

深化收入分配改革 提高中低收入群体收入

文_钟 瑛

当前我国收入分配格局面临多重矛盾。据国家统计局数据,2025年全国居民人均可支配收入中位数为3.62万元,意味着一半人口的可支配月收入不足3000元¹。与此同时,收入差距还未明显缩小,2024年我国基尼系数为0.465,仍超过国际警戒线(0.4)。“十五五”规划纲要、中央经济工作会议以及今年的政府工作报告均将制定实施城乡居民增收计划列入重点任务,标志着我国收入分配改革进入攻坚阶段。在全球经济不确定性加剧、国内增长从投资拉动向消费驱动转型的背景下,缩小收入差距关乎社会公平正义,是夯实经济内循环的核心基石、破解社会公平与发展失衡的关键抓手、应对全球不确定性的战略选择,更是构建新发展格局、跨越中等收入陷阱的核心命题。

提高中低收入群体收入的重大意义

消费已逐渐成为中国经济发展的重要支柱。中国拥有14亿人口的超大市场,为经济发展提供了无限可能。要将国民收入转变为可自由支配的消费能力,提高中低收入群体收入是发掘国内庞大消费市场潜力的关键切口。

夯实经济内循环的核心基石

中低收入群体占我国人口主体,具有更高的边际消费倾向,其收入水平直接决定内需市场规模。当前我国居民消费率与发达国家相比仍偏低,核心矛盾在于中低收入群体“有钱难花”与“有钱不敢花”并存。提升这一群体收入,可释放超一半人口

的消费潜力,将其直接转化为商品与服务消费需求,形成“收入增长—消费扩张—经济提质”的良性循环。近年统计数据显示,中低收入群体边际消费倾向超过80%,显著高于高收入群体,其收入每增长1%,可拉动社会消费品零售总额增长0.6个百分点,成为激活14亿人超大规模市场的关键引擎。

破解社会公平与发展失衡的关键抓手

当前我国城乡、区域、行业收入差距仍较突出。以城乡为例,据国家统计局数据,2025年城镇居民人均可支配收入56502元,而农村居民人均可支配收入24456元,差距明显。提高中低收入群体收入,既是落实“共同富裕”本质要求的民生工程,也是缓解阶层固化、增强社会流动性的重要途径。通过再分配调节与机会均等化政策,可逐步缩小收入差距,构建橄榄型社会结构,为高质量发展奠定稳定的社会基础。

应对全球不确定性的战略选择

在贸易保护主义抬头、全球产业链重构的背景下,依赖投资与出口的传统增长模式亟待转型。2025年,我国经济结构持续优化升级,国家统计局数据显示,最终消费支出对GDP增长贡献率达52.0%,继续成为经济增长第一拉动力,内需拉动作用显著增强。中低收入群体作为“消费后备军”,其收入提升可有效对冲外部需求萎缩风险,增强经济韧性。同时,通过提高劳动报酬在初次分配中的比重(2023年为53.6%²,低于发达国家水平),可纠正“政府强、企业强、居民弱”的分配格局,重塑发展成果共享机制,促进释放全要素生产率潜力,助推国家向高收入阶段跃升。

¹ 据国家统计局2025年数据,按全国居民五等份收入分组,低收入组人均可支配收入10150元,中间偏下收入组人均可支配收入22702元,中间收入组人均可支配收入35536元,这三组人均可支配收入不足3000元。

² 蔡昉.以制度建设优化收入分配结构[J].求是,2025年第23期。

当前收入分配格局的深层矛盾

当前我国收入分配格局还存在一些深层矛盾。初次分配中劳动报酬占比偏低，财产性收入集中于高收入群体，而中低收入者依赖工资性收入，收入增长缓慢。具体体现为：

初次分配失衡，劳动报酬占比长期偏低

2025年国家统计局、人社部相关监测数据显示，我国制造业一线职工工资增速为4.2%，低于同期制造业企业利润增速5.0%；农民工月均收入达5075元，其中超时劳动报酬占比依然偏高；农民工工资增速为2.3%，连续4年低于国内生产总值增速。这种分配格局导致中低收入群体在经济增长中的获得感不足，劳动者报酬与经济增长、企业效益增长的协调性有待提升。更值得关注的是，据国家统计局2024年数据，城镇私营单位作为吸纳就业主力，其员工年平均工资仅为城镇非私营单位的56%，且中小微企业社保应参未参缺口较大，加剧了收入分配的结构性失衡。

社会保障断层，脆弱性与预防性储蓄并存

医保报销比例低、养老保障不足等问题，迫使居民增加储蓄以应对不确定性。据2025年国家统计局、国家医保局、人社部监测数据并推算，我国中低收入群体仍面临三重保障缺口：一是医疗支出压力偏大，农村居民人均医疗保健支出占可支配收入比重约17.2%，慢性病患者家庭医疗自费比例仍达52%，家庭医疗负担较重；二是养老保障水平偏低，全国城乡居民基础养老金月均标准约190元，不足城镇职工基本养老金的1/10，保障能力有限；三是教育负担依然沉重，农村家庭子女高等教育支出占家庭收入比重达43%，显著高于城镇家庭27%的水平，城乡教育成本负担差异明显。民生保障不足迫使中低收入家庭储蓄率高达41.6%，主要用于应对医疗、养老、教育等不确定性支出，储蓄结构以防御性为主，显著抑制了即期消费能力。

财产性收入渠道狭窄，城乡二元结构待破解

据国家统计局数据，2025年我国居民人均财产净收入占人均可支配收入的比重仅为8.0%，且农村

居民财产性收入主要依赖土地流转，而城镇居民通过房产增值和金融投资实现财富积累，结构性失衡导致中低收入群体难以分享经济增长的资产红利。2025年农村居民人均财产净收入仅618元，约为城镇居民（5481元）的1/9，城乡财产性收入差距依然显著。

就业市场面临技能错配困境与灵活就业风险

当前劳动力市场呈现“冰火两重天”：一方面，制造业高级技工缺口达3000万人；另一方面，农民工群体学历往往较低，难以适应产业升级需求。新就业形态虽然创造了大量就业岗位，但外卖骑手、网约车司机等灵活就业者参保率低，收入波动相对传统就业形态较大，且职业发展通道基本缺失。全国总工会统计数据显示，我国新就业形态已吸纳8400万劳动者就业，但据一些智库调查，外卖骑手、网约车司机等灵活就业人员工伤保险参保率仍较低，收入波动系数较传统就业形态偏大，就业质量与保障水平有待提升。

提高中低收入群体收入的国外经验借鉴

美国、日本、德国等发达国家在提高中低收入群体收入方面的政策措施取得了不错成效，其经验可提供有益参考，但需结合国情进行本土化改造。

美国：税收抵免驱动

美国通过劳动收入税收抵免（EITC）政策，为年收入较低的劳动者提供税收返还，2024税年（对应2025年申报）全国约有2300万名劳动者获得该项抵免，平均返还额约2900美元，最高返还标准（适用于有3名及以上子女的家庭）为7830美元。

对此，我国可借鉴其EITC机制，设计“就业补贴券”，对月收入3000元以下的就业者给予适当补贴，直接提升实际收入。同时，将个人所得税专项附加扣除改为“专项附加抵免”，允许低收入家庭直接抵减应纳税额，增强政策获得感。

日本：国民收入倍增与产业升级联动

20世纪60年代日本实施《国民所得倍增计划》（1961~1970年，池田内阁主导），通过三项

核心措施实现10年间人均收入翻番：一是依托最低工资制度与“春斗”引导企业涨薪，1961~1970年制造业名义工资年均增长12.8%、实际工资年均增长8.3%；二是出台相关法律并设立“中小企业现代化资金”，以低息贷款支持技术改造，带动中小企业员工工资10年间整体涨幅约40%；三是推行“工业地方分散”政策，建设村镇工业团地，1960~1970年累计实现约600万农村劳动力转移，缩小城乡收入差距。

对此，我国可借鉴其“工资与生产率挂钩”机制，在制造业推行“劳动生产率提升专项行动”，对工资增速超过CPI一定幅度的企业给予社保缴费减免，并优先采购其产品。在汽车、电子等行业培育“工资与生产率挂钩”示范企业，拉动行业工资水平适度提升。

德国：教育与社会保障“双元制”协同

德国通过构建“双元制”职业教育体系，为全社会提供了大量技术技能人才，接受“双元制”培训人员在就业人口中占比超过50%。学徒在培训期间可获得培训津贴，多数行业月津贴约800~1300欧元，约为熟练技术工人收入的20%~35%。学徒毕业后留用原培训企业比例约70%，整体就业率超过90%，技术类岗位起薪在制造业、手工业领域具备明显竞争力。同时，德国实行“迷你工作”(Minijob)制度，对低收入灵活就业实行社保与税收优惠，2025年月收入上限为556欧元(年收入6672欧元)，相关人员可享受简化社保缴费政策。

对此，我国可借鉴推广“中国特色双元制”，探索在中职院校试点“校企双导师制”，学生实训期间月均津贴不低于当地最低工资的80%。并探索弹性社保缴费机制，允许学徒按“培训津贴×20%”的比例缴纳养老保险，降低灵活就业者参保门槛。同时，建立“职业技能晋升通道”，高级技工可享受公务员同等落户、购房优惠政策。

国内现有举措结构性瓶颈与政策建议

目前我国已构建多层次的增收政策体系，主要

有：一是社会保障提标，2025年城乡居民基础养老金全国最低标准提高20元至143元，今年政府工作报告明确提出，2026年城乡居民基础养老金全国最低标准再提高20元至163元；二是税收调节机制，个税起征点调至5000元，叠加住房、教育等专项附加扣除，工薪阶层税负明显减轻；三是农村增收行动，通过种粮收益保障、土地增值分配优化等举措促进农民增收。

然而，现有政策举措还存在一些结构性瓶颈，主要有：一是养老金双轨制矛盾，农村居民养老待遇偏低；二是技能鸿沟制约，制造业转型升级催生了大量技术岗位，但中低收入劳动者技能错配突出；三是财产性收入失衡，股票、房产等收益向高收入群体集中。

提高中低收入群体收入，我国需立足国情，构建“市场主导、政府托底、社会协同”的政策体系。短期需通过精准补贴、消费刺激快速提升可支配收入；中期依托就业质量提升、分配制度改革夯实收入增长基础；长期通过教育公平、社会保障筑牢收入安全网。具体政策建议如下：

重构初次分配格局，建立“劳动生产率挂钩”机制

提高初次分配中劳动报酬比重。完善工资集体协商制度，推动最低工资标准与GDP增速挂钩。加大对中小微企业减税降费力度，鼓励吸纳就业。推动技能导向型薪酬改革，针对农民工、高校毕业生等群体，开展职业技能培训并配套薪酬激励机制，如技能等级与薪资挂钩。

实施工资倍增计划。在制造业推行“新八级工”制度，提高高级技师岗位工资基准(如提高至当地平均工资的2倍)，政府可按标准适度给予企业岗位补贴。建立行业性工资集体协商制度，在纺织、电子等劳动密集型行业组建工会联合会，通过构建以企业利润增速为基数适当上浮(如3%)的工资增长模式，确保一线职工收入与企业效益同步提升。

深化中小微企业赋能。进一步提高中央财政就业补助资金规模，对吸纳中低收入群体就业超一定比例(如30%)的企业，给予增值税即征即退(如

最高返还 50%) 和社保缴费减免 (适当降低企业承担部分)。推广“共享用工”模式, 在餐饮、物流等行业建立劳动力调剂平台, 通过政府购买服务降低企业用工成本。

筑牢社会保障网, 构建“精准滴灌”体系

完善社会保障体系, 强化医疗与养老保障, 加快实现城乡居民养老保险全国统筹, 构建普惠托养与养老服务体系。

完善分层分类救助机制。建立“大数据+网格化”低收入群体识别系统, 将低收入家庭纳入动态监测。可重点研究三方面救助措施。一是医疗托底。将分娩镇痛等群众诉求突出诊疗纳入医保, 进一步提高参保人员特别是特困低保人群的大病报销比例; 加强常见病诊疗和慢性病管理, 优化治疗费用结算, 进一步提高报销比例及封顶线。二是住房保障。加大力度推进配租配售型保障性住房供给, 逐步解决新市民、青年等群体的阶段性住房困难。三是教育帮扶。完善奖学金、助学贷款、入学资助等多元助学政策体系, 并进一步加大对农村贫困学生的生活补贴力度。

推进社会保障全民覆盖。将灵活就业者纳入工伤保险范围, 探索“平台预存+政府补贴”的参保模式, 缴费基数按当地社平工资的一定比例 (如 60%) 核定。实施“养老金托底工程”, 并建立与物价指数挂钩的动态调整机制。在社区建设一体化养老托育设施, 对运营机构的水电气费用按居民价格执行。推广“家庭医生+智能健康监测”模式, 降低居家养老成本。

激活财产性收入, 开辟“资源变资产”通道

拓宽财产性收入渠道, 通过试点农村集体建设用地入市, 盘活闲置宅基地, 增加农民财产性收入。稳定房地产市场, 通过 REITs 试点激活存量资产。

深化农村产权制度改革。推广“土地经营权入股+保底分红”模式, 农民以土地入股合作社, 设定每亩年保底收益和可分享的经营利润比例。建立农村集体经营性建设用地入市交易平台, 收益按一定比例分配给村集体和农户。

创新城市资产增值路径。推广“住房公积金+

商业贷款”组合模式, 对首套刚需购房者给予适度利率优惠, 继续对公积金贷款额度、用途等进行优化调整。探索城市资产收益补贴中低收入家庭养老模式, 如政府投资建设养老设施, 公共收益作为福利基金, 专项用于补贴中低收入家庭养老费用。

提升就业质量: 构建“技能—岗位”闭环

强化职业技能培训与就业服务, 建立“产业需求—培训课程—就业对接”动态机制, 针对制造业、服务业等吸纳就业主力领域, 实施“百万技工培育计划”。

实施“数字技能全民培训”。建立“中央财政+地方配套+企业分担”的培训投入机制, 开展“AI+职业技能”培训, 重点覆盖家政服务、电商运营、智能制造等领域。推行“学分银行”制度, 培训合格者可累计学分兑换学历证书或职业资格认证, 带动劳动者技能升级。

规范新就业形态用工。出台《平台经济劳动权益保障条例》, 明确骑手、主播等灵活就业者与平台的劳动关系, 强制平台为其缴纳工伤保险。建立“收入保障基金”, 由平台按订单金额的适当比例提取, 用于支付从业者因伤病、失业导致的收入损失 (可设定最高可领取标准)。

总之, 在政策设计上, 需注重三个结合: 一是初次分配改革与再分配调节相结合, 通过提高劳动报酬占比和税收优惠形成收入增长“双引擎”; 二是就业质量提升与技能培训相结合, 构建“培训—就业—晋升”闭环; 三是国内政策创新与国际经验本土化相结合, 如借鉴美国 EITC 做法推出“就业补贴券”, 借鉴日本产业政策, 融合我国“制造强国”战略, 形成具有中国特色的中低收入群体收入提升路径。通过系统性改革, 最终实现“经济增长有速度、收入分配有公平、民生改善有温度”的发展目标, 为全球减贫与收入分配改革提供中国方案。■

钟瑛, 全国政协委员、中国社会科学院当代中国研究所研究员。

(责任编辑: 陈稳稳)