

# 我国国民收入分配正向政府倾斜

□李若愚

近年来,无论是从我国国民收入的最终分配结果看,还是从再分配的过程来看,国民收入分配均存在向政府倾斜的现象。这一现象的存在,不仅不利于刺激消费、扩大内需,而且也与经济发展的一般规律相背离。

统计数据显示,近年来政府占国民可支配收入的比重由1998年的17.5%上升到2003年的20.2%,而居民所占比重则由1998年的68.1%下降到2003年的64.8%。此外,2004年、2005年两年,国家财政收入增速一直保持在20%左右,远高于同期GDP增速,但全国农民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入的实际增速则与同期GDP增速大体接近。由此推断,最近两年政府占国民可支配收入的比重仍保持扩大之势,国民收入分配向政府倾斜的现象并没有改变。

在经济发展的不同阶段,国民收入分配在政府、企业、居民三者之间的比例会有此消彼涨的变化,特别是当人均GDP超过1000美元之后,参照国际上通常的发展经验,国民收入分配在政府方向的比例应该是逐步缩小才对,但在我国则恰恰相反,不是缩小而是呈进一步向政府倾斜的趋势。对于这种有悖于一般发展规律的现象及其可能对社会经济发展产生的潜在危害,需要予以高度重视。

## 国民收入分配最终格局的变化

国民收入分配格局主要是指国民收入在居民、企业和政府三者之间分配的比例及其相互关系,即通常所说的三者分配关系。改革开放以来,我国政府、企业、居民三者分配关系的总体变化趋势为:20世纪80年代三者比例在年度之间显著波动;进入90年代之后,三者比例呈相对稳定;2000年以来,国民收入分配有向政府倾斜的态势。

具体而言,国民收入分配在居民、企业和政府三者之间的演变经历了以下四个阶段(见表1、图1):第一阶段:改革初期至1988年,政府和居民可支配收入占国民可支配收入的比重持续下降,居民可支配收入所占比重持续上升,宏观收入分配主要向居民倾斜的阶段。第二阶段:1990年至1994年,政府收入比重下降幅度明显减小,而企业收入比重稳步上升,宏观收入分配过快向居民倾斜的状况得到一定矫正。第三阶段:1995年至2000年,政府收入比重小幅上升,企业和居民收入比重小幅回落的阶段。第四阶段:2000年至今,政府、企业和居民三者收入所占比重有升有降,但升降幅度较小。这一阶段,政府收入比重基本在20%左右,企业和居民收入比重分别稳定在15%和65%左右。

需要指出的是,政府可支配收入仅限于制度内收入(预算内和预算外收入),没有包括制度外收入,如制度外基金、制度外收费、制度外摊派(集资)和制度外罚没款等。如果把难以统计的制度外收入考虑进来,政府实际可支配收入比重要高于表中所列数值,企业和居民(主要是企业)所占比重则相应低于表中数值。

对于政府制度外收入的估计,很多学者已做了大量的研究。总体来看,制度外收入规模相当大。按照国家发改委课题组估计的制度外收入情况,以1999年调整后政府可支配收入所占比例为22.7%,这个数据要比未考虑制度外收入所计算的比例高出4.5个百分点,而调整后企业与居民可支配收入所占比例则相应降低4.1和0.4个百分点。所以根据国家发改委课题组的研究成果,我们在测算国民收入分配在居民、企业和政府三者之间的实际比例时,还可以做适度调整。

## 收入再分配过程存在向政府倾斜的现象

公平与效率是经济学中一对很难调和的矛盾,也是收入分配中难以协调的目标。在国民收入两个分配层次中,初次分配更倾向于效率;而政府作为调控主体的再分配,应更倾向于公平。再分配的功能在于弥补初次分配的缺陷。在初次分配中,收入分配差别既是市场效率的源泉和动力,也是市场效率的结果。但收入分配差别过大,既有悖社会公平,也同样损害市场效率。在我国用于社会保障的比例还是比较低的。从社会保障支出国际比较角度看,我国用于社会保障支出的比重不仅远远低于发达国家(一般在30%-50%之间),甚至远低于印度、泰国等国的水平。

与初次分配所占份额相比,1992年以来,居民在再分配中,总体上处于净得益地位,但1998年以来,居民净得到的份额在逐渐缩小。2002年居民已由再分配中的净得益方变为净损失方。具体表现为居民占国民初次分配收入的比例高于占可支配收入的比例,但两者差距在逐渐缩小,由1992年的2.3%下降到2002年的-0.1%(见图2)。

与初次分配比,企业在再分配过程中,一直处于净损失地位,但净损失

呈减少趋势,由1992年的损失4.44个百分点下降到2002年的损失2.79个百分点。政府在再分配中处于净得益地位,1992年至1998年净得益份额逐渐减小,但1998年以来,净得益份额在不断扩大。

收入再分配过程中存在的向政府倾斜的现象说明:居民获得的社会补助等转移支付要少于交纳收入税和社会保障付款的支出。收支相抵,总体上没有通过国民收入的二次分配(主要是通过政府转移支付、社会保障支出等)获得收益,反而成为损失方。

而政府在经常转移中获得的收入税和社会保障等转移收入大于社会补助等转移支出,政府在社会保障等公共支出方面所做的工作远远不够。从1998年到2005年,我国财政社会保障经费支出由598亿元增长到3600亿元左右,年均增长29.4%;占财政总支出的比重也从5.5%增长到11%。尽管社会保障财政支出增长很快,但与发达国家相比,我国政府用于社会保障的比例还是比较低的。从社会保障支出国际比较角度看,我国用于社会保障支出的比重不仅远远低于发达国家(一般在30%-50%之间),甚至远低于印度、泰国等国的水平。

## 国民收入分配向政府倾斜,削弱居民消费增长动力

近年来,国民收入分配存在着向政府倾斜的失衡现象,并从以下两个层面直接削弱了居民消费增长的动力。一方面,政府财政收入的快速增长挤压了居民收入增长的空间;另一方面,政府转移支付和社会保障支出的滞后,又导致居民消费倾向下降,储蓄倾向上升。

具体而言:1998年全国财政收入

的一个主要原因,在于政府主导型投资增长促使政府财政收入的增加,但并未带来居民收入的相应增长。

推进经济建设一直是政府的主要职能之一。随着国企改革的推进,政企分离的实现,政府目前已不能通过直接干预国有企业的微观经营来履行经济建设的职能。但在现行投融资体制和行政管理体制下,政府(尤其是地方政府)仍可以通过进行基本建设投资来参与经济建设。

1998年以来,为缓解通缩的压力,我国实行了积极的财政政策,中央政府通过发行基本建设国债来筹集资金扩大财政支出,加强基础设施建设。积极财政政策的作用是显而易见的,在持续实行多年之后,我国经济于2003年重又恢复快速增长。积极财政政策也开始逐步退出,并转向稳健财政政策。尽管积极财政政策在拉动经济增长方面无需讳言,但由于政府长期专注于经济建设,就相应忽略了基本公共产品的提供,积极财政政策存在的忽视社会保障、收入分配差距拉大等社会问题也是不争的事实。

就地方政府来看,在既有的政府官员考核机制和政绩观下,地方政府存在对GDP的盲目追求。但作为拉动GDP的三驾马车,消费的选择权掌握在居民手中,而出口的选择权则掌握在国外消费者手中,地方政府很难对这两方面产生直接影响。但地方政府掌握有投资的主动权,可以通过基本建设投资引导、拉动、调节GDP的增长,因而地方政府天然地有着参与投资的积极性。

1998年以来的住房改革和城市化进程的推进,使地方政府寻找到通过卖地获取可观的土地收入的财路,因而地方政府在推进城市建设方面的积极性大为提高。在近年来政府(尤其是地方政府)主导投资增长的影响下,土地交易、企业利润的增长都直接或间接地增加了政府的收入,但并未相应扩大就业,给居民收入整体水平带来快速提高。

“十一五”规划把扩大内需确定为经济发展的长期战略方针和基本立足点。增加居民的消费需求是扩大内需的首要任务。为推进消费增长,需要通过调整财政支出结构,扩大政府财政在公共产品方面的支出,变经济建设财政为公共财政,加快社会保障体系建设等来改变国民收入分配向政府倾斜的现象。

## 调整财政支出方向,推进公共财政的转型

造成国民收入分配向政府倾斜

## 看点

近年来,无论是从我国国民收入的最终分配结果看,还是从再分配的过程来看,国民收入分配均存在向政府倾斜的现象。这一现象的存在,不仅不利于刺激消费、扩大内需,而且也与经济发展的一般规律相背离。

国民收入分配格局主要是指国民收入在居民、企业和政府三者之间分配的比例及其相互关系,即通常所说的三者分配关系。改革开放以来,我国政府、企业、居民三者分配关系的总体变化趋势为:20世纪80年代三者比例在年度之间显著波动;进入90年代之后,三者比例呈相对稳定;2000年以来,国民收入分配有向政府倾斜的态势。收入再分配过程中存在的向政府倾斜的现象说明:居民获得的社会补助等转移支付要少于交纳收入税和社会保障付款的支出。收支相抵,总体上没有通过国民收入的二次分配(主要是通过政府转移支付、社会保障支出等)获得收益,反而成为损失方。

国民收入分配存在着向政府倾斜的失衡现象,并从以下两个层面直接削弱了居民消费增长的动力。一方面,政府财政收入的快速增长挤压了居民收入增长的空间;另一方面,政府转移支付和社会保障支出的滞后,又导致居民消费倾向下降,储蓄倾向上升。政府在公共产品方面的缺位,导致居民不得不自行考虑医疗、养老、教育等诸多方面的支出,从而极大地强化了居民的储蓄动机,压抑了居民消费的水平,进而阻碍了居民消费水平的进一步提升。

造成国民收入分配向政府倾斜的一个主要原因,在于政府主导型投资增长促使政府财政收入的增加,但并未带来居民收入的相应增长。“十一五”规划把扩大内需确定为经济发展的长期战略方针和基本立足点。增加居民的消费需求是扩大内需的首要任务。为推进消费增长,需要通过调整财政支出结构,扩大政府财政在公共产品方面的支出,变经济建设财政为公共财政,加快社会保障体系建设等来改变国民收入分配向政府倾斜的现象。

## 余论

按照一般发展理论,中国经济在向工业化发展的过程中,会有许多与其发展阶段相对应的经济表现。但从事经济分析与研究的人士往往发现,一些国外惯常的做法在中国行不通,一些甚至是被验证的经验在中国也不灵验。

中国经济中有许多经济学理论难以解释的地方。特别是涉及与政府行为相关的部分,一些市场经济国家的经验与做法,在中国往往失效或无奈。为什么呢?因为中国是一个正在向市场经济转轨的国家,是一个行政力量非常强大,而民间经济素质又比较脆弱的国家。

中国经济在高速发展,中国社会在快速变化。如果说,在中国经济刚刚由计划经济向市场经济转轨的初始阶段,强大的行政力量反而是促成经济快速转型的最有效的动力,那么,在改革开放已经进入第28个年头的今天,还在靠行政力量来调节经济,那就有些不合时宜了。而国民收入分配向政府倾斜将对扩大内需、调整经济结构产生不利影响,这个事实也证明,今天我们需要对政府的行为做一番思考。

特别是当人均GDP进入1000到3000美元之间的黄金发展期,政府在国民收入分配比例问题上宜调整位置,增加公共支出,这样才能免除居民的后顾之忧、激发居民的消费热情,使扩大内需、改善城乡居民生活质量的目标得以实现。

——亚夫



## 人物志

李若愚

任职于国家信息中心经济预测部,经济师,本报特约撰稿人。研究领域涉及宏观经济、金融运行和金融市场、货币政策等。

# 应适当调整政府在国民收入分配中的份额

经济学理论与实践表明,在一国人均GDP1000-3000美元阶段,随着产业结构的不断优化、消费结构的逐步升级以及社会结构的全面深化,国民经济的高速增长和社会进步将面临难得的机遇。2003年我国跨过了人均GDP1000美元收入的国家门槛,正在经历这一黄金发展阶段。作为发达国家的美国和日本,在20世纪中期成功地在黄金发展阶段实现了经济的快速增长和跨越。这两个国家在这一阶段的国民经济分配格局对我国有较强的借鉴意义。

美国的黄金发展阶段是1942年至1962年,其人均GDP在1942年首次超过1000美元,在经历20年时间的后,1962年人均GDP达到3144美元。日本的黄金发展阶段是1966年至1973年,其人均GDP从1966年的1071美元,经过7年的增长变为1973年的3348美元。

在1000美元至3000美元的阶段,美国和日本的企业、政府和居民在初次分配中的份额大致均为1:4:5。而在经过了再分配后,1948年至1962年,美国企业在国民可支配收入中占有主体地位,虽然所占份额有所下降,但仍在80%以上;政府和居民在国民可支配收入中的份额均较小,年均不到11%,都呈现缓慢上升趋势,政府、企业和居民三者之间的最终分配比例关系大致为1:8:1。

1965年至1973年,日本的企业在国民可支配收入中所占份额较小,平均为7.5%;政府部门在国民可支配收入中所占份额也不高,约占16%左右,变化趋势是略有上升;居民与非营利机构在国民可支配收入中占有主体地位,占国民可支配收入的75%以上,政府、企业和居民三者之间的比例关系大致为1.5:1:7.5(见表2、表3)。

与历史上处于黄金发展阶段的美国和日本同期相比,我国政府无论是在初次分配中占国民收入的比重,还是在经过再分配后,占国民可支配收入的比重(即便不考虑制度外收入)均是偏高的。而国际经验表明,在由低收入国家向中等收入国家迈进的过程中,居民和企业所得的比重将略有上升,政府所得比重则有所下降。但近年来,我国政府在国民可支配收入的份额在基本稳定时,还略有上升。

表1:政府、企业、居民占国民可支配收入比例 单位:%

年份	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
政府	28.2	25.4	21.5	16.5	17.1	17.4	17.5	18.6	19.5	20.9	20.5	20.2
企业	9.8	7.7	9.1	16.7	13.6	14.7	14.4	14.3	15.6	15.1	14.9	15
居民	62	66.9	69.4	66.8	69.3	67.9	68.1	67.1	64.9	64	64.6	64.8

资料来源:《中国居民收入分配年度报告(2005)》

表2:1948-1962年美国国民可支配收入比例及变化 单位:%

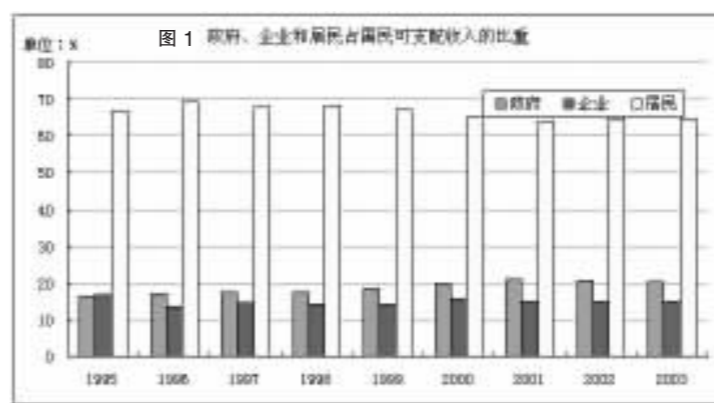
年份	企业	政府	居民及非营利机构
1948	87.7	4.8	7.5
1950	86.5	5.4	8.1
1952	84.6	5.5	9.8
1954	83.7	6.5	9.8
1956	83.9	6.7	9.5
1958	82.1	7.5	10.4
1960	81.9	7.9	10.2
1962	81.2	8.3	10.6

资料来源:《人均GDP1000美元至3000美元阶段宏观分配关系的国际比较》,《经济研究参考》2005年第58期

表3:1965-1973年日本国民可支配收入比例及变化 单位:%

年份	企业	政府	居民及非营利机构
1965	3.6	15.6	80.7
1966	5.8	15.0	79.2
1967	8.7	15.2	76.2
1968	8.7	15.2	76.2
1969	9.7	15.4	74.8
1970	10.7	16.2	73.1
1971	7.1	17.1	75.8
1972	7.3	16.4	76.3
1973	5.8	17.2	77.0

资料来源:《人均GDP1000美元至3000美元阶段宏观分配关系的国际比较》,《经济研究参考》2005年第58期



资料来源:1999-2005年《中国统计年鉴》中的资金流量表(实物交易)