

政府经济职能的缺陷与我国居民收入差距扩大

杨天宇

我国社会各阶层居民收入差距不断扩大，通过收入再分配缩小居民收入差距是必要的。但我国的收入再分配明显效果不佳。原因有两方面，一是政府管制失灵造成的初次分配中收入差距扩大，抵消了收入再分配的效果；二是居民收入的不规范化，导致政府收入再分配职能的失灵，再分配的负担主要落在中等收入的工薪阶层身上。要缩小居民收入差距，首先必须对现行政府资源配置职能进行改革：第一，消除政府在行使资源配置职能时的城市偏好，实现资源配置上的平等化；第二，改革现行有关制度，允许包括劳动力在内的生产要素自由流动。其次，在我国收入非规范化严重的前提下，贸然加大收入再分配力度将损害中等收入阶层利益，缩小中等收入者的数量和比重，因此在收入再分配的同时，必须加大收入规范化的力度。

一、我国社会各阶层的收入差距不断扩大

目前，我国社会各阶层之间的收入差距不断扩大。从全社会总的居民收入差距来看，迄今为止我国政府统计部门尚未公布过全国的基尼系数数据。但从国内外学术界对基尼系数的估算结果来看，几乎所有的数据都表明收入差距正在急剧扩大。根据李实和岳希明的研究成果，2002年我国的全国基尼系数达到0.454¹，有的学者甚至认为在0.49以上。即便是按0.454来计算，我国现在的全国基尼系数也已经超出了合理的范围。从绝对数字来看，城乡收入差距、城市内部收入差距的扩大也是惊人的。2005年前三季度，全国城镇居民人均可支配收入为7902元，农村居民人均现金收入为2450元，二者货币收入比为3.23:1²。如果再考虑城镇居民事实上存在的隐性收入因素，目前普遍认为城乡收入差距至少在5:1，这个数字几乎居世界首位³。城市内部收入差距也在加速扩张。2005年，全国城镇内部居民家庭按五等分的最高与最低收入户人均收入差距接近6倍，其中江苏等省超过了10倍⁴。可见，我国居民各阶层的收入差距不但在加速扩大，而且其累积效果已经达到了高度不平等的水平。

从国际发展经验来看，人均GDP达到1000—3000美元的时期，是一个经济起飞国家发展的关键时期。这个时期往往是产业结构快速转型、社会利益格局剧烈变化、政治经济体制不断应对新的挑战的时期。从其他发展中国家的发展过程来看，拉美模式和东亚模式的经验教训值得注意。一些拉美国家和东亚国家及地区在1970年代人均GDP达到1000美元之后，走上了不同的道路；东亚一些国家和地区走上了快速发展道路，目前香港和新加坡人均GDP都超过了2万美元，台湾和韩国均超过了1万美元；而拉美一些国家却出现了经济衰退，如巴西、阿根廷至今人均GDP仍不足3000美元。东亚国家和地区在此阶段保持了较高的就业率和较小的收入差距，收入差距的基尼系数保持在0.4以下；而一些拉美国家的城乡差距和收入差距悬殊，基尼系数高达0.6左右，是全世界收入差距最大的地区。其结果是，由于缺少促成社会稳定的庞大中产阶级，既得

利益集团的垄断地位使社会民主化和社会改革难以进行，导致社会腐败问题严重，社会矛盾尖锐并处于长期动荡状态，严重阻碍了当地经济发展。从这两个例子可以看出，在经济高速发展阶段绝不能忽视收入差距和社会矛盾问题。2005 年我国人均 GDP 达到 1700 美元，正好处于上述拉美和东亚在 1970 年代所处的敏感时期。因此，社会各阶层收入差距扩大的问题，必须引起我们的重视。

二、我国的收入再分配效果不佳

通过收入再分配来缩小居民收入差距，是市场经济国家解决收入差距问题的常规方法。从理论上说，这可以解释为市场机制本身具有按要素分配的功能，而由于各阶层公民的生产要素占有量（或要素禀赋）有差别，因此在按要素分配的条件下，各阶层之间的收入差距必然存在；同时，由于资本要素与劳动要素相比，更具有积累效应，即资本积累带来的收入增长大大高于劳动积累带来的收入增长；技术要素与劳动要素相比，也由于“干中学”和专利制度等原因而具有边际收益更高的特性，因此各阶层之间的收入差距将不断扩大。这实际上是市场失灵的表现之一，而收入再分配就是通过政府干预来弥补市场失灵的措施。这也是西方国家在类似情况下的常规政策选择，但我国的情况可能没那么简单。

我们注意到，我国政府用于收入再分配的财政支出一直在不断提高。1995—2004 年，财政用于抚恤和社会福利的支出从 115 亿元增至 600 亿元，在财政支出中的比重由 1.7% 增加到 2% 以上⁵。1995—2002 年，全国社会保障支出由 2465 亿元增至 7318 亿元，在 GDP 中的比重由 4.19% 增加到 7.15%⁶。2005 年，中央财政对地方的转移支付已占中央财政总预算支出的 57.1%，其中大部分投向了人均收入低的中西部地区⁷。但奇怪的是，我国收入再分配力度虽一再加大，但居民收入差距的扩大速度却连减缓的迹象都没有，这与西方国家的收入再分配效果形成了鲜明对比。以英国为例，根据英国国家统计局提供的数据，在 1994/95 年度，英国全部家庭按收入五等分的最高 20% 家庭与最低 20% 家庭，二者收入差距最初为 19.8 倍（以下层为 1），但在经过税收和福利政策调整之后，二者最终收入差距下降到 3.7 倍。再以美国为例，仅累进所得税一项，就使最低收入者与最高收入者的收入差距大大缩小。在美国统计的“单身者”、“户主”、“已婚联合申报”、“已婚分别申报”四种纳税主体中，税前的最高、最低收入比分别为 11.0、8.2、6.6、6.6 倍，税后的最高、最低收入比分别下降到 7.8、5.8、4.7、4.7 倍⁸。可见，我国收入再分配的政策效果与西方国家大相径庭。因此，我国的居民收入差距有可能还存在某些收入再分配政策难以解决的深层次原因。

我们认为，这个深层次原因很可能包括两个方面，一是政府管制失灵造成的收入差距扩大，抵消了政府收入再分配缩小收入差距的作用；二是居民收入的不规范化，导致政府的收入再分配职能失灵，收入再分配的负担主要落在中等收入的工薪阶层身上，使收入再分配缺乏“损有余以补不足”的效果。

在本文的以下部分，将主要论证两个方面：一是政府管制是如何导致了我国居民收入差距的扩大；二是市场经济国家政府都具备的功能，即通过收入再分配缩小收入差距、缓解社会利益矛盾的功能，为什么在我国难以发挥。

三、政府管制与我国城乡收入差距扩大

在市场经济条件下，政府管制与收入再分配一样，都是弥补市场失灵的重要手段，因而适当的政府管制是必要的。但如果政府管制导致了政府经济职能的“越位”，即不适当地干预了本应由市场机制来决定的资源配置，那么很有可能会造成某些负面效果，收入差距的扩大就是其中之一。政府管制引起收入差距扩大的机制，可以从经典的索洛—斯旺经济增长模型来解释⁹。按照该理论，地区、部门之间的人均收入增长之所以不同，是由于资本与劳动力比率的不同。如果地区、部门间生产要素的流动不受限制，则劳动力将从资本稀缺、收入低的地区、部门迁居至资本密集的地区、部门，而资本密集地区（部门）的资本将转移至资本稀缺的地区（部门）。市场机制促使这两类生产要素的流动，最终将使地区（部门）间的资本—劳动比率趋同，因此地区或部门间的人均收入也会趋同，这就是所谓的“要素价格均等化”效应。但这个效应的发挥需要一些前提条件，如政府既不能阻止生产要素的自由流动，也不能通过行政手段人为地代替市场机制在地区（部门）间配置资源。如果政府管制违反了上述前提条件，那么显然会阻碍人均收入的趋同；不仅如此，如果生产要素因政府管制而不能自由流动，则在资本积累的情况下，各地区（部门）的初始资本数量差距将进一步拉大，从而促使资本—劳动比率的差距扩大，人均收入差距将因此而扩大；而假如政府在利用行政手段配置资源时人为地向资本密集的地区（部门）倾斜，则人均收入差距会因此加速扩大。可见，市场机制虽然由于按要素分配而扩大了各阶层居民的收入差距，但它本身也在一定程度上具有自动调节收入差距的功能，即“要素价格均等化”效应。而政府管制却阻碍了这一效应的发挥。所以，政府管制的失当确实有可能扩大收入差距，而这种收入差距的扩大将在很大程度上抵消收入再分配的作用。

政府管制与我国城乡收入差距的关系，同样可以由上述索洛—斯旺模型来解释。从现实情况看，政府管制不但在阻碍生产要素在城乡两部门之间的自由流动，而且更重要的是，政府在行使资源配置职能时偏向人均收入高的城市部门。这是造成城乡收入差距不断扩大的重要原因。

这首先表现为政府在资源配置过程中的城市偏好。改革开放以前，我国一直实行重工业优先发展战略，国民收入分配格局主要向重工业倾斜，财富向城市集中，对农村抽取过多、补给过少。改革开放后，尽管我国政府放弃了重工业优先发展战略，但资源配置过程中的城市偏好并没有改变。比如从财政支出来看，1978年以来国家财政用于农业的支出占国家财政总支出的比例从来也没有高于15%，大部分年份低于10%，2005年这个数字是7%；这是远远低于农业在GDP中的比例的，“六五”、“七五”、“八五”、“九五”期间，我国农业增加值占GDP的比例分别为31.4%、26.2%、20.9%和18.3%，2005年这个数字是15%。另有研究发现，农村地区上缴的税收占国家税收的26%，但只得到了9%的政府拨款¹⁰。再如从金融资源的分配来看，2004年农业贷款仅占金融机构全部贷款的5.3%¹¹，还低于农业财政支出占财政总支出的比重。

上述差距是可以从统计年鉴上看出来的有形差距，而政府许多偏向城市的具体政策，也在无形中拉大了城乡之间的收入差距。以教育为例，国家要求实行全民九年制义务教育，但城市中的义务教育经费由国家财政负担，农村中的义务教育经费却主要由农民自己负担，城市学生的教育经费大约是农村学生的4倍，农村的九年义务教育普及率

因此而不到 50%，与城市已普及高中教育形成巨大差距¹²。在市场经济中，教育程度高就意味着更多的选择和机会，许多学者的实证分析已经表明，教育收益率的提高，从而人力资本收益率的提高是导致居民收入差距扩大的重要原因¹³。农村在教育政策方面的劣势，无疑会加剧城乡收入差距扩大。再以各种政策性补贴为例，这虽然是计划经济时期的政策，但改革以来它们从来就没有中断过。1978—2001 年的价格补贴总额累计高达 8714 亿元，亏损企业补贴总额累计达 6435 亿元，以上两项合计使城市居民获得了 15149 亿元的收入；而同期国家财政累计用于农业的支出为 9512 亿元，如果从财政口安排的资金来计算（即不包括剪刀差），则占总人口 2/3 的农民从政府所得仅相当于城市居民上述两项收入的 63%¹⁴。

其次，政府管制还表现为政府对城乡之间生产要素自由流动的阻碍。劳动力从资本稀缺、收入低的地区、部门迁居至资本密集的地区、部门，本来是促使要素价格均等化、人均收入趋同的重要途径。但目前这种要素流动是受到严重阻碍的。现行的户籍制度虽已不能禁止农民进城打工，但各级政府仍然以此为基础，制定了一系列不利于农民迁入城市的政策。一方面通过各种渠道加大农村劳动力转移的成本，如一些地方政府规定农民离开农村要办五证（身份证、未婚证、计生证、待业证、毕业证），要缴纳计划生育季度妇检保证金和公粮水费。农民进城后还要办暂住证、健康证、收取就业管理费、治安保护费，企业要收取保证金，将这些证办完、费交齐，少则数百元，多者数千元。另一方面政府明确规定诸多岗位不允许雇佣外地劳动力；或以“再就业工程”名义，通过奖罚手段诱导企业用本地失业工人替代农民工。政府这样做的目的，很可能还是出于城市偏好，即为了防止农民与城市就业者争夺就业岗位。这种做法严重地扭曲了市场机制配置劳动力资源的功能，剥夺了农民的发展权利和发展机会。不仅如此，城市偏好还间接地阻碍了农村的劳动力资源与城市资本的结合。西方国家在工业化时期，城市里的工业资本对农村劳动力的需求旺盛，为人均收入的趋同提供了基础。我国目前也处于工业化和城市化的阶段，但是由于上述政府的城市偏好政策，造成了农村的贫困落后，大大缩减了农民的购买力，使农村市场狭小、农民的劳动力素质下降。结果一方面造成占人口大多数的农民对工业品的有效需求不足，抑制了城市工业的增长速度和劳动力需求，另一方面进城农民工难以符合城市工业对高素质劳动力的需求，在这种情况下，要素价格均等化效应难以发挥，人均收入趋同也失去了必要条件。这就是说，政府管制所造成的城乡收入差距的累积效果，不仅直接阻碍了劳动力在城乡之间的自由流动，而且间接阻碍了城市资本对农村劳动力的需求，从而进一步抑制了劳动力在城乡之间的流动。

四、政府管制与我国城市内部收入差距扩大

城市内部各阶层的收入差距扩大，可以分为两个方面来看，一是有城市户籍的各阶层收入差距，二是有城市户籍的城市居民与无城市户籍的进城农民工之间的收入差距。在这两个方面，政府经济职能的“越位”都有一定的扩大收入差距的作用。这种作用产生的机制，与城乡收入差距类似，也是通过资源配置不平衡、阻碍要素自由流动来实现的。

首先来看有城市户籍的城市居民与进城农民工之间的差距。这可能是城市内部收入差距扩大的最重要原因。关于这个问题我们可以先看看发展经济学的说法，美国学者托达罗指出¹⁵，发展中国家的城市内部存在两部门现象，一是城市中的现代部门（或正规部门），二是城市中的传统部门（或非正规部门）。二者的主要差别在于，正规部门的工资水平受到工会力量或政府政策影响，因而高于市场出清水平；同时，正规部门的工人还享有政府提供的各种社会福利以及劳动安全保障、社会保险等。而非正规部门的从业者没有上述待遇，其就业身份、地位只是临时性的。当发展中国家的农民流入城市时，如果不能在正规部门中找到工作，就很可能先是非正规部门打零工，以便等待以后找机会进入正规部门工作。这种现象同样存在于中国的城市化过程。我国进城农民工大部分都就业于非正规部门，以安徽省为例，该省外出打工者有 78.3% 在非正规部门就业。这些打工者不但不享有劳动安全保障和社会保险，而且平均每周工作 6.4 天，每天工作 10.5 小时，93% 居住在简易住宅、工棚或居无定所¹⁶。显然，这些都与我国政府明文规定的劳动政策有很大差距，呈现明显的非正规部门特点。

尽管城市非正规部门待遇较低，但由于中国农民进城务工的机会成本较低，农民工即使是在城市打零工，其收入也要大大高于务农收入。据统计，农民外出打工收入是务农的 4 倍¹⁷。而对于城市正规部门来说，由于对从业者技术、学历、户籍、社会资本等方面的较高要求，大多数农民是很难进入的。具体说是由于两个原因：一是技术、学历等人力资本因素，即城市正规部门需要的劳动力是拥有一定人力资本的技术性劳动力，农民工因文化程度普遍较低，难以符合正规部门的要求。二是户籍、社会资本等制度性因素，即地方性城市政府为了维护城市居民的利益，制定了一系列排斥和歧视农民工就业的政策，如通过各种收费渠道加大农村劳动力转移的成本，明确规定诸多岗位不允许雇佣农民工，通过奖罚手段诱导企业用城市失业工人替代农民工等¹⁸。因此，我国城市内部实际上形成了二元的劳动力市场，进城农民工只能进入非正规部门劳动力市场。这样，我国的城市化就主要体现为农民从农村向城市非正规部门的流动，城市化进程不仅表现为城市化率的提高，而且表现为城市中非正规部门人口比重的不断提高。1982 年，我国城市人口中的 14.6%，约 3146 万人没有“农转非”；而到 2003 年，没有“农转非”的城市人口已达 14699 万，占当年城市人口的 28%。这说明，那些没有“农转非”的进城农民对我国城市化贡献巨大。这个特点将对我国城市内部收入差距的变动产生重要影响。笔者曾利用 1978—2003 年的数据，对我国城市化与城市内部居民收入差距的关系做过一项计量研究¹⁹，得出的计量方程结果如下：

$$ID = 0.211 + 0.988 \cdot URBAN + 0.982 \cdot HUMAN + 0.387 \cdot SECU - 0.026T \quad (1)$$

(0.473) (5.458) (5.929) (2.438) (-0.67)

$$R^2 = 0.963 \quad DW = 1.382 \quad F = 136.554$$

其中 ID 是代表城市内部居民收入差距的变量，URBAN 代表城市化水平，HUMAN 用来度量正规部门与非正规部门的人力资本差距（用教育经费占 GDP 之比衡量），SECU 是代表政府对城市正规部门政策倾斜的变量（用社会保障支出占 GDP 之比衡量），T 是时间虚拟变量，代表模型中其他变量无法解释的因素。括号内的值为 t 检验值。从（1）式的计量结果可以看出，URBAN、HUMAN、SECU 的估计系数均显著为正值，这说明城市化虽然可能会缩小城乡收入差距²⁰，但它同时正在扩大城市内部收入差距，也就是说，将问题从农村转移到了城市。之所以出现这个结果，既有农民工

劳动力素质低的原因，也有政府管制部门偏向城市正规部门的原因。而这两个原因都体现了政府在资源配置对有户籍城市居民的倾斜政策，道理很简单，目前教育经费和社会保障的享受者主要是有户籍的城市居民，农民工所在的城市非正规部门是难以享受这些待遇的。而根据（1）式，这种资源配置上的倾向性将会扩大城市内部收入差距。同时，农民工由于制度性因素难以进入城市正规部门，因此劳动力要素实际上又无法自由流动，这就在体制上排除了城市内部收入差距通过劳动力流动而缩小的可能性。

其次来看有城市户籍的各阶层收入差距。按照托达罗的理论和中国的现实，他们都应该属于城市正规部门，都享有政府在资源配置过程中的政策优惠。但即使是有户籍的城市居民，其享有的优惠待遇也是不平等的。赵人伟、李实和卡尔·李思勤的合作研究表明，1995年城镇居民得到的各种补贴和转移收入所产生的不平等，占城镇内部收入差距的43.1%²¹。这种情况近年来并没有多少缓解，截止2003年底，参加养老、医疗保险的职工人数还不到城市从业人员总数的一半。大量的国有企业下岗失业人员没有享受正规部门的社会福利，领取失业保险金的有440万人，仅占城市登记失业人员总数的57%²²。城市正规部门的社会保障和福利总是与学历、单位等因素挂钩，教育程度高者、工作在国有企业或者党政机关、事业单位者可以享受较好的社会保障；而社会地位较低的阶层如产业工人、商业服务业人员等，享受的社会保障数量少、享受的概率低；个体工商户作为一个自我雇佣的阶层，很多也无法纳入现有的社会保障体系。即越是待遇好、工作稳定的单位职工，越能享受到社会保障；越是待遇差、失业风险大的单位职工，越没有机会享受社会保障，这就形成了社会保障的“逆向调节”。由于缺乏分阶层的社会保障数据，目前还无法对城市社会保障与城市内部正规部门收入差距的关系进行类似英美那样的计算，但社会学家的一项成果已经足以证明“逆向调节”的存在。赵卫华利用中国社会科学院社会学所2001年在深圳的问卷调查数据，用回归分析检验了社会保障与居民耐用品消费之间的关系，结果发现，在不控制其他因素影响的情况下，干部、企业经理、私营企业主、专业技术人员和办事人员这5个脑力劳动阶层与个体工商户、商业服务业人员、产业工人这三个体力劳动阶层在耐用品消费上存在明显的差距，但是当控制了社会保障制度上的差别之后，各脑力劳动阶层和体力劳动阶层之间的耐用品消费差距大幅度缩小了²³。这说明，社会保障在城市正规部门内部各阶层间的分布差距，确实起到了扩大收入差距的作用。这个结论还可以从居民主观感受的数据中得到证实。陆学艺2001年主持的“当代中国社会结构变迁调查”中，有这样一项数据，当居民被问道“您认为当前中国社会谁最容易获得高收入”时，有50.6%的人回答是“当官”的人，有28.8%的人回答是“有文化有学历”的人，二者合计达79.4%²⁴。而这两种人正好是我们上面提到的那些城市正规部门中受政府政策倾斜的群体。该项调查从居民主观感受方面印证了我们的结论。

五、居民收入的不规范化与政府收入再分配职能的低效率

正如我们所指出的，如果政府收入再分配职能很有效率，则必将缓解收入差距的扩大，从而缓解各阶层之间的利益矛盾。但是，这种在西方国家很有效的方式未必适合于我国，原因是我国的居民收入存在严重的非规范化问题，这将导致严重的收入再分配低效率问题。这实际上也是一个政府职能缺陷的问题。

我们可以以城市居民的收入再分配为例来说明这个问题。众所周知，政府要进行收入再分配，首先必须清楚各阶层居民的收入，以此分辨谁是高收入阶层、中等收入阶层和低收入阶层，然后才能决定收入再分配的负担者和受益者应该谁。但实际上政府远不能做到这一点，国民收入分配的相当一部分一直处于政府监控之外，成为不知去向的灰色收入。社会学家孙立平曾经估算过 2002 年居民灰色收入的数额。我们以 2004 年的数据对此进行估算。2004 年我国 GDP 达到 13.7 万亿元。根据《中国统计年鉴》提供的有关数据，我们可以看看这 13.7 万亿是如何分配的。它大体可以分成四个部分：第一块是企业的利润，大约 1.1 万亿；第二块是政府的财政收入，大约 2.6 万亿；第三块是城镇居民的收入，2004 年全国城镇居民人均可支配收入为 9421.6 元，当年城镇人口为 5.4 亿人，则 2004 年城市居民的全部可支配收入将近 5.1 万亿；第四块是农村居民获得的收入，2004 年全国农民人均纯收入为 2936.4 元，当年农村人口为 7.6 亿人，则 2004 年农村全部居民的纯收入将近 2.2 万亿。这四块加起来共 11 万亿。也就是说，还有 2.7 万亿不知分配给了谁。应当承认，上述的计算是非常粗略的，当中有重复计算、误差等，但国民收入中的相当大部分处于政府的监控之外，这是毋庸置疑的。

再以 2004 年的城市居民收入为例，在城市居民 5.1 万亿的收入中，有一部分是“工资总额”，按照《中国统计年鉴》的标准，“工资总额合计”是指国有、集体和其它所有经济单位的职工工资总额合计，包括工资、奖金、津贴等。在 2004 年，工资总额约 1.7 万亿。5.1 万亿去掉 1.7 万亿，还有 3.4 万亿。这 3.4 万亿包括城市中的个体职业者的收入，包括股息、利息、租金等收入。这实际上意味着，在城市居民收入中，除了工资总额部分是处在政府的监控之下外，其余的 3.4 万亿，即城市居民可支配收入的三分之二，是处在政府的监控之外的。也就是说，收入的非规范化相当严重。

收入的高度非规范化，直接结果就是收入再分配的低效率。因为这将导致收入再分配的主要来源——累进性税收无法实现对收入差距扩大趋势的有效调控，有时甚至起相反的作用。在西方国家中，人们在税前收入的差距可能会很大，但经过个人所得税的调节，这种差距会大大缩小。比如我们在前文指出，1994/95 年度，英国全部家庭按收入五等分的最高 20% 家庭与最低 20% 家庭，二者收入差距最初为 19.8 倍（以下层为 1），但在经过税收和福利政策调整之后，二者最终收入差距下降到 3.7 倍。但在我国，个人所得税没有起到这样的作用。迄今为止，国家还没有发布过税收调节前后居民收入差距变动的数据。但统计数字却已经表明，中低收入阶层所承受的个人所得税负担要高于高收入阶层。这主要表现在两个方面。第一，在城乡之间，据社会学家孙立平的计算，农民的税费负担高得惊人，如果把农民以各种缴纳的“费”看作个人所得税，则获得城乡居民总收入 33% 的农民，缴纳的个人所得税将占我国全部个人所得税的 60%²⁵。第二，在城市内部，由于收入分配是高度不规范的，[个人所得税](#)只能以相对规范的工资性收入作为征收对象，于是，中等收入的工薪阶层成了实际的纳税主体。根据不同地区的调查，在城市地区，工资只占全部城市居民可支配收入的 33%，而缴纳的个人收入所得税却占了 45% 到 70%。还有零星的数字表明，2001 年尽管人数不足 20% 的富人们占有 80% 的金融资产或储蓄，但其所交的个人所得税却仅占总量的不到 10%²⁶。相比之下，美国是个人所得税制较为完善的国家之一，尽管高收入者的逃税问题也很严重，但年收入超过 10 万美元的纳税人所缴纳的税款，占个人所得税收入的

60%以上。很显然，如果中低收入阶层所承担的个人所得税反而高于高收入阶层，那结果只能是居民收入差距的进一步扩大。

在这种情况下，收入再分配实际上导致高收入者把本应承担的税收负担转嫁到了中等收入的工薪阶层头上。“损有余以补不足”就变成了“损中等收入阶层以补低收入阶层”，中等收入者容易产生被剥夺感。

可见，在收入缺乏规范化的情况下，政府的收入再分配职能是低效率的。从我国目前累进性税收的实际情况来看，真正负担这种税收的并不是高收入阶层，而是中等收入阶层。加大收入再分配的力度，只能意味着加大中等收入阶层的负担，从而减少中等收入者的比重，这显然与我国“加大中等收入者的比重”的政策是背道而驰的。不仅如此，如果中等收入者的利益因此受损，将会严重影响社会稳定。这甚至比低收入者的贫困更加危险，因为中等收入者普遍都是有一定学历、能力，掌握一定社会资源的群体。

六、结论和政策含义

从本文的分析可以看出，收入再分配在我国效果不佳。原因在于两点：一是政府管制失灵造成的收入差距扩大，抵消了政府收入再分配缩小收入差距的作用；二是居民收入的不规范化，导致收入再分配的负担主要落在中等收入的工薪阶层身上，难以起到“损有余以补不足”的作用。这说明，要想在现阶段缩小居民收入差距，不能仅仅依靠政府的收入再分配职能。所以，本文认为，缩小收入差距不是短期就能见效的，在坚持收入再分配的同时，我们更需要做的是一些基础性工作。这些基础性工作包括两个方面：

首先，在政府管制方面，现行的政府资源配置职能需要进行以下调整：

第一，消除政府在行使资源配置职能时的城市偏好，实现资源配置上的平等化。政府在资源配置过程中的城市偏好，从历史上看是计划经济时期优先发展重工业的残余，从现实上看则有可能是政府决策失误、政府维护城市居民利益（这里可把城市居民视为一个特殊利益集团）。但这种带有倾向性的资源配置偏好，造成了不同群体之间的收入差距扩大，有可能严重影响社会稳定。这表明，目前这种政府资源配置的城市偏好，其风险和成本已经相当高，要解决这个问题就必须相应调整资源配置职能、放弃城市偏好。

第二，改革现行有关制度，允许包括劳动力在内的生产要素自由流动。由于各种生产要素不能自由流动，不仅城乡之间收入差距难以通过市场机制的要素价格均等化功能加以矫正，而且还引发了城市内部各个群体之间收入差距扩大的新问题，从而进一步加剧了社会各阶层之间的利益冲突。这就意味着，如果现在通过改革有关制度允许包括劳动力在内的生产要素自由流动，则改革收益可能会相当大。因为它不仅可以通过发挥市场机制的自动调节功能缓解城乡之间的收入差距扩大，而且大大有助于解决城市内部的收入差距和利益冲突问题，从而消除了对社会稳定的最严重的威胁。

其次，在收入再分配方面，由于目前我国没有实现收入规范化，因此政府难以准确判断谁是高收入者、中等收入者和低收入者，仅仅加大收入再分配力度有可能损害的是中等收入者的利益，难以有效缩小居民收入差距。所以，目前不宜贸然加大收入再分配的力度，而应集中精力推进居民收入的规范化。这显然是一项长期性的工作。

-
- ¹ 李实、岳希明：《中国个人收入分配》，天则经济研究所第 253 次双周学术讨论会讨论稿。
- ² 顾严、杨宜勇：《2005—2006 年：中国收入分配问题与展望》，中国社会学网 (www.sociology.cass.cn)。
- ³ 林光彬：《等级制度、市场经济与城乡收入差距扩大》，《管理世界》2004 年第 4 期。
- ⁴ 顾严、杨宜勇：《2005—2006 年：中国收入分配问题与展望》，中国社会学网 (www.sociology.cass.cn)。
- ⁵ 《中国统计摘要（2005）》，中国统计出版社，2005 年。
- ⁶ 蔡社文：《我国社会保障支出水平分析》，财政部《预算管理会计月刊》2004 年第 7 期。
- ⁷ 顾严、杨宜勇：《2005—2006 年：中国收入分配问题与展望》，中国社会学网 (www.sociology.cass.cn)。
- ⁸ Social Trends 27, 1997, Office for National Statistics, UK; 2003 年 5 月 23 日《经济日报》。
- ⁹ 该模型的规范化表述参见罗默：《高级宏观经济学》第一章，商务印书馆，1999 年。
- ¹⁰ 安迪·罗斯曼：《外国学者看中国“三农”》，《东方》2002 年第 8 期。
- ¹¹ 《中国统计摘要 2004》，中国统计出版社，2005 年。
- ¹² 林光彬：《等级制度、市场经济与城乡收入差距扩大》，《管理世界》2004 年第 4 期。
- ¹³ 陈钊、陆铭：《教育、人力资本和兼顾公平的经济增长》，《上海经济研究》2001 年第 1 期。
- ¹⁴ 吴光炳：《城乡收入差距是如何扩大的》，《政治经济学研究报告 5》，社会科学文献出版社，2004 年，第 322 页。
- ¹⁵ Todaro, M., 1969, “A model of labor migration and urban unemployment in less development countries”, *American Economic Review*, vol.59, 1-22.
- ¹⁶ 刘传江、周玲：《社会资本与农民工的城市融合》，《人口研究》2004 年第 5 期。
- ¹⁷ 周天勇：《托达罗模型的缺陷及其相反的政策含义》，《经济研究》2001 年第 3 期。
- ¹⁸ 蔡昉：《城乡收入差距的政治经济学》，《中国社会科学》2000 年第 4 期。
- ¹⁹ 具体情况参见拙作：《城市化对我国城市居民收入差距的影响》，《中国人民大学学报》2005 年第 4 期。
- ²⁰ 持此观点的人很多，如陆铭、陈钊：《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，《经济研究》2004 年第 4 期。
- ²¹ 赵人伟、李实和卡尔·李思勤：《中国居民收入分配再研究》，中国财政经济出版社，1999 年，第 95 页。
- ²² 唐钧：《问题与障碍——中国走向全面小康的社会政策思考》，宁波出版社，2004 年，第 118 页。
- ²³ 赵卫华：《当代中国居民消费分化的社会学分析》，中国社会科学院社会学所 2004 年博士论文，第 110 页。
- ²⁴ 转引自李培林等：《社会冲突与阶级意识》，社会科学文献出版社，2005 年，第 204 页。
- ²⁵ 孙立平：《收入分配差距是如何扩大的？》，《南方周末》2003 年 4 月 10 日。
- ²⁶ 孙立平：《如何规范收入和财富分配》，《经济观察报》2006 年 7 月 24 日。