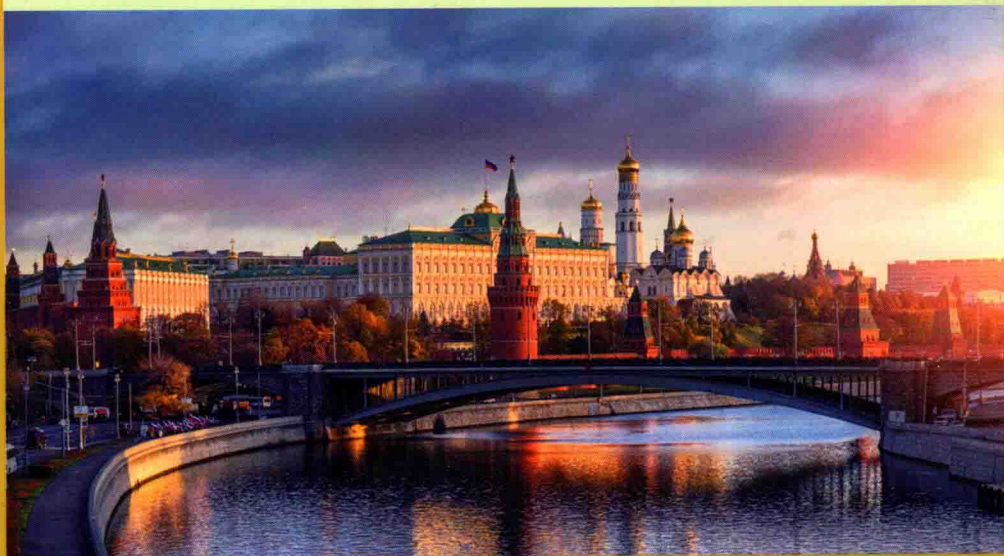


ELUOSI
CAIZHENG WENTI YANJIU

俄罗斯财政问题研究

李淑霞 著



哈尔滨工业大学出版社
HARBIN INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

ELUOSI
CAIZHENG WENTI YANJIU

俄罗斯财政问题研究

李淑霞 著



哈尔滨工业大学出版社
HARBIN INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内容提要

俄罗斯解体后进行了一系列制度改革,在公共财政方面的改革尤为广泛和深入,引起国际学界和各国政府的高度关注。俄罗斯的公共财政问题研究成为新兴前沿课题。

本研究的主题定位在俄罗斯经济增长与收入分配过程中财政的作用。本书共 10 章,主要包括财政基本理论、支出、税收、预算联邦制及公共财政管理等,对俄罗斯财政问题进行了深入分析和实证研究。

本书主要适合高等院校经济学、财政学、国际经贸等专业师生及公共政策等相关部门参考。

图书在版编目(CIP)数据

俄罗斯财政问题研究/李淑霞著. —哈尔滨:
哈尔滨工业大学出版社,2017.3

ISBN 978-7-5603-6370-7

I. ①俄… II. ①李… III. ①财政经济—研究—俄罗斯
IV. ①F815.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 303628 号

责任编辑 田新华

封面设计 高永利 思 华

出版发行 哈尔滨工业大学出版社

社 址 哈尔滨市南岗区复华四道街 10 号 邮编 150006

传 真 0451-86414749

网 址 <http://hitpress.hit.edu.cn>

印 刷 哈尔滨工业大学印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16 印张 13.25 字数 260 千字

版 次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5603-6370-7

定 价 49.00 元

(如因印装质量问题影响阅读,我社负责调换)

序

混合经济是转型国家走向市场经济的唯一目标。在混合经济体制中,关于公共财政职能的争论事实上体现了以国家与市场关系为主题的财政理论的发展。早期财政的理论基础是古典学派,在思想上强调个人主义,在经济政策上主张“最好的财政计划,是经费支出最少的计划;最好的租税,是人民负担最轻的租税”。

20 世纪 30 年代以后,凯恩斯宏观财政理论的产生使政府活动范围的研究从简单的“政府收支”转向“公共经济”,主张财政预算应以促进宏观经济目标的实现为主旨,这一理论又兼顾了税收的公平目标,主张税收结构应该以所得税、遗产税等直接税为主,以累进税率替代固定税率或比例税率。这一理论很好地指导了发达国家的政策选择。

新古典学派的财政理论继承和发展了微观财政理论,并结合凯恩斯的宏观财政理论,研究财政支出和税收对经济发展的影响,该理论强调减少对经济生活的政府干预,实现新自由主义和凯恩斯主义并行。

这些理论反映了公共经济和私人经济的不同组合与经济发展的关系。从国际经验来看,政府的公共收支规模已经达到不可忽视的程度,这说明政府的支出和收入行为必然对整个经济的增长和收入分配产生潜在重要的影响。因此,无论是从微观上还是宏观上,收入和支出政策也以促进经济增长和收入公平为主要目标。

俄罗斯的市场经济模式虽然由自由放任的市场经济向社会主义市场经济模式过渡,但是财政制度和政策的选择仍然遵循新自由主义的思想框架。与此同时,财政调整实现了政府的行为从非规范化向规范化的转化。改革初期基于宏观经济稳定的财政调整,为了减少联邦预算赤字,政府选择了逆向财政调整机制,即大幅度地削减政府支出和增加税收。1998 年之后的财政调整,重新诠释了政府与市场、政府与企业、居民个人以及各级政府之间的分配关系,逐渐规范了财政矫正市场失灵、提供公共产品和服务、组织政府收入、调节资源配置与收入分配以及稳定宏观经济的职能。

俄罗斯历经艰难的经济改革已经取得一定的成就,经济增长方式由粗放型增

长向集约型增长的转变过程中,国内生产总值已经得到恢复并且稳定地增长,实际工资以稳健的速度增长,财政对国民经济的影响日益加深。1995~2011年期间,统一预算收入和支出占GDP的比例平均约为30.33%、30.13%。2012年财政盈余占GDP的比例为0.4%,平均公共债务水平占GDP的比例不足10%。俄罗斯的贫困率达9年来最高,收入分配差距在拉大。那么,经济增长和收入不平等的原因是什么?该书试图从公共财政角度解析俄罗斯的增长与分配现状。

作者的这部著作主要是阐明和分析了俄罗斯经济转型之后,政府行为的方式、方法及其效应,特别是经济增长及收入分配中公共财政的不可低估的作用。1998年之后,俄罗斯运用财政制度、税收和支出政策支持了经济增长和收入分配的变化。作者从理论到实践对俄罗斯财政的作用进行了深入细致地分析,有许多独到之处,可谓在这一问题上最为系统深入的著作之一。

财政制度和财政政策如何影响社会总需求和总供给,从而实现增长和公平目标,这是一个极其复杂的问题,它既受各种经济因素的影响,又取决于政策本身的设计和选择。通过财政这一重要窗口的研究,可为不同社会经济政策目标下的财政政策选择提供现实依据,有助于拓深对俄罗斯整个宏观经济领域的把握,还可为我国公共财政制度改革及政策的合理运用提供有价值的启示,对中国的公共财政管理改革给予可供参考的视角,具有前瞻性、学术创新性和应用性。

经济增长与收入分配历来是各国经济改革中的重大问题,也是公共财政改革中的重要问题。该书从俄罗斯公共财政视角对此问题进行研究,视角独特。这是继作者李淑霞博士于2009年在经济科学出版社出版的学术专著《财政分权与财政激励——以俄罗斯预算联邦制为视角的研究》(2013年获黑龙江省社会科学优秀成果一等奖)后,又一部针对俄罗斯经济转型的研究力作,也是她在这一前沿性领域的深入研究的又一学术成果。

郭连成

东北财经大学国际经济贸易学院

2016年1月

目 录

1	财政效应的理论框架	1
1.1	收入分配与经济增长中的财政变量	1
1.2	理论框架	3
1.3	公共财政与收入分配	7
1.4	增长和平等的权衡:互补性的税收和支出政策	9
1.5	本书分析的角度与框架	11
2	公共支出的总量分析	16
2.1	问题的提出与文献综述	16
2.2	公共支出规模的变动情况	22
2.3	公共支出影响的实证分析	31
2.4	结论	37
3	公共支出的结构分析	39
3.1	文献综述	39
3.2	公共支出结构的描述性分析	44
3.3	公共支出结构效果的实证分析	53
3.4	公共支出结构优化	61
4	社会保障制度改革	63
4.1	养老保险的政府干预	63
4.2	人口老龄化对社会保障制度的挑战	66
4.3	俄罗斯养老金制度改革的过程	69
4.4	养老保险制度改革的评价	74
4.5	结论	80

5	税制改革与税制优化	82
5.1	税制改革的理论基础	82
5.2	税制优化的动态过程	87
5.3	税制结构优化	96
6	宏观税负与经济增长	99
6.1	文献综述	99
6.2	税收收入与经济增长的变化	103
6.3	宏观税负与经济增长关系的回归分析	108
6.4	俄罗斯宏观税负与经济增长关系的评价	111
7	直接税和间接税的影响	119
7.1	俄罗斯的税制模式	119
7.2	税制结构、税收收入与经济周期	125
7.3	税制改革的宏观经济影响	128
7.4	税收公平	135
7.5	直接税和间接税的评价	138
8	贫困与不平等	141
8.1	收入不平等和贫困问题	141
8.2	贫困和不平等的原因及后果	151
8.3	俄罗斯收入政策	157
9	预算联邦制与财政激励	162
9.1	一个公共选择的分析框架	162
9.2	俄罗斯预算联邦制的特征	167
9.3	影响政府间财政竞争的因素	171
9.4	政府间财政竞争的实现机制	178
10	公共财政管理	182
10.1	公共财政管理分析框架	182
10.2	公共财政管理存在的问题	186
10.3	公共财政管理问题的解决	195
	参考文献	202

1 财政效应的理论框架

1.1 收入分配与经济增长中的财政变量

西方经济学家将社会资源的合理配置视为经济学的核心问题,并将效率作为评判社会资源的配置状况的标准,并且指出,只有完全竞争市场才能实现资源配置的帕累托最优状态。但是,现实的市场并不具备完全竞争市场的假设条件,这导致一些物品或劳务的供给处于无效率状态,如国防、公安、司法、水利、消防等产品或服务。与此同时,大量外部效应的存在扭曲了市场价格,从而使资源配置丧失效率。因此,纠正资源有效配置的根本途径则在于财政措施。

然而,效率并不是评判社会资源配置状况的唯一标准。在很多情况下,公平也是必须加以考虑的重要原因。由市场所决定的收入初次分配是极不公平的,所以政府通过财政再分配来弥补市场机制所造成的缺陷。

除此之外,由于垄断的存在,尤其是某些产品的价格缺乏弹性,致使价格不能及时反映经济情况的变动。由于人们的消费倾向和流动偏好以及资本边际效率的预期变动,使社会总供求不能保持平衡,最终导致失业和通货膨胀。市场机制这些缺陷,一定程度上造成经济周期的波动。因此,财政必须担负起烫平经济周期波动的重任。

正是由于市场机制在实现资源有效配置、缓解收入分配差距、抑制经济周期波动方面存在着市场失灵,马斯格雷夫概括了财政的三个职能:配置、分配和稳定。

从西方财政理论来看,财政职能的研究经历三个阶段,与之相对应的是微观、宏观和综合性财政理论的发展。

第一个阶段是古典学派和新古典学派的微观财政理论,着重研究具体的财政措施与个体经济行为之间的关系,侧重研究税收在筹集财政收入中的作用、税收负

担的转嫁与归宿问题,以及履行国家职能的消费性和投资性支出以及转移性支出对经济行为的影响。

财政理论的第二个阶段是凯恩斯主义学派的宏观财政理论,着重研究财政的收入和支出与宏观经济之间的关系,主要是税收和支出如何刺激社会总需求以抑制经济衰退。

第三个阶段是新古典学派,包括货币主义、供给学派、理性预期学派等。该理论的特点是继承和发展了新古典学派微观税收理论,并结合宏观税收理论,研究财政的收入和支出对经济发展的效应。

理论阐述了在混合经济中政府通过财政制度的设计和改革,通过特定财政政策参与市场经济活动,以达到既定的经济目标。因此,财政的经济效应将涉及财政、财政理论和财政政策。财政就是研究政府在经济中的作用,集中体现在政府收入和支出对资源配置、收入分配和经济稳定中的影响。财政的本质是公共选择的经济化,体现财政制度和财政政策的具体化。财政制度是通过法律、法规、条例和办法调整国家财政分配关系的制度安排。财政政策反映了特定国家特定时期的价值判断,体现在具体的财政目标中,并且在财政理论的指导下,根据经济的实际运行状况所采取的干预性措施。

这些措施可以用国际货币基金组织概括的财政变量来表示^①,见表 1.1。

表 1.1 政府财政政策分类

理论上的分类	政府财政统计分类
直接税	• 对所得、盈利和资本收益征收的税收 • 对工资和劳动力征收的税收 • 对财产征收的税收
间接税	• 对商品和服务征收的普通税收 • 对国际贸易和交易征收的税收

① The classification is based on the manual GFS 2001 and corresponds to the General Government.

续表 1.1

理论上的分类	政府财政统计分类
其他收入	· 其他税种 · 捐赠收入 · 其他收入
消费性支出	· 雇员补贴 (compensation of employees) · 商品和服务使用 (use of goods and services) · 固定资产购置 (consumption of fixed capital) · 利息 (interest) · 补贴 (subsidies) · 补助金 (grants) · 社会福利 (social benefits) · 其他费用 (other expense)
公共投资	· 非金融资产净获得 (net acquisition of non financial assets)
金融资产和负债业务	· 金融资产净获得 (net acquisition of financial assets) · 负债净额 (net incurrence of liabilities)
政府盈余/赤字	总收入减去总支出 (total revenues minus total outlays)

1.2 理论框架

对财政政策影响经济活动的宏观经济分析可以区分两个基本的一般理论方法:一个是新古典主义的方法;另一个是新增长理论分析方法。

在促进经济增长方面,给出明确的政府政策含义的增长理论是索洛模型。在 Solow 和 Swan 的新古典增长模型中,强调不同财政政策工具的短期效应,政府政策是经济体系的外生因素,如人口和技术进步,经济的稳定增长是由外生因素决定的;对长期经济增长没有实际影响,增长率是由劳动供给增长和技术进步决定的自然增长率^①。因此,这种政策趋向于政府干预水平越低越好。而在哈罗德-多马模

^① Solow, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 1956. (70).

型中,实际增长率有可能低于有保证的增长率,政府需要通过预算赤字降低有保证的增长率。这一思想体现在凯恩斯理论中,就是利用扩张性财政支出政策刺激有效需求,产生短期增长效应。

新增长理论的经典模型是内生增长模型。内生增长模型与新古典增长模型不同的是,一国的长期增长是由内生变量决定的。这些内生变量对财政政策是敏感的,认为政府干预下税收和公共支出政策的实施会使经济均衡实现长期社会最优增长率。

在这些模型中,人力和物质资本的投资不会影响稳定增长率。因此,需要更多发挥税收和政府支出在长期经济增长中的作用。巴罗·费希尔等在内生增长模型中研究了财政政策的经济增长效应,回答了不同国家增长率为什么不同?^① 并且认为,在平衡预算的前提下,若税收融资的政府支出规模适度,将对长期经济增长起促进作用。此后,西方主流学派的许多学者按照巴罗的思路,将政府财政政策作为影响经济的内生变量,通过建立各种经济计量模型来分析其对现实经济的影响。

新增长理论认为,市场力量的作用不足以利用社会可能达到的最大创新潜力,一部分创新潜力被浪费了。政府应着力于制定能促进发展新技术的各种政策。如支持教育,刺激对物质资本的投资,保护知识产权,支持研究与开发工作,实行有利于新思想形成并在世界范围内传递国际贸易政策,以及避免政府对市场的扭曲等。因此,校正性税收和生产性公共支出将影响经济增长,财政政策可以影响产出以及长期增长率的水平。

标准的内生增长方程是由 Barro (1990) and Barro and Sala-i-Martin (1992) 开发的。Leonel Muinelod 在 Barro (1990) 模型的基础上遵循 Kneller (1999) 等人的思路引入了财政变量^②。模型中考虑经济中有 n 个生产者,每一个生产者生产一种产品(y),生产函数为

$$y = Ak^{1-a}g^a \quad (1)$$

其中, k 表示生产者的民间资本, g 表示公共资本(模型中考虑的是生产性公共支出)。

① Barro Robert J. Public Finance in Models of Economic Growth Review of Economic Studies, 1990. (59):645-661.

② Leonel Muinelod, Oriol Roca-Sagalés. Economic Growth and Inequality: The Role of Fiscal Policies. 2011. <http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/152015/wpdea1105.sequence=1>.

政府通过征收比例税(扭曲性税收)获得平衡年度预算支出的收入和一次性税收(非扭曲性税收)。因此,政府的预算约束可以表示为

$$ng + C + b = L + \tau ny \quad (2)$$

其中, C 和 g 分别表示公共非生产性支出和公共生产性支出。在允许不平衡预算的情况下,需要引入变量 b 表示预算盈余(赤字)。

在 t 时期 i 国家经济增长率 $\Delta y_{i,t}$, 是一组非财政变量 $X_{i,t}$ 和财政变量 $FP_{i,t}$ 的函数,即

$$\Delta y_{i,t} = \alpha + \beta \sum_{h=1}^n X_{i,t}^h + \sum_{j=1}^m \gamma_j FP_{i,t}^j + u_{i,t} \quad (3)$$

假设向量 FP 包括所有的相关元素,我们推断出

$$\sum_{j=1}^m FP_{i,t}^j = 0 \quad (4)$$

为了避免方程(3)估计时的完全共线性,我们排除向量 FP 中的一个元素。考虑到在政府预算约束内,省略变量能够有效地代替补偿元素(科内尔 et al, 1999)。因此,经济增长方程可以表示为

$$\Delta y_{i,t} = \alpha + \beta \sum_{h=1}^n X_{i,t}^h + \sum_{j=1}^{m-1} \gamma_j FP_{i,t}^j + \gamma_m FP_{i,t}^m + u_{i,t} \quad (5)$$

我们省略元素 FP_m , 获得新的增长方程为

$$\Delta y_{i,t} = \alpha + \beta \sum_{h=1}^n X_{i,t}^h + \sum_{j=1}^{m-1} (\gamma_j - \gamma_m) FP_{i,t}^j + u_{i,t} \quad (6)$$

为了降低设定误差的偏差,我们认为两个增长正交方程包含不同的控制变量。模型(1)控制变量的设定是基于索洛增长模型,包括最初的人均 GDP 水平、私人投资和人口增长。基于曼昆—罗默—威尔模型(1992),且为了限制人力资本积累的影响,模型(2)包括了先前的索洛集合,同时包含了平均受教育年限中年龄 25 岁及以上的人口。

在这里,我们考虑到宏观经济和财政政策分配结果的综合分析,也考虑了增长方程中不平等的程度。因此,模型(3)和(4)(结构方程式)扩展了基准模型,即分别在模型(1)和(2)中增加了一个不均等变量(基尼系数)。

考虑收入再分配条件下的财政政策,与经济增长的大量理论文献相比,至今财政政策对收入不平等的影响方面的研究还很少。

对于经济上的不平等,模型中使用的标准方程是基于 Li and Zou (1998)、

Squire and Zou (1998)、Castelló and Doménech (2002) 和 Lundberg and Squire (2003)^①的理论和模型做出的。在增长方程中排除 FP 向量元素策略,我们将财政政策变量考虑进来。因此,收入不平等的程度取决于两组非财政变量(γ 变量)和财政变量(FP 变量)为

$$\ln eq_{it} = \delta + \Psi \sum_{k=1}^l Y_{i,t}^k + \sum_{j=1}^{m-1} (\zeta_j - \zeta_m) FP_{i,t}^j + \varepsilon_{i,t} \quad (7)$$

如上述文献所述,不平等方程必须考虑控制公民自由权利的程度和教育不平等代表资产不平等的程度。这里,一方面关注社会最富有阶层对政治的控制和他们对收入分配的影响,给予他们保护自己财产的政治权利;另一方面,教育不平等变量也提示我们,人力资本结构在解释收入不平等的差异中的重要性。同时, FP 变量包含财政变量,以及国家预算约束中代表补偿元素的省略变量。

为了降低设定误差的偏差,我们考虑两个不平等正交方程模型(5)和(6),它们唯一的不同是后一个方程还包含了一个控制不平等变量结构差异的虚拟变量(根据税后收入衡量,如果收入不平等,则结果为1,否则为0)。内生经济增长不平等模型中策略的一致部分,构成了我们的不平等结构式方程即模型(7)。

Leonel Muinelo - Gallo 考察了43个中等以上的高收入国家在1972年至2006年期间不同性质的财政政策对经济增长的影响以及对收入不平等的作用,通过建立两个独立模型解释经济增长和不平等中财政政策的效果。最后在模型中将不平等引入经济增长方程中,讨论财政政策对两者的共同作用。实证结果表明,政府公共性的规模增加和直接税的减少可在促进了经济增长的同时减少不平等,即公共投资的财政政策,可能会打破这种效率与公平的权衡,因为该项目在降低不平等同时,而不损害产出水平。

① Li and Zou. 1998, Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence. Review of Development Economics, 1998. 2(3): 318 - 334; Castelló, A. and R. Doménech, Human Capital Inequality and Economic Growth: Some New Evidence. Economic Journal, 2002. 112(478): 187 - 200. Lundberg, M. and L. Squire. The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality. Economic Journal, 2003. 113.

1.3 公共财政与收入分配

收入分配差距是当代俄罗斯社会经济问题的重要组成部分。这个问题在发达国家已经克服,但在俄罗斯却保留了大多数发展中国家和转型国家的过渡性质。当然,在市场经济中实现完全平等也是不可能的,但在一定程度上是可以实现的,这需要国家采取适当的社会政策。

发达国家的经验提供了有力的证据,它们已经取得了收入分配的平等程度,这是社会公平和避免各种动荡的基础。在经济方面,这种平等的消费需求的增长是至关重要的。它反过来不可忽视的一个非常重要的因素是,从生产增长滞后于消费需求又可能催生出严重的经济危机。

从高度发达的国家、发展中国家的基尼系数(1961年至1996年)可以看出,发达国家有更高的收入分配平等程度。欧洲的基尼系数介于25%~35%(瑞典最低)。然而,自20世纪70年代中期以来,这一数字已经大幅增长,如在英国和美国(美国超过40%)。至于在拉美国家中,基尼系数是欧洲的1至2倍,达到50%~60%的更高水平。这些国家的收入分配提供了极不平等的证据。在俄罗斯反映收入不平等的基尼系数也达到较高的水平。

收入不平等程度是很多因素共同作用的结果。在要素市场收入中,劳动收入不平等程度,就业和闲暇时间是收入不平等的主要致因,自主创业和资本起到较小的作用。在大多数OECD(经济合作与发展组织)成员中,家庭总收入的市场不平等是主要决定因素。劳动市场收入占平均不平等程度的75%左右,相对应的,只有25%来自于自雇和资本收入的影响。

OECD在2012年关于《收入不平等与增长》研究报告中,考察了税收和转移支付对经济增长和收入分配的影响^①。在该报告中,按收入不平等模式对国家可以分5组,为了解不平等产生的主要原因及可操作性的政策选择提供了有价值的数

(1) 北欧国家和瑞士的特点是工资的不平等导致了收入低于平均可支配收入,

^① OECD 2012, Income inequality and growth: The role of taxes and transfers, OECD. Economics Department Policy Notes, 2012. No. 9.9-10.

特别是高收入阶层伴随着较高的就业率和兼职就业。在所有这些国家(瑞典除外)中劳动不平等所占的份额高于平均收入水平。这意味着在这些国家只存在适度的再分配。

(2)8个欧洲大陆国家(比利时、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、意大利、斯洛文尼亚)的不平等源于劳动市场收入低于OECD的平均水平。劳动收入不平等是由低就业率引起的。尤其是比利时、法国、意大利和斯洛伐克共和国。较高的自主就业或资本收入在家庭市场收入中,带来的不平等接近OECD的平均水平(斯洛伐克共和国除外)。税收和现金转移支付占GDP较高的国家减少了家庭可支配收入的不平等。

(3)在7个其他欧洲大陆国家(奥地利、德国、希腊、匈牙利、卢森堡、波兰和西班牙),以及日本和韩国,源于劳动力市场的不平等高于OECD的平均水平。但是,基本的原因各不相同。在所有国家,工资率的不平等都存在,但希腊、匈牙利、韩国、卢森堡、波兰和西班牙就业率低,奥地利和日本雇用就业率高。现金转移往往影响再分配,因为其规模小(韩国)或以基本保险为基础。因此,一些国家不具有高度累进性(奥地利、德国、希腊、匈牙利、日本、波兰和西班牙)。总体而言,无论是家庭可支配收入不平等还是贫困率都接近OECD的平均水平。

(4)5个英语母语的国家(澳大利亚、加拿大、爱尔兰、新西兰和英国)和荷兰雇用就业人数方面占相当大的份额,提高了劳动收入不平等程度;另一方面,除了爱尔兰,其他国家就业率超过OECD的平均水平,减少了不平等。而现金转移支付(荷兰以外的所有国家)往往比其他OECD国家更具有针对性的累进税制。因此,在这些国家,存在相当明显的再分配效应。然而,除荷兰以外的所有国家的家庭可支配收入的不平等高于OECD的平均水平。

(5)智利、以色列、墨西哥、葡萄牙、土耳其和美国等具有高工资和低就业率(美国可能例外)特点,现金转移再分配的影响不大,其规模很小,且基于保险性质。在多数国家累进税收规模不大,在OECD的平均水平以上。总体而言,家庭可支配收入不平等和贫困率都远高于OECD的平均水平。

虽然实施社会政策的国家都不同程度地存在着收入不平等,但这种收入再分配政策却是缩小收入不平等的有效措施。预算支出和累进税制将有助于降低收入不平等程度。

许多研究认为,人口的教育水平有助于促进收入分配的平等程度。也就是说,人力资本的积累以及小企业的发展在现代经济增长中发挥了巨大的作用。因此,社会政策的主要行为之一在于增加教育、医疗保健、职业培训和再培训,以及建立人力资本的公共资源的配置机制。在这方面,发达国家的政府支出在总支出中的比例很大。

关于人力资本促进发达国家的国民财富增加可以通过以下数据反映。根据世界银行的统计,固定资产(设备、建筑物和交通)在美国国民财富结构中占19%,自然资源占5%,而人力资本达到76%,在欧洲相对应的指标分别是23.2%,2.8%和74%,而在俄罗斯这些指标分别达到10%,40%和50%。

因此,必须以人的个性方面的发展为基础支持教育和医疗卫生。它不仅能够以人为基础而形成必要的生产部门。同时,其它方面的国家社会支出依然是重要的。首先,这有助于克服社会不平等,不仅获得市场分配的收入,而且还可以改变人类的生活,如疾病、失业、贫困等,消除人类的最低收入。在这种情况下,重要的社会支出即政府的转移支付,包括社会保障、失业救济金、退休金、医疗保健(教育除外)的政府支出。

数据表明,许多国家转移性公共支出在增加。在美国和日本,该支出占国内生产总值的35%,而在欧洲国家20世纪90年代接近50%(21世纪有所下降)。在过去,美国社会转移支付仅占GDP的15%,在欧洲为20%(英国除外)。

1.4 增长和平等的权衡:互补性的税收和支出政策

目前,关于收入不平等与增长之间的统一并没有形成共识的理论文献,已有的实证论据也还没有定论。但是,具体的结构性改革旨在于提高生活水平,也影响收入分配。例如,税收和支出不仅影响收入分配,也会影响生产效率。当然,也存在着两个目标权衡的政策。

第一,取消税收漏洞,同时削减劳动力的边际税率,将促进公平和增长。既可以促进经济增长又可以减少不平等的可供选择的政策有很多。补缴税款支出,这主要是高收入群体受益,很可能有利于长期人均国内生产总值的提高,可以降低边际税率产生更公平的收入分配。但是,税收减免往往会扭曲资源配置。此外,扩大

补缴税款支出还可以减少税收制度的复杂性,从而提高税收遵从和降低征收成本。具体的税收支出,应重新考虑包括按揭利息的税收减免的税收优惠政策,促进养老储蓄或减少销售的主要或次要的资本收益。有些税收优惠可能会为高收入者提供避税工具。

第二,与转移收入相结合的累进税可能提高收入的不平等,但可以促进经济增长。不同税种对经济活动的影响也不同。有些税种对经济活动产生较大的不利影响。个人和企业所得税是最扭曲的税种,它们对劳动供给、生产率和资本积累有相当大的负面影响。远离这类税收和对税收与转移支付的组合性选择,如不动产税和消费税,可能提高生活水平,是权衡收入分配目标与效率的一种选择。因为,个人所得税一般采用累进税制,而房地产税和消费税从一生的角度看具有中性税收的性质。有针对性地转移支付可以减少这种权衡的程度。

第三,转移支付对收入不平等与增长的影响取决于其设计。从理论角度来说,转移支付是否能够带来效率的改善是不明确的^①。转移支付对人均 GDP 和收入水平的不利影响取决于其是否产生劳动的负激励。税收和转移支付前的收入不平等主要是由于劳动力所得不平等,雇用就业和闲置的可能性。自主就业和资本收入对收入不平等的作用较小。税收和转移支付机制可降低所有国家整体的收入不平等。CEOD 成员中,转移支付降低不平等程度约四分之三,其余因素是对家庭的直接征税。

在 CEOD 范围内的税收和转移支付后作为衡量收入不平等的基尼系数,比在 2000 年税收和转移支付之前,收入约低 25%。这就是说,税收和转移支付后的收入分配状况在不同国家有所不同,见表 1.2。事实上,税收和转移支付后,基尼指数介于斯洛文尼亚低于 0.25(较小的不平等)、智利 0.5(高度不平等)之间。税收和转移支付前最不平等的国家通常在税收和转移支付之后依然如此。2000 年后 OECD

① 这里所讲到的效率是卡尔多-希克斯效率,即从总量上来说,如果一项政策能够带来总体产出(福利)的增加,则认为是有效率的,即使其中某一部分人或地区在短期内会因此遭受损失(Kaldor, 1939; Hicks, 1939)。平均意义上,如果转移支付能够提高长期的经济增长率,那么就是有效的;在转移支付量给定的情况下,如果改变支出结构,比如给予西部地区更大的份额,能够带来更多的经济增长,则也是有效率。OECD 2012, Income inequality and growth: The role of taxes and transfers, OECD. Economics Department Policy Notes, 2012. No. 9. 10 - 11.