

重新认识政府收入再分配职能 改善居民收入不平等

□ 岳希明 陈保同

通常居民收入的不平等程度可以从两个维度衡量,市场配置要素决定的初次收入分配和政府政策调节的再次分配。近年来,我国居民收入不平等程度逐年升高,成为影响经济长远发展和社会和谐的重要掣肘。治病问源,区分影响居民收入不平等的原因,有助于为推动收入分配改革、完善相关政策提供依据与指引。

一、从市场收入到可支配收入：收入差距的产生机制和研究方法

在家庭收入生成过程中,最初是家庭成员从从业中获取收入,其中既包括被雇佣的家庭成员得到的工资薪金收入,也包括从事个体经营的家庭成员得到的净营业收入,还包括居民家庭得到的财产性收入,如存款利息、股票分红等收入。从业收入和财产性收入的共同点在于,它们都是生产要素收入,是家庭从提供生产要素中得到的回报,通常称为生产要素收入。生产要素收入是家庭和家庭在市场上获得的收入,又称为市场收入(market income)或初次收入(primary income)。市场收入即所谓的初次收入分配的结果。

市场收入并不是一个家庭可以自由支配、可以完全用于消费支出和财产积累上的收入。初次分配之后进入再分配过程。就政府部门和家庭之间而言,再分配过程既包括政府向居民家庭的转

移性支出,同时也包括居民家庭向政府缴纳个人所得税和社会保障缴费。收入再分配结果,居民家庭形成可支配收入即是一个家庭最终可自由支配、可以完全用于消费支出和财产积累的收入。再分配过程中政府向居民家庭的转移性支出,主要通过低保等社会保障转移支付制度实现,具体包括低保、养老金等,目标人群为低收入家庭,它在收入分配中起着提高低收入人口收入的作用,由此可以称谓“提低”效应。与此相反,个人所得税以及各种社会保障缴费是收入再分配过程中家庭向政府的收入转移,通常具有明显的累进性,即税负和缴费占收入比率随收入的上升而上升,在收入分配过程中发挥着限制高收入人口收入水平的作用,即所谓的“限高”效应。其中的社会保障缴费率具有上限限制,其累进性和在限制高收入人口的收入水平上有一定的局限性,但个人所得税的“限高”效应是十分显著的。

无论是转移支付,还是个人所得税,它们直接作用于居民家庭的收入。前者直接增加居民的可支配收入,后者则直接减少家庭的购买力。根据这些政策工具直接提高和降低居民收入水平的特征,我们可以通过定义不同的收入,并计算和比较其不平等指数,由此测量这些政策工具的收入分配效应。换句话说,通过比较政策工具介入前后的居民收入不平等程度,可以确定政策工具对居民收入不平等的调节方向和程度。一方面,居民家庭的可支配收入等于市场收入加上来自政府的转移性收入,再减

去支付给政府的个人所得税和社会保障缴费。有了市场收入和可支配收入之后,通过对二者在收入不平等程度上差异(如基尼系数之差)的比较,即可判断政府收入再分配政策的方向和规模。另一方面,为了区分转移支付与个人所得税的收入分配效应,通常把市场收入与转移性收入之和定义为总收入(gross income),进而把总收入减去个人所得税和社会保障缴费定义为可支配收入(disposable income)。市场收入基尼系数与总收入基尼系数之间的差异,反映转移支付的收入分配效果,而总收入基尼系数与可支配收入基尼系数之间的差异,则用来判断个人所得税和社会保障缴费的收入分配效用。

二、我国居民收入不平等的总体情况和主要原因

本文使用原社科院收入分配课题组2007年第四轮住户调查的数据,对收入不平等程度以及政策工具的收入分配效应进行比较分析。住户样本总数为23000户,其中农村13000户,城镇10000户,分别是国家统计局农村和城镇大样本的子样本,一定程度上具有全国代表性。

(一)基尼系数法衡量的收入分配效应。表1给出了2007年收入构成以及均值,表2给出了三种不同收入的基尼系数估计值以及两种政策工具的收入再分配效应。根据计算结果,可以看出:(1)政府收入再分配政策对居民收入不平等具有调节作用。全国人均市场收入

表1：不同收入的人均值（单位：元）

	市场收入	总收入	可支配收入	转移性收入	个人所得税*
全国	8512	10060	9446	1548	614
农村	4386	4620	4608	234	12
城镇	13568	16725	15373	3157	1352

注：* 包括社会保障缴费。

表2：2007年我国政府收入再分配效应

收入定义	全 国	农 村	城 镇
基尼系数			
市场收入	0.511	0.387	0.436
总收入	0.483	0.379	0.346
可支配收入	0.469	0.380	0.341
收入再分配效应			
总效应	0.042	0.007	0.095
其中：转移支付	0.028	0.008	0.090
个人所得税	0.013	0.000	0.005
相对效应(%)			
总效应	100.0	100.0	100.0
转移支付	67.8	105.6	94.7
个人所得税	32.2	-5.6	5.3

注：因四舍五入的缘故，分项的加总未必正好等于总数。

的基尼系数为0.511，这是用市场力量决定的我国居民收入的不平等程度；全国人均可支配收入的基尼系数为0.469，与人均市场收入基尼系数相比下降了0.042，通过政府的收入再分配政策，居民收入不平等程度下降了8.2%。(2)转移支付政策较个人所得税和社会保障缴费的收入再分配效应更强。市场收入基尼系数与总收入基尼系数之差，是衡量转移支付的收入再分配效应强弱的尺度，而总收入与可支配收入在基尼系数上的差异则是衡量个人所得税和社保缴费效果强弱的指标。由表2可知，这两个数字分别是0.028和0.014。在收入再分配政策的总体效应中，二者的占比分别为67.8%和32.2%。(3)政府收入再分配政策在农村基本没有效力。在农村，与市场收入相比，可支配收入基尼系数下降0.007，收入不平等程度下降1.8%。(4)政策的收入再分配效应在城镇表现的尤为突出。在城镇，与人均市场收入

基尼系数的0.436相比，可支配收入的基尼系数为0.341，后者较前者低0.095，收入不平等程度下降了21.7%。(5)转移支付和税收的收入再分配效果在农村和城镇之间具有显著的差异。在农村，总收入的基尼系数仅仅下降了0.008，这主要是数据所反映的2007年农村社会保障制度的缺失引起的；而与总收入相比，可支配收入的基尼系数略有上升，其原因在于农村的税负多对非农个体经营课征，而非农个体经营者本身并不是高收入人群。在城镇，来自转移支付和个人所得税的收入调节效应分别为0.09和0.005，占比分别为94.7%和5.3%，具有“提低”效应的转移性支出比具有“限高”效果的个人所得税更有效。

(二)收入等分组法衡量的收入分配效应。反映收入差距的其他指标同样可以用来观察政府政策的收入分配效应，收入等分组的收入份额变化也是常用的指标和方法。表3给出了居民按人

均市场收入十等分组后每一组的收入份额和变化。用收入等分组的收入份额考察政府的收入再分配效应时，与市场收入相比，总收入和可支配收入中低收入人口收入比重的变化是关键。如果上升了，说明经过政府的转移支付和个人所得税的调节，低收入人口的收入水平（与高收入人口相比）相对上升了，因此政府政策改善了居民收入不平等。从表3可以看出，与市场收入相比，总收入和可支配收入中低收入组的收入份额有所上升，而高收入组的收入份额相应地有所下降。十等分组最低收入组占市场收入的份额仅为0.8%，到了总收入和可支配收入之后，分别上升到5.7%和6.0%。与此相反，最高收入组的收入份额从市场收入的36.5%分别至总收入的32.5%和可支配收入的31.1%。在不同等分组之间，第8等分组是一个较为明显的分界点，以该组为分界，收入份额变化有上升转为下降。另外，由转移支付引起的份额变化显著大于由个人所得税引起的份额变化。这些变化趋势与对基尼系数的考察结果完全相同。

三、与其他国家相比，我国居民收入差距较大，且主要由于政府再分配政策乏力

(一)与OECD国家历史平均水平相比。世界银行经济学家Branko Milanovic的研究成果给出了22个OECD成员国三种收入定义的基尼系数，其收入定义和本文完全一致，与我国有很强的可比性。将其与我国进行对比，有助于为评价我国收入分配情况与政府的收入再分配政策提供参照系。在Branko Milanovic的研究成果中，基尼系数可以利用的年份因国别而有差异，在计算中我们取各国不同年份基尼系数的平均数作为该国的基尼系数，这样既能保持基尼系数的差异性，又能反映这些国家基尼系数的变化和历史平均情况。

表 3：收入十等分组的收入份额变化（单位：%）

十等分组*	市场收入	总收入	可支配收入
全国			
1	0.8	5.7	6.0
2	2.3	2.8	3.0
3	3.2	3.5	3.7
4	4.2	4.4	4.6
5	5.4	5.5	5.8
6	7.0	7.1	7.4
7	9.4	9.2	9.5
8	12.9	12.2	12.2
9	18.4	17.2	16.8
10	36.5	32.5	31.1

注：按人均市场收入分组。

表 4 给出了 22 个 OECD 样本国在不同收入定义的基尼系数的平均值以及我国的对比情况，可以看出：（1）我国收入差距大于 OECD 国家历史平均水平。22 个 OECD 样本国人均市场收入为 0.468，人均总收入为 0.349，人均可支配收入为 0.318，而我国分别为

0.511、0.483 和 0.469，我国分别高于 OECD 样本国 9.19%、38.4% 和 34.4%。（2）相对于 OECD 国家，我国收入再分配政策乏力。22 个 OECD 样本国人均可支配收入基尼系数较市场收入基尼系数低 0.150，这是政府转移支付和税收两个政策工具总的收入再分配效应，

其中来自转移支付效应为 0.119，来自税收的为 0.031，而我国分别为 0.042、0.028 和 0.013，可以看出，我国各项均显著低于 OECD 样本国；这就造成了我国与 OECD 样本国市场收入差距 0.043，而可支配收入差距 0.151，后者是前者的 3.5 倍；其余 0.108 则是政府收入再分配政策的因素，换句话说，我国与 OECD 各国在人均可支配收入基尼系数上的差距，71.5% 来源于我国收入再分配政策弱于 OECD 各国平均水平的现实。（3）转移支付政策的收入再分配效应强于税收具有国际共识。22 个 OECD 样本国人均可支配收入基尼系数来自政府转移支付和税收的效应分别占比 79.3% 和 20.7%，与我国两者占比分别为 67.8% 和 32.2% 相当。

（二）与 OECD 国家收入差距较大时期相比。我国目前正处于经济转型和

表 4：主要国家不同收入的基尼系数

国 家	基尼系数		收入再分配政策效应			相对效应(%)	
	市场收入	可支配收入	总效应	转移支付	个人所得税	转移支付	个人所得税
	(1)	(2)	(3) (=(1)-(2))	(4)	(5)	(6) (=(5)/(3)*100)	(7) (=(6)/(3)*100)
比利时	0.517	0.265	0.251	0.232	0.019	92.3	7.7
斯洛伐克	0.430	0.209	0.221	0.200	0.021	90.5	9.5
捷克	0.437	0.217	0.220	0.197	0.023	89.5	10.5
匈牙利	0.520	0.303	0.217	0.217	0.000	100.0	0.0
瑞典	0.482	0.272	0.210	0.168	0.042	80.1	19.9
丹麦	0.457	0.269	0.188	0.151	0.037	80.4	19.6
爱尔兰	0.556	0.377	0.179	0.139	0.040	77.7	22.3
挪威	0.421	0.267	0.154	0.116	0.038	75.2	24.8
德国	0.451	0.299	0.152	0.122	0.030	80.2	19.8
法国	0.491	0.340	0.151	0.118	0.033	78.0	22.0
波兰	0.488	0.339	0.149	0.125	0.024	84.2	15.8
荷兰	0.480	0.334	0.147	0.129	0.018	87.9	12.1
卢森堡	0.425	0.281	0.145	0.144	0.001	99.4	0.6
芬兰	0.384	0.242	0.141	0.093	0.048	65.8	34.2
澳大利亚	0.484	0.348	0.136	0.090	0.046	66.2	33.8
英国	0.479	0.343	0.136	0.107	0.029	78.5	21.5
意大利	0.474	0.346	0.129	0.124	0.004	96.6	3.4
以色列	0.492	0.374	0.118	0.070	0.047	59.8	40.2
西班牙	0.460	0.347	0.113	0.113	0.000	100.0	0.0
加拿大	0.447	0.335	0.112	0.080	0.032	71.2	28.8
美国	0.494	0.395	0.100	0.060	0.040	60.2	39.8
瑞士	0.448	0.377	0.071	0.056	0.015	78.9	21.1
平均值	0.468	0.318	0.150	0.119	0.031	79.3	20.7
中国	0.511	0.469	0.042	0.028	0.013	67.8	32.2

快速发展时期,收入差距较大具有一定的客观必然性,考虑这一客观,追溯特定国家的相应发展阶段,有助于更好分析我国收入不平等问题。表5给出了OECD各国居民收入差距最大时的基尼系数,从表中可以看出:(1)即使在OECD国家,由市场因素决定的收入不平等程度有时也非常大。自上个世纪八十年代初开始,市场收入的基尼系数在绝大多数OECD国家出现了扩大的趋势。例如,澳大利亚人均市场收入的基尼系数从1981年0.46上升到1994年的0.516。在上个世纪九十年代中期,在由市场因素决定的收入不平等程度上,OECD国家甚至超过我国。22个样本国各年份的市场收入基尼系数中,有25%超过0.504,有10%超过0.525。(2)尽管由市场因素决定的收入差距较大,但是通过政府收入再分配政策调节之后,收入不平等程度显著下降。OECD各国人均可支配收入基尼系数鲜有超过0.4的情况。事实上,在所有观测值中,只有美国在1994年(0.417)和1997年(0.422)两个年份上超过了0.4,其余皆低于0.4。与此不同,2007年我国市场收入基尼系数与OECD各国在上述个别年份上虽然大致相同,但是可支配收入基尼系数则显著高于OECD国家,为0.469,远远

超过0.4。

四、结论：只有政府对居民的转移支付才能从根本上缓解目前我国居民收入不平等

一国的居民收入分配不平等由两个因素决定：市场因素和政府的收入再分配政策。综合以上国际比较可知,我国居民人均可支配收入基尼系数,或者收入居民收入不平等程度显著高于OECD各国的平均值,其主要原因是我国政府收入再分配政策力度不足,市场因素是次要的;与几个拉美国家相比,我国居民收入不平等程度略低一些,政府对居民收入不平等的调节程度更强一些。

本文的政策含义十分明显。那就是,加强政府收入再分配政策的调节作用,即增加政策对低收入人口的转移支付和提高个人所得税平均税率,是缓解目前我国居民收入高度不平等的最主要或唯一手段,期待市场因素明显改善我国居民收入差距是不现实的。作为收入再分配政策手段,政府应当主要依赖向低收入家庭的转移支付来提高低收入人口的收入水平,由此缩小居民收入差距。与转移支付相比,个人所得税的收入分配效应是十分有限的。这一点不仅从OECD国家的经验得到了验证,同时

从逻辑上考虑也是如此。个人所得税虽然可以通过限制高收入人口的收入水平改善收入分配,但其本质为收入手段,应当主要为政府筹集财政收入服务,过度地依赖个人所得税来调节收入分配,会导致扭曲和效率损失。现实上,在发展中国家,由于税收征管能力的局限性以及相关法律不健全等原因,高收入者个人所得税的偷逃税现象十分普遍,能够征收到的个人所得税额十分有限,这一点严重地制约了个人所得税收入再分配功能的充分发挥。与个人所得税不同,转移支付政策的初衷就是通过政府对低收入人群的收入转移来提高他们的收入水平,借此改善收入分配。由此可见,从政策目标与政策手段匹配上来讲,与个人所得税相比,转移支付这一政策手段更适应于改善收入分配这一政策目标。不仅如此,从整个居民收入分配来看,低收入人口规模远远多于高收入人口,在目前我国尤其如此,低收入的农村人口在总人口的比重依然较大。在这种情况下,对低收入人群发生作用的转移支付,较限制高收入人口的个人所得税,其收入分配效应会更强。

今年年初,国家统计局公布的2003年—2012年全国居民可支配收入基尼系数,据此可知,我国居民收入差距自2009年起出现了连续四年的下降趋势。导致收入差距缩小的原因尚不十分明确,但近年来不断增加的社会保障投入可能是原因之一。如果收入差距这一变化趋势主要是由于社会保障政策不断完善引起的,那么我国在改善居民收入不平等的道路上成功迈出了一大步,持续而且不断增加的社会保障投入,将从根本上扭转我国居民收入差距不断恶化的势头,显著地缓解目前我国居民收入高度不平等的态势。

(作者单位：中国人民大学国家发展与战略研究院 中国人民大学)

责任编辑 张蕊

表5：OECD各国居民收入差距最大时的基尼系数

国家	年份	市场收入	总收入	可支配收入
澳大利亚	1994	0.516	0.410	0.366
比利时	1985	0.546	0.267	0.267
法国	1989	0.528	0.359	0.342
匈牙利	1991	0.520	0.303	0.303
爱尔兰	1987	0.556	0.417	0.377
以色列	1986	0.507	0.432	0.378
意大利	1995	0.513	0.376	0.376
荷兰	1983	0.505	0.368	0.340
波兰	1995	0.606	0.387	0.388
瑞典	1992	0.513	0.295	0.264
英国	1995	0.547	0.412	0.381
美国	1997	0.526	0.464	0.422
德国	1994	0.504	0.359	0.312
均值	-	0.530	0.373	0.347
中国	2007	0.511	0.483	0.469