

# 改善上海社会收入分配问题的对策研究

吴振兴 许文祥 钟建国

## 一、上海社会收入分配的基本情况

1. 城乡居民的收入水平有了较大提高。改革开放以来,我国逐步实行了以按劳分配为主、其他分配方式为补充的分配制度,调动了广大劳动群众的积极性,促进了社会生产力的发展,城乡居民的收入水平也相应得到了提高。据统计,1992年上海市职工年平均工资为4273元,比上年增长26.6%,扣除物价上升因素,实际增长15.1%。据对市区500户居民家庭和对郊区600户农民生活收支情况的调查,上海市区居民1992年人均年生活费收入为2842元,比上年增长21.7%;郊区农户人均年纯收入为2226元,比上年增长11.1%;扣除物价上升因素,市区实际增长10.7%,郊区增长3.7%。

去年,在国民经济持续增长的同时,城乡居民收入增长较快,生活水平进一步提高。据统计,上半年全市职工月平均工资353元,比上年同期增长24.7%,扣除物价上升因素,职工实际月平均工资增长6.1%。据对郊区600户农户抽样调查,上半年郊区农民人均现金收入达1593.73元,比上年同期增长17.2%,扣除物价上升因素,实际增长3%。另外,1992年本市离退休人员年平均养老金为2578元;1993年建立基本养老金物价补偿制度,对1992年底以前离退休的人员均在原养老金基础上增加10%。

2. 新的分配格局正在形成。随着社会主义市场经济的不断发展,城乡居民个人收入结构也发生了很大变化。目前,分配领域新格局的主要特点:一是分配方式多样化。在公有制经济中,主要实行按劳分配原则,但已不再是国家对劳动者的直接分配,而是以企业为中介,把职工收入与企业经营好坏联系起来。在各类非公有制经济中,收入分配方式主要有两种:一种是资金性收入分配,一种是经营性收入分配。资金性收入分配主要是以私有资金投入取得经营成果后所获得个人收入的方式,主要存在于三资企业、个体与私营经济中。随着股份制经济、证券市场的发展,通过利息、股息、红利等获得收入,这在本质上也是资金性收入;一部分公有制企业及职工也参与进去了。经营性收入分配主要存在于个体、私营经济和个人承包、租赁等经营形式中。经营性收入在很大程度上受到价值规律、供求规律和竞争风险的支配,经营者收入的随机性是较大的。二是个人收入多元化。城镇居民在收入总量增长的同时,个人收入结构已发生了较大变化,工资外收入已经成为重要收入来源。据对市区500户居民家庭抽样调查,去年上半年人均月非工资性收入134.39元,比上年同期增长42.6%,已占全部收入的40.7%。主要是兼职兼业和从事零星劳动收入成倍增长、福利性和创收收入增长等,这是当前非工资性收入增长的主要原因。三是收入差距在进一步拉大。据统计,去年上半年全市职工工资总额增长22.9%,按所有制性质分:国有经济单位增长22.7%;集体经济单位增长12.9%;其他经济单位增长66.9%。同期,郊区农民收入的增长低于居民收入的增长,扣除物价因素,居民收入实际增长20.8%,农民增长3%。

3. 高收入现象是人们普遍关注的问题。在分配制度改革不断深入、取得进展的同时，由于政府对收入分配的直接控制开始弱化，当前分配领域出现了高收入（或相对高收入）现象，主要是以下几类人员：一是部分个体工商户和私营业主。据调查，去年市区个体工商户户均月收入1570元，年收入1.8万多元；全市个体工商户年收入在万元以上的占工商户总数的39.5%，其中年收入在6—12万元的占8%；年收入在12万元以上的占1.5%。私营业主只要经营得法，产品有竞争力，年收入一般都在3—5万元以上。二是部分新办公司负责人。据调查，1992年这些人年平均收入是1.2—3.2万元不等，高的达5万元。三是部分经营者与承包者。随着企业自主权的增强，一些经济效益好的国有企业收入相对较高，厂长（经理）的收入是职工的1—3倍，或更高些，一般年均收入在1.2万元以上，有些则达3—4万元以上。四是承包开发科技成果的科研人员。据对科委系统调查，年收入在3万元以上的职工有80多人，占职工总数的0.3%。五是部分外商投资企业的中方管理人员。他们的工资待遇由企业董事会或总经理确定，基本实行责权利相结合的分配方式。据市有关管理部门统计，1992年，中方管理人员人均年工资为1万元，高的达2万元左右。六是部分离退休再就业人员。全市现有165万多离退休人员，据估算目前约有60万离退休人员再就业，占36%，其中2%的人收入较高。七是部分从事第二职业人员。本市从事第二职业的职工人数约占职工总数的8—10%，其中专业技术人员中从事第二职业的约占30%。职工从事第二职业，收入不公开，具有相对的隐蔽性。主要类型有：经纪中介型；发挥专长型；体力、推车型。八是证券经营者。目前本市从事股票交易的股民约200万人，其中部分是企、事业单位的职工。有些人年收入或股值高达十几万或几十万元。

4. 低收入状况正得到重视。据去年3月份调查了解，全市低收入职工，主要分布在少部分国有工业企业和区属集管系统工业企业。以职工月工资收入250元（年收入3000元）以下为低收入标准，大约有20多万职工。以职工月工资收入200元（年收入2400元）以下作为最低收入标准，大约有11万名职工，其中国有工业企业4万多人，区集管系统约7万人。低收入职工主要是企业下岗人员、待业人员以及一些企业效益差、收入低的职工和退休人员。这种状况已得到市领导的关心和重视，有些已采取措施解决。

## 二、收入分配领域存在的突出问题

1. 经济体制转换过程中收入分配问题更趋复杂化。在建立社会主义市场经济体制的过程中，存在着计划经济体制与市场经济体制并存的双轨制现象，计划经济体制的统一分配功能大为削弱，而市场经济的公平竞争、优胜劣汰功能又未形成。在收入分配领域，某种程度上出现了宏观失控、微观失调、劳酬不符的复杂现象。

2. 调控和管理乏力。目前，适应市场经济体制的社会分配调控体系尚未建立起来，分配总量失控和结构失衡的情况比较严重。突出的是相当部分国有企业，还没有真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的商品生产和经营单位，普遍存在短期行为，个人收入分配缺乏有效约束，以致出现工资外收入过度膨胀；对非公有制经济的个人收入也缺乏完善的调节机制，一些个体、私营业主偷漏税严重，税收征管力量不足；对一些新办公司或经济实体高起点的基本工资、名目繁多的奖金、五花八门的津贴等现象，缺乏管理与约束；现行的个人收入调节税制度调节作用有限，执法部门执行不严，加上公民纳税意识差，所以偷逃税现象比较严重。

3. 平均主义阻碍着改革深化。在不同地区、不同所有制、不同行业之间收入分配差距拉大的同时，目前在公有制经济内部，分配上的平均主义依然存在，有些方面又有所加剧。主要表现在：一是工资差距进一步拉平。这以国家机关和事业单位最为突出。1985年实行结构工资制的改革后，不仅高、低级工作人员的工资差距大大缩小，而且相同职务、职称工作人员的工资也普遍集中在该职务、职称的最低一、二个工资等级上，形成工资大“平台”；二是调资升级基本上不考核劳动、工作实绩，采用人人普加一级或按年限划杠子对号入座的办法；三是工资总额中奖金和各种补贴迅猛增长，所占比重越来越大。在国家机关和事业单位，奖金、津贴等基本上是按人头平均发放的，在企业也有相当部分是按人头平均发放，实际上失去了奖金、津贴等应有的激励作用；四是不少单位和企业，将举办第三产业的权益截留为“帐外收入”，以各种名目给职工发放现金和实物。由于这部分“帐外收入”尚未纳入工资基金的管理范围，其发放更加隐蔽、草率，往往按人头平均分配。

4. 分配不公和收入差距扩大，部分群众有较多意见。社会收入分配差距拉开是对平均主义“大锅饭”的冲击，它有利于提高效率，加快社会主义生产力的发展。但是，由于形成差距的原因各不相同，有合理的一面，也存在不合理的一面，其中最突出的问题是分配不公、脑体倒挂、收入差距过于悬殊，这在群众中反映较大。一是收入差距过大，一部分人的收入过高。群众对当前在物质生产领域工作的人收入不高，而在流通领域倒腾的人，如炒房地产、炒股票、炒差价成为巨富感到不解；对价格与价值严重背离，工作苦累脏的人收入甚微，而一些歌星、影星、舞星出场一次收入成千上万感到困惑；对一些企业经营者与生产者收入过于悬殊，意见也很大。二是消费反差强烈，有些人挥金如土，花钱如流水，在社会上影响极坏。三是一部分人的高收入不是通过正常途径实现的，不少人或钻政策空子，或非法致富。四是由于历史或政策上的原因，造成一些企业之间、行业之间职工收入差距过大。

### 三、改善上海社会收入分配状况的若干对策

社会不同阶层人员的收入状况，是由一定阶段的社会分配制度决定的。而社会分配作为一项系统工程，需要通过包括分配制度在内的各方面改革措施的协调解决。因此，只有进一步深化改革，发展经济，转换分配机制，理顺分配关系，才能从根本上解决当前社会分配领域的一些突出问题。根据上海的实际情况，要从有效调节、合理分配、强化管理、综合配套等四个方面着手，改善目前社会收入分配状况。

#### 1. 发挥市场在分配领域的基础性作用，实现政府对收入再分配的有效调节。

随着社会主义市场经济的建立和完善，市场机制在收入分配领域的作用已日益显现。例如，资金、资产、技术（专利）收入以及经营者的风险收入等非按劳分配收入是通过市场实现的，按劳分配收入也要借助市场机制来实现。但是在社会收入分配中，国家必须实现有效的宏观管理和有效调节，其中包括处理好国家、集体和个人三者收入的比例关系，对分配总量和结构进行调控，安排好积累与消费的比例关系等。城乡居民个人收入总量的增长，应不超过国民生产总值的增长；人均货币收入的增长，应不超过按国民生产总值计算的社会全员劳动生产率的增长。在国家、集体和个人收入都有增加的基础上，逐步改善国民收入的分配格局。运用符合市场经济规律的经济手段、法律手段和必要的行政手段，调节不同社会群体之间的收入分配关系，包括城市与农村、公有制经济与非公有制经济、脑力劳动者与体力劳动者、在职职工与退休人员的分配关系，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入，保障

低收入者的生活，逐步实现共同富裕。

我们认为，政府实现对社会收入分配的有效调节，要在规范市场秩序、实行公平税负、创造平等竞争的条件下，尽量避免不同所有制、不同行业、不同企业之间由于机会不均等而造成的收入悬殊状况。一是为扶持和鼓励某些行业、企业而实行的优惠政策，应将其增加的留利用于增加投入，增强后劲，而不应过多地增加个人收入。二是对一些由于享有垄断地位或者由于非经营因素（级差地租、价格调整等）而获利多、收入高的行业和企业，征收特别税。三是对近几年迅速发展起来的新的交易行为（如房地产、证券交易）等，适时建立和调整税费，将其超额利润的大部分收归国家。与此同时，必须加快经济立法，充分发挥审计、银行、财政、税务、工商、监察等机构的职能，努力把各项经济活动纳入法制的轨道，逐步形成使不合理的收入难以产生、产生了能及时得到矫正的社会经济环境。

2. 发挥收入分配对社会生产的促进作用，实现在效率与公平原则下的合理分配。

随着改革的不断深化，贯彻效率优先、兼顾公平的原则，既是社会生产和社会发展的迫切需要，也已被广大职工所接受。当前，我们应当破除平均主义的思想观念，实行在效率与公平原则下的合理分配。

（1）企业分配制度要适应调动积极性和增进效益的要求。要根据各类企业转换机制、进入市场的不同情况，有区别地规范国家与企业的分配关系，并逐步实现市场调节工资的目标。一是对企业经营机制已基本转换、产权制度已进行改革、实行市场化经营的国有企业，赋予充分的分配自主权，企业有权自定工资总额、工资制度和工资形式，国家依法征税，并以企业股东或国有资产所有者的身份参与利润分配。二是对经营机制正在转换的大多数国有企业，要在改进和完善的基础上，继续实行工效挂钩，要建立和完善综合评价企业经济效益的指标体系，选择能准确反映企业经济效益的指标作为增加工资的依据，除继续采用纵向比较的指标（如实现利税增长率、销售收入增长率）外，引进横向比较的指标（如工资利税率、净产值工资率、工业经济综合指数）。同时，规范审批制度和工资清算办法，使企业工资总额真正随经济效益上下浮动。三是对实行以社会效益为主的国有企业，按其完成国家规定的考核指标的情况，实行弹性较小的工资总额控制办法。

（2）机关、事业单位要建立符合各自特点的工资制度。党政机关、事业单位的工资制度要在中央的统一安排下改革。党政机关结合公务员制度的推行，实行职级工资制；科研、文化、教育、卫生等事业单位，实行技术等级工资制。机关、事业单位应当根据经济发展和物价变动情况安排工资增长。同时，应以国有企业同类人员的平均工资作为参照系，使两者保持大体相当的水平。上海在执行国家统一工资制度、工资政策的前提下，可根据地方财力的可能，建立附加工资或津贴制度，用以补偿较高的生活费支出和缩小与企业的工资差距。要对事业单位进行分类管理：对全额拨款单位，参照国家机关的办法进行管理，有条件的单位可实行工资总额包干办法，增人不增工资总额，减人不减工资总额，编制内结余的工资基金由单位自主安排使用；对差额拨款单位，根据经费自立程度核定工资总额，在完成事业发展计划的前提下，允许从减少财政拨款中提出一部分提高职工工资，搞活内部分配；对经费自立单位，实行企业化的工资管理办法，有条件的可实行工效挂钩，工资总额随效益浮动，鼓励差额拨款单位逐步向经费自立过渡。

3. 发挥社会监督体系对收入分配的制约作用，实现与社会主义市场经济要求相适应的强化管理。

建立社会监督体系，既是加强对收入分配宏观管理的前提，也是社会主义市场经济条件下强化收入分配管理的客观要求。当前，应注意从四方面加强建设和管理：一是要健全会计、审计制度，严格财务监督。要加强成本管理，各项经营收入必须入帐，各种人工费用都应计入成本。对发给个人的非工资性费用，建立专用发票据此入帐征税，控制社会集团消费的不合理增长，堵塞将生产费用转为集团消费、借集团消费的名义给个人发放实物的漏洞，抑制工资外收入的过度膨胀。建立面向社会的会计师事务所，对企、事业单位进行资产评估和财务审查。二是要发挥银行对收入分配的监督作用。工资性支出由银行监督支付，一个单位的工资基金只能在一个银行开户，实行专户专行制度，非工资性支出和经济交易逐步做到非现金化，通过银行转帐，提高经济活动和个人收入的透明度。三是要加强政府职能部门对各种经济实体经营活动的监督。要针对个体户经营活动的特点，采取建帐制度，加强区域综合治理；要加强对各类公司的收入管理，建立财务审计制度，经营者收入要由其委派机构根据有关标准确定；要进一步完善承包办法，合理确定经营承包者的承包基数及其收入水平；要加强对职工从事第二职业的管理。四是要强化个人所得税的征收管理。现行的调节个人收入的三个税种归并为统一的个人所得税，扩大税基，调整税率，实行“低税率、严征收”的办法，严格征管。可在一些收入较高行业的职工和大、中型企业的经营者以及党政机关的领导干部中率先实行个人收入申报制度，取得经验后逐步推广。对收入明显过高而又拒不申报的，要认真稽查。对隐瞒收入、逃避纳税的要依法惩处。根据现有管理水平，实行由支付单位代扣代缴税款为主、个人自行申报为辅的征收管理办法，防止偷、逃、漏税。对一些收入水平较高的行业和单位，要重点加强个人所得税的征收管理工作。

4. 发挥社会保障体系对收入分配的统筹保证作用，实现分配制度改革与其他各项改革的综合配套。

建立起符合中国国情的社会保障体系，实行国家、集体、个人三者合理负担的原则，改变由国家完全包下来的办法，这既能促使劳动者积极进取，又能保障劳动者的基本生活。当前应当重点考虑：一是建立最低工资保障制度。对低收入者的最低工资标准，要随着经济发展和物价变动适时进行调整。对关、停企业职工的生活要妥善安排。二是改革和完善养老、伤病和失业人员保险制度。首先，要修改现行的退休、长病、失业人员的待遇计算办法，适当提高待遇标准。主要是改标准工资为全额工资作为计算基数，并以在在岗期间最后2至3年的平均工资作为计算基数，同时，降低计算百分比。其次，积极创造条件，把现行的条块分割不融通、现收现支无储备的企业保险改为个人、企业、政府三方共同负担，建立全市统一标准提取、统一基金使用和发放的社会保险制度。特别要在非公有制企业建立养老、失业、医疗保险制度，使劳动者在年老、患病、失业时能获得基本的生活保障，同时，强制雇主为雇工缴费投保，这也是对他们过高收入的一种调节。三是完善医疗保险制度。一方面各医疗单位要改变作风，限制在医疗保险方面的高消费倾向；另一方面要建立职工医疗费统筹制度，解决目前一部分微利、亏损企业职工不能正常享受应有的医疗保险待遇的问题，并逐步过渡到建立全社会性质的医疗保险制度。

改革是一项系统工程。分配制度改革作为经济体制改革的重要组成部分，应当与物价改革、住房制度改革、财税体制改革、劳动人事制度改革、社会保障制度改革统筹考虑，整体协调，有机衔接，相互促进。全市要建立有权威的高层次决策机构，加强对改革的总体规划和统一领导，指导和协调各有关方面制定和实施改革措施，保证分配制度改革的顺利进行。