

实现公平分配的制度 与政策选择

李 爽 著



经济科学出版社

实现公平分配的 制度与政策选择

李 爽 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实现公平分配的制度与政策选择/ 李爽著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6688 - 1

I. 实... II. 李... III. 收入分配—研究—中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 166907 号

责任编辑：杨 莉 吴 南

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

实现公平分配的制度与政策选择

李 爽 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 8 印张 200000 字

2007 年 11 月第一版 2007 年 11 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6688 - 1 / F · 5949 定价：16.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导言

何为“公平分配”？

——一个认识的前提

在目前的收入分配研究中，对公平与效率的关系存在许多不同意见，其中包括截然相反的观点。这主要是由于对“公平”的理解不同所致。因此，对“公平”、“公平分配”等相关范畴的界定，既是当前收入分配研究中需要解决的重点问题，也是研究公平分配制度与政策的基本理论前提。

从一般意义上讲，“公平”是人们对社会占有、支配和分配等关系的主观认可和评价，它不仅表现为财产、权力、机会等广泛的社会现象，也涉及了哲学、伦理学、经济学等多学科的相关内容。随着人类经济活动的日益发达，人们之间的利益冲突愈加剧烈，社会利益关系愈加复杂，人们的公平道德观也在不断调整之中，并且与经济生活愈加密不可分。

从经济学不同流派的公平价值观看，比较具有代表性的有：
(1) 福利经济学为代表的公平观。主要来自于杰里·边沁，由庇古等经济学家加以发展而形成。其公平观可表述为使社会所有成员的总效用最大化。(2) 罗尔斯主义公平观。他强调资源的平均分配可能会消除使最有生产力的人努力工作的刺激。如果不公平使社会中境况最糟的人境况变好，就应该允许不公平。(3) 市场主导的公平观。这实际上是经济自由主义的公平观，认为竞争性市场进程的结果是公平的，因为它鼓励那些最有能力的和工作最努力的人。(4) 能力主义的公平观。以阿马蒂亚·森

为代表的一些发展中国家的学者提出要对人们的基本潜能的发挥予以直接的注意，要给予其发挥的条件。

根据公平理论的脉络，我们可以将公平的内涵归结为三个层次：一是社会本质层面的公平。作为一个社会性概念，公平反映的是社会利益关系一致与冲突间的一种相对恰当的社会安排的选择。二是机会公平或过程公平，即制度中机遇的公平。奥肯认为，“即使完全撇开对收入平等和效率的作用，机会均等本身也是一种价值”。^①三是收入公平或结果公平。这种公平可直接体现为财产分配和收入分配在人群中分布的均等程度。在市场经济制度中，结果的公平程度（分配的均等程度）在很大程度上体现出政府公共政策的目标取向及制度效果。

在人们阐述自己的公平观时，往往会涉及平等、效率等相关概念。它们或与公平交叉，或与公平相对。总起来看，“平等”更强调的是权利与财富占有的平衡和均等，是某些公平观的核心内容；“效率”在与公平的关系中，是指在市场交换为经济基本运行原则的条件下的公平体现。最典型的观点，一是古典经济学商品等价交换的规则与效率相统一的公平观；二是新古典经济学市场均衡为条件的公平与效率统一的公平观；三是以萨缪尔森为代表的以效率为中心的公平观；四是马克思的有公平才有效率的公平观。马克思认为只有生产资料占有上的公平和等量劳动获得等量收入意义上的公平，才能使劳动者的积极性充分发挥出来。

显然，公平是一个相对的概念，并且依价值观的不同其衡量标准亦不相同，或倚重平等为尺度，或偏好效率为准绳。从各个市场经济国家的具体实践看，不同的制度模式也对“公平”给予了不同的诠释。我们党在十四届五中全会提出的“效率与公平兼顾”的收入分配原则，在十五届四中全会上又提出“效率优先，兼顾公平”的思想，体现出对社会主义市场经济体制下

① 阿瑟·奥肯：《平等与效率——重大的抉择》，华夏出版社1999年第2版。

分配制度模式的探求。但这里显然是将“效率”与“公平”相对立,将“平等”等同于“公平”。在实践中,这一理念在一定程度上误导了对市场经济“效率”原则的把握,强化了政府对GDP的偏好。

因此,这里有必要进一步明确,我们现在所讲的“公平”是两个层次的公平:

第一层次的公平,是指参与收入分配的机会公平。我们可以借助于罗尔斯的“机会的公平平等”原则,即各种地位不仅要有一种形式的意义上开放,而且应使所有人都有平等的机会达到它们。这种“平等的机会”是指那些有着类似能力或才干的人也应当有类似的生活机会,有类似的前景,有类似的手段和资源去达到他们所欲望的各种职务和地位,而不管他们在社会体系中的最初地位是什么,不管他们生来是属于什么样的收入阶层,是贫穷还是富裕。机会公平原则强调进入条件的平等。从收入分配的角度看,这是公平分配的基本前提。按照这一原则,在存在社会阶层差别的社会中,就有必要通过教育立法和就业立法,赋予每个人享受公共教育和从事就业的基本权利,并以政府力量为主导,对农村、贫困地区和贫困人群实施免费义务教育或补助金制度,进行就业能力的培养和训练,使贫民中有才能的人得到和富人中同等才能的人大致同样的教育和就业的机会,使他们不致因家境窘迫而失去受教育的机会和就业发展的机会,从而也失去他们凭最初天赋本来可达到的地位职务。

第二层次的公平,是讲在社会主义市场经济条件下的收入分配的“公平”,或是分配过程的公平。财产占有和收入分配的完全平等虽然是这一制度追寻的终极目标,但现阶段的生产力水平决定必须经历市场经济的发展阶段,必须以机会和规则平等的市场竞争原则为基本前提,承认个人先天禀赋和能力的差异,尊重和允许个人通过规范竞争获得不均等的财富和收入,以激励竞争主体创造财富的积极性,为实现更高水平的社会福利创造财富源

泉；而财产占有和收入分配结果的平等，将根据现实可支配财力和可提供的制度政策安排得到不同程度的实现。

在这里，公平分配不等于收入的平等，公平分配将有利于经济效率的提高，均等化的分配将会在一定程度上抵销经济效率。从这一角度看，效率与收入的平等是矛盾的。但还需要看到，公平分配的结果会促使收入差距扩大，而收入差距的扩大并不完全是公平分配的结果。同时，收入平等在一定的社会条件下，尤其是在社会阶层分化加剧的社会条件下，会起到“润滑”和“减震”的作用，从社会稳定的方面促进经济效率的提高。从这一角度看，二者在一定条件下又是统一的。

所以，我们所讲的“公平分配”就是指在保证参加分配的机会公平和过程公平前提下的收入的平等。没有机会公平和过程公平条件下形成的收入平等是缺乏效率的，因而是非现实、不可持续的；而不平等的分配结果不符合社会的追求目标，反过来也会影响机会和过程的公平及效率的提高。因此，社会制度和国家的任务不在于强行抹去收入的差异，而在于考虑要允许哪些差别，不允许哪些差别；即使对允许存在的差别，也要明确它们在什么条件下才被允许，差别的距离可以拉得多大等等。

序

时光如梭，岁月如歌。李爽同志 1994 年来国家计委人力资源开发利用研究所，从此，我和她在一起共事了 14 个年头。她作为一位大姐，给我留下了两个很深印象：一是遇事姿态往往比较高；二是做事态度非常认真。

知其要者，一言而终，不知其要，流散无穷。看完李爽同志的专著《实现公平分配的制度与政策选择》，我赞同她书中的大多数观点。她从广义的分配角度出发，关注起点公平、过程公平和结果公平，论著涉及就业政策、狭义的收入分配政策和社会保障政策等领域。在这里，我想着重强调以下几点：

劳动就业是民生之本

就业不仅是人们生存和生活的需要，而且是人们实现自身价值的重要形式。党的十六大以来，党中央、国务院更加关注民生，将就业工作摆在经济社会发展更加突出的位置，通过发展经济深化改革，实施积极的就业政策，取得了卓越的成绩^①：一是宏观就业总量稳步增长，新增就业人数不断增加。我国城乡就业人员从 2002 年的 73 740 万人增加到 2006 年的 76 400 万人。2003～2006 年，全国每年实现新增就业人数分别为 859 万人、890 万人、970 万人和 1 184 万人，其中 2006 年新增就业人数首次突破 1 000 万人。预计 2007 年新增就业人数有可能达到 1 200

^① 文中的数据均引用自劳动和社会保障部、民政部、建设部、国家统计局和中华全国总工会的宣传材料，特此一并致谢！

万人。2002~2006年,总计有2000多万国有集体企业下岗失业人员实现再就业,其中有530多万人是再就业的困难群体。二是就业者的行业结构进一步高级化,第二、第三产业就业人员比重不断提高,其中制造业、批发和零售业增加人数最多。我国第一、第二和第三产业就业人员的比重由2002年的50.0:21.4:28.6转变为2006年的42.6:25.2:32.2。同2002年相比,2005年制造业就业人数增加了2270万人,是国民经济各行业中就业人数增加最多的行业。同期,批发和零售业、住宿和餐饮业等行业也居于各行业就业人数增加量的前列。三是国有和集体单位就业人员持续减少,非公有制经济就业人员大幅增加。2006年末,城镇国有和集体等公有制经济单位就业人员7417万人,比2002年减少了1074万人。而有限责任公司、股份有限公司以及外商和港澳台商投资企业等其他经济类型单位就业人员,则从2002年的2379万人增加到2006年的4068万人。2006年城镇私营个体就业人员为6966万人,比2002年增加了2698万人,增长63.2%。2002~2006年,城镇非公有制经济共吸纳就业4387万人,已经超过了同期城镇总的就业增加量。四是城镇单位就业人员止降回升。随着20世纪90年代中后期国有企业改革进入攻坚阶段,我国城镇单位就业人员从1996年起开始减少,到2002年已经从1995年的15301万人减少到10985万人,国有和集体单位就业人员减少量更是高达6123万人。2003年全国城镇单位就业人员出现止降,2004年起开始回升,到2006年末,城镇单位就业人员已经回升到11713万人,比2002年增加了728万人。五是城镇失业率得到有效控制。2002~2007年城镇登记失业率均保持在4.0%~4.3%的较低水平。

在肯定成绩的同时,我们也要看到劳动就业方面存在的问题:就业不充分,创业不足,形形色色的就业歧视现象,劳动合同没有普遍建立,劳动力市场管理需要改进,城乡统筹就业问题还没有破题,维护劳动者特别是农民工合法权益的工作有待加强

等等。

未来在建设社会主义和谐社会的过程中，我们必须实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业，发展和谐劳动关系。从宏观调控的角度来看，要把扩大就业作为经济社会发展和调整经济结构的重要目标，促进经济发展和扩大就业良性互动；要大力发展劳动密集型产业、服务业、非公有制经济、中小企业，多渠道、多途径增加就业岗位。要实行促进就业的财税金融政策，积极支持自主创业、自谋职业。加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者。从微观服务来看，要建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。要健全面向全体劳动者的职业技能培训制度，加强创业培训和再就业培训；要深化户籍、劳动就业等制度改革，逐步形成城乡统一的人才市场和劳动力市场，完善人员流动政策，规范发展就业服务机构；要强化政府促进就业职能，统筹做好城镇新增劳动力就业、农村富余劳动力转移就业、下岗失业人员再就业工作，加强大学毕业生、退役军人就业指导和服务。继续实施积极的就业政策，扩大再就业政策扶持范围，健全再就业援助制度，着力帮助零就业家庭和就业困难人员就业。完善劳动关系协调机制，全面实行劳动合同制度和集体协商制度，确保工资按时足额发放。严格执行国家劳动标准，加强劳动保护，健全劳动保障监察体制和劳动争议调处仲裁机制，维护劳动者特别是农民工合法权益。

其中，重中之重和难中之难是如何有效地促进创业式就业。

收入分配是民心所系

人们不仅关心自己挣多少，更关心别人能够挣多少。因此，合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。党的十六大以来，各地区、各部门认真按照党中央提出的科学发展观、努力构建社会主义和谐社会等战略思想的要求，积极采取有力措施，全面落实各项方针政策，城乡居民收入水平进一步提高，生活质量进一

步改善。主要表现在以下几个方面：一是城镇居民收入快速增长。2006年全国城镇居民年人均可支配收入达到11759元，比2002年增长了52.7%，扣除价格因素，年均递增9.2%。预计2007年城镇居民实际人均可支配收入增长12.0%左右。二是城镇居民收入在快速增长的同时，其构成也发生了明显的变化。作为城镇居民收入主体的工资性收入占全部收入的比重为68.9%，比2002年降低了1.3个百分点；转移性收入比重为22.8%，比2002年下降了1.7个百分点；经营、财产性收入比重有所上升，成为城镇居民收入增长的亮点，经营净收入比重6.4%，财产性收入比重1.9%，分别比2002年增长了2.3个和0.9个百分点。在城镇居民各项收入中，经营净收入增长最快。2006年人均经营净收入为810元，比2002年增长了144.0%。财产性收入高速增长。2006年人均财产性收入为244元，比2002年增长了139.2%。工资性收入及转移性收入增长幅度较大。2006年城镇居民人均工资性收入达8767元，比2002年增长了52.7%，其中，工资及补贴收入由2002年的5565元增长到2006年的8535元。2006年人均转移性收入为2899元，比2002年增长了44.7%。三是最低工资标准不断提高。2006年底，各省（区、市）最低工资标准最高档的平均值，在2004年底的基础上年均增幅达到14%，比1994年底至2004年底年均8%的增幅高6个百分点。2006年各地最低工资标准的调整幅度一般都在30%左右，调整幅度最高的省份达到64%。四是农村居民收入平稳快速增长。2006年农村居民人均纯收入3587元，比2002年增加1111元，增长44.9%，扣除价格因素的影响，年均实际增长6.2%。预计2007年农村居民实际人均纯收入增长8.5%左右。五是农村居民货币消费支出份额不断提高。农村居民生活消费现金支出由2002年的1468元提高到2006年的2415元，增长了64.6%；现金消费支出占生活消费总支出的份额由2002年的80.0%提高到2006年的85.4%，提高了5.4个百分点。

但是，我们还应该看到收入分配领域存在的问题：各种收入差距比如城乡差距、地区差距、贫富差距、行业差距继续扩大，居民收入在国民收入分配中的比重不断下降，劳动报酬在初次分配中的比重不断下降，收入分配秩序紊乱，收入调节“按下葫芦起来瓢”的事情时有发生，等等。

因此，在完善社会主义市场经济体制的过程中，我们必须不断完善收入分配制度。要深化收入分配制度改革，不断增加城乡居民收入。要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，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。要逐步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。通过扩大就业、建立农民增收减负长效机制、健全最低工资制度、完善工资正常增长机制、逐步提高社会保障标准等举措，提高低收入者收入水平。建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制。保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。扩大转移支付，强化税收调节，打破经营垄断，创造机会公平，整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势。加强企业工资分配调控和指导，发挥工资指导线、劳动力市场价位、行业人工成本信息对工资水平的引导作用。规范国有企业经营管理者收入，确定管理者与职工收入合理比例。加快垄断行业改革，调整国家和企业分配关系，完善并严格实行工资总额控制制度。建立健全国有资本经营预算制度，保障所有者权益。实行综合与分类相结合的个人所得税制度，加强征管和调节。创造条件让更多群众拥有财产性收入，包括出让财产使用权所获得的利息、租金、专利收入等，以及财产营运所获得的红利收入、财产增值收益等。

其中，重中之重和难中之难是如何较快地扩大中等收入者比重。

社会保障是民安所在

社会保障是社会安定的重要保证。人人享有社会保障是我们写进《宪法》的理想。党的十六大把建立比较健全的社会保障体系作为全面建设小康社会的重要内容，党的十六届六中全会把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2002年以来，相继健全了工伤保险制度，扩大了完善城镇社会保障体系试点范围并在总结试点经验基础上进一步完善了企业职工基本养老保险制度，在东部7省市进行扩大失业保险支出范围的试点，制定了被征地农民社会保障工作的指导意见，研究制定了城镇居民基本医疗保险试点的指导意见并在全中国启动试点工作。目前，我国的社会保障制度框架已基本形成。在城镇，包括养老、医疗、失业、工伤和生育保险在内的社会保险制度基本建立，最低生活保障制度全面实施；在农村，最低生活保障制度已开始全面建立，新型合作医疗改革试点加快推进。社会保险覆盖范围逐步扩大，基金支撑能力逐步增强。2007年9月底，全国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险参保人数分别达到19676万人、18896万人、11473万人、11530万人和7327万人，分别比2002年底增加4939万人、9495万人、1291万人、7124万人和3839万人。2006年，基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育五项保险基金总收入达到8626亿元，比2002年增加4578亿元，年均增长20.8%。同时，为应对将来人口老龄化可能带来的资金支付压力，国家建立了具有战略储备性质的全国社会保障基金，到2007年8月底已积累了3600多亿元。2004年以来连续3年实现全国企业离退休人员基本养老金当期无拖欠，解决了这一长期影响企业离退休人员基本生活的突出问题。同时，为稳步提高企业退休人员的生活水平，连续几年进行待遇调整，企业退休人员养老金由2002年的月人均615元提高到2007年调整

后的 960 元，并作出继续连调 3 年的决定。1998 ~ 2006 年，参保离退休人员从 2 727 万人增加到 4 635 万人，基本养老金发放额从 1 512 亿元增加到 4 897 亿元。到 2006 年末，全国有 2 241 万城市居民和 1 509 万农民享受最低生活保障，5 400 万人参加农村养老保险。廉租房建设加快。根据建设部的工作计划，2007 年，国内所有城市和县城镇将全部建立廉租住房制度，最低生活保障家庭中的住房困难户“应保尽保”。截至 2006 年底，全国 657 个城市中，已经有 512 个城市建立了廉租住房制度，占城市总数的 77.9%；国内各地已经开工建设和收购廉租住房 5.3 万套，建筑面积 293.68 万平方米。

当前社会保障领域存在的主要问题是：覆盖面太窄，社会保险关系转续麻烦，机关事业单位养老和医疗制度还没有改革，农民工社会保险还没有解决好，城乡统筹问题突出，农村最低生活保障和新型合作医疗标准有待进一步提高，离人人享有社会保障的目标还有很大距离，社会保障抗风险能力有待强化，残疾人 and 住房保障亟须加强，等等。

未来在建设全面小康社会的进程中，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，更好地保障人民群众的基本生活。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。多渠道筹集社会保障基金，加强基金监管，保证社会保险基金保值增值。完善企业职工基本养老保险制度，强化保险基金统筹部分征缴，逐步做实个人账户，积极推进省级统筹，条件具备时实行基本养老金基础部分全国统筹。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。推进失业、工伤、生

育保险制度建设。加快建立适应农民工特点的社会保障制度。提高统筹层次，制定全国统一的社会保险关系转续办法。采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值。健全社会救助体系。加强对困难群众的救助，完善城市低保、农村五保供养、特困户救助、灾民救助、城市生活无着的流浪乞讨人员救助等制度。完善优抚安置政策。发展以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会福利。发扬人道主义精神，发展残疾人事业，保障残疾人合法权益。发展老龄事业，开展多种形式的老龄服务。发展慈善事业，完善社会捐赠免税减税政策，增强全社会慈善意识。发挥商业保险在健全社会保障体系中的重要作用。拓宽资金筹集渠道，加快廉租住房建设和棚户区改造，规范和加强经济适用房建设，逐步解决城镇低收入家庭住房困难。

其中，重中之重和难中之难是社会保障如何科学地覆盖全体人民。

劳动关系和谐是社会 和谐的重要基础

劳动就业、收入分配和社会保障的交集构成劳动关系。党的十六大以来，党和政府从维护劳动者合法权益入手，积极致力于构建规范、和谐、有序、稳定的劳动关系，劳动关系调整机制初步形成，劳动关系保持总体稳定。为规范用人单位和劳动者双方的权利和义务，进一步完善了劳动合同制度。为规范企业行为，颁布实施了工时、休息休假、最低工资、女职工和未成年工劳动保护等方面的标准。积极探索建立工资支付长效机制，全国已有27个省区市建立了工资支付保障制度。2003~2006年，共立案受理劳动争议案件112万件，涉及劳动者298万人，结案率保持在92%以上。为平衡劳动关系双方的利益，在部分企业建立了集体协商的机制。在中央、省和城市三级建立了由政府部门、工会和企业联合会组成的协调劳动关系三方机制。目前全国已建立

8 000个三方协调组织，初步形成了协调劳动关系的组织体系。同时，进一步加大执法检查力度，建立和完善监察执法制度，畅通信访、公共服务电话和信息网络等投诉举报渠道，有效地维护了劳动者的合法权益。当然，前面需要解决的问题和我们过去取得的成绩一样多。劳动关系问题实际上是劳权问题，劳权问题又和人权问题密不可分。

2003年，中国共产党中央委员会提出了包括增加“国家尊重和保障人权”内容在内的关于修改宪法的建议。第十届全国人民代表大会第二次会议审议通过了宪法修正案，增加了促进物质文明、政治文明和精神文明协调发展、建立健全社会保障制度、尊重和保障人权等规定，完善了土地征用制度和对公民的合法的私有财产的保护，充分体现了修宪为民、保障人权的原则。时至今日，中国已签国际人权公约包括：《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》等20项。

关于劳权，《经济、社会、文化权利国际公约》中规定：**第六条** 一、本公约缔约各国承认工作权，包括人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利，并将采取适当步骤来保障这一权利。二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导和训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术。**第七条** 本公约缔约各国承认人人有权享受公正和良好的工作条件，特别要保证：（甲）最低限度给予所有工人以下列报酬：（1）公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视，特别是保证妇女享受不差于男子所享受的工作条件，并享受同工同酬；（2）保证他们自己和他们的家庭得有符合本公约规定的过得去的生活；（乙）安全和卫生的工作条件；（丙）人人在其行业中有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制；（丁）休息、闲暇和工作