

中国收入分配格局的变化与改革

李实

(北京师范大学,北京 100875)

摘要: 文章阐述了中国收入分配格局的主要特点和面临的难题,提出了收入分配制度改革建议。中国收入差距出现了不断扩大趋势,同时收入分配不公问题也愈发严重。城乡之间收入差距的居高不下、垄断部门的畸高收入、社会保障制度的差别待遇、腐败官员以权谋私行为不仅扩大收入差距,也带来严重的收入分配不公,并且给我国社会经济长期稳定发展带来不利影响。解决收入分配问题的重点是努力消除收入分配不公,而解决之道是继续深化收入分配制度改革,并进行必要的政治体制改革。

关键词: 收入差距; 分配格局; 收入分配改革; 分配不公

中图分类号: F202; F126.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-6116(2015)04-0001-06

一、引言

过去三十多年是我国经济大发展时期,也是大变革的时期。在经济发展和转型过程中,收入分配制度发生了巨大变化^[1-3]。一方面,收入分配过程中政府的管制力不断地消退,而市场的决定机制呈现越来越明显的影响力;另一方面,在超出政府管控之外,不受到市场决定的影响因素也在发挥着不可忽视的作用。其结果是,从20世纪80年代初期开始,我国收入差距总体上呈现出不断扩大的趋势,城乡之间、地区之间、不同人群组之间收入差距都有不同程度地扩大^[4-6]。从20世纪90年代中期开始,我国收入分配不公的问题变得愈发严重。这主要表现为户籍制度的约束和城乡公共资源配置的失衡导致的城乡之间的收入分配不公,垄断行业和企业变得越来越强势导致的行业之间的工资分配不公,政府部门的过度干预经济活动和政府官员的肆意贪腐行为导致社会的分配不公。

收入差距扩大并不只是存在于我国,在过去三十年中世界上大多数国家都出现了不同程度的

收入差距扩大的问题^[7]。经合组织^[8]近期出版了一份研究报告,该报告对15个OECD国家的收入差距变化进行了分析,其结果显示在20世纪80年代中期至90年代中期,14个国家的家庭可支配收入的基尼系数出现了上升,平均上升幅度为14%。从20世纪90年代中期至2005年前后15个国家中9个国家的家庭可支配收入的基尼系数出现了上升,只是上升幅度有所减缓。当然,这并不意味着中国收入差距的扩大及收入分配不公的问题产生的背后原因相同于其他国家,更并不意味着中国收入分配问题具有必然性和正当性。然而,我们也应该看到,一些发展中国家出现了收入差距缩小的情况,其中一个突出的例子是巴西。在上个世纪末,巴西是一个世界少数几个收入分配高度不平等的国家之一,而在过去十多年中,巴西的收入差距下降较为明显。根据已有文献,巴西居民收入差距的基尼系数,1997年高达0.6,到2009年下降为0.54^[9]。除了巴西之外,在拉丁美洲的其他国家(如阿根廷、墨西哥),在21世纪初的十年中收入差距都出现了不同程度的下

收稿日期: 2015-01-21

基金项目: 教育部哲学社会科学重大项目“提高居民收入在国民收入分配中的比重研究”(11JZD015); 中央高校基本科研业务费专项资金项目“提高居民收入份额的政策研究”(2012CXQT11)。

作者简介: 李实(1956—),男,江苏徐州人,北京师范大学经济与工商管理学院教授,博士生导师,长江学者,北京师范大学中国收入分配研究院执行院长,研究方向: 收入分配、发展经济学。

降^[10]。这意味着即使在一些收入分配高度不平等的国家收入差距缩小也是可以做到的,这些国家在解决收入分配问题上做出的各种努力对于中国具有重要的借鉴意义。

我们不能不看到,中国收入分配的不平等程度不是世界上最高的,但是其收入差距的扩大速度却是惊人的。可以说,在过去30年间,我国从一个平均主义国家逐步转变为一个高度不平等的国家^[11]。

诸多文献表明,过大的收入差距会给一个国家的社会稳定和经济发展带来诸多负面影响。在收入分配过大时,居民消费需求会不足,进而带来效率低下,从而导致经济增长后劲不足。这会带来贫困人口和低收入人群无力积累人力资本,导致他们长期陷入贫困陷阱,带来社会阶层的固化。它会导致社会成员之间,难以建立起相互信任的社会关系,易于引发社会矛盾。尤为重要的是,虽然严重的收入分配问题表现为结果的不平等,但它会导致公共政策和再分配政策失去作用^[12],从而难以建立一个机会公平的社会制度和分配机制。

在看待收入分配问题上,我们需要区分收入差距与收入分配不公两个不同的概念。前者是一个实证的概念,是指不同人群之间收入差别的大小。它不涉及对收入差距合理性和公平性的判断。它也是可测量的,例如采用最常用的基尼系数。不过,基尼系数的高低只是表明相对收入差距的高低,并不能作为收入分配状态是否合理的判断依据^[13]。收入分配不公是一个规范的概念,是指分配过程或分配结果的不公平。它背后隐含着价值判断,也就是说它是带着一定的价值标准对收入分配过程或分配结果进行评判。当然,由于价值判断会因人而异,因时而异,因地而异,因而一个社会在收入分配的公平性判断上自然会出现分歧。但是,这并不否定在一定时期中社会上会形成一种主流的价值判断,或称为被社会认可的“普世价值”。比如,当今中国主流的价值观仍不能认同腐败带来的收入差距是一种合理的现象。

二、我国收入分配格局的基本判断

改革开放以来,中国收入分配格局出现了不断变化的过程。从收入差距的变化上看,收入差距经历了缓慢扩大、快速扩大和相对稳定三个时期。第一个时期是20世纪70年代末至80年代

中期。由于农村改革进入初期阶段,而城市改革仍处于准备阶段。农村收入分配制度和机制发生了根本性的变化,而城镇收入分配制度基本上仍维持着计划经济的模式。这一时期的收入差距出现了一定程度的扩大,但是扩大幅度并不显著。比如,根据国家统计局的估计,城镇居民收入差距的基尼系数从1978年的0.16上升到1985年的0.19,八年间上升了3个百分点;同期农村居民收入差距扩大幅度要高一些,收入差距的基尼系数从0.21上升到0.26,八年中上升了5个百分点^[6]。第二个时期是20世纪80年代中期至2010年代中期。由于这一时期中国经济社会体制发生急剧转型,收入分配制度和机制也发生了急剧变化,从而导致收入分配差距快速扩大,收入分配不公问题也变得日益凸现。在大约20年的时期中,城镇内部居民收入差距的基尼系数从1985年的0.19上升到2005年的0.34;同期农村内部居民收入差距的基尼系数从0.26上升到0.38,全国收入差距的基尼系数从0.38上升到0.46^[6]。第三个时期是2010年代中期以来的十年。这期间我国政府制定了一系列有助于提高低收入人群收入的再分配政策,尤其表现在提高农民收入和缓解农村贫困等方面取得显著效果,有效缓解了收入分配差距的继续扩大。同时,近两年反腐力度不断加强,收入差距扩大的趋势得到了初步遏制。根据国家统计局近几年公布的数据,2014年全国收入差距的基尼系数降至0.47以下,而2008年为0.49。不过,导致收入差距扩大的政策因素和体制性因素并没有发生根本改变,而且财富分配差距不断扩大^[14],会进一步影响收入差距,所以暂时还不能认为中国收入分配的基本格局发生了根本的转变。

在未来几年,中国收入差距是否还将保持不断缩小的势头有待于进一步观察。鉴于国家统计局住户调查中存在着高收入群体样本比例偏低的问题,它给出的全国收入差距的估计结果在一定程度上存在低估^[15]。显然,被低估的基尼系数难以反映真实的收入差距变化趋势^①。因此,短期内出现的收入差距小幅缩小并不能说明多少问题,不宜过度解读,更不能认为长期下降趋势已经开始。考虑到低估的问题,全国收入差距的基尼系数应该不低于0.5。相比世界上其他国家,我

国的收入差距水平已经达到高度不平等的国家之一。联合国开发署出版的2011年《人类发展报告》中列出了111个国家近期的基尼系数,其中基尼系数超过0.5的国家仅17个,占全部样本国家的15%^[16]。

更为重要的是,我国一直以来存在一些收入分配不公现象,它们并没有得到有效解决。首先,城乡收入差距过大问题。根据国家统计局公布的数据,2000—2009年间我国城乡居民收入比例从2.78上升至3.33,大幅扩大。2009年的城乡居民收入比例是历史最高水平。虽然随后几年这一比例出现小幅下降,但由于统计调查中获取的农村居民收入在一定程度上存在低估,而城镇住户样本中缺失了很多高收入样本户,相应居民收入也存在一定程度的低估。所以,城乡收入差距在3倍以上的结果基本可信,其他的一些相关指标也能够支撑这一看法。从本质上说,目前我国城乡居民过大的收入差距是一种严重的收入分配不公现象。其原因既有历史因素,也是有现存体制和政策方面的影响。从历史角度看,过去长期实施的不公平经济发展战略是导致目前城乡巨大收入差距的重要原因。而从体制角度看,多种不公平的公共服务政策和社会管理制度造成了收入差距的持续^[17-18]。同时,对农民身份的各种歧视性政策也是原因之一。

其次,垄断行业收入过高也是亟须解决的问题。改革开放初期,我国行业间职工工资差距还很小,工资最高行业的职工平均工资水平只是比平均工资高30%。但2000年以后,差距出现了较大扩大,具体表现在垄断行业职工工资平均水平增长较快。目前,垄断行业的平均工资水平比全社会平均工资水平高出3~4倍。应该看到,垄断行业的高收入在很大程度上是与该行业高管的过高薪酬分不开的,特别在过去十年中这些行业高管薪酬出现快速增长^[19]。

再次,社会保障制度的分割造成不同人群之间收入差距的扩大,其中最明显的例子是花样繁多的退休金制度带来了老年人退休收入的巨大差异^②。由北京大学国家发展研究院发布的《中国人口老龄化的挑战》的报告显示^[5],新型农村社会养老保险发放的养老金很低,政府或企业提供的养老金非常高。新型农村社会养老保险的养老

金中位数为每年720元,城镇及其他居民养老保险的养老金中位数为每年1200元,企业职工基本养老保险金的中位数为每年18000元,政府或事业机构的养老金的中位数最高,为每年24000元,达到新农合养老金中位数的33倍多。近几年农村正在推进养老保险制度,这是一件值得肯定的事情,但是养老保障水平仍远低于城镇水平。

最后,腐败及腐败带来的分配不公问题仍不可小觑,权力寻租和腐败收入会进一步扩大收入分配差距。已有的经验研究也验证了这一观点^[20]。中国的腐败大多是属于权钱交易,基本上是发生在有权有钱的人群之中。同时,腐败活动会破坏社会公平分配规则,对社会分配不公的影响比较恶劣,损害了社会对政府公权力的公信力,从而增加了社会不稳定的风险。近两年党和政府加大了反腐力度,从暴露出来的腐败案件来看,贪腐的数额之大令人瞠目结舌,它对社会公平观念的冲击也就可想而知了。

三、收入分配制度改革中的几个难点

当前全社会已经形成一个基本的共识:收入分配制度必须加以改革,否则国家的经济发展过程和社会稳定局面将受到严重的负面影响。然而,在推进收入分配制度改革中,我们必须认识到这是一项长期、复杂和艰巨的任务。当前中国收入分配制度改革中主要存在以下几个难点问题。

第一,如何持续地提高低收入人群收入,并使其收入增速超过高收入人群?在过去几年中,根据官方的统计数据,全国收入差距的缩小主要来自于农村居民的收入增长超过了城镇居民收入增长,农村中贫困地区农民收入增速超过了非贫困地区。然而,这种情况的出现具有一定的短期性。三种短期因素分别是:一是农产品价格的过快上涨使得从事农业经营的农民有了更快的收入增长;二是非熟练劳动力(主要是农民工)工资的较快上升来自于政府用于基础设施建设项目的大量投资,并非持久性增长;三是低收入人均收入增加的重要来源是转移性收入的大幅增加,这离不开过去几年政府财政收入保持着的超高速增长^[18]。现在看来,上述三种短期因素很难成为长期因素。而且,中国经济开始进入新常态,经济增长速度区间下移,经济结构发生更大改变,再加上能源消耗和环境约束的硬化,这对收入分配会产生什么影

响是不得而知的。从一些相关文献来看,经济增长速度下滑不利于就业增加,不利于低收入人群收入增加,而经济结构不断资本密集化和技术密集化也不利于非技能劳动力的就业和收入增长,而在环境整治过程中首先受到冲击的是那些劳动密集型企业和非技术工人的就业^[21]。因此,经济新常态带来的收入分配影响存在风险,需要有充分的估计。

第二,如何扩大中产阶层的规模?社会的发展实践表明,理想的社会收入分布是“橄榄型”分布,即中等收入规模较大,富人和穷人都相对较小。缩小社会收入差距的一个重要途径也是中产阶层的扩大,简称“扩中”。但“扩中”是长期发展的结果,短期的政府调控政策只能发挥有限作用。“扩中”的顺利推进主要取决于两个方面的转变:一是经济结构和就业结构的转变与升级。主要表现在劳动密集型产业向技术密集型和资本密集型产业转变,以及低技能劳动力为主的就业结构向高技能劳动力为主的就业结构的转变。对于我国经济来说,这些转变是长期过程,并非短期能够完成的。二是高等教育的大众化和高等教育质量的提升。大众化的高等教育意味着入学率要超过50%,同时不损失高等教育的质量,并尽可能不断提升教育质量。为了实现上述两个转变,经济发展方式和高等教育制度都需要进一步完善。

第三,如何采取有效的政策措施调节高收入?对于此问题,首先应准确认识“什么是高收入”。高收入可以分为合理性的高收入和不合理性的高收入。由于产生原因不同,对应的政策措施也应有差异。对于不合理性的高收入,需要改革政治制度从根本上予以消除^[20]。而合理性的高收入一般来自合法途径,透明度相对较高,应予以保护,并采用科学的税收制度予以调节。例如个税制度就是有效调节收入差距的政策工具之一。不过,我国个税制度仍然存在很多问题,虽然高收入人群缴纳的个税绝对数额相对较高,但其所得税税率却并不是很高^[22]。在个税制度之外,绝大多数间接税都没有调节收入差距的能力,甚至还扩大了收入差距。因为在现行税制下,间接税更容易转嫁给低收入人群^[23-24],使得他们的间接税税率相对较高。根据相关研究,一般认为直接税有利于缩小收入差距,而间接税不利于缩小收入差

距^[25]。与发达国家相比,我国直接税的占比过低,间接税占比过高,导致整体税制调节收入再分配的效果较差。

第四,在收入分配制度改革过程中,如何消除特殊利益人群和部门的阻挠?收入分配制度改革是在长期内解决收入分配问题的根本途径,改革我国收入分配制度离不开生产要素市场化的变革。然而,一旦生产要素格局发生改变,势必会威胁在旧制度下获得高额回报的利益人群和部门。这些人群和部门很可能利用自身影响力拖延改革进程,抵制不利于自身部门利益的改革措施^[26]。需要警醒的是,特殊利益部门和人群的强势与收入分配制度的僵化会相互强化,使得收入分配制度改革的难度变得愈来愈大^[27]。

四、寻求收入分配制度改革的突破口

在过去几年中,中国政府在缩小收入差距方面做出了多方面的努力,也取得了一些值得关注的进展。特别在提高低收入人群的收入水平,社会保障的覆盖范围和减少农村贫困方面取得的成就得到了国际社会的普遍认可。在经济高速增长的同时,政府财政资金更多地向农村地区,向贫困地区倾斜,带来了农村居民收入增长超过了城镇居民收入增长,农村贫困地区居民收入增长超过了农村非贫困地区,农村中低收入人群收入增长超过了一般居民收入增长,从而带来了城乡之间居民收入差距的缩小和农村内部收入差距的缩小。虽然这种变化只是出现在一段不长的时期,但是这种变化是值得肯定的。还有,在经济增长和政府扶贫政策的双重作用下,过去几年中农村绝对贫困人口的数量是惊人的。根据可比的数据估算,在2010—2014年期间,按照国家新的扶贫标准,农村贫困人口减少大约7000万。这样一种减贫速度在其他国家是很难出现的。在农村贫困减少的同时,进一步加大对农村社会保障的投入,可以起到多重收入再分配效应。比如,迄今为止新型农村合作医疗制度(新农合)已经基本覆盖了全体农村居民,这在很大程度上缓解了农民看病难、看病贵的问题,也缓解了农村中普遍存在的“因病致贫”问题。又比如,农村新型养老保障制度(新农保)的实施,对于缓解农村老年贫困问题起到了一定作用,在一定程度上也具有缩小收入差距的作用。再比如,这几年农村最低保

障制度(低保)的受益人群都在5200万左右,虽然一些地方还没有达到“应保尽保”的程度,但是它对于缩小收入差距和缓解贫困起到的积极作用是不可忽视的。

应该看到,上述政府做出的各种努力离收入分配制度改革的整体目标还相差甚远。收入分配制度改革还需要进一步推进。推进收入分配制度改革,需要首先认识到其复杂性、长期性和艰巨性。因此需要从全局出发,以有效抑制收入差距扩大的趋势,从根本上消除收入分配不公问题为根本目标,制定一套较为完整的改革方案,并逐步建立起一整套具有可行性、实效性的初次分配与再分配政策体系。由于我国经济已开始进入新常态,在收入分配制度改革上不要设置过高的目标,不要期望在短期内使得收入差距有大幅度缩小,改革重心应首先放在消除收入分配不公问题。

生产要素市场化变革是我国收入分配制度改革的重要内容。由于政府部门对生产要素市场的干预较为强烈,容易出现要素价格扭曲、市场垄断、市场分隔、身份歧视等问题,再加上法律制度的不完善,国民收入的初次分配过程中呈现出诸多问题。由于生产要素市场在整个国民经济系统中的重要地位,完善生产要素市场是解决收入分配问题最为根本、最为有效的制度因素。因此,打破垄断、建立公平的市场竞争秩序是我国要素市场化改革中的一个重要目标,其中完善资本市场、土地市场和劳动力市场方面应加大改革力度。

根据国外相关国家的经验,科学完善的政治体制改革是经济改革顺利推进的重要保障。对于我国收入分配制度改革而言,同样需要一个更为完善的体制环境。前文提到的诸多难点问题,很大程度都与政治体制改革滞后密切相关。虽然对于合理性的收入分配可以采用一定财政政策或货币政策措施予以调节。但实际效果仍然不够,具体政策的落实中还存在不少问题。而对于不合理性的收入分配问题,例如寻租、腐败和垄断收入,必须依赖于一定程度的政治体制改革,并建立更为高效廉洁的政府系统和公开透明的运作体制。总的来说,解决收入分配不公问题,推进收入分配制度改革,不仅仅是收入再分配的问题,还关系着政治、经济、社会的方方面面,其中,尤其要加快政治体制改革的步伐。

注 释:

①根据李实、罗楚亮(2011)的估算,由于城镇高收入样本偏低造成了全国收入差距的基尼系数低估了5个百分点左右。

②根据李实等(2013)的估算,城镇退休人员养老金收入的基尼系数从1988年的0.22上升为2007年的0.30。

参考文献:

[1]赵人伟,李实,李思勤. 中国居民收入分配再研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.

[2]李实,罗楚亮,史泰丽. 中国的收入不平等和贫困问题[M]//李实,佐藤宏,史泰丽. 中国收入差距变动分析——中国居民收入分配研究. 北京: 人民出版社, 2013.

[3]李实,赵人伟,高霞. 中国离退休人员收入分配中的横向与纵向失衡分析[J]. 金融研究, 2013(2): 1-18.

[4]史泰丽,岳希明,古斯塔夫森,等. 中国城乡之间收入差距分析[M]//李实,史泰丽,古斯塔夫森. 中国居民收入分配研究. 北京: 北京师范大学出版社, 2008.

[5]北京大学国家发展研究院 CHARLS 项目组. 中国人口老龄化的挑战: 中国健康与养老追踪调查全国基线报告[R]. 北京: 北京大学国家发展研究院, 2013.

[6]张东生. 中国居民收入分配年度报告[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012.

[7]北京师范大学中国收入分配研究院. 收入分配相关理论研究及国际比较[R]. 北京: 北京师范大学中国收入分配研究院, 2012.

[8]OECD OCDE. Divided we stand: why inequality keeps rising[R]. Paris: OECD Publishing, 2011.

[9]Ferreira De Souza. Poverty, inequality and social policies in Brazil, 1995—2009[Z]. Institute for Applied Economic Research (IPEA) International Centre for Inclusive Growth, Working Paper, 2012.

[10]López-Calva L F, Lustig N. Explaining the decline in inequality in latin america: technological change, educational upgrading, and democracy[Z]. Declining Inequality in Latin America: a decade of progress, Working Paper, 2010.

[11]李实,赵人伟,高霞. 中国离退休人员收入分配中的横向与纵向失衡分析[J]. 金融研究, 2013(2): 1-18.

[12]Vandemoortele J. Inequality and Gresham's Law the bad drives out the good[Z]. Background paper prepared for the UN Country Team in China, Working Paper, 2013.

[13]甘犁,尹志超,贾男,等. 中国家庭金融调查报告 2012[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2012.

[14]李实,万海远,谢宇. 中国居民财产差距的扩大趋势[Z]. 北京师范大学中国收入分配研究院工作论文,2014.

[15]李实,罗楚亮. 中国收入差距究竟有多大?——对修正样本结构偏差的尝试[J]. 经济研究,2011(4):68-79.

[16]李婷,李实. 中国收入分配改革: 难题、挑战与出路[J]. 经济社会体制比较,2013(5):32-43.

[17]杨修娜,李实. 农民工住房的现状、影响因素及需求规模估算[Z]. 北京师范大学中国收入分配研究院工作论文,2013.

[18]李实,杨穗. 养老金收入与收入不平等对老年人健康的影响[J]. 中国人口科学,2011(3):26-33.

[19]岳希明,李实,史泰丽. 垄断行业高收入问题探讨[J]. 中国社会科学,2010(3):77-93.

[20]陈宗胜,周云波. 非法非正常收入对居民收入差别的影响及其经济学解释[J]. 经济研究,2001(4):14-23.

[21]Sandholtz W, Koetzle W. Accounting for corruption: economic structure, democratic norms, and trade [Z]. Center for the Study of Democracy, Working Paper, 1998.

[22]徐建炜,马光荣,李实. 个人所得税改善中国收入分配了吗——基于对1997—2011年微观数据的动态评估[J]. 中国社会科学,2013(6):53-71.

[23]聂海峰,岳希明. 间接税归宿对城乡居民收入分配影响研究[J]. 经济学:季刊,2013(1):287-312.

[24]岳希明,张斌,徐静. 中国税制的收入分配效应测度[J]. 中国社会科学,2014(6):96-117.

[25]Immervoll H, Richardson L. Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: what has changed in two decades? [Z]. IZA Discussion Paper, 2011.

[26]Treisman D. The causes of corruption: a cross-national study[J]. Journal of public economics, 2000, 76(3): 399-457.

[27]过勇. 中国转轨期腐败特点和变化趋势的实证研究[J]. 公共管理评论,2008(1):63-77.

The Transformation and Reforms of Income Distribution Pattern of China

LI Shi

(Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: This paper has elaborated the main features and challenges of China's income distribution pattern and presented suggestions for distribution system reform. Chinese income inequality has risen, and the problem of unfair distribution of income is increasingly serious. The income gap between urban and rural areas remaining high, the monopoly sectors having extremely high income, social security systems treating people differently, corrupt officials abusing power for their own interests not only widen income gap, but also bring more serious unfair distribution of income, which adversely affect China's economic and social long-term stability and development. The solution to the problem of income distribution should focus on efforts to eliminate unfair distribution of income, along with deepening reform of the income distribution system and political reform.

Key Words: income gap; distribution pattern; reform of income distribution; unfair distribution

(本文责编 王 轶)