

公平收入分配的财政制度“帕累托改进”

□刘东红

收入分配差距日益扩大的趋势是当前社会各界共同关注的焦点,突出表现在区域、城乡、行业和居民个人之间,如何公平收入分配则成为当前政府努力予以破解的难题。调节收入分配从某种程度上说是财政“天然”的职能,应该在公平分配上发挥其应有的作用。我国处于社会转型期,也是矛盾的多发期,收入分配不公、收入差距扩大问题在一段时间内将长期存在,而且是复杂的、多变的。这就要从财政角度审慎研究促进公平的政策,改进现行制度,优化财政收入和支出结构,通过制度的“帕累托改进”来促进公平分配。

一、收入分配不公的制度分析

我国当前的收入差距扩大、社会分化的现象是客观存在的。从政府、企业、个人三者 in 国民收入的比重看,政府、企业占比上升,个人收入占比下降;从劳动、资本、技术、管理等生产要素在国民收入中的比重看,劳动报酬的份额下降,其它要素的报酬份额上升。收入分配的不公突出表现在城乡、行业、区域和居民个人之间,包括收入分配的起点不公、过程不公和结果不公。

(一)分配起点不公的制度分析。第一,从城乡之间来看。城乡分割制度、剪刀差价格政策、经济发展战略选择的城市偏向政策等构成了我国城乡收入差距基本格局的大背景,户籍制度壁垒、公共投资缺乏、公共服务缺失等使得资源流向城市。此外,农村居民从事的农业与城镇居民的非农产业在收益上也存

在客观差异。第二,从居民个人之间来看。收入分配不公起点因素包括教育水平、代际财富效应、家庭状况、把握机会的能力等。那些受到良好教育、综合素质高、代际财富效应明显、拥有资产价值大的劳动者有相对较高的获取财富的能力。这就会由于部分起点不公的原因导致财富在不同的劳动者和劳动群体之间产生相对悬殊的分配效应,而调节这种非合意初始禀赋的制度是缺失的。第三,从行业之间看。不同的行业在准入上的诸多制度限制及政策保护使得某些行业竞争不充分,受到保护的行业就能轻松获得“制度红利”。因此,垄断是行业间收入差距的根本原因,政府对垄断行业监管不力是行业间收入差距的重要原因。第四,从区域之间看。历史因素、自然资源禀赋、区位优势等因素都会在很大程度造成区域经济发展的不平衡和收入分配差距,此外,非均衡的发展战略也是造成我国区域经济发展差距的重要原因。

(二)分配过程不公的制度分析。一是资源配置制度。在既定条件下,社会中的资源总量是一定的,如果政府想从中获得较多的资源,企业和个人资源份额必然减少;在不同的时期政府为实现特定的发展战略,可能通过“规则制定权”从社会总产品中获得较多的份额,这也正是当前人们热议的政府“与民争利”现象的真正原因。二是工资制度。由于我国的市场经济体系还不完善,企业工会组织不健全,工资集体协议制度并未完全建立,个人在与企业讨价还价能力上尚显“稚气”;另外,我国劳动者素质总体水平

不高,竞争力相对较弱,在工作的选择上往往处于被动,尤其在工资议价上几乎没有话语权。这些因素都是造成我国劳动者收入在国民收入中的份额下降的重要因素。

(三)分配结果不公的制度分析。一是公共部门内在的不完善特点及隐性收入的存在。政府公共部门和私人部门一样,也存在自身不完善的地方,也有追求自身利益最大化的冲动,决策时会受到一些“说客”和其它因素的干扰,做出的决策也并非完全理性和科学。因此,再分配并不总是与公认的公平原则协调一致,相反地,某些特殊利益集团可能会运用强制性的权力决定资源的流向,导致资源分配的结果不公平。由权力“寻租”造成的黑色或灰色收入,是我国当前分配过程中公众最不能容忍的因素,也是当前道德失范、制度缺失和官员缺位的表现。二是转移支付制度缺陷。目前我国财政转移支付的效果并不理想。如转移支付制度的设计不够科学;转移支付的结构不合理,对地区间财力的均等化作用不明显;转移支付资金分配方式不合理,制约其发挥均衡地区间财力的作用;专项转移支付项目的设置不合理,专项资金的管理和监督不到位等,这些都会影响到国民收入在不同区域间的分配不公。三是社会保障体系的不完善。我国当前社会保障体系尤其是农村社会保障的建设存在着严重的责任缺位、制度缺失、财政支持不够的局面。城乡二元经济结构导致了城乡“二元社会保障制度”。城市已经建立了相对完备的社会保障体系,但农村却一直面临着社会保障制度的缺失,二者形

成了鲜明的对比。

二、公平收入分配制度的政策建议

(一) 适度推进引致合理性差距因素的制度改进。首先,在统筹区域发展层面上,加强区域财政政策的整合研究,推动区域经济协调发展,使不同经济发展水平的相邻区域在财政政策上进行协调、融合,让落后地区融入发达地区经济圈,发挥其比较优势,从而对落后地区起到辐射和带动作用。尤其对于中西部相对落后的地区,在区域发展的财政政策上应给予更多的倾斜,吸引人才、资金、技术和重点资源等向中西部地区合理流动,实现落后地区的赶超型发展。其次,在重点领域和重点行业,通过财政政策干预,营造公平竞争环境。政府应通过财政政策对垄断领域进行合理干预,规范垄断行业和国有企业对收益的分配行为,将垄断行业的垄断利润和国有企业的利润上缴通过纳入公共财政预算,来弥补社会保障体系建设和均等化公共服务资金来源的不足。同时,改革财政对国有垄断企业的投入政策,实行有条件的投入。加强对国有垄断企业的财政收益绩效考核,提高利润上交比例,确立合理的价格标准,使收入水平与社会平均利润率保持在一个合理的范围。限制国有企业充当“影子银行”,利用其融资的便利条件进行隐性转贷,或投资房地产等暴利行业。对于重点和特殊行业,取消或限制税收优惠政策的泛用,减少因税收优惠政策对经济行为造成的扭曲,在不同行业、不同部门之间营造公平的竞争环境。

(二) 重点加强引致非合理性因素的制度改进。首先,在初次分配层面上,重点优化收入结构。一是加快推进初次分配政策的调整和改革,降低间接税比重,逐步提高直接税比重。在所得税改革上,实行个人所得税起征点指数化,

加强累进税制的研究,建立覆盖全国统一的税源控制网络系统。在流转税制改革上,扩大消费税征税范围,改革营业税,提高垄断行业和高消费行业营业税税率。在财产税制的改革上,加快推进房产税改革试点,适时研究制定遗产税和赠与税。二是建立工资指数化的正常增长机制。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。三是加快推进产权制度改革。在完善产权制度中,规范收入分配关系,加强产权的相关立法,促进产权关系的清晰和规范。

其次,在再分配层面上,重点调整支出结构。一是健全政府间转移支付制度。转移性收入对我国居民收入不平等问题的影响主要是地方之间经济发展水平的差异所导致的转移性收入支付的差异以及城乡分割的收入再分配制度导致的城乡转移性收入分配的不平等。因此,需对现行转移支付进行改革,从法律上进一步界定各级政府的事权,完善过渡期转移支付计算方法,各地区标准收入与标准支出之间的差额由中央政府全额补助,使各地区具备保障基本公共服务的财政能力。二是重点研究促进公平分配的财政支出政策。在安排支出时,向低收入群体、弱势群体、农村基础设施和公共服务、中西部地区、低利润低附加值行业等倾斜,扩大财政资金在基本公共服务、教育、医疗等方面的支出比重,强化财政政策在扭转收入差距、促进公平分配中的支出责任。三是健全公共资金管理体系。公共资金的流失是财政资金管理中存在漏洞的问题,无论是财政预算内资金还是预算外资金,实际上公共资金的漏失导致的都是逆向再分配。就是说,漏掉的这些钱可能通过非法渠道跑到少数高收入者的口袋里了,其实质是财政资金的扭曲性配置。

第三,在统筹城乡发展层面上,重点加强财政对农村社会保障制度的政

策研究和支持力度,建立覆盖城乡居民的社会保障体系。一是以制度覆盖为基础,建立农村养老保险、医疗保险和最低生活保障制度,解决农村人口的养老、就医和最低生活保障问题。二是在完善制度覆盖的基础上,重点做好城乡社保体系的衔接工作,实现制度衔接、保障标准衔接、保障内容衔接、身份衔接等,破除城乡二元结构的制度壁垒,最终建立统一的、覆盖城乡居民的社会保障体系。

(三) 缩小制度外因素引致的收入差距。一要增加教育支出。教育是导致收入不平等程度的决定性因素,通常情况下,接受过专业教育的人整体素质会高,寻找高报酬的工作机会就多;教育水平低者寻找工作的机会就少,更容易失业,也就更容易陷入贫困陷阱。此外,低收入者难以支付教育以及职业培训所需要的大量费用。因此,为了提高低收入者获取高收入的能力和参与分配的潜力,需要财政加大对教育支出的力度。二要防止公共权力市场化。强化政府公共服务职能,增强公务人员办事过程的公开性、透明性和程序性,完善权力的制约机制,减少政府官员寻租的机会;逐步规范各种行政审批权,减少审批项目,减少因“寻租”和“共谋”等滥用权力的行为而引发贫富差距的情况。同时,需从法律、制度、管理等方面加强防范,更多地依靠制度建设从源头上抑制非正常收入的暗流,要反腐反贪,加强司法公正性,减少公权扭曲和公权机关不作为。规范和避免制度外收放入和隐性收入的正常化。三要尝试建立利益补偿机制。作为转移支付制度的辅助,对于前期因政策性因素导致的竞争起点不公所造成的利益损失,在后期进行适当弥补。(首都经贸大学研究生科研创新项目) 邵

(作者单位:首都经济贸易大学)

责任编辑 张 敏