

## （二）国内相关实践

国内关于“幸福”的研究始于 20 世纪 90 年代，但是现有的文献主要发表于 2000 年以后。与“主观幸福感”或“幸福指数”相关的文章主要发表在心理学、教育学两类学术期刊<sup>11</sup>。在实践层面，近年来，我国越来越多的地区政府开展了“幸福指数”的调查，并将其作为政绩考核的指标<sup>12</sup>。实际上，“幸福指数”也得到高层领导的关注<sup>13</sup>。在应用研究方面，民间机构和相关政府机构也进行了相关的研究，并逐步得到社会关注<sup>14</sup>。其中，最有影响的当属“小康社会”指标体系。

小康社会评价指标体系始于上世纪九十年代中期，国家统计局、国家计委和农业部三个部门共同制订了《全国人民小康生活水平的基本标准》、《全国农村小康生活水平的基本标准》和《全国城镇小康生活水平的基本标准》三套标准作为衡量全国人民小康生活水平实现程度的尺度<sup>15</sup>。随着中国经济社会的快速发展，该套指标体系又重新得到修正。从 2000 年起，国家统计局开始发布“全面建设小康社会统计监测指数”。该指标体系根据全面建设小康社会的内涵包括“经济发展、社会和谐、生活质量、民主法制、科教文卫、资源环境”等六部分 25 项指标。目标值就是各项指标到 2020 年应该达到的值。

---

包括居民身体完整面临损害的危险程度：犯罪率、事故、自然灾害等；（8）经济不安全感：包括失业、生病以及变老。

<sup>11</sup> 至 2010 年 4 月 17 日，我们利用中国期刊全文数据库检索标题中包含关键词“幸福指数”的文章，计有 1365 篇。近两年来，国内出版的学术专著（包括译著）也不断涌现，包括《测量幸福——主观幸福感测量研究》、《福祉经济学》、《幸福经济学》、《经济学与幸福》等等。比较而言，而以“国民福祉”为研究主题的文章则罕有发现。

<sup>12</sup> 例如，深圳市在 2005 年 4 月将“关爱指数、幸福指数、人文指数、安全指数、诚信指数、环境指数、廉洁指数”等指标列入“城市文明指数”体系中；2006 年 2 月，北京市统计局也把幸福指数列入和谐社会指标体系；2006 年 10 月，江苏省江阴市推出“幸福江阴”综合评价指标体系，将“幸福江阴”作为重要考核指标首度列入全市机关工作综合考核体系；2010 年，山西省委组建和谐社会建设“国民幸福指数”考评组，对山西各级政府和谐社会建设工作进行考评。

<sup>13</sup> 2006 年 4 月，国家主席胡锦涛在美国耶鲁大学的演讲中提到“关注人的生活质量、发展潜能和幸福指数”。这是我国国家领导人首次公开演讲中提出“幸福指数”的概念。2006 年 9 月，时任江苏省委书记李源潮在南京调研时也指出，“对于南京这样一个人口密集、居住集中的特大型中心城市而言，要更加突出以人为本、和谐发展，不断提高人民群众的幸福指数”。2010 年“两会”期间，国务院总理温家宝也明确提出“我们所做的一切都是要让人民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐”。

<sup>14</sup> 如 2006 年 3 月，北京零点调查与指标数据网发布了部分城市和乡镇的女性幸福感的调查结果。此后，零点公司每年发布幸福指数调查数据。2004 年 4 月，《瞭望东方周刊》与芝加哥教授、中欧国际工商学院行为科学研究中心主任奚恺元教授合作，对包括北京、上海、杭州、武汉、西安、成都在内的 6 大城市进行了一次幸福指数测试。当前，福祉和幸福问题逐渐成为中国学术研究的热点问题。2008 年 1 月 15 日，《光明日报》理论部与《学术月刊》编辑部联合评选的“2007 年度中国十大学术热点”，其中一个就是“经济学视野中的快乐和幸福”。

<sup>15</sup> 其中，国家标准是作为全国人民小康生活的统一标准来设计的，是测量全国人民小康生活水平的一个基本标准，包括五个方面共 16 项指标（经济水平、物质生活、人口素质、精神生活、生活环境）。

**表 1 2000~2008 年中国全面建设小康社会统计监测结果（单位：%）**

| 监测指标           | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007 | 2008 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 一、经济发展         | 52.97 | 54.69 | 56.48 | 58.18 | 59.79 | 61.75 | 63.82 | 65.6 | 67.9 |
| 二、社会和谐         | 58.85 | 64.28 | 63.29 | 62.08 | 63.19 | 62.25 | 67.89 | 72.0 | 76.1 |
| 三、生活质量         | 44.63 | 47.17 | 49.97 | 52.88 | 55.07 | 59.84 | 64.60 | 78.3 | 79.9 |
| 四、民主法制         | 87.50 | 82.36 | 83.22 | 83.64 | 83.60 | 84.93 | 88.18 | 89.9 | 91.1 |
| 五、科教文卫         | 58.56 | 60.55 | 62.98 | 66.05 | 69.73 | 73.18 | 76.25 | 67.3 | 67.3 |
| 六、资源环境         | 63.55 | 64.66 | 66.24 | 67.10 | 66.57 | 68.03 | 69.22 | 72.2 | 74.0 |
| 全面建设小康<br>社会进程 | 57.05 | 58.91 | 60.48 | 61.99 | 63.57 | 65.77 | 69.05 | 72.7 | 74.6 |

### （三）启示

从国内外的学术研究和政府实践情况看，我们可以得到以下几点启示。

第一，GDP不足以衡量发展，衡量民生发展应当采用多指标体系。国内生产总值(GDP)是经济活动增加值的一个度量。从支出法核算GDP可知，GDP增长是可以通过投入指标（投资）的快速增长得到实现。而且，GDP的增长并不必然地意味着社会财富的增加<sup>16</sup>。因此，GDP并不必然反映民生发展，资源消耗和环境退化、收入分配状况、预期寿命、受教育程度、就业率等方面都是衡量发展的重要指标。如果GDP增长单纯通过投入实现，并伴随环境污染、收入分配恶化、社会不安全感加剧等反映人民生活质量和福祉方面的领域的退化，GDP增长则与民生发展相背离。因此，单纯以GDP作为政绩考核的中心目标势必导致政策的扭曲和不可持续的增长，应以构建一个涵盖经济、环境、社会等多个变量构成的指标体系衡量地方政府政绩。

第二，研究民生问题（或者说人民福祉）已经成为中国当前发展阶段的客观需要。根据Inglehart（1997）利用跨国样本的研究结论，5000美元（以1995年美元的购买力作为计量标准）是一个重要的分界点。1995年的美元购买能力相当于2009年7038美元<sup>17</sup>，而中国人均GDP水平在2010年将超过了这个临界点（按照IMF的估计，2009年以PPP计算的中国人均GDP为6567美元）。因此，当中国人均GDP水平（按照PPP计算）已经进入Inglehart所定义的第二阶段（即居民的幸福提升对经济增长不敏感），旨在促进民生的发展政策将不应该单单以GDP增长为中心。

<sup>16</sup> 例如，斯蒂格利茨认为GDP不能够反映经济运行的真实状况，其主要缺陷包括资产泡沫扭曲了数据、只计算公共部门的投入而不计产出、不能反映经济的可持续发展能力等等，在这种状况下就会出现GDP数据上升而普通居民的生活水平下降的情况。

<sup>17</sup> 具体转化参见<http://www.usinflationcalculator.com/>。

第三，衡量民生发展不仅要包括主观指标也应包括客观指标。获取、保存和恢复幸福是所有时代绝大多数人们的行为的背后动机。从微观的视角，个体的主观幸福感不仅与个体性因素有关，同时也与其所处的外界环境具有很强的依赖性<sup>18</sup>。因此，衡量民生发展，我们不能脱离与个体幸福感有关的微观基础，合理的衡量民生发展的指标体系不仅应当考察个体的主观幸福感受（或满意度），而且也要考虑与个体幸福感相关的宏观的外部变量（例如环境、收入分配、公共服务、社会安全等方面），而这些宏观的外部变量也往往与政府在各个方面的治理水平密切相关。因此，民生指数应当兼顾主观指标与客观指标两个方面。斯蒂格利茨等学者发布的研究报告《主观幸福与经济测度的测度》也认为客观与主观维度的幸福一样重要。

### 三．民生指数指标体系的建立以及主观指标的统计分析

#### （一）指标体系的建立

根据以上讨论，我们在构建民生指标体系上，采用了主观指标和客观指标相结合的方法，其中主观指标包括各类主观“满意度”指标。在构建民生指数的过程中，我们选取指标遵循三个重要原则：相关性原则，即民生指数中每一个指标的选取与个体幸福感具有相关性；全面性原则，即民生涵盖多个方面，不仅包含客观的经济发展指标，还包含政府公共政策能够影响到领域；可行性原则，即要考虑到指标数据的可获性，便于计算、统计和评估。

项目组成员经过多次讨论，课题组采用德尔菲法确立三级指标体系并对指标体系的权重进行了设置。指标体系包括四类一级指标，涉及居民生活、生态环境、社会环境和公共服务四个方面，每一项一级指标均有若干项二级指标，共有 11 项二级指标（见下图）。其中，四项一级指标的分别为 36.82%、19.55%、20.45% 和 23.18%。在确立一级指标和二级指标以后，我们又对每一项二级指标选取若干三级指标，共计 44 项三级指标。其中，有 14 项三级指标是通过调查问卷计算出的主观指标。合计客观指标权重为 68.6%，主观指标权重为 31.4%。二级指标和三级指标及其权重请参见表 1-4。

---

<sup>18</sup> “个体幸福感”往往是从微观的视角提出来的。从微观的视角研究个体幸福感，个体的经济状况（收入、就业状态等）、人口特征（例如年龄、性别、婚姻状态和受教育程度）、个性特征（例如自尊、自控、乐观、外向和精神健康等方面）、情形性因素（工作压力、人际关系等）、宏观的外部变量（例如环境、收入分配、公共服务、社会安全等方面）等方面的因素均是影响因素。

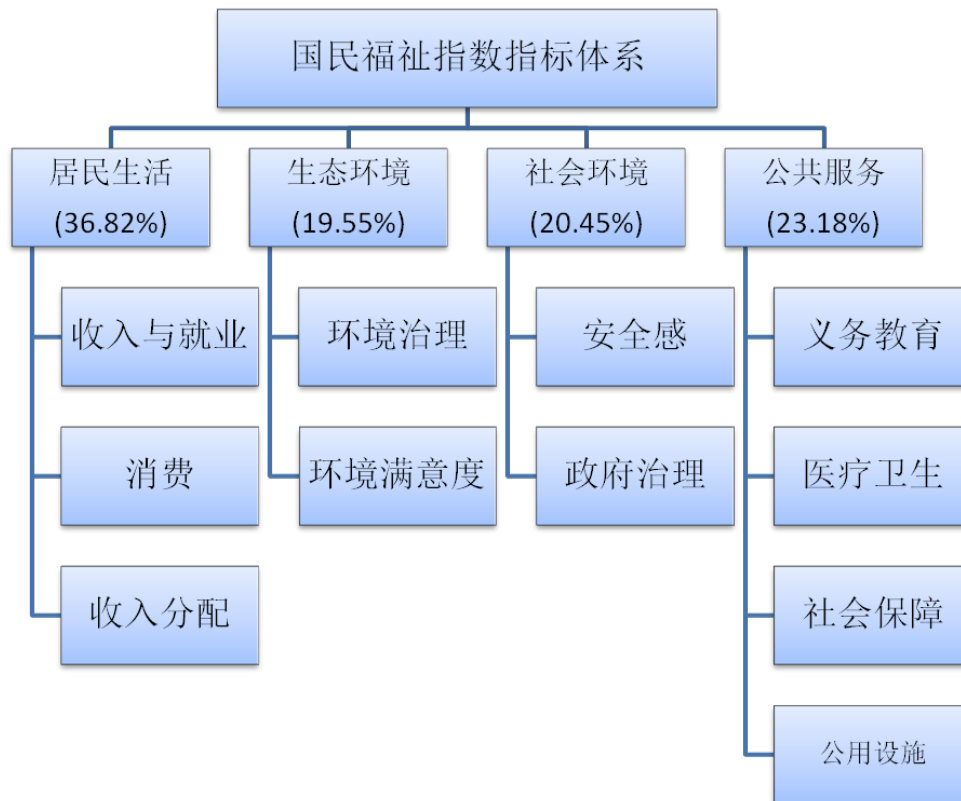


图1 民生指数指标体系

“居民生活”是由“收入与就业”、“消费”和“收入分配”三个部分组成。前两者反映老百姓的生活物质条件，后者反映社会公平的情况。“收入与就业”二级指标下设“城乡居民家庭人均可支配收入”和“城市调查失业率”。“消费”二级指标下设“恩格尔系数”、“休闲充分度”和“文化娱乐支出占家庭消费支出比重”三个指标。“收入分配”二级指标下设“城乡居民家庭人均可支配收入占地区人均 GDP”、“城乡居民收入比”、“城镇基尼系数”和“农村基尼系数”四个指标。

课题组成员以及外部评论意见提出，在“居民生活”这一级指标的中应加上如下三个指标：消费者物价指数、反映交通状况的变量以及反映居民住房状况的变量。由于本项目是第一次编制民生指数，考虑到各地区的消费物价指数相差不大，区分度很小，因此没有列入指标体系。但是，由于物价指数是影响家庭消费水平的重要决定因素，课题组将在以后的指数编制中加入该变量，以反映不同时期物价指数对于居民生活的影响。

反映交通状况的变量主要是涉及居民出行的便利程度，对于这一点的度量是很难找到一个合适的客观指标，并且城乡之间也存在巨大差异。其中，反映城市交通状况的变量，我们在“公共服务”这一一级指标中加入了一个反映“城市交通

基础设施”满意度的主观变量。关于反映居民住房方面的变量设定，专家组成员经过讨论认为应该加上反映中低收入者居住状况的变量（例如，中低收入居民家庭的人均居住面积或中低收入居民住房保障率）。关于住房变量的设定，我们将在以后的指数编制中加入。

表2 居民生活（一级指标）

| 二级指标  | 二级指标权重 | 三级指标              | 三级指标权重 |
|-------|--------|-------------------|--------|
| 收入与就业 | 37.0%  | 城乡居民家庭人均可支配收入     | 59.7%  |
|       |        | 城市调查失业率           | 40.3%  |
| 消费    | 33.0%  | 恩格尔系数             | 36.0%  |
|       |        | 文化娱乐支出占家庭消费支出比重   | 31.5%  |
|       |        | 休闲充分度【主观指标】       | 32.5%  |
| 收入分配  | 30.0%  | 人均可支配收入占人均 GDP 比重 | 30.4%  |
|       |        | 城乡居民收入比           | 24.6%  |
|       |        | 城镇 Gini 系数        | 22.5%  |
|       |        | 农村 Gini 系数        | 22.5%  |

生态环境（包括空气、水、土壤、绿化、噪声等方面）不仅是影响居民生活质量的重要方面，也是衡量政府治理的重要内容。根据数据的可获性，我们根据环保部提供的数据选取了“空气质量达到二级以上的天数(天)”、“工业固体废物处置利用率”、“生活垃圾无害化处理率”、“城市生活污水集中处理率”、“环境噪声达标区覆盖率”、“建成区绿化覆盖率”这六项指标反映环境治理方面的内容<sup>19</sup>。需要指出的是，上述指标均是对城市环境的记录<sup>20</sup>。

“生态环境”的另外一个二级指标是“环境满意度”，以进一步印证居民对生存环境满意度，我们采用了三个主观指标，包括即“空气质量满意度”、“城市绿化满意度”和“对政府在环境治理方面的工作是否满意”。

<sup>19</sup> 有外部评审意见认为，“城市生活污水集中处理率”反映城市用水的“下水环节”，而居民用水质量反映的是“上水环节”。课题组也认为应当用“上水环节”反映城市居民用水质量问题，但是居民用水质量的判断应当属于主观变量。课题组计划在未来编制指标体系的时候，增加相关的主观变量。

<sup>20</sup> 我们最初也希望能够对城乡的环境状况做全面衡量，但是由于数据可获性问题，这次编制仅限于城市。

表3 生态环境（一级指标）

| 二级指标  | 二级指标权重 | 三级指标                   | 三级指标权重 |
|-------|--------|------------------------|--------|
| 环境治理  | 61.4%  | 空气质量达到二级以上的天数(天)       | 22.9%  |
|       |        | 工业固体废物处置利用率            | 13.6%  |
|       |        | 生活垃圾无害化处理率             | 14.9%  |
|       |        | 城市生活污水集中处理率            | 16.7%  |
|       |        | 环境噪声达标区覆盖率             | 14.0%  |
|       |        | 建成区绿化覆盖率               | 17.9%  |
| 环境满意度 | 38.6%  | 空气质量满意度【主观指标】          | 34.2%  |
|       |        | 城市绿化满意度【主观指标】          | 31.7%  |
|       |        | 政府在环境治理方面的工作是否满意【主观指标】 | 34.2%  |

“社会环境”包括“安全感”和“政府治理”两类二级指标。“安全感”包括生产安全、交通安全、商品安全和社会治安等内容。前两者分别采用“万人口工伤事故率”、“万人口交通事故死亡率”来衡量（今后也可以用“万车辆交通事故死亡率”这一指标）。关于“商品安全”这一项，最初课题组提出的指标是“食品抽样合格率”，但质监局的同志建议用“商品抽样合格率”来替代<sup>21</sup>。

“政府治理”指标包括司法、行政和执法三个方面的指标。关于司法方面的指标，我们最初的设计的是“法院案件判决率”和“法院案件执行率”。由于数据的可获得性以及根据最高人民法院的建议，我们利用反映“司法公正”和“司法效率”两个方面的综合指标合成“司法综合绩效指数”<sup>22</sup>。最后，我们还设计了“政府廉政及行政效率满意度”和“司法与执法满意度”两个主观指标来反映群众对政府在行政和执法方面工作的满意度。

<sup>21</sup> 一是因为食品抽样的结果是含在商品抽样里的，难以单独取数，二是因为“商品抽样合格率”反映的内容更全面。但是，由于食品安全问题比较突出，因此我们设计了“食品安全满意度”这个主观指标。

<sup>22</sup> 在今后扩范围编制民生指标时，如果数据获得性允许，我们仍希望用老百姓关注的判决率和执行率这两个指标。

表4 社会环境（一级指标）

| 二级指标 | 二级指标权重 | 三级指标               | 三级指标权重 |
|------|--------|--------------------|--------|
| 社会安全 | 57.7%  | 万人口工伤事故率           | 12.9%  |
|      |        | 万人口交通事故死亡率         | 12.9%  |
|      |        | 万人口社会治安案件发生率       | 17.5%  |
|      |        | 商品抽样检验合格率          | 20.0%  |
|      |        | 食品安全满意度【主观指标】      | 20.0%  |
|      |        | 居民社会安全感满意度【主观指标】   | 20.8%  |
| 政府治理 | 42.3%  | 司法综合绩效指数           | 31.7%  |
|      |        | 政府廉政及行政效率满意度【主观指标】 | 37.5%  |
|      |        | 司法与执法满意度【主观指标】     | 30.8%  |

表5 公共服务（一级指标）

| 二级指标 | 二级指标权重 | 三级指标                  | 三级指标权重 |
|------|--------|-----------------------|--------|
| 义务教育 | 24.5%  | 普通小学生均预算内教育经费支出       | 19.2%  |
|      |        | 普通初中生均预算内教育经费支出       | 19.2%  |
|      |        | 学生/教师比率（小学）           | 16.3%  |
|      |        | 学生/教师比率（初中）           | 16.3%  |
|      |        | 义务教育满意度【主观指标】         | 29.2%  |
| 医疗卫生 | 26.4%  | 城镇万人口医生数(执业医师、执业助理医师) | 30.8%  |
|      |        | 人均地方财政一般预算内公共卫生服务投入   | 34.2%  |
|      |        | 医疗卫生服务满意度【主观指标】       | 35.0%  |
| 社会保障 | 24.5%  | 城镇基本养老保险覆盖率           | 20.4%  |
|      |        | 城镇基本医疗保险覆盖率           | 20.4%  |
|      |        | 城镇基本失业保险覆盖率           | 19.2%  |
|      |        | 农村新农合覆盖率              | 20.0%  |
|      |        | 农村基本养老覆盖率             | 20.0%  |
| 公用设施 | 24.5%  | 供水状况满意度【主观指标】         | 25.4%  |
|      |        | 供电状况满意度【主观指标】         | 23.8%  |
|      |        | 供热状况满意度【主观指标】         | 22.5%  |
|      |        | 道路交通基础设施满意度【主观指标】     | 27.5%  |

“公共服务”一级指标包括“义务教育”、“医疗卫生”、“社会保障”、“公用设施”四个二级。“义务教育”是从生均教育经费支出和教师/学生比率等方面来直接反映对义务教育的投入。另外，课题组还设置了一个“义务教育满意度”主观指标，以反映居民对义务教育的主观评价。“医疗卫生”方面有两个客观指标，即“万人口医生数”和“人均地方财政一般预算内公共卫生服务投入”，它们反映了人均医

疗资源的基本情况和政府对医疗卫生事业的投入状况，而“医疗卫生服务满意度”用以反映居民对于医疗卫生方面的主观评价。“社会保障”方面有城镇基本养老保险、基本医疗保险、基本事业保险的覆盖率以及农村新农合和基本养老的覆盖率，但这里不反映农民工和城市居民社会保障方面的情况，今后我们也希望把这些指标涵盖进去。“公用设施”主要反映供水、供电、供热和交通设施状况，我们选用主观指标对以上各个变量进行评价。

## （二）数据与指数合成

### 1. 数据

在本研究中，所选取的指标包括主观指标和客观指标。主观数据来自对 12 个城市的调查问卷。调查问卷由课题组设计，并广泛听取相关专业人士的意见。调查问卷通过人民银行的调查统计系统负责发放、收集和录入。我们从储蓄问卷系统的 50 个城市中提取了省会城市共计 12 个。这 12 个城市包括北京、上海、天津、重庆、杭州、南京、广州、长春、呼和浩特、西安、西宁和银川（四个直辖市和八个省会城市）。在客观指标的数据收集过程中，由于各省统计年鉴的指标选取具有明显差异性，无法完整收集以上八个省会城市的所有客观指标。因此，本研究项目最终决定使用以上八个省会城市所在的省以及四个直辖市作为本研究项目的观测个体。这样，本研究项目的所涉及的地区包括：北京、上海、天津、重庆、浙江、江苏、广东、吉林、内蒙古、陕西、青海和宁夏。

客观指标主要通过清华大学图书馆的“中国统计数据库”直接检索，涉及如下年鉴：《中国教育经费统计年鉴 2008》、《中国统计年鉴 2009》、《中国劳动和社会保障年鉴 2008》、《中国城市建设统计年鉴 2008》、《中国卫生统计年鉴 2009》、《中国城市(镇)生活与价格年鉴 2009》、《中国社会统计年鉴 2009》、《中国统计摘要 2009》、《中国人口和就业统计年鉴 2009》、《中国国民经济和社会发展统计资料汇编 2008-2009》和《中国人口和就业统计年鉴 2009》。除了普通小学生均预算内教育经费支出和普通初中生均预算内教育经费支出两个指标是 2007 年的数据，其余指标均是 2008 年的数据。

这里需要说明的是，利用省会城市的主观数据作为全省的主观指标的衡量无疑存在匹配问题。一般来说，我们可以假设省会城市的主观指标要高于全省的平均水平。因此，利用省会城市的主观指标作为全省主观指标的评估实际上是一种高估。但是，根据最终的测算结果，我们认为这种做法基本上也反映了我们的研究主旨，即经济发展并不能够全面衡量民生发展。

## 2. 指数计算

在计算各地区民生指数的过程中，由于各个指标的单位不同，需要对指标进行标准化处理。对于主观指标，本研究项目使用主观数据的平均值，具体计算方法如下： $1 \times \text{最好项比例} + 0.8 \times \text{次好项比例} + 0.6 \times \text{中间项比例} + 0.4 \times \text{次差项比例} + 0.2 \times \text{最差项比例}$ 。

对于客观指标，根据指标的特性采取不同的标准化方法。对于具有计量单位的客观指标，如果指标是正向指标，标准化值=某省观测原值/所有省观测值最大值；如果指标是逆向指标，标准化值=所有省观测值最小值/某省观测原值。对于百分比指标，如果指标的最大值可以达到 100%，我们使用观测原值作为标准化值（例如，基本养老保险覆盖率）；如果指标的最大值不具备上述特征（例如，家庭文化娱乐支出比重），我们采用有计量单位的客观指标的标准化方法。由以上可知，所有指标经过标准化处理以后，其指标值均分布月 0~1 之间，1 代表最高水平。

## 3. 基于主观指标的主要发现

在本研究项目的问卷调查中，问卷设计了针对个体幸福感的主观评价。本报告将基于主观指标进行统计分析。

### （1）主观幸福感的分布特征

#### a. 人口分布特征

本报告把参与问卷填写的个体分为三个年龄段：35 岁以下（青年组）、35 - 50 岁（中青年组）、50 岁以上（中老年组）。根据图 2，我们发现，从主观幸福感报告的年龄分布来看，三类年龄组对于主观幸福感的判断上并没有存在显著的差异。从总体上来看，大约三分之二的居民认为自己比较幸福或者非常幸福；大约六人之一的居民认为自己不太幸福或者不幸福。

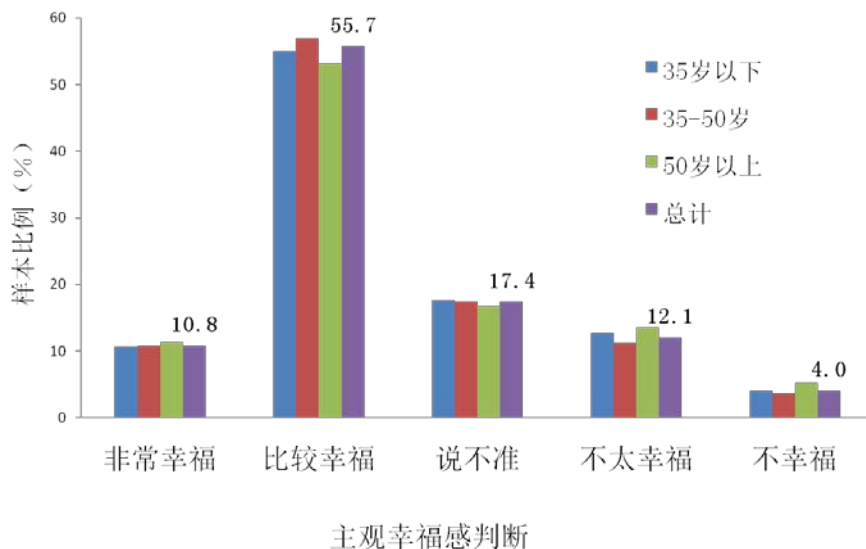
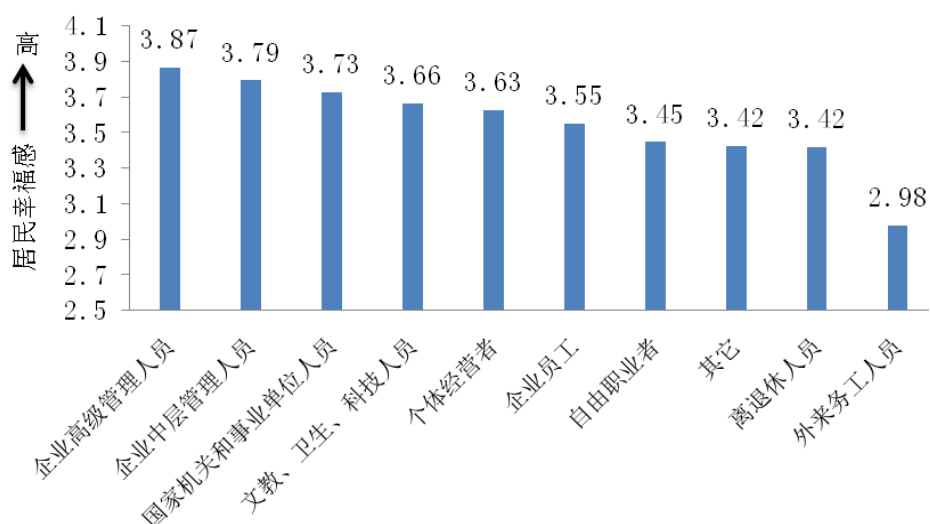


图2 主观幸福感：年龄分布特征

#### b. 职业分布特征

从主观幸福感报告的职业分布特征来看，各个职业组别存在着明显的差异。其中，管理人员、公务员和事业单位人员幸福感较高；文教卫生科技人员和个体经营者居中，而外来务工人员则明显较低。以上结果基本上表明，职业的社会地位和经济收入水平共同决定了个体幸福感的主观感受。这与一般的直观感受比较接近。



注：受访者主观幸福感赋值如下：非常幸福=5；比较幸福=4；说不准=3；不太幸福=2；不幸=1。

图3 主观幸福感：职业分布特征

### c. 主观幸福感与收入

如图 4 所示，个体幸福感与收入水平具有如下的关系：在中低收入水平（家庭月收入为 1 万元以下），报告“幸福与比较幸福”的样本比例大致随收入水平提高而提高，表明两者之间存在正相关关系；在中高收入水平（家庭月收入为 1 - 5 万元之间），个体的主观幸福感并没有随家庭收入水平的提高而提高；在最高收入组（家庭月收入 5 万元以上），个体的主观幸福感相比中高收入组有所降低。因此，统计结果表明：对于中低收入居民，主观幸福感与收入水平具有相关性；对于中高收入居民，主观幸福感对于收入不再敏感。这一结果具有如下重要含义，收入再分配政策存在提高社会总体幸福感的潜力。

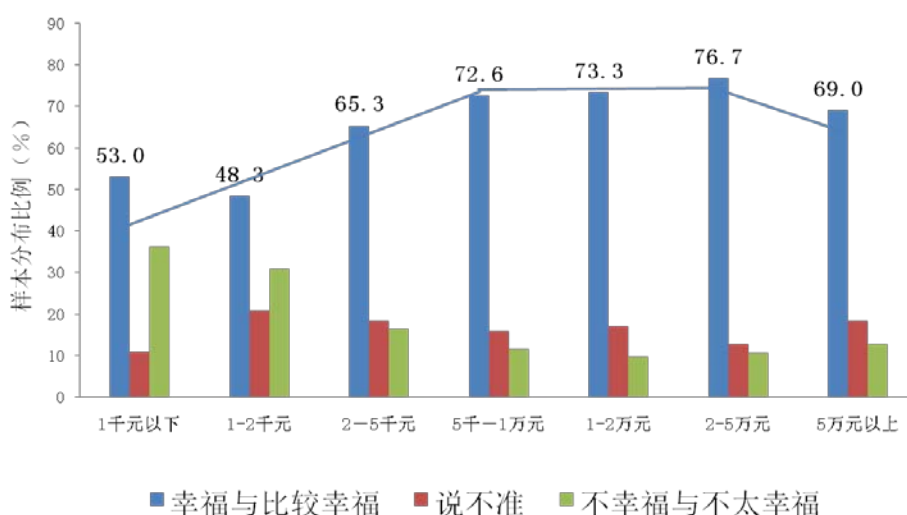
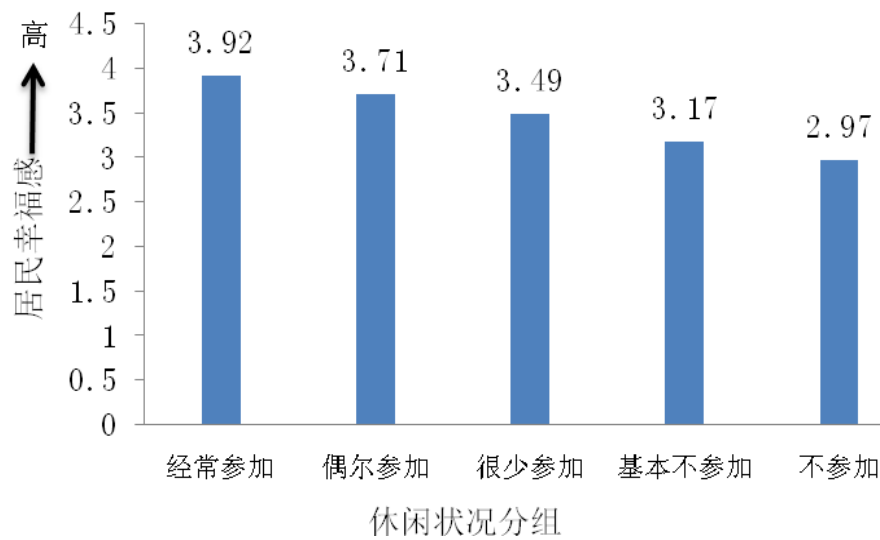


图4 主观幸福感与收入

### d. 主观幸福感与休闲

研究发现，时间使用是决定个体幸福感的重要决定因素。在本研究项目中，我们引入个体参加休闲活动的主观报告。统计结果表明（见图 5），经常参加休闲活动的个体的平均主观幸福感得分为 3.92，而不参加的个体平均幸福感得分为 2.97，两者之间存在较大的差距。此外，由图可见，个体的参加休闲活动的频率与个体的主观幸福感呈现出明显的相关关系，即参加休闲活动频率高的个体，其主观幸福感相对较高。这一结论也可以在一定程度上解释为什么对于中高收入家庭的幸福感与收入相关性不强：中高收入家庭的收入虽然高，但是休闲机会少，

两者的综合影响导致中高收入家庭的幸福感并没有随着家庭收入提高而提高。



注：各选项的赋值如下：经常参加=5；偶尔参加=4；很少参加=3；基本不参加=2；不参加=1。

图5 主观幸福感与休闲

## （2）主观幸福感与环境指标

环境指标包括生态环境（空气质量、城市绿化、环境治理工作）和社会环境（社会安全、食品安全和食品安全工作）两个方面。根据受访者对以上六个指标的满意度回答的统计，我们可以得出如下结论。第一，受访者对以上四个指标的回答，表示“非常满意”的样本比例很低，介于4—7%之间。第二，对于环境治理工作满意度、食品安全工作满意度、反腐败工作满意度和公务员工作满意度四个指标，受访者回答“不太满意”或者“不满意”的比例超过三成，尤其是对食品安全工作和政府反腐败工作，这表明居民对上述四个方面不满意程度较高。

表6 样本分布：环境与安全感

|      | 空气质量  | 城市绿化  | 环境治理工作 | 社会治安  | 食品安全  | 食品安全工作 |
|------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|
| 非常满意 | 4.75  | 6.71  | 5.38   | 6.48  | 4.29  | 3.44   |
| 比较满意 | 35.52 | 46.25 | 40.21  | 49.06 | 29.19 | 27.73  |
| 说不准  | 17.27 | 14.38 | 19.06  | 16.00 | 25.54 | 24.73  |
| 不太满意 | 34.48 | 27.77 | 29.15  | 22.65 | 31.33 | 32.92  |
| 不满意  | 7.98  | 4.90  | 6.21   | 5.81  | 9.65  | 11.19  |

注：表中的数字表示回答该选项的样本比例。

对于上述六个变量的统计结果表明，平均主观幸福感得分对于不同指标的满意度分组呈现出一定的相关关系：满意度高的组别，其平均主观幸福感较高。特别地，比较“非常满意组”和“不满意”组的主观幸福感平均得分，我们可以发现这六个变量对于个体的幸福感的影响是非常显著的，而且，我们选取这些指标进入民生（国民福祉）指标体系具有合理性。

**表7 平均主观幸福感得分：按满意度分组**

|      | 空气质量<br>满意度 | 城市绿化<br>满意度 | 环境治理工<br>作满意度 | 社会治安<br>满意度 | 食品安全<br>满意度 | 食品安全工<br>作满意度 |
|------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------|
| 非常满意 | 4.13        | 4.06        | 4.16          | 3.99        | 4.13        | 4.19          |
| 比较满意 | 3.79        | 3.74        | 3.78          | 3.78        | 3.86        | 3.84          |
| 说不准  | 3.51        | 3.45        | 3.50          | 3.42        | 3.55        | 3.57          |
| 不太满意 | 3.46        | 3.41        | 3.39          | 3.29        | 3.48        | 3.44          |
| 不满意  | 2.91        | 2.57        | 2.81          | 2.91        | 3.00        | 2.91          |

注：受访者主观幸福感赋值如下：非常幸福=5；比较幸福=4；说不准=3；不太幸福=2；不幸福=1。

### （3）主观幸福感与行政司法满意度

行政司法治理满意度指标包括反腐败工作满意度、公务员工作满意度、司法满意度、公安执法满意度、本地政府满意度等五个指标。从下表中可以得出如下两个重要结论。第一，受访者对五个治理指标的回答，表示“非常满意”的比例很低，大多数指标均低于 5%，回答“不满意”的受访者比例高于回答“非常满意”的受访者比例。第二，对于反腐败工作满意度和公务员工作满意度两个指标，受访者回答“不太满意”或者“不满意”的比例超过三成，尤其是对食品安全工作和政府反腐败工作，不满意程度较高。

**表8 政府治理指标：样本分布（%）**

|      | 反腐败工<br>作满意度 | 公务员工<br>作满意度 | 司法<br>满意度 | 公安执法<br>满意度 | 本地政府<br>满意度 |
|------|--------------|--------------|-----------|-------------|-------------|
| 非常满意 | 3.25         | 4.25         | 3.60      | 4.79        | 5.00        |
| 比较满意 | 25.67        | 36.35        | 34.90     | 39.77       | 47.88       |
| 说不准  | 32.52        | 24.60        | 45.08     | 30.58       | 24.75       |
| 不太满意 | 26.25        | 26.92        | 11.25     | 19.58       | 17.25       |
| 不满意  | 12.31        | 7.88         | 5.17      | 5.27        | 5.13        |
| 总计   | 100          | 100          | 100       | 100         | 100         |

注：表中的数字表示回答该选项的样本比例。

按照对以上治理变量的满意度分组，对各组中的样本进行个体幸福感平均值计算，两个主要结论如下。第一，对治理变量表示满意度高的组别，他们的平均主观幸福感得分较高，表明政府治理满意度与个体平均幸福感呈现出明显的正相关关系。第二，对于各治理指标，比较表示“非常满意”和“不满意”两组的主观幸福感平均得分具有显著差异。对于各治理指标，表示“非常满意”的受访者的平均幸福感得分均在 4 分以上，而表示“不满意”的受访者的平均幸福感得分均在 3 分以下。因此，我们可以认为以上各个治理指标均对个体的幸福感具有显著影响。这也表明我们选用这些指标进入民生指数指标体系的合理性。

**表9 主观幸福感得分：按各政府治理指标的满意度分组**

|      | 反腐败工作<br>满意度 | 公务员工作<br>满意度 | 司法满意度 | 公安执法满<br>意度 | 本地政府满<br>意度 |
|------|--------------|--------------|-------|-------------|-------------|
| 非常满意 | 4.14         | 4.20         | 4.22  | 4.02        | 4.37        |
| 比较满意 | 3.92         | 3.87         | 3.88  | 3.84        | 3.93        |
| 说不准  | 3.63         | 3.55         | 3.52  | 3.51        | 3.37        |
| 不太满意 | 3.41         | 3.33         | 3.13  | 3.26        | 3.05        |
| 不满意  | 2.88         | 2.75         | 2.47  | 2.62        | 2.17        |

注：受访者主观幸福感赋值如下：非常幸福=5；比较幸福=4；说不准=3；不太幸福=2；不幸福=1。

#### **（4）主观幸福感与公共服务**

在本项目研究中，与公共服务的主观指标包括教育和医疗两个方面。其中，教育指标包括义务教育阶段的教育支出负担、义务教育质量满意度；医疗指标主要考虑医疗服务的可及性（就医难易程度）和医疗服务质量。从下表中，我们可以总结出如下几个重要结论：

第一，义务教育的整体满意度较低。有六成受访者认为家庭对子女义务教育阶段的支出水平“比较高”（对应“不太满意”）或者“太高”（对应“不满意”），而表示“比较满意”或“非常满意”的居民仅占 6% 左右。居民认为对子女义务教育阶段的教育支出较高的根本原因在于家庭对子女自愿性的教育投入<sup>23</sup>。从受访者对义务教育质量的满意度分布来看，回答“不太满意”和“不满意”的比例大致为样本三成，回答“非常满意”和“比较满意”的比重大约为 47%。

第二，居民对医疗服务水平的总体评价一般。对于医疗资源的可及性（是否

<sup>23</sup> 根据北京师范大学教育学院和北京师范大学中美教育研究中心专家组对“全国义务教育阶段家庭教育支出调查”的研究，义务教育阶段的家庭教育支出包括“校内支出”（包括教育类和衣食住行用类两大类）与“校外支出”，校外支出在 2006 年约占全部家庭教育支出的 77%。此外，城市居民由于竞争优质教育资源而导致的支出（例如赞助费）也逐步成为推动家庭义务教育支出不断攀升的主要原因之一。

存在“就医难”问题), 大约三成的居民表示“不太满意”或者“不满意”, 而表示“非常满意”或“比较满意”的也仅有三成多。对医疗服务的质量, 大概四成的受访者表示“不太满意”或者“不满意”, 表示“非常满意”或“比较满意”的也大概有四成。

表10 教育和医疗满意度分组：样本分布（%）

|      | 义务教育负担 | 义务教育质量 | 就医难   | 医疗服务质量 |
|------|--------|--------|-------|--------|
| 非常满意 | 1.50   | 4.77   | 5.38  | 3.38   |
| 比较满意 | 4.32   | 41.95  | 26.56 | 37.04  |
| 说不准  | 32.95  | 23.36  | 38.71 | 20.96  |
| 不太满意 | 42.83  | 23.99  | 21.33 | 30.81  |
| 不满意  | 18.39  | 5.94   | 8.02  | 7.81   |

注：表中的数字表示回答该选项的样本比例。

按照对义务教育和医疗服务的满意度分组, 对各组中的样本进行个体幸福感平均值计算, 可以发现如下两个主要结论。第一, 对“义务教育负担”各个满意度分组的主观幸福感平均值并不存在显著的组间差距 (或者组间差距较小)。第二, 对“义务教育质量”、“就医难”和“医疗服务质量”三个指标的满意度高的受访组, 其平均主观幸福感得分较高。总体上, 这两类公共服务指标满意度与个体平均幸福感呈现出明显的正相关关系。因此, 我们可以认为义务教育和医疗服务这两类公共服务指标均对个体的幸福感具有显著影响。

表11 主观幸福感得分：按各满意度分组

|      | 义务教育负担 | 义务教育质量 | 就医难  | 医疗服务质量 |
|------|--------|--------|------|--------|
| 非常满意 | 3.36   | 4.08   | 3.98 | 4.20   |
| 比较满意 | 3.64   | 3.81   | 3.85 | 3.88   |
| 说不准  | 3.69   | 3.52   | 3.61 | 3.50   |
| 不太满意 | 3.42   | 3.39   | 3.35 | 3.38   |
| 不满意  | 3.21   | 2.68   | 2.77 | 2.77   |

注：受访者主观幸福感赋值如下：非常幸福=5；比较幸福=4；说不准=3；不太幸福=2；不幸福=1。

（5）主观幸福感与公用事业

在本项目研究中, 与公用事业相关的主观指标包供水、供电、供热和交通基础设施四个方面。从下表中, 我们可以总结出如下几个重要结论。第一, 居民对“供水”和“供电”的满意度较高, 表示“比较满意”或“非常满意”的受访者比例分别达到 70% 和 77%。第二, 居民对“供热”的满意度一般, 而对“交通基础设施”的

满意度相对较低。

**表12 基础设施满意度分组：样本分布（%）**

|      | 供水    | 供电    | 供热    | 交通基础设施 |
|------|-------|-------|-------|--------|
| 非常满意 | 10.15 | 14.35 | 8.13  | 4.38   |
| 比较满意 | 58.54 | 62.94 | 40.98 | 36.04  |
| 说不准  | 12.98 | 11.65 | 27.25 | 13.71  |
| 不太满意 | 14.06 | 8.60  | 16.96 | 34.23  |
| 不满意  | 4.27  | 2.46  | 6.69  | 11.65  |

注：表中的数字表示回答该选项的样本比例。

按照对以上公用事业的满意度分组，对各组中的样本进行个体幸福感平均值计算，可以发现如下结论。对各公用事业指标满意度高的受访者，他们的平均主观幸福感得分较高，表明居民对公用事业的满意度与其平均幸福感呈现出明显的正相关关系，我们可以认为公用事业指标对个体的幸福感具有影响。

**表13 主观幸福感得分：按各满意度分组**

|      | 供水   | 供电   | 供热   | 交通基础设施 |
|------|------|------|------|--------|
| 非常满意 | 3.98 | 3.96 | 3.94 | 4.15   |
| 比较满意 | 3.69 | 3.67 | 3.68 | 3.84   |
| 说不准  | 3.39 | 3.26 | 3.53 | 3.44   |
| 不太满意 | 3.23 | 3.05 | 3.42 | 3.47   |
| 不满意  | 2.64 | 2.24 | 3.01 | 2.98   |

注：受访者主观幸福感赋值如下：非常幸福=5；比较幸福=4；说不准=3；不太幸福=2；不幸福=1。

**（6）主观幸福感与尊严感**

在本项目研究中，我们在问卷中设计了“个体尊严感”的问题。受访者对“您是否觉得自己生活得很有尊严”这一问题的回答表明：有大约六成的受访者“非常同意”或者“同意”生活得很有尊严，而回答“不太同意”和“不同意”的受访者占全部受访者的比重为 20%。总体而言，居民总体的主观“尊严感”相对较高。

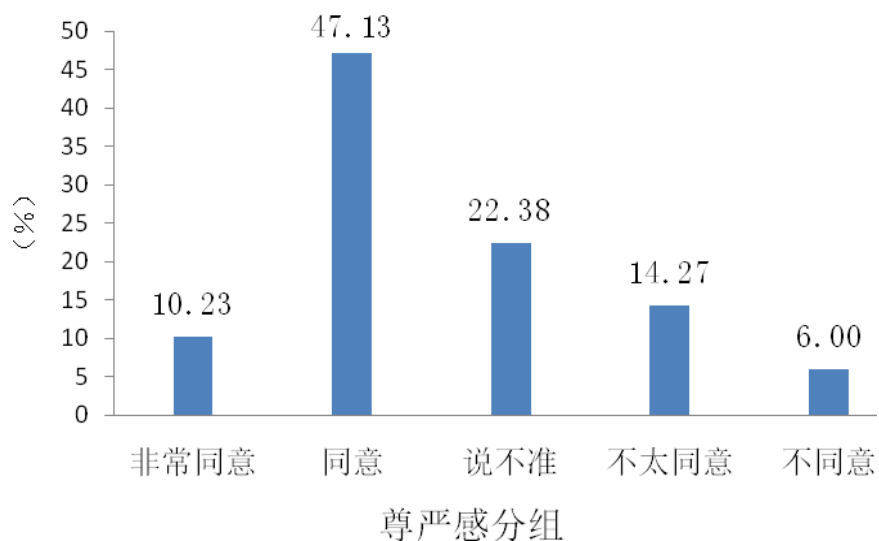
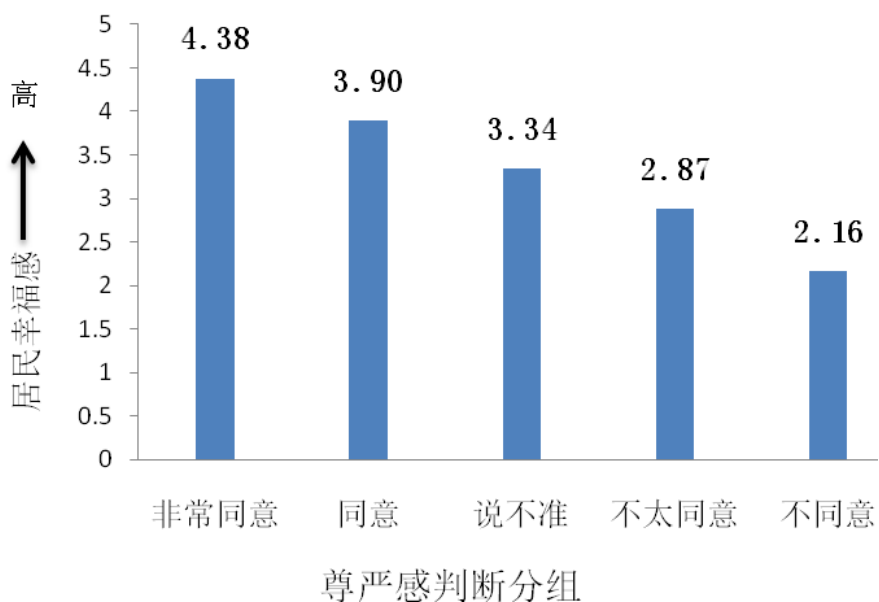


图6 主观尊严感分组

按照受访者对“尊严感”的报告分组，我们计算各组样本主观幸福感的平均值，可以发现个体的幸福感与其尊严感具有高度的相关性。其中，“非常同意”自己生活得很有尊严的受访者，其主观幸福感的平均分为 4.38；而“不同意”自己生活得很有尊严的受访者，其主观幸福感的平均分为 2.16。这个结果表明，对于个体而言，“尊严感”是影响个体“幸福感”的重要变量。



注：受访者主观幸福感赋值如下：非常幸福=5；比较幸福=4；说不准=3；不太幸福=2；不幸福=1。

图7 尊严感与幸福感

## 四．各省民生指数的初步分析及基本结论

### （一）各省民生指数

#### 1. 地区民生指数排名

表 14 是地区民生指数与地区人均 GDP 的排名情况。从地区民生指数排名的整体情况来看，东部地区的民生指数值较高，中西部省份相对落后。然而，地区民生指数与地区人均 GDP 存在相当程度的差异性。例如，吉林、重庆和宁夏三个地区的民生指数排名相对人均 GDP 排名靠前两名；天津、内蒙古和陕西三省民生指数排名相对人均 GDP 排名靠后两到三名。从地区民生指数的实际值和人均 GDP 的比较来看，可以发现人均 GDP 水平高的地区，民生指数并不一定突出。这样的例子比较多：比较天津和吉林两个地区，天津人均 GDP 是吉林人均 GDP 的 2.3 倍，但是两者的地区民生指数相差不多；广东的人均 GDP 是吉林的 1.6 倍，但是民生指数排名落后于吉林；广东省的人均 GDP 水平是重庆的两倍多，但是广东省的民生指数水平仅略高于重庆；内蒙古的人均 GDP 水平是宁夏的 1.8 倍，但是宁夏的民生指数高于内蒙古。因此，通过比较地区民生指数和人均 GDP，我们可以得出如下结论：人均 GDP 仅能部分地反映地区民生指数水平，人均 GDP 水平高的地区，民生发展水平并不一定高。

表14 民生指数与人均GDP

| 地区  | 地区民生指数 | 地区民生指数排名 | 人均 GDP (元) | 人均 GDP 排名 | 排名差异 |
|-----|--------|----------|------------|-----------|------|
| 上海  | 0.796  | 1        | 72554      | 1         | 0    |
| 北京  | 0.788  | 2        | 61876      | 2         | 0    |
| 浙江  | 0.721  | 3        | 41967      | 4         | -1   |
| 江苏  | 0.680  | 4        | 39485      | 5         | -1   |
| 天津  | 0.674  | 5        | 54034      | 3         | 2    |
| 吉林  | 0.671  | 6        | 23497      | 8         | -2   |
| 广东  | 0.662  | 7        | 37402      | 6         | 1    |
| 重庆  | 0.660  | 8        | 17952      | 10        | -2   |
| 宁夏  | 0.642  | 9        | 17775      | 11        | -2   |
| 内蒙古 | 0.638  | 10       | 32153      | 7         | 3    |
| 陕西  | 0.634  | 11       | 18212      | 9         | 2    |
| 青海  | 0.595  | 12       | 17356      | 12        | 0    |

注：排名差异如果是负数，表明民生指数排名优于人均 GDP 排名。

另外，主观指标贡献率这条曲线很能说明问题（见图 7）。上海和北京的整体福祉差不多，但北京的主观指标贡献率低于上海，说明上海老百姓对政府治理各个方面的综合满意度相对较高。而西部地区比如重庆、宁夏、陕西、青海这四个地方，主观指标贡献率相对较高。我们可以从两个方面解读主观指标的相对贡献率问题。首先，随着居民收入的提高，居民对政府的工作要求也会高，可能出现一种情况是：经济发达地区政府工作也可能好于欠发达地区，但居民评价反而不高。从这个意义上讲，对于经济发达地区而言，提升除了 GDP 以外的民生指标，对于提升总体民生指数具有重要意义。其次，对于欠发达地区，民生指数的提高也不必单纯依赖 GDP 增长，如果财政转移支付能够被有效应用到各个民生领域，同样也可以实现民生发展水平的提高。

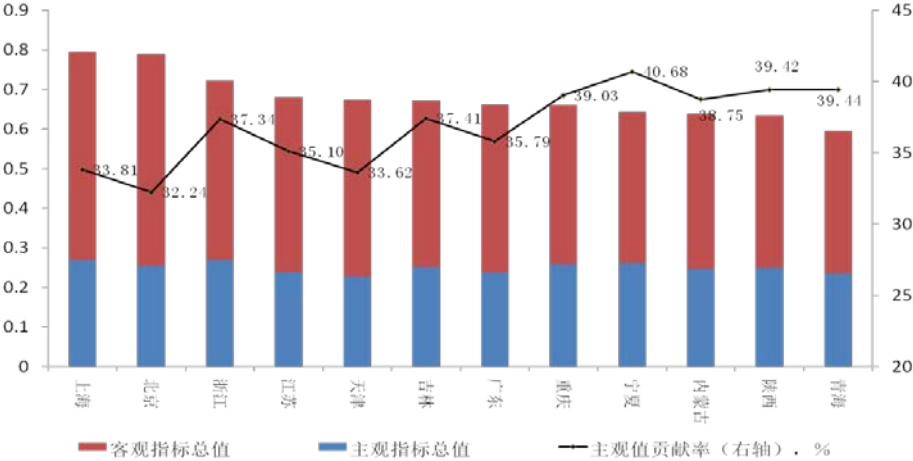


图8 主观指标和客观指标的相对贡献

## 2. 民生指数分解：基于二级指标

在本研究项目中，民生指数由居民生活、生态环境、社会环境和公共服务四个方面构成的。因此，对民生指数在以上四个方面进行分解有利于深入理解一个地区的民生指数水平。对民生指数四个一级指标的分解采用如下的方法：第一步，计算四个一级指标的平均值（4个直辖市和8个省区）；第二步，分别用各地区的四个一级指标的指数值减去所有地区的平均值（即计算各地区四项一级指标相对于平均值的离差）；第三步，根据以上两步进行画柱状图。如果某地区某一项一级指标大于零，说明该省在该项一级指标好于12个地区的平均值。此外，利用这种分解方法，我们也可以大致观察某个地区在四项一级指标的发展的平衡性

问题。具体来说，我们有如下发现：

第一，从分解结果来看，大多数地区在四项指标的发展上均体现出不平衡的特征。例如，北京（地区民生指数排名第二）的生态环境低于各地区平均值，而在居民生活和公共服务两个方面明显高于各地区平均值；广东省的居民生活指标略高于各地区平均值，但是其它三项一级指标均低于平均值，尤其是在公共服务方面，明显低于平均水平。这也表明，经济发展水平高的地区并不一定公共服务水平高；天津的民生指数排名第五，但是社会环境方面的指标明显低于各地区平均水平。

第二，收入分配指标对“居民生活”排名具有明显的影响。例如，内蒙古尽管在人均 GDP 为 32153 元，略低于 12 个地区的平均值（12 地区的平均值为 36189），但是由于在“城乡居民家庭人均可支配收入占地区人均 GDP”这个三级指标在 12 地区最低，因此“居民生活”指数得分则明显低于 12 省平均值；广东省是我国改革开放的前沿，是经济大省（2009 年经济总量位居全国第一，人均 GDP 为全国第六位），但是，由于广东省城乡发展差距较高（明显高于京、津、沪、江、浙五地区），“居民生活”指标表现并不突出。因此，从这个意义上讲，经济增长只是民生发展的一部分，两者之间并不必然地存在正相关关系，如果在经济增长过程中，收入分配格局呈现恶化趋势，那么经济增长的“含金量”将大打折扣。

第三，西部地区在“公共服务”这一指标普遍低于平均水平。总体而言，“公共服务”提供水平与地区经济发展水平存在着明显的相关关系。人均 GDP 水平较低的地区，“公共服务”指数也相对较低。因此，从促进“基本公共服务均等化”的角度来说，中央政府应当注重在公共服务领域加强对西部经济发展水平落后地区的转移支付。

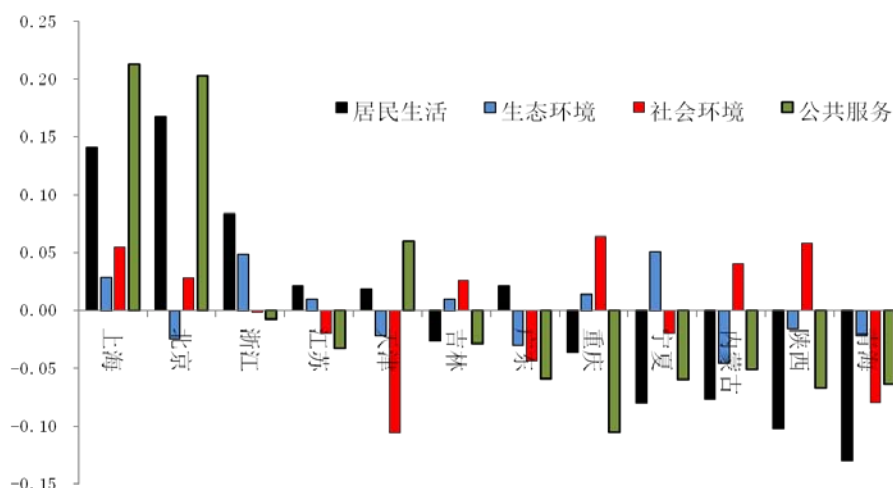


图9 基于二级指标的分析

## (二) 民生指数试编的基本结论

在对 12 省市进行民生指数试编后，通过跨地区比较并比照不同地区的经济发展水平，本研究得出以下主要结论：

### 1. 经济发展指标与总体民生发展水平并非存在单一的正相关关系

本研究从不同的侧面再次证实了幸福经济学实证研究中关于经济发展与福祉水平的非线性相关的论断。首先，从民生指数编制的结果来看，虽然经济发展指标在我们的指标体系中占据了一定的权重，但是按照民生指数进行的地区排名与按照人均 GDP 的地区排名存在显著差异（表 14）。从这个意义上讲，经济发展水平的提高并不必然导致其它影响人民福祉的相关指标的提高。其次，从对微观个体的调查来看，在收入水平达到中等水平之后，个人主观幸福感与收入水平之间不存在显著的正相关关系。

### 2. 政府治理水平是民生水平的重要决定因素

对于主观指标的微观分析表明，政府治理水平是影响民生水平的重要决定因素。从调查结果本身来看，相当多的受访者对于政府治理在环境、安全、反腐，司法、执法、公务员工作效能等等方面没有给予满意的评价，突出表现在食品安全与腐败问题（只有不到 1/3 的受访者对这两项指标表示满意），因此，政府治理水平还有相当大的提升空间，提高老百姓的民生水平有赖于政府治理水平的提高。

## 五. 政策启示与建议

### （一）从“唯 GDP 论”转向以“促进民生发展”为核心的政绩考核体系

随着中国逐步向中等收入国家迈进以及伴随快速城市化过程的社会结构调整,中国的经济发展应当从粗放式、高投入的增长模式转向注重经济增长的效益、注重经济增长的公平性、注重经济发展与生态环境、社会环境的协调发展,否则就有陷入“中等收入陷阱”的危险。党的十六届三中全会提出了“五个统筹”的要求,指出要“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。在党的十七大报告中,胡锦涛总书记明确提出,科学发展观第一要义是发展,核心是以人为本。因此,促进民生发展是实践科学发展观的核心所在。

总结过去三十年中国经济社会飞速发展的经验,一个以GDP为中心的政绩评价体系的存在是功不可抹的<sup>24</sup>,快速的经济增长不仅成为政府执政绩效的主要显示指标,同时也被认为是社会稳定器。组织路线是政治路线的保障<sup>25</sup>,科学发展观目标的落实必须要有与之相适应的政绩评价体系作保障。在实践层面,建立基于“民生发展为中心”的评价体系是促进地方政府实践科学发展观的组织保障。因此,建立以“民生发展为中心”的政绩观,使民生指数成为评价地方主要官员政绩提供一个重要参考。对地方政府,也有助于把地方政府从“招商引资”的战车中解脱出来,以务实的态度实施地方治理,成为真正意义上的“责任式”政府。

### （二）以民生财政促进民生发展

民生发展不仅有赖于责任式政府的建立,同时也有赖于公共资源的有效配置和使用。长期以来,中国的公共资源配置不公平成为影响地区之间以及城乡之间发展差距的重要因素,突出反映在城乡之间在教育、医疗卫生服务、基础设施提供等领域。公共资源配置不公平将导致社会弱势群体获得基本保障和发展机会的公平性<sup>26</sup>。从某种意义上讲,维护社会的公平正义是促进民生发展的内在要求,

<sup>24</sup> 经济学家钱颖一在 2008 年曾经指出“搞对激励”(Make incentive right)是中国经济改革最为精髓的两个方面之一。美国学者布莱查德和施莱弗(Blanchard and Shleifer, 2001)在比较中国和俄罗斯的不同改革道路之后,认为具有中国特色的自上而下的干部考核管理模式在财政分权之外为地方官员提供了有效的政治激励机制,使其有充分的动力来保证中央政策目标的顺利实现。中央政府对地方政府分权,允许地方政府实行具有一定灵活性的发展政策,只要地方政府能够确保增长和保持稳定。把 GDP 指标应用在地方主要官员的考核中,结合自上而下的强有力的人事决定权,便可以有力的促进后者对于地方经济发展的关注和投入,并在地域间形成有效的政绩竞争机制,不断的推动各地方经济的超常规发展。

<sup>25</sup> 毛泽东同志早在 1938 年就指出,“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”。中组部部长李源潮同志最近也指出,“组织路线要为政治路线服务”。

<sup>26</sup> 以教育和卫生为例,教育机会的公平性有助于减少贫困的代际传递,也是确保收入分配均等化最为可靠的政策;公共卫生服务作为社会的公共产品,确保其广覆盖和基本保障功能是保障公民基本生存权的重要

这有赖于建立旨在促进民生发展的公共财政观，即建立和完善民生财政<sup>27</sup>，这主要取决于以下几个方面：第一，进一步提高民生领域的财政支出比例；第二，进一步完善财政转移支付体系，增强县级财政在公共产品和公共服务提供的保障能力，突出县级财政在统筹城乡发展的重要作用；第三，加强各级人大对于财政的监管职能，提高各级政府财政支出的问责，建立财政运行机制的事前、事中和事后的全过程管理，做到预算规划的民主化、预算执行的透明化以及预算评估的公开化，以保障财政资金使用的合法化、公平化和使用效率。

### （三）编制民生指数的建议

第一，建立和完善工作机制。工作机制是确保民生指数指标编制和发布常态化的制度保障。首先，由权威部门借助第三方平台负责民生指数的编制和发布；其次，由权威部门在第三方平台上组织民生指数编制团队，建议团队成员包括中央相关部委、科研院所和大学的研究人员；第三，建立相应的专项资金，以保障数据获取（包括公开出版的统计年鉴、中央直属部门数据和调查数据）和项目运行。

第二，指标体系的进一步完善。本项目研究是构建民生指数的试编。未来的研究可以以现有指标体系为基础，进一步对指标体系和指标体系各个指标的权重进行进一步论证，逐步提高民生指数的全面性、科学性和权威性，提高民生指数的社会公信力。

第三，建立和完善民生指数数据库。民生指数数据库的建立可以分为两个阶段：第一个阶段，建立省级行政区的指标数据库；第二阶段，建立全国地市级一级政府的指标数据库，或引导省级政府建立辖区内地市级政府的指标数据库。

第四，民生指数发布。定期对各个地区的民生指数进行发布，广泛发动社会力量对指数中的各级指标进行解读，使民生指数指标体系能够得到社会认同，同时促进各级政府改进工作。

---

条件。

<sup>27</sup> 所谓民生财政，就是指在整个财政支出中，用于教育、医疗卫生、社会保障、就业、环境保护、公共安全、文化建设、基础设施提供等民生方面的财政支出占总体财政支出的比例达到比较高的水平，可以基本满足人民对各类公共服务的需求。随着中国的经济发展，中国的财政支出结构正逐步实现从“经济建设型”财政向“民生促进型”财政转移。从国际经验来看，发达国家在上述诸领域的财政支出在总财政支出中占据主导地位。

## 编 者 说 明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。