

编者按: 政府收入分配政策能力是指政府科学制定和执行收入分配政策, 以有效解决贫富差距过大的问题, 推动社会和谐发展的能力。随着我国经济的快速发展, 加强政府收入分配政策能力建设显得愈加重要。

论政府收入分配政策能力建设

杨丹, 肖陆军 (重庆师范大学财务处, 重庆 400047)

摘要 从我国目前面临的社会问题入手, 提出了切实提升政府收入分配政策能力的路径选择。

关键词 政府收入分配政策能力; 社会发展; 社会和谐

中图分类号 F810 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)28-09026-03

On Construction of Revenue Distribution Policy Capability of Government

YANG Dan et al (Financial Department, Chongqing Normal University, Chongqing 400047)

Abstract Starting with the Chinese social problems, the path selection of practically improving revenue distribution policy capability of government was put forward.

Key words Revenue distribution policy capability of government; Social development; Social harmonization

1 问题的提出

改革开放以来, 我国经济发展取得了世人瞩目的伟大成就, 但改革开放的成果却还没有公正地在城乡之间、地区之间、人与人之间分享, 城乡发展失衡、区域发展失衡、贫富差距拉大、社会再分配的力度较弱等社会问题日趋凸显, 迫使我们大力加强政府收入分配政策能力建设的步伐。

1.1 城乡发展失衡 据统计, 虽然改革开放以来我国经济整体上出现了快速发展的良好态势, 但城乡差距却整体上呈现出不断扩大的趋势。在改革开放初期, 农村发展快于城市, 1978~1984年, 农民年人均收入增长16.4%, 城市年人均收入增长8.0%, 城乡差距缩小。但此后情况逆转, 城乡居民收入差距从1983年的1.8:1扩大到2005年3.2:1。这个时期城乡居民消费水平由2.5:1扩大到3.6:1。如果将城市职工的工资外的其他收入也计算在内, 现阶段城乡居民收入之比约为5~6倍。长期以来, 与市民相比, 农民较少享受到公共产品和服务, 这与社会主义的本质和公共财政的要求大相径庭。城乡结构越来越不合理, 城乡差距越来越大, 已成为当今我国诸多社会矛盾和问题的主要根源^[1]。因此, 有必要通过构建城乡协调发展的社会主义和谐社会而予以克服, 使城乡居民共享改革开放的成果。

1.2 地区发展失衡 我国近年来地区发展严重失衡, 胡鞍钢称之为“一个中国, 四个世界”。我国是一个人口众多、地域辽阔、发展不平衡的发展中大国, 也是世界上自然地理、人口资源、经济发展和社会差距最大的国家之一。我国国情的基本特征之一是各地区条件差异显著、发展极不平衡, 呈现出“一个中国, 四个世界”的不和谐现象。“第一世界”包括上海、北京、深圳等高收入发达地区, 其中上海和北京的人类发展指数分别在全球174个国家和地区中分列第25和第27位。“第二世界”包括大中城市和沿海地区的小城市以及部分农村上中等收入较发达地区, 天津、广东、浙江、江苏、福建、辽宁等沿海省份, 这些地区人类发展指数属于世界高人类发展水平地区。“第三世界”是指广大农村中下等收入

或低收入的较不发达地区, 包括河北省以及中西部大部分地区, 这些地区按人类发展指数衡量属于世界中等人类发展水平地区。“第四世界”包括西部少数民族农村地区、边远地区及低收入贫困地区, 这些地区按人类发展指数衡量属于世界低人类发展水平地区。正是由于这种特殊的国情背景, 导致我国形成了明显的三大发展差距, 即经济发展差距、人类发展差距和知识发展差距。20世纪90年代以来这三大发展差距持续扩大^[2]。因此, 有必要通过构建区域协调发展的社会主义和谐社会而予以克服, 使改革开放的成果惠及不同区域的全体社会成员。

1.3 贫富差距严重 基尼系数是全世界公认的反映一个国家社会分配问题的重要指标, 0为“完全平等”, 1为“极端不平等”。目前公认的标准是, 基尼系数在0.3以下为“好”, 0.3~0.4为“正常”, 超过0.4为“警戒点”。国际经验表明, 一旦基尼系数超过0.6, 则该国社会处于可能发生动乱的“危险状态”。据中国人民大学和香港科技大学的调查, 我国内地基尼系数已高达0.53~0.54。基尼系数0.4是社会失衡临界点, 0.6是社会振荡临界点, 由此可见, 我国目前的贫富差距已经达到了非常严重的程度^[3]。因此, 必须加快社会主义和谐社会建设, 着力解决分配不公的现象, 构建全体人民共同富裕的和谐社会。

1.4 社会再分配的力度较弱 市场不是万能的, 社会公平不可能通过市场竞争自动实现, 因此有必要加大社会再分配的力度。在社会再分配中, 国家在基本民生方面的投入状况是其最核心的内容。所以, 通过考察政府在基本民生方面公共投入的基本状况, 在很大程度上可反映出社会再分配的基本状况。在改革开放以后较长的一段时间里, 各级政府过分热衷于追求GDP的增长率, 在很大程度上忽视了经济社会的协调发展问题, 其最终的演绎结果必然是经济社会发展“一条腿长, 一条腿短”。就基本民生方面的投入而言, 目前我国社会保障和福利、公共教育和卫生保健的公共支出占国内生产总值的比重都很小, 这需要引起各级政府的高度关注。

2 政府收入分配政策能力的涵义

目前, 政府收入分配政策能力已成为一个世界性的话

题。政府收入分配政策能力的强弱对于一个国家的和谐发展起着至关重要的作用。事实上,政府收入分配政策能力贯穿于收入分配政策整个动态运行过程的各个环节,因此政府收入分配政策能力这一概念不仅涉及到收入分配政策的制定和执行,而且涉及到收入分配政策的问题认定、评估以及调整。具体而言,政府收入分配政策能力包括以下方面。

2.1 认定能力 收入问题是收入分配政策运行的逻辑起点,但并不是所有的收入分配问题都会成为收入分配政策问题,收入分配问题成为收入分配政策问题的过程就是收入分配政策问题认定的过程。收入分配政策问题认定是政府管理中非常重要的政策环节,因为如果收入分配政策问题认定准确,那么有可能顺利地解决收入分配不合理的问题;否则,就可能用正确的方案解决了错误的问题,不仅无助于解决收入分配不合理问题,反而会带来新的问题。政府收入分配政策问题认定能力主要包括两个方面:正确认定该收入分配政策问题及其产生的原因、性质、发展后果的能力;认定收入分配政策问题合乎时宜,既不为之过早也不显得过迟。

2.2 制定能力 收入分配政策问题准确适时认定后,下一环节就是制定收入分配政策,也就是进行收入分配政策方案规划并在备选方案中选择一个作为最终的决策方案。在完成这些任务的过程中,政府需要加强两个方面的能力。一方面使收入分配政策方案规划和选择具有合理性的能力,即政府在收入分配政策方案设计过程中,既要确定合理的政策目标,又要确定合理的政策手段。一般而言,合理的收入分配政策目标应满足四条原则:具体明确性、切实可行性、系统性、灵活可调性^[6]。另一方面是使收入分配政策方案具有公共性的能力,即政府在收入分配政策方案规划中有能力使收入分配政策方案符合广大人民群众的根本利益,有利于形成使广大人民群众共同分享改革开放成果的公共机制。

2.3 执行能力 政府制定的收入分配政策方案,经过收入分配政策合法化环节之后就进入收入分配政策执行阶段。收入分配政策执行是将收入分配政策方案付诸实施,在实践中解决收入分配政策问题的过程,是收入分配政策方案从主观见之于客观的过程。任何收入分配政策方案必须付诸实施。政府收入分配政策执行能力包括两个方面:能够最大限度地达到预定政策目标的能力,收入分配政策越接近预定的政策目标,就表明收入分配政策的执行效果越好,解决收入分配政策问题的程度就越高;具有效率性的能力,即善于动员社会力量与相关力量执行收入分配政策,使收入分配政策的投入与产出比达到更优,不断促进社会和谐。

2.4 评估能力 收入分配政策执行之后取得何种社会效果,收入分配政策的执行在多大程度上实现了政策目标,执行收入分配政策取得成功或出现失误的原因是什么,这些问题都需要通过收入分配政策评估来解决。收入分配政策评估不仅可测定适合执行获得的效果,而且为收入分配政策终结或修正收入分配政策提供依据。为了实现这些目标,政府的收入分配政策评估能力主要包括两个方面:一方面是系统地评估收入分配政策执行效果的能力,包括正面和负面效果;另一方面是努力做到收入分配政策评估具有客观性的能力,尽量排除个人或组织的主观思想对评估的影响。只有做

到全面而客观地评估收入分配政策的效果,开展收入分配政策评估才有助于解决收入分配政策问题,为下一步修订收入分配政策方案提供有力支持。

2.5 调整能力 一项收入分配政策如果实现了收入分配政策目标,完成了其使命,该项政策将终结;反之,就需要进行修订或被收入分配政策替代。政府能否根据收入分配政策现状与现实需要及时做出收入分配政策的终结、修定或替代行为,同时保障在政策变动时期的社会安定团结,则是政府收入分配政策调整能力的体现。一项完成使命的收入分配政策如不能及时终结,将导致资源的极大浪费;一项明显失之偏颇、低效运行的收入分配政策如不及时终结或修定,必然会造成资源浪费以及社会不稳定。

3 提升政府收入分配政策能力的路径选择

3.1 发现机制 收入分配政策问题发现机制的完善与否对政府收入分配政策问题认定能力有着重要影响,因此要提升收入分配政策问题发现能力,需要在社会各个层面和领域中建立和健全收入分配政策问题发现机制。收入分配政策问题可能产生于社会的任何一个领域,因此收入分配政策问题发现机制应当延伸到社会各个领域,不仅包括政府、政党、企事业单位、社会团体,还应包括新闻媒体、社会组织、社会个人。各级政府必须真正建立公平、开放、多向度的经济利益表达机制,为不同阶层提供公平表达经济利益的制度性平台,以引导人民群众有序表达经济利益要求。

3.2 民主参与机制 社会主义作为资本主义的替代者,是无产阶级和劳动人民通过社会主义革命而建立起来的政治形态,是保证无产阶级和广大劳动人民政治权利得到广泛、真实、平等实现的政治形式。社会主义否定了等级压迫的政治制度和少数人对多数人的专政形式,形成了最大多数人的政治主体地位,在人类历史上第一次确立了无产阶级和广大劳动人民的政治统治。社会主义要求社会管理者始终站在有利于无产阶级和劳动人民根本利益的立场上,寻求解决社会矛盾的最佳方式,逐步构建良性的政权运行机制,从而进一步扩大人民群众的有序政治参与,使社会进步的状态与社会公众政治环境的不断改善和社会地位的提高联系在一起,有效地促进社会的全面发展^[7]。为了使收入分配政策反映民情,符合民意,就必须做到以下两点:建立公众参与收入分配政策决策的合理机制,包括确定公众作为参与主体的资格,参与的权利和义务、途径、内容、效力等;建立专家参与收入分配政策决策制度,使收入分配政策方案具有科学性、合理性,避免收入分配政策出现决策失误。

3.3 执行机制 美国学者艾礼森指出:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%取决于有效的执行”^[8]。收入分配政策执行的重要性可见一斑。为了提高政府的收入分配政策执行能力,必须注意以下3个方面:注意根据具体情况科学选择匹配的政策执行组织形式。官僚制、委员会组织、矩阵式组织、项目小组等组织形式各有优劣,官僚制并非唯一的收入分配政策执行组织形式;完善收入分配政策执行监督体制。我国收入分配政策执行监督体制存在的一个重要问题是以政府部门监督为主,立法部门、司法部门、新闻媒体、社会公众的监督力度不够。因

此,需要尽快将立法部门、司法部门、新闻媒体、社会公众纳入到收入分配政策执行监督系统之中,并明确规范它们的监督职权与义务、途径、方式、效力等,这有助于提升政府收入分配政策的执行能力;建立收入分配政策执行责任追究机制,收入分配政策的执行必须以强化责任追究机制为关键,保证收入分配政策执行的责任明晰和实施严肃性,增强收入分配政策执行者的责任感和危机意识,促进收入分配政策执行者提高政策素质和水平,规范收入分配政策执行行为,防止出现政策执行偏差、贯彻不力或违背政策的行为。

3.4 评估机制 我国从中央到地方的各级党委和政府两个系统内部都设有相关的收入分配政策评估组织。由于收入分配政策评估组织与本级党委和政府具有上下级领导关系,所以其评估结果缺乏客观性和可信度。因此,完善收入分配政策评估机制的主要途径是使收入分配政策评估组织具备相对独立的地位。一方面,党政系统内部的收入分配政策评估组织要恰当地处理同党政部门的关系,在人事权、财政权方面给予更多的自主性,尽量保证评估结果的客观性;另一方面,各级政府要支持和鼓励民间的收入分配政策组织,并使之逐渐成为收入分配政策评估的主力军,从而保证收入分配政策评估结果的公正性。

3.5 决策者责任追究机制 按照权责一致原则,合理配置收入分配政策决策权力和责任是构建有效的政府收入分配政策决策机制的一个基本途径。如只有决策权力而无决策责任,必将导致决策权力的滥用;如只有决策责任而无决策权力,决策责任必将落空。建立健全收入分配政策决策者责任追究制度就是要求“谁决策、谁负责”,实现决策权力和责任相统一。如收入分配政策的决策失误属于工作水平问题,

要对决策者进行行政处理;如属于违反法律的行为,则对其依法处理;造成重大社会后果,或存在以权谋私等现象的决策者,要对其依法从严处理,直至追究其刑事责任。目前,虽然在法律上有渎职罪的条件,在行政法规、规章中有对渎职行为进行处罚的规定,但是在实际中对渎职行为的惩罚力度却远远不够。因此,必须把建立健全收入分配政策决策者责任追究制度作为完善我国收入分配政策机制的重要内容而予以落实。

3.6 完善收入分配政策调整机制 即使政府在制定收入分配政策的过程中广泛听取了广大群众的意见并经过了相关专家论证,依然不能保证收入分配政策不出现任何漏洞。为此,即使一项收入分配政策已通过并付诸实施,也应对收入分配政策的执行进行追踪调查。如发现异常变化,有必要进行追踪决策,以适应权变的社会环境;如发现全局性的重大失误则应立即做出收入分配政策的终结或替代行为,尽可能将损失减少到最低限度,切实珍惜民力。此外,收入分配政策终结、修定或替代,都可能引起社会某些方面的不适应,在政策变动期间,各级政府应加倍注意维持社会稳定。

参考文献

- [1] 何秉孟,姜辉,赵培新.构建社会主义和谐社会要正确处理的若干重大关系[J].今日浙江,2006(18):40-44.
- [2] 胡鞍钢.国家制度建设[M].北京:清华大学出版社,2003:49-51.
- [3] 王继元.论缩小贫富差距与构建和谐社会[J].山东科技大学学报,2005(2):41.
- [6] 朱正威,吴霞.论政府危机管理中公共政策的应对框架与程式[J].中国行政管理,2006(12):41.
- [7] 赵金鹏.试论民主在构建社会主义和谐社会中的重要地位和作用[J].政治学研究,2006(1):32-33.
- [8] 王福生.政策学研究[M].成都:四川人民出版社,1991.