

编者按：

合理的收入分配制度是社会公平正义的重要体现。当前，我国收入分配失衡现象日趋严重，对经济发展与社会稳定带来不利影响，“社会财富怎么分”已引起高度关注。财政在调整优化国民收入分配格局、规范政府参与国民收入分配方面具有重要作用。本期专题将重点从财政视角，介绍专家学者关于如何进一步发挥公共财政的收入分配调节职能、促进形成中等收入者占多数的“橄榄型”分配格局，让全体人民迈向共同富裕的财政政策建议。

财政视角破解收入分配不公难题

■ 本刊记者

回望1978—2009年，我国国内生产总值由3645亿元跃升至34万亿元，经济总量飞速增长。随着社会财富“蛋糕”越做越大，分“蛋糕”的方式也在不断进行着调整。纵向来看，30年间，人民群众普遍得到实惠，居民收入大幅增加，生活水平显著提高。然而，收入分配领域仍存在一些不容忽视的问题，城乡之间、地区之间、行业之间的收入差距不断拉大，国民收入分配格局还不尽合理，社会成员的贫富差距更加悬殊，收入分配不公平感日趋强烈。“社会财富应该如何分”已成为全社会热切关注的焦点。作为调整优化国民收入分配格局、规范政府参与国民收入分配的重要工具，财政应进一步发挥其在分配领域的制导作用，完善收入分配制度，扭转分配差距拉大之势，促进实现“发展成果由人

民共享”。

初次分配： 完善制度提高劳动所得

虽然我国经济发展突飞猛进，但社会总体消费水平较低，现有的生产能力与人民群众日益增长的物质文化需求之间还存在着很大差距。内需不足、消费低迷有多方面原因，但主要根源在于居民消费的有效需求不足，特别是一些中低收入家庭缺乏有支付能力的消费需求，而“没钱消费”又与不合理的国民收入分配格局直接相关。

近十年来，我国国民收入分配格局发生了巨大变化，居民收入在国民收入分配中的比重逐年下降，而政府、企业收入所占比重不断上升。根据清华大学白重恩和钱震杰两位

学者的研究，1996—2005年，居民收入占比从66.83%下降到54.12%，而政府收入占比从15.36%上升到21.75%，企业收入占比从17.80%上升到24.13%。在居民收入占比下降的12.71个百分点中，84%来自初次分配阶段，16%来自再分配阶段。居民收入占比下降主要源于初次分配阶段，原因是要素分配格局发生了明显变化。作为居民收入主要渠道的劳动报酬，其份额在这期间下降了5.99个百分点。劳动报酬在初次分配中的比重不仅持续下降，而且与发达国家相比偏低。在发达国家，工资一般会占企业运营成本的50%左右，在我国则不到10%；劳动报酬在国民收入分配中的占比一般为55%以上，在我国则不到42%。

国家发展和改革委员会社会发展研究所所长杨宜勇认为，在我国

初次分配领域,工资上涨赶不上企业利润增长、普通工薪阶层可支配收入减少、消费能力下降已是一个普遍现象。劳动所得与资本所得之间存在差距本属正常,但若超过一定限度就会引发很多问题。初次分配是收入分配公平与否的关键,如果这一环节出了问题,即使有后续的再分配调节,也很难矫正到位。在绝大部分百姓的收入来源都是劳动收入的情况下,收入分配制度改革的重点之一,就是要以工资改革为核心,提高劳动报酬在初次分配中的比重。为此,需要建立职工工资正常增长和支付保障机制,按照国内生产总值增长比例确定劳动报酬调整的幅度和频率,确保职工工资增长与国民经济增长同步。

白重恩和钱震杰认为,1995年以来劳动收入份额下降,主要是因为产业结构转型、国有企业改制和垄断增加等。此外,在测算劳动收入份额时采用的数据包含社会保险缴款。1996—2005年,社会保险缴款在国民收入分配中的占比上升了2.05个百分点。如果剔除这一因素,

劳动收入份额实际上在此期间下降了8.04个百分点。这正是许多劳动者感到工资过低的一个原因。由于我国要素替代弹性接近1,用行政和法律手段提高劳动力价格将刺激资本替代劳动,不仅对劳动报酬占比的影响不大,反而还会扭曲劳动力市场,从长期来看可能造成失业率上升,得不偿失。从宏观角度看,大力发展服务业有利于增加劳动收入。但当前的税收体制不利于服务业发展,因为大多从事服务业的企业要缴纳营业税,而营业税有很多是重复征收的。因此,政府应出台相关扶持政策,减轻服务业税收负担,促进服务业加快发展。从具体层面看,调整社会保险缴款的比重和方式,可以有效增加居民可支配收入。目前,各地城镇职工的社会保障缴款比重虽然没有统一的标准,但有一个大致的比例。比如,养老保险,企业交工资收入的20%,职工个人交8%;医疗保险,企业交6%,个人交2%;工伤、生育、失业三险平均交4%左右。五险加起来,就占到个人工资收入的40%,表明相当一部分劳动收入

无法变成个人可支配收入。因此,政府应加大对社会保障的投入力度,降低企业和职工个人缴纳社会保险费的比例。企业省下来的钱可用于给职工“涨工资”,个人省下来的钱可用于拉动消费。双管齐下,劳动报酬在初次分配中的比重就会明显提高。政府对社会保障所增加的财政投入,应当通过完善国有资本经营预算制度,提高国有企业利润上交比例来补充。这样,既可以有效解决社会保障资金的缺口,又能控制企业投资规模,有利于资本收益与劳动收入的合理分配。

再分配： 多措并举调节四大差距

根据世界银行的统计,我国的基尼系数(收入分配差异指标)已从改革开放初期的0.20激增至现在的0.48,超过了0.4的国际警戒线,而发达国家一般在0.24—0.36之间。当前我国收入分配不公已是不争的事实。深化收入分配制度改革,一个重要的原则就是初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系,再分配更加注重公平。为此,必须加强和改善宏观调控,特别是要继续推进财税体制改革,充分发挥公共财政的收入再分配职能。

第一,促进农民增收,缩小城乡收入差距。目前,我国城乡收入差距扩大是居民收入差距不断扩大的主要原因。1978—2007年,城镇居民人均实际可支配收入增加了7.5倍,农村居民人均纯收入增加了7.3倍。但1990年以来,农民收入的增幅明显低于城镇居民,两者的绝对差额逐年扩大。2007年,城乡居民人均



收入相差近万元。中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员王德文认为,从统筹城乡发展的角度看,只有实现农民收入更快的增长,特别是探索农民收入增长快于城镇居民收入增长的可能性,才能遏制和扭转城乡收入差距扩大趋势。对此,有三条途径:一是发展高效农业,增加农业收入。随着农业剩余劳动力逐渐减少,农业生产中机械、种子、化肥、农药等投入大幅度上升,发展现代农业和高效农业的条件逐渐成熟。二是利用劳动力市场机制提高工资性收入。通过消除地区和部门之间的生产要素流动障碍,建立和规范统一的国内要素市场。劳动力流动将带来同质劳动者之间的收入均等化,从机制上创造农民收入持久性增长的源泉。三是通过城市化和工业化创造更多的就业机会。我国城市化和工业化仍然处在上升阶段,加快要素市场改革,实现其充分就业,还具有较大空间。

第二,推进基本公共服务均等化,缩小地区收入差距。1981—1999年,我国东部地区城镇居民人均收入增长了15.01倍,中部地区增长了12.2倍,西部地区增长了9.5倍。东部地区城镇居民收入水平及增速均明显高于中、西部地区。在近年来国家财力迅速增强的情况下,应大幅度调整财政支出结构,将更多的财政收入投向公共服务领域。为此,专家建议,一方面要加大财政对各级各类教育、医疗等公共服务领域总的投入力度,另一方面要合理划分中央和地方的事权与财权,以便落实中央和地方各自的公共服务职能,合理确定财政收支和使用方向。同时,还要适当提高中央财政在财

政总收入中的比重,加强中央财政的转移支付力量,从而加大对中西部地区、欠发达地区的转移支付力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的经济社会发展,有针对性地调节不同地区之间的收入差距,保障老少边穷地区的人民收入水平稳定增长,有效促进区域协调发展。

第三,规范收入分配秩序,缩小行业收入差距。近十年来,我国行业间收入分配总的趋势是向技术密集型、资本密集型行业和新兴产业倾斜,某些垄断行业的收入更高,而资本含量少、劳动密集、竞争充分的行业,收入则相对较低。2000年,我国行业最高人均工资水平是行业最低人均工资水平的2.63倍,2005年增至4.88倍,而国际上公认的行业间收入差距的合理水平在3倍左右,超过3倍则需加以调控。财政部财政科学研究所所长贾康建议,应在大型企业,特别是垄断企业上缴国有资产收益方面做出进一步的实际调控,使其将超额利润更多地用之于民,而不是任其自肥。2008年,正式运转的中央级国有资本经营预算中,国资委管理下的100多家大型企业,大体上要分别按照5%和10%两档向国库上缴资产收益。在此之前,石油行业等带有垄断性的国有大型企业已经在上缴石油特别收益金。未来应通过国有经济的进一步战略性重组,使中央级的国有大型企业收缩到100家以下,逐步形成“一户一率”的国有资产收益上缴制度。同时,有专家建议,管住企业高管的“天价年薪”,也是缩小行业收入差距的重要一环。财政部印发的《金融类国有及国有控股企业负责人薪酬管理办

法》中明确规定,国有金融企业负责人最高年薪为税前280万元人民币。“限薪令”出台后,中国铝业、武钢集团等国有大型企业高管层表示带头减薪。银监会、保监会等监管部门纷纷跟进,要求金融企业高管切实“管好自己的收入”。

第四,“提低、扩中、调高”,缩小个人收入差距。1988—2007年,我国收入最高10%人群和收入最低10%人群的收入差距,从7.3倍上升到23倍。2009年,收入低于城乡人均可支配收入的人群比例高达62%。财富越来越集中在少数人手中,两极分化日趋严重,由此产生了“收入被增长”、“后富还要候多久”等诸多质疑。当前,我国居民的收入分布结构类似于一个“金字塔”,低收入者最多,中等收入者比重偏低,高收入者为少数。这离理想中的中等收入者为主体的“橄榄型”分配格局还有很大差距。对此,我国提出了“提低、扩中、调高”的收入分配格局调整思路。在中央党校教授周天勇看来,提高中低收入者的收入水平,是构建“橄榄型”社会的关键因素。而中低收入者绝大多数是主要依靠劳动获得收入,因此“提低”最重要的就是扩大就业。“扩中”则需要大力鼓励创业,支持发展能增加中等收入人口和能增加就业的中小企业,让更多“小老板”成为中等收入群体的有生力量。就“调高”而言,要发挥税收杠杆的调节作用,让高收入者承担更大的社会责任。例如,加强针对高收入者的税源监控和税收征管,适当提高个人所得税起征点并及时调整税率,适时开征物业税、赠与税、遗产税等主要由高收入者承担的新税种。同时,调整

不合理的高收入,规范灰色收入,取缔非法收入。在税收杠杆中,消费税的调节作用应得到重视。2006年,我国对消费税的税目和税率进行了一定的调整,但仍有一些新出现的高档消费项目未被列入征税范围,应适时完善。

在提高低收入者收入水平方面,有专家建议,要强化公共财政职能,提高扶贫标准和最低工资标准,建立最低生活保障制度,健全社会救济和救助体系。自今年7月1日起,北京最低工资标准从过去的每月800元上调至960元,涨幅达20%,比常年平均增长比例高出近一倍。同时,河南、深圳、陕西、安徽、海南等省也上调了最低工资标准。除深圳外,上调幅度均在20%以上,其中海南一类地区工资增幅为31.7%,位列全国之首。据统计,今年已有27个省市区上调了最低工资标准。然而,不应忽视“涨工资”背后的严峻现实:我国最低工资水平远低于世界平均水平,最低年收入不到世界平均水平的15%,全球排名159位。现在各地调整之后,工资标准提升的空间还是很大。今年,我国基尼系数最低的浙江省针对低收入居民基本生活费用价格涨幅较大的情况,发放了困难群众生活价格补贴。根据规定,当季度价格同比涨幅超过3%时,按季度对困难群众实现一次性基本生活价格补贴,价格补贴金额为价格涨幅的4.5倍乘以当地城乡月最低生活保障标准。这些举措都为推进收入分配制度改革迈出了关键步伐。作为收入再分配的手段,社会保障制度也是实现收入分配公平的有效渠道。为努力使全体人民劳有所得、

学有所教、病有所医、老有所养、住有所居,在国家财力不断增强的情况下,未来应当不断扩大社会保障的覆盖范围,逐步建立覆盖城乡所有劳动者的社会保障体系,充分发挥城镇最低生活保障制度的功能并尽快建立农村最低生活保障制度,不断拓宽筹资渠道,实现社会保障基金来源的多元化,并通过立法对社保基金的管理和运用加以有效监管。同时,还应当建立国家强制的社会保险和商业保险合理搭配的多层次社会保险体系,并在适当的时候开征社会保障税。除了通过财税政策和直接投入资金对困难地区和弱势群体加以扶助之外,培养低收入者自身的“造血”机能尤为重要。如可以利用财政资金对城镇下岗职工进行职业培训、在农村以财政资金为引导组织发展农业大生产等。只有通过财政的再分配职能提高那些有劳动能力的低收入者依靠劳动获取收入的能力,才能使有限的财政资金发挥尽可能大的效益。

三次分配： 税收优惠促进慈善事业

发展慈善事业被称为是继初次分配、再分配之后的第三次分配,即鼓励富人捐资建立慈善性基金,按照国际通行办法免除其捐款所得税,通过发展慈善事业,帮助弱势群体改善生活、教育和医疗等条件,进而缓解收入差距的不断扩大。

在财政经济学家许毅看来,当前我国收入分配领域存在问题的成因之一,就是对初次分配、再分配之外的收入分配渠道挖掘不够,在政府财力有限的情况下,没有充分

调动起社会力量缓解贫富差距拉大的问题。

与西方发展成熟的市场经济相比,我国的慈善事业还很不发达。据2004年底的统计,我国内地100多家慈善机构全年募集的善款总额约为50亿元人民币,仅相当于我国国内生产总值的0.05%,而美国当年的善款总额与国内生产总值之比高达9%。我国慈善事业发展缓慢除了不愿露富等传统观念的束缚之外,鼓励捐献方面的政策法律不到位也是重要原因。如我国1994年制定的税收法律规定,企业所得税的纳税人用于公益、救济性的捐赠,在年度纳税所得额3%以内的部分准予免除,而限额以外的捐赠仍要按33%的税率来纳税,从而造成捐款越多、纳税越多的局面,这无疑在很大程度上阻碍了企业捐赠的热情。此外,在目前的制度安排下,慈善基金会必须通过挂靠业务主管单位的方式接受政府管理,独立的私人慈善基金会尚没有存在和发展的空间,致使一些有着捐赠愿望的企业家和家族望而却步。

破解收入分配不公难题,慈善事业的第三次分配作用理应得到重视。一方面,要培养慈善思想观念,使企业或个人自愿拿出部分财富帮助弱势群体,主动担负起社会责任,更好地实现个人价值;完善慈善法律体系,让慈善事业发展有法可依、有章可循;实施税收优惠政策,激励有捐资捐助能力的企业或个人积极投身于慈善事业。另一方面,可以考虑将慈善基金会划归非政府组织领导,促进以“政府为主导、民间社会公益机构为补充、社区为基础”的社会保障格局的形成。