

不公平抑或不均等？

——中国收入分配问题的制度成因及治理

陆万军 张彬斌

摘要：本文从制度视角解读中国收入分配问题。在初次分配领域，由于相关制度改革不彻底，部分制度阻碍了市场竞争机制和要素流动对行业和地区差距的调节功能，违背了市场经济所要求的机会均等原则，同时恶化了收入分配。在再分配领域，税收制度的累退性和转移支付制度的地区 and 部门分割影响了再分配效率，导致再分配政策无法有效调节收入差距。在当前收入分配格局下，提高再分配力度并不能解决中国的收入分配问题，过度依赖再分配手段很可能与长期增长目标产生冲突。进一步深化市场化方向的改革，促进机会均等和制度公正，可以解决中国收入分配中的主要问题实现社会公平与经济效率的有效统一。为弥补初次分配的不足，可以通过改革税收体制和转移支付制度提高再分配效率，利用再分配手段进一步降低收入差距，实现结果公平。

关键词：收入分配；收入不公；机会均等；结果公平

中图分类号：F061.3/F062.6

文献标识码：A

文章编号：1008-1569(2016)06-0107-09

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2016.06.013

改革开放以来，中国经济领域在“做大蛋糕”方面取得了巨大成就，实现了 30 多年的高速增长奇迹，1978-2014 年人均 GDP 由 381 元提高到 46531 元，顺利由低收入国家进入中上等收入国家行列。经济的高速增长带来了民众生活的明显改善，人文发展指标 HDI 快速提高，1980 年 HDI 指数为 0.40，2011 年增长到 0.69，是 HDI 指数增长最快的几个国家之一。^①与此同时，分配领域在“分蛋糕”过程中出现的贫富分化现象同样值得关注，1981 年中国基尼系数为 0.29，属于收入分配高度均等化的国家，2014 年基尼系数为 0.469，^②收入最高 20% 家庭是最低 20% 家庭的 19 倍，^③逐步由一个极度均等化的社会成为一个贫富悬殊的社会。日本和亚洲四小龙的发展经历表明经济增长并不必然导致收入分配的持续恶化，分享性的经济增长模式在经济发展过程中可以实现，如日本和韩国在经济高速增长时期的基尼系数长期保持在

基金项目：南京农业大学人文社科项目“收入不平等对经济发展的影响及调节政策研究”（项目编号：SK2015010）；国家自然科学基金青年项目“大都市边缘区基本公共服务需求特征及规划方法研究”（项目编号：51408318）。

作者简介：陆万军，经济学博士，南京农业大学公共管理学院讲师；

张彬斌，经济学博士，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员。

0.3左右,较为均等的分配结构被认为是这些国家(地区)经济成功的重要因素(Stiglitz, 1996;蔡昉和王美艳 2014)。与东亚的发展经历相比,拉美和非洲部分国家在进入中等收入阶段后面临着严重的贫富分化问题,这些国家在上世纪 80 年代之后呈现出不断的经济波动和萧条,产生一系列社会问题和政治问题,人均收入水平处于停滞状态(陆万军和张彬斌 2014)。在经济高速增长时期,涓滴效应能够在一定程度上掩盖收入分化产生的潜在社会风险。^④随着经济进入中等收入阶段,经济衰退或减速会使潜在风险显性化,成为掣肘经济改革和持续发展的重要因素。考虑到政治市场上决策博弈过程,经济衰退或减速时期会有更多个体和组织会参与已有发展成果的分享,政府推动收入分配改革的阻力更大。在面对收入分配问题时,高速增长时期的主动调整可能更为有效。

一、收入不平等的成因及调节手段选择

由于不存在关于合理收入差距的统一标准,收入分配是否应该调节以及如何调节在学术界一直存在争议。针对皮克斯关于主要资本主义国家收入不平等持续扩大的论断(Piketty & Saez 2014)。支持者认为持续扩大的收入差距并不是由于人们能力差异导致的,市场失灵是大多数国家收入分配持续扩大的主要原因,应该通过高额累进税和严格的管制政策来调节收入分配(Auerbach & Hassett 2015)。另一些学者则认为收入差距反应了个体对社会贡献的差异,调节收入分配必然会影响经济效率(Mankiw 2015)。这些争论反映了学术界对收入差距成因的不同理解,在一个理想的市场经济中,个体间收入差别主要由劳动生产率和初始财富差别所引起的,提高税收和转移支付水平是控制收入差距最有效的方法,但过度依靠再分配政策来调节收入分配会扭曲市场价格体系并产生经济效率损失,这是部分学者反对过度依赖政府和再分配手段调节收入差距的主要原因。同时,再分配政策有效性高度依赖于一系列制度安排,包括个人收入和财产登记制度、灰色收入监管等。由于在制度建设上相对落后,再分配政策在发展中国家更有可能失效,拉美国家从上世纪 80 年代开始实施的再分配政策并没有有效改善收入分配状况(Goni et al 2008)。图 1 显示,发达国家可以通过税收与转移支付政策将收入差距控制在 0.4 以下,拉美国家虽然从上世纪 80 年代实施了福利赶超政策,但税收和转移支付政策对收入分配的调节能力并没有增强,大多数国家再分配调节后的基尼系数依然在 0.5 左右,属于收入分配高度不均等的国家。由于市场体制和再分配制度不健全,发展中国家收入分配问题并不能完全归因于市场因素,恶化收入分配的制度性因素在发展中国家普遍存在。对于发展中国家来说,把握经济发展的阶段性特征,理清导致收入分配失衡的制度性因素,可以通过去除制度性因素有效改善收入分配状况,实现社会公平与经济效率的有效统一。

在市场经济体制下,人们对由个人能力和努力程度所造成的收入差别有较高的容忍度,对由排他性的制度安排所导致的收入差距容忍度较低,客观收入差距与主观社会公平感之间存在差异。调节收入分配不仅要降低客观的收入分化程度,同时要考虑调节政策对社会公平感的影响。同时,考虑到调节方式可能对经济效率产生的影响,应该避免过度依靠再分配政策对经济发展产生负面影响,防止收入分配改革目标与经济增长目标产生冲突。收入差距的成因直接影响调节政策的选择,如果收入差距主要是由市场竞争和财富积累所产生的,则调节收入差距只能依赖再分配政策,存在公平和效率的抉择问题。如果收入差距是由市场之外的因素产生,某些制度安排可能既恶化了收入分配也对市场效率产生负面影响,则可以通过制度改革在调节收入分配的同时提升市场效率。可以将由制度因素所产生的收入差距称为收入不公,以区别由市场竞争所产生的收入差别,通过分析导致收入不公的制度原因以及可能产生的

影响,对收入分配问题的判断可能更加全面。本文将区别由不同因素所产生收入差别对个体社会公平感的影响,借鉴相关数据来简单描述当前收入不公的表现形式,得出相应的分析结论。

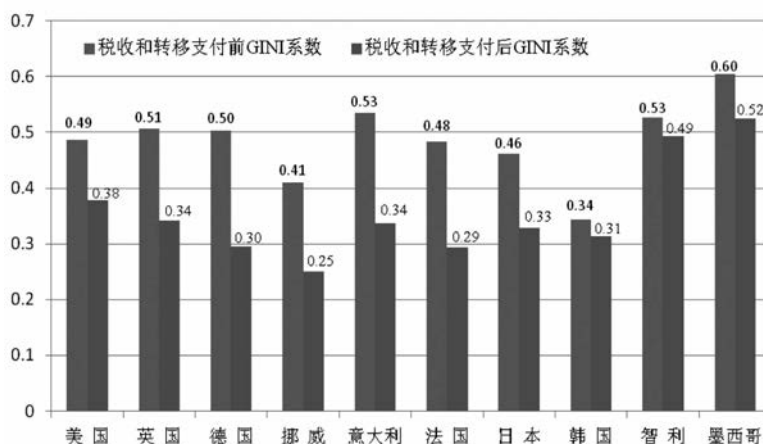


图1 部分国家的再分配政策效果

注:数据来源于 OECD 国家数据库(2010), <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>.

二、制度安排与初次分配中的收入不公现象

社会公平感是民众对分配状况的主观感受。计划经济与平均主义公平观相对应,过度关注结果公平的平均主义价值观压制了激励机制作用的发挥,导致普遍的贫困和低水平的平均。随着市场机制引入,计划时期的平均主义分配观被逐步摒弃,人们逐步接受了市场经济发展所带来的不平等和适度的收入差距。虽然不同个体之间的公平感存在差异,在市场经济体制下民众对社会公平的认识存在两点基本共识,一是每个社会成员都有权利获得一个最低程度的收入,二是剩余的社会财富应该根据个人的社会贡献来分配(李俊和吴晓刚,2012)。在市场经济体制下民众是接受不平等的,但民众对不平等的接受是有条件的,即普通劳动者认为可以通过个人努力来流向更高的社会阶层,高收入阶层所获得的收入与社会地位应该符合市场经济的分配标准(Xie Yu & Xiang Zhou, 2014)。在市场体制下民众对不同因素导致的收入差距会有完全不同的态度,与由市场竞争所产生的收入差别相比,由关系和运气所产生的收入差距更容易引起民众不满。如果大多数民众认为个人的财富和成功是由运气和关系导致,民众对收入分配的容忍度会降低,要求政府采取更加激进的再分配政策(Alesina & Angeletos, 2005)。考虑政治市场的决策过程,依赖再分配政策并不能解决由非市场因素所导致的收入分配问题,在设计管制措施和再分配政策时,利益集团会通过游说等方式实现有利于集团的分配政策,产生有损经济效率的恶性循环。这与拉美收入差距和民粹主义思潮的研究结论相一致,即普通民众会从激进的再分配政策中获得少量利益,但富人通过腐败和官商勾结等形式会获取更多的利益,严重损害了经济发展,腐败、贫困与经济停滞共生(Egorov & Sonin, 2013)。比较不同因素所产生的收入差距,民众对于由市场竞争所产生的个人收入差距具有较高的容忍度,在存在有效的社会流动渠道和公平的公共物品供给情况下,个人可以将自己所处的社会地位归结为个人努力、市场竞争等因素作用的结果。如果相关制度破坏了初次分配过程中的机会均等原则,不仅仅会恶化初次分配的结果,同时会对社会公平感产生负面影响。

遵循渐进式的改革模式,中国逐步由计划经济体制转向市场体制,体制转型必然会对分配

结构产生影响。一方面,市场机制引入必然会拉大收入差距,表现为人力资本和财产性收入逐步提高,企业家才能市场中得到承认;同时,由于经济体制改革并非一部到位,计划经济所遗留下来的传统体制在一定程度上得以保留,产生“体制外”和“体制内”的分割,部分制度可能成为恶化收入差距的重要因素。当前收入分配格局是市场和非市场因素共同作用的结果,部分制度阻碍了市场竞争机制对收入分配的有效调节,由制度性因素所导致的收入差别属于收入不公范畴,不符合市场经济下的分配原则,会对社会公平感产生明显的负面影响。在市场经济体制下,劳动力自由流动是均衡区域、城乡和行业差距的一个重要机制,我国计划经济时期的人口管制政策并没有彻底转变,户籍制度所产生的城乡隔离并没有完全废除,大量农村户籍人口可以在城市工作但无法享受相应的社会福利,城市化率和非农化率的差别持续扩大。由于户籍背后隐藏了巨大的社会福利和个体发展机会差别,户籍改革滞后导致中国城乡收入差距处于高位,成为对整体收入差距贡献最大的部分。城乡之间制度隔离违背了与市场体制相一致的机会均等原则,在宏观上表现为城乡收入差距处于高位,微观上表现不同户籍身份的个体在教育获得、职业发展以及收入获得上存在明显差异。户籍制度同时影响了市场的资源配置效率,户籍改革可以在宏观上促进要素自由流动,通过提高资源配置效率来促进经济增长(都阳等,2014)。部门分割是导致城市内部差距的重要原因,表现为社会福利制度的部门分割,国有垄断部门和私人部门之间的分割。城镇内部的收入差距更多地表现为行业之间的收入差别,尤其是垄断行业和竞争性行业之间的收入差别。由垄断所导致的行业差别既恶化了收入分配,也影响了要素在行业之间的自由流动,产生明显的效率损失。

衡量社会公平的另一个维度是个体能否获得同等的发展机会,在市场经济体制下,人力资本是影响个体未来发展机会最为重要的因素。教育资源分配状况在长期中会对收入分配产生明显影响,教育机会更加均等的社会中阶层流动更加明显,有助于发挥社会流动对收入分配的均衡器作用。中国经济的快速增长伴随着教育规模持续扩张和教育投入的持续增加,基础教育普及和高等扩招大大提高了国民受教育水平,但在教育资源的分配上依然存在显著的地区差异和城乡差距,表现为发达地区和城市地区在基础教育质量上存在明显优势,由于高中教育和高等教育采取竞争入学制度,会导致出生地对个体一生可能获得人力资本水平产生显著影响。由于教育资源分配不均等,同时户籍制度阻止流动人口获得居住地的优质教育资源,教育不平等在长期中是恶化中国收入分配的重要因素(Becker,2012)。同时,中国在高等教育领域实施的是省级配额制度,高等教育发达的省份一般会获得更多招生指标,进一步强化出生地对教育机会的影响。从省级比较来看,地区经济发展水平与基础教育质量存在显著正相关关系(图2),小学生均教育经费最低的贵州省只有5000多元,最高的北京市为25000多元,相差5倍。不同地区由于发展水平和政府政策差别必然会导致教育资源存在差异,在人口自由流动的情况下,个人通过自由流动选择不同地区公共服务,地区对个人教育水平的影响更多地是自发选择的结果。同时,劳动力向教育资源和公共服务更加发达地区流动,可以很好地均衡地区和城乡之间社会福利差别。由于中国地区和城乡之间存在明显的户籍门槛,教育不平等在很大程度上是由于制度隔离所引起的,由此所产生的收入不平等可以归结为制度性因素。

中国改革的目的是确立市场经济体制,发挥市场在资源配置中的决定性作用。体制转型必然会对收入分配结构产生影响,表现为计划经济体制下被压制的人力资本和财产性收入得到承认,而传统的单位分配体制和政府分配行为对收入分配的影响逐渐式微。顺应市场经济的改革目标,民众和政府应该容忍由市场竞争所产生的合理收入差别,收入分配改革更应该关注由非市场因素所产生的收入差距。由于体制转型不彻底,中国传统上的部分制度安排阻碍了市场对收入分配的调节功能,同时影响了市场的资源配置效率,由制度性因素所产生收入差

别违背了市场经济所假设的应得原则,制度隔离也与市场经济所要求的机会均等原则相悖。由于存在影响收入差距的制度性因素,个体更容易将收入差别归结为体制性因素而非竞争性因素,对社会公平感产生负面影响。收入分配改革的一个重要目标是提升社会公平,社会公平感一方面于社会客观存在的收入差距有关,同时与收入差距的成因存在关系,表现为市场体制下人们对由外在的制度约束所导致的收入差距容忍度更低。通过制度改革剔除影响收入差距的制度性因素,不仅可以降低客观存在的收入差距,也可以明显提升民众的社会公平感。

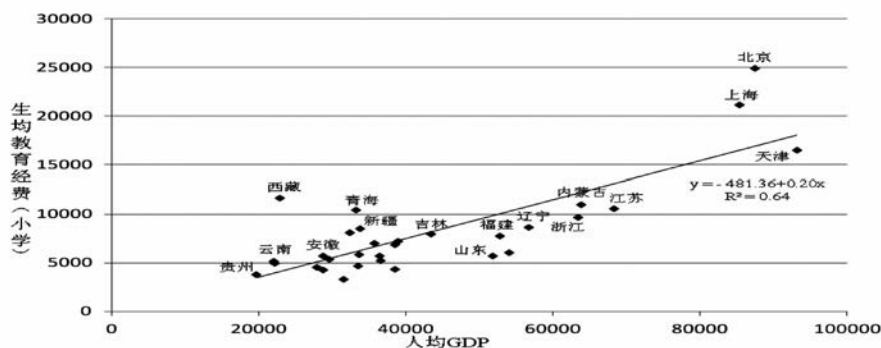


图2 2012 年人均 GDP 与生均教育经费(元)

数据来源《2012 年中国统计年鉴》与《中国教育经费统计年鉴 2012》,部分点省份名称未显示。

三、再分配调节对社会公平和经济效率的影响

如果初次分配结果超过社会容忍度,可以通过再分配手段调节收入分配,将收入差距控制在社会可接受的范围内。同时,利用转移支付和社会福利制度保障个人生存和发展的基本需要,进一步促进机会均等。绝大多数国家均存在各种形式的再分配制度,只是再分配力度和制度设计上存在差异,如福利国家通过高额累进所得税和高水平社会福利来调节收入差距,使收入差距处于一个非常低的水平。相对于西欧国家,美国更强调机会均等和市场效率,再分配调节功能相对较弱。韩国作为后发国家的成功典型,初次分配的结果较为均等,再分配调节功能较弱。西方国家福利支出占政府年度预算的 40%—50%,韩国只略高于 10%,收入分配主要依靠市场来调节(曹兴植和金炳彻 2007)。部分拉美国家在初期分配过程中产生了巨大的收入不平等,虽然在许多国家政府在一定时期采取了福利赶超政策(樊纲,张晓晶 2008),但提高再分配力度并没有显著降低收入差距,税收和转移支付之后的基尼系数仍然在 0.5 左右。不同国家对收入差距的容忍程度存在差异,再分配政策的力度存在明显差别,同时再分配政策效果受制于具体的制度设计。首先,收入再分配政策主要针对由市场因素所产生的收入差距。市场竞争必然会导致部分群体获得高收入,同时财富积累所产生马太效应无法通过市场来调节,必须利用累进所得税和财产税来抑制市场因素所产生的收入差别。如果收入差距是由非市场因素导致的,如制度隔离、歧视或灰色收入等因素,再分配政策并不能从根本上改变原有制度,对收入分配的调节效果较弱;其次,再分配政策效果受具体制度设计的影响。只有保证税收制度的累进性,同时转移制度瞄准低收入群体,再分配政策才有可能改善收入分配结果;同时,过度提高再分配力度可能会对市场效率产生负面影响。提高累进税率可能会对企业投资产生负面影响,高额的社会福利支出可能会抑制个体主动参与市场竞争的积极性。

再分配制度包括税收和转移支付两个方面。利用税收政策降低高收入群体的税后收入,采取转移支付手段提高低收入者的可支配收入,可以降低一个国家的收入分化程度。在具体

的税收制度中,只有税收总体上具有累进性,高收入人群承担的税率更高,才可以达到调节收入分配的目的。不同税种的收入分配效应存在巨大差别,由于个人和家庭的边际消费倾向递减,低收入人群消费支出占总收入的比重更高,以商品为征税对象的间接税具有累退性。间接税比重过高,可能导致国家的整体税收具有累退性。直接税总体上具有累进性,通过直接税收抵消间接税的累退性,可以实现利用税收制度调节收入分配的目的。在直接税当中,由于企业可以将部分税负转嫁给消费者,企业所得税事实上具有间接税的特征,对收入分配的调节能力较弱。以家庭或个人收入为征收对象的所得税有明显的累进性,是税收体制中调节收入分配最主要的税种(Bird & Zolt 2005)。中国的税收制度以间接税为主体,2013 年间接税收入 5.4 万亿元,占税收总额的比重约为 74%。直接税中对收入分配调节能力最强的个人所得税比重较低,随着个人所得税征税起点和税率的调整,近年个人所得税比重有所下降,2013 年个人所得税占总税收比重约为 6%。由于中国税收结构的特征,所得税无法抵消间接税收对收入分配的反向调节效应,导致中国的整体税负具有明显累退性特征(岳希明等 2014)。在个人所得税制度中,中国所得税主要征收对象为工资性收入,导致所得税在一定程度上被间接化。随着个人和家庭收入来源的多样化,所得税无法调节个人和家庭之间由工资之外因素所导致的收入差距,弱化了个人所得税对收入分配的调节功能。税收是政府实现收入再分配的重要环节,由于中国税收制度一方面以间接税为主体,同时个人所得税瞄准个人和家庭的劳动所得,导致整体税收制度具有累退性,税收无法起到有效的再分配作用。

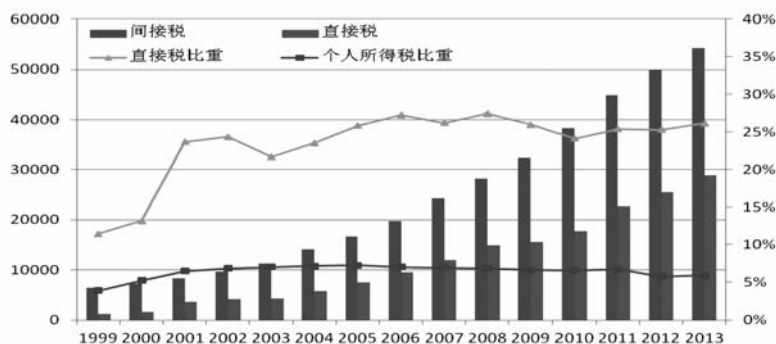


图3 财政税收的主要来源(税收单位: 亿元)

数据来源:《中国财政统计年鉴》

转移支付制度是再分配的另一种形式,利用转移支付手段为低收入人群提供必要的生活和发展资料,通过调高低收入人群实际收入来降低收入分化程度,将收入差距控制在可接受的范围内。同时,有效的转移支付制度可以提高低收入人群的发展机会,通过社会流动机制来促进社会公平,缓解收入分配问题。在现实中,要充分发挥转移支付制度对收入分配的调节作用,一方面财政支出中用于转移支付的比重必须足够高,如大多数西欧国家社会福利和公共服务支出是政府财政最主要的支出项目;同时,必须向低收入人群提供倾斜性的一般公共服务和社会福利支出,才能够发挥转移支付制度的再分配效应。一般来说,发展中国家对基础设施等生产性领域的投资会产生明显的外溢性,服务于经济增长目标,财政支出中用于生产性支出的比重较高,而社会福利和公共服务支出相对较少。中国财政收入和支出总量在过去若干年均经历了快速增长(图4),2013 年财政支出规模超过 14 万亿。在分权激励和地方发展主义理念的指引下,地方政府倾向于将财政支出投向能够带来明显经济增长的生产性部门(史宇鹏和周黎安 2008)。社会福利和一般公共服务支出增速低于财政总量的增速,2013 年财政用于社会保障和一般公共服务的支出约为 2.1 万亿,占财政支出总量大约为 15%,财政支出结构决

定了中国转移支付制度对收入分配的调节能力较弱。中国在计划经济时期的城乡和部门分割制度并没有完全消除,转移支付制度偏向于城市和国有部门,产生了社会福利制度和公共服务制度的城乡和部门分割,表现为经济发达城市和地区公共服务和社会福利水平更高,城乡之间在社会福利和公共服务水平上存在巨大差别。对比各个地区社会福利差别,其中最高的北京市人均公共服务支出接近6000元,最低的河南省为1300元(图5)^⑤,人均公共福利和社会福利支出与所在省份的经济水平高度相关。由于制度性分割,社会保障和转移支付政策对整体收入分配在一定程度上存在逆向调节现象,无法有效调节收入差距。

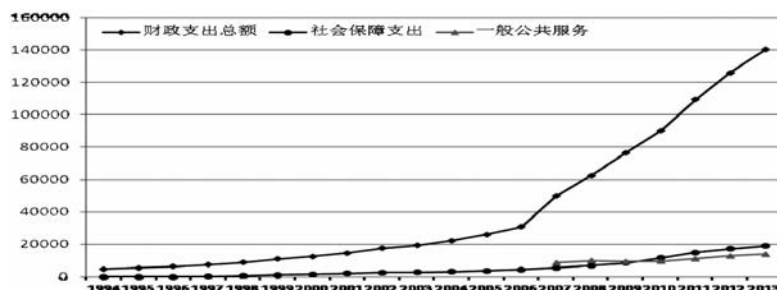


图4 公共财政支出与社会福利支出(亿元)

数据来源《中国财政统计年鉴》与《中国统计年鉴》。

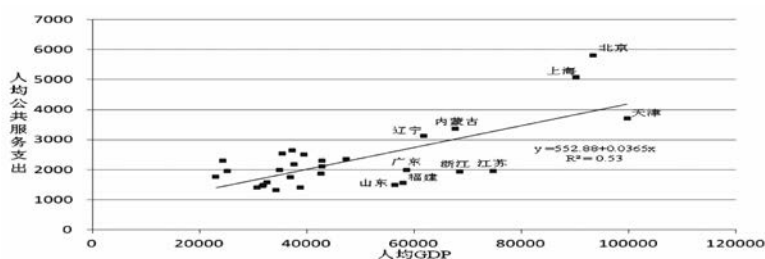


图5 2013年地区人均公共服务差别

数据来源《中国统计年鉴》,《中国财政统计年鉴》,《中国人口与就业统计年鉴》。

收入再分配是政府调节初次分配结果最主要的方式,税收和转移支付制度决定了再分配的效率。中国税收体制以间接税为主体,直接税尤其是个人所得税比重过低,导致税收制度在总体上呈现累退性特征,无法有效调节收入差距。在转移制度领域,一方面由于经济发展阶段特征和地方竞争的结果,中国财政资金更多地投向生产性领域,转移支付总额占财政支出的比重较低;同时,传统的制度隔离导致转移支付制度存在地区、城乡和行业分割,社会福利和公共服务的资金安排向城市和国有部门倾斜,在一定程度上存在逆向调节的特征。再分配效率高度依赖具体的再分配制度设计,由于税收结构和转移支付制度的特征,中国的再分配制度对收入分配调节功能较弱。在当前的再分配体制下,提高再分配力度并不能有效解决中国的收入分配问题。对再分配制度进行渐进式的改革,提高税收的累进性,将社会福利和公共服务经费向中低收入人群和地区倾斜,可以有效提高中国再分配的效率。

四、兼顾效率与公平的分配政策探讨

在任何一个现代国家,收入分配结构都是市场和分配制度共同作用的结果。一般来说,初次分配更加注重机会公平,利用相关制度保障并促进个体公平参与市场竞争,维护由市场竞争所产生的合理收入差别,使市场效率充分发挥。再分配的目标是实现结果公平,利用税收杠杆

和转移支付制度调节初级分配结果,将收入差距控制在社会可接受的范围内。中国当前的收入分配问题并不能完全归结为市场化改革,初次分配和再分配过程中的相关制度设计是恶化收入分配的重要原因。在初次分配领域,城乡、行业 and 部门之间的壁垒违背了机会均等原则,阻碍了市场通过劳动力流动均衡城乡和行业之间的收入差距,同时影响了市场资源配置效率,制度性因素阻碍了个体公平参与市场竞争,会对社会公平感产生负面影响。在再分配领域,以间接税为主体的税收制度导致税收对收入分配调节能力较弱,传统的偏向性政策在转移制度中表现为社会福利和公共服务资金向城市和发达地区倾斜,转移支付制度无法有效调节收入分配。存在两种改变当前收入分配格局的政策选择。一是通过提高再分配力度来缓解收入分配问题,重点关注结果公平。这种方式虽能在短期赢得民众的支持,由于中国税收和转移支付制度的再分配效应较弱,如果不对再分配体制进行改革,提高再分配力度并不能有效降低收入差距。同时,过度提高再分配力度有可能会对市场效率产生负面影响,与中国长期经济发展目标产生冲突;二是通过制度改革来促进机会均等和公平竞争,重点解决初次分配过程中的收入不公问题。从长期来看,制度改革可以减少由非市场因素所导致的收入差别,提升社会公平感。同时,涉及初次分配的部分制度改革可以有效提高市场效率。考虑中国的发展阶段特征,收入分配改革应该考虑改革策略对市场效率可能产生的影响,利用制度改革解决初次分配过程中的收入不公现象并提高再分配的效率,避免过度依赖提高再分配力度来解决收入分配问题。

(一) 初次分配的制度改革: 促进机会均等与制度公正

促进机会均等和制度公正有利于充分发挥市场在资源配置和初次分配中作用,通过市场竞争机制缓解初次分配中存在的收入不公问题,解决我国目前收入分配格局中所存在的主要问题。机会均等要求赋予每个人同等的发展权利,降低家庭出身等非生产性因素对个人发展的影响,包括个人在获得教育和基本社会福利上逐步实现权利平等。基于机会均等和公平竞争所形成的收入差距符合与市场经济的应得原则,不会产生普遍社会冲突心理,收入差距不会通过社会稳定引发经济停滞和增长灾难。教育资源的获得是影响个人发展最重要的因素,应逐步降低义务教育阶段所存在的城乡和区域差别,实现义务教育资源均等化,同时为低收入家庭和个人提供倾斜性的教育补贴政策。高等教育的省际差别同样有违机会均等的原则,这种出身地差异造成的教育机会差别并不是个人选择的结果,而是由于强制的户籍壁垒所导致的资源分配省际不均,必须通过经济政策逐步去除分省之间在教育资源上的差异。由于地区之间公共产品供给不可能完全均等,在促进地区教育资源均等化的同时,中央政府可以通过统筹安排逐步去除户籍制度所产生的城乡和区域隔离,赋予公民“用脚投票”的权利,通过劳动力的流动来均衡区域和城乡之间的教育资源和社会福利差别。制度公正包括多个层面,在个人层面上,逐步促进个人在就业等方面的公平竞争,加强权力监督,避免因权力因素破坏个人之间的公平竞争;在企业层面上,给予民营企业公平的资源获得权,通过竞争机制来去除有垄断等非市场因素所导致的行业差别。

(二) 通过制度改革强化再分配的调节功能

在面对收入分配问题时,民众会利用手中的选票要求政府加大再分配力度,通过再分配政策来平抑收入差距。制度因素是导致我国再分配调节功能弱化的主要原因。税收和转移制度是调节再分配的主要手段,间接税为主体的税收制度是导致我国税收调节功能弱化的主要原因,分割的社会保障和社会福利制度是导致转移支付政策调节收入分配功能弱化的主要原因,因此,逐步改革当前的税收和转移制度是强化再分配调节功能的基本条件。首先,逐步调整当前的税收结构。提高针对个人和家庭直接税收的比重,降低间接税比重,可以增强税收对收入

分配的调节功能。随着个人和家庭财产积累的增加,试点征收财产税,平抑由财富积累所产生的马太效应;其次,在转移支付制度建设方面,改革城乡、地区和行业分割的社会福利制度,建立统筹的社会福利制度,发挥转移制度政策对收入分配的调节功能。同时,建立瞄准特殊群体的再分配政策和转移支付手段可以促进机会均等,如对低收入家庭子女接受教育提供更多的直接资助,避免由于家庭原因降低个体接受教育的积极性;提高失业和低收入人群医疗保障和基本社会福利水平,增强个体和家庭面对疾病、失业等随机因素的抵抗能力,避免因意外情况导致个人和家庭陷入贫困。通过去除影响再分配政策调节效果的制度因素,建立瞄准特定人群的转移支付政策,可以提高资源配置效率并促进机会均等,同时会增强再分配的调节功能。

注释:

① 人文发展指数(HDI)由预期寿命、教育水平和生活水平等指标几何平均产生的一个综合指标,文中的 HDI 数据引自世界银行研究报告: <http://siteresources.worldbank.org/NUTRITION/Resources/281846-1271963823772/BurkinaFaso.pdf>。

② 文中基尼系数为国家统计局公布的数据,由于数据来源不同,部分研究估计的基尼系数值更高。

③ 家庭收入数据引自:国家卫生计生委家庭司,《中国家庭发展报告 2015》,中国人口出版社 2015 年版。

④ 涓滴效应指富人收入的增长可以通过创造就业机会和信贷机会来惠及普通民众,改善普通民众的生活状况。

⑤ 公共服务和社会福利支出主要针对本地户籍人口,根据统计年鉴中提供的相关数据,涉及公共服务的支出项目包括:社会保障和就业支出、公共服务支出,《中国人口与就业统计年鉴》提供了各省份的户籍人口数量,人均公共服务=(社会保障和就业支出+公共服务支出)/户籍人口。

参考文献:

- Alesina A and Angeletos G M (2005). "Fairness and Redistribution", *American Economic Review*, 95(4), 960-980.
- Auerbach A J & Hassett K (2015). "Capital Taxation in the Twenty-First Century", *American Economic Review*, 105(5), 38-42.
- Becker G (2012). "Growing Human Capital Investment in China Compared to Falling Investment in The United States", *Journal of Policy Modeling*, 34(4), 517-524.
- Goni E J, Lopez H and Servén L (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, No.4487.
- Egorov G and Sonin K A (2013). "Political Theory of Populism", *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771-805.
- Mankiw N G (2015). "Yes, $r > g$. So What?", *American Economic Review*, 105(5), 43-47.
- Bird R M and Zolt E M (2005). "The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries", *Journal of Asian Economics*, 16(6), 928-946.
- Stiglitz J E (1996). "Some Lessons from the East Asian Miracle", *World Bank Research Observer*, 11(2), 151-177.
- Piketty T and Saez E (2014). "Inequality in the Long Run", *Science*, 344(6186), 838-843.
- Xie Yu and Xiang Zhou (2014). "Income Inequality in Today's China", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(19), 6928-6933.
- 蔡昉、王美艳《中国面对的收入差距现实与中等收入陷阱风险》,《中国人民大学学报》2014 年第 3 期。
- 曹兴植、金炳彻《韩国社会的不平等、贫困和社会福利》,《社会保障研究》2007 年第 1 期。
- 都阳、蔡昉、屈小博、程杰《延续中国奇迹:从户籍制度改革中收获红利》,《经济研究》2014 年第 8 期。
- 樊纲、张晓晶《“福利赶超”与“增长陷阱”:拉美的教训》,《管理世界》2008 年第 9 期。
- 李骏、吴晓刚《收入不平等与公平分配:对转型时期中国城镇居民公平观的一项实证分析》,《中国社会科学》2012 年第 3 期。
- 陆万军、张彬斌《分配失衡与发展陷阱:经验事实及成因探讨》,《经济学家》2014 年第 7 期。
- 史宇鹏、周黎安《地区放权与经济效率:以计划单列为例》,《经济研究》2007 年第 1 期。