

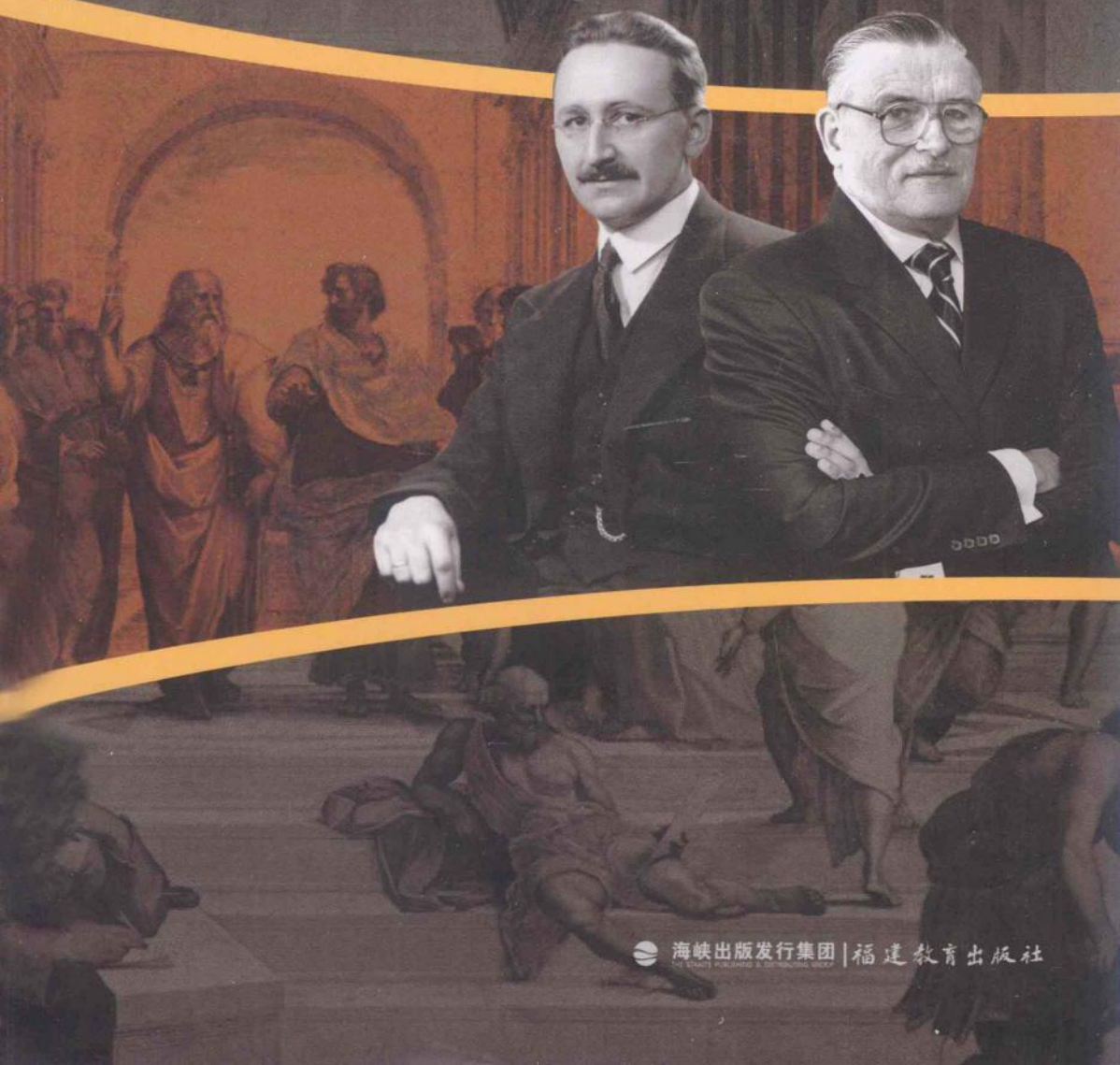
冯兴元 著

China's Path to Prosperity

An Analysis of Constitutional Rules for Public and Private Choice

大国之道

中国私人与公共选择的宪则分析



海峡出版发行集团 | 福建教育出版社

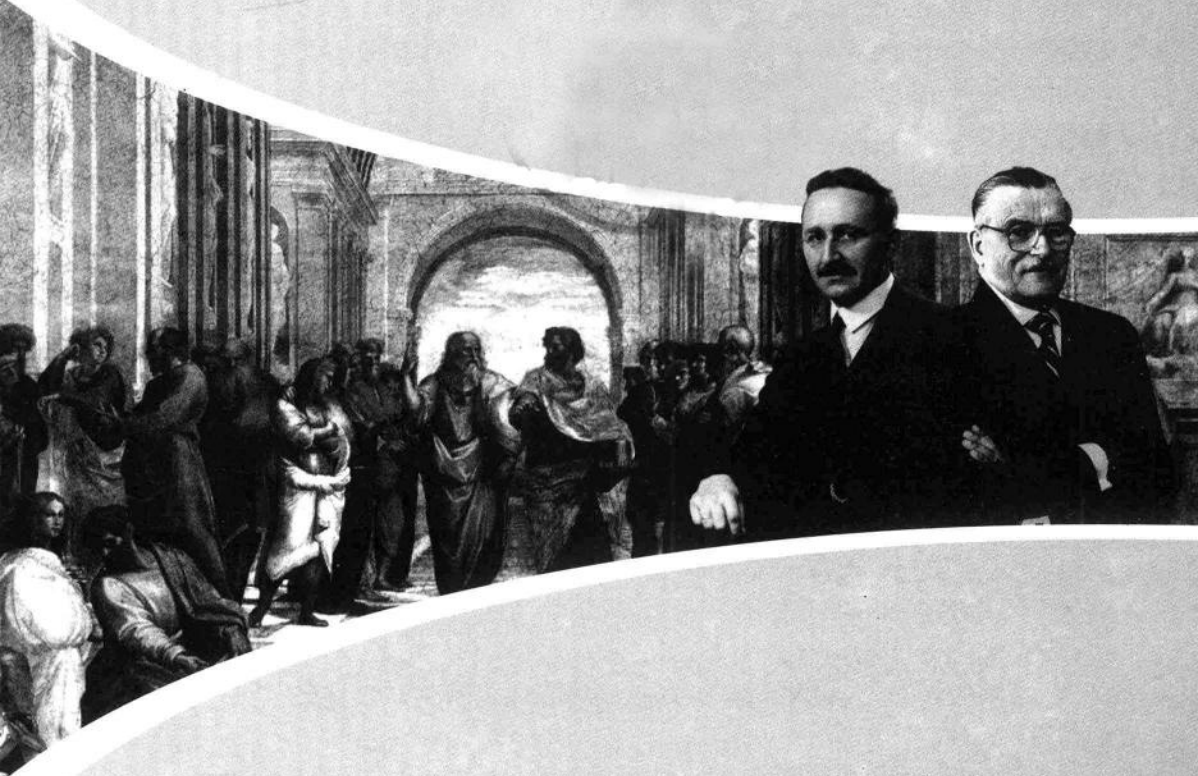
冯兴元 著

China's Path to Prosperity

An Analysis of Constitutional Rules for Public and Private Choice

大国之道

中国私人与公共选择的宪则分析



图书在版编目 (CIP) 数据

大国之道：中国私人与公共选择的宪则分析/冯兴元著.
—福州：福建教育出版社，2013.9
ISBN 978-7-5334-6048-8

I. ①大… II. ①冯… III. ①政治经济学—研究
IV. ①F0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 044911 号

大国之道：中国私人与公共选择的宪则分析

冯兴元 著

出版发行 海峡出版发行集团
福建教育出版社
(福州梦山路 27 号 邮编：350001 网址：www.fep.com.cn)

出版人 黄旭

发行热线 0591-87115073 83752790

印刷 北京东君印刷有限公司
(北京大兴黄村镇三间房村委会北 500 米 邮编：102600)

开本 720 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张 25.25

字数 398 千

插页 3

版次 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5334-6048-8

定价 54.00 元

如发现印装质量问题，请与读者服务部（电话：010-62024258）联系调换。

序一：中国应重续低税传统

何梦笔 (Carsten Herrmann-Pillath)

清代中国与同时代西欧之间一个最显著的差异是，中国那时属于低税国家，而欧洲各国政府已被连绵不断的战争推向一个国家占用社会产值的份额不断提升的境地。现代民族国家的演化之所以导致一些国家可以在 20 世纪部署可怕的战争机器，其中一个原因就在于此。而中华帝国那时仍然疲弱无力，最终在帝国主义的压力下溃于一旦。当时，中华帝国就连稀缺的公共资源也被西方列强所攫取。这可以说是另外一个原因。

西欧国家在上述方面加强政府的作用，是特有的西方政治思想得以发展的最重要原因之一。这一发展往往表现所谓“自由主义”和“国家主义”观经常发生分庭抗礼，而这又集中体现在 20 世纪下半叶两种不同经济体制的对峙：资本主义和社会主义，或者说市场经济和计划经济。尤其是诸如个人自由之类的价值观的强大作用，是制衡日益强大的国家的力量。因此，为什么中国没有建立一个强大的本土传统的自由主义，其中一个原因是强大的国家作为其对应物实际上并不存在。事实上，在清代，中国社会的成长速度超越了国家：传统制度的形貌虽则尚存，但城市公民社会的作用日显，自由市场充满活力。儒家思想强化了这种趋势，它强调在社会中体现辅助性原则，例如在重视家庭与公德。低税制乃是政府所着意采取的一些政策措施的结果，如冻结地籍登记，并避免对商业活动征税。

中华帝国有着一种独特的政治结构。历经 20 世纪的动荡之后，通过事后观察可以发现，这一政治结构奠定了两千年之前一统文化和国家 (body politic) 的基础。在这个世界上，没有其他政治体比中国存续得更为长久。对于当今世

界，我们可以从这一观察当中学到些什么呢？

我认为，冯兴元的新著《大国之道——中国私人与公共选择的宪则分析》（福建教育出版社，2013年）关涉到一个核心问题，那就是税收问题。这里关乎所有可能的形形色色的税收。这意味着，全书不仅考虑到正式的税收，但也包括政府从社会和经济当中汲取资源的所有种种其他手段，例如“通货膨胀税”，贪污腐败或再分配性的干预措施。如果我们冷观旁观美国目前的政治僵局，就会发现正是税收问题处于其核心。有关税收的冲突，可能最终会削弱美国的世界领袖地位。欧洲债务危机涉及政府债务，因此也关涉税收，因为所有债务可能不得不用税金来填补窟窿，或者通过推行通货膨胀来充抵。

如果考虑到看似属于技术问题的税收，许多政治辩论可以省却和中性化。伟大的经济学家熊彼特曾经说过，如果人们去研究税收制度，就可以最好地了解社会。即使是诸如“民主”之类的重大问题，最终也指涉税收——西方的政治革命就是为“无代表权不纳税”这一口号所感召和驱动。中国没有遭遇过相同的情形，可能是因为中国在历史上就是以低税国家的形象而出现。没有人可以摆出一套与这一事实相背反的历史。

我深信，中国未来发展的一个最重要的问题就是税收制度的设计问题。中国正面对一个巨大的机遇，因为它仍然是“一张白纸，没有负担，可以写最新最美的文字”。中国完全能够采取大胆的政策，设计一种真正革命性的税收制度。

冯兴元的新作包含了有关这种税收制度的可能设计的许多重要思想。在我看来，一个真正革命性的税收制度将包括几大要点。首先是它要简单，专注于个人和国家之间共享新产生的收入；所有再分配职能应该简约成一种负所得税率，它适用于其所得低于一个门槛值的所有个体。其次是，它应该促进投资和储蓄，以便经济系统即便面对来自人口和环境方面的严峻挑战也可持续。为了这一目的，应专注于对用于消费的那部分新产生所得征税，而不对储蓄和投资征税。再次是政府的税收要遵循辅助性原则——涉及到国家与社会之间的关系，国家只对社会提供辅助性支持；涉及到各级政府之间的关系，上级政府对下级政府提供辅助性支持。这也意味着，要彻底反思政府所承担的任务，因为税收

最终服务于使得政府能够履行其任务。哪些任务最好能够由社会来履行？如果一项任务被明确指派给政府，那么应该将其指派给哪一级？

清代中国是一个低税国家，在其中，地方社区在确保社会能够正常运作方面发挥了至关重要的作用。中国是一个“伟大的社会”。我们能说那样一种政府是“小政府”吗？不。政府的“大”与“小”，在儒家思想中关乎政府的精神和道德领导力强弱问题，而不是体现在所调动资源的大小规模上。在我看来，这个观念在今天仍然具有其价值。

我希望冯兴元的著作在中国赢得众多的读者。中国的目标是建立“和谐社会”。和谐的一个方面就体现在索取私人 and 公共资源方面保持平衡。这必然表现在税收制度的设计上。所以，关心“和谐社会”的每一个人，也应该认真考虑冯兴元书中的观点。

2013年2月1日

序二

毛寿龙

在人类历史上，强力、金钱和知识，一直是秩序的重要支柱，这三者如果完美结合，就会建立一个文明，这种文明，如果超越局部的范围，大到几百万平方公里，就会以帝国的形式出现。在帝国里，政治稳定，社会发展，经济繁荣。但是强大的帝国，虽然天下无敌，却往往会遇到一个难以回避的问题：权力结构因内在的不稳定，而出现内部动乱而崩溃。

帝国权力结构的不稳定，一表现在绝对权力自身的不稳定上。绝对权力，意味着绝对的服从。一旦服从压倒一切，绝对权力就会被谎言所包围。因为绝对权力，虽然也需要真实的信息，但是真实的信息往往会带来不服从的困扰，而谎言总是能够带来服从的满足感。比如皇帝说马是马，满朝群臣都会说，皇上英明。皇上得到了拥护，但无法辨别谁忠诚谁不忠诚。但是如果皇上说，鹿是马，这显然是错误的，但是满朝群臣如果都说鹿是鹿，皇上本人就成了错误，就可能失去统治的服从基础。这时，要表忠心的文武官员都会跟着说，鹿的确是马。如果有文武官员大着胆子说，鹿不是马，是鹿，就必须通过其他方式来证明自己的忠诚，否则就会面临被识别为敌人的风险。绝对权力需要绝对的服从，但是绝对的服从是不可能的，因此势必为谎言所包围，而真实的信息，却被需要服从的权力体制所扼杀。结果，谎言帝国，势必因缺乏真实的信息而面临内在的不稳定。同理，绝对权力也会绝对腐败，因为其他人都需要服从他，而服从链条本身也是需要一级一级地绝对服从，结果权力缺乏制约，任何一个链条如果没有腐败，不是远离权力核心链，就是权力在这里出现断层。为了修复这个断层，就需要进行政治运作。于是，绝对权力的帝国，也会在廉

洁和腐败之间选择腐败优先，因为后者会带来服从，而廉洁容易导致绝对服从的断层。同理，绝对权力的帝国也会在效率和碌碌无为之间选择碌碌无为，因为效率需要多中心的资源配置，而碌碌无为更有利于服从。绝对权力的帝国还会在创新和守旧之间选择守旧，在开放和封闭之间选择封闭。结果，绝对权力的帝国为了服从必然成为谎言帝国、腐败帝国、无为帝国、守旧帝国、封闭帝国，虽然因为个大而不易被外敌消灭，但会因为内在的不稳定而逐步排除真实的信息、越来越严重的腐败、低效率、守旧和封闭而崩溃。历史上的帝国，想了种种办法，来解决不说真话、普遍腐败、缺乏创新和封闭的问题，但最终都没有在制度上解决这个内在的不稳定问题。

二表现在绝对权力交接班的不稳定上。因为绝对权力的帝国，往往需要一个强大的核心，他掌握兵权、人事权、规则制定权、司法权、重要的决策权、领导权和监督权。他有强大的意志，而且有充足的精力，有勤政的美德。一旦核心出现松懈，体制就会出现内在的不稳定。即使皇帝一辈子勤勉，但最终会因为年龄和健康原因，而失去对体制的控制力。这时，选择适当的继承人，就成了帝国的头等大事。在历史上，统治者为了长治久安，发明了种种办法，来确保权力交接班的稳定。比如，嫡长子继承制，以此来打消权力继承的争夺问题。但是，长子未必聪明，也未必能干，或者未必适合政治统治，一旦出现昏庸无能之辈，帝国的权力就会出现危机。选贤任能，是一个好方法，但是这势必引起皇子之间的权力斗争，从而引发政治不稳定。如果选贤任能不是一次性的，既定的太子总是面临更为有能力的皇子的威胁，而所有皇子都知道，如果要登大位，就必须在贤能上搞掉太子，所以，太子总是会处于弱势的状态。如果要确保贤能的太子在斗争中有优势，就需要让其在未登位前具有充分的政治资源，而这往往给现在的皇帝构成威胁。历史上，不乏老皇帝最后死于太子之手的故事。所以，政治权力交接班，总是因为现任皇帝为了确保自身的绝对权力而牺牲对未来绝对权力的培养。结果，往往导致核心权力的弱化，导致宰相专权、后宫专权、外戚专权、宦官专权，或者诸侯专权等不稳定的问题。绝对政治权力很难在核心圈顺利交接班，而外在的权力，即使得到了控制，但总有相对较强的权力出现，这就造成了帝国权力内在的不稳定。

这个不稳定的内在逻辑是务虚和务实不对称的不稳定。政治权力有务虚和务实之分。务实，干事情的人，往往位子比较低，但通过操作团队的运作，可以积累很大的政治实力，从而为自己晋升奠定基础。务虚的权力，比如决策权、领导权、制定规则和监督的上层权力，往往不掌握实际的操作团队，通过一段时间，务虚的人就会逐步失去政治权力。务实，需要直接花费时间和精力但可以控制实际权力，务虚可以少花点时间和精力但会逐步损失实际权力。即使最能干的核心，都不可能事无巨细，全面掌握操作团队。结果，就会不断出现务虚和务实权力之间的不平衡问题。比如中央务虚，地方务实，结果地方诸侯就会对中央权力构成威胁。比如皇帝务虚，但宰相务实，结果宰相就会对皇帝构成实在的威胁。立法和司法务虚，行政务实，结果立法和司法就会受制于行政，道德、法律和正义就会让位于所谓的识时务的规则，让帝国失去普遍规则和正义的约束，失去道德的制高点，从而导致不稳定。

因为这些内在的不稳定，人类历史上的文明都是不稳定的，任何帝国，不管有多么强大，不管发展到多高的水平，都有土崩瓦解的时候。

那么，如何解决这些内在的问题呢？政治学家们提出了很多方法。比如民主。民主让务虚的国家元首定期获得政治资源，也让立法权力获得独立的政治资源，更让权力定期转移，然后也让司法有独立的强力支持。结果，解决了务虚和务实不对称的问题。如宪政，宪政通过制度化的运作，协调不同权力，使其相互制衡，从而解决了绝对权力条件下权力不受制约的问题，腐败、谎言等一系列的问题，在这里都不是根本性的。民主和宪政，使得权力的运作有制度化的保证，而且有定期选举的政治资源，服从不再是体制的第一需要，平等竞争、合作成了体制的内在力量。而且政治权力定期换届，对核心权力有严格的限任制，这就解决了政治权力交接班产生的不稳定问题。

这些设置，对于一个规模不大的小国来说，已经足够了。但是，对于一个规模很大的大国来说，依然是不够的。因为对于一个大国来说，如果结构依然是单中心的，地方必须服从中央，这个国家依然会有很大的内在不稳定性：核心政治权力的转换依然是一次非常大的折腾。务虚的中央和务实的地方的内在矛盾依然会出现不可治理的问题，因为地方总是因为务实而有政治资源，而中

央总是因为务虚而丧失政治资源，最后中央不得不依靠强力，不得不依靠赤字财政和通货膨胀来收买地方政府从而获得统治权力。中央不是对地方实行过分的统治，就是对地方缺乏治理而出现土崩瓦解的问题。

对这个问题，美国的经验是，实行联邦制，也就是联邦有联邦的权力，州有州的权力，本地有本地的权力。州的权力是保留的，联邦的权力是明示的。当然，不仅如此，联邦和州的权力，都是实质性的，比如国防和外交，是联邦的权力，州际贸易是联邦的。教育和民生等，都是州的。在警察服务方面，联邦有联邦调查局，州有自己的警察局，地方有自己的警察。税是分开的，联邦收联邦的税收，州收州的税收。地方则可以征收物业税。

联邦制，其实对很多帝国来说，也不是陌生事。在历史上，很多国家都实行分封制，也就是国中有国，天子下是分封的国王。分封制，明确划分国家和分封国之间的权力和义务。但是，一般来说，每一个分封国在自己的土地上都有绝对的权力。国家对分封国也有绝对的权力，但是天高皇帝远，这种绝对的权力，往往会变成一种中央假装统治地方，地方假装被中央统治。一旦中央要加强自己的权力，实施自己的统治权，就会发生中央和地方的冲突。后来为了解决这一问题，开始实施郡县制，中央通过条条块块，对郡县实行垂直管理，加强对郡县的控制。当然，由于幅员辽阔，即使郡县制，也无法解决中央绝对权力和地方绝对权力之间的关系问题。诸侯，无论叫什么名字，无论是王、刺史、总督，还是民国时期的军阀，都对中央的权威产生威胁。

为什么美国的联邦制成功地解决了内在的权力稳定问题，而类似的分封制却无法解决此类问题？这是政治学一个非常重要的话题。《美国联邦党人文集》，可以说在制度操作层面论证了联邦制的基本原则。文森特·奥斯特罗姆教授的《复合共和制的政治理论》，可以说在理论上阐述了美国政治秩序的基本理论基础。

美国的解决方案是美国实践的选择结果，当然也是美国政治学分析和论证的结果。一个文明的体制，必然是良好的实践和深刻而系统的思想的智慧之果。改革开放以来30多年，中国也以自己特有的方式，开始破解历史上数千年没有破解的难题。市场经济，分散了集中的经济决策；社会发展，分散了中

国的社会决策；地方政府竞争，分散了集中的行政尤其是财政的决策。这一切，都让中国政治和政府充满活力，中国的经济和社会蓬勃发展。当然，这些成就来之不易，而且需要继续发展，还需要在政策、制度和理论上来进一步支持分散化的决策。

本书的作者冯兴元是我多年的朋友，他是经济学家，但对于政治和政府的结构问题也有长期的关怀和研究。本书洋洋洒洒几十万字，系统地探讨了宪则理论，并在此基础上分析了中国的财税体制改革、区域发展、城市发展和农村经济等方面所面临的挑战和政策选择，最后从总体上探索了中国发展的道路。作者的思想就是，“治大国，若烹小鲜”，所谓的大国之道，就是用分散化的决策理念、制度和相应的政策框架，来推动国家的发展。自然，在作者看来，中国的发展道路，自然也不是所谓“集中力量办大事”的典范，而是分散化决策的重要经验。中国模式实际上也是天下模式，因为分散化的模式是普世的模式，而集中的模式无法解决传统的帝国体制所存在的内在结构性的问题，实际上也不可能实现现代文明快速发展的成果。作者的系统探讨，显然有助于我们更好地理解传统帝国体制所面临的内在问题，也有助于我们更好地理解中国近30多年来为什么能够实现快速发展，自然也有助于我们思考中国的未来到底应该选择什么样的道路。

是为序！

2012年10月10日

新改革丛书

China's Path to Prosperity:
An Analysis of Constitutional Rules for Public and Private Choice

大国之道：中国私人与公共选择的宪则分析

目 录 Contents

序一：中国应重续低税传统 何梦笔 // 001

序二 毛寿龙 // 004

第一部分 宪则理论

第一章 “竞争性组织”范式：公共选择主体分析的范式整合

一 公共选择、个人选择与理性 // 2

二 方法论个体主义与规范的个体主义 // 7

三 诸种政府行为分析范式评述 // 8

四 “竞争性政府”范式作为政府行为的整合范式 // 15

五 “竞争性组织”范式作为一次范式拓展：以村庄治理为例 // 19

（一）分析框架 // 19

（二）村庄的不同组织主导模式 // 22

（三）村级组织影响分析 // 24

六 “竞争性行为人”范式：二次范式拓展的选项 // 25

结语 // 26

参考文献 // 27

第二章 宪政经济学基础及其意蕴

一 宪政经济学：概念界定 // 31

二 宪政经济学的核心内容 // 34

三 对中国改革的意蕴 // 42

参考文献 // 43

第三章 竞争秩序理论述评

一 主流经济学的完全竞争秩序观 // 49

二 弗莱堡学派的完全竞争秩序观 // 50

三 奥地利学派的竞争秩序观 // 66

四 熊彼特创新理论与动态竞争理论 // 75

五 有效竞争理论和“最优竞争强度”理论 // 79

六 康森巴赫的最优竞争强度理论 // 82

七 哈佛学派的竞争秩序理论 // 84

八 芝加哥学派的理论和威廉姆斯交易成本经济学理论 // 87

九 鲍默尔的可竞争市场理论 // 90

十 霍普曼的竞争自由方案 // 94

结语 // 97

参考文献 // 99

第四章 财政联邦制理论：一个修正框架

一 有关传统财政联邦制的概念界定 // 105

二 传统财政联邦制理论的缺陷 // 106

三 现有文献对传统财政联邦制理论的扩展与修正 // 108

四 传统财政联邦制原则及其修正与补充 // 110

五 新的财政联邦制理论框架：内容及其意蕴 // 113

参考文献 // 117

第五章 单一税的理论基础

- 一 单一税及相关税制的概念 // 120
- 二 单一税与相关税制的思想与传统 // 122
 - (一) 单一税率税制 // 122
 - (二) 单一税种税制 // 124
 - (三) 个人总体税负单一税率税制 // 125
- 三 现代单一税的提出与构想 // 128
- 四 霍尔-拉布什卡单一税方案概要 // 130
 - (一) 个人工薪税 // 131
 - (二) 经营所得税 // 132
 - (三) 对投资激励的处理办法 // 134
 - (四) 对资本利得的处理办法 // 134
 - (五) 对社会保险的处理办法 // 135
- 五 单一税的效应 // 135
 - (一) 经济效应 // 135
 - (二) 税收效应 // 136
- 六 单一税制作为效率和公平原则之体现的深层理由 // 138
- 七 单一税理论以及相关税制理论的意蕴 // 143
 - (一) 累进税影响经济激励：一种数学表达及其现实意义 // 144
 - (二) 经济自由原则对于我国实现经济绩效至关重要 // 146
 - (三) 应该纠正有关“一个适宜的收入”或者“收入畸高”的提法 // 147
 - (四) 再分配的源泉是来自经济产出“大蛋糕” // 148
 - (五) 应研究和提出面向我国的单一税方案 // 149

参考文献 // 150

第二部分 财税体制

第六章 对我国财政体制的联邦制理论视角分析

- 一 “市场维护型联邦制” // 154
- 二 中国式的联邦制 // 158
- 三 财政联邦制 // 159
- 四 事实上的财政联邦制 // 161
- 五 我国财政体制的定位：一种与财政联邦制原则的比较 // 162
- 六 未来展望：财政联邦制？ // 168
- 参考文献 // 170

第七章 我国财税体制的改革与政府再造

- 一 政府财税竞争与财政规模 // 173
- 二 1994 年之前的财税体制沿革 // 177
- 三 1994 年以来的财税体制改革 // 178
- 四 我国财税体制的症结之所在 // 182
- 五 财税体制改革的新思路 // 184
- 参考文献 // 190

第八章 中国的税制问题与单一税改革构想

- 一 中国税制的特点与问题 // 191
- 二 迄今为止的一些税制改革 // 201
- 三 中国的单一税改革与相关税制改革初步设想 // 206
- 四 税制改革原则 // 206
- 五 总体构想 // 207
 - (一) 个人工薪所得税制度改革 // 208

- (二) 经营所得税制度改革 // 210
- (三) 配套改革 // 211
- 参考文献 // 215

第九章 论地方政府负债与市政债券的规则秩序框架

- 一 概念界定 // 216
- 二 地方政府负债和市政债券的经济学分析 // 218
 - (一) 宪政经济学分析 // 218
 - (二) 财政联邦制理论分析 // 222
 - (三) 公共财政理论分析 // 226
- 三 中国地方政府的负债冲动 // 229
 - (一) 地方政府的利维坦特征 // 229
 - (二) 准财政联邦制和政绩评价体系下的地方发展、市政建设冲动和财政饥渴 // 230
 - (三) 对上负责的行政体制和地方官员任免频繁造成的预算软约束和行为短期化 // 231
 - (四) 快速工业化、城市化形成巨额资金缺口 // 232
 - (五) 分税制改革后财权与事权的不对称和地方财政收支缺口 // 233
- 四 中国地方政府负债现状与特点 // 235
 - (一) 地方政府负债状况 // 235
 - (二) 地方政府负债的特点 // 239
- 五 我国城投债和地方政府债券的总体运行情况与特点 // 242
 - (一) 城投债 // 242
 - (二) 地方政府债券 // 246
- 六 地方政府负债、城投债与地方政府债券的规则问题与对策 // 248
- 参考文献 // 253

第十章 中国县乡财政问题、体制障碍与改革研究

- 一 我国县乡财政的现状与问题 // 260
 - (一) 县乡收支矛盾突出, 收支缺口巨大 // 260
 - (二) 县乡债务规模庞大, 债务负担沉重 // 266
 - (三) 县乡财政缺少主体税种, 严重依赖土地财政 // 270
 - (四) 县乡财政自给度低, 严重依赖转移支付 // 276
 - (五) 县乡财政支出结构不合理, 支出效率低下 // 279
- 二 我国对县财政体制特点、问题与成因 // 281
 - (一) “省管县”与“扩权强县”的财政管理体制改革 // 282
 - (二) 收入划分 // 287
 - (三) 事权和支出责任的划分 // 291
 - (四) 转移支付 // 295
- 三 对县财政管理体制的问题及其成因 // 304
- 四 对乡财政管理体制特点、问题与成因 // 308
 - (一) 对乡财政管理体制的总体情况 // 308
 - (二) 村财乡(代)管制度的具体制度安排: 以安岳县为例 // 313
 - (三) 问题与成因 // 320
- 五 解决我国对县乡财政管理体制问题的一些思路 // 322
- 参考文献 // 329

第三部分 发展道路

第十一章 社会主义市场经济的经验与意蕴

- 一 社会主义市场经济的由来 // 335
- 二 社会主义市场经济的构想 // 339
- 三 社会主义市场经济的基本框架和原则 // 342
 - (一) 基本法规定 // 342