

【脱贫攻坚成果巩固拓展·主持人语】“十三五”时期,脱贫攻坚成果举世瞩目,5 575万农村贫困人口实现脱贫。反贫困具有长期性和持久性特征,绝对贫困的消除不等于扶贫工作的终结,如何进一步巩固脱贫成果、解决相对贫困、提高减贫的可持续性值得深思。本期推出专栏,讨论脱贫攻坚成果的巩固与拓展问题。“相对贫困、再分配与财政获益:税收和转移支付的作用如何?”一文指出,绝对贫困主要关注个体收入是否能够满足最基本的生活需求,而相对贫困不仅关注收入,更反映一种相对剥夺,更多地表现为贫困的脆弱性、发言权的丧失、社会排斥等。然后在理论分析和实证基础上发现,个税和社保缴费会加深相对贫困,而政府公共转移支付有利于降低相对贫困,转移支付再分配效应大于社保缴费和个税总体的再分配效应,财政工具给居民带来的财政致贫可能会被财政获益所掩盖。该文章在相对贫困减贫效应测度和财税政策对相对贫困的影响机制等方面丰富了现有研究。“特困地区可持续减贫:理论逻辑与实践路径”一文基于特困地区实地入户调研数据,结合可持续发展目标和可持续生计框架理论探索了特困地区农村可持续减贫路径,研究发现可持续减贫要兼顾当前与长远的减贫策略转向,做好收入贫困—贫困退出—可持续减贫的减贫政策衔接与协同,关注生计资本在收入贫困、贫困退出和可持续减贫中影响机制的不同。这一研究对理解可持续减贫提供了新的视角和思路。

——解 垚

DOI: 10.16538/j.cnki.jsufe.2020.06.001

相对贫困、再分配与财政获益: 税收和转移支付的作用如何?

解 垚^{1,2}, 李 敏^{1,2}

(1. 山东大学 公共经济与公共政策研究中心, 山东 济南 250199;

2. 山东大学 经济学院, 山东 济南 250199)

摘 要: 相对贫困将成为继绝对贫困之后未来反贫困工作的重点,探寻解决相对贫困问题的合理财税政策工具值得关注。文章在相对贫困视角下,从税收和政府公共转移支付角度出发,对我国居民的相对贫困状况、收入再分配和财政工具致贫、获益水平进行了测算和分析。结果显示:全国和农村相对贫困和再分配状况有所改善,城市相对贫困有所加深;个税和社保缴费会加深相对贫困,而政府公共转移支付有利于降低相对贫困,转移支付再分配效应大于社保缴费和个税总体的再分配效应,且个税、社保缴费和转移支付对城镇和农村减贫和再分配的贡献有所差异;财政工具给居民带来的财政致贫可能会被财政获益所掩盖。财税工具对相对贫困和再分配的意义重大,且绝对贫困和相对贫困治理存在一脉相承的政策可行性,因此要重视财税政策的制定和调整,为再分配和相对贫困的改善助力。

关键词: 相对贫困;收入再分配;财政致贫和获益;税收和转移支付

中图分类号: F810.45 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2020)06-0003-18

收稿日期: 2020-04-01

基金项目: 国家社科基金重点项目(20AZD078);国家自然科学基金面上项目(71673167);国家自然科学基金面上项目“相对贫困的财税治理研究”(72073081)。

作者简介: 解 垚(1971—),男,山东临清人,山东大学公共经济与公共政策研究中心、山东大学经济学院教授;

李 敏(1995—),女,山东临沂人,山东大学公共经济与公共政策研究中心、山东大学经济学院博士研究生。

一、引言和文献综述

新中国成立70年来,我国扶贫工作取得了一系列重大进展,精准扶贫、精准脱贫也在有序推进。2020年是脱贫攻坚决战决胜之年,我国将全力实现绝对贫困的消除,但这并不代表扶贫、脱贫任务的结束,未来将继续把目标转向相对贫困问题的解决,因此,现在的脱贫决胜是阶段性的,也将是一个与贫困长期斗争的新起点。国外有关相对贫困的研究和治理开展较早,而国内有关方面的研究较少。与绝对贫困相比,相对贫困的治理更加复杂,对国民收入分配平等的要求也更高,从这一角度来说,现有的税收和政府公共转移支付政策能否胜任未来相对贫困减贫和收入分配改善任务,需要我们加以关注和探讨。因此,对税收和政府公共转移支付的相对贫困减贫效应、再分配效应和居民政策获益程度进行研究,进而明确未来相对贫困、再分配治理的政策发力点是十分有必要的,这也是本文想要试图解答的问题。

随着经济发展和社会形态的转变,贫困和反贫困的理论研究也不断发展和完善,可归结为以下几方面:一是关注贫困表象的研究,如马尔萨斯(1992)的“人口生育致贫论”;二是关注经济发展在降低贫困中的重要作用,“涓滴效应”是其中的代表理论之一;三是从人自身出发,探讨贫困发生的微观原因(Drèze和Sen, 2002);四是关注社会福利和社会制度,认为一国的社会制度是造成贫困的外在原因(Pigou, 2017)。无论是从哪个角度看,贫困理论的产生和现实应用总是与一定的社会发展阶段相适应,这也为我国贫困和反贫困理论的发展提供了宝贵的理论借鉴。

绝对贫困主要关注个体收入是否能够满足最基本的生活需求,而相对贫困不仅关注收入,更反映一种相对剥夺,更多地表现为贫困的脆弱性、发言权的丧失、社会排斥等。Townsend(1962)提出了相对剥夺的观点,并构建了衡量相对剥夺的指标。相对贫困也存在绝对的贫困核心,即满足某种基本需求的“可行能力”是可以绝对判断衡量的(Sen, 1983)。相对贫困一般具有以下特征:贫困标准随经济发展、居民收入和社会环境变化而变化的动态性;体现不同社会成员之间分配的不平等性;以处在相同社会经济环境中其他社会成员为参照的相对性;依不同国家和地区的状况而设定标准的主观性(陈宗胜等, 2013)。在相对贫困标准的确定问题上,欧盟国家和一些OECD研究中一般将家庭等值规模可支配收入中位数的60%或50%确定为相对贫困线,美国的相对贫困标准以绝对收入为基础并结合不同家庭调整,一些拉美国家综合考虑收入和多维贫困来制定贫困标准,中非等发展中国家则以中位收入的40%作为相对贫困标准(Caminada等, 2019)。国内相对贫困研究起步较晚,李永友和沈坤荣(2007)认为中国的相对贫困存在逐步上升的趋势和城乡差异,不利于经济增长;陈宗胜等(2013)对我国农村绝对和相对贫困的变动进行了研究;更多学者则聚焦未来中国相对贫困治理方案和贫困线的设定(孙久文和夏添, 2019)。相对贫困是贫困更为真实的表现形式,但是国内在相对贫困的测度和政策效应方面的实证研究尚不多见,本文将就此对已有文献进行补充。

作为“看不见的手”,政府在贫困治理中责任重大。大多数的贫困问题都与收入分配息息相关,社保缴费和个人所得税、各项政府转移支付可在收入再分配环节中调节居民收入(Plotnick, 1984; Fuest等, 2010)。个人所得税的减贫效应与平均税率和累进性有关(Musgrave和Thin, 1948),税收抵免、税率结构、免征额和费用扣除是影响个税累进性和平均税率的重要因素(Keen等, 2000)。政府对个人的转移支付可以通过增加贫困人口收入的形式来影响贫困人口的健康、受教育程度、劳动供给决策、家庭储蓄和消费等,以解决贫困问题(Case, 2001; de Carvalho Filho, 2008; 岳爱等, 2013),但是受到政策瞄准、转移支付规模、转移支付接受者个体行为等因

素的影响,转移支付的最终减贫效应并不明确(都阳和Park, 2007)。

许多学者从以下两个角度对税收和政府转移支付的减贫以及再分配效应进行了测度:一是研究财政工具体系以及内部各项财政工具的减贫和再分配效应,比较常见的是利用FGT指数、MT指数,借助循序法或者反事实分解法,对各项税收和转移支付的减贫和再分配效应进行分解(Caminada等, 2019; 卢洪友和杜亦譔, 2019)。Kakwani(1984)将收入再分配效应分解成垂直效应和再排序效应之差,在此基础上,可以进一步测度各项财政工具的再分配边际贡献(Urban, 2014; 解垚, 2018),也可以利用CGE模型与微观模拟相结合的方法,测度财政工具的再分配效应(汪昊和姜峰, 2017)。二是单独考察个人所得税、某项转移支付的减贫和收入再分配效应,如岳希明等(2012)对2011年个人所得税改革的收入分配效应进行了测算,也有许多学者利用微观数据和计量模型等方法对低保(孙伯驰和段志民, 2020)、新农保(张川川等, 2015)、农业补贴(钟春平等, 2013)等进行了研究。

上述文献用到的方法大多是在匿名原则下进行的,但一项政策的实施,其中必然会有受损者和获益者,若受益者的整体获益远大于受损者的损失,匿名原则下的测度结果很可能掩盖受损者的损失,得到较为乐观的结果。因此, Lustig和Higgins(2012)提出了财政流动矩阵的方法,动态展示了贫困人口在政策前后的境况变化, Higgins和Lustig(2016)还进一步构造指标测度政策的财政致贫和获益水平。苏春红和解垚(2015)、卢洪友和杜亦譔(2019)分别利用财政流动矩阵和财政致贫、获益指标对我国减贫政策进行了系统评估。

综上,国内外有关贫困和反贫困的理论研究,以及对贫困和收入分配的测度和政策效果评估的实证分析较为丰富,但国内大多数研究是基于绝对贫困视角,缺乏对相对贫困的探讨,且将绝对贫困和相对贫困置于统一框架下讨论的文献也不多见,对我国相对贫困的认识以及应对相对贫困问题的公共政策设计还不够深入。基于此,本文的边际贡献将体现在:(1)在相对贫困视角下,结合微观数据对我国城乡个税和社保缴费、转移支付的减贫效应进行实证分析。(2)引入财政致贫和获益指标,基于相对贫困视角,探讨各项财政工具给城镇和农村居民带来的财政致贫和获益水平。(3)将绝对贫困和相对贫困纳入同一框架下进行研究,对比分析财政工具的减贫效果,为实现从绝对贫困到相对贫困扶贫任务的良好衔接和过渡提供政策参考。(4)结合当前新个税改革背景等,通过情景分析探讨未来解决相对贫困问题存在的制度和政策可能性。本文的结构安排为:第二部分将进行理论分析、研究方法和数据处理的介绍,第三部分是对各项财政工具减贫、再分配和财政致贫、获益的基准实证分析,第四部分是敏感性分析和情景模拟,最后是结论和政策建议。

二、理论分析、研究方法和数据介绍

(一) 税收和转移支付减贫的理论分析

1. 直接减贫机制。社保缴费、个税和政府转移支付等财政工具可以通过收入再分配直接影响居民的收入水平。个人所得税和社保缴费可以实现对高收入的调整,政府公共转移支付能够对低收入进行补充,从而改善收入不平等,降低贫困发生的概率,增进整体社会福利。由于收入水平是识别相对贫困的重要标准,财政工具对居民收入水平的直接影响也会带来相对贫困水平的变动。

在仅考虑财政工具对个体收入水平的直接影响时,假设居民的收入构成如下:

$$y = g(X) \times (1 - \tau) + b(X) \quad (1)$$

其中, X 为决定个人劳动工资水平和获得政府转移支付水平的特征变量, $g(X)$ 为个人的市场收

入, $b(X)$ 为政府转移支付收入, τ 为社保缴费和个人所得税率, y 为个人最终可支配收入, 由此可见, 个税和社保缴费会直接降低居民的可支配收入, 而政府公共转移支付会直接增加居民的可支配收入。

借鉴Kakwani和Son(2013)的模型, 总体贫困可以用以下形式来测度:

$$\theta = \int_0^z P(z, y) f(y) dy \quad (2)$$

其中, y 为个体收入, 其密度函数为 $f(y)$; $P(z, y)$ 为贫困函数, 衡量个人的贫困剥夺程度。采用Foster等(1984)提出的FGT指数, 即 $P(z, y) = FGT(\alpha) = \left(\frac{z-y}{z}\right)^\alpha$, 得到如下贫困测度指数:

$$\theta = \int_0^z \left(\frac{z-y}{z}\right)^\alpha f(y) dy \quad (3)$$

则个体收入变动所带来的总体贫困指数变动弹性可以表示为:

$$\frac{d\theta}{\theta} = \frac{1}{\theta} \int_0^z \frac{\partial P}{\partial y} \Delta y f(y) dy \quad (4)$$

其中, $\frac{\partial P}{\partial y} < 0$, 为个体贫困剥夺程度对个人收入的偏导数; Δy 表示财政工具前后收入的变动水平。由于个税和社保缴费会降低居民收入, 征税前后收入的变动水平为负, 相对贫困会上升。政府转移支付会增加居民收入, 转移支付前后收入的变动水平为正, 相对贫困会降低。当 Δy 为市场收入和可支配收入之间的差额时, 我们可以得到税收和转移支付体系对相对贫困变动的净影响。

2. 间接减贫机制。财政工具除了对贫困产生直接影响外, 也会带来间接影响。政府转移支付可以通过影响家庭消费行为进而影响贫困状况。首先, 个人工资水平与劳动力资本水平息息相关, 当转移支付使得收入水平提高时, 人们将有更多的收入来增加营养、医疗、教育等消费支出(都阳和Park, 2007), 促进人力资本水平提高, 进而有可能获得更高的劳动报酬。例如, 将养老金划分为转移支付时, 若家庭中老年人拥有养老金, 可以通过改善家庭中成员的营养和健康状况、减轻子女负担等途径, 进一步促进家庭收入的提高(Case, 2001)。de Carvalho Filho(2008)发现巴西社会保障改革可以显著降低女童的劳动参与率并提高入学率, 这将有利于阻挡家庭代际贫困的传递。其次, 转移支付可以帮助贫困家庭实现消费平滑, 降低贫困风险, 同时人们对未来获得转移支付规模的预期也会影响转移支付对消费平滑的作用(惠炜和惠宁, 2016)。

需要注意的是, 一些扭曲的存在会削弱政策效应。首先, 财政工具会影响劳动供给决策, 进而影响收入水平和贫困状况。个税对劳动供给决策存在收入和替代效应: 收入效应体现在由于可支配收入下降, 为了维持与原来相当的生活水平, 劳动者会增加劳动时间; 替代效应表现在由于税收致使工资率下降, 劳动者更倾向于选择闲暇。最终劳动供给取决于收入和替代效应的总和, 进而影响工资收入水平。转移支付也会造成贫困者的福利依赖, 劳动意愿降低, 甘于依靠各类转移支付生活(Lee, 1987)。其次, 由于信息不对称和道德风险的存在, 政策瞄准的不尽人意也会降低再分配和减贫效应。例如, 较为常用的贫困瞄准是基于某些个人和家庭特征, 较易被隐瞒和操纵, 使得真正贫困的人口被排除在外。Banerjee和Mullainathan(2010)利用经典消费理论研究证明贫困人口存在消费行为扭曲现象, 一些获得了转移支付的贫困人口, 会将大部分的转移支付用于非必要的生活消费上, 致使转移支付的消费平滑作用失效, 影响政策最终效果(Brown等, 2011)。此外, 公共转移支付会挤出私人转移支付(Cox和Jakubson, 1995), 也会对经济长期发展带来不利影响, 不利于贫困问题的解决。

因此,在考虑税收和政府转移支付的间接影响下,式(1)中的居民收入决定式可以改写为:

$$y = g(X) \times (1 - \tau) + b(X) + A(X) \quad (5)$$

其中 $A(X)$ 表示各项财政工具对收入难以捕捉的间接影响,其根据个体特征的不同存在异质性。此时 Δ 不仅包括了财政工具对收入的直接影响,也包括了间接影响,因此在式(4)的相对贫困变动中,整体的减贫结果是二者的净效应,该净效应可能表现为贫困的改善或者加深,有待实证中具体分析。

(二)研究方法

1. 相对贫困减贫效应测度。借鉴国内外文献中有关相对贫困线的设定(Caminada等,2019;孙久文和夏添,2019),本文采用样本中位家庭人均等值规模收入^①的40%作为相对贫困线,同时也考察了将该中位收入的50%、60%作为相对贫困线时的减贫状况。由于城乡和地区差异的存在,本文在全样本相对贫困线的基础上,引入了城镇和农村相对贫困线来分别考察城镇和农村的减贫状况。具体的相对贫困线标准如表1所示:

表1 相对贫困线

样本分组		全样本	城镇	农村
中位收入(元/年)		11335.20	13904.36	9302.89
相对贫困线(元/年)	40%	4534.08	5561.74	3721.16
	50%	5667.60	6952.18	4651.45
	60%	6801.12	8342.61	5581.74

在每一相对贫困线下,采用标准化FGT指数(Foster等,1984)测度相对贫困状况:

$$FGT = \sum_{i=1}^n w_i \times I_i \times \left[\frac{z_i - y_i}{z_i} \right]^\alpha \quad (6)$$

其中, n 是个体总量, w_i 是个体平均权重, y_i 是个体收入, z_i 是贫困线。 I_i 是示性函数,当个体收入 $y_i < z_i$ 时, $I_i = 1$,否则为0。当 $\alpha = 0$ 时,FGT指数代表贫困发生率;当 $\alpha = 1$ 时,FGT指数代表平均标准贫困距;当 $\alpha = 2$ 时,FGT指数代表平均标准贫困距的平方。

本文采用循序法^②来解决测度中的财政工具政策路径依赖问题,同时借鉴Caminada等(2019),构建LP指数:

$$LP = FGT_{pri} - FGT_{dhi} \quad (7)$$

$$LP_{B_k} = \left[(FGT_{pri-T} - FGT_{pri-T+B_k}) + (FGT_{dhi-B_k} - FGT_{dhi}) \right] / 2 \quad (8)$$

式(7)中LP指数衡量了财政前后相对贫困的变化,FGT_{pri}是财政前市场收入相对贫困指数,FGT_{dhi}是财政后可支配收入相对贫困指数,LP > 0说明相对贫困程度有所改善。式(8)计算了某项转移支付作为第一项和最后一项纳入居民收入时的平均减贫效应,以此来解决政策实施路径的依赖问题。例如,在测算个体低保的减贫效应时,先假定低保作为净市场收入(已扣减社保缴费和个税)后的第一项转移支付,得到该个体取得低保后的可支配收入,并用FGT_{pri-T}-FGT_{pri-T+B_k}计算边际减贫效应,再假定低保是在所有其他转移支付后最后得到的,计算FGT_{dhi-B_k}-

①等值规模收入是对家庭总收入按照家庭人口规模进行调整后的收入,常见的有Luxembourg等值规模调整和OECD等值规模调整。Luxembourg等值规模调整为: $x = \sum x_i / n^\alpha$, x_i 是每个家庭成员收入, n 为家庭人口数量, α 为家庭规模程度,本文 α 为0.7。OECD等值规模调整为: $x = \sum x_i / [1 + (A-1) \times 0.5 + B \times 0.3]$,其中 x_i 是每个家庭成员收入, A 为家庭中成年人口数量, B 为0-14岁儿童数量,第一个成年人等值规模系数为1,额外每一个成年人等值规模将至0.5,每个儿童的等值规模为0.3。

②循序法:从财政前市场收入到财政后可支配收入存在一定的路径,在我国即从财政前市场收入出发,依次扣减社保缴费、个人所得税,再加上各项政府转移支付,最终得到财政后可支配收入。

FGT_{dhi}, 对两种假定下的边际减贫效应进行平均, 即可得到低保的平均边际减贫效应。

此外, 本文将绝对贫困线标准下社保缴费、个税和政府转移支付的减贫效果与相对贫困下的结果进行对比分析, 以便为未来相对贫困问题的解决、实现扶贫任务的良好衔接和过渡提供政策参考。目前我国的绝对贫困标准仅针对农村地区, 城镇尚未有统一的绝对贫困标准, 且城乡绝对贫困线标准难以统一, 本文仅对城镇和农村分样本进行绝对贫困标准下的分析, 以2011年颁布的每人每年2300元作为农村绝对贫困标准, 参考陈宗胜和于涛(2017)的测度方法, 以每人每年4200元作为城镇绝对贫困的标准。

2. 再分配效应及其分解。研究财政再分配效应的基本思想是考察财政前后收入不平等程度的变化, S-Gini系数(Donaldson和Weymark, 1980)可以用来衡量收入分配不平等的程度, 其参数 v 代表了对穷人和富人之间不平等的重视程度, v 越大, 则赋予穷人和富人之间的权重差异越大。当 $v=2$ 时, S-Gini系数即为标准基尼系数, 此时再分配效应可以表示为:

$$\Delta = G_X - G_N \quad (9)$$

Kakwani(1984)将再分配效应 Δ 分解为垂直效应和水平效应, 该分解可以用S-Gini系数的形式体现:

$$\Delta = V_K - R_{APK} = (G_X - G_{N;X}) - (G_N - G_{N;X}) \quad (10)$$

式(10)中的再分配效应 Δ 、垂直效应 V_K 和再排序效应 R_{APK} 可以进一步分解, 得到各项税收、转移支付的边际贡献(Urban, 2014):

$$(G_X - G_{N;X}) - (G_{X;N} - G_N) = \tau[(D_{T;X} - D_{T;N}) + (G_N - D_{N;X})] + \beta[(D_{B;N} - D_{B;X}) - (G_N - D_{N;X})] \quad (11)$$

$$G_X - D_{N;X} = \tau(D_{T;X} - D_{N;X}) + \beta(D_{N;X} - D_{B;X}) \quad (12)$$

$$D_{X;N} - G_N = \tau(D_{T;N} - G_N) + \beta(G_N - D_{B;N}) \quad (13)$$

式(11)、式(12)和式(13)分别是对 R_{APK} 、 V_K 和 Δ 的税收及转移支付边际贡献的分解。其中, τ 是所关注的税收占财政前收入比重, β 是某项转移支付占财政前收入比重, $D_{T;X}$ 、 $D_{B;X}$ 和 $D_{N;X}$ 是税收、转移支付和财政后收入按照财政前收入排序的S-Gini系数, $D_{T;N}$ 、 $D_{B;N}$ 是税收、转移支付按照财政后可支配收入排序的S-Gini系数。

3. 非匿名财政致贫和获益。上述相对贫困和再分配的测度指标虽均符合匿名原理, 但是并不能反映贫困人口真实的受益变化, 比如, 假设A、B、C、D四人的收入为{1, 6, 8, 10}, 贫困线为7, 财政后收入分别为{3, 4, 9, 10}, 匿名原则下两种收入分配的FGT指数相同, 也未发生再排序效应, 但在A、C境况变好的同时B的境况变得更差了, 因此非匿名原则对考察再分配政策的居民受益程度十分重要。借鉴Higgins和Lusting(2016), 构建财政致贫和财政获益指标如下:

$$f(y_0, y_1; z) = k(\min\{y_0, z\} - \min\{y_0, y_1, z\}) \quad (14)$$

$$g(y_0, y_1; z) = k(\min\{y_1, z\} - \min\{y_0, y_1, z\}) \quad (15)$$

式(14)衡量居民财政后收入被剥夺而导致的相对贫困加深, 式(15)衡量居民的财政获益程度。 z 是相对贫困线, y_0 和 y_1 分别为财政前和财政后收入, k 取 $1/n$, 即人均财政致贫和获益程度, 并采用循序法分解社保缴费、个税和转移支付的财政致贫和获益程度, 同时也将绝对贫困下的财政致贫和获益情况同绝对贫困下的结果进行了对比分析。

(三) 数据介绍

基于数据可得性和实证研究需要, 本文采用2012年中国家庭追踪调查数据(CFPS)进行实证分析。CFPS是一项全国性、大规模、多学科的社会跟踪调查, 采用PPS抽样方法, 通过追踪收集个人、家庭和社区三个层次的数据, 构建了覆盖全国25个省、市、自治区的数据库, 样本有效

性、代表性强。基于家庭人均收入,本文在进行具体分析之前,对CFPS2012数据进行了以下清理:

1. 财政前市场收入相关变量的清理。财政前市场收入是研究的起点,由家庭层面收入和个人层面收入构成。家庭层面市场收入主要从家庭经济库中获取,包括经营性收入、社会捐赠、征地补偿金和拆迁款、私人经济支持或赠与、财产性收入和金融资产收入(主要是存款利息收入);个人层面市场收入主要从个人库、儿童库中获得,由农业打工收入、受雇工资收入、个体经营或开办私营企业收入和勤工俭学、实习兼职、奖助学金收入、养老金构成。本文对家庭经营性收入进行了净值调整(经营收入扣减成本),对个人税后受雇工资、个体经营或开办私营企业净收入、财产租赁收入按照2011年颁布的税法规定推算了税前收入。在基础分析中,养老金被划入市场收入;在敏感性分析中,养老金将被划入政府转移支付。

2. 个人所得税和社保缴费。基于数据可得性,不考虑其他所得,个人所得税由个人税后受雇工资、个体经营或开办私营企业净收入和财产租赁收入按照2011年颁布的税法相关规定推算得到。社保缴费包括受雇个人、从事个体经营或私营企业的自雇个人缴纳的社会保险(基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险)以及城镇居民养老保险、城乡居民社会养老保险和新型农村社会养老保险。

3. 转移支付。CFPS2012数据中所涉及的转移支付包括低保、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抚恤金、救济金和赈灾款以及其他政府补助,本文将这些政府公共转移支付作为主要分析项目。

4. 并库及等值规模调整。按照家庭编号将家庭经济库、个人库和儿童库进行合并,将个人层面与家庭层面的数据进行合并,得到家庭层面财政前市场收入、所得税和社保缴费以及各项转移支付、财政后可支配收入,并分别按照Luxembourg等值规模方法进行调整(宋扬和赵君,2015),得到各变量家庭人均数据。本文也将采用OECD等值规模调整(Anyagbu,2010)进行敏感性分析。

完成以上处理并删除关键变量遗失的样本家庭后,共得到8637个家庭样本,其中城镇样本家庭3818个,农村样本家庭4819个。城乡全样本财政前后收入分布和各项税收、转移支付状况如图1、表2所示。

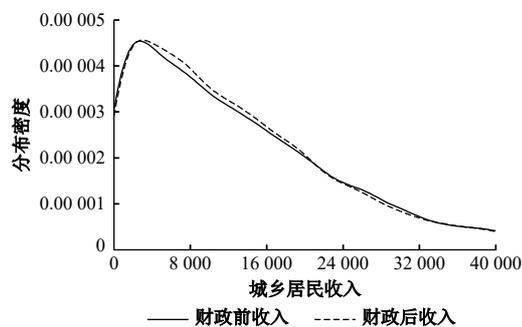


图1 城乡全样本财政前后收入分布

三、相对贫困减贫与再分配实证分析

(一) 财政工具与相对贫困减贫

1. 城乡全样本减贫效应。如表3所示,当相对贫困线为城乡全样本中位收入的40%时,财政前收入的FGT指数分别为24.363、13.802和10.090,表明财政工具发挥作用前,有24.363%的人处于贫困之中,平均每个贫困人口与贫困线的贫困距为2568.62元,由此可见,处于相对贫困状态的人口将近总人口的四分之一,且使贫困人口脱贫还需要很大的收入缺口来弥补。通过财政工具再分配调整之后,FGT指数分别为23.783、13.324和10.513,贫困率下降了0.58个百分点,平均每个贫困人口收入相对于40%相对贫困线的差距缩小到了2540.13元。虽然财政前后相对贫困状况有所改善,但是财政工具整体减贫效果并不很明显。

具体来看各项财政工具的减贫效应。首先,社保缴费和个人所得税无论是从相对贫困发生

表2 城乡全样本各项税收、转移支付统计描述

财政工具	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
社保缴费	8637	592.25	2297.68	0	106142.30
个人所得税	8637	504.43	14525.41	0	1308416.00
低保	8637	99.35	467.27	0	13440.43
退耕还林补助	8637	15.78	102.33	0	3570.32
农业补助	8637	91.44	291.84	0	16206.57
五保户补助	8637	6.89	107.06	0	4000.00
特困户补助	8637	4.68	137.03	0	10000.00
工伤人员抚恤金	8637	4.58	191.24	0	13903.89
救济金和赈灾款	8637	2.75	90.84	0	5561.56
养老金	8637	2926.57	8545.13	0	188640.00
其他政府补助	8637	28.53	382.49	0	18538.52

表3 城乡全样本相对贫困LP减贫指数

相对贫困线	40%			50%			60%		
	0	1	2	0	1	2	0	1	2
$FGT(\alpha)$	0	1	2	0	1	2	0	1	2
财政前收入	24.363	13.802	10.090	28.800	16.390	11.914	33.474	18.871	13.674
财政后收入	23.783	13.324	10.513	28.796	15.922	12.013	33.228	18.430	13.605
LP减贫指数									
总体减贫	0.580	0.478	-0.424	0.004	0.468	-0.099	0.246	0.441	0.069
社保缴费	-0.545	-0.705	-1.563	-1.004	-0.697	-1.251	-0.889	-0.714	-1.085
个人所得税	-0.007	-0.016	-0.018	-0.044	-0.022	-0.019	-0.033	-0.027	-0.021
低保	0.578	0.669	0.684	0.466	0.646	0.674	0.566	0.631	0.663
退耕还林补助	0.144	0.078	0.070	0.070	0.074	0.072	0.044	0.070	0.072
农业补助	0.248	0.298	0.272	0.312	0.301	0.282	0.402	0.314	0.290
五保户补助	0.016	0.036	0.041	0.009	0.032	0.039	0.010	0.028	0.036
特困户补助	0.027	0.013	0.007	0.022	0.017	0.010	0.003	0.017	0.013
工伤人员抚恤金	0.029	0.008	0.004	0.013	0.010	0.006	0.007	0.011	0.007
救济金和赈灾款	0.002	0.012	0.016	0.000	0.011	0.015	0.002	0.011	0.013
其他政府补助	0.091	0.088	0.064	0.150	0.093	0.073	0.132	0.101	0.081

率还是贫困距的角度,都加深了相对贫困,社保缴费的收入剥夺程度要远大于个税,减贫负效应占总体减贫效应的93.86%,促使相对贫困发生率增加了0.545个百分点,平均每个贫困人口的贫困深度也增加了72.21元,个税减贫负效应仅占1.3%,导致平均贫困深度增加了2.17元。其次,在各项政府转移支付中,低保的减贫效应最为突出,农业补助和退耕还林补助次之,正向减贫效应分别占总体减贫效应的99.65%、42.80%和24.84%。而特困户补助、五保户补助的减贫效应相对较低,这可能是由于此两项补助属于兜底性扶贫转移支付,只能维持基本的生活水平,且受众范围较小,在政策瞄准时可能存在偏误,降低了其减贫效应。

当相对贫困线设定为城乡居民中位收入的50%和60%时,虽然财政后相对贫困发生率、贫困深度也有所下降,但因贫困线的提高,总体减贫幅度有所降低,特别是在50%相对贫困线下,相对贫困发生率仅降低了0.004。社保缴费的减贫负效应始终远大于个人所得税,在各项政府转移支付中,低保依旧发挥主要的减贫正效应,其次分别是农业补助和退耕还林补助,随贫困线的提高,五保户的减贫效应在不断降低,特困户、工伤人员抚恤金降低贫困发生的效应有所

降低,但改善贫困距和贫困强度的作用有所提高。政府救济金和赈灾款的减贫效应未发生明显变化,其他政府补助的减贫效应有所上升。

2. 城镇和农村分样本相对减贫效应。表4中,从城镇居民相对贫困状况来看,以40%的相对贫困线标准为例^①,财政前收入的FGT指数分别为23.189、13.961和10.750,与财政后收入相比,财政工具使得贫困发生率增加了0.324个百分点,平均标准贫困距缩小了0.004,平均标准贫困距的平方上升了0.741。具体来看,在不同的相对贫困线下(40%、50%和60%),社保缴费和个税加深了相对贫困,低保仍发挥了重要的降低贫困发生率和缩小贫困距的作用,其次是农业补助。工伤人员抚恤金、救济金和赈灾款在缩小贫困距中也发挥了一定的作用,五保户补助和特困户补助的减贫效应依旧有限。随着相对贫困线的提高,各项转移支付在降低贫困发生率和缩小贫困距中的贡献在降低。财政后城镇居民的相对贫困程度在加深,从理论上讲,这体现了财政工具体系的整体减贫净效应,社保缴费和个税的减贫负效应过大,抵消了转移支付带来的贫困减少,是城镇相对贫困加深的主要原因,同时税收和转移支付带来的政策扭曲也会造成城镇相对贫困的加深,因此应重视个税和社保缴费政策的改革,在扩大转移支付规模的同时,尽量减少政策带来的负向激励,从而提高减贫成效。

表4 城镇相对贫困和绝对贫困LP减贫指数

贫困线	相对贫困线(40%)			绝对贫困线		
	0	1	2	0	1	2
FGT(α)						
财政前收入	23.189	13.961	10.750	18.920	11.664	9.160
财政后收入	23.513	13.957	11.492	18.413	11.639	10.477
LP减贫指数						
总体减贫	-0.324	0.004	-0.741	0.508	0.025	-1.317
社保缴费	-1.142	-0.993	-1.764	-0.681	-1.023	-2.341
个人所得税	0	-0.026	-0.029	0	-0.022	-0.031
低保	0.573	0.735	0.781	0.842	0.785	0.798
退耕还林补助	0	0.036	0.042	0	0.043	0.043
农业补助	0.118	0.147	0.127	0.133	0.141	0.116
五保户补助	0	0.007	0.010	0	0.008	0.013
特困户补助	0.002	0.006	0.004	0.005	0.005	0.003
工伤人员抚恤金	0.027	0.015	0.009	0.028	0.010	0.006
救济金和赈灾款	0	0.016	0.024	0.005	0.020	0.028
其他政府补助	0.093	0.063	0.055	0.177	0.061	0.048

与相对贫困相对比,城镇的绝对贫困状况有所改善,财政前后贫困发生率降低了0.508个百分点,贫困深度也有所缩小。社保缴费和个人所得税依旧加剧了绝对贫困的发生和贫困深度的扩大,低保、农业补助对降低绝对贫困也发挥了重要作用,但五保户补助、特困户补助的减贫效应并不理想,这与相对贫困标准下的结果基本一致。各项财政工具确实能够在一定程度上解决绝对和相对贫困问题,但社保缴费和个税对相对贫困发生率的负效应更明显,而低保因补助水平较低等特点,更有利于解决绝对贫困。这启发我们在解决相对贫困问题上,要更加重视政策结构和配比,优化个税和社保缴费制度,降低中低收入人群的负担,提高低保等政府转移支付的待遇和覆盖率,促使其在解决相对贫困问题中更好地发挥作用。

①因篇幅限制,城镇50%和60%相对贫困线下的结果均未予汇报,感兴趣的读者可向作者索取。

从农村居民相对贫困状况来看(见表5)^①,在40%相对贫困线下,农村居民整体上的相对贫困发生率和贫困深度均在改善,社保缴费和个税同样也加深了农村居民的贫困程度,但二者的减贫负效应、在总体减贫效应中所占比重均低于城镇,这是因为农村居民社保缴费的金额较低,多数农村居民并不缴纳个税。低保、退耕还林补助和农业补助也是促进农村居民相对贫困降低的重要因素,但农村低保的减贫效应低于城镇,而退耕还林、农业补助、五保户补助和特困补助的减贫效应均明显高于城镇,政府转移支付是降低农村贫困的重要手段。在50%相对贫困线下,财政后农村相对贫困也有所改善;但在60%相对贫困线下,农村居民财政前后的相对贫困发生率均有所上升。这是因为大部分位于60%相对贫困线附近的农村居民收入水平以及某些家庭特征不符合政策标准,被排除在政策之外,且此收入水平的居民从事非农就业和个体经营的可能性更高,受税收减贫负效应的影响更大,因此整体减贫净效应为负。

表5 农村相对贫困和绝对贫困LP减贫指数

贫困线	相对贫困线(40%)			绝对贫困线		
	$FGT(\alpha)$	0	1	2	0	1
财政前收入	24.023	12.786	8.883	16.018	8.448	5.752
财政后收入	22.782	11.992	8.987	15.22	7.686	7.256
LP减贫指数						
总体减贫	1.241	0.795	-0.104	0.798	0.762	-1.504
社保缴费	-0.347	-0.464	-1.320	-0.339	-0.513	-2.673
个人所得税	-0.053	-0.009	-0.006	0	-0.006	-0.004
低保	0.511	0.582	0.589	0.545	0.647	0.562
退耕还林补助	0.270	0.091	0.090	0.097	0.094	0.090
农业补助	0.572	0.419	0.397	0.303	0.396	0.395
五保户补助	0.018	0.068	0.069	0.067	0.073	0.063
特困户补助	0.061	0.015	0.007	0.036	0.005	0.004
工伤人员抚恤金	0.007	0	0	0	0	0
救济金和赈灾款	0.007	0.006	0.006	0	0.006	0.006
其他政府补助	0.240	0.089	0.064	0.093	0.059	0.054

从农村财政政策前后绝对贫困的变化来看,财政相对贫困减贫效应要大于绝对贫困减贫效应,社保缴费和个税依旧会加深贫困,且相对于绝对贫困而言,更能促使相对贫困的发生,尤其是对中等偏下的农村居民影响更明显。和城镇状况类似,低保在解决绝对贫困上的作用更加突出,且由于农村存在更多生活水平极低的居民,五保户补助在绝对贫困的解决中发挥了更明显的作用。相对于绝对贫困,大多数政府转移支付在相对贫困的解决中发挥的作用更大,说明加大政府转移支付仍是未来解决相对贫困问题的重要手段。

(二) 财政工具与再分配

促进相对贫困降低的根本是改善收入分配的状况,收入再分配与减贫息息相关。本部分将对财政工具的收入再分配效应进行研究。从表6总体再分配效应来看,无论是城乡全样本,还是城镇、农村分样本,财政后的收入不平等程度均有所下降,但再分配效应(Δ)占财政前不平等(GX)的比重较低,分别为2.923%、2.764%和2.334%。城镇财政前后收入不平等程度均高于农村,虽再分配效应高于农村,但财政后城镇的不平等程度仍高于农村地区,这也暗示了城市相对贫困加深,而农村相对贫困状况有所改善的内在原因。从再分配效应的分解来看,城乡全样

^①因篇幅限制,农村50%和60%相对贫困线下的结果均未予汇报,感兴趣的读者可向作者索取。

本与城镇样本的垂直效应和再排序相差不大,但是均高于农村,城镇样本垂直效应在再分配效应中的占比高于城乡全样本和农村样本。

表6 收入不平等和再分配效应分解 ($v=2$)

	城乡全样本		城镇		农村	
	不平等指数	占比	不平等指数	占比	不平等指数	占比
<i>GX</i>	0.539	100	0.539	100	0.516	100
<i>GNX</i>	0.520	96.473	0.520	96.477	0.502	97.252
<i>GN</i>	0.523	97.077	0.524	97.236	0.504	97.666
<i>A</i>	0.016	2.923	0.015	2.764	0.012	2.334
	再分配分解	占比	再分配分解	占比	再分配分解	占比
<i>V</i>	0.019	120.655	0.019	127.461	0.014	117.714
<i>R</i>	0.003	20.655	0.004	27.461	0.002	17.714

进一步,本文对各项财政工具对再分配效应、垂直效应和再排序效应的边际贡献进行分解。如表7所示,从城乡全样本来看,社保缴费和个人所得税在财政前收入中的占比要高于其他各项转移支付的总和,但是社保缴费和个人所得税在再分配效应中的总边际贡献为46.49%,而转移支付在再分配边际变动中的总边际贡献为53.51%,可见政府的转移支付再分配效应更大。个人所得税、低保、农业补助和退耕还林补助在垂直效应、再分配效应中的边际贡献较大,而社保缴费、其他政府补助在再排序效应中的贡献较大。在城镇样本中^①,个人所得税的再分配边际贡献高出农村约30%,而农村低保(33.43%)、退耕还林补助(7.31%)、农业补助(29.19%)、五保户补助(3.55%)、特困户补助(1.27%)等转移支付再分配效应的边际贡献均高于城镇,转移支付在再分配边际贡献中的占比远高于社保缴费和个人所得税。由此可见,政府对农村居民的转移支付不仅有利于相对贫困的降低,更促进了农村居民收入的再分配,且不断改善的收入分配状况又为相对贫困的改善创造了条件。

表7 城乡全样本财政再分配边际贡献 ($v=2$)

	占财政前收入(%)	<i>MCV</i>	<i>MCR</i>	<i>MCA</i>	占 <i>MCV</i> (%)	占 <i>MCR</i> (%)	占 <i>MCA</i> (%)
社保缴费	3.2496	0.0019	0.0052	-0.0033	9.65	77.81	-25.34
个人所得税	2.5309	0.0097	0.0004	0.0093	49.32	5.47	71.83
低保	0.5091	0.0041	0.0005	0.0036	21.00	7.89	27.73
退耕还林补助	0.0915	0.0005	4.580E-05	0.0005	2.80	0.69	3.88
农业补助	0.5297	0.0022	9.2957E-05	0.0021	11.00	1.40	15.93
五保户补助	0.0236	0.0002	2.9076E-05	0.0002	1.19	0.44	1.58
特困户补助	0.0208	0.0002	3.6276E-05	0.0001	0.82	0.55	0.95
工伤人员抚恤金	0.0244	-9.733E-06	-1.729E-06	-8E-06	-0.05	-0.03	-0.06
救济金赈灾款	0.0151	4.4391E-05	9.8572E-06	3.45E-05	0.23	0.15	0.27
其他政府补助	0.1500	0.0008	0.0004	0.0004	4.05	5.63	3.23
合计	7.1448	0.0196	0.0067	0.0130	1	1	1

(三) 非匿名原则下财政获益与致贫的再分析

通过上文我们看到各项财政工具确实发挥了一定的相对贫困减贫和再分配效应,这里将进一步运用非匿名原则下的财政致贫和获益指标,深入探讨居民的财政受益状况。

^①因篇幅限制,城镇样本和农村样本的结果未予汇报,感兴趣的读者可向作者索要。

表8汇报了各样本财政致贫和财政获益状况^①。从城乡全样本来看,随着相对贫困线的提高,财政致贫程度不断提高,分别有4%、6%和7%的人口财政后收入状况变差,贫困加深。城镇的总体财政致贫要高于农村和城乡整体水平,在不同的相对贫困线下(40%、50%和60%),分别有6%、8%和10%的城镇人口贫困程度加深。社保缴费带来的财政致贫要高于个税,但随着相对贫困线的提高,二者之间的差距不断缩小,且在城镇中的财政致贫要高于农村,一部分原因在于城镇居民社保参保度和个人所得税覆盖面要大于农村。

表 8 相对贫困标准下各样本财政致贫和获益

贫困线		相对贫困线(40%)			绝对贫困线	
样本分组		城乡	城镇	农村	城镇	农村
财政致贫	财政前后总剥夺	19.270	40.817	8.238	31.435	5.647
	社保	23.981	45.629	12.229	34.963	7.683
	所得税	0.941	2.174	0.242	1.635	0.101
	致贫人口占比	0.045	0.059	0.033	0.045	0.019
财政获益	财政前后总获益	50.135	45.162	44.777	36.419	25.426
	低保	28.526	38.609	20.504	31.697	12.585
	退耕还林补助	4.057	1.471	4.370	1.354	2.754
	农业补助	17.118	7.197	19.040	5.150	10.022
	五保户补助	1.519	0.295	1.867	0.229	0.894
	特困户补助	0.655	0.444	0.592	0.246	0.108
	工伤补助	0.454	0.546	0.048	0.252	0.000
	救济	0.429	0.699	0.213	0.614	0.131
	其他补助	3.123	2.975	2.406	2.200	1.069
	获益人口占比	0.140	0.079	0.154	0.066	0.095

从财政获益角度来看,随着相对贫困线的提高(40%、50%和60%),各样本的财政人均总体获益程度和获益人口占总人口的比重均不断增加,如城乡全样本平均获益水平从40%贫困线下的50.14增加至60%贫困线下的74.71,获益人口的比例从14%增加至20%。低保、农业补助和退耕还林补助为居民带来的财政获益也较高,城镇居民在低保中的人均获益要高于农村,但农民在退耕还林补助、农业补助、五保户补助和特困户补助中的获益要高于城镇居民。

与相对贫困相比,绝对贫困标准下财政工具的致贫程度低,带来的财政获益也相对较少,人均财政致贫水平也低于人均财政获益水平。在绝对贫困标准下,社保缴费的财政致贫程度要远高于个人所得税,低保在财政获益中的贡献较大,这与相对贫困标准下的状况一致。综合绝对和相对贫困标准来看,随着贫困线的提高,城镇财政致贫程度不断提高,在60%的相对贫困线下,城镇的平均财政致贫甚至超过了平均财政获益水平,这主要是由税收带来的,而农村的财政致贫相对于财政获益却有所下降。这更表明在未来不断提高相对贫困标准时,要关注政策对于不同人群的异质性作用,进一步降低税收负担,扩大政策受益程度。

整体来看,财政获益无论是在人均获益水平还是在获益人口比率上,均高于财政致贫,财政致贫可能会被财政获益所掩盖。从表面上来看,相对贫困和收入分配都有所改善,但是背后仍有一部分人利益受损,我们不能仅仅关注表面的减贫和再分配成效,政策是否真的普惠大众也应当加以关注。

^①因篇幅限制,50%和60%相对贫困线下的结果均未予汇报,感兴趣的读者可向作者索取。

四、敏感性分析和情景模拟

(一) 养老金归属的敏感性分析

学术界对养老金是归属于市场收入还是转移支付存在一定的争议,本部分将把养老金归入转移支付作进一步的敏感性分析^①。

从LP减贫指数来看,养老金划入转移支付之后,无论是全样本还是城镇农村分样本,与基准分析相比,40%、50%和60%相对贫困线下的总体减贫效应均有明显扩大。任一相对贫困线标准(40%、50%和60%)之下,社保缴费和个人所得税依旧呈现减贫负效应,且略有扩大,低保的减贫效应有所上升,其他政府转移支付的相对减贫效应变化不大。值得关注的是,养老金加入转移支付之后,成为降低相对贫困发生、缩小贫困距的最主要因素。例如从城乡全样本来看,在40%相对贫困线标准下,降低贫困发生率方面,养老金的减贫效应占总体减贫效应的91.7%,缩小贫困距方面则占总体效应的94.79%,养老金在降低绝对贫困问题上也同样有效。从城镇和农村来看,无论是在40%、50%还是60%的相对贫困标准下,养老金在降低城镇居民相对贫困中发挥的作用要远远大于农村地区,绝对贫困标准下也是如此,因此,未来在解决农村相对贫困问题时,要重视养老金制度设计,不断完善新农保、城乡居民养老保险制度,使其在保障农村老年人口生活、加快农村人口脱贫中发挥重要作用。

养老金划入转移支付后,城乡全样本、城镇分样本和农村分样本财政前收入不平等程度分别上升了7.04%、13.27%、2.55%,财政后收入不平等却略有下降,由此导致整体再分配效应 Δ 有了较大的提升,垂直效应占再分配效应的比重也有所提高。在城镇样本中养老金超过个税和社保缴费成为再分配总效应的最大边际贡献者(48.21%),而在农村样本中,低保对再分配效应的边际贡献仍旧高于养老金(29.79%),社保缴费和个税、其他政府转移支付的再分配贡献也有所下降,但社保缴费和个人所得税的再分配边际贡献始终小于转移支付的边际贡献,这与基础分析中的结论一致。

从总体财政致贫和获益状况来看,一方面,人均财政致贫水平相较于基础分析有所下降,以全部样本为例,在40%、50%和60%的相对贫困标准下,财政致贫人口出现不同程度的降低,人均财政致贫水平分别下降了10.43%、10.83%和9.99%;另一方面,人均财政获益程度和获益人口比例也有大幅度提升,尤其是在城镇地区,这在一定程度上既解释了相对贫困状况大幅改善的原因,也更加说明了财政并非普惠性的。从各项财政工具的财政致贫和获益状况来看,当养老金被划入转移支付,在各相对贫困标准下(40%、50%和60%)社保缴费和个人所得税的财政致贫效应有所扩大,城镇地区更加明显。其他各项政府转移支付的财政获益效应均有不同程度的提升,养老金成为财政获益最主要的来源,这在绝对贫困标准下也同样成立。

(二) OECD等值规模调整的敏感性分析

在基础分析中,我们对家庭人均收入进行了Luxembourg等值规模调整,本部分我们将利用OECD等值规模调整方法来作进一步的敏感性分析^②。

与基本分析结果相比,城乡全样本和城镇样本财政前后的相对贫困均小幅度降低,农村样本则略有升高。从全样本来看,除在50%相对贫困标准下,各项FGT指标的减贫总效应均有所下降。从城镇样本总体减贫效应来看,相对贫困程度有所加深;在各相对贫困线标准(40%、50%、60%)下,社保缴费的减贫负效应最大,低保和农业补助是降低相对贫困发生、缩小贫困距的最大贡献因素,但随着相对贫困线的提高,各项转移支付在总体减贫效应中的贡献有所降低,这

^①因篇幅限制,养老金敏感性分析结果未予汇报,感兴趣的读者可向作者索取。

^②因篇幅限制,OECD等值规模调整的敏感性分析结果未予汇报,感兴趣的读者可向作者索取。

与基准分析中的结论相吻合。农村样本中,总体上相对贫困状况有所改善,与基准分析相比,社保缴费减贫负效应有所下降,个税的减贫负效应略有上升,幅度均不大,低保、退耕还林补助和农业补助仍旧是促进相对贫困降低的主要因素。结合绝对贫困标准下的减贫效应来看,城镇绝对贫困发生率有所降低,各项财政工具在降低绝对贫困中的作用与相对贫困下基本一致,这进一步说明绝对贫困与相对贫困是密切相关的,基于现有解决绝对贫困问题的财政政策,加以适当调整也将会促进相对贫困问题的改善。

在收入再分配效应上,两种等值规模调整方面,城镇全样本、城镇和农村分样本在财政前后的收入不平等程度、收入再分配效应及其分解结果基本一致。在城镇样本中社保缴费和个人所得税的再分配边际贡献要高于城乡全样本和农村样本;在城乡全样本和农村样本中,政府转移支付在再分配效应边际总贡献占比(53.29%和75.01%)要高于社保缴费和个人所得税占比(46.7%和25%),社保缴费在再排序效应边际贡献中占比较高,个税、低保、农业补助等在垂直效应和再分配效应中的边际贡献较大,也与前文的基准分析结果相吻合。

与基准分析相比,OECD等值规模调整下的财政前后人均财政致贫和获益水平均出现小幅上升,因财政过程而致贫或者受益的人口比例也基本一致,且随着贫困线由40%提高到60%,相应的人口比例也在逐渐上升。城镇居民在社保缴费和个税中平均致贫水平远高于农村居民,低保中的人均获益要高于农村,但在退耕还林补助、农业补助、五保户补助和特困户补助中,农村居民的平均获益要高于城镇居民。基于绝对贫困标准下的结果与前文也基本吻合,此处不再赘述。整体来看,居民在财政工具实施过程中的获益程度高于致贫程度,部分人在财政过程中的损失可能会被掩盖。

(三)情景模拟

在前述分析中,我们发现个人所得税降低相对贫困和再分配效应较弱,政府转移支付在降低相对贫困、促进再分配中的作用相对较强,我们还发现,城镇的相对贫困程度有所加深。本部分我们对已有的财政工具进行调整,以40%相对贫困线标准为主,进一步探讨解决以上问题的政策出路。主要政策调整如下:

1. 个人所得税政策调整(情景一)。我国2019年正式实施了新个税改革方案,起征点调高至5000元,3%、10%和20%税率所对应的税率级距有所扩大,同时增加了子女抚养、老人赡养、住房贷款利息等六项专项扣除。我们将这一改革纳入分析,主要考察起征点提高和增加子女抚养、老人赡养、住房贷款利息三类专项扣除对相对贫困和再分配的影响,其中拥有多份受雇工作的个体,默认专项扣除仅在收入最高的工作单位进行扣除。

2. 政府转移支付调整(情景二)。在前文分析中,低保、退耕还林补助、农业补助在降低相对贫困、再分配和提高居民财政获益中的作用较为明显,五保户和特困户补助减贫和再分配作用较小,可能是补助额度和规模较小所致,因此将以上几种转移支付规模在原来基础上扩大20%。此外,对位于贫困线以下且未获得低保、五保户补助和特困户补助的人群进行补贴,补贴额度为此三类补助的平均值。

3. 政策综合效果评估(情景三)。在单独分析以上两种政策调整后,我们将个税和转移支付政策调整同时纳入考察,以探讨政策最终的减贫、再分配以及财政致贫和获益程度。

从城乡全样本的结果看(见表9),情景一中,个税政策调整前后,与基准分析相比减贫效应并无明显变化,相对贫困发生率的变动基本一致,平均贫困距及其平方出现小幅缩小,再分配效应也有所降低,但平均财政致贫水平有所下降,原因在于目前新实施的个税改革方案主要惠及中等收入人群,但对收入低于相对贫困线的人群影响不显著。情景二调整转移支付规模后,各FGT指数下的减贫效应、再分配效应均高于基准分析中的结果,且平均财政致贫水平有所下

降, 财政获益程度有了较明显的提高。综合两种政策调整的情景三减贫效应也有明显提高, 但再分配效应略有下降, 财政致贫水平降低, 财政获益程度有所增加。

表9 财政政策减贫、再分配效应情景分析

	减贫与再分配指标	减贫效应			再分配效应	财政致贫	财政获益
		FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)			
城乡全样本	情景分析						
	基准分析	0.580	0.478	-0.424	0.016	19.270	50.135
	情景一	0.580	0.479	-0.420	0.012	19.110	50.135
	情景二	0.920	0.668	-0.239	0.017	18.723	58.575
	情景三	0.920	0.668	-0.236	0.013	18.563	58.575
城镇样本	基准分析	-0.324	0.004	-0.741	0.015	40.817	45.162
	情景一	-0.324	0.005	-0.736	0.010	40.418	45.162
	情景二	0.190	0.614	-0.051	0.018	35.835	71.097
	情景三	0.190	0.615	-0.046	0.012	35.437	71.097

从城镇样本的结果看, 情景一对个税政策进行调整后, 城镇相对贫困发生未得到有效缓解, 但平均相对贫困距及其平方有所改善, 再分配效应下降, 财政致贫有所改善。这也进一步说明新的个税改革方案在更大程度上惠及了中等收入以上的人群, 降低了税收负担, 但是对收入低于相对贫困线人群的相对贫困改善并不明显。情景二在对转移支付进行调整之后, 减贫效应、再分配效应均出现明显提高, 平均财政致贫水平下降, 平均财政获益有较大幅度的提高。从情景三政策调整的综合效应看, 再分配效应水平略有下降, 但由于得益于转移支付规模和惠及人群的扩大, 城镇相对贫困得到较大缓解, 平均财政致贫水平明显下降, 财政获益程度显著提高。

综上, 新个税方案主要降低了中等收入及以上人群的税收负担, 没能有效惠及低收入人口, 虽贫困深度有所改善, 财政致贫程度有所下降, 但绝大多数相对贫困人口收入在起征点以下, 造成相对贫困发生率变化不明显, 个税方案在进一步调整时, 应更多关注相对贫困线附近人群的个税受益程度, 给予他们更多的税收优惠政策。相比之下, 政府转移支付的减贫和再分配效应更加突出, 更有利于降低城镇相对贫困水平, 在未来相对贫困的治理中, 应适时适当地提高转移支付的补贴额度, 提高相对贫困的瞄准精确度, 进而扩大惠及人群的范围。

五、结论与政策建议

基于CFPS2012微观数据, 本文从社保缴费、个人所得税和政府转移支付的角度, 通过相对贫困减贫测度指标、收入再分配效应测算和分解以及财政致贫和获益指标, 对我国居民的相对贫困状况、收入再分配和财政剥夺、获益水平进行了研究, 并进行了相关敏感性分析和情景分析, 得出以下主要结论: 一是城乡全样本和农村样本居民的财政后相对贫困状况有所改善, 城镇相对贫困有所加深, 社保缴费和个税加深了相对贫困, 且在城镇更加明显, 低保、农业补助和退耕还林补助发挥了较大的减贫作用, 但五保户和特困户补助的减贫作用有限, 政府转移支付是降低农村贫困的重要手段。二是财政后收入不平等程度有所下降, 政府的转移支付再分配效应大于社保缴费和个人所得税总体的再分配效应, 城镇样本个税的再分配效应边际贡献要大于农村, 转移支付在农村的再分配效应边际贡献均高于城镇。三是无论在何种相对贫困标准下, 财政获益水平和获益人口比例总是高于财政致贫, 虽然相对贫困和收入分配都有所改善, 但背后却存在有一部分人的财政致贫可能会被财政获益所掩盖。四是相对贫困与绝对贫困治理存在相似之处, 财政减贫政策一脉相承, 应针对不同贫困问题在政策实施上有所侧重。在敏

感性分析中,养老金加入转移支付之后,成为降低相对贫困发生、缩小贫困距的最主要因素,有利于收入再分配,经过OECD等值规模调整后的实证结论与基准分析基本一致。情景分析表明,当前的个税改革方案降低相对贫困和改善收入分配的作用较弱,而适度扩大转移支付规模是降低相对贫困、改善收入分配、增加财政获益的有效手段。

在以上实证分析的基础上,我们提出以下政策建议:一是在确定相对贫困标准时,要根据我国实际情况,具体要考虑地区差异、城乡差异,可以城镇、农村两条线,以中位收入的40%作为相对贫困标准线,并随经济发展、物价水平等客观条件变化进行调整;二是进一步推进社保缴费和个人所得税制度的完善,进一步落实、降低城镇居民尤其是相对贫困线附近人群的税收负担,促进低收入城镇居民相对贫困状况改善和收入分配公平;三是规范低保、五保户补助和特困补助等制度,提高瞄准度,纠正瞄准偏误和精英俘获,适度提高转移支付额度,可以针对家庭不同的贫困状况等设定多级转移支付金额,巩固转移支付在农村减贫和收入再分配中的成果,同时扩大其在城镇贫困居民中的惠及程度;四是重视财政政策在受众人群中的异质性,不要忽视政策可能带来的、被获益掩盖的财政致贫现象,这既要求累进性适度的税收体系和公平的财政扶贫工具,也要做到扶贫政策在更大程度上的公开透明和普及,建立政府扶贫部门和贫困人群“接地气”的沟通、平台和机制,真正尽量减少居民在财政过程中的利益被剥夺现象;五是做好绝对贫困和相对贫困治理的政策对接,例如进一步重视和发挥低保、农业补助等的减贫作用,在治理绝对贫困中表现良好的精准扶贫等政策工具和实践经验要充分转移到相对贫困的治理中,积极开拓创新扶贫方式;六是健全城乡居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度,提高养老保险制度在城镇和农村地区相对贫困人口中的普及程度,推动社会养老的发展,降低财政养老负担,构建多样化养老制度。

主要参考文献:

- [1] 陈宗胜,沈扬扬,周云波. 中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定[J]. 管理世界,2013,(1).
- [2] 陈宗胜,于涛. 中国城镇贫困线、贫困率及存在的问题[J]. 经济社会体制比较,2017,(6).
- [3] 都阳, Park A. 中国的城市贫困: 社会救助及其效应[J]. 经济研究,2007,(12).
- [4] 惠炜,惠宁. 消费平滑理论研究新进展[J]. 经济学动态,2016,(2).
- [5] 解垚. 税收和转移支付对收入再分配的贡献[J]. 经济研究,2018,(8).
- [6] 李永友,沈坤荣. 财政支出结构、相对贫困与经济增长[J]. 管理世界,2007,(11).
- [7] 卢洪友,杜亦讚. 中国财政再分配与减贫效应的数量测度[J]. 经济研究,2019,(2).
- [8] 马尔萨斯. 人口原理: 附人口原理概观[M]. 上海: 商务印书馆,1992.
- [9] 宋扬,赵君. 中国的贫困现状与特征: 基于等值规模调整后的再分析[J]. 管理世界,2015,(10).
- [10] 苏春红,解垚. 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[J]. 金融研究,2015,(4).
- [11] 孙伯驰,段志民. 农村低保制度的减贫效果——基于贫困脆弱性视角的实证分析[J]. 财政研究,2020,(2).
- [12] 孙久文,夏添. 中国扶贫战略与2020年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析[J]. 中国农村经济,2019,(10).
- [13] 汪昊,娄峰. 中国财政再分配效应测算[J]. 经济研究,2017,(1).
- [14] 岳爱,杨鑫,常芳,等. 新型农村社会养老保险对家庭日常费用支出的影响[J]. 管理世界,2013,(8).
- [15] 岳希明,徐静,刘谦,等. 2011年个人所得税改革的收入再分配效应[J]. 经济研究,2012,(9).
- [16] 张川川, Giles J, 赵耀辉. 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[J]. 经济学(季刊),2015,(1).
- [17] 钟春平,陈三攀,徐长生. 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[J].

- 金融研究, 2013, (5).
- [18] Anyaegbu G. Using the OECD equivalence scale in taxes and benefits analysis[J]. *Economic & Labour Market Review*, 2010, 4(1): 49–54.
- [19] Banerjee A V, Mullainathan S. The shape of temptation: Implications for the economic lives of the poor[R]. CEPR Discussion Paper No. DP7828, 2010: 141–167.
- [20] Brown P H, Bulte E, Zhang X B. Positional spending and status seeking in rural China[J]. *Journal of Development Economics*, 2011, 96(1): 139–149.
- [21] Caminada K, Wang J X, Goudswaard K, et al. Relative income poverty rates and poverty alleviation via tax/benefit systems in 49 LIS-countries, 1967–2016[R]. LIS Working Papers No. 761, 2019.
- [22] Case A. Does money protect health status? Evidence from South African Pensions[R]. NBER Working Paper No. 8495, 2001: 287–312.
- [23] Cox D, Jakubson G. The connection between public transfers and private interfamily transfers[J]. *Journal of Public Economics*, 1995, 57(1): 129–167.
- [24] de Carvalho Filho I E. Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: Evidence from a social security reform[J]. *Economic Development and Cultural Change*, 2008, 60(2): 399–435.
- [25] Donaldson D, Weymark J A. A single-parameter generalization of the Gini indices of inequality[J]. *Journal of Economic Theory*, 1980, 22(1): 67–86.
- [26] Drèze J, Sen A. India: Development and participation[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [27] Foster J, Greer J, Thorbecke E. A class of decomposable poverty measures[J]. *Econometrica*, 1984, 52(3): 761–776.
- [28] Fuest C, Niehues J, Peichl A. The redistributive effects of tax benefit systems in the Enlarged EU[J]. *Public Finance Review*, 2010, 38(4): 473–500.
- [29] Higgins S, Lustig N. Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor? [J]. *Journal of Development Economics*, 2016, 122: 63–75.
- [30] Kakwani N, Son H H. On assessing pro-poorness of government programmes: International comparisons[A]. Kakwani N, Silber J. *The many dimensions of poverty*[M]. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- [31] Kakwani N C. On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity[J]. *Advances in Econometrics*, 1984, 3: 149–168.
- [32] Keen M, Papapanagos H, Shorrocks A. Tax reform and progressivity[J]. *The Economic Journal*, 2000, 110(460): 50–68.
- [33] Lee D R. The tradeoff between equality and efficiency: Short-run politics and long-run realities[J]. *Public Choice*, 1987, 53(2): 149–165.
- [34] Lustig N, Higgins S. Fiscal incidence, fiscal mobility and the poor: A new approach[R]. Working Papers No. 1202, 2012.
- [35] Musgrave R A, Thin T. Income tax progression, 1929–48[J]. *Journal of Political Economy*, 1948, 56(6): 498–514.
- [36] Pigou A C. *The economics of welfare*[M]. Abingdon: Routledge, 2017.
- [37] Plotnick R. The redistributive impact of cash transfers[J]. *Public Finance Review*, 1984, 12(1): 27–50.
- [38] Sen A. Poor, relatively speaking[J]. *Oxford Economic Papers*, 1983, 35(2): 153–169.
- [39] Townsend P. The meaning of poverty[J]. *The British Journal of Sociology*, 1962, 13(3): 210–227.
- [40] Urban I. Contributions of taxes and benefits to vertical and horizontal effects[J]. *Social Choice and Welfare*, 2014, 42(3): 619–645.

Relative Poverty, Redistribution and Fiscal Gains: What Are the Roles of Taxes and Transfers?

Xie E^{1,2}, Li Min^{1,2}

(1. CPEPR, Shandong University, Shandong Jinan 250199, China;

2. School of Economics, Shandong University, Shandong Jinan 250199, China)

Summary: China has made great achievements in anti-poverty in recent years. With the elimination of absolute poverty, relative poverty will become the future poverty alleviation task in China. From the experience of various countries, fiscal instruments are an important means to solve relative poverty, but the role of fiscal instruments in solving relative poverty in China is worth discussing. From the perspectives of taxation and public transfers, using the CFPS2012 micro data and taking 40%, 50% and 60% of the median income of sample as the relative poverty line, this paper analyzes the relative poverty reduction, income redistribution, fiscal impoverishment and gains of China's fiscal instruments, and compares the policy performance under the absolute poverty and relative poverty standard. Furthermore, the sensitivity analysis and scenario simulation are carried out in this paper through the reclassification of pension, adjustment of income equivalent scale treatment and policy redesign. This paper draws the following conclusions: First, the relative poverty status of the whole sample and the rural sample has been improved after taxes and transfers. However, the relative poverty of the urban areas has increased. Social security contributions and income taxes have increased relative poverty, while dibao, agricultural subsidies and subsidies for returning farmland to forests have played a large role in reducing relative poverty. Public transfers are important to reduce rural poverty. Second, income inequality has improved. The redistribution effect of government transfers is larger than that of social security payment and individual income taxes. In the urban sample, the marginal contribution of the redistribution effect of individual income taxes is larger than that in the rural sample, and the marginal contribution of transfer payments such as dibao, subsidies for returning farmland to forests, agricultural subsidies, subsidies for households with five guarantees, and subsidies for households with extreme poverty is higher than that in the urban sample. Third, the level and proportion of people who benefit from fiscal instruments are always higher than that of fiscal impoverishment. Although relative poverty and redistribution have been improved, the fiscal impoverishment may be concealed by fiscal gains. Fourth, there is consistent policy feasibility between absolute poverty and relative poverty. In the sensitivity and scenario analysis, we find that after the pension is reclassified as transfer payment, it will become an important factor to reduce relative poverty, reduce the poverty gap and improve the redistribution, and the expansion of transfer is conducive to the urban relative poverty reduction.

Key words: relative poverty; income redistribution; fiscal impoverishment and gains; taxes and transfers

(责任编辑: 王西民)