

分类号 F124.7

UDC           

密级           

编号 10486

武 汉 大 学  
公 共 管 理 硕 士 学 位 论 文

双向拉动缓解中国居民收入分配差距

研 究 生 姓 名：成 华 丽

指导教师姓名、职称：李 珍 教授

学 科、专 业 名 称：公 共 管 理

研 究 方 向：社 会 保 障

二〇〇四年五月

**Modifying China's Income Distribution Gap  
by Two-way Driving**

**By  
Chen Huali**

**May, 2004**

## 郑重声明

本人所提交的学位论文，是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的成果。文中除已注明的内容外，不包含任何其他个人或集体已发表的或公开过的成果，本人愿意承担此声明的法律后果以至法律责任。

学位论文作者（签名）：

2004年 月 日

## 摘要

经济增长和个人收入分配问题是经济学研究中古老而又永恒的课题，也是经济实践中的重大难题。我国随着从计划经济向市场经济的转型，经济增长取得了举世瞩目的成就，与此同时，原有的平均主义的个人收入分配格局被打破，各利益主体重新调整，出现了较为严重的贫富悬殊现象，收入分配差距不仅超出国际上公认的警戒线，而且呈现出不断扩大的趋势，在极少数人拥有亿万资产的同时，规模较大的弱势群体不能分享到经济高速增长成果，出现“丰裕中的贫困”。中国作为一个社会主义大国，在保持国民经济高速增长的同时，不应忽视经济增长成果的分配，这不仅是社会主义的本质要求，而且是经济发展的客观需要，因为只有经济增长能够给大多数人带来好处时，才能表现为一种长期持续的发展过程。

实际上，中国现阶段收入分配领域的问题，已引起党和国家领导人的高度关注，也是国内众多学者致力于研究的课题。在个人收入分配理论和实践上，我国均取得了重大成就，但是目前我国收入分配差距仍然不断扩大，已成为制约经济社会发展的重要因素，更为严重的是这种差距尚看不到收敛的迹象。目前，学者们提出的关于解决我国贫富悬殊问题的办法，可谓仁者见仁，智者见智。笔者认为收入分配问题不仅仅涉及分配领域，它还直接关系到生产与消费，关系到经济生活和社会生活。贫富悬殊的缓解是一个系统工程，必须统筹考虑、多管齐下，方能达到预期目标。针对目前严重的地区差别、城乡差别、行业差别、绝对贫困和相对贫困等问题，可以采取多种不同的政策措施，比如扩大劳动就业、加快农村城镇化步伐、加强义务教育、促进地区协调发展、完善社会保障制度、强化税收调控等等。

由于笔者水平有限，不能对每个方面都进行深入研究，本文重点从税收制度和社会保障制度两个方面，对缓解贫富差距进行一些探讨。税收和社会保障都是政府调节收入分配的重要手段，且分别表现出从不同方向公平收入分配的功能。矫正社会收入分配不公是税收的重要职能，其调节收入分配的主要方式是“劫富济贫”，表现为对高收入群体的向下拉动作用；社会保障制度从本质上要求通过再分配保证社会公平，并防止绝对贫困现象的发生，具有“扶贫济困”的功能，表现为对低收入群体的向上拉动作用。

关键词：收入分配差距、公平、税收制度、社会保障制度

## Abstract

The question between economic growth and personal income distribution is an old and everlasting theme topic in economics, and also a challenging problem in economic practice. China has fascinated the whole world by its rapid growth while transferring from planned economy to market economy. However, as the equalitarian distribution pattern was substituted by profit distribution pattern with the reallocation of related parties, the gap between the wealthy and poor is widening. Although its index has already exceeded the universal worldwide alarm line, the gap is continuously expanding. As a few people have gathered millions of assets, a large number of inferior social members are excluded from the shares of economic growth achievements, leading to "an island of poverty in a vast ocean of material prosperity". As a big socialist country, China cannot ignore the importance of personal income distribution. This is not only an inner requirement of socialism, but also an objective need of economic growth, since only when the economic growth benefits the majority can it turn into continuous economic development.

In fact, the issue of personal income distribution has caught close attention of Party leaders and the government while many scholars are devoting to its research. Theoretically and practically, we have achieved great progress in personal income distribution, but the distribution gap is continuously widening and has already affected negatively to the economic development. Income distribution is not only a matter confined to its own field, but also related with production and consumption, so to the economy and society. Reducing the gap between the wealthy and poor is a systemic work that calls for overall planning. Under market economy, the income distribution adjusted by the market mechanism has difficulties in retaining justice. So the government's role in redistribution becomes necessary to the fair distribution. The widening gap of income distribution among regions, cities and countryside, professions and different levels of poverty may be solved by different means, i.e., expanding

employment, strengthening compulsory education, harmonizing regional development, perfecting the social security system, intensifying tax adjustment etc.

Limited to scholarly attainments, I can't probe into each aspects mentioned above. This paper will mainly concentrate on taxation and the social security system. Both these two are important means adopted by government to adjust income distribution, and they function differently through different directions. Taxation plays important role in adjusting unfair income distribution, a rational level of which can lower income of the rich. Social security exerts its influence in reducing the unfair income distribution, especially by raising income of the poor. Therefore, taxation and social security are hetero-direction drives. We should relate the effects of social security with taxation system to work effectively in promoting the fair distribution of income.

**Key words:** income distribution gap, redistribution, taxation,  
social security system

# 目 录

中文摘要

英文摘要

导 言 .....	1
第一章 收入分配的基本理论 .....	5
第一节 劳动价值论的个人收入分配理论 .....	5
第二节 邓小平以共同富裕为核心的分配理论 .....	6
第三节 福利经济学的个人收入分配理论 .....	7
第四节 凯恩斯和新剑桥学派的收入分配理论 .....	8
第五节 收入分配公平与效率之间关系的理论 .....	9
第二章 我国居民收入分配差距及其负面影响与收入分配目标选择 .....	11
第一节 我国居民收入分配现状 .....	11
第二节 导致收入分配差距扩大的原因分析 .....	16
第三节 收入分配差距对经济社会的负面影响 .....	19
第四节 改善中国居民收入分配的目标与思路 .....	24
第三章 改革税收制度 强化收入分配职能 .....	29
第一节 税收制度的分配功能 .....	29
第二节 我国税收调控个人收入分配的问题所在 .....	30
第三节 完善现行税制 强化税收对收入分配的调控作用 .....	36
第四章 完善社会保障制度 公平个人收入分配 .....	40
第一节 社会保障制度的本质特征 .....	40
第二节 社会保障制度的内容 .....	41
第三节 我国社会保障制度改革情况分析 .....	42
第四节 建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系 .....	46
主要参考文献 .....	58

## 导 言

改革开放以来，在邓小平同志让一部分人先富起来，带领大家共同富裕的思想指导下，全国人民经济收入和生活水平都有了显著的提高。与此同时，中国也由一个平均主义盛行的国家，迅速地转变为一个收入分配差距较大的国家，据国家统计局计算，基尼系数 1967 年为 0.15,1981 年为 0.281,2000 年为 0.417（有的学者计算已达到 0.458,也有的计算为 0.473），进入国际公认的收入绝对不均等区间。据有关部门统计，我国最高与最低收入者的收入及消费支出差距，每年正以 3.1% 和 1.81% 的速度扩大,财富正以每年 1.83% 的速度向少数人手中集中。特别是收入分配差距的产生与转轨时期的各种体制外因素以及制度失范联系在一起，已引起了社会的广泛关注和劳动群众的不满。据中国人民大学社会学系进行的抽样调查结果表明,居民中认为贫富差距问题严重和比较严重的高达 72.8%。

我国居民收入分配差距不仅比较悬殊，而且这种差距仍然保持扩大的势头，这种势头与我们社会主义共同富裕的目标是不相符的，对经济社会发展是有害的。近几年来，个人收入分配问题已引起了国内众多学者的关注，也引起了党和国家的高度重视。温家宝总理指出，部分社会成员收入差距过大是国民经济和社会发展中存在的主要问题之一。国务院发展研究中心副主任鲁志强指出，当前中国社会最主要的矛盾是收入分配的不平衡。

个人收入分配与一国的宏观经济运行、微观经济状况以及整个社会生活有着密切的关系。收入分配问题一直是经济学家研究的永恒课题，也是经济实践中必须面对的难题。综观当今西方经济学理论对收入分配问题的研究，大致可以概括为四种理论：一是福利经济学的分配理论；二是凯恩斯主义的分配理论；三是公平与效率关系的理论；四是发展经济学的分配理论。

福利经济学的创始人庇古把国民收入量的增加和均等化的收入分配看做是福利经济学研究的主题，并采用两个标准作为检验社会福利的标志：一是国民收入的大小，二是国民收入在社会成员中的分配情况。他认为，凡是能增加国民收入总量而不减少穷人的绝对份额，或者增加穷人的绝对份额而不影响国民收入总量，都意味着社会福利的增进。根据边际效用递减规律，庇古认为，要增加社会福利，



就必须实现收入均等化。

凯恩斯认为资本主义经济危机的原因是有效需求不足，市场机制无法使经济达到充分就业，只有依靠国家干预才能使资本主义经济实现充分就业、扩大有效需求。他指出，由于投资支配储蓄，收入分配不均使得国民收入的大部分未被消费而被储蓄，这就限制了消费需求，进而限制了对生产消费品的投资需求，造成了社会总需求的不足。也就是说，收入差距扩大必然带来社会总需求不足。他主张通过累进税和举办社会福利等办法重新调节国民收入的分配。国家对社会福利领域的干预有助于提高消费倾向，实现宏观经济的均衡。

当代西方经济学对个人收入分配的研究，主要围绕公平与效率的交替与抉择的争论而展开。根据其主张的不同，大体可分为“公平与效率冲突论”和“公平与效率协调论”两派。“公平与效率冲突论”认为公平与效率不可兼得，只能相机抉择，要么选择公平，要么选择效率，没有中间道路可走，由此形成“公平优先论”和“效率优先论”两种截然不同的主张。“公平与效率协调论”由主张二者是互为条件、互相促进的和谐关系，试图寻找一条既能保持市场机制的优点，又能消除收入差距扩大的途径。

发展经济学从社会经济发展阶段与收入分配关系方面进行实证分析。其代表人物主要有库兹涅茨和刘易斯等人。

库兹涅茨通过对一些发达国家和发展中国家“二战”后收入分配状况的实证分析，得出经济发展与收入分配结构变动的特征是：在经济增长的早期阶段，收入分配差距会不断扩大，当一个社会从前工业文明向后工业文明转变的时候，不均等的扩大会更迅速，随后出现一个稳定时期，在下一阶段不均等缩小。即在长期经济发展过程中，个人收入分配不均等的趋势，遵循一条“倒U”型轨迹，这就是著名的“倒U”假说。“倒U”假说已为许多发达国家和一些发展中国家发展的实践所证明，然而也有一些国家和地区没有遵循“倒U”轨迹，而出现了经济增长与个人收入分配差距缩小的同步，否定了“倒U”假说。

刘易斯的二元经济论对经济结构的演变与个人收入分配的状况进行了研究，他认为，发展中国家存在传统农业和现代工业两个部门，农业部门存在大量过剩的劳动力，农民收入水平低；现代工业部门是盈利部门，其劳动者收入高。如果劳动力可以自由流动，大量过剩农业劳动力必然向工业部门转移，工业部门就能

以不变的成本获得大量廉价劳动力，从而使其实现资本的快速积累。随着工业部门的不断扩张和经济结构的演进，所有剩余劳动力均被工业部门所吸收，于是劳动力成为稀缺因素致使劳动者的工资水平上升，而资本的收益率下降，于是城乡居民的收入差距由原来的趋于扩大转变为趋于缩小。

中国现阶段的收入分配领域存在的问题，显然也是国内学者研究的重要内容。国内学者研究的重心主要是个人收入差距问题上，对个人收入差距的表现、原因及影响进行了深入的研究，并提出了一些缩小收入分配差距的办法。这些研究取得了一系列积极的成果：个人收入差距主要表现为城乡居民收入差距，不同地区居民收入差距，不同部门与行业收入差距，城镇内部居民收入差距，不同所有制经济单位职工收入差距，等等。对目前个人收入差距的评价，有的认为尚在合理范围内，只需要引起注意，不需要进行调节；有的认为过于悬殊，已超出了合理的范围，出现两极分化现象，需要政府的有力调控。个人收入差距的原因有的从经济发展的角度进行解释，有的从体制变迁和经济转轨的角度进行解释。针对不同的原因，提出的对策主要有加快经济发展，完善个人所得税为主的税收制度，健全社会保障制度等等。这些成果无疑是建设性的。

本文是在吸收借鉴有关收入分配优秀成果的基础上进行的。作者认为目前中国居民收入差距过于悬殊，有必要系统地进行调节，并提出了改善中国居民收入分配的目标、原则与思路。由于目前尚未看到系统地从税收制度和社会保障制度两方面同时对收入分配进行调节的研究，而税收制度与社会保障制度具有从不同方向对收入分配进行调节的功能，税收主要表现了“劫富”，而社会保障更多地体现为“济贫”，本文选择从这两个方面着手，对改善目前我国居民的收入分配状况进行了较为深入的研究。本文主要的研究方法：一是规范研究与实证分析相结合，二是坚持辩证唯物主义的研究方法。

全文共有四章，第一章为收入分配的基本理论部分，包括马克思主义经典作家的劳动价值论和邓小平的共同富裕理论，西方经济学家的福利经济学理论、凯恩斯的收入分配理论及公平与效率之间关系的理论。劳动价值论和邓小平的共同富裕理论的实质和精髓是贯穿全文的理论基础。福利经济学、凯恩斯的收入分配理论及公平与效率之间关系的理论，是指导本文分析问题、理解问题和进行对策分析的理论依据。

第二章主要从实证的角度对我国居民收入分配差距及其负面影响进行分析。第一节从城乡差距、地区差距、行业差距、贫富反差以及中国收入分配的国际比较几个方面分析了居民收入差距的表现；第二节从市场机制的作用（即公平竞争）和非市场机制的影响（转轨时期的机会不均等）两个方面分析了我国居民收入差距扩大的成因；第三节分析收入分配差距对经济社会的负面影响，一是从收入分配对消费、生产和投资的影响分析了其对经济发展的负面作用，二是收入分配差距过大对社会风气与社会稳定的影响，三是对巴西进行了典型分析，以作为我国发展经济与合理收入分配的前车之鉴。第四节提出了改善中国居民收入分配状况的目标与思路。

第三章论述税收制度对收入分配的调控。第一节对税收制度的分配功能进行论述；第二节对我国税收制度在调节个人收入分配方面存在的问题和缺陷进行了分析，重点从个人所得税、财产税、社会保障税、消费税以及城乡有别、内外资有别的税制对个人收入分配的不利影响进行实证分析；第三节提出了强化税收对收入分配调节作用的对策，主要包括完善个人所得税制、健全财产税制、开征社会保障税、建立居民收入监测体系、对农业实行免税等。

第四章论述社会保障制度与公平收入分配。第一节论述社会保障制度的本质特征；第二节论述社会保障制度的主要内容；第三节对我国社会保障制度的改革情况进行梳理，分析了改革取得的成就，目前存在的问题，以及下一步改革完善社会保障制度的基本目标和基本原则；第四节分别从养老保险制度、失业保险制度、医疗保险制度、农村社会保障制度、最低生活保障制度以及公平教育机会等方面，提出健全完善社会保障制度的对策措施。

# 第一章 收入分配的基本理论

## 第一节 劳动价值论的个人收入分配理论

马克思恩格斯的劳动价值论突出劳动的作用,它继承和发展了斯密、李嘉图等人承认人类财富主要来源于劳动的理论,它透过物的关系,揭示了人和人的关系,它认为劳动者具有物所不具备的适应人类需求改造自然的能力。马克思在《资本论》中从分析商品开始,提出了劳动二重性、社会必要劳动时间、价值、劳动力、可变资本、不变资本、剩余价值等一系列基本范畴,并在这些范畴的基础上创立了他的收入分配学说。

马克思恩格斯在劳动价值论的基础上,建立了科学的按劳分配的分配体系。这个理论解决了个人消费品如何分配和如何计量的问题。该理论具有以下主要内容<sup>①</sup>:

一、生产方式决定分配方式,分配方式反作用于生产方式。个人以什么形式参与生产,就必然以什么方式参与分配。“资本主义生产方式的基础就在于:物质的生产条件以资本和地产的方式掌握在非劳动者手中,而人民大众则只有人身的生产条件,即劳动力”。资本家作为生产条件所有者,以利润方式参与分配,工人只能以工资形式参与分配。

二、按劳分配是共产主义第一阶段(即社会主义阶段)的分配方式。马克思认为在生产力尚未充分发展的社会主义阶段,由于实行生产资料的公有制,它排斥了有人凭借生产资料剥夺他人的可能性,每个人为社会作贡献的唯一方式就是他个人的劳动。它要求人人都是自食其力的劳动者,劳动是个人获得消费品的唯一依据。

三、按劳分配的对象不是社会总产品,而是个人消费品。马克思认为按劳分配不是对全部社会劳动产品进行不折不扣地分配,而是要进行必要的扣除,第一,用来补偿消费掉的生产资料的部分;第二,用来扩大再生产的追加部分;第三,用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。此外,还应扣除一般管

<sup>①</sup> 杨强.中国个人收入分配问题研究.第 16-20 页.<http://www.lib.whu.edu.cn>

理费用、满足共同需要的部分以及为丧失劳动能力的人设立的社会保障基金等。

四、实行按劳分配以承认劳动者个人禀赋差异为前提。既然是按劳分配，就应该按照劳动者向社会提供劳动的数量和质量（即劳动贡献的大小）进行分配，收入分配数量的差别对应于劳动贡献大小的差别。

可以看出，马克思的收入分配理论是一种倡导解放劳动、保护劳动和不断提高劳动者素质的具有重大实践价值的理论。

## 第二节 邓小平以共同富裕为核心的分配理论

十一届三中全会以后，中国共产党以马克思主义为指导，开始探索建立有中国特色的社会主义理论与实践，其中在个人收入分配问题上，以邓小平为核心的中央第二代领导集体逐步形成以“共同富裕”为核心的收入分配理论。这一理论包括以下主要内容。

一、共同富裕是社会主义的本质特征和根本目标。邓小平把马克思主义基本原理与中国的具体实践相结合，对共同富裕与社会主义的本质进行了深刻的论述，赋予了共同富裕新的内涵。他指出：“没有贫穷的社会主义，社会主义的特点不是穷，而是富，但这种富是人民共同富裕。”<sup>①</sup>“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，而不是两极分化。”<sup>②</sup>“我们坚持走社会主义道路，根本目标就是要实现共同富裕。”<sup>③</sup>

二、共同富裕的途径是先富带后富，最终实现共同富裕。第一，一部分人先富是按劳分配原则的具体体现；第二，一部分地区先富是经济社会非均衡发展规律的客观反映；第三，一部分人和一部分地区先富是共同富裕的捷径。

三、共同富裕的基本原则是效率优先、兼顾公平。第一，一部分人、一部分地区先富体现了效率优先的原则；第二，共同富裕具有多重“公平”含义，在市场经济活动中，先富的经济主体是在平等的机会和条件下公平竞争、优胜劣汰的结果，先富的条件是诚实劳动和守法经营，先富的目的和结果是全国人民共同富裕。

① 邓小平文选第3卷.人民出版社.1997年10月第1版.第264-265页.

② 邓小平文选第3卷.人民出版社.1997年10月第1版.第111页.

③ 邓小平文选第3卷.人民出版社.1997年10月第1版.第115页.

四、共同富裕的保证是以法律制度和政策防止两极分化。第一，坚持社会主义制度，坚持公有制为主体和按劳分配是防止两极分化的制度保障。第二，保护合法收入，取缔非法收入，调节过高收入，保障最低收入是防止两极分化的政策保证。第三，健全和完善法律，依法规范收入分配，是防止两极分化的法律保证。

改革开放以来，邓小平的收入分配理论是贯穿我国收入分配政策的活的灵魂，也是我们进行收入分配调节的指导原则。它极大地调动了广大人民群众积极性和创造性，推动了我国经济的高速发展，大大增强了我国的综合国力，人民群众的物质和文化生活水平显著提高，涌现了一批先富起来的人群。但是，由于我们在政策执行中更偏向于让一部分人先富起来，以至出现了较大的收入分配差距，目前应更多地关注共同富裕问题。

### 第三节 福利经济学的个人收入分配理论

福利经济学是西方经济学的一个重要分支，它是对经济体系的运行进行评价，以期改善社会福利的经济学说。它通常被看做是“规范经济学”的典型代表，以对经济过程“好”与“坏”的判断以及改善社会福利的途径和条件为其中心研究内容。“福利”指个人福利和社会福利，包括经济福利和精神福利。福利经济学的创始人是庇古，庇古的福利经济学相对于他以后的福利经济学，被称为“旧福利经济学”。

庇古以边际效用价值论为基础，把福利分为广义福利和狭义福利，广义的福利包括自由、幸福和正义等，由于它难以计量所以不在经济学的研究范畴。狭义的福利即为经济福利，经济福利是由效用构成的而效用可以用单位商品的价格进行计算，因而工人的经济福利是可以计量的。庇古把国民收入量的增加和均等化的收入分配看作是福利经济学研究的主题，并采用两个标准作为检验社会福利的标志：一是国民收入的大小，二是国民收入在社会成员中的分配情况。他认为，凡是能增加国民收入总量而不减少穷人的绝对份额，或者增加穷人的绝对份额而不影响国民收入总量，都意味着社会福利的增进。<sup>①</sup>根据边际效用递减规律，庇古认为，要增加社会福利，就必须实现收入均等化。也就是说，如果政府把富人

<sup>①</sup> 李珍主编.社会保障理论.中国劳动社会保障出版社.2001年.第68页.

的一部分货币转移给穷人,将会增加一国的经济福利,当所有人的收入均等从而使货币的边际效用相等时,社会经济福利就会达到最大化。福利经济学主张在保证和不损害国民收入总量的前提下,应通过累进税、遗产税、社会保险和社会救济等保障措施来改善收入分配状况,以增进社会经济福利。

虽然后来的新福利经济学对庇古的旧福利经济学做了许多补充和修正,无论是在方法论、基本观点以及政策主张上,都与旧福利经济学有所区别,形成了现代福利经济学的基本命题。但是,庇古的福利经济学已构成英国等现代西欧一些福利国家社会保障制度的理论基石,对其国民收入分配产生了重大的影响。今天,它对我国的收入分配仍有重要的理论借鉴意义。

#### 第四节 凯恩斯和新剑桥学派的收入分配理论

在凯恩斯的《通论》问世之前,西方经济学界认为,资本增加取决于个人储蓄动机,大部分资本的增加取决于富人过剩的收入。而凯恩斯在《通论》中却指出:“我们知道,在达到充分就业点之前,资本之生长并不在于消费倾向之低,反之,反因其低而遭遇制。只有在达到充分就业的情形之下,消费倾向之低,才利于资本生长。……故若现在采取步骤,重新分配所得,以提高消费倾向,则对资本生长大概有利无弊。”<sup>①</sup>凯恩斯根据边际消费递减规律,认为收入分配的变化将影响消费倾向,收入分配的均等会提高消费倾向。在达到充分就业之先,消费倾向的提高将减少资本积累的阻碍,有利于资本主义的发展,而收入分配的极不平等,会阻碍资本主义的自身发展。在这里收入分配与消费倾向密切相关。凯恩斯认为,收入分配不均的倾向影响有效需求,造成了消费支出的不足。

凯恩斯认为资本主义经济危机的原因是有效需求不足,而市场机制无法使经济达到充分就业,只有依靠国家干预才能使资本主义经济实现充分就业。他主张通过累进税和举办社会福利等办法重新调节国民收入的分配。国家对社会福利领域的干预有助于提高消费倾向,实现宏观经济的均衡。他指出,由于投资支配储蓄,收入分配不均使得国民收入的大部分未被消费而被储蓄,这就限制了消费需求,进而限制了对生产消费品的投资需求,造成了社会总需求的不足。也就是说,收入差距

<sup>①</sup> 凯恩斯.就业、利息与货币通论.商务印书馆.1980年.第317-318页.

扩大必然带来社会总需求不足。

新剑桥学派以维护“凯恩斯革命”的理论正统为己任，建立并发展了新的收入分配理论。它否定新古典综合派的边际生产力分配理论，肯定分配论与价值论的联系。新剑桥学派把改善资本主义社会收入分配结构，实行收入均等化作为经济政策的首要的、绝对的目标，其他目标均处于从属地位。新剑桥学派还提出了旨在消除收入不平等的经济政策，他们主张通过征收高额累进所得税、高额财产税来改变收入不均的状况；对低收入的家庭，政府应予补助；把政府掌握的资源从军事部门转用于民用部门；实行进口管制，发展出口生产，为失业者提供更多的就业机会；提高失业者的文化技术水平；对由于历史和制度因素而造成的不合理的财产收入，政府应采取没收政策，等等。<sup>①</sup>

凯恩斯主义是美国现代社会保障制度的理论基石，虽然其主要目的是促进资本主义经济增长，防止资本主义经济危机，但是它却对国民收入分配产生了极大的影响。特别是其边际消费递减规律和有效需求管理理论，成为许多国家制定财政政策和调节收入分配的重要理论依据。新剑桥学派更是把收入均等化作为经济政策的首要的、绝对的目标。

## 第五节 收入分配公平与效率之间关系的理论

公平与效率是收入分配中最难以取舍的一对基本矛盾，公平与效率的关系问题是收入分配中最为基本的、不可回避的问题。

一、对公平的理解。公平是指人类所追求的分配上的正义，即权力、财富、荣誉、义务、地位、机会、奖惩等分配上的公平。公平包括起点公平、过程公平和结果公平。起点公平又叫机会公平，即社会提供给所有社会成员以平等的竞争机会。过程公平是指参加社会活动或社会竞争的各社会成员能在同一规则下，能被平等地对等。结果公平是指社会活动结果的平等性，即不管个人活动差异有多大，所有成员在最终结果上都获得相等的政治、经济地位。

二、对效率的理解。效率是指以促进财富积累为目的，用最少的投入取得最大产出的状态。在经济学中运用得最广泛而且最少争议的效率定义就是帕累托效

<sup>①</sup> 李同明.凯恩斯收入分配理论与我国当前收入分配问题.湖北农学院学报.1997.6



率。帕累托以瓦尔拉斯一般均衡为基础，提出如下的效率定义：对于某种经济的资源配置，如果不存在其他可行的配置，使得该经济中的所有个人至少和他们初始时的情况一样好，而且至少有一人的状态比他初始时更好，那么，这个资源配置是有效率的。

三、公平与效率的基本矛盾。公平与效率是一对矛盾现象，从政治和社会制度上看，要求实行所有成员都享有“平等机制”的原则。从经济制度上看，竞争原则需要人们力争超过他人，市场经济根据经济效率向生产要素所有者提供报酬，这些报酬构成人们的收入，对优胜者和劣败者分别奖惩，结果出现了贫富悬殊。这种收入分配上的“不平等”，是通过竞争以追求“效率”的结果。如果一味追求经济上的“公平”，势必影响人们追求“效率”的积极性，从而损害经济的发展。在经济“平等”与“效率”之间存在着一种互为代价的替换关系。<sup>①</sup>阿瑟·奥肯指出：“在有些时候，为了效率要放弃一些平等，而在另一些时候，为了平等必须牺牲一些效率。”“在平等和效率之间，社会面临着一种抉择。”<sup>②</sup>

四、公平与效率的相互统一。公平与效率既是对立的，又是统一的。第一，收入均等化可以提高劳动者素质从而增进效率。第二，收入均等化可以扩大需求并带动投资，防止消费早熟，促进经济增长。第三，收入均等化可以消除社会的对立情绪和心理障碍，减缓巨富和赤贫的两极分化，避免社会矛盾的尖锐化，维护社会稳定。第四，可以避免经济结构的二元化，实现各地区、各产业的持续、协调、稳定发展。<sup>③</sup>

五、公平与效率在收入分配中的协调。在初次分配领域，坚持效率至上，以最大限度地激发生产要素供给者的积极性和创造性，把“蛋糕”做大。在再分配领域，坚持效率优先、兼顾公平，这也可以看作是生产力标准在社会公平与效率关系上的具体应用。但是，从社会保障的角度看，当公平与效率出现不一致时，应当将公平放在优先位置，以公平促进效率。

① 李珍主编. 社会保障理论. 中国劳动社会保障出版社. 2001年. 第76页.

② 阿瑟·奥肯. 平等与效率——重大的抉择. 华夏出版社. 1987年.

③ 李珍主编. 社会保障理论. 中国劳动社会保障出版社. 2001年. 第77页.

## 第二章 我国居民收入分配差距及其负面影响 与收入分配目标选择

### 第一节 我国居民收入分配现状

改革开放以来,在邓小平同志让一部分人先富起来,带领大家共同富裕的思想指导下,全国人民经济收入和生活水平都有了显著的提高。与此同时,中国也由一个平均主义盛行的国家,迅速地转变为一个收入分配差距较大的国家,据国家统计局计算,基尼系数1967年为0.15,1981年为0.281,2000年为0.417(有的学者计算已达到0.458,也有的计算为0.473),进入国际公认的收入绝对不均等区间(见表2-1)。据有关部门统计,我国最高与最低收入者的收入及消费支出差距,每年正以3.1%和1.81%的速度扩大,财富正以每年1.83%的速度向少数人手中集中。<sup>①</sup>1978~1995年,农村的基尼系数上升约60%,最高与最低收入组之间的收入比例由13倍上升到14.7倍。同期,城镇的基尼系数上升约75%,最高与最低收入组之间的收入比例由4倍提高到7~8倍。1999年8月,全国高收入与低收入群体的收入差距比高达8:1。最富有的10%家庭占有全部收入的19.2%,最贫穷的10%家庭仅占2.2%。据中国人民大学社会学系进行的抽样调查结果表明,居民中认为贫富差距问题严重和比较严重的高达72.8%。

表2-1 1995年至2000年全国居民基尼系数

年 份	1995	1996	1997	1998	1999	2000
全国居民基尼系数	0.389	0.375	0.379	0.386	0.397	0.417
城镇居民基尼系数	0.28	0.28	0.29	0.30	0.295	0.32
农村居民基尼系数	0.342	0.323	0.329	0.337	0.336	0.354

数据来源:《中国统计年鉴》1995-2001年

我国居民收入分配差距主要表现在以下几方面。

一、城乡之间收入水平差距巨大。其差距纵向上居我国各类收入差距之首,横向上居世界同类收入差距之最。1988年全国收入差距的40%左右来自于城乡之

<sup>①</sup> 白景明、周雪飞.我国居民收入分配状况及财税调节政策.财经论丛.2003年5月

间的收入差距,1988~1995年,城乡之间收入差距上升了24%左右,其增量约占全国增量的16.5%。<sup>①</sup>这表明城乡收入差距在绝对量和增量上都是导致全国收入差距扩大的一个不可忽视的重要因素。改革后城乡居民收入差距见表2-2。

表2-2 改革后城乡居民收入差距

年份	城市居民 人均收入	农村居民 人均收入	城乡收 入差距	年份	城市居民 人均收入	农村居民 人均收入	城乡收 入差距
1980	577	180	3.21	1992	2287	748	3.06
1981	665	228	2.92	1993	2625	810	3.24
1982	708	265	2.67	1994	3174	989	3.21
1983	755	345	2.48	1995	4070	1343	3.03
1984	847	345	2.46	1996	4881	1785	2.73
1985	864	369	2.34	1997	5160	2039	2.69
1986	1069	400	2.67	1998	5425	2162	2.73
1987	1166	435	2.68	1999	5854	2210	2.64
1988	1225	464	2.64	2000	6280	2253	2.78
1989	1466	505	2.90	2001	6860	2366	2.90
1990	1897	656	2.89	2002	7703	2476	3.11
1991	2045	693	2.94	2003	8472	2622	3.23

资料来源:根据国家统计局全国年度统计公告整理 <http://www.stats.gov.cn>

由表2-2可看出,1980-1985年城乡收入差距下降,1986-1993年城乡收入差距逐步扩大,1993-1999年城乡收入差距再次下降,2000年以来城乡收入差距再次扩大。如果在农村居民收入中除去实物性收入,只考虑可支配现金收入,则城乡差距更大。据中国社科院经济研究所调查,近年来,中国城乡收入差距不断扩大,如果把医疗、教育、失业保障等非货币因素考虑进去,中国城乡收入差距位居世界第一,估计“达到四倍、五倍甚至六倍”。<sup>②</sup>国家统计局副局长邱晓华也曾指出,目前中国城市居民收入是农民当年可支配现金收入的5倍多,考虑到社会福利等因素,城乡之间的真实差距大约为6:1。<sup>③</sup>

二、地区之间的收入差距不断扩大。其差别水平在我国各类收入差距中位居第二,其中沿海与内地之间收入差距明显。1988~1995年,全国东、中、西三大

① 赵人伟等. 中国居民收入分配再研究. 中国财经出版社. 1995年5月版.

② 李实、岳希明. 调查显示中国城乡收入差距世界最高. 中国网. 2004-2-23

③ 城乡居民收入差距过大值得警惕. 中国青年报. 2002-11-1

地区之间的收入差距占全国收入差距的比例由 7.5% 上升到 9.3%，其增量占全国收入差距的增量比例高达 13.5%。<sup>①</sup>2000 年我国人均 GDP 上海(34547 元)为贵州(3858 元)的 12.98 倍。大量事实表明，最近几年的中国地区差距，即沿海与其他边远地区的差别非但没有缩小，反而在扩大。目前我国已是世界上地区差距最严重的国家之一。地区差距不仅表现在 GDP 增长和人均收入上，也表现在教育、文化、卫生上，表现在地方政府财力、居民消费水平、城镇化水平及对外开放程度等方面。地区差距与贫富差距、城乡差距相互交叉重叠。

其一，东中西部地区农民人均纯收入逐年扩大，1978、1985、1990、1995 和 2000 年，东中西部地区农民人均收入差距比分别为 1.36:1.09:1、1.59:1.18:1、1.73:1.16:1、2.23:1.65:1 和 2.27:1.35:1。东西部农民收入差距与前一个年份相比，分别扩大了 12%、11%、13% 和 2%。如果从某一年份该项指标最高与最低省份的比较看，则差距更大，1995 年最高的上海为 4246 元，最低的甘肃为 880 元，前者相当于后者的 4.83 倍。2003 年上海农民人均纯收入 6658 元，为同年甘肃 1673 元的 3.98 倍。不同地区农民人均纯收入差距还表现在各个地区内部。

表 2-3 不同地区城镇居民收入差距变化

年份	全国	东部	中部	西部	东、中、西部城镇居民人均收入比
1981	458	476	397	468	1.02:0.85:1
1985	685	767	610	671	1.14:0.91:1
1989	1261	1441	1084	1200	1.20:0.90:1
89 年比 81 年增长倍数	1.75	2.03	1.73	1.56	
1993	2337	3140	2118	2287	1.37:0.93:1
1994	3496	4286	2879	3036	1.41:0.95:1
1995	4283	5218	3558	3669	1.42:0.97:1
1996	4839	5871	4019	4118	1.43:0.98:1
1997	5160	6277	4318	4484	1.40:0.96:1
1998	5425	6574	4492	4574	1.38:0.94:1
1999	5854	7146	4837	5302	1.35:0.91:1
99 年比 81 年增长倍数	11.78	14.01	11.08	10.33	

资料来源:杨强《个人收入分配问题研究》<http://www.lib.whu.edu.cn/>

① 赵人伟等.中国居民收入分配再研究.中国财经出版社.1995 年 5 月版.

其二,在不同地区城镇居民的人均收入也在缓慢扩大(见表 2-3)。2002 年有关统计数据表明,城镇高收入户月均收入 10962 元,低收入户为 247 元,前者为后者的 44 倍。据 1997 年国家统计局、劳动部和总工会等 6 个部门对职工生活状况的联合调查表明,在被调查的 14978 户居民中,最富裕的 10%的居民拥有 60%的金融资产,最贫穷的 43%的居民仅拥有 3%的金融资产,最富裕家庭户均金融资产是最贫穷家庭的 359 倍,其悬殊超过了当今许多发达国家。<sup>①</sup>

三、行业之间的收入差距过度扩大,垄断性行业与基础性行业收入差距扩大幅度列行业差距之首。1990 年收入最高与最低行业人均收入比为 1.29:1,1995 年达到 2.23:1,1999 年为 2.55:1,2003 年为 2.63:1。1990 年收入最高的 3 个行业是采掘业、科研技术、地质水利和交通邮电,收入最低的 4 个行业是制造业、农林牧渔、商业餐饮和房地产;1999 年收入最高的 4 个行业变为纯垄断性行业:房地产、金融保险、科研技术、交通邮电,收入最低的 4 个行业变为采掘业、制造业、社会服务业和地质水利。2002 年,收入最高的两个行业是金融保险业和科研与综合技术服务业,最低的是农业,前者是后者的 3 倍,这里还不包括工资外的福利收入。<sup>②</sup>目前我国的高收入阶层主要由以下行业人员构成:金融保险、信息产业、房地产、足球俱乐部、外企、星级饭店、娱乐业以及律师、会计师事务所等中介机构的从业人员。据陈宗胜等人的研究,在影响中国城镇居民收入差别的因素中,行业特征的影响最大,在被解释的收入差别增加值中,其解释率高达 75%以上。可见,行业结构转换成为影响城镇居民收入差别和收入变化的最主要因素。

四、不同社会群体贫富反差日益突出,出现“丰裕中的贫困”现象。据国家统计局 2000 年的调查显示,人数不到总数 10%的高收入阶层年总收入一般在 20 万元以上,年总收入上百万元、上千万元甚至上亿元的也大有人在。高收入者主要有私营业主、企业承包承租人、建筑工程承包人、演员、时装模特、教练、运动员、会计师、审计师等。据 2001 年《福布斯》排名显示,2000 年中国最富有的前 50 名富豪财富之和为 100 亿美元,2000 年底全国资产总量为 38 万亿元,也就是说全国资产的四分之一左右为 50 位富豪所拥有。<sup>③</sup>与此形成强烈反差的是我国城乡还有一个较大的贫困阶层。全国的高收入群体与低收入群体收入差距较大,

① 吕江林.论我国当前积极财政政策的主要着力点.当代财经.2002 年第 1 期.

② 中国贫富差距不断扩大 一些垄断行业高收入引起争议.中新网.2003-10-15

③ 赵林如.让经济在“公平”中增长.中国经济时报.2003-3-31

虽然全国总体贫困发生率略有下降,但贫困的缓解程度并不令人满意,尤其是城镇贫困人口的增加更令人忧虑,城镇新增加的贫困人口主要有老年贫困人口和下岗失业人员。

中国社会科学院经济研究所“城市贫困与失业下岗课题组”与英国、日本、澳大利亚学者共同合作,于2000年初在国内13个城市对5300个住户进行了抽样调查,发现相对于1995年而言,1999年贫困发生率上升了10%左右。更令人吃惊的是,贫困人口的平均收入与贫困线的距离(即贫困距)进一步拉大,这表现在1995—1999年期间估计出来的贫困距上升了36%。这意味着城市的贫困面不仅在扩大,而且贫困人口的贫困程度也在加深。结果显示,1999年的总体贫困发生率是5.9%,由此看来城市贫困人口大约为2300万左右。<sup>①</sup>2003年底,全国城市共有低保对象2235万人。

在中国农村,政府多年的反贫困工作取得了很大成效,贫困人口数量已从1978年的2.5亿人,下降到2000年的3000万人,但其绝对数量仍然巨大。据国家统计局对全国农村贫困状况的监测调查,2002年底全国农村贫困人口为2820万,贫困发生率为3%;初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口为5825万,占农村人口的6.2%。其中,东、中、西部低收入人口占全部低收入人口比重分别为:18.0%、31.4%和50.6%。<sup>②</sup>

### 五、中国收入分配差距的国际比较

据国家统计局收入分配课题组的调查研究,1998年我国与经济发展水平相当(人均GDP约1000美元)的世界其他国家相比,也明显偏高(东欧为0.289,南亚为0.381,东亚和太平洋地区为0.381,中东和北非为0.380,拉美和加勒比地区为0.493)。另据张平博士的研究,中国的基尼系数低于非洲和拉丁美洲国家,但是略高于亚洲国家的平均水平,中国收入不平等程度高于苏东转型国家。<sup>③</sup>董全瑞也认为,中国不断扩大的收入分配不平等状况超过了东欧转型国家和许多西欧高收入国家以及与中国相邻的亚洲国家。此外,中国与世界上收入分配差距居前列的国家相比也毫不逊色。<sup>④</sup>与发展中国家的分配差距变化进行比较,中国是收入差距变化最快的

① 李实.我国城市贫困的现状及其原因.中经专网.2003-3-5

② 农调总队.2002年底全国农村绝对贫困人口2820万.2003-2-9.<http://www.sannong.gov.cn>

③ 张平.增长与分享---居民收入分配理论与实证.社会科学出版社.2003年.第85-86页.

④ 董全瑞.全球化语境下的中国收入分配问题.经济学家.2003.1

国家,大多数发展中大国在经历了收入差距扩大的过程后,都是在收敛,而中国目前居民收入差距仍处在上升通道之中,尚看不到收敛的迹象。

据郭平、罗涛对中美两国居民收入分配差距与居民财富差距的比较研究,2000年我国居民收入基尼系数值0.458,居民财富的基尼系数值为0.514,同期美国分别为0.46和0.791,他们通过研究认为,在中美两国居民收入基尼系数大体相等的情况下,中国的分配状况较美国而言更加不合理,从理论上证明了非法收入的大量存在。而且他们认为,我国居民收入分配不平等程度大于居民财富、个人能力和受教育与训练的综合不平等程度,即“收入的不平等大于收入来源的不平等”。<sup>①</sup>由此可见转型期非竞争因素对收入分配的影响。再加上中美两国文化传统和价值观念的差异,同样的收入差距美国人认为合理的中国人则认为不合理,这是因为中国自古就有“不患寡而患不均”的思想,而美国向来是一个主张经济自由和个人自我负责的国家。两国人民对收入分配的认同程度相差甚远就不足为怪了。

## 第二节 导致收入分配差距扩大的原因分析

收入差距扩大既是对平均主义的否定,也是计划经济向市场经济转轨过程中的必然现象,是坚持邓小平关于“效率优先、兼顾公平”分配理论的结果。既有市场竞争导致的差距扩大,也有机会不均等导致的差距扩大。其中有合理的成份,也有不合理的因素。

### 一、公平竞争产生的收入分配差别

市场经济是优胜劣汰、奖勤罚懒的经济,在竞争中处于优胜者地位的市场主体就会拥有更多的收入和财富,而处于劣败者地位的市场主体,则只能得到较少的份额。这是市场机制发挥作用的必然结果。

(一) 所有制结构调整和按生产要素分配导致的收入分配差别。在计划经济向市场经济转变过程中,所有制结构大量调整,按生产要素分配出现。按照邓小平关于先富带后富的分配理论,以及市场经济以效率为中心的原则,国家鼓励一部分拥有生产资料的人、拥有技术的人、拥有管理能力的人,通过劳动、守法经营和照章纳税先富起来。这种由于按劳分配与按生产要素分配相结合导致的收入

<sup>①</sup> 郭平、罗涛.居民收入分配现状与价值判断.财经研究.2003.4

分配差别,大大激励了人民群众的积极性和创造性,有利于积累更多的社会资本,有利于经济的快速增长和经济规模的扩大,有利于为社会创造更多的物质财富。同时,只要竞争公平,这种差距也较易为人民群众所接受。

(二)产业结构调整产生的收入分配差别。随着经济的快速增长,劳动生产率的提高,产业结构的调整和升级,在市场配置资源这一基本经济规律的作用下,原有的计划经济的产业结构和经济布局受到强烈撞击,不合理的产业结构逐渐暴露出来,必然引起结构性的大量下岗、失业问题。在农村,大量的农业劳动力离开土地进入城市,导致更为严重的就业问题,下岗、失业人员成为城镇新增的低收入群体。而国家优先支持的行业以及在结构调整中掌握先机的人,则在产业结构调整中得到较多的利益。

## 二、机会不均等产生的收入分配差别

我们知道公平包括机会公平、过程公平和结果公平。在市场经济条件下,不同社会成员如果机会不均等或者竞争规则不平等,必然会造成竞争结果的不公平。我国目前正处于社会转型期,社会主义市场经济还很不完善,制度变迁中的制度缺失现象已成为一种常态,这就必然使竞争过程的公平性难以保证,其结果的公平性就更难以保证了。由于机会不均等而造成的分配结果的不公平应该是我国目前收入差距拉大的主要原因,工资外收入、垄断性收入和非法非正常收入是引起收入分配差距过大的主要根源。

(一)城乡之间、地区之间、行业之间竞争的初始条件和国家政策倾向差异明显。由于城乡经济的长期分割,工农业产品“剪刀差”和以农补工的政策,造成农村经济发展基础薄弱,所能够利用的资源稀少,劳动生产率及所能够创造的财富总量无法迅速提高,农民收入增长缓慢,这是造成城乡之间收入差距的根本原因。不同地区在地理位置、自然条件、经济基础、各种资源的占有及国家政策倾斜上的差异对竞争结果的影响是显而易见的,所以无论是经济发展差距还是居民收入差距事实上从一开始就被大致确定了。这种基础条件及收入差距通常会形成很强的“马太效应”,越是发达的地方,其聚集资源的能力越强,发展潜力越大,居民收入也就越高;反之则相反。如果没有特殊因素的存在,这种差距的逐步扩大不可避免。<sup>①</sup>虽然从1999年起我国开始实施西部大开发战略,但是由于“马太效应”的影响,东部的

① 马宇文.我国居民收入分配差距扩大的制度分析.改革.2002.6



发展速度仍快于中西部。2000年,国家在东、中、西部的投资分别为14015亿元、5432亿元和3943亿元。2003年国有及其他经济类型投资中,东、中、西部分别为24666亿元、10092亿元和7171亿元,增长率分别为33.6%、33.1%和26.4%。从各地区的投资数据就可以反映其发展速度来。受长期计划体制的影响,不同行业之间特别是不同产业之间也存在竞争的初始条件差异问题。中国目前既有相当一部分产业供给过剩,也有不少产业发展不足。

(二) 垄断造成竞争过程的不公平。由于缺乏有效的限制垄断鼓励竞争的法律制度和政策措施,造成了大量的不公平竞争,恶化了市场经济环境。一些部门或行业甚至一些个体通过各种方式实施市场进入限制,排斥甚至打击其他竞争者,进行垄断经营;或控制、操纵市场价格以获得超额利润;或利用信息不对称进行不公平交易甚至实施投机。这样,垄断利益绝大部分都转化为行业、部门自身的小群体利益,并突出地表现为这些行业或部门从业人员与其他群体收入差距的不合理扩大。这种收入差距的悬殊造成了处于较低收入状态的其他社会成员不满情绪的积累和外化,并会进一步诱发其他社会成员试图通过其他非市场手段、不公平手段来扩大收入份额的欲望,市场经济环境进一步恶化。从现实情况来看,虽然有些垄断行为,如自然垄断行业的垄断问题有一定特殊性,也有些问题源于市场发育的不足,但多数垄断行为是与权力部门“结合”,甚至直接利用部门本身所掌握的行政权力制造不平等竞争并获得自身特殊利益的垄断。这种状况无疑会强化甚至固化不合理的收入差距问题,使某些领域的收入不平等得以长期延续。

(三) 非法收入及灰色收入的存在加剧了收入差距的扩大。由于缺乏完备的打击、遏制非法收入的政策和手段,一些社会成员利用非法手段,如制假售假、走私贩私、偷漏税款、盗窃抢劫、敲诈勒索、贪污受贿等犯罪行为直接攫取财富,再加上一些不合理行为,如各种形式的设租、寻租等,使得收入和财富占有的不平等,更值得关注。20世纪90年代以来大规模要素市场化与超常规的投资推动,在为国民经济创造高增长条件的同时,也创造了广泛、普遍、巨额的各种“租金”,从而诱发前所未有的大规模寻租活动,权钱交易的腐败蔓延滋长很快。据万安培估算,1992年我国租金总额为6343.7亿元,占当年国民收入的32.3%。虽然目前无法准确估计腐败等不法因素在加剧收入不平等方面的作用,但考虑到公众的普遍不满及媒体反

映的大量情况,可以肯定有关问题绝非可以忽视的小问题。<sup>①</sup>目前很多有关分配状况的统计结果与公众感觉不一致,甚至难以解释现实生活中巨大的消费差距,其主要原因也就在于此。

(四)再分配制度不健全,难以有效调节收入分配差距。国家对高收入者征税,对低收入者进行转移支付实施再分配是缓解收入分配差距的基本手段。首先,对高收入调节不力,缺乏对收入监控的基本能力,税制及征收、处罚手段也相当无力,致使高收入群体的“逃税”、“避税”极为普遍。其次,对低收入阶层缺乏有效保护。尽管初步建立了各种扶贫、最低生活保障、就业援助及最低工资保护等制度,但因投入严重不足,管理和执行过程中也存在不少问题,致使相当多贫困者难以获得有效援助。再次,许多形式的再分配存在“逆向调节”特征,某些形式的转移支付制度明显倾向于高收入群体,这突出地表现在住房、医疗等福利分配体制上。<sup>②</sup>

### 第三节 收入分配差距对经济社会的负面影响

收入分配差距在地区之间、城乡之间、行业之间、居民之间的日益扩大,究其原因有历史的、地理的、经济的、政治的等多种因素,但其结果已对我国的经济社会发展产生了负效应。

#### 一、对经济发展的影响

投资、消费和出口是拉动经济增长的三驾马车,其中居民消费需求在我国社会总需求中一般占60%以上,是我国经济持续增长的重要保证。我国居民收入分配在总有效需求不足的情况下出现了收入差距的持续扩大,大部分存款集中在边际消费倾向递减的少数富裕人的手中,导致在城乡居民存款余额持续增长的条件下,出现了现期消费的严重不足,从而使投资受到抑制,造成投资需求不足。可以说,目前我们看到居民收入差距的扩大和分配的不公已对我国经济改革的深入和人民生活的改善等带来了负面效应,较为严重的影响了我国的消费、生产和投资,抑制了我国的经济增长。

#### (一)对消费的影响

根据凯恩斯的边际消费递减规律,当个人收入达到一定量时,其消费增量与收

① 马宇文. 我国居民收入分配差距扩大的制度分析. 改革. 2002.6

② 马宇文. 我国居民收入分配差距扩大的制度分析. 改革. 2002.6

入增量相比是呈下降趋势的,也就是说较富有的人其消费倾向是随着收入的增加而递减的,相反储蓄倾向是随着收入的增加而递增的。我国在人均收入和消费水平偏低,即总有效需求不足的情况下,还出现了地区之间、城乡之间、行业之间、居民之间收入差距持续扩大的问题。国民财富的分配不公和两极分化的加重,必然使广大普通劳动者有支付能力的需求进一步降低,使大量产品过剩、企业减产或倒闭,失业增加。在存在大量失业和下岗工人,以及存在收入分配严重不均的情况下,存款大多是集中在边际消费倾向较低的少数富裕阶层人手中。这种情况的长期存在和发展,必然会导致社会消费总量或有效需求的不足。<sup>①</sup>

凯恩斯分配理论中关于居民收入分配与消费倾向、储蓄倾向关系的结论在我国是成立的,即居民收入分配差距的扩大对居民消费倾向的降低和储蓄倾向的增加有重要影响。而消费倾向与储蓄倾向呈负相关关系。自改革开放以来,由于我国居民收入总水平有了大幅度提高,同时由于多种所有制成份的发展,城乡居民收入来源多元化,人们之间的收入差距便有了明显的扩大。而居民收入水平的高低与储蓄率的高低是成正相关的。统计资料表明,我国 1978 年全国居民储蓄为 154.9 亿元,而自 1994 年起就突破了 10000 亿元大关,而储蓄率由 1978 年的 3% 上升到 1986 年的 18.5%,90 年代以后已上升到 40% 以上,2003 年末城乡居民储蓄存款余额超过 10 万亿,接近 GDP 水平。<sup>②</sup>同时,居民个人收入的高低与边际储蓄率是成正相关的;据我国测算,如把居民收入分为低、中、高三组,则城市居民边际储蓄率分别为 32.3%,38.1%,42.9%;农村居民储蓄率分别为 29.6%,32.7%,42.0%。显然,收入差距扩大则总储蓄倾向越增加。另据孙江明、钟甫宁的研究,基尼系数每上升 1%,平均消费倾向下降 8.19%。<sup>③</sup>

我国 GDP 平均增长率 1991—1996 年达 12%,1991—1999 年为 10.4%,1998—1999 年约为 3.1%。很显然 1997 年以来,我国经济的增长幅度慢了,物价总水平持续下降,产品滞销,企业利润下降,出现了通货紧缩的局面。论其原因是多方面的,但不可否认我国地区之间、城乡之间、行业之间、居民之间日益扩大的收入差距是其重要原因之一。杨继纯指出,中国政府虽然尽了很大努力以拉动有效需求,但效果并不明显,主要是收入差别太大,少数高收入者该买的都买了,没有什么需求,

① 曹明.收入分配差距持续扩大的成因及对经济发展的制约.经济学研究.2002.7

② 1978-2003 年国民经济和社会发展统计公报.<http://www.stats.gov.cn>

③ 孙江明、钟甫宁.农村居民收入分配状况及其对消费需求的影响.中国农村观察.2000.5

多数低收入者有“需求”却没有支付能力。2003 年底我国城乡居民储蓄存款已超过 10 万亿，但物价水平连续几年持续下降，呈现通货紧缩态势，直到 2003 年才小幅回升。另一方面，由于我国社会保障体制的不健全，使得大多数居民不得不在一定程度上抑制其现期消费，以满足安全动机的需求，从而进一步降低了原就较低的社会总需求和消费倾向。

## （二）对生产的抑制。

消费也是生产，对消费的抑制，就是对生产的抑制，对经济增长的抑制。由于收入差距扩大，居民边际消费倾向下降，企业生产的产品积压，将使生产进一步受到抑制，使失业增加、收入和消费总量进一步下降。同时，企业生产的抑制必然导致国家税收的减少，而失业造成的需要救助的人则不断增加，财政支出将不断扩大、赤字不断扩大，生产将进一步受到抑制。1998 年起我国物价总水平就处于持续下降的状态中，有效需求不足和产品滞销与企业利润下降和紧缩开支之间相互影响，并形成了恶性循环。当然，造成此局面的因素是多方面的，但贫富差距的扩大肯定是一个很重要的因素。

（三）对投资及经济增长的影响。收入差距的扩大对经济的增长既有积极的一面，也有消极的一面。首先，收入差距扩大使金融资产向少数人群集中，提高了储蓄率，加速了金融资产规模的扩大，增加了金融资本的供给量，有利于货币资本持有者扩大直接投资和间接投资，有利于增加税收，拓宽就业渠道，增强经济活力，从而促进经济的发展。但是，收入差距的扩大也带来了某些负面的影响。如前所述，收入差距的扩大客观上抑制了消费，特别是当经济处于低迷，消费和物价受到抑制，并伴有物价指数下降趋势的时期，人们往往会抑制消费，特别是抑制现期消费，并预见将来物价会更低，尤其是对价格弹性系数较大的耐用消费品的预期价格会更低。在这样的预期条件下，一方面使居民的现期消费受到抑制，大量商品滞销，另一方面也会使投资者的预期资本边际效率降低，从而抑制投资需求。我国固定资产投资的年平均增长速度，1991 年至 1995 年是 34.7%，1991 年至 1999 年是 23.3%，很明显后 5 年与前 5 年相比出现了明显下降，下降了 11.4 个百分点。

## 二、对社会风气与社会稳定的影响。

梅尔顿、古尔等人将相对收入学说用于政治经济学领域，得出“不满情绪导致革命”的结论。他们认为现代社会的革命和冲突，不是由人们生活状况恶化引

起的,而是他们认为自己的生活虽然有所改善但别人改善更多、更快,从而产生强烈的不满情绪导致革命和冲突。<sup>①</sup>吴敬琏认为,我国目前经济社会发展的不平衡性,社会差别开始出现的尖锐化,不同利益集团之间有可能蕴含的社会冲突,正是我们全面建设小康社会需要解决的重要问题之一。<sup>②</sup>

在我国由于经济转型时期的制度缺失或失范,大量的黑色收入和灰色收入的存在,社会成员对一些极高收入者收入来源及其合法性表示怀疑,群众对滥用公共权力致富的人深恶痛绝,激发了大量的社会矛盾。中国人大曾就高收入阶层的收入合法性做过专门调查,近60%的人认为目前社会上的富有阶层中“通过正当手段致富的很少”,这一部分人的腐败和非法致富,引起人民群众的强烈不满,并影响了他们对社会公正的信念,在政治信仰方面发生了动摇,社会责任心在弱化,社会凝聚力在下降。同时,一些暴富者的“拜物主义”、“拜金主义”、“享乐主义”消费模式也侵蚀了我国社会意识形态,对青少年正确的价值观、人生观的形成产生了不良影响,对社会生活造成严重的负面影响。同时由于东西部地区收入差距的进一步扩大,也将直接影响着民族之间、地区之间的经济平衡和平等相处,从而影响我国安定团结的政治局面。

根据福利经济学的观点,收入均等化会提高一个国家总的经济福利,而收入分配的悬殊造成总体经济福利的损失,这不仅有违公平与效率相协调的原则,也无法体现社会主义的优越性,有悖于共同富裕目标的实现,使一些人对社会主义制度的优越性产生怀疑,对共产主义信念产生动摇。

### 三、巴西实例分析

巴西是一个地地道道的地大物博而人口密度小的国家,据巴西地理统计局统计,2000年巴西的GDP达到5950亿美元,居世界第八位,仅次于美国、日本、德国、英国、法国、意大利和中国。巴西是世界上15-64岁经济活动人口(1999年,7930万)最多的国家之一,居世界第五位。然而,巴西也是一个举世闻名的收入分配严重不公平的国家,基尼系数为0.6,收入分配差异在世界上仅次于斯威士兰、尼加拉瓜和南非,居世界第四位。<sup>③</sup>在国际社会,贫困和收入分配的两极分化往往成为巴西的代名词。据2001年巴西瓦加斯基金会研究员杜尔塞发表的“巴西,富

① [美]亨廷顿.变动社会中的政治秩序.上海译文出版社.1989版.

② 袁元.直面矛盾保持好势头.瞭望.2004-03-05

③ 吕银春.经济发展与社会公正---巴西实例研究报告.世界知识出版社.2003年版.第151页.

国和穷国”一文的材料，截止 20 世纪末，巴西 40% 的贫困人口中月收入不足政府规定的一个最低工资，10% 的最富有人口月均收入达到 18 个最低工资。<sup>①</sup>2000 年巴西有 5300 万人的收入不足以维持生计，在贫困线以下生活的居民占人口的 32%，20% 的最富有者的收入为 20% 最贫困者收入的 32 倍。<sup>②</sup>巴西属中高收入国家，其 40% 的最贫困者占国民收入的 8.1%，10% 最富有者占国民收入的 46.2%。在世界银行公布的各类国家收入分配统计中，巴西无论与哪类国家相比较，40% 的最贫困者收入均为最低，而 10% 最富有者则为最高。<sup>③</sup>

巴西发展的理论基础主要是西蒙森的“积累理论”、“收入集中理论”和德尔芬·内托的“蛋糕理论”。这几种理论的实质都是通过扩大收入差异，使收入集中在少部分人手中达到发展经济的目的。从经济发展的角度看，“积累理论”和“蛋糕理论”是巴西经济发展的重要理论，也是 70 年代巴西经济奇迹产生的重要原因之一，但这两种理论都片面强调经济发展，忽视社会发展，都是以牺牲广大劳动者的利益和社会领域的发展为代价的。

巴西的经济发展是居世界第 11 位的国家，但在 2001 年联合国发展计划署公布的 1999 年各国的人类发展指数中，巴西居第 69 位，指数为 0.75，其主要原因是贫困人口比重高、成人文盲率高、儿童死亡率高等。自 20 世纪 70 年代以来，巴西的社会治安状况日趋恶化，其中最主要的原因是经济增长迅速，而社会发展严重滞后，社会贫困增加和收入分配悬殊，失业率居高不下，社会保障制度不完善，从而导致社会治安的恶化和暴力活动增加，除哥伦比亚因游击战和毒品犯罪导致 10 万人因暴力死亡人数超过巴西外，巴西因暴力死亡人数居拉美首位。1998 年巴西的犯罪活动仍然在世界居于领先地位。<sup>④</sup>

巴西的两极分化不仅是社会问题，也严重影响了巴西经济的持续发展。比如，经济增长的头号敌人是教育滞后，巴西的成人文盲率为 13.8%，劳动力受教育年限低，劳动力素质整体不高，失业率居高不下。据美洲开发银行研究，劳动者教育年限由 5 年提高到 7 年，那么经济增长率就会提高一个百分点。巴西有极为丰富的旅游资源可供开发，但由于治安恶化、暴力活动影响社会的稳定，也损害了巴

① 吕银春.经济发展与社会公正---巴西实例研究报告.世界知识出版社.2003 年版.第 7 页.

② 吕银春.经济发展与社会公正---巴西实例研究报告.世界知识出版社.2003 年版.第 8 页.

③ 吕银春.经济发展与社会公正---巴西实例研究报告.世界知识出版社.2003 年版.第 152 页.

④ 吕银春.经济发展与社会公正---巴西实例研究报告.世界知识出版社.2003 年版.第 150 页.

西在国际上的形象，影响了旅游业的发展。

巴西经济社会发展的实践证明，经济发展不同于社会发展，经济发展本身并不能必然促进社会发展。90年代以来，巴西政府在重视经济发展的同时，开始重视社会领域的发展，巴西政府认识到解决贫困和两极分化问题对于经济一体化的发展和经济社会和谐发展的重要意义，并采取了一系列措施，比如实施“雷亚尔”计划和“菜篮子”计划等，取得了一定成效。

巴西的实例给我们一个警示，我国在发展市场经济，突出效率的同时，绝不可对两极分化和社会领域发展滞后问题掉以轻心，必须坚持全面、协调、可持续发展观，坚持城乡、区域、经济社会的统筹协调发展。

#### 第四节 改善中国居民收入分配的目标与思路

收入分配差距既是市场效率的动力与源泉，也是市场效率的结果。但是收入差距过大不仅有悖社会公平，同样也有损市场效率。市场机制只能解决资源配置问题，实现经济效率，而对资源配置的结果—收入分配差别扩大却是无能为力的，必须由政府通过宏观调控手段对国民收入实行再分配，弥补市场的缺陷。

##### 一、防止收入差距进一步扩大的必要性

我国的收入分配差距已进入国际公认的收入绝对不均等区间，不仅有违社会主义的公平原则，也给经济社会带来了诸多负面影响，已到了必须下大力气加以解决的时候。邓小平同志在1992年南巡讲话中说过：“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行……可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”<sup>①</sup>

当今个人财富积累有一个“马太效应”，越有钱的财富积累的速度越快，“强者恒强”；越是没钱的，财富积累的速度越慢，“弱者恒弱”。目前收入分配差距不仅看不到收敛的迹象，还存在进一步扩大的趋势。这是因为我国政府已经确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，以及在初次分配注重效率的

<sup>①</sup> 邓小平文选第3卷，人民出版社，1993年版，第373-374页。

原则,必然会造成不同状况人群的收入差距进一步拉开。随着我国加入 WTO 和全球经济一体化,产业结构调整的不断深入,结构性失业现象还会继续发生,新增劳动力就业和下岗职工再就业压力更大,城镇贫困人口的规模还会扩大,广大农民货币收入的增加比较困难,其增长的速度仍低于城镇居民。地区经济发展不平衡状况在短期内不会消失,地区之间的收入差距也会进一步拉大。但是这种趋势必须加以遏制。温家宝总理指出,部分社会成员收入差距过大是国民经济和社会发展中存在的主要问题之一。国务院发展研究中心副主任鲁志强指出,当前中国社会最主要的矛盾是收入分配的不平衡。<sup>①</sup>

根据邓小平以共同富裕为核心的分配理论,社会主义的目的是共同富裕,而不是两极分化。共同富裕的保证是以法律制度和相关政策防止两极分化,坚持以公有制和按劳分配为主体,保护合法收入,取缔非法收入,调节过高收入,保障最低收入,依法规范收入分配。根据福利经济学的思想和边际效用价值论,我们知道只有当国民收入较为均等时,才能使整个社会的经济福利最大化。按照凯恩斯的边际消费递减律,本章第三节已分析我国收入分配差距对经济发展的影响,要使经济增长的潜力得以充分发挥,必须对国民收入进行再分配,对富人用税收制度加以调控,对穷人要用社会保障制度加以保护,以提高全社会的边际消费倾向,拉动国内需求,推动民间生产和投资,实现经济的更快增长。同时,促进社会更加公平、和谐和稳定。

但是,我们在公平收入分配的过程中,绝不能走平均主义的老路。根据公平与效率之间的理论,我们知道公平与效率是一对矛盾,彼此之间存在着互为代价的替换关系。如果为了追求公平而过多的牺牲效率,必然会使社会公平丧失它的物质基础,那么结果不是共同富裕而是共同贫穷。根据公平与效率在收入分配中的协调理论,在初次分配领域必须坚持效率至上,在再分配领域要加强调控,坚持“效率优先,兼顾公平”,在社会保障领域,目前要以公平促进效率。

## 二、收入分配目标选择—扩大中等收入者比重

在党的十六大报告明确提出“扩大中等收入者比重”,不同于以往对解决收入分配差距悬殊的办法,提出的主要是调节高收入者的收入和提高低收入者的收入两条。表明了中国共产党对改善目前收入分配格局的思路,这也是实现共同富裕的

<sup>①</sup> 中国社会最主要的矛盾是收入分配不平衡.广西会计.2003.2



必然目标。“扩大中等收入者比重”就是要使收入分配状况符合正态分布规律，中等收入群体的人数在总人口中应当占多数。

目前我国居民收入呈现金字塔型，低收入群体过多。根据我国学者徐振斌提出的研究收入分配中居民不同收入群体结构分布状况的方法，将收入群体分为五个等次，1999年的分配结构状况是：高收入户占7%，中等偏上收入户占9%，中等收入户占20%，中等偏下收入户占32%，低收入户占32%。这是一种非常态的金字塔型的收入分配格局，低收入户和中等偏下的收入户合计占64%，数量过大。另据有关资料，1999年我国最贫困的20%家庭的收入占全国居民收入的4.72%，而最富有的20%家庭的收入占全国居民收入的50.24%。这表明我国低收入者人数不但比重大，而且收入水平低。<sup>①</sup>

理想的收入分配格局应为两头小、中间大的橄榄型。扩大中等收入者比重，就是由金字塔型向着橄榄型转变，有利于让更多的居民分享到经济增长的成果，收入分配日趋公平，最终实现共同富裕；有利于提高边际消费倾向，推动经济结构调整，促进经济更快发展，整个社会经济福利更大；有利于社会的和谐、稳定，缓和社会利益冲突，化解社会矛盾。

扩大中等收入者比重，首先要坚持就业优先的发展战略，有一份稳定的工作和一份稳定的报酬是进入中等收入阶层的主要途径，因此要大力发展劳动密集型产业，增加就业机会和从业者收入；二是扩大专业人员队伍，增加专业人员收入，专业人员队伍的不断扩大、收入不断增加是市场经济快速发展的重要标志，包括科研人员、教师、律师、会计师、金融专业人士、医生等在内的专业人员理应成为中上等收入阶层的重要组成部分；三是加快发展中小企业和民营科技企业，这样不仅这些企业的经营者可以发财致富，还可以创造更多的就业机会，让更多的人进入中等收入阶层；四是适当提高公务员和事业单位人员的工资。业内人士认为，目前我国公务员的收入水平仍在社会平均线以下。长期低薪不利于公务员队伍的稳定，而且容易滋生腐败。

### 三、改善收入分配格局的思路

通过本章第二节的分析，我们知道当前中国居民收入分配领域的不平等，在国民收入的初次分配上主要表现为“分配不公”，在再分配上的表现主要是“差距过

<sup>①</sup> 阎革.改善居民收入分配格局的新思路——扩大中等收入者比重.广西经贸.2003.1

大”。要扩大中等收入者比重，既不能回到过去平均主义的老路上去，但又不能在收入分配领域任由市场来调节。坚持“效率优先、兼顾公平”的原则，即在初次分配领域必须按照市场经济的要求，贯彻按生产要素贡献参与收入分配的原则；在再分配领域注重公平，控制差距幅度，调节过高收入，保护合法收入，逐步扩大中等收入者比重；在分配过程中，贯彻按劳分配与按生产要素分配相结合的原则，体现劳动价值论的要求，倡导劳动、保护劳动、不断提高劳动者素质。

### （一）初次分配体现经济公平与机会均等

初次分配是对生产经营成果即增加值的直接分配，政府主要得到生产税净额，企业主要得到固定资产折旧和营业盈余，居民主要得到劳动报酬，同时各利益主体通过提供资产参与单位生产而获得财产收入（包括地租、利息、红利等）。

实行市场经济必然要求我们贯彻按生产要素贡献大小参与收入分配的原则，坚持效率优先，促进资源合理配置，推进经济快速增长，为社会公平奠定基础。但我国目前仍处于经济转轨时期，计划和市场并存，市场经济秩序尚未完全建立。由于制度短缺和制度执行失范，以及历史的、传统的众多原因，不同的市场主体竞争的起点和地位大不相同，导致了收入分配领域的混乱。因此，政府应为各个竞争主体提供公平竞争的环境和条件。第一，应坚决拆除各种市场壁垒，取消对特区、沿海和外企等的优惠政策，促进市场的平等竞争。第二，实施就业优先发展战略，建立城乡统一的劳动力市场，消除城乡间的就业歧视和择业差别，完善要素市场，推动行业、职业、专业间的收入均等化，克服因就业选择限制而产生的收入差别。第三，防止垄断、操纵市场供求和价格等不正当商业行为的发展。第四，继续推进西部大开发战略，促进区域经济协调发展。第五，加大对农业和农民的保护力度。第六，坚持从严治党，严肃惩治腐败。

### （二）再分配体现社会公平控制差距幅度

在初次分配的基础上，各原始收入的获得者通过多种形式、多个环节从其他收入主体那里获得一部分转移性收入，同时也要将初始分配收入的一部分转移出去，包括所得税、社会保险、社会福利等，从而完成国民收入的再分配，各收入主体获得可支配收入，形成再分配格局，最终分配格局是各收入主体掌握的真实可用的收入份额。

再分配的功能在于弥补初次分配的天然缺陷，是政府改变国民收入分配格局

的最能动、最有效的手段。其主要工具：一是税收制度，通过完善税收制度，加强税收征管，将税收的重点从初次分配环节逐渐调整到再分配环节。特别是通过征收累进税，向下拉动高收入群体的收入份额，促进分配公平。二是建立完善的社会保障制度，使人们不因年老、疾病和失业等风险而陷入困境，通过向上拉动作用，提高低收入群体的收入份额，降低相对贫困比例，防止绝对贫困现象发生。通过社会保障制度促进就业发展，公平教育机会，使更多的人能参与社会经济活动，有更多的人进入中等收入阶层。税收制度与社会保障制度是有机联系、相辅相成的。一方面如果开征社会保障税，从某种意义上讲社会保障制度就是税收制度的一部分，社会保障那么社会保障基金就来源于税源；另一方面，税收制度通过其税率、税种和税目的设置不仅影响着个人的最终收入，而且影响政府财政收入的规模，影响国家对个人收入和社会保障水平的调控能力。

本文第三章、第四章将分别就税收制度和社会保障制度对收入分配的调节作用进行较为深入的论述。

### 第三章 改革税收制度 强化收入分配职能

#### 第一节 税收制度的分配功能

税收是政府进行宏观调控的重要工具。凯恩斯学派经济学家的经济调节学说认为,国家征税除了为筹集公共需要的财政资金外,更重要的是全面地运用税收政策,调节经济运行,即调整资源配置、实现资源的有效利用,再分配国民收入与财富,提高社会福利水平,调节有效需求,稳定经济发展。

税收是政府调节收入分配的重要工具,而且税收撑起了政府调节个人收入分配的“大半壁江山”。税收和财政支出(包括转移支付和行政事业费支出)是政府调节个人收入分配的“两翼”,缺一不可。其中,税收不仅通过税种、税基、税率调节个人收入的多少,决定着市场要素所有者的实际收入水平,而且在相当程度上影响着政府通过财政支出进行个人收入调节的力度。因此,税收是政府调节个人收入分配的最重要工具之一,对政府矫正和补充市场分配起着不可替代的作用。无论是福利经济学还是凯恩斯主义和新剑桥学派都主张通过高额累进税进行收入分配调节,各国政府都把税收作为调节收入分配的重要工具。如英国1982年20%的最高收入家庭与20%最低收入家庭税前的收入比为120:1,经过纳税和各种社会保障补贴的增减后,其最终的收入比变成4:1。

我国对居民个人收入分配具有调控作用的税种分布状况:目前尚未开征社会保险税,职工在取得工薪收入时需缴纳社会保险费。居民的工薪收入和其他所得在收入形成环节需缴纳个人所得税。居民的资产收入也需纳入个人所得征收个人所得税,主要包括居民的银行存款利息,居民在资本市场取得的股息、利息、红利收入,居民的财产转让所得和财产租赁所得等。居民的部分财产及财产收入也需要缴纳财产税,如居民购买的营业性用房及房产出租时要缴纳房产税;转移房屋、土地权属时还要缴纳契税,转让房地产所取得的增值额需缴纳土地增值税。在财产继承与赠与环节,我国尚未开征遗产与赠与税。我国目前选择对一部分商品征收消费税,由于消费税易于转嫁,因而居民在购买应税消费品时,也负担了相应的消费税税款。目前我国主要利用个人所得税、财产税和消费税对个人收入

分配进行调控。

## 第二节 我国税收调控个人收入分配的问题所在

我国税收调控个人收入分配存在的问题，主要表现在：从微观层面来看，由于我国个人收入分配税收调控体系不健全，因而税收调控个人收入分配的功能比较微弱。从宏观层面来看，由于我国现有税收政策的特殊性，如实行城乡有别的税制体系及内、外资企业有别的企业所得税政策，所以不利于缩小城乡之间及地区之间等群体性收入差距。

### 一、个人所得税的调控功能微弱

个人所得税是税收调控个人收入分配中最重要、最关键的手段，其主要功能在于较多地减少高收入者的收入。这种调节作用是通过个人所得税税基、税率的规定来实现的。但由于我国现行个人所得税制还很不完善，其调控功能的发挥受到了一定限制。从公平个人收入分配的角度来看，我国个人所得税主要存在地位偏低、税制本身有缺陷等问题。

#### （一）个人所得税的税收规模小、地位偏低。

我国目前名义上实行的是以流转税和所得税为双主体税种的税制，实际上是一种以流转税为主体税种的税制模式。一方面，所得税在我国税收总额中所占比重较小，从表 3-1 中可以充分看到这一点。1994-2002 年间，我国流转税占税收收入的比重在 50%-70%左右，而所得税占税收收入的比重仅在 15%-20%左右，其中个人所得税的规模又远远小于企业所得税，1994 年个人所得税收入占我国税收收入的比重仅为 1.42%，2002 年这一比重达到 7%左右。我国个人所得税收入虽然每年都以较大幅度增加，但总体比重仍然偏低。OECD 国家个人所得税收入占全部税收收入总量的 25%以上，即使在低收入的发展中国家，个人所得税占税收收入的比重也在 10%左右。<sup>①</sup>另一方面，个人所得税收入无论是与居民储蓄存款余额比，还是与储蓄存款增加额相比都相形见绌，近年来个人所得税额占当年储蓄存款增加额的比例仅为 4%左右。由此可见，我国个人所得税调节个人收入分配的力度之小，功能之弱。按照税收基本理论，一个税种的税收调控功能与其收入功能之间

<sup>①</sup> 李娟.个人收入分配与税收调控研究.第 26 页.<http://www.lib.whu.edu.cn>

存在着正相关关系，税收收入越大其调控功能就越强。个人所得税在我国税收体系中的地位偏低，使得税收调控个人收入分配的功能无法充分实现。

表 3-1 1994-2002 年所得税和流转税占税收收入的比重

年度	企业所得税和个人所得税比重	个人所得税比重	流转税比重
1994	14.87%	1.42%	67.60%
1995	15.88%	2.18%	66.40%
1996	16.05%	2.79%	67.09%
1997	16.21%	3.15%	64.21%
1998	14.87%	3.66%	64.97%
1999	15.37%	3.88%	59.64%
2000	19.32%	5.25%	57.86%
2001	23.93%	6.51%	55.82%
2002	22.35%	7.12%	57.57%

数据来源：国家税务局 <http://www.chinatax.gov.cn/data.jsp>

## (二) 个人所得税的税收制度存在缺陷

第一，分类所得税制影响了公平税负的原则。我国现行个人所得税具有分类所得税的性质，按不同的收入来源将征税项目分为 11 项，具体包括工资薪金所得、个体工商户生产经营所得、承包承租经营所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、股息利息红利所得、偶然所得、财产转让所得和财产租赁所得等。对不同类型所得的税形式不同，既有累进税率，也有比例税率。税率水平不同，计税方法也有按月、按年、按资之别，由此造成不同类型所得税的税负不规则变化。对不同来源的所得采用不同的费用扣除方法和税率，不能就纳税人一年的全部所得综合计算征税，这样就不能完整地体现纳税人真实的纳税能力，会形成所得来源多、综合收入高的纳税人不用交税或少交税；而所得来源少、收入相对集中的纳税人却要多交税，产生不合理的逆向调节。既不符合税收的横向公平原则，也不符合税收的纵向公平原则。

第二，征收范围较窄，不利于提高劳动者的劳动积极性。我国个人所得税的收入重心是在数据易得、税收代扣的工资薪金所得上，而对其他类型的收入调节不力，其调节对象主要是工薪收入者，而对私营企业主、个体工商户、建筑承包

商、律师、大学老师等高收入者的调节乏力。从我国个人所得税的来源构成来看,不难发现工薪收入征收的所得税占个人所得税的比重是最高的。1994年工薪所得的征税占个人所得税的比重为39.01%,2001年这一比重为43%,而占有财富绝大部分的高收入者所缴不足10%,<sup>①</sup>个人所得税成为事实上的“薪金调节税”。造成劳动所得和非劳动所得之间税负的不平等,违背了劳动价值论和按劳分配原则。

第三,扣除方式不合理,违背了纳税能力原则。由于我国实行的是分类所得课税模式,除利息、股息、红利所得,偶然所得和其他所得等三项外,对其余八项所得均规定了费用扣除标准。目前我国个人所得税的扣除方式不合理,主要表现在以下两方面:一是我国实行定额和定率相结合的生计费用扣除方法不尽科学。我国工薪所得和劳务报酬所得实行定额与定率扣除相结合的综合扣除方式,工薪所得采用800元固定额扣除标准;劳务报酬所得每次收入低于4000元的,定额扣除800元,大于4000元的,按20%的比例定率扣除。对于家庭收入仅为工薪收入的个人来说,800元的费用扣除额偏低,使得大量的低收入者也进入了纳税人的行列。而且现行税制并没有充分考虑每个人所面临的各种负担。随着教育、住房和社会保障等领域改革的不断深入,个人负担的相关费用也将呈现出明显的差异,因而现行的费用扣除标准不能充分体现纳税人的负担能力。

第四,税率设置不合理,造成税负不公。目前我国有三种税率形式,其中工薪所得的每月应纳税所得额适用5%~45%的九级超额累进税率。个人独资企业和合伙企业的生产经营所得,个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得的年应纳税所得额适用5%~35%的五级超额累进税率。劳务报酬所得由于实行加成征收,实际上适用20%、30%、40%的三级超额累进税率。特许权使用费所得,利息、股息、红利所得,财产租赁所得,财产转让所得,偶然所得和其他所得适用税率为20%。由于我国个人所得税实行分项所得课征模式,既有按月征收,又有按年征收,还有按次征收的,因此税率设置比较混乱,造成同属劳动所得的税收负担也不一样。

## 二、社会保险税迟迟未开征。

社会保险税是一种有指定用途的税种,收入入库后,按照不同的保险类别分别纳入各专项基金,专款专用于养老、医疗、失业、工伤、生育保险等方面,这些保

<sup>①</sup> 朱升.收入分配调节:五大难题困扰改革.创造.2003年第1期.

险项目受益面很广,包括各收入阶层,有的保险项目(如失业保险)的受益者多为低收入者。我国目前只是在职工取得工薪收入的时候扣除社会保险费,目前尚未开征社会保险税。我国社会保障制度改革以后,采取了社会保险的方式,目前已开设的主要有养老保险基金、失业保险基金和医疗保险基金等。这些基金从本质上讲是社会保险税的雏形,但由于这些社会保险基金并不是以统一的法律和制度方式固定下来的,其开征范围和比例仅局限于一定的省市和地区的范围内,不仅没有全国范围内实施标准的统一性和规范性,更未上升到法定的税收层次,其规范性、约束力差,在筹资过程中的阻力大,企业拖欠、拒缴社会保险费的情况比较严重,影响了社会保险基金的筹集,也影响了社会保障制度的完善与发展,使得我国低收入群体缺乏法律及制度保障。不仅难以使社会保险税成为国家调控个人收入分配的工具,也无法为社会保障制度提供稳定的资金来源。

### 三、个人财产税体系不健全

我国居民财产差距逐渐扩大的情况下,由于我国现行财产税体系极其不健全,使得财产税制缺乏对个人收入分配调控的功能。

第一,现行财产税的调控功能微弱。我国课征的财产税属于个别财产税,即有选择地对部分财产分别征税。名义上只有房产税、契税和土地增值税三种,至今未对房地产以外的不动产和动产课税,税基十分狭窄。近年来我国居民拥有的住房面积增长很快,富有阶层拥有大量的房产,房地产交易也较为活跃。然而,2001年和2002年土地增值税占税收收入的比重分别为0.07%和0.12%。2002年房产税占税收收入的比重仅为1.67%,而真正由居民个人负担的房产税更是微乎其微。<sup>①</sup>

第二,遗产与赠与税缺位。发达国家的遗产税与赠与税税率一般在30%-60%之间,调控国民收入的作用很大。我国在个人财产转让环节却迟迟未能开征遗产与赠与税,进一步削弱了财产税对个人财产的调控作用。经过二十多年的改革开放,我国居民的财产积累程度已有提高,特别是高收入群体的财产已积累到相当可观的规模。极个别私有企业主和个体工商户的财产迅速增大,迄今已有财产数十亿元者,其继承人即使只靠食利息也将比其他劳动者的收入水平高出许多倍,造成不同市场主体竞争起点的极不公平,滋生了食利者阶层,导致收入差距继续

<sup>①</sup> 李娟.个人收入分配与税收调控研究.第31页.<http://www.lib.whu.edu.cn>



扩大。

四、消费税作用甚微。我国现行消费税税目是按照 20 世纪 90 年代初消费品分类进行设置的，至今没有改动。当时的奢侈品，如护肤护发品、化妆品几乎已成为了人们的生活必需品和常用品，但新近出现的奢侈品却未纳入消费税的征收范围。特别是现行消费税只对消费品课税，而不对消费行为课税，使某些已属于奢侈消费的消费行为得不到应有的调节，比如美容美体按理发征税，桑拿、洗脚按洗澡征税。所以现行消费税的实施难以对个人收入分配发挥有效的调控作用。

#### 五、城乡有别的税收政策，加剧了贫富分化和城乡差别

尽管世界各国的税收制度不尽相同，但在税种的设立上则基本相同，即设立商品税、个人所得税、企业所得税、社会保险税和财产税等，农业税并不作为一个独立的税种来设立。在统一的税制下，农民的税收负担与其他社会成员一样，按其经济活动的属性分别在相应的税种下缴纳赋税。由于我国实行城乡二元税制结构，对农民单独开征农业税，税收对农民收入的调控主要体现在农业税上，这种城乡有别的二元税制结构不尽合理，不利于税收调控收入作用的发挥。

第一，农业税不利于调节城乡居民收入差距。农业税依据总收入为课税对象，没有抵扣生计费用和种子、化肥等农业生产经营成本，对农民的全部收入进行课税，不能真正体现纳税人的税收负担能力。从表面看，农业税的税率并不高，但相对于农民的投入—产出比率来说，与工商业者相比，农民的税收负担依然是较重的。据测算，2000 年农村人口人均税费比率为 3%，实际比率为 5%，而城镇人口实际人均税率为 0.58%。<sup>①</sup>另外由于农业税片面强调“轻税政策”，农业税收增长相对迟缓，导致农村税外收费泛滥。中央政府提出对农民“多予、少取”的方针，并从 2001 年起在农村实行费改税，较大地减轻了农民的负担，但农民人均税收占其收入的比重仍大大高于城里人。况且，目前税费改革的成果能否得以保持还取决于多种因素，是否会出现反弹与基层政权的改革、农村义务教育的落实等问题息息相关。目前城乡居民收入差距扩大是我国个人收入分配中存在的主要问题，而农村居民税费过重又加重了这一矛盾。

第二，农业税不利于调节农村居民内部收入差距。现行农业税以常年产量作为计税依据，全国的平均税率规定为常年产量的 15.5%，但从根本上讲我国的农业

<sup>①</sup> 董全瑞.全球化语境下中国收入分配问题.经济学家.2003.1

税是一种人头税。<sup>①</sup>实际执行中,农业税基本上按每户的田亩数征收,而每户分得的田亩数则是由家庭人口多少来决定的。按人或土地分摊造成农村人均实际负担水平存在很大差异,贫困农民的实际负担占纯收入的比重可能是较富裕农民的几倍。因此农业税具有明显的累退性,即贫者承担高税,富者承担低税,违背了税收的公平原则和能力原则,扩大了农村居民内部的贫富差距。

#### 六、内外资有别、沿海内地有别的企业所得税政策,扩大了东西差距

为了鼓励外商投资,改革开放以来我国一直实行内、外资企业有别的企业所得税政策,对促进改革开放和经济发展起到了重要作用,但其负面作用也逐渐显现出来:

第一,内外资企业所得税在税基、税率、税收优惠等税收政策方面存在较大差异。从总体上来看,相对于内资企业,外商投资企业所得税税基窄、税率低、优惠多、税负轻。内、外资企业存在的税负差异,不利于企业之间的公平竞争。特别是在我国加入 WTO 后,对内外资企业仍沿用两套不同的企业所得税征收制度,显然会对内资企业及其职工带来不利。

第二,在外商投资企业所得税中有大量偏向沿海地区的税收优惠政策,使得大量资金与劳动力流向沿海地区,加大了沿海与内地经济发展不平衡,从而造成了地区之间人们发展机会的不公平,促使地区收入差距逐步扩大。目前我国正在实行西部大开发战略,并在企业所得税及外商投资企业所得税中规定了相应的税收优惠政策。与此同时,我们继续保留了东部沿海地区的税收优惠政策,由于东部地区的投资环境本来就优于中西部地区,因此不利于引导资金流向中西部地区,从而不利于缩小地区(尤其是东西部地区)之间的收入差距。

#### 七、税收管理薄弱,依法治税水平不高,偷漏税严重。

由于纳税人纳税意识淡薄,对个人收入缺乏有效的监控,财务管理不健全,大量现金交易的存在,使得收入来源渠道多而且隐蔽的高收入者比较容易规避税收的征管。此外,对“地下税收”调节乏力,弱化了税收对偷逃税等非法收入的调节。具有公平收入分配功能的税种,一般对税收管理的技术要求较高,而且由于与纳税人利益高度相关,也通常容易遭到纳税人有意识的抵制,我国税收管理水平提高缓慢,税收对非法收入的调节难以奏效。

<sup>①</sup> 李娟.个人收入分配与税收调控研究.第 31 页.<http://www.lib.whu.edu.cn>

### 第三节 完善现行税制 强化税收对收入分配的调控作用

税收是各主要收入分配理论主张的调控收入的主要手段,发挥其调控收入的职能需要有一套科学的税制体系。税制的设计要坚持效率与公平相协调的原则,如果为了过分追求公平而过大地伤害效率,必然使公平失去基础;如果为了片面追求效率而不顾公平,也将使效率失去保障。基于我国目前收入分配差距较大的事实,在坚持“效率优先、兼顾公平”的原则下,要力求通过收入分配的公平促进效率提高。

防止收入差距的进一步扩大,单个税种的力量是有薄弱的,必须综合运用各种税收手段,对整个税制体系进行通盘考虑。微观上,构建完整的调节个人收入分配的税收体系,宏观上力图通过税制设计促进城乡公平、区域经济协调发展。调节个人收入分配的税收体系要以个人所得税为主体,以财产税和社会保障税为两翼,以其他税种为补充,从多方面、多环节对个人收入予以调节。<sup>①</sup>这些税种在调节范围、调节力度和广度上相互补充、相互协调,从而形成一个所得税调节即期收入分配,财产税调节个人财富积累水平,社会保障税“补低”,具有连续性、全面性和整体协调的税收调节机制。

#### 一、科学设计个人所得税制

个人所得税是国际通行的最普遍、最有效调节高收入和普通收入的主体税种,科学合理的个人所得税制能有效公平居民收入分配。我们在税制上要力争实现税收公平。为此要全面考虑家庭赡养、教育支出、社会保障支出等因素对不同纳税人的影响,要考虑名义税负水平与实际税负水平的差异对纳税人的影响,要考虑确定适宜的边际税率,鼓励社会大众多为社会创造财富。在生计扣除方面,不但要考虑纳税人的正常生活需要,而且要考虑家庭的总收入水平及家庭人口的平均收入水平,不能像现在这样“一刀切”;在支出因素方面,有关教育、养老和医疗上的基本支出,都应该允许从费用中扣除;在税负水平上,从我国现阶段的居民收入状况及国际上平均的税收水平看,要提高免税额,边际税率应该确定在35%左右,最高不要高于40%,<sup>②</sup>以兼顾效率与公平,便于形成规模较大的中等收入阶层。

① 樊丽明.税收调控研究.经济科学出版社.2000年.

② 石坚.充分发挥税收对收入分配的调节作用.税务研究.2002.9

## 二、尽快改革个人所得税计税模式

对不同来源的个人收入,税收对其应体现公平原则和支付能力原则,对纳税人的纳税能力进行全面课征,特别是对同类型的收入要承担同等的税负。鉴于目前我国“单项分项计征所得税”存在诸多不合理性,要尽快改“单项分项计征所得税”为“综合计征”模式。除税法有规定的所得(如偶然所得)外,要尽量将全部所得,包括工薪所得、经营所得、劳务报酬所得等,实行按年综合申报及纳税,减少税收申报中的“水份”。与此相配套,应强调源泉扣缴制,从立法上加强扣缴人的法律责任,这样不但可以节约税收成本,而且可以从源头上减少税收流失,提高税收管理效率。考察国外个人所得税管理的情况和经验,源泉纳税是一项卓有成效的制度,而且所占比例非常之高,如2000财政年度在韩国实行源泉缴税的纳税人,占全部纳税人的比例达80%左右,可见其地位之重要。

## 三、建立居民收入监测体系

建立居民收入监测体系是税收管理,尤其是个人所得税管理的基础条件之一。对居民收入的有效监测是实现税收调控收入分配目标的前提。要实行纳税人和业主的双重申报制,减少收入申报上的漏洞;要大力减少现金交易,不断扩大信用卡支付范围;还要建立全国统一的纳税人账户及纳税信用记录,并实现税务系统内的资源共享。充分利用纳税信息、社会保障体系中的相关信息,如社会平均工资、个人账户金额、统筹账户金额等,通过这些信息推算出收入的绝对额。同时,还应利用价格指数、工资指数、实物耗费指数等来监测居民收入的相对变动状态。建立相对科学、全面的居民收入监测体系的重要作用,在于为我们准确划定调节对象提供基础资料。

## 四、进一步健全财产税制

财产税体系主要包括房产税、遗产税、赠与税等税种,是市场经济国家对财富积累进行调节的首选税种。完善对存量财产的调节在房产税方面可以考虑对不动产征收比例税或累进税,尤其是对高档别墅,应按价值的不同,按级累进征收;对房屋租赁收入要全方位征税,可以在扣除一定比例的费用之后,对其实际所得综合征收15%左右的收入税;<sup>①</sup>在土地税方面,可考虑针对不同用途课征不同水平的税收;同时,要努力创造条件,做好遗产税和赠与税的立法工作,发挥税收在

① 石坚.充分发挥税收对收入分配的调节作用.税务研究.2002.9

这一领域的调节作用。配合遗产税和赠与税的开征，还要建立个人财产申报、登记制度，监控财产税源。

### 五、开征社会保障税

社会保障税能够对不同收入进行横向转移，对代际之间收入进行纵向转移，同时对个人生命周期内的收入进行分配，是市场经济国家用于调节低收入阶层的主要税种。社会保障税具有规范、强制、专款专用的特点。征收社会保障税有利于建立规范的社保资金的筹资渠道；有利于保证社保资金的及时性；有利于对社保基金实行收支两条线管理；有利于和国际惯例接轨。因此，需要从立法和管理两方面着手，在完善法律基础的前提下，本着统一规划、因地制宜、分步实施的原则，科学、严密地设计社会保障税制。应本着国家、企业和个人共同负担的原则，改变目前企业和个人各自缴纳的比重，适当提高个人缴纳的比重，减轻企业的负担，不使企业因过高的社会保险税负而丧失市场竞争力和吸纳劳动力的动力。对低收入群体可采用较低的税率，不至于影响其基本生活，又能起到保障作用。同时，国家也要加大转移支付力度，切实承担起其应负的社会保障职能，保障低收入阶层的基本生存权，防止贫困加剧，实现社会公平。

### 六、对农业实行免税政策

我国农村税费改革已取得相当成功，农民负担明显减轻，但是城乡二元经济格局并未打破，农村的税费环境依然不如城市，贫困地区农民的困难处境并没有到根本改善。除我国实行城乡有别的税收制度外，世界各国都没有单独设立农业税，而是在统一税制下，让农民与其他社会成员面临相同的税收环境。按照经济发展规律，工业在发展初期需要农业提供原始资本积累，但发展到一定阶段就转入工业“反哺”农业的阶段。

经过二十多年的改革开放，我国的经济实力大大增强，工业基础大大强于农业，农业在国民经济中所占份额越来越低。特别是加入 WTO 后，农业的弱质产业特征日益明显，面临的市场风险和自然风险巨大，我国应该到了取消农业税的时候。首先，目前的农业税导致农民税负大大高于城市居民。农民收入低而税负高，城市人收入高而相对税负轻，对此本章上一节已有论述。如果把大量的税外收费算进去，农民负担更重。可见，农业税加剧了城乡差别。第二，取消农业税对财政收入的影响不大。农业税与农业特产税合计不足 500 亿元，占税收总额的 3% 左右，考虑到

近几年我国税收总额年均增长率达到 15%以上,停征农业税和农业特产税从总体上完全可以接受。<sup>①</sup>此外,农业税征收成本高,也不符合税收的效率原则。同时,农民收入增加会提高全社会的边际消费倾向,促进经济增长,扩大税基。第三,取消农业税会极大地调动农民的积极性,有利于缩小城乡差别,体现社会公平。如果把农户的所有税费全部减免,那么他们的人均收入将增加 5.4%,也就是说城乡之间的收入差距将会缩小 13 个百分点,农村内部的基尼系数将会下降 1.4 个百分点。<sup>②</sup>前不久,温家宝总理提出我国要在 5 年内取消农业税,应是基于以上考虑。我们欣喜地看到,国家为了鼓励农业生产、增加农民收入,今年开始对农民种粮给予直接补贴。一些地方已开始取消农业税。

七、利用税收优惠政策促进中西部地区经济发展。通过税收优惠促进中西部发展,既是对中西部的一种补偿,更是缓解地区级差,实现区域经济协调发展的必要选择。在公平不同地区、不同所有制企业的税负的基础上,采用加速折旧、投资抵免等优惠政策鼓励中西部企业发展,对农业、教育、基础设施建设等提供减免税优惠,以便从根本上改变其落后面貌,缩小地区收入分配差距

八、改善税收征管手段,提高税收征管水平。尽快完善新的税收征管模式,形成税收征收、管理、稽查等相互分工、相互制约的机制。为了提高税务管理水平,国家税收信息系统工程目前已取得重大进展,中国税收征管信息系统 CTAIS 第一期、第二期工程已累计投入 80 亿元,现已进行到第三期,初步建立了覆盖县以上的税收信息网络。税收管理手段和水平有了显著提高,但是偷税、逃税现象依然普遍。加强税收征管,要加大对偷税、逃税和抗税行为的处罚力度,做到“严管重罚”,真正体现税法的严肃性,实现税收公平。

① 农业税该不该叫停.中国税务报.2003-12-29

② 李实、岳希明.调查显示中国城乡收入差距世界最高.中国网.2004-02-23

## 第四章 完善社会保障制度 公平个人收入分配

### 第一节 社会保障制度的本质特征

社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配,对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成生活困难的社会成员提供基本生活保障,以保证劳动力生产、社会安定、经济有序进行的措施、制度和事业的总称。<sup>①</sup>社会保障制度建立的直接结果,是使因各种原因导致收入中断或减少的社会成员得到基本生活保障,消除贫困,使其社会成员生有所食、病有所医、老有所养,都能够分享到经济增长的成果。马克思提出在进行社会劳动产品的分配之前要扣除相应的后备基金和保险基金,福利经济学和凯恩斯主义更是现代社会保障制度的理论基石。现代世界各国都将社会保障看作直接影响社会政治经济秩序的重要的法律制度。在我国,社会保障制度是我国社会主义市场经济法律体系的重要组成部分,宪法也明确地规定了公民享有社会保障的基本权利。

社会保障制度与商业保险相比较,具有以下本质特征:<sup>②</sup>

第一,社会保障制度的目标是保证劳动力再生产、社会稳定和经济稳定增长。社会保障与商业保险虽然都是保障,但两者目标显著不同。商业保险的动机是追求利润的最大化,而社会保障制度既是社会的“稳定器”,同时也是政府进行宏观经济调控的重要工具,社会保障制度的目标具有双重性,它既是一种社会制度,也是一种经济制度。

第二,社会保障制度的责任主体是国家和政府。首先,国家通过立法提供一套社会保障制度的法律制度框架。其次,政府在此法律框架下,依法规划、组织实施各项目社会保障计划。纵观各国社会保障制度,无论哪种模式,除了个别国家的个别项目外,社会保障基金的筹集、支出和管理都是由政府统一进行,并对社会保障财务负有最终的责任。对于商业保险,国家只给予法律规范,而不参与其中的运作。

第三,社会保障制度通过再分配促进社会公平。再分配体现在社会成员对社

① 李珍主编.社会保障理论.中国劳动社会保障出版社.2001年版.第8页.

② 李珍主编.社会保障理论.中国劳动社会保障出版社.2001年版.第8-9页.

会保障制度的贡献与其回报的不对等性,部分社会成员对社会保障制度贡献较大,而从该制度中获取的相对较少,而另一部分社会成员对社会保障制度没有贡献或贡献较少,从制度中获得则相对较多。因为市场分配会造成贫富不均,需要社会保障制度进行收入再分配,保证社会的公平。社会保障制度是通过纵向的代际之间再分配和不同收入阶层的横向再分配,对国民收入初次分配的结果进行调整,以保证处于劣势的群体基本生活的需要。而商业保险强调效率中心,强调投保人权利与义务的对等。

第四,社会保障制度提供的是基本生活需要的保障。其保障水平限于居民的基本生活费用需求,以免为了追求公平而过多的损害效率,从而陷入“福利陷阱”。同时基本生活需求的内容随着经济发展水平以及社会的价值取向而改变。而商业保险可以提供较高水平的保障以满足居民不同层次的需求。

第五,社会保障制度实施具有强制性。法律规定居民在社会保障制度中的权利义务,具体的社会保障项目、内容、形式、享受标准等都有明确的法律规定,社会保险费的缴纳由法律强制实施。商业保险在法律规定的范围内,居民根据自愿原则参与。

## 第二节 社会保障制度的内容

社会保障制度在不同的国家有不同的项目,即使同一项目也可以有不同的名称,而具有同一名称的项目未必具有相同的内容。根据我国大多数学者的分类,社会保障制度大体分为社会保险、社会救济、社会福利和特殊保障。<sup>①</sup>

### 一、社会保险

社会保险是以国家立法强制征集社会保险税(费),并形成社会保险基金,当劳动者及其亲属因年老、疾病、工伤、残疾、生育、死亡、失业等风险引起经济损失、收入中断或减少时,以社会保险金支付给受益人,保证其基本生活需求的社会保障制度。社会保险是社会保障制度的核心和主体。因为它保障的是劳动者,是人口中最重要也最多的部分,它所保障的风险也最多,主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、残障保险和死亡保险。其中养老保险对社会和

<sup>①</sup> 李珍主编.社会保障理论.中国劳动社会保障出版社.2001年版.第10-13页.



经济的影响最重要，医疗保险次之。

## 二、社会救济

社会救济是国家立法保护公民的基本权利之一，它是当公民难以维持最低生活需求时，由国家和社会按照法定程序 and 标准向其提供保证最低生活需求的经济救济与援助的社会保障制度，其目标群体是社会弱势群体。它通常被认为是政府的当然责任，采取无偿援助的方式，以帮助弱势群体摆脱生存危机，维护社会稳定。社会救济的内容又可以分为三大类：孤寡病残救济、贫困户救济、灾害救济。

## 三、社会福利

社会福利是为立法或政策范围内的所有公民普遍提供的福利保障，带有普遍性原则。同时，从保障水平来看，社会福利在社会保障体系中处于最高层次，其目的在于提高受益者的生活质量。它不仅保证个人和整个社会生存的需要，而且还要保证个人和社会发展的需要。因为福利的普遍性和高水平性，福利计划在制订时往往容易偏离既定的目标，造成“福利陷阱”。在中国，福利主要包括社会津贴、社会福利服务及职业福利等内容。

## 四、特殊保障

特殊保障是国家根据自己的需要专门为某一类人设立的标准或给付条件不同的社会保障制度。常见的有国家公务员社会保障制度，军人和退伍军人、残废军人等社会保障制度。在我国，特殊保障又称为社会优抚，指国家和社会依法对社会上的特殊公民所给予的优待和抚恤。

### 第三节 我国社会保障制度改革情况分析

中国的社会保障制度的改革始于由计划经济向市场经济转型的 20 世纪 80 年代，它深受人口老龄化以及世界范围内社会保障制度改革的影响。

#### 一、我国社会保障制度改革取得的成就

整体地看，我国社会保障制度创新的成就主要体现在实现了以下三个转变：即由“平均主义”、“大锅饭”向“公平与效率相结合”的转变；由“企业福利”向“社会保险”的转变；由“企业自我保障”向“社会互济”的转变。<sup>①</sup> 初步建

<sup>①</sup> 李珍主编.社会保障理论.中国劳动社会保障出版社.2001年版.第276-277页.

立了以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容，多渠道筹集保障资金、管理服务逐步社会化的社会保障体系。

近十余年来的社会保障制度改革与建设大致集中在两个方面：一是以工薪劳动者为对象、以防范未来风险为目标的制度改革和建设，主要包括养老保险、医疗保险、失业保险以及工伤保险、生育保险等社会保险，全国统一的城镇企业职工基本养老保险制度已经施行，建立城镇职工基本医疗保险制度的工作在2000年底前基本完成，失业保险制度、工伤保险制度、社会救济制度、农村社会保障制度等项改革也取得了积极进展。二是以那些已经面临困难的社会成员为保障对象的制度建设，包括主要在城镇实施的居民最低生活保障制度和国有企业下岗职工基本生活保障制度。采取了“三条保障线”政策：国有企业下岗职工在再就业服务中心最长可领取三年的基本生活费；三年期满仍未实现再就业的，可继续领取失业保险金，领取时间最长为两年；享受失业保险金期满仍未就业的，可申请领取城市居民最低生活保障金等。确保国有企业下岗职工基本生活和确保离退休人员的基本生活，按时足额发放基本养老金。社会保险基金被纳入财政专户，实行收支两条线管理，专款专用。

## 二、社会保障制度改革中存在的问题

我国社会保障制度改革取得显著成效的同时，存在的问题也不少，主要表现在以下几个方面：

第一，几种主要社会保险制度的覆盖面仍然较窄，且扩大覆盖面的难度非常大。截止2003年底，全国参加基本养老保险的人数为15490万人，其中参保职工为11638万人，参保离退休人员3852万人，而同期全国城镇从业人员数量25639万人，参保人数还不足目标人口的半数。同期参加基本医疗保险的总人数约10895万人，鉴于医疗保险目标人群除城镇从业人员外，还要包括近4000万企业和机关事业单位离退休人员，差距更大。失业保险对目标人群的覆盖情况最好，但也尚未实现全覆盖，年末领取失业保险金人数415万人。

更突出的问题是进一步扩大覆盖面越来越难。其中原因很多，但最核心的问题还是缴费率过高。养老、医疗和失业三项保险，在多数地区仅雇主缴费就已经达到工资总额的30%左右，个人三项保险缴费合计也在工资总额的10%左右。综合各种统计结果，明显高于多数国家的社会保险缴费水平。由于过高的缴费率大大

影响企业的人工成本及赢利水平,致使很多企业以各种方式逃避参保。覆盖面难以顺利扩大,使得有关保险制度必须以高缴费率甚至不得不通过进一步提高缴费率来维持收支平衡,进而陷入扩面越来越难、费率越来越高的恶性循环。

第二,几种主要社会保险制度均面临财务上不可持续的问题。自上世纪90年代后期以来,全国企业养老保险金收入即使在“空帐运行”的情况下都一直收不抵支,且年度赤字规模一直扩大,现约在300亿元左右,只能依靠各级政府的财政补贴。转制成本仍然是一个问题,政府虽然在运用各种方法偿还企业退休金制度下的隐性债务,以便统帐制度得以有效运行,但政府仍没有一个明确的方案,这不但影响政策工作的计划性,也影响居民对社会保障制度的信心。

“统帐结合”的医疗保险制度目前尚能实现统筹基金收支平衡。但潜在的问题也很大:其一,这种收支平衡是以牺牲了很多人的受保障权利为代价的。几乎在所有地区都是有能力缴费方可参保,否则就不能参保或被停保。保障人群也比过去公费医疗窄了许多,比如改革后职工子女的医疗就失去了保障。其二,目前的收支平衡只是统筹基金,且是以严格控制受益范围为前提的。个人帐户资金严重不足,个人负担过重是普遍现象,个人帐户基金的使用限制较多。其三,参保人、医疗服务机构等对统筹基金侵蚀问题越来越严重,统筹基金能否维持长期收支平衡也值得怀疑。

在失业保险方面,随着下岗与失业并轨,其财务方面的不可持续性苗头也迅速显现。2001年,全国有8个省份失业保险金收入当年收不抵支。鉴于未来高失业压力难以避免,费率也难以进一步提高,如维持既有保障标准,失业保险体系将面临严重财务困境;如追求收支平衡,则只能降低保障标准,难以实现预期的保障目标。

第三,社会保障制度有漏洞,法律体系不健全。在养老保险方面,除逃避参保等问题外,不符合条件的提前退休以及冒领养老金等问题一直未能有效解决。在失业保险方面,突出的问题是难以有效对就业状态进行甄别,重新就业后仍继续领取失业保险金的情况一直难以控制。医疗保险制度管理中的问题更为突出,远不能实现对患者和医疗机构的有效约束。参保人、非参保人、医疗服务机构对医疗基金的侵蚀行为比比皆是,花样繁多。为了对此进行控制,不少地方对医疗

服务机构开始采取了保险费用总额控制方式，虽降低了费用超支风险，却带来了医患矛盾加剧等其它问题。

第四，农村社会保障严重滞后。改革前，农村社会保障制度是缺位的，改革中在农村有试点工作，但很多地方因财力的约束又放弃了，少部分发达地区的农民尚有一定保障，而越是贫困地区的农民越是缺乏社会保障。广大农民主要依靠家庭和个人来抵御各种风险，得不到基本的社会保障，无法确保其得到起码的分配份额。农村中因病致贫、因伤致贫和年老贫困是常见现象。农村社会保障制度的缺乏已严重影响了社会经济的均衡发展。

除上述问题外，几种主要社会保险制度还存在诸如统筹层次过低（仍未能全面实现省级统筹）、同一保障项目内不同制度并存（如养老保险领域企业与机关事业单位的差异）等其它问题。

### 三、我国社会保障制度改革的基本目标和基本原则

#### （一）社会保障制度改革的基本目标

郑功成教授认为，中国社会保障制度近期目标可以是低水平、多层次，但应无漏洞，保证人民在遭遇困难时免于绝望；中期目标应是体系完整，覆盖全民，推进社会公平，最终实现整个社会的和谐健康发展。<sup>①</sup>国务院研究中心葛延风研究员认为，未来社会保障制度改革和发展的基本目标应当明确定位于广覆盖、低水平、可持续和促发展。

党的十六大报告指出：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。坚持社会统筹与个人帐户相结合，完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度，多渠道筹集和积累社会保障基金。各地要依据实际情况合理确定社会保障的标准和水平。发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”<sup>②</sup>

#### （二）社会保障制度改革的基本原则

社会保障制度改革能否获得成功，关键在于制度设计。而能否设计好的制度，则取决于对一些重要原则性问题的把握。过去的改革之所以出现问题，根源就在

<sup>①</sup> 郑功成.社会保障制度改革必须确立公平的价值取向.南方周末.2003-01-01

<sup>②</sup> 江泽民.全国建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面.人民日报.

于此。李珍教授对建立中国社会保障制度原则的理论进行了总结,提出了以下原则。<sup>①</sup>

第一,社会保障水平与经济水平相适应的原则。我国现在处于社会主义初级阶段,生产力发展水平还比较低,人口多,底子薄,负担重,各项建设任务很重,这些基本国情决定我国在完善社会保障体系时,不能追求较高的保障水平。水平定得过高,企业负担过重,财政承受不了,必然影响国家的经济发展和企业竞争力。当然也不能过低,必须满足人民群众的基本生活需要。要汲取国外社会保障的经验教训,避免重蹈西方“福利国家”的覆辙。

第二,公平与效率相结合的原则。关于公平与效率理论界存在两种不同的意见。一种认为,建立和完善具有中国特色的社会保障制度必须坚持“效率优先、兼顾公平”原则。这一观点是社会统筹与个人账户相结合制度的灵魂,它体现于现存的社会保障制度中。另一种观点认为,在初次分配领域应坚持效率优先原则,而在再分配领域应该突出强调公平性。笔者倾向于第一种观点,但在社会保障领域目前要注重以公平促进效率提高。

第三,个人责任与社会责任并重的原则。依照这一原则建立起来的社会保障制度体系,一则可以保持个人的责任心,二则可以使国家利用转移支付手段来调整不同利益的分配,又不必承担过重的负担。个人责任与社会责任并重的原则是社会保障负担由个人、企业和政府三方面负担的理论基础。

第四,社会与社济发展双重功能并重的原则。社会保障制度的首要目标是提供社会保障,即社会目标。但是,经济的发展是社会保障制度的保证,因而,社会保障制度体系不只是强调其社会功能,同时还要强调其经济功能,以达成经济发展的目标。其经济功能主要表现在两个方面:一是社会保障的自动稳定器功能,二是通过社会保障基金的有效管理,推动资本形成和经济增长,提升经济对社会保障制度的支持能力,达到社会和经济双发展的目标。

#### 第四节 建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系

没有健全的社会保障制度,中国就难以解决发展进程中的贫困、失业、下岗

<sup>①</sup> 李珍主编.社会保障理论.中国劳动社会保障出版社.2001年版.第297页.

等诸多社会问题,而不迅速健全新型的社会保障体系则难以理顺收入分配秩序和调节城乡居民的收入差距。因此,根据中国社会保障制度改革的目标和原则,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系是中国政府的重要使命。

下面本文将从养老、失业、医疗和农村社会保障等几个方面进行分析。

### 一、构建多层次养老保险制度应对老龄化

我国目前建立的社会统筹和个人账户相结合的部分积累模式可算是一个制度创新,其立意在于结合“现收现付制”与“基金积累制”的优点,既体现效率又促进公平,它一方面希望通过现收现付的社会统筹基金解决“老人”和“中人”的养老金问题,逐步消化养老体制改革留下的历史债务。一方面通过个人账户的投资与管理能为“新人”积累将来的退休金,可以在缴费率不提高很多的情况下平稳过渡到完全积累基金制模式,从而最终解决老龄化社会的养老问题。这正是建立统账结合模式的初衷。但实际运行的结果却远离了我们的目标,甚至可以说是面临严重的危机。导致我国统账结合养老保险模式危机的主要原因是:回避转制成本、目标替代率过高、退休年龄过低和提前退休、征缴率低、保障覆盖面窄、统筹层次低、管理混乱、成本高,基金增值能力弱等。危机主要表现为:养老保险基金入不敷出、个人账户空账运行、企业负担过重,这样下去根本无法应对老龄化挑战。

改革统账结合养老保险模式的思路与对策<sup>①</sup>:

(一) 提高退休年龄。退休年龄是决定养老负担水平的一个基本因素。在人口平均预期寿命和保障水平一定的情况下,如果退休年龄提高,平均享受养老金年限就会缩短,养老金总负担就能降低。国际劳工组织的研究表明,延长退休年龄可以引起养老基金增收减支的功效,且作用十分明显。如退休年龄从65岁降到60岁,将使养老金开支增加50%。据我国专家测算,若退休年龄延长一年,我国的养老统筹基金可增收40亿元,减支160亿元,减缓基金缺口200亿元。可见,提高退休年龄对于缓解养老金支付危机具有十分重要的作用。我国有必要逐步提高退休年龄,并依法加以保证。同时,控制各种低龄退休现象。

(二) 通过各种途径筹集资金,消化转制成本。消化转制成本个人账户从“空账”到实账的关键,更是现收现付制成功转换为部分积累制的关键。仅靠向企业征收高额社会统筹资金来实现旧制度向新制度的过渡是不现实的,这样会带来保障面

<sup>①</sup> 成华丽.我国基本养老保险制度面临的危机与对策.武汉大学学报(哲学社会科学版)2004年第1-1期.

的进一步狭小和制度赡养比的进一步提高,加重养老制度的危机,影响企业的市场竞争力和国民经济发展,从而影响社会保障制度的基础。由于转制成本数以万计,规模巨大,我们需要广泛发掘各种筹资渠道,可能的途径主要有:(1)减持国有股,将收入划归养老保险基金弥补缺口。国务院2001年6月发布了《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》,目前需要提高可操作性,加大执行力度。(2)开征特种税收,专门用于弥补养老保险基金缺口。可开征遗产税、赠与税、特种消费税或者特种社会保险税等等。(3)发行社会保障债券,为隐性负债筹资。然后再结合特种税收方式,在较长的一段时间内逐步兑现这部分债券,最终解决隐性负债问题。(4)加大中央财政转移支付,重点弥补落后地区基本养老保险基金的不足。

(三)降低目标替代率。90年代以来,发达工业国家公共养老金的工资替代率,瑞典为57.04%,美国为44%,英国为43.2%,德国为34.4%,日本为41.9%,其他发展中国家一般为50-60%之间。而我国目前达到85%以上,加剧了养老基金的财务危机。我国基本养老金的目标替代率可考虑设定为45%-50%,这样的替代率比较符合我国的经济水平,也与世界大多数国家的替代水平相接近,较低的替代率可大大减轻养老金支付压力,同时给企业年金、个人储蓄养老保险必要的发展空间,形成真正多层次的养老保险体系。降低替代率可以降低企业的缴费率,提高企业参与基本养老保险制度的积极性,促进养老面的进一步扩大。

(四)扩大养老保障面,提高基金征缴率。城镇私营和个体就业已成为新增就业的主渠道,据统计,2002年全国城镇单位就业人员10985万人,比上年末减少181万人,而城镇私营和个体就业人员4267万人,比上年末增加609万人。要尽可能地将城镇私营、个体从业人员以及外资企业的从业人员纳入养老保险制度中来,扩大养老保障面,降低制度赡养率。规范工资基数管理,整顿收入分配秩序,把工资外收入规范化、货币化,通过立法打击瞒报、漏报缴费工资基数逃费的行为。对确实无力缴纳的老国有企业,国家应及时承担起来,在国家财政预算中列支,或在中央或地方财政预算中按比例予以分担。

(五)将社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理。分账管理可以从制度上制止个人账户基金的挤占挪用,从而有利于做实个人账户。社会统筹基金与个人账户基金是两种不同性质的基金,从本质上要求分开管理。社会统筹属于现收现付模式,是一种纯粹的转移支付,无需资金积累,也不存在通过投资保值增值问题,管理

的核心是基金及时、足额的收缴和支付,可由现有社会保险经办机构统一管理。个人账户是一种储蓄积累制,由于通货膨胀和工资增长率的影响,个人账户中积累的养老保险基金,就有一个保值和增值问题,管理的核心是保值增值,如何实现其特定的安全性、收益性和流动性是其管理的主要任务,具有完全积累性质的个人账户基金应由独立的机构进行管理,管理的重点是基金的投资营运。

(六) 采取小账户制度。较小的个人账户第一可以降低隐性负担的规模,减轻政府的转制压力;第二便于发挥养老基金的调剂和互助作用,实现不同收入水平的职工之间、代际之间的再分配功能;第三可以降低个人账户的风险,由于养老基金积累时间跨度大,面临不确定性因素多,保值增值压力巨大,而较小的个人账户相对风险较低。2000年12月,国务院颁布了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,对基本养老保险统帐关系和结构的相关政策进行了调整,即统帐分开管理,基础养老金按社会平均工资的30%确定,缩小个人账户规模至8%,并完全由个人缴费组成。这个试点方案可尽快在全国范围内推广。

(七) 尽快提高统筹层次,并加快进行个人账户基金的资本化管理运营。退休基金投资收益率高于工资增长率是实行积累制的必要条件,如果个人账户资金收益率低于工资增长率,积累制就不是一个经济的制度。要保证个人账户资金的收益率,必须对个人账户进行投资运营。首先要依法实施省级统筹,便于进行投资运作。个人账户做实之后,基金积累额逐年增加,数额巨大,其投资必须走市场化的路子,核心是资本化的运作管理,最终目标是使养老基金获得较高的回报率。借鉴国际经验,可设立个人账户基金管理委员会,由该委员会选择私营的基金管理公司对个人账户基金进行投资管理,基金管理公司可在法律允许的限度内进行多元化投资组合,实现个人账户基金的保值增值。

## 二、完善失业保险制度促进就业发展

就业问题是我国政府面临的一大难题,失业是导致贫困和贫富差距的重要因素。目前我国家庭收入中,工资收入所占比例高达70%以上,因而就业获得收入对家庭收入的影响是巨大的。<sup>①</sup>通过失业保险制度促进就业率提高和居民收入差距缩小是政府的重要责任。各国经济学家一般认为失业率8%以上(有的认为达到两位数)就意味着严重失业。按照国际失业的标准概念,失业人群也应该包括下岗人员。如

<sup>①</sup> 黄泰岩.在经济增长新框架中审视个人收入分配.中国人民大学学报.2002年第2期.



果按照这一概念,不少学者估计我国实际的失业率在 10%左右。不把失业保险办好不仅关系国民收入分配,而且危及社会稳定。

中国社会科学院经济研究所“城市贫困与失业下岗课题组”与英国、日本、澳大利亚学者共同合作,于 2000 年初在国内 13 个城市对 5300 个住户进行了抽样调查,估计出的城市失业率是 11.5%。他们的分析结果表明,下岗或失业人员的家庭陷入贫困的可能性远远大于在职职工家庭,前者的贫困发生率比后者高出 6 倍。这意味着城市中的贫困更多的是与缺少就业机会联系在一起的。碰巧一个家庭又有失业或下岗人员,还有体弱多病或残疾成员,那么该家庭陷入贫困的可能性比一般家庭高出 10 倍以上。<sup>①</sup>

始于 1986 年的真正意义上的我国企业职工失业保险制度改革,经过十多年的探索和实践,取得了显著的成效,有力地推动了市场经济体制的正常发育和劳动就业模式的转换。但是,目前实行的失业保险制度,同改革的要求与人民群众的愿望相比,明显存在着一些缺陷和问题。主要是:失业保险制度覆盖范围窄,不能适应社会主义市场经济体制和社会各阶层人士对失业保险的正当要求;失业保险基金的负担不合理,导致失业保险支付能力的下降;失业保险待遇计发办法不合理,失业救济标准过低;失业保险基金的支出不合理,投资效益低下;失业保险对促进就业的作用不显著,再就业困难,等等。

针对以上问题,根据发达国家比较成熟的经验和我国的具体国情,笔者认为失业保障制度的完善不仅仅在于制度执行的本身,还在于通过制度的设计和实施促进就业率的提高,扩大失业保险金的来源,降低支出压力。现阶段应主要采取以下几方面的措施:

第一,进一步扩大失业保险制度的覆盖面。目前我国失业保险主要限于城镇劳动者。从理论上讲,失业保险对所有劳动者具有普遍性,应该把所有有劳动能力且愿意就业的劳动力均应包含在失业保险的保障范围之内。从实际就业情况看,我国的就业形势发生了巨大变化,个体私营经济、乡镇企业和三资企业吸纳了大部分新增劳动力和下岗职工。除了进一步规范已经受益者的失业保障制度外,还要进一步把各种经济成分纳入到保障的范围之内,尤其要做好区县以下小集体企业、个体企业、私营企业和三资企业的失业保险工作。

<sup>①</sup> 李实.我国城市贫困的现状及其原因.2003-03-05.<http://www.cass.net/chinese>

第二,进一步规范和完善失业保险的资金筹措机制。根据 1998 年 6 月党中央国务院通知精神和 1999 年国务院新颁布的《失业保险条例》规定,失业保险金由企业单方负担改为企业和职工个人共同负担,其中个人缴纳 1%,企业缴纳 2%。这个规定,既能够增强职工的就业竞争和失业风险意识,也符合国际惯例。为了使失业保险制度具有更大的权威性,应该尽快把这个政策和行政法规上升到法律的高度。此外,各级财政也要给予必要补贴。

第三,适当提高失业救济金的发放标准。在执行现行失业救济金发放标准的同时,要逐步提高救助水平。失业保险是企业 and 职工的一种投保,建立失业保险制度的目的,一是保证失业人员的最低基本生活;二是有利于促使失业人员再就业。因此,失业救济金的计发标准不能太高也不能太低,太高不能调动失业人员再就业的积极性,增加国家和企业的负担,太低不能保证失业人员的基本生活。而且失业救济金与低保补助金标准如果相差太小,失业保险制度对职工就会失去吸引力。同时,也要严格享受条件,避免失业保险金的大量流失。

第四,通过失业保险制度促进再就业。失业保险的目的,不单是对失业人员进行救济,更重要的积极意义在于促进失业人员重新就业。要建立以再就业为重点的积极失业保险机制,促进失业、下岗职工的再就业。首先,政府要致力于创造再就业机会,加强就业服务机构建设,完善就业服务体系,健全职业介绍信息网络,兴办各类职业培训。其次,要依靠社会各方面积极拓宽就业门路,鼓励和促进各种所有制的发展,大力发展劳动力吸纳力强的第三产业。这是马克思劳动价值论与按劳分配原则的具体体现,也是缓解城镇居民收入分配差距的重要渠道。

### 三、改革完善医疗保障制度

医疗保险制度在社会保障制度中处于重要地位,其涉及面广,保险基金数额巨大,仅次于养老保险。而且疾病特别适于保险的大数法则,通过合理的医保体制可以使个人的疾病风险有效转移到社会,具有典型的再分配特征。目前没有医疗保险制度保护的人,因病致贫和因病返贫现象十分普遍。鉴于此,必须尽快完善统帐结合的城镇职工医疗保险制度,加强公共卫生体制改革,为全体城乡居民提供基本医疗保障。

针对目前城镇职工医疗保险制度中出现的覆盖面窄、个人负担相对较重以及医疗保险基金管理等方面的问题,应从以下几个方面进行改革完善。

(一) 提高职工参与率。依法实施,强制参加,让每个参保职工遇大病后都能有可靠保障。对困难企业职工,医保部门应从国有企业改革和社会稳定的大局出发,多渠道筹资,在分批扩面中积极稳妥地解决。对确实无钱看病的困难人群,要发挥基金的共济功能,以好帮差,通过医疗费减免等办法,为其提供最基本的医疗保障。

(二) 建立以基本医疗保险为主体的多层次医疗保障体系,通过按国家有关政策出台公务员医疗补助、职工大额医疗费用补助、补充医疗保险、重大疾病医疗补助和社会医疗救助等办法,逐步建立社会医疗救助制度,妥善解决基本医疗保险之外费用负担。此外,参保职工个人对其个人账户基金的使用应有更大的自主权。

(三) 强化基本医疗保险基金支出管理。加强对门诊和住院医疗费用支出情况的监控,分析个人账户和统筹基金的收支状况,重点是加强对统筹基金的支出管理,确保基金收支平衡。加强对定点医疗机构和零售药店管理,保证参保职工获得及时、方便、必要、规范的服务,完善基本医疗保险用药、诊疗项目和医疗服务设施管理办法,落实基本医疗保险费用结算管理的具体措施,探索科学合理的结算方式。

(四) 完善医疗保险的监督制约机制。劳动保障和财政部门要加强对基本医疗保险基金和个人账户资金的监督管理。审计部门要定期对社会保险经办机构的基金收支情况和管理情况进行审计。设立由政府有关部门代表、用人单位代表、医疗机构代表、工会代表和有关专家参加的医疗保险基金监督组织,加强对基本医疗保险基金的社会监督。同时,社会保险机构要定期对社会公布基金的收支情况、基金管理情况,自觉接受广大群众的监督。

(五) 理顺医、保、患三者关系,规范医、保、患三方的行为,明确三方的权利、职责和义务,有效控制不规范医疗行为。正确处理好医疗单位、医保机构与患者三者之间的矛盾,关键在于同步推进医疗保险、医疗机构和药品流通体制改革,因为三项改革密切相关,不可能单项突进,医疗保险制度改革的效应和职工基本医疗需求的实现,最终要通过获得医疗服务来体现。建立起对医、患、保费用的激励机制和医药服务机构的竞争机制,做到强化管理,规范服务,减少浪费,降低成本,提高基金的使用效率,实现医疗保障基金收支平衡,推进医疗保障事业健康发展。

在公共卫生体制建设方面,政府通过财政支出向全体城乡居民提供能够保证社会成员基本健康的基本医疗保障,确保城乡居民的基本健康。预防保健,包括计划免疫、妇幼保健以及对各种传染病、地方病的控制与预防等属于公共品,由

政府免费或低费向全体城乡居民提供。农村卫生状况差是影响我国全面小康社会实现的重要指标，政府要加强对农村合作医疗制度的政策扶持和资金支持，使贫困农民不因疾病而陷入绝望。

#### 四、逐步建立完善农村社会保障体系

建国以来，我国农村社会保障有了较大发展，截止 1998 年底，全国共有 20 多个县（市、区）开展了农村社会养老保险工作，有 8000 多万农民参加了社会养老保险，积累基金 160 多亿元。农村合作医疗在曲折的发展过程中顽强地生存，少数地区开始建立农村居民最低生活保障制度。但是，我们也看到，政府目前在农村推行的保障项目实质是社区保障，并不具备真正意义上的社会保障的性质。比如，农村养老保险在“坚持个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持的原则”下，政府并没有投入资金，有的地方集体也没有投入资金，将“个人缴纳为主”改为“全部由个人缴纳”。可以说，目前绝大多数农民生、老、病、死的风险基本由家庭承担。

农村社会保障应是整个社会保障体系的一部分，而长期以来，国家对农民的保障主要限于救灾救济、优抚安置等项目上，农村社会保障始终处于中国社会保障体系的边缘，农民基本游离于社会的保障网外，这样既不公平，也有违社会保障的宗旨。特别是随着城市化进程的加快，农村人口老龄化的加剧、家庭结构的小型化、农村集体经济的瓦解，农民生产与生活的风险日益加大，迫切需要建立农村社会保障体系。“三农”问题是困扰中国政府的首要问题，而农村社会保障不解决，“三农”问题也无法顺利解决，社会主义的共同富裕就只能是一句空话。

总体看来，目前农村社会保障存在的问题主要有：保障项目的实施范围窄、覆盖面小，社会化程度低；农村保障项目的保障标准低，无法满足基本生活需要；国家投入少；地区之间发展极不平衡；农民工还不能享受社会保障等。如何建立农村社会保障的问题，是我们必须解决的问题，也是我们迫切需要解决的问题。它有利于解决“三农”问题，有利于缓解城乡居民巨大的收入分配差距。农村社会保障制度的建立短期内要按照城乡有别，长期内逐步统一的原则进行。所谓城乡有别，是根据目前农村经济的发展水平，其保障项目、水平和统筹层次可以低一些，但长期内要逐步建立城乡统一的社会保障体系。

（一）农村社会保障体系必须制度化、法律化。从法律上明确社会保障的性

质、对象、内容和标准,规范农村社会保障执行者的职责和参保对象的权利义务。

(二)建立农村社会养老保险制度。以现行的基金积累制个人账户模式为基础,在农民个人交纳保费的基础上,要积极拓展基金来源:首先,政府提高财政补贴额度,一方面有利于基金积累,另一方面也有利于吸引广大农民参保。其次,土地补偿收入可作为农村养老基金来源。再次,企业雇主的缴费,目前我国已有一亿多农民在乡镇企业、农村私营企业、外资企业工作或者进城打工,雇主的缴费应成为基金来源之一。

(三)恢复和重建农村医疗保险制度。农村合作医疗60年代在全国普遍建立起来,深受农民欢迎。但是80年代开始走入低谷,目前覆盖率尚不足10%。国家长期以来,对农村医疗卫生投入不足,农村医疗卫生事业基础十分薄弱,农民看病难、有病不治、因病致贫、因病返贫是普遍现象。恢复和重构农村医疗保险制度近在眉睫。

(四)建设农村最低生活保障制度。目前我国已有部分发达地区建立了农村居民最低生活保障制度,但在大部分地区尚未开始建立。农村最低生活保障对象大体上包括因缺少劳力、低收入造成生活困难的家庭;因灾、因病及残疾致贫的家庭;无劳动能力、无生活来源及无法定抚养人的老年人、未成年人、残疾人等。

(五)农民工的保障问题。逐步将农民工纳入工伤、医疗和养老保险范围。

20世纪90年代以来,随着城市化进程的加快,民工潮的涌现,农民工的保障问题日益突出。据统计,2003年和1995年相比,我国城镇人口占总人口的比重由29.04%提高到40.53%,<sup>①</sup>平均每年增加近1.5个百分点,平均每年增加城镇人口约有1000万,其中绝大部分来自农村。2003年,中国农村劳动力到乡以外地方流动就业的人数已超过9800万人,是1990年1500万人的6倍以上。二十世纪九十年代后,农民离乡外出就业平均每年以500万人左右的规模迅速增加,成为农村劳动力转移的主要渠道。<sup>②</sup>长远地看,今后较长时间内,这些人口的数量将逐年持续增长。如果不逐步将这些人纳入城市社会保障网,将给未来的社会带来巨大隐患。

分类分层构建面向农民工的社会保障体系,循序渐进地将农民工纳入城市社会保障网是政府的必要选择。首先,要加快建立农民工的工伤保险制度。由于很多

<sup>①</sup> 数据来源于1995-2003年国民经济与社会发展统计公报。

<sup>②</sup> 《中国的就业状况和政策》白皮书。http://www.molss.gov.cn/.2004-04-27

农民工在劳动强度大、风险高、工作环境恶劣的行业工作,他们很容易成为工伤事故的牺牲品,并可能患上各种职业病,但目前农民工很难得到相应的抚恤和救助。所以应尽快强制推行和建立农民工的工伤保险制度,以有效分散和化解农民工所遭受的高职业风险;其次,建立农民工医疗保障机制,特别是大病医疗保障制度,增强农民工负担医疗费用开支的能力,防止农民工因病致贫而使生活陷入困顿,这是当前农民工最需要的基本社会保障;再次,推进农民工养老保险制度建设。农民工的社会养老保险应实行个人账户为主、社会统筹为辅的储蓄积累制,提升农民工的养老能力;同时,要继续发挥家庭养老的作用。

### 五、重视公共支出的再分配功能

面对中国目前过大的收入分配差距,政府要通过税收政策“劫富”,拉低高收入者的实际收入水平。但作为一个发展中国家,我们更应该重视“济贫”,完善最低生活保障制度,帮助贫困人口发展生产、提高人力资本含量,增强贫困人口的生存能力。最低生活保障制度要与其他制度相结合,通过子女义务教育、就业政策等配套措施,不断提高贫困人口参与经济社会生活的能力,分享经济增长的成果,缓解收入分配差距,从而达到先富带后富,最终达到共同富裕的目标。

#### (一) 完善最低生活保障制度

从1999年全国普遍实行城镇居民最低生活保障制度以来,得到保障的人口增长很快,从1999年底的281万人,到2004年2月已达到2260.1万人,其中2004年1-2月城镇最低生活保障月人均支出60元。<sup>①</sup>这项制度在中国社会、经济生活中发挥了很大的作用。

同时,我们也应看到这项制度目前还有很多不足。比如:传统救济思想影响大,不少失业人员和下岗、待岗职工没有任何收入或收入很少,但被视同已经领取了最低工资或下岗职工基本生活费,不能得到应有的救助;最低生活保障对象生活仍有困难,救助对象的收入只够糊口,有病不看是普遍现象,子女学杂费是沉重负担;各级财政分担比例不合理。

针对以上问题,最低生活保障制度需要在以下方面进行完善。第一,进一步完善救助标准。现行救助标准由各地自行确定,有其合理的一面,但是各地应对最低生活保障线的下限做出规定,以免标准过低达不到保低的效果,救助标准还

<sup>①</sup> 中华人民共和国劳动和社会保障部. <http://www.molss.gov.cn/>

应考虑家庭的规模和结构。第二，各级财政共同分担低保经费。市级财政必须参与分担，而且应负担大头，如果有可能应该使县区的财政负担减少到最低程度。中央与省级财政也要参与分担，特别是对贫困地区，中央要加大转移支付力度。第三，劳动就业部门对低保对象提供优惠政策。倡导“劳动光荣”，鼓励低保对象自食其力，将劳动就业培训作为社区低保管理的重要方面，为低保对象提供各种服务和优惠政策。第四，对低保户患病就医、子女入学等方面，建立配套的救助政策，使这些弱势群体有更大的希望通过自身的努力摆脱贫困。

## （二）公平教育机会，提高劳动者素质

教育具有把平等与效率统一起来的独特作用，教育对于减少机会不均等，从而缩小收入分配差距有着确定的功能。对此，经济学家有着一致的认识。奥肯说过，促使高等教育资助机会均等是国家获得更多效率和更多平等的道路之一——不因其他人而牺牲一个人。（奥肯，1999）通过对我国居民的收入情况与其文化程度的实证研究，可以看出文化素质的高低是导致我国居民收入分配差距扩大的重要原因之一。中国社会科学院经济研究所“城市贫困与失业下岗课题组”的研究表明，城市贫困又是与家庭户主的文化程度密切相关的。与户主为大专文化程度的家庭相比，户主为初中文化程度的家庭陷入贫困的可能性高出9倍，而户主为小学文化程度的家庭陷入贫困的可能性要高出12倍以上。从户主的职业来看，作为非技术工人的家庭陷入贫困的可能性会更大一些；如果工作缺乏稳定性，或者就业于城市小集体企业，也会带来更高的贫困发生率。<sup>①</sup>

将中国人口包袱转化为人力资源优势的“转化器”就是教育。对低收入群体子女来讲，接受高等教育是能否实现收入阶层转换的基本条件。为此，中央和省两级财政以及有条件的市级财政可在教育经费中核定一部分低收入群体子女高等教育补助金。这笔资金可通过教育部门根据一定的原则无偿补助给符合特定条件的已考入大学的低收入群体子女。中央财政的这笔专项资金可向西部地区倾斜，经济发达的省份可把此类资金更多地向省内经济相对落后的地区倾斜。

制定国家扶持西部贫困地区发展教育事业的长期计划，建立贫困地区教育发展基金，增加中央政府的投资力度。国务院发展研究中心的调查表明，目前全国义务教育中，乡镇、县、省地和中央财政负担的比例分别为78%、9%、11%和

① 中经分析小组.我国城市贫困的现状及其原因.2003-03-05.<http://www.cass.net/chinese>

2%，<sup>①</sup>这样的教育资源配置显然不利于农村和落后地区教育的发展，贫困地区的人均教育资源远远低于发达地区，农村远低于城市。经济的落后导致教育落后，而教育的落后又反过来影响经济发展，使落后地区陷入“贫困陷阱”。目前，在我国西部地区还有近 20%的适龄儿童不能升入初中学习，无法完成九年义务教育的任务。1996 年度，东部地区每万人口中的高等学校在校生为 87.33 人，中部地区为 46.19 人，而西部地区为 37.17 人；每万人口中的中等专业学校在校生东部为 48.67 人，中部为 39.50 人，西部为 29.60 人；每万人口中平均在校的高中生，东部为 82.83 人，中部为 70.44 人，西部为 66.61 人；每万人口中的平均在校初中生，东部为 453.9 人，中部为 445.03 人，西部为 319.69 人；每万人口中的平均职业中学在校生，东部为 49.66 人，中部为 50.13 人，西部为 22.58 人；西部地区每年约有近 100 万适龄儿童不能正常上学。据浙江师范大学教育评论研究所刘尧统计，1998 年，我国东部、中部、西部普及九年制义务教育的人口覆盖率分别为 96.47%、81.87%、和 42.26%。<sup>②</sup>各地人口的受教育程度与经济发展水平呈现明显的正相关性。

此外，我们还要不断完善工伤保险制度、生育保险制度，完善社会救济和社会福利事业，构建完善的社会保障网，促进收入分配的公平合理。

---

① 董全瑞.全球化语境下的中国收入分配问题.经济学家.2003.1

② 吴德刚.中国教育发展地区差距研究.<http://www.usc.cuhk.edu.hk>.



## 主要参考文献

- 1.李珍主编:社会保障理论 中国劳动社会保障出版社 2001年版
- 2.吕银春:经济发展与社会公正—巴西实例研究报告 世界知识出版社 2003年版
- 3.杨灿明:转型经济中的宏观收入分配 中国劳动社会保障出版社 2003年版
- 4.曹明:收入分配差距持续扩大的成因及对经济发展的制约 经济学研究 2002.7
- 5.郭平、李涛:居民收入分配现状与价值判断 财经研究 2003.4
- 6.阎革:改善居民收入分配格局的新思路—扩大中等收入者比重 广西经贸 2003.1
- 7.李娟:个人收入分配与税收调控研究 <http://www.lib.whu.edu.cn>
- 8.石坚:充分发挥税收对收入分配的调节作用 《税务研究》2002.9
- 9.杨强:中国个人收入分配问题研究 <http://www.lib.whu.edu.cn>
- 10.李天明:凯恩斯收入分配理论与我国当前收入分配问题 湖北农学院学报 1997.6
- 11.李康祥:论社会保障与社会公平 <http://www.lib.whu.edu.cn>
- 12.邓大松、李珍主编:社会保障问题研究(2002) 武汉出版社 2003年出版
- 13.吴德刚:中国教育发展地区差距研究 <http://www.usc.cuhk.edu.hk>
- 14.汪丹:失业保险与促进再就业 统计与决策 2003.9
- 15.郑功成:社会保障制度改革必须确立公平的价值取向 南方周末 2003.1.1
- 16.陈光:对中美两国贫富分化的比较及其启示 唯实 2003.3
- 17.韦樟清:我国城市贫困问题与最低生活保障制度 宁德师专报 2003.1
- 18.牛达等:农业税该不该叫停 中国税务报 2003.12.23
- 19.李珍:社会保障与经济发展 武汉大学出版社 1997年版
- 20.成华丽:我国基本养老保险制度面临的危机与对策.武汉大学学报(哲学社会科学版)2004年第1-1期.
- 21.李实.我国城市贫困的现状及其原因.2003-03-05.<http://www.cass.net/Chinese>
- 22.马宇文.我国居民收入分配差距扩大的制度分析.改革.2002.6
- 23.张平.增长与分享---居民收入分配理论与实证.社会科学文献出版社.2003年版.

- 24.董全瑞.全球化语境下的中国收入分配问题.经济学家.2003.1
- 25.Brian Ames:Macroeconomic Policy and Poverty Reduction <http://www.imf.org>.
- 26.Sanjeev Gruta:Financial Crises,Poverty,and Income Distribution <http://www.imf.org>.
- 27.霍军.收入分配差距与税收分配调节.税务研究.2002.6.
- 28.赵人伟等.中国居民收入分配再研究.中国财经出版社.1995年5月版.
- 29.陈颐.论新型农村社会保障体系的筹资模式.学海.2003.5.
- 30.黄泰岩.在经济增长新框架中审视个人收入分配.中国人民大学学报.2002年第2期.
- 31.李实.岳希明.调查显示中国城乡收入差距世界最高.<http://www.china.org.cn>
- 32.樊丽明.税收调控研究.经济科学出版社.2000年版.
- 33.朱升.收入分配调节:五大难题困扰改革.创造.2003年第一期.
- 34.赵林如.让经济在“公平”中增长.中国经济时报.2003年3月31日.
- 35.白景明.周雪飞.我国居民收入分配状况及财税调节政策.财经论丛.2003.5.
- 36.邓小平文选第3卷.人民出版社.1997年10月第1版.
- 37.凯恩斯.就业、利息与货币通论.商务印书馆.1980年版.
- 38.卢嘉瑞.中国现阶段居民收入分配差距问题研究.人民出版社.2003年版.
- 39.中国的就业状况和政策.白皮书. <http://www.molss.gov.cn/>.2004-04-27
- 40.中经分析小组.我国城市贫困的现状及其原因.2003-03-05.  
<http://www.cass.net/chinese>