

公私部门结构对国民收入分配的影响

□ 熊 鹭

公私部门结构会对国民收入初次分配和再分配产生显著影响。政府要有计划地逐步提高国民收入初次分配中居民所得的占比，缩小两极分化，创造国企、民企公平竞争的环境。最优公私部门结构应由市场公平竞争和市场失效的范围决定，不要为“国进民退”或“国退民进”设定人为的目标。

一、最优公私部门结构应由公平竞争和市场失效的范围决定

最优公私部门结构问题，也就是公共部门和私人部门合理边界问题，具体表现在“国进民退”或“国退民进”。“国进民退”包括两方面的内容，一是国有经济在国民经济中的比重不断扩大；二是财政收入占GDP的比重不断扩大，政府的职能不断扩大。

是否“国进民退”由市场公平竞争决定。有人认为国有企业效率低，应该“国退民进”，应该通过股份制改造、出售或免费将股份送给国民等方式民营化。其实，是否应该“国进民退”或“国退民进”，应由市场说了算。国有企业如果效率低，就竞争不过民营企业，就会在市场竞争过程中占比不断萎缩，甚至有可能被民营企业并购，其结果就是“国退民进”。如果国有企业效率不低，甚至有其竞争优势，它们就会在市场竞争过程中不断发展壮大，出现“国进民退”或“国退民进”的结果。通过市场公平竞争决定“国进”还是“国退”利国利民，政府要做的是为所有经济主体提供公平竞争的市场环境，如税收环境、信贷环境、分红政策、法制环境等，只有在公平竞争中脱颖而出的企业，才是真正有竞争优势的、有利于国民经济长远发展的企业，靠垄断、政策扶持、法律倾斜等生存、发展起来的企业，可能并不符合国家的根本利益。如日本通过贸易壁垒和其他竞争约束保持起来的物流、

农业、化工、药品、软件和实质意义上的所有服务业等产业，始终没有竞争力，而充分参与市场竞争的民用电子业和汽车业，具有很强的国际竞争力。我国的家电产业也是较早参与竞争的产业，激烈、公平的市场竞争，铸就了中国家电产业的国际竞争力，也为广大中国人民带来了性价比较好的产品和实惠。

是否“国进民退”由市场失效的范围决定。当“国进民退”成为一种客观要求（如市场失效范围扩大了）时，我们就欢迎“国进民退”。2007年以来，国际经济、金融出现了危机，很多平时市场可以正常运转的领域（如金融资金链、股票市场），出现较大的动荡，市场信心崩溃，正常情况下市场有效的领域失效了，此时就需要政府发挥作用，通过注资、窗口指导等手段帮助国民恢复信用、需要政府接管或收购部分关系国计民生的非国有企业等等，也即需要“国进民退”。这种因市场暂时失效而出现的“国进民退”，当市场恢复有效后，政府可以再逐步退出市场有效领域，也可以通过市场公平竞争决定届时是否“国退民进”。

二、公私部门结构对国民收入初次分配的影响

国民收入分配包括初次分配和再分配两个环节。国民收入初次分配是指企业生产活动形成的收入在参与生产活动的生产要素所有者及政府之间的分配。生产要素包括劳动力、土地、资本。劳动力所有者因提供劳动而获得劳动报酬，土地所有者因出租土地而获得地租，资本所有者获得利息（借贷资本）、红利或未分配利润（股权所有者）。政府因对生产活动或生产要素征税而获得生产税，或因对生产进行补贴而支付生产补贴。初次分配的结果形成各

个机构部门初次分配总收入，各个机构部门的初次分配总收入之和，就是国民收入。在市场经济条件下，初次分配标准主要由市场机制形成，生产要素价格主要由市场供求关系决定，政府生产税或生产补贴的规模主要由市场失效的规模决定。

“国进民退”通常会使得国民收入初次分配中利息占比缩小。有关数据显示，民营部门企业平均资产负债率较高，且贷款条件不如国有企业，总体而言民营部门企业利息负担较重，民营部门企业收入中利息占比较高。

“国进民退”通常会使得国民收入初次分配中股息、红利占比缩小，而未分配利润占比扩大。国有企业分红比例较小，以央企为例，1994—2006年央企没有利润上缴的要求，2007年对2006年的央企应缴利润进行减半征收试点，2007年12月11日财政部会同国资委发布的《中央企业国有资本收益收取管理办法》规定，从2008年起，中央企业拥有全资或控股子公司的国有独资企业，应交利润占净利润的比例为10%（烟草等具有资源型特征的行业）或5%（钢铁等一般竞争性行业）或暂缓上缴（军工、转制科研院所等企业）。央企股息、红利占净利润的比例小于市场平均水平。2010年全国国有企业实现利润19870.6亿元，同比增长37.9%，根据部分央企须上缴利润5%—15%的红利的规定，2010年国有企业上缴的红利仅约为600多亿元。而2001—2008年我国上市公司股息、红利占净利润平均为40.51%，显著高于国有企业分红平均水平。因此，“国进民退”会使国民收入初次分配中股息、红利占比缩小，未分配利润占比扩大。

“国进民退”通常会使得国民收入初次分配中生产税占比扩大。总体而言，国有企业生产税负较民营企业高，一是因为国有企业逃避税的可能性较小，二是因为国有企业占据了大多垄断行业和暴利行业（如烟草业、电信等），是消费税、增值税和营业税的缴税大户。因此，“国进民退”会使国民收入初次分配中生产税占比扩大。

三、公私部门结构对国民收入再分配的影响

国民收入再分配主要指在初次分配结果的基础上政府对要素收入进行再次调节的过程。政府主要通过税收、提供社会福利和社会保障、转移支付等调

节手段对国民收入初次分配进行调整，重点调节城乡之间、地域之间、部门之间、不同群体之间、在职职工与退休人员之间的收入关系，防止收入差距过大，保障低收入者的基本生活水平。

“国进民退”会使国民收入最终分配中政府收入占比扩大。国有企业缴纳税收和社保比较规范，总体而言国有企业的税收负担、社保负担和接纳冗员负担较民营企业重。“国进民退”，不管是扩大国有企业的范围，还是扩大政府的职能，都会使得国民收入最终分配中政府收入占比扩大。

“国进民退”会使国民收入最终分配中企业收入占比扩大。我国国有企业与民营企业实质上存在不公平竞争，如国有企业更容易从银行（尤其是国有银行）获得贷款，国有企业较易获得政府补贴，国有企业更容易得到政策扶持。由于长期不向国家支付红利，国有企业积累了大量利润，提高了自身的竞争能力。2008年、2009年国企上缴红利分别为547.8亿元、873.6亿元，绝大部分用在了国有企业自身的产业结构调整、技术创新、重组补助等，而进入公共财政预算、用于社会保障等民生方面的支出只有象征性的10亿元。2008年，国家财政仅给中石油和中石化发的补贴分别达到503亿元和169.1亿元，已远超当年所有国企上缴给国家的全部红利。这些“优势”使国有企业和民营企业的竞争并不在相同的起点上，国有企业在国民收入最终分配中获得的收入比例较民营企业大。

“国进民退”对国民收入最终分配中“两极分化”的影响较为复杂。通常国有企业工资总额、高管最高工资与企业职工平均工资相差倍数等受到政府一定的约束，国有企业内部收入分配中两极分化现象较民营企业缓和。部分国有企业本身还带有提供社会福利的职能（如高油价时期中石化、中石油曾为人们提供价格较低的汽油）。从这个角度看，“国进民退”有利于缩小国民收入最终分配中的两极分化。但另一方面，近年来，我国全部企业利润不断呈现向上游国有企业集中的趋势，从这个角度看，“国进民退”有可能加大国民收入最终分配中的“两极分化”。

四、几点政策建议

不要为“国进民退”或“国退民进”设定人为的目标。发展是硬道理，“国进民退”或“国退民进”都

只是手段。在市场失灵的地方，需要“国进民退”时就“国进民退”。在市场有效的领域，通过公平竞争来决定是“国进”还是“民进”。政府要积极地为不同所有制企业创造公平竞争环境，淡化对国有企业的“父爱主义”色彩，按市场经济原则经营国有企业。市场有效或市场失灵是动态的，在百年一遇的经济金融危机来临时，很多本来属于市场有效的领域变成了市场失灵领域，这时需要政府暂时积极介入，帮助经济尽快恢复到正常发展轨道。

有计划地逐步提高国民收入初次分配中居民所得的占比。与其他国家相比，我国居民收入占国民收入比例偏低，劳动报酬在初次分配中比例偏低，这两个“偏低”导致内需特别是消费不振，导致产能过剩。解决两个“偏低”问题可以从以下几个方面入手：一是建立城乡居民收入和职工工资与名义GDP大致同步增长的

机制；二是除极少数确有需要外，尽可能破除垄断，减少暴利行业，为各类企业提供公平竞争环境，在竞争的环境中塑造尊重知识、尊重人才的企业文化；三是有步骤地推进社保持股计划，让职工真正能够分享企业经营成果；四是完善社会保障体系；五是提高财产性收入在居民收入中的比重；六是降低个人所得税税负，如遵循国际惯例，个人所得税最高档税率降至35%。

完善国民收入再分配制度，缓解社会收入和财富两极分化现象。一是真正将教育提高到长远战略的高度，公立教育全部免费，义务教育十二年制。教育公平是最根本的公平。二是建立水平适中的社保、医保、低保等各种保障、福利制度。三是加强对权力集中部门的监督。四是提倡捐赠文化。

创造国企、民企公平竞争环境。

为了不同所有制企业公平竞争、优胜劣汰，建议比照私营部门企业平均分红水平（即净利润的40%左右）提高国企上缴红利的比例和范围。建议扩大国有企业分红的用途，正如民营企业现金分红的用途并不一定是股东用于扩大再生产，国有企业分红用途也不一定用于投资国有企业，也可以用于公共财政支出。如果国有企业分红只能用于投资国有企业，会使国有企业增长速度显著高于民营企业。目前世界不少国家的国企红利均通过财政预算体系上缴国库，有些更是对公有资产的收益进行直接分红，比如美国阿拉斯加州政府采用的是以独立的国家持股基金为中心的社会分红管理模式，将基金投资净收入的一定比例直接发放给每一个在该州居住满6个月的居民。

（作者单位：中国人民银行研究局）

责任编辑 陈素娥

声明：

关于防止冒用中国财政杂志社名义 虚假办班办会的郑重声明

近期发现有人伪造公章，冒用“中国财政杂志社”名义在各地举办各种收费性质的培训班，用违法手段敛取钱财，侵犯了我社的合法权益。在此郑重声明，我社自2009年起，从未举办过任何收费性质的培训班和会议，社会上凡是以“中国财政杂志社”或者“中国财政杂志社培训部”等名义举办的所有收费性质的培训班、进修班、研讨会等活动都属违法行为。希望各有关部门、单位及广大读者提高警惕，避免上当受骗，并欢迎举报，举报电话：010-88227113。

对于假冒我社名义的违法办班办会行为，我社将采取法律手段，切实维护我社自身及广大读者、作者的合法权益。

特此郑重声明！

中国财政杂志社

2012.5.3