

扩大中等收入者比重 全面建设小康社会



○ 龚平

是,也存在居民收入差距较大,社会收入群体分布结构不尽合理的问题:高收入群体最少,中等收入群体次之,中等偏下和低收入群体占绝大多数的“金字塔形”。2000年,城乡高收入户约占居民家庭总户数的2%,中等收入户约占18%,低收入户占到了80%。低收入户中,城镇居民家庭占28.7%,农村居民家庭占71.3%。在实现由“总体小康”向“全面小康”转变过程中,比较合理的社会收入群体分布结构应当是:在普遍提高全社会成员收入水平的基础上,着力提高低收入群体的收入水平,扩大中等收入群体规模,实现收入群体分布结构由“金字塔形”向“橄榄形”的转变。

党的十六大明确提出,以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平,是全面建设小康社会的重要内容,符合社会收入群体分布结构变化的一般规律,同时,也对政府调节收入分配具有十分重要的指导意义。根据党的十六大精神,结合实际工作,我们从分析当前我国社会收入群体分布结构方面存在的问题出发,就扩大中等收入者比重,实现全面小康社会,谈几点粗浅的体会。

扩大中等收入者比重的重大意义

(一)中等收入者占多数的社会收入群体分布结构是“全面小康”社会的重要特征。一个社会的收入群体分布结构,大致有以下三种类型:第一种类型是高收入群体和低收入群体各占较大比重,中等收入群体占较小比重的“哑铃形”。这种社会收入群体分布结构表明社会收入分配严重不均,出现两级分化,不利于保持社会政治稳定。第二种类型是高收入群体占最小比重,中等收入群体占较小比重,低收入群体占最大比重的“金字塔形”。这种社会收入分配群体分布结构表明社会收入分配差距较大,但社会能够在低收入水平下保持相对稳定。第三种类型是高收入群体和低收入群体占较小比重,中等收入群体占最大比重的“橄榄形”。这种社会收入分配群体分布结构表明社会收入分配差距比较合理,社会能够在高收入水平下保持长期稳定。

改革开放以来,随着国民经济的持续快速增长,我国城乡居民收入不断增加,生活水平迅速提高,已在总体上实现了小康目标。但

(二)扩大中等收入者比重有利于保持社会长期稳定。在一个贫富悬殊的社会中,富人和穷人处在对立面,很容易诱发人们的仇富心理,引致社会动荡。在中等收入者所占比重较大的社会里,中等收入者是高低收入者之间矛盾的缓冲器,一定规模中等收入者的存在,减轻了低收入者的压力,更重要的是让低收入者看到了希望。从某种意义上讲,中等收入者是社会上的既得利益者,不仅不希望社会动荡不安,而且还会自觉地维护社会的既有秩序,是社会稳定的主要因素。从世界上一些国家社会收入群体分布结构的变化规律来看,在以中等收入者为主的社会中间层规模大的社会,社会资源的配置一般都比较合理,分配差距比较小,社会各阶层之间的利益矛盾和冲突一般都不会很大,有利于在较高的平均收入水平下保持社会政治长期稳定。

(三)扩大中等收入者比重有利于扩大内需。近几年我国所面临的内需不足与收入差距过大、中等收入者比重较小有一

定关系。一是社会收入差距较大、低收入群体庞大，导致居民消费需求总量增长滞后于城乡居民收入和社会生产能力的增长，使得居民消费需求总量相对不足。二是高收入者占最小比重、中等收入者比重较小、低收入者占绝大多数的社会收入群体分布结构，使得消费领域不能形成集中排浪式的消费热点，甚至出现消费结构断层。中等收入者比重较大，不仅意味着社会收入差距较小，而且中等收入者具有较强的消费意愿和消费能力，是影响国内消费需求总量的主导力量。因此，扩大中等收入者比重，有利于刺激国内消费需求。

本世纪头20年扩大中等收入者比重的总体目标和战略措施

目前，我国中等收入群体所占比重仅为18%，与成熟市场经济国家平均约为40%的水平相比，存在较大的差距。因此，本世纪头20年调节收入分配群体分布结构的总体目标是：以共同富裕为目标，提高低收入者收入水平，扩大中等收入者比重，力争使中等收入者比重每年增加1个百分点，到2020年使我国中等收入者比重达到38%，大体上达到成熟市场经济国家中等收入者比重的平均水平。

实现以上总体目标，必须充分发挥市场机制的基础性作用，正确有效地发挥政府的调节作用，采取以下战略措施：

(一) 制度创新战略。确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，充分调动各种生产要素的积极性，使从事生产经营管理和科技创新的劳动者、民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会群体，在党的路线方针政策指引下，通过合法经营和诚实劳动，成为中等收入者甚至高收入者，为中等收入者比例的扩大提供良好的土壤。

(二) 就业创造战略。广开就业门路，积极发展劳动密集型产业和非国有经济，千方百计扩大城镇就业和农村非农就业机会，使更多的城镇下岗失业人员和农村剩余劳动力通过获得就业机会成为中等收入者。

(三) 繁荣农村战略。统筹城乡经济社会发展，加强农业基础地位，推进农业和农村经济结构调整，增强农业的市场竞争能力。同时，积极推进农业产业化经营，建设现代农业，提高农业经营收入。逐步提高城镇化水平，加快农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，使更多的农村居民通过提高农业经营收入和非农就业进入中等收入者行列。

(四) 西部开发战略。按照西部开发总体规划，重点抓好基础设施和生态环境建设，积极发展有特色的优势产业，推进重点地带开发，力争取得突破性进展。使

更多的中西部地区贫困居民进入中等收入者行列。

(五) 人力资源开发战略。低收入群体的一个主要特征是受教育程度比较低，获取就业机会的能力和低收入能力比较差。因此，要提高低收入者的收入水平，使之进入中等收入者行列，必须加强对低收入群体的人力资源开发力度。重点加强农村义务教育、农业生产技术培训教育以及农民进城务工技能培训，改善农村医疗卫生条件，全面提升农村人力资源质量和水平。

近期考虑采取的具体对策

为了实现扩大中等收入者比重的总体目标，促进我国由“总体小康”社会向“全面小康”社会的转变，在当前和今后一段时期，必须采取有效措施加大扩大中等收入者比重的力度。从我国实际情况出发，近期可以考虑采取以下具体措施。

(一) 加大政府投入力度，提高农村公共服务水平。一是进一步增加对农业和农村基础设施建设投资，改善农村生产生活条件和生态环境。重点支持农田水利、节水灌溉、人畜饮水、农村水电、乡村道路等基础设施建设，以退耕还林（还草）和天然林保护工程为主要内容的生态环境建设。二是增加农村扶贫投入，以贫困乡为基本单元确定财政重点扶持范围，增加用于提高贫困人口素质和贫困地区科技水平方面的财政投入；同时允许企业和个人捐赠的扶贫资金在所得税前扣除，广泛吸纳各类社会资金参与农村扶贫开发。三是通过调整财政支出结构和财政体制，增加政府对农村教育和卫生事业的投入，改善农村办学和卫生服务条件，确保农村中小学教师工资按时足额发放，全面普及农村义务教育，逐步建立新型农村合作医疗制度和医疗救助制度，全面提高农村居民的文化和身体素质。

(二) 完善农业补贴政策，稳定农民收入。一是逐步建立农业灾害补偿机制和市场风险补偿机制。按照WTO“绿箱”政策规定，对农民因自然灾害或受市场冲击损失的毛收入超过前三年平均数一定比例的，政府提供适当补助。所需资金可从粮棉流通部门的“黄箱”保护价收购资金转化解决。二是加大农产品质量检验服务补贴力度，除少数复杂的质量和特殊疫病防治收取较低的成本费用外，一般农产品的质量检验和畜禽检疫均免费提供。三是建立农产品市场营销补贴制度，主要内容是补贴我国农产品参展或举办国际农产品博览会，补贴农产品批发市场和期货市场建设，减免农产品广告税收等。四是建立农业保险补贴制度，在县一级建立农业保险互助会，主要对粮棉油糖等大宗农产品以及畜禽、蔬菜和水果等主要出口创汇产品提供保险服务；中央设立全国性的农业保险公司，为各省市农村互助保险联合会提供农业保险的再保险服务，中央财政每年根据农业保险业务发展情况，按一定比例拨付资金建立国家农业保险基金，对农业保险进行补贴。

(三) 深化农村税费改革, 减轻农民负担。一是实施“三取消、两调整、一改革”等政策措施, 确立以农业税及附加、村内“一事一议”筹资筹劳为主要内容的新的农村税费制度框架。在此基础上, 进一步清理和规范各项涉农收费, 实行收费公示制度, 逐步形成农民负担的刚性约束机制。二是按照中央有关规定, 精简乡镇机构编制和人员, 减轻财政负担, 转变乡镇政府职能。三是按照“财力向下倾斜, 缺口上移”的要求, 调整县乡财政体制, 对乡镇因改革出现的收支缺口, 由县财政予以弥补; 中央转移支付资金全部兑现到乡镇, 省和有条件的市县也要加大对改革的支持力度, 确保乡镇机构和村级组织正常运转以及农村义务教育经费正常需要。四是加大农业税的灾歉减免, 增加对贫困地区的社会减免。

(四) 支持农村非农产业发展, 拓宽农民增收渠道。一是充分发挥财政政策在结构调整中的作用, 以财政贴息、财政补贴、税收优惠等手段, 支持农村地区按照比较优势原则发展以中小企业为主的劳动密集型产业, 扩大就业容量。二是加大农业综合开发投入力度, 重点支持具有一定资源优势和市场需求的农业产业化项目。三是制定农业产业化项目投资财政税收政策, 鼓励民间资本和外资投入非农产业。

(五) 清理整顿农民进城务工经商的各种不合理收费, 加快转移农村剩余劳动力。一是国务院有关部门已经公布取消的收费项目, 要尽快停止征收, 对违反规定继续征收的有关部门和责任人员进行严肃查处。二是坚决取消未按规定权限和程序设立的针对农民工的行政事业性收费项目; 对符合规定权限和程序设立的行政事业性收费, 要重新审核, 保留的收费项目要适当降低收费标准。三是为农民工提供的各种经营性服务, 必须按照“自愿、有偿”原则进行, 各种对外出或外来务工人员强行服务、强制收费的行为要坚决禁止。四是清理整顿针对农民工子女教育的各项收费, 不合理的项目要坚决取消, 合理收费项目要尽量降低收费标准。

(六) 实施积极的就业政策, 千方百计扩大城镇就业。不断扩大城镇就业, 是增加城镇居民收入、扩大城镇中等收入群体最重要的途径。要全面深化改革, 采取有力措施, 形成有利于发展服务业、中小企业的体制和环境, 促进增加就业岗位, 拓宽就业渠道, 发展社区就业、非正规就业等灵活多样的就业形式, 大量吸纳从农业转移出来的劳动力、新成长的劳动力和结构调整形成的富余劳动力。要在市场准入、融资、财政、税收等方面为服务业、中小企业的发展创造良好条件。完善社会就业服务体系, 发展职业培训。加强劳动力市场的法治约束, 反对身份歧视、性别歧视, 实行同工同酬。

(七) 完善城镇社会保障制度, 防止城镇低收入群体继续扩大。完善城镇社会保障制度, 将城镇各类劳动者全部纳入社会保险覆盖范围, 全面推进税务机关征收社会保险费和基本养老金社会化发放工作, 积极稳妥地推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨, 推

进城镇职工基本医疗保险制度改革, 做好与下岗、失业等保障制度的衔接工作, 加强城镇居民最低生活保障力度, 做到应保尽保。

(八) 完善政府间财政体制, 调节地区间财力差异。一是尽快完善所得税分享政策, 提高中央财政的财力集中度, 增加对中西部地区的转移支付, 加大对地区之间财力差异的调节力度。二是优化转移支付结构, 中央财政新增财力除安排本级支出正常增长外, 原则上不再安排新的专项拨款项目, 主要用于增加一般性转移支付, 采取客观公平的办法统一分配, 重点帮助中西部地区解决财力不足问题。三是完善省以下财政体制, 调整省内纵向和横向财力分配格局, 加大省对地(市)、地(市)对县的转移支付力度。按最低公共支出标准建立“基层财政最低人均财力保障线”制度, 对人均财力低于最低保障线的下级政府, 上级财政要予以补足, 确保基层政府公共支出的基本需要。四是逐步规范东部地区对西部地区的对口援助办法, 逐步建立和完善地区间横向转移支付制度, 以补充纵向转移支付在均衡地区间财力差距方面的不足。

(九) 调整财政支出结构, 提高中西部地区公共服务水平和基础设施水平。一是按照“一要吃饭、二要建设”的原则和建立公共财政体制的要求, 进一步压缩竞争性领域和经营性领域的支出, 逐步减少对竞争性领域投资的财政支出, 逐步减少对经营性事业单位和准公益性事业单位以及民间协会、学会、研究会等民间组织的财政拨款。调整压缩出来的经费, 优先用于保证社会保障、基础教育、农村扶贫、基础设施建设和生态环境保护等方面的支出需要。二是中央财政安排的重大项目建设资金, 要重点向中西部地区倾斜, 并适当降低中西部地区项目配套资金比例。三是中央财政安排的科技、教育、卫生、文化和农业等方面的专项补助资金, 主要应投向中西部地区。四是中央在进行政府采购时要注意增加对中西部地区产品的购买金额。

(十) 调整区域税收优惠政策, 推进中西部地区的城市化和工业化水平。一是对设在西部地区国家鼓励类产业的内资企业和外商投资企业, 在2010年以前, 减按15%的税率征收企业所得税。二是经省级人民政府批准, 民族自治地方的内资企业可以定期减征或免征企业所得税, 外商投资企业可以减征或免征地方所得税。中央企业所得税减免的审批权限和程序按国家现行规定执行。三是对在西部地区新办的交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业, 减免征收企业所得税。四是对为保护生态环境, 退耕还林还草产出的农业特产收入, 在一定年限内免征农业特产税。五是对西部地区公路国道、省道建设用地上, 比照铁路、民航建设用地上免征耕地占用税。六是对西部地区内资鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口的自用设备, 免征关税和进口环节增值税。

(作者单位: 财政部综合司)