

我国收入分配改革的突破口与政策着力点

■文宗瑜

我国收入分配改革的长期滞后,不仅拖累了经济发展及经济增长的质量,而且加大了社会管理成本、放大了社会动荡的风险。收入分配改革已经刻不容缓,“十二五”与“十三五”两个五年发展规划的未来十年,是我国收入分配改革的关键期,收入分配改革是我国改革深入的关键改革,“关键期的关键改革”需要解决好劳动收入不合理与财产性收入不公平的难点问题。因此,收入分配改革既要推进劳动收入分配改革,也要推进财产性收入分配改革。为了把收入分配改革落到实处,要确定产业工人及绝大多数劳动者工资倍增的改革思路,量化劳动收入大幅增长的具体指标,实现“民穷”向“民富”的转变。同时,改革上市发行制度与土地产权制度,保证财产性收入增长的相对公平,让更多社会公众拥有财产性收入而提升“消费底气”。此外,为了保证收入分配改革的顺利推进,要进一步完善政绩考核体系,调整各类政绩评价参数所占的权重,完善居民收入收集及统计的方法。

两种收入分配改革同步推进

总体而言,目前我国现有收入分配体系中,劳动收入不合理与财产性收入不公平的问题并存。收入分配改革的突破,既要解决劳动收入不合理的问题,又要解决财产性收入不公平的问题。

1. 政策与法律手段并举,依法推动劳动收入大幅提高。雇主及企业不会自动与自觉地提高工资,劳动收入增长依赖政策与法律的推动。财政税收政策对劳动收入提高的作用最直接,其手段包括:一是分类提高并明确可税前计入成本的月工资标准,尤其是对劳动密集型企业,应予以大幅度提高;二是对低收入员工的月(人)工资基数达到规定标准及剔除高管人员以外的工资总额达到企业收入规定百分比的中小企业,实行减税奖励政策,可以按年度营业税额的一定百分比返还,或对企业所得税实行更优惠的税率(如15—5%);三是对劳动密集型企业 and 中小企业实行员工社保的财政补贴,补贴主要是针对员工缴纳的部分。法律手段主要体现在要尽快出台与收入分配相关的法律,如《工资标准条例》、《劳动基准法》等,除此以外,与收入分配法律相配套的实施条例也要尽快到位。

2. 让中低收入阶层劳动收入能够率先较快增长。我国三十余年的改革开放,让少部分人先富起来的同时,还实现了“国富”。“国富”主要表现为政府有钱,而与之相对应的则是“民穷”,主要表现为日渐被边缘化的工人与农民中的大部分沦为中低收入阶层。只有实现中低收入阶层劳动收入的率先较快增长,我国才能基本上实现由“民穷”向“民富”的转变。因此,劳动收入大幅提高的对象主要是

中低收入阶层,且须多种措施同步推进。一是较大幅度提高各地最低工资标准。提高率应高于经济增长率与财政收入增长率,改变一些地区连续多年GDP增长两位数以上而最低工资标准几年不提高的现状。二是加大中低收入阶层的培训补贴。对中低收入阶层劳动技能及劳动素质培训实行奖励补贴,企业用工培训及被培训者劳动收入持续提高,是获取政府奖励补贴的依据。三是加大中低收入阶层的消费补贴。在CPI大幅上涨的情况下,中低收入阶层及家庭的消费应得到政府补贴,补贴应尽可能是现金方式并直接划入其个人或家庭账户。四是提高中低收入阶层的社会保障水平。不仅要尽可能广泛地覆盖所有中低收入阶层成员,而且要不断提高其水平,只有这样才能保证中低收入阶层的可支配收入随着劳动收入提高而不断提高。

3. 改革上市发行制度与土地产权制度,实现财产性收入增长的相对公平。目前,我国证券市场的上市发行制度不允许员工持股企业上市,从而把企业上市变成政府获取超额收益、少数人获取巨大财产性收入的专属通道,导致了财产性收入的分配不公。因此,我国证券市场应尽快修改上市规则,改革上市发行的审批办法,允许并支持员工持股企业上市。除此以外,国有土地产权与农村集体土地产权的不平等、房地产市场的城乡分割,导致农村居民被剥夺

了因宅基地及房屋升值而获取财产性收入的机会。因此,应深化土地产权制度改革,推动农村集体土地产权的流转及交易,实现房地产市场的城乡一体化,让农村居民也享有获取财产性收入的公平机会。

4.让更多社会公众拥有财产性收入而提升“消费底气”。在我国迅速增长的财富总额中,财产性收入所占比重越来越大,目前可估算价值的财富已接近800万亿人民币,财产性收入所形成的财富约占86.5%。从财产性收入的分布看,绝大多数被国家垄断和少部分人占有。与城市居民大多程度不同地拥有一定数额的财产类财富相比,农村居民的财产性收入及财产类财富几乎为零。在某种意义上,财产性收入的不公平比劳动收入的不公平更高。大多数发达国家、发展中国家、落后国家的经验教训表明,财产性收入是导致贫富悬殊过大及严重两极分化的重要根源。未来十年,如果我国不改变财产性收入的分配方法而仅仅是在劳动收入的分配方法上下大工夫,既不会改变目前贫富分化的现状,也难以抑制贫富收入差距的继续拉大。改革上市发行制度与土地产权制度而实现财产性收入的相对公平,不仅可以缩小贫富收入差距,而且可以奠定消费需求拉动的财产性收入基础。美国在1998—2008年的十年间,家庭的储蓄存款增加了约1.5万亿美元,但同期家庭财产性收入增加了约35万亿美元(其中85%为土地产权溢价收益与股票股权投资收益),美国强大的消费增长是以前绝大多数家庭的财产性收入增长为基础的。因此,我国今后十年拉动消费需求,必须要通过深化改革奠定社会公众财产性收入稳步增长的基础,以提升社会公众的“消费底气”。

修改政绩评价标准 保证收入分配改革的顺利实施

我国收入分配改革离不开政府的推动。面对收入分配改革长期滞后所带来的各种社会矛盾激化及其潜在风险的放大,中央政府已经下定决心要大力度推动收入分配改革。当然,必须得到地方政府的配合与支持。为此,必须推进政绩评价标准的修改,通过政绩考核体系的完善,促使各级政府官员支持收入分配改革。

1.居民收入增长及收入分配改革的具体量化标准应纳入政绩考核体系。在以经济增长与财政收入增长为主要指标的经济性政绩考核体系中,居民收入增长的相关指标基本不占权重或没有参考价值。推动收入分配改革,要求建立经济性与社会性并重的政绩考核体系,在新的政绩考核体系中,居民收入增长的相关指标以及在“十二五”与“十三五”发展规划阶段的收入分配改革量化指标,不仅要占有权重,而且应成为重要的政绩评价指标。从大多数地方政府过去的“五年”发展规划看,往往是围绕着经济发展及经济较快增长而制定的,往往忽略了如何在居民收入的增长及民生改善方面做出“规划”。应该说,2010年是制定“十二五”发展规划的重要时间段,具备条件的地方政府应把收入分配改革及其具体量化指标写入“五年”发展规划。

2.逐步修改并改变以GDP增长为主要参数的政绩评价标准。GDP增长能够比较有效反应经济发展及经济增长的速度,但无法反应经济社会协调发展及社会中低收入阶层民生水平的真实状况。经济社会协调发展,主要表现在全社会各阶层民生水平的同步提高,当一部分人先富起来及实现“国富”以后,中低收入

阶层尤其被日渐边缘化的一部分工人与农民的生活质量改善成为执政的重点。与此相适应,各级政府包括中央政府政绩评价的各种参数要及时调整,当然,新增加的参数并不能完全替代GDP增长,GDP增长参数仍占有较大权重,而居民收入增长及中低收入阶层的生活质量改善指数应成为新增元素,且其数值变化应在政绩评价体系中占有一定权重。

3.居民收入数据收集及核算应真实与科学。当一部分社会成员工资收入“被增长”成为一种网络宣泄时,既说明了社会公众的无奈及愤懑,也说明了统计方法的落后及统计工作的粗糙。当贫富收入悬殊及贫富对立情绪已经成为影响社会稳定的最大因素时,国家还不能真实统计中低收入阶层的工资收入,除了加剧“被增长”社会成员的不满情绪外,还会影响政府对收入分配改革的决策及措施出台。可以说,居民收入数据尤其是分类的居民收入数据,所受到的关注不亚于CPI与PPI的变化。在“十二五”与“十三五”这一收入分配改革的关键期,应及时改革并完善居民收入数据收集及增长核算的方法,居民收入的统计数据应覆盖全体社会成员,在分类的居民收入数据中,应重点抓好中低收入阶层收入数据、非国有机构或国有企业的雇员收入数据的统计工作。如果能够使覆盖全体社会成员的分类收入数据真实,既能为收入分配改革政策制定提供依据,也能使社会公众真切看到收入分配改革的进程及成效。在某种意义上,居民收入数据收集及核算的真实与科学,也是我国收入分配改革的重要内容之一。^[1]

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李 杰