

中国居民收入分配体系： 演变、特征与展望*

卢倩倩 许光建 许坤 余欣芝

内容提要 新中国成立以来,中国居民收入分配体系的变迁具有明显的阶段性特征,计划经济时期表现为城乡二元经济结构和低收入下单位福利制度,社会主义市场经济时期表现为收入分配原则和社会保障制度的基本建立与近年来着重缩小收入分配差距。本文基于制度变迁的多重制度逻辑分析,简要阐述了推动居民收入分配体系变迁的逻辑和动力,并且从规模性收入分配视角分析了中国现行居民收入分配体系中初次分配、再分配和第三次分配的现状与问题。最后,本文基于现行收入分配体系中存在的问题,从缩小初次分配差距、深化财政体制改革、优化社会保障制度、发挥第三次分配的作用和推进基本公共服务均等化与可及性等方面提出了相应的政策建议。

关键词 居民收入分配体系 制度变迁
多重逻辑分析 规模性收入分配

Abstract Since the founding of China, the changes in the Chinese resident's income distribution system have obvious phase characteristics. Under the Planned Economy period, it is manifested in the dual economic structure of urban and rural areas and the unit welfare system under low income. Under the Socialist Market Economy period, it is

manifested in the initial establishment of income distribution principles and the social security system, and then focusing on narrowing the income distribution gap in recent years. Based on the analysis of multiple institutional logics of institutional change, this paper briefly explains the logic and dynamics driving the change of the income distribution system, and analyzes the current situation and problems of the primary distribution, redistribution and third distribution in the current income distribution system of Chinese residents from the perspective of sizeable income distribution. Finally, based on the problems in the current income distribution system, the paper puts forward corresponding policy suggestions in terms of narrowing the gap of primary distribution, deepening the fiscal system reform, optimizing the social security system, playing the role of the third distribution and promoting the equalization of basic public services.

Keywords Resident income distribution system Institutional change Multiple logical analysis Sizeable income distribution

党的十九届四中全会发布《中共中央关于

* 本文为中国人民大学2020年度拔尖创新人才培养资助计划成果,余欣芝为通讯作者。

坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(下文简称“决定”)将“按劳分配为主体、多种收入分配方式并存”这一基本分配制度上升至中国社会主义基本经济制度层面,作为提升国家治理能力现代化的要求之一。2020年,习近平总书记在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》亦明确提出“研究制定促进共同富裕行动纲要”。因此,如何进一步完善中国居民收入分配体系,形成稳定的社会收入分配结构,让一切有利于经济高质量发展的生产要素充分涌流,对避免陷入“中等收入陷阱”、解决当前社会主要矛盾具有重要的理论意义和实践意义。

古典经济学和新古典经济学主要从商品生产和交换过程研究要素的分配。内生增长理论开始重视国民收入的规模性分布动态变化(尹恒、龚六堂和邹恒甫,2002)。马克思的分配理论认为分配包含生产工具的分配和社会成员在各类生产之间的分配。整体上,以克拉克的边际生产力论为代表的以要素贡献为基础的分配理论和以马克思剩余价值理论为基础的分配理论是目前比较完整的两大分配理论。虽然两者的研究内容不尽相同,但均主要聚焦于“国民收入如何在居民中间分配”的个人分配问题、“要素价格如何决定”的功能性分配问题和“国民收入如何在劳动、资本和土地等生产要素中间进行分配”的分配份额问题(胡莹,2013)。要素价格一般由市场机制决定,另外两大问题则主要由政府通过收入分配体系的确立来解决。即,收入分配体系主要指的是收入分配原则确定,主要包含两个方面:一是由基本经济制度决定的要素收入分配格局问题,二是在宏观和微观层面的具体分配制度的制定。关于要素收入分

配格局的相关理论和实证研究汗牛充栋,但居民收入分配体系的研究由于制度本身比较丰富和复杂,其相关的系统性梳理文献较少,因此本文的首要目的即从宏观调控的制度层面对居民收入分配体系进行梳理和分析。国内目前对于收入分配体系并没有明确的定义,借鉴何盛明、刘西乾和沈云(1990)对国民收入分配体系的定义及刘鹤(2019)对社会主义分配制度的阐释,本文认为广义的居民收入分配体系应当包含初次分配、财政分配和社会保障体系。本文首先梳理了新中国成立以来居民收入分配体系的历史沿革,并基于制度变迁的多重逻辑分析框架对居民收入分配体系的变迁进行分析,然后基于规模性收入分配的视角归纳了新时代中国收入分配体系的特点及其对居民收入分配差距的调节作用,最后就完善居民收入分配体系提出了政策建议。

一、中国居民收入分配体系演变的历史脉络与逻辑特征

(一) 中国居民收入分配体系演变的历史脉络

中国现行居民收入分配体系于“九五”计划期间具备雏形,并不断完善,至“十一五”规划期间基本形成,随后继续发展成熟(图1)。

改革开放前,计划经济体制下的国民收入分配制度和体系主要表现为高就业、低工资加基本社会保障制度。城镇建立了以货币工资制、劳动保险基金、医药费、福利费、文化教育费、住宅为主的货币与实物分配体系,农村建立了以农业生产资料及技术援助、三年不变的农业税、社会救济费、国家粮食收购为主的分配体系。1975年,首次从宪法层面明确了中国社会主义收入分配体系“各尽所能、按劳分配”的基本原则。

改革开放至“九五”计划时期,社会主义市场经济的收入分配原则与社会保障制度基本建立。这一期间的居民收入分配体系完善主要表现为:(1)在合法性层面,知识、技术、土地、资本等要素正式参与收入分配,个体经营者等私营经济收入的合法性正式确立;现行基本收入分配制度于1999年在宪法层面确定下来。(2)在居民收入分配体系内容层面,社会保障制度范围进一步扩展,开启包含“社会养老保险、失业保险制度、医疗保险、工伤保险为主的社会保险事业和社会福利、社会救济与优抚事业”的社会

保障制度改革;税收制度改革加快推进,个人所得税、消费税、车辆购置税等逐步设立并完善;开始重视慈善事业的“第三次分配”作用。这一时期,中国居民收入分配体系的工作重点主要是根据经济体制改革不断调整生产要素参与收入分配的经济关系,初步建立起全面的社会保障制度并逐渐法制化。

“十一五”规划至今,中国居民收入分配体系工作的重点开始转向调节收入分配差距特别是城乡间差距,加强财税制度对收入差距的调节。这一时期,居民收入分配体系改革主要包

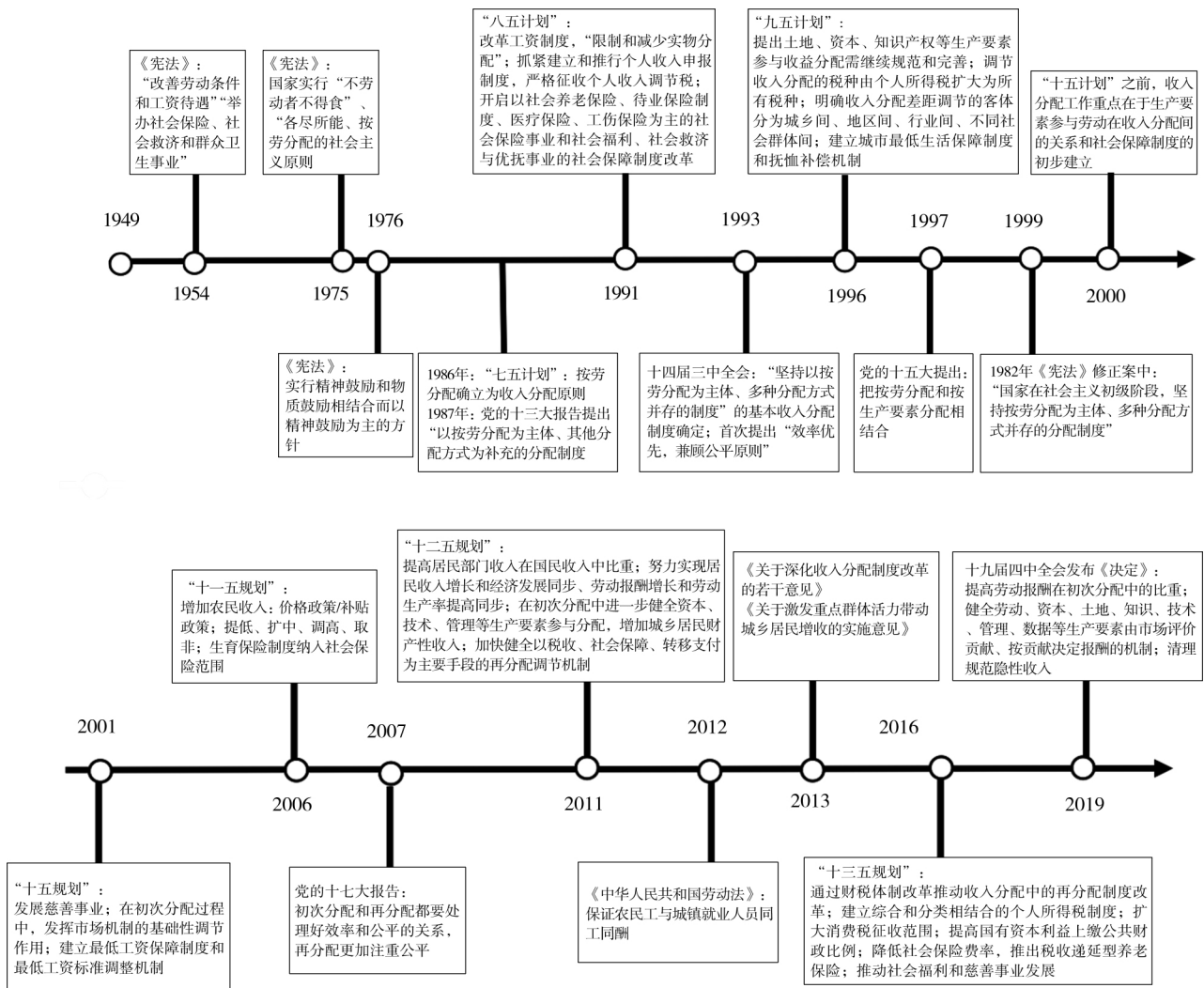


图1 法律和国家规划层面中国收入分配体系演变

括:(1)在初次分配环节,重视不同国民部门间收入差距,不断提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重;将管理、数据等纳入生产要素内容,提出在初次分配中“健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制”。(2)在再分配环节,通过取消农业税、增加农民补贴、整合城镇居民和农村居民医疗和养老保险、保证农民工和城镇就业职工同工同酬等政策不断缩小城乡收入分配差距;健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制,包括建立综合和分类相结合的个人所得税制度、调整消费税等税收范围、提高直接税比重等。

(二)中国居民收入分配体系演变的逻辑特征

居民收入分配体系变迁涉及多个国民经济部门的多种制度的重组与融合,因此分析居民收入分配体系变迁不能仅仅关注某一部类或某一制度在其中的作用,必须注重多重制度逻辑间的相互作用。本文借鉴周雪光和艾云(2010)的制度变迁多重逻辑分析框架,分析了新中国成立以来居民收入分配体系变迁机制。

在国家层面逻辑上,居民收入分配体系基本框架确立与变迁的根源在于中国社会主义基本经济制度的变化。“计划经济”时期,城镇居民工资收入与农村居民农业经营收入基本通过“计划”确定,收入弹性较小,收入差距亦较小。居民和企业基本不具备收入议价能力,所有社会福利均由政府部门确定。同时城乡收入分配体系完全分离,导致了城乡居民收入水平和社会保障福利存在显著差别并成为城乡收入差距的长期桎梏。改革开放后,随着社会主义市场经济体制的建立,知识、技术、资本等作为生产要素获得相应报酬取得“合法性”,居民收入分配政策体系发生根本性转变,并随社会主义市场经济的健全不断完善。此外,随着经济不断发展,由于城乡二元经济结构制约了中国城镇化水

平,使城乡收入差距不断扩大,阻碍经济持续增长,因此,十八大以后中国开始着力推进城乡融合发展,城乡居民社会保障制度逐步统一。

在科层逻辑上,居民收入分配体系的演变过程中不乏多个部门间的合作和博弈。“七五”计划前经济社会发展最重要的任务是“做大蛋糕”,因此各部门在居民收入分配体系建设中基本服从于经济发展总体安排,人社部的前身——劳动人事部在调节收入分配中起主导作用,民政部通过社会救助、社会福利等进行专项贫困救助。随着居民收入分配差距逐渐扩大,通过再分配环节缩小收入分配差距、扩大社会保障覆盖范围成为时代主要任务,因财税制度在再分配环节十分重要,财政部也被纳入到这一任务中来。但2008年大部制改革以来,政府部门职能重新划分,虽然国家规划多次提出缩小收入分配差距、扩大社会保障覆盖范围且居民收入分配体系已基本确立,但涉及收入分配管理的部门由于在改革过程中存在职能划分混乱、部门间推诿等现象,导致居民收入分配体系执行效果不佳。随着部门间关系的逐渐理顺,人社部加快推动城乡社会保障统一,打破城乡间社会保障制度“隔断”,使得中国社会保障政策取得较大进步。此外,民政部门主要负责社会救助、社会福利等工作,但最终资金来源依赖财政部门划拨,因此民政部门可能受限于财政拨款限额而在社会救助和社会福利改革中缺乏能动性。

值得注意的是,居民收入分配体系变迁过程中,非营利组织起到了愈来愈重要的作用。首先,由于居民缺乏有效组织能力、传统“财不外露”的金钱观念深厚以及收入差距的固有存在,使其很难在收入分配政策议题上达成统一认识,因此居民逻辑层面对推动收入分配体系完善基本没有凝聚力和动力。其次,在企业逻辑层面上,企业管理者更加注重企业利润率的提高和企业发展前景,薪酬设计服从于企业发

展。虽然随着信息时代的到来,知识、技术、管理开始成为影响企业生产率和利润率的重要生产要素,率先在实践层面推动了将知识、技术、管理等纳入收入分配体系,但仍未改变薪酬设计服务于企业生产的本质。不过随着企业商誉的愈发重要以及税收制度中对企业捐赠的抵税机制设计,又导致企业具有一定动力参与第三次分配。因此,非营利组织逻辑层面,“利他性”使其成为居民、企业、社会组织中推动居民收入分配的最主要动力,非营利组织强大的组织能力有利于推动第三次分配的实现。

二、中国现行收入分配体系的特点:基于规模性收入分配的视角

经济学一般从规模性收入分配和功能性收入分配入手研究收入分配问题,前者指不同家庭和社会阶层间的分配状况,后者指劳动、资本、土地、管理、技术等生产要素间的分配情况(马海涛和朱梦珂,2020)。本文主要从规模性收入分配角度出发,分析现行居民收入分配体系对行业间、城乡间和区域间收入分配差距的影响。现行居民收入分配体系主要由初次分配和再分配两大领域制度构建,本文将从初次分配和再分配两个环节进行具体分析。

(一) 初次分配

理论上,基于新古典经济学的市场竞争理论主要从行业垄断和劳动力禀赋因素出发研究初次分配不平等。完全竞争理论认为,垄断可能导致不同行业的劳动边际生产率不同,因而造成收入不平等。Sen(1997)指出,经济不平等不仅要重视收入的不平等,更要重视能力的不平等,亦即新古典经济学所关注的劳动力禀赋。内生增长理论也将人力资本纳入模型并探讨了其对初次分配的影响。在实践中,世界主要经济体在初次收入分配体系中的政府干预主要包括反垄断、确定最低工资标准、政府提供就业岗

位等。中国由于独特的城乡二元经济结构,居民部门初次分配主要分为城镇居民和农村居民收入分配,随着农村富余劳动力进城务工产生的特殊群体——农民工同时适用城镇居民的部分初次分配方式及农村居民的初次分配方式。在初次分配中,中国主要通过最低工资标准和就业培训保障城镇居民和农民工权益;政府提供就业岗位的措施则由于户籍制度导致城镇和农村存在显著差异;而在反垄断措施方面,由于《反垄断法》于2008年才开始实行且在社会主义市场经济体制正式建立初期行政性垄断更为严重(岳希明、李实和史泰丽,2010),近年来平台垄断程度逐步加深,因此造成了初次分配中行业间差距的不断扩大。2019年,中国城镇单位就业人员年平均工资为90501元,平均工资最高的信息传输、计算机服务和软件业为161352元,年平均工资最低的农、林、牧、渔业为39340元,前者约为后者的4.1倍。值得一提的是,随着平台经济不断发展壮大,平台经济领域反垄断对于调整初次收入分配差距愈加重要,但与美国对反垄断的政策取向受政治因素等影响不同,中国自2019年以来多次出台相关政策加强政府预防和制止平台经济领域垄断行为(李凯和樊明太,2021)。

(二) 再分配

再分配主要包括通过税收等收入措施与通过转移支付和社会保障等支出措施调节居民收入分配差距。再分配体系中,转移支付主要调节居民流量收入,社会保障主要调节居民存量财富,收入措施则兼具对流量收入和存量财富的调节。

1. 收入措施调节

税收收入是公共财政的主要收入来源,被视为再分配的最主要手段。理论上,由于税收存在于经济活动的多个环节从而促使了税收转嫁的实现,因此任何一种税收的最终归宿均可能为居民个人,从而影响收入差距。税收在居民收入分配体系中的重要调节作用的关键在于

税收转嫁的税制要素设计和税收征管的地区间配置(李建军、冯黎明和尧艳 2020)。

表 1 中国初次分配类型及特点

类型	城镇居民	农村居民	农民进城务工人员
参与初次分配的基础	就业机会 职业技能 创业资金 自有资产	农业生产资料 职业技能	就业机会 职业技能 创业资金
参与初次分配前提保证的政策干预	岗位培训 技能鉴定补贴 小额担保贷款 财政贴息 公开招聘制度 中等职业教育免费制度	家庭联产承包责任制 农业生产的各类补贴	技能培训 技能鉴定补贴 小额担保贷款 财政贴息 中等职业教育免费制度
参与分配生产要素	劳动、技术、知识、资本、管理	劳动、技术、管理、土地	劳动、技术、管理、土地
主要市场分配方式	工资性收入 经营性收入 财产性收入	农业经营收入 财产性收入	农业经营收入 工资性收入 财产性收入
主要政府干预方式	最低工资保障制度 最低工资标准调整机制 企业薪酬调查和信息发布制度 国有企业高管薪酬管理 机关事业单位工资制度 科技创新人才薪酬制度 租金、利息、分红法律保障	农产品价格保护政策 农产品收储政策	同工同酬 最低工资保障制度 农产品价格保护政策 企业薪酬调查和信息发布制度

就行业间收入分配而言,个人所得税承担了主要调节责任。对比美国 2011 年以来个人所得税收入占联邦财政收入的比重始终在 45%~52% 区间,中国个人所得税收入占一般公共预算收入的比重长期低于 10%。个人所得税调节收入差距的效果来源于扣除标准和累进税率等要素的设置,但近年来其累进性逐渐减弱。工资薪金收入所得适用 25% 税率的中间收入部分税收负担最重;经营性所得由于核定征收比重过高削弱了其累进性;财产净收入实际税负过低,尤其是房产转让所得在实际执行中由“所得税”逐渐变为

“流转税”(刘维彬和黄凤羽,2020)。其次,企业所得税亦是调节行业间收入差距的可行措施之一,行业间收入差距的重要原因之一在于垄断,因此,在再分配环节可以针对垄断行业和非垄断行业进行差异化税收设计。再次,由于当前房产税中的房产税、城镇土地使用税和资源税等仅针对企业征收,因此,税收手段可以通过对房产、土地和资源等要素依赖程度过高的行业进行调节(郭平、刘志海和洪源,2015)。

就区域间分配而言,首先,税收征管的生产地原则和消费地原则可能导致税收在地区间的

横向分配不均。基于传统的“企业创造税收”的历史渊源(黄夏岚和刘怡,2012),中国的增值税、企业所得税和个人所得税主要基于生产地原则征管,但由于这三大税种均是通过企业汇总缴纳,而随着现代化分工原则的确立及信息技术的发展,企业服务供给和价值创造的空间分离成为可能,生产地和消费地背离程度也大大提高,因此导致了税收由经济落后地区向经济发达地区转移(李建军、冯黎明和尧艳,2020)。除企业所得税的实施条例经过2008年的修订在一定程度上削弱了税收背离,增值税和个人所得税等税收背离情况仍旧十分严重。其次,数字经济的发展加速了税收背离程度。当前,互联网企业的总部大多集中分布在北京、上海、深圳和杭州等城市,但数字经济的消费地却分布在全国范围,而且数字经济的发展尤其是电子商务的发展在一定程度上侵蚀了“实体商务”的经营范围(杨炳炎,2016),这导致了经济欠发达地区的税收流出。而地方政府的财政收入实力极大地影响了该地的基础设施建设和公共服务供给,会间接影响区域间收入和财富差距。

就城乡间分配而言,直接税和间接税的税制结构比重安排是影响城乡居民收入差距的最主要因素。当前中国的直接税比重在38%左右,较发达国家相比存在直接税比重低、间接税比重高的问题。虽然在2006年取消农业税后,农村居民的直接税负大大减轻,但由于税收转嫁的存在,中国以间接税为主的税制结构对城乡居民的收入差距尤其是财富差距具有重要的调节作用。城乡居民在进行生产、经营和消费活动时均需负担增值税、消费税、城市维护建设税和关税等,但相对于城镇居民和农村居民收入差距水平而言,农村居民间接税占收入的比重往往高于城镇居民(杨森平和周敏,2011)。此外,当前的直接税种的部分税种设计还会极大影响城镇内部和农村内部的收入差距。例

如,由于当前房产持有环节征税仅针对企业而并不适用于个人,在房地产市场异常火热的阶段弱化了房产税的调节作用,使得城镇内部和农村内部拥有多套投资性住房的居民财富迅速积累,扩大了财富差距。此外,中国目前对于遗产继承收入的税负并未进行相关规定,而当前高收入组的财产份额占比不断提高可能造成财富差距的代际传递。

2. 支出措施调节

支出措施主要是通过社会保障支出、转移支付等方式实现对低收入人群的生活保障以及地区之间的收入差距调节。

(1) 社会保障

当前,中国形成了以社会保险、社会救助、社会福利、优抚制度为主的社会保障体系。其中,优抚制度、社会福利制度和社会救助制度由于其并未对受益主体进行义务规定,因此对于收入分配调节作用较为显著,主要调节贫困或低收入组和中低收入组的组间差距。但由于这三种制度的财政支出规模相对较小,因此,本文重点探讨社会保险制度对居民收入分配的调节作用。

社会保险主要包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险五大项目。从社会保险对不同收入组的组间差距调节来看,社会保险制度显著缩小了居民收入分配差距(王延中等,2016)。但现行社会保险制度由于保障内容、待遇标准和参保率的差异导致社会保险制度对于规模性收入差距的调节作用有待进一步提高。已有研究大多从社会保险制度对城乡间收入差距进行分析,本文尝试根据社会保险的保障内容、待遇标准和参保率等补充社会保险对行业间和区域间收入差距调节的分析。

就行业间差距而言,首先,在待遇标准方面,养老保险和医疗保险在机关事业单位和企业单位间的待遇标准差异对行业间收入差距产生了扭曲作用。机关事业单位职工养老保险待遇标准(2015年并轨前)普遍高于企业单位职工,

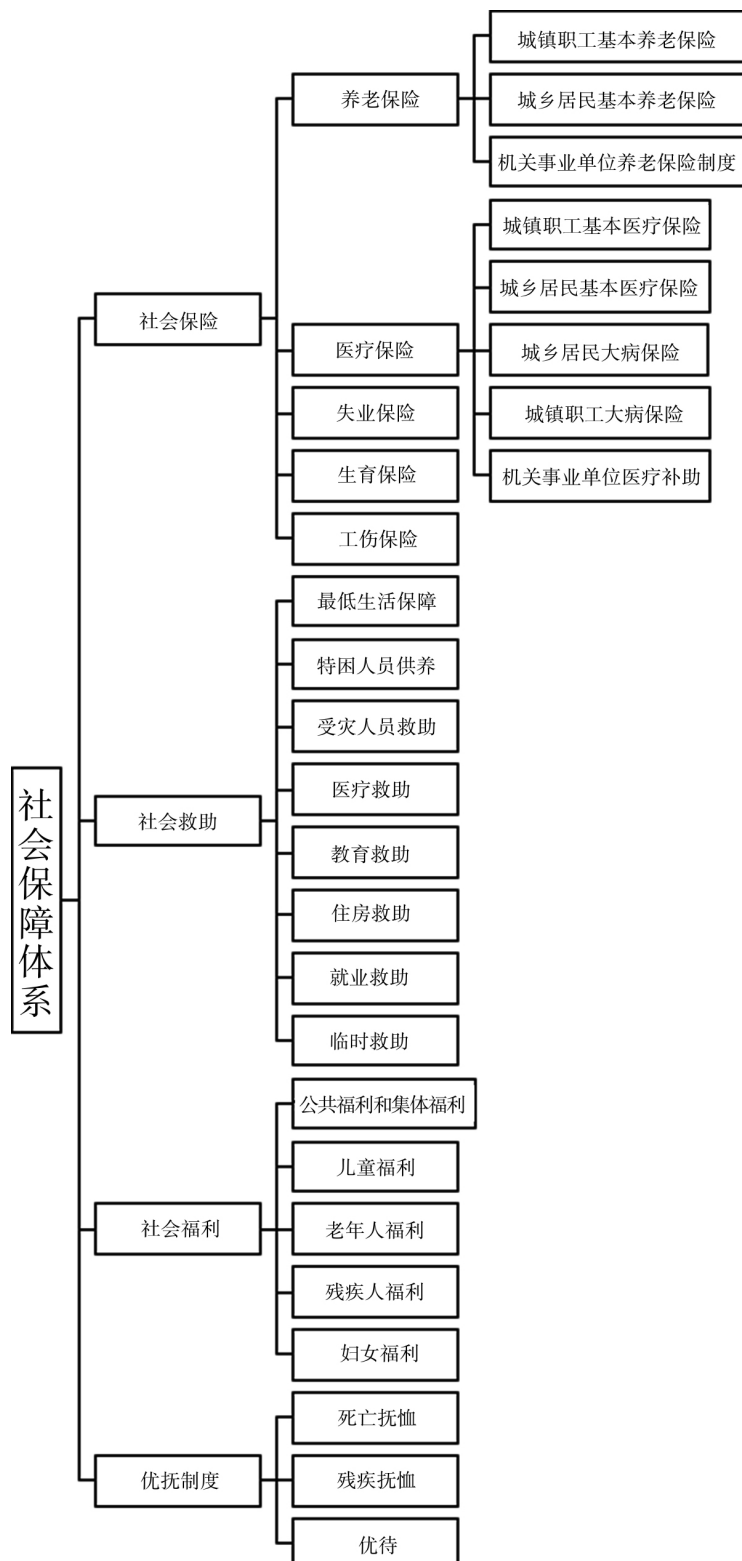


图2 中国社会保障体系图

注: 机关事业单位养老保险虽然自 2015 年开始与企业职工养老保险试行并轨, 但由于目前尚在过渡期, 因此并未删除。

并且拥有机关事业单位医疗补助。其次,在参保率和实际缴费率方面,不同行业企业间存在较大差距,民营企业普遍低于国有企业和外资企业(赵静、毛捷和张磊,2016)。

就区域间差距而言,在待遇标准方面,不同地区经济发展水平的差异造成了地区间社会保险保障水平的绝对值差异较大,但社会保险待遇标准和缴费替代率需要根据地区间收入水平进行比较,因此,社会保险制度对区域间收入差距的调节作用大小需要对其与收入水平的相对值进行进一步测算。但理论上由于经济发达地区的财力更加雄厚,在社会保障待遇标准上的财政支出可能更高,因此可能会使得区域间收入差距扩大。

就城乡间差距而言,随着城乡居民养老保险和城乡居民医疗保险的统筹,经验性研究大多支持社会保险缩小了城乡间收入差距的结论。但首先,城乡二元经济体制导致城乡居民在保障内容上存在差异。城镇职工一般参与“五险”保障,而农村居民仅能参与养老保险和医疗保险。其次,在待遇标准方面,养老保险和医疗保险的城乡间差别使得社会保险制度的收入分配调节效应产生扭曲。例如,城乡居民基本养老保险和医疗保险的待遇标准远低于城镇职工基本养老保险和医疗保险保障水平。最后,在参保率方面,农民的缴费替代率更高、参保率更低,因此可能导致城乡间财富差距扩大。

(2) 转移支付

表 2 2019 年中国不同区域群体社会保险参与率 单位: %

省份	城镇在岗职工基本养老保险参保率	失业保险参保率	职工基本医疗保险参保率	工伤保险参保率	生育保险参保率
东部	44.36	34.30	50.58	39.64	34.35
中部	28.06	15.70	26.16	20.89	16.16
西部	31.68	18.55	32.63	24.76	21.05
东北	35.53	18.06	41.38	25.44	20.83

注:区域划分标准为国家统计局经济带划分标准。东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 10 省(市);中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南 6 省;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 12 省(区、市);东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江 3 省。测算方式为:各省参保率=参保人数×100%/城镇常住人口;区域参保率为区域内各省参保率的均值。

资料来源:根据中经网统计数据库测算

再分配环节缩小收入差距的转移支付指除社会保障外的中央对地方的财政转移支付制度。首先,转移支付与社会保障制度中政府对居民的直接转移性收入不同,其主要通过中央政府平衡区域间财力以实现区域间基本公共服务均等化,从而起到调节居民收入分配的作用。因此,转移支付对地区间收入分配差距的调节效果更好。由于转移支付中的专项转移支付需

要地方政府的配套财政资金,因此一般性转移支付相较于专项转移支付缩小收入分配差距的作用更大。近年来,中央对地方转移支付规模呈现不断扩大趋势,其中一般转移支付比重逐步由 2008 年的 47% 上升至 2018 年的 63%,其中均衡性转移支付占一般性转移支付的比重 2018 年为 63%,即均衡性转移支付占全部转移支付的比重为 40% 左右;专项转移支付比重由 2008

年的53%下降至2018年的37%。^①但同时,地方政府转移支付依赖度的提高会使得不同财力的地方政府产生差异化的激励机制,财政收入规模较小的地方政府大多将转移支付用于经济建设型公共事业支出,从而挤出了民生服务性公共事业供给的财政支出(贾俊雪、郭庆旺和高立,2010),而财政收入规模较大的地方政府用于民生性公共服务的财政支出更多,最终扭曲了转移支付对区域间收入差距的调节作用。

其次,财政支出的城市偏向亦会使得转移支付制度对城乡间收入差距产生影响。由于中国当前对转移支付的支出管理规定不明确,因此地方政府在转移支付的支出结构上具有较大的自主裁量权。地方政府官员在晋升压力下往往更注重能够在短期内创造更多收益的城市,即存在财政支出的城市偏向(雷根强、黄晓虹和席鹏辉,2015),从而导致城市基础设施建设和公共服务供给优于农村,使得转移支付加剧了城乡间的差距。

(三) 第三次分配: 社会与市场措施调节

第三次分配主要包括企业、个人或社会组织举办公益性医院、学校、养老服务等行业或者进行慈善捐赠等。根据慈善经济学的相关理论假设,个人并非完全理性经济人,无论是公共物品理论所坚持的慈善效用具有公共性,还是“温暖理论”(Warm Glow Theory)所倡导的慈善效用具有私人性等理论,都在一定程度上说明了第三次分配的可能性和合理性。第三次收入分配不仅要依靠个人的利他主义,还要通过税收、政府采购等方式激励企业和个人参与第三次分配,而且不同的社会氛围中个人利他的社会偏好受社会习俗等因素影响存在一定的差异,从个人捐赠比例来看,根据《2019年度中国慈善捐助报告》,中国企业捐赠是慈善捐赠的主要来源,2019年企业捐赠占比为61.71%,是个人捐赠的约2.34倍。相较于美国个人捐赠占比达到68%、企业捐赠占比5%而言,中国的个人捐赠

比例很低,更加依靠企业捐赠。就制度设计而言,这主要由于美国的个人慈善捐赠可以用于抵扣个人所得税且认定程序相对简单,而中国个人捐赠抵扣的认定成本较高(李亦楠,2020)。此外,发达国家还通过遗产税的征收对遗产附加较高的惩罚税率以激励遗产捐赠。从企业捐赠比例来看,中国企业捐赠比例居高不下的原因一方面是企业捐赠动员成本低、效率高,另一方面是税收政策的激励。但就企业捐赠制度激励而言,中国的激励制度较为单一。发达国家对企业慈善捐赠的激励除税收抵免外,还包括政府通过匹配方式在企业捐赠的基础上按一定比例增加捐赠额等。

非营利组织在组织慈善捐赠以及其他慈善活动的第三次分配中的作用尤其重要。发达国家政府主要通过政府购买服务、提供种子基金或向某一非营利组织进行慈善捐赠以向慈善市场传递信号等方式对非营利组织进行帮扶。中国政府对于非营利组织发展中的作用很大程度上取决于非营利组织和政府的依赖关系,其帮助非营利组织发展的措施主要包括为非营利组织提供特殊的税收优惠政策、为政府主导的非营利组织提供运营资金等,相对较为单一。此外,非营利组织在动员募捐对象、制定募捐计划、宣传慈善项目等方面还会受非营利组织的管理能力和工作人员的能力所限制。近年来,随着信息技术的不断发展,互联网企业加入到慈善活动中来,加快了我国慈善事业的发展。

三、完善中国居民收入分配体系的基本路径

收入分配体系应当着重解决流量收入差距和存量财富差距问题。本文梳理了中国居民收入分配体系演变脉络,简要分析了中国现行居民收入分配体系存在的问题,在此基础上提出完善中国居民收入分配体系的基本路径。

1.进一步缩小初次收入分配差距。初次收入分配差距缩小是调节居民收入分配差距的起点。政府应不断提高基础教育水平,推进户籍制度改革,促进劳动者参与劳动的机会平等、权利平等、规则平等,为劳动者参与初次分配创造更加公平的竞争环境。加强反垄断法、市场监管法规、市场准入法规等法律制度保障,发挥市场在资源配置中的决定性作用。

2.深化财税制度改革,加强财政制度在再分配环节的核心地位。不断提高直接税比重,降低间接税的比重。个人所得税应充分利用大数据等技术手段建立动态调整机制,在定期调整起征点的基础上依据经济发展与生活成本变化动态调整免征额和专项扣除标准,加大个人所得税累进效应,进一步缩小中高收入人群收入差距(李新和刘畅,2021)。个人所得税税制改革可以借鉴美国个人所得税制度,针对高收入人群免除其专项扣除额,或者在税率设置上当其应纳税所得额达到某一标准时,适用最高一级税率(陈雪峰和于哲,2015);对于依法纳税的居民,给予其在申请消费贷款时一定的利息优惠。降低间接税的累退性,扩大消费税的征收范围,加强高档商品和一般生活必需品消费税税负的差距,减少累退效应对中低收入人群的负担。加快推进遗产税、房产税等财产税的征收问题研究与立法进程,以调节中高收入人群的收入差距,限制超高收入人群财产的代际转移,避免代际间贫富差距扩大。

3.优化社会保障制度。在实现社会保障制度覆盖面进一步扩大的同时必须科学调整保障标准和受益标准。强化社会救助兜底保障作用,完善民政部统筹下的多部门与多元主体的协作救助机制,从物质型、生存型救助向多元型、发展型救助转变,将精准扶贫标准认定和系统管理与长效扶贫机制的实践经验拓展至社会救助其他领域,提升社会救助工作的精准水平。扩大社会福利制度的覆盖面,结合当前老龄化

程度不断提高、人口抚养比不断提高的社会现实深化社会福利制度改革。完善社会保障基金的运营管理体制,在保证社会保障基金安全性的前提下进一步提高收益率,加强对社保基金的绩效考核。

4.发挥第三次分配的作用。培育慈善基金会等社会组织发展的市场环境,完善健全以《中华人民共和国慈善法》为主的第三次分配法律体系,推动社会组织等第三方机构的规范化、法制化。协调配合财税、货币政策,通过税收减免、信贷优惠等措施鼓励企业、个人等参与第三次分配。同时,各级政府要加强对慈善组织的监管,加强对社会组织的运行、审计监管,监督慈善组织定期进行信息公开。

5.推进基本公共服务均等化与可及性。政府应尽快推进基本公共服务均等化与可及性标准制定,完善中央和地方政府在基本公共服务供给内容的事权与财权支出责任划分。通过不断提高基本公共服务的可及性、标准化和法制化程度以推进基本公共服务的均等化,尤其应当推进基本公共服务向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜,让广大群众共享改革开放成果。

注释:

①2019年,一般性转移支付中新增“共同财政事权转移支付”科目,而这一科目下的分项科目大部分为2019年前的专项转移支付科目。因此,2019年一般性转移支付占中央对地方转移支付的比重大幅提高至90%。

参考文献:

①陈建东、孙克雅、马骁、冯瑛、成树磊《直接税和间接税对城乡居民收入差距的影响分析》,《税务研究》2015年第7期。

②陈雪峰、于哲《美国收入分配机制运行经验及对中国的启示》,《河南大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

③郭平、刘志海、洪源《财政政策调节行业收入差距的实证研究》,《湖湘论坛》2015年第3期。(下转第160页)

② Heckman J.J. , Sample selection bias as a specification error. *Econometrica* ,Vol.47 No.1 ,1979.

③ Heyman F. , Sjöholm F. and Tingvall P.G. , Is there really a foreign ownership wage premium? Evidence from matched employer-employee data. *Journal Of International Economics* ,Vol.73 No.2 2007.

④ Panayotou T. , Empirical tests and policy analysis of environmental degradation at different stages of economic development. *Pacific And Asian Journal Of Energy* ,Vol.4 No.1 ,1993.

⑤ Romer P.M. , Endogenous technological change. *Journal Of Political Economy* ,Vol.98 No.5 1990.

⑥ Zhang Y. , Ma S. , Yang H. , Lv J. and Liu Y. , A big data driven analytical framework for energy-intensive manufacturing industries. *Journal Of Cleaner Production* ,Vol.197 , No.1 2018.

(作者单位:福州大学经济与管理学院)
责任编辑 曹议斤

(上接第15页)

① 何盛明、刘西乾、沈云编《财经大辞典》,中国财政经济出版社1990年版。

② 胡莹《美国的收入分配与当代资本主义的经济矛盾》,中国社会科学出版社2013年版。

③ 黄夏岚、刘怡《增值税收入地区间转移的衡量——生产地原则与消费地原则的比较》,《财贸经济》2012年第1期。

④ 贾俊雪、郭庆旺、高立《中央财政转移支付、激励效应与地区间财政支出竞争》,《财贸经济》2010年第11期。

⑤ 雷根强、黄晓虹、席鹏辉《转移支付对城乡收入差距的影响——基于我国中西部县域数据的模糊断点回归分析》,《财贸经济》2015年第12期。

⑥ 李建军、冯黎明、尧艳《论健全税收再分配调节机制》,《税务研究》2020年第3期。

⑦ 李凯、樊明太《我国平台经济反垄断监管的新问题、新特征与路径选择》,《改革》2021年第3期。

⑧ 李新、刘畅《减税降费背景下中国个人所得税完善研究》,《广西财经学院学报》2021年第4期。

⑨ 李亦楠《中美慈善捐赠结构比较研究》,《治理研究》2020年第6期。

⑩ 刘鹤《坚持和完善社会主义基本经济制度》,《人民日报》2019年11月22日。

⑪ 刘蓉、寇璇《个人所得税专项附加扣除对劳动收入的再分配效应测算》,《财贸经济》2019年第5期。

⑫ 刘维彬、黄凤羽《我国个人所得税的税收负担及其优化》,《税务研究》2020年第9期。

⑬ 马海涛、朱梦珂《要素平均有效税率、居民收入分配差距与社会公平》,《财经问题研究》2020年第6期。

⑭ 聂海峰、岳希明《间接税归宿对城乡居民收入分配影响研究》,《经济学(季刊)》2013年第1期。

⑮ 童锦治、苏国灿、刘欣陶《我国消费税的收入再分

配效应分析》,《税务研究》2017年第1期。

⑯ 王德志《论我国宪法劳动权的理论建构》,《中国法学》2014年第3期。

⑰ 王延中、龙玉其、江翠萍、徐强《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》,《经济研究》2016年第2期。

⑱ 王钰、田志伟、王再堂《2018年个人所得税改革的收入再分配效应研究》,《财经论丛》2019年第8期。

⑲ 杨炳炎《税收促进共享发展:问题与建议》,《税务研究》2016年第10期。

⑳ 杨沫《新一轮个税改革的减税与收入再分配效应》,《经济学动态》2019年第7期。

㉑ 杨森平、周敏《调节城乡收入差距的税收政策研究——基于我国间接税视角》,《财政研究》2011年第7期。

㉒ 尹恒、龚六堂、邹恒甫《当代收入分配理论的新发展》,《经济研究》2002年第8期。

㉓ 岳希明、李实、史泰丽《垄断行业高收入问题探讨》,《中国社会科学》2010年第3期。

㉔ 赵静、毛捷、张磊《社会保险缴费率、参保概率与缴费水平——对职工和企业逃缴费行为的经验研究》,《经济学(季刊)》2016年第1期。

㉕ 赵人伟、李实《中国居民收入差距的扩大及其原因》,《经济研究》1997年第9期。

㉖ 郑功成《中国社会保障改革与未来发展》,《中国人民大学学报》2010年第5期。

㉗ 周雪光、艾云《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。

㉘ Sen A.K. , On Economic Inequality. Oxford UK: Clarendon Press ,1997.

(作者单位:中国人民大学公共管理学院)
责任编辑 希雨