

我国居民贫富差距问题的生成逻辑及治理之策

■ 姜力

摘要：居民贫富差距过大仍然是我国今后一个时期要面对的难题。这个问题产生的逻辑起点是上世纪70年代末开始的经济体制改革，逻辑条件是市场化环境下个人资源禀赋的差异和外部环境的失范，逻辑核心是长期以来的治理之策失调，更深层则是法治失范。因此，破解贫富差距过大问题，要强化治理之策，重在法治完善，以法治保障公共财政向贫困人口倾斜，以法治约束公职人员以权谋私行为，以法治监管投资者和经营者的不良市场行为，以法治调控富有者的财富。

关键词：贫富差距 逻辑 治理 法治

自上世纪90年代中期开始，我国居民的贫富差距迅速扩大，基尼系数很快超过了警戒线。近些年通过对贫困人口的大力扶持，绝对贫困人口已经不多，但还有相当规模的群体处于贫困边缘，贫富差距依然悬殊，直接影响到共同富裕目标的实现。破解这一难题，首先要弄清成因，明确贫富差距过大的生成逻辑，进而寻求关键破解之策。

一、我国贫富差距问题生成的逻辑起点和逻辑条件

（一）逻辑起点：经济体制改革

居民贫富差距过大问题虽然始于上世纪90年代，但其逻辑起点则是上世纪70年代末开始的经济体制改革。这是时间的起点，也是成因的起点。当时，为了改变生产力水平低、物质产品匮乏、城镇就业困难、社会普遍贫困的经济状况，为了激发经济发展活力，最终实现共同

富裕，以十一届三中全会为开端，党的工作重心转移到经济建设上来，提倡一部分人、一部分地区先富起来，改革传统的计划经济体制。其中，农村家庭联产承包责任制的推行和非公有制经济的发展，率先打破了传统的平均主义分配模式，个体之间的贫富差距开始拉大。之后，继续推行的一系列改革举措，进一步拉大了贫富差距。自上世纪90年代中期开始，收入基尼系数超过了警戒线，我国居民间贫富差距迅速扩大。

（二）逻辑条件：市场化环境下个人资源禀赋的差异和外部环境的失范

我国贫富差距问题是在不断深化的市场化环境下，以个人资源禀赋的差异和外部环境的失范为逻辑条件形成的，集中体现在个体的生产要素占有、社会秩序、政府再分配等方面。

第一，生产要素占有的个体差异导致要素收入的差距。经济领域中一系列政策制度的变革，推进了计划经济体制向市

场经济体制的转型，市场体系和市场机制得以培育发展。拥有不同数量和质量的生产要素的市场主体，在供求、竞争、价格等市场机制的作用下，其要素收入必然存在差距。缺乏人力资本和物质资本、仅仅拥有简单劳动力或收益微薄的农村承包地的个体，无论是自主劳动经营，还是受雇于他人，在市场竞争中只能获得较低收入。与此同时，在数量或质量上拥有优势人力资本或物质资本的个体，抗风险能力比较强，生产要素配置效率比较高，容易得到更多的市场进入机会，容易获得更高收入。在过去一个时期，投资于资本市场、房地产市场、矿产资源领域的物质资本得到了最大程度的增值，财产增值收益成为我国贫富差距扩大的一个重要部分。

第二，前期的社会秩序失范加剧了贫富差距问题。在市场化进程中，诸多领域治理之策失范，导致一定程度的社会秩序失范，公平公正遭受损害，



权力、暴力和欺诈等敛财手段横行一时，进一步加剧了贫富差距。首先表现为公权力在不同层次分配领域的运作过程，往往不够公开透明，缺乏标准和规范，自由裁量权大，权力的监督约束弱化。这使公权力在市场化环境下异化为个人的权力资本，公职人员通过贪污、设租寻租或者以权经商等途径实现权力资本的增值。另外，在权力失范的同时，规范市场经济秩序及其它方面社会秩序的制度也不够完善，而且治理事权分散，治理缺位、虚位，这为不法者以暴力、欺诈等手段攫取财富提供了机会。其中，凭借官员庇护和暴力威胁而结成的黑恶势力，通过敲诈勒索和不法经营而攫取的暴利，不亚于公职人员的权力资本收益。总之，这些人获取的

灰色收入和不法收入中，相当一部分是侵蚀国家、集体乃至个人财富的所得，一些弱者因此而贫困或更加贫困。

第三，前期的政府再分配功能失调放任了贫富差距问题。在体制转型中，再分配政策制度没有及时得到调整，导致其利益调节功能失调，未能有效缩小贫富差距。无论是再分配政策制度的设计还是实施，都没有充分利用转移支付和税收手段来平衡贫富差距。在转移支付方面，对经济弱势群体的扶持力度不够大，还存在着某些“逆向调节”。由于城乡二元结构体制，城乡居民公共服务的供给没有实现均等化，城市户籍居民获得的公共服务多于农村户籍居民。由于社会保障的人群化制度模式，体制内高收入群体的社会保障

待遇高于社会低收入群体，而且大量进入退休年龄的体制外人员没有基本养老保险。一些需要救助的贫困者，因为社会救助标准偏低，或因救助资金、财政扶贫资金被截留挪用和贪污侵占，而难以摆脱贫困。在税收方面，由于税制设计和税收征管环节的漏洞，缺少对富有者存量财产征税的税种，缺少收入行为阳光化的监控手段，缺少税务部门与相关部门的信息沟通，使得收入来源多元或隐蔽的高收入者偷逃漏税现象普遍存在，一些富有者的收入和财富游离于国家税收调控之外。

二、我国贫富差距问题的逻辑核心：治理之策失调

在任何时代、任何一个经济体，都存在着个人条件的

差异、地域环境的差异和制度的人群倾向性，因而个人拥有的财富有所不同，社会贫富差距在所难免，但贫富差距程度却明显不同。计划经济体制下的我国贫富差距很小，当今实行市场经济体制的经济体也并非都是贫富差距过大，市场经济体制下的一些发达国家的贫富差距也可以保持在合理区间，而转型期间的我国以及一些发展中国家却出现了贫富差距过大问题。显然，经济体制与贫富差距过大没有必然的因果联系。深层原因在于分配规则尤其是法律层面的分配规则是否健全、是否公正合理、是否有效实施。实际上，贫富差距在合理区间的经济体都有有效的制度或法治来保障财富比较公正地分配，而贫富差距过大的经济体都存在着分配制度失范的问题，更存在着法治失范问题，难以保证财富公正分配。

转型期间的我国，无论是既有的政策法制规范，还是某些政策法制规范的缺失，其影响都贯穿于各分配层面和贫富差距问题形成的历史进程中。我国不仅存在着政策法制规范不够明确具体、有失公平、执行不力的问题，也存在着法律规范一度严重缺失的问题，更多的是通过不够刚性、不稳定的政策法规规章来影响个人财富分配。即使目前，这种情况依然一定程度上存在。然而，在以自由竞争、追求个人利益最大化为特征的市场经济环

境中，面对不断深化的市场化经济活动和自主化社会活动，政府对社会各利益主体及其利益分配的掌控就显得力不从心。一方面，主要由个人素质弱势导致的初次分配层面的贫困，因再分配层面的治理之策失范而未得到妥善解决，甚至存在一定程度的逆向调节，进一步加剧了贫富失衡。另一方面，治理之策失调导致权力失控、市场失序和财富再分配失调，非法获利行为得不到有效震慑遏制，一些有悖公平公正的攫取财富行为游离于国家管控之外，进而给一部分人提供了巨大致富空间。结果是弱势群体的经济利益因得不到有力保障而贫困，强势群体在侵蚀他人利益和公共利益的基础上攫取暴利而富有，并成为财富分配不公和贫富差距过大的主要原因。

三、破解我国贫富差距问题重在法治完善

如果利益由权力和资本来主导分配，受损的只能是弱者。要改变强者拥有特权而弱者无权的状况，就要加大有利于分配公平的制度供给，消除分配不公的制度根源，通过强有力的政策和法制规范来平衡强者与弱者之间不平等的权利义务关系。同样，要实现由贫富差距差距过大到贫富差距相对合理的转变，将贫富差距控制在社会能够承受且有利于激发个体创造财富的区间，必须

完善、规范治理之策。然而，从前相当一段时期，我国分配关系调整的治理之策，主要以执行力低于法律的党和国家的政策形式出现，法律制度供给不足。因此，今后除了政策的不断完善和落实，更要把完善法治作为重点，进一步提升法治理念和法治建设，让法律在保障个人收入分配公平中发挥重大作用。既要在公正平等原则的基础上，修订原有各类规范的不当之处，增强其科学性和可操作性，又要增加新的规范，还要将更多事关财富分配的政策法规上升到法律层次，更要强化执法程序和执法力度，严厉打击攫取非法个人收入的行为。要重点完善以下几方面法治建设。

（一）以法治保障公共财政向贫困人口倾斜，提升其生活水平和脱贫能力

依法强化各级政府对贫困人口的支持力度，经济贫困与能力贫困标本兼治，输血式扶持与造血式扶持并举。对于经济贫困，除了规范和加大社会救助制度外，重点是打破城乡界限、区域界限和职业界限，切实建立全国统一的全覆盖、保基本、可流转接续的社会保障体系，改变社会保险的地方化、人群化的制度模式。中央承担社会保障的主要责任，财政转移支付向经济落后地区倾斜，财政投入向贫困人口倾斜，提升贫困人口的社会保障程度，保障贫困人口全部纳入社会保障体系。对于能力贫

困，除了加强贫困人口的基础教育扶持，更要加大贫困人口职业技能教育的法治建设，确保财政投入有保证、有针对性、有实效地为贫困劳动者提供免费的教育培训，提高其基本素质和技能，进而提高收入水平。

(二) 以法治约束公职人员以权谋私行为，减少公共利益流失和腐败收益

依法规范权力的行使范围、运行程序、运行标准，最大限度推进公共权力公开透明，科学规范国有企事业单位管理者的权力，控制单位“内部人”行为。除了完善已有的法律，还应该尽快制定《财政监督法》《公共投资法》和《转移支付法》，加强政府财政支出行为的法律责任制约，以防政府掌握的财政资源异化为公职人员的私人利益；尽快制定《特许经营权法》，以防特许经营权的滥用。此外，要加强对与分配有直接关联的其他公权的法律约束，如土地征收权、房屋强制拆迁权、某些重要商品和服务的政府定价权等。

在既有的法律法规基础上，要以法治对权力监督具体化、系统化，并通过强化人大监督、民主监督、审计监督、行政监督、司法监督、社会监督和舆论监督的法治保障，对权力形成全方位、全过程监督。

(三) 以法治监管投资者和经营者的不良市场行为，减少财税流失和不当收益

在政府简政放权的同时，市场监管要由行政监管为主转向法治为主，强化市场监管方面的法治建设，形成完备的法制体系、高效的执法监督体系、有力的法治保障体系，提高法制规范的可操作性和执法力度，解决监管事权分散、监管缺位虚位的问题。其中，主要着力点是整合监管主体。根据监管执法机构和职能职责的统筹配置，对市场监管领域的综合执法主体、综合执法权限、权力种类、权力大小和执法程序等做出适应性的法律规范调整。相对集中监管权，推进综合监管，加强监管联动，构建政府之间、部门之间跨界协调合作机制，建立互联、互通、互享的信息数据库，开展跨部门、跨领域、跨区域的联合监管。

在法治建设基础上，依法对各类要素市场及产品市场进行监管，依法对经营者各类市场行为、投资者的投资与交易行为进行监管。严厉查处、惩罚不正当竞争行为、垄断行为、侵犯消费者权益行为、偷税骗税行为，进而遏制企业经营者和投资者谋求的不当利益。

(四) 以法治调控富有者的财富，增强扶持贫困人口的财政能力

完善税制设计，通过税法调节不合理的高收入。健全财产税法体系，对富有者较高数额的存量财产及其转移的财产开征不动产税、遗产税和赠与

税，提高主要来自富有者的投资性收入税负，从而弥补个人所得税对财产流量调控过程中的不足。扩大消费税的征收范围，扩大消费税税基，将消费税负最终转嫁到奢侈品消费者身上，从而平衡收入差距。

加强对高收入群体的收入和财产监控的法治建设，全面监管高收入群体的偷逃漏税行为，并加大惩罚力度。建立统一的高收入者电子信息档案库，保证收入来源和数额等信息的真实性，从而强化税务部门对高收入者所得税的监管。同时，建立完善第三方信息报告制度，税务部门与银行、市场监管、海关、房管、证券、司法等部门加强信息沟通、协同配合，以此解决税务部门对高收入群体监管的信息不对称性。另外，减少现金交易，扩大信用卡和支票收付体系，从而将收入来源多元或隐蔽的高收入者完全纳入征管视域。■

参考文献：

[1] 李昌麒, 范水兰. 正确处理收入分配改革中的十大关系——基于经济和法律的思考[J]. 现代法学, 2011, (1).

[2] 贾凝毅. 合力监督权力：抓好“六权治本”的“牛鼻子”[J]. 前进, 2015, (3).

[3] 石亚军, 王琴. 以整体性重构推进市场监管和执法体制改革[J]. 东岳论丛, 2020, (1).

(作者单位：吉林省社会主义学院)

责任编辑：康伟