

公共理性下提高劳动收入的财政路径探讨

张 勇(博士)

【摘要】新常态下我国经济转型受到明显的劳动收入约束,对公共财政的再分配功能形成一定依赖。基于公共理性的认识,通过财政收入整体性变动带动劳动增收的路径会面临很大风险,因此只有财政针对性减收才是相对可行的选择。而不同形式的财政支出措施会产生差异化的效果,积极推进政府改革、健全劳动增收机制,改善劳动增收环境,才能真正扭转劳动收入偏低的局面。

【关键词】公共理性; 劳动收入; 财政政策

【中图分类号】 F812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)23-0047-4

一、问题的提出

新常态的到来意味着我国经济转型进入了一个全新的阶段。近年来,为促进节能减排,各地主动淘汰落后产能,力促产业结构优化升级,由此也带来了低效劳动群体被市场边缘化、国民经济中劳动收入占比低位徘徊的窘况。在经济增速下滑的大背景下,财政增收的压力持续上升,投资依赖型发展路径受到挑战,公共财政如何通过增加劳动收入打破消费不足僵局,成为一个值得深入探讨的话题。

1. 劳动收入低位徘徊已成为经济转型的明显约束。当前我国经济转型的基本路径是通过深化市场改革提升产业发展效率,最终目标是人民公平分享发展成果。“十八大”后改革进程明显提速,通过重拳反腐和简政放权加速政府职能转变,通过“一带一路”战略和成立亚投行等加快“走出去”步伐,通过国企重组与资本混合释放市场活力,通过“互联网+”战略力促产业创新。一系列大刀阔斧的改革举措成效显著,高技术产业和新兴产业增速大幅加快,经济下滑趋势有所减缓,2015年GDP增速稳定在7%上下的水平,经济发展显现出逐步筑底企稳迹象。然而,推进供给侧改革必须有合理的需求结构相配合,金融市场动荡的风险还在继续累积,市场创新的体制性障碍仍有待进一步破题,而这些问题背后都面临着一个共同的困局——劳动收入增长的约束。

尽管在目前的统计条件下精确测算劳动收入还有一定困难,但无论是官方抽样调查的居民可支配收入和工资收入,还是企业资金流量表反映的劳动收入,20世纪90年代后在国民收入中的比重都呈现下降趋势。李稻葵等(2015)的研

究表明,劳动收入份额变化是消费率同向变化的主要动力。消费率持续下降并保持低位徘徊导致经济增长过度依赖于出口和投资,当出口受到外需不足抑制时,投资成了经济增长的唯一推动力。但作为引致需求的投资增加势必带来产能累积,供求失衡大幅度压缩了企业利润空间,企业在生存压力面前难以将创新动力转化为现实行动,大量过剩产能成为产业升级道路上的巨大阻力。

2. 劳动增收需要公共财政发挥积极再分配功能。关于劳动收入占比下滑的原因探讨是近年来的热门话题之一,人均产出、二元经济结构、就业压力、三次产业结构、劳动生产率等因素都被作为解释变量加以讨论,而且大多数结论都能互相印证。问题在于,不论是何种原因导致劳动收入下滑,这些因素都是在我国既有资源分布和体制背景下市场力量自发作用的结果,或者说是长期供大于求的劳动力市场格局所致,而当下劳动力收入偏低已经反过来成为市场机制发挥资源配置优势的阻力,因果关系转向决定了经济持续发展必须有外部力量介入,公共财政应当积极发挥宏观调控和再分配功能。

十八届三中全会提出,要推进国家治理体系和治理能力现代化,财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障,让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多、更公平地惠及全体人民。当种种客观原因导致劳动收入在初次分配中比重下降,进而影响到市场力量发挥

【基金项目】北京高等学校“青年英才计划”项目“促进劳动收入提升的财政政策体系研究”(项目编号:YETP1388);中国劳动关系学院院级项目“立足财政视角的劳动收入与消费需求的相关性研究”(项目编号:08YYB011)

作用的时候,对劳动增收的内在需求实际上也就形成了对公共财政的现实依赖。

3. 公共财政在本质上具有平衡收入的内在要求。通过财政体制变革和财政政策实施增加劳动收入不仅是我国经济转型的现实要求,而且在理论上具有内在的合理性和必要性。公共选择理论因倡导理性逻辑的一致性而招来对政府行为的诸多质疑,但公共权力在事实上承受的舆论压力明显高于个体权力,这成为干预主义者反击的有力武器之一,在普遍性的民主化改革浪潮和随时可能到来的经济危机面前,公共理性仍将是经济繁荣和社会稳定的基础。在绝大多数凯恩斯主义者眼里,财政仍然是平衡社会公共需求的必要手段,当劳动收入增加成为经济转型的公共需求而市场力量无能为力时,财政调节理所当然地成为理性的选择。

财政介入经济调节和社会治理既是经济平稳发展的需要,也是社会稳定的要求。在不同流派的经济学家就经济增长的动力和过程争论不休时,关于经济增长的目标却基本是达成一致的,即通过财富创造和消费提高人类的生活品质,这才是支持公共理性的根本原因,也正是财政的本质所在。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,社会主义市场经济改革要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。如今劳动收入增长不能与财富创造速度同步,已经让相当一部分人的幸福指数开始下滑,对劳动收入的测量和成因分析应当让位于对理性财政与劳动收入关系的探讨,即公共财政通过哪些路径才能有效增加劳动者的收入,这也正是本文的立足点所在。

二、理性财政收入与劳动者境况改善

改革开放 37 年间,我国公共财政收入年均增速接近 15%,财政收入规模的大幅扩张既是经济发展的重要成果,也是推动经济快速增长的重要力量之一,对于改善包括广大劳动者在内的全体居民生活状况发挥了十分积极的作用。新常态下财政收入增速已连续三年下滑,在这种情况下,财政收入政策变化与劳动者境况的关系变得复杂起来,如何操作才是理性选择需要仔细分析。

1. 财政收入快速增长的难度越来越大。静态的国民收入包括政府财政收入、企业(资本)收入和劳动收入三部分,且三者之间存在此消彼长的关系,我国劳动收入占比下滑时期正是财政收入和资本收入占比上升的时期。但从过去三十多年经济发展的动态角度考察,财政收入增加构成政府主导下市场改革的前提条件,不仅为资本增收扫除障碍,而且通过国民收入整体增加为劳动增收拓展了空间。这种通过财政收入快增间接带动劳动增收的路径建立在经济持续快速发展的基础之上,这种路径的作用机理在新常态下已经被打破。

经济减速后要继续保持财政收入高增长只能扩大财政分配比例,即提高税率和费率,这在经济学上被视为紧缩性财政政策,其结果可能是经济下行通道被放大。在资强劳弱

的大格局下,经济上行周期劳动者受益有限,而经济下行周期劳动者则受损惨重,财政直接增收可能导致经济发展和劳动收入雪上加霜,不仅难以保障劳动收入的增加,劳动者甚至还面临失业的风险。

为规避上述风险,政府还可通过举债增收并配合支出扩张的办法来稳定经济增速,尽管不少自由主义者借李嘉图等价定理反对政府借钱干预经济,但事实上,政府发债已经成为现代社会的一种常见现象,不少国家政府债务余额占 GDP 的比重超过 100%。2014 年末,我国中央财政债务余额达到 9.6 万亿元,合并地方政府债务后的债务总量估计占到 GDP 的一半左右。按照国际警戒线标准,我国政府债务还有增长空间,举债增支也就成为未来一段时期稳定经济进而增加劳动收入的重要手段之一,重点则是地方债的规范和改革。

扩张性财政政策带来的问题可能包括三个方面:一是经济增长带来的间接增收需要较长时间,如何平稳度过阵痛期对政府和民众都是一个巨大的考验;二是需要慎重考虑政府债务的偿还问题,高福利国家都面临巨大的财政压力,希腊债务危机则是一个极端的警醒;三是财政扩张需面对“国进民退”和改革回潮的质疑,退出时机选择不当可能导致市场活力下降,影响经济发展的持续性。

2. 财政整体性减收面临着很大风险。在不改变现有约束条件的前提下,财政减收将产生积极的让利于民的效果,假定其对于劳动收入的直接带动系数保持稳定,财政减少的部分按照原来的比例在企业 and 居民之间进行分配,这与不少学者提出的“化税为薪”的思路基本一致。但这种方式往往使得高收入群体从中受益更明显,而低收入群体则受益有限,其结果会造成居民收入差距进一步被拉大,进而引发全社会平均消费倾向下滑的风险,导致收入增加的部分更多转化成储蓄而非消费。

财政减收作为另一种扩张性政策,还能通过企业投资增加间接带动劳动增收,但这种效应与政府投资乘数一样会产生时滞,政策需要实施一段时期才能看到效果,而且在经济不景气时企业投资系数往往也会有所下降。自 2012 年第三季度以来,我国采购经理人指数(PMI)一直低位徘徊,尤其是制造业 PMI 连续下滑,2015 年个别月份已降至 50 以下,表明市场整体投资意愿偏弱。在这种背景下,财政减收很难真正撬动市场投资,企业少缴纳的税额更多地被用于弥补亏损甚至预防性储蓄,而劳动收入增长的空间非常小。进一步讲,与个人支出相比,财政支出具有一定刚性,财政整体性减收会给财政支出带来持续性压力,为保持适度财政支出规模,举债就成为唯一的选择,其影响与前文的分析相同。

3. 财政针对性减收是相对可行的选择。财政针对性或结构性减收或许是相对现实的促进劳动增收的办法,减收领域大致包括两个方面:一是直接针对中低收入劳动者的税费调减,如调减个人所得税,调减小规模投资者的证券交易印花

税等；二是针对中小生产经营单位的税费调减，如针对创业者的税费减免、中小企业的经营性收入税费减免等。财政结构性减收不仅不会带来太大的财政压力，而且能在经济降速大背景下有效稳定劳动收入，优化收入分配格局。

从直接针对中低收入者的税费调减来看，我国逐级累进的个人所得税制本身就体现出平衡收入分配结构的原则，且设有明确的免征额度。自2011年9月1日起，中国内地个税免征额已上调至3500元，相当于当年城镇居民月均可支配收入的两倍，针对工薪收入的个税缴纳人群仅有两千多万人，继续上调的空间很小。此外，出于劳动增收目的的针对性减税与出于税制结构优化的结构性减税存在一定的差别，依据工业化进程中税制结构变动的国际经验，随着一国经济实力的逐渐增强，以体现结果公平为原则的直接税比重有提升趋势，而以体现效率为原则的间接税比重将趋于下降，继续调减个税与此改革方向也存在冲突。

整体来看，真正有利于劳动收入增加的现实路径是针对创业者和中小经营单位的结构性税费调减。在2015年两会上，李克强总理在政府工作报告中指出，要把“大众创业、万众创新”打造成推动中国经济继续前行的“双引擎”之一。近年来针对创业者的工商登记手续在不断简化，相关的税费减免力度也在明显增大，未来有必要根据收入水平进一步增大支持力度，确保大众创业能够真正惠及百姓增收。此外，试点多年的“营改增”工作也已全面实施，但在服务行业整体税费下降的同时仍有部分中小企业税费上升，没有完整会计账册的小微企业无法享受增值税抵扣带来的税负减轻，未来应有针对性地出台其他财政扶持政策。

三、理性财政支出、劳动参与及分享

在财政收入不变的情况下，财政支出的方式同样对劳动收入存在着重要影响。财政支出方式通常分为消费性购买支出、投资性购买支出和转移性支出三大类，购买性支出遵循市场等价交换规则，对资源流动方向和配置效率都会产生一定影响，并间接影响不同地区和行业的收入水平，为节约公共成本和避免造成市场扭曲，发达经济体的政府购买大多采取公开招标的方式进行，因而出于劳动收入保护目的的财政支出更多属于转移性支出的范畴。

1. 财政支出结构要与国民收入结构同步优化。按照发达国家财政支出结构变化的基本规律，随着经济发展程度的提升，财政用于民生改善的转移性支出比重相应增大，而用于经济建设方面的支出则会明显减少。美国公共财政用于社会福利的支出比例在整个20世纪扩大了五倍，由7%增加至40%以上，而用于经济发展的支出比例则由30%左右压缩至不足15%。因此，财政支出要能有效优化我国国民收入结构，首先要对自身支出结构进行必要的调整，压缩财政管理支出的份额，合理确定国防支出和政府投资的比例，为更多民生支出腾出空间。我国财政支出中用于行政管理的比重长期呈

上升趋势，已经由改革开放初期的5%增加至近年来的20%左右，大大超过市场化国家平均6%~8%的水平，各级政府提高行政效率的任务十分艰巨。

财政的公共属性决定了财政支出还要承担一定的社会职能，调整财政支出结构需要综合考虑人口、就业、劳动参与等因素，在弥补市场失灵的同时引导国民收入分配调整的方向。实践表明，即便很好地进行了产权分离改革并引入了现代管理制度，国有企业也很难成为完全独立的市场主体，为国有企业设定“做大做强”的目标本身就值得慎重考虑。国企改革必须在科学合理的考核标准下进行，有必要把积极吸纳就业困难群体、增加劳动收入分配比重、引导社会构建和谐劳动关系等指标纳入考核的范畴。

2. 以财政补贴的形式改善劳动者状况。除国际通行的制定最低工资标准和劳动法律保护以外，公共财政还可通过转移性支出的方式帮助低收入群体改善生活境况，但补贴的方式和力度仍是一个带有争议性的话题。最简单的操作就是划定收入标准线，对低于标准的群体直接进行财政转移补贴，使其基本的生存支出需求能够得到满足。只要收入统计误差在可接受的范围之内，这种有针对性的收入直补方式能有效覆盖困难群体，但马尔萨斯眼中的低收入群体同时存在理性和道义缺陷，他们可能更关注补贴本身而不是对补贴的使用，如果补贴不能有效转化为消费，其生活质量改善程度便是有限的。不仅如此，直接补贴方式还存在效果单一的不足，难以发挥产业调控和市场管理等其他方面的效应，专项补贴在各国中的应用更为广泛。

扩大消费需求的财政补贴政策大致有两类：一是作为特定人群消费支付凭证的消费券形式，如我国一些地方政府针对大学生的教育消费券、针对困难家庭的食物消费券，各级工会组织针对转移农民工的培训券等；二是针对特定消费行为的补助支付形式，如家电下乡补贴、汽车下乡补贴、租房补贴、粮油补贴、交通补贴等，实际上类似于一种隐形的消费券，只是不能单独使用，消费者还需要自付一部分费用，称之为打折券也许更为贴切。如果不考虑政府财力的支撑，用于扩大消费的财政补贴直接效果通常都比较明显，但政策设计不合理有可能造成一些潜在问题：一是发放数量过大有可能引发局部的物价波动或产业扭曲；二是有可能形成透支消费，造成补贴取消后消费大幅滑落的现象；三是补贴比例不当可能将真正困难家庭排除在外。

出于产业扶持目标的财政补贴政策与劳动增收的关系较为复杂，最终效果取决于劳动的参与程度和市场的反应。种粮补贴在我国实施多年，对于稳定粮食产量和农民收入都起到了一定的作用，但从国际经验和许多学者的理论分析看，政府生产资料价格的调控必须配套进行，否则农民很难真正从中受益。新兴行业补贴有利于扩大就业，这可以看作是对劳动的间接保护，但新兴产业往往需要的是高技能人

才,普通劳动者收益有限。至于覆盖面相对较大的住房补贴,对于房地产行业的刺激效果是显著的,但不少劳动者似乎变成了高房价的受损者。

四、结论及政策启示

财政究竟如何真正成为劳动增收的有力保障,对于政府来说是一个不小的考验。理性财政的基本要求是公共性,只有不断深化市场改革,加快转变政府职能,建立起科学规范的现代财政体系,才能构筑起有效提高劳动收入的机制,塑造劳动者稳定收入的市场环境,真正达到劳动增收的目的。

1. 政府改革是劳动增收的前提。我国社会主义民主政治的核心是人民当家做主,保护所有劳动者的利益是政府的重要职责之一。在经济和社会形势变化导致劳动增收受到抑制的背景下,政府首先应当采取必要措施深化自身改革,构建起适应新的市场需求的财政体系,在促进宏观经济稳步转型的同时提升民众的生活水平。

(1) 发展理念应逐步从经济建设向民生改善转变。经济发展的目的是提高人民的生活水平,过去集中精力发展经济是为改善民生积蓄力量,财政资金也更多地向经济建设倾斜。随着社会财富的不断积累,让民众公平公正地分享发展成果日渐成为政府工作的重心。未来要积极转变发展理念,把综合运用多种政策工具和充分发挥市场机制作用有机结合起来,注重创新驱动和内需拉动,把居民增收作为当前和未来较长时期的重要任务,增强经济增长的内生动力和改善民生,促进经济长期持续健康发展,打造中国经济升级版。

(2) 不断提高政府的社会治理能力和治理水平。社会治理是一个复杂的课题,其核心是政府公共服务意识和能力的提升。当前,我国基本公共服务水平仍旧是劳动持续增收的制约因素之一,尤其在居民消费结构逐渐从衣、食等低层次生存性消费向教育文化娱乐和医疗等更高层次的发展性和享受性消费转变的背景下,与人民群众日益增长的公共服务需求仍有一定差距。完善社会治理必须以基本公共服务能力建设和均等化为重点,加快建立健全基本公共服务体系,以基本公共服务体制和能力的现代化推进社会治理体制和治理能力的现代化。

2. 构建有利于提高劳动收入的机制。提高劳动收入是一项事关民众福祉的长期任务,不能仅仅依靠财政的临时性救济和补偿措施,必须进行系统化设计,建立起能够促进劳动就业和增收的长效机制。一方面,收入是劳动创造价值的合理回报,提升劳动者素质、提高劳动效率是劳动增收的基本前提;另一方面,加快劳动保护的法规建设和体制改革,增强劳动自我保护的能力,确保劳动者公平参与市场活动和分享发展成果。

(1) 建立多样化的劳动力培训的长效机制。随着我国产业结构的优化升级,市场对劳动者素质的要求也相应提高,劳动收入与劳动者素质之间的关系更加紧密,要通过财政有

针对性的扶持构建起多元化的劳动力培训机制。正规教育要立足于人的持续发展,在劳动者思想品德、社会适应、学习创新等领域下工夫;各级工会和人力部门要根据市场需求提供带有普遍需求的就业技能培训,同时要对非正规就业者加大教育培训的帮扶力度;财政部门要通过税收调节引导用人单位对劳动者进行专项培训。

(2) 从制度层面切实加强对劳工的权益保护。为降低资本运营成本,分权财政下的地方政府长期对劳工保护持放松态度,其直接后果就是劳动报酬占比的持续下降,并因此积累了系列社会矛盾而反作用于生产过程,对市场秩序的负效应已经不容忽视。随着经济发展水平的大幅提升,让劳动者在更好的环境中体面工作并公平地分享发展成果的需求日渐增强,改善劳动收入偏低的局面需要在立法层面和其他制度建设层面加强对劳工的权益保护,明确各级政府、各类企业主和劳动者各自的职责和权益,改进企业的用工制度和收入分配制度,积极加强监管,确保劳动相关法律法规制度得到有效执行,切实减少劳动权益受侵害的事件。

3. 营造有利于提高劳动收入的环境。劳动增收困局是改革途中带有普遍性的问题,政府部门要积极利用财政手段营造全社会尊重劳动和保护劳动者的氛围。

(1) 通过深入推进市场化改革激发劳动者潜能。经济发展是劳动增收的基础,要让全体居民获得稳定的收入,还有赖于统一开放、竞争有序的现代市场体系的建立。按照十八届三中全会关于全面深化改革的部署,未来要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用来加大改革力度,让企业自主经营、公平竞争,让劳动者努力工作、积极创新,促使经济发展逐渐归于内需拉动的健康轨道。要着力于打破城乡二元结构,取消各种不合理的体制机制约束,保护私有产权,放手让各种生产要素自由流动和公平交换,激发非公经济的活力和大众创业的热情,避免制度性就业和增收抑制的路径依赖。

(2) 通过完善社保制度解除劳动者的后顾之忧。我国过去三十多年的大发展严重依赖于投资的驱动,为获得经济发展的比较优势,工薪阶层在自我保障不足的情况下,也被迫容忍了社会保障缺失的窘况,承受着市场化带来的更高的教育、医疗、住宅价格,进而造成储蓄不断上升和消费率长期低位徘徊的局面。真正实现劳动增收和生活质量同步改善,最终还须全面建成覆盖城乡居民的多层次社会保障体系,同步推进教育、住房、医疗、养老等领域的改革,以国有资本收益和公共资源收益作为主要资金来源,在增强公平性和流动性的基础上稳步提高保障水平,从根本上解除民众消费的后顾之忧。

主要参考文献:

李稻葵,徐翔. 二元经济中宏观经济结构与劳动收入份额研究[J]. 经济理论与经济管理,2015(6).

作者单位:中国劳动关系学院经济管理系,北京 100048