

推进制度建设是解决中国收入分配差距问题的根本着力点

余碧岩

(集美大学政法学院,福建 厦门 361021)

[摘要] 与基本经济制度相配套的各项基础制度的缺失是造成中国居民收入分配差距扩大的深层次原因。当前中国应积极致力于产权制度、财政税收体制、政治体制以及教育体制等的进一步改革和完善,在维护初次分配公平的同时,通过相关支撑制度建设,使政府的再分配功能切实有效地得以实施。

[关键词] 收入分配差距;制度缺失;制度建设

[中图分类号] F124.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)03-0043-(05)

改革开放以来,中国在经济社会领域所取得的成就举世瞩目,但日益凸显的包括收入差距扩大在内的一系列有损公平公正的社会问题也越来越引起人们的广泛关注:一方面,转型时期社会结构变动急剧,另一方面,相关配套调节机制的跟进却严重滞后,于是,在其他各种因素的相互影响下,中国收入分配差距扩大的势头持续不减。本文拟就制度缺失如何导致收入差距扩大以及如何对症下药并有效加以解决、从而维护社会公平正义等相关问题略做粗浅的探索。

一、随着改革开放的不断深入,中国居民收入差距扩大的现象愈来愈显性化、普遍化

人所共知,中国居民收入差距问题是改革开放后出现的新问题,由于缺乏积极有效的应对措施,该问题很快由“微”而“著”、日益凸显。国家发改委2007年初发布的《2006年中国居民收入分配年度报告》显示,2005年,中国地区、行业、城乡以及社会不同群体之间的收入差距不仅没有缩小,反而进一步扩大。从地区间的对比看,2005年,东部与中部、东部与西部地区之间的收入差距分别比上一年多出462元和545元;从行业间的对比看,2005年,行业最高人均工资水平与最低者的差距由2000年的2.63倍提高到4.88倍,城镇居民中10%最高收入

组与10%最低收入组的收入之比则由2000年的4.6倍提高到9.2倍;从城乡间的对比看,2005年中国各地区的城乡收入差比上一年扩大500元以上,全国农村居民人均收入不到城镇居民人均可支配收入的1/3。2007年,中国城镇居民人均可支配收入为13786元,农村居民人均纯收入为4140元,前者依然是后者的3.3倍。^[1]可见,中国居民收入分配差距的扩大不仅显性化,而且呈普遍化之势,并在相当程度上损害社会的公平正义、社会效率,危及社会的和谐、稳定。要知道,只有合理、合法、适度的收入差距才能充分调动人们的劳动积极性,从而持续、稳定地促进效率的提高,如果收入差距超过人们所能承受的限度,就难免导致人们在社会的横向纵向比较中失去公平感,积极的效率激励机制就难以发挥正激励的作用;何况,因收入差距而造成的群体的贫困或群众利益的过度损失,极易导致群体性的矛盾和冲突等。

二、制度缺失是中国居民收入分配差距扩大的深层次原因

应该说,中国存在居民收入分配差距扩大现象的原因是多方面的,包括劳动收益的增长赶不上资本收益、竞争机会不平等、法律法规不完善等,但归根结底,深层次原因在于与基本经济制度相配套的

[收稿日期] 2008-09-22

[作者简介] 余碧岩(1968-),女,福建古田人,福建集美大学政法学院副教授。

各项基础制度的缺失,主要体现在:

(一)资源产权制度的不完善直接导致初次分配的不公平

分配关系“本质上和生产关系是同一的,是生产关系的反面”^[2],它是由生产要素所有权及人们在经济活动中的地位和相互关系决定的。而在中国,由于决定着社会分配关系的资源产权制度不完善、不同主体之间所拥有的生产要素资源产权不平等,居民参与初次分配的权利和初次分配所得自然也大小有别、多寡不一,这是中国居民收入分配存在差距的重要原因。

首先,城乡之间生产要素资源产权不平等。从建国后至改革开放前的很长一段时间内,为了限制农村劳动力往城市流动,中国实行了城乡分割的所有制和身份户籍制度。在这种体制下,占人口少数的城市居民尤其是具有公有制身份的领导者全面拥有与工业资本和重要资源相结合的垄断性劳动权力,广大农民则只被许可株守田园、在“兴无灭资”的浓烈政治氛围中从事低效的集体性传统农业经营。城乡之间生产要素资源产权的如此不平等,加上凭借行政手段长期推行的工、农产品价格剪刀差等种种有损于城乡经济社会协调发展的经济政策的影响,中国城乡社会结构迅速二元化,呈现出明显的“城乡两重天”。家庭联产承包责任制实行以后,广大农村居民虽然不再被“画地为牢”,但全国性城乡二元户籍制度仍是横在城乡之间的一道无形的障碍,大量希望转移进城谋发展的农村富余劳动力因此而难以享有与城市居民同等的就业权益、同等的社会保障权利、同等的受教育机会,又直接、间接地(如扩大城乡居民之间人力资本存量的差距,等等)拉大了城乡居民的收入差距。2006年,中国城乡收入差距表面为3.2:1,若把基本公共服务,包括义务教育、基本医疗等因素考虑在内,城乡实际收入差距已达到5~6:1。^①此外,中国农村居民尽管享有农地承包经营权,法律亦规定农村土地为集体所有土地,但其所有者与使用者之间权、责、利模糊不清,集体土地所有者也未能与国有土地所有者一样拥有所有权的核心权能——处分权。恰如学者周其仁所言:现行农村土地集体所有制“既不是一种共有的、合作的私人产权,也不是一种纯粹的国家所有权,它是由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种农村产权制度安排。”^[3]因而,常常是政府代表国家低价征收农地后高价出让,从中攫取大量的征地收益,被征地农民则只能从中得到极其有限的征地补偿——集体土地产权制度的这种不健全,同样使得农村居

民难以获得公平的要素资源分配收入。

其次,不同行业之间生产要素资源产权不平等。特别是那些依靠政府权力取得对资源产权和资源产业的垄断权利、进行垄断经营的行业,它们凭借对国有资源产权的牢牢控制,与相关行政管理部门结成关系紧密的资源垄断利益集团,其他竞争主体不得介入,垄断行业的“肥水”也几乎不外流,本该惠及全民的行业收益变成了行业独享的垄断收益,备受诟病的国有垄断行业从业者非正常的高收入、高工资、高福利便由此而来。

(二)相关支撑制度的缺失削弱了政府的再分配功能

再分配是政府通过税收、财政转移、完善社会保障制度等补救性途径对初次分配后出现的贫富差距现象进行矫正的行为,世界上任何一个市场经济的国家,均少不了要借此途径以“削凸填凹”、尽量缩小居民的贫富差距,最大限度地维护社会公平、促进社会和谐,就连那些初次分配相对合理、无瑕疵的国家也不例外。然而,在中国,不仅初次分配遗有瑕疵,而且,由于相关支撑制度的缺失,政府的再分配调节功能也遭到不同程度的削弱,难以正常发挥其应有的作用。

首先,税收方面。目前,中国在该方面的制度缺失主要有:第一,税源流失严重。虽然,中国居民挣钱的门路随着社会主义市场经济的发展而越来越广,人们除了劳动收入外,往往还有股份、资本、不动产租金等其他各种收入,但税务部门向公民个人开征的税种仍旧过于单一,除了个人所得税外,包括遗产税和赠与税等在内的其他税收至今尚处于“萌芽”状态,已开征的财产税也只有房产税一种,征收对象还仅限于城镇房产。而就这有限的税种,也远远不能确保纳税人应缴尽缴、应纳尽纳。这主要是因为中国目前还缺乏一套完整、有效的收入监控体系,加上国民收入记录制度或个人收入申报制度不健全,工薪阶层以外的个人真实收入情况往往被无意、有意甚至恶意地漏报、少报或瞒报(然后逃漏税),尤其是那些高收入阶层。据统计,目前中国个人所得税中工薪所得税占45%~47%,而工薪收入仅及总收入的1/3。^[1]这一方面说明了工薪阶层承担了过重的税负,另一方面又说明了大量的个人收入“游离”于所得税调节控制之外。第二,个人所得税起征点偏低,相当数量本来可以得益于合理、适度的个人所得税调节而减负增收的中低收入阶层因此不但未能缩小与高收入阶层之间的贫富差距,反而进一步拉大差距。此外,还有现金交易盛行、发票管

理混乱等,这些都在不同程度上影响着个人所得税调节收入差距功能的正常发挥。

其次,财政转移支付方面。不仅中央财政转移支付力度不足,而且,“资金分配办法不够规范,转移支付存在一定的随意性和盲目性”、“目标不够明确,结构还不合理”。^{[4]57}目前中国财政转移支付方式主要有过渡期财政转移支付、体制补助、税收返还、专项补助和结算补助等,但除了过渡期财政转移支付办法在全国范围内实现了统一的公式化分配外,其余各种转移支付形式均各自为政,相当一部分资金以不规范的形式转移到地方,不但无助于实现公共服务水平的均等化,相反,却在一定程度上扩大了地区之间的财力差距。还有,法制化、规范化本是健全财政转移支付制度所不可或缺的基本要求,但1994年的《预算法》也仅对中央和地方收入体制及范围划分作了较为明确和原则的规定,而对于支出的体制、范围以及财政转移支付制度的法律规定却语焉不详,使目前财政转移支付无法可依。此外,1994年开始的分税制改革旨在通过财权财力划分使中央政府具备利用财政资金的再分配来实现中央宏观调控意图的能力,但毕竟财政支出的范围和财政收入的划分须以各级政府事权范围的明晰划分为前提,由于政治体制改革的相对滞后,各级政府的职能界定和事权划分至今仍不清晰,也使得财政转移支付的方向和目标不明确、结构不合理,有限的资金因而未能真正“好钢用在刀刃上”。

再次,社会保障方面。近年来,虽然中国各级政府一直致力于完善社会保障制度的各项工作,但收效不显。社会保障覆盖面不广、城乡保障的“二元”、城镇企事业单位保障的“双轨制”等现状仍未从根本上得到改变,尤其是城乡之间的“二元”现象。由于财力的差异,除了少数较富裕的农村外,大多数农村社会保障标准的制定和执行都相当低。这种有区别的社会保障政策,不仅未能从全局上调节收入差距,还进一步固化了地区收入差距。

(三)政治体制改革滞后阻碍了市场对资源配置基础性调节作用的正常发挥,不利于收入差距的缩小

在生产要素市场上,“生产要素的流动通常是按照其边际报酬的大小进行的,当一种生产要素在某地区或某部门的投入所能获得的边际报酬低于另一个地区或部门时,要素就会流动,从而产生更高的边际回报率,其效果是收入差距的缩小。”^[5]但生产要素能否自由流动,完全取决于市场机制是否健全完善、市场主体的自由平等地位是否得到充分尊重

和保障,否则,市场对资源配置的基础性调节作用就无法正常、有效发挥,市场就不会有公平的竞争,市场经济等价交换原则就得不到贯彻,生产要素的自由流动必然受影响,也就不会有收入差距缩小的效果。而在中国,虽然生产要素资源配置的权力已逐渐转向民间、转向市场,但由于政治体制改革的滞后,政府职能转变缓慢,作为改革重要推进力量的政府始终掌握着一部分生产要素资源配置权;再加上体制变迁过程中制度制衡机制的缺失(缺乏有效的监督、预防、惩治措施),一部分掌控公权者往往不费吹灰之力就能顺利将公权转化为部门或个人私权,进而挟其所控制的公共资源卷入市场交易过程进行部门寻租和个人牟利。于是,官商结合、权钱交易、贪污受贿、偷税漏税等腐败现象如影随形,严重违背市场经济的公正、平等、自由等原则,直接、间接地扩大了社会的贫富分化。

三、推进制度建设是有效缩小收入分配差距、维护社会公平公正的根本着力点

基于以上分析,可以得出结论,中国社会分配不公的主要原因在于体制转型过程中制度规则的缺失。解决社会分配不公,有效调节收入差距,必须从“不断深化改革,加快建立和完善适应社会主义市场经济发展要求的现代社会制度”建设入手。其主要着力点包括:

(一)积极推进政治体制改革,使政府真正成为市场经济有效运行的“服务者”

首先,市场经济的发展,客观上要求政府适时转变职能,尽快由社会直接的“管理者”转为社会治理的“主导者”。在经济领域,政府应彻底将要素配置权还之于市场、还之于民,同时把注意力和精力投到市场力所不能及的地方,尽可能地当好市场经济有效运行的“服务者”,尤其要致力于清除包括地方保护主义、城乡劳动力市场二元分割等阻隔生产要素流动的种种壁垒,营造、维护统一、开放、公平的市场环境,最大限度地打破市场垄断、促进公平。

其次,应加强民主和法制建设,完善对公权的监督与约束机制。“尽管民主制度有着种种弊端,但在人类历史发展的当代阶段,它被证明是最好的政治制度,是抑制独裁和暴政的最合适的工具”。^[6]毛泽东曾经把“让人民监督我们的政府”作为制胜法宝。信息公开、政务公开,实现决策过程的民主化、科学化,让广大人民群众享有充分的知情权、参与权、选择权和监督权,无疑是抑制腐败、预防腐败的必然选

择。因此,保障媒体、其他政党、民间团体以及其他各类社会组织的知情权和监督权,以一种开放的态度迎接来自社会各界的监督和参与,倾听来自基层群众的声音,并以群众满意度作为党政领导班子和领导干部考核的重要指标,应是中国政治体制改革的重要内容。与民主制度相伴随的是法制。法制是依法治国的前提和基础,而依法治国是人民当家作主的根本保证,也是发展社会主义市场经济和扩大对外开放的客观需要。目前中国要做的是严防司法腐败,维护司法公正。通过体制改革,切实保障司法系统的独立性和权威性,并加强监督,使司法公正真正成为社会公正的守护神!

(二) 明晰产权关系,建立合理的垄断利益分配机制

首先,加强立法,明确私人物品和公共物品的界限。依据《中华人民共和国物权法》的规定,对私人财产所有权应依法保障其神圣不可侵犯,而对政府代理或提供的公共物品,如公共资源、公共权力、公共服务等,应明确界定政府的权责,政府只是公有产权的维护者和监管者,公共资产的具体管理和运作应委托相关机构,政府不能作为直接的经济利益者参与运营。

其次,理顺国有垄断性企业的权属关系,建立合理的垄断利益分配机制。国有企业是中国社会主义现代化建设的支柱和国家宏观调控的物质基础,其主体地位不可撼动,如果不改革其利益分配机制,也不利于收入差距问题的解决。为此,可在确保其对国民经济控制力的前提下,对它们所垄断占有的自然资源进行明确界定并征收资源税,以避免公共利益部门化或个人化;同时,合理处理公有资本支配权(董事会)、公有资本经营权(经理层)和股东、职工等方面的权益关系,避免利益分配过度向经理层倾斜。

再次,进一步完善农村土地所有权制度。在坚持土地公有的基础上,赋予农民长期而有保障的承包权,确保农民在长期稳定的承包权期限内通过自用或转让的方式获取收益,尤其是征收农地时,应确保失地农民获得一定比例的农地转用收益等。

(三) 深化财政、税收体制改革

首先,完善转移支付制度。第一,通过体制改革以及相关法规的制定,合理划分各级政府间的事权并明确与之相应的财权范围;第二,加强立法,以建立完善的财政转移支付法律体系,使每一笔支出皆有法可依,实现转移支付的法制化、规范化;第三,强化监督管理,提高支付资金的使用效率。这方

面可以借鉴西方发达国家的成功经验,成立专门的财政转移支付机构,赋予其法定的转移支付执行和管理职责,并制定相应的奖惩措施,使转移支付决策权与执行权分离,中央政府、支付机构及地方政府之间互相制衡、相互监督,以确保资金的合理支付和使用。^{[4]60}

其次,通过改革,建立、完善一整套真实可靠的国民收入记录或统计制度。为此,同样可以借鉴其他国家的成功做法(如美国以个人终身惟一的社会保险号为基础的信用制度,等):一方面,可以逐步建立统一的个人身份证代码,在银行存款、纳税登记、社会保障等方面实行统一代码管理;另一方面,在网络、资讯技术发展日新月异的今天,也完全可以通过对银行、海关、公司、企业雇主等相关单位的财务监控和责任界定,使个人的每笔收入来源都汇聚到税务部门,在此基础上做好储蓄实名制、金融资产实名制、个人信用实码制等配套建设。同时,建立、健全个人收入监测体系,继而从法律层面完善个人财产及家庭收入申报制度,使政府的再分配调节功能得以正常发挥。

再次,进一步深化税收体制改革。除了严格控制税源、加大税收征管力度,严惩偷税、漏税、抗税等不法行为外,税种的划分及税收标准的制定同样是现阶段税收体制改革的重大课题。如作为最基础的税种,资源税对国民收入在国家、企业、个人之间的分配起至关重要的作用,当前中国资源性企业的高收入及与此相连的腐败问题就与中国资源税过低密切相关,应适当提高标准;还有,应改单一的分类所得税制为综合与分类相结合的个人所得税制,对一些高收入群体的奢侈消费项目则应考虑开征特别消费税,当然,也包括赠与税、财产税、遗产税以及社会保障税等税种,都应该积极进行探索并尽快加以实施。

(四) 合理配置教育资源,保障公民平等的受教育权利

公民的受教育水平直接决定着其在“起跑线”上的位置。在城乡二元的教育体制下,农村教育发展程度长期落后,与城市相比一直有着巨大的落差,直接导致农村劳动力综合素质普遍偏低,使他们的就业竞争力和收入水平大受限制。虽然,广大农村的免费义务教育已从根本上减轻了农村居民在人力资本投资上的负担,但由来已久且形如鸿沟的城乡教育偏差是非大额投入而难以弥补的。因此,中央、省级财政应加大财政转移支付力度以弥补历史遗留的农村基础教育资金缺口,同时,建立健全农村教育

保障机制,既切实保障农村适龄儿童的九年义务教育,也切实保障进城农民工子女的受教育权利。

此外,被喻为社会“安全网”、“稳定阀”的社会保障制度建设同样面临一系列亟待解决的问题。需要“扩大覆盖面”、“提高保障金的社会统筹层次”、“明确国家、企业、个人在社会保险中的责任、权利和义务”、“加强社会保障立法”等已成为理论界乃至决策层的普遍共识。而在城市化进程不断推进、人口流动日益频繁的今天,如何实现社会保障制度的城乡对接、地区对接,使广大人民“无论走到哪里都能享有基本的保障”则是不容回避且必须解决的问题。另外,面对全国上下不断上升的慈善热情,如何促进慈善事业规范、有序地发展,并鼓励更多公民积极参与社会保障事业建设,营造“众人拾柴”的浓厚氛围,同样需要我们努力!

总之,通过制度建设达到合理调节收入分配、维护社会公正的目标,是一项浩大的社会系统工程,它需要社会政治、经济、文化等各个层面的不断调适、不断融合、并形成强大的合力才能卓有成效。

[参考文献]

- [1] 陈国军,殷耀. 收入分配差距仍在扩大[N/OL]. 瞭望新闻周刊(2008-01-14)[2008-01-14]. <http://news.sohu.com/20080114/n254643812.shtml>.
- [2] 马克思. 资本论:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1978:993.
- [3] 李建建. 我国征地过程中集体产权残缺与制度改革[J]. 福建师范大学学报:哲学社会科学版,2007(1):100-104.
- [4] 梁丹. 关于进一步完善财政支付制度的思考[J]. 经济研究参考,2008(7).
- [5] 蔡昉. 收入差距缩小的条件——经济发展理论与中国经验[J]. 甘肃社会科学,2007(6):1-6.
- [6] 俞可平. 政治学的公理[J]. 江苏社会科学,2003(5):56-62.

注释:

- ① 资料来源于福建省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究基地2007年度《课题成果汇编》中吴贵根的文章《以城带乡机制问题研究》,第288-291页。

[责任编辑:陈可阔]

Accelerating System Construction is the Underlying Origin of Force to Solve the Problem of Income Distribution in China

YU Bi-yan

(Department of Politics and Law, Jimei University, Xiamen, Fujian 361021, China)

Abstract: The deficit of all basic systems going with the basic economic system is the deep-rooted reason of the wideness of income distribution in China. At present, we must apply ourselves to further reform and improve property rights system, finance system, taxation system, politic system and education system, etc. in our country. While protecting fair distribution in the first distribution, we will make the function of redistribution of government to carry out effectively by interrelated system construction underpinning.

Key words: income distribution; deficit of system; system construction