

LAW & POLITICAL SCIENCE SERIES



法政科学丛书·张千帆主编



财政联邦主义

Fiscal Federalism

[美]

译

译林出版社

LAW & POLITICAL
SCIENCE SERIES



法政科学丛书·张千帆主编

财政联邦主义

Fiscal Federalism

[美]

译

译林出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政联邦主义/(美)奥茨(Oates,W.E.)著,陆符嘉译. —南京:译林出版社, 2012.3
(法政科学丛书)

书名原文:Fiscal Federalism

ISBN 978-7-5447-2529-3

I. ①财… II. ①奥… ②陆… III. ①财政分权制—研究—美国 IV. ①F817.121

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第261161号

Fiscal Federalism by Wallace E. Oates

Copyright © 1972 by Wallace E. Oates

This edition published by arrangement with SinoMedia, USA

Simplified Chinese edition copyright © 2012 by Yilin Press

All rights reserved.

著作权合同登记号 图字:10-2009-352号

书 名 财政联邦主义

著 者 [美国]华莱士·E. 奥茨

译 者 陆符嘉

责任编辑 陈 锐

出版发行 凤凰出版传媒集团

凤凰出版传媒股份有限公司

译林出版社

集团地址 南京市湖南路1号A楼,邮编:210009

集团网址 <http://www.ppm.cn>

出版社地址 南京市湖南路1号A楼,邮编:210009

电子邮箱 yilin@yilin.com

出版社网址 <http://www.yilin.com>

经 销 凤凰出版传媒股份有限公司

印 刷 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

开 本 652 mm × 960 mm 1/16

印 张 16

字 数 194千

版 次 2012年3月第1版

印 次 2012年3月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5447-2529-3

定 价 30.00元

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换。

主 编 序

张千帆

自新文化运动提出“德先生”与“赛先生”以来,距今已有九十多年。这么多年来,“民主”与“科学”一直是引领中国现代化进程的两面大旗,一直在指引着中国现代化理论与实践的方向。但不得不说的是,虽然中国科学经过不懈努力取得了长足的进步,民主仍然是几代人前赴后继、孜孜以求的目标,而对于一个国家来说,民主甚至比科学更为重要。没有科学,国家是落后的;没有民主,国家也许可以一时强盛起来,但是国家发展迟早会发生严重的方向错误甚至堕入战争的深渊;纳粹德国和军国主义日本就是前车之鉴,中国在改革开放前二十年也走过很长一段弯路。可见“德先生”要带着“赛先生”走,否则“赛先生”要迷路的。今天我们依然倡导科学与民主,而不能不看到两者的纲目之分、体用之别。

其实民主本身就有一套科学,而中国民主之所以长期不完善,恰恰是因为我们忽视了民主政治的常识和规律。近百年来,民主一直是一个政治正确的口号,各种民主思潮和理论相继引入中国,激发了国人的极大兴趣,但是我们对于民主制度在各国实际政治中的运行方式及其经验教训却所知甚少。理念和理论永远是新奇的,但是解决不了

一个国家的实际问题。今天,我们不能停留在民国初年或改革开放初期引介西方思想的水平上,而有必要综合考察各国民主宪政的制度实践。惟其如此,我们才可能用民主的科学推动民主的政治。

《法政科学丛书》的宗旨正是探索各国民主宪政的制度模式,及其在实践运行中的利弊得失。所谓法者,法治也,当首推宪法之治;政者,政治也,非民主政治莫属。我们冀望这套丛书可以帮助中国通过“赛先生”,看到更真实的“德先生”,进而加速民主宪政的进程。

是为序。

中文版序言

将联邦财政主义定义为多层级政府的经济学,或许再恰当不过了。实际上,所有国家的政府部门都不是铁板一块:它是各种机构和制度的集合。财政联邦主义所关注的,是政府部门的纵向结构。基于此,它提出了一系列涉及中央、省/州和地方政府各自职能的议题。如何规定各级政府的不同职能,以及怎样对财政手段进行组合,才能使政府部门在公平与效率的双重标准下最好地行使其职权呢?

《财政联邦主义》一书出版于1972年。它代表了建立全面系统的政府纵向结构理论的早期努力。就此而论,我希望该书能够作为从理论和实践两方面探讨联邦财政制度的有益起点。我为此书中文译本的问世而感到由衷的欣慰。中国经济及其政府部门,正处在意义重大的发展进程中的十字路口。尤为重要的是,中国的地方政府一直在这个进程中扮演着不容忽视的角色。地方政府在各自辖区的经济发展中发挥着积极的作用。中国的工业化进程在很大程度上可以被视为,当地政府创建各种各样的企业并引入管理与财政新举措的地方性进程。这一进程导致了一系列有关政府机构与税收制度改革的互动和发展。

正如我在本书中指出的,从纯粹经济学的角度看,财政分权的基本作

用在于使政府部门的运作更有效率,或者以更加规范的术语说,实现资源更有效率的配置。我在第二章中对分权定理作了陈述,同集权体制相比,它建立了一系列在分权体制下提供公共品并实现帕累托最优的充分条件。这里的基本思路是显而易见的:地方政府不仅对当地的情况了如指掌,而且具有对该地公共品产出加以调整以适应当地条件和口味的政治能力。但这只是一个“不可一概而论”(one size doesn't fit all)的例子。在实践中,真正确定什么层级的政府应该为提供某些特定的公共服务负责,并不那么简单,但分权定理及与之相关的讨论,至少为思考如何解决这类问题提供了一个出发点。

此外,本书还广泛地讨论了多层级政府条件下引发的各种议题。不同层级政府在财政方面的重大联系之间反映在政府间拨款上,它既可以提高政府部门利用资源的效率,又可以产生更加公平的分配效应。这正是第三章的主题。第四章探讨了所谓的“赋税分配问题”,这个问题涉及何种税收工具能够最好地满足各级政府的需要。通过考察某些国家的个案,以及对较大样本国家的经济计量分析,我在第五章中研究了财政联邦主义的经济理论能够在多大程度上解释现实中多层级政府的职能。第六章以对联邦财政主义发展过程的某些思考作为对全书的总结。

我在此向《财政联邦主义》一书的中国读者表示感谢,同时也希望本书能够为思考中国的政府部门结构指点迷津,提供某些真知灼见。

华莱士·奥茨

2010年11月

于美国马里兰大学

法政科学丛书

第一批书目

1. 《日本国宪法的精神》

[日]渡边洋三 著 魏晓阳 译

作为日本政治的基石,《日本国宪法》具有和平宪法的本质特征。作者结合宪法和日本人民生活中的例子,倡导日本国民在当今复杂多变的世界局势和国内政治中,依赖宪法作为指南针,追求和平、自由、人权和平等,并号召民众抵制修宪派。

2. 《中央与地方关系的法治化》

张千帆 葛维宝(美) 编

本书是由北京大学宪法与行政法研究中心张千帆教授和美国耶鲁大学中国法研究中心主任葛维宝教授共同主编的学术论文集,收录了有关中央与地方关系法治化问题的极具代表性的学术文章,主要探讨的是中央与地方分权的理论基础、地方自治及其宪法的界限、地域歧视与迁徙自由、中央与地方的财政分权和行政关系。

3. 《社会权力与公民社会》

郭道晖 著

本书突破了传统的“以国家权力制衡国家权力”的权力制衡原则的局限,提出了“以公民权利制衡国家权力”的新命题,并在此基础上进一步提出了“以社会权力制衡国家权力”的新的权力制衡模式。本书所提出的社会权力理论,不仅为制衡国家权力、防止权力腐败提供

理论支撑,而且为我国现代公民社会的构建提供一个全新的思路。

4. 《解析政治学》

[美]梅尔文·希尼克(Melvin J. Hinich),迈克尔·芒格(Michael C. Munger)著 陆符嘉 译

本书是政治学解析理论的介绍性读物,它解释了社会作为一个整体为什么要做出某些政治决策,而且将重点放在了评价这些决策上。本书以亚里士多德、霍布斯、卢梭等人的经典政治理论为依托,重点探讨了“中心”在政治中的作用。

5. 《人民自己:人民宪政主义与司法审查》

[美]拉里·克雷默(Larry D. Kramer)著 田雷 译

在这一突破性地阐释了美国整个司法审查系统的著作中,拉里·克雷默揭示出,美国的建国者们曾经争取和创造了一个与当今美国人所认为的主流模式非常不同的系统,他们对公民的职责与权利曾有着与现在截然不同的看法。

6. 《地方政府竞争》

冯兴元 著

本书论述了地方政府竞争的理论范式和分析框架,从地方发展模式、地方保护主义、各级政府公共服务事权的划分、城市政府竞争、县乡财政管理体制、村民自治实践等多个角度进行了实证分析,拓展了“竞争型政府”范式在地方政府经济、财政和政治行为分析中的应用,并探讨了财政联邦制是否可以成为地方政府竞争的秩序框架。

7. 《论道宪法》

蔡定剑 著

本书集合了蔡定剑教授二十多年来公开发表的精华文章,全面展示了他在我国宪法和政制研究领域的卓越成果,读者从中不仅能够清晰地把握这位杰出学者的宪政思想和学术发展脉络,而且可以进一步加深对我国民主宪政发展历程及其所存在问题的认识和理解,这无疑会为我们进一步探求中国未来的宪政发展之路指明前进的方向。

8. 《司法审查制度比较研究》

张千帆 包万超 王卫明 著

本书系统探讨了司法审查制度的理论和实践中的关键问题,对不同国家的司法审查制度进行了对比分析,并结合中国宪政制度的基本特点提出了具有一定建设性的对策,为我国的司法审查制度构建提供了清晰的思路。

第二批书目

9. 《财政联邦主义》

[美]华莱士·E. 奥茨(Wallace E. Oates) 著 陆符嘉 译

本书从经济学的角度,论述了中央政府和地方政府之间的职能分工,以及有效行使其职能所需要的财政工具。作者通过一系列假定,提出了分权化提供公共产品的比较优势,即著名的奥茨“分权定理”,并以此为基础,对联邦财政理论进行了经验研究和动态分析。

目 录

中文版序言 1

前言 1

导论 5

第一章 联邦主义的经济研究方法 9

集权政府的经济案例 10

分权政府的经济案例 16

政府的最优形式:联邦体制 19

联邦主义的经济意涵 21

附录:地方政府的反周期政策 26

第二章 不同层级政府的职能分工 35

一个理想的案例:完美的对应关系 37

最优辖区规模的确定 41

辖区间的外部效应问题	48
集体决策的成本	50
消费者的流动性与拥挤成本	52

附录:分权定理与最优辖区规模	55
----------------	----

第三章 政府间拨款的理论和应用 64

外部效应和单位补贴或税收	65
不完美对应和政府间拨款	69
有条件和无条件拨款与资源配置	73
无条件政府间拨款与收入再分配	76
无条件拨款与横向公平问题	79
对政府间拨款理论和实践的一些反思	82

附录一:相互外部效应和政府间拨款	91
------------------	----

附录二:集体选择模型中的政府间拨款	100
-------------------	-----

第四章 联邦制度下的税收与负债财政 112

评估税收制度的标准	113
地方支出与税收:分析框架	118
一个有效地方财政的模型	120
地方政府对非受益性税收的利用	124
地方税收中的某些深层问题	131

一个税收协调的案例 136

政府间拨款的进一步作用:收入分享 141

联邦制度下的负债财政 144

附录:财产税与地方政府支出对房地产价值的影响:税收资本化与蒂伯特假设的经验研究 152

第五章 一项联邦财政的经验研究 169

高就业与稳定价格的公共政策 171

政府再分配行为 178

财政集权程度的计量经济学研究 183

分权与政府部门规模 196

附录:全部回归方程式 200

第六章 联邦主义的动态分析 207

财政联邦主义的动态趋势 208

财政集权的历史趋势 215

财政联邦主义的未来 222

数据附录 227

索引 235

前 言

美国的各州和地方政府,乃至更普遍地说,诸多国家分权化的各级政府所面临的旷日持久的预算难题,已经重新引起了人们对政府内部财政关系的严重关切。就美国而言,尼克松总统已经在呼吁一种“新联邦主义”,即主要依赖于各州和地方政府的决策,同时结合以收入分享为形式的联邦援助。无独有偶,在另一个联邦制国家加拿大,对自治省财政结构的全面重新评估也已经紧锣密鼓地开场。对于财政问题的关注,绝不局限于有着联邦制宪法的国家。举例来说,英国希斯政府在最近公布的官方白皮书中,就提出重新划分司法管辖权限,并且重新界定各级政府的财政职责。今天,无论是就不同国家的多元化政府形式而言,还是从经济发展的各种不同阶段的角度来看,事实上都存在着重建政府部门的强大压力。

就其本质而言,这些压力的一部分主要是政治上的,尽管如此,它们在很大程度上亦源于这样的事实:显而易见,现存政府部门的结构似乎未能恰如其分地行使其经济职能。我们许多城市中政府部门所面临的日益恶化的财政状态,不断增长的预算赤字,以及各州和地方税收水平持续的上升趋势,这些使得许多观察者相信,各个不同层级的政府在财政职能上 v

的组合一定存在着某些问题。这种局面已经导致了某些旨在应对这些问题的新的组织上的尝试,诸如大都会政府的建立就是一例。

本书的中心议题就是说明,经济学的基本原理将如何解释所有这一切。过去十年中,对于政府内部财政问题的日益增加的关注,已经导致了经济学文献中对财政联邦主义讨论的大幅度增长。然而,无论是就理论探讨,还是就经验考证而言,对联邦主义的全面经济学论述尚不曾出现。这类研究不仅应该探讨经济学理论对于各个不同层级政府财政职能分工的意涵,同时还需考证,这样的理论结构在多大程度上可以被用来解释不同国家中政府部门的组织框架和运作。

这些正是本书的目标。首先,本书试图阐述联邦制度下公共财政的经济学理论。这种方法允许我们直接运用经济分析的标准工具,以便考察该理论对于政府部门的适当经济结构的意涵。其次,本书亦将致力于探讨,这样的理论在多大程度上能够帮助我们理解多层级财政制度的实际运作。这里的问题是,确定财政制度的组织结构是否在事实上存在,其职能的运作是否如理论所言。正如许多政治学学者所强调的,尽管毋庸置疑,某个特定国家的财政体制在很大程度上是该国独一无二的政治和社会发展历史的产物,但可能的事实仍旧是,某些形式的经济动因对于政府部门结构的形成和实际运作有着可预测的影响。

本书的导论部分将阐述此项研究的基本框架。为了从整体上考察政府部门的功能,导论将首先扼要地讨论理查德·马斯格雷夫所建立的相关理论的框架,接下来,将描述从经济学家的角度对联邦制度进行观察所得到的某些印象。这样的描述为第一章提供了一个有益的起点。第一章将检验高度集权和分权的政府在行使基本经济职能上各自的相对优势。用经济学的术语说,此一分析导致的结论是:联邦主义体现了政府的最优形式。

vi 这一结论使得第二章必须面对财政联邦主义的重要议题:某个特定政府部门分权的适当程度。回答这个问题需要对多层级政府间的财政职

能分工进行审慎的考察。与之相关,第二章亦建立了一个高度简化的、本质上是规范性的有关政府部门的理论模型。在这个纯粹的理论模型中,各个政府部门的职能分工是清晰的,它可以促成福利最优结果的实现。但是,一旦我们放松这个简单模型的某些严格限制性的且非常不具现实意义的假定,所涉及的议题就立即变得异常复杂。第二章讨论了几个随之而来的问题。这些讨论表明,寻求对这些问题的解决,意味着需要某些政府间财政职能的规划,尤其是中央政府向下级政府机关的拨款。

第三章将致力于探讨政府间拨款的问题。其意图是,在实现资源有效利用和收入公平分配的过程中,评估有条件和无条件拨款所起的作用;而后,分析得出的结论将被用来和联邦制国家如何实际运用这类拨款作比较。接下来,第四章将考虑多层级政府部门的税收和负债财政的问题;这里我们将会发现,地方经济开放所造成的紧张状态意味着,税收问题对于地方政府要远比对于中央政府更棘手。特别需要指出的是,这方面的讨论表明,中央政府应该在征税方面发挥相对重要的作用,同时通过运用拨款和收入分享使分权的各级政府保留更大的支出责任。

第五章将焦点转向对前面分析所使用假设的经验研究。更具体地说,这里的意图在于确定,我们研究得出的理论框架在多大程度上可以解释实际财政制度的结构和运作。毋庸讳言,结果并非完全一致;不过在某些议题上,理论和实践之间存在着令人印象深刻的对应关系,这表明理论的确有助于我们更深入地理解财政制度实际上是如何运作的。

在结论性的一章中,我们抛弃了前面诸章中大体采用的比较静态分析 vii 方法,将注意力转向对联邦主义的动态分析。这里的焦点是,联邦主义如何随时间的推移而发展形成的,同时,这一章亦要对下述假设进行考察:联邦主义不过是持续走向集权,直至最终形成一个单一政府形式的过渡阶段。显然,联邦财政体制的组织和功能已经(或者正在)发生某些重大的变化,但是,似乎并无支持这一观点的证据。

贯穿全书的分析,我大量使用了附录,以便用更准确深入的方式提出

一系列具有重大意义的问题。因此,在某些场合下,我会阐述一个定理,或者由某个论点得出的结论,但仅仅给出对论点的直观证明,然后向希望有更深入探讨的读者推荐附录。与之相应,这种做法也使得本书可以同时适用于初级和高级水平的公共财政课程,后者通常要求学生事先学习过一年的经济学原理,并且接触过诸如萨缪尔森的《经济学》这样的教科书及基本的回归分析。另一方面,本书所讨论的某些理论研究和大多数经验研究,都是新的研究成果,对于从事财政联邦主义的研究人员来说,我想它们将极具吸引力。

最后,我希望感谢一下为本项研究提供慷慨帮助的人。首先,我希望对斯坦福大学的罗纳德·麦金农、约翰·克里和爱德华·肖三位教授表示感谢。多年以前,他们曾对我的博士论文提供指导,而那是我第一次涉猎财政联邦主义的具体问题。第二,普林斯顿大学的威廉·鲍默尔和戴维·布拉德福德两位教授仔细阅读了本书的初稿,并提供了令我受益匪浅的评语,我对此深表谢意。第三,我愿意对几位曾在研究和成书过程中鼎力相助的学生表示谢意,他们是黄育川(音译)、斯蒂芬·布斯尔、罗伯特·尼克和彼得·加伯。第四,我要对杰沃诺维奇出版社的卡罗琳·约翰逊和路易丝·霍克特女士为本书的编辑所作的不可低估的贡献表示感谢。第五,我希望对凯希和克里斯二人为本书的校对所作的努力表达感激之情。