

构建民生为先的中等收入社会

文/蔡 昉

适应国内外形势的新变化和各族人民对于更美好生活的期待,在“十一五”规划充分论证的基础上,党的十七大把十六大确定的国内生产总值(GDP)2020年比2000年翻两番的目标,修订为人均GDP翻两番,即到2020年按照不变美元计算,中国人均GDP达到4000美元左右。2006年我国人均GDP为2040美元,按照世界银行的分组位于低中等收入国家的行列。按照十七大精神,这个人均收入水平目标的达到,应该以基本形成合理有序的收入分配格局以及中等收入者占多数为条件。换句话说,通过初次分配和再分配环节改善收入分配格局,构建民生为先的中等收入社会,是2020年全面建设小康社会目标的一个重要标志。从这个目标出发,改善收入分配既是当务之急,又是发展阶段所决定的长期任务。

一、认识改善收入分配的重要性

我国正处于改革发展的一个关键阶段,深刻认识这个阶段面临的挑战和机遇,是实现全面建设小康社会目标的关键。按照世界银行最近的定义,人均GDP在824美元以下的国家,属于低收入国家;人均GDP在825美元—3254美元之间的国家,属于低中等收入国家;人均GDP在3255美元—10064美元之间的国家,属于高中等收入国家;人均GDP超过10065美元,则进入高收入国家的行列。经过30年的改革、开放和发展,我国从一个人均GDP只有300美元左右的典型的低收入国家,跃升到低中等收入国家的行列。这个新的发展阶段,带来前所未有的机遇和前所未有的挑战。观察世界各国从低收入向中等收入的跨越,继而向高收入跨越

的经验,有助于我们认识面临的机遇和挑战。

国际经验表明,从什么样的发展水平起步,对于随后的发展绩效有重要的影响。通过对1970—2003年期间各国经济发展数据的分析可以发现,那些起步时人均GDP在1000美元以下的国家,经过三十余年的发展,或者继续被困于低收入水平上,或者虽然摆脱了低收入却陷于中等收入陷阱之中;而那些起步时人均GDP在1000美元—3000美元之间的国家,30余年以后大多摆脱了贫困陷阱,但是国家之间也产生了巨大的分化,有些进入了高收入国家的行列,有些则被困于中等收入陷阱。我国已经处在典型的低中等收入国家的发展阶段,意味着我们既面临向高中等收入国家的行列跃升的前所未有的机遇,也面临长期陷入中等收入陷阱的危险。

在中等收入的发展阶段上,导致国家之间产生分化的因素很多,包括资源环境状况、改革与调整的进程、社会稳定程度以及国际市场的影响等。但许多因素的效果,都在一定程度上与收入分配政策及作为其结果的收入分配状况相关。也就是说,低中等收入阶段实际上是一个对收入分配高度敏感的时期。随着人均收入的增长,分配状况是否公平,既影响经济激励,也影响社会稳定,最终在经济发展效果上表现为大分化。国际上公认为成功地实现了从中等收入向高收入跃升的日本和亚洲四小龙,收入分配普遍比较公平;公认为陷入中等收入陷阱的拉丁美洲国家,收入分配高度不公平;而最不发达的国家常常收入分配异常不公平。例如,目前位居高收入国家行列的日本和韩国,基尼系数分别

为 0.25 和 0.32; 仍然处于中等收入国家行列的巴西和巴拉圭, 基尼系数分别为 0.59 和 0.58; 而处于最不发达国家行列的塞拉利昂, 基尼系数高达 0.63。

我国的基尼系数在 1978 年只有 0.30, 属于较低的水平。改革开放期间, 在解决了平均主义收入分配倾向的同时, 也造成了过大的收入差距, 表现为基尼系数逐年提高, 1997 年超过了国际上公认的 0.40 的警戒线, 引起了社会的高度关注。但是, 收入差距扩大的趋势迄今仍然没有得到根本性扭转, 基尼系数目前已达 0.46 左右。因此, 在全面建设小康社会期间, 如何解决收入差距过大的问题, 基本形成良好的收入分配格局, 是我们面临的一个重大挑战。

二、在初次分配环节兼顾公平与效率

党的十七大关于“初次分配和再分配都要处理好公平与效率的关系, 再分配更加注重公平”的论述, 相比于十五大和十六大的“坚持效率优先、兼顾公平”, “初次分配注重效率”, “再分配注重公平”等表述, 标志着科学发展观在收入分配领域的重大理论创新。这个新表述实际上指出, 收入分配中的公平与效率是高度统一的, 特别是在初次分配环节, 两者绝不应该被割裂开来加以认识和处理。

考察通过扩大就业提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重从而保持经济增长可持续性的情况, 可以加深我们对于初次分配中公平与效率如何实现统一的认识。收入的分配格局取决于经济增长与就业增长的关系模式。人们的收入来源于生产要素报酬(即资本的报酬)、劳动的报酬和其他资源如土地的报酬。如果在一个劳动力丰富的国家采取资本高度密集的产业方式, 则资本获得的报酬就高, 相应地, 收入和财富就向少数资本要素拥有者集中, 收入差距就大。相反, 如果采取劳动密集型的产业方式, 通过在城乡创造更多的普通就业岗位, 扩大劳动者报酬在初次收入分配中的份额, 收入分配就比较均等, 收入差距就比较小。

例如, 作为各级政府实施积极就业政策和劳动力市场发育的结果, 大批下岗失业职工实现了再就业, 新增就业大幅度增长, 2002 年以来城镇调查失业率逐年下

降, 从 6.1%降低到 2005 年的 5.2%。同期, 在收入分配的五等分中, 最低 20%收入组的人均收入增长率逐年提高, 并与最高 20%收入组的人均收入增长率趋同, 到 2006 年, 前者增长率是 12%, 后者降低到 10%以下。虽然这还不足以表明收入分配状况有了根本性的改善, 却说明就业扩大、劳动者报酬份额提高对收入差距继续扩大的确是具有抑制作用的。

通过扩大就业提高劳动者报酬在初次收入分配中的份额后, 由于低收入者具有更高的边际消费倾向, 普通劳动者的收入增长会相应导致消费需求的扩大。近年来, 最终消费支出对 GDP 增长的贡献率趋于下降, 从 2000 年的 63.8%降低到 2006 年的 38.9%, 而 GDP 增长过于依赖投资和出口的增长, 同期资本形成和净出口对 GDP 增长的贡献率, 分别从 21.7%和 14.5%提高到 40.7%和 20.4%。其结果是产业资本密集程度的提高和顺差的扩大, 经济增长的可持续性减弱。一旦消费需求对 GDP 增长的拉动效果增强, 则可以改善经济增长源泉的构成, 有利于推动经济又好又快地发展。

目前, 我国经济已经处在一个新的发展阶段, 即随着农村剩余劳动力存量的减少、普通劳动者工资水平的提高, 刘易斯转折点越来越接近。这个转折点预示着一个符合发展阶段的新要求, 即市场力量和政策倾向逐渐转向保护劳动者利益。首先, 在劳动力出现结构性短缺的情况下, 企业为获得充足和称职的劳动力所进行的竞争, 可以推动劳动者得到接近合理的工资, 工作条件逐步得到改善, 工人的利益较多地得到保障。其次, 适应劳动力市场供求趋于平衡的新情况, 地方政府为了保持经济增长的可持续性, 也日益自觉地实施保护劳动者利益的政策。从而整体上形成一个越来越有利于下岗职工、失业者和农民工等普通劳动者的市场氛围和政策环境。因此, 这个时期恰好是加强劳动立法和执法、改善劳动关系、建立工资正常增长机制和支付保障机制的大好时机。

三、在再分配环节更加关注公平

市场机制并不能自动保证收入分配的合理有序。一旦收入差距超过社会所能容忍的程度, 人们会对政策

失去信心,对改革产生不好的预期,社会就会形成一种阻碍经济发展的力量,不公平就会转化为没有效率。因此,政府为了弥补市场自发力量的不足而进行的再分配,不仅是必要的,也是将收入分配格局向合理有序的方向进行调节的有效手段。实际上,当经济发展本身可以解决增长过程中大部分劳动群体的收入问题时,社会再分配政策便可以把有限的资源更加集中地使用,提高社会保障和社会保护的效果,解决收入分配中的不公平问题。在再分配领域,一方面同样需要处理好公平与效率的关系,另一方面应该更加侧重公平原则的贯彻。

虽然在再分配领域公平与效率之间也不必然是非此即彼或此消彼长的关系,但是,这里的确存在着一个要把握和选择好再分配政策实施力度和限度的问题。政府通过税收和转移支付政策,对收入进行二次分配,调节收入在不同人群、不同地区之间的分配关系,同时通过建立健全社会保险、社会福利和社会救助机制,构建社会安全网,保护弱势群体。这种方式靠发挥政府职能,目标明确且直截了当,特别适宜于解决社会特殊困难群体的物质贫困和人文贫困问题。但是,再分配政策过多地依靠政府行为,带有抽肥补瘦的性质,如果运用不当,也存在着伤害合法的勤劳致富者的积极性的危险,还会导致一部分人群形成对再分配政策的依赖,创业和就业积极性受到抑制。因此,该政策手段的运用需要恰当设计,把握好实施的力度和限度。

为此,要明确界定再分配政策的扶助对象。首先是对因丧失或缺乏劳动能力而陷入困境的群体,如残疾人、慢性病患者、老年人等,进行救助。其次是在劳动者生命周期的不同阶段进行平衡共济,如退休职工领取养老金,失业人员领取保险金等。第三是对由于政策原因承受特殊冲击的群体进行补贴或救助,如对资源枯竭型产业中与企业脱离劳动关系的工人进行补偿。最后是对由于历史和自然原因造成的困难对象进行特殊支持和扶持,如实施西部开发战略、东北老工业基地振兴战略和工业反哺农业等地区或部门支持政策。在明确界定再分配政策的扶助对象和范围之后,需要通过更加准确的瞄准,集中资源扶助真正的困难群体,提高

政策效率。

由于再分配机制更多的是在社会保障、社会保护和公共服务等领域实施,处理好再分配中公平与效率的关系,应该把重点放在创造条件提高社会保障和公共服务的公平享有程度上,最终过渡到各地区、各部门和各人群之间的平等享有。以城乡关系为例,城乡之间在社会保障覆盖水平和公共服务享有水平方面的差距,要远远大于在收入方面表现出的差距。一方面,公共服务的不平等享有,进一步拉大了城乡生活质量差距,损害了公平原则;另一方面,城乡之间在教育、健康等方面的差距,使得农村的人力资本积累不足,不仅影响了新农村建设的进程,也不利于农村劳动力的转移和城市化,最终损害了经济发展的效率。因此,改善收入分配格局,构建民生为先的中等收入社会,全面建设小康社会,最大的挑战莫过于通过再分配政策,让社会保障和公共服务之光在城乡均等地照耀。

(作者:中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长)

(本文责任编辑 赵端)