

战后美国收入分配政策及启示

胡莹

(中国人民大学 马克思主义学院, 北京 100872)

摘要: 战后美国的收入分配政策主要体现在劳资谈判与最低工资、职工持股计划、税收政策以及社会保障制度等几个方面。美国战后收入分配格局的变化与政府的政策密切相关, 这对改善我国的收入分配状况、促进社会公平具有一定的启示。

关键词: 最低工资; 职工持股计划; 税收政策; 社会保障制度

[中图分类号] F113.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-6547 (2006) 03-0203-03

关于收入分配, 经济思想史上可以寻出两条研究主流。一条源于李嘉图, 讨论了生产要素的收入分配, 即收入的功能性分配。第二条研究主流源于帕累托, 它与诸如家庭、住户和个人等一系列经济单位的收入分配有关, 即规模的收入分配。美国的收入分配政策也着重从两个方面对收入分配进行调节。但是任何一项分配政策都对收入分配的两个方面发生着影响, 只不过各有侧重。

一、战后美国收入分配政策沿革及其效果分析

1. 劳资谈判与最低工资

战后美国颁布了《国家劳资关系法》, 确立了工会集体谈判的地位, 削弱和限制了雇主权, 工会的力量逐渐得到加强, 其主体地位也日益明确。1935年全国劳工关系法通过后, 给予工会活动的发展以法律的支持, 劳工参加工会的比例从1934年的12%提高到1946年的35%。1938年美国第一个公平劳动标准法生效, 从此有了最低工资标准。从1935年到1945年, 由于保护劳工利益的这些制度, 造成了一个前所未有的工资差距缩小的时代。杜鲁门总统在1946年7月的国情咨文中要求把最低工资立即提高到每小时65美分, 1年内提高到每小时70美分, 2年内提高到每小时75美分。1966年9月, 美国国会再次修订了《公平劳工标准法》, 在把最低工资从1.25美元提高到1.40美元后, 又提高到1.60美元, 并对750万非农场工人和40万农场工人规定了最低工资标准。步入70年代, 美国联邦政府根据当时的通货膨胀率以及经济增长率, 又对《公平劳工标准法》修订了两次, 最低工资标准又有所提高。80年代, 最低工资由1980年的3.10美元提高到1984年的3.25美元。

20世纪70年代与80年代间在美国劳工市场上也是一个制度变革的时代, 它们进一步导致工资差距扩大。美国激进经济学派的戴维·戈登指出: 在20世纪60年代中期到70年代早期, 工人平均小时税后实际工资增长得很快, 然后增长放慢, 而且有一些波动; 在1972年达到战后的顶峰后, 这一收

入指标以日益严重的程度下降, 在加速下降中也存在着周期性波动。到1994年, 小时税后实际工资从1972年战后顶峰已经下降了10.4%。1994年经济的实际人均毛产出比1967年高53%, 但税后实际工资却较之低4%。工会自70年代开始加剧衰落, 实际工资的下降也在同一时期发生。80年代工会组织的削弱和集体谈判工资合同下降, 进一步扩大了美国工人的工资差距。在1979~1988年间, 在全体工人中参加工会的比率从24%下降到17%, 在全体男性工人中间从31%下降到22%, 到90年代中期降到16%, 私人部分只有11%。同雇主集体谈判工资协议在工资决定中是个重要的因素。进入90年代, 美国私人部门非农业工人的名义工资虽有增长, 但排除通胀因素, 实际周工资其实是连续下降, 仅仅从1996年后这种情况略有改变。

2. 职工持股计划 (employee stock-ownership plan ESOP)

美国经济学家M·L·威茨曼提出了“分享经济”的见解以对付通货膨胀。在这一理论指导下, 一种日益广泛的激励制度即职工持股计划开始在美国兴起。美国政府积极推崇职工股份所有制, 并全面实施其“职工持股计划”。1974年的《就业退休收入保险法》允许用公司的税前利润偿还职工持股信托基金会所借贷款的本金和利息; 同年的《贸易法》对同意为ESOP偿还25%的贷款额的公司, 给予商业部贷款优先权; 1975年的《减税法》和1981年的《经济复苏税法》都给予了实施ESOP的企业减税的优惠; 1984年的《减少赤字法》同意免收付给ESOP的股票红利的公司所得税, 并同意贷款支持ESOP的银行利息收入的半数可以免税等等。据美国职工所有制中心公布的资料, 目前美国有9500家公司实行职工持股计划, 参加者人数在1000万左右, 职工持股总值达2250亿美元, 其中85%是非上市公司的股份。越来越多的职工持有企业股票, 使得资本分享的企业收入份额增加。

职工持股计划的日益普遍也可以从美国雇员薪酬组成结

构的变动中反映出来。美国雇员薪酬包括工资和补充报酬两个组成部分。1997年雇员工资所占国民收入份额低于1959年4.2个百分点，雇员附加报酬所占国民收入份额却高于1959年的6.7个百分点，雇员附加报酬在雇员薪酬总额中所占的比重从1959年的7.6%上升到1997年的16.9%。职工持股的普遍运用一方面使得企业收入分配向资本倾斜，另一方面加大了经理阶层和企业普通员工之间收入分配的失衡，经理层与职工之间收入差距扩大。1980年美国大企业总经理平均年收入相当于同年普通工人平均年收入的42倍，1990年为85倍，1992年为157倍，1995年为141倍，1996年为209倍，1997年更扩大到326倍。在美国，从1971年至1976年间，至少有60~70家公司被职工买下了部分产权。1983年科里·罗森对其中13家企业进行了抽样调查，认为职工股份制从三个方面为职工效劳：一是提高职工在企业的参与程度；二是使职工对他的工作变得更加满意；三是增加职工个人的财富。特别是职工由于持股而拥有一定的“资本权利”，使股东与劳动者“一体化”，因此在某种程度上实现了“激励与约束相容”，既缓和了其劳资对立与冲突，又内在地提高了企业的生产经营效率。

3. 税收政策

税收政策是一种收入再分配政策，对整个国家规模收入分配的格局变化起着直接的作用。肯尼迪减税计划是美国历史上前所未有的一次减税。在全国范围内，全面削减了个人所得税率，包括把最高边际税率由91%削减到70%。它还削减了公司的利润税，并且放宽了对资本折旧的限制。用联邦国税局的数据分析后得出，降低税率后，高收入阶层的应税所得和税负明显增加，而低收入者的情况基本未变。肯尼迪——约翰逊政府减税之后，尼克松总统不得不提出一个最低所得税额，以保证使那些极为富有者不会完全逃避联邦所得税。不过，虽然个人所得税减免额大幅度增加，但由于通货膨胀提高了纳税者的纳税档次，直接税与个人所得税率由1967年的10.8%上升到1974年的11.8%。由于税收减免额的增加主要用于救济低收入者，而通货膨胀主要加重了中等收入者和较高收入者的负担——最高收入者除外，所以这就引起了所得税负担的重大转移。另外一次比较有影响的税制改革始于80年代初，里根总统上台后实施了一系列减税措施，个人所得税的税率从原11~50%的14级调至15%、28%两级。结果，占人口1%的最高收入纳税人的个人所得税从1981年的17.9%上升至1990年的25.6%，而占人口50%的较低收入者的税负比重由1981年的7.4%下降到1990年的5.7%。新税制还注重改善税制的公平性，扩大税基，将税收负担从个人转向公司。克林顿政府为减少财政赤字，推出了全面增税的紧缩政策，主张对富人征税进行再分配。增税的范围主要是个人所得税和公司所得税。克林顿政府的增税计划是针对全国1.3%的最富有阶层的纳税人以及2700家高利润公司。其税收不是一味地增收，而是有增有减的政策。克林顿的预算法案对4000万中低收入者和90%的小企业减税，贫困家庭还可以免税。这些措施主要是扩大中低收入者所得税的抵免范围。小布什上任之后立即推出了一项“在9年内减税1.3万亿美元”的计划，国会将这一计划修改为10年内减税1.35万

亿美元。2003年小布什政府又提出10年减税6740亿的刺激经济计划，取消股息税，扩大失业保险，加快削减所得税。小布什的税收政策是有利于有钱纳税人的政策，其核心是削减高纳税人的税赋。新税制不可避免地拉大美国贫富差距，对中下层工薪阶层将产生负面影响。

自从“新政”时期以来，美国政府长期寄希望于通过税收来缓解收入分配上的社会矛盾，在权衡公平与效率时通常舍后者而就前者，20世纪80年代以来则转而突出效率，不惜牺牲公平。在贯彻税收公平原则时期，美国政府曾经长期以纵向公平为重点，80年代以来则转向以横向公平为重点。税收政策指导思想的转变，势必削弱其改变收入分配格局、缩小收入差距的能力，这一点在所得税制的演变过程中表现得非常明显。

4. 社会保障制度

美国社会保障制度经历了三个阶段。第一阶段从1935年起，是美国社会保障制度的初步确立阶段。1935年美国国会颁布了著名的《社会保障法案》，是美国第一个全国性的由联邦政府承担义务以解决社会老年和失业问题为主体的社会保障立法。20世纪50至70年代，美国社会保障制度经历了第二阶段即发展阶段，美国的社会保障制度随着经济和社会的发展，获得了更大程度的拓展和深化。社会保险参加者的受益者人数剧增，受益比例空前提高，社会保障制度也增添了重大的项目。如60年代中期国会通过的老年医疗保险法案和教育保障法案，60年代晚期国会通过的住房补助法案，以及60年代国会通过的食物券法案。进入80年代后，美国的社会保障制度迎来了它的第三个阶段，该阶段为总结经验、力图革新的阶段。这个阶段，在评价了社会保障制度给美国社会带来繁荣、安定、昌盛的同时，指出美国实施的社会保障制度还有不少弊端，甚至应当作根本性的改变。因为有些社会保险项目滋长了懒惰、依赖心态，妨碍了经济效率；有些社会保障项目造成了巨大的浪费；有些保障事业管理烦琐、冗员日增、开支庞大；社会保险税不断提高，增加了普通公民对政府的不满和对立情绪等等，社会保障制度改革的必要性越来越突出。

美国的社会保障制度通过国民收入再分配，使贫困人口的比重有所下降，使失业者在一定的时期得到补偿，使老幼病残、鳏寡孤独等得到照顾，相对缓和了社会矛盾，同时，对保障退休人员的生活和维护社会稳定起了重要作用。美国有11%的老年人生活在贫困线以下，而如果没有社会保障制度，全国的老年贫困人口将高达50%。社会保障制度还起到了“内在稳定器”的作用，增加社会保障开支有助于刺激社会的有效需求。但是，由于这一制度的福利化倾向越来越严重，政府强制实施的社会保障项目基金负担加重，1987年各种社会保障税占到联邦税收的35.7%，90年代以来采取了一些措施，逐步下降到1996年的30%，但政府财政仍然难以承受。如按原社会保障制度执行，联邦养老及遗属保险制度将在2012年出现支出大于收入的赤字，到2029年将用完养老及遗属保险所有储存基金，2031年将宣告破产。医疗保险的前景更为严峻，1997年医疗保险基金已经出现亏损。因此，自上世纪80年代，美国的社会保障制度改革一直在进行之中。

二、美国收入分配政策对我国的启示

美国的市场经济是一种典型的自由竞争的市场经济。在美国经济繁荣的背后，收入分配的不平等在不断持续。但是，它们认为给予努力工作的人以相应的高报酬是应该的，在移民国家美国本来就有赞美成功者的氛围。相反，美国对那些不幸沦为低工资阶层或贫困阶层的人们却有一种漠不关心的气氛。在经济繁荣的背后，社会是否能容忍贫困者的不断增加呢？不管问题的答案如何，我们依然能够从美国战后收入分配政策中得到一些启示。

1. 坚持社会主义基本经济制度

寄希望通过设计一套完美的再分配政策来解决一个国家的社会公平问题，这是陷入了一种误区。战后美国政策虽然实行了提高最低工资水平、股权分散化和改善税制的公平性等诸多有利于缩小收入分配差距的措施，但是始终难以抑制收入分配差距扩大的总趋势。在美国，资产分配的不平等是初次分配的起点，以边际生产力分配理论为依据、以按要素分配为主体的分配制度必然在分配结果中强化这一不平等。解决社会公平问题的根源在于生产资料所有制。资本主义靠高效率支撑起生命，但同时也产生了惊人的社会恶果，即贫富两极加速地分化了。资本主义文明制度的根本缺陷是分配缺乏公正性，根源在于私有制在社会经济中的主体地位。社会经济协调发展的要求预示着以牺牲公平为代价的资本主义高效率是不能持久的。社会主义在理论上解决了这一问题。毫不动摇地坚持公有制经济和按劳分配的主体地位，对于发挥社会主义制度的优越性和实现共同富裕具有至关重要的作用。“社会主义和谐社会”概念的提出进一步强化了坚持社会主义基本经济制度、保证社会主义公平实现的必要性。从社会主义和谐社会是社会主义社会的一个属性来看，它是一个体现社会主义本质的社会。也就是说，它是一个能够不断地解放生产力、发展生产力的社会；一个消灭了剥削、消除了两极分化，人们能够共同占有生产资料、平等相处、民主协商、自由发展的社会；一个人民群众通过自己的辛勤劳动最终走向共同富裕的社会。当前我国社会最大的“不和谐”还是收入分配差距过大。公有制是保证生产分配平等的基石，按劳分配的主体地位奠定了我国初次分配的基本格局。

2. ESOP对国企改革中职工持股问题的启示

ESOP虽然没有改变美国大部分企业的所有制性质，但是它的实施有利于缓和劳资之间的对立和冲突，而且提高了职工的劳动积极性，促进了企业生产经营效率的提高。推行职工持股制度，对推进我国国企改革具有重要的现实意义。上世纪80年代中期，我国一些企业开始进行职工持股试点。到90年代，随着股份合作制的兴起，职工持股逐渐试行于国有中小企业和许多非国有企业。2003年底，国家出台了《关于规范国有企业改制工作的意见》和《企业国有产权转让管理暂行办法》，对国有产权的转让和交易进行了有限制的解禁。由于没有统一的制度规范，各地职工持股在实践中形成了多种做法和模式。从1974年开始，美国国会陆续通过了16项关于鼓励推行职工股份所有制的法案，利用免税的优惠政策，为ESOP的发展大开绿灯。而在我国尚缺乏配套统一的政策法

规，致使各地改制企业在职工持股比例、结构、出资方式、管理方式等方面存在很大差距，不利于职工持股制度和国有企业改制的健康发展，同时在税收、信贷等方面政策措施还不协调和配套。因此，应加快职工持股立法建设，对职工持股的性质、推行、管理、监督与法律责任方面提供法律依据。实行职工持股必然对收入分配关系具有一定的影响。通过实行职工持股，把以按劳分配为主转向以按劳分配与按股分红相结合的分配方式。美国在实施ESOP的过程中出现的这一现象是我国国有企业改革在职工持股问题上应该警惕的。

3. 强化政府的再分配调节

从我国目前的社会经济环境看，收入分配差距的日益扩大已成为一个较为严重的社会问题，迫切要求政府运用多种手段和工具进行调节，以缩小收入差距。纵观美国战后收入分配格局的变化，无论是经济滞涨还是扩张时期，都与政府的政策密切相关。美国政府承担了对贫穷、歧视问题及最终可能出现的街头骚乱的责任，反映在所颁布的“向贫困宣战”、“伟大的社会”和“医疗照顾、医疗补助与社区法案”等中。美国政府对个人所得税的严密而高效的征管起到了巨大的作用。我国目前个人所得税有失公平、逆向调节的主要原因不在税制设计方面。主要因为富人未依法纳税，而工薪阶层整体而言基本上是依法纳税的，才导致个人所得税的“劫贫济富”。富人未依法纳税的主要原因在于征管：一方面高收入阶层其收入来源多样化、隐蔽化、复杂化，税务机关无法对其实施有效的监控；另一方面，包括富人在内的社会公众纳税意识不强，未能作到主动申报纳税。因此，现阶段我国税制改革的着力点应该放在对高收入者的监控和纳税意识的培养上。就美国的社会保障制度方面来看，笔者认为最值得借鉴的是其有关社会保障的法律规范。美国的社会保障制度是建立在社会立法基础上，历经修改，目前已较为完善，基本形成了规范的、有法律保证的、职责分明的社会保障法律制度。我国新型社会保障体系的建立，是对原“单位福利”进行颠覆式改革的重建，走的是改革实验上升到政策、再进一步考虑立法的路径。我们要充分利用法律这一重要手段，使目前普遍实行的分散式的社会福利法制化，在维持现在社会福利的同时，逐步加大社会保障的比重，将分散的社会福利同全面的社会保障逐渐统一起来。改革社会保障制度的核心是减少财政负担，发挥个人、家庭和社会的作用，增强社会保障的互助性。在社会福利保障领域引入市场原理时，如何确保社会保障制度的公平性和效率性就成为主要问题。

参考文献：

[1] 韩保江.西方世界的拯救——现代西方收入分配制度的变迁与贡献 [M]. 济南：山东人民出版社，1997.

[2] [美] 赫伯特·斯坦.美国总统经济史 [M]. 长春：吉林人民出版社，1997.

[3] 刘英.美国生产工人实际工资变动趋势原因分析 [J]. 教学与研究，2003，(6).

[4] 李昌龙.美国社会保障制度及其借鉴作用 [J]. 理论建设，2005，(2).

[作者简介] 胡莹 (1980-)，女，中国人民大学马克思主义学院博士研究生，研究方向：社会主义经济理论与实践。

责任编辑：寒 晨