

2007/08

中国人类发展报告

惠及13亿人的基本公共服务




中国(海南)改革发展研究院
China Institute for Reform and Development



中国人类发展报告 2007/08

惠及13亿人的基本公共服务



本报告由联合国开发计划署驻华代表处
委托中国（海南）改革发展研究院协调撰写

中国出版集团公司
中国对外翻译出版公司

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人类发展报告.2007~2008:惠及13亿人的基本公共服务/
联合国开发计划署编. —北京:中国对外翻译出版公司, 2008. 11
ISBN 978-7-5001-1987-6
I. 中… II. 联… III. ①社会发展—研究报告—中国—2007~2008
②社会服务—研究报告—中国—2007~2008 IV. D668
中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第135944号

本出版物所表达的仅为作者本人的观点,而并不一定代表联合国或联合国开发计划署的观点。如本出版物包含任何地图,其反映的形式和内容不在任何程度和方面表达或暗示联合国秘书处或者联合国开发计划署对于任何国家、地域、城市或地区之法律地位或权力,或者它们的版图或边界划分的立场和观点。

联合国计划开发署版权所有,依法保护各项权利。任何个人或组织可以引用、复制或翻译其部分或全部,但需注明出处。在没有联合国开发计划署事先书面授权的情况下,不得为商业之目的复制本出版物。

出版发行/中国对外翻译出版公司

地 址/北京市西城区车公庄大街甲4号物华大厦六层

电 话/(010)68359376 68359303 68359101 68357937

邮 编/100044

传 真/(010)68357870

电子邮箱/book@ctpc.com.cn

网 址/http://www.ctpc.com.cn

封面设计/DesignSpence LLC

排 版/DesignSpence LLC

经 销/新华书店

规 格/889×1230毫米 1/16

印 张/12.5

版 次/2008年11月第一版

印 次/2008年11月第一次

ISBN 978-7-5001-1987-6 定价: 45.00元



版权所有 侵权必究
中国对外翻译出版公司

序言

经过30年的改革开放，中国人类发展取得了举世瞩目的成就：解决了13亿人的温饱问题，创造了世界反贫困史上的奇迹，中国已经基本走过生存型社会发展阶段，开始向发展型社会阶段跨越。

站在中国改革发展新的历史起点，我们可以清楚地观察到，中国经济社会发展面临的问题与矛盾正在发生阶段性变化。与改革之初相比，生存性问题的压力在减弱，发展性问题的压力在增强。30年来，中国通过市场化改革，比较成功地解决了基本生存资料的短缺问题。但是，全社会全面快速增长的基本公共需求与基本公共产品短缺、公共服务不到位之间的矛盾逐渐凸显，成为新阶段中国人类发展面临的新矛盾、新课题。因此，建立完善公共服务体制和制度，提高政府的公共服务能力，为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务，成为促进新阶段中国人类发展的重要任务。

人类发展就是人的全面发展。这是中国政府倡导的科学发展观核心。贯彻落实科学发展观，就是按照以人为本的原则，保障广大社会成员的义务教育、公共卫生和基本医疗、公共就业、基本社会保障等基本公共服务，使经济发展的成果充分体现为人的全面发展。

新阶段中国人类发展重要的目标是实现公平的发展。中国政府提出的“逐步实现基本公共服务均

等化”，是维护社会公平正义、建设和谐社会的重大政策决策。随着经济社会的不断发展，中国将不断完善相关的政策和体制环境，以基本公共服务均等化为重点，努力消除发展进程中出现的城乡差距、地区差距和贫富差距，使全体社会成员能够共享改革发展成果。

由此可见，建立基本公共服务体系，着力实现基本公共服务均等化，是新阶段不断提高中国人类发展水平和公平程度的现实需求。

本报告以“惠及13亿人的基本公共服务”为主线，阐述了中国30年来人类发展的变化和规律，对中国基本公共服务的历史、现状和挑战进行了系统地回顾和分析，并从公共服务体制建设的角度，提出了有前瞻性和可操作性的政策建议。这对促进中国全面建设公平、公正、和谐的小康社会客观要求的政策、体制、制度和机制创新，对提高国际社会对中国的全面了解，都有重要意义。

本报告是第五份《中国人类发展报告》，也是由中国专家撰写的第二份报告，由中国改革发展研究院完成。该院坚持独立、客观、公正的立场，充分发挥“小机构、大网络”的特点，从体制转轨研究的角度切入报告主题。即将面世的报告将证明，他们的努力是卓有成效的。



高尚全

中国经济体制改革研究会会长

前言

30年的改革开放通过史无前例的经济发展改变了中国的面貌，使数亿人脱离了贫困，使中国从低收入国家跃升为中等收入国家。中国13亿人的生活改善速度、广度和程度是人类发展历史上最了不起的伟大成就之一。

与此同时，经济社会的快速发展不可避免地带来了新的压力。作为人口大国，其经济的快速增长，不仅造成了空气和水污染等环境问题，也给中国有限的土地资源带来巨大压力。发展的可持续性要求及时而有效地应对这些挑战。在经济快速增长中出现的不公平也开始影响发展的可持续性。中国的经济改革始终以市场化为导向，鼓励成功的个人、企业和地区充分利用自己的能力和优势，不公平成为不可避免的一个结果，甚至是有其必要性。从前几十年的平均主义方向转变到这个方向是一个重大变化。激励机制的变化带来了生产力的爆炸性增长，这是中国经济快速发展的主要动力。但是，这个新导向的一个副作用是，起点条件不利的个人和地区与起点条件有利的个人和地区之间的差距越来越大。为此，中国迫切需要建立缩小这些差距的有效机制。

以“追求公平的发展”为主题的《中国人类发展报告2005》深入分析了城乡之间、沿海和内陆之间、不同社会群体之间和性别之间的发展差距。虽然中国政府采取了很多重大措施改变差距扩大的趋势，但许多指标显示，这些差距仍然在扩大。

《中国人类发展报告2007/08》在《中国人类发展报告2005》的基础上，更加深入地分析了发展差距的深层次根源。它以义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障和公共就业等基本公共服务的供给分析为重点，紧密结合《中国人类发展报告2005》提出的公平目标，讨论了实现基本公共服务均等化作为国家目标的重要意义，分析了基本公共服务差距与生活质量之间的因果关系，如不同地区健康服务和期望寿命之间的相关性等。通过讨论这些问题，《中国人类发展报告2007/08》提出了中国从平均主义为特征的计划经济体制向市场经济体制

转变过程中面临的一些最重要的政策问题。

中国抛弃平均主义，引起了社会主义市场经济条件下公平与社会正义概念和作用的争论。这些讨论的重要结果之一是重新强调机会公平。也就是说，每个人都应该享有在社会主义市场经济条件下取得成功的机会——人们不应该在利用自己生来具有的家庭条件、地区和社会关系等优势时受到约束。机会公平是一个道德规范，它确立了公平社会的一个目标——即使穷人也应该享有过上长寿且有意义的生活的机会。这是国家持续健康发展的必要条件。虽然平均主义强调的结果公平——即收入和生活水平基本相等，不再被看作是社会健康发展的有利因素，但中国要充分利用其丰富的人力资源，机会公平是必不可少的条件；因为机会的不公平会使人们难以充分发挥个人能力，更影响国家的发展效率。

公共服务的公平是政府保证公民机会公平的重要途径之一。健康、教育、老有所依、遇到天灾人祸时及能获得救助，能够获得培训和其他就业服务，是每一个人公平参与社会生活的重要条件。中国政府提出的“基本公共服务均等化”的政策目标，是通过为每个人提供足够标准的健康服务、教育、社会保障和就业服务而实现机会公平的重要途径。由于中国人口数量庞大、面临的问题很多，政府的资源很有限，即使在几年以前提出这个目标也会显得很实际。但是，最近几年政府财政能力快速提高，中国有了追求更高目标的资源。

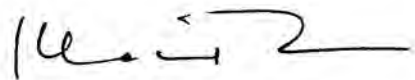
中国最近几年的经验表明，经济增长本身难以解决所有不公平问题。经济增长只能提供解决问题的经济手段。如果没有目标明确的有效政策措施来保证贫困人口分享增长的好处，内部差距很可能继续扩大。

实现基本公共服务均等化是中国政府的承诺。这一目标的实现将使全体中国人民获得充分的健康、教育、社会保障和就业服务，为机会公平创造最重要的先决条件，使中国持续强劲的经济发

加具有可持续性。这将是中国经济发展和人类发展历史上的另外一个伟大成就。

本报告沿用《中国人类发展报告2005》的做法，在中国（海南）改革发展研究院的协调下，由中国专家自己撰写。在此，我对参与本报告工作的

所有专家学者以及迟福林先生带领的中改院的出色团队，为他们经过漫长而充满挑战的撰写过程所取得的完全成功，表示衷心感谢和热烈祝贺。此外，我还特别借此机会对香港利丰集团的慷慨赞助表示感谢。



马和励

联合国系统驻华协调代表及
联合国开发计划署驻华代表

2008年5月25日

主编前言及鸣谢

经过一年多的紧张工作，《中国人类发展报告2007-2008》终于完成了全部撰写任务。这份报告凝结了各方参与者的工作成果，是一份集体智慧的结晶。

过去30年，中国经济增长取得了全世界瞩目的成就，使中国人类发展取得了长足的进步。但经济增长本身不是最终目的，最终的目的是人的全面发展。进入新世纪以来，中国全社会公共需求快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的矛盾日益突出，基本公共服务在城乡、区域和不同社会群体之间的差距持续扩大，中国政府为改善基本公共服务供给进行了一系列政策、体制、制度和机制创新，把着力实现基本公共服务均等化确定为公共政策的主要目标之一。与此同时，国内外专家学者开始对中国基本公共服务均等化问题进行多维度的研究，这些研究为本报告写作提供了文献基础。

2003年以来，中国改革发展研究院开始集中研究政府转型与基本公共服务均等化等重大课题，形成了在学术界和政策研究领域有广泛影响的成果，构成了本报告的研究基础。

中国政策研究领域的很多专家学者参与了报告总体框架的讨论。王梦奎、高尚全、赵白鸽、段应碧、陈锡文、宋晓梧、张卓元、赵人伟、常修泽、汪玉凯、孙立平、王景新、范恒山、饶克勤、韩俊、卢迈、张健、马力、刘尚希、李实、党国英、于建嵘、唐钧、莫荣、王蓉、刘从龙、赵中屹、Bill Bikales、Peter Zetterstrom等对报告的总体框架提出了宝贵意见。在报告框架设计、调查研究和撰写过程中，联合国开发计划署与中国改革发展研究院先后举行五次专家咨询会和举办一次研讨会。与会官员和专家学者提出建议，很多被报告采纳。在此，向他们表示衷心的感谢。

中国改革发展研究院委托国内专家撰写十五份背景报告：《基本公共服务均等化与基本社会保障制度》（宋晓梧、邢伟、丁元）、基本公共服务均等化与收入再分配（赵人伟、李实、王亚柯）、

《基本公共服务均等化与中央地方关系》（常修泽、王小广）、《基本公共服务均等化与区域发展战略》（范恒山、周毅仁）、《基本公共服务均等化与新农村建设》（韩俊）、《基本公共服务均等化与人口发展战略》（马力）、《基本公共服务均等化与公共财政制度》（刘尚希、杨元杰、张洵）、《卫生服务与人类发展》（饶克勤、吴静）、《基本公共服务均等化与政府责任》（汪玉凯）、《基本公共服务均等化：公共治理与多元参与》（孙立平、毕向阳）、《城市农民工与基本公共服务均等化》（党国英、许力平）、《基本公共服务均等化与农村弱势群体》（于建嵘、梅东海）、《农村“留守家庭”与基本公共服务均等化》（唐钧）、《中国的公共就业服务和政策》（莫荣）、《中国义务教育均等化与人类发展》（刘继安）。此外，中国改革发展研究院课题组完成了三份基础研究报告：《中国基本公共服务均等化现状与发展趋势》（征庚圣执笔）、《中国人类发展现状与趋势》（匡贤明执笔）、《人类发展与基本公共服务》（王瑞芬执笔）。上述的背景报告和基础研究报告，构成《中国人类发展报告2007-2008》的部分资料来源和论据基础。

《中国人类发展报告2007-2008》的初稿完成于2007年8月，随后开始了不断征求意见和反复修改的过程。联合国驻华机构总协调人、联合国开发计划署驻华首席代表马和励先生、联合国开发计划署驻华代表处国别主任南书毕先生和联合国开发计划署驻华代表处高级经济学家毕儒博先生，不仅对本报告的修改提出许多重要的建设性意见，并且直接参与本报告的技术性讨论和文字修改。

最后，作为本报告的主要撰稿人，我们特别感谢在过去一年的写作过程中为我们提供各种帮助的下列人员：苗树彬、方栓喜、毕向阳、俞建拖、匡贤明、王瑞芬、夏锋、王天意、张飞、甘露。

迟福林、殷仲义

2008年6月6日

中国（海南）改革发展研究院

《中国人类发展报告2007/2008》课题组名单

顾问:

王梦奎（中国发展研究基金会理事长、中改院学术委员会主任）

高尚全（中国经济体制改革研究会会长、中改院院长）

段应碧（中国扶贫基金会会长）

陈锡文（中央财经领导小组办公室副主任）

赵白鸽（中国国家人口和计划生育委员会副主任）

宋晓梧（中国经济体制研究会副会长）

张卓元（中国社会科学院经济研究所研究员）

主报告撰写人:

迟福林（中国（海南）改革发展研究院执行院长、研究员）

殷仲义（中国（海南）改革发展研究院副院长、教授）

编辑委员会:

主任委员:

迟福林（中国（海南）改革发展研究院执行院长、研究员）

委员:

常修泽（国家发展和改革委员会宏观经济研究院教授）

汪玉凯（国家行政学院教授）

孙立平（清华大学教授）

王景新（浙江师范大学农村发展研究中心主任、教授）

殷仲义（中国改革发展研究院副院长、教授）

背景报告负责人:

宋晓梧（中国经济体制研究会副会长）

赵人伟（中国社会科学院经济研究所研究员）

常修泽（国家发展和改革委员会宏观经济研究院教授）

范恒山（国家发展和改革委员会地区经济司司长、研究员）

韩俊（国务院研究中心农村经济研究部部长、研究员）

马力（中国人口与发展研究中心主任、研究员）

刘尚希（财政部财政科学研究所副所长、研究员）
饶克勤（卫生部卫生统计信息中心主任、研究员）
汪玉凯（国家行政学院教授）
孙立平（清华大学大学教授）
党国英（中国社会科学院农村发展研究所研究员）
于建嵘（中国社会科学院农村发展研究所研究员）
唐 钧（中国社会科学院社会政策研究中心秘书长、研究员）
莫 荣（人力资源和社会保障部劳动科学研究所副所长、研究员）
刘继安（加拿大多伦多大学教育科学研究院访问研究员）

项目办公室主任

殷仲义（中国（海南）改革发展研究院副院长、教授）

项目办公室成员：

黄东晖、龙晓玲、水晓丽

目 录

第一章 中国人类发展新阶段	3
引言.....	3
人类发展理念与人类发展指数.....	4
中国改革开放以来的人类发展.....	5
中国人类发展新阶段与新挑战.....	16
中国新的发展理念：科学发展观.....	21
基本公共服务与中国人类发展.....	24
第二章 基本公共服务：政策和体制	33
中国基本公共服务体制与政策的演变.....	33
义务教育.....	35
公共卫生与基本医疗服务.....	39
基本社会保障.....	45
公共就业服务.....	51
第三章 基本公共服务：目标与差距	57
基本公共服务均等化.....	59
城乡基本公共服务差距.....	61
区域间基本公共服务的差距分析.....	67
基本公共服务均等化的焦点：农民工群体.....	75
性别间基本公共服务的差距.....	85
基本公共服务差距的主要因素.....	87
第四章 基本公共服务：政策建议	97
政策建议之一：用统一的标准确定清晰的全体公民都有权享受的基本公共服务的范围.....	100
政策建议之二：明确界定政府的基本公共服务供给责任，并将这种责任的履行作为政府行政管理体制改革和能力建设的基石.....	102
政策建议之三：改革完善公共财政制度，充分保障基本公共服务均等化所需资源，并使这些资源能够被分配到最急需的政府单位手中.....	103
政策建议之四：建立城乡统一的公共服务制度，消除影响农村人口公平获得基本公共服务的结构性障碍.....	104
政策建议之五：明确划分中央、省级以及省以下各级政府在基本公共服务供给上的权限与职责.....	106
政策建议之六：引入全国统筹的政策架构，为农民工群体提供基本公共服务.....	107
政策建议之七：建立基本公共服务绩效评价与监测体系，强化对各级政府官员的激励机制，促进基本公共服务的有效供给.....	109
政策建议之八：建立基本公共服务的多元参与机制，加强社区和社会组织在公共服务供给中的角色，包括实际参与供给、监督以及表达消费者对公共服务的要求与预期等.....	111
政策建议之九：建立一个系统、协调一致的基本公共服务法规体系，增强这些法律法规的权威性.....	112

专栏

专栏1.1 人类发展指数 (HDI)	5
专栏1.2 人类发展的其他评估指标	6
专栏1.3 科学发展观的确立	28
专栏1.4 温家宝: 牢固树立和认真落实科学发展观	29
专栏2.1 中国建立医疗保险的探索	34
专栏2.2 中国基本公共服务的政策趋势	37
专栏2.3 2003年以来义务教育的新政策	41
专栏2.4 2003年以来中国政府公共卫生与基本医疗服务的政策演变	47
专栏2.5 城镇居民最低生活保障制度	52
专栏2.6 2003年以来中国政府公共就业服务政策的变化	54
专栏3.1 中国促进基本公共服务均等化的若干政策	60
专栏3.2 基本公共服务均等化的财政可行性	62
专栏4.1 使用现代技术提高政府公共服务信息传递能力	103
专栏4.2 “以钱养事”, 利用市场机制提高公共服务的质量和效率	107
专栏4.3 海南省全面启动农村劳动力技能培训计划	109
专栏4.4 民间社会组织参与爱滋病患者护理的案例	112
专栏4.5 社区在基本公共服务中的作用	112

表

表1.1 1949~2000年中国人均预期寿命	7
表1.2 1980~2005年中国人类发展指数增长的要素贡献度分析	14
表1.3 实际人均卫生支出及其来源 (以1978年为基年, 扣除了物价因素)	16
表1.4 1980年中国教育指数及构成	18
表1.5 “十一五”期间主要约束性指标	27
表1.6 不同类型国家的投资率	29
表2.1 普通中小学办学条件	39
表2.2 中国教育事业发展目标	42
表2.3 1980~2006年卫生总费用及其构成	42
表2.4 中国各类卫生机构数变化情况 (1978-2007)	43
表2.5 中国各类卫生人员数变化情况 (1978-2007)	43
表2.6 职业介绍机构工作情况	53
表2.7 技工学校培训情况	53
表2.8 就业培训机构情况	53
表2.9 1998~2006年全国就业补助情况	53
表3.1 2000年与2004年中国城乡生均义务教育投入比较	63
表3.2 义务教育办学条件城乡比较	64
表3.3 2006年城乡普通初中和普通小学教师学历对比	65
表3.4 2006年普通初中专任教师职称情况	65
表3.5 2006年城乡卫生机构万元以上医疗设备	67
表3.6 城乡之间基本养老保险的制度比较	72
表3.7 2002~2006年城乡最低生活保障人数、户数、标准和支出水平	73
表3.8 2006年中国各地城市最低生活保障平均标准和支出水平	79
表3.9 2006年东、中、西部就业培训中心	81
表3.10 全国各省(市、自治区)就业服务经费差异	83
表3.11 农民工参与社会保险比例及其保费来源	87
表3.12 1982~2005年中国出生人口性别比	90

表3.13 为女工提供基本社会保障服务的单位比例 (%)	92
------------------------------	----

图

图1.1 1975~2006年中国人类发展指数	6
图1.2 1999~2005年中国GDI指数	7
图1.3 中国2000~2006年全面建设小康社会实现程度	8
图1.4 2000~2005年中国人口预期寿命	8
图1.5 2000~2007年5岁以下儿童死亡率	8
图1.6 2000~2007年孕产妇死亡率	9
图1.7 1996~2006年成人识字率	10
图1.8 1982~2005年15岁及以上人口平均受教育年限	10
图1.9 1978~2007年中国农村贫困发生率	11
图1.10 1990~2005年中国低于1美元贫困线的人口比重	12
图1.11 2002年教育经费出资结构	13
图1.12 卫生总费用中政府、社会与个人支出比重示意图	13
图1.13 1978~2007年城乡居民人均收入和政府支出趋势	15
图1.14 1978~2007年城乡居民恩格尔系数	19
图1.15 1978~2007年中国产业结构	19
图1.16 1978~2007年中国就业结构	20
图1.17 1978~2007年中国城镇化进程	20
图1.18 1978~2007年中国城乡收入差距	22
图1.19 2000~2005年中国城乡5岁以下儿童死亡率	22
图1.20 2000~2006年中国城乡孕产妇死亡率	22
图1.21 2005年中国各省(市、自治区)人类发展指数	23
图1.22 中国个人收入差距的基尼系数的变化	23
图1.23 城乡居民十等分组收入和消费分布	24
图1.24 1996~2006年中国成人识字率性别差距	25
图1.25 中国改革开放以来的消费率	29
图2.1 1978~2006年国家财政支出结构变化	35
图2.2 1994~2001年义务教育经费来源	40
图2.3 1993~2003年两周患者未就诊比例及2003年城乡两周患者未就诊比较	46
图2.4 个人医疗费用支出国际/跨地区比较	47
图2.5 政府社会保险支出比例(2001-2005)	49
图2.6 2003~2006年各项社会保险参保人数	49
图2.7 城镇居民最低生活保障情况	51
图2.8 1990~2007年城镇登记失业率变化趋势	54
图3.1 1990~2006年城乡人均卫生费用	66
图3.2 1990年与2006年城乡每千人医疗机构床位数与城乡每千人卫生技术人员数	66
图3.3 2006年城乡卫生机构万元以上设备比例	68
图3.4 2003年中国城乡用水安全情况	69
图3.5 城乡及不同类型地区儿童计划免疫接种率	69
图3.6 城镇、农村与四类农村地区乙肝接种率对比	70
图3.7 城市及不同类型地区平均住院分娩率	70
图3.8 1993~2003年城、乡孕妇产前检查率	70
图3.9 1993~2003年城、乡孕早期检查率	71
图3.10 2002年和2006年城乡养老保险参保人数变化	71
图3.11 城镇职工与农村居民人均医疗基金收支比较	72

图3.12	2005年各地小学生均预算内公用经费	74
图3.13	2006年各地初中生均预算内公用经费	74
图3.14	2004年东、中、西部小学、初中生均校舍建筑面积.....	75
图3.15	2004年东、中、西部小学、初中生均教学仪器设备值.....	75
图3.16	2005年中国东、中、西部教师水平差距	76
图3.17	2006年中国东、中、西部人均财政卫生经费	77
图3.18	中国2006年东、中、西部每千人卫生专业技术人员与医疗机构床位数.....	77
图3.19	2005年中国各省区五苗综合免疫接种率	78
图3.20	2006年中国东、中、西部各省(市)孕产妇产前检查率.....	78
图3.21	2006年各省(市)孕产妇住院分娩率.....	78
图3.22	2005年中国各省市自治区基本养老保险综合参保率.....	79
图3.23	2005年中国城镇职工基本医疗保险综合参保率.....	80
图3.24	2005年城镇职工基本医疗保险的人均支付水平.....	80
图3.25	东、中、西部地区城镇登记失业人员占全国比重及趋势.....	82
图3.26	未就业残疾人培训率	84
图3.27	农民工认为子女就学的主要困难	85
图3.28	2005年常住人口与流动人口孕产妇死亡率	86
图3.29	中国西部功能文盲率性别差距	88
图3.30	西部地区受教育程度性别差距	89
图3.31	农民工基本养老保险的平均覆盖率与女性保险覆盖率	91
图3.32	女农民工产假期间补偿情况	91
图3.33	就业人口受教育程度的性别差距	93
图3.34	1990~2006年中央与地方财政收支比例变动	93
图3.35	中国政府和私人卫生支出状况比较	94
图4.1	政府基本公共服务绩效评估指标框架	110

附录表格

附表1	2005年各省(市、自治区)人类发展指数.....	117
附表2	2005年各省(市、自治区)人类发展相关数据	118
附表3	2005年各省(市、自治区)各级学校入学率	119
附表4	2006年各省(市、自治区)文盲、半文盲率.....	120
附表5	2006年各省(市、自治区)人口基本情况.....	121
附表6	2006年各省(市、自治区)人均GDP与居民收入	122
附表7	2004~2005年各省(市、自治区)按三次产业统计的就业结构.....	123
附表8	2006年各省(市、自治区)地方财政收支情况	124
附表9	2006年各省(市、自治区)城镇居民人均可支配收入与收入结构.....	125
附表10	2006年各省(市、自治区)农村居民人均纯收入与收入结构.....	126
附表11a	2006年各省(市、自治区)城镇居民家庭人均消费性支出	127
附表11b	2006年各省(市、自治区)城镇居民家庭人均消费性支出.....	128
附表12a	2006年各省(市、自治区)农村居民家庭平均每人生活消费支出.....	129
附表12b	2006年各省(市、自治区)农村居民家庭平均每人生活消费支出.....	130
附表13a	2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量.....	131
附表13b	2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量.....	132
附表13c	2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量.....	133
附表13d	2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量.....	134
附表13e	2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量.....	135
附表14a	2006年各省(市、自治区)农村居民家庭平均每百户主要耐用消费品拥有量	136

附表14b	2006年各省(市、自治区)农村居民家庭平均每百户主要耐用消费品拥有量.....	137
附表15	2005年各省(市、自治区)城乡普通小学生均教育经费支出.....	138
附表16	2005年各省(市、自治区)城乡普通初中生均教育经费支出.....	139
附表17	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构.....	140
附表18	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构.....	141
附表19	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构.....	142
附表20	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构.....	143
附表21	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构.....	144
附表22	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构.....	145
附表23	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构.....	146
附表24	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构.....	147
附表25	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师职称达标率和职称结构.....	148
附表26	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师职称达标率和职称结构.....	149
附表27	2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师职称达标率和职称结构.....	150
附表28	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构.....	151
附表29	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构.....	152
附表30	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构.....	153
附表31	2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构.....	154
附表32	2006~2007年各省(市、自治区)城乡普通小学办学条件、 小学自然实验仪器达标学校比例.....	155
附表33	2006~2007年各省(市、自治区)城乡普通小学办学条件 小学建网学校比例.....	156
附表34	2006~2007年各省(市、自治区)城乡普通小学办学条件 小学每百名学生拥有计算机台数.....	157
附表35	2006~2007年各省(市、自治区)城乡普通初中办学条件 初中阶段理科实验仪器达标学校比例.....	158
附表36	2006~2007年各省(市、自治区)城乡普通初中办学条件 初中阶段建网学校比例.....	159
附表37	2006~2007年各省(市、自治区)城乡普通初中办学条件 分地区初中阶段每百名学生拥有计算机台数.....	160
附表38	2004~2005年各省(市、自治区)地方人均财政性医疗卫生支出.....	161
附表39	1980~2006年中国卫生总费用.....	162
附表40	1980~2006年分市县卫生技术人员数.....	162
附表41	2003~2006年各地区医疗机构床位数.....	163
附表42	2003~2006年各地区农村乡镇卫生院及床位、人员数.....	164
附表43a	2005年各省(市、自治区)城镇职工基本社会保障情况.....	165
附表43b	2005年各省(市、自治区)城镇职工基本社会保障情况.....	166
附表44	2006年各省(市、自治区)城乡居民最低生活保障基本情况.....	167
附表45	2006年各省(市、自治区)城乡居民医疗救助基本情况.....	168
附表46	2005年城镇职工与农民工基本社会保障比较.....	169
附表47	2006年各省(市、自治区)公共就业服务基本情况.....	170

参考文献.....	171
-----------	-----

1



中国人类发展新阶段

民为邦本，本固邦宁

第1章

中国人类发展新阶段

——《尚书·五子之歌》

1. 引言

2008年是中国改革开放30周年。30年的改革开放从各方面改善了中国人民的生活。快速的经济增长使中国人民的健康和教育指标持续改善，把中国人类发展指数推升到2005年的0.777这一前所未有的水平¹；一些关键性指标，如各级学校的入学率和五岁以下儿童死亡率等发展指标，已经可以和许多发达国家相媲美。中国人民变得更加富裕、受教育程度更高、更加健康，广大社会成员享受着前所未有的国内流动自由，赴国外旅行、工作、学习及其他促进人的全面发展的机会。30年经济增长的好处惠及了全体人民，包括最贫困的群体。无论是用中国官方的贫困标准和全球每天1美元的贫困线衡量，中国在不到人的半生时间内使数亿人脱离了贫困，这是具有伟大历史意义的成就。

这些巨大的变化也带来了包括资源环境、不断扩大的收入差距和某些发展不公平以及公共需求变化带来的经济社会挑战。把过去30年速度惊人的经济社会发展再延续30年、进入高人类发展国家的行列，要求中国全面推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革，调整经济增长越快越好的政策目标，走上更加协调和可持续的发展道路。

改革开放以来中国非凡的人类发展成就在很大程度上是经济快速增长的结果，因为中国经济增长领域广泛，贫困人口的生活水平得到极大改善，政府的财政资源也得到极大增强。虽然人类发展理念强调经济增长不是发展的最终目标，许多国家的经济增长没有带来人类发展的进步，而中国的经验表明，在收入增长基础广泛、财政状况迅速改善的情况下，经济增长是人类发展的强大动力。

中国的发展趋势表明，要持续推进人类发展，在保持经济增长的同时必须改革公共服务部门。保持经济持续强劲增长，并使经济增长广泛提高全中国人民生活水平，将在很大程度上取决于公共服务领域的改革。这是中国现在面临的重大挑战之一。如果不加快公共服务领域的改革，保持快速经济增长也将日趋困难。公共服务领域改革的核心目标之一是公平地提供本报告讨论的基本公共服务，包括小学初中义务教育、公共卫生和基本医疗、

¹ UNDP, 《全球人类发展报告2007/2008》

基本社会保障和公共就业服务。

包括义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障和公共就业在内的基本公共服务是人类发展的重要保障。一个国家（地区）的人类发展水平，在很大程度上取决于基本公共服务供给水平；一个国家（地区）人类发展的公平程度，也取决于基本公共服务的均等化程度。任何国家要促进人类发展水平和公平程度的不断提高，都必须有效而公平地提供这些必不可少的基本公共服务。鉴于当前中国基本公共服务供给在城乡、地区和社会群体之间存在较大差距，中国政府提出了“基本公共服务均等化”的战略目标。这将为中国实现公平和可持续的人类发展创造重要的前提条件。

因此，《中国人类发展报告2007/2008》以“惠及13亿人的基本公共服务”为主题，揭示基本公共服务与人类发展之间的内在联系，分析中国基本公共服务的供给现状，探讨如何通过逐步实现基本公共服务均等化促进公平的人类发展。

本章首先阐述人类发展的基本理念，接着描述改革开放以来中国人类发展的显著特征以及新阶段中国人类发展面临的新矛盾和新挑战，随后讨论中国新的发展理念——科学发展观，最后，对基本公共服务与新阶段中国人类发展的内在关系进行阐释。

2. 人类发展理念与人类发展指数

当代人类发展理念认为，发展的目标不仅仅是经济增长和国民收入的增加。发展意味着为全体社会成员创造一个能够充分发挥自身潜力、能够过上符合自身需要和利益的生活环境，使他们对于自己认为有价值的生活有更多的选择空间。

二次世界大战后，富国和穷国（包括新独立的国家）生活水平之间的巨大差距引起国际社会普遍关注，“发展”成为全球关注的问题。在随后的60多年，成功的经验和失败的教训使人们能够严格区分短期和长期发展目标，也使人们越来越清楚地认识到各种不同发展道路各自的优点和局限性。

尽管发展理念在演变，但战后最初30年关于发展的讨论集中于物质财富的积累，把经济增长视为发展的目标。人们分析了发达国家和传统社会经济增长的模式，提出了各种各样加快经济增长的建议，但基本前提都是把经济增长和发展混为一谈。人均GDP被广泛视为衡量一个国家发展水平的关键指标，经济增长快的国家被认为比经济增长较慢的国家更成功。

上个世纪80年代，人们对发展的理解开始发生变化。因为越来越多的案例表明，经济增长与社会福利关键指标之间存在着复杂的关系。人们认识到，尽管经济增长是发展的重要前提，但只是达到目标的一个手段，而不是发展的最终目的。严格区分经济增长与经济增长带来的人民生活的改善是人类发展理念的核心²。这个理念形成于上个世纪80年代末期。在此之前，人们逐步认识到，收入仅仅是实现目标的手段之一——只有让人们买得起药品才能提高人们的健康水平。因此，把高收入等同于高发展水平开始遭到置疑。只有在用于提高人们的可行能力、使他们过上充实的生活、享受健康和良好教育、从充分发挥个人能力的就业中获得尊严、享有个人选择和追求个人目标的自由时，经济增长才算真正达到目的。人类发展理念的倡导者、经济学家马布·乌尔·哈克（1995）曾指出，“经过数十年的发展，我们才重新发现显而易见的真理——人既是发展的手段，也是发展的目的。”

（1）人是国家的真正财富、也是发展的根本目的。人类发展是“扩展人的选择的过程”，是创造让人们过上他们有理由选择和看重的那种生活的环境，强调人的可行能力——人能够做什么以及能够成为什么样的人的能力。

（2）人类发展理念强调均衡协调的经济与社会发展，尤其强调社会部门和公共服务部门的发展，社会组织的成长和社会结构的优化等；强调通过公共产品供给能力的建设提高人类发展水平。

（3）人类发展理念重视可持续发展，强调既要使当代人的各种需要得到满足，又要保护资源和生态环境，保障后代人的生存和发展。它强调从当代人和后代人的生活质量的角度看待可持续发展，而不仅仅是从物质财富增长角度看待可持续性。

2 UNDP, 《全球人类发展报告1990》。

1990年以来，人类发展理念被广泛接受，其影响通过两个相互关联的行动进一步扩大。第一，UNDP于1990年发布的第一份人类发展报告向全世界读者，包括政策决策者、民间社会团体、学者和发展工作者，介绍了人类发展理念，此后又陆续发布了17份全球人类发展报告和600多份国别和区域性人类发展报告，使人类发展理念及其研究方法在148个国家和地区得到应用。

第二，由诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森领导的专家小组根据当代人类发展的基本理念设计了人类发展指数(HDI)，用来评估和比较全世界不同国家及其同一个国家不同时期在健康、知识和收入三个重要领域的进步(专栏1.1)。由于治理和环境等难以量化、难以在全球范围内进行比较的许多重要因素被排除在外，HDI难以全面评估人类发展。尽管如此，其简便实用性使其已经在全世界得到广泛使用。它使全世界认识到了发展的真谛。有些人均收入很高的国家人类发展指标却很糟糕，而有些人均收入不高的国家，其人类发展水平却高于许多其他国家。政府政策对人类发展重要因素的不同重视程度，导致人均GDP相近国家的人类发展结果大相径庭。

人类发展理念与中国强调以人为本和协调发展的科学发展观之间有很多相似点。对于科学发展观，本章将在评估了中国人类发展成就、分析了进一步促进人类发展面临的挑战后再详细讨论。

3. 中国改革开放以来的人类发展

3.1 中国人类发展指数变化趋势

中国经济转轨和社会转型的成就既体现为速度惊人的经济增长(过去30年年均增长率接近10%)，也体现为人类发展指数的快速提升。中国人类发展指数从1975年的0.53(略高于低人类发展水平)上升到2006年的0.781，已经非常接近高

专栏1.1 人类发展指数(HDI)

1990年第一份《人类发展报告》发布以来，人类发展指数一直被用来评估世界各国的人类发展水平。人类发展指数的计算以三个分指数为基础。三个分指数分别衡量人类生活的三个基本方面。

- 出生时预期寿命，反映人的寿命和健康状况；
- 成人识字率(占2/3权重)和小学、中学和大学综合入学率(占1/3权重)：反映人的平均知识水平；
- 实际人均国内生产总值(美元购买力平价)：反映体面生活所需资源的满足程度。

人类发展指数是教育、健康和收入三个分指数的算术平均值。尽管人类发展指数是衡量人类发展水平的实用指标，但它依然需要其他数据和深入分析作为补充，才能对人类福祉所发生的变化做出更全面的判断。比如，人类发展指数没有反映收入贫困、不平等趋势及环境状况。

人类发展国家的水平3(图1.1)。

中国人类发展指数在国际上的排名也从1991年全球的101位⁴上升到2007年的81位(根据2005年的数据计算)⁵。与同等人均GDP水平的国家相比，中国与那些经济增长但教育和卫生指标没有改善的国家不同，其人均预期寿命指数和教育指数也都处于较高水平。2005年，这两个指数分别为0.792和0.837，为人类发展指数的进一步提高奠定了坚实基础。

改革开放以来中国人类发展取得的巨大进步通过国际比较显得更加突出。把中国2005年的HDI(0.777)与1980年和中国当时的HDI最接近的国家2005年的HDI比，再把中国1980年的HDI水平(0.559)与2005年和中国HDI水平最接近的国家当时的HDI水平比，有许多重要发现⁶。

—— 1980年HDI水平最接近中国的10个国家(HDI范围为0.540–0.580，其中5个高于中国，5个低于中国)2005年的HDI平均为0.684。也就是说，这些国家的HDI在过去25年平均增加了22.2%，而中国则增加了39.0%。中国已经接近高人类发展国家的行列，而这10个国家仍处在中等人类发展国家行列的中下游。

—— 2005年HDI最接近中国的10个国家的HDI

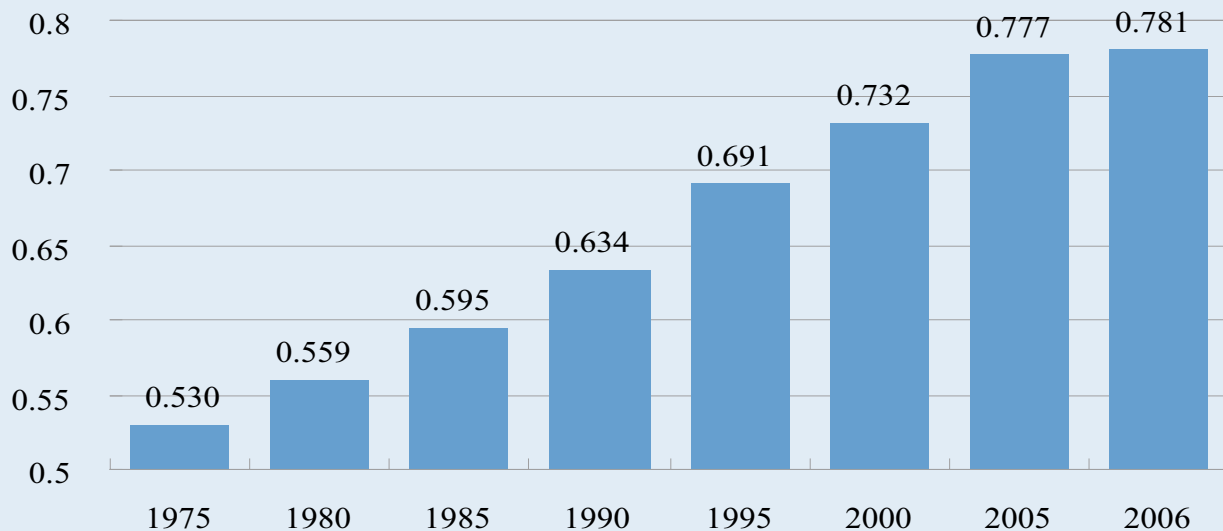
³ 《全球人类发展报告》将人类发展指数分为3个档次，0–0.5为低人类发展水平，0.5–0.8为中等人类发展水平，0.8–1为高人类发展水平。

⁴ 中国发展研究基金会，《中国人类发展报告2005》，中国对外翻译出版公司，2005年12月。

⁵ UNDP，《全球人类发展报告2007/2008》

⁶ UNDP，《全球人类发展报告2007/2008》

图1.1 1975~2006年中国人类发展指数



资料来源：1975-2005年中国人类发展指数引自《人类发展报告2007/2008》，2006年的中国人类发展指数根据课题组收集的数据估算。

范围为0.766-0.791，其中5个高于中国，5个低于中国，它们1980年的平均HDI为0.676。这就是说，这些国家过去25年来的HDI平均上升了15%，而中国则上升了39%。

中国性别发展指数（GDI）也在稳定上升，从1999年的0.71上升到2005年的0.77（图1.2），中国GDI水平的世界排位高于其HDI水平的世界排位。这表明中国在人类发展指数涉及的领域有比较高的性别公平。但是，就象HDI只能评估人类发展的小部分领域而不能评估人类发展的全貌一样，GDI也只能评估性别公平的部分领域。

人类发展的巨大进步意味着中国在2015年之前实现千年发展目标(MDGs)进展顺利。一份由中国政府和联合国驻华系统在2008年联合发布的

报告⁷认为，中国在实现千年发展目标进程中，在大多数目标和指标上总体“取得重大进展”，实施环境“到位”或“充分”，“整体情况非常乐观”。其中一些指标，如贫困人口比例减半和普及小学教育等目标已经实现，比最后期限（2015年）提前了很多年。其他大部分目标也都进展顺利⁸。与此同时，有些千年发展目标“有潜力实现”，但仍需要付出更多的努力。这些目标包括环境发展，普遍享有生育健康服务以及控制并逆转艾滋病病毒传染的趋势。

另外，2000年以来，中国还推出了自己的发展指数，用以评估小康社会建设的进展。“小康”一词源于2000多年前的孔子。1979年，中国

7 中国外交部，联合国驻华系统，《中国实施千年发展目标进展情况》，2008。

8 同上。

专栏1.2 人类发展的其他评估指标

性别发展指数（GDI）对HDI评估的人类发展平均成就进行分解，以反映男性和女性之间在健康和长寿程度、知识水平和生活水准等方面的不均衡。该评估方法首先分别计算构成HDI的男女三个分指数，然后综合计算出性别发展指数。

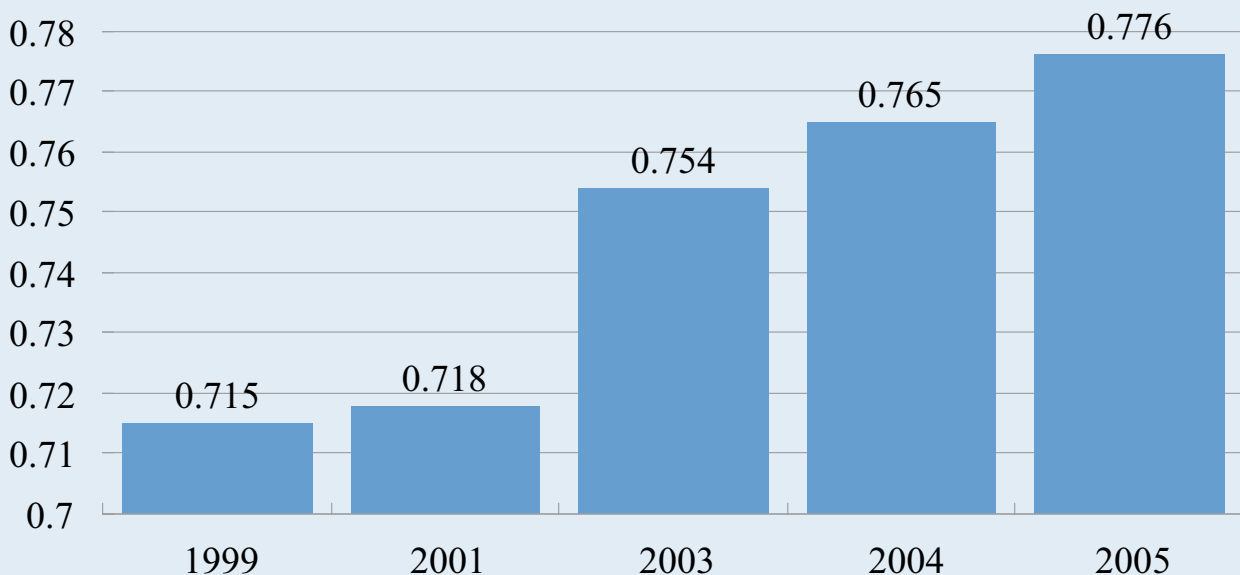
性别赋权指数（GEM）关注妇女的机会而不是可行能力，该评估方法测量以下几个方面的性别公平程度：（1）政治参与及政治决策权，（2）经济

参与及经济决策权，（3）经济资源支配权。

人类贫困指数（HPI）评估人类发展指数三个基本方面的损失（而不是成就），健康损失使用出生时能否活到40岁的概率来衡量、知识损失用成人文盲率衡量、生活水平损失以使用未改良水源的人口比重和体重不足儿童的比重来衡量。

来源：《全球人类发展报告2007/2008》

图1.2 1999—2005年中国GDI指数



数据来源：2000、2003、2004、2006年《全球人类发展报告》；UNDP网站。

领导人邓小平借用孔子的话来描绘中国改革开放前20年的总体目标——人民生活达到发展中国家中等偏上水平。2000年，中国政府又提出了在未来20年全面建设小康社会的目标——使所有地区和全体人民都能过上更高水平的小康生活，达到相当于生活舒适的中等收入国家的发展水平。政府设计的小康指数已经从2000年的57.05%上升到2006年的69.05%（图1.3）⁹。

健康指标

在改革开放之前，中国的健康指标在发展中国家中就已经处于相当高的水平，几乎所有的健

⁹ 国家统计局统计科学研究所课题组，《2006年中国全面建设小康社会进程统计监测报告》，国家统计局网站，2007年11月21日。小康指数由6类共25个指标组成，包括经济发展、社会和谐、生活质量、民主法制、科教文卫和环境。

康指标都已远远超过发展中国家的平均水平。这些指标在1978年后继续加速改善。根据国家卫生部公布的数据，1949年以前，中国人均预期寿命仅为35岁，到2000年上升到71.4岁（表1.1）。

根据世界卫生组织公布的各国人口预期寿命数据，中国人口预期寿命2005年为72.4岁（图1.4）；而世界平均预期寿命仅为67岁¹⁰。

中国5岁以下儿童死亡率由2000年的39.7‰下降到2005年的22.5‰，2006年和2007年则进一步下降到20.6‰和18.1‰¹¹。（图1.5）。这一指标不仅远低于2004年发展中国家的平均水平（87‰），也低于2004年东亚和太平洋地区的平

¹⁰ 联合国儿童基金会，《2006年世界儿童状况报告》。

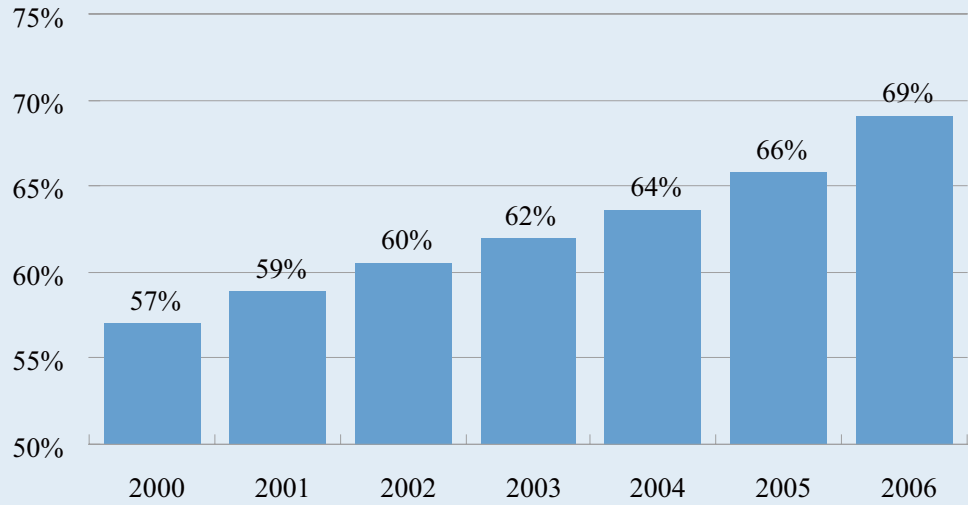
¹¹ 《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

表1.1 1949—2000年中国人均预期寿命（岁）

年份	合计	男	女
解放前	35	—	—
1957	57	—	—
1973—75	—	63.6	66.3
1981	67.9	66.4	69.3
1990	68.6	66.8	70.5
2000	71.4	69.6	73.3

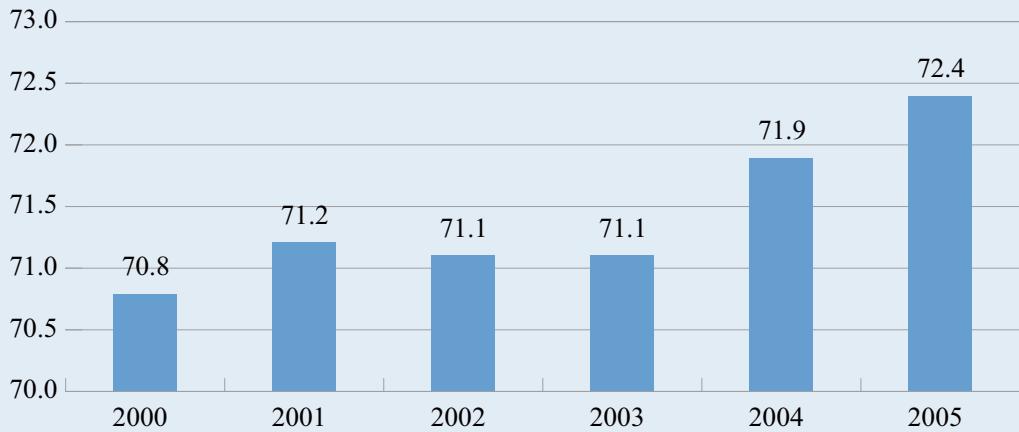
数据来源：《中国卫生统计提要2007》。— 代表数据缺乏。

图1.3 中国2000-2006年全面建设小康社会实现程度



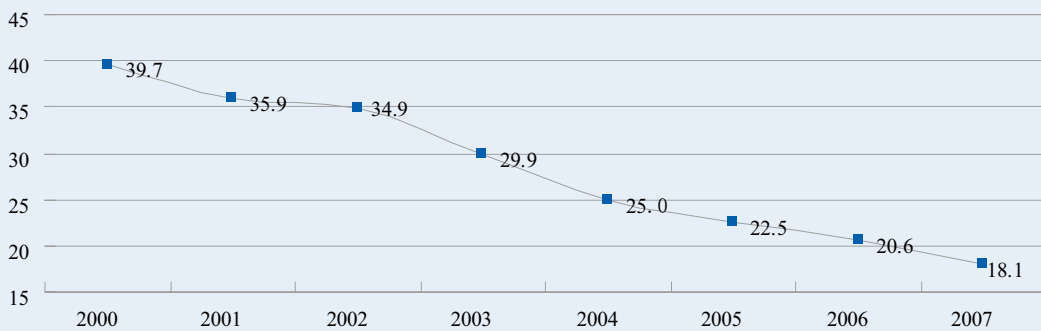
数据来源：国家统计局统计科学研究所课题组，《2006年中国全面建设小康社会进程统计监测报告》，国家统计局网站，2007-11-21。

图1.4 2000-2005年中国人口预期寿命(岁)



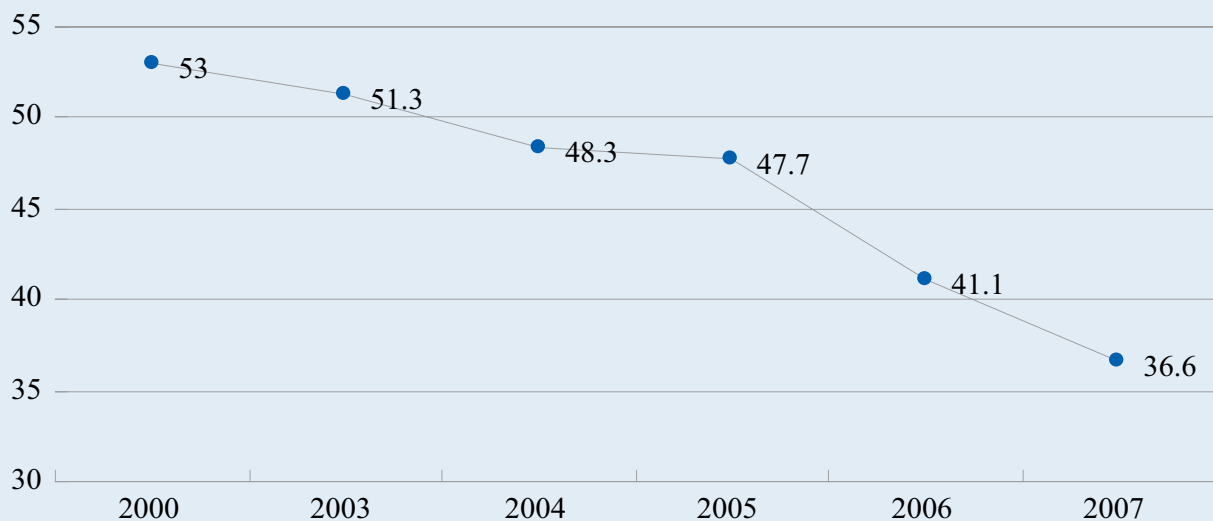
数据来源：《世界卫生组织成员国公民预期寿命表》，世界卫生组织网站。

图1.5 2000~2007年5岁以下儿童死亡率(‰)



数据来源：《中国卫生统计年鉴2007》、《2003-2007年中国卫生发展情况简报》、《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

图1.6 2000~2007年孕产妇死亡率(1/10万)



数据来源:《中国卫生统计年鉴2007》、《2003—2007年中国卫生发展情况简报》、《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

均水平(36‰)¹²。

中国孕产妇死亡率由2000年的十万分之53下降到2007年的十万分之36.6(图1.6),远远低于2004年发展中国家的平均水平(十万分之440)¹³。

这些数据表明,改革开放以来中国在降低5岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率上取得的成就,大于在提高人均预期寿命方面取得的成就,尽管人均期望寿命也有大幅度的提高。一个国家人均寿命在达到发达国家的水平后继续提高就会越来越困难——OECD国家从中国目前的水平把平均预期寿命提高5岁足足花了20多年时间¹⁴。在中国,环境恶化也许是另外一个因素。

教育指数

在中国,几乎所有地区都普及了九年制义务教育,这是一个非凡的成就。2000~2005年期

12 联合国儿童基金会,《2006年世界儿童状况报告》。

13 联合国儿童基金会,《2006年世界儿童状况报告》。另外,《中国妇女发展纲要》和《中国儿童发展纲要》实施中期评估结果也表明,中国妇女儿童保护取得了显著成就。到2005年底,在妇女发展纲要45个评估目标中,28个已经提前实现;在50个儿童发展纲要评估目标中,已经有30个提前实现目标。资料来源:国务院妇女儿童工作委员会,《中国妇女发展纲要(2001~2010年)实施中期评估报告》和《中国儿童发展纲要(2001~2010年)实施中期评估报告》,2007年7月。

14 1980年OECD国家平均预期寿命为72.6岁,2002年为77.7岁。

间,中国小学学龄儿童入学率稳定在99%以上;初中阶段毛入学率从88.6%提高到95%;小学辍学率在2005年不到0.5%¹⁵,达到历史新低水平。中国的成人识字率¹⁶不断上升(图1.7),从1981年的67.1%上升到2006年的90.69%。这一发展成就超过了2004年全世界平均成人识字率(78%)和发展中国家平均成人识字率(77%)¹⁷;中国15岁及以上人口平均受教育年限由1982年的5.3年提高到2005年的8.5年左右(图1.8)。

贫困率的持续下降

HDI对评估和比较人类发展实用且便利,但难以评估人类发展很多其他方面的变化,包括贫困发生率。人类发展理念认为,贫困剥夺人的可行能力,使穷人缺乏自我发展的手段,把穷人排斥在经济社会活动之外,使穷人缺乏营养,缺衣少穿、住房困难。HDI只考虑了人均GDP,难以评估分配趋势,而分配趋势决定着人均GDP的变化能够带来的穷人收入的增长和福利的改善与贫困人口减少。因此,人类发展评估不能缺少对贫困的评估。

中国改革开放30年反贫困取得了全球瞩目的

15 《全国教育事业发展统计公报(2000、2005)》,国家教育部网站。

16 成人识字率=100%-(15岁及15岁以上文盲、半文盲人口占15岁及以上人口比例)。

17 联合国儿童基金会,《2006年世界儿童状况报告》,2006年。

成就，引起了全世界的高度关注，其中最伟大成就之一就是解决了13亿人的温饱问题，使农村贫困发生率¹⁸从1978年的30.7%下降到2007年的

1.6%¹⁹(见图1.9)。这一历史进程可以粗略地划分为4个阶段²⁰：

18 贫困发生率也称贫困人口比重，指低于贫困线的人口占总人口比重。数据来源：国家统计局，《2007年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社，2007年5月。

19 国家统计局，《2008年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社，2008年5月。

20 以下农村贫困人口规模，是按所在年份的国家贫困线标准统计的。

图1.7 1996~2006年成人识字率(%)

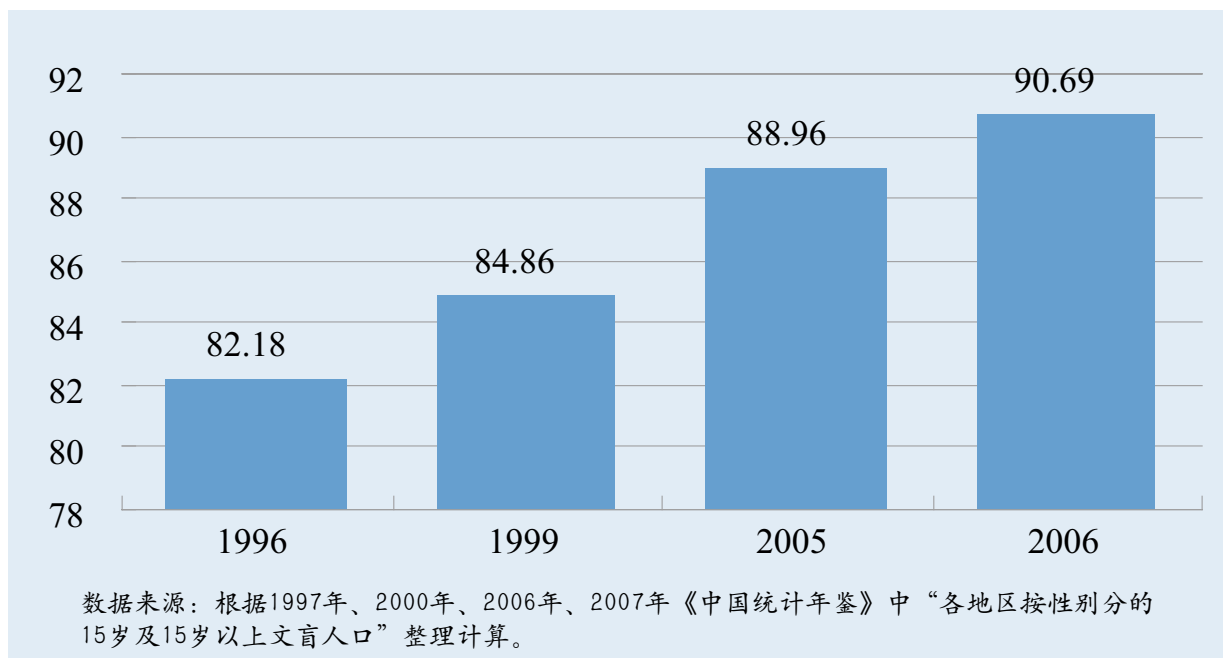
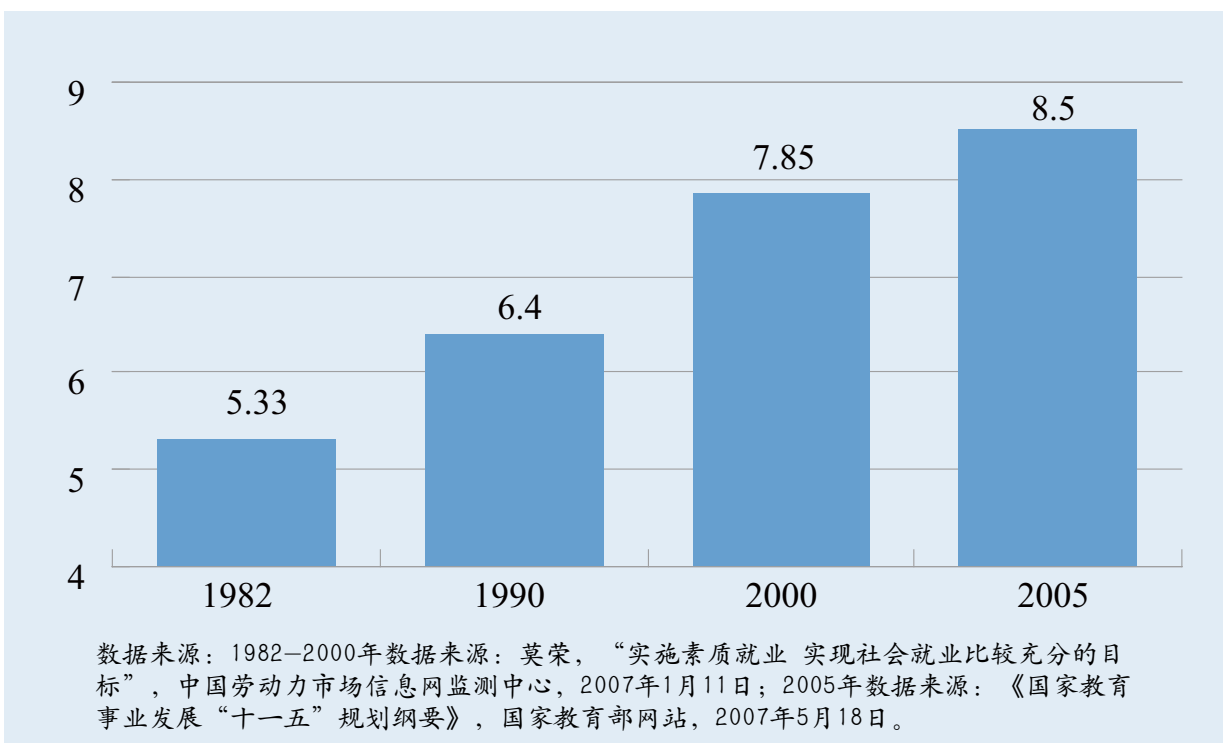


图1.8 1982~2005年15岁及以上人口平均受教育年限(年)



(1) 1978年到1985年。这一阶段主要通过以家庭联产承包责任制为中心的改革，激发农民摆脱贫困的积极性和创造性，使农民人均纯收入的年均增长率高达16.5%。根据中国的贫困线标准²¹，农村贫困人口从1978年的2.5亿人快速减少到1985年的1.25亿人。这是中国贫困发生率降低速度最快的时期。

(2) 1986年到1993年。在这一阶段，中国政府成立专门的扶贫工作机构，安排专项资金，在全国范围内开展有组织、大规模的“开发式扶贫”，取得预期成效。到1993年，中国农村贫困人口进一步减少到7500万人。

(3) 1994年到2000年。以1994年《国家八七扶贫攻坚计划》²²的公布实施为标志，中国的扶贫开发上升为国家战略，并进入反贫困的攻坚阶段。在这一阶段，中国政府大幅度增加反贫困投入，使农村贫困人口由1994年的7000万人下降到2000年的3209万人。

21 据《2007年中国统计摘要》，中国农村居民的贫困标准不断提高。1978年为100元/人，1985年为206元/人；到1994年提高到440元/人，2000年为625元/人，2006年进一步提高到693元/人。中国贫困标准的计算方法是：综合国际和国内最低限度的营养标准，中国采用2100大卡热量作为农村人口贫困的必须营养标准；用最低收入农户的食品消费清单和食品价格确定达到人体最低营养标准所需的最低食物支出，作为食物贫困线；并根据回归方法计算出非食物支出（包括最低的衣着、住房、燃料、交通等必需的非食品支出费用），作为非食品贫困线；食品贫困线（约占60%）与非食品贫困线（40%）相加得到贫困线标准。

22 八七扶贫计划的含义是，从1994年开始力争用7年的时间，到2000年底基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题，使绝大多数贫困户的年人均纯收入达到500元以上（按1990年不变价格）。

(4) 2001年至今。这一阶段是中国统筹城乡、区域发展的重要政策转型阶段。以2001年制定“农村扶贫开发纲要（2001~2010）”为起点，并随着新农村建设、西部大开发和中部崛起战略的实施，形成了以统筹城乡、区域发展为重点的反贫困战略，使农村贫困人口持续下降，贫困人口从2001年的2927万人下降到2007年的1479万人²³。

中国政府也投入了巨大资源解决城镇贫困问题。与早在1978年就已经非常严重的农村贫困不同，城镇贫困是在改革开放过程中出现的问题，与国有企业改革减员增效和大量农民工进入城镇密切相关。政府采取的城市反贫困措施已经取得巨大成就。1999年以来实施的最低生活保障制度在城镇基本实现全覆盖，实现了对城镇贫困人口应保尽保，保障了城市困难群众的基本生活。纳入城镇最低生活保障的人数，由2003年3月的2140.3万人上升到2007年10月的2244.2万人²⁴。

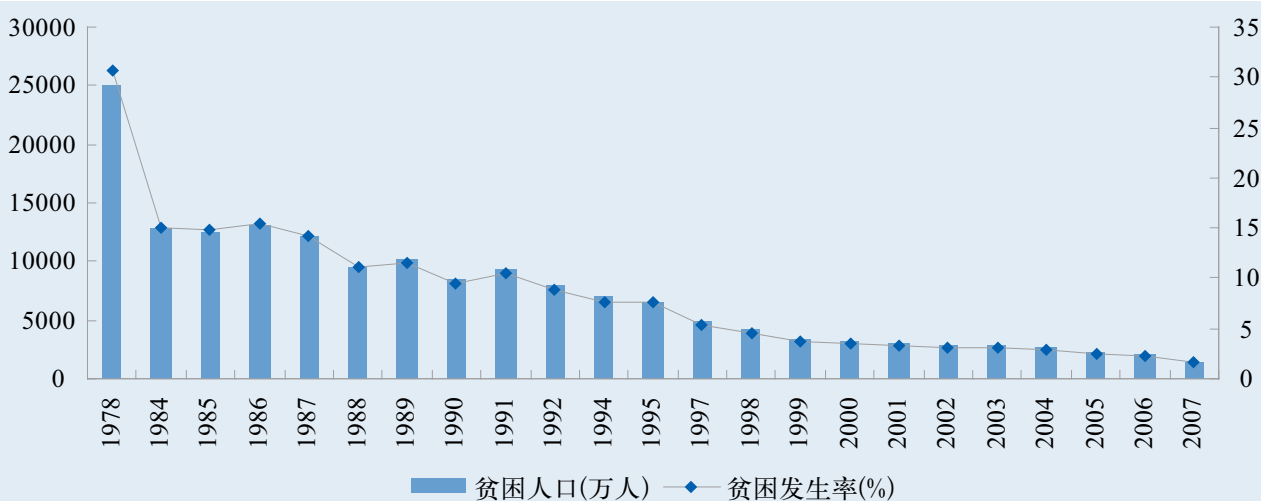
即使用高于中国官方贫困标准的国际贫困线标准来衡量，中国反贫困成就也同样令人瞩目。按人均每天1美元（按购买力平价计算）国际贫困线标准计算，中国贫困人口占总人口的比例从1990年的31.5%下降到2005年的10.4%²⁵（图1.10）。

23 国家统计局，《2008年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社，2008年5月。

24 《2007年10月份民政事业统计月报》，民政部网站。

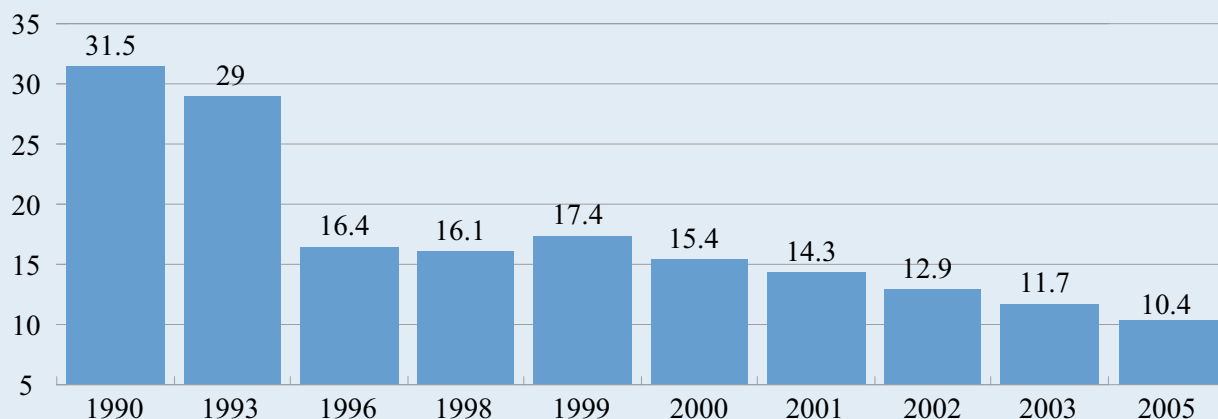
25 城镇贫困数据难以收集，部分原因是改革过程中才出现的问题而缺乏检测数据。

图1.9 1978~2007年中国农村贫困发生率



数据来源：《2008年中国统计摘要》。

图1.10 1990~2005年中国低于1美元贫困线的人口比重 (%)



数据来源：联合国经济及社会理事会亚洲及太平洋经济社会委员会，《区域一级的主要动态与活动：扶贫》，2005年5月；《世界发展指数》，世界银行，2008年。

正如阿马蒂亚·森所言，中国在世界反贫困斗争中的地位是独一无二的，没有哪个低收入国家取得了如此非凡的成就，为全球减贫做出如此巨大的贡献²⁶。

3.2. 改革开放以来中国人类发展的特点

中国人类发展水平的提高与经济体制转轨、社会转型同步

30年来中国人类发展水平的提高，是在由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中实现的。经济转轨释放了巨大的经济活力，促进了经济的快速增长，也蕴涵着深刻的社会矛盾和不确定性。在这一过程中，单一的公有制被多种所有制共同发展所取代；政府集中管制的价格机制为供求关系决定的价格机制所取代；政府运用行政手段调控经济的格局为主要运用经济手段的宏观调控所取代。总的来说，市场在资源配置中的基础性作用日益增强。市场化改革激发了中国的经济活力，为促进中国人类发展水平的不断提高创造了条件。

30年来中国人类发展水平的提高，也是在社会转型背景下发生的。中国正由农业社会向工业社会过渡，由封闭半封闭社会向开放社会过渡，这使得中国面临空前的社会流动和社会变革。在这个背景下，传统计划经济时代相对简单的社会

结构逐步演变为市场经济条件下相对复杂的社会结构。社会结构的变化，伴随着利益关系调整、利益主体多元化、弱势群体问题突出等深层次的问题，使中国进入了“利益分化、利益博弈和利益冲突的时代”²⁷。这不仅增加了改革发展的复杂性，也对基本公共服务的供给和公共服务体制的创新提出了更为现实的要求。

在计划经济时代，政府在城镇实行了“大包大揽”的基本公共服务供给。改革开放以后，这种模式的弊端逐步显露，无法适应市场化改革进程。20世纪90年代，中国开始推进公共服务领域的改革。主要的变化是：改革传统福利体制，实行多元付费的机制。但从执行情况看，政府付费比例偏低，个人付费比例逐年增加。例如，在医疗与教育方面的付费结构中，个人承担了主要的支出责任（图1.11和图1.12）。在一段时间内，公共服务尤其是教育和医疗服务价格水平的上涨速度超过了城乡居民收入增长的幅度，使公共服务领域改革成为全社会关注的焦点。

经济增长对人类发展水平提高的贡献

中国人类发展为什么能够在短短30年取得如此巨大的成就？这个问题的答案不仅对全球人类发展有重要启示，而且对中国未来几十年促进人类发展的政策选择也有重要意义。尽管人类发展理念强调经济增长不是发展的最终目的、而只是实现目的的一个手段，但经济增长作为改善人民

26 阿马蒂亚·森，“中国应回归全民医疗保险”，《南华早报》，2007年7月20日。

27 孙立平，2003年。

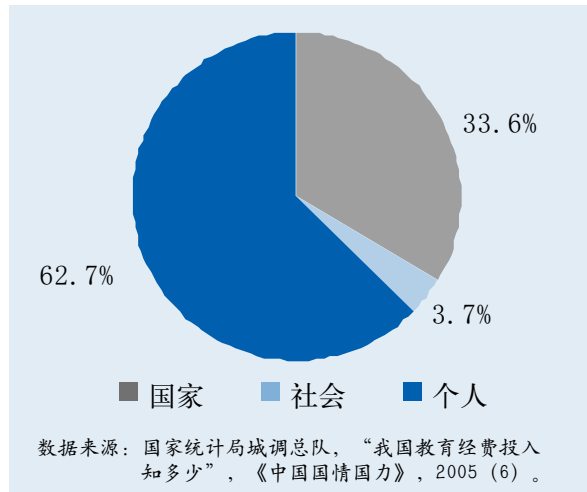
生活途径的重要性不容忽视。中国过去30年的经验就是有力的证据。

对中国过去30年HDI增长因素的分析表明，这个时期的经济增长对HDI增长的贡献高达52.2%。教育是HDI增长的第二大来源，1980~2005年期间为29.8%，2000~2005年期间上升到33.3%。健康对HDI增长的贡献率最低，1980~2005年期间为18%，2000~2005年期间下降到15.2%。（见表1.2）

上表清楚表明，改革开放以来中国人类发展巨大进步的最重要动力是快速的经济增长。从某种意义上讲，这没有反复强调的必要，因为人均GDP指数构成HDI的1/3，在构成另外两个分指数的期望寿命和综合入学率的提高相对缓慢的情况下，持续快速的GDP增长毫无疑问会主导HDI的变动趋势。但是，改革开放30年来中国的经济增长在人类发展中发挥的巨大作用具有广泛而深刻的意义。通过持续快速提高个人收入和扩大政府财政资源，过去30年的中国经济增长为人类发展进步的许多方面创造了重要的先决条件。

图1.13显示城乡地区人均收入的快速增长。扣除通货膨胀因素后，城镇居民家庭人均可支配收入在1979~2007年之间每年平均增长7.2%，

图1.11 2002年教育经费出资结构



农村居民家庭人均纯收入在1979~2007年之间每年平均增长了7.1%²⁸。虽然城乡收入差距显著扩大，但不能忽视全国人口都极大地增加了他们的食品、服装、住房、健康、教育及其他必需商品和服务的消费。伴随着经济的快速增长，全国财政收入一直大幅度增长。扣除通货膨胀因素，财政收入从1993年到2007年之间年均增长率达到19.3%。虽然政府在贫困地区和农村地区的人均支

²⁸ 国家统计局《2008中国统计摘要》第101页，中国统计出版社，2008年5月。

图1.12 卫生总费用中政府、社会与个人支出比重示意图（%）

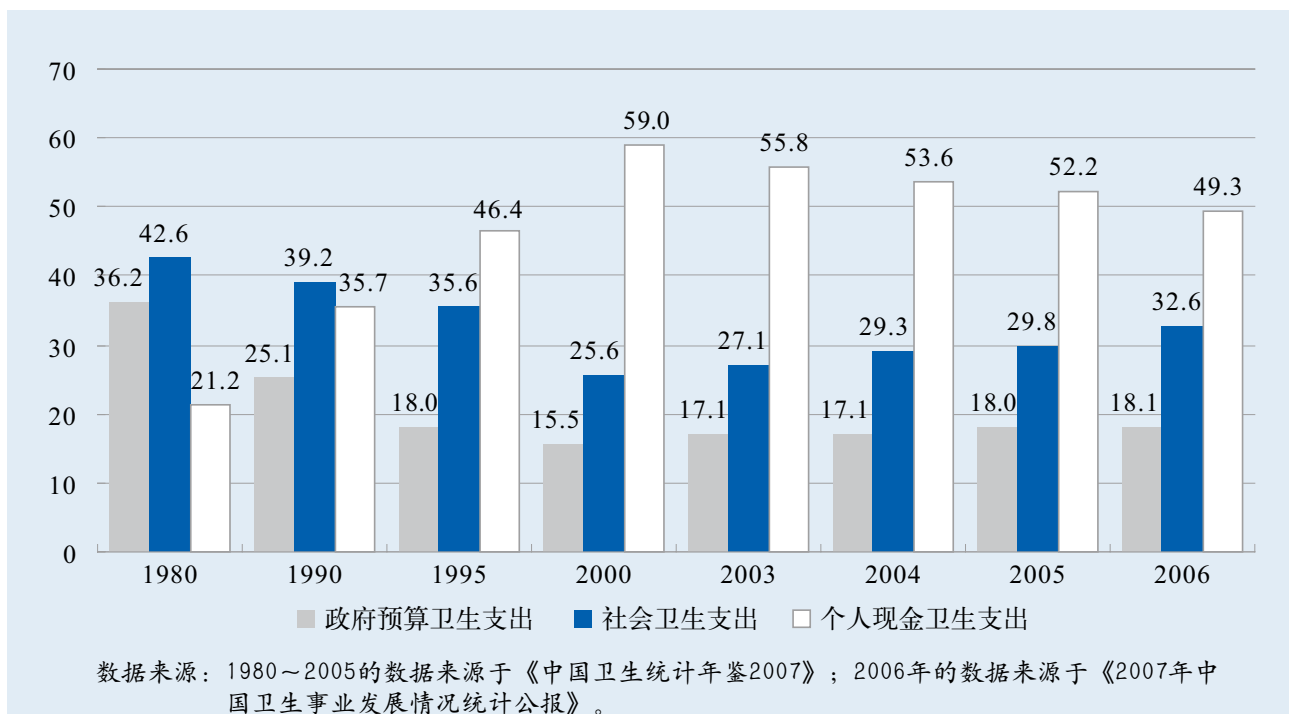


表1.2 1980—2005中国人类发展指数增长的要素贡献度分析

年份	HDI	预期寿命指数	各阶段预期寿命指数增长的贡献度	教育指数	各阶段教育指数增长的贡献度	GDP指数	各阶段GDP指数增长的贡献度
1980	0.559	0.674		0.641		0.361	
1985	0.595	0.686	12.88%	0.663	20.00%	0.435	67.12%
1990	0.634	0.712	24.13%	0.700	32.14%	0.481	43.73%
1995	0.691	0.742	15.30%	0.758	34.05%	0.571	50.65%
2000	0.732	0.771	23.67%	0.791	26.42%	0.633	49.91%
2005	0.777	0.792	15.23%	0.837	33.34%	0.703	51.43%
对1980年以来HDI增长的总贡献度	—	—	18.00%	—	29.79%	—	52.21%

资料来源：课题组《中国人人类发展报告2007》背景报告。原始数据来自UNDP纽约总部人类发展报告办公室

出低于在城镇和富裕地区的支出；但支出总额的大规模扩张带来了政府财政在贫困地区和农村地区绝对投入额大大增加。

这些变化通过以下方式给人类发展创造了非常有利的条件：

(1) 中国经济增长的领域十分广泛，农业产出在各个阶段的强劲增长，就业弹性较高的劳动密集型制造业的扩张，资本投入和劳动生产率的稳步提高，带来了城乡居民家庭收入和消费的快速增长，使全体中国人民都分享到了经济增长的好处。

中国在经济快速增长初期具有相对公平的财富分配体制，这是广泛分享增长好处的基础²⁹。很多研究表明，中国的分配模式培育了一大批经济发展的利益相关者，使个人、家庭和不同地区争相发展致富，总体上有利于经济增长和人类发展。对不同所有制经济主体的有效激励，人力资本、物质资产和金融资产在不同所有制经济主体之间的公平分配，为培育有效使用资源的企业家奠定了广泛的基础，远胜于将这些资源集中在少数经济主体手中。根据经济学理论，在其他条件相同的情况下，资源配置的公平是经济增长的重要动力。

家庭收入水平的不断提高，使以私人支出为主的食物、衣着、住房得以迅速改善。世界银行估计，1981年大约有30%的中国人营养不良，但到了1997年这一比例下降到12%³⁰。另外，1990年

至2005年，体重不足儿童的比重从19.1%下降到6.9%，5岁以下儿童发育不良的比重从33.4%下降到10.5%³¹。体重不足儿童和大多数不良儿童比例的下降主要发生在农村。从1990年到2002年，体重不足农村儿童比重从22.6%下降到9.3%。一份2004年的研究报告认为，1981~1995年期间中国人口死亡率下降和预期寿命的提高，50%的原因是人均消费水平的提高³²。

(2) 虽然财政性公共服务支出占财政总支出以及占GDP的比重在这个时期没有显著增长，但财政收入的快速增长带来了财政性公共服务支出总额的快速增长。1993~2006年，财政性教育支出占财政总支出的比重从16.26%下降到13.39%³³，教育支出占GDP的比重也只是略有上升，从2.14%增加到2.57%，但财政性教育支出总额却从755亿元上升到5412亿元，扣除物价因素后，2006年的财政性教育支出达到了1993年的三倍以上。

(3) 伴随着财政性教育和卫生支出绝对额的快速增长，家庭教育和卫生支出也在急剧增长，带来了教育和卫生支出总额更快的增长。如果不是强劲的经济增长带来了家庭收入的增长，公共服务资源的快速扩张根本不可能。所以，经济快速增长带来的家庭收入增长，是这个阶段人类发展取得重大进步的另一个重要因素。

表1.3显示中国1978~2006年人均实际卫生支出的增长以及政府、社会和个人支出比重的变

31 中国疾病预防控制中心食品营养监测小组，《15年食品与营养监测报告》，2006年11月。

32 Bannister and Zhang, op. cit., p. 38.

33 《中国财政年鉴2007》

29 参考关于收入分配和所有制关系的研究文献

30 世界银行，世界发展指数(WDI)，SN.ITK.DEFC.ZS

化。人均实际卫生支出用指数表示，1978年为基年。

如图1.12显示，在一段时间内，卫生支出的责任在很大程度上被转移到个人身上，个人卫生支出比重从1978年的20.4%上升到2000年的59%，此后逐渐下降到2006年的49.2%。仅从政府卫生支出比重看，卫生政策不利于人类发展。但是，如果不仅看比重，而且也看政府卫生支出的绝对额，人们就会放弃这个结论。中国实际人均卫生总费用从1978年到2006年增长了1300%，年均增长9.9%；政府支出增长了700%，是1978年的7.89倍，年均增长7.6%；实际个人卫生支出增长了3400%，是1978年的35倍，28年来每年平均增长13.4%。

上述分析表明，改革开放30年来，中国人类发展巨大进步的重要原因是经济增长。经济增长带来了家庭收入的不断增加，扩大了政府的各种资源，增加了直接促进人类发展的各种支出。虽然政府最重要的政策目标之一是持续快速的经济增长、社会政策的调整滞后于促进经济增长的经济改革、很大比例的教育卫生支出责任从政府转移到个人身上——这些因素在许多情况下不利于人类发展，但中国强劲经济增长带来的个人收入的快速增长，保证了人类发展水平的不断提高。这种经济增长驱动型人类发展模式毫无疑问取得

了成功，值得其他国家借鉴。

(4) 尽管社会政策把部分公共服务的支出责任转移到家庭，但政府仍然通过多种方式改善公共服务供给、促进人类发展。改水改厕和扫盲运动是两个重要的措施。1990~2007年期间，在政府推动下，全国农村卫生厕所普及率从23%上升到44%³⁴。与此同时，农村安全用水率从1990年的70%上升到2007年88%，所有改水的努力都发生在农村，城镇人口安全用水率还有一定的下降，这很可能是城镇化中新增城镇人口的用水安全问题未能得到及时解决。改厕改水极大改善了人民的健康状况，提高了预期寿命，降低了人口死亡率。其二，扫盲运动使文盲率从1980年的33%降低到2006年的11%，不仅对人类发展水平的提高做出了直接的贡献，也促进了经济增长。前面曾提到过的那项关于中国人口死亡率降低原因的研究表明，1981~1995年期间，减少文盲在提高人口预期寿命中发挥了重要作用，甚至大于经济增长的作用。此外，开放劳动市场、促进劳动力流动，允许相对贫穷的农村人口寻找收入更高的劳动就业机会等政策，也在促进人类发展中发挥了巨大作用。

(5) 中国人类发展在改革开放之初已经有了

34 《饮用水与卫生状况进展报告：对卫生状况的特别关注》。联合国儿童基金会和世界卫生组织，2008年。

图1.13 1978—2007年城乡居民人均收入和政府支出趋势

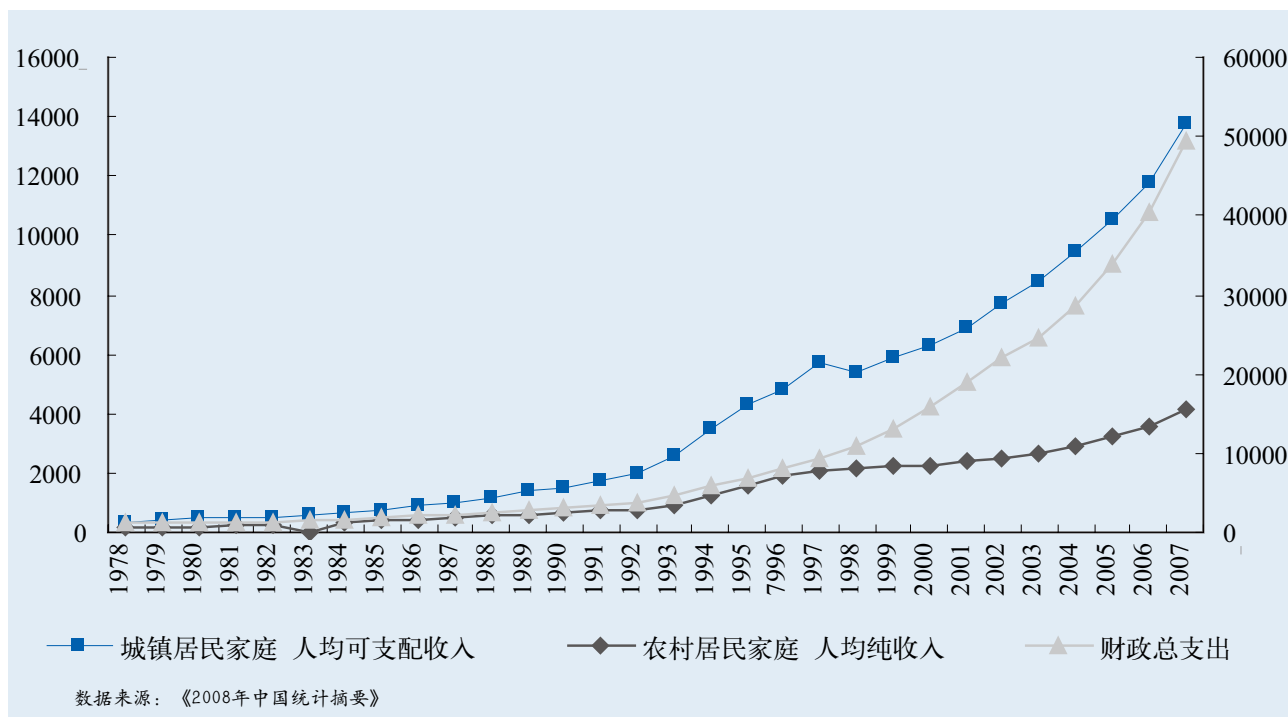


表1.3 实际人均卫生支出及其来源（以1978年为基年，扣除了物价因素）

年份	人均总支出 (元)	人均政府支出 (元)	政府支出比重 (%)	人均社会支出 (元)	社会支出比重 (%)	人均个人支出 (元)	个人支出比重 (%)
1978	100	100	32.2	100	47.4	100	20.4
1980	116	130	36.2	104	42.6	120	21.2
1985	176	212	38.6	123	33.0	246	28.5
1990	267	208	25.1	221	39.2	466	35.7
1995	396	221	18.0	298	35.6	899	46.4
2000	737	354	15.5	397	25.6	2126	59.0
2004	1133	602	17.1	700	29.3	2971	53.6
2005	1262	707	18.9	794	29.8	3221	52.2
2006	1397	789	18.1	966	32.6	3389	49.2

资料来源：《中国财政统计年鉴2007》

不同寻常的基础。1980年，中国的健康和教育指标已经处于中等人类发展水平（分别为0.674和0.641），比三分之二有数据可查的国家都要好。目前仍然有59个国家还没有达到中国1980年的人均预期寿命水平。虽然中国当时为广大社会成员、尤其是为占人口82%的农民提供的医疗卫生和教育服务是最基本的服务，但可靠且价格低廉，由此成功地为人发展奠定了基础。作为一个贫困人口很多的贫穷国家，中国当时为人民提供着富国才能提供的医疗和教育服务，这是中国1978年改革开放以后经济社会发生巨大变化的基本前提条件。

中国仍然是一个发展中国家。长期来看，可持续的经济快速增长仍然是人类发展的重要前提。但是，最近的趋势表明，在缺乏有效公共服务体制和制度的情况下，仅靠经济增长推动人类发展的空间越来越小。

4. 中国人类发展新阶段与新挑战

4.1 中国人类发展进入新阶段

中国人类发展的新阶段，也是改革发展的关键时期。当前，中国的经济体制、经济增长方式和社会结构，正在发生深刻变革。这种变革带来了巨大的发展活力，也蕴含着深刻的社会矛盾。经济体制改革引发社会利益关系的重大调整和重组；多种所有制经济发展和市场竞争导致收入差距扩大和社会分化；二元经济结构转型伴随

着大规模的人口流动，使千百年来处于停滞状态的农民生存方式发生革命性变化；经济增长方式转变和产业结构变化增加了就业的流动性（王梦奎，2007）。这些变化，对中国人类发展提供了机遇，也提出了挑战。

当前，中国解决人类发展面临的形势和任务与改革开放初期已有很大的不同。中国经济发展仍处于较低水平，需要继续把解放和发展生产力作为长期性的根本任务。同时，中国又是经济社会转型的大国，经济社会制度还不完善，还需要继续坚定不移地推进改革，进一步激发全社会的创造活力，逐步实现社会公平与正义，促进社会和谐。

30年前，中国人的首要目标是温饱。政府创造了温饱生活的基本条件，人民就会满意；而今天广大社会成员对政府提供的生活条件和公共服务的期望极大地提高。例如，政府必须为人民提供在市场经济条件下充分就业、过上自己认为体面的生活，必须提供更高水平医疗卫生服务，应对人民卫生健康面临的新挑战，如进一步降低婴儿和孕产妇死亡率，通过预防免疫积极应对各种危险疾病；必须在基础教育的基础上，提供更长年限的义务教育，提高人民群众在劳动力市场的竞争力。公共需求的这些变化，是经济发展水平极大提高、消费结构、产业结构和就业结构发生根本性变化，城镇化不断加速的必然结果。

经济发展水平。经济发展是人类发展的基础。中国改革开放的重要目标是促进经济增长，提高经济总量，逐步实现共同富裕。根据邓小平的设想，中国要实现小康，达到第三世界中比较

富裕的国家的水平，一个重要标准就是人均国民总收入达到1000美元。这是一个国家消费结构升级的重要起点。人们不但要吃饱，而且要吃好，还要住得舒服，行得方便，呼吸更多的新鲜空气，享受精神和文化生活的文明。到2002年，中国人均国民总收入已经达到1100美元；2007年中国人均GDP达到2456美元。这是公共需求变化最重要的推动力。

消费结构。家庭总支出中食物消费的比重，即恩格尔系数，是衡量生活水平的一个重要指标。根据联合国粮农组织的标准，恩格尔系数在59%以上为贫困；50%至59%为温饱；40%至50%为小康；30%至40%为富裕。中国城镇居民恩格尔系数在1996年降到50%以下，2000年农村居民恩格尔系数也降到50%以下（图1.14），表明中国城乡居民生活整体上达到了小康水平。到2007年，中国城镇恩格尔系数进一步降到36.3%，农村恩格尔系数则降到43.1%。

产业结构。用产业结构分析一个国家或地区的发展阶段时，通常把第一产业的产值占GDP的比重降低到10%—15%以内、第三产业的产值超过40%作为发展阶段变化的参考指标³⁵。第一产业的主要目的是为人们的温饱创造条件，它占GDP的比重可以用来预测公共需求的变化。所以，本报告认为，这个标准也可以作为判断中国由生存型社会向发展型社会过渡的指标之一。中国在2001年第一产业产值降到15%以下，第三产业产值首次超过40%（图1.15）。到了2007年，中国第一产业产值比重已经下降到11.3%。

就业结构。按照国际通行的标准，工业化中期结束的标志之一是农业劳动力比重不超过本国就业总量的55%；工业化中期结束时这一比重低于30%³⁶。中国的农业劳动力比重在2000年低于50%；到2007年下降到了40.8%。

城镇化进程。城镇化水平是衡量一个国家或地区现代化程度的最重要标志之一。世界银行对全球133个国家的统计资料表明，当人均国内生产总值从700美元提高到1000~1500美元、经济步入中等发展中国家行列时，城镇化进程加快，城镇

人口占总人口比重将达到40%~60%³⁷。2003年中国城镇人口占总人口比重首次超过了40%。到了2007年，中国这一指标进一步提高到44.94%。

从生存型社会向发展型社会过渡，社会成员对政府提供的生活条件和公共服务的期望明显提高，这是中国30年改革发展的必然结果，也是新阶段中国人类发展的重要背景。这个过渡既带有“转轨中发展”的特点，也带有“发展中转轨”的色彩。新阶段中国人类发展的许多问题，需要结合这些宏观的结构性变迁来思考和分析。

4.2 新阶段中国人类发展面临的挑战

经过30年的快速经济增长，改革开放初期没有必要特别关注的问题目前已经十分紧迫。这些问题包括资源环境约束、城乡差距、地区差距，由基本公共服务供给不均等造成的不同社会群体之间的机会公平问题、经济转轨中常见的受益群体和利益受损群体之间的矛盾等。

中国人类发展中的不平衡状况

由于上述矛盾和问题，近些年，在中国人类发展总体水平提高的同时，城乡、区域和不同社会群体之间的人类发展差距仍然比较明显。

城乡差距。人类发展的城乡差距突出表现在不断扩大的收入差距上——城乡居民收入差距已经从2000年的2.79倍扩大到2007年的3.33倍（图1.18）³⁸。

2000年中国城镇居民平均预期寿命为75.2岁，而农村人口平均预期寿命为69.6岁³⁹。2005年城乡5岁以下儿童死亡率分别为10.7‰和25.7‰；2006年孕产妇死亡率分别为10万分之24.8和10万分之45.5；两个指标的城乡之比都在2:1左右。

区域差距。2005年人类发展指数最高的省份比最低省份高出47%⁴⁰（图1.21），充分反映一些地区的人类发展要比其他地区快很多。2005年北京、上海等东部发达地区的预期寿命都在80岁左

35 中国科学院国情分析小组，《国情研究第四号报告：机遇与挑战》，北京：科学出版社，1995年。

36 于刃刚，“配第一-克拉克定理评述”，《经济学动态》，1996（8）。威廉·配第早在1691年指出，由于工业比农业、商业比工业的利润大得多，因此劳动力必然由农转工，再由工转商；克拉克在此基础上计量和比较了不同收入水平下，就业人口在三次产业中分布结构的变化。

37 杨风、梁伟，“农民市民化发展路径探析”，《资源与环境》，2006（13）。

38 国家统计局，《2007年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社，2007年5月。

39 UNDP，《中国人类发展报告2005》，北京：中国对外翻译出版公司，2005年10月。

40 UNDP，《中国人类发展报告2005》，北京：中国对外翻译出版公司，2005年10月。

表1.4 1980年中国教育指数及构成

	指数
预期寿命	0.674
综合入学率	0.641
人均GDP(购买力平价)	0.361
人类发展指数	0.559

数据来源：联合国开发计划署人类发展报告办公室

右，而西部贵州的期望寿命不足70岁⁴¹。北京与青海5岁以下儿童死亡率分别为5.11‰和35.04‰⁴²。北京15岁及以上人口文盲率仅为3.92%，而甘肃、青海、宁夏等西部欠发达地区这一指标都在20%左右⁴³。2007年，东部的上海人均GDP为65,347元，而西部的贵州仅为6,835元，前者是后者的9.55倍⁴⁴。

地区间人类发展的总体差距还可以从全球对比的角度来看。根据《全球人类发展报告2007/2008》的相关数据，上海和北京的人类发展态势堪与欧洲的塞浦路斯和葡萄牙等高人类发展指数的国家相比，而贵州等西部地区则相当于非洲的博茨瓦纳和纳米比亚⁴⁵。

不同社会群体之间的差距。不同社会群体之间的人类发展差距，突出地表现在数量庞大的农民工群体与城镇常住人口之间（将在第三章具体分析）。中国人类发展的社会群体差距还表现在收入分配差距上。有研究成果表明，中国收入差距长期呈现上升趋势（图1.22）。

图1.23显示城乡居民按收入和消费十等分组（按收入消费高低次序以10%人口为一组）各自所占的收入比重。从1994年到2004年，收入最高的20%人口组占国民收入和消费的比重一直在增加，而收入最低的人口组占国民收入和消费的比重却在持续降低。收入最高的10%人口占1990/1991年全国农村消费的26%和城市消费的20%左右。到2004年，这一比例已经分别增加到30%（农村地区）和

27%（城市地区）。1990~1991年收入最低的10%人口组所占的消费份额在农村为4.2%，在城市地区为3.9%，到2004年这两个指标分别下降到3%和3.1%。

收入差距扩大并不意味着中国低收入群体的平均收入没有增长，而只是说明高收入群体的收入增长速度远远高于低收入群体的收入增长速度。在一定程度上，收入差距与自然禀赋和经济激励有关。收入差距激励劳动力流向劳动生产率较高和优先发展的领域。但是，差距过大将影响社会和谐和大部分社会群体的人类发展，成为可持续发展的障碍。

性别差距。中国人类发展的性别差距总体上不明显，但由于历史和传统习惯等因素，性别差距在一定程度上仍然存在。例如，2006年中国男性成人识字率为95.13%，女性成人识字率为86.28%，相差8.85个百分点⁴⁶（图1.24）。2002年中国6岁以上女性平均受教育年限为7.18年，男性为8.26年；2005年，6岁以上女性平均受教育年限为7.27年，男性则为8.39年⁴⁷。

有些领域的性别差距更加明显，更需要关注。例如，出生性别比问题长期来日趋严重，在很多地方已经到了令人担心的程度，并且仍未出现下降的迹象。根据2000年第五次人口普查结果，中国出生人口性别比那时已经高达100:116.86⁴⁸。

过大的结构性差距，不利于社会公正，也不利于中国人类发展水平的进一步提高。最近几年，政府的政策越来越强调缩小这些差距，实现城乡、地区和不同社会群体之间的基本公共服务均等化成为最重要的政策目标之一。但是，这些内部发展差距在很多情况下有着深刻的体制、制度、政策和经济根源。所以，实现基本公共服务均等化的目标正在被证明是一个严峻的挑战，各种差距缩小的速度非常缓慢，在有些领域甚至仍然在继续扩大。如果政策措施难以解决公共服务均等化面临的这些体制性问题，也就难以实现公平的人类发展。所以，在实现政府提出的基本公共服务均等化目标之前，中国人类发展的公平将

41 北京、上海数据来源：《我省人文发展指数监测与分析》，福建省统计局外部信息网，2006年8月9日；贵州数据来源：《贵州人口平均预期寿命提高》，贵州统计信息网，2007年3月6日。

42 联合国儿童基金会驻华代表处，DevInfo数据库。

43 文盲率是15岁及以上文盲人口占总人口的比重。数据来源：国家统计局，《2006年中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2006年9月。

44 国家统计局，《2008年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社，2008年5月。

45 联合国开发计划署《人类发展报告2007-2008》

46 国家统计局，《2006年中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2006年9月。

47 根据《2001-2006年中国统计年鉴》中“各地区按性别和受教育程度分的人口”相关数据计算。

48 蔡菲，黄润龙，陈胜利，“影响出生性别比升高的社会经济文化背景研究——2000年全国人口普查县级资料多因素分析报告”，《人口与发展》，2008年14期。

始终面临严峻的挑战。

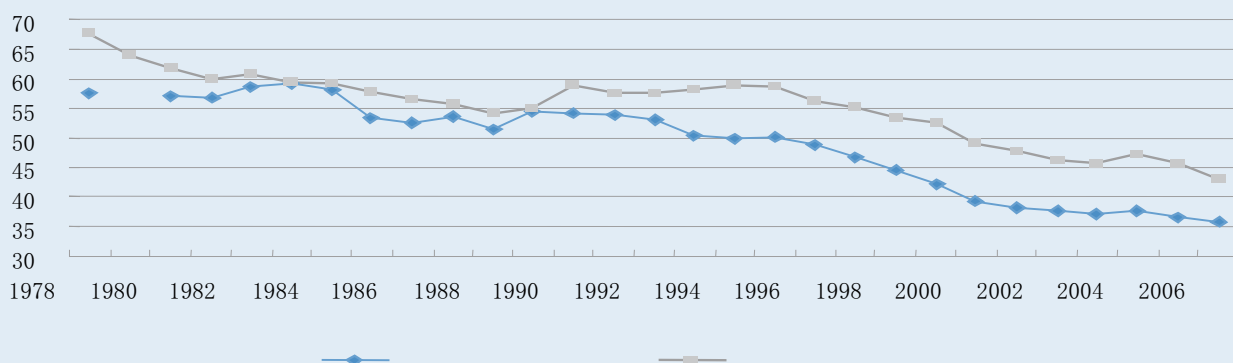
可持续发展面临资源环境约束

经济可持续发展是人类发展的基本前提。然而，中国快速增长的工业和农业给自然环境带来巨大压力。其结果是，经济快速增长时期环境欠帐太多，如土地退化、水资源短缺、水质恶化、空气污染严重、森林覆盖率降低等。世界银行指出，这些问题不仅威胁当代人和后代的健康，也影响经济增长和人类发展的可持续性⁴⁹。

49 世界银行网站，2008年1月29日。

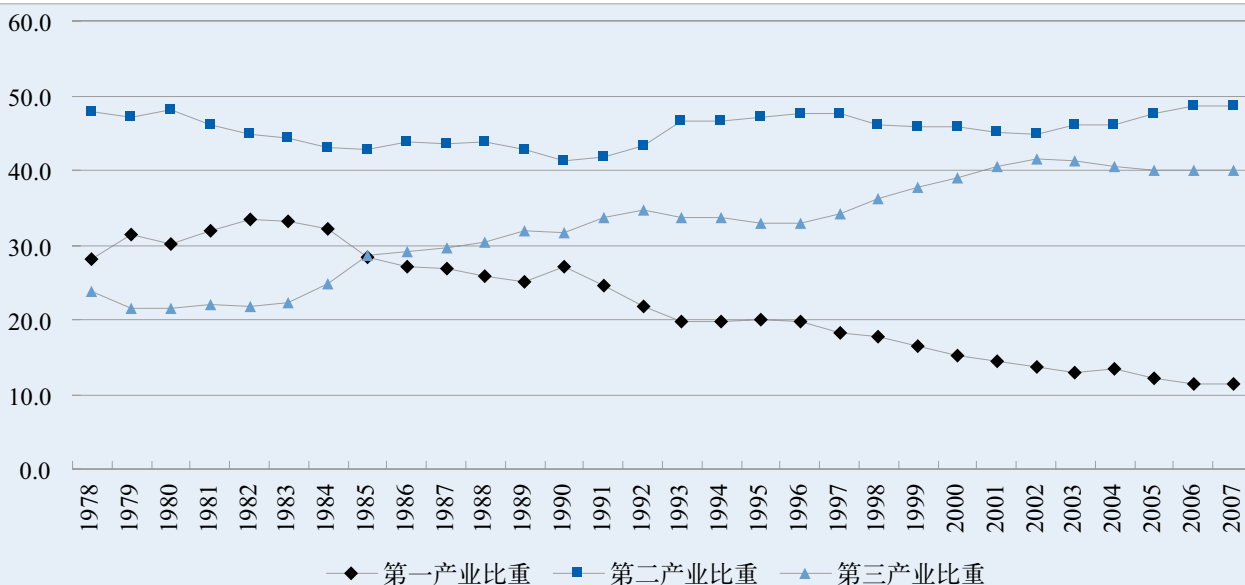
资源约束。中国经济发展面临的资源约束尤其明显。由于人口众多，中国许多关键资源的人均占有量低于世界平均水平，土地和水资源尤其缺乏。中国人均耕地只有1.4亩，不足世界平均水平的40%，水资源、石油、铁矿石、铜的人均占有量分别只有世界平均水平的25%、8%、45%和26%。工业化和城镇化加速，加上资源利用效率比较低，中国的资源需求很大。因此，中国政府正在付出巨大的努力，控制资源的消耗，力争实现政府制定的节能减排目标。2006年，万元GDP能耗1.21吨标煤，只下降1.23%，没有完成4%的约束性目标。如何缓解快速发展与资源环境的矛盾，是新阶段中国面临的严峻挑战。

图1.14 1978—2007年城乡居民恩格尔系数（%）



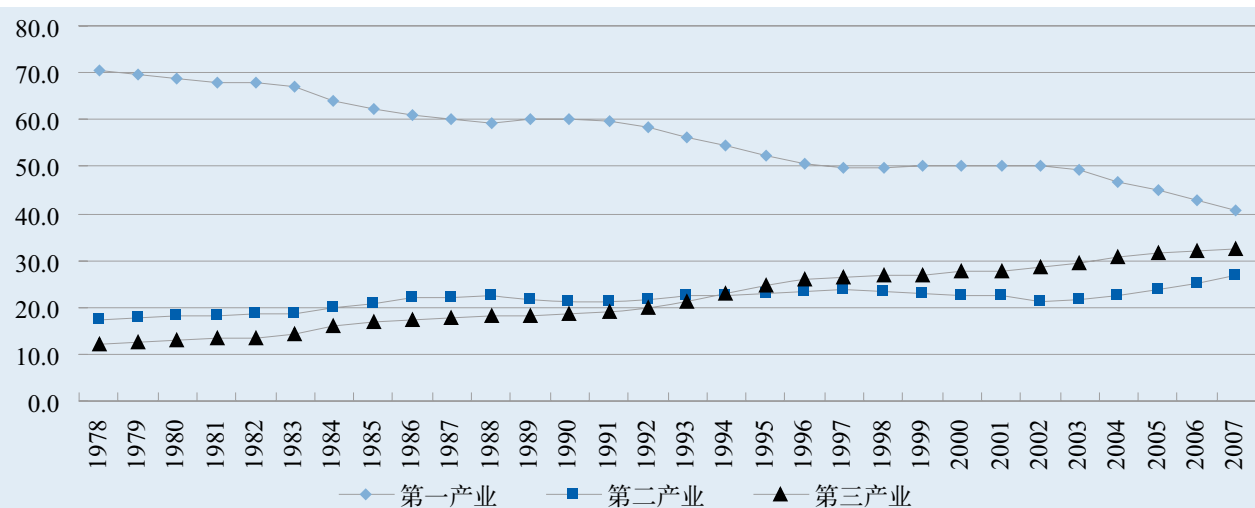
数据来源：《2008年中国统计摘要》。

图1.15 1978—2007年中国产业结构（%）



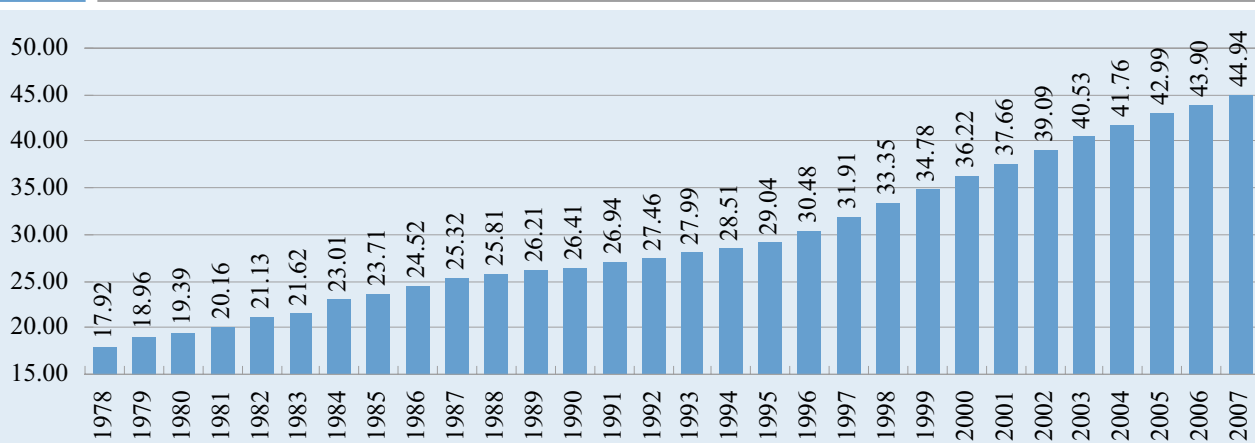
数据来源：《2008年中国统计摘要》。

图1.16 1978—2007年中国就业结构 (%)



数据来源：《2008年中国统计摘要》。

图1.17 1978—2007年中国城镇化进程 (%)



数据来源：《2008年中国统计摘要》。

中国水资源稀缺，污染严重，对健康有显著地影响，尤其是对农村地区的弱势群体，如老人和五岁以下的儿童。在中国，慢性砷中毒是与饮用水相关的最为严重的地方疾病之一⁵⁰。据估计，全国有230万人的健康面临含砷量超标(>0.05mg/L)的饮用水的威胁——含砷量超标饮用水有可能引发癌症、高血压和外周血管疾病⁵¹。中国水利部2005年的数据⁵²表明，6300万人的饮用水中含氟量超标。有2100万人口患饮水型氟斑牙，130万人骨骼氟中毒⁵³。水污染引起的氟中毒在东北和华中比

较普遍，但几乎所有省份都有此类病例发生。

有机污染物残留和其他污染物也是影响健康的主要因素。新的健康风险还包括一些新型污染物，如抗生素、内分泌干扰物、藻类毒素、杀虫剂氧化副产物等。

许多研究发现，中国经济欠发达地区的居民承担着比高收入人口更大的环境成本。《2003年第三次全国卫生服务调查报告》显示，在有五岁以下儿童的农村低收入家庭中，75%没有自来水，而有五岁以下儿童的农村高收入家庭中，只有47%没有自来水。这说明农村低收入户更多地使用地表水等不安全水源。地表水有很大的健康风险，可能导致痢疾流行和消化道癌症。

50 夏雅娟，刘俊，“中华人民共和国饮用水导致的慢性砷中毒概况”，毒理学杂志，198期25-29页，2004年。

51 王倩，陈昌杰，黄巍，中国生活饮用水有机污染与肝癌死亡率的相关研究[J]，卫生研究，1992，21(4)：181-183。

52 出处同上。

53 卫生部，《中国卫生年度统计资料》，2004

室内空气污染对低收入和农村家庭成员的健康威胁同样大于对高收入和城市家庭成员健康的影响。环境恶化给人们的生存环境带来了更多的不确定性。另外，获取资源途径的不断减少，以及全球性的气候变化，都会影响人们的生活。

环境约束。在中国，随着经济规模快速扩张和资源消耗总量增长，污染物排放也在增加，环境污染问题开始倍受关注。公众和政府都已认识到，与20世纪80年代相比，中国生态与环境问题在类型、规模、结构、性质以及影响程度上都已经发生了深刻变化。生态和环境问题的复杂性及其所构成的威胁也被广泛认知。几起水污染事件凸显中国目前所面临的水系安全问题，空气质量不断恶化更是成为城市居民街头巷议的主要话题，生物多样性面临的威胁和生态系统的逐步退化，使公众开始高度关注经济增长和环境保护之间的平衡点。

中国也已经更加清楚地认识到，环境容量是经济发展的重要约束条件。提高资源利用和能源效率已经成为中国新阶段发展的一个重要目标。中国政府提出深入贯彻落实科学发展观，实现经济发展方式的转变。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年（2006~2010年）规划纲要》反映了新阶段中国发展理念正在发生的重大转变（表1.5），特别规定了人口、能耗、土地和水资源利用等约束性经济社会发展指标。

为了应对日趋严峻的环境挑战，中国政府2006年提出要加快实现“三个转变”：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重；二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步；三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。

实现这个历史性转变，需要进一步变革相关体制，包括修改《环境法》，授予环保部门更大的环境执法权；强化官员环保政绩考核等。不久以前，原国家环保局已经升格为环境保护部，这是改革的一个重大措施，意味着中国将加大力度解决环境保护问题。

5. 中国新的发展理念：科学发展观

人民共和国成立以来，中国经历了深刻的经济社会变革。1978年12月开始的改革开放，促进了更加深刻的经济转轨和社会转型，带来了30年的经济持续快速增长，扩大了与世界其他地区的经济文化交流，市场成为资源配置的基础性力量，大力提倡“解放思想”、“实事求是”，向社会生活各个方面的新思想、新观点敞开大门。由于上个世纪70年代末期中国的贫穷落后状况，改革开放的重点目标是促进经济增长。

进入新世纪以来，中国在继续保持经济快速增长的同时，发展面临着新的挑战，如城乡差距、地区差距、居民收入差距的继续扩大，经济结构不合理、就业矛盾突出、资源环境压力加大等。这对中国的经济发展方式转变提出了新的要求。在这个背景下，中国逐步形成新的发展理念，探索均衡发展的新道路。

中国国家主席胡锦涛2004年指出，“一个国家坚持什么样的发展观，对这个国家的发展会产生重大影响，不同的发展观往往会导致不同的发展结果”⁵⁴。面对新阶段的新挑战，有了过去20多年经济实力、人力资本和科学技术资本的丰富积累，中国政府开始重新思考发展模式，2003年中国提出了科学发展观，突出强调“以人为本”、实现经济社会全面协调可持续发展、构建和谐社会。

作为新的发展理念，科学发展观深刻揭示了经济发展、社会发展和人类发展的本质关系（专栏1.4）。

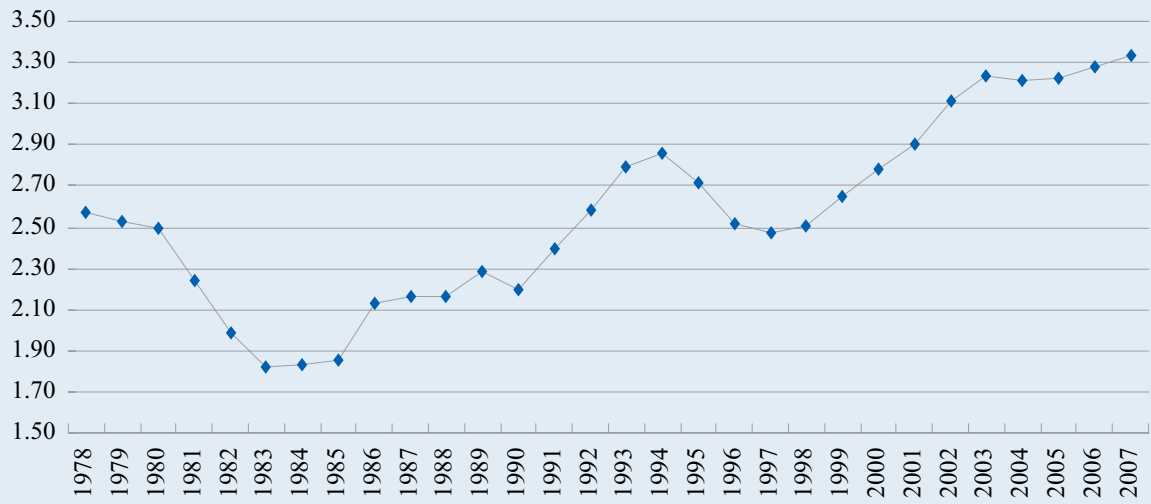
科学发展观，是立足中国现阶段基本国情，总结中国发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的发展要求提出来的⁵⁵，具有深刻的内涵：

以人为本。发展目的是满足人们的多方面需求，保障人的各项权益，促进人的全面发展；发展的主体是人，强调人的广泛参与和主体地位，发挥人的首创精神；发展成果要落实到改善民生

54 胡锦涛，《在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话》，人民出版社，2004年4月。

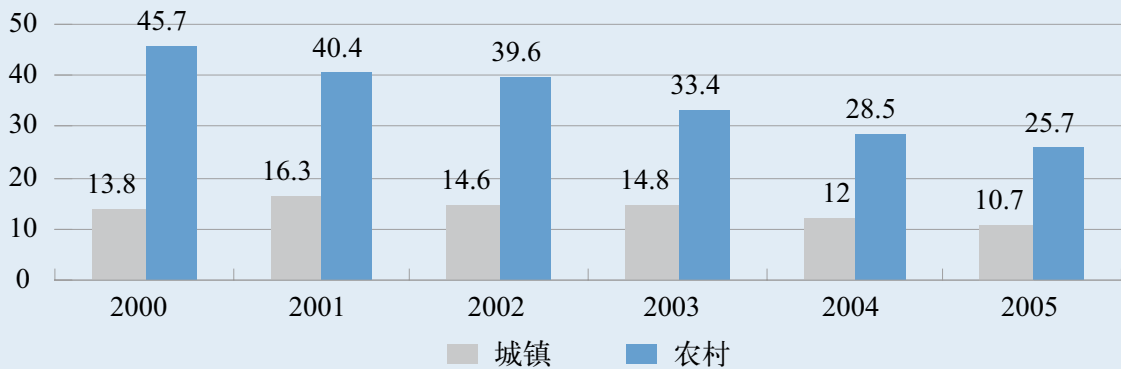
55 胡锦涛，《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月15日。

图1.18 1978—2007年中国城乡收入差距



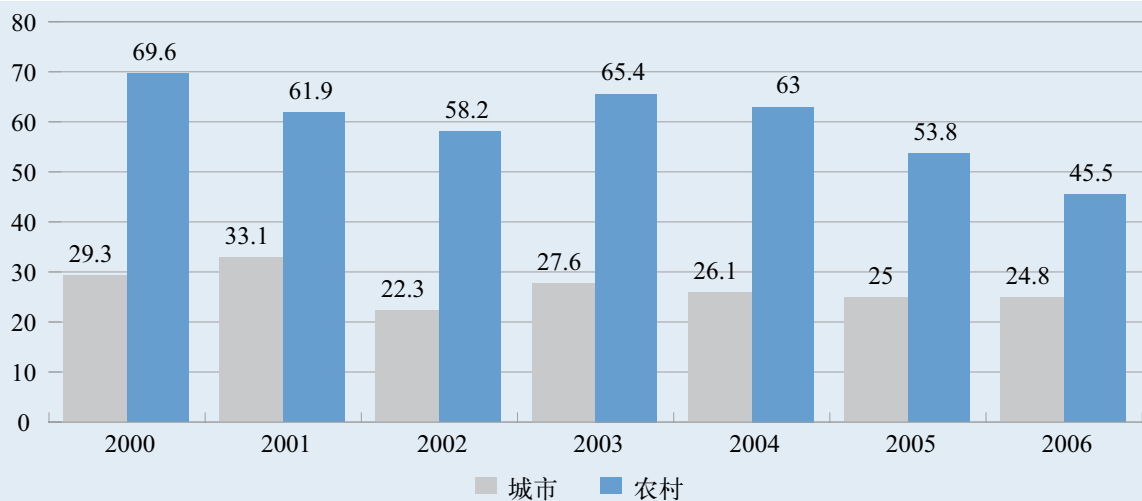
数据来源：《2008年中国统计摘要》

图1.19 2000~2005年中国城乡5岁以下儿童死亡率(‰)



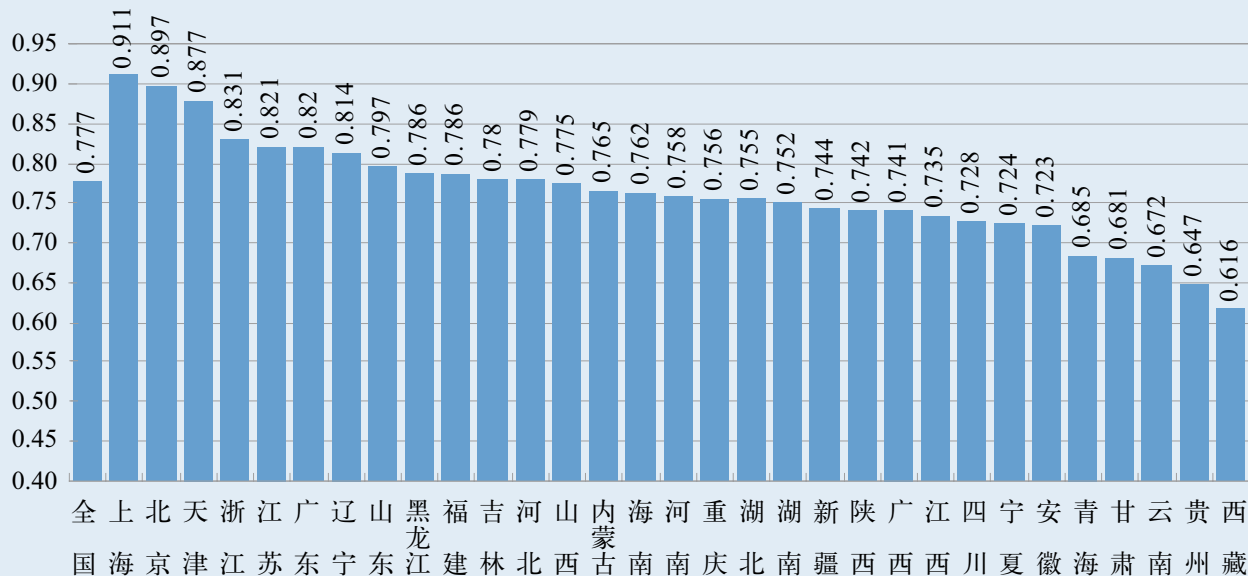
数据来源：《中国卫生统计年鉴2007》。

图1.20 2000~2006年中国城乡孕产妇死亡率(1/10万)



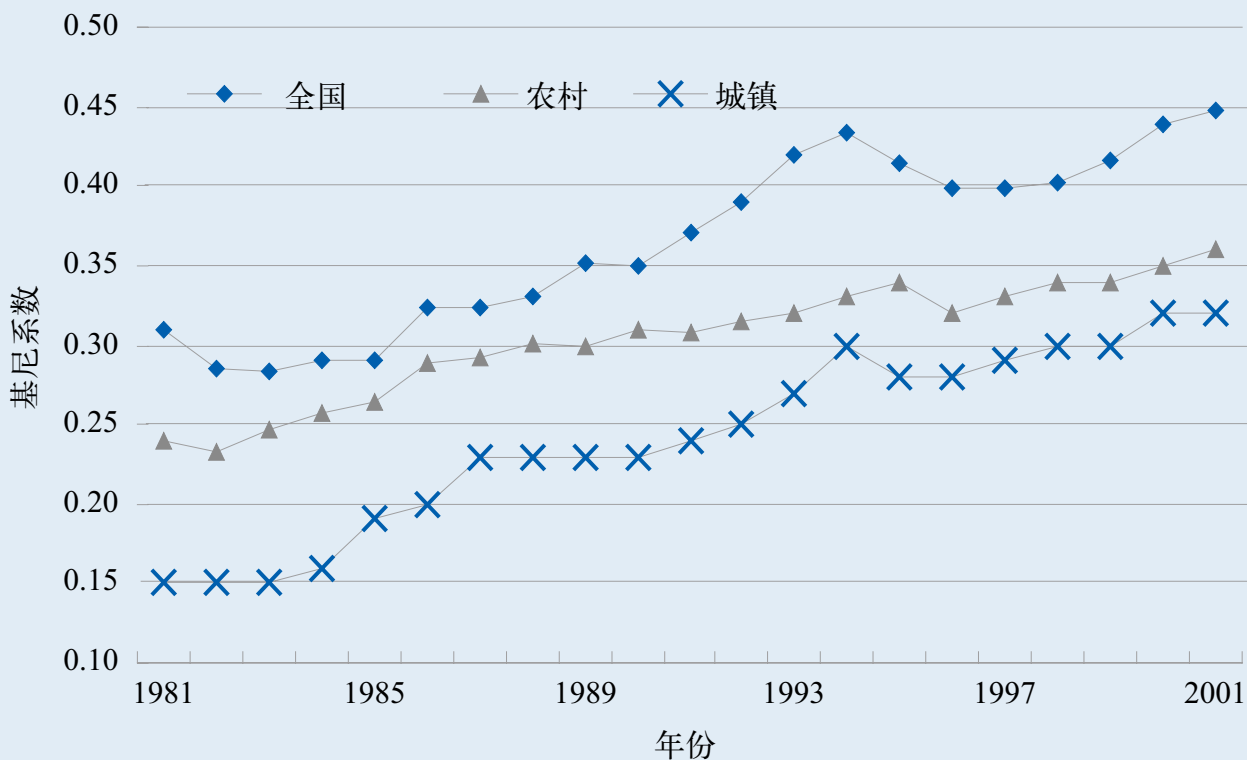
数据来源：《中国卫生统计年鉴2007》、《2003—2007中国卫生发展情况简报》。

图1.21 2005年中国各省（市、自治区）人类发展指数



数据来源：见附表1。

图1.22 中国个人收入差距的基尼系数的变化



资料来源：迟福林主编，《2006'中国改革评估报告》第八篇《收入分配体制改革：现实背景与思路建议》，中国经济出版社。

上，让全体社会成员共享改革发展成果。

全面发展。发展是各个领域的全面进步。全面发展不仅要求经济发展，还要求社会发展、文化发展和政治文明。这需要全面推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。

协调发展。发展机会和发展成果的共享要体现公平正义，强调统筹兼顾。统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，统筹国内国际两个大局。

可持续发展。实现发展的可持续性，需要坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。

科学发展观从中国的基本国情出发，系统地

回答了在中国这样一个具有13亿人口、且发展不平衡的大国，在新世纪新阶段走什么样的发展道路，如何全面建设小康社会等重大的基本性问题⁵⁶。

6. 基本公共服务与中国人类发展

本报告重点分析的基本公共服务是全体社会成员都必需的、与人类发展关系最为密切的公共服务，包括义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障、公共就业服务，它们对提高人的可行能力必不可少。它们直接影响人的寿命、健康、尊严和生活的意义。中国宪法规定，公平享受这些基本公共服务是每个公民的基本权利，保证每个公民享有这些公共服务是政府的核心责

⁵⁶ 斯蒂格利茨2004年在中国吉林大学的一次演讲中曾评论道，科学发展观所强调的“五个统筹”是一种“均衡发展战略”，这种发展策略是实现中国经济发展的正确选择。

图1.23 城乡居民十等分组收入和消费分布

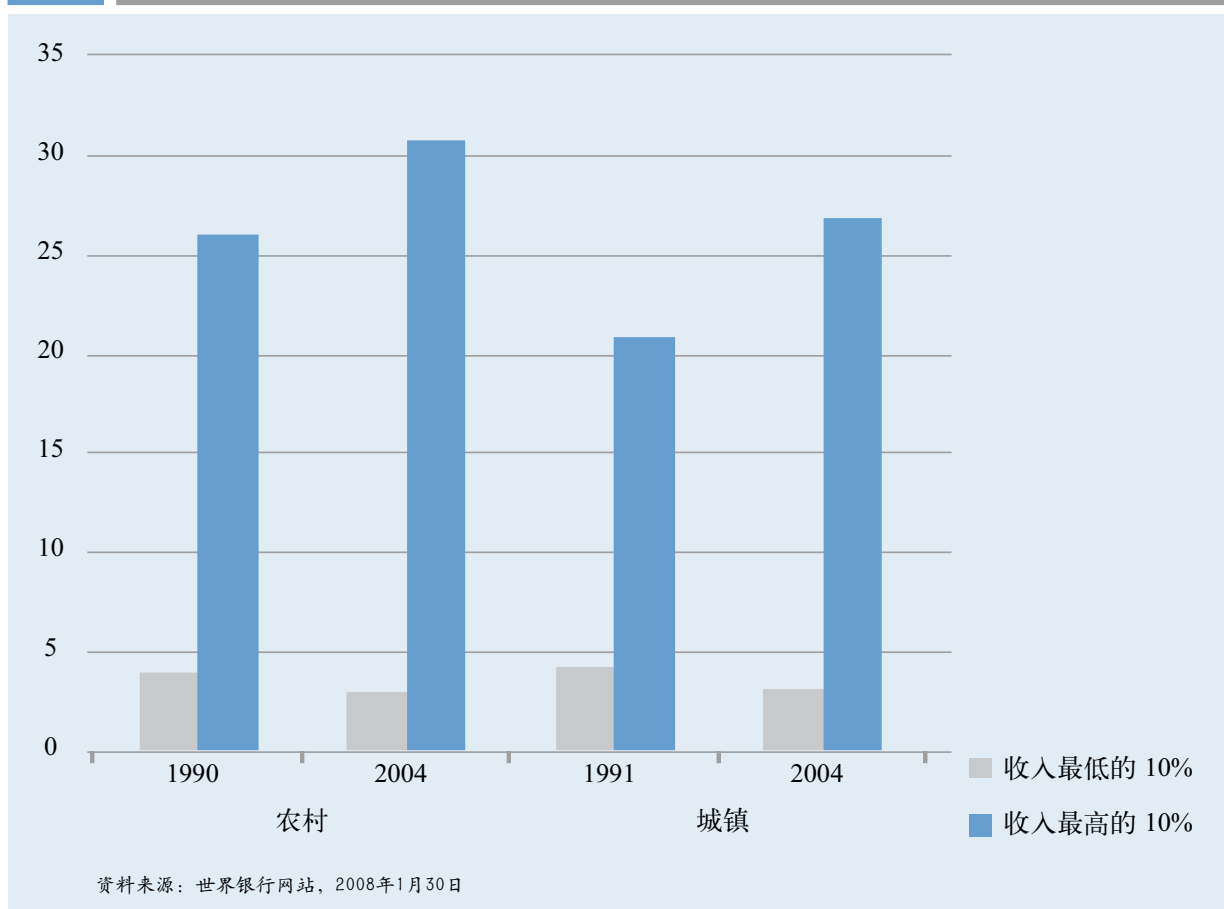
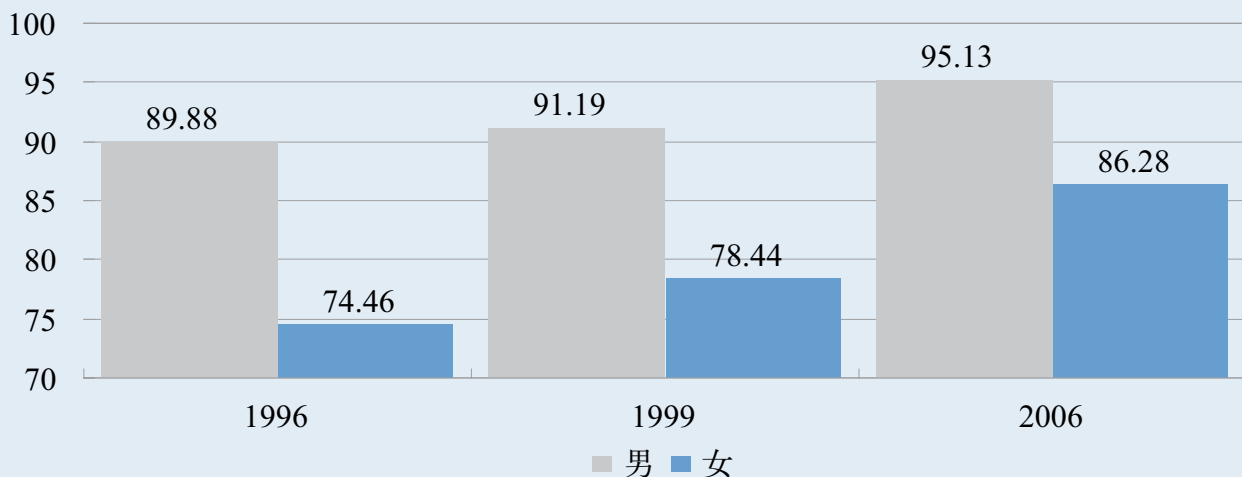


图1.24 1996~2006年中国成人识字率性别差距(%)



数据来源：根据1997年、2000年、2007年《中国统计年鉴》中“各地区按性别分的15岁及15岁以上文盲人口”整理计算。

任。但是，这些基本公共服务的供给差距是本章讨论的各种发展差距的核心根源。

中国改革发展研究院多次社会调查发现⁵⁷，这些基本公共服务是广大城乡居民最关心、最迫切需要的公共服务。这是本报告重点分析这些基本公共服务的原因之一。另外，这些基本公共服务也完全符合以下四个公共福利标准：

- (1) 基础性。义务教育、医疗卫生、基本社会保障和就业服务对于人的可行能力、尊严和自尊具有核心作用。
- (2) 广泛性。它们是影响全社会每一个家庭和个人的基本公共服务。
- (3) 迫切性。它们是广大社会成员最需要政府提供的公共服务。
- (4) 可行性。它们是与当前经济发展水平和公共财政能力相适应的公共服务。

在中国，基本公共服务与人类发展之间有着直接或间接的深刻关系。分析他们之间种种直接和间接的关系，对中国在新的发展阶段应对新的挑战都有一定的启示。

6.1 基本公共服务：促进人的能力全面发展

基本公共服务是人的可行能力全面发展、过上丰富多彩生活至关重要的条件。基本公共服务与人类发展的直接关系，表现为基本公共服务的结果是人的可行能力的广泛提高，这是人类发展的核心目标。

健康和医疗。健康是人过上丰富多彩生活所需体力和智力的必不可少的先决条件。健康是接受教育和就业以及运动、旅游、社会交往等个人追求的基本前提。没有健康的体魄意味被社会排斥，极大限制个人过上丰富多彩生活的机会。全球的经验都表明，经济增长本身难以带来人类发展理念和“以人为本”的发展观共同追求的人的健康状况的广泛改善。有些国家的经济快速增长，却没有广泛改善公民的健康状况。也有一些国家，如哥斯达黎加和斯里兰卡，尽管经济增长不是很快，却明显地改善了公民的健康状况。无论是经济快速增长的国家还经济缓慢增长的国家，有效且经费有充分保障的公众健康服务体制是公民健康状况良好的先决条件。

教育。教育培养人在经济社会中发挥积极作用需要的技能，提高个人对机会的认知能力和抓住机会的能力，使其避免未受教育的人和文盲遭遇的社会排斥。接受教育不足限制个人的可行能力，使其后代陷入低收入—低教育投入—低可行

57 中改院课题组，《农村基本公共服务现状与问题入户调查报告》，中改院简报658期；《农村基本公共服务现状与问题“三农”专家问卷调查报告》，中改院简报657期。

能力—低收入的“恶性循环”。教育也能在增进健康中发挥重要的作用—学校给儿童传授走向更健康生活的知识和技能。

社会保障。社会保障使不幸的公民得到基本保障和照顾，对社会成员的安全感和心情的平静至关重要。对于每个人而言，风险都是生活的组成部分。但是，生病的风险、失业的风险、工伤的风险、年老以后失去收入的风险对于弱势群体而言威胁最大。社会保险降低这些风险对不幸人们的伤害程度，是决定人们面对多种风险能否过上他们向往的、有意义的生活的重要决定因素。

就业服务。在快速转向社会主义市场经济的条件下，公共就业服务在保证人们获得就业机会的过程中发挥着重要作用。就业使公民获得保障本人和家庭成员生活水平所需要的收入，也能使个人与家庭赢得尊严并参与社会，两者都是人类发展的重要目标。通过体面就业参与社会也是获得其他基本公共服务的途径，因为失业人口往往缺乏保证自身和家庭成员的健康需要的资金和社会资源。

6.2 基本公共服务：提高劳动生产率和促进经济增长

基本公共服务除了与人类发展具有直接关联外，还有许多间接途径促进人类发展。例如，全球经济环境出现了新的风险，中国经济已经发展到了低成本劳动密集型制造业的地位不断弱化的阶段，基本公共服务的改善将在促进经济可持续增长中发挥核心作用。第一，健康和教育等基本公共服务有助于促进人力资本积累，替代物质资源的投入，提高劳动生产率和资源的利用效率，降低经济增长对物质资源投入的依赖。第二，基本公共服务的供给，特别是基本社会保障水平的提高，有助于减少居民的预防性储蓄，促进消费，扩大内需，实现经济发展方式的转变和经济结构的优化。第三，基本公共服务水平的提高，将改善劳动力市场运行效率，合理配置劳动资源。

基本公共服务在提高劳动生产率中的作用。基本公共服务在人力资本积累、促进经济增长中具有重要作用。教育服务提高个人劳动生产率和全要素生产率(TFP)。在工资水平不断上升的发展阶段，高附加值和高劳动生产率的经济部门在整个国民经济中的作用越来越重要，一个全覆盖的

高效公共教育体系成为经济增长的重要动力。从1978年到2004年，自然资源、资本、劳动力投入对中国经济快速增长的贡献达68%，而全要素生产率仅占32%⁵⁸。随着中国经济的进一步发展，发展高素质劳动力支撑的、具有高附加值、高劳动生产率的产业，是中国提高国际竞争力的重大挑战。

有研究表明，农村教育财政投入对农牧业产值增长的贡献高于农村公共基础设施投资⁵⁹。每增加1元农村教育投资，可使农牧业产值增加8.43元，而每增加1元农村公共基础设施投资，农牧业产值仅增加6.75元⁶⁰。

健康也是提高劳动生产率的直接因素。有研究表明，低体重婴儿和体重不足儿童的平均智商(IQs)比正常婴儿和正常儿童低5—11个点，对他们成人后的劳动能力产生负面影响⁶¹。对欠发达国家而言，初级教育、中等教育和高等教育投资的估计回报率分别为23.4%，15.2%和10.6%⁶²。另有案例表明健康投资回报也很高。在过去40年，世界经济增长中的8%—10%是由于人们的健康状况得到改善⁶³。从1970年到1995年，墨西哥大约三分之一的长期经济增长得益于公民健康状况的改善。相反，基本公共服务不足给经济增长带来负面影响。疾病造成沉重的经济损失。例如，加纳人均寿命过低，仅为57岁，疾病导致加纳大约60万残疾调整生命年⁶⁴的损失，相当于损失1.8亿美元⁶⁵。

基本公共服务有利于提高劳动力市场运行效率。基本公共服务，尤其是社会保障和就业服务，能够通过提高劳动力市场运行效率促进经济增长。高人力资本、高技能的劳动者只有在能够充分发挥他们才能的岗位上，才能为经济增长做

58 Zhou Jingtong, "Analysis and Prospect of Investment in Fixed Assets in China", China Economy and Trade Guide, 2006 (23).

59 Fan Shenggen, Zhang Linxiu, and Zhang Xiaobo, Economic Growth, Regional Difference and Poverty-- Research on Public Investments in Rural Areas of China, Beijing: China Agriculture Press, 2002.

60 钱克明, "中国'绿箱'政策的支持结构与效率", 《农业经济问题》, 2003 (1)。

61 "营养不良对劳动生产率的影响", 生物医学与环境科学杂志, 2003年第3期第16卷

62 Jiao Jianguo (2005)

63 Wang Longde (2005)

64 残疾调整生命年, 又称健康生命损失年 (Disability Adjusted Life Year, DALY), 是对人群健康总的测量指标, 它考虑了疾病持续时间和残疾对健康寿命损失的影响。

65 《艰难的抉择: 投资卫生领域, 促进经济发展—宏观经济与卫生委员会国家后续工作的经验》, 世界卫生组织网站。

表1.5 “十一五”期间主要约束性指标

序号	指标	2005年	2010年	年均增长 (%)
1	全国总人口 (百万人)	1307	1360	<0.8
2	单位国内生产总值能耗降低 (%)			[20]
3	单位工业增加值用水量降低 (%)			[30]
4	耕地保有量 (亿公顷)	1.22	1.2	-0.3
5	主要污染物排放总量减少 (%)			[10]
6	森林覆盖率 (%)	18.2	20	[1.8]
7	城镇基本养老保险覆盖人数 (亿人)	1.74	2.23	5.1
8	新型农村合作医疗覆盖率 (%)	23.5	>80	>[56.5]

注：带[]的为五年累计数；主要污染物指二氧化硫和化学需氧量。

资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年（2006~2010年）规划纲要》，中央政府门户网站，2006年3月。

出他们最大的贡献。只有依靠高效的劳动力市场，才能把高技能的劳动者配置在他们能够最大限度发挥作用的地方。

目前，中国城乡二元公共服务体制仍然在一定程度上制约着劳动力流动，影响劳动力市场的运行效率。农民工及其家庭难以获得与城镇居民同等的基本公共服务，是农民工根据劳动力市场供求变化而流动的最大障碍。因此，建立城乡一体的社会保障体系，使劳动者的社会保障福利不因工作岗位和工作地点的变化而受到影响，是劳动力市场有效配置劳动力资源的重要条件。

有效的就业服务能在雇员和雇主之间搭建桥梁，通过培训使雇员掌握工作岗位最需要的技能。以创新为基础、有活力的经济需要不断提升大部分就业人员的劳动技能，为没有掌握工作岗位技能的毕业生提供培训服务。公共就业服务也能在求职者和招聘雇员的雇主之间发挥桥梁作用，通过信息沟通和培训解决劳动技能与岗位要求不匹配的问题。

基本公共服务在促进消费、扩大内需、保持经济长期持续快速增长中的作用。在市场经济条件下，消费是经济增长的重要驱动力。在中国，基本公共服务均等化能够提高经济增长的可持续性。在过去10年，中国经济增长在很大程度上是投资驱动型而不是靠消费驱动。中国的消费率持续走低（图1.25），与世界平均水平相比，中国的投资率持续偏高（表1.6）。

消费和投资的失衡使宏观经济稳定面临着风险。高投资依赖高储蓄，高储蓄从长期来看不利于经济发展。中国需要开发国内市场，扩大内需，减少经济发展对外部市场的依赖，开发新的经济增长源泉。

中国投资和消费失衡的一个重要原因是预防性储蓄。由于医疗和社会保障等基本公共服务供给不到位，也由于教育、医疗、社会保障等基本公共服务的价格上涨速度超过了人均收入的增长速度，家庭把部分收入存入银行，以防不测，导致城乡居民的消费预期不稳、边际消费倾向下降，减少了即期消费。基本公共服务均等化将降低个人储蓄水平。据测算，2005年中国城乡居民用于教育和医疗的额外支出对其他商品和服务消费产生的挤出效应达到5810.7亿元。如果政府在教育、医疗等公共服务领域的投入到位，消费率可以从51.9%提高到55.2%⁶⁶。

基本公共服务有助于控制人口规模、提高人口素质。一个国家的人口规模也是可持续人类发展的重要因素。过去30年，中国的政策是通过行政手段控制人口的增长率，改善人民的生活水平。国际经验表明，除了传统的人口数量控制的措施外，为社会成员提供基本而有保障的公共服务，可以有效地消除养儿防老的传统观念，实现控制人口数量，提高人口素质的双重目标。

66 刘强，“谁挤占了消费需求：教育医疗住房三大支出负担过重”，《中国国情国力》，2006（10）。该文献中2005年消费率是52.1%，本报告根据《2006年中国统计年鉴》修正为51.9%。

专栏1.3 科学发展观的确立

胡锦涛在2003年抗击SARS时提出了科学发展观的构想。当年7月，胡锦涛提出要坚持“全面发展、协调发展、可持续发展的科学发展观”。

2003年10月，中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，完整地表述了新的发展观，强调以人为本，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。

2004年3月，胡锦涛在中央人口资源环境工作座谈会上发表讲话，论述了科学发展观的深刻内涵和基本要求以及坚持科学发展观的重要意义。

2004年4月，胡锦涛在中共中央政治局第二十一次集体学习时强调，“只有坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，从新世纪新阶段我国经济社会发展的阶段性特征出发，理清发展思路，创新发展模式，提高发展质量，夯实发展基础，增强

发展后劲，才能更好地推动社会主义经济建设、政治建设、文化建设与和谐社会建设全面发展。”

2006年10月，十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》要求以科学发展观统领经济社会发展全局，指出科学发展观是推进社会主义现代化建设必须长期坚持的重要指导思想。

2007年6月，胡锦涛在中央党校发表重要讲话，对科学发展观做出了系统总结。他指出，科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。

2007年10月，胡锦涛在中共十七大报告中指出，科学发展观是中国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。

6.3 基本公共服务：促进社会公平正义

保障全体社会成员的基本公共服务，可以从多方面促进社会公平正义。

基本公共服务供给有助于保障贫困人口和低收入阶层的基本生活水平。改革开放以来，虽然中国贫困人口不断减少，贫困发生率持续下降，但贫困人口的绝对数量仍然较大。中国当前的贫困有五个重要成因：因病、因残、年老体弱、缺乏劳动力或劳动能力低下、生存条件恶劣⁶⁷。2003年第三次全国卫生服务调查发现，疾病是农村居民致贫的首要因素，大约三分之一农村贫困人口都是因病致贫，而1998年进行的第二次全国卫生服务调查发现，疾病还只是致贫的第三位因素⁶⁸。中国国家发展与改革委员会制定的《医药行业“十一五”发展指导意见》披露，全国每年大约有一千余万农村人口因病致贫或返贫⁶⁹。

在一些贫困地区，教育负担已经成为致贫的主要原因之一，特别是农村家庭，教育花费是他们的头号家庭开支。因此，政府教育支出对减少贫困具有重大作用。一项研究发现⁷⁰，每一万元的教育投入可以使12个人脱贫；在西部地区的效果更加明显，每一万元的教育投入，可以使19个人

脱贫。

保障穷人和低收入群体的基本公共服务，能够帮助提高他们的劳动技能，使他们通过获得比较高的收入而脱离贫困。现代意义的贫困不仅在于收入水平低下，更重要的是人的发展能力不足。贫困的实质是丧失人的发展所必需的最基本的机会和选择。人丧失最基本的发展机会的主要根源是受教育不足与健康状况不良。为贫困人口和低收入人口提供低保、最低救济、义务教育、基础医疗等，能够有效提高他们的可行能力，逐步改善他们的生存状态，扩展他们的发展机会。

基本公共服务有助于缩小城乡差距。城乡之间的收入和发展差距的深层次根源是城乡居民之间的基本公共服务差距。2007年，中国城乡人均收入比已经达到3.33:1，若把基本公共服务，包括义务教育、基本医疗等因素考虑在内，城乡人均实际收入比将高达5~6:1。中国的政策目标是缩小城乡、地区和不同社会群体之间的收入差距，为实现该目标已经采取了许多措施，但目前的政府公共服务支出格局仍然不利于该目标的实现。政府公共服务支出实际上是对服务消费者的一种补贴，是服务消费者家庭总收入的组成部分。城镇居民人均公共服务政府支出高于农村居民，进一步拉大了城乡收入差距。有研究估计，城乡基本公共服务差距对城乡实际收入差距的影响度可能有30%~40%左右⁷¹。

67 《人民日报》，“中国23省份建立农村低保制度 低保对象达1509万”，2007年1月21日。

68 第三次全国卫生服务调查

69 国家发展和改革委员会，“医药行业“十一五”发展指导意见”，国家发改委网站，2006年6月。

70 Fan et al. (2004)

71 迟福林等，《2007'中国改革评估报告》，北京：中国经济出版社，2007年。

专栏1.4 温家宝：牢固树立和认真落实科学发展观

从进入经济社会发展新阶段面临的矛盾和国际发展经验来看，树立科学发展观至关重要。多年来，中国在经济快速发展的同时，也积累了不少矛盾和问题，主要是城乡差距、地区差距、居民收入差距持续扩大，就业和社会保障压力增加，教育、卫生、文化等社会事业发展滞后，人口增长、经济发展同生态环境、自然资源的矛盾加剧，经济增长方式落后，经济整体素质不高和竞争力不强等。这些问题必须高度重视而不可回避，必须逐步解决而不可任其发展。

中国人均国内生产总值已达1000美元，按既定的部署和现行汇率计算，到2020年将达到3000美元。这是整个现代化进程中一个非常关键的阶段，也是经济社会结构将发生深刻变化的重要阶段。许多国家的发展进程表明，在这一阶段，有可能出现两种发展结果：一种是搞得不好，经济社会继续向前发展，顺利实现工业化、现代化；另一种是搞得不好，往往出现贫富悬殊、失业人口增多、城乡和地

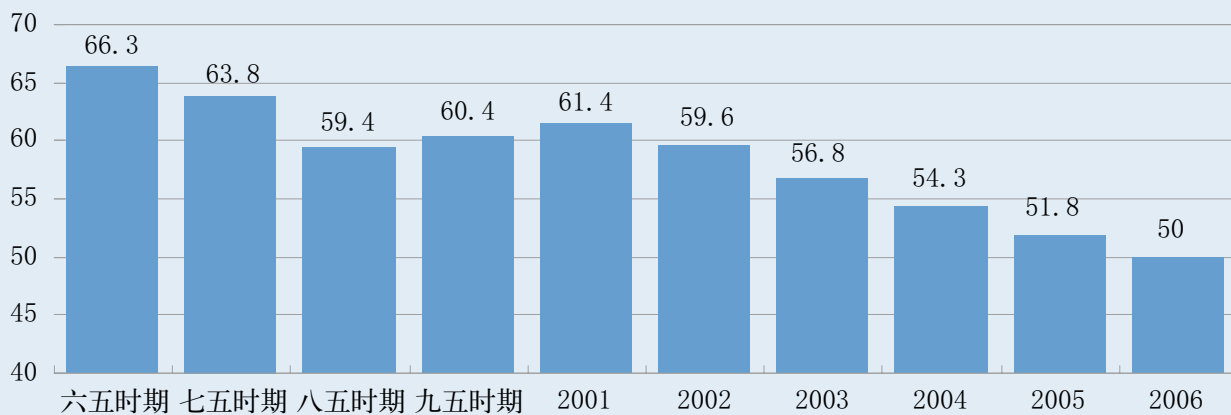
区差距拉大、社会矛盾加剧、生态环境恶化等问题，导致经济社会发展长期徘徊不前，甚至出现社会动荡和倒退。

正反两个方面的经验教训告诉我们，在这个重要阶段，一定要处理好经济发展与社会发展的关系，处理好城乡发展、地区发展的关系，处理好不同利益群体的关系，处理好经济增长同资源、环境的关系，处理好改革发展稳定的关系，处理好物质文明建设同政治文明建设、精神文明建设的关系，还要处理好国内发展与对外开放的关系。

科学发展观为我们解决前进道路上面临的矛盾和问题，顺利推进全面建设小康社会和整个现代化事业，提供了正确的指导思想和根本指针。

资料来源：温家宝：“牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部‘树立和落实科学发展观’专题研究班结业式上的讲话”，新华网，2004年2月29日。

图1.25 中国改革开放以来的消费率（%）



数据来源：《2007年中国统计摘要》。

表1.6 不同类型国家的投资率（%）

	2000	2002	2003	2004	2005	2006
世界平均	22.4	20.6	20.7	21.4	—	—
高收入国家	22	19.9	19.9	20.4	—	—
中等收入国家	24.2	23.7	24.6	25.9	26.2	26
中低收入国家	23.9	23.7	24.6	26	26.6	25.8
中国	35.3	37.9	41	43.2	42.6	42.5

数据来源：《2008国际统计年鉴》，（—）代表数据空缺。

城乡教育质量的差距是导致城乡居民实际收入差距的重要原因之一。2002年，在接受过7年以上教育的农村居民中，受教育程度每增加一年，年收入增加87元；而在接受过7年以上教育的城镇居民中，受教育程度每增加一年，年收入增加高达460元。最可能的原因是城乡教育质量之间的差距。因此，缩小城乡差距不仅是缩小城乡居民在收入和财产方面的差距，更重要的是逐步缩小城乡居民在基本公共服务水平和质量上的过大差距。

基本公共服务对缓解收入分配差距具有重要作用。目前中国贫富差距呈现扩大趋势。2006年，城镇居民家庭中收入最高10%家庭的人均可支配收入是最低10%家庭的8.96倍⁷²。这些年基本公共服务的个人承担费用上涨太快，大大超过中低收入家庭可支配收入的增长速度，成为贫富差距不断扩大的重要原因之一。2006年，医疗和教育已经成为家庭除食品外的最大支出，两者总和占到总消费的20%以上。

近期一项关于中国收入不平等的研究表明，在1995年，教育差距还不是收入不平等的主要因素。2002年，教育差距对收入不平等的影响已经十分显著。这是因为教育投资回报（多接受一年

教育增加的收入）率累进提高⁷³。收入由市场决定，受教育程度高，个人劳动生产率也高，劳动报酬自然提高。因此，缩小教育服务差距，是缩小收入分配差距的重要途径。

如前所述，政府公共服务支出是对服务消费者的补贴，是服务消费者家庭总收入的组成部分。低收入群体无力支付公共服务个人承担的支出部分，常常享受不到这些服务，中高收入阶层更多地从政府提供的公共服务中受益，事实上扩大了收入差距。因此，加快实现基本公共服务均等化，不仅对缩小城乡差距，而且对缩小城乡居民内部的收入分配差距，都有重要的作用。

改革开放30年，中国人类发展实现了历史性的跨越。新世纪新阶段，中国人类发展的需求发生了深刻变化。这不仅要求尽快转变发展方式，应对资源环境对经济发展的挑战；而且要求加快建立惠及13亿人的基本公共服务体系，逐步实现基本公共服务均等化，以应对全社会基本公共需求全面快速增长的挑战。

72 数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴2007》，北京：中国统计出版社，2007年9月。

73 教育回报率指的是平均受教育年限每增加一年所能获得的额外收入。

2

基本公共服务：政策和体制

大道之行也，天下为公。选贤与
不独子其子，使老有所终，壮有所
皆有所养。

第2章

基本公共服务：政策和体制

能，讲信修睦，故人不独亲其亲，
用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者，

——《礼记·礼运》

基本公共服务与人类发展密切相关，其供给状况直接影响人类发展水平和公平程度。中国政府框架明确提出，为13亿人提供基本而有保障的公共服务，并把基本公共服务均等化确立为公共政策的主要目标之一。

本报告认为，义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务是建立社会安全网、保障全体社会成员基本生存权和发展权必须提供的基本公共服务。本章在概述中国基本公共服务体制与政策演变的基础上，分别对义务教育、公共卫生与基本医疗服务、基本社会保障、公共就业服务等基本公共服务的现状逐一具体分析。

1. 中国基本公共服务体制与政策的演变

在计划经济时期，中国城市以单位、农村以人民公社为基本载体，形成了与计划经济体制相适应的基本公共服务供给体制。在城市，单位是集政治、经济、社会等多方面功能于一身的综合体，也是使用政府分配资金为职工提供基本公共服务的主体；在农村，基本公共服务则与集体经济和人民公社体制相联系，以自力更生为主。这套基本公共服务体制，在经济发展水平较低的状况下，实现了预期寿命与教育水平的显著提高。然而，传统计划经济体制存在的诸多弊端也反映在基本公共服务领域。其突出的表现是：整体呈现短缺状态；缺乏效率、浪费严重；个人选择空间小，缺乏灵活性和适应性；“算政治账，不算经济账”；“企业办社会”导致企业不堪重负；预算软约束，费用无法控制，财政难以为继。这个阶段的基本公共服务供给，在同一个单位和集体内部倾向于平均主义，但在不同的户籍、不同的单位之间却存在着结构性不公平，导致了城乡之间、不同所有制单位之间、群众和干部之间基本公共服务的过大差别。

专栏2.1 中国建立医疗保险的探索

1994年，国务院决定在江苏省镇江、江西省九江进行社会统筹与个人账户相结合的社会医疗保险制度的试点。1996年试点范围扩大到40多个城市。1998年，国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，要求建立覆盖全体城镇职工的基本医疗保险制度。这些举措，是转型时期中国政府建立并调整公共服务体系和制度的重要探索。

对传统公共服务体制的变革与其依托的经济社会单位的改革联系在一起。改革最初几年，随着农村人民公社的解体，农业生产的联产承包责任制改革取得了明显成效，但也导致了以集体经济为基础的农村公共服务体制在很短时间内迅速解体。家庭联产承包责任制极大地改善了农业产出，却未能同样迅速地弥补农村传统公共服务体制消解后留下的体制“真空”。因此，农村公共服务在包产到户后到受到严重影响。对大多数农民而言，看病难、看病贵；上学难、上学贵成为日益严重的问题。

在城镇，计划经济时代的公共服务体制一直延续到上世纪90年代的深化国有企业改革为止。由于企业改革的目标之一是使国有企业摆脱“企业办社会”的局面，走上真正商业化的道路，解除企业为职工提供“从摇篮到坟墓”的公共服务的社会负担是改革的重要步骤。与农村不同的是，随着城市传统公共服务体制的逐步解体，中国政府随即开始推动医疗卫生、社会保障和就业服务体制创新，探索建立新的公共服务体制。这项改革1994年首先从医疗卫生改革开始（专栏2.1）。

中国城乡公共服务供给体制的演变与公共财政和行政管理体制改革密切相关。1994年分税制改革划分了中央和地方的财权，但没有在各级政府间建立有效平衡财力与支出责任的一般性转移支付制度。地方政府，尤其是乡镇政府承担了大量农村基本公共服务的支出责任，却没有一套有效的机制来保证它们有足够的财政能力提供这些基本公共服务（少数财政收入丰厚的地方除外）。

在地方政府中，省级和地市级的财政状况好于县乡财政，但县乡政府承担着农村基本公共服务的主要供给责任。县、乡镇政府财政资源的匮乏，导致农村基本公共服务短缺，农村学校和医疗机构等基本公共服务提供者不得不通过收费解决经费短缺问题。

在政府公共服务责任和社会保障风险分担机制变化的同时，个人收入迅速增加，驱动公众的公共服务需求全面快速增长。正如第一章所述¹，社会服务总支出不断增长，公共服务支出责任从政府大量地转移到个人，最突出的是公共卫生和

基本医疗。1980年，个人卫生支出占卫生总费用的比重不到23%；到2002年，这个比重已高达59%，此后才开始缓慢下降²。个人支付比重的不断提高，导致基本公共服务对家庭收入的高度依赖，公众享受的公共卫生和基本医疗等基本公共服务在很大程度上取决于他们的支付能力。

在这一时期，快速的经济增长带来了公共服务总支出的增加，人类发展结果得到持续改善。由于地区间经济发展水平和财政能力的巨大差距，地方政府事权与财力的不平衡日趋突出，居民收入差距的不断扩大，导致了基本公共服务和人类发展差距的进一步扩大。

到了2001年，中国政府充分认识到了改革公共服务体制的迫切性，越来越关注不断凸显的社会公平问题。2003年的非典（SARS）危机成为公共政策的一个转折点。政府对突发性流行病的反应速度过慢，充分反映了中国基本公共服务体系不健全、反应机制僵化、政府责任不到位的矛盾和问题。如今，政府领导层已经完全意识到，为全体社会成员提供基本而有保障的公共服务是各级政府的责任，由此形成了以下的政策框架：

- (1) **强调经济社会协调发展。**为了缩小社会发展与经济发展之间的巨大差距，中国政府将其政策重点从强调经济发展转变到强调经济社会协调发展。越来越多的财政资源投入到义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障、公共就业服务等基本公共服务领域（图2.1）。
- (2) **基本公共服务的政策和投入向农村倾斜。**中国政府正在加快实现全免费义务教育，完善新型农村合作医疗制度，建立农村养老保障和最低生活保障制度，以及推进其他各项社会事业发展的政策措施，正在逐步改变过去数十年把城

¹ 见图1.12。

² 王绍光，“中国公共卫生的危机与转机”，《经济管理文摘》2003（19）。

镇作为公共支出重心的作法。

- (3) **基本公共服务向欠发达地区倾斜。**中央政府正在不断加大对中西部地区的财政转移支付。
- (4) **基本公共服务向困难群体倾斜。**加强公共就业服务，帮助“零就业家庭”，扩大最低生活保障制度的覆盖范围，建立覆盖全民（包括千百万农民工在内）的基本社会保障制度。

随着一系列重要政策的调整，“改革财政制度，实现基本公共服务均等化”，已成为中国政府的优先目标之一。2006年3月，中国全国人民代表大会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出，“加快公共财政体系建设，明确界定各级政府的财政支出责任，合理调整政府间财政收入划分。完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省直接管县的体制，逐步推进基本公共服务均等化”。胡锦涛总书记在2007年举行的中共十七大上提出了政府推进基本公共服务均等化的全面计划（见专栏2.2）。

2. 义务教育

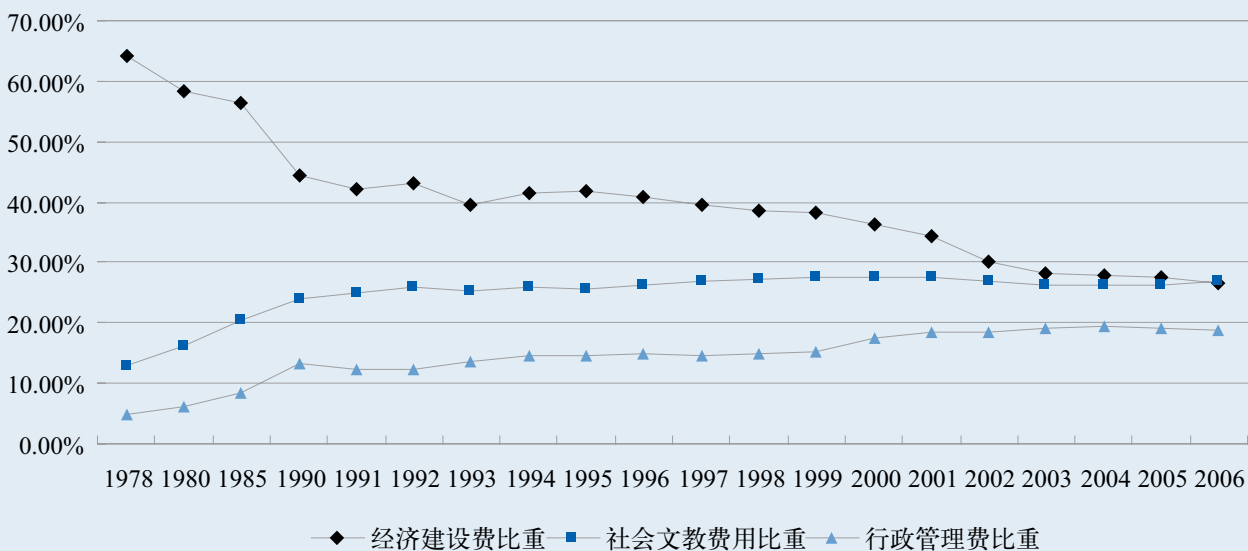
诺贝尔经济学奖得主舒尔茨在谈到如何改善发展中国家人民福利的时候曾论述道，增进福利的决定性要素“不是空间、能源和耕地，而是人口质量的提高和知识的进步³。”教育是人类发展的基础，不只是因为它具有提升生命价值的固有特性，还因为它能提高人们参与丰富多彩的社会生活的能力，进而维护人的尊严，促进经济增长、社会流动和社会融合。

中国有着重视教育的历史传统。千百年来，送子读书，跳出农门，是朴实的中国农民的追求。由于这一历史传统、庞大的人口数量和政府的鼓励，中国今天拥有世界最多的受教育人口，承载着世界上规模最大的教育体系。作为整个教育体系的基础，高质量的义务教育，有助于增进人们在生活起点和未来发展机会上的公平。中国政府高度重视教育事业的发展，多年来一直实施“科教兴国战略”。

中国长期以来致力促进教育发展，这毫无疑问是中国改革开放以来经济迅速发展的关键因素。本节将回顾义务教育在这一时期的实际进展和政策演变，分析义务教育面临的新挑战以及政府正在采取的政策措施，为第三章进一步评估义务教育差距奠定基础。

³ 舒尔茨，《人力投资：人口质量经济学》，北京：华夏出版社，1990年。

图2.1 1978~2006年国家财政支出结构变化



资料来源：《中国统计年鉴2007》。

2.1 义务教育发展状况

财政投入

2000年以来,政府对义务教育的投资稳步扩大,这集中反映在入学率、辍学率、教学仪器设备和设施的配置和师资合格率等关键指标上。

改革开放以来,中国政府一直在稳定地增加对基础教育的投入。1978年,中央预算内教育支出⁴仅为75亿元(约为年GDP的2%),到2005年猛增60倍,达到4531亿元,占中国GDP的2.5%⁵。2006年,中央和地方政府预算内教育支出进一步增长到5796亿元,比2005年提高了24.2%。在2002年到2006年间,小学生均预算内公用经费由166.52元上升到270.94元,增长62.71%;初中生均预算内公用经费由232.88元上升到378.42元,增长了62.50%⁶。这一增长率比预算内教育经费总额增长率高三倍⁷。

新增教育支出主要面向农村。2006年,中央政府新增教育支出的70%用于农村⁸,全国财政安排农村义务教育经费1840亿元。同年,免费义务教育让西部地区和部分中部地区5200万名中小學生受益,3730万名贫困家庭学生得到免费教科书,780万名寄宿学生享受了生活费补助⁹。西部地区大约有20万名因贫困辍学的孩子重返校园¹⁰。

农村家庭承担的学龄儿童教育费用在2007年继续降低。从2007年春季学期开始,对所有接受义务教育的农村学生全部免除学杂费,并为贫困家庭学生提供免费教科书、补助寄宿生生活费(即“两免一补”)。2007年上半年,中央财政下拨专项资金120.5亿元用于农村义务教育的“两免一补”。这项改革惠及近1.5亿农村中小學生。

4 预算内教育支出包括教育事业费、教育基建投资、各部门事业费中用于教育的支出、城市教育费附加支出、支援不发达地区资金用于教育的支出。

5 财政部,《中国财政年鉴2006》,中国财政出版社,北京,2007年4月。

6 国家教育部、国家统计局、国家财政部,《2007年全国教育经费执行情况统计公告》,国家教育部网站,2008年5月4日。

7 国家教育部、国家统计局、国家财政部,《2005年全国教育经费执行情况统计公告》,国家教育部网站,2006年2月29日。

8 《财政部副部长楼继伟就财政支出接受央视记者专访》,央视国际网站,2006年5月28日。

9 “2007政府工作报告”,中央政府门户网站,2007年3月17日。

10 “政策解读:让所有孩子上得起学还要上好学”,《中国青年报》,2007年3月13日。

仅免除学杂费一项,西部地区平均每个小学生年减负140元、初中生年减负180元;中部小学生年减负180元,初中生年减负230元¹¹。

义务教育普及程度

义务教育普及程度可以从中小学入学率、辍学率和毕业生升学率等指标进行综合考察。

(1) **义务教育阶段的入学率**。2000年以来,中国义务教育入学率逐年提高。2007年,小学学龄儿童入学率达到99.49%,基本实现了学龄儿童都入学的目标。这意味着中国提前数年完成千年发展的重要目标之一。中国中小学教育发展在有些指标上逼近甚至超过工业化国家。例如,2005年中国小学学龄男童和学龄女童的净入学率几乎相同¹²,分别超过工业化国家2个和4个百分点。

(2) **义务教育辍学率**。中国义务教育辍学率不断下降,2000年,小学辍学率为0.55%,初中辍学率为3.21%;到2005年,小学辍学率下降到0.45%,初中辍学率下降到2.62%¹³。

(3) **毕业生升学率**。中国小学毕业生升学率稳步提高,2000年为94.89%,2007年为99.91%。初中毕业生升学率大幅提高,2000年为51.1%,2007年升至79.27%¹⁴。

师资合格率与硬件设施

中国义务教育阶段专职教师数量和学历合格率逐年提高,也反映了政府投资的不断增长。到2007年,全国小学教师基本上都达到了国家师资标准,专任教师合格率从2000年96.9%上升到99.7%。2007年初中专任教师的合格率也从2000年的87%上升至达97.18%¹⁵。

城乡普通中小学校办学条件

中国普通中小学校的办学条件有了不同程度

11 张毅、江国成,“当前经济社会形势述评:社会事业长足发展”,《人民日报》,2007年8月4日。

12 男童入学率为99.25%,女童入学率为99.29%。

13 国家教育部,2000~2005年《全国教育事业发展规划》,国家教育部网站。

14 教育部发展规划司,2007年全国教育事业发展规划统计分折(内部资料),2008年2月。

15 小学教师学历合格率是指具有中师和高中及以上学历的专任教师数占专任教师总数的比重;初中教师学历合格率是指具有大学专科及以上学历的专任教师数占专任教师总数的比重。

专栏2.2 中国基本公共服务的政策趋势

中共十七大再次强调，必须在经济持续发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。

- ▶ 优先发展教育，建设人力资源强国。教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。要全面贯彻党的教育方针，坚持育人为本、德育为先，实施素质教育，提高教育现代化水平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，办好人民满意的教育。优化教育结构，促进义务教育均衡发展，加快普及高中阶段教育，大力发展职业教育，提高高等教育质量。重视学前教育，关心特殊教育。更新教育观念，深化教学内容方式、考试招生制度、质量评价制度改革，减轻中小学生课业负担，提高学生综合素质。坚持教育公益性，加大财政对教育投入，规范教育收费，扶持贫困地区、民族地区教育，健全学生资助制度，保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育。加强教师队伍建设，重点提高农村教师素质。鼓励和规范社会力量兴办教育。发展远程教育和继续教育，建设全民学习、终身学习的学习型社会。
- ▶ 实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业。就业是民生之本。要坚持实施积极的就业政策，加强政府引导，完善市场就业机制，扩大就业规模，改善就业结构。完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者。健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。完善面向所有困难群众的就业援助制度，及时帮助零就业家庭解决就业困难。积极做好高校毕业生就业工作。规范和协调劳动关系，完善和落实国家对农民工的政策，依法维护劳动者权益。
- ▶ 加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基

础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平。完善失业、工伤、生育保险制度。提高统筹层次，制定全国统一的社会保险关系转续办法。采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值。健全社会救助体系。做好优抚安置工作。发扬人道主义精神，发展残疾人事业。加强老龄工作。强化防灾减灾工作。健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。

- ▶ 建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平。健康是人全面发展的基础，关系千家万户幸福。要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。完善重大疾病防控体系，提高突发公共卫生事件应急处置能力。加强农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务体系建设，深化公立医院改革。建立国家基本药物制度，保证群众基本用药。扶持中医药和民族医药事业发展。加强医德医风建设，提高医疗服务质量。确保食品药品安全。坚持计划生育的基本国策，稳定低生育水平，提高出生人口素质。开展爱国卫生运动，发展妇幼卫生事业。

资料来源：胡锦涛，《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗

——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告
在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，

2007年10月15日。

的改善。到2007年底，普通中小学校的校舍建筑面积达到135320万平方米，比2001年增加26519万平方米。同时，普通中小学理科实验仪器、体育运动场（馆）、美术音乐器械等办学条件达标率逐年提高（表2.1）。

2.2 义务教育体制与政策的变迁

到20世纪50年代末到80年代初，义务教育体制深受公共服务城乡二元结构的影响。城镇地区义务教育由地方政府提供，义务教育财政预算水平较高，地方政府负责根据中央政府指示实施。农村地区“以集体办学为主，国家投入为辅，社会各

界共同办学”的多渠道筹资方式。

20世纪80年代开始,中国义务教育体制经历了根本性的结构变迁。随着1993年的《中国教育改革和发展纲要》和1986年《中华人民共和国义务教育法》的颁布,中央政府负责制订教育政策和法规,省级政府负责制定基础教育发展规划,并协调各县级政府之间的教育事业性经费支出。结果,实施义务教育的责任,城市落在市区政府,农村则落在县级政府,将筹资责任转移到了乡镇政府。由于乡镇财政既难以保障教师工资按时全额发放,也难以维持学校正常运转,中国政府开始不断调整和完善义务教育经费保障机制。

从2001年开始,逐步形成了以国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府负责具体管理为主的体制;并将义务教育纳入公共财政,保障西部及其他贫困地区义务教育的水平,促进全国教育的均衡发展。

经费来源多元化

中国义务教育各项改革是在财政分权的背景下逐步推进的,最初的重要目标是实现义务教育经费来源的多元化,加快义务教育事业发展。1985年5月,中国政府《关于教育体制改革的决定》中提出,“把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育。”关于地方的职责划分,原则上确定由各省(市、自治区)决定。执行中,各地基本采用“县办高中,乡办初中,村办小学”的做法。这个政策,使农村义务教育的责任落到了乡镇政府头上。1986年4月《中华人民共和国义务教育法》颁布后,各省(市、自治区)相继制定实施义务教育法的地方法规。

随着中国改革的逐步深入,教育投资体制发生了重大变化,义务教育经费来源变得多元化,但带来了义务教育经费来源的合理性问题。

1994~2001年期间,中国义务教育经费约80%由乡镇政府负担,9%左右由县财政负担,省财政负担11%(见图2.2)。中央财政负担很少,不足2%¹⁶。而乡镇基本上属于“吃饭”财政,这样,实际的后果是把农村义务教育的一些负担转嫁到农民身上。减轻农民的教育负担成为2001年以来的一系列改革的动因。

为全面解决农村义务教育的困难,国务院于2001年下发《关于基础教育改革与发展的决定》,让县在义务教育提供上发挥主要作用。这使农村义务教育状况有所改善。但是,由于国家未对中央、省、市和县级政府的具体投入责任进行划分,农村义务教育经费困难的问题再度凸显出来。2003年国家审计署统计报告显示,在所调查的50个县中,2001年底,义务教育的负债达24亿元,到2003年6月底,上升至39亿元。有的县80%以上的中小学都有负债¹⁷。为解决这一长期困扰问题,政府又进行了新的政策调整。

强调义务教育的均衡发展

2005年是中国义务教育体制发生重要变化的一年。国家教育部提出了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,随后国务院又发出了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,要求充分认识推进义务教育均衡发展在构建和谐社会中的重要作用,有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距增大的势头(见专栏2.3)。以区域推进为重点,优先解决好县域内义务教育均衡化问题成为工作重点,明确提出了逐步推进义务教育均衡发展的措施:“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制¹⁸。

2006年,中国政府全部免除了西部地区农村义务教育阶段中小学生学杂费;中央财政启动中小学公用经费补助资金;建立学校校舍维修改造资金保障机制¹⁹。到2007年,中央政府决定在全国农村全部免除义务教育阶段的学杂费;并为农村贫困家庭学生提供免费教科书、补助寄宿生活费²⁰。2008年春开始,政府还决定免除城市义务教育学杂费。

从以上可以看出,中国的义务教育体制发生了两个明显的变化:一是政府办义务教育的责任增强;二是“以县为主”义务教育管理体制的确立,逐步建立了义务教育经费保障机制,并将这个机制以法律形式固定下来。

17 国家审计署,《关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,新华网,2004-6-24。

18 刘继安,背景报告。

19 温家宝,“2007年政府工作报告”,中国政府网。

20 温家宝,“2007年政府工作报告”,中国政府网。

表2.1 普通中小学办学条件

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
中小学校舍建筑面积(百万平方米)	1088.01	1132.99	1185.51	1232.84	1274.88	1331.10	1353.20
小学							
体育运动场(馆)面积达标率(%)	47.40	48.79	50.20	51.38	53.04	53.49	55.24
音乐器械配备达标率(%)	36.62	37.70	38.66	40.08	41.80	42.43	44.68
美术器械配备达标率(%)	34.51	35.69	36.69	38.17	39.91	40.74	43.12
数学自然实验仪器(%)	48.55	49.37	49.80	50.91	52.29	52.75	54.27
普通初中							
体育运动场(馆)面积达标率(%)	69.46	64.43	65.68	66.38	67.61	67.76	69.23
音乐器械配备达标率(%)	50.42	52.46	53.95	55.20	56.58	56.99	59.34
美术器械配备达标率(%)	48.84	50.86	52.43	53.72	55.20	55.59	58.04
理科实验仪器(%)	68.35	69.45	70.17	70.57	71.84	72.23	73.54

资料来源：2000~2007年《全国教育事业统计公报》。

义务教育面临的突出问题

虽然中国政府最近几年不断加大义务教育投入，采取各种措施稳步提高义务教育的质量，但仍然面临不少问题：

(1) 财政性教育投入总量不足。从国际比较来看，中国政府的总教育支出水平仍然偏低。根据世界银行的数据统计，2003年公共教育经费占GDP的平均比重，经合组织国家为5.5%，发展中国家为4.2%，世界平均水平为4.7%，而中国仅为2.8%²¹。“以县为主”的义务教育体制虽然比以乡镇为主的义务教育体制优越，但由于县级财政在很多地方也是“吃饭财政”，缺乏充分的财力来保障义务教育的不断改进。尤其是2006年全面取消农业税费后，农民的纯收入增加，但削弱了县乡的财力基础。

(2) 义务教育收费监管需要进一步加强。国家发展和改革委员会对查处价格违法案件的通报表明，教育乱收费是2006年价格举报的首要问题²²。

(3) 义务教育的校际差距明显：“重点”与“非重点”学校在办学条件、资源、师资和教学质量上有较大差别，加剧了义务教育的不平衡²³。

(4) 准入不公平。正如在第3章详细讨论的那样，农民工子女尽管居住在城镇，但在有些地

21 胡瑞文，“教育经费缺口分析”，《学习时报》，2007年10月29日。

22 中国国家发展与改革委员会通报“2006年价格举报情况教育收费居首”，新华网，2007年4月3日。

23 刘继安，2007。

方很难进入城镇的重点学校读书，除非他们的父母支付额外费用，而他们的农民工父母收入普遍微薄。

2.3 优先政策目标

在“十一五”规划中，中国政府明确了“完善国民教育体系，实现由人口大国向人力资源强国的转变”的目标。通过科教兴国和人才强国战略，努力构建终身教育体系。2010年的目标是学龄前儿童入园率增加13个百分点以上，高等教育在校人数增至3千万，青壮年文盲率降到2%，其他方面的目标参见表2.2。

3. 公共卫生与基本医疗服务

公共卫生与基本医疗服务造福于人类，在国民经济和社会发展中具有独特的地位。对于每个人来说，健康具有重要的本体性价值。投资于健康就是投资于未来经济发展，社会拥有了健康就是拥有了“财富”（吴仪，2003）。2003年非典（SARS）危机以来，保护人民健康和安全成为中国政府着力强调的一项重大任务。

当前，中国正在逐步形成包括医疗、预防、保健、康复、教学、科研等在内的比较完整的医疗卫生服务体系。在城市，形成了市、区两级医院和街道门诊（所）三级医疗服务体系及相关卫生防疫体系。许多城市正在加快建立社区卫生服务机构和转诊机构。在农村，则形成了以县医院为龙头、以乡（镇）卫生院为枢纽、以村卫生室

为基础，集预防、医疗、保健功能于一体的三级医疗预防保健网。

正如第1章所述，这些新的政策措施使中国的人均预期寿命从1981年67.9岁上升到现在的72.4岁，婴儿死亡率、孕产妇死亡率以及其他健康指标也都显著改善。但是，这些令人赞叹的成就在很大程度上归因于改革开放以来居民收入的快速增长，这在一定程度上弥补了政府公共卫生和基本医疗服务支出的不足。要使全体社会都能享受有能力支付的、安全的和质量有保障的公共卫生和基本医疗服务，中国仍有许多工作要做。

3.1 公共卫生与基本医疗服务发展状况

近年来中国公共卫生政府支出稳步增长。1999年至2005年平均年增长率为16%。尽管政府卫生支出显著增长，促进了公共卫生和基本医疗服务供给状况的改善，但这一支出并没有随着财政总支出规模的增长而同比例增长——同期财政总支出的年均增长率为17%。

此外，还应该根据卫生支出的比例结构来评估政府卫生支出。从2000年到2006年，中国的卫生总费用由458.7亿元上升到984.3亿元。其中政府投入增长更快，从710亿元上升到1779亿元，增长了150.73%（见表2.3）。2000年至2006年，在卫生总费用构成中，政府投入从15.5%上升到18.1%，扭转了1980年至2000年的下降趋势。这使2000年以来个人支出的比重下降了近10个百分点，2006年降低到49.3%。尽管个人支出的比例有所下降，但同1980年改革开放开始时的21.2%相比，仍然远远偏高。

截至2005年底，中国共安排2448个疾病预防控制机构建设项目，总投资105亿元，已基本建成使用；安排2668个突发公共卫生事件医疗救治体系建设项目，总投资164亿元，已基本建成²⁴。此外，农村的改水改厕工作也取得了积极的进展。截止2007年底，农村改水受益人口累计达9亿人左右，改水受益人口占农村总人口的92.8%。农村卫生厕所普及率为57%²⁵。

24 国家卫生部，《2003—2007年全国卫生事业发展情况统计公报》，中国发展门户网，2008年5月5日。

25 国家卫生部，《2003—2007年中国卫生事业发展统计公报》，中国发展门户网，2008年5月5日。

发展的不平衡

1978年以来，中国的大多数卫生资源——卫生机构、卫生技术人员和医疗卫生诊疗设备大幅度增加（见表2.4，表2.5）。到2006年末，卫生机构数接近308,000家、卫生技术人员数超过460万人、卫生机构床位数为350万张，与1978年相比分别增加了82%，87.7%和72%；平均每千人口拥有的卫生技术人员从1978年的2.6人增加到2006年的3.9人；平均每千人口拥有的医院和卫生院床位数从1980年的2.0张增加到2006年的2.5张²⁶。

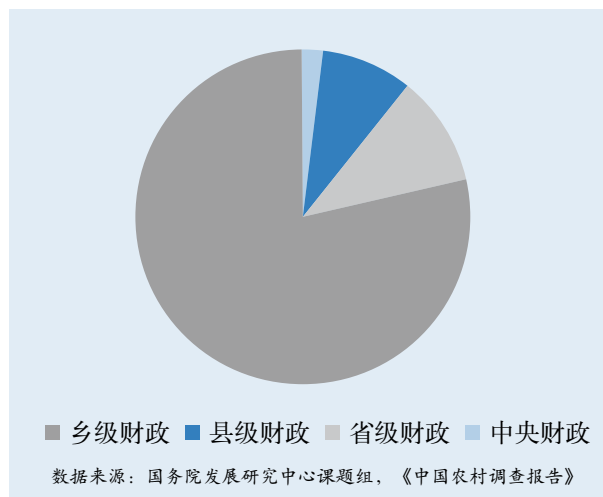
这些卫生服务体系的改善带来了指标的改善。但是近几十年来，卫生设施的增长并不平衡。例如，妇幼保健机构略有减少，从1998年的3,191家减少到2007年3,051家；卫生院从1998年的50,613家减少到2007年的40,678家，设有卫生室的村庄的比例从1998年的89.5%下降到2003年的77.6%，2006年又恢复到88.1%。这些变化部分原因是由于乡镇和行政村合并导致的。但是，与改革开放初期近98%的镇和村都有自己的诊所相比仍然偏低。上述这些变化，尤其是镇和村医疗卫生机构减少，在一定程度上增加了农村居民享受公共卫生和基本医疗服务的困难。

城乡医疗卫生服务事业的最新发展

城镇社区医疗卫生服务。随着城镇企业改制，原先计划经济时代由单位保障的公共卫生和基本医疗等，逐渐转移到社区。中国政府在1997年提出发展社区卫生服务，计划到2010年，在全

26 国家卫生部，《2007年中国卫生事业发展统计公报》，中国发展门户网，2008年5月5日。

图2.2 1994—2001年义务教育经费来源



专栏2.3 2003年以来义务教育的新政策

- ▶ 2003年9月，国务院颁布了《关于进一步加强农村教育工作的决定》，重申了要落实“以县为主”的农村义务教育管理体制。
- ▶ 2005年5月，国家教育部出台了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，将其作为推进义务教育均衡发展的指导原则。
- ▶ 2005年11月，国家教育部发布《中国全民教育国家报告》提出，争取到2007年，全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到免费教科书和寄宿生活补助。到2010年在全国农村地区全部实行免费义务教育，2015年在全国范围内普遍实行免费义务教育。
- ▶ 2005年12月，国务院发出《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，要求将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。
- ▶ 2006年3月，国务院成立全国农村义务教育经费保障机制改革领导小组。
- ▶ 2006年6月，新修订的《中华人民共和国义务教育法》规定了适应义务教育基本需求的有关经费标准，依据该法，中央和地方各级政府根据职责共同负担义务教育经费。

资料来源：刘继安，2007。

国建立起比较完善的城镇社区卫生服务体系。截至2006年底，中国95%以上的地级市、88%的市辖区和50%以上的县级市组织开展了社区卫生服务，创建了108个全国社区卫生示范区²⁷。社区卫生服务通过执行降低药品价格和政府补贴的新政策，促进了城市公共卫生事业，降低了居民医药费负担和医疗保险的支出。例如，上海市在社区卫生服务中心综合改革以后，病人门诊人均费用下降了14.2%²⁸。

农村卫生工作。卫生服务网络基本覆盖了广大农村地区。2007年底，全国1636个县²⁹共设有县级医院5879所，县妇幼保健机构1612所，县疾病预防控制中心1763所，县卫生监督所1333所。全国61.4万个行政村共设立60.5万个村卫生室，占行政村总数的98%。每千农业人口乡村医生和卫生员为1.04人。乡镇卫生院门诊量由2006年的7亿人次增加到2007年的7.6亿人次，住院量增加到2662万人，与上年相比大幅增加。2007年，病床使用率也有所增加，由2006年的39.4%提高到48.4%³⁰，但是病床使用率的总体水平仍然偏低。低使用率反映了供求关系存在的问题：从需求的角度看，高昂的医疗费用导致对医疗服务需求的减少；从供给的角度看，医院的选址和医疗设施的规模与医院服务实际需求不匹配。

27 国家卫生部，《2007年中国卫生事业发展情况统计公报》，中国发展门户网，2008年5月5日。

28 “社区卫生服务：宏伟的目标 漫长的道路”，中央政府门户网站，2006年4月6日。

29 此处的“县”不包括县级市和市辖区。

30 国家卫生部，《2007年中国卫生事业发展情况统计公报》，中国发展门户网，2008年5月5日。

3.2 公共卫生与基本医疗服务体制和政策的变迁

改革开放以来，中国医疗卫生体制发生了很大变化。20世纪80年代，中国迫切需要建立医疗保健服务的新体制，这在农村更为明显。原来以人民公社等集体经济组织为载体的“合作医疗制度”随着人民公社的解体而消失，公共卫生和基本医疗服务责任落在了农民身上。这种后果也与20世纪90年代初期的分税制改革有关。分税制改革在使中央财力大大增强的同时，没有建立起平衡财力与支出责任的一般性财政转移支付制度，导致贫富地区财政收入差距的扩大。其直接后果是，承担医疗保健主要责任的地方政府缺乏足够的财政资源。

这给农村居民造成两个压力：第一，由于缺乏农村医疗保险体系，绝大多数农村居民必须自付医疗保健费用。第二，由于地方财政能力脆弱，公共医疗机构开始实行自负盈亏，通过收费维持运转，通过大处方和不必要的检查治疗收取更多的费用。

地方政府农村卫生投入的减少导致农民个人费用的比例增大。世界银行1997年的报告指出，“享受一定形式医疗卫生资助的农村居民比例从1975年的85%下降到了1997年的10%左右，7亿多中国农村居民必须自付几乎所有的医疗卫生费用。”看病难、看病贵”成为全社会普遍关注的焦点问题。

在城镇地区，以单位为依托的医疗卫生服务体制一直延续到90年代。随着国有企业改革的深

表2.2 中国教育事业发展目标

	2005	2010	预计变化
学前教育：3岁儿童毛入园率(%)	41.40	55.00	13.60
义务教育			
初中毛入学率 (%)	95.00	98.00	3.00
初中三年保留率 (%)	92.80	95.00	2.20
高中教育			
毛入学率 (%)	52.70	80.00	27.30
在校生(万人)	403	451	48
• 职业教育	160	210	50
高等教育			
毛入学率(%)	21	25	4
在校生规模(万人)	230	300	70
• 其中：普通本专科	156.2	200	43.8
• 研究生	9.8	13.0	3.2
• 成人本专科	43.6	60	16.4
青壮年文盲率 (%)	3	2	-1

来源：《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》

表2.3 1980~2006年卫生总费用及其构成

年份	1980	1990	2000	2006
卫生总费用(亿元)	143.2	747.4	4586.6	9843.0
政府预算卫生支出	51.9	187.3	709.5	1778.9
社会卫生支出	61.0	293.1	1171.9	3210.9
个人卫生支出	30.3	267.0	2705.2	4853.5
卫生总费用构成(%)	100.0	100.0	100.0	100.0
政府卫生支出(%)	36.2	25.1	15.5	18.1
社会卫生支出(%)	42.6	39.2	25.5	32.6
个人卫生支出(%)	21.2	35.7	59.0	49.3
卫生总费用占GDP%	3.17	4.03	4.62	4.67
人均卫生总费用(元)	14.51	65.4	361.9	828.0
城市	...	158.8	828.6	1145.1
农村	...	38.8	209.4	442.4

资料来源：《中国卫生统计提要2007》和《2007年中国卫生事业事业发展统计公报》。

化，依存于企事业单位的城镇医疗服务体制逐渐消失，政府开始建立由雇主和雇员共同出资的新的城镇医疗保险体制。

1997年1月颁布的《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》是医疗保障政策的转折点。该决定明确了“基本实现人人享有初级卫生保健”的目标。在农村，政府开始建立由中央政府、地方政府和个人共同出资的新型农村合作医疗制度；在城镇，1998年开始建立社会统筹和个人帐户相结合的基本医疗保险制度，用人单位交纳工资总额的6%，个人缴纳工资的2%³¹。

1998年以来，政府医疗卫生服务政策的重点是建立和加强城镇职工基本医疗保险制度与农村

新型合作医疗制度，关注的重点是需求方，保证个人有能力支付所需要的医疗卫生服务。2002年10月颁布的《中共中央、国务院关于加强农村卫生工作的决定》，进一步推动了农村医疗保健体系建设。该《决定》明确了要在2010年前建成与农村经济社会发展水平相适应的农村医疗服务体系与农村合作医疗制度的目标。由此开始，国家对农村医疗卫生服务的投资显著增加。

中国公共卫生和基本医疗政策的另一个转折点是2003年的非典（SARS）危机。这场危机集中反映了中国公共卫生与基本医疗服务事业发展面临的挑战。政府多年来对公共卫生机构投入的不足，公共卫生体系无法应对严重的突发性公共卫生事件。1997年至1998年，在低收入国家中公共卫生平均预算支出占财政总支出的比重为1.26%，

³¹ 地方政府可自主决定雇主和雇员交费的比例。

表2.4 中国各类卫生机构数变化情况（1978—2007）

	医院	门诊部所	妇幼保健机构	专科疾病防治机构	疾病预防控制中心	卫生院	设卫生室的行政村%
1978	9293	94395	2571	887	2989	55018	97.9
1993	15436	115161	3115	1872	3729	45024	89.1
1998	16001	229349	3191	1889	3746	50613	89.5
2003	17764	204468	3033	1749	3584	45204	77.6
2005	18703	207457	3021	1502	3585	41694	85.8
2006	19246	212243	3003	1402	3548	40791	88.1
2007	19847	197664	3051	1365	3586	40678	--

*1978年设有卫生室的行政村(当时叫生产大队)的比重为有赤脚医生的村数占总村数的比重

资料来源：《中国卫生统计年鉴2007》与《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

表2.5 中国各类卫生人员数变化情况（1978—2007）

	卫生技术人员	医生	护师/士	药剂人员	检验人员	管理人员
1978	2463931	1033018	406649	266570	98806	298104
1993	4117067	1831665	1056096	413025	183657	432903
1998	4423721	1999521	1218836	423644	200846	435507
2003	4306471	1867957	1265959	357378	209616	318692
2005	4460187	1938272	1349589	349533	211495	312826
2006	4624140	1994854	1426339	353565	218771	323705
2007	4786000	2013000	1543000	325000	206000	356000

资料来源：《中国卫生统计年鉴2007》与《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

而中国这个比重还不足其一半，仅为0.62%。世界卫生组织2000年《世界卫生报告》中，对全球191个国家的卫生体系成就和表现进行了评估，中国总体排名为144；就卫生筹资的公平性而言，中国排名188，为倒数第四³²。非典（SARS）危机后，政策研究者、决策者和公众都意识到，应该把保障基本公共服务，特别是公共卫生和基本医疗服务，作为政府工作的重点之一。

非典（SARS）危机还让人们认识到，当时的公共卫生和基本医疗体系远远满足不了实际需求。农村医疗服务需求既受到基本医疗保险制度缺失的抑制，也受到农民收入增长的拉动。全球尚未就医疗服务需求的收入弹性达成共识，但几乎所有研究都发现这个弹性为正——即医疗卫生服务是正常消费品；有研究认为这个弹性大于1，意味着医疗卫生服务属“奢侈品”，其需求的增长速度高于收入的增长速度。著名经济学家邹至庄最近的研究也表明，在经济快速增长的过程中，中国医疗服务需求一直在强劲增长³³。此外，尽管收入差距很大，但城乡人均个人医疗卫生服务支出占各自收入的比例几乎相同，这也在一定程度上支持了上述观点。

两周患者未就诊比例（应就诊而未就诊），也可以反映出医疗卫生服务不能满足实际需求现实。2003年第三次全国卫生服务调查显示，两周患者未就诊率从1993年的36.4%的上升至2003年48.9%，其中城市为57%，农村为45.8%。（见图2.3）。

非典（SARS）危机后，中国政府推出了一系列旨在加强政府责任、维护公共卫生和基本医疗服务的公益性、建设覆盖城乡居民的基本医疗保障制度的政策措施。（见专栏2.4）

3.3 公共卫生与基本医疗服务面临的突出问题。

中国公共卫生和基本医疗体制正在重建过程中。尽管取得一系列巨大成就，但仍有一些主要问题需要解决：

(1) 投入不足。尽管从2000年以后，政府预算卫生支出占卫生总费用的比例逐年有所增加，政府承担了更大的卫生医疗支出责任，但政府的卫

生支出仍然不足，不到GDP的1%³⁴。与国际标准比较，这个比例较低。根据世界卫生组织发布的《世界卫生报告2006》提供的数据，中国在政府卫生支出占GDP的比重方面，在196个国家中排156位。虽然排位靠前的国家都是高收入国家，但许多低收入国家都排在中国前面。

(2) 个人医疗卫生支出负担仍然过重，分担比例仍然过高。尽管政府卫生支出在卫生总费用中的比例一直在增长，但增长速度难以抵消药品和医疗价格的增长，导致家庭医疗费用支出占家庭总支出比例的不断攀升（见图2.4的国际/跨区域比较）。1995年城镇居民家庭平均每人医疗卫生消费占生活消费支出的3.11%，2005上升为7.56%³⁵。1995年农村居民家庭人均医疗卫生消费占生活消费支出的4.9%，2005年上升到6.6%³⁶，另一方面，尽管最近几年个人卫生支出占卫生总费用的比例已经从2000年的59%下降到2006年的49.8%，但对中低收入群体而言仍然不堪重负。

(3) 资源配置失衡。突出表现在，以2005年为例，占总人口60%的农村人口仅享有25%的公共卫生资源³⁷。如前面表2.4所显示，2006年，城市居民同农村居民的人均卫生支出比率大约为3:1。

(4) 利用效率不高。医疗服务设施的利用率不平衡³⁸。2007年县及县以上医院病床使用率为78.3%，乡镇卫生院只有48.5%³⁹。医疗卫生体系机构重叠、部门分割、职责不清，公共卫生经费的支出效率不高。世界卫生组织认为，如果不继续深化卫生医疗体制改革，仅靠增加投入解决不了看病难、看病贵的问题。世界银行估计，如果消除乡镇卫生机构的冗员，其成本将降低40%⁴⁰。

(5) 重治疗、轻预防。资源配置方式显示医疗卫生模式倾向于治疗支出，而不是预防性医疗保健和公共卫生。

32 世界卫生组织，2000年，附表1。

33 邹至庄，“中国医疗的经济学分析”，中国医改评论网，2008年6月26日。

34 2006年政府预算卫生支出1778.9亿元，GDP为211923.5亿元，政府预算卫生支出占GDP0.84%。

35 国家卫生部，《2007中国卫生统计年鉴》，北京：中国协和医科大学出版社，2007年。

36 数据来源同上。

37 杜青林，“我国解决三农问题的新思路”，《中国科技成果》，2005（15）。

38 国家卫生部，《2007中国卫生统计年鉴》，北京：中国协和医科大学出版社，2007年。

39 国家卫生部，《2007中国卫生事业发展情况统计公报》，中国发展门户网，2008年5月5日。

40 Karen Eggleston, 李玲, Meng Qingyue, Magnus Lindelow, Adam Wagstaff, “中国的健康服务：文献综述”，《健康经济学》，2007

(6) **医疗卫生机构的监管体制尚不完善。**中国目前的医疗卫生体系的复杂程度和多样性与计划经济时代相比不可同日而语。政府在医疗卫生服务中的作用已经发生了根本性变化——从医疗卫生产品和服务的生产者转变成了政策制定者和监管者。所以，政府的监管制度，包括规制标准和许可程序，都需要进一步完善，以保证药品生产商和医疗服务提供机构都能合法合规地履行自己的职能。

3.4 近期目标

中国政府明确表示将加快医疗服务体制改革，2010年之前建立覆盖全民的基本医疗保障体制，目前正在加快建立以新型农村合作医疗制度和城镇居民基本医疗保险制度为核心的覆盖全民的基本医疗保险制度。在完善新型农村合作医疗制度的同时，中国正在加快城镇居民基本医疗保险试点，计划2010年在全国城镇全面推开，使城镇中2亿多没有医疗保障的非就业人员得到基本医疗保障⁴¹。

根据十一五规划，中国政府决心在2010年前将人均期望寿命提高到72.5岁，比2005年增加0.5岁；将婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率分别控制在14.9‰和17.7‰以内，将孕产妇死亡率控制在40/10万以内，使儿童国家免疫规划疫苗接种率在城镇达到95%以上，在农村达到90%以上⁴²。虽然在2010年人口普查时才会有期望寿命数据，但婴儿和孕产妇死亡率显著下降和儿童免疫接种率不断提高的趋势（参见第一章）表明，这些目标完全有可能实现。

4. 基本社会保障

在中国，人们已经充分认识到，基本社会保障制度是社会安全网有效运行的基本途径，是对和谐社会至关重要的有效的“减震器”，它有助于维护人的尊严和自尊，是与中国政府维护社会秩序和社会稳定的目标一致的人类发展目标。构建规范稳定的基本社会保障制度有利于提高全体社会成员的生活质量，营造安定有序社会的社会环境。

41 白天亮，“城镇居民医保试点全面启动，非从业居民可参加”，人民日报，2007年4月27日。

42 《卫生事业发展“十一五”规划纲要》，中国政府门户网站，2007年5月30日刊载。

中国主要社会保障制度包括城乡养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险以及最低生活保障制度等。中国人口的老龄化给养老保险、医疗保险及其他社会保障基金带来巨大压力⁴³。为此，中国政府制定了完善基本社会保障制度的宏伟目标：到2010年，中国将建立覆盖2.23亿人就业人口的养老保障体制、覆盖3亿人口的基本医疗保障体制、覆盖1.2亿人口的失业保险、覆盖1.4亿人口的工伤保险和覆盖8000万妇女的生育保险。中国政府还计划逐步扩大农村养老保险、农村最低生活保障制度和企业年金的覆盖面，同时实现新型农村合作医疗制度的全覆盖⁴⁴。

4.1 基本社会保障最新发展状况

财政投入。为了提高整个社会保障体系的保障水平，中国加大了对社会保障体系的公共财政投入。从图2.5可以看出，2001~2006年间，全国社会保障财政总支出从不到2000亿元增加到了4361.78亿元，社会保障支出在财政总支出中的比重稳定在11%左右。与此同时，社会救济的政府支出绝对金额及其在政府支出中的比例都在增加。

以城市最低生活保障为例，2002年以后，中央财政负担的经费开始大幅增加：2001年为23.07亿元，2006年为136亿元。加上地方财政支出，城镇最低生活保障总经费2001年为45.74亿元，2006年达到241.01亿元⁴⁵。

全国社保基金规模持续扩大，运营收益稳步增加。截至2006年底，企业年金规模达到910亿元。2007年上半年，社保基金总收入同比增长近30%⁴⁶。

社会保险计划覆盖面。随着财政投入的增加，2002~2007年，除农村养老保险外，各项保险参保人数都有所增长（见图2.6）。相对而言，

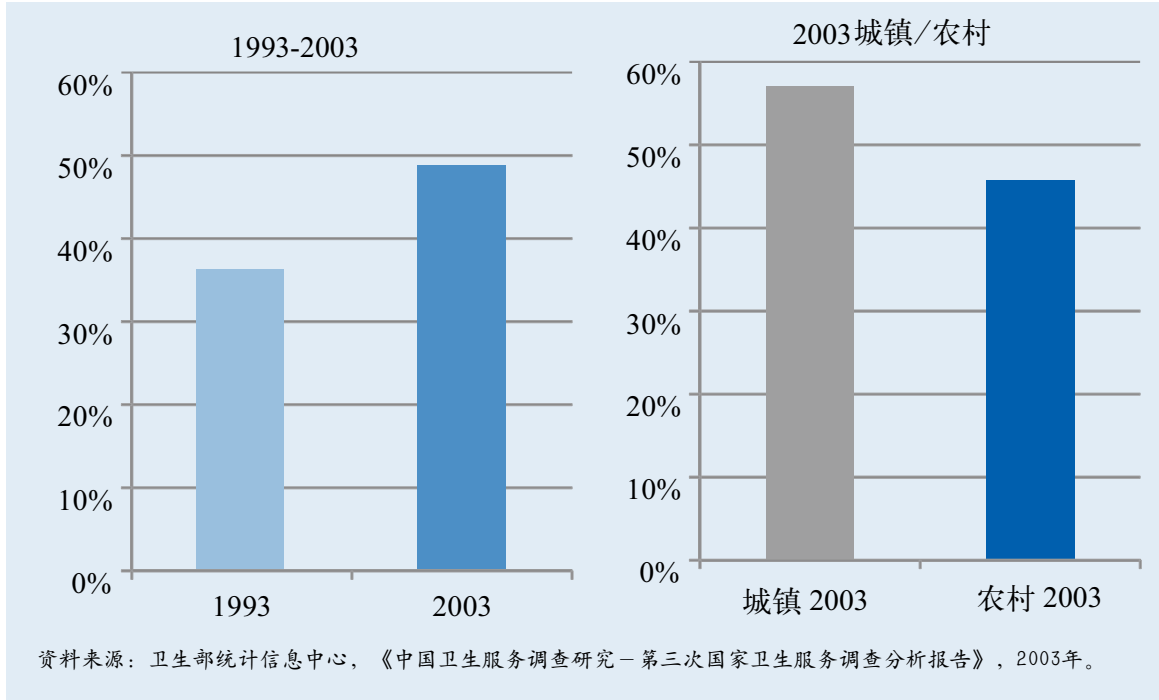
43 联合国国际人口学会编著的《人口学词典》对人口老龄化的定义是：当一个国家（地区）60岁以上人口所占比例达到或超过总人口数的10%，或者65岁以上人口达到或超过总人口数的7%时，其人口即称为“老年型”人口，这样的社会即称之为“老龄社会”。2000年，中国65岁以上人口比重达到7%，开始进入老龄社会；2006年中国这一指标进一步提高到7.9%。中国老龄人口比重的数据来源：国家统计局，《2007年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社，2007年。

44 《劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要（2006~2010年）》，国家劳动和社会保障部网站，2006年11月8日。

45 《中国财政年鉴2007》，北京：中国财政杂志社，2008年。

46 国研网，2007年7月25日。

图2.3 1993—2003年两周患者未就诊比例及2003年城乡两周患者未就诊比较



工伤保险和生育保险增长速度较快，在此期间分别增加了133%和85%；城镇基本养老保险和失业保险参加人数增长速度较慢，分别只有36.45%和14.37%。

2007年末，全国参加城镇基本养老保险人数为20137万人，比上年末增加1371万人。参加城镇基本医疗保险的人数22311万人，增加6579万人。参加失业保险的人数11645万人，增加458万人。参加工伤保险的人数12173万人，增加1905万人。参加生育保险的人数7775万人，增加1316万人。2005年中国大陆31个省市区城镇养老保险综合参保率平均达到76.9%，在职职工参保率平均为74%⁴⁷。

新型农村合作医疗。2007年以来，新型农村合作医疗扩大覆盖面的工作进展迅速，到2008年3月，已经覆盖了90%的农村人口。2007年全国新农合基金支出346.6亿元，全国有4.5亿人次从新型农村合作医疗制度中受益⁴⁸。从总体上看，中国新型农村合作医疗运行平稳、逐步规范，农民医疗负担有所减轻，因病致贫、因病返贫的状况有所改善。

农村最低生活保障。截止2007年底，农村已有3451.9万人享受了最低生活保障，比上年同期增加1948.2万人，增长128.7%，平均每人保障标准为70元/人月，全年共发放农村最低生活保障资金104.1亿元⁴⁹。

城镇最低生活保障。在城镇最低生活保障方面，受益人数大幅增长：2000年402.6万人，增至2007年2270.9万人⁵⁰，基本实现了“应保尽保”的目标(见图2.7)。全年各级财政共支出低保资金2007年比上年增长22.21%，城镇最低生活保障水平每月人均标准182.4元，增长7.6%。人均补差102元/月，比上年增长11.5%。

4.2 社会保障体制和政策的变迁

中国社会保障制度的发展过程与经济体制转轨的历程密切相关。改革开放前，中国社会保障的覆盖面局限于城镇地区，重点是政府部门、事业单位和国有企业。随着市场化改革的推进，建立一个覆盖范围更广的社会保障体系刻不容缓。20世纪80年代开始，社会保障制度改革大大加快，以城镇养老保险制度改革、城镇职工医疗保险制度改革、城镇居民失业保险制度改革为重点，分步推进。2000年以来，中国政府已经逐步

47 宋晓梧、刑伟和丁元，2007年。

48 国家民政部，《2007年民政事业发展统计报告》，中央政府门户网站，2008年5月4日。

49 <2007年民政事业发展统计公报>

50 同上。

专栏2.4 2003年以来中国政府公共卫生与基本医疗服务的政策演变

- ▶2003年10月，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，要深化公共卫生体制改革，强化政府职能，建立健全公共卫生信息网络、疾病预防控制体系和医疗救治体系，提高突发性公共卫生事件应急能力。
- ▶2005年10月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出，要认真研究并逐步解决群众看病难看病贵问题。继续深化医疗卫生体制改革，完善公共卫生和医疗服务体系。
- ▶2006年2月，国务院《关于发展城市社区卫生服务的指导意见》要求将发展社区卫生服务作为

推进城市卫生综合改革和缓解群众看病难、看病贵的基础性工作。同年，国务院成立了城市社区卫生工作改进领导小组。

- ▶2006年9月，由国家11个有关部委组成的医疗体制改革协调小组成立。
- ▶2006年10月，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》提出，要维护公共卫生服务，深化医疗卫生体制改革，强化政府责任，严格监督管理，建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度，为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。

将养老、医疗保险和最低生活保障制度推行到农村地区。

基本养老保险制度

中国的基本养老保险制度包括城镇企业职工基本养老保险制度、机关事业单位退休养老制度和农村养老保险制度，分别对应着城乡不同的社会群体。总体上，目前中国城镇职工养老保险制度与机关事业单位退休养老制度比较成熟，农村养老保险制度仍在探索之中。

城镇职工养老保险制度。1997年，中国政府决定在全国范围内建立统一的企业职工基本养老保险制度。国务院又于2005年发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，城镇养老保险进一步走向规范化。企业和职工必须共同缴费，企业缴费进入社会统筹账户，缴费基数为职工工资总额，缴费比率为20%左右；职工缴费进入个人账户，缴费比率为8%。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金两部分组成，基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%。

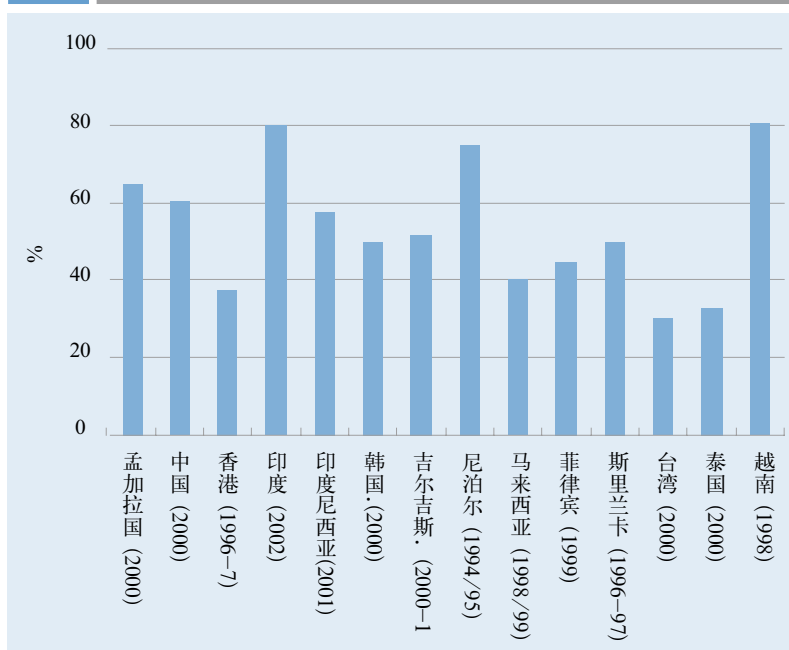
个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数，计发月数根据职工退休时城镇人

口平均预期寿命、本人退休年龄和利息等因素确定。根据职工工资和物价变动等情况对基本养老金水平进行适时调整，调整幅度为当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例。

城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比例为20%，其中8%记入个人账户，退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金。

机关事业单位退休养老制度的覆盖对象为政府公务员和事业单位工作人员，养老金待遇标准

图2.4 个人医疗费用支出国际/跨地区比较



与退休前的工资水平挂钩。机关事业单位退休养老制度规定，工作年满20年的机关退休人员的退休金，基础工资和工龄补贴按本人原标准全额计发，职务工资和级别工资按本人原标准的一定比例计发，其中35年及以上、30至35年、20至30年的计发比例分别为88%、82%和75%；工作年限在10至20年的机关退休人员的基础工资和工龄工资全额计发，职务工资和级别工资按60%计发；工作年限不满10年的机关退休人员的基础工资和工龄工资全额计发，职务工资和级别工资按40%计发。工作年满20年的事业单位退休人员的退休金按本人职务工资和津贴之和的一定比例计发，其中35年及以上、30至35年、20至30年的计发比例分别为90%、85%和80%；工作年限在10至20年的事业单位退休人员的退休生活费按本人原工资的70%计发；工作年限不满10年的事业单位退休人员的退休生活费按本人原工资的50%计发（宋晓梧、邢伟和丁元，2007）。实行企业化管理的事业单位适用城镇企业职工基本养老保险制度。

农村社会养老保险制度。1991年，中国政府选择部分市县开展建立农村社会养老保险制度的试点工作。农村社会养老保险以个人缴费为主、集体补助为辅，个人缴费和集体补助全部记在个人名下；农村社会养老保险基金以县级为基本核算单位，主要通过存入银行和购买国债增值；参保人年满60周岁后，根据其个人账户基金积累总额计发养老金。1998年，农村社会养老保险工作从民政部移交劳动和社会保障部。目前，一些地方政府正在进行农村社会养老保险制度改革试点，主要是加大地方公共财政对农民参加养老保险的扶持力度，目的是建立以个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的多元筹集机制，吸引更多农村居民参加养老保险，并继续提高保障水平。

被征地农民社会保障制度。2006年4月，国务院提出建立适合被征地农民特点与需求的社会保障制度。对城市规划区内的被征地农民，根据当地经济发展水平和被征地农民的不同年龄，制定保持其生活水平不下降的基本生活保障办法和养老保障办法。被征地农民社会保障所需资金从当地政府批准的安置补助费和用于被征地农户的土地补偿费中统一安排，两项费用尚不足以支付的，由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决。2006年10月，国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》规定，征地补偿安置应该确保被征地农民的原有生活水平。2007年4月，劳动和社会保障部、国土资源部下发《关于切实做好被征

地农民社会保障工作有关问题的通知》，要求对没有出台被征地农民社会保障实施办法、被征地农民社会保障费用不落实、没有按规定履行征地报批前有关程序的，一律不予报批征地。

基本医疗保险制度

城镇职工医疗保险制度。自20世纪80年代以来，中国对城镇职工医疗保障制度进行了一系列改革。1980年到1992年，城镇职工基本医疗保险改革的主要目标是通过引入医疗费用分担机制控制医疗费用的过快增长，加强对医院供应链的控制。1994年，中央政府在镇江和九江两市进行医改试点，城镇职工医疗保险制度改革进入了第二阶段。1996年底，在中央政府的直接领导下，试点扩大到29个省、市、直辖市。1998年，中国提出了《关于建立职工基本医疗保险的新方案》。之后职工参保人数大幅提高，截至2007年底，全国城镇职工基本医疗保险的参保人数已经达17983万人⁵¹。

城镇居民医疗保险制度。建立城镇居民基本医疗保险制度，是中国在建立城镇职工基本医疗保险制度和新型农村合作医疗制度之后又一重大举措，主要解决城镇非从业人员，特别是中小學生、少年儿童、老年人等群体看病就医问题，旨在完善城镇居民基本医疗保险的政策体系⁵²。完善城镇居民基本医疗保险试点2007年启动，2008年扩大到229个城市。政府的计划是在2009年实现80%的覆盖率，2010年实现全覆盖。

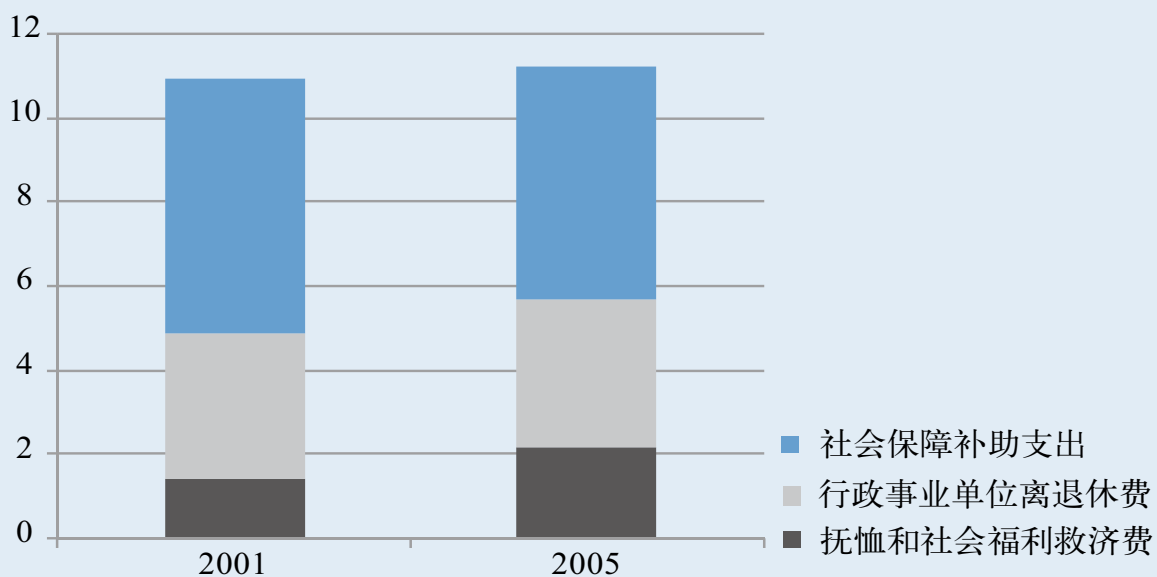
新型农村合作医疗制度。新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导和支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。从2003年起，中国开始推进新型农村合作医疗的试点工作。中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型合作医疗的农民每年按人均10元安排合作医疗补助资金，地方财政对参加新型合作医疗的农民补助每年不低于人均10元。2006年，中国政府决定，将中央财政对中西部地区（除市区以外）的参加新型农村合作医疗的农民补助标准由每人每年10元提高到20元，地方财政相应增加10元⁵³。在不增加农

51 国家统计局，《中华人民共和国2007年国民经济和社会发展统计公报》，新华网，2008年02月28日

52 “温家宝：扎扎实实搞好城镇居民基本医疗保险试点”，新浪网，2007年7月24日。

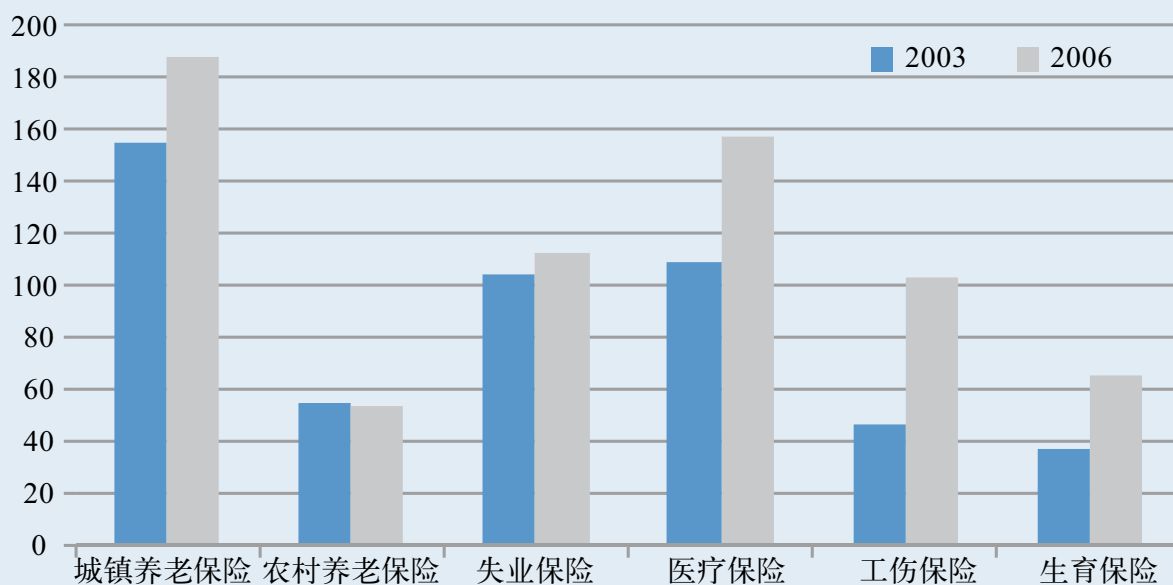
53 国家卫生部等七部委，《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》，国家卫生部网站，2006年1月24日。

图2.5 政府社会保险支出比例（2001—2005）（%）



数据来源：中国财政年鉴2006

图2.6 2003~2006年各项社会保险参保人数（百万）



资料来源：2003~2005数据来自《中国劳动和社会保障统计年鉴》；2002年数据来自《2002年中国劳动和社会保障统计公报》，2006年数据来自《中国劳动统计年鉴2007》，2007年数据来自《2007中国劳动和社会保障统

民个人缴费标准的前提下，提高了农民的受益水平。

从2008年开始，各级财政对参合农民的补助标准提高到每人每年80元，其中中央财政对中西部地区参合农民按40元给予补助，并对东部省份按照一定比例给予补助。地方增加的资金，应以省级财政承担为主，尽量减少困难县（市、区）的负担⁵⁴。

城镇失业保险制度

1986年7月，国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，标志着中国失业保险制度的建立。尽管暂行规定是一种范围小（仅限于国营企业）、层次较低的失业保障制度，但它为劳动制度从计划经济向市场经济过渡创造了条件。1993年5月，国务院颁布《国有企业职工待业保险规定》，针对原《暂行规定》实施范围窄、保障水平低、基金承受能力弱等方面，进行了局部调整和完善。1999年1月，国务院发布《失业保险条例》，将参保范围扩大到所有企业和事业单位及其职工，在功能上坚持失业保险具有保障生活和促进就业的双重功能，建立用人单位、职工和财政共同负担的筹资机制。

最低生活保障制度

城镇居民最低生活保障制度。最早由地方政府开始试行的城镇居民最低生活保障制度，其制度创新为中央政府所采纳并逐步在全国推广实施（见专栏2.5）。农村最低生活保障制度是对家庭人均收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口按最低生活保障标准进行差额补助的制度⁵⁵。2007年3月，中国全国人民代表大会十届五次会议通过的《政府工作报告》提出，年内在全国建立农村最低生活保障制度。2007年8月国务院发出的《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》指出：将符合条件的农村贫困人口纳入保障范围，重点保障病残、年老体弱、丧失劳动能力等生活常年困难的农村居民；逐步将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围，稳定解决全国农村贫困人口的温饱问题；建立农村最低生活保障制度以地方政府为主，实行属地管理，中央财政对财政

困难地区给予适当补助。

五保供养制度

中国农村五保（保吃、保穿、保住、保医、保葬）供养制度大致历经了三个发展阶段。1956~1978年主要依靠集体公益金运行，是由生产队或生产大队组织实施的集体供养；1979~2001年是以村提留和乡统筹为其经费和实物来源的集体供养；2002年以来是以政府财政供养为主的现代社会保障。2006年1月，国务院修改并公布了新《农村五保供养工作条例》，此条例2006年3月1日起施行。新条例对供养对象、供养内容、供养形式、监督管理和法律责任方面都做了详细规定，进一步规范了农村五保供养。全国有500万没有子女、生活无着的农村居民享受五保供养⁵⁶。

其他社会保障制度

近年来有两项新的社会保障制度得到关注，主要包括工伤保险和生育保险制度。根据2003年国务院颁布的《工伤保险条例》规定，工伤保险制度的覆盖对象为中华人民共和国境内的各类企业及其职工、有雇工的个体工商户及其雇工，以保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿，促进工伤预防和职业康复。用人单位依法缴纳工伤保险费。工伤保险费平均缴费率原则上控制在职工工资总额的1%左右，根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率，并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况在每个行业内确定若干费率档次。生育保险由企业按职工工资总额的一定比例向社会保险经办机构缴纳生育保险费。生育保险费用实行社会统筹，缴费比例由当地政府根据计划内生育人数、生育津贴和生育医疗费等因素确定，并根据费用支出情况适时调整，但最高不得超过工资总额的1%。女职工产假期间的生育津贴按照本职工上年度月平均工资计发，由生育保险基金支付。女职工生育的检查费、接生费、手术费、住院费、药费和因生育引起疾病的医疗费由生育保险基金支付。

4.3 基本社会保障面临的突出问题

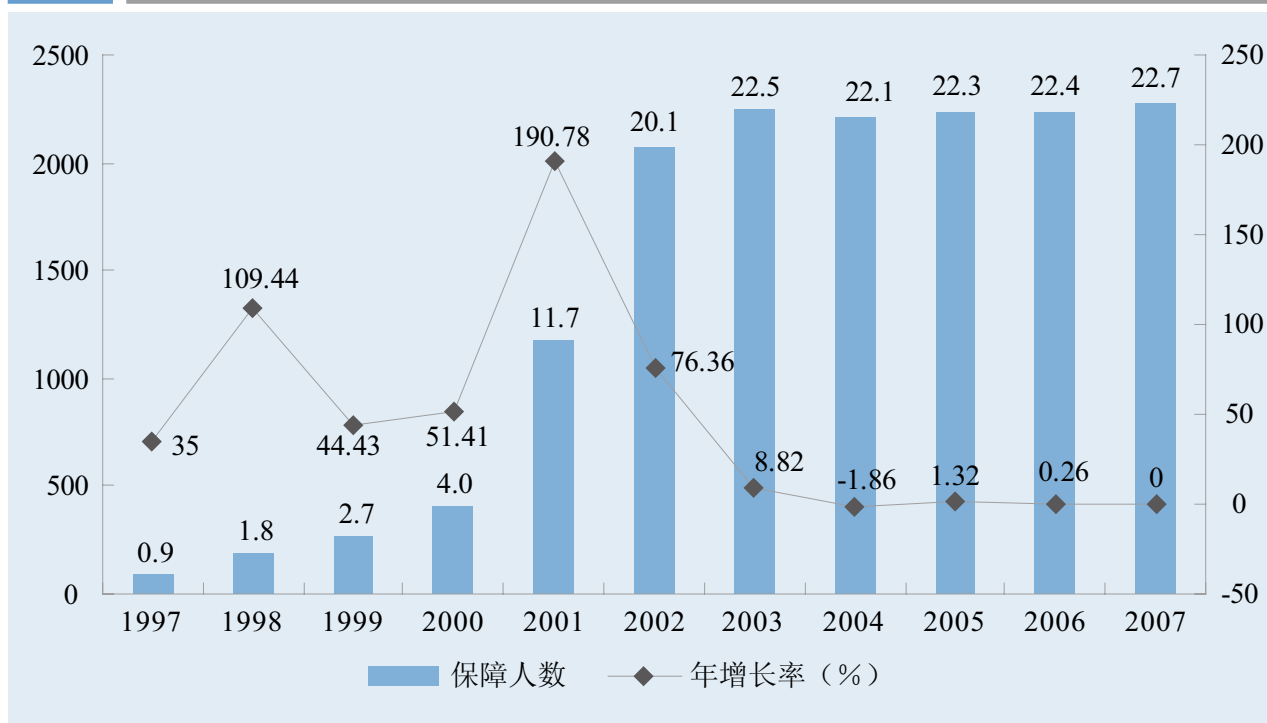
尽管中国已经付诸了大量的努力致力于改进，但中国社会保障制度仍有如下主要问题：

54 卫生部、财政部《关于做好2008年新型农村合作医疗工作的通知》

55 国家民政部办公厅，《关于加快农村社会保障体系建设的意见》，国家民政部网站，2006年12月。

56 张毅、江国成，2007年。

图2.7 城镇居民最低生活保障情况（人数：百万；增长率：%）



覆盖面小，保障水平低，难以适应城乡居民日益增长的需要。在五大社会保险中，覆盖面最大的是基本养老保险制度，但2005年参加该制度的在职职工加上机关事业单位职工还不到2亿人，不足目标人群的四分之一⁵⁷。

社会保障资金的统筹层次低。按照要求社会保障基金要实现省级统筹，但从目前情况看，除福建、陕西等少数省（市）实现基本养老保险省级统筹外，其余地区大都以市县级统筹为主。统筹层次低，造成社会保险基金抗风险能力弱、基金调剂功能弱，社会保险个人账户转移困难⁵⁸。

基本社会保障管理体制尚未理顺。直到2007年底，基本社会保障管理体制中存在着民政、卫生、社会保障部门之间政策分割、部门利益分割的矛盾和问题⁵⁹，难以应对人口老龄化、大规模人口流动、就业方式多样化、收入分配不平衡的挑战。

社会保障个人账户“空帐”问题严重。例

如，全国城镇企业职工养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的制度模式，在基金管理模式上实行个人账户基金和社会统筹基金的一本账管理。由于目前中国人口老龄化速度加快，退休人员逐年上升，导致社会统筹收不抵支，迫不得已占用个人账户基金，使得个人账户“空账”运行问题严重⁶⁰。

5. 公共就业服务

就业是人类发展的一个重要维度，不仅是人们收入的来源，也关系到人的尊严，是社会成员赖以生存、融入社会和实现人生价值的重要途径和基本权利。中国就业形势严峻，解决就业问题始终是经济社会发展的重大问题。公共就业服务是促进就业的重要手段，通常是政府和相关公益机构为缓解失业压力，向所有劳动者及失业人员提供免费的就业信息、职业指导、职业介绍、免费就业培训和劳工权利保护等。

5.1 公共就业服务最新发展状况

20世纪90年代，中国公共就业服务的核心目

57 陈佳贵、王延中，《中国社会保障发展报告（2007）NO.3：转型中的卫生服务与医疗保障》，北京：社会科学文献出版社，2007年。

58 张磊，“完善社保体系社会保障税已基本具备开征条件”，《中国税务报》，2007年8月16日。

59 华建敏，“立党为公执政为民 完善覆盖城乡社保体系”，中国政府网，2007年7月4日。

60 全国社会保障基金理事会理事长项怀诚在中央财经大学演讲时指出，“现在社保基金个人账户亏空已达7200亿”，中国经济网，2005年6月6日。

专栏2.5 城镇居民最低生活保障制度

- ▶1993年，上海市政府宣布，建立城市居民最低生活保障线制度，由此拉开了中国社会救济制度改革的序幕。继上海之后，又有大连、青岛、烟台、福州、厦门和广州等东部沿海城市推广了这一制度；1995年，城镇最低生活保制度得到中央政府的认可并开始在全国推广。
- ▶1997年，国务院下发了《关于在各地建立城市居民最低生活保障制度的通知》，要求在本世纪末，全国所有的城市和县治所在的镇都要建立这项制度。
- ▶2003年，国家民政部下发了《关于建立城市医疗救助制度有关事项的通知》。
- ▶2004年，国家民政部、国家建设部等联合颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，国家民政部与国家教育部联合发出了《关于进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的通知》，国家民政部发出了《关于做好普通高等学校困难毕业生救助工作的通知》。
- ▶从2004年开始，政府着手探索和建立以城市低保制度为主体，以优惠政策和临时救助制度为补充，以医疗救助、教育救助、住房救助等相配套的综合性社会救助体系。

资料来源：唐钧，2005年。

标是解决国企改革深化过程中出现的下岗工人再就业问题。最近几年，中国政府围绕以下5个目标不断完善公共就业服务的体制和制度：（1）坚持发展经济，努力增加就业机会。（2）实施积极的就业政策，扶持失业人员就业。（3）提供职业培训，提高劳动市场中失业人员的竞争能力。（4）确保和谐劳动关系，逐步提高就业质量。（5）围绕建立覆盖城乡全体劳动者的社会保障体系，不断完善养老、医疗、失业、工伤和生育保险制度。

公共就业服务机构的发展。中国就业服务机构快速发展，逐步形成了以劳动部门开办的公共职业介绍机构为主体、社会团体及其他民办职业介绍机构共同发展、遍及全国的职业介绍网络。如表2.6所示，2002~2007年，公共职业介绍机构从18010个发展到24806个，介绍成功人数从978万人次增加到1981万人次，增长了102.6%。2007年，中国共有技工学校2995所，技工学校面向社会开展培训381万人次，比2002年增长83.2%（表2.7）。2007年末全国就业训练中心和社会培训机构共开展培训1960万人次，比2002年增长83%。

中央和地方都加大了对公共就业的财政投入力度。从就业保障的贷款贴息、税收减免和再就业补贴等方面的情况看，2006年总补助额为2002年的30倍（表2.9）。

5.2 公共就业服务体制与政策的变迁

培育规范的劳务市场。中国的公共就业服务，发展于20世纪70年代末80年代初。当时，大批上山下乡知识青年返城，形成自50年代以来罕见的就业高峰，城镇登记失业率一度达到5.4%⁶¹。为缓解就业压力，中国政府当时提出“三结合”的就业方针，即鼓励返城上山下乡知识青年作为“劳动者组织起来就业”、“自谋职业”、“劳动部门介绍就业”三个途径结合起来缓解当时的就业压力。由此，中国的就业体制和政策开始发生重大转变。

建立以市场为导向的就业机制。1986年10月，国务院颁布了国有企业劳动制度改革的“四项规定”⁶²，改革企业用工制度，规定国有企业以后招工要面向社会，公开考核，择优录用，一律实行合同制。“四项规定”结束了中国计划经济体制下“统包统配”的传统劳动就业政策。

1990年，中国劳动部门总结各地经验，制定了《职业介绍暂行规定》，把组织劳动力市场的专门服务机构统一为“职业介绍所”，让其承担职业介绍、职业指导与就业咨询的任务。1991年底，中国大陆30个省（市、自治区）⁶³劳动部门共举办职业介绍所9674所，基本上覆盖了省、地（市）、县（区），并向乡镇延伸。

1992年10月，中国正式提出培育和发展“劳动力市场”。当年，国务院颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，要求进一步推动国有企业用工进入劳动力市场。1995年1月开始执行的《中华人民共和国劳动法》又明确规定，企业实行劳动合同制度。1998年6月，中国政府提出“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的新时期就业方针，建立市场导向的就业机制。

2000~2003年，中国城镇登记失业人数和登

61 《新中国五十五年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社，2005年。

62 “四项规定”即《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》与《国营企业职工待业保险暂行规定》

63 当时重庆市还是四川的一个市。

表2.6 职业介绍机构工作情况

年份	职业介绍机构（个）			介绍成功人数（万人次）	
	总计	劳动保障部门办	社会团体及其他	总计	劳动保障部门办
2002	26158	18010	8148	1354	978
2003	31109	21515	9594	1586	1155.5
2004	33890	23347	10543	1837.7	1336
2005	35747	24167	11580	2165.3	1537.7
2006	37450	24777	12673	2493	1845
2007	37897	24806	13091	—	1981

资料来源：2003~2005数据来自《中国劳动和社会保障统计年鉴》；2002年数据来自《2002年中国劳动和社会保障统计公报》，2006年数据来自《中国劳动统计年鉴2007》，2007年数据来自《2007中国劳动和社会保障统计公报》

表2.7 技工学校培训情况

	技工学校（所）	培训社会人员（万人次）	在校学生（万）
2002	3075	208	153
2003	2970	227	193
2004	2884	265	234
2005	2855	273	275
2006	2880	338	321
2007	2995	381	367

资料来源：2002~2007年期间的《劳动和社会保障事业发展统计公报》。

表2.8 就业培训机构情况

	就业培训中心（所）	社会培训机构（所）	培训人员（万人次）		
			总计	再就业培训（万人次）	创业培训（万人次）
2002	3465	17350	1071	518	31
2003	3307	19139	1166	549	29
2004	3323	21425	1488	530	31
2005	3289	20341	1625	610	51
2006	3212	21462	1905	645	63
2007	3173	21811	1960	643	64

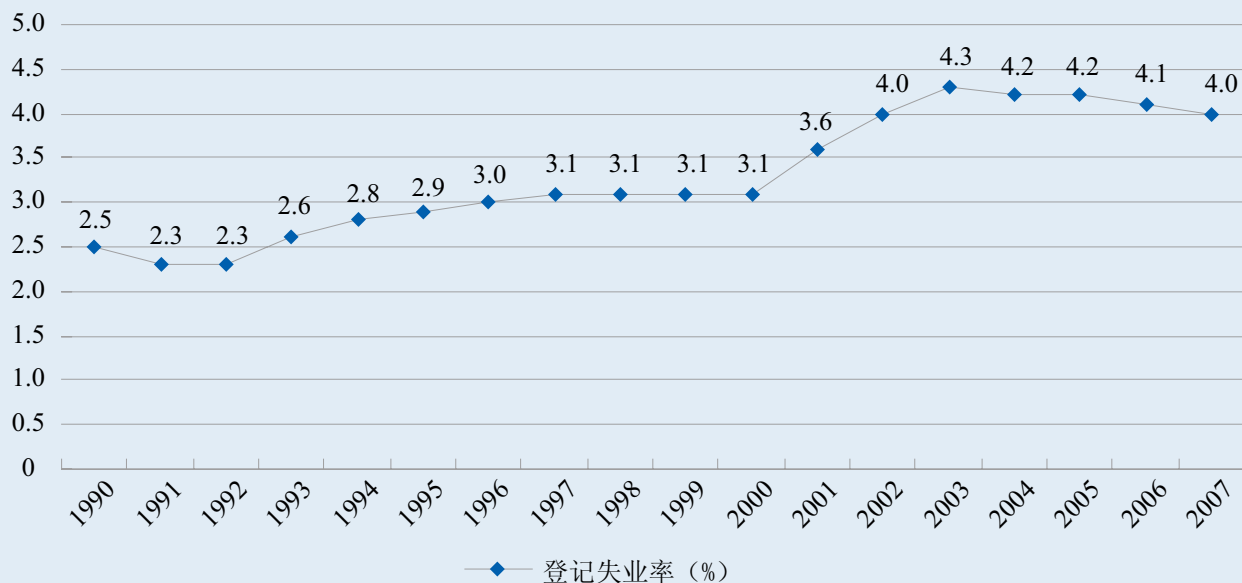
资料来源：2002~2007年期间的《劳动和社会保障事业发展统计公报》。

表2.9 1998~2006年全国就业补助情况（单位：亿元）

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
全国合计	6.55	4.17	6.35	6.81	11.38	99.24	130.12	160.91	345.37
中央	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	41.11	63.20	89.70	234.00
中央本级	0.20	0.20	0.20	0.20	0.15	0.15	1.89	2.37	8.83
补助地方	—	—	—	—	0.05	40.96	61.31	87.33	225.17
地方	6.35	3.97	6.15	6.61	11.18	58.13	66.92	71.21	111.37

资料来源：《中国财政年鉴2005》，《中国财政年鉴2007》。

图2.8 1990-2007年城镇登记失业率变化趋势



资料来源：1990—2006年的数据来自于《中国统计摘要2007》，2007年数据来自于《2007中国劳动和社会保障统计年鉴》。

记失业率呈逐年上升趋势。2003年城镇登记失业率为4.3%，比1990年上升了1.8个百分点（图2.8）。面对国有企业改革中出现大量下岗职工等问题，中国政府于2002年9月出台了10项促进困难群体再就业的政策措施，制定了积极的就业政策，逐步确立了就业优先的政策导向，加大了公共就业服务的供给力度。一方面，从过去重点关注国有企业下岗职工扩展到为包括农民工在内的所有社会成员提供公共就业服务；另一方面，公

共服务就业的形式和手段都比以往有大的调整和改善。

完善劳动力就业的法律保障。2006年，中国政府启动了全面推进劳动合同制度实施的3年行动计划，积极开展劳动争议案件处理工作。政府还在全国各类企业和工业园区开展创建和谐劳动关系活动，促进企业全面落实劳动保障法律法规政策。全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国劳动合同法》已于2008年1月1日正式实施，该

专栏2.6 2003年以来中国政府公共就业服务政策的变化

- 2005年4月，国务院《关于2005年深化经济体制改革的意见》提出：加快建设城乡统一的劳动力市场，选择部分城市开展试点工作。
- 2005年11月，国务院制定了《关于进一步加强就业再就业工作的通知》，其中的政策包括：税费减免、小额贷款、社保补贴、就业援助、主辅分离、就业服务、职业培训、失业调控、财政投入、社会保障，以及改善农民工就业环境等就业再就业政策。
- 2006年1月，国务院《关于解决农民工问题的若干意见》明确规定了保障农民工合法权益的政策。
- 2006年4月，国家劳动和社会保障部发布《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》指出：在城市规划区内，要将被征地农民纳入统一的失业登记制度和城镇就业服

务体系。未就业的被征地农民可到当地公共就业服务机构办理失业登记，公共就业服务机构要及时办理，并积极为被征地农民提供就业咨询、就业指导、就业培训、职业介绍等服务，促进在劳动年龄段内有就业愿望的被征地农民尽快实现就业。在劳动年龄段内尚未就业且有就业愿望的，可按规定享受促进就业再就业的相关扶持政策。

- 2007年2月，国务院颁布《残疾人就业条例》。
- 2007年4月，国务院办公厅发出《关于切实做好2007年普通高等学校毕业生就业工作的通知》，《通知》要求各地劳动保障部门要高度重视高校毕业生就业问题，将其纳入就业工作总体部署，统筹安排对登记失业高校毕业生开展重点服务。

资料来源：莫荣，（2007）

法在保护劳动者就业权益、分类规范不同劳动用工形式、明确用人单位法律责任、保护用人单位的合法权益、健全劳动关系协调机制等五方面都有新突破⁶⁴。

全国人大常委会通过的《就业促进法》也于2008年1月1日正式生效。该法律含有“反对就业歧视专章”，规定国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利；用人单位招聘时，除国家规定的不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准；不得歧视残疾人；保证农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的权利，不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。

2007年，国家劳动和社会保障部颁布了《就业服务与就业管理规定》，对《就业促进法》中就业服务与管理、就业援助的相关制度做了进一步细化和完善，规定劳动者依法享有平等就业的权利，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。

重视特殊群体的公共就业服务。80年代以来，随着农村改革的成功与城镇化的推进，大批农村劳动力开始到城镇流动就业。为有效引导其就业，中国政府相继推行了“农村劳动力开发就业试点项目”、“农村劳动力跨地区流动有序化工程”，并收到比较明显的成效。2000年以后，逐步取消对企业使用农民工的行政审批，取消对农民进城务工的职业工种限制，切实解决拖欠和克扣农民工工资问题，做好农民工培训工作，改善农民工的生产生活条件，高度重视农民工的生产安全和职业病防治问题，并将农民工纳入工伤保险范围。2003年9月，农业部、劳动和社会保障部、教育部、科技部、建设部、财政部联合颁布了《2003~2010年全国农民工培训规划》，强调广泛开展农民工培训工作，这是增强农民工就业竞争力的重要手段。另外，全国各地从2004年起，组织实施农村劳动力转移培训“阳光工程”。该工程由政府公共财政支持，主要在粮食主产区，劳动力主要输出地区，贫困地区和偏远山区开展将农村劳动力转移到非农领域就业前的职业技能培训示范项目。

妇女就业服务。中国政府保护妇女享有与男子平等的劳动权利，消除就业性别歧视，实行男

女同工同酬，积极开发适合妇女特点的就业领域和就业方式，并将年龄偏大（40周岁以上）、职业技能偏低、家庭生活困难（“低保”对象）的三类下岗失业妇女列为中国就业的重点援助对象⁶⁵。2005年底，全国城乡女性就业人数达到3.41亿人，比2000年增加2400万人，高于《中国妇女发展纲要》确定的目标⁶⁶。

残疾人就业服务。中国在解决残疾人就业问题方面，积极发挥政府和社会组织的作用，努力创造残疾人平等参与社会生活的环境。2007年2月，国务院颁布了《残疾人就业条例》，鼓励社会组织和个人通过多种渠道、多种形式，帮助、支持残疾人就业，鼓励残疾人通过应聘等多种形式就业，禁止在就业中歧视残疾人。经过10多年的努力，残疾人就业率已从1988年的不足50%提高到2003年的83%⁶⁷。

零就业家庭就业服务。2005年，全国各地根据中央政府的要求，普遍开展了消除“零就业家庭”的工作。凡是法定劳动年龄内的家庭成员均处于失业状况的城市居民家庭，都可向住地街道、社区公共就业服务机构申请就业援助。街道、社区公共就业服务机构经确认属实的，应当为该家庭中至少一人提供适当的就业岗位。2007年6月，劳动和社会保障部发出《关于全面推进零就业家庭援助工作的通知》，要求各地初步摸清本地区零就业家庭的数量，2007年底基本消除城镇现有零就业家庭。截至2007年底，全国累计有零就业家庭86.9万户实现每户至少一人就业，占总量的99.9%⁶⁸。

把非正规就业群体纳入劳动合同法保护范围。“非正规就业”是指“下岗、失业人员个人或组织起来，通过参与社区便民服务、市容环境建设中的公益性劳动，为企事业单位提供各种临时性、突击性的劳务以及家庭手工业、工艺作坊等形式进行生产自救，又无法建立或暂时无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式”⁶⁹。《劳动合同法》取消了“正式工”和“临时工”的区别，

⁶⁵ 蒋永萍，“妇女的就业”，引自游钧主编《2005年中国就业报告》，北京：中国劳动社会保障出版社，2005年。

⁶⁶ 国务院妇女儿童工作委员会，《中国妇女发展纲要（2001—2010）实施情况中期评估报告》，2007年5月。

⁶⁷ 游钧，《2005年中国就业报告》，北京：中国劳动社会保障出版社，2005年。

⁶⁸ 国家人力资源和社会保障部，《2007年劳动和社会保障事业发展统计报告》，人力资源和社会保障部网站，2008年5月21日。

⁶⁹ 王京翰，“非正规就业的时代歧义”，中国劳动力市场，2004年5月20日。

⁶⁴ 田成平，“劳动合同法在保护劳动就业有五方面突破”，中国新闻网，2007年7月12日。

即，凡是和单位建立了劳动关系（雇佣关系）的都是“正式工”，都要按照法律规定支付工资。

5.3 公共就业服务面临的突出问题

虽然中国政府认为，就业是民生之本，并一直在多渠道开发就业岗位，不断完善就业服务体系和资金支持保障体系，但公共就业服务体系仍然面临着严峻挑战，存在各种问题。

劳动力供求的矛盾突出。“十一五”时期，城镇新增劳动力供给约5000万人，而劳动力就业岗位需求预计只能新增4000万个左右，劳动力供大于求的缺口在1000万左右⁷⁰。下岗失业人员就业难的问题依然存在。体制转轨时期遗留的国有、集体企业下岗失业人员再就业问题尚未全部解决，国有企业重组改制和关闭破产过程还会有工人下岗，再就业的任务还很艰巨。

公共就业服务不足，职业教育、培训与就业再就业的需求不相适应。技工学校的数量明显不足。他们无法满足求职人员和再就业人员的职业培训需求。进一步完善以就业为导向的职业教育和培训，加强就业前培训、在职职工培训以及对进城就业农村劳动者的技能培训等十分迫切。根据零点调查公司2006年对公共就业服务满意度的调查，近一半的被调查者（48.5%）认为，在他们所在的地区找不到能为他们介绍工作或提供就业信息的机构；超过一半的被调查者认为，他们所在地区的就业培训太少；约25%的被调查者对他们接受的就业培训不满意。

公共就业服务在不同社会群体之间存在巨大差距。根据零点调查公司的调查，与城镇相比，

农村地区就业信息、就业培训和就业机会的缺乏程度更加严重。超过2/3的被调查农民指出，他们所在的地区没有任何就业服务机构，接近2/3的被调查农民认为，农村的就业培训远远不能满足实际需求。这次调查表明，城市蓝领劳动者和下岗工人，农村农业劳动者、农民工和失业工人享受的就业服务最少，他们对公共就业服务的平均满意度在38.6%—53%之间。

公共就业服务资源利用效率不高。中国公共就业服务的另一个问题是，在有些公共就业服务资源丰富、服务质量很高的地区，人们对这些资源的利用不充分。例如，上海和天津拥有一流的公共就业服务资源，但利用率不高。原因之一是，人们总是在通过所有亲戚朋友寻找工作失败之后才想到公共就业服务机构，把公共服务资源看成迫不得已情况下才利用的最后渠道。其次，人们对公共就业服务体系知之甚少，更不知道怎样利用。另外，有些就业服务机构收费太高，使很多求职者望而却步。

进入新世纪以来，中国政府在义务教育、公共卫生与基本医疗服务、基本社会保障、公共就业服务等方面加大了供给力度。但由于生产力的发展水平还不高，社会建设相对滞后，中国的基本公共服务仍然面临着水平较低、覆盖面不宽、投入不足、供给不均衡等突出问题。这既反映了经济社会发展不协调的矛盾，也反映了基本公共服务制度建设滞后的问题。这些问题将在第三章进一步深入讨论。

70 《劳动和社会保障事业十一五规划纲要》，新华网，2006年11月8日。

3

基本公共服务：目标与差距

均无贫，和无寡，安无倾。

第3章

基本公共服务：目标与差距

——孔子（公元前551—479）

2006年中国政府提出“逐步实现基本公共服务均等化”的政策目标以来，基本公共服务均等化的起点、趋势和挑战，一直是中国社会各界广泛关注的问题。本章将集中讨论中国基本公共服务均等化现状与目标，评估基本公共服务领域存在的各种差距，分析实现基本公共服务均等化面临的体制、制度和机制障碍等问题。

1. 基本公共服务均等化

正如第一章的讨论，中国过去30年持续快速的经济增长为人民带来的巨大福利在改革开放之初是无法想象的。但是，在经济持续快速增长的过程中，也出现了很多新的挑战，其中之一就是收入差距和人类发展差距的不断扩大。在中国发展的新阶段，随着财政资源和人力资源的不断壮大，中国政府正在调整政策导向，把缩小城乡之间、东中西部之间和不同社会群体之间的发展差距作为重要的公共政策目标。

建立一个完善、有效、公平的基本公共服务体系是缩小收入差距和人类发展差距重要的手段之一。本报告的第一章分析了基本公共服务和人类发展之间的密切关系。中国发达地区和欠发达地区之间存在着巨大的发展差距，缩小这些与市场力量和竞争因素密切相关的发展差距是一个漫长的历史过程。但是，政府可以通过对义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障和公共就业等基本公共服务的投入，缓解经济发展差距对人类发展公平的影响——过大的人类发展差距会严重影响社会稳定和发展的可持续性。

中国政府已经充分认识到这一点，在2006年提出“逐步实现基本公共服务均等化，保障社会公平正义，促进和谐社会建设”（专栏3.1）；相关部委都在围绕实现这个目标制定战略。例如，中国卫生部长陈竺2008年1月7日指出¹，中共十七大报告着眼于实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，把卫生事业制度建设提到了突出的位置。卫生部当前推动医疗卫生改革的目标之一是，2010年之前在全国初步建立基本医疗卫生制度框架。中国也正在创立新的社会保险模式，让农村居民公平分享全国统一的社会保障服务。2007年开始实

¹ 《中国日报》，2008年1月8日。

专栏3.1 中国促进基本公共服务均等化的若干政策

- 1 国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，逐步加大政府土地出让金用于农村的比重。
- 2 中央财政转移支付资金重点用于中西部地区，尽快使中西部地区基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施得到改善，逐步缩小区域间基本公共服务差距。加大对山区、民族地区、边远地区、贫困地区以及粮食主产区、矿产资源开发地区、生态保护任务较重地区的转移支付，加大对人口较少民族的支持。
- 3 坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，逐步缩小城乡、区域教育发展差距，推动公共教育协调发

展。

- 4 整合城乡医疗卫生资源，建立城乡医院对口支援、大医院和社区卫生机构双向转诊、高级卫生技术人员定期到基层服务制度，加强农村医疗卫生人才培养。
- 5 进一步完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。健全公共财政体制，调整财政收支结构，把更多财政资金投向公共服务领域，加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入。

资料来源：《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。

施的农村免费义务教育政策，就是以基本公共服务均等化为目标重大政策措施。

基本公共服务均等化的内涵

基本公共服务均等化的目标是确保所有社会成员平等享有义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务等基本公共服务的权利。这一目标并不意味着公共服务结果的绝对平均化，公共服务结果的绝对平均即使在计划经济时代也不现实，在市场经济条件下更不可能，也不合理。基本公共服务均等化的目标是建立统一的公共服务制度，完善公共财政体制和公共服务体系，从而使人人能够享受到差别控制在社会可接受的合理范围内的基本公共服务，确保社会弱势群体以及贫困地区的居民都能得到基本而有保障的公共服务。

中国目前还没有建立基本公共服务服务数量和质量的最低标准，即使建立了这些标准，它们也会随着时间的推移和中国的持续发展而不断提高。尽管如此，尽快建立这些标准对于推进基本公共服务均等化进程具有重要作用。基本公共服务均等化政策目标的核心是，政府必须确保全体人民享有公平的机会，平等地享受发展成果。全体社会成员，不论是城镇居民还是农村居民、不论是沿海发达地区的居民还是内地贫困地区的居民，不论是男性还女性，不论是城镇户口还是农村户口，都应该公平享受到水平大致相当的基本公共服务。

因此，逐步实现基本公共服务均等化的基本

内涵是：

(1) 基本公共服务均等化不等于基本公共服务的平均化，而是在基本公共服务方面有全国统一的制度安排²。

(2) 基本公共服务均等化是全体公民的机会均等、结果大体相同，意味着全体社会成员，都能享受到有制度保障的最低标准的基本公共服务；并尊重社会成员的自由选择权³。

(3) 基本公共服务均等化，是要将基本公共服务的差距控制在社会可承受的合理范围内，促进社会公平正义与和谐。目前，城乡、区域和社会不同群体之间的名义收入差距很大，需要通过公共政策的调整和公共服务体制的建立来缓解收入差距扩大的趋势。

(4) 基本公共服务均等化，要尤其关注困难群体。基本公共服务均等化只有在弱势群体都能享受到基本而有保障的基本公共服务的前提条件下才能实现。

实现基本公共服务均等化的迫切任务

在中国，基本公共服务均等化的很多研究都与政府公共服务投入差距有关。保证各级政府拥有相当的公共资源是基本公共服务均等化的先决条件。这个目标的实现需要解决两个基本问题。第一，保证充足的公共服务经费投入；第二，公

2 迟福林，《起点—中国改革步入30年》，北京：中国经济出版社，2007年。

3 常修泽，“逐步实现基本公共服务均等化”，《人民日报》，2007年1月31日。

共服务经费必须以基本公共服务均等化为目标进行配置。不同地区之间的财政能力差距亟待高度关注。

但是，如果服务提供者缺乏必要的激励机制，如果学校、医院或就业服务机构提供的服务难以满足服务使用者的需要，即使经费充足、设备优良的公共卫生医疗体系和教育体系也很难满足人们的需要。此外，为不同地区和不同社会群体提供的基本公共服务的质量是否大致相当，也是需要关注的问题。这需要建立规制和监控基本公共服务质量标准的体制机制。所以，公共服务基础设施和公共财政体制等“硬件”，必须与激励机制、透明度等“软件”相配套，才能保证公共服务的质量。

基本公共服务均等化需要区分基本公共服务理论上的可获得性和实际可获得性。有些公共服务也许在理论上具有可获得性——有诊所，学校、有医生和教师，但由于种种原因，一些迫切需要服务的人却难以获得这些服务。首先是支付能力原因。如果服务价格相对于服务需要者的可支配收入太高，该服务对可支配收入很低的人而言就没有实际可获得性。所以，政府必须消除由于支付能力不足造成基本公共服务在实际生活中不可获得的现象。其次是身份。由于户籍制度的约束，许多家庭难以获得有些公共服务，哪怕他们的隔壁就是医院、学校、社会保障机构和就业服务机构。

基于以上分析，中国当前要实质性推进基本公共服务均等化，面临以下迫切任务：

努力推进城乡基本公共服务均等化。中国已进入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段。在这个阶段，基本公共服务制度应该由城乡二元向城乡一体转变，解决城乡基本公共服务均等化的深层次问题。城乡基本公共服务的均等化需要加大财政投入，优先保障广大农民最急需的基本公共服务。为此，中国政府已经决定逐年提高国家财政支农资金，建立财政支农资金的稳定增长机制，切实把基础设施建设重点转向农村；把财政新增资金主要用于农村义务教育、卫生事业和建立新型农村合作医疗制度。落实这些政策措施，将有利于缩小城乡基本公共服务的差距。

加快推进区域间基本公共服务均等化。中国的“十一五”规划纲要规定，要发挥东、中、西部比较优势，东、中、西部良性互动，形成良好

的区域协调发展格局。中国正在实施的西部大开发战略，通过增加对西部地区的财政支持，特别是把资金导向社会发展和公共服务，无疑有助于逐步提高西部地区的基本公共服务水平。

推进不同社会群体之间基本公共服务的均等化。逐步实现基本公共服务均等化，其中重要的一项任务是把改善弱势群体的基本公共服务放在更加突出的位置⁴，以提高弱势群体分享经济增长成果的能力，缩小弱势群体与其他群体在经济社会机会上的差距。

本章将通过评估城乡之间、地区之间、男女性之间、农民工家庭和城镇户口家庭之间的基本公共服务差距，分析基本公共服务的均等化现状，进而分析这些差距的体制根源，为第四章提出政策建议奠定基础。

2. 城乡基本公共服务差距

义务教育的差距

中国农村义务教育的“两免一补”政策于2004年在西部开始实施，很快就覆盖全国；2007年全国农村又全面实行了免费义务教育，大大减轻了农民教育负担，在缩小城乡义务教育差距中发挥了重要作用。目前义务教育的普及率在城镇和农村都已很高，差距不是很大。城乡义务教育的主要差距是办学质量，具体反映在城乡义务教育经费投入、办学条件、教师水平三个方面。

义务教育投入的差距。经费不足一直是制约农村义务教育发展的突出问题。《国家教育督导报告2005》显示，政府对义务教育投入的增长率农村高于城市⁵。2000~2004年，全国小学生人均预算内公用经费城乡之比由2.6:1缩小到1.4:1，初中生由2.4:1缩小到1.3:1。2001年~2005年的《中国教育经费统计年鉴》也表明，目前城乡义务教育投入方面的差距主要表现在生均预算内教育经费、生均预算内事业费和生均预算内公用经费等几个方面。

但是，仍有部分欠发达地区的农村中小学教育经费明显不足。全国人大义务教育法实施检查

⁴ 高尚全，“再分配要着力解决困难群体的社会保障问题”，《光明日报》，2006年2月15日。

⁵ 国家教育督导团，“国家教育督导报告2005”，《教育发展研究》2006（5）。

专栏 3.2 基本公共服务均等化的财政可行性

基本公共服务均等化的财政可行性是各方面共同关注的问题。虽然还没有权威的综合评估结果，但相关研究显示，中国的经济能力完全能够承担基本公共服务均等化需要的财政投入。

例如，在按照2005年的免费标准推行全免费义务教育，2006年的财政投入需要630亿元。但是，义务教育阶段学生人数在逐年自然递减，2008年需要的全免费义务教育投入会降至605亿元，2010年下降到576亿元。三年1800亿元的全免费义务教育财政投入预测以2005年的价格指数为基础，考虑了基础设施和教学设备的涨价因素。即使全免费义务教育的财政投入在这三年需要2000亿元，也不会对中国的公共财政或宏观经济造成难以承受的压力。

有报告¹把基本卫生服务分为：1)由专门医疗卫生机构向特定群体提供的医疗卫生服务；2)由基层医疗卫生机构提供的公共卫生和基本医疗服务。该报告估计，向特定群体提供的医疗卫生服务的费用为300亿元，基层医疗卫生机构提供的公共卫生和基本医疗服务需要费用1500亿元。政府还需要为非正规就业的人员及其家庭成员投入500亿元，支

1 贾森(2007)，“中国农村地区社会保障发展策略研究”。

组在江西执法检查时发现：该省66人以上学生的大班有1.38万个，有的甚至100多人挤在一个班上上课⁶。虽然中西部地区农村中小学公用经费进入新世纪以来一直在增长，但很多地方目前的经费保障水平只能维持学校基本运转(表3.1)。在一些高寒、缺水地区，仅采暖费一项，就要用去公用经费的一半以上。很少有经费组织学生开展促进德、智、体全面发展的课外活动。

义务教育办学条件的差距。近几年来，多数农村中小学新增校舍质量明显提高，城乡中小學生均校舍建筑面积已基本相当，但城乡普通中小学校舍的质量差距仍然明显。根据国家有关标准，农村中小学危房面积已经在2001年到2005年间减少了近30%，但危房面积仍超过2200万平方米。虽然只有64%的中小學生居住在农村，但中国86%的校舍危房在农村，这表明农村中小学校的校舍安全问题仍然比城市严重⁷。

目前城乡办学条件的差距更突出地表现在城乡生均教学仪器设备值(尤其是科学和数学教学仪器)。全国1/3以上地区的中小學生均教学仪器设备值的城乡差距继续扩大，小學生均教学仪器

持他们参加基本医疗保险。

如果把一天1美元的50%(按购买力评价计算为920元)作为最低生活保障标准，政府需要增加170亿元的财政投入，以提高农村最低生活保障的标准。另外，政府还需要投入650亿元支持全国4亿非正规就业人员和自谋职业人员(包括所有农民工)参加养老保险，但这个投入可以通过城镇基本养老保险基金解决。

该报告认为，如果把刚刚开始投入的医疗救助资金计算在内，实现这些基本公共服务的均等化，政府每年只需要投入3720亿元，仅为2007年全年财政支出的7.5%左右。把这笔投入与目前提供其他基本公共服务的经费相加，总额不会超过财政收入的20%，也就是说，包括公共卫生在内的公共服务总支出不会超过十五规划提出的最高支出需求²。总体来说，30年的改革开放极大地增强了中国的经济实力，为基本公共服务均等化奠定了坚实的物质基础。

2 “提供完全免费的义务教育服务” 《新民周刊》，2006-03-10。

设备值城乡之比达2.9:1⁸。义务教育城乡差距还体现在教学仪器达标学校比例和建网学校比例上(表3.2)。这表明，加大农村义务教育经费的投入，改善农村学校的办学条件，重点是改善农村中小学校的教学仪器设备，普及现代教学设施。

义务教育阶段教师水平的差距。过去几年，义务教育城乡教师学历水平均有一定的提高，教师学历合格率的城乡差距在逐步缩小。但城乡中小学在高级职称教师/教学经验丰富教师的比例上差距仍然很大(表3.3，表3.4)。例如，有些教学点派不进足够数量的公办教师，有些地方只能低薪聘请代课教师，很多地方代课教师的工资比公办教师工资少1/3。通过薪酬和津贴激励等有效措施吸引高素质人才到农村学校教书，已成为提高农村义务教育质量的关键因素。

在教师编制上，城乡标准也不统一。农村初中的班级规模比城市大1/3，小学班级规模比城市大20%以上。按照现行教师编制标准，农村初中、小学的教师每人负担学生数分别为18人和23人，而城市初中、小学分别为13.5人和19人。

城乡义务教育的差距，也表现在辍学率上。有调查表明，中小學生辍学现象大多数发生在农

8 国家教育督导团，“国家教育督导报告2005”，《教育发展研究》2006(5)。

6 路甬祥，“全国人大执法检查组关于检查《义务教育法》实施情况的报告”，2007年7月6日。

7 刘继安，2007。

村。2006年，一项针对甘肃的义务教育辍学状况调查表明，有些地方农村义务教育辍学率从0.2%到4.8%不等⁹。尽管大多数辍学是由于“学习成绩差和不感兴趣”，但还有21%的辍学是因为经济原因：有12%的学生是因为家里需要孩子去干活赚钱；有9%的学生是因为教育成本太高而辍学¹⁰。

公共卫生与基本医疗服务的差距

近几年，中国政府加快了城乡医疗卫生体系建设，尤其是在完善公共卫生突发事件的应急机制、加强传染病控制、扩大新型农村合作医疗覆盖面等方面取得突出成效。但是，从卫生服务的可获得性、质量和数量上看，城乡之间还存在明显差距。这部分地反映了中国的城乡资源分布格局。

卫生投入的差距。1990到2006年期间，虽然城乡人均卫生费用都有较大增长，但城乡人均卫生费用之间的差距却在扩大。2006年，中国人均卫生总费用城市为1145.1元，农村为442.4元，城市为农村的2.59倍（图3.1）。城乡居民个人卫生费用负担也有差别，农村居民人均纯收入不足城镇居民人均可支配收入的1/3，但农村居民个人承担的医疗保健支出占其全年消费性支出的比重（7.9%）却高于城镇居民（7.6%）¹¹。正如第二章所分析那样，中国卫生医疗服务需求的收入弹性很高，农村卫生医疗服务需求近年增长很快。

然而，基本医疗服务供给并没有相应地随着需求的增长而增长。有研究发现¹²，只占全国人口

30%的城镇人口分享了60%的政府卫生投入，而占全国人口近70%的农村人口却只分享政府卫生投入的40%¹³，进一步扩大了卫生资源城乡差别。另一份研究报告指出¹⁴，2002年城镇居民人均财政卫生支出为73.7元，而农村居民人均仅为13.8元¹⁵。

农村卫生支出占政府总支出的比重从1998年的1%降低到2002年的不到0.7%¹⁶。2003年以后，中国政府持续加大对农村卫生的投资力度，逐渐扭转了这一趋势，缩小了政府卫生支出的城乡差距。

医疗卫生资源分布的差距。2006年，城镇居民每千人拥有的医疗人员数和床位数分别为3.6人和2.5张，而农村居民每千人拥有的医疗人员数和床位数分别为1.2人和0.8张¹⁷（图3.2）。与1990年相比，城乡每千人拥有的医疗人员数比率到2006年有所缩小，但是城乡每千人床位数比率到2006年还在扩大（图3.2）。

城乡卫生资源差距也表现在城市和县级以下医院拥有的医疗设备方面。根据2006年的相关数据，先进医疗设备大多配置在城市医院：市级卫生机构拥有的100万元以上的设备台数占88.1%，而县级卫生机构拥有量仅占11.9%（见表3.5）。

图3.4展示了2006年城乡医疗机构间接价格分类的医疗设备的分布情况。城市卫生机构拥有的100万元以上的设备台数是农村地区的七倍以上。

除了卫生资源存在的城乡差距外，农村卫生

¹³ 这里卫生经费不包括公共医疗经费和特殊医疗经费。

¹⁴ 赵育新等，2004年。

¹⁵ 王小林等《中国财政体系和儿童教育与卫生医疗投资》，联合国儿童基金会和中国国务院妇女儿童工作委员会，2006年。

¹⁶ 财政部农业司（2006）：农村公共财政范围研究汇编（2007）

¹⁷ 《中国卫生统计提要2007》。

⁹ 联合国儿童基金会报告2006，第49页

¹⁰ 王小林、梅鸿：《中国预算体制与儿童教育卫生服务筹资》，联合国儿童基金会和国务院妇女儿童工作委员会办公室，2006:49。

¹¹ 根据《2007中国统计年鉴》数据计算。

¹² 黄培华，2003。

表3.1 2000年与2004年中国城乡生均义务教育投入比较（单位：元）

		普通小学			普通初中		
		城镇	农村	农村低于城镇	城镇	农村	农村低于城镇
生均教育经费	2000	1484	798	46.23%	1955	1014	48.13%
	2004	1980	1326	33.03%	2288	1487	35.01%
生均预算内事业费	2000	953	558	41.45%	1120	667	40.45%
	2004	1379	1035	24.95%	1457	1101	24.43%
生均预算内公用经费	2000	95	28	70.53%	146	45	69.18%
	2004	154	95	38.31%	164	126	23.17%

资料来源：刘继安，2007。

表3.2 义务教育办学条件城乡比较

		农村		城市		城乡差距	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
小学	自然仪器达标学校比例 (%)	51.69	53.14	73	73.8	21.31	20.66
	建网学校比例 (%)	7.61	8.68	51.09	55.27	43.48	46.59
	百名学生拥有计算机台数 (台)	3.11	3.30	7.52	7.67	4.41	4.37
普通初中	理科实验仪器达标学校比例 (%)	71.64	72.82	76.35	77.93	4.71	5.11
	建网学校比例 (%)	28.62	32.36	58.28	62.27	29.66	29.91
	百名学生拥有计算机台数 (台)	4.93	5.49	7.69	7.95	2.76	2.46

资料来源：教育部发展规划司，《全国教育事业发展规划统计分析报告2007》，2008年2月。

资源利用率也低于城市。2006年县及县以上医院综合病床使用率为72.4%，而主要为农民服务的乡镇卫生院则仅有42.2%¹⁸。在中国，儿童免疫和传染病预防主要由疾控中心负责。2003年第三次国家卫生服务调查显示，城市疾控中心占有的资源是农村疾控中心的5.9倍，政府对城市疾控中心的财政投入是对农村疾控中心财政投入的7倍多。

饮用水安全是影响发展中国家居民健康状况的重要因素。根据第三次国家卫生服务调查，中国2003年大、中城市自来水普及率已达到100%，一些小城市的自来水普及率也达到了90%；在农村，2003年自来水的普及率仅为34%（见图3.4）。农村饮用水条件明显随收入水平而变化。在一类农村，使用不安全水源的农村居民少于8%，但在三类农村，这一比例是一类农村的近3倍，而四类农村则有一半以上人口无法获得安全饮用水。

近几年来，农村加快了改水的步伐：到2006年，农村自来水普及率为61.1%¹⁹，距离完全普及还有很长的路要走。在改厕方面，2006年底全国已建成各类卫生厕所1.4亿个，但只够全国55%的农户使用²⁰。

卫生服务的差距。2003年第三次国家卫生服务调查还发现²¹，城乡儿童疫苗接种率依然存在差距，但较发达的农村地区的接种率与城市相当，有的甚至超过城市平均接种率。挑战主要在贫困农村地区，这些地区与富裕农村地区和城市相

比，都存在巨大的差距。四类农村地区的乙型肝炎疫苗接种率只有城市的三分之一²²（图3.6）。

2003年，城市产妇住院分娩率合计为92.6%，农村合计为62.0%（图3.7），城乡相差30多个百分点，部分原因是有些农村地区仍然存在的在家分娩的习惯，也有产妇护理资源短缺的原因，还有农村产妇住院分娩交通不便等原因。孕妇产前检查率和孕早期检查率是衡量妇幼卫生服务水平的重要指标。2003年的产妇产前检查率，城乡分别为96.4%和85.6%；孕早期检查率城乡分别为近70%和55%（图3.9）。产前检查率的城乡差距小于住院分娩率的城乡差距，因为产前检查费用低于住院分娩费用。这说明农村产妇住院分娩率低的主要原因之一是家庭的支付能力。

另外，城乡卫生服务差距还表现在应就诊而未就诊、应住院而未住院的患者比例上。2003年全国第三次卫生服务调查显示，中国城乡居民患病应就诊而未就诊的比例城市为57%，农村为45.8%；患者应住院而未住院的比例城市为27.8%，农村为30.3%。在出院患者中，病情未愈就主动要求出院的占43.3%。在自己要求出院的患者，农村有67.3%是由于经济困难，而城市只有53%²³。

尽管中国医疗卫生服务体系建设取得了显著的成就，但仍然存在着许多亟待解决的问题，当前最紧迫、最需要解决的问题是城乡医疗卫生服

18 国家卫生部，《中国卫生统计年鉴2007》，北京：中国协和医科大学出版社，2007年。

19 2006中国卫生事业发展情况统计公报。

20 陈竺，《在全国农村爱国卫生工作暨纪念爱国卫生运动55周年现场会上的讲话》，2007-9-20。

21 国家卫生部统计信息中心，《中国卫生服务调查研究第三次国家卫生服务调查分析报告》，北京：中国协和医科大学出版社，2004年。

22 根据人口规模，把城市地区分为大城市（非农业人口在100万以上，一般为省会城市）、中等城市、小城市（非农业人口在30万以下）三种类型；根据社会经济多个指标进行综合分类，把农村分为四类地区，即一类（相当于富裕农村）、二类（小康）、三类（温饱）和四类农村（贫困）。

23 卫生部统计信息中心编，《中国卫生服务调查研究第三次国家卫生服务调查分析报告》，北京：中国协和医科大学出版社，2004年。

表3.3 2006年城乡普通初中和普通小学教师学历对比

	城市		县镇		农村	
	学历合格率	高学历教师*比例	学历合格率	高学历教师 比例	合格率	高学历教师 比例
小学	99.73%	82.54%	99.53%	72.41%	98.43%	53.61%
初中	98.78%	68.47%	96.95%	41.15%	94.80%	29.97%

*小学教师具有中师或高中阶段毕业及以上学历为合格；初中教师具有大专及以上学历为合格。初中教师学历为本科或以上为高学历；小学教师为大专或以上为高学历。

数据来源：根据《中国教育统计年鉴2006》数据计算。

表3.4 2006年普通初中专任教师职称情况（%）

职称	城市初中（%）	县镇初中（%）	农村初中（%）
中学高级	17.67	6.7	4.6
中学一级	43.16	39.87	35.23
中学二级	30.29	40.22	42.71
中学三级	2.38	6.18	8.77
未评职称	6.49	7.04	8.67

数据来源：根据《中国教育统计年鉴2006》数据计算。

务和城乡居民健康状况的差距。这些差距有三个重要的根源。

第一，城乡收入差距的持续扩大，导致了城乡居民医疗卫生服务支付能力的差距。医务工作者的报酬与收费挂钩，影响了为贫困农村地区提供医疗卫生服务的积极性。如果把农村按经济发展水平分类进行分析，收入差距对城乡医疗卫生服务差距的影响更加明显。在大多数地方，富裕农村地区的医疗服务水平与城市不相上下，而在中西部的贫困农村，这些问题最突出。

第二，城乡二元的医疗保险制度，使城乡居民的医疗保险完全不同，城镇医疗保障水平远远高于农村。由于长期存在的城乡医疗卫生服务二元结构，城镇医疗卫生服务支出都不同程度纳入各级政府的财政预算，而农村医疗卫生服务长期以自力更生为主，使农村居民难以与城镇居民一样，公平地享受医疗卫生服务。

第三，虽然政府卫生投入的重点最近几年在向农村转移，但数十年来政府卫生投入的重心在城市。

基本社会保障的差距

目前，中国在扩大城乡基本社会保障覆盖

面、提高基本社会保障水平方面都有一定的进展。但基本社会保障体系的重心仍在城镇，农村社会保障体系建设滞后。一方面，城镇养老、医疗、失业、工伤等各项基本社会保障起步早于农村，已经初步建立了相对完善的体制和制度。另一方面，农村基本社会保障体制和制度仍在探索之中。例如，城镇已经建立了职工养老保险，而农村养老保险制度尚未完全定型；城镇早在20世纪90年代初就已开始建立居民最低生活保障制度和各种社会救助制度，而农村居民最低生活保障2007年才全面启动；城镇社会救助制度已经比较完善，而农村社会救助制度仍在试验的过程中。总体而言，农村的基本社会保障距离实现农民“困有所救、病有所医、老有所养”等目标，仍有很大差距。

养老保险制度的差距。城镇企业职工养老保险制度与农村社会养老保险制度的一个很大区别在于，前者强调风险共担，较多地体现了社会保险原则；后者突出个人的养老责任，以土地保障和家庭保障为主(表3.6)。当前，城镇和农村养老保险参保人数出现不同的走势。2002~2006年，城镇养老保险参保人数从14740万上升到18770万，增长27%；而农村养老保险参保人数从5460万下降到5370万（图3.10）。由于缺乏政府财政和政策支持，农村养老基金几乎全靠农民自己

交费，许多农民因此不愿参加农村养老保险。另外，农村养老保险主管部门也没有积极性，因为该基金的投资预期收益往往低于记入养老基金个人账户的利息²⁴。

基本医疗保险的差距。城乡居民实行不同的基本医疗保障模式和运行机制，城镇职工参加基本医疗保险，由用人单位和个人共同缴费，实行社会统筹和个人帐户相结合的管理模式，其保障水平比较高。在农村，农民从2005年开始大规模自愿参加新型农村合作医疗制度，但参合农民人均医疗保险费每年只有90-100元，其中个人交费10

24 贡森，2007年。

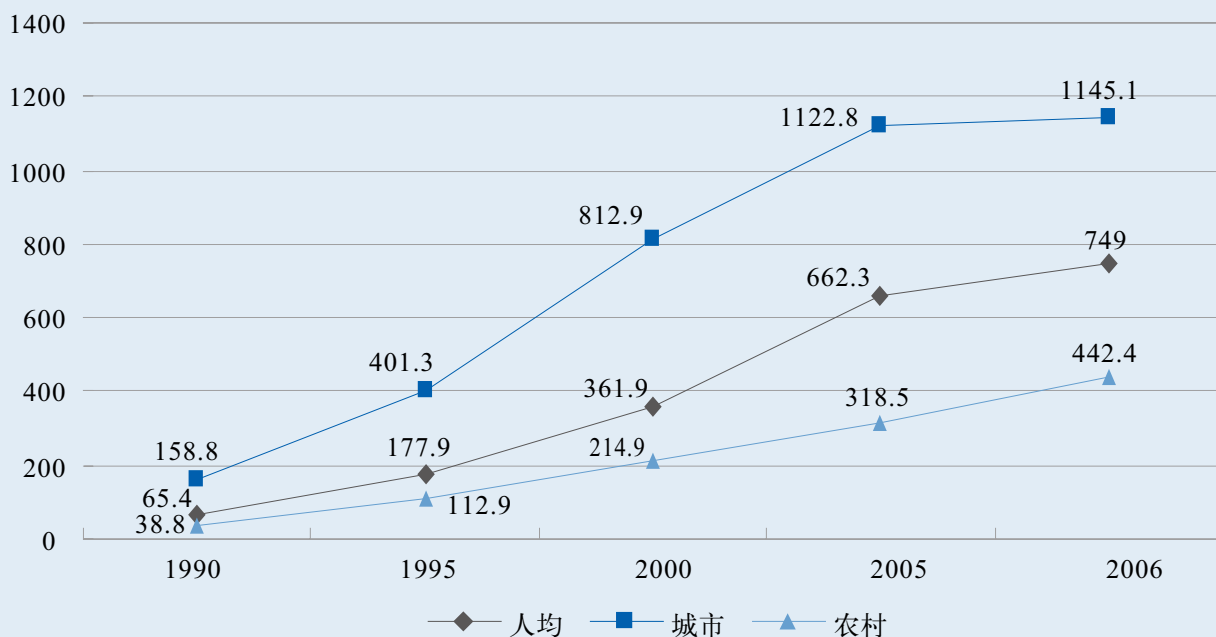
元，其余部分由中央和地方政府分担。

个人交费比例低，有利于鼓励农民参加，但制约了医疗服务的保障范围。正如第二章的讨论，城镇医疗保险对住院、门诊、大病、小病都报销，而新型农村合作医疗只以大病统筹为主。2006年，城镇职工基本医疗保险报销了参保职工70%的医疗费，而新农合只报销了参合农民30%的医疗费²⁵。2006年，参合农民住院平均花费为每次2775元，实际报销771元，只有27.8%。如此之低的报销比例还不能完全保证使参合农民获得必要

25 贡森，“中国农村地区社会保障发展策略研究”，2007年。

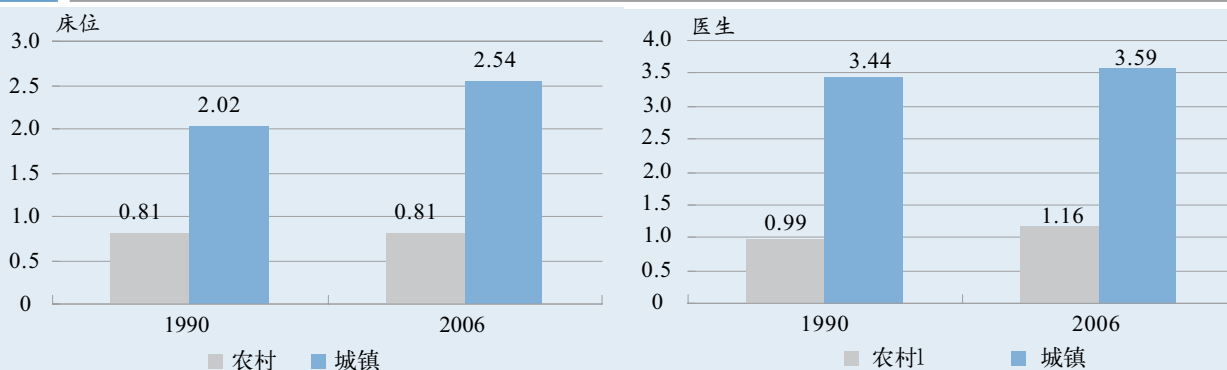
图3.1 1990~2006年城乡人均卫生费用

单位：元



数据来源：《中国卫生年鉴2007》与《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

图3.2 1990年与2006年城乡每千人医疗机构床位数与城乡每千人卫生技术人员数



数据来源：《中国卫生统计摘要》，2007年。

表3.5 2006年城乡卫生机构万元以上医疗设备(单位:台)

卫生机构	合计	50万元以下	50-100万元	100万元以上
总计	1821750	1715858	65433	40459
市	1482649	1393167	53844	35638
县(农村)	339101	322691	11589	4821

数据来源：《中国卫生统计提要2007》

的医疗服务²⁶。

这种制度性差别，使城镇职工和农村居民医疗保险水平的差距过于悬殊。城镇职工医疗保险人均基金收入几乎是新型农村合作医疗人均基金收入的26倍，人均支出是新型农村合作医疗基金人均支出的23倍²⁷（见图3.11）。

最低生活保障的差距。最近几年，政府把农村最低生活保障当成最重要的农村工作之一，农村最低生活保障的覆盖率在2002-2007年之间年均提高了8.46倍。截至2006年底，享受最低生活保障的人数，城市为2240万，农村为1593万（表3.7）。但城乡保障水平不同。2007年，农村最低生活保障平均实际支出水平（补差额）为人均37元/月，而城镇为城市最低生活保障平均支出水平（补差额）人均102元/月，城镇是农村的2.76倍。即使把城镇生活成本比农村高的因素考虑在内，这个差距仍显过大。

3. 区域²⁸间基本公共服务的差距分析

义务教育的差距

近两年，中国政府在缓解区域间义务教育差距方面的政策力度很大。从2006年开始，全部免

除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费，2007年扩大到中部和东部地区。但是，由于历史因素，区域间义务教育的差距依然存在。当前义务教育的区域差距主要反映在教育投入、办学条件、教师水平三个方面。

义务教育投入的差距。从生均教育经费指标来看，2005年，小学、初中生均教育经费全国平均分别为1822.8元和2277.3元，两项指标最高的都是上海市，分别是指标最低的河南省的约10倍。从各级政府对学校日常运行的投入看，2006年，小学、初中生均预算内公用经费全国平均为270.9元和378.4元，两项指标最高的仍是上海，最低的是广西和安徽省，小学、初中最高省份大约是最低省份的27倍左右（图3.12和图3.13）。西部地区初中生预算内公用经费仅为东部地区的40%²⁹。

办学条件的差距。《国家教育督导报告2005》评估了东、中、西部地区的办学条件。目前，东、中、西部的学生均校舍建筑面积差距不大（图3.14），但中西部1800多个县的农村初中生宿舍、食堂和卫生厕所的实有面积分别只达到国家标准的35%、15%和48%³⁰。生均教学仪器也存在着较大的地区差距。2004年，东部小学生均仪器设备值分别为中、西部地区的1.4倍和1.8倍。东、中、西部的初中生均仪器设备值分别为474元、289元和242元，东部地区分别是中、西部地区的1.6倍和2倍（图3.15）。

教师水平的差距。很明显，对学生学习来说最重要的莫过于有好的教师。教师的正式资历是反映教师质量一个重要的因素。国家教育督导团的督导检查结果表明，小学高级教师的比例，东部地区比西部地区高将近36%（见图3.16），中部地区也比西部地区高27%。中学一级及以上职称教师比例的地区差距同样明显：东部和中部地区分别比西部地区也要高36%和27%。

26 张冉燃，“在挑战中‘扩面’”，《瞭望》新闻周刊2007（19）。

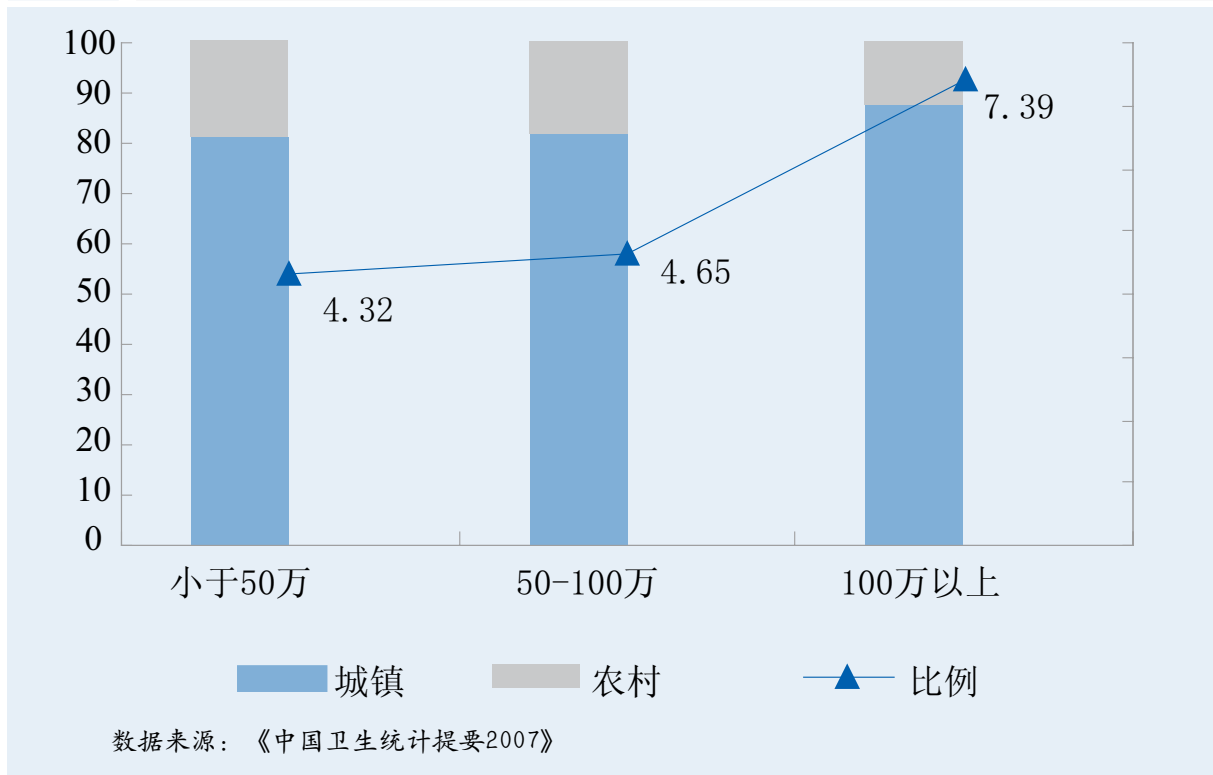
27 杜乐勋、张文鸣，“我国新型农村合作医疗制度的发展”，《中国医疗卫生发展报告No.3/医疗卫生绿皮书》，北京：社科文献出版社，2007年。

28 按照目前的划分，东部为13个省份，中部为6个省份，西部为12个省份。东部省份为北京、天津、河北、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南；中部省份为江西、湖南、湖北、河南、山西、安徽；西部省份为内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、四川、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。需要说明的是，《国家教育督导报告2005》和《2007中国卫生统计提要》均采用了中部8个省的口径，即加上原属于东部的吉林和黑龙江两省，西部地区构成保持不变。如无特殊说明，本文采用通常的口径。

29 范恒山、周毅仁，2007年。

30 范恒山、周毅仁（2007）

图3.3 2006年城乡卫生机构万元以上设备比例 (%)



从教师学历看，2005年，专科及以上学历小学教师占全部专职教师的比例，东部地区比西部地区高10.2%，比中部地区要高13.6%。

总体来看，区域义务教育差距中，教育投入方面的差距最为突出。其他方面的差距会因经费的差异而加剧。缓解区域间义务教育的差距，重点在于形成中西部地区义务教育经费稳定的投入机制和增长机制。

公共卫生与基本医疗服务的差距

中国政府在实施西部大开发战略中，加大了对西部地区公共卫生和基本医疗的投入力度，明显改善了西部地区的医疗卫生状况。但目前在公共卫生与基本医疗方面仍然存在比较明显的区域差距。

卫生经费投入的差距。从人均财政卫生支出看，东、中、西部之间存在明显差距。2006年，中、西部地区人均卫生预算支出与人均财政预算支出都低于全国平均水平，中部最低（图3.17）。可能的解释是，近年来西部地区成为公共投资的重点，从而使卫生投入和支出都有很大的提高。要进一步提高区域间卫生公平性，在继

续加大西部地区卫生投入的同时，也需要加大对中部地区的投入。

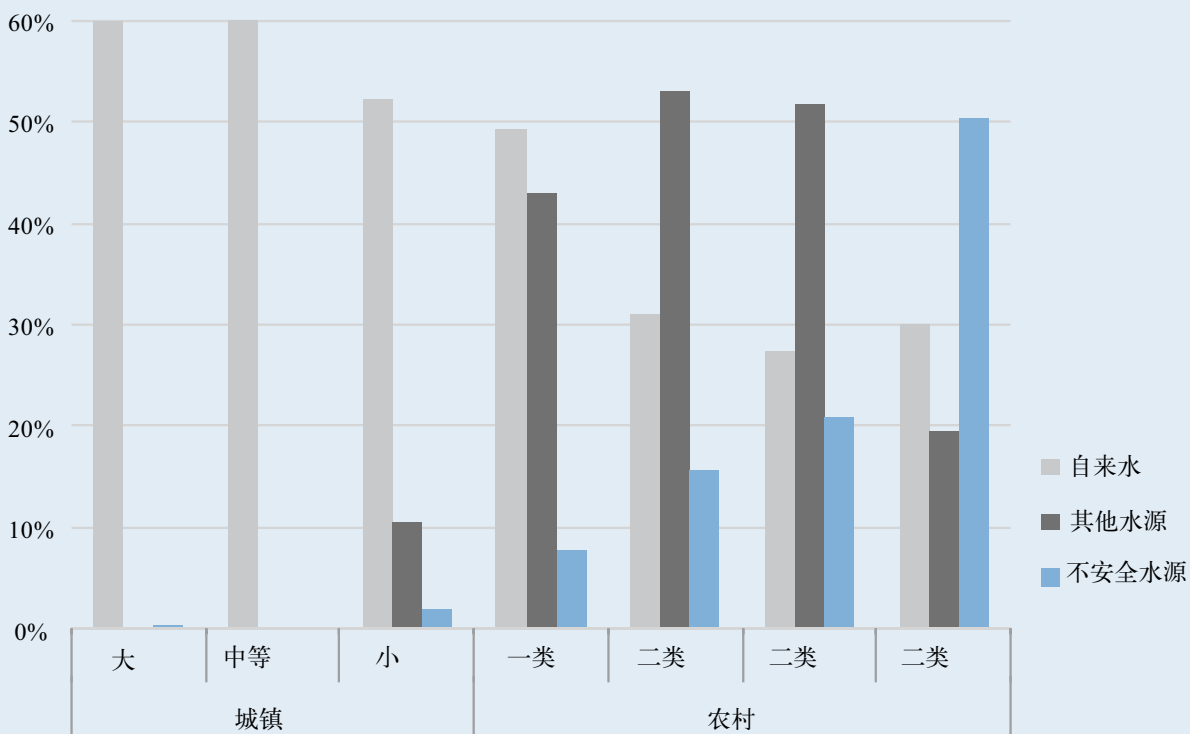
卫生资源分布的差距。医护人员方面，2006年东、中、西部每千人执业（含助理）医师分别为1.8人、1.4人和1.4人，东部均为中部、西部的1.3倍；医疗机构硬件方面，2006年，东、中、西部千人医疗机构床位数分别为2.9张、2.3张和2.3张，东部均为中、西部的1.3倍（图3.18）。

卫生服务的差距。卫生服务地区差距可以通过1岁以下儿童综合免疫接种率、孕妇产前检查率、孕产妇住院分娩率等指标来分析。全国1岁以下儿童平均五苗综合免疫接种率³¹为94.6%。北京的接种率最高，为99.7%，西藏最低，为69.3%。西部的四川、广西、云南、青海等省区的1岁以下儿童平均五苗综合免疫接种率都低于全国平均水平（图3.19）。

2006年全国孕妇产前检查率平均水平为89.7%。东部和中部地区，有大约57%的省（市）孕妇产前检查率高于全国平均水平，而西部地区只有41%的省（市）高于全国平均水

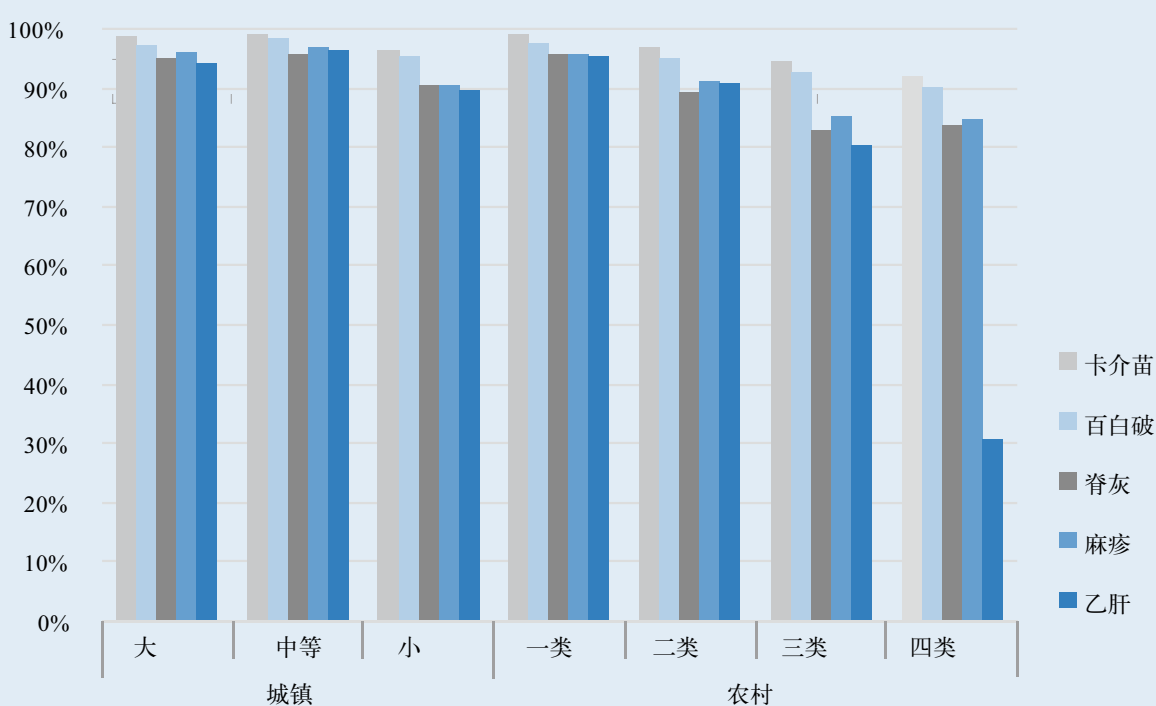
³¹ 综合接种免疫率的计算公式为：综合接种免疫率=五种疫苗接种率的乘积（分别为卡介苗、百白破、脊髓灰质炎、麻疹疫苗、乙肝疫苗）。

图3.4 2003年中国城乡用水安全情况 (%)



数据来源：饶克勤，2007。

图3.5 城乡及不同类型地区儿童计划免疫接种率 (%)



资料来源：饶克勤，2007。

图3.6 城镇、农村与四类农村地区乙肝接种率对比(%)

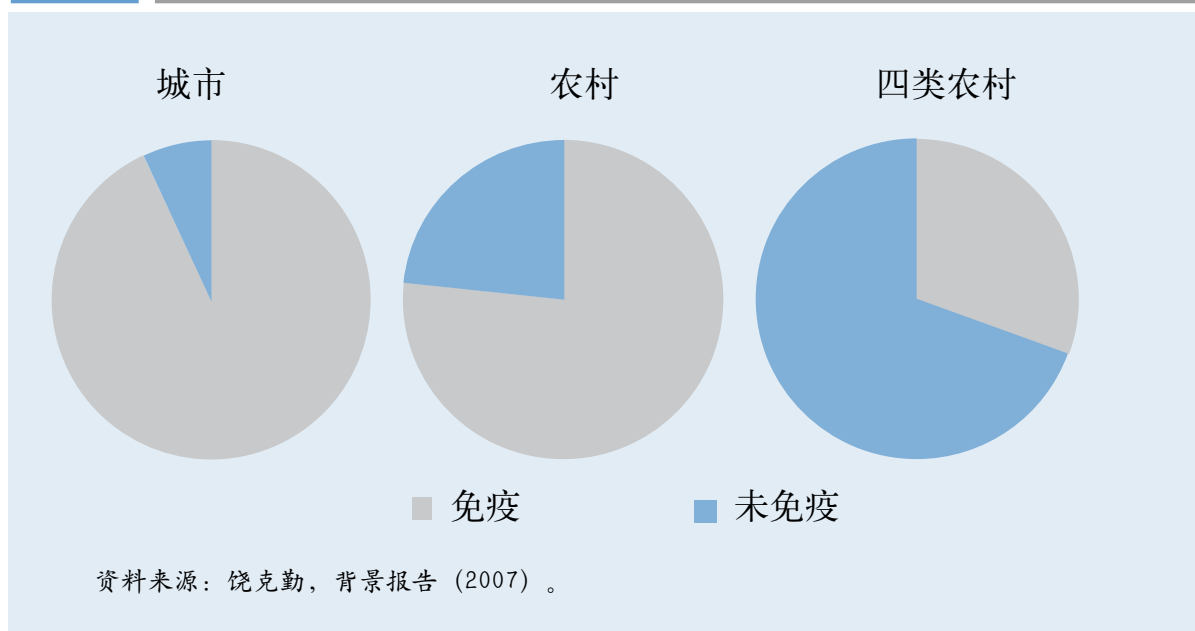


图3.7 城市及不同类型地区平均住院分娩率 (%)

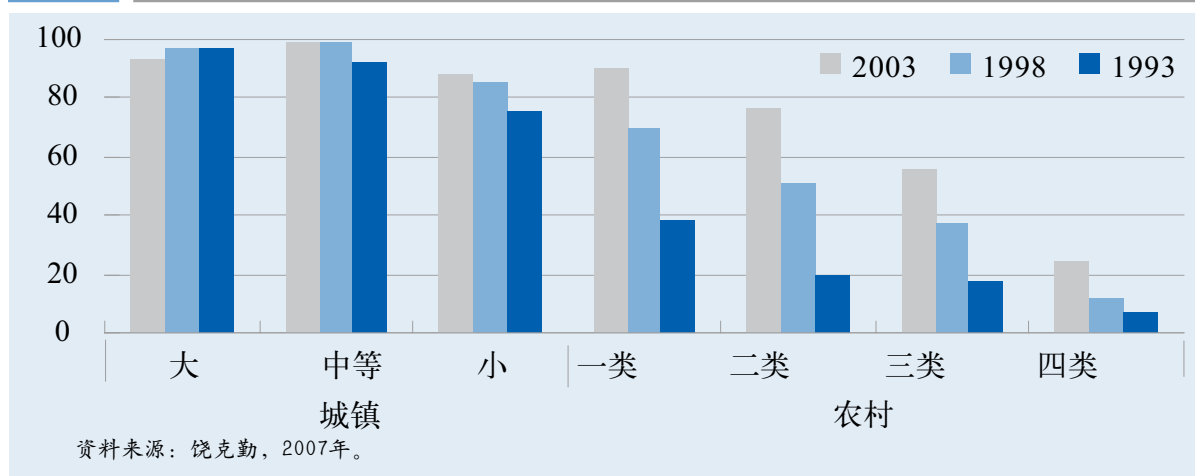


图3.8 1993—2003年城、乡孕妇产前检查率 (%)

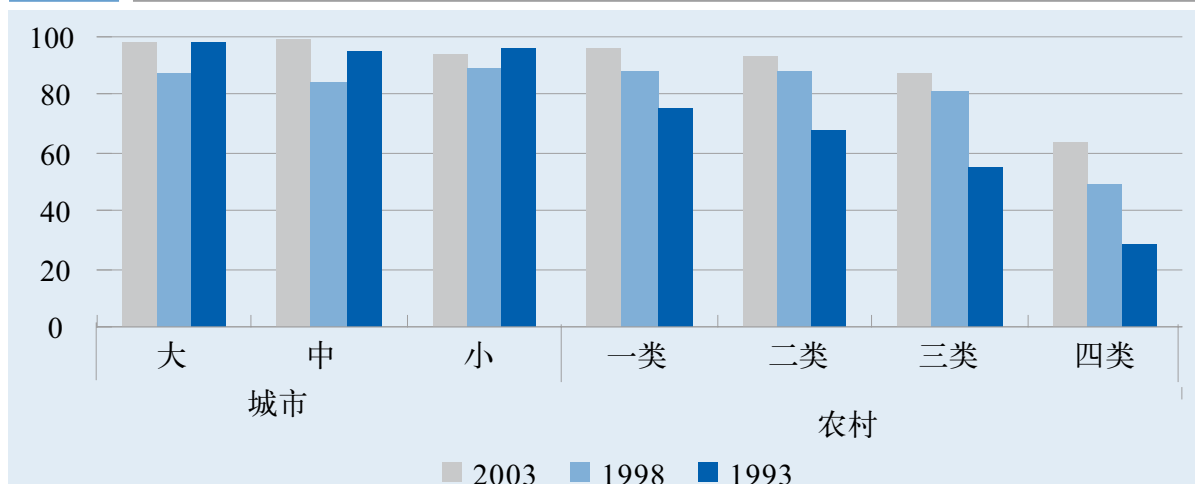
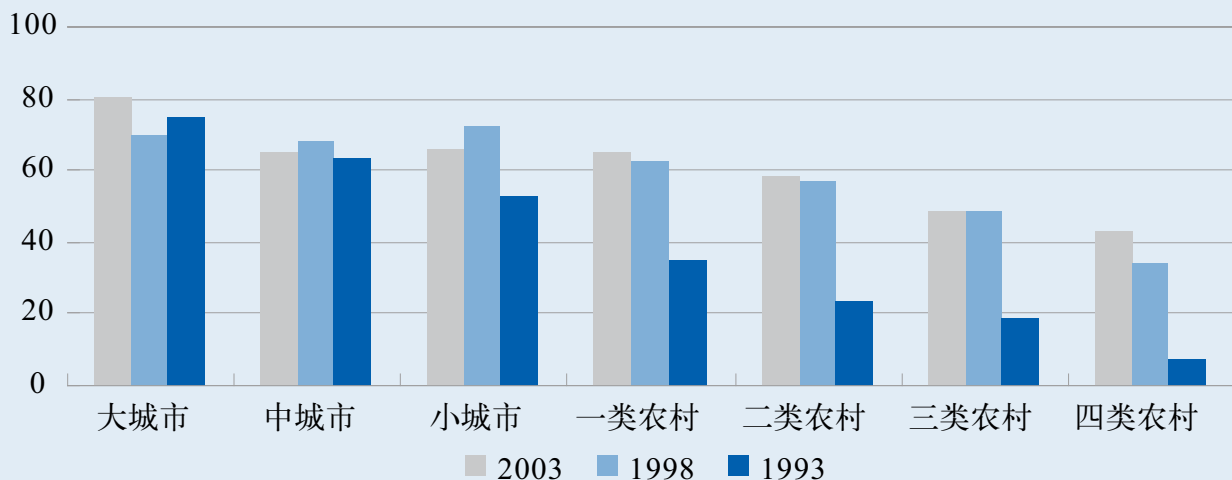
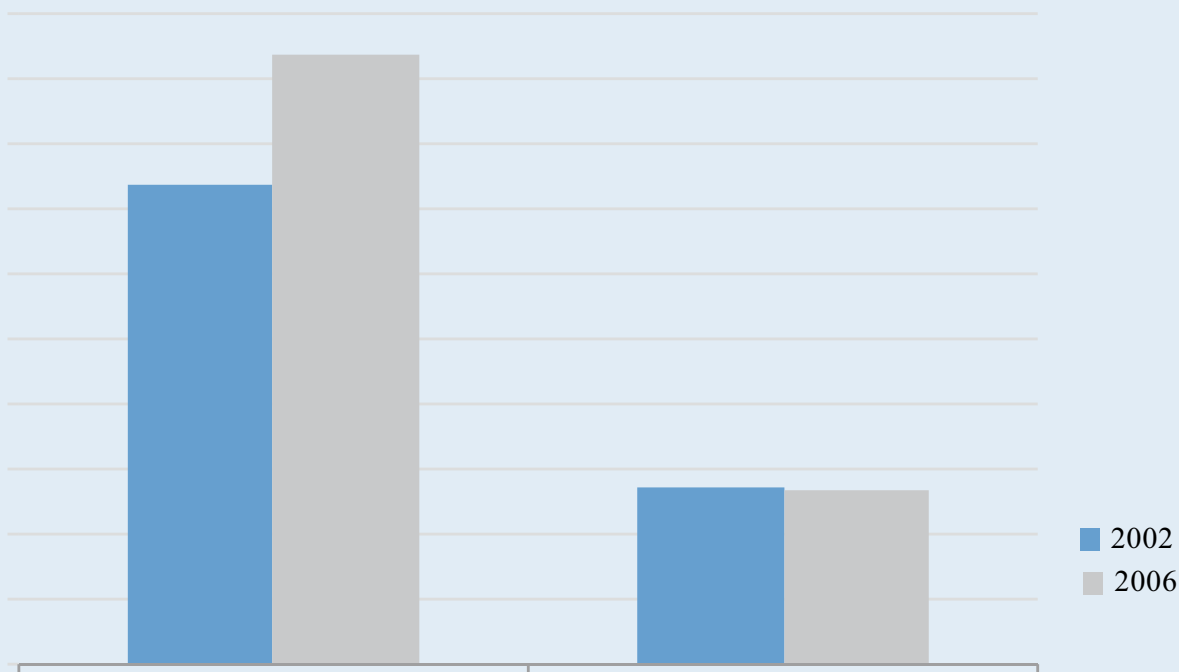


图3.9 1993—2003年城、乡孕早期检查率（%）



资料来源：饶克勤，背景报告

图3.10 2002年和2006年城乡养老保险参保人数变化



资料来源：2002~2006年度《劳动和社会保障事业发展统计公报》

平³²。这说明，西部地区妇幼保健服务依然是全国最薄弱的环节（图3.20）。

2006年全国孕产妇住院分娩率为88.4%。中部省份中除山西省低于全国平均水平，其余省均高于全国平均水平；西部省份中，除内蒙古、陕

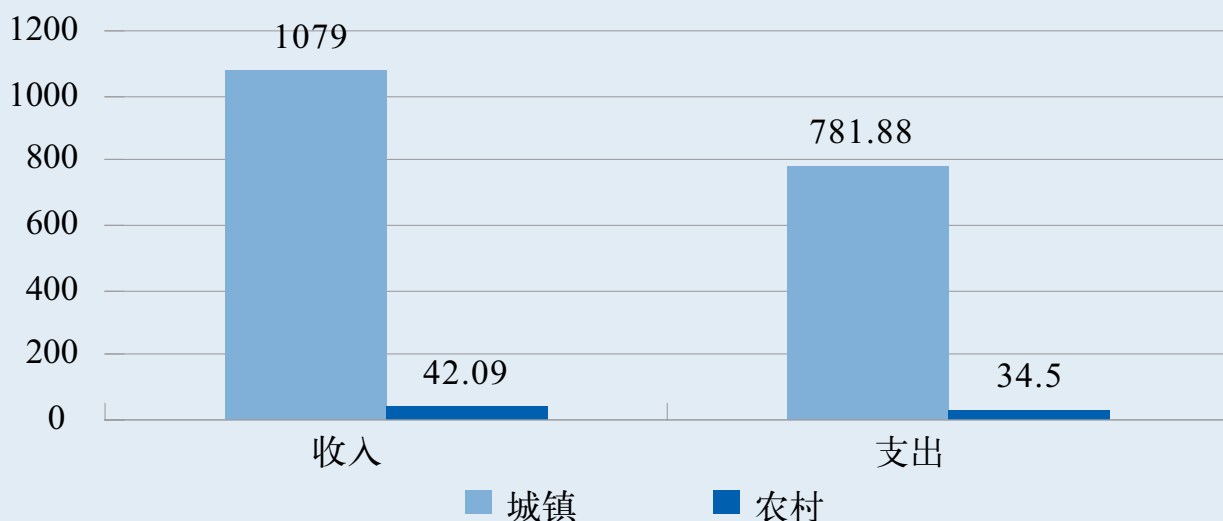
西和广西高于全国平均水平外，其余的省（市）均低于全国平均水平（图3.21）。

基本社会保障的差距

基本养老保险覆盖率的差距。基本养老保险地区间的差距主要体现在保险覆盖率方面。2005

32 《中国卫生统计年鉴2007》。

图3.11 城镇职工与农村居民人均医疗基金收支比较（元）



年全国养老保险参保率平均为77%；东部经济发达省份如广东、辽宁、上海等的综合参保率超过了90%，是西部个别欠发达省份4—5倍（图3.22）。

城镇职工基本医疗保险的差距。2005年全国城镇职工基本医疗保险综合参保率超过60%，其中西部一些地区的比例低于50%（图3.23）。2005年全国城镇职工基本医疗保险的人均支付水平为782.7元，但西部的一些省市还未达到500元（图3.24）。

新型农村合作医疗的实际差距。中国卫生部2007年公布全国开展新型农村合作医疗的县（县级市、区）达到2448个，占全国总县（县级市、区）的85.5%，参加新型农村合作医疗人口7.26亿。

目前，东部地区建立新型农村合作医疗的县（县级市、区）占东部地区县（县级市、区）总数的93.7%，中西部地区开展新型农村合作医疗的县（县级市、区）占中西部县（县级市、区）总

数的82.9%，东部和中西部已经建立新型农村合作医疗的县（市、区）比重相差近10个百分点。在参保人数上，东部地区参加新型农村合作医疗人口2.23亿，参合率为89.6%；中西部地区参加新型农村合作医疗人口5.03亿，参合率为84.4%，东部和中西部参合率相差近5个百分点³³。

城镇最低生活保障的差距。2006年，中国享受城市最低生活保障人口共有2240万人，东、中、西部分布差距不大。东、中、西部地区城市人均“低保”标准分别为184.4元、155.4元和154.5元，东、中、西部地区城市人均“低保”补差为92.9元、75.7元、81.7元（表3.8）。鉴于东、中、西部地区的消费水平还存在差距，因此各地区的补贴水平尚属公平；在实际购买力上差距不大。

从基本社会保障的区域差距看，西部地区在诸多方面已开始超过中部地区。在振兴东北战略

³³ “我国新型农村合作医疗参合率已达85.96%”，新华网，2007年11月12日。

表3.6 城乡之间基本养老保险的制度比较

项 目	城镇企业职工基本养老保险制度	农村社会养老保险制度
缴费主体	用人单位与个人共同缴费	个人缴费
账户管理模式	社会统筹账户与个人账户相结合	个人账户
待遇支付模式	待遇确定型与缴费确定型相结合	缴费确定型
共济性	较强	较弱

资料来源：宋晓梧，2007。

表3.7 2002~2006年城乡最低生活保障人数、户数、标准和支出水平

指标		2002	2006
城市	城市居民最低生活保障人数 (万人)	2064.7	2240
	城市居民最低生活保障户数 (万户)	819.5	1030
	城市最低生活保障平均标准 (元/人·月)		169.6
	城市最低生活保障平均支出水平 (元/人·月)	52	83.6
农村	农村居民最低生活保障人数 (万人)	407.8	1593
	农村居民最低生活保障户数 (万户)	156.7	777
	农村最低生活保障平均标准 (元/人·月)		70.9
	农村最低生活保障平均支出水平 (元/人·月)		34.5

资料来源：2002年数据来自《2006年小册子》，国家民政部网站；2007年数据来自民政部2008年1月24日发布的《2007年民政事业发展统计公报》。

的实施中，辽宁省作为完善社会保障体系的试点地区，综合参保率大大提高。中国基本社会保障在区域分布已经呈现出新的态势。这说明，缩小区域间基本社会保障差距关键在于政府的政策导向和制度安排。

公共就业服务的差距

东、中、西部地区的城镇登记失业率差距不大，但依然存在差距。从2006年各地区城镇登记失业率看，最高的三个省份分别是辽宁（5.1%）、四川（4.5%）和上海（4.4%）；最低的两个省份分别是北京（2.0%）、广东（2.60%）和山东（3.3%），均属于东部地区。2005年东、中、西部城镇登记失业率分别为4.0%，3.9%和4.2%。中西部地区城镇登记失业人数增加速度要快于东部地区（图3.25）。

职业培训服务和财政补贴的差距。为失业人员提供培训服务是中国公共就业服务的主要目标之一。2006年，东部地区接受再就业培训的人数最多，但登记失业人口人均接受培训次数（1.05次）低于中部（1.26人次）和西部（1.09人次）；从接受就业培训人员人均财政补贴来看，东部最高、中部次之，西部最低；就每千名就业培训人员专职教师数看，东部地区最低（表3.9）。

就业培训总费用的省际差距。根据《中国劳动统计年鉴2007》的数据测算，2006年东、中、西部劳动年龄人口人均就业培训总费用的省际差距非常显著，原因很多。例如，海南尽管被划在东部，但仍属欠发达地区，其人均GDP低于全国平均水平。由于该省实施人才强省战略、大力发

展职业教育培训，其劳动年龄人口人均就业培训总费用高达236.8元，是整个东部11省市平均值的8.6倍，是中部8省市平均值的10.7倍，也是西部地区12省市区平均值的19倍。

西部的青海劳动年龄人口人均就业培训总费用为87.2元，是东部11省市平均值的3.2倍，是中部8省市平均值的3.90倍，也是西部地区12省市区平均值的7倍（表3.10）。这两个例子表明就业培训总费用的投入在目前的中国并不完全取决于经济发展水平，而在很大程度上取决于当地政府对就业培训服务的重视程度。为了加强公共就业服务，劳动年龄人口就业培训总经费投入应该成为评价地方政府公共服务的一个重要指标。与此同时，中央财政应该进一步加大对整个西部公共就业服务的投入。

残疾人就业培训的差距。截止到2006年，中国残疾人总数8296万人，占全国人口的6.3%，其中60岁及以上残疾人口为4416万人。2006年度，东、中、西部城镇残疾人就业率分别为80.1%、68.3%、76.0%，全国平均为75.7%；农村残疾人就业率分别为82.1%、76.7%、79.5%，全国平均为79.4%。

东、中、西部残疾人受培训人数分别为172,076人，77,023人和97,662人。这些数据表明，在残疾人就业、技能培训方面，中部地区比较落后（见图3.26）。

图3.12 2005年各地小学生均预算内公用经费 单位：元

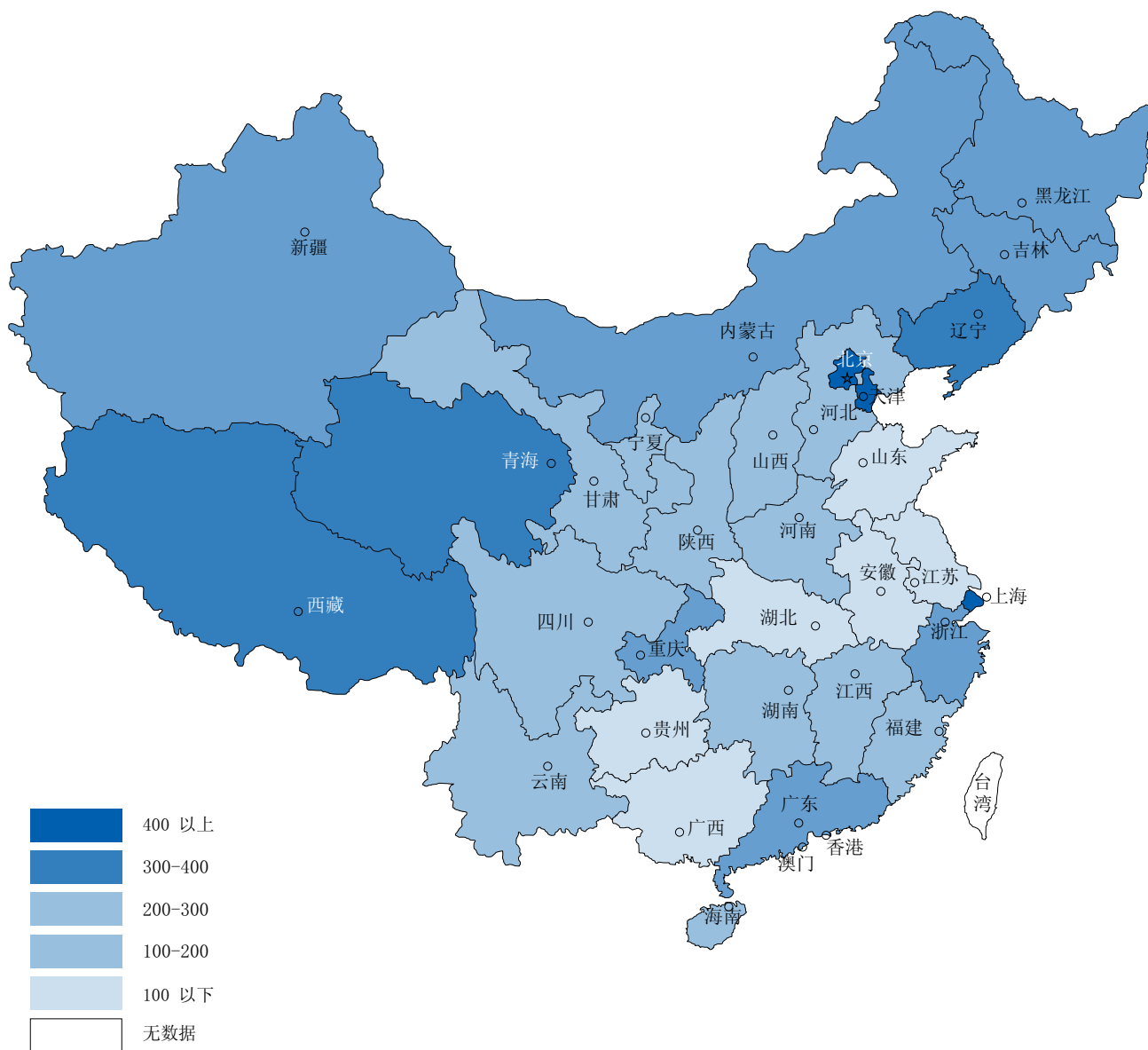
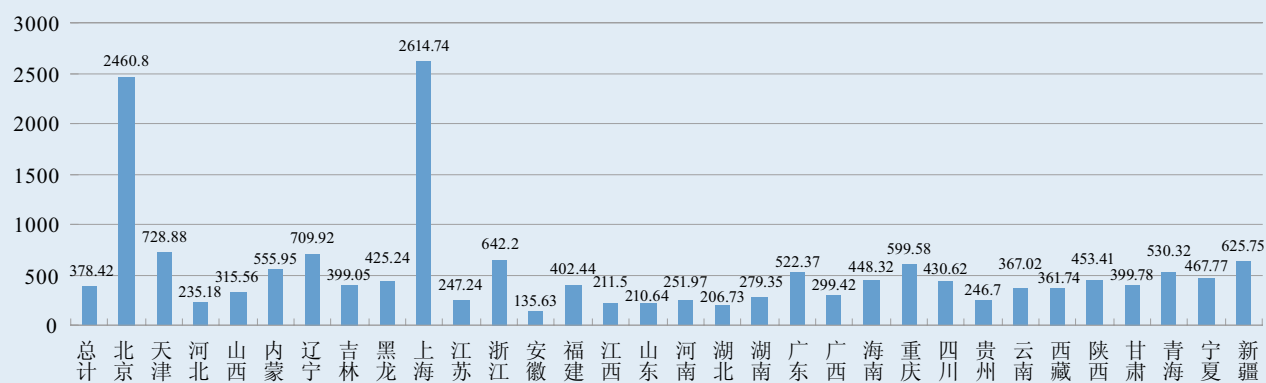


图3.13 2006年各地初中生均预算内公用经费

单位：元

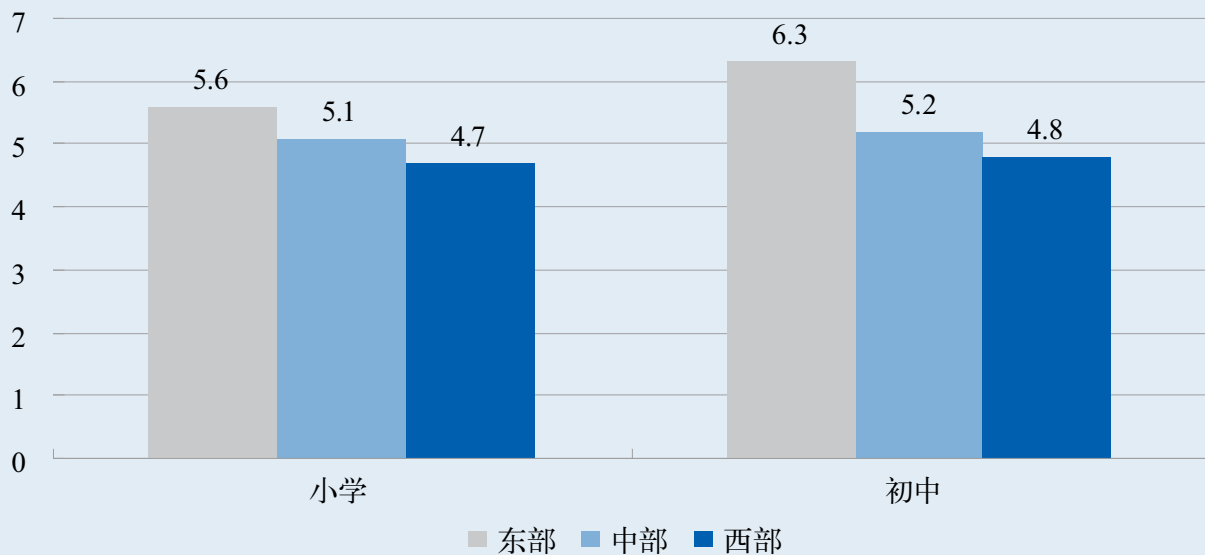


数据来源：《2006年全国教育经费执行情况统计公告》。

图3.14

2004年东、中、西部小学、初中生均校舍建筑面积

单位：平方米

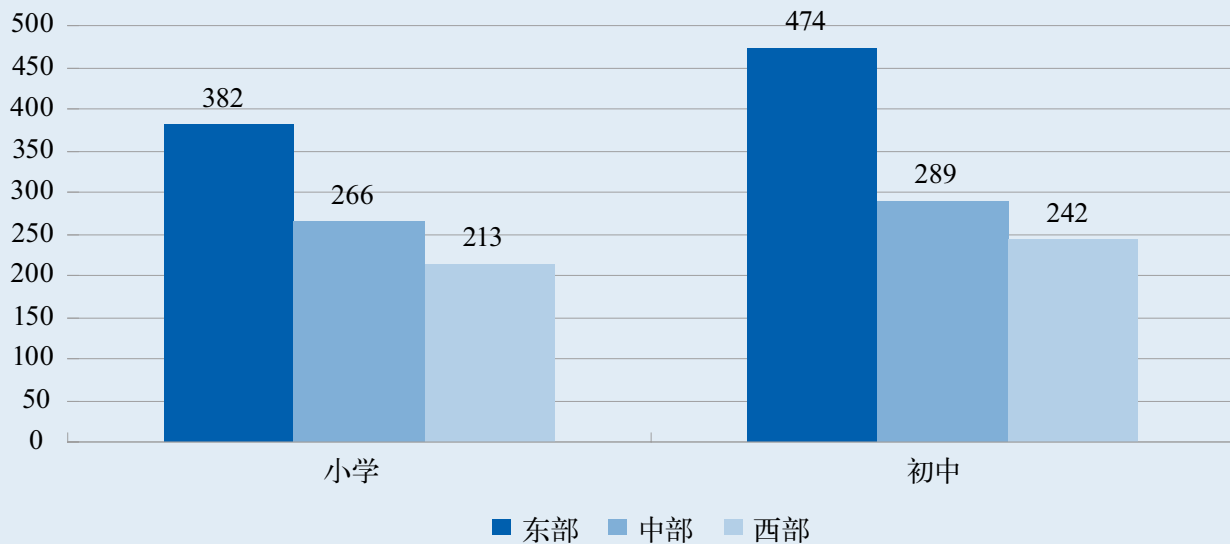


资料来源：《国家教育督导报告2005》。

图3.15

2004年东、中、西部小学、初中生均教学仪器设备值

单位：元



资料来源：《国家教育督导报告2005》。

4. 基本公共服务均等化的焦点：农民工群体

“农民工”是中国经济转轨时期形成的一个特殊群体。正在经历着结构性转型的中国，呈现着大多数发展研究文献所描述的传统二元结构特征。改革开放以来，大量农村剩余

劳动力冲破传统城乡二元体制的束缚，向城镇流动，形成规模庞大的“农民工群体”³⁴。2005年外

³⁴ 按照刘易斯-拉尼斯-费景汉二元经济结构模型，在农业存在大量剩余劳动力、“劳动剩余的无限供给”的情况下，工业部门的工资水平只要略高于农业，就会维持农村人口向城市持续的转移。随着剩余劳动力的减少，以及农业部门的转变，劳动出现短缺，农业与工业间的劳动力流动开始取决于边际生产力的变动，进入现代经济增长阶段。刘易斯，《二元经济论》，北京：北京经济学院出版社，1989年。费景汉、古斯塔夫·拉尼斯著，《劳力剩余经济的发展：理论和政策》，北京：经济科学出版社，1992年。

出农民工数量估计为1.2亿，加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力，农民工总数大约为2亿人³⁵。

中国农村劳动力的流动并非是一个简单的经济过程，也是一个社会结构变动的过程，受诸多体制性因素的影响。在现行体制下，农民工的身份有许多不确定性。户籍制度和不公平的公共服务体制，是农民工流向城市并融入城市的主要障碍，同时也意味着农民工及其家庭的权益得不到充分的保障，如劳动收益长期偏低、基本社会保障欠缺、子女接受义务教育困难等³⁶。农民工工资被拖欠的情况比较普遍——这是他们弱势地位的突出表现³⁷。

这些问题对中国可持续经济增长具有极大的影响。中国农村人口仍占总人口的60%。中国经济要继续快速增长，未来数十年需要不断地创造条件，将农村劳动力转移到城镇。但是，有迹象表明农村人口流动正在放慢，重要原因之一是农民

35 国务院研究室课题组，《中国农民工调研报告》，北京：中国言实出版社，2006年。

36 近两年，中国出现了从沿海波及内陆的“民工荒”现象，对此有学者指出，中国劳动力市场正在面临“刘易斯转折点”（蔡昉，2007）。

37 该问题在一段时间曾经十分普遍，温家宝总理亲自主持会议研究解决办法。

工及其家庭难以和城镇居民一样享受到基本而有保障的公共服务。

针对农民工问题，近两年中国政府在全国范围内采取了一系列措施，包括解决企业拖欠农民工工资情况的专项检查，全面推进农民工劳动合同制度行动计划，实施农民工法律援助和法律教育专项行动计划。2006年，包括农民工在内的农村居民养老保险被提上政府工作议程，农民工的工伤和医疗保险也在稳步推进。部分农民工已开始纳入流入地区的基本公共服务体系，农民工的总体状况在不断改善。2006年，国务院颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》³⁸中就农民工工资、就业、社会保障、户籍管理制度改革等方面，提出若干指导性意见。另外，一些地方政府也启动了废止户口制度或限制其影响的试点计划，农民工的总体状况正在逐步改善。

尽管如此，农民工的地位与城镇常住人口相比仍然存在较大差距。有分析表明，2006年中国农民工平均生活质量指数为城镇居民平均水平的

38 《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，中央政府门户网站，2006年3月27日。

图3.16 2005年中国东、中、西部教师水平差距（%）

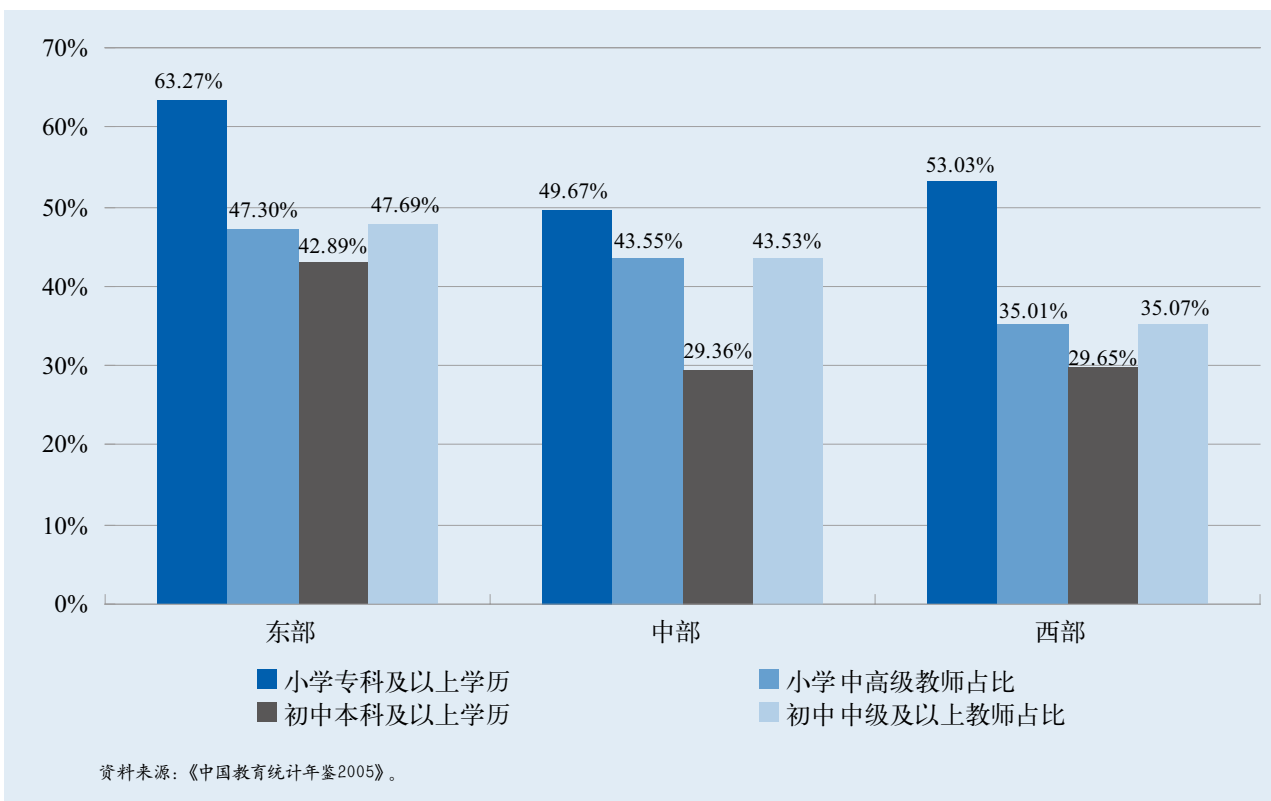
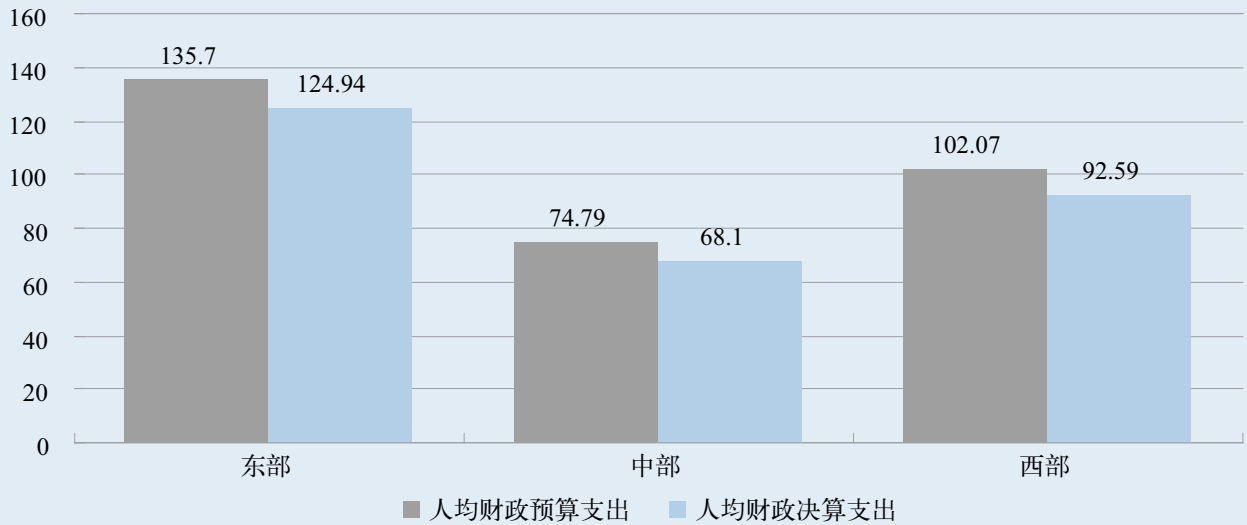


图3.17 2006年中国东、中、西部人均财政卫生经费 单位：元



资料来源：《中国财政年鉴2007》。

53%³⁹。分类指数中权益保护指数、健康和就医指数以及收入和消费指数，分别为0.66、0.64和0.64，住房指数为城镇居民的50%，而社会保障指数最低，只有0.25，说明农民工享受的基本社会

³⁹ 该指数的目的是比较城镇居民与农民工生活质量的差距，从权益保护、卫生与保健服务、劳动强度、收入与消费、住房以及社会保障等六个方面来衡量。有关该指数的详细介绍可参见（中国社会科学院农村发展研究所和国家统计局农村社会经济调查司，2006）。

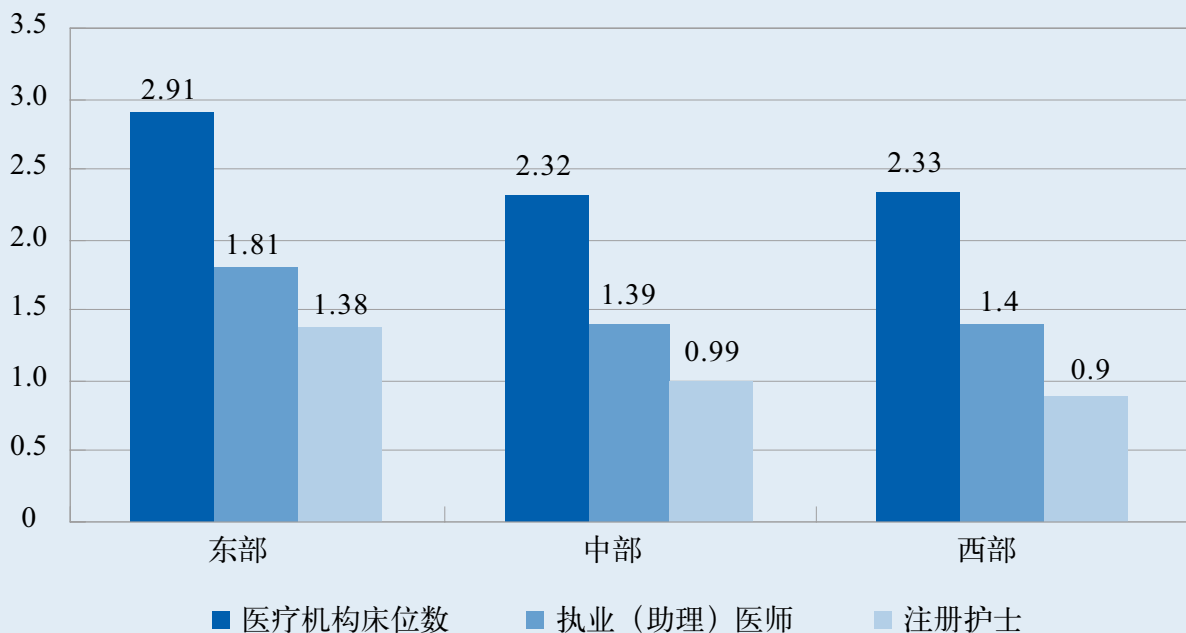
保障水平只有城镇居民的25%，差距悬殊⁴⁰。

农民工子女的义务教育

解决农民工子女的择校问题具有迫切性。90%

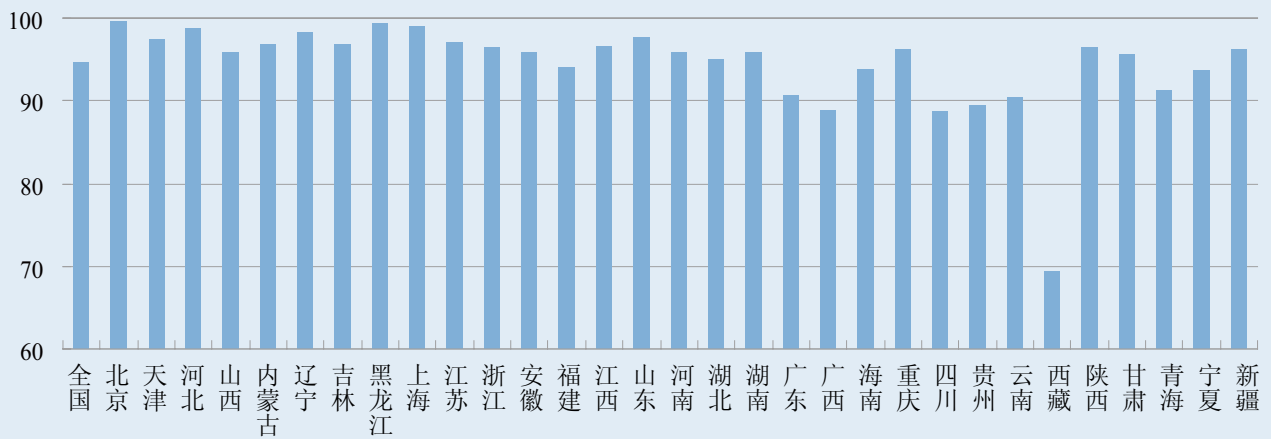
⁴⁰ 中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查司，《2006~2007年：中国农村经济形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2007年。

图3.18 中国2006年东、中、西部每千人卫生专业技术人员与医疗机构床位数 单位：人、张



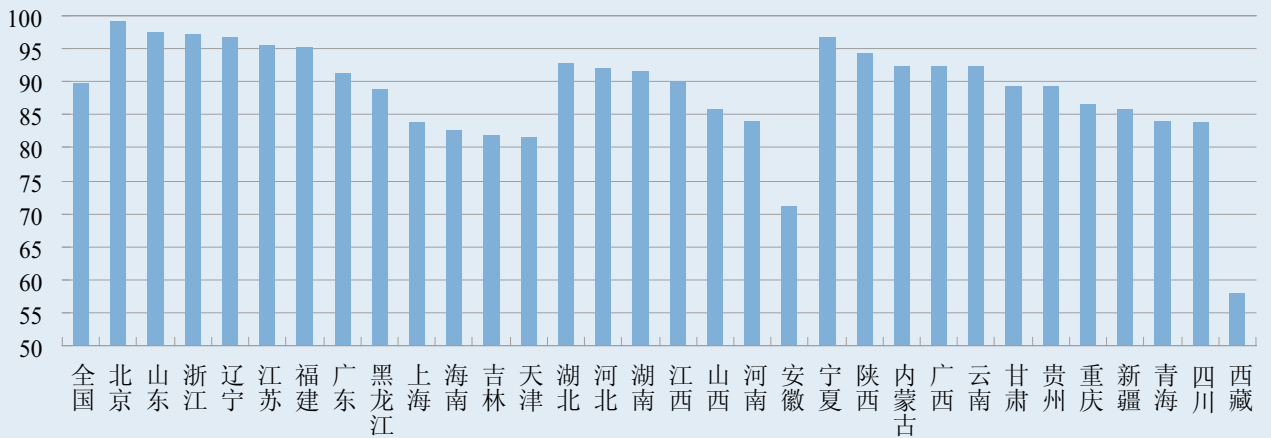
资料来源：《中国卫生统计提要2007》。

图3.19 2005年中国各省区五苗综合免疫接种率(%)



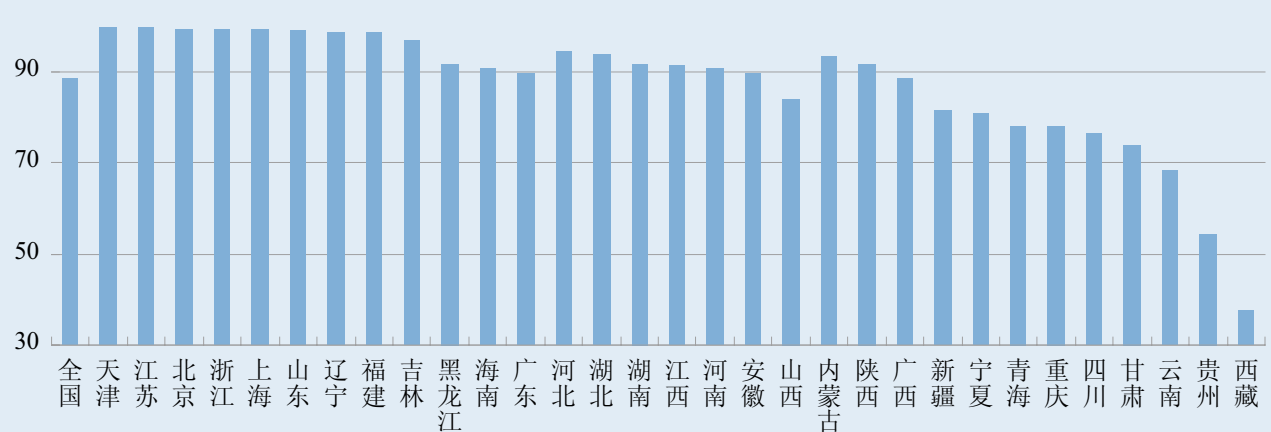
资料来源:根据DevInfo数据库整理计算。

图3.20 2006年中国东、中、西部各省(市)孕产妇产前检查率(%)



数据来源:《2007中国卫生统计年鉴》。

图3.21 2006年各省(市)孕产妇住院分娩率(%)



数据来源:《中国卫生统计年鉴2007》。

图3.22 2005年中国各省市自治区基本养老保险综合参保率（%）

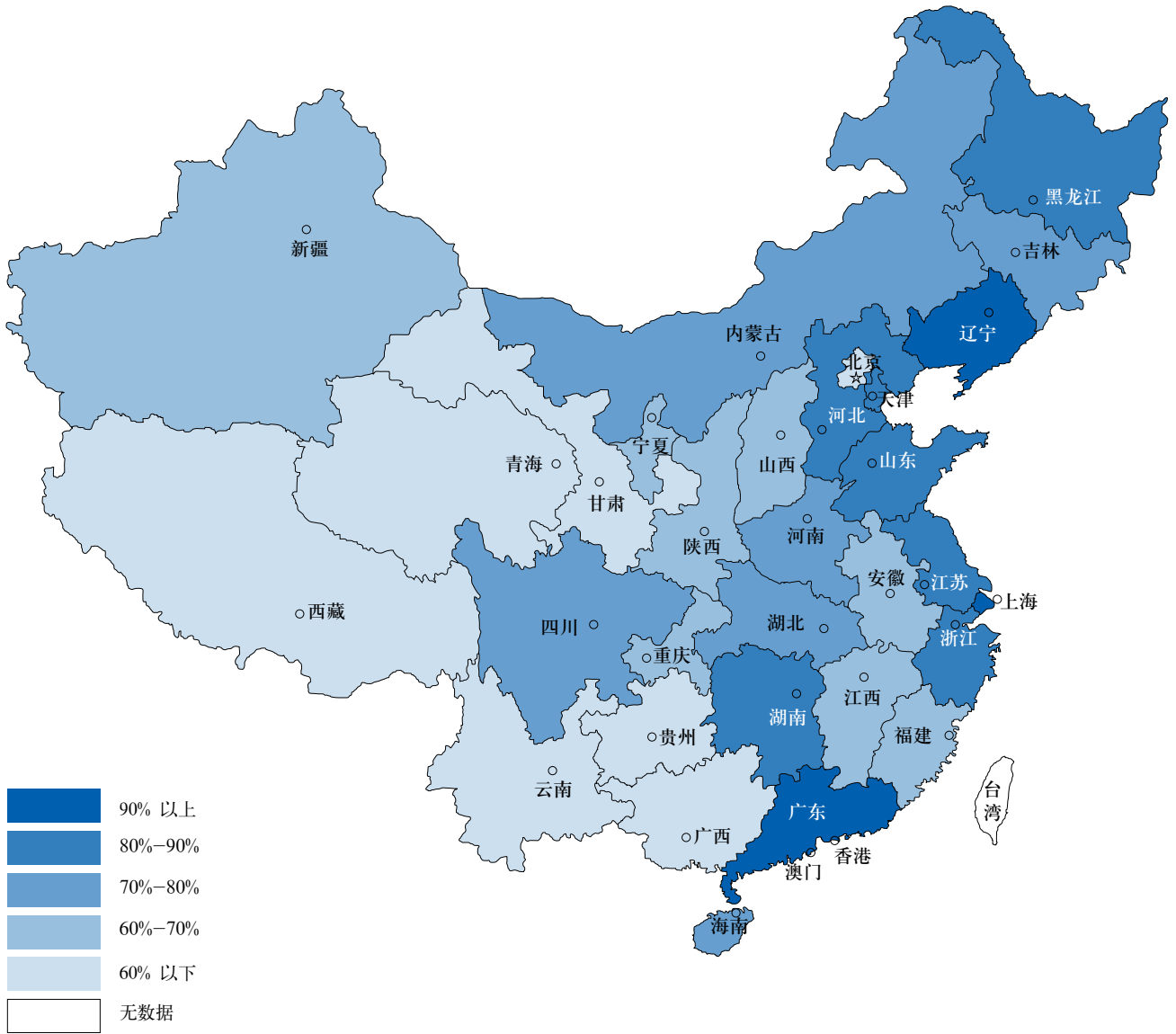
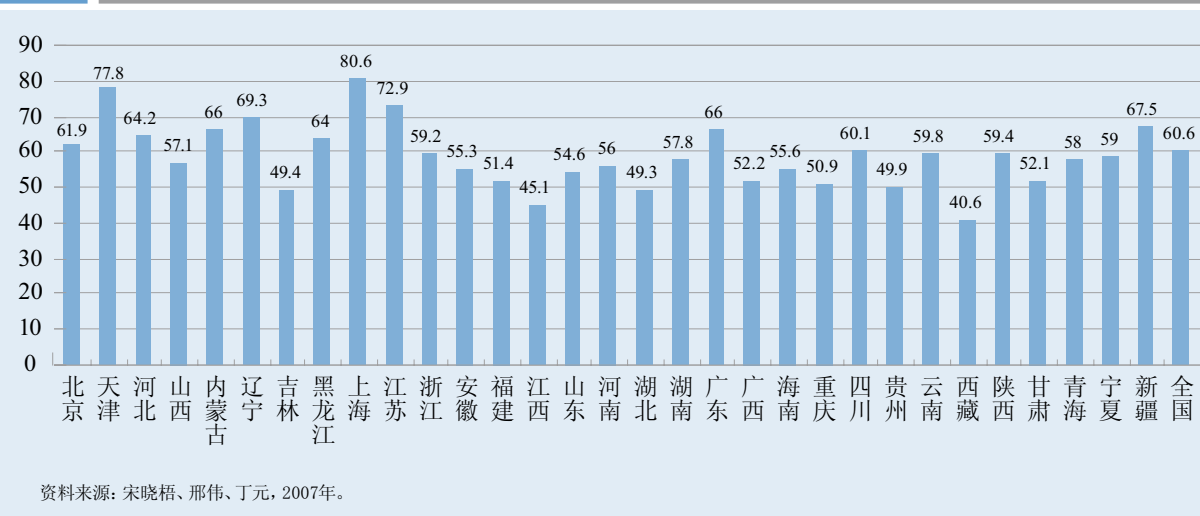


表3.8 2006年中国各地城市最低生活保障平均标准和支出水平(单位：元)

地区	平均低保标准	平均支出水平	比例	人数
东部	184.4	92.9	50.4%	7618377
中部	155.4	75.7	48.7%	7005165
西部	154.5	81.7	52.9%	7777350

资料来源：《2006小册子》，民政部网站。

图3.23 2005年中国城镇职工基本医疗保险综合参保率(%)



以上的农民工处于青壮年阶段⁴¹, 他们的子女大多数正处于义务教育的适龄阶段。对农民工来说, 无论是把子女留在农村接受义务教育, 还是带入城市接受义务教育, 都面临许多现实问题。中国全国妇联提供的数据显示, 中国农村留守儿童已达2000万人⁴²并呈继续增长的趋势。在一些农村劳动力输出大省, 留守儿童在当地儿童总数中所占比例已高达18%至22%。留守儿童在教育 and 情感认知等方面存在一些问题⁴³。留守儿童小学入学率和在校率很高, 受教育状况基本良好。但进入初中

阶段以后, 留守儿童的在校率就急剧下降⁴⁴。

农民工子女在流入地接受义务教育的总体情况好转。中国国家统计局的调查表明, 在进入城市就读的农民工子女中, 72%在公办学校就读, 22%在民办学校就读, 只有1%的农民工子女因各种原因无法正常上学⁴⁵。被调查的农民工中, 对子女受教育情况表示很满意的占6.5%, 比较满意的占43.6%, 认为一般的占26%, 不满意的占24%⁴⁶。

现行体制抬高了农民工子女义务教育的门槛。根据国务院研究室的调查, 进入新世纪后的

41 国家统计局, “城市农民工生活质量状况调查报告”, 《人民日报》, 2006-10-24。根据该报告, 16-25岁、25-35岁、35-45岁及45岁以上的农民工分别占被调查的农民工总数的30.43%、35.86%、25.54%和8.17%。
 42 目前中国还没有对农村留守子女规模的权威估计。一般有关中国农村“留守儿童”规模常用的统计口径都在1000~2000万之间, 唐钧、杨团, 背景报告, 2007年。
 43 叶敬忠、詹姆斯·莫瑞, 2005年。

44 段成荣、周福林, “我国留守儿童状况研究”, 《人口研究》2005(2)。
 45 《农民工生活质量调查之二: 生活与教育状况》, 中国统计信息网, 2006-10-20。
 46 《农民工生活质量调查之三: 对城市生活的评价和希望》, 中国统计信息网, 2006-10-24。

图3.24 2005年城镇职工基本医疗保险的人均支付水平 单位: 元

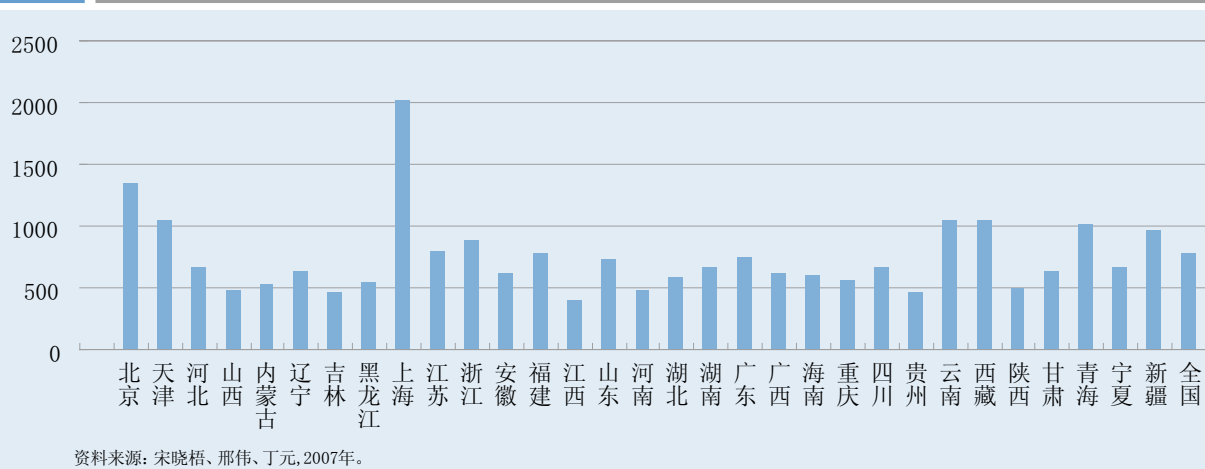


表3.9 2006年东、中、西部就业培训中心

地区	东部	中部	西部	合计
省份	13	6	12	31
就业培训中心(个)	1378	849	985	3212
其中:劳动预备制度定点培训	933	703	601	2237
在职教师总人数(人)	9936	7837	6541	24314
兼职教师人数(人)	13509	9261	8104	30874
财政补助经费(亿元)	28.7	14.8	10.4	53.8
接受就业培训人员人均财政补助经费(元)	660.29	512.41	584.56	596.84
每千名就业培训人员专职教师数(人)	2.29	2.71	3.67	2.7
每千名就业培训人员教师数(含兼职教师)(人)	5.39	5.92	8.23	6.12

资料来源：《中国劳动统计年鉴2007》。

最初几年，农民工子女在流入地读书一学年，学费平均支出2450元，占这些家庭总收入的五分之一。另外，农民工的就读子女平均缴纳借读费和赞助费1226元⁴⁷，很多农民工子女就学只能选择价格稍低的农民工子弟学校，这些农民工子弟学校办学条件较差。

城市为农民工子女提供义务教育服务不足形成了一种事实上的社会排斥，教育权利的缺失剥夺了农民工子女的发展权利。这种机会的不平等将导致代际间贫困传递的贫困陷阱，并有可能引发一系列严重的经济社会问题⁴⁸。

农民工的公共卫生与基本医疗

农民工的就业主要集中在次级劳动力市场⁴⁹，他们大多从事苦、脏、累、险的工作，卫生条件差，工作环境恶劣。同时，城市农民工流行性疾病也远高于其他人群，已成为受职业病危害最严重的人群。浙江省劳动和社会保障科学研究院对

农民工进行了专项体质测评⁵⁰。测评结果表明：有25.4%左右的农民工体质不合格，尤其在建筑行业，这一比例高达36.8%。

中国国家统计局调查表明，有33.06%的农民工对其接受的医疗卫生服务不满意⁵¹。有调查显示，在务工经商期间生病时，37.8%的农民工会自己根据病情到药店买点药吃，32%的农民工去正规医院看病，20.5%的农民工则去个体诊所看病。2/3以上的农民工不去正规医院看病，主要原因是，在缺乏基本医疗保险的情况下，正规医院医疗费用太高，远远超出了农民工可承受的范围⁵²。

在全国城市常住人口中，孕产妇死亡率为25/10万，而以农民工为主体的流动人口中，孕产妇死亡率高达71.6/10万（图3.28）。

农民工的基本社会保障

由于农民工外出打工，流动性大，实际上既无法享受到相应的农村基本社会保障，同时也无法进入城镇基本社会保障体系。近几年，这一状况已经有了很大改善，越来越多的农民工被纳入到城镇基本社会保障的覆盖范围内。2006年，农民工参加基本医疗保险的工作取得很大进展⁵³，共有2367万农民工参保，比上年增加了1878万⁵⁴。

47 《农民工生活质量调查之二：生活与教育状况》，中国统计信息网，2006-10-20。

48 党国英、许力平，背景报告

49 次级劳动力市场理论源于二元制劳动力市场分割理论。20世纪60年代末、70年代初，Thurow, Doeringer, Piore等人在原有的理论基础上提出了二元劳动力市场分割理论。该理论认为，劳动力市场存在主要劳动力市场与次要劳动力市场的分割。在主要劳动力市场中，劳动者收入高，工作稳定，工作条件好，培训机会多，有良好的晋升机制；而次级劳动力市场则与之相反，劳动者收入低、工作不稳定、工作条件差、培训机会少，缺乏晋升机制。参见：Piore, M.J. The Dual Labor Market: Theory and Application[J]. The State and the Poor, 1970; Doeringer, P. and Piore, M. Internal Labor Markets and Manpower Analysis[M]. Lexington, MA: D.C. Heath, 1971. Thurow, L. Generating Inequality[M]. New York: Basic Books, 1975.

50 《关于杭州市部分农民工体质测试调查报告》，浙江省劳动和社会保障科学研究院，2006年08月01日。

51 《农民工生活质量调查之三：对城市生活的评价和希望》，中国统计信息网，2006年10月24日。

52 《农民工生活质量调查之二：生活与教育状况》，中国统计信息网，2006年10月20日。

53 《2006年全国农民工工作综述》，中国政府网，2007年1月23日。

54 党国英、许力平，2007年。

但是，农民工被纳入基本社会保障的比例仍然偏低。

基本社会保障在农民工群体中的覆盖面偏低。国家统计局的调查表明，74.8%的农民工未参加任何保险⁵⁵。那些参加养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险的农民工其中只有很小比例的保险由雇主单位购买⁵⁶（表3.11）。

农民工社会保障差距的后果很严重，因为目前有3500多万农民工高危行业就业，井下民营煤矿几乎全是农民工；金属、非金属矿山，700多万职工中农民工占到一半以上；建筑行业3000万职工中80%是农民工；制造烟花爆竹的几乎都是农民工，危险化学品行业有三分之一是农民工⁵⁷。截止2006年底，全国参加工伤保险人数为10270万人，其中农民工参加工伤保险人数达到2540万人，比上年增加了100%以上，虽然2006年农民工参保人数增长速度很快，但是农民工工伤保险覆盖面依然很低，大部分的农民工未购买工伤保险。

社会保障统筹层次偏低，对流动的农民工参加社会保障构成障碍。统筹层次难以提高的根源，在于财政分灶和社会保障管理分割的体制。从1997年开始，中央政府就努力建立统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金的社会统筹的养老保险制度。但不同地区在养老保险历史债务、经济水平、人口结构方面的巨大差距，以及已形成的中央、地方、企业、个人等不同的利益格局，严重制约了统筹层次的提高。按照现行规定，职工跨地区流动时只转移养老保险个人

55 《农民工生活质量调查之四：务工经商存在的问题及建议》，中国统计信息网，2006-10-25。

56 《农民工生活质量调查之一：劳动就业和社会保障》，中国统计信息网，2006年10月19日。

57 李毅中，2007年。

账户，不转移社会统筹资金，城镇职工的社会保障关系因此难以落实，而农民工的社会保障关系转移则更为困难⁵⁸。按照目前的制度安排，大多数农民工无法在城镇“扎根”。到了一定年龄，他们中的许多人仍然会返回原籍，城乡无法对接的基本社会保障对他们来说没有实质意义。

4.4 农民工的公共就业服务

对于农民工来说，他们所需要的最直接的基本公共服务是就业服务。就业服务和职业技能培训有助于增加农民工就业机会，提高农民工岗位工作能力，增强农民工在劳动力市场上的竞争力。国家统计局的专项调查表明，尽管有一半的被调查的农民工参加过职业技能的培训，但大多是临时的、短期的岗前培训。在调查的农民工中，男女农民工各有51.4%和48%参加过培训⁵⁹。在没有参加过职业技能培训的农民工中，如果政府有关部门组织职业技能培训，农民工表示免费就愿意参加的占40.74%，对工作有帮助就愿意参加的占16.01%，能保证就业就愿意参加的占15.37%，还有9.69%的农民工表示收费低就愿意参加。针对目前有一些比较适合农民工但需要自费参加的技能培训，有40.97%农民工表示若费用合理就参加⁶⁰。这表明农民工对技能培训的需求较大，而目前这方面的供给仍然短缺。

4.5 农村三留守群体的基本公共服务

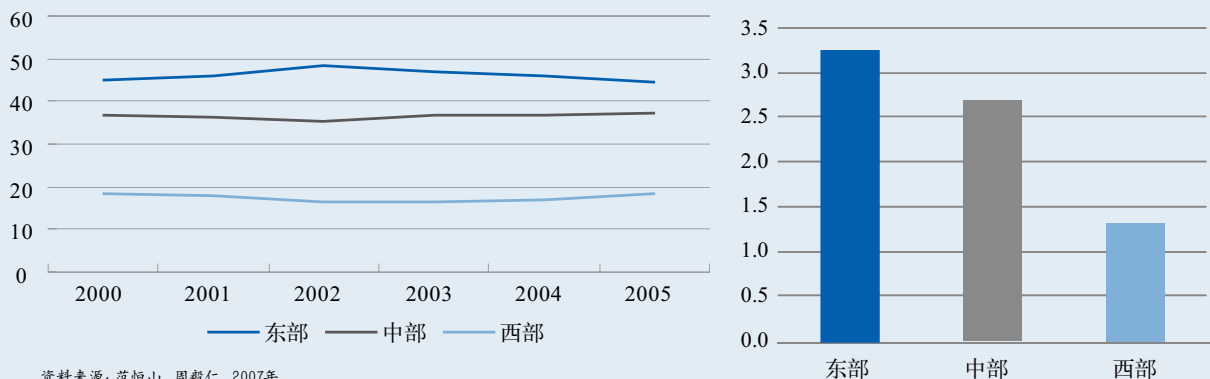
由于农民工在城市难以享受到相关基本公共服务，多数农民工没有条件带家属进入其打工

58 刘胜，“农民工为何频频退保，社保体制面对‘流动’考验”，《中国青年报》，2005年10月22日。

59 《农民工生活质量调查之二：生活与教育状况》，中国统计信息网，2006-10-20。

60 《农民工生活质量调查之三：对城市生活的评价和希望》，中国统计信息网，2006-10-24。

图3.25 东、中、西部地区城镇登记失业人员占全国比重及趋势（%）



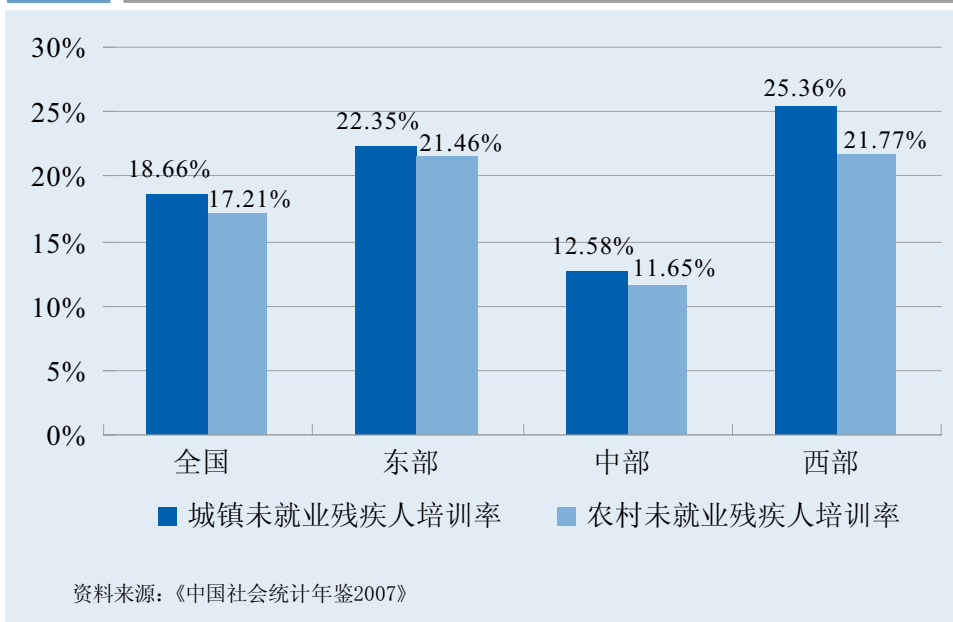
资料来源：范恒山、周毅仁，2007年。

表3.10 全国各省（市、自治区）就业服务经费差异

地区	经费总计（亿元）	劳动年龄人口（15-64岁）	劳动年龄人口人均培训经费（元）
全国	191.6	862690	22.21
北京	9	11263	79.91
天津	3	7500	40.00
河北	6.6	47687	13.84
辽宁	10.3	30162	34.15
吉林	7.6	19846	38.29
黑龙江	4.5	27667	16.26
江苏	9.2	51392	17.90
浙江	3.4	34128	9.96
福建	8.7	23886	36.42
山东	10.6	64611	16.41
广东	20.2	62093	32.53
海南	12.6	5321	236.80
内蒙古	2.4	16853	14.24
广西	3.2	29789	10.74
重庆	2.4	17969	13.36
四川	6	52518	11.42
贵州	1.1	22413	4.91
云南	2.8	28860	9.70
陕西	1.7	25097	6.77
甘肃	1.8	17076	10.54
青海	3.1	3556	87.18
宁夏	0.6	3874	15.49
新疆	3.7	13233	27.96
山西	3.5	22741	15.39
安徽	2.7	38938	6.93
江西	8.7	26841	32.41
河南	4.9	61929	7.91
湖北	8.1	38862	20.84
湖南	21.9	42001	52.14

资料来源：《中国劳动统计年鉴2007》。

图3.26 未就业残疾人培训率(%)



土地承载的社会保障功能消失;同时又无法享受与城市居民同等的基本公共服务权利,这使得失地农民遭遇风险时陷入贫困的概率上升。据一项调查,失地农民中有60%的农民生活处于十分困难的境地⁶⁴。

(1) 由于就业形势严峻和失地农民自身文化素质的局限,失地农民寻找就业岗位愈来愈难。国家统计局对全国2942个失地农户的调查表明,这些失地农户共

的城市。这使得农村形成了一个规模日益庞大的农村留守群体——留守儿童、留守老人和留守妇女⁶¹,其中留守儿童的情况已在前文阐述。根据全国第五次人口普查的资料的推算,中国早在2000年就有60岁及以上的留守老人1800万左右。农村留守老人健康状况较差,还继续从事低收入的农业劳动。在目前农村基本医疗卫生制度不健全、基本养老保险制度缺失的情况下,留守老人的状况堪忧。另外,有数据显示⁶²,全国留守妇女人数达到4700万。留守妇女既要承担繁重的农业生产劳动,又要料理家务,还要承担抚养下一代和照顾老人的双重重担,因此,她们的劳动强度很大,严重损害身体健康,身患疾病时面对庞大的医疗开支往往是无能为力。

4.6 失地农民和城市贫困群体的窘境

中国的失地农民和城市贫困人口在基本公共服务领域处于明显的弱势地位,并引起了社会的关注。随着中国城镇化、工业化进程的加快,“失地农民”数量不断增加。据估计,中国2005年的失地农民总数约有4000~5000万人⁶³。农民失去土地后,大都没有稳定的经济来源,原本由

有7187名劳动力,其中征地时安置就业197人,仅约占劳动力总数2.7%;外出务工约占25%;一半以上被迫在当地从事农业或二三产业;失业在家约占20%⁶⁵。

(2) 在征地中普遍实行货币补偿后,失地农民自行解决养老、医疗、失业等社会保险待遇。由于养儿防老的传统观念,有些失地农民不愿买保险;而有些农民由于征地补偿少,承担不起相关保险费用。从总体上看,失地农民社会保障覆盖面窄,保障水平低。

(3) 农民失去土地后,原来土地承载的养老保障功能也随之消失。在中国农村,随着计划生育政策的实行,一些家庭只有一个孩子,传统的子女养老方式也变得不现实。尤其是经济欠发达地区受财政实力所限,难以把失地农民养老纳入城镇社保管理体系。因此失地农民养老往往既得不到社会保障,也得不到家庭保障。把失地农民完全纳入城镇社会保障体制,为其提供义务教育、养老、公共卫生和基本医疗、失业保险等基本公共服务,是中国逐步实现基本公共服务均等化面临的一个重大挑战。

中国把城镇人口中收入低于城镇居民最低生活保障线的城镇居民确定为城市贫困人口。按照民政部发布的《2006年中国民政事业发展统计公

61 留守老人是指子女外出时留守在户籍地家(中)的60岁以上(或65岁以上)的老年人;留守妇女指由于丈夫长期(通常在半年以上)外出打工,妻子们留守家庭,她们肩负着本应由夫妻双方共同承担的生产劳动和家庭抚养、赡养责任,被称为“留守妇女”。

62 “5000万留守村妇非正常生存调查”,《中国经济周刊》,2006年10月16日。

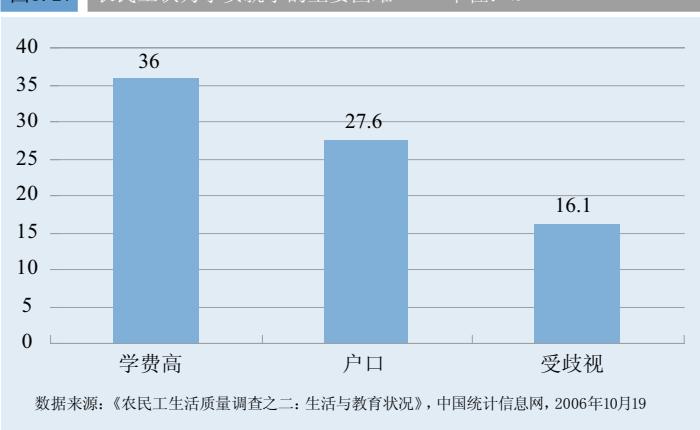
63 韩俊,“失地农民的就业和社会保障”,《中国经济时报》,2005年6月24日。

64 “允许GDP负增长但愿能成真”,《中国证券报》,2006年5月27日。

65 韩俊,2005年。

报》，2006年，中国共有2240万城镇居民享受最低生活保障。中国城市贫困人口主要集中在经济欠发达地区，这些地方的政府往往财政能力有限，确定的最低生活保障水平相对较低。2006年，全国城市最低生活平均标准为每人每月169.6元，仅为城镇居民月均可支配收入（约980元⁶⁶）的五分之一。由于可支配收入低，城市贫困人口难以享受其他市民所能够享受的发展机会，城市贫困家庭的子女可能因为生存发展成本的制约而同样丧失创造收入的能力和机会，导致城市贫困人口部分地发生“代际转移”。

图3.27 农民工认为子女就学的主要困难 单位：%



5. 性别间基本公共服务的差距

亚洲发展银行在《2006年中国性别评估》⁶⁷中确认，在过去60多年里，中国在促进性别平等上取得了巨大进步，中国政府通过采取经济、法律、行政和文化等多种措施，使中国妇女享有平等的机会和人类发展成果⁶⁸。但是，由于传统文化中的性别偏见和性别歧视的影响仍然存在，并与各种社会经济因素相交织，基本公共服务供给中的性别差距依然存在于公共就业、义务教育、卫生保健、公共就业与社会保障等方面。尤其在贫困地区和农民工中，女性基本公共服务的可获得性最容易受性别偏见和的性别歧视影响。

义务教育的性别差距

随着中国教育总体水平的不断提高，义务教育的性别差距在显著缩小。女性文盲率20世纪90年代以来迅速下降，男女之间平均受教育年限差距进一步缩小。但是，对西部成人功能文盲率的调查数据表明，性别差异在西部地区依然很大。尽管如此，这项2004—2005年跨西部11个省的调查显示女性扫盲取得巨大进展。75岁及以上老年女性中功能文盲率超过91%，而15—19岁女性中功能文盲率只有4.8%。然而，这些地区妇女功能文盲

是男性的两倍，高达37.7%⁶⁹。虽然较年轻的人很可能不会成为文盲，但女性成为文盲的可能性较大显而易见。

按小学入学率衡量，教育性别差距已经基本上不存在。2006年底，小学学龄儿童净入学率男童为99.25%，而女童为99.29%。全国7—14岁儿童的辍学率从1990年的13.2%下降到2000年的2.7%，2000年全国城镇男童辍学率甚至略高于女童的辍学率。但是，2000年农村学龄儿童辍学率仍有显著性别差距，女童为3.1%，男童为2.6%⁷⁰。

但是，从总体教育水平来看，中国西部农村的性别差距很大（图3.30）。没有上过学的女性比例高达31%，是男性的2倍。在每个年龄段，男性受教育水平都高于女性。

把接受调查的西部居民按收入水平分组，随着收入水平的提高，识字率的性别差距下降。在收入最低的20%的人群中，女性文盲率为56%，男性文盲率为34%；在收入最高的20%的人群中，女性文盲率为17%，男性文盲率为6%，前者是后者的近3倍；而在收入最低的20%的人群中，女性文盲率只比男性文盲率高70%。这说明，男性分享的社会进步超过女性。

公共卫生与医疗的性别差距

改革开放以来，中国妇女健康状况不断改

66 按照国家统计局《2006年中国国民经济和社会发展统计公报》中城镇居民年人均可支配收入计算。

67 国家教育部，《2006年全国教育事业统计公报》，国家教育部网站。

68 彭希哲：“社会政策与性别平等：以中国养老金制度的分析为例”，《妇女研究论丛》，2003（2）。

69 《西部人民的生活》，中国科学技术促进发展研究中心社会发展研究部和挪威FAFO应用国际研究所

70 亚洲开发银行，《关于中国性别发展CGA评估报告》，p 27, 2006。

善，但妇女生命安全指数⁷¹从1990年的94.1下降到2004年93.5⁷²。这与偏高的出生性别比和女婴、女童死亡率相关。

20世纪80年代以来，中国出生性别比持续升高，从1982年的108.5，上升到了2005年的118.9（表3.12），与正常值104—107有严重的偏离，在很大程度上阻碍了女性生命安全指数的提升⁷³。

另一方面，在婴儿和儿童死亡率不断降低的同时，女婴和女童死亡偏高现象却持续存在。1990年第四次全国人口普查时，男、女婴死亡率分别为28.54‰、33.21‰；2000年第四次全国人口普查时，男、女婴死亡率分别为23.90‰和33.72‰，男婴死亡率下降了4.6‰，而女婴死亡率却上升0.51‰。这也许是妇女生命安全指数在1990年和2004年15年期间略微下滑的重要原因⁷⁴。

基本社会保障的性别差距

基本社会保障也存在一定的性别差距⁷⁵。直到

2004年，城镇职工生育保险覆盖率只有38.9%，5年间只增长了0.2个百分点⁷⁶。女性参与非正规就业明显高于男性，而非正规就业享受的保障待遇通常比正式职业低，因此城镇女性享受与就业有关的社会保障明显低于男性。全国妇联最近的一份报告估计，62.9%的城镇女性职工从事非正规就业，比男性高8.4%⁷⁷。全国妇联和国家统计局2000年关于中国妇女社会地位的调查也发现，就业单位为男女职工提供基本社会保障差别比较明显（表3.13）。

女性退休年龄要比男性早5年，这与国际通行的做法不同，给女职工带来两个问题。第一，她们比男职工提前5年失去领取全薪的机会而靠退休金生活，使其生活水平低于男职工。第二，女职工的养老金帐户积累比同龄男职工少，退休后领到的养老金也低。根据最近的研究计算，即使男职工退休前与女职工55岁前的工资水平完全一样，男职工退休后的养老金比女职工高13.7%⁷⁸。这还难以反映女职工和男职工退休金的实际差别，因为女职工的工资一般比男职工低。

女性农民工的问题更加严重。根据2006年国家妇女儿童权益保障协调组的调查报告，女性农民工参加养老、医疗、失业和工伤保险的比例，只有农民工总体参保比例的50%左右，与男性农民

71 中国性别平等与妇女发展评估报告采用的指标，该指标根据出生性别比、婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率加权计算。参见“中国性别平等与妇女发展评估报告（1995—2005）”，《妇女研究论丛》，2006（2）。

72 “妇女生命安全指数”是《中国性别平等与妇女发展评估报告（1995—2005）》采用的一个指标，根据出生性别比、婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率加权计算。参见《中国性别平等与妇女发展评估报告（1995—2005）》，谭琳主编，社会科学文献出版社，2006年3月。

73 “中国性别平等与妇女发展评估报告（1995—2005）”，谭琳主编，社会科学文献出版社，2006年3月。

74 “中国性别平等与妇女发展评估报告（1995—2005）”，谭琳主编，社会科学文献出版社，2006年3月。

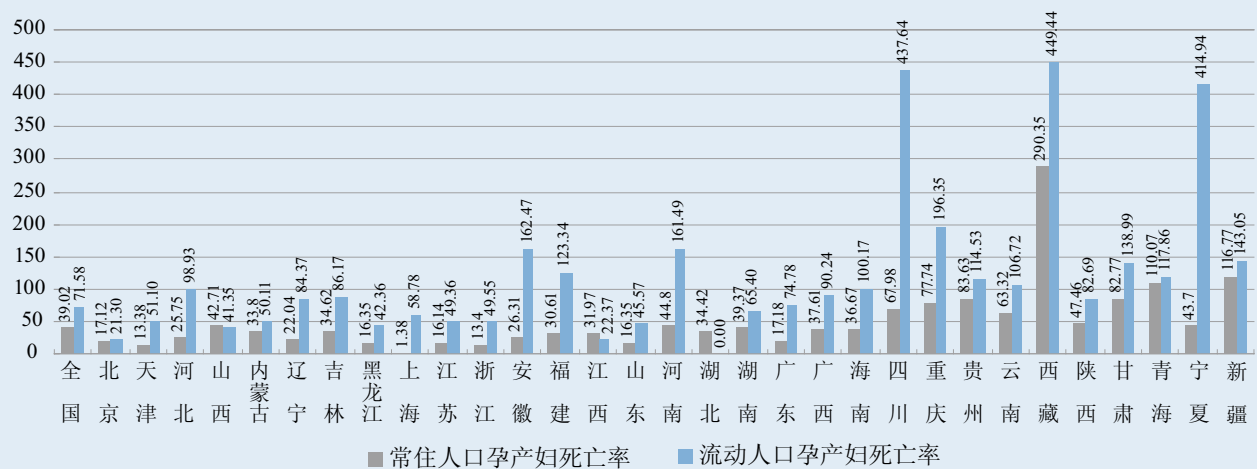
75 《中国性别平等与妇女发展评估报告（1995—2005）》。

76 “中国性别平等与妇女发展状况评估报告”，《妇女研究论丛》，谭琳主编，社会科学文献出版社，2006年3月。

77 蒋永萍，“中国妇女的就业状况”，中国网，2006年3月16日。

78 谭琳，刘伯红，《中国妇女研究十年（1995—2005）回应《北京行动纲领》》，北京：社会科学文献出版社，2005年。

图3.28 2005年常住人口与流动人口孕产妇死亡率（1/10万）



数据来源：2005年全国妇幼卫生年报主要结果分析报告，报告摘自《全国妇幼卫生监测暨年报资料汇编（2005年）》

表3.11 农民工参与社会保险比例及其保费来源 (%)

	农民工自己购买	单位购买	农民工和单位共同购买	没有购买
养老保险	6.56	11.89	8.18	73.37
医疗保险	7.23	12.61	6.39	73.77
失业保险	2.55	8.41	4.39	84.65
工伤保险	4.62	23.09	4.83	67.46

数据来源：《农民工生活质量调查之一：劳动就业和社会保障》，中国统计信息网，2006年10月

工相比有明显差距。但医疗保险覆盖率性别差距比较小，女性农民工参保率只比农民工总体参保率低10%。

这一报告还显示，女性农民工参加生育保险的比例只有6.7%。64.5%的产妇未享受带薪产假，享受产假全薪的产妇比例只有14.4%，产假期间领取部分工资的占21.1%。这次调查还表明，只有36.4%的单位为农民工产妇提供90天的产假；报销分娩医疗费农民工产妇比例不足13%⁷⁹。

大多数农村社会保险最近刚刚开始建立，采集数据、评估农村社会保险服务的性别差距为时尚早。但是，根据本章前面的分析，男女享受义务教育和医疗服务的差距与经济发展水平相关，在比较贫穷的中西部农村，这种差距更大。由此推论，社会保障性别差距在贫穷的中西部农村可能更大。所以，加快改善贫困地区农村妇女基本社会保障服务是缩小农村性别差距的重要途径。

公共就业服务的性别差距

女性的失业率要高于男性，2005年全国各类职业介绍机构中登记求职的女性为1790万人，只占求职总人数的43.3%；通过就业服务机构成功就业的女性为970万人，只占成功就业总人数的44.6%；参加各类就业培训的女性为360万人，占参加就业培训总人数的比重为45.25%⁸⁰。

中国妇女就业的比例比世界许多国家都要高，但女性在职场和劳动力市场上还面临着某些事实上的歧视。公共就业服务的分享存在性别差距。除了15-24岁的青年，几乎在随后所有的年龄段上，男性的劳动参与率都要高于女性。15-24岁的女青年就业率比男青年高的重要原因是，男青年的中等和高等学校的入学比例比女青年高。2000年城镇妇女失业率为9.2%，高于男性的79 党国英、许力平，2007。

80 《中国劳动和社会保障统计年鉴2006》。

7.8%。2002年第二次全国妇女地位调查揭示了不断扩大的男女收入差距⁸¹，城镇女职工收入只有男性的70.1%，比1990年扩大了7.4个百分点。甚至从事同样工作的男女职工中，女职工的平均工资也一直低于男性⁸²。

妇女特殊权益的保护

根据《〈中国妇女发展纲要(2001-2010)〉实施情况中期评估报告》，在1999-2004年间，执行女职工“四期劳动保护”⁸³规定的企业比重由95%下降到33.5%，2005年又有所回升，总体下降了约60个百分点，占原先执行规定企业的2/3；此外，在1999-2005年间，执行了禁止安排女职工从事禁忌劳动规定的企业比重从85%下降到29.7%，下降了约65个百分点。

6. 基本公共服务差距的主要因素

基本公共服务城乡差距的体制因素

城乡二元体制尚未根本打破。中国城乡基本公共服务差距过大，有其深刻的体制原因。长期以来，农村公共产品供给遵循的基本原则是“自力更生为主、国家支持为辅”，农村公共品的供给主要不是公共财政，而是农民自己。城乡分割体制强化了二元结构，延缓了社会转型的进程。由于实行农村农业人口与城市非农业人口两种户籍制度，造成城乡居民基本权利和发展机会的不平等，加剧了城乡结构的失衡，使城乡差别制度化。近些年来，户籍制度开始松动，农村到城

81 全国妇联、国家统计局：《第二期中国妇女社会地位抽样调查主要数据报告》，2001年9月4日。

82 《亚洲开发银行年报2006》，第14页

83 四期指经期、孕期、产期、哺乳期。

市的劳动力流动日益频繁。但从总体来看，城乡二元的公共服务制度尚未有实质性改变。义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障等多种基本公共服务仍然分为城镇和农村体系，预算资金更多地投入城镇，农村仍然更多地强调“自力更生”，延缓了城乡基本公共服务差距缩小的进程。

国家财政资源配置的重心仍在城市。

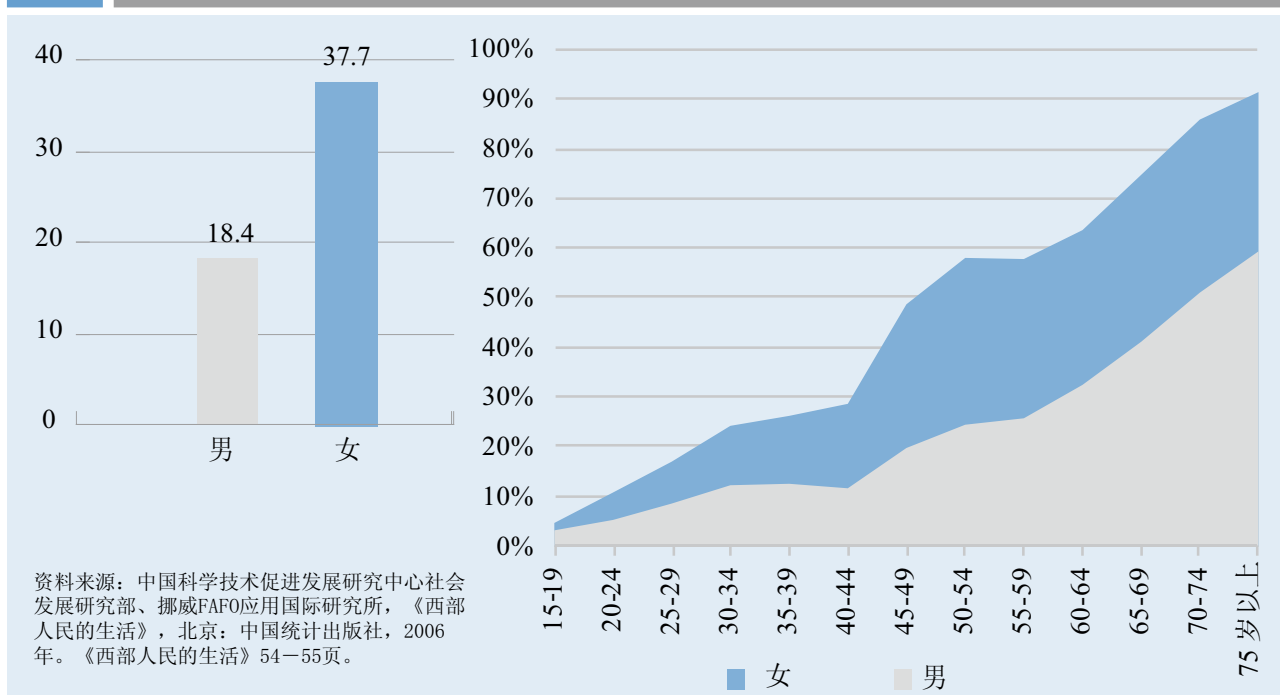
“十五”期间，国家财政预算对农村投入的绝对量大幅度增加，但用于农村的支出比重有所下降。例如，1996~2000年为9.3%左右，2001~2005年为8%左右⁸⁴。又如，目前制约农村义

殊，预算低于5万元的村占到近一半。被调查村庄中有40%资不抵债⁸⁵。西部地区91%的村庄年收入低于10万元。与东部地区三分之一的村庄年收入超过1百万元相比差距巨大⁸⁶。

区域间基本公共服务差距的体制与政策因素

区域间财政均等化缺乏有效机制。区域间的财政能力均等化是区域间基本公共服务均等化的重要基础。除了各地持续扩大的经济发展水平差距之外，中央政府和地方政府的财政关系也导致了区域间财力差距的扩大。

图3.29 中国西部功能文盲率性别差距 (%)



务教育发展的重要原因是投入体制不合理，没有明确各级政府在义务教育支出上的责任，农村义务教育发展缺少可靠的投入机制，这是导致城镇生均教育支出远远高于农村的重要原因之一。

村庄集体经济收入微薄，提供基本公共服务的能力很弱。在县乡财政困难的情况下，农村集体经济事实上承担着部分基本公共服务的供给。然而，除了东部沿海发达地区外，农村集体经济并没有能力承担农村基本公共服务的供给。国务院发展研究中心于2006年对分布在17省（市、区）、20个地级市、57个县（市）、166个乡镇、2749个村庄的调查表明，村集体经济实力相差悬

1994年中国分税制改革后，地方财政收入主要依赖于地方经济总量的增长。中央政府集中了全国财政收入的大头。转移给地方政府的收入中，具有均衡性作用的一般性转移支付规模过小。2006年中央财政收入占财政总收入的比重为53%，但中央一级的支出只占全国财政总支出的25%；地方政府财政收入占财政总收入的47%，却要承担全国财政总支出的75%⁸⁷。（图3.34）。

中央对地方政府的税收返还占中央对地方政

85 国务院发展研究中心推进社会主义新农村建设课题组，“中国新农村建设推进情况总报告——对17个省（市、区）2749个村庄的调查”，《改革》2007（6）。

86 韩俊，2007年。

87 《中国统计摘要2007》。

84 韩俊，2007年。

府转移支付的很大部分，以至于经济增长速度快、税收基础强、对转移支付需求低的地区，得到的税收返反而最多。比如，2003年东部地区在全部税收返还数量中的比重占到50%以上，其中“增值税和消费税两税返还”占52.6%，“所得税基数返还”占70%以上。即使在实施了财力性转移支付以后，西部地区的人均财力也只相当于东部地区的48.3%。

政府支出结构不能充分反映公共财政的要求。逐步实现区域间基本公共服务均等化，依赖于大幅增加基本公共服务投入，而投入的增加依赖于规范的公共财政制度。虽然分税制改革在适应经济体制改革方面取得了重大进展，但是，财政在基本公共服务方面的投入仍显不足，完善公共财政体制的任务仍相当艰巨。

中国的财政收入从1978年的1,132亿元增加到2007年的51,304亿元⁸⁸；尽管没有根据价格水平变化进行调整，增长幅度之大显而易见。所以，财政能力已不再是基本服务供给不足的主要约束

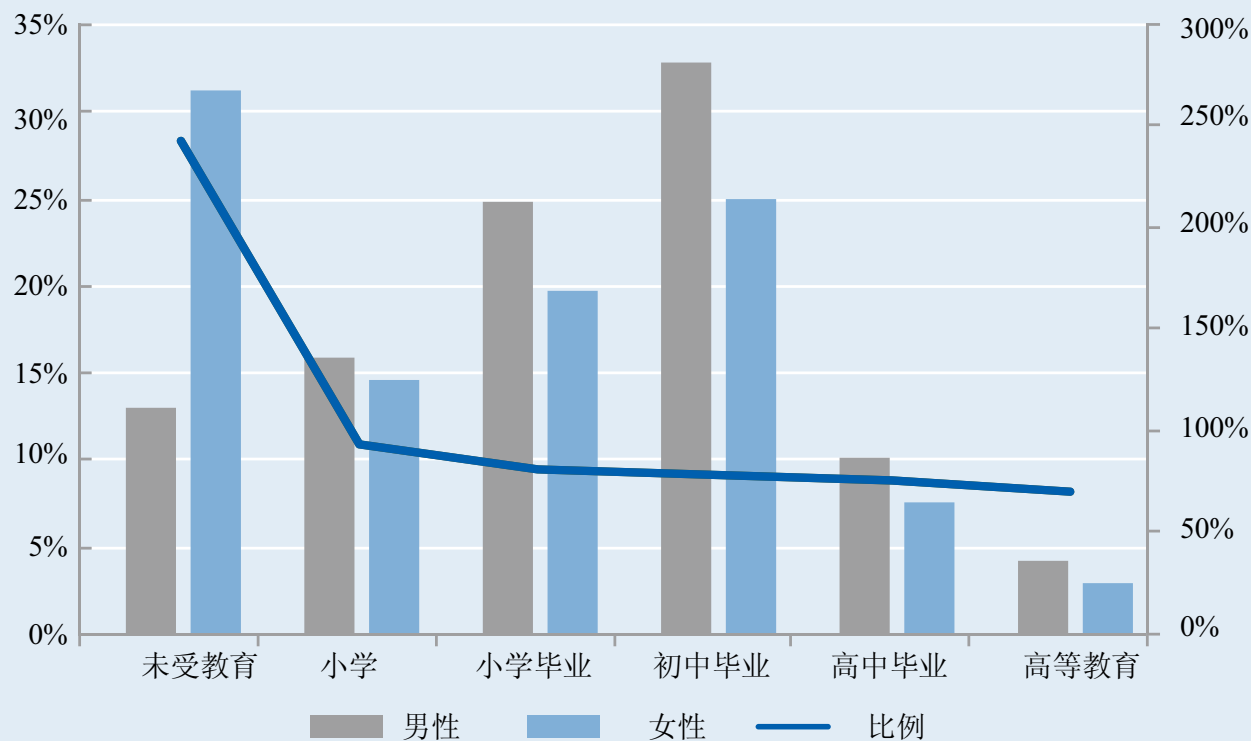
88 《中国统计摘要2008》

条件。尽管政府对基本公共服务投入的绝对数量不断加大，但科教文卫等方面支出占财政总支出的比例，从1992年至2005年没有明显的增长。例如，在教育方面，按预算内教育经费包含城市教育费附加的口径计算，2005年全国预算内教育经费占财政支出比例为14.9%，比上年有所下降。2005年，中国教育经费占GDP的比例仅为2.8%，远低于发展中国家的平均水平。这个比例已经延续了几年，尽管中国政府希望把教育经费占GDP的比重提高到4%。

中国对卫生事业的投入呈逐年增加趋势，但政府卫生支出占GDP的比重仍然偏低（图3.38）。中国的卫生预算支出占GDP的比重仅有0.82%左右，远低于世界的平均水平2.6%⁸⁹。如果政府卫生支出占GDP的比重能提高到至少1.5%，并对新增经费分配体制进行改革，中国将能在建立全民基本医疗服务体制方面取得巨大的进展。

89 中国数据来源于《2006中国卫生事业发展情况统计公报》，世界银行数据转引自：夏杰长，“提高基本公共服务供给水平的政策思路——基于公共财政视角下的分析”，《经济与管理》2007（1）。

图3.30 西部地区受教育程度性别差距(%)



资料来源：中国科学技术促进发展研究中心社会发展研究部、挪威FAFO应用国际研究所，《西部人民的生活》，北京：中国统计出版社，2006年。

表3.12 1982~2005年中国出生人口性别比

年份	出生人口性别比
1982年(第三次人口普查)	108.5
1987年(1%人口抽样调查)	110.9
1990年(第四次人口普查)	111.3
1995年(1%人口抽样调查)	115.6
2000年(第五次人口普查)	116.9
2005年(1%人口抽样调查)	118.9

资料来源：“中国政府治理出生人口性别比失调问题的主要措施”，中国儿童信息中心网站 2007年5月25日。

基本公共服务的事权与财力不匹配。2006年，中国政府提出：进一步明确中央和地方的事权，建立地方政府事权与财力相匹配的财税体制。虽然提供基本公共服务的事权主要在地方政府，但许多地方政府缺乏资源，无法履行职责。当前，中国的分税制仍不完善，政府间事权与财力调整还不到位。主要表现在中央和省级政府财力较大，但事权向省以下地方政府下移。事权与财力的不匹配拉大了区域间基本公共服务的差距。

缺乏全国统一的农民工政策

大量文献表明，城乡分割的户籍管理制度⁹⁰是农民工平等享受基本公共服务的体制性障碍。要使农民工和城市职工平等获得基本公共服务，必须逐渐放宽户口管理制度。当前，中国人口正在老龄化，“人口红利”将逐步减少甚至消失，低成本劳动力的比较优势将不复存在。这需要富有远见的制度创新，以解决农村劳动力向城镇流动不充分的问题⁹¹。针对这些挑战，需要在全国范围内统一政策和规划，尽快解决农民工的基本公共服务问题。例如，政府必须实现农民工社会保障的异地迁转；也可以实行农民子女义务教育券制度⁹²。

90 户口是中国独有的户籍注册制度，这种制度限制人口的自由迁移和国家福利分配范围。“农转非”（指由农村人口变为城市人口）已退出了历史舞台，但这对于户口本身并没有多大影响。有些城市已开始给予农村居民城市居民权利。

91 蔡昉（2007）

92 国务院于2001年5月规定，地方政府必须负责为农民工子女提供九年制义务教育，自那以后，某些城市在此领域取得了一定进步。北京到2004年有370000名农民工子女（即62%）注册入读公立学校，还有25%入读农民工子女学校。

农民工的基本公共服务供给问题比较复杂，既要考虑流入地政府的能力，又要照顾到不同类型农民工的基本需求。总的来说，农民工在流入地创造财富，成为流入地政府的纳税人，理应享受到当地居民已享受到的基本公共服务。农民工流入地政府应承担更多的责任。一些经济发达地区的城市正在探索把流动人口纳入其本地人口范围。例如，深圳常住人口830万，其中约180万持有深圳户口，其他则为流动人口，其中绝大部分为农民工。深圳已经把部分基本公共服务供应纳入了其城镇职工的服务体系。2006年，深圳市制定了“民生净福利指标体系”，首次将农民工工伤保险参保率、农民工医疗保险参保率、农民工培训小时数等有关农民工的劳动保障净福利指标纳入考核指标体系。江苏常熟也在建立城乡统一基本公共服务制度；浙江义乌已将约800个村庄纳入300个城市社区，并从2003年开始统一城乡的基本公共服务制度。但这些措施均取决于城市的承受能力。苏州每年约增加50000名农民工子女。如果一所学校接受1000名儿童入学，每年就需要建50所学校。苏州有财力满足该需求，但担心很可能造成“盆地效应”。所以，中央政府需要制定统一的农民工基本公共服务政策，推广深圳等城市的做法，把农民工基本公共服务纳入各级政府年度财政预算。

基本公共服务均等化面临的其他问题

基本公共服务均等化缺乏总体战略规划

中国对逐步实现基本公共服务均等化已经作了明确的承诺，但目前还没有一个综合性的均等化规划来实现这一承诺，也缺乏兑现这些承诺的时间表。公共服务差距的根源比公共服务本身更加复杂，涉及的问题包括财政体制，制度结构和政府行政管理体制等。比如，财政改革对基本公共服务的经费具有重大而直接的影响；地方政府职能转变以及各级政府之间的关系进一步理顺也将直接影响公共服务供给。但是，目前还没有一套清晰的、以基本公共服务均等化为首要目的财政体制和行政管理体制改革的具体实施方案。

基本公共服务之间是相互关联的，卫生服务受社会保障制度改革的影响，卫生服务与义务教育通过校园营养计划和公共健康服务（例如免疫）联系在一起。一个切实可行的基本公共服务

图3.31 农民工基本社会保险的平均覆盖率与女性保险覆盖率 (%)

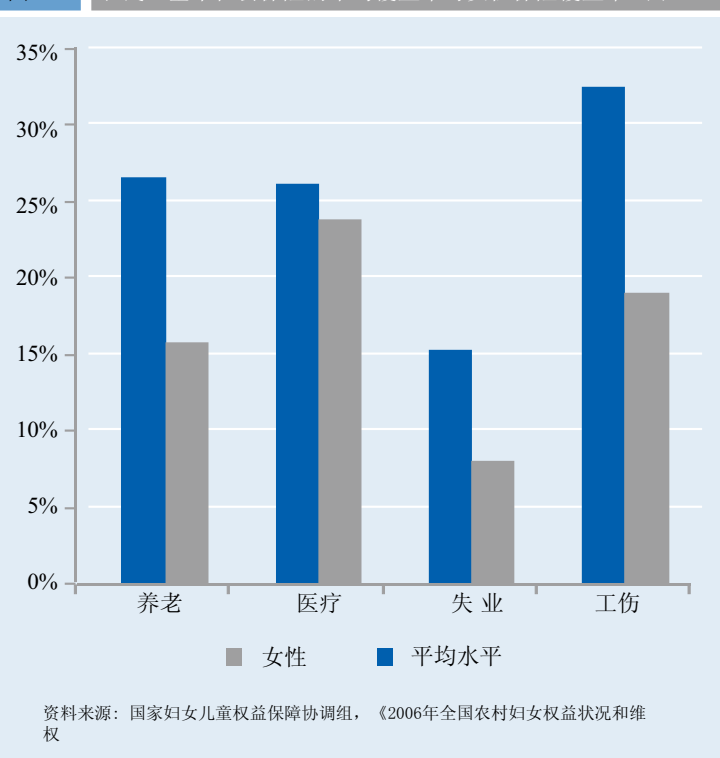
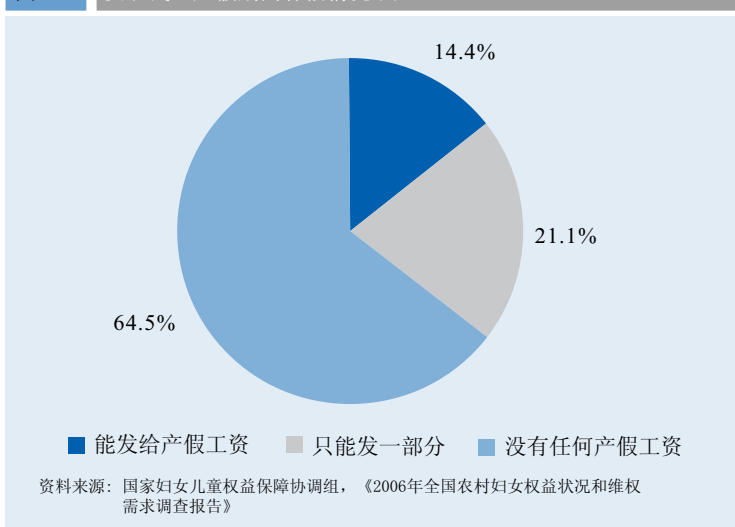


图3.32 女农民工产假期间补偿情况 (%)



均等化战略规划，不能只把各个单项基本公共服务政策简单罗列在一起，而是需要一个相互协调、相互配套的政策体系。

基本公共服务的供给涉及到从中央政府到偏远乡村基层的成千上万个政府机构、民间社团和个人组织。例如，中国的公共卫生和基本医疗服务涉及到18个部委，这些部委都需要参与公共卫生和基本医疗领域的改革战略设计。如果缺乏充分的统筹协调，部门政策的不一致、甚至相互矛盾的情况不可避免，有可能使缩小基本公共服务

差距的努力收效甚微，甚至进一步扩大基本公共服务的差距。

基本公共服务均等化缺乏完善的法律框架

目前，不同基本公共服务的立法差异很大⁹³；各级政府都出台了尚未进行充分协调的政策、法规和规定。不同的体制会导致不同的结果。以养老保险为例：目前没有全国统一的制度安排，中央政府通常只给出一些原则性的指导意见，地方根据自身财政能力和偏好制定政策和规定，导致城乡之间、地区之间和不同产业之间在参保资格、政府投入、覆盖率、保障水平和实施上的显著差异。不同地区的制度安排不同，不可避免地进一步扩大基本公共服务的地区差距。

其次，现有的基本公共服务立法层次不够高，权威性不够，许多还是部门或地方规定。例如，义务教育虽然有义务教育法，但执法存在着严峻挑战。1995年的《教育法》规定，教育经费占GDP的比重，应该随着国民经济和财政收入的增长而不断提高。国务院关于建立城镇职工基本医疗保险的决定规定，该保险应覆盖所有企业、机关、民办非企业单位，但是否包括乡镇企业和城镇个体企业由地方政府决定。虽然大部分地方政府都将后两者包括在城镇职工基本医疗保险范围内，但在实际操作中对参保资格都附加了限制性条件，常常把很多员工为农民工的小企业职工排除在外。地方自主权使基本公共服务供给非常灵活，却使实现全国统一的目标很困难。

第三，公共财政法律法规尚不完善。充足的财政资源对基本公共服务均等化至关重要。但作为财政能力重要来源的财政转移支付仍然以财政部1995年颁布、2002年修订的《过渡期财政转移支付办法》为依据。法律的不确定性是一个很大的问题，缺乏转移支付数量和周期的制度保障，

⁹³ 中国在义务教育方面的立法相对完善，包括《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国义务教育法》。在公共服务方面，《中华人民共和国就业促进法》和《中华人民共和国劳动合同法》已生效。在公共健康领域，《中华人民共和国传染病防治法》和《中华人民共和国食品卫生法》已开始实施。

表3.13 为女工提供基本社会保障服务的单位比例 (%)

	医疗保险		养老保险		失业保险		工伤保险	
	女	男	女	男	女	男	女	男
提供	45.6	54.5	57.1	62.1	22.4	26.3	29.7	40.7
不提供	52.6	43.6	40.7	35.3	70.3	66.3	62.8	52.6
说不清楚	1.7	1.9	2.2	2.6	7.3	7.4	7.6	6.7
合计	100	100	100	100	100	100	100	100

资料来源：国家统计局、国务院妇女儿童工作委员会办公室、全国妇女研究所编《中国社会中的男人和女人——事实和数据》，中国妇女网，2007年6月7日。

导致转移支付的不稳定和不可预见，使基本公共服务支出高度依赖地方经济的发展。另一方面，也使中央和省级财政均衡地方财力的作用难以充分发挥。

基层政府职能尚未发生根本性转变

县乡政府承担着农村基本公共服务最直接的责任。然而，各级地方政府之间的财政关系，包括省、市（地区）、县、乡之间的关系，尚未按照基本公共服务均等化的要求完全理顺。财政层级过多，使各级政府之间财政转移支付、财政补贴和资金支出责任很难理顺；省、县财政之间的非直接关系削弱了省级财政通过协调地方财政保障基层公共服务供给的能力⁹⁴。

基层政府不仅肩负着基本公共服务供给责任，也承担着领导地方经济发展的任务，由此扩大地方税源，增加财政收入。地方政府往往把经济发展责任当成首要责任，忽视公共服务型政府的改革目标。由于历史原因，乡镇政府仍然聘用大量人员从事基本公共服务的筹资、生产、管理与监督。政府保障基本公共服务并不意味着需要包揽基本公共服务供给的所有环节。它们可以与社会组织合作或与私人部门合作，形成基本公共服务供给的合作伙伴关系。

乡镇政府改革对于基本公共服务均等化至关重要。要降低基本公共服务成本，提高效率，必须加快基层事业单位的改革，把农村基本公共服务当成乡镇政府的主要责任。实现这一目标还有很长的路要走。

基本公共服务供给的社会机制尚未建立

在中国，包括社会组织、社区组织和私人部

门在基本公共服务中的作用也远未开发，影响了服务的有效性。社区和社会组织在基本公共服务供给中的作用越来越大，但是它们在公共服务中的角色尚未明确。尽管政府在非典（SARS）危机之后已经大大加强了应对突发传染性疾病的能力，如果能够使社会组织也能为那些通常情况下无法获得服务的群体提供服务，将使基本公共服务的供给更有效，使政府能够集中力量投入那些最能发挥自身比较优势的领域。

政府在提供基本公共服务时通常会面临三类约束，这为社会组织发挥作用提供了可能性：首先是信息。基本公共服务供给和扶贫行动需要的信息会因国家机关与服务需要者之间的距离而扭曲。其次是能力。即使政府了解应该提供哪些基本公共服务，但有可能缺乏财政和人力资源，无法采取必要措施。最后是激励。企业受利益驱动，利益本身就是激励，而能够使政府迅速行动的激励因素没有象企业的利益激励那样明确。在上述因素的共同影响下，由政府提供基本公共服务有时缺乏有效性，不利于推进基本公共服务的均等化。

政府承担基本公共服务责任，并不意味着基本公共服务必须由政府自己提供。即使在政府自己提供基本公共服务的情况下，社会组织也可以通过表达服务使用者的呼声和监督公共服务的质量发挥重要的作用。许多国家的经验表明，社区和社会组织提供基本公共服务常常更加有效。

在中国，由社区组织或社会组织提供基本公共服务已有很多成功的案例。但是，社区在中国社会面临着“身份不明”的尴尬境地。目前的“社区”在正式的制度框架内既不是行政机构，也非事业单位，在属性上理应归于“社会”这一范畴，但其组织架构、经费管理的行政化又使之

图3.33 就业人口受教育程度的性别差距

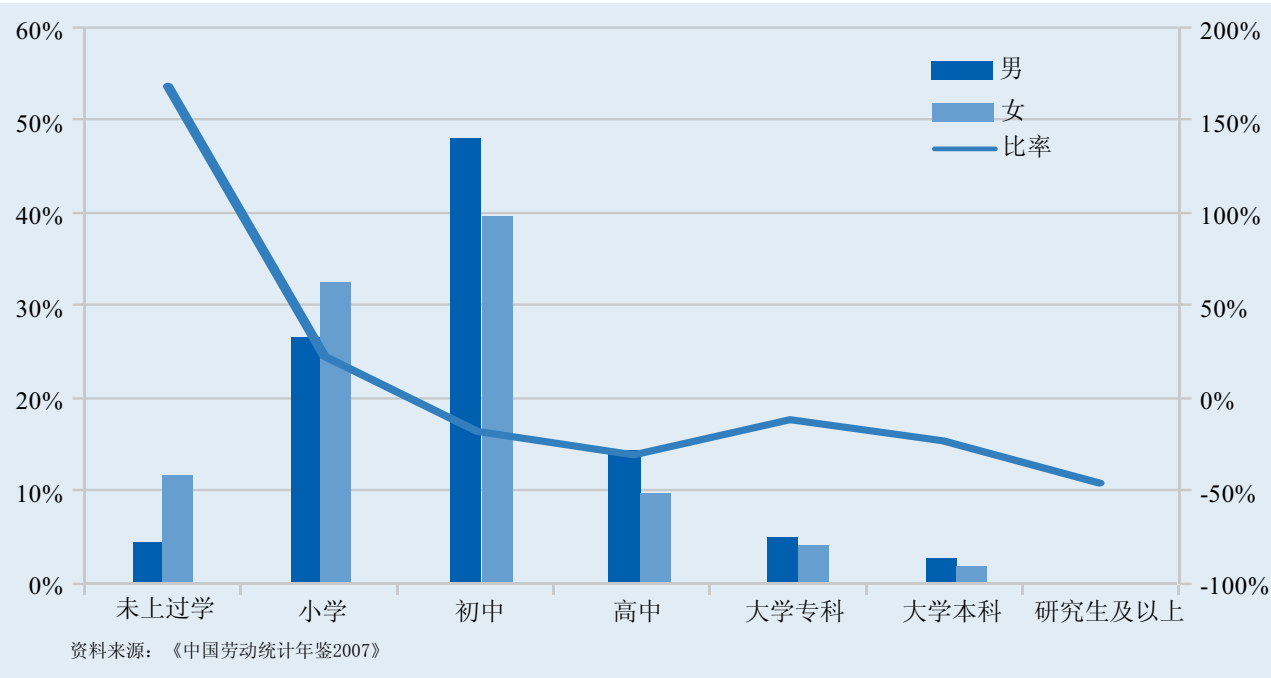
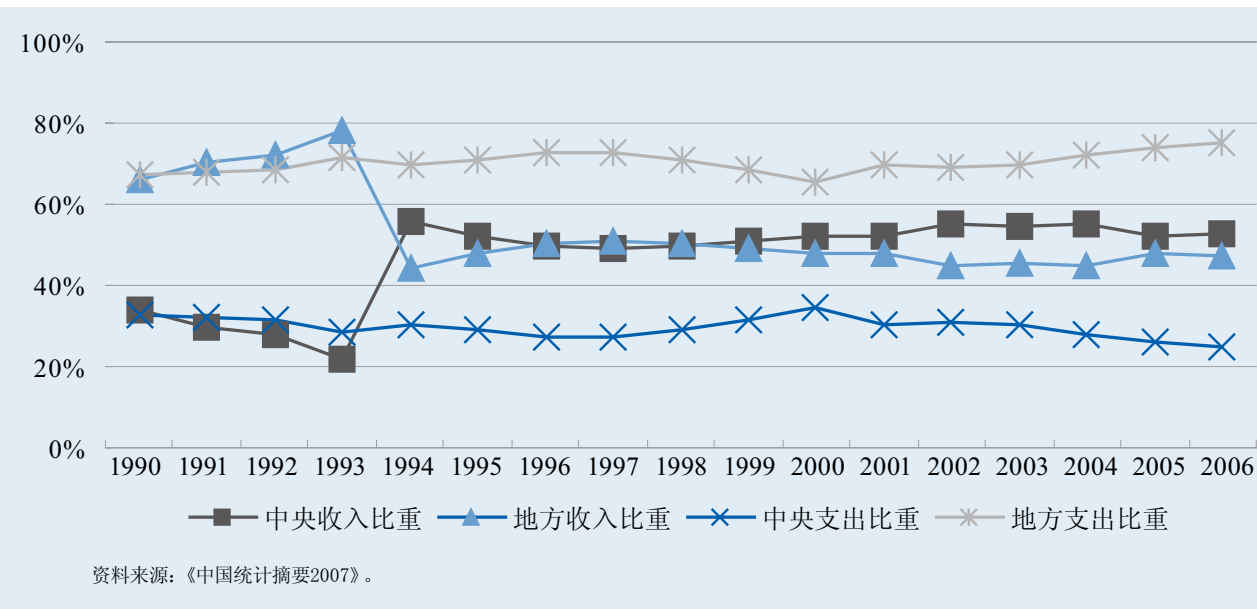


图3.34 1990~2006年中央与地方财政收支比例变动 (%)



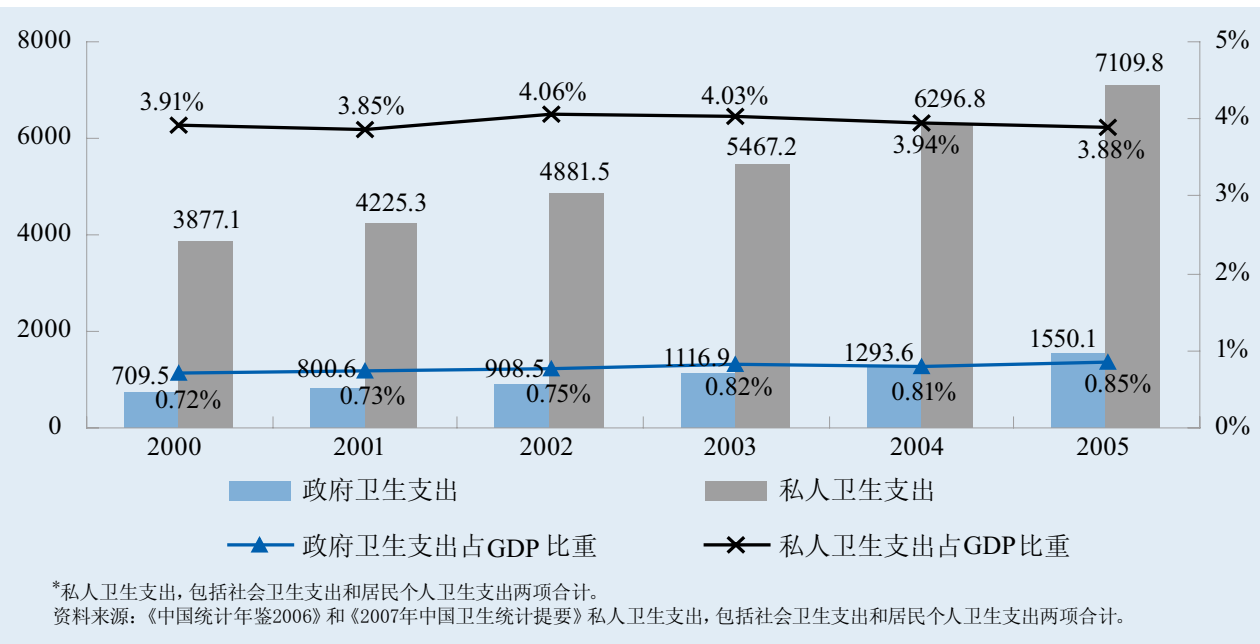
类似于政府的执行机构。因此，应该大力促进自治型社区的建立。一些省份的实践表明，在某些情况下，自治型社区更有利于为城乡居民提供高质量的基本公共服务。

社会组织与社区组织一样，较少受利益驱动。它们与政府一样追求的是公共福利。在中国，各种社会组织（包括慈善联合会和非经营性单位）已经为消除贫困、护理老人、促进儿童发

展、帮助下岗职工再就业、保护环境等方面做出了许多贡献。社会组织不受繁杂程序的约束，能灵活而迅速地对公共服务需求作出反应。

然而，中国社会组织发展仍然面临各种困难：（1）注册程序复杂，很多社会组织在没有合法地位的情况下运作；（2）以提供基本公共服务为导向的社会组织数量有限；（3）地方性社会组织筹资和招募培训人员困难；（4）由于社会组织仍

图3.35 中国政府和私人卫生支出*状况比较（单位，亿元，%）



然是新鲜事物，公众还很少认识到它们的重要作用，运作模式也处在探索时期。地方政府对社会组织在公共服务领域的价值认识还不充分，这些都会影响社会组织的积极性。

与此同时，中国当前社会发展情况给社会组织创新运作模式提供了重要机会。中国社会组织的运作模式可能与其他发展中国家的模式完全不同。社会组织在中国可以发挥的作用之一是，帮助基层居民（特别是农村居民）表达他们的利益诉求。由于历史和制度原因，农民利益表达机制尚未得到社会各界的广泛关注，他们对基本公共服务的实际需求和评价没有得到充分表达。也就是说，他们的基本公共服务需求及其对这些基本公共服务供给状况的评价没有有效的表达渠道。例如，卫生医疗服务供给中存在明显的利益驱动，而政府的监督又不到位。虽然加强政府对医疗卫生服务机构的监督是非常重要的长期目标，保证医疗卫生服务的使用者有效表达他们的关切和诉求的渠道也很必要。如果没有表达渠道，政府的有效监督就会更加困难，也难以保证基层群众获得高质量的医疗卫生服务。在规定基本公共服务是全体社会成员基本权利的前提下，民间社会组织需要发挥协助政府在基层保障这些基本权利的作用。

缺乏服务型政府的评价体系

用制度监督与评价基本公共服务的实际供给状况，将政府官员提供基本公共服务的绩效与其评价和提拔任用相联系，可以形成基本公共服务均等化的有效激励机制。目前，透明、规范的政府绩效评价尚处于探索和试点阶段，面临两个方面的突出问题。一是由于历史原因，绩效评估体系没有受到重视，没有制度化和强制性。二是现行的评估方法不透明，主观性很强——大多数情况下是由上级行政单位对下级进行评估。这种不透明的、从上至下的评估方法难以获得人们对基本公共服务需求信息的系统性反馈，也不能获知公共服务使用者的满意程度并做出回应。有些发展中国家以科学方法对公共服务使用者进行民意调查，成为防止公共部门低效和腐败的有力武器，值得中国借鉴。

中国许多地方仍然倾向于用经济指标（如GDP），而不是用基本公共服务指标评估政府的政绩。在设定了基本公共服务供给目标的情况下，也仅仅采用基本公共服务投入、基本公共服务人员数量、基本公共服务设施数量等量化指标，在一定程度上忽视了公众对基本公共服务的满意度这个重要指标。设计基本公共服务质量评估指标和结果评估指标的技术性都很强，非常困难，但都对评估实现基本公共服务的进展必不可少。

本章评估了基本公共服务的各种差距，分析了这些差距的深层次体制性根源，重点讨论了基本公共服务均等化客观要求的财政、公共政策和制度改革。但是，这并不意味着本报告不重视改进现存公共服务体系的微观措施。为了保障可持续、有质量的基本公共服务供给，公共政策关注的范围，远不止经费和政府责任等问题。

4



基本公共服务：政策建议

故当今之时，能去私曲就

第4章

基本公共服务：政策建议

公法者，民安而国治。

——韩非子（约公元前3世纪）

面对30年快速经济增长中出现的新挑战，中国政府最近几年已经出台了向农村和中西部倾斜的基本公共服务政策。政府的作用和责任正在逐步向建立惠及13亿人的基本公共服务体制转变，该体制对促进中国人类发展的公平性将起到至关重要的作用。但正如本报告第三章的分析，目前中国的城乡之间、地区之间和不同社会群体之间的基本公共服务差距还比较严重，这些差距根源于过去数十年来的政策、体制、制度和认识，必须采取一系列重大的、综合性的改革才能加快缩小这些差距。

本报告在前几章讨论的基础上，提出以下一系列政策建议，以促进在尽可能短的时间内逐步实现基本公共服务的均等化，提高公共服务体系的有效性和可持续性：

1. 用统一的标准清晰地确定全体中国公民都有权享受的基本公共服务的范围；
2. 明确界定政府的基本公共服务供给责任，并将这种责任的履行作为政府行政管理体制改革和能力建设的基石；
3. 改革完善公共财政制度，充分保障基本公共服务均等化所需的资源，并使这些资源能够被分配到最急需的政府机构手中；
4. 建立城乡统一的公共服务制度，消除影响农村人口公平获得基本公共服务的结构性障碍；
5. 明确划分中央、省级以及省以下各级政府在基本公共服务供给上的权限与职责；
6. 引入全国统筹的政策架构，为农民工群体提供基本公共服务；
7. 建立基本公共服务绩效评价与监测体系，使基本公共服务成为政府绩效评价的重要内容，强化对各级政府官员的激励机制，促进基本公共服务的有效供给；
8. 建立基本公共服务的多元参与机制，加强社区和社会组织在公共服务供给中的作用，包括实际参与供给、监督以及表达消费者对公共服务的要求与预期等；

9. 建立一个系统、协调一致的基本公共服务法规体系，整合现有部门和地方公共服务法规，提高立法层次，增强这些法律法规的权威性。

政策建议之一：

用统一的标准确定清晰的全体公民都有权享受的基本公共服务的范围

《中华人民共和国宪法》明确规定，社会保险、医疗保险、社会救助、基础教育和就业是每个公民的基本权利。因此，公平地分享一揽子法定的、可获得的、质量水平有保证的基本公共服务是每个中国公民的权利，保障这个基本权利是政府最重要的责任之一。但是，作为中国公民基本权利的基本公共服务的具体内容尚未清晰界定，其类型、水平和质量在公民中有很大的差异。

本报告提出了很多建议性措施，应该根据明确而统一的最低标准，逐步缩小并最终消除各种基本公共服务差距。本报告认为，在中国人类发展的新阶段，随着基本公共服务需求的快速增长和政府财政能力的大幅度提高，需要一系列制度性的变革，为建设公共服务型政府奠定基础。在新阶段，应该把享受具有一定质量水平的基本公共服务确定为全体公民的基本权利和政府责任的基石。

正如第三章的讨论，目前的基本公共服务差距有着深刻的体制性根源，实现基本公共服务均等化不仅仅是简单地增加政府的开支，而且需要广泛而深入的改革。基本公共服务的实际可获得性指的不仅仅是理论上的可获得性，也包括全体公民的对基本公共服务的经济支付能力，特别是贫困人口的经济支付能力，以及享受这些服务的法定权利。不应该因户口、性别、出身和任何其他因素将个人排除在这种法定权利之外。对这些法定基本公共服务的质量要求也是分享基本公共服务法定权利的组成部分，因为目前很多基本公共服务差距也体现在质量上。任何公共服务一旦被确定为基本公共服务，就必须有一个最低质量标准。所有的服务提供者，包括最边远地区和最贫困地区的服务提供者，都必须保证达到该标准。

在短期内实现这一目标还有很大的难度，因为这会带来许多技术和管理上的挑战，并需要对现行的政府公共支出结构进行重大调整。本报告集中讨论了为数不多的基本公共服务，因为全体社会成员对这些基本公共服务的需求最为迫切，而且它们与人类发展直接相关，应该尽快让全体公民公平分享这些最迫切的基本公共服务。

尽管本报告对这四类基本公共服务是分别讨论的，但它们密切相关，应该在供给过程中统筹规划和安排。例如，学校通常也是给儿童提供卫生医疗服务的场所；充分的医疗保险是卫生服务的核心组成部分，而预防或及时的诊疗服务有助于降低医疗保险的长期成本。实现这四个基本公共服务中任何一个基本公共服务的均等化，同时要求实现所有其他三个基本公共服务的均等化。

1.1 国家应该为全体社会成员，不论男女、城乡、发达地区或贫困地区，包括农民工及其家庭，提供基本而有保障的医疗卫生服务。

虽然这是基本公共服务均等化的中期目标，但现在就应该采取重大的措施推进。

为了实现这个目标，政府应该确定一揽子核心卫生服务，包括(a)基本医疗保险；(b)公共卫生服务；(c)基本医疗服务。这些服务内容必须满足最低标准要求，并保证所有的中国公民都能够获得。这些服务的可获得性应该明确为实际可获得性，这就意味着这些服务的大部分费用应由政府承担，保证那些无力自己承担卫生医疗服务费用的公民能够方便地得到服务。本报告研究发现，当前还有很多社会成员无力支付一些基本医疗服务。因此，个人承担医疗支出比例应该降低。

短期内应该扩大医疗保险的覆盖面，最终实现全民医保；实现主要公共卫生服务的全民覆盖，包括通过免费服务和穷人补贴进行传染病和非传染病的预防。

在中期内应该扩大医疗保险的报销范围，把门诊、慢性病治疗和疾病预防全部纳入；更需要把农村新型合作医疗的报销比例从30%左右逐步提高到70%左右，同时设定家庭每年承担的医疗总支出的上限，扩大医疗救助的范围，增加医疗救助的资源，解决难以承担自付费用的贫困家庭的看病难问题。采取这些措施需要提高医疗保险社会统筹的水平和社会统筹基金的规模，提高基金风

险管理能力和基金收益水平。

当前医疗卫生服务成本高和过度用药问题，在一定程度上是在机构预算硬约束和监管不足情况下，赢利性卫生服务提供者面对快速增长的医疗健康服务需求所作出的反应。因此，只有将资金保障和对卫生服务提供者（包括医务工作者、诊所、医院、药品和医疗设备生产者和经销商）的有效监管规制相结合，才能保证公平和高质量的健康服务供给。

在全国范围内形成对卫生服务提供者的有效监管只能是一个中期目标，但应该视为医疗卫生改革的重中之重，以便降低医疗卫生服务的成本，提高医疗卫生服务的可靠度。这需要制定医疗卫生服务的明确标准和有效监督标准实施的程序。通过与民间社会组织的合作和医疗卫生服务使用者的满意度调查，了解基层公众对医疗服务的意见和要求，对提高政府监管效率大有裨益。

1.2 在推进免费义务教育政策的基础上，政府应该确定全国统一的义务教育最低标准，保障全国学龄儿童，不论是男童还是女童，不论是城镇儿童还是农村儿童，不论是发达地区还是欠发达地区的学龄儿童，包括农民工子女，都能享受到符合这个最低标准的义务教育。

鉴于中国义务教育已经具备了较好的基础，这个目标可望在短期内实现。政府应该确定义务教育全国统一的最低质量标准，包括教师素质要求、师生比例、教学仪器设备数量和质量等主要投入。

同样重要的是，义务教育评估不能仅仅使用这些投入性指标，还要使用质量指标，如毕业率、考试成绩和学龄儿童家庭对其子女义务教育的满意度等。

要保证所有学龄儿童都能享受义务教育，中央政府应该建立义务教育经费长效保障机制，使地方政府在免除学生的学费、书本费和其他费用的同时，有足够的财力保障教师、校舍和教学设备所需经费。

为了保证困难家庭学龄儿童义务教育的完成率，应该在西部地区试点的基础上，扩大学生食宿费减免或补贴政策的实施范围，加快为学生提

供免费早餐和午餐的试点。国际经验表明，这种做法保障学生健康，提高他们分享教育机会的能力，还能调动他们到学校学习的积极性。

1.3 为全体社会成员，不论是男性还是女性，不论是城镇居民还是农村居民，不论是发达地区还是欠发达地区的居民，包括农民工及其家属，提供基本的社会保障服务，包括养老、最低生活保障、工伤、生育和医疗保险。

在中国这个城乡、地区和社会群体之间存在巨大差距的大国建立全国统一的社会保障体制，只能是一个较长时期内实现的宏伟目标。但是，政府应该尽快提出远景规划，采取措施建立制度框架，逐步实现城乡、不同地区和不同社会群体的基本社会保障服务的均等化。

社会保障帐户应该可以随着受益人及其家属居住地和就业状况的变化而迁转，因为建立全国统一的劳动市场，重要条件之一是劳动者的养老、医疗和其他保险的利益在就业和居住地发生变化时能够转迁。

社会保障制度建设的核心目标应该是，所有老龄人口，无论在城镇还是在农村，都应该享有与当地生活水平相当的养老保障；城乡最低生活保障水平差距应该逐步缩小。城乡医疗保障水平应该相当，为最终建立全国统一的医保制度的目标创造条件。

由于不同地区在GDP和财政收入上的巨大差距，即使是部分的均等化也需要中央财政的补偿性投入，建立强化省内的均等化转移支付的机制，以保证贫困地区的财政能力。目前的基本公共服务差距源于两大关联性因素，一是就业类型与公共服务受益水平的关联，二是地区经济发展水平与公共服务筹资能力之间的关联。要保证全体居民都能享有符合最低标准的公共服务，必须弱化这两个关联。由此需要的深层次结构性改革既是严峻的挑战，也是一个需要时间的过程，但重要的是要认识到尽快启动这个过程的紧迫性（参见建议3）。

1.4 为全体社会成员，不论是男性还是女性，不论是城镇居民还是农村居民，不论是发达地区还是欠发达地区的居民，包括农民工及其家属，提供有效而公平的基本就业

服务。

为了提升公共就业服务价值，必须使就业培训服务能够反映劳动力市场的需求，在中期内，政府应该加快消除城乡之间、地区之间的公共就业服务鸿沟，尤其要加大对城市农民工的公共就业服务力度。这就要求提高劳动者素质与雇主要求之间、职业培训项目与劳动市场需求之间的匹配程度。

但是，公共就业服务的近期重点目标应该包括加强农民工劳动权利保护的机制建设，为农民工提供法定权益咨询，为权益受侵害的农民工提供法律援助，督促雇主遵守与就业、社会责任和用工安全有关的法律法规。

政策建议之二：

明确界定政府的基本公共服务供给责任，并将这种责任的履行作为政府行政管理体制改革和能力建设的基石

为了实现公平和质量有保障的基本公共服务供给，在中国人类发展新阶段，应该将行政管理体制改革作为改革攻坚的重点。本建议集中讨论迈向该目标的基本途径和主要措施，后面的建议将更加具体地讨论这些措施。

2.1 政府基本公共服务均等化政策的目标必须明确建立在社会公平和正义等核心价值观的基础之上，以此作为采取有效行动、排除各种障碍的基础

在市场经济条件下，利益分化不可避免，利益协调是客观需求。因此，公共政策的制定和实施必须超越局部利益，把公共利益作为首要价值取向。

这需要政府把社会公平和正义作为作为基本理念，为公共政策的制定提供一个迫切和清晰的理由。遵循这一思路，各级政府才能真正合理划分基本公共服务责任，承担起为全体中国公民提供基本有保障的公共服务，优先保障农村居民、欠发达地区的居民以及弱势社会群体的基本公共服务，由此逐步迈向基本公共服务均等化的目标。

在政策选择中遏制部门利益对公共利益的影响常常十分困难。这要求政府在制定公共政策的过程中遵循制度化的规范和程序。

为此，中期内要在公平和正义等社会原则的基础上，采取以下措施：（1）对现有政府部门的设置，进行必要的整合，把决策权、执行权和监督权相对分开，相互协调，相互监督，这样能有效地避免部门利益对公共政策制定的影响；（2）尽快制定《行政程序法》，规范行政行为；（3）积极推行立法回避制度，确保立法程序公正；（4）建立收集公共政策利益相关者受益和受损信息的机制，确保公共政策的科学性和公正性。

公共政策的实施要防止“走形变样”。在加强公共政策统一规划的同时，对公共政策的执行结果实行严格的行政问责。防止政策执行过程中“上有政策、下有对策”的现象，确保公共政策在执行中实现既定目标。

2.2 制定全国性的基本公共服务均等化战略规划，明确基本公共服务均等化的具体要求

考虑到中国目前不断扩大的城乡差距、区域差距和贫富差距，政府需要制定完善的战略规划，明确基本公共服务在经济社会发展中的定位，使其更好地适应当前中国不断增长和变化的公共需求，逐步缩小城乡之间、地区之间和不同社会群体之间的基本公共服务差距。基本公共服务均等化战略规划，应该在明确了基本公共服务均等化的远景目标、提出了实现该远景目标客观要求的各种改革的指导原则后，立即着手制定。

基本公共服务均等化战略规划应该做出以下明确规定：（1）能在现实时间框架内覆盖全体社会成员的基本公共服务的可检测、可评估的最低标准；（2）解决各级政府、不同部门之间各自制订政策，政策口径不统一、方向不明确，跨城乡、跨区域对接困难等问题的综合性制度安排；（3）使基本公共服务均等化的政策目标具有可行性的公共财政体制改革措施；（4）实现基本公共服务均等化关键步骤的清晰时间表；（5）基本公共服务均等化评估指标体系，包括政府支出等投入性指标、基本公共服务可获得性等产出性指标，以及社会福利改进程度等结果性指标。

2.3 政府行政管理体制要与有效履行为全体社会成员提供基本公共服务的责任相适应

专栏4.1 使用现代技术提高政府公共服务信息传递能力

为了打破旧的制度模式，创新处理公共事务的方式，需要运用现代技术。以北京市为例，北京市正在建设社区医疗中心，计划把全市的医疗中心都进行联网，以便病人的诊疗处方记录都能通过互联网查阅并更新，这将大大提高政府提供基本医疗服务的效率，同时也增加了开放性和透明度。基本公共服务统一信息平台的建设应该优先加强信息技术的使用，这有助于建立服务型的电子政务管理模式，为解决公共机构的能力约束问题提供一条新路，使之能够更好地服务人民。

加强上下级政府之间的分工与协作，改变公共服务机构“上下一般粗”、职能趋同化严重的现象，提高公共服务供给效率。从中国的实际看，应将中央专属事项、中央和地方共管的事项、地方自有事项严格区分开来，中央和地方共管事项也应尽量用列举法明确各级政府的职责。

这些措施的目的是避免在同一区域内按管理对象分工，由多层政府管理同一公共事务。以现行公共医疗卫生体制改革为例，这一改革涉及太多的政府部门，从而造成了决策上的复杂性和困难。改革应该按照“一件事由一个部门主管”的原则，合理界定各部门之间的职责分工。凡相同或相近的职能应由一个部门承担。国际上常见的大部制、执行局模式有利于实行公共服务决策和执行分开，是提高同级政府职能横向协调效率的有效模式。

以大部制为目标的行政管理体制改革方案的设计和 implement 无疑需要付出大量的时间和努力，但重要的是快速推进，以免失去时机，使其成为久拖不决、影响基本公共服务均等化体制建设的障碍。

2.4 按照构建公共服务体系的要求，统筹设计和推进事业单位改革。

事业单位是中国公共服务体系的重要组成部分。自20世纪80年代以来，中国就开始事业单位改革，但由于历史条件和认识上的局限，总体成效不大。中国（海南）改革发展研究院2006年进行的改革问卷调查显示，将近80%的专家认为事业单位改革有赖于行政管理体制改革的整体推进。事业单位改革的基本目标是建立统一、有效的公共服务体系。

推进政务信息化建设，使社会成员得到更广泛、更便捷的信息和服务。以北京市为例。北京市目前正在筹建的社区医疗中心，将信息化作

为一种重要的工具。它使全市范围内的社区医疗中心全部联网，患者的看病记录、医生的处方均能实时在网上更新。随着技术的进一步发展，如能建立实名制的全国性基本公共服务供应网络，将会明显地降低成本，提高政府的基本医疗服务水平和

效率。

政策建议之三：

改革完善公共财政制度，充分保障基本公共服务均等化所需资源，并使这些资源能够被分配到最急需的政府单位手中

财政体制改革与基本公共服务的均等化之间存在密切的联系，政府需要审视和调整公共支出结构与水平。中国政府的财政收入逐年快速增长，尤其是近几年，其增长率超过GDP的增长率。在这一历史阶段，财政收入的快速增长无疑为建立一个可持续的惠及13亿人的基本公共服务体系提供了重要契机。但是，仅有充分的财政资源要实现基本公共服务均等化是远远不够的，还需要保障各级政府都拥有充分的基本公共服务财政能力。这需要尽快启动以下改革。

3.1 深化省级及省以下的财政管理体制

目前，中国县乡两级政府实际承担了大量的基本公共服务供给责任。要提供基本而有保障的公共服务，首先必须对县乡财政管理体制进行改革，短期内应采取以下改革措施：

(1) 探索推进省直管县的财政管理体制。省直接对县的财政体制将地市本级财政与县级财政视为同一预算级次对待，省直接调整与县的财政关系，而不需要经过地市财政；地市财政除汇总和上报所辖县区的总预算外，基本上不涉及体制调整方面与资金划转的问题，这实际上减少了政府间财政关系的层级。可考虑省级财政在各种转移支付、体制补助结算等方面逐步核算到县，提高行政效率和资金使用效益。

(2) 积极推进乡镇财政管理体制

进一步改革乡镇财政管理体制，规范和调整县与乡之间的财政关系。对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇，试行由县财政统一管理乡镇财政收支的办法，对一般乡镇实行“乡财县管乡用”方式。

(3) 通过完善激励约束机制，强化省级政府调节地方财力分配的责任，增强省级财政对市县级财政的指导和协调功能，逐步形成合理、平衡的纵向与横向财力分布格局，逐步强化基层政府保障基本公共服务供给的财政能力¹。

3.2 完善中央与地方政府之间的转移支付体系

现行转移支付体系的一个严重缺陷是，大量的税收返还给税源地政府，即使在转移支付后，经济发达省份的财政资源仍然要大大超过经济落后省份。而其他形式的转移支付目前仍不足以均衡省份之间财政能力的差距。这是造成地区间公共服务数量和质量不均等的关键原因。要解决这个问题，需要深化以下改革：

(1) 当前应该以财政能力均等化为目标，加大一般性转移支付力度。

(2) 近期内应该建立转移支付监督评价体系，着力提高中央财政转移支付效果。

(3) 中期内应该加强中央对地方专项转移支付管理。逐步减少中央各部委提供公共服务的支出责任，转向强化它们的政策规划、指导和监督职能。

3.3 提高基本公共服务财政资源投入的总量

提高农村居民和农民工的基本公共服务水平，降低农村居民和农民工基本公共服务的家庭支付比例，缩小农村居民和农民工与城镇居民的差距，客观上要求逐步明显增加基本公共服务的财政资源投入总量。中央政府担负起基本公共服务所需资源的责任是全体社会成员都能享有基本公共服务的根本保障。

从长期来看，增加财政投入，扩大基本公共服务范围，是一个较长的过程，但当前需要明显增加财政资源投入，以便尽快缩小最应该缩小的

基本公共服务差距，这将大大提高中国政府统一基本公共服务体制、推进基本公共服务均等化政策目标的公信力。

政策建议之四：

建立城乡统一的公共服务制度，消除影响农村人口公平获得基本公共服务的结构性障碍

城乡基本公共服务供给的失衡，已成为新阶段中国城乡统筹发展的突出问题。从农村的情况看，基本公共服务制度的严重缺失使农村居民、尤其是农村贫困群体难以获得基本的公共服务，制约他们发展能力的提高。

4.1 全面推进以落实教育经费保障机制为重点的农村义务教育改革

2007年，中国农村实行免费义务教育，“这是中国教育发展史上的重要里程碑，将对于提高全民族的素质产生重大而深远的影响²。”但是，经费投入不足仍然是贫困地区农村义务教育发展的主要问题。所以，政府需要以此为起点，尽快进一步明确各级政府在农村义务教育方面的支出责任，并在近期内采取以下措施：

(1) 把原来的学杂费规范地转换为中央、省、市县的政府投入，在免除义务教育学费的同时要保障学校的正常运转经费；

(2) 通过中央和省级政府进一步的经费追加，逐步缩小城乡义务教育办学条件和教育质量的差距。

(3) 以保证乡村学校教师队伍的稳定为重点，将乡村教师津贴纳入政府财政预算，确保按时足额发放。

(4) 对于贫困县，中央和省级财政应当增加转移支付规模，并通过制度化措施和加强政策执行能力来确保经费落实。建议贫困县义务教育阶段的所有费用，包含杂费，原则上由中央及省级财政支出。

此外，为了保证义务教育城乡均衡发展，中

1 刘尚希，“基本公共服务均等化：目标及政策路径”，《中国经济时报》，2007年6月12日。

2 温家宝，“在十届全国人大五次会议上的政府工作报告”，中央政府门户网站，2007年03月05日

央和省级的职能部门应该对义务教育收费的全面取消和义务教育的质量进行持续监督。完善和推广鼓励高水平的城市教师下乡服务的相关计划，尽可能地确保较贫困地区的教育质量也能达到与其他地区基本一致的水平。

4.2 进一步提高新型农村合作医疗制度的保障水平，建立完善的农村医疗卫生服务体系

新型农村合作医疗制度建设是一项系统工程，需要不断完善，不断提高保障水平：

(1) 在近期内，新型农村合作医疗制度的覆盖范围应该进一步扩大，除了大病重病保障外，还应该把疾病预防和常见病门诊治疗纳入保障范围。

(2) 在中期内，中央和省级政府应当逐步增加投入比例，(a) 稳定广大农民对新型农村合作医疗长期发展的信心；(b) 加强新型农村合作医疗基金的监管，建立新型农村合作医疗管理部门、参保农民和医疗服务提供机构三者之间的相互制衡机制，规范保险基金的运作，提高资金的使用效率。

(3) 长期内应采取措施逐步扩大定点医疗机构，使参保农民有更多的选择余地，对外出的参保农民，允许其在外地符合条件的医院就医，然后凭相关证明到参合地报销。同时，要加强农村三级卫生服务网络建设，以稳定乡村医疗队伍和提高乡村医生素质为重点，根据农村地区的实际需要加大农村卫生人才的培养，保证农村地区、尤其边远农村地区基层的卫生服务能力。

(4) 进一步提高农村基本医疗卫生服务的可获得性，力争实现农民“小病不出村、一般疾病不出乡、大病基本不出县”。

4.3 全面落实农村最低生活保障

中国政府决定，从2007年开始，在全国范围内建立农村最低生活保障制度。农村最低生活保障涉及的人多、面广，农民居住分散，流动性强，家庭收入变动较大。为了保证最低生活保障的瞄准率以及防止基金被挪用，需要采取以下一些对策：

(1) 在近期内，中央和省级政府应当尽快制

订农村最低生活保障的相关法规和条例；各地区要根据农民最基本的生活需要和本地经济发展水平测算出贫困对象年人均消费水平和人均基本生活费支出，确定农村最低生活保障标准。地方确定的标准要经过上级部门的审定。

(2) 在中期内要坚持农村最低生活保障资金以政府投入为主的原则，列入财政预算，根据不同地区的经济发展水平，合理划分各级政府的资金负担比例。考虑到县乡财政的实际困难，尽可能降低其负担比例，加大中央、省两级财政转移支付力度。

(3) 加强财政、民政、教育、劳动保障、卫生、人口、司法行政、农业、科技等部门的沟通与协作，整合各项惠农政策，实现由单项救助向综合救助的转变。

4.4 积极开展新型农村社会养老保险试点

由于计划生育政策的推行和农村青壮年劳动力向城镇流动，农村人口老龄化程度高于城镇，农村家庭养老和土地保障的传统功能弱化，需要采取一些新的手段予以解决：

(1) 在短期内应根据统筹城乡发展、实现人人享有基本社会保障的战略目标，把农村社会养老保险制度建设纳入经济和社会发展规划，全面部署，积极推进；并明确界定中央和地方财政在农村养老保险制度建设上的责任，加大公共财政对农村社会养老保险制度建设的投入。

(2) 在中期内应加强对农村社会养老保险管理体制的监督，制度设计要具有可行性，充分考虑到未来城乡人口可能变化的趋势；同时探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴的多方筹资机制，尽快创立以个人账户为主、统筹调剂为辅的新型农村社会养老保险制度。

4.5 以乡镇政府改革为重点，优化基层公共资源配置

乡镇政府应把为农民提供基本而有保障的公共服务作为自己的主要职能，这应是乡镇改革的中长期目标。乡镇政府是农村公共资源配置的重要组织者和载体。面对农村基本公共服务的现实压力，乡镇机构设置、组织形式调整以及管理机制、运作机制的改变，都要有利于保障基本公共

服务职能的履行：（1）以发展农村社会事业为重点，提高乡镇政府公共服务的能力和水平，并由此调节农村各种利益关系。（2）创新农村公共服务和社会管理方式，保持乡村安定有序。（3）以提高农村公共服务效率和公共服务质量为中心，整合农村各种资源，以低廉的行政成本为农民提供更多、更适应农民需要的公共服务。

当前应加快推进并力争在中期内完成乡镇财政管理体制的改革。前几年的农村税费改革规范了乡镇政府的收入。在这个基础上，有些地方（主要在中西部）开展了乡财县管的试点工作。试点结果表明，乡财县管能够更有效的控制乡镇政府的支出，有利于乡镇政府转型，有利于减少乡镇政府的行政成本，也有利于控制乡镇政府的编制。在乡财县管、乡镇行政成本得到控制的条件下，进一步深化乡镇财政体制改革的时机已经成熟。深化改革的目标应确定为“建立县级财政向贫困乡镇加大转移支付、保证贫困乡镇政府公共服务支出责任和财力匹配的体制和机制”。

优化农村公共资源配置，创新农村公共服务体系。由于历史原因，中国很多乡镇政府还维持着一批机构臃肿、效率低下的事业单位。造成机构臃肿的一个根本性原因是，政府根据行政事业单位中员工的数量来划拨财政资金，从而产生了维持机构编制规模的内在动因。湖北省咸安区的乡镇管理体制探索表明，变“以钱养人”为“以钱养事”，不仅可以使乡镇机构编制得到有效控制，还可以降低成本，提高效率。这一改革举措为构建农村公共服务体系开辟出了一条新路（参见专栏4.2）。

政策建议之五：

明确划分中央、省级以及省以下各级政府在本公共服务供给上的权限与职责

尽管中国的地方政府目前承担了大部分的社会服务支出责任，但地方政府的财政能力却严重依赖于本地经济发展水平。这导致了富裕地区和贫困地区之间巨大的社会服务投资差距。中国省份之间的人均政府社会支出比人均收入的分配更不平衡。区位上的劣势在很大程度上导致中西部地区的经济发展远远落后于东南沿海地区，正如本报告第三章的分析，这是导致地区之间基本公

共服务过大差距的重要原因。

中央政府的财政资源最充分，最有可能矫正这种发展不平衡，次之是省级政府。在划分中央和地方政府公共服务职责时，一个必须尽快确立的原则是，地方政府主要负责服务的供给，而上级政府则更多地承担资金投入责任。确立这一原则在当前尤其重要，因为中央政府正在推行新的基本公共服务政策计划，如推行免费的义务教育以及推广农村社会保险计划等。由于缺乏财力保障机制，这些政策目标给许多地方政府带来巨大的财政压力。

5.1 合理划分中央与地方政府在义务教育中的分工

中国的许多县乡（镇）、尤其中西部的县乡（镇），还存在很大的财政困难，中央与省级政府在经济落后的县和乡镇要承担更多的义务教育职责。为此，中央政府当前应该承担以下两个支出责任：

（1）承担新增的义务教育开支，以及中西部农村地区（包括县）被减免的学费和杂费。

（2）通过中央财政预算平衡地区间财政经费的差距。比如，可确定人均财政性经费低于全国平均值80%的省份，由中央补足到80%的水平。省级政府也要增加对义务教育的财政投入。市、县两级政府主要承担教育质量管理及部分义务教育经费，如校舍建设等。

5.2 合理划分中央与地方政府在公共卫生和基本医疗服务中的分工

总的原则应当是，公共卫生职责在中央，财力由中央与省级分担，以中央为主。基本医疗服务的成本最好由省级、市级和县级政府共同分担。

在中期内应逐步减轻市、县两级政府的财政负担和个人的分担比重，缩小个人负担比重可部分通过完善基本医疗保险解决。

为此，基本医疗和公共卫生预算可考虑分开，公共卫生预算由中央财政解决，基本医疗服务由省、市、县合理分摊，并加大中央对贫困地区的转移支付。

专栏4.2 “以钱养事”，利用市场机制提高公共服务的质量和效率

湖北咸安区政府按照“以钱养事”的原则，对乡镇政府“七站八所”进行整合和改革，在利用市场机制创新农村公共服务体系方面走出了一条新路。

具体作法是：由乡镇和县级业务主管部门共同确定本地每年需要完成的农村公益性服务项目，面向社会公开招标。凡是具有规定资质的企事业单位、社会中介组织和个人，都可以通过公开、公平、公正的竞争参与。这些举措使得“七站八所”职工的思想观念得到了极大的转变，服务和竞争意识明显增强，积极参与市场竞争求生存、谋发展。面向“三农”服务的领域进一步扩大，服务的质量和群众满意度不断提高。咸安区横沟桥镇农技站、农机站、经管站、水管站整体转制后合并组建成为“农业服务中心”，这使得公共服务效率大为提

高。

“以钱养事”的改革，使传统的“七站八所”中人、财、物等各种生产要素得到了有效组合，原先步履维艰的“官办”事业单位，现在大多变成了充满朝气的民营性质的服务中心或经济实体。乡镇“七站八所”通过改革从编制管理和财政供养系列中彻底分离之后，政府行政权力开始有序退出，公益服务领域的垄断格局开始逐步打破，为各种民间的经济实体和社会中介服务组织的创建与发育，提供了宽松的制度环境。

资料来源：宋亚平(2006)。¹

¹ 宋亚平，“湖北省乡镇综合配套改革的实践与思考——关于‘以钱养事’的几点认识”，《决策与信息》，2006年10期。

公共卫生和基本医疗发展的长期目标是将政府预算卫生支出占GDP的比重由目前的不到1%逐步提高到与国际水平基本相当的3%，大幅度地降低个人承担的公共卫生服务成本，由此需要增加的投入应由中央与省级财政分担。

5.3 合理划分中央与地方政府在基本社会保障中的分工

从理论上讲，社会保障体系规划、制度安排应由中央政府统一负责。但现状是基本社会保障的主要职责和财力支持都由地方政府负责，从而导致了政策和规章制度上的巨大差异。

中央政府应该承担出台政策和指导原则、统一基本社会保障制度安排和设计全国社会保障体制框架的责任；同时加大中央财政对省级财政的社会保障转移支付力度。在完善城镇居民社会保障体系的同时，中央政府应制定有效措施，统筹规划和解决农村社会保障特别是农民工的社会保障问题。

5.4 合理划分中央与地方政府在公共就业服务中的分工

一般来说，公共就业服务属于地方政府的职责范围，城市的就业服务主要由城市政府实施，省级政府和中央政府提供一定的就业培训方面的专项补贴。在就业服务上，流出地的农民就业培训（包括农村中学生就业前的职业教育和培训）需加以特别重视。由于发达地区的竞争优势很大

程度上是建立在源源不断流入的、低成本的农民工之上，使得农民工在流出地的培训具有很强的跨地域外部性。但是，由流入地的政府对农民工的职业培训进行补贴尽管很合理但很不可行。

因此，中央和省两级财政需要根据流出的农民工数量及培训规模对流出地进行专项补贴，并建立对困难地区、困难行业、困难群体的就业援助制度。

政策建议之六：

引入全国统筹的政策架构，为农民工群体提供基本公共服务

2亿农民工及其家庭构成了一个庞大的社会群体，要在全国逐步实现基本公共服务均等化的宏伟目标，这一群体的基本公共服务如何保障是一个突出的问题。但是，计划经济时代形成的城乡分治的户籍管理制度仍然是农民工公平分享基本公共服务的鸿沟，尽管一些地区已经尝试对户籍制度进行改革。由于农民工在全国范围内跨区域流动，迫切需要制定全国统一的农民工基本公共服务政策框架，保障农民工无论在什么地区就业，都能享受基本公共服务。

由城镇地方政府为农民工及其家属提供更多和更好基本公共服务的成本可能会很高，因此，必要时上级政府应该予以一定的财政支持。为了更好地进行有关决策，如决定是否应该给予支

持,应在多大程度上给予支持,都需要准确的农民工及其家庭的人口统计数据。所以,建立完备的农民工数据收集和储存体系是一项十分迫切的工作。

农民工对中国城市经济所作的巨大贡献已经被广泛认可。农民工是很多重要经济部门的主力军,如建筑业、制造业和批发零售业。一份近期研究报告显示,2005年农民工创造的GDP份额达到24.0%,农民工对经济增长的贡献达到21.9%³。城镇地方政府的财政收入既有城镇居民的贡献,也有农民工的贡献,但给城镇居民和农民工提供的基本公共服务差距很大,这种转型期的特殊情况不应该继续下去。现在已经到了确立“所有居民都有权公平地享受政府提供的基本公共服务”这样一个准则的时候。

6.1 全面解决农民工子女义务教育的问题

中国政府已经明确,流入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任,流出地政府要解决好农民工托留在农村子女的义务教育问题。但是,如果一个流入地的政府承诺解决农民工子女入学问题而其他农民工流入地的政府不做出同样的承诺,更多的农民工就会流入承诺解决农民工子女入学问题的地方,导致“盆地效应”。解决这个问题,应该采取以下措施:

(1) 在短期内,地方政府应充分考虑农民工为本地经济发展作出的巨大贡献,加大对农民工子弟学校办学场地、教学设备和办公经费的投资力度,为接受农民工子女入学创造条件。在农民工流入地公办教育资源不足的情况下,降低民办学校准入门槛,鼓励社会资本进入教育领域,举办农民工子女义务教育学校,采取政府向民办学校购买服务等多种方式解决义务教育的供给问题。

(2) 在中期内应实行义务教育全国通用的教育券制度。国家为每位义务教育阶段的学生发放教育券,农民工子女可以凭教育券在全国任何一个地区就学,国家按照学校提供的教育券进行财政拨款支持。或者,按照近年当地义务教育实际入学学生数对地方进行专项财政转移支付。

6.2 建立包括基本医疗保险在内农民工基本社

会保障制度

探索解决农民工基本医疗的有效途径。在目前的制度安排下,农民工在基本医疗保险方面有两种可行的选择:一是参加流出地的新型农村合作医疗;二是参加流入地的农民工基本医疗保险。有些城市的地方政府推出了专门为农民工设计的健康医疗保险,但农民工和工作单位的交费很低,保障水平也很低,远远低于城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险,尽管三种医疗保险基金都由同一个机构分类管理。根据这种情况,采取以下政策措施很有必要:

在近期内,对愿意参加户籍所在地的新型农村合作医疗的农民工,应采取有效措施,使其流入地医院看病的费用可以在流出地报销。

对愿意参加流入地城镇基本医疗保险的农民工,流入地政府要降低最低缴费基数,使多数的农民工能够负担得起城镇基本医疗保险的个人缴费。与此同时,应当优先考虑为女性农民工办理城镇基本医疗保险,尤其是生育保险,让女性农民工与城镇女工享受同等的生育保障和医疗卫生服务,这对妇女儿童的健康至关重要,是以发展为导向的公共政策的核心。

在中期内,应逐步探索使新型农村合作医疗和城镇基本医疗制度衔接的有效途径。**长期而言,**上述短期和中期政策措施将为建立全国统一的基本医疗卫生服务网络、为流动人口基本医疗保险帐户的跨地区转移铺平道路。

建立健全农民工的工伤保险制度。据中国劳动和社会保障部要求,在2006年年底以前,签定了正式劳动合同的农民工应全部纳入工伤保险体系。但是,在2亿农民工中,2008年3月底前参加了工伤保险的农民工只有4088万⁴,其余近1.6亿农民工能否参加工伤保险很不确定。因此,必须通过加快完善相关法律法规,将工伤保险确定为强制险,采取以下措施严格规制危险产业的工伤保险:

(1) 鼓励农民工增强自我保护意识,鼓励他们通过法律的手段来保护自身的权益,在与雇主签订劳动或劳务合同时要求为自己办理工伤保险。

3 严于龙,李小云,“农民工对经济增长贡献及成果分享的定量测量”,统计研究第24卷第一期,2007年1月。

4 “农民工参加工伤保险人数4088万,比上年增122万人”,中国政府门户网站,2008年04月28日

专栏4.3 海南省全面启动农村劳动力技能培训计划

海南省人事劳动保障部门于2006年起全面启动农村劳动力技能培训计划，将在全省范围对农村劳动力进行劳动预备制培训、劳务输出培训和技能提升培训。

根据海南省人劳厅出台的《农村劳动力技能就业实施方案》，这次技能培训计划的目标是：到2010年，完成劳动预备制培训5万人，劳务输出培训15万人，技能提升培训5万人以上；要使培训合格率达90%以上，就业率达到80%以上。

劳动预备制培训方面，将通过集中办班、咨询服务、印发资料以及利用广播、电视、互联网等手段，多形式、多层次、多途径地对16周岁以上的农村劳动力开展基本权益保护、劳动法规、实用技术、安全生产、城市生活常识、求职应聘等方面的引导性培训。

劳务输出培训方面，将有针对性地组织有意愿外出务工的农村富余劳动力参加劳务输出培训。通过有针对性地加强与用人单位的沟通和联系，大力开展订单式培训和定向培训，使参加培训的农村劳动者至少掌握一项技能，且能够达到用人单位上岗要求。

技能提升培训方面，将结合输入地劳动力市场需求，在加工制造、建筑环卫、饮食服务等就业领域，选择就业需求量大、操作技能简单易学的就业技能，组织在城镇务工的农村劳动者参加单项职业能力考核。对考核合格人员，免费颁发专项职业能力证书。

海南省各市县还将开展农村劳动力资源调查，建立市县、乡镇、村三级农村劳动力资源台账。

资料来源：《海南日报》，2006年7月11日。

(2) 鉴于工伤保险相关法律法规已基本健全，政府应重点加强执法，提供法律援助。

(3) 企业只有在承诺为所有雇佣的农民工购买工伤保险的前提下才能被批准注册，尤其要加强对建筑业等雇佣农民工数量较大的产业的巡回监察、加大惩罚力度。

采取针对性措施，在中期内逐步将农民工全面纳入养老保险体系。中期内应试点建立适合不稳定就业农民工特点的过渡性养老保险制度。可采取社会统筹和个人账户相结合的制度模式，先建立可跨地区转移的农民工养老保险个人账户，待时机成熟后再将养老保险社会统筹帐户纳入可转移范围。

6.3 加强农民工的公共就业服务

国务院《关于解决农民工问题的若干意见》明确提出，“要建立健全县乡公共就业服务网络，为农民转移就业提供服务。城市公共职业介绍机构要向农民工开放，免费提供政策咨询、就业信息、就业指导 and 职业介绍。”从2006年开始，中国政府计划每年免费培训800万农村劳动力，帮助他们转移就业。

为了实现政府的计划目标，在近期内应尽快实行农民工就业管理与服务的“就业信息卡”制度，将农民工的管理与服务纳入整个信息网络。

在中期内应该加快构建反映城乡劳动力市场

供求变动情况的综合信息交换平台。

在此基础上，逐步实现公共就业服务跨城乡、跨地区的对接，使农民工在职业介绍、职业培训、就业和失业登记、劳动合同管理等各方面享有与城市居民同等的待遇。在此方面，海南省的做法可供借鉴（专栏4.3）。

为农民工提供的就业服务应该有助于国家法律法规的实施和各项法定权益的保护，譬如，为农民工提供各项法定权益的咨询，加强对雇主守法情况的监督。

政策建议之七：

建立基本公共服务绩效评价与监测体系，强化对各级政府官员的激励机制，促进基本公共服务的有效供给

根据第三章的分析，政府公共服务绩效评价对影响、引导和激励政府公共服务部门具有重要作用。政府基本公共服务绩效评估体系，是推进基本公共服务均等化进程的重要手段。完善的评估制度有助于提高公共部门在基本公共服务供给方面的效率。绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度，也是实行行政问责制的前提和基础⁵。

⁵ 温家宝，“2006年9月4日在加强政府自身建设推进政府管理创新电视电话会议上的讲话”，新华网，2006年9月7日。

在中期内建立有效的问责制度，促进基本公共服务均等化政策的实施。问责制的作用在于对行使公共权力时的过失进行监督和惩罚。一个好的问责制度的本质是促进激励政府公务员履行自身的责任，而不是忽视自身的责任，体现“责任政府”（Responsible Government）的原则。其最终目的在于保证政府系统的正常运行、遏制权力腐败以及保障公众利益不受损失。政府对自身责任的履行反过来也是保障公共政策的实施效率、效能的前提条件。一个运作良好的行政问责制度可以提高决策的质量、政府的良好运作、依法行政以及最终保障公众利益。

近几年，中国政府强化了行政问责，并在一些领域和地方开始制度化。下一步要将基本公共服务绩效评估与干部选拔和任用相联系，将基本公共服务指标作为政府绩效评估的重要指标，为建立一个以基本公共服务为核心的政府绩效评估体系奠定坚实的基础。改变干部考核中事实上仍然把GDP视为重要的刚性指标、把基本公共服务供给当成软指标、重对上负责、而忽视社会成员实际需求的倾向。

为了建立这样一个问责体系，首先必须确定各级政府基本公共服务责任划分的框架。中国需

要尽快建立一个具有以下特点的、科学的政府绩效评价体系：

(1) 纠正“重经济指标，轻公共服务”的倾向。在政府绩效考核体系中，强化对基本公共服务项目的考评。绩效评估体系应包括义务教育、基本医疗和公共卫生、失业保险、养老保险、最低生活保障、社会救助、公共就业服务等基本公共服务方面的内容。基本公共服务评估指标应该逐步以结果为导向，而不是仅仅评估基本公共服务的人员数量、设施等投入，避免忽视供给结果和质量。(图4.1)

(2) 以基本公共服务为导向的政绩考核体系，不单是一套指标体系，还要包括目标制定、执行、评估等环节，涉及评估主体、评估方法、沟通反馈等过程。综合性政绩考核体系必须有相应的制度框架和立法相配套，才能保证发挥应有的作用。

(3) 评估方法应该具有创新性、透明性和公开性，公共服务的用户和民间社会组织也应参与评估——公共服务使用者和民间社会组织将是中央政府保证国家法律和政策的执行以及迅速发现和纠正违法违规行的重要信息来源。所以，由

图4.1 政府基本公共服务绩效评估指标框架



资料来源：孙立平、毕向阳，背景报告，2007年。

社会公众对公共服务供给者的业绩进行评价，公开地表达他们对所提供的公共服务的满意度，是基本公共服务保障供给的重要措施。

加强基本公共服务均等化的统计系统建设。

如果没有国家、省级和省级以下分城乡、分地区和分社会群体的可靠统计数据，就不可能对农村与城市之间、地区之间、农民工及其家庭以及其他社会群体之间的基本公共服务均等化的进展进行监测与评估。统计数据的匮乏在某些领域表现得尤其突出，如分性别、包括医疗服务和社会保险在内的公共服务数据，分城乡的收入、健康和教育结果数据，公共服务可获得性数据，农民工生存条件及其公共服务可获得性数据等。提高这些数据的收集和分析能力是当务之急。

政策建议之八：

建立基本公共服务的多元参与机制，加强社区和社会组织在公共服务供给中的角色，包括实际参与供给、监督以及表达消费者对公共服务的要求与预期等

越来越多的案例表明，建立民间社会组织与政府公共服务部门的公共服务合作伙伴关系，有助于通过弥补信息缺失，扩大公共服务供给渠道，缓解政府供给能力不足，防止逆向激励，完善问责制度，解决政府失灵问题。在健康和医疗服务供给中引入市场力量以及服务供给者自主权的扩大，削弱了政府对医疗卫生服务提供者的监督，因而迫切需要建立民众诉求表达的新机制——许多国家的民间社会组织在这方面已经发挥了很好的作用。近年来，随着市场经济体制的不断完善和政府职能的转变，国家与社会、政府机构与社会组织的关系出现重大变化，公民社会初见端倪。因而，现在有可能也有必要建立以政府为主导的公共服务供给的多元参与模式。

8.1 理顺政府与民间社会组织之间的关系，形成基本公共服务供给和监督的多种利益相关者共同参与的机制，逐步扩大民间社会组织在基本公共服务供给中的作用

市场、企业、非政府组织、公民和民间社会组织等参与基本公共服务的供给，已有大量的国际经验。这些供给主体的参与模式各异，随所处

环境的变化而变化。中国完全可以选择借鉴适合自己国情的模式，尤其是提高基本公共服务供给质量的途径和办法。这里有几个必须坚持的原则：（1）政府在基本公共服务的供给过程中应居主导地位，在“市场失灵”或者“第三方/志愿者失灵”的情况下担负起保障基本公共服务供给的最终责任。（2）市场创造的激励机制、民间社会组织的灵活性和应变能力，都可在基本公共服务中充分利用。（3）政府部门和公共服务供给其他参与者（市场、企业、非政府组织、公民和民间社会组织）各自的优势，可以根据具体的经济社会环境采取不同的利用方式。但是，只有充分发挥各参与主体的优势，才能保证公共服务的充足有效供给。

8.2 在特定的基本公共服务领域善于运用市场力量与民间社会组织的灵活性

在基本公共服务领域，对市场力量的使用必须审慎。保证公民公平地获得高质量的基本公共服务是一个国家政府的最终责任。但是，在有效的制度安排下，市场的竞争机制和信息发现机制可以防止“政府失灵”、提高基本公共服务的供给效率。政府的运作经常有如下的缺陷：（1）政府基本公共服务供给以公共利益最大化为价值取向，不以盈利为目的，但不够重视成本和支出效率。（2）政府供给具有垄断性，与竞争性环境下生产的基本公共服务相比，通过垄断方式生产的基本公共服务价格更高，而且缺乏创新。（3）政府基本公共服务供给体系是由众多部门构成的，这些部门之间存在职权交叉、部门利益纷争、协调配合困难等问题，这都影响公共服务的供给效率。

在这种情况下，一些基本公共服务可以通过公开招标、合同、特许或建立公私合作伙伴等方式让渡给市场主体。对于难以通过市场主体提供的公共服务，可以交给社会组织，因为社会组织与政府一样不以盈利为目的，而且更具有灵活性和应变能力。政府可以通过减税、免税、财政补贴和财政转移支付等多种方式鼓励民间社会组织参与公共服务的有效供给。虽然社会组织能够在特定的领域发挥重要的补充作用，但是他们无法承担起为全体社会成员提供所有基本公共服务的责任。保障基本公共服务供给的最终责任必须由政府承担，而公共服务供给的其他参与主体只能起到支持和协助的作用。

专栏4.4 民间社会组织参与爱滋病患者护理的案例

中国爱之关怀（ACC）是一个以社区为基础的民间社会组织，致力于为中国HIV感染者和爱滋病患者提供帮助。ACC是2002年在广州创办的一个爱滋病咨询中心。仅在五年时间内，ACC就被国际社会公认为向爱滋病患者提供服务、普及爱滋病治疗知识、鼓励爱滋病感染者全面参与社会生活、为爱滋病患者提供优质护理的典范。2006年12月1日，ACC获得了联合国世界爱滋病日红丝带奖。

ACC服务提供模式的主要创新在于它与艾滋病病毒感染者及爱滋病患者（PLWHA）、民间社会组织（CSO）、医生、护士、医疗设施管理者和政府疾病预防控制中心（CDC）等建立广泛的伙伴关系。ACC在广东、广西、湖北和云南四省的医院创办了23个红丝带中心，形成了为爱滋病携带者提供综合服务的体系，为他们治疗提供便利和咨询

服务，解决住处和提供其他帮助；通过培训服务普及治疗知识；支付治疗费用（如提供住处和交通费）。同样重要的是，ACC的红丝带中心还给医生和护士提供关键性支持，记录患者情况，管理治疗预约（通过ACC开发的高性能软件程序）、建立和提供医疗人员使用的患者保密信息，提供机会性感染（Ois）和抗病毒治疗（ARV）咨询。对爱滋病携带者，ACC的红丝带中心提供的实际上是“一站式服务”，涉及整个医疗体系的衔接；对医生和护士而言，这种一站式服务能支持他们为患者提供最佳服务。ACC的主任说，ACC最重要的经验是，“医生术业有专攻，我们服务社区的成员都有自己的专业领域。我们走在一起不是为了竞争，而是为了互补”。

资料来源：中国爱之关怀（2007）

专栏4.5 社区在基本公共服务中的作用

案例：浙江省杭州市下城区天水街道灯芯巷社区

杭州的每个社区大概有1800~3000户。社区“费随事转”，社区内老百姓需要什么服务，往上报，然后财政给予拨款支持。社区在为弱势群体的服务和敬老服务方面扮演了重要角色。以灯芯巷社区为例。2004年，680名企业退休人员按照社会化管理要求转到了该社区，社区及时地建立了“企退社管”人员自治协会，每月定期接待退休老人。社区向独居、孤寡、高龄、残疾、困难等“五类”老

人推出了“全天候”、“无缝隙”的服务。助老专职管理员每天都要到特别困难老人的家里至少走一趟，帮助做一些急需做的事，还有2条救助热线24小时接收救助信号。居民许多困难不出社区就能够得到及时地解决。社区工作人员还为每幢楼道前都装了电子显示屏。社区通知、社区好人好事、天气预报……只要是居民需要知道的信息，楼道口前的电子显示屏幕上都能看到。

资料来源：中国（海南）改革发展研究院公共服务调研组（2007）。

8.3 通过立法明确社区定位，充分发挥社区在基本公共服务供给中的作用

随着多年来在企业制度、住房制度、福利制度、医疗卫生制度等方面影响深远的改革，涉及家庭和个人的许多利益已从传统意义上的原单位剥离出来。值得庆幸的是，近些年的实践表明，社区组织的兴起在一定程度上填补了因为单位从公共服务领域退出后形成的空缺（专栏4.5）。但在中国，现实中社区面临着“身份不明”的尴尬境地。现阶段兴起的“社区”在正式的制度框架内既不是行政机构，也非事业单位，在属性上理应归于“社会”这一范畴，但其组织架构、经费管理的行政化又使之类似于政府的执行机构。

从现实情况看，政府应该逐渐认可社区在社会中的作用并给予社区法律地位，社区的发展要避免“政社不分”的传统模式，最终促进自治型社区的建立，使其在基本公共服务均等化中不仅

能够与政府互补，甚至在某些方面做得更好。

政策建议之九：

建立一个系统、协调一致的基本公共服务法规体系，增强这些法律法规的权威性

中国目前存在由法律、法规和部门规章条例三个层次组成的公共服务政策法规体系。这个体系在保障基本公共服务供给方面发挥着重要作用，但不同的基本公共服务领域立法进程不一；有些领域的立法层次较低，缺乏全国统一的公共服务法律体系。为了在全国范围内推进基本公共服务均等化，需要整合现有基本公共服务的法律、法规和部门规章条例，把部门法规提升到法律层面，为逐步实现基本公共服务均等化奠定坚实的法理基础。

9.1 逐步建立起具有权威性、规范性的基本公共服务法规体系

在《中华人民共和国宪法》中，养老保障、医疗保障、社会救助、基础教育、就业等等，都是公民享有的基本权利。《宪法》对公民基本权利的规定构成推进基本公共服务均等化主要的法理基础。由此，基本公共服务法律体系建设，要以《宪法》对公民基本权利的规定为依据，围绕义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务等领域，整合现有的法律法规，提升法律层次，形成比较完善的基本公共服务法规体系。

从基本构成上来看，基本公共服务的法律至少包括以下三种类型：首先，社会保障法、义务教育法、公共卫生基本医疗法、就业促进法等基本公共服务实体性法规；其次，转移支付法、预算法、财政收支法、公共财政平衡法、政府采购法等公共财法规；第三，中央地方关系法、行政复议法、信息公开条例、行政许可法、公共服务绩效考评条例等行政性法规。

基本公共服务法规体系必须明确规定中央和各级地方政府的基本公共服务责任，保证各级政府在基本公共服务供给中依据全国统一的法规和程序，这是推进基本公共服务均等化的重要法律保障。

9.2 加快公共财政立法，使基本公共服务均等化成为公共财政的主要目标

目前，中国公共财政的法律体系还不完善。现有《预算法》中相关法律条款过于原则、笼统，预算缺乏法律权威性。在推进基本公共服务均等化的公共财政转移支付问题上，当前中国财政转移支付的主要规范性文件是2002年在《过渡时期财政转移支付办法》（1995）基础上修订的《一般性财政转移支付办法》，这是一个部委规章，权威性不足。由于目前还缺乏规范政府间转移支付制度的权威法律，《预算法》中也无相关内容，因此导致转移支付在基本公共服务均等化中无法起到应有的作用。

从世界各国的普遍经验看，财政转移支付制度立法对基本公共服务均等化具有重要作用。中国的现实情况迫切要求加快以基本公共服务均等化为目的的公共财政立法工作。

另外一项重要工作是加强人大对政府预算的监督责任，提高预算编制与执行的透明度，建立预算与执行问责制度。

9.3 加强政府与社会组织关系的立法

中国的改革走到今天，无论是政府、市场和社会组织的行为，都需要通过法律进行规范。除了《社团登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《中华人民共和国农民专业合作社法》外，民间组织发展仍面临法律缺失问题。现行的《社会团体登记管理条例》等程序性法规，对公民结社行为的实体内容还缺乏系统规范，还没有很好地解决民间组织在公共服务制度中的地位 and 作用问题。无论是法律体系的完整性上，还是法律层次的权威性和约束力，这些条例和办法都难以满足现阶段多元社会公共治理的现实需求。中国民间组织的审批登记与双重管理制度安排，从实践来看也不利于民间组织的发展。

因此，要对民间组织的法律地位予以确认，并通过相关的立法，充分发挥民间组织在基本公共服务供给中的作用。从长期来看，通过对政府基本公共服务的监督以及对其服务绩效的公开评估反馈，民间组织在公共服务领域的参与将有利于加快政府职能的转变。

在发展市场经济的背景下，建立惠及13亿人的基本公共服务制度和体系，推进基本公共服务均等化，是中国人类发展的必由之路。就其所涉及的人口规模而言，在世界上是空前的；就其制度建设对于实现全面小康社会目标的意义而言，可以同近30年的市场经济体制改革相提并论。中国正在为建立惠及13亿人的基本公共服务体系做出巨大努力。这将对中国人人类发展产生巨大而深远的影响。

附录

附表1 2005年各省(市、自治区)人类发展指数

地 区	预期寿命指数	教育指数	GDP指数	人类发展指数
全 国	0.792	0.837	0.703	0.777
北 京	0.852	0.931	0.909	0.897
天 津	0.832	0.930	0.869	0.877
河 北	0.792	—	0.721	—
山 西	0.778	0.855	0.693	0.775
内 蒙 古	0.748	0.810	0.738	0.765
辽 宁	0.806	0.872	0.763	0.814
吉 林	0.802	—	0.704	—
黑 龙 江	0.790	0.852	0.718	0.786
上 海	0.886	0.919	0.930	0.911
江 苏	0.815	0.841	0.806	0.821
浙 江	0.828	0.839	0.826	0.831
安 徽	0.781	0.756	0.633	0.723
福 建	0.793	0.806	0.760	0.786
江 西	0.733	0.827	0.647	0.735
山 东	0.815	0.801	0.773	0.797
河 南	0.776	0.820	0.677	0.758
湖 北	0.768	0.818	0.679	0.755
湖 南	0.761	—	0.663	—
广 东	0.805	0.849	0.805	0.820
广 西	0.772	0.817	0.635	0.741
海 南	0.799	0.817	0.670	0.762
重 庆	0.779	0.817	0.672	0.756
四 川	0.770	0.773	0.640	0.728
贵 州	0.683	0.717	0.542	0.647
云 南	0.675	0.726	0.616	0.672
西 藏	0.656	0.552	0.641	0.616
陕 西	0.751	0.820	0.655	0.742
甘 肃	0.708	0.727	0.608	0.681
青 海	0.684	0.714	0.657	0.685
宁 夏	0.753	0.758	0.660	0.724
新 疆	0.707	0.824	0.701	0.744

注：全国数据来源于《Human Development Report 2007》，UNDP；各省(市、自治区)数据由本课题组计算，—表示由于原始数据缺失，无法计算。原始数据来源见附表2。

附表2 2005年各省（市、自治区）人类发展相关数据

地区	健康指标			教育指标		人均GDP（元）
	预期寿命（岁）	5岁以下儿童死亡率（‰）	孕产妇死亡率（1/10万）	综合入学率（%）	成人识字率（%）	
全 国	71.40	22.5	47.7	64.67	88.96	14040
北 京	76.10	5.11	15.91	87.17	96.08	45444
天 津	74.91	7.07	13.42	88.49	95.20	35783
河 北	72.54	19.53	49.56	—	92.82	14782
山 西	71.65	17.26	43.54	67.70	94.43	12495
内 蒙 古	69.87	27.15	49.94	65.51	88.75	16331
辽 宁	73.34	13.6	23.11	71.23	95.23	18983
吉 林	73.10	9.42	34.62	—	94.15	13348
黑 龙 江	72.37	30.18	22.09	67.92	93.82	14434
上 海	78.14	4.58	1.4	86.12	94.76	51474
江 苏	73.91	8.56	18.56	72.46	89.98	24560
浙 江	74.70	9.88	13.4	75.60	88.05	27703
安 徽	71.85	24.23	41.22	65.35	80.76	8675
福 建	72.55	13.57	30.68	67.70	87.08	18646
江 西	68.95	23.5	34.78	69.21	89.46	9440
山 东	73.92	13.72	22.13	65.19	87.62	20096
河 南	71.54	13.88	44.8	65.61	90.21	11346
湖 北	71.08	15.15	34.42	69.46	87.91	11431
湖 南	70.66	15.51	39.37	—	91.42	10426
广 东	73.27	9.76	17.44	66.81	94.00	24435
广 西	71.29	15.62	37.25	62.52	91.36	8788
海 南	72.92	26.17	40.57	64.51	90.24	10871
重 庆	71.73	15.55	77.74	68.32	88.35	10982
四 川	71.20	42.9	78.42	65.06	83.39	9060
贵 州	65.96	32.57	75.22	57.98	78.59	5052
云 南	65.49	27.5	63.32	57.83	79.93	7835
西 藏	64.37	44.54	297.97	55.16	55.16	9114
陕 西	70.07	27.78	59.11	66.61	89.67	9899
甘 肃	67.47	24.07	82.77	59.71	79.17	7477
青 海	66.03	35.04	110.07	62.37	75.93	10045
宁 夏	70.17	27.13	43.7	64.80	81.29	10239
新 疆	67.41	32.29	117.55	63.77	91.68	13108

注：各省人口平均预期寿命为2000年的数值，来源：《2006年中国统计年鉴》。

其他数据来源：5岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率来源于联合国发展监测信息系统（DevInfo），综合入学率根据附表2计算，成人识字率和人均GDP来自《中国统计年鉴2006》。

附表3 2005年各省(市、自治区)各级学校入学率

单位: %

地区	小学净入学率	初中毛入学率	高中毛入学率	高等教育毛入学率	综合入学率
全国	99.15	95.0	52.7	21.00	64.67
北京	99.91	118.0	99.20	53.00	87.17
天津	99.97	130.0	95.00	53.00	88.49
河北	99.70	98.4	—	—	—
山西	99.42	99.6	63.73	22.00	67.70
内蒙古	99.44	108.0	49.60	18.30	65.51
辽宁	99.74	102.0	59.90	33.00	71.23
吉林	99.35	99.0	—	—	—
黑龙江	98.47	123.0	39.60	24.00	67.92
上海	100.00	107.0	99.70	55.00	86.12
江苏	99.79	97.2	71.00	33.50	72.46
浙江	99.99	99.6	86.00	34.00	75.60
安徽	99.54	114.0	45.00	17.00	65.35
福建	99.79	107.0	61.25	19.17	67.70
江西	99.01	116.0	60.4	20.43	69.21
山东	99.86	95.0	58.00	19.20	65.19
河南	99.65	112.0	48.30	17.02	65.61
湖北	99.64	113.0	54.70	24.90	69.46
湖南	99.03	110.0	—	19.30	—
广东	99.68	100.0	57.50	22.00	66.81
广西	99.07	102.0	45.00	15.00	62.52
海南	99.79	97.5	60.00	15.00	64.51
重庆	99.90	110.0	60.10	20.00	68.32
四川	97.17	104.0	50.00	21.00	65.06
贵州	98.33	98.7	30.50	11.00	57.98
云南	96.30	95.4	33.66	12.65	57.83
西藏	96.33	75.4	30.30	16.30	55.16
陕西	99.20	111.0	60.27	15.00	66.62
甘肃	98.87	85.5	45.00	15.00	59.71
青海	97.21	92.5	51.30	18.00	62.37
宁夏	99.04	94.2	58.10	19.20	64.80
新疆	98.70	103.0	45.00	18.60	63.77

注: —代表数据缺乏。数据来源: 小学净入学率来源于《2006年中国教育年鉴》、初中毛入学率来源于联合国发展监测信息系统数据库; 高中与大学毛入学率根据《2006年中国教育年鉴》整理。

附表4 2006年各省（市、自治区）文盲、半文盲率

单位：%

地 区	文盲人口占15岁及以上人口的比重		
	平均	男	女
全 国	9.31	4.87	13.72
北 京	4.47	2.19	6.67
天 津	4.1	1.59	6.5
河 北	6.42	3.33	9.5
山 西	4.42	2.62	6.24
内 蒙 古	9.36	5.31	13.51
辽 宁	4.12	2.08	6.18
吉 林	5.21	3.1	7.34
黑 龙 江	4.97	2.77	7.19
上 海	4.92	1.74	8.02
江 苏	9.36	4.04	14.15
浙 江	10.2	5.09	15.27
安 徽	16.3	8.69	23.74
福 建	11.31	4.42	18.07
江 西	9.21	4.34	13.96
山 东	9.13	4.26	13.92
河 南	8.64	5.17	11.97
湖 北	9.83	4.93	14.69
湖 南	6.52	3.1	9.94
广 东	5.11	1.95	8.34
广 西	6.01	2.44	9.79
海 南	9.5	4.39	14.9
重 庆	9.7	5.47	13.84
四 川	12.56	7.06	18.04
贵 州	18.79	9.61	28.27
云 南	16.5	9.89	23.42
西 藏	45.65	33.46	57.17
陕 西	9.35	5.55	13.04
甘 肃	22.27	13.8	30.66
青 海	19.3	11.92	26.8
宁 夏	15.44	8.93	22.07
新 疆	6.66	5.3	8.05

数据来源：《2007年中国统计年鉴》。

注：本表“文盲人口”指15岁及15岁以上不识字及识字很少人口。

附表5 2006年各省(市、自治区)人口基本情况

地区	年底人口数(万人)	出生率(‰)	死亡率(‰)	自然增长(‰)	性别比(女=100)
全国	131448	12.09	6.81	5.28	102.71
北京	1581	6.26	4.97	1.29	97.21
天津	1075	7.67	6.07	1.6	96.81
河北	6898	12.82	6.59	6.23	102.17
山西	3375	11.48	5.73	5.75	102.27
内蒙古	2397	9.87	5.91	3.96	104.05
辽宁	4271	6.4	5.3	1.1	102.02
吉林	2723	7.67	5	2.67	102.42
黑龙江	3823	7.57	5.18	2.39	103.23
上海	1815	7.47	5.89	1.58	98.71
江苏	7550	9.36	7.08	2.28	94.92
浙江	4980	10.29	5.42	4.87	101.87
安徽	6110	12.6	6.3	6.3	103.67
福建	3558	12	5.75	6.25	102.03
江西	4339	13.8	6.01	7.79	105.13
山东	9309	11.6	6.1	5.5	100.88
河南	9392	11.59	6.27	5.32	102.8
湖北	5693	9.08	5.95	3.13	102.47
湖南	6342	11.92	6.73	5.19	103.85
广东	9304	11.78	4.49	7.29	105.06
广西	4719	14.44	6.1	8.34	109.18
海南	836	14.59	5.73	8.86	109.93
重庆	2808	9.9	6.5	3.4	102.56
四川	8169	9.14	6.28	2.86	103.23
贵州	3757	13.97	6.71	7.26	106.99
云南	4483	13.2	6.3	6.9	107.15
西藏	281	17.4	5.7	11.7	95.76
陕西	3735	10.19	6.15	4.04	101.19
甘肃	2606	12.86	6.62	6.24	102.53
青海	548	15.24	6.27	8.97	103.15
宁夏	604	15.53	4.84	10.69	103.84
新疆	2050	15.79	5.03	10.76	102.41

- 注：1. 本表数据根据2006年人口变动情况抽样调查数据推算。
 2. 全国总人口包括现役军人人数，分地区数字中未包括。
 3. 全国总人口根据2006年人口变动情况抽样误差和调查误差进行了修正，分地区人口未作修正。
 4. 全国数据未包括香港、澳门特别行政区和台湾省的人口数据。
 5. 来源：《2007年中国统计年鉴》。

附表6 2006年各省(市、自治区)人均GDP与居民收入

单位:元

地区	人均GDP	城镇居民可支配收入	农村居民人均纯收入
全 国	16084	11759.45	3587.04
北 京	50467	19977.52	8275.47
天 津	41163	14283.09	6227.94
河 北	16962	10304.56	3801.82
山 西	14123	10027.7	3180.92
内 蒙 古	20053	10357.99	3341.88
辽 宁	21788	10369.61	4090.4
吉 林	15720	9775.07	3641.13
黑 龙 江	16195	9182.31	3552.43
上 海	57695	20667.91	9138.65
江 苏	28814	14084.26	5813.23
浙 江	31874	18265.1	7334.81
安 徽	10055	9771.05	2969.08
福 建	21471	13753.28	4834.75
江 西	10798	9551.12	3459.53
山 东	23794	12192.24	4368.33
河 南	13313	9810.26	3261.03
湖 北	13296	9802.65	3419.35
湖 南	11950	10504.67	3389.62
广 东	28332	16015.58	5079.78
广 西	10296	9898.75	2770.48
海 南	12654	9395.13	3255.53
重 庆	12457	11569.74	2873.83
四 川	10546	9350.11	3002.38
贵 州	5787	9116.61	1984.62
云 南	8970	10069.89	2250.46
西 藏	10430	8941.08	2434.96
陕 西	12138	9267.7	2260.19
甘 肃	8757	8920.59	2134.05
青 海	11762	9000.35	2358.37
宁 夏	11847	9177.26	2760.14
新 疆	15000	8871.27	2737.28

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表7 2004~2005年各省(市、自治区)按三次产业统计的就业结构

地 区	2004构成 (合计=100)			2005年构成 (合计=100)		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
全 国	46.9	22.5	30.6	44.8	23.8	31.4
北 京	6.9	26.4	66.7	6.8	24.6	68.6
天 津	19.3	40.1	40.6	18.9	40.6	40.5
河 北	47.1	28.9	24	45.1	30.2	24.7
山 西	43.8	25.4	30.8	43.5	26.1	30.4
内 蒙 古	54.5	14.9	30.6	53.8	15.6	30.5
辽 宁	36.8	24.8	38.4	36.3	25.5	38.2
吉 林	46.5	18.6	34.9	47.7	18.4	34
黑 龙 江	49.1	20.4	30.5	48.4	20.9	30.7
上 海	8.3	39.5	52.2	7.1	38.7	54.2
江 苏	31	36.2	32.7	27.8	38.5	33.7
浙 江	26.9	39.7	33.4	24.7	41.8	33.5
安 徽	52.3	20.2	27.5	51	21.9	27.1
福 建	40.3	29.4	30.3	37.6	31.2	31.2
江 西	48	20.3	31.8	45.9	22	32.1
山 东	44.4	27.6	28	40.2	30.5	29.3
河 南	58.1	20.4	21.5	55.4	22.1	22.5
湖 北	44	18.9	37.1	42.4	19.5	38.1
湖 南	55.2	15.9	28.8	53.6	17.5	28.9
广 东	35.7	29.1	35.2	32.9	30.7	36.4
广 西	57.8	10.8	31.3	56.2	11.2	32.6
海 南	58	10.1	31.9	57	10.6	32.4
重 庆	47.6	20.1	32.3	45.3	21.5	33.2
四 川	52.8	17.5	29.6	50.6	18.4	31
贵 州	59.6	9.8	30.6	57.4	10.3	32.3
云 南	71.3	9.1	19.6	69.4	10	20.6
西 藏	63.7	9.4	26.9	61.4	9.2	29.3
陕 西	51.2	17.3	31.5	50.8	18.5	30.7
甘 肃	58.5	13.8	27.7	57.2	13.7	29.1
青 海	51.2	16.5	32.3	49.2	17.4	33.5
宁 夏	49.9	21.4	28.7	48.4	22.3	29.3
新 疆	54.2	13.2	32.6	53.3	13.3	33.4

数据来源:《中国统计年鉴》(2005年~2006年)。

附表8 2006年各省(市、自治区)地方财政收支情况

地 区	收入合计(万元)	支出合计(万元)	人均财政收(元)	人均财政支(元)
地方合计	183035800	304313277	1392.458	2315.085
北 京	11171514	12968389	7066.106	8202.65
天 津	4170479	5431219	3879.515	5052.297
河 北	6205340	11803590	899.5854	1711.161
山 西	5833752	9155698	1728.519	2712.799
内 蒙 古	3433774	8121330	1432.53	3388.123
辽 宁	8176718	14227471	1914.474	3331.18
吉 林	2452045	7183588	900.4939	2638.115
黑 龙 江	3868440	9685255	1011.886	2533.417
上 海	15760742	17955660	8683.604	9892.926
江 苏	16566820	20132502	2194.281	2666.557
浙 江	12982044	14718593	2606.836	2955.541
安 徽	4280265	9402329	700.5344	1538.843
福 建	5411707	7286973	1520.997	2048.053
江 西	3055214	6964361	704.1286	1605.061
山 东	13562526	18334400	1456.926	1969.535
河 南	6791715	14400878	723.1383	1533.313
湖 北	4760823	10470041	836.2591	1839.108
湖 南	4779274	10645177	753.591	1678.52
广 东	21794608	25533399	2342.499	2744.346
广 西	3425788	7295172	725.9563	1545.915
海 南	818139	1745366	978.6352	2087.758
重 庆	3177165	5942543	1131.469	2116.29
四 川	6075850	13473951	743.7691	1649.4
贵 州	2268157	6106411	603.7149	1625.342
云 南	3799702	8935821	847.5802	1993.268
西 藏	145607	2001969	518.1744	7124.445
陕 西	3624805	8241805	970.4967	2206.641
甘 肃	1412152	5285946	541.8849	2028.375
青 海	422437	2146628	770.8704	3917.204
宁 夏	613570	1932089	1015.844	3198.823
新 疆	2194628	6784723	1070.55	3309.621

数据来源《2007年中国统计年鉴》。

附表9 2006年各省(市、自治区)城镇居民人均可支配收入与收入结构

单位:元

地 区	可支配收入	总收入	收入结构			
			工薪收入	经营净收入	财产性收入	转移性收入
全 国	11759.45	12719.19	8766.96	809.56	244.01	2898.66
北 京	19977.52	22417.16	16284.17	236.37	270.52	5626.09
天 津	14283.09	15476.04	9259.72	742.97	165.05	5308.3
河 北	10304.56	10887.19	7065.29	779.27	113.49	2929.14
山 西	10027.7	10793.89	7877.3	377.03	159.43	2380.14
内 蒙 古	10357.99	10811.87	7552.68	955.6	209.77	2093.82
辽 宁	10369.61	11230.03	6611.44	688.16	146.49	3783.94
吉 林	9775.07	10245.28	6576.52	786.22	117.26	2765.28
黑 龙 江	9182.31	9721.9	6028.06	1032.13	99.33	2562.37
上 海	20667.91	22808.57	16016.4	958.5	300.26	5533.42
江 苏	14084.26	15248.66	9501.35	1259.84	259.57	4227.9
浙 江	18265.1	19954.03	13015.77	2172.13	888.78	3877.35
安 徽	9771.05	10574.51	7430.86	680.25	148.27	2315.13
福 建	13753.28	15102.39	10164.49	956.46	508.74	3472.69
江 西	9551.12	10014.61	6897.94	653.39	106.95	2356.34
山 东	12192.24	13222.85	10442.06	558.18	220.66	2001.96
河 南	9810.26	10339.2	6861.49	770.4	129.72	2577.6
湖 北	9802.65	10533.34	7573.56	486.9	122.79	2350.08
湖 南	10504.67	11146.07	7401.73	929.83	287.22	2527.3
广 东	16015.58	17725.56	13031.33	1339.38	565.47	2789.37
广 西	9898.75	10624.3	7419.4	890.81	189.81	2124.28
海 南	9395.13	10081.7	6954.45	727.12	231.24	2168.9
重 庆	11569.74	12548.91	9266.42	525.23	192.87	2564.39
四 川	9350.11	10117	6675.99	644	260.22	2536.79
贵 州	9116.61	9439.31	6507.12	886.32	120.92	1924.96
云 南	10069.89	10848.1	6881.39	536.72	467.25	2962.74
西 藏	8941.08	9540.86	7512.25	389.88	217.95	1420.78
陕 西	9267.7	9938.19	6958.23	309.04	175.41	2495.52
甘 肃	8920.59	9586.46	7008.4	403.57	32.14	2142.35
青 海	9000.35	9803.13	6316.64	564.08	62.93	2859.48
宁 夏	9177.26	10002.03	6450.79	978.99	89.19	2483.06
新 疆	8871.27	9689.07	7490.69	594.81	58.39	1545.18

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表10 2006年各省(市、自治区)农村居民人均纯收入与收入结构

单位:元

地 区	纯收入	收入结构			
		工资性收入	家庭经营纯收入	财产性收入	转移性收入
全 国	3587.04	1374.8	1930.96	100.5	180.78
北 京	8275.47	5047.39	1957.09	678.81	592.19
天 津	6227.94	3247.92	2707.35	126.37	146.29
河 北	3801.82	1514.68	2039.64	107.72	139.78
山 西	3180.92	1374.34	1622.86	74.51	109.21
内 蒙 古	3341.88	590.7	2406.21	84.81	260.16
辽 宁	4090.4	1499.47	2210.84	141.8	238.3
吉 林	3641.13	605.11	2556.7	187.74	291.58
黑 龙 江	3552.43	654.86	2521.51	145.69	230.38
上 海	9138.65	6685.98	767.71	558.17	1126.8
江 苏	5813.23	3104.77	2271.37	178.51	258.58
浙 江	7334.81	3575.14	3084.28	311.6	363.8
安 徽	2969.08	1184.11	1617.76	52.78	114.43
福 建	4834.75	1855.53	2481.62	113.52	384.09
江 西	3459.53	1441.34	1863.5	35.13	119.57
山 东	4368.33	1671.54	2409.78	127.6	159.4
河 南	3261.03	1022.74	2108.26	40.37	89.66
湖 北	3419.35	1199.16	2095.15	25.91	99.13
湖 南	3389.62	1449.65	1743.39	42.49	154.09
广 东	5079.78	2906.15	1693.64	220.87	259.12
广 西	2770.48	974.32	1705.75	22.45	69.96
海 南	3255.53	555.72	2486.94	49.44	163.43
重 庆	2873.83	1309.91	1349.57	27.29	187.07
四 川	3002.38	1219.51	1586.54	52.84	143.5
贵 州	1984.62	715.49	1112.81	36.93	119.38
云 南	2250.46	441.81	1631.6	82.19	94.85
西 藏	2434.96	568.39	1410.51	156	300.06
陕 西	2260.19	848.26	1219.33	52.56	140.04
甘 肃	2134.05	637.37	1291.85	52.56	152.27
青 海	2358.37	653.3	1374.36	100.66	230.05
宁 夏	2760.14	823.09	1662.07	53.35	221.63
新 疆	2737.28	254.07	2323.01	58.69	101.51

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 11a 2006各省(市、自治区)城镇居民家庭人均消费性支出

单位: 元

地 区	消费性支出	食 品	衣 着	家庭设备用品及服务	医疗保健
全 国	8696.55	3111.92	901.78	498.48	620.54
北 京	14825.41	4560.52	1442.42	977.47	1322.36
天 津	10548.05	3680.22	864.89	634.39	1049.33
河 北	7343.49	2492.26	849.58	460.27	737.43
山 西	7170.94	2252.5	1016.69	441.82	589.97
内 蒙 古	7666.61	2323.55	1168.93	464.55	555
辽 宁	7987.49	3102.13	846.91	362.1	767.13
吉 林	7352.64	2457.21	907.61	318.65	671.44
黑 龙 江	6655.43	2215.68	971.44	319.37	634.3
上 海	14761.75	5248.95	1026.87	877.59	762.92
江 苏	9628.59	3462.66	886.82	647.52	600.69
浙 江	13348.51	4393.4	1383.63	615.45	852.27
安 徽	7294.73	3091.28	869.55	336.99	441.42
福 建	9807.71	3854.26	784.71	525.65	513.61
江 西	6645.54	2636.93	725.72	451.32	357.03
山 东	8468.4	2711.65	1091.22	526.29	624.06
河 南	6685.18	2215.32	919.31	431.02	520.57
湖 北	7397.32	2868.39	877.01	401.22	517.19
湖 南	8169.3	2850.94	868.23	513.63	632.52
广 东	12432.22	4503.86	719.26	633.03	707.86
广 西	6791.95	2857.4	477.67	360.62	401.06
海 南	7126.78	3097.71	375.42	405.81	369.33
重 庆	9398.69	3415.92	1038.98	615.74	705.72
四 川	7524.81	2838.22	754.93	505.83	449.87
贵 州	6848.39	2649.02	832.74	446.53	329.77
云 南	7379.81	3102.46	745.08	335.14	600.08
西 藏	6192.57	3107.9	734.83	211.1	221.7
陕 西	7553.28	2588.91	768.47	478.58	612.3
甘 肃	6974.21	2408.37	854	403.8	562.74
青 海	6530.11	2366.42	724.96	420.31	542.93
宁 夏	7205.57	2444.98	874.39	480.7	578.75
新 疆	6730.01	2386.97	953.03	364.11	472.35

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 11b 2006各省(市、自治区)城镇居民家庭人均消费性支出

单位:元

地 区	交通和通信	教育文化娱乐服务	文化娱乐用品	居 住	杂项商品和服务
全 国	1147.12	1203.03	310.26	904.19	309.49
北 京	2173.26	2514.76	809.41	1212.89	621.74
天 津	1092.87	1452.17	432.74	1368.2	405.99
河 北	875.43	827.72	243.91	864.92	235.88
山 西	825.18	1007.92	260.58	830.38	206.48
内 蒙 古	928.48	1052.65	307.47	802.26	371.19
辽 宁	797.64	853.92	206.67	909.42	348.23
吉 林	815.02	890.22	235.27	984.95	307.56
黑 龙 江	665.01	843.94	209.7	755.32	250.37
上 海	2332.83	2431.74	702.85	1435.72	645.13
江 苏	1203.45	1467.36	404.61	997.53	362.56
浙 江	2492.01	1946.15	448.58	1229.25	436.37
安 徽	788.25	869.23	200.7	694.17	203.83
福 建	1232.7	1321.33	370.62	1233.49	341.96
江 西	600.16	894.58	212.52	742.93	236.87
山 东	1175.57	1201.97	354.57	838.17	299.48
河 南	762.08	847.12	231.62	737	252.76
湖 北	763.14	997.74	221.3	752.56	220.08
湖 南	965.09	1182.18	269.64	871.7	285
广 东	2394.66	1813.86	406	1254.69	405
广 西	785.01	850.9	230.76	826.86	232.43
海 南	1154.87	791.24	206.84	743.6	188.8
重 庆	976.02	1449.49	354.83	954.56	242.26
四 川	1009.35	976.33	221.29	728.43	261.85
贵 州	775.07	938.37	226.57	627.23	249.66
云 南	1076.93	754.69	190.87	585.35	180.07
西 藏	694.21	359.34	35.93	612.67	250.82
陕 西	824.46	1280.14	280.33	746.59	253.84
甘 肃	703.07	1034.42	277.38	716.35	291.46
青 海	753.07	793.72	199.33	653.04	275.66
宁 夏	774.57	846.72	284.18	890.97	314.49
新 疆	765.72	819.72	230.45	698.66	269.45

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 12a 2006各省（市、自治区）农村居民家庭平均每人生活消费支出

单位：元

地 区	生活消费支出合计	食 品	衣 着	居 住
全 国	2829.02	1216.99	168.04	468.96
北 京	5724.5	1878.95	451.63	859.37
天 津	3341.06	1212.62	265.3	664.43
河 北	2495.33	915.5	167.87	531.66
山 西	2253.25	867.65	227.61	305.02
内 蒙 古	2771.97	1082.07	184.6	352.85
辽 宁	3066.87	1162.53	242.98	509.66
吉 林	2700.66	1082.28	191.16	343.97
黑 龙 江	2618.19	923.7	198.96	560
上 海	8006	3023.53	417.57	1658.07
江 苏	4135.21	1728.99	223.26	641.06
浙 江	6057.16	2218.88	368.68	1202.02
安 徽	2420.94	1045.19	138.37	378.65
福 建	3591.4	1621.92	213.31	563.85
江 西	2676.6	1312.28	131.02	373.42
山 东	3143.8	1191.32	198.12	548.05
河 南	2229.28	911.48	159.77	443.59
湖 北	2732.46	1278.88	146.69	377.28
湖 南	3013.32	1463.33	137.69	420.96
广 东	3885.97	1887.17	151.15	633.99
广 西	2413.93	1196.07	79.91	424.88
海 南	2232.19	1191.09	75.15	252.34
重 庆	2205.21	1150.98	113.28	254.17
四 川	2395.04	1216.19	133.3	328.58
贵 州	1627.07	838.42	88.56	265.54
云 南	2195.64	1071.13	93.62	435.87
西 藏	2002.24	965.83	184.85	467.79
陕 西	2181	850.2	138.59	340.63
甘 肃	1855.49	865.99	97.23	251.79
青 海	2178.95	938.50	170.81	366.36
宁 夏	2246.97	929.15	159.1	414.65
新 疆	2032.36	810.74	187.03	371.56

数据来源：《2007年中国统计年鉴》。

附表 12b 2006各省(市、自治区)农村居民家庭平均每人生活消费支出

单位:元

地 区	家庭设备及服务	交通和通讯	文教、娱乐用品及服务	医疗保健
全 国	126.56	288.76	305.13	191.51
北 京	303.46	698.14	844.08	575.80
天 津	122.41	441.32	315.59	263.24
河 北	115.84	285.70	265.38	166.34
山 西	98.29	224.23	339.75	142.66
内 蒙 古	98.02	361.83	398.47	232.76
辽 宁	112.22	337.08	354.59	267.86
吉 林	105.11	295.99	346.79	256.28
黑 龙 江	79.26	267.05	279.69	253.84
上 海	481.04	779.88	919.94	549.44
江 苏	199.48	465.17	544.14	232.3
浙 江	288.25	664.81	731.65	459.39
安 徽	116.8	237.15	290.74	165.02
福 建	167.33	431.4	333.55	162.26
江 西	105.68	250.93	287.51	159.14
山 东	158.73	352.19	408.84	221.8
河 南	105.08	220.83	198.58	140.55
湖 北	135.53	246.07	292.34	172.44
湖 南	129.8	249.7	341.70	196.54
广 东	148.6	443.46	303.37	197
广 西	110.09	239.48	198.17	123.91
海 南	87.86	205.68	238.47	110.92
重 庆	117.98	186.57	189.73	159.68
四 川	114.13	203.63	196.64	160.31
贵 州	64.91	122.47	138.13	76.76
云 南	83.81	157.25	177.89	138.16
西 藏	125.14	104.3	64.27	54.37
陕 西	94.88	216.66	296.07	195.61
甘 肃	78.69	174.6	228.43	127.35
青 海	94.69	255.82	118.66	192.77
宁 夏	104.32	226.41	168.85	187.6
新 疆	73.04	209.46	157	189.69

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 13a 2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量

地区	成套家具(套)	摩托车(辆)	自行车(辆)	助力车(辆)	家用汽车(辆)
全国	79.7	25.3	117.57	12.61	4.32
北京	95.06	6.13	191.11	6.62	18.14
天津	95.27	6.27	189	15.47	4.6
河北	87.75	31.96	197.7	17.78	4.5
山西	82.76	26.69	156.35	9.28	4.01
内蒙古	75.67	27.61	180.31	8.67	4.49
辽宁	41.66	7.09	102.9	4.99	1.56
吉林	24.75	17.18	103.16	2.31	1.97
黑龙江	42.18	10.78	83.23	1.39	1.55
上海	107.31	2.81	123.45	28.66	4.91
江苏	81.13	26.77	155.52	41.12	5.46
浙江	87.16	31.84	122.5	34.75	11.03
安徽	69.63	20.64	116.58	13.42	0.88
福建	89.97	49.47	117.05	8.73	2.52
江西	75.49	22.85	108.89	9.01	1.16
山东	93.47	46.63	168.16	25.07	6.15
河南	73.96	27.7	166.67	21.92	1.61
湖北	89.69	17.83	89.4	6.05	1.72
湖南	83.23	16.08	43.84	4.55	2.05
广东	87.13	72.24	103.94	6.24	12.9
广西	85.35	57.49	129.37	13.08	2.37
海南	57.76	54.11	72.35	6.25	5.01
重庆	108	3.33	5.67	0.67	1.67
四川	104.23	8.04	68.69	6.78	2.97
贵州	70.31	7.46	17.27	0.06	2.07
云南	77.24	28.92	101.5	8.09	8.67
西藏	127.28	18.5	92.21	4.37	4.33
陕西	69.88	15.89	109.51	5.29	0.75
甘肃	86.68	13.95	135.23	8.12	0.67
青海	65.14	7.07	35.26	1.01	2.35
宁夏	19.85	19.44	131.87	4.9	0.93
新疆	63.52	16.59	95.42	3.4	2.08

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 13b 2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量

地区	洗衣机(台)	电风扇(台)	冰箱(台)	冰柜(台)	彩色电视机(台)
全国	96.77	174.59	91.75	6.93	137.43
北京	106.89	134.14	104.77	10.85	155.3
天津	96.8	107.53	98.27	13.87	135.87
河北	97.91	141.03	93.6	15.69	126.73
山西	102.06	83.86	88.62	9.59	114.99
内蒙古	95.91	61.11	86.81	14.94	113.35
辽宁	89.29	71.54	89.37	8.36	123.54
吉林	97.8	67.61	85.07	10.46	128.86
黑龙江	92.89	53.17	78.93	11.35	114.62
上海	97.6	232.97	104.21	2.1	178.66
江苏	100.3	208.15	92.92	4.47	157.98
浙江	93.06	258.37	99.27	4.79	181.02
安徽	97.49	237.23	92.23	4.4	133.96
福建	102.09	244.88	99.7	2.5	169.37
江西	95.68	242.45	90.95	3.51	143.96
山东	95.09	168.11	92.09	14.9	120.4
河南	99.14	184.97	87.18	7.5	127.19
湖北	96.21	217.68	96	5.83	135.79
湖南	96.74	237.42	90.85	5.05	129.6
广东	97.76	291.56	94.09	1	160.07
广西	88.43	293.82	84.6	4.79	138.42
海南	61.81	190.59	71.63	5.3	124.22
重庆	103.67	190.33	105	3.67	164.33
四川	100.14	210.72	94.36	3.34	141.6
贵州	98.51	95.75	88	6.19	125.23
云南	94.3	32.31	81.07	2.69	125.89
西藏	75	7.35	68.49	8.11	104.66
陕西	98.13	131.24	86.5	2.49	130.14
甘肃	98.92	56.03	82.84	5.07	114.96
青海	99.01	11.48	84.4	7.63	113.27
宁夏	92.95	66.13	81.22	1.39	109.75
新疆	92.97	55.6	82.65	7.33	107.97

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 13c 2006年各省（市、自治区）城镇居民每百户耐用消费品拥有量

地 区	影碟机 (台)	录音 (台)	录放像 (台)	家用电脑 (台)	组合音响 (套)	摄像机 (架)	照相机 (架)	钢琴 (架)	其他中高档乐器 (件)
全 国	70.15	37.7	15.08	47.2	29.05	5.11	47.99	2.31	7.07
北 京	75.01	65.26	45.96	95.7	37.37	18.9	112.66	4.55	12.35
天 津	56.87	38.07	23.27	59.2	27.67	7.87	59.53	1.27	3.2
河 北	53.21	42.6	15.05	42.68	23.98	4.24	48.54	1.47	5.48
山 西	52.38	37.56	12.58	35.24	17.24	2.77	36.31	1.42	5.52
内 蒙 古	55.94	44.78	7.91	26.82	14.59	3.07	36.85	1.18	7.59
辽 宁	52.92	39.78	19.75	34.98	20.99	6.23	43.93	2.09	5.94
吉 林	59.38	42.29	17.35	34.74	13.81	4.56	42.67	1.24	7.03
黑 龙 江	53.93	35.27	11.54	28.36	13.11	4.41	33.66	1.78	6.37
上 海	98.8	53.21	24.15	90.58	47.9	11.32	86.47	5.01	7.52
江 苏	65.64	34.39	17.44	52.48	28.86	5.76	47.6	2.66	4.43
浙 江	70.16	38.91	18.15	64.83	36.47	6.24	52.51	2.48	8.99
安 徽	62.97	36.68	12.94	33.89	22.26	3.22	38.25	2.01	7.63
福 建	82.8	32.1	14.19	63.12	31.06	4.67	49.49	4.04	7.88
江 西	62.66	24.89	10.6	37.33	25.52	3.02	37.93	1.49	6.12
山 东	66.95	53.49	18.57	52.71	24.22	6.44	58.3	3.45	9.86
河 南	61.83	34.87	8.08	35	18.02	3.38	39.08	1.8	6.67
湖 北	75.47	27.62	9.19	47.31	32.7	2.89	38.95	1.93	5.68
湖 南	71.36	26.79	8.84	39.44	32.07	3.6	36.85	1.45	7.65
广 东	91.97	41.54	15.74	74.45	54.99	7.56	65.61	3.75	9.61
广 西	84.02	30.88	9.51	46.9	34.7	3.17	37.05	1.62	6.03
海 南	69.97	29.67	10.04	33.45	26.24	2.33	24.64	1.92	3.29
重 庆	81.67	23.33	19.33	70	46	6.67	51.33	2	8
四 川	86.93	27.26	10.95	38.06	31.46	3.07	41.63	1.84	5.2
贵 州	81.97	20.95	10.58	29.81	39.12	2.66	33.83	1.91	5.69
云 南	82.99	40.94	17.74	32.36	37.78	3.33	47.21	2.43	5.1
西 藏	72.81	62.42	24.32	9.54	22.77	2.25	33.62	0.58	2.28
陕 西	66.7	34.22	13.06	34.88	23.95	3.05	42.89	1.59	9.03
甘 肃	63.17	46.84	12.83	28.68	24.39	2.5	39.12	1.53	8.24
青 海	67.71	30.87	9.46	30.56	19.46	3.28	37.56	2.27	5.44
宁 夏	64.18	25.04	5.7	26.41	19.89	1.34	28.68	1.32	4.92
新 疆	66.53	47.81	12.98	28.7	18.86	3.12	39.15	1.96	6.78

数据来源：《2007年中国统计年鉴》。

附表 13d 2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量

地 区	微波炉(台)	空调器(台)	取暖器(台)	电炊具(台)	淋浴热水(台)	排油烟(台)	消毒碗柜(台)	洗碗机(台)
全 国	50.61	87.79	37.78	113.19	75.13	69.78	16.72	0.68
北 京	90.83	157.09	36.7	142.2	98.07	94.57	9.94	0.9
天 津	77.93	115.67	22.53	100	87.07	86.07	2.4	0.33
河 北	44.22	86.72	21.39	80.06	71.59	77.17	4.55	0.65
山 西	26.92	28.79	12.12	50.28	41.12	68.78	2.64	0.44
内 蒙 古	28.35	9.04	6.21	160.91	45.03	65.77	1.73	0.23
辽 宁	44.55	14.97	15.09	91.3	61.5	79.78	5.01	0.59
吉 林	38.97	5.29	12.67	130.32	42.87	82.77	5.97	0.61
黑 龙 江	29.9	6.95	8.9	170.26	32.23	75.88	4.5	0.62
上 海	95.89	174.65	82.16	188.78	92.99	83.67	13.13	0.2
江 苏	78.84	132.06	54.33	128.31	84.07	80.82	7.31	0.63
浙 江	60.06	152.42	44.76	117.14	91.41	88.83	21.55	0.63
安 徽	47.28	94.66	46.57	104.21	68.32	59.88	7.09	0.51
福 建	74.3	145.94	24.21	148.71	103.48	68.55	39.66	0.93
江 西	41.47	78.5	86.14	88.42	85.26	46.92	10.67	0.54
山 东	46.32	82.03	30.9	96.6	73.97	88.87	6.88	1.38
河 南	32.04	100.62	40.22	84.23	53.57	57.96	8.8	0.56
湖 北	49.51	107.33	68.21	111.09	78.14	61.92	14.02	1.05
湖 南	37.75	85.96	83.12	76.42	70.66	38.72	22.97	0.67
广 东	64.91	174.79	14.88	133.8	108.22	83.9	84.07	0.97
广 西	48.17	82.67	32.94	133.03	94.57	52.71	56.84	0.81
海 南	24.7	55.54	0.15	140.44	75.27	56.23	53.95	0.62
重 庆	81.67	174.33	50	81.67	102.67	49.33	16.33	0.67
四 川	47.53	86.66	49.07	115.79	91.1	43.9	11.05	0.22
贵 州	39.3	9.73	65.31	99.39	58.27	39.68	28.31	0.57
云 南	42.33	1.16	38.11	146.67	73.57	74.87	11.88	1.05
西 藏	15.02	3.41	30.26	10.86	10.69	12.98	3.64	0.71
陕 西	40	80.37	26.62	107.98	66.26	66.9	4.93	0.3
甘 肃	33	3.85	13.52	91.48	58.9	82.9	3.35	0.47
青 海	42.88	0.82	23.38	60.24	48.44	81.09	4.79	0.72
宁 夏	33.07	5.86	11.05	135.63	64.74	67.48	3.43	—
新 疆	24.15	8.62	8.79	83.37	65.73	78.22	5.38	1.01

数据来源:《2007年中国统计年鉴》。

附表 13e 2006年各省(市、自治区)城镇居民每百户耐用消费品拥有量

地 区	饮水机(台)	吸尘器(台)	健身器材(套)	普通电话(部)	移动电话(部)	传真机(部)
全 国	44.61	13.96	5	93.32	152.88	1.34
北 京	58.85	41.65	10.97	107.68	206.07	2.7
天 津	43.07	23.73	4.33	91.47	143.73	0.87
河 北	43.55	13.35	5.74	92.05	136.53	0.87
山 西	40.06	6.54	2.26	95.53	122.52	0.62
内 蒙 古	31.89	11.07	2.34	89.32	140.33	0.44
辽 宁	26.74	22.22	3.73	92.04	116.8	0.78
吉 林	33.47	15.96	5.08	86.86	156.7	0.65
黑 龙 江	34.78	15.88	2.81	84.89	128.26	1.07
上 海	57.11	51.9	11.02	101.9	200.3	5.81
江 苏	51.5	18.72	5.82	131.52	132.01	2.39
浙 江	55.61	17.56	7.13	95.81	182.63	2.87
安 徽	31.52	8.42	3.71	94.57	135.62	0.73
福 建	38.61	7.5	7.26	101.51	183.48	1.72
江 西	40.04	4.91	2.45	84.97	147.22	0.27
山 东	68.43	17.95	6.59	90.77	164.3	1.23
河 南	46.41	5.85	3.28	89.73	137.97	0.55
湖 北	33.22	8.11	3.23	90.87	139.04	0.65
湖 南	36.79	4.98	5.75	84.68	146.02	1.52
广 东	47.47	13.38	8.9	100.11	205.51	3.56
广 西	49.19	7.71	4.51	89.88	157.51	0.94
海 南	32.84	2.63	1.79	98.28	141.13	1.02
重 庆	53.33	11.67	7	95	187	1
四 川	44.53	6.96	3.04	88.33	146.85	0.36
贵 州	59.93	5.9	2.53	86.88	140.43	0.96
云 南	65.04	8.16	4.15	83.23	153.86	0.94
西 藏	23.81	2.22	0.4	86.23	91.36	0.22
陕 西	38.82	6.91	2.91	81.76	150.81	0.23
甘 肃	43.4	7.12	2.09	71.92	143.18	—
青 海	34.8	7.83	2.96	85.52	148.19	1.43
宁 夏	36.1	7.1	1.67	84.08	136.83	0.66
新 疆	36.42	16.79	3.33	87.7	126.56	0.61

数据来源：《2007年中国统计年鉴》。

附表 14a 2006年各省(市、自治区)农村居民家庭平均每百户主要耐用消费品拥有量

地 区	大型家具(件)	洗衣机(台)	电风扇(台)	电冰箱(台)	空调机(台)	抽油烟机(台)	自行车(辆)	摩托车(辆)
全 国	313.99	42.98	152.08	22.48	7.28	7.03	98.74	44.59
北 京	240.13	95.47	152.4	100.8	59.73	44.13	186	37.33
天 津	168.83	95.67	139.5	79.67	46.33	21.83	181.5	55
河 北	242.79	77.24	162.45	32.62	5.45	4.88	177.93	61.5
山 西	297.48	69.52	59.14	17.57	1.86	3.81	108	53.9
内 蒙 古	171.41	46.5	21.12	20.58	0.39	1.65	61.17	60.49
辽 宁	149.31	68.04	60.95	32.22	0.53	7.62	105.66	50.05
吉 林	92.38	65.06	22.69	17.56	0.31	0.75	65.19	50.31
黑 龙 江	76.03	67.68	22.59	19.33	0.27	5.49	72.41	37.01
上 海	234.83	89	298.67	93.67	98.83	64.67	176.67	73.67
江 苏	319.26	77.18	246.38	50.88	44.50	21.85	159.71	61.53
浙 江	366.93	54.19	298.30	71.44	47.59	40.74	127.37	64.48
安 徽	301.03	37	208.81	26.87	7.52	2.42	111.84	40.94
福 建	294.12	49.89	202.69	45.93	14.56	12.03	62.64	80.82
江 西	276.57	7.39	185.47	12.33	2.61	2.41	95.71	48.33
山 东	348.88	49.57	180.88	33.62	5.12	6.74	168.67	68.95
河 南	322.33	62.36	178	15.50	6.62	0.74	136.19	43.36
湖 北	380.42	30.12	194.18	19.18	5.39	3.73	80.55	45
湖 南	517.41	29.76	206.33	16.54	3.3	1.62	51.11	33.03
广 东	493.01	31.88	302.81	27.54	20.27	17.11	111.6	89.73
广 西	209.83	6.41	250.09	8.61	0.95	1.04	88.57	62.21
海 南	189.17	5.83	132.36	7.92	0.83	0.56	43.61	85.28
重 庆	358.33	27.67	162	20.11	3.44	1.44	13.89	15.78
四 川	517.55	45.43	183	14.73	1.8	1.23	44.93	27.85
贵 州	454.78	33.79	49.73	10.4	0.67	1.21	8.48	15.85
云 南	120.79	24.67	9.13	7.50	0.04	1.08	30.88	22.96
西 藏	561.67	10.21	0.42	6.88	—	—	37.08	17.08
陕 西	260.14	57.84	92.97	9.68	1.85	0.90	113.42	38.11
甘 肃	327	41.89	27.78	7.22	0.5	0.5	100.89	42.78
青 海	301.67	45.83	4.5	20.5	—	0.5	37	56.83
宁 夏	430.33	49.33	27.67	12.33	—	1.17	121.67	67.33
新 疆	256.84	32.32	22.45	25.1	0.32	1.16	83.42	49.29

数据来源：《2007年中国统计年鉴》。

附表 14b 2006年各省（市、自治区）农村居民家庭平均每百户主要耐用消费品拥有量

地 区	电话机 (部)	黑白电视机 (台)	彩色电视机 (台)	录放像机 (台)	收录机 (台)	照相机 (架)	家用计算机 (台)
全 国	64.09	17.45	89.43	2.97	10.28	4.18	2.73
北 京	104.27	2.13	133.2	9.47	21.6	30.4	36.13
天 津	86.33	1.67	118	7.50	17.67	10	8.5
河 北	78.64	12.64	106.24	3.14	10.83	3.6	2.02
山 西	72.14	10.52	98.38	2.24	12.9	5.05	1.38
内 蒙 古	40.73	12.86	90.49	0.68	14.66	3.64	0.53
辽 宁	90.98	5.29	106.67	5.19	10.21	6.3	3.17
吉 林	72.19	5.94	99.31	1.94	7.44	2.5	0.31
黑 龙 江	72.72	7.54	101.16	0.89	10.13	2.59	1.43
上 海	103.67	18.83	166.83	14.17	25.17	21.5	38
江 苏	92.97	24.56	118.12	5.65	11.85	8.5	11.09
浙 江	96.67	16.41	141.52	10.19	12.26	10.19	15.93
安 徽	79.23	27.19	91.84	2.42	7.13	2.84	1.16
福 建	91.7	8.96	114.84	4.01	5.93	5.11	7.53
江 西	64.65	29.67	90.04	1.92	3.22	1.76	1.1
山 东	85.9	15.14	98.36	3.19	11.55	6.86	2.43
河 南	53.36	20.93	88.76	0.6	5.45	1.71	1.02
湖 北	57.27	20.94	92.12	0.76	4.55	1.76	2.33
湖 南	60.24	28.38	80.92	1.38	5.08	2.24	0.95
广 东	85.78	5.7	108.44	3.71	6.99	6.95	10.23
广 西	62.38	25.97	87.19	1	5.54	1.73	0.87
海 南	51.53	2.36	85.14	7.22	8.61	0.56	1.11
重 庆	65.06	21.78	84	3.5	4.28	1.06	0.44
四 川	60.63	25.98	86.4	1.73	6.45	2.68	0.75
贵 州	38.88	10.49	74.02	0.4	1.7	0.49	0.67
云 南	29.92	12.92	77.54	2.5	7.58	2.17	0.42
西 藏	21.46	1.04	57.29	6.25	49.38	1.04	0.21
陕 西	63.24	19.41	94.19	1.04	7.75	2.43	0.72
甘 肃	61.56	13.94	89.44	0.78	28.94	2.39	0.44
青 海	56.5	10.83	86.50	1	31.33	2.33	0.17
宁 夏	59.67	20.17	98.67	0	17	2.33	0.17
新 疆	40.97	32.06	68.32	9.23	44.13	3.55	0.26

数据来源：《2007年中国统计年鉴》。

附表15 2005年各省(市、自治区)城乡普通小学生均教育经费支出

单位:元

地 区	分地区地方普通小学			分地区地方农村小学		
	教育经费支出	预算内事业性经费支出	预算内公用经费支出	教育经费支出	预算内事业性经费支出	预算内公用经费支出
全 国	1822.76	1327.16	166.46	1572.57	1204.88	142.25
北 京	7100.98	4619.52	1235.38	6544.80	5152.04	1193.54
天 津	4294.73	3518.92	411.62	3404.76	2951.07	379.78
河 北	1764.47	1440.57	140.54	1679.83	1405.41	138.27
山 西	1564.09	1256.66	177.70	1539.25	1295.67	181.11
内 蒙 古	2441.31	1846.70	227.57	2782.95	2195.19	245.66
辽 宁	2348.69	1731.11	355.88	2135.67	1646.95	336.97
吉 林	2495.74	1715.13	253.59	2476.45	1806.90	253.58
黑 龙 江	2498.20	2204.08	277.42	2442.57	2287.29	286.66
上 海	9767.45	7940.77	1865.70	8222.59	7293.14	1296.87
江 苏	2845.84	2032.86	95.09	2436.80	1863.10	58.88
浙 江	3983.28	2497.84	295.29	3692.38	2412.99	263.54
安 徽	1268.94	990.39	63.50	1158.05	944.63	65.37
福 建	2252.82	1574.96	170.02	2088.23	1522.34	144.31
江 西	1293.44	1003.76	103.96	1239.39	1006.35	103.13
山 东	1791.10	1390.31	95.88	1624.37	1330.44	82.58
河 南	972.74	744.46	100.07	880.88	701.65	101.71
湖 北	1330.77	982.45	96.58	1130.50	898.10	96.72
湖 南	1634.06	1282.57	137.64	1540.51	1257.83	125.50
广 东	2200.07	1305.60	233.68	1669.84	1000.95	187.48
广 西	1299.01	1038.79	59.22	1174.66	963.93	47.72
海 南	1491.55	1289.49	239.85	1398.39	1261.15	245.84
重 庆	1731.02	874.04	222.99	1473.82	826.56	202.45
四 川	1392.96	847.82	132.76	1254.81	806.86	116.39
贵 州	1019.89	885.91	70.90	913.96	807.84	67.52
云 南	1649.84	1274.90	158.46	1592.16	1269.75	161.23
西 藏	3095.76	2480.68	394.45	2895.37	2355.03	416.64
陕 西	1306.75	1091.17	104.98	1279.55	1099.21	104.39
甘 肃	1215.78	1006.92	121.03	1114.69	948.85	122.02
青 海	2112.37	1904.25	377.29	2062.27	1909.12	444.58
宁 夏	1496.96	1173.92	182.88	1378.90	1160.77	175.72
新 疆	2418.05	1721.97	288.26	2318.20	1714.60	284.93

资料来源:《中国教育经费统计年鉴2006》,第497~500页。

附表16 2005年各省(市、自治区)城乡普通初中生均教育经费支出

单位:元

地 区	分地区地方普通初中			分地区地方农村初中		
	教育经费支出	预算内事业性 经费支出	预算内公用经费 支出	教育经费支出	预算内事业性经 费支出	预算内公用经 费支出
全 国	2277.32	1497.92	232.61	1819.92	1314.64	192.75
北 京	9087.89	5515.76	1794.44	7639.35	5998.03	1679.43
天 津	4636.38	3525.42	469.08	3154.82	2633.92	357.22
河 北	1803.09	1371.84	169.34	1608.98	1289.52	158.19
山 西	1858.35	1373.53	237.41	1691.41	1385.69	240.63
内 蒙 古	2572.61	1835.57	385.13	2422.38	1994.11	436.07
辽 宁	2971.37	2150.64	487.16	2284.04	1778.78	431.74
吉 林	2603.46	1669.25	333.19	2084.50	1540.97	374.23
黑 龙 江	2329.62	1875.99	285.07	1786.53	1615.43	307.89
上 海	12255.10	8421.50	2114.13	10217.47	7910.18	1998.21
江 苏	3092.65	1823.30	114.25	2372.71	1581.59	66.34
浙 江	5642.21	3216.47	460.24	4981.64	3017.06	400.18
安 徽	1398.99	922.75	76.98	1179.87	884.92	83.07
福 建	2259.65	1478.73	232.93	1968.74	1337.88	182.94
江 西	1559.26	1074.62	129.73	1474.53	1106.44	138.81
山 东	2489.04	1803.72	130.48	2167.88	1676.95	101.21
河 南	1255.59	908.05	154.19	1065.78	838.43	139.36
湖 北	1713.26	1137.76	124.56	1469.62	1049.81	126.12
湖 南	1941.43	1341.57	173.04	1776.80	1344.55	161.33
广 东	3312.50	1807.03	373.55	2311.56	1310.24	276.76
广 西	1628.42	1067.18	96.96	1413.50	962.09	83.25
海 南	2106.40	1459.42	358.36	1796.88	1469.97	443.86
重 庆	2486.30	1145.65	334.98	2161.33	1157.01	338.61
四 川	1705.71	924.38	137.53	1507.87	917.92	138.52
贵 州	1317.04	1010.96	170.15	1090.60	905.86	178.60
云 南	1946.25	1450.98	230.80	1747.71	1404.04	223.06
西 藏	5252.34	2911.89	344.01	—	—	—
陕 西	1419.96	1045.77	162.33	1271.31	997.71	139.48
甘 肃	1517.54	1112.26	184.65	1418.24	1087.05	206.16
青 海	2447.42	2069.91	491.75	2146.37	1923.59	583.37
宁 夏	2230.87	1561.62	319.07	1987.57	1629.96	378.95
新 疆	2744.94	1815.37	437.19	2282.95	1712.19	414.08

数据来源:《中国教育经费统计年鉴2006》,第491~494页。

附表17 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地区	总体情况					达标率%
	教师总数	研究生	本科生	专科生	高中阶段毕业	
全国	5587557	2158	510232	2955535	2056326	98.87
北京	48207	88	19128	22512	6352	99.74
天津	39951	26	6331	23231	10156	99.48
河北	315278	23	33308	189025	90908	99.36
山西	193386	71	16961	104924	70123	99.32
内蒙古	116582	55	16378	61829	37249	99.08
辽宁	155848	97	14433	79209	61104	99.36
吉林	134450	372	29266	71820	32241	99.44
黑龙江	160511	113	19271	91647	48083	99.13
上海	37500	17	10137	22442	4809	99.75
江苏	260510	29	30758	150781	77440	99.42
浙江	163843	30	27972	94218	40355	99.23
安徽	256368	30	14098	115761	125475	99.61
福建	163350	6	5901	85717	70177	99.05
江西	195538	56	12747	78805	100094	98.04
山东	381673	235	49283	183667	146866	99.58
河南	478153	92	28426	239477	206183	99.17
湖北	209342	129	22461	102841	80729	98.48
湖南	247567	64	16864	123340	105246	99.17
广东	407584	215	38870	255666	110798	99.50
广西	206912	25	6478	110249	86492	98.23
海南	51635	11	1980	27239	21962	99.14
重庆	113724	22	11461	67480	33380	98.79
四川	306886	73	20478	168297	113896	98.65
贵州	188762	5	3999	86452	89452	95.31
云南	222022	24	11050	112907	91159	96.90
西藏	15961		334	9207	5752	95.81
陕西	184573	104	12323	105297	64210	98.57
甘肃	135491	42	7802	61998	62045	97.34
青海	28124	41	3138	18130	6442	98.67
宁夏	33108	1	4769	16804	11156	98.86
新疆	134718	62	13827	74563	44992	99.05

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第550页。

注:小学教师学历合格率=具有中师和高中及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表18 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地区	教师总数	研究生	城 市			高中阶段毕业	达标率%
			本科生	专科生			
全国	828197	1285	210828	471516	142355	99.73	
北京	21942	48	10479	9155	2230	99.86	
天津	16146	12	3537	9084	3462	99.68	
河北	33762	13	8633	19653	5405	99.83	
山西	35946	41	7402	21716	6758	99.92	
内蒙古	24768	39	6736	13652	4261	99.68	
辽宁	43365	79	10012	26008	7174	99.79	
吉林	20721	195	9797	8266	2450	99.94	
黑龙江	30615	88	8906	16474	5011	99.56	
上海	19450	13	5542	11665	2216	99.93	
江苏	55706	21	10987	33504	11012	99.67	
浙江	44369	20	13252	23990	7014	99.79	
安徽	35811	20	5370	20504	9863	99.85	
福建	17740	4	2278	11543	3865	99.72	
江西	14269	19	3011	7425	3750	99.55	
山东	54691	84	18464	27991	8065	99.84	
河南	43756	43	9606	27306	6713	99.80	
湖北	37204	119	10999	18823	4107	91.52	
湖南	26348	23	6478	14752	5041	99.80	
广东	91157	177	24074	55408	11413	99.91	
广西	17270	22	2333	11115	3715	99.51	
海南	6125	9	1149	4042	915	99.84	
重庆	11802	6	3884	6334	1515	99.47	
四川	28917	39	7576	15824	5344	99.54	
贵州	14304	1	1732	8527	3901	99.00	
云南	12776	13	3290	6816	2621	99.72	
西藏	1682		99	1146	392	97.32	
陕西	22213	61	5053	13741	3306	99.77	
甘肃	13768	27	2416	8595	2636	99.32	
青海	3279	5	766	1813	669	99.21	
宁夏	5986	1	1831	3051	1066	99.38	
新疆	22309	43	5136	13593	3468	99.69	

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第551页

注:小学教师学历合格率=具有中师和高中及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表19 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地区	教师总数	研究生	县镇			达标率%
			本科生	专科生	高中阶段毕业	
全国	1238757	425	130562	766049	335837	99.53%
北京	11347	22	4253	5427	1618	99.76%
天津	15075	12	1936	9026	4024	99.49%
河北	60692	2	8666	39072	12894	99.90%
山西	29506	3	3104	19024	7285	99.69%
内蒙古	32663	3	4649	19996	7847	99.49%
辽宁	18802	18	1321	11574	5827	99.67%
吉林	32704	120	8655	17381	6443	99.68%
黑龙江	31217	9	4059	20632	6430	99.72%
上海	17494	4	4504	10420	2489	99.56%
江苏	75613	5	11550	47693	16176	99.75%
浙江	66952	5	10328	41331	14875	99.38%
安徽	36655	9	2716	21209	12680	99.89%
福建	44908	1	2012	27866	14866	99.64%
江西	38197	12	3860	20715	13399	99.45%
山东	75193	92	11993	42568	20390	99.80%
河南	72255	15	5833	46474	19750	99.75%
湖北	32127	3	4366	19525	8084	99.54%
湖南	58113		3694	34632	19517	99.54%
广东	109986	19	7016	76489	26086	99.66%
广西	50735	2	1919	33464	15086	99.48%
海南	12956	2	388	7949	4590	99.79%
重庆	41927	13	4540	27376	9740	99.38%
四川	107680	22	7466	66322	33291	99.46%
贵州	42375	2	890	23569	17261	98.46%
云南	42636	4	3137	25992	12985	98.79%
西藏	3897		104	2210	1455	96.72%
陕西	22707	8	1882	15282	5390	99.36%
甘肃	25056	2	1695	13979	9102	98.89%
青海	5548	12	682	3932	879	99.22%
宁夏	6379		1215	3791	1359	99.78%
新疆	17362	4	2129	11129	4020	99.54%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第554页。

注:小学教师学历合格率=具有中师和高中及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表20 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地区	教师总数	研究生	农村			达标率%
			本科生	专科生	高中阶段毕业	
全国	3520603	448	168842	1717970	1578134	98.43%
北京	14918	18	4396	7930	2504	99.53%
天津	8730	2	858	5121	2670	99.10%
河北	220824	8	16009	130300	73609	99.59%
山西	127934	27	6455	64184	56080	99.07%
内蒙古	59151	13	4993	28181	25141	98.61%
辽宁	93681		3100	41627	48103	99.09%
吉林	81025	57	10814	46173	23348	99.22%
黑龙江	98679	16	6306	54541	36642	98.81%
上海	556		91	357	104	99.28%
江苏	129191	3	8221	69584	50252	99.12%
浙江	52522	5	4392	28897	18466	98.55%
安徽	183902	1	6012	74087	102932	99.53%
福建	100702	1	1611	46308	51446	98.67%
江西	143072	25	5876	50665	82945	97.51%
山东	251789	59	18826	113108	118411	99.45%
河南	362142	34	12987	165697	179720	98.98%
湖北	140011	7	7096	64493	65541	97.95%
湖南	163106	41	6692	73956	80688	98.94%
广东	206441	19	7780	123769	73299	99.24%
广西	138907	1	2226	65670	67692	97.61%
海南	32554		443	15248	16457	98.75%
重庆	59995	3	3037	33770	22125	98.23%
四川	170289	12	5436	86151	75261	97.99%
贵州	132083	2	1377	54356	68290	93.90%
云南	166610	7	4623	80099	75553	96.20%
西藏	10382		131	5851	3905	95.23%
陕西	139653	35	5388	76274	55514	98.25%
甘肃	96667	13	3691	39424	50307	96.66%
青海	19297	24	1690	12385	4894	98.42%
宁夏	20743		1723	9962	8731	98.42%
新疆	95047	15	6562	49841	37504	98.82%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第556页。

注:小学教师学历合格率=具有中师和高中及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%

附表21 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地区	教师总数	总体情况			达标率 %
		研究生	本科生	专科生	
全 国	3463478	8647	1415008	1913017	96.34%
北 京	29958	631	23563	5485	99.07%
天 津	26533	184	15652	9443	95.27%
河 北	208902	166	95120	108590	97.59%
山 西	119964	288	42624	70922	94.89%
内 蒙 古	66258	133	30490	33299	96.47%
辽 宁	103425	170	42816	56836	96.52%
吉 林	68643	721	42130	24742	98.47%
黑 龙 江	106740	306	49283	53723	96.79%
上 海	33332	360	27495	5367	99.67%
江 苏	190280	329	88391	95177	96.65%
浙 江	111540	165	74619	35340	98.73%
安 徽	152801	231	55727	91380	96.42%
福 建	98462	186	45278	50965	97.94%
江 西	114222	212	38129	69633	94.53%
山 东	260512	637	119685	133029	97.25%
河 南	284540	670	84173	187252	95.63%
湖 北	167572	681	65043	91746	93.97%
湖 南	183779	196	65084	110975	95.91%
广 东	228956	667	91329	128845	96.46%
广 西	116325	199	29279	82335	96.12%
海 南	22044	48	8979	12255	96.54%
重 庆	68575	110	36692	30054	97.49%
四 川	189524	237	70731	109787	95.37%
贵 州	100153	83	25124	71131	96.19%
云 南	104419	86	39988	60741	96.55%
西 藏	6574	13	3602	2737	96.62%
陕 西	115656	485	36364	72926	94.92%
甘 肃	74025	87	19462	50019	93.98%
青 海	13802	111	5836	7430	96.92%
宁 夏	15802	24	10230	5234	98.01%
新 疆	80160	231	32100	45619	97.24%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第470页。

普通初中教师学历合格率=具有大专及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表22 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地 区	教师总数	研究生	城 市		达标率 %
			本科生	专科生	
全 国	607972	5022	411268	184252	98.78%
北 京	14038	531	11427	1945	99.04%
天 津	9830	138	7013	2482	98.00%
河 北	29568	79	20660	8600	99.23%
山 西	26343	187	15681	10065	98.44%
内 蒙 古	18643	108	10973	7276	98.47%
辽 宁	37065	160	25025	11508	99.00%
吉 林	15140	448	11595	2997	99.34%
黑 龙 江	30484	234	19957	9926	98.80%
上 海	17709	223	14668	2793	99.86%
江 苏	39145	265	25615	12370	97.71%
浙 江	31948	102	24957	6683	99.36%
安 徽	24639	93	13302	10906	98.63%
福 建	12792	58	9036	3605	99.27%
江 西	11542	76	6419	4800	97.86%
山 东	45013	183	33575	10846	99.09%
河 南	33141	370	20663	11781	99.01%
湖 北	28227	334	18819	8498	97.96%
湖 南	20051	82	12667	7115	99.07%
广 东	52128	527	36424	14636	98.96%
广 西	12094	160	6833	4959	98.83%
海 南	3906	6	2976	905	99.51%
重 庆	7922	44	6516	1275	98.90%
四 川	21204	64	14367	6397	98.23%
贵 州	10686	26	6299	4206	98.55%
云 南	8145	55	5959	2066	99.20%
西 藏	1130	6	624	449	95.49%
陕 西	15202	310	10196	4552	99.05%
甘 肃	9357	30	5440	3715	98.16%
青 海	1825	10	1058	712	97.53%
宁 夏	3909	21	3028	827	99.16%
新 疆	15146	102	9496	5357	98.74%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第472页。

普通初中教师学历合格率=具有大专及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表23 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地 区	教师总数	研究生	县镇		达标率 %
			本科生	专科生	
全 国	1356263	2232	555879	756795	96.95%
北 京	9239	80	7134	1949	99.18%
天 津	9924	9	5741	3589	94.11%
河 北	80817	46	37085	42202	98.16%
山 西	32755	58	10605	20614	95.49%
内 蒙 古	30544	18	13478	16123	96.97%
辽 宁	15429	9	6452	8609	97.67%
吉 林	28745	179	17573	10629	98.73%
黑 龙 江	28634	53	12715	15042	97.12%
上 海	15197	134	12562	2426	99.51%
江 苏	72677	43	37980	32778	97.42%
浙 江	63309	54	40573	21813	98.63%
安 徽	39530	49	15792	22773	97.68%
福 建	47280	107	21914	24255	97.88%
江 西	39186	64	13289	23996	95.31%
山 东	111144	304	47379	60078	96.96%
河 南	92873	195	28435	61300	96.83%
湖 北	43954	195	16787	24512	94.40%
湖 南	65520	27	22703	40762	96.90%
广 东	118652	72	40545	73935	96.54%
广 西	77906	45	18021	56793	96.09%
海 南	12387	41	4474	7418	96.33%
重 庆	42985	61	22742	19264	97.86%
四 川	105313	142	39525	61438	96.00%
贵 州	47872	42	11940	34257	96.59%
云 南	50941	23	21722	27827	97.31%
西 藏	5391	7	2940	2273	96.83%
陕 西	19749	39	7191	12022	97.48%
甘 肃	24288	11	6584	16625	95.60%
青 海	4570	64	2052	2345	97.61%
宁 夏	5666	2	3830	1769	98.85%
新 疆	13786	59	6116	7379	98.32%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第474页。

普通初中教师学历合格率=具有大专及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表24 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师学历达标率与学历结构

单位:人

地 区	教师总数	研究生	农村		达标率 %
			本科生	专科生	
全 国	1499243	1393	447861	971970	94.80%
北 京	6681	20	5002	1591	98.98%
天 津	6779	37	2898	3372	93.04%
河 北	98517	41	37375	57788	96.64%
山 西	60866	43	16338	40243	93.03%
内 蒙 古	17071	7	6039	9900	93.41%
辽 宁	50931	1	11339	36719	94.36%
吉 林	24758	94	12962	11116	97.63%
黑 龙 江	47622	19	16611	28755	95.30%
上 海	426	3	265	148	97.65%
江 苏	78458	21	24796	50029	95.40%
浙 江	16283	9	9089	6844	97.91%
安 徽	88632	89	26633	57701	95.25%
福 建	38390	21	14328	23105	97.56%
江 西	63494	72	18421	40837	93.44%
山 东	104355	150	38731	62105	96.77%
河 南	158526	105	35075	114171	94.21%
湖 北	95391	152	29437	58736	92.59%
湖 南	98208	87	29714	63098	94.59%
广 东	58176	68	14360	40274	94.03%
广 西	26325	4	4425	20583	95.01%
海 南	5751	1	1529	3932	94.97%
重 庆	17668	5	7434	9515	95.96%
四 川	63007	31	16839	41952	93.36%
贵 州	41595	15	6885	32668	95.13%
云 南	45333	8	12307	30848	95.21%
西 藏	53		38	15	100.00%
陕 西	80705	136	18967	56352	93.49%
甘 肃	40380	46	7438	29679	92.03%
青 海	7407	37	2726	4373	96.34%
宁 夏	6227	1	3372	2638	96.53%
新 疆	51228	70	16488	32883	96.51%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第476页。

普通初中教师学历合格率=具有大专及以上学历的专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表25 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	教师总数	总体情况					达标率%
		中学高级	小学高级	小学一级	小学二级	小学三级	
全 国	5587557	28212	2530930	2307148	387455	23818	94.45%
北 京	48207	228	25131	20680	404	67	96.48%
天 津	39951	342	27866	10829	332	28	98.61%
河 北	315278	965	140053	142631	16189	428	95.24%
山 西	193386	452	64208	90144	19406	1106	90.66%
内 蒙 古	116582	2226	63817	38773	5383	229	94.72%
辽 宁	155848	2317	107986	35031	5297	229	96.80%
吉 林	134450	733	73958	52535	5304	294	98.79%
黑 龙 江	160511	3520	81954	62747	6355	778	96.79%
上 海	37500	189	22365	13060	408	13	96.09%
江 苏	260510	1072	134968	97632	13074	355	94.85%
浙 江	163843	1080	72287	71621	4945	359	91.73%
安 徽	256368	429	124770	109925	10410	389	95.93%
福 建	163350	551	67801	81719	8983	261	97.53%
江 西	195538	801	92063	78993	13664	844	95.31%
山 东	381673	5156	206420	139704	14607	547	96.01%
河 南	478153	1806	178745	222261	46366	2573	94.48%
湖 北	209342	2066	132442	63074	7248	668	98.16%
湖 南	247567	916	139604	93623	6114	457	97.23%
广 东	407584	772	193570	135705	28148	4983	89.11%
广 西	206912	270	88647	84833	25782	1262	97.04%
海 南	51635	91	16661	24099	7040	787	94.27%
重 庆	113724	142	40461	58252	9478	222	95.45%
四 川	306886	790	128071	150728	12615	385	95.34%
贵 州	188762	108	49855	91796	29158	3429	92.36%
云 南	222022	143	84899	102569	22613	556	94.94%
西 藏	15961	14	1721	7504	2482	186	74.60%
陕 西	184573	302	52327	86113	30415	897	92.13%
甘 肃	135491	187	45776	56403	16395	436	87.97%
青 海	28124	150	13112	10002	2214	102	90.95%
宁 夏	33108	139	15401	14088	2192	63	96.30%
新 疆	134718	255	43991	60074	14434	885	88.81%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》第550页。

注:教师职称达标率=小学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表26 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	教师总数	中学高级	小学高级	城 市			达标率%
				小学一级	小学二级	小学三级	
全 国	828197	8874	430135	291922	36487	3686	93.11%
北 京	21942	165	12485	8482	120	8	96.89%
天 津	16146	140	11957	3626	151	16	98.41%
河 北	33762	190	19059	11441	1274	53	94.83%
山 西	35946	123	14786	14351	3010	166	90.24%
内 蒙 古	24768	876	13036	7886	1183	50	92.99%
辽 宁	43365	451	28448	11402	996	35	95.31%
吉 林	20721	271	11350	7890	824	13	98.20%
黑 龙 江	30615	1480	17305	9611	1235	80	97.05%
上 海	19450	101	11594	6958	219	4	97.05%
江 苏	55706	394	29399	20320	1733	69	93.19%
浙 江	44369	678	20469	17887	1098	63	90.59%
安 徽	35811	193	20114	12569	1261	49	95.46%
福 建	17740	152	7582	7452	1081	59	92.03%
江 西	14269	173	7193	5171	841	86	94.36%
山 东	54691	1042	26292	21607	1929	99	93.19%
河 南	43756	320	20733	17331	2719	123	94.22%
湖 北	37204	734	23831	10537	779	72	96.64%
湖 南	26348	270	16542	8048	626	50	96.92%
广 东	91157	386	42912	27582	6534	1566	86.64%
广 西	17270	69	8937	4992	1328	188	89.83%
海 南	6125	61	2159	2495	689	146	90.61%
重 庆	11802	64	5027	5589	495	63	95.22%
四 川	28917	223	14382	11831	525	27	93.33%
贵 州	14304	24	5697	5511	1274	214	88.93%
云 南	12776	43	5972	4256	881	193	88.80%
西 藏	1682	9	448	946	77	1	88.05%
陕 西	22213	72	9435	9796	1513	71	94.03%
甘 肃	13768	59	6800	5408	609	18	93.65%
青 海	3279	15	1992	896	89	22	91.92%
宁 夏	5986	31	3337	2127	277	3	96.48%
新 疆	22309	65	10862	7924	1117	79	89.86%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》第552页。

注:教师职称达标率=小学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表27 2006年各省(市、自治区)城乡普通小学专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	合 计	中学高级	小学高级	农 村			达标率%
				小学一级	小学二级	小学三级	
全 国	3520603	11447	1492002	1524515	284594	15193	94.52%
北 京	14918	24	6854	7277	163	31	96.19%
天 津	8730	47	5984	2556	103	4	99.59%
河 北	220824	579	90269	108096	12063	283	95.68%
山 西	127934	263	39743	62356	13634	824	91.31%
内 蒙 古	59151	697	33327	19504	2736	106	95.30%
辽 宁	93681	1433	66940	18984	3687	175	97.37%
吉 林	81025	252	43555	32832	3397	177	99.00%
黑 龙 江	98679	1004	47523	41969	4181	569	96.52%
上 海	556	2	306	187	13	—	91.37%
江 苏	129191	267	65487	49319	7925	196	95.36%
浙 江	52522	52	21935	24373	1871	137	92.09%
安 徽	183902	155	84477	83755	7904	176	95.96%
福 建	100702	146	39309	53563	5992	163	98.48%
江 西	143072	335	65229	59944	10209	615	95.29%
山 东	251789	2665	142208	89302	9046	294	96.71%
河 南	362142	1120	129596	173650	37144	2067	94.87%
湖 北	140011	706	87921	43593	5293	498	98.57%
湖 南	163106	434	89182	64160	4364	282	97.13%
广 东	206441	274	91961	74740	14687	2384	89.15%
广 西	138907	100	53845	61493	19477	803	97.70%
海 南	32554	17	9489	16084	4800	542	95.02%
重 庆	59995	23	18843	30901	6693	112	94.29%
四 川	170289	211	64848	86228	9190	289	94.41%
贵 州	132083	50	27751	67525	23929	2213	91.96%
云 南	166610	57	56852	80964	19531	343	94.68%
西 藏	10382		381	4736	1914	142	69.09%
陕 西	139653	162	35685	65536	25947	593	91.60%
甘 肃	96667	90	30056	39839	12856	342	86.05%
青 海	19297	81	7825	7401	1867	61	89.31%
宁 夏	20743	69	9073	9074	1639	60	96.01%
新 疆	95047	132	25548	44574	12339	712	87.65%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》第556页。

注:教师职称达标率=小学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表28 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	总体情况					达标率%
	教师总数	中学高级	中学一级	中学二级	中学三级	
全 国	3463478	267523	1331390	1370002	229740	92.35%
北 京	29958	3938	12401	12148	160	95.62%
天 津	26533	5385	11537	7828	848	96.48%
河 北	208902	12630	78561	89196	11013	91.62%
山 西	119964	4940	36133	51951	12147	87.67%
内 蒙 古	66258	6542	28206	22483	3658	91.90%
辽 宁	103425	27323	46616	21807	2920	95.40%
吉 林	68643	6956	35286	22839	2133	97.92%
黑 龙 江	106740	14037	48899	34515	5109	96.08%
上 海	33332	2605	19370	9751	107	95.50%
江 苏	190280	13789	79600	69789	9027	90.50%
浙 江	111540	8348	49217	41383	3864	92.18%
安 徽	152801	12568	60432	58368	10236	92.67%
福 建	98462	8075	33146	46507	5450	94.63%
江 西	114222	13854	41023	43381	7799	92.85%
山 东	260512	25860	106512	104312	11694	95.34%
河 南	284540	20652	90753	134495	25875	95.51%
湖 北	167572	15701	89203	49712	8272	97.20%
湖 南	183779	8570	84504	76171	5548	95.11%
广 东	228956	9633	95954	78119	13369	86.08%
广 西	116325	4066	41135	52448	12572	94.75%
海 南	22044	1428	6911	9816	972	86.77%
重 庆	68575	3053	22811	31774	5916	92.68%
四 川	189524	9749	67750	91142	9397	93.94%
贵 州	100153	4271	23429	43866	16859	88.29%
云 南	104419	6080	35747	43734	10415	91.91%
西 藏	6574	74	935	3412	710	78.05%
陕 西	115656	5052	29542	49198	17755	87.80%
甘 肃	74025	1988	19998	29783	9627	82.94%
青 海	13802	1205	6080	4152	565	86.96%
宁 夏	15802	2361	6062	5251	583	90.22%
新 疆	80160	6790	23637	30671	5140	82.63%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第470页。

注:教师职称达标率=中学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表29 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	教师总数	城 市				达标率%
		中学高级	中学一级	中学二级	中学三级	
全 国	607972	107439	262420	184182	14498	93.51%
北 京	14038	2805	6179	4456	14	95.84%
天 津	9830	2927	3767	2700	32	95.89%
河 北	29568	5621	12700	8483	740	93.15%
山 西	26343	3220	10271	8722	1372	89.53%
内 蒙 古	18643	2558	7701	5131	607	85.81%
辽 宁	37065	9333	16507	8976	458	95.17%
吉 林	15140	3370	7007	3964	299	96.70%
黑 龙 江	30484	7106	13046	7906	1277	96.23%
上 海	17709	1562	10987	4625	61	97.32%
江 苏	39145	5924	16207	14000	499	93.58%
浙 江	31948	4759	14890	9982	324	93.76%
安 徽	24639	4286	10109	7425	893	92.18%
福 建	12792	2171	4477	4686	270	90.71%
江 西	11542	3306	4494	2903	310	95.42%
山 东	45013	7368	19068	15621	891	95.41%
河 南	33141	6709	12636	10478	1393	94.19%
湖 北	28227	7177	12985	6559	517	96.50%
湖 南	20051	3283	10024	5388	256	94.51%
广 东	52128	5791	23949	15550	1452	89.67%
广 西	12094	1753	5319	3557	496	91.99%
海 南	3906	494	1392	1531	81	89.55%
重 庆	7922	1042	3363	2925	135	94.23%
四 川	21204	3117	9047	7342	421	93.98%
贵 州	10686	1768	3931	3647	467	91.83%
云 南	8145	1302	3652	2574	172	94.54%
西 藏	1130	51	376	532	28	87.35%
陕 西	15202	2290	5891	5504	407	92.70%
甘 肃	9357	1004	4166	3180	237	91.77%
青 海	1825	366	899	438	27	94.79%
宁 夏	3909	1015	1845	877	41	96.65%
新 疆	15146	2961	5535	4520	321	88.06%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第472页。

注:教师职称达标率=中学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表30 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	教师总数	县 镇				达标率%
		中学高级	中学一级	中学二级	中学三级	
全 国	1356263	90895	540713	545457	83752	92.96%
北 京	9239	837	3763	4192	78	96.01%
天 津	9924	1754	4574	2769	355	95.24%
河 北	80817	4262	31742	33887	3925	91.34%
山 西	32755	977	9979	14596	2950	87.02%
内 蒙 古	30544	2352	13529	10750	1764	92.96%
辽 宁	15429	4434	7074	2931	324	95.68%
吉 林	28745	2546	15562	9331	750	98.07%
黑 龙 江	28634	3869	14656	8197	951	96.64%
上 海	15197	1021	8135	5020	40	93.54%
江 苏	72677	5379	31929	26641	3054	92.19%
浙 江	63309	3271	27962	24548	2404	91.91%
安 徽	39530	3499	15871	14580	2395	91.94%
福 建	47280	3793	16573	21909	2514	94.73%
江 西	39186	5033	14483	14593	2339	93.01%
山 东	111144	11073	45921	44160	5327	95.80%
河 南	92873	6970	31183	42992	7434	95.38%
湖 北	43954	4183	24782	11487	2354	97.39%
湖 南	65520	2939	30938	27104	1715	95.69%
广 东	118652	3056	52342	41011	7693	87.74%
广 西	77906	2023	28066	35447	8578	95.13%
海 南	12387	755	3804	5638	533	86.62%
重 庆	42985	1746	14438	20432	3414	93.13%
四 川	105313	5447	39165	49743	5172	94.51%
贵 州	47872	2015	12172	21537	7214	89.69%
云 南	50941	3509	19432	21148	3829	94.07%
西 藏	5391	23	559	2845	682	76.22%
陕 西	19749	938	5827	9019	2320	91.67%
甘 肃	24288	593	6728	10423	2705	84.19%
青 海	4570	423	2209	1247	178	88.77%
宁 夏	5666	720	2178	2137	180	92.04%
新 疆	13786	1455	5137	5143	581	89.34%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第474页。

注:教师职称达标率=中学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表31 2006年各省(市、自治区)城乡普通初中专任教师职称达标率和职称结构

单位:人

地 区	教师总数	农 村				达标率%
		中学高级	中学一级	中学二级	中学三级	
全 国	1499243	69189	528257	640363	131490	91.33%
北 京	6681	296	2459	3500	68	94.64%
天 津	6779	704	3196	2359	461	99.13%
河 北	98517	2747	34119	46826	6348	91.40%
山 西	60866	743	15883	28633	7825	87.21%
内 蒙 古	17071	632	6976	6602	1287	90.78%
辽 宁	50931	13556	23035	9900	2138	95.48%
吉 林	24758	1040	12717	9544	1084	98.49%
黑 龙 江	47622	3062	21197	18412	2881	95.65%
上 海	426	22	248	106	6	89.67%
江 苏	78458	2486	31464	29148	5474	87.40%
浙 江	16283	318	6365	6853	1136	90.11%
安 徽	88632	4783	34452	36363	6948	93.13%
福 建	38390	2111	12096	19912	2666	95.82%
江 西	63494	5515	22046	25885	5150	92.29%
山 东	104355	7419	41523	44531	5476	94.82%
河 南	158526	6973	46934	81025	17048	95.87%
湖 北	95391	4341	51436	31666	5401	97.33%
湖 南	98208	2348	43542	43679	3577	94.85%
广 东	58176	786	19663	21558	4224	79.47%
广 西	26325	290	7750	13444	3498	94.90%
海 南	5751	179	1715	2647	358	85.19%
重 庆	17668	265	5010	8417	2367	90.89%
四 川	63007	1185	19538	34057	3804	92.98%
贵 州	41595	488	7326	18682	9178	85.77%
云 南	45333	1269	12663	20012	6414	89.03%
西 藏	53	—	—	35	—	66.04%
陕 西	80705	1824	17824	34675	15028	85.93%
甘 肃	40380	391	9104	16180	6685	80.14%
青 海	7407	416	2972	2467	360	83.91%
宁 夏	6227	626	2039	2237	362	84.54%
新 疆	51228	2374	12965	21008	4238	79.22%

数据来源:《中国教育统计年鉴2006》,第476页。

注:教师职称达标率=中学三级及以上职称专任教师数÷专任教师总数×100%。

附表 32 2006—2007年各省（市、自治区）城乡普通小学办学条件

小学自然实验仪器达标学校比例 单位：%

地区	2006年			2007年		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
合计	52.75	73.00	51.69	54.27	73.80	53.14
东部	57.94	78.00	55.97	58.41	76.77	56.31
中部	47.31	67.95	46.45	48.06	70.87	47.07
西部	54.68	69.34	54.21	57.78	70.87	57.33
北京	70.99	76.07	68.58	43.81	50.68	35.79
天津	72.34	81.68	69.12	81.85	81.42	82.00
河北	73.45	87.23	72.94	73.79	88.13	73.19
辽宁	58.47	78.99	56.03	60.48	78.01	57.79
上海	92.65	92.27	93.23	92.52	93.59	91.02
江苏	58.28	70.73	55.58	73.11	81.61	71.30
浙江	76.60	82.55	75.38	79.26	82.32	78.51
福建	61.82	81.50	60.99	61.43	85.86	60.13
山东	65.42	83.92	63.99	64.96	78.45	63.61
广东	32.55	71.12	28.77	32.08	70.58	28.00
海南	29.67	41.03	29.22	27.79	42.59	27.22
山西	43.56	74.59	42.57	45.68	76.29	44.67
吉林	45.11	70.13	43.65	43.90	69.43	42.65
黑龙江	46.09	60.40	45.02	44.69	59.78	43.53
安徽	33.51	47.67	32.67	32.07	49.10	31.08
江西	58.14	69.47	57.92	62.48	71.06	62.28
河南	58.26	80.94	57.59	58.64	84.12	57.84
湖北	58.27	78.90	57.12	57.91	82.79	55.71
湖南	30.43	67.64	29.18	32.03	75.87	30.61
内蒙古	72.07	87.69	70.44	74.22	88.79	72.47
广西	54.80	57.36	54.72	60.43	60.27	60.44
重庆	66.12	87.60	65.51	69.50	94.64	68.65
四川	53.07	78.13	52.31	56.69	81.15	55.80
贵州	76.87	66.67	77.18	77.86	60.45	78.39
云南	59.99	76.38	59.69	62.37	74.57	62.12
西藏	23.98	42.86	23.36	30.32	57.69	29.49
陕西	47.29	62.70	46.82	52.44	67.94	51.90
甘肃	40.20	61.90	39.75	39.76	62.06	39.30
青海	19.25	41.18	18.85	15.99	48.94	15.41
宁夏	31.86	60.00	30.43	31.24	63.49	29.35
新疆	47.23	56.74	46.55	57.94	51.47	58.41

资料来源：教育部发展规划司编 2007中国教育事业简况统计分析报告，2008.2

附表33 2006—2007年各省（市、自治区）城乡普通小学办学条件

小学建网学校比例 单位：%

地区	2006年			2007年		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
合计	9.77	51.09	7.61	11.24	55.27	8.68
东部	21.37	66.26	16.97	24.58	69.21	19.47
中部	5.90	39.80	4.48	6.92	44.13	5.30
西部	5.34	34.37	4.41	5.94	38.08	4.84
北京	77.33	86.26	73.09	85.26	89.17	80.70
天津	30.89	65.27	19.05	38.88	70.36	28.27
河北	20.03	64.88	18.36	21.40	67.00	19.51
辽宁	12.52	60.34	6.84	17.99	65.59	10.67
上海	95.53	97.60	92.43	97.07	98.89	94.53
江苏	44.36	66.67	39.52	52.12	75.48	47.14
浙江	44.95	68.84	40.03	54.00	72.53	49.44
福建	15.72	54.50	14.08	20.00	61.18	17.81
山东	21.76	70.05	18.04	23.70	65.13	19.57
广东	12.30	61.19	7.51	14.25	61.93	9.20
海南	2.16	11.11	1.81	2.37	18.52	1.75
山西	6.50	39.38	5.45	7.27	40.00	6.20
吉林	10.31	52.99	7.83	10.72	65.29	8.05
黑龙江	10.77	52.39	7.64	12.58	57.37	9.13
安徽	2.13	20.82	1.01	2.57	23.18	1.37
江西	4.70	38.93	4.06	7.40	35.69	6.71
河南	3.09	40.96	1.95	3.47	44.78	2.17
湖北	14.77	46.53	12.50	16.47	49.10	13.58
湖南	4.84	40.89	3.63	6.55	55.87	4.96
内蒙古	1.90	13.17	0.72	2.99	19.06	1.07
广西	3.31	31.21	2.44	2.30	28.54	1.50
重庆	13.90	68.60	12.35	15.57	66.67	13.84
四川	9.89	53.71	8.56	11.18	59.07	9.44
贵州	4.50	27.86	3.79	4.60	28.86	3.86
云南	0.28	7.36	0.15	0.32	6.94	0.18
西藏	5.34	25.00	4.69	7.35	26.92	6.76
陕西	6.21	46.31	4.97	8.53	51.18	7.04
甘肃	4.75	39.12	4.04	5.26	44.68	4.45
青海	4.12	68.63	2.94	4.11	74.47	2.87
宁夏	3.58	29.57	2.26	5.98	58.73	2.88
新疆	4.71	20.69	3.58	4.21	21.50	2.97

资料来源：教育部发展规划司编 2007中国教育事业发展规划简明统计分析，2008.2

附表34 2006—2007年各省（市、自治区）城乡普通小学办学条件
小学每百名学生拥有计算机台数 单位：台

地区	2006年			2007年		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
北京	20.09	21.35	18.80	16.49	16.18	17.34
天津	8.71	8.67	8.74	9.02	8.99	9.03
河北	5.83	6.42	5.74	5.96	6.28	5.90
辽宁	5.96	8.81	4.74	6.50	9.02	5.07
上海	14.73	17.63	11.67	16.15	19.68	12.76
江苏	7.05	9.09	6.51	7.86	9.56	7.32
浙江	7.33	9.00	6.70	8.05	9.25	7.52
福建	6.19	8.98	5.76	7.01	8.72	6.60
山东	4.99	8.80	4.24	5.20	8.26	4.43
广东	4.77	9.80	3.49	5.24	10.10	3.83
海南	2.14	4.01	1.85	2.54	4.48	2.22
山西	3.37	4.26	3.15	3.59	4.29	3.40
吉林	6.27	8.95	5.54	6.30	8.79	5.65
黑龙江	5.36	7.81	4.65	5.70	8.32	4.93
安徽	2.18	6.39	1.57	2.28	6.17	1.72
江西	1.97	5.14	1.71	2.15	5.01	1.87
河南	1.64	4.61	1.35	1.67	4.29	1.35
湖北	2.98	6.04	2.32	3.10	6.25	2.35
湖南	3.37	5.64	3.05	3.39	6.12	3.03
内蒙古	3.61	4.43	3.28	4.01	4.62	3.74
广西	1.62	6.69	1.21	1.76	6.55	1.34
重庆	4.51	9.46	4.05	4.67	9.85	4.12
四川	2.76	5.20	2.51	2.94	5.23	2.64
贵州	1.63	4.00	1.44	1.68	3.82	1.50
云南	1.20	4.82	0.95	1.35	5.04	1.08
西藏	2.90	5.33	2.67	3.27	5.81	3.02
陕西	3.63	5.92	3.23	4.12	6.17	3.72
甘肃	2.22	5.09	1.91	2.57	5.29	2.26
青海	3.40	6.42	2.92	3.66	6.50	3.23
宁夏	3.42	5.97	2.82	3.74	6.57	2.97
新疆	2.69	4.41	2.24	3.07	4.80	2.61

资料来源：教育部发展规划司编 2007中国教育事业发展的简明统计分析，2008.2

附表35 2006—2007年各省（市、自治区）城乡普通初中办学条件

初中阶段理科实验仪器达标学校比例

单位：%

地区	2006年			2007年		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
北京	75.27	67.83	78.60	57.62	59.02	56.18
天津	77.39	70.40	80.88	79.62	64.75	86.85
河北	87.69	85.11	87.91	87.85	84.59	88.15
辽宁	87.49	89.93	86.67	89.75	91.59	88.98
上海	94.35	96.51	91.82	94.77	96.40	92.98
江苏	75.13	75.19	75.12	89.67	88.83	89.85
浙江	89.88	89.53	89.97	90.84	90.28	91.01
福建	69.60	71.96	69.41	70.42	78.20	69.58
山东	84.72	82.37	85.10	84.40	83.04	84.68
广东	63.63	77.79	59.56	64.45	78.65	60.00
海南	61.77	71.43	60.44	56.44	69.09	54.74
山西	68.80	75.72	67.88	69.79	75.17	69.12
吉林	76.88	76.54	76.94	77.05	82.72	76.24
黑龙江	59.03	64.78	57.61	58.87	62.98	57.84
安徽	53.70	63.72	52.64	54.46	65.50	53.29
江西	73.72	65.09	74.17	76.76	75.41	76.85
河南	75.92	83.61	75.22	75.35	81.71	74.65
湖北	78.53	76.75	78.86	77.98	82.30	77.06
湖南	63.00	63.51	62.97	63.96	64.71	63.92
内蒙古	83.14	82.94	83.18	82.52	84.88	81.97
广西	70.62	64.43	71.21	75.87	64.82	77.00
重庆	76.84	90.16	76.05	78.07	90.41	77.19
四川	65.33	71.56	65.01	67.67	79.84	66.95
贵州	80.69	63.69	82.08	79.76	53.85	82.04
云南	81.01	67.31	81.83	81.22	70.09	81.80
西藏	37.84	38.46	37.70	45.83	33.33	48.15
陕西	75.49	81.87	74.91	80.96	86.23	80.48
甘肃	54.50	60.00	54.19	53.84	59.77	53.50
青海	15.97	15.79	15.98	16.06	29.41	15.38
宁夏	60.40	65.31	59.45	63.95	68.00	63.11
新疆	53.02	55.00	52.77	55.89	47.43	57.12

资料来源：教育部发展规划司编 2007中国教育事业发展简明统计分析，2008.2

附表36 2006—2007年各省（市、自治区）城乡普通初中办学条件

初中阶段建网学校比例

单位：%

地区	2006年			2007年		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
北京	85.48	80.00	87.94	87.53	83.61	91.57
天津	42.29	60.80	33.07	50.67	61.48	45.42
河北	52.81	69.50	51.42	56.85	76.03	55.06
辽宁	41.14	65.32	32.95	53.80	72.41	46.04
上海	94.56	96.90	91.82	96.65	98.40	94.74
江苏	58.58	74.94	55.08	64.61	83.87	60.42
浙江	70.40	86.91	66.10	75.85	87.20	72.37
福建	40.43	55.14	39.20	45.00	63.16	43.04
山东	56.42	79.05	52.67	59.96	79.11	56.03
广东	35.38	62.18	27.67	40.64	64.42	33.19
海南	10.80	30.36	8.11	15.02	32.73	12.65
山西	24.39	36.74	22.75	27.98	40.91	26.35
吉林	34.64	56.98	31.16	41.16	66.67	37.50
黑龙江	32.81	63.79	25.15	38.22	64.52	31.70
安徽	10.81	37.54	7.98	12.52	41.85	9.42
江西	13.98	35.85	12.84	23.81	36.89	23.00
河南	21.31	54.80	18.25	23.92	58.74	20.07
湖北	41.57	54.50	39.15	46.11	57.01	43.77
湖南	20.03	45.97	18.41	22.73	56.47	21.00
内蒙古	5.93	18.48	3.24	7.54	21.95	4.20
广西	21.27	44.33	19.08	18.68	40.70	16.43
重庆	44.12	72.13	42.45	48.50	79.45	46.30
四川	32.16	53.55	31.08	37.11	60.91	35.69
贵州	22.52	33.93	21.58	21.53	28.57	20.91
云南	3.78	15.38	3.08	4.60	17.76	3.78
西藏	14.86	15.38	14.75	22.92	13.33	24.69
陕西	30.60	47.95	29.03	39.03	58.68	37.24
甘肃	23.47	46.67	22.14	28.68	44.83	27.78
青海	20.73	42.11	19.53	26.76	47.06	25.74
宁夏	23.10	48.98	18.11	40.82	76.00	33.61
新疆	11.32	30.63	8.84	10.61	22.86	8.83

资料来源：教育部发展规划司编 2007中国教育事业发展规划统计分析报告，2008.2

附表37 2006—2007年各省（市、自治区）城乡普通初中办学条件
分地区初中阶段每百名学生拥有计算机台数 单位：台

地区	2006年			2007年		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
北京	13.77	10.95	16.66	13.15	11.44	17.53
天津	6.70	5.95	7.14	7.66	7.20	7.91
河北	5.76	5.67	5.78	6.41	6.07	6.47
辽宁	8.31	10.81	7.06	9.05	10.58	8.05
上海	18.95	21.72	15.80	21.64	24.19	18.95
江苏	6.55	8.72	6.10	7.61	9.07	7.22
浙江	10.34	11.72	9.78	10.92	12.42	10.23
福建	4.88	6.08	4.72	5.42	5.84	5.33
山东	7.83	12.24	6.89	8.66	11.41	7.83
广东	6.13	10.51	5.03	6.36	10.36	5.23
海南	3.74	4.44	3.62	4.63	4.19	4.71
山西	4.38	3.80	4.55	5.17	4.20	5.47
吉林	7.20	9.84	6.51	7.77	10.07	7.14
黑龙江	5.89	7.09	5.45	6.58	7.72	6.15
安徽	3.64	5.18	3.41	4.39	5.45	4.21
江西	3.84	4.32	3.79	4.79	4.73	4.80
河南	3.81	6.37	3.53	4.15	6.13	3.85
湖北	4.18	6.63	3.76	4.54	6.48	4.13
湖南	6.07	4.19	6.37	6.74	4.38	7.12
内蒙古	4.46	4.22	4.56	5.04	5.16	4.99
广西	3.94	6.98	3.64	4.59	7.59	4.28
重庆	4.09	4.55	4.04	4.24	5.63	4.09
四川	4.37	4.05	4.41	4.50	4.32	4.53
贵州	4.19	4.98	4.11	4.28	4.68	4.24
云南	2.88	4.47	2.76	3.39	4.56	3.29
西藏	2.11	4.71	1.75	3.13	4.39	2.96
陕西	5.18	4.36	5.30	5.67	4.21	5.92
甘肃	4.03	4.06	4.02	4.66	4.14	4.73
青海	5.87	3.28	6.30	6.20	4.11	6.53
宁夏	6.52	7.89	6.06	6.95	7.87	6.57
新疆	4.85	4.78	4.86	5.50	5.78	5.42

资料来源：教育部发展规划司编 2007中国教育事业发展规划统计分析报告，2008.2

附表38 2004~2005年各省(市、自治区)地方人均财政性医疗卫生支出

单位:元

地 区	预算数			决算数		
	2004年	2005年	2006年	2004年	2005年	2006年
北 京	389.44	458.20	581.02	362.13	426.68	550.65
天 津	181.98	186.21	232.36	179.08	181.98	221.20
河 北	57.65	69.88	80.43	51.61	65.81	72.78
山 西	74.83	92.29	114.46	67.14	83.97	105.07
内 蒙 古	78.20	94.34	122.20	73.30	87.50	117.84
辽 宁	64.24	82.78	104.78	60.45	81.38	102.39
吉 林	70.35	82.35	104.34	62.83	76.22	98.86
黑 龙 江	62.65	79.58	100.61	61.78	73.33	95.16
上 海	246.84	293.59	338.84	258.41	293.29	338.83
江 苏	92.61	108.78	130.04	83.94	100.41	118.58
浙 江	119.91	144.54	183.86	111.80	132.46	167.74
安 徽	37.54	46.59	63.54	34.23	40.89	56.90
福 建	70.95	79.05	101.575	66.43	73.35	95.755
江 西	48.40	59.70	76.70	41.05	50.66	66.41
山 东	51.37	62.25	83.05	49.26	58.83	78.76
河 南	38.41	48.96	66.73	34.72	44.57	65.39
湖 北	49.11	65.04	87.48	43.84	54.57	79.00
湖 南	36.03	46.63	63.73	29.47	38.65	54.588
广 东	106.03	110.72	135.58	87.80	89.58	111.308
广 西	51.45	66.96	82.80	45.03	55.78	70.78
海 南	74.04	85.15	102.15	66.34	78.73	91.04
重 庆	45.34	63.84	92.62	38.62	54.24	70.47
四 川	47.23	61.79	71.09	39.26	60.36	70.38
贵 州	54.97	75.52	83.11	50.07	69.21	79.95
云 南	89.37	108.24	130.64	81.98	100.69	127.42
西 藏	258.35	334.07	397.51	232.58	256.64	288.05
陕 西	56.51	69.15	93.78	48.83	58.34	77.205
甘 肃	59.74	76.85	97.12	51.20	68.79	89.09
青 海	139.93	222.73	247.89	117.62	163.19	211.29
宁 夏	87.23	106.06	143.86	74.05	90.62	116.03
新 疆	107.74	138.31	161.15	99.30	128.81	146.08
全 国	71.03	87.41	109.66	64.31	79.14	100.36

数据来源: 2004年预算、决算数据来源于《中国财政年鉴2005》,第288~323页,人口数据来源于《中国人口统计年鉴2005》第3页;
2005年预算、决算数据来源于《中国财政年鉴2006》第322~357页,人口数据来源于《中国人口统计年鉴2006》第73页;
2006年预算、决算数据来源于《中国财政年鉴2007》,第323~358页,人口数据来源于《中国人口和就业统计年鉴2007》第3页。

附表39 1980~2006年中国卫生总费用

项目	1980年	1990年	1995年	2000年	2003年	2004年	2005年	2006
卫生总费用(亿元)	143.2	747.4	2155.1	4586.6	6584.1	7590.3	8659.9	9843
政府预算卫生支出	51.9	187.3	387.3	709.5	1116.9	1293.6	1552.5	1778.9
社会卫生支出	61.0	293.1	767.8	1171.9	1788.5	2225.4	2586.4	3210.9
个人卫生支出	30.3	267.0	1000.0	2705.2	3678.7	4071.4	4521.0	4853.5
卫生总费用构成(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100
政府卫生支出 (%)	36.2	25.1	18.0	15.5	17.0	17.1	17.9	18.1
社会卫生支出 (%)	42.6	39.2	35.6	25.5	27.2	29.3	29.9	32.6
个人卫生支出 (%)	21.2	35.7	46.4	59.0	55.8	53.6	52.2	49.3
卫生总费用占GDP (%)	3.17	4.03	3.54	4.62	4.85	4.75	4.73	4.67
人均卫生总费用(元)	14.51	65.4	177.9	361.9	509.5	583.9	662.3	828
城镇居民 (元)	—	158.8	401.3	828.6	1108.9	1261.9	1122.8	1145.1
农村居民 (元)	—	38.8	112.9	209.4	274.7	301.6	318.5	442.4

注：①卫生总费用为测算数；②本表按当年价格计算。

数据来源：《2007年中国卫生统计提要》第113页,2007年数据来源：《中国卫生事业发展统计公报2007》。

附表40 1980~2006年分市县卫生技术人员数

单位：人

项目	1980年	1990年	2000年	2005年	2006年
每千人口卫生技术人员	2.85	3.44	3.63	3.48	3.59
市	8.03	6.59	5.17	4.96	5.15
县	1.81	2.15	2.41	2.16	2.18
医生	1.17	1.56	1.68	1.51	1.55
市	3.22	2.95	2.31	2.13	2.20
县	0.76	0.98	1.17	0.96	0.96
其中：医师	0.72	1.15	1.30	1.21	1.25
市	2.14	2.42	1.93	1.81	1.88
县	0.44	0.63	0.79	0.68	0.68
护师(士)	0.47	0.86	1.02	1.05	1.11
市	1.83	1.91	1.64	1.66	1.75
县	0.20	0.43	0.54	0.51	0.53

注：①市包括直辖市、地级市和县级市；②2005、2006年医生系执业医师和执业助理医师数,医师系执业医师数,护师(士)系注册护士数；③2006年人口数系推算数。

数据来源：《2007年中国卫生统计提要》第100页。

附表41 2003~2006年各地区医疗机构床位数

地 区	每千人口医院卫生院床位数			
	2003年	2004年	2005年	2006年
全国平均	2.34	2.40	2.45	2.54
东 部	—	2.72	2.81	2.91
中 部	—	2.21	2.23	2.32
西 部	—	2.21	2.24	2.33
北 京	6.14	6.31	6.41	6.54
天 津	4.08	4.15	4.18	4.10
河 北	2.21	2.16	2.24	2.37
山 西	3.02	3.11	3.10	3.23
内 蒙 古	2.58	2.59	2.69	2.77
辽 宁	3.80	3.85	3.85	3.92
吉 林	3.04	3.04	3.08	3.19
黑 龙 江	2.93	3.02	2.96	3.07
上 海	5.57	5.64	5.75	5.53
江 苏	2.36	2.46	2.54	2.68
浙 江	2.58	2.74	2.85	2.99
安 徽	1.75	1.78	1.84	1.93
福 建	2.09	2.18	2.16	2.28
江 西	1.79	1.80	1.79	1.85
山 东	2.22	2.35	2.51	2.62
河 南	1.97	2.00	2.02	2.09
湖 北	2.13	2.13	2.14	2.21
湖 南	2.03	2.07	2.12	2.23
广 东	2.23	2.35	2.45	2.55
广 西	1.70	1.75	1.76	1.84
海 南	2.15	2.15	2.13	2.24
重 庆	1.91	1.92	1.94	2.03
四 川	2.07	2.11	2.13	2.19
贵 州	1.48	1.52	1.50	1.60
云 南	2.15	2.26	2.31	2.37
西 藏	2.26	2.25	2.41	2.60
陕 西	2.63	2.62	2.69	2.81
甘 肃	2.21	2.24	2.30	2.40
青 海	3.05	3.05	2.92	2.99
宁 夏	2.55	2.70	2.80	2.98
新 疆	3.69	3.86	3.86	4.00

注：全国及各地区人口数系推算数。

数据来源：2003年数据来源于《2004年中国卫生统计提要》第10-11页；

2004年数据来源于《2005年中国卫生统计提要》第12-13页；

2005年数据来源于《2006年中国卫生统计提要》第95页；

2006年数据来源于《2007年中国卫生统计提要》第95页。

附表42 2003~2006年各地区农村乡镇卫生院及床位、人员数

地区	每千农业人口							
	床位				人员			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
全国平均	0.76	0.77	0.78	0.81	1.19	1.18	1.16	1.16
东部	—	0.94	0.92	0.93	—	1.43	1.35	1.35
中部	—	0.71	0.72	0.76	—	1.20	1.22	1.22
西部	—	0.69	0.70	0.74	—	0.94	0.91	0.92
北京	1.28	1.21	1.13	1.29	1.83	1.75	1.86	2.20
天津	0.57	0.59	0.59	0.59	1.35	1.32	1.33	1.31
河北	0.80	0.73	0.70	0.75	0.99	0.90	0.85	0.86
山西	0.93	0.96	0.92	0.98	1.27	1.25	1.25	1.26
内蒙古	0.87	0.87	0.91	0.96	1.41	1.36	1.38	1.38
辽宁	0.93	0.94	1.00	1.03	1.18	1.18	1.12	1.11
吉林	0.82	0.81	0.82	0.84	1.72	1.73	1.69	1.66
黑龙江	0.63	0.67	0.64	0.67	1.13	1.14	1.13	1.11
上海	3.51	3.84	4.49	2.65	3.36	3.32	3.81	1.76
江苏	1.28	1.35	1.33	1.30	2.01	2.03	1.92	1.83
浙江	0.64	0.64	0.62	0.60	1.19	1.20	1.23	1.24
安徽	0.74	0.72	0.72	0.74	1.02	1.01	0.99	1.00
福建	0.77	0.72	0.78	0.78	1.03	0.96	0.99	0.94
江西	0.58	0.59	0.59	0.62	1.00	0.99	0.99	0.97
山东	0.78	0.80	0.86	0.92	1.30	1.30	1.30	1.35
河南	0.64	0.66	0.68	0.68	1.02	1.05	1.05	1.05
湖北	0.71	0.74	0.87	0.96	1.56	1.60	1.60	2.00
湖南	0.71	0.69	0.70	0.79	1.33	1.26	1.26	1.26
广东	0.91	1.28	0.95	1.03	1.77	2.38	2.38	1.87
广西	0.51	0.53	0.52	0.55	0.82	0.84	0.84	0.85
海南	0.70	0.69	0.92	0.93	1.26	1.28	1.28	1.51
重庆	0.66	0.68	0.70	0.74	1.08	1.09	1.09	1.08
四川	0.84	0.85	0.86	0.90	1.15	1.09	1.09	1.05
贵州	0.44	0.44	0.43	0.47	0.68	0.60	0.60	0.57
云南	0.66	0.69	0.67	0.69	0.72	0.71	0.71	0.66
西藏	0.73	0.76	0.89	1.12	0.71	0.80	0.80	0.84
陕西	0.66	0.64	0.67	0.75	1.00	0.97	0.97	0.96
甘肃	0.63	0.65	0.64	0.69	0.79	0.78	0.78	0.78
青海	0.59	0.61	0.58	0.59	0.91	0.88	0.88	0.72
宁夏	0.44	0.50	0.54	0.47	0.97	0.97	0.97	0.87
新疆	1.05	1.07	1.04	1.39	1.49	1.46	1.46	1.64

数据来源：2003年数据来源于《2004年中国卫生统计提要》第24—25页；
 2004年数据来源于《2005年中国卫生统计提要》第24—25页；
 2005年数据来源于《2006年中国卫生统计提要》第106—107页；
 2006年数据来源于《2007年中国卫生统计提要》第107页。

附表43a 2005年各省(市、自治区)城镇职工基本社会保障情况

单位:万人

地 区	城镇职工基本养老保险					城镇职工基本医疗保险				
	应保人数		参保职工 人数	综合参保 率 (%)	职工参保 率 (%)	应保人数		参保职 工人数	综合参保 率 (%)	职工参保 率 (%)
	离退休人数	就业人数				离退休人数	就业人数			
北 京	192.2	736.3	364.7	56.0	49.50	192.2	736.3	419.7	61.9	57.0
天 津	136.2	248.4	200.6	80.2	80.8	136.2	248.4	180.8	77.8	72.8
河 北	213.8	661.4	523.7	80.9	79.2	213.8	661.4	422.6	64.2	63.9
山 西	128.1	440.6	285.2	67.4	64.7	128.1	440.6	251.9	57.1	57.2
内 蒙 古	91.7	350.3	252.9	76.7	72.2	91.7	350.3	206.0	66.1	58.8
辽 宁	382.2	865.0	832.8	95.7	96.3	382.2	865.0	584.2	69.3	67.5
吉 林	158.7	414.2	325.0	79.6	78.5	158.7	414.2	209.1	49.4	50.5
黑 龙 江	253.1	676.9	545.7	82.7	80.6	253.1	676.9	432.5	64.8	63.9
上 海	291.3	612.3	539.3	91.8	88.1	291.3	612.3	452.7	80.6	73.9
江 苏	327.5	1215.2	1037.6	87.2	85.4	327.5	1215.2	821.1	72.9	67.6
浙 江	176.5	904.3	801.3	89.0	88.6	176.5	904.3	476.5	59.2	52.7
安 徽	154.9	545.4	347.0	67.3	63.6	154.9	545.4	274.4	55.3	50.3
福 建	92.4	555.5	320.8	63.2	57.7	92.4	555.5	255.8	51.4	46.0
江 西	144.8	468.8	282.0	63.1	60.2	144.8	468.8	201.7	45.1	43.0
山 东	250.4	1328.6	1053.9	82.5	79.3	250.4	1328.6	684.8	54.6	51.5
河 南	236.4	910.1	619.8	71.0	68.1	236.4	910.1	487.4	56.0	53.6
湖 北	274.2	743.5	597.6	79.0	80.4	274.2	743.5	354.9	49.3	47.7
湖 南	188.0	682.9	523.4	82.5	76.6	188.0	682.9	356.8	57.8	52.2
广 东	257.9	1612.7	1564.9	96.0	97.0	257.9	1612.7	1055.0	66.0	65.4
广 西	120.2	427.7	215.3	52.7	50.3	120.2	427.7	203.6	52.2	47.6
海 南	35.1	121.7	84.4	77.1	69.4	35.1	121.7	62.8	55.6	51.6
重 庆	112.9	353.8	189.6	62.2	53.6	112.9	353.8	145.8	50.9	41.2
四 川	274.9	802.1	562.7	73.7	70.2	274.9	802.1	426.8	60.1	53.2
贵 州	79.7	281.7	132.0	50.8	46.9	79.7	281.7	129.0	49.9	45.8
云 南	126.1	410.4	176.8	48.2	43.1	126.1	410.4	225.2	59.8	54.9
西 藏	5.8	31.6	4.6	20.6	14.6	5.8	31.6	10.4	40.8	33.0
陕 西	141.2	445.9	268.4	64.1	60.2	141.2	445.9	247.4	59.4	55.5
甘 肃	75.4	263.4	142.2	58.3	54.0	75.4	263.4	130.4	52.1	49.5
青 海	25.4	81.5	43.0	56.1	52.8	25.4	81.5	41.6	58.0	51.0
宁 夏	21.9	87.7	51.5	61.6	58.8	21.9	87.7	47.3	58.9	54.0
新 疆	115.0	360.4	213.1	63.5	59.1	115.0	360.4	223.6	67.5	62.0

数据来源:《中国劳动和社会保障年鉴2006》第547页,第549页,第591页,第612页,第621页,第625页,第628页,第631页。

附表43b 2005年各省(市、自治区)城镇职工基本养老保险情况

单位:万人

地 区	城镇职工失业保险			城镇职工工伤保险		
	就业人数	参保人数	参保率 (%)	就业人数	参保职工人数	参保率 (%)
北 京	736.3	357.5	48.6	736.3	303.9	41.3
天 津	248.4	197.5	79.5	248.4	162.9	65.6
河 北	661.4	461.2	69.7	661.4	361.4	54.6
山 西	440.6	288.5	65.5	440.6	151.4	34.4
内 蒙 古	350.3	222.2	63.4	350.3	110.2	31.5
辽 宁	865.0	607.7	70.3	865	474.6	54.9
吉 林	414.2	199.4	48.1	414.2	136.7	33.0
黑 龙 江	676.9	459.6	67.9	676.9	257.5	38.0
上 海	612.3	466.1	76.1	612.3	523.7	85.5
江 苏	1215.2	838.3	69.0	1215.2	680.2	56.0
浙 江	904.3	444.7	49.2	904.3	453.1	50.1
安 徽	545.4	360.3	66.1	545.4	148.2	27.2
福 建	555.5	266.6	48.0	555.5	239.1	43.0
江 西	468.8	230.7	49.2	468.8	153.6	32.8
山 东	1328.6	771.1	58.0	1328.6	578.7	43.6
河 南	910.1	681.9	74.9	910.1	404.0	44.4
湖 北	743.5	391.5	52.7	743.5	230.3	31.0
湖 南	682.9	382.7	56.0	682.9	228.2	33.4
广 东	1612.7	1099.1	68.2	1612.7	1605.1	99.5
广 西	427.7	219.9	51.4	427.7	144.4	33.8
海 南	121.7	56.7	46.6	121.7	68.9	56.6
重 庆	353.8	188.2	53.2	353.8	154.1	43.6
四 川	802.1	380.5	47.4	802.1	270.5	33.7
贵 州	281.7	129.3	45.9	281.7	65.8	23.4
云 南	410.4	180.3	43.9	410.4	166.9	40.7
西 藏	31.6	6.7	21.2	31.6	1.9	6.0
陕 西	445.9	326.7	73.3	445.9	149.2	33.5
甘 肃	263.4	160	60.7	263.4	70.1	26.6
青 海	81.5	33.2	40.7	81.5	20.5	25.2
宁 夏	87.7	37.2	42.4	87.7	23.5	26.8
新 疆	360.4	202.4	56.2	360.4	139.1	38.6

数据来源:《中国劳动和社会保障年鉴2006》第621页,第547页,第549页,第591页,第625页,第628页,第631页。

注:综合参保率和职工参保率为计算得来,综合参保率=参保人数/应保人数,职工参保率=职工参保人数/就业人数,其中应保人数=就业人数+离退休人数,就业人数=城镇单位就业人员年末人数+城镇私营个体就业人员年末人数。

附表44 2006年各省（市、自治区）城乡居民最低生活保障基本情况

地 区	覆盖人数（人）		占人口比例（%）	
	城市	农村	城市	农村
北 京	151770	75863	1.14%	3.06%
天 津	151275	37280	1.86%	1.43%
河 北	871386	665151	3.29%	1.57%
山 西	869800	715044	5.99%	3.72%
内 蒙 古	724082	427541	6.21%	3.47%
辽 宁	1409971	518503	5.60%	2.96%
吉 林	1336076	685146	9.27%	5.35%
黑 龙 江	1453472	730143	7.11%	4.11%
上 海	351377	125322	2.18%	6.11%
江 苏	430921	1049593	1.10%	2.89%
浙 江	89088	496451	0.32%	2.29%
安 徽	1009242	270966	4.45%	0.71%
福 建	196779	674006	1.15%	3.64%
江 西	1002202	1046557	5.97%	3.93%
山 东	622486	481614	1.45%	0.96%
河 南	1353515	1990449	4.44%	3.14%
湖 北	1419854	151289	5.69%	0.47%
湖 南	1350552	492657	5.50%	1.27%
广 东	388646	1339024	0.66%	3.89%
广 西	568740	369542	3.48%	1.20%
海 南	165130	153430	4.29%	3.40%
重 庆	812788	42936	6.20%	0.29%
四 川	1652718	1580278	5.90%	2.94%
贵 州	511701	76845	4.96%	0.28%
云 南	730305	147377	5.34%	0.47%
西 藏	44124	2319	5.59%	0.11%
陕 西	803652	940726	5.50%	4.14%
甘 肃	727433	581216	8.98%	3.24%
青 海	211617		9.84%	0.00%
宁 夏	218012	37846	8.39%	1.10%
新 疆	772178	26333	9.93%	0.21%

数据来源：《2007中国民政统计年鉴》第170—172页，城乡人口数来源于《中国统计年鉴2007》第107页。

附表45 2006年各省（市、自治区）城乡居民医疗救助基本情况

地 区	覆盖人数（人）		占人口比例（%）	
	城市	农村	城市	农村
北 京	10713	33494	0.3	2.1
天 津	6561	44195	0.08	1.4
河 北	27281	333807	0.08	1.7
山 西	20974	290899	0.1	0.8
内 蒙 古	30615	245618	0.1	1.5
辽 宁	65559	380867	0.3	2.0
吉 林	53625	253986	0.3	2.2
黑 龙 江	215995	461974	0.4	2.0
上 海	41187	21631	1.1	2.6
江 苏	63910	569983	0.3	1.1
浙 江	15612	408504	0.2	1.6
安 徽	15009	412165	0.06	1.9
福 建	10857	192966	0.07	1.1
江 西	118583	582587	0.06	1.0
山 东	42744	793698	0.7	2.2
河 南	92385	1251507	0.1	1.6
湖 北	26361	700741	0.3	2.0
湖 南	54248	562564	0.1	2.2
广 东	251401	1090841	0.2	1.4
广 西	5791	651138	0.04	3.2
海 南	915	147870	0.03	2.1
重 庆	45983	467003	0.02	3.3
四 川	200545	1573342	0.3	3.1
贵 州	4629	516758	0.7	2.9
云 南	33126	816722	0.04	1.9
西 藏	7103	232668	0.2	2.6
陕 西	18435	470031	0.9	1.2
甘 肃	50789	253784	0.1	2.0
青 海	116670	258831	0.6	1.4
宁 夏	37545	230717	5.4	7.8
新 疆	186979	1333224	1.4	6.7

数据来源：《2007中国民政统计年鉴》第175页；城乡人口数来源于《中国统计年鉴2007》，第107页。

附表46 2005年城镇职工与农民工基本社会保障比较

项目	城镇职工职工参保率	农民工参保率	农民工低于城镇职工
基本养老保险	74.3%	26.63%	47.77个百分点
基本医疗保险	56.80%	26.23%	30.57个百分点
失业保险	60.40%	15.35%	45.05个百分点
工伤保险	48.10%	32.54%	15.56个百分点

数据来源：农民工参保率数据来源于《城市农民工劳动就业和社会保障状况》，国家统计局；城镇职工参保率数据根据《中国劳动和社会保障年鉴2006》数据计算。

附表47 2006年各省(市、自治区)公共就业服务基本情况

地区	城镇登记失业人口(万人)	登记失业率(%)	职业介绍机构个数	职业介绍机构人数(万人)	就业培训中心个数	就业培训教师人数(人)	就业培训专职教师人数(人)	就业培训中心财政补贴(亿元)
北京	10.4	2.0	632	0.4	19	1198	458	1.5
天津	11.7	3.6	166	0.1	19	476	80	0.1
河北	28.7	3.8	2360	0.7	212	2315	1323	1.0
山西	15.6	3.2	317	0.3	83	984	410	0.4
内蒙古	18.0	4.1	1281	0.3	114	887	359	0.8
辽宁	54.1	5.1	2113	0.5	124	2309	972	3.5
吉林	26.3	4.2	1411	0.4	83	856	375	0.3
黑龙江	31.2	4.3	1258	0.3	133	1368	715	2.6
上海	27.8	4.4	493	0.5	—	—	—	—
江苏	40.4	3.4	3584	1.2	119	3434	1119	2.9
浙江	29.14	3.5	2538	0.6	158	2231	758	3.8
安徽	28.24	4.2	2030	0.6	63	1358	606	0.9
福建	15.14	3.9	1017	0.3	122	1496	427	1.7
江西	25.3	3.6	1445	0.4	116	2075	934	4.0
山东	43.7	3.3	2150	0.7	145	3232	1614	2.4
河南	35.4	3.5	1536	1.1	159	2698	855	1.4
湖北	52.6	4.2	918	0.3	118	2446	1288	3.0
湖南	43.3	4.3	932	0.3	310	7537	3744	5.0
广东	36.2	2.6	1899	0.9	214	4089	1794	4.7
广西	20.0	4.1	392	0.2	106	1245	298	0.3
海南	5.2	3.6	62	0.0	30	441	301	4.1
重庆	15.4	4.0	392	0.1	41	856	327	1.2
四川	36.1	4.5	1775	0.5	160	3145	1116	2.4
贵州	12.1	4.1	449	0.2	73	729	250	0.3
云南	13.8	4.3	1715	0.4	115	1741	811	1.5
西藏	—	—	28	0.0	—	—	—	—
陕西	21.5	4.0	2380	0.6	133	2828	1899	0.6
甘肃	9.7	3.6	817	0.2	101	913	442	0.7
青海	3.7	3.9	314	0.1	25	400	287	1.4
宁夏	4.2	4.3	262	0.1	23	111	58	0.4
新疆	11.6	3.9	784	0.2	94	1790	694	0.8

资料来源:城镇登记失业人员数和登记失业率来源于《中国人口和就业统计年鉴2007》第19、20页;其余数据来源于《中国劳动统计年鉴2007》,第179、502页。

参考文献

阿德尔曼·桑鼎, 1987年9月: “中国的经济政策和收入分配”, 《比较经济学杂志》。

阿玛蒂亚·森, 2003年7月: 《以自由看待发展》, 中国人民大学出版社。

阿玛蒂亚·森, 2007年7月: “中国应回归全民医疗保险”, 《南华早报》。

阿瑟·刘易斯[美], 1989年: 《二元经济论》, 北京经济学院出版社, 1989年第1版。

奥肯[美], 1999年: 《平等与效率》, 北京: 华夏出版社。

R. J. Barro, 《跨国家回归的人力资本和增长》, 待出版, 哈佛大学

白天亮, 2007-8-16: “城镇居民医保2010年全国推开”, 《人民日报》。

布坎南, 1993.9: 民主财政论——财政制度和个人选择[M], 商务印书馆。

陈佳贵、王延中, 2007年: 《中国社会保障发展报告(2007) NO.3: 转型中的卫生服务与医疗保障》, 北京: 社会科学文献出版社。

陈竺, 2007-9-20: 《在全国农村爱国卫生工作暨纪念爱国卫生运动55周年现场会上的讲话》。

常修泽, 2007年1月31日: “逐步实现基本公共服务均等化”, 《人民日报》。

蔡昉, 2007(2): “破解农村剩余劳动力之谜”, 《中国人口科学》。

迟福林, 2005年: 《门槛——政府转型与改革攻坚》, 北京: 中国经济出版社。

迟福林, 2005年: 《2005' 中国改革评估报告》, 北京: 外文出版社。

迟福林, 2006年: 《2006' 中国改革评估报告》, 北京: 中国经济出版社。

迟福林, 2007年: 《2007' 中国改革评估报告》, 北京: 中国经济出版社。

迟福林, 2007年: 《起点——中国改革步入30年》, 北京: 中国经济出版社。

迟福林, 2008年: 《2008新阶段改革的起点与趋势——2008' 中国改革评估报告》, 北京中国经济出版社。

蔡菲, 黄润龙, 陈胜利, 2008年: “影响出生性别比升高的社会经济文化背景研究——2000年全国人口普查县级资料多因素分析报告”, 《人口与发展》。

财政部, 2005: 《2005年财政年鉴》, 中国年鉴出版社。

财政部, 2007年4月: 《中国财政年鉴2006》, 中国财政出版社, 北京。

财政部农业司, 2006年: 农村公共财政范围研究汇编。

党国英、许力平, 2007年: 为本报告撰写的背景报告: “农民工与基本公共服务均等化”。

段成荣、周福林, 2005(2): “我国留守儿童状况研究”, 《人口研究》。

杜青林, 2005(15): “我国解决三农问题的新思路”, 《中国科技成果》。

杜乐勋、张文鸣, 2007年: “我国新型农村合作医疗制度的发展”, 《中国医疗卫生发展报告No.3/医疗卫生卫生绿皮书》, 北京: 社科文献出版社。

樊胜根、张林秀、张晓波, 2002年: 《经济增长, 区域差距和贫困——中国农村地区的公共投入研究》, 中国农业出版社。

范恒山、周毅仁, 2007年: 为本报告撰写的背景报告: “基本公共服务均等化与区域发展战略”。

高全胜, 2006年: “再分配要着力解决困难群体的

社会保障问题”，《光明日报》。

贡森，2007年：“中国农村地区社会保障发展策略研究”。

国务院发展研究中心课题组，2005年：《县乡财政与农民负担状况》，载国务院发展研究中心农村经济研究部，《中国农村调查报告》，山西经济出版社。

国务院妇女儿童工作委员会，2007年5月：《中国妇女发展纲要（2001-2010）实施情况中期评估报告》。

国家人力资源和社会保障部，2008年5月21日：《2007年劳动和社会保障事业发展统计报告》，人力资源和社会保障部网站。

国家教育督导团，2006：“国家教育督导报告2005”，《教育发展研究》。

国家教育督导团，2006（5）：“国家教育督导报告2005”，《教育发展研究》。

国务院研究室课题组，2006年：《中国农民工调研报告》，北京：中国言实出版社。

国务院妇女儿童工作委员会，2007年7月：《中国妇女发展纲要（2001-2010）实施中期评估报告》和《中国儿童发展纲要（2001-2010）实施中期评估报告》。

国家统计局：2001年9月4日：《第二期中国妇女社会地位抽样调查主要数据报告》。

国家统计局统计科学研究所课题组，2006年：《2006年中国全面建设小康社会进程统计监测报告》。

国家统计局，2008年5月：《中国统计摘要2008》，中国统计出版社。

国家统计局，2007年5月：《中国统计摘要2007》，中国统计出版社。

国家统计局，2007年5月：《2007年中国统计摘要》，北京：中国统计出版社。

国家统计局，2006年9月：《2006年中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

国家统计局，2008年02月28日：《中华人民共和国2007年国民经济和社会发展统计公报》，

国家统计局，2006年10月19日：《农民工生活质量

调查之一：劳动就业和社会保障》，中国统计信息网。

国家统计局，2006-10-20：《农民工生活质量调查之二：生活与教育状况》，中国统计信息网。

国家统计局，2006-10-24：《农民工生活质量调查之三：对城市生活的评价和希望》，中国统计信息网。

国家统计局，2006-10-25：《农民工生活质量调查之四：务工经商存在的问题及建议》，中国统计信息网。

国家审计署，2004-6-24：《关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，新华网。

国家民政部办公厅，2006年12月：《关于加快农村社会保障体系建设的意见》。

国家劳动和社会保障部网站，2006年11月8日：《劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要（2006~2010年）》

胡锦涛，2004年4月：《在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话》，人民出版社。

胡锦涛，2007年10月15日：《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

胡瑞文，2007年10月29日：“教育经费缺口分析”，学习时报网，

华建敏，2007年7月4日：“立党为公执政为民 完善覆盖城乡社保体系”，中国政府网。

韩俊，2007年。为本人人类发展报告撰写的背景报告：“基本公共服务均等化与新农村建设”。

韩俊，2007年。本人人类发展报告的背景报告：“基本公共服务均等化与新农村建设”，

韩俊，2005年6月24日：“失地农民的就业和社会保障”，《中国经济时报》。

焦建国，2005年10月18日：“教育投入：当前急需解决哪些问题”，中国经济时报

教育部发展规划司，2008年2月：《2007年全国教育事业发展简明统计分析》

蒋永萍，“妇女的就业”，2005年：引自游钧主编《2005年中国就业报告》，北京：中国劳动社会保障出

版社

蒋永萍, 2006年3月16日: “中国妇女的就业状况”, 中国网

经合组织, 2001年: *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Public Participation in Policy Making*. 巴黎: 经济合作与发展组织。

Karen Eggleston, 李玲, Meng Qingyue, Magnus Lindelow, Adam Wagstaff, 2007: “中国的健康服务: 文献综述”, 《健康经济学》。

联合国开发计划署, 2005年10月: 《中国人类发展报告2005》, 中国对外翻译出版公司。

联合国开发计划署, 2002年: 《2002年人类发展报告》(中文版), 中国财政经济出版社。

联合国儿童基金会, 2006年: 《2006年世界儿童状况报告》。

联合国儿童基金会, 《联合国儿童基金会年度报告2006》, 第49页

联合国儿童基金会和世界卫生组织, 2008年: 《饮用水与卫生状况进展报告: 对卫生状况的特别关注》。

联合国开发计划署, 2007年: 《全球人类发展报告2007/2008》。

联合国开发计划署, 2005年: 《中国人类发展报告2005》, 中国对外翻译出版公司。

李毅中, 2007年03月07日: “政府应强制为高危行业农民工上工伤保险”, 新华网。

劳动和社会保障部, 2007: 《中国劳动和社会保障统计年鉴2006》, 中国劳动和社会保障出版社。

劳动和社会保障部, 2007年1月23日: 《2006年全国农民工工作综述》, 中国政府网。

莱斯特·M·塞拉蒙等著, 2002年: 《全球公民社会——非营利部门视界》, 贾西津、魏玉等译, 社会科学文献出版社2002年版。

莱斯特·瑟罗[美], 1998年: 《资本主义的未来》。北京: 中国社会科学出版社。

刘继安, 2007: “义务教育与人类发展公平”——背景报告。

刘继安, 2007: 为本报告撰写的背景报告: “义务教育与人类发展公平”。

刘强, 2006 (10): “谁挤占了消费需求: 教育医疗住房三大支出负担过重”, 《中国国情国力》。

刘尚希, 2007年6月12日: “基本公共服务均等化: 目标及政策路径”, 《中国经济时报》。

刘尚希等, 2007年: 为本人类发展报告撰写的背景报告: “基本公共服务均等化与公共财政制度”,

刘胜, 2005年10月22日: “农民工为何频频退保, 社保体制面对‘流动’考验”, 《中国青年报》。

路甬祥, 2007年7月6日: “全国人大执法检查组关于检查《义务教育法》实施情况的报告”, 《中国教育报》。

罗伯特·B·登哈特、珍妮特·V·登哈特著, 丁煌译, 2004年: 《新公共服务: 服务而非掌舵》, 中国人民大学出版社。

美国人口咨询局, 2002年: 《2002年世界人口数据表》(中文版), 中国人口信息中心编译。

民政部, 2007年11月: 《2007年10月份民政事业统计月报》, 民政部网站。

民政部, 2008年5月4日: 《2007年民政事业发展统计报告》, 中央政府门户网站。

马歇尔和汤姆·博托莫尔, 1992年: 公民身份与社会阶级, Pluto Press出版社。

彭希哲: 2003 (2): “社会政策与性别平等: 以中国养老金制度的分析为例”, 《妇女研究论丛》。钱克明, 2003 (1): “中国‘绿箱’政策的支持结构与效率”, 《农业经济问题》。

世界卫生组织, 2000年: “2000年世界卫生报告”, 几内亚。

世界卫生组织, 《2000年世界卫生报告: “卫生系统: 改进业绩”》

世界卫生组织, 《艰难的抉择: 投资卫生领域, 促进经济发展——宏观经济与卫生委员会国家后续工作的经验》。

世界银行, 1993年: 《1993年世界发展报告: 投资于健康》, 中国财政经济出版社1993年版, 第19-2页。

舒尔茨主编, 1962年:《投资于人》, 芝加哥, 芝加哥大学出版社。

水利部水文局, 2005年8月:《2004水情年报》, 中国水利出版社。

孙立平, 2003年:《博弈(断裂社会的利益冲突与和谐)》, 社会科学文献出版社。

宋晓梧、刑伟和丁元, 2007年:“人类发展报告背景报告:基本公共服务均等化与基本社会保障制度”。

宋亚平, 2006年10期:“湖北省乡镇综合配套改革的实践与思考——关于‘以钱养事’的几点认识,《决策与信息》”。

田成平, 2007年7月12日:“劳动合同法在保护劳动就业有五方面突破”, 中国新闻网。

谭琳主编, 2006年3月:“中国性别平等与妇女发展评估报告(1995-2005)”, 社会科学文献出版社。

谭琳, 刘伯红, 2005年:《中国妇女研究十年(1995-2005)回应《北京行动纲领》》, 北京: 社会科学文献出版社。

维托·坦齐等, 2005年:《20世纪的公共支出》, 商务印书馆, 第44页中的表2.5。

外交部, 联合国驻华系统, 2008年:《中国实施千年发展目标进展情况》。

王陇德, 2005(10):“用改革解决中国问题”, 《中国卫生》。

王倩, 陈昌杰, 黄巍. 1992: 中国生活饮用水有机污染与肝癌死亡率的相关研究[J]. 卫生研究。

王绍光, 2003(19)年:“中国公共卫生的危机与转机”, 《经济管理文摘》。

王京韬, 2004年5月20日:“非正规就业的时代歧义”, 中国劳动力市场。

王小林等, 2006年:《中国财政体系和儿童教育与卫生医疗投资》。联合国儿童基金会和中国国务院妇女儿童工作委员会。

王小林、梅鸿:《中国预算体制与儿童教育卫生服务筹资》, 联合国儿童基金会和国务院妇女儿童工作委员会办公室。

王一鸣, 2007年21期:“当前经济运行的政策取

向”, 《瞭望》。

温家宝, 2007年03月20日:《2007年政府工作报告》, 中国政府网。

温家宝, 2007年03月05日:“在十届全国人大五次全体会议上的政府工作报告”, 中央政府门户网站。

卫生部, 2007年:《中国卫生统计年鉴2007》, 北京: 中国协和医科大学出版社。

卫生部、财政部2008年3月24日:《关于做好2008年新型农村合作医疗工作的通知》, 中国网。

卫生部, 2007年:《2007年中国卫生事业发展统计公报》。

卫生部统计信息中心, 《中国卫生服务调查研究第三次 国家卫生服务调查分析报告》。

卫生部, 2008年5月:《2003-2007年全国卫生事业发展情况统计简报》, 中国发展门户网。

卫生部, 2007年:《2007中国卫生统计年鉴》, 北京: 中国协和医科大学出版社。

卫生部, 2006年9月22日: 国家中医药管理局 国家发展和改革委员会 财政部, “农村卫生服务体系建设与发展规划”, 中国网。

卫生部统计信息中心编, 2004年:《中国卫生服务调查研究 第三次国家卫生服务调查分析报告》, 北京: 中国协和医科大学出版社。

卫生部网站, 2007年5月9日:《2006中国卫生事业发展情况统计公报》。

新华网, 2006年11月8日:《劳动和社会保障事业十一五规划纲要》,

徐晓, 2006年5月27日:“允许GDP负增长但愿能成真”, 《中国证券报》。

西奥多·舒尔茨[美], 1990年:《人力资本投资:教育和研究的作用》。北京:商务印书馆。

夏雅娟, 刘俊, 2004年:“中华人民共和国饮用水导致的慢性砷中毒概况”, 毒理学杂志, 198期25-29页。

亚洲开发银行, 《2006年中国性别评估》, 亚洲开

发银行网站。

游钧, 2005年:《2005年中国就业报告》,北京:中国劳动社会保障出版社。

严于龙,李小云, 2007年1月:“农民工对经济增长贡献及成果分享的定量测量”,统计研究第24卷第一期。

叶敬忠、詹姆斯·莫瑞,《关注留守儿童》,社会科学文献出版社2005年。

Yue Ximing, Sicular, Li and Gustaffson, “中国收入不公平的根源”, in Sicular et al, 2008

于刃刚, 1996年:“配第一-克拉克定理评述”,《经济学动态》。

杨风、梁伟, 2006年:“农民市民化发展路径探析”,《资源与人居环境》。

约翰·C·托马斯, 2005年1月:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,中国人民大学出版社。

张磊, 2007年8月16日:“完善社保体系社会保障税已基本具备开征条件”,《中国税务报》。张俊才,张倩, 2006年10月16日:“5000万留守村妇非正常生存调查”,《中国经济周刊》。

张毅、江国成, 2007年8月4日:“当前经济社会形势述评:社会事业长足发展”,《人民日报》。

浙江省劳动和社会保障科学研究院, 2006年08月01日。《关于杭州市部分农民工体质测试调查分析报告》。

邹至庄, 2008年6月26日:“中国医疗的经济学分析”,中国医改评论网。

张冉燃, 2007 (19):“在挑战中“扩面”,《瞭望》新闻周刊。

周景彤, 2006 (23):“2006年全国固定资产投资分析和展望”,《中国经贸导刊》。

中改院, 2004年:《建设公共服务型政府》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2004年:《政府转型——中国改革下一步》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2005年:《政府转型与建设和谐社会》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2006年:《政府转型与社会再分配》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2006年:《聚焦中国公共服务体制》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2006年:《中国公共服务体制:中央与地方》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2007年:《基本公共服务均等化新农村建设之重》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2008年:《民生之路——惠及13亿人的基本公共服务》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2008年:《强农·惠农——新阶段的中国农村综合改革》,北京:中国经济出版社。

中改院, 2008年:《基本公共服务与中国人类发展》,北京:中国经济出版社。

中改院课题组,《农村基本公共服务现状与问题入户调查报告》,中改院简报658期;《农村基本公共服务现状与问题“三农”专家问卷调查报告》,中改院简报657期。

中国科学院国情分析小组, 1995年:《国情研究第四号报告:机遇与挑战》,北京:科学出版社。

中国发展研究基金会,联合国开发计划署, 2005年:《中国人类发展报告2005》,北京:中国对外翻译出版公司。

中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查司, 2007年:《2006~2007年:中国农村经济形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社。

中国科学技术促进发展研究中心社会发展研究部和挪威FAFO应用国际研究所, 2006年6月:《西部人民的生活》,中国统计出版社。

中国国家发展与改革委员会通报, 2007年4月3日:“2006年价格举报情况 教育收费居首”,新华网。

中国国家发展和改革委员会, 2006年6月:“医药行业“十一五”发展指导意见”,国家发改委网站。

中国政府门户网站, 2007年5月30日:《卫生事业发

展“十一五”规划纲要》。

《中国青年报》，2007年3月13日：“政策解读：让所有孩子上得起学还要上好学”。

其他英文资料来源 Other English Sources:

- Adelman, I., and Sunding, D., 1987**, “Economic Policy and Income Distribution in China”, *Journal of Comparative Economics*, 11(3) September 1987: 444-461
- Alkire, Sabina, 2005**, “Why the capability approach?” *Journal of Human Development* 6(1) March 2005: 115-133
- Anand, Sudhir, and Ravallion, Martin, 1993**, “Human development in poor countries: On the role of private income and public services”, *Journal of Economic Perspectives* 7(1) Winter 1993: 133-150
- Anand, Sudhir, and Sen, Amartya, 2000**, “Human Development and Sustainable Development”, *World Development* 28(12) 2000: 2029-2049
- Arora, V. and Norregaard, J., 1997**, “Intergovernmental Fiscal Relations: The Chinese System in Perspective”, IMF Working Paper 97/129, October 1997.
- Birdsall, Nancy, 2006**, *The World is not Flat: Inequality and Injustice in our Global Economy*. WIDER Annual Lecture 9. Helsinki: UNU
- Cai, Fang, 2004**, “Consistency of China’s Statistics on Employment: Stylized Facts and Implications to Public Policies”, *Chinese Journal of Population Science*, Autumn 2004
- , 2006, “Influence of Economic Globalization and Transformation on Income Distribution to Policy in China”, *Reform*. November 2006: 5-12
- Chang, Xiuze, and Wang, Xiaoguang, 2007**, “Basic Public Service Equalization and Central-Local Relations” background paper for China HDR 2007/08
- Chen, Tongkui, 2006**, “Speed up the implementation of completely free compulsory education”, *Xinming Weekly*, 10 March 2006
- Chen, Chunming**, “Nutrition as Indicator for Poverty Reduction”, China Center for Disease Control and Prevention”, *undated*
- China Development Research Foundation, 2007** *Poverty Elimination in Development: China Development Report 2007*, Beijing, China Development Press, Beijing, September 2007
- Chinese Academy of Medical Sciences, 2007**, *2007 China Health Statistical Yearbook*, Beijing and Beijing Union Medical College Press, 2007
- Chinese Centre for Disease Control and Prevention, 2006**, *Report on 15 Years of Food and Nutrition Surveillance*, Food and Nutrition Surveillance Team
- Chow, Gregory C., 2008**, “An Economic Analysis of China’s Medical Care”, Website of China Medical Care Reform, June 2008
- Ding, Yuanzhu, 2007**, “Scientifically Analyzing the Problems with the Equalization of Basic Public Services at Present in China”, background paper for the China HDR 2007/08
- Du, Jie and Kanji, Nazneen, 2003**, *Gender equality and poverty reduction in China: issues for development policy and practice*. DFID Report. August, 2003
- Eggleston, Karen, Li, Ling, Meng, Qingyue, Lindelow, Magnus and Wagstaff, Adam, 2007**, “Health Service in China: A Literature Review”, *Health Economics*, 2007
- Fan, Shenggen, Zhang, Linxiu, and Zhang, Xiaobo, 2000**, “Growth and poverty in rural China: The role of public investment”, IFPRI EPTD Discussion Paper No. 66, June 2000
- , 2004, “Reforms, Investment, and Poverty in Rural China”, *Economic Development and Cultural Change* 52(2) 2004: 395-421
- Fukuda-Parr, S., 2003**, “The human development paradigm: Operationalizing Sen’s ideas on capability”, *Feminist Economics* 9(2-3) 2003: 301-317
- Ge, Yanfeng, 2005**, “On Reform of China Medical and Health System of Organization: a Framework Design”, *Reform*, 2005:6
- Giles, J., Park, A., Zhang, Juwei, 2005**, “What is China’s true unemployment rate”, *China Economic Review* 16 (2): 149-170
- Gong, Sen, 2007**, “Strategies for Establishing Social Security Schemes in China’s Rural Areas”, Unpublished report commissioned by UNDP China.
- Gustafsson, B., and Li, Shi, 2004**, “Expenditures on education and health care and poverty in rural China”, *China Economic Review* 15(2004): 291-301.
- Gustafsson, B., and Yue, Ximing, 2006**, “Rural people’s perception of poverty in China”, IZA DP No. 2486, December 2006
- Gustafsson, B., Shi Li, and Sicular, Terry, eds., 2008**, *Inequality and Public Policy in China*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- Hu, Angang, 2000**, “Regulation on Strategy of Health Reformation in China: Invest on Public Health”, *Health Economics Research*. October 2000
- Hu, Angang, Zhao, Li, 2006**, “Informal Employment and Informal Economy in the Economic Transformation in the Process of Urbanization in China(1990-2004)”, *Journal of Tsinghua University(Philosophy and Social Sciences)*, March 2006: 111-119

- Johnson, D.G., 2002**, "Have the urban-rural income disparities increased since 1978 in China" *Quarterly Journal of Economics*, 1(3), 2002: 553-562
- Keidel, Albert** *China's Regional Disparities – The Causes and Impact of Regional Inequalities in Income and Well-Being*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2007
- Kuang, Xianming, 2007**, "Status Quo and Trends of Human Development in China", baseline research report for the China HDR 2007/08
- Li, Shi and Wang, Yake, 2007**, "Equalization of Basic Public Services and Income Redistribution", background paper for the China HDR 2007/08
- Li Shi, Zuo Tenghong, 2004**, *The Cost Of Economic-Model Change- Unemployment, Poverty and Income Inequality in China*, Beijing: China Financial and Economic Publishing House, 2004
- Liu, Guoen, Cai, Renhua, Xiong, Xianjun, and Zhao, Zhongjun, 2003**, "Healthcare Institutional Reforms in Chinese Cities: on Equality of Cost-sharing Policy" *Quarterly Journal of Economics* 2(2) 2003: 435-452
- Liu, Minquan, Li, Xiaofei, and Yu, Jiantuo, 2007**, "Research on Public Health Expenditure of China and Fairness", *Journal of Nanjing University* (Philosophy, Humanities and Social Sciences). March 2007: 25-35
- Liu, Minquan, Yu, Jiantuo, and Wang, Qu, 2005**, "Development Anthropological Perspectives and Sustainable Development", Paper on Principles' Conference at Shikoku University of Korea, 2005
- Lu, Zhigang and Song Shunfeng, 2006**, "Rural-urban migration and wage determination: The case of Tianjin, China", *China Economic Review* 17(2006): 337-345
- Ma, Li, Chen, Jiapeng and Wei, Yunpeng, 2007**, "Equalization of Basic Public Services and Population Development Strategy", background paper for the China HDR 2007/08
- Meng, Xin, Gregory, R., Wan, Guanghua, 2000**, "Urban Poverty In China And Its Contributing Factors, 1986-2000", *Review of Income and Wealth* 53 (1): 167-189
- Miltiades, H.B. and Wu, Bei, 2008**, "Factors affecting physician visits in Chinese and Chinese immigrant samples", *Social Science & Medicine* 66(2008): 704-714
- Mo, Rong, 2007**, "Public Employment Services and Related Policies", background paper for the China HDR 2007/08
- Mohapatra, S., Rozelle, S., and Goodhue R., 2007**, "The rise of self-employment in rural China: Development or Distress?" *World Development* 35(1): 163-181
- National Bureau of Statistics, 2007**, *2006-07: Analysis and Prediction on Rural Economic Situation of China*, Beijing: Social Sciences Academic Press, 2007
- National Research Center for Science and Technology for Development and Fafu Institute for Applied International Studies, 2006**, *Life in Western China— Tabulation Report of Monitoring Social and Economic Development in Western China*, China Statistics Press, Beijing
- OECD, 2006**, "Challenges for China's Public Spending", OECD, Paris, 2006
- Ranis, G., Stewart, F., and Samman, E., 2005**, "Human Development: Beyond the HDI", Discussion Paper of Economic Growth Center, Yale University, No. 916, June 2005.
- Ranis, G., and Stewart, F., 2005**, "The priority of human development", *The Development Imperative: Toward a People-Centered*, 2005, 37-51.
- Rao, Keqin, 2007**, "Health Services and Human Development", background paper for the China HDR 2007/08
- Ravallion, Martin and Chen, Shaohua, 2007**, "China's (Uneven) Progress Against Poverty", *Journal of Development Economics*, 82(1) 2007: 1-42.
- Robeyns, I., 2005**, "The Capability Approach: A Theoretical Survey", *Journal of Human Development* 6(1), March 2005: 94-114
- Ross et al, 2003**, "Effects of Malnutrition on Economic Productivity in China As Estimated by PROFILES", *Biomedical and Environmental Sciences*, Volume 16, No. 3, 2003
- Sicular, Terry, Yue, Ximing, Gustafsson, B, and Li, Shi, 2008**, "Explaining Incomes and Inequality in China", in Sicular et al, *Inequality and Public Policy in China*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008
- Song, Hongyuan, Ma, Yongliang, 2004**, "An Estimate of Disparity between Urban and Rural Areas in China through Human Development", *Economic Research Journal*, November 2004: 4-15
- Spinaci, Sergio, Currat, Louis, Shetty, Padma, Crowell, Valerie, and Kehler, Jenni, 2006**, *Tough Choices: Investing in Health for Development - Experiences from National Follow-up to the Commission on Macroeconomics and Health*, World Health Organization, Geneva, 2006
- State Council Information Office, 2005**, "Evaluation Report on Gender Equality and Women Development in China", August 2005. Beijing
- State Environmental Protection Administration, National Bureau of Statistics, 2006**, "Study Report 2004 for Green National Economic Accounting (public)", 2006, Beijing

- Sun, Liping and Bi, Xiangyang, 2007**, "Equalization of Basic Public Services: Public Governance and Multiple Participation" background paper for the China HDR 2007/08
- Thurow, Lester C., 1996**, *The future of capitalism: How today's economic forces shape tomorrow's world*, New York: William Morrow, Chinese Version: Beijing: China Social Sciences Press 1998
- Tochkov, K., 2007**, "Interregional transfers and the smoothing of provincial expenditure in China", *China Economic Review* 18 (2007): 54-65
- Ul-Haq, Mahbub, 1995**, *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Wang, Gewei, 2004**, "The Impacts of Income Gaps Between Regions on Rural Labour Migration: A Study on the Fifth National Population Census", *China Economic Quarterly* 3(Supp) 2004: 77-98
- Wang, Jinling, 2006**, *Evaluation Report on Gender Equality and Women Development in China, 1995-2005*, Social Sciences Academic Press: Beijing, 2006.
- Wang, Limin, Zhang, Xiaobo, Coady, D., 2003**, "Health Inequalities and Their Causes—Empirical Research on Children's Health in China", *China Economic Quarterly* 2(2) 2003: 417-434
- Wang, Qu and Liu, Minquan, 2005**, "Value of Health and Several Decisive Factors: Review Paper", *China Economic Quarterly* 5(1) 2005: 1-35
- Wang, Rong, 2003**, "Study on Compulsory Educational Funds Inputting in the Angle of the Principle of Educational Equitation" *China Economic Quarterly* 2(2) 2003: 453-468
- Wang, Xianghong, Liu, Xianping, 2006**, "Reform Plans on the Shift Payment System of Rural Compulsory Education", *US-China Education Review*, Volume III, Issue 9, 2006: 24-28
- Wang, Xiaolin, Mei, Hong, 2006**, "China's Fiscal System and the Financing of Children's Education and Health Care in China", UNICEF and the General Office of the National Working Committee for Women and Children under the State Council, 2006, www.unicef.org/china
- Wang, Yufen, 2007**, "Relationship between Human Development and Basic Public Services, baseline research report for the China HDR 2007/08
- Wang, Yukai, Wu, Ling, Wang Xiaofen and Zhang, Yongjin, 2007**, "Basic Public Service Equalization and Government Responsibility", background paper for the China HDR 2007/08
- World Bank, 2002**, *China Country Gender Review*. June 2002
- , 2005, "Public Expenditure and the Role of Government in the Chinese Health Sector", *Rural Health in China: Briefing Note No. 5*, Beijing 2005
- , 2007, Beijing, "Water pollution emergencies in China: Prevention and response", The World Bank
- World Bank and State Environment Protection Agency of China, 2007**, "Cost of Pollution in China." prepared by the Rural Development, Natural Resources and Environment Unit (EASRE) of the East Asia and Pacific Region of the World Bank, June 2007. www.worldbank.org/eapenvironment.
- World Health Organization, 2002**, Geneva, *State of the World's Vaccines and Immunization*
- World Health Organization and UNDP, 2001**, Environment and People's Health in China
- World Health Organization, Office of the Representative in China, and Social Development Department of China State Council of Development Research Center, 2006**, *Health, Poverty and Economic Development.*, China: Beijing June 2006
- Yang, Yongheng, Hu, Angang, Zhang, Ning, 2005**, *Regional Gap and Incompatibility on Chinese Human Development: One Country, Four Worlds in view of History*, Center for China Study, Tsinghua University, May 2005
- Yao, Yang, 2007**, "On Ability Equality", Draft on China Center for Economic Research N0.C2007010
- Yip, Winnie and Hsiao, William C., 2008**, "The Chinese Health System at a Crossroads", *Health Affairs*, Volume 27 no. 2, 23 October 2008
- Yu, Jianrong and Mei, Donghai, 2007**, "Basic Public Service Equalization and Rural Vulnerable Groups", background paper for the China HDR 2007/08
- Zeng, Yi, 2005**, "Aging Problem of Population, Gap on Age Pension and Social Security of the Aged in China Rural Areas", *China Economic Quarterly* 4(4) 2005: 1043-1066
- Zhang, Chewei, 2003**, "International Comparison on Defining Unemployment Rate and Situation in China", *World Economy* Vol. 5, 2003: 1-8
- Zhang, Xiaobo, 2003**, "Inequality on China Education and Healthcare" *China Economic Quarterly* 2(2) 2003: 405-416
- Zhang, Xiaobo, and Kanbur, Ravi, 2005**, "Spatial inequality in education and health care in China", *China Economic Review* (16) 2005: 189-204
- Zhang, Yuhui, Tao, Sihai, and Zhao, Yuxin, 2006**, "The Difference Between China and International Boundary of Government Health Expenditure and Preliminary Comparative Analysis", *Chinese Health Economics* (3) 2006: 12-14
- Zhao, Yuxin, Tao, Sihai, Wan, Quan, Zhang, Yuhui, 2005**, "Analysis and Result on China Health Account Assesment for the Year of 2003", *Chinese Health Economics*, (4) 2005

Zheng, Gengsheng, 2007, “Current Equality and Developments of Basic Public Services in China”, baseline research report for the China HDR 2007/08

Zhejiang Institute of Labor and Social Security Studies, 2007, Hangzhou, *Analytical Report on the Health Condition of Some of the Migrant Rural Workers in Hangzhou*”

在中国，联合国开发计划署积极致力于人类发展事业，提高人们创造美好生活的能力。作为联合国的发展机构，联合国开发计划署利用其丰富的国际经验，帮助中国寻求应对发展挑战的切实途径。通过建立伙伴关系和不断创新，联合国开发计划署在削减贫困、加强法治、促进环境可持续发展以及防止艾滋病等一系列工作中，为实现千年发展目标和公平的小康社会而不懈努力。

这份报告是由联合国开发计划署驻华代表处委托中国(海南)改革发展研究院协调完成的。特别感谢香港利丰集团的慷慨赞助。

如需此出版物或相关资料，请联系我们：

联合国开发计划署驻中国办事处

北京亮马河南路2号

邮政编码：100600

电话 +86-10-8532-0800

传真 +86-10-8532-0900

联合国驻华代表处网站: www.undp.org.cn