



中国的不平等挑战

回顾与对策

俞建拖 张兰英 著



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

中国的不平等挑战

回顾与对策

俞建拖

中国发展研究基金会研究一部主任

2009 年加入中国发展研究基金会。他曾先后担任约翰·霍普金斯南京中心项目研究员（2001-2005）、南京大学长江三角洲经济与社会发展研究中心项目研究员（2004-2005），北京大学经济与人类发展研究中心研究员、主任助理（2005-2007），以及联合国开发计划署驻华代表处项目顾问（2007-2008），并于 2008 年受邀为牛津大学贫困与人类发展研究中心的访问学者。主要的研究领域包括农村金融市场、人类发展的理论与实践、贫困与不平等、公共财政政策。



张兰英

梁漱溟乡村建设中心主任

1988 年毕业于北京大学东方语言系，获语言学学士学位。毕业后北京大学任教。后留学菲律宾，就读于菲律宾大学，并于 1992 年获得菲律宾大学的菲律宾语言学硕士。她先后在菲律宾国际乡村改造学院和国际行动援助从事可持续农业、社区扶贫与发展和环境教育等项目的实践，管理和培训等多方面的工作。在回国的十年间，她组织策划翻译和编写了数十本有关乡村建设的书籍，对从事乡村建设的年轻人具有一定的指导作用，也为乡村建设的理论研究提供了一定的素材和案例。



乐施会简介

全球每三个人之中就有一个贫穷。乐施会推动民众力量，以消除贫穷。

乐施会在世界各地以务实及创新的方法，协助穷人改善生活及持续发展。我们积极回应人道危机，提供救援，并协助恢复生计。我们推行公众教育及倡议运动，协助穷人发声，以改善本土及全球的扶贫政策。

乐施会与穷人及伙伴携手，消除贫穷以及导致贫穷的不公义情况。



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty



此报告的发布得到了欧盟，乐施会的支持，内容由俞建拖，张兰英撰写，不必然代表欧盟及乐施会的观点。

目录

1. 引言	1
2. 人类发展视角下的不平等问题	3
2.1 人类发展视角	4
2.2 关于不平等的讨论框架	4
3. 经济不平等	6
3.1 收入分配不平等	7
3.2 贫困	8
3.3 经济机会不平等	10
3.4 财产不平等	11
4. 社会不平等	12
4.1 健康不平等	13
4.2 教育不平等	15
4.3 社会保障不平等	16
5. 自然资源与生态环境不平等	19
5.1 自然资源不平等	20
5.2 生态环境不平等	20
6. 中国经济与社会不平等的制度成因与对策	22
6.1 不平等的制度成因	23
6.2 促进平等的政策举措	24
7. 结语	27
参考文献	29



摄影 乐施会

1. 引言

在改革开放以来的 35 年里，中国经历了举世瞩目的经济高速增长，经济总量跃居世界第二位。与此同时，国民的生活水平以及社会发展水平也有了大幅度的提高，贫困人口的比例从改革开放初期的 80% 左右下降到 2009 年的 11.8%，¹ 国民的人均寿命从 1981 年的 67.8 岁提高到目前的 74.8 岁，同期 15 岁以上人口的受教育年限从 5.3 年提高到 2009 年的 9.5 年（中国发展研究基金会，2013），这些成就是构成“中国奇迹”的重要支柱。

然而，如果我们注意到，中国 2012 年的收入基尼系数仍在 0.47 以上，仍有超过 1 亿的人口处于绝对贫困线以下，城乡和地区之间在教育与健康结果的差距以及养老、医疗、教育等各项基本公共服务上的差距，我们绝不能认为中国的发展前景是高枕无忧的。这些发展机会和结果上的不平等，是绝对不能忽略的、可以自动解决的现象和问题。

就中国当下而言，严重的经济和社会发展不平等，不仅威胁着社会关于公正的观念，还制约着经济和社会发展的若干关键方面。收入差距过大已经成为中国居民过度储蓄和消费不足的重要原因（王小鲁，2007）。不平等问题在长期的恶化，将损害社会合作的基础。有研究表明，20 世纪 90 年代中期以来，收入差距的持续扩大，是中国社会阶层的固化、对立和冲突的重要原因（孙立平，2003；中国社会科学院陆学艺课题组，2010）。要使社会中的相关利益方能够和睦而有尊严的共处，并分享社会合作带来的剩余，必须调整社会群体利益分配的机制，从而创造对社会和经济改革的认同和共识（姚洋，2004）。

本文旨在从人类发展的视角出发，对中国当前面临的经济和社会发展不平等问题进行系统回顾，分析这些不平等变化趋势、成因及新取得的进展，并就如何应对业已严峻的不平等挑战提出思考和建议。本文的结构安排如下：第二部分介绍文章的分析视角及分析框架；第三部分讨论收入分配、财产分配、经济机会、收入贫困等经济不平等问题；第四部分讨论社会不平等问题，涵盖教育、健康、社会保障的不平等问题；第五部分讨论环境不平等；第六部分简要分析中国经济与社会发展不平等的成因，重点关注制度因素的作用，并提出促进平等的政策建议。

1. 根据世界银行的 1.25 美元/人·天的绝对贫困标准。



摄影 刘博文

2. 人类发展视角下的不平等问题

2.1 人类发展视角

人类发展视角（Human Development Perspective）的理论基础是可行能力方法（Capability Approach）。可行能力指的是人们做自己想做的事情、过自己想过的生活的能力。²可行能力方法的提出，是现代发展理念的一次革命：不同于经济学中的效用、幸福这样的主观感受，可行能力是一种客观的存在；不同于传统发展理论所强调的身外的物质财富，可行能力是人本身所具有的能力；不同于自由至上主义者强调的政治自由和程序自由，可行能力关注的是与人的生活密切相关的各种实质自由（substantive freedom），不仅关注过程，而且关注结果（Sen, 1999）。

基于可行能力方法，联合国发展署（UNDP）于1990年出版了第一个《人类发展报告》，明确地提出了“人类发展”这一概念。人类发展视角是一个有关个人福祉、社会安排以及政策设计和评估的规范性框架（UNDP, 1990, Fukuda-parr 和 Kumar, 2004），它将发展定义为扩展人的选择范围的过程，其关注的焦点是人生活的质量和享有的实质自由和机会，关注人实际能做什么和能成为什么。在该视角下，生活质量的提高具有根本上的重要性，而那些在传统发展观中被过分强调的物质财富的增长，只是促进人们过上自己想过的生活的工具和手段。

人类发展是一个多维度的概念，但是在政策实践中，人们往往关注那些具有特别重要性的方面。在人类发展报告中，确定为最重要的人类可行能力需要满足两个要求：首先，它必须是世界各地人们普遍认为有价值而加以重视的；其次，它必须是基本的，即缺少了这些能力将妨碍其他许多可行能力的实现。根据这两个标准，UNDP的系列《人类发展报告》对以下几个方面的维度给予了特别的关注：（1）长寿而且健康的生活；（2）教育；（3）体面的生活和尊严。根据这三个方面，UNDP从1990年开始推出了人类发展指数（HDI），用来衡量世界各地的人类发展水平。但是人类发展的概念不仅仅局限于这三个方面，还包括了更广泛的赋权（empowerment）、公共治理、环境、人权等诸多方面（刘民权等，2009）。此外，人类发展视角强调发展的主体性（agency），即人不应该被动地享受发展的成果，还应该成为发展过程的参与者和创造者（Sen, 1999）。

2.2 关于不平等的讨论框架

在进行不平等研究时，需要回答五个基本问题，对这五个问题的回答构成了研究的基本框架，即“关于什么的不平等”，“谁的不平等”、“为什么会有不平等”、“不平等的后果”、“如何应对不平等”。

关于什么的不平等？

对这个问题的回答涉及到研究的价值取向，也涉及到研究的方法论。在本文中，我们基于人类发展的视角，主要考察人的可行能力和所享有的综合的生活质量的不平等，而不是仅仅关注收入、财产、消费的不平等。具体而言，

2. 可行能力方法的某些基本思想可以追溯到两千多年前亚里士多德的著述中，其分析传统也为一些早期的数量经济学奠基人和政治经济学的先驱者们所继承（Sen, 1999; Nussbaum, 1988）。但是可行能力的现代形式的建立则应首先归功于1998年诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）（Sen 1985），哲学家纳斯鲍姆（Nussbaum）（Nussbaum, 1988, 1995）等也对该方法的发展起了重要推动作用（Robeyns, 2003）。

文章重点考察人们在生活水平、教育、健康、各类基本公共服务、自然资源获得以及生态环境上的不平等。

谁的不平等？

这一问题关注有价值的事物在人群中的分布情况，并通过对不平等程度的估计，提出政策中的优先干预领域和对象。在本文，我们根据可获得的文献和数据，重点关注城乡、地区、流动人口与城市原住居民、性别以及不同年龄群体之间的不平等。在有关自然资源与生态环境公平的分析中，特别关注代与代之间的不平等——代际不平等。

为什么会有不平等？

人类对平等的诉求以及对不平等起源的追问历史悠久。不平等的起源可以大致分为两类：自然禀赋（或人为难以预先干预的）因素，以及人为的因素（制度和行为），本文重点考察由后者导致的不平等问题。但是，这两种因素的划分也不是固定不变的，尤其是在一个长期的时间框架下。有些貌似属于自然禀赋的因素，实际上也是过去制度和人的行为作用的结果。最有代表性的是环境问题，对当前在某个地区新出生的婴儿来说，他所处的自然环境是给定的，但是这里的环境是他的前辈们耕作和生活的结果，已经包含了很多人为的因素。

不平等的后果是什么？

不平等的后果既有直接的，也有间接的；既有负面的，也有正面的；既有微观层面的，也有宏观层面的。对不平等后果的理解，在很大程度上取决于我们对前面三个问题的解答。在人类发展视角下，对不平等的后果的理解需要进一步拓宽和深化。由于人类发展包含多个维度，一个维度的不平等后果不仅涉及该维度本身，还影响其它维度。譬如，收入不平等可能会影响低收入群体的健康（微观层面），还会影响宏观经济结构的平衡（宏观层面）。在本文，我们重点关注由不平等引起的负面后果。

如何应对不平等？

明确了有关不平等的重点领域和人群，了解了不平等的成因和后果，剩下的工作就是减少不平等及其负面后果。尽管本文重点关注人为因素导致的不平等，但相关的政策建议旨在消除那些有可能引致严重发展后果的一切不平等现象，不论这种不平等是因为人为因素引起的还是自然禀赋因素导致的。



摄影 乐施会

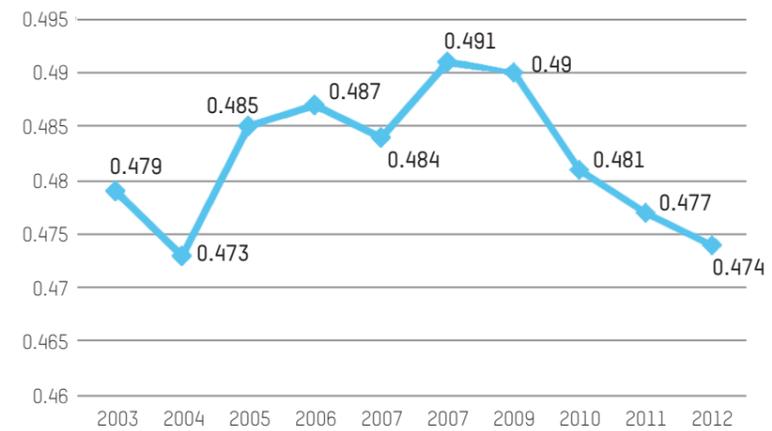
3. 经济不平等

3.1 收入分配不平等

从总体上看，中国目前是世界上收入分配差距最大的主要经济体之一。根据国家统计局的统计，1978年的居民收入基尼系数为0.317，到2000年突破了0.40，并于2008年达到顶峰（0.491）。³

2009年以来，中国的收入基尼系数连续六年下降，呈现出积极改进的势头。收入基尼系数从2009年的0.49逐步下降到2012年的0.474。尽管这一收入差距水平在全球主要经济体中仍处于较高水平，但从中国自身来看，该水平也是过去十年中国收入差距的最低水平（见图1）。2014年，全国的收入基尼系数进一步减少到0.469，创下了2003年以来的新低。⁴

图1：2003年以来中国收入分配的变化趋势



资料来源：国家统计局（2013）

推动总体收入差距缩小的主要驱动因素是城乡收入差距和地区收入差距的缩小。在中国收入分配差距中，城乡差距和地区差距已经占据支配性地位，城乡差距的影响尤其突出。2007年城乡差距对总体收入差距的贡献约占50%左右（李实，2012）。近年来，一个可喜的变化是，城乡和地区差距都有不同程度的缩小，为收入分配的改善带来了一线曙光。

城乡收入差距。城乡收入比⁵从2000的2.78倍快速扩大至2003年的3.23倍，此后小幅扩大到2007年的3.32倍并连续三年保持稳定，2010年起该指标连续两年下降，2011年底为3.13倍，回到2002年的水平。2014年，中国城乡居民可支配收入之比下降到2.75倍，为2002年以来的最低水平。⁶推动

3. 不少文献讨论了中国收入差距的低估问题，不过，由于样本和分析方法的不同，现有研究对于低估程度的判断存在很大的差异。李实（2012）认为，进入21世纪之后，中国收入差距仍在继续扩大，但速度放缓，如果考虑到高收入人群样本缺失和漏报，2007年基尼系数大约为0.485。王小鲁认为由于大量灰色收入没有被纳入统计，中国的收入差距存在严重低估（王小鲁，2008）。西南财经大学课题组（2012）年发布的调查报告声称，2010年中国居民家庭的收入基尼系数超过了0.6。但是，国内学界普遍认为，国家统计局的收入调查样本尽管存在高收入家庭不足问题，其结果基本可信（李实，2013）。对于西南财大课题组，目前学界对抽样方法以及样本的代表性仍有较多争议。因此本文仍采用国家统计局的数据。

4. 中国新闻网：2014年居民收入增速跑赢物价，基尼系数实现‘六连降’。http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-20/6985859.shtml

5. 城乡收入比为“城市居民人均可支配收入/农村居民人均纯收入”。

6. http://www.ocn.com.cn/chanjing/201501/shipng210837.shtml

城乡居民收入差距缩小的一个重要因素是农民工工资在过去十年的快速增长，年均增长率达到 10-15%，显著超出同期城镇居民的收入增长速度（中国发展研究基金会，2012）。此外，中国在 2005 年免除农业税，并发起新农村建设运动加大在农村地区的公共投资，也推动了农民收入的快速增长。自 2005 年启动的新农村建设，在之后的八年间总投资规模达到 7 万亿，其中 2013 年投资规模达到 1.3 万亿。通过新农村建设，在农村地区实现了过去开发区才有的“五通一平”——“五通”指通电、通路、通水、通电话、通宽带，“一平”是指大规模平整土地，搞农田基本水利设施建设这些措施有效地改善了农村的公共服务和基础设施水平，为农民的生产和生活改善奠定了坚实的基础（温铁军，2013）。

地区收入差距。长期以来，地区收入差距持续扩大是中国整体收入差距扩大的重要原因之一。2000 年至 2003 年，省际未按人口加权的人均 GDP 基尼系数从 0.347 上升到 0.357。2003 年之后，随着中国“西部大开发战略”、“东北老工业基地振兴战略”、“中部崛起战略”等均衡性地区发展战略实施效果的显现，地区经济发展差距开始逐步缩小。省际未按人口加权的人均 GDP 基尼系数逐渐下降至 2010 年的 0.264，低于 20 世纪 90 年代中期的水平。此外，按照 1978 年不变价格计算的地区人均 GDP 基尼系数、按现价计算的地区人均消费基尼系数也回落到本世纪初的水平（李善同，2012）。⁷

尽管城乡之间、地区之间的收入差距近年来在持续缩小，但是农村内部和城镇内部收入差距还难以令人乐观，尤其是后者。农村内部收入基尼系数从 2000 年的 0.35 扩大到 2009 年的 0.39（李实，2012）。据中国社会科学院（2012）的估计，2011 年农村收入差距与 2009 年基本持平。城镇内部收入差距在 2000 年至 2009 年间从 0.32 上升至 0.36，但是这一结果存在着明显的低估。一些修正后的结果显示现在城镇内部收入差距超过了 0.4，成为当前收入分配领域中的最突出的挑战。城镇内部收入的扩大中，由于房地产价格过快上涨造成的财产性收入差距急剧扩大与行业垄断和部门分割造成的行业收入差距扩大是两个关键因素。⁸

综合上述对不同群体收入不平等变化趋势的考察，中国发展研究基金会（2012）认为，中国收入分配可能已经进入一个转折期。在转折期中，缩小收入分配差距的因素与拉大差距的因素并存，收入不平等在未来较长时间可能处于高位波动状态。有利于缩小收入不平等的因素包括城市化进入中期以后出现的城乡收入差距缩小、均衡性地区发展战略带来的地区差距持续缩小、老龄化和城镇化以后农村剩余劳动力减少以及劳动力市场供求态势的逆转；但是腐败问题、灰色收入问题、以及城镇房地产价格飙升导致的财产性收入不平等等问题，成为缩小收入差距的主要障碍。

3.2 贫困

不论是根据国际的贫困标准还是中国官方的贫困标准⁹，中国在减少贫困人口上所取得的成就都是史无前例的。根据世界银行 1.25 美元 / 人·天的标准（2005 年购买力平价），中国贫困人口的比例从 1990 年的 60% 下降到 2009

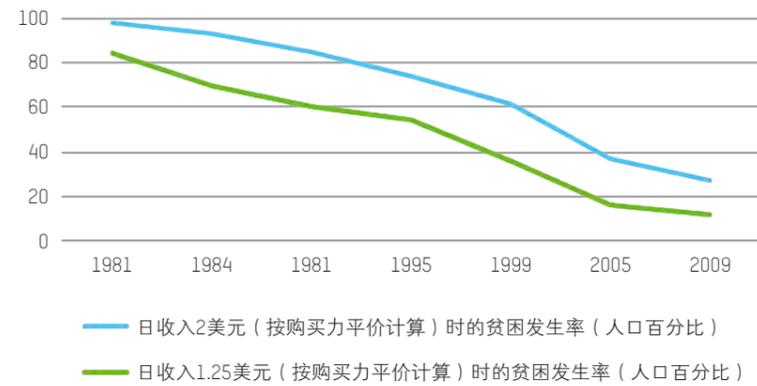
7. 中国自 20 世纪 90 年代末以来，先后实施了三大区域发展战略，包括：1999 年实施的“西部大开发”战略，到 2013 年底总投资规模超过 4 万亿；2001 年提出“东北老工业基地振兴”战略，投资规模为两万多亿；2003 年提出“中部崛起”，投资规模约为三万亿元左右。中国政府用了大约八万亿元的投资来解决改革开放“一部分地区先富”带来的区域不平衡发展，基本上缓解了中国经济增长“东高西低”的区域差别。目前西部地区的 GDP 增长速度已经超过东部，区域差别平衡战略初步奏效（温铁军，2013）。

8. “真假基尼系数”，《南风窗》，<http://www.nfcmag.com/article/3919.html>

9. 贫困是发展严重不足的反应，本质上是一种多维现象，而不仅限于收入贫困。由于关于中国多维贫困的测量尚在起步阶段，目前仅有少数研究探讨了中国的多维贫困问题，如 Yu（2013）、王小林等（2012）等，同时考虑到一般多维贫困所涉维度在报告中已经另有涉及，本报告所指贫困仅限于收入贫困。

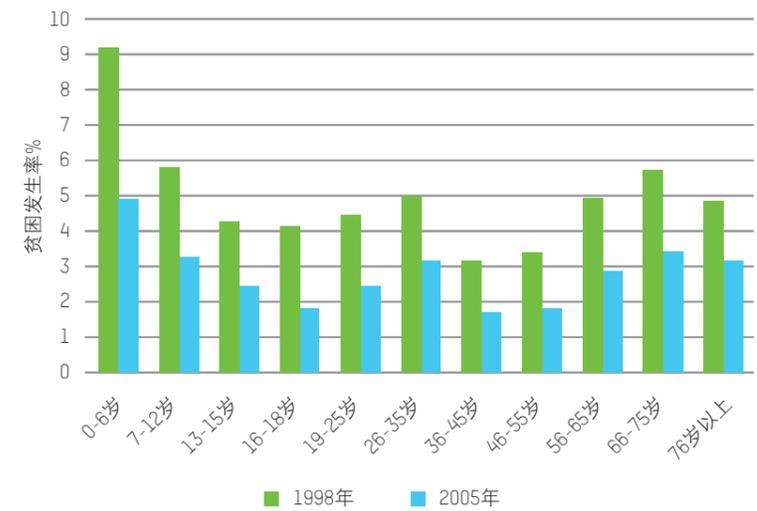
年的 11.8%（见图 3）。在过去 25 年里，全球 70% 的脱贫人口都是中国人（世界银行，2010）。

图 2：中国的减贫进展



来源：世界银行网站

图 3：中国农村不同年龄组人群贫困发生率



资料来源：中国发展研究基金会（2007）

尽管中国的减贫成就如此辉煌，但是不同的人群受到贫困的威胁程度并不一样。从总体上看，儿童和老年人的贫困发生率要高于劳动年龄人口的贫困发生率。以农村贫困为例，1998年中国农村0-6岁年龄组的收入贫困（按当年标准）发生率达到9%，是36-45岁年龄组人口的3倍。到2005年，各年龄组的贫困发生率有所减少，但是儿童与老年人更易受贫困威胁的总体状况没有变化¹⁰（图4）。

由于长期的城乡分割，中国的农村与城市居民之间在收入和生活水平上存在显著差异。就贫困而言，农村贫困自20世纪80年代初期开始监测，有统一的贫困监测标准。而在城市部门，迄今为止都缺乏官方的城市贫困统计标准和监测。如果城乡按照统一的贫困标准，那么农村的贫困发生率要远高于城市。然而考虑到城乡生活方式、水平和成本方面的巨大差异，一个可行的策略是分别估计城乡贫困人口。按照现行的农村贫困标准（以2010年人均2300元的不变价格），到2012年农村贫困总人口为9899万人，约占农村人口的15%。城市贫困由于缺乏统一的界定标准，如果根据全国2010年平均低保标准251.2元进行折算，那么2008年全国城市贫困标准大约为3014元/人年，城市贫困发生率约在12%左右（俞建拖，2013）。

从贫困人口的区域分布来看，也呈现出很大的不平衡性。以农村贫困为例，截至2013年2月底，西部农村地区还有6962.68万人处于贫困线之下，占全国总贫困人口约66%。西部民族地区的农村贫困人口达到4000万。此外，在全国14.8万个贫困村中，西部地区占了50.1%（许营，2013）。

3.3 经济机会不平等

中国经济机会的不平等反映在多个方面，突出表现为垄断行业与非垄断行业、不同用工形式之间、性别之间的收入不平等上。

上世纪90年代中期以来，我国行业收入分配差距扩大的态势非常明显（管晓明，2007；顾严和冯银虎，2008）。任重、周云波（2009）的分析认为，中国行业收入差距尚未出现整体性的两极分化，但值得注意的是，垄断和部分垄断解释了65%的行业收入差距。岳希明等（2010）指出，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，有一半以上要归因于垄断。

不同的用工形式也影响收入的公平。目前在中国的公共部门和私人部门中，都普遍存在着合同工和派遣工这两种用工形式。派遣工相对而言具有非正式的特点，工人与劳务中介签订合同，并由中介公司分派到招聘工人的组织和企业中去，这些派遣工所从事的工作与合同工无异，但薪酬待遇和其他各项劳动权利要明显逊于合同工。派遣工问题突出存在于农民工群体中。据中华全国总工会的估计，中国派遣工总数高达6000万，占城市劳动力的20%（中华全国总工会，2011）。在一些地区的试点调查显示，派遣工的平均薪酬水平只有合同工的70%（贡森，2012）。

10. 但是2005年农村19-25岁、26-35岁人口组的贫困发生较高。这可能是初步进入劳动力市场的人口在职业的初期尚缺乏工作经验和人力资本的积累，又缺乏家庭支持所致。

中国的性别平等在发展中国家中总体表现相对较好，女性对家庭决策和子女福祉的影响显著增加，但是在一些领域仍存在突出的不平等现象。来自1990年、2000年、2010年的三次妇女状况的调查显示，性别之间的收入差距在持续拉大。在城镇地区，1990年女性收入与男性收入比为77.5%，到2010年下降为67.3%；在农村地区，1990年这一比率为78.9%，2010年下降到56.0%。李实等（2012）基于1995年、2002年、2007年城市家庭调查数据的研究也显示，性别之间的收入差距在此期间有扩大的迹象，这种状况在低技能、竞争性强的部门中表现的尤其突出。与农民工群体一样，女性在劳动力市场上也面临突出的歧视，她们经常是非正规劳动力的主要来源，无法被纳入正规的社会保障体系，并往往首当其冲地面临失业的威胁。王美艳（2005）的研究显示，男女在同一行业内的工资差距中，只有6.9%是可以由人力资本差异等可解释因素造成的。

3.4 财产不平等

居民的财产积累主要来自收入超过支出转化而成的储蓄，是存量的概念。反过来，财产的积累也通过带来财产性收入影响收入。改革开放以来，居民收入的持续增长带来了财产积累的机会。由于财产增加往往存在规模效应和杠杆效应，这也导致财产差距往往大于收入差距。UNDP与中国发展研究基金会共同完成的《中国人类发展报告2005》显示，2002年中国居民的收入基尼系数达到了0.45，而同期财产净值的基尼系数则达到了0.55。在各类财产中，土地价值的基尼系数达到了0.67，金融资产的基尼系数达到0.74，房产净值的基尼系数达到0.67。

从2002年的全国家庭抽样调查数据看，房产在居民总资产中的比重占了57.9%。Sato等人（2011）也表明，2/3的财富差距来源于住房财富的差距。由于房产在居民财产中的支配性比重，2003年以后房地产价格的快速上涨加剧了财产不平等。陈彦斌和邱哲圣（2011）基于CHIPS数据和Bewley模型的分析表明，财富水平较高的家庭的投资性住房需求挤占了普通家庭的消费性住房需求，从而放大了住房不平等。除了收入最高的20%家庭之外，其他家庭（尤其是中低收入家庭）受高房价的负面影响最深。不仅如此，高房价还扭曲了城镇居民的储蓄行为和财产积累行为，年轻人为了追赶房价而增加储蓄，使其生命周期的消费更不平滑，进一步加剧了宏观经济的失衡。

针对房地产市场中房价上涨过快、房价水平过高问题，政府从2010年开始采取了一些干预措施，增加了包括经济适用房、廉租房、公租房在内的保障性住房的供给，也采取了限价和限购等手段。这些政策在理论上有助于平抑住房市场价格，但是在实际操作中，还面临着经济适用房分配不公和腐败的问题、保障性住房分配的瞄准机制问题、以及中央-地方融资成本分担等问题，政策效果有待观望。而以行政手段为主的限价和限购等手段，不仅扭曲了市场的正常运行，还诱发了假离婚等社会问题。



摄影 刘博文

4. 社会不平等

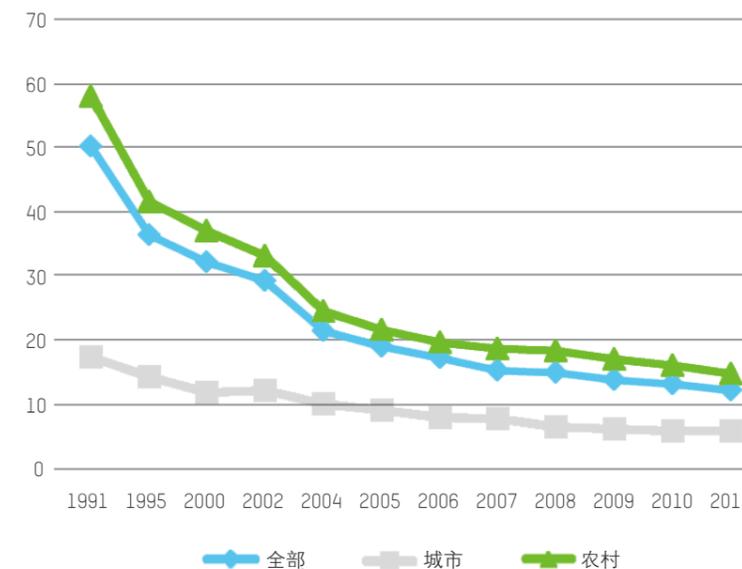
社会平等是一个内涵相当模糊和内容宽泛的概念。在本报告中，所谓的社会平等或不平等，主要涉及健康、教育和社会保障等内容。尽管一些研究中把收入分配和贫困也作为“社会”研究的内容，本报告则将这两项内容放在经济不平等中处理。

4.1 健康不平等

健康是人类发展最核心的组成部分之一，而且对人类发展的其他维度的发展具有至关重要的影响（UNDP，1990）。改革开放以来，中国城乡居民的健康水平总体有了大幅度的提高。从人口的平均预期寿命看，中国2010年该指标达到了74.83岁，比1981年的67.77岁增加了7岁，比同年世界人口的平均预期寿命高出5岁，比高收入国家及地区低5岁。不仅如此，中国的婴儿死亡率也从1990年的32.89‰下降到2010年的13.93‰。但是在取得这些重大成就的同时，健康不平等仍无法忽视。

中国的健康不平等突出地反应在地区和城乡差距上。仍以人均预期寿命为例，2010年上海和北京的人均预期寿命分别达到了80.26岁和80.18岁，高于发达国家的平均水平，而西藏、云南、青海等省区均未达到70岁（国家统计局，2012）。从儿童死亡率看，地区和城乡差距也十分显著（图5-图7）。以婴儿死亡率为例，农村与城市的婴儿死亡率之比在1991年超过3倍，到2011年仍然达到2.5倍之多。婴儿死亡率最高的西部地区与东部京、沪、浙、粤等省市相比，该指标的比率要超过3倍。5岁以下儿童的死亡率在城乡之间也相差悬殊，城乡差距目前仍超过2倍。

图4：中国的婴儿死亡率（1991-2011）



	1991	1995	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
全部	50.2	36.4	32.2	29.2	21.5	19.0	17.2	15.3	14.9	13.8	13.1	12.1
城市	17.3	14.2	11.8	12.2	10.1	9.1	8.0	7.7	6.5	6.2	5.8	5.8
农村	58.0	41.6	37.0	33.1	24.5	21.6	19.7	18.6	18.4	17.0	16.1	14.7

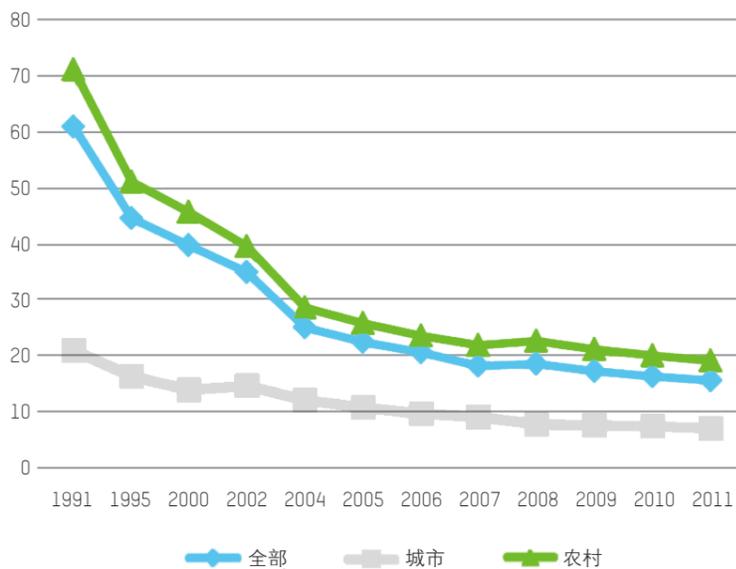
数据来源：中国卫生统计年鉴

图 5: 婴儿死亡率的地区差异



数据来源: 中国卫生统计年鉴 (2012)

图 6: 五岁以下儿童死亡率 (1991-2011)



	1991	1995	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
全部	61	44.5	39.7	34.9	25.0	22.5	20.6	18.1	18.5	17.2	16.4	15.6
城市	20.9	16.4	13.8	14.6	12.0	10.7	9.6	9.0	7.8	7.6	7.3	7.1
农村	71.1	51.1	45.7	39.6	28.5	25.7	23.6	21.8	22.7	21.1	20.1	19.1

数据来源: 中国卫生统计年鉴 (2012)

这种健康结果上的明显不平等, 与不同地区以及城乡居民的医疗卫生服务可获得性密切相关, 同时也受不同自然地理条件等客观因素的影响。从筹资的角度看, 医疗卫生服务的可及性既与家庭的收入水平相关, 也与公共资源的投入水平、结构以及质量有莫大的关联。刘民权、李晓飞、俞建拖 (2007) 的分析指出, 中国各省区的医疗费用支出存在明显的不平等, 城乡的人均医疗费用支出比自 1997 年以来持续扩大, 地区之间的人均医疗卫生支出差距与经济发展水平差距有着紧密的关联。卫生部第四次中国卫生服务调查的数据也显示, 大、中、小城市以及一至四类农村在医疗卫生服务的供给水平上存在显著的差距 (卫生部, 2009)。

4.2 教育不平等

教育也是人类发展的核心维度, 对人类发展的诸多其他方面都有深远的影响。中国已经提前多年实现了 MDG 中提出的普及初等教育指标。截至 2010 年底, 小学学龄儿童的净入学率已经达到 99.7%。2010 年初中的毛入学率达到了 100.1% (《中国儿童发展纲要 (2011-2020)》)。得益于 2006 年启动的免费义务教育政策, 地区与城乡之间初等教育的入学率差距已经基本上得到了消除。在普及非义务教育方面, 中国的成就同样显著。根据《中国儿童发展纲要 (2011-2020)》, 到 2010 年底, 高中的毛入学率已经达到 82.5%, 学前教育的毛入学率已经达到 56.6%。高等教育的毛入学率也已经从 1990 年的 3.4% 上升到 2012 年的 30% (《2013 年中国政府工作报告》)。

尽管有上述成就, 教育不平等仍不可小视。以高中阶段的毛入学率为例, 2010 年北京该指标达到 98%, 而贵州仅有 55%。在平均受教育年限方面, 最高的北京达到了 11 年, 而最低的西藏只有 4.8 年。性别之间的教育差距尽管在持续缩小, 但是据第六次人口普查的统计数据显示, 2010 年 15 岁以上人口中, 男性和女性的文盲率分别为 2.52% 和 7.29%, 后者接近前者的 3 倍。

从高等教育来看, 社会阶层对高等教育入学机会和质量存在着明显的影响。调查显示, 管理人员的子女上大学的机会是农民子女的 5.1 倍, 专业人员的子女上大学的机会是农民子女的 3.3 倍, 办事人员的子女上大学机会是农民子女的 5.5 倍, 商业服务业员工的子女上大学的机会是农民子女的 3.7 倍, 产业工人的子女上大学的机会是农民子女的 3.5 倍。父亲是中高收入者, 其子女上大学的机会是低收入者的 2.3 倍。不仅如此, 管理人员的子女接受大学本科教育的机会是农民子女的 9 倍, 而接受大学专科教育的机会为 5.4 倍; 专业人员的子女接受大学本科教育的机会是农民子女的 5.6 倍, 而接受大学专科教育的机会为 3.3 倍 (李春玲, 2009)。一些案例研究表明, 1978 ~ 2005 年近 30 年间北大学子的家庭出身中, 1978 ~ 1998 年, 来自农村的北大学子比例约在两成到四成之间, 上世纪 90 年代中期开始下滑, 2000 年至今, 这一比例只在一成至一成五之间 (刘云彬等, 2006)。高等教育的扩张与教育收费的快速上涨相伴随, 这使得收入不平等通过学费的门槛效应传递到教育不平等上 (刘民权, 俞建拖, 李鹏飞, 2006)。

在学前教育方面, 2010 年毛入学率已经达到 56.6%。然而中国发展研究基金会在中西部地区的相关调查表明, 学前教育主要还是集中在镇区、县城以上的城市中, 在偏远的贫困山区, 学前教育覆盖率还只有 1/3 左右。2014 年 11 月, 国务院颁布了《国家贫困地区儿童发展规划 (2014-2020)》, 这是首份专门针对贫困地区儿童发展的国家层面的规划。《规划》提出, 到 2020 年, 要使学前三年毛入园率达到 75%, 义务教育巩固率达到 93%, 视力、听力、智力残疾儿童少年义务教育入学率达到 90%。伴随中国在社会领域投资的加大, 《规划》的颁布和实施将有助于使贫困地区儿童学前教育覆盖率有实质性的提高。

4.3 社会保障不平等

社会保障体系作为社会安全网，是促进人类安全（human security）的重要手段。在很多国家，社会保障体系本身也承担了调节其他经济与社会不平等的关键手段。在改革开放以前，中国在社会保障上实行的是典型的城乡二元制度。在城市，基于城市户口和单位的社会保障体系内容无所不包；而在农村，社会保障主要依托于集体经济，而且水平极其低下。改革开放之后，中国的社会保障体系经历了重构过程，单位在社会保障中的角色逐步削弱，但是基于户籍和身份的社会保障体系仍具有明显的分割特征，并造成了显而易见的平等。2003年以后，基于经济与社会发展以及人口大规模流动的现实，社会保障体系的重建过程明显加快，制度上整合的努力也不断在试验。然而，冰冻三尺，非一日之寒。要消除社会保障的不平等，仍任重道远。

在城市部门，不同社会身份之间还存在明显的社会保障不平等，国有和公共部门的就业者经常受到过度的保护，而非公共部门（特别是农民工）则面临普遍的保护不足（朱玲，2011），城镇不同所有制企业和不同行业的从业人员之间也存在明显的保障待遇差别（中国发展研究基金会，2009）（见表1、表2）。

表1：城镇不同所有制单位就业人员参加社会保障的比例（%，2007年）

单位所有制性质	参加养老保险比例	参加医疗保险比例	参加失业保险比例
国有经济	83.8	79.7	72.9
城镇集体经济	65.0	53.1	42.6
其他经济类型	69.3	56.4	43.1
城镇个体或私营	23.8	19.1	9.4
其他就业者	40.3	36.9	24.0
样本总计	66.5	60.5	51.6

资料来源：中国发展研究基金会（2009）

表2：不同行业参加社会保障比例（%，2007）

行业	参加养老保险比例	参加医疗保险比例	参加失业保险比例
农业收粮	37.4	59.9	37.4
采矿业	30.3	60.4	54.9
制造业	69.2	56.0	47.7
电气燃气及水的生产和供应	76.4	62.6	42.9
建筑业	53.2	41.4	34.6
交通运输、仓储和邮政	63.0	56.1	42.1
信息传输、计算机服务	55.5	46.4	33.4
批发和零售业	37.3	29.9	18.9
住宿和餐饮业	39.2	32.2	20.6
金融业	68.8	57.5	42.3
房地产业	55.8	49.7	31.3
租赁和商务服务业	48.0	42.5	27.6
科学研究、技术服务和地质勘察	93.8	95.5	93.3
水利、环境和公共设施	54.0	61.4	46.6
居民服务和其他服务业	39.4	33.1	19.3
教育	94.5	95.0	93.6
卫生、社会保障和社会福利	92.7	92.1	90.4
文化、体育和娱乐业	79.7	80.0	75.0
公共管理和社会组织	96.0	96.4	95.0

资料来源：中国发展研究基金会（2009）

以上仅仅是各类社会保障参保率的差异，如果进一步对比各类保障待遇的差别，相距更为悬殊。以养老保障为例，按照目前的制度安排，公务员养老的待遇比企业人员的待遇高 2-3 倍（李实，2012）。由于国家统计局的收入定义偏窄，城乡差距存在低估。譬如，按照国家统计局定义的收入，2002 城乡居民收入比为 3.12，如果把城乡居民各类的非货币性收入（包括各类社会保障和福利）考虑在内，这一比例将上升到 4.28（李实和罗楚亮，2007）。

在过去 10 多年里，中国政府加大了社会保障领域的制度覆盖力度。2008 年国际金融危机爆发以后，社会保障体系建设作为经济刺激的重点得到了长足的发展。在农村，新型农村合作医疗制度自 2003 年以来已经覆盖了大约 95% 的农村人口。2007 年，开始在全国建立农村最低生活保障制度。2009 年，将农民工纳入城市的养老保险体系的政策出台。同年，全国有 10% 的县作为试点，开始推行新型农村居民社会养老保险制度（朱玲，2010）。在城镇，在原有的城镇职工医疗和养老保险之外，旨在覆盖非从业城镇居民的基本医疗保险于 2010 年在全国全面推行。覆盖城镇户籍非从业人员的城镇居民养老保险于 2011 年开始推行。此外，建立于上世纪 90 年代末的城镇居民最低生活保障制度的覆盖人口基本稳定在 2000-2300 万人之间。上述的这些努力引人注目，但是由于制度在城乡间的分割，地区上统筹也困难重重，使得城乡和不同地区的居民实际所能享受的保障待遇存在巨大的差别（朱玲，2010；Ravallion 等，2009）。



摄影 乐施会

5. 自然资源与生态环境不平等

5.1 自然资源不平等

自然资源是指天然存在（不包括人类加工制造的原材料）并有利用价值的自然物，包括土地、矿藏、水利、生物、气候、海洋等资源。所谓的自然资源不平等，在本文主要是指对自然资源拥有以及开发利用（并获益）上的不平等。

在中国，法律上自然资源属于国家所有。从物权的角度看，按照自然资源实际的用途，又可以分为社会公共财产和国家财产两类，前者服务于某些公共用途，任何个人都享有按其公共用途加以使用的非排他性权利，而政府则无权随意处置其用途或利用其获得收入；后者为具有私人财产性质的政府财产，国家对这类财产享有排他性的法人财产权，基本上应适用民法规范（肖泽晟，2007；邱秋，2010）。所以，从直接的所有权角度来看，中国自然资源的不平等问题不那么突出。

自然资源使用权和收益权的不平等有两方面的原因：一是自然原因。自然资源的分布本身就存在地区差异，在中国这样领土面积广袤、地形地貌多样的国家尤其如此。这种由于自然原因造成的自然资源使用权和收益权的不平等在任何国家都存在，在自由迁徙制度下，这种不平等也可以通过“用脚投票”来进行一定程度的消除，因此相对而言不那么难以被社会接受；二是制度原因，即由于自然资源开发存在身份、资本规模上的限制，人们利用自然资源的机会、能力、以及由此获得的收益有很大的差距，这是本文所关注的议题。

从对自然资源的使用权和收益权来看，中国的自然资源不平等仍存在不可忽视的挑战，突出表现为以下几个方面。第一，与国有资本相比，民营资本在进入资源型产业的过程中存在着制度上的身份歧视。民营资本的规模普遍偏小，加上资源型行业进入中存在的规模门槛，进一步放大了国有资本和民营资本在资源开发利用中的差距。由此引起的行业不平等，在本报告第三部分中已有所提及；第二，农民集体对土地的所有权、使用和收益权得不到有效保障，在土地国有化（征收）过程中处于弱势地位。按照现行普遍实施的征地制度，对农民集体的补偿以被征土地上若干年份农作物产出加少量补偿（如入社保和安置就业）为主，而不是根据土地的市场价值来进行补偿。这样一种不平等的土地征收 - 补偿制度，一方面刺激了地方政府大搞土地财政，另一方面也导致了规模达 4000 万 -5000 万的失地农民，带来了沉重的失地农民安置问题以及社会不稳定因素。中国社会科学院的研究报告显示，目前农民上访中有 60% 与土地有关，其中 30% 又跟征地有关，农民的土地纠纷已经成为目前农民维权活动的焦点（中国社科院城市发展与环境研究所，2011）；第三，由于户籍制度对于自由迁徙权的限制，事实上也导致了许多处于偏远贫困地区的居民无法通过“用脚投票”来摆脱本地恶劣自然资源禀赋的负面影响；第四，由于在资源开发利用过程中缺少透明和监督，容易滋生权钱交易等腐败行为，也进一步恶化了资源使用以及收益上的不平等。

5.2 生态环境不平等

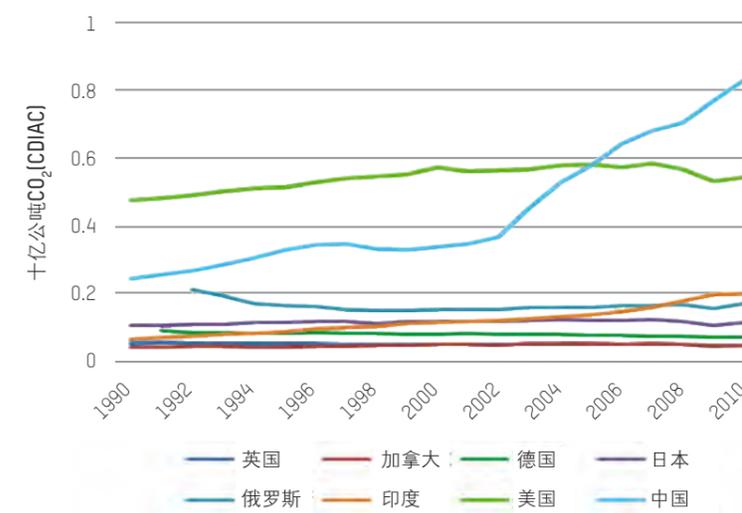
生态环境的不平等即包括同一代人内部的不平等（代内不平等），也包括不同世代之间的不平等（代际不平等）。对自然资源的过度攫取以及生态环境的破坏本身就是一种代际不平等。

随着中国工业化和城市化进程的推进，如何控制污染物的排放及其负面影响成为当前中国发展面临的巨大挑战，节能减排也成为当下中国经济结构调整的重要内容。在水污染方面，到 2012 年，全国废水排放总量 684.8 亿吨，化学需氧量排放总量 2423.7 万吨，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、

辽河、浙闽片河流、西北诸河和西南诸河等十大流域的国控断面中，I ~ III 类、IV ~ V 类和劣 V 类水质断面比例分别为 68.9%、20.9% 和 10.2%（环保部，2013a, b）。从空气污染看，全国废气中二氧化硫排放总量 2117.6 万吨（环保部，2013b）。截至 2012 年底，京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市、省会城市和计划单列市共 74 个城市开始按照新的空气质量标准进行检测，结果表明，地级以上城市达标比例为 40.9%，下降 50.5 个百分点；环保重点城市达标比例为 23.9%，下降 64.6 个百分点（环保部，2013a）。此外，二氧化碳排放量已经超过美国，成为世界最大的排放国（见图 8）。除此之外，城市和农村的固体废弃物的快速增长也不可小视。以上这些环境问题都构成了巨大的代际生态环境不平等。



图 7：全球碳排放



资料来源：联合国 MDG 网站数据监测

从代内不平等看，不同的地区所面临的生态环境挑战也存在显著差异。譬如，在城镇地区，清洁水和改进的卫生设施的可获得性已经基本得到了保障，但在农村问题仍然不可忽视。根据卫生部统计，截至 2011 年底，改水累计受益人口占农村人口的比重为 94.2%，尚有近 6% 的农村人口无法获得基本的清洁饮用水，主要集中在中西部缺水地区；农村卫生厕所普及率为 69.2%，近 1/3 人的农村人口缺乏卫生厕所。而从空气质量来看，东部发达地区和中西部重工业密集地区的城市部门更多地受到空气污染的威胁，环保重点城市的空气质量达标比例不到 1/4（环保部，2013a），而农村地区的空气质量总体仍处于较好水平。这些对比无法覆盖各地区和不同社会群体生态环境不平等的全貌，但是需要强调的是，面对环境污染和生态退化，穷人往往由于收入、资源和能力的不足，无法在事前和事后有效抵御环境污染和生态退化带来的负面影响（刘民权，俞建拖，2010）。



摄影 乐施会

6. 中国经济与社会不平等的制度成因与对策

从前述对中国经济与社会不平等现象的分析，已经隐约涉及到导致各种不平等的原因。但是，要全面地解剖导致这些不平等的因素，仍是一项复杂而艰巨的工程。这种复杂性尤其反映在几个方面：第一，影响不平等的诸多因素之间存在着复杂的相互影响关系；第二，不平等的各种结果之间也存在着相互间的影响关系；第三，很多因素对不平等产生的影响不是单向的，既有减少不平等的影响，也有扩大不平等的影响。这种交互影响以及影响的非单向性，既增加了成因分析的难度，对消除不平等政策的制订提出了更高的要求；但在另一方面，也丰富了政策选择，譬如，一些旨在消除健康不平等的政策实际上也会减少居民在收入分配上的差距。

在现有文献中，关于中国各类不平等现象的成因的研究可谓汗牛充栋。但是从政策的角度看，我们可以把这些因素归为两大类：一是非制度性因素，包括自然地理和环境，社会传统，历史等；二是制度性因素，在本文，主要是指由政府政策、法规、规划等狭义上的制度安排。在许多文献中，社会传统、习俗、规则等也被视为广义上的制度。本文之所以集中于狭义的制度，主要目的是为政策干预提供更直接的参考，并不表示社会传统、习俗、规则等因素在不平等的成因中无足轻重。事实上，在诸如性别平等问题上，由政府制定的显性制度安排通常更具有公平性，但往往不足以纠正社会传统、习俗的强大而持久的影响。同样，本文划分制度性因素和非制度性因素，并主要关注前者，并不表明后者对政策干预没有价值，许多政策干预措施的制定都必须正视非制度因素的影响并进行针对性的设计。

6.1 不平等的制度成因

导致和影响经济社会不平等的制度和政策种类繁多，而且这些政策之间也相互影响。本文不打算对这些政策作穷尽的列表，事实上这也是不可能完成的任务，而只是关注一些基础性的政策和制度安排。

户籍制度

在造成当下中国各种经济和社会不平等的制度安排中，形成于 20 世纪 50 年代的户籍制度可能是最根深蒂固、影响最持久的制度之一。户籍制造的各种不平等主要通过以下途径实现：第一，直接限定了不同身份群体获取经济机会的资格和利用这些机会的能力；第二，直接限定了不同身份群体获得各种社会福利的资格、范围和水平；第三，限制了各类主体跨城乡、地区、部门流动的可能性；第四，制造了根深蒂固的社会身份差别和歧视。在改革开放后，户籍制度在不同层面上有所松动，劳动力的城乡和地区转移成为了可能，但是由于户籍中仍然附着各种社会福利、劳动权利以及进入市场的资格条件（如住房的限购），所以至今仍然是最难撼动的制度藩篱之一。

区域梯度发展战略

在改革开放后，中国采取了区域梯度发展（尤其是对外开放）的战略。之所以作出这样的战略选择，主要基于两个原因：其一，考虑到先开放（发展）地区独特的区位、历史、经济和社会条件；其二，在改革开放初期，许多政策措施都带有试验性质，只能先在局部进行试验，然后递次推广。客观地说，中国的梯度发展战略包含了几个阶段。这一战略的设想是，在早期阶段，允许东部沿海地区率先发展；等到东部地区发展起来以后，逐步带动中西部地区发展。应该说，这样一种构想包含着在一定阶段之后逐步弥合发展差距的内容，但是在实践中，实施起来颇有难度。一来发展存在着路径依赖；二来在发展中利益分化形成了地方的各自利益诉求，要纠正很困难；三是一些发展机遇和发展条件具有不可复制性，中西部地区一旦错过，要补救殊为不易。

不论区域梯度发展的理论和现实考量是什么。这样一种梯度发展战略在客观上使东部沿海地区在改革开放的前 20 年里迅速发展，将中西部地区远远地抛在了身后。经济发展的差距也带来东、中、西部地区政府在公共服务能力上的差距，也导致了社会观念、理念上的差距。

从 20 世纪 90 年代末开始，中国开始采取一种更为均衡的区域发展战略，先后通过“西部大开发”、“东北老工业基地振兴”、“中部崛起”等政策举措，对中、西部地区的发展加大了扶持力度。这些政策总体上收到了成效，自 2005 年左右开始，省级人均 GDP、人均收入和消费的差距开始逐步缩小，目前已经回到 20 世纪 90 年代初期水平（李善同，2012）。但是，经济上区域不平等的下降要传递到社会领域，还需要一个过程。

不平衡的公共财政体制

城乡和不同地区的基本公共服务差别，一方面源于地方经济发展水平差距造成的财政能力差距，另一方面也源于基本公共服务支出在财税支出结构中的弱化。不仅如此，1994 年以后的分税制改革后，政府的财政能力更多地向中央政府倾斜，而基本公共服务的支出责任则更多地下放给地方政府，这也使基本公共服务的均等化变得更加困难。在这样一种财政体制下，地方政府为了寻求更快的经济增长和更充分的收入来源，更热衷于发展有利于快速增加 GDP 的投资，忽视了基本公共服务的供给。

市场化改革和对外开放

在计划经济时代，通过严格的计划管制和人为的抑制，城镇内部、农村内部的发展差距相对较小，处于一种压抑的平等状态。城乡之间的差距也更体现在各种资格差距上（如各种票证和价格管制），而非以收入和消费衡量的物质生活水平上（尽管城乡在物质生活水平上仍存在一定的差距）。随着市场化改革的推进以及对外开放（使中国经济融入全球分工），原来被抑制的要素禀赋差距得以显性化，这在一定程度上促使了经济和社会发展差距的显性化。

市场垄断和分割

中国从计划经济向市场经济的转变并没有最终完成，还存在计划经济时代遗留下来的规模庞大的国有企业。理论上，国有企业的存在并不必然有碍公平，相反，因为国企的公共属性，可能更有助于促进经济社会福祉。但是在实际上，许多国有企业依托对行政和政策的影响力，在市场上保有一种不合理的特权，许多国有企业都是市场上的垄断者。市场化改革的不彻底，使不同所有制企业的从业人员不论是在经济上还是在其他社会福利和公共服务的占有上都处于不平衡态势。

6.2 促进平等的政策举措

根据对中国各类不平等及其制度成因的回顾，我们对下一步推进公平发展有以下建议：

进一步推进户籍制度改革，促进劳动力的自由流动，减少劳动力市场的分割

大幅度降低特大城市和大城市的户籍门槛，优先并分步骤解决已经进城的具有稳定就业且缴纳社会保险人员的落户问题，促进新进城农民工及其家庭与原有城市户籍居民的基本公共服务和福利安排均等化。

收入分配制度改革要以初次分配为主，再分配为辅

居民收入来源中初次分配占主要地位，初次分配的不平等对总体不平等具

有支配性作用，应是政策的着力点。但是，强调初次分配改革的重要性，是需要政府打破阻碍市场有效运行的各种体制和政策障碍，推动市场的整合，而不是直接干预市场运行甚至直接管制要素、商品和劳务的价格。针对不同收入人群，政策上应各有侧重：对于低收入群体，再分配政策可以发挥更重要作用；对于中等收入群体，重点在提高劳动收入比重；对于高收入群体，应发挥税收的再调节作用。

实施人力资本发展战略

儿童发展必须赋予优先性，并在指标上得到更全面地反映。减少儿童在食物可获得性以及营养上的剥夺，儿童在早期教育、中等教育上的权利等应该作为关键的指标予以考虑。制定并实施到 2020 年的综合性儿童早期发展战略，加强对 6 岁以前儿童的营养投入，全面普及 3 年学前教育。巩固“两免一补”的成果，并提高贫困农村地区一补的标准，缩小城乡和地区在义务教育阶段教育质量和营养水平的差异。大力发展职业教育和继续推进高等教育体制改革，并将之与产业结构转型升级紧密结合。

深化国有企业和垄断行业的改革

在金融、铁路、民航、矿产资源、电力和能源等领域，进一步放宽对民营企业的准入限制，促进市场竞争。对于因经济战略需要保持国有企业垄断地位的行业，要提高该领域国有企业分红的比例，用以支持普惠性社会福利体系的建设和其他公共服务领域的投入，使国有企业的收益更大程度地惠及全民。

优化中央 - 地方的财政转移支付制度

根据具体转移支付项目的性质，对现行一般性转移支付和专项转移支付进行重新划分和界定，使之更符合地方基本公共服务财力均等化的要求。在专项转移支付中，加大对经济欠发达地区、贫困和弱势人群的转移支付力度。

结构性减税与增税并举，降低经济总体税负

积极落实对中小企业的结构性减税，全面推行增值税和营业税改革。扩大房地产税的试点，更多利用市场手段对房地产市场进行调控，抑制城镇财产性收入差距的过快上升。在保证总体税负有所下降的前提下，适时开征环境税，并提高与能源、矿产资源、以及水资源利用相关的税收标准。提高地方政府的财政能力和公共服务能力。

构建普惠的社会安全网所覆盖

社会安全网包括但不限于养老计划、医疗保险、失业保险、最低生活保障等。通过深化户籍制度改革，促进不同人群社会保障安排的衔接。此外，还需要完善灾害风险管理体系，以提高社区以及各相关利益方应对灾害风险的能力。

保障国民对水、土地、能源等资源的基本需求

自然资源是人类共同的财富，因此所有人都有权获得最低程度的资源保障，并从中获取收益，以过上体面的生活。政府有责任保障国民对这些资源的最低需求和收益权利，通过税收以及财政补贴等手段，减少自然资源实际使用以及收益上的不平等。积极推进城乡统一土地市场建设，实现城乡土地同权同价。健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，完善自然资源监管体系。

积极倡导绿色发展，加大环境保护力度

在政府发展规划的制定中，需要进一步严格对生态环境领域的约束，避免资源的过度开发和环境污染的进一步恶化。按照主体功能区制度，对国土空间的开发进行严格的限制。加快自然资源及其产品的价格改革，反映资源的稀缺程度以及生态环境损害的成本，坚持谁使用谁付费、谁污染谁付费的原则。

改革污染排放许可制度，对重要污染物的排放实行总量控制，严格对环境责任的追究和惩罚制度。加大技术创新，从根源上减少资源的消耗和污染物的排放。

政府治理的现代化

着力提高政府的效能以及对国民发展需求的快速回应，提高政府治理的透明度和规范化，打击腐败，建立按规则治理的体系，合理利用 ICT 技术的发展改进政府治理水平。

扩大私人部门和公民社会组织在发展进程中的参与

鼓励企业在推进提供就业机会、控制污染物排放和节约资源、劳工权益保护以及更广泛地履行企业社会责任。邀请私人部门和公民社会参与关键发展政策的讨论，确保公民社会在发展政策的制定以及实施中扮演更积极的角色，吸收借鉴他们的创新性思想和方法，并邀请他们参与到相关政策实施进展的评估、监督工作中。



摄影 刘博文

7. 结语

中国的发展正在经历经济、社会以及政治的多重转型。中共十八届三中全会提出的全方位、综合性改革方案，旨在平滑转型过程，使中国稳步从中上等收入国家迈向高收入国家，并建立现代国家治理体系。但是，新一轮改革能否顺利推进，在很大程度上取决于中国能否妥善处理依然存在的严重的发展不平等。可以说，在当前，应对发展的不平等不问题，不仅是一个政策目标，也是在为中国建立公平、共享、可持续发展模式创造条件。

应对中国的发展不平等不问题，需要厘清诸种不平等现象之间的交互关系，更需要厘清导致这些不平等的深层机制和制度原因，此外，还需要看到这些机制和体制也存在层次上的不同以及交互的作用。这些多层次交互作用增加了问题解决的复杂性，同时也暗示着通过综合性改革来予以解决的可能性。

中国的发展不平等不问题可以用“冰冻三尺，非一日之寒”来形容。在运用综合性的经济、社会、政治手段的同时，还需要恰当地管理社会的预期并保持充分的耐心。即使政策的方向和策略都是正确的，真正使发展不平等降低到社会的满意水平，也可能需要十年甚至更长的时间。这就需要通过政府与社会的积极沟通，形成对改革方案的共识，协调分工与行动的步骤，通过政府、社会与私人部门的共同合作，最终建成美好社会。

参考文献：

- Nussbaum, M. (1988) "Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution." Oxford Studies in Ancient Philosophy, Supplementary Volume: 145-184
- Nussbaum, M. (1995) "Human Capability, Female Human Beings," in Martha Nussbaum and Jonathan Glover (eds.) Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities, pp. 61-104. Oxford, UK: Clarendon Press
- Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Robeyns, I.(2003). "Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities", Feminist Economics 9 (2-3), 61-92
- Sen, A.K. (1985). Commodities and Capabilities, New York: Oxford University Press
- Sen, A.K. (1999). Development as Freedom, New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- United Nations Development Programme (1990). Human Development Report 1990. Oxford, UK: Oxford University Press
- 贡森、李秉勤 (2013)：“中国的平等：一个案例研究”，救助儿童会驻华代表处。
- 管晓明和李云娥 (2007)：“行业垄断的收入分配效应——对城镇垄断部门的实证分析”，《中央财经大学学报》，第3期
- 环保部 (2013a)：“中国环境状况公报 2012”，环保部网站
- 环保部 (2013b)：“中国环境统计公报 2012”，环保部网站
- 卫生部 (2012)，“2012 年中国卫生统计年鉴”，国家卫生和计划生育委员会网站
- 李立新 (2013)：“劳务派遣女工的劳动权益保障盲点和法律完善”，《妇女研究论丛》，第3期
- 李实、罗楚亮 (2007)：“中国城乡居民收入差距的重新估计”，《北京大学学报》(哲学社会科学版)，第2期
- 李实 (2012)：“中国收入差距的现状、趋势及其影响因素”，载于中国发展研究基金会主编的《转折期的中国收入分配：中国收入分配相关政策的影响评估》，第2章
- 刘民权、李晓飞、俞建拖 (2007)：“我国政府卫生支出及其公平性探讨”，《南京大学学报(哲学人文科学社会科学版)》，第3期
- 刘民权、俞建拖、王曲 (2009)：“人类发展视角与可持续发展”，《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》，第1期
- 刘民权、俞建拖 (2010)：“环境与人类发展：一个文献述评”，《北京大学学报(哲学社会科学版)》，第47卷第2期
- 罗楚亮，岳希明，李实 (2011)：“对王小鲁的灰色收入估算的质疑”，《比较》，第52辑
- 邱秋 (2010)：《中国自然资源国家所有权制度研究》，北京：科学出版社
- 任重、周云波 (2009)：“垄断对我国行业收入差距的影响到底有多大”，《经济理论与经济管理》，第4期
- 孙立平 (2003)：《断裂：20世纪90年代以来的中国社会》

.北京：社会科学文献出版社

- UNDP 驻华代表处、中国发展研究基金会 (2005)：《中国人类发展报告 2005：追求公平的人类发展》.北京：中国对外翻译出版公司
- 王小鲁 (2007)：“收入差距过大 - 储蓄过度消费不足的内在原因”，《开放导报》，第5期
- 王小鲁 (2008)：“灰色收入与居民收入差距”，中国经济改革研究基金会国民经济研究所工作论文
- 温铁军等 (2013)，《八次危机：中国的真实经验 1949-2009》，北京：东方出版社
- 西南财经大学课题组 (2012)：《中国家庭金融调查报告 2012》.成都：西南财经大学出版社
- 肖泽晟 (2007)：“社会公共财产与国家私产的分野——对我国“自然资源国有”的一种解释”。《浙江学刊》，第6期
- 许营 (2013)：“社会转型期西部地区农村贫困问题探析”，《重庆与世界(学术版)》，第4期
- 岳希明、李实 (2013)：“真假基尼系数”，《南风窗》，<http://www.nfcmag.com/article/3919.html>
- 中国发展研究基金会 (2007)：《中国发展报告 2007：在发展中消除贫困》.北京：中国发展出版社；
- 中国发展研究基金会 (2009)：《中国发展报告 2008/09：构建全民共享的发展型社会福利体系》.北京：中国发展出版社
- 中国发展研究基金会 (2012)：《转折期的中国收入分配：中国收入分配相关政策的影响评估》.北京：中国发展出版社
- 中国发展研究基金会 (2013)：《迈向公平而可持续的未来：后 2015 国际发展议程的中国视角》
- 中国社会科学院陆学艺课题组 (2010)：《当代中国社会结构》.北京：社会科学文献出版社