

2011

国务院发展研究中心研究丛书

国民收入分配

困境与出路

Distribution of National Income

余 斌 陈昌盛 编著

（决）（策）（咨）（询）（之）（路）

完善按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度

健全和规范收入分配调节制度

为低收入人群提供最基本的保障和公共服务

.....

全方位解读“国民收入分配”的**权威之作**！

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL
DRC
国务院发展研究中心
研究丛书



中国发展出版社

2011

国务院发展研究中心研究丛书

国民收入分配

困境与出路

Distribution of **National Income**

余 斌 陈昌盛 编著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国民收入分配：困境与出路/余斌，陈昌盛编著. —北京：
中国发展出版社，2011. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2011)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 701 - 4

I. 国… II. ①余… ②陈… III. 中国经济—国民收入
分配—研究 IV. F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 138507 号

书 名：国民收入分配：困境与出路

著作责任者：余 斌 陈昌盛

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 701 - 4

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：18.25

字 数：243 千字

版 次：2011 年 8 月第 1 版

印 次：2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价：38.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

2011

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：李 伟

副 主 编：刘 鹤 刘世锦 侯云春

卢中原 韩 俊

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳

冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国

刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济

张军扩 陈小洪 陆文强 侯云春

侯永志 夏 斌 郭励弘 徐小青

隆国强 韩 俊 程秀生 葛延风

为加快实现经济发展方式转变献计献策

当前，我国社会主义现代化事业又到了一个历史关键时期。一方面，经过建国以来 60 余年特别是改革开放 30 余年的发展，我国已经成功实现了从低收入国家向上中等收入国家的历史性跨越，现代化建设站在了新的历史起点上。下一个奋斗目标，就是要实现从上中等收入国家向高收入国家的转变，为在本世纪中叶基本实现现代化的宏伟目标打下坚实基础。而另一方面，也必须清醒看到，经过几十年的发展，我国粗放发展模式所积累的矛盾越来越大，发展不全面、不协调和不可持续的问题也越来越突出。这些问题不仅使我们的发展质量大打折扣，与我们的发展宗旨不相适应，也大大制约了发展的可持续性。因此，加快实现经济发展方式转变，为经济社会的长期平稳较快发展奠定基础，不仅是当前及今后一个时期我国经济社会发展的关键举措，也是决定我国现代化事业命运而必须完成的重大历史任务。

从国际视野来看，转变发展方式并不是中国所特有的事情，而是一个国家工业化、现代化过程中都要经历的事情，特别是对于落

后国家的赶超式现代化而言更是如此。大量的国际经验说明，在后发国家的现代化过程中，与从低收入向中等收入的发展过程相比，从中等收入向高收入的发展过程风险更大，困难也更多，搞得不好，很容易掉入所谓的“中等收入陷阱”。正因为如此，从当今世界范围来看，曾经成功启动工业化、现代化，并成功实现从低收入向中等收入转变的国家并不少，但真正能够推动现代化进程持续不断进行下去并最终进入高收入国家行列的并不多。不少后发国家在启动现代化进程后，最初的发展势头相当不错，但后来却出现停滞，甚至发生逆转。保障发展持续性的关键，就是要适应发展阶段的变化，及时转变经济发展方式，化解结构矛盾，创新竞争优势，平衡利益关系，维护社会稳定。

十多年来的实践证明，转变经济发展方式是一件知不易行甚难的事情。这是因为，其一：发展方式并不是独立存在和运行的，而是由体制模式和社会环境所内生决定的，有什么样的体制模式和社会环境，就会有什么样的发展方式。换句话说，要转变发展方式，就必须改变在其背后起决定作用的体制模式和社会环境，而这势必涉及到十分复杂的利益关系调整和重构。其二：转变发展方式还必须在短期发展与长期发展、短期利益与长期利益、短期风险与长期风险等等之间做出艰难的选择。所有这些，都决定了转变发展方式任务的艰巨性和复杂性。因此，这一艰难转变的过程中，尤其需要进一步加强相关经验、理论及政策等研究，为决策部门提供高质量决策咨询建议。

作为国务院直属的政策研究和咨询机构，国务院发展研究中心的主要职责就是研究国民经济、社会发展和改革开放中的全局性、

综合性、战略性、长期性、前瞻性以及热点、难点问题，为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。近几年来，适应我国发展阶段及主要矛盾、主要任务的变化，国务院发展研究中心把贯彻落实科学发展观、推动转变发展方式作为政策咨询研究工作的重中之重，紧紧围绕调整经济结构、促进科技创新、协调经济发展与自然环境、社会发展及改善民生的关系等重大重点问题开展咨询研究工作。在为党中央国务院提交政策咨询建议的同时，每年也形成一批内容丰富、有深度、有见解的研究报告。这些研究报告的研究领域虽有不同，有的宏观一些，有的中观甚至微观一些，有的偏重理论分析或国内外经验的总结，有的则针对我国经济运行中的某个具体问题开展调查研究，但它们都有一个共同点，那就是紧紧围绕并服务于促进科学发展和推动转变发展方式这一时代的主题。

现在，我们将这些研究报告择优出版，其目的就在于使这些研究成果在为党中央国务院决策服务的同时，也能够为地方政府、相关部门、相关企业、研究机构以及社会各界提供服务，并能够在推动与贯彻落实科学发展观、促进发展方式实质性转变相关的重大问题研究中发挥积极作用。我们诚心期望各级领导同志和广大读者，和我们一起共同对《丛书》这一刚刚出土的新竹关心、培育，提出改进和提高了宝贵意见，以期年复一年，越办越好。

国务院发展研究中心主任

2011年7月



前言

Foreword

优化国民收入分配结构，既是经济结构战略性调整的重要途径，也是保障和改善民生关键所在。加快推进收入分配改革，形成公平合理的国民收入分配格局，是“十二五”时期推动经济发展方式转变取得实质性进展的关键环节。

2008~2010年，就中国收入分配改革问题，国务院发展研究中心先后组织了四个相关课题进行研究。2008年安排了《收入分配改革与扩大消费研究》重点课题，由余斌负责，陈昌盛协调，宏观经济研究部全体研究人员参加。2009年根据中央对“十二五”预研究的要求，组织了《“十二五”时期调整收入分配格局的思路和政策建议》和《关于扩大内需战略的研究》重大课题，由卢中原负责，余斌执行负责，宏观经济研究部和市场经济研究所有关研究人员参加。2010年又安排了《国民收入分配结构调整研究》的重大课题，由张玉台、卢中原负责，余斌协调，宏观经济研究部、社会发展研究部和市场经济研究所有关研究人员参加。本书就是由其中部分成果集结而成。

本书认为，我国现行的以按劳分配为主体、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，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中收入分配的平均主义和“大锅饭”倾向，有效地促进了机会平等，极大地激励了人们生产和创业的积极性，解放了生产力，对推动经济社会的快速发展发挥了重要作用，具有重要的历史性进步意义。

但由于改革不彻底，制度不规范，当前在收入分配领域暴露出不少问题：一是劳动者报酬和居民收入占 GDP 比重偏低而且持续下降；二是城乡、地区、行业和社会成员之间收入差距持续拉大；三是收入分配秩序不规范，投机行为盛行，腐败现象层出，灰色收入 and 不法收入恶化收入分配关系；四是“潜规则”替代“正式规则”，社会交易成本偏高，低收入者承担了大量无谓的社会成本，社会阶层流动性有下降风险。

从深层原因看，由于市场体系改革不彻底，要素价格扭曲和市场主体扭曲，导致资源错配，使劳动者地位相对恶化；国有经济占用大量社会剩余（储蓄），但产生的收益却没有形成有效的全民分享机制；政府职能转变滞后，二次分配领域调节不力，逆向调节现象突出，公共服务供给不足，使得初次分配形成的差距不但没有得到修正，反而进一步拉大。加上收入秩序不规范和制度不健全，为获取投机、非法等收入提供了可乘之机，严重影响了社会安定团结。必须抓住“十二五”这一“关键窗口期”，加快深化体制改革和机制创新，建立规范、公正、公平的收入分配制度，形成公平合理的国民收入分配格局。

“十二五”期间，要以保障和改善民生、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，政府转型，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；扩大就业，促进创业，健全增加劳动收入的环境和制度条件，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。

本书课题组

2011 年 6 月

目 录

Contents

第一章 收入分配的结构调整与改革思路	1
一、收入分配结构存在的主要问题	2
二、收入分配问题产生的原因	6
三、收入分配调整面临的挑战	13
四、对我国现行的收入分配格局的总体判断	16
五、收入分配改革的思路、原则和阶段性目标	19
六、收入分配改革及相关政策建议	22
 第二章 收入分配现状、问题及影响	 32
一、改革开放后我国收入分配制度的演变	32
二、收入分配的现状与问题	34
三、收入分配问题所造成的影响	57
 第三章 收入分配问题的深层次原因	 63
一、现阶段我国收入分配领域存在的问题	63
二、对初次分配领域存在问题的深层次原因分析	65
三、对再分配领域存在问题的深层次原因分析	72
 第四章 扩大内需战略与收入分配	 78
一、扩大内需战略中的几个重大关系	79
二、影响我国居民消费增长的主要因素	89

三、“十二五”时期的战略思路和政策重点	98
第五章 我国居民储蓄结构的特征	103
一、从收入分配结构看储蓄	103
二、从城乡结构看储蓄	105
三、从居民收入结构看储蓄	108
四、从年龄结构看储蓄	110
五、结论及政策建议	111
第六章 “十二五”时期调整收入分配的思路和政策建议	115
一、当前我国收入分配格局存在的突出问题	115
二、调整收入分配格局的可能途径与主要思路	122
三、调整收入分配的主要目标和政策建议	125
第七章 我国收入分配问题对居民消费的影响	130
一、收入分配结构的现状及问题	130
二、收入分配问题形成的原因	136
三、收入分配问题对居民消费的影响	139
四、完善收入分配制度和促进消费增长的对策	141
第八章 我国收入分配、消费升级趋势及对策建议	145
一、当前我国城乡居民消费的基本特征	145
二、“十二五”时期我国消费结构升级的基本趋势	153
三、推进消费结构升级的政策建议	158
第九章 优化政府支出结构是扩大消费的重要途径	162
一、我国居民消费率偏低、下降过快	162
二、我国政府消费率和公共服务消费偏低	164

三、增加政府和公共服务消费可提高居民消费率	166
四、增加居民消费的途径	167
五、增加政府对居民的货币化转移支付	168
六、实施最低公共服务支出标准	169
 第十章 财产性收入、收入分配与居民消费的关系	171
一、居民财产性收入的总量和结构	171
二、财产性收入与居民消费的关系	177
三、初步结论	179
 第十一章 收入分配改革的国际比较与经验借鉴	181
一、西方国家收入分配状况的变化过程	181
二、收入差距的社会经济影响不容忽视	184
三、调控收入差距的政策手段	187
四、经济全球化对收入分配的负面影响	193
 第十二章 国外调节收入分配的工具与做法	196
一、各国的收入分配状况及发展历程	196
二、各国的经验和做法：初次分配阶段	217
三、各国的经验和做法：再分配阶段	225
 第十三章 农民工市民化有利于扩大内需和经济增长	250
一、相关文献综述	251
二、农民工数量、结构及消费特征	254
三、农民工市民化对经济增长的影响：理论框架	258
四、农民工市民化对扩大内需和经济增长的影响：CGE 模拟	267
五、结论与政策含义	274

收入分配的结构调整与 改革思路



《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确指出，“十二五”时期要以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向，把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的出发点和落脚点。国民收入分配结构^①调整，既是经济结构战略性调整的重要内容之一，也关系到保障和改善民生。“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。

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

^① 收入分配结构是当期（一年）全部国民收入在不同主体之间分配形成的结果，包括初次分配和二次分配两个阶段。初次分配是当期全部收入在要素之间的分配，表现为企业、居民和政府三大部门间的收入分配比例，奠定了国民收入分配的初步格局。二次分配是在初次分配基础上，通过所得税、社会保障和转移支付等制度安排，对各部门主体和不同收入人群间的收入进行调节，并形成各自最终可支配收入的过程。

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。

一、收入分配结构存在的主要问题

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。

^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党的十五大。

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%~46%之间),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大幅下降问题。

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。

从产业细分看,在1997~2007年的10年间,17个行业中只有农业和金融保险业的劳动者报酬占比分别提高了2.5和9.6个百分点,其他

15 个行业的劳动者报酬占比则不同幅度地下降了，大多数服务业也十分明显。我国当前劳动者报酬占比下降问题，不是简单用农业劳动力向第二、三产业转移，以及资本有机构成比例提高所能够充分解释的，而是劳动要素分配在产业中的地位普遍下降了。

（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数虽然近年来有所上升，但都低于 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 21 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统计，目前电力、电信、金融、保险、烟草等行业职工的平均工资是其他行业职工平均工资的 2~3 倍，如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异，实际收入差距可能在 5~10 倍之间。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，1988~2008 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