

# 维护国家政治稳定的收入分配改革路径研究

黄新华

(厦门大学公共事务学院,福建厦门361005)

[摘要]收入分配问题既是一个经济问题,更是一个政治问题。因为收入分配不平等会导致政治不稳定,为了实现国家的政治稳定,政府必须重视收入分配改革。但是收入分配改革涉及重大的利益关系变革,因此在全面深化改革进程中,必须寻求维护国家政治稳定的收入分配改革路径。从实现发展成果共享的角度上看,维护国家政治稳定的收入分配改革必须深化初次分配改革,夯实国家政治稳定的经济基础;必须推进再分配改革,建构国家政治稳定的制度保障;必须规范收入分配秩序,凝聚国家政治稳定的社会共识。

[关键词]收入分配;政治稳定;改革路径

[中图分类号]F124.7 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2017)03-0037-04

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2017.03.008

收入分配问题既是一个经济问题,更是一个政治问题。20世纪六七十年代以来,西方学者在探讨政治稳定与经济增长的关系问题时,开始关注收入分配改革与国家政治稳定之间的关系。大多数研究者认为,收入分配不平等会导致政治不稳定,而政治不稳定会导致投资缩减并威胁到产权的稳定。阿勒西纳(Alberto Alesina)和佩罗提(Roberto Perotti)对71个国家在1960—1985年的研究证明,收入分配不公平会增加社会不满,导致社会动荡,而社会动荡会增加政变、革命和暴力活动的可能性。杜特(Pushan Dutt)和米特拉(Devashish Mitra)的研究显示,收入分配不平等与政治不稳定正相关,而政治不稳定对投资 and 经济增长具有负面的影响。克利-凯博莱拉(Correa-Cabrera)对拉丁美洲的研究表明,收入不均等是拉丁美洲政治不稳定的主要决定因素。为此,学者们强调指出,为了实现国家的政治稳定,政府必须重视收入分配改革,倡导再分配与增长并重的发展政策,以使低收入的生产者可以看到增进的获利机会,并能得到相关的资源以求获利。

改革开放以来,我国经济发展取得举世瞩目的成就,居民收入水平显著提高,但与此同时,收入分配差距扩大,宏观收入分配格局失衡。2000年,我国基尼系数就已超过0.40的警戒线。2015年,我国基尼系数已达

0.462。如果不能有效地解决收入差距问题,实现发展成果由人民共享,社会风险将因积累而不断放大<sup>[1]</sup>。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,必须深化收入分配改革,形成合理有序的收入分配格局。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》进一步提出,共享是中国特色社会主义的本质要求,必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进。但是,收入分配改革涉及重大的利益关系调整,因此,在全面深化改革进程中,必须寻求维护国家政治稳定的收入分配改革路径。

### 一、深化初次分配改革,夯实国家政治稳定的经济基础

收入分配包括初次分配和再分配。初次分配是在市场中进行的,它所遵循的是要素报酬原则,政府、企业和居民分别得到各自的原始收入。初次分配在收入分配中处于基础性地位,作为生产要素和城乡、行业、地区间收入分配的首要环节,初次分配公平与否直接影响收入差距。深化初次分配改革,平衡效率与公平的关系,形成分享型收入分配机制,可以夯实国家政治稳定的经

[收稿日期]2017-01-18

[基金项目]本文为福建省2011协同创新中心“公共政策与地方治理协同创新中心”暨“厦门大学公共服务质量研究中心”项目、教育部人文社会科学研究一般项目“基于发展成果共享的合理有序收入分配格局研究”(15YJA790025)的阶段性成果

[作者简介]黄新华(1968—),男,福建建宁人,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。

济基础。

(1) 提高劳动报酬在初次分配中的比例。提高劳动要素报酬,必须在公平、竞争和统一的前提下发挥市场配置劳动力资源的决定性作用,制定资本要素报酬收益的价格上限和劳动要素报酬收益的价格下限政策,建立以最低工资标准与居民消费价格联动为核心的工资正常增长机制。政府作为制度供给的主体,应对现行的工资集体协商构架进行必要的制度创新,改变工资集体协商“就工资谈工资”的思路,拓宽集体协商的内容,将集体协商的目标定位于实际收入的提高<sup>[2]</sup>。同时,进一步完善工资集体协商立法,加大违法成本,通过定期的检查、惩处等方式对集体协商的情况实行监督。

(2) 推进行政垄断行业的改革。市场经济是竞争经济,竞争的优胜劣汰产生的市场垄断会造成收入差距扩大,这种收入差距是符合市场规律的。但是,我国行业收入分配差距形成的主要原因是行政垄断。因此,必须推进行政垄断行业的改革,建立公平竞争的市场秩序。关键是要引入竞争机制,结合必要的规制手段与政策,使垄断行业在市场竞争的压力下获得合适的利润率水平。除了需要制定反垄断法外,还需要强化对垄断行业收入分配的监管和调节,减少政府对资源的控制和对市场准入的限制,构建均衡的利益诉求表达机制,加大政府的制度供给能力,通过制度建设把垄断行业的收入差距控制在合理的范围内<sup>[3]</sup>。

(3) 建立城乡统一的户籍管理制度。改革开放以来,城乡收入差距持续扩大,深化初次分配改革,除了必须加大政府对农业的投入和保护力度,调整农业和农村经济结构,发展规模化、产业化经营外,更重要的是改革城乡二元分割的户籍制度,切断社会待遇、利益分配与户籍的联系,建立城乡统一的户籍管理制度<sup>[4]</sup>,并在此基础上,推进新型城镇化建设,拓展农村剩余劳动力转移空间,在有重点地发展小城镇的同时,积极发展中等城市,完善中等城市的功能,充分发挥大城市的辐射带动作用,确保大中小城市共同发展。

(4) 健全机关事业单位职工工资制度。深化初次分配改革,必须健全机关事业单位职工工资制度,这对理顺工资关系和维护国家政治稳定具有重要作用。为此,应优化公务员工资收入结构,将地方性津贴补贴适当纳入基本工资,提高基本工资占工资收入的比重,在充分发挥基本工资的主导作用的同时,建立地区附加津贴制度,以反映地区经济发展水平、物价消费水平等方面的差异<sup>[5]</sup>。应在推进事业单位分类改革中,积极稳妥地推行事业单位绩效工资制度,形成合理的绩效工资水平决定机制,通过完善的分配激励机制,促进社会事业发展,提高公益服务水平。应把工资收入分配管理纳入法治

轨道,借鉴发达国家工资管理的先进经验,通过立法形式对机关事业单位的工资收入分配制度予以保障。

二、推进再分配改革,建构国家政治稳定的制度保障

市场经济中,以效率为原则的初次分配导致的不平等是客观存在的,以公平为指向的收入再分配就是为了解决初次分配的不公平问题。在现代社会中,收入再分配是政治稳定的基石,因为收入再分配的政治功能就是维持社会稳定,缓和社会矛盾,促进社会和谐<sup>[6]</sup>。因此,必须推进再分配制度改革,建立效率与公平并重的收入分配制度,缩小收入差距,真正实现改革和发展的成果由人民共享,建构国家政治稳定的制度保障。

(1) 深化税制改革。税制是收入再分配制度的重要组成部分,在我国现行的税制结构中,流转税比重偏高(流转税是间接税),所得税比重过小(所得税是直接税),导致税收不仅不能起到调节收入差距的作用,反而会使“贫者税重,富者税轻”,进一步加剧收入分配差距。因此,必须合理调整直接税与间接税的比例,合理确定财政汲取财力的水平,使税收格局与国民收入分配格局相适应<sup>[7]</sup>。此外,个人所得税是调节个人收入差距的重要手段,但是现行的个人所得税设计,并没有起到应有的作用,工薪阶层成了实际上的最主要的纳税人,必须改革个人所得税制,逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,将资产、财产等纳入征收范围,适当开征遗产税、赠与税以及社保税等与个人所得相关税种,使税收对收入分配差距的有效调控覆盖全过程,形成完善的收入分配调控体系,缩小规避税收调节的空间,确保收入差距保持在一个合理的范围内。

(2) 完善社会保障体系。社会保障是以政府为责任主体向全体公民提供的社会安全保护。经济市场化改革以来,我国已经初步建立了以社会保险、社会救助和社会福利为基础,以基本养老、基本医疗和最低生活保障制度为重点的社会保障体系,但是社会保障的公平性不足,资源总量有限且在城乡之间、行业之间、不同群体之间配置失衡。这种公平性缺失源自社会保障体系的碎片化特征,不同的群体享受不同的社会保障水平<sup>[8]</sup>。碎片化的社会保障造成的直接结果是高收入者得到的多,低收入者得到的反而少,从而使收入差距进一步扩大。因此,调节收入分配差距必须实现社会保障从“碎片化”到“一体化”的转变,确立社会保障的公平价值取向。

(3) 促进基本公共服务均等化。基本公共服务均等化表现在三个方面:服务内容和水平的均等化(消费均等和结果平等);服务设施、条件与资源占有的均等化(条件均等和起点平等);赋予人们相同的权利和机会

(权利平等及制度平等)不因身份的不同而享受不同的待遇。基本公共服务均等化意味着不同区域之间、城乡之间、居民个人之间享受的基本公共服务水平大体一致。但是,推进基本公共服务均等化,是一项复杂的系统工程,是一个长期的、渐进的过程,必须从城乡实际和公共需求的特点出发,建立健全基本公共服务均等化的体制机制,从横向和纵向两个维度上分好“蛋糕”:横向上建构基本公共服务体系,对不同行业、不同阶层的公民施行转移支付;纵向上推进地区间的分配公平,最终实现城乡基本公共服务的制度对接,形成惠及城乡居民和满足不同人群需要的多层次、多样化的公共服务体系<sup>[9]</sup>。

(4)完善转移支付制度。分税制改革以来,我国初步建立了财政转移支付制度,但是现行制度类型复杂、结构不科学,设计程序不规范,公开透明不足。推进再分配改革,必须完善财政转移支付制度,提高各级政府尤其是基层政府的财政能力,除了需要进一步优化转移支付结构、规范转移支付管理外,更重要的是,必须合理调整转移支付的地区分配格局,提高区域间财政转移支付的公平性,并在此基础上,建立横向转移支付制度<sup>[10]</sup>。横向财政转移支付制度的建立,不仅可以减轻中央财政的压力,而且可以均衡地方公共服务能力,在财力转出地区与财力转入地区之间形成明确的资金授受关系,提高财政转移支付的透明度和转移资金的使用效率,使财政资金更多地流向“百姓口袋”<sup>[11]</sup>。

(5)发展慈善事业。慈善事业是收入再分配的重要环节。作为第三次分配的主要方式,健全慈善组织机构和鼓励公众参与是第三次分配的关键。作为初次分配和再次分配的补充功能,第三次分配弥补了在收入分配过程中的市场失灵和政府失灵,进一步调节了收入差距,具有维护社会和谐稳定的作用。改革开放以来,我国慈善机构和个体慈善行为发展较快,但相较于发达国家仍然存在慈善规模太小、普及面不够、公众参与意识较弱等问题<sup>[12]</sup>。因此,发展慈善事业,丰富慈善主体,政府应当采取有力措施激励和引导慈善组织发展,完善相关法律法规,使慈善事业能够健康有序地发展。

三、规范收入分配秩序,凝聚国家政治稳定的社会共识

改革开放以来,在按劳分配与按要素分配相结合的收入分配政策作用下,人们的收入趋向多元化,除了劳动收入、货币收入、财产性收入外,还包括金融资产以及各种其他经营性财产收入、保障性收入、转移性收入。但是在收入来源多元化的同时,收入分配秩序的不规范也形成了不合理不透明的非法收入,以及由权力寻租、腐败滋生等非市场因素产生的隐性收入和灰色收入(非

正常收入)。收入分配秩序的不规范导致收入差距的非正常扩大,因此,必须规范收入分配秩序,凝聚国家政治稳定的社会共识。

(1)推进同工同酬。规范收入分配秩序,必须首先消除党政机关及国有企事业单位(含公立学校)中实际存在的用工“双轨制”和按身份分配的制度,严格按照岗位定编,实行同工同酬。重点是解决农民工的同工同酬问题<sup>[13]</sup>。目前农民工与城镇居民同工不同酬现象特别严重。调查显示,浙江农民工收入2011年在1500元至2500元之间,最低工资从1994年的200元提高到2011年的1310元,但仍只相当于当地社会平均工资的37.5%。虽然刘易斯理论可以解释农民工低工资的部分原因,但是更应该看到户籍制度与城乡公共服务不均等造成的差别,因此,必须打破城乡户籍制度,保证农民工与城镇职工同工同酬<sup>[14]</sup>。

(2)治理灰色收入。灰色收入是介于合法收入与非法收入之间的一种隐性收入,基本上是通过制度外实现的。它既不同于贪污盗窃、走私贩毒等非法收入,又不同于合法的按劳分配和按生产要素分配的收入。灰色收入的主要来源要么是财政资金和其他公共资金的漏失,要么是金融腐败或行政许可和审批中的寻租行为,要么是土地收益流失以及垄断行业收入。其最大的特点是非公开性,通过各种“技术处理”逃避政府和社会公众的监督<sup>[15]</sup>。灰色收入干扰了国民收入的正常分配。在初次分配领域,灰色收入导致要素配置扭曲,造成低效率并影响未来经济发展。在再分配领域,灰色收入造成国民收入的逆向再分配,把本该用于低收入居民的资金通过非正当途径转移到权力相关者手中,进一步扩大了收入差距和分配不公。但灰色收入的产生不是偶然的,它既与我们的文化传统有关,又与现实的体制机制等联系在一起<sup>[16]</sup>。应当针对灰色收入的主要来源全面深化改革,完善相关法律制度政策,推进行政审批制度改革,限制政府官员的权力范围,把权力关进制度的笼子里,加大有效治理力度<sup>[17]</sup>。

(3)完善市场要素价格。改革开放以来,市场在经济资源配置中的作用逐步提高,但政府仍然保持着对许多重要经济资源的配置权力,特别是生产要素市场,包括劳动力要素、资本要素、土地和自然资源要素<sup>[18]</sup>。政府直接干预导致要素价格存在不同程度的扭曲现象,并且这种扭曲程度并不存在收敛的趋势。规范收入分配秩序,必须进一步改革和完善要素市场的价格形成机制,减少政府对要素市场的干预,建立能够真正反映市场供求状况与资源稀缺程度的资源要素价格形成机制。首先,要明晰农民土地财产权,保护农民土地财产性收入,使农户真正享有长期占有、使用、处置土地的权利

利<sup>[19]</sup>。其次,要明确国家对资源的所有权和收益权,合理分配政府间的资源收益分配关系,防止产权缺失导致的过度开采与资源浪费<sup>[20]</sup>。再次,要继续推进资源型产品价格改革,不仅要改革能源成品的终端定价机制,还要推进能源资源开发、加工、运输、贸易和物流等相关环节的配套改革,消除上游能源价格倒逼下游行业的现象<sup>[21]</sup>。最后,要使非国有经济在信贷市场上与国有经济处于平等的竞争地位,提高信贷资金配置的效率<sup>[22]</sup>。

(4) 建立公职人员财产申报制度。建立公职人员财产申报制度也是成功治理灰色收入的保障之一。其主要目的还是为了规范政府的行为,控制权钱交易与以权谋私。公共选择理论认为,腐败的根源在于政府运用行政权力对企业 and 个人的经济活动进行干预和管制。在经济市场化的进程中,在监督机制不健全的情况下,公务人员的权力容易变为谋取个人私利的工具,寻租行为就会层出不穷。建立财产申报制度,目的就是通过对财产监督来控制公务员的腐败行为,打击取缔非法收入、规范灰色收入<sup>[23]</sup>。鉴于这项制度的实施有一定的难度,可以考虑对部分官员过多的财产在申报公开前,对于说不清的财产可以交付国家,但不追究原罪。同时采取边际调整的渐进方式,要求新提拔干部率先公开财产,鼓励将财产申报和公开作为官员推荐与自荐的内容<sup>[24]</sup>。通过以增量换存量的方式,最终将公职人员财产申报制度扩展到每一个公共部门。

#### [参 考 文 献]

[1]白重恩,钱震杰.谁在挤占居民的收入——中国国民收入分配格局分析[J].中国社会科学,2009,(5):99~115.

[2]崔军,朱志钢.中国个人所得税改革历程与展望——基于促进构建橄榄型收入分配格局的视角[J].经济与管理研究,2012,(1):29~37.

[3]龚刚,杨光.从功能性收入看中国收入分配的不平等[J].中国社会科学,2010,(2):54~68.

[4]郭庆旺,吕冰洋.论要素收入分配对居民收入分配的影响[J].中国社会科学,2012,(12):46~62.

[5]常兴华,李伟.我国国民收入分配格局研究[J].经济研究参考,2012,(21):34~82.

[6]高远东,张卫国.中国经济转型中的寻租活动与经济增长研究[J].软科学,2015,(7):1~6.

[7]李培林,朱迪.努力形成橄榄型分配格局——基

于2006—2013年中国社会状况调查数据的分析[J].中国社会科学,2015,(1):45~65.

[8]李培林,张翼.建成橄榄型分配格局问题研究[J].江苏社会科学,2014,(5):1~10.

[9]李茗茗.“橄榄型”分配格局:深化收入分配制度改革的新思维[J].现代管理科学,2015,(8):118~120.

[10]刘尚希.居民收入倍增主脉:重构国家、企业、居民关系[J].改革,2012,(11):12~18.

[11]吕炜,储德银.城乡居民收入差距与经济增长研究[J].经济学动态,2011,(12):30~36.

[12]曲顺兰,张莉.税收调节收入分配:对个人慈善捐赠的激励[J].税务研究,2011,(3):33~35.

[13]聂少林,史虹.关于调整收入分配格局的财政政策思考[J].社会科学辑刊,2013,(2):126~130.

[14]欧阳煌.居民收入与国民经济协调增长的国际经验及我国现状[J].经济研究参考,2012,(25):24~54.

[15]王小鲁.灰色收入与居民收入差距[J].中国税务,2007,(10):48~49.

[16]余军华,夏振坤.中国收入分配制度中“灰色收入”成因及治理[J].华东经济管理,2007,(12):37~39.

[17]彭爽,叶晓东.论1978年以来中国国民收入分配格局的演变、现状与调整对策[J].经济评论,2008,(2):73~80.

[18]任太增.政府主导、企业偏向与国民收入分配格局失衡——一个基于三方博弈的分析[J].经济学家,2011,(3):42~48.

[19]王乔,汪柱旺.我国现行税制结构影响居民收入分配差距的实证分析[J].当代财经,2008,(2):37~38.

[20]伍山林.收入分配格局演变的微观基础——兼论中国税收持续超速增长[J].经济研究,2014,(4):143~156.

[21]叶菊英.浙江收入分配差距的现状、成因及对策[J].浙江学刊,2014,(2):192~197.

[22]易定红,张维闵,葛二标.中国收入分配秩序:问题、原因与对策[J].中国人民大学学报,2014,(3):29~38.

[23]于海峰,崔迪.规范收入分配秩序推进收入分配改革[J].税务研究,2011,(3):15~19.

[24]王小鲁.剖析灰色收入[J].财经,2007,(11):26~27.

[责任编辑:薛瑞汉]