

个人收入分配制度笔谈(1)

■ 万川

一、我国国民收入分配的总体情况

国民收入是指物质生产部门的劳动者在一定时期所创造的价值,通常把国内生产总值(GDP)作为反映国民收入的主要统计指标之一。根据国家统计局公布的数据,1995年,我国的国内生产总值为57733亿元,2000年为89404亿元,2005年为182321亿元,2010年为397983亿元,2011年为471564亿元,2012年为519322亿元,2013年为568845亿元。以上表明,我国的国内生产总值是逐年上升的。

国民收入被创造出来后,要进行初次分配和再分配。初次分配是在物质生产领域进行的,再分配是在全社会进行的。通过国民收入的初次分配和再分配,国内生产总值被分成公共财政收入、企业收入和城乡居民收入三个部分。三者的总量及其在GDP中的比例,能够反映一个国家国民收入分配的结构特点。

我国国民收入分配的结构特点是:第一,公共财政收入占GDP中的比例逐年上升。1995年,我国公共财政收入占GDP的比重为11%,2000年为15%,2005年为17%,2010年为21%,2011年为22%,2012年为23%,2013年为23%。根据汪玉凯先生的观点,2011年,政府除拥有103874亿元的公共财政收入外,还有3.15万亿元的土地出让金,2万亿元的税费、1万亿元的社保,实际收入超过了16.53万亿元。这意味着,在当年的国内生产总值中,政府拿走的部分超过了35%。第二,企业收入占GDP的比重基本稳定。近年来,经过初次分配,我国的企业收入占GDP的比重约在35%左右。但经过再分配后,企业所得向政府和居民转移,企业收入占GDP的比重下降到15%左右。第三,我国的城乡居民收入占GDP的比例呈下降趋势。1995年,我国的城乡居民收入占GDP的比重为47%,2000年为52%,2005年为46%,2010年为42%,2011年为42%,2012年为43%,2013年为44%。按照国际惯例,一个国家的居民收入在GDP中的比例一般不低于60%,而我国的这一比例远远低于西方发达国家。

我国国民收入分配的特点,还表现为收入向高收入群体集中,贫富分化现象显著。一方面,百万富翁、千万富翁、亿万富翁不断产生;另一方面,城市还存在着大量的下岗职

个人收入分配制度笔谈(2)

■ 万川

一、住房制度在国民收入再分配中的性质

不少人认为,新中国成立后建立的城乡分治体制,以及由此形成的工农业产品剪刀差,使得农副产品价格低廉,导致城乡居民之间个人收入出现差距。近年来,国家提高了农副产品收购价格,农民收入有所增加,但城乡贫富差距的格局并没有得到根本改变。如果上述说法成立,将意味着基尼系数不断攀升,整个社会极不稳定。但是,大家所看到的是基尼系数不断攀升,但整个社会仍很稳定的现实。

如何看待这个矛盾现象?是基尼系数数理理论错了呢,还是基尼系数理论不适合中国国情?抑或基尼系数的计算不准确?对这些疑问,目前学术界还没有给出较为合理的解释。笔者认为,在国民收入初次分配中形成的城乡贫富差距,经过国民收入再分配的调节,已经出现了结构性逆转。占全国人口绝大多数的农村人口,虽然经济上不富裕,但因为得到了宅基地的住房福利,因而能够安居乐业,这是农村乃至全国得以稳定的基础。

通行的观点认为,国民收入的再分配,是指国家以社会管理者的身份,将以税金、利润等形式集中起来的国家收入,主要通过财政支出、信贷、价格、各种劳务付费等方式分配到全社会。不直接参与物质生产的军队、机关、事业单位工作人员和其他低收入保障人群,从国民收入再分配中得到的个人收入主要包括工资性收入、转移性收入。工资性收入是指通过从事主要职业或兼职而得到的全部劳动报酬,包括工资收入和其他劳动性收入;转移性收入是指国家、单位对个人的各种转移支付,包括政府对个人收入转移的养老金、离退休金、失业救济金、社会救济收入,单位对个人收入转移的辞退金、保险索赔、提取的住房公积金。以上所说的国民收入再分配,没有涉及农村人口,也不涉及农民的宅基地。而与住房制度相关的,也只是提到城镇职工能够享受到的住房公积金。那么,住房制度是否属于国民收入再分配的范畴?

我们知道,住房制度是用国家的法律、法规和政策等规范对住房的建设、分配、使用等事项作出的一系列安排。新中国成立以后,我国城乡实行不同的工资、福利和社会保障制度。在农村,国民收入再分配并不考虑给农民发工资。农民参与国民收入的初次分配,而农民的收入主要来源于对农副

只有完善所有权制度才能适当缩小贫富差距

工、停产或半停产企业职工和因疾病、年老等领取最低生活保障者,农村尚有3000万人口未解决温饱。贫富差距既包括收入差距,又包括财富占有差距。收入差距是一种即时性差距,财富占有差距是一种积累性差距。财富占有差距比收入差距更能反映贫富分化的实际状况。据胡润研究院2013年9月11日发布的百富榜,全国共有1000人登上胡润百富榜,平均财富64亿元。如果加上隐形富豪,全国约有3000人可上胡润百富榜,财富累计达19.2万亿元,相当于当年全国城乡居民总收入的76%。这表明,社会财富集中在少数人之手,全国的贫富分化状况已达到十分惊人的程度。

二、我国现阶段贫富分化的成因

有关我国现阶段贫富分化的形成原因,长期以来众说纷纭。有人把贫富分化归因于历史形成的城乡分治。的确,受国家价格管制因素的影响,农副产品长期以来并不能体现其市场价值,导致农民增收困难,这是形成城乡居民收入差距的重要原因。但是,国家通过集体土地供应,保障了农民的宅基地使用权,农民还可通过对集体土地的经营获得基本生活来源,城乡居民之间的收入差距总体上还没有达到贫富两极分化的程度。并且,贫富分化是一个富人崛起、穷人赤贫相伴生的过程。换言之,富人的崛起与穷人的赤贫之间存在着因果关联。寻找贫富分化的原因,就必须分析到底是什么因素导致穷富人的崛起而带来穷人的赤贫。

因为物质生产领域创造的社会财富首先是在国民收入初次分配环节进行分配的,贫富两极分化的成因只能在初次分配环节寻找。在初次分配环节,物质生产部门创造的社会财富,除了以税收的形式上缴国家、企业留利以外,余下的在城乡劳动者之间进行分配。城乡劳动者之间的个人收入分配,主要是按生产要素的贡献进行分配。所谓生产要素,是指进行社会生产经营活动时所需的各种社会资源。通常认为,生产要素包括土地、劳动、资本、技术、信息、管理六个方面。这些生产要素进入市场,以商品形式进行交换,形成各种各样的生产要素价格,比如劳动力价格、资本价格、土地价格、技术价格、信息产品价格、企业家才能价格。生产要素所有者的收入,其实就是生产要素的价

格。在市场经济条件下,生产要素的价格是由市场机制决定的,我国现阶段则是按生产要素在生产中的贡献决定的。由于无法对各种生产要素在生产中的贡献进行定量计算,实践中,生产要素的价格只能根据生产要素所有者的所有权来决定。谁是要素所有权人,谁就可以参与分配;谁的所有权比例大,谁就能得到较多的分配。可见,所有权制度是收入分配的决定因素。

在所有权制度完善的情况下,由所有权决定生产要素的价格,进而决定生产要素所有者的收入,即便带来了贫富分化,也是可以让人们接受的。比如,在IT等科技行业,马化腾、李彦宏、雷军等业界精英凭借其技术优势,让个人财富积累实现了突飞猛进。由于这些科技精英的技术要素所有权是合理合法的,无论他们积累了多少财富,人们不仅不会眼红,相反会以他们为榜样,这就能激发更多的人通过科技创新为社会创造财富。

如果所有权制度存在缺陷,由这种有缺陷的甚至是不合法的所有权决定个人收入分配,必然造成因富人崛起导致穷人赤贫的格局。比如,农民对集体土地只有使用权,没有所有权,农民得不到集体土地增值带来的收益,土地收益只能被政府和企业拿走。政府得到土地收益,就形成土地财政;企业得到土地收益,就能迅速致富。胡润百富榜上的很多房地产富翁,就是因为从土地开发中获得了暴利;而许多经济条件并不算好的国民,因购买高价商品房而陷入贫穷。再比如,全国各地许多煤老板、矿老板,因为获得了部分自然资源的开采权,也能一夜暴富。垄断自然资源分配权的政府部门,有的利用职务之便寻租腐败,寻租的红顶商人大发横财,成为近年来贪腐案件高发的突出特点。这些老板和腐败分子的一夜暴富,多以民工牺牲生命和环境遭到破坏为代价。再比如,在国企改革过程中,有的私人老板与政府中的贪腐分子勾结,通过改组、联合、兼并、股份合作、租赁、承包经营、出售等形式,廉价获得国有企业所有权,进而将国有资产私有化,从而变成千万或亿万富翁;而直接从事生产服务的劳动者,有数以千万计的人在抓大放小的国企改革中被裁出局,自谋生路,失去对国有资产的所有权。部分保留下

来的国有企业获得行业垄断地位,其职工待遇优厚。绝大多数在私营和外资企业打工的职工只能得到价格低廉的劳动服务报酬,有的还会受到无良企业的盘剥。比如,有的企业利润增加后不给职工涨工资,延长劳动时间不给职工发加班费,不按规定给职工缴纳社会保险和提供住房公积金,大量使用编外人员且同工不同酬。正是由于所有权的非法转移,许多私企、外企得以迅速发展,这些企业的老板成为了百万富翁、千万富翁和亿万富翁,而被剥夺了所有权的企业职工则沦为廉价的雇佣劳动者,所有权制度导致我国现阶段贫富两极分化的形成。

由于缺乏统计数据,相关研究也不充分,目前还难以详细得知各个生产要素特别是非法所有权要素在分配中所占的具体比例。由国民经济初次分配带来的贫富差距格局一旦形成,不仅很难改变,而且还会在经济循环中得到强化。而过大的收入分配差距不仅会带来经济危机,而且会影响到社会稳定。

三、理顺个人收入分配关系的重点是完善所有权制度立法

目前,人们对我国现行个人收入分配制度普遍不满,但提出的解决办法大多是站在本地区、本部门和本行业的角度要求增加工资收入,这无助于从根本上理顺个人收入分配关系。

美国经济学家科斯的产权理论告诉我们:一切经济交往活动的前提是制度安排。既然按生产要素分配的实质是按生产要素的所有权分配,而所有权制度在根本上决定着生产要素在分配中的比例,这就要求所有权制度必须高度完善。如果所有权制度本身就不合理,按要素分配就缺乏合理前提,也会必然带来个人收入分配关系不合理的结果。因此,理顺个人收入分配关系,重点是要在国民收入初次分配环节完善所有权制度立法。

所有权制度是宪法和所有实体法的核心制度之一,甚至整个国家的经济制度、政治制度都要受所有权制度的影响。在法学研究中,所有权制度主要是民法学的研究范畴。在民法学中,所有权是所有人依法对自己的财产所享有的占有、使用、收益和处分的权利。这个定义隐含着明确界定所有权的三个原则,即主体特定、财产特定、权利特定。在我国现阶段,无论公共财产所有权还

住房制度改革对城乡社会稳定具有不同影响

产品的生产经营。如果没有或丧失了劳动能力,就通过国民收入再分配的社会保障制度获得救济。农民很少有福利,社会保障制度也不完善,但农民有集体土地使用权,他们能够在由国家提供的宅基地上自己建房居住。从性质上说,农民享有的住房福利属于国民收入再分配的范畴。在城镇,企业职工通过国民收入初次分配获得个人收入,机关事业单位职工则通过国民收入再分配获得个人收入。城镇居民没有宅基地,有单位的职工由单位为他们无偿分配住房,职工从单位那里获得的住房是福利产品而不是商品。改革开放以来,农村的住房制度没有改变,城镇住房制度改革则沿着福利房、商品房、保障性住房的方向发展。国家停止福利分房后,城镇老职工可以低价买下原有的福利房;没有买到福利房的城镇新职工所需住房,则主要由开发商投资建设,职工通过市场交换取得房屋产权,而房屋的使用管理由物业公司专业化经营。在住宅商品化的同时,政府还为低收入职工提供经济适用房、廉租房等社会保障住房。除商品房外,城镇居民低价购买到的福利房,城镇低收入职工购买到的经济适用房、廉租房,均属于国民收入再分配的范畴。

二、农民的宅基地使用权制度,奠定了农村社会稳定的根基

农民宅基地使用权,是指农村集体经济组织成员依法享有在农民集体所有土地上建造个人住宅的权利。农民宅基地使用权制度,其主要内容包括:农村宅基地属集体所有,不准出租和买卖;农民无偿地、无期限地取得宅基地使用权;宅基地上的房屋等附着物归农民所有;农民有自由买卖或租赁房屋的权利;宅基地使用权不准单独出租、买卖和擅自转让;农民的房屋出售后,宅基地使用权即随之转移给新房主。

农民宅基地权制度的发展,经过了一个从个人私有到集体所有的演变过程。1950年6月30日,中央人民政府公布实施《中华人民共和国土地改革法》,明确提出废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制。具体措施主要有:没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋,征收祠堂、庙宇、寺院、教堂、学校和团体等在农村的土地及其他公地。所有没收和征收得来的土地和其他生产材料,除依法收归国家所有者外,均由乡农民协会接收,统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所

有。对地主也同样分给一份土地,使其自食其力,在劳动中改造成为新人。通过土地改革,农民以户为单位获得了土地使用证、房产证合一的土地房产所有证,享有完整的宅基地所有权。

1952年,在农业合作化过程中,土地集体所有制取代了土地私有制,但并没有改变农民对宅基地以及房屋享有所有权的利益格局。人民公社时期,国家为了把农业作为向重工业持续不断地提供原料和资金积累的来源,将农民固定在土地上,限制农业人口向非农业领域转移和向城市迁移,为农民建立了无偿的、无期限的和严格限制流转的宅基地制度。

1962年9月27日,中共八届十中全会通过了《农村人民公社工作条例修正草案》,将原属各农业合作社的土地和社员的自留地、坟地、宅基地等一切土地,连同其他生产资料,全部无偿收归公社所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等,一律不准出租或买卖。社员的房屋,永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利;社员出租或者出卖房屋,可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价,由买卖或者租赁的双方订立契约;任何单位、任何人都不能强迫社员搬家;未经社员本人同意,不付给合理的租金或代价,任何机关、团体和单位都不能占用社员的房屋;如果因为建设或其他需要,必须征用社员的房屋,应该严格执行国务院有关征用民房的规定,给以补偿,并且对迁移户作妥善的安置;国家和人民公社的各级组织应该在人力、物力等方面对于社员修建住宅给以可能的帮助;社员新建房屋的地点,由生产队统一规划,尽可能不占用耕地。上述规定,确立了农村宅基地的集体所有权,宅基地由原来的农民所有转变为集体所有。

1963年3月20日,中共中央下达《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》,对宅基地问题作出了比较详细的规定。比如,社员的宅基地,包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地,都归生产队集体所有,一律不准出租和买卖,但仍归各户长期使用,长期不变;宅基地上的附着物,如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有。社员有买卖或租赁房屋的权利;房屋出售后,宅基地的使用权即随之转移给新房主;宅基地的所有权仍归生产队所有;社员需建新房又没有宅基地时,由本户申请,经社员大会讨论同意,由生产队统一规划,帮助解决;社员不能借口修建房屋随便扩大

墙院、扩大宅基地,侵占集体耕地。已经扩大侵占的,必须退出。上述规定,明确了农民对宅基地只有使用权没有所有权。此后,经《宪法》和其他相关法律法规的进一步确认,宅基地集体所有、农民拥有使用权的农民宅基地使用权制度正式确立。

改革开放以来,农村形势虽然发生了许多变化,但农民宅基地使用权制度基本上没有改变。正是因为有了宅基地使用权制度,全国9亿农民不用政府给他们盖房就能够自己建房居住,这是广大农民能够安居乐业、农村地区得以保持稳定的根本原因。只有从这个角度思考,才能合理解释为什么我国的基尼系数高达0.48(国家统计局公布的数据),而整个社会仍很稳定的矛盾现象。

三、城镇住房制度的商品化改革,拉大了新老职工之间的贫富差距

在城镇,1985年的工资制度改革,把企业职工的个人收入划归国民收入初次分配范畴,国民收入再分配主要考虑军人、机关事业单位工作人员和其他低收入保障人群。财政供养的城镇职工,由国家提供工资性收入,并提供福利待遇和社会保险。在工资收入和社会保障日益规范的情况下,影响城镇居民个人收入分配水平的主要因素是福利制度。

改革开放以前,城镇居民的福利制度主要包括四个方面:一是为职工生活提供方便、减轻家务劳动而兴办的集体福利设施,如职工食堂、浴室、理发室、托儿所、幼儿园、疗养所;二是为减轻职工生活费用开支而发放的福利补贴,如粮油副食品价格补贴、生活困难补助、上下班交通补贴、冬季宿舍取暖补贴、探亲补贴;三是为丰富职工生活而兴办的文化宫、俱乐部等文化福利设施和组织开展的各种文体娱乐活动;四是由单位根据职工工龄、年龄、家庭人口等条件,无偿提供福利住房。职工分到住房后,只需交纳少量房租,用于房屋维修和管理,亏损部分则由政府和单位补贴。

在以市场化为导向的个人收入分配制度改革过程中,城镇居民原有的福利待遇大多被相继取消。特别是1998年7月,国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,提出停止城镇住房实物分配,推行住房分配货币化,建立由职工和所在单位共同负责的住房公积金制度。此后,国家相关部门又相继颁发文件,提出建立以普通商品住房为主,同时提供具有保障性质的廉租住房,经

是私有财产所有权,都还存在主体、财产、权利不明确的地方。比如,公共财产名义上属国家所有,但国家是抽象的,具体支配这些公共财产的主体是各级政府。各级政府到底应该如何代表国家支配这些公共财产,相关法律的规定极其模糊,导致不少政府部门借国企改革之机贱卖国有资财,公共财产因而大量流失。这就需要明确广大人民群众在公共财产所有权中的主人翁地位,对各级政府代表国家支配公共财产的职权在法律上进行清晰界定,防止政府部门借企业改制重组、产权交易、资本运营、政策性关闭破产、经营管理之机,隐匿、侵占、转移国有资产,剥夺职工权利。同时,要把当前的反腐败斗争引入到所有权清算领域,对通过侵占国有资产等手段非法获得的所有权依法予以剥夺,并给予严厉打击。另外,由于所有权制度不明确,导致不少合法拥有私有财产的人,常有财产可能会被充公的隐忧,许多人因此把财产转移到国外。并且,当私有财产权与政府利益发生冲突时,私有财产权绝对要给政府让道,这也是近年来大量强拆民宅案件发生的原因。因此,加强所有权制度建设,还必须加大对来源合法的所有权的保护力度。

完善所有权制度立法,是保障按生产要素分配制度得以合理合法进行的前提。由于我国的分配制度是以按劳分配为主,按生产要素分配必须服从按劳分配的原则,这就决定了在国民收入初次分配法律关系的调整中,必须合理规定各生产要素参与个人收入分配的比例,尤其要充分体现劳动者的贡献。近年来,以教科书为代表的主流观点是:国民收入初次分配的依据直接与生产要素相联系,而生产要素的价格是由市场供求关系决定的,因此,政府收入、企业收入和城乡居民收入在GDP中所占比重是由市场决定的。这种认识显然是片面的,甚至是错误的。比如,国家从各种经济组织和个体劳动者那里征收税金,市场并不是其中的决定因素。实践中,因为强调按要素分配而忽略按劳分配,导致拥有资本、技术、管理等要素的人获取较高收入,而劳动者收入偏低,收入差距扩大,国家对此不能置身事外,要通过立法对劳动者以外的其他生产要素参与分配的比例进行约束。

(作者单位:北京市社会科学院)

济适用住房、公共租赁住房的住房供应体系。

城镇居民中,凡是1998年住房制度改革时在体制内的,国家都给他们分配了福利房。许多享受到福利分房待遇的城镇居民,将单位分配的福利住房低价购入,然后再高价变卖或出租,成为了食利者阶层。而1998年以后参加工作、没有享受到福利分房待遇的年轻一代,如果找到了正规工作,就能享受到一定的住房补贴。如果找不到正规工作,则既不像农民有宅基地可以自建住房,大多数人又没有足够的积蓄购买商品房,他们不得不承受巨大的房价压力,要么蜗居,要么成为房奴。

1998年的住房制度改革,带来了新老职工贫富差距悬殊的后果。部分购买二手房的年轻一代,实际上是在接受享有福利分房待遇的售房者的高价剥削。以北京四环路沿线的房价为例,城镇职工在1998年购买的单位福利住房,每平方米的价格只有700元左右;到2014年上半年,每平方米的价格达到了45000元。一套百平米的二手房,可以由7万元卖到450万。16年间,售房者的获利超过了64倍。这种高额剥削现象,在中外历史上均属罕见。更奇怪的是,售房者无论是国家干部还是普通工人,视这种剥削为天经地义、理所当然,恬不知怪。以市场化为导向的城镇住房制度改革,造成了年轻一代的生活困苦,为城市社会稳定埋下了隐患。

城镇住房制度改革,应该借鉴农村的经验。政府可以通过建立宅基地使用权制度,为城镇居民建立基本住房保障制度。正如北京市人大常委会主任杜德印2010年3月6日在全国人大北京团分组讨论会上所说,解决城市居民的住房问题,可以借鉴农村宅基地使用权制度,考虑地、房分离,土地由国家和政府提供,市民出钱买房。具体操作上,对于已按住房面积标准分配到福利房的,国家要承认房主的宅基地使用权,但这个宅基地使用权不得转让。对于没有分配到福利房的,国家应该提供宅基地使用面积标准(在城市,宅基地使用面积是指楼房面积,不是指和农村宅基地相同的地面面积),在此标准内购买商品房的,只收房价,不收地价。只有通过宅基地使用权制度的保障,才能确保城市居民居者有其屋,减轻他们因购买高价商品房而承受的经济压力,从而为社会和谐和稳定奠定根基。

(作者单位:北京市社会科学院)