

刘守刚 著

公共经济与管理·财政学系列

# 财政经典文献九讲

——基于财政政治学的文本选择

*Lectures on Classic in Public Finance*

 复旦大学出版社

■ 刘守刚 著

公共经济与

# 财政经典文献九讲

——基于财政政治学的文本选择

*Lectures on Classic in Public Finance*

 復旦大學 出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

财政经典文献九讲——基于财政政治学的文本选择/刘守刚著. —上海:  
复旦大学出版社,2015.7  
(公共经济与管理·财政学系列)  
ISBN 978-7-309-11586-4

I. 财… II. 刘… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 152407 号

**财政经典文献九讲——基于财政政治学的文本选择**

刘守刚 著

责任编辑/张蕊青 方毅超

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏省如皋市印刷有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 13 字数 279 千

2015 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-11586-4/F·2171

定价:30.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 公共经济与管理系列丛书编委会

主 任 刘小兵

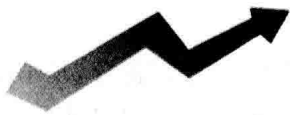
副主任 方 芳 何精华

编 委 (按姓氏笔画排序)

方 芳 王 峰 刘小兵 朱为群

李 华 任晓辉 陈 杰 何精华

岳 崑 赵永冰 陶 勇



# 序

上海财经大学公共经济与管理学院是一个既富有历史积淀,又充满新生活力的多科性学院。其前身财政系始建于1952年,是新中国成立后高校中第一批以财政学为专业方向的教学科研单位。经过60多年的变迁和发展,财政学科不断发展壮大,已成为教育部和财政部重点学科,为公共经济学的学科发展和人才培养做出了重要贡献。2001年,在财政系基础上,整合投资系,新建公共管理系,组建了公共经济与管理学院,从而形成了以公共财政、公共管理和公共投资三个方向为基本结构,以公共事务为纽带,以培养具有国际化视野的公共管理人才为使命,以公共经济与公共管理学研究为核心的跨学科教学和研究机构。

公共经济与管理学院具有海纳百川的悠久文化渊源。半个多世纪以来,创立和推动学科发展的知名教授中既有毕业于美国、日本和法国等著名国际高等学府、具有极高学术声望的海外归国学者,如杨阴溥、冯定璋、曹立赢、席克正、周伯康、尹文敬教授等;也有长期致力于中国财政经济、投资经济研究、具有重要社会影响的著名教授,如苏挺、李儒训、葛维熹、俞文青教授等。他们曾引领了我国财政学科的发展,奠定了学科人才的培养基础,也为上海财经大学在公共经济领域开拓了一片沃土,培育了一批财政、投资和税收学科的学术带头人。

经济体制改革掀起了中国历史新的一页,也给学院的发展注入了勃勃生机。目前学院已经发展成为由财政、投资、税收、公共管理、社会保障与社会政策五个系组成的本科、硕士和博士学位的人才培养体系,拥有10个本科专业、15个硕士专业和7个博士专业授予点,同时建立了以9个研究所中心/所为基础的科研团队。2012年年末,中国公共财政研究院诞生;2013年,作为上海市教委建立的十个智库之一的公共政策与治理研究院成立,从而构成了以学院为主体,以两个研究院为两翼的“一体两翼”教学科研组织结构,成

为以公共经济和公共管理理论为基础,以提供政府公共政策咨询为己任的开放型、跨学科协同创新研究平台,开启了学院融教学管理、学术研究、政策咨询为一体,协同发展的新征程。

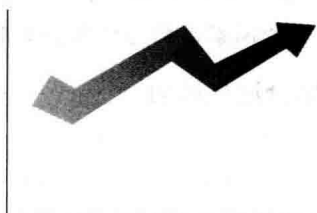
传承历史,继往开来,学科建设是学院整体建设的重要组成部分,是学院的龙头工作。而课程建设既是学科建设的中心环节,又是承载专业教学重任的关键桥梁。抓好课程建设不仅是深化教学改革的一项重要措施,也是学科自身建设的根本大计。为了深化学院课程体系改革,推动将优质科研资源转化为教学资源,落实教授为本科生上课制度,帮助学生提高自主学习能力,提升学校人才培养质量和水平,学院在课程建设上,明确了名师领衔、团队攻关,“以系列教材建设为品牌,以精品教材建设为目标,以实验性和务实性教材建设为特色”的教改思路。

由复旦大学出版社出版的“公共经济与管理系列丛书”旨在推出上海财经大学公共经济与公共管理课程建设的成果。这套丛书既是学院全体教师劳作的园地,又是学院教学展示的窗口。

在公共经济与管理系列丛书出版之际,谨致以最美好的祝愿。

刘小兵

2014年9月10日

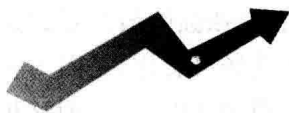


# 目 录

第一讲 导论	1
第二讲 《盐铁论》：为中华帝国奠定基本财政原则	11
第一节 《盐铁论》的文本	11
第二节 《盐铁论》奇妙之处与解读框架	14
第三节 财政支出规模是大好还是小好？	20
第四节 工商业是否可成为国家的财政收入来源？	23
第五节 如何管理暴利性资源商品？	24
第六节 帝国财政的显基因与隐基因	26
第七节 《盐铁论》中其他重要的财政问题	30
第三讲 《州县官的银两》：帝国财政完善的最后努力与内在紧张	36
第一节 作者与作品	37
第二节 从帝国财政史看王朝中期财政改革传统	39
第三节 雍正帝改革中的传统因素	41
第四节 雍正帝改革的新意：财政制度的理性化	44
第五节 雍正帝改革与王安石变法之比较	48
第六节 雍正帝改革的限度及其原因	52
第七节 帝国向现代国家转型的财政动因	55
第四讲 《文化、权力与国家》：帝国向现代转型的微观财政考察	60
第一节 作者与作品简介	61
第二节 解读视角与术语介绍	62

第三节	财政问题之一：帝国国家是通过怎样的微观机制向社会征税的？	66
第四节	财政问题之二：财税压力是如何推动国家现代化并影响微观机制的？	70
第五节	财政问题三：从财政微观机制看，晚清和民国的国家建构为什么会失败？	73
第五讲	《欲望与利益》：为国家转型奠基的利益原则合法化运动	78
第一节	作者与作品简介	79
第二节	利益原则在西方世界的合法化	80
第三节	利益原则合法化的西方思想背景	86
第四节	经由“公利”而结束的中国的“义利之辩”	91
第五节	对利益原则的反思	93
第六讲	《大转型》：推动现代国家转型的双重运动	96
第一节	作者与作品	97
第二节	市场原则的扩张运动：双重运动之一	100
第三节	反对市场原则扩张的运动：双重运动之二	107
第四节	“双重运动模型”与现代国家的兴起	113
第五节	余论：“经济学家不能治国”	116
第七讲	《致命的自负》：思考现代国家转型中的社会主义运动	119
第一节	《致命的自负》的作者与内容	120
第二节	哈耶克的理性观	124
第三节	高度集权的政经体系的错误	128
第四节	市场不受欢迎的原因	133
第五节	从扩展秩序看人口增长	138
第六节	对哈耶克理论的简短评论	141
第八讲	《资本的秘密》：重视资本在现代国家发展中的作用	144
第一节	作者与作品	145
第二节	资本为什么重要？	148
第三节	发达国家曾经做对了什么？	154
第四节	发展中国家未做而应做的是什么？	161
第五节	中国该做什么？	170
第九讲	《公共财政与公共选择》：现代国家中的财政制度选择	173
第一节	作者与著作简介	174
第二节	重视财政学中的欧陆传统	178
第三节	用财政来控制政府	182
第四节	财政学中的道德观	189
参考文献		199
后记		202





在正式开讲我们这门“财税经典文献选读”课程之前,主讲人先安排一讲导论,目的是交代一下本课程的宗旨、基本概念,并大致交代一下课程的总体安排。

### □ 一、为什么要开这样的课程?

这是一门以解读与财税专业相关的经典著作作为宗旨的课程。因此,“为什么要开这样的课程”问题,就被转化成另一个问题“为什么要阅读经典”。

为什么要阅读经典?意大利文学家卡尔维诺(Italo Calvino, 1923—1985)在回答这个问题时,首先说了很多关于什么是经典的话。<sup>①</sup>他说的这些话本身,也已成为人们广泛引用的经典言论。我们可以发现他的如下言论:“经典是那些你经常听人家说‘我正在重读……’而不是‘我正在读……’的书”;“经典作品是一些产生某种特殊影响的书,它们要么本身以难忘的方式给我们的想象力打下印记,要么乔装成个人或集体的无意识隐藏在深层记忆之中”;“经典作品是这样一些书,我们越是道听途说,以为我们懂了,当我们实际读它们,我们就越是觉得它们独特、意想不到和新颖”;“一部经典作品是这样一本书,它使你不能对它保持不闻不问,它帮助你在与它的关系中甚至在反对它的过程中确立你自己”。总之,经典作品就是那些塑造文化总体并进而塑造每一个人人格的那些东西,阅读经典作品“帮助我们理解我们是谁和我们所到达的位置”。因为经典具有这样的重要性,所以卡尔维诺呼吁人们多读经典著作,“中学和大学都应加强这样一个理念,即任何一本讨论另一本书的书,所说的都永远比不上被讨论的书”。最后,卡尔维诺也许给予了这个问题一个终极性的答案,那就是“读经典总比不读好”,因为他不想让人们觉得是因为有什

<sup>①</sup> 卡尔维诺著:《为什么读经典》,凤凰传媒出版集团、译林出版社2006年版,第1—10页。

财政经典文献九讲

么功利性用途才去读经典。

美国学者布鲁姆(Harold Bloom, 1930— )也曾回答过为什么要阅读经典的问题,他认为经典能带给人的,“是对自身孤独的恰当使用,而孤独的最终形式是与自己的有限生命照面”。<sup>①</sup>揣摩他的意思,大概就是说,之所以要阅读经典著作,是因为它们能给我们提供一个思考的契机,让我们与自己的心灵展开对话,理解我们自己、理解我们所生存的环境,从而为自己接下来的可能行动提供指南。

为什么要给财政学、税收学专业的研究生开设“财税经典文献选读”这门课程?为什么在盛行轻阅读、浅阅读的今天,要提倡阅读经典?为什么在财经类专业研究生热衷于搜索数据库、运行统计软件来快写论文、多写论文的时代,开设这样的课程?除了以上卡尔维诺和布鲁姆的说法外,主讲人至少还有以下两点考虑。

第一点考虑是,稍稍改变一下许多大学生直到硕士阶段仍然让人遗憾的状况:“有知识,没文化”;“必须上学,不准读书”。这些说法是别的学者提出来的,主讲人也深有同感。大学四年念完了,很多学生说他们没知识确实不对,但他们却普遍地没什么文化,没有多少人有能力甚至有意识去思考宇宙、社会和人生的那些问题。九年义务制教育,加上家长的督促和自身的努力,到硕士阶段为止,许多人一直在上学,但阅读最多的是教科书;教科书之外的,统统被当作是“闲书”,或被禁止或主动放弃去阅读,通常给予的解释是,以后有机会再去读这些闲书。可是,若在大学里不养成读书习惯、不学会读书方法、不掌握读书线索,以后怎么读书?不读书,特别是不读经典,又怎么能真正去思考宇宙、社会和人生,做一个有文化的人?

第二点考虑是,为财政税收专业研究生加点“料”。在我国严格的学科分类体制下,财政学、税收学这样的学科被界定为“应用经济学”之下的二级学科,而经济学多数时候又被等同于数学。于是乎,在财税专业研究生期间,学生大部分学习时间被高级微观经济学、高级宏观经济学、高级计量经济学和数学方法所占据,没有多少时间学习专业知识;而学到的专业课程,又几乎等同于经济学的一个应用,看不到多少财政税收自己的内容。可是,财政税收制度是重要的国家治理工具,它含有极为丰富的内容。正如宋代学者苏辙所言,“财者,为国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之”。只从经济学视角理解财政税收问题,怎么看都不像能完成设立这一研究生专业的目的,即“为财政、税务部门培养高级专门人才”。

所以,开设“财税经典文献选读”这门课程的目的:一是教给财税专业研究生一点读书方法和读书线索,鼓励学生养成读书习惯,激励学生去思考宇宙、人生和社会等问题;二是帮助学生理解财税制度所包含的政治意义,分享财政税收学科所蕴含的治理国家的智慧,领会迄今为止中国财政转型与政治发展的历史逻辑。

## □ 二、从政治视角,选取财政经典著作

在解释了为什么提倡阅读经典之后,有必要再来解释一下本课程为什么要从财政政

<sup>①</sup> 沃森著:《20世纪思想史》(下),上海译文出版社2008年版,第840页。

治学视角来为财税专业学生选取经典著作文本。

### (一) 财政研究的政治视角

财政学是研究运用财政工具实现国家治理的学问,或者说它是一门研究安邦济世之术的学问。因此,在学科性质上财政学首先应该是政治学,其次才是经济学。事实上,在今天的中国,越来越多的人认识到,要使当前中国众多的财政活动在学术层面上得以理解,要使财政理论能够指导现实中的财政活动,并由此促进中国的政治发展和社会进步,必须在当前经济学研究的基础上,补充从政治的维度研究财政活动,进而拓宽当前财政研究的范围。

具体说来,倡导研究财政活动的政治属性,具有以下几个方面的积极意义。

第一,寻求当前财政活动与财政研究的理论基础。在我国学科体系中,将财政学归入应用经济学之下,在学术上很自然地就以经济学理论作为财政活动与财政研究的基础。不过,在当前国内很多学者越来越将经济学固化为数学形式的前提下,这样做的结果往往以忽视财政活动的政治属性为代价,使当前大量的财政研究失去了理论基础。已经出现并将更多出现的现象是,探讨财政税收理论、制度与历史的论著,不断被人质疑是否属于经济学,一篇研究预算制度及其现实运行的博士论文,经常被怀疑是否可授予经济学学位。因此,要解释当前的财政现象、推动财政研究,就不能不去寻找其中的政治理论基础。

第二,培养治国者。“财政是国家治理的基础和重要支柱”,财政因国家治理需要而不断地变革,国家因财政治理而得以成长。因此,财政专业培养的学生,不仅要学会财政领域中的经济知识,也应该学到相应的政治知识。因为财政活动,是一种极其重要的国务活动,涉及治国方略,掌控财政活动的人大多是重要的政治家,应该得到综合的培养。这一理由,也是当前众多财经类大学财政专业不能被归并到经济学院的原因之所在。

第三,促进中国的政治发展。在18—19世纪,在普鲁士国家兴起及德国统一过程中,活跃的财政学派与良好的财政当局,曾经发挥了巨大的历史作用。而当今中国,在大的制度构架稳定的前提下,有很多学者主张,通过财政改革推动政治发展。财税专业的学者,自然应该参与到这样的理论研究和实践活动中。事实上也确实已有不少财税学者参与到诸如提高财政透明、促进财税法制改革等活动中去,并事实上推动了中国政治发展的进程。但一方面这样的参与离现实的需要还有很大差距,另一方面这样的参与无法纳入当前被界定为应用经济学二级学科的财政学的学科体系中去。

从政治的维度来研究财政活动,或者说强调财政学的政治侧面,在财政学中并非新观点,事实上具有深厚的传统基础。西方财政学的几位先驱人物,就持有类似的观点。英国财政学者道尔顿在他1922年出版的《财政学原理》一书中就明确提出,财政学是介于经济学与政治学之间的一种科学。<sup>①</sup>德国古典财政学大家瓦格纳的看法是,财政是独立于私人经济的活动,与其说是属于一般的经济理论,不如说是属于政治理论和公共管理理论,即财政学应该是属于政治学的。<sup>②</sup>意大利财政学家科萨(Luigi Cossa)曾说,“财政科学是

① 朱柏铭:“中国财政学的革命”,《经济学家》2000年第2期。

② 张馨等著:《当代财政与财政学主流》,东北财经大学出版社2000年版,第17页。

公共管理学的组成部分，因此也是政治科学的分支。”<sup>①</sup>

在我国财政学者中，也有很多人支持财政的政治属性或财政学的政治学属性，反对将财政学仅视为纯经济学科。正如张馨所说，“文革”前我国财政理论界曾争论过的“财政是上层建筑还是经济基础”这一问题，已说明财政所兼具的经济属性和政治属性，在当时已得到一定的认识。对这一问题，他自己的看法是，应该正视财政活动中所具有的政治性质与内容，在以经济学为基础理论的同时，有必要从政治学角度来开展我国的财政研究。<sup>②</sup>高培勇也持有类似的看法，他说，财政是一个兼具经济和政治两种属性的范畴，所以，“对于财政问题，当然也要从管理学——或政治学——的角度、按照管理学——或政治学——的范式去研究”。<sup>③</sup>尚可文认为，财政学的研究“必须要树立起财政学的经济学观、财政学的政治学观、财政学的社会学观三大观念”。<sup>④</sup>刘明远则看到财政学更多的属性和侧面，在他眼中，“财政学是经济学、政治学、行政学、社会学、理财学相互渗透和融合成的多科性综合性很强的一个独立学科”。<sup>⑤</sup>刘邦驰的看法则更进一步，他反对把财政学的学科属性定位为经济学，在他看来“财政问题首先是一个政治问题，是国家政权活动的一个重要方面”<sup>⑥</sup>。雷艳红的观点是类似的，其表述是：“财政首先是一种政治的制度，其次才是经济的制度……所谓的财政问题都可以回溯到政治领域”。<sup>⑦</sup>

总体而言，虽然当前财政学被归入到应用经济学领域，众多财政研究都采用经济学的方法，但承认财政的政治属性，提出要对财政活动进行政治学研究的看法，在财政学界并不少见，更非异端邪说。遗憾的是，虽有种种的呼吁和看法，但从政治学路径研究财政活动的专业文献，在财政学界还不多见。

## （二）财政政治学与财政经济学

致力于从政治学路径研究财政，本课程主讲人将其称为“财政政治学”。可以说，“财政政治学”作为学科提出，是为了纠正当前财政学局限于经济学研究路径造成的偏颇。这样包含“财政政治学”在内的财政学，将不仅是一门运用经济学方法理解现实财政活动的学科，而且是一门经邦济世的政策科学，是有助于财政学发展、为财政活动提供指引、推动中国政治进步的重要学科。

这里需要对“财政政治学”作一些界定。所谓财政政治学，就是研究财政活动中的政治问题的学科，或者说用政治的眼光来考察财政活动的学科。所谓政治的眼光，就是权力的眼光。当然，此处需要说明的是，对政治的理解在学术界并不统一（也不可能统一），但将政治活动理解为权力活动、视政治过程为权力的配置与实现过程是一种比较通行的见解，因而本课程从权力入手来理解政治。就是说，从权力的来源（是否具有合法性？）、权力的目标（是否为了实现公共性？）、权力的静态配置（制度规范性如何？）、权力的动态运行

- ① 雷艳红：“公共财政教育的政治学导向：必要性与目标”，《中国行政管理》2008年第12期。
- ② 张馨：“西方财政学理论基础的演变及其借鉴意义”，《东南学术》1998年第6期。
- ③ 高培勇：“‘一体两翼’：新形势下的财政学科建设方向”，《财贸经济》2002年第12期。
- ④ 尚可文：“财政学科及财政学的创新与发展”，《兰州商学院学报》2002年第2期。
- ⑤ 刘明远：“现代财政学理论体系的思考”，《财经问题研究》1998年第12期。
- ⑥ 刘邦驰：“论中国财政学基础理论之根基”，《财经科学》2001年增刊。
- ⑦ 雷艳红：“公共财政教育的政治学导向：必要性与目标”，《中国行政管理》2008年第12期。

(现实有效性如何?)等多方面来理解政治活动。因此,财政政治学的内容,就是考察财政的收入、支出与管理活动中存在的权力来源、权力目标、权力配置与权力运行等多个方面的问题,对其中权力的合法性、公共性、规范性与有效性等进行评价。

需要交代的是,财政政治学是财政学的一部分,也是政治学的一部分,但它并不是现有学科体系中(作为经济学一部分的)财政学和政治学二者间的简单交叉,在很大程度上它应该是当前财政研究向政治领域的拓展。在这一意义上讲,现有的从经济学视角研究财政活动的学科,不妨称之为财政经济学。这样,以现有的学科体系来衡量,财政学至少横跨了政治学和经济学两个学科。当然,财政研究可能还会有其他的维度,此处暂且不提。

财政政治学和财政经济学的大致内容,可用下表 1.1 来概括。

表 1.1 财政政治学与财政经济学的区分

学科归属	基本对象	基本视角	基本内容	
财政政治学	政治学	国家与社会间的财政关系	权力	财政收支权与管理权的来源、目标、静态配置与动态运行
财政经济学	经济学	政府与市场间的财政关系	社会福利	财政活动在效率和公平方面的必要性、可能性及影响性

在学术界,还有一个与财政政治学相关的学科是“财政社会学”,本课程后面还会提到这一学科的名称。财政社会学是由熊彼特等人创建的一门学科,曾于 20 世纪 30—40 年代在德国、意大利学者中兴盛一时,后来渐归于沉寂,直到 20 世纪 70 年代前后又在美国复兴。财政社会学与财政政治学的区分,取决于社会学与政治学的区分,而这在相当程度上又取决于“社会学”这个概念采用广义的定义还是狭义的定义。从广义来看,政治制度(国家)是由社会为保护自己而创建的一种工具,因而政治学包括在社会学中;从狭义看,国家与社会分离,政治学研究的是强制性的权力现象,而社会学研究的是自愿性、自发性的非权力现象。显然,如果采用广义的社会学定义,那么财政政治学的内容可包含在财政社会学中。不过,在学术体系及学术传统中,社会学与政治学处于分离的状态,社会学集中于研究非权力现象,而政治学集中于研究权力现象,因此将财政社会学与财政政治学区分开仍有其必要。这样一来,现在被归为“财政社会学”但涉及政治权力现象的研究内容,应该归在“财政政治学”的名下。

此处要强调的是,一旦从政治视角来理解财政学,财政学就突破了原经济学(特别是主流经济学)的范围;在文本选择上,“财税经典文献选读”这门课也就有更为丰富的可能。就是说,凡与财政权力相关的政治学、历史学、社会学、经济学等领域经典著作,都可纳入本课程选择的文献阅读范围。就目前阶段而言,本课程关注的是那些有助于从财政视角来理解中国国家转型的经典文献,希望通过阅读这些文献,帮助大家一起思考并尝试着回答下面的问题:“如何从财政政治的视角来理解迄今为止的中国国家转型活动?”,这恐怕是今天中国学者热切关注的重要问题。

### □ 三、基本概念介绍

接下来把本课程可能要用到的几个概念,作一些简单的交代。

#### (一) 国家类型与国家转型

林尚立先生曾根据国家构成的三要素(人口、土地和主权),将自古及今的国家分为三种类型,即城邦、帝国和现代国家。这三种国家类型,分别以上述三种要素中的一种作为自己的支撑点:城邦以人口为支撑点,帝国以土地为支撑点,现代国家以主权为支撑点(表 1.2)。

表 1.2 国家的类型

国家类型	支撑要素	表现形式	特点	典型的现实国家
城邦	人口	规模较小的人群团体,大多住在有城墙保护的地方(也包括周边可控制的乡村)	过一种自给自足的农耕或游牧生活,重视公共生活中人的德性;具有简单的政府组织机构,公共权力往往与军事权、宗教权或族权结合在一起	古希腊城邦、苏美尔城邦、商代及春秋时代的诸侯国
帝国	土地	经过征战而形成的规模巨大的共同体,具有延展性的版图结构	过农耕或游牧生活,重视家庭与家族的伦理;以统治权与所有权合一的君权为中心,有中央集权性质的官僚体系,公共权力与君权结合在一起	秦汉至清的中华帝国、罗马帝国、奥斯曼帝国
现代国家	主权	在相对固定的土地基础上,由组织化的主权统摄领土与人口,具有民族认同感	在私人产权与自愿交换基础上追求工商业经济发展,重视实现对个人权利的追求;一般具有由民众自愿选择形成的公共权力组织形式,公共权力表现为组织化的主权	现代英国、现代法国、美国

当然,上述国家类型,在相当程度上只是一种纯粹形态的说法。现实中的国家,并非如此的纯粹,而可能是上述三种类型的混合。从人类历史来看,城邦、帝国和现代国家大体上有一个先后更替的过程,因而存在着国家类型的转换,即国家转型。从公共权力的视角看,以公共权力为核心的国家共同体,其经历的国家成长与转型,实质上就是公共权力不断自我实现的过程,即统治权不断地公共化,人类最终实现自我的统治(表 1.3)。

表 1.3 公共权力在不同国家类型中的表现

国家类型	承载体	表现形式	权力运转的推动力
城邦	人格	权威(因血缘、神性或技能等魅力而获得)	神意或传统
帝国	财产(土地)	君权(君主因占有土地财产而获得)	君主的意志
现代国家	组织	主权(基于公意而由定期选举确认)	民众的要求

#### (二) 财政类型与财政转型

由于收入在财政活动中的重要地位,因而财政学在对财政进行类型划分时,一般都根

据主体财政收入的形式来进行。就是说,如果一国财政收入的主要部分来自税收,则将其界定为“税收型财政”。同样地,可以定义其他财政类型。<sup>①</sup>本课程将主要财政收入来自国有财产收入的财政类型界定为“家财型财政”。<sup>②</sup>虽然存在着其他的财政类型,但税收型财政与家财型财政是最为典型的两种财政类型。

税收是最为常见也最为典型的财政收入形式,以至于有时候学者把所有的财政收入形式都通称为“税收”。这是一种方便的说法,但有时候显得过于广义。财政学教科书一般将税收定义为“政府凭借政治权力强制地、无偿地、固定地获取财政收入的一种形式”,以此与其他具有自愿性、交换性或临时性的财政收入形式区分开,但这样的定义不能将税收与政府收费区分开,也不能将国家收取的税收与黑社会收取的“保护费”区分开。从权力的眼光看,税收是对公众私人收入与财产实行的一种普遍性征收,这种对财产权的“侵犯”,只有基于公意而形成的立法部门才有权进行。这是因为由立法权来征税,在性质上相当于公众同意拿出自己的一部分财产用于共同事业。因此,财政政治学眼中的税收,应该定义如下:基于社会公意而形成的立法权,对公众的收入或财产进行普遍、平等、直接、规范地征收而形成的财政收入,其使用方向是公共服务,其征收与使用过程应由预算控制并最终决定于民众。严格地说,这样的税收只有在现代国家才是现实;或者说,作为完成的形式,现代税收才是真正的税收。在传统国家,税收只具有雏形,不完全符合税收的定义。因此,税收型财政是现代财政的标志,它的收入具有公共性(来源于大众的收入与财产),支出具有公共性(用于公共利益和公共目的),管理过程具有公共性(预算透明公开且经由代议制机构而最终控制于公众)。由于税收型财政的上述“公共性”特征,许多人干脆将其称为“公共财政”。

国有财产收入,指的是由政府以国家共同体的名义拥有或支配的财产所产生的收益。国有财产收入虽然名称为一个,但在收益来源和性质上却不是单一的。因持有国有财产而获得的财政收入,在性质上可能是经营利润(政府不依靠特权而依靠企业家才能获得的正常利润),可能是使用费或普通租金(政府将其控制的财产使用权出借而获得的收益),也可能是所有权的转让收入,但最有可能的是垄断租金(政府以行政特权创设垄断地位而获得的超额利润)。在帝国时代,君主凭借自己对土地的所有权,依托于政治权力而向土地耕种者收取田租,这是典型的国有财产收入。在曾实行公有制和计划经济的社会主义国家,财政上曾经一度主要依靠国有工商企业上缴的收入,这也是国有财产收入。一般说来,就现代政治发展而言,国有财产收入不是一种有利的财政收入工具。如果一国政府较多地依靠国有财产来获取财政收入,将会混淆公权力和私权力的区分,干扰公共权力的运行,影响市场经济的运转,造成公共权力的私有化等问题。

财政主体收入形式变换而导致财政类型的转换,就是财政转型。在从城邦到帝国、从帝国到现代国家的转型过程中,财政也依次发生类型的转换。大体上,帝国对应的财政类型为家财型,现代国家对应的财政类型是税收型。因此,国家在类型上从帝国向现代国家

① 刘守刚:“财政类型与现代国家建构”,《公共行政评论》2008年第1期。

② 刘守刚:“家财型财政的概念及其运用”,《经济与管理评论》2012年第1期。

转型,与之相伴的则是财政从家财型转为税收型。不过,在财政社会学的学者看来,正确的因果关系是,财政转型推动了国家转型,这是由西欧的历史经验总结形成的。可用下表 1.4 来概括财政社会学者的相关观点,即在中世纪晚期至近代早期,西欧财政从家财型财政向税收型财政转型,促成了西欧向现代国家的转型。

表 1.4 西欧家财型财政向税收型财政的转型

	家财型财政	税收型财政
收入	君主自有土地收入	向民众拥有的私人财产或收入征税
支出	主要用于君主家族及其仆人消费	主要服务于公共职能
管理	相当于君主家务管理	表现为议会用预算的手段来管理政府
政治意义	容易形成专制性政府	容易形成代议制民主政府

### (三) 中华帝国及其三个阶段

中华帝国,是帝国这一国家类型中发展得最为成熟的代表。在两千年的历史长河中,帝国制度帮助中华民族克服种种生存危机,不断地发展自己的文明。帝国制度也在中国这一地理空间得到了最为充分的展现,由此中华帝国经历了初生、生长与成熟等完整阶段。众所周知,从清末至今,中国经历着从帝国向现代国家的转型。

需要交代的是,中华帝国是一个总的名称,在历史上它以不同的王朝面貌出现,并经历了不同的阶段。黄仁宇先生曾提出三个帝国的划分<sup>①</sup>。他将中华帝国划分为第一帝国(包括秦汉王朝)、第二帝国(包括隋唐宋王朝)、第三帝国(包括元明清王朝),不过未指出划分三个帝国的具体标准。此处参考黄仁宇先生的说法,并根据基本政治制度的内部发展轨迹,将中华帝国比较典型的阶段(统治期较长、较稳固的王朝),划分为第一帝国(两汉)、第二帝国(唐宋)和第三帝国(明清)。这三个帝国,在基本政治制度上的区分还是比较明显的,分别表现在君相关系(上层权力结构的安排)、指导思想(用以解释现有政制的思想)、人才选拔机制(官员的更替方式或者说皇权政府再生产机制)、财政制度(汲取经济资源来维持政府的制度)等四个方面。或者说,在政治、文化、社会和经济等四个方面的差异,足以将三个帝国相互区分。如果用有机体的眼光来考察中华帝国,那么从第一帝国、第二帝国到第三帝国,分别是中华帝国初创、成长和成熟三个时期。具体可参见下表 1.5。

表 1.5 中华帝国的三个帝国阶段

	第一帝国(帝国初创期)	第二帝国(帝国成长期)	第三帝国(帝国成熟期)
君相关系	皇权、相权相对分开,宰相为政府领袖,皇权不断设法控制相权	相权一分为三(尚书、中书、门下),群相代替独相,政府制度较健全	宰相职位被废,皇帝兼政府首脑,内阁(清中后期为军机处)辅助皇权运行

<sup>①</sup> 黄仁宇著:《放宽历史的视界》,三联书店 2001 年版,第 152 页。



	第一帝国(帝国初创期)	第二帝国(帝国成长期)	第三帝国(帝国成熟期)
指导思想	引儒家学说柔化法家制度,司法上引经决狱,儒学中的今古文经学黄金期	在立法层次上高度融合礼法,理学经由韩愈到朱熹的努力而发展	程朱理学成为官方标准意识形态
人才选拔机制	中央太学培养,地方郡国察举后由中央考试选拔,官员私人征辟盛行	开创科举举士,制度不断调整,诸科最终合一,内容最后限于经义	科举制度日趋严密,考试内容固定在四书五经,文体格式也定型为八股
财政制度	舍地而税人,正式制度上以田赋为主,实际财政收入以人头税为主,力役繁重	向履亩而税过渡,工商业收入逐渐重要起来,力役处于制度化消灭过程中	确立以履亩而税的田赋为正宗财政收入,力役在制度上逐渐消失

#### □ 四、围绕中国国家转型问题选择阅读文献

本课程将围绕如何理解中华帝国的成长及现代转型这一问题,选择财政政治领域内的经典著作,并通过解读这些著作,来帮助大家理解包括财政转型在内的中国国家转型的内在逻辑,分享用财政工具治理国家的政治智慧。

我们将以下著作作为本课程将要讲授的文本,接下来的课程安排,就是每讲为大家依次解读其中的一本著作。需要再次强调的是,正如卡尔维诺所言,“任何一本讨论另一本书的书,所说的都永远比不上被讨论的书”,本课程的讲授肯定不能代替各位的亲身阅读。课堂讲授的内容,只是各位阅读以下著作以及其他经典著作的起点。

##### 1. 《盐铁论译注》

《盐铁论》为西汉时学者桓宽所著,是中国古代财政学经典著作之一。作为中华帝国初兴时期的著作,它包含了那个时代学者对国家治理和财政原则思考的结晶。在这本书中,我们可以考察决定帝国成长与转型的财政基因。考虑到大家的阅读能力,我们选择的文本为《盐铁论译注》(王贞珉注译、王利器审订,吉林文史出版社1996年版),该文本有注释有白话译文,便于大家阅读。

##### 2. 《州县官的银两》

该书为美国学者曾小萍所著,其内容主要是描述18世纪雍正帝所主持的一场财政改革。阅读该书,有助于大家从财政上理解成熟时期的中华帝国,其基本运行状态及其内在缺陷。我们选择的文本是《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,董建中译,中国人民大学出版社2005年版。

##### 3. 《文化、权力与国家》

该书由美籍印度裔学者杜赞奇所著。作为社会学家的杜赞奇,特别仔细地描述了华北几个村庄在中国从帝国向现代国家转型过程中的变化状况。该书有助于从财政的微观机制来理解中华帝国向现代的转型。我们选择的文本是《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社1995年版。