

【当代政治】

共同富裕与政府再分配能力现代化*

魏传光

摘要:在扎实推动共同富裕的历史阶段,政府再分配能力现代化关乎共同富裕和分配正义的实现程度。共同富裕、分配正义、再分配能力现代化形成三位一体的逻辑结构。政府再分配能力现代化是一个艰巨复杂的整体性变革过程,包括再分配观念现代化、税收现代化、社会保障现代化、转移支付现代化等质性规定。共同富裕与分配正义等规范性制度安排,必须建立在合乎理性的规则体系和能力体系的基础之上。

关键词:共同富裕;分配正义;再分配能力现代化

中图分类号:D61

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)05-0009-06

一、问题的提出

当前我国已经进入扎实推动共同富裕的历史阶段。如何推动共同富裕?对此,习近平总书记强调要“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,加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性”^①。也就是说,推动共同富裕需要借助于分配手段,收入和财富分配是推进共同富裕的必要条件。其中,相对于初次分配具有基础性,三次分配具有辅助性,再分配是推进共同富裕的关键,是整个分配关系中的重要组成部分。再分配政策是推进共同富裕的重要制度保障。

马克思在《哲学的贫困》中指出,“在产生财富的那些关系中也产生贫困;在发展生产力的那些关系中也发展一种产生压迫的力量”^②。为了避免这样的现象出现,收入和财富分配必须遵从分配正义的价值规范。就一般意义而言,分配正义是指政府运用政治体系的权力,公正合理地分配收入、财富、机会和荣誉等社会资源,为社会主体提供公共福利和公共服务水平,以达到有效化解贫富分化、避免社会无序发展、实现社会公平正义与共同富裕的目标。

其中,政府作为再分配主体,是实现分配正义的重要力量。

根据马克思正义思想的基本精神,“怎样实现正义”比“正义的价值”更为重要,这就要求我们把研究再向前推进一步,思考政府再分配如何胜任公平正义的要求,更好实现分配正义。这实际上是一个关乎政府再分配能力现代化的问题。从共同富裕和分配正义的角度看,国家再分配能力现代化是指政府对社会中商品、服务和价值的分配的效率及达至正义程度的能力,核心是政府的收入再分配政策在缩小收入差距、推进共同富裕方面所产生的效能。可见,再分配能力不仅指分配能力水平,还指向一定的价值规范。

综上所述,共同富裕、分配正义、再分配能力现代化三个概念之间存在内在的紧密联系。分配正义是推进共同富裕和实现再分配能力现代化的价值规范,再分配能力现代化是实现共同富裕和分配正义的必由之路。

从共同富裕的社会目标和分配正义的价值规范出发,政府再分配能力现代化有哪些质性规定呢?围绕这一问题,本文从再分配观念、税收制度、社会

收稿日期:2022-04-06

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色社会主义公平正义理论与实践研究”(21&ZD010)。

作者简介:魏传光,男,暨南大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师(广州 510632)。

保障和转移支付等方面展开分析,以求教于方家。

二、基于共同富裕和分配正义导向的再分配观念

现代化的再分配必须遵循共同富裕和分配正义的价值导向。具体而言,现代化的再分配的导向和内容体现在以下三个方面。

1.现代化的再分配对实现共同富裕和分配正义具有积极作用

客观地讲,发展经济、变革技术等“做大蛋糕”的手段并不一定能够做到“分好蛋糕”。事实已经证明,“库兹涅茨曲线”命题反映的经济体会自动从贫富差距走向均衡只是暂时的历史偶然现象。当以效率为目标的市场运作导致收入差距超出当代社会公平正义价值观所能接受的程度时,政府必须通过再分配手段调节收入差距。政府要推动共同富裕,促进分配正义,将收入分配结构调整到合理水平,必须借助于再分配。事实上,调节收入分配差距是政府最重要的职能之一,而再分配由政府主导,更能体现社会全体成员的意志。面对不合理的收入差距,政府不能视而不见,既要认真对待初次分配所强调的机会平等,也要重视把生产潜力转化为社会福利,通过再分配调节结果上可能出现的较大差距。大量调研显示,经过政府再分配,大部分国家的不平等程度都出现了大幅度下降。

当然,如果相关制度设计不够完善,则再分配对缩小收入差距、实现共同富裕的调节作用可能会弱化甚至逆向调节。^③根据浙江大学李实教授等人的测算,我国的再分配政策实施后基尼系数下降不到 5 个百分点,而一些发达国家能够下降大约 20 个百分点。^④近些年来,虽然党和政府在再分配方面不断加大调节力度,但相关举措在缩小贫富差距和促进社会公平方面仍有不小的改进空间。因此,再分配能否契合分配正义并达到推动共同富裕的目标,还需要政府不断提升再分配现代化的水平。

2.现代化的再分配超越消除贫困和托底保障的传统再分配追求,提高分配正义的层级

看待共同富裕和分配正义作为价值规范的“应然”与再分配能力现代化的“实然”之间的关系,必须遵循“历史性”观念。不同发展阶段再分配能力现代化有着不同的要求,在能力内涵上具有“时序性”特征。经过全党全国各族人民共同努力,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,区域性整体贫困得到

解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,开启了全面建设社会主义现代化国家的新阶段。在新的历史阶段,虽然包括基本社会保险、最低生活保障和各种社会救助制度在内的社会托底保障仍然有必要,但消除贫困和托底保障不是终点,而是新奋斗的起点,高质量发展与共享发展如同鸟之两翼,缺一不可。为了实现发展成果充分共享,推进分配正义向更高层次提升,必须依赖于更多的、有更高要求的再分配政策的推动。

进入新时代,平衡、包容、共享增长是我国经济社会发展的主要目标。因此,再分配的目标不能停留在消除贫困和托底保障的层面,还应发挥其改善收入再分配的功能,以减少社会不平等,实现更高水平的公平增长为追求。如果说过去对政府再分配能力的要求仅仅体现在保障社会成员基本的生存底线,承担“救济性”和“补充性”职责,那么再分配能力现代化必然包含优化收入分配格局、调整收入差距、普遍提升社会成员的生活质量和发展能力的要求。换言之,通过再分配减少不平等,促进经济社会充分、平衡发展,应当成为政府当前实施再分配的重要目标。在以人民为中心的发展思想指引下,公平、正义、共享应取代效率优先而成为政府分配的核心价值理念。作为一种现代性的分配制度,再分配不仅能满足广大人民群众的生活需求,发挥“托底式”的社会救济功能,而且致力于让人们具有发展意义上的致富能力,共享改革成果。^⑤事实上,人们对再分配效果的认同程度越来越取决于对再分配结果的认可程度。总之,政府再分配在目标设置和能力达成上,需要超越满足低收入群体基本需求的层面,向推进更高层次的平等甚至包括结果平等层面转向。当然,“应然”与“实然”的差距会随着现代化进程的逐步推进而逐渐缩小。

3.现代化的再分配不仅是财富的再分配,还包括财富的再创造

现代主流经济学倾向于将效率和公平分开乃至对立起来,事实上,越来越多的事实显示,良好的分配状况与经济发展之间存在共进性,更公平的分配可以促进后续的中期增长。罗德里克指出:“平等不仅能更好地分配蛋糕,还能制造出更大的蛋糕。”^⑥从社会经济长期发展的角度看,充分的平等是更有潜力的增长的条件,从这一意义上讲,追求分配正义和收入的适度均等并不仅仅是为了体现“公

正”这一价值目标本身,还是为了社会和经济的持续发展。因此,再分配要处理好效率与公平的关系,既促进公平,又考虑效率,权衡“形成有效激励以体现效率”和“缩小分配差距以促进均等”两条标准,找准再分配与发展关系的最佳契合点,防止顾此失彼。总之,现代化的再分配要以公平、高效和可持续运转为前提。

事实证明,不合理的收入分配会严重影响经济社会的持续健康发展,再分配就是通过缩小收入差距,促进分配结果的均等,使收入和财富差距保持在合理水平,从而达到有效激励各类经济主体的效果。

三、实现共同富裕要求通过税收制度促进分配公平

税收制度是政府对社会资源进行再分配的重要手段,科学的税收制度是促进社会公平的制度保障。税收制度能够以直接或间接的方式渗透到居民收入分配的取得、消费、储蓄投资乃至财产继承转移等环节,而且税制结构、税法构建、税负程度、税收管理等方面都关系到分配公平,故其在促进分配正义上具有范围广和程度深两大优势。但不可回避的是,居民可支配收入基尼系数、收入不良指数、阿鲁瓦利亚指数三项指标均反映出我国当前的税收制度在促进收入分配正义方面还存在一定的制度短板,个人所得税制度促进收入分配正义的总体效应还偏弱,具体表现为间接税强、直接税弱,边际消费倾向高的中低收入阶层实际上承担了更高的间接税负担,直接税中劳动报酬税负重,资本和财产税负轻,使得主要依靠工资收入的工薪阶层税收负担偏重。^⑦这直接导致收入分配偏差、调节功能不足、公平调节缺位等问题的出现。

不论是从共同富裕和分配正义的角度,还是从现实挑战来看,我国的税收制度需要增强收入分配调节的精准度,以促进社会公平正义。税收制度也必须以推进共同富裕和分配正义的效果为目标导向,增强收入再分配功能。当前,我国宜从以下几个方面着手,进一步完善税收制度。

1. 完善个人所得税制度

总体上看,我国现行的个人所得税制度与财税社会公平原则的契合度还不算高,主要表现为纳税能力强的高收入阶层的纳税牺牲程度明显低于工薪阶层。之所以造成这样的结果,很重要的因素在于当前的个人所得税征收只针对劳动要素征税,而且

是分别征收和分项征收。因此,资本所得与劳动所得的税负关系亟待调节。完善个人所得税制度的途径主要包括:首先,加大对资本利得属性收入的征收力度,扩大财产租赁所得、财产转让所得、利息股息红利所得和偶然所得等收入的课征范围,适度提高资本所得税税率,减少资本收入的税收优惠。其次,强化综合征收,尤其是家庭单位汇算清缴,赋予夫妻双方合并申报的权利,以反映家庭作为经济社会活动基本决策单元的支付能力。最后,在分项征收之后完善专项附加扣除项目,扩大专项扣除范围并增大其额度,尤其是将幼儿抚养、托育等事项列入专项扣除项目之中,以减轻中等收入群体负担。

2. 建立健全房地产税体系

近年来,受房产增值与溢价的影响,房地产成为财富积累的主要形式,甚至成为投资炒作的对象,间接导致国内居民住房持有严重不公,居住正义严重缺失。在这样的背景下,我国需要建立耕地占用税、房地产税、契税和印花税构成的房地产税体系,通过理顺房价与居民税负之间的关系,发挥房地产税的二次分配功能以及对财富分配的调节作用,遏制贫富差距,维护社会公平。党的十八届三中全会提出了加快房地产税立法并适时推进改革的意见,并推出《不动产登记暂行条例》,为房地产税立法做准备。与个人所得税、消费税主要促成收入获得环节和财产转让环节的分配正义不同,房地产税主要促成财富存量环节的分配公平。当然,房地产税开征异常复杂,成熟的房地产税制度的形成需要漫长的过程。政府可以按照“分步推进”的原则,先行探索发挥房地产税在居住正义和调整收入分配关系方面的功能,在面向各种类型的不动产统一征收房地产税的前提下,遵循保障基本生存权的原则,研究探索对最低限度的生产生活类的房产实行不课税或轻税率课税,对资本性房产以及投机性房产按照套数、面积和评估价值实行高税率课税。同时,公有土地出售的收益归入全国性的土地基金,用于社会保障领域,让全国人民共享。

3. 开征遗产税

遗产税是以财产所有人死亡后所遗留财产为课税对象,针对财产代际转移课征的清算性税收。就调节收入分配、缩小贫富差距而言,个人所得税是第一道防线,主要调节收入流量;财产税是第二道防线,主要调节财富存量;遗产税则是第三道防线和最

后一道税收,主要调节财富的代际转移。与个人所得税和财产税一样,遗产税同样具有再分配的功能。为防止贫富差距的代际固化,造成财富代际传递引发新的起点不公平,我们应该高度重视遗产税的再分配功能。当前,我国开征遗产税的时机已经成熟,有关决策部门需要论证如何实行遗产税制,包括科学合理确定起征点、征收对象、免征范围以及税率等问题。从税源、征管难度、征税成本等实际情况出发,我国应采用“先税后分”模式,在税制上实行总遗产税制,对已经确定的遗产总额进行一次性综合课征。需要强调的是,遗产税的再分配效能不应该只有“限高”的功能,即降低高财富人群的财富不平等程度,还应把遗产税收入的支出用于提供公共产品和对贫困群体的转移支付,从而产生“提低”的作用,双向发挥再分配功能。

四、实现共同富裕要求政府有强大的社会保障再分配能力

社会保障再分配的实质是在市场机制分配的基础上,政府凭借行政权力,对国民收入实施转移支付,调整国民收入格局,实现一种有限度的再分配调节。因此,社会保障不仅是经济发展的“推进器”,更是收入分配的“调节器”。习近平总书记强调:“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障。”^⑧可见,社会保障作为政府再分配的重要杠杆和综合手段,本质上是一种收入再分配制度,与收入分配正义具有密切联系,是维护社会公平的基本制度保障。换言之,共同富裕和分配正义是发展社会保障事业的出发点和落脚点,同时社会保障体系必须具备公平正义的价值属性。从这些内在关联中,我们可以得出结论:政府分配能力现代化要求强大的社会保障再分配能力,社会保障再分配能力建设是有效推进共同富裕和分配正义的重要前提。尤其是,以流转税为主体的税收制度长期以来未能在再分配过程中扮演重要角色。在此情况下,社会保障制度更是政府促进分配正义、缩小收入差距的重要手段。

从党的十七大开始,我国政府开始推动社会保障制度的理念革新和制度转型,社会保障被定位为一项独立、系统、完整的社会经济制度,摆脱了对经济建设的附属地位。^⑨党的十八大以来,党中央把社会保障体系建设摆上更加突出的位置,我国社会保

障体系建设进入快车道,社会保障再分配功能发挥得比较突出,在减少贫困、缩小收入差距、共享发展等方面都发挥了积极作用,社会保障的普惠和共享价值观念越发深入,成为实现社会公平正义的重要制度化手段。随着社会保障制度的完善,人们对社会分配正义的感知度越来越高。可以说,在以人民为中心发展思想的指引下,公平正义越发明确地成为社会保障制度的核心价值追求,社会保障作为各方利益的交汇点,也引导和塑造着民众的分配正义价值观。

社会保障的再分配具有独特的运行机制,主要是通过资金的筹集与支付产生收入再分配效应。在共同富裕和分配正义的要求下,新时代社会保障再分配能力的充分发挥还依赖于社会保障支出规模的强化、结构的优化和区域的均衡,构建更加公平、更可持续的多层次社会保障体系,逐步缩小社会保障待遇差距,从而让经济社会发展成果更公平地惠及人民。

1. 扩大社会保障支出规模

受制度模式、覆盖范围、制度转轨等多重因素的影响,社会保障支出既有可能缩小收入差距,也有可能扩大收入差距。但整体而言,不论是从发达国家还是从发展中国家的经验来看,社会保障支出都是政府调节收入分配的重要力量,是社会保障再分配能力得以彰显的关键环节和成效的重要体现,现代社会缩小收入差距的主要途径仍然是通过社会保障支出向低收入人口转移收入。一般来说,注重社会保障调节收入分配作用的国家,政府对社会保障的财政投入比例也高。因此,社会保障再分配能力首先来自社会保障支出规模。对我国而言,扩大农村和欠发达地区的社会保障支出能够明显改善这些地区居民的贫困脆弱性,降低这些地区居民陷入贫困的风险概率。

社会保障支出再分配效应的实现程度与其规模大小息息相关。尽管近些年我国的社会保障支出规模急剧增长,社会保障政策覆盖率明显扩大,居民获得转移性收入大幅增加,但与其他国家横向比较,仍有一定差距和扩大空间,尚未达到最优支出规模,特别是我国社会保障支出的增长并未明显超过整体财产支出的增长。由于我国的经济规模较大,如果社会保障占财政支出比例较低,其调节收入差距的效果就会弱化。随着经济发展水平的提高,如果我们

欲加大再分配力度,就必须继续提高社会保障支出规模,加大财政对社会保障的投入力度,提高社会保障财政支出在总财政支出中的比重。只有这样,才能把更多人纳入社会保障体系,为更多民众提供更充分的保障。当然,还要推动社会保障支出增长的部分在城乡之间合理分配,加大农村和欠发达地区的社会保障财政支出,推动我国社会保障支出对收入分配差距由“逆向调节”转变为“正向调节”,从而使社会保障回归到调节收入分配、缩小居民收入差距的初衷。在扩大社会保障支出规模时,我们也要警惕部分群体“分配过度”现象,避免“福利赶超”和“泛福利化”问题。

2. 优化社会保障内在结构

我国的社会保障项目主要由政府主导的法定保障与市场或社会主导的补充保障两部分构成,前者包括各种社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚项目,其中,基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障是重点项目;后者包括商业保险、慈善事业等。我们知道,每个保障项目都有明确的功能定位和分工,用于扶持社会弱势群体的项目比较充足,有利于降低贫困人口率和基尼系数的项目受到重视,才能有效发挥社会保障的再分配功能。虽然我国的社会保障项目众多,但在项目构成方面还存在项目定位不清晰、项目缺失、项目功能重复交叉等问题,需要系统集成、科学设计、优化结构。以养老金制度为例,虽然我国建立了从基本养老保险到多层次养老金体系,为所有老年人提供了可靠保障,但随着我国人口老龄化进程的持续加快,社会很快进入深度老龄化阶段,老年人群体对社会保障的需求必将呈现更多层次、更多样态,包括老年收入保障、健康保障、长期照护保障、精神慰藉等社会保障项目必将提上日程。因此,我国必须加快构建多层次、多支柱养老保障体系。不仅如此,还要实现养老保险全国统筹,统一缴费比例、缴费基数,统一计发基数,统一待遇,保障劳动者自由流动过程中的养老保险权益。

除了投资养老保障项目,还要加大残疾人保障、儿童福利保障、住房保障、生存保障和教育领域的投入,发展儿童福利与残疾人福利事业,高度重视“一老一小”及面向残疾人的社会保障,补齐社会保障事业的短板。

3. 推动社会保障城乡均衡

我国的社会保障制度长期存在城乡二元性,在

一定时期对收入差距出现了逆调节问题,背离了缩小城乡居民收入差距的初衷。为了扩大社会保障的再分配效应,提升社会保障均等化功能或者再分配功能,除了需要优化结构,还需要推动社会保障的城乡均衡,解决社会保障中的城乡隔离、低收入群体社保水平低、保障对象指向不精准等问题。我们知道,社会保障的再分配主要是通过提高低收入者的生活水平来适度缩小收入差距,从而推进分配正义的,如果城乡在社会保障水平上存在较大差异,就会削弱社会保障应该具备的促进社会公平、调节收入分配的功能。从这个意义上讲,社会保障不应该受制于客观存在的城乡差别,我们要推动社会保障资源向农村倾斜,发挥其缩小城乡差别的作用。

我国社会保障的城乡失衡主要表现在两个方面:一是社会保障资源存在城乡失衡,在城镇实行的社会保障项目较多而在农村实行的社会保障项目较少;二是社会保障待遇标准存在城乡失衡,城镇的保障标准明显高于农村。在这种情况下,基于社会保障的公平、共享理念和基本公共服务均等化的价值诉求,推动社会保障的城乡均衡发展需要做加法和增量,通过建立稳定的社会保障筹资机制,加大对农村地区社会保障的财政资金投入以扩大农村社会保障覆盖面,并根据社会发展水平和财政总量,动态提高农村社会保障补助标准。此外,还需要进行调整和平衡,加大对中西部农村的支持力度,使这些农村社会保障以更大的力度和更快的速度追上城镇社会保障水平,建立起城乡一体、互为补充、相互协调的最低生活保障制度、社会保险制度和住房保障制度。同时,完善符合我国农村特点的新农合与农村医疗救助、农村低保与农村社会救济的社会保障政策。

转移支付也是实现再分配调节功能的重要手段。一般来说,政府可以通过支持重点区域、重点领域的纵向转移和立足区域间的利益调整的横向转移来缩小区域间的分配差距。多项调查显示,通过调整转移支付的分配规则能提高再分配效率。一般而言,转移支付与社会保障结构调整结合使用效果更佳。在城乡分割的保障体系下,必须加大对欠发达地区和农村的纵向转向支付,增强对中西部地区、革命老区、民族地区、边疆地区、农产品主产区、困难地区的转移支付力度,尤其要加大对这些地区的教育、就业、医疗卫生、保障性住房、乡村振兴等领域的转移支付。

五、结语

当前,在把实现共同富裕摆在更加突出位置的历史时期,我们需要把共同富裕、分配正义与分配能力现代化进行同构性研究。事实上,共同富裕既是一个发展目标,也是一个十分具体的经济、政治问题。对于这个问题,不能仅在政治哲学的规范言词层面进行分析,还必须结合包括分配能力建设在内的政治科学进行研究。分配正义的规范性建构能够鼓舞人心,但只有在经验层面将之与分配政策的可能性与限制条件一起思考,所得结论才真实可靠。事实上,共同富裕与分配正义既是规范性制度安排,也是合乎理性的规则体系和能力体系。从这个意义上讲,共同富裕、分配正义、再分配能力现代化形成了三位一体的逻辑结构。

政府再分配能力现代化关乎分配正义的实现程度,也是衡量共同富裕和分配正义的关键性指标。当前,共同富裕和分配正义的基本要求是提高低收入群体收入,扩大中等收入群体规模,促进城乡、不同区域、不同行业的居民基本社会福利均等化,这些要求或目标的实现显然离不开政府再分配能力现代化。从这个意义上讲,政府再分配的错位、越位、缺位都必然影响共同富裕和分配正义的实现。也正因为此,分配能力现代化是我国分配正义解释框架中不可或缺的命题。

政府再分配能力现代化不是局限于某一个领

域、某一个层面的“局部改革”,而是艰巨复杂的整体性变革。从主要内容上看,除了前文提出的再分配观念现代化、税收制度现代化、社会保障现代化、转移支付现代化等,还涉及政府能力与社会力量的良性互动、经济增长与福利分配的协调融合、公平与效率的相互推动等。从基本特征上看,政府分配能力现代化具有法治化、均衡发展和协商民主等基本特征。

注释

- ①习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。②《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社,2009年,第614页。③中央财经大学汪昊等人的测算显示,2012年我国的财政再分配从整体上不仅没有缩小,反而加大了收入分配差距。原因主要在于,我国转移支付、社会保障和个人所得税对收入分配的正向调节力度过小,而间接税对收入分配的负向调节力度过大。参见汪昊、娄峰:《中国财政再分配效应测算》,《经济研究》2017年第1期。④李实、万海远:《中国收入分配演变40年》,上海人民出版社,2018年,第67页。⑤谢岳:《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》,《中国社会科学》2020年第10期。⑥[美]罗德里克:《贸易的真相:如何构建理性的世界经济》,卓贤译,中信出版集团,2018年,第151页。⑦陈昌盛等:《面向国家治理体系和治理能力现代化的财税改革框架研究》,《管理世界》2019年第7期。⑧周全林:《论“三次”税收公平观与中国税收公平机制重塑》,《当代财经》2008年第12期。⑨黄健、邓燕华:《制度的力量——中国社会保障制度建设与收入分配公平感的演化》,《中国社会科学》2021年第11期。

责任编辑:文武

Common Prosperity and the Modernization of Government Redistribution Capacity

Wei Chuanguang

Abstract: In the historical stage of solidly promoting common prosperity, the modernization of government redistribution capacity is related to the realization of common prosperity and distributive justice. Common prosperity, distributive justice and the modernization of redistribution capacity form a trinity logical structure. The modernization of the government's redistribution capacity is an arduous and complex process of overall reform, including the modernization of the redistribution concept, taxation, social security, transfer payments and other internal provisions. Normative institutional arrangements such as common prosperity and distributive justice must be based on a rational rule system and capacity system.

Key words: common prosperity; distributive justice; modernization of redistribution capacity