

英国公共财政制度 变迁分析

Analysis on the Transition of British
Public Finance System

焦建国 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

英国公共财政制度 变迁分析

Analysis on the Transition of British
Public Finance System

焦建国 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

英国公共财政制度变迁分析/焦建国著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8867 - 8

I. 英… II. 焦… III. 财政制度 - 研究 - 英国
IV. F815. 611

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219244 号

责任编辑: 宋艳波

责任校对: 徐领弟 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

英国公共财政制度变迁分析

焦建国 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

787×1092 16 开 15 印张 200000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8867 - 8 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

《英国公共财政制度变迁分析》是焦建国博士在武汉大学做博士后的出站报告，现修改后出版。我是他的合作导师，故让我作序。

学问往深处做，就会重视历史研究。其实，历史的就是现实的，现实的也是历史的。英国是形成现代思潮和西方民主政体的重要发源地之一，厘清英国公共财政制度变迁的脉络和原因具有重大的理论意义和现实意义。因此，我对焦博士的课题是很感兴趣的。

做“史”的课题有两个难点：一是史料，需要大量搜集和阅读资料；二是史学观，需要抽象和提炼。实际上，这两个问题是互为因果的。史料的掌握程度会影响史学观；史学观也会影响史料的内涵和外延。第一次工业革命标志着现代思潮的确立，因此要使课题做出新意需要方法论创新。第一次工业革命同样使“科学研究”变成了“学科研究”，因此，学科的交叉和综合是创新的必要条件。焦博士为了做这个题目，阅读了大量的文献，也学习了政治、法律等其他学科的知识，十分难能可贵。

作者研究英国公共财政制度变迁从文艺复兴前开始是有见地的。文艺复兴吹响了变革中世纪思潮的号角。这种变革是翻天覆地的，因为在认知方式上发生了巨大变革。中世纪是神学统治的时代，即认为人性应向神性复归。文艺复兴以后却认为人性应以人的激情体验为前提。人生不是一个痛苦的赎罪过程，而是一个愉快的过程。中世纪认为商业、高利借贷是罪恶，应该限制。文艺复兴以后却认为这是追求愉快的必要形式。中世纪认为教皇是真理的化身，教皇是至高无上的权威。文艺复兴

以后却认为真理靠自我认知。因此，我们与其把文艺复兴、航海探险、宗教改革、科学革命、民主革命看作不同领域对历史变革作出的贡献，倒不如把他们看作是认知方式变革以后在各个领域的表达更贴切一些。问题是要在这波澜壮阔的改革年代，厘清英国公共财政制度的成因。

焦博士认为限制政府（皇室）的征税权是英国公共财政形成的前提条件，从结果来看确实是这样的。这实际上隐含了如下前提：新兴的商人阶级拥有巨大的财富，并且有了政治地位。这意味着文艺复兴以来的思想变革正在转变为制度安排。

英国率先转变是有地理条件的，同时也孕育了新思潮的最早一批思想家，例如牛顿、洛克等。英国公共财政制度就是以洛克的思想为指导的。教会的权威被推翻了，皇权被推翻了，“谁”是真正的权威？那就是洛克倡导的民主立宪制度。这实际上是把新思潮制度化。真理来自何方？来自个人的激情体验和理性思考；来自多数人的共同体验。

实际上欧洲大陆对新思潮的理解和制度安排是不一样的。这一点该书有所涉及，但似乎不够深入。而且主流思潮不是没有问题的，例如，片面强调“个人”的地位和作用；把少数服从多数的政治原则看作是发现真理的路径；等等。这些问题都是可以更深入地探讨的。

该课题做到目前这个程度是很不容易的，提供了大量丰富的史料，分析给人启迪，值得推荐。

吴俊培

2009年12月20日

目 录

导 论	1
第一章 民主遗风与历史源头	
(盎格鲁—萨克逊时代, 公元 5 ~ 11 世纪初)	27
一、公元 5 ~ 11 世纪: 统一国家形成	29
二、盎格鲁—萨克逊时期的财政	31
三、贤人会议: 公共财政的一个源头	37
第二章 英国式封建制度与财政制度	
(诺曼征服到大宪章之前, 公元 11 ~ 13 世纪初)	39
一、“索尔兹伯里盟誓”与《末日审判书》	41
二、财政机构与财政制度	45
三、国王自费为政与贵族纳税: 税权争夺的利益基础	52
第三章 非赞同毋纳税	
(《大宪章》, 1215 年)	55
一、《大宪章》的产生: 国王横征暴敛是根本原因	57

二、《大宪章》的渊源和主要内容·····	65
三、《大宪章》的宪政意义：协商征税原则的确立·····	69
附件：《自由大宪章》（1215年）·····	71

第四章 纳税人的代议机构

（议会的产生与发展，公元13~15世纪）·····	81
一、新的政治组织的必要性·····	83
二、13世纪议会产生过程中的几个重大事件·····	84
三、14世纪议会的发展：两院制形成·····	90
四、15世纪议会的变化：下院地位逐渐提升·····	92
五、议会是纳税人的权力机构·····	95
六、中世纪议会的财政权力·····	100

第五章 主权国家财政形成

（都铎王朝，16世纪）·····	101
一、财政是强化王权的一个重要手段·····	103
二、议会的发展与进步·····	105
三、王权与议会的关系：围绕财政问题的妥协与斗争·····	110
四、都铎王朝的辉煌与财政危机·····	115

第六章 确立议会最高财政权力

（从内战到光荣革命，17世纪）·····	117
一、斯图亚特王朝初期的激烈财政冲突·····	119
二、短期议会、长期议会、《大抗议书》与内战·····	126
三、共和政体和克伦威尔专政·····	128
四、王室复辟后的妥协与专制·····	130
五、光荣革命与《权利法案》·····	135
六、光荣革命也是财政革命·····	138

附件：《权利法案》（1689 年）	140
第七章 预算制度确立与公共财政形成	
（18 ~ 19 世纪中叶）	143
一、政治制度的演进与发展	145
二、从“王室财政”到“国家财政”	150
三、税收的变化与批税权	153
四、国家信用的确立与公债控制	156
五、支出控制的演进	159
六、解决“坐收坐支”问题	163
七、对支出的检查与财务（预算）报告制度	164
八、国家审计制度的建立	166
九、预算制度最终确立，公共财政形成	167
第八章 下院独掌财政权力	
（“人民预算案”，20 世纪初期）	169
一、自由党的兴衰与新自由主义思潮	171
二、自由党上台到“人民预算案”提出前的 一系列社会改革	173
三、“人民预算案”的提出及引发的一系列政治斗争	178
四、预算决策是利益集团的博弈	185
第九章 现代英国议会对财政的控制	
（1911 年以后）	189
一、英国议会的财政控制理论概述	191
二、1911 年以后议会控制财政的调整与改革	195
三、下院监督财政的机构设置	198
四、预算制度框架	201

五、预算运行过程	206
六、审计总长及国家审计局	208
第十章 启示与借鉴：代议制机构切实 行使“钱袋子权力”	213
一、什么是公共财政，什么不是公共财政	215
二、预算要解决什么问题，什么样的预算 才能解决这些问题	220
三、目标要求：代议制机构真正掌握、 切实行使“钱袋子权力”	225
参考文献	226
后记	231



导 论

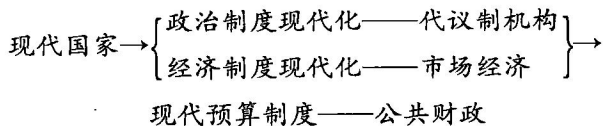
本书以“纳税人与专制王权争夺财政权”为线索分析英国公共财政制度变迁。从英国公共财政制度的形成与发展过程、社会历史背景以及历史影响中，思考和提取可供我们借鉴的历史资源和文明资源。

一 选题的意义

中国改革开放已经走过了30年历程。1992年中共十四大确立了市场经济改革目标,1998年底确定财政改革的方向是建立公共财政,1999年开始实施部门预算、政府采购、国库集中收付、收支两条线等预算制度改革,迄今为止已历经10年,取得了很大成绩。但改革是渐进的,上述改革相对于建立公共财政的目标要求而言仅仅是破题而已,未来还有很多的事要做,还有很长的路要走,可谓任重道远。

历史上,先有财政后有预算,在预算产生的过程中公共财政形成,这正如一枚硬币的两面。预算是公共财政的制度载体和游戏规则。在制度的含义上,“预算”与“公共财政”是同义语。建立公共财政就是构建现代预算制度。

公共财政是现代国家的核心要素。现代国家的产生是政治制度现代化和经济制度现代化的过程。政治制度现代化主要体现为:(1)建立代议制机构——议会的最高权威;(2)建立健全法律体系,用法律规范国家机关的活动,克服王权以权代法;(3)建立现代高效的国家机关,使国家机器的职能适应现代经济发展的需要。经济制度现代化即是市场经济体制的确立。政治制度现代化与经济制度现代化是一个同时进行的过程,它们之间的结合点便是财政。财政既是经济基础,又是上层建筑。公共财政是与代议制政治和市场经济相适应的财政制度,其框架是国家预算或政府预算。



预算是关于民众赞同和监督国家财政活动的制度,本质是代议制机

构掌管“钱袋子权力”，它与宪政制度联系在一起。宪政的要义是限制政府公共权力、保障私人自由权利。一部宪政史就是议会财政权生成的历史、预算机制形成的历史、公共财政确立的历史；就是专制财政、人治财政走向民主财政、法治财政的历史。

英国是一个“原生自发型”的现代化国家，是“代议制之母”，预算制度和公共财政最先在英国诞生。英国公共财政制度变迁的历史非常值得研究和思考：现代化包括内涵于其中的财政制度现代化率先在英国形成，其背后的内生性因素有哪些？它们是如何发生作用的？应该如何理解现代化的“一般性”和“特殊性”？各国究竟应该如何选择适合自己的道路，同时符合现代化所内含的“一般性”要求，最终实现目标？中国有几千年的文化传统，经历过30年高度集中的计划经济，市场化改革也走过了30年的历程，承前启后，中国目前以及未来的公共财政建设尤其需要研究这个问题。

二 背景框架：中世纪欧洲的整体状况以及向近代转型要解决的问题

（一）中世纪欧洲的整体状况

约公元5世纪末期（476年西罗马帝国灭亡）开始到15世纪末是欧洲中世纪时期。可分为中世纪早期（476~1000年）、盛期（1000~1300年）和晚期（1300~1500年）。这1000年被称为“黑暗时代”，尤其是前500年。概括地讲有四点：（1）欧洲北部的日耳曼民族大规模进入西罗马的全部领土，战乱频仍，民生艰困；给古典西方文明造成了灾难性的破坏。（2）基督教在取得绝对统治地位后（11~13世纪是全盛时期），残酷迫害异端、异教，实行精神专制。（3）封建制度兴起（8~11世纪是全盛时期），割据势力之间弱肉强食，互相厮杀。（4）14、15世纪，接连发生经济衰退、瘟疫、饥荒以及持续的战争。

中世纪欧洲社会制度的核心要素有两个：一个是教皇制度，一个是封建制度。这两个要素决定了欧洲中世纪的整体状况是：覆盖整个欧洲的统一教权及其对各个国家的统治，大小领主分立的政权，分散的财产（主要是土地）所有权，以及军事割据。王权不具有至高无上的地位，对社会的整合、控制与管理功能极其微弱。

1. 强大的教会势力一统天下。基督教是犹太人耶稣创立的“一神教”，神只有一个，就是上帝。公元4世纪末，基督教成为罗马的国教，以后被罗马化、政治化。公元445年，罗马的主教在法律上成为全罗马

的领袖，成为上帝在人间的代表。西罗马帝国灭亡后的二百年间，罗马时期的古典文化终结了，新文化还没有产生，教皇制度顺势而起。教皇制度是欧洲历史上的一个“怪物”，它是基督教权力繁衍的结果，也是中古欧洲的一股巨大势力。^①

西罗马灭亡即进入一个混乱时代，权力之争，日耳曼人入侵，从未曾安定，意大利没有一个能负起公共责任的机构和力量，这是教皇兴起的政治背景；人民深受战乱之苦，倍感人生之艰，现世的苦难只能寄托于来世解脱，这是基督教传播的社会基础；入侵的日耳曼人头脑简单，文明开化不高，基督教担负起感化他们的责任，这是基督教传播的文化基础。基督教会仿照罗马的政治机构从上而下构建起一套网络组织，从一个简单的精神团体变成一个有系统、有阶级的组织机构。这样，基督教会的势力日益强大起来。

在那个时期，基督教会弥补了罗马灭亡后的社会组织空白，代尽政府之职责：保护人民，维护社会秩序；代表当地人与日耳曼人交涉、协调处理纠纷；基督教士还尽力保护和挽救罗马的文化遗产。基督教的政治化是社会自救的表现，是“黑暗时代”的一线光明。但是基督教势大之后，教皇逐渐成为政客，成为精神专制的威权，走向了反面。

公元6世纪，教皇格列高利一世（590～604年任教皇）发布《主教法规》扩大教皇权力。8世纪以后教皇获得为国王加冕的权力。11世纪，格列高利七世（1073～1085任教皇）宣布教皇在教会中、在世俗事务中都具有至高无上的地位。中世纪势力最强大的教皇英诺森三世（1198～1216任教皇）时，教廷取得了对国王和各地诸侯的绝对支配地位。教会本身也拥有巨大的经济力量，它领有欧洲1/3的土地。教皇和教会凭借政治、经济、精神地位把欧洲统一在它的旗下，干涉各国世俗事务，甚至开除国王教籍。对外发动“十字军东征”征讨穆斯林，在欧洲讨伐异教徒。

^① 陈衡哲：《西洋史》，东方出版社2007年版，第111页。

同时，教会内部的腐败日益严重，骄奢淫逸之风盛行，逐渐引起不满。教皇与国王在权力方面的争执、冲突包括武装战争一直不断。要求宗教改革的呼声日高，各种宗教改革思想和力量兴起，日积月累，终成16世纪的基督教改革运动。

2. 大大小小的封建领主各自为政。日耳曼人南进的过程中，互不服从的各部落将濒临崩溃的奴隶制生产方式与日耳曼人的原始公有制生产方式结合在一起，以分封土地并要求承担军役为结合点，创建出了封建制度。封建制度是基于个人忠诚和家族世袭，集经济、军事和政治于一体的制度。

封建制度的核心是封君—封臣关系。它起源于中世纪早期的法兰克，8~11世纪达到全盛时期。它的形成有两种途径：一个是伴随土地征服过程形成的分封。首领把土地以及土地上的人口分给自己的部下和侍从，形成一级领主，一级领主再把土地分给自己的下级形成二级领主，层层分封形成多级领主。另一个是因战争、社会秩序混乱，小地主为寻求保护而把土地售与势力更大的大地主，或大地主兼并小地主的土地，形成土地分封关系。两种途径最后混合为一，形成封建制度。

在这种土地分封关系中，上级领主对下级领主有保护的义务；下级领主对上级领主负有效忠的义务，交纳税收，帮助领主打仗。各级领主在自己的领地上，集经济权力、政治（行政）权力、司法权力、军事权力于一身。各领地对内自给自足，对外处于封闭状态。领地、邦国林立，没有所谓公共权力和国家机构，甚至没有常备军，以德意志最为典型。

封建关系中，最大的领主国王和下面大小领主的权力来源都是土地，是私人与私人的关系，不存在上下隶属关系，除了相互承诺的权利、义务外，国王与贵族在人格和权利上是平等的。封建制度初建时，恢复了西欧的法律、社会秩序，后来付出的代价是社会分裂为纷争的国家。

（二）中世纪国家向近现代国家转型需要解决的两个问题

中世纪分崩离析的格局是民族国家形成的巨大障碍。中世纪国家向近现代国家转型需要解决两个问题：对外是王权与教权的关系，要有足够强大的王权与教权抗衡，实现政权与教权的分离，主权独立；对内是王权与民权的关系，要有权力制衡，解决王权专制的问题，实现民主法治。从制度变迁的逻辑看，这是两个相继而成的阶段。民族主权国家是现代化的起点和载体，在此基础上进一步形成民主法治国家。但两者不是截然分开的，同时也是国家现代化的两个基本线索。

罗马帝国崩溃以后 500 年形成中世纪文化，其民族、政治、精神等诸要素均是基督教文化、罗马文化与日耳曼文化的混合物。意大利是罗马的老家，是最罗马化的国家；其次是法兰西和西班牙，罗马化程度很高；德意志和奥地利，日耳曼文化成分居多；英国文化是诺曼人输入进来的“二手”的法兰西化的罗马文化，介于法兰西和日耳曼之间。

教皇制度是基督教与罗马文化的融合，是欧洲世界各国之间的一个“合力”，把整个欧洲统一在一个教皇主权之下。封建制度是日耳曼风俗与罗马文化的融合，是欧洲世界的一个“分力”，层层分隔，划地割据。两者自相矛盾，貌似统一的欧洲实际上是一个四分五裂的世界。对于整个欧洲而言，统一的教会、分立的政权与弱化的王权三者并存。

国家独立、要求主权的趋势，对国内封建割据而言是一个“合力”。但是这个“合力”与教皇统治之“合力”是不同的，在教皇看来则是一个不能容忍的“分力”。所以，各国封建君主面临着两个最大的难题：对内是建立中央集权统治，统一国内的诸侯割据，保证王国不至于各自为政、相互征伐；对外是要从教皇手中夺回政治、精神等一应权力。

在中世纪向近代社会转型的过程中，强有力的君主制是关键的一