

基金组织概览

财政政策和收入不平等

良好的政策设计：消除不平等的有效方法

2014年3月13日



巴西圣保罗：贫民窟“天堂城”与富人区莫隆比仅一步之遥（图片：Tuca Vieira）。

- 世界很多地方的不平等程度正在加剧
- 财政政策能够帮助各国缓解不平等
- 再分配政策的设计需注重效率

为支持可持续的经济增长，应运用那些能够以最小的经济效率损失实现分配目标的财政工具进行再分配。

近年来收入不平等问题的加剧给负责收入再分配的财政政策带来越来越大的压力。一个国家的再分配力度，归根结底，决定权在国家政府，但政策的设计本身对于经济效率和增长却有着至关重要的影响。

基金组织最新的一份关于财政政策和收入不平等的工作人员报告探讨了如何设计能够促进经济增长和有效再分配的财政政策。基金组织工作人员就收入不平等对经济增长的影响开展了大量研究，这项研究只是其中最新一项。上个月发布的基金组织研究人员文章也分析了这一联系。

一直以来，基金组织在技术援助背景下向成员国提供的政策建议的一个主要内容，就是分析税收和支出政策对于经济效率的影响，以及它们对于再分配目标的影响。在基金组织的贷款规划中，一个常见的关注点就是如何确保财政政策的设计与当局的再分配目标保持一致。这份报告总结了基金组织在各个地区的相关经验。

基金组织第一副总裁大卫·利普顿说：“政策设计对于财政再分配非常关键。再分配政策如果设计不良或运用过度，可能造成扭曲。但一些再分配性质的财政政策确实能够提高经济效率，促进增长，例如那些提高低收入家庭人力资本的政策。”

不平等问题的变化趋势

“过去三十年里，多数国家的不平等问题有所加剧。尽管拉丁美洲和撒哈拉以南非洲的不平等程度最近有所下降，但重要的是，各个地区之间的差异持续存在，拉丁美洲仍然是不平等问题最严重的地区，而先进经济体的不平等程度最低。”

最近，各界都在关注最富有人群的收入比重的增加。该报告指出，这一趋势在各个国家并不同步。在某些国家，如美国和南非，过去几十年里最富有的 1% 人口的收入比重确实大幅度上升；但在欧洲大陆和日本，比重大致未变。最富有的 1% 人口的收入比重上升的原因众说纷纭。一些人认为全球化和新技术是主要原因，而另一些人则将其归咎为政策选择，如减税，还有观点则认为这是由于高管的寻租行为。

各国实施再分配政策的经验

全球各国为消除不平等问题而采用了不同形式的再分配政策。基金组织工作人员报告指出，平均而言，先进经济体通过组合运用社会转移（如福利和养老金）和再分配性质的税收（如累进所得税）。其他福利（如医疗、教育和住房方面的公共支出）能进一步缓解不平等。

还有证据显示，有关措施的适当搭配有助于抵消财政调整对收入不平等的不利影响。在 2007-2012 年实施财政调整的 27 个先进和新兴欧洲经济体样本中，约有一半经济体的不平等程度加剧。然而，调整措施的设计缓解了不平等的加剧。在三分之二的经济体，财政措施使不平等程度下降，或至少部分抵消了不平等的加剧。

在发展中国家，财政政策的作用却没有这么大。这些国家的税收收入（占国民产出的比重）较低，但新兴欧洲是例外。在政策构成方面，消费税占很大比重，其再分配作

用往往小于所得税。类似的，在支出方面，这些国家再分配性质的支出比先进经济体低得多，特别是在社会保护领域的支出。

报告还发现，发展中经济体社会支出的更大比例其实流向高收入人群。最贫穷的 40% 的人口只得到了社会保护支出中的不到 20%（新兴欧洲除外）。这些经济体的社会福利的覆盖面（以获得福利的贫穷家庭的比例来衡量）也比较低，但新兴欧洲和拉丁美洲除外。

教育和医疗支出方面也存在类似问题。在很多发展中国家，最贫穷的 40% 的人群所获得的总福利比重不足 40%。这是因为，穷人往往无法获得这些服务，这造成了机会的不平等以及较低的代际流动。

有效再分配的可选方案

根据这一报告，在如何设计有效的再分配财政政策方面，有四个主要考量因素：

- 首先，再分配财政政策应该与宏观经济政策目标保持一致。例如，再分配支出水平应与宏观经济稳定状况保持一致；此外，应该将增加再分配支出的收益与增加其他优先领域（基础设施）的支出的收益进行比较。
- 第二，对税收和支出应该进行联合评估。例如，将增值税收入的增加用于支持初等教育的支出增加，综合来看，其效应是累进的。
- 第三，再分配政策的设计应在再分配目标与效率目标之间做好平衡。一些再分配政策可能会促进经济效率，如那些加强人力资本的举措。但另一些工具则可能会带来反向影响。
- 第四，政策设计应充分考虑管理能力。

基于上述原则，我们可以提出一系列促进有效再分配的改革方案。在税收方面，一些国家可以考虑增强其所得税系统的累进性。例如，实行单一税率的国家有空间对高收入群体实施更累进的税率。一些先进经济体也可以考虑降低低工资人群的所得税税率和社保缴款比例。

一般而言，相对于直接税，消费税（如增值税）在促进有效再分配方面不是很好的方法。这是因为，富人在食品和能源等必需品的绝对消耗量更多，如果这些项目获得免税或减税，则他们的获益更多。对于这些税种，一些政府可以考虑最大程度地减少税收减免和特殊税率的使用，从而有效提高税收收入，支持那些倾向穷人的支出。如果能力约束导致贫穷人口无法从支出计划中受益，那么完全应当实行有所差别的增值税税率（例如，对基本食品实行不同的税率）。

在支出方面，政府可以致力于普及教育和医疗服务。根据该报告，提高低收入家庭的教育机会，能有效改善人与人的机会平等，在长期范围内，还能减少收入不平等性。

基于同样道理，扩大发展中国家穷人获得医疗服务的机会，能有效提高人与人的机会平等。先进经济体在政府支出有限的情况下保证穷人获得医疗服务的机会，也是符合有效再分配目标的。这些政策带来了“双赢”的机会，这对于促进平等和提高经济效率都是有助益的。

相关链接：

[阅读报告](#)

[基金组织就不平等问题开展的工作](#)

[大卫·利普顿讨论不平等问题](#)

[摘要](#)

[再分配、不平等和经济增长](#)