

# 转型期中国财政 再分配效应研究

ZHUANXINGQI ZHONGGUO CAIZHENG  
ZAI FEN PEI XIAO YING YAN JIU

卢盛峰 著

中国社会科学出版社

# 转型期中国财政 再分配效应研究

ZHUANXINGQI ZHONGGUO CAIZHENG  
ZAI FEN PEI XIAO YING YAN JIU

卢盛峰 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

转型期中国财政再分配效应研究/卢盛峰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5075 - 7

I. ①转… II. ①卢… III. ①经济转型期—财政制度—再分配反应—研究—中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 262022 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 卢小生  
特约编辑 解书森  
责任校对 李冰洁  
责任印制 王超

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619  
发行部 010 - 84083635  
门市部 010 - 84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京市大兴区新魏印刷厂  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2014 年 11 月第 1 版  
印次 2014 年 11 月第 1 次印刷



---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 11.5  
插页 2  
字数 196 千字  
定价 35.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
电话: 010 - 64009791  
版权所有 侵权必究

## 序

早在两千多年前，先贤孔老夫子就告诫我们：“不患寡而患不均，不患贫而患不安。”（《论语·季氏第十六篇》）对此，朱熹曾解释说：“均，谓各得其分；安，谓上下相安。”这种“均安”的哲学思想，对中国影响深远。不仅如此，环顾世界，自20世纪30年代大危机以来，在凯恩斯政府干预经济的思想指导下，西方国家也不断加大对收入分配的规范、调节力度。一方面，政府基于市场效率原则，通过整体设计并在实践中不断完善、夯实诸如产权、信用、契约、交易、司法等协调配套的制度基础，维护公平竞争、规范市场分配秩序，使“看不见的手”在分配领域中尽可能有效地发挥作用——反映要素稀缺性，让要素贡献率作为分配尺度，使市场分配趋向经济公平；另一方面，政府基于社会公平原则，通过整体设计并在实践中不断完善、夯实诸如税收、公共开支、社会保障以及公共教育、卫生、就业培训、公共廉租房等一系列协调配套的制度体系，矫正市场分配缺陷，缩小收入与财富占有差距，控制基尼系数，维护社会公平。

可以说，让“看不见的手”基于效率准则，在初次分配领域发挥决定性作用；在此基础上，让“看得见的手”基于社会公平准则，在再分配领域有效发挥矫正作用，已成为现代市场经济国家收入分配的一般性制度安排，也已成为社会各界普遍的、稳定的心理预期。

自1978年中国开启的渐进式市场化改革历程，如今已走过了30多个年头，现代市场经济的基本框架业已搭建起来。无论是在配置领域还是在分配领域，私人部门与公共部门、市场机制与政府机制，都是相互交织在一起，共同发挥调节作用，并实现了经济的持续高速增长，国家财政经济能力得到了迅速增强。需要指出的是，由于中国的市场调节机制不完善、政府调节机制不到位甚至在某些方面还起了逆向调节作用，使得中国的收入分配差距呈现出不断拉大的趋势，现已逐渐演变为社会的集体焦虑，成

为亟待解决的重大社会问题。

卢盛峰博士以《转型期中国财政再分配效应研究》为题，实证评估渐进式市场化进程中财政税收的居民收入再分配效应，在实证分析的基础上，寻找影响财政再分配效果的原因，并提出相应的增进财政再分配效果的制度路径。其理论价值和实践意义，是不言而喻的。

中国理论界对转型期市场分配问题的研究，是比较充分的；相对而言，对政府再分配问题的研究相对薄弱，而且大都集中于对单项财政政策的分析，如单绝对税收甚至只是对某个税种如个人所得税、商品服务税、财产税等税种的居民收入再分配效应进行研究，或者对单项公共支出如教育、卫生等支出的健康和人力资本效应及其居民收入影响，政府转移性、救助性支出以及社会保障支出的居民收入效应，基础设施类财政支出的居民收入效应等，应该说，所有的这些研究都是必要的，也是有益的。但是，仅有这样的单项性、碎片化的研究又是远远不够的。

一些简单的例子是，如果不逐步改变以商品服务税为主体的税收制度结构，单纯提高个人所得税免征额，试图让越来越多的工薪阶层退出个人所得税纳税人行列，借此来缩小居民收入分配差距，稍有经济学常识的人，就不难断定这只不过是掩耳盗铃而已，这样的税收制度组合，本质上是对中低收入者不利、对高收入者有利的制度安排，是一种逆向调节，有违税收公平正义；再如，仅仅关注税收的居民收入再分配效应，而不去深入研究政府用税收转化的“一揽子”公共品特别是各种基本公共服务在城乡之间、地区之间以及不同社会群体之间的居民收入再分配效应，也是一个重大缺憾。事实上，在中国经济持续高速增长、税收收入又连年大幅超经济增长的同时，税款转换的公共品包括基本公共服务的非均等供给与分享，客观上成为影响国民健康不平等、人力资本积累不平等、环境权不平等等诸多不平等的重要因素，这类不平等最终又传导到居民收入分配差距上，如此等等。

然而，将财政收支放在一个整体分析框架里，评估财政再分配效应，又有相当的难度。卢盛峰博士迎难而上，做出了有益的尝试。他以评估转型期中国财政的居民收入再分配效应为研究主题，搭建了一个整体分析框架，在系统梳理中国财政居民收入再分配制度变迁的基础上，着重实证评估分析了中国的税收、政府间转移支付、财政救助性支出以及公共服务支出的居民收入再分配效应，剖析了中国财政居民收入再分配效果不彰的制

度性原因，揭示了其内在传导机制，提出了增进中国财政居民收入再分配效果的制度路径。研究主题集中，逻辑层次清晰，观点鲜明，不乏创新性理论揭示，对推进中国收入分配理论研究和制度改革实践进程具有重要价值。

卢盛峰博士是我的学生，本科、硕士、博士均就读于武汉大学财政学科点。博士在读期间，作为研究骨干参加了多项国家社会科学基金项目研究，他品学兼优，为人正派，学风端正，悟性好，思维缜密、敏捷，对经济学特别是公共部门经济学有浓厚的兴趣。在清静、美丽的珞珈山下，卢盛峰博士能坐得住冷板凳；同时，他又善于利用校内外学术资源发展自己，在攻读博士学位期间，多次应邀参加北京大学、厦门大学、复旦大学、华中科技大学、中南财经政法大学等举办的学术研讨会，在“武汉大学财政学博士论坛”上，卢盛峰博士也起了骨干作用，他精心安排论坛计划，精选在论坛上解读的经典外文文献。经过持续不断的投入，卢盛峰博士打下了坚实的经济学及相关学科的理论基础，实证分析技术方法运用娴熟，独立从事创新性科学研究的能力强，博士在读期间的2011年，就分别在《经济研究》和《管理世界》上发表长篇学术论文，其后发表的学术论文有多篇被中国人民大学报刊复印资料全文转载，在中国财政学界已崭露头角，以优异的成绩博士毕业后，留校任教。

在现代市场经济和民主政治制度安排下，财政是国家治理的基础和重要支柱。财政活动一头连着市场，一头连着社会，在“三维”治理结构中（市场、政府、社会），政府财政是各种利益的交汇点，也是协调各种利益的“兜底性政策工具”，因此，财政一收一支有着牵一发而动全身的作用。

不患寡、患不均。在中国当下或许更患不公，转型期的中国财政再分配，面临着双重困境：市场分配不公与政府分配不公。两种不公叠加在一起，相互作用，相互助力，使得中国收入分配问题变得异常复杂，成为一个典型的复杂性、复合性问题，迫切需要理论界深入研究解决。

“小荷才露尖尖角”。期望盛峰博士以此为起点，宁静、博学、多思，像冯友兰老先生那样，“板凳甘坐十年冷，文章不说半句空”，潜心研究，跬步积累行千里。对本著作中的不足之处或者需要继续加以拓展性深入研究的问题，如如何对不同的财政收支政策的居民收入再分配效应进行科学地合成、能否将更多的财政收支内容纳入居民收入再分配效应分析框架

等，希望学界给予指导帮助，也期望学界关注卢盛峰博士成长进步。  
是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '徐于珞' (Xu Yalu), written in a cursive style.

2014年夏于珞珈山

# 前 言

经济增长并不会自动地惠及全体社会成员，政府收入再分配政策的作用也应当得到足够重视。在再分配效果上，大多数发达国家在调节收入分配差距过程中的作用似乎相当有效；而在许多发展中国家，政府财政政策往往是导致收入不平等的重要原因之一，而不是缓解或解决不平等的措施。

转型期的中国在经济上取得了巨大成就，但是不断扩大的收入分配差距对社会和谐发展以及社会公平产生了不利影响，并日益成为集结多种社会矛盾的重要根源，它已经成为当前中国最主要的社会问题之一。为了增进社会公平，近些年来中国政府进一步加大了一系列财政政策的力度来强化收入再分配功能；不幸的是伴随着财政再分配力度的加强，收入分配差距依然呈现出逐渐拉大的态势。哪些因素在弱化政府的财政再分配功能，如何设计和完善政府财政政策才能有效地逐步扭转中国居民间收入分配差距不断扩大的趋势？

社会分割结构、经济分权和政治集权体制，以及关系型社会合约履行模式，构成转型期中国长期存在的三大社会经济特征，同时它是诱发财政体制失衡和弱化财政再分配功能的制度性根源。中国经济体制正经历着深刻的变革，但是政治和社会制度依然如初，这构成转型时期的中国最主要的特征。以社会（城乡）分割结构、经济分权与政治集权的分权体制以及关系型社会合约等特征构成的社会经济模式，在中国转型初期很好地保障了资本的积累和经济的增长；然而伴随着中国渐进式转型的日益推进，这些社会经济特征成为诱发和形成间接税为主税制体系、政府间财力不平衡、财政资源配置低效以及财政偏向性政策等问题的制度性根源，并直接或间接地影响着中国财政再分配功能的发挥。

伴随着中国税制改革的不断调整和推进，强调财政收入和经济效率的间接税主体税制体系继续发挥调节收入分配差距作用的空间日益缩小，向



直接税主体税制结构转变将是继续发挥再分配功能的有效路径。本书构建了一种识别和测度中国税制调整边际效应的数量方法，并基于1998—2011年中国县市一级经验数据定量分析了现行税制结构下税负的实际承担主体，通过跨期分析捕捉了税制调整对社会收入分配状况的影响效应。研究发现：第一，从平均效应上看，农业税、营业税以及非税收入更多地被贫困及低收入地区和群体所负担；个人所得税大致呈“中性”特征；增值税、城市维护建设税、企业所得税以及契税的税负被经济发达地区及高收入群体承担更多。第二，伴随着税制的不断调整，中国税制渐趋公平，税制改革的红利更多被贫困地区及低收入群体所享受。第三，在发挥税制改革“红利”进行收入再分配空间日益缩小的背景下，调整和减少非税收入规模，以及从以间接税为主体的税制向以直接税为主体税制的税制结构转变将是两种有效的途径。

转型期强调关系型社会合约履行模式下，中国地方政府基于不同的“关系资本”能力影响着政府间财政转移支付资金的流向和配置效率。本书基于2004—2007年中国地市一级市委书记、市长任职经历构建了各地市年度关系资本指数，实证检验了地方官员关系资本对财政纵向转移支付补助的影响效应，揭示了这种影响效应在不同制度环境中的差异性，并对具有关系资本的地方政府所获得的财政转移支付补助的有效性进行了检验。研究表明：在其他条件相同的情况下，拥有关系资本的辖区能够得到相对于无关系资本辖区更多的财政转移支付补助；关系资本的这种补助效应在制度环境较差的地区表现得更为显著；关系资本在不同类型转移支付中的作用机制不尽相同，从而带来了不同的公共财政资源配置效率，在一般性转移支付中可以有效地起到信号反应机制作用；而在专项转移支付中对上级政府决策则起到了干扰作用，并导致公共财政资源配置效率偏失。

转型期中国的分权模式既导致地方政府间的财力横向不平衡，又导致财权层层向上集中的中央与地方间的财力纵向不平衡；在这一分权体制下，资金层层向下划拨和基层政府执行的扶贫模式“资金漏出”严重；在扶贫政策选择上，救助式扶贫在微观机制上也不利于发挥减贫功能。由于存在“资金漏出”和“瞄准偏误”，通过扶贫资金层层下拨，由基层政府甄别和救济贫困被证实不是一种完全有效的扶贫方式。因此，本书构建了一个理论分析框架，并基于1989—2009年“中国健康与营养调查”

(CHNS) 八次入户调查数据研究进一步发现：即便是贫困居民获得的政府救济资金，由于挤出了私人救助资源并“诱导”贫困居民更加依赖政府救济，而未能有效地发挥减贫作用。平均而言，1 个单位政府救济将挤出 0.39 个单位私人救助资金，并诱导贫困群体降低 2.71 个单位工作收入；同时对于贫困程度更深的居民户，“挤出效应”和“诱导效应”都更加严重。政府覆盖性提供社会医疗保险、自来水服务以及公共卫生等保障性公共服务及基础设施，不仅有效地直接缓解贫困，而且能够增强居民工作收入能力，间接发挥防御贫困的作用。这两种作用机制在分城乡、绝对贫困群体等异质环境下依然稳健存在。因此，由瞄准区域的贫困救济模式转变为以瞄准个体、政府有效提供保障性公共服务和基础设施为主的保障扶贫模式，是政府帮助贫困群体走出“低收入困境”的有效选择。

在转型期中国，分割的社会结构带来针对不同社会群体的差别性公共服务政策，这在城乡之间、地区之间以及不同社会群体之间普遍存在，实际上阻隔了弱势阶层代际向上流动的渠道，使贫弱在代际传承和延续。“中国梦”应当总是给底层人民以希望，使他们能够有平等的机会通过努力实现向上层社会流动，中国政府的公共服务政策在多大程度上营造了一个“机会均等”的社会？本书基于“中国健康与营养调查”1989—2009 年八次微观入户调查数据，对中国代际社会流动状况进行分析，并实证检验了公共服务机会在代际阶层流动中的作用机制和渠道。研究结果表明：中国代际社会阶层固化严重，中间阶层也面临着较大地位恶化风险，值得庆幸的是，在这 20 多年间整个社会阶层固化程度在弱化，弱势群体向上流动的概率在增加；诸如教育、医疗等公共服务能够通过增进人力资本积累这一间接渠道，帮助个体实现代际向“上”流动；然而，中国政府并未为弱势阶层提供平等的公共服务机会，这种差别性政策阻隔了其向上流动的渠道，导致贫弱在代际传承和延续。为了促进社会公平，营造一个机会平等的社会，需要政府公平、一视同仁地为全体居民提供各项公共服务。

综上所述，转型期中国的财政政策实际上并未有效地发挥调节收入再分配的功能，而其根源在于传承并得以延续的转型期特定的社会经济制度环境。本书最后给出了调整和完善现行制度安排和财政政策的建议：第一，完善转型期社会经济结构：从分割到整合，从关系型合约到规则型合约转变。第二，调整和规范税制结构：间接税主体税制向直接税主体税制

转变。第三，规范政府间纵向财政转移支付关系：加大财力性转移支付力度。第四，调整和完善扶贫模式，实现扶贫政策从救助型向保障型转变，逐步实现城乡、区域及不同群体间的公共服务均等化供给；等等。

# 目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与意义	2
一 问题的提出	2
二 研究意义和价值	3
三 研究目标	4
第二节 文献回顾	5
一 主要研究文献	5
二 已有研究的评价	10
第三节 创新之处	12
第四节 研究方法与框架	13
一 研究方法	13
二 研究框架与结构	14
第二章 中国财政再分配的制度分析	17
第一节 转型期中国的制度背景	17
一 中国经济转型的历史阶段	17
二 中国转型时期社会经济特征	19
三 中国经济转型的代价	21
第二节 转型期中国财政再分配制度	23
一 中国转型时期财政体制特征	23
二 财政再分配的主要政策工具	25
三 转型期财政再分配制度障碍	27
第三节 完善财政再分配制度的展望	28

<b>第三章 转型期税收政策再分配效应分析</b> .....	29
<b>第一节 引言与文献回顾</b> .....	29
<b>第二节 模型与测度方法</b> .....	32
一 贫困的衡量 .....	32
二 贫困的税收弹性 .....	33
三 税收“亲贫性”测算 .....	34
<b>第三节 中国现行税制结构分析</b> .....	35
<b>第四节 数据与指标</b> .....	37
一 样本分析单位 .....	37
二 起始年份及样本范围选择 .....	38
三 贫困线 Z 的设定 .....	38
四 分析税种范围及人均税负还原 .....	39
<b>第五节 实证结果分析</b> .....	40
一 地区税负及收入分布状况 .....	40
二 主要年份中税负归宿及再分配效应分析 .....	41
三 中国税制改革下税收政策的再分配效应 .....	46
四 中国税制调整的再分配空间还有多大 .....	48
<b>第六节 本章小结</b> .....	49
<b>第四章 转型期政府间财政转移支付再分配效应分析</b> .....	51
<b>第一节 引言</b> .....	51
<b>第二节 理论分析和研究假设</b> .....	54
一 关系资本与财政转移支付 .....	54
二 制度环境与财政转移支付效应 .....	55
三 关系资本与财政转移支付的有效性 .....	55
<b>第三节 中国省以下财政转移支付制度：一个简单的分析</b> .....	56
<b>第四节 数据与指标</b> .....	59
一 研究样本和数据来源 .....	59
二 模型设定与指标选取 .....	62
<b>第五节 实证结果分析</b> .....	65
一 关系资本与财政转移支付补助 .....	65

二 制度环境与财政转移支付效应 .....	68
三 财政转移支付的经济效率 .....	68
第六节 稳健性检验与进一步讨论 .....	72
一 稳健性检验 .....	72
二 进一步讨论 .....	74
第七节 本章小结 .....	75
<b>第五章 转型期财政救助支出再分配效应分析 .....</b>	<b>77</b>
第一节 引言与文献回顾 .....	78
第二节 理论框架与实证方法 .....	80
一 理论框架 .....	80
二 实证方法 .....	83
第三节 数据与指标 .....	85
一 数据来源 .....	85
二 变量指标的选取 .....	86
第四节 实证结果分析 .....	91
一 政府转移支付、保障性公共服务与贫困 .....	91
二 政府转移支付、保障性公共服务与贫困变动 .....	96
三 城乡居民户贫困状况分析 .....	99
四 绝对能力贫困居民户状况分析 .....	102
第五节 稳健性检验及进一步讨论 .....	105
一 稳健性检验 .....	105
二 从贫困救济到保障性扶贫 .....	109
第六节 本章小结 .....	110
<b>第六章 转型期公共服务支出再分配效应分析 .....</b>	<b>112</b>
第一节 引言与文献回顾 .....	113
第二节 实证模型与指标 .....	115
一 模型设定与估计方法 .....	115
二 数据来源与指标选取 .....	116
第三节 实证结果分析 .....	123
一 代际社会流动性：状况与动态变化 .....	123

二 代际社会流动：公共服务机会的作用效应·····	125
三 公共服务作用和传导机制再分析·····	131
第四节 稳健性检验与进一步讨论·····	133
一 稳健性检验·····	133
二 弱势阶层向上流动的公共机会是均等的吗·····	134
第五节 本章小结·····	140
<b>第七章 研究结论、政策建议与研究展望·····</b>	<b>142</b>
第一节 研究结论·····	142
第二节 政策建议·····	145
一 完善转型期社会经济结构：从分割到整合；从关系 合约到规则合约·····	145
二 调整和规范税制结构：间接税主体税制向直接税主体 税制转变·····	146
三 规范化政府间纵向财政转移支付关系：加大财力性 转移支付途径·····	146
四 调整和完善扶贫模式：扶贫政策从救助型向保障型转变·····	146
五 逐步均等化城乡、区域及不同群体间的公共服务供给·····	147
第三节 研究不足与展望·····	147
<b>参考文献·····</b>	<b>149</b>
<b>后记·····</b>	<b>171</b>

# 第一章 导论

近十年来，亚洲国家经济的快速增长急剧减少了贫困，同时也改善了大部分人口的福利状况和生活水平。尽管减贫依然是这些地区的主要议题，但是不断扩大的收入不平等已经日益引起社会关注。在这些国家中，基尼系数急剧上升，与此同时，诸如教育和健康等基本公共服务进入的不平等被视为一种将进一步拉大收入不平等的制度性问题。

自1978年实行改革开放以来，中国取得了令世界瞩目的减贫成绩，这种大规模的减贫的主要动力在于经济增长，特别是农业和农村经济的增长；与此同时，政府有针对性的开发式扶贫投资也对减贫发挥着重要作用（汪三贵，2008）。此外，诸多公共政策已经被用于改善收入分配状况和减少不公平，主要包括：第一，通过政策和战略制定使得经济增长更加具有包容性，形成惠及全民的增长；第二，通过增加诸如教育、医疗和社会保障等公共支出来增强人力资本积累，从而帮助所有社会群体获得更高的生活水平；第三，通过税收和直接收入转移支付的再分配政策实现从高收入群体向低收入群体的财富转移；第四，通过管理体制及制度改革，保障个体平等参与社会发展并从中受益的机会。

然而，中国的经济体制正经历着深刻的变革，但是其政治和社会制度依然完整如初，这构成转型和发展中的中国最主要的特征（蒂莫西·耶格尔，2010）。具有转型国家和发展中国家双重特征的中国，提供了一个在不完备经济系统中分析和评估制度因素在政府再分配过程中的作用方式，并完善和设计政府收入再分配政策难得的“试验田”，对广大发展中国家都具有借鉴意义。



## 第一节 研究背景与意义

### 一 问题的提出

长期以来,高收入不平等一直被视为对道德和伦理的践踏(World Bank, 2006),同时它将影响或拖累社会发展和经济繁荣。首先,在给定平均收入水平前提下,更高的收入不平等意味着更高的贫困率,而贫困对经济增长的阻碍影响将不容忽视(Perry et al., 2006; Lopez and Serven, 2010)。其次,高不平等同样将弱化收入增长的减贫作用:在收入分配状况越糟糕的国家,更高的增长速度才能减少同样数量的贫困(Bourguignon, 2004; Lopez and Serven, 2010)。因此,在很多发展中国家中,收入不平等与经济停滞和贫困总是处在恶性循环之中。最后,高收入不平等也是引起社会动荡的重要原因,特别是弱化产权保护,进而抑制投资和增长(Alesina and Rodrik, 1994; Alesina and Perotti, 1996)。正因为如此,以公平作为发展的中心,是对过去10—20年围绕市场、人类发展、治理和赋权的发展思想要点的提升及整合(世界银行, 2006)。

发展经济学中“亲贫式增长”理论认为,经济增长能够通过“涓滴效应”自发地惠及穷人,从而实现全民共享经济发展成果。如果这一传统理论在不同制度环境下普遍成立,世界各国只需要专注于经济增长便可以实现不同社会群体的共同繁荣。然而,一些发展中国家的实践证明,经济增长并不能自动地惠及全体社会成员,政府收入再分配政策的作用也应当得到足够重视(Balisacan, 2003; Ravallion, 2004; 世界银行, 2006);同时,高收入不平等表明一国财政政策在履行收入再分配职能中的失效。一些研究表明,大多数发达国家在调节收入分配差距过程中相当有效,而在许多发展中国家中,政府财政政策往往是导致收入不平等的重要原因之一,而不是缓解或解决不平等的措施(Chu et al., 2000; Smeeding, 2006)。

改革开放30多年来,中国在经济上取得了令世界瞩目的成就:国内生产总值以年均接近10%的速度增长,并跃居世界第二大经济体。然而,伴随着经济的增长,中国居民间收入不平等状况急剧恶化,即将或者已经步入收入差距严重的国家行列。不断扩大的收入分配差距对社会和谐发展