

〔美〕詹姆斯·M·布坎南 著

民主

财政论

财政制度和个人选择

2

商 务 印 书 馆

民主财政论

财政制度和个人选择

〔美〕詹姆斯·M.布坎南 著

穆怀朋 译

朱 泱 校

商务印书馆

1993年·北京

James M. Buchanan
PUBLIC FINANCE IN DEMOCRATIC PROCESS

Fiscal Institutions and Individual Choice
The University of North Carolina Press 1987
本书根据美国北卡罗来纳大学出版社 1987 年版译出

MÍNZHǔ CÁIZHÈNG LÚN

民主财政论

财政制度和个人选择

〔美〕詹姆斯·M.布坎南 著

穆怀朋 译

朱 泱 校

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

新华书店总店北京发行所发行

河北三河市艺苑印刷厂印刷

ISBN 7-100-01397-6/F·160

1993 年 8 月第 1 版	开本 850×1168 1/32
1993 年 9 月北京第 1 次印刷	字数 241 千
印数 1600 册	印张 10 1/4

定价:6.80元

译者前言

几乎所有的人都购买过私人消费品。在收入既定的条件下,人们总是尽力购买到最满意的商品。用经济学术语讲,就是在收入约束的条件下,实现效用最大化。在私人消费品的选择中,人们是有可能做到这一点的。因为,在私人消费品的选择中,所付出的成本和所得到的利益之间有明显的对应关系。购买商品的成本就是其所支付的商品价格,所得到的利益就是商品的效用。在这一经济行为中,成本的承担者和受益者都是消费者本人,他对个人的收入有完全的支配权,他可以作出买或不买的决定,他完全了解所付成本和所得利益之间的对应关系。对这种典型的私人消费品市场运行机制,经济学家已经作了非常广泛和深入的研究,人们也都有所了解了。

然而,在社会生活中,人们还要不可避免地需求另一种商品和服务,这就是公共商品和服务。从定义上讲,所谓公共商品和服务,是指政府向公民提供的各种设施和服务的总称。公共商品和服务的享用不具有排他性,公共商品一旦存在,所有的人都可以享受。比如,城市公路上的路灯就是一种公共商品,军队和警察的服务就是公共服务。对公共商品和服务的供给和需求,与对私人消费品的供给和需求是完全不同的。比如,在城市中,为了人们夜间行路方便,装备路灯是必不可少的。但是,在这类最简单的公共商品的选择问题上,人们所面临的问题就要比选择私人消费品时复杂得多。每个人希望装备路灯的愿望通过什么程序形成集体的

决定?是通过全体市民投票表决来决定?还是通过代表会议的讨论表决来决定?或是赋予政府官员决定权?更重要的是,装备路灯的资金如何筹集?谁为装备路灯支付费用?显然,不装备路灯对谁都不方便,但在享受路灯为夜间行路所提供的方便方面,人们所得到的利益大小是不同的,因此,人们愿意为装备路灯所付出的费用也是不同的。在这方面,成本和利益的主体明显发生了差异。

在为公共商品和服务筹集资金时,可以利用不同的方法。比如,人们可以为专门的项目筹集专项资金,也可以为所有需要的公共商品和服务筹集一般用途的资金。在规定每个公民应承担的份额时,可以采取直接税的方法,如“人头税”、所得税、消费税。也可以采取间接税的方法,如营业税。显然,不同的筹集资金和使用资金的方式,不同的税收方式,对个人在参加有关公共商品的选择时的影响,是很不相同的。国家政治制度和财政制度不同,人们对公共商品需求的愿望集合起来,形成集体决定的过程和方式也就不同。课税制度不同,人们对公共商品的选择的态度也就不同。在一般的民主社会中,人们事实上或多或少以某种方式参与公共商品的选择。对于这方面选择行为的研究,构成了“公共选择理论”的基本研究对象。

由于在“公共选择理论”方面的杰出贡献,美国经济学家詹姆斯·布坎南荣获了1986年诺贝尔经济学奖。布坎南著述很多,但被诺贝尔奖委员会所特别列举的就是《民主财政论》一书。该书于1967年第一次出版,1988年第二次印刷时,附加了美国管理和预算局局长詹姆斯·C.米勒第三的前言。正像米勒在他的前言中所说明的那样,“这本书也许是布坎南的公共选择理论的最为简明的表述”,“概括了该分支学科的基本方法论和研究范围”。

正如作者本人在该书的前言中所说明的那样,与市场中的非政治决策相比,政治决策是一个更为复杂的过程。私人成本和利

益之间的简单对应关系,在政治学中并不存在。但是,在某一最终阶段或层次上,个人必须以某种方式“选定”公共商品和私人商品的供给规模。本书的基本目的,就是试图考察个人对公共商品的选择传递、集合与转化为集体选择的过程,分析特定的财政制度对集体选择中的个体行为的影响,也就是说明不同的税收制度对个人参与公共选择决定时的影响。

即使对经济学界的人士来说,本书所论述的理论也是陌生的。但是,如果您能认真地读完这本书,就会感到“公共选择理论”并不像它的名称所最初表明的那样难以理解。我们可以在理论研究、政策选择所探讨的问题中,在报刊杂志的报道中,找到许多“公共选择理论”所涉及的问题。比如,在日本关于引进消费税所引起的社会争论,在英国由于实行“人头税”所引起的骚乱,在我国财政体制改革中利改税后出现的一些问题,等等。本书中所说明的一些理论观点,对于我们进行经济体制改革,尤其是财政体制改革,有很现实的参考价值。

目 录

前言(詹姆斯·C. 米勒第三)	1
序言	4

第一编 制度对财政选择的影响

第一章 导言	12
第二章 个人对公共商品的需求	20
第三章 税收制度与个人的财政选择: 直接税	31
第四章 税收制度与个人的财政选择: 间接税	54
第五章 现存制度及其变化: 时间对财政决策的影响	67
第六章 专项资金与一般资金筹资: 分析与影响	81
数字附录	93
第七章 财政决策过程中的税收和支出的联系	97
第八章 “财政政策”和财政选择: 不平衡预算的效应	107
第九章 个人选择和公共商品的不可分割性	122
第十章 财政幻觉	135
第十一章 简单的集体决策模型	153
附录	168
第十二章 从理论到现实	178
第十三章 一些初步的研究结果	190

第二编 财政制度的选择

第十四章	财政选择的层次	226
第十五章	所得税的累进性	238
第十六章	特定消费税	254
第十七章	公债制度	269
第十八章	从制度上考察财政政策	280
第十九章	财政虚无主义及其它	293
出版后记		314
英汉人名对照表		315

前 言

美国管理预算局局长 詹姆斯·C.米勒第三

20年前，当这本书第一次出版时，我是弗吉尼亚大学经济学研究生，在那里，詹姆斯·M.布坎南有无所不在的影响。^{*}丝毫不否认当时系里还有其他优秀的教师、学生和行政人员，要说该系是“他的”系，只是略微有些夸张。布坎南具有占支配地位的学术影响，他的光彩，他所激发起来的探索精神，他为自己及周围的人所订立的高标准，吸引了许多著名的教师和非常有进取心的研究生，他们满怀杰斐逊先生鼓励他的“学术村”所具有的热情，追求真理和知识。

当时，我和我的研究生同学们都意识到，在系里，正在酝酿着一场学术革命。将发生革命的不是比较经济体制，这种研究已经存在一些时间了，也不是传统的财政理论，而是与经济学逻辑——即关于人们怎样进行选择和由此而形成的市场组织的研究——在公共部门的应用有关。正像许多开创性思想一样，这一理论在一开始也是很难理解的。但是，一旦你掌握了要点，你的反应将是，

* 从严格意义上讲，我在弗吉尼亚时并不是布坎南的学生。我仅选修了一门他的课，旁听了另一门。（旁听一门布坎南的课比必修一门他的课要容易，因为你不必每星期都要交一篇论文，他要求写这样的论文是很有名的。但是，我想我们不应该抱怨，因为这些论文有许多都在专业杂志上发表了。我所发表的第一篇论文就是这样）。然而，我们所有的人都以的一种方式或另一种方式受到布坎南的影响——不论是间接地通过他的同事，或在许多专题讨论会上，在这些会上，我们可以领略到他那永不满足的智识——探索、追问、或提出建设性的批评。

“为什么我没有想到呢？”

这本书也许是布坎南的公共选择理论的最为简明的表述。同他最近的一些著作相比，这种理论在本书中还没有很好地发挥。本书没有包括对制度性原则的强调，而在最近几年，他将这一问题提到了最前沿。本书也没有他在最近著述中具有的强烈的规范语气。但是，本书概括了该分支学科的基本方法论和研究范围。

有许多研究生已经写了关于本书所包括的理论的论文。而他们并没有穷尽它的丰富的潜力。在这方面，有足够多的可检验的假设，使他们的后来者忙上几年。从定义上讲，这几乎是任何开创性工作的特征。

去年秋天，布坎南获得诺贝尔奖后，我立即接到了许多记者的无数询问，他们或是知道，或是发现，我过去曾在布坎南的指导下学习过，而且现在仍然找他以寻求启发和建议。他们总是一遍又一遍地问我，“什么是公共选择？”为了对付这些提问，我最好的办法就是告诉他们看一看这本书的导言，特别是第一段。

下一个问题总是，“给我举一个公共选择的例子”。我猜，正是社会科学的特征才使得大众媒介总是问这样的问题。肯定地讲，几乎没有人想到要求一个化学或物理学的诺贝尔奖获得者给他们举一个例子，说明使他们得到该奖的理论贡献的实际应用——要求他们根据这点证明他们应该得到这一奖励的人更少。但是，如果人们穷追不舍，我将说，最近的格拉姆-拉德曼-霍林斯赤字削减法，反映了布坎南的教导，尽管他并没有参加起草该法案并使其获得通过。

在某一方面，格拉姆-拉德曼-霍林斯法案就是典型的政府干预以弥补市场的失灵。在现行制度下——代议制政府、多数投票、不充分的信息以及组织严密的利益集团的存在，所有这些，都在不明朗的制度限制之内——政府总是趋于过分庞大，并进行完

全没有效率的赤字财政活动。尽管格拉姆-拉德曼-霍林斯法案在一些条款上还很不完善，但它是对已经认识到的公共决策过程不完善的根本的反应。它力图通过改变最初使选举出的决策者采取行动的动机，来改变我们选举出来的决策者的行动。即便这不是布坎南的思想，也至少是布坎南式的思想。

但是，我的老师在这点上很可能不同意我的观点。他很可能要提醒我，政治家们今天做的事，明天他们可能取消。的确，我们已经看到，狡猾的立法者们正在试图逃避他们给自己所施加的约束。也许，布坎南认为，只有通过一项宪法修改案，才有可能彻底地改变行为的动机。

我想本书的读者自己将会找到公共选择的例子。例子确实是很广泛的——从全体职员委员会会议，到公司全体董事会议、市政厅会议和美国国会议会。不论是哪种例子，我都不怀疑，事实上，读这本书的任何人，都将增强对集体决策以及财政的理解。

序 言

本书讨论财政理论时所采用的参照系，全然不同于通常的讨论所采用的参照系。着重点的显著改变使规范的正统观念陷入了严重混乱。几乎没有任何标志仍然能够表明推理论证的界限是否已经过宽了。本书所采取的分析方法必然要求我考察个人选择传递、集合与转化为集体结果的过程。对这一领域的深入研究和学术成就还处在初期阶段，不得不依靠粗糙而简单的模型，这清楚地说明了本书的探索性质。

我的研究生们对我提出了最中肯的批评。在他们的评论中，最经常出现的主题认为，作为分析基础的政治秩序的个人民主模式是不现实的。在现实中，个人本身似乎并不进行财政选择。他们似乎只局限于选择“领导”，然后再由“领导”进行财政选择。在现代政治结构中，个人满足于“选择选择者”这一思想，足以很有说服力地证明某些讨论是正确的，即使在其早期阶段也是如此。当然，在生活的某些方面，个人选择“专家”，赋予专家权力以作必要的最终决定是有意义的和有效率的。医疗保健也许是最熟悉的例子。在挑选医生时，个人将选择他认为比自己更有资格为他作决定的一个人。然而，个人这样做，仅仅因为良好的健康这一最终标准，是双方能共同理解并能合理地进行客观测度的。

政治学与医学一样吗？我们愿意选择将为我们作决定的“专家”吗？我们准备允许“民享”而不是“民有”吗？显然，在这方面存在着根本性的差别，这种差别可以概括为缺少一致同意的客观标准。

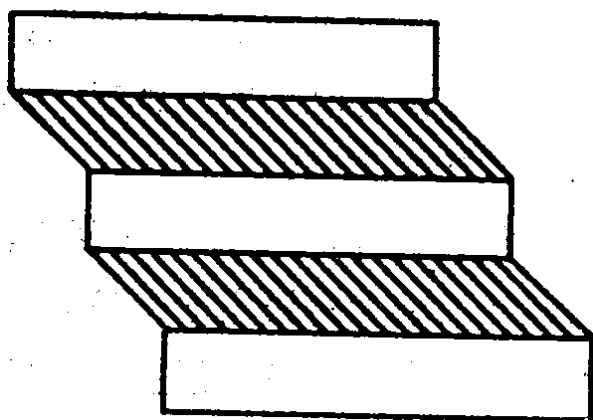
除非在非常有限的范围内，我们一般不愿意让当选的政治“领导人”为我们作出决定，因为我们对应该选择什么有截然不同的意见。在某种意义上讲，战时紧急状态中偏离标准民主程序往往证实了民主的基本前提。只有在这样的时期，集体目标或由民众充分共享的目标才使决策权真正地委托给专家是可以接受的。不处于这类紧急状态，将最终决策权委托给专家或所谓的专家，同我们自由社会的观念是格格不入的。个人对标准不会有统一的意见，集体行动的范围也很广。既然人们不愿意放弃私人的选择权，那为什么应愿意将公共选择权委托给假定的专家呢？

此处所讨论的选择权的委托，与代议制政府并不是一回事。当然，在某种程度上，被选出的代表在任何较大的民主国家都为选民们进行选择。然而，只要他们的选择受到选民最终愿望的制约和引导，民主模型就仍然有效。

对个人主义民主模型的主要批评在某种程度上需要考察，它起因于每个人感觉到自己同“国家”的疏远。个人与政府的基本心理关系是一种压制型的关系。了解了这一点，个人往往不愿意讨论，甚至不愿意考虑这一过程的自愿方面。只要疏远程度被保持在适度限度之内，这种反应机制就不一定具有破坏性。有效的民主进程和有用的理论建设，并不要求每一个公民觉得 he 自己是连续的公民投票的参与者。个人可能而且也的确意识到了，许多复杂的政府机构超出了他控制或影响的范围。不过，他必须认识到，一些最终决策权还是取决于他及其伙伴。如果个人同国家的疏远超出了这一点，如果个人完全不再感到自己能决定政治行动的范围，有效的民主进程将不复存在，本书提出的模型也将不适用。

在这种情况下，分析就应当适当地从投票人一公民一纳税人一受益人的行为转向决策人和决策执行人的行为，前者得到利益而不付出代价，后者则仅仅在选举统治者时才付出代价和得到利

益。政治财政过程中的诸因素便可以归于一个由两个阶级构成的模型，必须考察两个集团的行为。对某些观察者来说，美国民主的发展可能正趋于转向这样的模型。然而，描述性的现实主义往往具有欺骗性，因而我们希望，个人主义民主模型仍将在预测方面是有效的。如果这种模型在预测方面是无效的，我们至少应该乐于考察替换它的那种模型。



我们从概念上对社会政治制度的分析基本上类似于对下面这一常见的台阶图的视觉反应。我们可以以两种方式中的任何一种来观察这个图，但是不可能同时以两种方式观察它。要想将台阶

看作是向上的或向下的，就得以某种方式改变一下视觉的角度（这本身是一个有趣的精神过程）。

我们对财政过程的想法似乎与此非常相似。用政治秩序的统治阶级模型，“既成权力模型”或强迫模型，可以前后一致地解释或分析这种过程。而且，正如我所希望本书所能表明的那样，通过个人主义民主模型，也能够前后一致地解释这一过程。在任何被泛泛地称为西方意义上的“民主”的恰当的现代背景中，上述两种看法中的任何一个都有某种解释潜力。这里无需讨论这两种模型的相对解释力，也无法叙述其规范含义。有关财政问题的正统讨论包含有这两种方法的不确定的组合，以及许多理想主义的民主准则。由此而导致不一致也就不令人惊讶了。即使本书只是引起人们注意到了政治决定过程在财政理论中的重要性，也就达到了本书的次要目的。

*

*

*

本书的基本草稿写于1962、1963和1964年夏季。1965年2至8月间,对手稿作了彻底修改,1966年初作了最后的修改。我得到了全国政府财政委员会、布鲁金斯学会在研究方面的支持和资助。弗吉尼亚大学的托马斯·杰斐逊政治经济学中心也一直为我提供了有用的事务性帮助,尤其是贝蒂·蒂尔曼小姐的服务。埃米利奥·贾迪纳、查尔斯·戈兹、W.C.斯塔布尔宾等对早期草稿提出了一些有益的意见。在编辑人员中,詹姆斯·S.科尔曼、安东尼·唐斯、罗兰·N.麦基恩和威廉·N.赖克对修改提出了宝贵的意见。还要特别感谢马克·波利帮助编制了索引。

詹姆斯·M.布坎南

夏洛茨维尔 1966年3月

第一编

制度对财政选择的影响