

2018.12.19

星期三

## 改革开放40年以来收入分配体系建设的成就、问题和下一步建议



本文梳理了改革开放40年以来收入分配制度建设和理论创新的历程,深入分析了当前我国收入分配领域面临的矛盾和问题,在此基础上,对标对表党的十九大大战略部署,围绕建设现代化经济体系,提出了今后一段时期建设体现效率、促进公平收入分配体系的总体思路和建议。

### 国家发改委就业司

收入分配是民心所系,党中央高度重视收入分配问题,党的十九大报告中明确提出要促进收入分配更合理、更有序。改革开放40年以来,我国经济不断向前发展,收入分配制度建设加快推进,城乡居民收入较快增长,收入分配格局有所优化。但同时也要看到,收入分配是世界性难题,我国作为发展中国家,收入分配领域不平衡不充分问题仍较突出。要对标对表党的十九大大提出的两个阶段战略目标,着力建设体现效率、促进公平的收入分配体系,努力实现收入分配合理、社会公平正义、全体人民共同富裕。

### 改革开放40年以来我国收入分配制度建设和理论创新的历程

**农村收入分配制度改革**  
改革开放后,我国收入分配制度建设和改革首先从农村开始,通过近四十年改革,促进了我国农村经济组织结构的创新和发展,解放和发展了农村生产力,增加了农民收入。  
1978年~1984年,通过实施家庭联产承包责任制,使按劳分配原则在农村得到贯彻,这一基本分配制度成为延续至今的农村收入分配制度。党的十一届三中全会后,农村改革从建立生产责任制开始,先是实行包产到户、联产计酬,进一步发展到多种形式的家庭联产承包责任制。在承包制下,国家和集体只拿事先约定的部分,即“交够国家的、留足集体的、剩下全是自己的”,极大地调动了农民生产积极性。农民人均纯收入从1978年的133.6元提高到1984年的355.3元,增长了近1.5倍。随着农村联产承包责任制的实施,更多农民从农业中脱离出来,开始兴办乡镇企业和外出务工。到2017年,农民工总量达到2.8652万人,其中,外出农民工达到1.7185万人,务工收入已经成为农民收入的重要来源。2017年,农民工月均收入达到3485元。工资性收入2017年占比达到40.9%,已经农村居民收入中占比最高的收入。

随着城镇化和农业产业化不断推进,国家进一步加大支农惠农力度,着力减轻农民负担。2003年起步的新型农村合作医疗基本覆盖全国农村地区;2006年废除了农业税,标志着在中国延续了2600年的“皇粮国税”的终结,并免除农村义务教育阶段学生全部学杂费;2007年农村开始建立最低生活保障制度,3000多万农村低收入群体受益。与此同时,土地制度、经营制度、产权制度为核心的农村改革不断深入推进,家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体不断发展壮大,多种形式的适度规模经营明显增加。党的十八大以来,农村收入分配制度建设蹄疾步稳向前推进。脱贫攻坚战打响,贫困地区加快发展,2013年~2017年,我国现行标准下农村贫困人口从9899万人减少到

3046万人。2014年建立统一的城乡居民养老保险制度,2016年开始实行农村土地“三权分置”,2017年修订《农民专业合作社法》,农民的增收渠道不断拓宽。

**企业收入分配制度改革**  
我国企业收入分配制度改革始于国家与企业利益关系的政策调整。1984年开始,我国启动了以国有企业利润分配制度改革为重点的企业收入分配制度改革。对国有企业实行“减税让利”。同时,国家制定和出台“两免三减”的税收优惠政策,鼓励非国有经济发展。1992年,恢复征收国有企业所得税。1994年,统一了内资企业所得税。上世纪90年代末以来,我国进一步调整国家与企业的分配关系,在中央和省、市两级地方政府设立国有资产管理机构,实行政企分开,所有权和经营权分开,实行国有资本经营预算制度,完善了国有企业收入分配制度。

工资制度是企业收入分配制度改革的核心内容。计划经济时期,国有企业实行工资福利制度平均主义倾向严重。1978年国务院发布《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》,恢复和试行计件工资制和奖金制度。1983年,实行了职工工资总额同经济效益按比例浮动的办法,简称“工效挂钩”。1985年的工资制度改革,实现国有企业同行政机关和事业单位脱钩,国有企业工资总额和经济效益挂钩。从20世纪80年代中后期开始,企业工资制度改革进一步深化,针对企业经营实行年薪制,并对国有企业负责人薪酬实行“限高”。企业内部实行以岗位工资为主的基本工资制度,引进内部职工持股计划,并通过住房公积金制度和发放住房补贴,将住房福利从实物分配转向货币化分配。国家、企业和个人共同负担的社会保险模式基本确立。在理顺国家与企业、企业与职工的收入分配关系过程中,企业收入分配宏观调控体系也逐渐完善。1991年开始实行国家宏观调控、分级分类管理、企业自主分配的国有企业工资宏观调控体制。1992年以后,建立健全了弹性工资计划、工资控制线、工资指导线、最低工资保障以及工资内外收入监督检查制度等。2000年出台了《工资集体协商试行办法》,2005年出台了《关于进一步推行工资集体协商工作的通知》,探索实施市场化工资集体协商制度。2014年,出台《关于深化中央管理企业负责人薪酬制度改革的意见》,建立国有企业负责人差异化薪酬分配办法,对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。

**机关事业单位工资制度不断完善**  
改革开放以来,我国进行了多次机关事业单位收入分配制度改革。1985年制定实施了结构工资制,通过实施职务工资、奖励工资等制度,突出岗位因素,加强了机关事业单位收入分配制度的激励作用。1993年实行职级工资,建立了正常的增资机制和工资平衡比较制度,赋予地方一定的工资分配自主权。2006年以来,机关事业单位工资制度不断完善,实行

职务与职级相结合的公务员工资制度,在事业单位实行岗位绩效工资制度。出台了乡镇工作补贴政策,基层、艰苦边远地区和乡镇工作人员工资待遇进一步提高。实行以增加知识价值为导向的分配政策,拓宽了高校和科研院所人员增收渠道。开展公立医院薪酬制度改革试点,调动医务人员积极性,不断提高医疗服务质量和水平。  
收入分配理论与政策的发展创新  
在收入分配制度不断演进完善的过程中,我国的收入分配理论也在不断发展创新,初步形成了有中国特色的收入分配理论和政策体系。  
理论方面,1978年党的十一届三中全会开始打破平均主义,恢复和贯彻按劳分配原则。1987年党的十三大报告提出按劳分配为主体,其他分配方式为补充。逐渐突破单一的按劳分配。1993年党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出效率优先,兼顾公平。1997年党的十五大报告提出把按劳分配和按生产要素分配结合起来。初步建立按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。2002年党的十六大报告指出,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,完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。2007年党的十七大报告进一步指出,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。生产要素按贡献参与分配的分配制度逐步建立和完善。2012年党的十八大报告指出,努力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,完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制,加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。2017年党的十九大报告进一步强调“扩中、提低、调高”目标,突出了基本公共服务均等化在建设收入分配体系中的作用。

政策方面,2013年国家发改委、财政部、人力资源社会保障部联合出台《关于深化收入分配制度改革的指导意见》,进一步明确了收入分配制度改革方向和重大举措。2016年国务院印发《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》,提出新常态下促进城乡居民增收的政策措施,包括七大重点群体激励计划和六大支撑行动。2018年中央政治局第三次集体学习提出建设体现效率、促进公平的收入分配体系。新时代的收入分配体系建设正蹄疾步稳向前迈进。

**改革开放40年以来我国收入分配制度建设的成就**  
收入分配制度改革极大地调动了劳动者生产经营的积极性,提高了资源配置效率,促进了城乡居民生活水平的提高。改革开放的40年是新中国成立以来居民收入增长最快的时期,也是经济发展最具活力的时期。  
城乡居民收入大幅增长,收入来源日趋多元化  
收入水平大幅提高。从1978至2017年,我国城镇居民人均可支配收入由343元提高到36,396元,农村居民人均纯收入由134元提高到13,432元(见图1)。

系数,城镇由57.5%下降到28.6%,农村由67.7%下降31.2%(见图2),城乡居民生活质量得到较大提升,总体上达到了小康水平。按照1978年标准,农村贫困人口由1978年的2.5亿减少到2007年的1479万人,贫困发生率由30.7%下降到1.6%。按照2010年即现行标准,农村贫困人口由2010年的1.66亿人下降到2017年的3046万人,贫困发生率由17.2%下降到3.1%。

再分配的调节体系初步建立  
在税收调节方面,我国初步形成了以个人所得税调节为主,以消费税和部分财产税调节为辅的居民收入分配调节体系,调节力度不断增强。在社会保障方面,我国建立了以养老、医疗、失业为主的社会保障体系和以最低生活保障为主的社会救助体系。农村社会保障体系也在发展完善之中,城乡统一的居民养老保险和医疗保险覆盖到全国,农村最低生活保障制度普遍建立。

**收入分配领域存在的问题和挑战**  
居民收入可持续增长面临挑战,部分低收入群体增收困难。在增长速度换挡、结构调整阵痛、前期刺激政策消化的三期叠加过程中,就业质量和收入水平有待进一步提高。受产业结构调整、信息化、技术升级、“机器换人”等因素影响,部分技能水平较低的群体收入受到冲击。财政收入增速放缓,扩大财政支出提高民生保障水平与财政承受能力的矛盾日益显现,居民转移性收入面临“天花板”压力。随着脱贫攻坚战持续推进,剩余贫困人口致贫原因复杂,脱贫难度更大。从国际环境看,民粹主义盛行、贸易保护主义抬头、反全球化倾向加剧,对我国扩大就业、增加收入也带来不利影响。

居民收入差距存在扩大风险,财产差距问题较为突出。国际上通常认为,基尼系数处于0.3~0.4时表示收入分配比较合理,处于0.4~0.5表示收入差距过大,超过0.5则意味着出现两极分化,我国居民收入差距基尼系数仍在0.45~0.47的高位区间波动,城乡区域发展和收入分配差距依然较大,未来一段时期收入差距扩大风险仍然存在。2015年~2017年,全国居民不同组群的收入增速来看,低收入户和中等收入户的增速最快,且高收入户的增速近三年来在逐渐提高,从2015年的7.40%提高到2017年的9.58%。过去十几年,以房产等为主的财产积累更多地流向少数富有群体倾斜,财产差距显著扩大并进一步固化了收入差距。据研究机构测算,2012年我国的家庭净资产的基尼系数达到0.73。

宏观分配格局有待进一步优化,居民收入占比总体偏低。在政府、企业、居民三者分配格局中,居民收入占比依然偏低,2015年美国、英国的居民可支配收入占比分别达到75.6%、68.4%,分别比我国高14.0个百分点和6.8个百分点。从再分配情况来看,经过再分配之后我国居民收入占比没有明显变化,而政府部门占比增加,企业部门占比降低,企业部门的收入主要向政府部门转移。说明我国企业税负仍有一定降低空间,而政府对居民部门的再分配调节力度还有待加强。间接税比重偏高,整体税制具有累退性,个人所得税占比偏低,税制设计不

初次分配的市场机制基本形成  
农村在实行家庭联产承包制后,

初次分配的市场机制基本形成  
农村在实行家庭联产承包制后,

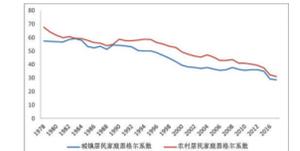


图2:1978年~2017年城乡居民恩格尔系数(资料来源:《中国统计年鉴2017》、《2017年国民经济和社会发展统计公报》(%)

收入来源日益多元。改革开放前,我国城乡居民收入来源较为单一。随着改革开放进程不断加快,城乡居民收入的种类增加,收入结构发生了变化。总体上看,城乡居民收入中劳动收入仍占主体地位,但生产要素参与分配,使其他收入来源的比重日益增加。1990年~2017年,城镇居民收入中,工资性收入所占比重从75.8%下降到61.0%,经营净收入、财产净收入占比分别从1.5%、1.0%上升到11.2%和9.9%;农村居民收入中经营净收入所占比重从82.4%下降到37.4%,工资性收入和转移性收入占比分别从14%、0%上升到40.9%和19.4%。

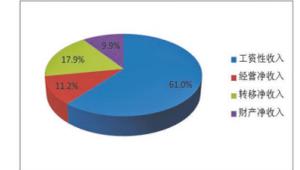


图3:2017年城镇居民人均可支配收入构成情况(资料来源:国家统计局)

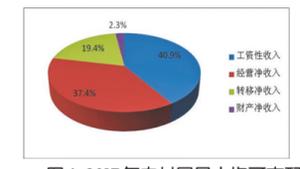


图4:2017年农村居民人均可支配收入构成情况(资料来源:国家统计局)

改革从根本上改变了计划经济体制下平均主义分配的弊端,更好地体现了按劳分配原则,发挥了分配对生产的激励和促进作用,极大地调动了劳动者的生产积极性和创造性,劳动生产率不断提高。多种生产要素按贡献参与分配,推动了知识创新、技术进步和资本积累,有利于各种资源的合理有效配置,提高了经济效率。据有关数据,1978年~2017年,我国平均每个就业人员创造的国内生产总值已由908元提高到106,533元,名义增长了117倍。同时,随着收入水平的提高,居民消费结构不断调整升级,消费领域不断拓宽,市场需求不断扩大,为促进经济发展提供了动力。

按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度基本确立  
改革开放以来,我国公有制经济进一步壮大,个体、私营等非公有制经济较快发展,已成为社会主义市场经济的重要组成部分。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,我国的分配方式由过去的按劳分配转变为按劳分配为主、多种分配方式并存,劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配,初步形成了与社会主义市场经济相适应的收入分配制度。  
初次分配的市场机制基本形成  
农村在实行家庭联产承包制后,

农民的农业收入和非农收入直接受市场机制的调节。个体、私营等非公有制经济的经营者和从业人员,其经营收入和工资收入直接由市场机制决定。国有企业职工的工资水平与企业经济效益挂钩,在很大程度上受市场机制调节。由于就业流动性的增强,国家机关事业单位的职工收入也受到市场机制作用的影响。在竞争性行业,尤其是非公有制经济部门,以市场机制为基础的工资形成机制正在逐步形成。同时,按资本要素的分配,如利息收入、股票债券等投资收入,按技术要素的分配,如专利技术转让、技术入股等收入,按管理要素的分配,如企业家期权收入等,基本上都已按照市场供求关系和市场价格信号进行配置,建立了符合市场经济的激励机制。

再分配的调节体系初步建立  
在税收调节方面,我国初步形成了以个人所得税调节为主,以消费税和部分财产税调节为辅的居民收入分配调节体系,调节力度不断增强。在社会保障方面,我国建立了以养老、医疗、失业为主的社会保障体系和以最低生活保障为主的社会救助体系。农村社会保障体系也在发展完善之中,城乡统一的居民养老保险和医疗保险覆盖到全国,农村最低生活保障制度普遍建立。

### 收入分配领域存在的问题和挑战

居民收入可持续增长面临挑战,部分低收入群体增收困难。在增长速度换挡、结构调整阵痛、前期刺激政策消化的三期叠加过程中,就业质量和收入水平有待进一步提高。受产业结构调整、信息化、技术升级、“机器换人”等因素影响,部分技能水平较低的群体收入受到冲击。财政收入增速放缓,扩大财政支出提高民生保障水平与财政承受能力的矛盾日益显现,居民转移性收入面临“天花板”压力。随着脱贫攻坚战持续推进,剩余贫困人口致贫原因复杂,脱贫难度更大。从国际环境看,民粹主义盛行、贸易保护主义抬头、反全球化倾向加剧,对我国扩大就业、增加收入也带来不利影响。

居民收入差距存在扩大风险,财产差距问题较为突出。国际上通常认为,基尼系数处于0.3~0.4时表示收入分配比较合理,处于0.4~0.5表示收入差距过大,超过0.5则意味着出现两极分化,我国居民收入差距基尼系数仍在0.45~0.47的高位区间波动,城乡区域发展和收入分配差距依然较大,未来一段时期收入差距扩大风险仍然存在。2015年~2017年,全国居民不同组群的收入增速来看,低收入户和中等收入户的增速最快,且高收入户的增速近三年来在逐渐提高,从2015年的7.40%提高到2017年的9.58%。过去十几年,以房产等为主的财产积累更多地流向少数富有群体倾斜,财产差距显著扩大并进一步固化了收入差距。据研究机构测算,2012年我国的家庭净资产的基尼系数达到0.73。

宏观分配格局有待进一步优化,居民收入占比总体偏低。在政府、企业、居民三者分配格局中,居民收入占比依然偏低,2015年美国、英国的居民可支配收入占比分别达到75.6%、68.4%,分别比我国高14.0个百分点和6.8个百分点。从再分配情况来看,经过再分配之后我国居民收入占比没有明显变化,而政府部门占比增加,企业部门占比降低,企业部门的收入主要向政府部门转移。说明我国企业税负仍有一定降低空间,而政府对居民部门的再分配调节力度还有待加强。间接税比重偏高,整体税制具有累退性,个人所得税占比偏低,税制设计不

合理,财产税不健全。多层次社会保障体系还不完善,保障水平和公平性有待提高。

要素按贡献参与分配的体制机制仍不健全,社会性流动渠道还不通畅。长期以来依靠要素驱动的发展方式造成资本和劳动的回报率失衡,一定程度上存在“人赚钱难、钱赚钱易”的现象。劳动力等市场体系不完善,以户籍、行业、区域和所有制性质形成的体制障碍尚未消除,劳动力自由流动的体制成本依然较高,劳动要素还不能实现充分有效配置。教育、健康等人力资本培育体系还不公平,贫困存在较大的代际传递风险,知识、技术等要素按贡献参与分配制度不健全,促进人力资本积累的激励机制不完善,制约了中等收入群体的持续稳定扩大。资本“脱实向虚”问题较为突出,实体经济部门的投资回报不甚乐观。

### 建设体现效率、促进公平收入分配体系的总体思路和建议

收入分配体系是现代化经济体系的重要组成部分,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,立足我国国情和发展阶段,坚持以人民为中心的发展思想,在初次分配和再分配领域按照体现效率、促进公平的原则,着力促进居民增收、合理调整优化收入分配结构,在“扩中、提低、调高”等方面持续发力,努力建设“投资有回报、企业有利润、员工有收入、政府有税收”的高质量收入分配体系。

坚持按劳分配原则,鼓励勤劳守法致富。坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业,努力营造激励奋发向上的公平环境。鼓励创业带动就业,在培育产业集群、发展农村电商、促进转型脱困、化解过剩产能等方面积极探索新路径。密切对接产业转型升级和市场需求,支持地方开展公共实训基地建设,推动发展数字职业培训,解决结构性就业矛盾。持续推进城乡居民增收试点实施工作,聚焦重点群体带动城乡居民增收,以点带面扩大中等收入者队伍。

完善分配体制机制,优化要素按贡献参与分配。推进户籍、住房、教育、社会保障等制度改革,消除制约劳动力流动就业的制度性障碍,不断提升劳动力市场供求匹配能力。推动各种所有制经济依法平等使用生产要素,形成主要由市场决定生产要素价格的机制,实现要素自由流动。完善产权保护制度、依法保护产权,激发和弘扬企业家精神。完善有利于科技成果转化分配的分配政策。赋予农民物权性质的土地产权,实现农村土地的商品化和货币化,促进土地流转。

履行好政府再分配调节职能,调整优化收入分配格局。健全包括个人所得税在内的收入调节税收体系,逐步建立综合和分类相结合的个税制,扩大综合征收范围,完善税率结构,提高起征点,进一步减轻中等以下收入者税收负担。加快房地产税法立法并统筹推进房地产相关税费制度改革,加大对居民财富分配的调节力度。加强多层次社会保障体系建设,尽快实现养老保险全国统筹,统筹城乡社会救助的各项政策和资源,形成合力进一步织密扎牢民生兜底保障网。

探索建立收入分配政策评估体系,强化政策调节的科学性和精准性。借鉴国际经验,引入微观模拟模型,对有关政策的执行情况和效果进行评估,建立收入分配政策评估和动态调整机制。建立个人收入和财产信息系统,完善部门间的数据共享机制,整合相关部门信息资源。完善城乡一体的住户收支调查制度,鼓励商业化收入分配数据的公益性开发与应用,不断提高收入分配领域大数据对决策、监管的服务支撑能力。

改革视野编辑部  
执行主编:于 馨  
新闻热线:(010)56805066  
监督电话:(010)56805167