



### 在线资源

- ▶ 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

### 人事管理

## 王小鲁：怎样解决收入分配失衡问题

2013-02-17 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013年02月17日来源于 财新《中国改革》

解决收入分配失衡问题，重在改革财税体制和政府管理体制，实现政府支出合理化；对垄断性收益征税；建立起一套全民覆盖的社会保障和福利体系

【财新《中国改革》】（特约作者 王小鲁）收入差距过大是市场经济导致的吗？事实是，大多数发达的市场经济国家，基尼系数只有0.3左右，收入差距比中国小得多。中国的收入差距过大，不是市场经济造成的，而是靠权力限制市场、垄断资源造成的，是腐败造成的，是因为改革滞后、没有建立对腐败的制度约束。

解决收入分配不公平和差距过大的问题，关键是要从制度上消除产生腐败的基础。首先要有一个公平竞争的市场，尽可能减少行政权力对市场的干预，防止权力和资本结合，形成以权力为背景的垄断资本；其次是政府依法行政，公开、透明，受社会公众监督；其三要建立一套全社会覆盖的基本社会保障和公共服务体系。

为此，需要推动制度改革，这不局限于经济制度，还包括政府管理体制、社会管理体制等等。否则，即便提出了一些涉及收入分配问题的改革方案，会因为缺乏一个整体改革的大布局，改革方案可能会因部门间意见不一致，互相扯皮，最后不了了之。因此解决收入分配失衡的问题，主要取决于体制改革的推进。当前应重点考虑以下几方面的改革。

#### 推动财税体制和土地出让制度改革

收入分配失衡、腐败等问题，与公共资金的流失和不合理使用关系极大。中国一年40多万亿元的GDP中，政府财政预算收入、土地出让收入、其他未包括在常规预算里的政府性基金收入、社保基金收入等合计，至少占GDP的三分之一以上。如果加上公共投资项目使用的银行资金、来自资本市场的资金，规模还要大得多。但是，这么大量的公共资源去向如何？有多少用在了有效的公共目的，有多少因为腐败流失了或者浪费掉了？需要搞清楚。就广义的行政管理费支出而言，我们与国际通常的支出水平相比，估计一年要多花掉上万亿元。再加上公共投资中的大量资金流失以及其他类别政府支出中的流失和不合理使用，每年公共资金流失的规模很可能成倍于此。所以，不推进财税体制改革和政府管理体制的相应改革，不把这一部分收入分配纳入正常轨道，就不可能解决现在收入分配面临的问题。

怎么改？提高公共资金管理透明度的改革应该走在前面。首先是公开各级政府全口径财政细账，这包括财政预算收入、土地收入以及其他政府性基金收入。通过制度改革，将政府财政收支的全部细项在网上公开，让老百姓监督。此外，人大要对政府全口径预算决算实行实质性的审查和监督，把这一职能落到实处，并向社会公开审议过程。当然，还需要进一步改革和完善人大制度，使之真正代表人民意志，对政府实行有效监督。

其次，现行土地征用和出让制度造成几大问题，一来是低价征地，高价拍卖出让，导致多数失地农民难以得到合理的补偿；二来又推高了房地产价格，增加了居民负担。

第三，对未来70年的土地使用权收益，政府一次性收取，一次性花掉，提前预支了未来的收益，不可

持续。最后，土地收入管理不严，缺乏监督，导致严重的流失和腐败。

因此，改革土地征用和出让制度势在必行。基本方向应是开放土地市场，由市场来调节，政府对巨额的土地溢价收入征收增值税，用于公共服务，支持户籍制度改革、健全社会保障，再通过房产税改革以调节财产收入、控制房价，补充地方政府的常规财政收入。

土地征用和出让制度的改革，会减少地方政府对土地收入的依赖，相应地会对整个财政体制提出改革要求：需要调整和界定中央与地方间、各级地方政府间、不同地区间的财政分配关系，消除苦乐不均，合理充实地方预算。现在，中央政府对地方有大量的专项转移支付，一事一议，没有统一标准，导致地方政府“跑部钱进”“会哭的孩子有奶吃”，败坏了政风，造成了腐败和不公平分配。应该建立统一财政标准，把专项支付的大部分用来充实地方常规预算，满足其公共服务职能的需要。

#### 对垄断性收益征税

第一，导致目前收入分配差距过大的很大一部分问题出在资源性和垄断性部门，即这些部门拥有大量来自其垄断地位的超额利润，造成了其内部的高工资、高福利和大量灰色收入。前不久启动的资源税改革，对石油、天然气等从价计征税率为5%的资源税。这是一个进步，但相比于最近澳大利亚针对资源型企业征收利润额30%的资源税改革，我们的资源税改革力度还不到他们的一半，绝大部分超额利润还是由垄断部门自行支配。此外，目前的改革也没有包括煤炭和其他资源性行业。因此，资源税改革还应继续推进，除石油和天然气外，还应包括煤炭和其他矿产资源部门；第二，要加大力度；第三，要有针对不同资源条件的级差税；第四，最好将从价税改为针对利润征税，因为从价税可以通过提高价格的方式转移给消费者，而针对利润的税收是难以转移的。

深化税制改革，也同样有利于解决其他行业的垄断收益问题，比如利率管制带来的银行业垄断收益。目前的存贷款基准利率，人为规定了很大的利差，使银行业坐享高存贷差带来的1万多亿元净利润。这种垄断收入导致行业之间严重苦乐不均。对银行业应开放市场、鼓励竞争、促进民间小型金融机构发展，还可以通过征收垄断利润调节税的方式，减少它们与一般竞争性行业之间的差异，并将这部分垄断性收益用于公共服务。

#### 社会保障和福利体系要全民覆盖

中国需要建立一套覆盖全民的社会保障和福利体系，不要搞过高的保障和福利，但是要实现全民覆盖，同时促进教育、医疗、住房等公共服务均等化。这样，收入分配差距过大的状况就能够有显著改善。

近几年，社会保障体系的覆盖面在迅速扩大，进步很大，但仍然有重大缺陷。突出的是城镇常住人口中有2亿人没有城镇户口，主要是农民工。国家统计局去年的调查显示，直至2011年，他们绝大部分仍然没有被纳入城镇社会保障。

过去20年来，城市化对中国经济发展起了火车头的作用。中国目前的城市化率为51%，按照发达国家城市化率70%-80%的标准，中国未来还要有3亿-4亿农民转移到城市。但是，现行的城乡分割的户籍制度，使农民工不能享受与城市居民同等的社会保障和福利，孩子不能在城市入学升学，很难在城市安家落户。这不是一条健康发展的城市化道路，也无法保障今后城市化的继续推进。这些农民工把精力最旺盛的青壮年阶段耗费在城市的打工生活中，但到了三四十岁，就只好返回农村，回去后也往往不能在当地充分就业。他们十几年在城市工作积累的工作经验，也很难继续发挥作用。这是对人力资本的浪费，也是导致目前劳动力短缺的一个重要原因。这种制度不改革，不但影响未来发展与社会和谐，也难以解决公平分配的问题。

要解决长期在城市打工的农民工的户籍问题、社会保障问题、住房和子女教育问题等，实现社会保障的全民覆盖和公共服务的均等化，都需要财政投入。如果能够切实改革财税体制和政府管理体制，减少腐败和流失，实现政府支出合理化，资金问题是完全可以解决的。更重要的是，这将在很大程度上纠正不公平的收入分配，实现收入分配合理化。

作者为中国改革基金会国民经济研究所副所长

[>> 返回](#)