

· 财政与税收 ·

中国收入再分配政策的演进趋势与效应评估

蔡 萌¹, 岳希明²

(1. 中央民族大学 经济学院, 北京 100081; 2. 中国人民大学 财政金融学院, 北京 100872)

摘要: 本文回顾了改革开放以来中国收入再分配政策的演进趋势, 基于1988—2018年六轮CHIP调查数据, 运用收入再分配效应分解方法, 从政策规模和累进性等角度研究了以个人所得税、社会保障支出为代表的收入再分配政策的总效应和分解效应。研究发现, 中国收入再分配政策具有显著缩小居民收入差距的作用, 且这种改善收入分配的作用在三十多年间持续增强。特别是随着农村社会保障网络覆盖范围和政府转移支付规模的逐步扩大, 政策累进性日益提升, 收入再分配政策发挥着越来越重要的收入再分配作用。本文为深入理解中国收入再分配制度的发展历程、提高收入再分配政策的针对性和有效性提供了重要参考。

关键词: 收入再分配政策; 收入再分配效应; 社会保障支出; 个人所得税

中图分类号: F812.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2024)06-0067-12

一、引言

收入再分配政策是促进收入分配公平、增进民生福祉、维护社会和谐稳定的重要制度安排。党的二十大报告指出, 分配制度是促进共同富裕的基础性制度。完善个人所得税制度、规范收入分配秩序^[1], 是健全收入再分配调节机制的改革方向, 是解决发展不平衡不充分问题的题中要义, 是以人民为中心执政理念的深刻体现, 是缩小收入分配差距、实现全体人民共同富裕的重要部署。党的十八大以来, 中国的社会保障投入力度不断加大, 社会保障支出在财政支出总额中的比重持续上升, 保障范围日益扩大, 居民待遇稳步提高。随着统一城乡居民基本养老保险制度、并轨机关事业单位和企业养老保险制度、整合城乡居民基本医疗保险制度、实施城乡居民大病保险等多项重大社会保障制度改革的全面推进, “覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”日益完善。“我国以社会保险为主体, 包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内, 功能完备的社会保障体系基本建成, 基本医疗保险覆盖13.6亿人, 基本养老保险覆盖近10亿人, 是世界上规模最大的社会保障体系。”^[2]

收入再分配政策可以划分为收入政策和支出政策两类。前者指的是财政收入来源中, 影响居民收入差距的政策, 主要包括直接税（主要为个人所得税和财产税）和社会保障缴费（简称“社

收稿日期: 2024-04-10

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代我国财税再分配的精准调节机制研究”(22&ZD090)

作者简介: 蔡 萌 (1988-), 女, 辽宁营口人, 副教授, 博士, 主要从事财税政策研究。E-mail: caimeng@muc.edu.cn

岳希明 (通讯作者) (1965-), 男, 内蒙古赤峰人, 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事财税理论与政策研究。E-mail: yue@ruc.edu.cn

保缴费”），二者均为收入再分配阶段居民部门向政府部门直接转移的收入；后者包括低保、扶贫款、养老金和医疗报销费等社会保障支出，这是收入再分配阶段通过社会保障实现的政府转移支付。学者们对收入再分配政策的作用效果展开了多角度研究。何立新和佐藤宏^[3]认为，城镇养老保险制度缩小了城镇居民收入差距。王延中^[4]认为，中国社会保险制度缩小了收入差距。李实等^[5]认为，1988—2018年，中国城镇劳动力工资收入差距不断扩大。李永友和郑春荣^[6]认为，“新医改”使中国家庭间收入基尼系数下降了5—7个百分点。朱梦冰和李实^[7]认为，低保的瞄准率较低，导致低收入群体得不到应有的保障，他们提出要提高低保的瞄准率，进而实现精准扶贫。也有研究将收入再分配总效应分解为个人所得税的贡献和政府转移支付的贡献，发现政府转移支付的贡献度达到56%—96%。无论是从中国数据还是从国际数据来看，相对于个人所得税，以社会保障为代表的政府转移支付政策对改善收入不平等的效果更明显^[8-10]。

本文回顾了改革开放以来中国收入再分配政策的演进趋势，系统评估了中国收入再分配政策的效果，并从政策规模、累进性、再排序效应等角度分析了影响收入再分配政策效果的因素，为进一步完善收入再分配政策提供了依据，对深化中国收入再分配制度改革、促进社会公平正义、实现全体人民共同富裕具有理论和现实意义。

二、中国收入再分配政策的演进趋势

（一）改革探索阶段：改革开放至20世纪末

新中国成立初期，随着经济逐渐恢复，养老保险、医疗保险等社会保障制度的建立提上日程。《中华人民共和国劳动保险条例》（1951年）、《国家机关工作人员退休处理暂行办法》（1955年）、《关于工人职员退休处理的暂行规定》（1957年）等规范性文件相继颁布，为社会保障法律体系的形成奠定了基础。这一时期，农村的社会保障政策主要为“五保”制度。该制度是农村老人享受国家福利政策的开端。改革开放之后，中国政府的首要任务是激发市场活力，实现国民经济的快速发展。随着经济基础的逐步夯实，政府开始关注收入分配问题，探索通过税收、社会保障等手段进行收入再分配，以缓解因快速市场化带来的社会不平等。随着《中华人民共和国个人所得税法》的正式颁布、企业职工养老保险、“旧农保”、城镇职工基本医疗保险等多项重要改革的推进，中国收入再分配政策体系进入了改革探索阶段。

在再分配收入政策方面，1980年9月，《中华人民共和国个人所得税法》正式通过。由于800元费用扣除标准较高，多数中国居民并不在征税范围之内。1986年，为了调节居民收入差距，国务院相继发布了《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》《中华人民共和国个人收入调节税暂行条例》。1993年10月，《关于修改中华人民共和国个人所得税法的决定》规定，所有中国居民和有来源于中国所得的非居民，均应依法缴纳个人所得税。至此，中国个人所得税、收入调节税和个体工商户所得税三税并轨，内外统一的个人所得税制度初步建立。1999年8月，《中华人民共和国个人所得税法》删除了“储蓄存款利息”免征个人所得税的规定。同年10月，《储蓄存款利息所得个人所得税征收管理办法》开始实施，个人储蓄存款利息所得税开征。

再分配支出政策的改革与发展主要体现在居民养老保险、医疗保险和低保制度三个方面。企业职工养老保险制度是中国社会保障制度建设的初步探索。1991年6月，《关于企业职工养老保险制度改革的决定》确定了养老保险费用由国家、企业和个人三方共担，统筹到省的运营模式。1995年3月，《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》要求，企业职工养老保险按照社会统筹与个人账户相结合的原则进行改革，并拟定了两个实施办法，由各地选择并组织开展试点。1997年7月，《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》在总结各地试点经验基础上将两个实施办法统一，城镇职工养老保险制度方案形成。在居民养老保险方面，1992年1月，《县级农村社会养老保险基本方案》的颁布，标志着农村社会养老保险制度（简称“旧农

保”)正式建立。在医疗保险方面,1992年,深圳市率先开展职工医疗保险制度改革,拉开了城镇职工医疗保险制度改革的序幕。1994年4月,《关于职工医疗保险制度改革的试点意见》发布,江苏省镇江市、江西省九江市开展“统账结合”模式改革试点,史称“两江试点”阶段。1996年,试点范围从“两江”扩大到全国58个城市。1998年12月,国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,在全国范围内进行城镇职工医疗保险制度改革。在低保制度方面,1993年,上海市最早建立城市居民最低生活保障制度。1997年9月28日,《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》发布,确定了城市低保制度保障对象的范围和保障标准。1999年9月28日,《城市居民最低生活保障条例》实施,标志着中国城市居民最低生活保障制度的正式建立。

(二) 快速发展阶段:21世纪初至2011年

进入21世纪,在实现了党的十二大报告提出的“使全国工农业的年总产值翻两番”的目标后,随着加入世界贸易组织和经济全球化步伐的加快,中国的国内生产总值和居民收入持续增长。收入分配目标从党的十四届三中全会提出的“效率优先,兼顾公平”的分配原则,到党的十六届五中全会强调的“更加注重社会公平”,政府在这一阶段加大了对收入再分配政策的调整力度,通过取消农业税、完善个人所得税制度、扩大社会保障覆盖范围等改革,推动社会主义市场经济条件下的共同富裕,中国收入再分配政策体系建设进入了快速发展阶段。

在再分配收入政策方面,为了从根本上减轻农民负担,从2004年开始,中央明确提出取消农业税的目标,农业税税率逐步降低。2005年,牧业税全面取消。2006年1月1日,《中华人民共和国农业税条例》废止,农业税正式取消。伴随着农业税的取消和农业补贴等政策的实行,农民的收入上涨了20%—30%^[11]。在所得税改革方面,2005—2008年,《中华人民共和国个人所得税法》经历多次修正,个税费用扣除标准由800元调整为1600元,又由1600元调整至2000元。2008年10月9日,财政部、国家税务总局出台的《关于储蓄存款利息所得有关个人所得税政策的通知》提出,自2008年10月9日起,对储蓄存款利息所得暂免征收个人所得税。2011年6月30日,《关于修改个人所得税法的决定》(个人所得税法第六次修正)提出,个人所得税费用扣除标准从2000元提高到3500元;9级超额累进税率修改为7级,第1级税率由5%修改为3%,15%和40%,两档税率取消,3%和10%两个低档税率的适用范围扩大。

在再分配支出政策方面,2005年,《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》调整了个人和单位的养老金缴费比例,规定个人缴纳工资额度的8%进入个人账户,企业缴纳员工工资总额的20%进入社会统筹账户,这一规则沿用至今。2009年9月,国务院出台《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,新型农村社会养老保险(简称“新农保”)正式推出。2003年1月,《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》出台,结束了数亿农民没有医疗保障的历史,新型农村合作医疗制度正式建立。2006年3月,《关于解决农民工问题的若干意见》首次将符合条件的农民工纳入城镇职工医疗保险体系,在城乡基本医疗保险制度融合方面又迈出了关键一步。为了实现城乡居民医疗保障全覆盖,国务院于2007年7月出台《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,将城镇非从业居民也纳入医保范围内。试点先在部分城市开展,于2010年全面推开,基本医疗保险制度最后一块空白也被完全覆盖。2010年10月,全国人大常委会通过《中华人民共和国社会保险法》,这是中国社会保障体系建设全部纳入法治化、规范化轨道的重要里程碑。在低保方面,2001年11月,《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》要求地方各级人民政府加大最低生活保障资金投入,将符合条件的对象全部纳入保障范围。2007年7月,《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》提出,在全国范围内普遍建立农村最低生活保障制度,中国农村最低生活保障制度正式建立。至此,中国最低生活保障制度完成了从城市到农村、从局部到整体、覆盖面逐步扩大、保障水平不断提高的转变。

(三) 日益完善阶段: 党的十八大以来

党的十八大以来, 中国收入再分配政策体系进入了日益完善阶段, 政府进一步完善收入分配调节机制, 优化个人所得税制度, 加大社会保障的深度和广度, 特别是增强农村和边远地区的社会保障力度, 确保政策的普遍性和公平性。

在再分配收入政策方面, 2018年8月31日, 《中华人民共和国个人所得税法》迎来第七次修正。修正后的个人所得税对工资薪金、劳务报酬、稿酬和特许权使用费四项收入进行综合课征; 费用扣除标准由之前的每月3 500元提升为每年60 000元; 20%及以下的低税率级距进一步扩大; 并设置了包括子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或住房租金、赡养老人支出在内的专项附加扣除。随后, 《个人所得税专项附加扣除操作办法(试行)》《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》《关于公益慈善事业捐赠个人所得税政策的公告》相继发布, 进一步明确了专项附加扣除的具体政策事项, 以及个人所得税相关税收优惠问题。2022年1月1日起, 3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除设立。同年11月, 《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》发布, 规定了对个人养老金实施递延纳税优惠政策。2023年1月1日起, 个人所得税专项附加扣除标准进一步提高, 3岁以下婴幼儿照护专项附加扣除标准由每个婴幼儿每月1 000元提高到2 000元; 子女教育专项附加扣除标准, 由每个子女每月1 000元提高到2 000元; 赡养老人专项附加扣除标准, 由每月2 000元提高到3 000元。

在再分配支出政策方面, 2014年2月, 《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》将新型农村养老保险和城镇居民养老保险制度合并, 统一的城乡居民基本养老保险制度正式建立。2015年2月, 《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》对机关事业单位工作人员实施社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度, “双轨制”模式结束。至此, 覆盖全体成员的“统账结合”的基本养老保险制度全面确立。2018年3月, 《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》发布, 提出城乡居民全国基础养老金最低标准调整方案和个人缴费档次标准调整机制。2022年4月, 《关于推动个人养老金发展的意见》《个人养老金实施办法》发布, 在健全多层次、多支柱养老保险体系上迈出了重要一步。在医疗保险制度方面, 2012年8月, 《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》发布, 减轻了城乡居民的大病负担。2016年1月, 《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》发布, 城镇居民医保和新型农村合作医疗两项原有制度在覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录和基金管理等方面进行了整合, 统一的城乡居民基本医疗保险制度正式建立。2018年3月, 国务院机构改革方案出台, 国家医疗保障局正式组建, 开启了医保改革新征程。2018年10月, 《医疗保障扶贫三年行动实施方案(2018—2020年)的通知》发布, 医疗保障在缓解因病致贫、因病返贫方面发挥了重要的作用。2020年后, 《关于加强和改进基本医疗保险参保工作的指导意见》《关于深化医疗保障制度改革的意见》《“十四五”全民医疗保障规划》相继发布, 全民参保计划深入实施, “覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次医疗保障体系”日益完善。

中国的社会保障政策起初仅限于收入较高且在正规部门工作的从业人员, 之后慢慢地扩展到了农村人口和在非正规部门就业的从业人员。在此过程中, 社会保障支出累进性得到了明显改善, 规模也逐步扩大。2000—2020年, 中国社会保障总支出占国内生产总值的比重及财政社保支出占财政支出的比重均呈上升趋势。其中, 社会保障总支出占国内生产总值的比重从2000年的3.6%上升至2020年的9.8%, 财政社保支出占财政支出的比重从9.6%上升至14.8%。

三、数据来源与研究方法

(一) 数据来源

本文数据来源于中国居民收入分配课题组(China Household Income Project, CHIP) 1988年、

1995年、2002年、2007年、2013年和2018年的六轮住户调查数据。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包括四项:工资收入(包括现金和实物收入)、农业和非农业活动的经营净收入、财产净收入和转移净收入。其中,转移净收入既包括政府对居民的转移支付,也包括来自非政府的转移性收入。在可支配收入的四项构成中,工资收入、农业和非农业活动的经营净收入及财产净收入合计为市场收入,市场收入减去个人所得税与社保缴费,再加上政府对居民的转移支付为可支配收入。由于本文研究期限较长,收入再分配政策经过多次调整,每个调查年份涉及的转移性收入项目存在差异。为了使不同年份的收入定义更具可比性,本文将政府转移支付分为养老金、社会救济、医疗报销费和其他转移支付。其他转移支付既包括政府对低收入家庭的专项补贴(如五保户补贴、扶贫基金和救灾基金等),还包括对农业生产活动的现金补贴、政府实物补贴的估算价值、退耕还林还草补贴、畜牧业补贴及其他生活补助(如农村家电补贴、廉租公房和生产活动补贴等)。

(二) 研究方法

1. 收入再分配总效应在政府转移支付和个人所得税之间的分解

在分析某项政策对居民收入差距的影响时,通常用政策实施前后居民收入基尼系数的差异表示收入再分配效应。即:

$$RE = G_x - G_y \quad (1)$$

其中,RE为政府收入再分配政策总效应,G表示基尼系数,下标字母表示收入类别, G_x 和 G_y 分别为政策实施前居民收入基尼系数和政策实施后居民收入基尼系数。 $RE > 0$,说明政策实施后居民收入基尼系数小于政策实施前居民收入的基尼系数,政策缩小了收入差距; $RE < 0$,说明政策扩大了收入差距; $RE = 0$,则说明政策对收入差距没有影响。

居民可支配收入等于市场收入-个人所得税-社保缴费+政府转移支付,表示为:

$$Y = X - T - B + S \quad (2)$$

其中,X和Y分别表示市场收入和可支配收入,T、B和S分别表示个人所得税、社保缴费和政府转移支付。政府收入再分配政策总效应RE等于市场收入基尼系数和可支配收入基尼系数之差,即 $G_x - G_y$,其可按如下公式分解为个人所得税和社保缴费的贡献、政府转移支付的贡献:

$$RE = G_x - G_y = (G_x - G_{x-T-B}) + (G_{x-T-B} - G_y) \quad (3)$$

其中, $X-T-B$ 表示税后(转移支付之前)收入, G_{x-T-B} 表示税后(转移支付之前)收入的基尼系数, $(G_x - G_{x-T-B})$ 表示市场收入基尼系数减去税后收入基尼系数,为个人所得税和社保缴费的收入再分配效应估计值, $(G_{x-T-B} - G_y)$ 表示政府转移支付前后居民收入基尼系数之差,衡量的是政府转移支付的收入再分配效应。因此,收入再分配总效应可以严格分解为个人所得税和社保缴费的贡献、政府转移支付的贡献。在考虑政策工具的顺序上,式(3)的分解采取了先税收后转移支付的顺序,即首先从居民家庭市场收入中剔除个人所得税和社保缴费,然后再加上政府转移支付,最终得到居民可支配收入。

2. 收入再分配总效应在横向公平效应和纵向公平效应之间的分解

Kakwani^[12]将用RE指数衡量的税收的收入再分配效应分解为横向公平效应和纵向公平效应,由此建立了收入再分配效应与收入再分配政策规模、累进性,以及收入再分配政策对政策实施后居民收入的再排序之间的联系,如下:

$$RE^T = (C_y^x - G_y) + \frac{t}{1-t} (C_t^x - G_x) \quad (4)$$

其中,t表示税率。其余变量定义与上文相同。

将Kakwani分解中的税收转换为政府转移支付分析横向公平效应和纵向公平效应,公式为:

$$RE^S = (C_y^x - G_y) - \frac{r}{1+r} (C_s^x - G_x) = H + V \quad (5)$$

其中, $H = C_Y^X - G_Y$, 表示横向公平效应, C_Y^X 表示加入政府转移支付后的收入 Y 按照政府转移支付前的收入 X 排序的集中度, G_Y 表示以 Y 本身排序计算的 Y 的基尼系数。 C_Y^X 和 G_Y 的计算方法完全相同, 只是排序变量存在差异。因此, 二者之间的差值衡量了 X 与 Y 排序的差异。 H 始终为 0 或负值, 若收入再分配政策不改变居民在政策实施后的居民收入排序, 则 H 为 0; 若收入再分配政策改变了政策实施后的居民收入排序, 则 H 为负值。再排序程度越大, H 的绝对值越大^[13]。 $V = -r / (1+r) (C_s^X - G_X)$ 表示纵向公平效应, r 表示平均转移支付比率, 即人均政府转移支付与人均转移前收入的比值, 表示政府转移支付的规模。 C_s^X 为以政府转移前收入排序计算的政府转移支付集中度, 表示政府转移支付在不同人群之间的分布。 $P = C_s^X - G_X$ 是 Kakwani^[14] 定义的税收累进性指数, 它表示税收对收入不平等的作用方向。可以通过税收集中度的大小判断税收的累进性或累退性。 P 表示收入再分配政策的累进(退)性指数。以政府转移支付为例, 政府转移支付的累进性越强, 其分配越偏向于低收入群体; 反之, 累退的政府转移支付有利于高收入人群。 P 等于政府转移支付的集中率与总收入基尼系数的差, 如果政府转移支付的集中度与总收入基尼系数相等(即 P 指数为 0), 政府转移支付与居民收入在总人口中的分布完全相同。也就是说, 每个人在政府转移支付总额中的比重等于其在收入总额中的比重。如果政府转移支付的集中度大于总收入基尼系数(即 P 指数为正值), 则说明政府转移支付的分布偏重于高收入人群, 或者说高收入人群的社会保险补贴率高于低收入群体, 政府转移支付是累进的。 P 指数的值越大, 政府转移支付的累进程度也越强。如果政府转移支付的集中度小于总收入基尼系数(即 P 指数为负值), 则说明政府转移支付是累退的。综上, 正向的纵向公平效应代表收入再分配政策具有缩小收入不平等的作用, 且正向的纵向公平效应值越大, 收入再分配政策降低收入不平等的作用越强。

四、收入再分配效应分析

(一) 初步分析

全国、城镇、农村居民可支配收入的绝对值及占比的变化情况如下:

第一, 1988—2018 年, 全国居民可支配收入从 936.62 元上升至 27 100.65 元, 实现了大幅度增长。1988—2002 年, 全国居民可支配收入年均增长率为 2.82%, 2002—2018 年, 年均增长率提升 9.26%。可见, 在 2002 年之后, 居民收入增长速度明显加快。

第二, 在居民可支配收入的各项构成中, 工资收入占比最高。政府转移支付从 1988 年的人均 78.77 元提升至 2018 年的 4 321.16 元, 2002 年的年均增长率为 11.45%, 增长速度超过了居民可支配收入的同期水平。^②1988 年, 政府转移支付占居民可支配收入的比重为 8.41%, 这一比重在 2018 年上升至 15.94%。其中, 城镇、农村居民来自政府的转移性收入的比重分别提升了 4.83% 和 8.27%。可见, 1988—2018 年, 中国居民可支配收入中, 政府转移支付出现了较大幅度的提高, 农村居民从政府获得的转移性收入相较于城镇居民增幅更高。1988—2002 年, 农村社会保障规模较小, 仅存在少量社会保障项目和少数受益人群。2013 年和 2018 年, 农村社会保障规模稳步提升。其中, 养老金的增加主要受益于城乡居民养老保险的推广, 农业补贴等其他社会福利规模的扩大也发挥了重要作用。

第三, 在城乡居民从政府获得的各项主要转移性收入中, 养老金占比最高, 是中国社会保障项目中的主要部分之一, 其次是医疗报销费、最低生活保障等社会救济收入。2018 年, 城镇居民和农村居民的人均养老金分别为 7 075.66 元和 843.62 元, 城镇居民的养老金是农村居民的 8.39 倍, 体现了城乡居民养老金之间的巨大差距。城镇居民的人均医疗报销费是农村居民的 2.1

① 此时的“不同群体”是以社会保障转移前收入衡量的。

② 各年居民可支配收入及分项收入按分省、分城乡居民消费价格指数调整至 2018 年价格后, 计算年均增长率。

倍。1988年和2018年,城乡居民人均政府转移支付之比分别为13.50和5.15,人均养老金之比分别为45.79和8.39,说明城乡居民在政府转移支付上的差距在逐渐缩小。

(二) 收入再分配效应估计与分解

居民可支配收入形成过程中,市场收入是收入再分配政策实施之前的居民收入,市场收入基尼系数体现了由市场力量决定的居民收入不平等程度。市场收入减去个人所得税和社保缴费后的基尼系数体现了再分配收入政策对市场收入不平等的作用结果,加上政府转移支付之后形成的基尼系数则可体现再分配支出政策叠加之后的收入不平等程度。表1为1988—2018年中国收入再分配政策的收入再分配效应估计及分解结果。这里考察的收入再分配政策包括:政府转移支付、个人所得税和社保缴费。居民市场收入和可支配收入的基尼系数估计值之差反映了政府转移支付、个人所得税和社保缴费政策的收入再分配总效应。从表1可以看出:

第一,1988—2018年,中国收入再分配政策的收入再分配效应从-0.0009上升到0.0645,说明收入再分配效应日益显著,对居民收入不平等的缩小程度不断加大。1988年,中国收入再分配政策的再分配效应为微小的负值,说明再分配政策扩大了收入差距,扩大的程度较小,约等于0。1995年和2002年的收入再分配效应指数大于0,说明收入再分配政策缩小了收入不平等程度;2013—2018年,政策总收入再分配效应不断扩大,分别使当年的市场收入基尼系数降低了10.39% (0.0507/0.4881×100%) 和12.64% (0.0645/0.5102×100%)。

第二,城镇的收入再分配效应指数逐年上升,而农村社会保障的收入再分配效应指数则从2013年转为正值并开始增加。无论在哪一个调查年份,城镇的收入再分配效应都显著高于农村,这也与城镇居民政府转移支付占比显著高于农村居民有较大关系。

第三,将收入再分配政策的总体效应进行分解,进而反映收入再分配政策总效应中来自个人所得税、社保缴费和政府转移支付的部分。以2018年为例,与市场收入基尼系数的0.5102相比,可支配收入基尼系数为0.4457,后者较前者低0.0645。这是收入再分配政策对居民收入差距的总体调节效应,其中,来自政府转移支付、个人所得税、社保缴费的部分分别为0.0654、0.0023、-0.0032,占比分别为101.41%、3.53%、-4.94%。可见,除了社保缴费具有微弱的扩大收入差距的作用外,政府转移支付和个人所得税都缩小了居民收入差距,且全国、城镇、农村的测算结果都反映出,政府转移支付较个人所得税的收入再分配效应更强。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^[15-16]。

表1 收入再分配效应估计及分解结果

年份	1988年	1995年	2002年	2007年	2013年	2018年
全国						
基尼系数						
市场收入	0.3589	0.4422	0.4577	0.5234	0.4881	0.5102
市场收入-个人所得税	0.3586	0.4419	0.4569	0.5220	0.4867	0.5080
市场收入-个人所得税-社保缴费	0.3587	0.4404	0.4549	0.5117	0.4874	0.5111
市场收入-个人所得税-社保缴费+政府转移支付	0.3598	0.4322	0.4494	0.4871	0.4374	0.4457
收入再分配效应						
总效应	-0.0009	0.0098	0.0083	0.0363	0.0507	0.0645
个人所得税	0.0003	0.0001	0.0008	0.0015	0.0014	0.0023
社保缴费	0	0.0014	0.0002	0.0103	-0.0007	-0.0032
个人所得税+社保缴费	0.0003	0.0016	0.0028	0.0118	0.0007	-0.0009
政府转移支付	-0.0011	0.0082	0.0055	0.0246	0.0500	0.0654
相对效应(%)						
总效应	100	100	100	100	100	100

续表						
年份	1988年	1995年	2002年	2007年	2013年	2018年
个人所得税	-31.34	1.44	9.67	4.02	2.79	3.53
社保缴费	0.19	14.74	23.94	28.37	-1.42	-4.94
个人所得税+社保缴费	-31.15	16.18	33.61	32.39	1.37	-1.41
政府转移收入	131.15	83.82	66.39	67.61	98.63	101.41
城镇						
	基尼系数					
市场收入	0.2725	0.3519	0.3908	0.4047	0.4451	0.4655
市场收入-个人所得税	0.2719	0.3516	0.3896	0.4026	0.4433	0.4627
市场收入-个人所得税-社保缴费	0.2719	0.3522	0.3953	0.3965	0.4467	0.4680
市场收入-个人所得税-社保缴费+政府转移支付	0.2239	0.2800	0.3395	0.3289	0.3558	0.3740
	收入再分配效应					
总效应	0.0486	0.0719	0.0512	0.0758	0.0894	0.0915
个人所得税	0.0006	0.0003	0.0011	0.0021	0.0018	0.0027
社保缴费	0	-0.0006	-0.0057	0.0061	-0.0034	-0.0052
个人所得税+社保缴费	0.0006	-0.0002	-0.0046	0.0082	-0.0016	-0.0025
政府转移支付	0.048	0.0722	0.0558	0.0677	0.091	0.0940
	相对效应 (%)					
总效应	100	100	100	100	100	100
个人所得税	1.19	0.43	2.20	2.78	2.04	2.97
社保缴费	0	-0.77	-11.10	8.01	-3.85	-5.71
个人所得税+社保缴费	1.19	-0.34	-8.90	10.79	-1.81	-2.74
政府转移支付	98.81	100.34	108.90	89.21	101.81	102.74
农村						
	基尼系数					
市场收入	0.3516	0.4329	0.3811	0.3838	0.4193	0.4427
市场收入-个人所得税	0.3516	0.4329	0.3811	0.3843	0.4192	0.4427
市场收入-个人所得税-社保缴费	0.3516	0.4329	0.3811	0.3843	0.4218	0.4507
市场收入-个人所得税-社保缴费+政府转移支付	0.3474	0.4308	0.3806	0.3763	0.4031	0.4174
	收入再分配效应					
总效应	0.0043	0.0022	0.0006	0.0075	0.0162	0.0253
个人所得税	0	0	0	-0.0005	0.0001	0.0001
社保缴费	0	0	0	0	-0.0026	-0.0081
个人所得税+社保缴费	0	0	0	-0.0005	-0.0025	-0.0008
政府转移支付	0.0043	0.0022	0.0006	0.0008	0.0187	0.0333
	相对效应 (%)					
总效应	100	100	100	100	100	100
个人所得税	0	0	0	-7.04	0.58	0.27
社保缴费	0.04	0	0	0	-16.02	-31.89
个人所得税+社保缴费	0.04	0	0	-7.04	-15.44	-31.62
政府转移支付	99.96	100	100	107.04	115.44	131.62

注:因四舍五入,表中显示的单一部分的收入再分配效应之和存在不完全等于收入再分配政策总效应的情况。

(三) 收入再分配效应的影响因素

收入再分配效应主要取决于政策支出规模及其在不同收入人群中的分布。其中,社会保障支出的资金规模可以用补贴率,即居民来自政府的转移性收入占市场收入的比重来衡量。政府转移

支付的集中率和累进性指数能够反映社会保障支出对不同收入人群的倾向程度。如果累进性指数为负值,其绝对值越大,说明社会保障支出的分配越倾向于低收入群体。收入再分配效应指数可进一步分解为横向公平效应和纵向公平效应。横向公平效应一般为负,其绝对值越大,说明转移性收入改变居民补贴后收入排序的效应越强,而正的纵向公平效应越大,则意味着转移性收入越倾向于低收入群体。表2为全国、城镇、农村居民获得的政府转移支付的补贴率、集中率、补贴前后基尼系数累进性和收入再分配效应,展示了随着补贴规模的扩大,收入再分配政策的累进性和收入再分配效应的变化趋势。

表2 补贴率、累进性及收入再分配效应的变化趋势

年份	1988年	1995年	2002年	2007年	2013年	2018年
全国						
补贴率(%)	9.18	10.26	11.15	13.06	18.23	17.89
集中率	0.0891	-0.1445	-0.0667	-0.1366	-0.3428	-0.3851
累进性指数	-0.2698	-0.5865	-0.5244	-0.6601	-0.8309	-0.8953
补贴前基尼系数	0.3589	0.4420	0.4577	0.5234	0.4881	0.5102
补贴后基尼系数	0.3600	0.4339	0.4537	0.4986	0.4396	0.4474
收入再分配效应	-0.0011	0.0081	0.0041	0.0249	0.0485	0.0628
其中:横向公平效应	-0.3600	-0.4339	-0.4537	-0.4986	-0.4396	-0.4474
纵向公平效应	0.3589	0.4420	0.4577	0.5234	0.4881	0.5102
城镇						
补贴率(%)	20.15	21.46	23.18	15.38	22.08	19.55
集中率	-0.2540	-0.4333	-0.3592	-0.4089	-0.4645	-0.4974
累进性	-0.5265	-0.7852	-0.7555	-0.8136	-0.9097	-0.9629
补贴前基尼系数	0.2725	0.3519	0.3963	0.4047	0.4451	0.4655
补贴后基尼系数	0.2245	0.2798	0.3215	0.3387	0.3568	0.3749
收入再分配效应	0.0481	0.0721	0.0748	0.0660	0.0884	0.0906
其中:横向公平效应	-0.2245	-0.2798	-0.3215	-0.3387	-0.3568	-0.3749
纵向公平效应	0.2725	0.3519	0.3963	0.4047	0.4451	0.4655
农村						
补贴率(%)	2.58	1.93	2.08	5.53	7.82	11.66
集中率	0.0797	0.1617	0.1605	0.0163	-0.0659	-0.16
累进性指数	-0.2720	-0.2712	-0.2207	-0.3675	-0.4853	-0.6027
补贴前基尼系数	0.3516	0.4329	0.3811	0.3838	0.4193	0.4427
补贴后基尼系数	0.3474	0.4308	0.3806	0.3764	0.4016	0.4118
收入再分配效应	0.0043	0.0022	0.0006	0.0075	0.0177	0.0309
其中:横向公平效应	-0.3474	-0.4308	-0.3806	-0.3764	-0.4016	-0.4118
纵向公平效应	0.3516	0.4329	0.3811	0.3838	0.4193	0.4427

注:补贴率定义为人均政府转移支付与人均市场收入之比。在集中率和累进性指数的计算中,以市场收入为排序变量。

从表2可以看出:

第一,1988—2018年,中国社会保障支出的补贴率显著升高,从1988年的9.18%上升到2018年的17.89%,翻了近一番。1988—2002年的农村补贴规模较低,农村居民获得的政府转移支付仅占可支配收入的2%左右,2013年和2018年提升至18%左右。可见,虽然城镇的补贴率依然高于农村,但由于农村社会保障规模的大幅度提升,城乡间补贴率的差异日益缩小。

第二,1988—2018年,全国政府转移支付的累进性指数从-0.2698到-0.8953,城镇、农村

政府转移支付的累进性指数出现逐年增强的趋势。可见, 随着越来越多的农村人口被纳入社会保障范围之内, 中国收入再分配政策的累进性日益增强, 收入再分配政策的收入再分配效应也不断扩大。

第三, 中国收入再分配政策, 尤其是社会保障支出政策的收入再分配效应主要来源于日益增强的纵向公平效应。虽然补贴政策在一定程度上改变了居民的补贴后收入排序, 但收入再分配政策对低收入群体的倾向仍然使正的纵向公平效应占主导地位, 并日益增强, 从而使正的收入再分配政策效应逐步增强。

五、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

中国收入再分配制度的建立和发展是一个从无到有、从局部到整体、从零散到统一的过程。在这一过程中, 中国收入再分配政策体系不断完善、政策目标逐渐清晰、投入力度不断加大、政策效果逐步显现。本文基于1988—2018年六轮CHIP调查数据, 具体探讨了中国收入再分配政策的演进趋势, 并运用收入再分配效应分解方法对中国收入再分配政策进行了具体的政策评估。研究发现, 1988—2018年, 中国收入再分配政策的收入再分配效应从-0.0009上升到0.0645, 说明收入再分配政策具有显著缩小居民收入差距的作用, 且这种改善收入分配的力量持续增强。在收入再分配政策总效应中, 政府转移支付的贡献明显高于个人所得税的贡献。随着以社会保障为代表的转移支付政策覆盖人群范围和支出规模的逐步扩大, 政府转移支付的累进性逐步增强, 对居民收入分配的改善作用也日趋显著。

(二) 政策建议

1988—2018年, 中国在提升农村居民社会保障福利水平、缩小城乡居民社会保障差距方面取得了巨大的成绩。城乡居民在政府转移支付上的巨大差距依然不容忽视。农村居民在养老保险、医疗保险等重要社会保障项目中的待遇水平有待进一步提高。中国可支配收入基尼系数明显低于发展中国家, 但依然高于欧美等发达国家。中国可支配收入基尼系数高于发达国家的原因并非中国市场收入基尼系数高, 而是源于收入再分配政策调节力度不足。在新时代下, 为了更好地实现全体人民共同富裕, 本文提出进一步发挥收入再分配政策调节收入分配作用的关键举措。具体如下:

第一, 继续加大社会保障投入力度。增加对低收入群体的社会保障支出是缩小居民收入差距的关键所在, 而社会保障政策收入再分配效果的实现程度与其支出规模大小息息相关。一般而言, 人均GDP越高的国家, 其社会保障支出投入力度也越大。虽然近年来中国社会保障财政支出持续增加, 从国际比较和中国经济发展水平来看, 中国社会保障支出水平依然偏低。习近平总书记强调, 应加大公共财政支出用于民生保障力度, 让发展成果更多更公平惠及全体人民。因此, 应进一步扩大社会保障网络的普及性, 让一些目前未参加社保项目的低收入者、灵活就业者、进城农民工等非正规部门就业人员也加入到社会保障体系中来, 充分发挥社会保障调节收入再分配的关键作用。

第二, 优化社会保障支出结构, 促进收入分配公平。在加大中国整体社会保障支出规模的同时, 应调整优化社会保障支出内部的分配结构, 进一步加强政策对低收入群体的保障力度, 增强社会保障政策的累进性。目前, 中国社会保障支出的城乡差距依然存在。政府支付中占比最高的是养老保险, 而养老保险主要集中于行政事业单位离退休金, 对居民收入不平等具有较强改善作用的最低生活保障、农村居民养老保险的规模偏低。机关事业单位人员、城镇职工和城乡居民之间的养老金待遇水平差距较大, 收入再分配作用难以充分发挥。为加大社会保障政策的收入再分配力度, 增强社会保障的公平性, 应对社会保障支出项目进行结构性调整, 加大最低生活保障、

农村居民养老保险等有利于低收入群体收入增长的项目投入力度,将更多农村低收入群体纳入社会保障体系,同时,提升农村居民社会保障待遇水平。对低收入群体帮扶力度的加大和政策累积性的提高将进一步推动中国社会保障事业高质量可持续发展,缩小城乡居民社会保障待遇水平的差距,持续强化收入再分配政策的调节力度,继续为居民收入分配助力。

第三,健全农村居民社会保障待遇稳定调整机制。目前,中国的机关事业单位、城镇职工和城乡居民在社会保障待遇调整机制方面仍然存在一定的差异。以养老保险为例,机关事业单位和城镇职工退休人员的待遇水平根据职工工资和物价变动等情况进行一定的调整,调整幅度为省、自治区、直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的部分比例。2008—2015年,中国企业退休人员基本养老金每年上调10%。从2016年起,企业和机关事业单位退休人员养老金依然保持连续六年每年5%左右的上调幅度,而城乡居民养老保险尚无全国统一、明确的调整机制。为缩小城镇职工养老保险和城乡居民养老保险的待遇差异、提高农村居民社会保障待遇水平,应在完善城镇职工基本养老金合理调整机制的同时,健全与经济发展水平相适应的城乡居民基础养老金待遇长效增长机制,在保证财力可持续增长的基础上,稳步提高农村居民社会保障标准,使更多低收入群体分享到经济增长的果实。这不仅是坚持人民至上、坚持共同富裕、增进民生福祉、促进社会公平的直接体现,也是缓解相对贫困、实施乡村振兴战略、健全城乡融合发展体制机制的重要内容。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 习近平.促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J].求是,2022(8):4-10.
- [3] 何立新,佐藤宏.不同视角下的中国城镇社会保障制度与收入再分配——基于年度收入和终生收入的经验分析[J].世界经济文汇,2008(5):45-47.
- [4] 王延中.中国社会保障支出再分配效应研究——以社会保险为例[J].经济研究,2016,35(2):4-15.
- [5] 李实,吴珊珊,邢春冰.中国城镇劳动力工资收入差距的长期演变[J].财经问题研究,2023(7):16-30.
- [6] 李永友,郑春荣.我国公共医疗服务收益归宿及其收入分配效应——基于入户调查数据的微观分析[J].经济研究,2016,23(7):132-146.
- [7] 朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析[J].中国社会科学,2017(9):90-112.
- [8] 蔡萌,岳希明.我国居民收入不平等的主要原因:市场还是政府政策?[J].财经研究,2016(4):4-14.
- [9] 岳希明,种聪.我国社会保障支出的收入分配和减贫效应研究——基于全面建成小康社会的视角[J].China economist,2020(4):100-131.
- [10] MAHLER V A, JESUIT D K. Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg income study[J]. Socio-economic review, 2006,4(3):483-511.
- [11] NAUGHTON B. The Chinese economy: adaption and growth[M]. Cambridge, MA: MIT Press, 2018:272-277.
- [12] KAKWANI N. On the measurement of tax progressivity and redistribution effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity[J]. Advances in econometrics, 1984,42(3):149-168.
- [13] ATKINSON A. The measurement of tax progressivity of the tax burden [M]. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1980:3-18.
- [14] KAKWANI N. Measurement of tax progressivity: an international comparison[J]. Economic journal, 1977, 87(3): 71-80.
- [15] 李实,朱梦冰.中国社会保障制度的收入再分配效应:一些新发现[J].社会保障评论,2023(7):46-62.
- [16] 解垩.税收和转移支付对收入再分配的贡献[J].经济研究,2018,46(8):116-131.

Evolutionary Trends and Effect Assessment of China's Income Redistribution Policies

CAI Meng¹, YUE Xi-ming²

(1. College of Economics, Minzu University of China, Beijing 100081, China;

2. College of Finance, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Summary: Income redistribution policies are crucial institutional arrangements for promoting fair income distribution, enhancing public welfare, and maintaining social harmony and stability. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), China's income redistribution system has been increasingly perfected. Social security investments have continuously intensified, with a rising proportion of social security expenditures in total fiscal expenditures, expanding coverage and steadily improving resident benefits. The report to the 20th National Congress of the CPC emphasized the need to enhance the regulatory intensity of taxes, social security, and transfer payments, improve the personal income tax system, and standardize the order of income distribution. These measures are pivotal in reforming the redistribution adjustment mechanism and addressing problems of unbalanced and inadequate development, reflect the people-centered governance philosophy, and are essential in narrowing income disparities and achieving common prosperity for all.

This paper focuses on significant historical periods such as the reform and opening-up, the beginning of the new century, and the period following the 18th National Congress of the CPC. It comprehensively reviews the evolution of China's main income redistribution policies, particularly emphasizing the expansion and popularization of the social security network and the establishment and refinement of the personal income tax system. Utilizing data from six rounds of the CHIP surveys from 1988 to 2018, this paper calculates and decomposes the redistribution effect index to explore the impact of income redistribution policies, represented by social security expenditures and personal income taxes, on the income distribution of Chinese residents. This paper finds that over the past 30 years, the redistributive impact of China's policies has gradually strengthened. Notably, as the coverage and expenditure of rural social security networks expand, the progressivity of policies has increased, playing an increasingly significant role in redistribution. Compared with personal income taxes, government transfer payments represented by social security have a more pronounced effect on improving income inequality, indicating that the redistributive effect of transfer payments far exceeds that of taxation.

To further enhance the role of redistribution policies in reducing income disparities and promoting social equity, this paper proposes the following policy suggestions. First, we should continue to increase social security investments and enhance the universality of the social security network. Second, we should optimize the distribution structure of social security expenditures to further strengthen support for low-income groups and enhance policy progressivity. Third, we should establish a sustainable growth mechanism for the basic pension benefits of urban and rural residents that matches the level of economic development, steadily increase the social security standards for rural residents, and narrow the gap in social security benefits between urban and rural residents.

Key words: income redistribution policy; income redistribution effects; social security expenditures; personal income tax

(责任编辑: 巴红静)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.06.006

[引用格式]蔡萌, 岳希明. 中国收入再分配政策的演进趋势与效应评估[J]. 财经问题研究, 2024(6):67-78.