

在发展中控制贫富差距扩大

□ 课题组

改 改革开放以来,随着我国经济的快速发展,城乡居民收入大幅度提高,人民生活水平和生活质量得到了很大改善。但与此同时,贫富差距持续扩大,成为令人关注的重大问题。

一、正确认识我国目前的贫富差距问题

目前人们对于贫富差距问题的关注,多从收入差距的角度着眼,几乎将贫富差距等同于收入差距。实际上,居民在收入、财产、消费方面的差距都是衡量贫富差距的重要维度,而同一维度在社会区域之间、群体之间、个体之间的差距,构成不同层次的贫富差距。不同维度和层次的贫富差距有不同的理论内涵和政策意义。就贫富差距的上述维度和层次看,我国当前的贫富差距突出体现在以下方面:

(一)收入差距持续扩大。收入差距扩大是贫富差距扩大的突出表现。一是城乡之间收入差距持续扩大。改革开放以来,城乡居民收入不断增长,2009年,城镇居民人均可支配收入增加到17,175元,农村居民人均纯收入增加到5,153元。城乡收入比为3.33:1,已扩大到1978年以来的最大水平。二是区域间收入差距不断拉大。2008年,东中西部城市居民收入之比为1.48:1.02:1,而三个区域农村居民人均纯收入最高地区与最低地区之

比也从1978年的3.15:1扩大到2007年的4.44:1。三是行业间收入差距明显,特别是垄断行业与非垄断行业之间的收入差距扩大。1980年,16个大行业中工资收入最高的“电力、煤气及水的生产和供应业”与最低的“农林牧渔业”职工平均工资之比仅为1.68倍;2008年,平均工资收入最高的“金融保险业”与收入最低行业“农林牧渔业”之比已扩大为4.77:1。如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异,实际收入差距可能在5至10倍甚至更高。四是不同社会阶层收入差距呈逐步拉大趋势。据《中国社会发展年度报告》研究显示,我国基尼系数2008年高达0.496,接近0.5的高压线。

(二)消费差距日益凸显。消费差距包含居民私人消费差距和公共消费差距两个方面。消费差距的扩大,一是表现为城乡消费差距持续扩大。数据显示,近三十年城乡居民消费差距扩大了33%,2008年,城镇居民私人消费水平为3.7:1。二是表现为城镇居民的消费差距迅速扩大。如从收入分组来看,城镇居民高、低收入户消费差距由3.6倍扩大到了4.1倍。三是城乡之间、区域之间公共消费的差异巨大。由于城乡之间、区域之间经济基础不同,基础设施完善程度不同,政府提供的公共服务规模、类型和水平不同,导致居民在公共服务消费方

面的巨大差距。

(三)财产差距日益扩大。随着私人财富总量的快速增长,财产差距也快速扩大。具体看,一是城乡财产差距急剧扩大。城乡之间的人均财产额比率从1995年的1.2:1,扩大为2002年的3.6:1。二是表现在房产、金融资产对总财产分布不均等的推动作用越来越大。另外,富人对奢侈品的追捧购买也折射出我国居民财产差距的日益扩大。

如前所述,消费差距不断扩大带来的后果远远大于收入差距、财产差距带来的影响。从这个角度来观察,以消费这个维度来衡量的贫富差距比收入差距、财产差距反映的贫富差距,更接近问题的实质,其对经济增长、社会发展所带来的影响更大、更直接、更长远。就此而言,我国当前的贫富差距比表面看到的更为严重。

贫富差距各国都有,但我国现阶段贫富差距问题显得更为突出,它所带来的经济社会风险极大,原因是我国的贫富差距问题不是单纯某个原因造成的,而是包括市场、权力等多种因素导致的结果,所以问题更为复杂;我国目前的贫富差距是在相对较短的时期内形成的,贫富差距可谓急剧扩大,有可能对人们的心理承受能力产生消极影响;“富人”中因非法的、不合理因素形成的高收入比重大,影响极坏;“穷人”的基本生活保障不到

位, 占人口比重较高的农民缺少起码的最低生活保障, 部分城市居民仍享受不到足额的、政策所规定的最低生活保障, 一些社会成员的生存条件脆弱, 应对风险的能力差。因此对我国贫富差距扩大可能引发的经济社会风险更值得充分重视。

贫富差距急剧扩大带来的风险体现在三个方面: 一是经济风险。会导致内需不足, 经济发展失衡; 影响经济发展速度, 破坏经济可持续发展; 影响社会人力资本积累, 妨碍经济发展方式转变。二是社会政治风险。导致社会公平正义缺失, 引发大面积社会不满; 公众对政府的信任度降低, 社会凝聚力下降; 导致社会矛盾激化, 不利于社会稳定。三是国际风险。贫富差距过大, 导致国内宏观经济失衡, 内需不足, 经济严重依赖投资需求和出口需求拉动, 国家受外部环境影响的脆弱性增强, 抗击外部风险的能力下降。贫富差距的急剧扩大, 劳动者的权益得不到保护, 还会导致企业的社会责任感弱化, 人的生存发展权得不到保障, 对国家的国际形象产生负面和消极的影响。长此以往, 必将对国家的长治久安和民族复兴发展大业产生不良影响。

二、在发展中控制贫富差距扩大的基本思路和对策建议

缩小贫富差距、维护公平正义和实现共享发展成果是科学发展观所要求的基本价值取向。要实现在社会稳定中推进改革, 在改革发展中促进社会稳定, 应妥善解决好贫富差距扩大的问题。

(一) 准确把握目标定位和总体思路

1. 目标定位: 在发展中控制

贫富差距扩大。近期应将解决贫富差距问题的目标定位于“在发展中控制贫富差距”。缩小贫富差距是长远目标, 但经济是基础, 经济发展水平的高低影响着生活质量、文化教育, 直至社会和谐。公平是讲求效率基础上的公平。因此, 解决贫富差距问题的近期目标是控制贫富差距继续扩大的趋势, 缓解社会不满情绪和矛盾。

2. 总体思路: 调节贫富差距要从起点入手。收入和财产是财富分配的结果, 而消费, 特别是公共消费是财富分配的起点。因此, 政府应将调节贫富差距的着力点放在调节消费差距上, 要从消费入手缩小能力差距。控制贫富差距不是消除贫富差距, 也不可能消除贫富差距, 而是尽可能将贫富差距控制在经济社会可承受的范围内。政府在调节贫富差距的过程中, 要注意方式方法, 防止政府自身的干预带来的负面效应, 如个人所得税的“逆调节”。

3. 逻辑顺序: 按照“消费差距——收入差距——财产差距”的顺序次第推进。首先控制消费上的差距, 其次控制收入上的差距, 最后控制财产上的差距。政府应在提供基本的社会公共服务, 满足低收入人群的基本福利和公共消费, 缩小消费差距的基础上, 增加低收入者的收入, 缩小收入差距。收入差距的缓解和缩小, 一方面为消费提供持续的保障, 另一方面也为控制财产上的差距提供了可能。消费差距的缩小, 即能力差距的缩小是前提, 只有消费差距缩小了, 才可能进入良性循环。从起点上调节差距, 从当前和长远来看, 都是很重要的。如果起点调节不到位, 仅仅

利用税收等手段调节收入、财产分配结果, 容易产生税收幻觉。

(二) 找准近期重点, 在发展中控制贫富差距进一步扩大

调节收入分配不公, 缩减贫富差距, 是政府干预社会, 提供公共服务的一个重要方面。在发展中控制贫富差距进一步扩大, 近期应重点从以下四方面入手:

1. 促进基本消费平等化, 从改善公共消费角度为社会提供托底性保护。在市场经济条件下, 我们无法实现每个人的财富和收入均等, 但基本公共消费应大致平等。政府有责任保证公众的基本生活需要, 只有这样, 才能实现国家的稳定和社会的和谐。从改善公共消费角度为社会提供托底性保护, 一是实施社会救助, 保障穷者的基本消费。对于大量的低收入者而言, 社会救助属于兜底性的社会保护, 可以确保其基本生存状态不至于恶化到难以生存的地步。二是保障基本公共生活需求, 防止由此造成的绝对差距。促进公共消费, 解决公共服务领域的机会公平问题, 主要包括受教育机会的公平和享受基本医疗服务和社会保障机会的公平。

2. 加强对公共产权收益的管理, 实现全民所有资源产生的收益为全民共享。公共产权(资源)属于全民所有, 公共产权(资源)收入是政府收入的重要组成部分, 财政应改变只重税收的观念。一是创新制度, 将公有制背景下的公共产权(资源)收益明确为各级政府所有, 一方面可以限制目前一部分人不合理的高收入来源, 另一方面政府可通过非税收入形式充实财政收入来源, 筹集更多的资金用于低收入者的保障。二是改革公共产权(资源)

资本化过程中的收益分配制度,调整和创新公共资源配置机制,实现公共资源公平而合理的配置,使各个地方、各个阶层的人都能普遍分享公共资源合理配置的利益,确保公共产权资源收益真正为全民享用。三是加强对公共产权资源收益的管理,规范对国有企业收益的分配,健全国有资本经营预算制度和垄断行业特别收益金制度,完善资源产品定价机制,建立健全土地、矿产资源有偿使用制度,规范交易行为,维护国家利益,保障所有者权益和经营者的合理收入。从制度上完善公共资源进入市场的相关制度,避免公共资源进入市场的大量流失。

3. 完善社会保障制度,做到全覆盖。要在建立起良好的个人收入分配信息系统的基础上,按照广泛覆盖、共同负担、基本保障与补充保障相结合的原则,进一步完善包括养老、医疗、失业、最低生活保障等的全方位、多层次的城乡社会保障体系,扩大社会保障覆盖面,着力解决社会保障待遇差别过大的问题。尽快出台《社会保障法》以及与其相配套的法律法规,以加强社会保障体系的法律保障。逐步完善社会保障筹资机制,是完善社会保障制度的重要方面。是否开征社会保障税,要考虑如何筹资更有效率。

4. 完善税收的收入功能,兼顾调节功能。首先要完善税收的收入职能,为政府筹集及时足额的财政收入,为财政支出提供托底和保障,缩小贫富差距。在完善税收收入职能的基础上,应兼顾税收的调节职能。一方面要建立公平合理的税赋制度,保证纳税比率与人们的实际收入挂钩;另一方面要通过税收的

再分配,提高整个社会的福利水平,使低收入者的生活得到保障。既要注重收入和消费等流量因素的税收调节,也要注重对财产等存量因素的税收调节。完善个人所得税、消费税、房产税等,发挥其在调节贫富、促进公平方面的积极作用。应该注意的是,税收在调节贫富差距方面的作用毕竟是有限的,应避免将税收过于工具化,赋予税收过多的调节使命。

(三)加快推进相关制度建设,构建控制贫富差距扩大的长效机制

1. 尽快破除城乡二元分治的体制,以城镇化带动城乡一体化。要在加快推进城镇化的过程中打破城乡二元分治的体制。逐步消除在户籍管理制度、社会保障制度、劳动力流动政策、行业垄断、企业用工制度等方面的制度障碍。尽管目前造成城乡居民制度歧视的户籍制度在一些地方已经改革,但农民进城后引发的社会问题尚未得到妥善解决,要警惕城乡二元结构

演化为城市二元问题。应建立统一的劳动力市场,打破城乡、地区以及所有制等方面的市场分割,让劳动者在平等竞争中得到合理的报酬,以过程公平促进劳动者发展机会的公平。

2. 进一步完善促进区域之间协调发展的财政经济体制和政策。近年来,为促进区域经济协调发展,国家出台实施了对口支援、西部大开发等一些区域发展政策,这些政策在促进区域间差距缩小方面发挥了积极作用。今后,要加快西部开发和中部崛起战略步伐。加快西部地区的经济发展,以经济发展带动西部居民收入的增长,缩小与东部发达地区居民收入的差距。明确中部发展的战略定位,实现中部社会经济的振兴,控制和扭转区域差距继续扩大的趋势。在继续贯彻落实好这些政策的同时,应在财政体制上考虑对欠发达地区给予更多的照顾。

3. 深化垄断性行业的收入分



配制度改革。进一步推动经济体制改革,加大对政府机构的改革力度,转变政府职能,彻底实现政企分开,消除行政垄断的制度根源,削弱对一些垄断行业的行政控制,逐步取消行业的进入壁垒,创造公平的市场竞争环境,促进行业的开放与竞争。认真贯彻落实《反垄断法》,对垄断企业的垄断行为进行严格的法律限制,并完善相关制度,保证反垄断工作能落到实处。深化垄断行业收入分配制度改革。进一步完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策。加强对垄断行业单位内部收入分配的制度约束,建立根据经营绩效、风险和责任确定薪酬的制度,确定经营者与职工收入的合理比例,限制各种不合理的高收入和职务消费。完善监管办法。

4. 统筹考虑,逐步完善公共部门的收入分配制度。公共部门的收入分配制度,既涉及到政府部门的行政成本,也涉及到公共部门与非公共部门的职工收入对比。因此,公共部门的收入分配制度改革应通

盘考虑,避免零敲碎打和“一事一议”。完善公共部门收入分配制度,不仅要统筹考虑行政单位和事业单位的收入分配制度,而且要统筹考虑行政单位和事业单位内部的收入分配制度。如教育部门的收入分配制度改革,要把规范和完善义务教育阶段、高中阶段、高等教育阶段教师的绩效工资等收入分配制度改革通盘考虑,避免同类地区各类教师的工资待遇差别过大的情况。

5. 加大对劳动者权益的依法保护力度。一是完善立法,建立城市、农民工及农民的最低工资制度。根据国民经济和社会发展水平、物价指数等因素逐步提高最低工资标准,健全企业职工工资随企业效益增长而增长的正常机制,更好地发挥最低工资制度“保低”的作用。二是积极发挥全国总工会的作用,保障劳动者的权益。加强政府宏观调控指导,逐步在各类企业探索工资集体协商制度,创造条件推行区域或行业工资集体协商,解决劳动者不敢谈、不会谈的问题。进一步强化

职工民主参与、民主管理、民主监督的力度,督促企业工资分配信息公开透明,切实保障劳动者的权益。

6. 在法律上加大对非法收入、非法财产、资源性收益的监管和打击。一是在法制层面严厉打击非法收入、非法财产。完善社会主义市场经济体制,消除歧视性政策,规范市场管理,建立公平竞争的市场体系。进一步规范收入分配秩序,逐步形成公开透明、公正合理的收入分配秩序。坚决反对,并逐步铲除那些不合理贫富差距的形成条件。通过完善法律、制度与政策,切断不合理收入的来源,严厉打击各种非法收入、非法财产的攫取者。二是建立完整的公共产权制度,加强公共产权、国有资产的保护力度,让改革开放、经济发展的成果惠及普通劳动者。

(财政部财政科学研究所课题组
负责人:刘尚希、傅志华。执笔人:
石英华、刘德雄。成员:刘保军、李
三秀、赵大全、王向阳、孙洁)

责任编辑 陈素娥

【图片新闻】



青海海南： 构建农牧区医疗预防保健网络

今年以来,青海省海南藏族自治州不断加大投入,构建农牧区县、乡、村三级医疗预防保健网络,全面实现了参合农牧民及时就医、即时结报。截至目前,全州共筹资2.8亿元,改扩建州县两级医疗卫生机构7家、乡镇卫生院27家,并为5家县级医院和36所乡镇卫生院配备了流动卫生服务车,农牧区卫生服务一体化管理覆盖率达80%以上。

(本刊通讯员 摄影报道)