

● 宏观经济研究

以政府职能转变推动收入分配改革

陈 健¹, 胡家勇¹, 李 艳²

(1. 中国社会科学院 经济研究所 北京 100836 2. 中国社会科学院 经济研究所博士后流动站 北京 100836)

摘要 收入和财富分配的不平等一直是中国改革发展中的重要问题。针对中国经济的特点, 可以从政府改革的角度来研究如何更好地进行收入分配改革。地方政府主导推动地方经济的做法对收入不平等的扩大起了重要作用, 加快政府职能转换, 是使收入分配改革真正落到实处的破局之处, 也是实现收入分配合理化可行的第一步。要改变地方政府的经济职能, 降低它直接参与基础设施的程度, 改革地方土地财政, 建立垂直管理机构, 以分散它的一部分经济管理职能, 为收入分配改革打开空间。

关键词 收入分配 灰色收入 地方政府 职能转变 政府职能 贫富分化 基尼系数 寻租

中图分类号 F062.6

文献标识码 A

文章编号 1007-2101(2014)03-0032-04

一、引言

近年来, 贫富分化现象一直是一个社会热点话题。收入分配不平等, 通常由基尼系数来刻画。2004 年国家统计局发布过全国的基尼系数, 为 0.465, 这已是个较大的数字。相隔近十年, 2013 年国家统计局公布了从 2003—2012 年全国居民收入基尼系数, 从中可以看出, 基尼系数在 2008 年之前逐步上升, 之后稳中有落, 2012 年达 0.474, 表明居民收入分配差距依然很大。当然, 对这些数字存在一些争议。例如, 甘犁等人的中国家庭金融调查结果显示^[1], 2010 年中国家庭的基尼系数为 0.61, 城镇家庭内部的基尼系数为 0.56, 农村家庭内部的基尼系数为 0.60, 远高于统计局公布的数据。

收入分配基尼系数上的差异, 有技术性原因, 如城乡二元结构使以前的城乡居民收入统计指标不一致而难以对比, 而主要的分歧则在于高收入人群的收入是否被低估。高收入人群收入中最易被低估的部分是灰色收入^①。根据王小鲁的专门研究^[2], 认为 2008 年全国城乡居民的隐性收入高达 9.26 万亿元, 其中灰色收入部分为 5.4 万亿元。这些灰色收入的绝大部分为高收入阶层所拥有, 按此计算, 贫富差距实际已达到 26 倍, 而非官方统计的 9 倍。

这些信息表明, 在我们所关注的收入分配问题当中, 灰色收入是问题的罪魁祸首。一般而言, 由于中国的经济转型和市场化进程不彻底, 灰色收入相当部分总是与权力有关, 是分配差距的一个主要表现。当然, 分配差距的另一个主要表现就是传统的资本与劳动之间的分配差距问题。而这两者

之间, 在政府偏袒资本时, 又是密切相关的。

收入分配作为触动各方利益的敏感问题, 改革呼声强烈, 中央也多次强调这个问题, 并要求提出收入分配改革的方案。早在 2001 年, 中央就已经着手推动收入分配制度改革, 并由中央财经领导小组负责设计总体方案。即使从 2004 年收入分配改革进入具体方案设计开始算起, 迄今亦有近十年的时间, 但方案距离落实仍为未定之期。收入分配改革是各方关注的热点问题, 而可操作性的改革方案细则却多年迟难以出台, 更不用说落实, 为什么会如此艰难?

一般认为, 改革方案难以出台, 在于社会利益关系失衡已成为主要矛盾, 使方案的出台受到强大阻力, 更不用说见到效果。更重要的是, 改革方案应从哪里破题? 从总体上看, 社会利益关系的失衡在于各集团的利益纷争, 但关键在于政府集中的资源过多, 为寻租活动和随之产生的灰色收入提供了巨大的空间。例如, 众所周知, 政府主导的基建项目往往会形成巨大的寻租与腐败空间, 而类似房价暴涨引起的财产收入与财富分配差距的扩大, 表面上看是市场的结果, 实际上土地财政难辞其咎。可以说, 收入分配差距过大的成因很大程度上在于政府职能不清, 政府之手伸得太长引起了对分配不公的怨恨和不稳定情绪^②。至于市场本身引起的收入差距, 正如正常的库茨涅茨曲线所证实的那样, 并不会引起如此之大的社会矛盾。总之, 导致收入分配差距过大和社会不满的主要原因不在于市场化, 而在于制度不健全所导致的腐败和灰色收入, 以及不合理的资本收入导致的收入分配扭曲和社会两极分化^[3]。如果不落脚于这些重要因素, 收入分配改革往

收稿日期: 2014-03-03

基金项目: 中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究项目

作者简介: 陈健(1972-), 男, 福建南平人, 中国社会科学院经济研究所副研究员, 经济学博士, 研究方向为政治经济学; 胡家勇(1962-), 男, 河南信阳人, 中国社会科学院经济研究所研究员, 经济学博士, 研究方向为政治经济学。

往只是一团乱麻。

因此, 解决收入分配、财富分配及公共服务分配失衡的落脚点正在于实现政府职能的根本转换, 减少政府控制的经济资源, 限制政府经营性收入, 建立廉洁、可问责的政府管理制度, 以及公正透明的市场秩序。只有做到这点, 收入分配改革方案的形成与落实才能有“药引”。从收入分配出发的政府改革主张实际上与其他方面的改革呼吁是一致的^{[4][5][6]}。那么, 政府体制该做什么样的改革才能利于收入分配改革的形成与落实? 由于地方政府在经济增长与资源分配中拥有极大的话语权, 地方政府的政策措施深刻影响着收入分配, 因此, 矫正地方政府在经济增长上的“越位”, 以此来推动收入分配的合理化, 是一个重要的方面。

二、简单模型

一般认为, 西方国家政府对收入分配差距的扩大有抑制作用, 具体政策措施是征收累进税和实施社会保障计划等。与此不同, 改革开放以来, 我国地方政府承担了经济增长的职能, 尽管税收也具有调节功能, 但对收入分配差距的影响往往是逆向的。对于地方政府来说, 快速经济增长除了带来政绩之外, 更能实实在在地增加地方财政收入和相关的灰色收入。设地方 i 的 GDP 函数为 $F_i = A_i K_i^\alpha L_i^\beta I_i^\gamma$, 其中 A_i 为地方 i 的自然禀赋, K_i 为资本, L_i 为劳动等非资本投入, I_i 为当地的基础设施, 这些要素共同组成了生产函数 F_i 。 α, β, γ 为柯布道格拉斯生产函数中的弹性, 其和小于 1。地方政府关心经济增长, 反映在地方政府的目标函数为 $U_i = hF_i + (1-h)(1-t_i)w_i L_i$, 同时存在一个预算约束 $t_i F_i + t_l w_i L_i = I_i$, t_i 为 GDP 相关税收, 也就是对企业的税收, t_l 为对劳动的税收^③。地方政府所追求的目标分为两部分: 一是 GDP, 二是税后的真实劳动收入水平。基于劳动者数量占收入分配人群中的大部分, 从收入分配角度看, 地方政府关心税后劳动收入水平就代表了地方政府对当地社会福利水平的追求。其中 $0 < h < 1$, 是两个目标之间的权重。地方政府效用函数的这种假定也是公共经济学中有关政府效用的标准假定, 即政府目标通常是社会福利和其他自利目标的一种混合。

博弈分为二个阶段。第一阶段, 地方政府根据所追求的目标设定 t_i 和 t_l 的比率; 第二阶段, 资本根据当地工资状况 w_i 和政府税费或扶植力度, 选择适当的投资额 K_i , 同时政府对基础设施 I_i 进行一个定额投资^④。对于资本来说, 这是标准的利润最大化行为。 t_i 和 t_l 构成了我们所关注的政府对收入分配的干预和影响。针对本文所讨论的问题, 不妨做出如下假设: 首先, 当地劳动力的供给是十分充裕的, 资本与劳动存在固定的配比, 不妨设为 1:1 的比例关系, 在一定的投资范围内, 投资的变动不会引起工资显著变动。工资 w_i 是由市场因素决定的外生变量(比如劳资通过适当谈判或者相互借鉴其他企业情况而定)。这里以 $w_i L_i$ 代表原本由市场决定的劳动收入水平。之所以这样设定, 在于改革以来中国劳动力丰富而议价能力偏低的事实。至于假设的劳动与资本存在固定配比, 而不是可相互替代, 主要是考虑到在重工业化过程中资

本密集的特征使资本相对轻工业不容易被劳动所替代, 而这正是 2000 年以来中国经济增长的主要特点, 这一阶段收入分配问题也在持续恶化。土地和资本的固定配比关系更加明显。另外, 尽管在收入分配讨论中涉及较多的是劳资之间的收入分配, 但劳动者的份额中往往也涵盖土地的收入份额。与西方不同, 中国集体土地所有者或使用者的土地收入与土地的真实收益并没有直接的关系, 土地基本上被地方政府以低廉的价格征收, 而这种征收价格在相当长一段时期, 相对于土地市场价格的暴涨, 可以近似看成固定的。杨其静在讨论分权后地方政府的行为导向时, 直接使用了地方政府对土地的征收价格来反映政府对集体土地所有者的掠夺程度^[7]。最后, 尽管 t_i 和 t_l 通常被看成是税收, 用以反映地方政府的行为导向和对实际收入分配的影响。不过 t_i 和 t_l 也可以看成是地方政府对各自对象的补贴程度, t_i 或 t_l 为负表示补贴。税率当然存在上限, 为负时的下限则取决于地方政府的财力资源。在实际中, 中国地方政府在分税制后没有开设正规税种的权利, 但在地方税征管、执法力度和补贴上存在相当大的自由度。在某种程度上, 我们可以把 t_i 和 t_l 看成是地方政府的干预行为, 我们关注的正是这种干预行为对收入分配的影响。

与通常的财政分权文献类似, 首先考虑不存在资本流动的情况。按照逆向归纳, 在第二阶段, 在决定投资的数量, 资本考虑利润最大化: $\max_{K_i} (1-t_i)F_i - w_i L_i$ 。在资本劳动配比 1:1 的假定下, 通过一阶条件 $\frac{\partial F_i}{\partial K_i} = \frac{w_i}{1-t_i}$, 可以得出最优 $K_i = \left[\frac{(1-t_i)A_i \alpha I_i^\gamma}{w_i} \right]^{\frac{1}{1-\alpha-\beta}}$ 。

第一阶段, 在预计到相应的 K_i 和 I_i 后, 地方政府考虑 t_i 和 t_l 上的干预程度。事实上, 给定地方政府预算约束, t_i 低了也就意味着 t_l 高了, 反过来也是一样。地方政府的效用最大化为 $\max_{t_i, t_l} U_i = h t_i F_i + (1-h)(1-t_l)w_i L_i = I_i$ 。通过一阶条件可以得出地方政府制定的最优税率 $t_i = 1 - \frac{h\alpha}{(1-h)w_i}$, t_l 对 h 微分可得 $\frac{dt_l}{dh} = -\frac{\alpha}{w_i(1-h)^2}$ 。可见, 地方政府越重视 GDP, h 越高, 对资本和企业越是会采取支持的政策, 而且支持的程度会急剧放大。 t_i 越低, 在第一阶段基础设施融资需求既定下, 也就意味着地方政府会选择越高的 t_l 。换句话说, 地方政府通过“看得见的手”拉大了收入分配差距, 而不是起应有的调节器的作用^⑤。特别当 $h > \frac{w_i}{\alpha + w_i}$ 时, 地方政府甚至会采取补贴的政策来直接扶植资本。其中 α 为资本对 GDP 的弹性, 当 α 越高, 资本越重要, 地方政府实施直接补贴的门槛就越低。

地方政府为什么会如此重视 GDP? 答案当然是熟知的。一个原因是, 政府层级间存在政绩考核, 政绩考核以 GDP 为导向, 地方政府为满足考核自然高度重视 GDP 增长; 另一个原因是, GDP 增长会给地方政府及其官员带来各种物质利益, 包括财政收入增加所带来的消费和津贴的增加, 以及各种寻租机会等。相对而言, 我们更强调后一个原因, 正是官员和利益相关者从 GDP 增长中获得了大量的各种灰色收入, 造

成了收入分配差距的扩大^⑥。而且,在基础设施投资上,地方政府官员及其关联方更容易找到腐败和灰色收入的机会^⑧。正是基于这点,地方政府往往可能追求一个较大甚至超前的 I_i 。

下面考虑存在资本流动的情况。在存在资本跨区流动情况下,资本所有者会按照“对比”原则要求一个与其他地区至少等等的资本回报率 r 。因此,在资本流动下,按照 $\max_k (1-t_i)$

$F_i - w_i L_i$ 逐利的资本要求 $(1-t_i) \frac{\partial F_i}{\partial K_i} - w_i = r$ 。令 $w_i' = w_i + r$,在资本

完全流动下有 $K_i' = \left[\frac{(1-t_i) A_i \alpha I_i^\gamma}{w_i'} \right]^{\frac{1}{1-\alpha-\beta}} < K_i$ 。在重视 GDP 的

情况下,这会导致地方政府的效用水平降低。由于模型假定地方政府可以无成本地调整两种税率的组合,地方政府下调税率 t_i 可以增加 K_i' 提高效用水平。而且当 $h \rightarrow 1$, 下调的税率 t_i' 会趋向于下限。这表明,在资本可以完全流动的情况下,各地政府为了吸引资本流入,只会对资本采取更加友好的政策,相对应地,会对非资本的劳动和土地等生产要素的收入采取更加掠夺的政策。

三、以政府改革推动收入分配改革

地方政府对于辖区经济与社会管理的强势地位,政府控制过多经济资源,使政府难以从微观经济活动中退出,同时为腐败和利益集团寻租提供了肥沃的土壤。与中国经济增长主要是投资驱动的模式相对应,地方政府是投资主导模式的主要推手,作为这种偏好于投资的反映,地方政府必然青睐资本的利润,无论是国有资本、外资,还是迎合地方投资计划的民营资本,都是如此。地方政府因此扭曲了各种市场要素价格,这些扭曲是迎合那些能在当下为 GDP 增长和财政收入增加做出最现实贡献的经济力量而做出的,甚至是直接为了地方政府自身利益而做出的(如土地开发)。无论是直接还是间接,地方政府都能从中获得政治和经济上的双重收益。政府主导下的市场既然扭曲了要素价格,就会明显加剧各种不平等和收入差距的扩大。而各类弱势群体,以及当下不能为 GDP 增长带来最现实贡献的经济力量就处于被忽视的地位。

从转变政府职能来看收入分配改革,一个自然的推论是降低地方政府对 GDP 的偏好和对资本的青睐,至少不应该采用损害其他阶层利益的方式来扶植资本。转变政府职能,就是要强调政府职能要更多地偏向民生等公共领域,这种职能转变会以一种自然的方式缓解收入分配差距问题^⑦。当然,降低 h 除了改变政绩考核标准,还需要一系列政策的配合和支持。按照模型,一个直接而且有效的手段是尽快限制地方政府直接参与的基础设施投资规模。限制了政府直接进行的 I_i 就等于降低了 h 。这可以包括基础设施领域更多的民营化,如通过公私合营计划(PPP)等措施降低政府对基础设施的直接参与。当前对基础设施向民营资本开放的讨论更多是基于缓解政府债务问题的考虑,但即使从收入分配的角度看,降低政府对基础设施的参与,也能缩小腐败和灰色收入的高发地带,同时降低地方政府为融资而对土地和劳动等非资本要

素进行歧视的必要性。在基础设施融资中,除了平台债,另一个主要工具,甚至作为平台债依托的最后工具,就是土地财政,它正是原集体土地所有者和拥有劳动收入的购房者被掠夺的诱因。土地财政下的高房价可以看成对劳动收入的变相高税收,即房价越高 t_i 就越高。而且,地方政府的基建平台借款,也是通过土地财政收入来偿还的。降低地方政府直接参与基础设施投资,尽量引入民营方式,可能会降低基础设施的投资热度,但从降低金融风险和改善收入分配的角度看,是值得的。更何况,不少地区经过多年持续高强度的投资,基础设施已能满足相当长时间的经济社会发展需要。

进一步讲,改革目前土地财政的做法,对收入分配的改善也能起到重要作用,而且具有很强的针对性。理由主要不是减少了土地管理等环节的灰色收入,而在于消除因土地财政而出现的歧视政策。因为,即使土地收入仍归地方所有,如果中央规定土地收入增长上限,地方政府就会在土地财政上有所收敛。房产税是取代土地财政的一种方式。因为与卖地不同,房产税有平抑房价的作用,这会导致卖地预期收入的下降,相当于地方政府操纵的 t_i 受到限制^⑧。鉴于房价快速上涨与收入与财富分配加速恶化有密切关系,如果在地方政府土地财政激励上做出政策改变,使之没有强劲动力去推高房价,这对于改善收入和财富分配就会起到重要作用。而且限制乃至取消土地财政,会直接制约地方政府在基础设施上的融资能力,地方政府即使想在基础设施上进行大规模的投资,也只能主要依靠正式税收和市政债券,相对目前把土地财政收入作为主要融资来源,地方政府的基础设施投资也将会受到较强的监督,包括市场监督和纳税人的监督。很明显,这种财政改革与化解地方债务风险也存在内在一致性。

再进一步,如果地方政府掌握很多资源并以推动 GDP 为目标,由于资本相对于劳动对政府机构具有较强的影响力,政府政策很容易偏向资本。可以考虑把地方政府的职能进行合理化设计,并设立制约性的上级垂直管理机构,这样,资本就不再那么容易像现在一样对地方政府施加影响,从而轻而易举地获得想要的政策倾斜。一些专门的职能,如环保审批和司法权,为垂直管理机构所有,会限制地方政府一味追求 GDP 的行为,从而限制地方政府对资本的偏袒,有利于收入分配的公正。例如,法院的垂直管理就会使它更能排除地方政府干扰,从而能够相对独立地保障劳工权益。而且,在垂直管理机构的参与下,其他利益群体的呼声,也可能会因为这些机构的各自专业导向更容易被听取,而不像地方政府集中管理下出于 GDP 的考虑而被忽视,这些都有利于改善收入分配状况。

总之,减少地方政府直接参与的基础设施程度,限制土地财政,增加垂直管理机构,都可以在一定程度上削弱地方政府为资本而竞争的强度,从而减少那些可能带来坏结果的竞争,也会相对合理地保护非资本收入。

四、结论

收入分配改革牵动各方利益,受到各方利益干扰,千头

万绪,这是收入分配改革中十分复杂的一面。而收入差距中最主要的问题,也是当前社会反应最强烈的部分,是灰色收入和资本过于强势,而这又与粗放增长模式下政府资源权利过多和寻租行为众多直接相关。从这个意义上讲,收入分配改革可以看成是政府职能转换和行政体制改革的一部分。通过转变依赖投资的粗放增长模式,合理界定和彻底转变政府职能,尊重市场运行秩序,合理的收入分配和财富分配格局就会作为一种结果而出现。

当然,还需要政府之手进行经济调节和收入再分配。不过,这时政府就可以按照公共福利和经济发展水平的合理搭配进行综合考虑,比如更加合理确定资本和劳动收益的税收水平。因此,切实转变政府职能和合理进行政府机构设计,使政府部门摆脱利益集团的不利影响,专注于收入分配和社会整体福利状况的改善,显然有助于政府之手更好地发挥作用。

注释:

①按照王小鲁报告,灰色收入是个比较宽泛的定义,即不能明确地界定为合法的收入部分都叫做灰色收入。

②如果把公共服务分配上的差距也考虑进来的话,那么,政府用于医疗教育等方面的支出不是缩小而是扩大了社会成员之间的差距。

③这里没有考虑政府预算中包含的公共服务支出。

④地方政府可以选择基础设施投资水平。鉴于地方政府的偏好,可以认为,地方政府选择的基础设施水平往往不滞后甚至超前于企业资本的需求。

⑤人力资本积累可以改善收入分配差距,但地方政府对教育医疗等的投资相对于基础设施投资,显得并不热心。

⑥国有企业,也可以看成类似的准政府组织,国有企业高层像地方主政官员一样追求产值的扩张。

⑦一些人基于过去的经验担心这样转变会对经济增长产生影响。需要注意的是,目前地方政府推动增长的方式是不可持续的,表现为债务的堆积和金融风险的增加。

⑧这还需要对政府间财政有新的统筹安排,以满足各级政府履行相应的事权。

参考文献:

- [1]甘犁,等.中国家庭金融调查报告 2012[M].成都:西南财经大学出版社,2012.
- [2]王小鲁.灰色收入与国民收入分配[R].北京:中国经济体制改革研究会,2010.
- [3]王小鲁.灰色收入与发展陷阱[M].北京:中信出版社,2012.
- [4]吴敬琏.呼唤法治的市场经济[M].上海:三联书店,2007.
- [5]张卓元.张卓元改革论集[M].北京:中国发展出版社,2008.
- [6]赖德胜.使改革红利更好地惠及全体人民[J].北京工商大学学报(社会科学版),2014(1):1-6.
- [7]杨其静.分权、增长与不公平[J].世界经济,2010(4):102-120.
- [8]Tanzi Davoodi. Corruption, Public Investment and Growth [R].IMF,1997.
- [9]Cai, Treisman. Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy [J]. American Economic Review, 2005, (3): 817-830.

责任编辑、校对:艾 岚

Promoting the Income Distribution Reform from the Government Function Transformation

Chen Jian¹, Hu Jiayong¹, Li Yan²

(1. Institute of Economics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100836, China;

2. Post-doctoral Station of Institute of Economics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100836, China)

Abstract: The inequality of Chinese income and wealth distribution is the important problem of China's reform and development. According to the characteristics of China's economy, from the perspective of government reform, we should study how to carry out the income distribution reform better. Local government dominant approach in promoting local economy has played an important role in expanding the income inequality, to speed up the transformation of government function is the broken place to make the income distribution reform really implement and the first step realizing the income distribution rationalization. To change the local government economic functions, reduce the degree it directly involved in the infrastructure, change the local land finance, establish vertical management institutions can spread a part of economic management function and open the space for the reform of income distribution.

Key words: income distribution; gray income; local government, transformation of government functions; government function; polarization between the rich and the poor; Gini coefficient; rent-seeking