



弗朗西斯卡·巴斯塔利、大卫·柯迪、桑杰夫·古普塔

目前，通过再分配社会支出应对收入不平等现象，在发达经济体比发展中经济体中更为有效

当前，收入差距不断加剧正成为发达经济体和发展中经济体公众重点讨论的话题。全球化、劳动力市场改革以及技术进步（均对高素质劳动者有利）都是导致贫富差距的重要驱动因素。

对于高收入群体收入比重的持续和经常性的大幅增长所带来的经济和社会后果，决策者和时事评论家已表示了严重的担忧。很多人认为，缩小收入差距对于促进人们更广泛地获得各种经济、社会和政治机会，具有至关重要的作用。

作为刺激投资和增长的一种手段，收入存在某种差距十分必要。不过，有证据表明，如果差距过大，就可能阻碍经济增长。近来，很多著名专家认为，收入差距的日益加剧是导致全球金融危机的一个重要驱动因素。

公共政策如何才能应对严重的收入差距问题？在IMF近期开展的一项研究中，我们分析了收入差距的全球发展趋

势以及政府财政政策（政府支出和税收政策）在减少收入差距方面可以发挥的作用。

一方面，发达经济体的财政政策为减少收入差距已取得了很大的成效。不过，在未来几十年间，随着很多国家尽力将其公共债务降低至可持续的水平，由于财政政策调整期的延长，保护财政政策的再分配作用可能变得更难。

另一方面，发展中经济体由于没有进行公共支出再分配的资金，其财政政策在收入再分配方面收效甚微。为缩小收入差距，发展中经济体的政府必须提高收入和建立更多的再分配支出机制，如公共养老金和定向转移支付。

收入差距的发展轨迹

为研究收入差距的全球发展趋势，我们收集了1980—2010年期间150个

公平分享

发达和发展中经济体的可支配收入（即个人必须支出的金额，包括社会福利金，并扣除收入所得税）综合数据库。我们采用了收入差距的最常见指标——基尼系数来评估收入分配的变化状况（基尼系数介于0—1之间，0表示人与人的收入完全平等，1表示全部收入被一个人完全占有）。

我们发现，近几十年间，绝大多数发达经济体和很多发展中经济体的可支配收入差距加剧（见图1），同时发展中经济体的收入差距明显超过发达经济体。

我们获得了1990—2005年间大量发达经济体和发展中经济体的数据。在此期间，欧洲的22个发达经济体和22个新兴市场经济体中分别有15个和20个经济体的收入差距有所增加。在收入分配本已是最不平等的拉美和加勒比地区，20个国家中有11个国家的收入差距增大，不过此后绝大多数国家的收入差距开始缩小。亚太地区的15个国家中有13个国家的收入差距增大，中东和北美地区的12个国家中有9个国家如此。撒哈拉以南非洲地区是在此期间世界上唯一一个平均收入差距程度出现下降的地区，但26个国家中仍有10个国家的收入差距加大。

另外一个引人注目的发展趋势是，自20世纪80年代初以来，富裕人群收入比重的急剧增长（见“扩大还是缩小？”，《金融与发展》2011年9月号）。我们的证据主要集中于最富裕人群的市场收入（纳税和社会转移支付前的收入）比重。

例如，在美国，1980年10%最富裕人群的市场收入比重为30%，2008年这一数字达到了48%。其他发达经济体以及印度和中国也出现了类似的发展趋势，不过北欧诸国和南欧国家的这一趋势明显小得多，欧洲大陆的其他国家和日本则几乎不存在这一发展趋势。

缩小发达经济体的收入差距

在几乎所有发达经济体中，为抵消收入差距的增加，税收和公共转移支付发挥了重大作用。在过去20年间，政府财政政策使经济合作与发展组织（OECD）国家的收入差距减少了大约1/3。同时，财政政策往往对市场收入差距更大的国家在再分配方面影响更大。例如，2005年，财政政策使得比利时、法国、德国、意大利和葡萄牙的收入差距——以基尼系数来衡量——下降了20或20以上个百分点。在所有发达经济体中，上述几个国家的市场收入差距相对很高，基尼系数在0.48—0.56之间。

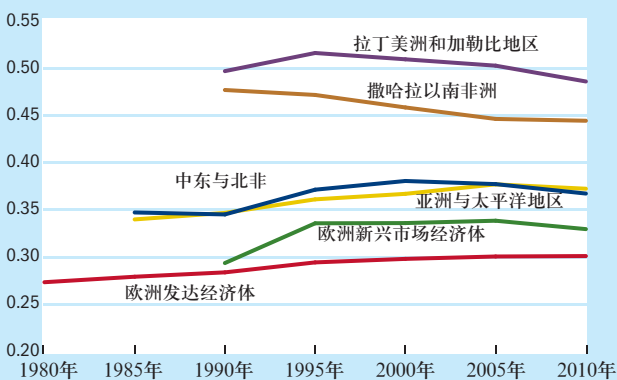
绝大部分的收入再分配是通过支出实现的，特别是居民无论收入高低均可获得转移支付，如公共养老金和通用托儿津贴等。与市场收入相比，这些转移支付的收入分配平等度要高得多，在奥地利、比利时、匈牙利、波兰和北欧经济体中财政政策的收入再分配影响作用相对更大。平均而言，这些转移支付实现的收入再分配是税收实现的收入再分配的一倍（见图2）。

收入所得税是另一个重要的收入再分配工具。事实上，在绝大多数的经济体中，所得税在收入再分配方面的作用超过必须接受经济状况调查（基于接受转移支付人的收入）的转移支付方式，但不及无须接受经济状况调查的转移支付方式。

如果将实物转移方式，如公共教育和健康支出等包含在内，财政政策对收入再分配的影响甚至更大。这些实物转移方式可将可支配收入的基尼系数最多降低6个百分点，体现了全民对教育和卫生服务的获取

图1
收入差距的不同发展趋势

目前，拉美地区的收入差距最大，不过这种差距正在不断缩小；欧洲发达经济体和新兴市场经济体的收入差距最小。（基尼系数）



资料来源：作者的计算值基于多个收入差距数据库。
注：基尼系数介于0—1之间，0表示每个人的收入完全平等，1表示全部收入被一个人完全占有。

程度。更加平等地获得教育服务，也有助于降低市场收入的不平等度。

财政政策对发展中经济体的影响有限

近几十年间，与发达经济体收入差距扩大的程度相比，发展中经济体与发达经济体之间的差距要大得多。

发展中经济体的收入差距明显更大，其主要原因是这些国家的再分配财政政策有限。这反映了这些国家税收和公共支出水平相对较低以及使用非累进式税收和支出工具的状况。

通常，发达经济体的税收收入平均超过其 GDP 的 35%，但发展中经济体（新兴欧洲国家除外）的这一比例普遍要低得多，仅为 15%—20%（见图 3）。因此，发展中经济体政府支出的比例也明显更低，在亚太地区和撒哈拉以南非洲地区尤其如此。在这些地区，政府转移支出比例较低是导致可支配收入差异的主要原因。

例如，在 21 世纪初开展的一项调查中，拉美地区和发达欧洲经济体之间在可支配收入差距方面的差异中有接近 3/4 与财政政策有关。在拉美地区的六个国家（阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁）中，财政政策仅使这些国家的平均基尼系数下降了大约 2 个百分点，从 0.52 降至 0.50。而在 15 个欧洲经济体中，这一下降幅度达到了大约 20 个百分点，从 0.46 降至 0.27。不过，部分证据表明，拉美地区最近收入差距缩

小的部分原因是由于增加了收入再分配的财政政策。

财政政策对发达经济体的影响减弱

近年来一个令人担忧的发展趋势是，很多发达经济体自 20 世纪 90 年代中期以来，财政政策在收入再分配方面的影响力不断减弱。图 4 显示了自 20 世纪 80 年代中期以来，适龄工作人口家庭的市场收入和可支配收入差距所出现的变化；其差值代表每个时期财政政策对收入再分配的影响度。

20 世纪 80 年代中期到 90 年代中期，很多发达经济体的市场收入基尼系数上涨了 3 个百分点，而可支配收入的基尼系数仅增长了 0.8 个百分点。也就是说，人们的收入差距大幅增加，但其可支配收入的差异变化并不大。

因此，在上述十年间，财政政策抵消了 73% 的市场收入差距增幅。尽管此后十年间市场收入差距的增幅相对较低，但财政政策在收入再分配方面的影响也同时减弱。因而，在 20 世纪 80 年代中期至 21 世纪初的 20 年间，财政政策仅抵消了 53% 的市场收入差距增幅，而市场收入差距的增幅是收入再分配增幅的一倍。

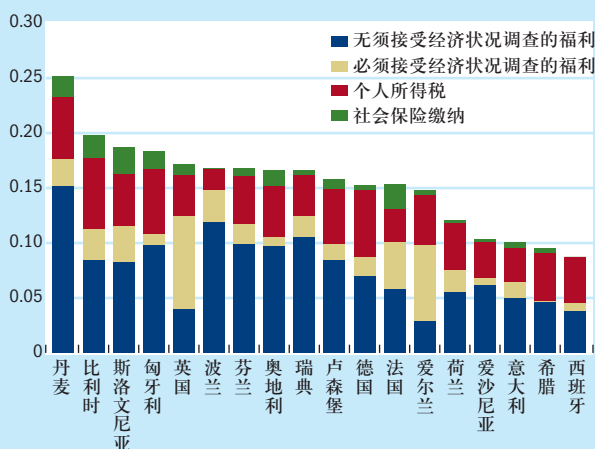
近几十年间，财政政策的影响不断减弱的这一现象令人不可思议，这是因为在没有政策改革的背景下，随着市场收入差距的加大（例如，由于失业率增长或者高收入群体收入不断上涨），累进式税收—福利制度通常会导致收入再分配效应的不断增强。证据表明，财政政策的影响减弱体现了政策改革使税收—福利制度总体趋于非累进制。自 20 世纪 90 年代中期以来，很多经济体的政策改革削减了社会福利，特别是失业

图2

实现收入平等

全民福利对收入差距的影响最大。

（受税收和转移支付政策的推动，欧洲各国的基尼系数出现下降）



资料来源：Bastagli、Coady和Gupta（2012年）。

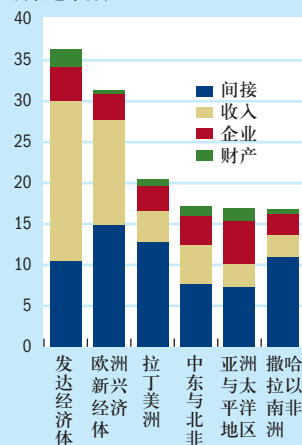
注：模拟政策体现的是2000—2005年期间实际的政策，准确的日期各国之间存在差异。为便于分析，我们将不同税收和转移支付措施对基尼系数的影响叠加在一起，不过其累计影响并不完全是各个税收和转移支付措施影响的总和。

图3

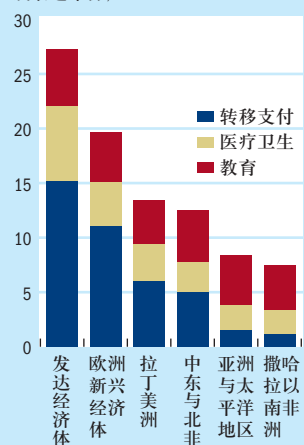
以多胜多

发达经济体的所得税和社会支出相对更高。

（税收占GDP的百分比，2010年或最近年份）



（社会支出占GDP的百分比，2010年或最近年份）



资料来源：Bastagli、Coady和Gupta（2012年）。

保险和社会救济金，同时降低了收入所得税率，特别是更高收入水平的所得税率。

财政政策的收入再分配影响减弱状况更加令人担忧，这是因为在今后十年间，很多发达经济体为降低

类措施的有效性将相对有限。排除避税和逃税的可能性（通常主要惠及高收入群体）以及更大程度依赖于累进式财富税和财产税，可以同时提高税收制度的效率和收入分配效应。

在今后的财政紧缩期间，政策改革必须保护税收和支出在收入再分配方面的作用。

目前的高公共债务水平，将被迫削减政府支出和提高税收。过去，由于失业率提高（特别是不熟练劳动者的失业率提高）以及高度依赖于支出削减，此类财政紧缩政策常常导致收入不平等度的短期提高。

在今后的财政紧缩期间，政策改革必须保护税收和支出在收入再分配方面的作用。

从短期来看，财政政策可以通过所谓的自动稳定器（如失业救济金）减弱财政紧缩带来的负面影响。通过保护最积极的社会福利并更好地面向相关对象，可以减缓可能加大收入差距的支出削减政策所带来的影响。这种方法目前已在丹麦、德国、冰岛和瑞典采用。针对不利于收入再分配支出（如军事资助、补贴和公共部门工资）的改革，可以降低对削减更有利于收入再分配社会转移支付的必要性。此外，扩大积极的劳动力市场计划，如求职支持、有针对性的工资补贴以及培训计划，有助于在经济恢复增长时加快就业的增长速度。

在税收方面，累进税收措施可以防止大幅削减社会转移支付的必要性。不过，假如税收已经偏高，此

促进发展中国家的收入再分配

发展中经济体面临的挑战之一是制定一个合理的财政政策。合理的财政政策既可以促进收入再分配，同时又能推动经济增长，保持政府财政的可持续发展。这要求加强政府在调动资源方面的能力，同时制定更多的再分配支出计划。

在税收方面，重点应放在扩大税基，而非提高税率方面。通过减少免税政策、弥补税收方面的法律漏洞、提高税收合规性，扩大企业和个人所得税税基，将有助于提高税收收入，为再分配转移支付提供资金。例如，通过征收增值税扩大消费税基，可以提高税收收入。此类消费税通过对小型企业免税和对奢侈品征税，可以避免对收入分配状况造成负面影响。

不过，税收收入有限以及高度依赖于这些资源为发展提供资金，意味着公共支出必须更具有收入再分配性。通过更大程度地依赖于有针对性，而非普遍性的社会支出计划可以实现这一目标。这些社会支出计划应旨在避免处境危险的家庭陷入贫困，并改善贫困家庭获得教育和医疗卫生的状况。很多国家通过取消代价高昂而又效率低下的普惠性物价补贴政策，可以很快节省下大笔的资金。有条件的现金转移支付计划可以将社会福利与各个家庭对家庭成员在教育和医疗卫生方面的投资联系起来。这些计划已在很多发展中经济体中取得了成功，今后应在实施社会保障策略中发挥更大的作用。扩大公共养老金制度的覆盖面，是缩小收入差距的另一个有效方法。如果短期内扩大公共养老金制度的覆盖面在政府行政管理和财政能力方面存在局限，可能有必要更多地采用有针对性的“社会养老金”，直到可以扩大养老金的覆盖面为止。■

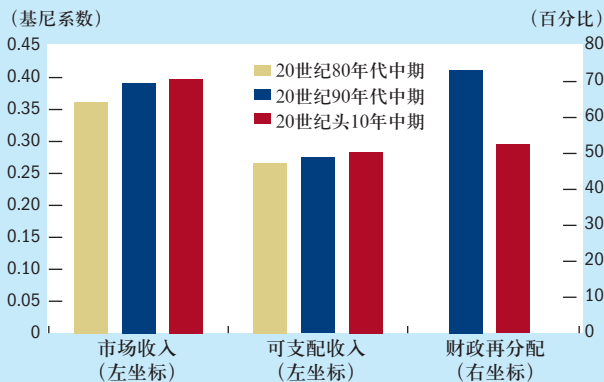
弗朗西斯卡·巴斯塔利（Francesca Bastagli）是伦敦政治经济学院研究员；大卫·柯迪（David Coady）和桑杰夫·古普塔（Sanjeev Gupta）分别是IMF财政事务部副处长和副主任。

本文基于作者所著的IMF员工讨论记录12/08，“收入差距和财政政策”（Income Inequality and Fiscal Policy）。

图4

影响减弱

自20世纪90年代中期以来的十年间的财政政策对收入差距的影响程度低于过去十年间的影响程度。



资料来源：Bastagli, Coady和Gupta (2012年)。

注：“财政再分配”条柱表示的是20世纪80年代中期至90年代中期期间（蓝色条柱）以及20世纪80年代中期至21世纪头10年中期期间（红色条柱）财政政策对市场收入差距日益增大状况的抵消程度。