

本期特稿

高端声音

深化收入分配制度改革 优化收入分配 促进共同富裕

中国治理优势在于丰富了共识民主的有效模式

当前，收入分配问题已成为解决好人民最关心的利益问题、提高人民物质文化生活水平的一个重大的、足以影响全局的基本问题。党的十八大报告指出，“实现发展成果由人民共享，必须深化收入分配制度改革”。党的十九大报告进一步指出，“坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高”，并有针对性地提出了提高人民收入的重要原则与要领：“坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，促进收入分配更合理、更有序。鼓励勤劳守法致富，扩大中等收入群体，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。”这为优化收入分配、促进共同富裕给出了重要的指导。

贾康 程瑜 于长革

一、建立健全规则与过程公平的国民收入初次分配制度

初次分配是将国民收入直接与生产要素相联系的分配，依据是各生产要素在生产中发挥的效率，即“效率原则”，在相关制度框架下，将财富以劳动报酬和生产税的形式分配到居民部门和政府部门，因此，应使市场机制在这一阶段起到核心作用，政府部门可通过税收杠杆和法律法规进行调节和规范。由于初次分配是国民收入分配的首要环节，它要解决的突出问题，主要是货币资本的所有者与人力资本的所有者的利益分配问题，数额大而且涉及面广，如果在此环节出现重大的社会不公正，在政府再分配中就难以加以扭转。因此，在初次分配环节如何建立规则与过程公平的分配制度，至关重要。

1、充分发挥要素市场的资源配置作用

既然在初次分配环节市场机制应是核心，那么建立一个公平竞争、公开透明、有序运行的市场，是决定该阶段收入分配机制能否良性运行的关键。这需要提供法治化的市场运行环境，以稳定市场预期，扫清潜规则障碍；建立合理的市场准入标准，禁止设立不合理的歧视性的准入和退出条件；合理确定各种要素贡献度，建立市场化的公平用工制度和有弹性的、有序的工资增长机制；提高国土开发中不动产与资源的规划配置水平与效率，促进企业实现有效资本积累提高劳动生产率；理顺劳动收入与财产性收入的关系，充分发挥要素市场资源配置在收入分配方面的基础性作用。

2、让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用相结合

在初次分配阶段，必须厘清政府与市场的作用边界，减少政府对基础性资源配置的干预，减少并力求消灭寻租性收入机会。政府主要在让市场于资源配置中起决定性作用的前提下，依法建立统一的、规则清晰的要素市场，消除体制性壁垒，减少对市场主体行为的制度性交易成本，有效进行市场监管，保障以市场公平、有序运行引导各主体、各部门对流量收入、存量财产增长的合理预期。同时，政府应当积极鼓励和引导企业形成和谐的劳资关系，提高企业竞争力和运行效率。

3、促进分配规则的公平和机会均等

在初次分配中，我们存在分配规则不公、机会不均等的问题。为此，应当加大城乡户籍制度改革力度，健全劳动力市场体系，减少城乡、行业和地区间的收入分配壁垒，促进实现“同工同酬”，逐步消除城乡劳动力市场和劳动力转移的制度性障碍，进一步完善劳动力市场的调节作用，为城乡劳动力提供一个良好的竞争平台。同时，大力发展和完善各种要素市场，促进资本、技术等生产要素的自由流动、公平竞争，提高市场配置的效率。打破部门和地方对要素自由流动的各种限制，缓解由此带来的收入分配不公。

4、加强机制垄断性行业收入改革

首先，要促进均衡市场价格的实现，抑制或消除垄断价格，使个别部门、个别行业和个别企业无法由此获得垄断利润，从而无法取得因高额垄断利润而生成的畸形高收入。其次，要促进法治社会建设，防止市场主体的非法收入和不合理收入，使黑色收入和灰色收入大大降低，消除权力垄断所形成的

收入。最后，消除人为的进入障碍，降低市场准入门槛，为市场主体提供公平的竞争机会，为实现收入分配公平创造必要前提。

5、通过基本公共服务均等化提升社会成员参与社会竞争的能力

社会成员在能力培育与获得方面具有平等的权利，将会对整个社会的收入分配产生预先的合理化调节作用。具体到措施方面，则要求政府进一步强化制度与政策的普适性与公平性，积极推进就业、教育、医疗、社会保障等基本公共服务的均等化，通过普及基本公共服务来普遍提升社会成员特别是弱势群体参与社会竞争的能力。尤其是要通过向各社会阶层平等而普遍地提供教育，使广大社会成员可以获得平等进入社会、进行竞争的基本能力与素质。保证全社会教育资源享用的公平性，可以为社会各阶层尤其是弱势群体开辟改变自己命运的通道，提供实现公正、合理、开放地向上流动的机会。

改革；研究开征遗产税和赠与税。

2、完善“全口径”政府预算体系，健全收益分享制度

名目繁多的各类非税收入杂乱零散地存在于现实之中，非税收入在辅助性筹措财政资金、缓解行政部门经费不足方面确有必要，但如若制度失范、管理不力、监督薄弱，必将引起收费混乱的负面效应，也很容易演变为寻租和贪腐的滋生地，从而加剧社会不公，恶化收入分配。所以，亟须加强对非税收入的规制，通过将其纳入全口径预算、清理整顿严格审批、跟踪控制、明确权责等方式，防止非税收入的过量、无序蔓延。建立统一全面的预算，有利于将政府的权力关进笼子，防止政府行为导致的资源错配和收入分配不公。同时，要扩大国有资本收益征缴范围，提高利润上缴比例，构建国企上缴利润的全民共享机制。

3、提高直接用于民生的支出比重，均衡城乡公共品供给

高居民转移性收入

坚持全民覆盖、保障适度、权责清晰、运行高效，稳步提高社会保障统筹层次和水平，建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度。首先，完善社会保险体系。实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。其次，完善统账结合的城镇职工基本养老保险制度，构建包括职业年金、企业年金和商业保险的多层次养老保险体系，持续扩大覆盖面。再次，建立更加便捷的社会保障转移接续机制。划转部分国有资本充实社保基金，拓宽社会保险基金投资渠道，加强风险管理，提高投资回报率。

社会救助体系是社会保障体系的重要组成部分，在统筹推进城乡社会救助体系建设中，应完善最低生活保障制度，强化政策衔接，推进制度整合，确保困难群众基本生活。加强社会救助制度与其他社会保障制度、专项救助与低保救助等的统筹衔接。

大，税前扣除比例就越高，这样能够有效调动企业捐款的积极性。对个人捐款不应设置扣除比例，应该采取全额扣除方式。

3、鼓励和引导公益基金会、志愿者组织的发展

引导慈善捐款机制制度化、规范化、常态化，这样才能为第三次分配提供持续的资金保障。借鉴国际经验，把国内已有一定发展基础和强烈发展意愿的公益基金会和志愿者组织更积极地发展起来，鼓励和引导他们规范、可持续地长期从事公益慈善活动。

四、推进国民收入分配的配套制度改革

造成居民收入差距扩大的原因是多方面的，因此除了通过对收入的初次分配、再分配和第三次分配进行调控之外，还要在问题导向下有针对性地推进收入分配制度改革，主要包括以下几方面：

1、加快推进收入分配法律制度建设

收入分配领域的问题，很大程度上是制度缺陷和制度漏洞所引起的。应当尽快建立比较完善、相互配套的收入分配法律法规体系，依法严厉打击各种非法谋取个人收入的行为。当前应根据个人收入分配中的突出问题，先建立一些暂行条例和管理办法，再通过不断完善，逐步形成法律。应大力建立健全有关领域人员的监督机制，充分利用社会各个方面的监督力量，控制和约束社会非法收入的蔓延趋势。

2、加快投融资体制改革，建立健全基本公共服务多元化供给模式

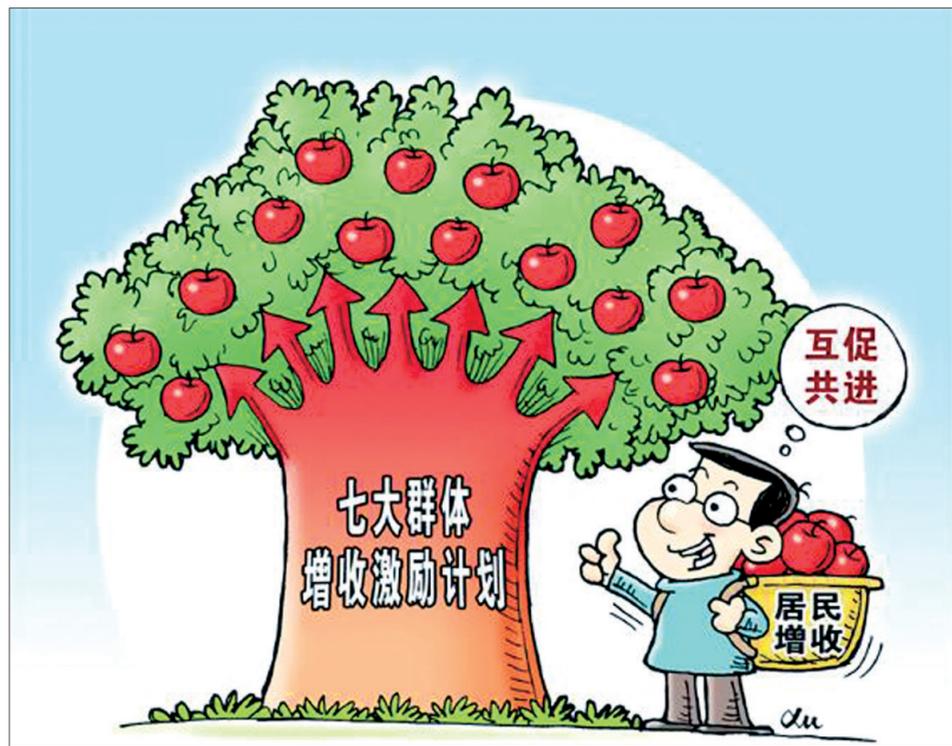
设立PPP项目引导基金，规范PPP项目操作程序，建立健全合理投资回报机制，鼓励和引导社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营管理，重点在轨道交通、垃圾污水处理、能源、水利、保障性安居工程、医疗、养老、教育、文化、停车设施等领域推广PPP模式，提高公共产品和公共服务供给能力与效率。

继续扩大政府购买服务范围和规范，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府与社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。完善相关政策，制定政府购买服务指导性目录，逐步扩大政府购买服务的范围和规模。制定重点公共服务领域政府购买服务实施方案，逐步加大教育、社会保障、环境保护、文化、市政市容等重点领域政府购买服务力度，激发和调动社会力量参与政府购买服务的积极性。

3、探索建立收入分配预警体系

首先，确立收入分配的和谐目标，构建收入差距合理程度的测量尺度，为建立收入差距预警机制奠定基础。其次，探索建立城乡收入分配预警模型、地区间收入分配预警模型和行业内收入分配预警模型，进而工作部门可以依此做到政策制定实施的针对性，把各类风险控制在可接受范围之内。再次，支持收入分配调控机制。收入分配差距预警机制的建立可以帮助政府及时动态掌握各类收入差距和总收入差距的变动过程。进而在改革完善收入分配制度方面加强机制的顶层设计，着力在初次分配中，建立健全企业职工工资与经济效益同步增长、不同行业收入分配有效调节的机制等；在再分配中，建立健全就全社会而言的抽肥补瘦的收入与财富分配调节机制等；在第三次分配中，使慈善和公益事业得到充分发展，以促进我国经济社会的持续健康发展。

（作者为中国财政科学研究院研究员）



新华社发 徐骏作

二、建立健全结果适当的国民收入再分配制度

一般认为，在国民收入两个分配层次中，初次分配倾向于效率、注重规则与过程的公平公正，再分配则重点关注结果与下一轮起点的公平均等。

1、落实税收法定原则，发挥其收入分配调节功能，实现“良法善治”
收入分配，从经济上看贯穿着生产和消费，从法律上说连接着主体与利益，唯有通过确立正确的标准来保障分配的秩序，才能确保一个共同体的稳定与和谐。党的十八届三中全会明确提出“落实税收法定原则”，这是为推动国家治理体系和治理能力现代化、全面推进依法治国而作出的重要战略部署。

于税收法定中立立法、促善治，保证收入调节效应的发挥。立良法，不仅仅是立法技术问题，更重要的是厘清税收制度改革的整体思路，需要系统思维，应防止税收立法的碎片化，以建立一个有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。要逐步提高直接税比重，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度；进一步完善个人所得税制度；推进消费税改革；加快房地产税法立法并适时推进

以保障和改善民生为工作重点，进一步优化公共财政支出结构，切实地“把好钢用在刀刃上”，强化民生领域的财政投入。税收扶持和社会建设，为国民提供一个愈益完整、丰富、精细的社会保障制度。同时，也要考虑不同人群的特殊需求来设计具有针对性、操作性的制度内容，对进城务工人员、农村五保户等弱势群体予以特别的关怀。

在明确政府和市场作用边界的前提下，按照明确事权——支出责任——划分收入——匹配财力的思路，统筹调整和规范中央与地方各级政府间的收支关系和财力配置，建立健全财权与事权相适应、财力与事权相匹配的财税体制，均衡城乡基本公共品供给，营造深化改革与和谐发展的环境。

4、改革和完善转移支付制度，促进基本公共服务均等化

在理顺政府间事权与财力配置关系的基础上，转移支付制度作为政府间财政资金的调节机制，具有财力均衡的特殊功效，是实现基本公共服务均等化的重要工具，现阶段为促进基本公共服务均等化的重要措施。优化转移支付结构，增加一般，规范专项；改进完善转移支付的计算公式和方法；探索建立中国特色的“对口支援”形式的横向转移支付机制。

5、健全社会保障体系，合理提

三、健全与完善国民收入第三次分配制度

第三次分配，主要是指来自使用国内、国际的各类社会捐赠的公益慈善和社会救助活动，因此第三次分配的基础是慈善捐赠。为有效弥补初次分配和再分配在缩小居民收入差距方面的不足，必须在现有分配体系上进一步健全第三次分配制度机制。

1、加强现有慈善资金管理机构的建设

近年来关于红十字会等公益性组织工作人员不当处置慈善捐款的负面新闻，使得人们对慈善事业的前途感到担忧。亟须加强对慈善资金管理机构的建设。首先，在人员任用上，应该设置比一般任用标准更严格的标准，确保工作人员思想品质优秀。其次，提高资金收支全过程的透明度，以阳光化支撑公信力，并确保慈善资金使用环节的监管。再次，加强社会慈善氛围的营造和公益性基金会的建设，推动我国慈善事业发展。

2、完善税收政策鼓励企业、社会团体组织及个人积极捐款

税收政策应考虑在企业捐款方面提高企业捐款的税前扣除标准，建议考虑可以采用累进比例扣除标准，即企业捐款数额越

推动高质量发展要加快动力变革

中国（海南）改革发展研究院院长迟福林在《经济日报》刊文指出：加快动力变革是推动高质量发展的关键和基础。当前和今后一个时期，推动转向高质量发展的动力变革，要做好以下几方面的工作：

第一，要更加重视创新驱动。

随着大数据、人工智能等新一轮技术革命的加快推进，创新在经济发展中的地位日益凸显。如果在大数据、云、移、物等领域，在基础研究领域和应用研究领域再推出一大批重大科技创新成果，将为我国中长期发展注入强大的内生动力。

第二，要更加重视消费拉动。进入发展新时期，近14亿人的消费大市场是我国高质量发展的一个重要潜力和“本钱”。新型消费与消费大市场相融合，将释放出巨大潜力。此外，消费结构升级还将引领投资结构优化调整。

第三，要更加重视服务业发展。进入工业化后期，居民消费结构变化与工业转型升级需求日益加大，必然会带来服务业的快速增长。

第四，要更加重视绿色发展。当前，人民对优美生态环境及相关产品的需要日益增长，这既对绿色发展提出新的要求，也是绿色发展的重大机遇。

第五，要更加重视城乡融合发展。当前，破解城乡发展不平衡、农业农村发展不充分矛盾已成为推动我国高质量发展面临的重大课题。

新时代亟待加大社会保障改革力度

在由中国社会保障学会主办、主题为“新时代社会保障改革再出发”的第四届全国社会保障学术大会上，中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成指出：新时代社会保障改革必须尽快消除阻碍新型社会保障体系建设的传统体制、机制性障碍，同时对以往改革中的不足进行纠偏，要完成好这样的双重改革任务，就必须加大改革力度，加快改革步伐。

新时代社会保障改革再出发，必须首先厘清社会保障促进社会公平、落实共建共享和充分调动各方积极性的发展理念，从国家治理体系与治理能力现代化角度出发来统筹规划整个社会保障体系建设，合理构建多层次保障体系并明确不同层次的功能定位，抓住主要保障项目的制度结构与责任分担机制等关键环节发力。应当根据社会保障制度的内在要求重构社会保障管理体制，坚决打破同一类保障业务由不同部门分割管理的局面，实现同类业务、同类业务归集同一部门统一管理并集中问责，同时创新社会保障制度的运行机制，坚持分类、分层施策，凡政府负责的社会保障由公共部门或委托专业机构负责实施，凡市场主体、社会组织可以提供的，真正交由市场主体、社会组织如慈善组织自主实施。