



### 学术跟踪

- ▶ 五个着力点
- ▶ [学术跟踪](#)
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 关注两会
- ▶ 白皮书

### 学术跟踪

## 高培勇：解决收入分配问题重在建机制、构渠道

2010-12-13 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

在民盟首届民生论坛（2010）——收入分配与民生上的演讲

2010年12月10日来源：人民网-理论频道

### 一、问题主要缘起于调节手段缺失

对于当前中国的收入分配形势，尽管可以操用不同的指标、从不同的角度去测度，甚至据此得出不同的判断，但有一点可以算作一个基本共识。这就是，面对呈扩大之势的收入分配差距，政府应当有所作为。

问题是，高度重视并着力调节收入分配，并非近期才提上政府议事日程的事情。事实上，起码在进入本世纪之后，举凡党和政府的重要文件，都会有专门的篇幅论及收入分配问题。然而，现实中的收入分配差距，非但没有如我们期望的那样逐步拉近，反而被日渐拉大。这其中的缘由，究竟是什么？

体制的转轨，固然是一个原因，但可能并非实质、亦非根本性的原因。因为，在今天的世界上，实行转轨的，毕竟并非只有中国一家。在从计划经济体制向市场经济体制转轨的国家中，毕竟也可找到收入差距虽有所扩大、但不很明显，基尼系数并不算高的样板。如匈牙利、捷克。

也不宜把原因完全归结于实行市场经济体制。因为，并非所有的实行市场经济的国家都经历过或正在经历着收入分配矛盾尖锐化的熬煎，其中不乏处理得比较好的先例。在典型的市场经济国家那里，尽管现实中的收入差距可能并不比我们小，但总体处于掌控之中，也并未引致类如当前中国这样的强烈社会反响。

更不能把账记在具有中国特色的市场经济体制上。因为，至少在一般特征上，中国的市场经济与典型市场经济国家的市场经济并无根本不同。有所差异的，不过是基于特殊国情考虑而做出的某些特殊选择。但这些特殊选择，绝非是导致收入分配差距拉大的因素。即便是，那也应在坚决摒弃而不在我们的坚守之列。

其实，人们常说的收入分配问题，本身包括两个方面的意义。一是分配差距，主要是指分配的结果，如分配差距。另一是分配不公，指的是对造成分配不平等结果原因的判断，如机会不均等。这两个问题，显然存在于所有经济体制和所有发展阶段，具有永恒性质。有所差异的，不过是，在不同的经济体制下和不同的发展阶段，可能要操用或依赖不同的调节机制和渠道。所以，问题的关键在于，我们要以什么样的调节机制和渠道去应对收入分配差距和分配不公问题。

这就是说，倘若当前中国的收入分配问题果真有什么特殊之处，那么，这种特殊性，只能归之于现实中的市场经济体制的不完善。以有欠完善的现实市场经济体制为线索，仔细地审视当前中国的收入分配运行格局全景，可以常常观察到的一个基本事实是：政府对解决收入分配问题，不可谓重视不够，不可谓决心不大，但一旦付诸行动，就是苦于找不准下手的地方或有效的工具。

机制尚缺，渠道不畅，在收入分配差距被一天天被拉大的挑战面前，政府或是束手无策，或是鲜有作为，这或许正是当前中国收入分配问题的重要症结所在。

### 二、当务之急是建构起新的调节机制和渠道

在传统体制下，我们曾有过一套行之有效的调节收入分配的机制和渠道。那一套机制和渠道的主要支柱，就是农副产品统购统销和城市职工八级工资制。在农副产品实行统购统销的条件下，农民剩余的农副产品

品，只能按照国家规定的价格标准统一卖给国有商业部门。在城市职工八级工资制条件下，不仅城市职工被区分为若干类别，每一类都由政府规定了相应的工资级别和标准，而且，什么时候涨工资、涨多少工资，也由政府说了算。而且，在那个时候，农民获取货币收入的主要渠道，就是剩余农副产品的销售。城市职工获取货币收入的几乎唯一的渠道，就是工资。因而，只要把农民的农副产品销售渠道和城市职工的工资渠道管住了，包括农民和城市居民在内的全国人口的收入分配格局，便可完全处于政府的掌控之中。

由计划经济走向市场经济，农副产品统购统销和城市职工八级工资制逐一被打破。原有的调节机制和渠道既已不复存在，自然要以新的适应市场经济的调节机制和渠道去“换防”。这无疑要经历一个“摸着石头过河”般的探寻过程。迄今为止，曾经有不少招术先后被推上前台，但是，从总体看，由于缺乏同市场经济新体制的适应性或适应性不够，这些招术，大多未能收获预期的效果。调节机制和渠道的重新建构问题，始终未能获得根本解决。

那么，究竟有无适合市场经济的调节手段？在中国市场经济的土壤中，又能否找到适当且有效的调节机制和渠道？这一问题，一直让我们所苦思、苦解。不过，随着时间的推移，人们的认识倒是变得越来越清晰并逐步逼近规律层面：

调节收入分配的担子，已经不可能继续指望曾经行之有效的、传统的行政手段。法律手段，如颁布或提升最低工资标准等，固然可以在一定范围内发挥作用，但毕竟是有限的、辅助或补充性的。能够适应市场经济的、有较大作为空间的，可能主要是经济手段。

在理论上，收入分配至少可以分为初次分配和再分配两个层面。初次分配当然是基础环节。基础打不牢，其他便很难谈起。但这一层面的问题，多属于市场体系，政府的作用空间相当有限。政府既不能直接调整非国有企业职工工资，也不宜过多干预国有企业的职工工资。政府所能做且可有效的，至多是规范市场分配秩序。除此之外，可作调节之用、具有调节之效的经济手段，只能或主要来自再分配层面。

再分配的灵魂或实质，说到底，就是“劫富济贫”——用从富人那里得来的钱去接济穷人。在现实的中国，“济贫”似不难。因为，毕竟机制在，有渠道。在既有财政支出的结构框架内，或者，通过调整既有的财政支出结构框架，完全可以在不动存量，仅靠增量——呈稳定增长之势的财政收入——的前提下，实现为低收入群体提供支援的目标。相比之下，“劫富”则难以做到。因为，它既无机制，又无渠道。即便做全方位、多视角的广泛搜索，政府所能操用的“劫富”手段，基本上就是税收。现行税制体系下的中国税收，显然胜任不了这样的使命。

比如，就整个税制体系的布局而言，税收的“劫富”的功能，要同直接税而非间接税相对接。浏览一下2009年全国税收收入的格局，便会看到，在由18种税所构成的现行税制体系中，包括增值税、营业税和消费税在内的各种流转税收入占到了70%左右。且不说流转税即是间接税，终究要通过各种途径全部或部分转嫁出去，归宿难以把握。单就其被归结为累退税——高收入者所纳税款占其收入的比例，反而少于低收入者——这一点而言，它所可能带来的调节作用，也属逆向性质。

再如，就直接税的布局来说，目前能够纳入现行直接税体系的，主要是处于流量层面的企业所得税和个人所得税。在2009年，两者的占比分别为21%和7%。尽管企业所得税也具调节功能，但它调节的毕竟主要是企业或行业而非居民个人之间的收入水平。现行的个人所得税，本应当调节居民收入水平的主要工具，但是，一方面，受制于份额的偏低，其作用的空间极为有限。另一方面，还需注意到，在实行分类所得税制的条件下，将个人所得划分为若干类别、分别就不同类别征税，甚至分别适用不同的税制规定，而不是在综合计算其所有来源、所有项目收入的基础上实施调节，其本就有限的作用也被打了折扣。

还如，作为直接税的一个重要类别——处于存量层面、针对居民个人征收的财产税，仍是中国现行税制体系中的“空白”之地。这又意味着，面对由流量和存量两个层面所构成的贫富差距，现实中国税收所能实施的调节，至多触及流量，而不能延伸至存量。鉴于存量系基础，在相当程度上决定着流量这一基本常识，还可进一步认定，现实中国税收对贫富差距所能实施的调节，至多触及皮毛，而不能牵动筋骨。

说到这里，做出如下的判断可能是适当的：面对日趋严峻的收入分配情势，最迫切、最亟待解决的事情，就在于政府要重新获得并拥有一套有助于调节收入分配的机制和渠道。由重新建构机制和渠道入手，进而谋求在调节收入分配方面有所作为，这是我们在当前应当也必须做出的一个重要抉择。

### 三、打造“功能齐全”的现代税制体系

建构调节机制和渠道，当然要从其最重要的“软肋”地带开始。从上述的分析中，我们已经发现，如果说政府实施收入分配调节的经济手段只能或主要来自再分配层面，那么，作为再分配层面的两个行动线索，“劫富”与“济贫”相比，难不在“济贫”，而在“劫富”。所以，当前首先要着手完成的一项重要工作，就是建构好“劫富”的机制和渠道。“劫富”要靠直接税而非间接税。所以，按照现代税收的功能标准，跳出相对偏重收入的“单一功能”格局，建设一个融收入与调节、稳定功能于一身的“功能齐全”的税制体

系，是必需的。让现行税制跳出相对偏重收入的“单一功能”格局、走向“功能齐全”目标的出路，就在于增加直接税的份额。这就要求我们，通过启动一系列增加直接税并相应调减间接税比重的税制改革行动，调整并重构现行税制体系的总体布局。

增加直接税份额，显然要先将已经纳入税制改革规划且久拖未决的直接税项目付诸实施。这至少包括两个税种：个人所得税和物业税。

中国的个人所得税制，要走“综合与分类相结合”之路，这是早在“十五”计划中就已确立并写明的改革目标。并且，这是符合历史规律的、不容改变的根本目标。毋庸赘言，在过去的十几年中，主要是由于税收征管上难以跨越的障碍，我们并没有在这个方向上取得多少实质进展。或许是由于看不到短期出现革命性变化的希望，每当谈到个人所得税由分类制到综合制的改革，便总会有条件不具备的忧虑和相伴而生的躲闪之举。但是，不管怎样，长期躲闪，久拖不决，终归不是万全之策。时至今日，鉴于收入分配矛盾的解决或者缓解，已经不容我们再拖，且无多少躲闪的余地。故而，尽快地谋划一场税收征管上的革命性变化并由此破解实行综合与分类相结合的个人所得税制的重重障碍，让建立在综合计征基础上的个人所得税制“落户”中国，已成为迫在眉睫之举。

物业税，之所以总是与“开征”二字相连，是因为，它是被严格界定为对居民个人所拥有的房产或房地产所征的税。而这样的税种，在现行税制体系中并不存在。从2003年10月间将其纳入税制改革规划至今，已有7年时间。7年之久的难产经历已经告诉我们，无论是将其作为抑制房价的手段，还是将其作为地方政府的主体税种，都难以成为开征物业税的充足理由，都难以撼动开征物业税道路上的种种障碍。可以说，它们都是开征物业税的理由，但并非最基本、最重要的理由。只有在将其置于呈尖锐化之势的收入分配矛盾之中，并且，将其调节收入分配和拉近贫富差距的手段加以使用之时，物业税才有可能获得广泛的支持，物业税的开征才不会继续停留于“雾里看花”状态。一旦物业税获得开征并由此为遗产税以及其他属于财产税系列的税种铺平道路，那么，结束中国现行税制格局中的财产税“缺失”状态，从而建立起从收入、消费、财产等各个环节全方位调节贫富差距的现代税制体系，便会成为中国的现实。

同个人所得税实行综合与分类相结合的情形相似，开征物业税的最大难题，主要来源于税收征管机制的制约。现实中国的税收征管机制，从总体而言，尚停留于“间接+截流”的水平。所谓“间接”，指的是，它基本上只能征间接税，而不能征直接税。所谓“截留”，指的是，它基本上只能征以现金流为前提的税，而不能征存量环节的税。拟议开征的物业税，既是直接税，又是存量税。所以，税务机关能征直接税和存量税，是开征物业税的基本条件。这又要求我们，采取一切可以采取的举措，举全社会之力，抓紧突破现实税收征管机制的“瓶颈”制约，为开征物业税铺平道路。（作者系中国社会科学院财政与贸易经济研究所所长）

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- [国际视野下的人才战略](#) 2010-12-13
- [人民时评:关系3000万人利益,事业单位工资如何改革](#) 2010-12-13
- [周建华:日本企业薪酬制度建设的经验与借鉴](#) 2010-12-10
- [普通居民与劳动者收入低](#) 2010-12-10
- [事业单位明年起大范围推行全员聘用制](#) 2010-12-10
- [论公共危机管理中政府形象的媒介公关](#) 2010-12-10
- [浅论城市社区公共人力资源管理](#) 2010-12-10

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号