



研究人员风采

岳 颖

- 个人简介
- 文章总汇
- 科研项目及成果
- 图片信息
- 联系信息

文章总汇

岳 颖: 收入分配热点问题研究综述

2011-04-14 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

岳 颖

(中国人事科学研究院 北京 100101)

摘 要: 本文比较系统地总结梳理了近年来我国收入分配领域的若干热点问题, 指出了我国收入分配领域存在的八大突出问题, 分析了我国收入分配结构失衡五大原因, 并有针对性地提出了深化我国收入分配制度改革十大对策建议。

关键词: 收入分配 热点 综述

2010年两会, 收入分配问题成为热点之首。“收入差距”首次写入政协工作报告; “改革收入分配制度”首次出现在政府工作报告之中; 九三学社书面发言警醒收入差距已达历史最高。目前, 收入分配问题已远不是部分民众的幸福指数的问题, 伴随着收入差距的不断拉大, 这个命题或将从一个社会问题、经济问题逐渐演变成政治难题, 引起全社会各层面的广泛关注。下面, 主要根据今年两会期间代表委员的观点以及部分提案, 将有关收入分配热点问题综述如下:

一、我国收入分配领域存在的八大突出问题

目前, 我国收入分配领域存在着诸多分配不公问题, 突出表现在以下八个方面:

1. 居民收入占国民收入的比重、劳动报酬在初次分配中的比重、工资性收入在生产要素中的比重“三低”, 并逐年下降。

据九三学社中央援引的一组数字显示: 我国劳动者报酬占GDP比例从1995年的51.4%下降到2007年的39.7%, 而发达国家劳动者报酬在国民收入中所占比重一般在55%以上; 我国居民收入占GDP比例从1992年的68.6%下降到2007年的52.3%; 作为居民收入主要渠道的工资收入, 在生产要素中的分配比例偏低, 仅占企业运营成本的不到10%, 远低于发达国家的50%。相反, 从1997年-2007年, 企业营业盈余占GDP的比重从21.23%上升至31.29%; 政府预算内财政收入占GDP比重从10.95%上升至20.57%。

多年来, 在我国初次分配领域, 一直存在“利润蚕食工资”的倾向, 收入分配主要朝着资本、企业和政府方面倾斜, 劳动者工资增长赶不上企业利润增长成为普遍现象。武汉科技大学金融证券研究所所长董登新认为, “国富民不强”是中国经济改革开放30年来一个最不正常的现象, 而出现这种情况的根源在于, 社会分配过于偏向国家和企业。全国人大代表、山东古贝春有限集团公司董事长周晓峰也认为, 在我国生产要素的报酬中, 劳动报酬比例较低, 尤其是农民工和部分城市低收入者的劳动报酬低、增长速度慢。长此下去, 势必损害广大劳动者的积极性、主动性和创造性, 甚至使劳动要素与非劳动要素处于对立状态。

2. 贫富差距正在不断扩大, 已达历史最高

据九三学社援引数据显示, 我国收入最高10%群体和收入最低10%群体的收入差距, 从1988年的7.3倍已

经上升到23倍。我国的奢侈品消费近两年却增长22%，上升至世界第二。世界银行报告同时显示，最高收入的20%人口的平均收入和最低收入20%人口的平均收入，这两个数字的比在中国是10.7倍，而美国是8.4倍，俄罗斯是4.5倍，印度是4.9倍，最低的是日本，只有3.4倍。我国贫富差距主要来源于行业差距、地区差距和层级差距。

第一，垄断行业收入比全国平均水平高5--10倍。一方面是普通工人工资收入偏低，另一方面是垄断行业职工“肥得流油”。2008年，电力、石油、烟草等垄断性质的行业职工平均收入，竟然是全国平均水平的5到10倍。除去工资收入，这些行业的隐性收入有的也高的离谱。垄断行业收入居高不下，直接引发了收入水平的严重不平衡。“他们并没有付出超额的劳动，也并没做出突出的贡献，凭什么拿这么高的工资？”全国政协委员、全国工商联副主席王新奎直指垄断行业，“拿银行来说，垄断了资本要素，吃着高额的存贷利差，简直就是暴利，员工的工作却挺轻松。”

第二，城乡差距也达历史最高，并仍在持续扩大。据统计，1980—2009年的30年间，我国GDP和财政收入分别增长74倍和59倍，而农村和城镇居民家庭人均收入仅分别增长27倍和36倍。2009年，城镇人均收入为17175元，农村地区为5153元，城乡收入比为3.33：1，我国居民收入的城乡差距从1985年的1.86扩大到3.33，达到1978年以来的最高水平。目前，尽管采取了一系列措施，但城乡收入差距仍在持续扩大。据中国社会科学院在今年4月20日发布的一份《中国农村经济形势分析与预测》报告中预测，2010年城乡居民收入比率将进一步扩大至3.35：1。

第三，企业高管与职工收入差距不断扩大。上世纪九十年代，企业负责人收入相当于职工平均工资的倍数，大部分地区出台的办法规定在6倍以内。2002年，我国开始推行国企高管年薪制，规定高管年薪不得超过职工平均工资的12倍，但事实上一些金融、电信、石油、烟草等国企高管薪酬远远超过这一红线，一部分国企高管的薪水甚至达到普通员工平均工资的百倍计。全国政协委员、中华全国总工会经费审查委员会主任张世平指出，据全总2009年就职工收入所作的专项调查显示，国企高管与职工收入差距过大，呈现利益群体分化态势。据上市公司年报分析，208家国企高管与一线职工的收入差距，从2006年6.72倍扩至2008年17.95倍。

3. “碎片化”的退休制度带来养老“双轨鸿沟”

“碎片化”的退休制度，直接导致每个制度之间、群体之间的待遇差距的悬殊，影响了劳动力的自由流动，妨碍劳动力市场的形成，也滋生了很多不和谐因素。突出表现在：

一是“双轨制”导致不同群体退休待遇差距过大。据宁波市政协副主席范谊调查了解到，当地30多名国企退休干部的退休金不足2000元，而一同参加工作的行政副科级干部退休后每月实际收入近5000元，一名县级机关门卫的退休人员每月也能领到4600元。据统计，2007年底企业退休人员的养老金平均是1380元左右，而机关干部养老金平均则在4000元以上。前者只为后者的1/3。一位企业退休人员说：“相同的学历，相似的资历，同样为国家做出过贡献，只因为所在单位性质不同，收入却相差这么大，我们的心态难以平衡。”退休双轨制伤透了几千万企业退休人员的心，以致于近年来政府每调升一次公务员退休金，就激化一次社会矛盾。

二是企业退休金连涨三年仍未弥补与机关事业单位的退休差距。据统计，从2000年—2005年间，机关退休金年均增长13.07%，同期企业退休职工的收入年均增长仅有6.92%。2007年，为了解决退休金差距过大问题，国家决定从2008年—2010年“连涨三年企业退休金”，但由于“双轨制”天然的鸿沟以及没有建立正常退休金增长机制，企业与机关事业单位的退休金差距仍未得到有效弥补。

三是“双轨制”直接障碍着人才的自由流动。待遇的壁垒、身份的壁垒直接障碍着人才的自由流动。养老保险制度不统一，难以转换、不能衔接，遏制了人力资源的合理配置。一般来说，发达国家如美国80%左右的优秀人才集聚在企业，而我国只有30%左右的人才在企业，大量优秀人才滞涨在机关事业单位。其主要原因之一在于我国社会保障制度的不均衡。

4. “灰色收入”广泛存在，难以厘清与规范

目前，在收入分配领域出现了一些模糊不清的“中间地带”，即“灰色收入”，收入差距很大一部分来自名目繁多、形式各异的“灰色收入”。今年政府工作报告首提“规范灰色收入”引发广泛争议，第一个提出质疑的是政协委员、作家张抗抗。由于报告没有对“灰色收入”给出定义，一些代表委员担心这一表述会为不法收入合法化创造空间。有委员认为，“规范灰色收入”用词不科学，在一定程度上默认了灰色收入的合理性，“灰色收入”定义不明，情况复杂，要规范必须先“正名”。有委员则道出了自己的疑惑，到底如何界定和规范灰色收入？

中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长蔡昉解释，“所谓灰色收入，就是介于白色收入和黑色收入之间的收入。白色收入合法，黑色收入非法，而有些收入，比如稿酬、兼职收入，从新体制看应该合法，但

在旧体制中却缺乏明确规定。同时,对于公职人员收取劳务费超过法律中缺乏明确规定的收入,也要区分情况加以界定。”“因此,所谓‘规范灰色收入’,并不是为灰色收入正名,也不是简单地把灰色收入变‘白’或变‘黑’,而是要把白色收入和黑色收入清晰地界定开,不要再出现模糊地带。”规范灰色收入是缩小分配差距的措施之一。

“灰色收入”因定义不明,最终未写入政府工作报告。“改革收入分配制度”一段中,原文“坚决打击取缔非法收入,规范灰色收入”现改为“保护合法收入,调节过高收入,取缔非法收入”。但是,不写入不代表不存在,普遍存在的“灰色收入”如何厘清与规范,仍是一大难题。

5. 事业单位绩效工资实施“三步走”,步步艰难

事业单位绩效工资实施分三步走,步步艰难。义务教育学校实施绩效工资一年以来,虽然初显成效。但是,义务教育学校绩效工资实施过程中也暴露出一些矛盾和问题。一是部分学校没有建立科学合理绩效管理制度,引发绩效工资分配矛盾。一些学校在制定绩效分配方案时,明显向行政管理人员倾斜,一线教师获益不多,引起强烈反响。中山市李树华和欧阳传圣两位政协委员在当地两会上反映,工作20多年的一线教师待遇,可能还不如20多岁的学校团委书记。绩效工资“偏爱”校领导的情况不独发生在中山,在其他地方同样存在。二是绩效工资基础性部分所占比例过大,绩效工资不绩效,导致部分教师积极性受损。温州二中校长认为“绩效工资基础性部分所占比例过大,绩效工资不绩效”,“如果不出台相应措施或根据下情而改进“绩效工资”,由工资均衡和工资论资排辈而引发的“学校隋懒症”、“教师隋懒症”,又会成为百姓对中国教育下一轮的牢骚和愤怒。”三是由于财政困难,部分地区义务教育学校教师的绩效工资资金缺口大。四是分步实施引发了各类人员相互攀比。五是部分学校的津贴补贴尚未彻底规范。六是带来新的分配不公。由于没有统一制度和政府财力不同,同一个市不同区县的教师工资差距达到3至5倍,教师同城同工不能同酬。

目前,在公共卫生与基层医疗卫生事业单位实施绩效工资正在艰难推进。在其他事业单位实施绩效工资的总体方案尚未如期出台,引发许多攀比与不满。

6. 最低工资标准偏低,增长缓慢

早在2004年初,劳动和社会保障部就颁布了新的《最低工资规定》。随着经济的发展,职工平均工资整体水平比以前有所提高,但实施最低工资制度也面临不少突出问题。

一是最低工资标准偏低。最低工资与平均工资的比例,是衡量最低工资水平的重要指标。目前各地标准最高的深圳特区内最低工资相当于当地平均工资的27.6%,北京市相当于21.4%,上海市相当于29.2%,天津市相当于31.5%;绝大部分省区最低工资标准在400元至800元之间,低于当地平均工资40%的水平。而国际上最低工资标准一般相当于社会平均工资的40%至60%。

二是最低工资增长较慢。从最低工资调整幅度上看,最低工资增长大大落后于经济增长和职工平均工资增速。2008年与1994年相比,北京、上海、深圳(特区内)的最低工资标准分别增长281%、336%、196%;而三市职工平均工资分别增长584%、434%、311%,最低工资标准明显滞后于经济社会发展。

三是近1/3的职工工资徘徊在最低工资标准附近。据全国总工会2009年底的调查,职工月工资与当地最低工资标准相比,低于当地最低工资标准的占4.8%,高出当地最低工资标准50元以下的占10.9%,高出50元至100元的占12.5%,三者合计占28.2%。考虑到超时劳动的普遍性和严重性,在剔除工时因素后,制度工时内实际工资在最低工资标准附近的职工更多。

7. 再分配补偿不足,加剧了收入分配结构失衡

目前,再分配领域内税收和社会保障没有弥补初次分配的不足,向低收入和弱势群体偏向力度不够。首先,税收出现逆向调节。九三学社中央指出,当前我国工薪阶层的个税比重达50%,个人所得税的主体是绝大多数中低收入居民,高收入者的个人所得税占比并不大,而美国10%的最高收入者缴纳个税占总额的80%以上。这说明,当前我国个人所得税征收制度并没有有效起到调节居民在初级财富分配环节中存在不合理的正面作用。其次,社会保障制度不够完善。由于社保强制性不足,在城镇就业人员中,养老、医疗保险参保率仅为62%和60%。农民工的参保水平更低,参加养老、医疗保险的不足20%和31%。许多劳务工的社保缴费基数低于工资水平,甚至按最低工资标准计算。2009年统计数据表明,我国农村养老金领取人口比例为4.8%,城市养老金领取人口比例为78%。与此同时,央企占据了90%以上企业年金市场,通过补充保险进一步拉大二次分配差距。

8. 居民实际可支配收入比重下降,消费需求严重不足

不合理的收入分配结构,直接导致居民实际可支配收入比重的下降,并造成当前我国最终消费率迅速下降。我国居民消费率从2000年的46.4%下降到2009年的35%,而投资率连续五年在40%以上,远高于世界平均水平22—23%。2010年,消费被寄予厚望,因为中国的外向型发展模式受到了外需不足和贸易保护的围堵,而且投资拉动已经使用到了极致。

但现实情况是,中国消费率低下的事实无法短期内改变,中国社会科学院中国经济评价中心主任刘煜辉

指出，并不是国人不愿意消费，而是在于收入分配，家庭所得占国民收入份额在萎缩，劳动报酬所占份额也在萎缩。收入差距扩大意味着高收入居民的收入增长快于低收入居民，这会导致平均的居民储蓄率上升而消费率下降。中国社会科学院金融研究所研究员易宪容认为，对于绝大多数中低收入民众来说，劳动力收入是其最为重要的收入来源，甚至是多数人唯一的财富收入来源。当劳动力收入在整个收入分配中的比重过低时，自然会导致绝大多数居民收入水平十分低下，消费支付能力小。

二、我国收入分配结构失衡的主要原因分析

我国收入分配结构失衡的原因是多方面的，由转轨时期的体制、经济发展和公共政策缺陷等多种因素共同造成。主要表现在：

1. 经济结构不合理，体制改革不到位

分配关系不合理，从表面上看是收入问题，从根子上看是经济结构不合理、体制改革不到位造成的。人力资源和社会保障部劳动工资研究所所长苏海南认为，收入差距过大，根子还是出在经济结构不合理和体制改革跟不上经济改革的节奏，也有的是历史沉淀下来的不合理的体制造成的。中央经济工作会议把加大国民收入分配调整力度作为经济结构调整的一个重要内容，抓住了问题的关键。全国人大常委、中国人民大学教授郑功成认为，长期以来，带动经济增长的“三驾马车”由出口、投资主导，而本应当成为经济增长第一推动力的消费却居于末位。产业结构中第三产业不发达，第二产业低端产业畸重，粗放型生产方式普遍。这种状况直接影响劳动报酬在初次分配中的比重。因此，调整收入分配格局必须与经济结构的调整紧密结合，高度重视调整相关经济结构和深化体制改革对收入分配格局的直接影响。

2. 要素市场发展严重滞后，资源收益分配的起点和机会不公平

目前最为公众诟病的是，在改革的过程中，掌控的存量资源不同，导致竞争的起点和能力也不同，导致获取财富的机会不公：一是垄断集团依靠不公平竞争攫取的高收入。高速公路收费员、水务公司抄表员收入过万，个别垄断行业员工每年数十万公积金等问题，早已激起普遍公众强烈不满；二是公务人员特别是官员的灰色收入、过度福利以及贪腐所得。三是因权力不清洁导致的官商勾结，权钱交易，权贵子女在经商、就业、升迁等诸方面享受的种种优待。因此，要调整居民的收入分配关系，从根本上讲，还得从改革当前对经济的不当干预与占有入手，从改革要素市场的市场化运作方式入手。

中国社科院金融研究所研究员易宪容认为，国内要素市场发展严重滞后，导致通过权力寻租而不是市场价格机制可获得部分要素的财富分配，使居民收入分配的不合理问题日趋严重。当通过权力寻租而非市场机制占有和使用部分国有或全民的资源时，在很大程度上会造成社会财富的分配与权力的大小相关，却与劳动的创造或努力无关。这样，不仅会导致广大中低收入居民的收入分配和财富增长不断下降，还会导致社会中“官本位”的现象日趋严重，更容易形成腐败。

3. 公共服务激励与约束不足，政府支出结构失衡

首先，对公共服务激励不足。各级地方政府对扩大产出规模、加快经济增长有强烈的冲动，而在完善公共服务和实现充分就业方面激励不足，过多地鼓励资本密集的大项目投资和大中型企业发展，而对劳动密集型的小企业发展缺乏重视，这使要素配置发生倾斜，企业规模和产业的资本密集度不断上升，因而减少了就业机会，扩大了收入差距，加速了消费率的下降。

其次，对公共资金使用约束不力。政府的公共资金和资源管理体系存在漏洞，制度规范不健全，透明度低，特别是对预算外资金的征收和使用更缺乏监督，导致了公共资金使用不当、流失和贪污腐败现象，严重恶化了收入分配格局。

最后，导致政府支出结构失衡。主要表现在：一方面，公共支出比例仍然偏低。近几年国家大幅增加了公共支出，但与其他发展中国家相比仍有较大差距。2008年我国教育、医疗和社会保障三项公共支出仅占财政支出的29.7%，与人均GDP3000美元、3000-6000美元国家相比，分别低13.0%和24.3%。另一方面，行政支出比例偏高。据估算，2007年党政事业工资、退休、医疗、“三公”、办公等经费总支出相当于同年财政支出的59.1%。

4. 劳动力市场充分供给压制工资水平上升

在中低劳动力市场总体供大于求、企业负担较重的情况下，劳动者始终处于弱势，工资增长指导线、最低工资标准等制度形同虚设。中国经济改革研究基金会国民经济研究所所长樊纲指出，中国目前大约有1.5亿农民工在城市工作，每年还有至少几百万农民工继续进入城市。在经济高速增长、人均GDP不断提高的情况下，劳动力市场的充分供给压制了工资水平的上升，也就导致劳动报酬在收入分配中的比重不断下降，从而扩大了收入差距，并压抑了大众消费的增长，导致最终消费增长滞后于GDP增长的情况。

5. 相关配套制度的不健全或制度安排不合理

中国社科院金融研究所研究员易宪容认为，许多制度安排不合理或不健全，这是导致中国国民收入分配

不合理的最大根源之一。比如,正是由于制度安排的不合理,造成目前农民收入水平仍处于最低水平。改革开放前,“价格剪刀差”将巨大的财富由农业转移到工业;改革开放后,农民收入提高落后于经济现代化进程。如果我们不能较好地解决这些重大的制度安排问题,单纯靠提高农产品价格或对农民实施简单的救助,很难真正提高农民的收入水平,特别是难以提高他们的劳动报酬。

另外,在改革过程中,工资水平从政府决定转向了由劳动力的市场供求关系决定,但保护劳工的立法和社会保障、公共福利等制度尚未健全。在劳动者收入单纯由劳动力市场供求关系决定,没有形成补充市场的保障制度的情况下,没有自发机制来保证劳动者的收入和消费水平随经济增长而同步增长。近年社会保障体系正在发生明显改善,但亟待进一步健全。

三、深化我国收入分配制度改革的十大对策建议

收入分配改革是一个庞大的系统工程,需要利用经济、法律、市场、行政等多种手段,从多角度多方位破题。

1. 调整国民收入分配结构,提高劳动者收入

我国居民消费率逐年下降至2009年的35%,投资率却连续五年在40%以上。由于劳动报酬在初次分配中的比例过低,“干得多,挣得少”,制约着百姓消费能力和生活质量的提高。正是绝大多数居民收入和劳动者报酬在国民收入分配中所占比重过小,正是由于社会财富的分配不公,导致居民消费能力的不足,引致我国经济增长越来越依赖出口和投资增长。更重要的是,国民收入分配不合理,也将不利于当前中国经济增长方式转变的顺利进行。因此,加快提高劳动报酬在初次分配中的比重,既有利于分好“蛋糕”,也有利于更好地做大“蛋糕”。收入分配本身有双重含义,既是百姓关注的最大的民心工程,也是未来经济发展方式转变和经济结构调整的关键所在。

今年两会政府工作报告指出:要抓紧制定调整国民收入分配格局的政策措施,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。一些专家学者建议:尽快调整国民收入分配格局,建立长效的工资增长机制,提高居民收入在国民收入中的比重,提高个人工资收入在初次分配中的比重,提高收入,刺激消费,拉动内需,促进经济发展方式转变。要将优化收入分配结构作为重大的国家战略,高度重视国民收入分配结构对“保增长、扩内需、调结构”的重要作用,将优化收入分配结构、提高居民收入作为经济社会发展刚性的、长期的约束性指标,在“十二五”规划中充分体现。逐步缩小居民收入增速与GDP增速、财政收入增速之间的差距,并将城乡居民收入增长作为各级政府重要的政绩考核指标。

2. 深化垄断行业收入分配制度改革,缩小不合理的行业差距

垄断是市场的天敌,是竞争的对手,也是不当得利的手段。垄断行业的暴利一直是老百姓非常不满的一个源头。据测算,在行业收入差距中,有20%是由垄断因素带来的。按18个行政性垄断行业的工资总额推算,以2007年行业平均工资为基数,节省下来的1/3工资福利可以多容纳700万人就业。财政部财政科学研究所所长贾康认为,垄断行业享受高收入,其中既有各国都不能完全避免的自然垄断原因,又有我国改革尚不到位形成的过度垄断原因。垄断行业的收入整体水平比其他行业高很多,是其“合理依据”与“不合理依据”目前大都混在一起而形成的。特别是垄断行业的一般岗位,其收入水平与其价值度和贡献度严重背离,这显然是不正常的。

垄断如何改革垄断行业的收入分配? 专家学者们提出了很多好的建议。一是**打破垄断,放开电力、电信等垄断行业**。深化垄断行业改革,除了关系到国计民生的少数几个行业,垄断性行业应当进一步开放,通过市场竞争达到收入均衡的目的。二是**垄断企业产品实行限价**。九三学社中央对此指出,对具有战略性或自然垄断的资源定价实行有效监管,推进资源税改革,扩大资源税征收范围。制定《反垄断法》的配套法规,逐步清除垄断行业的各种壁垒;规定垄断企业最低产品供应量、最高限价。国家发改委社会发展研究所所长杨宜勇认为,对大家都很关注石油电力这些行业,我们可以给资源重新定价,调节垄断企业暴利。三是**国家就需要通过二次分配将国有垄断企业的利润上缴后让利给居民**。人力资源和社会保障部劳动工资研究所所长苏海南表示,企业特别是国有垄断企业要把利润上缴给国家;从政府角度看,要对劳动密集型中小企业减免税,这样就会让居民分得的份额增加,而政府让利的部分可以从征收国有垄断企业的利润中弥补。四是**应该完善国有资本预算,规范国有企业分红**。全国政协委员、中国经济体制改革研究会会长宋晓梧建议,按照同股同权原则,规范国有企业特别是行政性垄断国企的利润分配。国有资本红利可用来补充社会保障资金,或作为再分配基金用于扩大居民消费。这样,有利于遏制部分垄断性国有企业收入过高的问题。五是**对垄断行业实行限薪**。建议对部分垄断行业薪酬实行限制,完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策,将行业间的收入差距控制在国际认可的2-3倍的范围内。

3. 调整个税起征点,减轻中等收入阶层税负

美国《福布斯》杂志发表的2007“全球税负痛苦指数”,中国的税负名列世界第三。虽然年我国个税起

征点已经历过两次调整，2005年从800元上调至1600元，2007年又从1600元上调至2000元。但2000元的起征点意味着所有工薪阶层，在某些发达地区甚至包括低收入群体，几乎都要缴纳个税，个税已变相成为一种“人头税”。财政部去年公布的《我国个人所得税基本情况》显示，近年来工薪所得项目个税收入占个税总收入的比重约为50%左右。反观美国，10%的最高收入者缴纳的个税占全部个税比重的80%以上。可以看出，我们的个税征收既不符合税收对社会财富再分配进行调节的本义，也与个税的初衷——公平相背离。

因此，要改革税收制度，加大所得税再分配功能，首先要调高个人所得税的起征点和高收入者的累进所得税率，减少所得税的累进层级，并加大各层级之间的级差。通过改进现行所得税税率设计，来减轻中等收入阶层的税负，而高收入层面应该继续实行高税率。这样，有助于更好发挥个人所得税应发挥的收入再分配作用，形成“两头小、中间大”的橄榄形社会，进一步缩小收入差距。全国人大代表**董明珠**、政协委员**李书福**等建议，将目前的个税起征点提高到5000元。**九三学社**中央建议，加大税收“提低、控高”的调节力度，根据各地实际情况调整个税起征点、超额累进税率和层级。同时，提高消费税税率并扩大征税范围，尽快试点推广物业税，择机开征遗产税和赠与税。政协委员、清华大学中国与世界经济研究中心主任**李稻葵**则认为，仅仅提高个税起征点还远远不够。“现在的个人所得税是工资税，炒股票的人反而不交税，劳动的人反而要交税，这有悖于社会公平。”

但也有专家持不同观点，财科所**贾康**认为，个税起征点经过两次调整后，从原来的800元提高到了2000元，工薪阶层纳税人数占总人数的比例从60%降至30%以下。也就是说，70%的工薪阶层纳税人已不用再交个人所得税。如果再次提高个税起征点，很多低收入群体根本享受不到实惠，反而是高收入者受益远远大于低收入者。

在以家庭为单位征收个税，以及实行“综合与分类相结合税制”都存在技术难度的前提下，上调个税起征点无疑是当下调整收入分配的一个不错的选择。中国税务学会理事、中山大学教授**杨卫华**认为，起征点定多少，应取决于居民开支。这个费用是养活再生产劳动力的最基本开支，如果征了税，就是过头税。

4. 提高最低工资标准，保障低收入职工的基本生活

最低工资制度是政府调节企业工资分配、保障低收入劳动者取得合理报酬的重要手段。目前，我国各地最低工资标准普遍太低，绝大部分省区的最低工资相当于当地平均工资的20—40%。因此，应采取以下措施来有效保障低职工基本生活：**一是提高最低工资与社会平均工资间的比例。**切实使各地最低工资标准普遍达到社会平均工资40%—60%的水平，确保最低工资标准跟上经济社会发展。各地研究确定最低工资标准的上调幅度，应充分考虑到医疗、教育、住房、养老等方面支出增长的因素，统一将职工个人缴纳的社会保险费、住房公积金等包含在最低工资标准之中。**二是建立最低工资标准定期上调机制。**鉴于各地最低工资标准偏低实际，建议明确最低工资标准必须每年调整一次，一般应于春节前协商调整，每次调整不低于GDP和职工平均工资增长率。尤其是经济相对发达的东部沿海地区，应大幅度提高最低工资标准，使低收入职工特别是广大农民工的工资得到快速提升。

5. 加快全面实施事业单位绩效工资

事业单位绩效工资总体方案的实施细则尚未出台，如何切实解决绩效工资实施过程中的一些难点问题，是大家十分关注和期待的。

第一，严格规范事业单位津贴补贴——实施绩效工资的前提。从目前各地义务教育学校执行情况来看，有的地方并没有真正清理规范义务教育学校的津贴补贴，这种做法有可能导致绩效工资总量的核定流于形式。严格规范事业单位津贴补贴，这是事业单位实施绩效工资的前提。治标必须先治本。“开前门、必须先关后门”。因此，建议借鉴规范公务员津贴补贴的有益做法，根据事业单位的特点，对不同类型事业单位津贴补贴的项目、水平、发放办法及资金来源等进行全面清理。

第二，建立分类分级财政保障体制——实施绩效工资的保证。目前，义务教育学校绩效工资难以落实的主要原因之一在于财政困难，那么下一步基层医疗卫生机构的绩效工资又该如何保障？其他事业单位的绩效工资如何解决？因此，必须建立一个由多级政府共同承担的绩效工资来源机制。专家建议基本公共服务财政必须全部买单，不能再出台一些“政府请客、各地买单”的政策。

第三，构建科学合理绩效管理制度——实施绩效工资的重点。绩效工资主要体现职工的实绩和贡献，是在对职工进行严格绩效管理的基础上发放的一种工资形式。建立一整套科学合理的、易于操作的绩效管理制度是实施绩效工资制度的必然要求和关键环节。现在，很多学校因为绩效管理制度不完善，导致绩效工资发放矛盾重重。因此，应根据行业特点、岗位职责、拨款来源渠道的不同，制定一个切实可行的、符合行业和岗位特点的绩效考核和评估体系，对事业单位绩效工资改革的顺利推进就显得至关重要。

第四，科学核定事业单位绩效工资总量——实施绩效工资的关键。目前，许多省市的人事、财政部门简单地按照“当地公务员平均工资水平乘以义务教育学校教师总人数”的方式将绩效工资总额划拨给教育主管部门，教育主管部门再依此类推划拨给各个学校，不同学校的特点和绩效无从体现。下一步，其他类型

事业单位绩效工资总量核定更是一个大难题，这直接关系到绩效工资改革的成败。为了既保障基本公共服务水平，缩小不合理的收入差距，又不挫伤部分事业单位创收积极性，专家建议必须分类分级的开放式的核定绩效工资总量。

第五，统筹各类人员的收入分配——实施绩效工资的基础。目前，事业单位绩效工资的分步实施，导致各类人员绩效工资的不平衡，引发许多矛盾。义务教育学校实施绩效工资，拉开了与非义务教育单位及其他事业单位的差距，形成了其他教师与义务教育教师的攀比；卫生行业绩效工资实施，也可能带来不同类型医院医生绩效工资的不平衡；公共服务单位绩效工资参照公务员规范后的津补贴确定，由于公务员津补贴规范尚未到位，导致不同区域教师或医生绩效工资的不平衡；绩效工资不纳入退休费基数，导致事业单位退休替代率太低，在职与退休人员待遇的不平衡等。因此，事业单位绩效工资总体方案的实施，要以科学发展观为指导，统筹考虑各类人员的收入分配问题。应从收入分配改革发展方向与现阶段实际、各方面的承受能力，分配政策的连续性与历史形成的分配关系等多方面统筹考虑，使绩效工资改革平稳顺利推进。

6. 填平养老制度“双轨鸿沟”

养老“双轨制”带来的诸多不和谐，引起社会普遍关注和一致反对。今年两会召开前夕，由人民网发布的两会期间最受网友关注的十大话题中，“养老保险”高居榜首，其中超过八成以上的网友认为“退休双轨制”不合理。两会期间，养老制度的“双轨鸿沟”问题再度点燃。如何填平养老制度“双轨鸿沟”，专家们纷纷建言献策。

一是**强烈要求取消退休“双轨制”，“长痛不如短痛”**。建立一个统一的可以覆盖全社会的养老保险制度是各国社保制度发展的趋向。因为凡是存在两种退休制度以上的国家，几乎都存在相互之间彼此攀比、不断升级、最终导致社会不稳定的情况。

二是**提高企业退休金替代率，“不做减法做加法”**。据测算，目前企业养老金替代率大概只有20~40%左右，而机关事业单位的退休金的名义替代率约为80~90%，实际替代率也仅为50%左右，均低于60%的既定目标替代率。从事业单位养老保险试点情况来看，5省市仍处于改革试点“准备”中，并无实质性举动。改革最大的阻力来源于待遇降低与不公平的问题。因此，建议通过制度设计不断提高企业职工养老金替代率，“不做减法做加法”，来缩小不同群体之间的养老金待遇差距，这才是解决“双轨制”问题的可行之道。

三是**建立全社会统一基本养老统筹体系，机关、事业单位同步改革**。应树立“在职时讲效率，退休后讲公平”的理念。就基本养老金而言，应当统筹考虑企业、事业单位和机关三类人员，统一参加社会基本养老保险。事业单位应当与机关同步进行养老保险制度改革，在制度设计上均与企业制度相衔接，不能再分割国家基本制度，形成新的社会不公。公务员群体不能继续享受“特殊（免费）午餐”。基本公共服务均等化，这是老百姓呼声最高的诉求。

四是**尽快建立企业年金（或职业年金），弥补养老金缺口**。根据养老保障方面的国际经验，职工退休后总收入的替代率在70%—80%时，退休员工的生活水准才能得以较好的维持。在多支柱养老体系发展充分的国家，在70%—80%的总替代率中，通常有40%左右来自于社会基本养老保险，20%左右来自于企业（或职业）年金，其余的10%—20%来自于员工或雇主购买商业养老保险。因此，建议尽快建立企业（或职业）年金，弥补养老金缺口，推动机关事业单位养老保险制度改革。

7. 切实提高农民收入，缩小城乡收入差距

在收入分配差距的问题中，城乡收入差别是无法回避的话题。近年来，城乡居民的收入分配差距仍在拉大。全国人大财政经济委员会副主任委员、国家统计局原副局长**贺铿**表示，城市的幸福不能建立在农村的痛苦之上，提高农产品价格、理顺农村劳动力市场等措施可以有效的改变这一现状。全国政协委员、中国人事科学研究院院长**吴江**认为，确保农民收入稳步增长，最有效的办法之一是建立农产品价格保护制度，从制定主要农产品最低收购价格入手，保证种粮农民的劳动报酬不低于非农产业。同时，还需推进城镇化进程，拓宽农民工就业的渠道，提高就业能力，促进农民增收。中国人民大学农业与农村发展学院副院长**郑风田**指出，城乡收入差别的根源在于城乡二元户籍制度。全国数亿农民工居然不在城市政府公共管理服务范围之内，很多城市在规划基础设施、社会保障、劳动就业、教育卫生和住房时，都没有考虑农民工的问题。建议必须加快户籍制度改革。

8. 严格规范收入分配秩序，扭转收入差距扩大的趋势

灰色收入或隐性收入等非透明、非规范性收入不同程度的存在，导致实际收入差距比工资差距要大得多。应坚决打击取缔非法收入，逐步形成公开透明，公正合理的收入分配秩序，坚决扭转收入差距扩大的趋势。社科院**蔡昉**表示，规范灰色收入可以通过三种途径。除了通过明确界定将合理部分纳入税收监管范畴外，还可以通过完善法律法规来加以规范，还应有纪检监察部门的配合。财科所**贾康**认为，解决灰色收入问

题应从三个方面着手。首先，要逐步提高公务员正规渠道的薪酬水平，同时逐步压缩、归并那些细碎、烦琐的具体标准，适当拉开薪酬档次，合理体现薪酬中岗位、年功、业绩等不同要素。其次，大力减少和消除正规渠道之外五花八门、各显神通的现金与实物发放，把暗账翻明，建立有效的监督制度和协调各部门、单位发放总水平的调控制度。第三，与政府系统现存事业单位的改革相配合，今后要逐步使公务员薪酬与今后仍需由财政提供经费的少数事业单位人员的薪酬，以及应当社会化、企业化事业单位人员的薪酬各行其道，各自形成规范的制度与合理的机制。社科院易宪容认为，要通过弱化权力对要素市场利益分配的寻租、减少政府对经济生活的干预及借助公共决策降低既得利益制度化的几率等措施，彻底改变当前社会财富的分配不公现象，促进国民收入分配制度改革。

9. 调整政府支出结构，加大对低收入群体的保障力度

针对目前我国政府支出结构失衡问题，应进一步调整政府支出结构，加大对低收入群体的保障力度。一是建立财权事权匹配的财税体制。重新界定各级政府支出责任，将提供基础教育、基础医疗、社会保障明确纳入中央政府的管理范畴；调整税收分配，培育地方税主体税种，扩大地方的共享税分成；加快“费改税”进程，加大对地方政府体制外收入的管控；加快推进各级政府财政信息公开。二是调整政府支出结构。进一步加大农村基础教育投入，加强城乡职业技能培训和公共就业服务；加大建设城乡社会保障、医疗保险、住房保障体系投入，做好保障接续工作；加大对欠发达地区和生态功能区财政补贴和一般性转移支付力度，规范并压缩专项转移支付；大力压缩行政开支；根据经济形势和物价变化，及时调整提高城乡低保补助标准、社会救助水平和农村五保供养标准；努力减轻低收入群体在教育、住房、医疗等方面的支出负担。

全国人大代表、中国金融期货交易所总经理朱玉辰表示，促进内需的扩大、经济结构的调整、经济增长方式的转变，需要采取特别措施来切实提高居民收入，做好保障和改善民生的工作。因此，他建议发行1万亿元民生**特别国债**，重点解决群众“基本生活、基本医疗和基本教育”三大问题，矫正收入分配的结构失衡，偿还经济发展的民生欠账，完善社会保障、医疗、福利制度等基础性民生保障，提高广大中低收入阶层的可支配收入，让老百姓“有钱可花、有钱能花、有钱敢花”，发行国债、刺激消费，打破制约消费支出扩大的桎梏。

10. 积极推进第三次分配，发挥第三种力量的调节作用

调节收入差距应充分发挥第三种力量的调节作用。第三种力量是指市场力量与政府力量之外的力量，包括营利机构、非营利机构(宗教组织、民间团体等)和居民个人。营利和非营利机构以及居民个人通过无偿地向受援居民提供实物或货币形式的援助，会使受援居民收入增加，称为三次分配。目前，我国三次分配规模小，我国现有慈善机构100多家，但掌握的慈善资金不到GDP的0.5%，而美国却高达9%。在我国逾1000万家企业中，有过捐赠记录、履行慈善义务的不到1%。

在目前社会保障体系还处于逐步完善的过程中，三次分配显得尤为重要。原全国人大常委会委员长成思危曾明确表示：要缩小财富差距，就应当有三次分配。初次分配一定要讲效率，就是要让那些有知识、善于创新并努力工作的人得到更多的劳务报酬，首先富裕起来；二次分配要讲公平，政府应当利用税收等手段来帮助弱势群体，建立全面、系统、适度、公平和有效的社会保障体系；三次分配要讲社会责任，富人们应当在自愿的基础上拿出自己的部分财富，帮助穷人改善生活、教育和医疗的条件。因此，应积极推进第三次分配，尽快健全和完善相关的税收减免、登记监管、法律保护、政策扶持等制度，鼓励并积极发展慈善事业。树立“社会主义核心价值观体系”，强化企业和高收入群体的社会责任意识。

收入分配改革需要的是行动。相比已形成的广泛共识和热切期待，收入分配改革在实际推进中仍然显得缓慢和艰难。虽然我们必须承认，收入分配改革比其他领域的改革来得更加广泛而复杂，触及中国经济和社会发展中深层次问题。但是，我们当前面临的已经不是要不要进行改革的问题，而是有没有勇气和决心破除固有不公的利益输送链条、强力推进收入分配改革的问题。

参考文献：

- ① 雷敏、谭剑等，政府工作报告首提“规范灰色收入”引发争议，新华网2010-03-8。
- ② 周祚、邱瑞贤等，政协工作报告关注收入差距数据指已达23倍，广州日报2010-3-4
- ③ 李龙，调收入分配不妨先调个税，广州日报2010-03-04。
- ④ 张然，中国消费需求不足存六大根源，人民网2010-04-13。
- ⑤ 李琼，收入分配改革需要的是行动，长江日报2009-12-04。
- ⑥ 陈家沛，别让收入分配改革的四大措施“四大皆空”，湖南红网 2010-03-01。
- ⑦ 崔鹏、马跃峰，民生三问：收入分配改革，怎样体现公平，人民网2010-03-05。
- ⑧ 易宪容，推进重大制度改革才能克服收入分配不公，上海证券报2010-03-11。
- ⑨ 全国总工会，解决收入分配问题有益农民工就业，中国新闻网2010-03-11。

- ⑩ 吴江，收入分配改革应该透明化，中国劳动保障报，2010-3-10。
- ⑪ 高福生，加快收入分配改革步伐让民富与国富同步，红网2010-03-7。
- ⑫ 全国总工会，高管与职工收入差十几倍，扬子晚报2010-03-10。
- ⑬ 孟凡霞，代表建议发行万亿民生债，矫正收入分配结构失衡，北京商报2010-03-5。
- ⑭ 杨宜勇，收入分配改革最大阻力在于富人，东方早报 2010-03-08。
- ⑮ 郭凯，解决收入分配先须“执政透明”，21世纪经济报道，2010-03-05。
- ⑯ 刘林德，分好财富蛋糕不仅要改革分配格局，长江日报2010-03-05。
- ⑰ 陈雍容、刘劼，收入分配进入深度调整期，新华网2010-03-02。
- ⑱ 杜海涛，2010：收入分配待攻坚，人民网2009-12-31。
- ⑲ 王红茹，我国收入分配改革再起步 中低收入者将受益，人民网2009-10-26。
- ⑳ 九三学社中央，关于优化国民收入分配结构推动经济社会持续健康发展的建议，2010年政协提案。

来源：《求索》2010年第9期

[>>返回](#)

相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28
- 专业技术人才队伍建设中长期规划 2011-06-27