

财政类型与现代国家构建

—— 一项基于文献的研究

刘守刚*

【摘要】本文在综述和整理财政社会学有关文献的基础上,着重研究不同类型的财政对现代国家构建的不同影响,尤其是税收型财政对代议制民主的推动作用,进而分析财政转型在国家转型中的重要作用。

【关键词】财政类型 现代国家构建 财政转型

财政是国家的生命线,财政制度是国家制度建设中极其重要的内容。一般而言,国家财政在收入上拥有税收、公债、国有财产收益(家财收入)、特别租金^①等多种形式。按照一个国家主要的财政收入形式,可以将不同国家或者一个国家不同时期的财政区分为税收型财政、公债型财政、家财型财政和租金型财政等几种类型。在理论界,有许多学者探讨过上述不同类型的财政对国家制度建设的影响,特别是财政类型的变化对于传统国家向现代国家转型的重要影响。在现代国家构建的研究中,这样的理论路径实际上是从财政的角度来探寻现代国家构建的动因,一般自称或被称为“财政社会学”。

本文将在综述财政社会学相关文献的基础上,探讨财政类型对现代国家构建的不同影响,尤其是税收型财政对代议制民主的推动作用,并进而研究财政转型在国家转型中的重要作用。

* 刘守刚,上海财经大学公共经济与管理学院,副教授。

在此特别感谢两位匿名评审人对本文提出的宝贵修改意见。此文为作者在复旦大学国际关系与公共事务学院从事博士后研究时工作报告的一部分。

①特别租金指的是下文将阐述的自然资源租金和战略租金。

一、财政类型与现代国家构建理论的兴起

财政社会学主要从财政原因来探究现代国家的构建,其核心观点是,财政制度(或者说国家汲取与运用社会资源的制度)是社会演进的动力,它决定了现代国家的成长方式与路径。财政社会学研究的主要内容集中于探索税收或非税收形式的财政收入、财政支出的数量与结构等如何为社会所决定以及如何影响社会;国家汲取财政收入和运用财政收入的方式如何对经济组织、社会结构、精神文化乃至国家命运产生影响等等(Cambell,1993)。

(一) 财政社会学的源起

财政的社会学研究,最早由 Rudolf Goldscheid 于 1917 年提出。在他看来,任何时候财政都对国家和社会的演进具有决定性的影响,在西方国家从中世纪向近代转型的过程中体现得最为明显。他指出,在中世纪晚期,君主们个人财产收入不够使用或者君主逐渐失去了财产(多数是由于君主们之间的战争以及君主和教会之间的斗争)变成穷政府的时候,就不得不向臣民征税,于是不得不受纳税人的制约,人民也因此获得了控制公共财富的权力,社会从集权专制向民主制度迈进了一大步。他说:

当公共财富受某种公共控制(尽管有限)时,对政府的经济强制力会阻碍无限权力的统治者……穷政府平静地归入人民手中,大众最终在穷政府中获得权力。……在专制政府中最有权的是政府自己,因为财产是自己的;在民主政府时代,政府和财产是分离的。当民主政府成长时,大规模私人企业在脱去枷锁的经济中获得巨大的权力,企业家们也嫉妒性地尝试阻止政府与他们在经济领域中竞争。(Goldscheid, 1994)

(二) 熊彼特与税收国家

真正奠定财政社会学地位的,是熊彼特在1918年发表的《税收国家的危机》这篇经典文献。在该文中,熊彼特强调(Schumpeter, 1991[1918]),现代的税收国家是“财政社会学”研究的中心要点。这种国家是在十六世纪及其以后的历史中兴起的,兴起的主要原因是欧洲国家的君主们需要大笔的金钱去支付战争的费用,特别是在封建制度崩溃以后,君主们迫切需要雇佣军队去作战,而原有的封建土地收入已不够使用,因此,税收制度开始实行,一整套官僚行政机构得以形成,以征收并进而使用这笔金钱,也就是说税收国家由此开始诞生。随着新生政权地位的稳定,同最初的宗旨相比,征税的目的开始发生了变化。他说:

一旦国家成为一种现实,成为一种社会机构,一旦国家成为那些操纵政府机器的人们的中心,成为那些兴趣集中在国家机器之上的人们的中心,最后,一旦连那些与国家对峙的个人也认为国家适用于许多事情——一旦这一切都发生了,国家就会有进一步的发展,而且很快就会变成一种其性质无法再纯粹从财政的角度加以理解的东西,而财政将成为它的服务工具。如果财政创造了现代国家,那么现在国家则要从自己的角度出发去塑造财政,扩充财政的职能——并深深渗入到私有经济的肌体中去。

因此,熊彼特说:

税收不仅有助于国家的诞生,而且还有助于它的发展。税制是一种机构,它的发展促使其他机构的发展。国家的手上拿着税单,便可以渗透到私有经济中去,可以赢得它们的日益扩大的管辖权。税收把货币和善于算计的人物带到了那些他(它)们到目前为止还从未插足过的冷僻之处,因

此正是在那个曾经推动过税制发展的有机体中,税制也成为一种构造形体的力量。社会结构决定税收的种类和水平。但是一旦税收成为事实,它就好像一个手柄,社会力量可以握住它,从而变革社会结构。

显然,在熊彼特的观点中,税收不但有助于现代国家的诞生,更是现代国家发展的强大推动力量,这也是后来财政社会学始终坚持的一个观点。在他们看来,西欧近代史上发生的巨大历史转型,其原因不是马克思意义上的资本主义的兴起,也不是韦伯意义上的理性官僚制的出现,而是西欧在中世纪晚期从家财型国家(政府活动主要依靠统治者个人财产如土地的收益)转向了税收国家(政府常规化地向私人经济征税)。作为从私人经济中汲取资源的税收工具,不但重塑了社会的文化价值,还创造了一个庞大的公共官僚机构,官僚机构自身也成为独特的有力的社会力量(Moore, 2004)。

二、税收型财政与现代国家:财政社会契约命题

熊彼特之后的研究者将他上述税收推动现代国家的观点进一步总结为税收与代议制民主之间的财政社会契约命题(Moore, 2004)。该命题声称:与其他收入类型相比,税收型财政更有利于现代国家的成长,这样的国家更倾向于出现一个负责任的代议制政府。

(一) 财政社会契约命题的内容

财政社会契约命题所总结的税收与代议制因果关系,要点如下:

1. 在国家间持续的战争或战争威胁的背景下,那些能够有效获得物质资源支持的政府将在战争中获胜。

2. 那些征收压迫性税收(特别是在农业社会的背景下)而没有建立纳税人代议制的国家不能获得生存,这是因为压迫性税收通常导致纳税人的反抗而使得征税成本过高,而且靠压迫而征取收入的

代理人,会将大量收入留归己有,这样压迫性税收通常导致低下且不可靠的收入。

3. 与此相反,基于纳税人(或纳税人代表)同意的税收是一个更好的制度,既有利于统治者也有利于纳税人:既然税收是经人民同意的,征税就会简单而低成本、也更可靠;纳税人能够用税收来交换统治者的政策,这使征纳双方能寻找彼此都有利的政策;如果纳税人能够决定国家的主要政策,那么他们会更愿意满足战时财政的紧急需要;在存在代表纳税人的组织(代议机构)的情况下,该组织会相对有效地监督收支过程并有效减少浪费与腐败;更一般地说,统治者依赖于纳税人,就把他们自己的命运与公民的富裕程度联系在一起,并致力于推动公民富裕程度的提高。

总的来说,赞同财政社会契约命题的学者们相当普遍地认为,税收是可以推动代议制民主的发展的,税收的形式与水平影响了现代国家的构建(Cambell, 1993)。

(二) 财政社会契约命题的两个模型

上述财政社会契约命题,被两种略有区别的模型来加以具体描述:一种被称为谈判模型,另一种被称为合法化模型。

所谓谈判模型,说的是统治者用代议制来交换臣民的税收,或者说代议机构是统治者与被统治者就政府活动所需要的税收进行谈判的产物,特别是在统治者对税收存在迫切需要(如发生战争等紧急事态)的情况下。从历史上来说,英格兰国王并不想有一个国会,他想要的始终是支配更大的权力,但为了筹措经费应付战争,不得不先向男爵们、然后向教会、绅士和市民让步,为了让这些人掏钱缴税,不得不给议会更大的权力。

所谓合法化模型,说的是代议制并不是像谈判模型所说的那样,由统治者将其作为一种缴税的奖赏而加以提供,实际上代议制是统治者对其征税行为进行合法化的工具。也就是说运用代议制的帮助,统治者创造了臣民的一种义务感,让他们觉得缴税并非出于害怕

统治者的惩罚或出于利益交换,而是为了臣民自己的事业、并经过自己的批准而缴纳的。在历史上,凡是代议制存在的国家,人民确实在纳税的义务和责任感方面更强,国家在国际竞争中的经费也更多。

(三) 对财政社会契约命题的质疑

不过,也有研究者对财政社会契约命题提出质疑。在他们看来,持有税收推动代议制民主观点的人,忽视了欧洲历史上税收与代议制关系中的复杂因素。这些复杂因素是,在那些税收推动代议机构诞生与权力扩大的国家,事前就已经存在一种前现代的议会机构,并在收税的管理活动中发挥直接的作用;或者该机构的成员,早已深深卷入到税收管理体制中。正因为如此,税收才推动了代议制民主机构的出现、持续与权力的增长。因此,税收推动代议民主这样的结论并不能运用到现代,因为现代代议制机构(法国大革命后诞生的那种),并不去收税,因此他们也享受不到前辈们从税收而来的谈判权力,所以税收在推动代议制民主方面只发挥了很小的功能(Herb, 2003)。

尽管存在这些质疑,但多数研究者显然同意,税收深刻影响了现代国家的构建。除了给军事机构和其他国家机关提供资金外,为了收税,统治者需要建立管理税收的机构,需要通过税收法律,以及为了赢得公众对税收的支持而需要创造政治参与途径(如宫廷职位、地方行政职位、等级会议或者议会等等),这些都是现代国家构建的重要内容(Tilly, 1975: Chapter 1, Chapter 3)。

三、不同财政类型对现代国家构建的影响

上述财政社会契约命题描述了税收型财政与代议制民主之间的因果关系,但严格说来税收的种类有很多种而不是一种,同时可供选择的财政收入类型也有很多。不同种类的税收、不同类型的财政收入,对现代国家构建的影响各不相同,有些能够促进现代国家构建,

有些对现代国家构建则不利。

(一) 不同税收种类与现代国家构建

针对财政社会契约命题,研究者们进一步指出,并非所有的税收都能够促进现代国家的建设。如果税收主要是向农业收入征取,那么政府可能倾向于采取压迫性的策略而不是与纳税人展开谈判,这是因为土地无法移动,向农民征税,他们避税的可能选择极少;而如果政府主要向流动资产征税的话,由于其存在的真实的和潜在的避税能力,统治者倾向于和纳税人代表谈判,与他们分享权力,以获得他们的纳税同意(Moore, 2004: 300)。

在一些拉美国家,当国家主要依赖进出口税收而不是从国内经济产生的税收时,政府机构发育与制度建设就不足。因为征收进出口税的国家,不需要建立复杂的财政机构,不需要提供公共品以换取纳税人的服从,也不需要经济管理负责并为此建立专门的机构(Cambell, 1993)。

东欧剧变后,俄罗斯政府和波兰政府选择了不同的税收种类。Easter 对两国税收制度的有效性进行了比较,并进一步探讨了不同的税收种类选择对政治的不同影响。俄罗斯政府选择的税收种类是向企业征税(特别是向大企业征税),并与大企业的控制者谈判借款来获得财政收入。这样的收入来源并不可靠,政府为度过难关不得不经常通过被操控的市场来借短期公债。国家最终转向运用更官僚化、更强迫的手段向寡头征税,对现代国家的构建显然不利。而波兰政府一开始就寻求直接向劳动收入征税,以扩大税基。这样做初始困难不小,在短期内受到纳税人更多的抵制,但从长期来看却创造了更值得信赖的收入流,并有助于建立政府与有组织工人之间的社会契约,以及更制度化的政体结构等等,最终促进了现代国家的构建(Easter, 2002)。

（二）公债与现代国家

除了税收以外,公债也是政府取得收入的重要手段,研究者们认为它同样也是塑造现代国家和现代社会的一种重要工具。Daunton 强调,英国在现代国家建设方面之所以成功,主要原因在于能够将政府收入流与大规模的借款结合起来。事实上在第一次世界大战以前,税收国家经常崩溃,而英国在 1815 年以前,已经从税收国家成功转型为“财政国家(能够大规模借款的国家)”或者称为财政军事国家(Daunton, 2001:4-5)。

确实,即使是最好的税收制度,也无法让一个国家的财政收入在短时期内大幅增长,这样做显然会损害基于同意的代议制民主的文化和制度基础。因此各国在战争边缘进行竞争的能力,来自于国家借款的能力,也就是迅速的、低成本的、获得贷款者信任的资金融通能力。当然这种借款的能力主要来自于一个国家所具有的代议民主制度。在代议民主制下,公债持有者、纳税人、立法机构成员三者之间身份与利益相当大程度上是重合的,这就使得有关的财政信息是充分公开的,公众与政府之间具有高度的信任感,贷款人也相信借款的政府在未来能用税收来偿还。显然,这样的财政国家在汲取财政资源方面的能力确实优越,现代国家构建与国家竞争也因此相当成功。

事实上,马克思早就分析过公债在塑造现代社会特别是在原始积累方面的重要作用。这一点,也为其他研究者所注意^①。对公债和税收制度的作用,马克思(1972(第2卷):259,260,261)的认识是非常深刻的。他写道:

公债成了原始积累的最强有力的手段之一。它像挥动魔杖一样,使不生产的货币具有了生殖力,这样就使它转化为资本,而又用不着承担投资于工业,甚至投资于高利贷时

^①如 Rudolf Goldscheid,在他的文章中就反复提到马克思的贡献(Goldscheid, 1994)。

所不可避免的劳苦和风险。

由于国债是依靠国家收入来支付年利息等等开支,所以现代税收制度就成为国债制度的必要补充。借债使政府可以抵补额外的开支,而纳税人又不会立即感到负担,但借债最终还是要求提高税收。另一方面,由于债务的不断增加而引起的增税,又使政府在遇到新的额外开支时,总是要借新债。

公债和与之相适应的财政制度在财富的资本化和对群众的剥夺中所起的重大作用,使科贝特、达布耳德等许多著作家错误地要在公债和财政制度中寻找现代人民贫困的根本原因。

可以用下列图示来总结马克思所阐述的公债、银行、税收等工具,是如何进行资本原始积累并进而促进现代社会发展的。显然,居

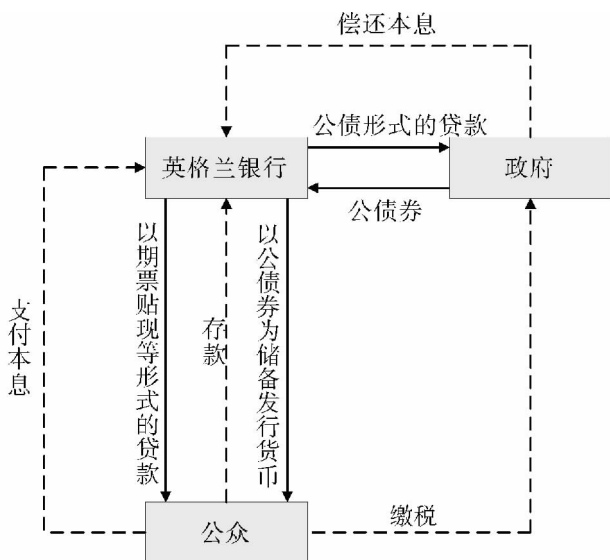


图1 公债、资本积累与现代社会

资料来源:马克思,1972(第2卷):259-261

于中心地位的是以英格兰银行为代表的金融资本家,他们以购买公债券的形式向政府提供贷款,并以收到的公债券为基础铸造货币、发行银行券(创造信用货币),再用吸收来的存款(银行券)向公众发放贷款(办理期票贴现、发放以货物为抵押的贷款等等)。在这一系列眼花缭乱的过程中,以英格兰银行为代表的金融资本家,获得了政府偿还的公债本息、吸收了公众的存款并收回公众支付的贷款本息,从而以微小的代价(如图中英格兰银行初始的资本金)完成了资本积累的过程,促进了现代社会的形成,而政府也在征税、发行公债等过程中完成了自身的制度建设。

(三) 租金与现代国家

当然,政府获得的财政收入,不仅仅局限于税收和公债两种形式,还有其他形式。不同形式的财政收入,对现代国家构建与政治制度的发展影响也不同。

Tilly 曾经揭示,在一些依靠自然资源出口而获取租金收入的国家(租金国家),由于税收制度不健全,民主化也就不可能发生(Tilly, 1992:207-208, 223)。Moore 比较全面地揭示了当今世界中以租金收入为主要财政收入形式的发展中国家,租金收入对国家构建和治理质量的影响,以及从租金收入转向税收收入对国家制度建设的可能影响(Moore, 2004)。

在 Moore 看来,租金收入在早期欧洲政治的发展过程中作用并不大。不过,西班牙是早期西欧国家的异类,其主要收入来自于掠夺美洲的金银,也就是租金收入。在当今世界,由于贫富悬殊的两极世界的出现,以及运输和通信技术带来的全球化,贫穷的外围国家(第三世界国家)与富裕的核心国家(欧美国家)的区分十分明显,外围国家可以以租金的形式,从核心国家获得部分经济剩余。

这样的租金形式有两种:一种是自然资源租金,是因某种资源对高收入核心国家特别有价值而获得的租金,这些资源有矿产、钻石、木材,当然最主要的是石油;另一种是战略租金,主要是由有效的战

略地位而带来的各种形式的国外军事援助和经济资助,所谓有效的战略地位包括控制海洋运输要害地如运河,以及在军事联盟中处于重要地位等等。这些租金收入,往往是一些最贫穷国家的主要财政收入来源。

与征税获得财政收入相比,一个国家如果主要依靠租金而存活,那么国家机器与社会集团之间就缺乏互动、谈判和交易的机会,就不能形成有效的政府治理结构,难以创造人群之间的共同体(民族)意识,也不能建立起对政府权力进行强有力约束的制度。换言之,依靠租金作为主要的财政收入来源,对现代国家构建不利。

四、结论:财政转型与国家转型

以上是“财政社会学”有关财政收入类型与现代国家构建的文献综述与梳理,从上文可以看出,不同的财政收入形式,如中世纪君主家庭的财产收入(家财型收入)、税收收入、公债收入和租金收入,对现代国家构建产生不同的影响。依照(主要)收入形式的不同,可以将财政类型概括为家财型财政、税收型财政、公债型财政和租金型财政等几种类型。这样,上述有关财政类型与国家构建理论的内容,可以总结为如下表1所示。

显然,不同的财政类型对国家构建分别会有不同的影响,因此,后发国家在国家构建初期选择何种财政收入形式需要谨慎思考,应该尽量选择那种收入流可靠、有助于政府与社会之间互动、有利于更制度化的政治结构建设的财政类型,如基于国内贸易和劳动收入的税收型财政(Moore, 2004)。当然,一个国家到底选择何种财政类型,虽然有自主选择的空间,但同样也受该国当时的社会和经济状况的制约。

从上述财政类型来看,如果撇开租金型这种特殊的财政以及公债型这种依附于税收型财政而生存的类型不论,大体上只有家财型财政和税收型财政两种类型。家财型财政是一种比较传统的财政类

表 1 财政收入形式及其对现代国家构建的影响

	家财国家	税收国家	公债型财政	租金型财政			
收 入 形式	依靠君主 或政府拥 有的财产 收益来取 得收入	主要征税 于国内贸 易、流 动 资本和劳 动收入	主要征税 于进出口 贸易	主要征税 于大企业 收入	以健全的 税收制度 为 基 础， 发行公债 获得收入	自然资源 租金	战略租金
典 型 国家	中世纪西 欧	17 - 19 世纪的英 国，现代 波兰	拉美国家	现代俄罗 斯	19 世 纪 的英国	近代早期 的 西 班 牙、现代 沙特等国 家	埃及（控 制 运 河）、巴 基 斯 坦 （在军事 联盟中地 位重要）
对 国 家 建 制 度 建 设 的 影 响	政府（君 主）收入 与 公 众 （ 臣 民 ） 无 关，不 需要公众 同 意，容 易形成绝 对专制政 体	政府收入 主要取决 于公众的 收入并需 要获得其 同 意，容 易形成代 议民主政 制和更制 度化的政 治结构	政府机构 发 育 不 足，制 度 建设落后	政府不再 去寻求更 可靠的收 入 来 源， 国家最终 转向运用 更 官 僚 化、更 强 迫的手段 向寡头征 税，制 度 建设落后	能够迅速 和低成本 地举债以 巩固财政 基础，国 家制度建 设能够适 应更为复 杂的政治 和经济状 况	政治制度 相对不民 主，缺乏 公民政治 建设，法 治 程 度 低，公 共 官僚机器 效率差	租金流入 和国家制 度特性之 间的联系 比 较 复 杂，一 般 不利于现 代国家制 度建设

资料来源：前引资料的总结

型，而税收型财政则是一种比较现代的财政类型。从西欧历史来看，现代国家的成长过程，实际上伴随着财政从家财型向税收型的转型；而从“财政社会学”的观点来看，家财型财政向税收型财政的转型，也推动了从传统国家向现代国家的转型。

有意思的是，在西欧经验之外，家财型财政在现代还有一个变种，即在前苏联和中国一度出现的以国有企业收入上缴为主要财政收入形式的现代性“家财型财政”，因此家财型财政有传统和现代两种。而税收型财政依照前述内容，按其有利于还是不利于现代国家的构建，可勉强区分为先进性和落后性两种。下表 2 的内容，是对家财型与税收型两种类型的财政及其政治意义的总结。显然，西欧历史上的财政转型，是传统性家财型财政转向“先进性”税收型财政。

表 2 两种类型的财政及其政治意义

	家财型财政		税收型财政	
	传统性	现代性	落后性	先进性
收入	君主自有土地收入	国有工商企业收入	向土地等不易流动的资产、进出口贸易、寡头企业等征税	向流动性商品(资产)、国内贸易和劳动收入征税
支出	主要用于君主家族及其仆人消费	主要用于基建投资,扩大政府资产	主要用于统治者个人或集团消费	主要用于提供公共服务、保障社会
管理	等同于君主家务管理	等同于政府行政管理	统治集团内部管理	表现为公众(以议会为代表)用公共预算的手段来管理政府
政治意义	容易形成专制性政府	对现代国家政治发展不利	容易形成压迫性政府	形成服务于民众并受制于民众的宪政民主政府

资料来源:作者整理

综上所述,有关财政类型与现代国家构建的研究,“财政社会学”大体上有以下的结论:

第一,从西欧国家发展的历史来看,税收不但从资源上有助于现代国家的诞生,更是现代国家发展的强大推动力量,税收的形式与水平影响了现代国家的建设,这一因果关系被总结为“税收推动代议制民主发展”的财政社会契约命题。

第二,不是所有的税收形式都能推动现代国家的构建,不同的财政收入形式对现代国家构建分别会有有利或不利的影 响,这是后发国家在选择主要财政收入形式时需要特别加以考虑的。应该尽量选择那种收入流可靠、有助于政府与社会之间互动、有利于更制度化的政治结构建设的财政收入形式,如基于国内贸易和劳动收入的税收,从而建立起税收型财政。

第三,从西欧经验看,家财型财政向税收型财政的转化,是传统财政向现代财政的转型,这一转型既是传统国家走向现代国家的表

征,也是其推动力量^①。因此,财政转型与国家转型紧密相连。

参考文献

- Cambell, J. L. (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19.
- Daunton, M. (2001). *Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain 1799 – 1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easter, G. (2002). The Politics of Revenue Extraction in Post-Communist States: Poland and Russia Compared. *Politics and Society*, 30(4).
- Goldscheid, R. (1994). A Sociological Approach to Problems of Public Finance, in *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: Martin's Press.
- Herb, M. (2003). Taxation and Representation. *Studies in Comparative International Development*, 38(3).
- Moore, M. (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25(3).
- Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990 – 1990*. Malden: Blackwell Publishers.
- Schumpeter, J. (1991[1918]). The Crisis of the Tax State, in Swedberg, R. Ed. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

^①本文作者同意匿名评审人提出的新中国(现代)家财型财政对于国家政权机构建设与权力延伸的作用,这对中国的现代国家机器的建设是有利的。但是,这一家财型体制所支持的高度集权的政治经济体制消灭了社会空间,没有以独立个人、独立资本和平等公民为基础的现代社会,现代国家是无法建成的,这也是1978年后中国从(现代)家财型财政向税收型财政转型的根本原因所在。因此,这一结论也是适用于中国的,不过限于篇幅和本文的任务,此处不便详细论述。