

Economics

Selections

经济活页文选

培训版

财政部干部教育中心 组编

中国多维不平等与公共财政
体系构建

中国财政经济出版社

2005.6
总第26期

《经济活页文选(培训版)》

2005 年第 6 期(总第 26 期)

中国政府务实且适应性地提出了“构建社会主义和谐社会”的社会理想,这是对中国所面临重大挑战的主动应战。中国在创造人类经济奇迹的同时,也产生了多维的不平等和不公平作为发展代价,形成了“一个中国,两种制度”、“一个中国,四个世界”。摆在中国政府面前的最重要的任务是要用世界上极其有限的公共财政资源来使占世界 1/5 的人口避免收入和财富分布贫富悬殊和享用均等化的基本公共服务。构建以公共财政为核心的公共财政、公共服务、公共投资的‘三公’体系是降低中国收入分配、财产分布和基础教育、公共卫生等公共服务多维不平等的必选之路

第四届财政部教材编审委员会：

主任委员：廖晓军

副主任委员：王 军 王建国

委 员：张 通 王保安 杨 敏 朱振民
王 伟 张弘力 詹静涛 翟 钢
李林池 李 萍 虞列贵 丁学东
路和平 贾 湛 赵晓宇 刘玉廷
耿 虹 赵鸣骥 俞二牛 贾 康
李 赤 刘祝余 贾 杰 罗志荣

主 编：王建国

副主编：贾 杰 李 赤 贾荣鄂

编 委：穆赛男 刘 晨 张晓智

屈福堂 毛文勇 郭 利

编辑部成员：郑宁军 洪 钢 王芝文

褚爱军 张若丹

编 辑：《经济活页文选》编辑部

出 版：中国财政经济出版社

总发行：新理财杂志社

编辑部地址：北京市海淀区阜成路甲 28 号新知大厦 909 室

邮 编：100036

电 话：(010)88190909 88190910

传 真：(010)88190947

E-mail: xlc @ xinlicai . com . cn

中国多维不平等与公共财政 体系构建^①

——胡鞍钢

中国领导人根据中国的国情和发展阶段，十分务实地、适应性
地先后提出了中国式的现代化目标，这经历了从“小康之家”
到“小康水平”，到“小康社会”，再到“全面建设小康社会”
和“构建社会主义和谐社会”。所谓和谐社会是指形成全体人民各
尽其能、各得其所而又和谐相处的社会。对此，胡锦涛认为，“我
们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚
信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”^②公
平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾
和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实
现。

中国政府提出的“构建和谐社会”目标是一个新的社会理想，
不仅深受广大中国人民的拥护和取得广泛的政治共识，也是对中国
所面临的重大发展挑战的主动应战。尽管中国是世界经济增长率最
快的国家，创造了人类历史上最大的经济奇迹。但是这种高速度发
展是有代价的，突出表现为城市之间、地区之间、不同人群之间在
收入分配、财产分布和基础教育、公共卫生等基本公共服务方面的
不平等和不公平越来越严重。中国面临最大的挑战就是如何在现代
中国巨变的过程中，在社会矛盾日益冲突、社会日益分化的情况
下，如何形成社会妥协，达成社会共识，构建和谐社会，实现共同
富裕。

挑战：中国多维的不平等

1. 收入不平等

(1) 城乡居民收入不平等。改革开放以来，城乡居民的收入差距呈现了缩小—扩大—缩小—扩大的趋势，这一变化趋势很大程度上取决于农民收入的增长幅度。

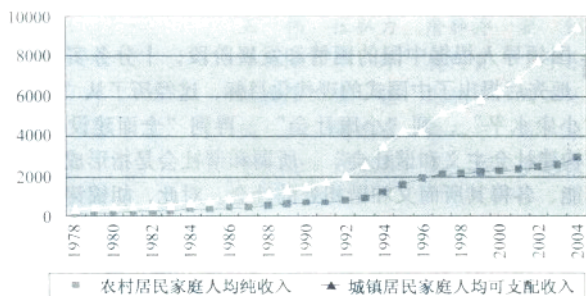


图1 城乡居民家庭人均收入变化(1978~2004年)

数据来源：《中国统计摘要2005》，第102页。

1990年以来，农民收入的增幅明显低于城镇居民，二者之间的收入绝对额差距逐渐增大(见图1)。按照可变价计算，1978年城镇家庭居民人均可支配收入比农村居民家庭人均纯收入要高出210元，1990年这一数值达到824元，1995年高出2705元，2000年高出4027元，2004年高出6485元。也就是说，在1990~2004年的14年中，城乡之间居民收入的绝对额差距上升了8倍左右，即使扣除物价因素的影响，这一差距也扩大了5倍左右(见表1)。

表1 城乡居民家庭人均收入差距变化(1978~2004年)

年份	农村居民家庭人均 纯收入(元)		城镇居民家庭人均 可支配收入(元)		城乡居民人均 收入差额(元)		城乡居民人均 收入比例(倍)	
	绝对数	不变 价数	绝对数	不变 价数	绝对数	不变价 数	绝对 倍数	不变价 倍数
1978	133.6	133.6	343.4	343.4	209.8	209.8	2.57	2.57
1980	191.3	185.7	477.6	436.1	286.3	250.4	2.50	2.35
1985	397.6	359.3	739.1	550.8	341.5	191.6	1.86	1.53
1990	686.3	415.8	1510.2	680.3	823.9	264.5	2.20	1.64
1995	1577.7	512.6	4283.0	996.9	2705.3	484.3	2.71	1.94
2000	2253.4	646.0	6280.0	1317.6	4026.6	671.7	2.79	2.04
2004	2936.4	785.7	9421.6	1903.1	6485.2	1117.4	3.21	2.42

数据来源:《中国统计摘要2005》,第102页。

对城乡居民收入比率的变化进行考察,如图2所示,我们可以发现,改革开放以来,中国城乡居民收入差距的变化存在明显的波动周期,呈现了一个下降—上升—下降—上升的周期。改革开放初期对于农村居民收入的提高是显著且富有成效的,因而1978~1983年,城乡居民收入比率持续下降,由1978年的2.57下降为1983年的1.82;而此后,农村居民收入增加放缓,城乡居民收入差距不断扩大,进入长达11年的差距扩大期,在1983~1994年期间,这一比率由1.82持续上升到2.86;此后的三年,城乡居民收入差距呈现缩小态势,1994~1996年比率由2.86下降为2.22;但随后,从1997年开始,城乡居民收入又一路攀升至2003年的3.23倍,2004年呈现较小的回落态势。

2004年城镇居民的人均收入是农村居民的3倍多,这虽然是一个相当高的比率,但是,它仍不足以反映真实的城乡收入差距。这主要是由于城乡分割、不平等公民待遇的存在,城镇居民的可支配收入没有涵盖城市居民所享有的各种各样的实物性补贴,而对农村居民来说,却根本无法享受这些补贴。

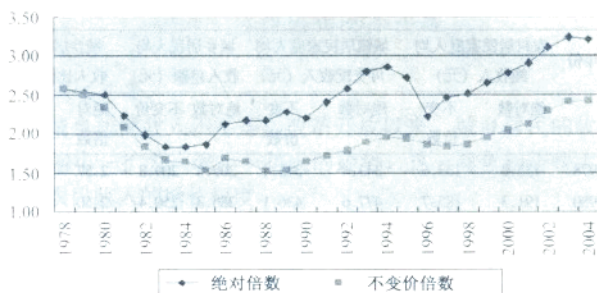


图2 城乡居民家庭人均收入比率变化(1978~2004年)

数据来源:《中国统计摘要2005》,第102页。

(2) 基尼系数:全国收入不平等。对全国的收入差距的考察,可以参照对基尼系数的相关研究得到初步结论。首先,中国社会科学院经济研究所“收入分配课题组”的两次住户抽样调查得到了中国20世纪80年代和2002年的全国基尼系数,研究将城镇住户的实物收入和住房补贴以及农户的自有住房的归算租金纳入到个人可支配收入,估计出全国1988年和2002年的基尼系数分别为0.382和0.454。14年间,中国的基尼系数已经上升到差异性和不公平性十分显著的0.45以上。其次,世界银行的Martin Ravallion和Shaohua Chen对中国1980~2002年基尼系数进行了估算^③,如图3所示,显然可见,1980~1994年,全国的基尼系数(未经生活费调整)基本处于不断上升的态势,至1994年,基尼系数高达0.433,此后不断回落,但1997年开始又不断上升,到2001年,全国基尼系数已经达到0.447,这一态势与城乡居民收入比率的变化互相对应。单独就农村内部和城镇内部的基尼系数而言,2001年这一数值分别为0.365和0.323,这说明城乡之间的差异性变化是导致中国基尼系数变化的主要因素。

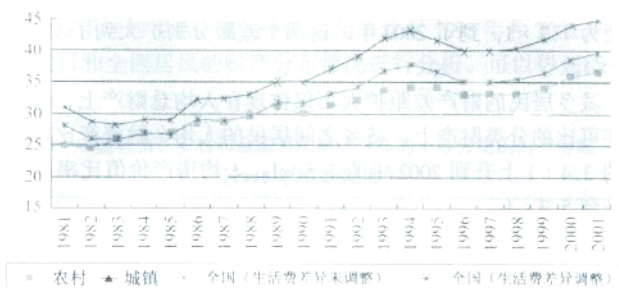


图3 中国全国基尼系数的变化(1981~2001年)

数据来源: Martin Ravallion and Shaohua Chen, *China's (Uneven) Progress Against Poverty*, World Bank, 2004.

从收入差距的构成上看, 全国的收入差距包括城镇内部收入差距、农村内部收入差距和城乡之间收入差距。利用泰尔指数将全国的个人收入差距分解为城镇内部、农村内部和城乡之间收入差距, 在1988年至2002年期间, 从泰尔指数的绝对值来看, 城镇内部和农村内部的收入差距上升了近1/3, 但是它对全国总收入的贡献率却下降了5%。与此相反, 城乡之间收入差距对全国总体收入差距的贡献率明显上升, 从38%提高到43%, 上升了5%, 这进一步表明了城乡之间收入差距是非常巨大的。^④

2. 财产不平等^⑤。中国社会科学院经济研究所收入分配课题组在1995年和2003年初进行了第二次和第三次全国住户抽样调查, 收集到了1995年和2002年住户的收入和财产方面的信息, 从而对中国城乡居民财产分布不平等性进行了深入地分析。

如表2所示, 全国平均水平而言, 居民财产的增长幅度超过了同期GDP增长速度, 也超过了居民人均收入的增长速度。而就城乡差别来看, 则相差迥异。城镇居民的财产增幅大大高于农村居民, 两者的增长率相差近10倍。正是由于城乡居民人均财产的增长率相差巨大, 二者之间财产的绝对差距和相对差距出现了急剧扩大。

1995 年城镇居民和农村居民人均财产的绝对差距是 22271 元，相对差距为 1.2 : 1，到了 2002 年，这两个差距分别扩大到了 33196 元和 3.6 : 1。

城乡居民的财产差距扩大不仅体现在人均总财产上，也体现在一些可比的分类财产上。城乡之间居民的人均金融资产比率从 1995 年的 3.4 : 1 上升到 2002 年的 7.5 : 1，人均房产价值比率从 1.7 : 1 上升到 5.3 : 1。

表 2 住户人均财产额、财富增长与城乡差距

种类	1995 年财产 均值 (元)	2002 年财产 均值 (元)	1995 ~ 2002 年 实际增长率	1995 ~ 2002 年 实际年均增长率
	现价	折合 2002 年价	现价	
1. 全国				
总资产净值	11082	12102	25897	114.0 11.5
# 土地价值	3505	3828	2421	- 36.8 - 6.3
# 金融资产	1747	1908	5643	195.8 16.8
# 净房产	3927	4289	14989	249.5 19.6
2. 城镇				
总资产净值	12385	13698	46134	236.8 18.9
# 金融资产	3472	3841	11958	211.3 17.6
# 净房产	5412	5985	29703	396.3 25.7
3. 农村				
总资产净值	10561	11427	12938	13.2 1.8
# 土地价值	4945	5350	3974	- 25.7 - 4.2
# 金融资产	1045	1131	1539	40.8 5.0
# 净房产	3326	3599	5565	54.6 6.4

数据来源：中国社会科学院经济研究所收入分配课题组 1995 年和 2002 年全国住户抽样调查数据。转引自李实、魏众、丁赛，“中国居民财产分布不均等及其原因的经验分析”，《经济研究》，2005.6。

中国是一个城乡分割严重的社会，因而城乡之间的财产分布不平等也呈现不同的特点。适用十等分组方法对 1995 年和 2002 年中国城镇、农村和全国居民的财产分布情况进行分析，可以得到结果如表 3 所示。

表 3 中国城镇、农村和全国居民财产分布的十等分组的财产份额
(1995 年和 2002 年)

十等分组 (由低到高)	城镇		农村		全国	
	1995 年	2002 年	1995 年	2002 年	1995 年	2002 年
1	0.7	0.2	3.1	2.0	2.0	0.7
2	2.2	2.6	4.7	3.7	3.8	2.1
3	3.2	4.0	5.8	4.9	5.0	3.0
4	4.3	5.3	6.7	6.0	6.1	3.8
5	5.6	6.5	7.7	7.1	7.2	4.8
6	7.3	8.0	8.8	8.4	8.4	6.2
7	9.3	9.9	10.2	9.9	9.8	8.3
8	12.1	12.6	12.0	12.0	11.8	11.8
9	16.9	17.2	14.9	15.6	15.2	17.9
10	38.5	33.9	26.2	30.5	30.8	41.4

数据来源：中国社会科学院经济研究所收入分配课题组 1995 年和 2002 年全国住户抽样调查数据。转引自李实、魏众、丁赛，“中国居民财产分布不均等及其原因的经验分析”，《经济研究》，2005.6。

从低财产组和高财产组占财产的份额变化来看，1995 年到 2002 年全国和农村的财产分布不均等程度有所上升，这表现在低财产组的财产份额不同程度的下降，而高财产组的份额有不同程度的上升。这一现象在全国的样本中更为明显。而对于城镇居民的财产分布变化则有所不同，除了最低财产组的财产份额有所下降之外，其他几个较低财产组份额有所上升，这就可以认为 1995 年到 2002 年，城镇居民的财产分布不平等出现了缩小迹象。

从表 3 中同样可以看出，无论是全国样本还是城镇、农村样本，相对意义上的贫富悬殊的两极分化趋势已经明显。

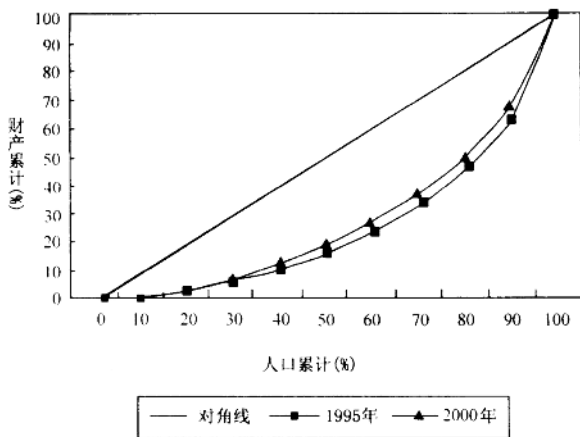


图 4 1995 年和 2002 年城镇居民财产分布的洛伦兹曲线

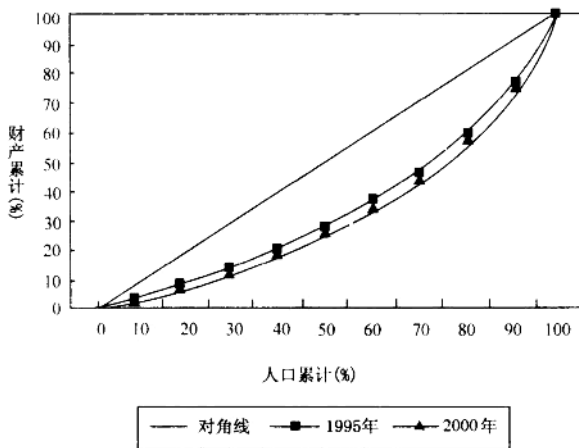


图 5 1995 年和 2002 年农村居民财产分布的洛伦兹曲线

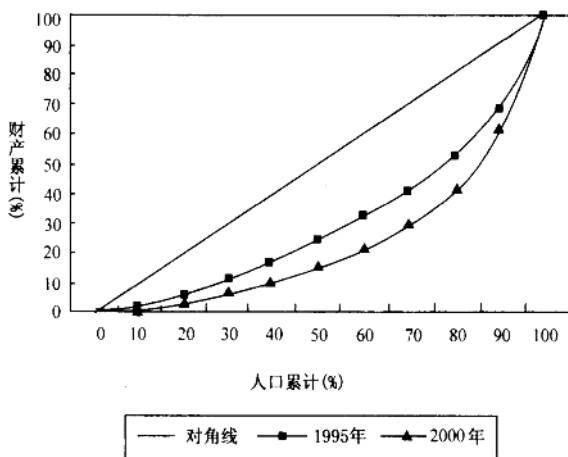


图6 1995年和2002年全国居民财产分布的洛伦兹曲线

图4、图5、图6的资料来源：李实、魏众、丁赛，“中国居民财产分布不均等及其原因的经验分析”，《经济研究》，2005.6。

如图4~图6所示，2002年城镇居民财产分布的洛伦兹曲线相比1995年明显出现了内移的变化，而农村居民和全国居民财产分布的曲线变化则相反，出现了外移的变化，而且全国居民曲线的外移幅度最大，这说明了城镇居民的财产分布不平等出现了缩小迹象，而农村居民和全国居民的财产分布不平等出现了扩大的趋势，而且全国居民财产分布不平等程度上升幅度最大。同样，这一趋势在居民财产分布的基尼系数上可以反映出来(见表4)。城镇居民总资产净值的基尼系数由1995年的0.52下降到2002年的0.48，而农村和全国居民总资产净值的基尼系数则由0.33和0.40上升到0.40和0.55。这一不同的变化趋势，其主要原因在于城镇居民净房产的基尼系数的大幅度下降，即由0.82下降到0.54。这一变化的主要原因在于城镇住房改革的推行使绝大多数城镇居民享受到了房改的好处，使房产分布更加均等化，缩小了城镇内部的财产分布差距。

表4 居民财产分布的基尼系数(1995年, 2002年)

	城镇		农村		全国	
	1995年	2002年	1995年	2002年	1995年	2002年
总财产净值	0.52	0.48	0.33	0.40	0.40	0.55
# 土地价值	—	—	0.37	0.45	0.55	0.67
# 金融资产	0.60	0.60	0.62	0.68	0.67	0.74
# 净房产	0.82	0.54	0.47	0.54	0.64	0.67

数据来源:中国社会科学院经济研究所收入分配课题组 1995 年和 2002 年全国住户抽样调查数据。转引自李实、魏众、丁赛,“中国居民财产分布不均等及其原因的经验分析”,《经济研究》,2005.6。

进一步对 1995 年和 2002 年全国居民财产分布差距进行分解,将其分解为城乡之间差距、城镇内部差距、农村内部差距三类,可以得到表 5 结果。

表5 全国财产分布差距的分解:城乡之间

	全国总体 差距	城乡之间 差距	城镇和农村 内部差距	城镇内部 差距	农村内部 差距
1995 年					
泰尔指数	0.276	0.003	0.273	0.141	0.132
比重 (%)	100	1.1	98.9	51.1	47.8
2002 年					
泰尔指数	0.538	0.200	0.338	0.172	0.166
比重 (%)	100	37.2	62.8	32.0	30.8

数据来源:中国社会科学院经济研究所收入分配课题组 1995 年和 2002 年全国住户抽样调查数据。转引自李实、魏众、丁赛,“中国居民财产分布不均等及其原因的经验分析”,《经济研究》,2005.6。

可以发现,1995年至2002年期间,全国居民财产分布差距扩大的主要推动因素是城乡之间财富分布不平等加剧。1995年城乡之间差距的泰尔指数比重仅为1.1%,城乡之间财产分布的差距几乎是不存在的,而到了2002年,则扩大至37.2%,成为三种解释因素中的主导因素。

由以上的分析可知,对比1995年和2002年,第一,中国居民的财产分布出现了显著的扩大趋势,财产分布基尼系数上升了38%;第二,中国居民的财产分布差距明显扩大是由城乡之间的差距急剧扩大推动的;第三,城镇公有住房的私有化过程是改变城镇内部财产分布和全国财产分布差距扩大的最大影响因素。

3. 教育不平等。建国以来,中国人口的受教育水平得到迅速提高,人力资本得以跨越发展。1964年的全国文盲半文盲率为52.3%,到2000年这一指标下降到9.5%;平均受教育年限从1964年的3.2年上升到2002年的7.6年。1993年公布的《中国教育改革和发展纲要》中提出,到2000年基本扫除青壮年文盲和基本普及九年制义务教育(后简称“两基”)。到2002年,“两基”目标已经在全国91.2%的人口居住地区得到实现,实现“两基”的县占全国总数的86.6%。

在义务教育得以普及,全国人口素质得到巨大改善的情况下,城乡居民之间和不同地区居民之间仍然存在着在教育资源分配、教学机会享有、人口受教育程度等方面的显著差异。

(1) 城乡公共教育服务不平等。中国基本教育服务的城乡差距体现在投入、可及性、教育成就等多个维度。

首先,从教育的经费投入来看,研究表明,直辖市市区的学校获得的教育经费最高,其次是直辖市县,再次是一般市区,一般农村县最低。直辖市市区的平均生均教育事业性经费都在一般农村县的3倍以上(见图7)。

其次,在教育可及性、教育质量和就学机会上,城乡之间存在着显著的差异。到2002年,没有达到中国政府提出的普及九年制义务教育目标的431个县,全部集中在贫困边远的农村地区,人口为10761万,占全国人口的8.8%,占全国总县数的15.1%^⑥。

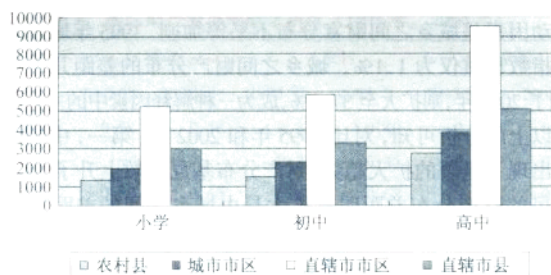


图7 城乡生均教育事业费比较

数据来源:《中国人类发展报告 2005》(待出版)。

城乡学校在教学资源方面差异并不明显,2003年每名专任教师负担中学生数目和小学生数目在城市、县镇、乡村相差并不大,见图8所示。城乡学校教育的差异更多体现在质量上的差距,尤其是现师资的差距。在城市小学中,专科以上学历的教师比例达到57.2%,而在农村小学仅为25.1%。在初中学校中,城市中有43.1%的教师具有本科以上学历,而在农村初中该比例仅有11.4%。中国农村小学中聘用了大量代理教师和兼任教师,94%以上的代课教师在农村或乡镇的学校任教,人数达45万。^⑤

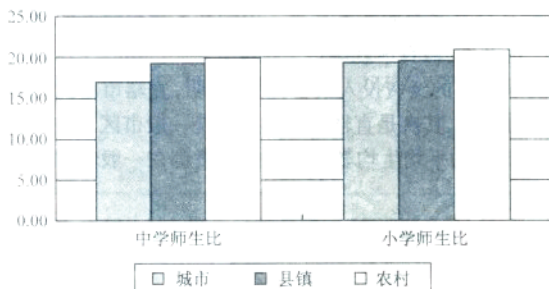


图8 城乡学校每名专任教师负担学生数(2003)

数据来源:《中国统计年鉴 2004》。

第三,农村人力资本存量远远落后于城市。根据全国第五次人口普查,2000年我国农村劳动力人口(15~64岁)人均受教育年限为7.3年,比城市的10.2年低2.9年,差距的主要原因在于农村劳动力中具有高中及以上受教育水平的人口比重相对偏低。农村劳动力中具有高中及以上教育水平的人口比例只有8.5%,比城市整整低了35个百分点。^⑤目前我国的文盲人口主要集中在农村。2000年15岁及以上人口的文盲率,城市为4.57%,县镇为6.45%,乡村则达到11.55%(见表6)。

表6 2000年城乡15~64岁各级受教育人口水平
比重及人均受教育现状

	未上过学 和扫盲班	小学	初中	高中	大专及 以上	其中:本科 及以上	人均受教 育年限
城市	2.49	14.34	39.98	29.22	13.97	5.49	10.20
县镇	4.20	21.37	44.31	23.79	6.33	1.27	9.14
农村	8.74	38.88	43.92	7.75	0.71	0.10	7.33

资料来源:全国第五次人口普查资料。转引自中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,第252页,高等教育出版社2003年版。

(2)地区公共教育服务不平等。改革开放以来,中国在普及教育、提供基本教育服务上的成就有目共睹,到2002年,全国91.2%的人口居住地区实现了“两基”目标,实现“两基”的县占全国县总数的86.6%;同时,中国15岁及以上的文盲人口比例已经降低到9.08%,远低于世界同期的平均水平。^⑥但是中国存在着显著的教育服务发展水平地区差距,这种差距主要体现在教育服务资源配置、教育机会获得的平等性和教育服务绩效水平上。

首先,在教育服务资源配置方面,研究发现,中国的基础教育投入分配中,教育投入水平与地区财政能力有着显著的相关关系,教育的财政投入中立性(fiscal neutrality)缺失严重,教育服务资源的地区分配存在显著的不平等性。基础教育生均经费水平和人均地方

财政能力有着密切的相关性，财政能力强的地方，对于基础教育服务的财政投入就大。无论是预算内还是预算外，东部地区对教育的投入明显高于中西部地区，且由于近年来西部大开发战略的实施，西部教育的发展有所加快，中部的差距突显，包括预算内生均教育经费在内的有多项指标呈现 U 字型的“中部凹陷”现象(见图 9)。

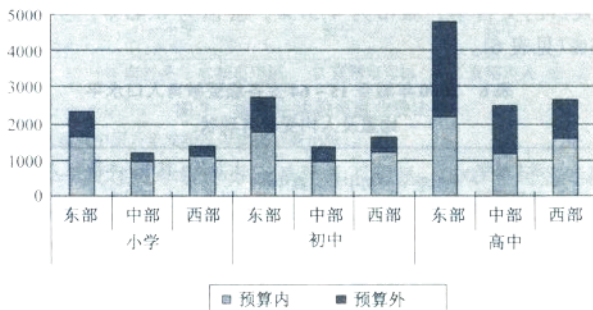


图 9 生均教育经费地区比较

数据来源：《中国人类发展报告 2005》(待出版)。

其次，在教育服务的可及性和获得机会的平等性方面，中国各地区同样存在着显著的差异性。这主要体现在义务教育普及、教育资源质量等几个方面。

至 2002 年，中国已经在占人口 91.2% 的地区实现了“两基”的目标，没有实现普九的县主要集中在西部地区，其中未实现两基人口覆盖率最高的省区包括：西藏(82.44%)，贵州(55.94%)，宁夏(43.24%)等。在已经实现普及义务教育的中西部地区，仍存在着义务教育的保留率低、辍学率偏高的情况。同时，虽然西部省区是教育较为落后的地区，却是人才资源输出的省份，这样造成了西部地区人才流失状况十分突出。^③

除了基础教育的普及率方面的显著差异，教育资源质量的地区差