

“大分流”视野下清朝财政治理能力再思考^{*}

倪玉平

内容提要:有关中西方“大分流”的讨论和制度经济学相结合,极大地推动了清朝国家能力的研究。财政能力是国家能力最为重要的方面之一,体现于征税能力以及税收的合理使用上。清朝前中期,财政治理模式是在继承中国历代王朝统治经验的基础上,进行了全新的融会、贯通、创新和发展,较好地解决了当时的社会问题和民生问题。晚清时期,财政体制仍然保持了顽强的自我调适能力,并直接推动了近代中国的走向,西方的影响反而在其次。由于始终存在公共事业支出过低的问题,加之面临西方的代际差异竞争,最终导致清王朝的覆灭。对于清代财政治理能力,应给予客观公允的评价。

关键词:大分流 中西比较 清朝 财政治理

2000年,美国学者彭慕兰(Kenneth Pomeranz)《大分流:欧洲、中国及现代世界经济的发展》一书出版。^①此后近二十年,国际经济史学界围绕《大分流》展开了极为引人注目的讨论,国内经济史学界也深受其影响。本文即欲从“大分流”所引发的学术研究视角转换出发,重新审视清代的财政治理能力,并希望能给予其恰如其分的评价。不当之处,尚祈方家指正。

—

关于中国经济发展模式的独特性还是普遍性的争论,已经存在了很长时间。从全球史的视角将中国与其他国家进行比较,尤其是和西方国家相比,长期以来都是学术界关注的热点。在这其中,彭慕兰《大分流》一书的出版,开启了中西比较经济史研究的新篇章。该书认为,至少在18世纪工业革命之前,中国富裕的长江地区和欧洲西北部的英国发展水平不相上下。中国和欧洲随后出现分歧的原因有两个:新世界的开放和英国煤矿的地理优势。这两个因素最终促成了英国工业革命的成功,由此产生了“大分流”。彭慕兰还认为,在工业化初期,西欧和中国长江南岸地区面临着人口增长和资源短缺带来的同样的生态约束。因为英国的煤矿位于经济发展的核心地区,从而节省了运输成本;新美洲大陆的发展更是为英国提供了一笔“生态意外之财”,使英国获得了经济转型所必需的资源、土地密集型产品、贵金属和经济空间。^②此后,《大分流》引发的学术争论,很多集中于中西方“大分流”的具体时间:1800年左右,还是18世纪中期,或者17世纪晚期?^③

[作者简介] 倪玉平,清华大学历史系教授,北京,100084,邮箱:niyuping@sina.com。

* 本文为国家社科基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设(1644—1911)”(批准号:16ZDA129)的阶段性成果。

① Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2000; 彭慕兰著,史建云译:《大分流:欧洲、中国及现代世界经济的发展》,江苏人民出版社2004年版。以下简称《大分流》。

② 在随后的学术交流中,彭慕兰部分修正了他的观点,认为在经济发展方面,18世纪的英国和西北欧的低地国家比中国最发达的长江地区更先进。Kenneth Pomeranz, “Ten Years After: Responses and Reconsiderations”, *Historically Speaking*, Vol. 12, No. 4, 2011, pp. 20–25.

③ Peter C. Perdue, “Review of Pomeranz, Kenneth, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*”, H-World, H-Net Reviews, August, 2000, URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=4476>.

《大分流》本身的缺憾也显而易见。虽然地理、传统、文化和制度等因素对于经济的发展起着潜移默化的作用,因其难于计量,故而《大分流》只是一笔带过,除了归因于“幸运”,彭慕兰更为强调技术变革和跨大西洋全球化的影响。^①随着制度经济学派学者的加入,这一缺憾在很大程度上得到了弥补。自道格拉斯·诺斯(Douglass North)关于交易成本和制度的突出作用的观点开始,包括现行的成文法和不成文法制度以及国家的作用,一直是经济史学界频繁使用的范式。达伦·阿塞莫格鲁(Daron Acemoglu)和詹姆斯·罗宾逊(James Robinson)在《比较发展的殖民起源》一文中指出,经济体制的质量好坏是经济增长的关键长期决定因素。在他们看来,良好的经济体制保护了财产和合同权利,并推动了私营企业和投资的发展。^②此后,他们进一步论证,经济体制反过来是由政治决定的。在《为什么国家会失败:权力、繁荣和贫穷的起源》一书中,他们认为,政治权力越集中,社会中的一小部分人就越试图在不投资于公共产品或更广泛的福利的情况下,为自己攫取财富。^③

范·赞登(Jan Luiten van Zanden)对历史上中西方制度的长期演化及其相对效率建立了宏大的分析框架。他从微观、中观和宏观等三个角度比较了中西方的多项制度及其长期演化趋势,并用利率、书籍价格、市场整合程度和劳动参与市场的程度等多个指标,来衡量中西方制度长期演化的相对效率。最后,他从整体上总结了中西方制度的各自优势:西方在“纵向”制度上更有效率,而中国在“横向”制度上更有效率;两者都能推动市场经济的发展和人力资本的积累,只是西方的“纵向”制度更早地和更有效率地推动了西方的经济转型和快速增长。^④

随着研究的深入,关于国家治理能力的研究越来越受到重视,且多集中于国家形成、税收模式、国家建设和更广泛的经济的发展。王国斌(R. Bin Wong)对清政府的管理能力有着很高的评价:“中国政府发展了一种基础设施能力,能够动员和分配收入,远远超出了当时欧洲国家决策者的想象,更不用说能力了。”^⑤之后,罗森塔尔(Jean-Laurent Rosenthal)和王国斌对这一观点进行提升,得出了更为积极的结论:“中国直到19世纪才出现经济停滞,即便如此,并非帝国的所有地区都无法发展”。^⑥

不过与此针锋相对的是,皮尔·弗里斯(Peer Vries)在《国家、经济与大分流:17世纪80年代到19世纪50年代的英国和中国》一书中,全面批驳了王国斌对清代国家能力,尤其是财政能力的过分赞美。在他看来,国家在经济史研究中的重要性没有得到足够重视,相较于英国,清代国家的行为能力很差,以效率低下和缺乏创新为主要特点,基本没有为现代经济增长提供帮助。中国既有的税收政策,加上他所说的中国传统儒家文化中所存在的“土地家长主义”政策,并没有像英国那样引发同样的发展。正是因为国家能力存在巨大差异,才导致中英两国的经济发展中出现“大分流”:“重商主义和财政军事国家,或者更确切地说财政海军国家,并没有导致英国的现代经济增长,因为它们英国经济增长的充分条件,但考虑到英国起飞的具体情况,我当然会认为这是第一个现代工业化经济

① Prasannan Parthasarathi, “Review of the Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy by Kenneth Pomeranz”, *Past & Present*, No. 176 (Aug., 2002), pp. 275 - 293.

② D. Acemoglu, et al., “The Colonial Origins of Comparative Development”, *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369 - 1401.

③ D. Acemoglu and J. A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: Crown Publishing Group-A Division of Random House, Inc., 2012.

④ Jan Luiten van Zanden, *The Long Road to the Industrial Revolution: The European Economy in a Global Perspective, 1000 - 1800*, Leiden: Brill, 2009, pp. 306 - 307.

⑤ R. Bin Wong, *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1997, p. 132.

⑥ Jean-Laurent Rosenthal and R. Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*, Harvard University Press, 2011, pp. 8 - 9.

体出现的必要条件。”不过,该书全部使用二手材料,并存在很多对于清朝经济数据的误解,^①极大地削弱了该书结论的可信性。

二

财政能力是国家能力最为重要的方面之一,体现于征税能力以及税收的合理使用上,尤其是通过公共品提供、制度建设等保障经济成长的能力。西方学者很早就意识到中国的财政状况与国家官僚制度、地方治理有着密切关联,即政府行政能力的强弱主要表现在征集赋税、徭役的能力和效率方面,因而他们考察中国历史的一个重要视角就是朝廷的财政状况,以及与此相关的政治军事活动和社会变动。马克斯·韦伯甚至在《儒教与道教》一书中提及了国家权力“垄断”财政的概念,^②其重要性可见一斑。

顺康、雍乾时期,为适应中央集权国家要求,清廷进行了一系列财政制度调整,尤其是将皇室财政与国家财政区分,由内务府负责皇室财政,户部负责国家财政,这是中国财政制度史上的重要进步。户部作为中央财政主管机构,制定财税征管政策,包括各种赋役税则、改革税收征管方法,加强税收征管。此外,清政府还相对清晰地划分了中央财政的“起运”和地方财政的“存留”,通过起运存留制度调剂中央与地方、地方之间的收支余缺,实行严格的解协款制度、考成制度、库藏制度、奏销制度,监控地方财政收入的征收、使用,确保中央对全国财政的监督,为清朝大一统国家的稳固奠定了坚实的经济基础。

清前期的财政收入包括田赋、盐课、关税、杂赋、捐纳和报效等,支出则分为皇室经费、俸禄、兵饷、驿站、科场学校、河工塘工经费等。田赋是传统国家财政的基础。明末清初的长期战乱,典籍大多荡然无存,于是顺治年间政府即编纂《赋役全书》,并采取串票、印簿循环征收粮册等各种票据、簿记方式,以确保田赋征收。同时,针对漕粮、盐课、关税等进行系列整顿与调整。清代财政收入由入关之初的不足1000万两,发展到乾隆时期的每年四五千万两,这与清政府不断革除明季弊政、努力提高和完善财政制度,有着密不可分的关系。

在康熙五十一年(1712)推行“滋生人丁,永不加赋”政策的基础上,雍正帝进行中国古代财税史上的第三次重大改革,即“摊丁入亩”,将田地和人丁征收赋税的双重标准取消,极大简化了征税手续,汉代以来一直沿用千年的人头税从此被彻底废除,百姓无需单独交纳丁税、服丁役,开豁为良,主仆法律平等,人身依附关系降低,人口控制放松,清代人口数量激增,为社会经济发展提供了大量的廉价劳动力。耗羨归公和养廉银制度,则将火耗收入纳入清政府的财政管理范围之内,以津贴官员的俸禄和办公经费,有助于改善官员俸禄低微和办公经费匮乏的状态,对清朝中期财政的规范、吏治的整肃起到了积极作用。

由于财政收入和数额基本是固定的,政府可以提前安排经常性支出,总收入通常大于支出。户部存银逐年增加,盈余巨大。乾隆帝虽然铺张浪费,好大喜功之事频出,但因岁入亦较前大增,国库盈余仍能创造新高。据统计,乾隆初年户部库银积至三千三四百万两,乾隆三十七年(1772)则增为7800余万两。虽征大小金川,耗去军费7000余万两,乾隆四十一年仍存库银6000余万两。^③乾隆四十三年,存银多达8340万两,这也是清代历朝国库存银数中最高的一年,相当于两年的财政收入。^④

^① Peer Vries, *State, Economy and the Great Divergence: Great Britain and China, 1680s - 1850s*, Bloomsbury Publishing, 2015. 试举几例该书的错误:第91页作者称“太平天国运动期间,清政府每年通过捐纳即可获得400万至600万两的白银收入”;第152页作者称“官员的常规收入为每年629.5万两,灰色收入则是常规收入的19倍,高达1210万两”。

^② 马克斯·韦伯著,王容芬译:《儒教与道教》,商务印书馆1999年版,第64页。

^③ 阿桂:《论增兵筹饷疏》,贺长龄、魏源等编:《清经世文编》卷26《户政一》,中华书局1992年版,第647页。

^④ 史志宏:《清代户部银库收支和库存统计》,福建人民出版社2008年版,第73页。

如果发生战争或严重自然灾害等意外事件,清廷便可自如地动用这笔贮备金,而无需向百姓额外加赋。

天下承平日久,自清中期起,中国人口急剧膨胀,道光时已经突破4亿。为养活众多人口,在大量引进南美洲高产作物的同时,农业也进入精耕细作阶段,天然肥料得到大量使用,农田单位面积产量提高。政府重视农桑、大修水利、赈灾济民、普免钱粮,也发挥了重要作用。大量多余的劳动力投入手工业、商业和金融业,有力促进了这些行业的发展。应当说,清朝前期的财政治理模式是在继承中国历代王朝统治经验的基础上,进行了全新的融会、贯通、创新和发展,适应了中国独特的国情和历史发展道路,较好地解决了当时的社会问题和民生问题,从而为“康乾盛世”的出现奠定了良好的物质基础。直到19世纪之前,中国的农业、手工业、商业等经济水平一直稳居世界前列,正是这一治理模式的重要成就。

当然,这一时期的财政治理能力也不可避免地存在问题。直到道光时期,地丁银始终是最重要而稳定的财政收入,其他各项收入虽然有一定的波动,但意义有限。道光时期,在很大程度上行使着国库职能的户部银库,收支相抵曾有过一定的缺口,弥补的办法是通过消耗积余来堵塞,而不是开辟新的税源。吴廷燮曾在《清财政考略》中称,道光时期开支急剧增加,军费、河工等耗费之巨,“皆前此未有者”。当时度支告匮,民生日困,皆注意于谋本富,保利权,于是“增垦新疆之田,议展奉天之边,改盐法,行海运,裁节经费之令再三下,而鸦片之禁遂以财政而启兵端,五口通商,税款稍增,而纹银出洋亦愈巨矣”。历朝均由户部向内务府拨银,而道光时期却由内务府广储司向户部银库拨银730万两,“求之历史盖所罕见”。^①道光三十年(1850),王庆云亦奏称,综计出入之数,“入者日少,出者日多,习为固然”,^②正是以上情况的反映。

清政府在政治上崇尚简易,辟交通、开水利、恤鳏寡、办学校等诸事业,全仗人民自谋自行。至于社教建设及公营事业,也基本不见政府财政支持的踪迹。对于这一时期的财政而言,更多地是承担着维护社会稳定的职能。当时中西方“大分流”已经泾渭分明,西方列强全面迈入资本主义时代,赋税收入已经由经常性财政支出的来源,变成满足生产性财政支出的途径,从而影响社会经济的生产结构和发展方向;清廷却墨守成规,面对财政中的新问题,诸如支出扩大后如何从正常的赋税调整中予以解决、币值变动情况下如何调整赋额,都提不出妥善可行的对策。可以断言,即便没有发生后来的太平天国运动,清代的财政体制也已到了必须做调整的时候。

不过,从总体上说,道光朝的财政收支尚未走到崩溃的边缘。即如道光晚期的银库案爆发,也只能说是一个意外。时人评论,道光二十三年库丁盗帑事发,亏银900余万,道光帝责管库诸王大臣分年赔缴,又通飭内务府部院各衙门裁减浮费,“斥三苑三山珍货,命有司变价,库亏之数,数年弥补全完”。自二十三年至三十年,户部奏每岁入数三千七八九百万不等,出数三千六七八百万不等,“岁计略有赢余,道光三十年内库犹八百余万两”。^③如果再将时段放宽,把道光朝的财政与咸同时期做比较,前者的优点更是一目了然。正是从此角度出发,笔者将其概括为“有量变而无质变”的过渡型财政。^④

三

范·赞登和布莱恩(Patrick K. O'Brien)等人认为,传统农业国家的财政收入包括对基本消费品的征税(如关税、盐税)和对财产的征税(如田赋),但从16世纪末开始,英国和西欧低地国家开始发

① 吴廷燮:《清财政考略·道光时之财政》,1914年校印本,中国社会科学院经济研究所图书馆藏。

② 王庆云:《敬陈正本清源疏》,王延熙等辑:《皇清道咸同光奏议》,文海出版社1991年版,第901页。

③ 孙鼎臣:《畚塘白论》卷2《通论唐以来国计》,咸丰九年(1859)刊本。

④ 参见拙著《清朝嘉道财政与社会》,商务印书馆2013年版,第374页。

生所谓的“税收革命”，即这些国家的财政收入主体，不再是财产税（田赋）的征收，更多地来自于基本消费品的商税征收。尤其是荷兰的“税收革命”，财政收入主体不仅转移到了商税，而且更进一步从对基本消费品的征税转移到了对奢侈品的征税上。正是通过这一转变，才奠定了荷兰军事财政国家的基础。英国内战后的财政演变过程也与此类似。^①显然，19世纪上半期的清朝，并没有发生类似的变化。

第一次鸦片战争（1839—1842）后，清朝不得不小范围地向西方敞开大门，但实质性的触动并不深入。真正的考验来自于太平天国运动，从咸丰朝一直延续到同治朝，历时十余年，波及全国大部分省份，对清朝的政治、经济、文化造成巨大影响，对清朝的财政体制也造成毁灭性打击。据清人王闿运记载，镇压太平天国“用银二万八千余万，钞七百六十余万，钱八百十八万贯”。^②刘锦藻则曰：“发捻之役，耗至二万余百万。”^③不过，具体开支实数究竟是多少，恐怕已经很难搞清楚了。彭泽益根据中国社会科学院经济研究所藏清代钞档及当时各省督抚、统兵大臣的文集、奏稿等，统计出清政府镇压太平军的军需开支总数为银1.7亿余两，镇压捻军的军需开支总数为银3173万余两，合计共银2亿两。彭先生亦言：“所列四亿二千二百多万两军费支出，远不是完备的，但却是可信的，因为它是现在有案可稽的奏销数字”，考虑到缺漏部分，“最低估计当不会少于现有军费数的一倍，约在八亿五千万两”。^④这个估计当属合理。如果将此数额分摊至每一年，再加上第二次鸦片战争中的开销，每年的军需开支将在4000万两以上，已经超过道光时期的全年财政总收入。

为克服这场几乎使清廷灭亡的空前财政危机，从财力上支撑军事行动，清政府除大力缩减开支外，还不得不实行一系列的常规和非常规财政搜刮措施。尤其是各省自筹饷需的过程中，创办了许多制度和办法，别开生面，另辟蹊径，使得清王朝的财政管理体制发生了极为深刻的变化，并在事实上成为延续清廷命脉的决定性因素。就奏销制度而言，咸丰以前的钱粮奏销、京饷协饷基本失效，户部无法有效地掌握全国财政大权；就租税结构而言，财政收入的主体由农业税转变为以厘金和海关为主体的工商税；就税收征收与分配主体而言，以厘金为代表的地方财政兴起，中央财政基本不能染指这一重要税源，中央与地方财政的双强并立成型；就指导思想而言，清廷在事实上抛弃了“量入为出”的理念，而步入“量出为入”的阶段。^⑤财政这一本为常规的、日常的行政活动，变成了清廷一切行政活动中的重中之重，尤其是厘金、洋税地位上升并最终超过地丁钱粮，和西方“税收革命”的演变有异曲同工之处。19世纪上半期没能完成的财政转变，在军事重压之下全面启动。

军事困局带来财政体系的演变，同时带来武器装备革命和财政支出新动向。武器装备革命需要社会生产方式变革，生产方式变革又需要财政系统支持。第二次鸦片战争之后，清统治者为了求强求富，设立总理各国事务衙门以协调和各国的关系，进行外交活动，还举办了一系列包括军事、科技和文化各方面向西方学习的事业，如购买船炮、训练新军、兴办工业、创办学堂、派出游学等，都是清朝财政支出方面出现的新现象。

同治时期用于造船的经费开支十分巨大，自同治五年（1866）开办至同治十三年底，福州船政局

① Jan Luiten van Zanden, *The Long Road to the Industrial Revolution: The European Economy in a Global Perspective, 1000 - 1800*, Fritschy Wantje, "Taxation in Britain, France and the Netherlands in the Eighteenth Century", *Economic and Social History in the Netherlands*, Vol. 2, 1990, pp. 56 - 79; Patrick K. O' Brien, "The Political Economy of British Taxation, 1660 - 1815", *The Economic History Review*, Vol. 41, No. 1, 1988, pp. 1 - 32; Patrick K. O' Brien, "Fiscal Exceptionalism: Great Britain and Its European Rivals from Civil War to Triumph at Trafalgar and Waterloo", *Working Paper No. 65/01*, 2001.

② 王闿运：《湘绮楼日记》第7册，光绪四年（1878）十月二十四日，商务印书馆1927年版，第4页。

③ 《清朝续文献通考》卷74《国用十二》，商务印书馆1936年版，考8309。

④ 彭泽益：《清代咸同年间军需奏销统计》，中国社会科学院经济研究所学术委员会编：《中国社会科学院经济研究所集刊》第3集，中国社会科学出版社1981年版，第122—136页。

⑤ 参见拙文《试论清代财政体系的近代转型》，《中国经济史研究》2018年第4期。

共支领制造经费 536 万余两,养护经费 62 万余两,两项共计 600 万两。^① 同治末期,随着财政收支的转好,清廷在洋务运动项目上的支出数额呈不断扩大之势。平均来看,同治年间清廷在江南制造局及福州船政局每年各约投入 100 万两,是各项新政开支中最大的一笔。张国辉估计 1866—1895 年对 10 家军工企业的财政支出为 4 447 万两。^② 吴承明估计,晚清时期清政府在军工业的投资约为 5 000 万余两。^③ 这确实是一笔巨款。

军工业规模的扩大,需要足够的原料和燃料,以及交通运输业的配套支持。洋务运动中后期,各地军工业也面临着财政困难的问题。自第二次鸦片战争之后,列强屡次提出要在中国开矿、筑路等要求,使洋务派意识到必须建立自己的民用企业,保护利权,不可受制于人。列强对中国常年进行商品倾销所带走的大量利润,也刺激到了洋务派,“分洋商之利”,抵制列强的经济掠夺已刻不容缓,从而使得洋务派提出了“求富”的口号。清政府对民用企业的投资始于 19 世纪 70 年代,19 世纪 80 年代以后增加。1872—1894 年,共开办 30 家企业,如轮船招商局、台湾基隆煤矿、湖北汉阳铁厂等,共计投资 1 500 万两左右。甲午战争之前,清政府的财政投资约在 6 500 万两左右,其中军用工业占四分之三以上。^④ 甲午战争之后,清政府财政危机,洋务企业兴建才陷于停顿。

清末的财政结构进一步变化。除了增加厘金税和关税外,现代企业税已成为另一种新型的税种,主要涉及铁路、船舶、邮电等业务,被称为“官营收入”。清末,为最大限度地增加税收,各种杂税迅速增加,尤其是针对烟草、酒、盐和其他普通商品的征收。在此基础上,清末财政收入继续增加。从刘锦藻的统计可知,1903 年清廷的财政收入约为 1.05 亿两,1908 年为 2.34 亿两,1909 年为 2.63 亿两,1911 年为 2.97 亿两,9 年时间增长了接近 2 倍。财政支出也相应扩大,从 1850 年以前的每年 4 000 万两,增加到 1899 年的 1.01 亿两、1908 年的 2.37 亿两、1911 年的 3.38 亿两,大多用于军事、外交、债务、企业和皇室开支。^⑤ 收支相抵,仍然存在巨大缺口。

同治时期,清廷同意将造册报销改为开单报销,“惟将收支款目总数,分年分起开具简单清单,奏明存案,免其造册报销”。^⑥ 清末推行财政预算方案,试办的预算案虽不完善,却堪称近代预决算制度之滥觞。光绪三十四年,经宪政编查馆奏准,清廷颁布《清理财政章程》,以每年正月初一至十二月底为预算年度,先列岁入,后列岁出,出入银数以库平足银为准,小数至厘为止。宣统二年(1910),编制宣统三年总预算,是中国首次出现的采用西方模式的国家预算编制方案,标志着传统财政会计制度迈入近代轨迹,其基本做法也为民国以后的财政改革奠定了基础。

四

清前中期,国家通过分级治理的行政管理结构和中央集权的财政管理体制,为社会经济的均衡发展提供保障,同时注意保持自身民族特性,建立起一套传承中有变革、继承中有发展的国家治理模式。不过,清朝前中期的财政治理,坚持量入为出的农业型财政管理模式,从总体上来说是极为保守的。正是由于这一保守性,导致这一时期的税收使用存在着巨大缺陷。这一时期的国家财政收入,除了用于军费、行政开支外,余剩的部分只能勉强维持基本的救灾、赈济和水利工程开支,对于那些可以推动经济发展的公共事业开支,少之又少。统治者也缺乏长远的打算和通盘的考虑。道光帝甚至称:“譬如人家一所大房子,年深月久,不是东边倒塌,即是西边剥落,住房人随时粘补修理,自然一

① 孙毓棠:《中国近代工业史资料》第 1 辑(上),科学出版社 1957 年版,第 431 页。

② 张国辉:《洋务运动与中国近代企业》,中国社会科学出版社 1979 年版,第 68 页。

③ 许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第 2 卷《旧民主主义革命时期的中国资本主义》,人民出版社 2003 年版,第 346 页。

④ 周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社 2000 年版,第 305 页。

⑤ 《清朝续文献通考》卷 74《国用十一》,考 8304。

⑥ 吴庆坻:《蕉廊脞录》卷 2《同治三年变通军需报销》,中华书局 1990 年版,第 40 页。

律整齐,若任听破坏,必至要动大工。”^①完全缺乏自我改造的勇气。

清朝财政体系的转型虽发端于鸦片战争之前的嘉道年间,但真正启运却发生于咸同时期,基本完成于光宣时期,藉此中国的政治、文化、经济诸方面,都发生了深刻而意义重大的变化。在太平天国运动的打击下,清廷被迫进行自我调整,总算走出了一条全新的财政道路。这种由农业型社会向近代化的工商业型社会的转变,虽然是被迫的,但却和17—19世纪世界范围内的财政转型,即由传统走向现代的轨迹是一致的。从这个意义上说,尽管前近代中国的财政体系与欧洲各国差异甚大,但清代财政体系的演进轨迹却绝非“西方中心论”者所认为的那样,偏离于世界各国近代化转型的主流道路之外。

晚清时期,财政体制仍然保持了顽强的自我调适能力。与此同时,清代财政直接推动了近代中国的走向,并发挥了极为关键的作用,从武器到交通,从军工到民用,从管理到思想,是全方位的。可以说,这种从“国家财政”到“财政国家”的近代转型,基本是内生性的,既受时局的重大影响,也是道光以来财政实践的自然结果,更多的是由于内在的自我调节能力,西方的影响反而在其次。

另一方面,也必须看到,晚清时期财政对于推动洋务运动虽然起了重要作用,但6500万两平均分配到每年,仅占财政支出的2.9%;以人均来看,每年甚至不过人均0.16两,或者每人8文钱。^②这样的比重,导致晚清时期政府对于公共事业的投资同样极为有限,而财政征收能力的扩张和社会发展不匹配,又限制了财政能力的充分发挥。晚清政府的腐败贪污,尤其是因一己私利而导致的产业主导思想不明确,对于中国的现代化转型更是造成了巨大拖累。

晚清时期的中国还面临着极为严峻的外部环境。自第一次鸦片战争以来,第二次鸦片战争、中法战争、甲午战争、八国联军侵华等战争压迫接续不断,割地赔款,丧权辱国,不平等条约接踵而来,战争赔款屡创新高。面对军事能力与经济实力远远超越自身的、有着代际差异的西方国家的残酷压迫,清廷几乎毫无还手之力,战争失利及相关条约所规定的巨额赔款甚至高达17.9亿两白银,最终摧毁了清王朝的所有生机。

“财政国家”的出现是现代国家发展的必要条件。查尔斯·蒂莉(Charles Tilly)和理查德·邦尼(Richard Bonney)利用这一概念来强调国家创新税收和创造新税收能力的增长。他们认为,财政国家的起源和发展都发生于高度城市化的西欧,东部和南部的其他欧洲国家则基本缺乏创造力。^③城市能够从其公民那里(基于他们的财富和贸易)征收大量的税收,并以提供公民身份作为回报。此后,各州又开始要求增加税收,代价是公民可以换取民主体制。当然,税收不仅从经济中获取资源,而且在特定条件下,还会以公共物品的形式返还,如安全、法治、产权、教育、卫生服务等。19世纪,大多数西欧国家都见证了公民参与政治进程的增加和税收的强化。^④查尔斯·蒂利预测战争期间政府的税收会增加,同时民众的自我权力意识也会加强,必然会在政治上要求扩大代表性,从而标志着财政国家发展进入一个新的阶段,并最终促成现代国家的形成。^⑤

反观清朝,不论是清前中期还是晚清时期,国家的名义财政负担一直保持在很低的水平,即便在太平天国运动期间,税收有所加重,但总体上来说百姓的名义负担并不高,财政收入占GDP的比重也一直没有超过5%。当然,实际的税收负担不同于名义负担,但即使在19世纪的变革之后,与一些欧

① 张集馨:《道咸宦海见闻录》,道光二十七年八月二十二日,中华书局1981年版,第89页。

② 周育民:《晚清财政与社会变迁》,第307页。

③ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990 - 1992*, Basil Blackwell Publishers Inc., 1990; Richard Bonney, *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200 - 1815*, Oxford University Press, 1999; W. M. Ormrod, Margaret Bonney and Richard Bonney, eds., *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130 - 1830*, Stamford, 1999, p. 11.

④ Charles Tilly, "Social Boundary Mechanisms", *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 34, No. 2, 2004, pp. 211 - 236.

⑤ Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990 - 1992*.

洲国家相比,中国对其公民的征税仍然相对较轻。^① 19世纪后半期的清朝,较大程度地提高税收,获取了许多额外的财政收入,但却并没有增加百姓的政治代表性。这样看来,19世纪中叶的中国和欧洲,虽然面临同样的财政压力,但暴力冲突却产生了完全不同的结果:在中国导致了专制和剥削,在欧洲却产生出了民主制或代表制。这一中西方“大分流”,显然并非源自于技术差异,而只能更多地从传统、文化和制度差异中去寻找原因。

简言之,清代的历史发展脉络清晰地表明,前中期和晚期的清朝财政治理能力虽然分属于不同的时代范畴,但均具有较为顽强的生命力和巨大的自我调节能力。中西方的财政发展道路呈现出同中有异、异中有同的复杂面相。与西方国家的财政演变轨迹相比,清朝的财政治理能力也存在着积极和值得肯定的一面,不能因为“大分流”以来近代中国所遭受的屈辱和压迫,而故意忽视甚至完全抹杀其应有的历史地位。

Rethinking the Ability of Financial Management in Qing Dynasty from the Perspective of “Great Divergence”

Ni Yuping

Abstract: The discussion of “Great Divergence” and the combination of Institutional Economics greatly promote the research of national capacity. Fiscal capacity was one of the most important aspects of national capacity, which was reflected in the tax capacity and the rational use of tax. In the early and middle period of Qing Dynasty, the fiscal governance mode had better solved the social problems and livelihood problems at that time. In the late Qing, the fiscal system still maintained a strong ability of self-adjustment, and promoted the trend of modernization China. Because of the low expenditure of public utilities and the competition from the Western powers, the Qing Dynasty finally died out.

Key Words: Great Divergence, Comparison between China and the West, Qing Dynasty, Fiscal Governance

(责任编辑:丰若非)

^① Yi Xu, et al., “Chinese National Income, ca. 1661 – 1933”, *Australian Economic History Review*, Vol. 57, No. 3 (Nov. 2017), pp. 368 – 393.