

深化收入分配体制改革关键在创新

<http://www.criifs.org.cn> 2005年10月9日 高书生 宋军花

收入分配体制改革所面临的创新任务很重，既有体制和机制上的创新，也有制度上的创新，更有改革推进方式方法上的创新。

创新再分配手段体现社会公平目标

1、初次分配要继续坚持市场导向改革

初次分配引入市场机制，是收入分配体制改革取得的重大成果，也是收入分配适应社会主义市场经济发展的必然选择。当前，收入分配领域存在的突出矛盾和问题，是同初次分配市场导向改革不到位密切相关的。比如，垄断性行业的收入分配同市场脱节，既是收入差距不合理扩大的重要因素，又是分配不公的主要表现，更是分配秩序混乱的根源之一。

初次分配继续坚持市场导向改革，重点应放在国有单位的收入分配改革上：

一是继续推动垄断性行业的收入分配改革。改革的方向是工资收入要同劳动力市场价位相一致，即以劳动力市场价位为参照系，理顺国有垄断企业内部的工资分配关系。对于低于劳动力市场价位的关键岗位或工种的工资收入，按照“留住人才”的基本要求逐步提高；对于高于劳动力市场价位的普通岗位或工种的工资收入，可维持现状，但决不允许随关键岗位或工种增资而再增加。经过三至五年的改革和调整，使国有垄断企业内部的工资分配关系趋于科学、合理。

二是推动事业单位工资制度改革。如同事业单位盈利能力及其生存状况千差万别一样，事业单位之间人员收入水平也参差不齐。造成这种状况的原因固然很多，但最主要的有两条：其一，事业单位的工资分配同市场脱钩，即工资收入不是依照劳动力市场价位确定的，而是仍然依照行政方式认定；其二，事业单位将其经营或创收收入，或部分或全部用于收入分配。从理论上讲，事业单位无论转制或改制为营利性机构，还是改组为非营利机构，其工资分配都应同市场接轨，在这方面，二者不存在任何差别。工资收入的高低，不应当取决于所供职的单位，而取决于所从事的职业。只有根据劳动力市场价位，才能判定收入水平的高低。对于非营利机构来说，应根据事业发展的需要决定聘用何种人员，并根据自身的财务状况确定聘用多少人。至于事业单位将其经营或创收收入用作收入分配，这是由目前事业单位工资收入确定的非市场方式造成的。根据国际经验，非营利机构也会有盈利，但盈利部分既不能用作投资分红，更不能用于收入分配。做出这样的制度性安排，前提是工资分配同市场接轨。非营利机构在同所聘人员的契约中，对工资收入规定得很清楚，无论其是否盈利，都不会再同工资收入发生任何关系，该给多少就给多少。

三是推动公务员工资制度改革。《公务员法》已在全国人大常委会获得通过，并于2006年1月1

日起施行。其中，引人注目的就是公务员工资制度改革，公务员将实行国家统一的职务及与级别相结合的工资制度。在审议《公务员法》草案过程中，全国人大常委会的委员们曾提出一些中肯的建议，包括公务员工资实行属地原则，期望借助贯彻落实《公务员法》，能在全中国范围内理顺公务员工资分配关系。

四是稳步推进公车改革。建议把公车改革纳入收入分配体制改革的视野。其方向应是交通费用货币化、工资化，最好结合公务员工资改革，将交通费用一步到位理入公务员工资；同时，应实行公务用车社会化，一步到位取消公车和机关车队最好，确有困难可分步实施。第一步要关闭旧制度的大门，机关公车不再更新，新提拔的领导干部一律不配车，鼓励已配车的领导干部参加新制度。随公车自然淘汰，所有公务员一律执行新制度。

五是提高收入分配的透明度。计划经济时代，国家对公职人员的收入分配采取了低工资、高福利体制，货币工资虽低，但福利待遇项目很多。改革开放以来，随着住房福利制度、社会保险制度等项改革的逐步深入，以及国有单位的后勤社会化，福利待遇货币化取得了一定成效。但是，由于国有单位分配制度改革相对滞后，一些单位自行设立了津贴、补贴和福利项目，形成了新的单位福利待遇。这些福利待遇名目很多，资金来源不透明，不易监控，应结合深化国有单位收入分配改革，认真予以清理，合理的部分应理入工资，不合理的部分应取消。与此同时，对于国有单位领导干部在住房、交通、通讯等方面的职务消费，也应结合相关制度改革，逐步纳入其工资，逐步改变货币工资不高而职务消费过多过滥的现象。

2、再分配要体现社会公平

10多年前，我们常常听到“一次分配没章法、二次分配没办法”的议论。所谓二次分配没办法，指的是收入再分配缺乏手段。10多年过去了，随着国家经济实力的不断增强，居民收入水平的不断提高，应当说，二次分配没办法的状况已被扭转，收入再分配的手段或方式越来越多、范围和规模越来越大、基础也更扎实。但应清醒地认识到，收入再分配改革所面临的任务仍很艰巨。

一是着力解决再分配的“逆向调节”。目前，再分配“逆向调节”主要表现在两个方面：其一，个人所得税收入中，高收入者的贡献率并不高，相反，工薪阶层却成了个人所得税的纳税主体；其二，垄断性行业的职工不仅在职时能领取很高的收入，而且退休后通过企业年金等形式也能领取丰厚的退休收入。再分配存在的“逆向调节”，不仅对扩大中等收入者的比重极为不利，而且成为收入差距扩大的潜在因素。为此，建议通过改革个人所得税制，以及完善企业年金的税收政策加以解决。

二是进一步完善税收调节体系。目前，我国贫富差距不仅仅表现为收入差距，居民的财富占有形态呈现多样化，因此，对贫富差距的税收调节应是全面的。个人所得税对调节收入差距是有效的，但对不动产、金融资产收益以及财产的继承与赠与，要通过房产税、利息税以及遗产与赠与税等税种来调节，健全从收入分配到财富分配的税收调节体系。开征遗产与赠与税对增加税收收入的作用是有限的，但可以引导极少数富人向社会转移财富。

三是增加对低收入者或贫困家庭的救助方式。随着城市居民最低生活保障制度的建立，以及农村居民最低生活保障制度的试点，国家对低收入者或贫困家庭的收入救助能力有所提高。但是，低收入者或贫困家庭在住房、就医及子女就学等方面仍面临很大困难，今后应重点研究如何完善廉租

房制度，进一步改善其居住条件；实施医疗救助，解决“因病致贫、因病返贫”；建立贫困家庭子女奖学金制度，解决其子女上不起学问题。

四是建立减少和防范老年贫困的长效机制。这些年来，为减少和防范老年贫困，家庭养老、社会保险和城乡低保等发挥了重要作用，但它们的局限性也正在显现。我国目前仍处于“人口红利”期，劳动年龄人口规模很大，但再过30年，现在的青壮年将步入老年，届时恰逢人口老龄化高峰。为此，建议从现在起就要未雨绸缪，针对目前尚未被社会保险覆盖的人群实施社会保障新计划，积极防范人口老龄化高峰期的老年贫困。

收入分配制度需要四大创新

1、转移支付制度

国外经济学研究结果表明，在税收和转移支付二者对收入不平等调节方面，前者的作用小于后者。对所有家庭来说，在减少收入不平等方面，转移支付要占3/4，而税收只占整个变化的1/4。

近些年来，特别是1994年分税制改革以来，随着我国财政实力增强，政府在运用转移支付手段对低收入者予以救助方面取得了长足进展。在制度建设上，除了发挥优抚安置、临时性救济等作用外，还建立了居民最低生活保障制度。但在运用转移支付手段方面，仍存在一些问题：一是转移支付总量不大、结构不平衡。我国个人所得税已超过1000亿元，但直接用于低收入者的转移支付总量显然与此不成比例。恢复征收利息税，其目的也很明确，但各级财政2004年用于城市低保的资金，也只占当年利息税的一半。反过来，中央财政用于养老保险补助额已超过400亿元。二是地区间因财力不平衡，越是被救助的低收入者较多的地区，恰恰是财政较为困难的地区，从而影响其对低收入者的转移支付。解决这两个问题，需要在财政支出制度上进行改革和创新。

此外，对低收入者或贫困家庭的社会救助体系，包括政府举办和社会组织承办两类，但侧重点应有所不同。政府主要负责向贫困家庭提供廉租房，按照城市居民最低生活保障标准发放最低生活费，在部分公立大学设立专项奖学金资助贫困学生完成学业等。社会组织则通过接受个人特别是富人的捐赠，建立面向贫困人口的专科医院，或资助公立医院设立专门救治贫困人口的病区等；同时还应建立面向贫困家庭子女的奖学金，资助贫困学生完成学业，并鼓励贫困学生在获得稳定收入后积极向非营利机构捐款。在这方面也需要进行制度创新。

2、社会保障制度

我国社会保障制度改革已进行多年，所取得的成效是明显的，但存在的矛盾和困难也很多。总的看，过去大家对社会保障欠帐和人口老龄化等问题比较关注，但对社会保障如何适应我国工业化、城市化进程关注不够，对社会保障如何放眼未来、在人口老龄化高峰时期如何防范老年贫困关注不多。

经过20多年的改革开放，我国已不再是从前的城乡二元结构，而变成了城乡三元结构，即出现了介于城乡之间的特殊群体，包括乡镇企业职工、农民工和失地农民。这是一个庞大的群体，不仅绝对数很大，而且每年的增量也很大。据统计，近几年乡镇企业的就业人数，基本保持1.3亿人的规模。据估算，农民工现已超过1亿人，每年增量保守估计也有400万人左右；失地农民约4000万人，每年的增量约为200万人左右。这三支队伍加在一起的人数，已经超过城镇就业人数。

城乡二元结构转向三元结构，这是符合工业化、城市化规律的。与此相适应，社会保障实际上就要“三线”作战，即在搞好城市社会保障、农村社会保障的同时，还要搞好处于城乡结合部的社会保障。应当承认，面对农村、面对城乡结合部，社会保障凸现其制度创新与储备的严重不足。

社会保障制度改革应当包括三部分：一是设计一种不同于社会保障旧制度的新制度，新制度绝对要放眼于未来、面向全社会，在制度安排上绝不能只为兑现旧制度的承诺而设计。二是关闭社会保障旧制度的大门，门里边的人可以出来（参加新制度），但门外边的人不能再进去。三是选择稳妥的从社会保障旧制度向新制度过渡的方式，主要针对已被关进旧制度大门里的人而设计。

3、工资分配的宏观管理制度

对国有单位工资分配的宏观管理，是深化工资制度改革的主要组成部分。过去，我们在这方面进行过积极探索，也采取了不少办法，比如工效挂钩、计税工资等。但从实施情况看，管理者很费劲，被管理者大多时候不满意。尤其是对垄断行业收入分配的管理，谁都不能说没管，但要么管死了，要么根本管不住。究其根源，就在于管理方式和制度不能适应市场经济要求。

为避免“一放就乱、一管就死”，应探索适应市场经济发展的管理办法。可考虑参照同我国经济发展水平比较接近的国家或地区同行业、同规模企业人工成本占总成本的比例，核定企业工资总额；也可根据国家垄断经营企业设立的不同岗位或职位，参照劳动力市场价位确定工资水平，在此基础上核定年度工资总额。管理部门应把精力放在培育劳动力市场上来，探索借助市场中介机构（如薪资调查机构）收集整理同国有企业相关的工种或岗位的劳动力市场价位。

垄断行业的利润率高是正常的，但工资水平畸高就不正常了。政府作为社会管理者，有责任抑制行业间收入差距的不合理扩大；作为所有者，有义务督促垄断行业降低人工成本，并把垄断利润转化为国有资本金。鉴于利益分配的刚性，把他们的收入降低是不可能的，但可以考虑在3年内对其实行工资总额“零增长”，期间，这些行业也要实行工资制度改革，目标是拉大不同岗位人员的收入差距。三年后，可根据其劳动人事制度改革的完成情况以及人工成本、劳动力市场价位等，决定是否增加工资总额。

4、税收制度

目前，我国涉及收入分配的税收在制度安排上存在几种倾向：一是重视在企业分配之前的环节征税，轻视在企业分配之后的环节征税。体现为流转税和所得税的双重主体税；二是重视对劳动所得的课税，轻视对资本利得的课税。体现在个人所得税税率方面。三是重视对收入环节的税制建设，轻视对财产环节的税制建设。这些倾向都不利于发挥税收的分配和再分配作用，急需通过深化税收制度改革予以解决。

关于后两种倾向，人们已经引起重视；但对第一种倾向，过去大家很少涉及。在此，有两个方面的问题需要引起重视：一是我国贫富差距的重心已经发生转移，即从收入差距转向财富差距。过去，收入差距是贫富差距的主要表现形式，但随着财富占有形态趋于多样化，收入差距已不能全面反映贫富差距。为此，税收制度改革应当密切关注这一变化。对贫富差距的税收调节应是全面的。个人所得税对调节收入差距是有效的，但对不动产、金融资产收益以及财产的继承与赠与，要通过房产税、利息税以及遗产与赠与税等税种来调节。二是税收的分流功能。税收作为政府参与收入分

配的所得方式，它首先具有聚集功能。税种、税率以及纳税人的不同搭配和组合，就会产生不同的税收模式。如果把这些不同的税收模式置于收入分配这个整体之中加以分析，就会发现税收还有一种鲜为人知的特殊功能，即分流功能。

从课税客体的角度看，如果税种选择偏重于增值税或营业税，纳税人从市场上所获得的销售收入或营业收入就成为课税对象，并使之相当部分尚未经过企业分配，就径直成为财政分配的对象。其结果是，财政分配规模的扩大，要以企业分配规模的缩小为代价，势必损伤企业分配的效率；如果税种选择偏重于所得税类，税收是在企业分配之后才进行的，企业可以将经营所得的绝大部分用于分配，政府在要素所有者获得各类收入之后课税。这样，政府获得财政分配的对象，就不会缩小企业可供分配的规模，财政分配的功能发挥是建立在企业分配功能正常发挥的基础上。其结果是，企业分配和财政分配实现了功能互补，收入分配形成整合功能。

从纳税主体的角度看，选择法人拟或自然人作为纳税人，税收同样具有分流功能。如果纳税主体的选择倚重于法人，要么直接减少企业分配的规模（间接税），要么降低法人的实际所得（直接税），从而影响再生产的投入；如果纳税主体的选择倚重于自然人，只能以自然人的劳动所得、资本所得以及财产所得作为课税对象，其结果是，通过征税使自然人在分配中的所得实现分流，即一部分作为税金流入财政分配领域，剩余部分作为个人可支配收入流入市场（包括消费市场和金融市场）。

制度创新的二点具体建议

1、抓紧研究收入分配的长远和战略问题

收入分配是国民经济和社会发展的综合反映，国民经济运行中的矛盾和问题，社会发展中不协调的因素，都会在收入分配中这样那样体现出来。特别是目前收入差距或贫富差距的扩大，尽管尚未构成群体性、突发性事件的导火索，但是，一旦差距扩大的趋势得不到有效调节和控制，势必会对政治生活、经济生活和社会生活产生不利影响。同时，收入分配的结果同社会结构变迁密切相关，特别是分配格局对社会分层、社会稳定具有深远的影响。有鉴于此，中央应从现在开始，充分发挥政界、学界各自的优势，对收入分配的长远和战略问题进行综合研究，为中央决策提供科学依据。

2、成立收入分配体制改革的综合协调机构

1990年，国务院曾经成立分配制度改革委员会，对收入分配的现状、政策和体制改革进行综合性研究。但鉴于委员会采取了松散的协调形式，所发挥的作用很有限。当前，我国收入分配领域的体制改革和制度创新，比那时的情况更为复杂，更需要加强沟通和协调。为此，我们建议以研究制订公务员工资改革方案为契机，国务院应成立收入分配体制改革的综合协调机构。考虑到收入分配体制改革的任务仍很艰巨，也不会在几年内完成，这一综合协调机构最好不要搞成松散的、临时性的。

（作者高书生 宋军花：北京大学中国保险与社会保障研究中心 人民出版社）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430