以收入分配制度创新推进共同富裕

李 实*

摘要: 步入中等收入阶段以后,中国经济发展不平衡问题越来越不容忽视,实现共同富裕成为经济发展的客观要求。在此背景下,本文从为什么要推进共同富裕、实现共同富裕的基本原则、推进共同富裕面临的主要挑战、构建收入分配的基础性制度以及缩小收入差距的政策实施五个方面,阐释了中国推进共同富裕的必要性以及推进过程中存在的问题和困难,并从收入分配制度创新的角度,提出了缩小收入差距的政策建议,希望能通过更公平合理的收入分配制度,更好地实现共同富裕,跨越中等收入阶段。

关键词: 收入分配;共同富裕;平衡发展;政策制度创新

中图分类号: F015

共同富裕作为一种理念,大家并不陌生。20世纪80年代、90年代邓小平同志多次讲到,允许一部分地区一部分人先富起来,先富带动后富,最终实现共同富裕。特别是1992年小平同志南巡期间讲到,走社会主义道路,就是要逐步实现共同富裕。在过去三十多年当中,共同富裕作为一种理念已经深入人心。在中央和国家的相关文件中,多次提到要坚持共同富裕的方向,但将共同富裕作为一种行动方案,应该是从2020年党的十九届五中全会开始。这次全会通过的十四五规划提出,到2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。这句话的份量很重,也就是说有一个时间点2035年。从现在到2035年,我们要推动共同富裕,而且要取得明显的实质性进展。所以从2021年开始,中央就紧锣密鼓地部署推动共同富裕的一些行动措施。2021年6月10日,《中共中央 国务院关于支持浙江省高质量发展建设共同富裕示范区的意见》发布,赋予浙江先行先试为全国实现共同富裕探路的使命。特别是2021年8月17日,中央财经委员会第十次会议专门讨论推动共同富裕问题。也就是说,推进共同富裕,一方面要在浙江省进行试点,另一方面要搞好顶层设计,为全国推进共同富裕做好准备。

在这样的背景下,我今天主要讲五个问题。第一,为什么要推进共同富裕?因为对于中国是不是现在要推进共同富裕,有不少争论,有人认为中国现在还是应该继续做大蛋糕,还没有到分蛋糕的时机。确实不同的专家学者有不同的看法,我想谈谈我的看法。我认为中国社会经济发展已经到了这样一个不能不推动共同富裕的阶段,因为社会经济发展的不平

*李实,浙江大学共享与发展研究院、浙江大学公共管理学院,邮政编码:310058;北京师范大学中国收入分配研究院,邮政编码:100875。

本文根据李实教授在武汉大学珞珈讲坛第351讲、谭崇台发展经济学讲座第6期的讲座录音整理,并经李实教授审订。

衡问题已经带来很大的负面影响。第二,实现共同富裕的一些指导原则。特别是中央财经委员会第十次会议,提出了一些指导原则,我想谈谈我的理解。第三,我们在推进共同富裕过程中面临的主要挑战。如果把共同富裕作为一个长期目标,那么这个目标有一定的标准,它是由各种各样的指标所构成的。然后对比现在的实际情况,会发现我们离共同富裕的目标还相差很远。在这种情况下,我们应如何设定更加合理的目标,以及设计更加理性、科学的实现路径。第四,推进共同富裕最关键的是构建收入分配的基础性制度。第五,缩小收入差距的政策实施。我们通过一些收入分配政策来进一步缩小收入差距,建立更加公平合理的收入分配制度。

一、为什么要推进共同富裕

在说明这个问题之前,我需要解释一下共同富裕的基本内涵。我把共同富裕理解为两个含义:第一要富裕,第二要共享。过去我们更多地强调发展,做大蛋糕,而在共享方面强调得比较少,轻视了分蛋糕的问题。现在我们不仅仅强调不断地提高我们的富裕程度和发展水平,而且强调提高我们的共享程度,平衡好“做大蛋糕与分好蛋糕”的关系。当我们的富裕程度提高了,共享程度也提高了,我们就实现了共同富裕的目标。

富裕是什么的富裕?对这个问题有不同的看法。根据中央的精神,共同富裕不仅仅是物质上,还有精神上的含义。当然作为经济学家理解更多的还是物质上的,我把富裕理解为高收入水平、高财产积累和高水平公共服务。更准确地讲,这里的富裕主要是指民富,而不是国富。富裕社会意味着全体人民在收入水平、财产积累和公共服务方面达到一个高水平。

共同富裕不是少数人的富裕,但也是一种平均主义的富裕,而是一种有差别的富裕社会。即使到了共同富裕社会,人与人之间的富裕程度也是有差别的,所有人都会达到一定标准的富裕,但仍有一部分人会很富裕。这就意味着实现共同富裕不能采取“杀富济贫”的方式,不能像搞革命搞运动一样,把富人的财富拿过来分给穷人。我们不能采取这种方式,而是要提高低收入人群收入水平,给他们更多的发展机会,让他们能够和其他人群一起走向共同富裕。

如果这样来理解共同富裕,那么它一定是一个长期目标,实现共同富裕也是一个长期过程,短期内是很难实现的。为什么要推进共同富裕呢?我想主要有两方面的考量,第一是国内的发展不平衡问题,第二是国际背景。

从国内来看,我们都知道,过去40年当中,中国经济发展取得了令世人瞩目的成绩,但是我们发展不平衡的问题也非常突出。

我国发展不平衡的问题表现在很多方面,比如用基尼系数来测量我国的收入差距,会发现我国存在收入差距过大的问题,而且这是一个由来已久的问题。从20世纪80年代初期到2008年,大概30年的时间收入差距是在不断地扩大。在80年代初期,基尼系数是0.3左右,到2008年达到0.491,接近0.5的水平(李实等,2019)。2008年以后收入差距出现了几年的缓慢下降,但最近几年有所反弹,2020年基尼系数是0.468。这个差距与其他国家相比应该是在一个比较高的水平。一方面,它已经开始影响到我们的经济增长,造成消费需求不足。当收入差距过大的时候,穷人没有钱消费,富人有钱不愿消费,社会的平均消费倾向就会不断下降。另一方面,由于收入差距扩大,即使我们在消除绝对贫困方面取得了很大的成绩,比如2020年我们消除了在一定标准下的农村绝对贫困,但是相对贫困的问题没有解决,而相对贫困发生率是在不断地上升。利用我们的调查数据计算20世纪80年代以来的农村相对贫困发生率,发现1988年农村的相对贫困发生率大概是11%,2013年是17%,到了

2018 年接近 20%。这是按照农村收入设定的相对贫困标准得到的贫困发生率。如果用全国收入分布来设定相对贫困标准,农村的相对贫困发生率会高达 30%。我国相对贫困问题的严重化,主要是受到收入差距扩大的影响。

另外一个国内的背景是我们正处于跨越中等收入陷阱阶段。中国 2020 年的人均 GDP 已经超过了 1 万美元,但是我们还是一个中等收入国家,并不是一个高收入国家。要成为一个高收入国家,还需要在未来几年中保持一个较高的经济增长速度,并将跨过中等收入陷阱作为未来几年的首要任务。而跨过中等收入陷阱取决于我们的收入增长,收入增长又取决于其他各种各样的条件和因素。

有关中等收入陷阱的研究文献表明,影响一个国家是否陷入到中等收入陷阱的因素是很多的。其中有三大因素是大家公认的,第一大因素就是收入差距。20 世纪 80 年代很多中等收入国家后来没有成为高收入国家,被称为“陷入到中等收入陷阱”,这些国家的收入差距都比较大。

著名经济学家、斯坦福大学的 Scott Rozelle 教授,长期研究中国的农村问题、农村教育问题。他几年以前就把 20 世纪 80 年代一些中等收入国家和地区的相关数据进行了比较,发现 80 年代的一些中等收入国家和地区经过三四十年的发展已经成为高收入国家和地区,但还有一些国家和地区仍然是中等收入国家和地区,被认为“陷入到中等收入陷阱”。然后他比较这两类国家和地区的收入差距,发现二者确实存在着明显差异。一类是跨越中等收入陷阱并成为高收入的国家和地区。这些国家和地区收入差距的基尼系数平均值是 0.33,有的国家和地区会高一点,接近 0.4,有的国家和地区会低一点,在 0.3 以下,但都没有超过 0.4 的。这些国家和地区后来都成为高收入国家和地区。另外一类国家和地区在 80 年代收入差距比较大,基尼系数平均值是 0.47,如巴西、阿根廷、智利、墨西哥、泰国、马来西亚等,都没有成为高收入国家。这些国家之所以没有跨越中等收入陷阱,当然原因有很多,其中一个重要的原因就是过大的收入差距。

这些国际经验对中国来说不能不考虑,因为我们现在正在跨越中等收入陷阱。五年前我对中国跨过中等收入陷阱充满了信心。我走到哪都会讲,到 2025 我们肯定可以跨越中等收入陷阱。现在来看我的信心有点不足。为什么?我们未来的经济增长不是那么令人乐观。从中国的发展阶段来看,必须考虑经济增长和跨越中等收入陷阱的问题。

我们推动共同富裕还有一个国际背景。发达国家从 20 世纪 80 年代开始,收入差距在不断扩大,财富分化问题越来越严重。从全球来看,国与国之间的收入差距有所缩小,原因是一些新兴国家的兴起,特别中国、印度这些国家兴起。中国过去是一个低收入国家,后来成为一个中等收入国家,加上中国的人口体量比较大,中国人均收入水平上升缩小了国与国之间的收入差距,但是几乎所有国家的国内收入差距都在扩大。在发达国家中是以美国为代表,美国的财富悬殊问题变得越来越突出。

我们知道,大象曲线(elephant curve)是依据法国经济学家皮凯蒂等人收集的全球数据,绘制而成的曲线。它把全球人口根据收入进行排序,分为低收入人群、中等收入人群、高收入人群。1980—2016 年,收入比较低的人群的收入增长率保持在一个中等偏上的水平,而中等收入人群的收入增长率比较低,但高收入人群的收入增长率远远高于全球平均增长水平。低收入群体基本上都出现在新兴国家,如中国、印度,中等收入群体主要是发达国家的低收入人群,高收入群体主要是发达国家的高收入人群,当然现在中国的高收入人群数量在不断增加,越来越多的人加入到全球的高收入人群当中。大象曲线表明,发达国家的收入不平等在加剧。

在发达国家中美国是一个典型。20 世纪里根总统上台以后,美国的收入差距开始不断

扩大。从历史数据来看,美国在 20 世纪大危机之前,收入差距达到一个很高的水平。从大危机以后,特别是二战后,美国的收入差距出现了将近 50 年的持续下降。但是从 20 世纪 80 年代初期开始,美国的收入差距不断扩大,现在美国收入差距已经与 1929 年大危机之前的水平大体相等。

当然不仅是美国,英国和法国都出现了收入差距扩大的过程,只是程度上不如美国。皮凯蒂(2014)的《21 世纪资本论》提供了大量的数据,显示发达国家从 20 世纪 80 年代开始都出现了收入差距扩大,财富差距悬殊的过程。这个过程无疑对发达国家的社会稳定产生了很大的影响。大家知道美国 2020 年的“黑命贵/跪”事件,黑人弗洛伊德被警察非法执法致死,引起了美国持续几个月的社会动荡。这是因为社会财富分配的巨大差距造成了社会撕裂,与种族矛盾交织在一起,形成了一种社会长期不稳定的根源。这些国际事件也会引起国内决策层的重视,不得不去思考中国未来的发展模式问题。

除了美国之外,还有一个例子是智利。2019 年智利出现了一场骚乱,引发因素看起来非常偶然——政府要提高地铁票价以弥补国有地铁的长期亏损。一年内提价两次,第一次提价没有引起什么反应,后来又提了一次,提高了多少钱?按照人民币换算只有三毛钱。即使这样小的提价幅度,圣地亚哥的老百姓也不愿意,然后跑到街头,抢商店,烧汽车,引起了持续两周的动乱,伤亡无数。这场骚乱的背后因素是什么?是智利经济增长停滞加上过大的收入差距,智利的基尼系数长期高于 0.50,是一个高度收入不平等的国家。这再次表明过大的收入差距和财富分配悬殊,肯定会带来各种各样的社会不稳定问题,所以对于中国来说不得不引起足够的重视。

二、实现共同富裕的基本原则

中央财经委员会第十次会议提出了推进共同富裕的指导原则,我把它归结为以下几个方面。

第一,共同富裕是为全体人民服务,但不是整齐划一的平均主义。也就是说我们不能按照平均主义的思维来理解共同富裕。共同富裕是指大家都要富裕,但是富裕程度会有差别。这一点基本上得到社会的共识,当然还会有极个别的人不这样认为,还是坚持共同富裕就是同等富裕的观点,但这只是极少数的看法。

第二,鼓励勤劳和创新致富。过去更多的提出要勤劳致富,现在提出创新致富,也就是说科技人员通过科技创新,企业家通过管理创新也可以致富。致富要增强发展能力,创造更加普惠公平的条件。我理解是指机会均等。就是说在推进共同富裕方面,要把机会均等看作一个非常重要的方面。另外,推进共同富裕需要畅通向上流动的通道。这是针对低收入人群、社会弱势群体提出来的。我们都知道收入流动性、代际流动性,对于一个社会的稳定是至关重要的。我们不仅担心过大的收入差距,更担心社会阶层的固化和收入阶层的固化。因此,要给低收入人群更多向上流动的机会和渠道。

第三,要鼓励一部分人先富起来,先富带动后富、帮后富,重点鼓励敢于创业的致富带头人。这句话是老生常谈,过去一直都是这样说,坚持先富带后富,允许一部分人先富起来,不是大家整齐划一地一起同步走向共同富裕。实现共同富裕要有先有后。

第四,推进共同富裕要尽力而为,量力而行。这一点我认为非常重要,这表明了高层决策者的一种理性科学的态度。推进共同富裕要量力而行,就是我们现在要坚定不移地推进共同富裕,但是要量力而行,根据自己的力量、现实条件、基础条件来推进共同富裕,对此

不能急于求成,不能搞成一场运动,搞成大呼啦工程,要扎实推进共同富裕。

第五,要坚持循序渐进。对共同富裕的长期性、艰巨性、复杂性要充分估计,要分阶段推进。这意味着共同富裕是一个长期目标,推进共同富裕是一个长期过程。在这个长期过程当中我们要分阶段推进,比如说分成三个阶段来推进共同富裕。而且鼓励各地因地制宜,探索有效路径,总结经验,逐步推开。

三、推进共同富裕面临的主要挑战

清醒认识到现在所面临的一些挑战,对于我们设定共同富裕的目标以及实现路径,都是至关重要的。

第一个挑战是我们的富裕程度不高。很多人把一个国家发展水平或者富裕程度与其经济总量联系在一起,认为我们的经济总量是全球第二,就富裕得不得了。不是这样的,衡量一个国家的发展程度、富裕程度不是看经济总量。因为经济总量可以通过人口堆起来,所以还是要看人均水平。从人均水平来说,我们基本上是在全球的中等水平。2019年我国人均GDP在197个国家和经济体中排名81位,不属于全球人均收入最高的40%的国家。人类发展指数(HDI)是一种更加全面衡量国家发展程度的指数,2019年我国HDI在189个国家和经济体中排名85位,也没有进入到最高40%国家的行列。芬兰刚刚公布2021年一些国家的幸福指数,中国在147个国家和经济体中排名84位,不属于全球最幸福的50%的国家和经济体。根据各种人均水平的排名,我们基本上是在全球的中等水平上。我们将来要实现共同富裕,首先要富裕,而富裕是有国际标准的。比如十四五规划设定到2035年我国人均GDP要达到中等发达国家的水平。中等发达国家水平不是发达国家的中等水平,它是指一些高收入国家,其收入水平接近但还没有达到发达国家水平。这些国家大部分都在中东欧,如匈牙利、捷克等国家。现在这些国家的人均GDP大概是2万美元左右。到2035年我们的收入水平要赶上这些国家。又比如,中央提出到2050年中国要基本实现共同富裕。这是一个什么概念?我想到2050年中国的富裕程度,要向发达国家靠齐。如果那时中国成为人均GDP全球最高的10%的国家之一,那么在未来30年,中国人均GDP年均增长要保持在7.5%的水平。由此来看,做到这一点是非常困难的,需要做出长期和艰苦的努力。总之,我们现在的富裕程度不高,还需要继续发展,继续把蛋糕做得足够大,首先成为一个富裕社会,然后再成为一个共同富裕社会。

第二个挑战是收入差距过大。中国现在收入差距的基尼系数大概是0.47左右(李实、詹鹏,2021)。这是估计出来的收入差距,而实际的收入差距更大。这是因为受到高收入群体样本代表性偏低的影响,而造成收入差距的低估。特别是2000年以来,低估问题越来越严重,不仅仅是国家统计局的数据,包括一些民间调查的数据,甚至我们的数据都出现收入差距低估的问题。因为很多高收入人群不愿意参与调查,而且高收入人群的数量不断地增加,他们的收入增长远远超过社会的平均增长水平。所以在这种情况下,我们实际的收入差距可能大于我们现在所看到的收入差距,这给我们缩小收入差距带来更大的困难。工资方面,2018年工资差距的基尼系数大于2013年。另外,工资差距的扩大几乎是全方位的,除了区域之间工资差距保持了一个相对稳定的状态,行业之间、职业之间、性别之间、学历之间的工资差距,都出现了不同程度的扩大。由于收入当中很大一部分是工资,工资差距的不断扩大会推动收入差距的扩大。

第三个挑战是居民财产差距在急剧扩大。如果说收入差距还能保持一个相对稳定的状

态,过去 20 年居民财产差距出现了急剧扩大,而且今后还要持续地扩大。我们的 CHIP 调查数据也有居民财产方面的信息。根据我们的调查数据,2002 年居民财产差距的基尼系数是 0.5 左右,比收入差距的基尼系数略高一点。到 2018 年,居民财产差距的基尼系数是 0.7 左右。2002 年财产最少的 10% 人群的财产份额大约是 1%,2013 年他们的财产份额下降到 0.3%。2002 年最富的 10% 人群的财产份额是 37%,2013 年上升到 48%。最富的 10% 人群和最穷的 10% 人群的财产差距从 37 倍上升到 160 倍,以后几年这个差距还将继续扩大。财产差距扩大会进一步拉大收入差距,因为财产会带来财产性收入,而财产性收入更多地集中在高收入人群。比如,现在农民的财产性收入占农民家庭收入的比重不到 2%,城市居民的财产性收入已占 10% 以上,收入越高的人群财产性收入的比重越高。因此,财产差距的扩大会加剧收入差距的扩大。这就使得我们调节收入分配变得更加困难。

第四个挑战是中等收入人群比重偏低。实现共同富裕需要扩大中等收入人群规模,力争到 2035 年中国中等收入人群规模翻一番。也就是说中等收入人群的比重从现在的 30% 左右提高到 60%。那么,能否做到呢?在回答这个问题之前,我们需要了解一下划分中等收入人群的标准。国际上采取的划分标准也有很大的不同,发展中国家大多采用绝对标准,发达国家大多采用相对标准。绝对标准是设定一个不变的收入区间,如世界银行和亚洲开发银行提出的“每人每天 10-100 美元”的标准。而相对标准一般是与一个国家的相对收入水平相关的,如欧洲国家大多采用收入中位数的 67%~200% 为中等收入群体的收入区间。由于一个国家的收入中位数会经常变动,因而相对标准也是变动的。我国采用的是国家统计局制定的一个绝对标准,一个三口之家的年收入在 10 万元到 50 万元之间,全家人都是中等收入群体。按照这个标准,利用我们的数据,测量出来 2018 年全国中等收入人群的规模大概是 28%,也就 4 亿人左右。可见中国中等收入人群的比重不高,不是因为高收入人群多,实际上高收入人群占比很低,主要是低收入人群很多,低收入人群占比高达 65% 以上。而且中等收入人群的分布很不平衡,主要集中在城市,农村的中等收入人群比重很低,大概只有 3%~5%,95% 左右的人群都是低收入人群。大家可以想象一下,让这么一个庞大的低收入人群将来成为一个富裕人群,我们需要做出多大的努力,需要多长时间。这意味着实现共同富裕难度非常大。

低收入人群是一种什么样的收入状况呢?有相当大比例的低收入人群收入是很低的(罗楚亮等,2021),有 1 亿人的月收入低于 500 元,3 亿人的月收入不足 1 000 元,大约 7 亿人的月收入不足 2 000 元。而且收入比较低的人,基本上都是集中在农村,月收入不足 1 000 元的人群中 90% 在农村。所以,我们要促进这个人群尽快地富裕起来,需要长时期的努力和奋斗。

第五个挑战是公共服务均等化程度并不高,特别是基本公共服务远没有达到均等化水平。基本公共服务涉及教育、医疗、养老等诸多方面。我们推进基本公共服务均等化已有很多年了,但是一些基本公共服务方面的数据表明至今仍没有达到预期的目标。举一个例子,农村老年人也能够享有养老金,但是其水平很低,而城市居民、行政事业单位退休人员的养老金相对较高。

四、构建收入分配的基础性制度

面对上述挑战,我们一方面要做好推进共同富裕的顶层设计,另一方面要做好充分的准备,在确定共同富裕的远期目标后,设计科学的实现路径,扎实推进共同富裕。实现共同富裕就是要解决在整个发展过程中不平衡的问题。这些不平衡的问题涉及到收入、财产、公共服务、社会保障。在这些领域中,我认为最应该突破的是收入分配制度改革,如中央最近提

出的构建收入分配的基础性制度。在推进共同富裕过程中,收入分配问题是最突出的问题,也是最需要优先改革的。为什么要这样说呢?因为收入分配制度改革,不仅要解决我们的收入分配差距过大的问题,还要建立一个更加公平合理的收入分配制度,重塑社会的公平价值观。在现实生活中,一些收入分配不公问题也比较突出,包括户籍制度造成的过大的城乡收入差距,在过去十年有所缩小,但还是处在一个高水平上。另外,行业之间的收入差距,主要是垄断行业和竞争行业之间的收入差距。垄断行业有着高额的垄断利润,可以发放高工资、高福利,而竞争行业要按照市场工资水平支付工资,造成二者之间越来越大的工资差距和收入差距。

从初次分配、再分配和三次分配的制度框架来看,三个层次的分配制度都存在着不同的问题。在初次分配环节,首先是政府、企业和居民之间的分配问题。20世纪90年代初期以来,政府的收入份额在初次分配中是不断增加的。因为政府通过生产税拿去大量的收入,但是政府收入份额的增加到底是好还是坏,不能光看份额本身,更多的要看政府到底拿了钱做了什么。如果政府拿了钱做了更多的公共服务,而且能做出让老百姓非常满意的公共服务,政府的收入份额即使增加,也是合理的。垄断行业收入过高的问题也是初次分配中的问题,在2008年以前行业之间工资差距出现了近20年的不断扩大过程,相对制造业这个竞争性比较高的行业,其他一些行业包括金融业、电信业、电力业等,从20世纪90年代初期开始出现超长增长。在90年代初期,这些行业的工资水平只比制造业高出20%~30%,而到了2008年则高出几倍。

在收入再分配环节也存在一些问题。比如在政府、企业和居民之间的分配,经过再分配后政府的收入份额不是下降,而是进一步上升。在初次分配中,政府的收入份额已经很高了,经过再分配以后,政府的收入份额又有所增加。政府确实拿的比较多,为什么我们看到现在政府什么都能干,就因为手上有钱。这不是一个好事情。因为政府手上钱多了,就意味着企业钱少了,居民钱少了,这会影响到消费需求,影响到居民的获得感和幸福感。

收入再分配中的另外一个问题是税收调节力度不够。税收是政府用来调节收入分配,缩小收入差距的一个非常重要的手段。然而,从我国的个人所得税和社保交费综合起来看,税收是在扩大收入差距,而不是在缩小收入差距。也就是说,居民缴纳的税和费具有一定的累退性,高收入人群负担的税(费)率低于低收入人群。这只是就直接税而言的,如果考虑到间接税,如增值税、消费税,它是在扩大收入差距。所以,如果综合考虑直接税和间接税,最后的结果是税收在扩大收入差距,它会使收入差距的基尼系数上升2~3个百分点。

收入再分配中另外一个政策手段是转移支付。政府调节收入分配,一要靠税收,税收主要来自高收入人群,然后通过转移支付和社会保障,转移到低收入人群身上,从而缩小收入差距。中国在转移支付方面,虽然总体上来看,是在缩小收入差距。比如说在转移支付之前,全国收入差距的基尼系数大约是0.52,与一些发达国家的水平大体相同,如英国再分配之前的收入差距的基尼系数还要高一些。经过转移支付以后,中国收入差距的基尼系数下降到0.47,下降了9%左右,而一些发达国家经过转移支付后基尼系数都会下降到0.4以下。我们再看一下各种各样的转移支付项目,这方面的项目很多,有养老金、低保金,还有农村的医疗报销款和种粮补贴等等。进一步考察所有的转移支付项目,看一下每一项目对缩小收入差距起到了多大作用。本来我们认为低保是一个很大的项目,它覆盖了全国5000多万人口,应该对缩小收入差距起很大的作用,但估算结果并不是这样。大家可以看到,低保金可以使全国收入差距的基尼系数下降不到0.4%,说明低保金的覆盖面并不是很大,再加上低

保金的水平比较低,导致了这样的结果。所以,除了城镇职工退休人员退休金外,其他的转移支付项目,实际上对收入差距的影响并不是很大,这说明了我们的转移支付的力度不大。如果要进一步缩小收入差距,需要在转移支付上增加力度。

在这种情况下,我们要在初次分配、再分配、三次分配领域进行制度创新,做进一步的改革,让三个层次分配制度能够发挥更大的作用(李实,2021)。在初次分配方面,我认为最重要的是建立一个更加完善的生产要素市场。我们知道初次分配的结果主要由市场决定,特别是生产要素市场发挥了很大的作用。生产要素市场包括劳动力市场、资本市场、土地市场以及各种资源市场。虽然我国市场化改革已经搞了四十多年,但是要素市场化程度存在着各种各样的问题,统称为要素市场不完善问题。如劳动力市场的分割问题,在就业领域存在身份歧视,收入决定中存在同工不同酬问题,存在劳动力流动的障碍和制度限制;资本市场存在严重的垄断和资本价格扭曲问题,存在进入门槛限制问题;土地市场只是有土地交易,但不是土地市场起作用。在要素市场不完善的情况下,要素资源就不可能得到有效的配置,也不可能带来合理的要素报酬。这个道理非常简单,比如说农民工在城市受到就业歧视,不能享有同工同酬,他就不可能得到公平合理的劳动报酬。这不仅造成了收入差距,也产生了社会不公平的问题。所以,尽快建立更加完善的生产要素市场,将是初次分配制度改革中最关键的一步。

在二次分配方面,我认为还是要提高税收的调节力度。我国个人所得税使收入差距的基尼系数下降不到1%,力度很小。再加上直接税比重低,间接税比重高,由于间接税在扩大收入差距,直接税在缩小收入差距,从而造成税收不能起到调节收入差距的作用。若想使得税收发挥更大的作用,就需要调节税收结构,增加直接税的比重,降低间接税的比重。这就涉及到一个要不要开征财产税或房产税、遗产税的问题。这个问题已经有了较为明确的说法。中央决定从2022年开始扩大房产税的试点范围,更多的地方进行房产税试点,五年后决定是否在全国范围推开。在增加直接税的同时,需要降低间接税的比重,增值税、消费税、关税等间接税比重是明显偏高的。也就是说在总税负不变的情况下,需要调整税收结构,使得税收在调节收入分配上发挥更大的作用。从未来的趋势来看,应该是不断地增加直接税,降低间接税,以加强税收调节收入分配的作用。此外,要继续推进个人所得税改革。其中一个改革方向是个人所得税要覆盖到所有的高收入人群。现在的个人所得税基本上就变成了工薪税,有工资的人必须要缴税,是逃不掉的。但有很多的高收入人群,收入不是来自工资,就有办法不缴个人所得税。因此,个人所得税需要改革,要覆盖所有的高收入人群。这是改革的内容之一。另一项改革内容是使个人所得税起到调节“过高收入”的作用。中央财经委员会第十次会议专门提到“合理调节过高收入”。什么是过高收入?如何来调节过高收入?都是需要研究的问题。既然提到要调节过高收入,不久就会有过高收入的标准,有了标准就要采取调节的办法。调节过高收入可以靠个人所得税,也可以通过其他的税种,或者出台一个“过高收入税”,这也是完全可能的。像一些发达国家专门出台了富人税,这是针对少部分高收入人群的一种税收。最后是改革社保缴费制度。现在的社保缴费基本上是累退性的,这使得高收入人群缴纳的社保费占其收入比率更低,而低收入人群缴纳的社保费占其收入比率更高。因此,需要改革社保缴费制度,让它更有累进性,从而可以缩小老年人的收入差距。

在三次分配方面,也要进行一些制度改革,出台一些鼓励性政策,促进社会组织和慈善事业发展。这次中央提到三次分配,确实引起了社会很大的关注,特别是高收入人群和企业

家很关心。我理解中央强调三次分配,更多的是从构建收入分配的基础性制度框架的角度而提出的。作为一个总的基础性制度框架,包括了初次分配、再分配、三次分配,这样三次分配变得更加重要。同时,强调三次分配的重要性也是希望三次分配应该做得更好。确实,我们的三次分配做得不好,没有形成一个比较好的社会风尚鼓励慈善事业发展,也没有形成激励社会捐助的制度和政策。因此,让三次分配发挥更大的作用,需要营造更加友好的社会环境,让人人都愿意做公益,富人乐意做慈善。然后需要构建更好的制度安排,再出台一些鼓励性的政策,这样三次分配就可以发挥更大的作用。

在收入分配制度改革中特别要关注三低(低收入、低财产积累、低社保水平)人群。我认为实现共同富裕的关键是提高这类人群的收入、财产和享有的公共服务水平。我们将来能不能实现共同富裕更多地还是看这类人群是否能够达到富裕水平。如果他们都能够有很好的发展机会,收入能够不断地提高,能力能够不断地提高,最后实现共同富裕是可以期待的。如果这些人不能够跟上整个社会发展的进程,他们被落下了,到最后实现共同富裕就是一句空话。那么从这个意义上来说,我更看重的还是“提低”。我认为“提低”在一定程度上比“扩中”还重要,为什么呢?因为你只有把低收入人群的收入提上去,他们就会成为中等收入人群,那就可以实现“扩中”的目标。如果只是把很多政策瞄准在“扩中”上,在一定程度上可能得不到原来所预想的结果。

五、缩小收入差距的政策实施

最后简单说一些更加具体的政策选择。一是要“提低”,提“三低”即提高底层人群的收入、财产和社保水平。我认为现有的“提低”政策,如低保制度、惠农政策、社会保障制度、公共服务均等化政策,实际上都会对“提低”产生一定的影响,就是说这些政策应该都是有效的,但是需要增加政策力度。二是加大税收调节力度,前面已经提到调整税收结构,增加直接税,降低间接税等。在扩大房产税改革试点的同时,加快个人所得税的改革。个人所得税的税率也应该做出一定的调整,“上调”与“下调”相结合。对过高收入要上调税率,而对中等收入要下调税率。三是以城乡和地区公共财政支出均等化来推动基本公共服务均等化,向农村和经济欠发达地区投入更多公共资源,提高其公共服务水平和质量。四是要增加一些社会福利项目,包括转移支付项目。我这几年一直在提,我们能不能增加一个儿童补贴项目,特别是对困难家庭的儿童。现在一些农村地区学校有营养午餐项目,个别地区还有儿童医疗项目,但是没有儿童补贴项目。我们都知道儿童早期发展的重要性,但是政策没有跟上。世界各国都在实施促进儿童早期发展的政策,即使一些发展中国家也在做,这方面我们确实落后了。五是促进人力资本投资均等化。将来收入分配制度会变得更加合理、更加公平、更加完善,但是收入差距仍会存在,也可能是较大的收入差距。一个很大的原因是个人能力上的差异,而个人能力上的差异更多取决于人力资本。现在从家庭到社会都很重视人力资本投入,每个家庭只要有钱都愿意把钱投在孩子身上。人力资本的投入分成两部分,一部分是公共的义务教育投资,还有一部分是家庭的人力资本投资。家庭之间人力资本投资的差别在不断扩大,高收入家庭可以把自己孩子送到国际学校、私立学校、国外读书,低收入家庭怎么办?现在来看,私人的人力资本投资差异不可能有所缩小,它会不断扩大。为了抵消由于家庭人力资本投入的差别对个人能力发展上差别的影响,需要在公共人力资本投资上做到更加均衡。因此,公共人力资本投资的均等化很重要。从长远考虑,消除人与人之间能力上的差距是将来缩小收入差距和财产差距的根本之道。

缩小城乡差距是实现共同富裕的主要路径之一。城乡差距不仅是指城乡收入差距,而是发展水平差距。从共同富裕的角度来看,城乡居民在收入水平、财产积累和社保水平上都存在着很大的差距。缩小城乡差距一是要靠乡村振兴,二是要靠城乡融合发展。现在影响乡村振兴战略发挥作用的一个最大因素是农村土地资源没有得到有效配置,而影响城乡融合发展的一个最大因素是农民工市民化进程过于缓慢。农村土地制度要改革,通过盘活农村的闲置土地资源,让农民从中获得土地收益。一句话,农村土地制度不改革,乡村振兴战略就难以推进。农民工市民化一定要加快进程,农民工的市民化不仅仅是农民工本身的问题,而且涉及到城乡融合发展,还涉及到中等收入群体规模的扩大,等等。农村有大量的老年人,在农村生活无依无靠,子女大都外出。这些农村老年人即使有收入能吃饱饭,但是他们生活质量很低,让人看了感觉很凄凉。为什么会这样?因为他们到不了城市。为什么到不了城市?因为他们的孩子在城市中没有那么大的生活空间能把他们接过去。由此可见,农民工的住房保障是多么重要,他们住房条件改善,不仅提高了自己的生活质量,也可以解决农村老年人的养老问题。所以,从这个意义上来说,农民工的市民化是一个全局性问题,会影响到共同富裕的实现。

参考文献:

- 1.李实,2021:《扎实推动人的全面发展和富裕》,《金融博览》第11期。
- 2.李实、岳希明、史泰丽、佐藤宏,2019:《中国收入分配格局的最新变化》,《劳动经济研究》第1期。
- 3.李实、詹鹏,2021:《为低收入群体创造更多发展机会》,《中国社会科学报》11月10日第6版。
- 4.罗楚亮、李实、岳希明,2021:《中国居民收入差距变动分析(2013—2018)》,《中国社会科学》第1期。
- 5.托马斯·皮凯蒂,2014:《21世纪资本论》,中译本,中信出版社。

Promote Common Prosperity through Innovation in Income Distribution System

Li Shi

(Sharing and Development Institute, Zhejiang University; School of Public Affairs, Zhejiang University; China Institute for Income Distribution, Beijing Normal University)

Abstract: After entering the middle-income stage, the imbalance of China's economic development gradually cannot be ignored, and achieving common prosperity has become an objective requirement for economic development. In this context, this article explains the necessity of China's promotion of common prosperity and the problems and difficulties in the process from five aspects: why it is necessary to promote common prosperity, the basic principles of achieving common prosperity, the main challenges facing the promotion of common prosperity, the construction of a basic system of income distribution, and the implementation of policies to narrow the income gap. Moreover, from the perspective of income distribution system innovation, this article also puts forward policy recommendations for narrowing the income gap, hoping to achieve common prosperity through a fairer and more reasonable income distribution system, and to cross the middle-income stage.

Keywords: Income Distribution, Common Prosperity, Balanced Development, Policy and System Innovation

JEL Classification: O11, P25, R11

(责任编辑:彭爽)