

经济
能见度

ECONOMIC VISIBILITY

财政政策与收入初次分配

The Fiscal Policy and the Income Initial Distribution

■ 傅子恒 著

中国出版集团 東方出版中心

经济能见度

ECONOMIC VISIBILITY

财政政策与收入初次分配

The Fiscal Policy and the Income Initial Distribution

■ 傅子恒 著

中国出版集团 東方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

经济能见度：财政政策与收入初次分配/傅子恒著。
—上海：东方出版中心，2015.4
ISBN 978-7-5473-0777-9

I. ①经… II. ①傅… III. ①财政政策-研究-中国
②收入分配-研究-中国 IV. ①F812.0②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 069586 号



经济能见度：财政政策与收入初次分配

出版发行：东方出版中心
地 址：上海市仙霞路 345 号
电 话：62417400
邮政编码：200336
经 销：全国新华书店
印 刷：昆山市亭林印刷有限责任公司
开 本：710×1020 毫米 1/16
字 数：220 千字
印 张：15 插页 2
版 次：2015 年 5 月第 1 版 第 1 次印刷
ISBN 978-7-5473-0777-9
定 价：38.00 元

前 言

收入分配问题是当代中国最为关注的经济与社会热点问题之一。近十几年以来,中国经济保持了超高的增长速度,社会财富不断增长,人民生活持续改善,但在收入分配领域也逐渐累积、滋生了很多问题,主要表现在:居民收入增长长期落后于经济增长速度,居民家庭收入与财富差距不断扩大,这种差距体现在城乡、地区、行业、阶层等各个层面。在存量与增量分配占比中,政府与企业份额占据较多比重,居民家庭收入份额受到挤压。在微资本与劳动收入对比中,由于制度安排等各个方面的原因,资本强势对应于劳动弱势,资本占有者或者资本权益受托代理者与普通劳动者之间的收入差距持续拉大,等等。

对收入分配领域存在的诸多问题,近年来,中国政府一直努力尝试进行矫正。中国共产党第十八次代表大会决议中明确提出提高居民收入在国民收入分配中的比重、提高劳动报酬在初次分配中的比重、调整国民收入分配格局、着力解决收入分配差距较大问题、使发展成果更多更公平惠及全体人民、朝着共同富裕方向稳步前进等方针主张,这些主张目前正在通过具体的政策制定、部署进行落实。在收入分配的层级次序中,十八大报告改变了多年以来“初次分配注重效率,再分配环节注重公平”的一贯提法,提出了“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平”新的指导方针。新指导方针首次将公平与效率兼顾原则延伸至初次分配领域。

收入分配一直是人类社会经济实践中的重要方面,也从来没有游离于主流经济学的关注视野之外。尽管从人类近一二百年以来的经济理论与政策实践来看,人们更关注的是生产理论与消费理论(计划经济理论认为生产决

定分配与消费，将之视为社会再生产的起点；市场经济理论认为消费（市场）决定生产，它才是社会再生产的指挥棒）。但历史与现实证明，分配问题其实在经济社会发展中一直占据极其重要的地位，在许多时候，其在社会经济秩序确立过程中的作用甚至是决定性的。当代学者托马斯·皮克迪（Thomas Piketty）在其产生世界性反响的新著《21世纪资本论》（*Capital in the Twenty-First Century*）中，将分配问题置于经济分析的核心；而在经典经济学理论中，马克思的《资本论》则从劳动与资本贡献与各自取得收入份额出发，建立起了自己宏大的经济学帝国，他所提出的衡量人类更高级别社会形态（社会主义与共产主义）的最重要标志，也是以分配作为分野的（资本主义社会的主要特点是“资本”对“劳动”进行剥削，社会主义的主要标志是“按劳分配”，共产主义是“按需分配”）。在实践层面，人类社会时代更叠演变的最重要推力，也是由分配而起，如封建社会朝代更替一般是统治阶级对被统治阶级过度攫取（表现为苛捐杂税与严酷剥削）而引发被统治阶级革命，由此打破旧的社会均衡，通过收入分配改革形成新的均衡（新朝代兴起之初无一不是实行轻徭薄赋以休养生息）。我国最近一次由分配制度改革开启的重要事件是改革开放，“农村家庭联产承包责任制”等收入分配政策的推行，打破了计划经济条件下的绝对平均主义的分配模式，释放出了巨大的社会创造与创新活力，由此开启国家繁荣富强之路。而经历 30 多年的超高经济增长之后，以收入与财富分配不均衡、不公平为主要特征，出现了阶层对立、社会矛盾激化等新的社会问题。上述例证充分说明，分配问题不只影响生产，在某些历史阶段还将决定生产，分配问题与生产问题（所谓“做蛋糕”与“分蛋糕”的问题）处于同等重要的地位。

收入分配模式取决于一定历史时期的制度模式，包括制度层面的宏观设计及其运行，而制度运行又是由一系列的政策制定与实施进行落实、保障的。由此，制度与政策设计、制定及其延续、变革，对经济、社会主体参与分配的形式、范围、程度等方面，产生着决定性的影响。将分配问题与制度、政策影响相关联，对于收入分配中的初次分配与再分配两个环节，本书关注的是财政政策如何影响收入初次分配这一问题。

对于财政政策与收入分配问题的研究，理论界长期以来关注重点集中在

财政政策对再分配的影响方面,其主要逻辑要点在于:政府是生产(市场)之外的中立主体,政府“有形之手”一般不直接参与生产,其分配效应集中在通过再分配手段平衡不同利益主体,矫正“外部性”,改进市场公平,而对政府公共政策对初次分配产生何种影响的研究不多。本书选取这一视角,希望抛砖引玉,在弥补这一不足中探寻究竟。

那么,财政政策会对初次分配产生影响吗?如果会,这一影响是如何建立的,也即是财政政策作用于初次分配的机理是什么?从理论上来说,财政政策究竟会对初次分配产生怎样的影响?在当代中国初次分配的演变过程中,财政政策实际上扮演了怎样的角色、施加了怎样的具体影响,存在的问题以及问题解决的思路与方法是什么?这一系列的问题期待答案,本书在深入研究之后提出了具体的观察思考和结论。

收入分配是当前,并将继续成为未来一段时间持续的社会经济热点问题,也是经济体制改革与社会公共治理的重点与难点所在,对该问题的研究具有重大的理论与现实意义。收入分配制度改革的复杂之处在于,它不单与制度、机制与政策高度关联,同时还涉及人们在一定时期内的观念与认识问题,比如,过度差距被认为不公平,收入过度差距反映了社会财富被极少数人占有,犹如吉尼斯系数所反映的事实;但极度平均主义也不是公平,平均主义消弭了个人禀赋与社会贡献的差异,不符合人性与人道要求,也会严重压抑社会创造。一个鲜活的例子,以创造与贡献论,让比尔·盖茨与袁隆平取得与所处社会平均的收入报酬,显然难言公平。在制度层面,垄断(尤其是准入垄断)、政府的地域、城乡、行业之间的差异化,其对社会资源要素公平流动方面的选择性限制等,都有可能影响甚至决定收入分配公平。而资本与劳动的对比之中,劳动作为最具创造性的生产要素是否可以以资本化方式参与分配(劳动或人力资本化),而不仅仅只限于获取工资报酬,这种分配方式的探索实践,更是深刻地影响着当代社会的具体分配形态。此外还有收入与财富分配在范围与时间方面的匹配问题,等等,都需要认真研究。这些方面与人们认识变化与制度安排如何尽可能地科学合理,得到大数人的认可,以体现出运气、能力、机会、选择等收入获取的要素排序之中,使“能力”、“机会”与“选择”的匹配度得以提升,降低“运气”在收入分配与个人成功中的作用,与之对

经济能见度：财政政策与收入初次分配

应，抑制与禁绝那些通过不正当、非正常手段与渠道（如贪污受贿）获取收入与取得成功的方式，如此等等，这些美好愿望与社会公平目标的实现，需要制度建设与包括财政政策在内的政府各项公共政策高屋建瓴地、前瞻性地进行顶层设计与具体推进实施。这是新时代的伟大命题，值得每一个理论研究工作者、每个经济与社会管理者、实践者努力进行探索。

本书适用的阅读对象为财经理论研究工作者、各级政府决策与管理人员、大中专院校教师与学生，以及其他有兴趣观察中国经济社会与国情、解决实际问题的研究人员。本书的出版是希望能够抛砖引玉、引发思考，书中缺点与不足在所难免，恳请读者批评指正。

内容提要

本书由六章内容组成,逻辑框架按照以下顺序展开:

第一章引言提出了研究背景与选题意义,对相关概念进行了定义,同时提出了研究思路、研究方法、研究目标、创新与不足以及具体的结构安排。

第二章为文献综述与理论基础。本章对这一研究领域的中外研究文献进行了简要概括与总结,提出了本书论证所依据的理论基础,这些理论包括发展经济学、马克思主义政治经济学、新古典经济学中的劳动与资本定价与要素价格均衡理论、凯恩斯宏观经济学以及公共经济学中的政府干预与微观配置理论、现代人力资本理论等。

第三章对财政政策影响初次分配的作用机理进行了分析。本章从计划与市场体制下财政政策影响收入初次分配的不同路径入手,探讨了财政政策如何影响初次分配问题,并从宏、微观两个角度对市场制度条件下财政政策影响初次分配的特点、路径与方式,尤其是对工资、利息与利润、地租、管理与技术报偿的影响进行了分析。

第四章对不同财政政策工具的初次分配效应进行了分析,主要从规范角度探讨了财政收入政策、财政支出政策、转移支付政策、国有资产管理活动以及涉及公共财政的政府管制等具体财政政策活动对初次分配产生的影响,同时运用统计与例证方法对某些当前受到广泛关注的经济热点问题背后隐含的财政政策原因以专题形式进行了揭示。

第五章对中国初次分配历史演绎中的财政政策效应进行了分析。主要从实证角度对我国建国以来,尤其是改革开放之后(1978—2010)不同阶段初次分配的变化与波动轨迹、趋势、特点进行了描述,探讨了古典产权制度之下资本强势、劳动弱势以及转轨阶段初次分配演变的财政政策以及制度成因,并对居民收入的城乡、地域、产业、阶层差距的制度与财政政策成因进行了

分析。

第六章为结论与建议，对前几章进行简要总结，得出结论，提出政策建议。

本书采用理论规范分析与实证分析相结合、统计计量与案例分析以及历史事实逻辑观察相结合的方法，运用马克思主义政治经济学、公共经济学、公共选择理论、现代人力资本理论以及政治学等不同学科的理论知识，多维度、多视角、全方位地对财政政策对初次分配产生的影响进行分析，紧密围绕主题，透过现象描述与统计计量，力图在事实与历史逻辑推演与思辨中深入问题的本质与根源，并在此基础上提出对存在问题的解决思路与具体方法。

本书的简要研究结论是：无论出于主观有意还是主观无意，财政政策不仅决定着再分配格局，也同时对初次分配产生着重要影响。财政政策作用于初次分配有直接与间接两种方式，直接的作用主要通过机制安排以及计划、命令等确定各市场主体间的初次分配边界，以及对市场主体内部的初次分配行为进行直接的限定；间接作用主要以影响各市场主体供给与需求动机、意愿、偏好等中间变量的方式最终作用于实际的初次分配环节。不同财政政策工具对初次分配的影响有宏观层面的，也有微观层面的，作用方式有直接的，也有间接的，单独或共同对初次分配产生深刻而又复杂的影响。在实践层面，我国计划经济时期“革命型政府”对应的“吃饭财政”、计划经济向市场经济转型初期的“建设财政”与“管理财政”以及全面向成熟市场过渡时期的“管理财政”与“服务财政”，这些不同的政策基调对初次分配影响方面深刻地打上了时代烙印，体现出不同发展阶段国情背景之下，财政政策效应的不同的阶段性历史特征。

对于当代中国广受关注的居民收入初次分配差距方面的政府政策成因，本书在统计与观察对比的基础上总结出了六个方面的具体内容：一是企业部门收入份额扩张与财政部门宏观税负水平提高导致劳动要素报酬受压；二是城乡“二元分割”与劳动力整体过剩背景下城市经济体制改革推进而农业部门改革滞后导致农村居民收入增长持续落后于城市；三是国家改革的战略设计以及包括财政竞争在内的地方政府间“非均衡竞争”导致地区分配不均衡；四是行业间开放不均等体制原因导致行业间收入差距一直难以缩小；五是各种因素造成的劳动者薪酬议价能力弱化成为阶层收入不合理、差距扩大的重要成因；六是权力运行与市场秩序不规范导致灰色收入漏出、公共部门浪费

甚至腐败,成为收入分配个体比较中“不公平感受”的最根本诱因。

针对我国初次分配问题背后的财政政策成因,本书提出的改进建议是转变观念,在政策制定以及执行过程中注意发挥收入分配的正向效应而避免,至少是弱化可能带来的负面效应;优化财政政策作用于初次分配的路径机制,明晰计划与市场两大资源配置手段各自作用的合理边界;改进政府、企业与个人之间以及政府部门内部之间的利益分配关系,正确发挥计划与市场功能,在强化公共部门计划控制的同时,政府在私人部门中的职能应向“守夜人”古典角色回归,最大限度地保护与鼓励市场微观主体之间的竞争而不是限制竞争;对不适合时代发展要求的财政政策进行及时的清理与纠正;改革现行的国有资产管理制度与国有企业内部治理、分配模式,鼓励企业劳动者组织创新,改善劳动与资本要素收入对比中过度弱势的现状;规范政府权力行为与市场分配秩序,促进分配公平,从根本上平息民众对收入分配不公平的怨言等。

目 录

前言	1
内容提要	1
第一章 引言	1
第一节 问题的提出与选题意义	1
第二节 基本概念与研究范围界定	6
一、关于财政政策	6
二、关于初次分配	7
第三节 研究思路	10
第四节 内容安排	12
第五节 创新与不足	13
第二章 文献综述与理论基础	15
第一节 文献综述	15
一、国外研究综述	15
二、国内研究综述	20
第二节 理论基础	22
一、经济与社会发展阶段理论	23
二、公共经济学“扶助之手”理论	25
三、古典与新古典经济学竞争均衡与收入分配理论	28

四、马克思主义劳动价值论	29
五、现代人力资本理论	31
第三节 本章总结	33
第三章 财政政策影响初次分配的作用机理分析	35
第一节 计划与市场体制下财政政策影响初次分配的不同路径	35
第二节 财政政策作用的微观制度前提与要素价格决定	38
一、古典产权制度下企业单位中的要素回报与价格决定	39
二、要素市场的克拉克-威克斯蒂德-瓦尔拉均衡	39
三、劳动供给与工资率决定	41
四、投资回报、资本供需与利息率决定	44
五、土地供给与地租率决定	45
六、关于企业家才能、管理与技术要素定价的讨论	46
第三节 财政政策影响初次分配的微观机理分析	48
一、财政政策对劳动供给、需求与工资率决定的影响	48
二、财政政策对资本供求、均衡利率与投资利润率的影响	53
三、财政政策对土地供需与均衡地租率的影响	56
四、财政政策对人力资本形成、管理与技术要素供需的影响	57
五、对公共部门中的劳动要素价格决定与政策影响的讨论	59
第四节 本章总结	60
第四章 不同财政政策工具的初次分配效应分析	63
第一节 财政收入政策的初次分配效应分析	63
一、税收对初次分配的影响	63
二、非税收入的初次分配效应分析	77
三、公债的初次分配效应分析	79
第二节 财政支出政策的初次分配效应分析	85

一、资源配置效率视角之下财政支出的宏观分配效应考察	85
二、政府投资支出的初次分配效应分析	89
三、政府消费性支出的初次分配效应分析	92
四、政府转移性支付的初次分配效应分析	95
第三节 国有资产管理中的收入初次分配效应	99
一、国有资产两类“委托—代理”条件下的宏、微观分配问题	101
二、公共资源配置中的“粘蝇纸”效应使初次分配向国有企业 倾斜	103
三、国有企业利润分配过程中的收入再分配与初次分配	104
四、改进国有资产收入分配职能的一些建议	105
第四节 公共财政决策下的政府管制及其初次分配效应	107
第五节 本章总结	109
 第五章 中国初次分配中的财政政策效应分析：历史与现实	111
第一节 初次分配的主要决定因素及其中的财政角色	111
第二节 制度变迁下的初次分配与财政政策	115
一、新中国经济制度变迁中的初次分配	115
二、政府职能演变中的初次分配与政策效应	117
第三节 财政政策与收入初次分配：1978—2010	119
一、宏观视角下的政府、企业与家庭收入	119
二、宏观初次分配格局演变中的财政政策影响探微	121
第四节 微观视角：初次分配差异嬗变中的财政政策成因分析	154
一、库兹涅茨“倒 U 型假说”：我国劳动收入份额演变趋势的 制度与政策成因分析	154
二、“二元经济”结构差异：城乡居民收入差距的制度与政策 因素	158
三、地区非均衡竞争与政策差异：我国地区居民收入差距格局中的	

政策因素	163
四、市场因素与政策隔离：不同行业劳动者收入差距的成因 分析	169
五、决策地位不对等：我国阶层收入差距形成的主要原因	173
六、权力运行与市场秩序不规范：收入分配个体比较中“不公平感受” 的最重要导因	179
第五节 本章总结	183
第六章 结论与建议	185
第一节 结论	185
第二节 政策建议	188
参考文献	190
附录(专题)	197
后记	219

第一章 引言

第一节 问题的提出与选题意义

收入分配中的财政政策问题是我国理论界关注的阶段性热点问题之一。自 1978 年改革开放之后,我国经济体制由计划经济向社会主义市场经济体制转轨,我国居民收入分配在总体水平不断增长的同时,在结构方面呈现出由平均到差距不断拉开,再由差距加大到差距不断悬殊的趋势。经济处于转轨时期的特殊历史阶段,旧有体制不断被打破,新机制尚没有完全建立和健康有序地发挥作用,以及市场经济条件下存在的“市场失灵”等多种因素相互纠结,使得我国收入分配不公平问题日渐突出,成为制约我国经济可持续发展以及社会和谐的亟待解决的重大民生问题。围绕收入分配公平问题,近年来理论界对政府“有形之手”加大干预力度的呼声不断增大,而财政政策作为最主要的政策工具之一,如何更好地发挥自身目标中本就包含的收入分配调节职能,成为各界关注的焦点。

从历史制度演变角度来看,收入分配关系是人类社会一切生产关系的集中点,社会制度变革总是从收入分配关系的变革开始的^①,收入分配与财政政

^① 陈宗胜等(2002)曾经以近、现代制度与社会思潮演变为例,论证了收入分配关系与生产关系、社会制度变革的关系:人类从不同角度对传统资本主义分配关系的批判,导致了马克思主义和社会民主主义的诞生,马克思主义认为资本主义分配关系的弊端产生于其全部的生产关系,资本主义制度必须由社会主义制度来取代,结果导致苏联及二战后一批社会主义国家的诞生;而社会民主主义则在批判和改革资本主义分配关系的同时,保留了资本主义的基本生产关系,结果是传统资本主义演变为现代资本主义。其后,传统社会主义在国公制基础上又走向了严重平均主义的另一端,造成分配平均、普遍贫穷、效率低下、高度集中等弊端,而革除这些弊端是 20 世纪末全球社会主义阵营再度掀起改革浪潮的直接动力与起因。参见陈宗胜、周云波:《再论改革与发展中的收入分配——中国发生两极分化了吗?》,经济科学出版社 2002 年版,第 3—4 页。

策问题成为决定一个社会能否长治久安、人民生活能否幸福安康的基本问题，中国以及人类历史中的无数事实已经充分证明了这一点。一个最典型的例证是阶级社会的改朝换代：在朝代更迭的内(内部起义)、外(异族入侵)两大成因中，内部起义占据了大部分的原因；而内部起义诱因中，收入分配不公平与财政税赋、内部分配秩序失范又是最大的、也是最直接的诱因。统治者以国家的名义向被统治者课以繁重的苛捐杂税、政府官僚机构膨胀、贪污腐败令极少数不劳动者占据社会财富的大部分比重，由此形成的分配格局对民生产生重压，最终引发基层革命导致旧政权倒台。新政权产生后，每一次的改革又是首先从轻徭薄赋与厉行节约等收入分配制度重构与财政政策调整入手重新稳定社会秩序^①。在现代，中国最近一次重大的社会经济变革——始于1978年的改革开放政策也是从分配制度调整与重构(在农村是家庭联产承包制改革，在城市是“政企分开”与厂长经理负责制)开始的。所以，抛开当前阶段性热点问题，收入分配与财政政策问题也是理论界必须永续关注的重大理论与民生问题。

市场经济条件下的收入分配按照功能与次序划分为“初次分配”与“再分配”两个环节。关于财政政策对收入分配的影响(被动施加)与干预(主动施加)的问题，经济学界的关注重点与认识较为一致的部分集中在“再分配”层面。共识性的观点在于，收入分配不公是市场经济易于出现的“失灵”现象之一，需要由政府“有形之手”进行矫正；“初次分配”更多对应的是不同部门与宏观市场主体——政府、企业、家庭以及劳动、资本、土地、管理与技术等生产要素在微观层面的报酬与财富占有问题，一般归为由市场自发竞争所形成的“资源配置”范畴。在这一领域，传统经济学一般主张应该由市场竞争进行自发调节，政府政策目标应该是保护竞争，维护市场秩序，除此之外不应该对这一分配环节进行人为干预^②，这也是我国20世纪90年代中期以来“初次分配讲效率，再分配讲公平”、“效率优先，兼顾公平”等认识与政策主张的理论渊源。这一指导原则在改革开放初始阶段打破了收入分配中的平均主义，提高了各生产要素主体参与生产的积极性，解放了计划经济体制之下被束缚的生

① 相关资料参见杜树章《中国皇权社会的赋税研究》中的内容，中国财政经济出版社2009年版。

② 只有极少数经济学流派如新剑桥学派、德国弗来堡学派等认为政府“有形之手”的作用也应该触及初次分配环节，但既持此主张的理论流派对此没有系统的阐述。参见蒋自强、史晋川等著《当代西方经济学流派》中的相关论述，复旦大学出版社2005年版。

产力,带来了社会效率的极大提高。但这一指导原则也带来了由差距不断扩大而形成的收入分配不公平问题,尤其是在初次分配领域,政府、企业、居民分配关系中,居民(劳动)收入份额不断缩小,城乡、地域、行业、阶层之间的收入差距日益扩大。在问题与矛盾日益尖锐与突出的背景下,理论界近年开始反思,越来越多的声音认为不只是再分配环节,初次分配也应该讲求公平,应当向实行“效率与公平并重”的分配原则过渡^①。其基本的观点在于,初次分配在我国现阶段收入分配总格局中占据主流与主导地位,各市场主体尤其是居民部门在初次分配环节取得的收入占据主要的份额,因此初次分配在社会最终分配总格局中居于主导地位,由此,如果初次分配相对公平合理,也就奠定了整个收入分配公平的基础;反之,如果初次分配秩序有欠规范、过程与结果有失公平,仅依靠再分配手段解决整个收入分配问题,无异于是缘木求鱼、舍本逐末。同时,如果将初次分配产生的难题推到二次分配甚至三次分配中去解决,问题解决所耗费的成本将大幅度上升^②。如何优化初次分配秩序,理论界同样将目光聚焦到财政政策上。

而发挥财政政策“有形之手”功能以实现收入初次分配向“效率与公平并重”过渡的目标,则首先需要解决一个规范问题,那就是财政政策可以对初次分配直接进行干预吗?这是需要认真探讨、“小心求证”的问题。我们的观察是,鉴于初次分配是社会分配中最基础、最重要的一种分配方式,财政政策作为最重要的公共政策产生影响与发挥作用的广泛性与复杂性,我们先撇开政府“干预”这一容易引起争论的、带有主动施加色彩的措辞,而使用“影响”这一较为中性的措辞。作为财政政策制定者的政府,需要对“再分配”进行主动调节的同时,毫无疑问也需要将政策对“初次分配”所可能产生的影响纳入研究视野。我们的观察基于以下几个方面的事实。

首先,从微观角度来看,资本、劳动、土地、技术与企业家(管理者)才能等生产要素是组织社会再生产的前提,生产要素由市场机制配置进行结合的纽带是要素价格。价格处于促成要素进行生产结合的核心地位,由此,要素价格也就决定了不同要素各自初次分配的份额,是初次分配在微观层面的核心

^① 参见刘国光:《向实行“效率与公平并重”的分配原则过渡》,《新华文摘》2003年第9期;《研究宏观经济形势要关注收入分配问题》,《经济学动态》2003年第5期。

^② 参见李稻葵、何梦杰、刘霖林:《我国现阶段初次分配中劳动收入下降分析》,《经济理论与经济管理》2010年第2期。