

中国社会科学院·智库报告

“十三五”时期 收入分配问题及对策研究

INCOME DISTRIBUTION
IN THE 13TH FIVE-YEAR PLAN PERIOD:
KEY ISSUES AND POLICY SUGGESTIONS

邓曲恒 张平 孙婧芳／著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



前 言

2015年10月29日，党的十八届五中全会通过了《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》。中国社会科学院多位学者配合国家“十三五”规划的制定，就国家实施“十三五”时期经济社会发展重大问题进行了多项专题研究，包括《“十三五”时期中国经济社会发展主要趋势和思路》《“十三五”及2030年发展目标与战略研究》《“十三五”时期全面建成小康社会的“短板”及对策》《“十三五”时期老龄化形势与对策》《“十三五”时期促进服务业发展改革研究》《步入“十三五”的财税改革》《“十三五”时期劳动力市场转型对策研究》《“十三五”时期工业转型升级的方向与政策》《“十三五”时期国有企业改革重点思路》《“十三五”时期城镇化和区域发展战略研究》《“十三五”时期资源环境发展战略研究》《“十三五”时期收入分配问题及对策研究》《“十三五”时期中国文化发展环境和重大问题研究》。

这些报告是国家级智库深度剖析“十三五”规划、参透中国未来发展大势的精品著作，深入分析了未来五年以及更长时间我国经济社会发展的环境、趋势和问题，提出了未来发展的思路 and 对策，对于我们理解我国未来五年经济社会发展面对的新形势、新情况、新挑战、新趋势，对于我们思考我国在经济新常态下的发展战略和发展路径选择，对于我们深刻领会党的十八届五中全会的精神和战略部署，都具有重要的参考价值和启发意义。



摘要

本报告回顾了“十二五”规划实施以来的宏观分配格局以及居民收入分配状况，阐述了调节收入差距的基本思路以及“十三五”时期调节收入差距的政策建议。“十二五”时期宏观分配格局得到改善，居民收入在国民收入分配中的比重逐渐提高，居民收入增长与经济发展保持了同步，劳动报酬在初次分配中的比重在2012年有了大幅提高。“十二五”时期居民收入差距有所缩小，居民收入的基尼系数从2009年开始逐渐回落，城乡收入差距、地区收入差距、行业收入差距都有所缩小。过高收入也得到了有效调节，高收入者收入增长过快的势头得到抑制。“十三五”时期要以初次分配体制改革为突破口，理顺收入流动机制。我国正处于经济社会转型期，收入分配秩序尚未完全理顺，因垄断、寻租、腐败等因素而产生的不公平的收入差距在总收入差距中的份额仍不可忽视。“十三五”时期着力在初次分配环节调控收入差距，不仅有助于将不公平的收入差距转化为公平的收入差距，充分发挥收入差距对经济主体的激励作用，提高效率，促进经济增长，而且能降低再分配手段的调控压力，为再分配政策创造更大的操作空间。具体而言，“十三五”时期对收入差距的调节应关注以下几个方面。第一，规范生产要素市场和商品市场，培育市场运行秩序，消除不公平的收入差距；第二，建立收入流动公平机制；第三，促进教育公平，加快医疗体制改革，确保起点的公平；第四，完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节框架；第五，改善统计服务，优化统计设计，加强收入分配的监测机制和信息披露机制建设。

目 录

一	“十二五”期间收入分配的政策调控初见成效	/ 002
二	调节收入差距的基本思路与“十三五”时期收入分配政策的 侧重点	/ 010

十八届五中全会公报提出，“坚持共享发展，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，保障基本民生，实现全体人民共同迈入全面小康社会。”实现共享发展和全体人民的全面小康，就必须改革完善收入分配制度，继续缩小收入差距，促进经济发展果实的公平分配。

“十二五”规划实施以来，中国的宏观分配格局有所改善，居民收入增长与经济发展保持了同步，居民收入差距有所缩小，特别是惠民政策在扶贫、社保、保障性住房、最低收入保障等多方面扎实的工作给予最低收入家庭较大的支撑；而就业市场的持续改善增加了居民分享经济增长的能力，使得居民收入增长与 GDP 增长基本同步，同时通货膨胀（CPI）不断走低稳定了收入增长与分配的格局。但拉大我国收入分配差距的很多体制性和机制性的因素并没有被完全消除，需要在“十三五”期间下大力气克服，从而建立一个有稳定预期的收入流动（Income Mobility）秩序和收入分配趋向公平的体制机制，为向“橄榄形”的分配格局过渡奠定基础。

我国正处于经济社会转型期，收入差距的高企在很大程度上是市场发育不成熟和改革措施不到位所致。初次分配是收入差距和收入流动混乱的根源，“十三五”期间，在初次分配环节缩小收入差距应该成为收入分配的调控重点。再分配政策是初次分配的有益补充，要充分发挥再分配对收入差距的调节作用。再分配政策的成本和收益必须予以综合评估，尽量减少再分配对效率的过多伤害。中国仍处于发奋图强的时代，收入流动秩序就是要让人们能靠勤劳工作、提高人力资本、积累家庭财富来提升家庭收入。通过深化劳动力市场改革，清理阻碍收入纵向流动的各种制度障碍，激励人们在机会平等的基础上积极进取，并通过再分配将收入差距控制在适度范围内。

一 “十二五”期间收入分配的政策调控初见成效

(一) 宏观分配格局得到改善

国民收入分配格局体现了国民收入在政府部门、企业部门和住户部门之间的分配。通过分析国民收入的来源,可以辨识国民收入的功能性分配特征。从宏观分配格局可以发现,在2000~2008年,住户部门在初次分配和再分配中的比重以及劳动者报酬在初次分配中的比重经历了一个较为迅速的下降过程。由于初次收入分配出现了不利于劳动者的趋势,因此普通劳动者难以参与对经济增长成果的分享。为改善宏观分配格局,“十二五”规划提出,要努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重。统计数据表明,“十二五”规划实施以来,居民收入在国民收入分配中的比重逐渐得到提高。而劳动报酬在初次分配中的比重则在2012年有了大幅提高。

本文根据资金流量表对宏观分配格局进行了考察。国家统计局对2000年以后的资金流量表根据全口径财政收入详细数据、国际收支平衡表数据等进行了调整,而2000年以前的资金流量表未做相应调整。因此,2000年前后的资金流量表并不是完全可比的,本文只根据2000年以后的资金流量表对宏观收入分配格局进行分析。

表1列出了住户部门、企业部门和政府部门在初次分配以及再分配中的比重。可以看到,住户部门在初次分配和再分配中的收入占比在2000年后都呈现下降的态势。这与20世纪80年代末90年代初的“工资侵蚀利润”形成了鲜明的对比。

使用再分配过程中各部门的可支配收入份额减去初次分配过程中各部门的初次分配份额,可以清楚地看出再分配过程中各部门利益重新分配的情况。表1显示,再分配之后各部门收入份额的变动幅度并不算很大。因此,在当前的分配制度下,中国宏观分配格局主要是由初次分配决定的。具体来说,企业部门的可支配收入份额比初次分配中的收入份额有所降低。2002~2010年,住户部门是再分配的受损者。“十二五”规划实施以来,住户部门转而成为再分配的受益者。在再分配过程中,政府部门通过自身的主导地位

攫取了较高的利益分配。政府部门在再分配过程中的利益分割份额过大,在一定程度上侵占了住户部门和企业部门的份额。

表1 住户、企业、政府三大部门在初次分配和再分配中的占比

单位: %

年份	初次分配			再分配		
	住户	企业	政府	住户	企业	政府
2000	67.15	19.72	13.13	67.54	17.94	14.53
2001	65.93	21.40	12.67	66.07	18.92	15.01
2002	64.49	21.57	13.94	64.43	19.34	16.23
2003	64.09	22.28	13.62	63.97	19.94	16.09
2004	61.14	25.12	13.74	61.05	22.51	16.43
2005	61.28	24.52	14.20	60.84	21.60	17.55
2006	60.73	24.74	14.53	60.25	21.54	18.21
2007	59.61	25.65	14.74	58.89	22.10	19.01
2008	58.66	26.61	14.73	58.28	22.74	18.98
2009	60.69	24.73	14.58	60.53	21.19	18.28
2010	60.50	24.51	14.99	60.40	21.19	18.41
2011	60.67	23.95	15.38	60.78	20.03	19.19
2012	61.65	22.73	15.63	61.99	18.47	19.54

资料来源: 2009年以前的数据来自魏众(2014), 2010年以后的数据由笔者根据资金流量表自行计算。

美国、日本、英国在处于与中国目前相近的发展阶段时, 住户部门在初次分配中的比重都要高于中国。例如, 1929年美国住户部门在初次分配中的比重为81.08%。尽管这一比重在后来有所降低, 但直到1965年还达到75.50%。而日本在1955~1975年, 住户部门在初次分配中的平均比重高达81.78%。相比之下, 尽管“十二五”规划实施以来住户部门在初次分配中的份额有所增长, 但是中国住户部门在初次分配中的份额并不高, 2012年其份额仅为61.65%。

从国际比较的角度看, 美国、日本、英国劳动报酬比重均呈现上升趋势, 而中国的劳动报酬比重则呈现相反的变动趋势(谢攀等, 2014), 但2012年开始劳动报酬比重有所上升。图1描绘了2000~2012年劳动者报酬

在初次分配中的份额的变动过程。图1显示，除了在若干年份（2002年、2009年和2012年）出现暂时性的上升以外，劳动者报酬在初次分配中的份额基本呈现逐渐下降的趋势。2000年劳动者报酬在初次分配中的份额为53.3%，到2011年已经下降到了47.3%。2012年劳动者报酬在初次分配中的份额跃升为49.3%，与2006年的水平持平，从而扭转了劳动者报酬份额持续下降的势头。

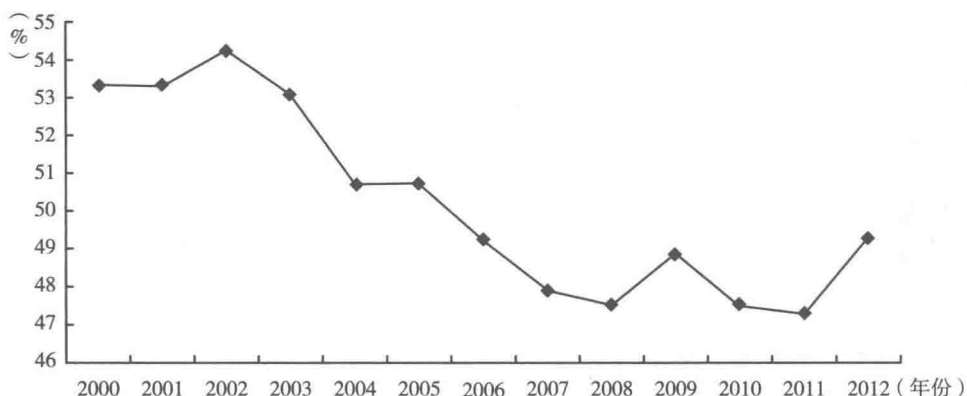


图1 劳动者报酬在初次分配中的份额

“十二五”规划实施以来，居民收入增长与经济发展保持了同步。图2显示了城乡居民人均收入与人均GDP的增长速度。2003~2008年，人均GDP的增长速度要快于居民收入的增长速度。从2011年开始，居民收入的增长速度要转而快于人均GDP的增长速度。

对宏观收入分配格局的分析能够清楚地揭示国民收入在住户部门、企业部门和政府部门之间的分配，为理解居民收入分配提供一个宏观图景。但要进一步理解居民收入差距的产生机理，需要考察收入的规模性分配。此外，由于统计制度和统计指标的差异，宏观收入分配格局并不能全面反映收入的分配状况。^① 因此，基于微观住户数据对居民收入差距进行考察对收入分配研究而言是不可或缺的。

^① 例如，自有住房估算租金、股票交易收益、产权收入等在住户调查数据中被计入收入，而在国民经济核算体系中并未纳入。因此，国民经济核算体系会低估房产价格上涨导致的财产性收入增加以及由此导致的收入差距的扩大。

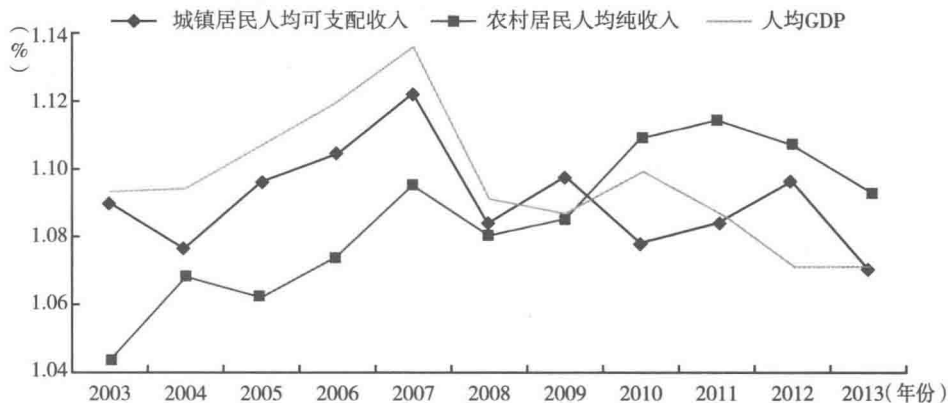


图2 城乡居民人均收入和人均GDP的增长速度

(二) 居民收入差距有所缩小

改革开放初期,中国的收入分配呈现平均化的特点。世界银行的估计表明,1982年中国居民收入的基尼系数仅为0.3。此后,收入差距呈现不断扩大的趋势。根据收入分配课题组的估计,1988年、1995年、2002年、2007年的基尼系数分别为0.382、0.452、0.468、0.487。国家统计局则公布了2003~2013年逐年的基尼系数。根据国家统计局的数据,中国的基尼系数在0.47至0.49之间变动。但基尼系数从2008年开始连续6年有所回落,2013年基尼系数降低为0.473。基尼系数在最近几年的持续下降趋势,似乎印证了库茨涅兹“倒U形”拐点的到来,即收入差距在经济发展初期会出现扩大,但是随着经济的进一步发展,收入差距变动趋势会出现转折,收入差距在到达最高点后转而下降。但库茨涅兹“倒U形”假说目前在国内的研究中还难以得到验证(李实,2008)。因此,最近几年基尼系数的降低是否就一定预示收入差距会在今后持续缩小,还需要进一步的追踪与研究,政策制定者不能对收入差距问题掉以轻心。

从居民收入分配的结构来看,城乡收入差距、地区收入差距、行业收入差距以及社会成员之间的收入差距是居民收入分配的突出问题。“十二五”规划指出,要有效调节过高收入,努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大的趋势。从现有的统计资料看,这些政策目标已经得到初步

实现。“十二五”规划实施以来，城乡收入差距、地区收入差距、行业收入差距都得到了抑制。过高收入也得到了有效调节，高收入者收入增长过快的势头得到抑制。城乡收入差距的变化情况见图3。

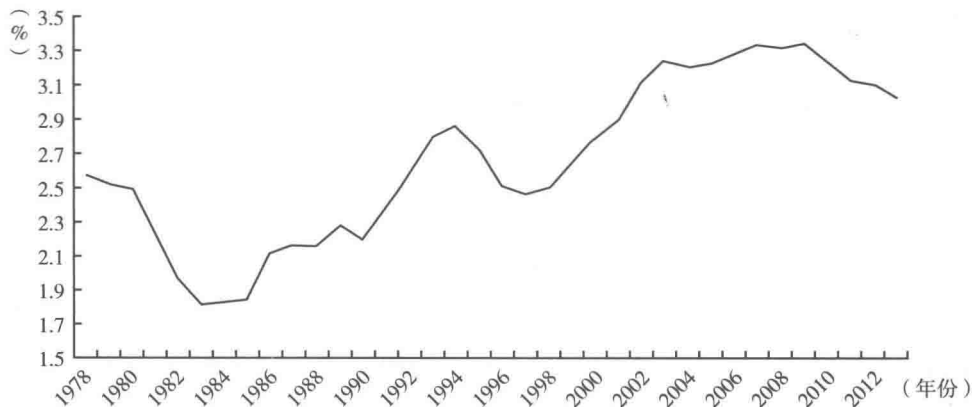


图3 城乡收入差距

注：城乡收入差距的度量为城市居民可支配收入与农村居民纯收入的比率。

1. 城乡收入差距有所缩小

城乡收入差距的产生一方面与二元经济结构有关，另一方面则与城市偏向的社会经济政策不无关系。改革开放初期，受农村经济改革先行于城市经济改革的影响，以及农产品价格的相对高企，农村居民的收入增长要快于城镇居民的收入增长，从而导致了城乡收入差距的缩小。但是自20世纪80年代中期以来，除少数几个年份，城乡收入差距基本上呈现扩大的趋势。“十二五”规划实施以来，城乡收入差距有所缩小，但由于数据较少，目前尚无法判断城乡收入差距的缩小是长期趋势还是短期波动。^①

2. 地区收入开始收敛

由于自然禀赋、发展机会、工业化传统、市场发育等历史和现实的原因，地区差异问题在我国长期存在。利用各省份的城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入数据，本文计算了各省份之间城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入在2000~2012年的变异系数。图4列出了相关结

^① 城乡收入差距的时序变动请见图3。需要指出的是，相对农村居民而言，城镇居民享受了更多的公共服务与福利。如果将这一因素考虑进去，城乡居民在福利上的差距要远大于城乡收入差距。

果。图4显示,从横截面看,农村居民收入的地区差距要大于城镇居民收入的差距。从时间趋势上看,农村和城镇的地区差距都经历了逐渐扩大,然后逐渐缩小的过程。“十二五”规划实施以来,地区差距进一步缩小。

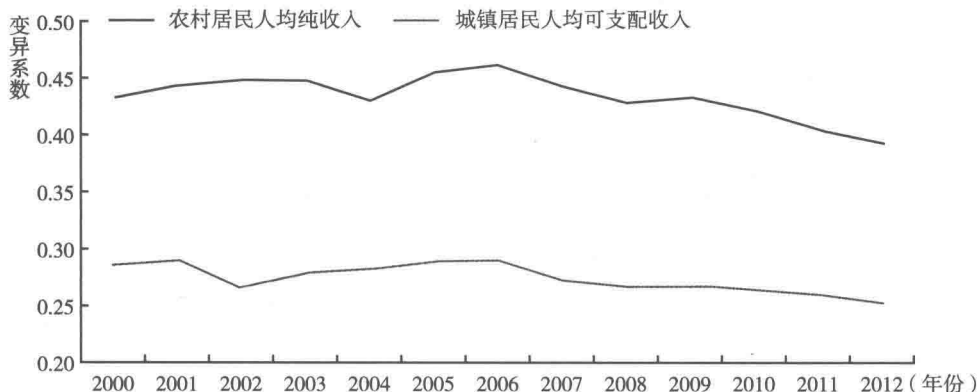


图4 各省份人均收入的变异系数

3. 行业工资收入差距缩小

行业收入差距是收入分配的热点话题。图5显示了行业平均工资收入的变异系数。^① 由于行业的分类标准在2002年有所改变,因此2002年前后的行业平均工资收入的变异系数不具可比性,2003年行业收入差距的突然拉大在很大程度上是因为行业分类标准的变动所致。可以看到,1990~2001年,行业收入差距持续扩大。而在2002年以后,行业收入差距一直在高位徘徊,但从“十二五”规划实施开始呈现降低的态势。

垄断行业和竞争性行业之间的收入差距一直广受诟病。图6将制造业视为竞争性行业,选取金融业和房地产业作为垄断行业的代表,考察了垄断行业和竞争性行业之间的工资收入差距。^② 图6显示,金融业和房地产业在20世纪90年代初与制造业的平均工资相差不大,到90年代末,金融业、房地产业与制造业之间的工资差距稳定在1.5倍左右。21世纪以来,房地产业与制造业的收入差距逐渐缩小,而金融业与制造业的收入差距却在逐渐扩大,

① 这里的行业平均收入仅是单位就业人员在特定行业的平均收入。

② 这一分类可能并不精确。例如,房地产业可能包括房地产开发的外围产业(如房地产中介)等垄断色彩不浓的行业。

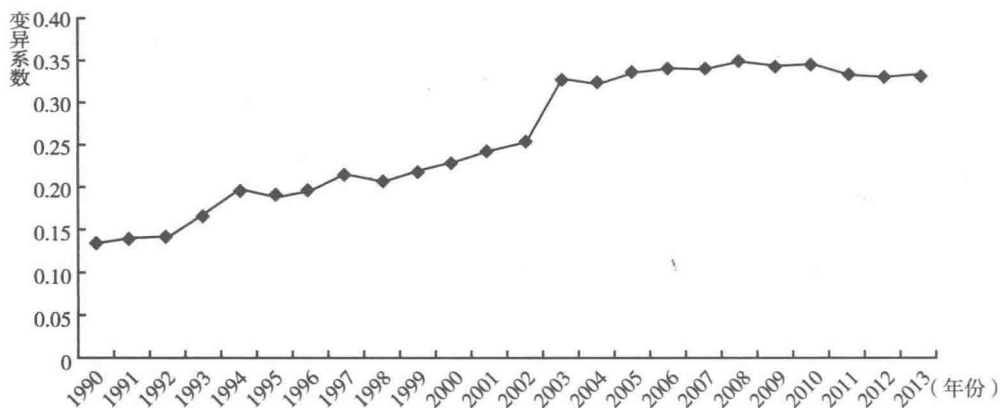


图5 行业平均工资收入的变异系数

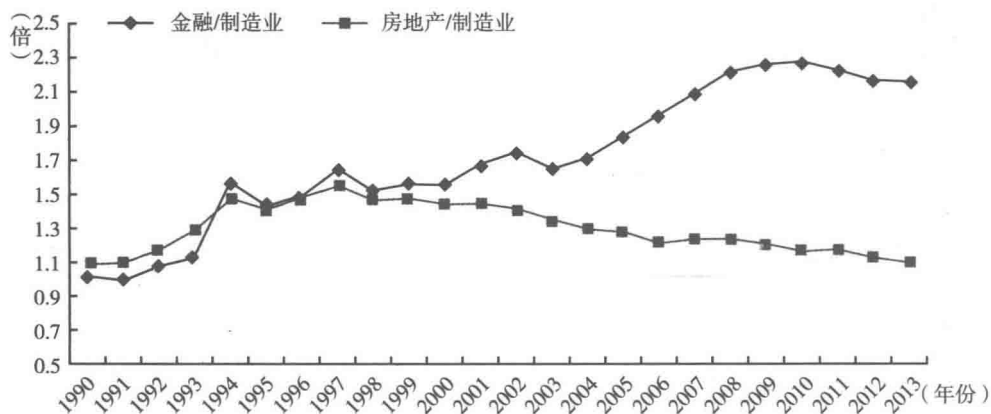


图6 金融业、房地产业与制造业的相对工资

2010年金融业的平均工资已经达到制造业平均工资水平的2.27倍。“十二五”规划实施以来，金融业与制造业的收入差距开始缩小。2011年金融业的工资水平为制造业工资水平的2.21倍，2012年和2013年则稳定在2.15倍。

4. 不同收入组别之间的收入差距得到控制，过高收入得到有效调节

“十二五”规划实施以来，社会成员之间的收入差距呈现收敛的态势，过高收入得到了有效调节。图7和图8分别列出了城镇和农村不同收入组别在人均收入上的相对差距。根据统计年鉴的定义，城镇居民根据收入的不同被分为低收入户、中等偏下户、中等收入户、中等偏上户和高收入户。农村

居民也进行了类似的分类。简便起见,这里只选取了低收入户、中等收入户和高收入户进行分析。从图7可以看到,城镇地区高收入户、中等收入户和低收入户之间的收入差距从2000年开始缓慢拉大。不同收入组别之间的收入差距在2002年进一步扩大,2005年则达到峰值。2005年城镇地区高收入户的收入分别为中等收入户和低收入户的2.49倍和5.70倍。2005~2011年,不同收入组别之间的收入差距有细微的缩小,但一直在高位徘徊。2012年以后,不同收入组别之间的收入差距尤其是低收入户与其他收入户之间的收入差距开始大幅缩小。2012年城镇地区高收入户的收入分别为中等收入户和低收入户的2.30倍和4.97倍。

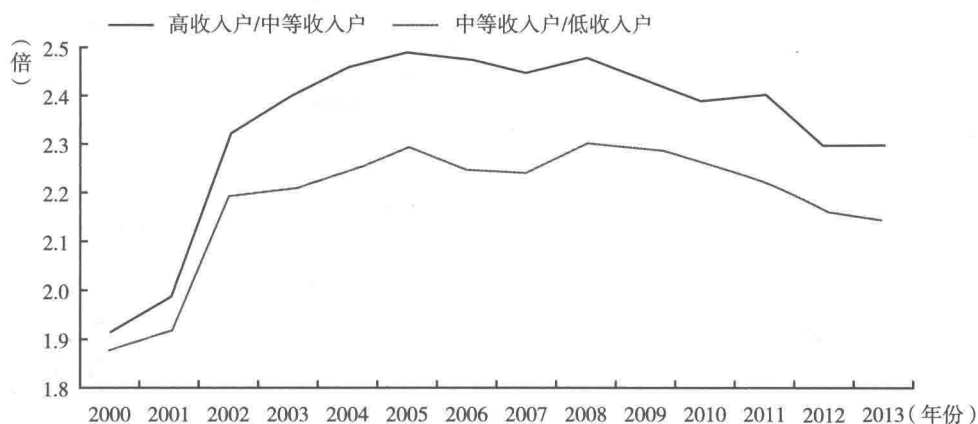


图7 城镇地区不同收入组别人均可支配收入的差异

“十二五”规划实施以来,农村地区不同收入组别的收入差距也得到了缩小,但与城镇地区的收入差距的变动状况略有不同。图8显示,农村地区不同收入组别之间的收入差距要大于城镇地区。农村地区不同收入组别之间收入差距的扩大,主要发生在低收入户和其他收入户之间。农村地区高收入户和中等收入户之间的收入差距在2000~2013年的变动基本不大。农村地区中等收入户和低收入户的收入差距则从2000年的2.50倍一路攀升到2011年的3.10倍,2012年以后有所下降。农村地区高收入户和低收入户的收入差距在“十二五”规划实施以来也得以缩小,2011年高收入户的收入为低收入户的8.39倍,2013年已经缩小到了8.23倍。

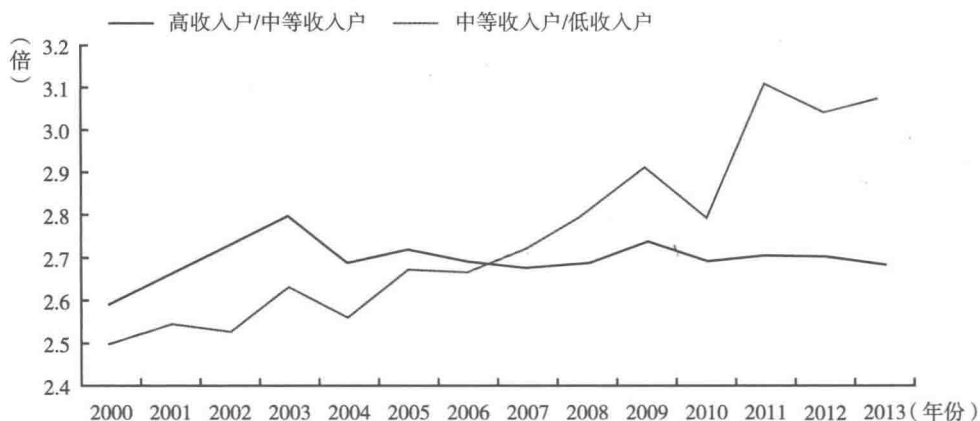


图8 农村地区不同收入组人均纯收入的差异

二 调节收入差距的基本思路与“十三五”时期收入分配政策的侧重点

(一) 以初次分配体制改革为突破口，理顺收入流动机制

初次分配阶段是收入差距产生的源头。在初次分配阶段理顺收入分配秩序并有效控制收入差距，能够减轻再分配政策的调控压力。与 OECD 国家相比，我国再分配政策的收入分配调控效果相对较弱，因此，要更为重视对初始分配环节的政策干预。“十二五”规划实施以来，我国已经出台了多项再分配政策，对收入差距的缩小起到了一定作用。“十三五”时期除了坚持以往的再分配政策以外，可以在初次分配环节中加强对收入分配的调控。

初次分配要处理好效率和公平的关系，尊重和鼓励公平的收入差距。收入差距既包括公平的收入差距，也包括不公平的收入差距。如果社会经济主体都通过合法的途径获取报酬，而且所获得的报酬与贡献相一致，由此产生的收入差距就是公平的收入差距。我国社会主义市场经济体制已经基本建立，市场在资源配置中起到了决定性的作用。传统计划经济体制下平均主义的分配方式被摒弃，以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度基本

确立,劳动、资本、土地、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的初次分配机制不断得到完善。在市场经济条件下,人力资本等生产要素的回报率不断提高,但由于个人在劳动、资本等生产要素方面存在种种差异,因此在初次分配中不可避免地会产生收入差距。市场竞争导致的收入差距有助于生产效率和资源配置效率的提高,同时也合乎公平原则。

不公平的收入差距是指部分社会经济主体通过垄断、腐败、寻租、造假等违法违规行为和不正当竞争行为攫取经济利益而导致的收入差距。不公平的收入差距使得人们的努力与回报不一致,而公平的收入差距能够发挥对经济主体的激励作用,引导人们通过诚实劳动、合法经营获取正当经济利益。公平的收入差距合乎效率准则。只要公平的收入差距被控制在合理范围之内,就有助于激发人们的积极性。而不公平的收入差距破坏了市场秩序、竞争规则和法律制度,损害了正常参与市场竞争的经济主体的利益,既缺乏效率,也有损公平。

在初次分配阶段,收入差距应是市场竞争结果的最终体现。由于目前我国市场发育尚不完善,市场秩序还有待规范,因而部分收入差距不具公平性。研究表明,人们对公平的收入差距较为认同,但对不公平的收入差距尤为反感。“十三五”时期的相关政策应侧重缩减乃至消除不公平的收入差距,发挥公平的收入差距的激励作用,同时也要掌握好公平的收入差距的范围和程度。遵循市场规律的优胜劣汰导致的公平的收入差距,如果其保持在适度规模,政府需要给予尊重和鼓励。超出社会可承受范围的公平的收入差距,政府可以采用再分配政策进行适度调节,但再分配政策的成本不应被忽略。

在初次分配中,政府的首要任务是提供公共服务,维护市场竞争秩序,规范生产要素和商品市场,促进市场发育,对垄断、行业进入障碍、贷款配给等要素市场的歧视性对待、劳动力市场流动障碍等市场失范现象进行纠正,确保分配环节中的过程公平。

然而,过程公平并不一定就能导致最终分配结果的公平。人们在教育、个人禀赋、家庭经济资源等方面往往有所不同,在起点上就存在差异。即使分配环节的过程公平能够得到保证,起点差异仍会导致分配结果的不公平性。确保起点的公平,不仅能促进最终分配结果的公平,而且能够促使经济主体充分参与市场竞争,进而促进效率的提高。例如,教育回报率的提高反

映了劳动力市场配置效率的改进，由此导致的收入差距的扩大被普遍认为是合理的。但人们在教育上的差异并不都是公平的，家庭经济条件、当地的教育供给、父母对教育的重视程度等方面的差异会导致人们有着不同的教育状况。教育的不公平无疑是起点的不公平，尽管教育参与分配的过程呈现出公平性，但分配的结果公平并不一定就能得到保证。美国著名经济学家雅克布·明瑟的估算结果显示，1/3 的美国收入差距可以归因于教育。中国的相关研究也表明，个人在教育上的差异是导致中国收入差距的重要内在因素。扩大教育和培训方面的政府支出，完善义务教育体系，促进教育公平，无疑有助于确保分配环节的起点公平和结果公平。

起点公平和过程公平会保证收入分配最终结果的公平，但结果公平的收入差距可能会超出社会成员的忍受范围。此外，部分经济主体在市场竞争中可能会被淘汰。因此，在提供公共服务以确保初次分配的起点公平和过程公平之外，政府需要采用税收、转移支付和社会保障政策等再分配手段对过高的收入差距进行干预，保障社会成员的基本生活，确保收入差距保持在可被接受的区间之内。再分配政策要注重对成本和收益的考量，在现阶段不应以过度损害经济效率为代价。

我国初次收入分配的不平等程度在数值上与 OECD 国家相差不大。但 OECD 国家通过税收和转移支付等再分配政策，使得可支配收入的分配不平等程度大为降低。相比之下，我国的再分配政策的收入分配调节效果还有待提高。优化再分配政策，无疑可以起到缩小我国收入差距的作用。然而，再分配政策不可避免会涉及对社会经济生活的直接干预并增加行政成本，一些再分配政策可能会扭曲市场运行，损害经济效率。例如，美国芝加哥大学经济系教授 Mulligan（2012）指出，美国在全球金融危机后加强了再分配力度，向失业人员和穷人增加了不少转移支付，反而使得失业率高企以及劳动供给减少，造成经济恢复缓慢，并对初次分配产生了干扰。

应该看到的是，OECD 国家的市场发育较为完善，所形成的收入差距大部分为公平的收入差距。相比之下，我国正处于经济社会转型期，收入分配秩序尚未完全理顺，垄断、寻租、腐败等因素导致的不公平的收入差距在总体收入差距中的份额仍不可忽视。“十三五”时期着力于在初次分配环节调控收入差距，不仅有助于将不公平的收入差距转化为公平的收入差距，充分