

加强再分配缩小收入差距的作用

蔡昉

党的二十大提出，“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在部署完善收入分配制度任务时强调，“加强税收、社会保障、转移支付等再分配调节”。这些要求具有很强的针对性，有助于把完善收入分配制度与普惠性、基础性、兜底性民生建设更好衔接起来。完善收入分配制度、显著缩小收入差距，既是“十五五”时期人民生活品质不断提高的阶段性要求，也是保障和改善民生、促进共同富裕和推进中国式现代化的更长期目标。与此同时，改善收入分配还有助于提高居民的消费能力和消费意愿，破解经济增长的需求侧制约。

改善收入分配面临的紧迫任务

得益于扎实稳固的民生保障和改善、脱贫攻坚战略的实施以及成果的巩固拓展，我国收入分配状况得到明显改善，为党的十八大以来共享发展的成效作出贡献。20 世纪 80 年代初到 21 世纪第一个 10 年末期，即中国经济高速增长时期，居民对改革开放和发展成果的股份，主要靠的是经济增长带来的做大“蛋糕”效应，同时收入差距有所扩大。例如，反映城乡差距的收入比率（以农村居民收入为 1），从 1982 年的 1.98 提高到 2007 年最高点 3.14；反映城乡居民整体收入差距的基尼系数，从 1982 年的 0.285 提高到 2008 年的最高点 0.491。在达到最高点之后，随着一系列改善收入分配政策的实施，城乡居民收入比和基尼系数分别下降到 2024 年的 2.34 和 0.465。

党的二十大指出，“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”。按照这一要求，实质性缩小收入差距仍然任重道远。改善收入分配面临的现实任务，是有效缓解居民收入的增长压力，补足民生保障的短板弱项。一般认为，城乡收入差距至少要在 2.00 以下、基尼系数要在 0.4 以下，才能表明一个社会具有比较均等的收入分配格局。

从城乡居民收入差距和居民人均可支配收入基尼系数两个指标看，近年来发生了一些趋势性变化。在统计意义上，城乡收入差距是整体收入差距的一个组成部分，整体收入差距分别由城镇内部收入差距、农村内部收入差距和城乡之间收入差距构成。在 21 世纪第一个 10 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。在收入分配得到改善、两个指标均开始降低之后的时期，一方面，城乡收入差距的降低幅度更大，且保持持续降低的趋势，表现之一便是农村居民收入的增长速度始终快于城镇居民收入；另一方面，基尼系数降低幅度相对小，在降低到 2015 年 0.462 的最低点后，便处于徘徊的状态。相应地，城乡收入比同基尼系数的变化轨迹出现分野，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。

如果城乡之间和农村内部收入差距缩小幅度，均大于整体收入差距的缩小幅度，意味着城镇内部的收入分配改善相对滞后。联合国大学发展经济学的研究院的数据，印证了中国收入分配的这种分化趋势，也支持由此推论出的相关结论，更直接给出了城镇内部收入差距有所扩大的数据依据。例如，从 2015—2020 年期间的基尼系数看，全国

和农村分别降低了 3.9%和 5.0%，城镇提高了 1.4%；帕尔马指数（最高 10%家庭与最低 40%家庭的平均收入比率）全国和农村分别降低了 6.4%和 6.8%，城镇提高了 3.9%。近年来，城镇收入分配改善不明显的情况，与结构性就业矛盾，特别是自动化冲击岗位和平台就业权益保障不充分，均有密切关系，如果不能良好应对，人工智能的广泛渗透不可避免会进一步加剧这种局面。

更加突出再分配政策的必要性

改善收入分配，需要初次分配、再分配、第三次分配同时发力、协调配套。诚然，居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步、中等收入群体持续扩大等重要目标，都需要在初次分配领域发力。然而在更短的时间区间达到共同富裕方面的更高目标，仅仅依靠初次分配领域的相关机制则力有不逮。作为一个规律性的趋势，在不同的发展阶段和时期，特定的分配领域面临更突出的短板，需要与时俱进地改变政策优先序。当前，再分配领域应该被赋予更为优先位置。因此，从“十五五”时期到 2035 年基本实现现代化，加强再分配的作用是突出目标导向和问题导向的必然要求。

劳动力市场两极化以及收入差距扩大，实际上是一种市场失灵现象。在经济发展和生产率提高的过程中，资源需要靠要素市场化配置，劳动力要素也不例外。“创造性破坏”是提高要素配置效率的必要机制，而创造性和破坏性通常是相伴而生、相反相成的。一方面，劳动力市场本身并不会自动产生促进生产率分享的“涓流效应”，在那些处于技术创新前沿的行业就业、技能符合市场需求的劳动者从创造中

获益的同时，在低生产率行业就业、技能与技术进步不相适应的劳动者，则在破坏中成为受损者。另一方面，由于劳动力这种要素承载于人本身，不应像其他物质要素那样被“市场出清”或“破坏”。以政府为主导的社会保障网建设，以及具有普惠性的基本公共服务供给，是矫正劳动力市场失灵的必要制度安排。

在人工智能发展和应用这一颠覆性技术进步中，创造性与破坏性并存的性质表现为对劳动力市场的“双刃剑效应”。一方面，新技术可以大幅度增强劳动者的能力，使其从事以前不能胜任的工作任务，从这个意义上来说，人工智能具有就业创造的功能。另一方面，旨在提高劳动生产率的新技术应用，往往会导致包括劳动力在内的要素投入减少，产生就业破坏的后果。在技术进步和结构变革过程中，就业创造和就业破坏都不可避免，只要就业创造大于就业破坏，就可以取得积极的初次分配效应。例如，在 2012—2024 年期间，中国城镇累计新增（或毛增）就业岗位 1.67 亿个，其中有累计 5300 余万个岗位流失，累计净增就业岗位 1.13 亿个。人工智能将前所未有地提高生产率，也难免前所未有地冲击就业。对于劳动者个人来说，无论具有怎样的教育背景，都可能遭遇就业冲击，必要的选项是从再分配领域入手，进行普惠性的社会保护。

迄今为止，中国居民收入基尼系数仍然高于 0.4，说明初次分配不足以完全消除收入差距。放弃“涓流效应”的幻想，必然要求确立影响收入分配的政策取向，从加大再分配力度出发，完善社会政策和推动制度建设，形成分好“蛋糕”的机制。大多数经济合作与发展组

织（OECD）国家，素以通过再分配大幅度降低收入差距著称。在进行再分配之前，这些国家的市场收入基尼系数平均为 0.473，在通过税收和转移支付实施再分配之后，人均可支配收入基尼系数平均下降到 0.324，意味着再分配使不平等程度下降了 31.4%。智利、哥斯达黎加、墨西哥和巴西等国则是反例，由于这些国家再分配力度甚微，仅使平均基尼系数降低 9.8%，使其与其他 OECD 国家产生巨大差别，市场收入基尼系数平均高出 3.8%，人均可支配收入基尼系数则高出 36.5%。

推动完善再分配功能的制度建设

改善收入分配的直接目标是缩小收入差距，更全面的目标则是缩小乃至消除生活品质差异，使全体人民更加均等地分享现代化建设的成果。再分配政策所要达到的目标和应该采用的手段，既包括调节收入分配制度，更主要地体现在完善基本公共服务供给体系上。具体来说，就是以幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶为目标，围绕以生育、养育、教育为核心的人口生育支持政策，以就业、保障、培训为核心的公共就业服务，以养老、助老为核心的应对老龄化政策，以医疗卫生、社会保险、社会救助为核心的社会保障体系，以及保障性住房政策等，在全生命周期中为居民提供更多、更好、更均等、更普惠的公共品。

各国现代化的一般经验表明，如果说在较早的发展阶段上，生活水平改善和勤劳致富主要依靠来自市场的私人收益的话，随着经济发展进入更高阶段，人民生活品质改善越来越大的部分，则来自基本公

共服务的范围扩大、数量增长和质量提升。正如著名的“瓦格纳法则”及其当代版本所揭示的那样，一个国家的更高发展水平，通常对应着更高的政府社会性支出占国内生产总值（GDP）比重，而这个政府支出正是以基本公共服务形式所进行的再分配。例如，中国作为联合国1990年发布人类发展指数以来，唯一从“低人类发展水平”组、跨过“中等人类发展水平”组、进入“高人类发展水平”组的国家，主要得益于高速增长时期人均GDP的大幅度提高。随着高速增长转入高质量发展、中国人类发展指数的进一步提高，尽快跻身“极高人类发展水平”组，需要更加依靠教育和健康这两个发展因素的贡献。

这个规律也为OECD国家实施再分配政策的效果所证明。在这些国家，采取转移支付方法改善收入分配的效果，比通过税收达到的效果要明显得多。例如，根据OECD官方数据计算其中23个国家的算术平均值，2018年转移支付降低收入差距的效果，大约是税收效果的3.5倍。诚然，中国税收调节收入分配的潜力尚未得到充分发掘，如果中国的直接税占税收比例与国际水平更趋一致，可通过对过高收入的调节，产生可观的再分配效果。按照普惠性、基础性、兜底性的要求，中国社会保障体系尚不够完善，尤其是在老有所养方面存在着不少短板和堵点。通过拓展公共品的内涵和外延，更多更好地使用转移支付手段保障和改善民生，归根结底是调节收入分配，以分好“蛋糕”来支撑做大“蛋糕”，是实现公平与效率有机统一的重要途径。

（本文来源：学习时报，2025年11月7日。作者系中国社会科学院学部委员）