完善收入分配机制 保障社会公平正义

■ 云南省委常委、副省长 曹建方

党的十七大提出“要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活，又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐”，更加科学地论述了效率与公平的关系，对完善收入分配机制提出了新的要求。学习贯彻落实十七大精神，应认真思考如何在改革与发展的实践中，让人民群众更好地分享发展成果，更加充分地体现有中国特色社会主义道路的优越性。

一、重视收入分配问题，打牢社会和谐基础

小平同志曾经指出：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”改革开放30年来，我国的社会生产力有了飞速发展，人民生活水平普遍提高，但分配不公的问题也开始凸现出来：人群间、行业间、区域间、城乡间的收入差距呈现不断加大的趋势；城乡间、区域间的公共资源配置也具有较为明显的不均衡性；各类人群之间机会不均的问题日益突出，部分困难群体的受教育权、发展权等基本权利没有得到充分保障等。收入分配差距不断拉大，在一定程度上抵消了发展给国民带来的“红利”，由此引发了一系列新的社会矛盾。只有认真对待和妥善处理这个问题，切实防止两极分化，使广大群众都能够看到实现“共同富裕”的前景，建设和谐社会的政治基础才会更加坚实。

经过改革开放30年来的快速发展，经济和财政蛋糕越做越大，政府宏观调控手段也有了明显改善，进一步缩小分配差距、促进社会公平的物质基础和制度条件已经成熟。更为重要的是，党的十七大报告指出“实现社会公平正义是中国共产党人的一贯主张，是发展中国特色社会主义的重大任务”，并且把收入分配问题提上重要议事日程，显示了实现“共同富裕”、维护社会公平正义的坚定政治决心。但是，完善收入分配机制是一项系统工程，涉及十分复杂的社会利益格局调整，如果处理不当，就有可能损害经济发展和社会进步。因此，推进收入分配制度改革、促进社会公平正义，应准确把握结果公平与机会公平、初次分配与再次分配的各自特点和内在联系，力求在效率与公平、市场与政府、需要与可能、当前与长远等诸多关系中进行审慎的权衡，寻求最佳的平衡点，既要避免由于过多的政府干预妨碍市场运行，又要防止过度的市场化损害社会公平正义，在维护经济社会又好又快发展的同时，使广大人民群众更加公正地分享到改革与发展的成果。

二、不断做大经济蛋糕，增进发展机会公平

经济持续稳定发展，不仅能够为城乡居民提供新的创业和就业机会，完成社会的第一次分配，而且能够为公共财政体系提供强大的税基，形成第二次分配的物质基础。因此，必须坚持科学发展观，转变发展方式，促进经济结构战略性调整，扎实提升第一产业、优化第二产业、壮大第三产业，不断做大经济蛋糕，拓宽城乡居民创业、就业和增加收入的渠道。

在农业方面，突出农业现代化战略，扶持一批农业龙头企业和农民专业协会，推动农业生产的组织化、集约化进程，改变小而散的农业生产和经营格局，发挥特色优势，在市场竞争中做大规模，增加农业就业容量；加大对农村和农业的公共资金投入，加快农村人力资源开发，加强农田水利、农村公路、能源、电网、信息等基础设施建设，降低农业生产成本，改善农村生产生活条件；鼓励和支持工业反哺农业、城市支持农村，形成社会各界全方位支持社会主义新农村建设的

中国财政杂志社

良好氛围。

在工业方面，突出新型工业化战略，处理好产业升级、技术进步与增加就业的关系。就云南的情况来说，一方面，要坚持省委、省政府确定的大企业、大项目带动战略，着力在具有资源优势的领域实现突破，提升全省工业化水平，形成节约能源资源和保护生态环境的发展模式，提高经济发展的质量和效益，形成带动区域经济可持续发展的强大引擎；另一方面，要完善中小企业扶持引导机制，发展符合国家产业政策的中小型工业企业以及与大企业、大项目相配套的劳动密集型产业，创造更多的就业机会。

在第三产业方面，加快商贸流通、金融保险、信息服务、现代物流、文化旅游等产业发展，进一步提升第三产业在国民经济中的地位和比重，充分发挥第三产业支撑经济社会发展、大量吸纳城乡居民就业的重要作用。

从发展的区域性特征来看，多数居民在农村和中小城镇生活和就业，必须更加注重区域间的协调发展，以改革开放和科技创新、体制创新为动力，突出地方特色和优势，既注重引进“外力”，又注重调动本地居民的创业热情，实现非公经济的大发展，形成具有市场竞争能力的县域主导产业和优势产业，提升县域发展后劲和活力，为群众就业和创业提供更多的机会、创造更好的条件。同时，要把加快发展与维护公平有机结合起来，按照“机会公平”、“权利公平”、“规则公平”和“起点公平”等原则，把营造公平竞争的发展环境放在重要地位，不仅要支持大企业、大集团做大做强，也要切实加大对中小企业的扶持力度；不仅要促进已有一定成就的企业加快发展，也要为处于起步阶段的创业人群创造良好的发展条件，使所有社会成员都能够以平等的身份，在公正的规则之下，参与市场资源的配置和利用，调动各方面投身发展的积极性。

三、完善政府调控手段，合理调节收入分配

党的十七大报告指出，“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”，要“保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入”。社会再分配是政府职能的重要组成部分，旨在解决初次分配中“市场失效”的问题，是在努力确保发展机会公平的基础上，以优化分配结果为目的而进行的调控。目前的重点应从以下三个方面入手，遏制和扭转收入分配差距扩大趋势：

一是规范初次分配。社会的初次分配追求经济效率的最大化，分配过程中由于个人勤奋程度和禀赋素质等因素而导致的适当收入差异，不仅有其合理性，而且也是促进经济发展的重要动力。因此，规范初次分配必须充分理解“效率优先”的激励意义，按照经济规律办事，容许合理的收入差距。但也要“兼顾公平”，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，切实解决好收入分配中“市场失效”和“制度失效”等问题，引导企业完善工资分配制度，加强对国家的各项收入分配政策的监督检查，督促各类企业落实好最低工资标准，建立企业职工、农民工工资支付保障机制，使劳动报酬在初次分配中的比重不断提高。

二是加强二次分配管理。当前，影响二次分配效果的主要问题是个人所得税调节力度不足、税收征管不尽规范以及公共财政体系不尽完善、对困难群体的财政转移支付机制尚未健全等。因此，调整完善收入分配格局，一方面要完善“取”的机制，主要是完善个人所得税政策和征管机制，依法调节过高的收入，集中一部分社会财富用于国家主导的二次分配。另一方面要完善“予”的机制，主要是以机制、体制改革为动力，完善公共资源分配体系，并引导社会和经济资源，投向贫困地区、困难人群和经济社会发展的短板环节，使人群间、区域间、产业间的发展更加均衡、协调，增进社会共同福祉、稳步改善民生、实现共同富裕。

三是鼓励三次分配。“三次分配”是政府以强制力保障实施的二次分配外的社会上广泛存在的第二种再分配

中国财政杂志社

形式，即自然人或法人在完全自愿原则下的捐资捐物等带有慈善性质的公益活动。目前第三次分配还处于较为分散的状态，但已经有一定的规模。今后，可通过完善相关的税收政策等手段，引导和鼓励第三次分配，使之成为扶贫济困、社会互助的一个重要手段。

四、健全公共服务体系，增进社会共同福祉

从广义上讲，“分配公平”不仅涉及个人通过要素市场而获得的可支配收入，而且还要把个体能够利用的公共资源纳入考察范围。因此，加强社会建设、改善公共服务，更好地满足社会各方面对公共物品的需求，也是完善收入分配格局的重要方面。从整体上看，云南省公共服务水平普遍较低、历史欠账多，区域间、城乡间差异较大，在公共服务体系建设中必须兼顾经济发展水平和各方面对公共产品的需求，既量力而行，又尽力而为，积极调动各方面的积极性，力求在一些重点领域取得实质性突破：

一是完善国民教育体系。坚持教育优先战略，在保证义务教育覆盖面的基础上，解决好城乡义务教育发展不够均衡的问题，特别是要坚持抓好农村中小学基础条件和师资力量建设，落实和完善“两免一补”等贫困家庭学生救助政策，协调发展高中教育、职业教育和高等教育，为公众提供平等的受教育机会，促进起点公平。

二是完善就业促进体系。在推动以产业发展促进就业增长的同时，健全就业支持援助和劳务输出引导体系，为群众创造更多的就业机会；通过政府扶持和引导，提高农产品的收益率，吸引农民在家乡创业致富，为农村发展保留足够的劳动力资源；更加重视和设法解决职工和农民工工资拖欠问题，采取措施确保各类劳动者都能够及时足额领取到应得的劳动报酬，维护劳动者合法权益。

三是完善公共医疗体系。发展农村及城市社区卫生服务，建立全面覆盖的新型农村合作医疗体系，稳步建立城镇居民基本医疗保险制度，为公众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务，减轻城乡居民的就医负担。

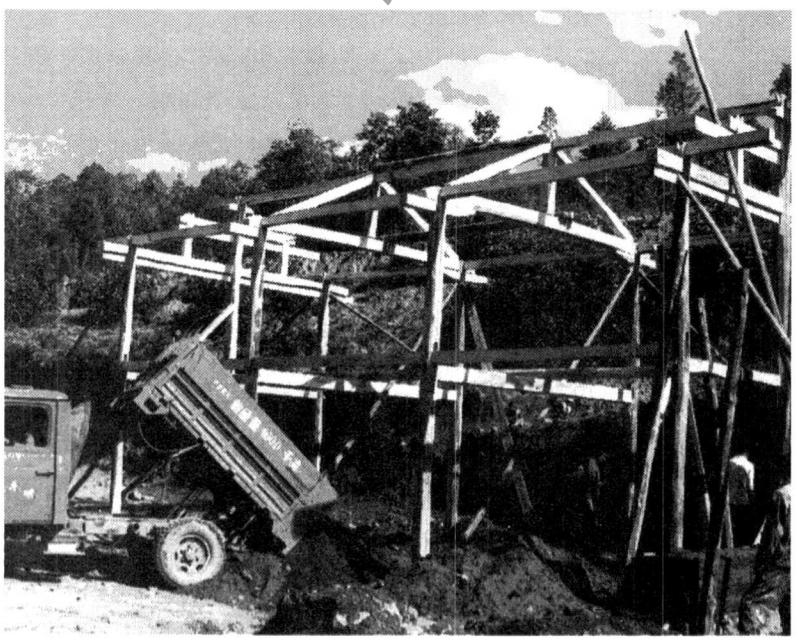
四是完善社会保障体系。以“不让一个人掉队”为目标，不断完善城乡居民养老保险、最低生活保障等制度，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，进一步健全对困难群体的直接转移支付机制，确保有限的扶贫、救济、救助资金及时落实到生活困难的群众手中，帮助他们解决基本生活困难。

五是完善住房供应体系。以新的思路指导房地产业发展，加大经济适用房建设力度，适当增加廉租房供应，并改进相关的管理制度，切实解决城镇低收入群体和困难家庭住房难的问题。

责任编辑　戴开成

中国财政杂志社

PHOTO NEWS 图片新闻



云南永平：
财政支持易地扶贫搬迁工程

居住在云南省大理州永平县白岩火山附近的几十户农户，生产生活面临严重威胁。针对这种情况，当地财政部门积极制定措施，拨付财政资金近80万元，实施易地扶贫搬迁工程，有效地改善了当地农民的生产生活条件。

（杨福军　摄影报道）