



中国社会福利改进与国民收入分配机制之关系研究

吴飞飞

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

[作者简介]吴飞飞,西南政法大学经济法学院博士研究生。

[摘要]改革开放三十多年来,我国经济总量跃居世界第三,但贫富差距、城乡差距、行业差距等却不断拉大,改革发展成果未能惠及最广大的人民群众,社会福利总体水平偏低。我们必须破除以往的小福利观,将社会福利的价值内涵贯穿到国民收入的三次分配中去,初次分配强调社会正义原则,再次分配强调政府责任原则,第三次分配强调个体道德义务原则,以此实现中国经济的包容性增长,提升整个国家的福利水平。

[关键词]社会福利;收入分配;经济发展;社会稳定

[中图分类号]F126 [文献标识码]A DOI: 10.3969/j.issn.1005-3980.2012.03.008

[文章编号]1005-3980(2012)03-0040-05

一、引言

改革开放三十年以来中国经济取得了长足发展,经济总量跃居世界前三位,人均 GDP 超过 3000 美元。但在经济飞速发展的同时,社会贫富差距迅速扩大,从而导致社会弱势群体的迅速增多,由此引发了诸多的社会问题。^[1](第 152 页)]社会福利制度是以保障和改善民生为宗旨的社会制度,在以民生为重点的社会建设中具有举足轻重的战略地位。^[2](第 5 页)]自 2007 年党的十七大报告提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”以来,我国的社会福利体系建设步入快速发展时期。与社会福利实践相对应的理论研究也全面开花,学界提出了众多的可供参考的福利模式,如“多元协调模式”、“混合型模式”、“现实—理性模式”、“适度普惠型模式”、“全民共享的发展型模式”以及“底线公平模式”等。^[3](第 161 页)]这些福利模式虽然具有一定程度上的启发性,却几乎无一例外地强调政府实施的

国民收入的再次分配对中国社会福利发展的重要作用,而忽略了一个根本性的问题,即:与经济迅速发展相伴生的贫富差距不断拉大的根源何在。

反思中国经济建设的道路模式,我们会发现:经济政策占据主导地位,社会政策仅仅被赋予了工具性价值,从而从属于经济政策。这种效率导向的政策实践,一定程度上牺牲了经济社会发展本应蕴涵的公平价值,导致城乡、贫富、地区、产业之间差距的不断拉大。社会福利制度从根本上来说,是对国民收入的一种分配制度。完善社会福利制度必须以深入研究国民收入在社会主体间的分配格局为切入点。尽管政府和提高社会福利方面具有不可推卸的首要责任,但是这种责任不能仅限于国民收入再次分配环节。从深层次上看,之所以会出现过大的贫富差距,国民收入初次分配的公平性缺失是根本成因。而国民收入的第三次分配即社会公益捐赠等具有缓和社会矛盾、增进社会融合的积极功能。在既往的研究中,往往容易走入这么一种误区:试图参考西方“福利国家”、“福利社

收稿日期:2012-04-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目“改革发展成果分享法律机制研究”(批准号 05&ZD029)阶段性成果。

会”或者“混合型福利模式”来改进我国的社会福利制度,却忽略了西方国家有着相当完善的国民收入初次分配和第三次分配制度。这种“断章取义”的做法使中国社会福利发展不能承受之重,举步维艰。

一般而论,国民收入的初次分配彰显的是正义原则,再次分配所体现的是责任原则,第三次分配强调的则是道德义务原则。一个国家社会福利的提高,仅仅靠政府的责任是远远不够的,必须还要有正义的法则和道德的义务。中国社会福利体系的建立最根本的就是要坚持正义原则,并将其贯穿到国民收入的分配,尤其是初次分配中去。社会公正价值的实现,还需要政府勇担责任和社会主体的道德义务承诺。与发达国家相比,我们在初次分配方面,政府、企业分得的收入比例过大,居民收入比例过小;在居民收入分配中,城乡、行业、差距过大;在再分配方面,投资部分过大,消费部分过小;第三次分配方面,公益捐赠数额偏低,且捐赠制度不完善的。这意味着,虽然西方国家的福利模式并非毫无参考价值,但从根本上说,我们需要走一条与西方国家不同的社会福利发展道路。

二、国民收入初次分配中的利益倒置及其矫正之途——“藏富于民”

中国学者大多是在政府责任语境下探讨社会弱势群体的福利问题,而没有将更大范围内的社会主体的利益涵盖近社会福利概念中,更无法将社会福利考量延伸到国民收入的初次分配中去。国民收入初次分配的公平程度从根本上制约着整个社会财富分配的公正度。在我国目前的分配格局中,初次分配的份额占整个国民收入的绝大部分,再分配的份额只占国民收入的一小部分。有关资料显示,在我国,初次分配占最终分配比例的 80% 以上,初次分配决定了国民收入分配的基本格局。改进社会福利不仅仅是由政府国民收入的再次分配中向社会弱势群体倾斜,更应该是在国民收入的初次分配中增加弱势群体的所得,藏富于民。

历史表明,藏富于民是任何一个国家走向真正繁荣富强,实现可持续发展的必由之路。^[4](第 3 页)]例如,美国的强大,很大程度上得益于“藏富于民”。其道理很简单:国家崇尚个人奋斗,人人有机会,个人可以通过努力致富;个人富了,社会财富增加了,国家也就更富了。而前苏联的解体,却使我们看到了另一种情况。在解体前,苏联是世界上唯一可以和美国较量的

超级大国,不可谓不富,但是,人民生活水平却长期得不到提高,以至于最后,人民大多数认为苏联共产党不是代表广大人民的,因而对苏共的垮台、国家的解体,他们漠然处之。事实证明,“藏富于民”优于“藏富于国”。先藏富于民而后藏富于国,是实现社会稳定和发展的最好方式。^[5](第 104 页)]在改革开放初期,由于我国经济基础比较薄弱,迫切需要以经济的发展来谋求在国际舞台的立足之地,故而采取了让一部分人先富裕起来,以先富带动后富的分步走发展战略。事实证明,这种做法发挥了很大的功效。但是,这种发展方式客观上也带来了贫富悬殊拉大这一严重后果。对此,我们必须做出深刻的反思。我们认为,在我国过去几十年的初次分配中,存在以下几方面问题:

第一,政府收入过高,挤占居民收入。与西方国家不同,中国是大政府体制,政府在国民收入的分配中具有相当程度上的决定权。这种决定权在国民收入的初次分配中表现为,一方面尽可能的增加自己的财政收入,另一方面有偏向企业的倾向。从税收收入弹性的角度来看,在 1997 年以前,我国税收收入弹性系数大都小于 1,而从 1997 年起税收收入出现快速增长,弹性系数远远高于 1,1999 年达到峰值 2.43。这就是说,近几年税收收入增长率是 GDP 增长率的 2 倍或 2 倍以上。^[6](第 24-31 页)]其次,从宏观税负的角度来看,我国宏观税负一直处于不断上升的趋势,其中,小口径宏观税负(即财政收入占 GDP 的比重)从 1996 年的 10% 上升至 2005 年的 20.8%,大口径宏观税负(即政府收入占 GDP 比重)从 1996 年的 21.9% 上升至 2005 年的 28%,如果把土地转让收入也考虑进来,则达到 35% 以上。^[7](第 50-55 页)]这种高政府收入分配模式在一定程度上有利于政府充分发挥资源整合优势,集中资源力量,拉动经济增长。但是,这是在挤占居民收入的前提下进行的,从而直接造成了居民收入过低、居民生活水平提高缓慢、社会弱势群体比重不断增加等消极社会后果。

第二,企业收入过高,挤占居民收入。在西方发达国家,企业收入占国民收入初次分配的比重一般是 13% 左右,而我国则始终稳定在 17% 以上。这主要源于劳动力市场的买方垄断、政府出于经济快速发展需要而对企业的偏向、劳动者自我维权意识的淡薄,以及工会组织不健全。低廉的劳动力成本曾一度是我国维持高出口份额的一大优势,然而,次贷危机以来,发达国家贸易保护主义抬头,纷纷调整策略,抵制进

口,中国依靠出口和投资拉动经济增长的发展模式受到了前所未有的考验。一方面是出口量减少带来的企业货物囤积,生产过剩,另一方面则是居民由于收入过低而消费需求不足。这种生产与消费的严重脱节、外需不足内需走低的现状,使大量资金投向房地产业,在进而诱发了中国楼市价格的上涨,严重影响了居民生活质量和福利水平。

第三,居民收入尤其是劳动收入偏低。20 世纪 90 年代以来,美国、日本等发达国的居民收入在国民收入初次分配中的份额一直保持在 70% 以上,而我国居民收入占国民收入初次分配的比例仅为 58% 左右。其根源一方面是政府高额税负,另一方面是企业偏向严重,两相结合大量挤占了国民收入向居民倾斜的比例。居民可支配性收入减少,就没有足够的资金去自我满足福利保障需求,进而从根本上制约了我国社会福利水平的提高。并且,居民可支配性收入的减少,必然会提高了居民预防性储备,进而导致消费性支出的减少。

第四,城乡、区域和行业收入差距过大。改革开放以来,在经济社会急剧转型过程中,我国收入分配的总体水平和分配格局发生了很大变化。经济在保持高速增长的同时,收入不平等程度也在大幅度提高。突出的表现是城乡、区域之间以及行业之间收入差距不断拉大。城乡二元结构使广大的农民为中国经济发展做出了巨大的贡献与牺牲,却始终维持着低微的收入。国家对于东部地区的支持,在一定程度上造成了中西部地区居民福利水平相对偏低。此外,国家垄断和行政垄断在很大程度上加大了行业收入差距。

我国长期以来所坚持的是“以按劳分配为主体,多种分配方式并”的收入分配原则。现实情况却是,中国的劳动收入份额仅仅占据国民收入的 40% 左右。这不得不让我们去思考,如何矫正国民收入初次分配环节的利益失衡现象。

首先,必须转变经济发展方式,逐渐建立以扩大内需拉动经济增长的发展理念与实践路径。长期以来,我国沿袭了一种以“投资—出口”拉动经济增长的发展模式。劳动力成本低虽然是一大优势,但它是以牺牲劳动者利益为前提的。这必将导致劳动者的自我保障能力降低,内需不足,从而形成“外需依赖”的恶循环。因此,经济发展方式的转变,是解决目前国民收入初次分配格局失衡的关键。

其次,应完善劳动工会组织。中国劳动者权益保

护问题之所以一直难以得到有效解决,很大程度上是因为利益代表机制的缺失。完善而独立的工会组织,能够建立与政府和企业的良好沟通、谈判机制,使劳动者的声音能够及时、有效的传达到决策层,并能对决策层形成有效的制约。

最后,必须逐步打破行业垄断。逐步打破行业垄断,让垄断行业参与到市场竞争中来,将垄断行业的利益稀释到社会大众中去,是实现利益分配均衡化的必然要求。

三、国民收入再分配体系的功能失衡及其改进之途——“劫富济贫”

收入再分配,主要是将“富人”的财富向“穷人”转移,以减少由于各种因素带来的收入差距。因此,人们形象地称之为“劫富济贫”。^{[8] (第 119 页)}在我国,有关社会福利制度的研究,大多聚焦于在国民收入再分配环节。然而,我国目前的再分配制度并未很好地发挥调节收入差距、保障民生福利的功能。

(一) 财税制度收入调节功能缺失

众所周知,税收尤其是个人所得税,一方面为政府提供了稳定的财政收入来源,另一方面又具有重要的收入调节功能。我国现有的税收制度在履行第一个职能方面表现良好,却未能很好的发挥第二个功能。这主要源于,在既有的税种中,对于调节收入分配具有至关重要作用的个人所得税只占税收总收入的 6.5% 左右,而政府的绝大部分税收收入源于流转税。企业可以通过增加产品售价的方式,将流转税负担转嫁给消费者。富人虽然占有着较多的社会财富,却有着较低的消费倾向,而穷人虽然占有着较少的社会财富,却有着较高的消费倾向。也就是说,按照我国目前的税种规定,国家的财政税收将主要来源于穷人而非富人。而在发达国家,所得税占据着政府税收收入的主要份额,从而能够较好地发挥调节贫富差距的作用。此外,从根本上说,中央与地方长期以来实行的分税制,导致地方政府事权过大,而财权过小。地方政府尤其是基层政府承受着巨大的财政压力。在重压之下,地方政府便转向以出卖土地寻求资金来源,“土地财政”亦成为高房价的推手,进而影响国计民生。

(二) 政府民生投入偏低且分布不均

按照我国传统观念,社会福利是由民政部门代表国家提供给弱势群体(如老人、残疾人、孤儿和优抚

对象等等)的收入和服务保障。^{[9] (第3页)} 政府对社会民生的投入基本概括了传统福利观的全部内涵。这种社会福利观虽然有失偏颇,但是它表明了政府在社会福利保障方面负有不可推卸的责任。根据国家统计局发布的《2008 年国民经济和社会发展统计公报》,2008 年中国 GDP 总量达 300670 亿人民币,人均 GDP 达到 3258.5 美元。国际经验表明,当一个国家的人均 GDP 超过 3000 美元,意味着一个国家的经济发展进入一个新阶段,也意味着一个国家发展社会福利的经济能力明显增强。^{[2] (第5页)} 财政性社会保障支出占财政

支出的比重,是衡量一个国家或地区社会保障发达程度的重要指标,也是衡量政府对民生的关注与重视程度及财政公共性强弱的核心指标。在国际上,福利国家社会保障支出占财政支出的比重高达 40% 甚至 50%,新兴工业化国家及部分发展中国家也在 20% -30%,我国在 2007 年时为 11%,属于明显偏低型。

^{[10] (第11页)} 改革开放 30 年以来,与经济增长同时出现的是一种所谓的“丰裕中的贫困”,它折射出了中国经济增长的非均衡性与日益扩大的利益分化趋势。^{[11] (第 113}

页)与整体社会保障支出偏低相对应的,是政府社会保障支出城乡分布不均。广大农村人口占据了我国纳税人口的三分之二,却得不到成比例的财政反馈。与城市人口相比,农村人口在就业、医疗、教育、养老等诸多方面享受不到平等的待遇。在经济进一步发展的同时,必须逐步提高民生支出比例,尤其是农村保障支出比例。

国民收入的再分配之所以会形成“劫贫济富”的倒置现象,从源头上来说,是由于利益集团对政策影响。中国改革开放三十多年来,经济飞速发展,同时出现了众多既得利益者,他们往往控制或影响着决策层的决策行为。既得利益者具有明显的制度依赖性,他们会极力的维系其赖以谋取利益的体制与机制,这就使得国民收入的再分配机制难以发挥应有的功能。要扭转这一局面,必须做到以下几点:首先,理顺中央与地方之间的财税关系。具体而言,就是要在保持现行分税制的基础上,合理分配中央与地方的财权与事权。进一步加大中央对地方,发达地区对贫困地区的财政转移支付力度,建立纵横交错的财政转移支付格局。其次,调整现有税种,逐渐降低流转税的比重,增加所得税的比重,建立以所得税为主体的税收来源机制。再次,进一步完善个人所得税制度。尽管近年来,个人所得税的起征点逐步提高,2011 年已经提高

到 3500 元人民币,但是,个人所得税在调节贫富差距方面还存在很大不足。其原因是:3500 元的起征点仍旧过低,并且以个人而非家庭为单位的计算方法,在具体实施中有违税法的公平原则。最后,增加并优化政府的民生支出。一直以来,我国财政支出存在着严重的效率偏向,而忽视民生福利。因此,必须增加政府的民生支出,特别是要加大对教育、医疗、养老保险、公共卫生等项目的财政支出力度,并且应注重加大对中西部地区的扶持力度。

四、慈善捐赠事业的困境与及其破解之法——“为富且仁”

慈善捐赠被视为社会资源的第三次分配,它有利于优化资源配置、调节贫富分化程度、促进社会良性运行与整体和谐,具有市场机制和政府调节所无法取代的功能。^{[12] (第 52 页)} 慈善捐赠依赖于富裕者的道德承诺,一定程度上能够削弱贫富极化所产生的负外部性。近几年,尤其是 2008 年汶川地震以来,中国的慈善捐赠事业呈现出迅猛发展的趋势,但是慈善捐赠的绝对数额仍旧较少,仅仅占到 GDP 的 1%。

(一) 富人社会责任感的缺失

美国等西方国家由于受基督教文化的影响,有着历史悠久的慈善文化传统,富人往往把财富留给子孙视为一种失败。中国人多数是无神论者,且“家”文化以及“非我族类,其心必异”、“中庸低调”的社会文化心理影响甚广。富人普遍选择将财富留给自己的后辈而非捐赠给穷人。慈善文化的缺失是一个历史性问题,不是在短期内可以改变的。但是,需要澄清的是,富人在国民收入的初次和再次分配之后所获得的可支配性收入,有可能尤为公正原则。慈善捐赠既是个人性道德承诺,也是社会公正的内在要求。

(二) 慈善组织不健全

央视《焦点访谈》2005 年 3 月 27 日披露的山西民政厅挪用 2000 万救灾款修建豪华办公楼时事件、沸沸扬扬的西安彩票事件,以及近来的郭美美炫富事件,都在一定程度上说明了我国慈善组织运行不规范以及社会公信力不足问题。首先,慈善组织评估机制不健全。目前,我国慈善组织的评估体制,是政府决断,民间力量参与不足,这很容易导致政府与慈善组织的利益串谋,进而影响慈善组织的募捐能力和社会公信力。从长远看,建立以政府为主导,民间和社会第三

方参与的慈善组织评估机制势在必行。其次,慈善捐赠信息公开机制不健全。美国卡耐基基金会主席卢赛尔说:“慈善事业要有玻璃做的口袋”。在美国,法律对慈善组织规定了强制性的信息披露制度。中国在慈善捐赠公开机制方面做的还不够健全。近年来,民政部出台的一系列慈善捐赠事业发展指导纲要,虽然进一步强调了慈善捐赠公开的重要性,但是,慈善捐赠信息公开尚未进入法律规制层面,其强制性明显不足。阳光是最好的防腐剂,只有使慈善捐赠的相关信息为公众所知悉,慈善组织的公信力才能得到提升,整个社会的慈善事业才能得到长足的发展。

(三) 慈善捐赠法律规范缺失

目前,有关慈善捐赠的法律只有公益事业捐赠法、公司法、合同法、企业所得税法。其中,公益事业捐赠法与合同法中的规定仅仅具有一般民事合同的效力,无法应对慈善捐赠中复杂多变的新问题。公司法仅仅对公司社会责任作出了宽泛的的原则性规定,仅仅从宏观上消解了公司慈善捐赠的合法性危机,却未能就公司慈善捐赠问题在决策主体、决策程序和债权人与股东的权益救济方面做出任何具体的规定。企业所得税法尽管规定了企业公益捐赠在企业年度应纳税所得额 12% 以内的部分可以扣除,却未就实物和劳务等非现金捐赠方式给与税收优惠,并且 12% 的优惠规定,对不同规模的企业来说,以形式的公平掩盖了实质上的不平等。最重要的一点是,在我国目前的法律文本中,有关慈善捐赠的法律规定要么是大而化之的一般性规定,要么是零星的碎片性规定,而未能以多维度的法律视角,实现综合性规制与协调。法律应该在协调各方利益的基础至上,尽可能全面、立体地对慈善捐赠做出规定,最终促进慈善捐赠事业的发展,让更多的富人依据明确的程序性规则参与慈善捐助。

如前所述,在中国目前的分配格局中,收入再分配所占的比重只有 20%。这意味着,完全依赖收入再分配机制,很难实现中国社会福利发展的目标,而需要大力发展慈善捐助事业。实质上,中国并不缺少慈善文化,之所以难以形成乐善好施的风尚,很大程度上是因为产权保护制度的不健全,富人没有安全感,故而常常选择藏富以养暮年。另一方面,中国尚未开征遗产税,一定程度上也不利于扩大慈善捐助。因此,保护私人产权以及开征遗产税,亦是完善慈善捐赠机制的必要举措。

五、结语

中国社会福利的改善,仅仅依靠政府的再分配责任是不够的,还有赖于公正的初次分配和源于富裕阶层到的承诺的慈善捐助。正义原则是一个国家得以稳定和发展的最根本性原则。在当代,应该将基本的社会福利视为公民的基本权利,纳入到正义的本质要求之内。其次,国家负有使人民免于穷困的政治义务,不断提高整个社会的福利水平是政府和国家不可推卸的责任。再次,分配制度是人类有限理性的产物,其道德义务原则要求富人阶层积极参与慈善捐赠事业。只有在改革发展的成果惠及最广大的人民尤其是劳动人民时,整个社会的福利水平才能真正得以提高。需要说明的是,虽然在理论上,国民收入分配所涉及的三种形式或三个环节具有各自的独立意义,但在现实实践中,三者之间有着前后相继、互为补充的逻辑关系。它们共同决定了社会福利的总体水平和趋势。

[参考文献]

- [1] 孙希有.论中国特色社会主义福利制度的基础[J].福建论坛·人文社会科学版,2010(2)
- [2] 景天魁、毕云天.从小福利迈向大福利:中国特色福利制度的新阶段[J].理论前沿,2009(11)
- [3] 景天魁、毕云天:论底线公平福利模式[J].社会科学战线,2011(5)
- [4] 吴忠民.藏富于民的时代意义及实现路径[J].探索与争鸣,2010(11)
- [5] 胡金枝.邓小平藏富于民的经济观[J].社会科学论坛,2005(6)
- [6] 安体富.中国转移支付制度:现状、问题改革建议[J].财政研究,2007(1)
- [7] 安体富、蒋震.调整国民收入分配格局,提高居民收入所占比重[J].财贸经济,2009(7)
- [8] 李清彬.再分配倾向的决定:对既有文献的考察[J].经济评论,2011(5)
- [9] 周良才主编.中国社会福利[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [10] 郑功成.中国社会保障改革与未来发展[J].中国人民大学学报,2010(5)
- [11] 江治强.社会福利价值观转变极其政策时间意义[J].岭南学刊,2010(5)
- [12] 高功敬、高鉴国.中国慈善捐赠机制的发展趋势分析[J].社会科学,2009(12)

[责任编辑 曾召国]