



全面解决 不平等

综合财政政策可以在不平等出现的
每个阶段遏制不平等

大卫·阿玛格罗贝里和席琳·泰夫诺



新冠疫情似要持续加剧不平等现象，进一步扩大发达经济体的贫富差距，并导致发展中经济体倒退。许多低技能工人、年轻人和妇女失去了收入和工作机会。疫情还加快了自动化和数字化等长期趋势发展，以致许多工作很快就可能会被替代。学习的严重中断可能会给当下的年轻人留下长期的机会“伤疤”。疫苗获取的不平等和滞后，会导致低收入国家的复苏进一步的落后。

收入、财富、受教育程度、性别、医疗卫生、机会等各个方面的不平等息息相关、相辅相成。例如，教育和性别的不平等共同削弱了女性与劳动力市场的联系，进而可能导致女性终生就业不稳定或收入降低。同样，收入的不平等会因代际流动性降低而长期存在。不平等很复杂，单一的政策工具是无法解决的。需要采取全面的政策方法。

不只是再分配

要解决不平等的问题，政策需要同时注重市场收入——税前收入和转移支付，或预分配——以及通过税收和转移进行再分配后的可支配收入。旨在从源头上缩小市场收入差距的分配前的公共政策，例如通过公共教育缩小差距的政策，有助于确保平等竞争。此等政策虽然必要，但却不足以限制不平等。需要通过社会转移和税收进行公共

干预，帮助人们应对与失业、老龄化、家庭、残疾或疾病相关的各种生活事件。

要有效解决不平等的问题，需要一系列政策工具，旨在帮助人们进入劳动力市场之前，创造公平的竞争环境，确保劳动力市场条件保持公平且是社会所认可的，并通过再分配对不平等现象进行必要的纠正(见图1)。通常，对社会部门(包括教育、医疗卫生和社会保障)投入更多经费并拥有更多再分配税制的国家在减少不平等方面往往更加成功(见图2)。就这一点来说，在不平等出现的各个阶段，财政政策是遏制不平等的最灵活、最有效的工具。

机会和激励

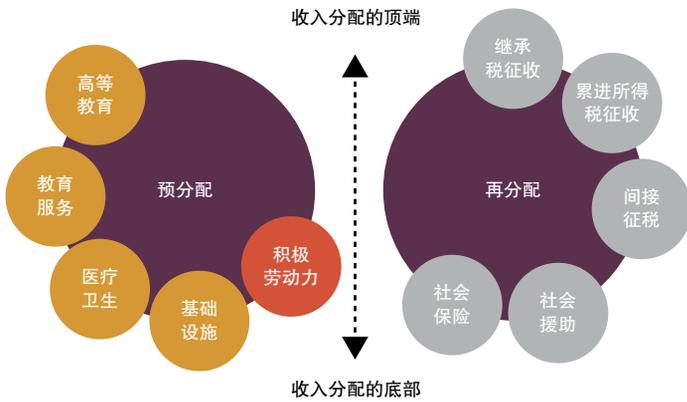
财政政策可以为原本的弱势群体创造机会。在许多经济体，无论是发达经济体还是新兴经济体，高收入家庭与低收入家庭在获得优质教育、医疗保健和数字技术方面存在巨大差距。由于这些差距，两种家庭的孩子从一开始就处于不平等的地位。

公共支出可以在一定程度上弥补儿童私人支出方面的贫富差距，并有助于降低父母背景等个人无法控制的情况的重要性。为此，政策需要努力确保人们有渠道获取以下：清洁的水和卫生设施等基本公共基础设施；基本医疗服务；以及教育等社会投资。这些政策可以提高代际流动性，并

图1

上游和下游

财政政策工具可以在不平等情况发展前后对其产生影响。有些对收入分配较高阶层的人有更大的影响，而另一些则可使较低阶层的人受益更多。



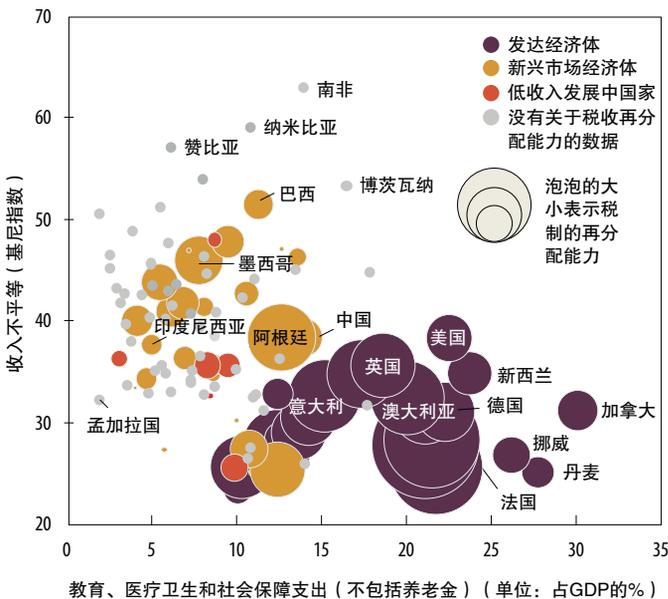
来源：IMF职员。

注释：这些球体表示各种减少不平等的财政政策工具。左边的工具主要是在预分配阶段帮助纠正不平等，右边的工具则是在再分配阶段帮助纠正不平等。工具的垂直位置表示其对收入分配规模影响最大的地方。黄色表示基本公共服务；灰色表示转账或税收；红色表示劳动力市场政策。

图2

社会支出、税收和不平等

社会支出越高和再分配税制越多的国家，往往不平等问题越少——尽管不平等很复杂，同时还有其他因素在起作用（收入不平等、基尼指数）。



来源：IMF财政事务部支出评估工具；IMF财政事务部不平等数据集（基尼系数）；IMF政府财政统计数据；以及IMF第21/252号工作文件《衡量税收政策的再分配能力》。

注释：基尼指数可衡量一个经济体中个人或家庭之间的收入或财富等变量分配偏离完全平等分配的程度。基尼系数0表示完全平等，而基尼系数1则表示完全不平等。

且可通过促进人力资本形成，加强长期增长，特别是通过提高来自弱势背景的儿童的教育水平。

在获取差距很大的情况下，可将基本服务的公共支出列入优先考虑事项。但是，需要根据具体国家的具体情况仔细评估支出类型。例如，高等教育支出可能主要有益于较富裕的家庭。

财政政策还可通过激励劳动力市场参与或儿童教育来影响不平等。例如，劳动力供应和就业可能受到劳动税收楔子、工人实得工资与雇主相应总劳动力成本之间的差异以及参股税率、失业人员所得替代收入与其预期收入之间的差异的影响。对于第二收入者而言，情况尤其如此。低收入家庭提供可退还的税收抵免、个性化的个人所得税申报、更广泛且负担得起的托儿服务可以减少性别偏见和鼓励劳动力参与。有条件的现金转账不仅能减少贫困外，还能激励上学和定期体检。

积极的劳动力市场政策有助于劳动力市场的有效运作，例如通过公共就业服务帮助失业者寻找合适的工作，或者为大部分被排除在劳动力市场之外的人提供政府资助的职业培训。关于需求方面，在最近的危机期间，发达经济体大规模制定实施工人保留计划，帮助政府投资维持就业联系。这不仅促进了更平稳的复苏，还帮助避免了可能导致不平等的大规模失业和企业倒闭。

再分配

再分配政策可以遏制劳动收入方面的不平等。在发达经济体，直接税和转移一并采用，可将收入不平等减少三分之一以上。但是，在新兴经济体，再分配的范围要小得多。发达市场和新兴市场与发展中经济体之间的总体再分配占可支配收入不平等的85%。社会转移主要有助于减少底层的不

财政政策可以为原本的弱势群体创造机会。

平等和顶层的税收。

重要的是，再分配大多是通过社会转移来实现的，比如社会援助、失业保险或养老金。而决定社会转移在减少贫困和不平等方面有效性的，是最弱势群体的覆盖范围和福利的充足性，而不是总支出水平。如决策中常出现的情况一样，设计至关重要。非常具有针对性的转移可以鼓励弱势群体，同时保持成本可控。就这一点而言，数字化的飞跃为各国政府创造了新的机遇。例如，数字化使家庭识别和资格验证变得更加容易且快捷。因此，政府可以提高覆盖率和针对性，并减少因欺诈、腐败或错误而导致的泄漏。更加积极的累进税以及动用于支付社会支出，非常有可能减少不平等，特别是在税收总体负担较小和累进税收性较低的国家。各国可以通过提高最高边际所得税率、对低收入家庭实施(现行) 税收抵免并限制资本收益(股息、利息和资本收益) 征税中的漏洞，实现更多的再分配税制。

要增加额外收入，为社会支出提供资金，税收政策和行政管理改革亦至关重要，尤其是在税收能力较弱的国家。增值税、消费税等间接税是大多数政府的主要收入来源，且相对容易执行和征收。虽然消费税可能是累退的，但若是用于支付医疗保健、教育和基础设施等基本公共服务，可有助于实现公平的目标。这是因为相较于富裕家庭，贫困家庭从这些服务中获益更多(与他们的收入成比例)。

要大幅增加直接税收入，需要进行强有力的治理改革，并利用数字化带来的机会。其中包括家庭支出的实时数据，可以促进消费累进征税。国际资产所有权登记和更高的透明度创造了额外

的收入机会。税收征管改革可以更高的医疗卫生、教育和社会保障支出创造资源。

引导冲突紧张局势：财政政策往往意味着要做出权衡取舍。在预算紧张的情况下，政府必须得优先考虑满足限制条件。受当前的危机影响，上述权衡取舍加剧。虽然财政政策有助于维持生计和促进迅速复苏，但却是以发达经济体债务水平空前高涨为代价的。许多低收入的发展中国家都面临高风险债务困境。鉴于债务脆弱性，许多国家将需要实施中期政策，以持续减少赤字。

在支出压力因人口老龄化、气候变化和数字化加快而不断增加的情况下，在更具有挑战性的环境中是需要进行这种财政调整的。许多国家都将需要保持较高的医疗保健支出并增加教育支出。

政府可以根据可靠的中期财政战略制定适当的政策，引导上述加剧的权衡取舍——一方面是需要减少财政脆弱性，另一方面是需要支持包容性复苏。IMF 支持项目的经验表明，可以在减轻对弱势群体的负面影响的同时，进行财政调整。这些中期政策需要考虑到具体国家的具体情况。因人口老龄化而面临巨大财政压力的国家应开展结构性养老金和医疗保险改革。其他国家可以集中清除浪费的补贴，并提高公共投资、商品和服务的支出效率。很多国家可以通过扩大税基和增强行政管理能力，增加收入。 

大卫·阿玛格罗贝里 (DAVID AMAGLOBELI)，IMF 财政事务部副处长；席琳·泰夫诺 (CELINE THEVENOT)，IMF 财政事务部高级经济师。