

# 社会公平与经济增长： 东亚和拉美地区的比较分析<sup>\*</sup>

全毅 张旭华

**摘要：**与拉美地区相比，东亚地区在经济取得长期高速增长的同时能够维持收入分配的相对公平。东亚经济奇迹的产生源于制造业与农业的均衡发展、成功的土地改革、教育资源的合理配置以及中等收入阶层在收入中的比例上升等方面。相反，拉美地区保守的意识形态、过度城市化、收入分配不公平对扩大内需、资本积累以及人力资源的损害则导致拉美社会公平与经济增长二者关系的失调。因此，为实现经济增长与社会公平协调发展，需防止重增长轻平等的政策倾向，提高教育均衡水平，扩大社会保障的覆盖面，防止城市化过程中社会不公平现象发生，以及实施促进中小企业发展的政策。

**关键词：**社会公平 经济增长 东亚 拉美

公平与效率一直被认为是经济学界的难题。多数经济学家认为公平与效率是一对矛盾体，很难两全。一些学者认为收入分配的分化是资本积累的前提，高收入者通常会带来更多的储蓄与投资水平，而收入平均分配的结果会导致低储蓄率与低投资率，因此，在制定发展政策时，为了发展应该牺牲社会公平。但是，东亚与拉美地区的发展经验表明，这一经济规律似乎并不存在。东亚地区的经验证明，公平分配与高储蓄率、高投资率及高速增长可以并行不悖；而拉美地区则由于收入分配不公导致低储蓄率、低投资率与经济增长中断。因此，比较分析东亚与拉美地区在收入分配与经济发展方面的经验与教训，具有重要的现实意义与参考价值。

## 一、东亚和拉美地区的收入分配差距比较

### （一）东亚国家（和地区）的收入分配状况

东亚国家（和地区）在经济取得长期高速增长的同时能够维持收入分配的相对公平是东亚经济奇迹的一个显著特征。许多经济学家都认为东亚地区的收入分配状况在经济高速增长时期并未出现恶化，是库兹涅茨假设的例外。他们认为经济增长改善了收入分配状况，主要是政府在收入分配领域发挥了重要作用。另外一些学者则把东亚地区在发展过程中取得的社会公平上的成果视为东亚经济增长的原因之一。如Bridsall等人（1995）通过国际比较，认为东亚地区之所以取得经济的高速增长，比南亚和南美洲地区取得更好的经济发展绩效，是因为东亚地区的收入不平等程度较低，并在经济发展过程中显著降低了收入的不平等。

东亚地区自20世纪60年代以来，经济一直保持了持续快速的生长，新兴工业化经济体（NIEs）的年均增速在8%以上，东南亚国家也保持了7%左右的增速。相应地，这些国家和地区的收入水平也大幅提高。NIEs的人均国民生产总值（GNP）在1960年为美国的16%，但1995年升至77%，东南亚国家也从4%上升为10%。在这一收入提高的过程中，东亚地区收入分配的不平等状况没有出现明显的恶化（除中国以外）。从东亚经济增长过程中各国和地区的基尼系数的变化来看，东亚国家（和地区）的收入分配不均状况要明显好于东南亚国家（见表1）。

从表1可以看出，除中国以外，其余东亚国家（和地区）在经济增长的同时基尼系数都相对较低，日本的基尼系数基本保持在0.35左右；韩国的基尼系数从1970年的0.35下降到1995年的0.32，而在此期间其人均国内生产总值（GDP）增长了10倍；中国台湾的基尼系数在0.3左右。这些国家和地区的收入差距相对接近，也接近发达国家基尼系数的平均水平。中国的收入差距自从1978年以后迅速扩大，根据世界银行的估

\* 全毅、张旭华，福建省社会科学院，邮政编码：350001，电子信箱：quanyi6@tom.com。本文是笔者承担的国家社会科学基金项目“亚太地区发展的路径选择——基于东亚与拉美发展道路的比较研究”（07BJL046）的阶段性成果。

Quilbria, M. G., 2002. "Growth and Poverty: Lessons from the East Asia Revisited." ADB Institute Research Paper, p. 16.

计,1981年中国的基尼系数是0.32,近年来中国的基尼系数上升至0.46,在东亚国家(和地区)中处于最高水平。除了收入差距以外,财富存量的差距也从另外一方面反映出收入差距的基本状况。日本以拥有的产权来测度的基尼系数在1996年是0.6,金融资产的基尼系数是0.49。韩国发展研究院(KDI)进行的一项调查研究表明,韩国的财富不平等程度要高于收入的不平等程度。根据KDI的调查数据,韩国个人财富的基尼系数是0.58,实物资产的基尼系数是0.6,金融资产的基尼系数是0.77。韩国43%的财富集中在10%的家庭内,31%的财富由5%的家庭所持有。上述资料表明,从人均收入来看,日、韩的基尼系数并不高,但以财富衡量的基尼系数要显著高于用收入衡量的基尼系数水平。

表1 东亚的经济增长和收入分配差距

	基尼系数			人均 GDP(美元)		
中国	0.32(1981)	0.346(1990)	0.447(2001)	483	1 332	4 059
韩国	0.353(1970)	0.386(1980)	0.320(1995)	1 032	2 573	11 676
中国台湾 <sup>a</sup>	0.29(1970)	0.28(1980)	0.31(1993)	2 797	5 839	
日本	0.355(1970)	0.350(1990)		4 256	19 194	
菲律宾	0.41(1985)	0.438(1991)	0.461(2000)	2 373	3 167	3 897
印度尼西亚	0.307(1970)	0.356(1980)	0.31(1999)	400	836	2 736
马来西亚	0.513(1970)	0.491(1980)	0.443(2000)	1 371	2 318	8 884
泰国	0.429(1975)	0.473(1981)	0.432(2000)	776	1 572	6 777
越南	0.357(1993)	0.361(1998)	0.364(2002)	893	1 744	2 240
新加坡 <sup>a</sup>	0.41(1972)		0.38(1993)	6 218 <sup>b</sup>	11 516	

注:(1)a来自 Quibria, M. G., 2002. "Growth and Poverty: Lessons from the East Asia Revisited." ADB Institute Research Paper, No. 33. (2) b为1970年的人均GDP,其余为对应左列的同一年数据。

资料来源: Iradian, Garbis, 2005. "Inequality, Poverty, and Growth: Cross - Country Evidence." IMF Working Paper, February, No. 28.

东南亚国家的收入差距程度要显著高于东亚新兴工业经济体,除了印度尼西亚的基尼系数是0.33,越南的基尼系数是0.35外,菲律宾、泰国、马来西亚等国的基尼系数均高于0.4,显示出较高的收入不平等状况。菲律宾的人均GDP在15年间增长不到1倍,而基尼系数却上升了5个百分点,显示出和其他国家的差异性,即经济增长相对缓慢,收入分配差距却日趋严重。

## (二) 拉美国家的收入分配差距状况

拉美地区是世界上收入分配最不公平的地区之一,从拉美地区现代化伊始,收入分配差距过大就成为这一地区社会发展的主要特征。二十世纪五六十年代,拉美国家相继实行进口替代工业化模式,经济得到了快速发展。但伴随经济增长和城市化过程,大量农村人口向城市流动,在城市出现了过剩劳动力,大约有30%的人口失业或在非正规部门谋生,这些边缘化的城市居民和农村农民成为拉美国家主要的贫困人口。1982年债务危机爆发后,许多国家纷纷放弃了进口替代发展模式,转而实行外向型发展模式,在稳定经济方面取得了明显成效。但是,其收入分配状况并未随着经济的恢复与增长而得到明显的改善。20世纪90年代世界各国的平均基尼系数为0.4,拉美国家除了牙买加以外均高于世界平均数,其中11个拉美国家超过了0.5。1990-2000年,主要拉美国家中除了哥伦比亚的基尼系数下降了0.01外,其余国家的基尼系数都呈小幅上升或持平的态势,显示出社会分配的不平等问题没有得到改善(见表2)。

表2 拉美国家的收入不平等

	基尼系数		
	1970	1990	2000
阿根廷	0.44	0.48	0.49
巴西	0.66	0.57	0.58
哥伦比亚	0.61	0.57	0.56
哥斯达黎加	0.49	0.46	0.46
智利	0.48	0.55	0.56
洪都拉斯	0.63	0.57	0.58
墨西哥	0.59	0.53	0.54
巴拿马	0.57	0.56	0.56
秘鲁	0.60	0.46	0.49
委内瑞拉	0.50	0.44	0.47

资料来源: Bouillon, Cesar P. and Burinic, Mayra, 2003. Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development. EC/ IDB Seminar: Social Cohesion in Latin America and the Caribbean.

从收入分布来看,贫困阶层收入在社会总收入中所占比重不断下降,据官方统计,巴西占总人口10%的高收入阶层收入占全国总收入的比重由1960年的39.6%上升为90年代初的53.2%,占人口10%的赤贫阶层收入仅为社会总收入的0.6%。墨西哥1984年占总数20%的富裕家庭收入占总收入的比重为49.5%,1994年则上升为57.5%,而20%贫困家庭的收入从总收入的4.8%下降为3.2%。阿根廷在20世纪70年代中期,最富有阶层和最贫穷阶层之间的收入差距仅为6倍,到80年代则扩大到20倍,1999年达到了29倍,2002年又因经济危机扩大为46倍。巴拉圭和乌拉圭等小国基尼系数相对较低,但低收入者在社会总收入中所占比重为5.9%和5.4%。

总体来看,拉美地区40%的国民收入集中在10%的

姚颂恩:《“拉美现象”的特点、成因及其对我国的启示》,载《世界地理研究》,2005(4),第98~104页。

袁东振、曹淑芹:《拉美收入分配为何不公》,载《拉丁美洲研究》,1999(3),第37~41页。

富裕人口里,占总人口 30%的贫困人口只获得了7.5%的国民收入。相对世界其他地区而言,这种分配不公平的情况只有在人均收入水平为拉美一半的几个非洲国家中出现。

### (三)对东亚与拉美地区收入分配差距和社会公平状况的比较

从统计数据 and 制度特征上,可以发现东亚和拉美地区社会公平状况的差异程度并不是人们想象中的那么明显。除日本、韩国、中国台湾等少数发达东亚经济体的收入差距程度较小以外,一些东南亚国家的收入分配状况并不乐观,像马来西亚、泰国、菲律宾等国家的基尼系数都远远超过 0.4 的国际警戒线,新加坡和中国香港的基尼系数也处于 0.4 左右,中国的基尼系数则随着体制改革和经济增长不断攀升,也超过 0.4 的水平。拉美国家的基尼系数高于东亚国家(和地区),但在 1970 - 2000 年间,多数拉美国家的基尼系数是处于下降过程中的。从收入最高的 20%人口和收入最低的 20%人口所占的收入比较来看,多数拉美国家的这一比例超过了 10%,其中巴西这一比例甚至达到了 18%,而东亚和东南亚地区这一比值多在 10%以下。基于不同统计方法得出的基尼系数存在着较大的差异,基尼系数在国家之间的比较存在较多问题。相对而言,总收入在家庭组间的分配能更好地比较各国在收入分配上的差异。此外,从贫困人口占总人口的比重来看,拉美国家除了巴西、墨西哥有着较多的贫困人口以外,其他国家的贫困人口基本在 7%以下,而东亚国家(和地区)中菲律宾、印度尼西亚的贫困人口分别为 30%和 18%,越南的贫困人口为总人口的 19.5%。这些数据显示,贫困对于东南亚发展中国家而言同样是一个亟待解决的问题。总体而言,东亚和东南亚地区的收入分配状况要好于拉美地区,但是除了日本、韩国、中国台湾等发达经济体外,其他国家和地区的收入分配状况仅是优于拉美地区,贫富悬殊的程度没有到拉美地区那么严重。

然而,最近二十多年来,东亚经济的持续增长不仅和拉美经济的停滞不前形成鲜明的对比,而且其中最大的区别在于东亚地区的贫困人口在持续减少,而拉美国家的贫困人口数量非但没有减少反而有增加的趋势。从东亚发达经济体、东南亚发展中国家以及拉美国家经济发展进程中的社会公平状况中可以看出,社会成员间的不平等状况和经济增长之间的关系是复杂的,并不能简单地用“抑制”或“促进”来加以描述。值得我们深入探究的是东亚地区(特别是这一地区的发展中国家)的社会不平等为何没有阻碍经济增长,而拉美国家恶化的分配差距是通过何种途径影响和阻碍了经济增长,以及在这一概略图景背后所伴随的制度和社

## 二、东亚地区的社会公平:为何激励经济增长?

### 1. 东亚地区保持了制造业和农业的均衡发展,给予农业足够的重视

东亚国家和地区政府用于农村发展的公共投资占投资总额的比重要高于其他中低收入国家。同其他发展中国家相比,印度尼西亚、韩国和泰国用于卫生和水利设施的公共投资在城市和农村之间的分配更为平衡。从 20 世纪 80 年代开始,韩国和中国台湾就普遍实现了农村电气化,马来西亚和泰国可使用电力的农村人口接近农村总人口的一半,但同期阿根廷、玻利维亚、巴西等拉美国家这一比例都要低于 20%。农村基础设施随着经济的发展不断改善,农村劳动力得到充分利用,这就为发展经济创造了条件。在税收政策上,东亚各国(和地区)政府对农业予以一定的优惠。世界上大多数国家在推动工业化时倾向于通过税收、食品价格控制、向工业倾斜的投资等方式把农业的盈余转移给工业,但东亚国家(和地区)在农业上的直接和间接税负相对较轻,如韩国和马来西亚的农业课税比其他国家就低得多。

东亚地区在扩大城市就业机会的同时比较重视农村的就业问题。东亚经济发展的主要特征是依赖外部市场,通过从海外进口中间品和资本品,利用本地的劳动力进行加工再出口,这些产业大都属于劳动密集型产业,因此吸收了大量非熟练劳动力,城市中大量的工作机会为农村的低收入和贫困人口脱离贫困创造了条件。和拉美的过度城市化不同,东亚的劳动力人口从农村流入城市是经济结构转换的正常需求,并没有造成失业率上升,在城市也没有产生劳动力过剩的失业问题。例如,韩国 1970 年城乡人口之比为 43.3 : 56.7,到 1980 年城乡人口之比则为 57.3 : 42.7,但失业率在不断下降。中国台湾 1953 - 1985 年农业劳动力的绝对数下降了 35 万,工业劳动力人数则从 52 万增加到 308 万,服务业劳动力人数由 79 万增至 305 万。

### 2. 成功的土地改革

相对拉美地区而言,东亚国家(和地区)进行了更加彻底的土地改革。如韩国和中国台湾在第二次世界大战后先后颁布了土地改革法案,对土地所有权进行了再调整,使土地更加均匀地分配到农户。韩国在土改前佃农和半佃农占农户总数的 84%,到 1970 年佃农的比重已经下降到 7%,自耕农的比例上升到 69%。中

江时学:《拉美国家的收入分配为什么如此不公》,载《拉丁美洲研究》,2005(5),第3~12页。

世界银行:《东亚奇迹——经济增长与公共政策》,中文版,23页,北京,中国财政经济出版社,1995。

胡放之:《东亚“四小龙”工业化进程中工资水平的决定及特点》,载《湖北社会科学》,2004(9),第75~77页。

国台湾的土地改革也取得了明显的成效,占地3甲以上的大农户比重从土改前的11%下降至土改后的3%,占地不到半甲的农户所占比重从43%也下降为21%,显示出了土地分配更加平均。

马来西亚、泰国、菲律宾和印度尼西亚等国也进行了不同程度的土地改革,但不及韩国和中国台湾彻底。土地改革的成功为东亚农业部门的发展提供了坚实基础,随着土地所有权的公平分配,农业部门的劳动生产率得到提高,农业部门的收入分配状况得到明显改善,富余的劳动力得以成为劳动密集型工业部门的增长源泉,满足了制造业、建筑业、贸易和服务业等部门对非技术劳动力的较大需求。

### 3. 教育资源的合理分配

教育是东亚地区相对成功实现社会公平的领域,教育资源的公平和广泛应用,使得东亚地区的教育质量高于同类发展中国家,为人力资本的提高和经济效率的改进提供了基础。根据世界银行的研究,东亚国家(和地区)除了泰国以外,学龄儿童接受的基础教育在质量上比其他同等收入水平的国家要高,HPAEs 在取得了全民初等教育的普及之后,又比其他同等收入水平的国家提前十几年缩小了男女儿童享受初等教育的差距。

与教育成功相对应的是,东亚国家(和地区)的教育经费支出在发展中国家中处于平均水平,例如1960年,东亚地区用于教育的公共支出比例占GDP的2.5%,发展中国家的平均比例是2.2%;1989年东亚地区的这一比例是3.7%,发展中国家的平均比例是3.6%。决定东亚地区教育成就的因素更多地体现于东亚在公共开支中如何分配基础教育支出和高等教育支出,如前文所述,东亚用于初等教育的比例比任何其他教育经费都要高,用于高等教育支出的比例则偏低。这一政策的目的在于优先发展教育金字塔中的初等和中等教育的塔基。随着初等教育的普及,对高等教育的需求也将逐渐增长,而对初等教育的补贴可以保证低收入家庭的子女能够获得接受教育的机会。此外,东亚地区在教育上缩小了性别差距,东亚妇女群体接受教育面广,就业人口中妇女增加的比率和就业人口的增长率大致相近,很多以前失业或在低收入部门就业的妇女因为接受了更好的教育而找到了收入更多的工作,有利于分配差距的缩小。

随着经济增长成果和教育资源的公平分配,民众普遍有能力在教育上增加投入,从而提高人力资源的素质,推动经济更进一步地增长。而经济增长的成果又促进民众有能力进一步增加对教育的投入,再进一步推动经济的增长。在人力资本与经济增长的相互关系上,东亚地区最终形成了一种公平和增长的良性循环。

### 4. 相对薄弱的社会保障由家庭保障来弥补

东亚地区的社会保障供给程度较低,一度成为引发社会不稳定的因素之一。如韩国在20世纪80年代由于收入分配状况过度恶化引发民众不满情绪,导致大规模罢工风潮。在政府实行了与经济发展水平相适应的分配政策,实施了全民医疗保险、国民年金、最低工资制度以后,不公平的格局得到改善,并成为促进经济增长的一个重要因素。但总体来看,相对于经济的高速增长而言,东亚地区的社会保障机制并不健全。除了日本在增长时期就确立了增长与分配并重的发展战略,实行了与经济增长均衡发展、普遍保障的社会保障制度以外,新加坡的中央公积金制度和韩国的社会保险制度都主要是养老金计划,社会保障支出在财政预算中比重很小,有的国家甚至还限制转移支付向社会福利的转化。此外,东亚地区几乎未形成失业保险制度。

但是,与拉美国家不同的是,东亚国家(和地区)的家庭具有高储蓄率,人们可以通过储蓄来增强自我保障,并且由于东亚地区以家庭为核心的社会单元在社会保障中承担了较多责任,部分化解了社会保障机制不健全的弊端。此外,新加坡、中国香港地区虽然秉持“大社会、小政府”的自由主义理念,采取只向低收入者提供“满足基本人类需要”的保障模式,但这两个地区的住房保障和医疗保障制度相对健全,基本上缓和了社会收入分配差异所导致的社会问题。

### 5. 中等收入阶层在人口中的比重上升

在经济增长早期,东亚新兴工业体曾采用过抑制工资增长以降低劳动力成本,形成比较优势的措施,但随着经济结构的调整,生产和组织的规模化、技术管理的专业化以及新市场的出现,中等收入阶层逐渐成为东亚大众阶层的核心力量。例如1960年日本通过了《国民收入倍增计划》,增强了市民购买力,刺激了民间投资增加,1960-1970年,日本的实际人均工资增加了0.65倍,中等收入阶层明显扩大。泰国中等收入者从1960年占全国总人口的10%上升为1986年的21%,马来西亚中等收入者占劳动力人口的比重由1980年的

---

江时学:《拉美与东亚发展模式比较研究》,225页,北京,世界知识出版社,2001。

指日本、中国香港、韩国、新加坡、中国台湾、印度尼西亚、马来西亚和泰国等东亚8个经济体。

郑秉文、史寒冰:《东亚社会福利政策中公平与效率的问题》,载《辽宁大学学报》(哲学社会科学版),2002(2),第9~14页。

24%上升到1986年的37.2%。中等收入阶层的比重上升对社会发展和经济增长形成了良性后果。从总需求角度来看,中等收入阶层有能力购买彩电、汽车、空调、电脑等消费品,形成了强大的耐用消费品市场,有力拉动内需。在社会发展问题上,中等收入阶层的比重扩大则对于缓冲贫富两极之间的矛盾具有积极的作用。中等收入阶层仍然是大众阶层的一部分,但中等收入阶层的增多使大众阶层在经济发展过程中摆脱了从属者地位,成为现代化的主动参与者。例如在韩国,中等收入阶层的出现推动了民众对政治参与和社会平等的需求,结束了权威主义独裁政权的主导地位。

### 三、拉美地区的社会不公平:为何导致效率陷阱和机制紊乱?

#### 1. 意识形态和指导思想是拉美地区公平与增长二者关系机制失调的主因

拉美地区占主导地位的保守思想主张一方面要推动经济增长和现代化,另一方面要避免在社会结构、价值观和权力分配领域进行变革。在这种意识形态指导下,拉美国家工业化进程中社会财富不断地集中于少数富有阶层。以20世纪50-60年代拉美经委会提出的发展主义理论为例,这一理论认为经济发展会改善群众的生活水平,社会不公平现象也会在经济发达之后逐步消除,工业化是“不断提高群众生活水平的主要工具”(袁东振,2005),因而对收入再分配并未予以高度重视。拉美经委会官员甚至认为社会公平与经济增长没有直接联系。意识形态左右了社会政策的走向,拉美国家许多社会问题(如失业、农村发展落后、地区发展不平衡、贫困人口增加等等)的出现和加重正是在发展主义理论影响力最强的时期。20世纪80年代后期至90年代前期,拉美国家实施了宏观经济调整计划和新自由主义经济政策,但都没有包括社会发展的内容,只是列举了补偿或减轻经济政策和体制改革造成的负面效果的计划和措施,这些举措对社会公平的改善没有起到显著的作用。新自由主义学派依然认为只要进行改革,经济增长和社会公平就会自动出现。

#### 2. 过度城市化导致了拉美地区社会和谐与经济发展关系失调,并扩大了地区经济差距

拉美地区的城市化水平比东亚地区高出将近1倍,欧洲城市人口占总人口的比重从40%提高到60%用了50年的时间,而拉美只用了25年的时间。1950-1980年,拉美100万人口以上的大城市由7个增加到48个,有十多个国家的首都分别集中了全国人口的40%~60%,墨西哥城、里约热内卢、圣保罗、布宜诺斯艾利斯等城市的人口都超过1000万,成为世界超大城市。这一过程的结果是城市化和经济发展的水平不相适应,大量农村人口流入城市却由于城市无法提供充足的就业机会而只能在非正规部门谋生或者失业,造成了更加尖锐的社会问题。许多大城市(如墨西哥城、里约热内卢、加拉加斯、利马等)都被贫民窟所包围。贫民窟通常没有正规的道路,水电供应、公共环卫系统缺失,居民在物质和文化层面上都难以与城市融合。由于这些地区同时也是法律秩序无法触及的灰色地带,导致黑恶势力横行,犯罪活动猖獗。日益严重的犯罪问题不仅影响到了拉美国家的社会稳定、社会团结,也影响经济的正常发展。2004年6月,墨西哥城发生了50万市民举行大规模游行事件,反映了民众要求政府打击犯罪,加强社会治安的迫切愿望。

尽管拉美政府采取了一系列宏观干预手段来抑制城市的过快发展,但这些措施只是缓解了城市化过度集中于最大城市的问题,而没有从根本上解决社会发展中出现的城市化模式问题。城市化的直接后果是城市经济出现了二元现象,弱势产业就业的劳动力和非正规部门的从业者、无业者被边缘化。由于不同地区发展水平之间的差距日益扩大,人口、资本纷纷从贫困地区向发达地区转移,政府为了应对城市规模的扩大,应付资源和环境的压力,被迫加大对中心城市的投资,减少对落后地区的资金投入,这就导致了落后地区经济发展潜力被进一步削弱。地区经济发展的不平衡直接影响了整体经济的增长。

#### 3. 社会收入分配的不公平导致内需不振

拉美地区广大中下阶层在经济发展过程中被边缘化,直接限制了社会集体和个人消费的扩大,国内市场需求不振,陷入增长缓慢和内需不足的恶性循环。拉美各国政府虽然实施了一系列扩大就业、提高工资和控制物价的政策来刺激需求,但无法使这一矛盾得到根本消除。Murphy等(1989)的研究表明,更加公平的收入分配政策能够改变内需的结构,由于分配更公平,贫困人群中更多的人成为中产阶层,对制成品的需求将扩大。而在不平等的社会中,由于财富集中在富裕阶层,他们对手工制品和奢侈品的需求更大,对制成品的

李文:《从东亚经验看我国扩大中等收入阶层比重的重要性》,载《北京行政学院学报》,2003(4),第55~59页。

苏振兴:《发展与社会边缘化》,载《中国改革》,2002(4),第54~56页。

苏振兴:《谨防城市化的消极后果》,载《中国党政干部论坛》,2006(6),第50-51页。

谢文泽:《拉美城市的社会分层及社会和政治影响》,载《拉丁美洲研究》,2005(3),第23~28页。

Murphy, K.; Shleifer, A. and Vishny, R., 1989. "Income Distribution, Market Size and Industrialization." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, pp. 537 - 564.

需求相对更小,影响了内需扩大。Gottschark(2003)认为一个国家收入和资产越不平等,其经济的波动性就越高,而在经济波动中,中低收入阶层所受冲击更大。中低收入阶层应对危机的最直接方式就是削减各种不必要的开支,使家庭支出维持在基本需求水平,这将导致总需求的大幅萎缩。20世纪90年代墨西哥、巴西、阿根廷等国就先后发生过三次经济危机,每次危机都波及了其他国家。经济危机对经济增长的损害是不可估量的,墨西哥1994年危机后仅施救银行系统就耗资551亿美元,占GDP的14.4%。

#### 4. 收入分配不均情况下仍然出现了资本积累不足,限制了投资规模的扩大

尽管拉美的社会财富大量集中在富裕阶层手中,但并没有呈现出更高的储蓄倾向。新古典主义关于分配不平等所导致的高储蓄率假说并未在拉美出现,有关数据显示,东亚地区的私人储蓄率从20世纪70年代起就不断提高,从70年代末的15%上升到1995年的25%,而拉美地区这一指标从70年代中期后就呈下降趋势,1994年私人储蓄率仅为14%。除了前面提及的富裕阶层崇尚奢侈品消费的模式、低收入阶层没有多余的财富进行储蓄外,拉美较低的储蓄率还和拉美的高通胀率所导致的货币储蓄的负利率、金融体系的不健全、政府部门储蓄能力的下降、鼓励消费的社会文化等多种因素有关。储蓄率较低以及部分资本外逃等原因导致拉美的资本形成不足,而储蓄向投资转化机制的不完善则更加使得储蓄的运用受到很大程度的限制。由于内部储蓄资金不足,生产投资就不得不依靠外部资金,这就使宏观经济运行暴露在国际环境的风险之下。1970-1994年墨西哥发生的四次经济危机主要原因就是过度依赖外部资本为本国的投资和消费提供资金。

#### 5. 社会分配不平等间接损害了拉美国家的人力资本积累,使拉美经济缺乏持续增长的基础

人力资本积累通常取决于个人和家庭的健康状况、教育水平和社会保障的可获得性等因素。由于拉美的贫困人口只能获得质量较差的医疗服务,因此营养不良、死亡率较高等问题较为突出,降低了人力资本的效率。同时,由于政府对初等教育的投入不足,导致拉美的教育质量较差,也影响了人力资本积累的提升。拉美地区小学和初级中学学生的辍学率和留级率都远高于东亚地区,这些未完成学业的学生在成人后通过学习来掌握就业所必需的知识和技能将面临着更大的困难,严重影响了劳动力整体素质和劳动生产率的提高。由于资本积累存在不足,拉美的劳动生产率没有明显提高。阿根廷、玻利维亚、智利和委内瑞拉的全要素生产率增长几乎是零或负数,墨西哥和秘鲁不足1%。

人力资本积累不足也使拉美的劳动力供给与产业结构对劳动力的需求失去了平衡,导致失业率较高,阻碍了经济的增长。拉美国家的进口替代工业主要是资本密集型工业,由于资本密集型工业能够吸纳的只是以男性为主的技术和半技术劳动力,因此拉美地区的失业率一直居高不下。从1991年开始经济改革以来,拉美各国政府就试图使经济结构由内向型向外向型转变,并采取了一系列改革措施,其中包括发展出口导向工业和改革劳动力市场等,但失业率依然未能降低。高失业率使政府社会支出增加,削弱了政府在经济建设方面的投资能力,事实上,正是拉美国家大量的公共支出被用于社会保障而不得不压缩基础设施的投资以降低公共部门的债务。因此,拉美地区的经济增长既不能在充分就业的水平上实现,也不能在劳动生产率的提高上实现,经济增长受人力资本因素的抑制是不可避免的。

## 四、增长和公平的协调发展:从东亚和拉美经验中得到的启示

2003年我国人均GDP按汇率换算超过了1000美元,按购买力平价折算以后,我国的经济发展阶段大致相当于墨西哥、巴西、韩国和泰国人均GDP达到1000美元时期的水平。从发展中国家现代化发展的规律看,步入这一阶段的中国和东亚、拉美等国家(和地区)存在一些十分相似的社会运行特征,例如贫富差距拉大、教育资源分配不均、腐败问题较严重、法制建设不够完善、市场和政府的界限不清晰、国有企业的效率有待提高等等。借鉴和汲取东亚、拉美国家(和地区)在发展阶段、发展过程中的经验和教训对我国下一阶段的发展具有重要的启迪作用。

### 1. 防止轻平等、重增长的政策倾向

尽管东亚国家(和地区)尤其是东南亚发展中国家的社会不公平程度高于日本、韩国等东亚发达经济体,但相对拉美国家而言,其社会不公平程度基本上处于社会发展和经济增长能够容纳的界限之内,这些国家(和地区)社会保障的不成熟、公共支出的不足基本上被相对较为公平的收入分配制度所和缓,社会的运行基本未影响经济的增长。拉美地区的社会不公平则产生了严重的失业、犯罪、腐败、贫困等社会问题,为促进增

Justino, Patricia, et al. ,2003. "The Impact of Inequality in Latin America." PRUS Working Paper, No. 21.

苏振兴:《改革与发展失调》,载《拉丁美洲研究》,2003(6),第1~9页。

黄红珠:《拉美与东亚储蓄率差异的原因探析》,载《拉丁美洲研究》,1999(5),第8~17页。

江时学:《对东亚和拉美发展模式的基本认识》,载《太平洋学报》,2000(1),第45~53页。

郭克莎:《人均GDP1000美元后的长期发展进程》,载《开放导报》,2005(1),第67~75页。

长进行的多次经济改革收效不彰。拉美地区社会问题依然严重的事实告诉我们,当社会不公平恶化到一定程度将阻碍经济增长,此时为修正社会公平而付出的社会成本将高于预防社会不公平程度进一步恶化而产生的效率损失。

在经济发展的过程中,旨在实现经济增长目标的经济政策往往很少意识到其在不平等方面造成的后果,而社会福利政策通常被认为是缓解经济政策所造成的损害的补充性政策,若两者之间缺乏必要的协调与统一,其结果将是社会福利政策不能有效地消除不平等和贫困。为了避免这种情形,经济政策的目标和社会政策的目标应当一致,不能存在彼此背离的情形,两者之间应当建立起相互协调机制。另外,在公共政策的执行过程中,也会存在政府干预过度或干预不足所导致的收入分配差距进一步扩大等社会不公平现象。例如我国近年来频频出现的地方政府与开发商合谋在土地动迁中以非公正方式剥夺农民及其他弱势群体应得利益的现象,劳动力市场存在进城务工劳动力工资过低、受保障程度过低,地方政府却对此熟视无睹的公共权力的缺位现象,都表现出部分利益群体的意志已经从某种程度上左右了地方政府的公共服务职能。以多数人福利受损为代价的公共政策失灵看似促进了名义 GDP 的增长,却对经济增长的长期进程造成了负面影响。以农村进城务工人员从事生产活动为例,据钟伟估算,用工企业可以形成 4 400 亿元的成本节约而产生的利润,又因为不必交纳养老和社会保障税费而节约了 800 亿元左右的成本。但这种方式只是一种无节制地套取“人口红利”,以损失一代人的健康、养老和下一代人的教育为代价的发展模式。这种模式忽视了将来从“人口红利”转入“人口负债”时可能产生的问题,片面地追求短期经济利益,只会在将来用更大的社会代价去纠正现行模式所造成的社会公平缺失和利益分配不均造成的巨大社会偏差。

### 2. 提高教育公平有助于提高社会整体的人力资本存量,促进而不是减缓经济增长

教育是提高人力资本的唯一途径,是公共政策能在缩小不平等上有效发挥作用的主要领域。和国际相比,中国的教育公平程度仍然偏低。2004 年我国教育公平情况只相当于韩国 80 年代初期的水平。我国教育不公平主要表现为区域不平等和城乡不平等。东西部省份之间由于政策条件差异、资源储备差异以及其他各种原因,经济发展水平差距较大,教育公平程度也存在差别。和城市人口相比,农村人口受教育不公平程度更加突出。由于农村中小学教育经费不足,教学环境、设施、教师配置都处于较低水平,导致农村人群子女从初等教育开始在接受教育机会上就存在不公平,这种不公平又进一步延伸到中等和高等教育。教育的区域不公平将导致区域之间的人力资本存量差异不断扩大,经济增长的速度和质量将在区域之间进一步分化,最终导致发达区域供给过剩,落后区域供给不足。城乡教育机会不公平则导致农村子女受教育程度和文化素质较低,不利于社会阶层向上流动。

提高教育公平意味着政府应当合理分配有限的教育资源,应当更多向义务教育、基础教育倾斜,更多向西部地区倾斜,更多向农村教育倾斜。但现在国内存在一种思潮,认为培养高级人才、促进技术进步对经济增长的质量更为重要,教育政策也受此影响,逐渐放弃了以“两基”为重的低重心教育发展战略,教育投入结构开始向高等教育倾斜。同时,基础教育资源的分配方式也在发生变化,城市内部出现了与收入、地位等分化对应的聚居和择校行为。如果这种状况持续下去,数量众多的低收入家庭接受基础教育的机会和质量将可能受到影响,使得我国工业化进程中劳动力优质低价的比较优势难以持续。从拉美经验来看,拉美接受过高等教育的劳动者虽然数量较多,但主要分布在政府部门或者部分行业中,大多数直接从事生产的普通劳动者普遍存在教育需求不能获得充分满足,劳动技能难以快速提高,人力资本积累成效不彰等现象。东亚的经验则充分显示了重点发展初等教育和中等教育的人力资本开发政策所取得的成果,同时,东亚的高等教育经费支出占公共支出的比例相当有限,与其他对高等教育实行公共补贴的中低收入国家形成了鲜明对比。

### 3. 扩大社会保障覆盖对象、增加社会保障来源的多重性有助于社会公平的实现

完善的社会保障制度可以为社会成员提供可靠的安全网,有助于实现资源的优化配置和劳动力的合理流动,以及社会环境的稳定。从东亚和拉美地区的社会保障体系特点来看,东亚地区的社会保障程度较弱,拉美地区的社会保障体系则较为完整,但在社会保障经费来源紧缺的情况下,对正规部门劳动者、对政府部门雇员的保障程度远高于对非正规部门就业人员和无业者的保障,这就使社会保障体系失去了基本功能,反而从某种程度上加剧了社会不公平的程度。我国和其他东亚国家(和地区)一样,社会保障制度同样存在着社会保障覆盖面狭窄的特点,覆盖面最广的养老保险目前约有 1.6 亿人参与,城镇职工医疗保险制度也只覆盖了城镇从业人员的 1/3 左右,乡镇企业职工、进城农民工、城镇私营企业从业人员大多没有参加社会保

钟伟:《警惕新双轨制损害社会公平》,载《上海经济》,2006(1),第 6~11 页。

张长征、郇志坚、李怀祖:《中国教育公平程度实证研究:1978-2004——基于教育基尼系数的测算与分析》,载《清华大学教育研究》,2006(2),第 10~15 页。

险。

社会保障制度不健全是一个在社会道德和公平观念上需要引起重视的问题,以脆弱的保障体系为代价建立起来的经济增长将难以获得持续增长的广泛基础,一旦受到外部冲击,社会稳定和经济增长所受的损害将难以修复。虽然我国也具有依靠以家庭为中心实现保障的传统,但对低收入家庭来说,在能够获得的社会保障十分有限的情况下,家庭应付经济危机的对策软弱无力且相当被动,只能依靠削减开支、增加储蓄、努力工作、寻找更高收入的工作、改变社会福利的种类等等来应付外部经济环境恶化对家庭生活的冲击,并且在老龄化社会中家庭的保障功能更加弱小。如在东南亚金融危机中,印度尼西亚许多家庭延缓了耐用消费品和人力资本开支,增加了食品消费以满足基本生存需要。菲律宾家庭支出的大部分用于食品消费,教育、健康保险被放到次要的位置。对此,我国城镇部门社会保障体系的建立应当实现保障来源的多重性,除了家庭和个人以外,应当推进公共服务方面的社会分担,引入更多的市场和社会力量参与社会保障,增强用人单位、商业保险、慈善机构和互助组织等的社会保障责任分担。开征社会保障税是发达国家增强社会保障功能的重要经验,它的累进特征有助于发挥社会保障的再分配功能,以社会保障税方式筹集用人单位交纳的社会统筹资金,有利于建立一个稳定的收入来源渠道。

#### 4. 经济发展过程中必须防止城市化过快引发的一系列社会公平问题

城市化是一个国家经济发展到一定阶段后必然出现的社会现象,农业人口向非农业人口、乡村人口向城市人口的转移和转化是这一过程的典型特征。伴随着经济体制改革步伐的加快,我国历史上形成的城乡隔绝体制正在逐步消失,农村人口流入城市成为不可逆转的趋势。但对城市化过快的负面影响必须予以重视,尤其需要汲取拉美城市化的教训。当前主要有以下两个问题值得关注:一是农业人口进入城市后的就业问题。拉美国家在城市就业问题上对正规经济部门创造就业能力估计过高,由此忽视非正规就业。其结果是城市正规经济部门根本无法满足就业需求,导致大量失业人口滞留于城市,对社会稳定产生影响。我国农民虽然进城容易,但城市就业对农民来说依然存在着知识、技能的壁垒,大多数农民只能从事简单、高强度的体力劳动,就业面狭窄。二是对失地农民的补偿和安置问题。城市化进程中,农地流转为城市用地的同时会产生大量失地农民。大体上每征用1亩地会造成1.4人失去土地,因此,我国至少有3400万农民成为失地农民。但由于我国现行的征地补偿政策对失地农民的安置和补偿有限,失地农民的生活水平能否维持被征地之前的生活水平,经济状况和福利保障能否得到改进都存在较大的不确定性。随机抽样调查表明,样本农户的经济状况在农地流转后呈现下降的趋势,社会保障功能也趋于恶化,这说明当前政府采取的单一货币化补偿方式存在着较大的不足。随着城市化的深入,农地流转规模仍在进一步扩大,预计到2030年我国的失地农民将达到1.1亿人,如何在这一趋势中保障失地农民的利益,使其公平分享经济增长的收益,应当成为公共政策着重考虑的内容之一。

#### 5. 实现鼓励中小企业发展的政策有利于消除收入分配差距扩大

从日本、韩国和中国台湾地区与拉美国家发展的比较来看,在经济发展的结构转型阶段,鼓励创业、促进微型和中小企业发展的政策可以显著改善贫富差别的格局。按照世界性就业规律,特别是日本、韩国和中国台湾地区的经验,农村转移劳动力、城镇新增劳动力、结构调整和体制改革挤出劳动力,随着产业结构的变动,其中65%~80%将向微型和中小企业集中;而拉美国家实行了促进特大和大型企业发展,忽视、歧视甚至抑制微型及中小企业发展的战略,特大和大型企业资本有机构成高,吸收劳动力能力较弱,甚至挤出劳动力,一般规律下其边际劳动力吸纳值只有15%;而微型和中小企业吸收劳动力的边际贡献在90%左右。

从企业规模和吸收劳动力的统计数据来看,在东亚国家(和地区)的结构转型过程中,微型和中小企业发展较为充分,失业率较低,劳动生产率较高,职工工资和小业主所得分配较多且增长较快,因此中等收入的人口比重较大。而拉美国家由于实行计划经济、优先发展重化工业的进口替代模式,中小企业发展环境差;特大和大型企业在经济成分中占据了主导地位、企业所有者资本分配率较高,微型和中小企业发展则相对不充分,中小业主相对较少,中等收入阶层比重也较低。因此,防止贫富差距扩大的关键是鼓励创业和扩大就业。目前,我国应积极调整不利于微型和中小企业发展的战略、体制和政策,以改善劳动力过剩和分配不公的状况。

(责任编辑:陈永清)

魏杰、王韧:《结构变迁、财政转型与中国社会保障体系的改革路径》,载《学习与实践》,2006(7),第5~13页。

苏振兴:《谨防城市化的消极后果》,载《中国党政干部论坛》,2006(6),第50~51页。

韩俊:《将农民土地集体所有制界定为按份共有制》,载《中国经济时报》,2003-11-11。

高进云等:《农地城市流转前后农户福利变化的模糊评价》,载《管理世界》,2007(6),第45~55页。