

中国财政再分配与减贫效应的数量测度

□ 卢洪友 杜亦譔

武汉大学 经济与管理学院 湖北 武汉 430072

一、引言

市场初次分配不公与财政再分配环节的“两个归宿不公”相互叠加在一起,使得中国基尼系数自2000年越过了国际警戒线后,持续高位运行。这表明,中国居民收入分配差距已呈现固化、制度化和代际传递特征。

中国的工业化、城镇化、基本公共服务均等化仍处于加速进程之中,考虑到令社会集体焦虑的收入分配现状,继续加大财政再分配力度是十分必要的。但是,在经济增长放缓、财政收入增长放缓而支出刚性增强的新常态下,客观上要求实施更加精准、有效的财政再分配,而实施精准财政再分配的前提,是准确地测算现行财政再分配体系的居民收入分配效应和减贫效应。

财政再分配效应的测算方法有两种:局部均衡法和一般均衡法。局部均衡法又称标准财政归宿法、微观模拟法(Essamanssah, 2008)。20世纪70年代,一些学者针对财政工具影响个体决策与个人福利的行为反应效应、溢出效应和跨期效应(Fullerton & Rogers, 1991),提出了财政归宿识别的一般均衡法(McClure, 1975),但是该方法对数据、生产函数、效用函数、市场结构的限制非常严格,应用范围并不广泛。相较之下,标准财政归宿分析可以利用丰富的微观行业结构与家庭收支数据,弥补一般均衡分析中代表性家庭假设导致的大量异质性信息损失,并且用于短期或财税改革效应评估时更为可靠(Savard, 2005),逐渐成为评估财政再分配效应的主流方法。

本文在标准财政归宿分析框架下测算中国财政体系的再分配及减贫效应。其步骤分为三步:财政归宿识别;构建居民收入核算账户;指标评价。

本文采用的是宏观微观匹配数据。微观数据来自2012年中国家庭追踪调查(CFPS),采用该数据库的原因在于,一是CFPS 2012与其他微观数据库相

比,提供了家庭中的子女就学、成人或儿童的住院或门诊、各类社保的参保与缴费等信息,使我们能够较为精准地识别家庭的公共服务使用量,从而将公共服务纳入测算范围,最大限度地逼近真实的财政再分配状况。二是样本有效性较好,该数据库采用多阶段分层PPS抽样,样本覆盖了全国25个省份;样本的城乡、性别分布均匀,年龄结构与收入结构合理。宏观数据主要涉及公共服务的政府投入,分别来自《中国教育统计年鉴》、《中国卫生和计划生育统计年鉴》与《中国统计年鉴》。

二、财政归宿分析

通过财政归宿识别,我们计算了CFPS 2012样本中居民的税收负担、财政支出受益以及财政净受益。在以此为基础测算财政再分配效应与减贫效应之前,有必要先对财政归宿状况进行呈现和剖析。

1.综合税收端与支出端来看,中国的财政体系总体是弱累进的。财政归宿呈现“一高一低”现象:穷人的税收负担高、财政支出受益额低,最低收入组的全部税收负担率是最高收入组的4.4倍,而财政支出受益份额不足其60%。在收入端,直接税的累进性仅仅弱化了间接税的累退性,税制整体是累退的,高收入群体是直接税的主要负担者,而间接税负担最为沉重的是最低收入群体。在支出端,转移支付是强累进的,低收入群体是主要受益者,公共服务和基本社会保险弱累进,支出端整体是弱累进的。综合来看,虽然穷人的财政净受益率较高,但是财政净受益额低于富人,财政体系整体具有亲富性。总体而言,中国的税制是累退的,财政支出是弱累进的,整体财政体系呈现弱累进性。

2.分别考察直接税与间接税,剖析税负归宿是否符合税收公平准则及其缘由。直接税中,个人所得税与基本养老保险缴费都是累进的,加入资本所有者和从业人员负担的企业所得税以及资本所有者负担的财产税以后,直接税仍然累进。间接税中,增

值税、消费税和营业税均累退,加入向消费者转嫁的企业所得税和财产税以后,累退性加剧。总体来看,税制整体的累退性是中国以间接税为主体税种的税制结构导致的。2012年流转税占61.57%,在企业所得税和财产税适中累退性税负归宿假设下,累退的间接税则高达72%。同时,个人所得税的缴纳门槛,将越来越多的居民排除出个人所得税纳税人行列,累进的个人所得税逐步成为“边缘税”。政府收入倚重累退的间接税,居民不论收入水平高低、消费能力强弱、财产水平多寡,只要购买了同一种商品或服务,就无差别地承担了该种商品或服务的税负,收入或财产水平越低,间接税负担越重,广大中低收入群体事实上成了间接税的主要负担者,这显然有违税收公平准则。

3. 分别考察转移支付、公共服务与基本养老保险,剖析财政支出受益在贫富群体间的分享是否公平。转移支付是支出端中唯一具有强累进性的财政工具,其中,低保、特困户补助和五保户补助是针对特定贫弱人群的保障性补助,累进性最强。公共服务是弱累进的,其中,公共医疗卫生服务是强累进的,这与李永友等(2016)的结论一致。公共服务的弱累进性主要源自公共教育服务,进一步考察发现,小学和初中阶段的毛入学率和受益份额非常均衡,学前教育、高中和高等教育阶段,高低收入组适龄子女毛入学率和受益份额明显不均等。基本养老保险也是弱累进的,其中养老保险的亲富性更加显著,75%的适龄老人参与农居保,而养老金支出份额仅占17%,18%的适龄老人参与机关事业单位与职工养老保险,其养老金支出份额却高达62%,养老金受益与户籍和就业类型高度相关,限制了基本养老保险再分配职能的有效发挥。支出端整体的亲富性,一方面是由于强累进的转移支付补助标准低、惠及面有限,2012年一般公共预算中社会救济支出占全国公共预算支出的2.3%,难以有效地调节收入差距;另一方面,基本公共服务和基本养老保险的供给与地方财力挂钩,分享与居民户籍、职业、收入、财产等挂钩,政府的巨额增量投入难以均衡配置,甚至向城市、富人倾斜。强累进性的转移支付作用有限,财政支出重点的公共服务和基本养老保险难以公平供给与分享,导致支出端整体弱累进。

三、匿名评价方法的测算结果

1. 财政再分配与减贫总效应。仅就CFPS数据而言,中国居民市场收入分配差距相当大,财政再分配前,居民市场收入基尼系数为0.5302;财政再分配后,居民最终收入基尼系数下降至0.5087,财政再分配使基尼系数下降了4.06%。但是,财政再分配效应在城镇和农村具有差异,财政再分配后,城镇和农

村基尼系数分别下降了3.69%和2.42%,财政再分配对城镇内部收入分配差距调节力度较大,而对农村内部收入分配差距调节力度较小。

中国财政对居民收入再分配的正向调节作用是强还是弱呢?本文梳理了近年来代表性研究测算的22个发达国家和25个发展中国家的财政再分配效应。平均来看,发达国家的财政再分配使基尼系数下降了35.17%,发展中国家的财政再分配使基尼系数下降了13.35%。本文测算的中国财政再分配使基尼系数下降4.06%,与发达国家和发展中国家相比,中国财政再分配的正向调节作用非常微弱。

在2011年国家贫困标准下,财政再分配以前,全国的贫困发生率、贫困缺口和贫困缺口平方的数值分别为10.42%、3.83、2.27,也就是说,在全国范围内有10.42%的人口处于贫困状态,平均每个贫困人口的收入与贫困线的差距为每天0.7美元,占贫困线(每天1.91美元)的37%;财政再分配以后,处于贫困状态的人口下降至8.1%,这些贫困人群的收入距贫困线的距离也减少至每天0.6美元,上述三个贫困指标分别下降了22.34%、28.73%、29.6%,中国财政的减贫效应非常显著。分城乡看,财政在农村内部的减贫效应大于在城市内部的减贫效应。

2. 财政再分配与减贫分效应。在财政再分配效应中,基本养老保险、公共服务、转移支付、直接税的边际贡献分别是2.48%、2.34%、1.75%、1.19%,间接税的边际贡献是-1.57%。这表明,间接税对居民市场收入分配起逆向调节作用,其余财政工具起正向调节作用,并且作用力度不同。

在收入端,直接税中,社保缴费和个人所得税的边际贡献均为正值,如果取消个人所得税和社保缴费,居民收入分布不平等将恶化,真实最终收入基尼系数分别上升0.7%和1.44%,直接税整体的边际贡献为1.19%,这是因为企业所得税部分转嫁给了劳动者,削弱了其他直接税的再分配效果。在间接税中,如果不征缴流转税,基尼系数将下降0.94%,其中增值税的逆向调节作用最强,营业税和消费税相对微弱,间接税整体的边际贡献为-1.57%,表明转嫁给消费者承担的企业所得税和财产税也具有逆向调节作用,并且超过了资本所有者承担部分的正向作用,企业所得税和财产税整体表现为逆向调节。在支出端,转移支付、公共服务和基本养老保险对居民收入分配差距均为正向调节作用,但是边际贡献大小不同。政府转移支付中强累进性的低保、特困户、五保户补助的边际贡献并不大,这是由于救助范围较窄、救助标准不高导致的。公共服务是弱累进的,尽管具有亲富性,但是大量中低收入群体从政府基本公共服务中获得变相财政补贴,有利于降低收入不平等。弱累进的基本社会保险尽管存在制度安

排的非均等,但是在覆盖率与财政补助不断提高的背景下,只要受益分配不倾向于顶层收入者,它就能降低总不平等水平。

在财政减贫效应中,收入端的财政工具的边际贡献均为负值,具有“劫贫性”;支出端的财政工具的边际贡献均为正值,具有“济贫性”。在收入端,个人所得税符合量能负担原则,负效应非常小;社保缴费负效应略大,主要是由于其政策目标是风险共担,即便是贫困人口参保也需个人缴费,不过缴费档次普遍较低;直接税的“劫贫性”主要来自企业所得税向劳动者转嫁。相较之下,间接税政策目标并不是减贫,且具有很强的累退性,贫困人口消费也必须无差别地缴纳间接税,“劫贫性”非常显著,如果不缴纳间接税,全国贫困发生率将下降 32%,其中增值税的边际贡献高达 20%,是“劫贫性”最强的税收。在支出端,转移支付、公共服务和基本社会保险的减贫边际贡献分别为 26.07%、34.6%、25.08%,其中由于对象瞄准度和补助标准偏低,五保户和特困户补助作为保障性补助减贫效应并不高,公共服务中的教育服务和基本社保中的养老保险尽管是弱累进的,贫困人口受益额低于高收入群体,但是仍有助于贫困群体逃离贫困。

四、非匿名评价方法的测算结果

1. 财政流动性。首先,向上流动的比例随收入提高而下降,贫困群体的向上流动比例最高。财政再分配以后,部分群体的财政净受益是正值,他们获得的财政支出受益大于其所承担的税收负担,并且财政净受益的程度使其足以实现收入阶层跃迁,从而向上流动。贫困群体向上流动的比例远高于非贫困群体,在财政分配以后向上流动的贫困群体中,有 8.77%的中度贫困人口和 20.59%的轻度贫困人口逃离了贫困。其次,在贫困和非贫困群体各自内部,向下流动的比例随收入提高而上升。高收入组向下流动比例最高,贫困人口向下流动比例仅次于高收入组,其中,10.37%的中度贫困人口和 10.18%的轻度贫困人口分别滑入了重度贫困和中度贫困。此外,由于承担的税负大于获得的支出受益,有 6.08%的低收入人口落入贫困。贫困群体和低收入人口的税收负担中最沉重的是间接税,尽管其获得了维持最低生活标准的现金转移支付,但是因为缴纳的间接税超过了财政支出受益,导致部分脆弱的低收入人口落入贫困或贫困加深。最后,财政再分配有利于形成橄榄型社会结构。财政再分配以后,由于收入流动,各收入组人口比重发生了变动,其中下降的有中度贫困组、轻度贫困组和高收入组,上升的有低收入组、中等偏下收入组、中等收入组、中等偏上收入组。这表明,平均而言,穷人中财政净受益的人更

多,富人中财政净受损的人更多,对人口结构调整基本实现了“降两端,提中间”,有利于形成稳定的橄榄型社会结构。但是,财政再分配以后重度贫困组的人口占比从 0.61%提高到 1.39%。这可能是由于中国的转移支付未能瞄准贫困或收入脆弱人群,公共服务和社保惠及度差,也再次表明间接税对贫困群体的收入减损效应非常严重。

2. 财政致贫与财政增益。在财政再分配以后的贫困人口中,有 62.2%的贫困人口是财政致贫的,他们所承担的税收负担大于获得的支出受益,导致落入贫困或贫困程度加深。在财政再分配以前的贫困人口即市场分配的贫困人口中,有 47.47%是财政增益的,他们获得的支出受益大于税收负担,从而逃离贫困或贫困程度减轻。中国存在财政致贫现象,但是总体上财政增益水平更高,财政致贫额约是财政增益额的 55%。

五、政策建议

居民收入分配格局由市场初次分配和政府再分配共同决定,财政再分配对市场初次分配不公的有效矫正,对践行共享发展新理念至关重要。基于上述结果,本文建议:首先,建立以税负归宿公平和支出受益公平为核心的现代化财政体制。考虑到财政的可持续性,应实施增量改革,在精确测算的基础上,渐进地提高直接税比重;区分生活必需品、非生活必需品、奢侈品,采取差别化的商品服务税税率,对生活必需品实行轻税或不含税政策,探索降低商品服务税税率的方案,以逐步降低间接税比重,从而削弱间接税的逆向调节作用。同时,加大基本公共服务支出力度,并使基本公共服务供给水平与地方财政能力“脱钩”,与政府责任“挂钩”,使基本公共服务分享与公民权利“挂钩”,与户籍、职业、居住地等“脱钩”,实现社会保障、公共教育、公共卫生等各种基本公共服务的大致均等化供给与分享。其次,实施精准扶贫和社会救助制度。财政收支对贫困群体特别是重度贫困群体的负面影响十分显著。在精准识别贫困户的基础上,通过转移支付机制保障贫困人口基本生活需求,通过教育和就业培训着力提升贫困人口自身发展能力。再次,发挥市场初次分配的基础性作用,以机会平等、权利平等和规则平等为基点,规范市场秩序,整合、统一市场分配制度。完善资源占有和配置、资金分配和融通、市场准入等法律法规,消除国有企业及垄断性行业的不合理收益;完善劳动权益保护制度,深化户籍制度改革,提供机会平等平台;规范政府与市场的边界,增强政府参与市场活动的透明度,为各类市场主体创造初次分配的公平起点和公平竞争机会。

■ 《经济研究》2019年第2期,约21500字