

# 发展的不均衡现象研究

—来自中国的案例

贡 森 博士

单位：国务院发展研究中心社会发展研究部

李秉勤 副教授

单位：澳洲国立大学克劳福德公共政策学院

2013年1月



救助儿童会  
Save the Children

## 作者致谢：

我们首先感谢两位助手帮助整理文献资料并将英文报告翻译成流畅的中文，她们是中国政法大学的余璐同学和北京师范大学的崔森同学。感谢葛延风先生给予的大力支持。我们十分感谢救助儿童会的专家Alex Cobham和Jessica Espey所提供的评论，特别是Jessica Espey的帮助，她重写了很多段落，并提供了一些很有价值的观点和材料。我们也感谢世界银行中国代表处的Philip O'Keefe先生和王德文先生提供的资料以及周美香博士提供的评论和建议。当然，文中不当之处，责任由作者本人承担。需要强调说明的是，文中观点不一定代表作者所在单位。

# 目录

缩写词	3
介绍	5
一、中国在减少贫困方面的成就	6
(一) 过去30年绝对贫困率显著下降	6
(二) 从促进参与到直接再分配	8
(三) 减少贫困与解决不平等并不一样	8
二、结果和机会的不平等	9
(一) 收入不平等	9
1、总体收入差距	9
2、不同就业类型和地区间的收入差距	10
3、家庭支出和消费的差距	11
(二) 财产不平等	12
(三) 人力资本的不平等	12
(四) 性别不平等	13
(五) 多维度的不平等	13
三、不平等对儿童福祉的影响	14
(一) 绝对贫困：与家庭规模和收入水平紧密相关	14
(二) 营养和生存：与经济水平紧密相关	14
(三) 教育质量：与家庭背景的关系越发密切	18
(四) 安全饮用水、卫生厕所和医疗服务：与发展水平紧密相关	19
(五) 多重贫困与社会排斥：侧重性别的视角	19
(六) 先天性因素导致儿童的多重贫困	20
四、不平等问题的根源	21
(一) 经济结构的影响	21
(二) 经济政策的影响	21
(三) 社会政策的影响	22
(四) 传统观念的影响	23
五、着手解决机会及结果不平等	24
(一) 已经做出的努力	24
(二) 政策建议	24
参考文献	26

# 附表

表 1：1981~2008年中国贫困和不平等的变化情况	7
表 2：2002~2011年按性别划分15岁及以上的文盲人口	13
表 3：2010年按照人均收入五等分的家庭平均规模（人）	14
表 4：农村5岁以下儿童贫血症患病率（%），按照出生月数划分	16
表 5：监测范围内5岁以下儿童死亡率（‰），按性别划分	19
表 6：1990~2011年按城乡划分每千人口医疗卫生机构床位数	23

# 附图

图 1：2002~2007年十等分分组的居民家庭平均收入及增长情况（人民币：元）	9
图 2：20世纪80年代~21世纪初全球人均GDP增长和基尼系数的变化趋势	10
图 3：1978~2010年城镇人均可支配收入和农村人均纯收入的变化情况（人民币：元）	11
图 4：按照城乡划分的住户消费支出（人民币：元）	12
图 5：城乡5岁以下儿童体重不达标率（%）	15
图 6：城乡5岁以下儿童发育迟缓比率（%）	16
图 7：5岁以下儿童死亡率（‰）	17
图 8：不同家庭背景学生就读学校类型的分布	18

# 缩写词

**ACFTU** 中华全国总工会

**CFPS** 中国家庭动态跟踪调查

**CHIP** 中国家庭收入调查

**CHNS** 中国健康和营养调查

**ECD** 儿童早期开发

**MLD** 泰尔零阶指数或对数偏差均值指数

**PPP** 购买力平价

**RMB** 人民币



# 介绍

过去三十年，中国的绝对贫困人口已经大幅减少，特别是在过去十年，中国构建了一系列基本社会保障项目，以保护穷人并防止脱贫人口再次返贫。然而，随着时间的推移，在多个层面上不断扩大的不平等现象，对中国的社会和谐、未来的发展前景和下一代的福利都带来了明显而紧迫的挑战。为了维持经济增长和社会发展，中国很有必要在未来的改革中努力缩小收入和财富差距。更为重要的是，中国需要解决机会不平等和结果不平等的根源问题，比如市场扭曲、公共资源或权力的滥用和优质公共服务利用的不公平。

本报告的第一部分回顾了過去三十年中国的发展方式。早期，中国的绝对贫困率很高，因此在其发展过程中减贫就占据了优先位置，本报告显示中国减贫的效果十分显著，方式卓有成效。第二部分总结了中国出现的各种不平等现象，包括家庭收入、消费、财产和人力资本方面的差距，并且分地区和分性别对这些差距进行了讨论。接下来两部分内容分别分析了不平等对儿童福祉的影响和不平等的根本原因。尽管绝对贫困仍然是中国，特别是偏远地区的一个大问题，但是应对不平等已逐渐成为中国国家发展进程中一个更为重要的议题。在应对不断扩大的不平等的直接原因方面，中国已取得了重要进展。本报告最后一部分建议，中国应扩展其发展战略，着力应对机会不平等及结果不平等的根本性问题。



# 一、中国在减少贫困方面的成就

## (一) 过去30年绝对贫困率显著下降

从1978年启动经济改革以来，中国的绝对贫困率已经显著下降。由表1可见，从1981年至2008年，按人头计算的贫困率从84.02%下降到13.06%，贫困差距也从39.26%下降到3.24%。

根据世界银行关于中国贫困率的数据(见表1)，可以估算出过去20年中国已有5亿多人口摆脱了贫困。1990年，中国总人口是11.34亿(国家统计局，2011：表3-5)，其中60.18%的人口生活在国际





贫困线（日消费1.25美元，按购买力平价计算，2005年美元）以下。也就是说，1990年中国大约有7亿贫困人口。但是到2011年，贫困人口的数量下降到1.3亿左右。根据中国官方公布的收入贫困线（大约相当于每日1.8美元）估算，2011年底中国农村地区大约有1.28亿贫困人口，城市地区有400万贫困人口。

1.3亿贫困人口大约占中国总人口的10%，这不是一个小数目，而且，他们绝大多数生活在边远地区，特别是在中国西部的偏远省份。此外，中国还有相当数量的“贫困边缘人口”。他们虽然生活在贫困线以上，但受到各种风险和冲击的威胁（World Bank, 2009: 第23~29页），很可能重新落入贫困（World Bank and DRC, 2012）。

表 1：1981~2008年中国贫困和不平等的变化情况

年份	贫困线 (1.25美元/天, 购买力 平价, 2005年 美元)	按人数计算的 贫困率 (%)	贫困差距 (%)	瓦特指数 (WATTS)	基尼系数 (%)	对数偏差 均值指数 (MLD)
2008	38	13.06	3.24	-	46.9	-
2005	38	16.25	4.03	0.05	42.48	0.3229
2002	38	28.36	8.66	0.1162	42.59	0.306
1999	38	35.63	11.09	0.1506	39.23	0.2543
1996	38	36.37	10.73	0.1435	35.7	0.2089
1993	38	53.69	17.65	0.2448	35.5	0.2058
1990	38	60.18	20.72	0.2893	32.43	0.171
1987	38	54.03	18.51	0.2649	29.85	0.1502
1984	38	69.43	25.56	0.3666	27.69	0.1263
1981	38	84.02	39.26	0.6073	29.11	0.1386

说明：采用购买力平价美元，表明贫困线估算不仅仅考虑官方汇率，同时也根据国家相对生活成本进行了调整。瓦特指数是一个收入分布敏感的贫困指数，既可以反映总人口中贫困人口的份额，也可以反映贫困人口的收入低于贫困线的程度（其值越大，表明贫困程度越高）。基尼系数反映整体收入分布的不平等情况，数值1表明完全不平等，0表明完全平等。表中基尼系数是根据地区生活成本差别调整后的数值。与基尼系数相似，对数偏差均值指数为0时表明每个人的收入相等，其值越大表明越不平等。

数据来源：PovcalNet，这是世界银行发展研究小组开发的一个在线贫困测量工具，<http://econ.worldbank.org/povcalnet>

## （二）从促进参与到直接再分配

在改革的初期，相比于缩小收入差距，中国政府一直更为重视大众贫困问题的解决。实际上，直到20世纪90年代后期，不断扩大的不平等才被视为一个应该认真对待的社会问题（Gong, 2003）。在减少贫困的策略上，中国政府一直重视增加就业而非提供社会福利，如同“授人以渔”而非“授人以鱼”。大部分政府扶贫资金都被用于鼓励就业，如“以工代赈”、促进当地社区的基础设施建设、提高贫困家庭的人力资本积

累。为鼓励就业，限制劳动力流动的户籍制度（户口，见下面框图的解释）逐步放松，使得农村劳动力可以到城市地区寻找工作。计划经济时期，中国建立了一个基本的社会安全网，在城市由单位提供，在农村由集体提供。但在改革初期，这一网络有所弱化，比如农村集体养老和合作医疗制度基本解体，城镇单位也不再提供一些社会服务（Li and Piachaud, 2004）。

### 中国的户口制度

户口，即户籍登记制度，于1958年引入中国。这项制度根据出生地点把人口分为农村（农业）人口和城市（非农业）人口，以及本地人口和外地人口。

父母的户口通常会传给孩子。这一制度的目的在于控制人口流动，尤其是农村与城市地区之间的人口流动。21世纪早期，外来人口去城市找工作的限制被取消。但是直到今天，外来人口享受本地城市福利及某些公共服务仍受户籍制度限制。

近年来，中国政府下大力气构建各种社会福利项目，这些项目对低收入人群特别有帮助。2003年，针对最贫困人口“最低生活保障制度”在城镇地区开设实施，随后被扩展到农村地区。2002年，在农村地区消失已久的合作医疗制度得以重建，并改名为“新型农村合作医疗制度”。国家对这项制度投入资金，一方面是一种再分配方式，另一方面是为了吸引更多的人加入进来。在城市地区，2006年启动了一项类似的医疗制度，主要针对当地没有正规就业的居民。在教育领域，免费的义务教育被重新引进城市和农村地区。2010年，中国政府开始对社会住房体系进行深入改革，其中包括面向福利救济群体的廉租房，面向“夹心层”人群（包括外来务工人员以及刚毕业的大学生）的享有部分补贴的公租房，以及面向中低收入群体的有补贴的购房制度。此外，社会养老保险制度也被引入农村及城市地区，以帮助没有正规就业的居民。

经过十年的重要发展，目前社会保护体系主要包括：全国范围内的九年免费义务教育，广泛覆盖的

基本卫生保健和基本养老金，和以最低生活保障为主，并使7000余万人受益的综合性社会救助体系。显然，这一社会保护体系提供了最基本的社会保障，是一个对低收入群体特别实用的网络。

## （三）减少贫困与解决不平等问题并不一样

中国的经验显示，快速的经济增长以及日渐扩大的社会保障体系，能够使大量人口摆脱贫困。然而，尽管快速的经济增长能够创造就业机会，但它并不能使社会成员平等受益。实际上，正如下文所示，其在短期内反而会扩大不平等。此外，中国的经验也表明，尽管社会再分配可以缓解极端贫困，但不如就业那样有效。

如本报告即将讨论的那样，展望未来，在不平等逐渐扩大的情况下，中国在减少长期贫困方面将面临越来越严峻的挑战。换句话说，中国在新的共同发​​展议程中将面临双重负担，即不仅需要解决长期贫困问题，还要解决日益严重的不平等问题。

## 二、结果和机会的不平等

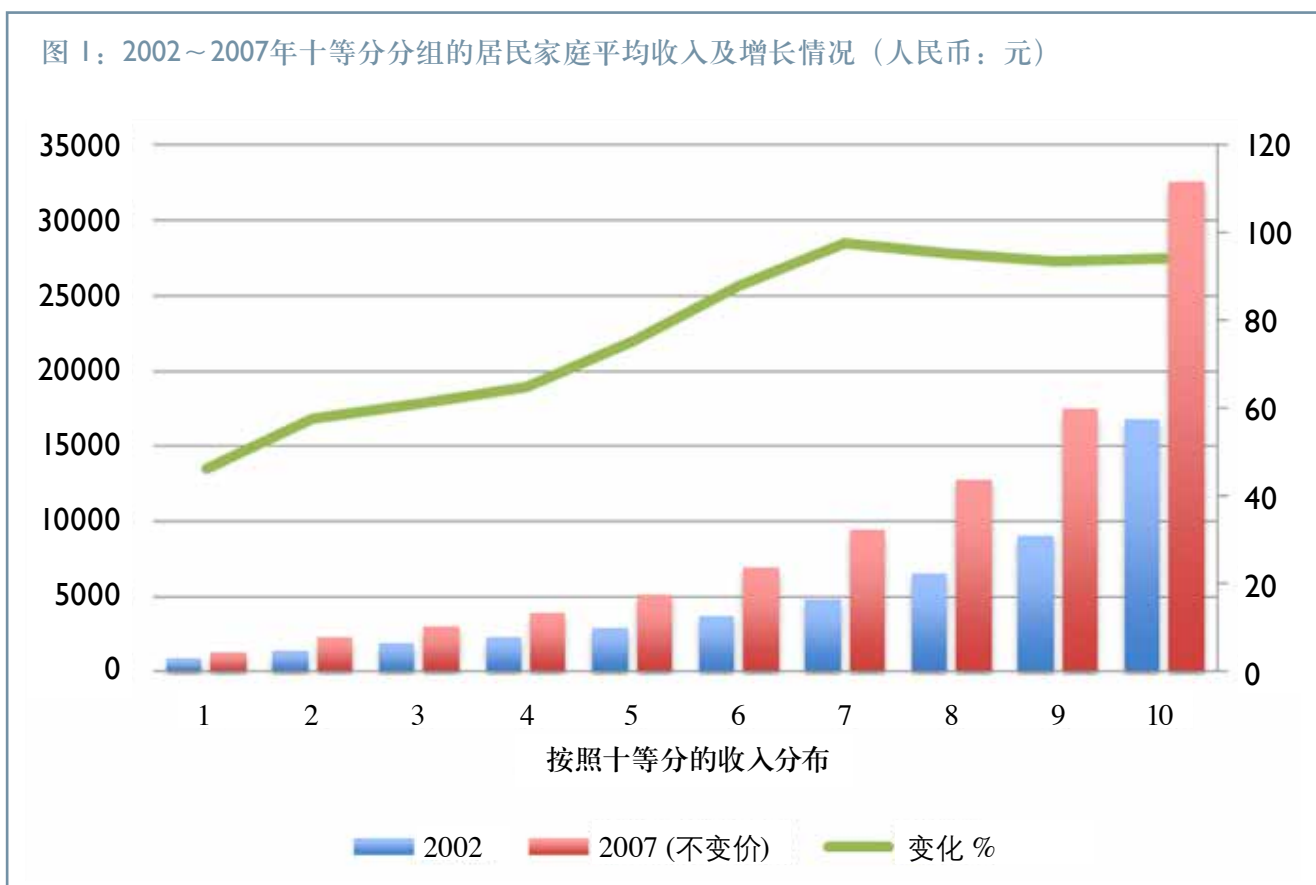
### (一) 收入不平等

中国的经济改革已经带来较高的国民收入。根据世界银行发布的世界发展指数，中国的人均GDP已从1978年的524美元增加到2010年的4433美元<sup>1</sup>。2011年居民家庭支出为932美元，是1978年家庭支出水平(90美元)<sup>2</sup>的10倍。但是，中国的经济增长和收入分配很不均衡，从而导致了不平等程度的日益扩大。

#### 1、总体收入差距

Li等人(2011b)的研究表明，中国的基尼系数<sup>3</sup>已经从1990年的0.35上升到2007年的0.48。从图1可见，将居民家庭收入十等分，高收入组平均收入的增长

速度要快于低收入组。2007年以来，尽管收入差距扩大的趋势可能得到了遏制，但中国收入差距的整体状况没有明显变化(Li, 2012)。最富裕家庭与最贫穷家庭之间的巨大差距在一定程度上反映了整体上的差距，2007年最高10%收入户的平均收入是最低10%收入户平均收入的25倍(Li, 2012)。实际上，这一差距被低估了，因为现有样本数据中高收入家庭的代表性不足且其瞒报一些收入，包括来自行贿和腐败的灰色收入(Wang and Shi, 2010)。因此，最高10%收入户的平均收入可能是最低10%收入户平均收入的50倍以上(Wang, 2010)。



注：包括中国居民收入分配课题组(CHIP)调查所覆盖的所有省份，采用CHIP定义的收入和三层次的权重(省、地区、城乡)。数据来源：本报告作者制作了本图，原始数据和说明都来自Li等人(2011b)。

<sup>1</sup> 根据官方汇率计算的美元现价。

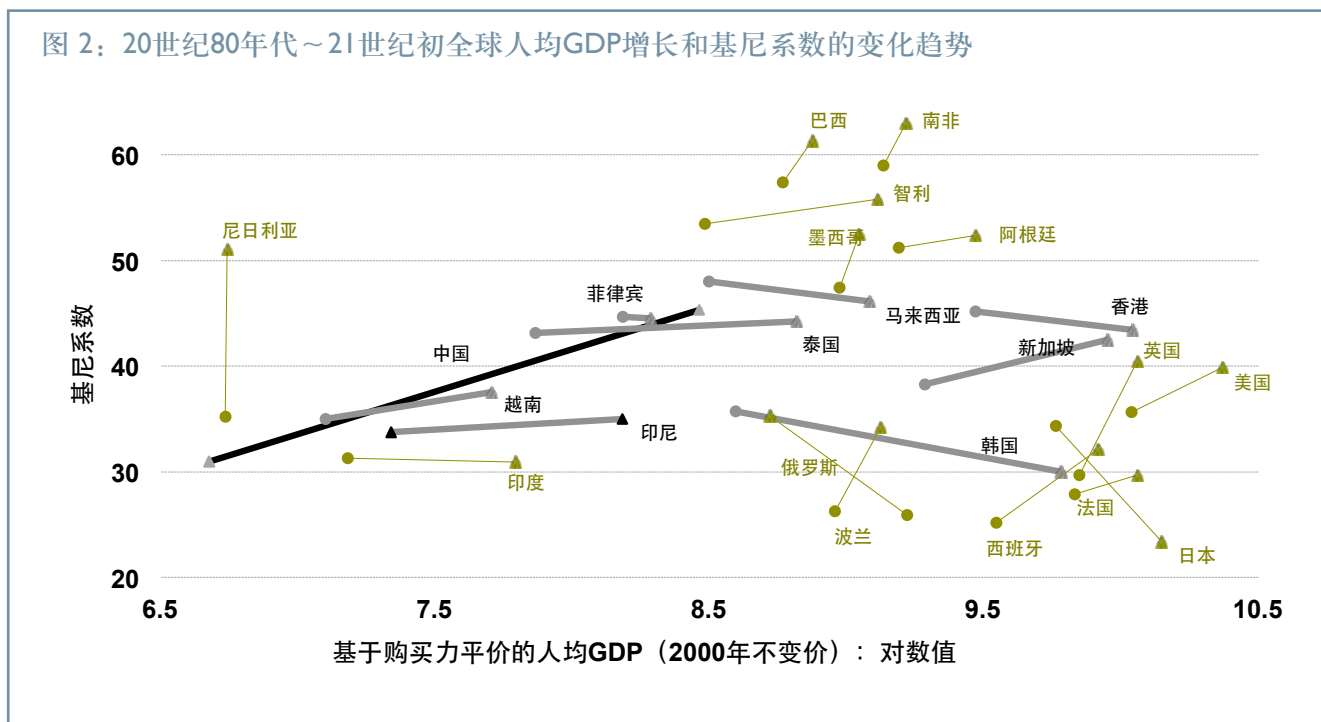
<sup>2</sup> 2000年美元不变价。

<sup>3</sup> 限于数据的可得性，本报告主要采用未经过地区生活成本调整的收入基尼系数。

正如世界银行和国研中心报告 (World Bank and DRC, 2012) 中指出的那样, 虽然中国的收入差距远低于其他发展中国家 (尤其是许多拉美国家), 但是世界上很少有发展中国家的收入差距经历了像中国20世纪

80年代中期以来的快速和持续增长。收入差距的持续扩大已经使得中国在亚洲国家中属于收入差距较大的国家 (见图2)。

图 2: 20世纪80年代~21世纪初全球人均GDP增长和基尼系数的变化趋势



资料来源: World Bank (2005), 引自World Bank and DRC (2012)。

## 2、不同就业类型和地区间的收入差距

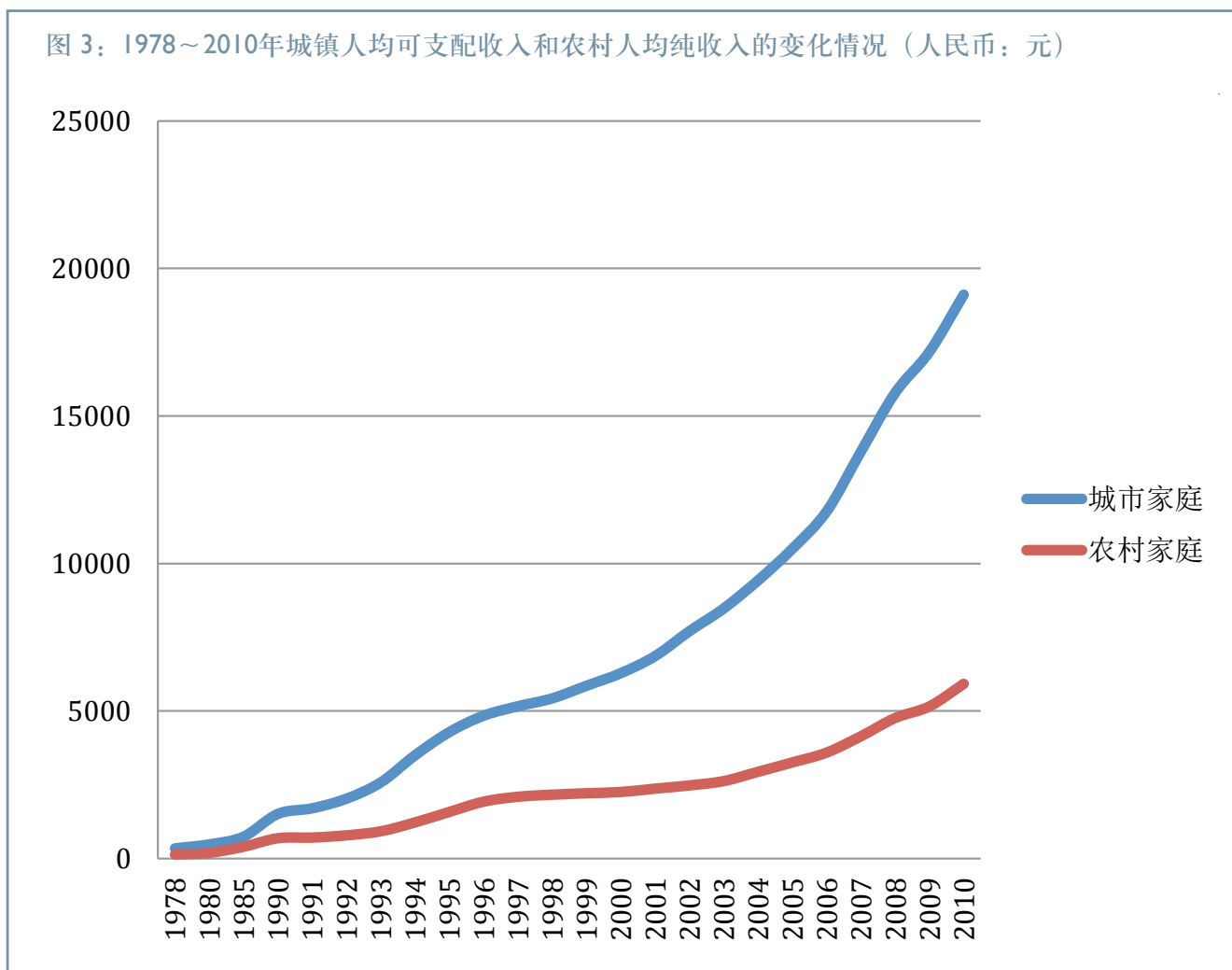
不同就业类型之间存在明显的收入差距。第一种是在不同所有制单位中工作的人们的收入差距。正如Yue等人 (2010) 所指出的那样, 垄断行业是由国有企业主导的, 因此国有企业员工总体上的工资水平要高于非国有企业。据估算, 垄断行业与竞争性行业的工资差距中有一半以上是不合理的, 只能被解释为是由前者的垄断地位或者国有主导性质所导致的。

决定收入水平的另一类就业因素是劳动合同。不管是公共部门还是私有部门, 许多工作组织和企业中都有两种形式的工人, 一种是合同工, 其直接与雇主签订合同并为其工作; 另一种是派遣工, 其与中介签订合同, 并由中介公司分派到招聘工人的组织和企业中去。据中华全国总工会 (ACFTU, 2011) 估算, 派遣工总数高达6千万, 占中国城市劳动力的20%。通常而言, 这种中介机构承担劳动合同的责任感较弱, 且派遣工所获得的劳动报酬要比合同工低, 即使是同样的工作。当不被需要时, 劳务派遣工很容易被“退还”给中介公司, 且拿不到离职补偿金。某省的试点调查显示, 合同工的平均劳动报酬至少比派遣工高30%。

收入差距在地区之间也表现明显。城乡差距和地区 (省际) 差距之和占全国整体收入差距的2/3 (Li, 2012)。如图3所示, 20世纪80年代以来, 农村居民家庭人均纯收入远低于城镇居民家庭人均可支配收入, 且前者的增速低于后者。

然而, 近年来城乡以及省际收入差距的增长趋势可能已经得到控制甚至有所逆转。根据国家统计局 (NBS, 2011, 表10-2) 的数据, 1990年城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入的比值是2.20, 2009年上升到3.33。但是, 从2010年开始, 这一比值连续两年下降, 2011年已降到3.13, 接近于2002年的水平。Li等人 (2012) 的研究表明, 省际差距在总体趋势上也经历了类似变化。从现价人均GDP省际差距的变化来看, 未加权基尼系数从1990年的0.276, 增长到2003年的0.357, 但是之后逐年下降, 2010年降到0.264, 低于20世纪90年代的水平。从分省人均家庭消费支出和人均家庭收入来看, 省际差距也呈现出这种变化趋势。

图 3：1978~2010年城镇人均可支配收入和农村人均纯收入的变化情况（人民币：元）



数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴2011》，表10-2。

### 3、家庭支出和消费的差距

收入差距也能部分地体现在家庭支出的差距上。在过去的几十年里，特别是过去十年中，中国出现了消费能力很强的高收入阶层。根据2009年的《中国家庭状况调查》(CFPS survey)的报告，最高20%家庭的平均消费是最低20%家庭的15倍(Liu and Li, 2010: 第18页)。

如果我们只看城市地区，美国麦肯锡公司的一份报告 (Atsmon, et al., 2012) 中提到，在其调查的60000位中国城市居民中，6%的城市居民（相当于1400万人）的收入为16000~34000美元（约合人民币106000~229000元）；2%的城市居民（424万人）家庭收入超过34000美元。

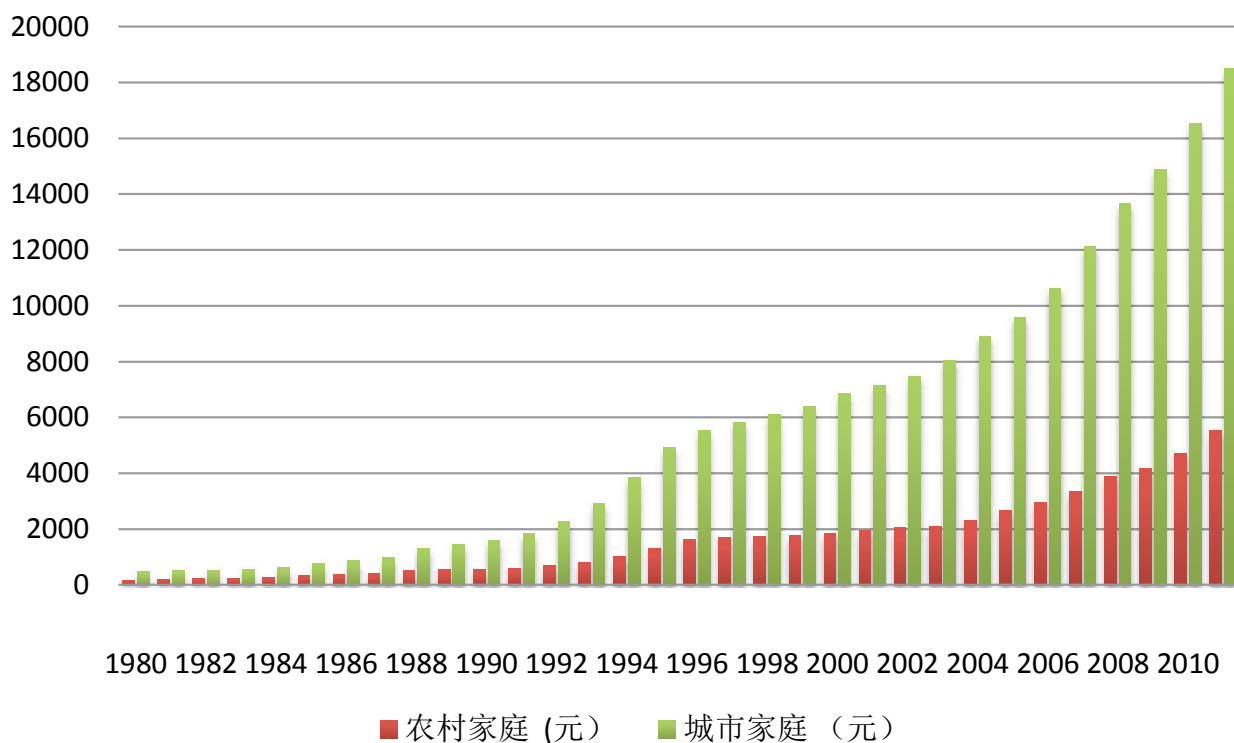
然而，这些高收入人群只在总人口中占很小比例。在生活标准不断提高的同时，绝大多数居民仍处

在收入刚好维持支出的水平 (Atsmon, et al., 2012)。中等收入人群同样面临着较高的家庭支出，如图3和图4所示，居民消费支出的增长快于收入的增长，这一现象部分是由于消费价格指数上涨较快导致的。此外，普通家庭不得不在住房、医疗、教育方面投入更多，而在计划经济时期，这些项目都属于公共服务的范畴。其结果是收入增长并不足以缓解生活成本上涨的压力。

如果把农村地区计算在内，家庭消费的差距将会更大。图4也显示了过去30多年间，城乡之间不断扩大的消费差距。



图 4：按照城乡划分的住户消费支出（人民币：元）



数据来源：中国数据在线，中国（全国）年度宏观经济统计，表“住户消费”。

## （二）财产不平等

除了收入和消费不平等，财产不平等也很突出。根据Sato等人(2011)的估计，60%左右的家庭财富来自住房，2/3的财富差距来源于住房财富的差距。2002年，城市户均住房财富是农村户均住房财富的4.5倍；到2007年，仅仅5年的时间，这一比值就提高到7.2倍。显然，城乡财富差距比城乡收入差距要大得多。而且，《2011年中国私人财富报告》(CMB-Bain, 2011)发现，高个人净值群体所占有的资产在全国资产总值中所占的比重也在提高，从2008年的23%提升到2010年的24%。家庭财富的全国分布也不均衡，2010年底，超过50%的高净值人群集中在广东、上海、北京、浙江和江苏这5个省（直辖市）。

家庭住房财富差距的产生，部分原因是过去十年的住房市场化和无约束的房地产投机行为。随着城镇住房的市场化改革，很多城市的房价不断攀升。结果是近年来城镇家庭的财富大幅增加，而农村家庭的财富相对稳定。在这种情况下，房屋价格的飙升成了有房产户积累财富的重要渠道，而城镇无房产户则越来越买不起房。从2010年开始，国家采取政策防止房地产市场

投机，并增加经济适用房供给，可能有助于改善住房的可得性。然而，由于经济适用房的扩大供给不利于私人住房市场的发展，相关政策也面临着地方政府、开发商和现有房主的强烈批评。地方政府不愿意将昂贵的土地无偿划拨用于保障性住房建设，同时开发商和现有房主也不愿看到住房价格的下降。

## （三）人力资本的不平等

根据教育年限和预期寿命，我们可以发现地区间的差距在逐渐缩小。城乡之间，教育可及性的不平等最为严重。基于“中国健康与营养调查”的数据，Liu and Li (2010, 第132页) 研究发现，2009年农村户籍人口约接受7年的教育，而城市户籍人口约接受10.8年教育。然而，这一差距在年轻人之间（15~19岁有0.4年的差距）要小于年长者之间（20~29岁 2.5年；30~39岁 4.3年；40~49岁 3.1年；50~59岁 3.2年；60岁以上 4.5年）。这一时间序列表明城乡受教育年限的差距呈现不断缩小的趋势。但是，30~39岁年龄组的教育年限差距出现异常，这部分人群就读于20世纪80至90年代，当时的教育体制改革使得农村人口接受教育的机会成本大幅增加，进而导致较高的辍学率。



对于预期寿命而言，省际差距从1990年到2010年也有所缩小。根据国家统计局的数据（NBS, 2012, 表3-7），从1990年到2010年，上海市的人口寿命一直最高，而西藏地区的人口寿命最低。然而，这两个地区之间的差距却一直在缩小，1990年为15.26岁，2000年为13.77岁，2010年降至12.09岁。同样，自20世纪90年代以来，尽管城乡之间的收入差距一直在扩大，但是按照特定健康指标，尤其是孕产妇死亡率，城乡差距持续缩小。

当然，上述所选教育和健康指标差距的下降趋势，并不能反映地区间教育质量和健康质量上的差距。正如报告后文将要讨论的那样，这些基本服务的质量是与收入水平及家庭背景等紧密关联的。

#### （四）性别不平等

中国性别不平等的性质发生了改变。1990年、2000年和2010年三次关于中国妇女状况的调查显示，一些传统形式的不平等消失了，另一些还持续存在，同时出现了一些新型的不平等。在越来越多的家庭中，男性不再是唯一的决策者，女性对家庭决定和子女福祉的影响显著增加。然而，女性在工作场所和政治领域的影响力却变化不大。正如Li (2012) 所指出的那样，女性在工作中的地位与其受教育程度紧密相关，而男性却不尽如此。过去20年的三个全国妇女

状况调查显示，性别之间的年收入差距在逐步扩大，这体现出另一种持续存在的性别不平等。在城市地区，1990年女性收入与男性收入的比率为77.5%，1999年降为70.1%，2010年降为67.3%。在农村地区，1990年这一比率为78.9%，1999年为59.6%，2010年为56.0%。

2011年，李实等人基于1995年、2002年、2007年的城市家庭调查数据做的一项实证研究(Li, et al., 2011a) 也证明，性别之间的收入差距在逐步扩大。这种趋势在2002~2007年更为明显。1995~2002年，性别收入差距在低技能、竞争性强的部门中增长最快；2002~2007年，这一差距在竞争性弱、技能要求高的部门也得到较快增长。

全国调查还显示，改革期间出现了新形式的不平等。一是女性成为非正规部门劳动力的主要来源，她们没有参加正规的社会保障制度。二是在城市地区，当国有部门开始裁撤员工时，这一群体首当其冲(Ding, et al., 2009)。三是在农村地区，妇女成为主要的农业劳动力。男性进城务工，意味着女性不得不在农业生产和家庭照顾方面承担更多的责任。

尽管在过去二十年，女性在整体上接受的教育越来越多，女性文盲率持续下降，但她们始终构成文盲人口的大多数（超过70%）。表2显示了文盲率的性别差距。

表 2：2002~2011年按性别划分15岁及以上的文盲人口

年份	15岁及以上文盲人口的性别结构			文盲人口占15岁及以上人口的比重		
	总体	男性	女性	总体	男性	女性
2002	100	27.8	72.2	11.63	6.43	16.92
2009	100	26.5	73.5	7.1	3.76	10.45
2011	100	26.5	73.5	5.21	2.73	7.77

数据来源：全国人口变动情况抽样调查数据，引自相关年份《中国统计年鉴》。

Li (2012) 认为，薄弱的教育影响了女性参与劳动力市场的机会。尽管教育水平的提高有助于一些女性取得与男性相似的工作或职位，但为此，她们在学习成绩方面需要比男性表现得更突出。这也意味着，受教育程度较低的女性更容易退出劳动力市场，而且不一定是自愿退出。

#### （五）多维度的不平等

根据亚洲平均水平来看，收入差距的持续扩大已经使中国成为一个收入不平等水平较高的国家。虽然

近年来收入差距可能不再扩大(Li, 2012; World Bank and DRC, 2012)，但这是否能够成为长期趋势还有待时间的考验。同时，由于家庭财产和获得公共服务的差距不断扩大，这又加剧了收入不平等程度。除了地区间差距，性别差距在中国也需引起重视。通常而言，女性相对于男性更有可能加入低技能要求的劳动力市场，且更可能生活在贫困家庭中。

# 三、不平等对儿童福祉的影响

在过去20年中，伴随上述总人口的不平等现象，中国的儿童福祉也发生了一些重要变化，特别是在儿童贫困、营养、生存和教育等方面。

## （一）绝对贫困：与家庭规模和收入水平紧密相关

根据世界银行的一项研究 (World Bank, 2009, 第62~64页)，儿童的贫困率高于其他人口的贫困率。2003年，在16岁以下的男童中，有16.3%处于贫困中，女孩则为17.3%。在全部贫困人口中，16岁及以下的男童和女童分别占13.2%和12.2%；而在总人口中，男童和女童分别仅占10.6%和9.2%。因此，在总人口中，男童比其他人群陷入贫困的可能性高出四分之一，而女童则高三分之一左右<sup>4</sup>。

儿童贫困问题也呈现出明显的城乡差别。表3显示了中国城乡的不同家庭规模。由表可知，家庭收入与家庭规模之间呈负相关关系，且在所有收入组中，农村家庭平均规模都大于城市。这意味着，农村地区的儿童贫困比城市更严重。

儿童贫困率也因地区而异。相关研究 (Lu and Wei, 2002) 发现，1999年沿海省份的儿童平均贫困率为2.45%，北京市和江苏省要远低于这一平均值；而在内陆地区如河南、甘肃，儿童贫困率相当于沿海省份平均水平的2.5倍。这是由沿海和内陆发展水平不平衡所致，内陆仍有大片的农村贫困地区。

表 3：2010年按照人均收入五等分的家庭平均规模（人）

	城市家庭规模	农村家庭规模
第1等分（低收入组）	3.25	4.52
第2等分（中低收入组）	3.02	4.25
第3等分（中等收入组）	2.82	4.00
第4等分（中高收入组）	2.70	3.71
第5等分（高收入组）	2.56	3.30

资料来源：国家统计局 (NBS)，《中国统计年鉴2011》，表 10-7 和 10-23。

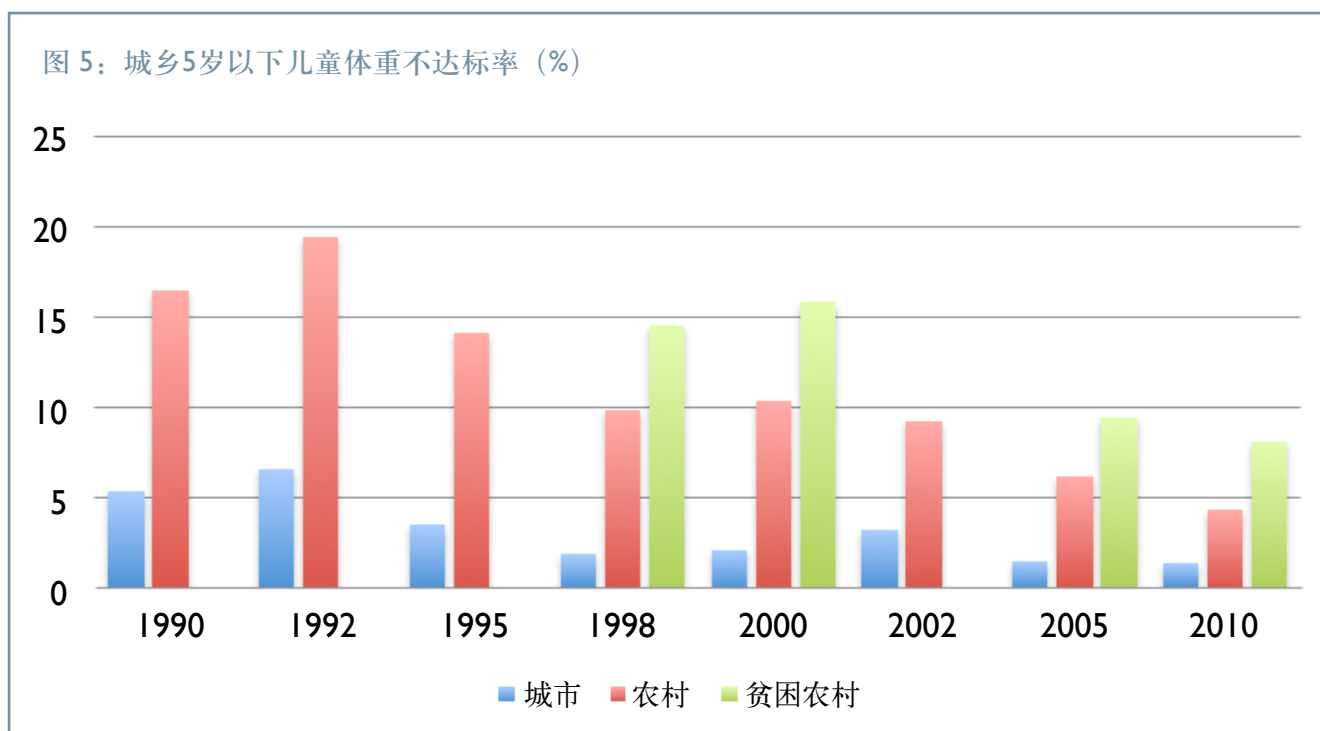
## （二）营养和生存：与经济水平紧密相关

中国健康和营养调查 (CHNS) 的数据显示，从20世纪90年代早期到21世纪末，城乡地区儿童的营养状况都得到了全面的改善。然而，城乡之间的差距仍然存在，农村地区的儿童更容易出现体重不足、发育迟缓和贫血症等病症。

图5显示了5岁以下儿童低体重率的变化以及城乡之间存在的差距。1990年，全国5岁以下儿童体重

不足（即体重达不到同龄标准）的比重为13.7%，其中城市地区为5.3%，而农村地区为16.5%。随后的20年里，5岁以下儿童体重不足发生率显著下降，2010年，全国平均降到3.6%，其中城市地区降到1.3%，农村地区降到4.3%，而贫困农村地区的儿童体重不足率为8%，远高于农村地区的平均水平，约为农村平均水平的2倍，城市平均水平的6倍（CHNS, 1991, 2011）。

<sup>4</sup> 男童陷入贫困的可能性高出平均值的计算方法是： $24.5\% \left( \frac{13.2 - 10.6}{10.6} \right) = 24.5\%$ 。女童的计算方法是： $32.6\% \left( \frac{12.2 - 9.2}{9.2} \right) = 32.6\%$ 。



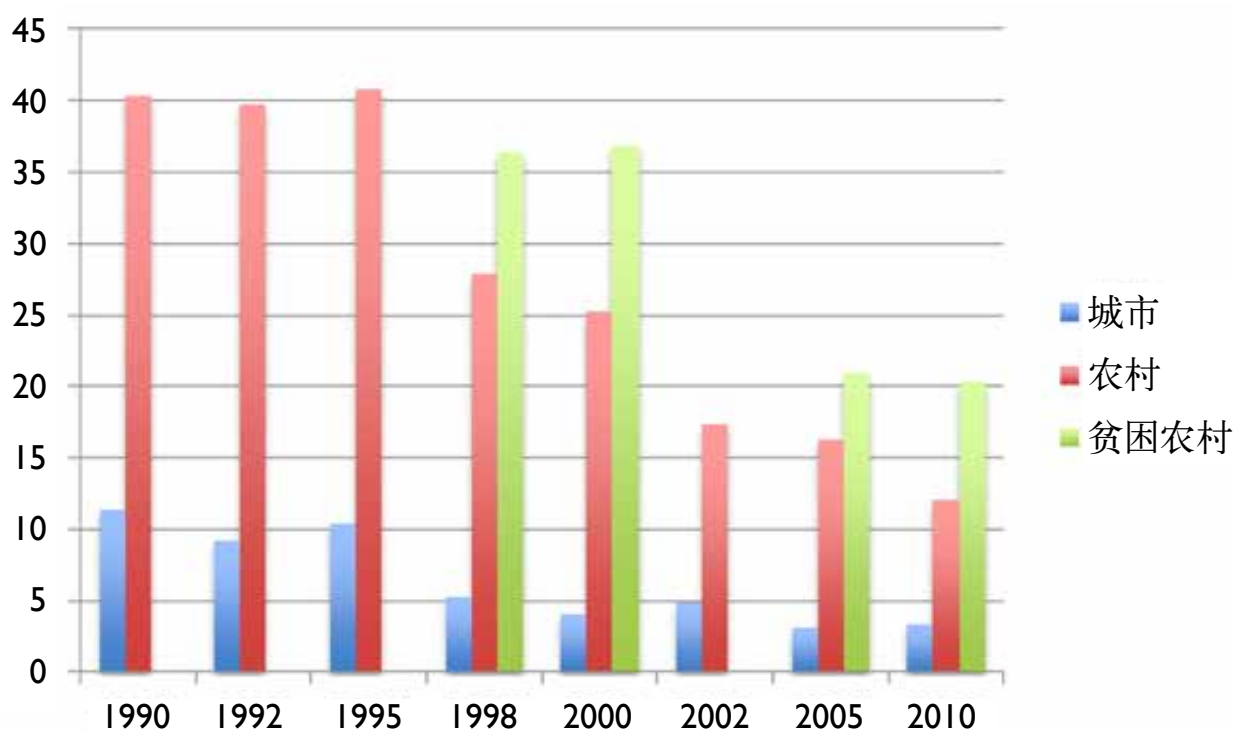
数据来源：相关年份《中国健康和营养调查》(CHNS)。

同时，图6显示，发育迟缓（即身高达不到同龄标准）的儿童比率也显著下降，从1990年的33.1%降到2010年的9.9%。城市儿童发育迟缓率从1990年的11.4%降到2010年的3.4%；农村儿童发育迟缓率则从

1990年的40.3%降到2010年的12.1%。然而，在贫困的农村地区<sup>5</sup>，发育迟缓患病率仍然保持在高位，2010年约为20.3%（CHNS数据），高于全国平均水平的2倍，约为城市平均水平的6倍。

<sup>5</sup> 贫困的农村地区是指那些在全国贫困县的农村。2012年大约有600个贫困县，贫困县的名单随着条件的变化而改变。

图 6：城乡5岁以下儿童发育迟缓比率（%）



数据来源：相关年份《中国健康和营养调查》(CHNS)。

同样，表4显示了2005~2010年期间，幼儿贫血症患病率在农村贫困地区居高不下。2009年，贫困县0~11个月的新生儿贫血率超过40%。

表 4：农村5岁以下儿童贫血症患病率（%），按照出生月数划分

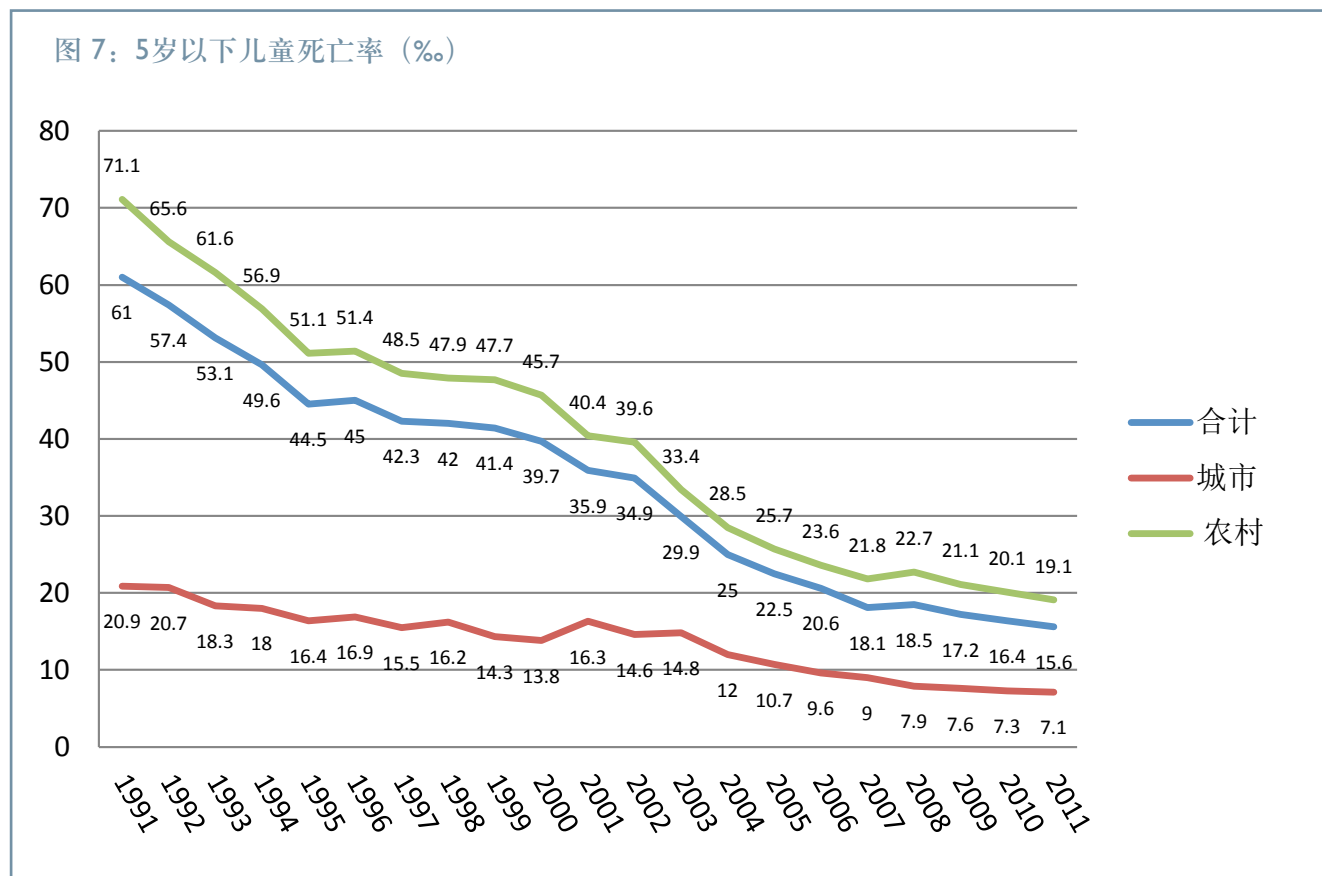
出生月数	农村				贫困农村			
	2005	2008	2009	2010	2005	2008	2009	2010
0~5	31.4	31.6	28.6	20.8	40.3	30.1	41.2	21.6
6~11	40.3	34	33.5	28.2	34.6	32.2	42.3	31.9
12~23	26.9	24.7	22.8	20.5	25.7	22.1	32.1	20.5
24~35	15.8	19.1	13.3	9	19.1	14.4	18.3	9.6
36~48	13.6	11.4	10.3	7.2	14.6	11	14.6	7.6
48~60	12	11.5	7.7	5.7	14	9.7	10.9	7.9
总和	21.1	19.8	16.7	13.3	21.6	19.9	22	14.2

数据来源：相关年份《中国健康和营养调查》(CHNS)。

5岁以下儿童死亡率是反映儿童生存状况的一个常用指标，过去三十年，这一数据也随着时间的推移而下降(图7)。全国范围内，这一比率从1991年的61.0%下降到2010年的16.4%。其中，城市地区从1991年的20.9%下降到2011年的7.3%，而农村地区则

从71.1%下降到20.1%。就地区而言，这种下降趋势在全国的三个地区(西部、中部、东部地区)都比较明显，同时地区差距仍然较大。2007年，西部省份的5岁以下儿童死亡率平均为东部省份的2.7倍；农村贫困县的这一数值是大城市的5倍(UN, 2008)。

图 7: 5岁以下儿童死亡率 (%)



注: 5岁以下儿童死亡率指的是每1000个活婴在达到5岁之前可能的死亡数。  
数据来源: 卫生部(2012)《中国卫生统计年鉴》, 表7-1。

分省份来看, 5岁以下儿童死亡率与经济发展水平呈负相关关系(国务院妇女儿童工作委员会等, 2010)。除少数省份以外, 人均GDP较低的省份儿童死亡率较高, 反之亦然(Rudan, et al., 2010), 如上海和北京的人均GDP最高, 五岁以下儿童死亡率则最低。中国1990~2008年的经济和健康指标都有

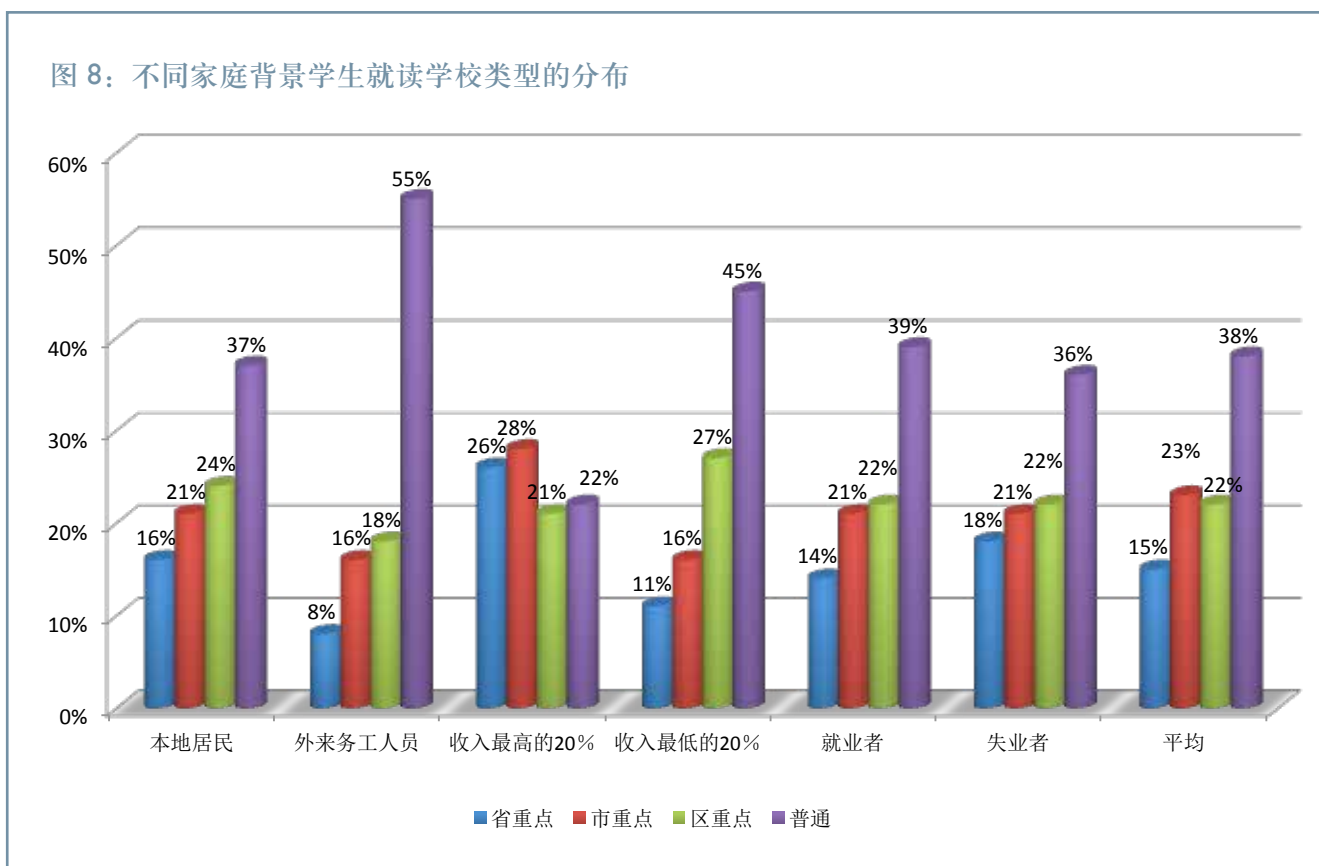
了很大进步。2008年人均GDP最低的省份与1990年最高的省份相近, 而最贫困省份2008年5岁以下儿童死亡率与1990年最富裕省份相近(国务院妇女儿童工作委员会等, 2010), 这也意味欠发达省份仍有很大改善空间。

### (三) 教育质量：与家庭背景的关系越发密切

教育不平等尤其是地区间教育不平等，可以从教育可及性和教育质量的差距中看出来。正如Qian和Smyth (2008) 指出的那样，地区差距在教育层级上有所不同。教育等级越高，不平等的程度就越大。这种差距部分是由于教育层级越高，越需要受教育者个人支付较高的费用。同时，学校资金、设施、师资和教学成果在不同的省份和城乡之间都有很大的差距。Qian和Smyth (2008) 还发现，沿海与内陆之间的教育差距并没有省内差距大，而省内差异主要是城乡差距造成的。在农村贫困地区的一项调查发现 (Yi, et al., 2012)，在2009年9月至2010年1月期间，初中一、二、三年级学生的辍学率分别为5.7%、9.0%和10%。也就是说，在农村贫困地区，超过25%的学生不能完成初中教育。除了学校非正式收费之外，社会

平均工资的快速增长也是引诱年轻人过早就业而辍学的原因。

就教育质量而言，正如Wang and Wu (2008) 所说，中国的普通教育已逐渐从任人唯才的制度在很大程度上变成了按照财富、权力和私人关系对学生分类的私人竞争系统。图8显示了来自不同家庭背景的学生，进入不同类型学校的不平等结果。在城市地区，本地学生、移居学生和贫困学生进入重点学校与普通学校的入学率呈现出显而易见的差距。在帮助孩子进入上层公立学校的过程中，人脉和“择校费”显得越来越重要，这进一步加强了现存的社会分化程度。



资料来源：原文来自Wang and Wu (2008)，世行和国研中心(2012)引用。本文作者重新绘制。

教育年限和质量的不平等因户籍制度而进一步加剧。离开本省的外来务工人员所能享受的社会服务有限，户籍制度给他们及其家庭带来了严峻的挑战。结果使得这些外来务工家庭的孩子要在城市上学就不得不支付借读费。即使如此，他们的孩子也只能进入普通学校，而非高质量的“重点学校”。

在高等教育方面，来自农村地区的孩子越来越难以进入高质量的大学。一方面，过去20年间，来自农村地区的大学生比例有所上升；但城乡之间的差距仍然存在。根据教育部学生处提供的数据 (Tian, 2011)，1989年农村地区的大学生约占总数的40%，2005年，这一比例上升至50%以上。然而，另一



方面，在全国排前100名的大学中，农村新生或学生所占的比例却有所下降。北京的一项案例研究显示，就读于清华大学的农村背景学生比例从1990年的21.7%下降到2000年的17.6%；北京大学的这一学生比例从1991年的18.8%下降到1999年的16.3%；北京师范大学的这一学生比例从1990年的28%下降到2002年的22.3% (Su, 2009; Pan, 2009)。除此以外，2005年湖北省的一项调查以及河北省的一项案例研究也体现了同样的趋势 (Tian, 2011)。

#### (四) 安全饮用水、卫生厕所和医疗服务：与发展水平紧密相关

不论是在家庭还是在学校，享受安全饮用水和卫生厕所都因收入水平的差距而存在不平等。在5个选定省份所做的安全饮用水项目调查中发现 (Shang and Wang, 2011, 第218页)，2010年贫困家庭中无法享受安全饮用水的儿童比例为33.47%，而在非贫困家庭中这一比例为14.56%。针对农村地区小学和初中安全饮用水和卫生厕所质量的一项调查显示，不同地区的质量与其经济发展水平密切相关。2008年，全国有16%以上的学校没有水源供应系统，2/3的学校没有洗手设施，3/4的学校没有卫生厕所。而在西部地区，这些数据分别高达1/4、3/4、4/5以上 (中国疾病预防控制中心, 2010)。

在医疗服务享受方面，富裕群体、贫困群体和中间收入群体之间的选择会明显不同 (国务院妇女儿童

工作委员会等, 2010)。最富裕的五分之一倾向于选择省级和市级卫生设施，这些机构能提供最为全面的服务。而中国社区级的诊所提供更便宜、质量较差的医疗保健，最贫穷的人群使用社区诊所服务的可能性要远高于中等收入或高收入群体。在收入最低五分之一的人口中，很多都支付不起医疗服务费。

#### (五) 多重贫困与社会排斥：侧重性别的视角

不同因素共同作用会导致对某一群体的多重贫困。以农村儿童尤其是农村女童为例，受教育年限的性别差距已经在逐渐缩小，但仍存在城乡差距。从受教育年限来看，在城市地区，基本上没有明显的性别歧视；而在农村地区，尤其是偏远贫困的农村，学校很容易为节省费用而被关闭 (Li and Piachaud, 2004)，女孩还在面临着性别歧视 (Zhang et al., 2012)。而且，农村地区儿童更有可能就读于一般学校和一般大学。

Cao等人 (1997) 发现，健康服务利用不足对贫困地区5岁以下儿童的死亡率有很大影响。而且，在医疗服务机构的选择上，有着明显的性别差异。来自贫困家庭的女孩患病时，其不被送去就医进而死亡的可能性更大 (表5)。不过，这也因女孩的出生地点而定。

表 5：监测范围内5岁以下儿童死亡率，按性别划分 (%)

年份	全部监测地区		贫困监测地区	
	男	女	男	女
1991	47.85	46.25	79.10	79.74
1992	42.96	42.11	78.96	81.29
1993	40.86	41.35	75.95	85.70
1994	37.05	36.96	73.57	77.22
1995	33.32	32.57	71.20	74.01

数据来源：国家监测数据，引自Cao等(1997)

Kang等人(2002)利用1997~2000年的监测数据分析农村5岁以下儿童死亡原因时发现,当根据死亡地点、死亡前是否送诊以及就诊水平来观察死亡原因时,男孩和女孩之间有明显差异。夭折的男孩更有可能在医院死亡,经过医院治疗的可能性更大,且在24小时以内得到治疗的可能性也更大。平均来看,男孩要比女孩得到更高水平的治疗。同时,男孩的死亡多是由于不可避免的原因造成的,如癌症;而女孩多死于可避免的原因,如呼吸疾病。这说明,当孩子生病时,父母更愿意带男孩去治疗。他们由此得出结论,在这些农村地区,女孩的生存条件要比男孩更加恶劣。这种现象体现了重男轻女观念和贫困对农村地区女童的双重影响。

性别差距不仅决定女孩的健康发展,而且决定着母亲的养育技能,而这接下来又影响孩子的发展。Mangyo(2008)使用1989年和1993年中国健康和营养调查数据(CHNS),分析了在庭院里引入安全水设施对儿童健康的影响。其研究发现,如果一个家庭中的母亲受过中学及以上教育,庭院水源设施有助于儿童身高和体重的增加,但对身体质量指数(BMI)影响不大。然而,如果母亲教育程度较低,庭院水源设施并不能提高这些健康指标。这些研究显示了性别差距对儿童健康的影响,而本报告前文已经提到,农村妇女是中国受教育程度最差的群体。

妇女缺乏教育以及过重的家庭负担和农业劳动也影响到母亲能力的发挥,进而对子女健康产生不利影响。男性外出打工,妇女在家庭和田地里都不得不承担更多的责任,使得她们不能像过去一样把更多的精力用在照顾和教育孩子上(Jia, 2010)。此外,还有证据显示压力较大的母亲脾气容易变坏,更有可能殴打或辱骂孩子,导致更多的孩子有患上抑郁症的风险(He et al., 2012)。有意思的是,同一项研究还发现,母性照顾的优劣与其识字水平相关。

## (六) 先天性因素导致儿童的多重贫困

贫困是一个遗留下来的长期性问题,对基本服务的可及性有很大影响。不平等是一个较晚出现的问题,其对于社会优质服务的可及性会有更大的影响。性别是一个传统问题,始终影响着儿童福祉的多个方面,尤其对于那些生活在贫困地区和家庭中的儿童。在某种意义上,性别的影响是与贫困相伴随的。

很多儿童在起步之前或人生早期就因贫困、不平等、性别等继承性因素而被远远地甩在后面。所以,这些儿童所经历的多重贫困与其个人努力关系很小。有必要弱化儿童福利与上述三个因素之间的关系。

# 四、不平等问题根源

上文讨论的不平等与三个方面的不均衡增长有关。首先，地区、省、县之间的经济增长很不平衡。第二，城乡经济增长不平衡。最后，家庭的收入增长不平衡，收入处于顶部的家庭比处于中间和底部的家庭增长更快。尤其是，受到最好教育的人口收入增长最快。进一步看，不均衡收入增长源自增长相关的结构转型、政策因素以及传统思想或文化因素。

## （一）经济结构的影响

对于日益扩大的收入和消费差距，人们普遍认为 (Yu and Chen, 2011, 第16~17页; World Bank and DRC, 2012, 第300页; Li, 2012), 部分是由于发展水平或“库兹涅茨效应”所造成的。这一效应是指劳动力从生产率低、劳动密集型的农业部门转移到生产率较高、资本更为密集的制造业部门的结果。

另外一个在很多发展中国家都在经历的导致不平等加剧的原因，是国际竞争和全球化 (OECD, 2011)。在一个极端，我们可以看到中国开始从国际市场上用高薪资招募顶级专业人员；在另一个极端，为了保证国际竞争力，低技术工人工资的上升势头却受到限制。

尽管经济结构是导致收入差距扩大的重要方面，但它并不足以解释中国过去20年不平等的全部变化。实际上，经济政策和社会政策都有很大的影响。

## （二）经济政策的影响

余斌和陈昌盛 (2011) 认为，以下四项经济政策加剧了中国的不平等。

首先，廉价的土地和资本限制了工作机会的增加。低利率的金融资本、从农村获得的低补偿的土地、中西部地区的廉价自然资源很容易把劳动力置于不利的地位。在这种情况下，当劳动力成本上升时，产业就会以资本取代劳动力，从而限制了工作机会增加和工资上涨。结果是，贫困人口的就业渠道和收入来源就会受影响。

第二，国有经济控制了大部分社会盈余和储蓄，

但其上交财政的利润份额却很低。相对于私营部门，国有企业消耗大量的资金、原材料和中间投入去生产较小份额的产出和附加值 (World Bank and DRC, 2012, 第25页)。而且，国有企业平均仅向公共财政上交10%的利润。

第三，政府财政收入的结构，尤其是税收的结构，既不利于收入再分配，也无法激励劳动。高培勇 (Gao, 2010) 指出，中国约有70%的税收是间接税 (如营业税、增值税、消费税)，雇主纳税占税收的90%以上。然而，与所得税不同，这些间接税是累退性质。因此，政府很难用税收来调节收入差距。而且，世界银行和国研中心的报告 (World Bank and DRC, 2012, 第359~360页) 显示，中国劳动力的税楔 (即用工成本中非工资成本所占的比重) 要高于大多数经合组织国家。

个人所得税率根据不同的收入来源和不同的税制有所不同，因此，很难说其整体效果是累进还是累退。到目前为止，中国既没有物业税，也不征收资本利得税。这些因素加在一起，意味着中国政府没有什么有效的政策工具来缩小贫富差距 (Gao, 2010)。

第四，Yan和Cheng (2010) 认为，目前的政府间转移支付制度也强化了不平等。从经济改革初期到1994年税权正式下放，中国的税收制度始终是财政包干系统，即中央政府负责审批地方预算，地方政府负责自己的财政收支。这一体制的不足在于，它较易受到沿海和内陆地区经济发展水平不平衡的冲击。内陆省份无法获得足够的收入来提供与沿海省份同水平的服务。

1994年分税制财政体制引入的目的在于克服区域不平等的加剧问题。中央和地方政府共同分享税收和承担责任。除了由地方政府征收和管理的专有收入，中央政府从地方政府征税，然后按照各地所需对税收进行再分配。此举的目的是为了利用中央财政资金来平衡地区差距。然而，征税和退税率的基准是按照改革前的税收记录核定的，因而过去表现较好的省份得到了进一步的奖励。而且，中国专项转移支付的分配是有条件的，很大一部分资金都需要地方政府出资配套中央补助。沿海地区有更多的资



源来满足这些条件,或者能够配套中央拨款,而较贫困地区并没有这样的能力。这意味着富裕地区反而能够从中央政府获得更多的补助金,而贫困地区的地位则更加恶化(Yan and Cheng, 2010)。

### (三) 社会政策的影响

从理论上讲,如果公民能够获得廉价优质的社会服务和稳定的社会保障,收入和财富不平等对贫困人口产生的影响就比较容易接受。而现实情况是,随着市场化改革的推进,收入和财富差距扩大,社会服务的可及性和可得性也变差了。社会服务的收费性质日益突出,而且许多保护项目仍是分人群设计的,如分为城市和农村人口,当地和外来人口。正如世界银行和国研中心研究报告(World Bank and DRC, 2012)所总结的那样,一些社会政策也带来了意想不到的变化。

首先,一些不平等是基本服务市场化改革所未预见到的副作用,而且过去并没有意识到人力开发也是一种公共产品,有利于整个社会。市场化改革,加之公共道德、公共体制和公共管理的恶化,导致公共支出严重流失。对政府提供公共服务进行问责的机制普遍缺乏。公立医院的商业化是一个很好的例子。自20世纪80年代后期以来,中国的公立医院得到了完全自主的财权。每个医院挣到的利润越多,其雇员的奖金也就越高。在这种以绩效为基础的薪酬制度下,公立医院和医生倾向于为病人提供不必要的服务。社会服务领域的市场化改革把原来的公共服务提供者转变为追求个人利润最大化的私人或半私人体系。结果,诸如教育和卫生保健等社会服务的可得性下降,大部分公民或者被完全排除在体系之外,或者只能接受低质量的服务。

第二,一些不平等是由现有政策直接导致的,相关政策要么固化了基本服务领域的不平等,要么没有提供一个有效的框架来解决不平等。前者包括户籍制度,它对外来住户附加高额教育费、医疗费以及购房费,从而进一步强化了不平等。外来打工者在公共部门和国有企业中获得工作机会的可能性较小,而且比当地工人更难获得体面的工作机

会。此外,户籍制度也产生了分割的社会保险制度,导致农村和外来务工人员的待遇和制度不同于城镇当地居民。然而,这一制度分割的长期存在表明在财务整合以及满足流动人口特殊需要等方面面临的困境。外来打工者迁移时,并不能很方便地将缴费记录和资金转至不同省份的其他城市(Li and Piachaud, 2006)。

至于现行政策无法提供解决不平等问题的有效框架,这其中包括了政府间财政体制。Zheng (2010)表示,随着政府权力向省级以下进一步下放,省政府的财政能力也受到削弱。以教育提供为例,如果较低层级地方政府需要在资助学校方面发挥更大的作用,那么地区间的不平等现象就会更加严重。在当前的政府间财政体制下,为提高教育运行效率,大量的农村学校在本世纪初被关闭,导致偏远农村地区的教育可及性进一步下降。同时,由于教育资源大量集中于城市学校,当一些城市学校向农民工子女开放时,很多外来务工人员都会把孩子带到城市就学。从某种意义上说,这是一种进步,因为务工父母不用和孩子分离,但这同时也意味着农村学校的生源和资金都会减少,导致留守儿童的教育可及性和教学质量都会进一步恶化。另外,全国普通高考制度要求学生回原籍参加大学入学考试,不同省份的考试内容也有所不同。这就意味着,在外地就读的学生不得不到家乡准备高考,从而给移民家庭及其子女带来沉重的经济负担和精神压力(An, et al., 2011)。

在医疗卫生领域也存在类似情况。如表6显示,截至2011年底,城市地区每千人口有6.24张床位,而农村地区则只有2.80张床位。如果进一步看乡镇卫生院,则每千人口只有1.16张床位。而且,农村地区人口密度较低,服务分布较为分散。因此,农村人口到医院治疗要困难得多,这在偏远农村地区尤为严重。除此以外,合格的卫生专业技术人员主要集中在城市地区,农村医院只剩下受过部分训练甚至没有受过训练的人员(Eggleston and Ling, 2008)。因此,当农村居民患重病时,不得不长途跋涉获取所需服务,或者等待县级医院医生的不定期巡诊(pei and Gerald, 2011)。

表 6：1990~2011年按城乡划分每千人口医疗卫生机构床位数

年份	每千人口医疗卫生机构床位数			每千人口医院和卫生院床位数			每千农业人口乡镇卫生院床位数
	全国	城市	农村	全国	城市	农村	
1990	2.60	-	-	2.32	4.18	1.55	0.81
2010	3.56	5.94	2.60	3.27	-	-	1.12
2011	3.81	6.24	2.80	3.50	-	-	1.16

数据来源:《中国统计年鉴2012》表 21-7,《中国卫生统计年鉴2006》表3-4。

#### (四) 传统观念的影响

根据2010年新生儿男女比例(NBS, 2011), 我们可以看出, 中国尤其是农村地区存在着重男轻女的观念。在城市地区, 男女比例高于116%; 在小城镇和农村地区, 这一比例在120%以上。

导致女性文盲率较高的一个最重要因素是, 多年来女孩在农村家庭教育计划中的地位较低。当家庭面临经济困难时, 女孩会首先失去受教育机会(Li and Tsang, 2003; Klasen and Lamanna, 2009)。还有研究分析了独生子女政策对男女童受教育的影响。

Lee (2012) 使用CHNS数据发现, 在独生子女家庭中没有证据证明男女童受教育程度存在不平等; 然而, 在有两个及以上孩子的家庭中, 女孩所受教育比男孩少, 而且更有可能辍学。

近年来, 男性养家的模式有所回归。相关调查(Zuo and Bian, 2011)表明, 男性和女性都认为, 只要男性能够提供充足的资源, 男性养家的模式是公平的。

# 五、着手解决机会及结果不平等 问题

## （一）已经做出的努力

中国发展研究基金会的研究（CDRF, 2012, 第3~7页）表明，中国政府自2000年以来已经为解决不平等做出了相当大的努力，并取得了一些成功。

首先，西部、中部和东北部地区已经从一系列的地区发展战略中受益，这包括西部大开发战略、中部崛起战略和振兴东北战略。从2006年至2010年，这些地区国内生产总值的平均增长率分别为13.9%、13.2%和13.6%，均高于东部地区的12.3%。

其次，虽然在贫困县内部，家庭之间的差距仍在扩大，但农村扶贫项目已经显著缩小了贫困县与其他县之间的差距。从2002年至2009年，重点贫困县的平均家庭收入增长速度都高于全国农村的平均水平，因此，前者与后者的差距缩小了5个百分点。然而，在重点贫困县内部，农村家庭收入最高1/5组和最低1/5组之间的比率从2002年的4.6上升到了2009年的5.5。

第三，户籍制度的放宽和劳动力短缺，缩小了外来务工人员与本地户籍工人之间的工资差距。尽管户籍制度仍然是外来务工人员定居城市的障碍，但劳动力流动的监管方式已经有了根本性的变化。农民工现在可以到城市工作和居住，不用担心在街头受到盘查和因为外来身份而被遣送。户籍制度的放宽、人口结构转型带来的劳动力短缺以及农业收入的增加，都缩小了外来务工人员之间、外来务工人员与当地户籍工人之间的工资差距。2001年，收入最高10%的外来人口的平均收入是底部10%的5.9倍；2010年，这一比率下降到3.8。外来务工人员与本地户籍工人之间的工资差距也从2001年的11%下降到2010年的5%。

第四，对教育和医疗保健领域增加公共投资，提高了这些基本服务的可及性，尤其是对女孩和农民工子女等弱势群体。据估计（引自Lai and Chen, 2012），2006年西部农村地区免除学费时，有20多万名辍学儿童返回学校。

世纪之交，全中国有3亿多农村居民无法获得安全饮用水。为了解决这个问题，中国从2001年至2005年专项拨款180亿元人民币（约合21亿美元）改善农村供水情况，安装了80多万套新的水源处理设施。结果，从2002年至2004年，中国27个省份超过1400万个农村家庭能够获取安全饮用水（Mangyo, 2008）。然而，随着生活水平的提高，人们对水的质量要求也有所提高。2012年，政府又推出了一项新的安全饮用水标准。

第五，社会安全网已经建立，包括覆盖约7000万人口的最低生活保障，以及对贫困和接近贫困家庭在教育、医疗和住房方面提供的专项救助。2010年，有超过4500万的农村人口和2500万的城市人口从中受益；在很多地区，城乡最低生活保障标准之间的差距都缩小了。这种最基本的社会保护有助于控制收入不平等的扩大，并提高了基本服务的可及性（World Bank, 2011）。

第六，正在改革的财政转移支付制度，对平衡省和地方之间的财政能力起到了一定的作用。Liu (2011) 表明，中央财政转移支付制度已部分缓解了收入的不平等程度，而地方转移支付制度则由于向富裕地区倾斜而扩大了收入的不平等。

最后，农业税的取消和对农民的补贴直接增加了农村家庭的收入，但其对整体不平等状况的作用并不明显。

除了直接针对儿童的社会政策以外，由于儿童受贫困影响的比重偏高，所有针对贫困地区、县、农村、家庭的政策比起全体人口而言，对儿童的益处更大。

## （二）政策建议

中国政府在应对不平等加剧的直接原因上已经取得了一些进步。然而，如果我们能够解决造成各种不平等现象的根源，就可以取得更多更大的进步。在



各种不平等中，机会不平等应居于核心地位。

大多数中国民众的基本生存需要已经得到较好满足，根据Maslow (1943) 的理论，在此情况下，个人更高层次的需求就会更为突出并支配其行为。因此，中国应该将其发展的重点从减少贫困、促进社会成员的参与转向创造一个不管个人条件和社会背景的平等参与环境。这是亚洲开发银行和世界银行在与中国合作时提出的包容性增长战略的本质 (Ali, 2007)。按照这一战略，应该调整公共政策来解决弱势群体的不利条件，从而确保为所有人提供一个平等的竞争环境。对于市场和政府失灵所导致的基本公共产品和服务的缺乏或不足，应采取负责任的态度和可问责的方式对其加以解决 (ADB, 2006)。

针对机会不平等这个核心问题的根源，我们提出一个为全体公民追求体面生活提供平等机会的战略。这一战略应该努力达到以下四项目标：一是完善市场机制，促进经济机会最大化；二是提升经济机会的平等可及性，树立合规追求的典范；三是为不能获得这些机会或从中受益的人，构筑基本社会保障；四是通过个人所得税和家庭财产税对高收入进行调节。以下具体措施有助于实现上述目标。

在促进机会最大化方面，可以努力消除价格扭曲（如土地和自然资源的价格，以及利率和汇率），促进资本和劳动资源的有效利用，并且要减少公共部门垄断，提高公平竞争。

为促进经济机会的平等可及，有必要扩大儿童早期开发和营养计划，尤其是在贫困农村地区。正如世界银行和国研中心 (2012) 提出的那样，多数国家的经验已经表明，投资于儿童早期开发 (ECD)，能够产生较高的经济回报，包括生产率的提高；同时也是打破贫困代际传递最具效益的策略，并增强社会凝聚力。

机会平等可及也有赖于高质量的公共服务均等化，包括教育和医疗。为此，需要采取两方面的行动：一是促进义务教育的质量平等，且普及免费高中教育，扩大财政能够负担的后义务教育；二是加速医疗卫生领域的财务改革，完善服务提供者的激励机制，重建初级卫生保健系统，使其成为协调多层次卫

生服务体系的基础。

为实现上述均等化目标，要对服务提供者采取合适的激励措施，使其坚持职业操守、为目标人群提供高质量且及时的服务。此外，有必要增强公民在社会服务提供和监督中的发言权和参与权，提高非国有部门作为服务提供者的作用。在公共部门就业方面，需要增强公共部门选拔的透明度，提高受欢迎工作的公平可及性。

为确保平等机会带来平等结果，有必要严格执行同工同酬的规定，特别要关注性别平等、合同工和派遣工平等，以及外来务工人员和本地工人之间的平等。

为确保最需要的人从社会安全网中受益，需要完善社会保障体系。一方面要有效维护人们的工作积极性，另一方面要向穷人提供基本社会保护。达到这一目标，需要明确界定中央与地方在提供公共服务方面的责任，扩大中央政府的财政转移支付，以确保基本服务的普遍提供。

最后，为减少收入和财产的不平等，需要认真执行个人所得税的相关规定，并引入家庭财产相关税种，包括遗产税和房产税。中国税务学会 (2003) 的一个课题组建议，提高个人所得税在解决收入不平等方面的作用，引进针对财产、租金收入的税收，并根据房屋估价来计算房产税。显然，这意味着政府要加强检测家庭收入和财富的能力，这对于打击腐败也很必要。

不平等问题的解决既需要国家层面的策略和行动，也需要来自国际社会的共同努力，来治理资本和高技术人员的流动，从而实现更公平、更具可持续性的全球化。比如，限制“税收天堂”的国际条约应得到加强和严格执行。

作为最大的发展中国家，中国在减少贫困、促进全体社会成员参与经济生活方面已经取得了显著的成就。作为一个上中等收入国家，中国应扩展其发展策略，努力促进全体公民平等参与经济社会生活。带着这种强烈的政治信念和承诺，中国将会再次成为其他发展中国家的好榜样。

# 参考文献

- 中华全国总工会：《国内劳务派遣调研报告》，引自《经济观察报》，2011年2月25日。
- ADB (2006) 'Measuring policy effectiveness in health and education', in *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2006*. Manila: Asian Development Bank.
- Ali, I (2007) 'Inequality and the imperative for inclusive growth in Asia', *Asian Development Review*, 24, 2, pp 1~16.
- An, X., Cherng, H.Y, S., and Hannum, E. (2011) Examinations and educational opportunity in China: mobility and bottlenecks for the rural poor. *Oxford Review of Education*, 37 (2), pp 267~305
- Asher, MG (2009) *Extending Social Security Coverage in Asia-Pacific: A review of good practices and lessons learnt*, Working Paper No. 6, International Social Security Association. <http://www.issa.int/layout/set/print/content/download/91349/1830625/file/2-paper6-MAsher.pdf> (accessed 30 November 2012).
- Atsmon, Y, Magni, M, Li, L and Liao W (2012) *Meet the 2020 Chinese Consumer*. McKinsey Consumer & Shopper Insights, [www.mckinseychina.com/wp-content/uploads/2012/03/mckinsey-meet-the-2020-consumer.pdf](http://www.mckinseychina.com/wp-content/uploads/2012/03/mckinsey-meet-the-2020-consumer.pdf) (accessed 30 November 2012).
- 蔡昉, 王美艳：《中国人力资本现状管窥——人口红利消失后如何开发增长新源泉》，《人民论坛·学术前沿》，2012年04期。
- 曹兰华, 林良明, 刘玉琳, 刘全保, 郑明广：《中国5岁以下儿童死亡监测及贫困地区男女儿童死亡率差异原因分析》，《中国初级卫生保健》，1997年10期，37~39页。
- 中国疾病预防控制中心：《全国农村学校饮用水与环境卫生现状调查的主要发现》，内部报告，2010年。
- 中国发展基金会：《转折期的中国收入分配》，中国发展出版社，2012年。
- 中国税务学会：《税收如何调节个人收入分配》，《税收研究》，2003年第10期。
- 中国社会科学院 (2012)，《中国城市发展报告2011》，中国城市出版社。
- 招商银行和贝恩顾问 (2012)，《2011中国私人财富报告》，北京。
- Eggleston, K, Ling, L, Qingyue, M, Lindelow, M and Wagstaff, A (2008) 'Health service delivery in China: a literature review', *Health Economics*, 17, 2, pp 149~165.
- 高培勇：《解决收入分配问题重在建机制增渠道》，《人民日报》，2010年10月13日。
- 耿庆山, 刘贵浩, 薛允莲：《2008年我国5~14岁城乡儿童死亡原因分析》，《中华行为医学与脑科学杂志》2010年第6期，538~540页。
- Gong, S. (2003) *The State and Pension Policy Instability in the People's Republic of China*, University of Sheffield PhD Thesis, pp178~179.
- He, B, Fan, J, Liu, N, Li, H, Wang, Y, Williams, J and Wong, K (2012) 'Depression risk of "left-behind children" in rural China', *Psychiatry Research*, 200(2-3):306~12.
- Hong, H, Qin, QR, Li, LH, Ji, GP and Ye, DQ (2009) 'Condom use among married women at risk for sexually transmitted infections and HIV in rural China', *International Journal of Gynaecology and Obstetrics - the official organ of the International Federation of Gynaecology and Obstetrics*, 106, 3, pp 262~265.
- Jia, Z, Shi, L, Cao, Y, Delancey, J and Tian, W (2010) 'Health-related quality of life of "left-behind children": a cross-sectional survey in rural China', *Quality of Life Research*, 19, 6, pp 775~780.
- 康晓平, 符文华, 王晓琴, 刘莹之：《农村地区5岁以下儿童死亡的性别差异及死因分析》，《中国预防医学杂志》，2002年04期，278~282页。
- Klasen, S and Lamanna, F (2009) 'The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: new evidence for a panel of countries', *Feminist Economics*, 15, 3, pp 91~132.
- 赖得胜, 陈建伟：《教育改革对收入分配的影响》，中国发展研究基金会：《转折期的中国收入分配》，中国发展出版社，2012年，第294~326页。
- Lee, M-H (2011) 'Migration and children's welfare in China: the schooling and health of children left behind', *The Journal of Developing Areas*, 44, 2, pp 165~182.
- Li, B and Piachaud, D (2004) 'Poverty and Inequality and Social Policy in China', *CASE paper 87*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Li, B and Piachaud, D (2006) 'Urbanization and social policy in China', *Asia-Pacific Development Journal*, 13, 1, pp 1~26.
- Li, D, and Tsang MC (2003) 'Household decisions and gender inequality in education in rural China', *China: An International Journal*, 1, 2, pp 224~248.
- 李实：《中国收入差距的现状、趋势及其影响因素》，中国发展研究基金会：《转轨期的中国收入分配》，中国发展出版社，2012年，第13~39页。
- Li, S, Song, J and Liu, X (2011a) 'Evolution of the gender wage gap among China's urban employees', *Social Sciences in China*, 32, 3, pp 161~180.
- Li, S, Luo, C and Sicular, T (2011b) *Overview: Income Inequality and Poverty in China, 2002-2007*. CIBC Working Paper Series # 2011-10, The University of Western Ontario.
- 李善同, 吴三忙, 李雪：《区域发展战略与中国区域收入差距》，中国发展研究基金会：《转轨期的中国收入分配》，中国发展出版社，2012年，第40~95页。
- 刘穷志：《收入不平等与再分配职能在中央财政与地方财政之间分解》，《财贸经济》，2011年第5期，第18~23页。
- 刘世定, 李建新：《中国报告：2010民生》，北京大学出版社。

- Lu, A and Wei, Z (2002) 'Child poverty and well-being in China in the era of economic reforms and external opening', in G. A. Cornia (ed.) *Harnessing Globalisation for Children: A report to UNICEF*, [http://s3.amazonaws.com/zanran\\_storage/www.unicef-irc.org/ContentPages/43982495.pdf](http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.unicef-irc.org/ContentPages/43982495.pdf)
- Mangyo, E (2008) 'The effect of water accessibility on child health in China', *Journal of Health Economics*, 27, 5, pp 1343~1356.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4), 370.
- 国家统计局:《中国统计年鉴2011》,中国统计出版社,2011年。
- 国务院妇女儿童工作委员会办公室、国家统计局和联合国儿童基金会:《中国儿童发展指标图集》,2010年,见<http://www.unicef.cn/cn/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=60>
- Nyland, C, Smyth, R, and Zhu, CJ (2006) 'What determines the extent to which employers will comply with their social security obligations? Evidence from Chinese firm-level data', *Social Policy & Administration*, 40, 2, pp 196~214.
- OECD (2011) 'Special focus: inequality in emerging economies (EEs)', in *Divided We Stand: Why inequality keeps rising*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 潘晓凌,沈茜蓉,夏倩,刘星,何谦:《穷孩子没有春天?寒门子弟为何离一线高校越来越远》,《南方周末》,2011年8月4日。
- Pei, X, and Bloom, G (2011) 'Balancing efficiency and legitimacy: institutional changes and rural health organization in China', *Social Policy & Administration*, 45, 6, pp 662~677.
- Qian, X, and Smyth, R (2008) 'Measuring regional inequality of education in China: widening coast-inland gap or widening rural-urban gap?' *Journal of International Development*, 20, 2, pp 132~144.
- Qin, H, (2008) 'School choice in China', *Frontiers of Education in China*, 3, 3, pp 331~345.
- Rudan, I, Chan, KY, Zhang, JSF, Theodoratou, E, Feng, XL, Saolomon, JA, Lawn, JE, Cousens S, Black, RE, Guo, Y and Campbell, H on behalf of WHO/UNICEF's Child Health Epidemiology Reference Group (CHERG) (2010) 'Causes of deaths in children younger than 5 years in China in 2008', *The Lancet*, 375, 9720, pp 1083~1089.
- Sato, H, Sicular, T, and Ximing, YUE (2011) 'Housing ownership, incomes, and inequality in China, 2002~2007', *CIBC Working Paper Series # 2011-12*. Ontario: The University of Western Ontario.
- 尚晓援,王小林:《中国儿童福利前沿(2011)》,社会科学文献出版社。
- 孙立平:《大学生生源农村孩子比例越来越少了》, <http://sunliping.i.sohu.com/blog/view/112758132.htm>, 2009年3月22日。
- 田方萌:《提升重点大学农村生比例须对症下药》, [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_506017bf0100yf3q.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_506017bf0100yf3q.html), 2011年12月13日。
- United Nations (2008) 'China's progress towards the Millennium Development Goals report', <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/china08/preface.html> (in Chinese).
- Wang, Rong and Kin Bing Wu (2008) *Urban Service Delivery and Governance in Education in Five Chinese Cities*. Mimeo, East Asia and Pacific Department, World Bank, Washington, DC.
- 王小鲁:《灰色收入与国民收入分配》,《比较》,2010年第48辑。
- 王有捐,施发启:《我们愿与大家一起改进居民收入统计》,国家统计局网站[http://www.stats.gov.cn/tjfx/grgd/t20100830\\_402668364.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/grgd/t20100830_402668364.htm), 2010年。
- World Bank and Development Research Center (2012) *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2009) *From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda – an assessment of poverty and inequality in China*. Beijing: World Bank Poverty Reduction and Economic Management Department, East Asia and Pacific Region.
- World Bank (2001) 'Social protection sector strategy: from safety net to spring board', Washington, DC: The World Bank.
- Wu, X (2008) 'The power of positional competition and market mechanism: a case study of recent parental choice development in China', *Journal of Education Policy*, 23, 6, pp 595~614.
- 闫坤,程瑜:《我国收入分配差距现状及财政政策选择》,《地方财政研究》,2010年第6期。
- Yi, Hongmei, Linxiu Zhang, Renfu Luo, Yaojiang Shi, Di Mo, Carl Brinton and Scott Rozelle (2012). "Dropping out: Why are Students Leaving Junior High in China's Poor Rural Areas?" *International Journal of Educational Development* (32): 555~563.
- 余斌,陈昌盛:《国民收入分配:困境与出路》,中国发展出版社,2011年。
- 岳希明、李实,史泰丽:《垄断行业高收入问题探讨》,《中国社会科学》,2010年第3期:第77~93页。
- Zhang, J, Pang, X, Zhang, L, Medina, A, and Rozelle, S, (2012) 'Gender inequality in education in China: a meta-regression analysis'. Working Paper 239. Rural Education Action Project, <http://reap.stanford.edu/publications/23822>.
- 张林秀,罗仁福,等:“贫困地区农村中学生辍学问题值得关注”,《政策研究简报》,2011年第1期。
- 郑磊:《财政分权与教育服务提供的地区差异》,《北京师范大学学报(社会科学版)》,2010年第2期:第99~108页。
- Zuo, J, and Bian, Y, (2001) 'Gendered resources, division of housework, and perceived fairness: a case in urban China', *Journal of Marriage and The Family*, 63, 4, pp 1122~1133.





地址：中国北京市朝阳区建外外交公寓2号楼2单元51-52室  
邮编：100600  
电话：(010) 65004408 65006441  
传真：(010) 65006554  
网站：[www.savethechildren.org.cn](http://www.savethechildren.org.cn)  
微博：[weibo.com/savethechildrenchina](http://weibo.com/savethechildrenchina)



**救助儿童会**  
Save the Children