

收入分配问题与要素资本化^{*}

——我国收入分配问题的“症结”在哪里？

张车伟 程 杰

内容提要:把中国的收入分配问题置于国际视野下观察会发现,初次分配后的收入差距中中国和大多数发达国家并无太大不同,但再分配后,发达国家收入差距大大降低,而中国的收入差距状况基本上没有什么变化;无法通过再分配手段缩小收入差距是当前中国收入差距难以缩小的重要原因。然而,中国收入分配问题并不仅仅是收入差距过大,更关键的问题还在于分配不公,其来源主要是要素资本化过程中的收益没有被合理分享,部分人群过度占有公有资产收益损害了全体国民的利益,也造成了社会阶层的分化。解决收入分配问题需要在优先消除分配不公的基础上,通过完善再分配手段逐渐缩小收入差距,从而形成既公平又合理的收入分配格局。

关键词:收入分配 要素资本化 分配不公 基尼系数

国务院最近批转了国家发改委等部门《关于深化收入分配制度改革的意见》(以下简称《意见》),《意见》指出:“深化收入分配制度改革,是一项十分艰巨复杂的系统工程,不可能一蹴而就,必须从我国基本国情和发展阶段出发,立足当前、着眼长远,克难攻坚、有序推进”。本文首先把中国的收入分配问题置于国际视野下进行观察,看一看中国的收入分配问题和其他国家相比有何不同?呈现怎样的特征?在此基础上,探讨中国的收入差距为什么难以缩小?剖析当前收入分配问题的“症结”在哪里?其本质是什么?文章最后试图提出解决问题的思路和对策。

一、我国的收入分配问题有何不同?

在经济快速发展过程中,一个国家或者社会的收入差距往往都会呈现扩大趋势,有些国家会在收入差距达到顶点后出现下降趋势,而有些国家的收入差距则长期维持在高水平。美国的收入差距在1920年代达到最高,基尼系数超过0.5,之后开始下降,英国的基尼系数在1867年达到0.54—0.55的高峰后也出现了下降,日本的基尼系数在1937年达到0.57,之后尤其是二战后,收入差距开始缩小并

逐渐成为收入差距最小的发达国家(Atkinson & Bourguignon, 2000)。其他发达国家的收入差距也都大致经历了类似的变化过程。

(一)国际视野下观察中国的收入差距

目前,发达国家的收入差距都比较小,基尼系数一般稳定在0.3左右,其中,美国最高,为0.38;北欧国家最低,都在0.3以下;其他国家如日本0.32,韩国0.31,法国0.28,德国0.3,英国0.34,OECD国家的平均水平为0.31(见表1)。而低收入国家的基尼系数一般稳定在0.3—0.4之间,例如埃及、印度、巴基斯坦、孟加拉国、印度尼西亚的基尼系数一般为0.33左右。收入差距最大的国家往往是那些经济增长较快的中等收入国家,例如,经济增长较快的中等收入国家泰国、马来西亚、菲律宾基尼系数都在0.4以上,巴西是世界上收入差距最大的国家,基尼系数接近0.6,南非情况与巴西类似。中国目前正处在经济快速增长过程中,人均收入已经迈入中等收入阶段,收入差距从世界范围来看处于比较大的状态。

不过,对于中国收入差距到底有多大,目前并没有形成完全一致的看法。事实上,过去很长一段时期内,判断中国收入差距现状不得不依靠学术界不

* 张车伟、程杰,中国社会科学院人口与劳动经济研究所,邮政编码:100732,电子邮箱:zhangjw@cass.org.cn。本文是国家社科基金重大委托研究项目《我国收入分配问题研究》的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。

同团队的研究结果,这也在相当程度上引起了对中国收入差距到底有多大的争论。由于所依据的数据来源和研究方法不同,不同研究团队的结果大相径庭。有人认为,我国的收入差距仍在不断扩大,收入分配问题继续恶化(赵人伟,2007;陈光金,2010;李实、罗楚亮,2011;Knight,2011等)。但也有看法认为,我国收入差距扩大已经趋于稳定甚至出现收敛的迹象(蔡昉、都阳,2011;Richard,2011;高文书等,2011;赖德胜、陈建伟,2012等)。在时隔多年之后,国家统计局从2013年起又开始公布我国的基尼系数,这对于更好地认识我国的收入差距问题提供了较好的参照。

按照国家统计局公布数据,^①2003年全国居民收入的基尼系数是0.479,2004年0.473,2005年0.485,2006年0.487,2007年0.484,2008年0.491,然后逐步回落,2009年0.490,2010年0.481,2011年0.477,2012年0.474。虽然国家统计局重新公布了基尼系数,但这一数据和学者们的研究结果以及社会大众的感受并不完全一致,可以说,中国目前收入差距到底有多大仍然是一个没有标准答案的问题。不过,无论从国际经验来看,还是从老百姓的切身体会来看,中国当前存在着过大的收入差距问题是一个不争的事实(见图1)。

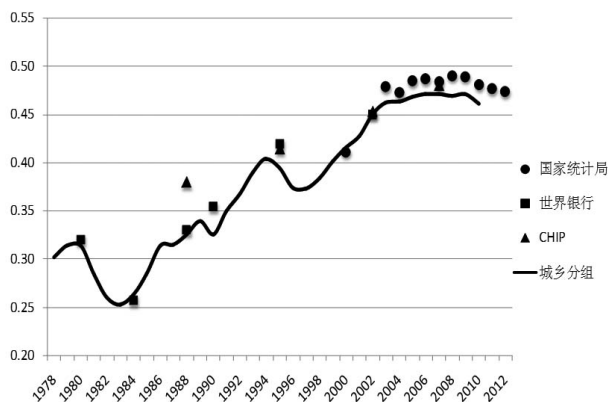


图1 中国的基尼系数变化:1978~2012年

从图1数据来源看:国家统计局公布了2000年和2003~2012年全国基尼系数;世界银行利用国家统计局住户调查数据估算过部分年份的基尼系数,由Ravallion & Chen(2007)完成;CHIP是以国家统计局样本框为基础的中国家庭住户收入调查,李实(2011)和Gustafsson(2007)估算了调查年份的基尼系数;不少学者利用全国城乡居民收入分组数据估算全国基尼系数,这里以陈宗胜等(2012)和周云波(2010)的估算结果为参考,程永宏(2007)、许冰、

章上峰(2010)、胡志军等(2011)等采用不同方法进行估算,变动趋势基本一致。

从发达国家的经验可以看出,收入差距缩小其实并不是一个自然而然的过程,而是需要一定的社会制度和规则的完善与之相适应。例如,美国收入差距开始缩小主要得益于在20世纪30年代开始实施的罗斯福新政,这一新政极大地改善了低收入群体的社会福利,提高了他们的收入水平。日本第二次世界大战后收入差距缩小既得益于土地制度改革、财阀解体以及禁止垄断的政策,也得益于工会力量的加强和劳动权益得到了更好的保障。总体来看,发达国家所以能够实现收入差距缩小和其普遍建立了调节收入分配的财税政策、建立社会保障制度和增强劳动者的话语权密切相关,离开了这些条件,发达国家的收入差距是否会缩小恐怕仍然是个未知数。

发达国家再分配手段对调节收入差距的作用可以从其初次分配和再分配后基尼系数的差异得以说明。就初次分配的结果来看,目前发达国家的收入差距一点也不小。例如,初次分配后美国的基尼系数达到0.49,英国为0.46,德国为0.50,日本则为0.46。一般来说,初次分配的基尼系数主要反映市场力量所导致的收入差距,可以被看作是市场基尼系数,上述结果意味着,即使在发达国家,市场本身所导致的收入差距都维持在相当高的水平上,而且与大多数发展中国家相比并没有表现出明显的差异。然而,再分配后,发达国家的收入差距都大大缩小,比如,再分配后,美国基尼系数从0.49下降为0.38,日本从0.46下降到0.33,德国从0.50下降到0.3,法国从0.48下降到0.29,英国从0.46下降到0.35,OECD国家平均从0.46下降到0.31(见表1)。总体来看,发达国家经过再分配的调节,基尼系数会下降10基尼点以上。表1总结了OECD国家近年来初次分配和再分配后基尼系数变化情况。

然而,发展中国家由于普遍缺乏调节收入差距的再分配机制,其初次分配和再分配后的收入差距基本上没有太大变化,其结果,再分配后,两类国家却大相径庭,发达国家基本上都实现了相对均等化的收入分配,而发展中国家收入差距仍然维持初次分配后的高水平。由此可见,发展中国家的收入差距主要反映了没有太多干预的市场力量所导致的直接结果,而发达国家的收入差距则更多地反映了政府再分配政策调整后的结果。能否通过再分配手段把收入差距调整到合理的限度因此是一个国家是否成为发达国家的重要标志。

表 1 近年来主要发达国家初次分配与再分配后基尼系数变化

	初次分配基尼系数	再分配后基尼系数	变化基点	变化百分点(%)
澳大利亚	0.47	0.34	0.13	-28.2
奥地利	0.47	0.26	0.21	-44.7
比利时	0.47	0.26	0.21	-44.8
加拿大	0.44	0.32	0.12	-26.5
智利	0.53	0.49	0.03	-6.1
捷克	0.44	0.26	0.19	-42.3
丹麦	0.42	0.25	0.17	-40.4
爱沙尼亚	0.46	0.32	0.14	-31.2
芬兰	0.47	0.26	0.21	-44.3
法国	0.48	0.29	0.19	-39.3
德国	0.50	0.30	0.21	-41.5
希腊	0.44	0.31	0.13	-29.6
匈牙利	0.47	0.27	0.19	-41.6
冰岛	0.38	0.30	0.08	-21.2
以色列	0.50	0.37	0.13	-25.5
意大利	0.53	0.34	0.20	-36.9
日本	0.46	0.33	0.13	-28.8
韩国	0.34	0.32	0.03	-8.4
卢森堡	0.48	0.29	0.19	-40.2
墨西哥	0.49	0.48	0.02	-3.6
荷兰	0.43	0.29	0.13	-31.0
新西兰	0.46	0.33	0.13	-27.5
挪威	0.41	0.25	0.16	-39.0
波兰	0.47	0.31	0.17	-35.1
葡萄牙	0.52	0.35	0.17	-32.2
斯洛伐克	0.42	0.26	0.16	-38.2
斯洛文尼亚	0.42	0.24	0.19	-44.2
西班牙	0.46	0.32	0.14	-31.2
瑞典	0.43	0.26	0.17	-39.2
瑞士	0.41	0.30	0.11	-25.9
土耳其	0.47	0.41	0.06	-13.0
英国	0.46	0.35	0.11	-24.3
美国	0.49	0.38	0.11	-22.2
OECD	0.46	0.31	0.14	-31.3

数据来源:根据 OECD 统计局相关数据计算得到。数据年份为最近年份,主要在 2008~2010 年。

(二)中国收入差距为什么难以缩小?

和其他发展中国家一样,中国的基尼系数反映的也主要是初次分配的收入差距,因为中国的再分配制度不仅缺乏对收入分配的调节作用,而且还在某种程度上具有“逆向调节”的作用。有研究指出,综合考虑地区生活成本、住房、社会保障等因素后,中国的基尼系数可能在 0.48—0.49 左右,收入差距不仅没有缩小,反而进一步拉大(李实、罗楚亮,2011)。从再分配后的情况看,中国无疑是世界上收入差距较大的国家之一(见图 2),不仅高于发达国家,而且在发展中国家中也处于较高水平,仅次于南非、巴西和墨西哥。

由此可见,中国较大的收入差距固然有着市场国家一般的规律,但与发达国家相比,收入差距难以缩小的关键原因主要是再分配手段缺乏调节收入分

配的作用。具体来看,作为再分配的主要手段,中国的公共财政无论是从收入还是从支出的角度来看,都缺乏调整收入差距的功能。

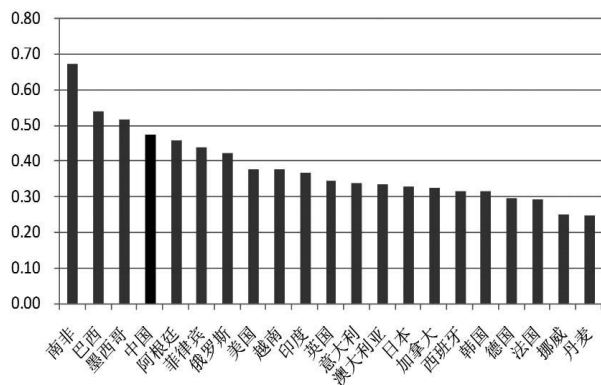


图 2 主要发达国家和发展中国家再分配后的基尼系数

数据来源:中国国家统计局公布的 2012 年数据;其他国家数据来源于 OECD 统计局和世界银行 WDI (World Development Indicators) 数据库,数据年份为可获得的最近年份,主要在 2006~2010 年。

从财政收入的角度看,中国的税收制度以间接税为主,直接税所占比重很低(李卓,2009),例如,具有较强再分配功能的个人所得税占财政收入的比重不足 7%,纳税人数占工薪劳动者的比例不足 20%。而以间接税(增值税、营业税、国内消费税、关税)为主的税收制度使得一般劳动者承担了更高的税负水平,高收入群体承担的税负相对较轻,因此,中国目前的收入分配格局在某种程度上与税收制度的基本结构和特点具有密切关系。而发达国家的税收很多都以直接税为主,美国和日本的个人所得税是其政府收入的最大来源,这就保证了收入差距从收入环节就被大幅度调整,税收制度起到了“削峰”的作用,而中国的税收制度几乎没有这种作用。

从支出的角度来看,中国财政直接用于民生支出的比重较低,再分配功能较弱。在中国的财政支出中,医疗、教育、住房等公共支出严重不足;社会保障制度不健全,低收入群体受到的保护程度更低。目前,中央政府的转移支付所占比重虽然很大,但转移支付多为项目支出,缺乏调整收入差距的再分配效应。一般来看,在发达国家财政支出中,用于民生的支出比例通常超过 50%,其中相当大的比例直接用于向中低收入人群倾斜的支出上。例如,美国财政支出占 GDP 的比例为 32%,其中能够缩小收入差距的部分占 GDP 的比重为 8%,日本的这一比例

为12%，发达国家的这一比例普遍在10%以上，平均为15%。中国直接用于向中低收入群体的民生支出占GDP比重不足1%，公共财政支出没有在调整收入分配中起到“填谷”的作用。

另外，我国社会保障制度仍然不健全，制度设计忽视调节收入分配功能，没有起到缩小收入差距的作用。我国社会保障基本制度框架初步形成，但在现有制度中，城镇职工各项社会保险制度缺乏调节收入分配作用。由于缴费率过高，城镇职工各项社会保险制度难以扩大覆盖面，全部城镇就业人员中至今仍有近一半劳动者没有被覆盖。总体来看，正规就业者得到了较好的保护，而低收入群体受到的保护程度较低，社会保障制度不仅缺乏对收入分配的调节作用，甚至还具有某种程度的逆向调节倾向（何立新、佐藤宏，2008）。

综上所述，虽然中国收入差距扩大和其他国家在经济快速发展过程中所呈现出的特征并无二致，但不同的是，发达国家通过再分配调整后，有效地遏制了收入差距扩大并把差距调整到比较合理的水平。与发达国家相比，缺乏再分配手段的调节作用是中国当前收入差距不断扩大且难以下降的主要原因。

虽然收入差距扩大在中国已经到了比较严重的地步，但客观地来看，当前的收入差距程度既没有超过发达国家历史上曾经达到的水平，也没有超过发展中国家中的最高水平，即使和当前发达国家初次分配后的收入差距相比，也基本上相差无几。这样说并不是为中国收入分配存在的问题开脱或者寻找借口，而只想说明中国的收入差距从国际比较的角度来看其实并没有什么特殊性，它只不过展现了经济发展过程中的一般特点和规律而已。但是，为什么我国收入分配问题却在社会上引起极大不满呢？这恐怕并不能仅从收入差距本身去寻找答案。

二、分配不公与要素资本化： 问题的“症结”在哪里？

市场经济条件下，存在收入差距应该说是正常现象。同时，一个社会到底能够忍受多大程度的收入差距也没有确定的标准。有的国家对收入差距忍受程度高一些，而有的国家则相对低一些。例如，美国有着发达国家最高的收入差距，但美国人对收入差距的抱怨却并不比其他西方国家更多。一般来说，如果收入差距扩大是市场机制下通过比较公平分配方式带来的结果，那么，它所引起的社会不满就

会相对小得多。如果收入差距更多地由不公平的分配方式所导致，那么，即使收入差距并非十分严重，社会不满也会非常强烈。从世界各国曾经达到的收入差距程度来看，社会对单纯收入差距扩大的容忍程度要远高于收入分配不公平。政局动荡的北非国家，出现问题的根源在很大程度上和收入分配不公平现象密切相关。例如，埃及的基尼系数在0.3—0.35，收入差距似乎并不是很大，但就业机会匮乏和财富过度集中造成的分配不公^②，却引发了社会动荡，造成了政权的更迭。

（一）当前收入分配问题的关键是分配不公

中国收入分配问题的严重性或者说问题的根源并不仅仅在于收入差距扩大本身，这只是问题的表面现象，问题的根源在于收入差距扩大很大程度上是通过不公平的分配方式所引起的。所谓收入分配不公平，简单说来就是社会财富或者收入以不合法、不合理或者不透明的途径和方式流入了部分群体或者个人的口袋，而应该得到财富和收入的群体或者个人却被排除在外。或者也可以说，收入分配不公平实际上就是不该得到收入的人得到了收入，而该得到的人却没有得到。

当前，中国经济快速增长，大量社会财富不断被创造出来，但令人遗憾的是，其中有相当一部分社会财富以不公平的方式被分配，这不仅加大了收入差距和贫富差距，而且也是制造社会裂痕的重要根源，成为威胁社会稳定的最危险因素。因此，只盯住收入差距问题而不着重解决收入分配过程中的不公平现象，收入差距即使能够得以缩小，但收入分配问题并不会从根本上得到解决。

公平地说，收入分配不公平也是在任何国家和社会都存在的普遍现象，只不过中国目前的收入分配不公现象涉及范围更广、程度更严重、危害更大。而且，与其他国家相比，中国收入分配不公更有其特殊性和复杂性。这主要是因为中国仍然是一个向市场经济过渡的国家，社会主义的基本经济制度面临着如何适应市场机制的问题。

在市场化改革进程中，中国的基本经济制度已经从单一公有制转变为公有制为主体多种经济成分共同发展。随着市场化进程的加快，各种经济成分都需要参与市场竞争，需要资本化运作。国有经济和国有资产当然也不例外。国有资产不仅需要资本化运作，而且其资本化的过程本身也反映了市场改革的进步。然而，在这一过程中，收入分配不公平现象却大量产生，部分群体和个人利用社会转型中制

度规则的漏洞,把属于社会和国家的财富以各种隐蔽的方式据为己有。

在目前中国这个特殊的发展阶段,通过不公平分配得到了巨额社会财富者已经形成了一个巨富或者说豪富阶层,这部分人虽然从数量上来讲不大,但产生的社会影响相当大,带来的社会震荡也比较剧烈。由分配不公所导致的社会财富向少数人的集中,使社会上大多数人产生了相对剥夺感(Relative deprivation),即使中高收入的工薪劳动者也常常认为自己属于社会的低收入阶层或者弱势群体,这种相对剥夺感甚至比一般的收入不均等、绝对贫困最容易导致社会不满和冲突(Nagel, 1974)。中国目前已经成为全球第二大富豪产生地,是世界上产生富豪速度最快的国家。当然,富人增加是经济发展的必然,但中国的问题则在于“豪富阶层”的财富积累过程与分配不公有着割不断的联系。中国“豪富阶层”呈现出行业集中、财富积累渠道集中的特点。据2007年波士顿咨询公司发布的《全球财富报告》统计,中国41%左右的财富被0.1%的“豪富家庭”掌控。豪富群体的财富积累渠道,主要是低价收购兼并全民所有制企业、上市圈钱和进入房地产、矿产等行业。根据招商银行和贝恩资讯联合调查并发布的《2011年中国私人财富报告》显示,拥有1亿元人民币可投资资产的人群中,27%已经完成了移民,47%正在考虑移民,长期投资、创业型投资撤离到海外。对于中国的经济发展来说,这显然是一个极其危险的信号。

与单纯的收入差距拉大相比,收入分配不公往往会给社会带来更大的威胁和更严重的伤害。一般来说,收入分配不公并不一定总表现为收入差距的扩大。我国计划经济体制时期,表面上看收入差距很小,却也是一个收入分配严重不公的社会。在计划经济时期,合理的收入差距被人为抹平,同样表现为有些人没有得到应有收入,而有些人得到了不该得到的收入,其结果,收入分配不公导致经济社会发展停滞。当然,如果收入分配不公伴随着收入差距扩大,且收入分配不公又是导致收入差距扩大的重要原因,那么,这样的收入分配状态就更加危险。事实上,中国目前就处在这种状态之中,这也是改善收入分配状况在中国当下的经济社会发展中为什么显得异常迫切的原因。

(二)分配不公的主要来源:要素资本化

公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义的基本经济制度,市场经济改革要求公

有制生产资料通过市场交易完成定价,赋予要素资本的属性,实现所有权和使用权的分离和转移,以产权契约、金融票据、有价证券等多种形式进行市场交易和自由流动,从而实现要素优化配置和财富再创造。在计划经济时期,我国公有制生产资料不能体现为有价格的“财富”,大量土地、矿产资源、国有企业、公共设施等均是“死”的财富,不能通过市场交易再创造新的财富,也没有体现为资本的属性。要素资本化改变了我国拥有大量财富而缺乏资本的局面,我国也从一个“缺钱”的国家转变为资本充裕的国家。

当然,要素资本化代表着市场经济发展和进步,也是我国社会主义市场经济改革和发展的必然要求。成熟的市场经济国家都经历了上百年的资本化过程,形成了成熟的规则,积累了大量的财富,占领了世界市场的竞争制高点。中国经济发展也必须经历并参与这一过程。我国改革开放成就的取得,尤其是最近十年的快速经济增长,在很大程度上得益于我们初步实现了要素资本化。我国早期市场化改革虽然实现了各种产品的自由交易,缩短了“财富”与“钱”之间的距离(陈志武,2009),但大量生产性要素并未形成可以创造新财富的资本,改革的深化带来的要素资本化将资源要素转化为资本,实现以更快的速度、更低的成本、更高的效率配置资源,为经济快速增长提供了动力。

但是,我国的要素资本化与其他市场经济国家有很大不同,具有特殊性,这决定了我国的要素资本化过程常常与分配不公相关联。与西方国家相比,我国的要素资本化过程主要有以下两个方面的不同。一是一般市场经济国家的要素资本化基于私有产权,我国的要素资本化主要是公有制生产要素的资本化,要求实现所有权和经营权的分离,在这一过程中没有经验可以借鉴,实际上这也是中国特色社会主义市场经济理论创新的难点。二是成熟市场经济国家经历了上百年的资本化过程,形成了成熟的市场和完善的规则,我国的市场机制刚刚建立不久,市场发育尚不完善,尤其是要素市场发育明显滞后,要素资本化的困难大、复杂程度高,要素资本化与市场化改革几乎同步推进,这种“边探索、边推进”的要素资本化无疑将面临更大的挑战。

(三)分配不公的主要表现:要素资本化过程中公有资产收益没有被合理分享

我国要素资本化的特殊性决定了这一过程中会出现各种各样的复杂情况,大量收入分配不公现象也由此产生,是造成我国收入分配不公的主要来源。

土地、矿产资源、国有企业、公共产品等领域资本化过程中创造了大量的新增财富,但作为资源要素的所有者,国家和全体国民并没有公平地享受到资本化带来的收益,大量财富被拥有经营权或实际控制权的少数人占有。要素资本化的相关领域成为公众不满和社会矛盾的焦点,归纳起来,突出体现在四大领域。

一是土地资本化收益没有被公平分配。土地资本化收益被开发商、地方政府及利益集团过度占有,农民和集体的利益被严重侵蚀。土地资本化为城镇化建设提供了重要的资金来源,加快了城镇化的发展。但是,土地资本化过程中拥有土地所有权的村集体和村民,并不拥有充分的控制权和收益分配权,以至于无法得到公平、合理的收益份额。集体土地需要通过地方政府征用变为国有,才能进入市场交易,这一过程中常常出现非法、不合理征占用土地现象,甚至出现暴力强拆,严重侵害了农民权益;补偿价格远远低于市场价格,土地征收补偿金往往只有每亩3~5万元,而土地的实际市场价值则高达几百万元,严重侵蚀了农民利益。土地资本化收益分配已经严重不平衡、不公平,有调查研究显示,^③集体土地用途转变增值的收益分配中,政府得60%~70%,村经济组织可得25%~30%,农民只得5%~10%。这实际上也是导致土地出让金成为地方财政的重要来源,2010年全国土地成交总价款(国土资源部口径统计)达到2.9万亿元,安徽、陕西、重庆等省(市)土地出让金占地方财政收入超过40%。^④土地资本化中的分配不公导致了村民和集体利益受损,造就了一批暴富的房地产老板,刺激了“土地财政”,由此引发的收入分配不公极易激发社会矛盾,造成上访、自焚、爆炸、冲击地方政府等群体事件频繁出现。

二是矿产资源资本化收益被部分人过度占有,国家和全体国民利益受损。矿产资源资本化收益主要被矿老板占有,形成暴富群体,国家和全体国民利益受损。很多矿产资源的开采权授予采取行政划拨、协议定价的方式,而“招拍挂”的市场交易制度仍不完善,低价转让甚至无偿掠夺、低成本开采、极低的矿产资源使用税、加上地方保护和寻租腐败等问题突出,导致少数人控制了属于全民所有的矿产资源,从而获取高额利润甚至暴利,相关管理部门也从中获取灰色收入,严重侵蚀了国有资源所有者权益。2010年甚至出现山西平鲁价值数亿元煤矿以1万元转让。矿产资源税和资源补偿费严重偏低,例如,

目前煤炭资源税标准为0.3~5元/吨,不到价格的2%;天然气资源税标准为7~15元/千立方米,不到价格的3%;石油资源税平均仅为每吨26元,也不到价格的2%。过低的资源使用税导致国家分享的增值收益比例太小,国民享受到的收益更少。矿产资本化收益的分配不公,造就了一批暴富的煤老板、铁老板、铜老板等,根据2011年住建部与高盛投资联合发布的《中国民间资本投资调研报告》显示,被称为“中国科威特”的陕西榆林每平方公里坐拥10亿财富,小县城亿万富豪煤老板不下7000人,鄂尔多斯资产上千万的人至少有10万,2010年中国内地90%的路虎被鄂尔多斯煤老板买走。这些暴富群体的奢华生活与低收入群体的困难生活形成了鲜明反差,成为社会不满的焦点。

三是国有企业资本化收益没有被全体国民合理分享。国有企业资本化收益被企业实际控制人、相关利益群体和内部职工瓜分,国家和全民没有得到合理分享,反而承担大量补贴。国有企业改制及资本化大大促进了企业效率,国有资产价值得以显现,实现了从“包袱”向“财富”的转变。但是,在这一过程中由于分配机制不健全,收入分配不公导致了相关利益群体受益,使国有资产的真正所有人利益受损。国有企业资本化过程被企业高管和内部人控制,出现侵吞或低价变卖国有资产现象,企业高管巨额年薪与经营绩效没有完全挂钩,企业内部职工以高工资、高福利享受垄断收益。而且,国有企业同时享受着资源要素、融资贷款等多方面优惠,大部分企业利润却被少数人分享。2001~2009年国有及国有控股工业企业累计获得利润总额为58462亿元,但是,仅有很少比例上缴国家,2009年国有企业利润实际上缴比例仅约6%,2010年更是只有2.2%,其余利润都在企业内部分配(天则经济研究所,2011)。国家收缴红利也主要在企业体系内部转移,公共财政基本上没有获得国有资本的收益,更没有惠及全民。而且,国有企业还享受了资源要素方面的优惠和财政补贴,相当于得到了全体国民的补贴,2001~2009年国有及国有控股工业企业共应缴纳地租25787亿元,占有及国有控股企业名义净利润总额的64%;少缴纳的石油、天然气和煤炭等自然资源租金约4977亿元;2007~2009年国有及国有控股工业企业获得财政补贴约为1943亿元。此外,部分国有企业大肆涉足房地产行业,2009年136家央企中,70%以上的企业都涉及到房地产业务,造就了一个又一个央企“地王”;部分国有企业利用政

策和信贷优势将巨额资金投入股市、楼市、金融衍生品、大宗商品等非主营业务中,加剧了资产泡沫,进一步恶化了居民收入分配。国有企业资本化过程中缺乏完善的收益分配机制,存在严重的分配不公问题,少数利益群体几乎可以说是直接剥夺国家或全体国民的财富,引发了社会公众越来越强烈的不满。

四是公共产品资本化造成公众权益受损。部分公共产品资本化使实际控制机构和内部职工得到超额收益,公众为此需要承担高额费用,权益受到严重侵害。部分公共产品领域的资本化运作加快了我国基础设施建设,打破了经济增长瓶颈,促进了经济快速发展。但是,这一过程中也衍生出诸多分配不公现象,集中体现为公共领域被少数人和利益集团实际控制,资本化的超额收益仅在部门内部分配。而且,这些公共领域往往关系到生计和安全,少数实际控制人拥有较高的谈判筹码,容易与权力部门结合形成垄断势力,导致公共服务的高收费。部分高速公路成为利益集团把持的“创收机器”,名义上的公路成为实际上的“私路”,公共产品的属性被改变。2009年首发集团公路收费高达32亿元,而日常养护支出仅6679.3万元,^⑤上市公司宁沪高速2010年收费公路毛利率就高达74%,四川成渝和五洲发展营业利润率分别为66%和67%。^⑥高速公路的暴利直接结果便是职工收入的超高,而且严重偏离了职工的人力资本水平。2010年宁沪高速人均税前收入达到年薪10.5万元,拥有大学本科以上学历的不到一成,五洲发展的收入更高,人均税前收入14.5万元,近八成是一线人员和后勤人员。公共产品资本化的超额收益本质上就是公众承担的高额费用,被少数实际控制人占有,这种严重分配不公已经激化了社会矛盾。

此外,要素资本化过程中还滋生了“权力资本化”。由于巨大的利益诱惑,相关监管制度仍不完善,国有资源要素在市场交易中存在着不同程度的寻租腐败、权钱交易以及机会主义等行为,如某些政府部门或官员利用土地、矿产资源、企业上市、建设规划等审批权进行寻租,官商勾结分食要素资本化收益。要素资本化过程中滋生的“权利资本化”具有严重的破坏性,成为资本化收益分配不公的重要因素,而且,更容易引发公众不满、激化社会矛盾。

(四)分配不公的原因分析:公有资产收益缺乏合理分配机制

要素资本化收益缺乏合理分配机制导致公有资产收益被私人占有,是分配不公的制度性根源。总

结归纳我国要素资本化过程中的收益分配不公现象,可以看出,分配不公的实质就是公有收益被私人占有,它主要通过两种途径得以实现。一是初始资本化收益的分配不公。国有资源要素首次通过市场交易,即资本化过程中实现了一次性收益,没有价格的资产变成了有价值的资本,从而产生了巨额新增财富,但政府并没有明确如何合理、公平的分配,使少部分人过多地占有了收益。二是资本化收入流的分配不公。国有资源要素资本化后每年可以产生新增财富或收入流,但分配权被少数人控制,收益流入部分群体,没有被全体国民分享,这是初次分配不公的最大来源。

在初始资本化环节,收益分配不公导致国有资源要素的市场价值没有充分体现,减少了可供国家和全体国民分配的财富。要素资本化过程中存在所有权转让和使用权(经营权)转让两种情况,如集体土地征占用、国有企业改制由私人承包属于所有权的转让,矿产资源、高速公路等转让主要是经营权,但不管转让的是产权束中哪一部分,初始资本化的一次性收益都存在私人过多占有公有收益问题。一种情况是无偿直接侵蚀国有资产。在没有所有者授权处置国有资源的情况下,实际控制人利用职权、不正当关系等非法处置,将国有资产转变为私有资产,导致国有资产流失,资本化收益将完全由私人占有,少数人直接获得巨大财富,损害了国有资源所有者利益。这可以说是对国民财富直接的侵蚀、掠夺,造成最赤裸的分配不公。另一种情况是以扭曲价格交易国有资产。在不规范市场中,由于信息严重不对称、监管严重缺失、要素价格被操纵等,使得国有资源要素被以扭曲的价格完成交易,出现定价过低、贱买现象,低于市场价格的部分便是寻租空间,增值收益绝大部分被少数利益群体瓜分,导致国民财富严重受损。

在资本化收入流的分配环节,实际控制人决定了收益分配权。一直以来国有资源要素的收益分配流程不明、规则不清,分配制度滞后,使得少数控制人决定了收益分配,导致了收入分配不公平。第一种情况是分配机制缺失。如矿产资源经营权转让给私人,国家得到的一次性转让收益很少,资本化的收入流仅以很低的矿产资源使用税的形式上缴国家,由于缺乏合理的利润分配机制,巨额利润几乎完全被经营者占有。第二种情况是分配机制不合理、不完善。尽管有相关收益分配制度要求国有企业上缴一定比例的利润,但是根据目前的制度安排,国家拿

到的上缴利润比例太低,大部分利润仍然在国有企业内部分流;集体土地增值收益的分配机制也不合理,村集体和村民分配比重过低。第三种情况是分配机制操作不透明、不规范。如国有企业或公共部门领域通过不正当、违规操作转移利润,将主营业务收入利润转移到其他非主营业务,导致可供分配的收益大幅下降,甚至需要国家财政补贴,而将实际利润截留在企业内部,被少数人瓜分。

因此,针对我国要素资本化过程中两个环节的收入分配不公,要避免私人过度占有公有收益,首先必须明确产权,加强国有资源的控制,避免少数人或利益集团占有实际控制权,其次还必须建立合理的收益分配机制,保证公有收益能够被全体国民公平分享。

三、如何解决我国的收入分配问题?

我国目前不仅面临着收入差距过大的问题,但更关键的问题则是不断扩大的收入差距在很大程度上是由不公平的分配方式所引起的,收入分配问题的“症结”在于分配不公。因此,解决我国收入分配问题首先应该把消除收入分配不公放在最优先的地位,而对于不断扩大的收入差距,需要在消除收入分配不公的基础上,通过加快经济发展、完善再分配制度予以逐步解决。

(一) 优先消除分配不公

收入分配不公不仅是拉大收入差距的重要原因,也是制造社会矛盾、引发社会不满的根源。收入分配不公问题既不是发展阶段问题,也不是市场机制建设问题,而是利益格局调整和制度法规建设和执行问题,它并不会随着市场经济的发育自动得以解决。不消除收入分配中的不公平现象,解决中国的收入分配问题也就无从谈起。

中国目前收入分配不公主要源于国有经济或者国有资本参与市场的收益没有被全体国民合理分享,因此,如何公平合理地处置国有资产及其收益问题就成为解决收入分配不公问题的关键所在。对此,很多人提出,要消除分配不公,就必须不断减弱国有经济的重要性,国有经济要从经济领域逐渐退出,甚至还有人提出更加极端的办法如实施国有经济私有化的主张等。这些看法固然是着眼于治疗社会的“疾病”,但开出的药方则是错误的。

作为一个以公有制经济为主体的社会主义国家,公有制经济成分不仅不应该被削弱,而且应该进一步加强。事实上,正是近些年公有制经济不断弱化或者说国有资本不断流失,才在某种程度上导致

了收入差距扩大和贫富差距加剧。经过30多年的改革和发展,虽然从功能上来看公有制经济仍然主导着经济发展的命脉,但是从构成上来看国有经济成分比重不断下降,国有经济处于支配地位的局面已经发生根本性转变。1978年改革开放开始时,国有经济处于绝对支配地位,在国民生产总值中,公有制经济占99%,非公有制经济占1%。到2000年,资本主要由国家和集体所有和使用的格局已经发生重大变化,居民所拥有的资本已经超过国有资本,甚至比国有资本和集体资本之和还要大。有关研究表明,在2000年我国28.7万亿的资本总额中,国家占34%,集体占12%,居民个人占43%,港澳台及外资占11%(樊纲、姚枝仲,2002)。近些年,经济结构的“国退民进”趋势进一步加快,公有制经济成分的比重进一步下降。2008年全国资本性资产共144.078亿元,其中国有资本占10.50%,集体资本占2.76%,个人资本占79.92%,外商资本占6.82%(李济广,2011)。资本结构的这种变化,必然使收入分配的格局发生相应改变。随着私人资本在国民财富中比例的增加,其资本所得在国民收入中的比例也会不断增加。由于私人资本的占有具有极度不平衡性,其增加必然会带来个体间收入出现更大差异。因此,国有经济进一步弱化所带来的“国退民进”不仅会带来收入差距进一步拉大,而且也与我国社会主义的基本方向背道而驰,更会加剧社会矛盾。因此,解决收入分配不公的正确途径并非必须削弱国有经济的地位,相反,在国有经济地位不被削弱的情况下,通过完善制度和规则,实现国有资产及其收益的公平分配不仅是可能的,而且从操作上看也不是什么困难的事情。

当前,土地、矿产资源、国有企业、公共产品等国有资产的资本化过程是收入分配不公的主要来源,消除分配不公就必须堵住这些导致收入分配不公的漏洞,为此,迫切需要在如下几个方面完善制度和规则:一是要完善土地制度、明晰土地产权,改革集体土地征占用制度、提高农民分享土地增值收益的份额,将土地出让金纳入财政预算;二是要建立更加严格的矿产资源使用制度,尽快开征资源税,提高矿产资源使用税标准,建立矿产资源企业的利润分成制度;三是需要完善国有企业经营管理制度,加强监管,提高企业利润上缴比例,国有企业收益应该尽快纳入国家财政预算,对于关系到生计、安全的公共事业、自然垄断和战略性资源行业应该谨慎上市;四是需要进一步规范公共产品的资本化运营,对于已经

收回成本的高速公路、市政交通等企业应当尽快清理整顿,严格监管私人部门进入公共产品领域,降低公共产品服务费用。

(二)通过完善再分配手段缩小收入差距

一般来说,正常市场机制下形成的收入差距具有阶段性和可控性,调节这类收入差距的政策手段也比较明确,发达国家的经验实际上已经为此提供了很好的借鉴和经验;在正常市场经济条件下形成的收入差距,是可以完善再分配机制逐步加以改善或者说解决的。当然,缩小收入差距既要充分考虑经济发展的阶段性特征,也需要考虑我国的制度特点和现实可能性。从再分配的角度来看,缩小收入差距的政策需要在如下几个方面加以完善:

一是加强税收调节收入分配作用,实施按家庭综合征收个人所得税制度。改变当前税收调节收入分配作用不足局面,一方面需要尽快征收财产持有环节的税种,例如房产税和遗产税等,另一方面需要改革我国个人所得税制度,从分类征收转变为按家庭综合所得征收个人所得税。我国的个人所得税是一种按收入来源分类征收的制度,其中工资、薪金所得免征额经过几次调整后已经提高到3500元/月,但由于各项所得适应税率不同,费用扣除标准不同,那些收入来源渠道多、综合收入高的纳税人总能够想到办法不纳税或少纳税,而所得来源少、相对集中的纳税人必然会多纳税,从而造成工薪收入税负过重,工薪阶层成为纳税主力,其结果,个人所得税在很大程度上变成了工薪税。尤其是,在我国当前工薪劳动者收入水平增长相对缓慢、劳动报酬占GDP份额较低的情况下,相对过重的工薪收入税收负担不仅使个人所得税难以起到调节收入差距的作用,而且还在某种程度上进一步加剧了收入分配格局中不利于劳动者的局面。反观世界上其他国家,个人所得税大都是实行以家庭为基础的综合所得税制度。据不完全统计(贾康、梁季为,2012),在110个征收个人所得税的国家或地区中,有87个国家(地区)先后采用了综合税制。英国是世界上第一个开征个人所得税的国家,1799年开始分类征收个人所得税,1909年改革所得税征收办法,从分类征收转变为综合征收。美国1913年开始征收个人所得税,实行综合税制。墨西哥、马来西亚等发展中国家也都实施综合税制。所以,从调节收入分配的作用来看,亟待进一步完善我国个人所得税制度,应该像世界上大多数国家一样,尽快实施按家庭综合征收个人所得税制度。

二是完善社会保障制度顶层设计,增强社会保

障制度的普惠性。我国社会保障制度再分配作用不足,也是收入差距难以缩小的重要原因。社会保障制度既是再分配手段,也会影响到经济增长的活力。从国际上来看,存在两种基本的社会保障体系,一种是俾斯麦体系。这一体系的特点是需要个人缴费并强调待遇与缴费挂钩,但其调节收入分配的作用较差。采用这一体系的国家包括德国、奥地利、法国、比利时、西班牙等国。另一类是贝弗里奇体系,这一体系不强调收入与缴费挂钩,旨在提供一种基本水平的社会保护。它强调社会公平,具有相对更强的收入分配效应,采用这一体系的国家包括如英国、丹麦、荷兰、瑞士等。中国目前的社会保障制度既不是俾斯麦体系,也不是贝弗里奇体系,而是上述两类体系的混合体,其中城镇职工社会保险制度体现了俾斯麦体系的特点,而农村和城镇居民社会保险制度则混合了俾斯麦体系和贝弗里奇体系的制度设计。由于城乡居民社会保险制度待遇水平较低,保障程度不足,总体上来说,我国社会保障制度更多地体现了俾斯麦体系的特征,所以,其再分配作用不足主要是制度本身所决定的。因此,完善我国的社会保障制度,需要从制度的顶层设计入手,增强制度的普惠性和公平性,发挥社会保障制度作为再分配手段调节收入分配的作用。为此,可以考虑在全国推行高龄津贴制度或建立统一的非缴费型公共养老金制度,改革现行城镇职工养老保险制度,建立职业年金制度和企业年金制,降低俾斯麦式制度的比重,增强贝弗里奇式制度的作用。

三是加快实现公共服务均等化,重点解决外来人口的同等待遇问题。在当前公共服务提供中,最大的不公平来自于生活在同一地区甚至同一个城市的人被区分为不同身份而差别对待,其中那些已经长期工作生活在城镇中的农村人口是遭受不公对待的主要群体。根据2010年第六次全国人口普查结果,中国流动人口规模已达2.2亿,其中大部分为农村进城务工人员。这些流动人口离开农村后,实际上就脱离了农村的公共服务和管理体系,但流入地的公共服务和各种社会福利待遇又以是否拥有当地户口为准入条件,从而造成了流动人口被排斥在流入地的城市公共服务体系之外,形成了所谓“半城市化”的格局。按照常住人口来看,目前城镇化率已超过50%,但如果按照户籍来看,具有非农业户口人口占全国人口比例仅为35%,二者相差15个百分点,这意味着有大约1.5亿左右离开户籍地的农村人口无法和流入地城镇居民享受同等公共服务,由此所造成的社会矛盾和问题日益突出,近几年在个

别城市甚至不断发生外来人口和当地户籍人口的群体冲突事件。因此,加快实现公共服务的均等化,其当务之急是尽快把工作和生活同一城市或地区的外来人口纳入到当地的公共服务体系中去,这不仅是缩小收入差距和实现社会公平正义的需要,也是保持社会和谐稳定的需要。为此,国家可以考虑建立以常住人口为依托的公共服务提供体系,加快户籍制度改革,完善居住证制度,一个人只要在城市有稳定住宿和工作,并居住超过一定年限,就应该享受到和城里人相同的教育、医疗、社会保障、就业和住房等待遇。

通过加强税收对收入分配的调节作用、增强社会保障制度的普惠性以及加快实现公共服务均等化,我国再分配环节调节收入分配的作用就会大大增强。如果中国也能够建立起像西方发达国家那样的再分配调整机制,收入差距将会大大缩小,收入差距扩大问题基本上就可以得到解决。

注:

- ①国家统计局:"马建堂就2012年国民经济运行情况答记者问", http://www.stats.gov.cn/tjdt/gjtjtdt/t20130118_402867315.htm, 2013年1月18日。
- ②根据国际货币基金组织(IMF)估测,穆巴拉克家族拥有的财富高达700亿美元,约相当于埃及当年GDP(2170亿美元)的三分之一。
- ③人民网:"农地补偿存在分配不公,应引入谈判机制", <http://house.people.com.cn/GB/11227826.html>, 2010年3月26日。
- ④人民网:"财政部国土部摸底,土地出让金政策或调", <http://house.people.com.cn/GB/14893494.html>, 2011年6月14日。
- ⑤金融界:"首发集团一年坐收32亿 日常养护支出不到7000万", <http://finance.jrj.com.cn/industry/2011/06/17073010227612.shtml>, 2011年6月17日。
- ⑥南方新闻网:"吸金之路:收费公路毛利率达73.77%", <http://news.qq.com/a/20110610/000834.htm>, 2011年6月10日。

参考文献:

- Knight 邓曲恒 李实, 2011:《中国的民工荒与农村剩余劳动力》,《管理世界》第11期。
- 蔡昉 都阳, 2011:《工资增长、工资趋同与刘易斯转折点》,《经济学动态》第9期。
- 陈光金, 2010:《市场抑或非市场:中国收入不平等成因实证分析》,《社会学研究》第6期。
- 陈志武, 2009:《金融的逻辑》,国际文化出版公司。
- 陈宗胜 马草原, 2012:《城镇居民收入差别"阶梯型"变动的理论解释与实证检验》,《财经研究》第6期。

- 程永宏, 2007:《改革以来全国总体基尼系数的演变及其城乡分解》,《中国社会科学》第4期。
- 樊纲 姚枝仲, 2002:《中国财产性生产要素总量与结构的分析》,《经济研究》第11期。
- 高文书 赵文 程杰, 2011:《农村劳动力流动对城乡居民收入差距统计的影响》,载《中国人口与劳动问题报告 No.12》,社会科学文献出版社。
- 何立新 佐藤宏, 2008:《不同视角下的中国城镇社会保障制度与收入再分配——基于年度收入和终生收入的经验分析》,《世界经济文汇》第5期。
- 胡志军 刘宗明 龚志民, 2011:《中国总体收入基尼系数的估计:1985—2008》,《经济学季刊》第4期。
- 贾康 梁季为, 2012:《国际个税征收的五个特点》,《当代金融家》第1期。
- 赖德胜 陈建伟, 2012:《我国收入差距缩小的拐点或已来临》,《决策探索》第5期。
- 李济广, 2011:《我国现阶段财产所有权结构统计评估》,《中州学刊》第4期。
- 李实 罗楚亮, 2011:《中国收入差距究竟有多大——对修正样本结构偏差的尝试》,《经济研究》第4期。
- 李卓, 2009:《新中国60年税制建设回眸》,《税务研究》第10期。
- 天则经济研究所课题组, 2011:《国有企业的性质、表现与改革》,研究报告。
- 许冰 章上峰, 2010:《经济增长与收入分配不平等的倒U型多拐点测度研究》,《数量经济技术经济研究》第2期。
- 赵人伟, 2007:《我国居民收入分配和财产分布问题分析》,《当代财经》第7期。
- 周云波, 2009:《城市化、城乡差距以及全国居民总体收入差距的变动:收入差距倒U形假说的实证检验》,《经济学季刊》第4期。
- Atkinson A. B., Bourguignon F. (2000), *Handbook of Income Distribution* (Volume 1). North Holland.
- Gustafsson, B., Li, S., Sicular, T. (2007), *Inequality and Public Policy in China*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Li S., Zhao R. (2011), "Market Reform and the Widening of the Income Gap", *Social Science in China*, No. 2.
- Nagel J. (1974), "Inequality and Discontent: A Nonlinear Hypothesis", *World Politics*, Vol. 26.
- Ravallion, M., Chen, S. (2007), "China's Uneven Progress Against Poverty", *Journal of Development Economics*, Vol. 82.
- Richard H. (2011), "China's Emergence as a Market Economy: Achievements and Challenges", OECD Economics Department, Working paper, March.

(责任编辑:白丽健)