

公共财政框架下收入公平分配的实现机制和路径研究

杨 林 郝 瀚

(中国海洋大学经济学院,山东 青岛 266100)

【摘 要】 构建公共服务体系、不断拓展财政的覆盖范围是公共财政框架下财政职能的重新定位,这也为收入分配问题研究提供了新的视角。根据公共财政的相关理论,收入分配不仅是资源、财富的分配,更是公共物品和服务均享权利、竞争机会、决策参与机会等的公平分配。基于此,针对公共服务享有程度不均、行业垄断、决策参与机制匮乏等现实,促进公共服务均等化、建立公平竞争机制与收入分配决策的公众参与机制、发挥慈善救助等第三次分配的公平作用成为当前我国完善收入公平分配的实现机制、解决分配不公问题的客观选择。

【关键词】 收入分配;公共财政;社会公平

【中图分类号】F062.9 **【文献标识码】**A

【文章编号】2095-3410(2013)02-0109-05

一、公共财政与收入分配的内在机理

(一)公共财政职能的新定位

现阶段公共财政的发展完善需要对财政职能进行重新审视与定位,即公共财政应更多地倾向于社会职能与公共职能的履行,经济建设职能相对处于次要地位。然而由此带来这样一个悖论:社会职能与公共职能的履行需要基础公共设施的建设,而兴建基础设施则是财政经济建设职能的体现。公共职能与经济职能经常是交合在一起,单纯分割出财政的公共性职能并不现实。本文认为公共财政实质是以公共服务职能为侧重点,以构建公共服务体系为目标,并与现代市场经济相匹配的新的财政模式,是在经济体制转轨过程中与之相适应的财政体制机制的转型,核心是大幅拓展财政的覆盖范围,以经济职能为依托,强化其公共性特征为目的的新型财政模式。因此,弥补作为资源配置基础方式的市场机制所产生的市场失灵与市场缺陷,如竞争不公、外部效应、公共物品供给匮乏、收入分配不公平和经济失衡等问题,是公共财政的重要任务。

(二)公共财政框架下收入分配的新视角

从以往经济学的角度看,收入分配主要是初次

分配和再分配。初次分配由市场机制完成,以市场供求决定的价格信号为引导,按生产要素参与创造价值的贡献大小为分配准则,劳动、资本、技术、管理等生产要素的分配遵循公平原则,政府不直接干预,仅以税收和法律形式调节规范。再分配是政府针对初次分配出现的收入差距问题,运用税收、转移支付、社会保障等手段,调节和缓解地区之间、城乡之间、部门之间、社会群体之间的收入差距状况,再分配主张均衡,这其实也是公平原则的体现。

以公共财政的角度看,收入分配不仅仅是资源、财富的分配,更为重要的是公共物品和服务均享权利、竞争机会、决策参与机会等的公平分配问题。

1. 公共物品和服务均享权利的公平分配

改革之初,政府以资源分配的非均等化换取经济的高速发展,由此带来的代价是不同阶层之间在教育、医疗、社会保障等公共服务上的差距拉大^[1]。与微观层面的经济个体财富占有、获取等对收入分配的影响方式不同,教育、医疗等公共服务会影响劳动者的人力资本积累程度、职业选择、技术水平等,这些是突破经济个体初始财富占有程度的重要指标,对于改变收入分配格局至关重要。

【基金项目】 本文是青岛市社会科学规划项目“青岛市公共卫生服务均等化保障机制研究”(项目编号:QDSKL110107)的阶段性成果。

【作者简介】 杨林(1969-),女,山东烟台人,中国海洋大学经济学院教授、博士生导师。主要研究方向:公共经济学。

现阶段相同层次的收入水平并不能保证公民享受的基本公共服务水平的均等,享有较少公共物品和服务的社会成员会因去市场上购买公共品的替代品而使其生活水平和质量低于同等收入水平但享有公共品的社会成员,由此导致他们的福利水平横向差异。公共物品和服务对于中高收入阶层而言作用不明显,但它是低收入阶层降低生活成本的方式,公共物品和服务的均享权利是缓解收入分配差距的重要因素。

2. 竞争机会的公平分配

在初次分配中,拥有资本、技术、管理等优先权的人会占据较大的分配份额,这虽符合按劳分配的原则,但享有优先权的市场主体在市场竞争中也更有力量,竞争环境更为有利^[2]。因此,初次分配往往难以做到机会均等,且拥有资源优势的经济体会产生“马太效应”,导致富者愈富,穷者愈穷。保证竞争机会的公平是促进收入公平分配的先决条件,公共财政应优先解决市场成员竞争机会的公平分配,其次才能保证社会资源、财富的公平分配。

3. 决策参与机会的公平分配

目前,社会成员决策与参与机会的匮乏是产生收入分配不公的上游原因。公共财政应借鉴西方的人权理论,将公共性建立于公众具有平等权利这一理念上,体现出现代政府理念和民主理念。政府应着眼于社会发展的长期利益以及公民的普遍共同利益来展开活动。在政治决策过程中,尤其是在公共产品提供的集体行动中,要有决策参与机制和决策选择机制,公民通过民主程序体现自己意愿,依靠完备的法规来参与公共产品与公共服务的提供。

二、我国收入分配现状及成因

(一)我国收入分配现状

改革开放以来,中国经济改革的基本方向是“效率优先、兼顾公平”,如今“效率”取得的成果显著,但公平却日益遥远。收入分配不公、贫富差距加大已成为政府目前面临的严峻问题。居民收入占GDP的比重逐年下降,出现结构性贫穷现象,与经济的快速发展不相符合。

1. 基尼系数日益恶化

基尼系数是在全部居民收入中用于不平均分配的百分比,是判断收入分配公平程度的重要指标,这

个指数在0和1之间,数值越低,表明财富在社会成员之间的分配越均匀。国际上通常把0.4作为收入分配差距的“警戒线”。发达国家的基尼系数一般在0.24到0.36之间。从2000年开始,我国基尼系数超过0.4的警戒线,2006年升至0.496,2007年达到0.48,据联合国数据估测,2011年中国基尼系数已突破0.5^[3]。

2. 城乡居民收入差距横向、纵向比较均呈扩大趋势

2000-2010年,我国城乡居民收入差距纵向比较呈扩大趋势。其中,2000-2003年城乡收入差距急剧扩大,由2.79倍持续扩大至3.23倍;2004年较2003年略有缩小,至3.21倍,随后又持续扩大至2007年的3.33倍,2008年略有缩小,但2009年又扩大至3.33倍,2010年为3.23倍^[4]。

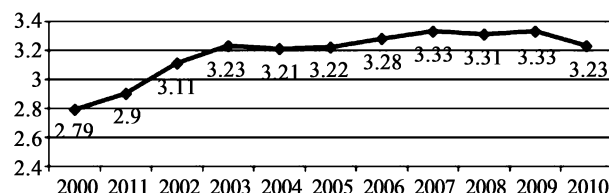


图1 城乡居民人均收入比较

资料来源:根据李晓梅(2011)^[4]和中华人民共和国统计局网站(www.ststs.gov.cn)相关资料整理。

此外,城乡居民内部收入差距横向比较也呈扩大趋势。2002-2010年,城镇居民基尼系数由0.3542扩大至0.3661,农村居民基尼系数由0.3426扩大至0.3500。城镇居民内部收入差距远大于农村居民内部。但近几年,城镇居民基尼系数呈减小趋势,由2008年的0.3784持续缩小至2010年的0.3661^[4]。

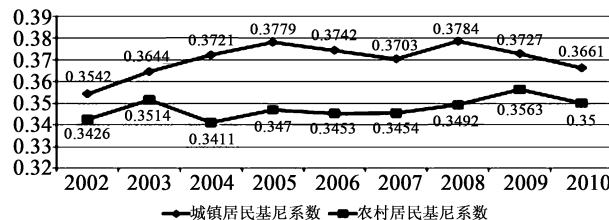


图2 2002-2010年城镇居民和农村居民基尼系数

资料来源:同图1。

3. 财富日益倾斜集中于少数行业和个人

我国的收入差距表现为经济社会各方面的全面扩大,在行业收入差距方面,目前行业最高收入与行业最低收入的比值已达6倍,而国际上的收入差距

标准大约为 3 倍。在区域差距方面,沿海地区与内陆地区居民收入差距不断扩大,据统计我国城镇居民人均可支配收入最高的地区是上海,最低地区是贵州,两地人均 GDP 之比为 9.6:1。^[5]

最高收入 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。我国这个比值在城镇是 8.9 倍,农村是 6.7 倍,平均在 7-8 倍左右。我国低收入和中等偏下收入群体数量很大,现在的收入结构中,我国低收入和中等偏下收入群体合计占总人数的 64.30%。^[5]

(二)我国收入分配不公成因

1. 早期政策偏向导致公共服务享有程度不均

建国初期,国家以剪刀差等形式对工业的发展起到了资本积累的作用,促进了城市其他产业的发展;户籍壁垒导致农村富余劳动力数量庞大,限制了农村的经济发展,由此使城乡居民的收入差距扩大。改革开放后,政府采取优先支持沿海地区经济发展的政策,对东部地区给予财政税收、投资信贷等政策优惠,资源、资金、人力等生产要素向东部沿海地区集结,使得东部地区经济发展水平高于中西部,因此东部地区居民收入水平高于中西部,造成区域收入分配差距扩大。

政策偏向会导致不同群体尤其是城乡居民在教育、医疗、社会福利等公共服务水平上的差距。首先,公共服务享有程度不均难以改变初始财富量的再分配,公共服务的“以货代款”效用不能得以体现;其次,公共服务程度不均使得低收入阶层很难通过培训、最低工资保障等方式提高其在人力资本上的投资,引导其职业选择,这一传导机制的缺失会拉收入分配差距;最后,公共服务不仅会引导居民的消费行为,同时会衍生出与该公共服务相关的产品需求,进而产生私人供给,低收入阶层依靠私人供给弥补公共产品和服务,增加了生活成本,从而拉大了与其他阶层的收入差距。

2. 行业垄断造成竞争不公、机会不均

据统计,改革开放初期,我国电力电信、金融保险、烟草等高收入垄断行业的收入水平是其他行业收入水平的 1.8 倍。截至 2009 年底,平均工资加上

工资外收入及职工福利,两类行业的实际收入差距已达 5-10 倍。^[6]

垄断行业凭借制定高于社会平均价格的垄断产品和服务获取巨大的超额利润,打破了自由市场竞争条件要求的竞争力和人力资本差异等决定收入分配的格局。这些垄断行业大多附属于行政部门,受到政府的高度保护,享受政府补贴或被赋予一定的行政权力。例如,中国的石油企业每年都会获得数百亿元的炼油亏损补贴,其他行业在竞争中处于弱势地位,无力与之抗衡^[4]。此外,垄断行业获取的高额利润大部分没有回馈给社会,而是转化为行业内职工的收入和福利,进一步拉大了与其他行业的收入差距,扭曲了以按劳分配为主的分配关系。

以行政权力和垄断形成的特殊利益集团,利用现有的体制格局,在市场化名义下使社会财富积累于己方,形成不断强化其既得利益的恶性循环,是加剧社会收入分配差距的重要原因。由于我国政治体制的改革在市场化过程中相对滞后,且相关的法制、监督制约机制不健全,使得特殊利益集团在影响政策制定方面有更大的话语权,使其在固化自己利益的同时牺牲了社会弱势阶层的利益,造成收入分配差距难以缓解。

3. 决策参与机会的匮乏导致劳动报酬在初次分配中比例偏低

目前,企业收入分配日益向资本所有者倾斜,出现“利润挤占工资”现象,企业利润的大幅增加往往是以职工的低收入为代价。由于政府缺乏对企业收入分配的有效调控手段,企业职工工资增长缓慢,不能充分公平地享有发展成果,职工的收入增长幅度滞后于企业效益及社会经济发展速度,在初次分配领域逐渐拉开了差距。

与资本、土地等要素相比,我国劳动力资源的稀缺程度最低,在分配中没有资本强势。而目前我国对企业职工工资管理缺乏刚性,缺乏调控职工工资收入的有效手段,致使劳动力在分配中始终处于弱势地位。当前的工资政策以“企业自主分配”为主,职工没有民主参与争取工资待遇的力量与途径,在收入分配上没有发言权,工会由于受到行政力量的束缚缺乏参与解决的能力。政府在企业初次分配过程中的调控作用缺乏刚性,只是定期公布具有参考

性的劳动力市场工资指导价位、工资指导线等引导行为,对企业的约束力较弱。这两种因素使得劳动力在分配中始终处于弱势地位,拉大了收入分配差距,职工难以获得财产性收入,制约了消费能力的提高,造成经济运行的非良性发展。

三、公共财政框架下收入公平分配的实现机制和路径选择

(一)以公共财政职能为准则,促进公共服务均等化

公共财政职能的新定位是构建公共服务体系,拓展财政覆盖范围。在这一定位下,保证公共服务均享权利的公平分配,促进公共服务均等化是缓解收入分配差距的新路径。目前我国公共服务存在需求压力大、供给不足、标准不规范、再分配作用弱、主体回应性差等问题,根本举措是通过改革财政管理体制,完善公共财政制度,加大转移支付力度,调整税收返还和财政补助政策等,建立坚实的公共财政制度基础。

1. 促进“公共事业性服务”方面的均等化

教育方面要保证基础教育的公益性质,实现教育公平。教育是人力资源要素的根基,与未来的收入水平呈正相关关系,应逐步提高财政教育经费在国民生产总值的比重。医疗方面要构建全面的公共卫生服务体系,健康状况影响劳动者的工作能力,连同看病消费的双重压力会使收入减少,造成收入差距恶化,要建立覆盖全体居民的医疗保健制度。此外,在公益性基础设施建设等以公共服务为目标的福利性环节,政府应加大投资并加强管理。

2. 健全覆盖城乡的社会保障体系

要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以养老、医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充。一个分配均等化的社会保障制度会使全体社会成员享有均等的社会福利,减少收入差距。

3. 实施积极就业政策,健全公共服务就业体系

在完善市场就业机制的同时,政府应以政策引导形式,规范协调劳动关系,建立面向全体劳动者的职业教育培训制度,提高劳动者的业务素质、职业技能水平等。财政部门要把实施积极的就业政策作为一种重要的制度安排,从体制和机制上促进社会成

员的充分就业。

(二)以公共服务型政府为目标,破除垄断,建立公平竞争机制

公共财政本质是市场经济条件下对政府财政职能的定位,政府的职能主要是提供公共产品,政府要以社会管理者的身份体现公共利益,要弥补市场缺陷而不能过多地介入市场竞争、与民争利。

目前国民收入分配结构失衡的重要原因是政府获利过多。据统计,出租车行业超过一半的营业额被政府通过各种渠道占有;土地垄断导致高昂的房价,在房地产市场中政府拿走近1/3;政府以行政垄断获利排挤了市场和劳动,属于越位行为。^[6]

政府应退出市场竞争领域,取消各种行政垄断管制让民营企业进入竞争,减轻企业的税收负担和不合理的行政管制。调整国民收入分配结构,只有降低政府在其中拿取的份额,还富于民,才能让劳动力得到应有的回报。^[7]

政府应扩大民间资本的准入范围,完善市场竞争机制,推进垄断行业体制改革,在教育、医疗、基建、公用事业等领域吸引民营资本进入,同时要提高垄断行业利润上缴国家的比例,使其从业人员收入维持在高于社会平均收入的合理比例之上,以此来降低由垄断导致的收入分配差距。

(三)以公共选择理论为指导,探索建立收入分配决策的公众参与机制

1. 建立劳动报酬协商机制,提高劳动者的决策参与机会

贾康(2011)指出,公共财政的一个基本特征是要以公民权利平等、政治权利制衡为前提的规范的公共选择作为决策机制。公共财政强调社会公共性,要代表广大民众的利益和需要,具体到收入分配领域,则要保证分配的公平性,尤其是初次分配阶段的公平^[8]。在初次分配阶段,资本相对劳动力强势,且由于法律的制约,国家不会强制要求企业涨工资。我国在经济体制转型中,劳动集体谈判的权利不受重视,相应的体制设计长期缺位,劳动力在参与分配过程中处于弱势,企业工会组织在维护职工权利方面的作用有限,因此员工和企业管理者之间的合理协商、自由平等博弈非常重要。

政府应发挥主导作用,配合工会,劳资互动,尽

快建立劳动报酬协商机制,建立和完善企业人工成本监测指标体系,改善职工工资与企业利润间的分配关系。根据经济发展情况和居民平均收入水平,依照国际标准,合理确定最低工资标准为职工平均工资的40%至60%,并及时调整。同时还要完善相应的法律法规作为配套机制。

2. 推广参与式预算,抑制腐败和灰色收入

参与式预算是指政府将涉及公众切身利益的公共项目建设资金交给公众讨论,并由公众决定,使预算编制更加公开、民主、透明。参与式预算不仅会提高预算资金使用效率,而且能有效防止腐败。它体现出公众的民主意识和参与意识,为民意的充分表达提供了平台,参与式预算符合公共财政的“公共性”这一原则。

实行参与式预算,能够使民众对财政资金的使用有知情权,防止官员的寻租牟利行为,使资金的流动更加透明,因此由腐败和灰色收入带来的收入分配不公的现象会得到一定缓解。

(四)以税收激励机制为引导,发挥慈善救助等第三次分配的公平作用

“第三次分配”即个人或企业出于自愿,在习惯与道德的影响下把可支配收入的一部分捐赠出去,达到缩小收入差距的效果。与初次分配讲效率、再次分配讲公平不同,以慈善救助为主体的三次分配主要讲社会责任,这也符合公共财政提倡的社会公平原则。第三次分配是在政府财力收入有限的情况下,对除一、二次分配之外的分配渠道的深入挖掘,本质是调动社会力量缓解收入分配差距问题。

政府应对第三次分配起引导作用,完善税收激励机制,降低慈善捐助的交易成本,调动企业和个人捐赠的积极性。国家要用财政资金支持优秀的慈善组织,将募捐资金以基金形式进行资本化运作,提高其收益,放大回报社会的效应,同时要加强监管,提高慈善资金运作的透明度。

收入公平分配事关经济社会的稳定发展,关系到我国未来的发展方向和发展全局,十分重要和紧迫。从公共财政新的职能定位出发,将公共物品和服务的均享、竞争机会、决策参与机会等纳入公平分配的视野,建立公共服务型政府,促进公共服务均等化,辅之以劳动报酬协商机制、参与式预算、慈善救

助等措施,对于研究收入公平分配的规律特点、方式途径等有重要的理论和实践意义。

参考文献:

[1]胡佳妮.对财政收入分配职能的理论综述[J].财政监督,2009,(02):72-74.

[2]王世杰.公共财政支出与我国收入分配不平等的研究[J].山东经济,2010,(05):100-104.

[3]周艳.我国居民收入差距:现状、成因及财税调控对策[J].消费经济,2011,(04):41-44.

[4]李晓梅.我国收入分配现状及原因探析[R].中国改革论坛,2011-12-09.

[5]闫坤,程瑜.我国收入分配差距现状及财政政策选择[J].地方财政研究,2010,(06):8-12.

[6]岳希明.垄断行业高收入问题探讨[J].中国社会科学,2010,(03):77-79.

[7]吴文庆.财政政策的收入分配效应研究评述[J].经济动态,2011,(10):82-87.

[8]贾康.“十二五”时期中国的公共财政制度改革[J].财政研究,2011,(07):2-13.

(责任编辑:宋 敏)

