

促进宁波居民收入分配结构调整的财税政策建议

□潘剑亮 杨阳

当前宁波的发展正处于新型城市化加速期和工业化提升期,既是发展的黄金机遇期,又是社会矛盾凸显期,构建一个两头小、中间大的橄榄型收入分配结构是社会稳定的基础力量,对宁波经济社会发展意义重大。如何扩大中等收入者比重,促进居民收入分配结构更加合理是摆在财税部门面前的重要课题。

一、宁波居民收入分配结构现状

(一)劳动报酬在初次分配中的比重下降

近10年来,居民部门在初次分配中的比重呈下降态势,由2000年的45.4%

下降到2010年的37.9%,总体趋势与全国平均水平相同,但占比远低于全国平均水平。企业部门和政府部门在初次分配中的比重表现出与全国平均水平不同的趋势,企业部门占比增长较快,由2000年的38%增长到2010年的51.45%,政府部门占比缓慢下降,由2000年的16.58%下降到2010年的10.65%。(如表1)这反映了宁波民营经济发达的特点和政府“藏富于民”的理念,但也反映出资本要素在初次分配中占比过大,从而使劳动要素的分配能力下降较快的问题。

(二)城乡居民收入分配结构不均衡
近些年来,宁波市区居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入稳步增加,人民生活更加殷实,但城乡居民收入分配结构不均衡,收入比呈曲线扩

大,由1991年的1.51扩大到2010年的2.12。(如图1)总的来说,大致分为四个阶段:(1)1991—1994年,社会主义市场经济体制初步建立,市场对生产要素配置作用逐步加强,经济活力释放带动市区居民收入迅速增长,年均增长率达到40.8%,但乡镇企业发展进入困境,农村非农业产业不景气,减少了农村居民收入来源,城乡收入差距逐年扩大。(2)1995—1998年,国家进行新一轮价格改革,大幅提高农产品收购价格,进一步放开农产品市场,农业生产形势好转,农民收入增长速度一度超过市区居民,城乡收入差距有所缩小。(3)1999—2003年,为应对亚洲金融危机,国家加大了宏观调控力度,国民经济开始出现通货紧缩迹象,居民收入增长速度回落,同时,由于农产品出现结构性过剩,农民收入增长速度下降更加明显,城乡收入差距扩大,收入比处于2.15—2.3的高水平。(4)2004年至今,宁波经济进入快速增长的轨道,GDP年均增长10%以上,带动居民收入较快增长,同时,随着支农惠农政策的完善和落实,农村居民收入步入稳定增长轨道,城乡收入差距出现缓慢下降的趋势,收入比在2010年回到2000年的水平。

(三)收入分配向高收入户倾斜

按照五分法对宁波居民收入水平进行分析,可以得出如下结论:20%高、低收入户之间的收入比始终保持在6以上;高收入户的平均收入超过了低收入户、较低收入户、中间收入户三者平均数之和;60%多的市区居民收入在全市

表1 按收入法核算的宁波GDP构成

年份	劳动者报酬 (居民部门)	固定资产折旧+营业盈余 (企业部门)	生产税净额 (政府部门)
2001	47.98%	37.43%	14.64%
2002	45.23%	39.01%	15.75%
2003	43.01%	40.48%	16.51%
2004	39.12%	44.62%	16.25%
2005	38.98%	48.27%	12.76%
2006	39.43%	47.70%	12.87%
2007	37.57%	48.99%	13.44%
2008	42.18%	43.59%	14.23%
2009	36.67%	51.36%	11.96%
2010	37.90%	51.45%	10.65%

图1 宁波城乡收入变化趋势图

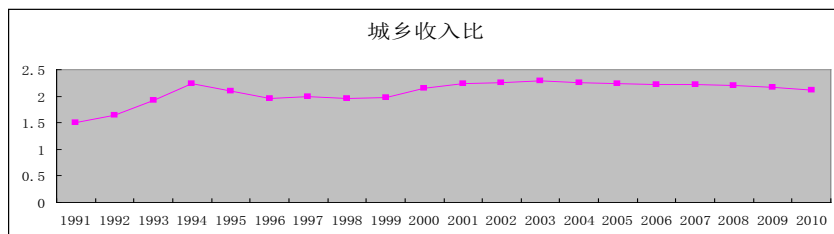


表 2 2005—2009 年不同收入群体收入平均增长率

	合计	低收入户	较低收入户	中间收入户	较高收入户	高收入户
平均增长率	11.52%	9.99%	11.23%	11.69%	12.29%	12.90%

图 2 2005、2008 年宁波城乡居民收入情况



平均水平线以下，收入“被平均”现象比较明显。可见，收入分配不断向高收入户倾斜。另外，从不同收入群体收入增长速度来看，高收入户的增收能力明显高于低收入户，收入分配的“马太效应”较为明显。（如表 2）

（四）收入分配结构远未达到“橄榄型”

近年来，为解决收入分配结构不合理的问题，宁波采取了一系列政策措施，收入分配结构有所改善。如图 2 所示，2005 年，收入分配结构类似于“金字塔型”，中等收入群体占比很小。目前，高收入群体在快速增多的同时，中等收入群体也在逐渐增多，逐渐呈现两头大、中间小的“哑铃型”，但距离理想的“橄榄型”还有很大距离。

二、财税政策促进居民收入分配结构调整的着力点

（一）在初次分配环节营造公平有序的环境，促进劳动要素增收

1. 注重机会平等，让各收入群体都拥有获得生产要素和提升生产要素质量的机会。财税政策要着力于加大对教育、职业技能培训等方面的投入，让中低收入者尤其是农村的低收入者及其后代享受优质教育，填平社会群体的能力鸿沟，赋予就业、创业起点上的公平，打破贫富差距代际传承不断扩大的恶性循环。

2. 搭建平台，使同质生产要素能够获得同等财富。财税政策要着力于规范收入分配秩序，解决因身份、地域、政策等差异导致的同质生产要素获得财富份额不同的问题。同时，促进中小企业发展，鼓励创业，改变政府投资驱动的经济增长方式，发挥市场和企业促进经济发展中的主体作用，通过企业利润的提高为劳动者增收创造空间。

3. 支持第三产业发展壮大，提高劳动要素的分配比重。第二产业是资本密集型产业，第二产业和第三产业发展的不平衡将导致社会财富很大比重上被资本所有者占有，宏观上导致了资本所有者和劳动力所有者之间的收入分配不平衡。财税政策要着力于转变经济发展方式，促进经济增长由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。

（二）在再分配环节“调高补低”，加大低收入者保障力度

1. 完善税制，改革征管机制，增强税收“调高”的功能。从我国税制运行情况来看，具有收入分配调节作用的直接税占比过低，并且对个人所得税、车船税等直接税采取的也是代扣代缴的间接征收模式，税收征管机制几乎不具备直接面向居民征税的能力。财税部门要着力于构建起针对直接税的征管机制，加

大对高收入群体的征管力度和能力。

2. 完善财政“补低”功能，更加注重公平。一方面，多渠道筹措民生资金，加大对公共产权收益（包括国有企业、矿产、煤炭等资源收益）的统筹力度。另一方面，进一步调整财政支出结构，加大对社会保障的投入，同时更加注重在制度设计上的公平，保证不同群体尤其是低收入群体的利益。

（三）在第三次分配环节发挥引导作用，助推慈善事业发展

我国的慈善事业正由传统慈善向现代慈善转型，财税政策要灵活运用制度设计和税收优惠等手段，促进慈善组织发展，鼓励个人和企业扩大捐赠规模。

三、促进宁波居民收入分配结构调整的财税政策选择

（一）完善职业教育财政投入机制，进一步巩固职教优势

1. 加大转移支付力度。目前宁波区域内职业教育发展不平衡，财力较弱的南三县与较强的北三县在职业教育发展上差距明显。市财政要继续加大转移支付力度，在财力的分配上不搞平均，重点向薄弱环节倾斜，特别是要向经济基础相对薄弱的南三县倾斜，加大对职业教育基础设施的配套补助力度，促进全市职业教育全面、协调和可持续发展。

2. 强化职业教师师资培训。针对当前职业教育普遍存在师资力量不足的问题，财政部门要积极为职业教师待遇的提高提供财力支持，安排专项经费支持高清远程教育平台推广应用，加强职业教育师资培训基地建设，有计划地安排教师到企事业单位进行专业实践和考察，逐步完善职业教育师资培训网络，切实提高职业教育的专业水平。

3. 创新预算安排方式。改革职业院校经费拨款方式，建议采取分专业、分类型浮动的生均经费拨款模式，在生均经费拨款基准定额的基础上，按文科、

理科、工科、农林、医学、艺术六大类制定浮动系数,根据各类职业院校的教学特点提供财政支持。同时,设立职业院校专项定额,支持学校培养“双师型”教师,并为学生提供实习、实训机会。在此基础上,以实施第三方绩效评价为契机,引入中介机构,加大对职业教育项目财政支出的绩效评价力度。

(二)支持服务业发展壮大,大力推进创业富民

1.支持中小微企业发展。探索优化中小微企业发展环境的长效机制,鼓励和引导民间资本进入相关行业和领域,进一步营造有利于中小微企业发展的环境,支持中小微企业开拓市场。认真实施国家在促进中小微企业和个体工商户发展方面的税收优惠政策,落实好新个人所得税法对个体工商户生产经营所得的纳税标准。

2.鼓励居民尤其是大学毕业生创业。近几年,宁波城市建设比较快,随着东部新城、南部商务区等核心区块建设,中心城区迅速扩张,带动餐饮、住宿等配套服务行业发展。建议通过设立专项资金鼓励银行对创业者发放小额贷款、免收登记失业大学毕业生创业的各项行政事业性收费等手段,切实解决居民创业初期的资金问题。

3.提升服务类政府采购比例。研究增加教育培训、研究咨询和法律事务等服务的政府采购规模,将社会管理、公共服务、后勤服务等技术性劳务纳入政府采购范围,增加劳动要素增收的渠道。

4.继续实施减税降费政策。2008年为应对国际金融危机,稳定和扩大就业,宁波集中减征和降低养老保险费缴费费率,企业基本养老保险费缴费比例从20%调整为12%,城镇个体劳动者养老保险费缴费比例从20%调整为18%,到2010年底共减征企业各项社会保险费59.69亿元。减税降费政策减轻了企业负担,为职工工资增长腾出了空

间。在目前人民币升值、原材料价格上涨的情况下,宁波大量外向型企业利润微薄,财政要继续实施此类减税降费政策,全面减轻企业负担。

(三)以个人所得税改革为契机,逐步转变税收征管机制

创新征管方式,突出征管重点,加强对高收入者个人所得税的征管,逐步构建可直接针对居民征税的征管机制,为直接税改革奠定基础。具体来讲,一是加强宣传服务,积极为纳税人提供多渠道、便捷化的纳税申报方式。二是强化征管基础,结合宁波产业发展趋势和居民收入来源特点,确定本地区高收入者相对集中的行业和人群,并运用全员全额扣缴明细申报数据信息,分析总结高收入行业征管特点。切实加强年收入12万元以上纳税人自行纳税申报管理,不断提高申报数据真实性和完整性,并加强自行申报和全员全额扣缴申报信息的交叉稽核。建立健全涉税信息共享机制,加强与银行、证券、外汇管理、房管、工商等相关部门的协作,共享涉税信息,完善配套措施。三是突出管理重点。在征税对象上,密切关注以非劳动所得为主要收入来源的人群,重点加强对高收入行业企业的中高层管理人员的奖金、补贴和股权激励所得的征管。在所得项目上,以财产转让所得和私营企业的生产经营所得为重点,针对容易逃避的关键环节,完善征管措施。

(四)完善社会保障体系

1.公平社会养老保障待遇。目前企业退休职工养老金不足公务员退休工资的3/5,老年农民基础养老金不足企业退休职工基础养老金的1/12,社会保障水平存在较大差距。应逐渐推进机关事业单位社会养老保险制度改革,实现城镇居民养老保障待遇的统一。同时,不断完善新型农村社会养老保险制度,最终实现全体劳动者社会养老保险制度的统一。

2.整合城乡居民社会医疗保障制

度。现行医疗保障体系由职工医保、城乡居民医保、新农合和医疗救助组成,前三种医保制度分别针对城镇职工、未参加职工医保的城镇居民和农村居民,三者个人缴费标准、财政补助、门诊医疗待遇、住院医疗待遇等方面存在较大差异,其中,农民合作医疗筹资水平不足职工基本医疗保险筹资水平的1/13。宁波的奉化市和慈溪县已将城居医保和新农合进行了整合,实现了城乡一体化,下一步要总结经验,加大财政转移支付力度,在全市范围内实现城乡统一。

3.探索取消社会救助和社会福利制度与户籍的关联。目前,城镇居民最低生活保障、就业补助、医疗救助等社会救助服务以及经济适用房、廉租房等住房福利只针对宁波户籍人口,外来就业人口无法享有这些权利。要在制度设计上逐渐取消社会救助和社会福利待遇的户籍限制,按照申请人在本地的连续纳税年限来分类确定其享受社会救助和社会福利的权利。

(五)完善优惠扶持政策,助推慈善事业发展

1.保障财政经费。考虑将发展慈善公益事业经费列入当年财政预算,从慈善项目、工作经费两方面加大对慈善机构支持力度,保障非营利性民间慈善组织的正常经费来源。通过设立财政奖励资金等手段,对信誉高、基础好、业绩突出的慈善机构给予重点扶持,营造慈善机构相互竞争的良好氛围。

2.完善慈善捐赠税收优惠政策。宁波民营资本丰富,发展慈善事业具有得天独厚的优势。应适当扩大有资格接受公益性捐赠的非营利社会团体和基金会的范围,拓宽捐赠渠道,提高企业、个人进行慈善捐赠的热情。提高公益慈善捐赠税前扣除比例,对企业捐赠超过当年应纳税所得额扣除标准的准予向以后年度结转。

(作者单位:浙江省宁波市财政局)

责任编辑 张蕊