

# 对清代财政的理性主义解释：论其适用与局限<sup>\*</sup>

张泰苏

**内容提要：**清代财政有三大制度性特征广为学界所关注：第一，不管是和其他中国早期现代王朝相比，还是与其他早期现代国家相比，清政府的整体财政能力都更加薄弱。第二，在长达几乎两个世纪的时间里，尽管经济总量有显著增长，而且后来又出现了严重的财政危机，但清政府始终拒绝提高农业税的总量。第三，清政府对农业税和非农业税始终采取截然不同的处理方式：农业税往往处于停滞状态，而非农业税则往往被相对灵活地使用。自20世纪90年代起，学界一直偏向以“经济理性主义”的理论视角对清代财政政策进行解读。本文将论证，尽管这些解读相当成功地解释了非农业税收的变化轨迹，但却没能令人足够满意地解释农业税的异常停滞。因此，它们无法解释为何非农业税被清政府灵活地使用，而农业税却没有。这意味着，如果我们想要完整地理解清代财政背后的政治逻辑，恐怕需要摆脱纯理性主义的思维方式，转而去关注财政政治是否在某种程度上建构于意识形态之上。

**关键词：**清代财政 农业税 工商税 关税 间接税收 经济理性主义

## 一、问题的提出

财政能力薄弱是清政府在整个18和19世纪中的首要特征之一。据前人的量化研究估算，19世纪中叶，清朝政府在每年的GDP中抽取1.5%—2%的税收，低于18世纪末期的3%到4%；但在绝对税收总量上，两个时期基本持平。<sup>①</sup>到1840年左右，一个处于中国核心经济区域的农村家庭，可能每年只需要把收入的1%—2%上交国家，而这既包括了正式的赋税，也包括了非正式的、由地方政府未经中央授权收取的附加杂税。1850年后，由于商业税和关税的显著增加，国家收入有所增长，但由于农业税保持不变，每年的财政收入仍只占经济总产量的2%—3%。<sup>②</sup>正如前人已多次论证过的那样，清代的税收规模，相对于其经济总量来说，实在是小得异乎寻常：相比其他早期现代国家，如英国、日本、法国，乃至俄国，以及奥斯曼帝国是如此；比起其他的大一统中国朝代，如宋代或明代，也是如此。<sup>③</sup>

[作者简介] 张泰苏，耶鲁大学法学院教授，邮箱：taisu.zhang@yale.edu。

\* 本文由尚未完稿的 *The Ideological Foundations of the Qing Fiscal State* 一书的第二章删节整理而成。原文为英文，由耶鲁大学法学院的学生凌云、肖炜霖翻译成中文，并由作者本人校对。

① 相关估计数字，见 Loren Brandt, Debin Ma & Thomas G. Rawski, “From Divergence to Convergence: Reevaluating the History Behind China’s Economic Boom”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1 (March 2014), pp. 45–123, 67–68。对于GDP的估计，见 Stephen Broadberry, Hanhui Guan & Daokui Li, “China, Europe, and the Great Divergence: A Study in Historical National Accounting, 980–1850”, *Economic History Review*, Vol. 78, No. 4 (December 2018), pp. 955–1000, 994–995; Yi Xu, et al., “Chinese National Income: ca. 1661–1933”, *Australian Economic History Review*, Vol. 57, No. 3 (2017), p. 368–393。

② 关于其他最新的估计，可参考如 Jason Qiang Guo, “A Quantification of Fiscal Capacity of Chinese Government in the Long Run”, *New York University Working Paper*, 2019; Ye Ma & Herman de Jong, “Unfolding the Turbulent Century: A Reconstruction of China’s Historical National Accounts, 1840–1912”, *Review of Income & Wealth*, Vol. 65, No. 1 (2019), p. 75。非正式附加税是否应当计入国家的财政能力这一点值得商榷，虽然对于农村居民来说，它们确实增加了他们的经济负担。

③ 可参考 Loren Brandt, Debin Ma, and Thomas G. Rawski, “From Divergence to Convergence: Reevaluating the History Behind China’s Economic Boom”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1 (March 2014), pp. 45–123。

尽管这些横向和竖向的简单比较和估计难免有些粗糙,但它们仍有力地反映了学界的大体共识,即清朝政府的行政与财政能力极其有限。历史学家们的一个基本共识是:在18世纪中期之后,清廷不得不将日常治理的很大一部分下放给了地方社区,包括治安、税收、争议解决、商业监管,等等。清廷既没有意愿、也没有人力或财力,<sup>①</sup>对县以下的事务进行常规性的干涉,也没有能力提供足够的公共产品支出。<sup>②</sup>相反,地方社区越来越多地在饥荒救济、社会秩序维护,甚至基本的自卫等方面自力更生,并且为此受到国家的鼓励与褒奖。清政府相对弱小而松散,已成为清代法律、社会和经济研究的基本共识之一。<sup>③</sup>

尽管清代国家财政的主要制度特征无疑是其整体规模相对微小,但这并不是它最令人费解的特征。这个“最令人费解的特征”,也许非农业税收政策莫属。和其他朝代一样,清代的税收由两大部分组成,即直接征收于食物产品的农业税,以及主要是间接征收的,由盐税、关税和各种国内商业税构成的非农业税。<sup>④</sup>国家对于后者的态度相当灵活:明清换代之时,非农业税税额极低;此后,随国家经济恢复,则开始缓慢而稳定地增长,往往与经济和人口增长速率大致同步。1850年后,当国家财政由于太平天国运动陷入严重危机,清廷立刻将非农业税急剧提高,并在接下来的半个世纪中将此类税提高到了之前的3倍。<sup>⑤</sup>这个举动并不足以完全应对清廷的开销需求,但这也许已经是在当时的情况下所能做到的极致。整个清代的非农业税对经济扩张和财政危机的回应,很大程度上是符合合理性常识的:经济萧条、国家需求较低的时候,它处于比较低的维度;而一旦经济总量增加、国家需求大幅上升之时,它也相应地提升。

相比于非农业税的灵活性,清代的农业税收政策则一直具有极强的保守特征,在王朝的绝大部分时期处于停滞不前的状态。在268年的历史中,清代的经济始终有70%—80%由农业经济构成,<sup>⑥</sup>而在19世纪末期之前,农业税也始终占据国家税收的大头。在清代初期的一些轻微的动荡之后,即使把地方的隐形陋规考虑进去,农业税的绝对总量在1730—1900年间也几乎没有实质性的增长,而税率则稳步下滑,从农业总产出的3%—4%跌落到小于2%。<sup>⑦</sup>国家的总体财政能力因此受到严重影响:从1730年到1850年,人口和名义经济总量翻了不止一番,而国家的财政总收入却只有少许增长,且几乎全部来自于非农业税收。<sup>⑧</sup>其结果就是,国家在地方层面的行政能力急剧下跌,迫使其只能更加依赖于地方社会的自治。1850年之后,即使在严重财政危机面前,农业税的总量依然相对

① 韩格里(Gary G. Hamilton)著,张维安、陈介玄、翟本瑞译:《中国社会与经济》,联经出版事业公司1990年版,第120页。

② Pierre-Etienne Will, Roy Bin Wong and James Z. Lee, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650 - 1850*, Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1991.

③ Taisu Zhang, *Laws and Economics of Confucianism: Kinship and Property in Preindustrial China and England*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

④ 这些税的大部分——虽然不是全部——都是间接的,盐税、商业税和关税,都是间接税,而一些不那么重要的项目(“杂税”),如矿税,有时是直接的。显然,“非农业税”也给农业人口增加了某些负担。例如,商人可以通过压低农产品收购价格的方式将商业税的负担传递给农民。但是,直接支付这些税的商业实体自己并没有参与农产品生产。

⑤ 参见史志宏、徐毅《晚清财政:1851—1894》(上海财经大学出版社2008年版)和倪玉平《从国家财政到财政国家:清朝咸同年间的财政与社会》(科学出版社2017年版)中的相关估计。

⑥ Stephen Broadberry, Hanhui Guan & Daokui Li, “China, Europe, and the Great Divergence: A Study in Historical National Accounting, 980 - 1850”, *Economic History Review*, Vol. 78, No. 4 (December 2018), pp. 955 - 1000; Ye Ma & Herman de Jong, “Unfolding the Turbulent Century: A Reconstruction of China’s Historical National Accounts, 1840 - 1912”, *Review of Income & Wealth*, Vol. 65, No. 1 (2019), pp. 75 - 98.

⑦ Loren Brandt, Debin Ma & Thomas G. Rawski, “From Divergence to Convergence: Reevaluating the History Behind China’s Economic Boom”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1 (March 2014), pp. 45 - 123; 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》。另外,农业税从1680年到1720年经历了很小的增长,但雍正年间增加的“火耗”在18世纪20年代晚期带来了大约15%的增长。

⑧ 关于此问题的最新学术讨论,参见 Elisabeth Kaske, “Austerity in Times of War: Government Finance in Early Nineteenth-century China”, *Financial History Review*, Vol. 25, No. 1 (April 2018), pp. 71 - 96.

停滞,<sup>①</sup>而税率也依然时有下降,到1900年时可能不到农业总产出的1%。<sup>②</sup>

清代农业税这种近乎绝对停滞的情况,在中国历史上基本没有先例。从汉代开始的各个大一统王朝,在其朝代中期前后,都不约而同地做出了系统性地扩张农业税的努力。这种努力通常会导致财政收入的显著提高,虽然它不一定会导致人均税率的显著提高。再来看横向比较:尽管早期现代财政制度,诸如18世纪英国的制度、1875年后日本的制度,或是19世纪末俄国的制度,通常会将重心从直接农业税向商业税或消费税转移,但它们并不会放弃农业税绝对总量的增长。以俄国的制度为例,至1890年时,已主要依赖于消费税,然而直接农业税的绝对总量仍在继续稳健增长。<sup>③</sup>同样地,英国土地税至早在1700年起已不是国家税收的主要来源,然而在18世纪,其总量却仍继续增长。<sup>④</sup>在很大程度上,清代国家异常有限的财政能力是其异常停滞的直接农业税的直接产物。

上述简短总结指出了清代财政国家需要进一步分析、解释的三大特点:第一,不管是和其他中国早期现代王朝相比,还是与其他早期现代国家相比,清政府的整体财政能力确实非常薄弱。第二,在长达几乎两个世纪的时间里,尽管经济总量有显著增长,而且后来又出现了严重的财政危机,但清政府始终拒绝提高农业税的总量。第三,清政府对农业税和非农业税始终采取截然不同的处理方式:前者基本上雷打不动,而后者则被相对灵活地使用。

在过去几十年中,如何解释这些制度特征是学界争论不休的话题。自20世纪90年代起,在试图解释清代财政政策决策的诸多努力中,“理性主义”的观点一直占据主导地位,而这和经济史与社会文化史的日渐疏远不无关系。这些观点一般对政策制定者的行为模式做出如下假设:在立法或者政策决策中存在一种基本的政治或经济上的理性——假设政治精英们理性地追求个人的以及在特定条件下集体的经济和政治利益。这些目标不一定是某种狭隘的、财富驱动意义上的“经济目标”,但它们仍是“先天的”和“普遍的”,即它们是一种强烈的、直觉化的个人诉求,与对任何特殊的信念体系的内化无关,不管是宗教、意识形态,还是文化。一旦指出这些追求目标,理性主义模型接下来就会假设在给定的信息、物质资源和制度可行性的外部限制之下,人们会以逻辑的、理性的方式来追求这些目标。换言之,不论是在手段层面还是在目的层面,理性主义的解释假设了一种没有强烈的系统性偏见或规范性动机的人类行为模式,因此也并不具有任何意识形态或文化层面的特殊性。

本文的论述将分两步进行:第一,总结现有文献中主要的“理性主义”解释;第二,检验这些理论在解释上述三大制度特征时的有效性。本文将论证,这些理论相当成功地解释了非农业税收的变化轨迹,然而却没能令人足够满意地解释农业税的异常停滞。它们无法解释为何前者被清政府灵活地使用,而后者却没有。因此,它们虽然能解释清代财政国家的许多核心制度特征,但并不能解释其全部的核心特征。这意味着,对清代财政行为的系统性解释可能需要对其政策制定者的政治世界观进

① 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》,第120页;Stephen Broadberry, Hanhui Guan & Daokui Li, “China, Europe, and the Great Divergence: A Study in Historical National Accounting, 980—1850”, *Economic History Review*, Vol. 78, No. 4 (December 2018), pp. 955—1000; Ye Ma & Herman de Jong, “Unfolding the Turbulent Century: A Reconstruction of China’s Historical National Accounts, 1840—1912”, *Review of Income & Wealth*, Vol. 65, No. 1 (2019), pp. 75—98; Yi Xu et al., “Chinese National Income: ca. 1661—1933”, *Australian Economic History Review*, Vol. 57, No. 3 (2017), pp. 368—393; Debin Ma, “Economic Growth in the Lower Yangzi Region of China in 1911—1937: A Quantitative and Historical Analysis”, *Journal of Economic History*, Vol. 68, No. 2 (June 2008), pp. 355—392; A. Feuerwerker, *The Chinese Economy, ca. 1870—1911*, Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1969.

② Jason Qiang Guo, “A Quantification of Fiscal Capacity of Chinese Government in the Long Run”, *New York University Working Paper*, 2019; Ye Ma & Herman de Jong, “Unfolding the Turbulent Century: A Reconstruction of China’s Historical National Accounts, 1840—1912”, *Review of Income & Wealth*, Vol. 65, No. 1 (2019), pp. 75—98, data appendix.

③ Stefan Plaggenborg, “Tax Policy and the Question of Peasant Poverty in Tsarist Russia, 1881—1905”, [https://www.persee.fr/doc/cmr\\_1252-6576\\_1995\\_num\\_36\\_1\\_2421](https://www.persee.fr/doc/cmr_1252-6576_1995_num_36_1_2421), p. 55; Yanni Kotsonis, *States of Obligation: Taxes and Citizenship in the Russian Empire and Early Soviet Republic*, Toronto: University of Toronto Press, 2014, pp. 313—314.

④ Ronald Max Hartwell, “Taxation in England During the Industrial Revolution”, *Cato Journal*, Vol. 1, No. 1 (Spring 1981), Table 4.

行更深层次的考察:假设理性主义解释只能止步于此,那么我们就必须要将注意力转移到更为复杂的问题上,转而去关注政治行为是否以及在何种程度上,建构于意识形态之上。

## 二、理性主义解释的分类

理性主义解释大体可分为三类:第一类观点认为,或是出于地缘政治条件或是国内治理的需求,清代国家远没有面临其他早期现代国家那样庞大的财政压力,因此缺乏大幅提升财政收入的基本需求。第二类观点则强调管理和执行加税方面的困难,包括地方社区潜在的敌对反应,以及在朝廷与地方官员之间的委托-代理问题(principal-agent problem)。第三类观点着重于政治精英群体的个体动机与利益,认为这些个体动机也许和国家的整体利益并非完全一致,而这有可能导致严重的集体行动问题(collective action problem)。简而言之,第一类专注于政治需求的缺乏,第二类强调行政能力供给上的欠缺,而第三类侧重于集体政治意愿的结构性缺失。

### (一)需求侧(Demand-side)解释

在解释中国与其他早期现代国家的宏观财政政策区别的时候,近期的文献主要侧重于需求侧的考量。一些主要著作认为,清代国家只是缺乏大幅扩张收入来源的政治需求。该论点认为:从18世纪中叶到19世纪中叶,即使没有大幅加税,清政府也在很大程度上可以满足自己的政治目标,并且在19世纪中叶的危机后,也不需要增加农业税。这些论证有的非常笼统,有的还算具体。在最宏观的层面上,或许是借鉴了多年来一直占据欧洲国家建设(state building)研究主流的著名的“蒂利定律(Tilly Thesis)”,<sup>①</sup>王国斌(Bin Wong)和罗森塔耳(Jean-Laurent Rosenthal)论证说,由于相对西欧而言,大部分中国早期现代朝代都相对和平统一——这一点本身也是中欧地理差异的结果——因此其课收重税的动力会少一些。他们认为,早期现代国家的税收绝大多数是为军事行动而收取,而诸如清朝这样一个大部分时期处于和平状态的国家,比起那些总是在打仗的国家来说,筹募大量钱财的需求会少很多。<sup>②</sup>他们也确实注意到,上述这一点在1850年之后就不再成立了。当太平天国运动和一系列面对西方列强的军事行动失败之后,清朝被迫增加税收。1890年时,税收大约增至之前的两倍。尽管如此,这些学者认为,1850年后的清朝仍然是在之前的需求侧税收逻辑下继续运转,税收的规模很大程度上反映了军事开销的规模。一旦在叛乱期间和叛乱后军事开销增大,税收也随之增加。

这些解释的空缺之处是显而易见的:为什么即使在1850年之后,当军事和地缘政治压力不再罕见的时候,清代的税收依然比许多同时代的国家少了许多?和文凯的近著提供了关于这段历史的最佳的需求侧解释,他认为早期现代的税制改革,不管是在中国、日本还是英国,都是由财政危机驱动的,而后者并不一定是和地缘政治的张力或军事行动相关。<sup>③</sup>按照这种思路,英国政府在内战后支付军费的困难,导致了17世纪晚期的财政集中化和新商业税和关税的建立。相似的,德川幕府的财政问题促使明治政府把财政中央化,建立日本银行,并且发行纸币。清朝在19世纪50年代也经历了严重的财政问题,导致了厘金的设立和发行纸币的失败尝试,但最终清朝克服了它们,并且在1865年后成功进入了一段30年的稳定期。然而,财政的稳定意味着国家缺乏进一步使其收入方式变得更“现代化”的有力动机。接下来,和文凯的解释超越了需求侧的动机,转而考虑供给侧。他进一步

<sup>①</sup> Charles Tilly, “Reflections on the History of European State-Making”, in Charles Tilly, ed., *The Formation of the National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975, pp. 3–83. 晚近的讨论可参考 L. Kaspersen & J. Strandbjerg, eds., *Does War Make States? Investigations of Charles Tilly’s Historical Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

<sup>②</sup> Jean-Laurent Rosenthal and Roy Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*, Cambridge: Harvard University Press, 2011.

<sup>③</sup> Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Cambridge: Harvard University Press, 2013.

论证说,当经济逐步商业化和城市化,早期现代国家自然地远离了农业税,并使商业税在行政上更具有成本效率和利益。清朝农业税的停滞因此可以被解读为中国经济整体工商业与后太平天国时期财政相对稳定性共同作用的结果。

## (二) 供给侧 (Supply-side) 解释

与需求侧解释相反,供给侧解释试图通过加税的社会与政治成本,即供给侧改革的成本,来解释清代国家财政的有限规模。这里有两种主要的可能性:第一,国家也许只是没有足够的强制力来实际执行农业税的增加。地方政府可能缺乏收集更多税收的人力或财力,而资金紧张的中央政府也可能由于鞭长莫及或是有心无力,无法提供相应的支持。这就意味着,财政制约在制度上会自我存续,陷入一种行政疲软的恶性循环。第二,即使国家有能力执行更高的税赋,其社会政治成本也可能会高过财政收益。举例来说,中央政府可能无法控制地方税收官员,并且不相信他们能公正地执行大规模加税。任何这样的加税几乎肯定会伴随严重的地方腐败,而后者很可能会激起强烈的社会反应。因此,加税所包含的政治风险是不可接受的。最后,乡村经济可能过于脆弱,无法承受更多的榨取,而不管有没有腐败,任何大规模的加税带来的经济上的痛苦,都会引起乡村社会的激烈反对。

这类机制往往被称为“黄宗羲定律”,<sup>①</sup>而相关理论中的佼佼者无疑是最近分别由孙传炜与森口千晶(Sng Tuan-Hwee and Moriguchi Chiaki)以及杰里德·鲁宾与马德斌(Jared Rubin and Debin Ma)所著的两篇论文。这两组学者不约而同地认为,在跨区域信息传递成本高的国家中——几乎所有早期现代政权都符合这一描述——国家越大,人口越多,中央政府对地方官员的控制力就越弱。<sup>②</sup>这是一个经典的委托-代理问题:在一个地域广大、人口众多的国家里,中央政府监管的缺失,会为地方腐败制造机会,因此也会允许地方官僚或税款包收人以税收之名中饱私囊。换言之,同样是5%的正式税率,在一个政权集中的小国家,实际只会抽取经济的5%左右;但在一个更大的国家,由于非正式的地方附加税存在,可能就会导致对经济的8%甚至是10%的抽取。可以预见,国家越大,附加税就会越多。为了避免可能的灾难性的过分压榨——在这里指将地方生活水平压迫至生存线以下,从而导致叛乱的压榨——国家必须把名义上的税率控制在较低水平。这些论文论证说,这就解释了为何在18和19世纪时,中国的税率比日本和英国要低得多:中国的国土与人口比这些国家大很多,因此需要靠更低的税率,才能把地方腐败控制在可以忍受的水平上。

除了“黄宗羲定律”之外,学者们还提出了其他两类供给侧的限制。第一类是一种更为简单直接的制度限制,即有效的征税需要一些基本的国家强制力以及行政能力。<sup>③</sup>由于国土面积的相对广大和人口结构的相对复杂,清政府在地方层面的强制力必然弱于早期现代同侪国家,也弱于中国历史上统治了较少人口的其他朝代。也就是说,要获得同等的地方强制力,它必须投入更多的行政和财政资源。这也意味着财政能力的薄弱是可以不断自我延续的:低税收水平会侵蚀国家的强制力,进而阻碍将来的加税。由此可以得出如下推断:清代在19世纪晚期无法提升农业税的原因也许是农业税一开始就收得太少了。在某种程度上,基于这些规律做出的理论判断会跟“黄宗羲定律”完全相

① 周雪光:《黄宗羲定律》, [https://web.stanford.edu/~xgzhou/zhou\\_14\\_empire\\_CH.pdf](https://web.stanford.edu/~xgzhou/zhou_14_empire_CH.pdf)。这一论证的一个更早的版本可参见岩井茂树著,付勇译《中国近代财政史研究》,社会科学文献出版社2011年版。

② Tuan-Hwee Sng and Chiaki Moriguchi, “Asia’s Little Divergence: State Capacity in China and Japan before 1850”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 19, No. 2 (December 2014), pp. 439–470; Debin Ma and Jared Rubin, “The Paradox of Power: Principal-agent Problems and Administrative Capacity in Imperial China (and Other Absolutist Regimes)”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 47, No. 2 (June 2019), pp. 277–294.

③ Tuan-Hwee Sng and Chiaki Moriguchi, “Asia’s Little Divergence: State Capacity in China and Japan before 1850”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 19, No. 2 (December 2014), pp. 439–470; Debin Ma and Jared Rubin, “The Paradox of Power: Principal-agent Problems and Administrative Capacity in Imperial China (and Other Absolutist Regimes)”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 47, No. 2 (June 2019), pp. 277–294.

反:如果清政府知道它只能收到名义税配额的60%,那么,假设在现实中百姓可以承担6%的税率,它就可能会把名义税额设为10%,因为它认为实际上被收走的只有经济总量的6%。

既有文献中的最后一类供给侧解释,并不是侧重于解释清代国家财政的整体规模,而是解释它为何单单对于增加农业税毫无兴趣。这种解释主要出现于和文凯的著作中,他认为在大部分近现代或现代国家中,国家的财政重心都会从直接的农业税转向间接的消费税和商业税。<sup>①</sup>就像许多学者注意到的那样,这样的转变在18和19世纪就已经在大部分欧洲国家发生了,包括19世纪晚期的俄国。<sup>②</sup>同样,它也发生在了1875年后的日本和1855年后的中国。事实上,后者实际上是中国历史上第二次间接税成为国家收入的主要来源;第一次,如刘光临所述,发生在11世纪中期的宋代。<sup>③</sup>在某些情形下,比如明治日本或者早期现代英国,这样的转变发生在经济重心决定性地从农业转移的同时。<sup>④</sup>在许多其他情形中,即使粮食生产仍然占据经济产出的主要部分,但国家直接收入的主要来源却先一步转移了。比如,清朝后期的财政重心从直接农业税转向了非农业税,但是粮食生产仍是国内经济产出的主要来源。这些间接税虽然依然给农业生产增加了一定的负担,尤其是对于茶、酒这样市场化的重要经济作物,但这些负担毕竟是通过降低农产品的市场价值来实现的,而不是通过强迫农业生产者直接向国家缴纳更多的税。

这些转变背后的核心制度理由是,一旦搭建好必要的行政体制,增加商业或城市消费税往往要比增加直接农业税更容易,也更有效率。在城市里,尤其是在各个大型交通与商业枢纽中,经济资产更为集中。在这种环境下,征税时可以产生相当可观的规模效应,而这些规模效应在人口与资本密度相对低下的乡村则显然不会存在。当然,城镇财政征收体制的建立并不是一件非常容易的事,通常需要政府资源的大量投入,而对于财政上本来就异常薄弱的清朝来说,可能会比较困难。即便如此,在合适的时机之下,绝大部分统治着成熟前工业经济体或初期工业化经济体的国家依然会逐步转向以间接税收为主体的“现代财政体制”。和文凯认为,这一转变经常伴随着某些财政危机而同时到来。此时国家处于异乎寻常的压力中,必须以最高效的方式来提高财政收入。从这个角度来看,清朝对农业税的逐步舍弃,似乎可以在这种更具普遍性的分析范式下得到解释。<sup>⑤</sup>

### (三)“政治意愿(Political will)”解释

最后一组理性主义的解释和需求侧、供给侧的解释有着本质上的区别,在此被统称为政治意愿问题。这种解释并不广泛存在于现有的历史学研究中,而更多的只是一种潜在的理论可能。<sup>⑥</sup>话虽如此,这种潜在的理论依然提供了一些智识上有一定吸引力的观点,因此需要被认真对待。这些假设被称为政治意愿问题,因为它们关注的是制定政策的精英们内部的激励失当(incentive misalignment)问题,而不是像供给侧解释那样,关注财政改革的外部社会和政治成本。从集体的、“国家中心”的视角出发,这些激励失当也许可以被称为一种政治意愿的缺乏。

对于政治意愿最简单也可能是最有力的解释版本是这样的:几乎所有的清代官员都拥有大量的土地,因此,增加农业税可能会导致他们本人遭受重大的经济损失。也许这些个人的经济动因强大

① Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, pp. 1–2.

② Stefan Plaggenborg, “Tax Policy and the Question of Peasant Poverty in Tsarist Russia, 1881–1905”, [https://www.persee.fr/doc/emr\\_1252-6576\\_1995\\_num\\_36\\_1\\_2421](https://www.persee.fr/doc/emr_1252-6576_1995_num_36_1_2421), p. 55; Yanni Kotsonis, *States of Obligation: Taxes and Citizenship in the Russian Empire and Early Soviet Republic*, pp. 313–314.

③ William Guanglin Liu, “The Making of a Fiscal State in Song China, 960–1279,” *Economic History Review*, Vol. 68, No. 1 (October 2014), p. 48.

④ Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, pp. 51–104.

⑤ Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, p. 2.

⑥ 少数的例外,如 Yuhua Wang, “China’s State Development in Comparative Historical Perspective”, *APSA-Comparative Politics Newsletter*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2019), pp. 50–57。这是近期对于这类论点的复苏性尝试,但可能仍处于相当早期的阶段。

到压倒了他们对国家利益的维护。简而言之,他们抵制加税,是因为他们自己也得交税。或者说,任何一个提出加税的官员,就有被那些在经济上更自私的同僚排挤的风险。这意味着这么做的个体政治风险非常高,高到了可能令人望而却步的程度。

如果将“经济自利”换成“政治自利”,我们就得到了这个假说的另一版本:官员们不情愿加税也许不是由于个人经济上的损失,而是由于他们对其“政治惠主(political constituency)”——不论我们怎么定义这个群体——的经济利益的某种忠诚或恐惧。或许地方上的一些大地主在政治上有足够的影响力,甚至可以阻止在这个领域的立法或政策决定;又或者小地主们——这些人也许可以轻松支付得起更多的税,但他们肯定不情愿交——可以成功地游说那些有地方关系的政策制定者。诸如此类的假设侧重于地方社区或精英可能施加于个体官员的政治压力,尽管前者或许并没有任何进行武装反抗的打算。这些并没有预设农村群体不能承担更高的税额——他们仅仅只是不想付,而在这一点上,他们和绝大部分现代人毫无区别。假如政策制定者们对地方势力的经济意愿足够敏感,那么即使乡村社会并无武装起义的危险,政府也依然会倾向于维持极低的税率来讨好这些势力。

### 三、对非农业税收的理性主义解释

本节将会把上面总结的理性主义理论运用到清代的非农业税收上,并试图论证清代非农业税在其268年的历史中,几乎每个阶段都可以被这些理性主义解释的某些组合所解释,且通常由一些供给侧和需求侧因素的简单结合即可。政治意愿理论可以给这些解释增添一些可见的深度,但常常不是必须的。归根到底,在大部分的制度层面上,清朝采用了本质上是实用主义的灵活方式来处理非农业税。

清朝的非农业税收可以被分为四个主要阶段:第一阶段为从王朝早期到18世纪中叶的缓慢而稳定的增长时期;第二阶段为18世纪晚期到19世纪早期的接近停滞的时期;第三阶段为19世纪早期,期间出现了一段试验性的制度改革的小插曲;第四阶段为1850年到王朝末年的爆炸性扩张和制度变革的时期。需求侧的波动在这四个阶段很大程度上驱动了政府行为,而供给侧限制在最后两个阶段则更有影响力。

清朝初年,由于明朝崩溃和满族入侵造成的经济破坏,非农业税的起点非常低。在17世纪50年代,由非农业税而来的政府正式收入大约只有300万两白银。相较之下,如果我们把粮食按照当时的价格换算成白银,在这个时期仅由“田赋和人头税”以及漕粮构成的农业税的贡献大约是前者的10倍。尽管起初有如此大的差距,但在从清初到18世纪中叶为止的第一阶段里,非农业税比农业税的增速其实要快许多。到了18世纪50年代,非农业税增长到了原来的4倍,超过1200万两白银,而农业税只增长了大约三分之一。<sup>①</sup>

非农业税在第一阶段的稳定增长不难解释:盐业、商业、采矿、酿酒以及其他经济部门在国内和平时期自然恢复,而国家也就顺理成章地从这些产业中获得了更多税收。<sup>②</sup> 国家在西北边疆的频繁征战为这样的增税提供了足够的需求,尤其是在1725年之后。<sup>③</sup> 在供给侧,由于增税是在近一个世纪的过程中逐渐进行的,在任何一个时间节点都不需要对行政架构进行大量的资源投入,而国家也似乎从来没有在收税上面临耗尽其行政资源的风险。非正式的附加税也许可能存在,正如其肯定存在于18世纪早期的农业税中。但由于即使是在18世纪50年代之后,非农业税也仅仅是农业税的一

① 具体数据参见梁方仲《中国历代户口、田地、田赋统计》,上海人民出版社1980年版,第542—573页;何本方《清代户部诸关初探》,《南开学报》1984年第3期;许檀、经君健《清代前期商税问题新探》,《中国经济史研究》1990年第2期。总体的讨论参见陈锋《清代财政政策与货币政策研究》,武汉大学出版社2008年版;何平《清代赋税政策研究(1644—1840年)》,故宫出版社2012年版。

② Stephen Broadberry, Hanhui Guan & Daokui Li, “China, Europe, and the Great Divergence: A Study in Historical National Accounting, 980–1850”, *Economic History Review*, Vol. 78, No. 4 (December 2018), p. 995.

③ Peter C. Perdue, *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia*, Cambridge: Harvard University Press, 2005.

小部分,因此它从来也没有成为国家高层眼中的严重政治问题。

第二阶段从18世纪60年代到19世纪早期,非农业税的总量停滞,但成分发生了变化:盐税从18世纪50年代巅峰时的每年约700万两跌落到18世纪末期和19世纪早期的550万两左右,但关税的增长和杂项税收的持续增长填补了这个缺口。<sup>①</sup>很大程度上,清朝在这一时期的财政行为可以很好地由需求侧因素解释:清朝在新疆和西藏的军事行动在18世纪50年代时已经逐渐停息,于是政府的开销需求明显下降。相应的,在军事行动巅峰期每年高达700万到800万石的漕粮收入,至18世纪末期和19世纪早期大部分时候已跌落至400万到500万石。<sup>②</sup>盐税收入在这一时期的稍微降低,也很可能是遵循了相同的制度逻辑:国家并没有要将盐贸易中可榨取的每一滴水都挤出来的急迫需求,因此对后者的管理和课税都采取了更宽松的态度。

到了19世纪初——第三阶段开始的时候——需求侧的压力又开始增加,这使得非农业税的征收很快又进入了扩张模式。到了乾隆末年,国家行政能力的削弱已经变得非常明显。地方政府机构急于获得更多的资源,开始提议对税收制度进行各种调整,希望能缓解日益枯竭的财政状况。更糟糕的是,白莲教起义又带来了另一项主要的财政需求:虽然与19世纪中叶的后继起义者不同,这场起义从未真正威胁到清朝的根基,但它还是迫使朝廷从1796年到1804年投入了大约2亿两的军费。<sup>③</sup>清朝在18世纪后期所享有的所有财政上的余裕,到1805年已全部消失。

朝廷对这些需求侧的压力的反应,大多是以削减成本的形式出现的:朝廷精简了官僚职能,尽可能地削减开支,并将大量的地方行政工作外包给乡镇和宗族组织。<sup>④</sup>在收入方面,朝廷一如既往地选择了增加非农业税,而对农业税则有效地保持其稳定。到了19世纪30年代初,新一轮的盐税改革试验在地方层面推动。

在这些改革中,最突出的是陶澍在淮北地区的盐票改革。<sup>⑤</sup>这一改革使该地区的盐税收入从1832年的不足50万两,在1840年增加到其两倍多。换句话说,仅仅一个中型区域市场的收入增长就可以使得全国盐税总收入增加了近10%。鉴于这种明显的成功,其他主要产盐地区为何没有迅速跟进,就有些令人费解了。在1839年陶澍去世之前,他曾为将改革扩大到淮南地区做了大量的准备工作,但这种制度上的推进在他去世后,一夜之间就消失了。直到1849年,淮南地区才终于采用了盐票制度。而直到19世纪50年代,太平天国运动迫使清政府将一切制度上的谨慎抛到九霄云外,全国其他地区才开始纷纷效仿。<sup>⑥</sup>那么,是什么原因导致了这种缓慢的政策适用速度呢?

其中的一部分原因是,不同产盐大区之间存在一些集体行动问题(collective action problem)。因为国内的区域市场日益相互关联,任何一个主要大区域的食盐价格大幅下降,都会对国内其他地区的食盐生产和定价产生溢出效应。淮北只是一个中等规模的区域市场,产生的溢出效应相对有限,因此适合作为初步试验场,但淮南是一个更大的市场,其可以产生对全国的冲击。因此,风险规避型(risk-averse)的决策者对将改革扩大到淮南或任何其他主要区域盐业市场表现出一些犹豫,也就不足为奇了。<sup>⑦</sup>

即便如此,只有在实际存在重大和突出的风险时,风险规避才有意义。前人的研究中提到了如下几种政治风险:首先,政策制定者担心地方政府根本没有行政能力有效地收取盐票费用,并会导致

① 何本方:《清代户部诸关初探》,《南开学报》1984年第3期。

② 梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》,第539、551、555页。

③ 梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》,第539、551、555页;项怀诚主编,陈光焱著:《中国财政通史·清代卷》,中国财政经济出版社2006年版,第71—72页。

④ 有关乾隆—嘉庆转型的文献综述,参见William T. Rowe, "Introduction: The Significance of the Qianlong-Jiaqing Transition in Qing History", *Late Imperial China*, Vol. 32, No. 2 (December 2011), pp. 74—88。

⑤ 参见倪玉平《博弈与均衡:清代两淮盐政改革》,福建人民出版社2006年版。

⑥ 以上参见倪玉平《博弈与均衡:清代两淮盐政改革》,第76、78—91、91—115页。

⑦ 《清宣宗实录》卷405,道光二十四年五月乙酉,《清实录》第39册,中华书局1986年版,第77页。



普遍的逃税行为,从而降低政府收入。其次,他们担心普通商人与腐败官员之间可能存在勾结,并且随着相关盐业市场规模的扩大,这种勾结可能会变得更加难以根治。具体来说,他们以淮南盐业市场相较于淮北规模明显更大为由,认为在淮南推行改革更需要担心这些问题。<sup>①</sup> 孙传炜/森口千晶以及鲁宾/马德斌的模型对这些问题的适用性是相当明显的:当时的政策制定者似乎明确同意,国家对私人 and 地方机构的控制与社会经济规模和复杂性呈负相关。

虽然面临这些行政上的困难,但清朝在第三阶段所面临的财政压力依然足以促使盐税收入在19世纪10年代至40年代之间产生了相当大的增长:从1812年的580万两增长到1841年的750万两。<sup>②</sup> 虽然其他非农业税源并没有如此大的增幅,但也同样没有停滞不前:鸦片战争时期(1839—1842年)关税收入略有下降,但随着《南京条约》签订后对外贸易的扩大,很快也就恢复了。杂税则很可能继续缓慢而稳定地向上攀升。

当然,到第四阶段开始的时候,缓慢的改革已经不再是一个选择了:随着1850年到1851年太平天国运动的兴起,清政府此时陷入了有史以来最严重的财政危机,在制度改革上也因此不再畏首畏尾。需求侧的压力空前升级,很快就压倒了清朝在供给侧限制上的任何担忧,进而导致了非农业税的空前增长:厘金商税的设立给政府提供了一个全新的正规收入的来源。在1853年到1854年设立厘金后的几年内,其每年的收入超过1000万两,到19世纪60年代末则达到1350万两左右。<sup>③</sup> 事实证明,该税种具有争议性,而且管理起来也很困难(下文详述),因此其增长在1870年后就停止了。直到19世纪末,其总量一直稳定在1400万两左右。尽管如此,税制中其他主要的非农业部分在19世纪70年代和19世纪80年代继续增长。<sup>④</sup> 盐税在19世纪50年代的动荡时期曾回落到每年约500万两,但在19世纪70年代又恢复到700万两左右,加上新增加的每年约500万两的“盐厘”,在19世纪90年代中期达到1300万两以上。从绝对数量上看,所有这些都与关税收入的爆炸性增长相比都显得微不足道。在对外贸易快速增长的推动下,关税收入从1845年的550万两,到1863年的850万两、1872年的1170万两、19世纪80年代的1500万至2000万两,再到19世纪90年代的2000万至2500万两。与此同时,农业税则继续停滞不前,其中一些子项的适度扩张被其他子项的减少所抵消。其结果是,清朝1890年来自农业部门的正式直接税收收入可能低于18世纪末和19世纪初的水平。到19世纪末,农业税只占政府正式收入的40%左右,与19世纪40年代的三分之二以上的比例相较,大幅下降,尽管此时中国经济仍然和以往一样是以农业经济为主体的。<sup>⑤</sup>

我在这里通过对非农业税的数据统计进行简单勾勒,所要提出的真正问题,并不是为什么它们增长得如此之快——这很容易而且很明显地可以用需求侧的压力急剧上升来解释——而是为什么它没有增长得更快。毕竟,尽管有了这些相当剧烈的增长,清朝在这一时期仍然远远达不到真正的财政可持续性,并且被迫既要进一步阉割其行政架构,又要承担大量外债以维持生存。<sup>⑥</sup> 在这里,供

① 参见倪玉平《博弈与均衡:清代两淮盐政改革》,第92—94页。

② 何本方:《清代户部诸关初探》,《南开学报》1984年第3期。

③ 罗玉东:《中国厘金史》,商务印书馆1936年版,第463、469页。

④ 《清朝续文献通考》卷68《国用六》,商务印书馆1936年版,第8225—8228、8248—8249页;吴兆莘:《中国税制史》,商务印书馆1937年版,第116—120页;史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》,第216—226页。

⑤ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》,第207—216页。

⑥ 有关外债的累积,参见申学锋《晚清财政支出研究》,中国人民大学出版社2006年版,第91—92页;许毅《清代外债史论》,中国财政经济出版社1996年版,第672页;徐义生编《中国近代外债史统计资料》,中华书局1962年版,第4—10、21—25、31、52页。有关行政能力的进一步削弱及去中心化过程的讨论,参见Mary C. Wright, *The Last Stand of Chinese Conservatism: The Tung-Chih Restoration, 1862 - 1874*, Stanford: Stanford University Press, 1957, pp. 125 - 47; Joseph W. Esherick, *The Origins of the Boxer Rebellion*, Berkeley: University of California Press, 1988, pp. 167 - 205。对于赈灾支出在18世纪末与19世纪的持续减少,参见Pierre-Etienne Will, Roy Bin Wong and James Z. Lee, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650 - 1850*, pp. 75 - 92; 申学锋《晚清财政支出研究》,第145—148页。

给侧模型依然可以承担大部分的重任。如上文所述,这些模型确定了大国扩大财政提取的两个主要挑战:行政能力的潜在不足和地方腐败的潜在过高。国家规模越大,就越难调动足够的行政能力来有效征税,或有效抑制非正式的额外费用。这些困难往往会加剧政治上对财政扩张的反对,其根源在于担心过度征收和其带来的社会经济上的不稳定。所有这些动因在晚清商税史上都很容易找到。

以厘金征收机构从19世纪50年代中期到19世纪60年代后期的建立和扩大为例:正如大量的文献所说明的那样,这是一项庞大的工程,严重地压榨了清朝的行政能力。事实上,清朝根本没有能力通过一种理性官僚制的方式征收新的商业税,而是不得不依靠当地合作者的情报和社会政治关系,如豪绅、地方豪门、大商户、行会等。<sup>①</sup>为了激励这些人和团体参与合作,税务官员不得不允许他们从征收的收入中分得一杯羹——实际上形成了一种非正式的、高度分散的商业税包税。前人的估算表明,在1902年,通过从厘金制度中的“赞助和榨取”来非正式地赚钱的当地人的数量,是正式的厘金官僚机构的两到三倍。<sup>②</sup>

依靠这种非正式税收制度的好处是,新制度可以很快地开始创收,而且行政成本相对较低。缺点是增长能力有限,当然还附带有严重的腐败;非正式税收的总量很快就与正规的厘金收入相当,甚至超过了正规的厘金收入。19世纪90年代初,包括正式税收和非正式额外税收在内的厘金收入总额的下限估计为每年约3000万两,比正式报告的1300万至1400万两的收入高出一倍以上。<sup>③</sup>上限的估计上升到4000万至5000万两。学者们对盐税和杂税类的非正式税收和正式税的比例也给出了同样高的估计:19世纪90年代正式盐税每年为1200万至1300万两,但非正式税收可能使实际征收额达到近3000万两。<sup>④</sup>杂税的征收也往往带有非正式税收,在总量上或多或少与正式税种相当。

事实证明,对非正式税收抵制力较强的财政类别其实是关税:正式的关税收入约为2500万两,而学界对包括隐形税收在内的总关税收入的估计只有约3000万两。<sup>⑤</sup>隐形税收与正式上报的收入之间1:5的比例,大大低于几乎所有其他财政种类的预估的比例,包括厘金、盐税、杂税和农业税等的大约1:1的比例。但为什么会如此呢?最有可能的解释是,新的关税收入主要来自沿海或长江沿岸的少数几个城市化的条约港口,这意味着清朝在评估和征收中面临的信息障碍和委托-代理控制问题,要比厘金收入或盐税的高度地方化和地区性征收少得多。<sup>⑥</sup>国家在主要城市中心的控制力明显强于小城镇或农村地区。因此,国家对关税官员的控制要比对厘金征收人员或农业税评估人员的控制严格得多,结果是前一类人所攫取的非正式税收远没有后两类人那么猖獗。

正因为如此,在晚清的财政政治中,厘金始终比对外贸易的关税征收更具争议性。<sup>⑦</sup>因此,关税实际上是19世纪末唯一持续增长的主要财政子项:到19世纪90年代初,厘金收入的增长与盐税的增长一样,全部进入暂时的停滞。只有关税收入始终保持了显著的上升轨迹,从19世纪80年代中期的每年1600万两左右,到19世纪90年代初的2300万两左右,再到10年后的2600万至2700万两。<sup>⑧</sup>这与前面讨论的供给侧模型的基本预测完全一致:中央与其地方代理人之间的委托-代理问题越少,地方腐败猖獗的威胁就越小,国家有效增税的能力就越强。从这个角度看,晚清的非农业税

① 参见 Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750-1950*, Stanford: Stanford University Press, 1987; 罗玉东《中国厘金史》; 郑备军《中国近代厘金制度研究》, 中国财政经济出版社 2004 年版。

② Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750-1950*, p. 105; 罗玉东:《中国厘金史》, 第 72 页。

③ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》, 第 261 页。

④ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》, 第 259 页。

⑤ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》, 第 259—260 页。

⑥ 参见杨端六等编《六十五年来中国国际贸易统计》, 中央研究院社会科学研究所 1931 年版, 第 122—123 页。

⑦ 参见郑备军《中国近代厘金制度研究》。

⑧ 参见刘岳云《光绪会计表》第 1 卷, 教育世界社 1901 年版, 第 1—2 页。

收之所以不可能有更快的增长,是因为国家缺乏更快的增长所需要的行政能力。

总之,要理解清朝非农业税的发展轨迹,显然不需要理性主义以外的解释。在上述四个阶段,需求侧和供给侧因素的某种组合足以解释制度变迁的大方向和速度。在清朝的大部分时间里,非农业税收制度变迁是向扩张方向倾斜的。需求侧的压力在第一阶段相对较强,第二阶段缓解,第三阶段重新出现,第四阶段急剧上升。四个阶段也都在一定程度上存在供给侧约束,但由于经济和人口的累积增长,第三和第四阶段的供给侧约束更为突出和强大,这使得供给侧文献所关注的委托-代理控制问题急剧升级。因此,非农业税的扩张在第一阶段是稳定的,在第二阶段放缓,在第三阶段再次回升,在第四阶段积极加速——但不足以满足国家更快增长的支出需求。清朝对非农业税收的做法大体上确实是“理性的”。这既是指它对需求侧的压力做出灵活的反应,也是指它以一种合理的可预测的方式解决了信息的限制和资源的限制。

#### 四、清代农业税收的“非理性”

与此形成鲜明对比的是,清朝对农业税的态度是“非理性”的。这种“非理性”表现在:从其建立到灭亡的268年间,清朝的农业税极少对需求侧的压力做出过明显符合功能理性的制度反应。本节将论证,第二节中所阐述的各种“理性主义”解释,都无法完全解释清朝的农业税为何出现极端停滞的局面:虽然其中有几种观点可能解释这种局面下的部分制度现象,但总有一些同样重要的制度现象——如19世纪后期财政需求激增之后农业税依然停滞,或是农业和非农业税收政策贯穿整个王朝的巨大体制性差异——是它们所无法解释的。

“蒂利定律”式的需求侧解释的局限性是相当明显的。最重要的是,1850年以后,清朝面临的地缘政治和内部军事挑战,很可能与近代早期西欧国家所面临的任何挑战都相差无几,甚至实质上更为严重。太平天国威胁到清朝的根本生存,而相比于欧洲帝国主义列强而言,清朝19世纪后半段所面对的对手在技术上和经济上都比它们在18世纪所面对的还要先进得多。就日本来说,清朝面对的是一个具有明显扩张主义野心的邻国,日本正在非常迅速地提升财政能力和工业能力,很快就会对清朝构成根本性的威胁。尽管面对如此巨大的压力,清代的农业税在辛丑条约之前也几乎没有任何显著增长。<sup>①</sup>

也许有人会试图辩解说,非农业税的急剧增加是对需求侧压力增大的充分反应,因此农业税并不存在显著的需求侧压力。但正如上一节所论述的那样,几乎可以肯定事实并非如此。事实上,清朝试图从直接农业税过渡到间接商业税,同时保持农业税总量基本持平的做法,在全球范围内是一个异类:例如,俄国、日本和英国在转型初期都大幅提高了农业税,部分原因是为了给其所需的行政投资提供资金,直到农业税在财政和政治上几乎完全无足轻重之后,才有所放松。<sup>②</sup>

那么供给侧的“理性主义”解释呢?“黄宗羲定律”解释了清代财政国家的一些一般特征,并以特别的解释力和说服力适用于非农业税收政策。也就是说,它在解释清朝对非农业税和农业税的差别

<sup>①</sup> 本文作者曾在“Fiscal Institutions in Imperial China”(in Oxford Research Encyclopedias: Asian History, <https://oxfordre.com/asianhistory/view/10.1093/acrefore/9780190277727.001.0001/acrefore-9780190277727-e-134>)一文中对这一现象做过比较细致的文献梳理。

<sup>②</sup> 关于俄国,参见 Stefan Plaggenborg, “Tax Policy and the Question of Peasant Poverty in Tsarist Russia, 1881–1905”, [https://www.persee.fr/doc/cm\\_r\\_1252-6576\\_1995\\_num\\_36\\_1\\_2421](https://www.persee.fr/doc/cm_r_1252-6576_1995_num_36_1_2421), p. 55; Yanni Kotsonis, *States of Obligation: Taxes and Citizenship in the Russian Empire and Early Soviet Republic*, p. 313–314。有关英国的财政集中,参见 Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, pp. 51–77; Julian Hoppit, *Britain's Political Economies Parliament and Economic Life, 1660–1800*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 277–305; B. R. Mitchell and Phyllis Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1962, pp. 386–388。有关日本的地租统计,参见 Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, p. 106; James I. Nakamura, “Meiji Land Reform, Economic Development and Cultural Change”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 14, No. 4 (July 1966), pp. 428–439, 434。

对待上有相当大的困难。如果地方机构的腐败和寻租是中央政府的首要关注点,那么他们就没有什么理由宁愿提高商业税和原始工业税而不提高农业税:事实上,厘金税可能比农业税更容易滋生腐败。根据当代的一些估计,在厘金税的征收中,非正式税收和正式税的比例可能高达2:1,而大多数估计认为这一比例在农业税中约为1:1。尽管如此,清朝最终还是愿意增加非农业税,而完全拒绝增加农业税。对地方腐败的担忧不能解释这种政治态度上的差异,即使有的话,其也只会带来相反的结果。

当然,近代早期政权一般并不会特别关心地方腐败本身,而是关心腐败过多可能导致的社会动荡。这就引出了一个更普遍的问题,即提高农业税是否真的会引发严重的农村动荡。当然,清朝在“漫长的19世纪”确实经历了几次大规模的农民起义,但现在已经很少有学者认为,这些起义在任何重要方面是由高税或加税引起的。恰恰相反,它们的主要原因之一似乎更有可能是政府财政能力不足,无法提供足够的饥荒救济。<sup>①</sup>正如一些学者所指出的,19世纪早期的饥荒救济的能力,只有18世纪中期赈灾计划的一小部分,而19世纪后期的饥荒救济则骤然下降到更糟糕的水平。<sup>②</sup>如果说19世纪的重大动荡真的有财政上的原因,那更有可能是未受饥荒影响的地区税收太低,无法为受饥荒影响的地区提供足够的经济支援。

对于“增加农业税会不会引发起义”这个问题,一个更有经验基础的方法是看看1900年后农业税增加后的实际情况。如上所述,甲午战争和义和团运动这两个事件合计让外国列强要求了约7亿两的战争赔款,清政府主要是出于绝望,最终决定增加农业税。在财政彻底崩溃的情况下,清朝从1901年到1908年逐渐增加了400万至500万两的正式农业税额,增幅大约为15%,1908年到1911年又增加了1500万两,总增幅达到1900年税额的65%左右。<sup>③</sup>虽然这与非农业税的暴涨相比,显得有些微不足道,但仍可称得上是一次大加税——事实上,这是清朝历史上单次最大的农业税增幅。农村地区是如何做出反应的呢?当然有一些抱怨和一些公开的抵制——这在任何一个前工业社会的重大加税改革之后都几乎是不可避免的——但并没有证据表明社会因此进入到了难以控制的动荡之中。<sup>④</sup>

同样能说明问题,甚至可以说更能说明问题的是清朝灭亡之后的情况:继任的各大军阀政权不仅决定保留清末的税收增长,而且还稳步地增加了税收。到了20世纪20年代,尽管各军阀之间的内战几乎持续不断,但许多地区的政府从农业中提取的税收很可能已经增加到了1912年水平的至少160%。<sup>⑤</sup>南京国民政府在1927年基本统一全国后,立即将正式的农业税配额增加了3倍,达到1912

① 有关18世纪末及19世纪初的白莲教起义,参见 Daniel McMahon, *Rethinking the Decline of China's Qing Dynasty*, Abingdon: Routledge, 2015。有关太平天国运动及捻军起义,孔飞力(Philip A. Kuhn)曾描述了太平天国以前广西地方政府极其有限的行政与赈灾能力,并且强调了灾荒对于太平天国及捻军扩散的重要意义。Philip A. Kuhn, "The Taiping Rebellion", in John K. Fairbank eds., *Cambridge History of China*, Vol. 10, Cambridge: Cambridge University Press, 1978, pp. 264-317; James T. K. Wu, "Impact of the Taiping Rebellion upon the Manchu Fiscal System", *Pacific Historical Review*, Vol. 19, No. 3 (August 1950), pp. 265-275。

② Pierre-Etienne Will, Roy Bin Wong and James Z. Lee, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850*; Lillian M. Li, "Introduction: Food, Famine and the Chinese State", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 41, No. 4 (August 1982), pp. 687-707。

③ 《清朝续文献通考》卷68《国用六》,第8245—8249页。王业键《清代田赋刍论(1750—1911年)》(高风等译,人民出版社2008年版,第97—98页)显示了正式农业税收从1901年前3000万两左右增长到了1903年3500万两左右,以及之后在1911年达到5000万两。

④ 1910年山东莱阳发生了最大的一次抗税起义,在没有大规模军事动员的情况下,几个月内就被镇压了。研究这次起义和其他类似起义的学者均得出结论,认为它们“对1911年的革命没有直接影响”。Roxann Prazniak, "Tax Protest at Laiyang, Shandong, 1910: Commoner Organization versus the County Political Elite", *Modern China*, Vol. 6, No. 1 (January 1980), pp. 41-71, 41; Edward J. M. Rhoads, *China's Republican Revolution: The Case of Kwangtung, 1895-1913*, Cambridge: Harvard University Press, 1975。在地方层面反抗晚清财政压榨的研究,参见 Elizabeth J. Perry, "Tax Revolt in Late Qing China: The Small Swords of Shanghai and Liu Depei of Shandong", *Late Imperial China*, Vol. 6, No. 1 (June 1985), pp. 83-112。

⑤ 项怀诚主编,刘孝诚著:《中国财政通史·中华民国卷》,中国财政经济出版社2006年版,第74页;贾士毅:《民国续财政史》第7卷,商务印书馆1934年版,第22—26页;吴兆莘:《中国税制史》(下),商务印书馆1937年版,第138页。

年水平的5倍左右。<sup>①</sup> 尽管民国政府在地方行政管理方面存在许多问题,但即使税收如此急剧增长,社会上的反应也相对温和。<sup>②</sup>

这段20世纪初的历史也提供了非常有力的理由,让我们相信,在清代268年的历史中,除了太平天国运动及其后续时期以外,清朝在大部分时间里都具备实施大幅加税的基本行政能力。尽管人们争论清朝相对于各共和国家的行政能力,但毫无疑问,清朝在1870年至1901年之间的行政能力要强于1901年之后。而在1850年之前,清朝的行政能力可能还要更强。换句话说,19世纪早期或晚期的清朝执政们在行政上或政治上,似乎极不可能无法去实现在1900到1911年期间,由那些被大大削弱的继任者们得以基本成功实施的增税行动。<sup>③</sup>

至此,我们已经远远超出了具体批判“黄宗羲定理”的范围,而是针对任何供给侧的“理性主义”农业税停滞理论做出了一般性的反驳:很有可能,在18世纪末和19世纪初的几乎任何时候,政府在政治上和行政上都有能力实施大规模的农业税增长,而当时的国家能力几乎可以肯定比19世纪末或20世纪初更强。

最后,我们必须考虑“政治意愿”类型(如果有的话)解释的效用——这种解释认为清朝未能提高农业税是因为决策者有强烈的个人经济或政治利益而拒绝这样做。首先考虑一下决策者抵制农业税上涨是因为他们也要支付农业税这一观点:任何这样的说法都很难解释为什么清朝能够在1850年后大幅提高非农业税,而不是农业税。比起同等幅度的增加农业税,政治精英们很可能有更强的经济动机来反对增加商业税,尤其是厘金。如上所述,到19世纪后期,商业行为对清朝政治精英的经济私利越来越重要。“经济自利论”的潜在支持者必须承担举证责任,以解释为什么清廷能够顶住这些压力去推行商业税,但却始终无法显著增加农业税。

如果我们按照本文第二节讨论的思路,把“经济自利”换成“政治自利”呢?这里也有很多问题:最直接的问题是,清朝没有民主,也没有正式或非正式的政治代表概念。那么,有什么理由认为一个专制的官僚机构会表现得像一个代议制政府一样吗?一个可能的答案是,政府官员在家乡一般都留下了庞大的宗族或亲属网络,如果官员支持加税,其宗族就很容易遭到当地其他宗族或社会团体的报复。<sup>④</sup> 但是,在这种情况下,这些地方团体是如何得出结论,认为为了最终可能是相当微小的经济损失,而值得疏远一个高层级的官员以及他的亲属呢?尤其是在清朝政治议事缺乏制度透明度的情况下,地方势力一般都很难明确地知道谁对哪些政策或法律负责,因此也不会清楚地知道该威胁或游说哪些官员。

## 五、结论

从根本上说,任何关于清朝决策者为什么拒绝提高农业税的理性主义解释都必然是不完整的,除非它还考虑到提高农业税的实质性好处:更强的行政能力、对地方社会的强大控制力、更高的工资、更多的工作人员,以及在清朝后期有更多的钱来支付军费开支、减少对外债的依赖,等等。清朝精英们究竟是如何权衡这些利益与征税的政治成本的?此外,为什么他们在权衡非农业加税的成本和收益时,得出了截然不同的结论?归根结底,这是一个关于政治世界观和主观心态的问题:似乎很

① 章有义:《中国近代农业史资料》第3辑,生活·读书·新知三联书店出版社1957年版,第12页。

② Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900 - 1942*, Stanford: Stanford University Press, 1988; Huaiyin Li, *Village Governance in North China: 1875 - 1936*, Stanford: Stanford University Press, 2005.

③ 当然,有人可能会说,1901年后加税对地方的影响部分被20世纪初的快速通货膨胀所吸收,并且后者导致粮食价格在1880年的基础上翻了一番。这无疑是正确的,但以类似的速度快速通胀也是1885—1900年清朝经济的一个特点,这表明至少在1890年实施加税对农业地区的加负并不会比1908年更重。

④ Yuhua Wang, “China’s State Development in Comparative Historical Perspective”, *APSA-Comparative Politics Newsletter*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2019), pp. 50 - 57.

难通过构建某种“客观”的清代政治经济学理论模型,来证明为什么“客观”“理性”地讲,政策制定者应该更关心农业税增税所造成的短期社会反弹,而不是它们可能产生的许多长期利益——以及为什么他们在非农业税问题上常常得出相反的结论。关于一组利益如何“恰好合理”地压过了另一组利益的所谓客观性解释(just-so explanation),几乎在本质上就是不能令人满意的。要想做得更好,就必须从原始资料中拼凑出清代精英们的主观政治世界观。也就是说,真正解决这些问题的办法是超越理性主义视角,走向政治文化、意识形态和思想史。解题的关键在于政治精英的主观信念,而不是他们身处的“客观”物质环境。

## The Uses and Limitations of Rationalist Explanations for Qing Fiscal Behavior

*Zhang Taisu*

**Abstract:** The Qing fiscal state had three major institutional characteristics that have drawn significant academic attention: First, relative to both other Chinese dynasties and to other contemporary early modern states, the Qing state's gross fiscal capacity was very unusually low. Second, it refused to increase the absolute volume of its agricultural taxation for nearly two centuries, despite significant economic growth over the same period, and the existence of serious fiscal crises in the latter half of that period. Third, it took fundamentally different approaches to agricultural taxation and non-agricultural taxation, keeping the former stagnant for extended periods of time, while wielding the latter in a fairly flexible manner. Since the 1990s, scholars have tended to attempt to explain these institutional features through economically rationalist models of political behavior. This article argues that, while these models successfully explain the general trajectory of Qing non-agricultural taxation, they fail to provide fully satisfactory explanations for the unusual stagnation of the agricultural tax. They are therefore unable to explain the former enjoyed a significant measure of institutional flexibility, while the latter did not. If we are to fully understand the political logic behind Qing fiscal policymaking and institutions, we must look beyond pure rationalism, and look instead to the ideological foundations of fiscal politics.

**Key Words:** Qing Fiscal State, Agricultural Taxes, Commercial and Industrial Taxes, Tariffs, Indirect Taxation, Economic Rationalism

(责任编辑:丰若非)