

# 实现公平增长与宏观经济政策调整

成德宁

**摘要:**效率与公平之间并非“两难的选择”,而是互补的关系,通过制度创新和政策调整,有可能在促进社会公平的同时,还能提高经济的总体效率,实现“公平增长”。因此,调节收入分配、实现社会公平理应成为宏观经济政策的目标。在中国,政府目前实现公平增长的宏观经济政策的重点应是消除行政性垄断,推进市场化,废除城市偏向的发展政策,改革和完善财政收支的结构和范围,促进劳动力的流动,规范市场竞争秩序。

**关键词:**收入分配 经济增长 宏观经济政策

## 一、公平增长:宏观经济政策的新目标

发展中国家的政府是否应该采取收入再分配政策对收入分配实行调节?是否应该把追求社会公平、实现公平增长作为宏观经济政策的目标?这是经济学家们长期争论的问题。反对把社会公平作为宏观经济政策目标的学者认为,公平与效率(或经济增长)之间是一个两难的选择,是“鱼与熊掌”不可兼得的。政府追求社会公平的收入再分配政策无不是以牺牲一定程度的效率和经济增长为代价的。如阿瑟·奥肯就说:“对效率的追求不可避免地产生出各种不平等。”“为了效率就要牺牲某些平等,并且,为了平等就要牺牲某些效率”。在这些经济学家看来,收入差距不仅是经济增长的结果,而且是经济增长的条件。因此,在对效率与公平目标进行取舍时,理应是效率优先。特别是对于经济发展水平比较低的发展中国家而言,政府在宏观经济政策制定时应持“先增长、后分配”的思路,因为效率是公平的基础,只有做大蛋糕后,每个人分到的那份蛋糕才能更大。如经济学家约翰逊就提出:“对希望迅速增长的任何欠发达国家而言,经济平等的成本都是巨大的,……所以,一个渴望取得迅速增长的国家过于强烈地坚持旨在保证经济平等和收入公平分配的政策,似乎是不明智的。”

这些经济学家之所以把效率与公平对立起来,不主张把调节收入分配纳入宏观经济政策框架,主要有以下三个方面的理由:

首先,收入不平等本身就是增加储蓄,促进投资和增长的必要条件,政府不必对收入差距实行调节和干预。这种思想的逻辑是,只有富人才把自己的收入作高比例的储蓄和投资,而穷人将收入花在消

费品上。由于国民生产总值(GNP)增长是国内收入储蓄比例的函数,一个国家的收入分配越向高收入阶层倾斜,储蓄和增长率就越高。因此,一个收入分配不均的社会比一个均等的社会有更多的储蓄和更快的经济增长速度。

其次,经济增长过程中收入分配存在自我改善的机制,经济增长的成果通过市场机制会自动向低收入阶层滴落和扩散,最终使收入分配逐渐趋于平等。1955年库兹涅茨提出的收入“倒U型假说”,为这种观点提供了依据。

最后,政府收入再分配的政策会挫伤人们的积极性和创造性,如果政府过多地介入收入再分配,过分地征收累进的所得税,人们的努力程度将会降低或被引向错误的方向。同样地,如果穷人收入下限高到一定程度,他们将不那么努力去寻找工作,而靠社会福利来生活。因此,政府收入再分配政策虽然在一定程度上可以限制收入分配差距扩大,但却抑制了储蓄扩大、投资增长和产出的增长,会减少实际国民收入的总量。

但是,广大发展中国家在经过第二次世界大战以来五十多年的发展实践后,逐渐意识到“无公平的增长”是根本无法持续的,更不能实现社会经济的全面发展,过分的社会不公威胁着社会稳定,使经济增长的基本条件丧失,最终导致经济增长受挫。而像韩国、新加坡以及我国的台湾等国家和地区,经济增长与收入分配的改善是相伴而行的,实现了“公平的增长”。这说明“在公平中实现增长”完全是可能的,政府理应将调节收入分配、实现社会公平纳入宏观经济政策目标体系之中。其主要理论依据有以下几点:

首先,效率与公平在许多方面存在一致性,效率

与公平之间的冲突并不是不可避免的,追求平等也不一定与经济增长相矛盾,通过制度变革和政策调整,有可能形成这样一种局面:即在缩小不平等的同时,还能提高经济的总体效率。好的资源和收入再分配被证明是提高经济效率的必要条件,平等和效率是互补而不是替代的关系成为一个“新的经济法则”。例如,日本、南韩和中国台湾地区通过土地改革,将大农场分解为小农场,保证公平的农村发展,这不仅改善了农村的财产分配状况,而且带来了效率的提高,促进了经济增长,实现了“公平增长”的目标。发展经济学家托达罗在《经济发展》第6版中也写道:“高的增长率并不必然使收入分配恶化。”“作为发展目标,迅速的经济增长和较均等的收入分配并不必然相斥。现在不是在更快地增长和更大的均等之间的抉择,而是第三世界国家对希望追求的经济增长类型的抉择——是一种主要利于富人的还是一种好处能被全社会均享的增长类型。”

其次,收入分配过分不平等对经济增长是有害的。平等不一定妨碍经济增长,但不平等则很有可能阻碍经济增长。缪尔达尔是早期少数几个意识到收入分配不均损害经济增长的发展经济学家,他在对东南亚国家进行长期考察以后提出,收入分配不平等是这些国家经济发展的先决条件这一想法是错误的,经济和社会不平等不仅是普遍贫困和一个国家很难摆脱贫困的原因,而且同时也是其结果。他指出,更大的平等是让一个国家摆脱贫困的前提条件。1994年托斯坦·帕森(T. Persson)和圭多·塔伯里尼(G. Tabellini)在《美国经济评论》更是撰文指出:“不论是历史资料还是战后截面数据都表明,收入不均和经济增长之间都存在着十分显著的负相关关系”。“我们的结论是一句简单的格言:收入不均对经济增长是有害的。”

收入分配过分不平等之所以会损害经济增长,主要有以下几个方面的原因:(1)收入分配过分不平等对发展中国家的资本积累是有害无利的。与发达国家的历史经验不同,发展中国家的富人不见得有把他们的收入和储蓄投入当地经济发展的意愿,他们往往以购买进口奢侈品、挥金如土而著称,或者以资本外流的方式到海外为其储蓄寻找避风港,他们的收入很大部分并不能转化为国内的储蓄和投资。因此,以日益扩大的收入不均等为基础的增长战略,其实可能只不过是第三世界国家的权贵阶层为了巩固其既得利益和维持现状而设计的、以牺牲平民大众利益为代价的机会主义神话,托达罗认为这种战略称之为“反发展战略”更恰当一些。(2)收入分配过分不平等会影响一个社会人力资本的投资,降低经济增长的质量。收入差距过大,穷人收入和生活水平低,其健康、营养和教育长期得不到改善,必然

会影响到整个人口的素质和人力资本的投资,在缺乏高质量人力资本的情况下,经济增长的质量必定是比较低的。(3)收入分配过分不平等制约国内市场需求的发展,制约经济增长。收入过分向高收入阶层集中,会使整个社会的消费需求不足,出现生产相对过剩的局面,从而妨碍经济增长。(4)收入分配不公,导致社会动荡,会使经济增长的基本条件丧失。不平等与政治不稳定之间是紧密相连的,没有任何政府能在经济极端不平等的条件下维持政治稳定,而不稳定的社会环境会使长期投资活动减少。发展中国家由于过分不平等引发的政治冲突,造成无法挽回的经济损失,最后使经济增长长期陷入停滞的例子数不胜数。

改革开放初期,我国政府针对计划经济体制下“吃大锅饭”的现象,实行了鼓励一部分人、一部分地区先富起来的政策,这种政策极大地调动了群众的积极性,促进了生产力的发展。然而,在经济转型和经济增长过程中,我国居民家庭之间、城乡之间、地区之间、行业之间的收入差距日益扩大,已经影响到城乡、地区之间的协调发展,因此,进行制度变革,促进公平增长毫无疑问应该成为当前我国宏观经济政策的重要目标之一。

## 二、调整宏观经济政策,实现公平增长

公平问题往往与社会价值观纠缠在一起,因此,不同的社会和不同的时代对于公平往往有不同的理解。过去,人们比较注重收入和社会财富的平等,强调结果均等,现在,人们对社会公平内涵的理解大大扩展了,认为社会公平不仅仅是收入和社会财富的均等,而且还包括人们在政治、文化和人格等方面的平等,不仅是当代各个阶层之间的平等,而且还包括当代与子孙后代之间资源配置的公平,即所谓代际间的公平。现代社会公平与否应从三个方面来判断:第一,收入分配的起点是否平等,即机会是否均等,这是形成分配公平与否的基础;第二,分配的过程是否平等,这是形成最终分配是否平等的机制,其核心是规则平等;第三,分配的结果是否平等。在以上三个方面,我们更应该关注机会均等的问题,因为在发展中国家,收入和财富分配的过分不平等很大程度上是由于严重的机会不均等引起的。许多发展中国家就是因为权力进入市场寻租,存在行政性垄断以及诸如城市偏向(urban bias)等歧视性政策,从而破坏了社会公平,也挫伤人们的积极性,带来经济效率的损失。这是政府宏观经济政策应解决的关键问题。

实现社会公平,各国的政策措施不尽一致。一些国家主要依靠政府使用公共资源以提高最低层居民的收入,一些国家则主要是对高收入阶层征收高

的累进税,另外一些国家则更倾向于采用刺激经济增长等间接的方式来帮助贫困阶层。我认为,我国正处于经济转轨时期,当前政府调节收入分配、实现公平增长的重点是理顺收入分配秩序、促进机会平等,实现效率与公平的双赢。

### (一) 消除行政性垄断,推进市场化改革

许多人把收入不平等归因于市场机制,认为在市场机制下,会出现穷者愈穷,富者愈富的“马太效应”,其实这是错误的。市场经济实行的是等价交换、公平交易、平等竞争,本质上反对任何特权、独占、垄断和歧视,这是价值规律、供求规律和竞争规律的客观要求。从这个意义上讲,市场经济是最讲究公平的。马克思就曾说过:“商品是天生的平等派。”特别是我国当前收入差距拉大,很大程度上不是市场经济的问题,而是市场化程度不高、行政垄断、地区封锁等因素造成的。因此,政府应当把解决“超市场权力”所造成的社会不公问题放在首位,这也是我国实现公平增长的根本措施。

### (二) 废除“城市偏向”的发展政策

城乡差距在我国收入差距中最为突出,这种差距主要是在城市偏向政策(urban biased policies)的作用下形成的。所谓城市偏向政策,按照经济学家利普顿(Michael Lipton)的说法,主要是指许多发展中国家的政府实施的投资、税收、价格和其他经济政策明显地有利于城市地区的居民而不利于农村地区的居民。例如,从投入产出比来看,发展中国家资本投资过分集中在城市地区的非农业部门,从而错误地配置资源;国家对农村居民征税超过对同等收入的城市居民征税,而政府服务和利益分配到农村地区却很少;政府控制农产品价格,通过价格“剪刀差”形式将资源从农业部门转移到城镇工业部门。城市偏向政策是导致城乡间发展极度不平衡的根源,我国的农村发展也受害于这种广泛而持久的城市偏向政策。例如,在1986-1992年间,我国政府财政支出和投资主要集中在城市国有企业,占总人口70%的农村地区投资不到10%。2002年底,全国全部的贷款余额达到了13.2万亿元,农村部门只有1.3万亿元。其中,对农业的贷款余额为6880多亿元,对乡镇企业的贷款余额是6810多亿元。农村10%左右的信贷创造了46.1%的国内生产总值(GDP),而农村以外的其他部门用了将近12万亿元的贷款,创造的GDP却只有6万亿元左右。显然,我国资本投资过度集中在城市地区而对广大农村投资过少。增加对农村地区的投资,给农民提供更多的机器、道路、水坝、仓库、信息和技能,不仅可以减少城乡差距,还可以提高整个国家的产出水平。

许多发展中国家之所以采取这种城市偏向政策,主要有两个方面的原因:一是发展中国家为了实

现快速工业化,追赶发达国家,政府有意扭曲产品价格和生产要素价格,创造一种不利于农业、农村和农民的政策环境,以“剪刀差”的形式获取农业剩余,以补贴工业化;二是城市居民在政治上具有过大的影响力,而农民则因为组织化程度低,居住分散,集体行动中沟通成本大,以及单个农民的产品只占农业产业的微小份额,因而农民对政策制定的影响力微弱。政府为了政治稳定,对城市居民的压力反应更灵敏,从而导致形成了有利于城市居民的收入再分配格局。

自1978年开始,中国开始了市场取向的改革,价格逐步放开,绝大多数农产品价格由市场调节,许多人认为,价格“剪刀差”开始缩小。但是,只要城乡居民之间权利和力量不均衡的格局没有改变,价格方面城市偏向的减少通常会伴随着非价格方面城市偏向的增加。我国传统价格“剪刀差”在缩小的同时,许多地方政府通过低价征用农民土地的方式,从农民那里转移了大量资金。近年来,许多城市兴起城市经营的思路,纷纷设立开发区,圈占土地,“以地生财,以地兴城”,通过政府行为,低价征用农民的土地,严重损害农民的权益。据有关学者估计,改革开放以来,全国通过廉价占用农民土地资源的途径,剥夺农民资金每年上千亿元。仅2001年各级城镇政府从土地一级市场获得收入为1318亿元,企业从土地二级市场获得的收益高达7178亿元,通过低价土地征用剥夺农民的资金已经远远超过了过去的价格剪刀差所转移的农民资金。<sup>⑩</sup>而大量农民失去土地后,陷入生活贫困之中。

中国要消除城乡差距,减缓农村贫困,实现城乡协调统筹发展,关键是要改变城乡居民权利和影响力不平衡的局面,扩大农民参与发展的能力和权利,废除城市偏向的发展政策,强调各种利益相关者尤其是农村贫困人口共同参与发展决策,这样才能使决策更加符合民众的利益和要求,使发展的收益分配更加公平并惠及更多的民众,才能防止一些地方政府搞形象工程和政绩工程。

### (三) 改革和完善财政支出和税收制度

财政政策中的税收和支出制度是政府实行收入再分配的一个最直接的工具。税收制度是各国政府调节收入和财富再分配的重要手段,发达国家在这方面有比较成熟的经验。我国当前主要是应进一步完善税收结构,提高个人收入所得税在税收收入中的比例,防止高收入阶层的偷税、漏税,并尽快开征遗产税,同时建立起一个高效和易于管理的税收体制。财政支出政策是比税收政策更有效的调节收入再分配的工具。政府利用公共资源为贫困人口提供基本的医疗、健康和基础教育等公共服务,对贫困阶层的人力资本进行投资,从长期来看,这是减少不平

等的有效方法。在财政支出方面,我国当前也迫切需要进行以下几个方面的改革:一是加强对财政预算的管理,对公共支出进行科学民主的决策,保证财政支出的使用最有效率,即增加教育、医疗、农业科研和技术推广等部门支出,减少对国有企业的补贴,防止行政开支的膨胀。二是要充分发展社会主义民主,建立规范的、与市场经济相适应的公共财政体制,保证公共支出和政府的公共服务符合社会公众的需求和意愿,并能够到达贫困阶层,特别是保证农村居民和城市贫困人口能够享受政府提供的公共服务。

#### (四) 实行灵活的劳动力市场政策,促进劳动力合理流动

从20世纪50年代开始,我国利用计划经济体制在动员资源方面的优势,采取了重工业优先发展的经济发展战略,实现了工业化的超前发展,其代价是不得不抑制农业的发展和城市化的正常发展,大量的劳动力被排斥在城市之外,强制性地滞留在农村,导致我国出现“工业国家、农业社会”。城市化滞后于工业化的局面。改革开放初期,我国采取了限制城市人口增长、“离土不离乡、进厂不进城”的农村工业化发展模式。结果到2002年,我国第一产业所创造的增加值在国民经济中所占的比重已经降到了14.5%,但在第一产业中就业的劳动力仍占到了全社会从业人员的50%。这样,全社会50%的劳动力只创造14.5%的GDP,从事农业的劳动者和他们的家人大多数注定是相当贫困的。

要根本解决农村贫困问题,缩小城乡差距,发展战略必须把重点放在减少农村劳动力上来。当农村劳动力减少,留在农村务农的劳动力就能获得更多的土地和资源。这样,农村劳动力的相对稀缺性和相对价值就会增加,以劳动力为最主要资产的农村贫困人口的收入也才会相应提高。因此,提高劳动力市场的灵活性、促进劳动力的合理流动对于缩小城乡差距、实现公平增长是十分重要的。劳动力市场管制措施只会产生更大程度的扭曲。例如我国许多大城市曾纷纷出台“腾笼换鸟”的政策,禁止城市许多行业雇佣民工,以保障城市下岗职工的再就业,这种政策的实际效果与政府的目标是背道而驰的,不仅损害了民工的权益,增加社会管理的成本,而且从长期来看,只会减少而不是增加城市的就业机会,因为在市场经济条件下,劳动力管制措施扭曲了劳动力价格,禁止城市企业雇佣便宜的民工,只会增加企业的成本,降低企业产品的竞争力,最终导致城市就业机会的丧失。这是一种典型的既无效率又无公平可言的不明智的政策。

#### (五) 规范市场竞争秩序

市场经济秩序是巩固社会公平的基础设施。在假冒伪劣盛行、行政性垄断广泛存在、地区分割严重

的环境下,优胜劣汰机制未能形成,不仅导致整个社会资源配置的效率低下,而且也损害了社会公平。目前,我国许多行政性垄断行业,利用政府赋予的特权,以不公平竞争的手段获取高额利润,使部门之间的劳动者差距悬殊,这种收入差距的扩大不仅不会调动劳动者的积极性,反而会引起人们的不满。更严重的是一些政府行政执法部门,以权换钱,进入市场寻租,实行地区封锁和地方保护主义,严重破坏了市场经济秩序。因此,规范市场经济秩序,建立公平竞争的环境,是实现公平增长的基础性工作,也是市场经济条件下政府最重要的职责之一。

#### 注释:

阿瑟·奥肯:《平等与效率》,中文版,1,80页,北京,华夏出版社,1987。

Johnson, H. G., 1962. "Planning and Market in Economic Development," in Johnson, H. G., ed., Money, Trade and Economic Growth. George Allen and Unwin, p. 159.

Bourguignon, Francois, 2000. "Can Redistribution Accelerate Growth and Development?" www.worldbank.org/abcde/eu@2000/pdf/files.

托达罗:《经济发展》,中文版,163、165页,北京,中国经济出版社,1999。

帕森、塔伯里尼:《收入不均对经济增长有害吗?》,原载《美国经济评论》,1994(3),中译文载《经济资料译丛》,1995(3)。

Bourguignon, Francois, 1999. "Crime, Violence and Inequitable Development." www.worldbank.org/abcde/washington/11/papers.html.

Lipton, Michael, 1977. Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development. London: Temple Smith.

陈锡文:《资源配置与农村发展》,载《中国农村经济》,2004(1)。

蔡昉、杨涛:《城乡收入差距的政治经济学》,载《中国社会科学》,2000(4)。

① 刘国光:《摒弃城市偏向、工业优先旧战略,实行城乡并重、工农并举新战略》,载《中国经贸导刊》,2003(10)。

#### 参考文献:

1. Tao Yang, Dennis, 1999. "Urban - Biased Policies and Rising Income Inequality in China." The American Economic Review, Vol. 89, No. 2.

2. Lipton, Michael, 1993. "Urban Bias: Consequences, Class and Causality." Journal of Development Studies, Vol. 29, No. 4, pp. 229 - 258.

3. MF, 1998. "Should Equity Be a Goal of Economic Policy?" Finance & Development, September.

4. 成德宁:《城市化与经济发展:理论、模式与政策》,157~158页,北京,科学出版社,2004。

5. 蔡昉、都阳、王美艳:《劳动力流动的政治经济学》,上海,上海三联书店、上海人民出版社,2003。

6. 王检贵:《是要增长后的公平?还是要公平中的增长?》,载《生产力研究》,2000(4)。

7. 林毅夫:《解决农村贫困问题需要有新的战略思路:评世界银行新的“惠及贫困人口的农村发展战略”》,载《北京大学学报》(哲社版),2002(5)。

(作者单位:武汉大学经济研究所 武汉 430072)

(责任编辑:Q)