# 财政政策视野中的中国收入分配制度重构

来源：网络 作者：蓝色心情 更新时间：2025-10-07

*\" 摘要：按照科学发展观的要求，财政政策在调节收入分配差距的同时，还需要就整体收入分配格局进行重构，提供相应的政策导向，这将成为引领中国收入分配相关财政政策的新思路。这种新思路主要体现在重构中国社会分配的基本契约关系，促进社会结构分层的变迁...*

\" 摘要：按照科学发展观的要求，财政政策在调节收入分配差距的同时，还需要就整体收入分配格局进行重构，提供相应的政策导向，这将成为引领中国收入分配相关财政政策的新思路。这种新思路主要体现在重构中国社会分配的基本契约关系，促进社会结构分层的变迁演进，推进中国财政政策的阳光化进程等几个方面。

就所有的社会基本价值——自由和机会、收入与财富、正义同尊严——在全体社会成员之间进行公平的分配，始终是人类憧憬的理想与追求。本文在中国收入分配现状及其财政调节效果的基本评价基础上，以科学的发展观为基本线索，从财政政策的调节功能出发，分别从重构中国社会分配的契约关系、促进社会结构的变迁演进，推进中国财政政策的阳光化进程等不同的分析视角，就财政政策推动中国收入分配体制改革加以全方位的考察。

一、中国收入分配现状以及财政政策调节的基本判断

1.中国收入分配的现状与成因

中国收入分配差距的特点与成因。首先，中国收入分配差距扩大的根本原因在于国民收入初次分配中存在严重的不平等。集中表现在某些部门、行业和个别社会成员垄断经营或初始竞争条件的不平等分割，获取了垄断利润和高额利润。其次，从变动轨迹考察，由于体制改革及政策变动的影响，与发达国家和其他发展中国家以及“库兹涅茨理论”所描述的情况不同，我国农村居民的收入差别高于城镇居民的收入差别，产生这种差异的主要原因是我国城乡经济性质不同、经济发展战略差异以及地区差别。最后，当前的居民收入分配差距是在政府分配政策的导向和政府“角色”扭曲的过程中产生并拉大的，具有体制转轨时期“制度真空”状态下收入分配格局急剧变化的特点。

2.财政政策调节收入分配效果的基本判断

在市场经济框架内，财政政策天然地具有调节收入分配的各种有利条件。政府既可以通过税收大规模地介入GDP的分配过程，也可以通过转移支付将从高收入者那里筹集的收入，再分配给那些需要救济的低收入者。在当前的中国，充分地利用财政税收手段，是从再分配层面解决收入差距的一条极好的通道（高培勇，2025）。

但是，就现行制度体系而言，在实现调节收入分配这一重要的财政功能上，财政政策体系的构建还不够完整，收支政策之间的配合还不够协调。就政策目标而言，现行政策往往更加侧重于短期性的局部调节，而未能将财政政策融入整个社会分配结构的演变中加以定位，缺乏对社会分配契约关系和可持续发展问题的整体考虑。

从根本上看，中国收入分配领域存在的问题，是由于初次分配领域一系列不公正的现象造成的。财政政策作为一项再分配手段，对于初次分配形成的收入差距可以产生一定的校正作用，但其作用是相对有限的。中国收入分配体制的重构，最终仍需要通过国民收入初次分配格局的逐步规范才能得以解决。但是，这是一个相对漫长的过程，在当前收入分配差距急剧扩大、甚至可能产生某种不稳定因素的情况下，利用财政政策适度缓解收入分配不公的现状，无疑是较为现实的选择，将会为初次分配结构的重构，提供较为充裕的时间和空间。

按照科学发展观的要求，中国财政政策在提供缓解国民收入分配差距的政策支持的同时，还需要就未来中国整体收入分配格局的重构提供相应的政策导向与支持，这无疑将成为引领今后中国收入分配相关财政政策的新思路。这种新思路主要体现在重构中国社会分配的契约关系，促进社会结构分层的变迁演进，推进中国财政政策的阳光化进程等几个方面。

二、整合财政政策，构建社会分配的基本契约关系

按照社会契约理论的观点，社会是由一些为获取共同利益的个人组成的联合体，这些个人在其相互关系中都承认某些行为规范具有约束力，并且使自己的大部分行为都遵循这些规范。通过这种契约，可以实现由竞争的个人向建立正义共识的社会的过渡。任何社会经济体（包括社会转型期的中国）都需要构建相对合理有序的社会分配契约体系。也只有在基本社会规则层面，就所有的社会基本价值加以公平地分配，才谈得上收入分配制度的公平与正义。

长期以来，中国财政政策在调节收入分配问题上的功能定位，对于推动社会分配基本契约结构的构建，往往被有意或无意地忽略了。然而，在社会契约构建诸阶段中，原初状态（1）层面的契约（也就是最基本的契约结构）是最为重要的。它所体现的更多是一种哲学意义上的社会分配思想，即使这些理念或许并不体现在任何成文法中，但在制定财政政策时，却是不容违背的根本性准则。原初状态社会契约所具有的统驭性地位，代表了任何公民的基本权利，这些基本权利不仅是有权力的政府或其他团体所不能任意剥夺的，也是不能以社会整体利益或大多数人利益之名而损害的。立法和具体制度安排层面的分配契约则属于操作层面的政策选择，是原初状态社会分配契约的具体彰显。

因此，就收入分配领域而言，财政政策的总体取向上，在进一步完善具有相机抉择色彩的政策措施的同时，需要通过财政政策的协调与整合，逐步构建社会结构中相对稳定的基本分配原则，以体现社会分配的基本价值取向与指导思想。这种政策取向所体现的收入分配内涵可以表述为：社会成员在就最初的分配制度形成共识之前，就某些“游戏规则”所达成的一致同意，其目的在于排除社会历史和自然方面的偶然因素对人们生活前景的影响。这种原初性社会分配契约，不因时空环境的转换而轻易更改。具体说来，包括以下几个层面的含义：

首先，无条件地尊重全体公民“平等的自由”，不能为了使大多数人分享较大的利益而剥夺少数人的利益。自由只有因为自由的缘故而被限制。同时，当这种限制不得不加以实施的时候，政府财政政策对此应予以某种形式的“张扬”或“鼓励”。

其次，在分配原则的排序问题上，正义原则优先于效率原则和福利原则。在通常的经济学含义上，效率原则和追求利益最大化原则似乎就已经是“资源配置”乃至“收入分配”问题的“终极指南”了。然而，原初契约所更为关注的是契约的订立过程，而不是这个过程的结果，就过程而言，其正义（或公平）程度自然要较效率或福利标准更加重要。

最后，根据两个正义原则中的“差别原则”（即最少受惠者的利益最大原则，maximin creterion），使得处于最为不利境地的社会成员得到尽可能最大程度的预算资源配置水平。

三、社会分配基本契约结构的阐释：SARS事件的个案分析

鉴于财政政\" 策所彰显的社会分配基本契约关系，具有相对较强的思辨色彩，而较少实证的解释力。我们不妨通过一个以SARS事件为例的个案分析加以进一步阐释。

SARS作为一场突如其来的公共危机事件，已经成为过去。然而，这一事件留给了我们许多值得深入思考的问题。就政府财政而言，在今后可能发生的类似事件中，财政政策应该做些什么？是事件发生后再制定相机抉择的制度安排，还是事先就这类事件确立某些具有公众“一致同意”色彩的政策选择？后者无疑会产生更加理想的结果，也有利于在今后的类似事件中保持公众相对理性的政策预期。

根据有关资料，治疗一个非典患者，因病情和患者体质不同，少则数万元，多则超过十万元，疑似病例的留院观察费用也可多达数千元。政府规定对农民和城镇困难群众中的“非典”患者，实行免费医疗救治，其他“非典”患者救治费用按有关规定给予解决。具体说来，作为疑似病例而住院治疗的患者，以及隔离观察的人员所发生的相关费用，原则规定：发热留观、后被排除出院的病人应自己负担医疗费，在出院时补交各项费用。（当然，某些城市如浙江余姚规定，对于非典确诊病人或疑似病人的费用由当地本级财政负担，但这只是属于个别情况，并不影响本文的基本结论。）

在类似非典疫情的突发性公共危机中，无论是非典患者，还是疑似病例和隔离观察人员，都是无辜的。其中，后一群体在某种程度上被限制了人身自由，并相应产生了一定的费用和经济损失。根据原初性社会契约所确立的正义原则，需要无条件地尊重全体公民“平等的自由”，不能为了使大多数人分享较大的利益而剥夺少数人的利益，自由只有因为自由的缘故而被限制。同时，当这种限制不得不加以实施的时候，政府对此应予以某种形式的“张扬”或“鼓励”。这种“鼓励”在财政政策上的体现，就是政府应该对公民为他人的利益而限制自身自由的行为，予以经济上的补偿与褒奖。非典患者、疑似病例和隔离观察人员作为这一突发性公共危机事件中处于相对不利境地的社会成员，在政府公共财政支出中，也应该给予某种形式的补助，以符合“正义原则”中的“差别原则”。即，处于最为不利境地的社会成员得到尽可能最大程度的资源配置水平。

更为重要的是，通过政府财政政策的事先规定，补偿弱势群体和受伤害者因之而发生的费用和损失，并对于公民为他人的安全而限制自身自由的行为，给予相应的褒奖，确立财政为“自由而支付”的基本政策取向，构建具有相对持久性的社会分配基本契约关系，无疑将有助于稳定相关利益群体对于未来类似公共危机事件的心理预期，提高整个社会应对公共危机事件的信心和反应速度，其所可能产生的积极效果，应该是相当深远的。

四、利用财政政策，促进社会结构的变迁演进

二战以来，各国大多开始关注经济发展与分配公平的协调。经历战后五十多年的演化，中产阶级在西方社会结构中所占的比重大大提高。而中产阶级所具有的“温和”与“保守”的特点，使得其社会结构变迁呈现相对稳定的态势。近年来，培育我国中间阶层的发展也已经逐渐引起了社会各界的重视。

我国现行财税政策，虽然就调节高收入群体收入水平和提高低收入群体的保障水平制定了一系列政策措施，但在促进中间阶层的发展壮大上，却始终没有相应的制度安排，甚至某些政策还明显限制了中间阶层的发展。

当前，作为我国调节收入分配的主要政策手段的个人所得税，受到征管水平的局限，在税制设计时把重点放在了易于征收的纳税目标上。高收入者由于收入来源多样，分配渠道不规范，因此其实际缴纳的税收比重相对较低。作为社会中间阶层的工薪群体收入单一，实行源泉扣缴易于管理，成为个人所得税的主要纳税人。在我国个人所得税中，工薪阶层所得税和利息税占了七成左右，其中北京、上海个人所得税90%以上来自工薪所得。

因此，在加强对高收入者个人所得税的征收和提高低收入者保障水平的同时，还需要利用财税政策，鼓励促进中间收入阶层的尽快成长，推动中国整体社会结构的变迁与演进历程。就近期而言，这种政策取向主要体现在个人所得税制度的调整上，提高工薪所得的税前扣除标准，减少税率的累进程度，降低最高边际税率水平；待条件成熟时，实行综合与分类相结合的征收办法，更好地体现财政政策调节收入分配的功能。

五、推进财政政策的阳光化进程，改善微观个体的政策预期

财政政策的收入分配调节效果，最终往往取决于微观经济个体的行为反应。在动态博弈过程中，微观经济个体的行为反应又取决于其对于政策预期的价值判断。因此，改善微观经济个体对于政府财政政策的预期，推进中国公共财政建设的“阳光化”进程，将会有力地推动中国收入分配体制逐步进入良性循环的轨道。在“阳光财政”下，政府财税政策的调整必需履行某些程序性的规范才能进行相应的变更与调整。这就使得微观个体对财税政策调整的可预见性日益增强，其非理性预期将会大大减少，大大地提高财政政策调节收入分配的政策执行效果。

受我国社会转型期特殊因素的影响，每一项财税政策颁布实施后，在具体执行过程中，政策的相机调整是不可避免的。然而，中国经济运行的“冷暖”转换较快，这就使得财税政策的相机选择，容易发生突发性的逆转。现阶段，中国财政政策的阳光化进程存在的主要障碍有以下几方面（马蔡琛，2025）：连续多年大幅度预算超收，造成纳税人宏观税负的预期混乱；财政体制的稳定性较差，地方税的主体税种，逐步改为共享税，导致向“比例分成”财政体制的复归；税收政策的频繁调整，影响了微观个体的正常行为活动；地方政府财税政策，受到政府换届交接等因素的影响，缺乏必要的延续性。

任何社会经济政策，都需要寻求某种可持续发展的战略取向，而不能单纯局限于就事论事的短期政策效应。针对上述问题，在政策的导向上，可以通过逐步减少预算超收，强化预算法案执行的严肃性，稳定微观个体的宏观税负预期；减少财政体制调整的随意性，将财政体制的调整权纳入人大立法渠道。有理由相信，通过推进财政政策的阳光化进程，改进微观经济个体的政策预期，将会为实现收入分配体制改革目标提供具有更为持久的制度支持。

参考文献：

[2]马蔡琛。预算公开打造阳光财政[N].广州日报，2025-04-29.

[3]武彦民，黄凤羽。中国个人收入分配的现状与对策[M].北京：中国财政经济出版社，2025.

[4]何怀宏。公平的正义：解读罗尔斯《正义论》[M].济南：山东人民出版社，2025.

[5][美]约翰。罗尔斯。正义论[M].北京：中国社会科学出版社，1998.

[6]Buchanan，J.M.（1987），“The Constitution of EconomicPolicy”，The American Economic Review，Vol.77，No.3.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn