

中央經濟工作會議前奏之收入分配

收入分配改革在即

總體方案最快本月出台



如何才能實現發展成果由人民共享，中共十八大報告強調，必須深化收入分配制度改革。然而，相關的改革總體方案從2004年就開始起草，至今未有結果。但記者從相關部門近來的表態注意到，改革方案已漸行漸近，最快有望本月出台。多位知名學者對本報表示，方案將明確改革的目標、路徑和採取的措施，可視為是十八大報告裡有關收入分配改革原則的具體化。

本報記者 葉勇

對於此次改革的指導方針，專家預計是「提低、控高、擴中、打非、規灰」。至於主體內容，多位專家都一致認為會包括：加快健全以稅收、社會保障、轉移支付為主要手段的再分配調節機制；深化企業和機關事業單位工資制度改革。另外有一些專家認為，初次分配中打破壟斷、推進生產要素市場化改革才是治本之策。

料完善再分配調節機制

制定收入分配改革方案的計劃始於2004年，曾多次召開討論會徵求意見，但遲遲未能與公眾見面。全國人大常委會副主任王岐山表示，由於收入分配涉及財政、稅收、社保等等，那麼，它與個稅改革、養老金改革、國企改革等政策如何釐清界限？「這個問題非常複雜。」

當然，更多的是利益糾葛和高層決心問題。中國勞動學會副會長兼薪酬專業委員會會長蘇海南表示：「比如提高國企利潤上繳比例、實行員工工資總額調控等制度已經成熟，關鍵是能否下決心做。」中國體制改革研究會會長宋曉梧表示，收入分配改革到了現在，已不再是一個理論問題，而是一個管理體制的問題，關鍵就要看政府能否下定決心。

不過，由於擴大內需和保持社會穩定的倒逼，收入分配制度改革已經到了刻不容緩的時候。國務院總理溫家寶在今年全國兩會記者見面會上表示，制定收入分配制度改革的總體方案是2012年將努力去做的第一件困難事。今年10月17日，國務院常務會議提出，四季度要制定收入分配制度改革總體方案。

同月25日，人保部明確表示，收入分配制度改革方案爭取今年年底前發布。

對於方案的主體內容，多位專

家認為會強調再分配調節機制，而主要手段包括稅收、社會保障、轉移支付等。關於稅收方面，北京師範大學中國收入分配研究院執行院長李實認為，改革關鍵在於，怎麼減少間接稅，增加直接稅的比例。間接稅起不到調節收入分配作用，這樣需要在稅制改革上做出進一步改革。目前，存在直接稅稅率低，間接稅稅率高和稅收監管不力等問題需要解決。

退休金制度尤須改革

蘇海南認為，在政府與企業的收入分配上，要加大對低工資行業特別是勞動密集型中小企業的減免稅費力度，讓企業將國家減免稅費節省下來的資金直接轉入企業工資分配，縮小收入差距。

機關事業單位工資制度改革方面，專家認為，國企高管薪酬管理制度、公務員工資制度中級別對職務過度依賴問題、事業單位收入分配制度中的績效工資問題，對制度外收入調控問題或將納入。特別是收入差距尖銳的退休金制度，目前機關事業單位的退休金約為企業退休職工的二至三倍，對此尤須改革。

「在各個領域中打破壟斷、引入競爭是關鍵。應充分意識到完善的生產要素市場是解決收入分配問題的最有效的制度因素，要在完善土地市場、資本市場、勞動力市場方面下更大的力氣。」李實認為這是治本之策。「因為在現行的分配體制下，壟斷部門的壟斷收益和企業利潤很容易轉化為部門職工的收入和福利，導致了收入差距擴大。一些壟斷性部門為了維護其高收入水平，設置行業進入壁壘，從而導致了勞動力市場嚴重分割。」

須提高國企上繳利潤

蘇海南則進一步指出，對於行政壟斷和資源壟斷獲得高收益的企業，要從源頭上對高收益進行調節，從利潤上繳到工資總額調控。比如，應建立健全全國有企業經營利潤和國有股權轉讓收入上繳制度以及壟斷行業資源佔用稅等制度，其中尤其要明確經營利潤上繳比例，由5%提高到20%以上，將各項上繳收入納入財政預算，主要用於社會保障體系建設和其他轉移支付。

至於十八大報告中居民收入倍增計劃、提高居民收入在GDP中比重等，蘇海南認為：「如果我們相關具體政策能夠執行到位，這些自然而然就提高了。」



收入分配制度改革大事記

● 2004年，收入分配制度改革總體方案的起草工作啓動，由國家發改委具體負責，財政部、人保部、國資委等多個部委參與制訂

● 2007年，中共中央十七大針對收入分配領域存在的突出問題強調，要逐步提高居民收入在國民收入分配中的比重，提高勞動報酬在初次分配中的比重；初次分配和再分配都要處理好效率和公平的關係，再分配更加注重公平

● 2010年初，國家發改委將收入分配制度改革方案上報國務院，最後被認為需要繼續修改而未獲通過

● 2011年末，國家發改委再次將方案上報國務院，被認為需要繼續修改再次未獲通過

● 2012年10月17日，國務院常務會議在談到四季度各項工作時提出，要制定收入分配制度改革總體方案；10月25日，人保部明確表示，收入分配制度改革方案爭取今年年底前發布；11月初，中共中央十八大報告指出，必須深化收入分配制度改革

快樂



◀經濟越是發展，越要重視保障和改善民生。對於此次收入分配制度改革，改革的指導方針，專家預計是「提低、控高、擴中、打非、規灰」

六因素致貧富差距拉大

北京師範大學中國收入分配研究院執行院長李實認為，內地居民貧富差距拉大的原因有六點：

- 1 城鎮房地產價格上升會使得高收入人群的財產性收入大幅度上升，加大了高收入人群和低收入人群的收入差距。
- 2 較高的通貨膨脹，特別是食品價格拉動的物價上漲。
- 3 城市化進程在吸收農村剩餘勞動力的同時，也在推高高收入人群的收入水平，特別是大幅度增加對高技術和高學歷員工的需求，從而帶動這些人群的工資水平快速上升。
- 4 行業之間收入差距持續擴大，壟斷行業高收入問題更為嚴重。例如，金融行業的職工平均工資與製造業相比，在2003年高出64%，在2009年高出125%。
- 5 社會保障制度的分割造成不同人群之間收入差距的擴大。這方面一個最明顯的例子就是不同花樣的退休金制度帶來了老年人退休收入的巨大差異。公務員退休保障制度、事業單位人員退休保障、企業單位退休制度、無業人員的養老保障制度差別很大。
- 6 腐敗收入帶來的收入差距和社會不公問題愈發嚴重。

改革利於擴內需



▲擴大內需是中國經濟發展的基本立足點和長期戰略方針。圖為南京市民在參觀家用轎車

「在過去，中國經濟社會之所以能夠在收入差距不斷擴大的同時，保持相對穩定的狀態，主要有賴於經濟的高速增長和低失業水平。然而，如果經濟增長出現下滑或出現長期衰退，過大的收入差距和收入分配不公對社會不穩定的影響就會更加凸顯出來。這樣一種局面並非杞人憂天。」北京師範大學中國收入分配研究院執行院長李實認為。

而貧富差距的拉大恰恰又對經濟持續增長非常不利。中央財經領導小組辦公室副主任劉鶴指出，擴大內需是中國經濟發展的基本立足點和長期戰略方針。由於中國人口眾多，地域遼闊，內需潛力特別是潛在消費需求是經濟發展最大優勢。必須盡快改變高度依賴國際市場，投資率偏高、消費率偏低的增長格局。

但是，近年來，內需不足正成為中國經濟發展中的突出問題。許多白領人士對於擴大消費政策看法是，「有錢誰不知道去消費？但要想着攢錢買房，想着為父母看病養老，這錢就得省着點花了。」毫無疑問，貧富差距拉大，社保水平低，工資性收入增長緩慢，是制約民眾消費能力和內需乏力的一個重要原因，這使得消費需求這個經濟增長的重要引擎難以發揮應有作用。

而貧富差距對於社會穩定的嚴重影響更值得關注。無論在那個國家，貧富差距的急劇拉大都造成社會的不穩定。諾貝爾經濟學獎獲得者阿瑟·劉易斯認為，收入分配的變化是發展過程中最具政治意義的事情，也是最容易誘發妒忌心理和社會動盪混亂的問題。

改革徵地制度 農民增收可期

隨著土地法修正案的通過，新土地徵收條例漸行漸近。而補償標準一旦獲得大幅提高，恰恰是提高農民財產性收入的最有效途徑。北京師範大學中國收入分配研究院執行院長李實對本報表示，土地改革就是要讓農民從中獲得更大的財產性收入。「包括土地流轉、抵押、交易，從土地中獲得更大收益。因為其他財產性收入農民不多。所以，關鍵是要讓農民成為土地交易的主體，獲得收益權。」

日前召開的國務院常務會議上討論通過《中華人民共和國土地管理法修正案(草案)》，對農民集體所有土地徵收補償制度作了修改。會議決定將草案提請全國人大常委會審議。一旦全國人大通過，這意味着在土地法修正案框架下，《農村集體土地徵收補償條例》的出台已被鋪平了道路。

「要制定並出台農村集體土地徵收補償條例，真正保障農民承包地的財產權。」是溫家寶總理今年3月14日在全國兩會記者見面會上鄭重表示2012年將努力去做的第二件困難事。

北京大學法學院教授姜明安推測，修正案草案對農民集體所有土地徵收補償制度作了修改，應該是修改了土地管理法中的第四十七條。土地管理法第四十七條中規定，徵收土地的，按照被徵收土地的原用途給予補償。土地補償費和安置補助費的總和不得超過土地被徵收前三年平均年產值的30倍。而按這一標準，一畝地一般徵收補償不超過6萬元，折合成到每畝地補償不足100元。

他舉例，政府以一畝地6萬元的價格徵收後，轉手就可以通過招拍掛賣給開發商，

價值600萬元，巨大的價差導致了矛盾頻發。「而在土地管理法修正案中，如果將徵收補償提高10倍，農民一畝地能拿到60萬，徵收補償標準至少提10倍。」

提高徵收補償標準

中共十八大報告在推動城鄉發展一體化部分，特別提出「改革徵地制度，提高農民在土地增值收益中的分配比例」。業內人士普遍認為，此次《土地管理法》修改將體現這一原則，提高農村集體土地徵收補償標準。這也是近年來拆遷糾紛頻發的背景之下促進社會和諧的必然之路。



▲土地改革就是要讓農民從中獲得更大的財產性收入

然而，這一改革必然觸及地方政府在十年來形成土地財政利益格局，面臨巨大困難。中國土地學會副理事長黃小虎日前在談及土地制度改革時指出，若允許集體土地進入市場，政府可以徵的地，可賣的地，特別是可賣的地就少了，就會影響政府的土地財政和土地金融，這就從根本上觸動了經營土地的制度，以及它所形成的利益格局。

「由此可以看出，徵地制度又牽出來一個制度，就是政府經營土地制，這兩個制度是一個表裡的關係，表面是徵地制度，裡子是政府經營土地制度。」他認為，因此，現在的政府經營土地制度的發展方式必須要進行改革。

而姜明安認為，通過交易稅調節可以平衡地方政府與農民之間的利益。「如果所有賣地的錢都給農民，政府就沒有資金改善醫療、民生建設等方面，所以600萬的賣地錢，假如徵收土地交易稅300萬元，農民還是樂意接受的。這樣的做法，減少矛盾，政府也有獲利。」