

传统财税治理思想和实践中的共同富裕因子 及现代启示

付志宇 龚浩*

【摘要】中国传统财税治理思想和实践中富含共同富裕的理想因子，历代思想家和政治家对实现共同富裕的财税思想与制度建设做出了有益的探索：强调土地制度调整以催抑兼并为取向，税负分配改革以均税薄赋为目标，财政支出以黜奢崇俭为原则，财政预算管理遵循量入为出的理念，这些思想和举措有助于调节收入分配和缩小贫富差距。挖掘传统财税治理思想和实践中的共同富裕因子，具有重要的当代价值，将有助于在新发展阶段探索如何通过财税工作促进共同富裕。

【关键词】 财税治理；财税思想；共同富裕

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.12.004

一、引言

习近平总书记指出，“中国有着5000多年连续发展的文明史，观察历史的中国是观察当代的中国的一个重要角度”，^①“要治理好今天的中国，需要对我国历史和传统文化有深入了解，也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积极总结”。^②冯友兰《西南联合大学纪念碑》云：“盖并世列强，虽新而不古；希腊罗马，有古而无今。唯我国家亘古亘今，亦新亦旧，斯所谓‘周虽旧邦，其命维新’者也”。^③中华文明作为世界史上唯一连续未中断的历史文明，之所以能够成其广大久远，在于中华文明所秉承的“可久可大之道”，关联着中华民族重视历史、捍卫史观的悠久传统。中国传统财税治理思想和实践中富含共同富裕的理想因子，闪烁着公平正义的理性之光，历代思想家、政治家对促进共同富裕的财税制度建设进行了有益的探索。在古代农业社会，财富增长缓慢，因此古人更多地是讨论如何合理分配财富并形成诸多调节财富的主张，学界对此

* 付志宇，西南交通大学财税研究中心主任，教授，博士生导师；龚浩，中国社会科学院当代中国研究所副研究员，博士。本文系中国财政学会财政史专业委员会协作课题“传统财税文化中的共富因子与当代价值”、中国社会科学院青年中心社会调研项目“促进共同富裕的政府间财政支出责任研究”（编号：2022QNZX008）阶段性成果。

① 《习近平致第二十二届国际历史科学大会的贺信》，《人民日报》2015年8月24日，第1版。

② 《牢记历史经验历史教训历史警示 为国家治理能力现代化提供有益借鉴》，《人民日报》2014年10月14日，第1版。

③ 冯友兰：《宜静默 宜从容》，北京时代华文书局，2019年版，第233页。

进行了研究。一方面,学者分析了古代财富分配思想的积极性。陈明光指出先秦至唐代的均平思想要求根据贫富差别承担不同的赋役,具有一定历史合理性。^①孙浩进指出“仁政”“不与民争利”“恤民”“减少分利者”“取之于民、还之于民”等观点值得借鉴。^②周建波认为古代调节收入分配思想经历了从强调初次分配调节到强调再分配调节的演变,体现了古人对理想社会的不懈追求。^③另一方面,学界也对古代调节收入分配思想和举措的局限性进行了反思,钟祥财强调政治等级和政府干预是中国古代收入分配的主流观念,其在一个经济增长缺乏动力的社会里容易导致贫富差别。^{④⑤⑥}舒丽娟认为古代中国抑兼并思想具有整体主义方法论特色,分配环节的国家干预在短期内有利于社会稳定,但在长期却影响经济发展,难以实现真正的社会公平。^⑦可以说,古代中国财税思想和实践中包含着丰富的调节收入分配的思想和制度设计,深入挖掘传统财税治理思想和实践中蕴含的共富因子,对现阶段通过财税工作以促进共同富裕伟大目标的实现具有重要价值。

二、土地制度的调整取向：摧抑兼并

在古代农业社会,土地是最重要的财富和生产资料,土地占有直接决定了财富分配。而在古代中国的制度建构中,土地制度和财政制度密切相关。西周时期,井田制发展得较为成熟,即所谓“方里而井,井九百亩,其中为公田。八家皆私百亩,同养公田”。^⑧这样一种土地制度——将土地收归国有,农民拥有土地永久经营权,既能达到“有恒产者有恒心”的激励效果,又能避免小农经济因土地买卖走向破产。然而,这种看似公平的土地分配方式实际上从一开始就是不平等的,土地只能由周天子以及各贵族阶层向下分配,身份等级越高获得的土地越多。这也就意味着在井田制这种国有制土地形式中,同阶层之间土地占有或可相对公平,但阶层之间土地占有则会有较大差异。

春秋战国时期,铁制农具的出现使得农业生产效率大为提升,生产关系的改变也促进了土

① 陈明光:《“调均贫富”与“斟酌贫富”——从孔子的“患不均”到唐代的“均平”思想》,《历史研究》1999年第2期。

② 孙浩进:《中国古代及近代收入分配思想评析——兼论对当代分配改革的启示》,《经济问题》2014年第4期。

③ 周建波:《古代如何调节收入分配差距》,《人民论坛》2021年第25期。

④ 钟祥财:《收入分配的激励消散效应——以中国古代为例》,《上海经济研究》2003年第8期。

⑤ 钟祥财:《中国古代收入分配思想中的市场意识——兼论经济意识与制度演进的关系》,《财经研究》2006年第5期。

⑥ 钟祥财:《中国古代收入分配的制度分析》,《史林》2006年第4期。

⑦ 舒丽娟:《〈21世纪资本论〉的理论分析和思想史考察——兼与古代中国抑兼并思想比较》,上海社会科学院,博士学位论文,2017年。

⑧ 朱熹:《四书章句集注·孟子集注》,卷五,中华书局,1983年版,第256页。

地制度的变迁,井田制不得不向土地私有制过渡。秦汉以后,土地私有制导致兼并问题较为突出。这一时期,许多权贵群体通过自己的影响力,低价强占田地,甚至勾结官吏、隐瞒赋税,进一步导致土地集中的扩大。西汉时期,董仲舒意识到了抑制土地兼并对社会稳定的重要性。他指出汉代出现的贫富分化现象,“富者田连阡陌,贫者无立锥之地”。^①不过,董仲舒深知井田制在现实中并不具有可操作性,因此上书汉武帝,“古井田法虽难巧行,宜少近古,限民名田,以贍不足,塞并兼之路。盐钱皆归于民。去奴婢,除专杀之威。薄赋敛,省徭役,以宽民力”,建议通过限制土地买卖、减轻赋税以解决民力问题。王莽改制时期推行“更名田”,即试图恢复井田古法,实行公有的王田制,“更名天下田曰王田……其男口不满八,而田过一井者,分余田与九族乡党”。^②但因当时的社会生产关系已经有较大发展,不可能退回到三代的公有土地制,故王莽改革很快就失败。刘秀倚仗豪族起家建立政权,故自始即放纵土地买卖,全社会普遍出现了土地高度集中的现象。东汉思想家仲长统指出应对日渐严重的土地兼并适当加以抑制,否则会对社会稳定产生不利影响,“今者土广民稀,中地未垦;虽然,犹当限以大家,勿令过制。其地有草者,尽曰官田,力堪农事,乃听受之。若听其白取,后必为奸也”。^③荀悦也建议对世族大家占田数加以限定,“既未悉备井田之法,宜以口数占田为之立限。人得耕种,不得卖买,以贍贫弱,以防兼并,且为制度张本,不亦宜乎!虽古今异制,损益随时,然纪纲大略,其致一也”。^④

魏晋南北朝时期连年战乱一方面造成了大量土地荒废,流民众多;另一方面庄园经济趁势崛起,地方豪强势力不断吸纳流民成为其依附民,与中央政府争夺人口和税收来源。“时民困饥流散,豪右多有占夺”,均田制正是在这样的背景下被提出和推广。北魏名臣李安世向孝文帝上疏,建议通过均田解决土地和劳动力集中的问题,“盖欲使土不旷功,人罔游力。雄擅之家,不独膏腴之美;单陋之夫,亦有顷亩之分”。孝文帝采纳了李安世的建议,于太和九年推行均田制。均田制强调国家按照人口平均分配国有土地,如规定:成年男子可获得露田40亩、桑田20亩,女子可获得露田20亩,其他还有多种分田标准。露田不准买卖,年老身死还田给官府。桑田可作为世业田,终身不还,可以世袭。为了解决土地和人口不匹配的问题,容许田少人多地方的居民向空荒地区迁徙受田。

均田制通过授田与还田保护国有土地不致流失,“诸民年及课则授田,老免及身没则还田”。同时将土地分为口分田和永业田,体现了国有土地和私有土地的统一,且以国有土地为主。对拥有很多土地的世族,并不强迫其交回多余的土地,而是通过奴婢、耕牛受田等方式统一于均

① 董仲舒:《春秋繁露义证》,卷四,中华书局,1992年版,第107页。

② 班固:《汉书》,卷二十四,中华书局,1962年版,第1144页。

③ 范晔:《后汉书》,卷四十九,中华书局,1965年版,第1656页。

④ 杜佑:《通典》,卷一,中华书局,1988年版,第13—17页。

田制之下，有利于减少世族的反抗。北魏的均田制带有强烈的抑制土地兼并的色彩，取得了明显的效果，为隋唐前期的均田制打下了制度基础。但均田制制度设计存在根本性弊端，即土地与人口之间的矛盾无法调和。随着人口的增长，国有土地会不断转化为私有土地，政府控制的土地渐少而人口渐多，政府无地授田，均田制就会崩溃。同时，官僚地主一方面大肆兼并土地，另一方面则藏匿土地，赋税负担又大量落在普通百姓身上。普通百姓为了躲避重赋，又选择将土地卖给官僚地主而成为佃农，以此寻求庇护，以至于因果循环、积重难返，国家也将再次面临土地集中的问题。

唐中叶后，国家放弃均田制，此后历代王朝不再采取抑制兼并的手段，这是对无力抑制兼并现实的一种妥协。但宋朝由此造成的社会矛盾却远小于秦汉和魏晋时期。这主要是由于社会结构和生产关系的差异。宋朝时期封建租佃关系居主导地位，兼并土地的方式并非都是地方豪强式的强买强卖，而是基于相对合理的竞争，兼并者不乏庶族地主。更重要的是，在魏晋南北朝时期，破产的小农不得不依附世族庄园主，成为缺乏人身自由的部曲或农奴。而在宋代，租佃关系呈现为契约化和人身的相对自由。因此，宋代进步的社会结构和社会关系也缓解了土地集中带来的收入分配差距问题。元明清时期形成土地租佃的永佃制，地主对土地的买卖不影响佃农继续租种，租佃经营超过了自耕农经营。顾炎武描述清初土地集中的程度“吴民之中，有田者什一，为人佃作者什九”，^①方苞指出“百姓所有者不过十之二三，余皆缙绅商贾之产”，^②杨锡铤也说“近日田之归于富户，大约十之五六。旧日有田之人，今俱为佃耕之户”。^③这一时期，国家的改革开始转向均平赋税，国家实行不抑兼并的政策，亦未能阻止土地集中的趋势。而在这一时期，农民阶级频繁提出平均土地的主张，如太平天国颁行《天朝田亩制度》，确定“凡天下田，天下人同耕”的原则，规定“凡田分九等”，照人口平均分配土地。

三、税负分配的改革目标：均税薄赋

中国古代文献中虽未明确提出税收公平原则，但这一原则却体现在诸多经典文献中。《禹贡》中将土地分为九个等级，并提出按照各地土地肥沃程度，与国都距离的远近，产品价值的高低等多种因素规定赋税种类。其中规定在五百里甸服内的田赋类型，百里内纳全禾，二百里纳半禾，三百里纳去皮半禾，四百里纳谷，五百里纳米，也是为了使纳税人的税收负

^① 顾炎武撰、黄汝成集释：《日知录集释》，卷十，中华书局，2020年版，第542页。

^② 方苞：《请定经制札子》，《望溪集外文》，卷一，《续修四库全书·集部》，第1420册，上海古籍出版社，1995年版，第547页。

^③ 杨锡铤：《陈明米贵之由疏》，魏源：《皇朝经世文编》，卷三十九，岳麓书社，2004年版，第228页。

担平均。《周礼》提出“以地媾(美)恶为轻重之法”,即按照人口多寡获得不同质量的土地,“乃均土地,以稽其人民,而周知其数。上地家七人,可任也者家三人;中地家六人,可任也者二家五人;下地家五人,可任也者家二人。凡起徒役,毋过家一人,以其余为羨,唯田与追胥竭作。”如七口之家获得上地、六口之家获得中地、五口之家获得下地,同时家七口者出力役三人,家六口者两家共出力役五人,家五口者出力役二人等。这种按照人口的多寡获得不同质量的土地,并提供徭役的征税方法,体现出了公平课税的思想。

管子的税收思想也强调税负要平均合理,强调要处理好国家与纳税人之间的分配关系:“地之生财有时,民之用力有倦,以有时与有倦,养无穷之君,而度量不生其间,则上下相疾也。……故取于民有度,用之有止,国虽小必安;取于民无度,用之不止,国虽大必危”。这说明物质资源的配置有限,国家征税要适度,才能保证经济的秩序与政权的稳定。反之,即便是国力雄厚,如果横征暴敛还是会走向危亡。“是人君非发号令收蓄而户籍也,彼人君守其本委谨,而男女诸君吾子无不服籍者也”,^①政府征税应考虑课税对象的普及性,只有课及纳税人日常采用的生产与生活资料如货币与粮食,才能体现出公平与普遍,才能得到纳税人的自觉遵从。商鞅作为中国早期的改革家最早提出了“为田开阡陌封疆而赋税平”的思想,其具体措施是“訾粟而税,则上壹而民平”,即按照粮食的实际产量来征税,只有赋税制度统一了,人民的负担才会平均。

魏晋时期关于税收公平的思想也不乏深刻之见,如曹操针对东汉末年出现的土地兼并现象,在《收田租令》中明确指出“有国有家者,不患寡而患不均,不患贫而患不安”,^②因此国家在征税时不能让任何阶层享有免税特权,以至于把税收负担转嫁给穷人,“无令强民有所隐藏,而弱民兼赋也”。西晋傅玄提倡“唯公然后可正天下”的税收思想,认为赋税和徭役应是为国家公利而征发,是为“务公”,而决不能用于统治者个人的私利,必须去“私”。傅玄并不是简单重复儒家轻徭薄赋的观点,而认为赋税的轻重应根据客观条件加以确定,“世有事,即役烦而赋重;世无事,即役简而赋轻”,轻重结合,是为“至平”。“随时益损而息耗之,庶几虽劳而不怨”,^③只要是为公利而征税,那么即使老百姓劳苦一些,也是能够接受的。傅玄针对豪强地主向农民转嫁税收负担的情况,提出要根据农民的负担能力确定征发赋役的数量,“量民力以役赋”,使赋役负担大体均平,“计民丰约而平均之,使为足以供事,财足以周用”。

唐宋以后实行的税制改革也在一定程度上体现了税收公平思想。唐代杨炎在推行两税法

① 黎翔凤撰、梁连华整理:《管子校注》,卷一,中华书局,2004年版,第51、第1273页。

② 陈寿撰、裴松之注:《三国志》,卷一,中华书局,1982年版,第26页。

③ 魏征等撰:《群书治要·子部》,卷四十九,中华书局,2014年版,第600页。

改革时推崇“人无丁中，以贫富为差”的税收政策，其以实际拥有的资产作为计税依据，体现了税赋平均的精神。唐德宗在次年发布赦文时规定，两税法的具体操作办法是“计百姓及客户，约丁产，定等第，均率作，年支两税”，^①很好地贯彻了杨炎的税收均平思想，也为国家确立了稳定的收入来源。北宋王安石变法提出方田均税法 and 募役法，前者要求州县官丈量土地，并根据土地质量分五等税则，决定税额；后者改变了原本百姓按户等轮流到州县当差役的方法，改为由州、县官府出钱雇人应役，募役费用按照纳税人户的产业家资贫富进行分担，称“免役钱”。原本免役的官户、僧道户也要缴纳同样的钱，称“助役钱”。无论是方田均税法，还是募役法，其核心精神依然是按照资产的多寡来设定赋税的轻重。

明代张居正的税收思想可以归纳为“总括一县之赋役，量地计丁，一概征银，官为分解，雇役应付”，反映出税负均平的目标。一条鞭法将原来众多的赋役项目（夏税、秋粮、里甲、均摇、杂泛等）合并，并入田赋的两税中统一征收。在一条鞭法中，以丁粮多寡作为征发杂役的标准，并将直接征发劳动力改为征收役银，使得税制更加简化，从而减轻了农民的负担，这样使得整个税制的设计更加公平。清朝的摊丁入地改革，其规定的赋役负担比之前朝代更加均平合理。它将税收负担与纳税能力相联系在一起，完成了自明代以来将丁银摊入田地征收的改革目标，实现了田多者多缴税、田少者少缴税。这一措施改变了长期以来因单纯地按人头征税，或者按土地多少分开征收而出现的赋役不均状况。这种既考虑家庭人员数量，又考虑耕地数量的做法，使少地或者无地农民较少地负担或不负担地丁税，并且有效地将由“地少人多”的农民负担部分的税负转移到“地多人少”的地主身上，这比之前的朝代的税制更为公平。

除了税收公平以外，强调宏观税负的适度也是传统税收思想的重要内容。先秦思想家或多或少地有一些反对重税的思想，其中儒家“薄税敛”的号召影响最大，成为秦汉以来反复宣扬而从未实现过的财政教条。孔子斥责其门人冉求为季氏征课重税，强调“使民以时”，后来概括为“时使薄敛，所以劝百姓也”。孟子是“不违农时”“薄其税敛”的大力宣传者，荀子也主张“轻田野之税，平关市之征，……罕兴力役，无夺农时”。^②

秦汉在继续征收田赋、山泽、关市之税以外，开始征课口赋、算赋以及不实际参加徭役者的“更赋”和奉养封君们的“户赋”。曹魏时又开始征收“户调”。唐初将各税合成租庸调制，其总的税收思想是“有田则有租，有身则有庸，有家则有调”。唐中叶的两税法和明代的一条鞭法，其精神均不外是将正税以外的许多附加税以货币形式统一征收，简化赋税征课手续，其征课范围却不断扩大。到清初实施摊丁入地才算是封建田赋的最后征课形式。这主要

^① 王溥：《唐会要》，卷八十三，中华书局，1960年版，第1535页。

^② 王先谦：《荀子集解》，卷六，中华书局，1988年版，第179页。

由于宋、元以来,田丁税以外的工商税课在财政岁入中的比重逐渐增大,使古代税制中最基本的田赋征课的重要性相对降低,故在赋税征课对象方面的思想也产生了一些变化。

明代的丘浚反对聚敛,认为在征税时应遵循“征敛有其艺”“取之有度”的原则,即在征收赋税时应控制在一定的限度之内。他认为税赋不能妨碍到农民的基本生活,比如稼穡、畜牧和树艺等,并认为轻税和重敛的界线是是否妨碍到了正常的生产经营活动。明末清初,黄宗羲根据历史规律总结出“积累莫返之害”:即任何一个朝代,在成立之初都实行轻税政策,伴随着国家的发展,国家支出事项越来越多,财政不断扩张,税费改革使得税费负担一次次加重,最终在重税之下引起农民起义,乃至造成王朝更迭。长期以来中国古代赋税的日趋繁重,通常是两种情形,要么是在规定税率之外的附加税太多,要么是一年预征数年之税。统治阶级宁愿采取巧立名目或预征等方式以榨取赋税收入,却不愿采取最简单的提高土地税率方式,就是不敢轻易触犯“薄税敛”的传统思想,这也是薄税敛思想在历史上曾经起过的对赋税形式的限制作用。

四、财政支出的重要原则:黜奢崇俭

中国自古以来都是自然经济国家,百姓财富积累十分不易,因此从先秦起勤俭持家的观点就被大多数人所认可,这个“家”不仅仅是指家庭,还指国家。《周礼·天官·小宰》载:“以官府之六职,辨邦治:一曰治职,以平邦国,以均万民,以节财用……”,^①“节财用”就是限制国家开销。当时的人认为,夏桀商纣之所以会灭亡,就是因为生活奢靡没有节制,所以周天子在制定国策时就师前事之鉴,厉行节俭。春秋时期,各诸侯国的军力和财力都有所提升,奢靡之风开始抬头,思想家如孔子、晏子等提出了限制君王支出的观点。孔子以周朝的礼制作为评判奢俭的标准,认为治国要“节用而爱人”,强调“礼,与其奢也,宁俭;丧,与其易也,宁戚”。^②晏子也认为,人追求财富的欲望是无穷的,因此他主张“幅利”,也就是限制财富:“且夫富如布帛之有幅焉,为之制度,使无迁也。夫民生厚而用利,于是乎正德以幅之,使无黜嫚,谓之幅利。利过则为败。吾不敢贪多,所谓幅也。”^③

如果说春秋时期思想家的观点还多是从个人和家庭出发的话,自战国开始,节制支出的观点就更有针对性地指向国家财政。荀子发展了孔子的观点,提出“节用以礼,裕民以政”,明确提出了国家应该以“礼”作为用度依据,以百姓富足作为财政工作的第一要义。秦统一中国

① 阮元校刻:《十三经注疏·周礼注疏》,卷三,中华书局,2009年版,第1406页。

② 阮元校刻:《十三经注疏·论语注疏》,卷三,中华书局,2009年版,第5356页。

③ 阮元校刻:《十三经注疏·春秋左传正义》,卷三十八,中华书局,2009年版,第4344页。

后，始皇帝大兴土木使得民不聊生。秦亡后，西汉初采取休养生息的黄老之道。刘安提出了“安民足用”的思想，“为治之本，务在于安民。安民之本，在于足用。足用之本，在于勿夺时。勿夺时之本，在于省事。省事之本，在于节欲”。^①传统黜奢崇俭的观点一直延续了数千年，每当一个朝代走向没落之时，或者君王有骄奢淫逸之欲，都有强调黜奢崇俭的观点对其进行批驳。后世典型的如朱熹、张居正和海瑞等，都提倡节俭、反对统治阶层挥霍民财以追求过度的物质享受。张居正以历史为鉴，提出了富贵节欲论：“以天下之大，奉一人之身而常苦其不足，口厌甘脆，而天下始有藜藿不饱者矣；身厌纨绮，而天下始有短褐不完者矣；居厌广丽，而天下始有宵啼露处者矣。其弊至于离志解体而不可收拾，则汉、唐、宋之季世是已”。^②

尽管黜奢崇俭一直受思想家和政客们所推崇，但是在一些特定的历史条件下也有人提出反对意见。明中叶，资本主义生产关系萌芽产生，消费主义思想对传统的积累主义产生冲击。思想家陆楫认为节俭只能使一人一家“免于贫”，但如果要让整个国家富裕就不能崇尚节俭，在他看来“大抵其地奢，则其民必易生；其地俭，则其民必不易生者也”。^③陆楫认为之所以节俭反而造成贫穷的原因在于节俭不能创造消费的动力，也就没有办法刺激生产。明末郭子章将陆楫的观点进行了修正并引申至财政支出上来，在他看来“奢俭”不是绝对的支出多少，而是国家财政不该开支的开支了，该少开支的多开支了，就是“奢”；该开支的没有开支，要多开支的少开支了，就是“俭”，而这两种“奢俭”都是对国家不利的。他尤其批评“俭”，认为“俭”会造成社会基础设施的建设和管理缺位，使得社会不稳定，“阴以酿国家他日之忧”。维新变法时期谭嗣同、梁启超都对黜奢崇俭进行了批评。谭嗣同主要是从市场的角度说明黜奢崇俭会使人们安于生活停滞落后，不利于资本主义经济发展，并以此抨击封建制度。梁启超从政府理财的角度，赞成政府的赤字财政，认为政府应该大力“兴工程，拓商务”，“而后之颂善政者，辄以大官之钱累巨万，贯朽而不可校，谓为美谈。抑何与计然之言相刺谬耶？善夫西人之政也，国家设银行，借国债，民有财贷之于官，官藉之以兴工程，拓商务，以流通之于民，而国之富强遂莫与京”。^④

五、财政预算的遵循方法：量入为出

《礼记》最早提出“量入以为出”，此后一直被奉为圭臬。汉成帝时期，刘向针对当时赋敛繁多的问题，以“楚人献鱼”的典故表明国家不应一味追求国库充盈，而应使财政平衡、

① 刘安：《淮南鸿烈集解》，卷十四，中华书局，2013年版，第467页。

② 张居正著、张嗣修、张懋修编撰：《张太岳集》（下），卷九，中国书店，2019年版，第251页。

③ 陆楫：《菴葭堂杂著摘抄》，商务印书馆，1936年版，第2页。

④ 梁启超：《饮冰室文集》，中华书局，2015年版，第44页。

让利于民。东汉末年,曹操提出“不得擅兴发”,亦是对财政的度的控制。魏晋时期,傅玄对于财政平衡、收支有度的问题,提出了“有常”“至平”和“积俭趋公”三个基本原则。其中,“有常”指的是“上不兴非常之赋,下不进非常之贡”,也就是说,财政收入应该是按照计划好的数量去征收,中央不额外增添附加税费,地方也不能在定额以外另行征收。并且应效仿周朝订立“典”来规范国家财政,“役简赋轻则奉上之礼宜崇,国家之制宜备,此周公所以定六典也”。从预算的角度来看,傅玄的这种“有常”的思想与现代的增量预算较为相似,都是强调财政预算的稳定,使经济平稳发展。

唐德宗年间,杨炎提出“量出以制入”的理财原则并实施两税法,撼动了延续数千年的经典思想。但这一提法在当时便受到诸多反对,其中如陆贽就指出量出制入导致了政府不断摊派加码造成百姓税负大幅增加,“今既总收极甚之数,定为两税矣;所定别献之类,复在数外矣;间缘军用不给,已尝加征矣;近属折纳价钱,则又多获矣。比于大历极甚之数,殆将再益其倍焉”。他针砭时弊地指出:“夫地力之生物有大数,人力之成物有大限,取之有度,用之有节,则常足;取之无度,用之无节,则常不足”。^①南宋时期,朱熹和陆九渊兄弟也倡导财政量入为出。朱熹针对自北宋遗留的严重冗冗问题,提出“撙节财用”的基本方针,除老生常谈的“去冗兵”“汰浮费”之外,他结合“存天理,灭人欲”的哲学思想,要求统治阶层“正心”。他认为“人主之心正,则天下之事无一不出于正;人主之心不正,则天下之事无一得由于正”。^②同时,朱熹对“量入”进一步解释,“量入”不仅要准确计量财政收入,还应该与各地的经济情况、百姓的实际负担能力相匹配。陆九渊兄弟的观点与朱熹近似,却也有独到之处。陆九韶的治生之学里提出“用度有准,丰俭得中”,并定量地举例来进行说明:“今以田畴所收,除租税及种盖粪治之外,所有若干,以十分均之。留三分为水旱不测之备,一分为祭祀之用,六分分十二月之用。取一月合用之数,约为三十分,日用取其一,可余而不可尽用。至七分为得中,不及五分为蓄。其所余者,别置薄收管,以为伏腊、裘葛、修葺、墙屋、医药、宾客、吊丧、问疾、时节馈送;又有余,则以周给邻族之贫弱者、贤士之困穷者、佃人之饥寒者、过往之无聊者”。^③上述观点虽然没有上升到国家的高度,但不可不谓量入为出思想的直接体现。

不同于先代理财者,明代丘浚非常直接地主张“国家之所最急者,财用也”,并且提出了最接近现代财政预算的思想。丘浚也以量入为出为基本原则,但是他并不是根据当年所收到的财政收入“现收现付”地去安排财政支出,而是根据今年的收入情况,安排来年的财政

① 陆贽:《陆贽集》,卷二十二,中华书局,2006年版,第745—746页。

② 王懋竑:《朱熹年谱》,卷三,中华书局,1998年版,第171页。

③ 黄宗羲撰、全祖望补修:《宋元学案》,卷五十七,中华书局,1986年版,第1864—1865页。

支出。由于国家的主要财政收入来源于田赋，而农业生产在当时受天时的影响很大，在缺乏科学技术进行合理预测的情况下，预计来年的收入情况是很困难的，“财生于地，而成于天，所以致其用者人也。天地岁岁有所生，人生岁岁有所用，岁用之数不可少，而岁生之物或不给”。^①因此丘浚提出根据本年的收入安排来年的支出，一方面具有操作上的可行性，另一方面能够对国家财政支出进行限制，即来年支出的上限就是本年的收入，“至十二月终旬，本部通具内外新旧储积之数，约会执政大臣通行计算嗣岁一年之间所用几何，所存几何，用之之余，尚有几年只蓄，具有总数，以达上知。不足则取之何所以补数，有余则储之何所以待用。岁何不足，何事可以减省，何事可以暂已。如此国家用度有所稽考，得以预为之备，而亦俾上之人知岁用之多寡，国计之盈缩，蓄积之有无云”。这种预算思想相较以前“勒紧裤腰带”式的量入为出更加科学，实际的财政工作也更加易于管理。

明末清初，黄宗羲总结历代兴盛衰亡，把当时的赋税制度所存在的问题概括为“三害”，即“积累莫返之害”“所税非所出之害”和“田土无等第之害”，并提出有针对性的改革建议。关于财政管理的原则，黄宗羲强烈反对杨炎倡行的量出制入，认为这是统治阶层任意加赋的根源。从现代财政理论的角度来看，量出制入更加先进、民主、科学，但若以今人之智度古人，难免有失公允。黄宗羲反对量出制入而提倡量入为出，可以从两个方面来看待：首先，他提出“反积累以前而为之制”，也就是提倡复古，恢复到三代的贡、助、彻制度。周天子在中国历来都是被视为解救万民于水火中的君王，加上传统的儒家将周礼奉为一切行事之基本准则，因此历代的鸿儒们都对周朝时的政治、经济以及社会生活抱有乌托邦式的幻想。一旦土地兼并问题严重了，就有人提出“复井田”；一旦君王开销显得铺张，“义主利从”的观点便再次兴盛。同样，量入为出属于周制之一，在当时的人看来，是使国家财政健康稳定的最优解，以食古不化来批评是不恰当的。其次，量出制入的预算原则虽然先进，但是需要以严谨的支出计划、严格的征收管理，最重要的是以充分的权力制衡为前提，而在当时这些条件都是不具备的。因此，与其任统治阶层随心所欲地制订开销计划并让百姓买单，不如先锁定财政收入，使得财政支出不至于失控。

六、借鉴历史经验发挥好财税促进共同富裕的作用

（一）从“摧抑兼并”到做好土地出让的利益分配

在传统农业社会，土地是最重要的生产资料，土地占有决定了财富分配。古人常以土地

^① 丘浚：《大学衍义补》，上海书店出版社，2012年版，第192页。

占有的多寡来衡量财富占有的多少,即所谓“富者田连阡陌,贫者无立锥之地”。亦因如此,传统财税治理思想和实践强调“摧抑兼并”,无论是西汉时期提出的“限民名田,以贍不足”,还是隋唐时期按人授田的均田制,都强调控制土地占有的过度集中。新中国完成土地制度的改革,建立包括国有制土地和集体所有制土地在内的社会主义公有制土地制度。土地所有权不能买卖但使用权可转让,各级政府可将国有土地的使用权出让给土地使用者并取得土地出让金。同时,政府也可征收农村土地实现土地所有权从集体转向国有的转变,再将其出让给土地使用者并给予原土地使用者征地补偿。

土地所有权的转变和使用权转移是利益再分配,在集体土地转变为国有土地的过程中,农民和农村的权益往往容易受到损害。丧失土地所有权和使用权后的农民虽然可根据自身条件选择就业但也失去比较稳定的生活来源,由于文化素质、劳动技能的缺乏更会产生再就业困难等问题,而农民和农村的生活成本却在不断提高。同时,土地使用权在流转的过程中也会趋于集中。这些都会导致财富分配差距的扩大,亦因如此,政府需要做好土地出让的利益分配,包括:统筹实现征地一次性补偿和长期性收益相结合,保障农民和农村地区的长期收益;调整完善土地出让收入使用范围,分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例;在征收农民土地的同时,加强农民技能培训,做好农民再就业后续保障,完善失地农民社会保障机制。

(二)从“均税薄赋”到坚持财富分配的合理有序

传统时期的赋税主要包括田赋和徭役两类,赋税征收强调税负的合理分配。在唐中叶以前,国家强调按人给予土地并征收赋税、征发徭役,希望建立有人则有地、有地则有税役的税收体系;唐中叶均田制瓦解后,国家不再参与土地分配,赋税改革则是将徭役逐步并入田赋,按照土地的多寡和质量的优劣科征相应的税收,实现有地则有税。无论是有人则有地、有地则有税役的税收体系,还是有地则有税的税收体系,其核心思想是希望按照财富占有的多寡分配税赋。

改革开放以来,中国积累了大量的存量财富,同时快速发展还在源源不断带来新的流量财富,流量财富是存量财富形成的历史原因,存量财富也能决定流量财富的分配。党的二十大明确指出要“规范收入分配秩序,规范财富积累机制”,构建合理有序的财富分配方式既包括对存量财富的调节,还包括对流量财富的调节。就前者而言,我国现在较少对存量财富的调节方式,就后者而言,税收是调节收入分配的重要方式,但我国是以间接税为主、直接税为辅的税制结构,其并不利于控制和调节收入分配差距。同时,即便是直接作用于收入分配调节的个人所得税,其在直接税和税收收入中的规模都较小,无法有效发挥调节收入分配的作用。亦因如此,推进共同富裕的时候,还要着手建立调节存量财富的体制机制,同时提高税收调节流量财富的力度作用,实现财富分配的合理有序。

（三）从“黜奢崇俭”到优化政府的宏观调控能力

在古代农业社会，社会财富的增长相对缓慢，国家和社会间的财富分配极易失衡，即如司马光所言“天地所生货财百物，止有此数，不在民间则在公家”。其结果往往是政府穷征暴敛，所以孔子发出“苛政猛于虎”的感慨。更重要的是，统治者阶层将所聚敛的财富多用于挥霍，消费性支出远超生产性支出，政府获得的财富在促进社会发展方面的作用有限。亦因如此，中国古代先贤强调政府应该藏富于民，统治者要黜奢崇俭、节约民力。

进入现代工商业社会，社会经济运行机制已经与传统农业社会大不相同。新的经济社会条件下，对政府作用的认识也有所不同。在市场经济体系中，市场调节是基于价格信号达成供、求双方的平衡，宏观调控则是在市场调节失灵时，由政府以不同的财政政策和货币政策组合介入供、求双方并使之再平衡。政府应该通过包括财政政策在内的宏观经济政策刺激需求，实现经济的持续发展。现代社会中国家与社会之间的分配关系不再仅仅是“谁多谁少”的分配问题，而是国家能否通过财政手段实现社会经济的发展并在此过程中不断提高社会福利，从而推动共同富裕的实现。就此而言，现代社会推进共同富裕，要建立在政府宏观调控能力增进的基础上，即政府要提高财政政策精准性，保障社会经济的稳定发展，并有效控制财富分配差距。

（四）从“量入为出”到加强财政资金的绩效管理

“量入为出”是传统财政思想中的重要原则之一，其产生的原因与“黜奢崇俭”思想产生的原因基本一致，但量入为出不仅包括支出方面强调黜奢崇俭的思想，还包括了从收入层面控制政府的加税冲动，以及做好财政资金的预算管理和提高财政资金的使用效益等内涵。在古代社会，国家财政运行机制强调“三年耕，必有一年之食；九年耕，必有三年之食”，^①认为国家财政的运行应该是通过“收大于支”来实现财政盈余，从而保障政府在不增加赋税的情况下，有财力应对军事和自然灾害等产生的经费需求。但在历史现实中，上述往往只是理想情况。当支大于收时，古代政府往往会以增加赋税来弥补财政缺口，这就会导致社会矛盾的激化，乃至成为引发农民起义并最终酿成颠覆王朝的导火索。亦因如此，古人强调量入为出，其目的即是尽量保证收入大于支出的财政运行常态。

现代国家获得财政收入的方式更加多元，除了税收以外，国有企业的利润上缴、债务收入、国家机关收费、罚没等都构成了国家收入。政府不必通过加税的方式谋取收入，其所要面对的更重要的问题是，如何科学有效地管理和使用财政资金，更好发挥财政在促进共同富裕中的作用。亦因如此，需要将共同富裕纳入财政资金的绩效考核，将包括地区人均国内生

^① 阮元校刻：《十三经注疏·礼记正义》，卷十二，中华书局，2009年版，第2887页。

产总值倍差、地区人均可支配收入倍差、城乡居民收入倍差等客观评价指标,以及将居民满意度等主观评价指标纳入绩效考核,从主观和客观两个方面衡量财政资金在实现共同富裕中的作用,让在前期发展中发展较慢的地区发展更快、让在前期发展中获益较少的低收入人群在发展中获益更多,在发展中缩小差距,最终实现共同富裕。

七、结语

中国人以建立“老有所终,壮有所用,幼有所长,矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养”的“大同社会”为价值追求,深入探讨了如何创造和分配财富,并集中体现在传统财税治理思想和实践中。这些思想和实践中包含着丰富的共同富裕因子,在一定历史时期、历史阶段、历史条件下推动了社会生产,优化了财富分配,稳定了社会秩序。当前,在面向建设以实现共同富裕为重要内容的全面建成社会主义现代化强国目标,传统财税治理中强调土地制度调整以摧抑兼并为取向、税负分配改革以均税薄赋为目标、财政支出以黜奢崇俭为原则、财政预算管理遵循量入为出的理念等思想和实践,对新时代新阶段发挥好财税促进共同富裕的作用具有一定历史借鉴价值。

The Common Prosperity Factor In Thoughts and Practice of Traditional Finance and Taxation and Its Modern Enlightenment

FU Zhiyu GONG Hao

[Abstract] Chinese traditional fiscal and taxation thoughts and practices contain rich factors of common prosperity. In terms of fiscal and taxation thoughts and fiscal and taxation systems, thinkers and politicians of all generations have made useful explorations on how to achieve common prosperity, emphasizing that land system adjustment is oriented to restrain mergers, tax burden distribution reform is aimed at equalizing taxes and taxes, fiscal expenditure is based on the principle of eliminating extravagance and advocating thrift, and fiscal budget management follows the concept of “keeping expenditure within expenditure”. These ideas and measures will help to adjust income distribution and narrow the gap between rich and poor. It is of great contemporary value to tap the common prosperity factors in traditional fiscal and tax governance ideas and practices, which will help explore how to promote common prosperity through fiscal and tax work in the new development stage.

[Key words] Finance and Tax Governance; Finance and Tax Ideology; Common Prosperity

(责任编辑:朱瑞)