“十二五”国家重点图书

上海高校智库
上海财经大学公共政策与治理研究院

国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

财政政治学译丛

刘守刚　魏　陆　主编

Taxation and State-Building in Developing Countries

发展中国家的税收与国家构建

黛博拉·布罗蒂加姆（Deborah Bräutigam）
奥德－黑尔格·菲耶尔斯塔德（Odd-Helge Fjeldstad）　主编
米克·摩尔（Mick Moore）
卢军坪　毛道根　译

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
上海财经大学出版社
CAMBRIDGE

“十二五”国家重点图书

上海高校智库
上海财经大学公共政策与治理研究院

国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

财政政治学译丛

刘守刚　魏　陆　主编

Taxation and State-Building in Developing Countries

发展中国家的税收与国家构建

黛博拉·布罗蒂加姆（Deborah Bräutigam）
奥德－黑尔格·菲耶尔斯塔德（Odd-Helge Fjeldstad）　主编
米克·摩尔（Mick Moore）
卢军坪　毛道根　译

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展中国家的税收与国家构建/(美)黛博拉·布罗蒂加姆(Deborah Bräutigam),(美)奥德·黑尔格·菲耶尔斯塔德(Odd-Helge Fjeldstad),(美)米克·摩尔(Mick Moore)主编;卢军坪,毛道根译.—上海:上海财经大学出版社,2017.8

"十二五"国家重点图书

财政政治学译丛

书名原文:Taxation and State-Building in Developing Countries

ISBN 978-7-5642-2807-1/F.2807

Ⅰ.①发… Ⅱ.①黛…②奥…③米…④卢…⑤毛… Ⅲ.①发展中国家-税收管理-关系-行政管理-研究 Ⅳ.①F811.4②D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 190123 号

□ 责任编辑 刘 兵

□ 封面设计 张克瑶

FAZHANZHONG GUOJIA DE SHUISHOU YU GUOJIA GOUJIAN

发展中国家的税收与国家构建

黛博拉·布罗蒂加姆
(Deborah Bräutigam)
奥德-黑尔格·菲耶尔斯塔德
(Odd-Helge Fjeldstad)
米克·摩尔
(Mick Moore)
主编

卢军坪 毛道根 译

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)
网 址:http://www.sufep.com
电子邮箱:webmaster@sufep.com
全国新华书店经销
上海叶大印务发展有限公司印刷装订
2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

710mm×1 000mm 1/16 17.25 印张 264 千字
印数:0 001—3 000 定价:42.00 元

图字:09-2015-558 号

Taxation and State-Building in Developing Countries (ISBN 9780521716192) by Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad, Mick Moore, first published by Cambridge University Press 2008.

All rights reserved.

This simplified Chinese edition for the People's Republic of China is published by arrangement with the Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.

2017 © Cambridge University Press & Shanghai University of Finance and Economics Press.

This book is in copyright. No reproduction of any part may take place without the written permission of Cambridge University Press or Shanghai University of Finance and Economics Press.

This edition is for sale in the mainland of China only, excluding Hong Kong SAR, Macao SAR and Taiwan, and may not be bought for export therefrom.

此版本仅限中华人民共和国境内销售,不包括香港、澳门特别行政区及中国台湾。不得出口。

2017 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”。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

“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，未来根据需要和可能，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

致　谢

当我们在2002年开始这项研究时，有关税收和收入问题可能成为治理国家和国家形成的核心的观点让许多人感到惊讶。我们感到欣慰的是，这种观点现在已经成为主流，而且人们对本书内容非常有兴趣，许多人和组织帮助我们推而广之。

马尔塔·阿雷奇(Marta Arretche)、马库斯·梅洛(Marcus Melo)、莱瑟·拉克纳(LiseRakner)、阿伦·施奈德(Aaron Schneider)、理查德·斯奈德(Richard Snyder)和罗伯特·塔列希欧(Robert Taliercio)2004年6月在哥本哈根举行的作家研讨会上为本书做出了贡献。玛格利特·利瓦伊(Margaret Levi)在2006年9月在美国政治科学协会年会上组织的一次会议中对一些文章提出了非常有帮助的意见。在发展政策研究组织内，本·迪金森(Ben Dickinson)、马克斯·埃佛勒斯—菲利普斯(Max Everest-Phillips)和苏·安斯沃思(Sue Unsworth)不断鼓励我们申请正式的集体奖学金工作。两位匿名评审为剑桥大学出版社提供了非常有帮助的评审意见。琳达·贝特曼(Linda Bateman)以出色的效率和承诺为我们提供出版服务。

英国国际发展部是我们的主要资助来源，自2000年以来，萨塞克斯大学(University of Sussex)发展研究所未来国家中心、丹麦国际开发署(Danida)、挪威国际开发署(Norad)和挪威研究委员会也资助了一些基础研究。在欧雷·特希尔德森(Ole Therkildsen)的帮助下，丹麦国际开发研究所(DIIS)主办并资助了我们的作者研讨会。位于卑尔根的米歇尔森研究所(The Chr. Michelsen Institute)也资助了我们的研究项目。

编辑涉及大量工作，但也有很多乐趣。特别感谢2005年夏末阿尔夫·墨顿·杰尔夫(Alf Morten Jerve)安排我们三个人在位于挪威西海岸温格市(Kvingo)他的家中度过的美好两周。

黛博拉·布罗蒂加姆
奥德·黑尔格·菲耶尔斯塔德
米克·摩尔
2007年6月

目　录

总序 …… 001

致谢 …… 001

第一章　导论：发展中国家的税收与国家构建 …… 001
第二章　强制与契约：对于税收和国家治理的两种竞争性诠释 …… 032
第三章　转轨国家：国家能力、社会同意与税收筹集 …… 058
第四章　乡村中国的税收和强制 …… 082
第五章　东非的大众税收与国家—社会关系 …… 100
第六章　可能的能力（contingent capacity）：
　　毛里求斯出口税与国家构建 …… 121
第七章　智利的税收谈判与硝酸盐出口（1880～1930 年） …… 145
第八章　联合会税收：
　　对非正式部门征税的途径 …… 166
第九章　对制度能力与税收体制的再思考：
　　以中华民国盐务稽核总所为例 …… 193
第十章　全球化背景下的税收改革与国家构建 …… 214

参考文献 …… 237

译丛主编后记 …… 263

第一章　导论:发展中国家的税收与国家构建[①]

黛博拉·布罗蒂加姆(Deborah A. Bräutigam)

1.1　导论

对那些关心发展中国家如何构建国家的人士来说,税收问题处于研究的前沿。正如玛格利特·利瓦伊(Margaret Levi)所言"国家税收发展的历史也是一个国家的演化史"(1988:1)。税收能保证国家顺利执行自己的目标;也成为国家与社会关系结构的核心内容,并且能帮助调节财富积累与再分配之间的平衡,而这决定了一个国家的社会特征。如果没有有效筹资的能力,一个国家在为社会提供福利保障、满足基本需求或培育经济发展的过程中,国家的能力就会受到影响。然而,税收在政治上的重要性要超越筹集资金本身。在本书中,我们认为税收在构建并维护国家权力以及塑造国家与社会的关系中起着核心作用。税收在国家构建中的作用可以从两个主要方面来看:基于税收

① 本章的最初版本曾分别于2006年2月16日及2006年4月27日在加利福尼亚大学的圣地亚哥政治系以及普林斯顿大学比较政治学论坛上宣读。在此要感谢来自这些学术论坛参与者的建议与评论,尤其是 Nancy Bermeo、Clark Gibson、Barak Hoffman、Jeremy Horowitz、David Lake、Jonas Pontusson、Lynn White、Jennifer Widener、Deborah Yashar 以及 Peter York 等人。同时,我也要感谢 David Hirschmann、Mick Moore、Gerald Easter、Odd-Helge Fjeldstad、James Mahon 以及 Ole Therkildsen,他们通读本章初稿,并给予宝贵的意见。另外,还要感谢 Lise Rarkner、Aaron Schneider、Steven Friedman、Dele Olowu、James Wunsch、Jose Cheibub、Michael Ross、Christopher Heady、John Toye、Tony Addison、David Bevan、Lesli Dikeni 以及 Dumisani Hlophe 等人,他们为本书的出版召集各类会议与研讨会。还有 Meghan Olivier 为本研究提供了宝贵的帮助。同样,我还要感谢 David Hirschmann,就有关税收问题我们一谈就是数小时,在本书写作过程中,他一如既往地给予我支持,为本书的顺利写作提供了时间上的保证。

谈判的社会契约的产生;以及由征税规则所激发的制度构建动力。在第一方面所取得的成就能够培养代议制民主;第二个方面的进步能够加强国家权力。这两方面都能支持国家的合法性并且能改善国家与公民的义务与权利。

税收是国家建构的核心因素——众多作者围绕这一观点进行阐述,这构成了本书的基本内容。我们也不是说税收是单边积极力量;税收的作用主要还取决于国家与社会之间能否就财政收入方面进行完美协商。第四章和第五章主要论述了强制性税收造成的破坏。然而,我们也不否定强制性税收是特别重要的力量,它或许会直接或者出其不意地影响到政府部门,那些研究国家构建的新学者对此有所忽视(Chesterman, Ignatieff and Thakur, 2005; Fukuyama, 2004; Levy and Kpundeh, 2004; Rueschemeyer, 2005),而那些研究援助的群体也没关注到这一点,因为他们重视的是削减支出而不是筹集收入(Therkildsen, 2002a)。"华盛顿共识"是一些经济类纲领性文件,它们主要围绕有关"运行良好"的税收政策(这类政策强调宽税基、低边际税率),并且,一种管理良好的税收模式已在独立或自主的税收机构中逐渐流行开来。米克·摩尔(Mick Moore)和奥德·黑尔格·菲耶尔斯塔德(Odd-Helge Fjeldstad)在第十章将对这方面进行详细论述。然而,让我们大为吃惊的是,人们往往会忽视税收和政府之间的关系,对于那些研究欧美历史的学者而言尤其如此,他们想当然地认为税收和政府之间一直有着长期联系。

所谓国家构建,是指政府提高有关行政、财政与体制能力的过程,其目的是与之对应的社会进行建设性互动并有效追求其公众目标。就像熊彼特所指出的,在欧洲,税收不仅能帮助创建一个国家,更能帮助"发展一个国家"(Swedberg, 1991: 108)。典型意义上的政府的产生和税收的发展休戚相关。最常被提及的一个例子是:战争成本导致了欧洲君主想要增加直接税,但只有通过与国家精英进行协商,他们才能达到此目的。这带来了两个政治问题:它不仅刺激了议会制度的发展,也促进了国家官僚机构向着更强、更大、更专业的方向发展。关于税收和议员之间关系的争论我们并不陌生,在一些低收入国家,有关政治进步的研究开始愈发关注这二者的关系,而对有关税收和国家能力的讨论我们相对陌生。具体内容包括:税收需求培育了税收体制的改革,将包税制改变为永久的现代税收制度,为欧洲一些新近成立国家官僚机构的

发展树立了标准。这些政府机构需要一些受过教育能掐会算的人才，从而促进了正规教育体制的完善。纳税人与执政者之间的争议催生了一套保护私人财产的法律制度。有了税收的支撑，统治者就能够在私人资本市场通过公债融资。这些机构的产生最初是为了资助战争，后来逐渐变成了欧洲经济发展必不可少的支持者。如果对欧洲这种实践的解读是正确的，在今天的发展中世界，更多地关注税收的政治维度可能会带来治理的红利（governance dividend）。

本书围绕税收与代议制度，税收和制度（institution[①]）两大主题，主要阐释了以下三大问题。

1. **在当今发展中国家，税收和公共收入如何影响国家—社会的关系以及政府治理？**主要的争议点在于税收关系是否（a）本质上具有强制性，因此对基于同意的治理有害无利，或者（b）通过国家和有组织的公民之间的“税收协商”，为创造一个基于同意与代议制的政府提供了机会。

2. **强制性征收何时（如果有的话）开始创造一个有效的机构发展模式？**正如本书所示，强制性征收会带来各种各样的机构发展上的后果。在一些国家（或某些历史时期）其税收和相关体制的发展要好于其他国家或时期。国家机构更有效、更值得信赖的缘由是什么？什么因素能让税收制度获得更高的认同？

3. **是哪些关键的政治因素促进了当代发展中国家进行更有效、更公正、更持久地征税？**很少有发展中国家能成功创造高效且认同性高的税收体制。其税收体制越来越呈累退性、越来越扭曲，并且缺乏法律效力；税收政策极不完善，表现在大范围的逃税、腐败与强迫行为。在很多情况下，其总体税收水平较低，大部分非正式经济部门完全规避税收。税收改革如何才能提高国家能力，与此同时提升政府责任与治理质量？

尽管对发展中国家税收和国家构建的关注才开始，但我们的研究是有基础的，那就是以税收为中心对当今发达资本主义国家构建国家与社会关系的历史与现实的相关研究。这些研究使用了大规模的、跨国数据资料，而有些研究常常采用历史案例对比分析法。国家构建是个长期的发展过程，研究者背

① 这个词既有制度也有机构的含义，此处译成“制度”可能更恰当。下文将根据上下文来决定翻译为“制度”还是“机构”。——译者注。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

景多样，正如巴林顿·摩尔(Barrington Moore，1966)、赛文·斯泰因莫(Seven Steinmo，1993)、阿图尔·科利(Atul Kolhli，2004)等所言，国家构建的研究在方法上强调历史因素的影响，也着重注意掌权者的角色与国家—社会联盟(state-society alignments)的影响。本书很多详细的案例研究强调社会背景及历史因素对税收各个方面的长期影响，这些方面涉及税收制度的设计与有效性，社会民众纳税的自愿性，税收在国家与社会关系构建中的角色以及税收在促进国家其他方面能力的作用等。本书的研究就是基于以上研究方法。

本章为导论，分为四部分。首先，我探讨了与税收有关的政治经济方面最新的文献资料，看看这些文献对解读国家构建有何作用。通过回顾文献，我们发现百花齐放的研究为本书提供了启迪，但这些文献大多关注发达资本主义国家，所探讨的问题也比较狭隘：国家税收有哪些层次？税收体制又是如何设计的？这些问题当然也和我们探讨国家建构的问题有些关系，这些文献为我们开拓了一条充满希望的研究道路。而我们将要探讨的是另一个问题：哪些因素影响了国家征税的能力？这些文献与该问题只有间接联系。就我们的研究目的而言，这些文献可支持我们的研究，但有时候也会影响我们的研究。我将在本章第二部分简述这一问题。本章第三、第四部分主要介绍各位作者的最新研究，看看在当代发展中国家税收如何与国家构建在政治经济方面互为影响。因此，我的关注点主要是上面提到的两大主题：(1)税收作为影响国家体制与国家能力的因素；(2)税收作为影响国家—社会关系的因素，尤其是在扩大代议制、加强国家与社会的协商、提升政府责任性等方面的影响。本书第十章将论述第三个主题，也就是该研究对当代发展中国家税收政策与制度的启示。

1.2 税收的政治经济理论

从历史上看，作为收入的一部分，税收总是随着时代发展逐渐增长，但增长的方式不尽一致，也并非在任何国家都增长。没有能力的国家往往也无法依靠税收方式获得什么收入，这些国家大多成为贫穷和非民主的国家。如何理清这些线索？来自经济学、政治科学、历史学以及社会学的多位学者对税收

的政治经济理论构建了至少五种理论方法，每种都解释了税收、国家能力以及国家与社会关系的不同层面。[①] 就第一种方法而言，经济学家们强调经济结构、经济发展的层次与“税收努力”；第二种方法强调纳税人的意识形态、价值观以及解释国家税收需求一致性的文化因素；第三种研究视角强调战争和其他威胁在刺激统治者使其税收体制现代化方面的作用；而第四种理论则通过对政治制度的分析（通常是历史的视角），解释国家能力和税收体制的差异；第五种理论主要探讨财政契约模式，将税收纳入集体行动问题框架中加以分析：统治者想要增加税收，而纳税人希望减少税收。这两方面的倾向导致统治者在互惠互利的基础上以交易的原则给纳税人以某些好处（如代表权、责任性以及公共服务等）。尽管我在这里分别论述，但必须注意的一点是每个学者总会同时采用两种甚至更多的方法进行研究。

1.2.1　经济发展和经济结构的水平

税收结构、税收制度的总体框架以及总体的税收水平都会随着时间及经济的发展而发展。[②] 尽管各个国家不同，但税收制度的改变有着程式化的模式：从包税制发展为专业税收机构；从对具体物品如食用盐和朗姆酒征商品税到一般增值税的发展；从人头税到所得税和工薪税，如此等等（Hinrichs，1966），这些不同的税收模式为公共财政学家所关注（Bird，1992；Musgrave and Peacock，1964；Newberry and Stern，1987）。研究税收与国家间关系的标准经济学方式是，通过将经济发展水平和经济结构的其他方面结合来解释税收的水平（这意味着政府的能力）。对高收入国家来说，税收在国家的总收入中占据了更大比例。税收的高比例也伴随着由发展带来的其他因素：如受教育程度、工业化进程、经济的开放、债务、城镇化的形成等。新的“税柄”（外贸、油井、正式的制造业部门）以及新的科技推进了征税的进程。这样看来，税收和国家能力的关系是一个简单的演化过程，是现代化的一大功能，“税收能力与行政能力紧密相连，随着经济发展，其关系可能会更加深化”（Burgess and Stern，1993：774－775）。

---

① 更多该领域的重要文献可参阅 Therkildsen（2001）。
② 米克·摩尔在第二章对此有总结和叙述。

很久以前，公共财政学家在他们的言论中就包含了一种政治维度，他们认为“政治意志”也是税收的一个因素（Kaldor，1963）。对于这一点，我们可以在有关“税收努力”的文献中找到相关表述。所谓税收努力，就是国家对特定经济结构形成的税收潜力的利用程度（Hinrichs，1966；Musgrave，1969）。然而，即使这样的研究，也只是将税收努力高（或低）和政府不愿意利用税收潜力作为一个决定变量而已，未再继续深入研究。国际货币基金组织在对 43 个撒哈拉以南非洲国家的税收制度考察后发现，国家政治对税收有巨大的影响，指出“政治体制”和“对政府的态度”或许会影响税收努力（Stotsky and Wolde Mariam，1997：10，29）。由于影响国家和纳税人相对权力的政治因素不同，因此每个国家的税收“努力”和税收制度是否“有效”也千差万别，这种认识对我们解释国家构建很有帮助。当然，我们要知道，这只不过是研究的起点，而不是一个成熟的理论。正如最近一些经济学家所言“如果情况是这样的话，那么不愿意处理这些新障碍的经济学家，在给出可行的解决方案时就会有问题”（Bird，Martinez-Vazquez and Torgler，2004：3）。另一方面，对态度的重视带来了经济学家和其他研究者运用的第二套理论体系，即在构造税收遵从（tax compliance）模型时，将纳税人的社会价值、道德义务感、意识形态和社会规范作为变量。

1.2.2 社会因素：文化，价值观，信任和“税收风气”（tax morale）

政府征税的能力取决于人们纳税的意愿。对税收执行情况的早期研究包括人们对不纳税被发现和惩罚的风险的了解，以及意识到不同惩罚所带来的后果（Allingham and Sandmo，1972）。后来，研究者对这些理论范式添加了其他的社会因素：如道德责任感，税收公平意识（尤其是纳税人能意识到其他公民也在依法纳税）。信任基础：即纳税人意识到在何种程度政府（a）能明智地把税收用于合理的开支，或者（b）将钱花在有益于纳税人的公共事务上（Andreonia，Erard and Feinstein，1998；Frey and Feld，2002）。如上所述，对社会态度的关注主要包括两个层面：第一个层面强调意识形态、价值观以及文化因素对人们态度的影响，这种影响是脱离于目前的国家与社会关系的（Levi，1988；Putnam，1993；Webber and Wildavsky，1986）。正如 Levi 所强调的，一

个社会的“公共精神或规范信仰(normative conviction)”能够成为人们是否愿意纳税的动机因素。因此，对福利国家有坚定信仰的人们更愿意缴纳税款(Levi，1988：52)。“天课[①]”或“什一税”的宗教传统或许形成了一种道德责任感，即将个人收入的一部分上交社区(Hull，2000)。在这种情况下，人们的态度是内在的，不受政府行为干涉的，尽管在过去他们也受到国家与社会关系的影响(Cummings et al.，2004)。第二个研究层面强调通过与政府的互动经历而形成的纳税人的态度。这些研究表明纳税人是否愿意纳税取决于政府的法治化程度以及税收体制的公平性，还取决于他们所上缴的钱能否用在一些有价值的公共服务上(Slemrod，1992)。经济结构在这里也起作用：一些研究表明，在有大量地下经济或非正式经济部门的国家，人们的税收意识不强，因为那些在正式经济部门的人可以更容易地观察到大量的其他逃税者(Alm and Torgler，2004)。政府提供服务的能力也很重要，从这个角度来看，税收意愿基于一种交换，或者“财政契约”；我们将在 1.2.5 节论述该主题。

1.2.3　战争与税收：为应对威胁而致使官僚体制现代化

在研究国家能力和官僚体制现代化的过程中，我们了解到一种强调战争、威胁与税收的关系的理论(Henneman，1971；Prestwich，1972)。这些理论根植于与欧洲相同的税收实践，它们为财政契约的观点提供了理论基础。激烈的军事竞赛需要大量的收入，欧洲公民也认同战争需要额外的税收作为支撑。在《利维坦》(The Leviathan，1615)一书中，霍布斯(Hobbes)在解释统治者发动战争与创造和平的权利时阐述了这种观点，“判断其是否以公众利益为出发点，为了实现这一目的需要征收多少兵力，需要多少开支，然后向民众征税以支付这些开支”。然而，正如查尔斯·蒂利(Charles Tilly，1985：180)所指出的，直到亨利八世统治时期，“英国人民希望国王们靠自己的财产生活，税收只能用于战争”。但是，由于战争的刺激，以及随着一种永久且专业的税收体制的发展，这种情况有所改变。由于税收来源的可靠性与稳定性变得越来越重要，统治者们开始使征税专业化。一开始国家依靠的财政收入有商品税包税制(farming out of excise)、关税和土地税，或者向私人从出售官职、牧师职位

① 伊斯兰教每年一次的慈善捐款，原文为“zakat”。——译者注

获得收入，后来转向依靠专业化的行政部门(civil service)。

这一过程首先发生在英国。税收构成了支撑英国政府早期发展的“重要力量”之一(Brewer,1989)。到拿破仑战争时期，英国的税收是法国政府税收的3倍之多。从最初税收占据国家收入的15%这一高比例发展到后来占据国家收入的24%。英国的立法机关利用掌控钱包的权力让行政部门为合理使用公民的税收负起责任来。但这种问责制对政府的管理能力提出了新的要求。议会要求有相关的报告与信息来记录立法提议，政府为了应对这种职责的立法需求，在收集信息的能力方面变得更加娴熟、更富有经验。

约翰·布鲁尔(John Brewer,1989)对这一过程给出了详细的论述。[①] 在17世纪后期，英国政府结束了包税制，开始建立永久的政府部门来征收货物税和关税。征税的官员是政府全职雇用的取薪职员，他们通过考试后录取，要经过实习阶段，表现良好可获晋升机会，退休后可拿养老金。由于其规范的操作程序以及员工培训，英国税务局成为整个欧洲竞相模仿的机构改革的典范。它是政府机关中最大而且最有效能的部门，接近于“18世纪马克思·韦伯(Max Weber)有关政府的理念”(John Brewer,1989:68)。同时，由于税收管理机构的发展以及税收评估与征税技术要求的提高，需要大量受过良好教育且算术优秀的人才。[②] 税收部门的员工需要了解几何与微积分等方面的知识。尽管英国的小学义务教育直到19世纪后期才有所发展，然而，在正式颁布国家教育法案之前，一些市政部门、私人团体及个人开始赞助一些学校来满足这种需求。

税收部门的需求也刺激了国家能力其他方面的发展。政府部门在1696年就开始收集进出口方面的数据并计算贸易差额，政府也开始进行经济活动中税收潜能方面的相关研究。正如布鲁尔所写，一个“好”政府就是一个有着“科学知识和专业水平”的政府(John Brewer,1989:224)。专业税收机构的存在使得英国和其他国家形成了一种复杂的公债融资制度。了解到他们的政府有可靠的税收渠道，一些投资人和金融家可以接受这些公债支付较低的利率，不仅愿意让政府将钱投资于为了应对战争而购置武器，而且愿意政府将钱花

① 该部分引用自布鲁尔(1989)。

② 布鲁尔(1989:105)写道：“他们需要了解小数、平方根、立方根还有圆锥、球体、圆柱体等几何图形。除此，还要学会簿记、会计以及测量等技能。”

在能提高城镇居民生活水平的卫生水利系统的建设方面。公债的发行及国家债务体制的发展帮助伦敦市变成全球金融中心。正如蒂利(Tilly，1985：180)论述的："战争、国家机构、税收、借款等得以互相协调发展。"在工业革命时期，英国已具备了一系列"重要先决条件"，包括完备的教育、稳固的财产权、稳定的信用系统以及深化的金融市场(Ferguson，2001：16)。由此看来，强制性的税收刺激了国家能力及现代经济体制的发展，但随着税收制度专业化的发展，通过应对义务立法需求，培育有税收潜能的经济体以及保证税款的征收更有效率等各个方面，税收也推动了国家构建其他方面的变化。

1.2.4　政治制度(political institutions)与税收体制

第四种理论体系集中于探讨税收体制和税收政策问题。持有这种理论的学者从这样的角度展开他们的理论——即使在有着相同经济结构、民主政府、现代资本主义经济体的国家，税收体制的结构、目标和有效性也不尽相同，他们认为这是由政治制度的不同结构所导致的。斯泰因莫的《税收与民主》一书是对瑞典、美国及英国税收政策的研究，为后来相关研究提供了理论模式。斯泰因莫高度评价了这三个国家在战争期间提高总体税收水平的行为。然而，他认为这些国家的税收体制完全不同，这归因于民主制度的不同(如宪法、选举制度、议会委员会制等)。这些制度影响了那些关注税收结果的国家的协商能力，影响了其追求特殊税收政策的积极性。

随着对越来越多的国家进行政治制度结构的数据分析，研究者们了解到不同的制度对国家税收能力有不同影响。[①] 这些研究主要从不同角度来探讨国家构建问题，这些角度包括税收谈判(影响相对议价能力的因素)、合作与妥协的激励因素、其他影响税收和支出决定的政治因素以及税收和代议制的关系(这或许是最基础的角度)。他们关注选举，关注选举后的政治，强调"中位投票人"(median voter)、党派竞争、否决权以及会议议题设定者(Gould and Baker，2002)。

在有关用税收换取代议制民主的看法测试中，研究者问到政权体制的不同是如何影响税收的(反之亦然)。柴巴布(Cheibub，1998)发现一个政府是民

① 政治机构数据(Database on Political Institutions，DPI)是此类新数据的典型例子。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com