

# 国民收入在部门间的分配及 减税降费的影响

——基于七部门现金流量表的测算与分析

张车伟 赵文 李冰冰

**【摘要】**文章通过编制七部门现金流量表,分析国民收入分配的新形势。2019年以来,中国加大宏观政策调整力度应对经济下行压力,巩固和扩展减税降费政策,并继续调整国民收入分配格局:非金融民营企业部门收入份额提高,非金融国有企业部门、政府部门和金融机构收入份额下降;划转部分国有资本充实社保基金和增加央企上缴利润是非金融国有企业收入占比下降的主要原因;理顺中央和地方分配关系,财力进一步下沉基层。2020年的一系列政策对国民收入分配格局产生重要影响,非金融民营企业部门收入份额继续提高。文章认为,“十四五”期间,需要继续健全工资水平决定机制和正常增长机制,完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制,加大再分配调节力度。支持慈善事业发展,完善鼓励回馈社会、扶贫济困的税收政策。

**【关键词】**收入分配 劳动报酬 收入差距 减税降费

**【作者】**张车伟 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,所长、研究员;赵文 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,副研究员;李冰冰 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,助理研究员。

## 一、引言

国民收入分配格局对于构建合理有序的收入分配格局、优化经济结构具有重要意义。中国各项税收占GDP的比重从2012年的18.7%降到2019年的15.9%。2016年的政府工作报告首次使用“减税降费”,2017和2018年的政府工作报告也均有提及,2019年提及5次。从规模上看,2019年的减税力度最大,税收占GDP的比重下降超过1个百分点。从全国社会保险基金收入占GDP的比重看,2012年为5.7%,2018年达到8.6%,2019年下降为8.4%。2019年,中国开始“更大规模”减税降费,2020年巩固和扩展了减税降费的范围与力度。两年中,对要素之间、所有制之间、部门之间及部门内部的分配关系进

行了较大幅度的调整。“十四五”规划对收入分配提出了新的目标,但“十四五”的起点与“十三五”初期已有很大不同。这主要是2019年开始的减税降费使国民收入分配格局发生了较大变化。因此,有必要对减税降费以来国民收入分配格局变化进行全面分析。

已有关于国民收入分配格局的文献主要集中于分析国民收入分配格局的局部,如劳动者报酬或住户部门的收入占比(岳希明等,2014;徐静等,2018),较少关注分配全局,尤其是不同部门之间的收入分配格局。李扬、殷剑峰(2007)利用资金流量表分析了国民储蓄率问题,张车伟和张士斌(2010)、魏众(2014)利用资金流量表分析了中国企业、政府、居民3个部门的分配格局。孙正、张志超(2015)分析了营改增对居民和企业部门在国民收入分配份额的影响。刘伟、蔡志洲(2017)总结了国民收入宏观分配结构的演变及其特点。周慧等(2020)对消费、劳动和资本三大税基的有效税率水平进行了国际比较。

随着国有企业改革的推进,“十三五”的前3年,国有、民营和外资3种所有制的比例关系已大致稳定,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制格局基本成熟(中国社会科学院经济研究所课题组,2020)。2019年开始的减税降费调整了政府与企业、居民的分配关系,但目前缺少对这一变化的研究。鉴于此,本文试图通过编制2019年的扩展部门分类、收入分配部分的《资金流量表》(非金融交易),反映减税降费对国民收入分配的影响。

## 二、编制方法

资金流量表中与收入分配有关的项目主要包括增加值、劳动者报酬、生产税净额、财产收入和经常转移。编制时主要根据《中国统计年鉴》及其他多种公开数据。在数据选取上,优先采用统计局、财政部、人民银行及其他部委网站公开的数据。如果官方数据没有公布,则用其他可信渠道数据推算,如金融机构贷款利息收入根据上市银行年报数据加总。编制时主要的难点在于在有限资料下对某些项目按部门切分,类似问题在国有企业和民营企业、中央和地方政府编制时较为突出。下面本文对编制过程的重点部分进行说明。

### (一) 一般性编制方法

1. 增加值。增加值是计算资金流量表的起点,计入各部门的来源方。非金融企业、金融机构、政府部门增加值根据国家统计局公布的各行业增加值数据得到。住户部门增加值根据居民自有住房服务业增加值、城乡个体经济增加值、农户农林牧渔业增加值加总得到。

2. 劳动者报酬。劳动者报酬主要包括工资、奖金、津贴和补贴,以及单位为其员工缴纳的社会保险费、住房公积金、其他福利报酬和行政事业单位职工的离退休金,计入企业、政府部门的运用方。

3. 生产税净额。生产税净额为生产税和生产补贴的差,计入企业、住户部门运用方、

政府部门来源方和运用方。生产税主要来自财政决算资料中一般公共预算中的生产税、部分非税收入和政府性基金收入中带有生产税性质的收入,并结合税务年鉴中的分税种分企业类型、分税种分行业数据进行推算。对住户和企业的生产补贴根据财政支出决算资料计算。

4. 财产收入。财产收入包括利息、红利、地租和其他财产收入。利息包括存贷款利息、股票以外证券利息等。各部门在金融企业存款分摊的虚拟服务费需要单独核算。地租包括土地地租和地下资产地租两种形式,资源税、矿产资源补偿收入、探矿权采矿权使用费、国有资源有偿使用收入等是地租的主要组成部分,数据参考一般公共预算收入决算数据和国土资源统计年鉴。其他财产收入主要指属于保险人的财产收入,根据中国保险年鉴和银保监会保险业经营情况统计数据推算。

5. 经常转移。包括收入税、社会保险缴款、社会保险福利、社会补助和其他经常转移。这几类项目编制时所需的资料相对完整。收入税包括企业所得税和个人所得税,根据一般公共预算收入决算和税务年鉴中分税种分行业数据得到。社会保险缴款指住户部门缴纳的社会保险金,社会保险福利指政府部门向住户部门支付的社会保险金,主要根据全国社保基金收入和支出决算得到。社会补助主要指抚恤和社会福利支出,主要根据全国财政支出决算和民政事业发展统计公报计算。其他经常转移包括常住者与非常住者之间的经常转移、保险赔款及政府收入中带有转移性质的收入(如罚没收入、捐赠收入、彩票公益金收入等),主要根据银保监会网站中保险业经营情况统计数据中财产险、人身险等保险费收入和保险赔付支出、国际收支平衡表、一般公共预算收入决算资料计算。

## (二) 部门内部的进一步拆分

目前公布的资金流量表仅公布非金融企业加总数据,没有公布企业内部国有和民营企业之间的分配结构,本文将非金融国有企业和民营企业两个部门进行拆分。同样,统计局公布的资金流量表没有细分中央和地方政府部门,本文将政府部门按中央和地方政府分别进行核算。企业部门拆分时,首先计算国有企业各项目数值,然后根据非金融企业部门的总数与非金融国有企业的差值得到非金融民营企业数值。政府部门拆分时,同样先计算中央政府的各项数据,地方政府数据根据政府部门加总数据与中央政府数据相减得到。

非金融国有企业增加值根据劳动者报酬、生产税净额、固定资产折旧等数据加总得到,数据来自财政部国有企业运行情况报告。其中劳动者报酬根据国有企业职工工资总额和当前关于社会保险缴费、企业年金等相关制度规定计算。生产税净额根据国有企业生产税和国有企业补贴计算,国有企业生产税根据税务年鉴中的分税种分企业类型表及财政部公布的国有企业运行情况中的应交税费推算,国有企业补贴根据财政决算资料计

算。国有企业利息支付根据国有企业主要财务指标中利润总额和已获利息倍数推算。国有企业红利根据全国国有资本经营收入和支出决算表得到。国有企业地租根据国有企业资源税和国有资源有偿使用收入推算。其他经常转移运用根据一般公共预算中国有资本经营收入和国有资本经营预算调出资金推算。

中央政府的增加值通过收入法 GDP 计算。劳动者报酬来自中央本级基本支出决算表,生产税净额、收入税、地租、社会补助、其他经常转移等项目根据中央政府财政收入和支出决算表推算,利息根据中央财政国债余额决算推算,红利根据中央国有资本经营收入决算表和中央一般公共预算收入中的国有资本经营收入等推算,社会保险缴款和社会保险福利根据中央政府的社保基金收支决算得到。为了反映中央政府和地方政府之间的转移支付,在经常转移项目下,增加政府转移支付项目,包括一般公共预算、政府性基金、国有资本经营预算和社会保险基金的转移支付,数据主要来自中央政府财政决算报告。

为了与国家统计局发布的《资金流量表》对比,本文编制了 2018 年的《资金流量表》。虽然与国家统计局的表在数据、编制方法存在一些不同,但在部门初次分配总收入和可支配总收入上,本文编制表与国家统计局的差距较小。因此,基于以上数据的结论基本可靠(见表 1)。另外,国家统计局编制资金流量表的时候,一些数据资料受调查成本的限制,进行了经验性处理。比如住户部门劳动者报酬运用与全国 GDP 的比率,2013~2016 年一直保持在 17.1%。本文认为,这可能是 2012 年投入产出调查和 2013 年经济普查后确定的比率,直到 2017 年和 2018 年两次调查后才调整到 14.5%。从这个意义上说,各部门收入份额在百分位上的差别,可以视为在统计误差范围之内。

表 1 2018 年资金流量表的收入项目对比 亿元

总收入	非金融企业	金融机构	政府	住户	国内合计
初次分配总收入					
国家统计局	204714	33269	116898	559446	914327
本文测算	206329	35262	118745	555552	915887
可支配总收入					
国家统计局	173909	25719	171266	543301	914194
本文测算	174744	28794	165454	546763	915755

### 三、减税降费和部门分配形势

本轮减税降费是为了应对经济下行压力,在 2019 年开始的以降低增值税税率和降低社会保险费率为核心内容的综合改革措施。由于减税降费力度空前,一些行业、部门的收支不可避免地受到影响,因此,与降低增值税税率和降低社会保险费率相配套的,还包括一些补充性、调剂性的政策措施。经过核算发现,2019 年以来的减税降费对分配格局的影响是部门之间的分配关系实现了较大幅度的调整:非金融民营企业部门收入份额提高,非金融国有企业部门、政府部门和金融机构收入份额下降。为了厘清这些措

施对国民收入分配格局的主要影响,本文首先简要回顾近年国民收入分配格局的主要特征,核算本轮改革后的国民收入分配格局,然后分析受影响较明显的住户部门、政府部门和非金融国有企业部门。

### (一) 部门分配概况

近年来,国民收入初次分配和再分配都向企业部门倾斜。2019年,初次分配中,企业部门的收入占比为28%(见表2)。再分配后,企业部门的收入占比为23.8%。政府部门的

初次分配收入占比为13.5%,比2018年提高了0.7个百分点;再分配后为16.1%,比2018年降低2.7个百分点。与2018年相比,2019年政府部门初次分配总收入占比的上调与可支配总收入占比的下调,是再分配力度加大的表现。

虽然初次分配和再分配都向企业部门倾斜,但对于企业内部各部门的倾斜程度不同。近年来,非金融民营企业占比呈上升趋势,非金融国有企业占比呈下降趋势,金融机构占比呈上升趋势。2008年以来,非金融国有企业、非金融民营企业和金融机构3个部门初次分配总收入和可支配总收入的比例约为1:3:1。2015~2017年,非金融国有企业初次分配总收入占全国初次分配总收入的比重明显下降,金融机构初次分配总收入占全国初次分配总收入的比重明显上升,主要原因是非金融国有企业对金融机构的利息支出大幅度增加。2015~2017年,非金融国有企业的利息支出占初次分配总

表2 按部门划分的国民收入分配格局 %

年份	非金融 国有企业	非金融 民营企业	金融 机构	政府	居民
初次分配总收入					
2008	4.5	19.1	3.0	14.7	58.7
2009	5.8	15.7	3.2	14.6	60.7
2010	6.9	14.0	3.6	15.0	60.5
2011	6.7	13.6	3.7	15.4	60.7
2012	5.7	13.0	4.0	15.6	61.6
2013	5.2	15.5	3.4	15.2	60.7
2014	4.9	16.4	3.4	15.2	60.1
2015	3.9	15.9	4.4	14.9	60.9
2016	3.3	15.8	5.1	14.5	61.3
2017	4.0	16.4	5.0	14.0	60.6
2018	5.0	17.4	3.6	12.8	61.2
2019	4.7	18.6	4.8	13.5	58.5
可支配总收入					
2008	3.8	16.7	2.2	19.0	58.3
2009	5.2	13.6	2.5	18.3	60.5
2010	6.3	11.6	3.3	18.4	60.4
2011	6.0	10.8	3.2	19.2	60.8
2012	5.0	10.2	3.3	19.5	62.0
2013	4.4	12.8	2.6	18.9	61.3
2014	4.1	13.9	2.5	18.9	60.6
2015	2.8	13.7	3.3	18.5	61.6
2016	2.4	13.6	4.0	17.9	62.1
2017	3.3	13.7	4.2	18.0	60.8
2018	4.4	14.6	2.8	18.7	59.4
2019	3.9	16.1	3.9	16.1	60.1

注:根据住房和城乡建设部《全国住房公积金2019年年度报告》、国家税务总局《中国税务年鉴》、国家统计局(data.stats.gov.cn)和财政部2019年全国财政决算(yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/)数据计算。

收入比重的均值为 52%，而其他年份为 33% 左右。2019 年，非金融国有企业初次分配总收入占比较 2018 年下降 0.3 个百分点，可支配总收入占比下降 0.5 个百分点。非金融民营企业、金融机构初次分配总收入占比分别较 2018 年提高 1.2 个百分点和 1.1 个百分点，可支配总收入占比分别提高 1.5 个百分点和 1.1 个百分点。

2019 年的国民收入分配格局与 2018 年明显不同，主要是受减税降费的影响。1 个百分点的国民收入约为 0.9 万亿元。配套措施不论，仅就减税降费本身来说，2019 年减税降费 2.36 万亿元<sup>①</sup>，这一规模相当于国民收入的 2.6%。减税降费及其配套措施多为直接调整部门分配关系，因此部门初次分配总收入份额和可支配总收入份额受到某一个项目的影响，可以高达几个百分点。比如，作为政府部门最重要的收入来源，生产税净额在 2018 年占政府部门初次分配总收入的 82%，2019 年下降到 71%，这意味着政府部门生产税净额占初次分配的国民收入的比重从 10.4% 下降到 9.6%。表 2 所展示的 2019 年相对于 2018 年核算结果的变化，就是减税降费的影响。

## （二）住户部门

根据《资金流量表》，2008~2019 年，住户部门可支配收入占 GDP 的比重一直维持在 60% 左右，2019 年为 60.3%。根据国家统计局住户调查数据，住户部门可支配收入占 GDP 的比重保持在 43% 左右，2019 年为 43.4%。

劳动报酬是住户部门最主要的收入来源。表 3 显示了 2008~2019 年各项目占 GDP 的份额。受减税降费政策影响，2019 年，劳动报酬份额约为 36.6%，比 2018 年下降了 1.5 个百分点。资本报酬份额约为 34.6%，比 2018 年提高 2.6 个百分点。生产税净额的份额约为 9.6%，比 2018 年下降 0.8 个百分点。混合收入的份额约为 19.2%，比 2018 年下降 0.3 个百分点。近年来的减税降费（如降低增值税税率和社会保险费率），及对小微企业普惠性减税等政策，直接减轻了企业负担，提高了资本报

表 3 劳动报酬、资本报酬、生产税净额和混合收入在 GDP 中的份额 %

年份	劳动报酬	资本报酬	生产税净额	混合收入
2008	29.9	32.2	12.4	25.5
2009	30.5	31.1	12.0	26.4
2010	29.5	30.7	12.8	27.0
2011	28.9	31.3	12.8	27.0
2012	30.1	30.5	12.8	26.6
2013	33.1	30.5	12.4	24.0
2014	33.9	29.9	12.3	24.0
2015	34.7	29.8	11.6	23.8
2016	34.9	29.5	11.7	23.9
2017	37.1	30.6	11.4	20.9
2018	38.1	32.0	10.4	19.5
2019	36.6	34.6	9.6	19.2

注：根据国家统计局（data.stats.gov.cn）和财政部 2019 年全国财政决算（yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/）数据计算。

<sup>①</sup> 《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告》，中央人民政府网（[http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202005/t20200530\\_3523307.htm](http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202005/t20200530_3523307.htm)），2020 年 5 月 30 日。

酬占比,同时使生产税净额和劳动者报酬占比下降。

受减税降费的影响,可支配劳动报酬总额和占比增加。可支配劳动报酬指劳动报酬扣减社会保险缴费、住房公积金、个人所得税后的部分,对应居民的工资性收入,是可以用来消费和储蓄的劳动报酬。2019年可支配劳动报酬约为25.4万亿元,占当年GDP的25.6%,占劳动报酬总额的比重为73%(见表4),比2018年提高1.2个百分点。这表明,个人所得税免征额提高、专项附加扣除和社保降费对劳动报酬有重要的影响。近年来,劳动报酬的分配中,一个重要的问题是虽然劳动报酬总额不断增长,但增长的部分主要是社会保险费、住房公积金、个人所得税等居民不可支配部分。个人所得税改革直接增加可支配劳动报酬,社保降费直接提高工资增长空间,间接提高工资水平。

表4 劳动报酬的结构 %

年份	可支配 劳动报酬	雇员个人 缴纳的社保	个人 所得税	住房 公积金	雇主单位 缴纳的社保
2008	80.1	3.5	2.5	4.7	9.2
2009	79.5	3.6	2.4	5.0	9.6
2010	78.8	3.6	2.6	5.2	9.7
2011	77.5	3.9	2.8	5.3	10.5
2012	77.4	4.0	2.2	5.5	10.9
2013	76.5	4.1	2.3	6.1	11.1
2014	76.4	4.0	2.4	6.2	11.0
2015	75.8	4.1	2.5	6.2	11.3
2016	74.6	4.4	2.7	6.4	11.9
2017	72.9	4.9	2.9	6.4	12.8
2018	71.8	5.1	3.1	6.5	13.4
2019	73.0	5.5	2.0	6.8	12.6

注:根据住房和城乡建设部《全国住房公积金2019年年度报告》、国家统计局(data.stats.gov.cn)和财政部2019年全国财政决算(yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/)数据计算。

从居民内部看,2016年以来,居民收入差距不断增大。个人所得税的纳税人主要是机关事业单位职工、国有企业职工和部分私营企业高收入就业者。由于这部分人群的收入相对较高,个人所得税免征额的提高客观上扩大了居民收入差距。此外,高收入群体的统计外收入造成实际收入差距高于统计数据(万海远,2020)。通过将资金流量表计算得到的可支配收入与住户调查数据得到的可支配收入进行对比,可以得到统计外收入规模(张车伟、赵文,2018)。2019年,统计外收入总额约为12万亿元,占GDP的比重(12.1%)和占实际居民可支配收入总额的比重(21.8%)与2018年相比,分别降低0.7个百分点和1.2个百分点。

居民收入差距略有扩大。2020年上半年,全国居民收入差距指数为1.174,明显高于2019年同期(见表5)。分城乡看也有类似的现象。这说明,在全国层面,2020年上半年居民收入差距有所扩大,主要是受经济下行和突发冲击的影响,城镇个体经济收入和农村居民务工收入下降。从全国居民可支配收入的结构看,工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入的占比中,经营净收入占比下降幅度较大。全国居民人均经营净收入由2019年第一季度的1486元下降到2020年第一季度的1376元,下降7%;第二

季度继续下降。这主要是城镇个体经济收入减少的结果。2020年一季度农村居民工资性收入比2019年一季度下降0.6%。这也是收入差距扩大的重要原因。

“十四五”期间,调整分配格局改善居民收入的空间仍在。更大规模减税降费后,企业部门可支配收入的增长,必然逐渐传导到居民部门的收入中。然而,目前住户部门贷款产生利息约3万亿元,与居民新增收入持平,收入增长难以传导到消费。

### (三) 政府部门

政府部门初次收入分配和可支配收入占比均呈下降趋势。政府部门初次分配收入占比从2008年的14.7%下降到2019年的13.5%;可支配收入占比从2008年的19%下降到2019年的16.1%。2019年,受减税降费的影响,这一下降趋势更为明显。政府部门初次分配总收入是各级政府运行中产生的增加值、征缴的间接税、得到的利息收入、国有股权红利、地租,然后扣减各级政府雇员的劳动报酬、缴纳的生产税、各级政府提供的财政补贴和利息支出。生产税是政府部门初次分配总收入的主要来源,因此,生产税收入相对下降是政府部门收入份额下降的主要原因。

近年来,中央政府和地方政府初次分配和再分配收入占比变化均较大。2017年以来,中央政府收入占比下降,地方政府收入占比上升。受到减税降费政策的影响,2019年中央政府初次分配总收入占比为6%,比2017年下降1.4个百分点,地方政府初次分配收入占比为7.5%,比2017年提高0.9个百分点。中央政府初次分配收入占比下降和地方政府初次分配收入占比上升,不仅受减税降费总量的影响,还与政府间收入划分改革有关。如2019年实施增值税改革,将原属地方收入的营业税(现已改为增值税)及中央和

表5 居民收入差距指数

时 间	全国	城镇	农村
2019年			
第一季度	1.187	1.159	1.256
第二季度	1.152	1.092	1.178
第三季度	1.151	1.090	1.143
第四季度	1.159	1.079	1.113
2020年			
第一季度	1.204	1.165	1.280
第二季度	1.174	1.104	1.208
第三季度	1.159	1.093	1.155

注:根据国家统计局(data.stats.gov.cn)数据计算。

表6 国民收入分配格局变化:初次分配和再分配 %

年 份	非金融		金融	中央	地方	居民
	国有企业	民营企业	机构	政府	政府	
初次分配总收入						
2017	4.0	16.4	5.0	7.4	6.6	60.6
2018	5.0	17.4	3.6	6.3	6.5	61.2
2019	4.7	18.6	4.8	6.0	7.5	58.5
可支配总收入						
2017	3.3	13.7	4.2	2.6	15.4	60.8
2018	4.4	14.6	2.8	1.8	16.9	59.4
2019	3.9	16.1	3.9	1.3	14.8	60.1

注:根据住房和城乡建设部《全国住房公积金2019年年度报告》、国家税务总局《中国税务年鉴》、国家统计局(data.stats.gov.cn)和财政部2019年全国财政决算(yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/)数据计算。

地方按 3:1 比例分享的原增值税,统一调整为中央和地方按 1:1 的比例分享,增加了地方财力和初次分配收入占比。其他改革政策如将环境保护税作为地方固定收入、明确后移消费税征收环节并稳步下划地方也有助于提高地方初次分配收入占比。

再分配环节中央政府可支配总收入占比远低于地方政府。一般性转移支付、专项转移支付、政府性基金、国有资本经营和社会保险基金调剂资金 5 个方面是再分配环节中央和地方主要的资金往来项目。2019 年中央政府可支配总收入占比约 1.3%,远低于中央政府初次分配收入占比;地方政府可支配收入占比约 14.8%,远高于地方政府初次分配收入占比。中央政府可支配总收入占比低于初次分配占比主要源自中央政府对地方政府的转移支付。其中一般公共预算转移支付占全部转移支付的比重达 90%以上(见表 7)。2019 年,一般性转移支付占转移支付总额的 81.6%,专项转移支付占 9%。比 2017 和 2018 年变动较大的原因是:配合财政事权和支出责任划分改革,2019 年新设共同财政事权转移支付,如将学生资助补助经费等 40 多项原属于专项转移支付的项目及城乡义务教育补助经费、基本养老金转移支付、城乡居民基本医疗保险补助等原属于一般性转移支付的项目列入共同财政事权转移支付,暂列一般性转移支付,2019 年共同财政事权转移支付占一般转移支付的比例为 47.76%,与 2018 年相比,专项转移支付金额从约 2.3 万亿元减少为 7 561 亿元。

表 7 中央对地方转移支付主要项目

项 目	金额(亿元)			比重(%)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
中央对地方的转移	66272.7	73106.6	81821.4	100.0	100.0	100.0
一般性转移支付	43168.4	46753.6	66798.2	65.1	64.0	81.6
专项转移支付	21883.4	22927.1	7561.7	33.0	31.4	9.2
政府性基金	985.6	932.3	1065.5	1.5	1.3	1.3
国有资本经营	235.4	86.9	122.3	0.4	0.1	0.1
社会保险基金调剂资金	-	2406.8	6273.8	0.0	3.3	7.7

资料来源:财政部全国财政决算(yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/)。

社会保险基金调剂资金是为了均衡地区间企业职工基本养老保险基金负担,实现基本养老保险制度可持续发展,2018 年国务院

决定建立的养老保险基金中央调剂制度<sup>①</sup>。当年资金规模为 2 406.8 亿元,2019 年提高到 6 273.8 亿元。从结果看,这是广东、北京、浙江、江苏、上海、福建和山东等少数东部发达省份向东北和中西部地区的财富转移。

#### (四) 非金融国有企业部门

长期以来,劳动报酬份额偏高制约国有企业可支配收入增长,难以适应改革发展需

<sup>①</sup>《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》,中央人民政府网([http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-06/13/content\\_5298277.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-06/13/content_5298277.htm)),2018 年 6 月 13 日。

要。一些行业企业工资水平偏离市场价位,部分垄断型行业工资水平偏高、增长过快,高速增长与效益挂钩,能增不能减,而竞争性企业工资水平偏低、增长偏慢,导致不同行业、企业之间工资分配差距较大(CCER“中国经济观察”研究组,2007)。2018年发布的《关于改革国有企业工资决定机制的意见》《中央企业工资总额管理办法》,客观上提高了非金融国有企业可支配收入的增长空间,有助于部门之间的收入调节。

为了弥补减税降费后的资金缺口,2019年开始增加特定国有金融机构和央企上缴利润。2018年,中国非金融国有企业国有资本及权益总额约为58.7万亿元,金融国有企业国有资产约为17.2万亿元,行政事业单位净资产约为23.6万亿元<sup>①</sup>。2019~2020年划拨完成。同期国有企业利润总额约为53034亿元,因此估计2019年带来的收入约为2600亿元<sup>②</sup>。另外,从中央国有资本经营预算调出更多资金调入一般公共预算用于保障和改善民生。2019年,全国国有资本经营预算收入为3960.42亿元,增长36.3%。调入一般公共预算为1333亿元。根据2020年预算,全国国有资本经营预算收入为3638亿元。调入一般公共预算为1370亿元<sup>③</sup>。

受上述减税降费政策的影响,非金融国有企业初次分配总收入占比由2018年的5.0%下降到2019年的4.7%,再分配总收入占比由2018年的4.4%下降到2019年的3.9%。划转部分国有资本充实社保基金和增加央企上缴利润是非金融国有企业收入占比下降的主要原因。

#### 四、2020年以来相关政策对收入分配的影响

2020年以来,面对经济持续下行,中国加大宏观政策应对力度,相关政策措施对国民收入分配格局产生了重要影响。表8列出了2020年以来相关政策措施对于资金流量表国民收入分配相关项目的影响方向和金额。

本文计算结果表明,初次分配中,2020年政府部门、金融机构、非金融国有企业、非金融民营企业初次分配占比分别为11.0%、3.2%、5.3%、21.8%(见表9),与2019年相比,政府部门、金融机构分别下降2.5个百分点、1.5个百分点,非金融国有企业和非金融民营企业上升0.7个百分点和3.2个百分点。经过再分配调整,2020年以上四部门占比分别为13.4%、2.4%、4.3%、19.3%,政府部门、金融机构可支配收入占比分别较2019年下降2.7个百分点和1.5个百分点,非金融国有企业、非金融民营企业分别提高0.4

① 中国人大网:《国务院关于2018年度国有资产管理情况的综合报告》(<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201910/9b41e133a8cb45abaebbb44893a2eb55.shtml>),2019年10月23日。

② 《收入分配形势分析及建议》,载于谢伏瞻、蔡昉主编:《经济蓝皮书》,社会科学文献出版社,2020年。

③ 财政部:《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告》,中央人民政府网([http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/30/content\\_5516231.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/30/content_5516231.htm)),2020年5月30日。

表 8 2020 年以来相关政策及影响

政策措施	影响到的资金流量表项目	资金规模
支持保居民就业		
中央财政就业补助资金	住户部门社会补助来源,政府部门社会补助运用	539 亿元
稳岗返还资金	住户部门生产税净额运用,政府部门生产税净额来源	1000 亿元
划转国有资本充实社保基金	国有企业其他经常转移运用,住户部门社会保险福利来源	2600 亿元
新增减税降费	住户部门所得税运用,政府部门所得税来源	1400 亿元
支持保市场主体		
新增减税降费	企业部门生产税净额运用,政府部门生产税净额来源	2.315 万亿元
新增减税降费	企业部门所得税运用,政府部门所得税来源	450 亿元
将降低工商业电价 5%、免征航空公司民航发展基金和进出口货物港口建设费、减半征收船舶油污损害赔偿基金政策延长至年底,并降低宽带和专线平均资费 15%		
引导贷款利率和债券利率下行、发放优惠利率贷款、实施中小微企业贷款延期还本付息、支持发放小微企业无担保信用贷款、减少银行收费等	金融机构财产收入利息来源,企业部门财产收入利息运用	1.5 万亿元

注:根据人社部 2020 年第三季度新闻发布会,1~9 月,共向 564 万户企业发放失业保险稳岗返还 850 亿元。本文预计全年发放 1 000 亿元,新增减税降费 2.5 亿元。参考 2018 年的税收结构,本文推算大约 1 850 亿属于小微企业(450 亿)、个体工商户所得税(1 400 亿),属于再分配。

个百分点和 3.3 个百分点。总体来看,2020 年以来的应对措施主要使非金融民营企业部门受益最大,而政府部门和金融机构收入份额下降,符合政策制定的初衷(魏众、王琼,2016)。

十九届五中全会提出“加快构建以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的

表 9 2020 年以来措施对部门分配的影响 %

年份	非金融 国有企业	非金融 民营企业	金融 机构	政府	居民
初次分配总收入					
2019	4.7	18.6	4.8	13.5	58.5
2020	5.3	21.8	3.2	11.0	58.6
可支配总收入					
2019	3.9	16.1	3.9	16.1	60.1
2020	4.3	19.3	2.4	13.4	60.6

注:根据住房和城乡建设部《全国住房公积金 2019 年年度报告》、国家税务总局《中国税务年鉴》、国家统计局(data.stats.gov.cn)和财政部 2019 年全国财政决算(yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/)数据计算。

新发展格局”。这是一个具有时代意义的战略决策,分配格局应与之全面、及时地相适应。2019 和 2020 年减税降费后,分配格局更为优化,主要体现在以下 4 个方面:(1)居民部门和非金融民营企业部门可支配总收入份额有所提高,更好地适应全社会希望扩大消费内需、稳定居民就业、增强经济活

力、创造更多财富的需要；(2)非金融国有企业部门可支配总收入份额有所提高，更好地发挥战略支撑作用；(3)金融机构部门可支配总收入份额略有下降，体现了平衡好稳增长和防风险的关系、增强金融服务实体经济能力的政策导向；(4)政府部门可支配总收入份额略有下降，体现了中央和地方政府事权与支出责任更为明确、基层公共服务保障能力增强的改革方向。未来进一步调整国民收入分配格局，使之更好地与新发格局相适应，还需要进一步调整实体经济与金融、房地产的关系，坚持把发展经济着力点放在实体经济上。

## 五、结论及思考

本文通过编制和扩展最新年份的资金流量表，分析 2019 年以来减税降费的影响及中国国民收入分配格局的变化。结论如下：(1)受减税降费影响，政府部门、非金融国有企业和金融机构可支配收入份额下降，非金融民营企业收入份额提高，继续理顺中央和地方分配关系，财力进一步下沉基层；(2)2020 年以来的减税降费对国民收入分配格局产生进一步的重要影响，非金融民营企业部门初次分配总收入份额和可支配总收入份额继续提高。2020 年居民收入差距略有扩大。纵观国际金融危机以来中国分配格局的变化，2020 年非金融国有企业部门、非金融民营企业部门、金融机构部门和居民部门的可支配总收入份额均超过 2008 年各自所占的份额。只有政府部门的收入份额下降。2008 年以来，国有经济经历扩大投资到产能过剩，去产能再到去杠杆的过程，收入份额先增后减。这是国民收入分配格局变化的主线。2019 年以来的减税降费实际上也是围绕着调整国有经济和民营经济关系展开的。

目前，国有经济杠杆率仍处高位，这是“十四五”时期调整国民收入分配格局的主要挑战。另外，“十四五”时期，改善收入分配结构、实现居民收入增长和经济增长基本同步的工作任务面临一些新的挑战。一是经济下行背景下居民收入增长压力较大；二是新技术的应用加剧就业和收入极化，不利于继续缩小收入差距；三是城乡劳动力流动动能减弱，继续缩小城乡收入差距的难度加大。要守住保市场主体、保基层运转、保基本民生的底线。具体来看，需要从以下几个方面优化部门之间的分配关系。

第一，在初次分配中提高劳动者报酬的占比。健全合理提高工资的长效机制，让工资调整反映市场供求关系和企业经济效益。推行企业工资集体协商制度，兼顾行业、区域的特殊性。维护劳动者合法权益，妥善处理拖欠工资问题。加强对特定时期、特定行业、特定领域工资及时足额支付的监控工作。

第二，完善就业和社会保障相关公共政策，加强政府再分配领域的调节作用。加强税收、社会保障、社会补助等调节力度和精准性。完善个人所得税制度，在保护科研创新

人才劳动积极性的前提下,合理调节过高收入。新经济下,尤其要扩大对灵活就业者、农民工及其他易受新技术冲击职业群体的失业保险覆盖,增加对这类群体就业转型的扶持。

第三,进一步落实保市场主体政策,激发各类市场主体活力。巩固和扩展减税降费成效,完善民营企业营商环境。大力发展服务业、小微企业和创新型科技企业,发展新经济和平台经济,支持个体工商户发展,引导和鼓励零工经济健康发展。深化国有企业改革,推进国有企业做强、做优。

第四,继续推进财税体制改革,增强地方财力。进一步推进分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革,强化中央政府在共同财政事权领域的责任承担。健全省以下财政体制。着力推进税制改革,健全地方税、直接税体系。

第五,大力发展慈善事业等社会公益事业,发挥第三次分配的作用。提高对慈善组织的税收优惠力度和慈善捐助免税额,扩大税收优惠政策的覆盖范围,适当减少对慈善组织人数和资金规模的限制,改善收入分配格局。

#### 参考文献:

1. CCER“中国经济观察”研究组(2007):《我国资本回报率估测(1978~2006)——新一轮投资增长和经济景气微观基础》,《经济学(季刊)》,第3期。
2. 李扬、殷剑峰(2007):《中国高储蓄率问题探究——1992~2003年中国资金流量表的分析》,《经济研究》,第6期。
3. 刘伟、蔡志洲(2017):《完善国民收入分配结构与深化供给侧结构性改革》,《经济研究》,第8期。
4. 孙正、张志超(2015):《流转税改革是否优化了国民收入分配格局?——基于“营改增”视角的PVAR模型分析》,《数量经济技术经济研究》,第7期。
5. 万海远(2020):《高净值人群修补技术新进展》,《中国人口科学》,第5期。
6. 魏众(2014):《2000~2011年中国宏观分配格局中的问题分析——基于资金流量表的分析》,《经济学动态》,第11期。
7. 魏众、王琼(2016):《按劳分配原则中国化的探索历程——经济思想史视角的分析》,《经济研究》,第11期。
8. 徐静等(2018):《政府补贴的收入再分配效应》,《中国社会科学》,第10期。
9. 岳希明等(2014):《中国税制的收入分配效应测度》,《中国社会科学》,第6期。
10. 张车伟、张士斌(2010):《中国初次收入分配格局的变动与问题——以劳动报酬占GDP份额为视角》,《中国人口科学》,第5期。
11. 张车伟、赵文(2018):《“统计外收入”及其对居民收入与经济增长同步性的影响——两种统计口径的对比分析》,《劳动经济研究》,第1期。
12. 中国社会科学院经济研究所课题组(2020):《“十四五”时期我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究》,《经济学动态》,第3期。
13. 周慧等(2020):《国民收入分配与有效税率》,《经济社会体制比较》,第3期。

(责任编辑:朱 犁)