

走好“发展”与“共享”的平衡木

■ 欧阳煌

当前,我国经济发展方式正面临着深度转型,长期支撑经济高速增长的资源优势、要素积累、人口红利、外向势能趋向衰减,最终影响到均衡合理的收入分配格局成型,收入分配对转变发展方式的倒逼机制已经形成。发展是硬道理,共享发展成果更意味着含金量。资源配置、收入分配、宏观调控是财政的基本职能,如何走好“发展”和“共享”的平衡木,既做大财富蛋糕,又切好财富蛋糕,让老百姓的钱袋真正鼓起来?成为财政部门迫切需要认真研究的问题。

一、当前湖南收入分配格局的“二三四”

经过30年的改革和发展,湖南经济综合实力显著增强,收入分配调节力度不断加大,人民整体收入水平和生活质量明显提高,但国民收入分配也存在一些问题。总体看,可以用“两个上升,三个加强,四个不同步”来概括。

两个上升。一是城乡居民收入整体呈现上升趋势。2009年,全省城镇居民人均可支配收入15084.3元,比1978年增长46.6倍,年均递增13.2%;农民人均纯收入4910元,比1978年增长34.3倍,年均递增12.1%。

收入结构明显变化,形成了工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入等多种收入渠道。二是城乡居民生活质量呈现上升趋势。居民消费需求更加多元化,并且基本可以得到满足,衣、食等基本需求在总需求中的比重下降。2009年,湖南城镇居民恩格尔系数为38.6%,农村居民恩格尔系数为48.9%,分别比1980年下降了18.8和17.4个百分点,处于小康向富裕、温饱向小康跨越的临界点。

三个加强。随着财力的增长,政府在加大民生投入、改善收入分配状况方面做了大量努力。一是民生投入力度在加强。2009年,全省民生支出达到1212.9亿元,占财政总支出的比重达到56.4%,比2006年增加780.7亿元,年均增长41.1%,高于同期财政支出增幅14.7个百分点,其中用于改善民生的医疗、就业、教育和养老保险等社会事业发展支出大幅增长。二是收入分配调节意识在加强。在发展经济的同时,更加注重公平分配,更加注重社会和谐,更加注重协调、可持续发展。三是收入分配调节手段在加强。注重收支联动,双管齐下。收入方面,通过逐步增加对农民直接补贴、提高最低工资、最低生活保障等,缩小城乡差距和居民内部收入差距;支出方面,大

力发展社会保障、医疗卫生等社会事业,逐步健全基本社会保障体系,改变居民支出预期。

四个不同步。一是GDP、政府收入与居民收入增长不同步。政府收入增长最快,GDP增速次之,居民收入增长相对较慢。尤其是1994年的分税制改革以后,财政收入比重迅速上升,这一趋势更加明显,到2009年,湖南财政收入、GDP的年均增速分别达到21%和14.7%,而城镇居民收入增速仅为9.5%。二是城乡居民收入增长不同步。城市居民收入增长快,农村居民收入增长慢。2009年,城乡居民收入绝对差距为10174.3元,为1978年的56.2倍;城镇居民人均可支配收入为农村居民人均纯收入的3.07倍,而1978年仅为2.27倍,城乡居民收入差距总体呈扩大趋势。三是居民高收入群体和低收入群体收入增长不同步。湖南的基尼系数呈现上升趋势,2008年达到0.414,超过了0.4的警戒线,表明贫富两极分化越来越明显。四是行业或职位因素不同群体收入增长不同步。表现为垄断行业收入增长快,竞争性行业收入增长慢,邮电通讯、航空、金融、铁路运输等垄断行业工作人员的收入增速远高于农林牧渔等行业;企业主、高级管理人员收入增长

快,普通职工收入增长慢,马太效应较为显著。

二、三个层面的原因

造成湖南居民收入和GDP增长不同步问题的原因是多方面的。首先必须承认,个人的收入与个体因素有很大的关系,财产继承、个人禀赋、后天努力以及机缘巧合等等都会对个人收入造成直接甚至根本的影响。剔除这些个体因素,站在更加宏观的角度分析,主要有以下三个层面的原因。

第一个层面:从生产领域源头来说,经济发展方式不合理是国民收入分配失衡的根本症结。所谓“大河涨水小河满,大河没水小河干”,只有财富增长的源头丰沛了,生产和消费的关系顺畅了,结构比例合理了,人民才能富足,反之亦然。具体地,从发展方式来看,主要是要素驱动型方式长期积累的结构性、深层次矛盾尚未解决,要素投入产生的收益分配过度向资本倾斜,劳动参与财富分配的比例相对下降。从产业结构来看,农业劳动人口比重过大,2009年,湖南三次产业结构比例为15.2:43.9:40.9,就业结构比

例为44:22.4:33.6,也就是说44%的劳动力只创造了15.2%的GDP。从需求结构看,2009年,全省固定资产投资完成7695.4亿元,增长36.2%;而社会消费品零售总额完成4913.8亿元,仅增长21.1%,投资驱动一马当先的格局尚未改变,消费意愿和消费能力相对萎缩,收入分配向资本倾斜程度加深。从劳动力结构来看,湖南正面临“刘易斯拐点”和“老龄化社会”的双面夹击,人力资源成本周期性上升将导致就业结构的重大调整,收入分配结构相应受到影响。从城乡二元经济结构来看,城乡之间生产要素的合理流动和优化配置受到限制,农村与城市发展机会和环境的不平等状况改善不大,农民在占有公共资源和享有社会福利等方面处于劣势,造成城乡居民收入差距迅速扩大。

第二个层面:初次分配领域存在路径依赖。在初次分配领域,目前的收入分配向政府和企业尤其是垄断企业“一边倒”,并且已经形成了路径依赖。路径依赖一:“效率优先,兼顾公平”的基本理念,在改革初期对打破“平均分配”的旧框框、“让一部分人先富起来”发挥了较大的激励效应,但也被

部分人误解为“先效率,后公平”、“重效率,轻公平”,形成了观念上的误区,也影响了一些制度的设计和安排。路径依赖二:由于工资议价、支付保障、监管机制等不健全,职工工资与企业利润、企业主所得缺少合理的联结机制,职工涨不涨工资,企业主说了算,造成劳动者报酬提高受阻。路径依赖三:要素分配改革不到位,要素收入以政府收费、垄断利润的形式聚集,居民“分红”太少,造成居民财产性收入提高受阻。

第三个层面:再分配机制存在“逆向调节”。在再分配环节,某些调节“装置”存在“失灵”,“削峰填谷”的调节功能发挥有限。首先,个人所得税调节分配效率不高。由于税制设计和征管环境的原因,个人所得税呈现出收入分配调节的“累退性”,通俗来讲就是低收入者高税负,高收入者低税负。其次,社会保障制度覆盖面小、结构失衡、调节力度弱。湖南目前的社会保障制度主要覆盖城市居民,而自我积累、自我保障能力较弱的农村居民反而较少享受社会保障政策;主要覆盖国有企业和部分大型集体所有制企业的职工,而乡镇企业、私营企业、外资企业员工相对较少享受社会保障政策,并且行政事业单位和企业养老金实行双轨制,2009年,湖南行政事业单位退休人员退休金为1697元/月,但城市企业退休人员基本养老金仅为1024元/月。最后,关系民生的住房、交通、教育、医疗、养老制度改革较为滞后,资源投入不足、分配不均,形成居民收入“漏出”机制,降低了居民可支配收入水平。

三、创新共享机制,共享发展成果

促进经济发展和共享发展成果是根与叶、源与流的关系,“根深”才能



湖南经济正在驶入发展的快车道

“叶茂”，“源远”才能“流长”。提高城乡居民收入，让城乡居民收入增速赶上GDP，既要转换发展方式，又要创新共享机制，将“调结构、转方式、提效益”和“促改革、谋公平、强民生”所释放的经济社会潜能转化为人民收入增长的强劲动力。

1. 标本兼治，从根本上转变生产到分配领域的发展方式。首先要在发展理念上更新，破除经济增长总量崇拜桎梏，建立一套以转变经济发展方式为导向的考核指标体系，湖南应重点将人均GDP增速、居民收入增速与GDP增速相对比率、基尼系数、消费者信心指数、就业率、社会安全满意指数、生态幸福指数等，作为衡量经济发展质量和转型效果的“硬指标”，加速形成更清洁、更持久、更高效、更人性的经济发展方式。其次，以人为本，踢出三驾马车“连环腿”，打好结构调整的“组合拳”。转变高投入、弱出口、低消费的驱动模式，大力促进消费升级，提高消费水平，拓宽消费空间；调优产业结构，加快推进新型工业化和发展新兴服务业，在结构调整升级中挖掘国家财富增长和居民收入增长的源泉；引导和促进劳动密集型企业、中小企业、民营经济加快发展，充分释放就业吸纳能力，帮助居民“多就业、早就业、就好业”。其三，加快推进中小城市和小城镇发展。将小城镇建设作为统筹城乡发展的前沿阵地，加快推进“民工变员工、农民变市民”工程，放宽中小城市 and 城镇户籍限制，支持基础建设和相关产业发展，帮助符合条件的农业转移人口逐步在小城镇就业和落户，让农民工“立下足、融得进、扎下根”。

2. 牵牛鼻子，建立居民收入与经济增长同步关联机制。抓住主要矛盾，紧扣关键指标，构建居民收入与经济增长保持同步的关联机制。结合湖南实际数据，估算三套同步标准：一是

总体标准，即居民收入与经济增长增速的浮动比率区间。二是分项标准，包括居民收入在国民收入中占比标准区间、劳动报酬占GDP比重标准区间、城乡居民收入比标准区间、中等收入群体占比标准区间、消费率标准区间五大指标。三是控制线标准，估算最低工资指导线、城乡最低保障线、公务员津贴补贴、事业单位工作人员绩效工资等与经济增长同步的浮动比率四条控制线。通过建立测算模型和同步标准，实现同步关联机制的三大功能：科学判断居民收入是否和经济增长同步关联、动态测算居民收入和经济增长的现实差距以及对调整相关措施提出合理建议。

3. 对症下药，“建、保、治、调”并重，完善生产要素按贡献参与分配机制。一是支持建立城乡劳动力市场，逐步放开限制劳动者自由流动竞争的户籍、住房、上学、福利保障制度，建立城乡统一的管理、培训、监察制度，打造城乡一体的劳动力供需网络和就业服务平台，优化配置劳动力资源。二是保障工资稳定增长和支付。湖南应进一步完善工资指导线、劳动力市场工资指导价位、企业人工成本信息发布等三项制度，分行业、分工种指导企业职工工资合理增长，锻造职工涨工资的“尚方宝剑”；继续调整和规范工资收入结构，将各种渠道、各种形态的收入“阳光化”，减少工资外的福利和补贴，让大家能明明白白“晒工资”；完善企业工资集体协商机制、履约责任约束机制、职工参与和评价机制等，合理确定企业的工资分配制度、职工工资水平和调整幅度，形成职工工资增长的“保险阀”。三是规范公共资源领域的分配秩序，纠正要素报酬失衡。建立资源性产品价格形成机制，完善要素资源的市场化配置机制，探索要素配置信息披露和社会听证制度，逐步形成合理

的要素收益分配机制。四是完善现行征税环境，提高税收调节效率。建立社会保障和个人信用相结合的个人账户，完善储蓄存款实名制，推广不动产和金融资产实名制，加强单位现金和账户管理，加大对高收入者的监控、稽核和足额征缴力度，提高个人所得税控高、扩中、托低的调节效率。

4. 多管齐下，撬动民生杠杆，形成橄榄型收入结构。一是按照“增资、扩面、提标”思路，加快完善社会保障体系。加大对企业养老保险资金的投入力度，争取提高湖南补助比例；扩大新农保试点范围，争取在3年左右的时间内实现全覆盖；提高城乡低保补助水平，建立与经济增长和物价水平相适应的救助标准调整机制。二是缩小城乡居民收入差距。针对农村基础设施欠账多，加强村庄集居点水、电、交通等基础设施和环境建设，推进“清洁家园、清洁田园、清洁能源”工程，健全农村社区化管理；加大农民培训力度，引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移，实现从业非农化，增加农民工资性收入；加快建设现代农业，推进“规模化、集约化、标准化、机械化、产业化”，提高农民组织化程度，增加农民经营性收入；加快农村综合改革，规范推进土地流转，优化配置农村要素，增加农民财产性收入；提高惠农补贴发放质量，加大新农合投入，完善农村义务教育保障机制，增加农民转移性收入。三是继续加大对教育、医疗卫生、就业、文化、保障性住房等民生领域的投入力度，按照政事分开、事企分开、管办分离的原则推进社会事业领域改革，建立政府购买社会服务的机制，真正实现居有所居、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养，减少湖南居民的收入“漏出”。^①

（作者为湖南省财政厅总经济师）

责任编辑 冉鹏