

调节居民收入分配的 财政制度安排

TIAOJIE JUMIN SHOURU FENPEI DE
CAIZHENG ZHIDU ANPAI

崔 军 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本研究得到教育部“211工程”子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”的资助

调节居民收入分配的 财政制度安排

崔 军 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

调节居民收入分配的财政制度安排 / 崔军著. —北京:
经济科学出版社, 2011. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0640 - 4

I. ①调… II. ①崔… III. ①居民收入 - 收入分配:
财政分配 - 研究 - 中国 IV. ①F126. 2②F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 076584 号

责任编辑: 卢元孝
责任校对: 刘 昕
版式设计: 齐 杰
技术编辑: 王世伟

调节居民收入分配的财政制度安排

崔 军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京三木印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 12.25 印张 220000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0640 - 4 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导 言

改革开放以来,我国经济发展所取得的成就令世人瞩目,此间30年的年均经济增长率达到9.8%。2010年,我国国内生产总值(GDP)达到39.7983万亿元,^①比新中国成立初期的1952年(679亿元)增长了585倍,比改革开放初期的1980年(4517.8亿元)增长了87倍。在国民经济快速发展的同时,我国贫困人口的数量也在迅速下降,改革开放30年间,我国绝对贫困人口减少了2.15亿,被世人视为奇迹。改革开放之初,全国绝对贫困人口有2.5亿,约占全部人口的1/4;到2007年末,全国绝对贫困人口减少至3597万人,不到全部人口的3%。联合国2008年千年发展目标报告中称,“中国通过深入有效的扶贫措施,已提前实现绝对贫困人口和饥饿人口减半的目标。”来自世界银行2008年的数据显示,“过去20多年全球脱贫事业的成就六成以上来自中国”。对我国居民个人而言,目前平均生活水平已基本实现“小康”,根据《中国统计年鉴(2010)》的有关数据测算,2009年与1978年相比较,我国城镇居民家庭人均可支配收入增长了4.66倍,农村居民家庭人均纯收入增长了5.18倍。^②特别是进入新世纪以来,伴随着国家经济体制改革的进一步深化,居民收入来源不断拓宽,呈现出多元化的趋势。

但是,我们也应该清醒地意识到,在经济快速增长,居民收入不断提高、来源渠道逐步拓宽的同时,我国收入分配领域依然存在着很大的问题,即居民收入差距呈现出日益扩大的局面,且这种态势有继续延续甚至越演越烈之势。居民收入差距扩大,全方位地体现在城乡间居民收入差距、地区间居民收入差距、不同所有制以及不同行业间居民收入差距、不同阶层间居民收入差距,根据相关数据测算,2009年我国城乡间居民收入差距为3.33倍,地区间居民收入差距为2.43倍,行业间居民收入差距为4.21倍。而国家统计局2009年全国5.4万户城镇居民家

① 此处的货币计量单位为人民币元,如无特别标注,本书均以人民币元为货币计量单位。

② 上述数据摘自《中国统计年鉴(2010)》,或根据其数据测算得到。

庭抽样调查显示,各10%的高低收入组的收入差距达10.9倍。

收入差距问题引起了社会各界的广泛关注。在2010年“两会”召开前夕,新华网开展了“你最关心的话题”网络民意调查,调查结果显示,收入分配问题在民意最关注的18个选题中名列第一位。另外,2010年“两会”期间,分配不公问题也是代表委员们讨论的一大热点,成为议案提案涉及最多的问题之一。这从一定程度上说明,收入分配问题已经成为社会各方面最关注的问题,广大人民群众对解决收入差距过大、分配不公问题充满期待。^①

同时,收入差距问题也已经引起了党和政府的高度重视。党的十五大文件中就已经提出:保护合法收入,取缔非法收入,整顿不合理收入,调节过高收入,保障最低收入等一系列调节居民收入差距的政策,并不断加大扶贫力度,力使绝大多数贫困人口摆脱贫困。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中更是指出,“收入分配问题是中国新形势下需要着力解决的重大课题。”党和国家的多位领导人亦在公开场合多次强调国民收入分配结构调整的重要性。2010年2月3日,中共中央总书记、国家主席胡锦涛在谈到转变经济发展方式时,把“加快调整国民收入分配结构”放在了首位。国务院总理温家宝先后提及要“通过合理的收入分配制度”,“让全体人民共享改革发展的成果”,构建“橄榄型”分配格局。

为什么当代中国会形成居民收入差距过大这一局面呢?对于这个问题,我们应该一分为二地来看:一方面,在我国目前的居民收入差距中有一定的合理成分,如个人积极运用聪明智慧、自身才能,充分利用当前的政策所形成的个人财产积累。对于这一部分的收入差距,广大公众是可以接受的,政府是应该予以保护的,以此体现“让一部分人先富起来,带领大家共同致富”的指导思想。另一方面,我们也应该清醒地意识到,现如今的居民收入差距中也存在着相当大的不合理成分,在收入初次分配环节存在着诸如城乡间、地域间、不同阶层间、不同行业以及不同所有制经济间的差别因素,制约着收入的公平分配,加之再分配手段的缺位,这些共同促成了居民收入差距的扩大。广大公众所不能接受的正是这部分收入差距,政府在这方面也应该或者说必须有所作为,要积极运用包括财政税收调节在内的再分配手段对其进行有力的调节,不能听之任之。

从财政的角度来探讨我国的居民收入差距问题,就会折射出我国财政体制不完善,财政职能缺位的一面。所以,我们应该认真反思现行的财政收入制度、财

^① 中共中央宣传部理论局:《七个“怎么看”理论热点面对面(2010)》,学习出版社、人民出版社2010年版,第75页。

政支出制度以及财政管理制度,实事求是地分析当前居民收入差距的现状及性质,有的放矢地进行财政制度安排,发挥财政调节收入分配的职能,这是当前一项十分紧迫的重要任务。

然而,到目前为止,在研究收入分配问题时,人们往往只是将财政作为解决收入差距问题的对策手段之一,并没有从财政制度安排的角度系统地分析问题并提出解决之策。本书正是想抓住这一切入点,在财政调节收入分配方面做一些尝试性的、相对系统的工作。依照本书的观点,政府财政在调节收入分配中所发挥的作用,并不是泛泛的,虽然不能说是唯一有效的手段,但起码是居于主导地位的调节手段。大家之所以没有认识到这一点,是当前财政调节收入分配职能缺位所致。这更需要我们更加审慎地考察、研究这个问题,从财政制度安排这一高度来提出符合国情、切实可行的政策建议。

鉴于此,本书将把研究的重点放在针对调节居民收入分配所进行的财政制度安排上面。对于居民收入差距的存在,国内外的专家学者已基本达成共识。对居民收入差距的测算与分析,国内外的专家学者也做了大量的工作,虽然所采用的方法有所差异,分析问题的角度略有不同,但学术观点是基本一致的,对此无须赘言。作为本书,对居民收入差距的研究,目的是从政府财政的角度探寻原因,最终的落脚点应该是如何科学合理地进行相应的财政制度安排。而对于调节居民收入分配的财政制度安排,不仅要考虑财政收入制度的安排、财政支出制度的安排,更应该重视财政管理制度的安排。因为再好的调节手段,如果没有严密的管理制度作为保障也是难以产生预期的效果的。

本书的思路将按照下面的主线展开:

第一步,从收入分配调节是财政的三大基本职能之一、公平与效率的兼顾以及相关理论的历史性回顾三大视角出发,为之后的财政制度设计奠定坚实的理论基础,构建基本的理论分析框架。然后,运用数量分析的研究方法,对政府财政收支活动与收入差距的相关性进行分析,论证政府财政调节居民收入分配的必要性和有效性。

第二步,考察世界各国(地区)在财政调节收入分配方面的实践情况,总结出对我国具有启示意义的经验教训。对于被考察国家(地区)的选取,其中既有发达国家,也有发展中国家(地区)。不同类型国家(地区)的选取是有意义的,这样可以从不同角度获得更加丰富的、更有针对性的有益经验,使国际借鉴对我国实践更有指导意义。

第三步,实证分析我国居民收入差距的实际情况。由于精力、财力所限,自己动手选取样本、收集数据是不现实的,只能依靠国家统计局公布的数据,城调

队、乡调队采集的数据以及其他相关典型调查的数据。在这里,无论是对城乡居民收入差距的分析,地区居民收入差距的分析,还是对不同所有制、不同行业收入差距的分析乃至不同阶层收入差距的分析,最终的目的只有一个,就是找出导致居民收入差距过大的根结所在,特别是那些由于财政制度不完善,财政职能缺位所产生的问题,从而为最后一步的相应财政制度安排奠定基础。

第四步,也是最为关键的一步,就是要以理论为指导,针对上一步骤实证分析得出的结论,提出相应的财政制度安排。这里不仅要考虑财政收入制度的安排、财政支出制度的安排,更要考虑财政管理制度的安排。这一部分应该是本书的核心和重心所在。

循着上述思路,本书共分成四大部分,章节安排的基本框架如下:

第一部分:财政调节居民收入分配的理论 with 数量分析。包括第1~3章的内容,主要是从理论研究的高度和数量分析的角度探讨政府财政调节居民收入分配的合理性与必要性。

第1章:收入分配与居民收入差距基本理论。这一章从基本理论的角度阐释了收入分配的概念、主体与分类,以及居民收入差距的概念、层次与衡量指标。

第2章:财政调节居民收入分配的理论分析。这一章从财政基本职能、公平与效率的兼顾以及相关理论的演变等角度对财政调节居民收入分配的必要性和可行性进行了剖析。

第3章:财政调节居民收入分配的数量分析。这一章主要运用数量分析的研究方法,对税收收入水平、直接税收入水平、间接税收入水平与居民收入差距的基尼系数以及财政支出水平、社会福利支出水平与居民收入差距的基尼系数进行相关性分析,从而论证财政调节居民收入分配的有效性。

第二部分:比较与借鉴:世界各国(地区)调节居民收入分配的财政制度安排。本部分安排了一章的内容,即第4章,主要考察了世界上不同类型国家(地区)居民收入差距的状况及其所使用的财政调节手段,从中汲取经验、教训,形成对我国相关政策制定、实施的有益借鉴。

第三部分:我国居民收入分配状况的实证分析。包括第5~7章的内容,从城乡间的居民收入差距,地区间的居民收入差距,不同所有制、不同行业间的居民收入差距,以及不同阶层的收入差距等方面对我国居民收入分配状况进行了实证分析。

第5章:城乡间的居民收入差距分析。这一章分析了我国城乡间的居民收入差距状况,并从经济因素和财政因素的角度探讨了导致这种差距产生的原因。

第6章:地区间的居民收入差距分析。这一章分析了我国地区间的居民收入

差距状况，并从经济因素和财政因素的角度探讨了导致这种差距产生的原因。

第7章：不同所有制经济、不同行业间的居民收入差距分析。这一章分析了我国不同所有制经济和不同行业间的居民收入差距状况，并从经济因素和财政因素的角度探讨了导致这种差距产生的原因。

第8章：不同阶层间的居民收入差距分析。这一章分析了我国不同阶层间的居民收入差距状况，并从经济因素和财政因素的角度探讨了导致这种差距产生的原因。

第四部分：调节居民收入分配的财政制度安排。包括第9~11章的内容，主要从财政收入制度的安排、财政支出制度的安排和财政管理制度的安排三个角度来阐述财政对居民收入分配的基础性调节作用。

第9章：调节居民收入分配的财政收入制度安排。本章提出，对居民收入差距的财政收入调节，应该从税收制度和公债发行两个方面共同努力，最重要的调节手段当数税收制度的安排。同时，公债发行也具有一定的调节收入差距功能。所以本章对此类调节政策作了分析。

第10章：调节居民收入分配的财政支出制度安排。本章提出，政府间转移支付、教育支出、社会保障支出、医疗卫生支出、支农支出、财政补贴支出和公共工程支出都具有扭转收入差距的重要作用。同时本章亦对相应支出项目的改革和完善提出了政策建议。

第11章：调节居民收入分配的财政管理制度安排。本章提出，运用财政手段调节收入分配作为一项政府宏观调控政策，其政策目标的实现需要相应的财政管理制度予以保障，否则政策目标将在政策的执行过程中出现偏差。因此，应该加强各项财政管理制度的建设，确保财政对居民收入差距进行调节的目标得以充分实现。

目 录

导 言	1
-----------	---

第一部分 财政调节居民收入分配的理论及数量分析

第1章 收入分配与居民收入差距基本理论	3
1.1 居民收入	3
1.2 收入分配	3
1.2.1 收入分配的概念	3
1.2.2 收入分配的主体	4
1.2.3 收入分配的分类	4
1.3 居民收入差距	6
1.3.1 居民收入差距的概念	6
1.3.2 居民收入差距的层次	7
1.3.3 居民收入差距的衡量指标	9
第2章 财政调节居民收入分配的理论分析	14
2.1 财政调节收入分配：基于财政基本职能的考察	14
2.1.1 财政的三大职能	14
2.1.2 市场失灵与财政收入分配职能的形成	15
2.2 财政调节收入分配：基于公平与效率兼顾的考察	16
2.2.1 公平与效率：矛盾的统一	16
2.2.2 公平与效率：市场与政府的分工	19
2.3 财政调节收入分配：基于相关理论演变的考察	23

2.3.1	对否定财政调节收入分配理论的批判性回顾	23
2.3.2	对倡导财政调节收入分配理论的理性思考	25
第3章	财政调节居民收入分配的数量分析	30
3.1	财政收入水平对居民收入差距影响的数量分析	31
3.1.1	税收收入水平与基尼系数的相关性分析	33
3.1.2	直接税收入水平与基尼系数的相关性分析	33
3.1.3	间接税收入水平与基尼系数的相关性分析	34
3.2	财政支出水平对居民收入差距影响的数量分析	34
3.2.1	财政总支出水平与基尼系数的相关性分析	35
3.2.2	社会福利支出水平与基尼系数的相关性分析	36
3.3	小结	37

第二部分 比较与借鉴：世界各国（地区）调节居民收入分配的财政制度安排

第4章	有关国家（地区）的居民收入差距及其财政调节手段	41
4.1	发达国家的居民收入差距及其财政调节手段	41
4.1.1	美国的居民收入差距及其财政调节手段	41
4.1.2	其他发达国家调节居民收入差距的做法	48
4.2	新兴发展中国家的居民收入差距及其财政调节手段	51
4.2.1	俄罗斯的居民收入差距及其财政调节手段	51
4.2.2	印度的居民收入差距及其财政调节手段	55
4.3	我国台湾地区的居民收入差距及其财政调节手段	57
4.3.1	居民收入差距状况	58
4.3.2	财政调节手段	60
4.4	小结	62

第三部分 我国居民收入分配状况的实证分析

第5章 城乡间的居民收入差距分析	67
5.1 城乡间的居民收入差距状况	67
5.1.1 城乡间居民收入差距现状	67
5.1.2 城乡间居民收入差距的变化趋势	69
5.2 影响城乡间居民收入差距的经济因素分析	69
5.2.1 基础设施方面的差距	70
5.2.2 教育发展方面的差距	70
5.2.3 就业机会方面的差距	71
5.2.4 社会保障方面的差距	71
5.3 影响城乡间居民收入差距的财政因素分析	72
5.3.1 农业投入比重仍然偏低	72
5.3.2 农业科技开发投入不足	73
5.3.3 农村教育经费短缺	73
5.3.4 农业加工企业缺乏必要扶持	74
5.3.5 农业基础设施投资薄弱	74
5.3.6 支农资金管理效率低下	74
第6章 地区间的居民收入差距分析	76
6.1 地区间的居民收入差距状况	76
6.1.1 地区间居民收入差距的现状	76
6.1.2 地区间居民收入差距的变化趋势	77
6.1.3 贫困人口的地区分布	79
6.2 影响地区间居民收入差距的经济因素分析	79
6.2.1 地区间经济发展差距	79
6.2.2 地区间公共服务差距	80
6.2.3 地区间产业结构差异	81
6.3 影响地区间居民收入差距的财政因素分析	82
6.3.1 国家税收对东部地区的政策倾斜	82
6.3.2 财政投资对东部地区的政策倾斜	83

6.3.3 税制设计扩大了区域发展差距	83
---------------------------	----

第7章 不同所有制经济、不同行业间的居民

收入差距分析	86
--------------	----

7.1 不同所有制经济、不同行业间的居民收入差距状况	86
----------------------------------	----

7.1.1 不同所有制经济间的居民收入差距状况	87
-------------------------------	----

7.1.2 不同行业间的居民收入差距状况	89
----------------------------	----

7.2 影响不同所有制经济、不同行业间居民收入差距的 经济与财政因素分析	91
---	----

7.2.1 影响不同所有制经济间居民收入差距的经济与 财政因素分析	91
--	----

7.2.2 影响不同行业间居民收入差距的经济与财政因素分析	91
-------------------------------------	----

第8章 不同阶层间的居民收入差距分析

8.1 不同阶层间的居民收入差距状况	94
--------------------------	----

8.1.1 不同阶层间的居民收入差距现状	94
----------------------------	----

8.1.2 高收入阶层与贫困阶层的形成	96
---------------------------	----

8.1.3 高收入阶层的内部构成	97
------------------------	----

8.2 影响不同阶层间居民收入差距的经济因素分析	98
--------------------------------	----

8.2.1 工资性收入的差距	99
----------------------	----

8.2.2 体制外收入的差距	99
----------------------	----

8.2.3 财产性收入的差距	100
----------------------	-----

8.3 影响不同阶层间居民收入差距的财政因素分析	100
--------------------------------	-----

8.3.1 税收调节手段不到位	100
-----------------------	-----

8.3.2 社会保障措施不得力	101
-----------------------	-----

8.3.3 国有资产管理和企业财务管理不完善	101
------------------------------	-----

第四部分 调节居民收入分配的财政制度安排

第9章 调节居民收入分配的财政收入制度安排

9.1 调节居民收入分配的税收制度安排	105
---------------------------	-----

9.1.1	税收的收入调节功能	105
9.1.2	改革个人所得税制、实现社会保障费改税， 强化收入调节功能	106
9.1.3	构建财产税体系，调节财产性收入差距	115
9.1.4	充分发挥其他税种的收入调节作用	119
9.2	调节居民收入分配的公债发行制度安排	121
9.2.1	制约公债调节收入分配的因素	121
9.2.2	问题的解决：收益率与期限结构的调整	122
第10章	调节居民收入分配的财政支出制度安排	123
10.1	政府间的财政转移支付	123
10.1.1	政府间纵向转移支付	123
10.1.2	政府间横向转移支付	128
10.2	教育支出	129
10.2.1	人力资本、教育支出与居民收入分配	130
10.2.2	完善教育支出体系的政策建议	130
10.3	社会保障支出	132
10.3.1	社会保障支出的主要内容与范围	133
10.3.2	完善社会保障制度的政策建议	133
10.4	医疗卫生支出	135
10.4.1	医疗卫生支出现状	135
10.4.2	医疗卫生支出改革的建议	136
10.5	支农支出	137
10.5.1	支农支出与城乡居民收入差距	137
10.5.2	支农支出改革的基本构想	138
10.6	财政补贴支出	140
10.6.1	财政补贴的收入分配效应	141
10.6.2	财政补贴政策调整	141
10.7	公共工程支出	142
第11章	调节居民收入分配的财政管理制度安排	144
11.1	改革分税制财政管理体制	144
11.1.1	简化财政层级	145

11.1.2	合理划分各级政府事权，均衡配置财力	147
11.2	加强政府预算管理	152
11.2.1	完善政府预算编制制度	152
11.2.2	规范政府预算执行制度	154
11.2.3	强化政府预算监督制度	154
11.3	提高政府财政资金使用效率	155
11.3.1	改革国库集中收付制度	155
11.3.2	完善政府采购制度	157
11.3.3	建立社会保障预算	158
11.3.4	加强非税收入管理	158
11.4	强化税收征收管理	159
11.4.1	提高征管效率	161
11.4.2	打造高素质征管队伍	161
11.4.3	加强信息化建设	161
11.4.4	推进依法治税	162
11.4.5	构建纳税服务体系	162
11.5	健全国有资产管理体制	163
11.5.1	严格执行国有资产管理法律法规	163
11.5.2	强化领导干部任期资产审计制度	164
11.5.3	构建统一的资产与财务管理制度	164
11.5.4	全面实施对行政性垄断企业的规制管理	164
11.5.5	加强国有资本经营预算编制工作	165
11.6	规范财务分配制度	166
11.6.1	加强基本会计制度建设	166
11.6.2	完善会计人员管理体制	167
参考文献		168
书 目		168
论 文		172

第一部分

财政调节居民收入 分配的理论与数量分析

理论来源于实践，实践必须以理论为指导。政府财政对居民收入分配的调节是一个政策实践层面的问题，但必须以财政基本职能、公平与效率的兼顾等基本理论的探讨作为基础，同时从数量角度论证财政调节的有效性亦会对相关政策的制定与实施形成有力的支撑。

第1章 收入分配与居民收入差距基本理论

分析居民收入差距总体状况并进行合理的财政制度安排，必须要有统一、明确的概念和能够准确量化、便于实际操作的衡量指标。所以，相关的分析和研究工作从统一概念和规范方法开始。

1.1 居民收入

美国格林沃德主编的《现代经济辞典》把居民收入（resident income）定义为：“居民个人从各种来源取得的日常收入，包括政府和企业用于失业救济等方面的开支。个人收入的组成部分是：劳动收入、业主收入、房租收入、股息、利息以及国家用于失业救济等方面的付款。”^①而谷书堂则明确地将居民收入划分为两大类：劳动收入和非劳动收入。因此，居民收入的完整理论意义应该是指居民个人在一定时期内从各种来源得到的货币性和实物福利性收入的总和。

与居民收入相关的另一个概念是居民可支配收入（disposable income of resident），它是指居民收入总额在扣除了非生产性的税费后所形成的可以自主支配的，用于消费、直接投资和金融资产积累的收入。

1.2 收入分配

1.2.1 收入分配的概念

作为人类社会最一般的经济范畴，收入分配（income distribution）是指社

^① 格林沃德：《现代经济辞典》，商务印书馆1981年版，第327页。