

公共分配秩序论视角下的共同富裕： 立论基础、失序表现与优化对策

于海峰 葛立宇

(广东财经大学,广州 510320)

内容提要:党的二十大报告提出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是一个长期的历史过程。财政作为国家治理的基础和重要支柱,亟需形成良性的公共分配秩序,切实发挥在推动共同富裕中的重要作用。本文从顶层设计角度研究了公共分配秩序促进我国实现共同富裕的机理逻辑,在理论上探讨了公共分配秩序的概念、原则和特征,并在分配结构、分配制度、分配方式三个领域归纳了我国公共分配失序的主要表现形态,最后提出优化我国公共分配秩序的政策建议。

关键词:共同富裕 财政制度 财政收支 公共分配秩序

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)02-0009-12

一、引言

共同富裕是中国式现代化的题中之意。党的二十大报告提出,共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是中国式现代化的重要特征,这个历史性论断深入贯彻了“坚持人民至上”的发展观,体现了党的一切行动指南都来自人民、为了人民、造福人民,发展成果由人民共享。

共同富裕实际上包含两层含义:第一要富裕,第二要共享(李实,2022)。需要明确的是,单纯依靠发挥市场作用不能实现共同富裕,市场与政府的有

机结合才是共同富裕的根本途径,更好发挥政府作用才能避免两极分化(周文和何雨晴,2022)。党的二十大以后,在继续推进高质量发展,持续做大国民经济总规模的基础上,我国需要格外重视政府主导的收入分配问题,注重在做大“蛋糕”的基础上分好“蛋糕”。从这个视角出发,财政分配在我国实现共同富裕的过程中发挥着基础性、支撑性和保障性的作用。当前,从财政分配视角探讨我国的共同富裕问题,已经引起学术界高度重视,并且积累了较为丰厚的学术成果。

在财政收入效应方面,相关学者提出要正确

[收稿日期]2023-02-09

[作者简介]于海峰,财政税务学院教授,博士生导师,研究方向为财政理论与政策;葛立宇(通讯作者),财政税务学院、广东地方公共财政研究中心讲师、硕士生导师,研究方向为财政理论与政策。

认识促进共同富裕的税收力量。例如杨志勇(2022)认为需要明确不同发展阶段促进财富创造的税制改革任务,区分税制改革的短期和中长期任务,而且税制改革也并不是万能的,需要有超越税制改革的补救思路。马金华等(2022)认为税收是国家宏观调控的重要经济杠杆,其经济效应可以推动高质量发展,其本质可以取之于民、用之于民、造福于民,其调节效应可以缩小贫富差距,未来要正确处理税收与经济发展、收入分配之间的关系,协调发挥税收的经济效应和调节效应。于海峰和葛立宇(2023)认为应进一步加强税收在初次分配、再分配、第三次分配三个环节的调节作用,在不同环节,税种载体和政策手段也要有所区别和侧重。在具体税种发挥的作用方面,大多数学者较为重视个人所得税的收入再分配作用。例如韩秀兰等(2022)参照世界银行关于共同富裕指数(SPI)和共同富裕溢价指数(SPPI)的定义提出,我国个人所得税政策既要动态提升个人所得税费用扣除标准,确保低收入者不被征税,又要消除费用扣除标准提高导致的个人所得税调节的累退性,还要加强对高收入者特别是新业态下极高收入者收入的监管力度,实现 SPPI 的提升。黄朝晓(2022)认为,借鉴国际经验,我国个人所得税标准减除费用应考虑实际负担人数,差异化减除费用未考虑纳税人收入情况、纳税人及被供养家属是否残疾、抚养子女的纳税人婚姻状况、赡养老人年龄,造成纳税人减除费用扣除不足等问题。当前的研究聚焦于如何完善收入公平分配的具体税收制度和政策,缺乏从理论高度系统性提出税收再分配的原则导向和科学方式。

在财政支出效应方面,大多数学者肯定了我
国财政支出对于缓解我国收入分配差距的积极作用。例如郭庆旺等(2016)利用 UL 模型和 2007 年住户调查数据,分析了政府转移性支出对居民收入分配的影响,测算结果表明政府转移性支出可使居民整体、城镇居民和农村居民的收入不平等程度分别缩小 10.53%、21.1%和 2.37%,政府转移性支出对居民收入分配的纵向效应明显、横向效应微弱,同时再排序效应较强。李实和杨一心(2022)分析了推动基本公共服务均等化对巩固脱贫攻坚成果、推动高质量发展、形成合理收入分配格局的作用,提出要动态满足群众基本公共服务需要、扩大并优化配置各类服务资源、持续推动基本公共服务供给方式创新、降低基本公共服务享有的户籍关联度、发挥法治和数字化改革引领作用的路径建议。当然,我国当前的基本公共服务和社会保障水平还处于较为初级水平,完全实现均等化目标和达到较高的社会保障标准还需要一个较长的渐进性历史过程。相关学者也提出,一方面需要以需求导向探索基本公共服务供需衔接机制,以价值共创推进基本公共服务共同体建设,围绕实现共同富裕的关键目标,优化资源布局,深化体制改革,促进基本公共服务高质量发展和高效能供给(姜晓萍和吴宝家,2022)。另一方面,也要进一步完善发展型、适应性和可持续的社会保障制度,突出社会保障旨在促进社会公平和共享发展成果的功能,着力缩小社会保障的城乡差距、地区差距和人群差距,规范社会保障体制机制建设并提升其治理效能(杨穗和赵小漫,2022)。

总体来看,现有学术成果主要集中于从发现

问题、研究问题、解决问题的视角探讨财政收入和支出对于共同富裕的政策影响或制度效应。但实现共同富裕，学界不仅需要分析解决收入分配差距过大的具体现实问题，从长远来看，更为重要的是要进行财政分配理论的突破创新，并在创新理论指导下，统筹考虑我国财政收入与支出的政策效应，重构我国的财政分配概念、理念、原则和功能，从而在财政分配秩序的顶层设计上，为实现我国共同富裕目标打下坚实、稳固的制度基础。基于此，本文提出了公共分配秩序的概念、原则和特征，然后从公共分配结构、制度、方式三个方面分析了我国公共分配失序主要表现，最后提出了构建我国良性公共分配秩序的政策建议。

二、公共分配秩序论的立论基础

（一）公共分配秩序的概念界定

新中国成立后，我国财政学曾经形成过“国家分配论”“货币关系论”“价值分配论”“剩余产品决定论”“社会共同需要论”等一批理论思想成果。这些学术成就对于初步确立社会主义财政体制发挥了积极的历史作用。党的十一届三中全会开启了改革开放的伟大进程，自此财政学理论创新打开了新的广阔空间。党的十四大后，我国正式确定社会主义市场经济体制，财政学在梳理政府与市场的关系中，逐步形成了公共财政论。既然财政就是国家财政，又为何加上“公共”二字，成为公共财政呢？其原因就在于，市场经济要求财政的“公共性”，决定着财政具有“公共

性”，公共财政就成为市场经济下特有的财政类型，具有“弥补市场失效”“提供一视同仁服务”“非市场营利性”和“法治化”四大基本特征，它们分别从不同的侧面，表现了财政所具有的“公共性”（张馨，2022）。公共财政论是在市场经济基础上研究我国财政模式和运行规律形成的理论结晶，在我国财政理论研究和实践操作中，都占据主流地位（于海峰和葛立宇，2021）。

当前，面对共同富裕的历史性目标，财政作为国家治理的基础和重要支柱，我们认为财政学基础理论可能需要与时俱进的理论定位和实践空间。理论需以我国实际为研究起点，加强对中国财税体制建设新理念、新思想和新战略的研究阐释，从而提出具有主体性、原创性的理论观点。^①我国财政理论话语权的构建，一方面，应以分析为前提，以继承为原则，将体现财政分配共性的重要概念有效利用；另一方面，需要结合国情创新性地“提炼标识性概念”，打造符合中国实际的新概念、新范畴、新表述（樊丽明，2022）。面向共同富裕的时代要求，我国财政理论在公共财政论的基础上，有必要通过引入公共分配秩序论进一步对公共财政论进行完善和补充，并指导新的实践。

需要指出的是，“公共分配秩序论”不同于“国家分配论”，国家分配论是将财政理解为以国家为主体的分配活动和分配关系，即包括了企业内部剩余价值的初次分配，也包括了政府主导的二次分配。而公共分配秩序论虽然也是以公共权力为基础，却是在市场经济对资源配置发挥决定性作用基础上，政府财政行为在收入分配领域对市场

^①习近平。在哲学社会科学工作座谈会上的讲话。人民出版社，2016年，第19页。

机制的回应或修正行为，因此，公共分配秩序论是“公共财政论”基础上的继承、补充和发展，两者是继承和发扬的关系，而不是替代或扬弃的关系。

公共分配秩序的概念可以定义为以正义、公平的价值理念为指导，将共同富裕确立为主要目标，通过财政、税收等公共权力工具，构建起国家、单位、家庭以及个人之间的良性收入、财富分配机制。政府主导的公共分配秩序直接面向市场和社会，在初次分配中，注重对企业的生产、销售等环节进行调节，从而影响生产要素的市场价格，完善按要素分配政策制度。在二次分配中，注重运用税收、转移支付、公共服务等财税政策工具，增加低收入群体收入、合理调节高收入、扩大中等群体比重。在第三次分配中，注重发挥社会道德的示范效应，积极引导社会各界人士进行慈善公益。公共分配秩序贯穿三次分配环节，调节国家、企业和居民的收入、财富分配，良性、有序、正义、公平的公共分配秩序直接关系到国内需求，是一国国民经济实现可持续发展的内生动力来源。因此，公共分配秩序需要系统谋划、顶层设计，必须在国情基础上，结合发展目标，构建长效机制。

（二）公共分配秩序的原则导向

如何保障公共分配秩序正义，如何形成良性的公共分配秩序，是建立公共分配秩序论必须要回答的理论问题。财政一方面连接市场，需要处理经济问题；另一方面连接政治，处理经济问题需要政治指导和行政程序。因此，财政学基础理论的创新既需要经济学思想和方法论的启迪，也需要政治学前沿理论的引领，尤其是当代政治思想结晶的指导作

用尤为关键。构建我国当代良性的公共分配秩序，需要深入研究如何在价值追求上，确立公共分配秩序公平和正义的思想根基。

一是要坚持人民至上。党的二十大报告指出，一切脱离人民的理论都是苍白无力的，一切不为人民造福的理论都是没有生命力的。公共分配秩序要坚持人民主体地位，分配的制度、程序、方法要充分体现人民意志、站稳人民立场、激发人民创造活力，发挥人民群众积极性和主动性。分配的结果必须维护人民根本利益，增进民生福祉，发展成果要由人民共享，现代化建设成果要更多更公平的惠及全体人民。现阶段要积极研究和推进如何通过各种途径和方式确保人民参与公共资源分配程序，积极研究和推进如何保证人民依法实行财政民主协商、决策、监督，发挥人民群众在预算管理、财政监督、绩效评估中的当家作主作用。

二是要坚持全面依法治国。党的二十大报告指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。我国的公共分配制度、结构和方式必须全面贯彻依法治国精神。要研究和推进财税重点领域、新兴领域、涉外领域立法，统筹推进国内法治和涉外法治，以良法促进财政分配公正、保障税收公平。要研究和推进如何深化财税体制改革，全面推进严格规范公正文明执法，完善行政执法程序，健全财税行政执法的裁量基准。在关系群众切身利益的重点公共资源分配领域，要确保有法可依、执法必严、违法必究。

三是要发展全过程人民民主。党的二十大报告指出，全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。民主既是政治合法性的来源，也是财政资源分配的权力基础，在财税领域贯彻全过程民主原则，既要注意机会公平、程序正义，也要保证经济发展成果在所有成员之间较为平均的分配。实施全过程民主，必须充分发挥人大代表、公民参政议政的作用。要依法通过各种途径和方式确保人民管理公共资源分配程序，扩大人民有序参与，保证人民依法实行民主协商、决策、监督，发挥人民群众积极性、主动性、创造性。要积极研究如何拓展财政民主渠道，丰富民主形式，健全吸纳民意、汇集民智工作机制，推动我国财政全过程人民民主事业全面发展。

（三）公共分配秩序的特征表现

当前，我国已经基本具备从“先富”转向“共富”的基础物质条件，公共分配应以社会利益的相对平衡作为主要目标，具体来说，良性的公共分配秩序应具有三项基础性特征表现，即结构平衡、制度有序、管理科学。

一是公共分配结构平衡。在初次分配以市场机制为主的基础上，政府主要通过财政收入、支出流量和资产存量等方面对国民收入分配进行再调节。在收入端，马斯格雷夫^①认为税制设计有两条基本的公平原则：一是量益原则，即横向公平，纳税人根据享受到的公共服务利益缴纳相应的税收；二是量能原则，即纵向公平，税收的负担与纳税人的收入、

财富相关，收入、财富越多相应需要缴纳越多的税收。一国的税收收入如果能够贯彻这两条基本原则，即可以实现税收的公平正义。在支出端，财政支出的规模、比例以及受益对象也会影响到不同民众享受到的公共产品和公共服务，基本公共服务如果出现不均等同样会给民众带来不同的收入分配效应。在资产端，国有资本经营预算作为管理国有资本经营收益的财政制度安排，应发挥其全民所有的调节分配作用。总之，在公共分配领域，政府的收入、支出流量既要保持预算平衡，防止赤字规模过大，出现财政风险，也要在收入端和支出端致力于解决初次分配阶段收入差距过大的问题，同时在存量资产端还应通过国有资产利润共享等方式，将收入分配差距控制在适度的范围内，促进社会利益平衡，防止社会不同群体出现尖锐矛盾，影响社会经济安全稳定。

二是公共分配制度有序。制度有序是结构平衡的保障和基础。首先是制度法治化，即公共分配的制度要实现法治约束，既要实现制度规则的全方位立法，不留死角，也要实现执法必严、违法必究。其次是制度程序民主化。坚持人民当家作主是中国特色社会主义制度的一大显著优势，在公共分配程序的各个环节都要贯彻这个优势，程序民主化与财政收入取之于民、用之于民的根本方向是高度一致的，人民在财政制度的设立、运行、效果方面有参与权、监督权和问责权。再次是制度运行透明化。制度透明能够有效发挥地方人大、公众的财政监督作用，实现公众、权力机关、政治协商机构多维度、全方位的分配监督格局，群众的获得感、满意度和幸福度就能够客观衡量出财政制度的有效性和公

^①(美)理查德·A.马斯格雷夫等，财政理论与实践，中国财经出版社，2003。

正性。

三是公共分配方式科学。首先是分配管理绩效化。各级财政部门通过构建公共分配评估、监控、评价的全流程绩效管理新模式，打破预算资金分配的既得利益格局，在公共服务、公共产品领域杜绝实行特殊化的分配政策和项目，确保财政资金能够在公平正义基础上均贫富、促平衡。其次是分配方式数字化。通过数字赋能，政府能够运用大数据技术有效实现公共分配方式的智能化和精准化，政府与企业、家庭之间全方位的无障碍、多维度沟通，可以让资产、收入、负债等信息实时交互、及时共享，有利于政府精确掌握各类家庭的收入动态、财富状况，也有利于公众了解经济政策、及时向有关部门反馈自身的财务状况，充分发挥数字沟通、信息共享在促进共同富裕、消除贫富差距方面的作用。

三、当前我国公共分配失序的特征表现

党的二十大报告指出，我国城乡区域发展和收入分配差距仍然较大，群众在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面面临不少难题。改革开放以来，我国在初次分配阶段基本确立了以市场机制为主的收入分配秩序，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存。在再分配阶段，注重运用财税调节手段，提高劳动要素的收入分配额度，抑制收入差距。但总体来看，我国良性的公共分配秩序还有待进一步探索和完善。抑制市场机制运行导致的收入差距、贫富分化的作用有待增强，税收调节、转移支付、公共服务等方面还存在诸多不足。

(一)公共分配结构失衡

一是财政收入结构有失公平。当前，我国政府收入调节居民收入分配的功能还有待提高。税制安排上还存在着诸如商品税逆向调节、所得税覆盖面不足、财产税不完善等问题，非税收入不规范现象较为突出，亟需加快调整，实现政府收入的公平调节功能。当然，不同税种发挥的调节作用也是各不相同的，单独的税种难以担当全部重任，因此在税制改革方面，需要建立系统性思维，通过建立统一的税收制度体系，实现税种之间互相补充、互相配合，才能更精准地完成收入、财富再分配的调节任务(葛立宇等,2021)。

二是财政支出结构不协调。相关学者统计，近些年我国全口径社会福利财政支出占 GDP 比重在 13%左右(汪德华,2022)。客观来看，我国民生支出水平虽较发达国家仍有一定距离，但已明显高于绝大多数新兴工业化国家，达到了当前 OECD 国家的平均水平，但由于民生保障发展的不平衡，部分群众对民生保障的获得感仍不是很强。民生支出效率偏低，是提升民生保障水平、增强人民群众获得感的主要影响因素(姜晓萍和吴宝家,2022)。我国目前已经消除了绝对贫困，脱贫攻坚战取得了胜利。如何建立解决相对贫困的长效机制是对我国财政治理体系和公共分配能力的重大考验。同时，农村也是我国实现共同富裕的重点和难点。从绝对收入差距看，城乡居民人均可支配收入的绝对差距从 1978 年的 209 元持续扩大到 2021 年的 28481 元，以可比价格度量(按居民消费价格指数调整)，相当于增长了 18.7 倍。事实上，如果把城乡居民在公共服务和社会

福利方面的隐性收入差距包含进来，城乡居民的实际福利差距会比收入差距更大（林万龙和纪晓凯，2022）。

三是基本公共服务支出不均等。我国居民享受到的基本公共服务收益主要和户籍身份、地域分布挂钩，社会群体中的高收入阶层往往享受到更高标准和水平的公共服务，而低收入阶层享受到的公共服务和高收入阶层相比还存在较大差距，出现了逆向调节现象。政府基本公共服务也需要防止出现“再分配悖论”，即政府的再分配政策可能导致穷人补贴富人，收入和财富向既得利益集团集中，从而进一步拉大贫富差距（林经纬，2014）。当务之急是要逐渐消除制度安排中的各类区域、城乡等级差别现象，真正贯彻公平、公正、共享的公共服务理念。

四是国有资产收益分享尚未能发挥有效作用。国有资产属于全民所有，应当在公共分配中发挥重要作用。国有企业所取得的利润中，一部分属于“政府性”收益，另一部分则属于“市场性”收益。由于“政府性”收益具有公共性质，部分“市场性”收益则来源于国有资本投入，是国有资本的增值，因此，国企利润具有公共收益的性质，理应是财政分配的重要组成部分（李燕和唐卓，2013）。2012年—2019年我国国有资本收益占国有企业净利润的比重始终处于9.2%—15%的较低水平。从国际经验来看，上市公司股东分红比例为税后可分配利润的30%—40%，国有资本盈利上缴比例普遍超过这一水平。总的来看，我国国有企业利润上缴比例处于偏低水平（丁帅，2021）。

（二）公共分配制度设计不足

一是预算制度仍有待完善。财政预算制度决

定本年度的收入、支出总额和项目类型，落实各项再分配政策，预算处于公共分配的中枢地位。党的十八大以来预算管理制度改革以“全面规范、公开透明的预算制度”建设为指引，统筹财政资源、完善制度体系、拓展平衡周期、注重资金使用效益和公开透明，初步形成了在制度维度、主体维度、时间维度上协调发展的现代预算制度（马蔡琛和赵笛，2022）。客观来看，我国预算制度安排目前还有进一步改善空间。首先，制度尚未实现全面覆盖财政资金的收支。数量众多的自收自支单位，其财务收支未能全部进入政府预算系统，政府性基金预算尚未涵盖所有专项政府性收费，国有资本经营预算也尚未涵盖所有的国有企业（徐翰威和徐全红，2019）。其次，预算管理仍然注重短期规划，缺乏具有中期和长期的收入分配战略、收入分配绩效评价和群众满意度指标。再次，预算公开的程度、标准化以及程序化存在不足，不利于人民群众有效实施知情权、监督权和问责权。最后，在预算制度的硬化约束、绩效考核方面弹性空间较大、刚性不足。

二是财权事权划分还有待深化。分税制改革对于维护中央权威、增强中央财力起到了积极作用，在实践中还需要进一步完善。其中，最主要的问题是中央和地方尚未形成科学清晰的财权事权划分框架。目前来看，地方事权集中过多而税源不足。各地由于经济发展水平有差距，基本公共服务供给不均衡，造成不同的群体接受教育、医疗等方面的差异化，进而影响到后代的收入水平，造成贫富差距的代际转移。以教育为例，教育的财政事权是由中央和地方共同承担，地区经济发展

的不均衡会直接影响财政支出对教育的投入。我国优质高等教育资源投入在地区之间就存在很大的差异，经济发达地区的高校比中西部地区更容易引来高层次人才。

三是转移支付制度尚待健全。由于我国地区经济发展差距较大，经济欠发达地区非常依赖中央的转移支付制度。地区间经济发展不平衡，若按同一分享比例在中央和地方之间进行税收划分，那么落后地区财力不足以弥补其提供均等化公共服务水平的需求，其财力缺口只能通过来自上级政府的转移支付予以弥补(郝春虹等,2021)。目前来看，我国转移支付制度还有许多薄弱环节。首先，制度缺乏法律支撑。转移支付的规模、比重、程序法律依据不足。其次，分散性、繁杂性和短期性的转移支付项目占据较大比例，对于涉及国计民生、共同富裕的项目还未形成制度化、标准化的转移支付程序。相关学者研究表明，在县级层面，无论是一般性转移支付还是专项转移支付，其分配效应都更多地促进了财政供养人口财力均等化，一般性转移支付对公共服务的均等化效应在2005年以后才逐渐显著，专项转移支付则总体上增大了地区公共服务不均等(王瑞民和陶然,2017)。

(三)公共分配方式效率不高

公共分配方式决定了公共分配制度的执行效率，能够在管理方法和技术上推动公共分配结构实现动态平衡。总体来看，目前还存在两点不足。

一是分配方式的绩效管理有待加强。党的十八届三中全会明确了我国财政预算绩效管理的指导思想，新《预算法》也以法律形式明确了财政预算绩

效管理的地位和要求，但我国财政资金分配的绩效管理仍处于初始阶段，一些失效、低效的政策、项目造成财政资金长期闲置沉淀，预算资金配置与绩效评价结果未形成联动挂钩机制，资金损失浪费问题较为突出。

二是分配方式的数字化程度有待提升。目前我国数字财政建设还处在起步阶段，财政部门的管理架构、内部流程、规章制度还不能完全适应数字化治理的需要。财政数据还存在碎片状分布，部门化、地方化、单位化特征明显，未能形成“共建共享”的有机整体(刘尚希等,2022)。

四、构建我国良性公共分配秩序的政策建议

(一)优化公共分配结构

财政收支推动共同富裕必须优化财力资源配置，在发展中逐步解决收入分配和贫富分化问题。首先，要继续推动高质量发展，运用财税政策工具保持宏观经济稳定，促进产业链创业链人才链深度融合，保持国民经济增长速度处于合理区间。其次，财政改革的重点内容应放在收支结构调整上，在收入端，促进税制由以间接税为主体向以直接税为主体转变；在支出端，消除城乡、地域、户籍形成的差别化公共服务，实现均等化，高质量推进幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。具体来说：

1.优化财政收入结构。首先，要建立以直接税为主的税制结构，促进税收公平。完善个人所得税制度，既要扩大税基覆盖面，又要进一步完善综合与分类相结合的征缴制度，逐步将股息、红利所得、财

产租赁所得等资本性所得纳入综合征缴,增加专项附加项目,减少个税的累进等级,采取税收返还等措施扩大针对低收入群体的个税优惠力度。深化增值税和消费税改革,研究实行增值税一档税率的可能性,降低间接税占比;调整消费税,对高污染、高能耗和低污染、低能耗实行分类差别税率。建立健全地方税制,加快研究和设计房地产税、遗产税与赠与税等财产税的税制要素细节,在存量财富领域加强税制调节,避免阶层固化,实现代际公平。其次,要规范非税收入。加强制度建设、科学管理、严格监管,预防无序增长,实现收支法治化、规范化和透明化。

2.优化财政支出结构。首先,要解决社会保障发展不平衡问题。社会保障在初次分配阶段按照收入比例进行缴纳,在再分配领域按照风险进行支付,由于低收入人群保险替代率高,而高收入人群的保险替代率则相对较低,因此社保具有较好的收入分配再调节功能。当前,要进一步完善养老保险全国统筹制度,逐步提高城乡居民养老金待遇;完善最低生活保障制度,稳步提高困难群体的基本生活待遇;加强社会救助覆盖范围,确保残疾人、流浪乞讨人员等弱势群体的基本生活保障。其次,要安排保障资金,巩固脱贫成果。城乡居民的低保评定,应以家庭为基本单位展开(姜晓萍和吴宝家,2022)。要发挥各级财政资金精准帮扶的作用,更要注意带动社会资金参与,鼓励和引导第三次分配,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。再次,要加大财政支农政策力度,公共资源和投入要进一步向“三农”倾斜。财政投入要坚持农村教育优先,特别是要确保农村生均

义务教育经费实现稳定增长,增长速度要稍高于同期城市水平,中央财政应承担农村义务教育经费投入的基础性责任,逐步缩小地区差距,在全国范围内实现农村义务教育水平均等化。同时,加快农村社会保障制度的建设,推进农村基本养老保险、农村基本医疗保险、农村最低生活保障制度的全国性覆盖,达到应保尽保;创造条件,逐步消除社保待遇的城乡差别,实现城乡统筹。

3.推进基本公共服务均等化。2018年12月,中共中央、国务院印发的《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》提出,“以标准化促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化,是新时代提高保障和改善民生水平、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”要按照中央的要求,加强对基本公共服务均等化的资金支持力度,促进均等化公共服务惠及全体人民。首先,需要尽快制定可衡量、可比较、可考核的综合指标,量化国家、行业、地方和基层服务机构4个层面的基本公共服务标准和质量,其次,中央和地方政府合理划分支出责任,综合运用转移支付制度、对口支援、定向帮扶制度等政策措施重点帮助欠发达地区的基本公共服务水平加速发展,迎头赶上。再次,将基本公共服务的量化达成率作为地方政府政绩考核内容之一。基本公共服务均等化政策要实行信息公开、动态监测、绩效评估、反馈利用、有序调整。强化地方政府的兜底意识、风险意识和责任意识。最后,要推动户籍人口和流动人口基本公共服务质量水平的衔接和统一。要以常住人口作为财政支出的预算标准,不在基本公共服务标准上设置人口流动障碍,尊重人口按市场需求和自身意愿自由迁徙。

4.处理好国有资产的再分配功能。首先,要建立健全国有资本收益全民分享机制。完善法律法规,继续推进将部分国有资本划归社会保障机构持股管理工作,逐步提高国有资本利润上缴财政的比例,明确规定上缴利润用于民生支出的比例。其次,要完善公共资源有偿使用及其收益分配机制。国有公共资源产权属于全民所有,公共资源出让收益也应主要用于民生支出,防止通过不正当手段无偿或低价占有和使用公共资源。再次,要通过市场准入,促进均衡市场价格的实现,打破垄断价格,抑制相关垄断性行业 and 企业的垄断利润,消除因高额垄断利润而生成的畸形高收入。通过市场开放和公平竞争促使垄断行业的利润率接近社会平均利润率。最后,要认真落实中央要求,加快推进国有企业薪酬改革。严格限制并规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇。要逐步调整部分体制性垄断国企高管的高收入水平、缩小国企内部的工资收入差距,提高基层工作人员的待遇。

(二)完善公共分配制度

实现财政收支结构调整必须要有相应的现代财政制度发挥基础性、保障性的支撑作用。目前,建立规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,实现权责对等、动态可调的中央地方财力关系,形成定位清晰、规模适度、结构合理的转移支付体系是财政制度变革的重点内容。

1.切实发挥预算法治的约束功能。在完善预算制度方面,一是要推进全口径的政府预算管理,全面反映政府收支总量、结构和管理活动。通过预算编制、执行、考核、问责进一步树立预算的法治权威

性,制度化、规范化政府财政的收支权力,进一步减少政府在预算外的收支行为,防止监督缺位导致的分配不公。二是要实施中期财政预算规划管理。中期财政规划具备制定和实施中长期收入分配规划的功能,在促进税收公平、优化政府支出结构、推进基本公共服务均等化等方面能够发挥重要功能,当前,中期财政规划需要统筹规划、分步实施、逐步达标。三是要拓展预算公开的内容和范围,全面提高财政透明度,加强人大、媒体和公众对于预算编制、执行的监督力度,加强问责,切实发挥财政资金的预期功效。四是要严格落实预算法,硬化预算约束。坚持先预算后支出,严控预算调整和调剂事项,强化预算单位的主体责任。特别要注意构建管理规范、风险可控的政府举债融资机制,化解隐性债务,防范财政风险。

2.正确处理中央和地方的财权事权关系。事权和支出责任划分改革是建立科学规范的中央与地方政府间财政关系的核心内容,是完善国家治理结构的一项基础性、系统性工程,对全面深化改革具有重要的推动作用(马骁等,2022)。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出:“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。当前,需要把握财政体制变动的基本脉络和历史规律,科学界定和划分中央与各级地方政府的事权和支出责任,并通过法律形式予以固定和明确,保留和给予地方一定的独立财权,确保地方在促进共同富裕中有相应的财力保障,更好推进中央和地方分工协作、有序运转和有效履责。具体来说:一是结合税制改革和税收政策调整,考虑税种属性,在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下,科学确定共享

税分享方式及比例,适当增加地方税种,形成以共享税为主、专享税为辅的科学收入划分体系。二是按照受益范围、信息充分性和激励相容等基本原则,细化中央和地方职责类型,增强地方独立职责,减少共担职责,辅之以少量委托性职责和引导性职责。三是要深化省以下财政体制改革,通过立法保障,提高省以下政府事权和财权划分的科学性和稳定性。

3.改革和完善转移支付制度。转移支付制度是中央和地方财政资金配置和划分的补充调节机制,对于平衡中央和地方财权事权,平衡地区间的财力分配具有重要的作用,能够有效促进地区间基本公共服务均等化,是我国公共分配的基础性制度安排。当前需要按照中央《深化财税体制改革总体方案》的要求加大改革力度,进一步规范完善转移支付制度。一是要积极推进转移支付的法治化进程,对我国财政转移支付进行立法规划。在财政部门总结经验基础上,将我国转移支付的做法规范化和常态化。特别是要将对口支援等有中国特色的横向转移支付的做法形成制度性规范长期固定下来。二是要减少转移支付事项和总规模,提高一般性转移支付占比,有效降低专项转移支付项目数量。综合采取监督和奖惩措施确保地方政府将转移支付资金用于提供公共服务而非用于“养人”或挪作他用(王瑞民和陶然,2017)。三是重视分类转移支付的作用^①。分类转移支付可以兼顾调动地方积极性与解决政府偏

好错位问题,应该在一般性转移支付和专项转移支付口径之外,单独列一个“分类转移支付”口径,并扩大其规模(吕冰洋,2021)。

(三)革新公共分配方式

变革财政管理方式,提高财政管理水平有利于畅通财税信息传导、提高财政资金使用绩效,更好地促进财政收支结构调整、制度变革举措落地落实。

1.实现绩效管理导向。“全方位、全过程、全覆盖”的绩效评价和管理制度对于发挥财政资金调解公共服务差距、提供公共服务水平具有重要作用。预算法治约束要和预算绩效管理协同推进,形成良性互动。有鉴于此,当前我国财政管理实现绩效导向还需要作出以下努力:一是要按照财政支出经济性、效率性和有效性的总体要求,建立事前绩效评审、事中绩效跟踪、事后绩效评价构成的全过程绩效预算管理机制,实现绩效管理的预算全覆盖。二是要发挥绩效评价体系的整体功能,有章可循、有据可依,提高财政资金配置效率和推动产出效益最大化。三是要完善公共支出管理的内控制度。做到事有专人、人有专责,将事权与支出责任相匹配,保证公共支出的各个环节有效衔接,避免程序漏洞和风险。

2.发挥数字财政作用。当前,数字化革命的浪潮正在全球兴起。物联网、大数据技术、云计算、区块链、人工智能和移动平台这些颠覆性的数字技术已经对世界经济结构与形态带来了根本性的冲击。世界各国政府都在紧跟潮流、积极应对。数字技术进步同样也为政府部门制定、设计和实施更复杂收入分配政策提供了可能性,在公共分配

^①所谓分类转移支付(或称分类拨款),它是规定资金使用方向但不指明具体用途的转移支付,其资金用途不被限定于某一具体的公共项目,而是限定在某一类公共服务(如教育、医疗等),因此资金用途虽有限制但较为宽泛。资料来源:吕冰洋.国家能力与中国特色转移支付制度创新[J].经济社会体制比较,2021(6):29-38.

政策制定、执行、监控、沟通以及效能上实现变革。在数字革命的许多潜在好处中,最明显和关键的就是财政部门能够更及时、便捷和透明地收集到有关经济活动的信息。与传统的财政统计数据相比,高频财政数据能够实时发现公共收支规模和构成的变化,税务系统常态化的居民收入支出信息采集也可以帮助财政部门及时了解各类收入群体的财富流量和存量情况,有利于精准化的出台和实施公共分配政策。当前,需要抓紧夯实数字财政运行的法律基础,为数据要素确权,积极构建财政大数据应用标准体系,打造资产型的财政大数据中心,深化拓展数字财政的产品及应用场景,提高财政管理规范化、精准化和科学化水平(刘尚希等,2022)。

参考文献:

- [1] 丁帅.新时代国有企业利润分配制度改革的问题及路径[J].经济体制改革,2021(1):107-114.
- [2] 郭庆旺,陈志刚,温新新,吕冰洋.中国政府转移性支出的收入再分配效应[J].世界经济,2016,39(8):50-68.
- [3] 高培勇,等.深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神加快构建中国特色经济学体系[J].管理世界,2022,38(6):1-56.
- [4] 葛立宇,姚凤民,莫龙炯.面向共同富裕的税制改革:挑战与路径[J].地方财政研究,2022(4):66-73.
- [5] 韩秀兰,李俊明,窦姝云.我国个人所得税对共同富裕影响的量化分析——基于共同富裕指数(SPI)和共同富裕溢价指数(SPPI)的分析[J].税务研究,2022(10):18-23.
- [6] 郝春虹,王英家,贾晓俊,岳希明.分好“财政蛋糕”:对转移支付财力均等化效应和效率的考察[J].中国工业经济,2021(12):31-49.
- [7] 黄朝晓.借鉴国际经验 完善我国个人所得税减除费用制度[J].税务研究,2022,455(12):81-85.
- [8] 焦长权,董磊明.迈向共同富裕之路:社会建设与民生支出的崛起[J].中国社会科学,2022,318(6):139-160+207-208.
- [9] 姜晓萍,吴宝家.人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验[J].管理世界,2022,38(10):56-70.
- [10] 李实.以收入分配制度创新推进共同富裕[J].经济评论,2022(1):3-12.
- [11] 李实,杨一心.面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J].中国工业经济,2022(2):27-41.
- [12] 李燕,唐卓.国有企业利润分配与完善国有资本经营预算——基于公共资源收益全民共享的分析[J].中央财经大学学报,2013(6):7-12.
- [13] 林经纬.强化政府的再分配职能——基于经济不平等的现实考察[J].青海社会科学,2014(6):63-70.
- [14] 林万龙,纪晓凯.从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕[J].中国农村经济,2022,452(8):2-15.
- [15] 刘尚希.加强数字财政建设 为财政治理现代化赋能[J].中国财政,2022(4):1.
- [16] 吕冰洋.国家能力与中国特色转移支付制度创新[J].经济社会体制比较,2021(6):29-38.
- [17] 马蔡琛,赵笛.党的十八大以来预算制度改革的重要成就与展望[J].财政研究,2022,474(8):40-52.
- [18] 马骁,王平,周克清.新时代财政体制改革的重要成就与基本经验[J].财政研究,2022,474(8):29-39.
- [19] 马金华,杨宏,刘宇.税收学理下的共同富裕:历史逻辑、理论渊源与现实选择[J].税务研究,2022(10):5-11.
- [20] 王瑞民,陶然.中国财政转移支付的均等化效应:基于县级数据的评估[J].世界经济,2017,40(12):119-140.
- [21] 汪德华.“十四五”时期公共服务财政投入展望[J].中国改革,2022(2):8-12.
- [22] 徐翰威,徐全红.预算法运行中的全口径预算管理问题研究[J].财政监督,2019(6):58-63.
- [23] 杨志勇.面向共同富裕的中国税制改革[J].改革,2022(3):1-9.
- [24] 杨穗,赵小漫.走向共同富裕:中国社会保障再分配的实践、成效与启示[J].管理世界,2022,38(11):43-56.
- [25] 于海峰,葛立宇.凝聚财政百年共识 开创时代发展新局[J].中国财政,2021(22):31-33.
- [26] 于海峰,葛立宇.加大税收调节力度 促进全体人民共同富裕[J].税务研究,2023,456(1):12-14.
- [27] 周文,何雨晴.共同富裕的政治经济学要义[J].消费经济,2022,38(4):3-11.

【责任编辑 寇明风】