

国民经济和社会发展总体研究丛书

国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组办公室组编



中财 B0002189

转换分配机制 理顺分配关系

国务院分配制度改革委员会办公室课题组

中央财经金融学院图书馆藏

总号 428797

书号 F12-51/1-6

中国经济出版社

(京) 新登字 079 号

责任编辑: 黄允成

封面设计: 高书精

转换分配机制 理顺分配关系

国务院分配制度改革委员会办公室课题组

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京朝阳区北苑印刷厂印刷

*

850×1168毫米 1/32 5.625印张 135千字

1994年1月第1版 1994年1月第1次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-5017-3012-1/F·2123

定价 7.00 元

《国民经济和社会发展总体研究丛书》

主 编：罗 干

副主编：袁 木 马 洪 桂世镛

编 委：项怀诚 高尚全 李绪鄂

罗植龄 陈 元 郑家亨

高纯德

编辑部主任：桂世镛

编辑部副主任：王 潼 黄振奇

编辑部成员：李明文 孙乐军 林中萍

梁殿成

《转换分配机制 理顺分配关系》

主 编：王春正

副主编：刘 风 郭继严

前 言

《国民经济和社会发展总体研究丛书》是根据国务院总体研究协调小组组织确定的 13 个总体研究课题的最终成果编辑而成的。这一研究历时两年，凝结了国务院有关部门领导和众多经济专家及研究人员的辛勤劳动。为让更多的单位和个人共享这一成果，我们把本丛书奉献给广大读者。

为了便于读者了解本丛书的背景，现将国务院开展总体研究的有关情况介绍如下：

根据中央领导同志的指示和钱学森同志的建议，为使国家宏观决策科学化，国务院于 1991 年 9 月 3 日成立国民经济和社会发展总体研究协调小组，开展国民经济和社会发展的总体研究工作，着重探讨在建立社会主义市场经济体制过程中，如何从总体上搞好宏观决策和宏观调控。经过两年来的努力，在组织实施我国国民经济和社会发展总体研究工作方面，已经迈出可喜的一步，并取得了初步成果。

1991 年底，国务院总体研究协调小组针对我国的社会经济形势，先行确定了 13 个重大的总体研究课题，并落实了以国务院综合部门为主的课题承接单位。在课题方案设计和课题研究过程中，得到了党中央、国务院领导同志以及有关部门的高度重视和有关方面的大力支持，使总体研究工作得以顺利进行。

按照总体研究协调小组的要求，各课题组在课题研究过程中体现了总体研究的特色：1. 突出总体性。课题承接单位从国民经

济和社会发展全局出发开展研究工作，而不囿于本部门范围。在课题研究角度、政策配套和课题组织等方面贯彻了这一精神，取得了成效。2. 注重实用性和可操作性。在课题研究的整个过程中，课题的研究是为政府决策提供咨询意见和具体方案，并非一般的学术和理论研究；强调了从实际出发，有显明的针对性。从已完成的研究成果看，各课题组都比较注重调查研究，及时地提出了一些较为可行的具体方案。3. 定性研究与定量分析相结合。课题组把分析研究、政策模拟、方案比较建立在计算机应用的基础上，分别建立了若干个数学模型和数据库，为今后我国在总体研究和宏观决策中，实现定性定量相结合，打下了一定基础。4. 集思广益，积极发挥专家学者的作用。总体研究协调小组在审查各课题研究方案和验收鉴定最终成果时，先后邀请了百余位专家学者参加课题的讨论和审定工作，各课题组在研究工作中也邀请了许多专家学者进行课题研究工作，使课题研究能广泛吸收各方面意见，使研究成果更具有科学性和代表性。

目前，13个课题的最终研究成果已经完成。现统一编辑为《国民经济和社会发展总体研究丛书》（目录见封底）。本丛书只是13个课题组的研究成果，不是国务院及有关部委的政策决策，特此说明。

国务院国民经济和社会发展
总体研究协调小组办公室

1993年9月

目 录

转换分配机制，逐步理顺分配关系	1
国民经济总体分配关系研究	23
个人收入分配宏观调控机制研究	32
改善政府工资宏观调控行为，培育企业 自我约束机制	53
国家机关和事业单位工资制度改革	64
社会收入分配差距研究和缓解社会分配 不公的政策措施建议	78
收入分配关系调整中的财政政策研究	101
关于劳保福利制度与工资制度配套改革的 政策措施建议	118
关于工资分级分类管理的目标模式和建议	138
国民生产总值分配测算方法研究	148

转换分配机制 逐步理顺分配关系

国务院分配制度改革委员会办公室课题组

一、分配制度改革取得的成就和 当前分配领域存在的主要问题

我国在 1957—1978 年间，生产资料所有制是单一的公有制，只存在全民所有制和集体所有制两种形式。在分配上则把按劳分配视为社会主义阶段的唯一分配方式，并实行高度集中统一的管理体制。当时，国有企业和机关、事业单位实行等级工资制，工资等级、工资标准由国家统一制定，职工定级升级以及调整工资，均按国家统一规定进行。企业几乎没有内部分配自主权，职工劳动报酬数量同本企业经营状况相脱节。这是长期存在平均主义分配倾向的根本原因。在农村集体经济中，劳动者在生产队范围内按工分取得劳动报酬。生产队的收入取决于农产品的数量和价格，而农产品收购价格绝大部分由国家统一制定。所以从总体上说，当时城乡居民收入分配是一种高度集中的计划分配制度。在这种制度下，按劳分配原则没有也不可能得到切实贯彻，严重的平均主义分配倾向压抑了劳动者的生产积极性，使社会劳动生产率低下。

党的十一届三中全会以后实行了改革开放的总方针，贯彻执行了邓小平同志提出的允许一部分地区、一部分企业和一部分个

人通过诚实劳动先富起来的政策。14年来,随着经济体制改革和对外开放的逐步深入,我国社会分配方式和分配关系发生了重大变化,分配制度改革取得了显著成绩:

1. 初步形成了与社会主义初级阶段生产资料所有制结构相适应的分配方式。随着改革开放的深入,我国私营经济、外资经济、个体经济发展较快。生产资料所有制结构已由单一公有制转变为以公有制为主体、多种所有制并存。与此相适应,我国的分配方式也发生重要变化,由过去的单一按劳分配转变为按劳分配为主、其他分配方式为补充,允许私营企业主、外商投资者依法获取利润,个体工商业者获取劳动经营所得。农村实行以家庭联产承包为主的经营责任制,既是一种生产责任制,也是一种分配方式。现已初步形成的这种有中国特色的社会主义分配方式和分配关系,同我国社会生产力水平和生产资料所有制结构相适应,调动了全国人民发展社会主义生产力的积极性。这是今后改革分配制度、调整分配关系所依据的重要基础。

2. 国有企业的工资分配引进了市场机制和竞争机制。根据所有权与经营权分开的原则,落实企业的工资奖金分配自主权,1985年对工资管理体制进行了重大改革,国有企业实行职工工资总额与企业经济效益挂钩,职工的工资、奖金随企业经济效益上下浮动。这样,使企业有了一定分配自主权,在工资分配领域开始引进了市场机制,大大改变了集中过多、统得过死的状况。

3. 改革了国家机关和事业单位的工资制度。1985年开始,实行了以职务工资为主要内容的结构工资制,使多年存在的“职级不符、劳酬脱节”的矛盾有了一定程度缓解。

4. 居民个人收入的来源多元化。改革开放以前,城乡劳动者的个人收入基本上来自职业收入,按劳分配是以职业收入的形式实现的。现在,城乡居民除职业收入(职工工资、资产所有者的利润、个体劳动者的劳动所得等等)外,还以多种形式从不同渠

道获得收入。如第二职业收入、股票红利及股票经营收入、存款和债券的利息（改革前个人存款利息为数很少）、国有企业承租租赁者的风险收入、离退休人员再就业的收入、农民从事多种经营的兼业收入等等。这些收入中既有劳动报酬，也有非劳收入。分配方式多样化，收入渠道多元化，是搞活经济、搞活分配的结果，增强了城乡经济活力，也增加了城乡居民的个人收入。

5. 城乡居民个人收入和生活水平有了显著提高。全国职工年平均工资由 1978 年的 615 元，提高到 1992 年的 2711 元，增长了 3.4 倍，年平均递增 11.2%。扣除生活费用价格上涨因素，1979 年至 1992 年平均每年递增 4%。全国居民消费水平由 1978 年的 175 元提高到 1992 年的 933 元，增长了 4.33 倍，按可比价格计算，年平均递增 6.7%。

我国分配制度改革同整个经济体制改革一样，正处在逐步深化的过程中，分配制度的改革和居民分配关系的调整涉及面广，错综复杂，难度很大。因此，尽管 14 年来做了许多工作，取得了很大成绩，但目前分配领域中仍存在不少问题，亟待进一步研究解决。

（1）国家、集体、居民个人三者分配关系有待进一步理顺。在计划经济体制下，国有企业的利润上缴国家，个人收入由国家直接调节，三者关系的处理存在重积累、轻消费的倾向，城乡劳动者的个人收入增长缓慢。改革开放以来，国有企业逐步成为相对独立的商品生产者或商品经营者；农业实行了家庭联产承包责任制；个体企业、私营企业以及外资企业不断发展。随着生产关系的调整 and 国民经济的发展，城乡居民的个人收入迅速增加，国家、集体、个人之间的分配关系发生了很大变化。从国民收入分配来看，居民个人所得以及集体（企业）所得增长较快，国家所得比重下降较多。居民个人收入有较大增长，是改革经济体制、调整分配政策带来的积极成果。但在国民收入分配中国家所得比重下降过

多，也是国家财政困难不断加重的重要原因，财政赤字不断增加，这在一定程度上削弱了国家宏观调控的物质基础。

(2) 城乡居民收入差距重又扩大。改革开放 14 年来，随着社会生产力的发展，我国城乡居民收入都显著增加。特别是在农村，由于实行了家庭联产承包责任制，大幅度提高了农副产品收购价格，制定和实施了鼓励农村发展非农产业的政策，农民收入迅速增加，城乡居民收入差距有所缩小。但近几年由于农业生产成本上升，农副产品价格有的有所下降，使得农民纯收入增长缓慢。结果，城乡居民收入差距又有扩大，这对发展农业生产极为不利。

(3) 相当多的国有企业尚未建立起适应社会主义市场经济体制要求的分配制度和分配机制。不少企业改革了内部分配办法，实行了岗位技能工资制或其他适合本企业特点的工资形式，但相当多的企业职工工资仍然拉不开档次，工资晋级与职工劳动贡献相脱节的问题尚未完全解决。企业随经济效益提高而相应增加的工资总额，往往用于人人有份的普遍升级和平均发放的奖金以及各种名目的津贴、补贴。结果，不仅平均主义分配倾向依然存在，而且使工资结构扭曲。在工资总额中，基本工资所占比重连年下降，奖金、津贴、补贴等所占比重不断上升。此外，由于没有形成自我约束机制，又迫于“攀比”压力和物价上涨等因素的拉动，许多企业都以各种形式在工资之外给职工发钱、发物、发购物券等，导致“工资外收入”膨胀，实际人工费用在成本中所占的比重远远高于工资在成本中所占的比重。

(4) 国家机关和事业单位没有建立起正常的工资增长机制，工资水平偏低，平均主义倾向严重。1978 年以前，工资标准基本未动，职工工资水平没有随经济发展和物价变动而相应提高。工资水平不仅低于非国有企业同类人员的收入水平，而且低于国有企业的平均工资。在机关、事业单位内部，平均主义分配倾向甚重。1985 年制定的工资等级表中，最高最低工资差距比 1956 年有所

缩小，目前各职务层次的人员多集聚在工资标准的最低两档，形成“工资平台”，甚至有的工资收入几代同堂。机关、事业单位工资水平偏低，造成人才流失，队伍不稳，危及我国科技事业的发展 and 机关人员素质的提高，已引起社会的普遍关注。

(5) 居民收入高低悬殊的矛盾十分突出。近几年，收入分配中引入了市场机制，但由于市场发育不完善，市场规则不健全，没有形成公平竞争的社会环境，加上宏观调控不够有力，使一部分社会成员凭借不公平的竞争条件或不正当的经营手段获取不合理的过高收入。在城市和乡村，特别是在沿海和经济发达地区出现了一批高收入者。他们的年收入在几万元、几十万元甚至上百万元之间，个别人高达上亿元。这些高收入者虽然人数不多，但负影响极大，造成社会心理严重不平衡，挫伤了广大劳动群众的积极性，并且助长了拜金主义、利己主义倾向，诱使一部分人不择手段地谋求个人利益，败坏社会风气，影响社会安定。

(6) 宏观调控体系尚不健全，相关的配套改革措施统筹衔接不够。随着多种经济成分的发展和居民收入来源渠道多元化，传统的收入分配调控体系逐渐失去其调节作用，新的宏观调控体系尚未完全形成。政府的宏观调控部门对居民收入的调节仍基本上限于国有企业和机关、事业单位，且各部门“分兵把口”，相互衔接协调不够。对非国有企业的个人收入，由于财政、税收等经济调控手段不完善，未能充分发挥调控作用。

产生上述问题的深层次原因是，我国经济体制正处于新旧体制转换过程中，与社会主义市场经济体制相适应的分配机制尚未形成。因此，解决分配领域中矛盾和问题的根本途径，在于进一步深化改革，转换分配机制，理顺分配关系。

二、分配制度改革的目标和原则

(一) 分配制度改革的目标

分配制度改革是整个经济体制改革的一个重要组成部分，其改革的目标要同经济体制改革的目标相一致。党的十四大确定，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。依据这一要求，分配制度改革的目标是：建立同社会主义市场经济体制相适应，以按劳分配为主体、其他分配方式为补充，统筹安排国家、集体和个人三者利益、兼顾效率与公平，能充分调动各地区、各部门、各类企事业单位和广大群众积极性，促进国民经济持续、快速、健康发展的分配制度和分配机制。

——转换全民所有制单位的分配机制，在国家宏观调控下，发挥市场对职工劳动报酬的调节作用，建立工资的正常增长机制和自我约束机制。

——转变政府职能，国家对收入分配的调节，逐步由直接管理为主转变为间接调控为主，建立覆盖各种经济成分的、运用经济、法律和行政手段并以经济手段为主的宏观调控体系和社会监督体系，使消费基金的增长与国民经济的增长相适应。

——逐步理顺国家、集体、个人以及国家与企业、中央与地方、城市与农村之间的分配关系。继续贯彻允许一部分地区、一部分人先富起来的政策，把改善知识分子待遇放在重要位置。居民个人收入既要保持合理差距、又要防止高低过分悬殊，以调动社会各方发展国民经济的积极性，最终达到共同富裕。

——积极稳妥地改变全民所有制单位职工“低工资、多补贴、多福利”的收入分配格局。除少量集体福利外，逐步实现收入工资化、工资货币化，使货币工资成为职工收入的主体。

——在经济发展的基础上逐步提高城乡居民收入水平，建立健全社会保障体系，正确处理工资与物价、在职职工与退休职工之间的收入分配关系。到本世纪末，城乡居民平均每人的年生活费用收入达到与小康水平相适应的收入水平。

（二）改革分配制度的基本原则

从我国分配制度改革现状出发，要实现上述目标，今后转换分配机制，理顺分配关系应遵循的基本原则是：

1. 国民生产总值分配中，国家、集体、居民个人三者应保持恰当关系。正确处理三者分配关系，是理顺居民收入分配关系的重要前提。今后调整国民生产总值分配关系的原则是，要随着国民经济发展和经济效益的提高使城乡居民个人收入都有较大增加，到本世纪末达到小康生活水平。同时，使国家所得保持合理比重，以增强国家的宏观调控能力。

2. 建立宏观调控下的市场调节机制，发挥分配对生产的促进作用。

建立社会主义市场经济体制，包括在居民个人收入分配领域建立市场调节机制。现在，集体企业、个体企业、私营企业、“三资”企业的从业人员以及农业劳动者的个人收入分配，已基本由市场调节。建立同社会主义市场经济体制相适应的分配调节机制，关键在国有企业。从总体上说，国有企业必须也完全可能在国家宏观调控下逐步建立同社会主义市场经济体制相适应的分配调节机制。

国有企业要改变过去那种由国家规定升级幅度、调资条件及升级时间的高度集中统一办法，发挥市场对职工工资水平的调节作用。市场调节企业内部分配，主要有两个渠道：一是企业经济效益、经营收入受商品市场调节，职工劳动报酬数量随企业经济效益上下浮动。二是直接受劳务市场供求关系调节。国有企业应形成在市场调节下的企业内部分配制度。

转换国有企业分配机制的关键是理顺产权关系，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束、自担风险的商品生产者和经营者。一方面，企业经营者必须承担起国有资产保值增值的责任，建立严格的自我约束机制，正确处理国家与企业的关系，解决企业吃国家“大锅饭”的问题，逐步减少以至取消国家财政补贴；另一方面职工工资的增减必须同本企业经营好坏、效益高低联系起来，按照劳动贡献大小获取报酬，克服平均主义，切实做到工资能升、能降，解决职工吃企业“大锅饭”问题。

3. 行政机关和事业单位分配制度的改革，要体现科技是第一生产力的原则，认真解决专业技术人员和管理人员的工资待遇偏低问题，切实克服平均主义，提高机关工作效率和人员素质，以利培养人才、吸引人才。

当今世界的经济竞争是科技水平的竞争，也是科技人才的竞争。调整全民所有制单位职工内部的分配关系，要按照党的十四大关于“下决心采取重大政策和措施，积极改善知识分子的工作、学习和生活条件”的要求。把科技、教育、文化、卫生等部门和行政机关的专业技术人员、管理人员的工资待遇问题放在应有的位置，给予足够重视，其工资水平应与国有企业相当人员持平或略高一些。在行政机关和事业单位内部，工资标准要适当拉开差距，高级专业技术人员和管理人员的工资水平，特别是那些代表我国科技最高水平的学科带头人和有重要建树的科学家，工资水平要明显提高。

4. 按照兼顾效率与公平的原则理顺居民个人收入的分配关系，防止两极分化，逐步实现共同富裕。

如何处理居民个人之间分配关系是一个政策性很强的问题。处理不同所有制企业之间个人收入的分配关系应以解放和发展社会生产力、有利于公有制为主体、多种经济成分不断发展为首要原则。凡合法收入，都应允许，并加以保护。个体经济、私营经

济和“三资”企业的分配方式不同于国有企业，其从业人员的收入主要受市场调节，在市场竞争中必然会有一些企业获得超额利润。要发展个体经济、私营经济和“三资”企业，就应允许个体劳动者、私营企业主和“三资”企业从业人员有利可图，获得合法收入。但对少数人的过高收入必须进行调控，一方面要通过完善市场规范，健全税制、加强工商管理措施等措施，限制不合理的高收入形成渠道；另方面，要运用税收等经济手段，加以调节，防止两极分化。对非法经营和非法收入，要坚决取缔。

要通过转变国有企业经营机制、提高经济效益的办法，逐步提高职工的收入水平。要有计划、有步骤地改革“低工资、多补贴、多福利”的收入分配结构，结合住房、物价、养老、医疗等制度的改革，把补贴、福利转化为工资，使职工的货币工资水平有一个较大的提高。

三、改革分配制度的基本设想

建立同社会主义市场经济体制相适应的分配制度，是一项长期战略任务，应从改革全民所有制单位职工的分配制度（包括企业、事业单位及行政机关）、建立健全宏观调控体系、完善社会保障和社会监督体系四个方面，逐步实现。关于这四个方面的具体改革措施，建议如下：

（一）关于国有企业分配制度的改革

国有企业分配制度的改革要随着企业经营机制的转换不断深化，逐步扩大市场调节作用。

近期目标是，按照《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的规定，积极落实企业分配自主权，建立和强化工资增长的自我约束机制，同时要继续进行工资总额的宏观调控。

1. 完善工效挂钩办法，促进企业分配行为合理化。

国有企业职工工资的增长必须建立在企业经济效益和劳动生产率不断提高的基础上。工效挂钩要克服挂钩口径范围狭窄、指标单一、提取效益工资渠道不规范等弊端，要建立健全经济效益指标综合评价体系，科学地合理反映企业效益、社会效益和职工有效劳动。在实行利税分流和新的会计制度后，劳务费都计入成本，随经济效益而增加的效益工资要从“总挂分提”（一部分从留利中提取）改为“总挂总提”，全部计入成本。同时，积极落实企业分配自主权，按工效挂钩办法提取的工资总额，企业有权自主使用、自主分配。政府有关部门要切实转变职能，使企业有权实行符合本企业特点的工资制度和具体分配形式；有权依据职工劳动技能、劳动强度、劳动责任、劳动条件和实际贡献决定工资、奖金的分配档次，决定职工晋级增薪、降级减薪；有权对有突出贡献的职工、技术人员实行重奖。企业要切实加强定额管理、技术考评等基础工作。

2. 建立健全工资增长的自我约束机制。

所谓工资增长的自我约束机制，就是企业内部形成一种能制约工资增长要求的利益关系，使企业从自身利益考虑也要求把工资增长限制在一定范围内。这种机制是国家对工资总额进行宏观调控的基础。健全自我约束机制，应抓好两个环节：

企业经营者的收入与企业职工工资分流，防止水涨船高。根据国有资产保值、增值情况，考核经营者的业绩，确定其经营收入。改变现行的按企业职工平均工资的若干倍确定经营者的收入，造成水涨船高的做法。强化经营者对资产所有者的责任，自觉地按照企业经营状况和劳动市场情况确定企业内部分配，努力降低劳务成本，抑制不合理的工资增长。

形成工资增长自我约束机制，必须使企业真正成为自负盈亏、自担风险的商品生产者和经营者，企业工资水平要受市场约束和国家财政约束。首先是逐步实行国家不再让利，财政不再补贴，并

按规定向国家纳税；其次，职工工资切实随企业经济效益高低而上下浮动。在此条件下，如果工资增长过快，会推动产品成本和价格上涨，使企业在市场竞争中处于不利地位，最终会使职工工资减少。当前，使企业真正做到自负盈亏的重要一环是积极创造条件逐步减少以至全部取消对企业的财政补贴，使他们切实走向市场，自负盈亏。要认真贯彻企业破产法，使企业经营管理者 and 全体职工的利益同企业兴衰紧密联结起来。这种利益关系既是工资增长的“控制器”，又会成为企业不断改善工资管理、提高工资效益的推动力。

3. 改革企业会计制度和工资管理制度，全部工资性支出均应计入工资总额，并进入成本。

要把现在以各种名目发放的补贴、“工资外收入”及平均发放的奖金等，全部纳入工资总额。过去由于增资机制不健全，企业在工资以外给职工发钱发物，现在企业有权决定内部分配形式、确定工资数量，有条件把工资性收入全部计入工资总额，这有助于企业经济核算和解决“工资外收入”膨胀问题。

工资是生产费用、经营管理费用支出，应全部计入成本，这是企业经营管理的基本原则，也是商品经济的基本要求。全部工资计入成本是强化企业经济核算、建立企业财务硬约束的必不可少的内容，也是建立市场对工资分配调节机制的基础。

4. 逐步扩大企业工资在国家宏观指导下由市场调节的范围，探索实行“市场调节工资、企业自主分配、政府宏观调控”的分配模式。

中长期目标是，“九五”期间，进一步增强企业在国家宏观调控下，自主决定工资基金的机制，争取有更多的企业由工效挂钩转向由市场调节；到本世纪末完成职工收入工资化、工资货币化进程，使职工工资成为职工收入主体；制定工资法和最低工资法，用法律手段规范工资关系，发挥劳务市场对工资的调节作用。