

关于深化收入分配制度改革的若干意见·解读

着力打好规范收入分配秩序的硬仗

中国社会科学院学部委员、财经战略研究院院长 高培勇

对于当前中国收入分配领域的种种矛盾现象,可以从两个方面来认识:一是分配差距,主要是指分配的结果。另一是分配不公,指的是对造成分配不公等结果原因的判断。这两个问题,存在于所有经济体制和所有发展阶段。有所不同的是,在当前的中国,分配差距往往与分配不公高度关联。而分配不公,又与现实收入分配秩序的不太规范直接相关。事情表现在收入分配差距上,问题的根源,则存在于收入分配秩序的不规范之中。所以打造一个以公开透明、公正合理为特点的规范性的收入分配秩序,十分重要。

正是基于这种判断,国务院批转的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》以较大篇幅专门围绕规范收入分配秩序问题,从“加快收入分配相关领域立法、维护劳动者合法权益、清理规范工资外收入、加强领导干部收入管理、严格规范非税收入、打击和取缔非法收入和健全现代支付和收入监测体系”等六个方面作出了重要部署。并且以此为基础,提出了“合法收入得到有力保护、过高收入得到合理调节、隐性收入得到有效规范和非法收入予以坚决取缔”等四个主要目标。这意味着,为建立规范国有企业收入分配秩序问题的各项改革,至少如下几场具有基础意义的硬仗要首先打好:

规范国有企业收入分配秩序

应当说,对于国有企业的收入分配秩序,这些年,党和政府已经推出了一系列规范性举措。《国有企业负责人职务消费行为监督管理暂行办法》、《中央金融企业负责人职务消费管理办法》,即是两个突出的范例。这些办法,为建立规范国有企业收入分配秩序问题的约束机制、推进职务消费制度改革迈出了坚实一步。

但是,从总体上看,在国有企业收入分配领域,我们仍然面临着许多严峻的挑战。比如,由于国有企业收入分配的约束机制未能真正建立起来,对国有企业的工资总额、高管人员收入水平和职务消费缺乏有效约束;由于国有资本收益分享机制未能真正建立起来,国有企业向国家上缴利润的比例,不仅远远低于国际上的一般水平,而且上缴的利润也多在国有企业系统内部封闭运行;有些行业凭借行政垄断地位和准入机制,既享受国家政策扶持,又获取了高额利润,并通过各种形式转化为本行业的高工资和高福利;由于收入分配领域的相关立法尚未完全到位,一些非法收入,如以企业改制为名将国有资产化公为私、偷税漏税、以权谋私、贪污受贿、走私贩私等现象,也时有发生。

要从根本上解决上述列举的以及没有列举到的问题,关键是规范好国有企业的收入分配机制。其中,最为重要的两个机制当

在优先解决之列。

其一,建立健全国有资本收益分享机制。国有企业的基本属性,一是企业,另一是国有。作为企业,它要遵从市场法则,参与市场竞争,在市场上求生存、求发展。作为“国有”的企业,它要遵从公共法则,让全体人民参与收益分配和监督。两者相辅相成,缺一不可。这就意味着,在国有企业的利润分配及其使用中,应当也必须使国家作为国有资本所有者在国有企业的权益得到保障。就此而论,作为1994年财税改革的一项安排,国有企业不向国家上缴利润或少向国家上缴利润,不过是出于支持国有企业脱困的需要而采取的临时性措施,绝非长久之策。决不能以此为托辞,将临时措施长期化、固定化甚至制度化。所以,以健全国有资本经营预算制度为主线,尽快采取措施,将所有国有企业纳入上缴利润范围并大幅提高国有企业上缴利润的比例,是规范收入分配秩序的当务之急。

其二,规范国有企业分配秩序。国有企业的分配秩序之所以引人关注,就在于它一方面牵涉市场机制的运行秩序,另一方面,它也与国有资源、国有资产及其收益的分配秩序。故而要通过放宽准入领域,引入竞争机制,加快改革步伐,积极推进政企、政事分开。与此同时,对于这些企业,要加强对企业职工收入分配的监督,严格实行工资总额控制制度,确立高管人员与普通职工收入之间的合理比例。

规范政府部门收入分配秩序

发生在政府部门身上的公款吃喝、公款旅游等非规范性现象之所以会出现,各种隐性收入之所以成为久治不愈的“顽症”,其最根本的原因,就在于政府部门的收入分配秩序不规范。

比如,为数不少的政府部门,都有从企业、居民那里取得收入的行为,都有将直接取得的收入用之于支出的现象。也就是说,不仅财政部门从事财政性分配活动,其他的政府部门也在或多或少地从事财政性分配活动。正是由于存在大量的非纳入统一管理体系的财政性收入,“三公”消费等失范行为才获得了便利的经济来源支持。

再如,尽管在名义上已经取消了所谓预算外资金,但在现实中,政府部门所取得的收入仍可以区分为一般预算收入、基金预算收入、社会保障基金预算收入和国有资本经营预算收入等至少四个类别。其中,只有一般预算收入通过各级人大审批且可统筹使用,其余的几类收入,或是尚未进入各级人大审批视野,或是不能统筹使用而属于相关部门的“私房钱”。正是由于未全部纳入统一的预算视野,本属于同一性质的各种政府收入的收取和使用才会“政出多门”,乱收费、乱罚款、乱发补贴等各种违规行为屡禁不止。

由此看来,解决上述问题的根本之策,在于规范政府收入分配秩序,实行“釜底抽薪”——让政府部门同各种非规范性收入“绝缘”。为此,如下的两个行为规范必须明确并制度化:

其一,按照市场经济的基本规则和国际的通行规范,在进一步清理整顿各种行政事

业性收费和政府性基金的基础上,让财政部门将有关政府收支的事情统一管起来,不允许其他政府部门发生任何的以直接向企业、居民收钱为代表的财政性分配活动。

其二,按照十八大的精神,以实行全口径预算为目标,尽快作出相应安排,铲除各种游离于完整统一预算的财政性收入。不论是一般预算收入,还是基金预算收入,甚或其他任何别的什么名义的政府收入,除非特别需要,都要全部纳入各级人大的审批视野并实行统筹安排。

规范调节过高收入的再分配机制

再分配的“灵魂”就在于“抽肥补瘦”。以此为标尺审视现实中的税收、社会保障和转移支付等几个主要的再分配手段,可以发现,作为主要致力于“补瘦”的手段,尽管社会保障和转移支付仍有种种不尽如人意的地方,但毕竟机制在,有渠道。当下的任务,在于采取多方面的措施进一步加以“完善”。作为主要致力于“抽肥”的手段,现实中的税收则既缺机制,又少渠道,基本不具备胜任如此使命的条件。

对于中国现行的税收制度和现实的税收格局,可以2012年的数字为例,还原出如下幅近似直观的基本图景:70%以上的税收收入来自间接税。剩下的25%左右份额的直接税,其中的19.5%又系企业所得税。只有5.8%的税收收入,来自于个人所得税。

如此的税收制度和税收格局,导致我们在调节过高收入方面一再遭遇难以跨越的种种难题:

其一,70%以上的税收需通过价格渠道转嫁,意味着我们的税收归宿在整体上是难以把握的。锁定特定的人群实行“定点调节”,让税收的归宿能够有所把握,对于我们,目前还是一个难以企及的事情。

其二,70%以上的间接税加上近乎20%的企业所得税,90%以上的税收需通过企业之手缴纳,意味着我们的税收调节在整体上是难以触及居民个人的。政府着眼于居民收入分配所实施的调节,即便意图明晰,目标确定,经过企业这个中间环节,其有效性究竟能有多大,目前还是一个难以提及的难题。

其三,6%左右的税收直接来自于居民个人,意味着可用于调节居民个人收入分配的税收空间极其狭小。它所能产生的能量,相对于它所锁定的调节对象——居民收入——而言,属于小马拉大车,心有余而力不足。运用税收手段调节居民收入分配,目前还是一个难以实现的梦想。

故而可以认为,现行税制的缺陷以及由此派生的现实税收格局,系当下中国收入分配领域的“卡脖子”地带。只有打下税收制度改革的基础,才会有各种再分配手段的协调配合,才可能实施有助于“抽肥补瘦”目标的相关操作。

也正因为如此,《若干意见》提出了“形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”。将这一改革任务付诸实施的基本路径,就在于通过税收改革,在保证宏观税负水平基本稳定的前提下,减少间接税,增加直接税,从而建设一个间接税和直接税、企业法人纳税与居民个人纳税为一体的大致均衡的税收体系格局。

进入新世纪以来,中国经济高速增长,城市化进程稳步推进,经济结构和就业结构逐步演进,给农民收入的快速增加带来了机遇。在2003年至2012年十年间,农民人均纯收入保持了年均8.4%的增长率,农民的生活水平有了较大幅度的提高,农村的绝对贫困人口随之大幅度减少。然而,由于收入增长的不平衡性,城乡之间收入差距居高不下的状况没有得到根本改变,一些农村落后地区的贫困状况没有得到明显改善。根据国家统计局的调查数据,城乡之间收入差距在2000年至2003年期间出现了明显扩大,城乡居民收入比率从2000年的2.78倍上升到2003年的3.23倍。随后,城乡之间收入差距出现了小幅度的扩大,这一过程持续了6年,城乡居民收入比例从2003年的3.23倍扩大到2009年的3.33倍,为历史上的最高水平。虽然近两年城乡之间收入差距有所下降,但城乡居民人均收入的比率仍在3倍以上。较大的城乡之间收入差距构成了我国收入分配格局中的一个最为重要的特点,同时也是我国全国收入分配差距持续扩大的一个最为重要的推动因素。因此,在现有收入分配格局下,我们仍需把提高农民收入增长,缩小城乡之间收入差距,作为收入分配制度改革头等重要的任务。

刚刚由国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部联合出台的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》(简称《意见》)提出了一系列提高农民收入的政策措施,其中把建立健全促进农民收入较快增长的长效机制作为中心内容。而长效机制的建立与作用不仅依赖于其他的发展机制的配套,也依赖于新式的经济与发展政策的协助。在这方面,《意见》提出了几大配套机制,包括“加快完善城乡发展一体化体制机制”,促进“公共资源在城乡之间的均衡配置,生产要素在城乡之间平等交换和自由流动”机制,建立健全“农业转移人口市民化机制”和基本公共服务均等化机制。

在政策方面,《意见》对过去实行的实践证明是有效的政策,提出了进一步加强这些政策的力度的建议。比如,我国长期以来实施农村扶贫的战略是比较成功的,已经取得了很好的经验。在建立促进农民收入增长的有效机制中,特别要关注农村中低收入农户和贫困人口的收入增长问题。促进农村低收入人群和贫困人口的收入增长不仅有助于缩小城乡之间收入差距,也有助于缩小农村内部收入差距。从2000年以来,我国农村内部居民收入差距的扩大趋势有所放缓,而且近两年甚至出现了收入差距缩小的情况。一些可比的数据表明,农村内部收入差距的基尼系数从2000年的0.35上升到了2011年的0.39,上升了4个百分点,平均每年上升不到0.4个百分点。而且这种扩大主要出现在前几年,如2000年至2002年农村收入差距的基尼系数上升了2个百分点,而在后来的9年中只上升了不到2个百分点。过去的经验表明,加快农村中低收入人群和贫困人口的收入增长,需要加大扶贫力度。为了更加集中瞄准穷人,近期国务院扶贫开发领导小组划出了14个“集中连片特殊困难地区”,作为未来10年扶贫攻坚的主战场。对此,《意见》提出加大扶贫开发投入,把新增的财政扶贫资金用于支持集中连片特殊困难地区的扶贫攻坚上的建议。

又比如,在过去十年中,中国政府出台了一系列惠农政策措施。根据农户的受益方式,政府的惠农政策可分为两大类,一类是以直接增加农民收入为目的的补贴政策,主要包括粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴等;一类是以构建农村社会安全网为目的的公共服务性政策,主要包括新型合作医疗、教育“两免一补”、农村低保政策等。毋庸置疑,这些惠农政策对于增加农民收入,抑制城乡之间收入差距的扩大发挥了一定的作用。更为重要的是,这些惠农政策对于缩小农村内部收入差距,缓解农村贫困也起到了积极的作用。长期以来,中国农产品价格普遍偏低,加上土地经营的分散化和生产规模小,农业收益率处于较低水平,因此农民从农业生产经营中获得的收入是非常有限的。一些相关研究表明,农民从农业中获得收入对农村内部收入差距扩大起到抑制作用。因而,对农业加以补贴,包括粮食补贴和农业生产资料价格补贴,会使得那些从事农业生产经营的农户从中获益,使得他们的收入有更快的增长速度。这有利于缩小农村内部收入差距,降低其陷入贫困的风险。因此,《意见》提出“加大惠农富农的政策力度”,这体现了对过去好政策的继承和延续。

同时,《意见》也提出了一些新的政策措施。这包括改革农村土地征地制度,保证农民获得合法土地收益,提高农民在土地增值收益中的分配比例;改革户籍制度,“实施全国统一的居住证制度,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。这种新政策直接涉及农民的切身利益,也是农民最关心的问题。从长期发展趋势来看,随着城市化过程,土地的价值和收益会不断上升,如何让农民从土地增值收益中获得好处,一直是一个困扰我们的问题。当然,解决这个问题的关键是土地制度的改革,让农民得到更多的实实在在的益处。如果说改革土地征地制度是推进新型城镇化的内容之一,那么推进农业转移人口的市民化应该是新型城镇化的核心内容。由于受到城乡二元户籍制度的限制,城镇中长期居住的农村外来人口并没有获得当地市民的权利和待遇。他们在就业方面会受到一定的歧视,他们中的大部分人口没有享受到城市公共服务和社会保障的好处。这是一种社会的不公平,而推进农村外来人口的市民化就会有效地解决这个间题。

社会公众对收入分配制度改革有着强烈的渴望,因此对出台的《意见》有很高的期待。考虑到收入分配改革的长期性和复杂性,《意见》更多地提出了改革的目标、方向和指导原则,而不是立马可以实施的具体措施。总体而言,《意见》提出基本改革思路是明确的,是与中国经济的市场化改革思路相容的,也是与建立和谐社会的总体目标一致的。当然,从改革的进程来说,不仅需要改革的目标、方向和思路,还需要具体可行的改革措施和政策,还需要更加具体的实际操作和落实。从这个意义来说,我们更加期待一些具体改革措施的尽快出台,也希望一些具体的改革措施不仅有具体内容,也有可评估的指标。如户籍制度改革,我们很想知道“全国统一的居住证制度”何时开始推进,何时全部完成。又如,虽然我们不知道“农业转移人口市民化”过程是一项较为长期的任务,不是一朝一夕可以做到的,我们也想知道政府有关部门计划在多长时间完成这个过程,在不同时间段内需要解决哪些关键性的问题。从历史的发展来看,也许我们现在还不能完全看到《意见》在我国收入分配制度改革过程中的重要意义,等到若干年以后,《意见》中提出的改革建议得到了一一落实,回头来看它的意义会凸现出来。

记者在采访调查中发现,电解铝行业性亏损愈演愈烈的根源在于地方GDP冲动以及与之对应的部门行业的利益分割。要根治过剩顽疾,不仅需要严格执行国家产业政策和调控措施,提高行业准入门槛,更需要从改革入手打破既有利益链条——

改革打破利益链条 拔除产能过剩病根

本报记者 杨国民 常 理

那些没有自备电厂的电解铝企业,中东部地区500万吨左右没有自备电厂的产能可能首先被淘汰。

产能“西迁”之忧

在持续了11年的高速增长后,国内电解铝产业正在迎来新的变化,电解铝产能正加速向西部转移。有统计显示,2010年以来,国内电解铝产能增量90%以上投向西部地区。2012年1至11月,国内最大生产省份河南的电解铝产量同比下降4.62%,而甘肃、青海、宁夏、新疆分别同比增长59%、16.78%、29.73%和183.32%,这几个地区的生产总量占全国30.9%,已经成为国内电解铝生产的主力地区,电解铝生产西移成为大势所趋。

在产能过剩的背景下,大批电解铝企业蜂拥西部,这对电解铝行业来说是喜还是忧? “电价每上升几分钱,每吨电解铝的成本就要增加几百块钱,西部靠近能源基地,电价对于铝企而言诱惑力巨大。”贾东焰说。但另一方面,更让业内人士担忧的是,由于电解铝产能向西部转移缺乏规划和管理,中东部地区的产能退出机制又不健全,全行业产能过剩的势头难以遏制。

一个40万吨的电解铝项目,投资就得40亿元,对地方经济增长拉动作用明显,因此,许多地方都将电解铝作为支柱产业进行支持和扶持。”

2011年4月,工信部等9部门联合下发紧急通知,要求各地立即叫停拟建电解铝项目,并取消地方出台的对电解铝项目的各项优惠政策。据业内人士介绍,在电解铝企业纷纷报亏的境况下,为了保证企业正常运营来维持当地就业和GDP增长,2012年以来,全国多个省区已悄然对电解铝企业放开电价优惠政策,这也是为什么在目前如此低迷的铝价面前,电解铝产能仍然有增无减的直接原因。

与地方GDP冲动对应的是部门和行业利益分割,生产要素不能自由流动和组合,这也是电解铝产能过剩,重复建设的重要原因。贾东焰介绍说,目前,电解铝企业在追求规模效益的同时,不得不向上游电厂和煤矿发展;煤炭企业为了追求利益最大化,在向发电和电解铝下游扩展;而电力企业则向电解铝和煤矿两头发展。煤、电、铝三方的利益分割,使得各自朝煤—电—铝全产业链发展,甚至出现了电厂、电解铝厂仅一墙之隔,却不能相互合作的情况。由此造成的重复建设,资源浪费现象更令人担忧。据了解,电厂发电机组正常年发电时间应该在7000小时以上,而目前我国发电机组平均年发电时间还不到5000小时。

业内人士强调,根治电解铝过剩顽疾,不仅需要地方和相关行业严格执行国家产业政策和调控措施,还需要进一步提高行业准入门槛,加大淘汰落后产能的力度,更重要的是,从改革入手,约束各方投资行为,打破部门和行业利益分割,按产业最优化、效益最优化原则组合生产要素。工信部最近已提出包括电解铝在内的九大产业重组方案,人们期待着这一次能真正解决问题。

“如果不下重拳从体制上解决问题,产能过剩很难得到根治。”贾东焰说。

电解铝产能过剩追踪

生存,还是死亡,或是西迁?这是许多电解铝企业目前面对的“哈姆雷特之问”。

行业专家预计,2013年我国将新增电解铝产能375万吨,新增部分主要来自新疆、甘肃、内蒙古、青海和宁夏等能源丰富的西北地区;另一方面,消费增长将明显落后于产能扩张,市场供应过剩的压力有增无减。在全球铝生产企业仍然处于竞争激烈的微利时代,2012年已陷入行业性亏损的我国电解铝企业将会面临更加严峻的挑战。

优胜劣汰“去产能化”

高企的电价让电解铝成本居高不下,产能过剩又导致产品价格一路走低,大量亏损的电解铝企业如何支撑下去?

“我们能做的就是努力把企业自己的事情做好,加快技术创新,改进工艺,强化管理,延伸产业链。”河南中孚实业股份有限公司董事长贺怀钦对记者说。他介绍,2012年,中孚实

业圆满完成了国家科技支撑计划“低温低电压铝电解新技术”攻关任务,吨铝直流电耗由2008年的13235千瓦时降低到了11819千瓦时,降幅达10.7%。

但对于电价占成本45%左右的电解铝企业来说,仅靠自身内部挖潜来摆脱困境还远远不够。“只要每千瓦时电价上涨5分钱,就能抵消企业所有的努力。”中国有色金属工业协会的专家对记者说。

“西部地区电价明显低于其他地区,有较大的生产成本优势,西部地区电解铝产能的快速扩张,将使得其他地区的电解铝企业雪上加霜。”焦作万方铝业股份有限公司副总经理贾东焰说,“电解铝去产能化现象已经发生了,未来半年至1年内,去产能化现象还将加剧。”据介绍,在电价较高、电解铝企业亏损最为严重的河南省,2012年已有30万吨产能永久性关闭。同时,西南地区也有近20万吨电解铝停产。

贾东焰说,目前,去产能化压力最大的是