

我国非公平经济增长的表现 及其政策破解

陈娟¹ 邓晰隆² (1、甘肃行政学院 兰州 730010
2、兰州理工大学人文学院 兰州 730050)
中图分类号:F062.6 文献标识码:A

内容摘要: 20世纪90年代以来,一方面中国经济高速增长,另一方面东西部、城乡贫富之间的差距进一步扩大。从宏观政策层面来审视,国家政策的非中立性和制度资源配置不均是导致我国非公平经济增长的根本原因。鉴于此,可以采取一定的措施,允许个别地方制定相应的政策来弥补中央重大决策在保持“中立”方面的不足,运用地方性政策加以补充。同时,通过完善公共财政体系和税收调节收入分配等措施来实现公平的经济增长,最终实现可持续发展。

关键词: 非公平 经济增长 公共政策

改革开放使中国取得了巨大成就。经济出现了持续的高速增长,成为世界上经济增长最快的国家之一,即使在2008年全球性金融危机下,经济的总体运行仍然保持了9%的增长,但在经济日益繁荣的过程中,各种不稳定因素也随之增加。经济基础的急剧变化必然要求上层建筑与之相适应,而我国上层建筑变化较为缓慢,造成两者不相适应、不协调,从而引发了贫富差距悬殊、贪污腐败等一系列社会问题,使得“政治合法性困境”逐渐彰显(岳宗德,2005)。20世纪90年代以来,我国的经济增长越来越象是“高失业率的经济增长”、“不公平增长”、“通货膨胀的增长”和“不可持续增长”。在诸多问题中,不协调问题表现得尤为突出。

我国非公平经济增长的具体表现

(一) 东、西部地区差异较大

据有关统计数据显示:1999年,东部地区人均GDP为10732元,西部地区为4302元,两者差距为6430元;2005年,东部的人均GDP达到22200元,西部为

8970元,两者差距扩大到13230元;2006年,西部十二个省(市、自治区)GDP总和不到4万亿元,约占中国GDP的17%,而东部地区达到两万亿元的省份就有三个,其中江苏省为21500亿元、山东省为22000亿元、广东省为25000亿元。这些年正好是西部大开发的关键时期,如果没有西部大开发,这个差距的扩大将更加惊人。再对比一下东、西部几个省在2007年的发展数据:城镇居民家庭人均可支配收入(元),上海、浙江、广东与四川、云南、贵州分别是23623、20574、17699.3和11098、11496、10678.40,最高与最低之间的差距是12944.6元,为2.2:1;农村居民人均纯收入(元),上海、浙江、广东与四川、云南、贵州分别是10222、8265、5624、3547、2634、2374,最高与最低之间的差距是7848元,为4.3:1。

(二) 城乡收入差距较大

目前,反映城乡居民收入水平的最主要指标分别是城镇居民家庭人口支配收入和农村居民家庭的人均纯收入。2008年,农业部部长孙政才在向全国人大常委会作《国务院关于促进农民稳定增收情况的报告》时指出,近几年是我国农民收入增长最快的几年,但城乡居民收入差距仍在不断扩大。2007年,农村居民人均纯收入为4140元,实际增长9.5%,为1985年以来增幅最高的一年;城市居民收入13786元,城乡居民收入比却扩大到3.33:1,绝对差距达到9646元,这也是改革开放以来差距最大的一年。此外,城市居民享受的住房补贴等各种补贴以及各种社会保障如医疗保险、失业保险、最低生活保障等,不少农民都不能享受或享受水平比较低。再从经济文化发展的角度来看,尽管近年来农村考生大学入学率有所提高,

但是就接受高等教育的质量来说,跟城市考生还有着相当的差距。目前,农村考生大多沉淀在高等教育的“中下层”,重点高校农村考生越来越少,造成这种现象的主要原因还是城乡发展的不均衡,是“高等教育前段”(义务教育阶段、高中教育阶段)的投入差异带来的。

伴随着社会结构的转型和富裕阶层的出现,中国的贫富差距也在不断扩大。以衡量收入分配差距的基尼系数看,我国的收入差距正从改革开放初期基尼系数0.20的高度平均,扩大到目前基尼系数0.46,突破了国际公认的贫富差距0.40警戒线的现状,并且有经济学家认为这种差距还有扩大的可能。

从国家宏观政策方面审视非公平经济增长的原因

在我国这样的政府主导型经济体制中,政府干预的目标是多重的,既包括促进经济增长,也包括通过资源再配置、收入分配等手段稳定社会和追求公平。但事实上政府干预没有实现相应的社会公平目标,也就是说政府干预经济活动未达到预期目标,政府的这种无效干预一般包括政府的干预对象不明确、干预手段选用不当或力度不够等,这些原因都有可能政府干预不能达到预期目标(樊勇明,2001)。客观地说,我国地区差距、城乡差距和贫富差距不断扩大的根本原因就是这种政府失灵的表现形式(韩凤芹,2005)。

(一) 国家政策的非中立性

发展很不平衡是我国现阶段的基本国情之一,执行大一统的重大决策,由于吸纳程度和承受力不同,往往会加重欠发达地区的发展负担,理应中立的重大决策事实上存在不同程度的倾斜。譬如制止重复建设,由于西部是后发地区,新建项目往往是东部的已有项目,而且资金、技术、效益都可能超过西部,因而被制止的往往是西部项目,西部项目连竞争的机会都没有就夭折了;国家强调充分利用和开发自然资源,显然,这些自然资源在相对落后的西部效率不高,于是往往是提供资源或初加工产品,深加工环节“合理”地移到东部,资源效益扩大了,但扩大部分在东部;在国企改革中,民营经济高度发达的东部,地方政府有足够的财力补偿国企职工的损失,有足够的岗位安置下岗职工,而在西部包括一切经济欠发达地区,国企改革往往举步维艰。诸如此类,包括非经济领域如城市化、

社会保障体系、企事业单位改革补偿等重大政策举措,在东部实施可能轻而易举,而在西部执行则可能是不堪重负。

我国城乡收入的差距也是在城市偏向政策的作用下形成的。所谓城市偏向政策,按照经济学家利普顿说法,主要是指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居民而不利于农村地区的居民。例如,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”将资源从农业部门流向城镇工业部门。我国农村发展滞后正是受这种广泛而持久的城市偏向政策的影响。例如,在1986年到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%。新世纪以来,中央加大了对农村和农业的投资力度,中央财政支农支出占本级财政总支出的比重也处于上升趋势。但许多地方政府一味地追求经济增长,一再减少农业投入,使全国财政支农支出占总支出的比重,由1978年的历史最高点13.43%逐年下降至目前的8.07%。

(二) 制度资源配置不均

我国“渐进式”的以点带面的改革路径,决定了改革中的制度创新是以试点为前提的。中央把制度创新的试点主要放在了东部,譬如在改革开放之初,中央授予了东部设置经济特区的制度创新试点权,这在很大程度上促进了东部突飞猛进的发展。30多年来,东部一直是体制改革的龙头,而创新风险所承担的政治风险压力却可以分解到中央;西部则不同,中央授予西部制度创新试点的机会很少,制度创新所面临的政治风险多数情况下要由西部自己负责。此外,由于一些制度是在东部试点后再推广到西部的,所以在制度建设中,东部更多的是自主内需型,需要什么创新什么;而西部更多的是被动外加型,不论适宜与否都得接受。东、西部在不同的制度条件下发展经济,结果可想而知。

(三) 机会和条件不均等的市场竞争

由于制度资源配置的不均衡、国家政策的非中立性等宏观大势的原因,逐渐拉大了东西部、城乡间和贫富之间的差距,形成了事实上的经济强势地区、经济弱势地区以及强势群体、弱势群体。就拿东、西部来讲,由于日渐拉大的发展差距使东西部的产业质级和产业结构完全不同,彼此拓展和占有市

场的实力也不同。在“市场一体化”的冲击下,迫使产业质级、产业结构、管理水平、市场实力完全不在一个水平线上的西部同东部相较量,在遵守共同竞争规则的大前提下,谁是赢家则是不言自明的。东部的产品以自己的性价比优势,不但在当地占有绝大多数的市场份额,而且还占领了中西部的市场,由此形成一系列可怕的“多米诺骨牌效应”,尤其在招商引资方面,东西部的差距令人瞠目结舌。2008年,东部如江苏协议注册外资507.3亿美元,实际利用外资251亿美元,而西部如云贵川三省协议实际利用外资合计起来仅42.53亿美元,仅为江苏实际利用外资的1/6(黄菊梅,2009)。外资集中向东部汇集,大大加速了东部地区的产业结构升级,对西部的产业崛起却构成了威胁。这种情况造就了一种“马太效应”,产品竞争力强——资金吸引多——产品竞争力更强,产品竞争力弱——资金吸引少——产品竞争力更弱。

经济全球化无疑可以打破封闭的、自给自足的小农经济生产方式,激活国内外的资源,但在我国地区间发展严重不平衡,遵循同一规则,这个貌似公平的平台实际隐藏着极大的不公平。多数情况下,经济弱势地区只能被剥削、被掠夺。

我国实现公平经济增长的公共政策调整路径

我国地大物博、人口众多、发展很不平衡,同时发展又是第一要务,因此要把东西部、城乡和贫富之间的协调发展提上国家的议事日程,今后国家公共政策的调整也应紧紧围绕“公平的经济增长”这一主题。具体可以从以下四个方面入手:

要做到重大决策充分保持“中立”相当困难,但可以借鉴国外的成功经验,运用地方性政策对中央政策加以补充。也就是说,在实施中央重大决策时,允许个别地方制定相应的政策来弥补重大决策在保持“中立”方面的不足。这种补充性的地方政策,也具有中央政策一样的权威性和强制力,不能简单地视为“地方保护主义”。

在努力缩小东西部差距上,应当首先考虑推动东部中端产品产业向西部转移。因为西部既是中端产品生产的资源提供地,又是中端产品消费的主要市场,这样可以促进西部工业做大做强,同时也可以均衡国家产业布局、实现国家经济节约式增长。要达到这一点,最佳方式就是遵循利益驱动规律,给予西部特殊的利率、税率,吸

引东部中端产品产业向西部转移。运用利率、税率差异促使不同地区、不同产业的兴衰和转移,这是市场经济下国家进行宏观调控的有效手段。

完善公共财政体系以促进基本公共服务均等化(黄菊梅,2009)。加大财政资金在教育、卫生、就业和社会保障、住房、生态环境建设、司法与治安等基本公共服务方面的投入;加大财政资金对农业、农村和农民的支持力度,以达到城乡居民所享有的基本公共服务均等化;深化预算制度改革,强化预算管理和监督,进一步明确中央与地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制;依法规范中央与地方的职能和权限,科学界定各级政府提供基本公共服务的财政支出责任,在此基础上适度调整和规范中央与地方财政收入的划分(韩晓琴,2008)逐渐增加国家财政投资规模,调整国家财政投资结构和方向,不断增强基本公共服务产品的供应能力。

针对我国贫富差距扩大的趋势,充分利用税收调节收入分配的功能,以缓解分配不公。在这方面美国的一些做法值得借鉴,美国有完善的个人所得税制度和遗产赠与税,有效地控制了贫富差距通过代际沉淀的进一步扩大,尤其是个人所得税,已成为美国税制体制中的主要税种,在整个税收收入中占约50%,成为国家财政收入的主要来源,对居民收入也发挥了应有的调节作用。除了提高个人所得税起征点、减轻低收入者的税负以外,还应改革消费税的征收征管制度。尽快开征遗产税、财产税等,合理适度地对富者进行征税;在目前贫富差距不断拉大的情况下,适当提高一些高档消费品如珠宝首饰、高档轿车、豪华住宅等的消费税率,并开征一些新的征税项目如高消费税、境外旅游和娱乐税等,都是非常必要的。总之,适当调整消费税的税目和税率,将增加政府财政收入,增强国家的宏观调控能力,有利于缓解社会分配不公。

参考文献:

1. 岳宗德. 经济增长与政治合法性的关系探析[J]. 西安文理学院学报, 2005(10)
2. 樊勇明, 杜莉. 公共经济学[M]. 复旦大学出版社, 2001
3. 韩凤芹. 地区差距与政府失灵[J]. 中央财经大学学报, 2005(8)
4. 黄菊梅. 基本公共服务均等化问题研究[J]. 经济研究导刊, 2009(27)
5. 韩晓琴. 公共财政支出结构的调整与优化探析[J]. 财政研究, 2008(10)