2022年第7期(总第346期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2022年9月25日

**本期主题：收入分配制度改革**

[按]收入分配制度是经济社会发展中一项带有根本性、基础性的制度安排，是社会主义市场经济体制的重要基石，收入分配制度改革始终贯穿于经济社会建设、改革和发展的全过程，不仅关乎经济效率，影响经济高质量发展，又关乎公平正义，影响社会和谐稳定。改革开放以来，我国收入分配制度改革不断推进，党的十九届四中全会明确提出将收入分配制度上升为基本经济制度。党的二十大报告提出，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，而收入分配制度是促进共同富裕的基础性制度。然而，我国城乡、区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，收入分配结构不合理、秩序不规范等问题仍然比较突出，需要进一步深化收入分配制度改革，优化收入分配结构，规范收入分配秩序，解决一些领域分配不公问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民，为逐步实现共同富裕奠定物质基础和制度基础。

**我国收入分配制度改革进程**

收入分配制度是社会主义基本经济制度的重要组成部分，是决定国民收入在各个分配主体之间如何分割、配给的制度总称。收入分配离不开公平与效率关系的处理。就如诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨所说，分配与效率问题不可分割。“在一些不公平程度很高的情况下，它降低了经济效率……，然而在其他情况下，不公平却可以加强经济

率。”改革开放以来，围绕平衡公平与效率关系，我国收入分配制度改革发生重大而深刻的变化，通过努力构建合理的收入分配格局不断提高人民收入水平，有效缓解了贫困问题；通过调动劳动者和要素所有者的积极性与创造性，扩大了中等收入群体的规模。总体来看，收入分配制度改革进程可以分为三个阶段。

一、“按劳分配为主体、多种分配方式并存”提出阶段：党的十三大至党的十四大

党的十三大明确提出了我国收入分配制度为“以按劳分配为主体、其他分配方式补充”。“其他分配方式”从“按劳分配”补充分配方式逐渐演变成与“按劳分配”这一主体并存，标志着社会主义初级阶段分配原则的形成。党的十四届三中全会提出，在坚持按劳分配为主体不变的前提下，调整为多种分配方式并存，标志着我国按劳分配为主体，多种分配方式并存收入分配制度的正式提出。多种分配方式不仅包括了个体劳动收入，还包括企业分红、非劳动收入等。这一阶段改革最大的突破在于允许其他生产要素参与分配，多种所有制经济开始出现，并逐步发展。改革成果主要包括：一是形成按劳分配为主体多种分配方式并存的基本分配制度；二是创新性地提出了“先富、后富与共同富裕”的分配理念。但限于当时公有制以外的所有制形式发展状况，非劳动要素参与分配的体制机制尚未构建。

二、“按劳分配与按要素分配相结合”丰富发展阶段：党的十五大至党的十七大

党的十五大首次提出“把按劳分配和按生产要素分配结合起来”，并明确指出参与分配的非劳动要素包括资本、技术等。党的十六大明确了生产要素按贡献参与分配的基本原则，从法律和政策上明确提出劳动、资本、技术、管理等都是创造社会财富的重要源泉，明确提出“一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入都应该得到保护”。党的十七大第一次提出，让更多人民群众拥有财产性收入，收入分配制度改革目标由“先富、后富”上升为“共同富裕”。这一时期，按要素分配的内容与原则得到不断地丰富和发展。再分配调节机制不断完善，实现了免征农业税，对《个人所得税法》进行了多次修正，个人所得税起征点稳步提高，全面推进社会保障制度改革等。改革主要成果包括：一是收入来源多元化与按要素分配的实践创新；二是保护合法劳动收入与非劳动收入的实践创新。

三、“共享发展”新理念的体制机制实践创新阶段：党的十八大至今

党的十八大提出要千方百计增加居民收入，“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，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”，阐明了深化收入分配制度改革的基本方向。党的十九大报告提出贯彻共享发展新理念，坚持公平正义，推动收入分配体制机制改革和创新，促进收入分配更合理、更有序。这是我国进入新时代以来收入分配制度改革的又一重大实践和创新发展。党的十九届四中全会首次将分配制度上升为基本经济制度。在习近平总书记的表述中被称为“基本”经济制度的，一个是所有制结构体现的基本经济制度，一个是分配结构体现的基本分配制度。党的二十大报告提出，要完善分配制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持多劳多得，鼓励勤劳致富，促进机会公平，增加低收入者收入，扩大中等收入群体，规范收入分配秩序，规范财富积累机制。这一阶段的收入分配制度改革，紧紧围绕公平正义的价值目标展开，呈现出四个明显特征：一是重视收入分配格局的构建，强调以共享发展为引领，坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，促进收入分配更合理、更有序；二是缩小收入差距，使人民共享发展成果。进一步强调鼓励勤劳守法致富，扩大中等收入群体，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入；三是提出逐步完善再分配和公共服务均等化建设，发挥公共政策和转移支付等手段对收入差距的调节作用，明确提出要履行好政府再分配调节职能；四是不仅强调流量的收入分配问题，还强调存量的财富积累问题，这既是完善分配制度、推进共同富裕的必然要求，也是实现高质量发展目标的重要内容。

**为什么进行收入分配制度改革**

虽然我国在经济增长方面取得了显著成就，但也要客观承认现阶段所存在的问题。当前和今后一段时期，亟需通过收入分配制度改革来解决收入财富差距、结构差距以及社会流动性放缓、财富的代际传递加强等问题。

一、以收入分配制度改革缩小收入差距

收入差距一般用收入基尼系数来衡量。整体上看，我国收入基尼系数在2008年达到0.49峰值后有所回落，最近几年维持在0.46-0.47之间，高于0.4这一警戒线，在全球范围内属于中等偏高水平。不合理的收入分配制度导致财富和收入差距的拉大不仅会影响低收入者对社会的不满，影响经济发展和社会和谐稳定，而且影响低收入者生产的积极性。低收入群体占比过高，不利于整体社会消费水平上升、消费层次提升和消费结构优化，制约新发展格局的构建与高质量发展。因此，收入分配制度改革要深入推进共同富裕，理顺各层面、各群体之间的利益分配关系，构建科学合理、公平公正的社会收入分配制度，形成共建共享共治的社会治理格局。

二、以收入分配制度改革平衡结构差距

结构差距包括城乡收入差距、区域收入差距和行业收入差距等。从城乡看，城乡之间收入差距收窄，但农村内部收入差距大于城市。区域间差距呈现“东南中强于西北”的特点。行业间工资差距显著，信息技术类工资最高、农林牧渔工资最低，非私营企业比私营企业的行业收入分化更大。根据国家统计局公布的2020年城镇私营单位就业人员平均工资数据可知，私营企业年平均工资最高的三个行业为信息传输、计算机服务和软件业、金融业以及科学研究和技术服务业，分别为全国平均水平的1.75、1.44和1.25倍，而最低的三个行业农林牧渔、住宿和餐饮业以及水利、环境和公共设施管理业，分别为全国平均水平的67.5%、73.2%和75%。

合理的差距是效率的体现，也是发展的动力。值得警惕的是不合理城乡、区域以及行业间的收入分配差距扩大以及由此带来的不公，导致农村地区、相对落后区域以及劳动报酬相对较低的行业发展受限，对于实现共同富裕、维护社会稳定产生不利影响。近年来，随着互联网崛起，数字经济发展趋势迅猛，一方面创造大量就业机会，同时降低劳动力技能要求和工作门槛。另一方面，由于对信息、网络技术的拥有程度、应用程度以及创新能力的差别而造成的信息落差，可能进一步加剧不同地区、行业、企业之间两极分化的趋势。调整城乡、区域和产业结构的偏离程度，持续推进城乡、区域发展的平衡性，产业结构的合理化，使城乡收入差距进一步缩小是收入分配制度改革的重要方向。

三、以收入分配制度改革促进机会公平

近年来，我国社会流动性开始放缓、财富的代际传递加强，居民上升通道受阻。上一代的结果不平衡，会加剧下一代的机会不平等问题。这种代际不平衡可能会抑制年轻人的工作意愿，既不利于促进公平，也造成了社会资源浪费。因此，一个优化的分配制度改革方向需要阻断阶层分化的代际传递，减少机会不平等，鼓励人们通过努力学习、工作来获得更好的生活质量。除了直接优化当代人的收入和财富分配外，更重要的是，应由政府主导，创造平等的受教育机会、精准扶助重点人群，增强其发展和创造财富的能力，真正实现共同富裕。

四、以收入分配制度改革规范财富积累机制

近些年，我国财富绝对水平不断提高，同时财富差距也逐步拉大。根据《中国财富报告2022》，2021年中国财富总量已达687万亿元，居全球第二，仅次于美国，户均资产也达到了134万元，2005年-2021年年均复合增长率达到14.7%。其中，金融资产增速更为迅猛，根据安联集团发布的《2022年安联全球财富报告》，2021年我国家庭金融资产总额达到3.2万亿欧元，占亚洲地区金融资产总额首次超过50%，在全球市场占比也由2011年的7.2%攀升至2021年的13.6%。随着国民财富水平的快速增长，居民财富的相对差距也开始逐渐拉大。根据瑞信《2021年全球财富报告》，中国财富基尼系数从2000年的0.599持续上升至2015年的0.711，随后有所缓和，降至2019年的0.697。但2020年疫情冲击下，量化宽松的货币政策下不同资产的涨幅不同，拉大了贫富差距，中国财富基尼系数上升到0.704。财富分配差距扩大不仅制约了居民消费潜力的提升，影响经济增长，也易造成利益冲突和社会内耗，甚至构成社会不稳定因素。因此，在推动共同富裕的背景下，亟需通过收入分配制度改革增强财富分配公平性，缩小财富分配差距。

**深化收入分配制度改革的着力点**

深化收入分配制度改革贯穿于整个经济社会发展进程，涉及到诸多领域，是保障民生、加快发展方式转变、促进社会公平和谐的重要措施。下一步应把以下几个方面作为着力点，不断深化收入分配制度改革。

一、初次分配环节中，着力建立公平竞争的市场秩序，实现要素流动机会公平

初次分配即各种要素在生产过程中获得的报酬。初次分配过程中如果造成巨大收入差距，第二、三次分配就会面临很大的调节压力。初次分配中，由于土地、劳动力、资本、技术以及数据等初始要素资源差异而导致的不同收入分配结果属于合理范畴。由不完善的社会主义市场经济体制造成的，亟须深化改革，最终实现初次分配相对公平的发展格局。当前，土地要素市场双轨制导致城乡土地市场化程度不均衡，城乡用地入市价格差距较大；劳动力要素跨地区、城乡之间、产业和行业之间、不同类型企业之间的流动不畅通；资本市场绝大部分利润由银行保险业垄断，金融资金存在“脱实向虚”；产权问题挫伤了技术创新积极性，阻碍了技术要素的正常交易和产业化；数据治理规则、产权的法律界定，数据的公开、流动、交易分类制定治理规则等数据要素市场建设滞后。因此，在制度安排上要确保土地、劳动力、资本、技术以及数据要素所有者都有公平的行业进入机会，尽量减少行业进入的各种显性和隐性的行政性壁垒，建立公平竞争的市场秩序。

二、二次分配环节中，强调发挥政府的调节作用

二次分配是在初次分配的基础上，进一步完善我国不合理分配格局的方式，应更加注重公平原则，采取不同的分配措施对收入分配进行调节，达到公平的分配目的。近年来，我国初次分配过于强调效率而导致公平缺失，在二次分配领域，政府在运用收入分配制度调节居民收入差距方面取得一定成效，但未能完全改变收入差距较大的现状，一些体制机制还需进一步完善。比如，在税收调节方面，由于税收收入和支出项目设计的不合理以及具体操作中存在的诸多问题，导致了税收的“逆向调节”，加剧了收入差距的扩大。在转移支付方面，往往缺乏合理的转移支付机制，达不到转移支付应有的效果。在支出结构方面，用于行政支出和经济建设支出的比重过高，而用于民生和社会保障支出的比例过低，导致了财政支出的不公平，进一步加大了收入分配的差距。而且，由于民生保障制度缺失、制度设计不合理、覆盖面不足、财政投入不足等原因，造成了不同群体之间社会保障待遇的扩大化，直接导致了不同群体收入差距扩大。继续深化收入二次分配制度改革，发挥政府的调节作用，是实现居民收入公平分配的重要途径，是缩小贫富差距的关键突破口。

三、三次分配环节中，着力健全分配治理机制

三次分配是各类社会组织与社会成员在道德力量和社会习俗的作用下，遵循自愿性、公益性、自治性等价值原则，采取捐赠、慈善或志愿活动形式进行的非强制性分配。由于三次分配的来源主要是道德义务，并没有法律约束和规范，也没有公开的管理制度。在我国目前有关慈善捐赠的税收优惠政策中，只有特定的捐赠项目、范围和途径才可以得到税收优惠，并且需取得相关凭证。而在实践操作中，我国公益性捐赠单位资格认定范围过窄，慈善捐赠个人所获得的税收减免程序复杂，一定程度弱化了税收对慈善捐赠的激励作用。这些都阻碍我国慈善事业发展以及三次分配作用的发挥。我国仅有几百家正式登记的慈善组织，众所周知的也只有我国慈善总会和红十字会。武汉新冠肺炎疫情暴发后，湖北省红十字会及武汉市红十字会接收了大量来自全国各地的款项和物资，但与此同时，湖北及武汉红十字会对捐赠物资的分配接连被民众质疑。法规不健全、运行不规范、监管不到位、信息不透明等问题使得我国慈善机构面临信任危机。也从侧面说明我国三次分配制度存在不足之处，不仅影响了三次分配效能的彰显，也影响了共同富裕目标的实现。

**国外收入分配制度改革实践与经验启示**

欧美、日本等发达国家为解决本国分配不均问题，采取了一系列收入分配制度改革措施，借鉴这些国家的改革经验及措施，对于我国收入分配制度改革具有重要参考价值。

一、美国——以市场为导向型的收入分配制度

美国作为世界上发达国家的代表，虽然收入差距仍然很大，但对于初次分配的规范及其完善的保障制度和税收调节制度依然有值得借鉴的地方。美国的收入分配制度是市场导向型的，市场机制在初次分配领域发挥主导作用。

1.规范初次分配。衡量国民收入初次分配是不是公平的主要指标就是劳动报酬总额占国内生产总值的比重，比重越高，初次分配越公平。美国国民总产值的70%是劳动报酬。美国劳动报酬占比高，一方面源于公平、有序的市场机制，另一方面得益于美国通过立法和司法等多种手段对初次分配环节进行规制，最典型的就是通过反垄断法来监督和管理各种垄断行为，保证各个市场主体处于充分竞争的市场环境。同时，运用最低工资制度保障劳动者权益。政府通过立法的形式规定了企业支付工人的工资不得低于一定的水平，这个水平随着经济和社会的发展不断提高，一旦雇主违背最低工资标准，监管部门会强制要求支付拖欠的工资，严重的情况可能会被罚款，并且追究刑事责任。

2.复合型税收制度。税收制度不但是国家财政收入的主要来源，也是国家调节国民收入分配差距的重要手段。美国从1913年开始改革税收制度，由消费税为主体向所得税为主体转变，逐渐形成了以个人所得税和社会保障税为主体，以公司所得税、遗产与赠与税、财产税、消费税、州所得税等在内的复合型税收体系。美国个人所得税的征收是以家庭为单位进行申报，如果家庭人员平均收入过低，或可享有抵税等免除税收，对中低收入收入家庭实行免税福利或低税福利等税收优惠政策。社会保障税是美国为了特定社会保障项目而征收的税种，其收入大多用于保障低收入者的基本生活，因此成为调节收入分配差距的重要工具之一，缩小了高低收入群体之间的收入差距。

3.税收监管严格。美国的税收稽查制度非常严格，每个人一出生就获得一个社会安全码，记录了个人的所有的经济活动和收支情况，税务部门以该号码为基准监管个人纳税情况。由安全号码形成的个人收支信息监管系统，能够及时准确地掌握纳税人的收入及财产变化情况。美国对偷税漏税的法律制裁非常严厉，轻者会被冻结银行账户和资产，重者则会倾家荡产和判刑入狱，有效打击偷税漏税等违法行为。对于依法纳税的公民，会给予一定优惠政策，比如退税优惠、福利优惠、贷款优惠等，鼓励积极纳税。

二、瑞典——全民普惠型的收入分配制度

瑞典社会福利是全民普惠式的，政府提供的收入保障、医疗、教育、住房等多项福利，涵盖了老年人、残疾人、儿童、妇女等各个社会群体。这些保障主要有五大类：

1.教育保障。从小学到大学的公立学校一律实行免费教育，学生免交学杂费和书本费，学校免费供应午餐，住所距离学校较远的学生还可享受交通费补贴。高中学生每个月可以领取一定数额的助学金，大学生每个月可获得助学金和低息学习贷款。参加教育培训的雇员以及参加军训和民防训练的国民，可以获得培训补助。

2.养老保障。1999年以前，瑞典的养老保险制度是社会统筹型的现收现付制，年满65周岁，参保在3年以上的公民都可以领取待遇确定的基本养老金。1999年，瑞典开始改革，引入了“名义账户制”养老金计划，即在支付方式上仍采取现收现付，但缴费要记入雇员个人账户，根据账户资金积累确定退休金待遇。在新旧制度下，政府都提供最低养老金收入保障。

3.医疗保障。瑞典实行疾病保险和全民医疗保障制度。疾病保险适用于年收入在9600克朗以上的公民，保险费由雇主负担，公民在生病期间获得相当于工资收入损失80%的现金补偿。瑞典的医疗保障覆盖到全体公民，国家提供基本的预防保健服务，20岁以下的青少年可以享受免费医疗。政府对医疗费用实行定额限制，收费水平非常低，患者在公立医院就医时，每次门诊收费在60至300克朗之间，累计一年内个人承担的诊疗费用上限为900克朗，超出部分可以报销；住院费用每天最高为80克朗；1年内的医药费用个人负担上限为1800克朗，超出部分免费。

4.失业保险。瑞典的失业保险制度有基本失业保险和自愿性保险两个计划。基本保险计划适用于20-65岁失业人口，保费由雇主承担，失业津贴数额根据雇员失业前参加工作的时间长短按比例确定，失业前每周工作满40个小时的，可以获得每天320克朗的补助；不足40小时的，补助额递减，享受失业津贴的最长期限为300天。参加自愿性缴费失业保险计划的雇员可以获得相当于工资收入80%的保障待遇。

5.家庭津贴。家庭补助包括孕妇补贴、父母照料儿童补助、儿童津贴、单亲儿童生活扶助、住房补助等项目。这些保障项目大多与儿童生活福利相关联。例如儿童生活津贴，16岁以下儿童每月可以获得大约1000克朗的生活补助，而两个以上子女的家庭还可以享受儿童附加补贴。

三、日本——发挥市场和政府的双重力量，调节收入分配

日本是收入分配差距较小的发达国家之一。无论是初次分配还是再分配，都强调要充分发挥市场和政府调控作用，保证效率与公平的高度统一。

1.初次分配环节。主要措施有：一是实施国民收入倍增计划。提高劳动者报酬率。二是健全农业领域立法。日本政府颁布《农村地区引入工业促进法》《农地法》等多部法律法规，以解决农村发展过程中面临的矛盾。所有涉及农业产业结构、农村土地、农业组织、农业技术的问题均以法律形式被规定下来，为农村经济持续向好发展提供法律保障。三是完善农村社会服务体系。农村的社会服务体系以农民为服务对象，包含农村基建、农民所能够享受到的社保、教育、医疗、就业等内容。四是促进教育公平化。日本政府向学生提供义务教育、职业教育、高等教育阶段均等的教育机会，即日本国民不论能力强弱，均可以享受到公平的受教育机会。五是通过设立反垄断法和相关制度，逐步消除行业垄断造成的不公平。日本的垄断行业在发达国家中十分具有代表性，特别是邮政、电力和燃气等行业。为了削弱财阀对产业的支配力量，日本政府采取的具体措施有解散控股公司、公开所持股份、排除财阀家族对企业的支配力量。

2.再分配环节。通过构建比较完善的社会保障制度，实现收入再分配、缩小贫富差距。日本社会保障制度既体现了日本的国情和传统文化的独特性，也体现了东西方文化融合的兼容性。日本社会保障制度的特点主要有以下几点：一是社会保障形式、品种多样化，覆盖社会所有人群，尤其对低收入阶层的保护；社会保障金的负担区分不同收入阶层的支付能力。二是实行个人、企业、社会共同负担社会保障制度，以政府负担为主。在公共救助方面，由政府来承担保障最低生活水平的责任。在养老保险和医疗保险方面，其保险资金则由参保人、雇主、政府三方共同承担。三是重视社会保障立法。

四、德国——完善福利保障制度、三次分配制度并举

德国收入分配制度改革主要围绕完善转移支付制度、社会保障制度和三次分配制度。

1.转移支付制度。德国政府的转移支付制度设计旨在保障社会福利、调节国家整体经济，具备支付力度大、均等化程度高等特性。联邦政府、州政府以及地方政府之间的财政收入分配是财政转移支付的基础，具体是将共享税按照规定的比例进行分配，以此调整各级政府的基础财力。同时地方具有较高的独立性和自治权，各州政府之间的财政收入是根据各州政府承担的公共服务和支出需求分配，可以说各州政府的公共服务决定了财政收入差异。此外，各州之间也通过横向转移支付，平衡各州、各地区之间的收入平衡。为了进一步平衡各州政府、地方政府之间的财力，保证公共服务均等化，德国联邦政府向特殊的贫困州政府提供补偿资金，包含一般拨款和专项拨款两种，州政府获取的一般拨款可以用于任何公共服务的提升，专项拨款则只能用于基础设施建设、结构性失业等特定项目。

2.社会保障。德国的社会福利制度涵盖非常广泛。国民社会保障事业涉及社会成员生活的各个环节，主要以社会保险为主，形成了以失业、养老、医疗、工伤事故和长期护理等五大保险为支柱的保障制度，从对孩子出生的育儿补贴，家庭补贴，到各种救济金，福利政策辐射到生活的方方面面，以确保公民基本生活条件。德国完备的社会保障制度得益于较为健全的立法制度。德国社会保障是由国家、社会、个体三方共同承担，这不仅反映权利与义务相对等的关系，也突出效益和公平，是值得借鉴的地方。

3.完善的三次分配制度。德国第三次分配领域的社会参与意愿和程度都比较高。就慈善捐赠而言，德国捐赠理事会的年度报告显示，2020年，1900万德国人进行了捐款，约占德国10岁以上人口的28.5%。这得益于其发达的社会组织和广泛的社会参与，也有赖于其较为完善的三次分配配套制度。德国一方面征收遗产税和赠与税，实行7%到50%不等的七级超额累进税率，另一方面对慈善组织和捐赠者实施税收优惠。德国政府还通过项目招标方式为慈善组织提供资金支持。并通过分离立法监督的方式，保障慈善组织的公信力。三次分配制度的健全为更好发挥分配调节作用、缩小收入差距提供制度支撑。

**我国收入分配制度改革路径**

我国人口基数大、区域发展差异显著，实现广大人民群众公平、共享改革发展成果面临严峻挑战，既要保障经济高质量发展，也要谋划好收入分配制度改革路径，缩小收入差距，优化收入结构，不断提高我国广大人民的收入水平。

一、从共同富裕视角，把握效率与公平的关系

共同富裕是由“共同”和“富裕”两个关键词组成。“共同”体现的是分配的公平性，“富裕”体现的是发展效率。因此，在收入分配制度改革的进程中，需要找到一条同时兼顾效率和公平的发展路径，初次分配、再分配和三次分配相互协同，加快完善更加系统完备、更加成熟定型的社会主义市场经济体制，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，在高质量发展中推进共同富裕的基础性制度建设稳步推进。在此基础上，深入贯彻以人民为中心的发展思想，将效率和公平原则贯穿于收入分配各环节，实现初次分配效率原则的公平性与再分配公平原则的效率性辩证统一，合理提高劳动报酬，增加居民收入，扩大中等收入者比重，形成两头小、中间大的橄榄型社会，实现效率和公平互相倚重。

二、深入推进要素市场化改革，完善初次分配机制

1.深入推进要素市场化配置改革，逐步提高居民初次收入分配占国民收入比重。在我国初次分配中，居民部门收入占比过低始终阻碍着收入分配格局优化。因此，应保障劳动、知识、技术、管理、数据等要素按照市场评价贡献参与分配，在此过程中提高要素市场配置效率。一是加强土地、劳动力和资本等市场的改革力度。以市场化方式盘活存量用地；加快畅通劳动力和人才社会性流动渠道；发展多层次股权市场，加强地方金融监管等举措。二是加快技术、数据、资源环境市场培育和规则建设。技术市场方面，重点健全科技成果产权制度、完善科技创新资源配置方式、加强多要素融合，促进技术要素向现实生产力转化。数据市场方面，重点从公共数据开放共享、数据流通交易、数据开发利用、数据安全保护等方面，完善市场制度规则。三是健全要素市场治理和促进要素协同配置。针对要素领域市场基础设施、市场监管等方面的不足，完善要素市场交易平台，加强要素市场价格监管、竞争监管、信用监管等方面举措。

2.丰富居民收入渠道，增加居民可支配收入。一方面，拓宽居民特别是低收入群体增加收入的渠道。鼓励居民积极创业并予以相关鼓励措施及优惠政策。增加居民就业机会，除继续稳固社会就业岗位外，地方政府应适当增加公益、社区就业岗位。促使农业生产不断向产业化、规模化方向转变，进一步增加农民的经营性收入。另一方面，加快拓宽财富增值渠道，为居民提供更多的财富增值机会。从农村土地、金融资产入手，探索通过土地、资本等要素使用权和收益权增加中低收入群体要素收入，多渠道增加城乡居民财产性收入。深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益，有序推动农村宅基地出租、流转、抵押，探索实现农村集体土地与国有土地同地同权，探索农村集体经济收益分配向当地低收入群体倾斜。进一步深化资本市场改革，加强资本市场顶层设计，完善基础制度，大力保护投资者合法权益，健全资本市场法治体系。

三、加大改革创新力度，深化收入再分配制度改革

1.持续推进税收体系改革，加大税收对收入再分配的调节力度。一是持续推进以所得税、财产税为主体的直接税体系，有效发挥直接税对统筹财政收入、优化收入分配格局的重要作用。二是调整完善消费税税目。通过消费税制调整，扩大消费税征税范围，将新出现的高档品、奢侈品及高档消费行为均列入征税范围，取消对已成为日常用品的商品征税，切实发挥其对高收入群体的调节作用。三是改革税收征管体制，加强征管力度，加大对偷逃税款等违法行为监管查处力度，增加纳税人偷逃税款的成本和风险，全面推进税务执法规范性、税费服务便捷性、税务监管精准性，打造全方位税收征管体系。

2.完善社会保障制度、增加财政支出对民生的侧重力度，实现公共服务均等化。推进社会保障制度建设，是政府提供公共产品与服务、进一步推进基本公共服务均等化的基本内容。一是建立和完善城市以及农村居民最低生活保障制度、医疗保险制度和养老保险制度，科学确定城市和农村居民最低生活保障标准，通过大数据系统严格确定保障对象，充分发挥其应有作用。二是渐进推动户籍制度改革，有条件的城市可以先进行试点，通过建立新的人口登记和管理制度，对人口实行开放式管理，降低户籍制度导致的就业、教育、养老、医疗等方面的差异，实现社会公平。三是进一步强化政府在基本公共教育、基本劳动就业创业、基本社会保险、基本医疗卫生、基本社会服务、基本住房保障、基本公共文化体育、残疾人基本公共服务等方面的职责，不断完善公共服务标准，优化公共服务资源配置，为全体居民提供大致均等的基本公共服务。此外，政府还应尽快制定相关政策，积极推进各类经济主体对于非基本公共服务的有效供给，降低非基本公共服务价格，为社会提供更多普惠性公共服务产品。

四、建立完善三次分配机制，充分发挥慈善调节作用

1.激发社会力量捐赠的热情，提高慈善捐赠的规模。自2016年慈善法实施以来，有关部委出台了一系列公益慈善领域的政策文件，促进相关事业规范化、可持续发展。遗憾的是，尽管《慈善法》为慈善信托的设立开了口，但是，对慈善信托的税收优惠政策并不完善。《慈善法》第四十五条规定，“设立慈善信托、确定受托人和监察人，应当采取书面形式。受托人应当在慈善信托文件签订之日起七日内，将相关文件向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案。未按照前款规定将相关文件报民政部门备案的，不享受税收优惠”，以至于《慈善法》实施之后多年，我国慈善信托备案数量以及信托财产总额，都远远低于预期的效果，下一步，应着力完善慈善信托的减免税政策，尤其是公益股权信托的税收优惠。另外，短期内最可能见效的政策工具是遗产税，遗产税虽然属于第二次分配环节的政策工具范畴，但是如果没有遗产税、赠与税等税种，仅靠宣传号召、道德感召，三次分配也是很难规范地发展起来。有了遗产税、赠与税的平台，

同时给予慈善事业和其他社会公益事业的税收优惠，建立有利于慈善组织健康发展的体制机制并加强监督管理，三次分配才能更充分地得到发展。

2.提高个人捐赠的比例，改善慈善捐赠的结构。我国慈善组织习惯于向企业劝募，成本低、管理难度小，而发达国家慈善组织经常开展针对个人的慈善教育，尽管成本高，但一旦开发成功，捐款相对稳定。因此，要鼓励慈善组织开展慈善教育，针对个人捐赠占收入总额50%以上的公募慈善组织，给予更大的政策优惠，以此倒逼慈善组织开展慈善教育和慈善文化的培育。同时，针对长期以来公众对慈善组织缺乏信任的问题，一方面，政府要加强对慈善组织的监督管理，提高慈善组织的信息透明度，另一方面，充分发挥行业组织、媒体、公众和第三方评估机构等社会监督的作用，提高慈善组织的资源使用效率。另外，随着数字时代的来临，还需要大力发展数字公益，政策层面加大对慈善组织的技术赋能，大力发展互联网募捐平台，降低个人捐赠的门槛，提高个人捐款的便捷性和捐赠资源使用信息的可获得性。

五、完善财富积累、分配和代际传承方面的制度安排，规范财富积累机制

按照党的二十大报告关于规范收入分配秩序和规范财富积累机制的部署要求，多措并举，精准施策，推动目标任务落到实处。一是要确保稳定的发展改革环境。通过财富流量和增量的变化来改变居民财富存量结构，对制约国民经济社会可持续健康发展的财富分配领域，科学制定政策体系。二是提高宏观经济发展质量。着力破除我国产业体系的技术瓶颈，加快实现高水平科技自立自强。持续优化营商环境，不断降低实体经济发展成本、提高发展质量。三是加快相关改革进程。以保护产权、维护契约、统一市场、有效监管为基本导向，依法规范财富积累过程，在结合国情、充分论证的基础上，加快推进房地产税、遗产税等改革。通过制度与政策安排，包括税收、反不正当竞争和倡导慈善公益等举措，避免财富积累过程中的过度分化。

业务指导：于京东 地 址：沈阳皇姑区北陵大街45-13号

策　　划：张 季 邮 编：110032

采 编：高志鹏 陆成林 电 话：(024)22826560