

## 力补全面建成小康社会短板

中国社会科学院农村发展研究所 年猛 中国社会科学院中国边疆研究所、上海研究院 王垚

为顺利实现全面建成小康社会的目标，应在推进城乡一体化发展、统筹区域协调发展和构建公平合理的收入分配制度三个方面，充分发挥政府的主导作用。

2020年全面建成小康社会，是中国共产党确立的“两个一百年”奋斗目标的第一个，是执政党的庄严承诺，事关全球近1/5人口的福祉，意义重大。党的十八大以来，党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，在全国范围全面打响了脱贫攻坚战。4年多来，5564万贫困人口摆脱了贫困。当前，距离实现第一个百年奋斗目标仅剩3年多时间，但我国尚有贫困人口4335万。这是关乎实现第一个百年奋斗目标补短板的硬任务，当务之急、重中之重。为顺利实现全面建成小康社会的目标，应在推进城乡一体化发展、统筹区域协调发展和构建公平合理的收入分配制度三个方面，充分发挥政府的主导作用。

### 全球经济结构性发展不平衡加剧

从全球视角看，新自由主义经济发展模式、技术进步、全球化、教育及劳动力市场制度不合理等，是造成各国居民收入不平等的主要根源。随着许多国家内部居民收入不平等在过去几十年里不断扩大，居民收入不平等成为目前各国普遍关注的焦点。即使是收入分配比较平等的OECD国家，高收入者的所得占总收入的比重也在不断增长。对此，现有研究主要从以下三个方面进行解释。

第一，新自由主义经济发展模式下的不平等加剧。借助于“华盛顿共识”，新自由主义于20世纪80年代初登上国际舞台。该模式的基本目标包括：服务型小政府、市场自由化、私有化，取消政府的宏观调控和微观管制。新自由主义认为，收入不平等不只是暂时现象，还是经济增长的润滑剂，最终会由于“涓滴”效应而将经济发展成果惠及每个人。然而事实却与此相反。例如，1997年亚洲金融危机后，韩国经济增长模式转向新自由主义，特别是对劳动力市场进行新自由主义改革，是其收入分配恶化和贫困的导火线。2005年世界银行出台的研究报告认为，新自由主义经济增长模式可能会导致由少数精英控制财富和权力的社会结构，从而对全面民主的发展和经济增长不利。

第二，技术进步与全球化对劳动阶层的收入分化。技术进步主要通过导致不同技能水平劳动者劳动收入的差别，影响收入不平等。尤其当劳动力需求的改变与劳动力供给结构无法匹配时，技术进步会降低中低技能劳动者的相对收入和就业机会。技术进步使得高技能劳动者成为所有人群中受益最大的群体，从而加剧劳动收入的不平等。此外，全球价值链的离岸外包，使得发达国家技能密集型资本及其劳动力与一般劳动力贫富差距拉大，也使全球产业链“微笑曲线”高低端之间的收入分配，以及处于全球产业链内外的经济体之间的贫富差距扩大。

第三，教育、劳动力市场制度对收入分配产生重要影响。由于教育回报率的不同，会导致不同教育水平的劳动者之间工资水平的组间差异。而支配不同劳动力市场的制度或规则，往往对劳动者的收入影响更大。例如，两次世界大战期间美国和法国工资不平等程度的缩小，是对公共部门与私人部门的工资标准进行谈判的结果，工会等在工资谈判中发挥了重要作用。最低工资制度也被许多国家作为提高底层人群收入的重要手段。此外，劳动力自身流动状况对收入不平等有重要影响。大部分经济学家认为，随着发展中国家阻碍劳动力流动的制度性障碍的逐步废除（如户

籍制度等),发展中国家劳动力市场供求机制的正常化,最终将消除城乡之间的收入差距。

#### 税收与转移支付:破解居民收入不平等的主要手段

目前,大部分国家依赖税收与转移支付手段来降低本国总体收入不平等的水平,并取得了不错的效果。以 OECD 国家为例,2000 年开始,这些国家税后和转移支付后的基尼系数,比税前和转移支付前的基尼系数平均低 25%,贫困降低 55%。尽管 OECD 国家税收与转移支付规模、体系等方面存在很大差异,但一般来说,税收在总体再分配效应中占 1/4 的份额,而现金转移支付则占据 3/4 的份额。

然而,从全球主要发达国家和新兴经济体来看,当前的税收体制不断向低纳税形式的薪酬制度倾斜,导致最富人群的收入集中度不断提高。例如,相比工资等收入,资本收入税率更低(一些国家甚至不征收资本所得税),许多国家还不断降低财产与遗产的税率。这使得税收系统的再分配作用明显下降,导致财富更加集中。尽管许多国家提高了劳动所得税等一些税种的累进程度,但边际税率不断下降,对收入不平等的影响日渐微弱。同时,OECD 等发达国家实施的为低收入家庭减税的税收政策,反而更利于高收入群体。以消费税为例,该税更倾向于累退,因为低收入群体会将更大份额的收入用于消费。为减轻这一累退性影响,许多 OECD 国家将部分低收入家庭日常消费的物品和服务,采取低税率或税收豁免的政策。

#### 构建公平合理的收入分配制度

国外经验表明,市场机制无法解决居民收入不平等的问题,必须依靠政府通过税收、转移支付等手段,构建相对合理的收入分配制度,才能不断缓解居民收入不平等的状况。

首先,推进城乡一体化发展。我国贫困人口大多集中在农村地区,也是全面决胜小康社会的主战场。习近平总书记在谈及全面建成小康社会时,多次强调“小康不小康,关键看老乡”。实施城乡一体化发展战略,通过“以城带乡、以工促农”,充分利用城市的人才、资本、技术和市场等资源优势,能够有效推动农村经济快速发展。为推进城乡一体化发展,应着重推进以下两项建设:一是统筹城乡基础设施建设,实现城乡空间一体化;二是统筹城乡基本公共服务建设,实现城乡基本公共服务均等化。

其次,统筹区域协调发展。得益于对外开放的“先发优势”,我国东部沿海地区与中西部地区的经济发展差距逐步拉大。1999 年以来,我国先后实施了“西部大开发”、“中部崛起”等区域协调发展战略,但东部沿海地区积累的优势过大,沿海与内地发展的差距在短期内难以消除。为促进区域协调发展,一方面应依据区域比较优势原则,加快推进东部沿海地区劳动密集型、资源密集型等产业向中西部地区转移,促进东中西部地区之间产业分工与协作;另一方面应进一步加大对中西部地区在交通基础设施等方面的投资力度,强化中西部地区的工业基础,提高中西部地区对外来投资的吸引力。

最后,构建公平合理的收入分配制度。合理的收入分配制度,不仅是社会公平的重要体现,也是我国实现共同富裕、全面建成小康社会目标的重要手段。为构建合理的收入分配制度,应从以下五个方面重点着手。一是逐步提高劳动的收入占比。二是加大对低收入群体的社会保障和转移支付力度。三是健全以税收为主要手段的收入分配调节机制,完善累进税制度,加快制定和出台房产税等财产税,逐步提升高收入群体的税收比重。四是进一步完善最低工资制度,通过为低收入群体提供技能培训等方式提高其收入水平。五是消除劳动力市场歧视和地域分割,加快形成全国统一的劳动力市场。