

效与公

王军 著

收入分配制度的实质，是如何处理效率与公平问题。它既受不同的国情和经济发展阶段的决定和影响，又受不同文化和政治理念、治国方略的决定和影响，它既是一对矛盾体，又是一对统一体，问题是如何使之处于一种适当状态并随着主客观条件的变化而适时调校。



人
民
出
版
社

效与公

王军 著

收入分配制度的实质，是如何处理效率与公平问题。它既受不同的国情和经济发展阶段的决定和影响，又受不同文化和政治理念、治国方略的决定和影响；它既是一对矛盾体，又是一对统一体；问题是如何使之处于一种适当状态并随着主客观条件的变化而适时调校。

人
民
出
版
社

责任编辑:李春生

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

效与公/王军著. —北京:人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-01-007370-5

I. 效… II. 王… III. 收入分配-分配制度-研究-中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 151046 号

效 与 公

XIAO YU GONG

王 军 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京凌奇印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:9.25

字数:90 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-007370-5 定价:22.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

引 言

收入分配问题既是一个重要的经济问题，又是一个敏感的政治问题，同时还是一个复杂的社会问题。

收入分配制度是一种在国家、要素所有者、生产经营者以及劳动者之间分享经济发展、社会进步成果的利益分配机制。这一利益机制的自身结构可分为三个环节：以市场为主导、起着基础作用的一次分配；以政府为主导、起重要调节作用的二次分配；以社会为主导、起积极补充作用的三次分配。三个环节交相融会、相互作用，共同决定着一国的收入分配格局和状态。

收入分配制度的实质，是如何处理效率与公平问题。它既受不同的国情和经济发展阶段的决定和影响，又受不同文化和政治理念、治国方略的决定和影响；它既是一对矛盾体，又是一对统一体；问题是如何使之处于一种适当状态并随着主客观条件的变化而适时调校。

我国改革开放以来，经济获得了空前的发展，据世界银行

测算，2007年我国人均GDP已经超过2200美元，由低收入国家步入了中等收入国家的行列^①。在收入分配制度改革方面也取得了很大进展，但仍然存在着收入差距扩大等问题。因此，在经济社会发展中要进一步处理好效率与公平的关系。

党的十六届六中全会和十七大，相继对深化我国收入分配制度改革提出了一系列新要求，集中到一点就是要将过去的“效率为主兼顾公平”转变为“谋求效率与公平的均衡”，从而使我国收入分配制度改革进入一个新的历史阶段。要使我国收入分配制度改革取得更大突破，必须下力气在协调处理好效率与公平问题上制定新制度、改革老制度、完善制度体系。

①国家统计局：《从十六大到十七大经济社会发展问题系列报告》。

效 與 公

Contents

目录

引 言	1
收入分配实践及制度演进概述	1
收入分配制度的主要问题及原因	17
收入分配制度改革的重要性和紧迫性	41
收入分配制度模式的国际比较	53
收入分配制度改革基本问题的认识	73
构建效率与公平均衡收入分配制度的措施建议	95
结 语	138

收入分配实践及制度演进概述

经典理论指出，生产、分配、交换、消费是社会再生产四大环节。社会产品分配作为整个链条中的重要一环，受制于整个社会生产力发展水平及相应的基本经济制度，同时强有力地影响着效率和公平。

一次分配将国民收入分成三个部分：一部分是劳动所得，其中包括工资收入、奖金收入以及个体经营的收入；一部分是资本所得，可分解为折旧和利润等；还有一部分是交给政府的生产税（如增值税、营业税、消费税等）。由此，一次分配涉及了三个层次的分配机制：即要素之间的分配机制、劳动者之间的分配机制以及政府作为社会管理者与企业之间的分配机制。二次分配是政府以社会管理者身份通过收取税收和非税收入及财政支出两个基本途径进行的。由于初始条件的差别以及市场失灵，市场自身无法实现收入分配的公平合理，需要通过税收（如个人所得税、企业所得税等）、社会保障、转移支付以及提

供公共服务等政策手段进行二次分配调节。三次分配是指个人、单位、组织出于自愿，在从善美德和回报社会等理念的影响下，进行社会救助、民间捐赠、慈善行为、志愿者行动等多种形式的制度和机制。收入分配格局是三次分配共同作用的结果。

新中国建立以来，我国经济从计划走向市场，社会从封闭走向开放，文化从单极走向多元，收入分配实践及制度随之不断演进。纵观新中国成立以来收入分配实践及制度发展历程和未来趋势，可以用“三个发展阶段”来概括其发展轨迹：计划经济时期的30年，为第一阶段，是平均主义的分配时期；转型经济时期的近30年，为第二阶段，是打破平均主义、确立效率为主兼顾公平的分配时期；以党的十六届六中全会和十七大为标志，我国步入了谋求效率与公平均衡的分配时期，此为第三阶段，时间可能持续到2040年，大体也是30年。^①

（一）计划经济时期的30年：平均主义分配

改革开放以前的30年，我国在计划经济体制下实行了以平均为特征的收入分配制度，消除了阶级之间严重的不平等，为迅速增加国家积累，短时期内迅速提高我国工业化水平，发挥了重要的历史性作用。但是，计划经济体制意味着国家对所有社会成员赖

①本书第五章将对此深入分析。

以生存、工作、生活、发展的全部资源进行全方位的配置，个人必须依附于单位或公社，难以拥有自我选择和自我发展的空间，甚至不具有自主流动的权利。这极大地束缚了社会成员的自由，同时也使平等逐渐失去了应有之义，逐渐使社会丧失了活力，进而影响了经济的长期有效发展。

总体来看，这30年我国收入分配格局特点可以概括为：“内部平均、城乡有异”。一方面，城镇居民和农村居民内部的收入差距很小。1983年世界银行以及1996年国家统计局对1978年我国城镇居民基尼系数的估计值都在0.16—0.17之间。农村居民收入差距略高于城镇。格里芬和赛斯（Griffin and Saith, 1981）对1978年河北省的部分县的人均收入进行了调查，赵人伟、李实等根据其调查资料进行测算，发现省内县际之间和生产队之间收入差距的基尼系数分别为0.16和0.22。普特曼（Louis Putterman, 1993）利用河北省大河乡的调查数据计算了生产队内部人均收入的基尼系数，其数值在0.14—0.19之间，生产队之间混合数据的基尼系数约为0.21。另一方面，在二元经济的客观条件和城乡分治的政策框架下，我国城乡间的居民收入差距较大。国家统计局公布的数据显示，1978年我国城镇居民的人均可支配收入是农村居民人均纯收入的2.57倍^①，如果把城镇居民获得的实物补贴考虑在内，城乡间居民收入的差距还要更大一些。

具体来看：

① 国家统计局：《中国统计年鉴2007》，中国统计出版社，2007年9月。

1. 一次分配：城乡分治、高度平均

在计划经济体制下，为了实现“赶超战略”，政府通过指令性计划和行政性手段直接配置大部分社会资源，大大简化了一次分配中的关系。在国有经济中，国家主要以所有者的身份参与一次分配，从企业获得利润；在非国有经济中，国家一方面以社会管理者的身份获得税收，另一方面，通过控制价格机制获得国民收入。因此，在一次分配中劳动者之间如何进行分配就成为成为一个重要内容。

一是城乡进行分治。由于计划经济体制下，城镇以国有经济为主体，农村以非国有的集体经济为主体，政府在一次分配中的身份不同，因此，实行了城乡分治的办法。政府为了优先发展重工业，对农产品实行统购统销，实行“工农业产品剪刀差”，通过人为压低农产品收购价格，直接实现了将资金向城镇、向工业倾斜，由此也间接调整了农村居民与城镇居民之间的收入分配关系。据中央政策研究室和国务院发展研究中心联合测算，1950年至1978年，通过“工农业产品剪刀差”为城市工业提供资金5100亿元，通过农村税收为城市工业提供资金978亿元，扣除国家对农业投入1577亿元，农村为城市工业发展提供资金净额约4500亿元。^①在城镇，政府

① 农业投入总课题组：“农业保护：现状、依据和政策建议”，载《中国社会科学》1996年第1期。

则通过直接规定机关企事业单位的工资,确定了国家、单位和个人之间的分配关系。机关和企事业单位长期实行低工资制度,工资收入主要用于满足劳动者的基本生活需要。

二是实行高度平均。在劳动者之间,无论在农村或是在城镇,劳动者之间的分配都实行高度平均主义,吃“大锅饭”。劳动者的收入相差无几,收入多少主要是按资历而不是按能力和贡献决定,劳动收益与劳动成效脱钩,主要依靠思想政治工作来调动劳动者的生产积极性。平均主义分配严重挫伤了广大劳动者的积极性和创造性,使当时社会生产力发展遭到了严重制约。

2. 二次分配: 税收调节极弱、社保部分起步

在政府主导资源配置的计划经济体制下,二次分配中的政府调节职能很大程度上被整合到一次分配过程中。这是因为: 第一, 高就业率政策下的低工资制度, 使得劳动者工资收入一般只能维持基本生活需要, 难以负担教育、医疗、养老等项支出, 因此, 政府或直接或间接地通过国有企业、人民公社等渠道提供了低收费教育、公费医疗等具有社会保障性质的政策; 第二, 由于一次分配过程中对劳动者的收入分配实行平均主义, 城镇和农村居民内部的初始收入分配差距并不大, 因此, 对调高补低的二次分配政策需求并不强烈; 第三, 由于企业不是真正意义上的经营主体, 向政府上缴收入的主要形式是随意性较

大的利润而不是具有相对固定性和强制性的税收，因此，作为二次分配主要形式之一的税收调节作用也相当有限。这一时期二次分配的主要形式，表现为国家在城镇建立了独特的劳动保险制度，在农村建立了救助制度。

我国于1951年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，对城镇保险费的征集、保管和支配、保险项目及标准、保险实施范围、执行和监督都进行了明确规定，确立了计划经济体制下社会保障体系的基本框架。这种劳动保险制度具有“内容广、统筹高、政事分、待遇同、受惠宽”的特点。“内容广”，即指其保障内容广泛，项目涉及到社会保险、社会救济和社会福利等诸多方面，职工在养老、疾病、工伤、残疾、死亡、生育等情况下都可以得到保障；“统筹高”，即指其是一种统筹层次很高的保障体系，各保障项目所需基金全国统一管理，单位按月缴纳的劳动保险金在不同级次工会组织之间流动，上级工会组织负责进行统筹调剂；“政事分”，即指其是一种政事分离的管理体制，工会负责具体经办劳动保险，劳动行政部门进行监督；“待遇同”，即指其对机关企事业单位基本上实行一视同仁的政策；“受惠宽”，即指其保障范围不仅包括职工本人，还包括职工家属，规定了供养直系亲属在医疗、死亡和生育等方面享有相应的劳保待遇。同时，国家还对无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人和抚养人的城镇孤老(简称“三无”人员)、社会困难户、20世纪60年代精减退职职工以及国家规定的一些特殊救济对象实行了定期定量救济和临时救济的制度。但这种制度覆盖

面很小，城镇每年固定救济对象仅60万至80万人，临时救济对象不足300多万人次。

在农村，国家建立了与计划经济体制和当时经济发展水平相适应的、以集体为主导的救助制度：一是以救灾、五保供养和困难户救济为主要内容的救助制度，为保障部分困难农民的基本生活发挥了重要作用；二是在20世纪60年代建立和推广了农村合作医疗制度，到20世纪70年代曾一度覆盖了95.2%的农村人口，对提高和保证农民健康水平功不可没。

3. 三次分配：缺乏发展条件、基本处于空白

中华民族自古以来就有乐善好施的传统美德，民间的救助及捐赠等活动很早就出现了。但是，在计划经济体制下，由于当时几乎没有真正意义上的慈善机制，慈善事业发展的环境和条件都不具备；加之人们的收入水平普遍较低，大体只能维持自身及家庭的基本生活，捐赠无力，三次分配几乎是空白的。当然，那时也有一些捐赠和救助，但没有形成规模、体系，更谈不上建立制度。

（二）转型经济时期的30年：效率为主、兼顾公平

1978年改革开放至今近30年来，计划经济体制逐步转型为

社会主义市场经济体制，人们赖以生存、工作、生活、发展的资源扩散到全社会，社会成员的自由度逐步大幅提高。党中央根据经济社会发展的客观需要和现实条件，不断发展和创新收入分配政策。这既是对经济体制改革不断深化的呼应，也是对收入分配制度认识不断深化的体现，有力地指导和推动着收入分配制度实践的发展。

1978年，党的十一届三中全会第一次明确提出要克服平均主义，标志着我国收入分配制度将进行根本性改革。1984年，党的十二届三中全会第一次提出了允许一部分人先富起来、走向共同富裕的政策，标志着我国收入分配政策在解决广义平均主义问题上，又向前迈进了一大步。1987年，党的十三大第一次提出实行以按劳分配为主体、其他分配方式为补充的分配制度，并提出了对收入分配的调节政策，标志着适应市场经济发展要求的收入分配制度框架初见端倪，吹响了强化二次分配调节的号角。1993年，党的十四届三中全会，在收入分配制度上又有三个方面的新突破：第一次明确提出“多种分配方式并存的制度”、“效率优先、兼顾公平的原则”以及“建立多层次的社会保障体系”。1997年，党的十五大对按生产要素分配等分配方式由原来的“允许”改为“允许和鼓励”。这体现出我们党对改革开放实践经验的总结，对市场经济体制下收入分配规律认识的不断深化，逐步调整和发展了一次分配中的分配方式，进一步提高了按生产要素分配在分配制度中的地位。同时，又从兼顾公平的角度，第一次较为系统地阐述了通过二次分配对收入进

行调节的意义，进一步强调了要建立社会保障体系，提供最基本的社会保障。2002年，党的十六大提出要确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则；以共同富裕为目标，扩大中等收入者比重，提高低收入者的收入水平。这标志着将我国分配制度和分配体制改革推向了效率为主兼顾公平的新高度，构建了这一阶段收入分配的政策体系。

在党中央不断发展和完善收入分配政策过程中，我国收入分配制度改革也不断取得突破性进展，逐步形成了打破平均主义、完善效率机制、兼顾公平要求的收入分配制度体系。这种收入分配制度的逐步形成，调动了社会成员创造财富的积极性，推动了经济的持续快速健康的发展，城乡群众普遍从改革发展中得到了实惠，分享了越来越多的成果。不过，这期间收入分配差距逐步扩大且仍在拉大，也带来了一些矛盾和问题。

具体来看：

1. 一次分配：市场作用机制逐渐确立

随着我国经济体制改革的逐步深入，市场机制的作用不断增强，社会主义市场经济体制逐步确立，政府、要素所有者以及劳动者在收入分配中的关系不断理顺。

一是真正形成了按劳分配的机制。在农村，打破了公社的“大锅饭”，实行家庭联产承包责任制，除按规定交给国家和集体的之外，其余全部归农民自己所有；在企业，推行按劳分配

制度，改革了原来的平均主义工资和福利制度，恢复奖金，激发了个人的积极性；在行政机关和事业单位，结合人事制度改革，实行了职务与级别相结合的工资制度，近十年来连续五次增加了工资。近年来又开展了清理规范公务员津贴、补贴的工作，分配秩序进一步规范。

二是形成了要素按贡献分配的机制。允许并逐步鼓励资本、技术和管理等一系列生产要素参与一次分配，形成利息、红利和经营者的风险收益。

三是规范了政府参与分配的机制。在农村，先是实行了家庭联产承包责任制，重塑了农民与国家、集体之间的分配关系；2000年以来，随着农村税费改革的推进，政府以减轻农民负担为抓手，促进农民增收，在清理取消了名目繁多的收费项目之后，2006年在全国范围内彻底取消了农业税，进一步理顺了国家与农民之间的收入分配关系，极大地调动了农民生产经营积极性，农民生活水平有了较大改善，农业生产不断跨上新台阶。在企业，一方面，实行了利改税，调整了国家、企业之间的分配关系，增强了企业的活力；另一方面，改革并完善了生产税制，形成了以增值税为主体的间接税制，并调整消费税的税目和税率，发挥其调节高收入的作用。

2. 二次分配：政府调节作用不断增强

在居民收入来源日益多元化的背景下，国家运用税收、社

会保障、转移支付等手段,逐渐加大收入分配政策调节力度,调节手段不断丰富,调节效果渐次彰显,初步建立了政府调节收入分配的框架体系。

一是建立健全税收调节机制。个人所得税制度从无到有,并逐步完善。1981年正式实施个人所得税,并逐步开征了具有个人所得税性质的城乡个体工商业户所得税和个人收入调节税;1994年又进一步规范了个人所得税制度,将三个税种统一合并为个人所得税;1999年恢复对居民储蓄存款利息所得征收个人所得税,2007年8月将20%的税率降为5%;2006年根据经济社会发展的需要修改了个人所得税法,将工资、薪金所得的费用扣除额从800元提高至1600元,进而再度提高到2000元,探索建立工薪所得费用扣除适时调整的机制。同时,改革完善了车船税等财产税制度,较好地发挥了对收入分配的调节作用。

二是改革完善社会保障体系。随着我国经济体制改革的不断深化,社会保障制度进行了一系列改革。由国家和单位保障走向社会保障,强化了个人责任,商业化保险机制开始发挥越来越大的作用,政府在农村社会保障领域开始承担起更多责任,社会保障管理体制也得到进一步健全。在农村,以新型农村合作医疗、农村医疗救助、农村最低生活保障、五保供养和义务教育、救灾、抚恤等制度为主要内容的农村社会保障制度体系建设取得了长足进展。在城镇,建立并逐步完善基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等社会保险制度,城镇居民最低生活保障、城市医疗救助、抚恤制