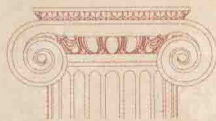


“十二五”国家重点图书

IPG 上海高校智库
上海财经大学公共政策与治理研究院



财政政治学译丛

刘守刚 魏 陆 主编



Classics in the Theory of Public Finance

财政理论史上的 经典文献

理查德·A. 马斯格雷夫 (Richard A. Musgrave)

主编

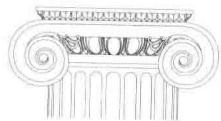
艾伦·T. 皮考克 (Alan T. Peacock)

刘守刚 王晓丹

译

上海财经大学出版社

“十二五”国家重点图书



财政政治学译丛

刘守刚 魏 陆 主编



Classics in the Theory of Public Finance


财政理论史上的 经典文献

理查德·A. 马斯格雷夫 (Richard A. Musgrave)

艾伦·T. 皮考克 (Alan T. Peacock)

主编

刘守刚 王晓丹 译

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政理论史上的经典文献/(美)理查德·A.马斯格雷夫(Richard A. Musgrave),艾伦·T.皮考克(Alan T. Peacock)主编·刘守刚,王晓丹译. —上海:上海财经大学出版社,2015.9

“十二五”国家重点图书

财政政治学译丛

书名原文:Classics in the Theory of Public Finance

ISBN 978-7-5642-2130-0/F·2130

I. ①财… II. ①马… ②皮… ③刘… ④王… III. ①财政理论-文集
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 046536 号



责任编辑 刘兵

封面设计 张克瑶

责任校对 胡芸 卓妍

CAIZHENG LILUNSHISHANG DE JINGDIAN WENXIAN

财政理论史上的经典文献

理查德·A.马斯格雷夫

(Richard A. Musgrave)

主编

艾伦·T.皮考克

(Alan T. Peacock)

刘守刚 王晓丹

译

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路321号乙 邮编200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷

上海叶大印务发展有限公司装订

2015年9月第1版 2015年9月第1次印刷

710mm×1 000mm 1/16 21印张 321千字

印数:0 001—3 000 定价:58.00元

图字:09—2014—219 号

Classics in the Theory of Public Finance

© International Economic Association 1958

All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this publication may be made without written permission.

“First published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title *Classics in the Theory of Public Finance* Edited by Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock. This edition has been translated and published under license from Palgrave Macmillan. The authors have asserted their right to be identified as the authors of this Work.”

CHINESE SIMPLIFIED language edition published by SHANGHAI UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS PRESS, copyright © 2015.

2015 年中文版专有出版权属上海财经大学出版社

版权所有 翻版必究

总 序

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院,是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台,围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理等领域,组织专家开展政策咨询和决策研究,致力于以问题为导向,破解中国经济社会发展中的难题,服务政府决策和社会需求,为政府提供公共政策与治理咨询报告,向社会传播公共政策与治理知识,在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究的智库,在开展政策咨询和决策研究的同时,我们也关注公共政策与治理领域基础理论的深化与学科的拓展研究。特别地,我们支持从政治视角研究作为国家治理基础和重要支柱的财政制度,鼓励对财政制度构建和现实运行背后体现出来的政治意义及历史智慧进行深度探索。这样一种研究,著名财政学家马斯格雷夫早在其经典教材《财政理论与实践》中就命名为“财政政治学”。但在当前的中国财政学界,遵循马斯格雷夫指出的这一路径,突破经济学视野而从政治学角度研究财政问题,还比较少见。由此既局限了财政学科自身的发展,又不能满足社会对运用财税工具实现公平正义的要求。因此,有必要在中国财政学界呼吁拓展研究的范围,努力构建财政政治学学科。

“财政政治学”虽然尚不是我国学术界的正式名称,但在国外的教学和研究中却有丰富的内容。要在中国构建财政政治学学科,在坚持以“我”为主研究中国问题的同时,应该大量翻译西方学者在该领域的内容,以便为国内财政学者从政治维度研究财政问题提供借鉴。呈现在大家面前的丛书,正是在上海财经大学公共政策与治理研究院资助下形成的“财政政治学译丛”。

“财政政治学译丛”中的文本,主要从美英学者著作中精心选择而来,大致分为理论基础、现实制度与历史经验等几方面。译丛第一辑推出 10 本译著,未来根据需求和可能,将陆续选择其他相关文本翻译出版。

推进财政政治学译丛出版是公共政策与治理研究院的一项重点工程,我们将以努力促进政策研究和深化理论基础为己任,提升和推进政策和理论研究水平,引领学科发展,服务国家治理。

胡怡建

2015 年 5 月 15 日

译者序

本书收录了瓦格纳、维克塞尔、埃奇沃思、林达尔等 15 位财政理论史上的大学者共 16 篇经典文献(林达尔有 2 篇)。从时间分布上看,这些文献集中于 19 世纪晚期到 20 世纪早期的近半个世纪内;从地理分布上看,除埃奇沃思来自英国外,其余学者均来自于欧洲大陆(包括德国、奥地利、意大利、瑞典、法国和荷兰等)。

在财政学已被界定为经济学分支而经济学又几乎忘掉了历史(借用英国学者霍奇逊《经济学是如何忘记历史的》一书的书名)的今天,在美国版财政学教材与论著占据统治地位的中国,为什么要翻译这么一本属于历史性文献且源于非主流的欧陆世界的著作?



在财政学界,认为财政学不仅仅属于经济学而且是“介于经济学与政治学之间”的学科,乃是一种普遍性的看法。在中共十八届三中全会决议中强调“财政是国家治理的基础和重要支柱”之后,财政与政治之间的关系得到了更为广泛的认同。可是,我国财政学者从财政领域研究政治问题的论著却并不多见(相反倒是有一些政治学者在探讨财政问题)。究其原因,恐怕主要是因为现行行政主导下的中国学科体系中,财政学已经被划为应用经济学之下的二级学科,以这样的体系来衡量,财政学者研究财政领域内的政治问题,显然属于越界或者不务正业的行为。但众人皆知的是,如此严格的学科分界,并不能消灭财政学本身的政治属性,为此本书译者曾经反复提倡“财政政治学”的研究方向。

怎样开展财政政治学的研究？可行的路径当然有很多。其中一条是，回到现代财政学的起源处，回到学科界限未严格分化的时期，去读一读那时期经典作家们的文献，看看他们那时对财政学的根本性思考有哪些。

说到底，财政是利用收支手段治理国家的一种工具，在使用这一工具的前前后后所进行的考虑，就形成了财政学的源泉。因此，重要的财政学理论，都源于对当时当地重大政治与社会问题的基本思考。这种思考是不应该被今天中国苛刻的学科体系所切割的，也不应被源于他国现实问题形成的财政理论而局限的。突破苛刻的学科界限，找准中国自己的问题，才是发展财政学、推动中国社会发展的必要手段。

当前中国社会发展遭遇到什么样的问题？财政应该如何应对这样的问题？至少以下四个方面的问题正困扰着中国，而且可以考虑用财政手段加以化解。（1）如何进一步促进经济增长？即在经济已取得长足发展的基础上，中国怎样才能激发个体的创业努力、建立起内需驱动型经济，进而成长为高收入国家，不陷入“中等收入国家陷阱”中去？（2）如何进一步实现社会和谐？即在社会建设滞后、民众对社会机会与收入分配感觉不满的情况下，怎样有效地化解社会矛盾、增强社会的公平正义？（3）如何进一步增强财政权力的合法性？即在财政方面，怎样回应民众以下的要求：税收进一步地增强法定性，财政资金更大比例地投入到民生项目，预算过程更加透明公开？（4）如何进一步地巩固基层政府的财力？即怎么在当前基层政府有责任无财力、不得不大量依赖土地财政的前提下，探索明确地方政府职责、切实保障其财力，从而让它们能真正地服务于民众？

认真地考察历史，就可以发现类似的问题曾经广泛出现在19世纪末20世纪初的欧陆，并特别表现在那时刚刚完成国家现代化而急于实现国家升级的德国和意大利。因此，要从财政方面解决当前中国的问题，我们参考的对象可能主要不是今天的美国，而是19世纪末20世纪初的欧陆国家，要做的是吸取它们在解决问题时的经验教训。正像马斯格雷夫反复强调的，在19世纪末20世纪初，德国财政当局一直保持着高效和运行良好的形象，在那时达到全盛状态的德国财政学，也一直有效地指导着当时德国国家的治理活动。而当代美国学者统治下的财政学，“在懒散的官僚、追求自我权力膨胀以及腐败的

官员的假设下建立的政府模型却描绘了一幅充满偏见的景象”，这种模型的传播事实上不但破坏了民主社会中的好政府形象，也破坏了运用财政手段治理国家的可能性^①。因此，就这一意义而言，当今中国与19世纪末20世纪初的欧陆国家处于同一个时代，而与今天的美国处于不同的时代。财政学更多参考的，应该是此一时期欧陆学者的著作。

本书所收录的16篇财政学经典文献，反映的正是经典作家们在学科界限未严格分化时、在现代财政学的起源处，对当时欧陆类似于今天中国的时代问题所进行的深刻思考，在相当程度上真正反映了财政对于国家治理所能发挥的作用。除了部分例外，以今天的学科界限来衡量，这些文献大多数应被划在政治学或社会学的范围内，因为它们探讨的主题今天的财政学者很少涉及，文献本身也甚少使用数学形式。不过，这与其说是缺点，不如说是优点，因为它们反映的是那些作家就本真的社会问题所进行的真实思考。与此相比，现代财政学是有所不及的。事实上，正如马斯格雷夫反复强调的，今天的财政学以为“只要达到了帕累托最优状态就万事大吉”的观点，忽略了分配公平、个人权利以及有意义的自由概念对于一个国家的重要意义，因此他自己并不采纳这一立场，而“醉心于一个涵盖了经济学、政治学和社会伦理学等许多学科的涉及面很广的研究领域”。他的论战对手布坎南，同样不在意自己“是作为一个经济学家还是政治学家或者是社会学家行事”^②，同样认为基于经济人假设而进行的财政学研究并非提供了唯一的洞察力，而应将财政研究的范围扩大到经济学之外。从马斯格雷夫和布坎南二人的个人经历来看，两位学者之所以取得财政研究中的杰出成就，是因为都继承了财政学的欧陆传统（马斯格雷夫原来是德国人，深受魏玛共和国的精神激励，在德国财政学传统中成长；布坎南学习了德语和意大利语，可以阅读欧洲学者的原著，并在欧陆学者的影响下开创了公共选择学派），尤其是二人都受到本书所选录的维克塞尔的影响。因此，就学科发展而言，中国财政学要想取得发展并成为指导治国的利器，绝对

① 参见布坎南、马斯格雷夫著：《公共财政与公共选择》，中国财政经济出版社2000年版，第26～27页。

② 参见布坎南、马斯格雷夫著：《公共财政与公共选择》，中国财政经济出版社2000年版，第22～24页。

应该做的事情是,努力寻找欧陆学者所奠定的古典财政学基础。本书也许可以成为达成此目的的起点。

二

今天的财政学重镇,毫无疑问在美国;而今日财政学研究,显然又主要集中于经济学。本书译者虽然强调财政研究的政治学取向,但并不否认财政学同样具有经济学的属性。从财政学的整个发展史来看,无论是从政治学取向还是从经济学取向的研究,本书所收录以及未及收录的欧陆学者,都在其中发挥了举足轻重的作用。

概而言之,从本书所收录的文献看,这些欧陆传统的财政学者至少在以下三个方面奠定了今天财政学经济学取向与政治学取向的研究基础。

第一,欧陆传统财政学思想发展和完善了公共产品理论。在19世纪80年代以前,经济学家们(包括斯密、萨伊、密尔等人)在讨论公共支出时,关注的核心问题都是国家职能的适当范围(尽管他们得出的结论各不相同)。这些学者讨论了国家应该有哪些职能或该承担哪些公共支出,不过对于最优的公共支出数量应该是多少,他们没有也无法回答。19世纪70年代边际效用分析工具的出现,为回答这一问题提供了可能。将这种可能转化为现实的,正是被本书收录文献的萨克斯、潘塔莱奥尼、马佐拉等德、意学者。而英语国家的财政学者,直到1939年才注意到这一论题,之前他们的注意力主要集中于税收理论方面。这些欧陆学者运用公共产品概念进行研究所表达出来的核心思想是,如果消费者的偏好既定,当每个人从公共产品中获得的边际效用等于其为之支付的价格(即税收)时,社会福利达到最大,公共产品的数量与公共支出数量达到最优。本书收录的文献,清晰地显示出公共产品理论在马佐拉到林达尔之间发展的轨迹,并特别表现出他们将边际效用分析方法用于研究公共支出的努力。将公共支出与消费者评价联系起来,正如马斯格雷夫所言:“为现代公共产品理论打下了基础”^①。萨缪尔森正是在这些欧陆学者研究的基础

^① 阿兰·J·奥尔巴克、马丁·费尔德斯坦主编:《公共经济学手册》(第1卷),经济科学出版社2005年版,第8页。

上,基于一般均衡框架才推导出公共产品有效提供的条件(即著名的萨缪尔森条件)。而欧陆学者之所以能早于英语学者提出公共产品理论,是因为当时他们的国家在发展过程中对国家的生产性提出了要求,即要求国家不再局限于曼彻斯特学派界定的最小的消费性职能,而要为国家经济发展、社会矛盾化解履行积极的职能;这种积极的职能具有生产性,衡量其是否合适要看为此发生的支出是否对得起民众承担的税收牺牲。因此,公共产品理论虽然在今天已经成为经济学的一部分,但它起源于政治和社会问题,也因此极具政治学的含义。

第二,欧陆传统财政学为当代财政学中的一个重要学派公共选择学派提供了思想资源。作为公共选择学派的开创者,布坎南一再承认本书收录的意大利财政学家以及维克塞尔等德语学者对他的影响。由于公共产品的不可分割性,所有消费者都可以消费相同数量的公共产品,即使有消费者分文不付时也是如此,这就引起了公共产品消费的“搭便车”问题。在讨论公共产品问题时,如何筹集资金以有效提供公共产品成为必须解决的问题。一种方式是通过市场机制,然而如何显示不同消费者对公共产品的不同偏好就成为一个难题,而这却是消费者按照受益程度对公共产品支付价格的前提。潘塔莱奥尼、马佐拉等意大利学者意识到了这一问题,他们转而寻求通过政治程序来解决公共品的筹资问题。维克塞尔继承并发展了这一分析思路。同时,维克塞尔对当时的财政学者将政府抽象化为一个开明、仁慈的君主提出了尖锐批评,他所主张的是一种自利主义的方法论。而将自利主义的方法论用于分析政治决策,正是后来公共选择理论的核心特征。可见,虽然今天公共选择理论也是经济学的一部分,但其起源依然是政治问题。而且,对于公共选择理论过分经济学(或者说数学化)的倾向,布坎南作为创始人曾多次表示不满,并进而提出“宪法经济学”这一新名称来尝试纠偏。马斯格雷夫对公共选择理论发展给出的建议是,“公共选择学派应该看一看马克思、韦伯和熊彼特这些学者论述的社会如何运转以及联合体如何兴盛起来”^①。他建议的这些作家,在今天的学科体系下主要是由政治学加以介绍的,一般的经济学者对此是不屑一顾的。

^① 布坎南、马斯格雷夫著:《公共财政与公共选择》,中国财政经济出版社2000年版,第101页。

第三,欧陆传统财政学对于当前财政学的未来发展提供了视角转换或方法论选择的基础。在本书收录的16篇文献中,大多数在分析方法上都异于今天的经济学论文。如在提出国家活动不断膨胀的定律也即瓦格纳法则时,瓦格纳采用的是历史归纳的方法。斯坦因在论证税收这一财政收入形式的发展以及税与捐的区分时,采用的是历史的和哲学的分析法。而维克塞尔、勒鲁瓦—博利厄、巴罗内、里彻尔等人的论著,也充斥着历史的、制度的及哲学的分析方法。正如其标题所显示的那样,葛德雪采用了社会学方法来分析财政问题。这些分析方法,在今天的经济学研究中几乎不可能看到,也因此今天一般的经济学者不理解为什么德国思想家马克斯·韦伯那样的人占据的是经济学教授职位。不管经济学研究如何看待这些方法,正如本书译者一再强调的,财政学研究应该综合运用这些方法。由于从经济学取向来研究财政问题无法涵盖上述方法,因而“财政政治学”名称的提出与研究取向的设定才是必要的和可能的。

对于当下中国财政体制的发展乃至中国政治现代化来说,这些欧陆学者的财政学思想同样具有重要意义,并因此对“财政政治学”的诞生提出要求。举例而言,近年来,在中国从中央到地方,各政府部门普遍地通过邀请专家来对公共支出的绩效进行评价,而新近修订通过的《预算法》第五十七条第三款也将绩效评价上升到法律层面。政府部门对公共支出效果的重视,从纵向看是一种值得肯定的进步。不过,在本书收录的众多欧陆学者看来,这样的做法不符合正义税收所要求的受益原则,因为支出的受益与税收的牺牲是高度主观性的事情,不可能由所谓的专家在密闭的房间内通过打分来决定。正确的做法应该是将公共支出带来的效用和民众因此承担的税负牺牲,交由民众自己进行主观地衡量。那么,如何由民众来做出这种评价?正如马佐拉和维克塞尔等欧陆学者一再强调的那样,需要通过政治过程,由消费者自身或其选出的代表来表达他们的偏好并做出决策。也就是说,让民众运用投票程序来衡量自己缴纳的税收是否物有所值。而当前中国有一些纳税人对税负表示出相当的不满,这种不满与其说真实地反映了中国的宏观税负状况,不如说反映了一种情绪,即认为当前享受到的公共服务配不上税收给个人带来的牺牲。换言之,当前中国的宏观税负到底是GDP的22%还是35%,这一数字并没有那

么重要,重要的是纳税人觉得付出那么多税收却没有“买”到相应的服务。因此,要确知某种公共支出的效果,关键不在于引入专家评价机制,用所谓的“科学”机制来代替“民主”机制;而是要发展和完善我国的人大制度,让民众或其代表发挥民意表达和预算决策功能,这才是治本之策。

三

本书从 R.A. 马斯格雷夫和 A.T. 皮考克 1958 年编辑的“*Classics in the Theory of Public Finance*”译出,并采用了 1958 年后多次重印的编者序。在翻译其中各篇文献时,译者在每篇的开头,新增了作者简介和文章导读,以帮助读者阅读和理解正文。此外,英文原文中附有一些非英文的文献信息,有许多对中国读者参考意义不大,翻译时酌情略去。

本书在翻译时,由刘守刚负责所有的序言、导论,以及第 1~4 篇、第 12~16 篇的翻译,由王晓丹负责第 5~11 篇的翻译。我们二位译者都初涉译事,虽然战战兢兢、竭尽全力并备尝艰辛,但不尽如人意之处在所难免,恳请广大读者朋友不吝指正。

遵循另一位财政学大师哈维·罗森在其畅销的教科书《财政学》序中的教导,“写一篇长序是不明智的”,我们必须结束这篇已经不算短的译者序,尽管还有许多意犹未尽之处。

刘守刚 上海财经大学
王晓丹 南京审计学院
2015 年 5 月

序言

(1958年)

自1880年之后的四十多年里，生活在欧洲大陆的财政学者们，极其活跃地争论着福利经济学中的一个核心问题，那就是关注资源如何在政府部门与私人部门之间进行最优配置，以及如何用最理想的方式从个人那里获取税收以供国家使用。奥地利、法国、德国和瑞典学者都参与了这场讨论，而意大利财政学者在这一问题上成就最大、名声最响。揣测英语世界的学者为什么会忽视这些欧陆学者，应该是一件很有意思的事情，因为其他经济理论领域的学者并未有如此的际遇。不过我们也许可以肯定的是，这样的忽视对盎格鲁—撒克逊经济学的发展而言并不好。现在似乎是时候把那些几乎已被遗忘的作品介绍给大家了，因为最近在英文杂志上对福利经济学的讨论，涉及欧陆学者早已争论过的公共产品定价问题。在这里虽然说的是“是时候”，但实际上应该说的是“来得过迟”。

我们能做的只是用现在这本书，给大家提供一个样本，以便让大家有机会考察、涉猎这一主题的无数文献。我们可以说，本书几乎没有遗漏任何一个重要的思想学派。本书导论将给读者介绍上面提到的这场“争论”及其演变过程。

看起来按编年的方式来处理有关材料，是把这场争论说清楚的最好办法。按照这一编排方式，萨克斯的文献就被放到了这场争论的几乎最后，而没有把他当作运用效用理论分析财政支出问题的开拓者。这样的做法虽然说有点不合适，但我们还是觉得在文献编排上应该将萨克斯对这一主题的最后想法收进来，而在导论中讨论一下他的早期著作。

我们也感到，按照本书的处理方法，应该将埃奇沃思有关“正义与税收”的著名讨论收录进来，虽然埃奇沃思的著作已经是英文版而无需翻译了。

本书的两位主编,在此要感谢那些帮助选择和翻译文献的人,以及那些允许我们收录他们文献的人。特别地,要感谢弗吉尼亚大学的詹姆斯·布坎南教授,他帮助我们选择了意大利文的作品。我们唯一遗憾的是,有太多的好文献不得不放弃。毫无疑问,这反映了社会选择是如何地痛苦,而社会选择正是本书的基本主题之一。

编者

第四次印刷序言 (1967年)

1958年第1次编辑印刷这本书的时候,我们的主要目的是为专家提供一点背景知识,提请他们注意,在财政讨论中有一个重要的领域被遗忘了。从那时起,公共产品理论及其在公共政策中的运用,已成为盎格鲁—撒克逊财政学文献中的主要内容。稍稍看一下当前财政学标准教科书的脚注就会发现,当初编辑出版这本书并没有白费力气。事实上,第1版已经重印了两次,现在看起来已是合适的时机将此书作为平装本再次印刷。

也许本书最具影响力的是财政支出理论部分,而这一部分又有两个紧密相关的组成要素。第一个要素涉及福利经济学,即在什么样的条件下(如果有条件的话),一个(包含部分不可分割性产品的)经济体系才能实现帕累托最优?最近几年,学术界对这个问题进行了充分的讨论,在讨论过程中维克塞尔和林达尔的早期著作被反复地引用。第二个要素关系到财政学的实证理论,即该怎样运用经济分析工具,来解释现实中的预算规模与结构的决定方式。这是一个非常难以回答的问题,因为它涉及集体行动理论的发展。虽然本书对这个问题的基本思考也不多,但有兴趣的人可能会注意到,自本书出版后,埃里克·林达尔在他最近发表的作品中提到了学术界在此方面的发展(这已是在他的著作《税收的公平性》^①出版的四十年后)。林达尔自己的主要贡献,就是尝试运用效用理论来解释20世纪瑞典预算的规模和结构,就是说他在早期著作中已经发展了这种方法。

林达尔所作的观察说明,他很了解瑞典之外的学术界在自己早期贡献基

^① 原文为德文(*Die Gerechtigkeit der Besteuerung*)。此篇序的作者(即本书编者)提示,这篇论文已被 T.L.约翰逊翻译为英文,刊登在国际经济论文集第10卷(*International Economic Papers*, No. 10, pp.7-23)。——中译者注

础上所做的发展。每当人们询问,过去被否定的东西需要多久才能被人重新关注时,林达尔的经历可以给我们有益的启示。

编者