

政府继续与民争利，收入分配制度改革很难成功

<http://www.criifs.org.cn> 2006年10月25日 汪玉凯

标签： 收入分配 垄断行业 公务员 政府 改革

【内容提要】收入分配制度改革能否成功，将成为下一步中国重构改革共识的关键

大概在十年前，我在一篇文章中就指出，未来中国在改革发展中，将主要有三对冲突困扰着我们。其中第一对冲突就是，经济增长与利益分配的冲突。后来中国改革发展的实践，在一定意义上验证了我的观点。目前这方面的问题有愈演愈烈的趋势，因此，引起高层领导的重视也是必然的，否则，政治局不会专门研究收入分配制度改革方面问题。这次中央出台改革分配制度的一系列政策，在国内产生了广泛的影响。中国收入分配制度改革能不成功，影响深远。下面，我想从政府管理的视角谈三个观点。

一、收入分配制度能不能成功，将直接影响民众对改革的共识

收入分配制度改革能不能成功，在多大程度上成功，将直接影响到我们下一步改革共识的形成。应当看到，过去两年来，在中国社会内部对改革本身发生了明显的分歧，在某种意义上说，中国人对改革的共识几乎不复存在。现在我们要继续推进改革开放，就需要重构对改革本身的共识。但是，重构改革的共识，决不是领导人表个态，文件上写上，就可以重构起来的。我认为对广大民众来说，只有看到，或者体会到改革给他们带来实实在在的好处，带来实实在在的利益，而不是打着改革的旗号，让少数人获得巨额利益，而让多数人承担改革成本，他们才能真正能拥护改革，支持改革。这就是说，下一步要在全中国形成对改革的共识，需要有实质性的内容来支撑。这个实质性的内容，在当前来说，笔者认为就是收入分配制度改革。因此，我们多，这个改革能不能成功，在多大程度上成功，会直接影响我们下一步对改革共识的重构，也直接关系到普通民众对改革的信心。

二、收入分配的结构性失调，已经造成了严重的后果

在思考收入分配方面存在的问题的时候，虽然讨论分配机制、税收政策等具体方面的问题，具有重要作用。但是我认为，首先要对我国目前收入分配的整体格局、局势，有一个宏观的价值判断。这对我们认识当前我国在收入分配方面的现状、问题，有重要的意义。我的基本判断是，目前我国收入分配最主要的问题是，出现了明显的结构性失调。这种结构性失调已经给我们国家造成了严重的后果。其具体表现是，政府、企业、民众三者的利益分配格局整体上出现了失调。最近我在凤凰卫视的网上看到一篇文章，讲了很多数据，具体分析了这方面的情况，我认为很能够说明一些问题。首先，是有关过去这些年来，我国工资占GDP比重下降的趋势。在80年代到90年代，我国工资占GDP的比例，大体在17%到16%左右，到2000年下降到12%。这两年虽然略有反弹，但并没有改变下

滑的局面。而美国据说工资占了GDP的50%。虽然中国的国情不能和美国比，我国整体上属于低收入国家，工资占GDP下降也还有很多复杂的因素，但是，如果我们的经济发展了，老百姓不能从发展的经济中不断获得实惠，提高收入分配的比例的话，这个政策是不是值得检讨呢？

其次，从政府、国有企业、居民这三者在整个利益分配格局中的变化来看，整体趋势是：居民的收入在下降，企业收入在上升，政府的收入在大幅度上升。比如，1998到2003年这五年，居民在整个分配格局中占的比重由原来的68%下降到61%，这是居民这一块；而企业呢？特别是国有企业这一块由13.9%上升到15.1%，这中间，增长的最快的是垄断行业。而政府呢，政府的在分配格局中的比例由1998年17.5%大幅上升到了23.1%。居民收入所占比重下降、企业收入所占比重上升，政府收入所占比重大幅度上升，这是从1998年后，中国社会分配格局的基本变化。这种变化，需要我们从公共政策的层面进行反思，比如，是什么因素导致了这种结果的出现？这种结果究竟有多大的合理性？等等。

在我看来，过去若干年居民、企业和政府在整个分配格局中所发生的上述变化，原因也许是多方面的，某些原因也不能说就没有合理性。但这中间至少有两点值得我们关注：

第一，政府有明显的与民争利的倾向。比如，政府在一些政策制定方面，有没有过多地考虑政府自身的利益。其中一个突出的现象是，在城市化和其他公共设施建设过程中，对农民土地的征用。绝大多数政府都是低进高出，政府获得了巨额利益，同时在城市化中，把核心地段通过拆迁，居民搬迁，掌握到政府手中，政府也获得很大利益。

政府与民争利，还表现在医疗、教育、住房以及养老等方面。这里首先有一个如何看待公共服务市场化的问题。我认为，我们不能一概地反对公共服务市场化，实际上公共服务市场化是在上个世纪80年代西方国家率先提出并运用到公共管理活动中来的。我们在许多领域，运用公共服务市场化，确实起到了提高效率，扩大公共服务范围的目的，也收到了显著效果。但在某些领域，少数地方在操作中，也有明显的失误。一个直接的表现，就是政府把公共服务市场化，变成了政府向市场、社会卸包袱，比如教育领域，把义务教育变成收费教育；医疗领域的改革，出现了“医药不分”、“管办不分”以及“营利性与非营利性”的属性不分的严重问题，从而导致普通民众出现了上学难、看病难的现象。这些问题，再一次说明，如果政府在某些政策的制定中，出现了明显的与民争利的情况后，不仅会影响整个社会的利益分配格局，甚至会带来一系列严重的社会问题。

第二，垄断企业背靠政府权力，通过行政性垄断，过多地吞吃了全社会的福利。这种现象，主要是在国有企业“抓大放小”改革以后。很多大型国有企业，通过改革后，在很多上游产业形成很大的垄断地位，其利润也大幅度上升。但遗憾的是，在目前这样的体制下，这些利润没有被全民共享，而是被垄断行业内部吞吃了。所以才有社会上广泛流传的有的电力行业的处长年薪30万，甚至一个普通的抄表工年薪也高达十万的例子。这些年来，尽管民众对几大垄断行业早已多有议论，但是由于种种复杂的原因，这方面的问题并没有得到应有的解决。还应该看到，由于体制和机制等多方面复杂的原因，即使在垄断行业内部，其收入分配差距也是非常大的。比如，一个垄断行业内的临时工，其收入和那些在编制内的职工相比，其收入也是非常低的。

第三，我们的国民收入第一次分配，对第一线直接创造社会财富的工人、农民等收入过低。在这次收入分配制度改革中，中央明确提出要“保低”、“调高”、“综合推进”的策略。这无疑是很正确的。“保低”就是要解决贫困群体、弱势群体存在的突出问题。“调高”就是调整高收入群

体，再就是从体制上要综合推进收入分配制度的改革。除了这些外，我认为，在解决收入分配问题的过程中，政府还要高度重视第一次分配中的公平、公正问题。在第一次分配中，要更多地体现按劳分配，这一点非常关键，我们不能把第一线的工人、农民的待遇搞得那么低，而让这些“廉价劳动力”创造出来的产品走上世界以后，再让国际上制裁我们。如其这样的话，还不如提高他们的工资待遇，也让他们不要那样“廉价”？

三、未来收入分配制度改革的成败，关键在于约束政府行为

如果政府行为得不到有效约束的话，收入分配体制改革很难达到目标，也很难成功。笔者之所以提出这样一个命题，在于我们这次的收入分配制度改革，将从公共部门切入。按照中央的部署，公共部门收入分配制度从今年7月1号就开始，据说这项改革将直接涉及到1.2亿人。也许我们没有想到，我们的公共部门会有这么多的人吗？1.2亿人是什么概念呢？当然这中间还包括了很多离退休人员和按照国家政策实行优抚的各种人员。其基本状况是：公务员队伍六百万，事业单位三千万，政府和事业单位还有七百万工勤人员，再加上五千万离退休人员，三千万优抚对象，这个是非常庞大队伍。

所以我认为，这个领域收入分配制度改革的成败，将是整个收入分配制度改革成功的关键；而这个领域中公务员系统收入分配的改革，又处于关键地位。为什么呢？我们首先举个例子。比如说在广东某乡镇，一个乡镇党委书记年薪可以拿到50万，一个大兴安岭从事林业工作的处长每月只有400元，这当然是一个极端的例子，极端例子不能说明一般问题。但是你要看到目前公务员队伍内部收入差距已经拉得很大，这早已是不争的事实。在笔者看来，这是引发我国政府行为出现紊乱的祸根，也是所有政府行为难以规范的根源。收入分配制度改革，都与这种利益行为有关。同一级政府内部同样级别的官员处在不同部门每个月拿的收入差距很大，这在全世界的政府管理中，是很少见到的现象。而人们所熟悉的北京市政府，不过是将这种内部收入不公的问题，拿到桌面予以解决，把它规范了，所以才形成影响很大的所谓“三五八一”（即科长每月收入三千，处长五千局长八千，市长一万），试想，全国哪一个政府不存在类似的情况呢？

这里最核心的问题，就是如何有效地规范政府行为。这应该是分配制度改革能够成功的基础。需要特别指出的是，我国目前公务员反映在工资表上的收入，和实际上公务员拿到的收入，可能有比较大的差距。前几年我在一个省里讲课，这个省的领导告诉我，他们全省公务员的收入，工资表上的已经下降到一半以下。这说明这方面实际上存在的问题是很突出的。如何把桌面下的东西，拿到桌面上来，使其规范化，将是我们这次改革中最大的难题，也是规范政府行为最关键的问题。因为按照国际惯例，一个国家公务员的收入，一般要处于社会的平均收入之上，因为政府必须保持一支社会精英。但是他们的收入，除了来源于国家财政以外，是不能来自任何其他方面的。中国的政府及国家公务员的收入，如果不能在这方面与国际接轨，政府的行为是很难得到真正规范的。同样包括这次收入分配制度改革，如果离开对政府以及公务员队伍行为的约束，改革想取得成功，几乎是不可能的。

（作者系国家信息化专家咨询委员会委员，国家行政学院公共管理部教授，北京大学政府管理学院博士生导师）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430