

实施城乡居民增收计划的推进策略

张晓晶 中国社会科学院金融研究所研究员，国家金融与发展实验室主任

【摘要】实施城乡居民增收计划的提出，是以习近平同志为核心的党中央顺应国内外形势新变化，重塑经济增长动力，推动经济高质量发展的主动作为和战略选择。一方面，“做大蛋糕”，奠定城乡居民增收的经济基础。这是实施城乡居民增收计划的基本前提。城乡居民收入的持续提高，取决于经济总量的稳步扩大和发展质量的不断提升。经济增长保持在合理区间、优化经济结构、扩大就业规模、稳步提升全要素生产率，成为居民收入增长的基石。另一方面，“分好蛋糕”，完善城乡居民增收的制度安排。这需提升居民可支配收入，积极推动国有资本和公共资产收益更大比例用于居民部门，健全社会安全网与稳步推进基本公共服务均等化。

【关键词】城乡居民 增收计划 “做大蛋糕” “分好蛋糕”

根据国家统计局公布的数据，2025年居民收入持续增长，农村居民收入增速快于城镇。2025年，全国居民人均可支配收入43377元，比上年名义增长5.0%，扣除价格因素实际增长5.0%。按常住地分，城镇居民人均可支配收入56502元，比上年名义增长4.3%，实际增长4.2%；农村居民人均可支配收入24456元，比上年名义增长5.8%，实际增长6.0%。^①2025年12月，中央经济工作会议强调：“深

入实施提振消费专项行动，制定实施城乡居民增收计划。”^②在我国经济发展进入新阶段、外部环境不确定性显著上升的背景下，稳步推进城乡居民增收计划，不是单纯的民生安排，而是具有基础性、全局性的战略选择。实施城乡居民增收计划，不仅是落实“民生为大”“投资于人”的重要抓手，而且是扩内需、促消费、增强国内大循环内生动力和可靠性的关键举措。此外，通过优化宏观分配格局，重塑经济增长动力机制，也是实施城乡居民增收计划的题中之义：在中国逐步迈向高收入经济体行列的过程中，“分好蛋糕”将成为持续“做大蛋糕”的基本前提。

一、实施城乡居民增收计划的战略考量

实施城乡居民增收计划的提出，是以习近平同志为核心的党中央顺应国内外形势新变化，重塑经济增长动力，推动经济高质量发展的主动作为和战略选择。主要从以下四个维度，进一步厘清城乡居民增收计划的战略考量与重大意义。

立足扩大内需这个战略基点。长期以来，我国存在内需不足的结构矛盾，集中体现在居民消费不足，尤其是中低收入群体消费能力有待进一步提升。以往稳增长政策更多依赖投资拉动或阶段性消费刺激，虽然能够在短期内对冲经济下行压力，但难以从根本上改变供强需弱，尤其是内需不足的结构难题。从经济学规律看，居民收入水平与消费需求之间存在稳定的正相关关系，消费是收入的函数，而中低收入群体的边际消费倾向明显高于高收入群体。要想持续提高居民消费，需首先解决居民增收问题。通过提高劳动报酬、完善转移支付

制度、拓宽财产性收入渠道等方式，持续提升城乡居民，尤其是中低收入群体的可支配收入，可以促进更加稳定、持久和内生的居民消费增长，从而为扩大内需提供坚实支撑。

增强国内大循环的内生动力和可靠性。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出：“坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，促进消费和投资、供给和需求良性互动，增强国内大循环内生动力和可靠性。”^③如果经济运行主要依靠政策刺激，虽然有助于平抑周期波动，但难以形成畅通、可持续的国内大循环。城乡居民增收计划通过夯实居民消费基础，使经济增长更多依托国内市场实现需求端的“自我支撑”。城乡居民收入水平稳步提高，有助于形成稳定的消费预期和持续扩大的市场规模，从而增强国内大循环的内生动力和可靠性，降低经济增长对外需的依赖，提升经济体系在外部冲击下的韧性。

坚持“投资于人”的发展理念。从发展规律看，传统以基础设施和物质资本为主的“投资于物”，在达到一定规模后往往面临边际收益递减，对经济增长和结构升级的拉动效应逐步减弱；而以收入提升、人力资本积累和能力建设为重点的“投资于人”，则可以通过知识溢出、技能提升和创新扩散，实现规模收益递增。城乡居民增收计划，本质上是一种“投资于人”的发展理念。收入水平的提高能够形成多重正向反馈：增强居民在教育、医疗和技能培训方面的投入能力，促进人力资本积累；更高、更稳定的收入预期，有助于激发劳动积极性

和创新动力，提高全要素生产率；收入增长通过消费扩张，反过来带动企业投资和技术升级，推动经济向更高质量、更有效率的方向演进。

准确把握“做大蛋糕”与“分好蛋糕”之间的辩证统一关系。城乡居民收入增长，既离不开经济持续健康发展这一物质基础，又取决于分配制度是否能够将增长成果，有效转化为居民部门的收入和福利。忽视“做大蛋糕”，居民增收将失去根基；而忽视“分好蛋糕”，则可能导致经济增长与居民收入脱节，削弱增长的包容性和可持续性。实施城乡居民增收计划的关键，不在于简单地在增长与分配之间“二选一”，而在于通过制度设计实现二者的相互促进：以高质量发展“做大蛋糕”，以公平有效的分配机制提升居民获得感。现代经济学研究已充分证明，通过制度性安排“分好蛋糕”，不仅是调节分配的手段，而且是释放增长潜力、稳步提升全要素生产率、实现持续“做大蛋糕”的必要前提^④。

二、“做大蛋糕”，奠定城乡居民增收的经济基础

“做大蛋糕”，奠定城乡居民增收的经济基础，是实施城乡居民增收计划的基本前提。居民收入的持续提高，取决于经济总量的稳步扩大和发展质量的不断提升。经济增长保持在合理区间、优化经济结构、扩大就业规模、稳步提升全要素生产率，成为居民收入增长的基石。

实施就业优先战略，夯实居民增收基础。推动居民持续增收，需实施就业优先战略，实现更加充分、更高质量的就业^⑤。宏观经济政策与产业政策需强化就业导向。在规划重大投资项目、培育战略性新

兴产业、推动传统产业转型升级时，需同步评估其对就业的带动效应。重点发展高端制造业、现代服务业、数字经济、绿色经济、银发经济等，既符合产业升级方向，又具有较强就业吸纳能力的领域。例如，推动先进制造业与现代服务业深度融合，不仅能创造大量研发、设计、运维等高技能岗位，而且能带动生产性服务业领域的就业增长。

就业数量的扩张需与就业质量的提升相结合。通过完善最低工资标准动态调整机制，健全工资集体协商制度和规范劳动用工关系，引导企业在效率提升的基础上合理提高劳动报酬，使劳动生产率提高能够更充分地转化为居民工资性收入增长。

此外，随着平台经济和灵活就业快速发展，传统就业形态边界不断模糊，部分劳动者面临收入波动性增强和社会保障不足的问题。实施城乡居民增收计划，需将新就业形态劳动者纳入政策范畴，通过明确劳动报酬形成规则、扩大社会保险覆盖范围和强化劳动者权益保护，使灵活就业成为稳定增收的重要补充。

稳房市、稳股市、发展普惠理财，拓展居民财产性收入。提升居民财产性收入，关键在于通过制度性安排，稳定存量资产价值、拓宽增量收益来源，并在风险可控的前提下提升长期回报能力。

稳定房地产发展。住房资产是我国居民最主要的财富形态，也是财产性收入的重要来源之一。当前阶段，需通过一揽子支持性政策促进房地产市场止跌回稳，综合运用财政、金融和土地政策工具，因城施策优化调控政策，支持刚性和改善性住房需求，推进保交楼和风险出清。加快构建房地产发展新模式，推动市场由“增量扩张”向“存

量优化”、由“价格依赖”向“收益导向”转变。通过发展规范化住房租赁市场，稳步推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、保障性住房和租赁住房不动产投资信托基金（REITs），拓宽居民通过租金和分红获取稳定现金流的渠道。

发展多层次资本市场。着力提升资本市场的长期回报能力和稳定性，通过完善公司治理、强化信息披露和加强投资者保护，使居民能够通过分红、股息和长期资本增值分享经济发展成果。同时，降低居民参与资本市场的制度性门槛，发展公募基金、指数基金和养老目标基金等低成本、透明化产品，引导居民以间接、长期方式参与投资，减少短期波动风险。

发展普惠理财。通过规范银行理财、基金投顾和保险资管业务，丰富风险等级清晰、期限结构合理、收益相对稳健的理财产品供给，满足不同收入群体的资产配置需求。

“投资于人”，增强居民持续增收潜力。从经济增长和收入形成的长期机制看，居民收入水平的持续提高，根本上取决于人力资本回报，而人力资本的积累又离不开系统性、前瞻性的公共投入。围绕产业升级和技术进步方向，需统筹推进职业技能培训和继续教育，重点面向农民工、转岗职工、青年劳动力和中低技能劳动者，增强其适应新技术、新业态和新岗位的能力，提高其在劳动力市场中的竞争力和议价能力，使其能够更充分地分享产业升级带来的收益。同时，需不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民，持续加大对职业教育的投入力度，着力缩小城乡、区域和不同群体之间，在人力资本积累

上的结构性差距。通过健全终身学习制度、完善多层次职业教育体系、提升职业资格和技能证书的市场认可度，逐步形成“技能决定收入、能力决定回报”的正向激励机制，使劳动者的学习投入与收入回报之间建立起稳定、可预期的联系。

“投资于人”的发展理念，与城乡居民增收计划在目标取向和作用机制上高度契合。“投资于人”发展理念，强调将更多公共资源投向教育、培训、健康和就业服务领域，其本质是通过提升人的能力和发展潜力，增强经济增长的内生动力。这种以人力资本为重点的投入方式，不仅能够提升全要素生产率，而且为居民实现长期、稳定增收提供制度性保障。可以说，城乡居民增收是“投资于人”的直接成果，而“投资于人”则是城乡居民增收计划得以持续推进，避免陷入短期化和碎片化的重要支撑。

三、“分好蛋糕”，完善城乡居民增收的制度安排

实施城乡居民增收计划，除了“做大蛋糕”之外，还需“分好蛋糕”，构建有利于城乡居民收入持续增长的制度环境。

提升居民可支配收入。居民可支配收入，是衡量居民真实收入水平和消费能力的核心指标，其增长既取决于初次分配中劳动报酬和经营收入的变化，又高度依赖再分配环节的制度安排。根据历年中国统计年鉴公布的数据计算可得，1978年—2000年，我国人均可支配收入占人均国内生产总值的比重平均达到0.51，2001年—2024年，这一比重平均为0.43。我国这一比重与国际水平相比还有一定差距，表明优化“宏观分配格局”还有空间。若能将这一比例提升至0.50

—0.55 的水平，在国内生产总值不变的情况下，居民可支配收入将获得万亿级别的增长，这将大大释放居民消费潜力。

具体来说，在初次分配方面，需通过完善劳动市场制度、提高劳动报酬在初次分配中的比重，使经济增长成果更多体现在居民工资性收入和个体经营收入的提升上。这不仅包括提高最低工资标准、规范劳动用工关系，而且涉及通过产业升级和技术进步创造更高附加值岗位，从源头上改善收入结构。在再分配层面，通过优化个人所得税结构、提高专项附加扣除的精准性和覆盖面，可以有效减轻中低收入群体的税负；加大财政转移支付力度，尤其是对低收入家庭、农村居民和困难群体的直接补贴，有助于弥补市场分配的不足，提升整体收入水平。此外，发挥第三次分配的补充作用，在坚持自愿原则和法治框架下，完善慈善、捐赠和社会互助机制，鼓励高收入群体和企业更多参与公益事业，增强其对基本公共服务的支持功能。

积极推动国有资本和公共资产收益更大比例用于居民部门。推动财富分配向居民部门倾斜，是优化宏观分配格局、夯实居民增收基础的重要途径。从宏观财富分配看，2022 年，中国政府部门净财富为 291 万亿元，占全部社会净财富的比重为 37.6%。^⑥这不仅反映出中国的制度特点，如以公有制为主体，和制度优势，如应对风险和集中力量办大事的能力，而且为助力居民增收准备了条件。

通过完善国有资本收益上缴和使用机制，将更多收益用于补充社会保障基金、支持基本公共服务和改善公共福利，实现公共财富向居民福利的长期转化。规范政府性基金和土地出让收入使用方向，更多

投向与居民生活质量和发展机会直接相关的领域。此外，盘活政府存量财富，提高公共资产的收益率，有利于更好地服务“投资于人”和提升居民福利水平。

健全社会安全网与稳步推进基本公共服务均等化。健全社会安全网与稳步推进基本公共服务均等化，是提升城乡居民收入实际获得感、保障城乡居民增收计划可持续性的重要制度支撑。如果社会保障体系存在覆盖盲区，或基本公共服务供给不足、分布不均，居民在面对养老、医疗、教育和住房等不确定支出时，往往倾向于增加“预防性储蓄”，以应对潜在风险。这种行为虽然在个体层面属于理性选择，却会在宏观层面显著抑制消费需求，削弱扩大内需和畅通国内大循环的效果。因此，需从制度层面持续健全社会安全网和基本公共服务体系，降低居民的风险预期和支出压力。

健全社会安全网。需持续扩大养老、医疗、失业、工伤等社会保险的覆盖范围，重点解决农民工、灵活就业人员、新业态劳动者等群体，参保率较低、缴费不稳定、转移接续不顺畅等问题。通过完善灵活参保机制、推进全国统筹和信息系统互联互通，降低制度性门槛，使更多劳动者能够稳定、长期地纳入社会保障体系。同时，需稳步提升城乡居民基础养老金标准，建立与经济发展和物价水平相适应的动态调整机制，缩小城乡之间、不同制度之间的保障水平差距，让所有老年人都能享有更有尊严的基本生活保障。对社会保险体系难以完全覆盖的困难群体，需强化社会救助和临时救助的托底功能，完善最低

生活保障、专项补贴和兜底保障衔接机制，实现“应保尽保、应救尽救”。

稳步推进基本公共服务均等化。通过持续加大财政投入和优化支出结构，推动教育、医疗、托育、养老和住房保障等公共服务，向基层、农村和人口流入地区倾斜，着力提升公共服务的可及性和服务质量。例如，切实保障农民工随迁子女在流入地平等接受义务教育的权利，减少因学位紧张或收费差异带来的额外家庭负担；加快发展普惠性托育服务和社区养老服务，扩大托位和养老床位供给，缓解“一老一小”照护压力；完善保障性住房体系，降低中低收入群体的居住成本。这些公共服务的改善，能够直接减少居民在教育、医疗和照护方面的刚性支出，释放更多可支配收入用于消费。

从更深层次看，社会安全网和公共服务供给本身，就是一种重要的“隐性收入”和再分配方式。通过财政支出替代居民个体支出，不仅能够提高居民收入的实际购买力，而且能显著提升其边际消费倾向，增强消费的稳定性和持续性，为实施城乡居民增收计划提供坚实的制度保障。

实施城乡居民增收计划是一项系统工程，包括鲜明的战略导向、坚实的经济基础以及完善的制度安排。在传统投资驱动增长边际效应递减的背景下，通过提高居民收入水平、增强消费能力和人力资本积累，有助于推动发展方式转型，夯实“投资于人”的战略基础。

“十五五”时期，实施城乡居民增收计划，需更加主动地与人口结构变化、数字经济发展和社会保障体系完善相衔接。随着人口老龄

化加快和劳动力结构变化，增收政策需更加注重提升劳动参与质量和延长有效劳动供给。同时，数字技术和平台经济正在深刻重塑就业形态和收入来源，灵活就业、新业态就业不断涌现，这要求政策更加重视技能提升、职业转换支持和终身学习体系建设，增强劳动者适应技术变革的能力。通过完善公共培训体系和均等化公共服务供给，推动居民增收方式由依赖结构性机会，即社会结构变迁和发展阶段变化所带来的“时代红利”，向依托自身能力提升的转变。

总体看来，只有在发展质量持续提升、制度安排更加公平、人的全面发展不断推进的基础上，城乡居民增收才能形成稳定、可持续的机制。这不仅将为中国经济长期稳定增长提供坚实支撑，而且将为促进社会公平、增强社会凝聚力和实现共同富裕目标注入持久动力。

【注释】

①《国新办举行新闻发布会 介绍 2025 年国民经济运行情况》，国新网，2026 年 1 月 19 日。

②《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》，2025 年 12 月 12 日。

③《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，《人民日报》，2025 年 10 月 29 日。

④Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014).

“Redistribution, Inequality, and Growth”. IMF Staff Discussion Note.

⑤国家发展改革委就业收入分配和消费司：《实施就业优先战略 促进高质量充分就业》，国家发改委网站，2025年12月31日。

⑥张晓晶等，《中国国家资产负债表1978—2022》，北京：中国社会科学出版社，2024年。