

人大国发院系列报告

专题研究报告

2013年12月 总期第7期

(中国改革系列报告 NPE201303)

我国居民收入不平等的原因

——市场因素和政府政策哪个更重要？

岳希明（中国人民大学国家发展与战略研究院）

陈保同（中国人民大学财政金融学院）



国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由纪宝成教授担任名誉院长兼学术委员会主任，陈雨露校长担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

摘要

一国居民收入不平等由市场因素和政府收入再分配政策两个因素决定。通过我国与 OECD 各国比较可知，我国居民收入不平等程度之所以显著高于发达国家，是因为我国政府收入再分配政策的调节力度不足，尤其是转移支付规模过小造成的；而在由市场因素决定的收入差距上，我国和发达国家之间并没有太大的差距。因此，加大转移支付的力度是缓解和改善目前我国居民收入不平等的主要途径。

一、序：收入差距与政府政策

任何国家的任何一项政府政策，都或多或少地影响居民收入水平及其差距，我国也不例外。例如，自改革开放以来，户籍制度一直是阻碍农村人口流入城镇获得更高收入机会的因素，因此导致城镇和农村居民之间巨大的收入差距，并使之成为我国居民收入整体不平等的最大贡献者。近年来，随着大量农村人口流向城镇，以往的城乡壁垒有所松动，但在就业以及享受各项公共服务方面，流动人口与城镇户籍人口之间仍然存在着较大的差距。再如，行业垄断是影响收入分配的重要因素之一，而目前我国行业垄断主要为行政性垄断，是政府政策的直接结果。行政性行业垄断让相关行业从业人员得到不合理的高收入，同时通过产品和服务的垄断高价让广大消费者承受着巨额的负担。有研究显示，包括福利净损失以及由消费者到垄断企业的收入转移在内的垄断总成本，占GDP的比重高达9.5%以上，其规模甚至超过我国三大间接税（即增值税、营业税和消费税）的合计。电力、电信等垄断行业所提供的产品和服务均为居民基本消费品，低收入人口消费支出中此类消费品的比重要高于高收入家庭，所以垄断高价不但普遍增加广大消费者支出负担，同时也恶化了居民收入不平等。

政府的财政支出政策和税收政策同样具有明显的收入分配效应。居住支出是所有家庭最基本的消费支出，政府为低收入家庭提供的保障房服务，在改善这些家庭居住条件的同时，也能够减少他们用于住房的自有支出，让他们有更多的购买力用于其他商品和服务的消费

上。由于保障房这项基本公共服务的受惠人群主要为低收入家庭，因此它将缩小居民收入差距，缓解目前我国居民收入不平等居高不下的局面。与保障房类似，教育、医疗等基本公共服务同样具有明显的收入分配效应。在众多的财政支出中，低保等社会保障支出属于政府向居民家庭的直接收入转移政策，加上其政策目标直接瞄准最低收入人群，与保障房、教育、医疗等其他民生支出相比，其收入分配效应更明显。

作为筹集财政收入手段的税收政策同样具有显著的收入分配功能。税收既可缩小居民收入分配差距，也会加剧收入分配不平等，这取决于税收累进（退）性和平均税率的高低。平均税率随收入水平提高而上升的税种为累进性税收，它会缩小居民收入差距；相反，税率随收入水平上升而下降的为累退性税收，它会加剧收入分配的不平等。目前政府使用的诸多税种中，增值税等间接税是根据人们的消费支出多少课税，而不是按收入的高低缴税，收入中用于消费支出的比例通常随收入水平的上升而下降（即边际消费倾向递减），因此间接税的平均税率与收入水平之间呈现负相关关系，即收入越低，平均税率会越高。与间接税不同，个人所得税为直接税，其法定税率通常是随收入上升而上升的（超额累进），因此为累进性税收。累进性税负将有利于缩小居民收入差距。由间接税和直接税组成的整体税制的收入分配效应，取决于间接税的累退性与直接税的累进性之间的强弱对比，以及各自平均税率的高低。

从上述的政策工具及其收入分配效应不难看出，尽管所有政策工具都具有收入分配效应，但在强弱程度、产生机制、以及可预见性等方面具有明显的差异。其中有些政策工具的收入分配效应是直接的、作用机制是显而易见的。保障房政策、低保等财政转移支付政策、个人所得税等属于此类政策工具。与此不同，教育财政支出、最低工资制度等政府政策，其收入分配效应非但不明显，而且具有不确定性。教育财政支出的收入分配效应如何，在很大程度上取决其支出结构。在我国，政府在城镇的教育投入较多，在农村反而较少，由于城镇较农村富裕，因此目前的教育投入结构，实际上是通过提供教育服务，给予高收入人口更多的补贴，这不仅恶化了当前居民收入不平等，同时也不利于未来我国居民收入差距的缩小。最低工资制度的收入分配效应同样是不确定的。表面上看，最低工资法律提高了非熟练工人的工资水平（从而缩小工资差距），但实际上，最低工资要求会限制企业用低于最低工资的工资水平雇佣工人，从而导致部分非熟练工人失去工作机会，使其收入水平从低于最低工资的潜在水平降低为零，收入差距会因此扩大。

不同的政策工具，其作用收入差距的机制和方向、以及效果的确定性等方面有很大的差异，因此需要分别研究，研究所用实证手法以及在此过程中的难易程度也会不同。由此也可以看到，全面地评价我国目前所有政策工具的收入分配效应，是十分困难和复杂的。对此，本文把考察对象限定在低保等转移性财政支出和个人所得税（包括社

会保障缴费。下同)两个政策工具上,通过对我国居民收入不平等指数的计算和国际比较,来考察这两种收入转移政策对我国居民收入不平等的影响,并借此探讨目前我国居民收入不平等是由于市场力量造成的,还是政府收入再分配政策力度不足的结果。本文的主要分析结论是:就市场收入的基尼系数而言,我国和其他国家(即使一些发达国家的某些时期)相比并没有太大的差距,但从政府收入再分配政策介入之后的可支配收入基尼系数来看,发达国家远远低于我国。这说明,目前我国居民收入的高度不平等,不是由于市场因素造成的,而是由于我国政府收入再分配政策不利造成的。

二、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。除了从业收入或劳动收入之外,居民家庭同时得到财产性收入,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。从业收入是提供劳动得到的回报,而财产性收入则是提供资本得到的报酬。二者统称为生产要素收入,生产要素收入是家庭和家庭成員在市场上获得的收入,因此通常称为市场收入(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。

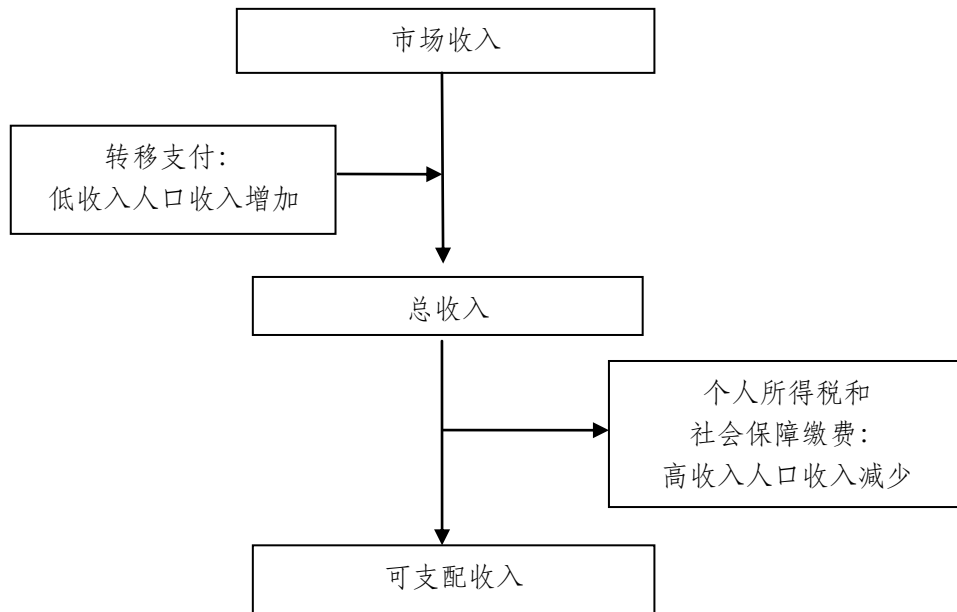
市场收入并不是一个家庭可以自由支配、可以完全用于消费支出和财产积累上的收入。初次分配之后进入再分配过程，即在初次分配中形成的市场收入基础上进行再分配。就政府部门和家庭之间而言，再分配过程既包括政府向居民家庭的转移性支出，同时也包括居民家庭向政府缴纳个人所得税和社会保障缴费。收入再分配的结果，是居民家庭形成可支配收入，即一个家庭最终可自由支配、可以完全用于消费支出和财产积累的收入。

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的，具体包括低保、养老金等政府对住户的无偿性转移支出，对政府而言为支出，但对家庭来说是收入。家庭收入中这种来自政府的转移性收入习惯上被称为转移支付，本文沿用这一叫法。^①由于政府转移性支出的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，由此可以称为“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。这些政策工具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。

^① 注意此处的转移支付与政府间财政关系中上级政府对下级政府的转移支付之间的区别，后者为政府间转移支付(intergovernmental transfer)的简称。

无论是转移支付，还是个人所得税，它们都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，进而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。从定义上讲，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，二者在收入不平等程度上的差异（如基尼系数之差），即是这两种政策工具的收入再分配效应的具体体现。很显然，居民家庭在市场收入上的不平等，是由市场力量决定的居民收入差距，而居民在可支配收入上的差距，则是政府对市场力量形成的收入不平等的介入或纠正。通过二种收入不平等指标的比较，即可判断政府收入再分配政策的方向和规模。为了区分转移支付与个人所得税的收入分配效应，以往文献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，反映政府转移性支出的收入分配效果，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。图 1 直观地显示了收入的不同定义和政府的收入再分配政策。

图 1：政府收入再分配政策与收入的定义



从上节的讨论可知，每一项政府政策都不同程度地影响居民收入差距，本文从中选取转移支付和个人所得税两个政策工具进行考察，其原因在于，这两项政策工具是政府运用财政手段调节居民收入再分配的最主要政策，其对居民收入的影响是直接的、可预见的、基本不存在不确定性，所需分析手段也较为简单。不仅如此，相同研究常见于其他国家，由此可以进行国际比较。本文的目的就在于，通过计算我国居民市场收入和可支配收入基尼系数，并将之与其他国家比较，最终显示：在市场收入的基尼系数上，我国和其他国家并没有太大的差异；经过政府收入再分配政策调节之后，各国居民收入不平等程度均有所下降，即可支配收入基尼系数低于市场收入基尼系数。但与其他国家相比，我国居民不平等的下降幅度非常小，即在可支配收入的基尼系数上，我国远远高出其他国家。这说明，我国居民人均可支配

收入不平等之所以如此高，其主要原因是政府的收入再分配政策力度不够，而不是市场力量导致了较其他国家更不平等的收入差距。

三、收入再分配政策的力度不足是我国居民收入不平等的主要原因

本节应用住户调查数据，首先计算我国居民市场收入、总收入以及可支配收入的基尼系数，由此考察了政府的收入再分配政策效应，然后通过国际比较（主要与发达国家比较），考察中国收入分配的特殊性。

一国居民收入不平等程度的高低，通常是以人均可支配收入衡量。如果市场收入和可支配收入的基尼系数之间差异较小，可以说我国政府的收入再分配政策效应很弱，我国居民可支配收入不平等较高的根源在于政府收入再分配政策的力度不足。否则，如果二者之间的差异很大，说明我国居民可支配收入的不平等根源在于市场收入的不平等，尽管政府的收入再分配政策显著地缓解了居民收入差距，但仍然不足以纠正由于市场因素造成的居民收入不平等。国际比较更有利于我们明确这一点。

本文使用的住户数据为原社科院收入分配课题组（以下简称收入分配课题组）的第四轮住户调查，调查年份为 2007 年。此次调查住户样本总数为 23000 户，其中农村 13000 户，城镇 10000 户。它们分别是国家统计局农村和城镇大样本的子样本，同年国家统计局住户调

查的住户样本总数为 14 万户，其中农村为 7.4 万户，城镇为 6.6 万户。在国家统计局的住户样本具有全国代表性的前提下，收入分配课题组样本是否具有全国代表性，判断标准在于从该样本产生的居民人均收入水平及其差距与国家统计局大样本的相关数字之间的差异程度。如果差距很小的话，则说收入分配课题组的小样本具有全国代表性，否则就不具有代表性。在人均收入水平及其分散（以基尼系数衡量）上，两个样本十分接近，^②说明收入分配课题组的农村样本和城镇样本具有全国代表性。本文以下用城乡人口把收入分配课题组的农村和城镇样本进行加权，由此估计不同收入的全国居民人均收入水平及其基尼系数。

在国家统计局住户调查中，农村居民和城镇居民的可支配收入均被划分为四项：^③工资收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入四项，其中的转移性收入既包括来自政府的，也包括来自非政府的，另外还有个人所得税和社会保障缴费的信息可以利用。在可支配收入的四项构成中，工资收入、经营性收入以及财产性收入合计为市场收入，市场收入加上来自政府的转移性收入为总收入，总收入减去个人所得税与社会保障缴费为可支配收入。在此值得强调的是转移性收入。考察政府收入再分配政策时，转移性收入应当仅仅包括来自政府

^② 农村人均纯收入的基尼系数，国家统计局公布的 2007 年基尼系数为 0.3742，收入分配课题组样本为 0.377；城镇人均可支配收入的基尼系数，国家统计局为 0.34，收入分配课题组样本也是 0.34。

^③ 2012 年之前，国家统计局住户调查的城镇部分使用可支配收入的概念，而农村部分则使用纯收入的概念。其中的农民纯收入虽然与可支配收入有一定的区别，但是差异不大，在此我们把农民纯收入等同于可支配收入的概念。

的部分，而不应当包括来自非政府的转移性收入，由此才能将政府的转移支付效应独立出来。但是，在我们所用数据资料中，转移性收入既包括来自政府的转移性收入，同时也包括来自政府之外的转移性收入。城镇住户数据中，转移性收入可以区分为来自政府和来自非政府的两部分，我们把后者的来自非政府的转移性收入归并到市场收入中，^④而来自政府的转移性收入用来考察政府转移支付的收入再分配效应。但在农村住户数据中，二者无法区分开，对此我们假定所有的转移性收入均为来自政府。这一假定可能与实际不符。与今天相比，2007年农村的社会保障制度尚未普及，规模更小，因此当时农户转移性收入应当主要是来自非政府的转移性收入。由于在农户可支配收入中转移性收入占比较小($234.2/4608.2*\%=5.1\%$ ，见表1)，因此即使将其当成来自政府的转移性收入，对收入分配效应的估计值可能没有太大的影响。^⑤表1给出了四项收入构成以及三种收入的均值。

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。

^④ 来自非政府的转移性收入本质上并不是市场收入，但丢掉它会导致收入不完整，使其作为独立的收入构成会增加收入的种类，从而增加解释的复杂性。与纯粹的市场收入相比，其规模较小（来自非政府的转移性收入与工资收入经营性收入、财产性收入合计的比率为0.0517），因此即使将其作为市场收入的一部分处理，对分析结论并没有太大的影响。

^⑤ 为了考察农户转移性收入这一缺陷对政府收入再分配政策效果估计结果的影响，我们假定农村转移性收入全部来自非政府（即来自政府的转移性收入等于零），将其归并到市场收入中。由此得到的分析结果与假定农户所有转移性均来自政府的估计结果相差不大。相关结果可向作者索取。

对数据进行了简单介绍之后，下面报告基尼系数以及其他不平等指数的估计结果。表 2 给出 2007 年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。首先看全国的计算结果。人均市场收入的基尼系数为 0.511，这是由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。如上节所述，在基尼系数上市场收入和可支配收入之间的差异是衡量政府收入再分配政策程度的指标，由此可知，通过政府的收入再分配政策，我国居民收入不平等下降了 8.2%。作为我国政府收入再分配政策对居民收入不平等的调节幅度，这个数字是高还是低，我们将在下面的国际比较中给出评价。

在此考察的政府收入再分配政策包括两个：转移支付和个人所得税。为了观察两个政策工具收入再分配效应的强弱，我们可以将上述收入再分配政策的总体效应进行分解。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(表 2 中为 0.013，差异主要是由于四舍五入)。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%。这说明，从基尼系数的变化幅度上看，转移支付政策较个人所得税的收入再分配效应更强。这一点与国际经验相吻合，本节以下将证实这一点。

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。

在农村，与市场收入相比，总收入和可支配收入的基尼系数变化不大，说明政府收入再分配政策在农村基本没有效力。与市场收入相比，总收入的基尼系数仅仅下降了 0.008，这本身就是一个很小的数值，加之这里使用的转移性收入多为来自非政府的收入，因此政府的转移性支出政策对农村居民收入差距的调节作用几乎为零。这一点主要是当时农村社会保障制度的缺失引起的。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为对非农个体经营者课征的，而非农个体经营者本身并不是高收入人群。

政策的收入再分配政策效应在城镇表现的尤为突出。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。这是收入再分配政策对城镇居民收入差距的总体调节效应，其中来自转移支付和个人所得税分别 0.09 和 0.005，二者的占比分别为 94.7% 和 5.3%。由此可见，作为收入再分配的政策工具，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。从上述可知，转移性支出和个人所得税的收入再分配效果在农村和城镇之间具有显著的差异，而其对全国居民收入不平等的调节作用则是城乡效果的“平均值”。

以上使用基尼系数考察了政府收入再分配政策的收入分配效应，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。如果是上升了，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。这一点无论是对全国居民而言，还是对农村居民和城镇居民而言都不例外。以全国为例，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，份额由升到降的分界点明显地发生在第 8 等分组，以该组为分界点，收入份额变化有上升转为下降。分城乡观察收入份额的变化幅度，城镇大于农村，说明在收入再分配政策的效应上，城镇强于农村。不仅如此，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。这些变化趋势与上面对基尼系数的考察结果完全相同。这里值得略加解释的是，在城镇乃至全国，与其他低收入组相比，十等分组中最低收入组的收入份额上升的十分显著。^⑥不仅如此，按市场收入分组的最低收入组，在总收入和可支配收入中的份额反而超过了其他低收入组（城镇的第 2~5 组）。这说明，市场收入最低的人群在经过政府的转移支付和个人所得税再分配政策之后，其收入水平超过了按市场收入衡量的其他低收入组。之所以出现这种情况，其原因在于，城镇住户中存在许多靠退休金生活的老人家庭，他们虽然没有任何市场收入，但在得到退休金之后，其收入水平反而相对较高。

^⑥ 以城镇为例，位于最低收入组的所有家庭，其占市场收入的比重为 0.5%。同样是这些家庭，它们在总收入和可支配收入的比重分别上升至 7.5% 和 8.2%，上升了 7 和 7.7 个百分点。与此相比，十等分组中第 2 等分组（收入水平仅高于最低收入组）收入份额仅仅上升了 2.1 和 2.3 个百分点。

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
农村			
1	1.7	2.6	2.6
2	3.8	4.0	4.0
3	5.0	5.1	5.1
4	6.1	6.2	6.2
5	7.4	7.4	7.4
6	8.7	8.6	8.6
7	10.3	10.2	10.2
8	12.5	12.4	12.4
9	16.0	15.7	15.7
10	28.5	27.8	27.8
城镇			
1	0.5	7.5	8.2
2	2.6	4.7	4.9
3	4.3	5.2	5.4
4	5.8	6.1	6.2
5	7.2	6.9	6.9
6	8.9	8.1	8.2
7	10.7	9.7	9.7
8	13.0	11.6	11.4
9	16.9	14.7	14.4
10	30.2	25.5	24.7

注：按人均市场收入分组。

从本节以上的考察可知,我国政府的转移支付和个人所得税降低了居民在市场中形成的收入不平等,具体地说,基尼系数由市场收入的 0.511 下降至可支配收入的 0.469,降幅为 0.042,其中的 0.028 是由转移支付带来的,另外的 0.014 为个人所得税的调节效应。在此我们要问的是:使市场收入基尼系数降低了 0.042 的政府收入再分配政策效应是大还是小呢?转移支付的收入再分配效应明显强于个人所得税,在这一点上,中国是特殊呢?还是具有一般规律性呢?为了回答这些问题,以及为了评价我国政府的收入再分配政策,我们需要参照系,需要其他国家的经验,为此我们搜集了相关文献。

研究政府收入再分配政策的文献较多,我们从中选择了世界银行经济学者 Branko Milanovic 的研究成果(Milanovic, 1999)。该研究给出了 24 国家和地区三种收入定义的基尼系数,其收入定义和本文完全一致,因此增强了与我国的可比性。24 个国家和地区中,除我国的台湾和俄罗斯外均属于 OECD 成员国,为了尽可能保障比较对象的单一性,在下列的计算中,我们去掉了台湾和俄罗斯,由此仅剩下 22 个 OECD 成员国。^⑦这 22 个样本国并没有包括所有的 OECD 成员国,奥地利、希腊、日本、韩国等未在样本范围之内(可能因为可利用数据的限制)。在该研究中,有基尼系数可以利用的年份因国别而异,有些国家仅有一年的基尼系数可以利用(匈牙利、瑞士、捷克斯洛伐克等 5 国),有些国家则有多年的基尼系数可以利用(如美国、

^⑦ 22 个 OECD 样本国有比利时,波兰,瑞典,瑞士,法国,德国,斯洛伐克,爱尔兰,匈牙利,丹麦,捷克共和国,荷兰,卢森堡公国,英国,意大利,芬兰,挪威,西班牙,澳大利亚,加拿大,以色列,美国。

英国和瑞典各有 6 年，加拿大有 5 年，荷兰有 4 年等)，22 个国家共有 73 个基尼系数可以利用。基尼系数最早可以利用的年份 1967 年，最近年份为 1997。由于数据的时间跨度较大，不仅国与国之间的基尼系数相差很大，而且某一国不同时期的基尼系数也相差很大。例如，美国人均市场收入的基尼系数在 1974 年为 0.468，而 1997 年则上升到 0.526，同期人均可支配收入的基尼系数分别是 0.378 和 0.422。为了保持基尼系数的差异性和反映这些国家基尼系数的变化，在以下的计算中，我们把每个国家在每个年份的基尼系数作为一个观测值处理，由此对三种收入定义的每一种收入得到 22 个国家共 73 个基尼系数估计值。表 4 给出不同收入定义的描述性统计量。

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
西德	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

注：表中各国基尼系数等于相应国家在不同年份的平均数；由于篇幅的限制，该表没有给出人均总收入的基尼系数；表中的国家按收入再分配政策总效应由高到低进行了排序。

数据来源：Milanovic (1999)。

该表显示，22个OECD样本国在不同时期基尼系数的平均值，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。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个人所得税两个政策工具总的收入再分配效应，其中来自转移支付的效应为0.119，个人所得税的效应为0.031，二者占比分别为79.3%和20.7%。这说明，转移支付的收入再分配效应明显强于个人所得税和社会保障缴费。在收入再分配政策的效应大小上，各国有明显的差异。从基尼系数下降的绝对数来看，比利时为最大，与市场收入基尼系数(0.517)相比，可支配收入基尼系数(0.265)下降了0.251，下降幅度为48.5%。从基尼系数下降的相对幅度来看，斯洛伐克略高于与比利时，与市场收入基尼系数相比，可支配收入基尼系数下降了51.4%。瑞士为OECD各国中政府收入再分配效应最弱的国家，与市场收入基尼系数相比，可支配收入基尼系数仅仅下降了0.071，下降幅度为15.8%。

以下通过比较我国与OECD各国的基尼系数，来考察我国政府

收入再分配政策的强弱。表 5 给出比较结果。

表 5: 中国和 OECD 的比较

	中国 (A)	OECD (B)	中国与 OECD 之差 (C)=(A-B)
基尼系数			
可支配收入(a)	0.469	0.318	0.151 (100.0)
市场收入(c)	0.511	0.468	0.043 (28.5)
总效应(d=a-c)	-0.042	-0.150	0.108 (71.5)
收入再分配政策效应构成(%)			
总效应	100.0	100.0	
其中: 转移支付	67.8	79.3	
个人所得税	32.2	20.7	

数据来源: OECD 数据来自 Milanovic (1999)。

该表显示,我国人均可支配收入的基尼系数为 0.469,较 OECD 各国均值的 0.318 高出 0.151,即 15.1 个百分点,这是我国与 OECD 在居民收入不平等上的总体差异。这其中,0.043 源于市场因素导致的差异(即我国与 OECD 在市场收入基尼系数上的差异),占可支配收入基尼系数差异的 28.5%,而来自政府收入再分配政策效应的差异为 0.108(即我国和 OECD 在收入再分配效应上的差异),占比为 71.5%。这说明,在居民收入不平等上我国远远高出 OECD 各国平均收入的主要原因是我国收入再分配政策(尤其是转移支付)力度不足造成的,而市场因素是次要的。在收入再分配政策效应中转移支付和

个人所得税的占比，我国为 67.8%和 32.2%，而 OECD 则为 79.3%和 20.7%。这一点说明，在转移支付效应远远强于个人所得税这一点上，我国和 OECD 大体相同；不同的是，个人所得税的收入再分配效应在我国强于其在 OECD 的收入再分配效应。

以上为使用 OECD 基尼系数均值的比较结果，如果就 OECD 国家在其收入差距较大的时期把我国与 OECD 各国进行比较的话，我国居民收入不平等主要源于政府收入再分配政策力度不足的结论变得更加明显。即使在 OECD 国家，由市场因素决定的收入不平等程度有时非常大。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；加拿大同期由 0.429 上升至 0.47；瑞典由 1981 年的 0.463 上升到 1995 年的 0.504；英国则由 1979 年 0.446 上升到 1995 年的 0.547；美国从 1979 年 0.464 上升到 1995 年 0.526。由此可见，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（考虑到我国基尼系数低估的事实，此时 OECD 各国市场收入基尼系数可能与我国 2007 年大致相同）。通过计算各国市场收入基尼系数分位数可知，OECD 各国市场收入差距较大的情形也绝不少见。22 个国家共 73 个年份的市场收入基尼系数中，有 25%超过 0.504，有 10%超过 0.525。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，OECD 各国收入不平等程度显著下降，人均可支

配收入基尼系数鲜有超过 0.4 的情况。事实上，在 73 个观测值中，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。这一点再次确认了上面的结果，即与 OECD 相比，我国居民人均可支配收入差距较大的原因，是我国政府收入再分配政策力度不足，而市场因素是次要的。

为了突出在市场决定的收入差距上，我国与 OECD 各国差距不大，但在政府收入再分配政策力度上，我国显著不足这一点，我们给出了表 6。对于市场收入基尼系数曾经超过 0.5 的国家，该表给出了市场收入基尼系数的最大值、该值出现的年份以及同年总收入和可支配收入的基尼系数。比较我国与各国在市场收入和可支配收入基尼系数可知，在市场收入基尼系数上，我国和其他国家大致相同（考虑到我国基尼系数低估的因素），但在可支配收入基尼系数上，我国显著高于其他国家。由此可见，在以可支配收入基尼系数衡量的居民收入不平等上，我国明显高于 OECD 各国的原因主要或者说完全在于我国收入再分配政策的调节力度不够，而不是市场因素给我国带来了较 OECD 各国更大的居民收入差距。

表 6: 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
西德	1994	0.504	0.359	0.312
均值	-	0.530	0.373	0.347
中国	2007	0.511	0.483	0.469

注：*该表数值为当市场收入基尼系数超过 0.5 时，市场收入基尼系数最大值以及与此对应的总收入和可支配收入的基尼系数，另有相应年份和国家名称；数据来源：Milanovic (1999)。

在政府收入再分配政策效应上，我国与 OECD 之间的主要区别在于，我国的政策效果非常弱，而 OECD 国家的调节力度非常强。但是，二者之间也有共同之处。在转移支付和个人所得税两个政策工具的收入再分配效应强弱上，前者显著强于后者政策。这一点在我国和 OECD 各国之间是共同的。对此，以上已有相应数据，在此不再重复。

我国与 OECD 国家之间的上述比较结果，在某种程度上是预料之中的。OECD 各国为发达国家，其社会保障制度和其他收入再分配政策较为完善，因此政府对居民收入不平等的调节力度较强，经过政府干预之后的居民收入不平等程度也显著低于我国。那么，与经济发展水平大致相同的其他发展中国家相比，我国居民收入分配差距以及政府收入再分配政策又有哪些不同呢？为此我们找到了拉美几个国家的数据，结果显示在表 7 中。

表 7 中的收入定义与上述略有不同,差异出现在从市场收入得到可支配收入的顺序上。表 7 中的净市场收入等于市场收入减去个人所得税和社会保障缴费,由此进一步加上来自政府的转移性收入,则得到可支配收入。与此不同,在上面收入定义中,首先由市场收入加上来自政府的转移性收入得到总收入,从总收入中扣除个人所得税和社会保障缴费,则是可支配收入。由此可见,两种收入定义的区别在于转移支付和个人所得数的加减顺序有所不同。随着加减顺序的变化,转移支付和个人所得税的收入再分配效应的衡量办法也发生了变化。净市场收入基尼系数与市场收入基尼系数之差为个人所得税和社会保障缴费收入再分配效应的衡量指标,可支配收入基尼系数减去净市场收入的基尼系数则是衡量政府转移支付收入再分配效果大小的尺度。

把上述我国居民收入基尼系数估计值与表 7 中拉美国家比较可知,在市场收入基尼系数上,除了阿根廷之外,其余四国与上述我国 2007 年的数值大致相同,或略高于我国,但在可支配收入基尼系数上,我国略低于这里的四个国家,^⑧这表明,在政府的收入再分配效应上,我国较拉美国家更强一些。把我国城镇数据与阿根廷城镇数据相比,也可以明显看出我国政府收入再分配效应更强一些。另外,在转移支付和个人所得税的收入再分配效应相对强度上,此处的拉美国家也显示出转移支付强于个人所得税的趋势。这一点与我国和 OECD

^⑧ 考虑到我国城镇以及全国基尼系数低估的偏差,在以基尼系数衡量的收入不平等上,我国与拉美国家或许没有太大的差异。

各国的情况相似。

表 7：拉美国家不同收入的基尼系数

国 家	市场收入	净市场收入	可支配收入	可支配收入- 市场收入
阿根廷（城镇）	0.479	0.480	0.431	-0.048
玻利维亚	0.550	0.550	0.537	-0.013
巴西	0.572	0.560	0.546	-0.026
墨西哥	0.511	0.502	0.493	-0.018
秘鲁	0.504	0.495	0.492	-0.012

注：表中的收入均为人均值。净市场收入等于市场收入减去个人所得税和社会保障缴费；可支配收入等于净市场收入加上来自政府的转移性收入。

数据来源：Lustig (2011)。

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，而市场因素则是次要的；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。

四、结论和预测：财政政策的调整与我国居民收入不平等改善的希望

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。通过与 OECD 国家比较可知，（以人均可支配收入基尼系数衡量的）我国居民收入分配不平等显著高于 OECD 各国。究其原因，政府收入再分配政策的调节力度不够是我国居民收入不平等的主要原因。在由市场因素决定的居民收入差距上，我国略高于 OECD 国家，但相差不大。

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，即增加财政政策对低收入人口的转移支付并且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（如库兹涅茨转折点的到来等）明显改善我国居民收入差距是不现实的。今年年初，国家统计局公布了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终于迈出了一大步，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。

增加社会保障投入，由此改善目前我国居民收入不平等的政策措施将会遇到各种阻力，其中之一是，由于社会保障等民生支出具有很强的刚性，一旦增加之后难以逆转，因此有人认为增加社会保障投入将给未来的中国财政乃至整个中国经济增添一个沉重包袱。这一担心在多大程度具有现实性，有待于进一步的考证。但是，完善社会保障和加大对低收入人口的扶持力度，不仅有利于缓解目前我国居民收入的高度不平等和增强社会公正，同时有助于当前我国经济增长方式转型以及纠正以往以投资为主的财政支出方式。

参考文献：

Lustig, Nora, 2011, “Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom,” ECINEQ WP 2011 – 227.

Milanovic, Branko, 1999, “Do more unequal countries redistribute more? Does the median voter hypothesis hold?” World Bank Policy Research Working Paper, No.2264.

（供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。
任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。）