

收入不平等根源在于政府控制过多资源

<http://www.criifs.org.cn> 2006年7月3日 刘小玄

近来，关于收入不平等的话题被炒得纷纷扬扬，不少人指责市场化导致了收入不平等，纷纷求助于政府，希望政府拿出有效办法来解决，似乎又有要回到计划经济时代由政府来进行收入分配的趋势。那么，在市场经济改革走到今天这一步的时候，问题究竟出在什么地方？

市场化究竟给中国带来了什么？从纵向发展和横向比较的角度来看，它不仅带来了老百姓生活水平的普遍提高，同时也的确带来了比过去大得多的收入差距。

有目共睹的事实是，市场化使人们生活质量普遍提高，物质生活极大丰富，消费水平和质量迅速提高，从过去的自行车手表之类的三大件消费，到现在的彩电冰箱洗衣机，以及手机普及率的大大提高，从过去的粮、油、棉、布以及日用必需品的配给制，到现在的放开供应，不愁吃穿。即使是农村，虽然生活水平提高程度不如城市，但是，从过去的面朝黄土背朝天，辛辛苦苦干一年，却挣不来一年的口粮钱的极端赤贫状态，到现在的温饱基本自给，还能到城里打工挣钱。这不能不说，农民的收入也的确比过去有所提高。由此可见，市场化不仅促进了企业的生产，提高了企业效率，带来了繁荣，而且，劳动市场的形成和发展，也给农民带来了大量的工作机会，使他们有了更多增加收入的可能。

与过去相比，市场化带来的收入提高是显著的。那么，为什么人们总是感到某种不公平呢？原因在于，市场化同时还带来了大量的、明显的收入差距。如果我们具体分析一下这种差距的来源，可以看到，存在着许多原因。大体来看，这些原因可以分成两类。

一种来源是竞争能力的差异造成的，因为市场经济天生就是鼓励竞争，就是优胜劣汰的机制在发挥作用，因而市场竞争的结果必然会导致较大的收入差距。这样形成的收入差距是合理的，也是一般人们能够接受的。

然而，人们感到不公平的主要原因在于，要素流动的障碍，各地区资源禀赋的差异，发展水平和发展阶段的差异等等，其中，最为重要的在于，各种制度原因造成的不公平交易机制。实际上，过去遗留下来的计划制度和新生的市场经济相结合而形成的不公平交易机制，是最大的不公平来源。而且，这种不公平交易还不一定是暂时的，还可能会长期持续下去，形成某种制度化的长期固定化的不公平结果。

不公平交易机制的根源就在于政府垄断部门的强势市场力量。这种作为垄断部门的既得利益者不仅可以从其强势市场地位中获取高额收益，还不断强化和扩充其强势地位，使得要素流动的市场壁垒难以消除，市场竞争的完善难以实现，各种过渡性的问题可能会成为长期性的问题。

市场化不断扩大的结果，导致政府权力也不断地卷入其中。在计划时代的实物经济基础上，权力控制的资源也不少，但是由于没有市场化，权力无法变现，充其量只会出现一些开后门的送礼请客行为，无非是一些小打小闹的实物交易，不会对收入差距产生显著影响。然而，市场化的扩张，使得权力资源也逐步卷入市场交易，由于交易市场的货币化、期权化、国际化、金融资本化等等，使得权钱交易的空间得到大量释放和扩张，因而导致收入差距也成倍增长。

最明显的例子是土地，随着房产市场的出现和不断扩大，导致土地资源大量转化为商品和进入市场。原先没有市场化之前，土地并不显现其价值，一旦进入市场，有了需求的拉动，土地价值就开始出现并上升。土地资源在市场化之前可以说是“沉睡的金矿”，其价值谁也没意识到，尽管政府财政的钱总是不够花，但尚未市场化的土地是不值钱的。可是，市场化就像点石成金那样，政府控制的土地一下子就形成大量的滚滚而来的财源。这种财源的上升随着需求而增长，尤其当老百姓对住房的需求进入大量增长的阶段时，房地产的价格也开始迅速增长，政府发现自己简直就成了亿万富翁，一小块土地动辄可以拍卖出上亿元来。于是，一方面是失地农民和房奴们的怨声载道，另一方面是房地产开发商和政府收入的迅速膨胀。这就是土地的市场化带来的最直接的不公平结果。

然而，市场化果然能够点石成金吗？我们看到，这样的土地市场化实际上是以大量的行政拆迁和强行征地为背景的。也就是说，在政府需要出钱时，就采用完全行政化的标准进行交易，在政府需要收钱时，就采用完全市场化的交易方式。一方面是极端的行政主导，另一方面则是极端的市场化。极不对称的这两种方式居然能够并行不悖，但是却达到了以最小代价获得最大收益的结果。难怪能够点石成金和财源滚滚，原来就是依靠这样畸形的“为我所用”的市场化。

当政府集中控制了土地权之后，所有的个人、单位和农民都不得自己转让土地，而须由政府统一控制，实行专营。这种方式形成了政府独家经营的垄断格局，形成了竞相依附于权力的市场交易机制，这种买卖力量的非对称结果造成了高昂的土地价格。高价格则必然造成高额垄断利润，尤其在需求大于供给和需求替代弹性不大的条件下，这种垄断价格就更高，垄断利润则会更大。这样的政府独家垄断经营土地的模式，使市场出现了高度的不对称供求力量，均衡力量被打破，购买者没有选择的余地。

在一般的土地私有化经济中，商品房及其土地基本上依靠市场定价，无数的供给者和需求者，形成大量的分散化的土地交易机制。这种机制的特点是交易双方具有大致相等的市场谈判力量，可以进行双向多边的自由选择。这样的交易机制下形成的市场价格，主要是由市场的供求双方经过充分自由的选择和反复权衡比较来决定的。

在同样的需求条件下，如果市场结构发生变化，多边竞争格局转化成了垄断专营格局，价格势必会大大提高。这是由于垄断者具有操纵供给的能力，因而就具有了操纵价格的能力。这样的价格决定机制，显然是朝着有利于垄断者利益的方向倾斜，其不合理性与不公平性是明显的。这样的市场需求放开、而供给专营的土地市场化带来的结果，显然是会导致严重的供求失衡问题，导致需求方不得不接受供给方的高价。因此，改变土地的高度集中和垄断模式，实行土地的分散个人所有制模式，是使土地合理市场化的必然发展趋势。

土地问题实质上是不完全市场化或实行市场垄断的结果，其他类似的还有证券市场或资本市场，金融市场，石油市场，电力市场，通讯服务市场，以及各种自然资源及其产品市场，都是这样的不对称放开的市场化机制。也就是说，需求市场全部放开，下游市场放开，实行商品化的完全竞

争，但对于产品和服务供给则实行市场专营垄断。正是这样不对称的市场化机制，才产生了一系列的不公平交易，垄断部门倚仗其惟一性、特许权和产品不可替代性，导致大量的竞争部门创造的价值，大量的个人所得，都通过这些不公平交易途径，流入了垄断者及其依附部门的口袋。消除不公平的结果，首先需要消除不公平的交易机制，这是最重要的治本之道。

对于政府专营的垄断产品的价格，虽然政府也实行了某种程度的价格控制来确保社会福利不受垄断部门的侵害，然而，政府自己既是运动员，又充当裁判，即指望政府通过自我约束自断财路的行为来解决这些问题，其结果是可想而知的。由于国有垄断部门的经营低效率，资源供给某种程度上的稀缺性，政府追求地方财政收入最大化和部门利益最大化的动机和行为，以及相关部门管理者的寻租行为，都导致了垄断产品的供给不足，价格不断上涨，居高不下，实际价格大大高于名义价格，消费者或企业不得不额外付出高于名义价格的费用。一方面是政府有能力通过控制供给来决定价格，另一方面，政府又有强烈的动机去提高财政收入或部门收益，从而满足其政绩目标和寻租目标，其结果必然导致垄断价格无法得到合理控制。在绝大多数难以监管的市场上，价格控制的结果还会导致更大的寻租空间。因此，政府对垄断部门实行的价格控制通常是失效或失灵的，这种价格控制除非是与配给制相配合使用，才会奏效，但在大量的竞争市场与垄断部门并存的情形下，这种配给几乎是不可能的，除非全部倒退为计划经济。

政府控制和垄断了国民经济中的大量资源，同时，政府的各权力机构和依附于政府的部门和企业，都能借助这种力量获得强势市场地位，以此来与民间的个人资源进行市场交易，这样的市场力量对比必然是不平等的，这样的机制是不合理的，产生的结果也必然是不公平的。实际上，这样的不公平交易机制及其结果，是人们感觉不公平的最大来源，也是最难以忍受的不合理制度。竞争部门和垄断部门的不均衡发展和不公平交易，公共资源卷入市场交易过程进行部门寻租和个人牟利，以公共权力的名义，官商勾结对消费者、劳动者和中小投资者进行强制性的不公平交易，都会导致社会收入差距不断加大，社会的总体福利水平降低，以至于会危及社会稳定和社会道义的基础。

所以，造成收入不公平的根本原因之一就在于政府控制了过多社会资源，同时通过各种不公平的交易机制，去交换或获取民间的个人资源，因而能够在一般性的政府税收之外，再次或多次从这些资源交易中获取民间的转移收入。所以，解决这些问题的症结在于，不是扩大政府分配资源的权力，而是要减少政府占有的资源份额，尽可能降低不必要的税费，尽可能扩大民间资源占有率，将垄断资源所有权分散化，形成多元化的市场格局。政府不能把什么资源都控制在自己手里，这是导致不公平的重要根源，因此，通过“轻徭薄赋”的利民公共政策，逐步把社会资源占有权放开，还权于民，形成以民间的庞大中产阶级占有主要社会财富资源的格局，这是一个和谐稳定社会最重要的基础，也应当成为政府采取的长期发展政策。

解决这些不公平问题的出路在哪里？作为老百姓，首先想到的就是希望政府在收入再分配中向低收入的弱势群体倾斜，政府此时也感到义不容辞，已经拿出和将要拿出更多的资金去补贴给弱势群体。然而，为了实现大规模的收入转移，实现扶贫济弱的目标，政府就需要掌握大量的资源和财力，于是，不仅政府控制大量的社会公共资源具有合理性，而且，政府还可以据此进行新一轮的征税，以便实现这些目标。结果，我们似乎陷入了一个制度怪圈，即现有的不公平交易机制造成了收入的不合理流向和垄断高额收益的结果，同时，又不得不依赖政府及其垄断部门从其不合理的收益中拿出一部分来进行再分配。政府强化权力地位是一种难以克服的本能，不管其动机是如何的善良，但结果往往并不如愿以偿。难道我们能指望依靠不合理的机制来得到合理的再分配？难道这样就能从根本上解决问题了吗？

这样的不良循环的怪圈依然在重复进行，甚至还有不断强化的趋势。因为寻租机制及其不公平结果越是严重，老百姓的呼声就越强烈，政府就越感到责任重大，越需要出来对转移收入进行干预，因而越来越离不开对大量公共资源收益的掌控。然而，政府控制的收入份额越多，其被高昂的制度成本所消耗的也越多，能够转移到弱势者那里的收入可能总是赶不上制度的消耗成本，各种问题依然层出不穷，得不到有效解决。于是，各种打着解决分配不公名义而进行的新一轮的征税或巧取又会开始，如此周而复始。

如果看不到这种恶性循环，看不到权力与既得利益的市场化结合反而不断得到强化的趋势，那么这种转轨过渡时期的不公平的交易机制安排就可能制度化和长期固定化，其对经济发展、社会效率和公平以及公众福利的危害都是不可低估的。对于这样的不公平交易机制造成的不公平结果，从经济发展的长期可持续上来看，是一个最需要迫切解决的机制瓶颈问题。作为政府，短期的修补方式固然可以缓解矛盾，但无助于从根本上解决问题，甚至还会强化不合理的权力机制，加剧不公平的结果。

总之，我们需要清醒认识到，收入不公平的根本原因在于不公平的垄断交易机制，解决这些问题的出路和方向在于，要从源头上解决，从权力交易机制的改革上入手。政府需要有长期最优的制度改革目标，而不是头疼医头，脚疼医脚，陷入一放就乱，一收就死的恶性循环。任何短期政策都需要服从于长期最优目标，要实行打破垄断、放开市场和薄税利民的公共政策，才能真正实现以分散的个人所有权为基础的公平交易目标。虽然我们不可能一下子完全消除这些不公平交易机制，但是，我们需要明确最优转轨的基本目标，并向这个方向不断努力，而不是适得其反，南辕北辙。

（作者单位：中国社会科学院经济研究所）

文章来源：中国经济时报      （责任编辑： zfy）