

平衡预算归宿分析

**ANALYSIS OF
BALANCING BUDGET INCIDENCE**

金双华 著



科学出版社

www.sciencep.com

平衡预算归宿分析

金双华 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

收入分配不公平已经成为困扰当代中国社会经济生活的难题,对于这个问题的解决,政府有着不可推卸的责任。本书就是针对这种情况开展平衡预算归宿研究的。我们知道,个人或家庭负担了以税收为主的财政收入,同时又享有政府财政支出利益,平衡预算归宿分析就是从财政收、支两方面综合分析财政政策对收入再分配的调节效应。本书运用规范分析与实证分析结合的方法,分析不同财政税收政策及财政税收政策的不同组合对收入再分配的影响,从而为财政收入分配职能研究进行一定的探索,为政府部门制定有关的收入再分配政策提供参考。

本书的读者对象为财经类和社会学类院校教师、研究人员、本科生、硕士和博士研究生、社会经济理论研究者和社会学界及财经界的实际工作者。

图书在版编目(CIP)数据

平衡预算归宿分析/金双华著. —北京:科学出版社,2010

ISBN 978-7-03-024872-5

I. 平… II. 金… III. ①国家预算-研究-中国②收入分配-研究-中国
IV. F812.3 F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 104778 号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:张 琪

责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年2月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010年2月第一次印刷 印张:11

印数:1—2 000 字数:222 000

定价:32.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

本书是金双华在其博士论文基础上修改、扩充而成的。在本书出版之际,作为他的博士导师,我感到非常欣慰,并向他表示祝贺。

收入分配不公平已经成为困扰当代中国社会经济生活的难题。对于这个问题的解决,政府有着不可推卸的责任。该书作者就是针对这种情况开展平衡预算归宿研究的。我们知道,个人或家庭负担了以税收为主的财政收入,同时又享有了政府财政支出利益,平衡预算归宿分析就是从财政收、支两方面综合分析带给个人或家庭的净效益情况,进而综合分析财政政策对收入再分配的调节效应。作者从平衡预算归宿的一般问题入手,分析了以税收收入为代表的财政收入归宿和财政支出归宿的情况:首先,从理论角度分析了个人所得税、财产税、间接税归宿以及财政教育支出和社会保障支出对收入分配公平的作用;其次,从经验分析角度测算了目前主要税种和财政支出的具体归宿及对收入分配公平的影响;最后,运用平衡预算归宿方式从财政收、支两方面综合分析了对收入分配公平的效应。该书选题新颖,体系结构完整,研究方法具有创新性。

该书对平衡预算归宿进行的专门分析,在分析方法及平衡预算归宿对收入再分配影响效应的对策上有所创新,主要表现为以下方面。

第一,研究视角有所创新。本书遵循平衡预算归宿分析的思路,对财政收入、财政支出的不同手段进行系统的绝对预算归宿分析,之后综合分析财政政策对收入再分配的调节效应,研究思路上有创新、学术思想比较鲜明。

第二,研究方法创新。在研究方法上,作者注重规范分析与实证分析相结合,并以实证分析为主;定性分析与定量分析相结合,重视定量分析方法的运用,将数理分析方法拓展到财政学研究领域,特别是将有关收入再分配的理论模型运用到对直接税、间接税和财政支出分析上,为研究论证提供了系统的理论分析模式支持;运用经济计量分析方法对实际税收收入和财政支出数据进行处理,为我们的研究提供帮助;广泛运用比较分析方法,包括多角度横向比较和纵向比较,通过比较研究,分析了国外有关的平衡预算归宿政策对我国的借鉴作用。

第三,研究的结论有独到见解。对个人所得税归宿的研究表明,在个人所得税可以实行多种累进税率的情况下,要根据个人收入水平来判断税率对税收归宿和收入再分配的影响,就目前的收入水平看,实行一定额度的扣除标准后,按20%的税率征收,虽然中等收入者的税负高于按多级累进税率征收的税负,但是确有利于社会公平。从基尼系数代表的公平角度看,统一提高个人所得税的扣除标准

(2008年,扣除标准由1600元提高到2000元)对社会公平的影响是不确定的。在扣除项目选择上,如果扣除项目是按收入水平的比例计算的,那么结果也是高收入者承担了较低的税负,不利于公平。对房产税的征收要注意征税成本和难易程度,依据我国目前的情况,应暂缓开征遗产税和赠与税。研究表明,对收入弹性大于1的商品征收消费税,会使高收入者承担更多的税收负担,应当扩大消费税的征税范围,特别是在对效率影响比较小的情况下,将向收入弹性大于1的奢侈商品征收消费税。

对财政支出归宿的研究表明,强化公共财政职能,加大转移支付力度,实现“吃饭财政”向“公共财政”的转变。进一步加大财政转移支付的力度,中央财政要加大对地方的转移支付力度,帮助地方重建公共财政体系,同时完善财政转移支付制度,尽快制定《财政转移支付法》,打造透明的财政转移支付制度。改善公共教育支出结构,逐步改善对义务教育投入力度小于非义务教育的投入力度,对农村教育支出水平小于对城市教育支出水平的现状。

增加失业救济与就业的结合力度,单纯的财政救济应当针对没有劳动能力的人,而对于有劳动能力的城镇下岗职工和进城务工的农民,财政除了要考虑创造就业机会外,还要拿出一部分资金对他们进行再就业培训,以增强其上岗竞争力和工作能力。加强对城乡低收入群体的医疗保健支出水平,使低收入群体得到基本的医疗保障,有病时能看得起病,为其未来得到工作,取得收入创造条件。由于财政补贴支出具有时效性、政策性的特点,不能作为长期使用的财政手段,应当谨慎采用。

该书研究表明导致我国收入差距扩大的原因是多方面的,从财政角度考虑,任何的财政收入手段、任何的财政支出手段以及不同的财政手段组合都可以影响个人或家庭的收入分配情况,因此不仅单纯要从财政收入或单纯的财政支出角度分析其对个人或家庭收入水平的影响,而且要从平衡预算归宿分析角度综合分析财政手段对个人或家庭收入水平的影响,分析平衡预算归宿给个人或家庭带来的净效益。

平衡预算归宿分析是十分具体细致的问题,同时也是一个非常博大的课题。该书虽然对直接税、间接税、社会保障、教育支出和财政补贴的归宿进行了比较全面和系统的论述,但仍然是初步的。希望作者在该书的基础上对平衡预算归宿进行更深入的研究与探讨,为财政理论与实践的发展作更大的贡献。

马国强

2009年9月

目 录

序

第一章 导论	1
第一节 平衡预算归宿与收入分配公平	1
一、对公平的理解	1
二、公平与效率	3
三、几种主要收入分配理论的简要评价	6
四、平衡预算归宿在我国研究的必要性.....	10
第二节 已有研究成果综述	12
一、财政收入归宿的主要成果	12
二、财政支出归宿的主要成果	17
三、平衡预算归宿的主要成果	21
第三节 主要研究方法和模式	22
一、关于收入分配不均等性的一般描述.....	22
二、计算基尼系数的摩根公式	23
三、扩展线性支出系统介绍	24
第四节 本书的框架、主要创新和贡献	25
一、本书的框架	25
二、本书的主要创新和贡献	27
第二章 收入分配与再分配中的平衡预算归宿问题	31
第一节 收入分配与再分配中的平衡预算归宿定位	31
一、收入分配与再分配.....	31
二、平衡预算归宿定位的基本分析	33
第二节 财政收入再分配职能研究	33
一、传统的财政理论与市场经济条件下收入分配职能的比较	35
二、财政收入分配职能的“越位”和“缺位”	36
三、基于平衡预算归宿的财政收入再分配职能	38
第三章 税收收入归宿	39
第一节 税收收入概述	39
一、非税收收入归宿概述	39

二、税收收入归宿概述·····	40
第二节 直接税归宿 ·····	43
一、一般分析原理·····	43
二、个人所得税的税收归宿·····	47
三、财产税归宿·····	58
第三节 间接税归宿 ·····	66
一、间接税归宿的一般原理·····	66
二、间接税归宿的经验分析·····	68
三、现阶段间接税归宿对公平作用的分析·····	71
第四章 财政支出归宿 ·····	75
第一节 财政支出归宿的基本分析 ·····	75
一、财政支出体系分析·····	75
二、财政支出归宿分析的几个数理模式·····	77
第二节 购买支出归宿分析 ·····	78
一、教育支出·····	78
二、卫生支出·····	81
第三节 转移性支出归宿 ·····	84
一、社会保障支出·····	84
二、财政补贴支出·····	89
第四节 宏观财政支出归宿和国际比较 ·····	90
一、宏观财政支出归宿分析·····	90
二、财政公共教育支出和对医疗卫生的公共开支情况的国际比较·····	94
第五节 财政教育支出归宿与收入分配关系再研究 ·····	98
一、受教育程度与收入分配的基本分析·····	99
二、我国财政对教育支出情况的分析·····	104
第五章 平衡预算归宿分析 ·····	111
第一节 平衡预算归宿基本原理和国外情况借鉴 ·····	111
一、基本原理介绍·····	111
二、美国平衡预算归宿情况介绍·····	111
三、英国政府采取的主要再分配调节政策·····	113
四、经验分析·····	115
五、“蒂布特模型”与平衡预算归宿·····	116
第二节 中国平衡预算归宿的经验分析 ·····	117
一、不同收入阶层的税收归宿·····	117
二、不同收入阶层的财政支出归宿·····	120

三、平衡预算归宿情况	120
第三节 平衡预算归宿与城乡差距	121
一、公共产品受益理论和农村公共产品	122
二、城乡差距扩大基本情况	124
三、城乡居民收入差距的财政税收政策的实证分析	129
第四节 政府住房保障政策的平衡预算归宿分析	133
一、住房情况分析与理论思考	133
二、与住房有关的财政政策研究	138
第六章 基于平衡预算归宿的财政政策	144
第一节 平衡预算归宿的国际比较和政策借鉴	144
一、政府支出结构分析	144
二、税收结构分析	145
第二节 税收政策建议	147
一、所得税和间接税的差异税收归宿分析及政策建议	147
二、其他税收政策建议	148
第三节 财政支出政策建议	150
一、政策建议综述	150
二、财政教育支出的政策思考	152
三、解决城乡居民收入差距的财政政策设想	155
四、完善我国城镇住房制度的财税政策构想	158
结束语	161
参考文献	162
后记	165

第一章 导 论

第一节 平衡预算归宿与收入分配公平

公平一直是人类追求的目标,它已深深地植根于人性之中。考察人类社会历史可以发现,无论任何时代、任何民族、任何国家的任何政党或社会团体,无论这些政党或社会团体是激进的还是保守的,无论他们抱有什么样的政治社会动机及目的,无不以社会公正作为自己的旗帜。公正的理念是植根于文明社会、市场经济和法治国家的普遍理念之中的。^[1]我国古代许多人都产生过“均贫富”的思想。孔子说:“闻有国有家者,不患寡而患不均,不患贫而患不安;盖均无贫,和无寡,安无倾。”^[2]就是说国家理财的要旨,就是均、和、安,而均是第一位的。1787年制定的美国联邦宪法将成立完美国国家的一大目的定位于“建立公正”。19世纪蓬勃开展的共产主义运动也是人类追求社会公平的大规模实践活动。马斯格雷夫在谈到公平问题时曾这样描述:“在过去的50多年中,经济学家日益认为,公平的分配理论并不属于经济学范围之内,应留给哲学家、诗人和政治家去研究。”^[3]事实也是如此,可以用两个字来概括一个社会收入分配的理想状态,这就是“公平”。

本书开展的平衡预算归宿研究,就是以收入分配公平为目的展开的。我们知道,个人或家庭负担以税收为主的财政收入,同时又享有政府财政支出利益,平衡预算归宿分析就是从财政收、支两方面综合分析财政政策对收入再分配的调节效应,实现公平目的。然而,公平的含义究竟是什么?怎样才能鉴别公平与否?怎样衡量公平的程度?古人对此有不同的理解,现代的人也有不同的解释。

一、对公平的理解

公平是什么?奥肯曾经指出:“经济平等这个概念,很难予以确定或衡量。即使它存在的话,也不可能被公认是完全的平等,但要公认是不平等却很容易。”^[4]理论界主要存在着三种对公平的理解,概括地说就是规则公平、起点公平和结果公平。规则公平^[5]的观点是:经济活动是所有社会成员参与的竞争,竞争的规则必须公平。这种规则对于各社会成员来说应该是统一的,所有的人都遵守同一规则参与经济活动。每个人都按自己对生产所作出的贡献大小取得属于自己的收入份额。起点公平试图对规则公平进行补充,不仅竞争过程中规则要公平,而且对于所有社会成员来说,竞争的起点也应是公平的,每一个人应当有大致相同的起点。在

现实生活中,人们参与竞争的起点经常是不平等的,因此,在竞争中即使规则是公平的,所产生的收入分配状况仍是不公平的。起点公平强调在起点一致条件下的规则公平。在规则公平的条件下,个人收入份额的差距来源于以下三方面:一是天然禀赋的差别,即参与竞争之前所拥有的财富、智力和体力上天然禀赋的差别;二是努力程度的差别,即一个人在多大程度上愿意将其拥有的生产要素为生产作贡献;三是选择上的差别,即在运用生产要素时如何在不同方案之间进行选择。起点公平^[6]主张消除由第一种原因所造成的分配结果差别,但承认第二和第三种原因所造成的收入分配差别。结果公平^[7]强调收入分配的结果,强调各社会成员之间所拥有收入份额的相对关系,而公平的理想境界就是平均主义。显然,结果公平是对规则公平的否定,不管一个人对生产的贡献大小,他的收入份额都与其他人相等。财政学将评价收入分配状态好坏的标准选定为结果公平,这是理论抽象的结果,是在将“蛋糕”做好的前提下考虑如何分“蛋糕”,但是,一旦将分配与生产联系起来,几乎没有什么经济学家会赞成绝对的结果公平即平均主义,因为这样的分配会导致生产的萎缩。可见,将结果公平作为收入分配的理想状态是理论上单独考虑分配的产物。^[8]因此,理想的收入分配状态是综合考虑效率和公平,个人要提高收入、要富裕,只有努力学习、积极工作、创造财富,同时,政府要为每个公民安排同等的受教育机会和卫生条件等起点公平所需要的要素,并且通过财政税收手段使处于竞争弱勢的公民得到基本的生活保障。

除了以上主要针对个人的公平观,在社会实际生活中,还有从社会或国家角度考虑如何确定公平的观点。作为社会保障制度理念基础的公平,它的具体含义是什么?我们谈到,每个人对什么是公平的理解是非常不同的。制度和政策可能使一些人得益而另一些人利益受损,得益者认为公平的,受损者可能认为不公平。即使在得益者中,得益多者认为公平,得益少者也可能认为不公平。在这种情况下,通常选择的办法是所谓“民主”原则,多数人认为公平就是公平,从而否定了少数人认为的不公平。这就是所谓的“多数人的暴政”,所以,严格来说,许多社会制度所依赖的公平原则,不是在个人意义上的公平,而是社会意义上的公平,即“社会公平”,是社会为了实现已经确定的目标(如保证社会的正常运行、社会可持续发展等)而制定一系列规定,这些规定得到执行,目标实现了,就实现了社会公平。这样一来,在社会公平面前,本来是个人之间的利益损益关系,就转化为责任和权利的关系,即个人不管损益多少,在社会意义上都是应尽的责任;个人不管受益多少,在社会意义上都是应得的权利。这样,个人之间扯不清的利益关系,就转化为社会规定的利益和责任关系。社会保障制度就建立在权利和责任(义务)的关系之上。

厉以宁提出了社会意义上收入差距合理与否的判断标准,认为以社会安定或不安定作为判断的标准,并且明确下面三个问题:第一,社会安定的标志是什么?第二,社会不安定有一个累积过程,这样就增加了判断社会意义上收入差距合理与

否的难度。主要的困难是如何衡量潜伏的社会不安定程度、如何避免把潜伏的社会不安定当成是社会安定从而得出社会意义上收入差距合理的错误论断。第三,社会不安定的因素是很多的,收入差距不合理只是因素之一。因此,究竟怎样判断社会意义上收入差距不合理在社会不安定问题形成中的作用的的大小?^[9]荀子引用了早已流传于世的一句名言,来说明君与百姓的关系,深入浅出地表述了“平政爱民”的道理。他说:“传曰:‘君者、舟也,庶人者、水也;水则载舟,水则覆舟。’此之谓也。故君人者,欲安、则莫若平政爱民矣;欲荣、则莫若隆礼敬士矣;欲立功名,则莫若尚贤使能矣。是人君之大节也。”“必将修礼以齐朝,正法以齐官,平政以齐民;然后节奏齐于朝,百事齐于官,众庶齐于下。”^[10]这里所说的“平政”就是公平征收赋役之意,“政”即“征”。以上的观点是从政府对社会的角度来思考公平的。

理查德·A. 马斯格雷夫和佩吉·B. 马斯格雷夫在《财政理论与实践》一书中提到:“在分析公共部门时,可能要考虑以下三个问题:①判断不同预算政策优劣的标准是什么?②对不同的财政措施,如改变税收与支出,私人部门的反应是什么样的?③形成现行财政制度并决定当代财政政策的社会、政治与历史的因素是什么?”^[11]

可见,确定社会实际的公平观与理论判断还是有一定区别的,前者更多的是从社会角度考虑的,即大多数人认为是公平的。

二、公平与效率

公平与效率问题一直是经济学界和政策制定者们争论不休的话题。他们对于效率的理解,通常没有多少异议。简单地说,效率就是指投入与产出之间的比率。生产要素的投入既包括活劳动投入,也包括劳动对象和劳动手段的投入。产出则是指生产过程结束后所提供的产品和服务的数量。1993年中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出,收入分配要“体现效率优先、兼顾公平的原则”。12年后的2005年,中共十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划》明确要求,构建和谐社会必须“更加注重社会公平,使全体人民共享改革发展成果”。从“效率优先、兼顾公平”到“更加注重社会公平”,既反映了改革开放进程的重大变化,又反映了改革开放指导思想的重大变化。面对这个变化,社会出现了有关“公平与效率”问题的讨论,学者各持一端、观点对立。^[12]

不同含义的公平与效率之间的关系是不同的。首先,规则公平与效率之间,一般地讲,是相互统一、相互促进的关系。一方面,规则公平必然促进效率。实践证明,效率的提高,取决于生产过程中各要素的有机组合。在各要素中最根本、最重要、起决定作用的要素是人的要素。人的积极性、创造性和进取精神是一切效率的源泉。而这种积极性、创造性和进取精神,在市场经济条件下,来自于市场公平竞

争机制。如果不能给劳动者以各种平等的权利和均等的机会,不能做到法律面前人人平等,不仅会严重挫伤劳动者的积极性和创造性,而且还可能诱发社会不稳定因素,损害经济效率。反过来说,只有给广大劳动者以各种平等的权利和均等的机会,才能调动每一个劳动者的积极性和创造性,实现人力资源和物力资源的最佳配置,从而促进效率的提高。另一方面,效率有助于推动规则公平,只有效率的不断提高,才能创造出更多的就职、就业、就学机会,为实现规则公平提供物质条件。同时,只有效率的不断提高,为社会创造更为发达的物质文明,才能为推动人们遵纪守法、履行社会义务等精神文明创造条件。

其次,结果公平与微观领域的经济效率,在一定条件下则可能是相互对立、此消彼长的关系。一方面,在微观领域里,片面强调结果公平的分配原则,就有可能或多或少地抹杀了劳动者在工作实绩上的差别,使劳动者的劳动报酬与劳动贡献出现一定程度的脱节,造成“干多干少一个样,干好干坏一个样,干与不干一个样”的平均主义结局,这无疑会严重挫伤那些干得多、干得好和认真干的劳动者的积极性、创造性和进取精神,势必会妨碍效率的提高。我国改革开放前的事实,已充分证明了这一点。另一方面,效率在一定条件下有可能造成社会的不公平。在市场经济条件下,效率来自于竞争。正是这种激烈的竞争,才产生了高效率,推动了整个社会经济的发展。然而,竞争的结果则是残酷无情的,优胜劣汰是不以人的意志为转移的客观规律,在竞争中获胜者自然得到较多的收入,而失败者的收入必然要减少。而且,竞争的初次成功对以后的竞争成败起着强化作用,出现成功者越加成功的良性循环和败者无力回天、收入越来越少的恶性循环。这两种循环一旦出现,就会使得社会财富越来越向少数人手中集中,从而造成收入差距的扩大,甚至会出现两极分化。

最后,结果公平与宏观领域的效率又是相辅相成、相互促进的关系。一方面,公平为效率提供前提条件。在宏观领域内,只有客观分配结果的相对公平,才能维持社会劳动力的再生产,为市场竞争提供源源不断的产业后备军,为效率的提高提供必备的人力资源,从而使效率的提高成为可能。只有实现一定程度的结果公平,才能维护社会秩序,避免社会冲突,为经济高效运动提供稳定的社会环境。历史经验证明,没有一定程度的结果公平,要持久地维持社会秩序的稳定是不可能的,而一个秩序混乱的国家,是无效率可言的。另一方面,效率为社会的公平提供物质基础。在宏观领域里,实现结果公平的重要途径之一是最低社会保障制度,而最低社会保障基金的主要来源是税收。要增加社会保障基金,必须增加税收,而税收的提高,一是靠提高税率,二是靠增加税基。税率的提高总是有一个极限的,拉弗曲线表明,在税率禁区内,税率每提高一个单位,国民收入相应地降低一个单位,从而税收也降低一个单位。因此,不能通过无限制地提高税率来增加税收。这样,在税率适度的前提下,增加税收的最好的办法是增加税基,而税基的增加依赖于各经济

主体效率的提高。只有各经济主体效率不断提高,才能为社会提供更多的财富,使共同富裕成为现实。没有效率,共同富裕就会成为无源之水、无米之炊。《大学》中说过:“生财有大道,生之者众,食之者寡,为之者疾,用之者舒,则财恒足矣。”就是说,首先要重视生产,从事生产的人多,效率高,消费的少,而且不是一次就消耗罄尽,财富就能永久充足。

经济学理论对政府在社会福利中应该扮演什么角色的讨论主要是围绕公平和效率的关系展开的,并且大多数时候都将这两者置于一种此消彼长或矛盾的关系中讨论,认为政府的再分配政策会对经济增长产生负面作用。回顾西方福利国家建立和发展的过程,可以发现,在大多数时候,社会公平是支持和推动政府在收入领域实施再分配政策的一个核心甚至是唯一的依据。近年来,很多学者和政府开始认识到,一些非经济因素,如社会稳定、社会凝聚力、和谐的社区社会以及功能完整的家庭等,对经济发展至关重要,因而,正在形成这样一些认识:社会政策不只是具有再分配的功能,还是具有社会投资作用的一种资源配置手段;它不只是促进社会公平,对经济效率也有重要贡献。^[13]

我国对收入分配的价值理念的选择讨论可追溯至 20 世纪 80 年代中期。一位匈牙利的经济学家曾指出,中国政府在改革开放以前,在收入分配领域,过分强调公平,导致了中国在分配领域长期严重的平均主义,对工作效率造成了巨大的危害。而在改革开放后又过多地强调效率,则可能使中国走上重视效率而忽视公平的道路。实际上,我国的改革,从提出和倡导先让一部分人富起来开始,便开始了近 20 年强化效率和弱化公平的历程。我们应当关注起点公平,但我们也应当更多地关注结果和过程公平。^[14] 吴忠民认为,严格地说,“效率优先,兼顾公平”只是一种策略性提法。随着中国的发展和市场化进程的逐渐深入,这一提法已经显露出它的局限性:①它降低了公正的地位,并割裂了公正与效率的关系。②忽略了作为全社会的代表者——政府对于社会成员应尽的责任。③颠倒了发展的基本价值目标与发展的基本手段、基本途径的关系。“效率优先,兼顾公平”是一个适应于市场经济因素初步形成时期的提法,曾经对中国社会经济的发展起过积极的作用,但是其自身有着明显的局限性。我们应当本着与时俱进的精神,对其作出必要的矫正。^[15]

周天勇认为,至少在 20 年之内,“公平”都提不到优先的地位,财力无情,效率必须优先,公平只能注重。创业和就业是一个社会公平分配的基础,从体制、权力和机会上鼓励创业、投资、就业,并保障公民的财产权,才能实现真正的公平。“机会公平才能实现真正的公平。”^[16]

耶鲁大学教授陈志武认为,“权力掠夺”导致中国贫富差距恶化。^[17] 陈宗胜计算出 1988~1999 年大量非法、非正常收入的存在使居民收入差距平均扩大了 17.82%。^[18]

林伯强通过实证研究证明,1985~2001年中国的经济增长有效地减少了贫困,但同时收入不均等状况也恶化了,这限制了经济增长带给贫困人口的潜在福利,也降低了经济增长减少贫困的效果。在相当平均的情况下,让一部分人先富起来对于提供刺激经济增长的激励是必要的,但我们也要警惕不均等状况迅速恶化的现实。^[19]

综上所述,公平与效率之间既相互矛盾又相互统一。在不同的社会生产力发展水平下,在不同的经济体制下,公平与效率的关系也就表现出不同特征。因此,对于二者的关系,我们必须具体地、历史地分析,不能简单地一概而论。

三、几种主要收入分配理论的简要评价^[20]

在市场经济条件下,收入分配公平问题是市场本身所无法解决的,因此,它也成为西方财政理论的重要研究课题。许多学者从个人选择和社会福利函数出发研究了公平的取向问题,利用效用的无差异曲线提出了不同的公平标准。本部分就几个比较流行的理论进行简单的介绍和评价。

(一) 古典自由主义

古典自由主义在哲学上以休谟为代表,在经济学上以斯密为代表。政治哲学家诺齐克和经济学家哈耶克则是古典自由主义在当代的主要代表。

古典自由主义者并不是从社会经济活动的结果,如商品数量或者效用水平上,而是从获得某种东西的程度(获取、转让和矫正)上来论述收入分配标准的。这种分配标准旨在保障自由和权利(生存权利、劳动权利、财产权利等),而不是满足人们的某种偏好。按照这种标准,只要某种分配方式能够保证人们的基本权利不受侵犯,这种分配方式就是公平的,任何试图对社会经济当中所形成的分配结果进行评判和改变的企图都是不可接受的。

但古典自由主义者所信奉的在自发秩序当中所形成的一般性规则仅仅规定了人们在经济活动中的行动准则。如果仅仅有这种规则存在,我们可能就会过着一种冷漠的、类似于机器人的生活。比如面对一个无所作为、饥肠辘辘的弱者,古典自由主义者会说市场给予了每个人同等的自由选择权利,从而也给予了每个人发财致富、向上发展的同等的机会,因此,对于该弱者的境遇我们大可不必介意。正像有的经济学家所指出的那样:“这种方法受到了批评,其理由部分地是根据被认为它的‘极端主义’,因为权利所施加的限制,可能把其他重要的考虑搁在一边,例如减少社会中贫困成员的苦难和促进他们的幸福。事实上,有人主张说,诺齐克所列举的那种权利制度,是很可能同广泛的饥饿和灾荒的出现和持续并存的,这常常是法律许可的财产权利的行使——而不是自然灾害所造成的结果。”

(二) 边沁的功利主义

功利主义是由感觉论心理学、伦理享乐主义、古典经济学和民主政治学所组成的一种系统性意识形态理论。“最大多数人的最大幸福”是功利主义的基本信条。从功利主义的观点来看,社会福利等于社会所有成员的效用之和。如果用数量方式来表达的话,在一个甲、乙两人构成的社会中,社会福利为

$$W = U_{\text{甲}} + U_{\text{乙}}$$

其中, W 为社会福利水平; $U_{\text{甲}}$ 为甲的效用; $U_{\text{乙}}$ 为乙的效用。这意味着在社会看来,不管社会的贫富差距如何,甲、乙两人的每一单位效用是同等重要的。因此,功利主义者认为评价一个社会经济中分配好坏的标准只能是社会中个人福利总和的大小。一种好的财富或者收入的分配应当是能够提高全社会个人福利总和的分配。

在现代西方经济学界,美国经济学家海萨尼是功利主义的积极倡导者。海萨尼和罗尔斯都认为一个有关社会福利状况的公正标准必须是一个理性的个人在中立的理念中选择的结果,为此,我们必须设计一个原初状态,在该状态中,每一个人都是在不知晓他或者她在社会当中将有一个什么样的实际地位和环境的情况下作出自己的选择的。他还根据有限理性原理,认为原初状态中的每一个有理性的人都必须给他在社会当中的每一种未来前景分配一个相同的概率,也就是说,每个人在未来社会中所担当任何一个角色的可能性都是相等的。在这样的假设条件下,人们所选择的收入分配标准必然是功利主义的标准。

功利主义的分配标准最为值得推崇的是它对效率的强调,并通过效用这一最能够把握人类幸福的一般性概念来体现效率。如果在现实的经济活动中人们都能够奉行功利主义的原则,以实现整个社会总体福利最大化为己任,那么经济增长、社会发展等重大问题都会得以解决。但由于功利主义是以人际间效用可比较为前提的,而效用是否可比较又是经济学界争论比较大的一个难题,因此,无论是政府决策者在实施再分配政策时,或者是一个人在日常经济活动中选择自己的行为方式时,都很难做到使其结果真正符合社会的整体利益。功利主义分配标准最大的弱点是它对除效用之外的其他有价值的信息的忽略和对达到既定目标过程的藐视。另外一个弱点是它给侵犯个人利益留下了很大的空间。“最大多数人的利益”和“积极的自由”概念一方面成为经济进一步自由化的动力,另一方面却成为政府干预经济的最佳借口,这是因为当政府成为社会利益或“最大多数人的利益”的代言人时,它就可能以“社会利益”为借口而侵犯私人的各种权利。自由主义如果以功利主义为理论基础,就必然会出现政府自由主义无法与经济自由主义相协调的局面,因为自由只是服务于“最大多数人的利益”众多工具中的一种工具,个体的自由、契约自由以及个体的自然权利就没有自己独立的空间。

(三) 平均主义的分配标准

平均主义的收入分配思想可以说是源远流长,因为它是一种极富道德感召力的分配理论。中国传统思想中就有“不患寡,而患不均”的理念,历史上许多农民运动基本上都是在“均贫富”的旗号下进行的。

收入的均等化是平均主义者所追求的首要目标,但由于权力、财产、机会等都是导致收入不平等的因素,所以,从广义上来说,平均主义不仅要求对收入进行均等化分配,而且还要求对收入的源泉,即禀赋(在资本主义社会中集中表现为生产资料的所有权)进行均等化分配。当然,在特定的情况下,平均主义的分配标准仍然具有它的积极意义。著名经济学家托宾就提出过一种“特定平均主义”原则。托宾认为,一个社会不仅仅需要关心一般意义上的不平等和分配原则,而且还需要关心特定物品的分配问题。公民的基本权利、战时基本食品、医疗等都属于这种特殊物品,对于这些特殊物品,就应该严格地平均分配,而对于和平时期的食品、教育和住房则应该实行一种有限的平均分配:“对它们来说,平均主义的目标是片面的,这里所需要的不是严格的平均分配,而是一种有保证的、普遍接受的最低量。”

(四) 罗尔斯主义

罗尔斯主义的分配标准是由美国政治哲学家罗尔斯提出的。罗尔斯试图将洛克、卢梭、康德等所倡导的传统契约论推向一个更为抽象的层次之上。在传统的契约论当中,人们建立契约的目的是设立政治组织,契约的内容是人与人之间达成建立政府的协议。而罗尔斯的契约论所论述的则是当事人建立契约的目的是建立一套道德原则,契约的内容并不是建立政府,而是建立分配权力、自由和物品的公正原则。其价值在于它将经济的合理性与道德的公正性联系在了一起,并且还使用了一种思想实验方法,按照这种方法,每一个人都可以理性地思考自己的选择问题。罗尔斯认为,处于公平的原初状态中的人们将选择两条正义原则。第一原则,每一个人都拥有和其他所有人的同样的自由相容的、最广泛的基本自由的平等权利。第二原则,社会和经济的不平等,应当如此安排,以便使:①既适合于最少受益者的最大利益,又与正义的储蓄原则相一致;②在机会平等的各种条件下,所有的职务和地位向所有人开放。这两个原则是以所谓的“词典编辑顺序”而被表述的,因而,它们具有优先性的差异,这就是说,罗尔斯实际上是规定了两条“优先性原则”,以明确两个正义原则中各要素的权重。第一条优先性原则确立了“自由的优先性”。自由作为人类社会的一种“基本善”,优先于人类社会所有其他的价值,只有在最大平等自由得到保证之后,才能自由地争取满足差别原则和机会公平、平等原则的要求。任何一种自由本身都不是绝对的、毫无限制的,它不仅要受到一些保障其自身顺利实现而定的规则的调节,还可能受到其他有关自由的限制。但自

由只能为了自由本身而被限制,一种不够广泛的自由被拥有较少自由的公民所接受,也就是说,限制自由绝不能出自利益、效率等理由,而只能出自自由本身的理由。例如当出版自由会影响司法公正时,就需要对此作出必要的限制。

第二条优先性原则确立了正义对于效率和福利的优先性:首先,第二条正义原则作为一个整体优先于“效率原则”和在社会中“使利益总量最大化”的观念;其次,在第二条正义原则中①项,即公平的机会平等原则,优先于②项,即最少受惠者的最大利益原则。也就是说,在罗尔斯的正义原则中,不平等要受到两个条件的严格限制:一个是机会的公平、平等;另一个是要符合最少受惠者的最大利益。

罗尔斯的公平分配标准集中体现于两个非常鲜明的观点之上:一个是正义对善的优先,即对自由与权利的要求优先于对福利与效率的要求;另一个是分配正义的天平向最不利者倾斜。依据这种标准,政府和社会必须更多地关注那些天赋较低和出生于最不利的社会环境的人们,政府的不平等安排只要能够更好地改善最不利者的前景,那么这种安排就是正义的。

罗尔斯主义的分配标准是在对功利主义进行深刻反思的基础上形成的,从结论上来看,可以说它是在古典自由主义分配标准和平均主义分配标准之间选择了一条折中的路线。功利主义的分配标准要求以社会效用总和最大化为目标,在实现这一目标的过程中,一些人的基本权利可能受到侵害,罗尔斯的第一原则就是为了保护个人的这种基本权利而提出的。而他的差异原则将保障社会最低层社会成员的利益置于首位,其意义在于保证一个社会的公民在经济上参与市场,在政治上投身民主,在社会上增强责任心、积极性和基本能力。罗尔斯对功利主义的批评以及对先验自由主义的回归,都受到了当代政治哲学界和经济学界的普遍响应。但如果把罗尔斯的原则推向极端,肯定也是不能令人信服的。正如海萨尼所指出的,在发展中国家,对公民权利的某种程度的限制(如对罢工的限制)可能给这个社会带来巨大的收益。又如,中国计划生育政策虽然限制了公民生育的权利,但由于该政策有利于提高子孙后代的福利水平,还是被中国公众普遍认可。

(五) 折中理论

折中主义的观点介于功利主义和罗尔斯主义之间。折中主义认为,功利主义不应该把穷人和富人的效用等同看待,社会至少应该认为穷人的一单位效用,比起富人的一单位效用对于整个社会来说更为重要。也就是说,如果一种改变使境况较好的人降低了一个单位的效用,但使境况较差的人增加了不到一个单位的效用,只要这个人所得到的效用不过分低,那么社会福利就应该被认为是得到了改进,或至少没有降低。反之,如果一种变化使境况较差的人减少了一个单位的效用,同时又使境况较好的人增加了不止一单位效用,只要他所增加的效用足够多,那么这种变化就可以改进社会福利,至少使社会福利保持不变。折中主义与罗尔斯主义的