

马 骏 牛美丽 主编



统治与岁入

Of Rule and Revenue

[美] 玛格丽特·利瓦伊 著

周军华 译

马 骏 牛美丽 主编

公 共 预 算 经 典 与 前 沿 译 丛

统治与岁入

[美] 玛格丽特·利瓦伊 著

周军华 译

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统治与岁入/(美)利瓦伊(Levi, M.)著;周军华译. —上海:格致出版社;上海人民出版社, 2010
(公共预算经典与前沿译丛/马骏, 牛美丽主编)
书名原文: Of Rule and Revenue
ISBN 978-7-5432-1759-1

I. ①统… II. ①利… ②周… III. ①财政收入-研究 IV. ①F810.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 074296 号

责任编辑 罗 康
美术编辑 路 静

公共预算经典与前沿译丛

统治与岁入

[美]玛格丽特·利瓦伊 著

周军华 译

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 24 层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海图宇印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 241,000
版 次 2010 年 7 月第 1 版
印 次 2010 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1759-1/F·281
定 价 35.00 元

Of Rule and Revenue

译丛总序

从表面上看，公共预算是政府关于未来某个时期（例如一年）的收支测算，是一个技术问题，或者是一个让人乏味的会计问题。然而，仅仅这样理解预算问题就难免失之肤浅。从根本上看，公共预算的本质是政治，是一个国家极其重大的政治问题。收支测算背后反映的是政府在未来某个时期内的活动选择以及相应的成本估算，是政府的政策选择以及相应的政策成本。一个完整的政府预算报告能够向每个公民提供这样的信息：政府在未来一年或者更长的时期内准备做什么事情，这些事情分别要花多少钱。更进一步地，一个完整的政府预算报告可以告诉我们，谁从政府这里得到了政府能够提供的好处，谁又承担了成本。而这正是最大的政治问题。总而言之，公共预算是关乎国家治理的大事，是国家治理的核心。毫不夸张地说，一个国家的治理能力是高还是低，在很大程度上取决于国家的预算能力。

一个没有预算的政府是“看不见的政府”，而一个“看不见的政府”不可能是负责的政府。如果政府没有预算，或者预算不向社会公开，我们就无从知道政府在做什么，它做的事情是不是政府该做

的，是不是大多数公民希望它做的，也无从知道政府花了多少公共资金去做这些事情，是不是该花这么多钱去做这些事情，我们更无从知晓政府活动的绩效。在这种情况下，我们根本无从知道政府是不是对我们负责，更无法保证它是对我们负责的。反之，如果政府预算能够反映政府的全面活动以及相应的活动成本，能够反映政府支出或活动的绩效，而且这样的预算是社会公开的，那么，我们就有望建立起一个真正负责的政府。

这样理解的公共预算显然不是一个技术问题，也不仅仅是一个管理问题，而是一个国家的治理问题，是一个政治问题，尽管公共预算同样关心各种技术问题和管理问题。然而，国内的现状是，公共预算主要是财政学家在研究，政治学家和公共行政学家基本上不涉及预算问题。这不仅严重制约了中国政治学和公共行政学的发展与深入，也严重制约了中国的公共预算研究，更影响了我们对预算改革的理解与设计。有鉴于此，我们策划了这套译丛。本译丛有三个特点：

- 本译丛纳入的全部都是国外政治学家和公共行政学家撰写或

编辑的著作。实际上，在国外，公共预算一直是政治学和公共行政学的重要研究领域，公共预算专家也主要是政治学家和公共行政学家。

- 本译丛是学术取向的，纳入的全部都是学术研究作品。
- 本译丛既包括公共预算研究中的一些经典著作，也包括一些

前沿探索。

我们真诚希望这套译丛有助于推动中国政治学和公共行政学尽快开展公共预算研究，也希望它有助于中国公共财政学深化公共预算研究。在翻译的过程中，我们既得到了国内政治学和公共行政学同行的热忱支持，也得到了公共财政学同行的鼎力相助。实际上，我们的译者都是来自这三个互相联系的学科。他们都是我们的志同道合者，是我们必须表示衷心感谢的朋友。

译丛的编辑出版需要感谢多方面的支持与帮助。香港中文大学王绍光教授悉心指点了本译丛的设计，并热忱地帮我们挑选了其中的一些作品。上海世纪出版股份有限公司格致出版社的何元龙社长对学术出版的支持，也给我们留下了深刻的印象。2006年5月，何

元龙社长专程来到中山大学，在行政管理研究中心的会晤中，我们当即达成了出版这套译丛的计划。上海世纪出版股份有限公司格致出版社的麻俊生先生在落实译丛出版中付出了大量的心血。中山大学行政管理研究中心的熊美娟女士也在沟通协调中做了很多细致而辛勤的工作。本译丛的出版获得了教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心重大项目“国外公共行政学理论前沿”的支持。在此，一并表示感谢。

马 骏 牛美丽

2008年8月于中山大学行政管理研究中心

献给道格拉斯·诺思

爷 爷：假设我给你这些钱——注意，我没说我真要这么做——只
不过为了辩论——政府将拿这些钱干什么呢？

亨德森：您是什么意思？

爷 爷：我是说，我的钱能换来什么？如果我去梅西百货买了东西，
东西就在那儿——我看得见它。政府给了我什么？

莫斯·哈特，乔治·S·考夫曼
《浮生若梦》

国家的岁入即国家。

埃德蒙·柏克
《法国革命论》

致 谢

本项目的研究已经持续多年。自“掠夺性统治理论”(Politics and Society, vol. 10, no. 4)于1981年首次发表以来,我已累积了数不清的人情债。

戴维·奥尔森(David Olson)担任系主任的华盛顿大学政治科学系,帕特·特洛伊(Pat Troy)领导下的社会正义项目(隶属澳大利亚国立大学高级研究所的社会科学研究院(RSSS)),为我的研究和写作提供了后勤与物质支持。埃塞克斯大学社会学系,华盛顿大学研究生院研究基金,还有社会科学研究院的经济史系,也提供了大量后勤经费。

这些关系引起了来自三大洲的批评和建议。以下诸位在本书写作的某个阶段为我提出了详细的意见: Lee Alston, Malka Applebaum-Maizel, Ernst Badian, Alan Barnard, Yoram Barzel, George Behlmer, Neil Berch, Paul Brass, Geoffrey Brennan, John Brewer, Mary Brinton, Elizabeth A. R. Brown, William Brustein, Noel Butlin, David Carrell, G. A. Cohen, James Coleman, Joe Elster, Arthur Ferrill, Norman Frohlich, Robert Goodin, Michael Hechter,

Carol Heimer, Ira Katznelson, David Kauck, David Lockwood, John McCallum, Michael Mann, William Mitchell, Maxine Molyneux, Kathryn Norberg, Joe Oppenheimer, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Philip Pettit, Jonathan Pincus, Adam Przeworski, John Roemer, Debra Salazar, Richard Saller, James Scott, Graeme Snooks, Stephanie Todd, Pat Troy. Patricia Williams, 特别是 Elisabeth Case 提出了宝贵的建议。我希望这个名单没有遗漏任何一位。Ann Buscherfield, Norma Chin, Barbara Grama, Cheryl Mehaffey, Carole Mulligan 的秘书工作非常优秀。Julie Harrison, Wayne Naughton, Jeanette Ryan, Johanna Sutherland, Doug Whaite 则提供了一流的研究帮助或技术支持。

Robert Bates, Russell Hardin, Philip Hoffman, Sam Popkin, 和 Michael Taylor 不止一次阅读了全部手稿, 并且大方地给出了反馈意见。在此对他们表示特别的感谢。

最需要感谢的是道格拉斯·C. 诺思。1975 年, 我们在华盛顿大学设立了一个政治经济学中心, 并开始共同教授研究班, 自此之后,

我们就政治学、经济学和马克思主义理论的许多问题展开了广泛的争论和探讨。本书只是那些对话诸多成果中的一个。由于一些其他人也许认为是误导性的观点，我批评了道格拉斯。但书中的任何错误和疏漏，都将由我本人负责。

目 录

第 1 章	导论	1
第 2 章	掠夺性统治理论	11
第 3 章	创造服从	50
第 4 章	罗马共和国的岁入生产	74
第 5 章	中世纪和文艺复兴时期的法兰西与英格兰	100
第 6 章	18 世纪不列颠的所得税	129
第 7 章	服从澳大利亚的联邦所得税	154
第 8 章	结论	186
附录	回归国家：相关文献回顾	196
	参考文献	219

第 1 章

导 论

国家岁入生产 (revenue production) 的历史即国家的演进史。人类社会曾经没有任何产品, 或者仅仅存在着私人产品。随着劳动分工和专业化发展, 人们更需要由国家来提供公共产品。在由国家提供物品和劳务的生产中, 规模经济的引入, 增强了国家提供公共产品的能力。而且, 国家改善了对民众和资源的协调, 这使国家能力得到进一步提升。居民逐渐认识到可以通过贸易获取收益, 当然, 他们也变得更加依赖国家。国家提供物品和服务增加的基础, 在于它的岁入生产体系。

国家是非常复杂的机构。数百年来, 国家的规模、功能和组织都经历了巨大的变化。国家的特征体现在它的领土有限, 也体现在它对社会生活各重要方面的集中管制 (Mann, 1986, 26—27)。国家管制的对象随着时间和空间的改变而改变, 然而, 所有国家都试图在特定领土范围内垄断暴力的集中使用。^[1]所有国家都贯彻执行财产权和其他正式规则^[2], 包括与岁入提取相关的规则。

这一定义使我们能够确定一个国家的存在, 或者, 至少可以确定它不存在。然而, 它对认识国家行为的变化却无甚帮助。对于总

体上的国家政策理论，尤其是对于岁入生产政策理论而言，以国家制度为起点是错误的。国家间的许多差异，本身就是国家政策的结果。我认为应当从统治者开始，他们是某个行动者或一组行动者，是国家机构中的最高行政长官。君主、领袖、罗马共和国的元老院、总统和总理都扮演着此类角色。

统治者统治，也即统治者是国家机构的首脑，确定并执行国家的政策和管制措施，影响特定政治实体和国家公共产品的供给。统治者继承并创制政策，以此分配国家的资源。尽管不同政治实体之间存在着相当大的差异，但统治至少包含着防御和正义，而且，随着时间的变迁，它逐渐囊括了诸多公共产品。

统治者的权力有赖于强制力，但大部分权力的行使，都囿于政治宪法的规则之中。制定规则的过程和依照规则进行决策的过程，两者之间存在差别（Brennan and Buchanan, 1985, 6）。在这两个过程中，统治者都会参与。不过，统治者同样要负责规则的执行。他们必须禁止搭便车行为，并强制人们服从社会的法律，尤其是涉及财产权的法律。

统治的一个主要限制条件是岁入，即政府的收入。国家的岁入越多，统治就可能延伸得越广。岁入增强了统治者的能力，使他们能够精心建立国家机构，将更多的民众纳入这些机构的治理范围内，并增加国家所提供的公共产品的种类和数量。

本书的主要论点，与统治者的岁入生产能力所受到的约束有关。我的假定是，统治者使国家岁入增长最大化的目标，受到下列因素的约束：相对议价能力、交易费用和贴现率。相对议价能力是指对强制资源、经济资源和政治资源施加控制的程度。交易费用是指谈判、协商政策合同的费用，还有执行政策的费用。贴现率是指政策制定者的时间意识，较之眼前，若个体越看重将来，贴现率就越低。

后面各章将要讨论并评估的模型包含两个互相关联的论点：（1）统治者的相对议价能力、交易费用和贴现率，对岁入生产政策具有决定性的影响；（2）相对议价能力、交易费用和贴现率的变化，

将导致岁入生产政策的决定性变革。我强调的重点是约束条件的变化，它们改变了行为。

我的理论预设出自两个互相关联的假定。第一，包括决策者在内，组成政府的所有行动者都是理性且自利的。换言之，他们计算所要采取行动的成本和收益，并选择与他们的固定偏好最一致的行动路线。第二，组成政府的行动者有其自身的利益。这些利益来自于制度性权力，并得到制度性权力的支持。统治者的行动有时、甚或经常是为了他人的利益，然而，他们并非仅仅是经济上居统治地位的阶级或其他权势行动者的侍女。只要有可能，他们都将采取符合自身利益的行动。

基于这些预设以及之前的定义，我假定统治者都是掠夺性的，他们尽其所能地从人口中提取岁入。^[3]他们可能将这些钱中饱私囊，也可能用于加强个人权力，^[4]还可能用于支持社会或者个人的目标。他们可能怀有自身所希望加强的意识形态目标，他们甚至也可能是利他主义的。统治者拥有大量可选择的目标，目标的随机性是理性选择模型的总体特征。然而，无论统治者的目标是什么，它们的实现都离不开岁入。正是借助于国家及其岁入，统治者才得以实现他们的个人和社会目标。

统治者是岁入最大化者，正是在这种意义上，我们说统治者是掠夺性的。不过，统治者有时候是委托人——主要是控制国家组织并从中获益的人；而有的时候，统治者是代理人——代表有权势的选民而行动的人。无论是何种情形，统治者都是作为国家的最高行政长官而行动的。

对于以上观点，马上会有人表示反对（这是研讨会上经常出现的情形），因为并非所有的统治者都致力于国家岁入的最大化。^[5]历史上少数仁慈的君主，或者19世纪的自由主义者，20世纪的货币主义者，社会改革家们以及其他一些统治者都曾致力于减税政策或者追求特殊的社会目标，我们该如何看待这些现象？我最初也承认存在一些并非以岁入最大化为特征的统治者，但又怀疑他们仅仅是一