

# 以制度建设优化收入分配结构

蔡昉

收入分配问题在保障和改善民生中居于重要位置，它连接着初次分配领域的就业扩大和工资增长、再分配领域的社会保障和基本公共服务供给，以及第三次分配领域的公益慈善事业。收入分配制度是促进共同富裕的基础性制度。党的二十大报告提出，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。党的二十届四中全会进一步部署完善收入分配制度的任务，提出实施城乡居民增收计划，有效增加低收入群体收入，稳步扩大中等收入群体规模，合理调节过高收入，取缔非法收入，推动形成橄榄型分配格局。这一重要部署，为完善收入分配制度指明了前进方向，对于落实共享发展理念、扎实推进共同富裕、让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民具有重大意义。

## 一、收入分配现状和破局目标

我国收入分配状况经历过收入差距从扩大到缩小的变化，对应着经济发展阶段性的转折。总体来说，21世纪第一个十年，收入差距呈现扩大的趋势。例如，反映城乡居民收入差距的城乡收入比率，以及刻画整体居民收入差距的基尼系数，在2010年之前达到最高点；而反映国民收入要素分配倾斜度的指标，如劳动报酬在初次分配中占比，以及居民收入占国民收入比重等则达到最低点。这一时期恰好与经济高速增长阶段高度重合，其间我国的劳动者工资提高、家庭收入增长以及全体居民生活水平改善，主要得益于做大“蛋糕”效应。与

此同时，表现出来的收入差距扩大趋势，可以被视为一种先富与后富之间的时滞现象。

随着我国经济发展进入新常态，作为高质量发展和共享发展的一种体现，初次分配领域的分好“蛋糕”效应更为凸显，再分配领域也取得卓著的成效。特别是进入 21 世纪第二个十年以来，城镇就业更加充分，普通劳动者的工资上涨速度明显提升；通过大力推进脱贫攻坚，农村贫困人口脱贫力度彰显，并于 2020 年如期完成我国现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫的目标；农村劳动力转移的规模持续扩大，进城居住和务工的政策环境明显改善。与此同时，我国建成世界上规模最大的社会保障体系和教育体系，为全体居民提供了更多更高质量的基本公共服务。

国家统计局 2025 年 7 月 15 日发布数据，上半年我国居民收入平稳增长。全国居民人均可支配收入 21840 元，同比名义增长 5.3%，扣除价格因素实际增长 5.4%。

无论从各类指标的读数还是人民群众的切身感受来看，21 世纪第一个十年末以来，我国收入分配状况总体呈现逐步改善的态势。从反映收入差距的指标来看，城镇居民可支配收入与农村居民可支配收入的比率，从 2007 年的最高点 3.14 下降到 2024 年的 2.34；居民人均可支配收入基尼系数，从 2008 年的最高点 0.491 下降到 2024 年的 0.465。从资金流量表来看，劳动者报酬在初次分配总收入中的比重，从 2007 年的最低点 49.1% 提高到 2023 年的 53.6%；住户收入在可支配总收入中的比重，从 2008 年的最低点 55.5% 提高到 2023 年的 61.2%。

同时也要认识到，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，目前的收入分配状况仍不尽如人意，这也是发展不平衡不充分、民生保障存在短板弱项的一种体现，需要继续付出巨大的努力。根据党的二十届四中全会精神和部署，改善收入分配相关指标，应该成为明显缩小收入差距的直接目标，并据此确立政策着眼点和着力点。例如，一般认为城乡收入比率至少要在 2.00 以下、基尼系数要在 0.4 以下，才能说一个社会具有比较均等的收入分配格局。按照这样的标准，2024 年我国的城乡收入比率（2.34）和基尼系数（0.465）偏高，应在各自的基数上继续降低。至于劳动者报酬在初次分配总收入中的比重，以及住户收入在可支配总收入中的比重，由于统计口径上的差异，并没有公认的目标基准，但总体而言，近年来我国这两个指标的改善幅度尚不够显著，迄今尚未回升到 20 世纪 90 年代前期的水平，且在国际比较中，如与经济合作与发展组织（OECD）国家平均水平相比仍然偏低，因此仍有明显提升的必要。

## 二、现行收入差距的成因分析

特定的收入分配格局，既是政策导向和制度安排的结果，也是一种经济社会发展现象，通常具有相当鲜明的发展阶段特征。例如，在我国经济高速增长时期，旨在提高全要素生产率的企业行为和经济活动，通常伴随着金融深化和资本劳动比的提高。换句话说，技术进步和产业升级，本身就意味着资本替代劳动，资本密集型设备、机器或机器人冲击劳动者就业岗位。事实上，这也是现代化过程中的一种共性特征，许多国家在不同程度上、不同时期，都曾经历过劳动报酬和

居民收入占比下降的情况。例如，根据国际货币基金组织的估算，在 1990 年到 2007 年期间，OECD 国家的劳动报酬占国民收入份额下降，主要与全要素生产率和资本劳动比的提高有关。

对我国而言，收入不平等现象应该放到经济发展的背景中来认识。首先，工业化和产业结构升级，通常伴随着一个资本深化的过程，即以机器、设备、基础设施为表现形态的物质资本增长，快于劳动力投入的增长，要素报酬会向资本倾斜，进而表现为劳动者报酬和住户部门份额的下降趋势。其次，随着经济增长模式从要素投入驱动转向生产率驱动，人力资本得到更高的回报，产生了一种以受教育程度和技能水平为分水岭，劳动者就业质量和工资收入的分化趋势。最后，旨在提高生产率和竞争力的创新活动，是一个“创造性破坏”的过程，竞争主体依各自的市场表现，获得创新成功的收益，或遭受创新失败的损失，如果在受损经营主体就业的劳动者未能得到充分的兜底保障，他们的就业、收入和生活水平便会受到负面冲击。

城乡收入差距同样是一种发展现象。无论是农业经济还是以农业占主导的农村经济，在工业化和城镇化过程中必然经历生产要素向外转移的过程，这也是资源重新配置的过程，最集中地表现为剩余劳动力的转移，由此农业劳动生产率和国民经济整体劳动生产率同时得以提高。农业经营规模扩大、农业机械化水平提高和剩余劳动力充分转移，可能由于各种因素受到阻碍，或者产生不协调现象，造成农业劳动生产率提高速度滞后于非农产业的情形，导致务农收益偏低，最终表现为城乡收入差距扩大。例如，2024 年占劳动力总数 22.2% 的农业

劳动力，仅生产了占 GDP 比重 6.8% 的农业增加值，这展示了农业劳动生产率偏低的事实，由此可以理解为什么务农收入无法实现同非农产业收入的同步提高。同年在农户可支配收入中，来自务农等家庭经营收入的比重仅为 33.9%，显著低于工资性收入的比重 42.4%。

基尼系数是一个综合性的指标，主要由农村收入差距、城镇收入差距和城乡之间收入差距三部分构成，在统计意义上相对完整地反映全社会的收入分配状况。长期以来，城乡收入比率是整体收入差距的一个主要的贡献因素。在 21 世纪第一个十年末收入差距达到最高点之前，城乡收入比率的变化同基尼系数保持高度一致。然而，在收入分配趋于改善，两个指标均开始降低后的十余年里，城乡收入差距的降幅更大，且呈现出继续缩小的趋势。同时，基尼系数降幅相对小，在降低到 2015 年的低点 0.462 后，便处于相对徘徊的态势，意味着城乡居民收入差距的缩小，不再以同样的程度带动整体收入分配的改善。

如果农村收入差距和城乡之间收入差距的缩小，均比整体收入差距的缩小更为显著，我们即可在统计意义上作出判断：城镇收入差距相对有所扩大，并且成为整体收入差距的更主要贡献因素。这方面也有一些研究，印证了我国整体收入分配在城乡之间的这种分化趋势，提供了城镇收入差距有所扩大的定量依据。可以说，近年来城镇收入分配改善不像在农村和城乡之间那样明显，这与城镇劳动力市场面临的结构性就业矛盾，特别是人工智能冲击岗位，以及平台就业中劳动者权益保障不充分均有密切关系。如果不能有效应对结构性就业矛盾，

同时在收入分配上作出更大的政策努力，人工智能的广泛渗透将不可避免地加剧这种局面。

我国存在的收入差距是发展阶段的产物，具有其形成的根源和逻辑，随着发展阶段变化，收入分配格局的背景和现状也会发生变化。形成怎样的收入分配格局，与制度建设的支点和政策实施的取向分不开。例如，过去十余年劳动报酬和居民收入份额有所回升，正是由于劳动力短缺成为常态，既改变了要素禀赋和相对价格，也改变了政策倾向。脱贫攻坚、乡村振兴、向“三农”倾斜的巨大政策力度、农村社会保障制度的完善，都是农村收入差距以及城乡收入差距缩小的重要动力。更加积极的就业政策也对城乡普通劳动者及其家庭收入的增长作出了显著的贡献。

### 三、完善收入分配制度的着力点

在发展中保障和改善民生，是一项基础性任务，要求构建共享现代化建设成果的制度体系，显著缩小居民之间收入差距，不断提高全体人民共同富裕水平。“十五五”期间实施城乡居民增收计划，应以初次分配、再分配和第三次分配领域的同步发力、协调配套为重点，有效增加低收入群体收入、稳步扩大中等收入群体规模、合理调节过高收入，推动形成中等收入群体占主体的橄榄型分配格局。下面分别从三个主要分配领域着眼，揭示完善收入分配制度的关键政策着力点。

首先，着力破解结构性就业矛盾，协同推进劳动力市场发育和就业相关制度完善，优化人力资源配置，完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重。针对广泛存

在的灵活就业和新就业形态，加快完善劳动立法和执法，推进包括最低工资标准调整、劳动合同、工资集体协商等在内的劳动力市场制度建设，注重消除就业的年龄歧视，确保在人工智能深入渗透的条件下，不使新就业形态同非正规就业画等号。推进户籍制度及相关体制改革，在推进城乡基本公共服务均等化的前提下，进一步促进劳动力合理有序流动，防止要素的流动和配置与劳动生产率提高方向相背离，挖掘非农劳动力供给潜力，扩大资源重新配置空间，开启新市民的消费需求。以劳动力市场“一老一小”（大龄劳动者和青年）为重点，有针对性地加强公共就业服务，把技能培训贯穿于劳动就业的全生命周期，不断提高劳动力市场匹配水平和配置效率。健全各类要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的初次分配机制，促进多劳者多得、技高者多得、创新者多得。

其次，通过税收、社会保障和转移支付等制度形式，加大再分配政策的实施力度，为居民提供更多更好更均等更普惠的基本公共服务。国内外经验和教训均表明，仅靠完善初次分配机制并不足以显著缩小收入差距，也很难把基尼系数降低到 0.4 以下。基于正确的收入分配政策取向，从实施再分配出发完善社会政策和推动制度建设，是分好“蛋糕”的重要一环。例如，OECD 国家在进行再分配之前的基尼系数平均为 0.473，在实施再分配之后下降到 0.324，不平等程度下降 31.4%。发挥好再分配的保障性作用，合理调节并逐步缩小城乡、区域、行业、人群收入差距，需要优化税制结构，完善地方税、直接税体系，健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策，落实好个人所得税专项附加扣除政策。再分配政策的目标和手段，既体现在调节收

入分配的制度之中，也体现在完善基本公共服务供给体系方面。这包括：以生育、养育、教育为核心的人口支持政策；以教育、培训为核心的人力资本培养体系；以提高就业质量为核心的公共就业服务和劳动力市场制度；以养老、助老和发展银发经济等举措为核心的应对老龄化政策；以医疗卫生、社会保险、社会福利等为核心的社会保障体系，以及保障性住房政策等，增强社会保障的“收入分配调节器”功能。此外，要健全社会救助体系，关心关爱困难、弱势群体。完善财政转移支付体系，优化转移支付结构，缩小区域人均财政支出差距。

最后，创造激励和规范公益慈善事业发展的制度环境，鼓励先富带后富促共富，倡导各类主体强化自身社会责任，推动形成发展向善的社会风气。发挥好第三次分配的补充性作用，需要鼓励高收入人群和企业更多回报社会，通过完善慈善领域制度，探索慈善有效实现形式，培育和规范发展慈善组织，强化对慈善活动的监督管理，引导好、守护好每一份爱心善意。虽然慈善捐款、志愿者活动以及企业公益活动等，并不会在规模和比例意义上显著改善收入分配，但第三次分配的意义更主要在于各种善举汇聚形成的社会风气，为共同富裕提供更坚实的精神支撑与价值引领。例如，面对人工智能既大幅度提高生产率、也可能造成技术性失业的“双刃剑”效应，向善的社会风气有利于引导投资者、研发机构、科技企业等各主体，超越局部和短期利益取向，推动科技向善、创新向善、智能向善，确保技术进步为人类造福、与全体人民共同富裕的目标实现深层次“对标”。

（本文来源：《求是》2025/23。作者系中国社会科学院学部委员。）