

西方财政理论 变迁研究

甘行琼 著

► 中南财经政法大学财政学博士文库 ◀

中国财政经济出版社

序

为了学科建设的需要,中南财经政法大学财政学博士点建立了中南财经政法大学财政学专业博士文库,遴选了一些该学科点的博士论文作为文库的首批著作出版。“十年树木,百年树人”,要创建一个有影响、有特色的学科点,更需要代代传承,不懈努力!因此,这是一件非常有意义的事情。中南财经政法大学财政学本科教学点始建于1948年,经历了半个多世纪的努力,于1993年建成了财政学科博士点,1995年建立了博士后流动站,1997年成为首批财政部部属院校重点学科。没有较为深厚的文化底蕴和学术传统,今天就不可能在这里成长出新一代的博士。

作为一个博士点,对博士生的要求是“高素质、高情操、高学问、高奉献”。治学先治人是我们的一贯宗旨,高学历、高学位的求取不是目的,尽可能为社会、为国家、为人类作出更大贡献才是最终追求。作为一名博士,不仅要掌握先进的工具,而且要有扎实系统的基础知识与专业知识;在学术研究上要时时把握科学发展的前沿动态,敏锐捕捉学术难点和重点,敢于真言,敢于创新,敢于解决中国的实际问题。诚然,这套博士论文难免有不尽如人意之处,但从选题、论证方法、阐述内容来看,体现了新一代学者的才识和勇气,反映了理论研究的前沿和最新成果,值得一读。

我国正处于社会主义市场经济体制的构建之中,财政理论和财政运行的制度安排正面临全面的更新。作为理论工作者,首先要用新的理论说服人;其次希望将理论转化为政策,把精神力量转化为改造世界的物质力量。

我们期待这批博士论文发挥其应有的作用,同样期待读者们的批评指正。

奚俊埏

2000年8月29日凌晨于武昌

前 言

目前,关于西方财政理论历史变迁的系统研究在国内学术界领域还几乎属于空白,就专著而言,仅见日本人坂入长太郎所著《欧美财政思想史》,该书所及仅限止于凯恩斯学说,而且因翻译等原因,其可读性较差。事实上,凯恩斯以来,西方经济学领域又诞生了许多新的学说和派别。有关文章也不多,国内文章一般以财政理论的某个方面为主题,比如支出理论、税收理论、税收原则理论、税收公平思想、税种分布理论、财政政策理论、公共产品理论等,虽然也有以整个财政理论为主题探讨西方财政理论发展历史的文章,但为数极少,少量国外文章也限于短期的历史回顾,比如“40年的公共经济学”等。显然,这些文章相当分散零乱,只能孤立地描述西方财政理论某一方面的演变过程,无法全面系统地探索整个西方财政理论的历史变迁。另一方面,现有的成果一般都以时间为序,以学派或人物为标目,评介西方财政理论的发展过程,不可能从深层次分析西方财政理论变迁的根据和原因,无法揭示西方财政理论变迁的规律。在这种背景下,从一个崭新的视角,即从寻找影响西方财政理论变迁和创新的因素的角度,对整个西方财政理论的历史变迁作较为全面系统的探讨,可填补学术空白,对于财政学的学科建设具有重要的理论意义和方法论意义。目前的中国正在推进市场化的改革,建立社会主义市场经济体制。中国的理论工作者们也在

探讨社会主义市场经济条件下的财政理论体系的建构、改革传统的财政体制、建立中国的公共财政等问题。这一切都离不开对西方财政理论的借鉴。基于上述考虑,我在攻读财政学博士学位期间,将博士论文题目定为“西方财政理论变迁研究”。本书正是在我的博士论文的基础上,经过修改、加工、充实而成的。

本书的写作宗旨在于全面系统地梳理西方财政理论的变迁源流,为研究现实财政问题的学者提供系统的理论背景材料,同时也为本领域的理论创新做力所能及的铺垫。为此,本书要解决三个问题:一是西方财政理论的演变形式,二是西方财政理论的变迁规律,三是预测西方财政理论的未来趋势。与此相应,本书的内容结构也分为这样三部分:第一部分,描述西方财政理论变迁的过程及表现,第二部分,主要通过分析影响西方财政理论变迁和创新的各种因素,比如现实经济要求、哲学政治学基础、经济学背景、其他相关学科以及财政理论本身的继承与批判等,寻找西方财政理论变迁的背后根据和原因,阐明西方财政理论的发展思路,揭示西方财政理论变迁的规律。第三部分,根据西方财政理论变迁的规律,预测西方财政理论的未来走向。理论与历史本是同步的,因此,本书在研究西方财政理论变迁规律的过程中,不仅向读者描述了一部西方财政理论发展史,还向读者呈现了相关的西方经济发展史、哲学史、政治思想史以及经济学说史。这几部相关史可以说是对西方财政理论产生的时代背景的总体描述。

其实,在财政学领域,我还只是初入堂奥。严格说来,我是1995年才转入财政学的学习和研究的。此前,我一直在图书情报领域耕耘。1996年我有幸考取中南财经大学财政学专业的

前言

博士生,从此促成了我人生道路的重大转折。攻读财政学博士学位,对于一个转行的中年女性来说,无疑是一个巨大挑战。专业的跨越、工作的压力、生活的责任加之论文题目大,涉及资料浩繁,这一切都增加了论文写作的难度。五年多来,我分秒必争,寒窗苦读,几乎放弃了所有的节假日,断绝了一切社交往来,卸下了全部的思想包袱,将图书馆的资料大批大批搬回自家书房,闭门不出、集中精力,精读了经济学和财政学领域的经典文献,在我的导师吴俊培教授的悉心指导下,最后总算如期完成了论文的写作。其间的辛苦与付出勿需多言。而今,要将这篇论文公开出版,我深感惶恐和不安,因为本人的水平和时间有限,书中的粗浅疏漏,幼稚拼凑之处一定很多,恳请学术前辈和同仁不吝指正!另外,本书在写作过程中吸收了大量中外学者的研究成果,对此,我已在书中尽量一一注明。在此,我谨向他们深深致意!

本书凝聚着我的导师吴俊培教授的心血和殷殷期盼。在论文的选题、构思、资料收集、撰写和定稿过程中,吴教授无不悉心指导、从严要求。吴教授不仅治学严谨,而且为人正派,品格高尚,这一切都将使我终生受益。导师的培育之恩,确非言语能表。在论文出版之际,特向我的导师吴俊培教授表示最衷心的感谢!我只想道:师恩永恒!

财政部财科所何盛明所长和厦门大学邱华炳教授评阅了我的论文,中国人民大学陈共教授、山东财政学院胡乐亭教授、中南财经大学倪平松教授和许建国教授主持或出席了 my 论文答辩,他们对我的论文给予了充分的肯定并提出了宝贵的修改意见,在此,我向他们致以崇高的敬意!

在我攻读博士学位期间,我还得到了中南财经大学杨灿明教授和陈光焱教授的关心和指点。我的师姐庞凤喜、王金秀和师兄李英成也给予了我不少的帮助和启发。中南财经大学财税系资料室徐志副研究馆员、李京坤馆员以及本校图书馆的刘征雁、潘辉、张茂玲、江浩涵等馆员为我借阅资料提供了诸多方便,在此一并表示衷心的感谢!

最后,我还要加倍感谢我的母亲周三英女士和我的丈夫邹进文先生。自从1995年复习备考以来,我母亲一直在背后支持着我,是她老人家替我料理家务,承担着我的家庭角色。我丈夫和我一同攻读博士学位,共同探讨学术问题,对我启发良多。小女甘娜活泼可爱,给我带来追求学业的热情。我愿将论文出版的喜悦与她们分享!

甘行琼

2000年6月28日

目 录

导论	1
1 西方财政理论的变迁过程	10
1.1 以廉价政府为特色的斯密财政理论	10
1.2 以均等化为特色的新古典财政理论	31
1.3 以大政府为特色的凯恩斯财政理论	50
1.4 以立宪政府为特色的布坎南财政理论	60
1.5 科斯和诺思对财政理论的贡献	76
2 西方财政理论变迁总论	79
2.1 财政理论的需求	80
2.2 财政理论的供给	83
2.3 财政理论的均衡与非均衡	104
3 西方财政理论变迁的现实经济基础	111
3.1 斯密财政理论的现实经济基础	111
3.2 新古典财政理论的现实经济基础	118
3.3 凯恩斯财政理论的现实经济基础	123
3.4 布坎南财政理论的现实经济基础	129

4	哲学对西方财政理论变迁的影响	133
4.1	斯密财政理论与英国传统的经验主义哲学	134
4.2	新古典财政理论与实证主义哲学	142
4.3	凯恩斯财政理论与实在主义哲学	155
5	西方财政理论变迁的政治学背景	166
5.1	18 世纪启蒙思想家的政治思想 和国家学说与斯密财政理论	166
5.2	黑格尔的政治思想以及费边社会主义 与新古典财政理论	172
5.3	罗素的政治思想与凯恩斯财政理论	180
5.4	历史上的国家契约学说与布坎南财政理论	190
5.5	新制度学派的国家学说及其财政理论	203
5.6	西方财政理论变迁中的政治因素	210
6	经济学说对西方财政理论变迁的推动	225
6.1	“边际革命”与新古典财政理论	225
6.2	边际效用论与新福利经济学对 布坎南财政理论的推动	230
6.3	交易费用理论对政府资源配置功能的重塑	238
7	其他相关学科对西方财政理论变迁的影响	243
7.1	伦理学与西方财政理论	243
7.2	心理学对布坎南财政理论的影响	251
7.3	自然科学对新古典财政理论的影响	253

8	西方财政理论变迁中的继承与批判	259
8.1	斯密对休谟和魁奈财政思想的继承	259
8.2	马歇尔对古典经济学家财政思想的继承	264
8.3	凯恩斯对早期财政思想的继承	267
8.4	布坎南对古典财政理论的回归 及对现代财政理论的批判	278
8.5	科斯关于福利经济学家传统的批评 与修正对政府行为的规范	291
9	西方财政理论的发展趋势	295
9.1	现代科学的一般走势	295
9.2	经济学的未来走向	299
9.3	西方财政理论的发展趋势	314
9.4	西方财政理论长期收敛趋势	330

导 论

当代财政理论被称为“公共经济学”。之所以如此,是因为当代财政理论与以往的财政理论相比,具有显著的特征:一是研究重点的转变,由此前重视政府稳定职能的研究转变为强调政府资源配置职能的研究。与此相应,公共产品、公共支出效率、公共决策效率成为当代财政理论的研究重点,公共产品论和公共选择论成为当代公共经济学的重要内容。二是方法论的转变,即新古典经济分析方法——成本收益分析法在当代公共经济问题研究中得到广泛应用,成为当代公共经济学的重要方法。对此,西方公共经济学专家 Jacques H·Drèze 在其“40 年的公共经济学:个人观点(Forty years of Public Economics: a personal perspective)”^①一文中论述“公共经济学的特征(Specificity of Public Economics)”时指出:“这一领域一般说来去掉了公共财政(Public Finance)所谓的重点即政府的宏观经济稳定职能。”马斯格雷夫在其 1959 年的“公共财政理论(Theory of Public Finance)”中,将这种职能与政府的配置职能和分配职能列为同等地位。随着公共部门在规模和范围上的增长,由公共产品、公共设施、社会保障等提出的真实配置问题日益受到重视。还有,一系列新领域出现了,理论性新领域如社会选择,应用性新领域如卫生经济学、教育经济学、交通经济学、都市经济学、公共选择等。这些专

^① 载于 Journal of Economic Perspectives V.9, N.2, 1995。

门领域提出的大多数问题都与公共部门或公共部门与私人市场的界线有关。这些真实配置问题曾用理论微观经济学工具探讨过,这是一种方法论的转变。当代经济学家斯蒂格利茨的财政理论就明显体现出这两个特征。

斯蒂格利茨综合吸收了历史上有关各学派的财政理论的合理成分,形成了一种新型的政府——市场观。他认为,现代经济是一种混合经济,在混合经济体系下,既要承认市场机制的作用,又要承认政府的作用,既要承认市场失灵,又要承认政府失灵。市场失灵可能需要政府的适当干预。政府在纠正市场失灵方面有其优势(包括征税权、禁止权、处罚权和交易成本)。同时,政府失灵也有种种表现:第一,不完全信息和不完全市场在公共部门里普遍存在;第二,政府的再分配不仅会导致不公平,而且还会产生不经济的寻租活动,降低效率;第三,现今政府带给未来政府的有效合同的局限性会产生巨大的经济费用;第四,公共部门里产权让渡的缺陷对于有效的激励结构的构建会造成进一步的限制;第五,公共部门里竞争的缺乏会削弱人们的积极性。斯蒂格利茨折衷了右派与左派纯理论家的态度,认为,政府与市场之间是一种互补关系,而非替代关系,希望在政府干预与市场机制之间寻求一种新的平衡点或结合点。虽然他也认为政府的经济作用有资源配置、收入再分配和经济稳定三个方面,但他尤其强调政府的第一方面的经济作用。他认为政府在资源配置方面行使着重要的经济角色,不仅如此,他还对此进行了详细的展开和阐述。

在斯蒂格利茨那里,政府的经济作用(指在资源配置方面的作用——作者注)一直被划分为生产和消费两个方面,即生产方面的作用是要回答“怎样生产产品”的问题,消费方面的作用是

解决“生产什么”、“为谁生产”等问题。政府在影响私人生产的同时,其自身也直接参与了生产。政府通过法律体系和法律机制、直接和间接补贴、信贷活动、提供公共服务等方式影响了私人生产。政府的直接生产主要限于公共产品,其次也为公众提供一些特殊的私人产品。而政府提供公共产品的方式大致有两种:一种是直接承担责任进行生产(如交通基础设施、港口、机场等),一种是以“政府采购”的方式从私人部门进行购买。

政府作为一个经济组织,有两个显著特点:一是代表全体社会成员,具有普遍性;二是具有强制力。由于信息不完善和市场不完全,存在大量市场失灵。市场失灵的具体例证表现为公共产品、外部性、垄断尤其是自然性垄断等,市场失灵现象的根源在于没有人对市场负责。正是大量的市场失灵为政府干预市场以提高整体福利水平提供了空间。

斯蒂格利茨反对科斯的主张,认为,科斯提出的“自愿联合”或称“协商解决”是不可能实现的,诸如解决大气污染等外部性问题涉及到一系列的产权明晰难题,更重要的是这种“私下解决”的办法克服不了“搭便车”的问题,如此高昂的交易费用将会导致无效率。与其自愿联合建立一个“新”的组织去负责这个“市场问题”,还不如简化地把“现成”的政府看成是为此目标而设立的一个集体性组织,这样更能节省交易费用。为此,斯蒂格利茨明确地提出了一个“非分散化基本定理”,这个定理与科斯定理的主张恰恰相反。认为市场要依靠政府的调控,依法调控比罚款更好,否则,“如果仅仅简单地公布一罚款,那么怎能知道会导致多少污染呢?”简单地说,“非分散化基本定理”认为,没有政府干预,就不能实现市场的有效配置。但对政府的市场调控效果要注意两点:不要高估政府直接调控的效果,同时,也不要

低估间接调控的能力。

既然政府干预有存在的必要和价值,那么政府如何干预呢?他认为在公共产品的供给方面,要区分“政府提供”与“政府生产”这两个概念:在私人产品市场上,一般来说由私人部门予以提供和生产;但在公共产品的“市场”上,或是政府建立企业,亲力亲为,进行“政府生产”,或者间接生产,称之为“政府提供”。对此,斯蒂格利茨提出了一个“私有化基本定理”,即当私人部门不能自愿主动提供公共产品时,政府可以通过签订合同、授予经营权、经济资助、法律保护等手段和途径,委托私人部门生产并提供,政府只要指定“生产多少”就可以了。适用于这种情况的公共产品主要包括具有规模经济的自然垄断产品,即大部分为基础设施和一部分公共服务行业,如自来水、电话、供电、电视台、灯塔、新闻、垃圾收集、街道照明、甚至医疗卫生、教育、图书馆管理、公园管理等。斯蒂格利茨还认为,即使对某些企业(例如铁路)进行了国有化改造,也不可能使其行为符合公共的利益,因为,从理论上讲,在完全竞争条件下,公共利益和私人利益是完全一致的;但在不完全竞争的现实中,私人部门的价值取向显然难以实现公共部门应具有的诸多社会目标,所以,要解决公共目标和私人目标先天的不一致性,国有化运动不是一条必由之路。可见,由于市场失灵的存在,市场需要政府某些合适的干预形式。但政府干预的结果绝不是十全十美的,它的副作用主要是产生浪费和无效率。从某种意义上讲,政府是一种自然垄断性组织。但只要引入创新、激励与竞争精神,就会提高效率,就会使公共机构对其服务对象的服务效率得以提高。

斯蒂格利茨的财政理论集中于他的《Economics of the Public Sector》(1986年第一版,1988年第二版)一书中。这本书形成了

当代公共经济学的体系。这本书包括六大部分,涉及到财政理论的各个方面。第一部分是论述公共经济在混合经济中的地位和作用,包括市场失灵和政府失灵、政府的概念,以及公共部门与基本经济问题等。第二部分是公共支出理论,包括公共产品论、公共选择论和官僚理论以及外部效应论。第三部分是应用公共支出理论,分析美国公共支出的五大领域:卫生、国防、教育、社会保障和福利计划。这一部分在方法论上普遍应用了成本收益分析法。第四部分是税收理论,包括税收的公平与效率分析。在这一部分,斯蒂格利茨提出了良好的税收体系应具备五个标准:公平、效率、管理简便、灵活性和透明度。第五部分则是运用税收理论分析美国的各个税种。第六部分是关于财政联邦制和宏观稳定与增长。斯蒂格利茨认为,政府应采用斟酌的财政政策来实现宏观经济目标。因为经济环境的变化要求财政政策的变化。在经济萧条时期,采取赤字支出可以刺激经济,当然不能高估赤字支出刺激经济的能力,因为弥补赤字的政府借款可能会产生排挤效应。不过,政府对外借债时,或当经济存在潜在生产能力时,公债的排挤效应小,只有当经济处于充分就业状态时,公债的排挤效应才显大。因此,在斯蒂格利茨看来,“赤字是好是坏依赖于经济形势。赤字可能帮助经济恢复到充分就业。”^① 他似乎主张周期赤字,反对充分就业赤字。

斯蒂格利茨的财政理论是当代公共经济学的典型代表。他自己就在这本著作的序言中写道:“要是这本书写于25年以前,本来会取名为‘公共财政(Public Finance)’,其焦点本应集中于政府收入来源。不过,取名为‘公共部门经济学(Economics of the

^① [美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨:《经济学》下册,中国人民大学出版社1997年版,第139页。

Public Sector)并不是偶然的。近年来,政府支出已达到创纪录的水平,现在占 GNP 的 1/3 强,联邦预算赤字令人吃惊。一个人仅仅知道公共资金的来源已显不够,还必须花费同样时间弄清公共资金是如何花费的。”

当代西方财政理论是长期历史演变的结果。本书试图以当代西方财政理论为背景,从流溯源,对西方财政理论的历史变迁进行较为全面、系统的研究,探寻西方财政理论的历史足迹,分析西方财政理论变迁的根据和原因,弄清影响西方财政理论创新的各种因素,阐明西方财政理论的发展思路,揭示西方财政理论变迁的规律,并在此基础上展望西方财政理论的未来走向,以期从整体上把握西方财政理论历史演变的来笼去脉及其发展趋势。

在西方经济学说史上,提出不同财政理论的学派林立,人物众多,文献浩繁,本书限于篇幅,不可能也没有必要一一介评和涉足,而是仅仅选择了几个具有里程碑意义的学派或人物作为研究对象。鉴于现代经济理论产生于资本主义经济发达的英美国家,实行西方财政理论重大创新的也是这些国家的学者,因此,本书的研究范围主要限于英语国家的财政理论。

西方财政理论从产生到现在,已有 200 多年的发展历史,其间发生了巨大的历史变迁,经历了传统财政学、现代财政学和当代公共经济学时期。从 1776 年到本世纪 30 年代以前为传统财政学时期;本世纪 30 年代至 50 年代为现代财政学时期;本世纪 60 年代以来为当代公共经济学时期。1776 年,斯密的《国富论》出版标志着经济学的创立,也标志着财政学的诞生。斯密被称为财政学之父。虽然《国富论》一书是把财政问题作为经济问题的一个部分加以论述的,但《国富论》的第五篇已构成了比较完

整的财政学体系。自从斯密以后,英美国家出现了一系列财政学专著,比如1892年巴斯坦布尔(Basathle)的《财政学》、1922年道尔顿(Dalton)的《财政学原理》、1928年皮古(Pigou)的《财政学研究》等。这些著作都存在一些共同的特征,可称之为传统财政学的特征:古典经济学家主张自由放任、反对政府干预,提出了廉价政府的口号。在财政上主张支出规模越小越好,税负越轻越好,谋求预算平衡,反对赤字和公债。这就使得传统财政学在体系范围上局限于税收、公债、经费和预算等内容,具有浓厚的“就财政论财政”色彩。在研究对象上偏重于财政收入,相对忽视财政支出。本世纪30年代,传统财政学开始向现代财政学转变。凯恩斯革命带来了财政理论革命,即由“健全财政”向“功能财政”转变,由“就财政论财政”向“就经济论财政”转变。凯恩斯反对自由放任,反对健全财政方针,主张利用赤字财政政策刺激经济,实现经济稳定和充分就业。从此,西方财政学摆脱了传统财政学的框架。此后出现了一系列著作,比如1941年汉森(Hansen)的《财政政策与经济周期》、1948年萨缪尔森(Samuelson)的《经济学》、1937年琼·罗宾逊的《就业理论入门》、1947年希克斯夫人(U·K·Hicks)的《财政学》等,这些著作中的财政理论同样存在着一个共性,即现代财政学的特征:在研究内容上,突破了传统的收支观念,站在整个市场经济运行的高度,研究财政政策的宏观经济作用,财政政策成为现代财政学体系的重要部分。这是传统财政学体系所没有的。本世纪50年代开始,现代财政学向当代公共经济学转变。1959年马斯格雷夫的《公共财政理论》可视为现代财政学向当代公共经济学转变的标志。因为这本书既首次将政府的稳定职能、配置职能和分配职能列为同等地位,同时又将政府收支与现代经济理论结合起来进行分