

—

综合经济

我国收入分配状况及收入分配政策研究

谢旭人 戴柏华

[提要] 改革开放以来,我国实行允许一部分人先富起来最终达到共同富裕的政策,有力地促进了社会生产力的发展。在改革与发展的过程中,由于体制、政策等各方面的原因,收入分配领域也出现了一些不容忽视的问题,主要表现在:从总量上看,个人收入增长过快,收入分配过分向个人倾斜;从结构上看,存在比较严重的社会分配不公现象;与此同时,政府分配关系比较混乱,中央宏观调控能力弱化。为此,我国收入分配政策调整的基本目标是:个人收入总量的增长与经济增长相适应;逐步缩小城乡居民收入差距、地区收入差距,同时合理拉开行业差距和群体差距;在市场机制对个人收入的形成以及社会各阶层人员之间的收入差异起基础性决定作用前提下,综合运用经济、立法、行政等手段合理进行收入的再分配,以实现效率与公平的有机统一;逐步实现政府分配的规范化。为实现上述目标,拟采取的调整收入分配政策的主要措施包括:(1)改进完善对收入分配的调控办法,控制个人收入总量的过快增长;(2)限制过高收入,取缔非法收入;(3)切实解决低收入人员的生活保障问题;(4)以调整资源配置结构、降低要素成本为核心,努力增加农民收入,缩小城乡收入差距;(5)通过促进不发达地区的经济发展,努力缩小地区收入差距;(6)在大力精简机构的基础上,适当提高机关事业单位工作人员的收入水平;(7)规范政府分配行为,加强中央政府宏观调控能力。

党的十一届三中全会以来,我国实行改革开放的总方针,贯彻

执行邓小平同志提出的允许一部分地区先发展和一部分人通过诚实劳动先富起来 最终达到共同富裕的政策 社会分配方式、分配关系、分配格局都发生了很大变化。总结改革开放以来我国收入分配格局变动的基本规律和存在的主要问题 并在此基础上提出“九五”及 2010 年收入分配政策取向 对于进一步理顺分配关系 促进国民经济持续、快速、健康发展 具有十分重要的意义。

一、改革以来收入分配政策的主要变化和 目前分配领域的基本问题

改革开放前的近 30 年中，我国实行与计划经济体制和高积累政策相适应的收入分配制度，采取了城乡两套分配机制下的平均主义分配方式。高就业、高福利和低工资、低物价构成了低水平的稳定，影响和牺牲了效率，阻碍了社会生产力的发展。

改革开放以来，在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线指引下 我国收入分配政策进行了重大调整 主要表现在：

1. 贯彻执行邓小平同志提出的允许一部分地区、一部分企业、一部分个人通过辛勤劳动与合法经营先富起来的方针 冲破了长期存在的平均主义思想束缚，逐渐拉开了劳动者收入差距。

2. 在生产与分配、积累与消费的关系上，扭转了过去长期存在的“重生产、轻分配”、“重积累、轻消费”的倾向 重视收入分配对社会生产的促进作用 把分配和消费摆到了应有的位置 坚持在国民经济发展的基础上逐步提高人民生活水平，并提出了到本世纪末实现小康的战略目标。

3. 在收入分配领域引入了市场机制，改变了过去单一的以行政手段为主的高度集中的计划调节机制。在农村中打破了“大饭”的分配方式 实行了家庭联产承包责任制 使农民个人收入与本人劳动贡献紧密联系起来；在国有企业内部扩大了分配自主权，

实行了工资增长与效益增长挂钩办法，改变了对工资收入分配集中过多、统得过死的状况。随着改革的不断深化，生产要素市场的供求关系已逐步对分配产生重要影响。在分配调节上，加强了税收、价格等间接调节手段的作用。

实践证明，允许一部分人先富起来，最终达到共同富裕的政策是正确的，发挥市场机制在收入分配中的作用，也是成功的。这些政策和机制适应于我国生产资料所有制结构由单一的公有制转变为以公有制为主体、多种经济成分并存的状况以及现阶段的生产力水平，极大地调动了城乡劳动者和地方的积极性，有力地促进了社会生产力的发展。根据国家统计局的统计，1978年至1994年的16年间，按可比价格计算，国民生产总值增加了3.2倍，年均递增9.4%；农民人均纯收入增加了2.56倍，年均递增8.3%；职工平均工资增加了6.39倍，年均递增13.3%。这还不包括未统计在内的职工工资外收入；城镇居民人均生活费收入增加了1.73倍，年均递增6.5%；城乡居民人均储蓄余额增加了81倍，年均递增31.7%。在一部分地区先富起来的同时，贫困地区的状况也有了显著改善。1978~1994年，我国农村贫困人口由2.5亿人减少到7000万人，贫困人口占农村总人口的比重由30.7%下降到7.8%。

收入分配政策的变化，在促进生产力发展和人民生活水平提高的同时，也使国家、集体（企业）、个人三者收入分配格局发生了明显变化。城乡之间、地区之间、行业之间以及居民群体之间收入分配的差距逐渐拉大。由于多种原因，收入分配领域陆续出现了一些问题和矛盾，有些目前还在发展，必须引起高度重视。

（一）国内生产总值分配格局不够合理，国家所得比重下降过多、过快，收入分配过分向个人倾斜。

国内生产总值分配格局，是指在国内生产总值的分配中，国家财政部门取得其全部的税费收入、集体取得的税后利润支付完本部门职工的福利和奖金后，国家、集体和个人各自得到的最终收入。

所占比重构成的比例关系。从这一概念出发，我们对改革以来国内生产总值分配格局做了初步测算（见表 1）结果表明 国内生产总值分配格局变化的显著特点是：国家所得比重大幅度下降，个人所得比重大幅度提高，集体所得比重略有增加。

表 1 我国国内生产总值中国家、集体、个人最终收入所占的比重（%）

年 份	国 家	集 体	个 人
1978	32	18	50
1980	24	19	57
1985	22	18	60
1990	15	21	64
1991	14	21	65
1992	13	21	66
1993	12	22	66
1994	11	21	68
1995(预计)	11	22	67

表 2 其他国家个人收入占国内生产总值的比重（%）

	1960	1988		1960	1988
日本	50.5	64.6	法国	44.1	52.0
美国	58.3	60.5	韩国	32.3	40.0
英国	59.4	54.1	泰国	23.9	27.3
加拿大	52.3	54.5	秘鲁		25.3

资料来源 经济合作与发展组织：《国民核算年鉴》。

从上面两个表的数字可以看出，我国国内生产总值分配中，个人所得份额由 1978 年的 50% 上升到 1991 年的 65%、1992 年的 66%、1994 年的 68% 提高了 18 个百分点左右。从我们所能掌握的资料分析比较，这一比重不仅远远高于发展中国家的一般水平，

而且比最发达的市场经济国家的平均水平还高出 10 个百分点左右。当然，我国目前仍是一个生产力水平较低的国家，特别是农业劳动生产率水平还很低，剩余产品率不高，个人所得的比重高一些也是可以理解的。问题的关键在于，比重上升过快，所占份额偏高，对整个分配关系的调整带来一些负面效应。

近年来，尽管国家采取了不少措施努力控制个人收入和消费基金的过快增长，努力扭转国家财政收入比重下降过快的局面，但效果并不明显。据我们测算，1994 年个人最终收入总量增长速度高达 33% 超过 GDP 增长率约 5 个百分点。另据国家统计局统计，1994 年全国职工工资总额达 6650 亿元 比上年增长 35.3%；职工平均工资 4510 元 增加 1139 元 增长 33.8% 据中国人民银行统计，1994 年国家银行工资和对个人其他支出比上年增长 40.5%，是近几年来增长幅度最大的一年。个人收入的快速增长使得个人最终收入占 GDP 的比重进一步上升。与此相反 国家所得增长缓慢 占 GDP 的比重继续下降 由 1993 年的 12% 降为 11%。由此所产生的直接影响是，一方面个人收入的快速增长从成本和需求两方面推动物价攀升 这是导致 1994 年通货膨胀加剧的一个重要因素；另一方面国家所得比重的持续下降，加剧了国家财政尤其是中央财政的困难 削弱了中央政府的宏观调控能力。“八五”时期 财政收入占 GDP 的比重下降近 5 个百分点，“九五”时期如不采取遏制措施 财政收入占 GDP 的比重将进一步下降。这一态势对整个国民经济运行产生的后果是难以估量的。从更深层次来分析，随着个人收入的快速增长，个人金融资产不断增加，其增长速度大大高于国有资产的增长速度。1993 年经营性国有资产 26025 亿元，1994 年增加到约 31680 亿元，当年新增额约为 5655 亿元；而 1994 年个人金融资产（不包括不动产）当年新增额即达 8372 亿元 约相当于经营性国有资产增量的 1.5 倍 比上年增长 37%；个人金融资产总量为 31012 亿元 已接近经营性国有资产总量。按照这一趋势发展下去，将对我国公有制和按劳分配的主体地位产生

不可低估的影响。

(二) 在个人收入总量增长过快的同时, 收入差距进一步拉大 社会分配不公现象相当严重

1. 收入分配的城乡差距。由于受改革侧重点的转移等因素的影响, 城乡收入差距的变化经历了两个阶段: 第一阶段, 1978~1985年, 我国经济体制改革在农村率先推进, 国家对农业采取了一系列特殊发展政策, 使可供农民分配的收入和农村经济发展的资金大幅度增加 城乡收入差距逐渐缩小。以城市和农村居民人均可支配收入之比作为差距比较指数, 这一阶段从 3.42 缩小到 2.26。第二阶段, 1986 年至今 城乡居民收入差距逐年扩大, 1992 年差距指数超过 3.0, 1994 年继续扩大到 3.39。基本上回到了改革初期的水平。究其原因 主要是 1985 年以后改革的重点从农村转向城市 推动了工业和其他非农业产业迅速发展 城镇居民收入增长较快 与此同时 对农业投入相对减少 农用生产资料价格上涨过快 农业的比较利益下降 使得城乡居民收入差距再度拉开。

2. 收入分配的地区差距。1987 年城镇居民人均生活费收入最高与最低省份的相对水平为 1.72 : 1, 1993 年扩大到 2.50 : 1 同期人均收入的绝对差距由 520 元上升为 2565 元。1994 年 东中西三大地带的城镇居民人均生活费收入的差距已达到 1 : 0.64 : 0.67 ; 西部地区农民人均纯收入仅为全国的 72.1% 收入最低的甘肃与收入最高的上海之比为 1 : 5.1。地区间收入差距是由其经济发展水平的差距决定的。经济体制改革以来 东部地区充分发挥改革先行和对外开放的地理优势 得到了经济高速发展。而西部地区经济增长速度低于全国平均水平 经济总量水平位次后移 导致东西经济发展水平逐步拉大。西部的陕西、青海、宁夏、甘肃、新疆 5 省(区)的国民生产总值在全国所占比重下降 1980 年为 5.6%, 1993 年降到 5%。

3. 收入分配的行业差距。在全国 16 个行业中 如果以全国平均工资为 100, 1990 年运输邮电业则为 117.8 科研行业为 112.2,

建筑业为 111.7 工业为 102.9 金融保险业为 97.9;1994 年 运输邮电业为 120.4, 科研行业为 114.9, 建筑业为 113.9 工业为 102.8 金融保险业为 110.4。仅从统计数字上看, 行业间收入差距似乎并不太大。但若考虑工资外收入的影响 则行业收入差距要大得多。因为工资外收入增长实际要快于工资内收入增长 其中, 一些垄断行业如金融保险、 邮电以及流通领域的公司等职工收入偏高 引起社会的普遍关注。

4. 收入分配的群体差距。1981 年, 城镇居民生活费收入最高的 20% 家庭与生活费收入最低的 20% 家庭的人均收入比值为 2.29 : 1, 1993 年扩大到 2.87 : 1。1994 年 10% 最高收入户人均全部收入与 10% 最低收入户的差距由 1993 年的 3.6 倍扩大到 3.9 倍。10% 最高收入户人均全部收入达 6838 元, 比上年增长 39.4%, 10% 最低收入户人均全部收入 1735 元, 比上年增长 27.6%。与少数高收入者形成对照的是 部分低利企业、 亏损企业或停产半停产企业职工只能拿到较低的工资或不能及时得到工资 部分退休职工也不能按时领到退休金 贫困地区的群众还有相当一部分没有解决温饱问题。这是可能导致社会不稳定的潜在因素。

(三) 政府分配关系没有理顺 分配秩序比较混乱 部门直接参与分配越来越多

回顾 16 年来的改革进程, 由于我们在政府分配领域的改革方面过多地注重放权, 没有及时将改革的重点调整到理顺政府分配关系上 导致政府各部门之间、 中央与地方分配关系不顺 财权、 财力过于分散。

——在政府各部门的分配关系上 财权向非财政部门分散 政府其他部门直接参与分配的现象日趋严重。许多财政性收入 (如目前每年各种政府性基金和行政事业性收费收入约有 2000 亿元左右) 本来应纳入财政管理 有些还应列入国家预算 但一些业务主管部门却从本部门利益出发 另立帐户 自收自支。影响了国家预

算的完整性和统一性。

财权向部门分散的一个重要表现是非财政部门的“收入索取权”和“资金分配权”越来越大。随着分配关系的调整，行政事业单位预算外资金有了大幅度增长。据统计，1978年行政事业单位预算外收入为63.41亿元，1993年增加到1317.83亿元，年均增长23%；1994年行政事业单位预算外收入达到1800亿元左右，比上年增长37%，大大超过同期财政收入增长速度。与这种“收入索取权”相对应，非财政部门的“资金分配权”也越来越大。大量体现政府职能本该由国家预算统一分配的资金，被分散到有关部门自行支配。另外，就预算内资金而言，许多部门都提出本部门的支出要占财政支出（或收入）的一定比例，各部门“出题目”财政出钱的现象相当普遍。据地方财政部门反映，各部门、单位提出要求与财政支出比例挂钩的各种支出有50多项。

——在中央与地方的分配关系上，财力过于向地方分散。1980～1993年，中央财政收入占全国财政收入的比重一直很低。1994年分税制改革后，这一状况有所改变，中央财政收入的比重提高到55.7%，但其中有一半需要返还给地方，中央掌握的可支配财力仍然不多。这还仅是财政预算内收入分配关系的状况。如果进一步考虑到预算外收入以及大量的“预算外的预算外收入”的存在，财力分散问题就更加突出。据统计，1993年全国财政收入（不含债务，下同）为4348.95亿元，其中中央收入为957.51亿元，占22.0%，地方为3391.44亿元，占78.0%。行政事业单位预算外收入（按新口径计算，下同）为1432.54亿元，其中中央各部门为245.90亿元，占17.2%，地方政府和各部门为1186.64亿元，占82.8%。将预算内收入与预算外收入合起来考虑，中央政府收入占全部预算内外收入的比重为20.8%，地方政府收入占79.2%。1994年全国财政收入为5218.10亿元，其中中央为2906.50亿元，占55.7%，扣除返还给地方收入后，中央财力只占27.8%，地方为2311.60亿元，占44.3%，加上中央返还财力，比重为

72.2%。1994 年全国预算外收入约为 1800 亿元 其中中央约为 360 亿元 占 20% 地方约为 1440 亿元 占 80%。若将预算内外收入统一考虑,则中央政府收入占 46.5%,扣除预算内返还给地方的部分后 比重为 25.8% 地方政府收入为占 53.5% 加上中央返还 比重为 74.2%。如果再考虑目前大量存在的既不属于预算内收入,也不属于预算外收入的各种非规范的政府收入(如各种集资、摊派、乱收费等 那么地方政府实际收入还要高得多)

综上所述,当前我国收入分配领域的主要问题是:从总量上看,个人收入总量增长过快 收入分配过分向个人倾斜 从结构上看 存在比较严重的社会分配不公现象 与此同时 政府分配秩序比较混乱 分配关系没有理顺。

二、收入分配领域中的几个难点问题 及分配政策调整的基本目标

(一) 解决收入分配问题面临的几个矛盾

收入分配既是经济问题,又是群众广泛注意的社会政治问题。在解决收入分配问题的过程中,不可避免地要遇到以下难点或矛盾:

1. 控制个人收入总量的过快增长与现行体制的矛盾。个人收入总量增长过快、消费需求膨胀等问题 在计划经济体制下一般不会出现,因为个人收入和消费的增长都是由计划直接安排和控制的。相伴而生的主要是平均主义分配带来的低效率。个人收入总量增长过快问题在市场经济体制下一般也不会出现,因为市场经济体制中的各经济活动主体都有自我约束机制,劳资双方利益的相互制衡,加上个人所得税等手段在收入再分配调节中的作用比较强 制约着个人收入的过快增长。经常出现的问题倒是消费需求不足和高效率下产生的两极分化。只有在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中,即在特定发展时期的双重体制

并存的条件下 由于各经济活动主体的自我约束机制尚不健全 以间接手段为主的宏观调控体系还不完善, 因此产生个人收入总量增长过快的现象。这可以说是双重体制并存条件下的一个“顽症”。

2. 缩小收入差距与提高效率的矛盾。从理论上说, 公平与效率是矛盾对立的统一。只顾公平忽视效率或只求效率放弃公平都是不足取的。但在现实生活中 如何兼顾效率与公平 往往存在一种“两难”的选择。例如 地区之间收入差距过大是我国当前收入分配领域必须解决的一个重要问题, 但由于地区之间自然资源条件, 经济发展水平不尽相同, 如果过分强调缩小地区分配差距则有可能抑制整个经济发展 牺牲不该牺牲的效率。同样 在解决个人收入差距上也存在类似的问题。

3. 理顺政府分配关系与调动地方、部门积极性的矛盾。理顺政府分配关系必然要调整中央与地方以及政府各部门之间的利益分配格局 与此同时 为了充分调动地方及部门发展经济和各项社会事业的积极性 目前还不得不考虑地方和部门的既得利益。如何将理顺政府分配关系与调动各方面的积极性有机结合起来, 也是我国分配政策调整中的一个难点问题。

4. 解决机关事业单位工作人员收入水平偏低与国家财力不足的矛盾。无论是从保持一支高效、廉洁的公务员队伍角度出发, 还是从提高知识分子待遇方面考虑, 机关事业单位工作人员的工资收入都应该保持在一个较高的水平上。但是 受我国财力状况及其他方面条件的制约, 目前机关事业单位工作人员工资收入水平还不可能大幅度提高。精简机构、削减人员 可以减轻增加工资的财政压力 但减人也是很大的难题 不可能一蹴而就。

(二) 调整收入分配政策的基本目标

根据我国的基本国情, 针对当前收入分配领域亟待解决的一些问题和矛盾 我们认为, “九五”及下个世纪前十年收入分配政策调整的基本目标是:

1. 个人收入总量的增长与经济增长相适应。其数量界限是人

均货币收入的增长必须低于按国内生产总值计算的劳动生产率的增长。今后一个时期这一比例关系应大体控制在 $0.7:1$ 。按照经济增长保持 $8\% \sim 9\%$ 的速度递增和上述的比例关系匡算,个人最终收入总量占国民生产总值的比重将由 1994 年的 68% 降到 2000 年的 65% 左右,2010 年再降到 60% 左右;国家最终收入总量由 1995 年的 11% 提高到 2000 年的 15% 左右,2010 年进一步提高到 20% 左右。

2. 城乡居民收入差距、地区收入差距逐步缩小,行业差距、群体差距逐步合理化。缩小城乡居民收入差距主要靠大幅度提高农业劳动生产率和消除工农产品“剪刀差”等来实现。目前要着重通过增加对农业的投入,在保持粮食生产稳定增长的同时,积极发展农村多种经营和乡镇企业,控制农业生产资料价格上涨幅度来增加农民收入。“九五”末期,城乡居民的收入差距应由目前的 $3.39:1$ 缩小到 $2.8:1$ 以内。东西部收入差距主要是经济基础和发展水平决定的,为此应采取切实可行的措施促进西部地区经济的快速发展,先要抑制住差距扩大的速度,逐步缩小差距增幅,经过长期努力最终使相对差距不再继续扩大,并逐步缩小地区之间的收入差距。

3. 实现市场机制对个人收入的形成起基础性决定作用。在社会主义市场经济体制下,劳动力作为要素市场的一部分,其供给和需求的满足应通过市场来实现,工资水平亦应由市场机制的调节来决定,同时要逐步建立和完善相应的法律、法规,健全市场活动主体的自我约束机制,实现效率优先。

4. 在市场对收入分配起基础性作用的前提下,综合运用多种手段进行收入分配和再分配,实现效率与公平的有机统一。从我国国情出发,要在收入分配方面建立起源头调节机制和事后调节系统。源头调节主要是规范各经济活动主体的收入来源渠道,尤其要针对某些垄断行业和企业经营者等的收入通过法律和行政途径予以规范,对利润过大的行业要规定最高工资限额,保护合法收入,

取缔非法所得。事后调节是在通过建立必要的制度确定各收入主体的收入来源的基础上，运用税收等手段调节过高收入。有关政府职能部门和执法部门要在收入分配和再分配过程中建立起严格的监督检查体系。

5. 政府分配规范化。按照市场经济下公共财政的完整性和统一性原则，将体现政府职能的收支活动统一纳入财政预算管理，切实改变目前存在的国家财权财力过于分散的状况。政府分配体系的改革方向应该是强化税收，弱化和减少收费、基金，控制财政预算外资金规模，增加预算内财力，最终形成以税收分配为主、辅之以少量必需的收费和基金的国家财政分配体系。

三、进一步理顺分配关系的政策建议

实现收入分配的合理化是一项长期战略任务，需要随着整个经济体制改革的深入、市场机制的不断发育逐步完成。近中期应主要针对当前存在的一些突出矛盾和问题，沿着目标模式的方向，把收入分配制度改革推向前进。

（一）加强对收入分配的宏观调控 控制个人收入总量的过快增长

个人收入总量增长过快，对社会经济生活造成了一些不良影响。由于收入分配过分向个人倾斜，导致原有人工成本较低的优势逐步丧失，影响了我国产品在国际上的竞争力。由于企业收入大量向个人转移，必然导致自有资金严重短缺，在国家财政连续多年给企业减税让利后，已无力再承担普遍对企业大量投入的情况下，企业从依靠国家财政逐渐转为依赖银行信贷资金。这样，社会资金运动中就出现了一种非良性的循环：国家减税让利于企业，企业分配于个人，个人又增大银行储蓄，银行再扩大给企业贷款，企业用高利贷款获得的收益又通过不合理的分配再流向个人。这种资金循环和分配格局不仅大大增加了国民经济运行的成本和费用，制约

了整个社会效益的改善 而且提高企业负债率 不利于经济健康发展和企业经营机制的转换。

解决收入分配过分向个人倾斜，应着重从加强对收入分配的调控入手，控制个人收入总量的过快增长。

第一 统一思想 提高认识。近年来，一些地区在指导思想和政策取向上存在偏差，错误认为实行高收入政策能够吸引各种资源，有的甚至公开提出实行并不适合我国国情的高收入、高物价政策。不少地方政府在个人收入增长方面相互攀比，提出不切实际的赶超目标。针对这些思想认识和观念上的偏差 有必要强调进一步统一思想 端正认识 立足大局 着眼长远 正确处理经济增长和个人收入提高的关系，真正把个人收入的增长和生活水平的改善建立在经济发展和效益提高的基础上。

第二 改进完善工资总额弹性计划管理办法。目前对地方采取的职工工资总额与非农国内生产总值挂钩的弹性计划调控办法缺陷较多。一是没有把弹性计划指标分解到企业的具体操作办法；二是地区国内生产总值的估算成分很大，不能真实反映经济增长实际情况 难以成为制定工资总额弹性计划的科学依据；三是国内生产总值包括多种经济成分创造的价值，而工资总额是指国有企业职工工资 在非国有经济增长明显快于国有经济增长的情况下 按非农国内生产总值核定的国有企业职工工资总额必然偏大；四是扣除价格因素来计算工资增长率 实际是将工资指数化 不利于控制通货膨胀。由于存在诸多缺陷 现行的调控办法不仅没有起到控制工资总额的作用 反而成了职工工资过快增长的“政策依据”。因此，国家有关部门应针对存在的问题，尽快研究制定改进完善办法。

第三 进一步完善现行工效挂钩办法。企业工效挂钩是引进市场机制的一种形式，对搞活企业和调动企业与职工积极性起到了积极作用。但是随着改革的不断深化 其局限性和负效应也日渐显露。由于企业间国家投入多寡不一 设备条件、生产任务不同 价格

体系也不尽合理，经济效益指标难以准确反映企业经营情况和职工劳动效率，工资所得与所创效益很难完全对称。工效挂钩办法中的两个基数（工资总额基数、效益基数）一个比例（工效挂钩比例）的确定及其实现程序主要是靠行政手段，人为因素较大，科学依据不足，形成了很多企业只负盈不负亏、职工工资控上不控下局面。我们认为，企业分配制度改革必须立足于现实基础，在市场发育还不完善的情况下，工效挂钩在相当一部分企业中还可以继续实行，但需要加以改进和完善。有条件的企业应建立综合评价企业经济效益的指标体系，选择准确反映企业经济效益的指标作为工资增长的依据。同时，要规范审批制度和工资清算办法，并切实加强挂钩情况的检查监督工作，对工资总额突破挂钩指标的单位，采取必要的经济手段和行政手段加以约束，使企业工资总额真正随经济效益上下浮动。

另外，为了适当缓解当前行业收入差距过大的矛盾，对于一些垄断性行业，可采取措施合理剔除这些行业经济效益增长中的非劳因素，控制其职工收入的过快增长，缩小行业之间收入分配的差距。

第四，分离企业经营者利益与一般职工利益。培育企业的自我约束机制，必须重塑企业经营者角色，强化经营者对资产所有者的责任，使其关心国有资产保值增值，立足企业长远发展。为此，必须将企业经营者的工资收入与本企业职工工资脱钩，并在必要的总量控制前提下与国有资产保值增值及企业利润增长等指标挂钩。待条件成熟时，国有企业经营者的工资收入逐步由政府规定转向由市场供求机制决定。

第五，规范企业工资发放行为，扩大调控范围，加强对工资内、外收入的统一管理。企业职工的工资、奖金、津贴、补贴以及其他工资性收入，都应纳入工资总额。停止单项价格改革给职工单项补贴的做法，调价补偿应与给职工增加实际收入的钱捆起来一起用，不再搞人均几元补贴或普调升级，坚决制止先补偿物价，再与经济效

益挂钩的错误做法。

第六 积极探索新的工资调控方式。随着经济体制改革的进一步深入，要逐步实行在保证企业工资总额增长幅度低于经济效益增长幅度，职工平均实际工资增长幅度低于企业劳动生产率增长幅度的前提下 由企业自主确定工资总额办法。对新的工资调控方式（如计税工资制等）要积极总结经验 不断改进办法 在适当的时候组织推广。

（二 采取有力措施控制过高收入 取缔非法收入

从收入形成机制方面来看，一些人获得的高收入主要来源于以下途径：一是垄断性超额利润；二是土地的级差收益；三是大量占有雇工剩余劳动；四是寻租收入；五是由于缺乏规范管理 使得一部分人尤其是少数企业经营者收入过高。此外 还有一些人通过以权谋私、搞钱权交易、贪污受贿、偷税漏税获取高收入 这些违法取利行为是法纪所不允许的 主要应通过严肃法纪来解决。对于收入形成过程中出现的过高收入问题，要采取建立规范的收入形成机制、调控机制和使用引导机制等办法来控制。近期内应重点做好以下工作：

第一 加强对个体工商户和私营企业的监督管理。改革工商登记办法 减少无照营业 坚决取缔非法经营 没收非法所得 对触犯刑律的要移送司法机关追究刑事责任。加强税收管理 有条件的个体工商户都要建帐 无条件建帐的实行营业额自报公议 由税务机关审查核准后据以征收税款。私营企业一律按国家规定建帐建制，主动申报纳税。每年要进行纳税检查，严肃查处偷漏税行为。

第二 增加市场开放度 加强对经济活动中垄断成分的限制和管理。对于事实上享有垄断的企业和经营活动，要设置特别的税费 将超额利润的大部分收归国有。同时改进许可证、配额、批文发放的管理办法 有的可实行招标竞争的方式 减少垄断。

第三 加强对国有土地资产的管理。积极推行土地有偿有限期使用制度 认真清理土地隐性市场 制止非法交易。加强土地增值

税和国有土地有偿出让收入的征管 将超额利润收归国家财政。鉴于目前土地税征收不到位 流失量大 各级土地、财税管理部门要研究制定堵塞漏洞的各种可行性措施，严格按照国家规定的标准征税和取费 并严格审批减免范围。

第四 积极实施个人收入申报制度。目前可有重点地选择一部分单位和特殊人员先行实施个人收入自行申报，然后总结经验逐步推广 同时要尽快建立法人或雇主对个人支付的明细表制度 并按规定向税务部门申报；在此基础上建立起法人或雇主申报与个人自行申报之间的交叉稽核制度，最大限度地减少个人所得税的流失。另外 为加强个人所得税管理 并为建立遗产赠与税以及社会保险税提供必要的基础，应择机推行储蓄存款实名制。

第五，加强对企业经营者工资收入的管理。要采取各种措施，包括必要的行政措施，把经营者工资收入限定在一个合理的范围内。目前有些地方实行的个人承包制是导致一部分企业经营者收入过高的重要原因，必须下决心取消。

（三 在采取有效措施控制过高收入的同时 采取措施切实解决低收入人员的生活保障问题

对低收入人员予以基本生活保障 是典型的政府职能 也是政府收入分配政策中的重要内容，应当而且可以发挥出积极作用。

第一 适当增加财政用于救济低收入者的支出。财政对价格的补贴要结合价格改革 进一步从暗补转为明补 从普遍补助转为定向补助，着重解决低收入者的困难问题。

第二 合理增加财政用于教育和医疗卫生方面的支出。根据其他发展中国家的经验 政府增加在教育和医疗卫生方面的支出 对收入分配状况的改善会产生积极影响。从我国情况来看 重视对教育尤其是贫困地区义务教育的支出，对于全面提高年轻一代的基本素质 根本改变贫困地区的面貌 具有十分重要的意义 是一种着眼于从根本上改善收入分配状况的做法。加强我国的义务教育需要全社会共同努力，各级政府在财力上的支持将起到基础性和