本版编辑：杨志梁
E-mail：m4@studytimes.cn
Tel：010—62806049

经济学家

公平分配原理

□ 王东京

近段时间不断有报刊编辑约稿，希望我就“共享发展”写文章，共享发展是中央提出的新理念，我衷心拥护。不过拥护归拥护，但要写出让人有启发的文章却不易。这些天我也拜读了不少公开发表的大作，观点我都赞成。为避免重复，本文将从经济学角度写，重点探讨公平分配问题。

今天的经济学教科书，对公平分配有介绍，而我所以用这个题目写文章，主要是因为公平分配与“共享发展”息息相关，同时也想对这方面的理论作梳理，这样一方面为读者思考共享发展提供理论坐标；同时也为政府制定政策提供参考。至于是否能达预期目的，我自己不好说，交由读者评判吧。

顾名思义，共享发展是指人们共同分享发展成果，避免两极分化。用一句话说，就是要注重分配公平。据我所知，最早重视分配公平的思想家是马克思。当年马克思在《资本论》中预言资本主义制度将被新制度替代，依据就是资本主义分配制度不公平，导致了财富积累与贫困积累两极分化。而一个不公平的制度，必被历史淘汰。

公平至关重要，也是人心所向。美国著名学者罗尔斯在《正义论》中曾举过一个例子，把一群人送到一个远离现代文明的孤岛，让他们一切从零开始，谁也没有财产，也不知自己的未来，这样由他们就分配制度设计——均等分配还是差别分配作协商，结果怎样？罗尔斯断定，多数人会选择均等分配。这虽是个假设的例子，但罗尔斯的推定不无道理，人类社会早期其实就是均等分配。

英国经济学家庇古1920年出版《福利经济学》，他也主张均等分配。庇古说，即便社会财富不增加，只要实行收入均等化也能增进社会福利。何以如此？他给出的论证是：穷人一块钱要比富人一块钱的效用大。对富人来说，多一块钱不过是锦上添花，少一元钱也无伤大雅；可对穷人来说，多一块钱是雪中送炭，少一块钱则可能影响生存。这样将富人收入转移一部分给穷人，社会福利会增大。

上世纪前半期，庇古的这一观点广受关注，并曾影响过西方国家的政策。当然，其间也有不少人批评，批评的理由有两点：一是认为效用属主观感受，无法横向比较。穷人缺钱可能买不了自行车；富人缺钱可能买不起汽车，从这个角度看不能说一块钱的效用穷人就比富人大；二是认为公平与效率同等重要，不能顾此失彼。若只强调公平不重视效率，长此经济发展会停滞，最后富人也会变成穷人。

其实在庇古之前，意大利经济学家帕雷托就提出过关于福利优化分配的标准。在帕雷托看来，福利分配的最优状态，是指在既定分配状态下，任何改变都不可能使至少一个人状况变好，而不使任何人状况变坏。通俗地讲，若不减少一个人的福利就无以增加另一个人的福利，分配如果达到这样一个状态，便是最优的分配。

帕雷托还指出，福利分配除了最优状态，同时也存在次优状态，即不减少任何人福利仍可增加某人的福利。学界称此情形为“帕雷托改进”。有这种情况么？我想到的例子是当年中国农村家庭联产承包制改革，农民收入增加，城市居民并未因此受损。帕雷托强调，只有“改进状态”的收入调整，才可照顾公平，也兼顾效率。

然而困难在于，收入调整并不能仅局限于“帕雷托改进”，为了照顾公平，政府有时不得不动富人的奶酪。那么富人的奶酪在何条件下才可以动呢？对此美国学者卡尔多提出了“假想补偿原则”。“假想补偿”当然不是真的补偿，卡氏的意思，政府调节收入可以抽肥补瘦，但要有前提，即穷人得到的收入能足以弥补富人的损失，否则动富人奶酪就不合算。

举例说，用富人的100元收入补贴穷人，若穷人收入因此增加了110元，这样补偿富人100元损失后还多出（社会总收入）10元，倘如此，卡尔多认为这种收入调整可取；反之若用富人100元收入补贴穷人，结果穷人收入只增加80元，穷人增加的收入不仅不能补偿富人的损失，社会总收入还减少了20元。这种收入调整显然得不偿失，也不足取。

问题是怎样才能让补贴有效率？著名经济学家弗里德曼有一个设想，即采用负所得税方案予以补贴。负所得税的计算公式是：负所得税（补贴）=社会贫困保障线 -个人实际收入 × 负所得税税率；而个人实际可支配收入=个人实际收入+负所得税（补贴）。弗里德曼说，用这种办法补贴穷人的最大好处，是补贴兼顾效率，可鼓励贫困者通过勤奋劳动脱贫。

请看下面的例子。假定政府规定的贫困保障线为1000元，负所得税税率为50%，若某穷人的实际收入为1000元，按上面的公式算可得补贴500元，最后个人可支配收入（实际收入加补贴）为1500元；若实际收入500元，可得补贴750元，个人可支配收入为1250元；若实际收入为零，则可得补贴1000元，个人可支配收入也只1000元。可见，实际收入越高，最终个人可支配收入也越高。

以上是经济学关于分配的相关理论，转向政策层面，我认为有三点启示：第一，共享发展体现社会公平，事关人心向背，故防止两极分化是政府义不容辞的职责；第二，调节收入分配应优先“帕雷托改进”，凡是不存在外部负效应的分配改革，皆应尽快推进；第三，调节贫富差距要兼顾效率，上策是社会总收入不减少。为此，补贴穷人要立足“造血”，扶持他们将蛋糕做大。

资本市场制度建设的若干重点

□ 安起雷

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，积极培育公开透明、健康发展的资本市场，推进股票和债券发行交易制度改革，提高直接融资比重，降低杠杆率。开发符合创新需求的金融服务，推进高收益债券及股债相结合的融资方式。发展天使、创业、产业投资，深化创业板、新三板改革。可以预期未来几年乃至更长一段时间，我国资本市场的发展方向、目标和路径已清晰可见：公开透明、健康发展是总体目标；提高直接融资比重、降低杠杆率是重要着力点；推进股票和债券发行交易制度改革、深化创业板和新三板改革则是具体发展路径。

遵循资本市场发展规律。重视市场内在机制建设，增强市场自我修复、自我矫正、自我调节的能力。继续加快注册制的改革，及时收集并公布市场信息，增强相关信息的透明度。引入新的市场工具必须同时加强监管、加强必要的政策储备。在股票市场出现非正常波动时，及时出台有关针对性措施保障投资者的利益是政府及监管部门的职责所在，是必要的，也是国际惯例，即在危机面前政府不可能无所作为；但需要保持定力的是，政府出台的措施主要目的是恢复市场信心，维护市场主体的良性运行。

继续完善金融交易规则，抑制非法金融投机活动。各类金融机构和非金融机构超出法规范围从事金融业务、在金融创新的名义下，一些违法金融套利活动甚至金融欺诈行为是导致市场动荡和金融风险的重要根源。对此，监管部门在完善金融法规的基础上，要督促各类金融机构依法合规从事金融业务和金融创新，对非金融机构超出法规从事金融业务甚至金融欺诈的行为要及时从严查处。如对当前互联网金融机构从事股票配资的行为，相关监管部门要在摸清情况的基础上制定规章，使之合规操作。

规范各类金融创新活动，做到创新与监管均衡有序。国际国内实践表明，金融创新具有两面性，一方面促进金融业发展，另一方面也会埋下制度缺失和金融风险的隐患。因此要在鼓励金融创新、发挥金融创新积极作用的同时，严格规范金融创新活动、未雨绸缪，及时预警和消除风险隐患。如对当前的资本市场和互联网金融创新，要制订创新规则，完善市场准入机制，完善金融创新业务运作框架，加强创新的监测和预警，并完善有关金融机构的市场退出机制。同时要继续加强和完善金融运行和监管的规则设计。历次金融危机和国内股市波动的教训表明，监管不力和存在漏洞是导致出现系统性和区域性金融市场动荡的重要原因。针对当前国内股市出现的异常波动，当务之急是各监管部门加强信息沟通和协同政策及监管手段，形成稳定市场合力，尽快促使资本市场进入正常运行和健康稳定发展的轨道。针对金融混业经营和市场化、国际化的大趋势，金融监管体系在现有的“一行三会”部际联席会议机制的基础上要继续完善，努力探索对金融经营和全球化经营进行综合高效的监管模式。

加快推进多层次资本市场体系建设。着力加强市场投资功能，优化企业债务和股本融资结构，使直接融资特别是股权融资比重显著提高。推进股票和债券发行交易制度改革，以充分信息披露为核心，减少证券监管部门对发行人资质的实质性审核和价值判断；加强事中事后监管，完善退市制度，切实保护投资者合法权益。深化创业板、新三板改革，完善多层次股权融资市场，以合格机构投资者和场外市场为主发展债券市场，形成包括场外、场内市场的分层有序、品种齐全、功能互补、规则统一的多层次资本市场体系。

继续规范和完善信息披露制度。加强监管执法，严厉打击资本市场的违规违法行为，坚决做到法随令出，以保护投资者特别是中小投资者的合法权益。要严厉查处违法减持、违规配资、内幕交易、价格操纵等违法违规行为。完善证券期货行政执法与相关刑事司法的衔接机制，深化证券期货监管部门与公安司法机关的合作。同时进一步加强执法能力，丰富证券市场监管调查手段，提升执法效率，提高违法违规成本，切实改善执法效果。近期资本市场上的一些举足轻重的“大佬”相继接受调查，显示了中央和国务院对证券期货违法违规行为“零容忍”的决心，在很大程度上已经提振了市场信心。

有效引导和稳定社会预期。一方面，继续完善系统性风险监测预警和评估处置机制。主要是建立健全宏观审慎管理制度。逐步建立覆盖各类金融市场、机构、产品、工具和交易结算行为的风险监测监控平台。完善风险管理措施，及时化解重大风险隐患。加强涵盖资本市场、货币市场、信托理财等领域的跨行业、跨市场、跨境风险监管。另一方面，充分借鉴成熟市场经验，健全市场稳定机制的政策措施。各地区、各部门在出台政策时要充分考虑资本市场的敏感性，做好新闻宣传和舆论引导工作；完善市场交易机制，丰富市场风险管理工具；建立健全金融市场突发事件快速反应和处置机制，坚决守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。

完善和优化资本市场投资人结构。扩大专业机构投资者，允许不同类型的合法合规资金流入股市。国内股市依然呈现出十分明显的散户化特征。因此未来几年乃至更长时期，我国都要从各个方面大力发展机构投资者，并大力培养如养老金、保险资金和公私募基金等具有长期价值投资理念的机构。

继续推进证券期货监管转型。应加强全国集中统一的证券期货监管体系建设，依法规范监管权力运行，减少审批、核准、备案事项，强化事中事后监管，提高监管能力和透明度。要推行阳光监管，建设透明的证券期货监管系统。行政审批事项要做到规则公开、流程公开、结果公开，不断推动权力运行程序化和公开透明，规范和制约监管行为，压缩自由裁量的空间，做到“严以用权”，依法监管，廉洁监管。

宏观观察

经济时评

智慧城市促进国家治理能力提升

□ 王彤

近期召开的中央城市工作会议提出着力打造智慧城市的新要求。发展智慧城市同国家治理能力提升和城市治理水平提高紧密相关，是一个值得高度重视并深入探讨的问题。

智慧城市的本质

当前，我国发展的环境、条件、任务和要求都发生了新的变化，要适应国际环境和世界经济出现的新变化，坚持改革开放，坚持稳中求进的基调，适应经济发展的新常态，要着力加强经济的结构性改革，在适度扩大总需求的同时，要提高供给体系的质量和效率，加快培育新的发展动能。在这个大背景下，城市工作和城镇化的步伐都面临着新的挑战，而全球高科技的迅猛发展，也为智慧城市的建设提供了技术支撑和现实需求，智慧城市也成了当前一个非常热门的话题。

但是，什么是智慧城市？如何建设智慧城市？这些仍是见仁见智乃至困扰许多人的问题。智慧城市的建设离不开当前国家面临的发展阶段的现状，离不开“以人为本”和以人为中心的城镇化，以及离不开作为城市所必须遵循的城市自身的发展规律。必须明确，智慧城市首先是城市，因此一定要深刻的认识、尊重和顺应城市发展规律，端正城市发展的指导思想，尽快补齐以往城市发展过程中的短板和弱项，使城市的发展纳入中央提出的新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化、绿色化这“五化”协调发展、同步发展的大局之中，要按照“十三五”规划建议提出的“形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局”这样一个总体要求，这是在智慧城市的建设首先必须遵循的关键一点，我们必须立足国情，不能照抄照搬发达国家在智慧城市建设中已有的一些模式和做法，也不能眼睛只单纯盯着高科技的一些硬件措施。

智慧城市可以说是城市化的高级阶段，而我国目前仍处于城市化的初中级阶段，首先必须立足于城市化。因此，讲智慧城市建设要坚持城乡统筹，城乡一体，要大力推进农民的市民化，加快提高户籍人口城镇化率，通过居住证和积分入户等各种办法认真解决进城务工农民的就业和安置，切实解决目前已在城市务工的2.7亿农民工的安居乐业问题。搞智慧城市绝不是封闭式的与乡村隔绝的，要使城镇化打破原有城乡二元结构的桎梏和城乡分割的壁垒，智慧城市建设绝不单是一个技术问题，还需深化改革。

而且，智慧城市是一个目标，是一个愿景，也不是短期内可以速效建成的，智慧城市的成长不是一蹴而就的，就像一个生命体的成长过程一样，将经历一个长期的建设发展、学习创新、自我完善的过程，经历起步、发展、成熟三个阶段。是一个逐步推动、逐步完善、逐步提高的一个过程。一定要遵循经济发展规律和城市内在规律，先行试点，逐渐推广，要考虑不同地域和特大、大型城市及中小城市的差异性，不能搞成千城一面，千篇一律，更不可下指标，定进度，一哄而起，强行推广，那势必是劳民伤财，适得其反。

深化改革提高国家治理能力

为了向智慧城市迈进，必须先把基础工作打好，要大力增强城市的宜居性，科学引导和调控城市规模，优化城市空间布局，加快城市基础设施建设，保护历史文化遗产。应该说，在实现宜居城市方面，我们还有大量的工作要做，还有大量的欠账要补。目前，我国除极少数城市外，绝大多数城市都还称不上是宜居城市。智慧城市的前提和基础必须是宜居城市。可以把宜居城市视为城市化的中级阶段，在中级阶段的任务没有完成之前不可能进入智慧城市的高级阶段。多年来，由于我们对城市的功能，对城市建设所必须遵循的规律研究和重视不够，盲目地扩大规模，摊煎饼似的粗放外延式的发展，造成交通拥堵、噪声污染、垃圾围城、能源电力紧张、水资源紧缺、防洪防涝设施严重滞后等一系列“城市病”。许多城市一遇暴雨突袭，便一片汪洋，成了水乡泽国。加上城乡分割、部门分割，各自为政，互相推诿扯皮，该管的事无人管，乃至迁延时日，难题久拖不决。再就是不重视保护历史遗产，大量该保护的重点文物单位和反映城市悠久历史的遗迹遗址，在拆迁改造中毁于一旦化为乌有。在建设智慧城市的过程中，千万不能因强调智慧，而毁掉文化。凡此种种，并不是少数一两个城市的问题，而是有相当的普遍性。这些问题既影响了城市的健康发展，又妨碍了社会的公平正义，极易引发社会矛盾。

因此，我们必须要靠深化改革，从体制上加以改变，切实提高国家治理能力和治理水平。要通过智慧城市的建设，利用现代科学技术尤其是信息技术，来破解城市发展难题，从根本上扭转不科学、不和谐、不合理的城市发展理念，实现城市建设的健康可持续发展。必须看到这些转型的任务还都是非常艰巨的，但又是在城市治理中必须实现的，在完成这些任务的基础上才有可能把智慧城市一些更高层次的内容和建设提上日程。在这个过程中我们要努力地通过信息化、智慧化、人性化等手段去实现管理创新，分阶段、分步骤地逐步由低端向高端发展。智慧城市要体现出人类社会对现代城市运营管理新的科技发展水平，要通过对大数据的充分分析和利用，促进人类用最高的智慧来管理城市。

智慧城市提升城市管理水平

要改革完善城市规划，准确把握城市规划定位，加强对规划的实施情况监督，同时要大力提高城市管理水平，落实城市管理主体责任，改善城市管理体制，理顺各部门职责分工，严格安全监督，及安全城市应急体系等等。

建设智慧城市，必须规划先行。规划制定得好不好，是否切实可行，本身就是治理能力和治理水平的体现，规划必须是科学的，有战略眼光和长期打算的，必须是切实可行和必须遵循的。再也不应该是过去那种“规划规划，墙上挂挂”之类的东西，也不是那种看起来高端大气但却是脱离实际的东西，既要有前瞻性，又要有可操控性，既是科技含量高的，又是接地气的，必须是城乡一体的，而不能孤立地城是城，乡是乡，还有必须准确把握东西南北中各不同地区城市不同的规划定位。为此，必须认真学习并科学运用互联网、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术，实现智慧城市的数字化和模块化，要集中各方面的专家学者智囊科学的智慧规划并准确地实施，这其中有许多我们所未知的领域和专门的学问，当然，也要有选择地吸收国外发达国家搞智慧城市先进的规划和做法拿来为我所用。

智慧城市是一个系统工程，涵盖了城市的产业、交通、环境、民生、行政治理、资本配置、防灾减灾、信息共享、系统共生等诸多系统。要以智慧系统为黏合剂，将集约、低碳、环保、绿色、人文等理念纳入城市建设的全过程，真正实现管理创新。智慧城市建设的过程也是不断深化行政管理职能改革的过程，也必然是不断提升国家治理能力和治理水平的过程。

（上接3版）

二是大力提高教育质量。要深化教育改革，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务，贯彻到国民教育全过程。促进义务教育均衡发展，全面提高教育教学质量。普及高中阶段教育，促进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。发展学前教育，鼓励普惠性幼儿园发展。完善资助方式，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。重视推进教育公平，加快城乡义务教育公办学校标准化建设，加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设，推进城乡教师交流。特别要重视办好特殊教育。要全面提升高效创新能力，若干高校和一批学科达到或接近世界一流水平。建设现代职业教育体系，推进产教融合、校企合作。优化专业学科布局和人才培养机制，鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变。落实并深化考试招生制度改革和教育教学改革，建立个人学习账号和学分累计制度，畅通继续教育、终身学习通道。加快推进教育信息化，发展远程教育，扩大优质教育资源的覆盖面。完善教育督导，加强社会监督。分类支持和规范民办教育发展，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。

三是积极促进就业创业。就业是民生之本，创业是发展之基。无论是就业还是创业，都是人人参与、人人尽力、共享发展的基本途径。“十三五”期间，要坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策，创造更多就业岗位，着力解决结构性就业矛盾。完善创业扶持政策，鼓励以创业带动就业，建立面向人人的创业服务平台。统筹人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，维护劳动者平等就业权利。加强对灵活就业、新就业形态的支持，促进劳动者自主就业。落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，带动青年创业就业。加强就业援助，帮助就业困难者就业。推进终身职业技能培训制度。实施新生代农民工职业技能提升计划。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受培训行动。推行工学结合、校企合作的技术工人培养模式，推行企业新兴学徒制。提高技术工人待遇，完善职称评定制度，推广专业技术职称、技能等级等同大城市落户挂钩做法。提高劳动力素质、劳动参与率和劳动生产率，增强劳动力市场灵活性，促进劳动力在地区、行业和企业间自由流动。特别要重视建立和谐劳动关系，维护职工和企业合法权益。完善就业服务体系，提高就业服务能力。

四是推进健康中国建设。健康是每个人须臾不可离开的“福祉”。健康中国建设，像党的十八大提出的美丽中国建设、法治中国建设一样，是泽及每一个老百姓的最大福祉。“十三五”期间，一要继续深化医药卫生体制改革，实行医疗、医保、医药联动，推进医药分开，实行分级诊疗，建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度和现代医院管理制度。全面推进公立医院综合改革，坚持公益属性，破除逐利机制，建立符合医疗行业特点的人事薪酬制度。优化医疗卫生机构布局，建立上下联动、衔接互补的医疗服务体系，完善基层医疗服务模式，发展远程医疗。促进医疗资源向基层、农村流动，推进全科医生、家庭医师、急需领域医疗服务能力提升，鼓励社会力量兴办健康服务业，推进非营利性民营医院和公立医院同等待遇。加强医疗质量监管，完善纠纷调解机制，构建和谐医患关系。二要坚持中西医并重，保护和促进民族医药发展。完善基本医药制度，健全药品供应保障机制，降低药品价格，增加艾滋病防治等特殊药物免费供应。提高药品质量，确保用药安全。加强传染病、慢性病等重大疾病综合防治和职业病危害防治，通过多种方式降低大病慢性病医疗费用。加强心理健康服务。三要实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让人民群众吃得放心。

（作者系中央党校经济学教研部主任、中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）