

我国收入分配改革的思路 和政策建议

余 斌 陈昌盛

国务院发展研究中心宏观经济研究部

2011年7月

中国发展高层论坛由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办，宗旨是在中外企业家、学者和政府官员之间建立起对话和交流的平台，促进中国了解世界，同时也让世界更好地了解中国。从2000年至今，论坛已成功地连续举办了十二届。

本报告是第十二届中国发展高层论坛的背景报告之一。作者余斌，国务院发展研究中心宏观经济研究部部长；陈昌盛，国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员。

内 容 提 要

本报告首先对我国收入分配存在的主要问题进行了分析，并从初次分配、二次分配两个方面深入探讨了导致这些问题的深层次原因。随后报告提出了未来我国收入分配改革的思路 and 原则，并从推进资源和要素价格改革、完善最低工资制度、完善国有企业利益分配机制、增加财产性收入、强化税收对收入的调节作用、积极推动农民工市民化、激活需求潜力、加快完善社会保障体系、积极发挥“第三次分配”作用等九个方面提出了相关的政策建议。

【关键词】 初次分配 二次分配 第三次分配

目 录

一、收入分配存在的主要问题.....	1
（一）劳动者报酬和居民收入占GDP比重偏低，且持续下降.....	1
（二）城乡、地区、行业和社会成员间收入差距仍在扩大.....	2
（三）收入分配秩序不规范，寻租和投机现象比较突出.....	3
二、深层次原因分析.....	4
（一）初次分配领域的主要原因.....	4
（二）二次分配领域的主要原因.....	7
三、未来我国收入分配改革的思路 and 原则.....	10
（一）基本思路.....	10
（二）基本原则.....	11
四、相关政策建议.....	12
参考文献.....	14
编者说明.....	16

收入分配结构既是经济体系运行的结果，又是推动经济发展最基本的动力结构。收入分配结构如果不合理，将会反作用于经济社会运行本身，使其存在的弊端进一步扭曲、放大，甚至阻碍经济社会发展。拉美国家长期陷入中等收入陷阱就是一个鲜活的教训。近年来，我国收入分配领域暴露出一些突出问题，不仅影响了我国居民消费增长和经济稳定发展，一定程度上也影响了安定团结和社会和谐。“十二五”时期，合理调整收入分配关系，提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重，实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，形成公平合理的国民收入分配格局，是推动经济发展方式转变取得实质性进展的关键环节。

一、收入分配存在的主要问题

经过多年的改革，我国建立起了以按劳分配为主体、多种分配方式并存，按劳分配与按生产要素分配相结合的基本分配制度¹。通过把市场竞争机制引入到收入分配领域，克服了计划经济体制下收入分配中的平均主义倾向，极大地解放了生产力，推动了经济社会的快速发展。然而，随着我国经济社会发展进入新的阶段，受改革不彻底、制度不健全、调控不到位等诸多因素影响，收入分配呈现出比例失衡、差距拉大的趋势，一些弊端逐步凸显出来，成为社会关注的焦点。收入分配问题涉及到每个社会成员的切身利益，从不同的视角和立场出发，会看到不同的矛盾和问题，但归结起来突出表现在以下三个方面。

（一）劳动者报酬和居民收入占 GDP 比重偏低，且持续下降

劳动者报酬占 GDP 比重是初次分配的结果，居民收入占 GDP 比重是在劳动收入基础上进行二次分配后的结果，还包括居民的财产性收入和转移性收入等非劳动收入。前者通常可以通过收入法 GDP、资金流量表和投入产出表三个数据渠道获取，后者主要通过资金流量表获取。由于三种统计的方法不同，得出的数据口径并不完全一致，这也成为目前国内关于收入分配结构问题存在争论的重要原因。

但是，无论用哪种数据口径，都可以得到自 1995 年以来我国劳动者报酬占

¹ 从 1956 年基本完成社会主义改造算起，我国收入分配制度的演变大致可以分为三个阶段：（1）1956~1978 年，是高度集权、具有平均主义倾向的计划分配制度；（2）1978~1997 年，以按劳分配为主体，多种分配方式并存的收入分配体制（本阶段可以以 1987 年为界进一步细分）。（3）1997 年至今，确立按劳分配为主体，多种分配方式并存，按劳分配与按生产要素分配相结合的基本分配制度。重要分界点是党的十一届三中全会和十五大。

比持续下降的结论。综合看，2008 年我国初次分配中劳动者报酬占GDP比重为42%左右（介于39%与46%之间）²，相比1995年下降约10个百分点。而同期企业所得、政府生产税净额占GDP比重都有明显上升。因此，初次分配中企业和政府获取越来越多，而劳动者获得越来越少。受劳动收入持续下降影响，加上财产性收入占比也在下降，2008年居民收入占GDP比重为55%左右，比1995年水平降幅超过了10个百分点。

从国际比较看，我国劳动者报酬占GDP比重、居民收入占GDP比重都明显低于发达国家当前水平。在主要发达经济体中，劳动者报酬占GDP份额一般介于50%-57%之间，居民收入占GDP比重则介于65%-72%之间。与发展中大国相比，我国劳动者报酬占GDP比重高于印度（28%）、阿根廷（36%），与巴西（41%）相当，略低于南非（44%）和俄罗斯（45%），但这些国家没有出现我国当前面临的持续下降问题。

就特定发展阶段看，有两个基本特点。一是工业化加速推进特别是重化工业阶段，劳动者报酬占比会相对偏低，并伴有少数年份下降，但持续下降现象罕见。例如，日本、韩国在其重化工业阶段，劳动者报酬占比也曾出现过低于40%的年份，但没有出现过长期下降。二是无论是老牌英美工业化国家，还是二战后的工业化国家，初次分配中劳动者报酬占比始终是各要素中占比最高的，而且工业化进程中该比例总体呈上升趋势，并随工业化完成而趋于稳定。我国劳动者报酬占比和居民收入占比偏低，一定程度上是发展阶段的体现，但自1995年以来呈现出持续下降趋势，用发展阶段已经不能给出充分解释。

（二）城乡、地区、行业和社会成员间收入差距仍在扩大

1. 城乡差距是居民收入差距的最大来源。近年来，我国政府十分重视三农问题，先后出台了一系列支农、惠农政策，城乡差距拉大的趋势得到了一定遏制。1985年城镇居民人均可支配收入为农村居民人均纯收入的1.86倍，2007年达到3.33倍的高位，2008年略有下降但仍为3.31倍，2009年又扩大至3.33倍，绝对收入差距超过12000元。从分组数据看，2008年城镇居民高收入户人均可支配收入是低收入户的5.7倍，农村高收入户人均纯收入是低收入户的7.5倍，而城镇高收入户人均可支配收入则是农村低收入户人均纯收入的23.1倍。另外，从衡量收入分配的基尼系数看，农村和城镇各自的基尼系虽然近年来有所上升，但

² 受金融危机影响，企业利润大幅下降，2009年各省收入法GDP核算，劳动者报酬占比上升为46.6%，但是否是趋势性改变还有待观察。

都低于 0.4 的水平（2007 年农村为 0.38，城镇为 0.36），也低于全国的基尼系数。根据收入差距贡献分解，城乡收入差距对全国收入差距的贡献率约为 48%，我国居民收入分配差距很大程度上依然反映的是城乡收入差距问题。

2. 地区发展不平衡拉大区域收入差距。在我国区域协调发展战略推动下，近年来资本、产业向中西部地区转移的趋势明显，地区发展不平衡带来的区域收入差距问题没有明显恶化。但是，发展不平衡、区域收入差距大等问题依然突出。从城镇居民人均可支配收入看，全国最高省份与最低省份之比，由本世纪初的 2.2 倍扩大到 2009 年的 2.4 倍，绝对收入差距为 17000 元。得益于惠农政策的持续实施，农村居民人均纯收入最高与最低之比，由 2000 年 4.2 倍扩大到 2006 年 4.6 倍的高点后，近年来有所回落，2009 年降低到 4.18 倍。但地区之间的城乡居民收入差距依然很大，明显高于全国城乡平均差距，最高省份的城镇居民人均可支配收入与最低省份的农民人均纯收入之间的差距，由 9 倍扩大到 9.7 倍，绝对收入差距高达 25800 元。

3. 行业收入差距拉大。改革开放之初，我国各行业间收入水平差异不大，最高与最低之比为 1.8 倍，随后呈逐步扩大趋势，2000 年达到 2.63 倍。据人力资源和社会保障部研究报告显示，按大行业划分看，2009 年我国职工平均工资最高的金融业工资是最低的农林牧渔业工资的 4.7 倍；按细分行业看，职工平均工资最高的证券业是最低的畜牧业的 15.93 倍。如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异，实际收入差距更大。除了行业特征和技术密集等合理因素外，当前我国行业间的收入差距很大程度上是垄断因素导致的。

4. 社会成员间差距拉大，基尼系数持续攀升。改革开放之初我国是一个平均主义盛行的国家，基尼系数只有 0.16。随着经济体制和收入分配改革的深入推进，市场竞争机制逐步建立，居民收入差距不断扩大。1990 年基尼系数达到 0.35,2008 年则攀升到 0.47，在世界主要经济体中属于偏高的国家。全国居民收入调查显示，从 1988 年至 2008 年，收入最高 10% 人群和收入最低 10% 人群的收入差距，从 7.3 倍上升到 23 倍。

（三）收入分配秩序不规范，寻租和投机现象比较突出

首先，公务员及企事业单位工资制度不够规范，地区间、部门间及国有企业间收入差别很大，很多灰色收入没有纳入正常管理范围，造成“工资不高、收入不低”的局面。其次，国有企业职工享有的补贴、津贴、奖金、实物分配等制度外收入名目繁多，没有得到有效约束。国企高管职务消费很多采取实报实销的形

式，不受约束，弹性空间很大。再次，政府职能转变缓慢，地方政府为了追求GDP规模，在招商引资及资源开发中恶性竞争，使房地产开发、自然资源开采、土地出让等领域投机行为比较突出，也容易滋生腐败。目前高房价已经成为引发居民收入差距拉大的新的重要因素。此外，由于政治体制改革相对滞后，对领导权力的约束机制不够健全，部分领导干部利用权力寻租的问题时有发生。由此获取的非法收入，不仅恶化了收入分配关系，而且降低了经济社会整体运行效率。

收入分配格局决定基本的需求结构，收入分配格局恶化影响经济社会持续发展。从宏观看，国民收入中资本所得（特别是营业盈余占比）持续提高，正是我国近年投资率持续保持在40%左右的重要原因之一。而与高投资率相对应，我国消费率持续走低，消费需求增速一直低于GDP增速。作为居民消费需求的主要来源，劳动收入占比持续下降是主因。从微观看，由于居民收入差距持续拉大，具有高消费倾向的低收入者无钱消费，加上二次分配的逆向调节，进一步恶化了低收入者的处境，导致内需相对不足，产业升级缓慢。可以说，正是收入分配格局不合理，一定程度上固化了我国过度依赖投资和出口的发展模式，成为阻碍经济发展方式转变的重要原因。而且，收入分配关系不合理，对社会稳定、和谐的冲击与破坏作用也在逐步显现，加快调整和理顺收入分配关系成为“十二五”时期最为紧迫的任务之一。

二、深层次原因分析

我国收入分配领域存在上述矛盾和问题的原因十分复杂。既有特定发展阶段的共性原因，也有生产力发展总体水平不高、经济结构不平衡、二元经济特征突出、国有经济布局不合理等反映我国特殊国情的原因。市场化改革和竞争机制的引入，也会导致收入分配差距拉大。纵观发达国家的发展历程，在居民收入由低向高的演变过程中，都曾面对过调整和处理收入分配差距拉大问题。我国当前收入分配领域出现的这些问题，并非改革开放的基本方向出了问题，根本性的原因还是在于改革不彻底、市场不健全、制度不完善和政府职能转变滞后等。

（一）初次分配领域的主要原因

对于初次分配中劳动者报酬占比偏低的问题，社会上存在一些似是而非的观点，主要有以下三种。第一，资源禀赋决定论。认为我国人口多，劳动力丰富且长期供大于求，是造成劳动者报酬偏低的主因。这种观点一定程度上可以解释劳动者报酬偏低，但不能解释近年来的持续下降问题。新世纪以前我国劳动力供大

于求的矛盾更加突出，近年来劳动供给相对少了，但为什么劳动者报酬占比反而还下降呢？第二，统计口径论。认为劳动者报酬下降是近些年统计口径调整的结果，并不是我国真正出了问题。但是我们通过多种方法，剔除统计口径调整因素，劳动者报酬占比下降问题依然明显存在。第三，结构变化论。认为随着工业化进程推进，我国三次产业结构变化表现出第一产业占比明显下降、第二产业和第三产业占比上升的趋势。而第一产业主要靠劳动投入，劳动者报酬占比高达80%-90%。相对而言，第二、三产业中劳动者报酬占比偏低。正是劳动者从第一产业转移到二、三产业，使劳动者报酬总体不断下降。结构变化论认为这是市场机制的正常作用，不用过多干预。这种结构理论，可以在一定程度上解释一国高速增长阶段劳动者报酬占比的适当降低。但是这种产业结构变化，是所有工业化国家的共性特征。从国际比较看，很多发达国家在此阶段并没有出现像我国这样的长时期大幅下降情况，说明我国的问题一定另有原因，不能用产业结构变迁来做简单解释。应该说，这三种解释都没有抓住问题的关键。

1.市场体制不完善，存在明显的价格扭曲和主体扭曲

第一，基本要素价格扭曲。要素价格改革滞后，导致资源错配，并恶化了劳动者地位。历史数据证实，在我国资本和劳动之间替代弹性总体为1。也就是说企业是选择多用资本还是多雇工人，关键看资本和劳动之间的相对价格。虽然我国劳动力价格整体便宜，但由于资源要素价格被人为压低，例如工业用地价格“零地价”，水价仅为发达国家的10%-15%，矿产资源税费很低，排污等环境收费很低，信贷利率和汇率也偏低。正是资本要素价格被人为压低，使得劳动力要素也必须长期保持低水平，否则就会发生资本对劳动的替代。

第二，市场主体扭曲，机会不均等，非公经济和中小企业发展不足，使社会就业不充分。在行业准入、信贷等方面，具有明显向国有企业倾斜的特征，使得就业吸纳能力大的中小企业和服务业，面临众多“弹簧门”或“玻璃门”，得不到有效发展，影响了人力资本的充分就业，必然影响劳动者报酬的提高。

第三，国有经济占用大量社会剩余，但收益并不为广大居民分享。集中表现为低利率环境下，全国信贷大多数流向了国有企业，而国有企业多数投向资本密集型产业，就业拉动能力很小。而且靠国家大量投入所产生的收益，没有形成规范的全民分享机制，更多地支持了国有企业进一步低效率扩张。

第四，行业垄断和行政性垄断突出，行业间收入分配差距并非竞争力和人力资本差异的体现。目前我国行业收入差距，主要是垄断行业与竞争性行业的收入

差距，这种差距并非人力资本质量和工作复杂程度的体现。其实质是国有资本收益被少数人群占有，不仅拉大了居民收入差距，而且破坏了市场竞争环境。

2. 劳动力市场不健全，劳资关系尚未根本理顺

一是劳动力市场存在着一定的就业歧视。具备相同知识水平、工作能力和工作经历并最终表现出相同劳动生产率的劳动者，由于受户籍、性别、年龄、家庭背景等因素的影响，在就业机会、职业选择和薪金待遇等方面往往受到不公正的待遇。特别是劳动用工制度的“双轨制”直接导致了同工不同酬，人为拉大了初次分配的劳动报酬差距。

二是劳动力市场存在城乡分割、行业分割和地区分割的问题。这些因素导致劳动力流动成本高，使劳动力资源难以在全社会范围内得到优化配置。尤其是户籍制度赋予农民的特定身份，使得农民工在进城务工的过程中遇到就业机会、社保待遇、子女就学、住房等方面的障碍，致使其难以真正市民化，很大程度上限制了农民工的自由流动。另外，垄断行业的高就业壁垒使得普通劳动力更是难以自由进入。城乡、行业以及地区之间劳动力市场的分割，导致劳动者收入差距处于刚性状态，甚至有扩大趋势。

三是协调劳资关系的有效机制缺失。在我国劳动力供给结构性过剩条件下，劳动者尤其是仅具备简单劳动能力的劳动者可选择余地小、谈判能力较弱，往往只能被动地接受企业的分配方式和分配结果。与此同时，一些企业还未建立工资正常增长机制，随意压低、拖欠工人工资的情况时有发生，使得部分就业人员工资报酬和福利待遇偏低，从而对初次收入分配中的劳动者报酬产生不利的影响。

四是劳动者权益保障制度不完善。劳动者权益保障方面的法律法规仍不完善，部分地区相关法律的执行明显向资方倾斜，劳动者的正当权益未能得到有效保护，也是劳动者报酬在要素分配中占比偏低的重要原因。

3. 土地和资本市场化程度低，财产性收入增长缓慢

从土地市场发展情况来看，随着规模化经营、现代设施农业的不断发展等，农村土地流转也呈现加速态势。但是，由于土地流转市场尚未形成、流转信息不畅、土地评价缺乏依据，导致流转价格偏低，农民很难通过土地承包经营权转让，获得土地规模化的经营收益。而现行的户籍制度和就业管理制度为农民进城谋生设置了许多无形门槛，非农就业成本和风险提高。此外，近年来，一些地区以招商引资、兴建开发区、推进城镇化为名，强制性地征用大量农村集体土地，导致失地农民大量增加，而由于政府垄断土地出让，征地补偿范围狭窄、标准偏低，

使得农民无法分享土地非农化的增值收益，其土地财产收益被严重侵害。

从资本市场情况来看，利息收入是我国居民财产性收入的重要来源。但由于利率管制、资本市场监管缺失等因素，导致居民财产性收入占比长期偏低。我国银行业的存贷利差一直高于世界上多数银行的水平，存贷差成为银行业最主要的利润来源。管制下的存款低利率，其实质是居民部门对政府和企业部门提供了资本价格补贴，其结果必然导致居民财产性收入向政府和企业转移。此外，我国资本市场在上市公司治理结构和分红制度等方面尚未形成完整的法律规范，侵吞小股东利益的现象依然存在，损害了中小股东获得资产收益的权利，广大居民难以通过资本市场获得更多的财产性收入。

（二）二次分配领域的主要原因

1. 政府职能转变滞后，公共服务供给不足

基本公共服务能为最广大的居民，特别是低收入人群提供最基本的保障，它是政府通过实物转移方式调节收入分配最有效的手段，具有明显的再分配作用。国际经验表明，随着一国发展水平的提升，政府公共服务支出占政府总支出的比重呈现逐步上升趋势。特别是人均 GDP 在 3000 美元至 10000 美元阶段，随着居民消费逐步由耐用品消费向服务消费升级，公共服务在政府支出中的比重将显著提升。当人均 GDP 超过 1 万美元后，政府公共服务支出占比将逐步趋稳。

虽然经过近年持续加大投入，我国政府公共服务支出总体仍然不足。2008 年，教育、医疗和社会保障三项公共服务支出占政府总支出的比重合计仅为 37.7%，比人均 GDP3000 至 6000 美元国家的平均水平低 16.3 个百分点。其中，医疗支出比重低 7.9 个百分点，社会保障支出比重低 10.3 个百分点。我国医疗和社会保障支出不足问题十分突出，在主要经济体中仅略高于印度的水平。我国政府教育支出总量尽管达到了较高水平，但也存在资源分布不均衡等问题。

由于政府公共服务支出总体不足，迫使居民用自身的收入来支付快速增长的教育、医疗、社保等支出，不仅挤压了居民的其他消费，而且强化了居民的谨慎预期，降低了居民消费倾向。我国政府消费中公共服务消费的占比明显偏低，问题的症结正是政府职能转变滞后。政府特别是基层政府更多的是“经济建设型政府”，在惟 GDP 论的考核制度下，各级领导忙于抓项目、抓招商引资，“服务型政府”建设相对滞后。政府资源向国有企业、投资领域倾斜，公共服务供给严重不足且十分不均衡。

2. 二次分配调节不力，逆向调节现象普遍

我国现行福利体系主要与正规就业或城市户口挂钩，转移性支付实际上是“重城市、轻农村”、“重中间、轻两端”，并未真正起到调节收入分配的作用。由于不同社会群体面对的是完全不同的收入再分配规则，低收入者所获得的转移性收入，反而比更高收入者获得的转移性收入还少，形成收入再分配中的“逆向转移”，使初始收入分配差距没有得到有效修正。

社会保障存在明显的城乡二元体制，即便是直接用于再分配的社会保障支出，也主要面向城镇居民，并未真正起到调节收入分配的作用。社会保障支出实际上主要用于城镇居民，其中用于行政事业单位离退休的支出占比最高。2009年，政府社会保障和就业的支出中用于行政事业单位离退休的支出就高达2092.95亿元，占当年社会保障和就业支出总额的27.5%。从城乡低保标准看，在2008年地方确定的低保标准中，全国城市平均为每人每月205.3元，全国农村平均为每人每月82.3元。农村贫困居民的生存标准只相当于城市贫困居民的40%。地区之间基本保险待遇的差距也在扩大。

从城乡居民获得的转移性收入情况看，收入水平更低的农村居民获得的转移性收入也显著低于城镇居民的水平。2009年，农村居民人均年收入7116元，其中转移性收入为473元，占6.7%；城镇居民人均年收入18858元，其中转移性收入为4516元，占23.9%，城镇居民人均转移性收入是农村居民的9.6倍。转移性收入是政府二次分配的重要手段之一，但从实施效果看，政府的转移性收入并未起到缩小收入分配差距的作用。

3.税制结构不合理，增收功能强，收入调节作用弱

一是以间接税为主的税制结构，在调节居民收入差距方面的作用相对有限。一般直接税较间接税具有更大的收入调节作用，间接税较直接税则具有更大的财政收入作用。而我国现行税制的格局是以间接税为主体的，间接税比重过大，直接税比重较小。例如，2009年我国所得税占全部税收收入的26%，其中个人所得税只占全部税收收入的6.6%。除个人所得税、房产税和车船税外，目前我国在税收制度方面还缺少其他有利于调节个人收入的税种。

二是个人所得税存在制度缺陷。(1)税制不科学，没有真正发挥调节收入分配差距的职能，事实上只发挥了征收功能。(2)征收分项分类实施，把征税对象分为11类，并对不同的所得采取不同的税率征收，造成不同收入之间的税收不公平，而且在客观上鼓励纳税人利用分解收入、多次扣减或者转移所得等办法避税逃税。(3)抵扣范围过窄，抵扣标准没有考虑纳税人实际负担能力。没有考虑

纳税人赡养人口多寡、婚姻家庭状况、健康状况以及地区差异、物价水平等情况，明显违背税收公平原则。而且，目前 2000 元的起征点也明显偏低。(4)目前个人所得税还对外国人士和本国居民实施差别抵扣，外国人士起征点是 4800 元，本国居民起征点为 2000 元，在国际化日益深化背景下，这显然违背税收公平原则。(5)个人所得税分 9 级税率征收，级层偏多。(6)个体工商户的税负偏高。我国现行企业所得税统一税率为 25%，而个体工商户的收入实行 5 级征收，最高税率高达 35%，显然有失公平。由于个人所得税征管制度不健全，加上纳税人纳税意识不强，居民自行申报和自觉纳税行为尚不到位，税务部门对纳税人的真实收入无法进行有效监控，征管水平低下，无法对居民个人的应税所得全额征税，造成高收入者的实际税负低于名义税负，难以充分发挥个人所得税在调节收入分配方面的作用。

三是调节居民收入分配的税种设置不科学，调节手段单一。目前，我国对个人收入的调节主要依靠个人所得税，其他对调控收入分配有重大影响的税种严重缺位。特别是财产税制不健全，资本利得税、遗产税、赠与税等反映社会公平的税种缺位，并未纳入调节体系，难以发挥税收的调节作用。

4.尚未建立起有利于社会捐赠的制度环境和政策体系

基于自愿的社会捐赠作为收入再分配的重要方式，在缓解贫困、缩小贫富差距等方面发挥着重要作用。如美国每年由社会捐赠的慈善公益资金高达 GDP 的 9%。与发达国家相比，我国社会捐赠的作用尚未充分发挥。根据民政部统计，截至 2009 年，全国共有基金会 1843 个，其中公募基金会 1029 个，非公募基金会 800 个。民政部登记的基金会 148 个。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠仅 183.6 亿元。虽然近年我国在社会捐赠等方面取得一定进展，但尚未建立起有利于社会捐赠的制度环境和政策体系。一是现有的基金会在规范化、程序化和透明度等方面还存在不足。如捐赠登记、新闻发布、相关查询、监管、评估、审计等各个环节的程序化、规范化方面还不够完善，整个捐赠过程的透明化还需要进一步提高，在一定程度上影响了社会捐赠的积极性。二是对各类基金会的准入总体上采取的是高门槛政策，在一定程度上制约了各类法人和自然人投入到民间慈善工作中去。三是对各类基金会的管理和监督方式还存在不足，不利于各类基金会的持续、健康和较快发展。

三、未来我国收入分配改革的思路和原则

（一）基本思路

以保障和改善民生、维护稳定和促进和谐为根本出发点，坚持“完善市场经济体制”和“加快转变政府职能”两个根本性方向，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的基本分配制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平，以“完善市场，转型政府，促进参与，补低、拓中、调高”为基本思路，努力提高劳动报酬在初次分配中的比重，提高居民收入在国民收入分配中的比重；创造条件增加居民财产性收入；健全扩大就业、增加劳动收入的发展环境和制度条件，提高人力资本参与率；规范分配秩序，加强税收对收入分配的调节作用，有效调节过高收入，努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势。让最广大的人民群众公平分享改革和经济发展的成果，调动和发挥全体人民的积极性和能动性，为实现民富国强和全面建成小康社会释放出强大的活力和动力。

“完善市场”：核心是消除“要素价格扭曲”和“市场主体扭曲”两大弊端。前者的重点是，深化市场体制改革，完善土地、矿产资源、水、利率、汇率等要素价格形成机制，改变人为压低要素价格的格局，使要素价格更充分地反映市场供求状况和稀缺程度，提高资源的配置效率，还原劳动力在资本要素中的真实地位。后者的重点是，深化国有企业改革和国有经济战略调整，在公平准入、打破垄断上取得实质性进展，在竞争性领域真正实现民营企业与国有企业平等的国民待遇，建立和完善竞争性供给体系，不断提高整体经济运行效率。通过竞争创造更多的就业和更高的劳动生产率，提高劳动者报酬。

“转型政府”：核心是加快转变政府职能。我国加快发展方式转变最大的挑战是政府职能转变滞后。要切实减少政府对经济领域的直接干预，发挥政府对市场机制失灵进行修正和补充的作用，强化公共服务和社会管理职能，在调节收入分配差距上发挥更大作用。加快改革政府绩效考核机制，避免公权滥用和目标短期化趋势，提高公共权力对公共资源的利用效能，切实为谋求公共利益和人民长远福祉服务。

“促进参与”：核心是促进就业，提高效率，充分发挥人力资源潜能，使最广大的人民通过自己的勤劳和智慧来获取收入，以改善生活境况。重点包括：严守起点公平原则，破除劳动力市场上的歧视、分割和其他人为壁垒，建立真正的竞

竞争性劳动力市场。冲破既得利益集团的阻碍，增强不同阶层之间的流动性，避免出现利益固化和代际锁定。通过增加教育投入和技能培训，提高劳动力素质和基本技能，同时完善基本福利保障的可接转性，提高人员换岗和流动能力，真正做到人尽其才，各得其所。

“补低、拓中、调高”：就是要在保护基本产权和财产制度前提下，对低收入人群进行补贴，切实保障他们的基本生活需要，并使其有动力和机会通过自己的努力去改善生活状况；不断拓展壮大中等收入人群，使他们成为社会中的绝对多数，奠定“橄榄型”收入分配格局的基础；加大对高收入者收入的规范和调节，根据能力负担原则，有效提高高收入群体的实际税负水平，将社会收入差距控制在合理范围内，防止出现社会阶层严重分化对立。

（二）基本原则

1. 把促进社会公平正义作为调整收入分配关系的立足点。收入分配是经济社会中最基本的激励机制，公平合理的收入分配关系是维护社会公平正义的重要基础。注重结果公平、避免阶层对立，是增强社会凝聚力的重要条件。对社会公平正义有明显破坏作用和恶劣影响的收入分配问题，就是当前改革和调整需要优先解决的问题。

2. 把促进参与、增加就业作为提高居民收入的重要基础。无论是发达国家还是发展中国家，无论人均收入水平达到多高水平，劳动就业收入始终是一国居民收入中最主要的部分。千方百计促进就业，使最广大的人民有效参与到现代经济发展进程，通过诚实劳动获取基本收入，是调整收入分配的重要基石。

3. 把提高社会阶层流动性作为处理好收入分配关系的重要条件。国际和历史经验表明，一段时期收入分配差距拉大并不是最可怕的事情，最可怕的是收入分配差距在人群间和代际间被锁定，收入分配关系被固化。如果人群间和阶层间可以流动，各层社会成员就有改变现状的希望和动力，经济社会就会保持活力。反之则会引发社会动荡，阶层关系对立，进而失去经济社会发展所必需的凝聚力。

4. 把提高效率、促进机会平等和起点公平作为调整收入分配关系的重要途径。调整收入分配核心是强调公平，特别是结果的公平，一定程度上也是对市场竞争和效率机制下不合理的收入差距的修正。但优化收入分配结构与提高效率本身并不对立，调整收入分配所采取的手段，不能以牺牲整体效率和破坏机会平等、起点公平为代价。收入分配公平不追求结果的绝对平等，不是平均主义，而应激励多劳多得，高效率获取高收益。劳动报酬的提高要与劳动生产率的提升相适应。

5. 把保障和改善民生、扩大消费作为调整收入分配关系的落脚点。收入分配调整一个重要的目标就是要让最广大的居民融入经济社会发展进程，公平共享发展成果。提高居民收入比重，缩小居民收入差距，完善基本公共服务，就是要让更多的人改善消费预期，提高消费能力，确实提高生活水平。在保障和改善民生的同时，也达到了扩大内需和增强活力的目的，从而促进经济社会在更长时期保持平稳健康发展。

四、相关政策建议

（一）不失时机地推进资源和要素价格改革，充分发挥价格机制在促进要素间合理分配的作用。重点理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系，完善重要商品、服务、要素价格形成机制。健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场、完善市场法规和监管体制，规范市场秩序。进一步推进人民币汇率形成机制改革，适当放开汇率自由波动范围。加快利率市场化步伐，继续扩大商业银行贷款利率浮动范围，在最终放开存款利率上限之前，目前应加快放开贷款利率下限管制，引导银行改变利差型盈利模式，提高全社会资金运用效率。破除资本和劳动力要素价格之间的人为扭曲。

（二）完善最低工资制度，稳步推进工资集体协商机制。在2010年全国有30个省都较大幅度提高了最低工资标准基础上，关键是抓好落实，要督促相关领域企业建立健全薪酬管理制度，切实保障员工工资按时足额发放，并且建立一种与经济发展、劳动生产率提高相适应的增长机制，逐步使最低工资标准达到社会平均工资的40%。动态发布行业劳动定额标准指引，指导企业通过劳资平等协商，合理确定劳动定额和计件单价，保障劳动者权益。切实解决对非公企业缺乏强制措施、部分集体合同流于形式、职工参与度低、行业协会不健全等方面的问题，探索推进工资协商机制，地区工会组织和行业组织指导下，率先在企业层次试点推行工资集体谈判制度，力争到“十二五”末集体谈判劳动合同覆盖面明显提高。完善劳动仲裁和法律援助机制，切实保障劳动者合法权益。

（三）建立完善国有企业利益分配机制。在进一步提高中央企业国有资本收益收取比例的基础上，要加快完善国有资本经营预算管理制度。针对目前省市级国有企业快速发展的趋势，各省区市也要尽快建立完善国有资本收益分配制度。各层次国有企业都要建立工资总额预算管理制度，完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策。对垄断行业职工的全部收入，包括工资、奖金、津贴补

贴、住房公积金以及企业年金等全部纳入调控范围。规范国企负责人收入，使其与一般职工工资差距控制的合理范围内，严格规范国企高管职位消费管理制度。建立国有资本预算与一般公共预算的有效衔接机制，使国有企业收益能更大程度上支持公共服务和民生事业。

（四）有效增加财产性收入，完善财产权保护制度。创造条件让更多群众拥有财产性收入，是提高居民收入水平和扩大消费的重要途径。在农村关键是推进和深化土地制度改革。在稳定农民对承包地拥有长期物权的前提下，促进土地流转，使农民获得稳定的收入流；清晰界定农户宅基地产权属性，推进宅基地流转、置换方式创新，让农户分享土地升值的收益。在城镇关键是深化金融体系改革。深化以银行为主的金融体系改革，加快利率市场化步伐，加快建立、健全多层次金融市场；切实增强金融机构风险管理能力、价值发现能力，增加金融资源的跨区域跨时间配置能力；积极开展财富管理服务，拓展居民金融投资渠道，提高居民的股息、利息、红利等财产性收入。

（五）强化税收对收入分配的调节作用。重点是推进个人所得税制度改革：加快推进综合与分类相结合的个人所得税改革，根据目前现实可行条件，尽可能将 11 类所得进行适当归并征收；拓宽抵扣范围，充分考虑家庭婚姻情况和实际负担水平，真正发挥收入分配调节作用；将起征点提高至 2500 元/月，并建立与物价水平（CPI）联动调节机制；减少级次，由目前 9 级征收调整为 6 级征收，并适当增大级距；征税标准对本国居民与外国人士要实现一致，确保税收公平；将个体工商户经营所得中非工资性收入部分，纳入企业所得税征收，或者参照企业所得税税率征收。与此同时，为了弥补个人所得税的不足，可考虑开征资本利得税和房产税，通过调节高收入者的财产性收入来达到调节收入差距的目的。在增税的同时考虑结构性减税，重点是适当降低间接税比例，主要通过扩展增值税实用范围，进一步向消费型增值税转变，切实降低服务业和中小企业税负水平等措施来实现。

（六）积极推动农民工市民化。继续将扩大农民非农就业放在突出位置，引导农民工有序外出就业。加大对职业教育和农民工技能培训投入力度，积极推行全国通用“培训券”制度，引入竞争性社会培训机制，大幅度提高技术熟练农民工比重，以技能促就业促增收。完善农民工市民化过程中土地权利实现机制，依法保护农民工土地承包权和宅基地用益物权，不能强迫农民放弃。推行部分试点地区经验，在进一步确权基础上，为农民颁发具有明确法律效力的土地承包经营权

证书和宅基地使用权证书，鼓励在自愿基础上实现土地承包经营权，不宜将农民是否放弃承包地和宅基地作为市民化的交换条件。加快户籍制度改革，逐步推进公民公共福利权利与户籍脱钩，基本公共服务体系要覆盖农民工，有序将农民工纳入城镇住房保障体系，使农民工公平享受城市福利体系，促进农民工全面融入城市。

（七）打破壁垒，公平准入，通过供给促改革，激活需求潜力。针对中高收入群体边际消费倾向偏低，而对服务业和高端消费品需求不断增长的现实，必须打破现有利益格局制约，真正推倒社会资本和民营经济面前的“玻璃墙”，放宽市场准入，鼓励公平竞争，加快金融、医疗、教育、培训、咨询、文化等服务业的改革和发展。通过改善有效供给，缓解结构性供给不足矛盾，不仅会创造新的就业机会，增加低收入者的收入，也将激活中高收入群体的消费潜力。

（八）加快完善社会保障体系，建立健全社会安全网。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。实现新型农村社会养老保险制度全覆盖，完善实施城镇职工和居民养老保险制度，实现基础养老金全国统筹。推动机关事业单位养老保险制度改革。进一步做实养老保险个人账户，实现跨省可接续。扩大社会保障覆盖范围，逐步提高保障标准。发展企业年金和职业年金，发挥商业保险补充性作用。实现城乡社会救助全覆盖。加大廉租房建设，探索实施多种保障性住房的供给形式，完善基本住房保障制度。以“制度统一、标准有别、确保底线、自由流动、资金调剂”为原则，提高社保的统筹层次，逐步建立完善的保障体系。

（九）强力规范收入秩序，积极发挥“第三次分配”作用。进一步规范公务员及企事业单位工资制度。积极探索建立规范的公务人员财产申报和登记制度。坚决打击、取缔非法收入，规范灰色收入，逐步形成公开透明、公正合理的收入分配秩序。积极发展慈善事业，充分发挥其在调节收入差距中的重要作用，鼓励企业和富人捐资建立慈善性基金，按国际通行办法免除其捐款所得税，推进建立第三次分配体系。

参考文献

[1]杨宜勇等，2010，“2009年中国收入分配状况及其未来发展趋势”，《2010年社会蓝皮书》，社会科学文献出版社；

[2]张玉台，卢中原，2010，“加大国民收入分配结构调整力度研究”，国务院发展研究中心内部报告；

[3]白重恩，钱震杰，2009，“国民收入的要素分配：统计数据背后的故事”，《经济研究》2009年第3期；

[4]李实，赵人伟，2007，“市场化改革与收入分配差距扩大”，《洪范评论》2007年第3期；

[5]陈昌盛，2010，“优化我国收入分配结构的思路和政策建议”《团结》2010年第4期；

[6]白重恩等，2008，“中国工业部门要素分配份额决定因素研究”，《经济研究》2008年第8期；

[7]李稻葵等，2010，“我国现阶段初次分配中劳动收入下降分析”，《经济理论与经济管理》2010年第2期；

[8]蔡昉，2007，“中国经济面临的转折及其发展和改革的挑战”，《中国社会科学》2007年第3期；

[9]余斌，陈昌盛，2009，“收入分配结构调整与扩大消费研究”，国务院发展研究中心报告；

[10]Ann E. Harrison, 2002, “Has Globalization eroded labor’s share? Some cross-country evidence, working paper;

[11]Morel, L. 2005, “Are factor shares constant? An empirical assessment from a new perspective”, working paper;

[12]Gollin, D. 2002, “Getting Income Shares Right”, *Journal of Political Economy* 110(2): 458-474.

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。