



CIRD

中国改革智库资政丛书

中国收入分配 改革路线图

中国（海南）改革发展研究院◎编著

国家行政学院出版社



中国智库



CIRD

中国改革智库资政丛书

中国收入分配 改革路线图

中国（海南）改革发展研究院◎编著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国收入分配改革路线图/中国(海南)改革发展研究院编著. —北京:国家行政学院出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 80140 - 910 - 2

I. ①中… II. ①中… III. ①收入分配 - 经济体制改革 - 中国 IV. ①F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 144725 号

书 名 中国收入分配改革路线图
作 者 中国(海南)改革发展研究院
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京市通州富达印刷厂
版 次 2010 年 8 月北京第 1 版
印 次 2010 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 开
印 张 21.5
字 数 320 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80140 - 910 - 2/F · 81
定 价 69.80 元

出版前言

经过 30 多年的改革开放,我国经济、政治、社会、文化、外交等各方面都取得了辉煌的成就,国人共享改革发展带来的果实,世界有目共睹。当前我国发展进入关键时期,在内部环境上,发展阶段发生历史性跨越,社会需求结构明显变化;在外部环境上,后危机时代充满不确定性。中国面临历史性机遇,也面临前所未有的挑战。站在历史的十字路口,对未来 10~20 年的改革发展趋势做出大的判断,规划设计后 30 年改革发展的路线图,是时代的需要。

为此,中国(海南)改革发展研究院汇集国内外相关领域专家,推出《中国改革智库资政丛书》。作为中国著名的“改革智库”,中改院以“直谏中国改革”为己任,长期坚持并深入探讨中国改革发展的焦点、难点问题,对经济转轨和社会转型进程中的重大理论和实践问题进行独立、客观的研究,适时提出战略性研究报告和具有操作性的政策建议。在过去的 19 年中,中改院率先提出“赋予农民长期而有保障的土地使用权”、“基本公共服务均等化”、“建设公共服务型政府”、“加快建立社会主义公共服务体制”等理念与政策建议,有些直接为中央决策所采纳,有些被用作制订政策和法规的重要参考。

《中国改革智库资政丛书》定位在为我国的改革发展提出新的思想观点和改革发展的实践路径上,为政府决策提供咨询参谋。丛书旨在把学者的研究成果转化为政府的政策产品,为学术话语和政府话语的转换建立通畅的管道。丛书讨论的均为“牵一发而动全身”的问题,极富全局性、前瞻性和战略性,尽量把“一发”和“全身”都讲透、讲清,力争为读者提供一个观察中国改革的新的平台。

2010 年 9 月

目 录 <<< Contents

出版前言 / 001

第一章 发展方式转型与收入分配改革 / 001

以发展方式转型为主线的收入分配改革 / 002

搞好社会再分配是实现社会公平的重要环节 / 008

着眼于发展方式转型的收入分配改革 / 012

调整收入分配结构，加快经济发展方式转变 / 018

变革政府发展理念，切好国民收入“蛋糕” / 021

第二章 收入分配改革的现实困境 / 026

注重社会公平，实现合理的社会再分配 / 027

注重社会矛盾变化，稳妥推进社会再分配 / 031

把握公共需求变化，实现反贫困治理 / 036

调整收入分配结构，实现社会公平 / 042

国民收入分配格局的不合理因素及对策 / 048

从收入分配和财产分布看中国的渐进式经济改革 / 051

中国居民财产分布研究 / 069

001

第三章 收入分配改革的着力点：还富于民 / 91

尽快制定并实施国民收入倍增计划 / 92

加快推进国民收入分配结构调整 / 97

社会再分配要着力解决困难群体的社会保障问题 / 101

实行“一稳两调”，推进国民收入分配格局的调整 / 106

把提高国民收入作为“十二五”基本目标 / 109

如何在公平分配中实现共同富裕 / 111

第四章 收入分配改革的路径：体制创新 / 119

以适应社会公共需求转型为主线的社会体制改革 / 120

我国收入分配格局调整的基本思路 / 147

解决民生重在改革 / 153

中国分配制度改革三个提升 / 162

调整收入分配结构 促进财富分布格局公平化 / 170

收入分配体制变迁与差距演变 / 173

统筹城乡发展，促进社会再分配制度改革 / 193

发展住房保障制度是缓解住房矛盾的关键 / 210

第五章 收入分配改革的关键：政府转型 / 216

以政府转型为重点推进收入分配制度改革 / 217

适应我国公共需求变化，加强政府社会再分配职能 / 223

收入分配改革的关键在于实现政府转型 / 233

基尼系数变动与政府职能转变 / 237

理顺收入分配关系是政府的重要职责 / 244

城乡居民收入差距的平抑机制：工业化中期阶段的

经济增长与政府行为选择 / 248

第六章 收入分配改革的借鉴：国际经验比较 / 270

福利国家的兴衰及其对我们的启示 / 271

挪威社会福利和再分配	/ 286
挪威公共部门与区域发展	/ 289
瑞典的社会福利体制	/ 296
瑞典公共部门的职能及再分配	/ 302
瑞典之思考：公共部门的社会角色	/ 307
经济增长中的贫富分化与政策选择：拉美经验与中国比较	/ 314
日本的国民收入倍增计划	/ 327

后记	/ 331
----	-------

第一章 发展方式转型与 收入分配改革

以发展方式转型为主线的收入分配改革*

◇中国（海南）改革发展研究院

2010年2月28日，中国（海南）改革发展研究院在北京召开以“调整国民收入分配格局与转变发展方式”为主题的改革形势分析会。国家发改委、财政部、农业部、民政部、国资委、国务院研究室、国务院发展研究中心等单位的政府官员，中共中央党校、国家行政学院、中国社科院、清华大学、北京师范大学等院校的专家学者共50余人参加了会议。与会专家认为，推进发展方式转型，实现公平与可持续发展，客观上要求加快推进收入分配体制改革，调整国民收入分配格局。

一、收入分配改革的现实需求

扩大内需对收入分配改革的现实需求。与会专家认为，国际金融危机下外部需求的中长期萎缩，迫使我国必须走依靠内需的路子，尤其是要形成消费主导的发展模式。但十余年来，我国扩大消费的政策效果不明显，一个重要原因是收入分配差距过大，高收入群体的边际消费倾向走低，低收入群体的支付能力不足。2008年我国最终消费率为48.6%，其中居民消费率仅为35.3%，远低于相当发展水平的其他国家。有专家指出，分配是消费的前提，分配问题不解决是消费“久说不振”的根源。也有专家通过测算指出，如果2007年我国的劳动报酬占比保持在1981年的水平，可以使劳动报酬增加3万

* 本文系中政院主办的“调整国民收入分配格局与转变发展方式”改革形势分析会综述。

亿元，这将带来巨大的消费效应。有专家指出，我国消费结构的变化以及带来的产业结构调整、城市化加快，可能带来一系列压力，尤其是收入分配差距扩大。着眼于未来中长期发展，迫切要求推进收入分配体制改革。

社会需求结构变化对收入分配改革的现实需求。与会专家认为，随着我国由生存型阶段进入发展型阶段，全社会的需求结构进入战略调整期。从总体看，私人产品供给的严重短缺已成为历史，公共产品需求全面快速增长。有专家指出，一般来说，初次分配造成收入不平等，再分配缓和并缩小不平等。但我国当前的再分配却加剧了不平等，公共服务在城乡、区域和不同社会群体之间不平等问题尤为突出。因此，适应社会需求结构的新变化，需要在推进初次分配的同时，加快推进以基本公共服务为主要内容的再分配体制改革。

公平发展对收入分配改革的现实需求。有专家指出，实现公平发展，既要缩小现实的收入分配差距，更要在保障起点公平和机会公平方面有大的突破。也有专家提出，我国进入利益博弈时代，建立市场经济条件下的利益均衡机制尤为重要，要有解决收入分配问题的一套新办法。首先要承认阶层的形成及其博弈的合理性，其次要推进收入分配制度改革，不断缩小城乡、区域和不同群体的收入差距，以实现人的公平发展。

二、客观估计收入分配面临的突出矛盾

收入分配差距呈现逐步扩大的趋势。有专家指出，由于经济转轨中存在的资源高度集中、资本内控性以及多元垄断等原因，我国收入分配差距的拉大比一般市场经济国家更为迅速。也有专家指出，当前我国国民收入分配格局存在明显的“三个集中”倾向：从社会和政府角度看，财富不断向政府集中。近几年财政收入占 GDP 的比重不断上升，从 1994 年的 10.39% 提高到 2008 年的 19.99%；从劳方和资方角度看，劳动报酬占比持续下降。1996 ~ 2007 年，我国劳动报酬总额占 GDP 的比重从 53.4% 下降到 39.7%；从普通行业和垄断行业角度看，财富不断向垄断行业集中。某些垄断行业职工的平均收入高达全国职工平均工资水平的数十倍。此外，与会专家普遍认为，城乡差距是国民收入差距不断扩大的最突出表现。以农民人均纯收入和城镇居民可支配收入为例，2009 年城乡收入差距达 3.33 倍，收入差距扩大的趋势没有扭转。

收入分配不公问题比较突出，在某些方面甚至相当严重。有专家指出，当前收入分配不公问题尤为突出：一是腐败收入、灰色收入等造成的收入分配不公，产生非常大的社会影响；二是收入流动性明显降低。20世纪90年代初期我国收入流动性较高，即低收入人群的收入增长高于高收入人群的收入增长，不同阶层的变动性较大。但此后的收入流动性明显下降；三是父辈的背景、收入水平等对子女收入的影响越来越大，不同收入阶层的稳定性越来越强。

造成收入分配突出矛盾和问题的客观因素。有专家认为，我国收入分配格局演变与转轨进程密切相关。一方面，历史上任何一个有活力的国家，基本做法都是通过改革激发个人活力。改革开放之初，通过收入分配体制改革“让一部分人先富起来”，极大地激发了社会活力，促进了经济快速增长。另一方面，这种活力也带来了收入差距扩大和收入分配不公的问题。有专家指出，我国收入分配差距扩大，有市场的因素，更有体制的因素。专家指出，我国进入中等收入国家，使解决收入分配体制问题更紧迫；体制不健全使解决收入分配问题更艰难；政府在收入分配中的因素使解决这个问题的路径更特殊。

三、以转变发展方式为主线的收入分配格局调整

收入分配改革与提高消费率。有专家指出，构建消费大国需要把收入分配调整提到议事日程，以收入分配制度改革为契机推动发展方式转型。也有专家指出，我国目前存在“内需锁闭”的问题，呈现出“微观消费热、宏观消费冷”的内需悖论。如果没有收入分配体制改革，即使居民收入增加了，他们也会感到没有保障，很难实质性地增加消费。

收入分配改革与结构调整。有专家指出，国际金融危机对我国经济的冲击表面是对经济增长速度的冲击，实质是对发展方式的冲击。应对危机调整结构，就是要由工业和农业向第三产业转移、由低附加值产业向高附加值产业转移、由传统产业向高新技术产业转移。但是近几年结构调整并不顺利，这和收入分配结构密切相关。例如，当前占总人口40%的农民仅创造了10%的GDP，这客观上拉大了收入分配差距；而且可能出现“劳动力转移慢、增加值转移快”的格局，进一步恶化收入分配结构。

收入分配改革与人的发展能力。有专家提出，收入分配体制改革，需要

从财产、收入、消费三个角度分析。缩小收入分配差距，关键是缩小能力差距，防止出现“文盲的孩子永远是文盲，穷人永远是穷人”。人的能力是社会发展的内生动力，要通过收入分配改革提高人的发展能力。

四、确立收入分配改革的基本思路

收入分配格局调整是一个结构性问题。有专家指出，解决收入分配问题，要有整体战略和整体思维。改革开放初期，提倡“效率优先、兼顾公平”，这是符合特定历史背景的。到了今天，这个指导思想需要做重大调整，要“公平和效率二者兼顾”。我国当前的收入分配问题不仅仅体现在经济层面，也体现在社会和政治层面，现在的劳资冲突、突发性群体事件等与收入分配不公、贫富差距悬殊密切相关。有专家指出，推进国民收入分配格局调整，要明确“市场做什么？政府做什么？资源怎么配置？”只有明确了这个战略，才能够系统地解决财政支出结构调整、社会福利供给、农产品价格等问题。

进一步调整国有资本的合理配置。有专家指出，我国调整收入分配制度和其他国家有很大不同，核心是国有资本的配置问题。当前，收入分配差距持续扩大，重要原因是国有资本在很大程度上配置于市场领域而不是公共领域。着眼于调整国民收入分配基本格局，需要加快国有资本配置的结构性调整。有专家提出，当务之急是，尽快明确政府办国有企业的目标是什么，是为解决公平问题还是为解决效率问题。也有专家指出，当前社会财富向房地产、煤矿行业集中的现象，表明了我国国有资本配置以及相关的土地制度、矿产资源制度等是不健全的。国有资本要从竞争性领域退出来，更多地投入公共领域。如果国有资本不从竞争性领域退出，甚至“国进民退”，收入分配问题就很难得到解决。与会专家普遍认为，行业收入差距过大的根源在于垄断行业改革的滞后。因此，需要加快垄断行业改革，加大收租分红力度。

推进财税体制改革与财政支出结构调整。有专家指出，当前调整国民收入分配格局最直接、见效最快的是推进财税体制改革、调整财政支出结构。我国人均GDP已超过3600美元，有条件把用于经济增长的资金更多地用于全民的社会保障，不断提高保障水平。有专家认为，调整国民收入分配格局，需要推进新一轮的财税体制改革，实现减税让利工程，控制政府收入和政府储蓄增长过快的趋势。也有专家认为，仅推进税收改革对调整收入分配差距作用不大，因为所有的税收都是可以转嫁的，有可能出现“越加大税收调节，

收入差距反而越大”的情况。因此，缩小收入差距重点要调整财政支出结构。财政支出应主要用于公共服务的供给和公共消费保障，以此缩小个人发展能力差距，真正缓解并扭转收入分配差距扩大的格局。

建立劳资协调制度，有效提高劳动报酬占比。与会专家认为，建立劳资协调制度的核心是保障劳动者的合法权益。有专家指出，应进一步明确工会权力，强化工会在保障劳动者权益中的作用，美国之所以能度过上世纪30年代的危机，原因之一就在于重视了工会的作用，使劳资矛盾能够在制度框架下得到妥善解决。因此，需要尽快着手研究社会主义市场经济体制下工会的作用，有效避免类似“通钢”的劳资纠纷。

推进收入分配的基础性制度建设。与会专家指出，调整收入分配格局，基础性制度建设尤为重要，特别是收入记录制度、收入申报制度、财产申报制度等。有专家指出，西方国家在上世纪30年代就开始建立国民收入记录制度，当前我国的技术条件比他们当时好得多（比如，IT技术已经成熟），没有理由再以技术借口推迟基础性制度建设。

明确收入分配的约束性指标。有专家指出，着眼于发展方式转型，建议“十二五”应努力把我国消费率从2008年的48.6%提高到55%~60%左右，并且在国民收入分配结构调整上制定相应的约束性指标。第一，城乡人均收入在“十二五”翻一番，年均增长不低于15%；第二，居民收入在国民收入中的占比从约60%提高到70%左右；第三，劳动报酬占GDP比重从2007年的39.7%提高到50%左右；第四，城乡收入差距从2008年的3.31:1控制到3:1以内；第五，中等收入群体占比达到30%左右。也有专家认为，有必要把“提高居民收入占财政收入比重”这一指标作为改革目标。

五、收入分配改革的关键在于实现政府转型

收入分配差距扩大有市场因素，也有政府因素。有专家指出，我国收入分配差距扩大有市场和政府两个原因。以劳动力市场为例，我国劳动力市场供大于求，在一定程度上导致劳动力收入难以提高，但是政府的主导作用不可忽视：第一，某些地方政府在GDP挂帅的倾向下注重招商引资，在某种程度上刻意压低劳动力成本；第二，行政分割的方式破坏劳动力市场，大大压低了农民工工资。

政府理念和职能需要进一步转型。与会专家认为，政府应该承担“缩小

收入分配差距”的职能。在解决收入分配不公的问题上，政府要转变发展理念，突破“追求 GDP 增长”的思路，实现“三个提升”：一是由促进经济发展入手向促进人的发展提升；二是由分配制度改革入手向产权制度改革入手提升；三是由经济转型入手向政府转型入手提升。有专家指出，政府缩小收入分配差距有两个途径：一是法律途径，例如，推进税法改革，尽快出台物业税、资源税等，可以有效调整收入分配；二是政策途径，例如，实施“就业导向”政策，即政府鼓励企业为社会提供更多的岗位，在政策上给予支持，以此有效扩大就业，进而提高劳动报酬占 GDP 的比重。

政府自身建设十分重要。有专家指出，财政支出结构难调整的一个重要原因，在于用于民生的支出对地方政府没有明显的利益，对 GDP 增长没有直接的作用，地方政府表现比较消极。例如，2009 年全国预计要投入 1776 亿元到保障性住房上，但是到 8 月底仅完成投资进度的 20% 多。也有专家指出，解决收入分配问题，政府需要自我革命。以物业税为例，可以首先从政府物业开始收税，进而扩大到工商业和富裕阶层，最后实现普遍征收。

加强收入分配体制改革的统筹协调。有专家指出，推进收入分配体制改革，很难兼顾各方面利益，这也是多年来收入分配制度改革难以取得有效进展的重要原因。过去几年，无论公务员工资制度改革，还是事业单位实行绩效工资、国有企业收入改革等，都存在很大争论，其根源在于缺乏一个部门统筹协调。有专家提出，可以考虑设立“全国收入分配委员会”，强化对收入分配体制改革的统筹协调。

（整理：倪建伟 梅东海 祝雅辉）

搞好社会再分配是实现社会公平的重要环节*

◇ 高尚全

一、我国社会再分配要立足于社会的公平与稳定，更加注重社会公平

十六届五中全会所通过的《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》明确指出：“促进社会和谐是我国发展的重要目标和必要条件。要按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，更加注重经济社会协调发展，加快发展社会事业，促进人的全面发展；更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果。”构建和谐社会，首先要解决民生问题。从“和谐”两个字眼分析来看：“和”字，左边一个禾，右边一个口，就是人人要有饭吃。“谐”字，左边一个言，右边一个皆，就是人人要有话讲。为什么要坚持以人为本？因为人有了口，有了口就要吃饭，就要讲话。所以人口问题是我们必须强调的中国基本国策。在人均 GDP 达到 1000 美元之后，我国的经济社会结构发生了深刻的变化，利益主体多元化、社会群体分化已经成为我们全面建设小康社会面临的客观现实。在这样一个大背景下，我们考虑社会再分配的问题，说到底就是要为下一步发展提供一个公平与稳定的社会环境。

(1) 我国的经济发展需要一个公平和稳定的社会环境。改革开放 27 年的

* 本文系作者在中改院主办的“政府转型与社会再分配国际论坛”闭幕式上的讲话。

实践证明,适度的收入分配差距有利于调动劳动者的积极性,但是过大的收入差距不仅会挫伤劳动者的积极性,还会降低全社会的消费水平,从而严重地削弱经济发展的动力。

(2) 我们要建设的和谐社会是一个公平与稳定的社会。经过 27 年的市场化改革,我国迅速由一个平均主义的社会转向收入分配差距比较严重的国家,而且形成了相当数量的困难群体,积累了一些社会风险因素。这是我们必须正视并采取有效措施解决的问题。

(3) 经过 20 多年经济的持续高速发展,我们已经积累了一定的物质基础。与改革开放初期相比,我们的财政能力大大提高,可以更好地发挥社会再分配的功能,如果认识到位,措施到位,就可以促进社会公平与稳定。

二、社会再分配的重点是关注困难群体

我们现阶段社会再分配从哪里入手?抓什么重点?我们要坚持以人为本,使全体人民分享改革发展的成果,主要矛盾在困难群体。如果我们集中精力把困难群体的问题解决好了,就可以有效地解决社会公平和稳定的问题。

(1) 对困难群体的支持是政府的一项基本责任,随着我国经济实力和国家财力的逐步增强,要把解决困难群体的社会保障问题放在经济社会发展更加突出的位置上。现阶段必须关注三大困难群体:一是农村贫困人口。我国有 2610 万农村人口年人均收入不足 668 元,生活在绝对贫困线以下;还有 4977 万农村人口年人均收入不足 924 元,属于相对贫困,而且,以上绝对贫困线和相对贫困线标准明显偏低。近年来,随着工业化和城市化进程的不断推进,我国每年还要出现数百万的失地农民,目前总量已经达到 4000 万~5000 万人。由于很多失地农民缺乏必要的非农产业谋生技能,加之征地补偿中存在一些不公正现象,他们的生产生活也面临较大困难。二是城市下岗职工。20 世纪 90 年代中后期以来的国有企业改革和结构调整,至今已向社会释放出下岗职工约 3000 万人。目前,包括困难下岗失业人员等在内的城市低保对象约 2200 万人。三是农民工。1 亿多进城农民工的基本权利维护和社会保障问题也迫切需要寻求解决之道。

(2) 为困难群体提供最基本的社会保障已经是当务之急。我国已经进入全面建设小康社会的关键时期,但是还要看到,我国的经济发展相当不平衡,一些困难群体还没有解决温饱问题,基本的生活还无法保障,还谈不上进一

步的发展。社会主义提倡先富帮助后富，提倡共同富裕，关键是要救助这一部分社会群体。

(3) 社会再分配要立足于提高困难群体的致富机会和能力。要注重困难群体的利益表达，完善公共教育和公共医疗，使公共资源更多地向困难群体倾斜。在这些方面，要有妥善的公共政策，要建立公共财政体制来保证。

三、完善社会再分配必须正确处理公平与效率的关系

我们要实施有效的社会再分配，恐怕很难绕开如何处理好公平与效率的关系。有人说，过去是效率优先，兼顾公平，导致收入差距扩大，出现了两极分化，所以现在应该颠倒过来，要公平优先，兼顾效率。这是把两个不同层次的问题和两个不同的概念混淆起来了。

(1) 搞市场经济必须实行公平竞争，要讲究效率，不讲究效率的市场经济就不是好的市场经济。在计划经济的时代似乎很公平，每个人每月三两油半斤肉，但是大家并不希望这种贫穷的公正。因此，实现社会公平，搞好社会再分配并不是要再回到计划经济时代的平均主义。

(2) 市场要讲求效率，也要强调公平竞争；政府要强调公平，也要提高效率。一个是有效地、更好地创造财富，一个是更好地实现公平，实现互相促进。要使公平与效率有机地结合起来，而不是一个简单的效率优先或者公平优先的问题。

(3) 我们要完善社会主义市场经济体制无非是要调动两个积极性：一个是市场的积极性，以效率为基础；一个是政府的积极性，以公平为基础，不能厚此薄彼。因此，我们搞社会再分配，基本原则应当是公平、效率并重。要在经济发展的同时，逐步为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和服务。在这方面，政府责无旁贷。

四、完善社会再分配的着力点是深化改革

现阶段我国完善社会再分配的根本动力是要依靠改革。建设社会主义新农村，我们要在农业税免除之后，继续深入进行农村综合改革；解决农民工的问题，要依赖于户籍制度等一系列的改革；为困难群体提供基本的生活保