●张　馨

论中西财政学关于公平看法的差异

改革开放以来，社会公平问题已日益尖锐起来，我国财政应如何处理社会公平问题受到关注的程度也日益加大，因为它直接关系到建立与社会主义市场经济相适应的财政模式问题。本文将着重分析中西财政学关于公平问题看法的差异，并进而对我国财政与公平的关系提出一些看法。

一、财政学有无探讨社会不公的差异

如何对待和克服社会不公的问题，是西方财政学一个极为重要的内容。“效率经由市场，公平通过政府”这句名言，就鲜明地指出了公平问题在西方财政学中的份量，指出了西方政府收支与社会公平问题的密切关系。从总的来看，西方财政对经济活动的干预是间接的，但对公平问题的干预和处理则是直接的，是直接通过税收和政府支出进行国民收入、财富和社会福利的再分配，以实现其社会公平目标。但从我国财政学来看，长期以来几乎没有探讨过如何以财政收入和财政支出活动去促进和改善社会公平状况这一问题。一般来说，不仅在资本主义的西方，就是在社会主义的我国，社会不公状态总会或多或少地存在着的。从西方经济学来看，它认为解决社会不公问题对于市场机制来说是无能为力的，它只能由政府直接干预来纠正。我国经济学界对此也无异议。这样，我国财政几乎没有涉及公平问题似乎是令人奇怪的。这就不能不从双方的社会经济文化背景中去寻求其根源。

经济学上的平等，指的是国民收入、财富和社会福利分布状态上的平等。西方经济学对收入和财富平等的分析，以及社会福利分布状态的分析，都是建立在效用函数或边际效用函数之上的。西方经济学认为，西方社会存在着不平等现象。而之所以存在着不平等状态，可以从劳动收入和财产收入两方面来看，从劳动收入看，人们之间存在着劳动能力、劳动强度以及不同的职业等差异，决定了人们之间在这一收入上的不平等。但劳动收入的影响远不是主要的，财产收入引起的不平等程度远比劳动所得引起的不平等要严重得多。这两种收入的差距逐渐拉大着社会成员相互间在各自的财富占有的份额上的差距。反过来，财富产生的收益差异又进一步加大着收入差距和加剧着财富的两极分化速度。在私有制社会，遗产继承制不仅保留和维持着原有的社会不公状态，而且由于财富差距在世代间的不断累积，最终将形成社会贫富悬殊的极为不公的状态。至于什么才算平等，西方学者认为这是社会学、伦理学研究的内容，而不是经济学所能解决的问题。“社会公平”的标准，是由各个时期各个国家依各自不同的社会伦理道德、历史、文化等背景决定的。同时，社会对收入不平等程度的容许限度，也不是一成不变的，而是随着时间、地点、国别以及不同的文化道德背景而转移的。为此，西方财政学大量地研究了如何通过政府的作用和干预，如何通过税收和转移性支付，去尽可能地使社会财富和收入的分布符合社会所期望的标准，形成尽可能合理的分布状态。

从中国经济学来看，则根据马克思剩余价值理论，指出收入和财富的不平等是剥削的结果，这又是由于生产资料私有制引起的。因此从理论上看，在私有制社会要消除不平等状态，根本的途径只能是消灭私有制。这就要经过社会革命而主要不是由政府直接介入收入、财富和社会福利再分配这种改良主义的办法，去真正解决社会不公问题的。同时，在社会主义社会，生产资料社会主义公有制决定了，尽管还存在着收入上的差别，但长期以来财富收益的差距是很小的，因而在社会成员间不可能产生差距悬殊的结果。更主要的是，这些是劳动收入的差异而不是剥削的结果，因而是允许的。从这个意义上看，也就没有必要通过财政再分配去改变社会已有的财富和收入的分布状态了。可见，在西方财政学一直涉及和探讨财政与平等关系的同时，我国财政学却很少讨论过这一问题，是有着某种理论上的必然性的。

二、差异之现实原因

中西财政学对平等问题关切程度的巨大差异，除了上述理论分析上的分歧，更主要的是由现实收入与财富分布状态决定的。在资本主义发展过程中，社会财富分布迅速两极分化。社会分配不公平的状况，西方经济学家都承认并予以严重关注的。西方社会收入和财富的严重不公平状况，对资本主义经济发展和资本主义制度的存在都形成着威胁。为了解除这种威胁，确保资本主义制度的长存久安，因而不能不迫使西方政府以及社会学、经济学等大量地探讨了这一问题，并力图将社会不公平尽可能地减轻到最小程度。由于在社会范围内进行再分配以实现分配公平的目标，几乎只有政府才能办到。所以，西方财政学不能不大量涉及政府与平等的关系问题。

从中国的状况看，在很长一段时间内社会分配状况似乎是平等的。这是因为：（1）在社会主义生产资料所有制改造基本完成后，中国基本上已不存在生产资料私有制，人们的收入几乎只能通过劳动才能获得。如前所述，财产和资本等收入所带给社会分配的不平等程度，是远大于劳动收入的，这就大大减轻了社会所可能陷入的不平等程度；（2）统一的国家所有制，使得国家有可能在全社会的范围内实行统一工资制度，使得人们的劳动收入也几乎是一样的了。这就形成了一种分配过度平等的状态，这就使得中国财政学在过去要涉及如何削减社会贫富差距问题是缺乏现实必要性的。

还应指出的是，严格说起来，中国财政学没有涉及分配平等问题是不确切的，中国财政学也涉及和讨论过分配公平问题。但它与西方财政学的不同之处在于：（1）它对分配公平问题的关心程度远不如西方财政学，这表现在中国财政学大体上只有在分析财政与工资关系时，才比较明确地提到了分配平等问题。而西方财政学则不仅在所得税和转移性支出等直接关系到收入再分配形式的探讨时，是以社会公平为中心来进行的，而且对所有的公共活动领域，从收入、支出、政策以及企业国有化等等，都既联系着效率，也联系着公平来考虑；（2）在财政实践中，长期以来，中国直接通过财政活动对个人已拥有的收入和财富再分配，几乎是处于可以忽略的程度的。因为当时既无个人所得税，也只有少量由国家预算直接安排的社会保障支出等去进行收入再分配。尽管改革开放以来已出现了个人收入调节税等，但也仅能说是一个开端而已，其在财政中的比重和重要性都是很低的。相反，西方国家通过个人所得税和社会保障支出等等，大规模地进行了社会范围的收入再分配，这些税收和支出在政府预算收支中，都占了相当大的比重，成为数一数二的收支项目。甚至在“福利国家”

名义下进行的收入再分配，已发展到过份的地步，已在一定程度上阻碍着西欧、北欧国家的经济发展。因而在80年代，开始出现减少社会福利规模和程度的趋势。但并不能从根本上改变西方政府大规模地进行再分配的基本布局；（3）中国财政学对于分配公平的讨论，在80年代更多地是集中在如何纠正和克服现实生活中曾严重存在的平均主义倾向。如果说阻碍西方经济发展的分配上的弊病曾经是严重的贫富差距的话，那么阻碍中国经济发展的弊病却是严重的平均主义倾向，即过度平等的倾向。与西方财政理论要求缩小分配差距相反，改革开放初期的中国财政理论却是在讨论如何才能拉大分配差距使之达到有利于经济发展的程度。从这个意义上也可以说，中国财政学也是有涉及到分配公平问题的，所不同的在于中西财政理论所涉及的和所要解决的是完全相反的社会公平问题而已。

三、我国财政学也应研究公平问题

“公平通过政府”这一论断，长期以来似乎不适用于我国。但上述分析表明情况并不完全如此，只不过这句话在我国不同的社会经济环境中有了新的涵义而已。在西方，政府作用社会公平是通过财政收支来完成的。而在我国，社会公平问题仍然是只由政府来安排的：（1）从对社会不公具有决定意义的资产收益来看，政府是通过没收、赎买和改造等活动，否定了资本主义私有制在我国的存在。这实际上也是政府解决社会公平问题的一种方式和途径，只不过这种活动是在一个较短的时期内完成的，此后长期内政府财政涉及这方面的收入和支出活动是很少的，因而在我国财政学中基本上可以不再包含有这方面的内容；（2）从可能引起社会不公平的劳动收入来看，政府通过统一工资制度的制订和执行来解决这一问题。尽管国营企业的工资直接与财政分配相关联，但毕竟不是政府在直接从事收支活动，按我国财政理论看它不属于财政活动。这样，此时政府对社会公平问题的处理，就不是由财政活动来完成的。但是，它仍然是通过政府活动来达到的，是通过政府制订和执行制度政策的方式来实现的。可见，“公平通过政府”这句话在我国也一直是有效的，只不过它不再表明公平必须由中国式的财政来解决罢了。这就又一次说明了我国财政学过去不涉及公平问题是允许的。

但是，改革开放已使得我国财政有必要在公平问题上发挥自己的作用，它已成为解决社会日益加剧的不公问题的必可少的手段。这似乎是“公平通过政府”原有涵义在目前我国的某种复归。

改革开放以来，人们已承认私有制作为公有制的补充在目前的我国是可以而且必需存在的，这就为中外私人资本在我国迅速发展和资产收益的存在及其差距问题重新出现于我国提供了理论基础。同时，理论上对分配上平均主义的批判和允许甚至提倡适当拉开劳动收入上的差距，也为在社会成员之间收入拉开差距作了理论准备。而改革开放的实践也正是如此表现的。私营经济的迅速崛起并占据了整个国民经济的相当比重，各类证券收益纷纷出现以及每年上千亿元银行储蓄存款利息的存在等等，都使得资产收益已成为我国人民收入的重要组成部分，它必然加大着富裕阶层的国民收入和财富占有份额，和相应降低着贫穷阶层的份额，而直接拉大着社会的贫富差距。从劳动收入看，不仅基本工资收入已存在一定距离，加上奖金和其他形式的劳动报酬，劳动者的劳动收入已出现相当距离。这样，我国的社会公平问题正日益尖锐起来。

与此同时，继续沿用旧的处理社会公平方式，在目前新形势下已不再可能了。中外私人

资本在我国重新出现，本身就是从理论上和实践上对过去不顾具体条件绝对否定私有制的再否定，因而也就不可能再采用过去的没收、赎买和改造等办法。至于劳动收入差距的拉开，也是对严重阻碍我国经济发展的过度平均主义的过去的否定，因而也不可能恢复过去的平均主义的工资制度。这样，政府绕开财政，试图不依靠自身收支而以其他形式处理公平问题的做法已经行不通了。这就不得不加大依靠财政手段解决这一问题的程度，这又决定了我国财政学必须将社会公平问题的研究提到议事日程上来。

四、西方财政在公平问题上的借鉴意义

对此，西方财政的许多做法是可以为我所借鉴的。西方政府通过自身收支对社会不公问题的纠正，大体上是沿着以下思路并从几个环节着手的：（1）最初通过个人所得税等税收，防止个人收入之间出现过大差距。这是第一道防线；（2）以财产税对社会财富分布加以干预和纠正。个人所得税之后社会成员间在收入上仍是存在相当差距的，这仍然可能引起社会财富和财产分布状态的不公。财产税就成为防止社会不公的第二道防线；（3）再以遗产税对社会财富分布状态进一步加以干预。由于遗产是引起财富分布严重不均的直接因素，遗产税就成为防止社会富裕阶层过于富裕的第三道防线；（4）与此同时，政府还将上述几个方面的收入或大或小的份额用于社会福利支出，直接改善着社会贫穷阶层的收入和福利状况，阻止贫民滑向贫困的深渊。这就与政府收入共同配合，大规模地从全社会范围进行了收入、财富和社会福利的再分配活动，在相当程度上实现了政府的社会公平目标。西方财政的这套做法，尽管由于种种客观原因而使我国财政目前还无法照搬照抄，但理解其思路，并结合着我国具体情况开展我国财政的社会公平再分配活动，则不仅是应当的，而且也是允许的。

从西方财政处理社会公平问题的具体做法中，可以得出如下几点启示：

第一，西方财政以税收和社会福利支出为主要手段，直接作用于社会公平的思路，对于我国来说也是适用的。我国目前新出现的社会不公状况，是改革开放中旧的计划经济体制维持社会过度公平机能已失效，新的市场经济因素发挥作用的结果。因而对这一现象，我国的市场本身也是无力解决的，它只能依靠政府收支来予以纠正。然而，我国目前对个人所得和私人财产的课税以及社会福利支出，在财政总收支中所占比重都过少。1987年我国个人所得税的收入才3.49亿元，占当年总税入的0.16%。尽管在这之后该税入的比重有了提高，并且也新开征了个人收入调节税，但我国对个人所得的课税占总税入比重极低的状态并未根本改观。1987年我国的房产税入18.49亿元，占当年总税入0.86%，如果扣除了该税中对国有企事业单位房产的课税，则来源于私人财产的该税收入所占比重就更是微乎其微了。同时遗产税尚未开征。从我国国家预算的“恤抽和社会福利救济费”占总支出的比重来看，从1953至1983年间平均为1.8%，而1986至1988年间则降到了1.5%以下。这些基本状态一直沿续至今。这样，我国财政目前依靠自身收支是难以有效对付社会不公问题的。但这并不足以证明西方思路和做法在我国是行不通的。由于这类收支具有很强的直接再分配个人收入和财产的特点，它们必将发挥着保持社会公平的愈益重要的作用。为此，我国目前的税制改革和社会福利制度的改革，都应以社会公平为基本立足点之一去予以设计和安排。

第二，西方财政进行的大规模社会性再分配活动，又是建立在经济高度发达，个人收入很高和社会财富大为丰富的基础之上的。我国社会目前尚不具备这一客观基础。我国的个人所得课税和财产课税在总税入中要想占有西方式的地位，即分别成为第一大税种和地方财政

的最大税种，在可以预见的近期内尚难以做到。而财政提供大规模的社会福利支出也是如此。因此，在目前如果要硬性以财政收支去大幅度削减已由市场拉开的社会贫富差距，则将会冒严重损害效率的风险。尤其是在我国目前平均主义倾向仍严重存在的情况下，它还可能引起旧体制的复归。所以，我国财政对于社会公平问题，又只能是随着经济发展而逐步加大自己的作用力度，而应避免急于求成。在目前，政府还应继续重视发挥行政手段和法律手段在处理社会不公问题上的作用，不能一下子全推给财政收支手段。政府应大力加强监察工作，对非由市场有效运行产生的不正当收入，应予以取缔。这不仅可以大大减弱目前我国社会不公问题的敏感度，而且对于建立正常的市场秩序和提高市场运行效率也是必不可少的。

第三，西方财政理论对几乎所有的政府收支，都从社会公平的角度进行了分析。如关于产品税的累退性质的分析，关于购买性支出具体支用于某一地区，而对该地区与其他地区个人收入和福利的不同影响，等等，就是如此。在我国财政工作中也一直都有类似的做法，如将某些项目有意安排在老少边穷地区就是例子。但是，西方的分析是以个人边际效用为理论基石的，而我国是以劳动价值论为基本点的，这就限制了西方分析方法在我国的适用程度，但仍有其借鉴意义：（1）西方理论将这类分析提高到公平问题这一理论高度，而我国财政理论至今未做到这点，至少缺乏对财政分配的公平效应的系统分析。这就使得我国理论分析的深度是远逊于西方的，这是需要我国财政理论界大力予以加强的；（2）西方理论将社会公平问题落脚到个人身上，是依个人的主观效用和偏好欲望来评判的。我国的劳动价值论在公平问题上没有提供类似的理论依据，我国的财政收支至今仍主要是针对企事业单位而很少对个人进行的，在财政理论上也就不能不是这样表现的。而一旦要大规模地分析和处理社会公平问题，则财政建立起一套以个人为中心的公平理论是必需的，因为即使是在我国，公平也只能以个人为单位来考察的。从这个意义上看，西方财政理论对我国也是可资借鉴的。

（上接第51页）

⑬郑友揆：《中国的对外贸易和工业发展1840—1948》第18页。

⑮《福建民报》1938年4月1日。

⑯《福建民报》1940年2月23日。

⑰《民立报》1946年10月2日。

⑱《金融日报》1948年3月7日。

⑲廖钺：《漫话华侨历史》，转见于拙作《近代侨资企业小史》，《历史知识》，1986年第2期。

⑳林金枝《近代华侨投资国内企业的几个问题》，载于《近代史研究》1980年第1期。