



# 让财富共享

财政工具可以减少不平等，但有些财政工具见效快，有些则需要很长时间才能见效

弗朗索瓦·布吉尼翁

经济不平等这一多年来几乎被忽视的现象，如今却已成为全球政策辩论的中心议题。在发达经济体中，全球化和技术变革的巨大影响以及抵制这些力量的代价日益引发担忧。而发展中经济体的不平等程度更甚，它们面临的问题在于不平等是否会成为经济增长和减少贫困的主要障碍。收入再分配不仅有望促进发达经济体和发展中经济体的平等和增长，还有利于促进发展中经济体减贫。

在经济增长可观，但穷人受益远远低于非穷人的国家里，显然更有必要将资源从收入最高的

人群转移到收入较低的人群。通过向富人征税来支付贫困儿童学费，让他们接受更好的教育，既是减少不平等的一种方式，还能促进未来的增长和减贫。再分配政策也有助于缩小不平等程度较高的国家的贫富差距，这些国家的社会和政治紧张局势或民粹主义政权的崛起可能不利于长期增长。

认识到资源分配的公平化将有利于发展是一回事，有合适的工具来实施又是另一回事。这些工具——从累进税制、现金转移支付、人力资本投资到监管和包容性增长战略——确实存在。但它们在发展中经济体中被严重低估。

不仅要把现金转移支付给穷人，还应提高人们增加收入的能力。

## 直接的收入再分配

税收和将收入转移到社会最贫穷阶层是在短期内遏制不平等和减少贫困的最直接方式。当经济增长福利无法惠及穷人时，这些工具尤为适用。但多数时候，这些工具都太弱，无法发挥作用。平均而言，个人所得税和发给穷人的现金福利占GDP的比重比发达经济体低了近10倍。

有条件的现金转移计划的成功表明，在发展中经济体将现金有效转移给穷人是可以实现的。这些现金转移计划为家庭提供资金，条件是符合某些预先规定的要求，如接受最新的疫苗接种或儿童定期上学。墨西哥的Prospera计划（前身是Progresa计划）、巴西的“家庭补助金计划”（Bolsa Familia）等社会福利，从拉丁美洲到其他发展中地区的扩展，以及撒哈拉以南非洲地区较贫穷国家的试验性计划的结果都展示了过去15年再分配方面所取得的进展。对申请补助者所做的经济情况调查和现金分配的新方法使之成为可能（见“惠及穷人”，《金融与发展》2017年12月号）。

由于信息技术的进步，特别是移动货币的应用，这些计划将来应该会更加完善。但它们目前只能对贫困和不平等产生有限影响。其主要弱点在于规模，即在中等收入国家最多占到GDP的0.5%。在较贫穷的国家，仍处于试点阶段。

拓展这些计划需要更多的资源。对收入较高阶层实际征收更多的所得税可以筹集所需资金。在这方面，多数国家的高收入人群普遍使用银行账户、信用卡、借记卡，应该会有利于监测个人收入，减少逃税。撇开政治经济问题不谈，这应该会让发展中经济体的政府强化对直接征税的重视。

发展中经济体往往比发达经济体更依赖于对国内和进口商品和服务所征收的间接税。间接税是递减税率，因为其征税对象是消费而不是收入，而富有人群储蓄的比例更高。但是，另一方面，

发展中经济体的间接税甚至可能加剧贫困，这取决于税率的结构和不同收入阶层的家庭的消费篮子（Higgins and Lustig, 2016）。无论如何，减少对食品等在穷人的预算中占比较大的商品的税收，对再分配的影响微乎其微，因为富人也会消费这些商品，也许在预算中占比较低，但数量可能更大。同理，这也适用于对购买面包或燃料等基本商品的补贴。收入转移比补贴更可取，因为其成本更低，而且更好地针对真正的穷人，印度几个邦用“直接利益转移”替代食品补贴的试点试验就是证明（Muralidharan, Niehaus and Sukhtankar, 2017）。

因此，在发展中经济体的经济增长可观，但减贫进展缓慢的情况下，扩大再分配有充分的理由。然而，这样做面临许多政治障碍，也是对该国管理能力的挑战。政治上的反对可能仍将存在，但现代信息技术可能会提高管理能力。

## 增加机会

合理的收入再分配可以通过减少不平等来减少贫困，但可能不会大幅加速经济增长，除非能够减少因不平等而引起的社会紧张，并允许穷人将更多的资源用于人力和实物资本的积累。对穷人而言，最重要的是直接投资于机会。不仅要把现金转移支付给穷人，还应提高人们在当前和未来增加收入的能力。接受教育和培训，获得医保、小额信贷、水、能源和交通等都是强有力的工具。社会援助是防止人们在遭受不利冲击时陷入贫困陷阱的关键。印度的“圣雄甘地全国农村就业保障计划”（Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee）正是这样做的，国家是人们不得已之下寻求的最后的雇主。

实践证明，有条件的现金转移可以鼓励家庭把孩子送进学校学习，改善营养，并监测其健康状况。但满足这一额外需求需要相应的设施，也

需要资金。其他致力于改善穷人机会的计划也是如此。通过累进税制为这些项目提供资金，同时向贫困家庭提供现金转移激励，便能在短期内减少不平等和贫困，并帮助这些家庭在中长期内创造更多收入。

这种动静相结合的收入均衡策略是否可以不受再分配的效率成本影响？换言之，这些税收和转移支付会减少对人们工作、储蓄和创业的激励吗？鉴于发展中经济体再分配的范围有限，可能不会对经济刺激产生多大影响。高额的累进所得税也确实是在边际税率远低于发达经济体的情况下实现的，在发达经济体中，再分配并不被视作增长的障碍（Lindert, 2004）。此外，用收入转移替代扭曲性间接税或补贴应该会提高效率。再者，有条件的现金转移对劳动力供应似没有明显的负面影响；甚至可能鼓励创业（Bianchi and Boba, 2013）。

选择是有一定难度的，因为一些政党在短期内必然会败下阵来。

促进平等和增长的战略要依靠渐进的方式筹集资源，并将这些资源用于造福这一代或下一代人中最贫困人口的项目。其他不依赖于再分配的政策可能实现同样的目标。然而，在考虑再分配之前，各国政府应该考虑加强其增长战略对穷人的支持或包容性，特别是通过促进非熟练工的就业。

除了直接的再分配之外，还有其他可行政策。最低工资法——尽管在发达经济体中存在争议，因为最低工资标准设置得过高时或对就业产生负面影响——在收入分配中能促进平等。在发展中经济体，这种政策可能提高工人的身体状况，实际上提高劳动生产率，正如效率工资理论所预测的那样。在世纪之交，巴西在经济增长加速时不平等程度有所下降，部分原因就在于最低工资的大幅提高（Komatsu and Filho, 2016）。

反歧视法能够改进对少数群体的工作和培训激励，也可以促进平等和增长。反腐策略能够减少权力寻租，可能成为促进经济增长和收入平等的最佳途径，即便是腐败带来的不平等往往难以察觉。

各国政府可以利用一系列政策，通过减少不平等和确保增长来减少贫困，从而促进经济增长。它们所采取的政策将取决于这两个目标的相对重要性，以及它们预期能够产生成果的时间范围。纯粹的收入再分配政策比那些为穷人提供更多经济机会的政策在未来产生的增长更少，但是能即刻减少贫困。它们还能缓解社会紧张局势，从而在极度不平等的情况下摆脱增长的限制。另一方面，为穷人提供更多机会的政策主要是通过税收，在减少目前的不平等方面可能成效较少，但能促进未来经济增长，减少贫困，促进平等。

想要什么样的政策组合，选择权在各国政府手中。选择是有一定难度的，因为一些政党在短期内必然会败下阵来，而且可能还不能很快弥补这一情况。但是，目前有些工具着实可行，从长远来看，可以促进增长、加快减贫、减少不平等，从而让各方受益。如果不加以利用，将会大错特错。FD

---

弗朗索瓦·布吉尼翁（FRANÇOIS BOURGUIGNON）是巴黎经济学院荣誉教授。他在2003年至2007年期间任世界银行首席经济学家。

#### 参考文献：

- Bianchi, M., and M. Boba, 2013, "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?" *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B. Kawaoka, and N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?" Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories." UC San Diego.