

建议在“十二五”规划中,进一步明确由主要依靠外贸、投资创造财富的经济增长方式,转变为内需尤其是消费推动的经济增长方式;由追求效率优先、鼓励部分人先富的财富分配方式,转变为突出公平、全体人民共享发展成果的财富分配方式

迈向全民共享发展成果的新时代

——全国人大常委、中国人民大学教授郑功成谈社会收入分配改革

INC. 独家专访

■本报记者 于宛尼

“1998年,父亲来南方打工,月收入为800元;10多年后,我又来这里打工,月收入仍然为800元。”一位农民工的收入状况,从一个角度反映出收入分配不公问题的严重性。

事实上,一段时间以来,有关分配不公的新闻,常常引发社会各界大讨论。“个别地区最低工资标准形同虚设”、“中国移动因工资过高被要求降薪”、“收入水平统计数据”被增长””。

全国人大常委会委员、中国人民大学郑功成教授曾经主持过一项关于社会公平问题的问卷调查。来自11个省市的4000多份问卷显示,80%以上的受访者对社会公平的认可度很低。不仅低收入阶层认可度低,一些机关事业单位与私营企业主阶层的认可度也不高。由此,社会收入分配改革成了郑教授近年来一个研究重点。

3月2日,郑教授接受本报记者专访时说:“通过收入分配改革及相关政策的调整,尽可能缩小财富分配的不公,消除社会分配领域的失范现象,应该成为“十二五”期间极为重要的,甚至是头等重要的任务。”

从追求增长财富到

合理分配财富

记者:现在社会各界如此高度关注收入分配改革,是否表明收入分配格局发生失衡,而且成为当前我国社会的一大主要矛盾?

郑功成:当前,收入分配畸形引发的社会矛盾已严重影响了中国的经济发展和社会稳定。我国各种社会矛盾的根源应当都与社会财富的分配相关,其主要表现在,劳动者所得持续下降,收入分配领域失范问题严重,公共福利严重不足,以及由于税收等相关政策不力引起的收入分配差距问题。

在我国初次分配领域,劳动者工资增长赶不上企业利润增长的现象较为普遍,企业财富明显向资本倾斜。初次分配格局的失衡,强化了“强资本、弱劳工”的格局,并且进一步恶化了普通劳动者尤其是农民工的就业环境。这是导致一部分劳动者正当合法权益受损的重要原因,其结果必然是劳动关系失衡。

收入分配领域的失范,主要表现在,一些地区最低工资标准形同虚设,劳动者的工资被拖欠;公务员的收入欠透明;单位在参加社会保险时任意降低缴费工资基数等现象屡见不鲜;所得税的计征因收入的不规范而存在着较多漏洞;同时,垄断行业的垄断收入,以及一些人通过各种手段获取的灰色收入、非法收入,仍然是社会财富分配中的一个引人关注的社会问题。

记者:分配不公是一个复杂问题,初次分配失衡可能只是问题的一个方面,国民收入再分配政策是否也有待改进?

郑功成:初次分配需要资本而向资本倾斜,公共福利严重不足则又证明我国财政支出政策再分配力度明显不够。如社会保障体系残缺不全,漏洞大,绝大多数乡村居民与相当数量的城市居民还缺乏基本的社会保障;教育机会因公共投入不足而导致福利性持续下降,进而损害了教育的公平性;公共卫生投入不足而造成资源配置失衡。换言之,公共资源的再分配长期重城市、轻乡村的格局还未从根本上扭转。

此外,比如个人所得税起征点低不利于低收入阶层,而不开征遗产税、财产税等则明显有利于高收入阶层;政府的公共资源配置包括教育资源配置、公共卫生资源配置等均不利于农村居民,不利于低收入群体,等等。

针对收入分配领域中存在的日益严重的问题,在经历了三十多年的经济增长与财富积累,在收入分配差距持续扩大、社会矛盾趋向尖锐化的背景下,构建社会主义和谐社会的进程中,改革收入分配体制,重视收入分配格局的调整,纠察失范的收入分配关系,便很自然地成了国家“十二五”期间的紧迫任务。因此,多次建议,应当将分配财富摆到与创造财富同等重要的位置,多管齐下地理顺收入分配关系。

记者:有专家认为,经济危机进一步暴露出中国过度依赖外向型经济的增长模式存在的弊端,而要真正改变经济增长模式,根子在收入分配领域。一组数据表明,由于分配机制的问题,2007年中国居民消费率仅为35.4%,比发达国家低了30个百分点,也是改革开放30年来的最低点,比历史最高水平1985年的52%低了约17个百分点。你是否同意“经济危机倒逼收入分配制度改革”的说法?

郑功成:低消费率是收入分配失衡带来的必然结果。提高消费率取决于两个因素,第一个是通过合理的初次分配和公正的再分配使城乡居民的收入增长,这是即时性的;第二个是通过社会保障所获得的福利增长和后顾之忧的解决过程,这个具有长期性。这两个因素哪一个没有顾及,都不可能达到随着经济发展水平的提升所应该有的消费力。目前,消费率下降的趋势对我国的经济社会发展形成很大的制约。



郑功成教授

略应有何种改变?

郑功成:过去的30年,中国一直强调的是财富的创造、增长和积累,而不管是谁获得了最大利益,我们追求的都是把蛋糕做大。如今,蛋糕做得很大了,GDP总量早已经超过德国,预计今年将超日本而成为第二大经济体,应当形成新共识,即必须把“合理分配财富”置于与“尽可能的创造和增加财富”并重的位置上来考虑,甚至要更加重视财富的合理分配,才有利于财富的继续增长和积累。

分析社会不公问题,从某种程度上说,是长期追求效率优先乃至形成片面追求财富增长的结果。虽然中央政策强调“效率优先,兼顾公平”,但很多改革的措施并没有充分考虑到公平,或者考虑公平不够。由于缺乏公平性,导致利益的调整缺乏合法性,无法得到被调整的一方的认可,进而会表现为诉讼、上访。所以,现在在收入分配问题上应该考虑在遵循公平原则下实现效率的提升。

因此,我多次建议在“十二五”规划中,应当进一步明确由主要依靠外贸、投资创造财富的经济增长方式,转变为内需尤其是消费推动的经济增长方式;由追求效率优先、鼓励部分人先富的财富分配方式,转变为突出公平、全体人民共享发展成果的财富分配方式。

记者:那么,我们收入分配制度改革的愿景是什么样的?

郑功成:总的讲应当实现三个目标:一是让全体国民都能合理分享到国家发展成果;二是让城乡居民通过合法手段与相应的制度安排走向共同富裕;三是缩小地区、城乡、群体和阶层之间的收入分配差距。因此,与前二次收入分配改革相比,这一轮收入分配改革更全面、更复杂,最终目标是确立一个清晰、公正、定型的收入分配秩序。

现在,很多人想的都是短期内暴富,甚至把劳动所得放在次要位置,所以股市、楼市才会引起那么大的关注;许多单位的员工不是指望体制内的工资,而是指望工资外的收入,这些都是对收入分配秩序没信心的表现,是不正常的。推行收入分配改革,就是要引导人们把注意力转到多劳多得、转到通过创造更多社会财富来为自己赢得更多收益、提高生活质量上来。

建立“工资、社会保险、职业福利三位一体”的薪酬体系

记者:在发达国家和新兴工业化国家,劳动者报酬一般占初次分配中的50%以上,有

的国家甚至达到60%,我国这一比重已经下降到45%以下。在初次分配中“资本所得偏多、劳动所得偏少”已成为制约普通居民收入水平提高的最大障碍。这种现状如何改变?

郑功成:初次分配不能简单地等同于工资收入,劳动报酬应该是个综合体。过去的误区是把收入分配只盯在工资上,甚至是最最低工资上。最低工资影响的只是一部分低收入群体,而就劳动收入来讲,它也只是劳动所得中的一个部分,我们现在追求的是要普遍调高劳动收入。

同时,在未来的一段时间内,我们很难解决强资本、弱劳动的格局,因此,不能将目光只盯在工资甚至最低工资标准上,要将初次分配环节与二次分配环节视为有机整体,统筹考虑劳动者的即期收入与安全预期。

我一直主张用“工资、社会保险、职业福利三位一体”的综合性薪酬体系来完善我国的政策体系。劳动者报酬应当兼顾即期与预期,由工资、社会保险、职业福利三部分构成;工资是即期收入,社会保险是安全预期,解决劳动者的后顾之忧;职业福利(如企业年金、住房福利、休假、疗养、免费培训等)则是劳动者分享企业收益并激励其努力工作的机制。只有这样一种报酬体系,才是兼顾现在与长远的最优劳动所得组合。

记者:“三位一体”的综合性薪酬体系如何在收入分配格局中体现?

郑功成:按照这个思路,初次分配环节的分配政策就必须统筹考虑工资、保险、福利的总体水平及其合理结构,现在必须加强社会保险全覆盖和提供职业福利部分内容,这些将改变提高劳动所得走出简单地等同于工资甚至只是最低工资的误区。

改变误区,在初次分配领域中,政府应当且完全可以在社会保险和职业福利部分大有作为。比如政府通过推进社会保险法制,利用公共权力来扩大社会保险覆盖面,同时也可以利用相应的税制等措施来推进企业年金和其他职业福利的发展。即使是工资部分,政府可以通过法制确定最低工资标准,可以发布工资指导性政策,可以促成劳资双方的工资谈判和政府与劳、资三方之间的协商谈判机制。

可见,初次分配并不等于完全由市场决定,更不等于由强势一方来决定,按生产要素分配也要服从国家法制。在我们国家城乡发展不平衡、劳动力供求不平衡的状况下,以往的收入分配是向资本倾斜,现在则是到了兼顾劳资利益、追求双赢甚至多赢的时候了。

记者:那么在初次分配和再分配领域,政府的政策是否应该有所侧重?

郑功成:国民收入初次分配的改革需要谨慎,它要兼顾到政府、资本、劳工各方的利益,不是一蹴而就的,是一个渐进的过程。同时还应当看到,社会保障制度中的社会保险,既是再分配,也直接影响着初次分配格局,实际上是另一种交叉的分配手段。

除劳资之间的利益格局需要做出调整外,劳动者之间、居民与居民之间的调整,包括事业之间的绩效工资的建立,也是要在总体水平提升的条件下拉开差距,这个部分现在已经有所动作。还有我们的税制,如个人所得税的调整和财产税、遗产税的建立等。

因此,收入分配领域的五个政策重点就是:普遍提高工资,完善税收制度,缩小群体之间的收入分配差距,全面推进社会保险制

中国转变经济发展方式刻不容缓,推进收入分配改革时不我待。是时候了,让广大职工实现体面劳动,分享改革和发展成果

遥望共同富裕

INC. 采访手记

■于宛尼

这是记者连续第四次两会期间专访郑功成老师了。采访的主题可以概括为“民生”二字。与往年稍有不同,他今年更愿意谈收入分配改革。他还希望稿子能早点刊发,以期这个话题在会上引起广泛讨论。

记者知道,2007年,郑老师主持的一项问卷调查结果让他很震惊:不论收入高低,80%以上的受访者抱怨贫富差距拉大、社会分配不公,那一年,世界银行的数据显示,中国居民收入的基尼系数(贫富差距程度)已由改革开放前的0.16上升到当时的0.47。这一数据超出了国际上0.4的警戒线,接近0.5的危机线。而且,由于部分群体隐性福利的存在,中国公民的实际收入差距还要更高。

国家持续20多年的高速发展带来了物质财富的快速积累,但收入分配失范与不公的现象却显得较以往更加明显;越来越多的人进入了先富起来的群体,而社会保障的残缺不全,导致了竞争发展中的生存危机。一边是奢侈消费令世界瞩目,另一边却是劳动所得低廉、欠薪问题严重;一边是“富二代”频见报端,另一边是低收入阶层呈现出贫困的代际积累与延续,利益格局失衡已经成为一个不争的事实。在国际金融危机的冲击之下,这一状况不会好转只会进一步恶化。

贫富差距、分配不公正在挑战社会极限。郑功成老师向记者提起,1993年9月邓小平在与弟弟邓瑛的一次谈话中说道:“12亿人口怎样实现富裕,富裕起来之后怎样分配,这都是大问题……少部分人获得了那么多财富,大多数人没有,这样发展

度建设,对公共财政支出结构实行更有力度的调整。

记者:正如您所说,提高工资是初次分配中所要解决的,这个过程是渐进式的,并受多方因素影响。加快二次分配改革则显得更加迫切,这方面改革的着力点在哪儿?

郑功成:我认为,可优先考虑从再分配领域入手来调整现行利益分配格局。即通过扩大公共支出来扩大社会保障覆盖面、提高国民的福利水平并促使各项社会公共服务获得大发展,来达到增加城乡居民实际收入的目的。这相对于大幅度提高工资将更容易尽快取得实质效果,因为初次分配格局的调整需要渐进、稳妥,而再分配主要涉及公共资源的配置,是可以迈出较大步伐,因为公共财政的公共性,应当主要体现在民生保障与社会保障及公共服务方面。

目前,我国财政性社会保障支出只占财政总支出的比重为12%左右,而当今世界上福利国家的投入比重是50%左右,新兴工业化国家也在30%以上。这是国家财政的公共性的关键性指标,因此,我们要进行财政制度改革,必须在“增量”和“存量”上同时发力。

2009年中国政府施行的一系列民生政策,也指明了未来要优先投向民生与福利的公共财政的投入方向。其根本思路是要多投向民生、追求公共资源的使用效益。第一,压缩行政开支,杜绝政绩工程,减少直接的经济建设投资,更多的依靠市场融资;第二,强化社保再分配功能。在“十二五”期间要强化社会保障的收入再分配功能,建立以社会救助、全民医疗保障和养老保险为主体的经济保障体系,并进一步完善社会福利服务体系。第三,需要进行税收制度改革。

记者:税收制度的改革是否意味着财政制度的改革?从增量改革到增量与存量同时发力,这意味着利益重新分配将向纵深深入推进。

这两个方案明确了我国医疗保障建设的基本目标、步骤与实施方案,提供了疾病医疗保障的安全预期,是我国医疗卫生与医疗保障事业发展中的重大事件。

3.《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》出台。2009年12月22日,国务院常务会议决定从2010年1月1日起施行《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,包括农民工在内的参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员的基本养老保险关系可在跨省就业时随同转移,同时禁止参保者退保。

它在维护养老保险制度严肃性、增强养老保险制度保障性、维护劳动者流动过程中的养老保金权益方面迈进了一大步,符合职工基本养老保险制度全国统筹的方向。

4.2009年财政性社会保障开支大幅度增长,社会保障水平有较大幅度提高。2009年我国财政收入增长速度为9.1%,同期财政性社会保障支出增长速度为16.6%,相关的卫生、教育、就业支出均有较大幅度上升。同时,城乡低保待遇普遍提升,职工养老保险金持续增长,合作医疗报销比率从2008年不足30%上升到2009年的40%以上。

这表明国家财政对社会保障的支持开始由以往的“增量调整”向“存量调整”转变,国家财政的公共性与福利性增强,将不可逆转。

5.《2009—2011年廉租住房保障规划》发布,巨额投入促使保障性住房建设跨上新台阶。2009年6月,住房城乡建设部、发展改革委、财政部联合发布《2009—2011年廉租住房

下去总有一天会出问题。”

显然,重外贸、轻内需,重资本、轻劳力,重财富增长、轻分配的经济发展方式,已严重阻碍可持续发展的步伐。中国转变经济发展方式刻不容缓,推进收入分配改革时不我待。是时候了,让广大职工实现体面劳动,分享改革和发展成果。

中国新一轮收入分配改革在争议中走走停停。2009年4月29日,国务院常务会议通过了《关于2009年深化经济体制改革工作的意见》,提出加快出台《关于加强收入分配调节的指导意见及实施细则》。2009年5月26日,中共中央政治局召开会议,研究改革收入分配制度和规范收入分配秩序问题。这显示决策层试图通过收入分配调整,真正启动内需和消费的决心。

共同富裕思想是构建和谐社会的理论源头之一。和谐社会的价值取向是公平与公正,而共同富裕是公平与公正的最核心内容。郑老师认为,今日之中国,已站在了一个新的历史起点,共同富裕的时代已经成为历史,只强调鼓励部分先富起来的时代也应该成为历史。

在即将迎来的“十二五”时期,我们既需要对计划经济时代遗留下来的体制性障碍继续改革,更需要对改革开放前一个时期的改革进行再改革,填补以往改革之缺漏,矫正以往改革的偏差与失误,这将成为今日中国改革与发展的重大使命。

几年来的采访接触,郑老师的使命感、责任感,以及他的民生情怀和学术勇气,常常令记者感动。他常说,《孟子·告子下》中写道:“生于忧患,死于安乐。”人生如是,国家与社会亦当如是。在国家发展的新起点上,我们确实需要多一些忧患意识,少一点安逸享受,增一分公益责任,减半分自利追求。

进。

郑功成:国民收入分配要达到让全体国民合理地分享国家发展的成果,节制贫富差距的拉大,就需要通过政府控制的财政资源来合理调控,增加国家财政对各项民生事业的投入,尤其是对社会保障体系建设的投入,改革完善现有与个人所得相关的税制。因此,收入分配改革首先要从财政制度改革开始,也必须从这里开始。

加大所得税再分配功能,首先要上调高收入者的累进所得税率,其次要减少所得税的累进层级,并加大各层级之间的级差。不容回避的是,提高个人所得税的起征点,就会直接导致财政收入的减少,这是政府和公民个人之间的利益格局问题。老百姓的收入增长缓慢,而政府的财政收入增长很快,这是一个畸形的增长模式。进行税收制度的改革充满着艰辛。

同时,目前,垄断行业不仅工资很高,住房公积金的比例也很高,并大都建立了企业年金,这些福利的加总无形中就拉大了收入差距。以前,高公积金和高企业年金都免征个税,尽管这是国际通行的做法,但在现阶段无疑对低收入群体来说不公平,因为低收入群体往往不能参加,也就不能享受国家的免税优惠。因此,与收入相关的税制需要基于公平原则进行必要的调整。

此外,税收制度包括个人所得税、财产税、物业税、消费税等还会进一步完善,这个方面的大方向应该是明确的,现在的讨论甚至已经包括遗产税在内了。

特别需要强调的是,要把国家财政建设成为公共财政,并进一步提升为效益财政,让每一笔财政支出真正发挥它应有的作用,财政审计不能只是审计财政支出合不合规,还应当追溯源头,检查所有的支出规定是否符合公共利益、民生需求与最大效益的原则。

国务院新闻办公室首次发布《中国减灾行动》白皮书,对中国自然灾害的种类、分布和发生频率等进行了系统的整理,明确提出了中国减灾战略目标、任务以及减灾法制和体制机制的建设,首次将防灾减灾纳入国家可持续发展战略。

它的发布标志着我国从传统的被动救灾体制开始向主动防灾减灾体制转变。

9.全国人大常委会第三次审议《社会保险法》草案。2009年12月22日第十一届全国人大常委会第十二次会议对社会保险法草案进行了第三次审议。在三审稿中增加了关于降低基本养老保险缴费率上限、社会保险费统一征收、增加医保基金先行支付、全国社保基金定期公布收支情况并强化立法机关对社保基金的监督,以及纳入新型农村社会养老保险等内容。

《社会保险法(草案)》三审稿虽然还需要进一步完善,但确实有了明显的进步,向《社会保险法》的正式出台迈进了一大步。

10.全国工伤预防试点工作启动。2009年9月,人力资源和社会保障部发布《关于开展工伤预防试点工作有关问题的通知》,明确要求开展工伤预防试点,探索工伤预防费的提取、使用与管理监督机制,以及部门之间的协调工作机制等。

它标志着中国工伤保险制度开始由事后补偿机制向积极的事前预防保险制度转变,有效地减少工伤事故将成为工伤保险的重要目标,这一取向值得肯定并应在其他有关社会保障制度建设中之加以重视。