


复旦政治与行政研究丛书 No. 16

国家成长 的 财政逻辑

——近现代中国财政转型与政治发展

刘守刚 著

 天津人民出版社

国家成长的财政逻辑

——近现代中国财政转型与政治发展

刘守刚 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家成长的财政逻辑:近现代中国财政转型与政治发展 / 刘守刚著. —天津:天津人民出版社,2009.5
(复旦政治与行政研究丛书)
ISBN 978-7-201-06214-3

I. 国… II. 刘… III. ①财政制度—经济史—研究—中国—近代②财政制度—经济史—研究—中国—现代③政治制度—研究—中国—近代④政治制度—研究—中国—现代 IV. F812.95 D693 D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 074825 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 14.5 印张 1 插页

字数:350 千字 印数:1-2,000

定 价:32.00 元

总体策划：林尚立

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

王邦佐 孙关宏 邱柏生

竺乾威 林尚立 曹沛霖

内容摘要

财政是国家的生命线,财政制度是国家权力运行的重要通道,财政的收支和管理活动是国家权力运行的重要表现。现代国家是建立在现代社会基础上以公共权力为核心的共同体,在财政收支和管理活动中所体现出来的现代国家制度,就是现代财政制度,也就是公共财政制度。人类生存的共同体从传统国家转为现代国家,财政也同时从传统财政转向现代财政。财政的转型,就是在财政收入、支出和管理等领域,国家权力运行向现代化方向转变。财政转型是国家转型的一个部分,但在某些时候、某些环节上,财政转型却可能先于国家转型,并为国家转型提供推动力量。

与西方世界相比,中国的国家转型显得曲折而特别,对此已有众多学者进行了关注与研究。本书的主题是将中国财政转型与国家成长结合起来,以财政史料为基础,通过中国财政转型过程研究中国现代国家成长的意义和逻辑。

本书将以西欧的历史经验为参照背景,以中国帝制时期的财政为起点,从财政收入、财政支出和财政管理诸方面,探讨晚清民国以来中国财政所发生的三次转型,并特别详细地研究1978年后中国财政的转型,以最终概括中国现代国家成长的财政逻辑。

本书将以时间为线索,来梳理财政领域重大变革的发生、发展及其影响;以重大事件为分期标志,来分析其中蕴涵的权力运行方式的变化以及国家成长的规律性。根据时间线索和事件标

志,本书的框架结构大体安排如下:

导论部分,交代本书的基本概念、理论背景和基本逻辑。

第一章概述传统帝国体系的财政基础,说明其财政方面的权力特征,在此基础上探讨晚清民国时期中国近现代国家的转型及其财政特征。

第二章阐述 1949 年后新中国国家构建活动中社会基础的变化,以及在这样的基础上家财型财政的兴起,并探讨随着政治经济条件的变化,家财型财政的衰落,在 1978 年后探索类型转向。

第三章主要探讨 1983—1992 年间国家和社会关系在财政方面的变化,即国家通过财政契约,创造了社会与国家分离的条件与基础,社会因此成长,以其财力供养国家,财政也从“家财型”逐步向“公财型”转换。

第四章描述 1993 年后随着国家与社会关系的变化,公财型财政在中国不断成熟,表现为政府收入来源与支出责任方面发生了重大变化,这其中体现了国家社会基础的变化(公共性增强)与责任范围的转换(服务性提高)。

第五章重点探讨 1993 年后财政制度在上下级政府分工(分税制)和管理方式(预算制度)方面所取得的进展,以及体现出的国家制度理性化的发展。

第六章总结中国的财政转型特别是 1978 年后的财政转型及其特点,指出其中蕴涵的现代国家成长的意义,概括中国国家成长的财政逻辑。

附录包括两个部分,第一部分是从财政视野对西欧现代国家成长所作的透视,第二部分是对 1949 年后中国财政理论的演进所作的回顾。这两个部分是对本书正文的知识补充或背景交代。

Abstract

Based on the Financial History, the dissertation describes the reforms in financial institutions and the changing reality of public financial activities on revenues, expenditures and management. Through a probe into the evolution process of state finance, the implied meaning of the growth of modern state in the course of fiscal transformation is disclosed, and the growing process of modern state in China is presented.

This article is formed by introduction and text, and the text is divided into six parts again.

Introduction part introduces some concepts, summarizes several paths of modern country and modern fiscal study in theory, and then discloses the fiscal logic of the rise of modern state.

Chapter 1 summarizes financial bases of the Empire China, and then describes the process of transformation from traditional finance to modern finance before 1949.

Chapter 2 describes the rise and fall of Domestic – asset Finance in the course of construction of new China after 1949, and the exploration of financial transformation after 1978.

Chapter 3 represents the transformation of state finance from 1983 to 1992 in details. In this period, a contractual financial system was chosen for trial implementation, which was highly depending on

bargains.

Chapter 4 describes the rise of Public – asset Finance in China after 1993, stressed on tax reform and expenditure responsibility change.

Chapter 5 describes fiscal federalism and budget reform, as a part of the rise of Public – asset Finance in China since 1993.

Chapter 6 concludes the political meaning of fiscal transformation since late Qing Dynasty.

The appendix 1 summarizes the growing process of modern state in the Occident in the view of public finance, and the appendix 2 generalizes the evolution of the theory of public finance in China since 1949.

目 录

导 论 /1

- 第一节 现代国家与现代财政研究的理论路径 /2
- 第二节 国家成长的财政逻辑与本书的研究安排 /19

第一章 帝国体系近代转型的财政考察 /35

- 第一节 传统帝国体系的财政基础 /35
- 第二节 晚清现代国家构建与财政转型 /51
- 第三节 民国时期的政治与财政建设 /61
- 第四节 小 结 /76

第二章 新中国政治的财政基础与转型探索 /85

- 第一节 新中国政治构建中家财型财政的形成 /85
- 第二节 1978年后财政类型转向的基础 /109
- 第三节 财政转型前的财政试验(1978—1982) /122
- 第四节 小 结 /135

第三章 从财政契约创造自主社会(1983—1992) /145

- 第一节 从契约构建主体(一):企业 /146
- 第二节 从契约构建主体(二):地方政府 /169
- 第三节 重塑财政社会契约:税收的曲折与复兴 /193
- 第四节 小 结 /212

第四章 1993年后国家与社会间财政关系的变迁 /225

第一节 税收国家的成型 /226

第二节 走向福利国家 /255

第三节 小 结 /277

第五章 1993年后财政制度理性化的成长 /284

第一节 分税制改革与政府间关系的重塑 /284

第二节 理性化预算的成长 /312

第三节 小 结 /340

2

第六章 财政转型与国家成长 /348

第一节 财政转型的发生 /349

第二节 现代国家的成长 /358

附录一 财政视野下西欧现代国家的形成 /373

附录二 1949年后中国财政理论的演进 /409

参考文献 /440

后 记 /449

导 论

现代国家,或称民族国家,是人类从传统走向现代过程中创建的最为重要也最富成效的政治组织。现代国家的形成,被不同的学者分别称为国家转型、国家成长、国家构建(state - building)、民族构建(nation - building)或者民族国家构建(nation - state - building)等等。国家转型的含义相对明确,主要指国家的类型转换。而国家成长和国家构建(民族构建、民族国家构建)的含义基本相同,本书也近乎以同义词来交替使用这两个词语。但在描述较短时期国家机器和制度建设活动,特别是要反映制度建构者的主观努力时,本书倾向于使用国家构建这一词语;而在描述较长历史时段国家制度的变化,特别是要显示国家制度的历史基础和渐进演进特征时,倾向于使用国家成长一词。当然,从本书观点看,现代国家基本制度的形成,虽然不排斥建构性的努力,但更多的应该是演进性的、自我成长的结果,在先发国家尤其如此。正如蒂利所强调的:“没有人设计了民族国家的主要组成部分……它们通常或多或少是作为无意识的副产品而形成的,通常来自执行更为直接任务的努力,特别是为了创建和支持武装力量的努力。”^①

自晚清以来,中国一直行进在从古代国家向现代国家的转型过程中,这也许是中国历史上所曾经历过的最为深刻和根本的变化。本书的目的,不是对中国走向现代国家的过程和经验进行全面的研究,而是试图从财政的视野,研究中国国家成长的基本

逻辑。

本书之所以选择从财政的视野来研究国家成长的逻辑,是因为财政对于国家的重要性。^②正如本书下文将要反复论述的,财政是社会向国家提供物质资源支持的主渠道,也是国家运行权力于社会的重要管道,财政制度是国家制度的重要组成,财政转型是国家成长的重要组成部分(一定程度上也是国家成长的动因之一)。正如2008年3月18日温家宝总理在回答记者有关政府改革的提问时所强调的:“其实一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它,会从中看到不仅是经济的发展,而且是社会的结构和公平正义(的发展)。”

2

众所周知,中国走向现代国家的过程,是在西方世界的经验映照下和西方国家主导的世界秩序支配下进行的。撇开西方的背景,根本无法对中国现代国家成长展开研究。但是基于研究目的,本书不可能对西方现代国家成长经验进行全面的,只能从财政视野进行必要的经验总结和理论概括,以作为本书研究的起点与参照。

本导论的主要目的在于,首先梳理现代国家与现代财政研究的相关文献,然后结合本书附录一简述的西欧国家成长过程中财政变迁的史实,提出国家成长的一般逻辑与财政逻辑,以作为本书研究的基础。在本导论的最后,还将简单交待本书的体系结构与写作安排。

第一节 现代国家与现代财政研究的理论路径

为了避免不必要的争议,此处首先对本书所使用的现代国家和现代财政两个词语作一些界定。

本书所说的“现代国家”,是指近代以来在现代社会基础上形成的以公共权力为核心的共同体。虽然学者们对于什么是现代国家甚至什么是国家意见并不一致,但大致上都同意以下三个方

面为现代国家的特征：

(1) 其基础是现代社会，而现代社会的基本特征是拥有独立自由的资本、独立自由的个人以及政治平等的公民等三个基本要素。^③现代国家建立并运行于现代社会基础之上，相对自主，却又最终为现代社会所决定。

(2) 其核心为公共权力，即国家权力建立在社会的公共意志基础上，在公共利益的平台之上运作。权力的行使应担当起公共责任，即管理社会公共事务，保障社会的正常运行，降低社会风险，维护公民合法的权利与利益，并为此最大限度地运用制度形式动员和吸纳公众的参与。

(3) 其组织特征是集中与统一，即国家合法垄断暴力工具的使用，通过职业化、专门化的官僚体系、司法体系和军事体系，有效而规范地行使国家权力^④，维持社会秩序，干预社会经济生活。

本书所说的财政，如无说明或附加定语，一般指的是“现代财政”，或者被称为“公共财政”，是指运行于现代国家中的一种财政体系。显然，在现代国家诞生以前的财政，只是一种原始财政或者传统财政。与现代国家相对应，现代财政具有的特征如下：

(1) 财政收入来源的公共性，即主要来自于现代税收或者基于现代税收而借款形成的公债收入。所谓现代税收，是普遍、平等、直接^⑤和规范地征收于一般公众的税收，区别于近代以前征收的阶级税（对特定阶级征税）、团体税（对某些团体征收的税）、包税（将征税权包给某些承包商而获得的收入）和临时税（针对某项行动而一次性征收的税）。

(2) 财政支出的公共性，即财政资源主要用于公共利益和公共目的，提高大众安全和福利，保障社会的安全和正常运转，降低社会运行的风险，以及干预经济的运行和发展，提高社会经济长期发展的能力等等。

(3) 财政过程的公共性，即财政收支过程透明公开，并且事先由预算控制，而预算又控制于议会等代议制机构，并最终控制在

社会公众手中。

显然,现代财政上述三个特征是在历史过程逐步获得的,而这一过程与现代国家成长的进程紧密地联系在一起。下文将阐明,这三个特征与现代国家成长的财政逻辑是高度一致的。

现代财政与现代国家之间的紧密联系,历来为研究者所重视,并产生出相当多的研究文献。梳理这些文献可以发现,大致上存在资源汲取与财政动因两种理论路径。本书将从财政转型与国家转型的一体性出发,提出另一种理论路径即财政与国家“一体成长”的理路。

一、现代国家与现代财政研究之资源汲取理路

资源汲取理路,是从现代国家出发探讨现代国家对现代财政的影响,其要点是:在国家成长(现代化)的过程中,对资源的需求不断增长,为了动员与汲取资源,国家不断改革和完善各种财政制度,最终建立起现代财政。

就一般意义而言,财政是国家乃至任何组织生存的生命线。没有财政收入,没有资源的流入与支持,国家机器就无法运转。只有在财政收入能够维持政府支出需要时,国家才能维持,其他的一切活动才能在此基础上展开。为此,学者们留下了许多名言,来强调二者之间的关系。如布丹强调“财力资源是政府的神经”,柏克强调“政府的税收就等于政府本身”,马克思说“国家存在的经济体现就是捐税”、“强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念”等等。^⑥Rudolf Goldscheid 的经典断言,最为直接地道出了财政对于国家的意义:“预算是一个国家在一切骗人的思想伪装都被剥得精光时所显露出的躯体”^⑦。

因此,Organski 和 Kugler 总结说:“税收是政府存在的确切标志。政府行动中很少有哪种行动,像征税这样严重依赖于公众的支持或至少依赖于公众因恐惧惩罚而给予的服从。财政收入直接影响到社会中绝大多数个人的生活,很少有像避税这样处心积

虑的活动。没有某种形式的税收收入,就没有民族共同体,就没有控制。不能征税是政府无法获得公众支持并维持支持的重要标志之一。”^⑧

在思路,现代国家的构建与财政资源的需要之间的关系非常直接,也很好理解。正像熊彼特说的:“财政要求是现代国家生活的第一个标志。”^⑨大致上,现代国家的构建对财政资源的要求,可分为两个方面:一方面是国家政权自身建设对资源的要求,如建立庞大的等级制行政机构、雇佣专业工作人员、建设现代化常备军,以及统一司法机构等等,这些都需要巨额的财力支持;另一方面是现代国家为降低社会和经济的运行风险,为经济和社会提供保障而需要的资源,如为社会提供基础设施、干预和引导经济运行、为公众提供必要的福利等等所需要的财力。对于早发国家(主要是西欧国家)而言,这样两个要求在历史时间段上是先后出现的,前者大概出现在16—19世纪,一般被称为国家构建阶段,包括绝对君主制国家建设(16—18世纪)和民主化建设(19世纪)两个阶段;后者出现在20世纪,也被称为福利化国家阶段。

有许多研究者都曾对西欧早发国家在建构时期财政资源的重要性,发表过看法。Thies从欧洲早发国家构建的经验中得到的启发是:财政政策在国家建构和生存竞争中处于中心地位。^⑩Tilly的看法也是类似的。他认为,欧洲的经验表明,是否获得可汲取的资源是早期国家生存和构建最为关键的一点。^⑪在他看来,在早期国家构建过程中,统治者或者他们的代理人主要从事四项活动:①战争,以消灭或绥靖境外的竞争者;②政权建设,包括消灭或柔化潜在的境内竞争者;③保护那些支持他们统治的人;④从他们所控制的人口和土地上汲取资源,以完成上述三项事业。^⑫显然,在这四项活动中,汲取资源是最为关键的。

埃利亚斯将国家构建看做是国家实现对暴力、税收、土地垄断或独占的过程,他从税务独占社会发生学的角度描述了统治者对税收的垄断,为军队以及其他专门协调机构的存在和运行(即

现代国家的形成)所提供的物质支持。¹³

正因为如此,诺斯干脆用征税能力界定早期的国家:“(国家)是这样一种组织,在运用暴力方面具有比较优势,它能够征税的范围有多大,其地理边界就能扩展到何处。”¹⁴

吉登斯曾经强调西欧早期绝对主义国家建设时期,财政对国家构建所提供的资源保障意义。在他看来,(中央集权的)税收体制,与(受到保障的、中央集权的)法律秩序、(国家调控和认可的)货币制度这三个因素推动了现代国家的第一阶段(绝对主义国家)的巩固:“(绝对主义下)在国家机器巩固过程中,法律制度和财政体制的发展是至关重要的一步”,“像所有的国家一样,绝对主义国家严重依赖于税收的征集”。¹⁵

6 6. 可持续的财政,也被杨雪冬总结为欧洲国家构建经验中的五个基本构件之一。在他看来,财政资源的支持是现代国家构建的重要条件,为了增加财政收入,国家在税收、债务等诸方面的改革和制度创新,为人口和地理规模的合理结合(即民族国家构建)提供了必要的资源与理性管理手段,使民族国家能够有效地运转起来。¹⁶

税收对早期国家生存之至关重要性,也许迈克尔·曼的表述最为经典:“国家成长与其说是有意识扩张权力的结果,不如说是为了避免财政崩溃而竭力寻求权宜之计的结果。”¹⁷本书在这里不再一一列举这些文献,提请特别值得注意的还有 Ardant 和 Braun 的文献,¹⁸这两篇文献在本书的研究中也将有所涉及。

在早发国家进入福利化阶段,财政对于国家仍具有十分现实的意义,不但要为国家的基本生存提供资源,而且必须为干预经济运行和提高公众福利而提供资源。在现代,一个不能降低经济运行风险、为民众提供基本生活福利的国家,是无法获得合法性的。正如詹姆斯·奥康纳所强调的:“我们的首要前提是,资本主义国家必须竭力完成两个基本的、常常是相互矛盾的任务——积累和合法化。它意味着:国家必须竭力维持或创造条件,使有利

可图的资本积累成为可能。但是国家也必须竭力维持和创造社会和谐的条件。一个资本主义国家若公开地使用强制性力量去协助一个阶级积累资本,而不惜牺牲其他阶级,那它就会失去合法地位,从而削弱了对它表示忠诚和支持的基本力量。然而一个国家若忽视了扶持资本积累过程的必要性,那它就会冒着让它的力量来源干涸的危险,冒着让经济的剩余生产能力以及从这种剩余(和其他形式的资金)中征集的税款枯竭的危险。”^①

对于后发国家而言,财政在为国家构建提供资源方面也同样重要。作为政府汲取资源的活动,征税实际上是在实施一项不受欢迎的政策,这一能力在某种程度上可用来衡量政府实施不受欢迎政策的能力;因此也可用来衡量后发国家在国家构建方面的成功程度。^②根据 Thies 的研究,在撒哈拉以南、中东和北非国家,国家构建的经验类似于欧洲早期现代化国家,资源汲取能力严重影响了国家的构建与发展;那些能够从社会有效汲取资源的国家,更能应对内外部的竞争,也因此构建得更好。^③Chaudhry 在分析沙特和也门国家的发展时,将收税描述为国家构建的重要方面,特别是在“后后发”国家的背景下。^④东欧国家政治经济改革的成功与否,也与有效利用财政资源联系在一起。^⑤

在中国现代国家的构建过程中,承担汲取资源功能的财政制度建设也为众多研究者所强调。在王绍光等人看来,国家能力是指国家实现自己意志的能力,国家能力包括资源汲取能力(国家动员社会经济资源的能力)、调控能力(国家指导社会经济发展的能力)、合法化能力(国家运用政治符号在属民中制造共识,进而巩固其统治地位的能力)、强制能力(国家运用暴力或暴力威胁维护其统治地位的能力)等四种,其中资源汲取能力最为根本,因为只有当国家掌握了必要的财力时,才能实现它的其他功能。^⑥在王绍光的眼中,民国时期国家建设的失败,很大程度上归咎于资源汲取能力尤其是中央政府汲取资源的能力的失败。“从清末到民国,国家财政为地方分割,中央调度不灵。即使在国民政府所谓