

## 美国调节收入分配差距的财政措施及启示

<http://www.crifs.org.cn> 2007年9月4日 刘乐山 鲁昕

**摘要:**作为发达国家的美国同样存在着收入分配差距。美国为了调节收入分配差距,政府通过建立比较完善的个人所得税、社会保障税、遗产税等税收制度来调节高收入者,通过建立社会保障制度、实施义务教育和反贫困等来调节低收入者,从而使收入分配差距的缩小取得了一定的效果。美国调节收入分配差距的财政措施对中国调节收入分配差距具有重要的启示意义。

**关键词:**美国;财政;收入分配差距

### 一、美国收入分配差距简况

不管是人口众多、生产力发展水平低下、地区经济发展不平衡、社会并不富裕的发展中国家,还是生产力发展水平较高的西方发达国家,居民之间的收入分配差距不可避免,因而如何调节收入分配差距是当今世界面临的普遍问题。下面先从分析美国收入分配差距的情况入手。

美国虽然是西方发达国家的典型代表,但收入分配不公比其他西方国家更为突出。从贫困人口和贫困率来看,“1964年,美国的贫困率19%,贫困人数为3610万;1978年贫困率降至11.4%,贫困人口下降为2450万;此后贫困率又有所回升,到1993年贫困率上升为15.1%,贫困人口升至3930万。即使在2000年,美国贫困人口尚维持在3000万左右水平。”<sup>73</sup>从基尼系数来看,美国收入分配的基尼系数1967年为0.399,1980年为0.403,1990年为0.428,1995年为0.450,2000年为0.460。从不同比例人口占有的收入份额来看,“1964年最低收入的20%的家庭所占货币收入份额为5.1%,最高收入的20%家庭所占份额为41.2%;1973年,最低收入的20%家庭所占份额为6.0%,最高收入的20%家庭所占份额为41.0%;1985年,最低收入的20%家庭所占份额为4.7%,最高收入的20%家庭所占份额为41.9%;1995年最低收入的20%家庭所占份额为3.7%,最高收入的20%家庭所占份额为48.7%。”

### 二、美国调节收入分配差距的财政措施

为实现调节收入分配差距目标,可供政府选择的政策工具一般有税收、公共支出和公共管制。罗伯特·J·兰普曼(Robert J. Lanpman)认为:“税收制度对于富人向穷人的收入再分配只起轻微的作用,而政府开支出在这方面所起的作用则要明显得多。”一般说来,税收在“劫富”方面有效,但在“济贫”方面却效用不大。需要有包括最后落着在社会保障支出、义务教育支出与反贫困支出等在内的公共支出加以补充方能奏效。因而税收、社会保障、义务教育与反贫困是调控收入分配差距的主要财政措施。

#### (一) 税收调节措施

税收调节措施是指税收在国民收入分配过程中,对个人收入的形成、分配、使用、财富积累与转让等实施全面调节的制度。税收调节可划分为直接调节和间接调节,属于直接调节的税种是所得税与财产税,属于间接调节的税种是商品税。在所得税中,个人所得税由于从根本上体现了对高收入者多课税、对低收入者少课税或者不课税的量能课税原则,因而能有效地缩小收入分配差距,达到实现收入分配差距调节的目的;社会保障税也可以实现产业经济学和财政税收理论。

对收入分配差距的调控。在财产税中,房产税、车船税、遗产税(或继承税)和赠与税都具有重要的收入分配差距调节功能,但遗产税(或继承税)和赠与税由于实行累进税率,规定有必要的扣除额,对获得遗产或赠与财产多者多征税,对获得遗产或赠与财产少者少征税或者不征税,这对于实现收入分配差距无疑更具调控功能。在商品税中,增值税是相对中性的,通常不具有调控收入分配差距的功能;而对某些特殊消费品或消费行为课税,一般能起到调控收入分配差距的作用。

在美国,已经建立了以个人所得税为主体,辅之以遗产税、赠与税、个人财产税、个人消费税、社会保障税的税收调节体系,充分发挥不同税种相互协调配合的调节功能。其中,个人所得税和遗产税(赠与税)实行累进税率,个人应税收入(或财产)越高,征税比例就越大,对个人收入差距调节力度最大。个人所得税的最高边际税率曾经高达50%,遗产税的最高边际税率曾经高达70%。个人财产税、个人消费税、社会保障税实行比例税率,其调节收入分配差距的效果尽管不如个人所得税和遗产税,但同样对收入分配差距具有调节功能。税收调节收入分配差距的效果是明显的,主要表现在以下方面:一是低收入者税后收入所占比重比税前升高。比如1991年,50%的低收入者税前收入所占比重为14.9%,税后收入比重上升为16.45%。二是税后最高与最低收入差距较税前明显缩小。三是少数高收入者缴纳的个人所得税占全部个人所得税的主要部分。如1991年10%的最高收入者缴纳的个人所得税占55%;50%的低收入者缴纳的个人所得税只占4.8%。

## (二) 社会保障调节措施

社会保障调节措施是以国家或政府为主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因致使生活困难时给予物资帮助,以保障其基本生活的制度。社会保障之所以能够调节收入分配差距,是因为社会保障作为一种再分配手段,任何社会成员当其基本生活发生困难时,都可以均等地获得社会保障的机会和权利。而且社会保障通过法律手段,强制征集保障基金,再分配给低收入或丧失收入来源的社会成员,以帮助他们渡过难关,这在一定程度上弥补了个人收入分配上的不公平,从而实现收入分配差距的调节。

美国的社会保障由社会救济、社会福利和社会保险三部分组成。一是由联邦或州政府出资并管理的社会救济和社会福利项目,保障的主要对象是低于社会贫困线的低收入者、丧失劳动能力的人、以及这些家庭中的未成年人及其的母亲。福利内容有现金补贴、食品券、住房补贴、医疗补贴待。二是由政府立法强制实施、全体劳动者参加并共担费用的社会保险项目。“主要有养老、医疗、失业、残疾、工伤与职业病保险等,实施对象是所有劳动者和退休人员。政府只对这些项目提供基本保障,并在主要项目上体现了一定的社会共济和再分配原则,如联邦养老保险,平均替代率只有42%,但低收入者替代率为60%,高收入者的替代率只有28%,这些项目的实施不分区,不分行业,以利于劳动力流动和平等发展。”三是由各种基金组织委托商业保险公司等金融机构经办的私人团体年金、医疗保险和个人储蓄。对这一层次的保费和保费投资收入政府实行免税鼓励,据有关专家估计,美国政府为此每年减少税收上千亿美元。美国社会保障以保障基本生活水平,强调社会保障实施于需

要社会帮助的弱势群体,各类人员享受保障的差别较大。例如,美国只有当职工退休以后,才能享受国家提供的医疗保险。这种程度不高的社会保障制度,在避免福利大锅饭方面具有显著成效。正因为如此,国家财政用于社会保障的支出较少,从社会保险税中筹集的资金可以应付社会保障资金的支出。

### (三) 义务教育调节措施

义务教育调节措施就是国家通过设立义务教育制度,在全国范围内对全体学龄儿童实行一定年限的免费教育,通过教育机会的均等来提高人的劳动能力,从而达到缩小收入分配的差距的目的。正如经济学诺贝尔奖获得者、美国经济学家萨缪尔森所说:“在走向平等的道路上,没有比免费提供公共教育更为伟大的步骤了。这是一种古老的破坏特权的社会主义。”另一位诺贝尔经济学奖得主、英国经济学家米德也认为:“教育是影响人们获得收入能力的一种重要形式的投资,它可间接地对财产的分配产生深远意义的影响。由税收收入资助的公立教育,基本上体现了向穷人子女的教育投资,是有益于公平的。”

在美国,为了保证不同地区之间义务教育的公平性,联邦和州政府加大了对义务教育的投入,州政府实行了不同学区的差别拨款补助方式。长期以来,美国义务教育一直是各州和地方政府的事情,中央政府从不直接拨款给各个学校,只是以资助、奖学金等方式参与进来。而近20多年来,联邦政府对教育的支出正在不断的加大,如针对残疾儿童的资助、为了缩减班级规模的经费支出等专项支出的绝对额和相对比例都呈上升趋势。一方面,原有的联邦资助项目的额度在不断加大,另一方面,又新增了不少支出项目。同时,各级政府在义务教育总支出中的比例结构也发生了变化。地方政府大于州政府、州政府又大于联邦政府的旧格局逐渐被打破,形成了州政府大于地方政府、地方政府又大于联邦政府的新局面。“联邦政府和州政府对公立中小学教育投资的比例以1940年为分界点,在此之前,分别是0.4%和16.9%,之后猛升到1.8%和30.3%。此后这一比例不断攀升,到1980年,联邦政府的投资比例达到历史最高点9.8%,州政府达到46.8%。然后,又有所下降,1990年,联邦、州和地方政府的投入比例分别是6.1%、47.2%和46.2%。”

美国对教育按学区进行独立的管理。各州为了公平分配教育经费,采取了不同的方法资助学区,但基本形式有两种:一种是基本资助拨款,它属于一般性补助,即公式拨款。各州使用的分配公式主要有基准额补助、等额补助、均等化补助等。采取基本资助拨款旨在充分考虑学区在教育需求和教育财政能力方面的差异,主要用于维系学区与学校的基本运转,体现了公平性,以促进州内各学区的义务教育能够得到比较均衡的发展。另一种是专项拨款,主要考虑地方学区特殊的教育需要,多用于特殊教育、职业教育等。

### (四) 反贫困调节措施

反贫困调节措施就是政府为了消除贫困、体现社会公平、缓解社会矛盾、维护政局的稳定、实现经济的稳定与增长,运用财政工具对贫困人口或贫困地区进行救济、补贴或者扶贫开发,以消除绝对贫困或解决相对贫困问题的制度。美国对落后地区的开发,最早可以追溯到美国建国后持续百余年的“西进”运动,但真正意义上的对落后地区的开发以及结合针对个人的反贫困计划则是从20世纪30年代经济危机以后以南部地区为重心的区域援助政策开始的。1993年美国根据“新政”中的有关法案,成立了著名的“田纳西河流域管理委员会”(TVA),负责田纳西河流域和密西西比河中下游一带的开发。此后,美国政府还陆续采取了一些政策措施。比如,1961年5月,美国政府第一次宣布将失业和经济落后问题列为全国性问题的法案——地区再开发法。1993年8月,美国国会通过

第一个比较系统解决不发达地区发展问题的法案《联邦受援区和受援社区法案》。为了促进落后地区的开发,美国政府通过政府支援来进行。自20世纪五六十年代以来,联邦对州和地方政府的财政补助不断增加,据美国行政管理预算局估计,“1997年联邦财政补贴达到2752亿美元,占联邦支出的比重达到16.3%,占GDP的比重达到3.5%。”

此外,联邦政府还设定补贴的基本形式,其一是专项补助,它是为了支持那些特别专门化的项目而设计的一种有条件的补助。它一般由联邦政府规定用途、金额、使用期限和各种具体要求,州和各级地方政府不得移作他用。专项补助中约有70%是按照人口、人均收入或者财政能力等作为衡量需要程度的标准,合格者均可自动获得这种补助。另一项补助是分类补助。和专项补助相比,它的约束性不强,联邦政府也只规定作用范围,没有资金配置的相应要求。分类补助的作用主要是通过给州和地方政府提供一种更为有效的收入来源来消除地区之间的差别。

### 三、美国调节收入分配差距的措施对中国收入分配差距调节的启示

#### (一) 发挥税收调节收入分配差距的作用需要有健全的税制

在税收调节收入分配差距方面,美国充分发挥了个人所得税、遗产税、赠与税和社会保障税等不同税种相互协调配合的调节功能。但在我国,除了不健全的个人所得税、消费税与财产税之外,遗产税、赠予税、和社会保障税都没有开征,加上个人所得税实行分类征收和征管制度的不健全,使得税收调节收入分配的功能弱化。因此,我国要发挥税收调节收入分配差距的功用,就需要建立健全包括具有调节收入分配差距作用的税收体系和征管制度等在内的税制。

#### (二) 借助社会保障制度调节收入分配差距需要确定保障的重点

美国的社会保障强调实施于需要社会帮助的弱势群体,政府主要提供基本保障项目。中国作为发展中国家,现今的经济发展水平决定社会保障项目设置不能过多,范围不能过宽,标准不能过高,保障水平只能随经济发展水平的提高而逐步提高。中国的社会保障可以是低水平的,但最低生活保障和基本医疗保险要尽快地在城乡分步实施。鉴于农村贫困问题更为突出,而社会保障制度建设相应滞后,因此,应加快推进农村居民最低生活保障和基本医疗保险制度建设。然后,要把建成不分城乡、不分地区、不分年龄、不分性别和不分职业的全社会均能享受的社会保障制度列入议事日程。

#### (三) 保证义务教育本身的公平性

从美国义务教育的实施来看,为了落实义务教育的公平性,联邦和州政府应承担义务教育的大半经费,并实行差别拨款补助方式。而目前我国的义务教育经费则主要由县及县级以下的政府承担,由于地方经济发展的水平不平衡,这种主要由地方政府负担义务教育经费的做法不能保证全国所有儿童在义务教育阶段享受到同等的待遇。无论是以机会均等、过程均等,还是以结果均等的标准来衡量,义务教育的公平性均严重受损。因而使本来具有再分配功能的义务教育,不能起到调节收入分配差距的作用。因此,为了保证我国义务教育的公平性,特别是2010年在全国农村地区全部实行免费义务教育、2015年在全国普遍实行免费义务教育,目前的关键是中央和省级政府应承担农村义务教育经费的70%左右,其中中央负担30%,省级负担40%,中央经费部分不能搞一刀切,要实行地区差别,即主要投入中西部地区,使中西部地区农村义务教育教职工工资能够按时足额发放,以保证中西部地区教师的质量;危房改造和校舍经费也能基本得到保障。当然,经费管理不必由中央和省级财政负责,其经费可委托县级财政进行管理。

#### (四) 有目标、有资金保证、科学而依法地进行反贫困

要做到“帮助真正需要帮助的人”，就需要按照一般的贫困标准确定扶贫对象和目标。对贫困、落后地区进行扶贫开发，需要系列优惠政策的支持，但政策的实施要以财政手段为主，行政手段为辅，政府要通过投资补贴、就业补贴等财政刺激措施，引导企业向贫困地区迁移。同时，要根据贫困、落后地区的实际情况，确定补贴的恰当形式，使扶贫开发取得实效，真正发挥反贫困在调节地区收入差距中的作用。此外，扶贫开发要像美国那样，将扶助置于严格的立法、执法和司法过程中。

#### (五) 在调节收入分配差距的同时要强调效率

美国在调节收入分配差距的实践中，认识到过高的边际税率有碍于市场效率，过宽过高的社会福利容易出现“大锅饭”、“养懒汉”的问题，公费义务教育的教育质量难以得到保证，扶贫开发的补助需要引用市场原则，等等。因此，近几十年来，美国的收入分配差距调节措施进行了较大调整。比如，累进所得税的最高边际税率降低，社会福利开支有所削减，在对穷人的补贴中引用负所得税。因此，在我国调节收入分配差距的过程中，要吸收美国的经验，要在调节收入分配差距的同时重视效率，要在注重公平中兼顾效率。

#### 参考文献：

- [1] 叶普万. 贫困经济学研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2001.
- [2] 董全瑞. 美国50年来收入分配变化探析[J]. 财经科学, 2003, (5):46249.
- [3] 约翰·伊特韦尔, 默里·米尔盖特, 等. 新帕尔格雷夫经济学大辞典(第四卷:Q - Z) [M]. 北京:经济科学出版社, 1996.
- [4] 郭才. 国外税收对个人收入差距的调节[J]. 改革与理论, 1997, (5):45247.
- [5] 李昌龙. 美国社会保障制度及其借鉴作用[J]. 理论建设, 2005, (2):53255.
- [6] 保罗·A. 萨缪尔森, 威廉·D. 诺德豪斯. 经济学[M]. 高鸿业, 等译. 北京:中国发展出版社, 1992 :1253.
- [7] 张馨, 杨志勇, 等. 当代财政与财政学主流[M]. 大连:东北财经大学出版社, 2000 :215.
- [8] 周玲. 英美两国义务教育财政支出的中央化趋势[J]. 教育评论, 2002, (5):1032105.

文章来源：喀什师范学院学报           （责任编辑： XL）

