

# 明清经济史中的国家：一个对话的尝试

彭凯翔

**内容提要：**本文认为国家能力对经济的作用反映在国家的不同角色里，在比较视野下，国家能力概念为理解明清经济变迁提供了学术可能。明清时期国家的财政有保守的一面，但并非其提供国内公共产品的主要约束；明清中国的经济制度未必是资本主义式的，但在保护产权、促进金融增长等方面也有值得重视的机制；它在政策上的合理性需要具体而论，但很难说是为特定理念所主导；它的向下渗透与社会的组织过程是相互强化的，形成了能与斯密增长相容的社会权力结构。因此，很难说国家能力构成了明清中国未发生现代增长或熊彼特增长的内部原因，但它所依赖的方式很可能对近代中国的发展路径有深远影响。

**关键词：**国家能力 明清经济 大分流 熊彼特增长 斯密增长

在与早期近代至近代全球经济“大分流”有关的讨论中，提出“国家能力”概念至少有两方面的意蕴。一方面，国家尺度的集体行为在经济发展中构成了一个重要维度：国家本身有大量的消费、投资、再分配、战争等与资源配置有关的活动，也对经济发展所需要的基础设施、制度保障、政策支持、市场开拓等公共品或准公共品的提供起着关键性的作用；另一方面，以国家为范畴的能力是在国家间的比较中彰显出来的，故对国家能力的强调还意味着从国家竞争的角度为制度变迁与经济发展提供一个解释性的框架。事实上，直到19世纪工业革命铺开之前，国家在一国之内直接为经济发展服务的作为，无论就其绝对水平还是国际间的差异都还不太起眼，但欧洲各国在军事竞争带来的财政压力中强化国家的渗透与汲取能力，形成重商主义式的财政国家，却很明显地拉开了“大分流”的序幕。相对于以往侧重内部因素的历史学或经济学解释，这都构成了某种“第三条道路”。<sup>①</sup>

在这些仍明显带有尝试性的探讨中，明清中国是和奥斯曼土耳其、莫卧儿印度等欧亚帝制国家一道，与欧洲国家进行对照的。然而，这其中对明清中国国家能力的争议又是较大的：即使承认它对19世纪之后中国经济“落伍”负有责任，也多对它在之前的表现相对乐观，故而对其前后转折的意义有较大的解说空间。至于对明清财政及国家之所以形成其面貌的说明，则往往是印象式的。本次笔谈征集的论文，既有从比较的视野对明清国家能力进行更深入探讨者，也有对王朝国家的财政运作、治理形态进行实证性阐述者。它们为我们理解明清时期的经济带来哪些新的视角，从而又对解释“大分流”及中国经济近代转型的长期历程具有哪些启发？这里尝试从国家在经济中的不同角色出发，进行一个对话式的探讨。

## 一、财政及公共资源配置的主体

国家要有所作为，当然需以掌握的财政资源为基础，因此，财政汲取能力是国家能力的一个基本要素，也相对易于测度和比较。在目前的国际比较研究里，明清中国国家能力的典型特征即是中央

[作者简介] 彭凯翔，河南大学经济学院教授，开封，475004，邮箱：kaixiang@qq.com。

① 此所谓“第三条道路”，不仅是对经济史学而言的，从一般的史学理论角度来说亦然。参见彼得·伯克著，李康译《历史学与社会理论》，上海人民出版社2019年版，第182—183页。

财政收入增长乏力,人均税负远低于同时期的欧洲国家,而财政汲取上的困境又可归因为国家无力深入掌握社会资源,存在基础性权力的不足。<sup>①</sup>在工业革命的前夕,中西方财政上表现出的模式性差异,的确是难以挑战的,但如何解读明清财政的模式,则颇有可议之处。

如倪玉平所论,清前期的财政收入由入关之初的不足一千万两,发展到乾隆时期的每年四五千万两,<sup>②</sup>这不能说是不足道的。申斌对晚明清初赋役全书形成过程的梳理,<sup>③</sup>则表明中央在财政集权上的能力。对应地,中央对法定财政收支的控制能力在明清之际是有实质性增长的。如果从更长期的角度来看,何炳棣曾注意到,《汉书·地理志》的“提封田”总面积与现代技术估算的疆域差距仅在7%,可耕地面积与耕地面积的数值亦有相当的合理性;<sup>④</sup>而雍正年间册载民田相对实际耕地的隐漏率纵或可达20%—30%,明清国家掌握的耕地面积仍是个庞大的数值,更毋论当代的耕地统计数据仍有与之量级接近的低估程度。<sup>⑤</sup>对于非农业资源的掌握,刘光临对宋代“财政国家”的阐述则凸显了政府在征收间接税上的能力,<sup>⑥</sup>万志英又将汉武帝时期加入其列。<sup>⑦</sup>所以,尽管传统技术下如此疆域的大一统国家在全球史视野里是有些难以想象的,但种种迹象都倾向于证明,中国的王朝国家在资源控制上存在相当大且具有一定自主性的伸缩空间,而明清中国在财政上的保守,很难归结为基础性权力的不足,体制性的因素更值得关注。

关于明清的财政体制,其内部当然屡有更张,一种趋向性的概括是“原额主义”。不过,它不是指国家的财政收入固守原额不变,而是指财政收入并未呈现制度性地随着经济增长、财政需求成比例地增长。即使就正额财政收入而言,在明清也是有所增长的,只是它较少通过直接提高税率或增加新税实现,更一般地是将地方的正额外收入纳入正额中,结果又倒逼地方去寻求新的正额外收入。这样一种动态扩张机制的依据,不在于中央与地方的权力分化,而在于地方政府本来就是中央的派出机构。<sup>⑧</sup>正额外甚至法外收入的背后却是中央集权,这与英文文献中对“帝国”的典型描述是很不一样的。它的意义当然不限于财政本身,具体留待后文讨论。

考虑到每一正项支出都试图与正项收入挂钩,财政收支间存在内在的平衡关系,无论哪一项的调整都牵涉复杂的财政操作,所以,财政上的集权又与技术上的保守并不矛盾。它会表现出一定的“僵化”,但如和文凯所述,又可通过实际财政运作中的各种对策来弥补。<sup>⑨</sup>且在原理上,所谓“以三十年之通制国用,量入以为出”,<sup>⑩</sup>并非不考虑收支的波动,而是力图以积存来实现动态平衡。为此,正额收入在确定时是相对其支出留有余地的,这可能是高度的风险规避,但并非纯粹消极意义上的“量入为出”。如明万历、清乾隆年间的各项武功,每次的军费规模即使在全球史的视野里也是可观的,而它们仍能赖财政库存得以调节。当财政盈余下降到警戒水平,且在一个较长的周期内无法预见其恢复时,朝廷就会出现倪玉平所描述的“焦虑”,<sup>⑪</sup>扩张财政的企图就会浮现出来。

① 参见马德斌著,徐毅、袁为鹏、乔士容译《中国经济史的大分流与现代化:一种跨国比较视野》,浙江大学出版社2020年版,第45—49页;Patrick O'Brien,“Fiscal and Financial Preconditions for the Formation of Developmental States in the West and the East from the Conquest of Ceuta (1415) to the Opium War (1839)”,*Journal of World History*, Vol. 23, No. 3 (September 2012), pp. 513—553;等等。

② 《“大分流”视野下清朝财政治理能力再思考》,《中国经济史研究》2021年第1期。

③ 《赋役全书与明清法定财政集中管理体制的形成——兼论明清国家财政治理焦点之转移》,《中国经济史研究》2021年第1期。

④ 何炳棣:《中国古今土地数字的考释和评价》,中国社会科学出版社1988年版,第1—8页。

⑤ 史志宏:《清代农业的发展和(不)发展(1661—1911年)》,社会科学文献出版社2017年版,第20—25页。

⑥ 《唐宋变革与宋代财政国家》,《中国经济史研究》2021年第2期。

⑦ Richard von Glahn,“Modalities of the Fiscal State in Imperial China”,*Journal of Chinese History*, Vol. 4, Issue 1 (January 2020), pp. 1—29.

⑧ 岩井茂树著,付勇译:《中国近代财政史研究》,中国社会科学出版社2011年版,第16—17、95、262—278页。

⑨ 《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》,《中国经济史研究》2021年第1期。

⑩ 《礼记·王制》,参见朱彬《礼记训纂》卷5《王制第五》,中华书局1996年版,第181页。

⑪ 《“大分流”视野下清朝财政治理能力再思考》,《中国经济史研究》2021年第1期。

在财政扩张方面,晚明至清中期的一个趋势是在以土地为基础的正额赋税单位上进行额外加派,扩张的空间因此颇受约束。赋役基准由人丁转向土地,固然是唐代两税法改革以来的大趋势,但如刘光临所强调的,宋代的财政扩张就更主要地是依靠间接税或商税,这和明清对土地税或农业税的倚重对比鲜明。<sup>①</sup>从技术上来说,中央对土地的掌握比其他类型的事产更成熟,<sup>②</sup>如果要追求正额财政的确定性,土地税具有优先性,而对商人的赋役可以留作地方的正额外财政资源及以变通形式应对中央的不时之需。张泰苏对晚清怠于农业税扩张的发问,<sup>③</sup>部分亦可说明此前以农业税为根基的理由。当然,不同税种之间的权衡又是一个复杂的政治经济学问题。以欧洲国家论,间接税的发达之所以成为近代“财政国家”的一个标配,是与重商主义的特殊背景有关的。对日用消费品所征收的间接税具有累退性,以此来偿还公债利息,对持有公债之有产者来说再好不过了。但19世纪中晚期之后,在民众反抗下,间接税的地位就普遍下降了。<sup>④</sup>比较而言,明清中国似乎不存在这样的历史契机,社会的权力结构既没有为重商主义提供类似的基础,维持大宗消费品的稳定供应因此也在决策中占了更高的权重。虽然赵轶峰指出清朝比明朝具有更高的“财富自觉”,<sup>⑤</sup>但国家对财富的控制加强与商人或资产阶级权力的上升仍是两种形态。对于国家而言,控制财富与顾及编户齐民的福利间并无必然的矛盾,在韦伯的“家产制—福利国家”论述里甚至是可以互相强化的。<sup>⑥</sup>

这样,财政上的保守未必意味着公共福利提供的消极。在此意义上,王国斌等认为清代中国在公共品提供上比同期欧洲国家更加积极,甚至更有雄心推动经济发展。<sup>⑦</sup>彭慕兰、和文凯对清前中期国家能力的检视均得出了相对积极的结论,惟较前述王国斌等的判断有所后退。在彭慕兰看来,清代国家虽然很难说是发展型的,但它在应对社会、经济、环境等方面的挑战上仍是部分有效的,至少避免了国家在19世纪之前就陷入人口增长带来的马尔萨斯陷阱。相反,19世纪晚期后重商主义式的财政扩张并不对应国家治理能力的改进。和文凯仅是在将18世纪中国和16世纪英国相比时,才提出前者至少在跨地区公共物品提供方面占有优势。同时,他认为直到甲午战争以前,财政仍不是清政府维持其权力正当性的主要约束,这和其他几位的立场基本一致,时期上则有所后推。<sup>⑧</sup>

考虑到19世纪以前,各国财政支出都以军事为主,内政部分的比例(尤其是扣除薪酬等行政经费后)均极有限,它们在国内公共产品的提供上难分轩轾是可以想象的。<sup>⑨</sup>如果回到经济增长或大分流的问题,更关键的是它们在与此有关的活动上是否有不同表现。得到较一致认可的是,明清中国与早期近代欧洲国家在对外军事活动的规模和频率上存在差别。战争本身是消耗性或破坏性的,但

① 《唐宋变革与宋代财政国家》,《中国经济史研究》2021年第2期。

② 这应该也是唐宋以后历代行政积累的产物,参见包伟民《新旧叠加:中国近古乡都制度的继承与演化》,《中国经济史研究》2016年第2期。

③ 《对清代财政的理性主义解释:论其适用与局限》,《中国经济史研究》2021年第1期。

④ Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-states, 1760 - 1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, pp. 113, 386 - 387.

⑤ 《权力与财富——对明清社会结构变化的一种侧面观察》,《中国经济史研究》2021年第1期。

⑥ 韦伯著,康乐、简惠美译:《中国的宗教》,《韦伯作品集》第5册,广西师范大学出版社2004年版,第199—200页。

⑦ Jean-Laurent Rosenthal, R. Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*, Harvard University Press, 2011.

⑧ 彭慕兰:《在无为而治与英雄主义的失败之间——清代国家能力与经济发展概论》,《中国经济史研究》2021年第2期;和文凯:《权力与财富——对明清社会结构变化的一种侧面观察》,《中国经济史研究》2021年第1期。

⑨ 欧洲财政支出结构变化,参见 Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 1, A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, pp. 483 - 490; Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-states, 1760 - 1914*, pp. 378 - 381。清代中国的情形,参见陈锋《清代财政史论稿》,商务印书馆2010年版,第132—159页。近十多年来,不少经济学的实证研究试图检验国家能力和经济发展之间的关系,大多研究聚焦于19世纪之后,亦未见一般化的结论。参见 N. D. Johnson, M. Koyama, “States and Economic Growth: Capacity and Constraints”, *Explorations in Economic History*, Vol. 64, April 2017, pp. 1 - 20。

“恶”有时也能创造历史:①它带来了市场范围的开拓,推进了机器制造、航海等方面的技术创新,也刺激了各种后勤物资的需求,强化了规模经济,甚至促进了欧洲国家政府组织的官僚化及国民教育等,从供求各方面促进经济增长。这些效应使战争的破坏性与“创造性破坏”兼具,所以,军事—财政国家理论又诉诸熊彼特增长,以与市场推动的斯密增长并举。②

然而,如果是就对外军事活动的能力而论,国家的财政总规模其实比人均规模更有意义。明清财政的人均规模虽然较低,但其绝对规模在19世纪末之前仍属世界前列,财政问题当不是其进行军事—经济活动的主要约束。更重要的是,战争的直接效应毕竟是破坏性的,“创造性破坏”的间接效应要超过直接效应,仍需要激励微观个体去进行相应的投资、创新等经济活动,打通熊彼特增长与斯密增长。因此,军事—财政国家理论的进一步逻辑体现在,国家为了财政汲取的可持续性,需要与经济主体(特别是资产阶级)有更深的契合,在讨价还价中建立一系列制度安排及决策机制,乃至形成具有资本主义化、民族化等属性的现代国家。③“创造性破坏”在明清经济中的体现似有限,但斯密增长则已有较多论述。如果熊彼特增长与斯密增长在微观制度层面其实是相通的,那么,在军事刺激较乏力的背景下,明清国家在相关制度形成中起何作用,效果如何,对我们理解和评价军事—财政国家理论就有关键的意义。

## 二、微观激励的制度供给者

在斯密增长的话题下讨论明清国家的作为,一种不易引起争议的论调是它至少(或至多)没有太多地干预市场运行。或许也可以走得更远些,如彭慕兰提到,清代政府在维持一个具备竞争性但有序的粮食市场上取得了成效,尽管它在处理环境等问题(属于经济学通常称为“市场失灵”的范畴)上表现参差。④至于理论上的要求,无论是关于近代资本主义制度的种种阐述,还是新制度经济学围绕市场经济展开的研究,核心均是强调各种财产及生产要素之私有产权的充分与稳定。由此,国家作为法律制度和司法服务的重要供给方,对经济不能不具有积极作用,而不仅是消极地不干预。

若从明清国家颁布的律典来看,属于私法或民商法的部分不算多,旨在为微观经济主体提供激励者也有限。不过,当时民众对法律并不陌生。我们可以看到各种关于“健讼”的描述,也可以看到公案类戏曲文学作品的深入人心,凡此均表明法律无论作为一种规范还是一种工具,已渗透到民众的日常权力网络中。这固然不全是某一王朝的强力所致,而更可能是长期大一统的积渐之功,但在讨论明清国家基础性权力时这一点是不可忽视的。⑤当然,它更多地反映了对法律及合法性的认同,不代表具体法律条文的严格执行。典型的例子是,清代史料中有不少违反律例的高利贷,在审判中也不一定严格按法律去处理,但在暴力冲突案件中,却会发现法律规定及司法态度的确影响了当事人使用暴力的方式。⑥也即,不论守法与否,法律已影响到了日常行为中人们的预期,而非高高在上的具文。

如果着眼于法律认同的话,就会有岸本美绪提出的实质正义(或实体正义)的问题。⑦通过她所

① 李伯重:《火枪与账簿:早期经济全球化时代的中国与东亚世界》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第397—400页。

② Patrick O'Brien, "Fiscal and Financial Preconditions for the Formation of Developmental States in the West and the East from the Conquest of Ceuta (1415) to the Opium War (1839)", *Journal of World History*, Vol. 23, No. 3 (September 2012), pp. 513–553.

③ Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-states, 1760–1914*, pp. 44–91; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Oxford: Blackwell, 1990, pp. 96–126.

④ 《在无为而治与英雄主义的失败之间——清代国家能力与经济发展概论》,《中国经济史研究》2021年第2期。

⑤ 可参见夫马进对东汉至近代“诉讼社会”的讨论。夫马进:《中国诉讼社会史概论》,夫马进编,范愉等译:《中国诉讼社会史研究》,浙江大学出版社2019年版,第3—111页。

⑥ 陈志武、林展、彭凯翔:《民间借贷中的暴力冲突:清代债务命案研究》,《经济研究》2014年第9期。

⑦ 《民间契约与国家干预——明清时代的“契约正义”问题》,《中国经济史研究》2021年第2期。

讨论的清代灾后赎地政策调整,我们发现:一方面,“自愿非逼”的契约之有效性是常情,且在实体性的考量中能得到一般性的认同;另一方面,国家的干预政策很大程度上还是在务实、谨慎地探索实体正义的可能性,程序上也出自皇帝的最高裁量,并非为特殊利益或寻租活动所驱动。更一般地说,任何实践中的权利配置都需要在经济效率(包括交易成本、执行成本等)、分配后果与法律本身的技术要求(如法律的内在一致性)等因素间进行权衡,<sup>①</sup>中西对此实无原则性的分流。更进一步的问题是,中西是否因其在一定政治经济背景下的具体权衡,做出某些特定的制度性安排,而它们又给长期经济发展带来了意料之外的重要影响?<sup>②</sup>

在这类权衡中,财政当然占有重要位置。例如,由于明清赋役以土地税为主,土地登记是一项基础性工作,这自然又影响到地权制度。惟明清政府关注的核心,原则上只是田土额数和纳税业户,而非流动不居、层层分化的地权。但在操作上,办理税务的人员需要了解实际使用土地的人及其和业户间的关系,才能胜任催征工作。这也是税收包揽发生的原因之一。赵思渊对此的讨论表明,清初江南的地方政府曾进行更完整的地权登记以直接向业户征税,可最终又回到了税收包揽的常态。<sup>③</sup>应该说,政府并非全然没有关注地权交易。按照《大清律例》和《户部则例》,田房买卖需要向官方办理登记过割手续,缴纳契税,户部甚至试图将此扩大到田、房典当交易。契税是交易税,本会随着经济增长而增长,但是定额外的契税并不由中央掌握,且在实体正义的权衡下,未经官验的“白契”在诉讼时一般仍具有法律效力,所以,中央委实未做出有效努力来“经营”契税。这对地权制度的效率可谓有得有失,但从长期发展来看,何轻何重,则需更具体地研究。

此外,在熊彼特增长中受到强调的一个方面是,军事开支规模上升迫使国家借债,产生了公债市场。公债是将私人资本吸引到战争活动,有可能挤出正常工商业活动的投资,但国家为了筹措公债,却有必要培植长期资本市场,这又意味着制度创新。结果,军事—财政国家未必在一般意义上更积极地维护私有产权,却意外地为某些对长期发展有关键意义的部门提供了制度保障。这一假说本身还需要更多的实证研究来进行因果性检验,但的确提供了一种新视角。在明清中国,政府财政活动或贡献与市场的结合并不鲜见,亦存在长距离军事后勤与商业开拓间的互动。<sup>④</sup>如周健对19世纪漕运改革的分析所示,这更多体现为政府利用市场或商人来降低物资流通成本。<sup>⑤</sup>它或许会使政府对粮食等物资市场的秩序更加留意,乃至削弱某些部门或区域市场的规模不经济,但与金融部门创新的关系如何,直接研究似仍不多。一个受到关注的例外是明代的盐引。它有政府债券的性质,并且衍生出了规模不小的投机市场。<sup>⑥</sup>虽然盐引在明末被废除,但它在技术上是否对明清之际民间票据的再度兴起有所贡献?如果更长期地看,中国历史上金融票据(包括纸钞)的首度兴起可溯至唐宋变革时期,并且和国家财政运作有莫大关系,这一点刘光临已经揭明。<sup>⑦</sup>尽管明代的钞法、盐引最终失败,但这些历史尝试应该使得明清官员对票据并不陌生,清代官方在国家尚未行钞法之前,对民间票据能有较大容忍度,未使其中的债权债务关系在司法上受到挑战,是否也与此等认识有关?

① G. Calabresi, A. Melamed, “Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral”, *Harvard Law Review*, Vol. 85, No. 6, 1972, pp. 1089–1128.

② 这方面一个具体深入的尝试,参见 Taisu Zhang, *The Laws and Economics of Confucianism: Kinship and Property in Preindustrial China and England*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017。

③ 《土地市场与赋役制度的协同演化:清初江南均田均役再讨论》,《中国经济史研究》2021年第2期。

④ 刘志伟:《代序:中国王朝的贡赋体制与经济史——在云南大学“中国经济史研究的理论方法与发展趋势”课程上的演讲》,刘志伟:《贡赋体制与市场:明清社会经济史论稿》,中华书局2019年版,第1—32页;Yingcong Dai, “Qing Military Institutions and Their Effects on Government, Economy, and Society, 1640–1800”, *Journal of Chinese History*, Vol. 1, Issue2 (July 2017), pp. 329–352.

⑤ 《贡赋与市场:19世纪漕运之变革与重构》,《中国经济史研究》2021年第2期。

⑥ 科大卫:《中国的资本主义萌芽》,《中国经济史研究》2002年第1期;卜永坚:《盐引·公债·资本市场:以十五、十六世纪两淮盐政为中心》,《历史研究》2010年第4期。

⑦ 《唐宋变革与宋代财政国家》,《中国经济史研究》2021年第2期。

一个意蕴更多的例子是明清时期的发商生息。将款项交给商人运营,以年金形式获取现金流,这不是政府的首创,明代已可见于民间。但在清代,大量政府背景的款项被发商生息。这和前述盈余或平衡型财政不无关系。积存的盈余需要生息增值,专项开支也需要预设基金来保证永续。所以,上至内务府,下至州县,旁及官方或非官方动员的社会公共事业,均采取发商生息。这些资金通常不是交给普通商人,而是交给富有资力的典铺等金融机构或与金融有密切关系的盐商。<sup>①</sup>它与同期欧洲国家赤字财政下的公债恰好相反,其作用亦有所不同。它是向金融部门注入而非抽取长期资本,对借贷市场有益,但其利率相比同业往来并不低,金融机构承担公款有摊派性,在其自身财务上未必有多少显性的好处。更深刻的影响当在制度上。发商生息对应的年金为专项支出,难以转让,故与近代资本市场关系不大,可它大大加强了国家与民间金融机构间的利益相关性。这纵或带来一些寻租空间,在后文所述的政治经济权衡下也难以达到西欧之重商主义或资本主义的程度,可毕竟使政府不能不对金融机构提供更多的保护,包括在金融波动、商民冲突时周旋其中,维持市面。清代晋、徽等处商人能跨越区域限制开设金融机构,与此恐不无关系。考虑到现代发达经济体中,金融体系仍存在资本市场为主和金融机构为主的不同模式,<sup>②</sup>清代国家与金融的关系是否也有其在经济发展上的意义?至少,我们习惯上对这种关系的漠视或贬抑,是否也有囿于理论上的先入之见而需要反思之处?

### 三、政策制定的平台

明清国家不仅在基础制度上做出安排,也在垦荒、作物推广、水利、赈济、货币、贸易等方面进行广泛的决策。在这些政策制定的过程中,皇帝、各层级的官僚乃至更广泛的社会精英,都有所参与,与其将国家视为自主的行为主体,不如视为一个各方博弈的平台。对于这样一个复杂的平台,是否能做出有效的决策,就取决于多方面的因素。

一个一般性的因素是张泰苏所提到的理性或意识形态。<sup>③</sup>对于明清中国,无论褒贬,均很容易从其财政的保守、政府规模的有限等,读出“仁政”之类儒家观念的影响。不过,如果去看当时具体的政策讨论,实务的考量似占上风,专题性的意见交锋也非鲜见。岸本美绪、周健分别提供了法律政策与财政政策调整的例子,<sup>④</sup>均可见一斑。倘若在比较的意义上,韦伯有一个经典的命题:“欧洲庞大的、大致相等的与纯政治性的结构之间的竞争性斗争”使得理性的产业资本主义得以发展出来,而中国的统一却使其行政与司法长期停留在非理性的状态。<sup>⑤</sup>所谓“理性的躁动”,也成为社会学、政治学文献中欧洲的一个典型属性。

中国并不是没有类似情形。春秋战国时期各国的竞争也被认为带来了制度的理性化,只是在当时的社会经济发展水平下,这一政治上“早熟”的理性化过程与资本主义无缘,不过是促成了大一统代替各国竞争。<sup>⑥</sup>在大一统时期,王朝国家虽然面临外部威胁,但经济力量对战争胜负并无决定性影响,也无所谓商人资本在竞争性政权间的流动。以晚明与清的对峙为例,明朝投入不赀,在人力、物

① 刘秋根:《明清高利贷资本》,社会科学文献出版社2000年版,第138—152页。

② Helmut M. Dietl, *Capital Markets and Corporate Governance in Japan, Germany and the United States: Organizational Response to Market Inefficiencies*, Routledge, 1998.

③ 《对清代财政的理性主义解释:论其适用与局限》,《中国经济史研究》2021年第1期。

④ 岸本美绪:《民间契约与国家干预——明清时代的“契约正义”问题》,《中国经济史研究》2021年第2期;周健:《贡赋与市场:19世纪漕运之变革与重构》,《中国经济史研究》2021年第2期。

⑤ 韦伯:《中国的宗教》,《韦伯作品集》第5册,第160—162页;韦伯著,康乐等译:《经济与历史》,《韦伯作品集》第2册,广西师范大学出版社2004年版,第47—48页。

⑥ 赵鼎新著,夏江旗译:《东周战争与儒家国家的诞生》,华东师范大学出版社2006年版;许田波著,徐进译:《战争与国家形成:春秋战国与近代早期欧洲之比较》,上海人民出版社2009年版。

力上起初均绝对占优,但在当时的政治环境与军事技术条件下,这些投入最终只是不断转化为清的战果。这样,即便明代的历次军事—财政压力的确带来均徭、一条鞭法以及赋役全书编纂等具有合理化元素的改革,<sup>①</sup>但如果财政规模、经济水平与战争结果间没有足够联系,战争与财政合理化之间就难以形成不断强化的正反馈,军费扩大更多只有消极的意义。另外,就王朝国家自身而言,它时时在意的更可能是改朝换代的内部威胁。历代统治集团与周边政权进行制度竞争与学习的情形固然罕见,但从前代吸取经验教训则是常见之举。由于社会经济条件变化其实是相当大的,这种“代际”学习可以有很强的个体差异,效率未必高,也未必能构成一种理性化模式,但至少是王朝国家决策中值得注意的一种机制。就张泰苏所述晚清在农业税上的踌躇而言,<sup>②</sup>衡以当时各种实际情形,颇有不尽理性之处,可若考虑到晚明在田赋加派后的覆亡之教训,晚清的政策抉择是否又有可理解之处?

所需注意的是,有些看来是观念所致之“非理性”,实则是特殊利益与公共利益不吻合所致。例如,清初军费浩繁下实行的裁撤加派、蠲免逋欠等轻徭薄赋政策,表面上是行仁政,实则人户凋零,田土荒废,征敛又极严苛,实际税负率应超过晚明,甚或不低于欧洲的军事—财政国家。<sup>③</sup>所以,仁政之名,恐不过是为维持其表面上的合法性。至于因此弥缝而加大起运中央的税收比例,裁撤地方的必要经费,又强化了地方政府运行中对陋规等灰色权力租金的依赖,影响到了有清一代的基本制度。<sup>④</sup>钱穆称清代政治“私心”重,“法术”多,于此或是一种体现?<sup>⑤</sup>当然,这类情形历代均有一些,即使在当时人看来,它们也是不太合理的。如明代不断增长的宗室岁禄,即成为晚明沉重的财政包袱。惟与早期近代的欧洲国家相比,这些因统治者“私心”所致的不合理,恐怕也难说更严重,此处更想强调的是,对于仁政之类观念或理性概念的使用需要足够谨慎。

从比较角度来说,明清中国更具特殊性的当推其官僚制度。原则上,官僚只是皇帝的代理人,但中国的官僚系统在正式化、程序化上已颇成熟,在政治学意义上甚至可以说具有一定的自主性。一个典型表现是,皇帝为了收权,每需额外设立非正式的幕僚机关,楔入官僚系统,但增设者仍不免趋于正式化,不得不再为循环。<sup>⑥</sup>可见,官僚系统有其自身的特殊利益,也有其特殊的决策过程。温春来所论清代“事例原则”的发生,<sup>⑦</sup>就与官僚行政的运作有关。一方面,主管部门希望尽可能在旧例范围内办事,以免牵一发而动全身,影响自身运转及考核;另一方面,在和旧例的核心指标不冲突、甚而有助于其实现的范围内,主管部门又不乏动力去和当事部门作技术性协调,所以又有例的变通乃至行政体系内的串谋。至于明清财政的原额化,注意官员考成制度的影响者亦不少,兹不赘述。

当然,官僚系统的形式化也有其限度。一则官员(尤其是地方官)的实际绩效尽管难以完全观测,但仍是考成的重要内容;二则明清官员在地区间、部门间的调动频繁,专业化的程度受到影响,对程序性的技术未必精通。应该说,王朝国家在制度上亦是试图制衡形式主义的。以清代为例,举其大端有普通词讼的地方自理、官员处分的公私罪区分等。这些安排并非出自皇权与官僚系统的对立,其旨乃在以制度化的方式来兼顾程序的规范与实质的绩效,比形式化本身当更能反映官僚制度

① 参见刘光临、刘红铃《嘉靖朝抗倭战争和一条鞭法的展开》,朱诚如、王天有主编:《明清论丛》第12辑,故宫出版社2012年版,第113—148页;丁亮《明代浙直地方财政结构变迁研究》,中国社会科学出版社2020年版;申斌《赋役全书与明清法定财政集中管理体制的形成——兼论明清国家财政治理焦点之转移》,《中国经济史研究》2021年第1期。

② 《对清代财政的理性主义解释:论其适用与局限》,《中国经济史研究》2021年第1期。

③ 陈支平:《清代赋役制度演变新探》,厦门大学出版社1988年版,第1—119页。

④ 当然,在清代中期以后,王朝对“原额主义”的固守是否有道德观念的成分?抑或存在某些机制,使得这种观念在政策讨论中占了上风?对此需要更细致的分析。Ellsabeth Kaske, “Austerity in Times of War: Government Finance in Early Nineteenth-century China”, *Financial History Review*, Vol. 25, No. 1, 2018, pp. 71—96.

⑤ 钱穆:《中国历代政治得失》,联经出版事业公司1998年版,第155—156页。

⑥ 参见杨树藩《清代中央政治制度》,台北商务印书馆1982年版,第1—3页;余英时《中国思想传统的现代诠释》,江苏人民出版社1989年版,第105—108页。

⑦ 《事例原则:清代国家治理的一种模式》,《中国经济史研究》2021年第2期。

的成熟。这时,形式化更深的倒是官僚系统底层或外缘的专职行政人员——胥吏,甚至可以从“官僚自主性”中独立出“胥吏自主性”。他们主要是执行而非制定政策,可是在实践的过程中,这两方面时常是纠缠在一起的。迄今我们对胥吏的了解主要是得自其他群体的批判性描述,这不能不说是一种遗憾。胥吏之外,还有形式化较弱但专业化较强的幕友,他们对于讨论明清时期决策过程的合理化或有效性,也都是不可或缺的方面。在地方事例资料相对丰富的清代,既可以看到“例”的惯性,又可以看到地区间的学习,当要从这种多面向官僚系统的运作中理解。

#### 四、社会权力网络中的嵌入者

这里的“社会权力”,借用了迈克尔·曼(Michael Mann)的概念。他认为社会权力源自意识形态、经济、军事、政治四方面(简称 IEMP)的关系,其形态或广泛或深入,或集中或分散。同时,他在进行中西比较时,认为帝制中国在地方的深入性权力不如中世纪以后的欧洲。而正是在深入性权力上,他发现了资本主义兴起的历史连续性,并在此前提下,论证了近代西欧以基础性权力增强为典型特征的现代国家之路。<sup>①</sup> 对应地,明清中国未发展出资本主义,则可解读为帝制中国的“政治早熟”造成了“弱社会”,抑制了源于经济的活力。不过,近数十年的区域史研究为我们探讨明清国家的深入性权力提供了更多元的素材与视角。这些研究揭示,明清时期并不只存在国家自上而下的治理,社会也自下而上地利用国家来实现其组织,甚至国家本身就是通过后一过程才得以渗入社会。<sup>②</sup> 这时,国家只是嵌入社会权力网络中的一个角色,或者如郑振满所概括的“国家内在于社会”。<sup>③</sup>

此次笔谈中多篇论文都涉及于此。彭慕兰指出西方学术概念中“国家”与“社会”的区分并不适合中国的情形,<sup>④</sup>申斌与和文凯则提到了明清的“间接治理”,并都予以了相对正面的评价。<sup>⑤</sup> 值得进一步讨论的是,一般意义上的“间接治理”也会限制国家的整合,造成普遍的寻租,那么,对明清国家使用“间接治理”一语的话,它实际对应的是什么机制呢?显然,明清的地方官并非不受中央控制的一方诸侯,所以“间接治理”问题主要对应于官一民之间的各种社会中介组织。如果它们在官民打交道的程序中垄断了某些特定的渠道或信息,就能利用国家机器来寻租,削弱国家能力。而在明清时期,这种垄断性并不明确,且有削弱的倾向。以赋役为例,明代发展出来的自封投柜在清代成了制度性要求。这并不能排除税收包揽,但否定了包揽群体的垄断性。同时,中央难以解决层级间的信息不对称问题,为减少官僚体系内部的寻租痼疾,更易行的操作则是通过各种赋役文书向民间公开信息,增强民间自身的博弈能力。<sup>⑥</sup> 这样,除了缘附绅衿的赋役特权外,包揽群体存在的基础主要在于官民间打交道的交易成本<sup>⑦</sup>相比小户的标的额通常较高。结果,各种有能力或资源的群体可以竞争性地施展包揽策略,乃至利用赋役政策的漏洞套利,倒逼它进行合理化的调整。<sup>⑧</sup>

① Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 1, A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, pp. 1-11, 373-413, 437-438; Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*, pp. 59-63.

② 刘志伟:《借题发挥》,社会科学文献出版社2019年版,第89—93、122—123页。

③ 郑振满:《明清福建家族组织与社会变迁》,中国人民大学出版社2009年版,第251—253、279页。

④ 《在无为而治与英雄主义的失败之间——清代国家能力与经济发展概论》,《中国经济史研究》2021年第2期。

⑤ 申斌:《赋役全书与明清法定财政集中管理体制的形成——兼论明清国家财政治理焦点之转移》,《中国经济史研究》2021年第1期;和文凯:《权力与财富——对明清社会结构变化的一种侧面观察》,《中国经济史研究》2021年第1期。

⑥ 关于官僚系统内信息不对称与寻租问题的经济学讨论,参见马德斌《中国经济史的大分流与现代化:一种跨国比较视野》,第49—52页。

⑦ 这里的交易成本不仅指纳税成本,也包括获取信息、税收诉讼等事前事后的成本,但不包括不能由相对确定的交易成本所解决的信息不对称问题。

⑧ 例如,在江南的漕粮征收过程中存在大小户不均的弊端,但由于制度套利,最终小户占比持续缩小,反而倒逼政府进行各种政策的调整。参见周健《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,第114—116、148页。对于王朝国家内制度套利的更一般讨论,参见宋怡明《被统治的艺术》,中国华侨出版社2019年版。



然而,如果不借助寻租,如何解释中介组织在法定赋役领域之外的广泛存在?一个基本的动因在于民间社会本身有建立各种集体合作、界定各种集体规则的需求,它们希望通过国家来获得合法性和稳定性。这种需求随着人口与经济规模的扩大,很可能也是增长的。惟在供给方面,地方官有相当的自决权限,是垄断性的地方政治与法律权威,有可能过度寻租,导致社会需求难以满足。就清代情形而言,有两种相关的机制或共同削弱这一扭曲。首先,地方政府面临各种治理责任,但正额内的经费严重不足,往往需要和民间合作,动员正额外的资源。其次,官方在行政中面临各种“例”的制约,有“英雄束手”之说,然而处分上又有区分公私罪等弹性,其如能和民间有效合作,实有不小的行政运作空间可增加。换言之,在这些制度约束下,官一民博弈中的地位悬殊实有所缓和,也使得更多有社会治理意味的组织得以形成,更多民商方面的规约获得相对正式的法律地位。<sup>①</sup>

在前述官一民合作的情形里,民间社会的力量固然因为组织化而得到加强,国家的治理目标也更低成本地得以实现,甚至在民间竞争性地向国家靠拢中实现某种国家整合,视之为基础性权力和专制性权力的共同加强似不过分。如这点成立,它应该也是明清国家早期近代性的一个根本性体现吧。至于要从发展的角度来谈其影响的话,则需有所细分。在明清的社会组织中有不少当然是以经济功能为主的,比较重要的如清代具有工商同业组织性质的会馆公所等,对市场经济的形成或斯密增长均有不可或缺的作用。<sup>②</sup>但从组织过程来看,它们的成立多借助于国家、社会与经济的相互嵌入,不同于欧洲有正式自治权的商人组织。借用迈克尔·曼的术语来说,明清社会的深入性权力较少单纯地来自于资本或经济,从而难以为资本主义式近代国家提供基础。惟需注意的是,这里的资本主义更多是社会学或政治经济学意义上的,若究其经济学意义,固然与分配有关,可能否越过斯密增长的概念,直接与现代增长乃至工业化联系在一起?就前文所述的微观基础论,似难成说。目前的讨论更倾向于说明的是,在早期近代的经济水平与国别竞争模式下,资本与军事的结合升级了斯密增长的规模与技术。这并不能否定从斯密增长的角度对此前经济的考察。

同时,明清国家的专制性权力虽然有所扩张,但它是通过基层的双向渗透来实现的,中央对社会资源的直接动员能力并未有制度性地增强。一方面,如赵轶峰所论,清代国家控制财富的能力有超越明代之处,<sup>③</sup>可另一方面,中央要想越过官僚层级体系及其与地方社会结成的权力网络直接征税的话,在清代同样也不太可能成功。所以,19世纪中期以后,当清王朝也无形中向军事—财政国家靠拢时,它的财政扩张不得不伴随着财权的下移与专制性权力的下降。而作为后发国家,它在发展路径抉择上面临的约束已完全不同,又不能不时时企望专制性权力,其中的矛盾势必进一步加大转型的困难。<sup>④</sup>事实上,地方汲取权限的上升还削弱了对寻租的束缚,打破了原有社会权力的平衡。笔谈中多位论者都注意到,在晚清试图向财政国家(或许应说“税收国家”)转型的过程中,汲取的加强并未带来公共福利的改进,国家能力实质上很可能是削弱了。与国家的表现形成对比的是,有诸多的证据与研究表明,加入世界市场却给国内的斯密增长带来了强有力的积极刺激。<sup>⑤</sup>这些深层的矛盾对于我们理解近代中国转型中的曲折与断裂,应该是不无启发的吧。

## 五、结语

关于国家能力在早期近代及近代经济史中的作用,在近数十年来的国际学界已引起了热切的讨

① 参见彭凯翔、林展《从例的修订看清代治理模式:以〈大清律例〉〈会典事例〉为主的分析》,《清史研究》2020年第6期。

② 从这一角度对市场组织进行的讨论,参见彭凯翔《从交易到市场:传统中国民间经济脉络试探》,浙江大学出版社2015年版。

③ 《权力与财富——对明清社会结构变化的一种侧面观察》,《中国经济史研究》2021年第1期。

④ 关于19世纪后发国家的发展问题,迈克尔·曼以德国为主进行了历史比较探讨,参见Michael Mann, *Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*, pp. 491-499。

⑤ 这集中体现在关于19世纪中期以后商品化的各种研究里。尽管对商品化是否带来了人均收入或福利水平的上升存在一些争议,但对商品化本身的发展是较少分歧的。

论。虽然实证上清晰的结论仍不多,但它在思想上带来的刺激是明显的。对于明清时期,无论是国家配置资源、决策与执行的能力,还是实现这一能力所依赖的方式,都发生了不可忽视的变化,也构成了讨论明清经济史时难以回避的议题。今次笔谈的论文在角度上几乎没有重合,可以说从各个方面印证了这一点。

然而,明清经济变化之际,全球经济的变化更具革命性,并且两者最终碰撞在一起。在比较的视野下,目前的讨论倾向于认为19世纪之前的明清国家并不仅仅依赖财政汲取来实现其在经济发展、社会福利等方面的作为,因此它实质性的治理能力比仅以财政收入衡量的要好。这说明更多维的、具体的比较研究是极有必要的。同时,现有的认识虽与军事—财政国家理论强调的某些机制有出入,可也呼应了这类假说从非连续的角度解释现代增长的努力。在此逻辑下,是特定的国际竞争使得国家能力以一种特定的方式触动了增长的阀门,则工业革命或现代增长在一国发生与否亦是特定契机下的全球史现象。另外,不可否认,19世纪之前,特定的政治经济权衡与政策选择使得中西各国在某些部门的发展上已出现分歧,但它与现代增长的关系也是在前述转变之后才凸显出来的,其因果解释上的意义因此仍需更谨慎地辨识,而它在经济发展上的长期影响则值得更深入地发掘。

这些一定程度上纾解了面对明清经济史时的压力,对于理解晚清以降的近代转型则既增加了压力,也提供了新的角度。例如,不同的发展路径不仅对国家能力有要求,更对应着实现这一能力的不同方式。那么,当近代中国转向的发展路径对财政能力及集中性权力有更高要求时,明清所形成的治理模式就将成为转型困境的根源之一。至于如何进行贯通式的解释,则尚待于对国家、经济与社会的相互作用进行更多细致而有创意的工作。其中不仅涉及国家对经济的作为,也无法忽视经济对国家的影响。事实上,在各种版本的现代国家理论中,国家—战争固然是现代增长的一种源动力,但这本身是因为经济成为了国家的目标;而且,经济作为一种社会权力的重要来源,还在解释不同的现代国家形成路径上据有关键性的地位。然而,后一方面在实证上显得更为薄弱,也更有赖于经济史的支撑。由经济理解国家,或可说是本次笔谈参与者心中更宏大的关怀吧!

## **The State in the Economic History of Ming-Qing China: A Conversational Review**

*Peng Kaixiang*

**Abstract:** This paper summarizes the academic possibility that the concept of state capacity provides for the understanding of economic history of Ming-Qing China from a comparative perspective, according to the different roles of state in economy. During the Ming and Qing Dynasties, the national finance was conservative, but it was not the main constraint for the state to provide domestic public goods. Economic institutions in the Ming-Qing China would not be regarded as capitalism, but it also had mechanisms in protecting property rights and promoting financial growth. Its rationalization in policy making needs to be studied specific, while the role of ideological should not be taken for granted. The state's downward infiltration and social organization process reinforce each other, forming a social power structure compatible with "Smithian growth". Thus, it is difficult to say that state capacity constituted the internal causation why modern growth or "Schumpeterian growth" did not occur in Ming-Qing China, but the manner in which it relied may well have had a profound impact on the development path of modern China.

**Key Words:** State Capacity, Ming-Qing Economic History, Great Divergence, Schumpeterian Growth, Smithian Growth

(责任编辑:丰若非)