

落实科学发展观与转变经济发展方式问题笔谈

编者按: 温总理在第十一届全国人民代表大会第四次会议上所做的政府工作报告指出: 2011 年, 我国发展面临的形势仍然极其复杂。世界经济将继续缓慢复苏, 但复苏的基础不牢。我国经济运行中一些长期问题和短期问题相互交织, 体制性矛盾和结构性问题叠加在一起, 加大了宏观调控难度。我们要准确判断形势, 保持清醒头脑, 增强忧患意识, 做好应对风险的准备。为了更透彻地理解当前的形势, 深化对落实科学发展观与转变经济发展方式等问题的研究, 本刊特邀请著名专家撰写一组笔谈文章, 以飨读者。

关于国富、民富和共同富裕问题的一些思考^{*}

刘国光

2010 年底到 2011 年初, “十二五”规划制定讨论期间, 一个很热烈讨论的话题, 是“国富”和“民富”的问题。有人说, 过去我们长期实行的是“国富优先”而不是“民富优先”的政策导向, 这造成现在我国“国富民穷”或“国富民不富”的现象。有人说, “国富优先”的政策导向, 使国家生产力大大快于民众消费的增加, 导致总需求不足。因此要从“十二五”起, 把“国富优先”的政策导向转变为“民富优先”。

在研究制定“十二五”规划建议的时候, 虽然有国家发改委个别官员讲, “十二五”规划与前面十一个五年规划的“本质差别是由追求国富转为追求民富”, 但“十二五”规划好像并没有明确提出“国富转民富”的方针和字样。我认为有些学者和媒体把“国富”与“民富”并立和对立起来的提法, 并不确切。就“国富”来说, 经过改革开放, 我国的经济实力也就是“国富”确实大大增强了, 经济总量已超过日本, 排到世界前二位。但是人均国民总收入仍列世界第 121 位,^① 所以不能说国家已经很富。就“民富”来说, 也不能简单地讲现在是“民不富”或“民穷”。我国人民生活水平总体上比过去有很大提高, 部分人群已经很富很富, 甚至富得冒油, 堪比世界富豪。有报告显示, 2010 年我国内地资产在百万美元以上的富人总数已达 53.5 万;^② 2011 年我国内地资产超十亿美元的富翁有 146 人。^③ 但是大部分国民确实富得不够, 甚至很穷。所以一方面内需不足, 消费率低; 一方面奢侈品市场热销, 居世界第二。一方面“朱门酒肉臭”, 一方面在菜市场、超市旁边可以见到拣拾菜帮子过日子的群众。所以说, 国民有富有穷, 不能一概而论, 说什么“民穷”或“民不富”。

再说消费率低和内需不足的原因。这不是什么“国富优先”、“民富滞后”的结果。而是“让一部分人先富起来”, 而多数群众未能跟着走上“后富”, 反而陷于相对贫困、甚至绝对贫困的结果。按照联合国标准, 每日收入一美元以下为绝对贫困, 二美元以下为低收入, 都属穷人之列。2010 年

^{*} 刘国光, 中国社会科学院特邀顾问、学部委员。

^① 参见《中国统计年鉴 2011》附录 2-43。

^② 参见 <http://news.cntv.cn/20110626/101326.shtml>。

^③ 参见 <http://finance.people.com.cn/money/GB/15625212.html>。

中国估计有 1.5 亿人口的每日收入不足一美元,^①属于绝对贫困。这些人群收入低,买不起东西,才是消费率低和内需不足的主要群体。而居民之中另一部分特别富裕人士,他们之中有人可以花 400 万元买只藏獒,再用 30 辆奔驰车去机场接这个宠物;有人可花数百万元买一辆宾利豪华敞篷车,或者花更多的钱置办私人飞机。看来他们不是提高消费率和扩大内需的对象。

再说政策导向。究竟我国过去有没有所谓“国富优先”的政策导向?我的印象,过去从来没有明确宣布过或者实行过什么“国富优先”的政策,倒是明确宣布过并实行了“让一部分人先富起来”的政策。如果说这也算是“民富优先”,那也只是让一部分人优先富起来的政策。这一部分人主要是私人经营者和有机遇、有能力、有办法、有手段积累财富的人群。应当说,这一政策实行得非常成功。它导致中国经济结构发生了巨大变化,宏观经济上国退民进、公退私进的结果,使得民营经济在 GDP 中的比重,由改革开放前的近乎零,上升到 2005 年的 65%。民营经济的增长大大超过国有、公有经济的事实,证明了我们这些年实际上实行的,不是什么“国富优先”,而是“民富(当然是一部分‘民’)优先”的政策。在社会主义初级阶段,需要放开一些个体、私营经济,以促进生产力的发展。这种借助让一部分人先富起来以推动经济发展的政策,本来也可以说得过去,是可以尝试的。当初宣布实行这一政策的时候,就曾提出“先富带后富,实现共同富裕”的口号。但是多年的实践证明,“让一部分人先富”的目标虽然在很短的历史时期中迅速完成,但“先富带后富,实现共同富裕”却迟迟不能够自动实现。在市场化大浪淘沙下,这也不大可能实现。相反地随着市场化的发展,贫富差距越来越大,两极分化趋势“自然出现”。反映贫富差距的基尼系数向着高危方向发展,我国已成为两极分化比较严重的国家之一。

为什么我们在实行让一部分人先富起来的同时,长时间地不能解决先富带后富实现共同富裕呢?光用“先做大蛋糕后分好蛋糕要有一个时间过程”来解释,是不足以充分说明的。邓小平早就指出,先由贫富差距的扩大,再到贫富差距缩小的问题,要在 21 世纪之初基本达到小康的时候,就应该着手解决。中国经济发展的实际进程表明,由于中国资本原始积累过程中财富来源路径的特殊性,中国富豪积累财富时间超短。从事财富研究的胡润曾说,在国外,挣一个亿的财富要 15 年,把一个亿的财富变成十个亿要 10 年时间,而中国只要 3 年,比外国短了很多。在中国,成功地完成一部分人先富起来的任务所花的时间极短,而先富带后富,实现共同富裕的任务却遥遥无期。一些为财富为资本辩护的精英们常常以分配问题复杂为借口,预言需要等待很长很长的时间才能解决分配的公平问题,要大家忍耐再忍耐,这真是奇怪的逻辑。要知道这是连邓小平也不能容忍的,因为他早就多次要求适时解决贫富差距扩大的问题,并警告说两极分化趋势将导致改革失败的危险后果。

为什么社会主义的中国会发生一部分人先富起来很容易,实现社会公平克服两极分化反而非常困难?我认为主要原因之一,在于我们集中精力进行以经济建设为中心的伟大事业以来,把主要的注意力放在效率优先做大 GDP 规模上面,而把社会公平和分配好社会产品的问题放在“兼顾”的次要地位,以至于一些同志逐渐把马克思主义关于社会经济发展规律的一些基本常识也模糊淡忘了。比如说社会主义初级阶段,对于个体、私营经济是应该允许发展的,但不能忘了列宁指出的小生产时刻不断产生资本主义的规律;又比如说,私人资本是应该允许存在的,但不能忘了马克思早已指出的资本积累必然引起两极分化的规律;又比如说,私营企业主对社会经济发展的贡献是应当承认的,但不能忘了他们作为资产阶级的两面性,特别是其嗜利逐利的本性,这一本性迫使他们不断为占有更多的剩余价值而奋斗,推动社会走向两极分化。“两极分化自然产生”,这是邓小平的又一个至理名言。但我们的一部分同志却竭力回避“两极分化”的字眼。党内一部分有影响的同

^① 参见 <http://news.qq.com/a/20100818/000255.htm>。

志淡忘了上述一系列马克思主义关于社会经济发展规律的 ABC ,所以在改革开放后实行让一部分人先富起来政策的时候 ,对于私人资本经济往往偏于片面支持刺激鼓励其发展社会生产力的积极方面 ,而不注意节制和限制其剥削和导致两极分化后果的消极方面 ,即与社会主义本质不相容的东西。先富带后富和共同富裕长期难以实现 ,贫富差距的扩大和两极分化趋势的形成 ,根本原因就在这里。

目前我国收入分配领域最核心的问题 ,是贫富差距急剧扩大 ,两极分化趋势明显。中心的问题不是什么“国富”与“民富”的矛盾 ,而是一部分国民先富、暴富与大部分国民不富或贫穷的矛盾。要克服和扭转贫富差距扩大和两极分化的趋势 ,需要的政策转向 ,不是什么“国富优先”转变为“民富优先” ,而是明确宣布“让一部分人先富起来”的政策已经完成任务 ,今后要把这一政策转变为逐步“实现共同富裕”的政策 ,完成“先富”向“共富”的过渡。

再说 ,把“国富”与“民富”对立并提 ,是缺乏科学依据的。“国富”和“民富”是一双相对的概念 ,二者之间并非完全互相排斥 ,而是矛盾统一的关系 ,在一定意义上也可以水乳交融。什么叫“国富”? 严复最早翻译亚当·斯密“The Wealth of Nation”一书 ,中文译名为《国富论》。但斯密在这本书里不但讨论了君主或政府(相当于国家) 的收入和财富问题 ,也讨论了工、农、商子民(相当于国民) 的收入和财富问题。后来郭大力、王亚南重译此书 ,书名改称《国民财富的性质和原因的研究》,这样“国富”的含义就推广为“国民的财富”了。但是书里面并没有删掉政府或国家的收入和财富问题 ,可见“The Wealth of Nation”的含义 ,可以是国家的财富 ,也可以是国民的财富。国富和民富并不完全是非此即彼的东西。

现在我国流行语汇中的“国富” ,是什么含义呢? 大体上是指政府直接掌握和可分配的收入 ,相当于斯密书中的第五篇所说君主或国家的收入。斯密讨论了各类名目繁多的税负的利弊 ,其目的在于试图说明 ,君主(政府) 的收入和国民的收入并非一直是矛盾。交给国家的收入多了 ,并不意味着国民的收入就减少了。因为君主和国家需要必要的费用 ,以保护和增加国民财富。《国富论》用大量篇幅论证了国家的三项基本职能 ,即保护社会、保护社会里的每一个人、建设公共事业和公共福利设施。如果我们把国家和政府所代表的统治阶级利益和官员的挥霍浪费暂时存而不论 ,可以说这大体上也是现代国家与国民、政府与人民之间财富与收入关系的写照。

现代国家政府可支配收入转化为居民可直接支配的收入 ,只是其用于民生支出中的一部分(如补贴、救济、社保等) 。其用于公共福利(教育、文化、卫生等) 、基础设施、经济建设、安全保卫、行政管理等费用 ,其效益虽然是全民共享 ,但不直接由居民支配而由政府支配。政府可支配收入与居民可支配收入毕竟不是一码事。有些同志把居民可支配收入占国民收入之比与政府可支配收入占比的升降 ,作为“国富”与“民富”对比的评价标志。这一对比有它本身的分析意义 ,但不能反映收入分配关系的根本问题 ,即贫富差距和两极分化问题。如前所述 ,“居民收入”是一个混合概念 ,居民中包括富民与贫民。从居民收入占比和政府收入占比的对比中 ,完全看不出贫富差距。贫富差距和两极分化 ,首先要在居民内部 ,划分为劳动报酬(劳动力要素所有者的收入) 和非劳动报酬(其他非劳动要素特别是资本要素所有者的收入) 的对比中表现出来。这才是当今社会分配的核心问题。

若干年来 ,随着所有制结构的公降私升 ,随着市场化大潮中“拥抱资本、疏远劳动”的风气盛行 ,宪法中规定的“按劳分配为主” ,事实上逐渐被“按资本分配为主”所代替。因此劳动者报酬占比不断下降 ,而资本所得占比不断上升。由于劳动者报酬在居民收入中占最大份额 ,劳动者报酬在 GDP 中占比的下降 ,就决定了居民可支配收入在 GDP 中占比的下降。居民可支配收入占比的下降 ,主要是由劳动者报酬占比下降和企业利润所得占比上升造成的 ,主要不是由政府收入上升所造成的。所以 ,要扭转居民收入占比的下降趋势 ,核心问题在于提高劳动者报酬和中低收入者的收

入,关键在于调整劳动收入与资本所得的比重,而不在于调整政府收入的比重。

政府收入在GDP中所占比重,或者所谓“宏观税负”问题,曾是“国富”与“民富”争议中热议的话题。目前我国宏观税负水平是不是过高,肯定的意见和否定的都有。现在以既包括纳入一般预算管理的公共财政收入,又包括政府基金收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金收入等宽口径的政府收入来说,财政部业务部门按我国全口径财政收入计算,政府收入占GDP比重2007年为27.6%,2008年为27.9%,2009年为30.0%。中国社会科学院财贸所也按IMF《政府财政统计手册》标准,计算了中国全口径政府收入占GDP之比,2007年为31.5%,2008年为30.9%,2009年为32.2%,比财政部的数字稍高。按IMF《政府财政统计年鉴》对2007年53个国家宏观税负的统计,这些国家实际宏观税负平均为39.9%,其中24个工业化国家实际宏观税负平均为45.3%,29个发展中国家实际平均税负为35.5%。同这些实际数字比较,我国平均宏观税负即使用社科院2009年32.2%的较高数字,也大大低于工业化发达国家的平均水平,与发展中国家相比也不过高。根据国际经验,随着生产力向发达水平发展,政府承担的社会民生、公共福利和收入再分配等任务越来越重,我国政府收入占比或所谓宏观税负水平,还有继续提升的必要和空间。

所以,目前我国宏观税负问题,主要并不在于政府收入占比高低,而在于财政收支结构是否合理,是否能够通过政府收支的运作,一方面实现“国富”与“民富”的良性交融,一方面推动“民富”中“先富”向“共富”的转化。目前我国国家财政收支结构上的主要问题,在于财政收入的负担偏重由中低收入者或劳动阶层来承担,而在财政支出的使用上,用于社会民生和公共福利方面的开支偏低。

我国现行税制的格局是以间接税为主,其在税收总额中占七成以上。间接税包括增值税、营业税等税额,隐藏在商品和服务的价格之内,最终由消费者买单。即使消费者因收入低而免于交纳所得税,他也不能摆脱生活所需的米、油、盐、服装、餐馆用餐、水电煤气等价格与付费中内含的间接税负担。由于低收入者需要将可支配收入的很大部分用于基本生活开支,因此他们承担的间接税负与其收入之比,要比高收入者为基本生活所承担的税负与其收入之比大得多。个人所得税收入结构也存在明显的不合理。个税征收对象主要是工薪阶层的劳动收入,而对股息、红利、财产租赁等资本所得征收甚少,占有大量财富的富人只负担了少量税收份额;没有被统计到城镇居民收入中的数额巨大的隐性收入,主要发生在高收入富户,这也严重影响了税负公平。在我国财政支出结构上,一方面行政管理开支过高,占国家整个财政支出的比重,远高于英、日、美等发达国家,每年公车、公款吃喝、公费出国即“三公”费用惊人;另一方面用于教育、医疗和社会保障的公共服务支出占财政总支出的比重,明显低于人均GDP超过3000美元的国家。

以上情况表明,如果像一些人士所说,我国宏观税负过高,那也只是对中低收入的劳动阶层负担偏重,而他们应当得到的补偿或该分享的社会福利却感到不足;以资本和财产所得为主的富裕阶层的财富的收入,则大都游离于国家财政税收调节的国民收入再分配过程之外。这种逆向调节的机制,只能助长贫富差距的扩大,迫切需要扭转。对此一些学者专家都有共识,主张改弦易辙。在财政收入方面,提高直接税收的比重,降低间接税收的比重;在直接税方面,提高资本财产与非劳动所得的税负,考虑家庭负担,降低中低收入者的所得税负;开征遗产税、赠与税等财产税种。在财政支出方面,厉行节约,大力减少行政费用占比,增大社会民生、公共福利、再分配转移支付占比,等等。这些主张集中起来就是要国家财政重回“调节收入分配、促进社会公平”这方面的职责,问题在于决策决心和实施步骤,需要抓紧进行。

应当指出,缩小贫富差距,扭转两极分化趋势,不能单纯靠国家财政调节手段。贫富差距扩大的原因甚多,如城乡差距、地区不平衡、行业垄断、腐败、公共产品供应不均、再分配调节滞后等等,必须一一应对。但这不是最主要的,按照马克思主义观点,所有制决定分配制,财产关系决定分配

关系。财产占有上的差别,才是收入差别最大的影响因素。30多年来我国贫富差距的扩大和两极分化趋势的形成,除了前述原因外,所有制结构上和财产关系中的“公”降“私”升和化公为私,财富积累迅速集中于少数私人,才是最根本的。

我国社会主义初级阶段的经济结构,随着让一部分人先富起来和效率优先政策的执行,非公有经济的增长必然超过公有经济和国有经济,从而形成了多种所有制经济共同发展的局面。这是有利于整个经济发展的。但这种非公有经济超前发展和公降私升、“国”降“民”升的势头一直延续下去,“到一定的时候问题就会出来”,“两极分化自然出现”(邓小平语)。(《邓小平年谱 1975—1997》下,中央文献出版社 2004 年版,第 1364 页。)随着私人产权的相对扩大,资本财产的收入份额会相对扩大,劳动的收入份额则相对缩小,从而扩大贫富差距,促成两极分化趋势。

在调整收入分配关系,缩小贫富差距时,人们往往从分配领域本身着手,特别是从财政税收、转移支付等再分配领域着手,完善社会保障公共福利,改善低收入者的民生状况。这些措施是完全必要的,我们现在也开始这样做了,还要加大力度。但是,仅仅就分配谈分配,仅仅从分配和再分配领域着手,还是远远不够的,不能从根本上扭转贫富差距扩大的问题。还需要从所有制结构上直面这一问题,需要从强化公有经济为主体,国有经济为主导着手,扭转生产资料所有制“公”降“私”升和“国”退“民”进的趋势,阻止化公为私的所有制结构转换过程。这也是调整“国富”同“民富”关系的一个重要方面。小平同志强调“只要我国经济中公有制占主体地位,就可以避免两极分化。”《邓小平文选》第三卷,人民出版社 1993 年版,第 149 页。又说,“基本生产资料归国家所有,归集体所有,就是坚持归公有”,就“不会产生新资产阶级”。《邓小平文选》第三卷,人民出版社 1993 年版,第 91 页。这是非常深刻的论断。这表明,社会主义初级阶段容许私人产权的发展,容许非劳动要素(主要是资本)参加分配,但这一切都要以公有制为主体和以按劳分配为主为前提。那种让私人资本向高利行业渗透(关系国民经济命脉的重要部门和关键领域),那种盲目地鼓励增加“财产性收入”之类的政策,只能促使收入差距和财富差距进一步扩大,都应该调整。只要保持公有制和按劳分配为主体,贫富差距就不会恶性发展到两极分化的程度,可以控制在合理的限度以内,最终向共同富裕的目标前进。否则,两极分化、社会分裂是不可避免的。

工业化、城镇化要为解决“三农”问题做出更大贡献^{*}

陈锡文

进入新世纪后,中央根据国内外形势的新情况、新变化,提出了把解决好农业、农村和农民问题作为全部工作重中之重之重的要求。之后的实践和事实说明,这符合我国国情和目前发展阶段的客观要求。党的十六大、十七大以来,中央连续出台了一系列前所未有的强农惠农政策,包括全面取消农业税收、建立对农业生产者的直接补贴制度、加强农村水电路气等基础设施建设、实行农村义务教育两免(免学杂费、教科书费)一补(补贴家庭经济困难住宿学生生活费)政策、实现新型农村合作医疗和农村最低生活保障制度的全覆盖、开展新型农村养老保险制度试点、加大对进城务工农民合法权益的保障等,正是在这些政策的有力推动下,我国农业尤其是粮食生产连年丰收、农民收入持续较快增长。这不仅明显改善了农村生产生活条件,而且为保持国民经济平稳较快增长和社会稳定、增强国家应对各种困难和风险的能力提供了有力支撑。但由于对“三农”问题的历史欠账太

^{*} 陈锡文,中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任。