

优化收入分配结构推进共同富裕

实现共同富裕,是我国未来一段时期发展的重要目标之一。展望2035年,我国将基本实现社会主义现代化,人的全面发展、

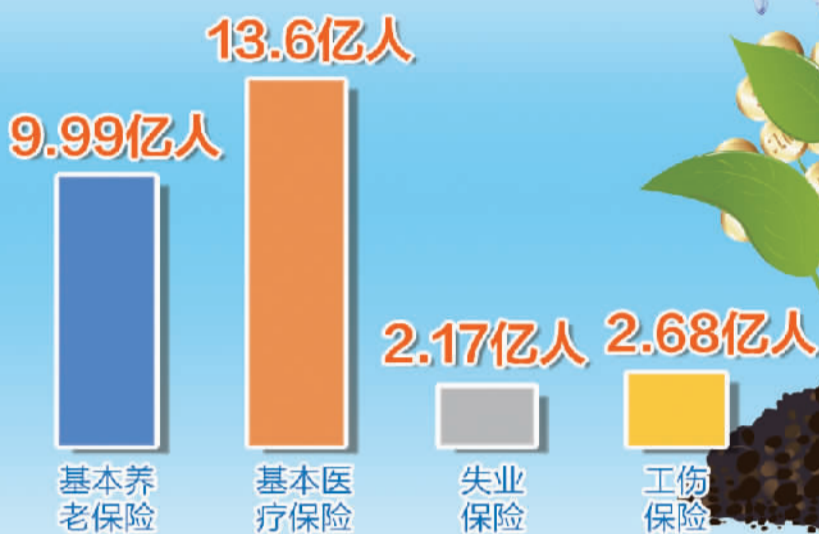
智库圆桌
(第四十九期)

全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。中央财经委员会第十次会议提出,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。中央经济工作会议提出,要正确认识和把握实现共同富裕的战略目标和实践途径,要发挥分配的功能和作用。聚焦共同富裕与收入分配改革。围绕优化收入分配结构、推进共同富裕,本期特邀4位专家深入探讨。

主持人

经济日报社经济研究部主任、研究员 徐向梅

截至2020年底, 保险参保人数



现行标准下

截至2020年底

城市居民最低生活保障
平均标准

每人每月678元



乡村居民最低生活保障
平均标准

每人每年5962元



(数据来源: 国家发展改革委)

基础性制度安排不断健全

主持人: 如何理解促进共同富裕中优化收入分配结构的重要意义? 我国推动共同富裕进程中, 在收入分配调节方面取得了怎样的进展?

刘元春(中国人民大学副校长): 共同富裕是社会主义的本质要求, 优化收入分配结构对扎实推进共同富裕具有重要意义。第一, 优化收入分配结构是夯实共同富裕的社会基础, 形成共建共享合力的重要手段。当一个国家生产力发展到一定阶段, 失去公平的经济必然会陷入停滞和倒退, 失去高质量发展的社会基础。优化收入分配结构, 是正确发挥人民群众的主观能动性, 激发人民群众积极主动地通过奋斗实现共同富裕, 形成共建共富动力的重要机制。

第二, 优化收入分配结构是厚植共同富裕的经济根基, 解决不平衡问题的重要措施。扎实推进共同富裕, 要正确处理好效率和公平的关系。经过多年艰苦卓绝的不懈奋斗, 我国全面建成了小康社会, 国力和人民生活水平跃上了新的台阶, 但发展不平衡不充分问题仍然突出。共同富裕要抓住高质量发展这一主线, 不断“做大蛋糕”, 在高质量发展中持续优化收入分配结构, 稳步解决不平衡的问题。

第三, 优化收入分配结构是实现高质量发展和高水平生活良性循环的重要抓手。“十四五”规划纲要提出, 坚持居民收入增长和经济增长基本同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高基本同步, 持续提高低收入群体收入, 扩大中等收入群体, 更加积极有为地促进共同富裕。优化收入分配结构, 通过提高和扩中并举, 提高人民生活水平。通过市场、政府和社会合力, 提高低收入群体的收入水平; 充分发挥市场功能, 扩大中等收入群体规模。通过收入结构的优化, 进一步激活国内消费市场, 推动“双循环”新发展格局。

我国在收入分配调节方面的制度和实践不断健全和完善, 持续稳步向共同富裕的目标推进。首先, 在初次分配上, 确立市场在配置资源中起决定性作用的原则, 进一步发挥有为政府的职能。通过要素市场体系的建立健全, 效率原则在初次分配中得到体现。相关制度进一步完善, 保障国有企业、民营企业和外资企业等不同所有制形式的市场主体公平地参与经济活动和市场竞争。市场机制不断健全, 维护市场有序运行, 防止垄断和不正当竞争成为有为政府的重要工作。户籍制度改革不断深化; 大力推进劳动合同集体协商和集体合同签订; 出台限制国有企业高管薪酬的规定; 劳动法明确规定“劳动者就业, 不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视”。

(数据来源: 《人类减贫的中国实践》)

个人所得税制度、社会保障体系和社会救助制度等都取得了长足发展。2006年起, 我国全面取消农业税, 比原定用五年时间取消农业税的时间表整整提前了三年, 大大减轻了农民的负担。1980年个人所得税法正式颁布, 1994年新的个人所得税法初步建立起内外统一的个人所得税制度。目前个人所得税抵扣制度初步建立, 税收征收体系基本建成, 个人所得税体系进一步健全和完善。从1985年开始, 我国先后启动了养老、医疗、失业、工伤和生育费用社会统筹试点, 2010年社会保险法正式颁布, 基本养老保险全国统筹、农村和城镇居民基本医疗保险合并等, 标志着社会保险体系建设取得重大进展。

最后, 在三次分配上, 法律制度和组织机构建设也取得长足进展。红十字会法、公益事业捐赠法和慈善法等法律法规制定颁布, 红十字会和中华慈善总会等社会组织也在健康发展。

初次分配、再分配和三次分配相互协同, 兼顾效率与公平, 在高质量发展中推进共同富裕的基础性制度建设稳步推进。收入分配结构的优化, 直接表现在近年我国居民收入差距趋于平稳, 基尼系数和城乡收入差距出现小幅下降, 社会兜底能力和保障水平显著提高。我国已建成世界上规模最大的社会保障体系。截至2020年底, 城乡居民最低生活保障平均标准分别达到城市每人每月678元和乡村每人每年5962元; 基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险参保人数分别达到9.99亿人、13.6亿人、2.17亿人和2.68亿人。基本公共服务进一步均等化, 绝大多数地区实现了县域内义务教育基本均衡发展, 85%以上的随迁子女进入公办学校就读, 或者享受政府购买学位服务。现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫, 完成消除绝对贫困的艰巨任务, 在中华大地上全面建成小康社会, 这在我国社会主义现代化建设进程中具有里程碑意义。

初次分配在公平原则下追求效率

主持人: 初次分配对于最终分配格局的形成具有基础性作用。如何优化初次分配推动共同富裕?

杨宜勇(中国宏观经济研究院市场与价格研究所所长、研究员): 完善收入分配体系, 扎实推进共同富裕要突出重点。以疫情前2019年为例, 根据国家统计局投入产出表测算, 在实际国民收入分配中, 初次分配占比达74.93%, 再分配占比24.90%, 第三次分配占比0.17%。初次分配对最终分配格局的形成具有基础性作用。从主体三分法视角来看, 初次分配主要由居民提供生产要素所得报酬收入、政府利用国家权力对货物和服务的生产和再生产所征收的生产税和进口税形成的收入、企业在扣除其固定资产消耗和其他运营成本及税收后的净营业盈余形成的收入三部分组成。

初次分配注重效率, 主要由市场机制发挥决定性作用, 体现按劳分配和按要素分配相结合, 劳动力、资本、土地、技术和数据五大要素按照在社会主义市场经济中的贡献大小参与分配, 其中稀缺要素往往贡献大一些, 这种贡献基本上是由

契约(包括合同)事先规定好的, 谈判机制也是市场机制中一种重要形式。目前初次分配过程还存在以下几方面问题: 一是劳动者报酬比例不高, 且份额有所下降, 有些单位内部分为编内员工和派遣工, 存在同工不同酬的现象; 二是资本所得相对偏高, 而各地最低工资标准占平均工资的比重偏低, 约在30%左右(国际劳工组织关于最低工资公约建议目标值为60%); 三是大中小企业之间、不同企业之间很难形成平均利润, 竞争不充分, 统一市场未完全形成。

推进共同富裕, 要处理好效率与公平的关系。初次分配如果完全按效率原则进行分配, 会产生较大差距, 与公平原则不符; 而初次分配过于平均, 会导致效率低下, 共同富裕缺少发展的基本动力。因此, 在企业内部, 初次分配既要有利润创造规划, 又要有工资集体协商制度。从政府视角, 初次分配既要突出机会公平, 注重企业家的积极性, 又要避免企业内部收入差距过大。

根据国家统计局投入产出表测算, 在初次分配环节, 政府、企业和居民三者之间的分配比例1978年为33.9%、11.1%和55.0%, 1990年为21.5%、9.1%和69.4%, 2002年为13.9%、21.6%和64.5%, 2019年为11.7%、25.9%和61.4%。建议适当提高居民个人报酬份额, 争取到2035年居民个人比重达到66.4%。只有提高城乡居民收入, 提升人力资本, 才能提高全要素生产率, 夯实高质量发展的基础。

优化初次分配, 必须坚持问题导向和价值导向相结合, 适当缩小收入差距。一是鼓励勤劳创新致富, 不断提高劳动力素质和劳动生产率, 通过小步慢跑提高最低工资的结构性标准, 确保初次分配中的劳动报酬比例稳步提高。二是努力创造更加公平的市场环境, 加快健全反垄断监管体系和规则制度, 着力建设全国统一的高标准市场体系, 有效保护市场主体和消费者合法权益, 助力构建新发展格局。三是利用法治手段高水平处理效率和公平的关系, 继续强化竞争政策的基础性地位, 不断增强公平竞争审查制度, 持续加强平台经济、科技创新、信息安全、民生保障等领域监管执法, 为促进各类市场主体共同健康发展营造良好的竞争和营商环境。

再分配提高调节力度和精准性

主持人: 再分配是调节初次分配、缩小收入差距、促进社会公平的重要分配方式, 需把握哪些关键点进一步深化改革?

李建伟(国务院发展研究中心社会发展研究部部长): 再分配制度是推进收入分配公平、促进共同富裕的关键。强化促进社会公平的再分配制度, 关键体现在税收、社保、转移支付三个方面, 关键在于加大调节力度和提高调节精准性。

首先, 优化税制结构和税收调节体系, 加大税收在调节居民收入分配方面的力度。

一是不断优化税制结构, 逐步提高直接税比重。目前, 发达国家税制多以直接税为主体以强化收入分配公平, 发展中国家多以间接税为主体以增强经济效率。我国税制是直接税与间接税并重, 体现兼顾效率与公平的收入分配政策。《关于深入推进法治建设的指导意见》提出完善直接税制度并逐步提高其比重的改革方向, 应继续坚持并持续完善, 增强税收在促进收入分配公平方面的作用。二是健全综合与分类相结合的个人所得税制度, 更好发挥个人

所得税调节收入分配差距的作用。充分考虑家庭支出负担情况, 建立与经济发展水平、物价水平挂钩的扣除标准的动态调整机制, 减少低收入者应税所得额。减少超额累进税率级次, 进一步扩大低税率级距的适用范围, 降低中低收入群体的税负压力。扩大纳税覆盖面, 将包括货币收入和实物收入等一切反映纳税人支付能力的所得都纳入征收范围, 强化对资本性收入的征税力度, 加强对高收入者的税收调节。三是不断完善财产税制度, 弱化贫富差距代际传递。推进不动产实名登记全国联网, 健全居民财产信息登记制度。逐步扩大房产税试点, 完善房产税税率设计, 强化对投资性房产持有环节的征税力度。研究开征遗产税、赠与税等税种, 探索合理、适度、可行的起征门槛和分级累进税制。四是健全现代税收征管体系, 提升税务执法、服务、监管能力。全面推进税收征管数字化升级和智能化改造, 加强税收征管部门与金融监管等相关部门的信息交流, 精准有效打击涉税违法犯罪行为。完善纳税服务体系, 健全纳税人需求收集、分析、响应、反馈机制。加强国际合作, 防止重复征税和跨境偷漏税。

其次, 完善全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体系, 充分发挥社会保障在促进社会公平方面的重要作用。一是缩小不同人群的社会保障待遇差距, 推进制度公平。尽快建立针对城乡居民基本养老保险待遇的定期动态调整机制, 解决当前城乡居民养老金水平过低的问题。医疗保险方面, 通过加大财政补贴、调整报销范围和比例等方式, 提升城乡居民医疗保险的保障水平, 缩小同城镇职工之间的差距。二是提高统筹层次, 提升运行效率。在进一步完善养老保险省级统筹基础上, 加大中央调剂力度, 尽快实现基本养老保险全国统筹、医疗保险省级统筹。加快信息平台建设和大数据运用, 提升社会保障体系运行效率。三是适应劳动力市场变化, 放宽灵活就业人员参保条件, 实现社会保险法定人群全覆盖。改革社会保障制度设计, 实施符合灵活就业人员工作特点的制度安排, 合理确定缴费模式和缴费水平。完善社保跨区域衔接制度安排, 保障灵活就业人员跨区流动时的相关权益。四是不断完善社会救助体系, 增强社会保障的兜底功能。探索从收入获取、教育和就业机会等多维度构建救助对象的认定标准, 研究新形势下针对救助对象的救助内容、原则、标准和实施办法, 并做好动态管理。

再次, 健全转移支付制度, 增强精准性, 提高资金使用效率。

一是加快研究专项立法, 构建转移支付法规监管体系。以立法形式规范转移支付制度的主要内容、形式、依据、用途、监督及应承担的法律责任, 确保转移支付工作有法可依。二是促进转移支付与财政事权和责任划分相适应。深化财税体制改革, 进一步明晰中央与地方的事权和支出责任。将一部分社会保障责任和支出责任划归中央, 关系国家安全的支出资

三是加快研究专项立法, 构建转移支付法规监管体系。以立法形式规范转移支付制度的主要内容、形式、依据、用途、监督及应承担的法律责任, 确保转移支付工作有法可依。二是促进转移支付与财政事权和责任划分相适应。深化财税体制改革, 进一步明晰中央与地方的事权和支出责任。将一部分社会保障责任和支出责任划归中央, 关系国家安全的支出资

四是促进转移支付与财政事权和责任划分相适应。深化财税体制改革, 进一步明晰中央与地方的事权和支出责任。将一部分社会保障责任和支出责任划归中央, 关系国家安全的支出资

任和一部分司法支出责任上移, 由中央统一安排资金支出。三是加大资金统筹力度, 提高均衡性转移支付在一般性转移支付中的比重。降低具有特定用途的资金比例, 提高地方统筹使用资金比例, 防止一般性转移支付“专项化”。加强部门协调, 统筹安排专项转移支付, 避免项目多头管理和资金重复使用。四是强化转移支付管理, 增强资金使用效率。严格新设专项设立条件, 明确政策目标、实施期限、退出机制。继续做好转移支付预算公开、绩效评价结果应用, 加强转移支付监管, 推动建立追究问责机制。

为社会慈善事业营造良好环境

主持人: 如何准确理解三次分配的内涵, 充分发挥其在促进共同富裕中的重要作用?

金维刚(中国社会保障学会副会长、浙江大学国家制度研究院教授): 三次分配是指在国民收入分配中, 在初次分配和再分配之外的第三种分配形式, 可分配的资金主要来源于社会捐赠, 是对社会财富进行的一种具有公益性和福利性的分配方式, 是对国民收入再分配之后的有益补充。与初次分配以市场机制和体现效率为导向, 再分配以政府主导和调节相比, 三次分配是由具有较高的社会道德和慈善意识的公民自愿捐赠私有财产用于资助生活贫困、患有重特大疾病以及低收入群体或个人, 是更高层次的社会分配形式, 有利于改善社会收入分配状况, 促进社会公平和共同富裕。

我国社会慈善事业正不断发展。截至2020年底, 全国社会组织捐赠收入1059.1亿元, 比上年增长21.3%, 捐赠资金主要用于教育、扶贫、医疗三大领域。全国备案慈善信托482单, 慈善信托合同规模24.7亿元。全国共有经常性社会捐赠工作站、点和慈善超市1.5万个, 其中慈善超市有4655个。全国志愿服务信息系统中汇集的注册志愿者1.9亿人, 全年共2401.4万人次在民政领域提供了5741.1万小时志愿服务。相较发达国家, 我国社会慈善事业发展比较滞后, 在企业家和公民个人捐款以及各类公益慈善基金建设与发展方面还有较大差距。我国企业家捐款占社会捐款总额的60%以上, 个人捐款占社会捐赠总额的1/6左右, 而发达国家慈善捐助的70%以上来源于普通公民小额捐款。此外, 依托慈善捐助建立的慈善基金会数量较少, 且基金规模较小。

我国社会慈善事业具有广阔发展空间。浙江省被确定为共同富裕示范区, 根据中央的部署和要求, 浙江省积极推进市区慈善基地建设, 大力培育慈善主体, 实现市、县(市、区)全覆盖, 大力培育基层社区服务类慈善组织, 推动各地设立社区发展基金会, 重点推进爱心驿站或者“邮善邮乐”网络慈善超市建设, 着力打造各种类型的基层慈善综合服务平台。截至2020年底, 全省共有慈善组织975个, 社会组织获得公开募捐资格的有243个, 全省慈善信托备案89单, 信托合同金额总规模为10.426亿元, 居全国第一位。

为进一步改善国民收入分配结构, 特别是提升三次分配在国民收入分配中的比重, 充分发挥其在促进共同富裕中的重要作用, 建议采取以下对策措施: 一是高度重视并制定切实有效的优惠扶持政策, 为发展社会慈善事业提供良好的政策环境。二是引导更多企业家积极主动地为社会公益事业特别是为困难群体捐款, 对以企业家个人名义设立的慈善基金会予以大力支持, 包括提供税收优惠、财政补助以及配套资金, 尽早出台遗产税政策。三是加大有关社会慈善的政策和舆论宣传, 对各类慈善义举予以鼓励和褒奖, 增强广大公民的慈善意识和社会责任, 引导社会公众为社会公益事业有钱出钱、有力出力。四是加强对社会慈善事业的规范管理和严格监督, 坚决防止滥用甚至贪污慈善资金的违法违规行为, 依法维护社会慈善事业的社会公信力和合法权益, 促其健康发展。

截至2020年底

全国社会组织捐赠收入
1059.1亿元

同比增长21.3%

全国备案慈善信托
482单

慈善信托合同规模
24.7亿元

经常性社会捐赠工作站、点和慈善超市
1.5万个

本版编辑 谢慧美 编夏菁