Globethics Repository



等级制度、市场经济与城乡收入差距扩大[Hierarchy, market economy and urban-rural income gap]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	林, 光彬
Publisher	国务院发展研究中心
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-06 04:49:51
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182007

林光彬：等级制度、市场经济与城乡收入差距扩大

林光彬

「内容提要」本文认为，社会等级关系和市场经济相互作用形成的分配关系是城乡收入差距扩大的根本原因。社会等级关系与市场经济本身有不断扩大城乡收入差距的趋势，而国家执行扶强扶优的政策，使国家宏观调控烫平城乡差距的政策发生错位与缺位，加快了城乡收入差距的扩大。中国城乡收入差距扩大的发生机制与根本原因是社会等级秩序格局、失衡的财富与收入分配格局、资源的流动性障碍格局与市场等级化格局等一系列社会安排的相互作用，在计划机制与市场机制双重的游戏规则下，形成了一种　收入差距不断扩大的自我强化机制　。收入分配的公平深深地依赖于政治和社会安排。因此，要实现政府主导的城乡统筹发展、缩小城乡居民收入差距警戒性扩大的根本性措施是：实现城乡等级法权地位平等化、收入分配格局平衡化、农村资源充分流动化与市场一体化。

「关键词」等级制度 /市场经济 /分配关系 /收入差距

一、前言：城乡居民收入分配的差距已经达到警戒线

收入分配差距是当前社会关注的热点问题与焦点问题之一。根据中国社会科学院《 2003年：中国社会形势分析与预测》一书的相关调查显示，在领导干部对 2002年存在的问题判断中，收入差距问题列在第 1位。这说明收入差距问题已经上升为社会发展中的主要问题。根据国家统计局副局长邱晓华公布的数字， 2001年中国 1个农民每月真正能用做商品性消费的货币收入只有 120元，而城市居民的货币收入平均每月接近 600元，城乡差距为 5：1左右。若将城市居民的一些隐性福利、优惠折算成收入，中国城乡居民收入差距可能达到 6：1（注：《中国党政干部论坛》， 2003年第 1期。）。最近 5年内，城市居民人均收入年均增长为 8.6%，而农村仅为 3.8%，前者是后者的 2.6倍。

改革开放以来，我国居民生活持续得到改善，城乡居民人均收入比改革初期分别增长了 20.7倍和 16.5倍，但是差距却越来越大。从差距的绝对值看，城乡收入差距 1978年为 209.8元， 2002年扩大为 5227元。 20年间，中国从一个收入差距很小的国家跨入收入很不平等的国家行列，速度之快世界上少有。截至 2002年，全国城镇居民人均可支配收入 7703元，考虑物价下降因素，比上年实际增长 843元，增幅为 13.4%；农村居民人均纯收入 2476元，比上年实际增长 110元，增幅为 4.8%；农村居民的人均可支配收入不及城市居民的 1/3、实际增长额不及城市居民的 1/7、实际增长率不及城市居民的 36%。根据国家统计局 2002年国民经济与社会发展统计公报， 20世纪 90年代以来，城乡居民收入比率、农业人均增加值与人均国内生产总值增加值比率，呈现双低的特征，表现为差距正在不断扩大的发展趋势（见表 1、图 1、图 2）。如果按货币收入比较，再考虑城镇居民事实上存在的隐性收入因素，目前普遍认为，城乡收入差距至少在 5：1.这个数字差不多居世界之首。又根据国家统计局最新经济数据显示， 2003年上半年，城镇居民人均可支配收入 4301元，同比增长 8.4%；农村居民人均现金收入 1158元，同比增长 2.5%，并略有下降（注：《姚景源详解中国经济》，《经济观察报》， 2003年 7月 28日。）。差距的加速拉大让人们担忧社会断裂的危险，因此，高度重视并切实解决收入分配差距过大的问题是关系中国稳定与持续发展的关键性重大问题。

同时，中国居民收入基尼系数从 1980年的 0.33迅速增大， 1994年突破警戒临界点 0.4，目

前已超过 0.45的水平（注：《财经》， 2002年第 5期。）。按国际通行的基尼系数衡量，我国最保守的估计也达到了 0.40，已经达到国际上中等不公平程度。根据大多数相关专家的研究成果，中国现在的基尼系数在 0.458以上，有的学者甚至认为在 0.49以上。即便是按 0.458来算，中国现在的基尼系数已经超出了合理的范围（注：吴忠民：《"贫富差距合理论有误？"专家撰文挑战权威》，《中国经济时报》， 2003年 3月 28日。）。据估算，中国占总户数 20%的最富有户收入占全部收入的 51%以上， 20%低收入户只占 4%左右，两者之比从改革初期的 4.50：1扩大到 12.66：1，而这一差距在相当长的一段时间内还会进一步扩大。 2001年度《福布斯》排名显示：在 2000年，中国最富有的前 50名富豪的财富之和为 100亿美元。而 2000年，陕西、宁夏、青海、云南、甘肃、贵州 6省区的年纯收入为 1464元。也就是说， 50个中国富豪的资产，相当于 5000万中国农民的年纯收入；而 300万个富翁的资产，则相当于 9亿中国农民两年的纯收入（注：《改革内参》， 2003年第 4期。）！这意味着我国居民收入的库兹涅茨指数和阿鲁瓦利亚指数都已经非常高，已经达到引起警戒的状态。

综上所述，根据目前我国城乡居民收入差距的绝对值、收入增长绝对值与实际增长率的发展趋势、以及基尼系数、库兹涅茨指数和阿鲁瓦利亚指数，可以认为城乡收入分配差距已经达到临界警戒状态。

二、等级制度、市场经济与城乡居民收入差距扩大的原因分析

一般说来，在市场经济条件下，市场竞争的结果必然会扩大收入差距、导致两极分化，这是一般规律。因而政府通过转移支付对收入再分配过程进行干预，以提升社会发展的稳定与和谐，这已成为现代市场经济国家政府的基本职能。收入分配的平等问题一般可从两方面加以理解：一是初次分配过程中的平等，它反映的是生产要素的合法占有关系；二是再分配过程中的平等，它反映了再分配过程中社会各阶层的关系与国家的调控目标。由于我国存在按社会等级的计划分配秩序和按市场上多种所有制并存的混合分配格局，所以，收入分配的初始条件在城乡之间是极不相同的，进而导致各个阶层之间、城乡之间在再分配中处于十分不平衡的地位。这种倾斜的力量对比使国家的再分配调控无法真正达到预期的目标，而是走向差距越来越大。同时，社会等级关系与市场本身有不断扩大城乡收入差距的趋势，而国家执行扶强扶优的政策，使国家宏观调控烫平城乡差距的政策发生错位与缺位，加快了城乡收入差距的扩大。

虽然我们知道中国收入差距的扩大是与经济发展因素、体制改革因素和政府政策因素分不开的，但是并不十分清楚这些因素是通过何种机制发生作用的。在大多数中国人看来，这种极度两极分化造成的悬殊更多源于收入分配的不公。本文的目标是试图找出其中的根本原因与发生机制。

1.社会等级关系格局是城乡收入分配差距扩大的根本原因

社会等级关系格局是一国在一定的社会历史传统下，通过一系列政治、经济与社会安排不断交互作用所形成的社会秩序，它构成一国居民收入分配的制度前提与背景。社会并不仅仅是功能上相互依赖的制度安排，还是各社会经济阶层中不平等分配财富和权力的等级。人类每建立一种制度，就是确立一种标准，并试图把这种标准推广到最大限度。制度是控制、组合与变迁社会资源的契约。社会等级制度就是按照等级来控制、组合与变迁社会资源的契约。法国思想家皮埃尔 勒鲁（ 1838）认为，社会等级原来指某种关押和分离的作法；在东方，等级阶层的本义实质上就是划分；人类社会存在着 3种不平等的等级制度，即家庭等级制度、国家等级制度和所有制等级制度（注：皮埃尔 勒鲁：《论平等》，中译本，商务印书馆， 1996年，第 246～247页。）。马克思在《共产党宣言》中说，在过去的各个历史时代，我们几乎到处都可以看到社会划分为各个不同的等级，看到社会地位分成多种多样的层次（注：《马克思恩格斯选集》（第一卷）之《共产党宣言》，人民出版社， 1995年，第 272页。）。这种等级结构把财产制表征为不同的社会属性，形成生产与收入分配关系的不同特征。现代分配制度是趋于根据权利而不是根据劳动者的实际能力。建立在平等关系基础上的交换最终导致了不平等，正是由于财富分配不平等的根源在于等级权利与所有制权利的不同。马克斯 韦伯认为，任何对机会、尤其是对统治（权力或获益）机会的固定的占有，都

会倾向于导致等级的形成。而任何等级的形成，都倾向于导致对统治权力和获益机会的垄断性占有（注：马克斯　韦伯：《经济与社会》，中译本，商务印书馆，1998年，第339页。）。法国经济学家西耶斯认为，特权的危害极大，它犹如盗窃，"让某一个人对属于大家的东西拥有独一无二的特权，这等于为了某一个人而损害大家"。特权排斥竞争，特权已经成为公共利益的真正敌人（注：西耶斯：《论特权第三等级是什么？》，中译本，商务印书馆，1997年4月，序言第3页。）。经济学家穆勒及其追随者J.E.Cairnes和马歇尔强调，阶级分层是阻挠流动性的根深蒂固的障碍，是贫困代代相传的根源（注：《新帕尔格雷夫大辞典》，中译本，经济科学出版社，1992年，第306页《分割的劳动市场》。）。凡勃仑认为，资源配置和收入分配是由整个制度决定的。因此，社会等级关系格局制约着生产、收入与分配，社会等级制度必然产生财富分配和收入分配的不平等。

我们都知道，中国的社会资源和经济资源的分配是按照等级序列高低的顺序进行的，所有国民的基本权利、生存条件与发展空间都深深依赖于这种社会等级关系。中国的计划经济体制是军事等级制度的放大。在计划等级体制下，国家财富与福利的分配采用等级严格的单位形式，单位之间与内部又分为不同的等级并按照等级原则分配。而农民处于我国社会等级关系（无论家庭、单位、国家、所有制，还是基本权利、生存条件与发展空间）的最低层，他们的收入以及在分配中的地位深深受制于这种等级关系。据不完全统计，城市居民与农民的待遇差别达47项之多。社会等级制度在中国表现为"一国多制"，具体包括：户籍制度、生活生产资料供给制度、生产资料占用制度、教育制度、就业用工制度、医疗制度、社会保障制度、养老保险制度、兵役制度、婚姻生育制度、劳动保护制度、居住迁徙制度、政治权利、公民权利等等。在计划经济下，只有政府才能改变一个人的等级身份，从而决定他一生的命运。统包统配的劳动制度，不但控制劳动力的"量"，而且控制劳动力的"质"。农民与城市居民的界限是两个准世袭的身份等级。"一国两策"的体制，就使得中国的农民，无论是在教育、医疗、劳动保障、养老、福利这些社会待遇上，还是在流通、交换、分配、就业、税赋这些经济待遇上，都出现了严重的失衡。国民收入分配的关系向中国的城市倾斜。纵观实行"城乡分治、一国两策"以来的40多年，当国民经济运行出现波动、遇到困难时，国家通过财政、税收、价格、金融、信贷的政策倾斜，首先保证城市和国家工业的发展，农民和农村在这种条件下，就成为相对的牺牲者和贡献者。20世纪90年代以来，随着国有企业改革和城市失业下岗人数的增多，各地城市普遍采取了辞退农民工、限期使用外来民工、甚至增加限制使用外地人员的行业和职业范围，导致外出找不到工作而返乡的民工逐年增多。这充分说明，直到今天，城乡居民之间的社会地位仍然存在极大的差别。总之，作为一个发展中国家，特别是在我国多重等级结构的条件下，收入分配差距的存在及其"自发"的扩大趋势都具有一定的必然性。所有制结构发生的变化客观上形成了我国收入分配的多样化与分化，更主要的是城乡居民之间、不同所有制与企业类型之间的经济待遇与收益有很大的差距，农村与农民的经济待遇与收益一般是最低的。城乡差距的决定因素有部分是比较收益的差距，但是，目前农村的市场化程度十分有限，计划等级制度下的一系列社会安排仍处于支配地位。因此，从根本上说，城乡居民收入差距的扩大是一系列社会制度安排的结果，尤其受制于社会等级制度。社会等级制度严重阻碍了等级、阶层、单位与地区、城乡之间相对的自由流动。其中最突出的是户籍制度、资源配置与占用制度、发展机会的分配制度，这些制度使广大农民陷入结构性的机会不公平状态。

2.财富分配的等级格局是城乡收入差距扩大的经济基础

人类生存中的相互依赖性决定人类对共创财富的共享性，但社会的财富分配格局依赖于业已形成的社会等级关系格局。资源配置和收入分配是由整个制度决定的。按照马克思的认识，一定的分配关系只是历史规定的生产关系的表现（注：《资本论》第三卷，人民出版社，2002年，第997页。）。穆勒认为，财富的分配完全是人类的制度问题，它取决于社会的法律和习惯；决定分配的法则是统治社会的那部分人的意见和感情制造出来的（注：坎纳范：《影响人类命运的七位经济学大师》，中译本，河南人民出版社，1991年，第153页。）。萨伊认为，社会财富的基础是交换与财产权受到承认，而这二者产生自社会制度（注：萨伊：《政治经济学概论》，中译本，商务印书馆，1997年，第16页下注。）。威廉　汤普逊提出：对于一个社会来说，重要的不是拥有财富的问题，而是财富的正确分配问题。因为，在形成人类的性格、影响人类幸福的一切原因中，最重要的是财富的分配，一切

条件和关系几乎都取决于财富的分配。对于社会来说是如此，对于个人来说也是如此。和社会利害攸关的，主要是财富的使用和分配问题，而不是财富的多寡。因此，在研究财富问题的时候，就有必要不但从它对于生产和再生产的作用上着眼，而且要考虑到财富的道德和政治效果，考虑到它影响人类幸福的一切方面。目前的财富分配状况趋向于牺牲广大生产者的利益使少数人致富，使穷人陷入更绝望的贫困深渊（注：威廉　汤普逊：《最能促进人类幸福的财富分配原理的研究》，中译本，商务印书馆，1997年，第15～20页。）。凯恩斯认为，财富的分配取决于大致为永久性的社会结构，并在长期中变动缓慢（注：凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，中译本（节选本），商务印书馆，2002年，第446页。）。一般而言，财富分配的基尼系数越大，收入分配的不平等就会加剧。

我国的财富分配格局主要是按社会等级秩序进行的，财富的初次分配与再分配在各等级之间、城乡之间存在巨大的差距。等级的高低决定了享有国家财富再分配的多少和社会福利的多少，而且等级高低和享有国家财富再分配的多少与社会福利的多少成正比。在初次分配上，农民的收入不足城市居民的1/3，还要承担各种数目不小的税费负担。按照国务院发展研究中心提供的资料，"九五"期间，我国农民的收入增长幅度逐年递减：1996年农民人均纯收入的增长幅度为9%，1997年为4.6%，1998年为4.3%，1999年为3.8%，2000年仅为2.1%。但是，面对农民收入增长连年下降的状况，各级政府相应的各种税费还在不断增加。农民的全部纯收入只占城乡居民收入的33%，而个人收入所得税则占了全部个人收入所得税的60%（注：孙立平：《收入分配差距是如何扩大的？》，《南方周末》，2003年4月10日。）。在再分配上，比如，国家基本建设投资与固定资产投资在城乡之间差距悬殊。从全社会固定资产投资看，国家投资主要集中在城市，而对农村、农业投入相对很少。基本建设在城乡之间的投资十分悬殊（见图3）。再比如，国家财政、金融资源在城乡之间分配差距悬殊，农村获得的支持不足城市的1/10.农业财政支出占国家财政总支出的比例远低于农业在国内生产总值中的比例，前者仅仅是后者的1/2～1/3，与农业在国民经济中的地位与作用不相称（注：张晓山、崔红志：《"三农"问题根在扭曲的国民收入分配格局》，《中国改革》，2001年第8期。）。"九五"期间，国家财政用于农业的支出占财政支出的比重为：1996年为8.8%，1997年为8.3%，1998年为10.7%，1999年为8.2%，2000年为7.8%（建国以来情况见表2）（注：《中国农村统计年鉴（2000）》，中国统计出版社，2002年。）。另有研究发现，农村地区上交的税收占国家税收的26%，但是只得到了9%的政府拨款；在20世纪90年代中期，每年农村向城市的财政净流动超过130亿美元，这是对农村的体制偏见（注：安迪　罗思曼：《外国学者看中国"三农"》，《东方》，2002年第8期。）。

税收、社会保障与转移支付在城乡之间存在巨大差距。分配上的公平与再分配性质的税赋以及各种补贴相联系。在比较成熟的市场经济中，税收和转移支付是政府对收入进行再分配的重要手段。从原则上说，通过税收和转移支付的调节，即通过收入的再分配，应该缩小收入的差距。但在计划经济时代，我国对农村实行净税收的政策，对城市则实行净福利、净补贴的政策，被人们称之为逆调节的政策，其结果是扩大了收入的差距。改革开放以来，我国社会再分配仍沿袭计划经济体制的运行模式，对农村是实行净税收的政策，对城市则实行累进所得税和高福利、高补贴的政策，这就使所得税变成负所得税，失去了本来应有的意义。目前，我国的社会保障制度绝大部分着眼于城镇居民，如2002年末全国参加基本养老保险的人数为14731万人，失业保险人数为10182万人，基本医疗保险人数为9400万人，全国共有2054万城镇居民得到政府最低生活保障救济，这些都覆盖在城镇，而绝大部分农民则无法享受到这些作为公民的基本权利。据统计，1990年全国社会保障支出1103亿元，其中城市社会保障支出977亿元，占支出总数的88.6%，农村仅支出126亿元；城市人均413元，农村人均14元（其中包括农村特困户救济和优抚军烈属等），相差将近30倍（注：刘翠霄：《中国农民的社会保障问题》，《新华文摘》，2002年第2期。）。如果对近10年来全国的社会保障支出作统计，城市与农村的累积差距大的惊人！2001年，城市居民人均获得的转移性收入为1668.55元，而农民人均获得的转移性收入加上财产性收入仅为134.87元（注：《中国市场统

计年鉴（2002）》，中国统计出版社，2002年。）。农民获得的转移性收入不及城市居民的1/10.因此，无论在计划经济，还是计划与市场双轨下，社会再分配均不利于乡村居民。社会保障、保险、医疗、转移性支付等制度也成为城乡居民收入差距扩大的重要原因。

改革开放以来，政府采取扶强扶优的政策也加快了城乡收入差距的扩大。同时，由于按照等级分配经济资源与经济机会的体制，在收入分配机制从计划向市场转型的过程中，在允许"一部分人先富起来"政策的诱导下，在权力缺少制约和监督的条件下，政府部门、国有企业、事业单位在分享财富上进行攀比与恶性竞争，自行利用各自控制的资源与发展机会进行"创收"，形成了一种被高培勇称之为"各顾各"带有"八仙过海、各显神通"特色的收入分配机制（注：高培勇主编：《收入分配：经济学界如是说》，经济科学出版社，2002年。），使城乡居民的隐性收入差距大得惊人。在整个国民收入的分配当中，大量财富通过非规范途径流入城市居民个人手中。

3.农村资源与生产要素的流动性障碍格局是城乡收入差距扩大的发展原因

收入分配是与资源、生产要素的占有方式及流动性相适应的。资源与生产要素缺乏流动性、信息不充分，收入分配就很难具有充分的合理性。那些拥有政治与市场优势、充分的信息、流动性资源的等级就会在收入分配上剥削处于不利地位的等级。古典经济学把财产所有权看作鼓励财富积累的最有力因素（注：萨伊：《政治经济学概论》，中译本，商务印书馆，1997年，第136页。）。按照马克思主义经济学的观点，收入的分配方式是与生产资料的占有方式相适应的；财产分配是决定收入分配的关键因素，甚至是惟一重要的因素；分配是由生产决定的，分配的性质、分配的原则及其形式，也只能是由占统治地位的生产方式决定的；分配形式不过是生产形式的另一种表现，分配关系是所有制关系的表现。杜阁提出，在平均分配土地、使之拥有维持他自己生活所必需的土地这个假设下，是不可能有商业的；上述假定情况从来没有存在过，即使有也不可能继续下去；社会的进步，一切土地都有了主人；可动的财富是一切有利可图的事业不可缺少的先决条件（注：杜阁：《关于财富分配的形成和分配的考察》，中译本，商务印书馆，1997年，第17、23、47页。）。马克思说，资本的周转循环的时间越短，社会财富的增加越快。凯恩斯说，货币资本的流动性对经济发展具有决定性的作用，投资不具有流动性就会严重损害新投资的产生（注：凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，中译本（节选本），商务印书馆，2002年，第106页。）。阿玛蒂亚·森认为，转型国家的经济市场化是部分释放对人与经济活动的束缚、限制、干预的发展过程；发展过程中最大的挑战之一就是取消在很多传统社会中存在的对劳动者的束缚和强制；对劳动自由的理解，不能只着眼于市场效率，人的自由才是更重要的角度（注：阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，中译本，中国人民大学出版社，2002年，第2章。）。自由有超越效率、经济利益的意义，人身自由、就业自由、工作自由比经济报酬更重要，因为这些自由决定发展与收入的机会，进而决定收入的多寡与差距。在这个意义上，贫富的关键在于"自由不自由"。经济学对流动性重要性的认识分为这样几个层次：一个是生产要素市场的流动性，如资本、技术、信息、劳动力、企业家的流动；一个是价格、产品与服务市场的流动性，或者说国内外贸易的自由程度；还有一个就是制度、组织与协调机制的灵活性，即创业的自由度与退出的自由度。人、资本、自然资源（尤其是土地）等生产要素具有充分的流动性是市场经济充分发展的基础条件。资源在流动性强的组织里效率高、发挥的作用大、产生的财富多；相反，人、财、物没有流动性，人民就处于封闭的经济环境之中，民力难以得到尽快的使用，民智难以得到尽快的开启，民生就难以得到尽快的改善；就会导致资源的严重浪费与闲置，使民众积贫积弱，处于低水平恶性循环的发展陷阱之中。

中国农村的资源恰恰是平均分配，不允许流动，新投资的产生受到多种制约；而且土地的最后处置权与随时重新分配的权力掌握在各级政府手里，劳动力的自由流动受到多种制度的约束，"三农"的发展受到极大的制约。土地的平均分配随着人口的增加，使农村的经济"蛋糕"越来越小，同时，不利于形成经济发展的激励机制。等级制度、户籍制度与就业用工制度对人口自由流动的控制，最大程度地剥夺了绝大多数人（尤其是农民）的发展权和发展机会，窒息了国民的创造性与社会活力，把生产要素中最活跃的因素——劳动力的创造性严重束缚起来，给城乡的社会、经济与文化的协调发展造成严重的破坏。我们知道，收入直接依赖于就业状况，自由就业受到限制就会扩大收入差距。据初步估计我国农村约有1.5亿左右的

失业人口，如此庞大的失业人口成为农村经济发展与缩小城市居民收入差距的巨大障碍。据统计，农民外出打工收入是务农的 4倍。因此，农村的土地、劳动力等资源的流动性障碍制约着农村经济的发展与收入分配的改善。

同时，农村所有制单一带来的问题是，资产沉淀并无法有效流动，许多资源闲置并被白白浪费掉了。我们知道，过去缺少商业，现在是商业发展很不充分的农村经济，社会分工与专业化对经济效率的贡献就大大被弱化；而农村资源的流动性不足，严重损害了农村新投资的产生，妨碍了农村经济的发展。改革开放后实行的农村生产责任制，即集体所有制下的个人承包使用制，农户从村镇集体中承包属于国家或集体的土地来耕种。生产方式是单家独户的手工生产或半机械生产，其特征是资源缺少流动性、分工与专业化程度低、生产效率不高、附加值很低。而且土地在法律意义上不是农户自有的，而是归国家和集体所有；从实际操作看，农户有充分的使用权，但却不能像处置其他财产那样随意地买卖。虽然国家确定了农民承包土地 30年不变的政策，也推出了土地承包法，但农民所用土地却不能完全进入市场。据统计，目前全国农民土地使用权合理流转的平均比例不足 10%。全国大部分农业土地的流转和变为工业、商业用地是在各级政府与村集体的主导下进行的，这使得土地集体流转过程中农民的很多利益被夺走，而进入了管理层与中间商的腰包。同时农民占有的资源数量少且质量低，而且市场对他们提供的服务估价较低且进入门槛收费较高。此外，严格的城乡户籍制度也制约了乡村居民的发展空间。总之，农民是按规定动作参与竞争，进行生产、分配、销售的。因此，我国农村的单一所有制结构、有限的资源与要素的流动，严重地压缩了乡村的发展空间。而与此同时，城市经济发展的多种所有制格局与资源、要素的充分流动，大大促进了城市居民的人均收入增长。因此，城乡收入差距的一个重要原因是，乡村资源长期没有得到充分利用与有效配置。所以，当前政府缩小城乡差距的一个重要政策选择是，消除劳动力自由流动的制度性壁垒，以某一年为基准，实行土地等资源的民有化、货币化分配，让农村的资源流动起来。这样可以盘活农村沉淀的资产，提高农民的经济积累，改善农民的经济初始条件，促进资源的合理配置，提高农村社会分工与专业化的程度，从而加快农村经济与社会的发展，提高农民的收入，形成农民增收的良性发展机制。

4.市场等级化格局是城乡收入差距扩大的市场经济原因

平等的、竞争性的、流动性的市场体系可以使资源获得有效配置，生产要素与投入的报酬将趋于相等，有利于地区之间收入差距的缩小。同时，从社会公平与正义出发，市场机制的深远力量必须通过创造基本的社会机会来补充。相反，当市场是分割的、等级化的时候，生产要素与投入的报酬就会趋于不相等，本来缩小城乡收入差距的相关制度就会扭曲为扩大城乡收入差距。著名经济学家凯恩斯甚至指责市场是产生失业和收入分配极端不平等的根源，提出向富人征税补贴穷人来增加支出，遏止衰退。而制度经济学家认为：在一个不确定的世界里，市场的有效性直接决定于制度框架（注：约翰 N.德勒巴克等编：《新制度经济学前沿》，中译本，经济科学出版社， 2003年，译者序言第 3页。）。政府应对由于缺乏竞争而造成的不平等根源负有主要责任。

中国市场经济最明显的特征就是市场等级化，特别是城乡二元多等级市场。一方面，我国的市场按行政级别进行分割，最明显的是条块市场。市场中的企业处于国家级、省部级、厅局级、县处级、市民级、乡镇级和农民级等不同的等级层次，它们在商品市场、劳动力市场、资本市场、金融市场、信息市场以及其他生产要素市场上处于不同的地位，享有不同的、差别极大的待遇；乡镇企业和农民的企业处于最低级，因此发展受到多方面的限制与制约；同时由于户籍政策、就业政策等多方面限制，农民的创业受到多方面的制约，没有平等的就业和择业的自由。另一方面，我国的市场还按政策级别进行分割。有特区市场、对外开放城市市场、特殊城市高新技术开发区与经济技术开发区市场、一般城市市场、农村市场；有国有企业的市场（又有大、中、小企业之分）、国家事业单位附属企业的市场、外资合资企业的市场、城市私营企业的市场、农村乡镇企业的市场等；它们处于不同的等级，在政策优惠、资金筹措、从业范围、就业政策、公共服务、税费减免、进出口贸易、土地使用、产品价格等各个方面都享有不同的待遇。乡村市场总是处于社会等级市场的最低层，不但不能享有一般的国民待遇，而且从业范围、经营领域都受到多种限制，各种拥有行政审批权利的部门都向乡村市场伸手，各种有利可图的市场机会基本被既得利益集团所垄断。同时，农村

市场化程度很低，市场数量少、质量不高、管理不善、功能不全、信息闭塞，特别是市场体系不健全，基本上没有劳动力、资本和土地等关键性要素市场。因此，农民参与市场的交易费用高、交易效率低、参与分工范围的广度与深度水平低、生产效率低，收入水平自然比较低。20世纪90年代以来，农业通过工农业产品价格"剪刀差"的形式，对工业化的贡献额每年都在1000亿元以上，大于国家和工业部门对农业的支持额。社会等级制度下的城乡差别、工业和农业发展的不平衡、向工业与城市倾斜的政策以及工农业产品交换的价格"剪刀差"一直在延续。因此，市场等级化格局加快了中国城乡居民收入差距的拉大。国内大部分专家认为，影响城乡居民收入差距拉大的根本原因是城乡二元经济结构。实际上，城乡二元结构是社会等级构架的结果，不是事物本身的原因。国家的投资政策、分配政策和一系列旨在促进体制改革和经济发展的方针政策，是按等级秩序安排的结果。社会等级秩序制约了城乡居民发展的选择空间，而发展的选择空间对收入分配起决定性作用。有专家认为，中国现在的两极分化是市场不发达造成的。而实际情况是，如果没有城乡市场一体化与同步发展，仅仅推动城市的市场发展，就会造成市场等级化越明显、两极分化就越大。因此，两极分化拉大是社会等级制度的结果。

5.乡村税费边界的模糊界定扩大了城乡收入差距

税费的征收是国家行使社会职能的基本手段，再分配性质的税费征收与分配的公平相关联。税费的征收不能违背基本的公平与效率原则，更不应该催化两极分化，形成社会结构的断裂；否则，便与社会各等级阶层之间的利益平衡与和谐发展　　这一人类社会发展的宗旨相背离。理查德　琼斯提出，国家的税收可以在人民的共同财富中分享到多大程度而不会引起生产后退，以及限度在什么地方，超过这个限度，一切想要从人民身上征取长期的公共税收的企图就会失败；并且，如果坚持这样的话，那就只有促进财富的来源枯竭（注：理查德　琼斯：《论财富的分配和赋税的来源》，中译本，商务印书馆，1994年：序言18页。）。

中国农民平均税负占农民总收入的比重，1950年为19%，1958年为15.5%，此后没有实质性改革。文化大革命使我国的国民经济处于崩溃的边缘，对农村税费边界的界定就是一笔糊涂账。改革开放以来也没有对农村的税费边界进行明确具体的法理界定，防止税费的不断高涨尤其缺少法律的保障。根据不完全统计，我国对农民征收农业税、农业特产税、"三提五统"、屠宰税、耕地占用税、各种管理费、手续费等名目繁多的集资、摊派、收费项目累计数千项。据中央农民负担监督管理部门的统计，仅中央一级的机关和部门制定的与农民负担有关的收费、基金、集资等各种文件和项目，就有93项之多，涉及到24个国家部、委、办、局；而地方政府制定的收费项目则多达269项，还有大量的无法统计的"搭车"收费。据统计，仅1998年，中央为减轻农民负担，就取消了数千项涉及农民的收费项目（注：《中国农业发展报告（1999）》，农业出版社，1999年，第51页。）。1990～2000年，除了提留统筹和各项社会负担外，国家从农业征收各税总额由87.9亿元迅速增加至465.3亿元，增长4.3倍。农民上缴的各类款项，大体可以分为4大块：一是交给市以上政府的，主要包括需上缴国库的农业税和特产税、农业开发基金，以及全市统一征收的一级电排费和血防统筹费等（在20世纪90年代末期，全国每年大约为300亿～400亿元，2001年的农业各税则为481.70亿元）。二是乡镇政府征收的"五统"（教育附加、计划生育、民兵训练、地方交通和优抚费）、镇集资以及其他由镇政府决定征收的款项；村级提留，包括"三提"（公益金、公积金和村行政管理费）、村共同生产费和村集资等。这一项，政府的正式数字是600亿元（20世纪90年代末期数字），但实际上可能远远超过这个数字，据有关专家的推算应当在1000亿元左右。三是各种名目的摊派和集资。这项负担不可能有一个全国性的数字。四是义务工负担，每个劳动力均在20个以上，每个工以15元计，就达300元。由此可见，中国农民每年总的经济负担，应在2000亿元以上，保守一点说也在1500亿元以上，人均达200元以上。如果我们将农民以各种形式缴纳的"费"看作是个人所得税，那么一个令人吃惊的数字是，在全部个人所得税中，农民占了绝大部分，大约有60%。从另一个角度来看，农民的全部纯收入只占城乡居民收入的33%，而个人收入所得税则占了全部个人收入所得税的60%。有学者曾经做过统计，中国城镇居民人均税负3元，而中国农民人均税负146元。这么多的税费，不仅仅是减少了农民的收入，更主要的是侵蚀和动摇了农民生产的积极性与农村经济发展的根基。发达国家一般都给农业进行补贴，征税很少或豁免。我国由于农民人口众多、长期采用计划等级经济体制，先后推行重工业与城市优先发展的战略，这种制度、人口结构与发展路径决定了对农业与农民

必须征收名目众多的税费，并推行城乡差异税制，否则无法完成"以农业补工业"、"以集体经济补国有经济"与"以乡村补城市"的发展任务。由于政府的权力缺少必要的制衡，乡村税费就随着人口的增长、城市的发展、政府机构的扩大而不断高涨。这也可以从我国1978年以来中央多次颁布关于减轻农民负担的政策文件中找到证据（注：具体内容见林光彬：《社会等级制度与乡村财政危机》，《社会科学战线》，2002年第1期。）。

出现上述的矛盾局面部分也与中国财税制度的改革密切相关。1984～1994年，我国大部分地区主要实行财政分级包干制度。财政分级包干制度按照"划分收支、分级包干"的原则，允许地方政府在一定时期上缴中央政府一定数额收入后，可以保留一部分收入。它的一个突出特征是地方政府可以通过多征税而得到更多的财政收入，即可多收多支，这就大大增加了地方政府扩大收入的动力。其消极后果是地方预算外资金积聚膨胀、中央政府在整个预算收入中的比重下降以及乡村的提留统筹等应由政府承担的费用转移到农民身上，让不合理的负担合法化。1994年，我国实行了分税制。分税制的主要目标是提高中央政府收入在整个预算收入中的比重和整个预算收入在国民生产总值中的比重。分税后，税费征收按先中央后地方的原则，中央拿大头、地方拿小头；中央将一些优质税源收为直管，省市依次效仿。因此，中央、省市财政较为充足，而县、乡财政非常紧张。同时，由于分税制清除了事实上存在的对地方财政收入的限制，使地方政府比在财政包干制度下有了更大的征税动力；其消极后果是地方预算外资金进一步积聚膨胀和乡村税费的快速增长。面对农民日益沉重的负担和农村经济形势的不断恶化，我国实行了乡村税费制度改革试点。乡村税费改革一方面减少了乡村两级直接向农民收费的权力；另一方面减少了政策外财力，乡村财政收入迅速减少。同时，县乡财政支出在不断增加，一方面中央只给政策，比如加薪，使得工资水平不断提高；另一方面按照目前的税制，县乡干部的工资主要由县乡财政收入中支出，吃财政饭的人员开支增加很快。干部人数与工资的增加，就意味着农民负担的增加与收入的减少。在没有税收立法的情况下，为了满足各种开支的需要，地方政府就不得不借各种名义向农民收取各种费用，从而使得农村乱集资、乱收费、乱摊派急剧膨胀，使农民非税收负担急剧增长。2002年安徽省价格检查所开展过一次涉农收费专项的大检查，检查中发现，有些地方收费的项目少则十几项、几十项，多则上百项；收费的部门已经涉及到教育、土地、司法、民政、供电、财政、税务、工商、卫生、公安等；收费的内容也涉及到上学、建房、结婚、生老病死、出售农副产品等。有些地方农民在办理建房审批手续的过程中，交纳的费用项目之多、标准之高，再次叫农民无法承受。不但要收土地证工本费，还要收取征地管理费、土地有偿使用费、权属变更费、造地费、开垦费、受益金、耕地占用税、建筑营业税等一干子税费。农民经批准在自己承包的土地上建1所房屋，各种费用需1000～3000元，有的竟高达5000元以上！此外，有的农民外出务工办身份证，要被收取户籍证明费或身份证递卡费；农民结婚时，还要被强制收取咨询费等多项有偿服务费；明明是国家投资的农网改造，农民不但要出义务工、小工费，甚至要出施工人员的伙食费（注：陈桂棣、春桃：《中国农民调查》，《当代》，2003年第6期。）。分税制在乡村存在的问题是：存在计税方法、计税价格、计税产量和计税面积不尽合理的现象。特别是农业计税价多年不变，按以前较高粮食价格确定。这几年粮价只走低、不走高，计税价还是这么多，农民只能一年比一年负担更重！制度经济学认为，一般而言，一个国家能否建立一项合理的产权制度，取决于该国的财政政策（注：约翰N.德勒巴克等编：《新制度经济学前沿》，中译本，经济科学出版社，2003年，译者序言第5页。）。从上述中国财政税收制度的实际运行可以看出，目前的财政税收制度不利于建立合理的产权制度，不利于农民收入水平的提高。

因此，中国有关农村的税费制度及相关机制，违反了税收的公平与效率的基本原则，其比例性、确定性和正义性都没有体现社会主义制度的本质。亚当　斯密说：赋税如不确定，哪怕是不专横不腐化的税吏也会由此变得专横与腐化（注：亚当　斯密：《国富论》（下卷），中译本，商务印书馆，2002年，第385页。）。现在有必要对我国建国以来或改革开放以来决定财富分配的原则进行检讨与梳理，重新厘定税费的征收边界；更主要的是从立法上限制各级政府的收税、收费的权力与边界，制约政府的无限权力，解决各级政府部门自己制定互相矛盾的政策（如财税政策与减负政策之间的矛盾的问题）。

6.一系列战略、政策和社会安排扩大了城乡收入差距

首先，重工业优先发展战略与城市优先发展战略。改革开放前，为了完成重工业的跨越式发展从而实现工业化，中国国民收入的分配格局主要是向重工业倾斜、财富向城市集中、对乡村抽取过多补给过少。改革开放后，在向城市倾斜的发展战略下，为了使城市尽早实现现代化，国家的绝大部分资源和政策是以城市建设为主进行分配与制定。国民收入的分配格局主要是向城市倾斜；国家的财政收入主要用于城市的建设和市民大发展，注重培植城市的经济增长点；实行先城市后乡村、先市民后农民的资源分配战略；农村的建设和农民的发展主要由农民自己解决，忽视了农村的发展。1986年，我国开始搞城市体制改革，国家的绝大部分政策、资金、技术、就业安排、发展机会、特别是优惠政策主要围绕城市进行。因此，城市化道路，只重视了城市，而忽视了农村，在一定程度上形成对农村的歧视和剥削。由于经济发展的战略采取了先城市后乡村、先市民后农民、先沿海后内地、先工业后农业，国家公共资源的分配和公共产品的供给主要集中在城市、市民和工业。同时，在城市化的过程中，不仅农村的资金、技术流向城市，更主要的是农村精英人才的流失，形成农村在资金、技术、人才上的三重流失，使农村经济增长缺少后劲，收入增长受到了釜底抽薪的打击。

其次，农业政策与计划生育政策。有学者认为，在现阶段，中国农业属于"贡献型"的农业，即农业向国家提供积累的方式是通过工农产品"剪刀差"的形式来向工业化"贡献"，结果客观地导致中国农业的突出特征之一是以劳动力数量增加为代价来追求最大总产量，这就潜移默化地促使农村人口的快速增长（注：翟振武：《中国农村人口增长的经济机制》，《人口研究》，1991年第4期。）。加之计划生育政策在农村的许多地方以罚款代政策，执行大打折扣。所以农村人口增长过快，其结果必然是农民人均占有的农业自然资源平均水平的降低。可以说我国农民平均收入低，可支配收入更低，而且，近年来增长幅度呈递减趋势。因此，工农业产品"剪刀差"、税费等社会负担的不平衡、人口过高增长与收入低增长交互作用，使城乡居民收入差距不断扩大。

最后，社会歧视、教育与就业政策。现代社会中，就业机会的竞争空前激烈，教育程度高意味着更多的选择和机会。威廉　汤普逊指出，知识的获得和传播是提高生产和增加享受，以及使分配的自然法则（即自由劳动、完全享用劳动产品和自愿交换）获得巩固的一种手段（注：威廉　汤普逊：《最能促进人类幸福的财富分配原理的研究》，中译本，商务印书馆，1997年，第212页。）。夏普、雷吉斯特、格里米斯等人认为，贫困起源于劳动力资源所有权与资本资源所有权差异相互作用所形成的劳动力质量低下（尤其是受教育的质量低下）、技术水平低下、资本存量少与资本积累低、资源配置与利用的差异与无效率、过高的人口增长率（注：夏普、雷吉斯特，格里米斯：《社会问题经济学》（第十三版），中译本，中国人民大学出版社，2000年，第185～186页。）。中国对农民的歧视包括：政治歧视、社会歧视、市场歧视、社会福利和社会保障歧视、教育歧视、就业歧视等。如国家要求的九年制义务教育，城市由国家财政负担，而农村却主要由农民自己负担，所以农民的受教育程度低。1997年城市学生的人均教育经费为1397元，而农村学生的人均教育经费仅为316元；而初中生的人均教育经费分别为2414元和645元（国家统计局，1998），城市学生的人均教育经费大约是农村学生的4倍（注：转引盖尔　约翰逊：《在农村创造非农工作职位转移农业劳动力》，《比较》，吴敬琏主编，中信出版社，2003年。）。根据国家统计年鉴（2001）的数据，农民劳动力文化状况是：平均每百个劳动力中，不识字或识字很少占7.6%，小学程度占31.14%，初中程度占48.88%，高中程度占9.65%。九年义务教育的普及率不到50%，与城市已普及高中教育形成巨大的差距。所以，农村教育的口号是"巩固普六，加快普九"、"读完初中、再去打工".20世纪90年代以来，政府要求乡村两级校舍"达标"，每个乡镇至少需要2000万元左右，而这些费用最后也通过各种途径转嫁给农民。现在农村中小学学生的费用开支是城市的两倍以上，而农民的收入还达不到城市居民的1/3.这样高的学费，在农村人均收入很低的情况下，农村学生的辍学就成为必然。更主要的是农村教育资源的匮乏，师资紧缺，教育质量没有保障。在我国，广大农村尤其是中西部地区，教师的工资都发不上，许多乡村小学被迫停办。农村的低生产率以及由此带来的低收入与低水平的培训和教育、社会歧视等一系列社会安排具有相关性。

涉及农民自由就业的歧视就更多，从户籍到身份、居住、迁徙、收容遣送、用工、工资等，有一系列的政策与社会安排。根据《当代中国社会阶层研究报告》所划分的10个阶层，我国农民处于第9、第10阶层，也就是说处于最低层次。有人说，1949～1978年，中国农民因

失去财产权和自由而处于奴隶地位；1978年以后，农村改革的所有成就加起来也只是让中国农民由当代奴隶变成了当代二等公民（注：白沙洲：《中国二等公民　　当代农民考察报告》，香港明镜出版社，2001年。）。虽然说得有些过激，但农民的公民权利确实在等级制度下存在重大缺失。农民在公民权利、就业等受到的歧视，实际上是制约农民收入增长与发展的最大障碍，也是根本性障碍。

三、结语

我国农民的公民权力仅相当于城市居民的 1/4（有人大代表名额分配原则为证），收入不足城市居民的 1/6（算城市居民隐性收入），税费负担超过城市居民的数倍，享有国家提供的公共服务与社会保障不及城市居民的 1/10.因此，城乡收入分配差距的拉大是一系列社会安排消极因果关系相互作用的结果。发展是一个相互依赖的过程，等级的不平等、财富分配的不平等、资源与要素缺乏充分的流动性、机会不均等、强度抽取、缺乏社会保障，都降低了农民生产的积极性，妨碍了财富的最大生产，反过来又影响财富的公平分配与收入差距的缩小。

对于缩小城乡居民收入差距的对策，经济学家们已开出过不少 "药方 "，如：加快城市化，农业产业化、非农化，减税减费，中央与省级政府负责乡村义务教育费用，建立城乡统一的劳动力市场，推动小城镇建设，加快农村劳动力转移步伐，制定具体的农业保护政策，提高农产品收购价格，缩小工农产品价格 "剪刀差 "，建立和完善规范的转移支付制度，等等。这些政策无疑对降低城乡居民收入差距具有积极作用，但是这些政策都不能根本地改变城乡居民的等级秩序关系。而社会等级制度制约并决定着城乡居民的基本权利、生存条件与发展空间，进而决定整个社会资源的配置、财富的分配与市场的发展条件，从而决定了城乡居民在收入分配中的根本关系。

综上所述，本文认为收入差距的扩大是一个分配问题，更是一个制度问题。它不仅仅是国民收入的分配与再分配问题，更主要的是国家资源、社会机会、基本权利和国民的生存与发展空间的社会安排问题。社会等级关系和市场经济相互作用形成的分配关系是城乡收入差距扩大的根本原因。社会等级关系与市场本身有不断扩大城乡收入差距的趋势，而国家执行扶强扶优的政策，使国家宏观调控烫平城乡差距的政策发生错位与缺位，加快了城乡收入差距的扩大。中国城乡收入差距扩大的发生机制与根本原因是社会等级秩序格局、失衡的财富与收入分配格局、资源的流动性障碍格局与市场等级化格局等一系列社会安排的相互作用，在计划机制与市场机制双重的游戏规则下，形成了一种 "收入差距不断扩大的自我强化机制 ".收入分配的公平深深地依赖于政治和社会安排。因此，要实现政府主导的城乡统筹发展，缩小城乡居民收入差距警戒性扩大的根本性措施实现等级法权地位平等化、收入分配格局平衡农村资源充分流动化与市场一体化。

「参考文献」

（1）蔡昉、杨涛：《城乡收入差距的政治经济学》，《中国社会科学》，2000年第 4 期。

（2）陈宗胜、周云波著：《再论改革与发展中的收入分配》，经济科学出版社，2002 年。

（3）李实等著：《中国居民收入分配实证分析》，社会科学出版社，2000年 9月；李实：《中国个人收入分配研究回顾与展望》http://www.cass.net.cn/chinese/s01-jjs，2002年。

（4）李培林、张翼等：《中国收入差距的现状及产生原因》，中国社会科学院研究报告（网络版），2002年。

（5）陆学艺：《当代中国社会阶层研究报告》，社会科学文献出版社，2002年。

（6）朱光磊著：《中国的贫富差距与政府控制》，上海三联书店，2001年。

（7）中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查总队：《2000～2001年中国农村经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2001年。

（8）国家统计局农村社会经济调查总队：《中国农村统计年鉴（2002）》，中国统计出版社，2002年。

（9）赵人伟、李实、卡尔 李思勤主编：《中国居民收入分配再研究》，中国财政经济出版社，1999年。

（10）国家计委综合司课题组：《90年代我国宏观收入分配的实证研究》，《经济研究》，1999年第1期。

（11）国家统计局农调总队课题组：《城乡居民收入差距研究》，《经济研究》，1994年第12期。

文章来源：《管理世界》2004年第4期 http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={29E93860-B580-486A-892C-5F74DA9922F1}

/