



Committed to Improving  
Economic Policy.

## Research Note

2019.12.26(Y-Research RN126)

整理: 刘昕 黄慧红/第一财经研究院研究员

liuxin@yicai.com

[www.cbnri.org](http://www.cbnri.org)

研究简报

热点

## 收入不平等及其政策应对

收入不平等已成为全球多数国家的一个政策困境。若一个经济体中不平等的程度过高,这会导致劳动者收入占国民收入的比例过低,并产生总体需求不足的问题。

在彼得森国际经济研究所 (PIIE) 举办的“应对不平等 (Combating Inequality)”研讨会上,各国经济学家总结了目前发达经济体普遍存在的不平等现象并提出了政策建议。税收政策、劳动力市场政策以及社会保障制度都能一定程度上缓解由科技进步带来的收入不平等问题。

### 关于发达经济体不平等现象的十个事实

01 描绘不平等的数据在数字时代仍然稀缺

用于追踪收入和财富不平等的标准方法面临严重的跨国、跨时间可比性的问题。家庭调查为展现社会经济不平等提供了丰富的数据来源,但在衡量不平等尤其是顶层不平等时面临着诸多局限。家庭调查显示收

入最高 1% 的欧洲人税前年均收入约为 22 万欧元,这比用税收和国民账户数据计算的 34 万欧元低了 60%。

行政税收数据提供了更好的估计,但也有局限。原因在于各国税制不同,对财政收入的定义也因国家或政策变迁而异。

国民账户分配 (DINA) 方法力求在一个统一概念的框架中对国民收入和财富的总量进行分配,以解决现有不平等数据源的

局限性问题。DINA 的估算是基于税收、调查和国民账户的系统组合，并考虑了可能的逃税数据。

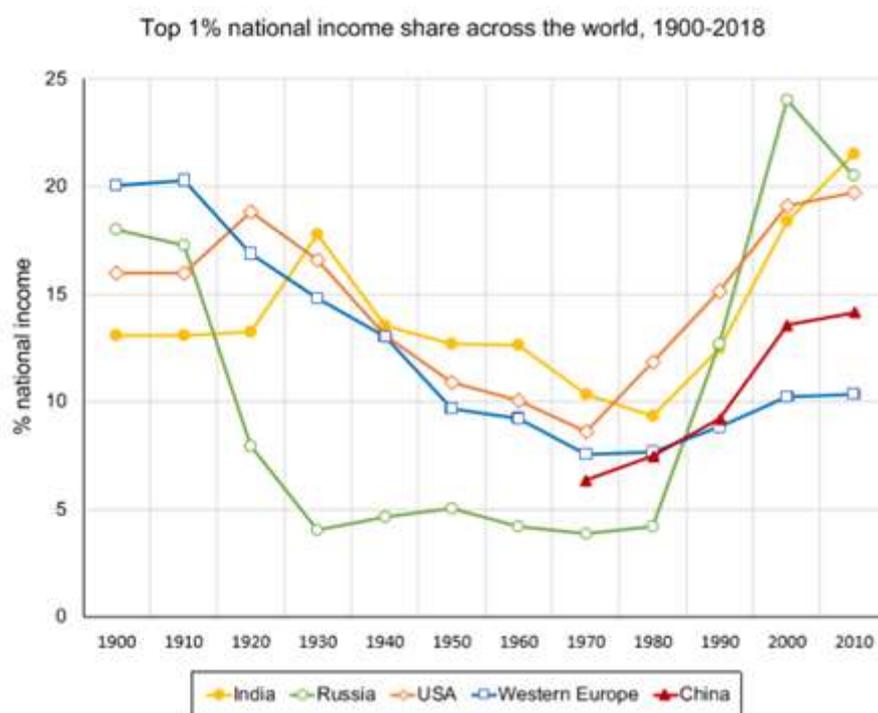
尽管衡量不平等的方法取得了进展，但描绘不平等的数据仍然十分稀缺。

02 在历史性下降之后，各国收入不平等自 20 世纪 80 年代开始以不同速度加剧

调查、税收和国民账户数据显示，在经

历了历史性下降之后，大多数发达经济体的收入不平等自 20 世纪 80 年代起一直在加剧。在 20 世纪初，最富有的 1% 西欧人和北美人占据国民收入的 17-20%。这一数值在 70、80 年代下降到 8%，到 21 世纪 10 年代后期又回到了 10.5-20%。其他发达经济体（澳大利亚、新西兰、日本）也遵循着大致相似的轨迹。

图 1 各国收入不平等在历史性下降后以不同速度加剧



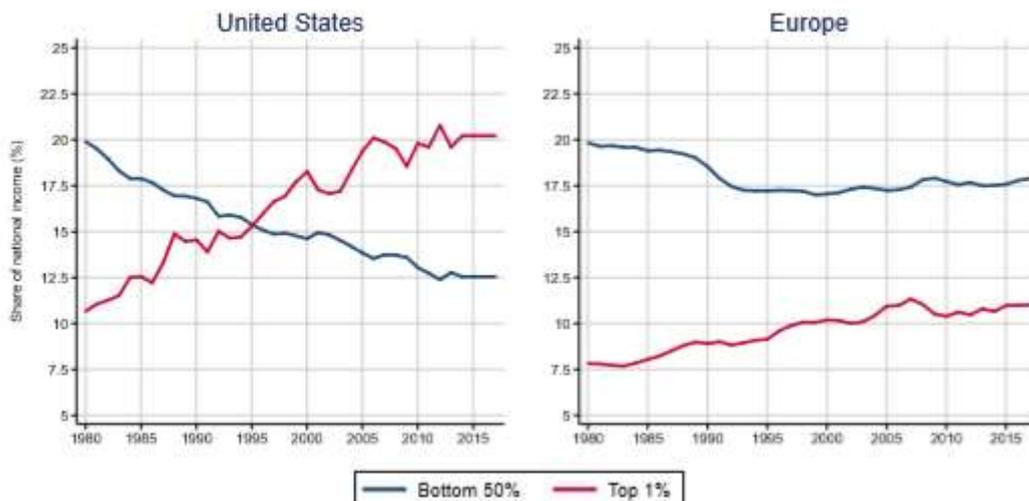
来源：Chancel（2019）

20 世纪中叶，发达经济体的不平等出现历史性下降主要是由于两次世界大战、1929 年危机和去殖民化进程所导致的资本收入下降。

1980 年起，底层收入分配在欧洲和美国出现了分化。1980-2017 年间，美国底层 50%

人群的收入份额从 20% 锐减至 12.5%，顶层 1% 则从近 10% 上升到 20%。欧洲顶层 1% 的收入增速远不及美国，而底部 50% 的份额也保持在相对高的水平。这表明政策和机构变革在其中起着关键作用。

图 2 美国和欧洲的不平等（1980-2015）



来源：Chancel（2019）

03 富裕国家变得更富裕，但政府却变穷了

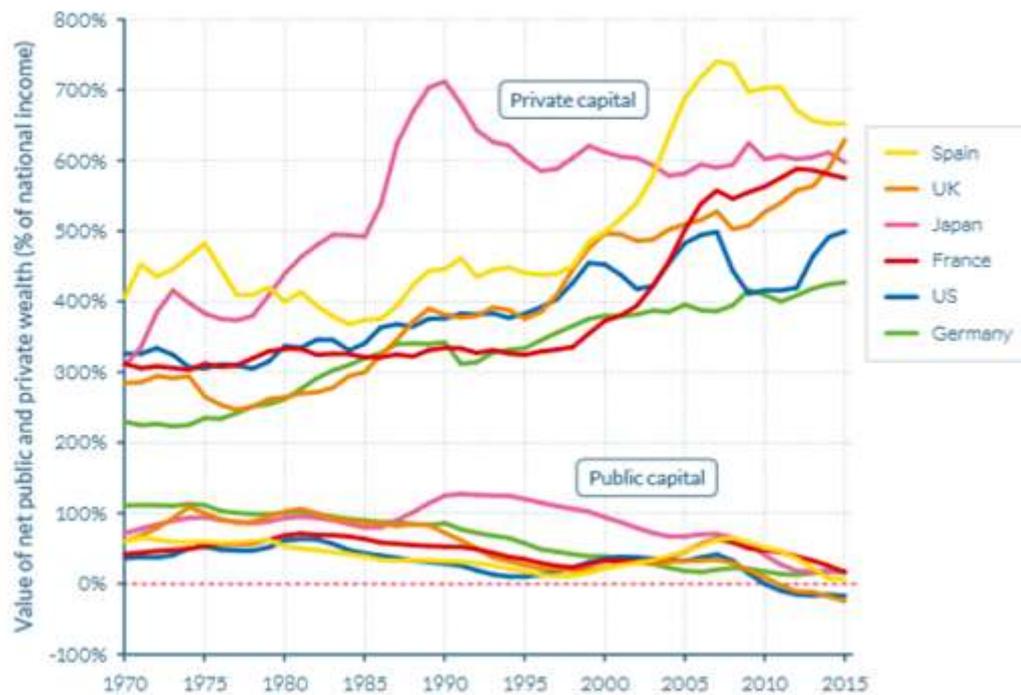
思考财富不平等变化的一个基本方法是将国民财富分解为净私人财富和公共财富。从长远来看，公共财富水平较低（或为负数）往往意味着政府投资公共物品（例如教育、卫生或气候保护）的空间更小，而这对包容性和可持续增长至关重要。

在 20 世纪财富崩盘之后，21 世纪发达经济体的财富又回来了。20 世纪初，富裕国家的国民财富（净私人财富与净公共财富之

和）与收入比达到 500-700%，第二次世界大战后跌至 200-350%，直到 80 年代初稳定在 400% 左右，最近又升至 400-600%（国家间差异很大）。

财富回归主要是因为私人财富回来了。70 年代后期，私人财富与收入比约为 200-300%，最近上升至 400-600%。而相反的是，大多数发达经济体的公共财富与收入比从 50-100% 下降到近 0%。某些国家（包括美国和英国）的公共财富甚至为负。

图 3 富裕国家私人财富的增长和公共财富的缩水（1970-2015）



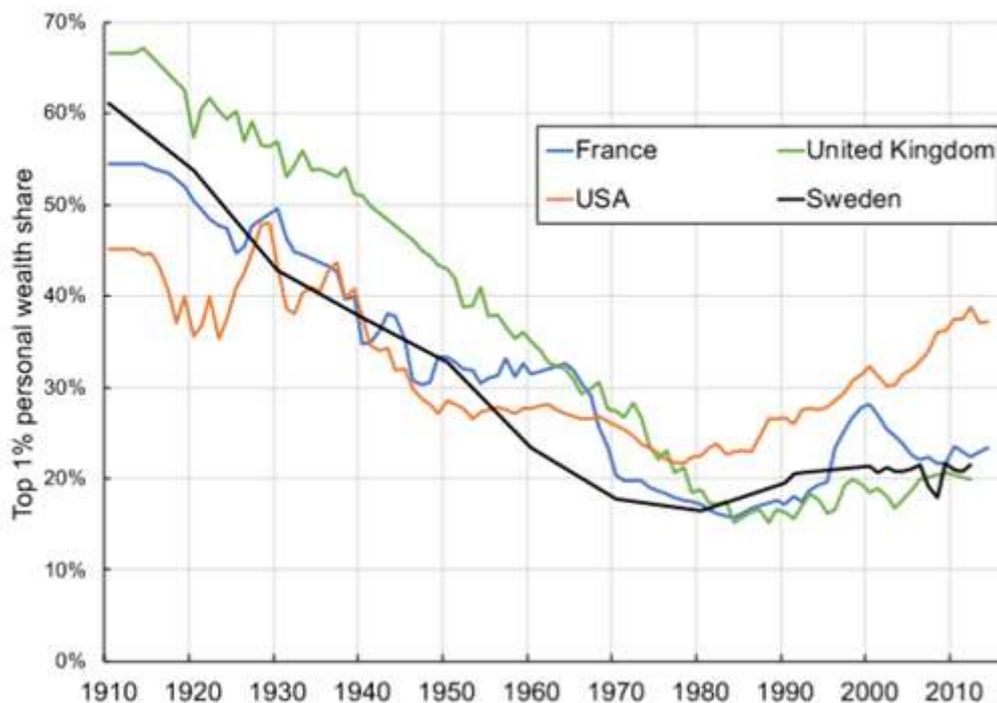
来源: Chancel (2019)

#### 04 财富回来了，但仅仅是少数人

自 20 世纪 80 年代以来，私人财富的回归伴随着的是富裕国家财富高集中度的回归。在美国，财富集中度已接近镀金时代(the Gilded Age)的水平，彼时最富有 1% 的人群

财富份额达到 45% 左右。更惊人的是，美国收入最高的 0.1% 人群的财富份额从 1979 年的 7% 增长到如今的 20% 左右。与美国相比，整个 20 世纪西欧国家的财富分配不均下降幅度更大。

图 4 富裕国家顶层 1% 人群的财富份额 (1910-2010)



来源：Chancel（2019）

投资组合构成在解释各国财富不平等变化时起着重要作用。从长远来看，财富集中度取决于财富回报率（ $r$ ）、平均收入增长率（ $g$ ）以及储蓄率（ $s$ ）的不平等。储蓄率的变化在最底层 90% 财富份额的崩溃中起了关键作用。在欧洲，特别是法国，群体之间储蓄率不平等的加剧也使财富更集中了。

05 “大衰退”并未阻止大多数高收入国家不平等现象的加剧

在 2008 年的金融危机之后，大多数高收入国家的顶层收入和财富份额出现下降。但几乎没有证据证明，“大衰退（Great Recession）”以及之后的政策应对改变了不平等的长期趋势。

高收入国家私人财富的长期增长似乎并未受到金融危机的影响。金融危机后富裕国家的私人财富出现不同程度下降，美国几乎跌去了国民收入的 90%，但这些国家很快就恢复了。

个体之间的财富不平等受到了金融危机的影响，但长期趋势似乎也没有变化。2014 年，美国收入最高的 1% 人群总净财富比 2006 年高 10%，比 2000 年高 20%。与此同时，收入最低 99% 的人仍未恢复至危机前的财富水平。

06 现在全球不平等更关乎阶层而非国籍

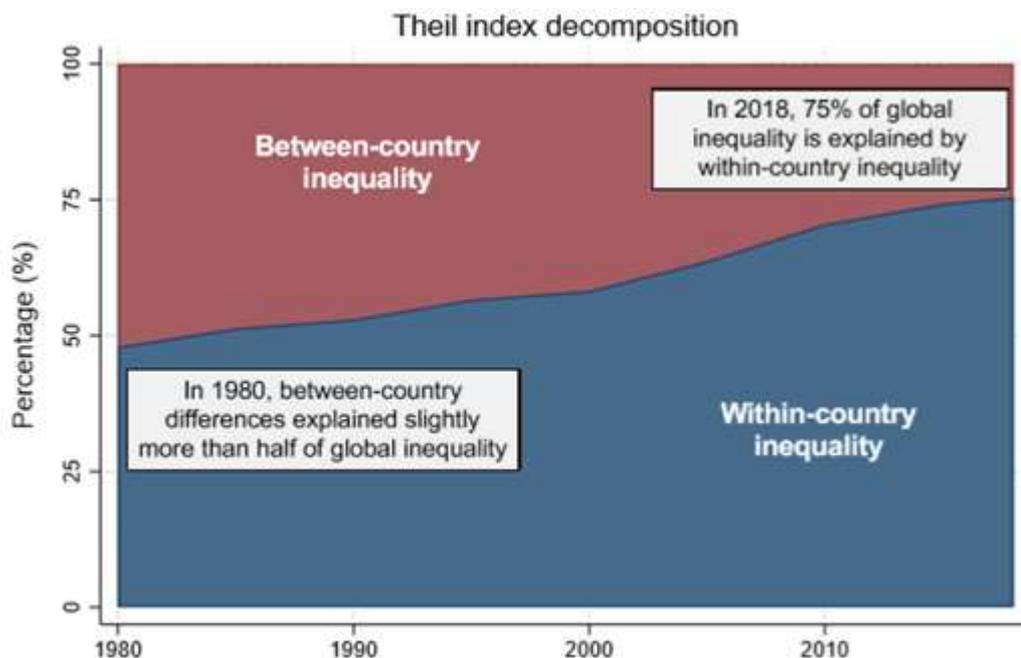
现在全球公民不平等的性质发生了改变。自 1980 年以来，全球收入增长的分布一直高度扭曲。在全球收入分布的底部，收入增长迅速却不均衡，顶部的收入增长则还要快。在 1980-2018 年间，顶部 1% 的人群收入增长了 100% 以上（每年 1.9%），顶部 0.001% 的人增长了 200% 以上（每年 3%）。与之形成鲜明对比的是，富裕国家中底层 90% 人口的收入增长缓慢（过去四十年中低于 50%）。

泰尔指数（Theil index）显示，在 20 世

纪 80 年代初，全球收入不平等中一半以上是国家间的不平等导致的，而今天仅有四分之一。换句话说，曾经国籍比阶层重要得多，

但随着国内不平等现象的加剧，这种情况得到了扭转。

图 5 全球收入不平等：国家间和国家内部（1980-2018）



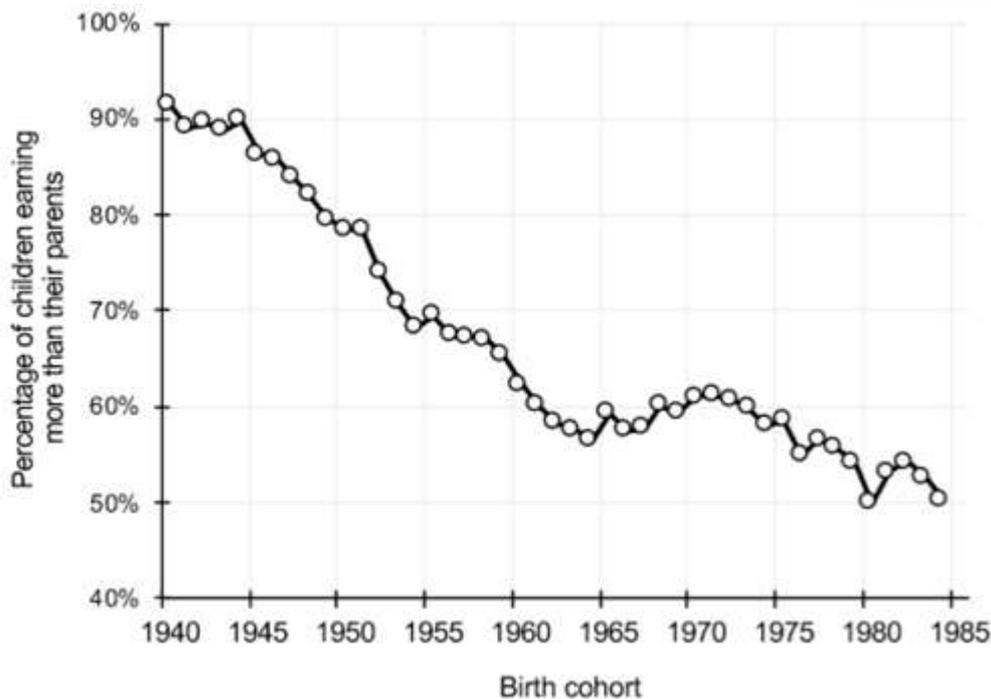
来源：Chancel（2019）

07 不平等程度越高，流动率越低

在某个时间点上不平等程度较高的国家，代际流动率往往较低。收入不平等程度较高的国家具有较高的代际收入弹性。例如，斯堪的纳维亚国家最高 10% 人群收入约占 25-30%，这些国家的代际收入弹性较低，约为 0.15-0.2；而美国最高 10% 的人群收入约占 45%，代际收入弹性约为 0.5。

在过去的几十年中，美国的绝对代际流动性（用取得比父辈更高收入和学历的子女占比来衡量）没有改善，而是恶化了。收入高于父母的子女比例从 40 年代约 90% 下降到如今的约 50%。所有收入群体的绝对流动性都下降了，但中产阶级受到的打击最大。此外，美国的代际教育流动性有所下降，而欧洲自 80 年代以来一直保持稳定。

图 6 美国绝对代际流动性（1940-1985）



来源：Chancel（2019）

08 20 世纪性别和种族间收入不平等有所减少，但仍然严峻

在过去的几十年中，富裕国家女性在就业人口中所占的比例有所增加，这有助于减少男女收入不平等。60 到 80 年代间，美国男女税前收入比从 350% 下降到 250%-200%，但自 80 年代以来降幅放缓。

在最高收入和财富人群中，女性的比例仍然非常低。在美国收入最高的 10% 人群中，只有大约四分之一是女性，在收入最高的 0.1% 人群中，只有 10% 是女性。在法国，按当前趋势如果要达到最高收入群体之间的男女均等大约需要一百年。

20 世纪下半叶，美国种族间财富不平等现象有所减少。60 年代，美国白人与黑人的收入比率为 250%，80 年代下降到了 130% 左右，之后收入差距并未进一步缩小。在过去十年中，美国的种族贫富差距有所扩大。用家庭财富衡量的种族贫富差距从 80-90 年代的约为 500%-600%，上升到了最近的 700% 以上。

09 平等获得教育、医疗和高薪工作的机会是提高底层收入的关键

对底层收入而言，教育、医疗体系或劳动力市场政策的不同选择可能会对税前收入产生重大影响。1980 年，收入最低 50% 的西欧人税前收入略低于美国，现在比美国高 25% 左右。而按税后收入衡量，西欧人曾经比美国低 12%，如今却要高出 3%。

富裕国家税前最低 50% 的收入增长中，高等教育和培训机会的不平等影响至关重要。在美国，接受高等教育的机会仍然不平等。最低 10% 收入的父母，他们的孩子只有 30% 的可能性上大学，而最高 10% 父母的的孩子则有 90% 的可能性。收入前 1% 的父母，他们的孩子上常春藤盟校的机会是底层 25% 孩子的 77 倍。

各国医疗体系的差异也可以解释底层税前收入增长的差异。自 1980 年以来，在医疗转移支付（医疗保险和医疗补助）帮助下，美国收入最底层 50% 的人群税后收入仍

然鲜有增长。

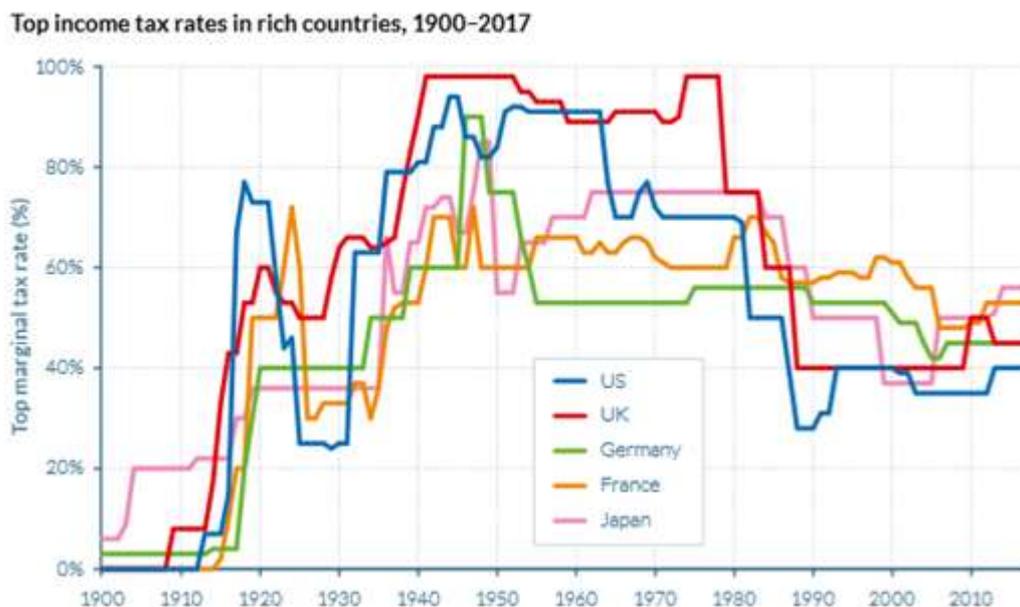
除了教育和医疗以外，劳动力市场政策也发挥了重要作用。虽然最低工资的增加有助于减少 60 年代美国的不平等现象，但此后最低工资的下降很可能导致了底部收入的增长停滞。美国最低工资从 1980 年约为平均收入的 42% 降至今天的 24%。而许多欧洲国家由于拥有强大的工会和集体谈判能力，最低工资相对于平均收入仍保持在较高水平。

#### 10 累进税收导致了顶层不平等的变化

有观点认为，最高 1% 人群收入的增长可以用高学历和高生产率来解释，另一个解释是所谓的“超级明星效应”。但在过去的几十年中，累进税收的变化发挥了更重要的作用。

最高税率的降低往往会加剧收入的不平等。20 世纪 70 年代后，富裕国家的最高所得税率显著降低，这一变化对应着富裕国家和新兴国家最高税前收入份额的变化，如美国、英国和加拿大。而最高税率没有明显削减的德国、西班牙、丹麦和瑞士，则没有经历最高收入份额的显著增加。

图 7 富裕国家累进税率的下降情况（1900-2017）



来源：Chancel（2019）

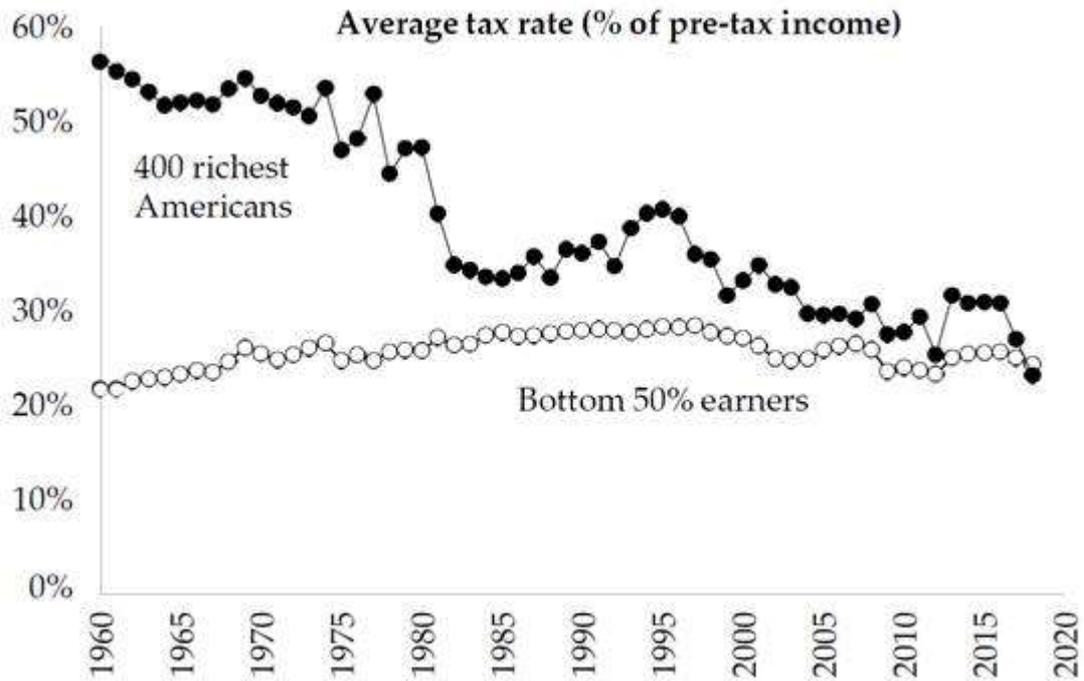
个人所得税只是整体累进税的一个方面。在美国，最高累进税率的大幅下降不仅是由于个人所得税税率的变动，主要归因于个人所得税和企业所得税税率的变化。

在富裕国家，最高税率的下降往往还伴随着中产阶级税率的上升。美国最底层 90% 人群的税率从 10-20 年代的不到 10%，增长到 20 世纪 90 年代和 21 世纪初的 30% 左右。

目前，亿万富翁的平均税率自 1960 年以来首次低于工薪阶层，几乎不存在的资本所得税与公司税降低是主要原因。在当前主要税种中，消费税对低收入人群的影响是最显著的，富人却不需要为服务消费缴纳消费税。另一方面，富人可以利用海外公司规避公司税。上述原因带来一种与广泛的认知不同的局面——即美国税收系统其实并非累

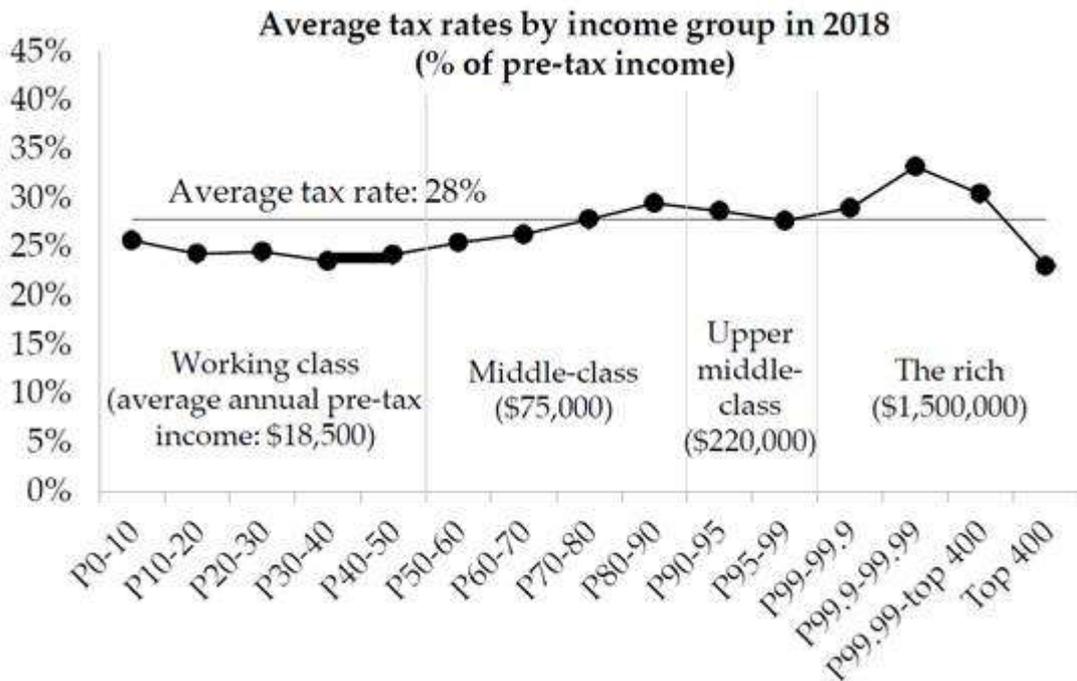
进的。

图 8 美国平均税率



来源：Zucman (2019)

图 9 美国不同收入群体的平均税率情况



来源：Zucman (2019)

面对收入分配不均加剧的局面，税制改革应从以下三方面着手。

首先，应该出台新的方案，阻止全球化场景下公司的税收规避与税收竞争行为。具体包括单边对美国公司各国收入征收固定税率，并对外国公司的美国销售收入征收税收弥补其所在国与美国税收差额。

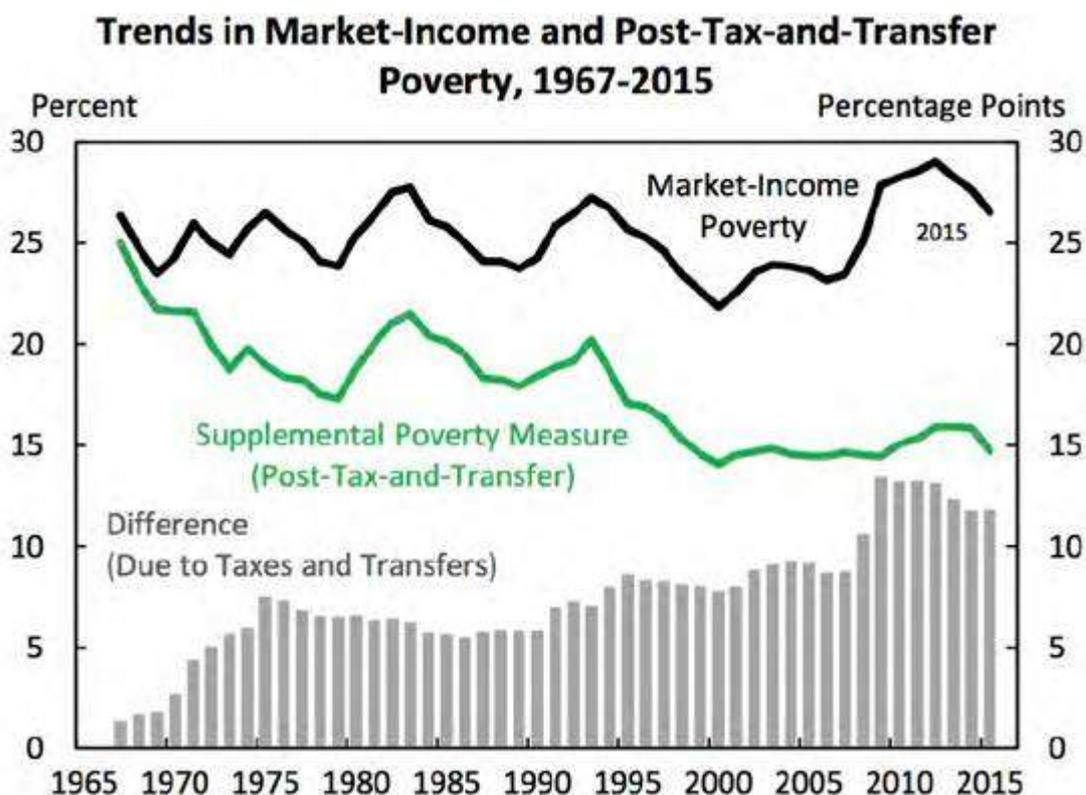
其次，重拾美国的财富税传统，对超级富人征收高额税收以保护民主制度。通过对额度以上财产征收不同税率可以起到不同的效果，对 5000 万美元以上财产征收 2%、10 亿美元以上财产征收 3% 则可以带来相当于 1%GDP 的可持续收入。如果将 10 亿以上美元税率提高到 10%，则可能在接下来 1 代人的时间内最大化财政收入，但代价是超级富人群体渐渐消失。

最后还需要改进收入税制，并提高政府的全民教育与医疗支出。具体为扩大征收范围，对国民全部收入征收，包括劳动收入、利息、商业利润与股票红利，上述范围覆盖国民收入的 94%。据估计对国民收入征收 6% 的税收就足以覆盖医疗支出，这将大幅减轻后 90% 收入的人群的税收负担。

## 02 社会保障计划

虽然美国社会的收入不平等较上世纪中期有所扩大，但健全的社会保障计划确实一定程度上减少了贫困人口的数量。自 1965 年以市场收入来计算的贫困率水平始终维持在 25% 附近，但经过税收与转移支付调整后，贫困率人口的比例呈现逐年下降趋势，并从 2000 年开始维持在 15% 附近。

图 10 市场收入与税收调整及转移支付后的贫困人口比例



来源：Furman (2017)

在儿童贫困方面，相关社保计划更是成功将贫困儿童的数量减少了 50%，实现了其最初政策目标——13%的儿童贫困率。但这些计划过多的依赖于税收优惠政策。

研究表明，对孩子的社保支出可以有效提升其成年后的人力资本与健康水平（Hoynes and Schanzenbach BPEA），相关支出可以带来更多的正面外部性。因此其覆盖面也可以进一步扩大，从单纯的税收优惠转变为提升家庭收入水平，包括就业保障、育儿津贴等政策。要知道减少今天的贫困将带来更加繁荣的下一代。

### 03 对科技变化采取应对措施

在自动化的浪潮下，经济学对科技发展和劳动力需求之间的关系形成了一些共识：自动化带动劳动生产率上升，劳动生产率上升提高收入，收入上升带动更多对于商品和服务的需求，而这些需求又转化为对劳动力的需求。从实证经验来看，生产率上升与就业增加之间并不存在取舍。然而在过去半个世纪，自动化在逐渐取代中低等级技能劳动力的同时也增加了对高等级技能劳动力的需求，劳动力市场的两极分化还体现在不断扩大的收入差距上。

税收政策、研发政策和劳动力政策都可

以缓解科技变化对劳动力市场的冲击以削减不平等状况。从税收政策来看，政府可以采取的措施包括降低劳动所得税、维持对于企业研发开支的税收减免等。从研发政策来看，政府可以增加研发基金在 GDP 中的比例、将研发开支作为资本投资而非营运费用等。从劳动力政策来看，政府可以增加免学费或低学费的社区大学和职业教育计划、增加学徒项目等。

Dani Rodrik 对可采取的政策进行了两个维度的划分，一个维度是政策针对人群的收入或财富程度，另一个维度是政策在生产活动中所实行的阶段。

根据 Rodrik 的划分，在生产前期阶段，适用于低收入群体的政策包括在医疗和教育方面的补助政策，适用于中等收入群体的政策包括增加高等教育的公共开支；在生产阶段，适用于低收入群体的政策包括最低工资和就业保障，适用于中等收入群体的政策包括劳资关系和劳动法、分行业的工资委员会、科技发展的方向等，适用于高收入群体的政策包括监管和反垄断；在后生产阶段，适用于低收入群体的政策包括财政转移和旨在达到完全就业的宏观政策，适用于中等收入群体的政策包括社会保障政策等，适用于高等收入群体的政策包括财富税。

图 11 适用于各生产阶段、各收入群体的政策

	生产前	生产中	生产后
低收入群体	补助政策（医疗、教育等）、全民基本收入	最低工资、就业保障	财政转移、旨在达到完全就业的宏观政策
中等收入群体	针对高等教育的公共支出	增加现有工作的技能等级和生产率、支持初创企业、帮助企业吸引外部投资、改善劳资关系和劳动法、建立分行业的工资委员会等	社会保障、社会保险政策
高收入群体		监管政策、反垄断政策	财富税

来源：Rodrik（2019）

#### 参考文献：

Chancel, L. (2019). Ten Facts about Inequality in Advanced Economies. Paper presented at the conference “Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economics” at the PIIE, October 17-18, 2019.

Rodrik, D. (2019). Closing presentation at the conference “Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economics” at the PIIE, October 17-18, 2019.

Zucman, G. (2019). Can a Wealth Tax Work? Presentation at the conference “Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economics” at the PIIE, October 17-18, 2019.

