



财政制度、国家权力正当性与国家能力： 清代国家能力的再考察

和文凯

内容提要：本文从国家权力正当性与国家能力的关系出发，重新评价清代中国 1684 年至 1911 年间国家能力的发展与局限。国家能力具有对外战争和国内治理两个不同维度，二者与国家权力正当性都有密切的关联，但对财政动员能力有不同的要求。清代国家权力正当性主要体现在对民生福祉等公共利益的维护，国家与社会在此平台上良性互动，一方面地方参与公共物品提供，另一方面，清政府负责地方社会难以承担的大型公共设施。在国内治理方面，清政府看似高度中央集权的财政体制，在实际运作时也有包括挪移在内的各种方法，减轻了僵化财政体制对国内治理的负面影响，在跨地区的大型公共物品提供方面有较强的直接国家能力。清政府以国内治理为主的直接国家能力和依靠动员地方社会参与国内治理的间接国家能力，在太平天国运动后都得到进一步发展。但 19 世纪后期，督抚的“移缓救急”成为支撑户部指拨财政顺利运行的核心要素，一方面使中央政府难以有效管理政府资金，另一方面又能应付国内治理和军费调集时的紧急需要，从而形成巨大的制度惯性，阻碍了晚清中国向现代财政国家制度的转变，这是清代国家能力在 19 世纪后期发展的重大缺陷，在 19 世纪末列强争霸的国际形势下最终导致清朝的覆灭。

关键词：国家权力正当性 国内治理 国家能力 清代财政制度

一、导言

国家能力(State Capacity)是社会科学的一个重要概念。研究国家形成(State Formation)的学者强调战争对国家形成的重要性，因此高度重视国家出于战争需要而发展出来的人力与财政资源的动员能力，这一角度下的强国家几乎等同于英国历史学家约翰·布鲁尔(John Brewer)所说的“财政—军事国家”。^①但对军事动员的能力与经济发展之间的因果关系，学界一直存在争论。一些学者认为战争物资和军事费用挤压了本来可以用于经济发展的资源。^②但也有学者认为军事战争开支不仅刺激资本市场的发育，还会诱发工业技术的创新，例如为制造大炮弹膛开发出来的精密镗床，用来制造蒸汽机的汽缸，极大提高了蒸汽机的效率，是工业革命成功的关键因素之一。^③近年来，经济学家开始

[作者简介] 和文凯，香港科技大学社会科学部副教授，邮箱：hewenkai@ust.hk。

① 国家能力在国家形成的重要性，参见 Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990 - 1992*, Malden: Blackwell, 1992。财政军事国家，参见 John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money and the English State 1688 - 1783*, New York: Alfred A. Knopf, 1989。

② Jeffrey G. Williamson, “Why was British Growth so Slow during the Industrial Revolution?” *Journal of Economic History*, Vol. 44, No. 3 (September 1984), pp. 687 - 712.

③ Larry Neal, *The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 218; Phyllis Deane, “War and Industrialization”, in J. M. Winter ed., *War and Economic Development: Essays in Memory of David Joslin*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975; Clive Trebilcock, “‘Spin-off’ in British Economic History: Armaments and Industry, 1760 - 1914”, *Economic History Review*, Vol. 22, No. 3 (December 1969), pp. 474 - 490.



重视国家治理能力对经济增长的贡献,一些经济史研究者也开始关注国家在交通、水利等公共物品提供方面的能力,及其对经济发展的贡献。^① 虽然现在学界对如何测量国家能力以及国家能力对经济增长的贡献方面尚存争论,但对国家能力的重要性持一致意见。

既然国家能力如此重要,那么为什么不同的国家在国家能力上存在明显的差异呢?西方主流学者的意见是在现代官僚制度和现代通讯交通工具出现之前,社会对国家权力的认可,是提升国家能力的有效手段,而社会对国家权力的接受,则是通过各种地方性甚至国家层面的代议机构来实现。社会接受国家的权力,就有纳税的意愿,国家的税收能力自然因此得以提高。如果国家在征税时面对的是不认可国家权力的社会,那么征税的效率会因社会的抵抗而大为降低。^② 西方学者普遍认为,西方社会中世纪晚期广泛存在于乡村和市镇的各种地方性代议机构,是西欧近代早期兴起的国家有较强国家能力的重要原因。而没有类似地方性代议机构的社会,如中国或俄国,则国家能力也不可能强大。^③ 但从社会角度来看待国家能力的发展,过于强调地方社会的主导性,忽略了不同地方社会之间存在的各种利害冲突,更忽视了国家财政制度使得国家能力具备相对独立于社会的“自主性”,而国家相对社会的“自主性”,是国家权力干预和仲裁地方之间利益冲突的政治基础。

二战之后研究现代化的西方学者,强调国家精英对改变亚洲和非洲等国落后社会经济的重要性。强社会和弱国家的组合,导致现代化进程缓慢,甚至停滞不前。^④ 而所谓“发展型强国家”,则可以克服传统社会对现代化的抵制,迅速实现工业化。^⑤ 明治维新后的日本,一直是国家主导现代化成功的经典案例。但“后发型”或“发展型”国家理论,大多忽略明治日本国家能力建设背后的社会经济因素,过于强调日本向西方学习的一面,无视明治日本财政制度建设过程中的本土知识资源和其中的权力斗争。与日本现代化的成功形成鲜明对比的,则是清代中国在工业发展和现代军事制度建设方面的举步维艰。很多学者将晚清中国现代化努力的失败,归咎于清政府国家能力的低下。导致晚清国家能力低下的因素,费正清和费维恺等老一代美国汉学家认为是官商勾结所导致的腐败。^⑥ 孔飞力等学者认为镇压太平天国运动之后形成的强督抚和弱中央共处的局面,是导致晚清国家能力不强的主要原因。^⑦ 杜赞奇等学者从税收的角度来看晚清国家能力的低下,认为清政府的官僚制度不发达,因此不能通过全面渗入社会来有效地汲取税收资源。^⑧ 这些研究在视角上最大的问题,是从清朝在1911年垮台这一事实出发,根据结果回溯历史过程,然后寻求所谓的解释,而费正清本人更是对抗战期间国民政

① Tanimoto Masayuki and R. Bin Wong, eds., *Public Goods Provision in the Early Modern Economy: Comparative Perspectives from Japan, China, and Europe*, Berkeley: University of California Press, 2019; Mark Dincecco, *State Capacity and Economic Development*, New York: Cambridge University Press, 2017; Daron Acemoglu and James A. Robinson, “The Emergence of Weak, Despotic, and Inclusive States”, *MIT Working Paper*, May 2018.

② Douglass C. North and Barry R. Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *Journal of Economic History*, Vol. XLIX, No. 4 (December 1989), pp. 803–832; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988.

③ Michael Mann, *The Sources of Social Power*, volume II, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 60; Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results”, *European Journal of Sociology*, Vol. 25, Issue 2 (November 1984), p. 185.

④ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capacities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

⑤ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982.

⑥ John Fairbank and Merle Goldman, *China: A New History*, Enlarged Edition, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2001, p. 182; Albert Feuerwerker, *China's Early Industrialization: Sheng Hsuan-huai (1844–1916) and Mandarin Enterprise*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1958; Albert Feuerwerker, *Studies in the Economic History of Late Imperial China: Handicraft, Modern Industry, and the State*, Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1995.

⑦ Philip A. Kuhn, *Rebellion and Its Enemies in Late Imperial China: Militarization and Social Structure, 1796–1864*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980.

⑧ Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900–1942*, Stanford: Stanford University Press, 1988; Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750–1950*, Stanford: Stanford University Press, 1987.



府的贪腐和无能有第一手的观察。然而,这样从事后已知事实出发,结论先行地重构历史过程的方法论,存在相当大的片面性,严重影响了对清代国家能力的客观认识和评价。

为了更为客观地评价清代国家能力的发展及其局限,我认为首先需要对国家能力这一基本概念做细致的厘清,并把这一理论概念对照西欧历史的实证研究做具体分析,而不是简单机械地套用它来剪裁清代中国的历史过程。同时,我们对清代国家能力再考察,应该着眼于长时段清代国家能力的变化和发展,对18世纪到清末这一时段国家能力发展的连续性和间断性有一个全面的认识,不以1840—1842年的鸦片战争为分界,人为割裂清代国家能力发展的时间线,这样才能避免因清朝最后的覆灭而夸大其国家能力缺失的先入为主的历史认识,同时又能说明晚清国家能力发展方面的局限性,对晚清国家能力的实际发展和清朝最后的垮台给出一个统一而自洽的解释。本文首先分析国家能力这一概念,特别强调其与国家权力正当性之间的有机联系;在此基础上,考察1684—1840年间清朝国家能力并分析1863—1911年间清朝国家能力的发展与局限;最后是结论。

二、国家能力与国家权力正当性:内与外的两个侧面

在目前社会科学领域内,学者们对国家能力的理解正在经历一个不断深入的过程,并试图从对外战争的动员能力和国内治理的公共物品提供这两个不同的维度来研究国家能力。这意味着一个国家可以在对外战争和国内治理两个维度都有很强的能力,但也可能只在其中一个维度有较强的国家能力,或者两个维度上都是弱国家。对外战争的动员能力,跟国内治理之间,并不存在简单的对应关系。例如,一个国家可以因为国内治理出色而具备相当强的对外战争动员能力,但也可能为了对外战争需要而牺牲国内治理和民众福祉,也可能会优先国内治理,而没有全力开发对外战争的动员能力。以我们现在熟知的18世纪“财政—军事大国”英国为例,1688年光荣革命之后,立刻陷入与天主教法国及其盟国的所谓“新百年战争”。而在战争初始阶段,保卫英国宗教改革成果,对抗所谓“天主教专制”,是英国政府对国内民众宣示国家权力正当性的重要手段,但1688—1697年间的“九年战争”,造成国内经济萧条,外贸中断,粮价上涨,失业增加,国债骤升,民不聊生,战争后期民众怨声载道,英国政府不得不与法国停战。^① 1720年后英国建成现代财政国家制度,以长期国债的方式从资本市场募集巨额战争经费,而英国对外贸易的发展也减轻了战争对国内经济的破坏,但支付国债利息的消费税的沉重负担,严重影响普通民众的生活,民众对居高不下的国内消费税极为反感,而1760年后英国国内开始要求议会改革的社会抗争运动,其核心口号之一就是减少政府腐败和军事开支,增加国内民生福祉的投入。^②

从英国的例子可以看出,财政—军事国家的国家能力,如果与国内民生福祉产生矛盾,政府需要在二者之间寻求平衡。由于现有的国家能力理论主要来源于对战争与国家形成相关性的研究,因此对国家能力强弱的测定,主要侧重于战时国家的人力和财政动员能力。这一视角的局限,在于忽略了承平时国家能力在国内治理方面的表现。^③ 这一视角局限性的背后,有着更深一层的理论缺陷,即现有的国家能力理论,基本上把国家理解为一个暴力机构,而忽略了国家权力正当性的建构过程。国家权力的正当性,并不是像韦伯所讲的单靠权力来源、统治者的个人魅力或官僚制度的适当程序

^① Brodie Waddell, “The Politics of Economic Distress in the Aftermath of the Glorious Revolution, 1689 – 1702”, *English Historical Review*, Vol. CXXX, No. 543 (2015), pp. 318 – 351.

^② Paul Langford, *The Excise Crisis: Society and Politics in the Age of Walpole*, Oxford: Clarendon, 1975; Kathleen Wilson, *The Sense of the People: Politics, Culture and Imperialism in England, 1715 – 1785*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 124 – 127; Philip Harling, *The Waning of “Old Corruption”: The Politics of Economic Reform in Britain, 1779 – 1846*, Oxford: Clarendon, 1996; Martin Daunton, *Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain, 1799 – 1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

^③ Michael Braddick, *State Formation in Early Modern England, c. 1550 – 1700*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 12; Steve Hindle, *The State and Social Change in Early Modern England, c. 1550 – 1640*, Basingstoke: Macmillan, 2000, p. 18.



即可实现。^① 在早期现代,国家作为非个人性的统治机构全体的代表主体,与君王个人有本质区别。^② 早期现代国家权力的正当性,需要具体体现在对其权力所辖地域的民生福祉的保护以及公共利益的维护上。在此基础上建立起来的国家权力正当性,并不是空洞的意识形态教条,而是与民众和地域社会的具体民生福祉问题密不可分。^③ 具有如此国家权力正当性的早期现代国家(the early modern state),并不是西欧政治发展独有的结果,它也存在于唐宋变革后的中国,维护国内民生福祉也是清代国家权力正当性的重要基础之一。^④ 公共福祉基础上的国家权力正当性,能为国家与社会双方所共同接受,在此平台上,国家与社会并非只有对立冲突,而是能够在福祉问题或影响民生的公共基础设施方面展开良性互动。由此可见,对外战争和国内治理,是与国家权力正当性密切相关的两个不同方面,而现有的国家能力理论,过于强调国家在战争动员时表现出来的财政能力,忽略了和平时期在国家权力正当性基础上展开的国内治理方面的国家能力。因此,我们在讨论清朝国家能力时,必须明确区分国家能力对外和对内的两个不同维度,不应该彼此混淆。

国家权力的正当性,也为我们理解国家相对于社会的所谓“自主性”,提供了一个道德基础。现有的国家能力理论,非常强调国家能力相对于社会的所谓“自主性”,即不把国家能力的强弱简单地还原到社会经济发展水平;也不再拘泥对国家权力的阶级性分析,而是认为国家能力本身并不直接反映统治阶级的利益或权力要求。^⑤ 而国家能力的“自主性”,表现在其超然于具体地域社会和社会阶级的利害冲突,从整体公共福祉的角度制定和实施社会政策,这就是国家权力正当性的表现。而大型公共设施的修建和维护,既非地方社会所能承担,又涉及到相关地区之间的矛盾,比如上、下游在水利设施建设上的利益冲突。这意味着我们从国家制度层面来研究国家能力的发展,特别研究与国家财政动员能力直接相关的财政金融制度的时候,必须重视国家财政制度对国内治理的贡献。因此,我们不应该脱离国家权力正当性这一政治基础来讨论国家能力。当然,国家能力的“自主性”本身,也是相对而不是绝对的,因为社会的经济发展水平决定着国家税收和借债规模的上限,这是国家能力在社会经济发展中“嵌入性”的一面。^⑥

最后,我们还需要考虑一个国家所处的国际环境及其国际战略目标,这样才能区分其已经具备的国家能力与可能实现的潜力。一个国家的国际战略与其国家能力的发展之间,并没有简单的线性因果关系,而是一个复杂的互动过程。对国家能力发展潜力的乐观估计会促使积极国际战略的形成,而参与国际争霸的行动,反过来也能刺激国家能力的发展。如果缺乏国际竞争的压力,或者在大国竞争中采取消极防御的策略,也会导致国家能力的潜力得不到有效挖掘。

总之,我们在讨论清代国家能力的时候,首先需要明确在国家权力正当性的基础上,国家能力有对外战争和国内治理两个不同的侧面。而要理解清代国家能力与国家权力正当性的关系,则应该将清代

① 韦伯的国家权力正当性理论,参见 Max Weber, *Economy and Society*, volume I, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley: University of California Press, 1978, pp. 213 - 266。对韦伯过分强调权力正当性的来源和程序的批评,参见 A. John Simmons, *Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 133 - 134; David Beetham, *The Legitimation of Power*, Atlantic Heights, NJ.: Humanities Press International, 1991, pp. 90 - 97。

② Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford: Stanford University Press, 1978; Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, volume II, Cambridge: Cambridge University Press, 1978。

③ 早期现代英国的例子,参见 Paul Slack, *From Reformation to Improvement: Public Welfare in Early Modern England*, Oxford: Oxford University Press, 1999。

④ 参见刘浦江《“五德终始”说之终结——兼论宋代以降传统政治文化的嬗变》,《中国社会科学》2006年第2期。从早期现代国家的视角来考察唐宋变革,这一重大问题超出了本文的范围,需要专文讨论。

⑤ Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985。

⑥ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995; For the discussion of the instrumental state autonomy in Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, pp. 9 - 14。



的国家能力放入当时具体历史情境中去考察。本文主要讨论清代中国的国家能力在1684年至1911年之间的发展。1684年是平定三藩之乱和收复台湾之后,国内进入大致和平时期的开端。海禁的解除有利于茶叶、丝织品和瓷器等国内商品的出口,吸引海外白银大量流入中国,刺激国内市场经济的进一步展开。我主要从国家权力正当性与国家能力的关系,以及国家能力的相对自主性及其在社会经济生活的嵌入性这两个方面,来讨论清代中国的国家能力在1684年至1911年这一时期发展的连续性和断裂性。

三、1684—1840年间清代中国的国家能力

1684年清政府解除海禁之后,中国对外贸易活跃,海外白银大量涌入,巩固了清代中国以称量白银为本位货币、官铸制钱为辅助小额货币的独特货币体系。国内市场经济的发展和跨地区贸易的兴盛,扩大了清政府的税基,同时使得榷关税成为田赋和盐税之后的政府第三大财政收入。雍正时期火耗归公财政制度改革之后,户部强化了对全国财税征收和政府支出的集中化管理。对留存于地方藩库的政府资金,超过500两以上的支出都需要得到户部的批准,并在事后接受户部繁琐的奏销会计审计。那么我们如何来评价18世纪清代的国家能力呢?

在清代高度集中管理的财政体系里,州县政府甚至省一级的督抚都没有独立的财政体系。税收征收和政府支出的定额设立,虽然减轻了中央管理全国财政的难度,但也使得整个财政体系在征收和支出两个方面都缺乏必要的弹性。^①但这样一个管理僵化、地方政府缺乏必要财政自主性的中央集权财政体系,并不必然意味着国家能力的低下。首先,国内的经济的发展保证了国家征税需要,虽然税收有定额的限制,但清政府在这一时期有足够的财力来支持在西北、西南边境地区的战争需要。^②其次,清政府中央统一管理的税收体制,使得中央政府能够用经济富庶地区的税收收入,以协饷的形式来支持经济落后地区的治理,以政府主导的地区间财富转移,来维持对庞大疆域的统治。清朝中央政府掌握的财政资源,使得政府可以直接投资兴修和维护民生所系的大型水利公共设施,即便是湖北的千里长堤和浙江的海塘等本来不是政府投资的水利工程,当民间资本和管理难以保证工程质量,从而威胁到周围广大地区的农业耕种时,清政府改以巨额政府资金投入兴建和维修。^③清政府为保护民生福祉而投入巨额资金,提供民间社会自身难以承担的水利设施等公共物品,这是清政府通过国内治理向社会宣示其国家权力正当性的表现。

在修建大型公共设施之外,清政府展示国家权力正当性的另外一项重要的社会政策,是天灾之后对饥民的国家赈济。这依赖于其在全国州县建立起来的常平仓粮食储备体系。与中央集权财政制度调集全国之财力来资助大型水利设施的情况相似,常平仓的储备粮资源,使得清政府可以调动各省的常平仓储粮,来帮助某一受灾省份的灾后赈济。^④1751年浙江东部遭受严重旱灾,在政府发放的300万石赈济粮中,约有三分之一是从其他省份常平仓的储备粮中调拨而来。^⑤清代常平仓储

① Madeleine Zelin, *The Magistrate's Tael: Rationalizing Fiscal Reforms in Eighteenth-Century Ch'ing China*, Berkeley: University of California Press, 1992; 陈锋:《清代财政史稿》,商务印书馆2010年版;岩井茂樹『中国近世财政史の研究』京都大学学术出版会,2004年。

② Peter C. Perdue, *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia*, Cambridge, MA.: Belknap Press of Harvard University Press, 2005; Yingcong Dai, *The Sichuan Frontier and Tibet: Imperial Strategy in the Early Qing*, Seattle: University of Washington Press, 2009.

③ Pierre-étienne Will, "State Intervention in the Administration of a Hydraulic Infrastructure: The Example of Hubei Province in Late Imperial Times", in S. R. Schram, ed., *The Scope of State Power in China*, New York: St. Martin's Press, 1985; 和卫国:《治水政治:清代国家与钱塘江海塘工程研究》,中国社会科学出版社2015年版。

④ Pierre-étienne Will, *Bureaucracy and Famine in Eighteenth-Century China*, translated by Elborg Forster, Stanford: Stanford University Press, 1990; Pierre-étienne Will and R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650 - 1850*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

⑤ 台北故宫博物院编:《宫中档乾隆朝奏折》第1辑,台北故宫博物院1982年版,第279页。



粮在 18 世纪中叶达到顶峰,是整个世界前工业化阶段最大规模的国家粮仓设施。^① 这保证了清政府有相当的国家能力通过饥荒赈济在国内治理中体现其国家权力的正当性。

18 世纪清政府在与国内治理相关的公共设施和常平仓制度方面展现出来的国家能力,不同于国家形成研究文献中以对外战争来衡量的国家能力,但我们应该给予应有的重视。更重要的是,清政府在国内治理方面表现出来的国家能力,与那些以地方财政为主而中央政府财政能力孱弱的分散型财政的早期现代国家相比,有着明显的优势。以 16 世纪的英国为例,王室以国王拥有的土地、矿山和关税作为政府的经常性收入,对国内没有征税权,但国王的土地因战争等急需费用,不得不大量出售,王室政府经常性收入一直在下降。而议会只有在战争的危机时刻才批准国内特别经费的征收,议会批准的征收费用,显然不同于平时每年固定征收的租税。而平时地方政府征收的费用,只能用于本地。因此,16 世纪的英国政府并不具备 18 世纪清政府那样调集各地税收用于地方治理的国家能力。当风暴摧毁海塘,导致大量耕地被淹,亟需尽快修复时;或者诸如多佛(Dover)和亚摩斯(Great Yarmouth)等主要港口,因多年泥沙和碎石淤积,需要大规模港口整修工程时,地方政府和当地居民根本无力承担工程的巨额费用,而和平时期又不能指望议会批准特殊经费的征收,尽管当地士绅向王室政府请求资金支持,但王室政府也没有款项可拨,修复工程因资金缺乏一再拖延,影响民生经济。^② 在饥荒赈济方面,16 世纪英国不少城市建有自己的粮仓,以备饥馑时期赈济之需。但当英国出现大面积灾欠,粮价暴涨的时候,各郡县为求自保,纷纷禁运粮食出境,这给粮食输入地区造成很大的麻烦。城市人口最多的伦敦,面临粮食匮乏的压力时,不得不请求王室政府干预市场和地方政府,以确保粮食能运抵伦敦救急。王室政府虽然以“天下公利(the public good of the realm)”为由干预,但其能直接调动的资源相当有限。^③ 在粮食的市场贸易和农业生产力有限的情况下,饥馑是 16 世纪英国和 18 世纪中国社会所面临的共同威胁。虽然英国和中国这两个早期现代国家国家权力的正当性都体现在保护民生福祉的各项社会政策之上,但清朝在与国内治理密切相关的跨地区公共物品提供方面表现出来的国家能力,要优于早期现代时期的英国。

18 世纪清朝在国内治理方面的国家能力,也有嵌入社会经济环境的一面,受制于当时的技术条件。以常平仓为例,简陋的仓储技术导致存量的大量耗损,难以长期存储;而动用储粮之后的采买,又受到交通成本和市场粮价升降不定的影响,地方官在常平仓经费有限的情况下,难以及时采买补充空缺。这些不利因素直接导致 18 世纪中后期各地常平仓纷纷以“价银”代替实粮储备,常平仓的实际储粮数量不断减少。^④ 清政府在公共设施方面的支出也有类似局限,由于税收征收有定额限制,清政府经常以“国家经费有常”为名,拒绝全盘承担地方水利设施的修建和维护的经费。因此,我们在讨论清政府国家能力的时候,除了考察其直接掌握的资源之外,也需要考察其通过动员社会参与国内治理而表现出来的“间接国家能力”。

清政府的国家权力正当性与各地民众生活福利密切相关,并成为清代国家与地方社会良性互动的一个平台。在此互动平台基础上,清政府鼓励地方士绅参与地方公共事务,一方面造福地方,另一方面也减轻中央政府财政支出的压力。18 世纪中期后常平仓实际储量不断下降的同时,经济发达地区的社仓数量却在增加。19 世纪上半叶的江南地区,社仓数量剧增,虽然单个社仓储量有限,但社仓

① R. Bin Wong and Peter C. Perdue, “Famine’s Foes in Ch’ing China”, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 43, No. 1 (1983), pp. 291 – 322.

② Eric H. Ash, *The Draining of the Fens: Projects, Popular Politics, and State Building in Early Modern England*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2017.

③ Buchanan Sharp, *Famine and Scarcity in Late Medieval and Early Modern England: The Regulation of Grain Marketing, 1256 – 1631*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

④ Lillian Li, *Fighting Famine in North China: State, Market, and Environment Decline, 1690s – 1990s*, Stanford: Stanford University Press, 2007, p. 175; Pierre-étienne Will and R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650 – 1850*, pp. 141 – 189.



总体的存量总数相当可观。^①在水利设施方面,清政府鼓励地方士绅出资修建维护造福地方的小型堤埝和壩闸,民修民用。但对地方无力修复的工程,在不增加政府经常性开支的情况下,也能灵活处理:政府借给官款,民间士绅承借后,自行组织兴工修筑。工程完成后,将该费用根据受益地区的田赋比重,摊征到各户,在田赋征收时一并收取,以偿还政府先行垫付的款项,还款时间短则1年,长则12年,没有利息负担。这一“借项兴修、摊征还款”的方法,在18世纪中后期的全国各地极为普遍,1840年各地拖欠未还的款项数额高达上百万两,豁免之后成了清政府在地方水利工程定额之外的实际政府支出。^②我们在考察1840年之前清政府国家能力的时候,不应该简单着眼于中央政府汲取税收资源的多少,而是应该从与国内治理密切相关的民生福祉政策方面,考察清政府能够直接动员和依靠社会参与而间接动员的财政资源。

清政府的财政制度运作,与国内治理也有紧密的关系。由于清政府税收和支出都使用实银,鞘银运解,费时耗力,中央政府的财政资源留存于交通便利的府城和州县,随时听候户部调拨命令,就近运往所需支出地点。考虑到鞘银运输的成本,这一户部指拨留存地方财政资源的财政运作方式,显然优于将各地税收扣留地方经费后,全部送交中央户部管理的运作。但要保证中央指拨的财政运作顺利进行,需要中央和地方督抚两方面的配合。地方督抚需要及时而准确地将各个款项下的存款数量上报户部,遇有公共事务方面的支出,也需要报请户部批准,由户部做出具体的款项指拨的决定。清代中央指拨财政运作的顺利与否,直接影响到清政府的国家能力。户部严禁地方政府未经许可擅自挪用存留地方政府的款项,其目的就是保证户部可以掌握留存地方的款目信息,在需要的时候,可以指拨确实的款项,如果户部不能掌握地方留存款项信息,指拨名不副实,财政运作将陷于混乱。

但以清代疆域之大,社会治理之繁难,这样一个高度中央集权管理的财政体系,显然难以满足地方政府在国内治理的公共物品提供方面所需的支出。当州县政府或督抚遇有急需,而来不及等候户部批准,或者户部指拨款项不足以应付实际的开支需要时,督抚或漕运总督等也会介入户部的指拨决策过程,这种现象到了18世纪晚期和19世纪早期时已经相当常见。以嘉庆九年(1804)河南省衡水楼黄河决口堵筑工程为例,河东督臣嵇承志和河南巡抚马慧裕联名上奏,报称因工程紧迫,来不及等待报部批款,已咨询山西巡抚伯麟、山东巡抚铁保和安徽巡抚王汝璧,向各该藩库借拨银40万两、30万两和30万两,请求户部批准。这样的安排,显然不符中央集权的财政制度的管理程序。嘉庆帝对此大为生气,朱批“太不晓事”。但户部也不得不同意这一请求。^③最终督抚之间的协商,似乎也没有太强的约束力,山东巡抚铁保奏称,该项工程事关山东、直隶和河南三省民生,奏明从留备山东省工賑各款内拨银30万两解给衡水。^④但山西巡抚伯麟接到部准谕旨之后,却强调本省经费入不敷出,只筹集10万两解往河南。^⑤榷关税收也有类似情况,本来各省榷关的收税,除扣除本省兵饷及户部批准的动拨外,其余必须全部解交部库,但嘉庆时期,督抚在遇到灾賑、堵筑决口等紧急情况时,开始自行指拨本省榷关款项,事后再报部备案,而各关监督也因节省银两运输到北京的费用,不仅乐于从命,甚至主动建议督抚拨款。到了道光四年(1824),户部不得不请求禁止督抚自行指拨榷关税用于地方养廉银支放及借垫年例的常规开支,但谕旨也不得不承认督抚自行指拨关税用于紧急事务的合理性。^⑥中央集权

① 吴四伍:《清代仓储的制度困境与救灾实践》,社会科学文献出版社2018年版。

② 刘文远:《清代水利借项研究》,厦门大学出版社2011年版。从国家权力正当性角度讨论清代水利借项,参见 Wenkai He, “Public Interest and the Financing of Local Water Control in Qing China, 1750–1850”, *Social Science History*, Vol. 39, No. 3 (Fall 2015), pp. 409–430。

③ 嘉庆九年正月三十日嵇承志、马慧裕折,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折(水利—嘉庆朝),盒1, No. 2036–2038。文中所引军机处录副奏折均藏于中国第一历史档案馆,以下不再逐一注明。

④ 嘉庆九年二月初二日山东巡抚铁保折,军机处录副奏折(水利—嘉庆朝),盒1, No. 2039。

⑤ 嘉庆九年二月初三日山西巡抚伯麟折,军机处录副奏折(水利—嘉庆朝),盒1, No. 2042–44。

⑥ 道光四年三月初六日户部折,军机处录副奏折(常关—道光朝),盒6, No. 2120–2123。



管理财政体制下,户部奏拨安排地方政府支出不能满足地方政府的实际需要,这一制度性缺陷,在19世纪初期已经相当明显,到了19世纪下半叶更是全面公开化。

而地方官员在中央集权财政制度的约束下,为解决必要治理经费短缺所采取的惯用对策,是挪用未经户部指拨的款项,以应付眼前急需,待后再设法弥补所挪用的款项。这样为公事而挪用公款,使得管理过于集中化的清代财政制度,在实际运作中有一定的弹性,以保证国家治理的顺利进行,显然与中饱私囊的贪腐行为不同。但一旦挪用的款项,事后因为种种原因不能及时归款,就成为官款的亏空。等户部发现地方政府的亏空,为时已晚,只能勒令历任官员赔补了事。^① 亏空现象的出现,是清代中央财政制度管理过于集中,地方缺乏必要的财政自主权的制度性痼疾。但发现亏空,官员做出相应赔补之后,这个痼疾尚不至于发展成为威胁整个财政制度运作的绝症。

但“以缓济急”的挪用行为,也增加了清代中央政府监管地方官的难度。清政府对地方官员的监督,在制度设计上主要依靠后任官员继任时对前任官员的账目清算,也就是所谓的“交代”制度。后任没有意愿替前任揽责,从理论上应该认真清查账目。但挪移的普遍性,使得“交代”的监督效果大打折扣,后任官员对前任盘根错节的挪移款项,难以一一严格清算,否则将威胁整个官场的运作和稳定。^② 因此,上司和同僚都不鼓励“交代”制度在实际政务中的严格执行,后任在“交代”时大多对前任的挪移款项睁一只眼闭一只眼。^③ 除了通过上述财政制度的实际运作以缓解财政制度僵化性之外,捐纳制度也使得清政府在需款紧急的情况下,能得到一些非税收收入,弥补政府经费的不足。^④

清代中央政府对地方征税官员的监督,也受到社会经济发展水平的制约。以榷关税征收为例,由于通过某一榷关的贸易量涨落不定,难以规定征收定额以考核征收官员。为确保收税官尽收尽解,不至于中饱私囊,清政府从乾隆前期开始以比较章程监督榷关税收官员,每年的税收,或与前三年的平均收数比较,或与前三年的最高收数比较,到了嘉庆四年,又试图以嘉庆四年的收数为定额来比较,要求低于比较数的官员赔补差额。面对这样的比较章程,征收官员如果确能在收税过程中上下其手,他在中饱私囊的同时,只要保证上缴税额略高于比较数字即可免于追责。但从现有的榷关税记录来看,绝大多数榷关每年收数的涨落幅度大小不一,毫无规律,说明榷关收数主要还是受跨地区长途贸易本身的波动影响。在此情况下,用比较章程来规训收税官员,并不能起到提高征税效率的作用,只是让不幸遇到贸易量下降年份的经收官员饱受赔补差额之苦。^⑤

鸦片战争之前,清代中国的国家能力基本能够应付边境战争和国内治理的双重要求。虽然财政制度因定额制和中央集权管理,在形式上显得极为僵化,但在实际的财政运作中又不至于对国内治理造成过多妨碍,其主要原因可以归结为以下三点:地方官因公事挪用未经户部批准的款项;地方官在收税时附带征收附加税的陋规,以补充地方政府经费定额的不足;地方社会参与地方水利、仓储和慈善等民生福祉事业,从而缓解政府支出的压力。虽然18世纪中期后国内金融市场发展迅速,山西票号在19世纪30年代时已经在全国各主要城市和商业市镇之间建立起汇兑网络。但清政府尚未开

① 清代财政里面的亏空问题非常复杂,州县层面的亏空跟省级层面的亏空也各有各的原因,参见刘增合《光绪前期户部整顿财政中的规复旧制及其限度》,“中央研究院”历史语言研究所集刊编辑委员会编印:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第79本第2分,2008年印行,第240—244页。

② “交代”在实际运作中的困难,参见和文凯著,汪精玲译《通向现代财政国家的路径:英国、日本与中国》,香港中文大学出版社2020年版,第221页。土井智典「清代财政監査制度の研究—交代制度を中心として」『史学研究』第247号,2005年,1—19页。从现存的清后期交代秘本也能发现交代实际运作与原先的制度设计之间巨大的差别,参见谷井俊仁「清后期交代秘本小考」夫馬進編『中国明清地方档案の研究』京都大学大学院文学研究科東洋史研究室,2000年,87—101页。

③ 这一观点受惠于向伍跃老师请教“交代”制度的运作,特此感谢。

④ 许大龄:《清代捐纳制度》,燕京大学哈佛燕京学社1950年版;伍跃:《中国的捐纳制度与社会》,江苏人民出版社2011年版。

⑤ 嘉庆道光时期的榷关税收数,参见倪玉平《清朝嘉道光关税研究》,北京师范大学出版社2010年版。清政府榷关的管理制度,参见祁美琴《清代榷关制度研究》,内蒙古大学出版社2004年版。嘉庆四年之后,清政府试图以新制定的定额来管理榷关税收,但也没有实际成效,参见任智勇《咸同时期的榷关与财政》,北京师范大学出版社2020年版。



始利用其代替笨重而缓慢的鞘银运解,更没有利用政府税收来筹募政府借贷的举措,中国社会增加的商业财富的征税潜力尚未得到政府的开发。“交代”和比较章程等财政管理措施,已经有现代财政监管的雏形。^①但实际的监管效果,则受制于中央和地方财政缺乏明确分工和社会经济的发展水平。这表明清政府的国家能力,在开埠之后的新形势下既有发展的潜力,又有需要克服的障碍。

四、1863—1911年中国国家能力的发展与局限

1820年后由于鸦片走私,导致大量白银外流,长期的银贵钱贱对国内经济造成致命打击,商业萧条,失业和税收拖欠严重。由于清政府将白银作为称量货币而非计量银币来使用,无法用诸如恶铸银币的货币贬值手段,来减轻白银外流造成的通货紧缩压力,这是清政府以称量银两为主的货币制度的致命缺陷所致,与其财政制度本身关系不大。^②但在镇压太平天国运动之后,中国的国际经济处境有很大变化。随着西方主要国家采用金本位以及国际白银产量剧增,白银在国际市场上对黄金的比价不断下跌,1870年之后白银大量流入中国,而银价的下跌也刺激了中国商品对西方市场的出口。在这样的情形下,清政府继续将白银作为称量货币使用,对中国经济也没有太大的负面影响。

中国国家能力在19世纪下半叶也有了很大发展。首先是政府税收的规模跟鸦片战争前相比,几乎翻了一番,从鸦片战争前的年均四千余万两,上升至19世纪80年代的八千余万两。^③政府财政收入增加的主要来源是两项新的间接税,即国内的厘金和海关税,其税额到19世纪80年代时几乎占到将近一半的政府年收入。这两项新税收使得清政府在镇压太平天国运动之后,可以着手减免田赋漕粮的负担而不用担心政府税收的不足。^④税收数量虽然有大幅度增加,但户部指拨留存各地的政府资金的财政运作,依然如旧。即便是任用西人征收的关税,除了运解北京的四成关税之外,其余六成也留存各关,听候户部的指拨。虽然督抚开始与山西票号合作,用便捷的汇兑方法将京饷汇到北京,但户部从未使用汇兑网络来分配政府经费的支出。地方到中央和中央到地方,本来构成汇兑政府经费的一进一出两个环路,如果户部使用汇兑,将减轻民间银行将京饷汇票兑换成实银以上缴户部的压力,在刺激国内金融业发展的同时,也能使清政府的财政运作变得更加快捷,为实现真正意义上的集中化管理政府财政奠定基础。

但沿用户部指拨的财政运作,对清政府的国家能力也没有造成太大的损害。晚清中央政府对督抚依然保持足够的政治权威,这是保证户部指拨财政运作的政治基础。^⑤但与18世纪相比,经历平定大规模战争之后,各地战后重建问题纷繁复杂,户部彻底失去了对留存各地的中央经费的信息控制。户部掌握的会计账目记录与实存于各地相应账目下的实银数量对应不起来,这使得户部的指拨命令对各地督抚失去实际意义,因为户部指拨的具体款项下,要么不敷支付,要么干脆就是空账。18世纪时户部尚能发现因地方政府挪移操作造成的亏空,并勒令地方督抚做出相应的弥补。到了19世纪后半期,“移缓救急”的挪移现象已经成为地方政府应付户部指拨的常态操作,虽然督抚对本省州县的亏空还有清查的动力,但户部对各省的亏空根本无力核查,遑论纠正弥补。^⑥在接到户部有关

① 有关“交代”制度对英国18世纪高效率征收国内消费税的重要性,参见 John Brewer, *The Sineus of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988, pp. 102-113。

② 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本与中国》,第48页。

③ 周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社2000年版,第237页。

④ 周健:《雍正之供:清代田赋与国家财政(1730—1911)》,北京师范大学出版社2020年版。

⑤ 有关晚清中央政府对督抚的政治权威,参见刘广京《晚清督抚权力问题商榷》,刘广京:《经世思想与新兴企业》,联经出版事业公司1990年版,第247—293页;何汉威:《清季中央与各省财政关系的反思》,“中央研究院”历史语言研究所集刊编辑委员会编印:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分,2001年印行,第579—695页。

⑥ 刘增合:《光绪前期户部整顿财政中的规复旧制及其限度》,“中央研究院”历史语言研究所集刊编辑委员会编印:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第79本第2分,第248—260页。



偿还外债和调集军费等紧急指拨命令时,督抚面临完不成指拨命令将被户部“点名指参”的严重政治压力,不得不以“移缓救急”的挪移方式来完成紧急指拨。这是清政府在 1895 年之前能按期清还各项外债和调集西征等紧急军费的关键。^①

除了偿还外债和调集军费,遇到民生攸关的国内重大工程,督抚也同样用“移缓救急”的挪移操作完成户部的紧急指拨命令。以同治十三年(1874)的山东石庄户决口修复工程为例,户部拨给工程需银 150 余万两,其中指拨江西从厘金项下拨银 16 万两,江西因厘金收入早已入不敷拨,移缓救急,从户部没有指拨的地丁项下拨银,送往山东;户部指拨两江总督在苏沪厘金项下拨 12 万两,饬令于光绪元年(1875)年内赶解一半,两江总督因苏沪两局收数短绌,从该项只能筹银 7 万两,余下 5 万两则从户部没有指拨的镇江关解存洋税项下凑足。^② 其他受到户部指拨命令的督抚,做法也大同小异。该项工程,户部于同治十二年指拨 30 万两,同治十三年指拨 150 万两,到光绪元年十二月初,山东巡抚丁宝楨奏称江苏、安徽、江西、湖南、两淮拨款已全数解清,尚有浙江、福建、广东、四川、河南、湖北欠解总共 52 万余两,该欠解款项则由山东省从省内经费中“东挪西补,设法筹垫”。^③ 这样一来,以后遇到户部指拨山东解往他省款项的命令时,山东省可以理直气壮地要求户部从指拨款数中,扣除山东省为黄河决口堵筑工程挪移垫付的款项。山东石庄户和贾庄决口堵筑的紧急工程,事关数省民生,户部指拨的财政运作能够保证工程顺利完成。相比之下,户部指拨各省解往漕运总督的南河日常协饷,事非紧急,每年定额不过 8 万余两,但各省从未按额解足,漕运总督因此向户部抱怨,此项定额,“每省多则不过万两,少则数千两,为数并不为多,何至难于筹划,竟至积成巨欠”。^④ 其他类似的非紧急户部指拨,如解往他省的协饷,东北边防兵饷,甚至北洋海军的日常训练经费,情形与漕运日常定额类似,地方督抚要么解不足额,应付了事,要么干脆延宕拖欠。我们在讨论晚清国家能力的时候,需要综合考虑户部紧急指拨的有效与日常指拨的失灵这两方面,不能仅仅根据日常指拨失灵的一面,就得出督抚权力过大导致国家能力下降的结论。但户部的确也没有能力全面掌握分散于各地的款项及其变化的信息,在督抚“移缓救急”的操作下,户部的紧急指拨越成功,中央就越不可能了解各地的款目变动,也就无力纠正日常指拨的失灵。但紧急指拨有效,足以维持统治和治理,而日常指拨失灵则无碍大局,晚清财政中央指拨下的分散型运作存在着巨大的制度惯性。

能否保障民生福祉,关系到清代国家权力正当性,这使得国家与社会继续在此平台上展开合作。太平天国运动后民间社会参与地方事务的深度和广度都远远超过战前,欧美汉学家对这样的“地域社会兴起”现象评价甚高。^⑤ 但地方士绅参与公共事务的积极,不等于“国家能力下降”或“国家退出”,因为在国家权力正当性平台上展开的国家与社会互动,是国家能力的间接体现。地方士绅参与公共事务,能减轻国家的开支压力,但当公共设施的修建和维修费用超过地方社会的承担能力时,地方社会同样会以“民生攸关”为由,向国家请求资助。太平天国运动后各省督抚的外销款项,是独立于户部奏销审计的省级财政,这增加了督抚资助地方水利工程或慈善救济的自主性。但费用较高的项目,或报户部批准由官款支出,或以“借项兴修、摊征还款”的方式处理。18 世纪的“借项兴修、摊征还款”,一般是摊派到地丁征收,而晚清时期则出现了商借官款和商人偿还借款的新现象。1887 年汉阳府城临江石堤大汛坍塌后的抢修工程,与地方住民和商贾利益攸关。因工程紧急,等不及士绅

① 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本与中国》,第 208—217 页

② 光绪元年三月初九日江西巡抚刘秉璋折,军机处录副奏折(水利—光绪朝),盒 1, No. 22—23;光绪元年二月二十七日两江总督刘坤一、江苏巡抚吴元炳折,军机处录副奏折(水利—光绪朝),盒 1, No. 32—33。

③ 光绪元年十一月二十七日山东巡抚丁宝楨片及光绪元年十二月初九日山东巡抚丁宝楨折,军机处录副奏折(水利—光绪朝),盒 1, No. 82, No. 85—86。

④ 光绪十七年三月二十二日漕运总督松椿折,军机处录副奏折(水利—光绪朝),盒 1, No. 2673—2677。

⑤ William T. Rowe, *Hankow: Conflict and Community in a Chinese City, 1796—1895*, Stanford: Stanford University Press, 1989; Mary B. Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China*, Stanford: Stanford University Press, 1986。



商贩捐输凑足费用,当地绅商遂吁请政府借银4万两,以便赶紧兴工,各盐商富户及百货竹木各商以三年为期,偿还政府该项借款,湖北省从盐道库储长江水师经费项下拨给4万两。^①如果遇到类似黄河1887年在郑州决口之后的堵筑工程,地方社会根本无力自行承修,高达1100万两的堵筑工程费用由清政府承担,其中包括清政府从汇丰银行以年利7%获得的200万两借款。

晚清时期清政府通过与民间社会合作来调动社会资源用于民生福利,在荒政领域更有进一步发展。1840年之前清政府鼓励社仓的发展,但这些社仓仅仅为了地方社会自救而设置。而19世纪70年代在江南地区绅商发展起来的义赈组织,无论组织能力还是筹集物资的能力都有很大的提高,在1876年至1879年山西、陕西、河南、直隶和山东五省出现特大旱灾时,江南绅商筹集超过100万两救灾款项,并将救灾物资解往受灾各省。江南商人组织的大规模跨省义赈活动,说明中国绅商对“公共利益”的理解,并不局限于自己所在地区,到了19世纪后期能将“公共”的概念拓展到其他省份。而这种跨省的义赈活动,也得到了清政府的特别嘉奖和鼓励。^②但清政府在鼓励士绅参与赈济事业的同时,也动用政府资金购买粮食储藏于常平仓,山西省1895年的常平仓储量达到80万石,而四川省的常平仓储量在1881年也恢复到55万余石,类似常平仓的重建也出现在山东、直隶、和湖北等省。^③

镇压太平天国运动之后到1894年甲午战争爆发这20多年的时间里,国家与社会在保障民生福祉这一国家权力正当性方面展开合作,清政府通过鼓励地方社会和民间士绅参与公共设施和灾荒赈济来增强其国内治理的间接国家能力,这与1840年之前清代中国在国家治理方面国家与社会开展的合作模式有明显的连续性。除此之外,清政府的税收收入也大大增加,这一时期国内经济和国际贸易的发展,是清政府税收增加的根本保障。在税收之外,清政府在军事和民生紧急情况下,也能从在华运营的外国银行筹借短期贷款,以应急需。清政府国家能力的增强,也体现在军事现代化建设和自强运动的工业发展等方面,无论是从俄国收复伊犁,还是中法战争没有向法国支付赔款的结局,背后都有军事实力的支撑。在朝鲜问题上,清政府也在相当长的时间内能够压制住日本的野心,明治政府在中国海军建设占优的形势下,不得不在1882年之后不顾国内民众反对大规模增加军费,以中国为假想敌扩充海军,日本明治政府直到1893年之后才有与中国一战信心,这也从一个侧面反应出清代中国在1874—1894年之间军事现代化努力的成效。^④

1894年之前,清政府在国家能力的增强方面,有没有尚未实现的潜力呢?在19世纪下半叶,捐纳在增加清政府收入方面乏善可陈。因此,清政府增加国家能力的潜力主要还是在财政和金融方面。我认为需要把这个问题放入一个适合的比较视野下来考察,即比较18世纪的英国和明治维新后的日本。18世纪的英国成为世界强国,与其国家能力的增加密切相关。英国国家能力增强的关键,是政府以集中征税的官僚制度来征收包括啤酒在内的国内主要消费品的消费税,并以政府集中管理的国内消费税和关税这两种间接税作为担保,以长期低息国债的方式,从金融市场募集巨额资本,用于对外战争。这一现代财政国家的制度,从政治、财政和市场三个方面来支撑英国国家能力的发展。首先,政府巨额税收来自间接税,特别是国内的间接消费税(the excises),而不是来自土地税或财产税等直接税,这大大缓解了政府与土地所有者和大资产者之间的利益冲突。英国政府以政府专门官员在消费物品的产地征收消费税,而消费品的大规模集中生产,使得生产商难以规避收税官员,但生产商可以通过零售价格的增加将税收负担转移给消费者。而广大消费者受制于典型的“集体行动的困境”,难以组织有效反抗来遏制间接税的增收。英国政府以高薪、优厚的养老金以及类似

① 光绪十三年三月十八日湖广总督裕禄、湖北巡抚奎斌折,军机处录副奏折(水利—光绪朝),盒1, No. 1488—1490。

② 朱浒:《江南人在华北——从晚清义赈的兴起看地方史路径的空间局限》,《近代史研究》2005年第5期。晚清义赈研究,可参考李文海《晚清义赈的兴起与发展》,《清史研究》1993年第3期。

③ 吴四伍:《清代仓储的制度困境与救灾实践》,第212—215页。

④ 高橋秀直『日清戦争への道』創元社,1995年。



清代官员的回避和“交代”制度,来保证具有收税专业技能的间接消费税征收官员的工作效率。日本明治政府也在19世纪80年代建立了以大藏省派出的专业官员取代地方长官直接对清酒酿造商就地征收清酒税的制度,中小清酒酿造商不堪重税而破产,而以向全国市场提供清酒的大酿造商承受重税的能力则较强,并可以将税收负担以增加零售价的方式转嫁给普通消费者。明治政府征收的清酒税等间接消费税在松方通货紧缩结束之后大幅度上升,成为支撑明治政府为修建铁路干线和海军扩军而发行的国内长期国债信用的重要税收保证。^① 英国和日本的经济水平各异,所处的国际地缘政治环境也各不相同,但这两个国家国家能力增强的共同点,都不靠榨取土地税或其他直接税,而是中央政府以集中征税官僚制高效征收的间接消费税为资本,牢固确立政府发行长期国债的市场信用,以间接税收为杠杆,从民间金融市场调动巨额金融资本,用于对外战争或扩军备战。

相比之下,晚清政府虽然也通过厘金和关税等间接税来增加政府收入,并且在军事或民生工程紧急的情况下,向在华运营的外国银行举债,但这些外债都是短期借贷,对国家能力增长的贡献有限。由于晚清户部并没有在中央财政运作中采用汇兑技术,而鞘银运解耗时费力,因此只能继续沿用户部指拨地方政府的传统方式,将留存于地方的中央经费指拨运解到支出的目的地,而不能像建立现代财政国家制度的英国和日本那样,在地方上建立中央直接控制的国库金制度,因此分散型财政制度下户部管理中央款项的效率,远不如英国和日本那样中央直接管理政府税收和支出那么高效。但即便如此,晚清政府在利用税收调动金融借贷方面尚有潜力可以挖掘。参考清政府在甲午战后对日本高达2.3亿两白银的战争赔款的支付,清政府以国家的名义,从英国、法国、德国和俄国借款向日本政府支付赔款,清政府则每年支付四国借款的利息,各省、关承担的英-俄借款利息必须每年第三、第九个月底送抵江海关,而英-德借款利息必须在第二、第五、第八、第十一月底送抵江海关。根据江海关的报告,在1896—1899这期间,每年近95%的利息支付款项按时送抵,四国借款利息支付的压力,迫使各省、关采用惯用的挪移手段,优先保证指拨的利息金额送抵江海关。^②

清政府支付甲午战争赔款的例子有其特殊性,但也反应出清政府的行政能力可以支持一定数额的借贷,在1894年之前应该可以承担年息在5%—7%的5000万两规模的外债。如果不借外债,而是在国内发行长期国债,也有相当的潜力。具体可能的方法,是类似1896年沿海省份督抚发行的面值100两的小额债券,以吸引众多国内投资者认购,并委托商人经理债券的发行。这样的债券发行,不能像发行昭信股票那样,由户部强行摊派给各省,而应该利用上海的金融市场来发行,户部指拨各省将相应的利息支付款项按时送抵上海,以保证债券利息的按期支付,从而提高国债在上海金融市场的信用,吸引更多尚持观望态度的投资人认购。以晚清中央政府对督抚的政治权威,足以令各地督抚以“移缓救急”的挪移方式来保证完成户部的指拨命令。这并不是毫无根据的猜想,而是根据1894年之前清政府财政运作情况和上海等沿海地区金融市场的发展程度作出的一个合理假设。

但问题是1894年之前,清政府并没有受到任何压力,迫使其尝试用借外债或发行国债的方式来增加其财政能力。相反,1888年黄河郑州决口堵筑工程高达1100万两的费用,让户部决定停止购买海军舰只以节省政府支出。^③ 这一决策,一方面反应出当时主管户部事务的官员的保守性,另一方面,也是由于中国当时并无任何战争压力,因为日本政府已经放弃在朝鲜问题上挑衅中国,而是转向西方列强,企图通过外交谈判的方式来修改日本开港时签订的不平等条约,以此巩固明治政府的权力正当性。但谈判的失败越发刺激日本国内的强硬派,特别是军部,以武力宣扬国威的野心。^④ 清政

① 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本与中国》第2章和第4章,第75—101页、第145—168页。

② 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本与中国》,第229—230页。

③ 朱浒:《地方社会与国家的跨地方互补——光绪十三年黄河郑州决口与晚清义赈的新发展》,《史学月刊》2007年第2期。

④ 参见小宫一夫『条約改正と国内政治』吉川弘文館,2001年。



府 1894 年之前对日本对外战略的误判,直接影响到其国家能力的发展。而更为根本的原因,则是太平天国运动后的清政府,主要着重于国内治理来巩固其权力的正当性,在对外政策上采取保守立场。而 1688 年光荣革命之后的英国,其国家权力正当性在很大程度建立在保卫英国宗教改革而与天主教的法国及其盟国的战争上面。而明治维新后日本政府的国家权力正当性,也需要通过修改幕府与西方列强签订的不平等条约,或者发动张扬国权的对外战争来体现。1894 年之前的清政府在当时的国际形势下并无扩军备战的军费压力,户部指拨的分散型财政制度也能满足国家治理的需要。在晚清的户部指拨财政运作里,户部只有政治权威而没有控制款项信息以及进一步规范训地方督抚的技术能力,财政运作的主体在督抚的“移缓救急”操作,因此没有理财技能的官员(如翁同龢)也能担任户部尚书的要职,而让不具备高深财经管理经验和财经知识的官员主导户部,也增加了户部在政策制定上的保守性。内外两方面造成了晚清财政制度的巨大惯性。而 1895 年的甲午战败赔款和 1900 年的庚子赔款,其数额之大,远远超过中国社会经济的接受能力。我们不能用清政府 1900—1910 年间尚能支付赔款利息而认为清政府的国家能力没有下降,因为赔款支付的代价,是清政府不得不将本来用于国计民生的经费用来赔款,而维持国内治理和实施新政的各项费用,导致地方官吏在征税时敲骨吸髓,压榨民众。民怨沸腾之下,清政府彻底失去其国家权力正当性。

五、结论

对清代国家能力的评价,既不能脱离当时中国的社会经济发展水平,也不能无视清代中国所处的国际环境变化,更重要的是不能离开清朝国家权力正当性来孤立地讨论清朝的国家能力。因为国家能力的表现与变化,与国家统治的内外两个方面密切相关。从 1684 年到 1840 年这段时间,边境的战争对清朝的财政系统并没有造成压力,清政府可以根据自己的财政状况决定开战或停战,这与早期现代的西欧国家即便入不敷出也不能停止战争的情况截然不同,这导致在鸦片战争之前,清政府从未试图发展金融借贷工具来增加政府支出。

由于清朝的国家权力正当性建立在保证国计民生的国内治理方面,其国家能力需要体现在与国内治理相关的灾后赈济、公共水利工程的修建与维护等方面。以中国疆域之大,这些国内治理等难题需要清政府的财政系统能及时做出应对。考虑到清代鞘银运解的财政运作方式,清朝国家能力的增加并不需要尽可能多的经费运解至北京,只要户部指拨的财政运作方式能够处理国内治理需要的资金调拨,清政府就没有动力去改变中央集权管理的分散型财政运作,这是 18 世纪至 19 世纪末清代国家能力在国内治理方面最大的连续性,如果没有甲午战败,我们也难以发现清政府有改变这一财政运作方式的决心和动力。

中央集权的财政管理制度,与户部指拨地方政府支出经费的财政实际运作之间,存在相当大的张力。如果中央集权的财政管理的僵化性,能被实际财政运作中的各种对策所弥补,那僵化性对国家治理也不构成严重障碍。清代财政运作中地方政府的挪移、亏空、陋规、借项等方法,其实可以确保僵化中央集权财政制度满足国内治理等公共物品提供,因此,对清代国家能力的评价,离不开进一步从实证研究来分析这些财政运作在实际政务中所起的作用,这方面还有很大的研究空间有待开发。简单地从道德角度或从中央户部管理的角度来批评这些实际的财政操作,无助于我们了解清朝在国内治理方面体现出来的国家能力。

长期以来,学界过多从收入的角度来讨论清朝的国家权力正当性,太过强调“轻徭薄赋”这一财政理想,而忽略了国家权力正当性在很大程度上需要在支出方面去体现,如果说 1840 年前的清政府维护国家权力正当性的支出主要体现在与公共工程和饥荒赈济相关的开支上,那么 19 世纪下半叶还面临军事现代化的经费要求。对清代国家能力在 19 世纪下半叶的发展和变化,需要从增加支出以维护国家权力正当性的角度去考察,而在甲午战争之前,清政府在对外和对内两个方面都基



本维持了国家权力的正当性。款项的挪移构成清代财政运作 18 世纪到清末之间明显的一个连续性。

虽然现代财政国家制度能以税收作为杠杆调动长期金融资源,从而大幅度增加国家能力,但现代财政国家制度对国家能力增强,在短期内都表现在国家军费的大幅增加,其对经济发展和国内公共福祉的贡献并不明显。由此看来,晚清没有现代财政国家的制度,虽然严重阻碍其军事现代化和参与国际军事竞争,但对其国内治理并不构成致命威胁,如果遇到国内公共工程的紧急款项,清政府也能求助于对外借款,以应经费之急需。我们可以感叹清政府在 1894 年之前没有建成其本来可以建成的现代财政国家制度,但我们也不能脱离当时清政府所面临的国内与国际境况,来对晚清的国家能力做所谓“事后诸葛亮”式的评判。

Fiscal System, State Legitimation, and State Capacity: An Re-evaluation of the State Capacity in Qing China

He Wenkai

Abstract: This paper explores the concept of state capacity from the perspective of state legitimation. Upon this basis, it re-examines the development of such capacity, as well as its limits, in Qing China in the period from 1684 to 1911. State capacity has two different dimensions, fighting foreign wars and domestic governance. Both are closely connected to state legitimacy, yet they demand different fiscal mobilization capacities on the part of the state. The legitimacy of the Qing state mainly rested upon its safeguarding of the public welfare in domestic governance. To this end, the state and local society could collaborate on the provision of public goods. The Qing state encouraged local communities to participate in governance while itself investing in large-scale, cross-regional public infrastructural facilities, the costs of which local society was unable to shoulder. In domestic governance, the highly centralized and rigidly managed Qing fiscal system was in practice complemented by many informal fiscal operations, such as local officials' removal of funds to meet the needs of local governance without receiving the approval of the central government. The centrally managed fiscal system of the Qing state thence did not obstruct actual governance. The Qing state had strong direct state capacity in terms of cross-provincial transfer of revenue for issues of public welfare. It also had a strong indirect state capacity in that it could mobilize local society to participate in domestic governance. Both the direct and indirect capacity of the Qing state grew continuously in the eighteenth and nineteenth century, and developed greatly in the post-Taiping period. Nonetheless, provincial governors in the late nineteenth century routinely removed funds from accounting items unassigned by the Board of Revenue to meet the urgent assignment orders from the center. This unofficial fiscal operation became the core element to sustain the running of the fiscal system in late Qing. This greatly reduced the efficiency of the central government in managing its own funds, yet at the same time it allowed the Qing government to meet urgent spending needs. The massive inertia of the Qing fiscal system prevented China from transforming into a modern fiscal state, which was one fundamental limit to the development of state capacity. It could still meet the needs of domestic governance but not the new challenge from without, which ultimately led to the collapse of the dynasty.

Key Words: State Legitimation, Domestic Governance, State Capacity, Qing Fiscal System

(责任编辑:丰若非)