

国家信息中心博士后 研究通讯

第 01 期（总第 001 期）

2014 年 2 月 12 日

优化我国国民收入分配格局的思路与对策

【摘要】当前我国国民收入分配存在结构性失衡，住户部门再分配占比从 1992 年的 68.3% 下降到 2009 年的 60.5%，同期企业部门占比从 11.7% 上升至 21.2%，政府部门占比从 20% 下降到 18.3%；即住户部门占比过低且持续下降，企业部门占比过高，政府部门初次和再分配占比不协调、生产税和财产收入占比不协调。**未来我国国民收入分配格局的优化目标为：**力争在 5-10 年之内，将国民收入再分配格局调整为住户部门、企业部门和政府部门占比分别达到 65%、13% 和 22% 左右。**优化思路为：**提高住户部门在

初次分配和再分配中的占比，降低企业部门初次分配和再分配占比，降低政府部门初次分配占比并保持或微提政府部门再分配占比。**财税改革相应建议为：**对间接税实行结构性减税，总体上降低政府部门收入占比；改革完善直接税制度，提高直接税占比；完善国有企业利润上缴等公有产权收入制度；完善地区间转移支付制度。

一、我国国民收入分配格局的基本特征

从《中国统计年鉴》(2012)中的资金流量表数据可以看出，自1992年社会主义市场经济体制改革全面推进以来，我国国民收入分配格局发生了深刻变化。住户部门初次分配比重从1992年的66.1%下降到2009年的60.7%，同期再分配比重由68.3%下降到60.5%，下降了7.8个百分点。企业部门在初次分配中的占比从1992年的17.4%上升到2009年的24.7%，同期再分配中的比重从11.7%上升到21.2%，上升了9.5个百分点。政府部门在初次分配中的占比从1992年的16.6%下降到14.6%，同期在再分配中的比重从20%下降到18.3%，下降了1.7个百分点，具体参见图1和图2。

总之，1992-2009年，住户部门和政府部门分配占比均呈下降趋势，而企业部门呈上升趋势。

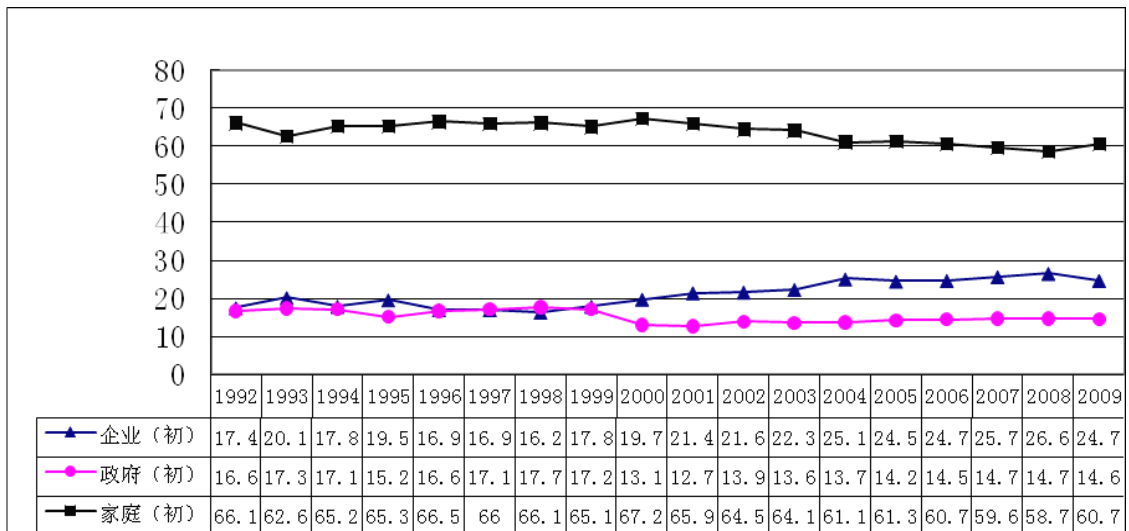


图 1 1992-2009 年国民收入初次分配格局（单位：%）

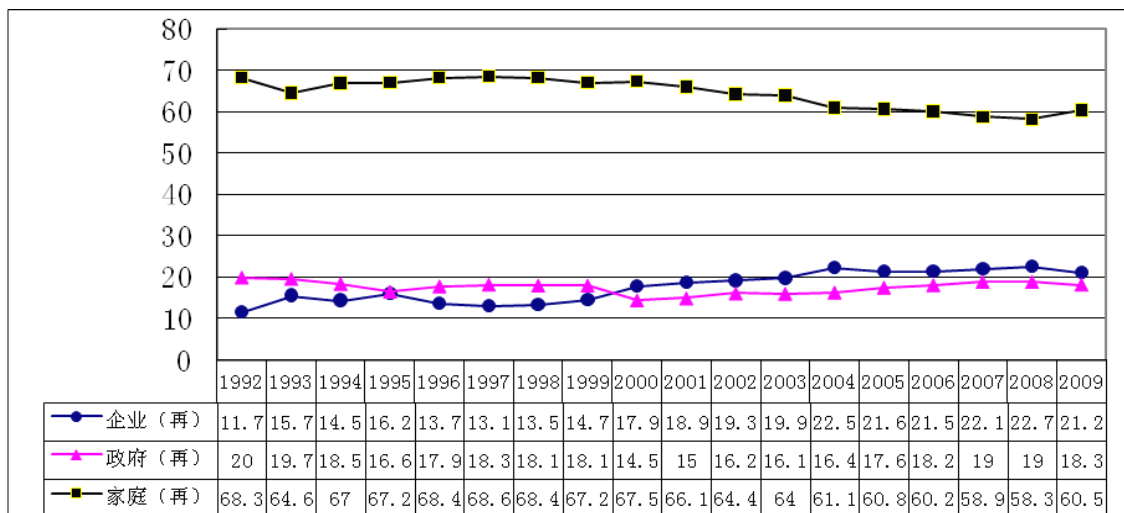


图 2 1992-2009 年国民收入再分配格局（单位：%）¹

二、对我国国民收入分配格局的评价

改革开放以来，我国国民收入分配格局的演变，对经济社会运行产生了深刻的影响，对促进经济发展和社会稳定产生了积极而有效的影 响。但是，这种分配格局也存在诸多问题，产生一系列负面影响。主要表现在：

（一）住户部门过低，且持续下降

无论与经济发展阶段相类似的国家比，还是与同时期的主要国家

¹ 注：图 1、图 2 根据《中国统计年鉴》（2012）中“资金流量表”的相关数据整理。

比，我国住户部门占比均明显偏低。一是低于同经济发展阶段的日本和美国。按照官方汇率法折算 GDP，我国目前阶段人均 GDP 与日本 1950-1970 年间、美国 1940-1955 年间接近。为此，将我国 1992-2009 年住户部门再分配占比和日本 1955-1970 年间、美国 1960-1975 年间住户部门占比进行对比分析，可以发现：中国住户部门再分配占比低于日本，平均差距在 10-16 个百分点；中国住户部门再分配占比也低于美国，二者相差 5-10 个百分点。二是低于同时期的 OECD 主要国家。与同时期（1996-2006 年）OECD 主要国家住户部门占比平均水平与中国进行对比发现，我国住户部门初次分配占比和再分配占比均处于较低水平。初次分配中，我国住户部门占比低于所有 OECD 国家。再分配中，低于绝大多数 OECD 国家的住户部门占比，仅比 4 个国家住户部门占比高，低于最高占比国家（墨西哥）17.6 个百分点，低于 OECD 国家平均水平 9.9 个百分点。

（二）企业部门占比过高且持续走高

无论与经济发展阶段相类似的国家比，还是与同时期的主要国家比，我国企业部门占比均明显偏高。一是远高于相同经济发展阶段的日本和美国。中国企业部门再分配占比平均高于同经济发展阶段日本 8-15 个百分点，高于美国 8-17 个百分点，极端时期，我国企业部门再分配占比是美国的 7 倍。二是远高于同时期 OECD 主要国家。与 24 个 OECD 主要国家 1995-2006 年数据相比，我国企业部门初次分配占比是其占比最低国家（德国）的 7.3 倍，比占比最高国家（挪威）还高出 5.7 个百分点。再分配平均占比是 OECD 国家中最低国家（意大利）的 20 倍，是占比最高国家（瑞士）的 1.3 倍，比 24 个国家平均水平高出 11 个百分点。

（三）政府部门初次和再分配占比不协调，收入结构不合理

一是政府部门初次分配占比偏高。同经济发展阶段美国政府部门初次分配占比在 7%-8% 之间，而我国在 14%-16% 之间，是美国政府部门的 2 倍左右。与同时期 OECD 主要国家相比，我国政府部门初次分配占比也偏高。1992-2009 年，我国政府部门初次分配占比为 15.3%，高于除挪威和瑞典外其他所有国家，高出 OECD 主要国家平均水平 3.1 个百分点。二是初次分配中，政府部门生产税收入与财产收入比例不协调。我国自然资源归国家所有，且国有企业占比高，但目前政府财产收入过低，与我国政府绝对公权地位极不相称。政府财产收入的流失，一方面带来国有企业留利偏高，使得企业部门占比偏高，诱发企业投资欲望；另一方面导致国有企业、垄断行业职工工资收入高于私营部门、非垄断行业，扩大居民间收入分配差距，扰乱分配秩序。三是政府部门再分配占比偏低。1992-2009 年，我国政府部门再分配平均占比为 17.6%，低于同经济发展阶段的日本和美国，更是低于同时期 OECD 主要国家的平均水平。

三、优化我国国民收入分配格局的政策建议

（一）明确优化我国国民收入分配格局的基本要求、目标和原则

优化我国国民收入分配格局应遵循以下基本要求：一是有利于社会主义市场经济完善，国民收入分配格局的调整也应充分尊重市场机制在初次分配中的基础性作用；二是有利于经济发展方式转变，经济发展方式转变要求国民收入分配关系向住户部门倾斜，提高住户部门经营性、财产性以及转移性收入；三是有利于公共产品的充足提供，即政府部门收入占比应保持一定水平，以保证公共产品和服务充分供

给；四是有利于基本公共服务均等化，要求政府间收入分配关系向中央政府倾斜，通过中央政府掌握足够财力，保证中央的宏观调控能力，有足够的财力向不发达地区实施转移支付，从而达到全国基本公共服务均等化。我国国民收入分配格局的优化目标：力争在 5-10 年之内，将国民收入再分配格局调整为住户部门占比达到 65%左右，企业部门占比降低至 13%左右，政府部门占比维持在 22%左右。我国国民收入分配格局优化应当以初次分配充分尊重市场机制、同时发挥政府在再分配中的主导作用为原则。

（二）调整住户、企业和政府三者分配结构

一是提高住户部门在初次分配和再分配中的占比。一方面，降低企业部门和政府部门占比，相对提高住户部门占比；另一方面，利用财税手段，激励企业部门分红，提高住户部门财产收入占比。住户部门再分配占比可以通过加大转移支付力度方式予以提高。二是降低企业部门初次分配和再分配占比。一方面，完善国有资本收益上缴制度或政府公共产权收入制度，提高企业部门流向政府的财产收入，降低企业部门初次分配收入规模，进而降低其初次分配占比；另一方面，采用税收手段，激励企业部门对住户部门分配经营收益，降低企业部门占比，同时增加住户部门财产收入。在企业部门初次分配占比降低，企业所得税比例税率制度安排的情况下，再分配收入规模相应降低，进而降低企业部门再分配占比。三是降低政府部门初次分配占比，保持或微提政府部门再分配占比。通过对政府部门初次分配收入来源的结构性调整，实现初次分配占比的降低。具体说来，大幅降低生产税净额收入规模，从而达到降低政府部门初次占比的目标，同时增加政府财产收入。保持或微提政府部门再分配占比的途径包括增加社会保

障缴款规模，增加财产所得类税收等。

（三）调整税制结构，降低间接税，提高直接税

一是对间接税实行结构性减税，总体上降低政府部门收入占比，为所得财产税的增加预留空间。具体建议包括：（1）借“营改增”之机，降低并统一增值税基本税率，相应降低间接税比重。建议在 5-10 年之内，将增值税税率降至 11%-13%。如果基本税率降至 11%-13%，增值税（包括营业税）规模可下降 20%左右。（2）实施消费税改革，增加消费税负担。应增加高档奢侈消费品和有害于身体健康的消费品的税收负担，如增加烟酒消费税负担，尤其要考虑增加卷烟消费品税收负担。（3）明确各类资源税费的定位。将矿产资源补偿费定位于实现国家所有者的财产权益，即绝对地租收益方面；探（采）矿权价款和石油特别收益金则定位于实现国家所有者的财产权益，即级差地租方面；资源税则侧重于弥补环境（生态）成本兼顾调节级差收益。（4）大幅提高矿业资源税费负担，矿产资源补偿费率提高至 5%-10%，资源税负担提高至价格的 3%-5%，探（采）矿权使用费的单位税额提高 5-10 倍。（5）改革完善各类税费征收，矿产资源补偿费实行从价计征，资源税则实行从价与从量计征相结合的方式。二是改革完善直接税制度，提高直接税占比。改革完善直接税制度，不但优化政府收入结构，其更大意义在于调减居民间收入分配差距。具体包括：（1）改革完善个人所得税；本着综合与分类相结合的个人所得税改革方向，在设置科学合理差异免征额的基础上，拉大税率级距。在降低中等收入阶层税负的前提下，将个人所得税覆盖更多的所得者，同时提高高收入者的税负。（2）尽快推广房地产税改革。

（四）完善财税配套制度

一是完善国有企业利润上缴等公有产权收入制度。提高国有企业利润上缴比例，降低企业占比，同时弥补因间接税减税给政府占比带来的负面影响。主要包括扩大上缴国有企业利润的范围和提高征缴比例两途径。二是完善地区间转移支付制度。在维持中央财政收入占全国财政收入的比重相对稳定的情况下，结合政府间支出责任划分调整情况，进一步完善现行税制。在此基础上，按照规范的方式，加大中央财政地区间财力调解力度，加大对中、西部等财力薄弱地区的转移支付力度，推动地区间公共服务均等化。具体包括：（1）简化转移支付体系；（2）完善一般性转移支付；（3）规范转向转移支付；（4）进一步提高转移支付的可预见性和规范性。

（执笔：梁季 国家信息中心博士后、研究员）

通信地址：北京市西城区三里河路 58 号国家信息中心博士后科研工作站
联系电话：68557136，68557132

邮编：100045
传真：68558620