

中国财政再分配与减贫效应的数量测度^{*}

卢洪友 杜亦譔

内容提要：中国正致力于践行共享发展新理念，测算现行财政再分配体系是否以及在多大程度上缓解收入分配差距、减轻贫困，从而实施更为“精准”的财政再分配，是关键一环。本文拓展了传统财政再分配分析方法，将财政收入端和支出端纳入统一研究框架，基于 CFPS2012 入户调查数据和投入产出表，构建居民收入核算账户，运用标准财政归宿法，测算出中国居民的财政净受益；采用“匿名”与“非匿名”评价指标，综合测度了“一揽子”财政工具的再分配和减贫效应。结果显示：中国财政分配体系对市场分配整体上呈微弱的正向调节效应，财政体系整体使全国基尼系数下降了 4.06%，其中，基本社会保险、公共服务、转移支付和直接税的边际贡献分别是 2.48%、2.34%、1.75%、1.19%，而间接税的边际贡献为 -1.57%，起逆向调节作用；中国财政再分配工具具有显著减贫效应，财政再分配使全国贫困广度、深度和强度均下降 20% 以上，其中，支出端具有“济贫”性，收入端的间接税具有显著“劫贫”性。总体上，弱累进财政再分配体系甚至逆向调节的财政再分配工具，与共享发展存在矛盾。实现共享发展，迫切需要重构“精准”财政再分配体系，加快构建以税负归宿公平和公共支出受益归宿公平为核心的现代财政制度。

关键词：财政再分配 财政归宿 财政流动性 减贫 财政致贫

一、引言

市场化改革以来，在“先富带动后富”、“效率优先、兼顾公平”原则的牵引下，中国经济实现了持续高速增长，居民收入整体水平大幅提升。然而，由于初次分配环节广泛存在的权力资本、城乡分割、行业垄断、灰色收入等，导致居民初次收入分配差距持续拉大。与此同时，由于财政再分配环节，长期实行的以商品服务税为主的税收体系，导致税负归宿不公；长期实行的以户籍、职业、居住地等居民身份特征为依据的公共服务提供、分享制度，导致地区间、城乡居民间以及不同社会群体间的公共支出受益归宿不公。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，迄今已近 20 年。近年来，尽管政府持续加大包括扶贫攻坚、公共服务均等化等在内的财政再分配力度，使得 2012—2017 年间的基尼系数有所下降，但依然分别高达 0.474、0.473、0.469、0.462、0.465、0.467，^①回落态势十分微弱，2016 年有所反弹，2017 年又继续提高至 0.467。这表明，中国居民收入分配差距已呈现出固化、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、财政收入增速放

^{*} 卢洪友，武汉大学经济与管理学院，邮政编码：430072，电子信箱：hongylu@sohu.com；杜亦譔（通讯作者），河南省财政厅，邮政编码：450000，电子信箱：dyx0070@163.com。本文得到了国家社科基金重大项目（15ZDB158）、国家自然科学基金面上项目（71573194）、教育部人文社科基金规划项目（17YJA790039）、国家社科基金青年项目（18CJY053）的资助。作者感谢匿名审稿人的宝贵意见，感谢武汉大学龚锋教授、卢盛峰副教授、余锦亮博士以及中南财经政法大学祁毓副教授和西南财经政法大学张楠博士的有益建议。文责自负。

^① 数据来源《中国住户调查主要数据 2018》全国居民人均可支配收入基尼系数。

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,是准确地测算出现行财政再分配体系的居民收入分配效应和减贫效应,这也是本文研究的初衷和目的。本文试图回答的问题包括:中国整个财政再分配体系究竟是累进的,还是累退的?财政再分配究竟是起了正向调节作用,还是逆向调节作用?在“一揽子”财政再分配工具中,哪些起了正向调节作用,哪些起了负向调节作用,以及作用程度如何?实施财政再分配后,居民收入究竟是向上流动还是向下流动?财政再分配是“劫贫”的,还是“济贫”的?哪些财政再分配工具具有“劫贫”性,哪些具有“济贫”性,以及程度如何?测算、识别财政再分配体系的作用方向及程度,并揭示其内在影响机理及传导机制,从而真正找到财政再分配绩效不彰的原因及环节,有的放矢地创新财政再分配制度,增进财政再分配体系的公正公平功能。

二、文献综述

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),最早可追溯至20世纪30年代,此后,学者们通过一系列开创性研究,搭建了标准财政归宿分析的经典范式。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(McLure, 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)。总之,标准财政归宿分析逐渐成为评估财政再分配效应的主流方法,并在实践中不断完善和创新。

在评价指标上,Bourguignon(2011)、Lustig(2012)等区分了“匿名”与“非匿名”指标。传统的不平等和贫困指标都服从匿名原则(anonymity axiom),它只关注收入分布的“最终”或“事后”状态,不关注“最初”或“事先”状态(Amiel & Cowell, 1994)。这意味着,财政再分配后位于K位的个体在财政再分配前来自哪一收入序位是不明确的,因此无法识别政策或改革的受益者与受损者,Carneiro et al.(2002)称之为现代福利经济学中的“无知之幕”假设。为突破匿名原则的限制,Lustig(2012)提出了测度财政再分配效应的非匿名的财政流动性矩阵。Atkinson(1979)首次用该矩阵测度了税收与转移支付前后个体在收入分组中的位置转变,对此,苏春红和解垚(2015)进行了详尽阐述。Higgins & Lustig(2016)还提出了财政减贫的两种现象及其非匿名指标的公理化测度方法,即财政致贫(fiscal impoverishment, FI)与财政增益(fiscal gains of poor, FGP)。他们发现,在巴西等17个发展中国家中,有10个国家的财政体系,虽然是整体累进且具有减贫效应的,但都存在不同程度的财政致贫。

国际上,由政府、国际组织或者学界开展的财政再分配效应和减贫效应的综合测算已经相当普遍,例如英国国家统计局(NSO)和中央统计办公室(CSO)从20世纪60年代、澳大利亚统计局(ABS)从20世纪80年代末就开始进行年度或定期评估,2009年经合组织(OECD)评估了28个成员国财政体系的再分配与减贫效应,2013年起截至目前,世界银行已经发布了对美国等30多个国家财政体系的评估结果。近年来,国内也涌现出许多该领域的研究成果。在收入端,有学者测算了个人所得税(岳希明等,2012)、流转税(聂海峰和刘怡,2010;张楠和彭海斌,2018)、企业所得税(张阳,2005)以及中国税制整体(岳希明等,2014)的收入再分配效应。在支出端,学者们评估了政府救助资金(都阳和Albert, 2007;卢盛峰和卢洪友,2013)、农业补贴(钟春平,2013)、基本社会养老保险(王晓军和康博威,2009)、新农保(张川川,2015)、城镇居民基本医疗保险(周钦等,2016)等的再分配与减贫效应。居民享受政府提供的公共服务,实际上替代了私人消费,相当

于获得了变相财政补贴,对此,一些学者测算了教育(赵海利,2012)、医疗卫生(李永友和郑春荣,2016)等公共服务(刘穷志,2007)的再分配效应。但是,综合测算中国财政再分配效应与减贫效应研究还非常罕见。汪昊和姜峰(2017)构建了可计算一般均衡模型,测算了包括税收、社会保障和转移支付在内的财政再分配效应,结果显示中国财政再分配导致全国基尼系数上升了2%,这是一个重要突破。但因没有将公共服务纳入测算范围,很可能会低估中国财政再分配的正向调节作用。

本文可能的边际贡献在于:(1)在研究对象上,将直接税、间接税、转移支付、公共服务和基本社会保险纳入统一分析框架,从共享发展内涵出发,综合测算中国财政体系的再分配效应和减贫效应;(2)在研究数据上,采用CFPS2012微观住户调查数据,充分运用丰富的家庭住户信息;(3)在研究方法上,运用标准财政归宿分析方法,弥补了一般均衡模型的异质性信息丧失、模型设定与微观基础不一致、不适合短期评估等局限性;(4)在研究指标上,使用了服从匿名原理的MT指数和FGT指数及其循序分解和反事实分解,还使用了财政流动矩阵、财政致贫和财政增益等非匿名评价方法。

本文余下部分结构安排如下:第三部分介绍研究方法;第四部分对数据与变量及其计算情况进行说明;第五部分对财政归宿识别结果进行描述性分析;第六部分汇报财政再分配效应与减贫效应测算结果,以及汇报敏感性分析和情景分析结果;最后是结论及政策建议。

三、研究方法

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。

(一) 财政归宿识别

在税负归宿识别上,包括假设税负转嫁方向和计算居民税收负担两个内容。税负转嫁方向上,假设个人所得税和社会保险税不能转嫁完全由纳税人负担,流转税完全向前转嫁由消费者负担(Essamanssah,2008),企业所得税和财产税一般由资本所有者、消费者和劳动者负担,但分摊比例缺乏共识,本文借鉴岳希明等(2014),采用4种企业所得税税负归宿假设,3种财产税税负归宿假设,两者组合,共有12种不同的归宿假设,^①其他因素不变的前提下,资本所有者税负越重,税收累退性越弱,消费者税负越重,累退性越强。^②在支出受益归宿识别上,转移支付和基本社会保险是由政府直接以现金形式转移给居民,因此可直接根据CFPS2012得到。公共服务受益归宿采用受益归宿分析法(BIA)识别,其基本公式如下:

$$b_{ij} = \left(\frac{e_j}{\sum u_{ij}} \right) \times u_{ij} \quad (1)$$

其中, b_{ij} 是第*i*个人第*j*类公共服务受益, e_j 是第*j*类公共服务的政府投入, u_{ij} 是第*i*个人第*j*类公共服务的使用量。

(二) 居民收入核算账户

表1前两列是居民收入核算账户,用于分析各项财政工具对居民收入的影响,据以判断居民收

① 企业所得税税负归宿假设分别是资本所有者负担、资本所有者和消费者各负担一半、资本所有者和从业人员各负担一半、资本所有者负担一半以及消费者和从业人员各负担四分之一,财产税税负归宿假设分别是资本所有者负担、资本所有者和消费者各负担一半、消费者负担。篇幅所限,本文在基准分析中汇报适中累退性假设下的结果,即企业所得税一半由资本所有者负担、从业人员和消费者各负担四分之一,财产税由资本所有者和消费者各负担一半。其余组合作为敏感性分析。

② 一般来讲,高收入群体财产性收入占市场收入的比重较高,低收入群体的生活消费支出占比较高,因此,资本所有者税负越重,高收入群体税负率越高,税收累退性越弱,消费者税负越重,低收入群体税负率越高,税负累退性越强。

入分布状况在财政再分配前后的变动。参照 Lusting(2016) 的做法, 本文将居民收入定义为市场收入、净市场收入、可支配收入、可消费收入和最终收入 5 个核心的居民收入概念。

(三) 指标评价

财政再分配效应采用经典的 MT 指数测算(Musgrave & Thin, 1948), 该指数是财政再分配前与财政再分配后的基尼系数之差, 公式为:

$$MT = G_A - G_B \quad (2)$$

其中, G_A 、 G_B 分别代表财政再分配前、后的基尼系数, 若财政再分配有利于缩小居民收入差距, 则 MT 指数为正, 反之为负。MT 指数还可分解出各类财政工具的分效应, 方法有三种。(1) 夏普里值分解法(Shorrocks, 2013), 分解出各类财政工具的总平均贡献(total average contribution)。其优点是解决分解过程中产生的路径依赖难题, 但现实中的各类财政工具很难满足其前提条件。(2) 循序分解法(OECD, 2011), 分解出各类财政工具的循序贡献(sequential contribution)。其特点在于“循序”, 即分解过程要遵循财政工具作用的顺序, 分效应结果对顺序设定非常敏感, 表 1 第 3 列列示了循序分解的框架。(3) 反事实分解法(Enami et al., 2016; Inchauste et al., 2017), 分解出各类财政工具的边际贡献(marginal contribution), 即将某类财政工具从居民的最终收入中扣除(或加回) 得到反事实最终收入, 反事实最终收入基尼系数与真实最终收入基尼系数之差即为该类财政工具再分配效应的边际贡献, 该方法克服了循序分解严重依赖政策顺序的缺点, 表 1 第 4 至 6 列列示了反事实分解的框架。本文同时使用循序和反事实分解法。^①

表 1 居民收入核算账户和财政再分配效应分解方法

财政归宿与居民收入		循序贡献	财政归宿与反事实居民收入		边际贡献
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
市场收入 ^②	Y_i^m	G_m	真实最终收入	Y_i^f	G_f
减: 社保缴费(五险一金的个人缴费)	$-T_i^{pay}$	$G_m - G_{mp}$	加: 社保缴费税	$+T_i^{pay}$	$G_f - G_{fpay}$
= 社保缴费后市场收入	Y_i^{mp}	G_{mp}	= 反事实最终收入(不缴纳社保费)	$\widehat{Y}_i^{fpay} = Y_i^f + T_i^{pay}$	G_{fpay}
减: 企业所得税和财产税(资本所有者和从业人员负担部分)	$-\sum_{j=1}^2 T_{ij}^{cap}$	$G_{mp} - G_{mc}$	加: 企业所得税和财产税(资本所有者和从业人员负担部分)	$+\sum_{j=1}^2 T_{ij}^{cap}$	$G_f - G_{fcap}$
= 企业所得税和财产税后市场收入	Y_i^{mc}	G_{mc}	= 反事实最终收入(不分摊企业所得税和财产税)	$\widehat{Y}_i^{fcap} = Y_i^f + T_i^{cap}$	G_{fcap}
减: 个人所得税	$-T_i^{inc}$	$G_{mc} - G_n$	加: 个人所得	$+T_i^{inc}$	$G_f - G_{finc}$

① 循序分解法和反事实分解法不能解决路径依赖问题, 各类财政工具的分效应之和不等于财政再分配总效应, 但不影响分效应测算, 无需对分效应进行加权调整。

② 市场收入, 指居民参与市场初次分配所取得的全部货币性和非货币性收入, 包括劳动性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入等。关于养老金归属问题, 基本养老金由基础账户养老金和个人账户养老金两部分组成, 个人账户部分可以视为个人市场收入的递延, 基础养老金账户由于有财政补助, 可视之为政府的转移支付。本文在基准分析中将养老金作为市场收入, 并把养老金作为转移支付进行敏感性分析。

续表 1

财政归宿与居民收入		循序贡献	财政归宿与反事实居民收入		边际贡献
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
= 净市场收入	Y_i^n	G_n	= 反事实最终收入(不缴纳个人所得税)	$\widehat{Y}_i^{finc} = Y_i^f + T_i^{finc}$	$G_{\widehat{finc}}$
加: 直接转移支付(低保等共 7 项)	$+ \sum_{j=1}^7 B_{ij}^{tran}$	$G_n - G_d$	减: 直接转移支付(未获得直接转移支付)	$- \sum_{j=1}^7 B_{ij}^{tran}$	$G_f - G_{\widehat{ftran}}$
= 可支配收入	Y_i^d	G_d	= 反事实最终收入(未获得直接转移支付)	$\widehat{Y}_i^{ftran} = Y_i^f - \sum_{j=1}^7 B_{ij}^{tran}$	$G_{\widehat{ftran}}$
减: 流转税(增值税、消费税、营业税及其附加税, 共计 3 项)	$- \sum_{j=1}^3 T_{ij}^{turn}$	$G_d - G_{tp}$	加: 流转税	$+ \sum_{j=1}^3 T_{ij}^{turn}$	$G_f - G_{\widehat{fturn}}$
= 流转税后可消费收入	Y_i^{tp}	G_{tp}	= 反事实最终收入(不承担流转税)	$\widehat{Y}_i^{fturn} = Y_i^f + \sum_{j=1}^3 T_{ij}^{turn}$	$G_{\widehat{fturn}}$
减: 企业所得税和财产税(消费者负担部分)	$- \sum_{j=1}^2 T_{ij}^{con}$	$G_{tp} - G_{dp}$	加: 企业所得税和财产税(消费者负担部分)	$+ \sum_{j=1}^2 T_{ij}^{con}$	$G_f - G_{\widehat{fcon}}$
= 间接税后可消费收入	Y_i^{dp}	G_{dp}	= 反事实最终收入(不分摊企业所得税和财产税)	$\widehat{Y}_i^{fcon} = Y_i^f + \sum_{j=1}^2 T_{ij}^{con}$	$G_{\widehat{fcon}}$
加: 基本社会保险受益(医保报销)	$+ \sum_{j=1}^5 T_{ij}^{cons}$	$G_{dp} - G_p$	减: 基本社会保险受益	$- \sum_{j=1}^5 T_{ij}^{cons}$	$G_f - G_{\widehat{fcons}}$
= 可消费收入	Y_i^p	G_p	= 反事实最终收入(未获得基本社会保险受益)	$\widehat{Y}_i^{fcons} = Y_i^f - \sum_{j=1}^5 T_{ij}^{cons}$	$G_{\widehat{fcons}}$
加: 公共服务(公共教育和医疗服务)	$+ \sum_{j=1}^2 B_{ij}^{serv}$	$G_p - G_f$	减: 公共服务	$- \sum_{j=1}^2 B_{ij}^{serv}$	$G_f - G_{\widehat{fserv}}$
= 最终收入	Y_i^f	G_f	= 反事实最终收入(未获得公共服务)	$\widehat{Y}_i^{fserv} = Y_i^f - \sum_{j=1}^2 B_{ij}^{serv}$	$G_{\widehat{fserv}}$

财政减贫效应采用 FGT 指数测算(Foster et al.,1984), 在收入离散分布下, 该指数表示为:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - x_i}{z} \right)^{\alpha} \quad (3)$$

其中, α 表示贫困厌恶度参数, 当 $\alpha = 0$ 时, P_0 是贫困发生率, 即全部人口中贫困人口的比例, 当 $\alpha = 1$ 时, P_1 是平均贫困距, 表示贫困人口收入相对于贫困线的收入缺口, 当 $\alpha = 2$ 时, P_2 是平均平方贫困距, 表示贫困的加权缺口, 权重是贫困距, 三者分别衡量贫困广度、贫困深度和贫困强度。财政再分配前后的 FGT 指数之差即为财政减贫效应, 公式为:

$$PR_{\alpha} = P_{\alpha A} - P_{\alpha B} \quad (4)$$

财政减贫分效应同样采用循序和反事实分解法计算。传统的不平等或贫困指数, 如基尼系数、泰尔指数、阿特金森指数、FGT 指数均服从“匿名原理”(anonymity axiom), 其表达式为:

$$I(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n) \sim I_1(x_2, x_1, x_3, \dots, x_n) \sim I_2(x_1, x_3, x_2, \dots, x_n) \quad (5)$$

上式中,个体收入发生了重排序,但是分布 I/I_1 和 I_2 是等价的,即匿名原理下个体收入的排序不影响不平等与贫困的度量。Lustig(2012) 提出使用财政流动矩阵评价财政再分配效应,以弥补匿名原理的不足。财政流动是指财政再分配前后居民收入在不同收入分组之间的方向性流动。根据财政再分配前的居民收入将其分为 k 组,定义 Z 是贫困线向量,收入低于贫困线 Z 的子集 r 是 k 组中的贫困组。财政流动矩阵 P ,是 k 行 k 列的转移矩阵, P 中的元素 p_{ij} 是指财政再分配前收入位于第 i 组的居民在财政再分配以后收入转移至第 j 组的概率。根据上述设定,财政流动存在下述情况:(1) $p_{ij} > 0$ 且 $j < i$,则存在向下流动;(2) $p_{ij} < 0$ 且 $j > i$,则存在向上流动;(3) $p_{ij} > 0$ 且 $j = i$,则没有发生流动;进一步,对于贫困群体,(4) $p_{ij} > 0$ 且 $j \leq r < i$,则非贫困人口在财政再分配后落入贫困;(5) $p_{ij} > 0$ 且 $i \leq r < j$,则贫困人口在财政再分配后逃离贫困。

Higgins & Lustig(2016) 还提出用非匿名指标测度财政减贫效应的方法,财政致贫与财政增益。财政致贫是指税负大于支出受益导致的收入被剥夺,财政再分配以后落入贫困或贫困加深,相应地,财政增益,是指贫困人口的支出受益大于税负而收入增加,财政再分配以后逃离贫困或贫困缓解。假设个体 $i \in S$, y_i^0 和 y_i^1 分别是个体 i 在财政再分配以前和以后的收入, z 是贫困线, κ 是权重,则财政致贫和财政增益的计算公式分别为(6)式和(7)式:

$$f(y^0, y^1; z) = \kappa \sum_{i \in S} (\min\{y_i^0, z\} - \min\{y_i^1, z\}) \quad (6)$$

$$g(y^0, y^1; z) = \kappa \sum_{i \in S} (\min\{y_i^1, z\} - \min\{y_i^0, z\}) \quad (7)$$

其中,财政致贫分为两种情形:(1) $y_i^1 < y_i^0 < z$,即财政再分配前是贫困人口,财政再分配以后贫困加深;(2) $y_i^1 < z < y_i^0$,即财政再分配以前是非贫困人口,财政再分配以后落入贫困。财政增益也存在两种情形:(1) $y_i^0 < y_i^1 < z$,即财政再分配前是贫困人口,再分配以后仍是贫困人口,但是贫困缺口缩小;(2) $y_i^0 < z \leq y_i^1$,即财政再分配前是贫困人口,财政再分配以后逃离贫困。当权重 $\kappa = 1$ 时,等式为财政致贫或增益的总额,当 $\kappa = 1/S$ 时表示人均额。

四、数据说明

(一) 数据来源与处理

本文采用的是宏微观匹配数据。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,一是与其他微观数据库相比,CFPS2012 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(市、自治区);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》。

在数据处理上,需要说明的问题是:(1) 等值规模调整。本文的分析层面是个人,考虑到家庭规模与年龄结构的影响,基准分析中对于相关家庭变量进行了 Luxembourg 等值规模调整。(2) 并库。按照省份和家户编号合并了家庭经济库和家庭关系库,按照个体、子女、家户编号合并了少儿库以及 16 岁以上子女信息。(3) 宏微观数据匹配。以省份为识别码进行宏微观数据对接。(4) 数据清理。包括剔除异常值、缺失值和不可靠信息,剔除年龄小于 22 岁或大于 77 岁的样本。市场收入是测算的起点,由个人收入和家庭收入的人均值两部分构成。^① 本文做的处

^① 根据 CFPS2012 的数据状况,个人收入部分包括农业打工、受雇、个体工商户生产经营以及勤工俭学、实习和兼职收入共四类,家庭收入部分包括经营性收入、非政府转移性收入、私人经济支持或赠与、财产性收入以及金融资产收益共五类。

理：(1) 口径调整。居民市场收入应当是税前口径，因此在计算出个税、资本所有者和从业人员承担的企业所得税和财产税之后，倒推回税前市场收入。(2) 净值调整。CFPS 已经采集了个体工商户生产经营、个体经营及开办私营企业的净收入，种植业、林业、畜牧业和水产业经营净收入用其产品的市场价值减去成本费用得到。(3) 归并加总。首先逐层归并，^①然后将各类收入加总为市场收入。经营性收入中的亏损暂不予调整，若加总为市场收入后仍为负值，则调整为 0。数据处理后，城乡居民收入均值分别为 29206.54 元和 14721.31 元，根据《中国统计年鉴》，2012 年城镇和农村居民家庭人均年收入分别为 26958.99 元和 10990.67 元，城镇和农村样本收入结构均向右偏，可能会遗漏贫困人口和低收入群体的受益状况，导致再分配效应和减贫效应的轻微低估。

(二) 税负归宿识别

本文测算范围包括直接税和间接税，直接税是包括个税、社保缴费、资本所有者和从业人员承担的企业所得税与财产税的大口径直接税，间接税包括增值税、消费税、营业税 3 个流转税及其附加税，以及消费者承担的企业所得税和财产税。2012 年全国税收收入中，本文测算范围合计达 98.17%，^②在较大程度上反映了中国税负归宿状况。

1. 个人所得税。中国个税采取分类征收制，CFPS 中的应税收入包括工资薪金所得、个体工商户生产经营所得、财产租赁所得。(1) 工资薪金所得税。假定月工资收入是年工资收入按 12 个月计算的平均值(岳希明等,2012)，根据相关问卷问题先后计算出月税后工资、扣减社保缴费后的月税后工资和应纳税所得额，然后按照工资薪金所得税七级累进税率表，计算年工资薪金所得税。(2) 个体工商户生产经营所得税。CFPS 统计了个体经营或私营企业的年净收入，对应税法中的个体工商户生产经营所得，统计时间与计税时间一致，直接根据税法规定计算出年个体工商户生产经营所得税。(3) 财产租赁所得税。假定一年内取得财产租赁收入的次数为 12 次，将家庭房产、土地和其他资产年租金加总后求每次收入额，修缮费用按 800 元上限计算，不考虑其他准予扣除项目，将出租的自用住房和第一套其他房产视为出租的居民住房，减按 10% 优惠税率计算，其他按 20% 税率计算。

2. 基本社会保险缴费。企业职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险是职工个人以上年平均工资为基数按比例缴纳，新农保、城镇居民社会养老保险和城乡居民社会养老保险是居民自主选择缴费档次，CFPS 调查了这 5 类基本社会保险缴费信息。^③

3. 流转税。流转税包括增值税、消费税、营业税及其附加税，利用家庭消费支出测度流转税负担的方法之一，是利用投入产出表模型计算行业实际税率，再将家庭消费支出按行业来源分类，并与其对应的行业实际税率匹配，计算家庭流转税负担额(Rajemison et al., 2003; 聂海峰和刘怡, 2010; 张楠和彭海斌, 2018)。我们采用张楠和彭海斌(2018)的方法，流转税负担 = 流转税实际税率 × 家庭消费支出项目，其中，增值税实际税率 = 行业实际税收 / 行业增加值，消费税或营业税实际税率 = 行业实际税收 / 行业总产出。

① 第一层归并同项多处收入，如多处打工、多处受雇、多处经营、多处兼职、多处房产出租等，第二层归并同类多项收入，包括家庭经营性收入中的农业经营、个体经营及开办私营企业净收入、家庭转移性收入中的社会捐助、征地补偿金、住房拆迁补偿等、私人经济支持与赠与中来自亲戚、朋友、同事的收入、家庭财产性收入中出租房产、土地和其他家庭资产的收入，金融资产受益仅包括存款利息收入。

② 根据《中国税务年鉴 2013》和《中国统计年鉴 2013》数据计算得到。

③ 城镇居民基本医疗保险，新农合和城乡居民基本医疗保险基金，由国家规定个人缴费的最低和指导标准，地方政府根据地区财力确定实际缴费标准，由于个人缴费金额差异较大，且 CFPS 只统计了居民是否加入了此类保险，并没有统计个人缴费信息，因此我们只能无奈舍弃这三个险种。根据 2012 年《中国财政年鉴》，这三个险种个人缴费比例相对较小，对测算结果影响不大。

4. 企业所得税。参考岳希明等(2014),将2012年全国企业所得税按比例分摊至居民,其中,资本所有者负担部分,按家庭财产性收入占全国居民财产性收入总额的比重分摊;消费者负担部分,按家庭一般生活消费支出占全国居民消费支出总额的比重分摊;从业人员负担部分,按家庭工资性收入占全国从业人员报酬总额的比重分摊。家庭收入与支出数据来自CFPS2012,全国居民收入与支出数据来自《中国统计年鉴2013》。

5. 财产税。本文测算的财产税包括房产税、城镇土地使用税、土地增值税、契税、耕地占用税、车船税和车辆购置税共7个税种。前5种财产税,加上企业承担的车船税和车购税,^①分摊方法与企业所得税相同。家庭承担的车船税和车购税,则假定由保有或者购买人承担。车辆购置税根据CFPS“过去一年,您家购买汽车花了多少钱?”乘以税率10%计算得到。车船税的计算涉及以下问题:一是税率,采用车船税法所附《车船税税目税额表》中年基准税额的平均值作为适用税率;二是税目,乘用车按照排气量分档适用不同税率,CFPS统计家庭乘用车及其当前市场价值,但无法判断排气量,我们按照其当前价值进行七等分并对应于车船税法的排气量分档。

(三) 支出受益归宿识别

1. 转移支付。本文所述转移支付是指政府直接给予个人或家庭的现金转移支出。CFPS直接调查了家庭获得的政府补助,包括低保、退耕还林补助、农业补助、五保户补助、特困户补助、工伤人员供养直系亲属补助、救济金和赈灾款共7项。

2. 公共服务。^②忽略公共服务可能低估财政再分配的正向调节作用,本文将公共教育服务和公共医疗卫生服务纳入测算范围。^③识别公共服务受益归宿有两项重要工作,一是公共服务使用量,二是单位公共服务的政府投入。(1)公共教育服务。CFPS详细调查了家庭中每个子女是否正在上学以及所处教育阶段和学校类型,据此判断居民是否使用公共教育服务及其使用阶段。采用2012年《中国教育统计年鉴》各教育阶段生均公共财政预算教育经费支出作为各省、自治区、直辖市政府的单位公共教育服务投入。与子女教育阶段对应的生均公共财政预算教育经费即为家庭的公共教育服务受益,将其平摊至家庭成人,得到成人的公共教育服务受益。(2)公共医疗卫生服务。公共医疗卫生服务一般包括住院服务和门诊服务,CFPS成人问卷调查了成人住院信息而门诊信息缺失,儿童问卷调查了儿童门诊信息而住院信息缺失,本文将儿童门诊次数折算为住院天数,^④用成人和儿童的住院天数作为公共医疗服务使用量。采用2012年《中国统计年鉴》中的医疗卫生支出作为省、自治区和直辖市政府的医疗卫生服务投入,根据《中国卫生统计年鉴》中医疗机构的入院人数和医疗机构病人平均住院日,获得住院服务单位(每天)成本。成人和儿童的公共医疗卫生服务受益分别等于各自的住院天数乘以住院服务单位成本,然后将儿童部分平摊给家庭成人,得到成人加总的公共医疗卫生服务受益。^⑤

① 由于企业和家庭都存在保有和购买车辆的行为,因此假设这两种税收由企业和家庭各自承担一半。

② 感谢审稿专家的建议。受数据限制,我们无法获得分城乡的公共服务宏观数据。为此,本文构建了城市居民公共教育服务受益的向上调增系数(幼儿园、小学、初中和高中阶段城镇与农村师生比的比值),农村居民公共医疗卫生服务受益的向下调减系数(农村每万人技术人员数量/城市每千人技术人员数量),调整后对本文基本结论影响不大。感兴趣者可向作者索取结果。

③ 确如审稿专家所言,公共服务还包括住房保障、就业补助等很多类型,但是既有微观数据关于其他公共服务使用量的异质性信息不充分,难以确保精准识别,因此只能无奈舍弃。

④ 具体折算策略是,每个省、自治区、直辖市住院病人人均医药费除以平均住院日,得到住院病人每人每天医药费,然后用门诊病人人均医药费除以住院病人每人每天医药费得到门诊折算因子,即每人门诊1次医药费与住院1天医药费的比值,最后用儿童门诊次数乘以门诊折算因子,得到儿童折算的住院天数。

⑤ 公共医疗卫生服务包括两类,一是普惠性的,如疾病预防控制等,编入一般公共预算,二是瞄准性的,主要是财政补助基本医疗保险,编入社保基金预算,本部分主要讨论前者。一般公共预算中的医疗卫生支出包括医疗保障,为避免与医疗保险重复计算,从成人加总的公共医疗卫生服务受益中减去住院费用医保报销部分。

3. 基本社会保险。^① (1) 基本养老保险。CFPS 问题“包括各种补贴在内,您现在税后每月领多少退休金? 只包括从基本养老保险项目中领取的养老金(退休金)”统计了居民的基本养老保险受益。(2) 基本医疗保险。CFPS 成人问卷和儿童问卷分别直接统计了家庭中成人和儿童住院的住院总花费与私人自付金额,^②据此分别得到成人和儿童的基本医疗社会保险净受益,再将儿童净受益平摊至家庭成人,得到成人最终净受益。

五、财政归宿分析

通过财政归宿识别,我们计算出了 CFPS2012 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,从而可以全景式感知,政府的财政资源取之于何人,用之于何人,以更好地理解中国财政的再分配效应与减贫效应的形成机制。

首先,综合税收端与支出端来看,中国的财政体系总体是弱累进^③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。

第二,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。表 3 汇报了各类财政工具的累进性。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我国以间接税为主体税种的税制结构导致的。2012 年整体税制中,流转税占 61.57%,^④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。

第三,分别考察转移支付、公共服务与基本社会保险,剖析财政支出受益在贫富群体间的分享

^① CFPS 未统计过去一年居民失业、工伤与生育保险受益状况,因而未予测算,对结果影响不大。

^② 只购买商业保险的基本医疗社会保险净受益调整为 0,同时购买了社保和商业保险的减按孩子患病报销金额的 50% 作为净受益。此类个体仅占总样本的 0.57%。

^③ 按收入水平将居民十等分组,采用定义法进行累进性分析。税收累进性测度的定义法,是按纳税人的收入等级从低到高分组后计算平均税率,如果低收入组的平均税率低于高收入组则税收是累进的。支出累进性测度的定义法采用 Lindert et al. (2006) 和 O'Donnell et al. (2008),同时计算两个指标,一个是绝对的财政支出受益额,即个人从政府获得的财政支出的金额,一个是相对的支出受益率,即支出受益额占个人市场收入的比例。两者同时随收入增加而递减,则财政支出是绝对累进的;如果受益率递减但是受益额(或受益份额)递增,则财政支出具有亲富性,是弱累进的;两者同时递增,则是累退的。此外,我们还辅助使用了常见的占优法和指数法。财政归宿分析主要以定义法为基础,篇幅所限,具体结果未予汇报,感兴趣者可向作者索取。

^④ 根据 2012 年《中国税务年鉴》和《中国统计年鉴》中的相关数据计算而得。

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困人群的保障性补助,累进性最强。公共服务是弱累进的,^①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%,^②难以发挥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。

六、财政再分配与减贫效应的测算结果

(一) 匿名评价方法的测算结果

1. 财政再分配与减贫总效应。表2第1行汇报了财政再分配效应的测算结果。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。

表2 财政再分配与减贫总效应^③

指标	市场收入		净市场收入		可支配收入		可消费收入		最终收入	
	指数	变动比例	指数	变动比例	指数	变动比例	指数	变动比例	指数	变动比例
基尼系数	0.5302	——	0.5143	-3.01%	0.5050	-4.77%	0.5205	-1.84%	0.5087	-4.06%
P ₀	10.4192	——	10.8018	3.67%	7.6935	-26.16%	10.8921	4.54%	8.0920	-22.34%
P ₁	3.8331	——	3.9829	3.91%	2.7716	-27.69%	3.9921	4.15%	2.7318	-28.73%
P ₂	2.2743	——	2.3681	4.12%	1.5691	-31.01%	2.3537	3.49%	1.6010	-29.60%

注:变动比例是指净市场收入、可支配收入、可消费收入和最终收入的基尼系数和FGT指数相对于市场收入指标的变动比例,例如基尼系数变动比例指的是MT指数的相反数除以市场收入基尼系数的比值,用以直观反映不平等状况的变动趋势。贫困发生率、贫困缺口和贫困缺口平方三个贫困指标都在原始值的基础上乘以100。

① 篇幅所限,下文涉及的公共教育服务的毛入学率和受益份额、基本养老保险的领取比例和受益份额未予汇报,感兴趣者可向作者索取。

② 根据财政部2012年全国一般公共预算支出决算表数字计算得到。

③ 本文还采用阿特金森指数和泰尔指数计算了财政再分配总效应,参数选择都是0.5;财政减贫总效应分别计算了三条贫困线下的情况,一是世界银行2008年国际贫困标准每人每天1.25美元,二是中国2011年农村扶贫标准每人每年2300元(购买力平价指数调整后为每人每天1.91美元),三是更宽泛的国际贫困线每人每天3美元,文中汇报的是中国2011年新贫困线的测算结果;本文还测算了城镇和农村子样本。篇幅所限,上述结果未予汇报,感兴趣者可向作者索取。

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。^① 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。

表 2 其余部分报告了财政减贫效应的测度结果。结果显示：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（即平均贫困距）为每天 0.7 美元，占到了贫困线（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，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。表 2 中变动比例刻画了循序分解得到的各财政工具的循序效应，表 3 汇报了反事实分解得到的各财政工具的边际贡献。为了剔除政策顺序的影响，我们主要依据边际贡献解读分效应。在财政再分配效应中，基本社会保险、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。

表 3 各类财政工具累进性以及财政再分配和减贫分效应

财政工具	累进性			边际贡献		财政工具	累进性			边际贡献	
	K 指数	DL	DD	再分配 (%)	减贫 (%)		K 指数	DL	DD	再分配 (%)	减贫 (%)
直接税	0.1238	-	-	1.19	-3.28	退耕还林补助	0.6438	+	+	0.14	2.69
间接税	-0.2220	+	-	-1.57	-31.78	农业补助	0.6995	+	+	0.64	10.97
社保缴费	0.1427	-	-	0.70	-1.64	五保户补助	0.8325	+	+	0.04	0.53
个人所得税	0.3774	-	-	1.44	-0.13	特困户补助	0.6207	+	+	0.02	0.26
企业所得税	-0.2639	+	-	-0.63	-6.55	抚恤金	0.1986		-	0.02	0.20
财产税	-0.2018	+	-	-0.43	-5.84	救济金赈灾款	0.2912		-	0.01	0.26
流转税	-0.1332	+	-	-0.94	-22.65	公共服务	0.2869	+	-	2.34	34.60
增值税	-0.1402	+	-	-0.84	-19.63	教育	0.2736	+	-	1.99	30.40
消费税	-0.1047	+	-	-0.07	-1.18	医疗卫生	0.4945	+	+	0.34	3.94
营业税	-0.0899	+	-	-0.07	-1.58	基本社会保险	0.1933	+	-	2.48	25.08
转移支付	0.6322	+	+	1.75	26.07	养老	0.1383	+	-	1.71	16.61
低保	0.6188	+	+	0.72	9.46	医疗	0.3038	+	-	0.71	7.75

注：DL 指占优洛伦兹，DD 指占优 45 度线。

^① 主要来自 Lustig (2016)、Inchauste & Lustig (2017) 和 Lustig et al. (2014) 三篇文献，篇幅所限，具体情况未予列示，感兴趣者可向作者索取。

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、公共服务和基本社会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。同样地,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了的背景下,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(López-Feldman, 2006)。

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”主要来自于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。

(二) 非匿名评价方法的测算结果

1. 财政流动性。表4汇报了财政流动矩阵。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所承担的税收负担,并且财政净受益的程度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,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,尽管获得了维持最低生活标准的现金转移支付,但是消费中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、轻度贫困组和高收入组,上升的有低、中等偏下、中等、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,需要注意的是,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,而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。财政流动矩阵结果表明,财政再分配使一部分贫困人口收入减损,我们进一步测算了财政致贫与财政增益情况。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中,即市场分配的贫困人口中有 47.47% 是财政增益的,他们所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%。^①

表 4 财政流动矩阵

再分配后 再分配前	重度贫困	中度贫困	轻度贫困	低收入	中等偏下	中等	中等偏上	高收入	人口占比
重度贫困	68.42%	19.30%	12.28%						0.61%
中度贫困	10.37%	69.17%	11.69%	8.31%	0.46%				9.36%
轻度贫困		10.18%	69.23%	19.10%	1.49%				13.65%
低收入			6.08%	82.72%	10.61%	0.59%			18.10%
中等偏下				8.59%	81.50%	9.51%	0.41%		14.55%
中等					8.63%	84.77%	6.60%		13.17%
中等偏上						9.80%	88.44%	1.76%	19.76%
高收入							13.21%	86.79%	10.80%
人口占比	1.39%	7.98%	11.72%	19.60%	15.16%	14.59%	19.83%	9.72%	100.00%

注:表中最后一列和最后一行分别是财政再分配前后各收入组人口占比,对角线的数字含义是,财政再分配以后仍位于原来收入分组的人口占比,矩阵的下三角和上三角分别表示财政再分配以后向下流动和向上流动的人口比例。

(三) 敏感性分析

本文共进行了三类敏感性分析。^② 一是等值规模调整方法,分别使用人均值以及 OECD 和 EU 等值规模调整方法进行了敏感性分析,结果显示,不同等值规模调整方法下结果变化不大,财政再分配总效应变动幅度不超过 3%,财政减贫变动幅度在 10% 左右;二是养老金归属,将养老金视为政府转移支付时,财政再分配的正向调节作用以及财政减贫效应更强,财政再分配后基尼系数下降了 4.4%,贫困广度、贫困深度和贫困强度均下降了 50% 以上;三是 12 种税负归宿假设。总体而言,资本所有者承担的税负越多,财政整体累进性越强,财政再分配效应与减贫效应越大,消费者税负越重,则反之。当企业所得税和财产税都由资本所有者负担时,财政净受益累进性最强,财政再分配效应与减贫效应最显著;当企业所得税一半由资本所有者负担、一半由财产税负担,财产税全部由消费者负担时,财政净受益累进性最弱,财政再分配效应与减贫效应最小。

(四) 情景分析

从税负归宿和支出受益归宿总体情况看,中国财政呈现弱累进性,与再分配更加注重公平及共享发展存在矛盾,实现共享发展,迫切需要从整体上改革财政再分配制度安排。本部分基于前文的测算结果,在研究数据可行的前提下进行财政政策调整的情景分析,与现行政策下基准分析的结果进行对比,为重构“精准”的财政再分配体系提供政策路径。

^① 篇幅所限,结果未予汇报,感兴趣者可向作者索取。

^② 篇幅所限,敏感性分析的结果未予汇报,感兴趣者可向作者索取。

在收入端,核心是推进税制结构由间接税为主向直接税为主转变,其中个人所得税主体税种的培育尤为重要。情景分析 1 是个人所得税政策调整,考察个人所得税综合与分类结合征收以及差别费用扣除情形下的再分配效应。参照雷根强和郭玥(2016)的做法,税基是个人工资薪金所得、劳务报酬所得、经营所得的加总,税率采用 3% - 45% 七级累进税率,费用扣除标准分为个人基础扣除、子女抚养扣除和老人赡养扣除。^① 情景分析 2 是增值税政策调整,增值税累退性较强,对贫困人口的收入减损作用很大,因此,根据家庭消费支出项目,假定居民食品支出(除外出就餐)和日用品支出免征增值税,即两项支出在投入产出表中对应行业的实际税率为 0。在支出端,核心是推进基本社会保障和公共服务均等化。情景分析 3 是转移支付政策调整,按照全覆盖、兜底线、保基本的原则,提高转移支付对贫困人口保障的覆盖面与覆盖力度,我们将享受低保、五保户补助或特困户补助的居民实际取得补助金额提高 20%,同时对市场收入在贫困线以下并且没有享受三项补助之一的居民,赋予其相当于三者平均值水平的补助。情景分析 4 是公共服务政策调整,重点是协调地区供给差异,并加大向贫困人口倾斜力度,计算各教育阶段生均财政教育经费的全国平均值、政府医疗卫生投入的全国平均值,作为单位公共教育和医疗卫生服务的政府投入,对市场收入在贫困线以下的家庭,其享受到的公共教育和医疗卫生服务提高 20%。情景分析 5 是基本社会保险政策调整,重点是通过并轨改革消除社保政策的城乡与职业差异,并加大向贫困人口倾斜力度,基本养老保险中,对市场收入在贫困线以下并且领取了任一类型基本养老保险的居民,计算其获得政府养老保险补贴的平均值,在此基础上提高 20%,实际获得政府补贴低于该值的,在领取的养老金中调增差额部分。对于基本社会医疗保险,计算出各类型基本医保的居民平均住院报销比例,将医保报销金额替换为该平均值,市场收入在贫困线以下的居民在此基础上提高 20%。情景分析 6 是财政体系整体的政策调整。以上情景分析都是在保持其他条件不变的前提下进行的,考虑到政策效果的交互影响以及财政可持续性,财政再分配制度安排必须从整体出发,情景分析 6 将情景分析 1 - 5 进行综合,同时进行收入端与支出端的政策调整。

表 5 重构精准财政再分配的情景分析

情景	再分配效应	减贫效应			财政流动性		财政致贫占比
		P0	P1	P2	向上流动	向下流动	
基准分析	-4.06%	-22.34%	-28.73%	-29.6%	9.61%	9.21%	54.87%
情景分析 1 个人所得税	-4.21%	-22.44%	-28.69%	-22.44%	9.66%	9.03%	53.13%
情景分析 2 增值税	-4.09%	-23.06%	-29.56%	-28.69%	9.70%	9.12%	50.63%
情景分析 3 转移支付	-5.43%	-55.53%	-62.13%	-66.59%	16.04%	7.17%	7.89%
情景分析 4 公共服务	-5.18%	-29.78%	-35.10%	-35.92%	11.36%	9.19%	54.87%
情景分析 5 社会保险	-4.38%	-26.13%	-32.73%	-33.77%	12.14%	8.98%	53.64%
情景分析 6 加总	-5.90%	-59.15%	-65.61%	-70.04%	18.43%	6.70%	7.65%

表 5 是重构“精准”财政再分配情景分析的结果。结果表明,与基准分析相比,每一种情景分析下的财政再分配与减贫效应都更显著。在情景分析 6 中,当进行整体财政再分配政策调整时效果最强,基尼系数下降比例比基准分析提高了 45% 左右,贫困指标下降比例均提高了 1.5 倍以上,全社会向上流动比例提高了 40%,向下流动比例下降了 10%,财政致贫占比下降了 1.8 倍。

^① 2012 年城镇居民家庭平均月现金消费支出为 1389.5 元,以此为依据,假设个人基础扣除标准为 1400 元,子女抚养扣除标准为每个处于上学阶段的子女 700 元(父母叠加扣除,因此减半)、老人赡养扣除标准为 60 岁以上同灶吃饭的老人 700 元,不同灶吃饭的 350 元。

七、结论与政策建议

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。本文测算了中国财政再分配效应与减贫效应,以期从综合和量化的视角回答中国财政是否以及在多大程度上发挥了再分配作用与减贫作用。

基于 CFPS2012 入户调查数据和中国 2012 年投入产出表,构建了居民收入核算账户,通过标准财政归宿分析测算出中国居民的财政净受益,采用“匿名”与“非匿名”评价指标,综合测度了包括直接税、间接税、基本社会保险缴费、转移支付、公共服务和基本社会保险在内的中国各类财政再分配工具的收入分配效应和减贫效应。结果显示:中国财政分配体系对市场分配整体上呈微弱的正向调节效应,各种财政再分配工具的综合作用使得全国基尼系数下降了 4.06%,其中,基本社会保险、公共服务、转移支付和直接税的边际贡献分别是 2.48%、2.34%、1.75%、1.19%,而间接税的边际贡献则为 -1.57%,起了逆向调节作用;中国财政再分配工具具有显著的减贫效应,财政再分配使得全国的贫困广度、贫困深度和贫困强度均下降了 20% 以上,其中,转移支付、公共服务和基本社会保险具有“济贫”性,但间接税则具有显著的“劫贫”性。从税负归宿和支出受益归宿总体情况看,中国财政呈现弱累进性,与再分配更加注重公平及共享发展存在矛盾。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。完善和贯彻实施资源占有和配置、资金分配和融通、市场准入等法律法规,消除国企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。

参考文献

- 都阳、Park Albert, 2007 《中国的城市贫困: 社会救助及其效应》,《经济研究》第 12 期。
- 李永友、郑春荣, 2016 《我国公共医疗服务受益归宿及其收入分配效应——基于入户调查数据的微观分析》,《经济研究》第 7 期。
- 雷根强、郭玥, 2016 《差别费用扣除与个人所得税制改革——基于微观数据的评估》,《财政研究》第 6 期。
- 刘穷志, 2007 《公共支出归宿: 中国政府公共服务落实到贫困人口手中了吗》,《管理世界》第 4 期。
- 卢盛峰、卢洪友, 2013 《政府救助能够帮助低收入群体走出贫困吗——1989—2009 年 CHNS 数据的实证研究》,《财经研究》第 1 期。
- 聂海峰、刘怡, 2010 《城镇居民的间接税负担: 基于投入产出表的估算》,《经济研究》第 7 期。
- 宋扬、赵君, 2015 《中国的贫困现状与特征: 基于等值规模调整后的再分析》,《管理世界》第 10 期。
- 苏春红、解亚, 2015 《财政流动、转移支付及其减贫效率——基于中国农村微观数据的分析》,《金融研究》第 4 期。
- 王晓军、康博威, 2009 《我国社会养老保险制度的收入再分配效应分析》,《统计研究》第 11 期。

- 汪昊、娄峰, 2017 《中国财政再分配效应测算》,《经济研究》第1期。
- 岳希明、徐静、刘谦、丁胜、董莉娟, 2012 《2011年个人所得税改革的收入再分配效应》,《经济研究》第9期。
- 岳希明、张斌、徐静, 2014 《中国税制的收入分配效应测度》,《中国社会科学》第6期。
- 赵海利, 2012 《民生支出的公平正义性分析——基于浙江各县教育和卫生支出的分析》,《经济社会体制比较》第3期。
- 张川川、Giles John、赵耀辉, 2015 《新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给》,《经济学(季刊)》第1期。
- 张楠、彭海斌, 2018 《间接税的累进性与再分配效应测算》,《财经科学》第1期。
- 张阳, 2005 《中国企业所得税税收归宿问题研究》,《税务研究》第12期。
- 周钦、田森、潘杰, 2016 《均等下的不公——城镇居民基本医疗保险受益公平性的理论与实证研究》,《经济研究》第6期。
- 钟春平、陈三攀、徐长生, 2013 《结构变迁、要素相对价格及农户行为——农业补贴的理论模型与微观经验证据》,《金融研究》第5期。
- Amiel, Y., and F. A. Cowell, 1994, "Inequality Changes and Income Growth," *Models and Measurement of Welfare and Inequality*: Berlin, Heidelberg, Springer.
- Atkinson, A. B., 1979, "Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden," *Social Science Research Council*.
- Bourguignon, F. O., 2011, "Status Quo in the Welfare Analysis of Tax Reforms", *Review of Income and Wealth*, 57(4), 603—621.
- Carneiro, P., K. T. Hansen, and J. J. Heckman, 2002, "Removing the Veil of Ignorance in Assessing the Distributional Impacts of Social Policies", NBER Working Paper 8840.
- Enami, A., N. Lustig, and R. Aranda, 2016, "Analytic Foundations: Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers", *Commitment to Equity Handbook*: Brookings Institution Press and CEQ Institute.
- Foster, J., J. Greer, and E. Thorbecke, 1984, "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica: Journal of the Econometric Society*: 761—766.
- Essamanssah, B., 2008, "Assessing the Redistributive Effect of Fiscal Policy", *Worldbank Working Paper* 4592.
- Fullerton, D., and D. L. Rogers, 1991, "Lifetime vs. Annual Perspectives on Tax Incidence", *NBER Working Paper* 3750.
- Higgins, S., and N. Lustig, 2016, "Can a Poverty-reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?", *Journal of Development Economics*, 122: 63—75.
- Inchauste, G., and N. Lustig, 2017, *The Distributional Impact of Taxes and Transfers: Evidence from Eight Low-and Middle-Income Countries*, World Bank Publications.
- Lambert, Peter J., 2001, *The Distribution and Redistribution of Income*: Manchester, Manchester University Press.
- Lindert, K., E. Skoufias, and J. Shapiro, 2006, "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", *Social Safety Nets Primer Series*, 203.
- López-Feldman, A., 2006, "Decomposing Inequality and Obtaining Marginal Effects", *stata journal*, 6(1), 106—111.
- Lustig, N., and S. Higgins, 2012, "Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: A New Approach," *Working Paper*. 2012.
- Lustig, N., 2016, *Commitment and to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Brookings Institution Press and CEQ Institute.
- Lustig, N., C. Pessino, and J. Scott, 2014, "The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America," *Public Finance Review*, 42(3), 326—345.
- McLure, C. E., 1975, "General Equilibrium Incidence Analysis: The Harberger Model After Ten Years", *Journal of Public Economics*, 4(2), 125—161.
- Musgrave, R. A., and T. Thin, 1948, "Income tax progression, 1929—48", *Journal of political Economy*, 56(6), 498—514.
- O'donnell, O., E. Van Doorslaer, R. P. Rannan-Eliya, et al., 2008, "Who Pays for Health Care in Asia?", *Journal of health economics*, 27(2), 460—475.
- OECD, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*: Paris, OECD Publishing.
- Rajemison H., S. Haggblade, S. D. Younger, 2003, "Indirect Tax Incidence in Madagascar: Updated Estimates Using the Input-output Table", *Cornell Food and Nutrition Policy Program Working Paper* No. 147.
- Savard, L., 2005, "Poverty and Inequality Analysis Within a CGE Framework: A Comparative Analysis of the Representative Agent and Microsimulation Approaches", *Development Policy Review*, 23(3), 313—331.
- Shorrocks, A. F., 2013, "Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value", 11(1), 99—126.

Measurement of China's Fiscal Redistribution and Poverty Reduction Effects

LU Hongyou^a and DU Yixuan^b

(a: Wuhan University; b: Department of Finance of Henan Province)

Summary: The gap of initial income distribution has been widening since the market-oriented reform in China. Meanwhile, in the process of fiscal redistribution, the long-term implementation of the tax system based on goods and service tax has resulted in inequality in the incidence of tax burden; the long-term implementation of the public service provision and sharing system based on the identity characteristics has led to inequality in benefit incidence of public expenditures. The “double inequality in incidence” of the initial distribution of the market and the fiscal redistribution add up to each other, and the income distribution gap of Chinese residents is now characterized by solidification, institutionalization and intergenerational transmission. As China is committed to practicing the new concept of shared development, measuring whether and how current fiscal redistribution system alleviates the income distribution gap and poverty is pivotal to improving it.

This paper extends the traditional method of analyzing financial redistribution system by integrating the income and expenditure of finance into a unified research framework. We use household survey data from 2012 China Family Panel Studies (CFPS2012) and China Input and Output Tables in 2012 to construct residents' income accounting account. Using standard financial analysis, we calculated the net fiscal income of Chinese residents and comprehensively measured the redistribution effect and poverty-reducing effect of China's public finance with both “anonymous” and “non-anonymous” measures. The results show that China's overall fiscal redistribution has a weak positive adjustment effect on the primary distribution of the residents' income, and the fiscal redistribution reduces the Gini coefficient by 4.06%. Specifically, the marginal contributions of basic social insurance payment, public service, transfer payments and the direct taxes are 2.48%, 2.34%, 1.75%, 1.19%, respectively, while the marginal contribution of indirect taxes is -1.57%, indicating that it plays a reverse regulatory role. China's fiscal system has a significant poverty-reducing effect, fiscal redistribution has reduced the poverty span, poverty depth and poverty intensity of the whole country by more than 20%. Specifically, transfer payments, public service and basic social insurance are poor-relieving, but the indirect taxes are poor-depriving. On average, net fiscal beneficiary account for a larger proportion among the poor, while net fiscal payers are more among the rich, suggesting that the fiscal redistribution of China is conducive to the formation of an olive-shaped social structure. Although China's fiscal redistribution brings some wealth reduction, its fiscal gain is more significant. Overall, the weak-progressive fiscal redistribution system of China and its adverse adjusting tools are contrary to the principles of fair redistribution and shareable development. Based on the above results, we believe that the key to realizing shareable development is to speed up the establishment of a modern fiscal system with a core of “two fair incidences”. Therefore, based on the principle of promoting shared development, we adjusted the system design of personal income tax, value-added tax, transfer payments, public service, and social insurance using a scenario analysis, and provided a path for reconstructing an accurate fiscal system.

There are four contributions of this paper: (1) We integrated direct taxes, indirect taxes, transfer payments, public services and basic social insurance into a unified analytical framework and comprehensively measured the redistribution effect and poverty reduction effect of Chinese fiscal system starting from the connotation of shared development; (2) We used the micro-data of household survey from CFPS2012 to make full use of its abundant household information; (3) We used standard financial destination analysis method to make up for the limitations of the general equilibrium model, such as the loss of heterogeneous information, the inconsistency between model setting and micro foundation, and the unsuitability for short-term evaluation; (4) We combined both anonymous measures and non-anonymous evaluation methods.

Keywords: Fiscal Incidence; Fiscal Redistribution; Fiscal Mobility; Poverty Reduction; Fiscal Impoverishing

JEL Classification: H22, H23

(责任编辑: 林 一)(校对: 曹 帅)