

基于公共政策视野的收入分配改革

□何代欣

2013年2月,国务院批转了发展改革委、财政部、人力资源社会保障部《关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》。这为我国收入分配改革指明了方向。从历史经验和现实国情看,我国的收入分配改革离不开公共政策的研究视角,也不应偏离以人为本、科学发展、加快经济发展方式转变的总方略。放置于公共政策视角下的收入分配改革,应是一项宏观政策与微观治理相结合的制度安排。

一、准确定位财税政策工具在收入分配中的作用

财税政策在我国收入分配改革中扮演着极为重要的角色,如何为其准确定位直接决定了我国收入分配改革的走向及成效。从初次分配和再分配的角度来看,财税政策工具主要作用发挥在再分配环节,但实际效果也影响到了初次分配。总体来看,启动新一轮税制改革将是准确定位财税工具在收入分配中作用的关键一环。

全面重构分税制体系是从税收领域改善收入分配的重要举措。1994年实施的分税制改革,解决了税收收入占财政收入比重偏低的问题,并在随后的时间里逐步完善了与社会主义市场经济相匹配的税制结构,奠定了国民收入分配的基本格局。然而,随着时间推移,税制结构的一些问题也暴露出来,比如,税收收入增速长期高于GDP增速,间接税比重过高而直接税比重偏低,税收筹集收入的功能过强而调节收入分配的作用

较弱等等,这些问题确有必要拿出总体解决的系统性思路。

首先,要理性认识并客观分析税收收入的高增长。近十年来,税收收入几乎两倍于GDP增速。事实上税收收入的增长极限并不遥远:2012年全国税收收入增速12.1%,2013年1至2月,全国公共财政收入增长7.2%,这与前些年动辄较上一年同期增长20%至30%的情况,已经有了明显的差异。短期看,国内经济增速回落、物价水平趋稳、房地产销售下降及结构性减税都是其中的原因;而长期看,税收收入的数额不仅受到经济短期波动的影响,而且与经济增长的长期趋势、资源环境及人口结构变化乃至世界经济的总体走向紧密相关。

其次,需要尽快拿出调整间接税与直接税比重失衡的总体方案。2012年,我国间接税收入占税收总收入仍超过70%,说明税制结构依然沿袭了“间接+截流”的传统模式,这不仅不利于建立间接税与直接税相互平衡的现代税制结构,也不利于更加合理及优化的使用税收资源,调节收入分配。个人所得税起征点调整、营业税改征增值税等举措都起到了一定的减税作用,但并未在根本上触及间接税与直接税的调整。逐步试点的房产税,有助于调节存量资产的收入分配,但目前的执行困难很大程度上源自缺乏对直接税税制的统筹安排。简单而言,我们需要怎样的直接税体系,如何建立这样的直接税体系,对此确有必要尽快拿出总体方案。

再次,立足于解决收入分配的现实问题才能发挥税收工具的调节功能。从国际范围来看,税收政策是调节收入分

配的有力工具,但这项工具的有效性来源于税制科学设计及执行。我国运用税收工具进行收入调节,需要解决劳动所得税负偏高、税制结构针对不同人群无差别计税等问题。因此,为了改善收入分配,我国亟待建立与国际接轨的基本生活品分类减免制度,对食品、基本药品和生活必须燃料进行税负减免。同时,降低宏观税率的总水平,特别是降低劳动所得总体税负,才可能有效增加中低收入人群的可支配收入,扩大其消费。此外,尽快推行综合与分类结合的个人所得税税制,将赡养、抚养等减免扣除纳入新税制的范畴也是亟待开展的工作。

二、联动加快经济发展方式转变与收入分配改革

加快转变经济发展方式是我国应对国际金融危机的战略性举措,此背景下的收入分配改革也被提到了更高的层次。如何联动加快经济发展方式转变与收入分配改革,具体则涵盖了解决产业结构调整、就业人群变化、城市化进程与收入分配形式多元化等内容。

首先,建立以市场为基础、政府为引导的产业结构调整与收入分配改革互动机制。我国的产业结构调整正经历从劳动密集型向资本、技术密集的过渡阶段,由于经济体量巨大,相对历史上的各国转型,我们的调整将是一个相对漫长的过程。因而,在今后相当长的一段时间,收入分配格局中的劳动、资本与技术之间的关系还将非常复杂。近年来随着加工贸易产业增速趋缓,机械电子制造比重上升,更具技术附加值的劳



动所得匹配了更高的工资薪金水平。同时，资本利得在收入中的比重也日渐增高，很多研究都证实了改革开放以来我国资本回报增速呈现出较之劳动收益增速更快的态势。因此，收入分配改革要关注产业结构变化带来的劳动、技术与资本之间的融合，更应协调各要素在分配中的关系，解决目前表现出来的劳动与资本在收入分配中的失衡问题。

其次，建立就业人群变化与收入形式多元化之下的收入分配调节策略。经济转型的一大特点就是就业人群从单一的就业形式向多元的就业渠道转变，收入形式也将更趋多样。历史数据说明，服务产业、高附加值的智力产业等成为我国就业领域的新增长点。一些像知识产权收益、股票权益收益类具有劳动与资本融合的收入分配形式，也逐步引起

了各界对收入分配的进一步关注。应该讲，鼓励财富创造保证经济活力，需要激励新型的创业致富形式，保护合法收入。但目前的所得税税制具有较强的累退特征，不利于收入分配调节高收入群体。因此，建立一套行之有效的社会保障交费制度与所得税税制可有助于调节收入分配差距过大，实现社会公平。

再次，遵循城市化进程中的收入分配规律，建立微观调节收入分配的公共政策体系。从各国经验来看，城市化进程中的收入分配规律很大程度上呈现出库兹尼茨的倒U型曲线。但我国的情况可能更复杂，一些研究提出了我国收入分配趋势可能出现倒V型和倒W型曲线。其依据源于我国政府主导型的城市化道路，有可能出现较之以往更为剧烈的收入分配局面，这使得可微观调节收入分配的公共政策体系的作用凸现出来。扩大中等收入群体规模，弥补中低收入人群的基本消费需求，解决城市贫困人群的基本生活保障以及逐步提升全民共享的基本公共服务水平，都是未来的工作重点。

三、破解收入分配中的层级差异、地域差异及结构失衡

长期以来，国家在收入分配体制中处于绝对主导地位。随着改革开放的推进，我国收入分配制度得到了不断发展，但要破除体制上的层级差异、地域差异与结构失衡仍有大量工作尚未完成。这其中包括理顺中央与地方财税关系，改善政府间、政府与居民之间的收入分配格局，解决不同人群之间、不同地域之间的收入分配失衡问题。

首先，全面重构中央与地方财税关系，落实“财力”与“事权”相匹配，实现政府间收入分配的纵向均衡。财税关系是中央与地方各项关系的重要组成部分。1994年的全面分税制改革比较明确地区分了中央与地方财税关系。但随着

经济发展,各级政府的职能不断扩围,中央与地方的财税关系出现了不匹配。如今,地方政府肩负的公共支出责任较大,现行的分税制体制与转移支付制度,制约了地方可支配财力,限制了地方政府发挥地方公共治理的职能。为了解决地方财力的短缺,地方政府从土地出让、融资平台公司、各类地方债务发行及行政事业收费中获取收入。这些收入部分进入了预算管理,相当部分则游离于预算之外,成为危及地方财政可持续性的隐患。因此,全面重构中央与地方财税关系,是我国政府间收入分配改革、实现中央与地方的“财力”与“事权”相匹配的关键,其中需要关注转移支付制度改革、地方主体税种建设、地方债务风险管理及土地财政风险防监控等问题。

其次,调节政府与居民之间的收入分配比重,解决扩大内需当中居民消费长期偏低的问题。国民收入分配体系理论认为,以分配主体政府、企业、居民作为分类依据,可以分析收入分配中存在的问题。党的十八大报告明确提出要“提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”。“两个比重问题”不仅牵扯到收入分配,而且与扩大内需等宏观战略部署紧密相关。其实,所谓扩大内需很大意义上就是扩大消费,扩大与居民相关的政府消费与居民自身消费。大量的研究都证实居民消费长期偏低的主要原因源自居民收入水平相对偏低,收入差距偏大。近期的研究成果还将资产收益纳入了考察的视野,有研究表明资产收益长期高于劳动收益的事实有碍于收入分配格局调整,因此一方面要调高劳动收入占比,解决工资薪金所得税负偏高的问题,另一方面要培育居民获得资本性收益的渠道,增强其获得资产收益的能力。

再次,依靠基本公共服务均等化等政策调节工具,解决不同人群、不同地域之间的收入分配失衡。国家统计局数

据显示,我国居民收入差距逐年扩大,总体基尼系数已从1978年的0.280上升至2008年的0.491,再回落到2012年的0.474,且2003年至今的10年间每年的基尼系数都在0.4以上,国际公认的警戒线是0.4。同时,居民间收入分配差距不仅有人群之间的收入分配失衡还存在于地域间的收入分配失衡。统筹解决这两个失衡需要多项政策的配合:一是“建设橄榄型”收入分配结构,培育更多的中产阶层,给予中低收入群体上升的机会;二是将起点公平与结果公平纳入财政分配的原则,增加教育、医疗和社会保障的统筹力度,增强税收、国有资产收入上缴等政策工具作用,调节超额利润;三是将基本公共服务均等化从扩大覆盖面向提升保障质量推进,利用公共支出解决人群间和地域间的收入失衡。

四、关注人口结构变化对收入分配问题的冲击

收入分配改革与人口结构息息相关。当前我国人口结构的变化及未来走势将对收入分配改革产生极大的冲击与影响。低生育水平下的劳动人口下降以及人口迅速老龄化将成为我国收入分配改革走势的重要宏观变量。如何平衡日益提高的社会抚养及赡养标准与有限的社会财富再分配已经成为必须思考的问题。社会养老及医疗负担加重,财政民生性支出增加、家庭负担增加等具体难题,将不可避免对收入分配改革提出新要求。

首先,要正视人口红利逐步消失的现实,努力做好社会财富分配与再分配工作。我国人口总量虽仍位居世界第一,但自20世纪90年代初以来,我国的总生育率已经降至自然更替水平之下,整个国家进入了完全意义上的低生育率阶段。尽管人口低生育率在一定程度上缓解了我国多年来的人口抚养压力,但在另一层面又诱发了一系列诸如预期劳动力供给减少、社会养老负担加重及医

疗保障范围扩大等新问题。人口红利逐步消失将使社会财富增速趋缓,依靠增量改革的回旋余地也将变小。收入分配改革不仅要在财富增量上做好安排,也需要考虑存量资产特别是全民所有资产的分配,弥补不足。

其次,“少子化”和“老龄化”都将降低家庭保障能力,社会性保障支出必将增大,随之而来的财政压力及风险不可不防。人口结构变化不仅是劳动者减少,分配财富逐步减少,还包含了青壮年劳动力将承担更多的抚养及赡养责任。在短期劳动及资本产出难以快速提升的情况下,家庭代际抚养负担将随抚养及赡养人口的比例增加而加重。现阶段有研究尝试延长劳动者工作年限,这只能按年度增加产出,增加部分抚养能力,但社会抚养负担总量并未减轻。可以预见,社会性保障支出将随人口结构变化迅速增大。如何应对人口结构变化的财政风险亟待引起高度重视。

再次,尽早启动应对人口结构变化的收入分配改革方案,做好养老、医疗等社会保障支出的预测及各项准备。应对人口结构变化的收入分配方案,不仅要关注政府与居民之间的分配比重关系,还牵涉到居民家庭代际间的财富分配,这无疑为收入分配问题的解决平添了难度。更精确化、更细致化的收入分配方案成为了必然要求。长期来看,除了关注资本与劳动收入平衡、区域间与行业间收入平衡等宏观情况之外,更应准确预测到公共服务价格上涨、预防性储蓄动机增强和公众生活预期提高等微观局面。因此,考虑人口结构变化的收入分配方案,一方面要保持经济活力、促进经济增长,另一方面要准确判断财政账户、家庭账户的负担能力,提早应对养老、医疗等支出可能出现的大幅增长。■

(作者单位:中国社会科学院财经战略研究院)

责任编辑 李艳芝