

推进政府体制改革 缩小国民收入差距

□国家信息中心经济预测部宏观政策动向课题组

今年一季度国民经济数据出来前夕,李克强总理提出一个新问题:怎样通过推进制度建设来增强中国经济发展后劲,从而让我国的经济增长能够站稳脚跟?显然,对这个问题不同的人会给予不同的回答。在我们看来,真正能让中国经济产生强大而持续后劲的制度建设,非国民收入分配改革莫属。道理很简单,未来中国经济发展最强劲且可持续的动力只有居民消费需求,而能撬动居民消费需求的改革则只有国民收入分配制度的改革。

作为一个老生常谈的热点话题,这些年来国民收入分配改革经过学术界和舆论界的大力宣传,即使不能说是妇孺皆知,也业已达到家喻户晓的地步。但遗憾的是,与宣传方面的成功相比,国民收入分配改革在实践方面取得的成绩却乏善可陈。这背后的原因很多,我们认为其中重要的一点在于,人们的注意力过分地集中在前三次分配(尤其是前二次分配)环节上面。然而,我们的研究显示,我国收入分配差距最主要成因并不在前三次分配环节之内,而是初次分配之前的“生产要素获得与利用的不规范”和第三次分配之后第四次分配(即地下经济领域里发生的收入分配)。前者处于初次分配之前,由于我国市场化改革进程还没有完成,其真实情况如何,往往难以界定。后者则更是处于国家统计局范围之外,其真实情况如何,更是无从获知。在这种情况下,出台的任何收入分配改革方案如果忽视了“生产要素获得与利用的不规范”,则无异于“上游污染,下游治理”;而如果忽视了第四次分配,则更是“地下问题,地上求解”,两者皆不可能成功。由此可见,要想卓有成效地进行国民收入分配改革,就必须跳出前三次分配环节的局限,推动国民收入分配的“全链条式”改革。其中,当前的政府体制既是“生产要素获得与利用的不规范”的助力,又是第四次分配的动力,理所当然地,应当成为改革的重中之重。

国民收入差距的主要成因在前三次分配环节之外

一般地,人们认为我国国民收入分配的成因主要有以下几个:在初次分配环节中劳动力要素定价过低,在再分配环节中存在一定程度逆调节现象,在第三次分配中存在着规模较小的突出问题。但是,与许多人想象的不同,我国居民收入差距过大的最主要成因并不在前三次分配之内,而在其外。

1、居民收入差距在一定程度上由当前我国经济发展状态所决定

第一,我国中低端产业在经济中所占份额较重,大量出口产品附加值很低。与这种产业结构相对应的劳动力结构呈明显的金字塔型,劳动力总量中低端劳动力比重过大,这些劳动者的收入与少部分薪酬几乎接轨国际的金领阶层(比如金融、上市企业高管)的收入形成巨大差距。

第二,我国城市化进程严重滞后,影响了农村居民收入提高。根据世界银行 WDI (World

Development Indicators) 数据,2010年,中国按照购买力平价计算的人均GDP为7589美元,城镇化率为49.95%;比中国发展水平稍高的厄瓜多尔人均GDP为8028美元,城市化率为66.9%;与中国发展水平接近的牙买加城市化率为53.7%;而比我国发展水平低的安哥拉、约旦的城市化水平也达到58.5%、78.5%,都高于我国的水平。我国的城市化率严重滞后导致大量人口滞留在生产相对低下的农村地区,使得每个农户实际耕作的土地面积极其狭小,总数为7亿的农民耕种18亿亩土地,户均耕地面积只有8亩,远远达不到农业规模经济所要求的最小耕作面积。这无疑造成农民增收困难,以及城乡居民收入差距不断扩大的重要原因。国家发改委会社会所一项研究表明,2007年城乡居民收入差距对总收入差距的贡献率达64.5%。

2、起点不公平是我国国民收入初次分配中最大的问题

初次分配是指国民总收入在参与社会生产和管理的各主体(居民、企业、政府)之间的分配,即各主体凭借其提供的劳动、资本、自然资源(土地、水、矿产、能源、环境等)、技术、管理和服务等生产要素获得相应的报酬。如果在资金、自然资源和服务等要素获得与利用方面不规范,就会导致国民收入初次分配的起点不公平,也即是整个国民收入分配的起点不公平,从而也就决定了整个国民收入分配的不公平。

我国许多类型的收入差距正是在较大程度上由这种起点的不公平所导致。垄断行业的暴利在较大程度上是因为依据国家的特殊准入政策垄断性占据某类资源或者某类服务,城乡差距在较大程度上是因为人们在教育、医疗卫生、社保、就业等方面享受到不均等的公共服务,国有大企业职工福利好在较大程度上则在资金和政府服务等获得方面享有更多的优势,政府收入比重较高在一

定程度上是因为它在土地、水和矿产等自然资源使用权的转让及其定价具有较大的影响力或者直接的决策权。由此可见,我国国民收入差距的主要表现形式都与初次分配起点不公平有关。

3、我国第四次分配涉及范围广泛

首先,从涉及行业而言,发达国家的地下经济多盘踞于少数行业,而我国的地下经济几乎涉及所有行业。在意大利,由于监管的严密,地下经济多局限在传统民族工业(如制鞋、酿酒等)领域;而在台湾,地下经济则多为用人少、噪音小、占地少的电子产品生产,这样也可以避免树大招风。相反,我国除了市政等公用事业、大型基础工业、核能利用、航天、军工、飞机与重型机械制造等少数关键领域外,地下经济几乎涉及了所有行业,尤其在加工行业和服务行业,地下经济占有相当比例,其影响不可小视。如我国的黑生产加工内容从生产工具到日常生活

消费品应有尽有,一应俱全。

其次,从涉及地区而言,发达国家的地下经济多有地区局限,而我国的地下经济则遍及全国各地。在美国,地下经济多集中在芝加哥、纽约、迈阿密等地,因为那里是黑人和亚裔及拉美裔移民集中的地区,社会秩序比较乱;在意大利,地下经济大多集中在南部的那不勒斯和西西里,因为那里在历史上就是无政府主义和黑手党的老巢,经济一直比较落后。与此相反,我国的地下经济遍及全国各地。

第三,从涉及类型看,我国第四次分配既涉及制假售假、走私、贩毒、卖淫嫖娼等违法犯罪活动,也涉及通过合法经营单位取得非法收入的经营行为,如偷税漏税、超范围经营、非法用工、挂靠经营、入股、兼职、第二职业及不动产租赁等,这类地下经济一般只向税务部门申报一项经营活动,对其它经营所得少申报或不申报,从而获取非法收入。

国民收入差距缩小的关键在于政府体制改革

前面分析中已经暗示,居民收入差距在一定程度上由经济发展阶段所决定。那么,一个自然而然的猜想就是:随着经济发展阶段不断升级,居民收入差距是否会自动缩小?许多人根据库兹涅茨曲线的走势对此给予了肯定的回答。然而,西方国家的实践显示,库兹涅茨曲线实际上就是一条“人为曲线”,如果没有政府的强力干预,库兹涅茨曲线的拐点永远不会来临。

1、居民收入差距并不会随着经济社会的发展自动缩小

2013年1月18日,在我国消失了十二年的基尼系数再次进入了大众视野,国家统计局局长马建堂在介绍了2012年国民经济运行情况之后,还公布了我国2003年-2012年的基尼系数,十年间基尼系数先扬后抑,2008年达到高点0.491,其后逐年回落,至2012年为0.474。

从这十年的数据看,中国似乎已经在2009年就度过了收入差距变化的“倒U曲线”拐点。但是,没有任何人敢保证,近四年来的下降趋势将继续保持下去。各国实践表明,收入差距变化的“倒U曲线”只是一条“人为曲线”,收入差距的持续缩小从来就不会在市场机制下自动来临,而是需要用政府主导的、以社会公平为宗旨的改革去迎接它。

我国收入分配改革历时十年,却弥久愈新。其原因一方面是因为受各种因素制约政府迟迟不能狠下决心,另一方面改革方法也在存在着问题。推进国民收入分配改革,就像治理河水污染一样,既需要清理“生产要素获得与利用的不规范”这一污染源头,也需要抑制第四次分配的污水由地下向地上倒灌,然后才能用正常的方法净化前三次分配的河流。这样一来,才可能做到正本清源和标本兼治。

1、应当对现有的有关说法进行适当修改

以美国为例,自从1783年独立战争结束之后,美国人始终强调的是自由经济和政府不干预主义,收入差距越来越大,少数人占据了绝大多数财富,相当部分人则连购买基本生活用品的能力都没有,社会供给与需求严重失衡,最后导致了上世纪30年代的经济大萧条。罗斯福上台后开始大规模实施具有社会主义性质的政府干预措施,提高工人待遇,提高最低工资,建立社会保障体系。对当时的美国而言,这一切都不亚于一场社会大革命,但正是政府这种前所未有的强力干预,缓和社会危机和阶级矛盾,而且在二战之后引导了资本主义世界的一段黄金发展时期。如果从基尼系数看,罗斯福新政正是使得美国收入差距的“倒U曲线”迎来拐点的直接成因。直到60年代末,政府虽然还陆续出台一些保障底层民众福利的社会政策,但数量已经非常稀少,再加上被罗斯福新政抑制了的行业垄断开始卷土重来,美国基尼系数开始停止下降,进入70年代之后,两次石油战争,导致世界性滞胀,政府基于凯恩斯主义的干预政策顾此失彼,受到了普遍攻击。在政府干预力下降的情况下,美国收入差距进一步。80年代初,里根政府以供给学派理论为依据,减少

时,其他的一些改革措施,比如说对高收入家庭收入的监控体系的建立、房产税与遗产税的征收,也不会因为受到利益集团的反对而难以提上议事日程。

3、推进土地、矿产、资金等要素全方位改革

在土地出让自然要素使用权时,必须遵循“三公”原则,按规范化程序,通过市场来完成,杜绝公共权力等非分配要素进入分配领域,加强社会对于自然资源初始分配过程中的权力监督。引入市场机制,建立健全要素资源有偿使用和交易制度,促进资源要素有序流转和公开、公平、公正交易,消除要素占用与利用方面的不规范,消除要素价格多轨制。

首先,第四次分配的面广度在很大程度上是政府权力资本化所造成。我国是强政府的国家,政府权力对走私、赌博、黑社会经济活动等第四次分配活动带来了有力的抑制。然而,由于权力本身还缺乏有效监督,政府权力本身却在第四次分配中扮演了重要角色。相关研究显示,第四次分配中政府权力腐败主要表现在以下几

个方面:一是公共资金的漏失。每年我国政府财政支出规模都较大,其中部分资金因管理不善而流失。二是公共投资领域的腐败。近几年政府投入铁路、公路、机场等基础设施领域的资金都在上万亿元以上,掌握这些资金配置大权的一些官员利用工程招投标、物资采购、关联交易等手段大肆收受回扣、捞取好处。三是土地转

进一步推进国民收入改革的政策建议

力阶层无疑能从中获得较大利益。为了保住这些利益来源,这些权力阶层必然利用各种方式,阻碍生产要素的公平分配和自由流动,在强调初次分配效率原则的同时而有选择地忽略起点公平原则,以便形成对自己更为有利的分配秩序和格局。

近几年来,政府采取了一系列扶持社会弱势群体、促进社会公平公开的政策密切相关,这些政策包括取消农业税、增加三农补贴,建立并不断提高最低工资标准、建立并不断完善覆盖全社会的保障体系等等,从而使得我国收入差距稍有缩小。但是,从上述分析可知,如果不推动政府体制改革,不斩断伸向市场利益的权力之手,我国收入差距问题就不可能得到有效的解决。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

其次,生产要素获得与利用方面不规范很大程度上是政府权力过多干预所造成。不公平的要素初始配置、扭曲要素流通机制和多轨制的要素价格为政府权力获得第四次分配构造了巨大操作空间。那些掌握资金、土地、矿山等生产要素配置权和定价权的权

力阶层无疑能从中获得较大利益。为了保住这些利益来源,这些权力阶层必然利用各种方式,阻碍生产要素的公平分配和自由流动,在强调初次分配效率原则的同时而有选择地忽略起点公平原则,以便形成对自己更为有利的分配秩序和格局。

近几年来,政府采取了一系列扶持社会弱势群体、促进社会公平公开的政策密切相关,这些政策包括取消农业税、增加三农补贴,建立并不断提高最低工资标准、建立并不断完善覆盖全社会的保障体系等等,从而使得我国收入差距稍有缩小。但是,从上述分析可知,如果不推动政府体制改革,不斩断伸向市场利益的权力之手,我国收入差距问题就不可能得到有效的解决。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

需要指出的是,政府权力腐败推动的收入差距不同于正常的市场机制下形成的收入差距,对鼓励竞争、推动全社会生产效率的提高不会有任何积极作用。相反,由于其中相当部分可能来自企业收入和政府收入的漏失,或是对正常的居民收入及财产的侵蚀和掠夺,实际上不仅成为导致社会冲突、加剧不稳定的主要因素,而且伤害公平竞争原则,不利于社会生产效率的提高。从这个角度看,加速推动政府体制改革尤显必要。

国民收入分布的真实状况 始终没有得到清晰认识

要解决一个问题,首先就需要认识这个问题。从2004年国家发改委开始起草收入分配改革方案算起,我国国民收入改革历时已近十年了,我国国民收入分配的真实状况却始终没有弄清楚。

1、高收入统计数据缺乏核实手段,存在普遍的瞒报现象

当前,我国居民收入情况是国家统计局系统通过向住户发放调查表的方式来获得。这必然就会出现一种倾向,即收入越高的人越不愿意填报自己的真实收入。这其中有着诸多原因,但主要有两种:一是出于偷逃税目的而少报和漏报。个税是一个累进税,收入越高,不仅缴纳的基数越大,而且平均税率越高,因而高收入者具有少报漏报的倾向。二是缺乏完善的税收监管体系。目前,比较好征收的是各单位发放的工资收入,而高收入的主要收入都是非工资性收入,包括经营性收入、财产性收入和其他非工资收入,对于居民这些收入,目前的税收体制难以有效监管,这就使得高收入者少报漏报难以被发现,自然也就难以被惩罚。

理论上讲,收入差距越大,高收入者缴纳的税负比重会相对更大。中国的收入差距已经非常大,但中低收入阶层依然是纳税的主体。相关数据显示,2004年我国的个税总收入中,工薪阶层个税所占比重超过65%。近几年来随着个税改革,工薪阶层个税占比有所下降,但依然在50%左右。这在一定程度上说明中低收入者仍是个税的主要承担者,个税未完全体现出“高收入者多纳税”的原则。换句话说,高收入瞒报收入的现象依然较为严重。

高收入者瞒报、漏缴比较严重,中低收入阶层成为纳税主体。这一现象与目前我国存在的粗放式征收体制有关。我国个人所得税主要是依靠大单位、企业的工资代扣来征收,实际上这就是一个懒人的管理体制,操作起来方便,征收成本极低。但问题在于,高收入者收入来源呈现多元化趋势,工资性收入比重下降,经营性收入、财产性收入等比重上升,这种严重依靠工资代扣的方式必然导致高收入者的不完全征税。

一个完整的税收体制,它自己应该有方便良好的财产申报和监督体制。只有这样,才能了解各个阶层的收入情况,才能管理好各个阶层的赋税,改变当前个税征收不合理现象。

2、我国居民收入中存在规模巨大的第四次分配收入,并未纳入政府统计范畴

第四次分配收入是指未纳入政府正规统计体系、不向政府申报纳税的那一部分收入。其中,小部分属于合法收入,相当部分是违法收入,剩下部分难以界定其合法性,则属于人们常说的灰色收入范畴。

王小鲁研究员推算的结果显示,第四次分配有以下两个特点:一是规模巨大。2008年全国居民可支配收入总额为23.2万亿元,而官方统计的城乡住户收入统计数据为14.0万亿元,即第四次收入分配的规模为9.26万亿元,占GDP的30%,其中定义为灰色收入的部分为5.4万亿元。二是增长速度快。与2005年相比,2008年居民第四次分配收入增长了91%,而按国家统计局数据计算,2008年全国居民可支配收入(即前三次分配完成之后的收入)只上升了57.4%,前者增速是后者的1.6倍。另外,如果将第四次分配的收入加入其中,2008年全国居民可支配收入总额将比2005年增长69.3%,与名义GDP的增长幅度71.4%基本持平。这一数据能够对近几年,我国个人消费与投资的一些现象给予比官方数据更好的解释。

值得注意的是,“灰色收入”毫无疑问是一种现实存在,却因有其内延与内涵界定方面存在着争议,有关表述在十一届全国人大三次会议表决通过的《政府工

作报告》中被删除了。《政府工作报告》中的原文“坚决打击取缔非法收入,规范灰色收入”被改为“保护合法收入,调节过高收入,取缔非法收入”。这样一来,“灰色收入”作为现实中需要解决的问题之一,其规范和管理却面临师出无名的尴尬,其解决方案自然更是无从谈起了。

我们可以认为,只要灰色收入或者说第四次分配问题一天没有得到正面重视,国民收入的真实性就一天难以认清,国民收入分配问题也就必定难以解决。

3、官方数据与学者认知存在较大差异

鉴于目前国家统计体系存在着明显的缺陷,许多专家学者尝试着通过各种方法来获得更为正确的数据。从已经公开的结果看,学者们的数据与官方的数据往往相差甚远。

第一,最低收入与最高收入差距

根据王小鲁教授的研究,城镇居民10%最低收入分组的人均收入5350元,只是官方数据4754元的1.1倍,而最高收入分组的人均收入达到13.9万元,是官方公布4.4万元的3.2倍。因此贫富差距实际已经达到26倍,而非官方统计的9倍。而如果把城市最高收入人群与农村最低收入人群(各占总人口10%)作比较的话,收入差距则高达65倍,而官方数据是23倍。

根据西南财经大学经济学院甘犁教授的研究,2010年最高收入10%的家庭在总收入中的比例为57%,最高收入5%的家庭收入占总支出的44%。由于2010年我国城镇化率为49.95%,而且中国的富人基本上已经被统计入城镇化之中,所以大体上可以认为,全国最高收入10%的家庭就是全国范围内最高收入5%的家庭。根据2011年统计局年鉴的相关数据,我们计算得出,2010年最高收入10%的家庭收入在总收入中的比例为25%,最高收入5%的家庭收入占总支出的15%,均不到甘犁教授推算数据的一半。

第二,基尼系数

国家统计局曾经在2000年公布中国基尼系数为0.412,之后的十二年间再未发布基尼系数,仅在《中国全面建设小康社会进程统计监测报告(2011)》中曾有过“2010年基尼系数略高于2000年的0.412”这一模糊表述。按国家统计局的解释,主要原因是,城乡长期城乡二元结构的影响,使农村居民收入统计指标不一致、农民工归类不明确,无法简单加总得到全体居民收入。为了解决这一问题,国家统计局2012年制定了新的一体化住户调查制度,建立了统一的收入指标体系,抽选了统一的调查样本,尽可能消除了城乡居民收入指标口径不一致和高收入户样本偏差对基尼系数的影响,测算得到到2003年至2012年全体居民收入基尼系数。

由于存在着对高收入阶层收入无法监控、对灰色收入无法推算的问题至今没有得到解决,官方公布的基尼系数必然偏低。一些研究机构发布的基尼系数明显高于国家统计局的数据,其中,西南财经大学发布的基尼系数影响力较大,被业内人士认为相对接近实际水平。根据2012年12月9日西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心发布的报告显示,2010年中国家庭的基尼系数为0.61,大大高于国家统计局0.481的水平。按照前者的数据来衡量,我国居民收入差距已经进入“差距悬殊”状态,而按后者衡量还只是处于“差距过大”时期。注:国家统计局住户调查办公室主任的王萍萍《关于我国居民收入基尼系数测算的几个问题》文中指出:国际上并没有一个组织或教科书给出最适合的基尼系数标准,但有不少人认为基尼系数小于0.2时,居民收入过于平均,0.2-0.3之间时较为平均,0.3-0.4之间时比较合理,0.4-0.5时差距过大,大于0.5时差距悬殊)。