

论政府调节居民 收入差距的政策手段的选择

曾国安

居民收入差距的存在所产生的经济后果,政府履行其促进平等、维护社会稳定等方面的职能以及市场力量和第三种力量在调节居民收入差距中的作用的局限性决定了政府应该承担调节(指消除或减少)居民收入差距的责任,并且应该成为调节居民收入差距的依靠力量。与市场力量和第三种力量相比,政府在调节居民收入差距中所具有的明显的重要优势就是它可以利用多种手段来调节居民收入差距,因为它作为公共权力机构,享有其他任何机构和个人都不能享有的立法权,它享有司法权、行政权,享有合法的强制力,其制定的规则具有普遍的适用性,因而具有超出任何机构和个人力量的调节居民收入的能力。不过,虽然政府可以运用多种政策手段来调节居民收入,但这些手段在适用范围等许多方面是存在差别的,因此需要弄清各种手段所具有的功能及缺陷,以便通过调节手段的合理的组合来充分利用各种手段的功能,克服各种手段的缺陷,使各种手段能够得到最优组合。

在进行比较之前,需要对以下问题予以说明:政府调节居民收入差距自然是要实现居民的经济平等,但经济平等不可能,也不能是绝对平等,而只能是相对平等。因此,政府运用各种政策手段调节居民收入差距时,不能采取完全平均化的政策,虽然这样的政策的实行并不困难,而且也完全消除了结果的不平等,但同时也就使经济丧失了效率,这就说明政府的收入调节政策的选择不能只是单纯地考虑政策工具能不能缩小居民收入差距以及能将居民收入差距缩小到何种程度,而是必须既考虑平等目标的实现,也要考虑对效率的影响。政府缩小居民收入差距的含义包括两个方面,一方面是使不同收入水平的居民的相对收入差距缩小,即使不同收入水平的居民的收入占居民全部可支配收入的比重的差距缩小,另一方面是使不同收入水平的居民的绝对收入差距缩小,即使居民的可支配收入的绝对水平(数额)的差距缩小。因此,对一种政策工具的功能或缺陷的评价,不应限于其对减少相对收入差距或绝对收入差距的单方面的影响,而应从这两个方面进行评价。政府对居民收入进行调节不能只限于促进结果的平等,而还应重视机会的平等,因此,对结果平等与机会平等的影响也应作为分析居民收入调节的政策工具的功能或缺陷的重要方面。任何一项政策工具要在实际中有效地发挥其调节居民收入差距的作用,都依赖于制度设计与实施,而制度设计与实施并不是无代价的,这样在对不同的政策工具进行评价时,就不能忽视制度设计与实施成本,虽然成本大小的比较很困难,但在分析问题,始终具有成本意识是必要的。

一、可供政府选择的调节居民收入差距的手段:功能与缺陷

1. 对居民收入征税

对居民收入征税属于所得税,它是政府调节居民收入的重要手段。作为消减居民收入差距的税收政策,其性质当是差别性的。具体的政策包括:纳税主体(纳税人)的区别对待。例如,政府可以规定对残疾人不征所得税,只对正常人征收所得税,则可消减残疾人与正常人的收入差距。课税对象(税收客体)的区别对待,居民收入包括劳动收入、资产收入和转移性收入,劳动收入、资产收入和转移性收入又包括各种具体的类型,劳动收入主要包括工资和奖金,资产收入主要包括利息收入、股息收入、金融投资利润或溢价收入、租金收入、出卖收入,转移性收入包括营利与非营利机构向居民个人提供的转移性收入,居民个人向居民个人提供的转移性收入。政府可根据高、中、低收入居民的收入来源结构,对高收入居民的主要收入来源征税或征高税,对中低收入居民的主要收入来源免征所得税或征低税,或根据不同收入来源的性质区别对待。起征点与免征额的规定。起征点与免征额的规定本身就具有消减居民收入差距的作用,起征点与免征额不同,消减居民收入差距的效果是不同的。税率的区别对待。税率的区别对待有两种类型:累退税率和累进税率。累退税率不能消减居民收入差距,反会扩大居民收入差距,因此不属于消减居民收入差距的手段。累进税率乃是按课税对象数额的大小以不同的税率征税,即课税数额越大,税率越高;数额越小,税率越低。这种税率能消减居民的收入差距,因此是政府消减居民收入差距的手段。

对居民收入征税是一种比较简单的消减居民收入差距的手段,也是市场经济国家通行的消减居民收入差距的手段。采用这种手段,政府不仅可以直接使居民之间的收入差距得以缩小,而且能为政府采取其他调节政策(如对低收入居民的财政补贴,建立社会保障体系等)提供物质条件。

但这种手段的运用对政府税收征管能力等的要求高,且其作用范围也受到限制。具体反映在:

(1)要求政府能掌握居民收入的全面的、及时的、准确的信息,或者说要具有完全的信息,如果政府对居民收入不具有完全的信息,那么漏征、少征、多征的问题就难以避免,这样,既会在实际上损害税收公平原则(既可能损害横向公平原则,也可能损害纵向公平原则),也会使其在缩小居民收入差距中的作用受到损害,甚至可能导致居民收入差距的扩大(如果对收入高的居民漏征或少征,而对低收入居民超征,那么就会出现这一结果)。

(2) 政府要有能力防止、发现和惩罚逃税行为。纳税义务人既可能依法申报收入、依法纳税,但也可能隐瞒收入,逃避缴税。对不同来源和不同形式的收入,政府对其所占有的信息是存在着很大差别的,因此,如果纳税义务人有意逃税,政府发现和准确地判定其逃税金额是存在着较大困难的。并且,在政府本身不能有效运行的条件下,也无法建立起使政府征税部门努力防止、发现和惩罚逃税行为的机制。如果这样,对居民收入征税这一政策工具的效能就不能充分地发挥出来,反而会造成税负不公,损害公平和效率。

(3) 政府能够做出最优的税收制度设计。消减居民收入差距的所得税当属于差别性税收,纳税主体、课税对象、起征点与免征税额的制度安排决定了哪些人、哪些类型的收入、什么水平的收入应当纳税,不同的制度安排会对收入调节产生不同的影响,对居民的行为也会产生不同的影响,这种制度安排既要能够缩小居民收入差距,也要不过多地损害劳动供给和储蓄的增长。累进税率有全额累进税率与超额累进税率之分,两者对缩小居民收入差距的效果并不相同,应合理选择;同时,税率要适度,因为税率过低,达不到缩小居民收入差距的目的,税率过高,则又会对劳动供给、储蓄增长等产生负面影响。

(4) 所得税的调节能力是有限的。首先,所得税只是对居民所得征税,这样那些无收入来源者,并不能因此而使收入增加;即使是有效运行的所得税制度,也只能减少高收入居民的可支配收入,而缩小居民之间的相对收入差距,但不能因此而增加低收入居民的收入;其次,所得税并不能改变居民财富(财产存量)的分配结构,因此不能消除资产收入差距产生的根源;其三,所得税不能改变居民的劳动能力的差别,从而就不能解决劳动收入差距产生的根源。

2. 对居民财产征税

财产税的课税对象是居民的财产价值。同所得税不同的是,它是根据财产的价值,即对财产“存量”价值课税,所得税是对财产所带来的净收益或所得来课税,即对“流量”课税。居民所拥有的财产包括动产和不动产,不动产是指土地、房屋等具有不可移动性的财产,动产是指各种具有可移动性的财产,包括有形动产和无形动产两大类。有形动产是指各种以实物形式存在的动产,如家具、车辆、农业机械、船舶、金银饰品、衣物等。无形动产是指非以实物形式存在,而是以所有权或债权证书的形式存在的动产,如股票、债券、存单、抵押证等。

经济学家认为财产税具有省力易行、不易转嫁、税收收入比较稳定、可避免投机、促进财产转化为生产资源、矫正社会的奢侈行为等优点。从消减居民收入差距来看,对居民征收财产税是必要的,理由在于:

(1) 财产拥有量的不均居民资产收入出现差距的主要原因,如果不对财产征税,财产不均会增加,居民资产收入差距会进一步扩大,因此要消减居民资产收入差距需要对居民财产征税。

(2) 财产分配不均会损害就业机会均等,从而造成或扩大居民的劳动收入差距。一方面,财产分配不均导致资产收入分配不均,而资产收入不均则会导致居民接受教育机会的不均,从而导致居民劳动力素质的相应的差异,另一方面财产分配不均会导致居民在劳动力市场寻找、等待就业岗位能力的差别,由此会导致居民在劳动力市场上竞争的不公平。拥有的财富越多,越是有能力接受更多、更好的教育,劳动力素质越高,寻找高收入就业岗位的能力、等待高收入就业岗位的能力越强,就越可获得更高

的劳动收入。反之,则反是。因此,从缩小居民劳动收入差距来看,也应对居民征收财产税。

由于财产分配不均会引起或扩大居民之间的收入差距,因此,政府应该对居民财产征税。同时,以上说明,对居民征收财产税也是防止或减少纳税人逃避所得税的必要手段。如果只征收所得税,居民就会倾向于将其收入转化为不动产或动产,这样所得税就会大量流失。由于所得税属于累进税,因此高收入居民将会更多地将其收入转化为财产,所得税就会失去调节居民收入差距的作用。因此,征收财产税是使所得税有效地发挥消减居民收入差距的作用的必要条件。

不过,虽然政府应该对居民征收财产税,但财产税的征收要在税收公平的原则下达到消减居民收入差距的目的,则需要有效地解决此种税制建构的一些重要的问题,其中主要是以下问题

(1) 财产价值的确定。财产税只适宜于从价计征,然而由于财产种类繁多,对未进入市场交易的财产,只能估定其价值。但要对居民的所有种类的财产的价值进行准确地估价是极其困难的,因为若由财产所有者自己估价,会出现普遍的低估,而低估程度则又会存在差别,而且有许多财产,居民并没有能力估定其价值;若由税务人员或中介机构来估价,则有可能出现高估,或者随意估价,也可能出现循私舞弊等问题,估价不准有三种可能的结果:高收入居民的财产价值被普遍高估,低收入居民的财产价值普遍被低估,这样可更大程度地消减居民收入差距,但一方面可能导致高收入居民转移或隐匿财产,另一方面会引起高收入居民的反对,也可能会对储蓄增长等造成不利影响。不过,现实中并不太可能出现这种情况。高收入居民的财产价值被普遍低估,低收入居民的财产价值被普遍高估。若如此,财产税的征收导致的就不是居民收入差距的缩小,而是居民收入差距的扩大了。一部分高收入居民和低收入居民的财产价值被高估,另一部分高收入居民和低收入居民的财产价值被低估,若如此,一方面会损害税收公平(包括横向公平和纵向公平)原则,另一方面将无法起到缩小高、低收入居民的收入差距的作用。现实中最可能出现的就是这种情况。这表明,政府征收财产税要在税收公平的原则下,起到缩小居民收入差距的作用,准确估定居民财产的价值是前提,如果做不到这一点,征收财产税对缩小居民收入差距的作用就不能有效地发挥出来。

财产价值估价的困难主要在于:许多种类的财产难以查实,特别是无形资产的查实非常困难,这样在财产税中就往往只能将其排除在课税对象之外,其结果是造成税负不公平(无形资产价值在动产价值总额中所占比重越高,税负越轻,反之,税负越重)。一些种类的财产价值估计存在技术上的困难。例如,居民收藏的艺术品的价值就难以准确估价。这样,在财产价值估计中,随意性就会成为一个突出的问题。

(2) 财产税的逃避。财产税估价的困难,会为居民逃避征税提供机会。将属于课税对象的财产转换为不属于课税对象的财产,隐匿各种可隐匿的财产,与估价人员串谋,使其低估财产价值。如果政府没有能力防止或约束此类行为,财产税的征收不仅难以起到消减居民收入差距的作用,反会造成税负不公。

(3) 财产税起征点,免征额和税率的确定。财产税起征点,免征额定得越高对低收入者越有利,定得越低,对高收入者越有利。起征点,免征额不同,其对收入调节的作用程度是存在着差别的。如果起征点,免征额定得不合理,就不利于收入调节。

(4) 税率的确定。税率不同,收入调节的效能不同。税率确定的困难在于找到使其对效率损害最小,而又能最大限度地实现

平等目标的最优税率。确定的税率如果不是最优税率,要么会对效率造成很大的损害,要么不能最大限度地实现平等。

当然,同所得税一样,财产税调节居民收入差距的能力也是有限的,它既不能使无财产的居民获得财产或收入,也不能改变居民的劳动能力的差别,从而也就没有能力改变居民劳动收入的差别。

3. 征收商品税

商品税是对从事经营活动的法人和自然人,就其提供给社会消费的商品(包括劳务)课征的税。商品税是一种间接税,纳税人可将税负转嫁给商品的购买者,直至最终消费者。这就提供了政府通过征收商品税而消减居民收入差距的可能性。由于高、低收入居民的消费结构往往存在着差别,低收入居民的消费集中在生活必需品上,高收入居民则消费大量的非生活必需品,这样政府即可根据不同消费品的用途对不同的消费品以不同的税率计征,对基本生活必需品免税或征低税,对非基本生活必需品,特别是高档消费品,课以重税。这样,在消费结构不变的条件下,商品税的课征就可以起到缩小居民收入差距的作用。

通过征收商品税来缩小居民之间的收入差距,具有以下优越性:

(1) 课税比较容易。商品税由生产者(卖方)缴纳,税收征管部门并不同税收的最终负担者发生直接的联系,而只对商品的生产者(卖方)课税,但商品的生产者(卖方)并不是税收的最终负担者,因此税收征管部门征税就比较容易。

(2) 商品税具有较强的隐蔽性。所得税与财产税都属于直接税,是直接减少居民的所得与财产价值,是“明拿”,而商品税隐含在消费者所购买的消费品的价格之中,消费者是在支付消费品价格时承担税负的,是“暗拿”,因此居民对“纳税”数额以及税率的差别等并不清楚,从而一般就不会对此产生直接的抗拒行为。这样,政府即可以在居民不知不觉得条件下缩减居民收入差距。

(3) 在税收征管效率相同的条件下,居民偷、漏税的可能性要小于所得税与财产税。商品税的纳税人是商品的生产者(卖方),税收征管部门只要对商品的生产者(卖方)进行监管,由于税负的可转嫁性,商品的生产者(卖方)偷、漏税行为就可减少,而所得税、财产税是直接由居民缴纳,不能转嫁,因此居民就会以各种可能的方式偷、漏税。从这个方面来看,商品税的征收可以起到更明显的缩减居民收入差距的作用。

就税收手段来看,作为“无声的”调节居民收入差距的商品税,在消减居民收入差距中是具有所得税、财产税所不可替代的作用的。

但是,利用征收商品税来消减居民收入差距也面临着一些问题:

(1) 课征商品税的对象确定。若要使商品税课征达到消减居民收入差距的作用,就应合理确定课征商品税的消费品的种类。如果课征对象确定不当,则无法达到目的。要合理确定课征对象,一是要弄清收入水平不同的居民的由收入水平的不同所决定的消费结构的差异,二是要根据居民收入水平的普遍提高适时地调整课征对象,而这两方面的工作在实际中都存在着困难。就前者而言,消费结构不只受收入水平的影响,还受消费品的供应、居民的消费偏好等因素的影响,因此对消费品课税不一定能达到消减居民收入差距的作用。就后者而言,经常调整课征对象既不利于税制的稳定,也会增加税收成本。

(2) 税负不公平与生产结构调整问题。分类征收的差别性的

商品税会使不同商品的生产者面临不公平的税负。虽然商品税可以转嫁给消费者,但由于课税所导致的消费品价格的上升,却会使需求减少,价格弹性越大,对需求增长越会产生不利的影响,居民消费结构变化的可能性越大,这样就可能因此而使生产结构改变,对于在一定阶段被视为高收入居民消费对象,但却可能带动经济发展的主要产品,对其征收高额的商品税,就会损害其市场的扩张,从而制约生产的扩张,这对经济发展是不利的。因此,政府只能对高收入居民的高档消费进行选择,确定其中的某些高档消费品为课税对象,但这样做,就会限制商品税在消减居民收入差距中的作用,而且会造成经营不同商品的经营者、消费结构不同的高收入居民的税负不公。

(3) 商品税的逃、漏问题。由于价格提高,会使需求量减少,从而使销售收入减少,就容易出现经营者为了增加销售收入,而避、逃商品税。在税制不健全的条件下,这可能会成为生产者的普遍行为。对这种行为,税收监管部门往往难以进行行之有效的监管。例如,目前在餐饮业中,业主不开发票或以假发票代替真发票的现象相当普遍,从而造成大量的逃、漏税。商品税的逃、漏,既会造成经营者实际税负不公,也会损害其调节居民收入差距的作用。

从以上的分析,我们可以得出结论,虽然征收商品税可以起到消减居民收入差距的作用,但它不可能作为消减居民收入差距的主要的税收手段,只能作为一种辅助性的税收手段,当然也是一种不可缺少的辅助性税收手段。

4. 政府向居民提供教育服务

在劳动力市场上,劳动力素质越高,越具竞争力,面临的就业机会越多,获得就业岗位的能力越强,所能获得的劳动收入越多。劳动力素质的高低主要取决于居民后天所接受的教育。接受的教育越多,质量越高,劳动力素质越高。反之,则反是。对于居民的劳动收入的差别,虽然可通过征收工薪税这种个人所得税或运用其他税收政策来缩小,但这种“事后”的政策手段并不能消除劳动收入差别产生的根源,只要劳动力素质存在差别,在市场化工资制度下,是必然会出现劳动收入的相应的差别的。因此,采取“事前”的消减劳动收入差别的政策是有必要的。由于劳动力素质的差别主要取决于居民受教育程度的差别,因此“事前”政策的主要内容就应该是向居民提供教育服务。

政府向居民提供教育服务能够在多大程度上缩小居民之间的劳动收入差别,受以下因素的影响:(1) 政府向居民提供的教育服务的数量。政府向居民提供的教育服务的年限越长,项目越多,居民之间劳动力素质的差别会越小,缩小居民劳动收入差距的作用越大。反之,则反是。(2) 政府向居民提供的教育服务的质量。质量越高,质量差别越小,劳动力素质的差别会越小,缩小居民劳动收入差距的作用会越大。反之,则反是。(3) 受教育者接受教育的数量和质量。这首先取决于教育的性质,如果是强制性的,那么符合条件的居民均须接受教育,这样在教育数量上差别就小,如果是自愿性的,在教育数量上就会出现较大或很大的差别;其次取决于居民接受教育的态度,居民愿努力学习,教育质量就高。反之,则反是。其三取决于居民自身的资质,居民资质好,教育质量好。反之,则反是。(4) 劳动力市场竞争的公平性。劳动力市场竞争越公平,政府向居民提供教育服务越可缩小居民收入差距。反之,则反是。

政府向居民提供教育服务的方式包括:(1) 政府举办教育,免费向居民提供教育服务。(2) 政府不直接举办教育,而是为居民支付全部教育费用。(3) 政府向居民提供一定数量的教育费用

补助。有三种具体的方式：政府直接向接受教育的居民提供一定数额的教育费用补助，例如学费补助等；政府向教育服务的提供者（如大学、职业学校等）提供一定数额的补助，使其能扩大规模，向更多的居民提供教育服务，或使其提高教育质量（如聘用高水平的教师、添置先进的教学设备等），向居民提供更高质量的教育服务，或使其以更低的费用接受教育者，或使其向经济困难的受教育者免费提供教育服务；政府向为教育举办机构和受教育者提供货币形式和非货币形式的经济支持的营利与非营利机构给予优惠政策。如对教育机构的捐款从纳税人应税收入中作免税扣除，对向学生提供的贷款的利息免征或减征所得税，都属此类优惠政策。以上这些方式都是，也可以使更多的居民接受更多、更好的教育。采取何种方式，要依教育服务的类型和政府的能力而定。政府有能力举办基础教育，那么政府应免费向居民提供基础教育服务，对向基础教育的捐款或贷款等给予免税或减税等优惠政策；若政府没有能力向居民提供非基础教育，则可采取教育费用补助和给予优惠政策的方式。

政府采取向居民提供教育服务的方式来缩小小居民收入差距，具有以下几方面的优于其他政策工具的功能：

(1) 对经济效率的提高可产生促进作用。政府提供教育服务，能够使劳动力素质得到提高，因而有利于提高经济效率，有利于经济增长。

(2) 对实现机会均等可产生促进作用。政府提供教育服务，有利于缩小劳动力素质的差别，能推动劳动力的均质化，从而有利于实现居民在劳动力市场上的机会均等（因为劳动力素质的差别是劳动力市场机会不均等的基本原因之一），这样就有利于缩小劳动收入差别，由此可间接地促进居民在其他方面的机会均等。

(3) 既有利于缩小居民的绝对收入差距，也有利于缩小居民的相对收入差距。政府向居民提供教育能够提高低收入居民的劳动力素质，从而缩小收入水平不同的居民的劳动力素质的差距，低收入居民劳动力素质的提高可增加其就业机会和劳动收入，并可间接地增加其资产收入，因而有利于缩小居民间的绝对收入差距。绝对收入差距的缩小将会带来相对收入差距的缩小。

(4) 制度设计与实施的成本较低。就政府提供教育服务的政策设计本身来看，并不复杂，使制定出来的政策得到实施也不困难，并不会遇到居民或机构的反对，因为政府的角色不是“拿”，而是“予”，因此是一项便于执行的缩小居民收入差距的政策。

不过，这项缩小居民收入差距的政策工具的作用是有限的，原因在于，

(1) 政府能力有限。虽然政策设计、实施本身并不困难，但政府到底能够向多少居民、提供多少教育服务，能够提供何种质量的教育服务，则要受政府所能集中的财政收入规模和财政支出结构的限制。政府能集中的财政收入规模越大，教育支出在财政支出中所占比重越大，政府向居民提供教育服务的能力越强，此种政策在缩小居民收入差距中所能发挥的作用越大。反之，则反是。从长期来看，政府能力是不断增长的，但这是一个过程，政府能力的增长要受到经济发展水平的根本制约。经济发展水平越高，政府能力越强；经济发展水平越低，政府能力越弱。因此，在经济发展水平较低阶段，政府运用此项政策来缩小居民收入差距的作用就十分有限。即使在目前世界上经济最发达的国家，政府也只能向居民免费提供中小学教育，而没有能力向居民免费提供大学教育，在大多数发展中国家，政府根本没有能力向所有学龄居民免费提供中小学教育，许多国家连提供小学教育的能力都不具备。随着产业结构的升级和经济发展阶段的迭进，对

劳动力素质的要求越来越高，过去视为知识分子的人在现在可能被视为文盲，高素质的劳动力变成了低素质的劳动力，是否接受和接受何种水平的高等教育对劳动力素质的差别越来越起着决定性的影响，然而经济最发达的国家的政府也没有能力向学龄青年免费提供高等教育服务，发展中国家则根本无这种能力，实际上，在发展中国家，接受高等教育往往成了一种身份的象征。政府能力的有限性导致政府没有能力消除居民接受教育的数量和质量的差别，从而没有能力消除居民劳动力素质的差距，现实中所普遍存在的仍然是居民劳动力素质的悬殊的差异，这说明不可能以政府向居民提供教育服务作为缩小居民收入差距的依赖手段。

(2) 不能解决因居民家庭经济条件太差而不能接受教育的问题。在许多政府向学龄儿童免费提供小学或初中教育的发展中国家，学龄儿童的辍学率仍很高，学龄儿童未完成学业而辍学往往是由于其家庭经济条件太差，例如父母生病，或者赡养负担过重，在孩子具有一定的简单劳动能力之后，就往往要求孩子退学，为家庭挣钱，或替父母照顾更年幼的孩子或年长的长辈，或承担其他的家务劳动。家庭经济条件对教育的影响同免费教育项目的多少密切相关。免费项目越多，退学的可能性越小，辍学率会越低。反之，辍学率越高。对家庭经济条件差而导致的不能接受教育的问题需要政府实行其他的经济政策，如前述收入补助政策以及后述其他政策。

(3) 在缩小居民收入差距的时效性方面劣于税收、收入补助等手段。教育本身并不能缩小居民收入差距，教育服务不是一种直接缩小居民收入差距的政策工具。教育对居民收入的影响要通过一系列中间环节（教育、劳动力素质、劳动力市场、工薪收入），对居民收入所产生的最终影响取决于这些环节的后续环节对前项环节的反应，这就需要经历一个比较长的时间过程。因此，通过向居民提供教育服务来缩小居民收入差距是需要比较长的时间的，不如税收、收入补助等政策能够在很短的时间里就改变居民的相对收入差距或绝对收入差距。

(4) 教育服务所产生的收入效应受劳动力市场的制约。如果劳动力市场是一个具有高度竞争性的市场，劳动力素质越高，所获得的劳动收入越高。但如果劳动力市场是一个垄断性的封闭的市场，劳动力素质高就不一定能够获得高的劳动收入。从这个方面来看，政府向居民提供教育服务能够在多大程度上提高低收入居民的收入水平，缩小居民的劳动收入差距，是具有不确定性的。

5. 发展社会保险

社会保险是指政府充当组织者，以立法的方式强制实施，以居民作为保险对象，给予居民以基本生活保障的制度。它包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、残疾社会保险、生育社会保险、疾病社会保险、遗属社会保险等。其中最主要的是养老保险、医疗保险、失业保险。社会保险基金一般乃由雇主或企业、个人缴付，政府提供补助。政府一般以征收社会保险税（或费）的方式集中社会保险基金，社会保险税（或费）遵循横向公平原则，一般是按工薪收入的相同的固定比例征收。但社会保险金的发放则以保险事件的发生为原则，只要符合社会保险金的领取条件，被保险人即可依照规定领取或获得相应数额的社会保险金，而不论缴付的社会保险税（费）的多少。虽然某些保险项目，被保险人领取的社会保险金同其个人或单位缴付的社会保险税（费）具有正相关关系，但一方面大部分保险项目不具有此特征，另一方面社会保险金的支付

以保险事件的发生为原则,因此若未发生社会保险法规所规定的支付保险金的保险事件,被保险人也不可能得到任何保险金。这样就使得被保险人所缴付的社会保险费(费)同其所获取的社会保险金数额不相一致,从而使社会保险具有收入再分配的功能。一般来说,低收入居民获取的社会保险金数额要高于其缴付的社会保险费(费),而高收入居民所获取的社会保险金数额要低于其所缴付的社会保险费(费),因此,社会保险也是一种政府使收入从高收入居民向低收入居民转移的手段,因此可以起到缩小居民收入差距的作用。

社会保险作为缩小居民收入差距的手段有其优越性,主要表现在:(1)一旦建立起社会保险制度,它就能自动地实现收入转移;(2)既可促进结果的平等,也可促进机会的平等;(3)既可缩小居民的绝对收入差距,也可缩小居民的相对收入差距;(4)只要被纳入到社会保险体系,居民的基本生活即可获得一定程度或完全的保障。因此,社会保险这一被称为“社会稳定器”的政策工具在缩小居民收入差距中具有其独特的作用。

不过,将其作为缩小居民收入差距的手段,其局限性也是明显的:

(1)社会保险能在多大程度上缩小居民之间的收入差距受社会保险的覆盖面的制约。社会保险的覆盖面越广,其在缩小居民收入差距中的作用越大;社会保险的覆盖面越小,其在缩小居民收入差距中的作用越小。社会保险的覆盖面的大小受经济发展水平的制约,由于经济发展的渐进性,就意味着社会保险在缩小居民收入差距中的作用是逐渐地上升的,在经济发展水平低的阶段,它在缩小居民收入差距中的作用是很有限的。例如,在中国,长期以来未将农业户口居民纳入社会保险体系,而农业户口居民的收入水平却又远远低于城市户口居民,这种社会保险对于缩小农业户口居民和非农业户口居民的收入差距是不起作用的。

(2)社会保险制度设计和实施程序制约着其对居民收入差距的调节。如果社会保险首先从高收入居民实施,那么这种制度就起不到缩小中低收入居民与高收入居民之间的收入差距的作用,导致的反而是其收入差距的扩大。

(3)有一些社会保险项目,社会保险金的获取数额与社会保险费(费)的缴付是对称的,社会保险税(费)的缴付数额越多,可获取的社会保险金数额就越多。反之,则反是。这样的社会保险项目对于缩小居民之间的收入差距,或者是完全不起作用,或者只起很小的作用。

(4)社会保险税(或费)的课税对象(或征缴对象)是居民的工薪收入,一般乃按比例税(费)率计征,其本身不具有缩小居民收入差距的作用,同时其不对资产收入和转移性收入征税(费),从而不能缩小居民的资产收入和转移性收入的差距。

6. 社会救助和社会福利

(1)社会救助。社会救助是居民遭受自然灾害、意外事故,或因个人生理、心理出现残障等而致生存困难时,由政府(有关部门)按照法定标准向其提供货币或非货币形式的援助的社会保障制度。社会救助包括救灾、扶贫以及特殊救助等,其救助对象是因各种原因而面临生存危机的居民。社会救助具有以下特点:

无论居民身份如何,只要遭遇生存危机,均可申请社会救助,社会救助面向所有面临生存危机的居民。救助对象的特定性,居民是否能获得社会救助取决于其经济状况。只有面临生存危机、符合法定的救助标准的居民才能获得社会救助。政府在决定是否提供救助时,要对申请人的财产、收入等情况进行调查,只

有申请人被确认符合法定的救助标准,政府才会给予救助。权利义务的单向性,即面临生存危机的居民只是单方面地享受获得社会救助的权利,而并没有缴付救助费的义务。社会救助不以救助对象缴付救助费为条件,实际上也不需要救助对象缴付救助费,社会救助基金乃由政府财政拨款建立。救助形式多样化。社会救助既包括货币形式,也包括非货币形式,货币形式一般采取向救助对象发放救济金的形式,非货币形式则包括向救助对象提供其所需的物品(包括住房、棉被、衣服、食品等等)和向救助对象提供其所需的服务(包括住房建造、维修服务、医疗服务、保健服务等);既包括单纯的救济,也包括以工代赈等形式;既包括生活资料和生活费的救助,也包括生产资料和生产资金的救助(如对农村灾民提供种子、化肥等生产资料,提供生产性扶贫免息贷款等)。

根据社会救助的性质和特点,社会救助具有缩小居民收入差距的作用。它是通过对完全无收入来源或收入不足以满足生存之需的居民提供援助而发挥作用的,居民在获得政府救助下,收入水平得以提高,有利于居民的生存保障。社会救助的这种作用是社会保险、社会福利所不具有或不可替代的。

不过,社会救助对于缩小居民收入差距所能发挥的作用是有限的:其缩小居民收入差距的程度是十分有限的,因为社会救助只是对无收入或收入极低的居民以援助,而且援助的最高水平限于满足居民的基本生存需要。其对机会均等不能发挥有效的调节作用。因为它既不是要促进劳动力素质的提高,也不是要改进劳动力市场。因此,可以认定社会救助可以,也只能作为缩小居民收入差距的辅助性手段。

(2)社会福利。社会福利是指政府为保障居民的基本生活需要或提高居民的物质生活水平而向居民提供的福利性的经济支持的社会保障制度。它包括残疾人福利、老年人福利、儿童福利、妇女福利、住房福利、教育福利、职业福利、家庭津贴、公共交通津贴等项具体内容。同社会救济一样,社会福利也具有权利与义务的非对称性(单向性)的特点,但它是一种更复杂的社会保障制度,同社会保险、社会救助相比,它具有以下主要特点:

既包括面向全民的无选择性的福利,也包括只面向特定的有选择性的居民的福利。如公共交通津贴乃是面向全民的福利,而残疾人福利、妇女福利、老年福利等则只面向特定的居民(依次为残疾人、妇女、老年人)。

符合条件的居民享受的福利待遇相同。如儿童福利,只要是儿童均可享受;老年福利,老年人均可享受。居民享受的福利待遇既与其缴付的税(费)无关,也与其经济条件无关,只要符合享受条件,均享有平等的权利。从这个方面来看,社会福利乃是一种平均主义的分配制度。

社会福利主要采取免费或低价提供福利设施和服务的形式。尽管社会福利也可采取货币形式,如住房租金津贴或补助、家庭收入补助、服务或商品的价格补助等等,但大部分是采取向居民免费提供或以低于生产成本或以低于市场价格的方式向居民提供福利设施和服务的方式。如城市公共交通福利,采取的是政府免费或低价提供公共交通工具和服务的方式;儿童福利,采取的是向儿童免费或低价提供幼儿园设施与服务、防疫与保健服务、举办孤儿院等形式;老年人福利采取的是向老年人提供住所、生活及护理服务、保健服务、文化娱乐服务等形式。这一特点,使得政府发展各种福利设施、拥有各种服务能力成为社会福利发展的物质基础。

社会福利既有完全无偿提供的福利,也有以低于成本或

等于成本、或高于成本价而低于市场价格的优惠价格提供的福利。如政府举办孤儿院向孤儿提供的就是完全无偿的福利,公共交通福利则属于以优惠价格提供的福利。完全无偿提供的福利项目的多少主要取决于一个国家的经济发展水平。

社会福利不只是满足居民的基本生活需要,也在于提高居民的物质文化生活水平。社会保险与社会救济主要是保障居民的基本生活,而社会福利不限于此,而是通过向居民提供经济支持提高居民的福利水平。

政府的社会福利基金主要来源于政府的一般财政收入,由福利享受的平均性质以及一些社会福利项目的有选择性,使得社会福利具有收入再分配的性质。同时,无选择性的社会福利是居民人人可以享受,而有选择性的社会福利只有一部分居民可以享受,其中一些福利项目,如残疾人福利、老年福利等的享受者一般来说都属于无收入来源或收入低的居民阶层,因此政府提供的此类福利,实可以提高低收入居民的绝对收入和相对收入;还有一些项目,如儿童福利、教育福利等有利于保障儿童的健康成长和劳动力素质,这对低收入居民是有利的,可以起到促进机会平等的作用。因此,社会福利同其他社会保障制度一样可以发挥缩小居民收入差距的作用。

但作为消减居民收入差距的社会福利政策也有其局限性,这就是虽然社会福利能够缩小居民间的收入差距,但可能对经济效率造成损害。如果社会福利待遇很高,甚至可能因此而滋生一批懒汉,这样不仅会导致劳动力资源利用率的下降,也会使劳动者的劳动积极性下降。这就说明,若要使这项政策的实施不损害效率或使其对效率的损害最小化,就须确定适度的社会福利的标准,而在实际中,这一点很难做到。

7. 制定和实施反就业歧视和反工资歧视的法律

政府促进教育发展的政策能不能起到及能在多大程度上起到缩小居民收入差距的作用要受劳动力市场的制约。劳动力市场的就业歧视和工资歧视是阻碍这种作用得以发挥的重要因素。

就业歧视包括性别歧视、种族歧视、宗教歧视、地域歧视、身份歧视等。表现在劳动力市场上就是一部分劳动者得不到就业机会,或者只能在低职位、低工资的行业或单位就业。这样,就会造成居民的劳动收入差距或导致居民劳动收入差距的扩大。

工资歧视简单地来说就是劳动贡献相同,劳动报酬不同,简言之,即为同工不同酬。其表现或者是被歧视的劳动者的劳动贡献与不被歧视的劳动者的劳动贡献相同,但所得的报酬要比后者少,或者是被歧视的劳动者的劳动贡献超过不被歧视的劳动者,但所得报酬并不比后者多。工资歧视源于多种因素,如性别、种族、宗教信仰、地域、身份等的差异。无论是何种因素造成的工资歧视,都会导致或扩大居民劳动收入的差距。

由就业歧视和工资歧视所引起的收入差距,不仅会损害机会平等,而且会严重损害经济效率的提高。政府制定和实施反就业歧视和反工资歧视的法律对于消除或缩小由此引起的收入差距是十分重要和必要的,是政府提供教育服务这一收入调节政策发挥作用的重要保证,它的作用是其其他调节手段所不可替代的。

不过,这种手段的主要作用是促进机会均等,并由此而促进经济效率的提高。但是作为一种收入调节手段,其局限性也是明显的:其作用范围主要限于劳动收入差距的调节,对于缩小居民之间的非劳动收入差距,并不能发挥有效的作用;它是一种“事前调节”,不是“事后调节”,因此,它并不以结果平等作为目

标,这样就难以避免出现这一现象,即一方面政府采取促进劳动力市场公平竞争的政策,但另一方面居民之间仍然存在着较大的或很大的收入差距。虽然实施反就业歧视和反工资歧视法律能促进就业机会均等,促进同工同酬,可以消除或缩小由就业歧视、工资歧视所导致的收入差距,但是它并不能消除由劳动力素质的差异、劳动力市场总供求关系的变化、劳动需求结构的变化以及由其他因素所导致的劳动收入差距,它对劳动收入的结果平等所能发挥的作用是有限的。

8. 实施逆向的工资级差制度

工资级差制度乃指政府统一制定职工的工资级差标准,各用人单位必须以此标准计发职工工资。如果工资级差同职工的劳动贡献的差别是对称的,即实行顺向的工资级差制度,那么这样的工资级差制度不会起到缩小居民劳动收入差距的作用。逆向的工资级差制度乃指劳动贡献多的职工的报酬率(工资额/创造的价值额)低于劳动贡献少的职工的报酬率。这种逆向的工资级差制度可以自动地发挥缩小居民收入差距的作用,相当于征收累进所得税的作用,而且其作用具有隐蔽性。这种政策工具在计划经济国家曾经被普遍地使用过,也的确发挥了缩小居民收入差距的作用。

但在市场经济中,这种政策工具并不适宜作为常用的收入调节手段。因为:(1)政府直接规定工资标准,必然会损害用人单位在工资方面的自由决策权,从而会损害市场功能的发挥,因而会损害经济效率;(2)会损害职工的劳动积极性,因为贡献少的职工相对工资要比贡献多的职工高,这样会造成劳动力素质不同的职工都不愿投入更多的劳动;(3)它损害了按劳分配或同工同酬的原则,损害了劳动报酬方面的权利平等;(4)对于资产收入和转移性收入差距,此种政策工具发挥不了有效的调节作用。因此,除非别的政策工具失效,这种政策工具就不宜采用。

9. 建立最低工资制度

最低工资制度是指政府规定用人单位向招用职工支付的工资水平的最低界限的制度。用人单位只要招用了职工,向其支付的工资就不能低于政府所规定的最低工资标准。最低工资制度可以保证就业的劳动者的最低劳动收入,由此可以起到缩小劳动收入差距的作用。

不过,它不可能成为缩小居民收入差距的主要政策工具。原因在于:(1)它仅规定最低工资标准,因此对于缩小劳动者的劳动收入差距所能起的作用十分有限;(2)政府规定最低工资标准,可能会使得一些用人单位减少职工的招用数量,从而会造成一些劳动者失业,在宏观经济不景气或部门经济不景气时尤其如此,这样,最低工资制度就不仅不能缩小居民的劳动收入差距,反而会扩大劳动收入差距,因为失业者无任何劳动收入;(3)它对机会平等、经济效率的提高等并不会产生积极的影响。

10. 调整某些商品的价格

由于收入水平不同的居民消费结构不同,收入水平越低,生活必需品方面的支出比重越大,收入水平越高,非生活必需品方面的支出比重越大。这样,如果政府能够降低生活必需品的价格,或者提高非生活必需品的价格,即可相对增加低收入居民的收入,而相对减少高收入居民的收入,由此,可使居民的收入差距缩小。

有些商品(包括服务)的价格(主要是由政府供应的商品)是由政府决定的,政府在定价时可考虑收入调节的需要,对生活必需品的价格定得低一些,而非生活必需品的价格定得高一些,有些商品本身无法区分属于生活必需品,还是属于非生活必需品,

二、关于政府调节居民收入差距的政策手段运用的几个问题

1. 政府配合使用各种缩小居民收入差距的政策手段的必要性

以上论述了政府可以运用的缩小居民收入差距的手段的功能及缺陷,它们说明没有任何一种单一的手段能够同时满足缩小居民收入差距的各项目标,或者说就缩小居民收入差距的目标来说,不存在某一种单一的最优的手段。这样要在能够实现缩小居民收入差距的目标的条件下缩小居民收入差距,政府就只能将各种手段配合运用,否则就会要么无法实现平等,要么会损害效率。

2. 各种手段应是一种互相补充的关系

各种手段在功能上存在着差异,在适用范围等方面也存在差异,这就表明政府不能以一种手段去替代别的手段。同时,各种手段又都存在着各自的缺陷,从而就要求有别的手段来弥补,也就是说,各种手段之间是一种互相补充的关系。它们之间的这种相互补充的关系,要求政府在调节居民收入差距时,要采用多种多样的手段,应建立起调节居民收入差距的手段体系。

3. 收入调节手段的运用应实现法治化

政府有权运用何种手段以及各项政策手段的具体内容如何都应该经过立法程序,政府应依法行使征收所得税等法律所赋予的权力,以避免收入调节中的随意性、乱收费等问题。如果收入调节手段的运用不纳入法治化的轨道,收入调节必然会陷入无序的混乱的状态,其结果不仅会损害经济效率,而且也会损害社会公平。

4. 收入调节手段的运用要受到不同因素的限制

政府能够运用何种手段来调节居民收入差距要受到众多经济与非经济因素的限制,首先要受到经济发展水平的限制。虽然兼顾效率与平等的目标要求政府将各种手段配合运用,但政府实际能够使用哪些手段是受到多种因素的限制的,经济发展水平是基本的制约因素。经济发展水平越低,政府实际能够使用的手段越少。例如,在前工业化时期,政府就不可能通过举办基础教育,建立社会保险制度等手段来缩小居民收入差距;经济发展水平越高,政府实际能够使用的手段越多,手段运用的效果越大。因此,政府应根据经济发展水平的变化,增加调节居民收入差距的手段。其次要受到政府能力的限制。如对存款利息征收累进税虽然是缩小居民收入差距的一种手段,但在政府没有能力弄清存款人的真实身份的条件下,纳税义务人完全可以以假名存款而逃避征税,在这种情况下,累进性的利息税是不能有效地发挥缩小居民收入差距的作用的。此外,收入调节手段的运用还要受到立法制度、居民接受能力等许多因素的限制。

5. 各种调节手段的组合应力求优化

各种调节手段都有其缺陷,因此政府在运用这些调节手段时应避免各种调节手段组合的劣化,而应力求实现优化组合。为达到这一目的,应依循以下几项原则:(1)根据收入调节领域的不同和收入调节目标的不同相机选择合适的收入调节手段。如要增加低收入居民的绝对收入,当使用社会福利政策,要降低高收入居民的收入,当使用征收所得税和遗产税的手段,要增加劳动者的收入当采用发展教育和提高劳动力市场竞争性的政策手段等。(2)任何一种政策手段的运用都不应损害另一种政策手段的优越性,而应该是对另一种政策手段缺陷的补充。(3)调节手段的组合应以促进效率的提高和促进社会公平为目标。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)

(责任编辑:向运华)

如自来水、电力、煤气等,但这些商品可以依据满足居民的基本生活需要所必需的消费量来确定作为生活必需品的消费量,分别确定其价格,政府对属于满足基本生活需要必需的消费量部分按低价收费,对超过满足基本生活必需的消费量部分按高价收费,这样既有利于满足低收入居民的基本生活需要,可以节省他们在生活必需品方面的消费支出,而同时又使高收入居民的消费支出增加。对政府能直接定价的商品,政府通过实行这种差别性的价格政策是可以起到缩小居民收入差距的作用的。

不过,在市场经济中,绝大部分商品是市场定价,而不是政府定价,对这些商品,政府是不能通过直接确定商品价格的办法来缩小居民收入差距的,但政府可以通过课征商品税等方式间接影响不同消费品的价格,调整商品的价格结构,这就是对生活必需品实行免税或优惠性的税收政策,对非生活必需品实行征收高额税收的政策,以此降低生活必需品的价格,提高非生活必需品的价格,从而缩小低收入居民和高收入居民的收入差距。这种方式在前述商品税部分已作陈述,这种方法存在着多方面的局限性,一般来说,只适用于少数奢侈品。

就前一种方法来看,确定生活必需品的范围(种类、数量)并不是一件困难的事情,但采用这种方法存在以下几个问题:(1)政府对非生活必需品高定价,会对其市场扩展,从而对其生产发展产生不利影响。(2)对非生活必需品高定价,会影响相关产品价格的需求的增长,不利于这些产品生产的发展。如对超过生活必需用电量的电力消费量收高价,必然会限制家用电器的购买,从而会对家用电器市场和生产的扩展不利;对超过生活必需用水量的自来水消费量收高价,必然会限制洗衣机以及其他各种耗水量大的家用器具的需求的增长,会对这些产品的市场和生产扩展产生负面影响。(3)对生活必需品低收费,亏损部分须由政府财政补贴,因此,不如政府直接对低收入居民以补助或免费供应,这样政府财政补贴负担会更轻一些,因为采取对生活必需品低收费的政策,财政补贴就是对所有生活必需品的低收费的补贴,亦即包括了对高收入居民的补贴。

因此,政府制定商品的价格或改变商品的市场价格虽可以起到缩小居民收入差距的作用,但不适宜作为缩小居民收入差距的主要手段,这种手段的运用应该限定在特定的时期与少数特定的商品。

11. 扶贫性质的区域经济政策

居民之间的收入差距在不同地区之间往往表现得十分明显,经济落后地区的居民的收入远低于先进地区的居民的收入。前述各项手段均有助于缩小不同地区的居民收入差距,但仅靠这些政策是不够的,政府还应该对经济落后地区实施扶贫性质或援助性质的经济政策,其中主要包括:(1)支持落后地区的基础设施建设;(2)给予落后地区企业优惠性的税收政策,以吸引外资流入;(3)对在落后地区的投资实行优惠性的信贷政策;(4)提供科技资源。总的目标是促进落后地区的经济发展。通过经济发展带动生产率和劳动力需求的增长,以此促进居民收入水平的提高。但这项政策仅限于缩小小区域间居民收入差距,它不能代替上述各项政策工具,而是对上述各项政策工具的一种补充。并且这种政策的作用的大小取决于政府支持的力度和落后地区的经济单位对政府政策的反应程度,而政府支持的力度要受政府能力和政治程序的制约。

以上所论限于对合法的收入差距的调节。对于居民由不合法途径而获得的收入,上述政策是不适合的。对不合法收入,政府应该实行罚没性质的政策。