建立与数字经济发展水平相适应的收入分配制度

杜振华[①]　吕廷杰[②]
（北京邮电大学经济管理学院，北京 100876）

收入分配制度是社会生产关系的重要方面。随着新质生产力的发展和积累，与之相适应的社会生产关系特别是收入分配关系必须进行相应的变革与调整，才能保护和进一步促进新质生产力的可持续发展。而收入分配制度中如何处理效率与平等二者的关系是人类社会自产生以来就不断面对的矛盾与冲突，解决矛盾与冲突制度方面的微调与变革，才使人类社会呈现社会制度内部的繁荣以及社会制度的更替。今天的数字经济社会，数据作为新型的和关键的生产要素，深刻改变着人类社会的生产方式、生活方式和社会治理方式，在新质生产力中发挥着重要作用。中共中央国务院《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（简称“数据 20 条”）指出，“建立体现效率、促进公平的数据要素收益分配制度”“完善数据要素收益的再分配调节机制，让全体人民更好共享数字经济发展成果”，强调“加快构建数据基础制度”事关国家发展和安全大局。因此，建立体现效率促进公平的与数字经济发展水平相适应的收入分配制度，是构建数据基础制度的重要方面和重要内容，着力解决收入差距随着数据要素参与分配不断扩大问题，是适应数据作为继劳动、资本、土地、技术之后的第五大生产要素所带来的新质生产力发展，“激活数据要素潜能，做强做优做大数字经济”[③]，使新质生产力发展成果更多更公平惠及全体人民，实现社会主义共同富裕发展目标的关键。

一、数字经济分配制度中效率与公平涵义

分配制度中效率与公平具有不同的内涵。效率（Efficiency）在经济学上指的是在单位时间内完成的工作量，或者是某一工作所获得收益与所花时间和所有投入的比值。公平（Fairness），是指社会按照一定的法律、道德或社会标准，在社会成员中合理分配各种利益和权利。包括每个社会成员的人身平等、地位平等、权力平等、机会均等、分配公正等，这是制度、系统、社会活动的重要道德品质。公平在一切社会道德体系中都处于核心地位。作为一种普世的价值观，任何社会成员对公平的渴望和追求都十分强烈，政府保障公平也责无旁贷。现实经济生活中，人们一般所理解的公平具有公正和平等两重涵义。

公平的第一重涵义就是公正，它与效率没有矛盾，公平是效率的保证。公平是一种普世的社会价值和社会心理状态，是一种社会稳定机制。一个社会越公平，就越有效率，单位时间内创造的物质财富就越多。正是这种公平的机制，使人们之间形成了一定的收入差距，经过一定时期的积累后出现贫富悬殊。社会主义“以按劳分配为主体，多种分配方式并存”的

收稿日期：
基金项目：国家自然科学应急项目总课题：我国数据要素市场体系的顶层设计，（项目编号 72241422）项目主持人：吕廷杰。

[①]杜振华，北京邮电大学经济管理学院教授，硕士生导师，区域经济与产业发展研究中心主任。
[②]吕廷杰，北京邮电大学经济管理学院教授，博士生导师，中国信息社会 50 人论坛轮值主席。

[③]中共中央国务院.关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[BE/OL]，https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm。

分配制度的具体实施，也会形成人们收入的差距。正是人们对自身高收入的追求，才激发了人们对各种生产要素最大潜能的充分释放，进而形成较高的社会效率。

公平的第二重涵义是平等，效率与公平的第二重涵义存在着冲突和矛盾。平等（Equity）是指社会主体在社会关系、社会生活中处于同等地位，具有相同的发展机会，享有同等的权利。它包括机会均等和收入均等。机会均等指社会成员在生存和发展的机会起点以及机会实现过程中享有平等的机会和权力。收入均等指每个人所获得的报酬是相同的。收入平等意味着政府要不断地或定期地进行干预和再分配，以确保不平等积累到一定程度而招致社会动乱。

效率与公平的冲突，是政府在制定国民收入再分配与社会福利分配的方针政策时必须权衡的问题。现实人们所说的效率与公平的关系主要是指效率与公平的第二重涵义平等的关系，也是本文所涉及的效率与公平的关系。假如人们付出的劳动及其他生产要素的数量与质量不同，而得到的收入却是均等的，必然挫伤和抑制人们的劳动热忱和生产要素付出，从而影响效率的实现。二战后几乎所有社会主义国家形成的经济短缺，以及我国计划经济时期的“大锅饭”“平均主义”造成的普遍贫穷就是深刻的历史教训。要注重效率，就要承认人们的初始差别、能力差别以及付出的劳动和其他生产要素的差别。这才是公平，进而形成收入的差距。这使效率与公平成为一对永恒的矛盾。与新质生产力发展相适应的收入分配关系就是要权衡二者之间的关系，以尽量小的效率损失获得最大的平等。效率与公平对于社会进步来说，两者相辅相成。一个有效率的社会，才有满足人民群众不断增长的对美好物质文化生活需要的经济实力，才能不断提高其平等的程度；一个公平的社会，才能有社会的稳定和发展，才能调动人们的生产积极性，才能激发人们的创新和高效率[①]。

数据要素作为当前数字经济发展中新的和关键生产要素，在新技术、新模式、新产业、新业态、新领域、新赛道、新动能、新优势中，体现出乘数效应，发挥高质量发展的优势，在国民经济各领域发挥着放大、叠加、倍增的作用。由新质生产力发展所带来的效率提升，特别是在数据要素加持下，带来按生产要素分配的社会收入差距的扩大，这一方面促进了新质生产力以前所未有的速度增长；另一方面，也使公平问题即收入不平等问题变得越来越突出。而解决二者之间的冲突，加快建立与新质生产力发展相适应的分配制度变革，既是加快建立数据基础制度的内在要求，也是推动生产力迭代升级、实现现代化的必然选择。

二、数字经济社会收益不平等问题凸显

数字经济条件下，数据要素渗透于国民经济各领域，发挥着创新效应和乘数效应所带来的报酬递增、新质生产力发展的巨大作用。与工业经济时代相适应的社会分配制度由于仍滞留在原有的经济体系之中，这种渐变的分配制度变革和颠覆性创新所带来的垄断利润膨胀与集聚使收入分配不平等问题变得格外醒目。

（一）数字经济加速世界贫富分化

1.世界各国数字经济条件下不平等问题进一步加深

联合国开发计划署（UNDP）在《2019 年人类发展报告》中揭示了 21 世纪人类社会发展的不平等。指出“尽管有许多人都跨过了人类发展的最低门槛，但仍然存在广泛的不平衡”[②]。全世界极端贫困人口虽已大幅减少，但新一代伴随着数字经济的发展严重不平等正在显现。不平等在生命中积累，并被社会、经济和政治权力的不平衡不断加深，被快速发展的数字经济所推动。全球收入最高的 1%人口的收入增长是最贫穷的 50%人口的两倍。由不平等带来的战争和冲突频仍不断。UNDP 数据揭示，1980-2016 年世界主要国家和地区头部 10%人口收入占比所造成的不平等现象加剧。美国最富有的 10%人口的收入占总收入的 47%，中国占 41%，印度占 55%。世界头部 1%人口获得了 27%的收入增长，同时底部 50%人群仅获得

[①]阿瑟·奥肯.平等与效率——重大的抉择[M]，华夏出版社 1987 年中文版，第 68 页。

[②]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，2019 年，第一页。

12%的收入增长[①]。而这期间也正是数字鸿沟开始显现，以知识为基础的新经济持续发展，数字经济渐起时期。而随着数字技术发展及其应用的深入，数字经济在创造财富方面的加速器功能越发显现。在福布斯发布的2024年（第38届）全球亿万富豪榜中，全球共有2781位富豪上榜，创下历史新高，其财富总额也达到14.2万亿美元的历史纪录。人工智能（AI）成为顶级富豪们制造财富的密钥。市场对AI的追捧普遍提振了科技股。在福布斯前10位富豪榜单中，有6位发迹于科技行业。在过去一年里，全球科技亿万富翁的总财富增加了约7500亿美元，达到2.6万亿美元，超过了其他任何行业[②]。在《2024胡润全球富豪榜》中，榜单一半以上新增财富来自于AI领域。例如，凭借AI产业的高速发展，米哈游创始人蔡浩宇的个人财富暴增210%至670亿元[③]。

2.公共财富与私人财富呈现此消彼长态势

2019年人类发展报告指出：“国家越来越富有，而政府越来越贫穷”。2017年，全球顶部10%人口（美国、欧洲和中国最富有的10%）拥有超过70%的财富，顶部1%人口拥有33%的财富，而底部50%人口拥有不到2%的财富[④]。1970年以来，几乎所有国家的公共财富与国民收入之比都经历了下降过程。美国和英国的公共财富甚至成为负值。与此同时，所有国家的私人财富与国民收入之比都大幅提升。看似收入最平等的欧洲，私人财富净额占国民收入的比例也从1970年的250-400%上升到2015年的450-750%。增幅最大的是意大利和英国，这两个国家的比例增加了一倍多。在加拿大，私人财富收入比也大幅上升，从250%上升到超过550%。美国则从不足350%上升到约500%，日本从300%上升到近600%。俄罗斯这一比例在1990-2015年增加了两倍，从120%到370%。中国私人财富占国民收入的比例从1978年（改革开放之初）的110%上升到2015年的490%。相比之下，中国的公共财富价值与国民收入之比保持相对稳定（1978年为250%，2015年为230%）[⑤]。

3.数字鸿沟加剧

数字经济社会中，数字鸿沟不仅使低数字素养群体在获取服务或促成经济交易方面成为障碍，在成为“学习型社会”中更是削弱了其获取高收入的能力。所谓数字素养是指在数字社会中个体应具备的数字交互、处理、创新、安全保障、伦理道德等一系列素质与能力的集合。人们在获得数字技术的不平等呈现出基础能力趋同，高级能力差距扩大的趋势。基础能力是指获取、理解、评估、组织和检索信息的能力。而高级能力则包括对信息的批判性思维、信息创新、信息协作和信息隐私保护等方面。数字素养高的群体有更多的机会，而且通过数据要素和数据资产获得倍增收入和创新带来的超额利润。数字素养低的群体几乎被剥夺了一切发展机会，使社会的不平等扩大。更不平等的是先进技术，如电脑、互联网或宽带接入。移动电话等基础技术的趋同，虽然赋予了传统上被边缘化和被排除的人们更多的权力——更大的金融普惠[⑥]，但低数字素养群体却难以分享这一人类发展的成果。

[①]2019年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行。P110.

[②]AI成财富密码！福布斯2024富豪榜公布：扎克伯格猛增千亿美元，黄仁勋进全球前20，梁见后上榜[N]，每日经济新闻，2024-04-04。

[③]AI大爆发,2024胡润全球富豪榜中一半以上新增财富来自于AI领域[EB/OL],中国发展网,2024-03-28

[④]2019年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P131.

[⑤]2019年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P129。

[⑥]2019年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P201.

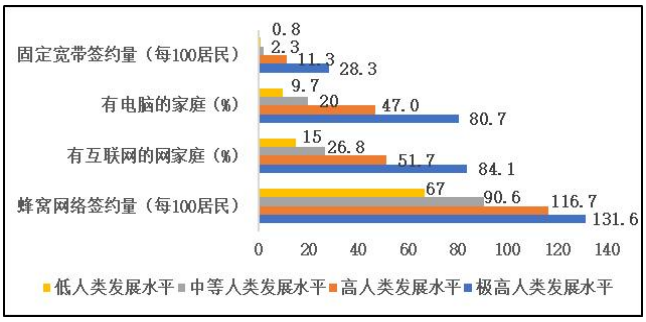

图 1　2017 年世界数字鸿沟表现为人类发展水平与获得技术的机会差距

资料来源：2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P202。

在数字技术更多赋能的领域，包括获得更多信息、从消费内容转变到生产该内容的潜力方面，各国及其各国内部不同收入人群之间不平等差距更大，而且还在继续增大。2017 年全世界有近 20 亿人还未使用手机。50 亿手机用户中，来自低收入和中等收入国家的近 20 亿人无法上网。2017 年全球每 100 名居民的固定宽带用户数仅为 13.3 人，其中，低人类发展水平国家为 0.8 人，极高人类发展水平国家为 28.3 人；每 100 名居民移动宽带用户中，低人类发展水平国家为 67 人，极高人类发展水平国家为 131.6 人。电脑和互联网的家庭分布也随着财富的不平等而出现悬殊差异分布（见图 1）。总之，收入的不平等、财富的不平等，延伸到现代数字经济社会，加剧了发展机会的不平等和数据资产的不平等，这一切进一步加深、加宽了数字鸿沟。而数字鸿沟的扩大使得收入的不平等和财富的不平等进一步加剧。

（二）中国数字经济条件下效率与公平状况

1. 工资性收入占比较为稳定

一个社会收入分配的平等与公平与否，一般要看工资性收入在各种生产要素收入中所占比重的大小。劳动获得的工资性收入占比越大，说明一个社会收入分配越公平。中国 2013-2022 年的 10 年中，工资性收入占比几乎变化不大，这也与中国公有制的主体地位有关。2022 年，中国居民人均可支配收入接近 3 万元，比 10 年前的 2013 年增长将近一倍，其中工资性收入占 68.7%，与 2013 年 68.2%相比，增加 0.5 个百分点；财产性收入占比从 9.3%增加到 10.8%，增加 1.5 个百分点；经营性收入占比从 22.5%下降到 20.6%（图 2）。工资收入是居民的主要收入来源，因此，未来的居民消费能力主要取决于工资水平的增长速度[①]。

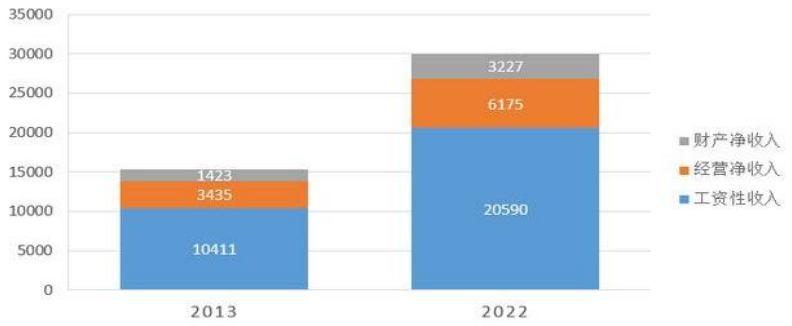

图 2　中国居民人均可支配收入结构及其分类

资料来源：国家统计局. WIND. 东亚研究院.

2. 基尼系数超过国际警戒线

基尼系数表示在全部居民收入中，不平等分配的收入部分占总收入的百分比。它是国际上用来综合考察居民收入分配平等程度的一个重要指标。每个人的收入有多有少，差距大时，

[①]林采宜. 中国居民消费地图[J/OL]，第一财经，2023-05-04。

基尼系数就高；差距小时，基尼系数就低。基尼系数一般介于 0-1 之间。在国际上，0.4 被认为是收入分配贫富差异的警戒线。

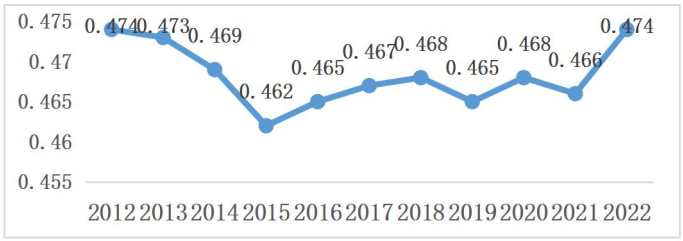

图 3　2012-2022 年中国居民人均可支配收入基尼系数

数据来源：2012-2019 年统计数据来自国家统计局，2020-2022 年为公开资料。

图 3 中，中国基尼系数在 2012-2022 年的 11 年中经过了一个先下降后缓慢波动上升的过程。2012 年最高时为 0.474。2015 年达到最低点 0.462，然后缓慢波动上升，到 2022 年又达到 0.474。这也与近年来中国数字经济发展轨迹相契合。说明数据要素参与市场收入分配后所带来的影响。此外，还可以看到，即使在最低点的基尼系数，中国收入分配差距也超过国际警戒线 0.4 的水平，说明收入差距较大。

在中国，底部 40%人口的收入在 2000-2018 年间以 263%的惊人速度增长，这快速减少了极端贫困，使中国迅速达到全面小康，并降低了全球极端贫困率。但这一增长率远低于中国的平均增长水平 361%，也仅为头部 1%的一半。如此不同的增长率导致了中国收入不平等的加剧[①]，这也说明数字经济增强了马太效应[②]。

3. 全员劳动生产率不断提高

改革开放的深入和数字经济的发展，使中国劳动生产率发生了深刻的变化。尽管经历三年疫情的冲击，数字经济却逆势而上，弥补了对各产业的冲击和劳动生产率的影响。图 4 可以看到，2018-2022 年 5 年来中国劳动生产率从 123,248 元/人上升到 152,977 元/人。但增长速度受三年疫情的影响出现波动，从 2018 年的 21.75%下降到 2020 年的最低点 2.73%。然后上升到 2021 年的 9.02%，再下降到 2022 年 4.18%。2020 年中国 GDP 是世界主要经济体中唯一实现正增长的国家，其中作为数字经济的电子商务的逆势增长功不可没。

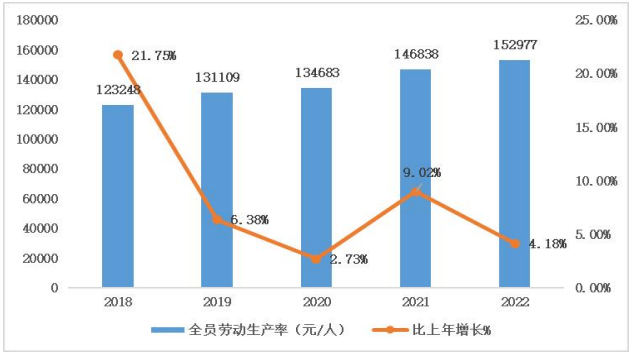

图 4　2018-2022 年中国全员劳动生产率及比上年增长

数据来源：国家统计局.国民经济和社会发展统计公报[N]，2023 年 2 月 28 日。比上年增长速度由笔者计算。

三、不平等差距扩大的原因分析

新质生产力的发展，使得国家之间、国家内部不同人群之间收入急剧分化。财富的马太效应在数字经济的加持下加速放大。20 世纪 80 年代以来，伴随着数字经济的发展，导致许

[①]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P119。

[②]马太效应：指经济社会发展的累计趋势，使贫者愈贫，富者愈富的现象，即资源和财富在社会中不断向少数人集中，导致社会贫富差距扩大。

多国家贫富差距不断扩大：高收入人群的收入大幅增加，而较贫困人群的税前收入几乎没有增长。其原因主要包括：

（一）制度方面的滞后性

1.国际避税造成税基侵蚀与利润转移

从国际上看，数字经济发展使富人可以利用离岸金融中心隐藏其资金，利用传统税收制度对数字经济发展的漏洞，减轻税收负担。2014 年，离岸金融中心的个人财富约为 7.6 万亿美元，超过全球 20 家最大公司的资本总额 5.9 万亿美元，也超过全球最富有的 1,645 人的总资产 6.4 万亿美元（图 5）。

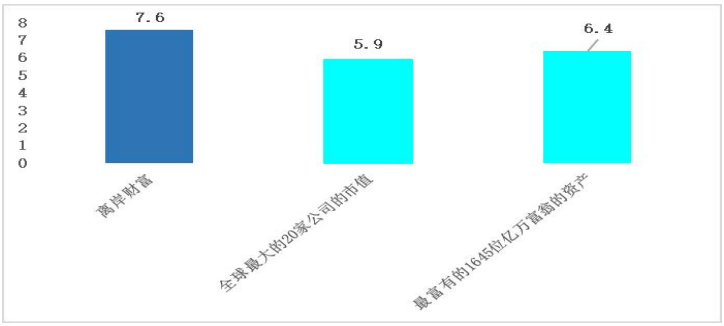

图 5　离岸财富价值与顶级企业价值或亿万富翁身价之和（单位：万亿美元）

数据来源：根据 Zucman(2015)、福布斯和英国《金融时报》500 强。

2015 年，全球跨国公司约有 40%的利润归因于无税或低税管辖。在一些低税收地区，政府收入也随着税率的下降而增加，这主要是税收洼地吸引了来自世界各地的许多企业。而那些数字经济发展较落后的国家，虽然也参与了经济活动，但根据传统税收管辖权，其政府却失去一部分税收收入。此外，一些互联网公司并没有转移生产资本，而是转移账面利润。跨国企业特别是大型跨国互联网企业利用成本分摊协议、关联交易定价等无形资产转让带来的在数字经济条件下收益归属判定的难题，是造成税基侵蚀与利润转移（BEPS）的一个重要原因。根据经济合作与发展组织（OECD）测算，每年 BEPS 造成全球税收流失在 1,000 亿美元至 2,400 亿美元，占全球企业所得税收入比重 4%～10%。

2.税率制度的变化

数字经济条件下所得税税率下降。从世界来看，1974-2018 年期间，无论是先进经济体、低收入发展中国家，还是新兴市场经济国家，最高个人所得税税率都在下降（图 6）。1981-2017 年间，欧盟最高企业所得税的平均税率从 50%下降到 25%，而平均增值税税率从 18%上升到 21%以上[①]。这意味着随着数字经济逐渐发力，新质生产力发展使高收入国家和高收入群体收入急剧增长，随着最高个人所得税税率和企业所得税税率的下降，税后可支配收入和利润也在快速增长，加剧了世界的贫富分化。在一项关于个人所得税税率对收入最大化是否最优的研究发现，所有被调查的国家的税率都远远低于最优水平[②]，这意味着这些国家可以提高税率，同时增加财政收入。因此，所有被纳入研究的国家都有更多的再分配空间。

[①]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P127.

[②] Klemm, A., L. Liu, V. Mylonas and P. Wingender.2018. “Are Elasticities of Taxable Income Rising?” IMF Working Paper WP/18/132. International Monetary Fund,Washington, DC.

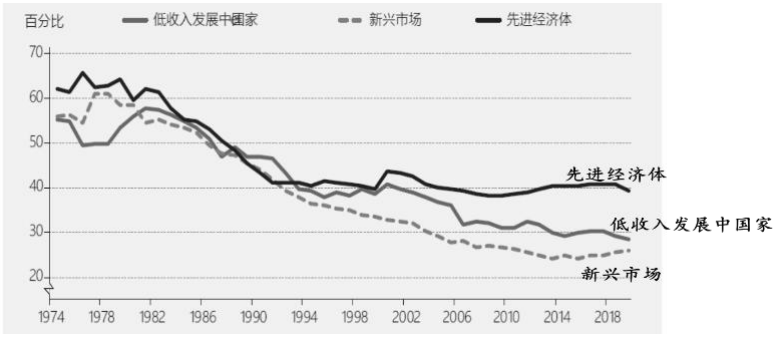

图 6　1974-2018 年世界各地最高个人所得税税率变化

数据来源：国际货币基金组织财政事务部的税收政策改革数据库。

（二）新质生产力的快速发展

数字技术具有分化和剥夺收入的潜能。当以数字技术为代表的新质生产力的发展积累到一定程度时，以适应传统产业生产力发展而建立的旧的生产关系特别是收入分配制度就会束缚新质生产力的发展。因此，就需要生产关系特别是收入分配制度做出相应的调整，从而推动新质生产力更快地发展。

1. 数字经济对人们收入的深刻影响

历史事实证明，技术革命的发生，会产生深刻而持久的不平等。工业革命将人类引向前所未有的福祉提升的道路，但它也开启了人类社会的分化，将工业制成品社会与农业初级产品社会分隔开来，一直延续到 20 世纪中叶。自动化和人工智能等技术正在取代由人类完成的工作，这将导致新的更大的分化。AI 技术被称为机器学习，尤其是深度学习，它使机器能够在翻译语言、识别图像、软件编码和语音等任务上与人类匹敌，甚至超过人类。AI 与数字技术的互动正在重塑以知识为基础的劳动力市场、经济和社会。这些技术也改变了政治、文化和生活方式。生产率和福祉的提高并非惠及每个人，缺乏这些资源的人可能会面临新的、更严重的剥夺[①]。

2. 网络效应增强了垄断带来的垄断利润

数字经济条件下，几乎所有的平台企业都受益于网络效应。当市场供求双方的参与者都更多时，平台的价值就会增加。因为买卖双方都依赖于平台寻找交易对象，要获得强力支持就必须保持大的体量。大型科技公司大量使用数据，越来越多地使用 AI。因此，所有平台共有的另一个网络溢出效应是，数据使用的规模经济，这使得这些公司易于获得市场势力。尽管这些平台为消费者降低了价格，但它们可以通过潜在限制竞争和选择来行使市场权力。此外，大型企业花费大量资金进行游说，以影响那些让它们保持垄断地位、将潜在新进入者拒之门外的政策。他们还可以利用手中的巨额现金储备，收购那些崭露头角的新平台。谷歌（Google）收购了它的竞争对手 DoubleClick（双击公司）和 YouTube（视频网站）。Facebook（脸书）收购了 Instagram（照片墙）和 WhatsApp（瓦次艾普）。这两家公司和其他公司一样，都是数百次合并的产物。当雇主在劳动力市场和产品服务市场都更拥有权力时，技术变革对收入分配不平等的影响就可能会被放大[②]。

3. 离岸服务外包使工资低于最低工资

虽然服务外包是数字技术和全球化的产物，但它也代表着工业化国家向过去临时工的回归。在发展中国家，它增加了临时工的数量。众包工作的报酬通常低于最低工资。说明数字技术如何通过不断提高的加价来影响收入和经济权力的分配，企业以牺牲工人和消费者的利

[①]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行,P211。

[②]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P207。

益来行使权力，这反映在劳动收入占比的下降和工资中值与劳动生产率的脱钩上[①]。当发达国家将自己的非核心业务外包给发展中国家时，发达国家正是利用全球网络和全球资源更快更多地实现自己的利益。这也造成了发达国家与发展中国家收入差距的进一步扩大。

4.人工智能使马太效应进一步增强

AI 会减少人类的一些工作并创建一些新的工作，所以企业工作的性质和内容会不断变化，这就要求员工在一生中不断学习。AI 和自动化往往使高技能工人更有价值，更受欢迎。各国发展实践表明，高工资高技能工人更能利用终身学习机会，而低技能、低工资工人的参与率要低得多。因此，它会让高技能人才在竞争中领先[②]，收入更快增长。

（三）传统收入分配关系的均衡被打破

1.劳动力收入与生产率增长脱钩

数字技术正在形成人类社会发展的新的不平等。数字技术作为新质生产力的一部分，正在重塑经济、社会、甚至政治生活等新的生产关系特别是收入分配关系，正在颠覆以往收入和经济力量在分配方面的稳定模式，使人类发展不平等不断扩大。自上世纪 80 年代以来，无论是发达国家还是发展中国家，劳动力收入所占比例均有所下降。同时，发展中国家投资品的相对价格下降了近 60%，其中 75%的下降发生在 1990 年以后。在投资品中，计算和通信设备的价格大幅度下降，使数字化转型企业更多尝试用资本取代劳动力。

20 世纪 80 年代是个分水岭，此前，许多国家底部 90%人口的实际平均收入一直与生产率增长同步。之后，这两个指标开始脱钩，劳动力收入增长赶不上生产率增长，这一时期也刚好是数字经济开始迅速发展的时期。国际劳工组织记载了 52 个发达经济体的类似脱钩，显示从 1999-2017 年，劳动生产率增长 17%，而实际工资增长 13%[③]。

2.数字经济对三次产业全要素生产率提升不同

全要素生产率(TFP)又称“索罗余值”，是指资本和劳动等要素投入之外的技术进步导致的产出增加，是剔除要素投入贡献后所得到的残差，一般被视为技术进步对经济发展作用的综合反映。TFP 的提高也可以说是新质生产力的主要表现形式。从我国三次产业看，2000-2022 年，第一产业数字经济全要素生产率平稳发展，由 1.03 上升至 1.04，提升幅度较小，是三次产业中最低的。第二产业受三年疫情影响较大，10 年间整体呈现先升后降态势，由 2012 年的 1.65 上升至 2018 年的 1.69，随后持续下降至 2022 年的 1.54，处于居中的位置，高于第一产业低于第三产业。第三产业数字经济全要素生产率波动中快速提升，由 2012 年的 1.70 上升至 2022 年的 1.90，提升幅度较大[④]，是三次产业中上升幅度最高的(图 7)。数字经济 TFP 的差距是形成三次产业人们收入差距的基础。

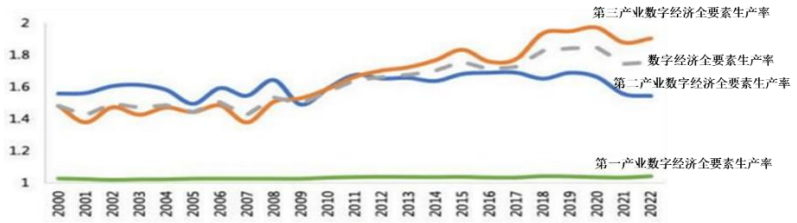

图 7　2000-2022 年中国三次产业数字经济全要素生产率变动趋势

资料来源：中国信通院.中国数字经济发展研究报告[R]，2023-04-28。

[①]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P214。

[②]资料来源：2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P212.

[③]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P201.

[④]中国信通院.中国数字经济发展研究报告[R]，2023-04-28。

（四）教育差距与数字鸿沟的叠加效应

能力是人类发展的核心。许多国家基础能力逐渐趋同，但高级能力出现差距。2017 年，低人类发展水平国家 42.3%的成年人接受初等教育，而极高人类发展水平国家[①]这一比例为 93.5%。低人类发展水平国家仅有 3.2%的成年人接受了高等教育，而极高人类发展水平国家这一比例为 28.6%（图 8）。

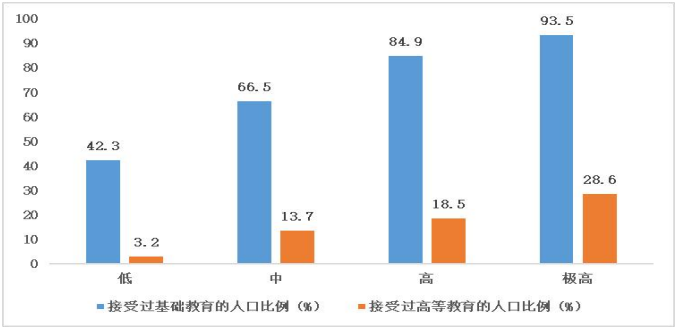

图 8　2017 年世界人类发展指数组别中接受基础教育与高等教育的人口比例

资料来源：2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P34。

教育差距与数字鸿沟的叠加效应，进一步加大了发达国家与发展中国家之间、同一国家内部不同收入人群之间收入差距。

四、建立体现效率促进公平的制度安排

一个国家不同社会阶层收益分配的多少，制度起着十分重要的作用。制度不仅引导人们的利益取向，也约束了人们的选择。在一定的制度条件下，用于调整人与人之间生产关系中的政策设计是数字经济条件下在收入分配中体现效率与公平的核心。

（一）建立多维的政策组合

1. 提升效率体现公平的顶层设计

针对人类发展目前存在的基本能力趋同，高级能力分化的不平等动态，联合国开发计划署提出了从根源上解决收入不平等的方案：超越收入，超越平均，超越当下。所谓“超越收入，任何对不平等有意义的评估都必须考虑收入和财富。但同时必须超越金钱本身，理解人类发展其他方面的差距及其成因”。例如社会制度、医疗健康制度、教育制度和分配制度等。只考虑收入和财富的不平等，是无法解释这些问题的。数字经济条件下，一个人在教育方面的劣势会与创新为特点的新质生产力渐行渐远，并在一生中不断积累，进而形成贫困的积累。所谓超越平均，即对不平等的分析必须超越将分配信息简化为单一数字的平均值，去考察全体人口、不同地点和时间中不平等的不同情况。所谓超越当下，即现在的不平等会与重大的社会经济和环境力量相互作用，塑造未来的不平等。制度设计、技术进步，例如机器学习和 AI 等可能会造成整个群体甚至是国家的落后，从而造就一个不确定的未来。

谋划我国建成全面小康后，如何在数字经济的制度设计上巩固这一发展成果，从健康、教育、尊严和人权上体现效率促进公平。党的十九届四中全会提出“提高劳动报酬在初次分配中的比重”“健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制”“发展慈善等社会公益事业”“重视发挥第三次分配作用”的顶层设计，应在数字经济条件下进一步具体落地。在数字素养基础能力趋同下，提高人们的高级数字素养，以塑造适应新质生产力的劳动者。

[①]联合国开发计划署编制了人类发展指数（Human Development Index，简称 HDI），评估人类发展三大基本维度（即健康长寿的生活、知识以及体面的生活水平）所取得的平均成就的综合指数。人类发展指数在 0-1 之间，越接近 1，反映人类发展水平越高。小于 0.550 为低人类发展水平；介于 0.550—0.699 之间为中等人类发展水平；介于 0.700—0.799 之间为高人类发展水平；大于等于 0.800 为极高人类发展水平。

2.解决高级能力不平等的市场前中后政策

解决基本能力和高级能力方面的不平等对全社会公平的实现其副作用相对要小。联合国开发计划署认为，基本能力主要包括儿童早期的存活、初等教育、入门级技术和对重复出现的冲击有复原力。高级能力主要包括所有层次都获得优质医疗、优质教育，有效获取当代技术，面对未知的新冲击有复原力。这些政策，主要着眼于收入以外能力的趋同和分化。中国实现全面小康后，九年义务免费教育已惠及所有适龄国民，但逆转高级能力分化还有待高等教育的普及和质量的提高。一个社会在人们的生命中越早采取这些政策或制度，在生命后期通过其他政策所需要的干预就越少。这些减少能力差异的市场前政策，能帮助每个人更好地进入劳动力市场。市场中政策影响个人工作时的收入和机会分配，从而塑造加剧或减轻不平等的结果。市场后政策对市场和市场中政策共同造就的收入和机会分配的不平等造成影响。此外，考虑收入的普惠性扩展政策是共同促进公平与效率提升，提高人们的数字素养，使之转化为更广泛共享的数据要素、数据资产的收入增长，进而从根本上解决经济发展中的不平等问题。

3.提高全民的数字素养

提高全民的能力会释放一个国家的生产潜力[①]。具有覆盖全民的政策有助于提高共同富裕的基础。在国家层面建立强大的数据生态系统并投资于能力建设至关重要，对人力资本的投资可以修正几代人的不公正和不平等。投资基础设施和培育人们的数字素养，以促进机会、技术和创新，被证明是可行的路径。提高全民数字素养，是实现“数据 20 条”提出的“充分实现数据要素价值、促进全体人民共享数字经济发展红利”的重要保障。

（二）加强教育的投入

通过教育，来自相对贫困家庭背景的学生可以提升其社会流动的机会。在中国，可将九年义务免费教育进一步延伸至高中阶段。各国发展情况表明，提前失学或没有接受过高质量教育的儿童，学习上的差距可能会成为一个贫困的泥淖，影响他们的一生，甚至会影响到两代人[②]。对于没有任何资源的社会底层人士，教育是走出代际贫困复制的唯一通道。数字经济条件下，AI 技术可以使工人从繁重的劳动中解脱出来，协作机器人甚至有可能减少工作压力和伤害，但工人却面临着失业的风险。随着数字经济发展的深入，高级能力的不平等正在国家之间和国家内部加剧。各国的实践证明，教育投入的增长是提高效率促进公平实现，成本最小的投入。

（三）促进公平的反垄断政策

近年来数字经济的发展，使企业的市场力量在不断增强，世界上占利润分配前 10%的公司处于领先地位。随着工资收入在总收入中所占比例的下降，以及在许多情况下不平等程度的加剧，企业的市场权力（以加价衡量）也在不断增强。从世界来看，利润涨幅最大的是位于加价分配前 10%的公司。当股东和高管积累的财富超过工人时，企业拥有更大的市场权力会加剧不平等。解决不平等的核心问题，就是要解决权力不平衡问题。一些证据表明，反垄断政策可以在不产生间接成本的情况下重新分配财富，并对整体经济产生积极影响。在垄断的市场中引入更多的竞争可以减少贫困，增加家庭福利，促进经济增长和生产力提高。把握住竞争的分配效应是政策制定的核心。例如通过反垄断措施创造平等的市场环境，可以同时提升平等和效率[③]。

（四）完善社会保障制度等公共服务政策

[①]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P233。

[②]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P214.

[③]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行。

1.再分配政策效力快捷显著

实行再分配政策应对不平等对于发达经济体和发展中经济体的作用都是立竿见影的。联合国开发计划署数据表明，2017 年再分配型政策——直接税和转移支付使发达国家和发展中国家可支配收入的基尼系数都有所下降。政策实施后，发达国家基尼系数由 0.48 降为 0.31，发展中国家则由 0.49 降为 0.45。“转移支付是一个巨大的均衡器，它主要流向低收入家庭”[①]。

通过税收和公共支出进行的再分配，是解决不平等的一个关键决定因素。直接税和转移支付之所以重要，不仅是因为它们会减少可支配收入的不平等，而且在教育和健康等实物转移方面的支出增加，不仅可以减少能力的不平等，而且可以进一步减少收入的不平等。重要的是，减少收入和机会方面的不平等也可以相互加强。财政政策可以在很大程度上解决收入和机遇的不平等。

2.增加公共产品和公共服务的供给

公共政策可以通过精心设计将资源分配给社会中的不同群体和不同的支出领域，最大限度地发挥再分配的作用。从 2022 年全球基尼系数排名前 10 位的国家可以看到，收入分配较平等的国家一般政府提供的公共服务和公共产品都较多，特别是教育医疗等基本由政府提供，弥补市场分配的不足。如基尼系数排在前三的挪威(0.25)、瑞士(0.26)、冰岛（0.27）等国家。财政政策应倾向于增加对较低的 10%人群的开支，增加转移支付，或增加对资助弱势群体的开支。在公共产品和服务上的投资——包括教育系统、基础设施、健康设施和安全——也可能不成比例地惠及那些原本无法获得这些服务的较低 10%人群。总而言之，再分配是救济收入和能力不平等的有力手段[②]。

3.尽快征收遗产税和赠与税

遗产税和赠与税对于一个社会来说是一种良税。既不会降低效率，同时还会促进公平的实现。对于中国来说，数字经济条件下，这也是建立体现效率促进公平分配制度的重要方面。此外，在所得税上，根据前面的分析，许多国家都有通过增加税收来增加再分配的空间。

（五）国际税收合作解决 BEPS 问题

全球化不仅仅意味着商品、服务、金融、人员和数据流动的增加，企业如何构建供应链的决定，会影响到全球的投资、生产、贸易、移民和税收。因此，更加一体化的全球经济需要国际性合作和规则，以确保公平竞争，避免在税收（尤其是企业所得税）、信息披露和法规方面出现恶性竞争的情况。全球协作以共同应对企业数据跨境流动出现的税基侵蚀和利润转移（BEPS）问题。2013 年 20 国集团（G20）委托经合组织（OECD）主导设计“双支柱”方案，136 个国家（地区）就国际税收新框架于 2021 年 10 月达成了共识：无论已经征收的还是即将征收数字税的国家，都将根据“双支柱”方案于 2024 年进行征税。目前全球最低税率在欧盟等多国落地，有效削弱了 BEPS 问题对多数国家带来的利益侵害，标志着一个世纪以来国际税收规则体系在数字经济条件下的根本性变革。我国作为 G20 成员国，对跨国企业征收数字税虽然目前喜忧参半，但毕竟在一定程度上推动了公平的实现。

参考文献：

[1]刘浩锋.和谐社会主义经济学原理[M],世界文艺复兴出版社,2012。

[2]任瑞敏.试论公平——效率同一逻辑下我国共同富裕的实践探索[J],思想教育研究,2022-02：42-48。

[3][美]戴维•赫佐格（David Herzog）著.沈浩，李运译，数据素养：数据使用者指南[M]，中国人民大学出版社，2018-01 版.

[①][美]阿瑟·奥肯编著，陈涛译.平等与效率：重大的抉择[M]，中国社会科学出版社,2013-08，P46.

[②]2019 年人类发展报告超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等[M]，联合国开发计划署（UNDP）出版发行，P243.

[4]朱冬英. 关于按生产要素分配的公平与效率问题[J],社会科学,2004-08.
[5]厉以宁.经济学的伦理问题[M]，北京大学出版社,1997 年。
[6]程立显,论社会公正、平等与效率[J]，北京大学学报：哲社版，1999.
[7]茶洪旺.加快形成与新质生产力相适应的新型生产关系[N],中国经济时报,2024-03-19.

作者简介：
杜振华，女，北京邮电大学经济管理学院教授，硕士生导师，区域经济与产业发展研究中心主任。研究方向：应用经济学、数字经济、数字贸易、财政学等。
吕廷杰，男，北京邮电大学经济管理学院教授，前经济管理学院院长，博士生导师，中国信息社会 50 人论坛轮值主席。研究方向：通信管理、信息经济学以及电子商务等。

基金项目：国家自然科学应急项目总课题：我国数据要素市场体系的顶层设计，（项目编号 72241422）
项目主持人：吕廷杰