

SHOURU FENPEI YU SHEHUI GONGPING



重大课题系列研究报告

收入分配与社会公平

权衡 等著

上海人民出版社



哲人论题系列研究论丛

收入分配与社会公平

权衡 等著

图书在版编目(CIP)数据

收入分配与社会公平/权衡等著. —上海: 上海
人民出版社, 2013
(上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重
大课题系列研究报告)
ISBN 978 - 7 - 208 - 11999 - 4

I. ①收… II. ①权… III. ①收入分配—研究—中国
IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第307044号

责任编辑 鲍 静
封面设计 范昊如

· 上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告 ·

收入分配与社会公平

权 衡 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 19 插页 2 字数 231,000

2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11999 - 4/D · 2423

定价 42.00 元

“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告

出版说明

为深入学习宣传研究党的十八大精神,上海市社会科学界联合会于2012年12月在《文汇报》发布公告,公开征集“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告。经专家评审,最终确定15项专题报告,由上海主要社科院校、科研机构的专家学者分别牵头承担。报告内容涉及:人口迁移流动与城市化问题研究,地区差异与地区平衡发展研究,社会公平与收入分配问题研究,社会多元、社会矛盾与公共治理研究,社会风尚与道德领域突出问题专项治理研究,腐败新情势与反腐新战略研究,信息时代的民意表达、甄别与吸纳问题研究,干部竞争性选拔的制度优化与程序规范研究,社会自治组织的培育与发展研究,环境、生态与可持续发展研究,依法治国与完善司法体制研究,政治体制改革与发展民主政治研究,国际金融体系变革与上海金融中心建设研究,“第三次产业革命”与上海产业布局研究,农业现代化与城镇化协调发展研究等。该系列报告的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。

上海人民出版社

2013年12月

目 录

出版说明	001
引 言 在市场机制深化与政府职能转型中消除分配 不公	001
第一章 中国收入分配格局:实证描述与分析	011
第一节 中国居民总体收入分配差距现状	014
第二节 中国国民收入分配格局变迁与实证	017
第三节 中国城乡居民收入差距:结构性变迁与实证分析	026
第二章 中国收入差距与分配不公对社会公平的影响	055
第一节 中国收入差距与分配不公对机会公平的冲击	058
第二节 中国收入差距与分配不公对代际公平的影响	065
第三节 中国收入差距与分配不公对社会稳定的挑战	070

第四节	中国收入差距与分配不公对经济增长的制约	077
第三章	中国收入分配差距成因:市场机制视角	085
第一节	劳动生产率的差异与收入分配差距	088
第二节	教育和人力资本的差异与收入分配格局	094
第三节	对外经济开放程度的差异与收入分配格局	104
第四节	金融服务的差异与收入分配	109
第五节	资本深化与资本—劳动替代差异	116
第四章	中国收入分配不公:非市场机制及其影响	121
第一节	城乡二元结构与倾向城市的城市化政策	124
第二节	非均等化的基本公共服务	130
第三节	制度不完善与收入分配	136
第四节	垄断因素与收入分配不公	141
第五节	不完善的税收体制与收入分配	146
第六节	腐败、灰色收入和寻租与收入分配	152
第五章	中国收入分配不公:测度、实证分析与国际比较	157
第一节	收入分配不公的定量表示及其测度方法	160
第二节	中国收入分配不公的实证分析:程度、来源与影响	171
第三节	中国收入分配不公的国际比较	181

第六章 改革收入分配制度、消除收入分配不公的政策	
建议	189
第一节 收入分配制度改革与创新的指导性意见	192
第二节 体制创新与消除收入分配不公的制度建设	198
第三节 营造机会公平与过程公平目标的公共政策体系	204
专题一 “社会公平与收入分配问题研究”专题研讨会专家 发言纪要	211
专题二 上海城乡居民收入分配变动趋势与 政策选择	249
参考文献	280
后记	293

引言

**在市场机制深化与政府职能
转型中消除分配不公**

A decorative graphic consisting of several overlapping squares of varying shades of gray, arranged in a descending staircase pattern from the top right towards the bottom center of the page.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
PRESS

党的十八大报告指出：“实现发展成果由人民共享，必须深化收入分配制度改革，努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，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。初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平。完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。深化企业和机关事业单位工资制度改革，推行企业工资集体协商制度，保护劳动所得。多渠道增加居民财产性收入。规范收入分配秩序，保护合法收入，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。”这为中国收入分配制度改革指明了方向。

国务院在《关于深化收入分配制度改革的若干意见》也明确提出，收入分配制度是经济社会发展中一项带有根本性、基础性的制度安排，是社会主义市场经济体制的重要基石。改革开放以来，我国收入分配制度改革不断推进，与基本国情、发展阶段相适应的收入分配制度基本建立。同时，收入分配领域仍存在一些亟待解决的突出问题，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，收入分配秩序不规范，隐性收入、非法收入问题比较突出，部分群众生活比较困难。当前，我国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段，按照党的十八大提出的千方百计增加居民收入的战略部署，要继续深化收入分配制度改革，优化收入分配结构，调动各方面积极性，促进经济发展方式转变，维护社会公平正义与和谐稳定，实现发展成果由人民共享，为全面建成小康社会奠定扎实基础。《若干意见》进一步提出，深化收入分配制度改革，要坚持共同发展、共享成果。倡导勤劳致富、支持创业创新、保护合法经营，在不断创造社会财富、增强综合国力的同时，普遍提高人民富裕程度。坚持注重效率、维护

公平。初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,初次分配要注重效率,创造机会公平的竞争环境,维护劳动收入的主体地位;再分配要更加注重公平,提高公共资源配置效率,缩小收入差距。坚持市场调节、政府调控。充分发挥市场机制在要素配置和价格形成中的基础性作用,更好地发挥政府对收入分配的调控作用,规范收入分配秩序,增加低收入者收入,调节过高收入。坚持积极而为、量力而行。妥善处理改革发展稳定的关系,着力解决群众反映突出的矛盾和问题,突出增量改革,带动存量调整。

由此可见,收入分配制度改革正在拉开大幕,如何构建体现公平正义的收入分配制度,促进经济持续增长,构建和谐社会,这是一个具有重大现实意义的课题。本书立足社会公平与和谐社会主题,从“市场—非市场机制”的分析框架入手,分析中国收入分配差距扩大的市场经济因素与非市场经济的因素,区别收入差距与分配不公,重在分析分配不公导致的收入差距问题及其对和谐社会的深层次影响。本书认为,中国的收入分配差距和分配不公问题,从根本上说,既有经济增长、产业结构不完善和缺陷方面的原因,更有市场机制不完善,政府职能越位、缺位等体制机制方面的原因。解决收入分配问题的关键在于,如何从进一步深化市场机制改革和政府职能转型的双重动力中,探索收入分配改革的新契机和突破口,从而逐渐消除分配不公,缓解收入差距,构建社会主义和谐社会。

一、对当前中国收入分配问题必须要有一个“认识范式”的转变

收入分配问题伴随中国经济高速增长,在过去的30多年中就一直是人们关注的对象和热点。与过去相比较,30多年后的今天,中国收入

分配问题、焦点以及深层次矛盾等已经发生了深刻变化,这些变化促使我们对于中国收入分配问题的“认识范式”也要转变,这是我们理解新的发展形势下中国收入分配问题的关键和前提。

首先,从关注收入差距转变到更多关注分配不公。过去人们更多关注的是收入差距本身问题,包括中国经济发展过程中城乡收入差距、地区收入差距、城市内部和农村内部之间的收入差距、不同部门和行业以及个人之间的收入差距等。30多年以后,我们则要更加关注收入差距背后的原因,更加关注收入分配不公,尤其是更加关注经济社会发展过程机会不公、权利不公和规则不公等体制机制成因,思考分配不公如何影响不合理的收入差距。

其次,从关注分配政策转变到更多关注分配理论、分配制度和体制机制。过去人们关注更多的是分配政策问题,包括先富后富与共同富裕、效率优先与兼顾公平、沿海优先发展政策等等,这显然与改革开放一开始国家收入分配指导思想和分配政策对于收入分配有重要影响和意义有关。但是,现在需要我们则更多思考中国特色社会主义收入分配理论、制度以及分配体制和机制问题,需要从更深层次上思考适应社会主义市场经济发展要求的收入分配制度的总体目标和顶层设计问题。

第三,从关注二次分配转变到更多关注一次分配。过去人们关注更多的是二次分配问题,包括收入分配领域如何更好地发挥税收、转移支付等再分配手段对收入分配的有效调节作用,人们总是认为在社会主义市场经济体制下,一次分配更应当体现效率和市场机制作用,因此即使收入分配即使有问题,也是再分配领域的问题;但现在则要更多关注一次分配,因为中国的收入分配领域从一次分配中就存在“价格扭曲”问题,一次分配解决不好,二次分配就不可能解决好。

第四,从关注微观个人分配转变到更多关注宏观国民收入分配。过去人们关注更多的是微观的收入分配问题,包括各种要素如何按照贡献

大小进行分配,居民个人之间如何体现公平收入分配等,从而收入分配如何真正体现按劳分配和按要素贡献分配的原则。但是,现在则需更多关注宏观国民收入问题,尤其是要关注政府、居民和企业三者所得在国民收入分配中的比例和结构问题、财政税收分配等问题,因为收入分配中政府、企业与居民个人收入三者比重大小已经成为影响整个社会收入分配格局的重要变量。

第五,从关注当代人即代内收入分配差距、分配不公转变到更要关注收入代际流动、代际影响。收入分配问题政策出现代内不公向代际不公传递的趋势,要思考如何更好地防止代内收入差距的代际转移,防止代内家庭背景、身份、教育水平影响代际之间的背景、身份和收入等,否则会出现机会不公平问题的代代相传和锁定效应。

二、目前收入分配领域政府越位与缺位导致的三大突出问题

之所以要对于中国收入分配问题“认识范式”进行转变,其背后实际上反映了目前收入分配领域中政府越位导致的要素市场价格扭曲与政府缺位导致的公共服务供给不足,造成中国收入分配领域出现三大突出问题:

第一,政府越位或者说政府干预导致一次分配或者初次收入分配领域既没有体现经济增长的效率,也没有体现收入分配的公平问题。这个问题的实质就是由于政府对于微观生产要素的价格机制进行干预,要素市场化程度不够,要素价格严重扭曲,因此生产要素的资源配置和收入分配未能真正体现要素贡献大小进行等价交换,未能充分体现生产要素按照功能大小分配的机制和作用,甚至违反了按劳分配与按要素贡献大小分配的原则。其具体表现在:一是劳动力市场受制于中国特有的户籍

制度安排,造成劳动力市场不统一,劳动力价格及工资分配扭曲;加上劳资谈判机制不完善,出现劳务派遣问题、农民工问题等。这其实也是导致劳动者报酬在国民收入中占比偏度的一个原因。二是受“土地财政”的利益激励,城乡土地要素市场化程度不够,城市化和工业化进程城乡土地市场不统一,土地要素不等价交换,这既导致中国城乡收入差距长期扩大,也造成人口流动过程中的浅度城市化问题。三是利率市场化程度偏低,导致资本市场要素配置扭曲,长期的低利率诱导资本高投资,既导致投资驱动式的增长模式积重难返,也使得资本高收益分配扭曲劳动—资本的关系。四是垄断行业、垄断部门等出现的垄断利润,以及国企垄断和经营者价格扭曲问题,导致不同行业和部门之间收入分配不公和差距过大。再加上收入分配监管缺失,不正常收入、灰色收入、腐败等因素严重影响了收入分配秩序,出现分配不公问题。五是缺乏对技术要素和创新激励机制的设计,使得收入分配无法对于创新驱动发展形成内在的收入分配的体制机制激励,也造成技术创新、制度创新和商业模式创新缺乏内在的动力和保障。这些问题的实质是政府过度干预,导致市场机制不足,微观生产要素价格扭曲,一次收入分配关系恶化,因此既造成资源配置缺乏效率,影响经济增长,又造成收入分配不公,影响社会和谐。

第二,政府缺位导致二次分配即再分配没有真正体现税收、转移支付等对收入分配的有效调节作用,无法通过再分配实现收入分配公平公正。从理论和国际经验来看,在一次分配充分体现市场化分配基础上,真正有效缓解收入分配差距、减少收入不平等的关键,就是通过税收、转移支付等再分配进行有效调节。可以说,税收调节收入差距是其本质属性之一。以税前基尼系数与税后基尼系数相减差额即 MT 指数分析来看,欧盟国家通过税收大致可以把税前基尼系数减少 40%—50%,大大降低初次分配的差距过大问题,其他如美国等也是通过税收可以大大减

少不平等程度。反观中国,尽管 2011 年新个税税法将工资薪金所得扣除费用标准(即个税起征点)由 2 000 元提高到 3 500 元,同时将最低税率降低至 3%,并将原来的 9 级超额累进税率改为 7 级,在一定程度上降低了中低收入者的税负,但是对整个社会收入差距的调节依然十分有限。根据一些学者计算,我国的税前、税后基尼系数的差异远没有美国等发达国家那样大,缓解程度仅 1% 左右,几乎微不足道。这与我国现行的以生产税或流转税(流转税实际上是在恶化收入分配)为主体的(生产税占税收总额 70%;收入税不足 30%)征税结构和体系有关,由此决定了占比很低的所得税对收入分配结构根本起不到调节作用。发达国家的个税占比普遍比发展中国家的个税占比要高,大部分高于 30%,发展中国家一般接近 10%。我国目前的个税实际上也很低,据财政部数据,2012 年个税仅 5 820.24 亿元,只占税收收入 100 600.88 亿元的 5.8%。另外,影响我国收入分配的财产性税收,特别是房地产、金融资产、遗产、赠与财产等方面的税收基本缺失,所以也无法通过财产性税收调节我国收入差距问题。

第三,中央政府与地方政府收入分配关系不顺,突出表现在财政体制改革财权与事权的配置关系也不明确、甚至扭曲,导致广义分配问题如养老、医疗等社会保障体系不健全和公共教育资源配置失衡、公共服务有效供给不足等问题十分突出。20 世纪 90 年代初的分税制改革,尽管有效解决了两个收入占比偏低的问题,但是财权与事权不匹配的问题并未得到根本性解决,全国城乡之间,尤其是地市县以下的养老、医疗、公共服务、社会保障等问题日益突出,尤其是城乡教育资源配置失衡,公共卫生发展不平衡。这从实际上从发展起点就已经出现了教育机会和健康机会的不公平,因此也会影响到整个中国城乡一体化发展和社会和谐稳定。与此相关的一个问题是,整个国民收入分配格局也出现扭曲:无论是初次分配和再分配,从 1994 年到 2008 年,政府、企业的所得份额

均有上升,而居民收入占比则均下降了6—7个百分点,劳动者报酬占比同样也出现下降。这种宏观收入分配格局的失衡,也造成了中国经济发展内需严重不足。

三、在市场机制改革和政府职能转型的双轮驱动中深化收入分配改革

从总体上来看,我国收入分配领域基本问题是一次分配政府越位,市场缺位,市场机制不足;二次分配政府缺位,社会公平保障缺失。因此,改革的关键就是通过推进市场化机制改革和政府自身改革,以市场化改革和政府转型为双轮驱动,深化收入分配改革。具体建议如下几点:

第一,要进一步推进要素市场化改革,完善生产要素市场化价格形成机制,充分体现按照劳动贡献和要素贡献大小分配的制度,改革和完善初次收入分配制度。具体包括积极稳妥推进户籍制度改革,进一步推进劳动要素自由流动,建立城乡统一的竞争的有序的开放的劳动力市场,改善扭曲的工资价格机制;推进利率市场化改革进程,推动资本市场充分竞争,通过利率市场化、资本市场充分竞争推动新型工业化和新型城镇化道路发展,完善资本收益分配机制和劳动—资本收入分配关系;进一步推动土地要素市场化改革,完善土地要素价格机制,改善城乡收入分配关系;进一步推动垄断行业和部门改革,通过充分竞争机制改善部门和行业之间的收入分配问题;进一步完善创新激励机制和收入分配保障政策,有效激励企业家创新阶层的崛起,从根本上推动中国经济发展方式创新转型。

第二,启动新一轮税收制度改革,充分发挥税收对于收入分配的有效调节作用,改革和完善再分配制度。这里重点包括调整和完善税制结

构,降低流转税和间接税比重,提高收入税比重。同时需配套改革财税体系,努力实现中央与地方事权、财权的匹配,完善公共服务均等化体系。此外,要构建促进收入分配公平的税制体系,通过开证遗产税、赠与税、社保税,调节并实现收入公平公正,建立以房产税为主体、以土地使用税和车船使用税为补充的财产税体系。开征反暴利税来降低我国行业收入差距,调节具有垄断或较强市场控制能力的行业和高收入。

第三,调整经济结构域优化收入结构,在增加财产性收入的同时,更要发挥市场机制作用,增加城乡居民经营性收入。从我国目前经济发展阶段和收入结构来看,增加居民财产性收入很重要,特别是增加农村土地、城市资本等财产性收入,有助于城乡居民收入,缩小城乡收入差距;但是从国际经验来看,财产性收入包括资本性收入、房地产收入等具有财富累积效应,并且很不稳定,收入波动性也很大;同时,财产性收入增加的同时往往也会进一步扩大收入差距。从这一点来说,应当强调进一步增加城乡居民经营性收入,通过鼓励劳动者创新、创业以及中小企业投资和发展,这样既有助于增加居民收入来源,而且也有助于在经济增长基础上,实现国民收入倍增。为此,在当前收入分配改革进程中,还应当进一步优化企业营商环境,促进中小企业大规模发展,鼓励创新、创造和创业发展,这本身就是改善收入分配关系。

第四,加大和完善收入分配制度的相关立法建设,增加透明度,规范收入分配秩序,依法减少收入分配不公。其包括进一步规范收入来源,加大财产和收入申报力度,减少不规范、不合理的收入分配;同时,也要加大与财产性收入分配有关的房地产税、遗产税、赠与税等方面立法。依法依规落实“调高、扩中、提低”的收入分配总体思路,真正做到收入分配该提高的就提高,该降低的就降低,该取缔的就取缔。