

# 应对收入分配差距扩大的国际经验与启示

张来明, 李建伟, 喻 东, 冯文猛

(国务院发展研究中心, 北京 100010)

**摘 要:** 收入分配差距不断扩大是世界各国在工业化过程中均会面临的共同挑战。从 18 世纪初至今的 300 多年来, 世界范围内收入分配差距大致经历了收入差距不断扩大、逐步缩小和再度扩大三个阶段。世界各主要国家应对收入分配差距扩大问题的政策措施主要集中在教育和培训、初次分配、再次分配和规范分配秩序四个领域。借鉴国际经验, 应对我国收入分配差距扩大可采取完善均等化公共服务体系、强化劳动者权益保护、建立健全社会保障制度、规范收入分配秩序等手段。未来我国收入分配制度改革的关键, 是在保障经济增长活力与促进社会收入分配公平之间找好平衡点。

**关键词:** 收入分配差距; 基尼系数; 教育机会均等化; 收入分配; 社会保障制度

**中图分类号:** F742      **文献标识码:** A      **文章编号:** 2095 - 929X(2015)04 - 0071 - 04

从主要国家经济发展历史看, 收入分配差距不断扩大是各国在工业化过程中均会面临的共同挑战。为应对收入差距扩大对经济增长和社会稳定的不利影响, 各国采取了增强教育机会均等化、强化初次分配中劳动者权益保护、加大再次分配转移支付力度和规范收入分配秩序等政策措施, 缩小收入分配差距。各种政策措施在有效缩小收入分配差距的过程中, 也导致许多国家出现过度福利与社会保障支出负担过重等问题, 加上经济增速下降等因素, 1980 年以后美欧国家调整税收等政策, 收入差距出现再度扩大趋势。

## 一、主要国家收入分配差距的演变特点与成因

从 18 世纪初至今的 300 多年经济发展历史看, 世界范围内收入分配差距大致经历了收入差距不断扩大、逐步缩小和再度扩大三个阶段。

18 世纪工业革命开始后, 欧美国家收入分配差距持续扩大, 在 18 世纪和 19 世纪, 欧美主要发达国家国民收入分配中, 10% 的最高收入人群收入占比均接近或超过 50%, 社会收入分配处于极端不平等状态, 其中 20 世纪初欧洲各国 10% 最高收入人群收入占比在 45%~50%, 美国略高于 40%。这一时期欧美发达国家收入差距居高不下, 重要原因是在各国均实行自由放任的市场经济制度下, 工业革命带动了经济增长快速增长, 但同期人口也出现了大规模增长, 农业劳动生产率迅速提高, 大量农业剩余劳动力涌入城市使劳动者工资在很长时期内被压制在一个极低的水平上, 多数工业利润被资本要素所有者共享。20 世纪 60 年代以后亚洲和拉美地区新兴工业化国家在工业化前期, 也出现了收入差距持续扩大的类似情景。

**修回日期:** 2015 - 06 - 17

**作者简介:** 张来明, 男, 江苏金湖人, 法学硕士, 国务院发展研究中心副主任、研究员, 研究方向: 政治法律、社会建设、国际问题研究; 李建伟, 男, 山东临朐人, 经济学博士, 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长、研究员, 研究方向: 经济增长、金融发展。

20 世纪 20 年代以后,欧美主要发达国家收入分配差距开始缩小,10% 的最高收入人群收入占比从 1900 - 1910 年的 45%~50% 下降到 1950 - 1970 年间的 30%~35%。这一时期收入分配差距的缩小,重要原因是主要发达国家进入工业化中后期,劳动力供求格局从供给过剩转向供给不足,工资上涨使越来越多的劳动者开始分享到经济增长的成果。但更重要的原因是,前期收入分配不平等引发了严重的社会矛盾,加上“经济大萧条”的影响,发达国家将经济制度从过去自由放任的市场经济制度,转为加大政府干预力度、通过高税收建立完善的公共服务和社会保障体系的社会国家制度。

1980 年以后,受经济增速持续下滑等因素影响,欧美主要发达国家为刺激经济增长,开始下调税率、压缩福利开支,部分国家如美国和英国再度提倡经济自由主义,欧美主要发达国家收入差距再度扩大。如美国的基尼系数(全部住户)从 1980 年的 0.4 提高到 2013 年的 0.48,德国、法国、丹麦、瑞典、芬兰的基尼系数从 1997 年的 0.25、0.29、0.2、0.21 和 0.22 分别提高到 2013 年的 0.3、0.3、0.28、0.25 和 0.25。

目前,根据世界银行提供的数据,全世界约 40% 的国家基尼系数高于 0.4 的国际警戒线,这些国家主要是发展中国家。西方发达国家的基尼系数虽然有所上升,但基本保持在 0.2~0.4 之间。亚洲各国的基尼系数集中在 0.3~0.4 之间,东欧各国的基尼系数基本维持在 0.2~0.4。拉丁美洲各国的基尼系数基本保持在 0.4~0.6 之间,处于警戒线以上,收入不平等问题较为严重。非洲的基尼系数集中在 0.3~0.6 之间,也存在较为严重的收入不平等现象。

## 二、各国应对收入分配差距扩大的主要措施

全球应对收入分配差距扩大的制度设计,源于西方发达国家为解决 20 世纪初期收入分配严重不平等对经济增长和社会稳定的不利影响而进行的制度创新,后期亚洲和拉美新兴工业化国家为应对工业化过程中收入分配差距扩大问题,也学习西方发达国家采取了类似的制度安排。我们研究了美国、英国、德国、日本、瑞典等发达国家和巴西、墨西哥、韩国、新加坡、马来西亚和泰国等新兴国家的相关政策,归结起来各国应对收入分配差距扩大问题的政策措施主要集中在教育和培训、初次分配、再次分配和规范分配秩序四个领域。

### (一) 增强教育机会均等化

各国经验表明,教育机会均等化是促进收入趋同、减少收入分配不平等的有效途径。在 20 世纪 20 年代至 70 年代,西方发达国家向社会国家转型过程中,均将教育作为公共服务,以免费或非常低的价格,向社会中每个人平等提供。20 世纪 80 年代以后巴西、墨西哥等新兴工业化国家也采取了类似措施。具体举措主要集中在以下三方面:

1. 推行基础教育免费和资源均等化。为提升人口与劳动力素质,减少贫困和收入不平等的代际传递,目前所有发达国家和多数新兴国家中小学教育都是免费的,很多国家还将学前教育纳入免费范围。在普及基础教育同时,各国还特别注重教育资源的均等化问题,如韩国 1974 年推行教育平均化政策,规定使用统一教科书,废除小升初、初升高考试,实行就近入学,并严格执行“三不政策”<sup>①</sup>。

2. 强化职业教育。在瑞士和德国,职业教育作为社会投资,成为应对收入不平等的重要手段。如德国于 1969 年颁行《职业培训法案》,建立了覆盖所有经济和管理部门的“二元”职业教育和培训体系<sup>②</sup>,不仅为德国培养了大批高素质技术人才,对提高劳动者收入水平和社会稳定也发挥了积极作用。

3. 实施高等教育低收费制度。北欧福利国家的收入差距比其他地区小,很大程度上源于其高等教育实施

①这“三不政策”为:不允许各高中学校划分重点非重点;不允许私人捐款入学;不允许高校自主进行入学考试、自主招生。

②该体系为:公司培训时间为一周 3~4 天,在培训合同约定下进行;学校学习时间为一周 1~2 天,在义务教育框架内进行。

低负担甚至免费制度(如德国和北欧一些国家)。而美国昂贵的大学教育费用,在导致高等教育机会严重不均的同时,也强化了收入不平等的代际传承。

(二) 强化初次分配中劳动者权益的保护

在初次分配环节,各国采取的主要措施包括就业促进、建立最低工资制度和依托工会/行业协会进行工资协商等三个方面。

在就业促进降低收入不平等上,各国表现出了高度的一致性。各国在就业促进方面一般有着完善的法律保障,政府还会根据经济形势变化出台具体措施,为低收入或失业人员提供就业机会。发达国家均有针对残疾人、女性和外来移民等弱势人群的就业帮扶计划。

最低工资制度是各国保护劳动者合法权益的基本制度。这一制度最早于 20 世纪 30 年代在主要发达国家开始实施,目前已被各国普遍采用。对比 2013 年各国最低工资水平与收入分配差距,最低工资越高的国家,收入分配差距越小。

依托工会或行业协会进行工资协商,是劳动力市场是否完善的重要标志。20 世纪 20 年代至 70 年代,多数发达国家先后建立了由雇主、行业协会组织(雇员代表)和政府管理者(仲裁者)三方相互制衡的工资协商机制,决定雇员的基本工资。这一协商机制对保障劳动者薪酬待遇,缩小劳动同资本要素的收入差距,降低整个社会的收入不平等,做出了积极贡献。如 20 世纪 60 年代,瑞典工会提出控制工资增长幅度的方针,明确工资增长总幅度,不能超过作为支柱并受国际竞争威胁类产业的生产率增长和国际市场价格上涨的总和。2010 年德国的集体协商工资覆盖了 55% 的雇员,其中 50% 按行业标准协商工资。

(三) 加强再次分配中转移支付的力度

社会收入再分配是缩小收入分配差距的最后手段。各国在再分配中采用的缩小收入差距措施可归纳为税收、社会保障、住房政策和集中扶贫四类。

1. 大幅增加税收是建立社会福利制度的基础。20 世纪初以前,主要发达国家的税收占国民收入的比重均在 10% 以下。1920 年以后,为建立社会保障制度、缩小收入差距,主要发达国家将税收收入占国民收入的比重提高到 30% 以上<sup>①</sup>,同时进行了大规模的税收改革,其中最重要的税制改革是对个人所得税和遗产税实行高额累进税制。1930 - 2010 年间法国和德国的收入所得税的最高边际税率一直保持在 50% ~ 60%,遗产税最高税率在 30% ~ 40%。因经济制度调整,美国最高税率波动较大,1932 - 1980 年美国联邦所得税的最高税率平均为 81%,最高遗产税保持在 70% ~ 80%,1980 年以后美国重新实行经济自由主义,所得税最高税率下降到 30% ~ 40%。

2. 社会保障是缩小收入差距的最后手段。1920 年以后美欧主要发达国家收入分配差距缩小,主要源自实施了以社会保障为核心的公共政策。对瑞典 1980 - 2000 年的财政再分配分析显示,社会保障在调节收入分配方面所起的作用高达 82.5%,税收所起的作用只占 17.5%。从各国经验看,成功的社会保障制度具有三大特点:一是全方位。各国社会保障制度的保障重点均为弱势群体,保障制度涵盖养老、医疗、失业、意外事故、社会救助等多方面。如德国的社会保险,立足于社会团结,分别为意外事故、健康、长期护理、退休和失业五个领域的风险提供保障。二是平等性。在养老和医疗保障方面,大多数国家实施了统一或类似的保障标准,最大限度避免了由于社会保障水平的人群差异带来的不平等。三是适度性。社会保障水平并非越高越好,需要与经济发展水平和人口结构相适应,才能保持保障体系的可持续性。

3. 住房保障为缩小收入分配差距提供新维度。除了养老、医疗和社会救助等社会保障之外,很多国家还将住房保障作为政府应对收入不平等的重要手段。住房保障主要分为两类:

一类是政府直接提供价格相对低廉的住房,即保障房。如 20 世纪 50 年代日本政府成立住宅公团,修建

<sup>①</sup>目前各国税收占国民收入的比重分别为:美国 30%,英国 40%,欧陆国家 45% ~ 55%。

大量相对价格低廉但质量有保障的住宅,并通过住宅金融公库为购房者提供低息贷款,解决了大量流入城市的新增工薪阶层的住房问题。新加坡政府于 1960 年成立建屋发展局,大量修建面向低收入群体的“组屋”,2008 年居住在政府组屋的人口占新加坡总人口的 82%。

二是实行租金管制。在 20 世纪 40 年代之后实施的新公共政策当中,租金管制成为各国政府普遍采取的做法。租金管制政策的实施,不仅降低了租房者的经济负担,同时也限制了出租房屋的食利阶层的收入增长,从两个方面抑制了收入不平等的扩大。

4. 针对特定区域及人群实行集中扶贫。为提升特定对象的收入水平,各国针对特定区域或人群的综合支持和集中扶贫主要有三种模式:

一是针对落后地区的区域扶贫开发。如自 20 世纪 30 年代起美国政府先后组织了对西南部以及田纳西河流域、密西西比河中下游一带落后地区的开发,在落后地区加大公共投资、给予税收优惠、发展新型产业、强化转移支付等政策措施,使美国三大落后地区成为新的经济增长点。

二是针对特殊人群的扶贫开发。如马来西亚自 1970 年之后开始实施“新经济政策”,从教育、就业、创业等多个角度对马来人进行了全方位支持,并同时对华人做了诸多限制。“新经济政策”的实施,虽然给华人的发展带来了消极影响,但成功地降低了马来人的贫困发生率,缩小了马来人与华人之间的贫富差距。

三是针对地区和人群的扶贫开发。如韩国为扭转巨大的城乡差距,1970 年启动“新村运动”,将大量政府投资分配到农村地区,对农民的教育、医疗、养老等社会事业进行投资,集中力量支持农村经济建设。

(四) 规范收入分配秩序

消除特权、规范收入分配秩序,也是各国应对收入不平等重要制度安排。成功案例包括韩国的公平交易委员会、新加坡的高薪养廉制度以及瑞典高度公开的财务信息制度等。

财阀在韩国经济起飞过程中做出了重要贡献,但也带来了经济垄断和政治腐败。为限制财阀特权带来的不平等,1980 年韩国出台了《限制垄断及公平交易法》,设立了国家公平交易委员会,并于 1993 年开始推行公职人员财产公示制度和金融实名制。

针对东亚国家工业化过程中普遍存在的腐败现象,新加坡政府建立了现代公务员制度,实行“高薪养廉”和严格的反贪制度,为经济发展提供了一个相对廉洁的制度环境。

瑞典是一个高度推崇信息公开的社会。2006 年 11 月瑞典国家税务局开设了 Ratsit.se 网站,任何人可以从该网站查询瑞典国内纳税人的收入和税负情况,以此将收入、逃税和漏税行为纳入全民监督之下。

三、各国经验对我国的启示

与一般国家工业化过程中收入差距扩大类似,改革开放以来我国居民收入差距不断扩大,虽然近年来收入差距有所下降,基尼系数从 2008 年的 0.491 下降到 2014 年的 0.469,但如何保持经济增长活力的情况下缩小收入差距,仍是未来经济社会发展所面临的重大挑战。从我们研究的 11 个发达国家和新兴国家应对收入差距扩大的经验看,完善均等化公共服务体系、强化劳动者权益保护、建立健全社会保障制度、规范收入分配秩序,是缩小收入分配差距、促进社会公平的有效手段。同时,也需要认识到在经济发展的特定时期,收入差距扩大有其必然性和合理性,过度强调收入分配公平,会抑制经济活力、降低经济运行效率和经济增速。未来我国收入分配制度改革,需要根据我国人口结构演变趋势和经济发展情况,在保障经济增长活力与促进社会收入分配公平之间找好平衡点。

1. 以增强托底功能为核心,完善社会保障制度。目前我国基尼系数与美国接近,在构建社会保障制度方

(下转第 110 页)