

扩大内需的意义与途径的再认识

张屹山¹ 赵杨² 翟岩³

(1. 吉林大学 数量经济研究中心, 吉林 长春 130012; 2. 吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012;
3. 吉林大学 马克思主义学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 文章针对中国经济体“内需不足”的结构性缺陷进行了分析, 立足现实对扩大内需的意义及途径进行了再思考。扩大内需对于确保国家经济增长的持续动力有着重要的经济与政治价值。我们首先要以经济的稳定发展增加内需, 极力推进高新技术产业、大力发展现代服务业并不断增加政府的政策扶持力度; 其次要以初次分配的公平性促进内需, 明确规定劳动报酬比率, 充分发挥工会维权功能并切实加强对第一产业的保护; 最后要以再次分配的合理性保障内需, 破除二元经济的顽固性, 保证财政支出的合理性并提高税费收缴的公平性。

关键词: 扩大内需; 经济稳定; 初次分配; 再分配

中图分类号: F202 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2011) 09-0031-09

国家的经济增长需要“三驾马车”, 即增加国内投资、刺激国内消费和扩大外贸出口, 但改革开放后, 中国构造的经济体却是出口占 GDP 的比重远大于内需。这样的经济体, 无疑存在着结构性的缺陷, 不具备强大的抵御国际经济风险的能力, 且缺乏确保经济持续稳定增长的内生动力。随着经济全球化程度加深、国际市场风险加剧、城市化进程加快及国内市场需求潜力巨大, 依靠内需来拉动经济增长不仅是中国经济发展的现实需要, 而且是一条可持续发展的道路。因此, 只有继续将扩大内需作为基本国策, 才能真正使中国经济进入有效、有序的内循环与内外交互循环的良性秩序中, 最终实现其结构的二次转型, 构建出具有中国特色的主体性、主权性和和谐性的经济体。

一、扩大内需的经济与政治价值

首先, 扩大内需是中国走出全球经济危机的现实需要。2008年, 源自美国的金融风暴使中国经济 GDP 结构不均衡、外贸依存度过高的问题得以暴露。近年来, 中国经济增长结构呈外向型趋势, 贸易出口占 GDP 权重不断增加, 经济增长约有 70% 靠出口拉动。全球性的金融危机导致国际需求减少, 使中国经济, 尤其是外贸出口方面受到很大冲击, 并造成了严重损失。这无疑再一次警示我们: 过度依赖出口会使经济丧失自我调节、自我保护的能力。因此, 必须千方百计地启动国内消费市场, 通过扩大内需拉动经济增长、缩小贫富差距, 从根本上推动城乡居民消费增长, 实现投资和消费的良性循环, 以应对世界经济环境的急剧变化, 抵御金融风暴的冲击, 同时解决中国深层次的经济问题。

其次, 扩大内需是实现马克思主义生产目的的客观要求。马克思在《1844年经济学哲学手稿》中通过对资本主义生产目的的批判, 提出社会主义的生产目的是为了满足全体社会成员日益增长的物质和文化生活需要, 促进人的全面发展。马克思把社会经济运行过程总结为生产、流通、分配和消费

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重点项目 (2009JJD790017)。

作者简介: 张屹山, 吉林大学数量经济研究中心主任, 吉林大学商学院教授, 博士生导师, 研究方向: 经济学、应用金融学; 赵杨, 吉林大学商学院博士生, 专业方向: 数量分析、居民财富效应; 翟岩, 吉林大学马克思主义学院副教授, 社会学博士, 研究方向: 经济社会学。

四个相辅相成的基本环节,其中生产即供给、消费即需求。商品价值只有通过需求才会实现,而“消费创造出新的生产需要”,“消费创造生产的动力”。供需平衡发展是社会经济健康运行的客观要求和必要条件。人类社会已经从曾经的“短缺经济”模式进入了“相对过剩经济”模式,如何扩大需求、尤其是如何扩大内需才是目前中国经济发展最重要的问题。因此,扩大内需是中国经济发展的内在要求,是治理“相对过剩经济”问题、推进国民经济持续健康发展的长期战略。

再次,扩大内需是落实以人为本的科学发展观的具体体现。经济发展和社会发展的最终目标归根到底是为了人的发展,人作为发展的力量和动因,又是完成经济发展、构建和谐社会的关键。扩大内需意在以人为本,切实解决民生问题,真正做到“促进人的全面发展,使得发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。借此达到马克思所述的从人的角度看社会历史发展的第三个阶段——使人超越“以对物的依赖性为基础的独立性”,达到“建立在‘个人全面发展和他们共同的社会生产能力成为他们的社会财富’这一基础上的自由个性”。

最后,扩大内需是达到和谐共进、自主发展的有力保证。一方面,要立足于国内,将创造出的物质财富和精神财富为中国人民所共享,使人民在拥有丰富物质财富的同时,在一个公正有序的社会政治环境中可持续地生存和发展。另一方面,要站在国际角度,保证国际范围内经济体的自主与和谐。^①中国13亿人口占世界人口比例高达20%左右,消费市场潜力巨大,如果依赖扩大外贸出口促进经济增长,难免受制于人,无法真正获得经济自主权。战后全球化的事实证明,各主权国家对于本国市场的管制权会影响各国之间的经济互动,进而影响各自的权力地位。由此可见,扩大内需具有重大的国际政治意义,它将影响地区乃至全球国际政治经济秩序的变革和发展。总而言之,扩大内需正是要达到这样一种平衡:对内,投资与消费互为前提和动力,投资拉动消费,消费促进投资,保持良性的经济内循环;对外,消费与出口、内需与外需相互推动、共同增长,达到制衡和稳定。

二、以经济的稳定发展增加内需

中国经济持续、稳定的发展是扩大内需的基本前提和基础,因此我们应当致力于把中国经济体的“蛋糕”继续做大并让中国经济持续稳定发展。

首先,要极力推进高新技术产业。此次源于美国房地产市场的金融危机,恰为我国对原有出口型经济结构中不合理之处进行调整、实现结构性软着陆提供了一个最佳的契机。要增强企业的主体性、自主创新性和高附加值性,必须极力推进以信息化带动工业化,走以科技为先导的新型工业化发展道路。通过不断加强自主研发和技术引进,使高新技术产业的产值和出口额迅速增长,成为增强中国商品国际竞争力、拉动国民经济快速健康发展的重要力量。这样,既有利于加速我国经济结构的调整升级、提升在国际上的竞争力,又可以改变劳动者的身份和特征,扭转国家产业结构、企业效益、劳动者收入长期在低水平徘徊的不利局面,反过来还可使劳动者更合理地投资。这样,出口增加不仅不会加剧经济体的结构性失衡,反而成为拉动内需的一级助推器。同时,投资的连带效应势必提升国内消费市场整体对商品数量和品质的需求,进而会掀起国内新一轮的投资积极性和热情,加大国内市场投资与消费之间的张力,打通目前中国投资和消费之间相互分割、连接不畅的瓶颈。投资与消费相互融合,形成有效的联动引擎,这样国内市场的良性内循环就有了重要的基础与保障。

其次,要大力发展现代服务业,尤其是生产性现代服务业。广义来看,现代服务业是现代化、信息化意义上的服务业,在发展国民经济和解决就业问题方面占有重要地位。而生产性现代服务业是指为保持生产过程的连续性、促进技术进步、产业升级和提高生产效率提供保障服务的现代服务行业。它贯穿于企业生产的各个环节中,把日益专业化的人力资本和知识资本引进制造业。由于现代服务业

^① 张屹山、庄治、詹世鸿:《关于和谐因素的几点思考》,《企业研究》2009年第5期。

资源消耗少、环境污染少,并能有效增加就业、扩大消费需求,对经济增长带动作用明显。大力发展现代服务业,一方面必须明确任务,突出重点。要加快发展商务服务行业,促进行业结构优化;要积极发展需求潜力大的产业,不断拓展新的服务领域;要运用现代经营方式改造和提升传统服务业,推进多种组织形式和服务方式的发展;还要突出发展竞争力强的大型服务企业集团,促进服务业的集团化、网络化、品牌化经营,大力发展现代服务业。另一方面还须按其内在要求,寻求有效的发展途径。如:通过市场深化奠定现代服务业发展的基础、通过现代技术运用及服务创新形成现代服务业发展的良好技术基础、通过产业区位集聚优化现代服务业发展的生态基础、通过网络化架构培育现代服务业发展的组织基础、通过国际服务业的转移促进现代服务业跨越式发展等。

第三,要不断增加政府的政策扶持力度。一方面,此次美国次贷危机引发的全球性经济地震已波及实体经济,对中国外需市场造成明显冲击,出口依赖度相对较高的企业、尤其是中小企业受到的影响更大。政府要不断增加政策扶持力度,解决部分地区企业停产、融资困难等问题;还应扩大采购范围,增加专项资金规模,对符合国家产业政策、就业容量大的企业给予贷款贴息和税收优惠;同时支持中小企业产业转型和结构优化升级。国际金融危机还在继续蔓延,政府应进一步有针对性地制定相关配套措施,稳定生产、稳定就业,降低风险,增强企业活力,促进企业发展。另一方面,对于企业不仅要“促发展”,还要“保公平”,如石油、煤炭、天然气等资源收益分配不合理、背后存在大量寻租行为等,都造成了相关企业的暴利。对于这些垄断行业如果不能扩大市场准入、形成多元化竞争格局,市场的资源配置作用就难以充分发挥,经济体结构调整和发展方式的转变就会变成一句空话。^① 政府要消除市场准入障碍,限制和规范行政垄断企业利用其地位攫取超额利润的行为,引导资源进行重新配置。此外,要明确行政性垄断企业的经营范围,打破经营垄断,创造机会公平。

三、以初次分配的公平性促进内需

中国在实施扩大内需政策上遭遇的最大难点就是绝大部分居民收入普遍偏低,工资在初次分配中比重不断下降,分配结构不合理,没有较大比例的中产阶级,尤其是农民的购买力非常低,农民收入增长缓慢,农村市场启动乏力。数据统计显示,虽然从2004年开始,农村消费品市场已表现出逐年加快增长的态势,但至2008年城市和农村社会消费品零售总额名义增速差距仍为1.4个百分点,实际增速差距为2.6个百分点。面临着城乡差距和贫富差距都在不断拉大、各种深层次的社会矛盾凸显的问题时,通过保证初次分配的公平性来促进内需就显得尤其重要。^② 公平性主要分为经济公平和社会公平。社会公平主要指人们之间平等地享有生存权、产权和发展权的社会关系,是基于权利与责任、收益与风险相对称的一种社会机制;经济公平主要是指各种生产要素、各个经济主体是否能够实现等价交换,在企业中按照要素贡献率进行收入分配。在初次分配的问题上,后者显得更为重要,它不仅促进着经济的发展,还为社会公平提供了强有力的保障。

中国经济结构的失衡,很大程度上源于收入分配的失衡,不合理的分配最终会因居民消费能力的不足而使发展动力衰竭。^③ 中国国内市场巨大,且正处于工业化、城市化加速发展的时期,扩大内需的空间非常广阔。只要切实改革收入分配制度、财政税收制度,加强工会维权职能并大力保护第一产业,出台刺激消费需求的政府扶持政策,就能从根本上扭转经济体消费需求不足的问题。

1. 明确规定劳动报酬比例

初次分配包括资本所得、政府所得和劳动所得,但多年来一直存在的政府税收的高比重和诸多企

^① 宋晓梧:《深化改革是实现经济发展方式转变的关键》,《改革天地》2009年第5、6期。

^② 肖红叶、郝枫:《中国收入初次分配结构及其国际比较》,《财贸经济》2009年第2期。

^③ 金三林:《我国消费需求不足的深层次原因及政策取向》,《经济研究参考》2009年第66期。

业的高利润使得初次分配的结构难以调整,造成国内就业相对不足、工资收入增长缓慢、劳动收入占比偏低以及劳资所得差距过大等诸多问题,劳动者薪金的增长已完全跟不上国民经济增长的步伐。国内廉价的劳动力被视为中国经济对外竞争的“比较优势”而吸引了大量国外资本,出口迅速增长,中国的投资率也水涨船高。经济虽然在高增长,但贫富差距日益增大,消费率日益降低,收入分配体制愈加失衡。尽管我们在不断地把“劳动红利”让给外国人,但得到的却是谩骂和制裁,我们反而成了反倾销的固定对象。就此问题,国家已出台许多相关政策和法规,其主要目的就是为了提高劳动者报酬在初次分配中的比重、提高消费率,使中国经济不再受制于人。在此不妨设想,如果我们能以实际劳动贡献率为标准、以国际已有算法为参照,科学地计算出劳动报酬比例,明确规定该比例必须使得劳动者的劳动收入不低于其社会贡献率,肯定会对上述问题的解决有所帮助。^①

表1 劳动者报酬在国内收入总值中占比

| 年份 | GDP (亿元) | 劳动报酬 (亿元) | 占比 (%) | 年份 | GDP (亿元) | 劳动报酬 (亿元) | 占比 (%) |
|------|-------------|--------------|-----------|------|-------------|--------------|--------|
| 1980 | 4545.6 | 2436.2 | 53.6 | 1995 | 60 793.7 | 28 624.9 | 47.1 |
| 1981 | 4891.6 | 2794.7 | 57.1 | 1996 | 71 176.6 | 34 439.3 | 48.4 |
| 1982 | 5323.4 | 3315.4 | 62.3 | 1997 | 78 973 | 37 950.7 | 48.1 |
| 1983 | 5962.7 | 3758.5 | 63.0 | 1998 | 84 402.3 | 40 550.4 | 48.0 |
| 1984 | 7208.1 | 4420.9 | 61.3 | 1999 | 89 677.1 | 43 743.0 | 48.8 |
| 1985 | 9016 | 5065.6 | 56.2 | 2000 | 99 214.6 | 47 044.8 | 47.4 |
| 1986 | 10 275.2 | 5813.7 | 56.6 | 2001 | 109 655.2 | 51 97.8 | 47.2 |
| 1987 | 12 058.6 | 6548.8 | 54.3 | 2002 | 120 332.7 | 58 046.6 | 48.2 |
| 1988 | 15 042.8 | 7871.0 | 52.3 | 2003 | 135 822.8 | 64 525.9 | 47.5 |
| 1989 | 16 992.3 | 9060.9 | 53.3 | 2004 | 159 878.3 | 73 373.3 | 45.9 |
| 1990 | 18 667.8 | 10 334.4 | 55.4 | 2005 | 183 217.4 | 83 246.6 | 45.4 |
| 1991 | 21 781.5 | 11 302.6 | 51.9 | 2006 | 211 923.5 | 94 310.6 | 44.5 |
| 1992 | 26 923.5 | 13 184.3 | 49.0 | 2007 | 257 305.6 | 111 980.1 | 43.5 |
| 1993 | 35 333.9 | 16 415.3 | 46.5 | 2008 | 300 670 | 130 077.9 | 43.3 |
| 1994 | 48 197.9 | 22 407.8 | 46.5 | 2009 | 335 353 | 141 854.3 | 42.3 |

说明:根据历年《中国统计年鉴》(中国统计出版社)有关数据整理而得。

由表1可见,改革开放之后的10余年,劳动者报酬呈递增态势,由于1981、1983和1985年进行了多次工资调整,且有农村家庭联产承包责任制等政策扶持,城乡居民的劳动报酬出现了较大幅度的上升,以至于在1984年出现了61.3%的高值。1987—1993年,是社会主义初级阶段分配方式的探索阶段,劳动报酬份额呈波动状态,总体水平较高且较平稳。1993年10月,政府再次进行了工资改革,机关、企事业单位职工工资标准普遍再度提高,期间又提高了农副产品收购价格。1996年到2009年,我国就业人口出现大幅度增长,而劳动者报酬占比却降至42.3%。

由于美国的市场经济最发达,它的生产要素报酬率应与其生产要素贡献率最接近、最有参考价值,我们不妨将中国的劳动报酬率水平同美国的数据作以对比。^②我们采用柯布—道格拉斯生产函数来分析,由美国1978—2009年的实际劳动工资计算出的劳动收入占比为61.3%;由中国1980—2009年的数据计算得中国劳动收入占比仅为45.6%。^③

对比可见,中国劳动报酬水平非常低,与西方发达国家有很大的差距,这是中国之所以内需不足的一个根本原因。^④劳动者工资增长赶不上企业利润增长,企业财富明显向资本倾斜。这样既不利于初次分配的公平性,也不利于经济的发展。下一步收入分配制度改革的关键,就应该是以工资改革为

① 罗长远、张军:《经济发展中的劳动收入占比:基于中国产业数据的实证研究》,《中国社会科学》2009年第4期。

② 白重恩、钱震杰、武康平:《中国工业部门要素分配份额决定因素研究》,《经济研究》2008年第8期。

③ Douglas Gollin, "Getting Income Shares Right," *The Journal of Political Economy*, Vol. 110, Feb. 2002, pp. 458-474.

④ 白重恩、钱震杰:《国民收入的要素分配:统计数据背后的故事》,《经济研究》2009年第3期。

核心,明确规定劳动报酬比例,提高劳动所得在初次分配中的比重。

提高劳动者报酬占比的途径很多,既可以是市场的,也可以是行政的,比如大力发展服务业和减少行业垄断等。由于服务业劳动者工资普遍高于工业,若中国产业结构能从工业向服务业转型,劳动者报酬在GDP中的比重自然会上升。^①垄断行为的增加也是导致中国劳动报酬占比下滑的原因之一,因此我们要减少行业垄断的发生、降低服务业的税负。同时还要意识到,要真正提高初次分配的公平性,不仅是提高统计意义上的劳动者报酬,还要提高包括工资、奖金、社会福利和社会保障在内的劳动者报酬,即提高劳动者的可支配收入。

2. 充分发挥工会维权的功能

在保证初次分配公平性的问题上,工会应充分发挥其维权功能,提高工会代表职工利益方面的相对独立性,使工会名副其实地成为维护劳动者权益的组织。我们有必要结合中国国情,同时借鉴西方成熟的经验,重新定位我们的工会职能。

第一,工会应参与企业薪酬分配制度的制定,全面介入企业工资集体协商领域,即职工代表与企业管理层依法就企业内部工资分配等事项进行平等协商,达成一致后方可签订工资协议。参与薪酬分配制度制定的工会代表要与企业管理层泾渭分明,不应具有管理者身份,否则会有角色不清之嫌。同时,工会与管理层的地位要平等独立,工会代表不受管理层制约,才能真正保证分配时的公平性。薪酬制度的制定应该有严格的程序、规范的操作,切实保证劳动者利益;企业也必须支持工会定期派出的代表监督企业的薪酬制度建立和操作过程。

第二,工会应对企业奖金的发放予以监督,并有权提出意见和建议。公平的奖金分配可以提高劳动者的收入水平和生产效率,但近几年很多企业奖金的激励作用呈明显的弱化趋势,造成分配制度的不合理。相当一部分企业奖金发放中没有坚持公开公正的原则。所谓不公开是指分配透明度低,奖金发放并无一个公认的标准。所谓不公正是指没有按照规定办事,发放标准亲疏有别。另一方面,一些企业是管理人员和技术人员的工资大幅度增加,而苦脏累险的一线简单劳动者的工资反而有所降低。对此,政府应赋予工会相应的监督权,对企业奖金发放全程监督,对不合理之处提出质疑与建议。

第三,政府与社会都应以积极的作为影响及监督国家劳工立法,赋予工会真正、实际的权力,建立较为完善的集体协商或集体谈判的法律依据与保障。集体谈判是当今西方市场经济国家工会普遍采取的方式,这种制度能增强工会的影响力和凝聚力,提高企业生产效率,加快经济发展方式转变和经济结构调整。真正意义上的集体谈判,应是保障劳动关系和谐发展的“安全阀”、缓解劳资和社会冲突的“减压器”、避免社会动荡的“消火栓”,能真正协调劳动关系和社会利益关系,为劳动者争取应有的权利。虽然说集体协商制度已纳入我国《劳动法》、《工会法》,但实际上很多企业并未很好地实行这项制度,也尚无配套的操作性规范。同时,中国的“集体协商”相对于西方的“集体谈判”而言,其实是一种非正式沟通,工会也缺乏必要的权利真正捍卫员工的权益,合作几乎是解决劳动关系矛盾的唯一途径。我国劳动关系势必随着产业结构的调整发生更为深刻的变化,在这个过程中,政府应出台相应政策并监督实施,切实使工会成为职工利益的代表者与维护者。

3. 切实加强对第一产业的保护

欲从根本上解决内需不足,就要切实加强对第一产业的保护、在初次分配中保证农民收入的公平性。目前一个值得关注的说法是,随着金融危机后的经济复苏,中国正在经历“通胀”。对此我们认为,中国实际上进入了一个由CPI计算通胀而引发的误区。目前我国是以CPI作为衡量通货膨胀水平和判断宏观经济走势的重要指标,但事实上中国CPI中各种产品价格的权重设置和西方国家有很大的差别。中国CPI中食品等农副产品的权重占到30%以上,是一个相当高的比例。而在工业化和城市

^① 李稻葵、刘霖林、王红领:《GDP中劳动份额演变的U型规律》,《经济研究》2009年第1期。

化进程中,由于资源的稀缺性及高生产成本,农副产品和资源类产品价格的上涨是一个客观趋势,不会因为人为控制而降低。那么,由农副产品等引起的物价上涨就是合理的、不可避免的,也将是大势所趋。在中国城乡收入差距已经过大、工农业产品之间存在严重的剪刀差的现状下,要真正维护农民的利益、提高农民收入,就要接受并支持农产品价格的上涨,这样才能切实保护第一产业。我们必须认识到,只有农副产品价格的提高才能真正提高农民的收入,从而拉动经济增长,同时经济的腾飞必然伴随适度的通货膨胀,这些都是不争的事实。当年日元和韩元的购买力是现在的百倍都不止,这些都是正常合理的。如果中国仍采用现行计算方式核算CPI,那么宏观政策的调控目标就不应是因为惧怕通胀而抑制CPI上涨、间接抑制农副产品的价格上涨,而应该一方面保证农民的收入不断地增加,同时实施相应的财政政策,通过补贴等办法确保城镇低收入者生活水平不降低。^①

此外,我们也应思考以现行的CPI涨跌来衡量通货膨胀程度是否适当。可以说,目前我国通行的CPI所包含的信息含量是十分有限的,甚至是失真的。一些价格上涨很快的消费支出项目,如教育消费、医疗保险、住房消费等并没有包括在CPI中。在推进温饱型社会进程中农副产品在CPI中权重占比高还是可以理解的,但随着社会的发展,继续沿用这种权重将会造成很大的负面影响。这既不利于维护农民的利益,也不利于理顺价格体系。因此,政府不仅需要对CPI所包含的信息进行更详细的分类与权重修正,还应该向社会开放统计指标的编制程序,提高统计流程透明度,这样才能更好地为市场的经济活动及政府政策分析提供更有效的参考数据与服务。^②

为了切实保护第一产业,政府应提高副产品的最低收购保护价格,补偿农民生产成本的增加。因为出售农副产品是农民收入的基本来源,要想增加农民收入,缩小城乡收入差距,没有副产品的涨价是不能实现的,像韩国和日本的农副产品价格远远高过国际市场就是佐证。农副产品涨价的直接受益者是农民,对城市中高收入者的生活也无大碍,对受涨价影响最大的低收入群体可以相应地提高其最低生活保障的标准。此外,政府也要出台相应政策控制农资生产资料涨价,否则不断上涨的农资价格会“吃掉”补贴和提高最低收购价带来的收益。

切实保护第一产业,政府还应适度地限制国外副产品的进口。数据显示,2009年,中国农产品出口395.9亿美元,进口525.5亿美元,进口的增幅远大于出口,农产品已连续6年呈逆差走势。大量副产品的进口,会给中国的农产品市场带来很大的冲击,国内农副产品价格被打压,轻则影响农民收益,重则带来灭顶之灾。因此,农业部应效仿日本、韩国等国家的具体做法,采取严格措施适度限制进口数量,同时运用经济杠杆平抑部分进口产品的利润率;要加强检查,提高进口农产品的质量,在消费终端抑制并化解农产品进口的推动力量;最后要加强法制,对违法行为予以重罚。

四、以再分配的合理性保障内需

如果说经济公平主要解决资源初次配置中的效率问题,那么社会公平解决的就是再次分配中的合理性问题,这是扩大内需的最根本保障。具体来说,社会公平主要指人们之间平等地享有生存权、产权和发展权的社会关系,其中平等的生存权与发展权尤为重要,因为它们是体现社会公平最本质、最重要的内容。生存权是指国民均享有维持健康且文化性的最低限度生活的权利,如衣食住行等的保障权;发展公平是指享有平等的发展机会、发展权利并履行相应的责任,如受教育权、就业权等,它们是享受其他政治权利的基础。社会公平并不意味着平均主义,它不是要否认贫富差距的存在,而是要防止差距的扩大化,防止两极分化,保证国民最基本的权利,并在此基础上保证社会的稳定发展。^③

① 孙连铮、韩淑梅:《论农村消费成本对农村居民消费结构升级的影响》,《经济纵横》2011年第7期。

② 刘涛:《当前我国物价上涨的特征及变动趋势》,《经济纵横》2011年第7期。

③ 张屹山、于大力:《试论我国的社会公平与经济效率》,《社会科学战线》2007年第2期。

社会公平的实施更多地依靠行政手段，它并不像经济公平那样能找到一个较为客观的度量方式。而既然经济公平是为了促进市场效率的实现，就不可避免地会产生收入差距，甚至于使部分居民的收入水平处于温饱线以下。这时，就该由政府政策促成的社会公平发挥效用，弥补经济公平市场下的缺陷，保证社会成员最基本的权利，使经济增长不要偏离社会福利的轨道，实现相对的公平，为市场稳定运行提供良好的外部环境。为达到保证再分配合理性的目的，我们认为必须做好以下几点：

1. 破除二元经济的顽固性

中国是一个二元经济结构极为顽固的国家，为了尽快实现工业化，长期以来农副产品价格被有意压低，导致工业与农业产品之间形成价格剪刀差。另外，由于国民收入的分配是根据要素贡献大小而定的，较高的劳动生产率对应较高的收入，而传统农业部门劳动生产率远低于工业部门，导致了城乡收入日益扩大。中国工业化发展过程中又出现了明显的“资本深化”的趋势，使得技术的选择出现了不断朝向资本替代劳动的路径发展，资本的增长持续快于劳动的增长，导致市场无法自发解决城乡二元结构问题。^①另一方面，城乡有别的户籍制度分离了农村和城市的劳动力市场，形成了劳动力市场多重分割的情况，农民无法享受城市中平等就业机会，大量农民剩余劳动力回流又阻碍了农村经济的进一步发展。此外，目前虽然实行了“土地联产承包责任制”，但与政府交易的不对称性仍然无法保证农民应有的权利。同时，农民的最低生活保障远不及城市居民，成为了公民权利差别待遇中的二等公民。因此，只有赋予农民应有的各项权利，才能解决这个问题。

第一，要赋予农民合理的社会保障权。社会保障权是生存权的一种，是公民最基本的权利。目前我国城乡社会保障差别过大，农民在最低工资、医疗保险、困难补助、失业救济、养老托幼等方面都无法享受与城市居民相同的社会福利和社会保障待遇。相对于城市居民，这种低收入、低保障的现状会加剧二元经济的顽固性。在这方面，政府要承担政策规范、组织管理的责任，尊重农民，消除各种不合理的歧视，并给予应有的财政支持。

第二，要赋予农民平等的受教育权。所谓平等的受教育权是一种发展权，是指国家以相对公平的方式使受教育者站在平等的起点上，不受社会地位、经济条件、种族地域等限制。中国农民人口数量大，但受教育程度低、且缺乏知识技能，没有足够的知识和能力提高农业劳动效率、开发农业市场，这些都造成了中国农业市场发展缓慢、竞争力差的局面。同时，农民缺乏足够的平台和机会进行创业和再就业，造成了“民工荒”、“离土离乡”等现实困境。因此必须赋予农民平等的受教育权，才能改善城乡二元经济的现状，使农民从根本上摆脱贫困。政府一方面应该承担义务教育经费且保证足够的教学条件；另一方面完善农村教育管理体制，并加强城乡教育互助，致力于缩小城乡教育差距。

第三，要赋予农民应有的参政权。从法律上讲，农民享有参与国家和社会经济事务的广泛民主权利，但事实是农民的参政权并未充分制度化，其利益诉求无法得到满足。政府要引导农民理性地参与政治，同时要改革农民的参政渠道，使农民在与社会各阶层的利益博弈中，既壮大自身的组织力量，又有序地参与国家的政治生活，从而降低农民参与国家治理和社会整合的成本。欲建立和完善农民维权组织，构建一个合理的农民利益表达机制就显得尤为重要，这仅靠一些惠农政策是无法完成的，政府必须让农民有充分利用组织资源的权力，并为其成立对利益要求可系统化表达的维权组织。如，可以发展农民专业合作社，使农民真正具有同其他利益集团进行讨价还价的能力。同时，小到民主恳谈会，大到制度相对完善的农民代表大会，都是使农民通往政治民主和经济自由的可行道路。只有这样才能真正使农民最大限度地争取和保障自身的利益，在收入分配的过程中享有合理地位。

2. 保证财政支出的合理性

中国政府的财政收入不断增加，2010年全国财政收入83 080亿元，增长速度为21.3%，远高于

^① 张桂文：《二元经济结构与我国现阶段宏观调控》，《当代经济研究》2008年第9期。

GDP 增速,但社会保障、城乡差距等问题反而每况愈下。除却二元经济现状等影响因素,更主要的是财政支出结构失当。中国财政支出中基础设施投入比重不足、行政管理费用增速过快、政府机构庞杂且管理混乱,这种比重失衡的情况十分不利于市场经济的发展。

因此,我们需要优化财政支出结构、保证财政收支的公平性。首先,我们必须厘清财政与国企的关系。中国财政投在经济建设上的费用比例虽然在逐年大幅下降但仍比例偏高,政府投入了大量资金来发展和改革国企,甚至用财政预算来弥补企业亏损。但是在国有企业改革后,国有企业便具有与其他企业一样的本质特征:自主经营、自负盈亏。这时财政与国企间除了税务关系,就不应再有权责关系和经济联系。因为现在国家财政收入已不像过去基本来自于国企的利润、国债等,而主要来源于税收,那么财政部门的收入也不能再投资于国企。

此外,失衡的财政支出结构中,行政管理费用支出占财政费用支出的比重过高,且呈快速增长趋势。直线上升的行政支出不仅加重政府财政负担,造成财政支出结构不合理,还暴露出政府机构膨胀、滥用权力、效率低下等问题。2006年中国行政管理费开支占国家财政总支出的18.73%,而日本为2.38%、英国4.19%、韩国5.06%、法国6.5%、加拿大7.1%、美国9.9%。整顿一直在进行,但时至2010年,中国该数据比重依旧在增加。^①相反,中国的文化教育、社会保障和医疗卫生支出一直处于较低的水平,即使在2009年中国加大了财政支出对文化医疗等方面的投入力度,其占GDP的比重仍不足4%,明显低于世界平均水平。社会保障覆盖范围小,资金投入少,根本无法满足社会客观需要。2007年政府在居民医疗卫生、社会保障和就业福利上的开支,总共约6000亿元,相当于财政总支出的15%,而美国为15000亿美元,相当于联邦政府开支的61%。专家评估,目前中国公务员的职务消费就占全国财政总收入的1/4,行政成本高居世界第一。^②不言自明,要想真正解决民生问题,必须大量减少行政管理费用开支,达到这一目的的唯一出路就是精兵简政,减少行政开支。

只有精兵简政才能提高工作效率、减少权力寻租、实现高薪养廉从而降低税费收缴。减少营业税和增值税就相当于降低企业成本,因此有利于增加生产,扩大就业;减少所得税就等于增加居民收入,所以有利于促进内需。精兵简政的基本途径不外乎如下几个方面:

第一,减少管理层级。中国目前所实行的基本上都是五级管理,即中央、省、地、县、乡,层级繁冗。有些行政区划范围过于狭小,规模不科学,管理层次与管理幅度的配置不合理,行政效率低下,形式主义严重。其中,地级政府设置多余,市管县体制降低了信息传递的速度,有些政府“厚城薄乡”造成城乡差距严重,市场的分割不利于在大范围内进行资源配置。同时,乡级政府的设置也渐渐与农村的发展相矛盾,其机构臃肿、职能弱小,完全可以用“特派办事处”予以取代。减少一个管理层级,就会少一些审批手续、少一批寻租者,节省一定的行政事业费用开支。

第二,减少管理机构。中国中央机构因辖管范围广阔而体系庞大,但地方政府在机构设置上却呈纵向对口、横向一律的特点,职能配置很不合理。管理部门多造成了审批环节多,效率低下。因此,我们一方面要精简冗余的管理机构,还有必要效仿西方先进国家的做法,例如,加拿大政府的政策实施由中央集权向地方分权演变,这种“分权化”使政策更具有实效,避免了“一刀切”的现象。

第三,减少管理人员。数据显示,中国当前行政管理人数已超4000万,另有500多万人依赖于政府的权力实行自收自支。只有切实减少编制、减少冗员,才能实实在在地减少行政事业费的增量开支,节省资金用于社会保障和社会福利或者提高在岗公务员的工资。对于裁减下来的冗余人员,政府要在不减少其显性待遇的条件下,彻底转变其职能,即将富余人员组为企业和民众服务的机构,在一定时期内使其工资和福利待遇与在岗人员无过大差别。等其完全独立,或已变成具有可观收入的企业或组织时,再部分或完全取消其公务员待遇。

① 郝立忠:《当代中国政府社会管理的两大薄弱环节及其原因和对策》,《山东社会科学》2010年第5期。

② 陈志武:《中国的政府规模有多大》,网易·新闻中心, <http://news.163.com>, 2008年2月25日。

第四,减少无谓开销。所说无谓开销首指公款吃喝,次指公款旅游,再指公车私用,这些行为都严重侵占了行政开支与人民的权益。对此政府必须做到领导带头,违者必究,究即重罚。^①

3. 提高税费收缴的公平性

扩大内需还需深化税收制度改革,提高税费收缴的公平性,发挥税收制度在收入再分配上的核心作用,即不该收的税费不能乱收,该收的不能少收更不能不收。中国目前正是存在税费收缴不公正、财政支出不合理的双重问题。首先,个人所得税制度不够完善,课税模式已不能很好地适应当前经济形势,无法改善收入分配上不公平的现状且呈加剧作用。税收征管不利,征税方式需予以改进。此外,隶属国家财产的一些公共资源应归全民所有,却被个人或地方政府无偿或廉价地开采,而相关的税种、税率和税收并未起到抑制作用,不完善的税收调控体系使得税收调节功能不能有效发挥。不完备的土地产权制度也使得农民处于绝对弱势地位,政府在交易中获取巨大收益,但农民却失去了生存发展的保障,获取的补偿无法支撑正常生活与消费,而对失地农民的再就业等问题,却很少有人问津。这些无疑都是不公平的,我们可从如下方面考虑来提高税费收缴的公平性。

在税种的设置与税率的确定方面,首先,改进个人所得税制度设计,切实减轻中低收入群体的税赋负担,缓解收入差距过大和财富高度集中的问题。我国的消费税和增值税具有累退性,低收入群体的税赋负担高于高收入群体,同时我国个人所得税税率又相当高,累进税率达45%且起征点偏低。当前急需按照有利于低收入群体的原则来设计税率级数和级距,提高高收入群体的所得税率,切实发挥税收对收入再分配的调节作用。随着政府财政收入的迅猛增长,政府不仅要藏富于民,还要还富于民,通过税率改革转移财富,让居民自发去消费,才是拉动内需刺激消费的有效方式。

其次,提高奢侈品消费税,平抑灰黑色收入。目前我国贫富分化尤其严重,若考虑灰黑色收入基尼系数或超0.6,即超越普遍认为的“危险状态”。据统计,中国高收入阶层中存在数万亿元隐性收入,绝大部分应属于灰黑色收入。其主要来源包括由“权力寻租”等权钱交易带来的高收入,由向权力行贿的非公平竞争带来的高收入,由压榨工人价值、降低生产条件和无视生产安全来压低成本带来的高收入等等。这些收入大多消费在如贵重珠宝首饰、高消费私人俱乐部会员卡、高级轿车和烟酒等奢侈品上。因此提高部分高档奢侈品的消费税税率,将会在一定程度上平抑灰黑色收入,更好地发挥税收在收入分配中减小贫富差距的作用。

最后,改革资源税制度,提高资源税税率。近年来,资源价格的上涨使现行的资源税制度越来越不适应经济发展的需要,一些基础性资源产品价格并未受到管制,不能有效反映资源稀缺程度和市场供求关系,资源产品价格被低估。另外,现行的资源税征收范围偏窄,像中国仅对7种矿产资源征收资源税,且征收标准过低。中国资源税长期采用从量计价的方式征收,不能引导投资人合力开发资源,造成资源严重浪费。因此,国家要加快改革资源税体制,按照稀缺性高低调整消费税,适度提高资源税税率,并适时开征环境税。同时,完善资源性资产的收益分配制度,建立政府对居民、企业对居民的多形式生态补偿机制,依法保障城乡居民的土地权益,抑制土地收益过度向政府倾斜。

此外,在国企利润的收缴与分配上,要将国资委收缴的国有企业利润,全面用于扩大企业的再生产及向全体公民分红,或经人大同意后,直接转为社会保障基金,彻底将国企利润的分配公开化、透明化、全民化。在土地转让费的收取与分配方面,深化农村土地改革,保障农地使用权所有者的合法权益,规范城市化进程中农地转让交易和收益分配关系,使得农民在土地交易中享有足够的权利、获得应有的收入。

责任编辑:刘雅君

^① 张屹山、庄冶、张鹏:《改善民生:精兵简政,势在必行》,《经济研究导刊》2009年第10期。