

# 贫富差距与政府责任

张博

(吉林大学行政学院 长春 130012)

**摘要:**近年来,中国急剧扩大的贫富差距已经并可能继续威胁社会的和谐与稳定。而社会和谐正是中国特色社会主义的本质属性,也是贯穿其全过程的长期历史任务。因此,控制贫富差距扩大,减少贫富差距扩大对弱势群体心理带来的消极影响,不仅是社会稳定的需要,也是经济快速增长的保证,更是贯彻落实科学发展观的要求。

**关键词:** 贫富差距; 政府责任; 政府职能

**中图分类号:** D034.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2008)01-0096-03

## 一、正确认识当前贫富差距扩大的问题

由于受到主观因素和客观条件的各种差距的限制,人类个体创造财富的能力和得到的机遇是不同的,因此,任何国家都存在着贫富差距。就经济发展而言,贫富差距的适度存在是必要的,因为它能激发社会成员创造财富的热情,推动社会经济的发展。但若贫富差距失去节制而超出合理的范围,导致“贫者愈贫,富者愈富”,就会造成社会利益格局失衡,从而影响社会稳定和经济发展。

目前,从中国的实际情况来看,不合理的、日趋扩大的贫富差距已经成为社会各界关注的焦点。首先是城乡差距。根据国家统计局的数据,2006年1—9月,城镇居民人均可支配收入为8799元,农民人均现金收入为2762元,<sup>①</sup>城乡居民收入的差距将近3.3倍。如加上城市居民享受的各种补贴和福利,城乡居民的收入差距要更大。按国际上通行的衡量收入差距的标准,2003年,中国的基尼系数为0.458已超过0.4这一国际公认的警戒线;2006年的基尼系数更达到了0.496的高度。其次是行业差距。据劳动和社会保障部透露,从2000年到2004年,收入最高的行业与收入最低的行业平均工资差距扩大了1.6倍。目前,电力、电信、金融、保险、水电气供应、烟草等垄断行业职工的平均工资是其他行业的2~3倍,如果再加上工资外收入和职工福利,甚至能达到10倍<sup>[1]</sup>。最后是城镇内部差距。据统计,由于城镇中的下岗、失业人数不断增加,当前中国城市中有多达2200万贫困人口,即占

全国7%~10%的非农业人口处于贫困状态。2003年,占城市人口20%的最高收入者的家庭人均收入为17472元,比上年增长2012元,增长13%;占城市人口20%的最低收入者的家庭人均收入为3295元,比上年增长263元,增长8.7%。最高者与最低者的收入比由2002年的5.1:1扩大到5.3:1,而江苏省的城镇居民收入差距竟高达10.7倍,超过全国平均水平1倍以上。

显然,有效控制不合理的贫富差距的进一步扩大,并在经济发展中逐步缩小贫富差距,已成为当前政府在构建社会主义和谐社会过程中的一个重要课题。

## 二、贫富差距扩大的主要原因

### (一)城乡贫富差距扩大的主要原因

根据《中国统计年鉴》的数据统计,到2003年底,中国农业人口有91550万,占全国总人口的70.8%。可见,农民是中国的最大群体。在中国的工业化进程中,中国政府实行区分农业户口和非农业户口的户籍政策,并严格控制“农转非”,从而形成了城乡二元结构的社会治理模式。这一方面是为了保证农业生产劳动投入量的稳定,为工业积累提供农产品剩余;另一方面又限制了城市居民的数量,缓解了有限福利资源的供应紧张,以降低工业经济的成本。虽然二元社会治理结构保证了中国工业化初期对资金积累的需要,也限制了农村人口向城市的盲目流动,但长期通过农业费、税和农产品剪刀差来从农业中提取农产品剩余,而农民却无法享受城市居民所享有的公共产品的投入,导致了“农民真苦”、“农村真穷”、“农业真危险”的“三农困境”的出现。

伴随中央取消农业税等一系列惠农政策的实施,对农民的服务也由过去的单纯促进增长转向全面维护权益,使农民收入有了较大幅度的提高。但目前我国农业GDP比重仅占16%左右,不可能支撑占全国人口70%的农业人

<sup>①</sup> 数据来源于国家统计局2006年10月19日发布的“2006年前三季度我国国民经济保持平稳快速发展”。

收稿日期: 2007-04-23

作者简介: 张博(1980-),男,黑龙江哈尔滨人,博士研究生,从事政府管理与领导科学研究。

口的收入稳定增长。另外,在农村劳力向城市转移的过程中,农民在就业、收入分配以及公共物品分享等多方面仍受到相当程度的歧视,而在收入增长机制发生重大变化的市场经济中,这种歧视必然导致收入差距的进一步扩大。

### (二)行业之间收入差距扩大的主要原因

我国社会主义公有制经济的主体地位要求国有企业具有控制国民经济命脉的竞争优势。但某些国有企业却凭借政府的保护政策排斥和限制其他行业参与竞争,从而形成了行业垄断,并凭借垄断地位获得超额利润。但这些超额利润并未上缴国家或回馈社会,而是以“种种理由”留在了企业,其中一部分就转化为行业经营者和职工的收入和福利,使这些垄断企业职工的收入远高于社会平均水平。当市场形势趋弱时,这些企业又往往有选择地参照“市场化”和“国际惯例”制定所谓的“市场价格”,通过涨价来转嫁成本,以维持企业职工的高工资和高福利。

行业垄断的形成显然与政府权力有关,如果权力运行缺乏有效的制约机制,一部分掌握公共资源配置权力的人很容易利用权力来谋取自身利益。“转型期中国社会公平问题研究”课题组进行的抽样调查显示,认为“官员腐败活动”会增加公众社会不公平感的达63%;选择“弱势群体的生存状况”的占26%;认为“富裕人群的消费行为”会增加公众社会不公平感的只占6%。这表明,中国社会公众并不是或并不主要是简单地对收入差距扩大感到不公平,而是对权力进入市场、抑制了市场中的公平竞争从而导致贫富差距扩大感到不满。

### (三)城镇内部贫富差距扩大的主要原因

改革开放以来,国家政策“允许和鼓励一部分地区、一部分人先富起来,先富的带动后富的,逐步实现共同富裕”。但连年收入不平衡的累计效果使城市居民财产性收入差距极度拉大。据国内媒体测算,1999年我国拥有百万资产的就有500万人之多;而据美国《2006全球财富报告》披露:以美元计算,中国共有25万户百万富翁,排名全球第六。这些巨额资本拥有者通过房产增值和房产出租等获得的资本收益要远高于劳动的报酬。以2004年前三个季度为例,全国城镇居民人均工薪收入同比增长11.8%,而人均财产性收入中的房屋出租收入增幅竟高达54.5%。但目前我国政府利用税收调节个人收入分配的宏观调控体系尚未完善,税收的调节力度不够。

首先,个人所得税的功能并未得到充分发挥。我国个人所得税是采用分类所得税制,即对同一纳税人不同类别的所得按不同税率分别课税。那么当收入总额一定时,收入来源越多,则应纳税额越小;收入来源越集中,则应纳税额越多。例如:甲每月收入3000元,其中薪酬1500元、稿酬700元、劳务报酬800元。由于其各项所得均在现行税制征税界限以下,故甲不纳税;而乙月工资收入3000元,同样的劳动所得乙却要按累进方法缴税115元。这显然有悖于“同等负担能力的纳税人应当负担相同的税收”的横向公平原则<sup>[2]</sup>。其次,我国个人所得税税率有三种

不同的规定:第一,对于工资、薪金所得,对月收入超过1600元以上的部分,适用5%~45%的9级超额累进税率;第二,个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得,适用5%~35%的5级超额累进税率;第三,资本所得(特许权使用费、股息利息、红利、财产转让所得、财产租赁所得),适用20%比例的税率。稿酬所得的实际税率为14%;劳务报酬收入畸高的又实行加成征收。这样的规定首先就违背了“多得多征、少得少征、不得不征”的征税原则,而且有资本多得轻征税、劳动所得重征税的倾向。

再次,一些富裕人群的收入来源复杂,隐蔽性强,且又多以现金收入为主,税务部门无法准确掌握他们的收入和收入状况,无法征税。而固定的工薪阶层易于管理,反而越来越成为纳税的“主力军”。这显然没有发挥出个人所得税调节贫富差距的作用。

最后,中国转轨时期个人收入的不均等最终转化为财富占有的不均等,大量现金收入已转为房地产,但目前我国缺乏对保有非经营性房地产进行征税的财产税种。

另外,一个国家的贫富差距可能较大,但如果公共服务体系健全,居民对贫富差距的承受能力会比较强,相关的社会问题也较好解决;反之,所产生的社会问题会更突出。我国政府财政支出的经济建设偏好和现行的政绩考核机制导致了地方政府对教育、卫生、社会保障等公共服务的投入严重不足。

## 三、政府控制贫富差距扩大的责任及对策

按照以弗雷德里克森为代表的新公共行政学派的观点,公共行政的核心价值在于社会公平。因此,政府必须担负起调节收入和财富分配的责任,通过完善相应的制度,制定相应的政策,采取得力的措施,努力缩小贫富差距。

### (一)打破城乡二元结构,实现城乡均衡发展

1 逐步打破城乡二元的户籍制度。我国的户籍制度是导致城乡二元结构的根源。事实上,进行户籍制度改革的困难并不在于户口本身,而在于附加在这种身份上的各种社会福利。因此,进行户籍制度改革是一种利益格局的调整,要充分考虑到它的复杂性与特殊性,循序渐进地恢复户籍制度原本的管理职能,以维护良好的社会秩序。但渐进不等于不进,不能以技术操作上的困难作为维护不合理管理制度的借口。

2 引导产业结构调整,提高农民自身就业能力,大力推进城镇化建设。从根本上讲,提高农民收入的主要路径就是减少农村人口,而农村人口移居城镇有两个“瓶颈”:一是城镇的就业岗位不足;二是农民自身的就业能力低。因此,一方面政府必须加快经济结构调整,充分利用人力资源优势,发展多种产业(包括新型的劳动密集型产业),走新型工业化道路,提供更多的就业岗位和发展要素;另一方面政府应当提供资金,对农民进行简单的职业技能培

训,提高农民的就业能力。要使城镇真正成为吸纳农村剩余劳动力的主要载体,使进城的农村人口有相对稳定的收入和住所。

3. 加快农业产业化进程。政府应制定积极的财政政策,加大对农业的支持力度,探索对农业实行补贴的有效办法;深化农村金融体制改革,加强对农业的信贷支持,在农村就地吸收农业剩余劳动力,稳定增加农民收入,缩小城乡差别。

## (二) 推进政府职能转换,政府要当好“三大员”

1. 政府要当好市场运行的“裁判员”,打破权力垄断,提高垄断行业的市场化水平,维护市场公平竞争的环境。政企不分是行政性垄断的根源,<sup>①</sup>政府既是“裁判员”,又是“运动员”。由于企业领导具有行政级别,使企业成为政府的附属物,政府监管部门难以对企业进行有效监管。因此,应逐步取消企业领导的行政级别,将它们的“政治人”与“经济人”的双重身份还原为单纯的经济人身份。对规模经济特征明显的行业,政府应重新建立商业游戏规则,推动垄断性竞争。迫使各行业中少数具有规模经济的企业放弃垄断的超额利润,转而依靠技术创新、高质量服务、良好的商业信誉展开市场竞争,谋求利润最大化。

2. 政府要当好“监督员”,重新明确政府规制的范围和内容,强化监管职能。政府的角色是为民排忧解难,而不是与民争利。政府对行业控制的目的是保护公众的利益,而不是追求行政性垄断企业的利润最大化。政府应该充当社会公共利益的代表者和社会公平的维护者,成为一名公正的“监督员”。

3. 政府要当好“保安员”,大力预防和惩治腐败,保护人民的合法利益,加强权力的制约和监督。要建立健全结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,有效防止滥用职权和权力腐败;要加强社会监督,保障公民的检举权、控告权、申诉权,保障公众参与有关切身利益的各种决策,以保护公众的合法权益;还应减少对经济活动的干预,建立“弱审批、强监管”的行政模式,在政治上应切断权力与金钱之间的桥梁,建立民主廉洁的政治制度。张维迎教授曾说过,只有当政府的权力范围缩小到只限于维护公共秩序、提供公共产品等公共领域时,政府权力才可透明,才有可能“高薪养廉”,腐败现象才有可能被基本根除,才有希望建立一个真正公平的社会。

(三) 让更多人拥有财产性收入,建立税收调节收入分配的长效机制

1. 政府应不断完善资本市场建设,鼓励在海外上市的优秀大型国企在国内证券市场上市,让广大人民群众享受企业发展带来的收益;还应鼓励民众进行生产性投资,使“社会广大成员”“把自己拥有的资金及其他各种生产要素转化为追求保值增值的社会资本,获取对社会资产一定的所有

权、支配权、收益权”<sup>[2]</sup>。

2. 深化个人所得税制改革。对个人所得税应贯彻“同等负担能力的纳税人应当负担相同的税收”的横向公平原则。其中对于利息、股息、红利所得和财产租赁、财产转让所得等非稳定性的非职业收入,应从调节收入公平方面课税。

3. 要适时开征物业税。对城镇居民房产增值和房产出租收入的调节要注重存量,要利用物业税的征收对城镇居民的存量财产进行收入调节。

## (四) 加强公共事业建设,提高政府的公共服务水平

1. 加大教育的投入。对低收入者而言,普及初等和中等教育的成本最低、效益最大——他们往往只需要关于卫生、农业科技等方面的基本知识,就能显著改善自己的生活和生产状况。当前中央财政用于教育投资的比例只占整个财政开支的2%,而其中92%的投资用于高等教育。从控制贫富差距的角度看,投入的重点应该是普通教育,特别是义务教育的投入可以提高劳动者的素质,使其增加收入,间接发挥缩小贫富差距的作用。而发展高等教育会拉大贫富差距,但可以起到提高社会流动性的作用。

2. 政府要加大对公共卫生与基本医疗的投入,建设多层次的医疗保障体系。由于我国的城市化水平低、居民收入差距大,农业人口和非正规就业人口多,在相当长的时间内全国难以建立统一的、城乡一体化的社会医疗保险制度。只能根据城乡的实际情况和不同人群的收入情况建立不同形式的混合型医疗保险制度。在城市要完善城镇职工基本医疗保险,建立以大病统筹为主的城镇居民医疗保险,发展社会医疗救助;在农村要加快推进新型农村合作医疗。

3. 加大对社会保障的投入,健全社会保障体系。社会保障是现代社会的实现社会公平的基本要求,也是社会稳定的基石,政府则是社会保障的责任主体。我国仍是发展中国家,贫困人口还占相当比重,社会保障支出占整个国民生产总值比重很低。不扩大社会保障层面,不加大社会保障的投入,贫富差距就会更悬殊,影响社会的稳定。政府在加大社会保障投资力度的同时,要扩大社会保障覆盖范围。根据我国的实际情况,我们要建立一个水平不高但覆盖面广的社会保障体系。政府应先在经济发达的农村地区设立相对规范的保障体系,在经济落后地区加大扶贫力度,保障农民的基本生存;在城市中,要将家庭收入低于当地最低生活保障的居民全部纳入最低生活保障范围,切实解决城镇贫困户的生活保障。

## 参考文献:

- [1] 中国新闻网. 劳动部称电力等垄断行业工资过高增长过快 [J/OL]. 中国新闻网 (2006-05-18) <http://www.sina.com.cn>
- [2] 胡鞍钢, 过勇. 从垄断市场到竞争市场: 深刻的社会变革 [J]. 2002 (1): 22 [责任编辑: 冯昱锦]

<sup>①</sup> 参见世界银行《推动公平经济的增长》,清华大学出版社,2004年版。