

资本报酬、收入分配与福利增长^{*}

张 斌 何 晴

内容提要：中国政府不仅可以获得基于政府权力的强制性收入，同时还拥有土地、资源和国有企业的所有权。建立合理的国有资产配置和资本报酬分配机制，不仅可以对居民可支配收入产生直接影响，也能够为不断增长和变化的公共需求提供资源和资金支持，从而实现包括公共需求在内的居民总体福利水平增长。

关键词：资本报酬 收入分配 需求结构变动 公共支出 福利增长

随着中国经济社会的发展，收入分配问题受到社会各界的普遍关注。从国民经济循环的角度来看，居民收入来源于其所拥有的各种要素的报酬，即劳动和资本的数量和价格，资本报酬在居民、企业、政府部门间的分配是影响居民收入的重要因素。居民取得收入的最终目的是满足不断增长的物质文化需求，在市场经济条件下，居民可支配收入主要用来满足私人需求，而要实现包括公共需求在内的综合福利水平的提高，则必须依靠政府支出。在这个意义上，以实现居民福利增长为目标的广义的收入分配政策不仅包括居民可支配收入的增长及其公平分配，同时也应包括公共服务水平和均等化程度的提高。

一、国民经济循环视角下的收入分配政策

市场经济条件下，劳动和资本要素的数量和价格决定了居民的收入水平，政府则通过税收和转移性支出影响居民的可支配收入。居民获取收入后，首先要满足当期的消费支出，结余部分则通过增加资本存量提高下一期的财产性收入。由于边际消费倾向递减，收入越高则消费占收入的比例越低，高收入阶层拥有的资本存量会不断增加，致使居民财产性收入差距会越来越大。如果把人力资本纳入分析范围，收入较高的家庭可以为家庭成员提供更好的教育，从而提高人力资本的质量，

在下一期的经济循环中获取更高的劳动报酬，这同样会导致工资薪金等劳动收入的不均衡。

由于初始要素分布决定了居民收入的差距，而收入差距会进一步强化要素分布的不均衡，因而会随着经济的不断循环形成“穷者愈穷、富者愈富”的马太效应。即使初始的资本要素分布是均衡的，随着经济循环，人力资本的差异也将最终产生资本要素存量分布的不均衡，从而导致初次分配环节收入分配状况的不断恶化。因此，政府需要通过再分配政策对收入和财富的分配进行调节以遏制马太效应。

通常认为，市场经济条件下，通过政治权力获取的强制性收入（税收）是政府主要的收入来源，公共支出决策也是依据政治程序而非价格机制，基于政治权力的公共收支活动是政府收入分配政策的主要载体。然而，在现实中，政府往往同时具有所有者的身份，可以作为土地、自然资源、国有企业的所有者获取资本报酬。

从国民收入分配格局来看，劳动报酬属于居民部门的收入，而资本报酬则在居民、企业、政府三者之间分配。实际上，企业部门可以按照所有权进一步分解为居民所有（私有和集体）和政府（各级政府）所有。政府凭借所有权和政治权力获取的收入及其支出以及对国有资产和国有企业的控制共同构成了收入分配政策的物质基础。

居民获取收入的最终目的是满足物质文化需

^{*} 本文是国家社科重大项目《扩大内需的财税政策研究》的阶段性成果，项目编号：09&ZD031。非市场非营利组织通过慈善捐赠等活动进行第三次分配。

求,实现生活质量和水平的提高。居民的需求可以分为私人需求和公共需求,在市场经济条件下,两种需求分别通过市场和政府的公共支出满足。居民获取的私人消费品的质量和数量由其可支配收入和最终消费品的价格决定。政府增加转移性支出可以提高居民的可支配收入,而对私人消费品实施减税或补贴则可以在名义收入一定的情况下,提高居民的实际福利水平。居民的公共需求则需要通过政府的公共支出予以保障,政府提供的基础公共设施(公共资本)和公共服务及其均等化程度对于提高居民福利水平同样具有重要意义。

综上所述,国民经济循环视角下的广义收入分配政策至少包括三个方面:1.实现人力资本和物质资本存量在居民中分布的均衡。人力资本分布的均衡主要依靠教育、医疗等公共服务的均等化实现;物质资本存量分布的均衡则有两种实现手段,一是通过土地、资源及企业的国有化遏制私人资本的集聚,合理分配国有资本收益实现收入均衡;二是通过财产税对财富存量进行直接调节,或利用所得税和消费税进行流量调节。2.通过影响要素和消费品价格调节收入分配。在初次分配阶段,不同要素的相对价格决定了收入分配的格局;在可支配收入一定的情况下,消费品价格和消费结构决定了居民私人需求的满足程度。最低工资标准、差别性的货物和劳务税政策、价格补贴以及影响市场结构的反垄断政策均对收入分配和居民福利水平有直接或间接的影响。3.通过收入和转移性支出政策直接影响居民可支配收入。通过提高公共资本支出和消费支出水平与均等化程度满足居民公共需求,实现居民福利的普遍增长。

二、资本报酬与国民收入分配格局

从国民收入分配格局的角度分析,近年来,居民部门在初次分配和再分配中的份额都呈下降趋势,而企业部门的份额则显著上升。表1是根据资金流量表计算的2001~2008年国民收入分配格局的演变情况。从表1中可以看出,居民部门在初

次分配中的比重由2001年的63.53%降至2008年的57.23%,减少了8.3个百分点;经过再分配后的比重则由63.78%降至57.11%,减少了6.67个百分点。而同期企业部门初次分配的份额由2001年的18.11%上升至2008年的25.26%,增加了7.15个百分点;再分配阶段的份额由15.14%升至21.69%,增加了6.55个百分点。企业部门份额的上升说明大量资本报酬留存在企业,没有通过分红等渠道转化为所有者(居民和政府)的收入。

1995年、2000年、2008年、2009年城镇居民财产性收入占全部年收入的比例分别仅有2.11%、2.04%、2.27%和2.29%。导致居民财产性收入偏低的原因主要有以下几个方面:首先,金融市场尚不完善,居民缺乏多样化的投资渠道;其次,我国目前的银行存贷款利率仍属于政府管制利率,存贷差较大而储蓄存款利率相对较低;第三,股票市场过分强调融资功能,上市公司分红比例偏低。投资者投资的目的不是为获取股息红利,而是追求资本利得,受市场波动的影响较大。

表1 2001~2008年我国国民收入分配格局 单位:%

年份	初次分配			再分配		
	企业部门	政府部门	居民部门	企业部门	政府部门	居民部门
2001	18.11	18.36	63.53	15.14	21.08	63.78
2002	17.25	17.48	65.28	14.32	20.49	65.18
2003	18.82	17.98	63.20	15.47	21.85	62.68
2004	24.49	17.84	57.68	21.79	20.38	57.83
2005	22.93	17.48	59.59	20.04	20.55	59.41
2006	22.39	18.59	59.02	18.52	22.75	58.73
2007	22.57	19.52	57.92	18.42	24.06	57.52
2008	25.26	17.52	57.23	21.60	21.28	57.11

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》资金流量表(实物交易)计算得到。

政府作为国有企业的所有者,从国有资本收益中分配的比例偏低,表2是1998年至2008年全国国有企业的部分财务指标,从表2中可以看出,1998~2008年,国有企业所有者权益由50370.7亿

本文的研究主要集中于政府资本报酬和公共需求两部分。

居民部门劳动报酬和资本报酬在国民收入分配格局中都呈下降趋势(白重恩、钱震杰,2009),关于劳动报酬下降的原因已有较多研究,本文集中讨论资本报酬的分配问题。

数据来源:根据《中国统计年鉴(2010)》相关数据计算得到。

1990年至2010年,20年间A股市场已实施现金分红总额为16050亿元,但累计融资金额高达3.7万亿元,其中,再融资累计达到18053亿元,现金分红占融资总额的比例仅为43%,年化收益率仅为1.8%。参见《A股20年分红铁公鸡》,《第一财经日报》2010年12月9日。不包括国有金融企业。

表2

1998~2008年全国国有企业部分指标

单位:亿元

年份	企业户数(万户)	所有者权益总额	其中		利润总额	盈利企业盈利额
			中央企业	地方企业		
1998	23.8	50 370.7	23 774.4	26 596.3	213.7	3 280.2
1999	21.7	53 813.2	26 109.3	27 703.9	1 145.8	3 290.7
2000	19.1	57 975.6	29 432.3	28 543.3	2 833.8	4 679.8
2001	17.4	61 436.2	32 189.9	29 246.3	2 811.2	4 804.7
2002	15.9	66 543.1	36 058.8	30 484.3	3 786.3	5 588.8
2003	14.6	70 990.8	38 976.2	32 014.6	4 769.4	7 589.1
2004	13.6	76 763.2	42 645.1	34 118.1	7 368.8	10 429.4
2005	12.6	87 386.9	49 018.9	38 368.0	9 579.9	29 275.0
2006	11.6	98 014.4	54 998.0	43 016.4	12 193.5	15 701.1
2007	11.2	144 595.6	82 739.6	61 856.0	17 441.8	21 220.4
2008	11.0	166 210.8	92 023.9	74 186.9	13 335.2	19 863.7

数据来源:《中国财政年鉴(2009)》

元增加到166 210.8亿元。利润总额则由1998年的213.7亿元上升至2008年的13 335.2亿元,其中,盈利企业盈利额达到了19 863.7亿元。2009年国有及国有控股企业实现利润13 392.2亿元,其中,中央企业实现利润9 445.4亿元;地方国有企业实现利润3 946.8亿元。2010年1~11月,国有企业累计实现利润18 064.7亿元,其中,中央企业累计实现利润12 474.5亿元;地方国有企业累计实现利润5 590.2亿元。

但是,2007~2009年,中央企业国有资本收益累计仅有1 572.2亿元,其中:2007年为139.9亿元,2008年为443.6亿元,2009年为988.7亿元(包括电信企业重组专项资本收益600亿元)。因此,应尽快建立包括国有金融企业在内的规范、稳定的国有企业资本收益分配制度,在提高收益提取比例的同时,采取各种措施将国有企业利润转化为居民收入,实现国有企业收益的全民共享是调整国民收入分配格局的重要措施。

三、土地、资源收益与收入分配

除国有企业外,政府来自土地使用权和资源

开采权出让的收益也应视为基于所有权的资本报酬。而且,政府对土地、资源的出让,直接影响要素在企业 and 居民间的分配,进而对收入格局产生重大影响。具体来说,政府作为土地、资源所有者的行为,对收入分配的影响主要表现在:

第一,农村集体土地转让中的利益分配。当前,城乡差距是收入分配中的突出问题。如何通过城市化进程使农民变为市民、融入城市,是未来中国经济社会发展必须解决的重大课题。在农民转变为市民的过程中,土地是农民最重要的资产,通过土地转让获取进城的物质资本是经济发展惠及农民的重要渠道。然而,在现行体制下,地方政府对土地财政的依赖往往导致政府压低对农村集体土地的补偿标准,同时推高地价以获取土地净收益的最大化。2009年,政府土地出让及新增建设用地土地有偿使用费收入为14 239.7亿元,其中13 964.76亿元属于地方政府,而用于征地和拆迁补偿支出只有4 985.67亿元,占收入的比重仅为35.01%。征地补偿不足产生的失地农民等问题,不仅恶化了收入分配,更影响到社会稳定。

第二,土地财政对居民收入分配的影响。适足住

《2009年全国国有及国有控股企业经济运行情况》,财政部网站。

《2010年1~11月全国国有及国有控股企业经济运行情况》,财政部网站。

《国有资本经营预算编制情况》,财政部网站。

根据财政部2010年12月发布的《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》(财企[2010]392号文)的规定,从2011年起,中央企业国有资本收益收取比例类型由原先的三类调整为四类,除两家粮棉储备的中央企业外,其他企业上交比例统一提高5%。

实际上,这种所有权也是以政治权力为基础和保障的。

《全国土地出让收支基本情况》,财政部网站。

房权是联合国《经济、社会及文化权利公约》规定的基本权利。地方政府对土地收益的追求不仅推高了地价,导致商品房成本上升,而且也缺乏足够动力大面积建设无土地出让收入的廉租房和经济适用房等政策性住房。过高的房价抑制了消费,增加了购房者的负担,对收入分配产生了严重的负面作用。

第三,资源利益及其分配。世界上大多数国家均通过立法确认矿产资源作为社会财富归国家所有或全民所有,联合国《关于自然资源永久主权宣言》也明确了这一原则。目前,我国资源利益分配过程中存在着两个突出问题:一是将矿产资源无偿划拨或低价转让给国有企业,这是资源类国有企业高额利润的重要来源,而由于国有资本收益分配制度尚不完善,这部分利益没有及时充分转化为居民和政府收入;二是国有资源探矿权、采矿权出让环节管理制度不完善,矿产资源利益流失严重。2009年全国以“招拍挂”方式出让580个探矿权、955个采矿权,出让价款仅为19.13亿元和38.22亿元。国有资源利益转化为开采资源的企业和个人的超额利润,造成了少数人的暴富。

综上所述,政府对土地收益的过分追求和资源利益分配机制不完善是目前初次分配领域存在的重要问题。

四、公共支出、需求结构与福利增长

我国政府不仅拥有或控制土地(城市土地的所有权及农村集体土地实质上的控制权)和资源所有权,而且直接控制大量国有企业,政府调节收入分配的工具既包括基于政治权力的财政收支政策和市场管制政策,也包括基于所有权的资金收支和资产配置政策,对流量意义的收入分配和存量意义的财富分布都具有重大影响。

政府行为的最终目的应该是实现人民福利水平的持续增长,在关注政府资本报酬对收入分配影响的同时,应注意另外一个问题,即居民福利水平的增加不仅限于可支配收入的增加,还应包括通过政府公共支出实现的公共需求的满足。而且,在不同的发展阶段,居民的需求结构是不断发展演变的。

马斯格雷夫认为:政府提供的公共产品包括资本品和消费品,在发展的早期阶段,公共资本形成是尤其重要的。经济发展到一定阶段后,基础设施等公共资本的需求会有所下降,但随着人均收入的继续上升,会出现需要互补性公共投资的私人产品,如汽车消费导致的道路投资,而这有可能会提高公共投资的份额。对公共消费而言,在社会满足了基本的生活需要之后,人们对教育、卫生设施、安全等外在效应密集型的需要由公共部门提供的消费品的需求会不断增长。伴随着经济增长,经济组织的日趋复杂也会产生一系列新兴的属于补救性的基本公共服务。西方发达国家宏观税负水平的演变也说明,随着经济社会发展,公共支出存在持续增长的趋势。

从需求结构变化的角度分析,我国未来面临着实现区域城乡经济社会协调发展、推动城市化进程、应对人口老龄化、完善社会保障体系等一系列重大任务,而教育、医疗等公共需求占居民总需求的比重也会稳步上升。因此,随着居民需求结构的变化,在保障低收入阶层基本私人消费需求的基础上,提高社会保障水平和覆盖度,实现公共资本支出和公共服务的均等化,对居民福利增长具有更为重要的意义。

通过对政府资本报酬、收入分配与需求结构变动进行综合分析,本文认为,基于所有权的资金收支和资产配置活动赋予了政府调节收入分配更大的空间。如果政府能够按照居民福利最大化的原则配置国有土地、资源,如无偿出让国有土地增加保障性住房供给;建立国有资本报酬和土地资源收益的合理分配机制,将不仅可以对居民可支配收入产生直接影响,也能够为不断增长和变化的公共需求提供有力的资源和资金支持。

参考文献

- (1) 刘晓路《论政府在改善收入分配状况中的作用》,《财贸经济》2003年第8期。
- (2) 赵震宇、白重恩《政府税收对中国城乡居民人均收入差距的影响》,《中国软科学》2007年第11期。
- (3) 刘尚希《消费公平、起点公平与社会公平》,《税务研究》2010年第3期。

作者单位:

中国社会科学院财政与贸易经济研究所
首都经贸大学财政税务学院

(责任编辑:王敏)

数据来源:《中国国土资源公报(2009)》。