

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 回應王國斌

Response to R. Bin Wong

doi:10.6752/JCS.201409_(19).0007

文化研究, (19), 2014

Router: A Journal of Cultural Studies, (19), 2014

作者/Author : 何漢威(Hon-Wai Ho)

頁數/Page : 68-73

出版日期/Publication Date :2014/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201409_\(19\).0007](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201409_(19).0007)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



airiti

回應

《文化研究》第十九期（2014年秋季）：68-73

回應王國斌*

Response to R. Bin Wong

何漢威**

Hon-wai Ho

研究中國歷史的學者，儘管其政治觀點或學術傳統互不相容，普遍都將明、清以降數百年來的中華帝國，視為是以專制皇帝所領導的低效能的官僚機器所管治；這群統治階層對國家經濟發展及人民福祉的影響，即便不是負面干擾，充其量也是毫不相干。相較之下，學者對於近代早期歐洲國家在經濟層面所起的作用，雖有不同理解，但至少贊同其時部分歐洲國家政府的政策，特別是財政政策，有助於促進經濟發展及國家欣欣向榮，並為日後的政治經濟體制鋪下成功坦途，英國便是其中的典型。近代世界其他地區政治經濟的成敗，則繫於它們能否採取這些成功歐洲國家的作為。對歐洲國家及中國正負不同的評價，幾成為各式各樣中外學者相當一致的看法。*Why Europe, The European Miracle*和 *Why the West Rules*等書的命名，正好說明這樣的情況。

近十多年來，王國斌教授以比較的視野，檢視從事領土競逐、國權伸張的歐洲列國和農業帝國的中國的財政政策及政治哲學的異同，評估兩者之間相沿成習的反差，是否足以解釋不同類型的政治經濟體，如何切合國家建構內的獨特模式，發表了一系列饒富勝義的相關論著。從其個人研究體驗，王教授指出以歐洲例證的同異，作為對世界其他

* 編者註：何漢威教授主要回應王國斌教授於交通大學的演講，亦即本專題論文之第二節。

** 何漢威，中研院歷史語言研究所研究員

電子信箱：a525.b423@msa.hinet.net

地區所見的政治財經體制利弊得失的評價，或失之偏頗；至於歐洲而外地區的政治財經體制的論述建構，學者若對近代早期全球政治經濟歷史，以及這一段歷史對隨後歷史變遷格局的可能關聯有為更深入的瞭解，並以之作為預測未來的指引，當可突破上述以偏蓋全的局限。

本文以西方經濟史家的業績為基礎，結合王教授研究累積的心得，就近代早期到近代五百年間，歐洲與中國的財政關係這一大課題，置於政治挑戰及經濟機遇的歷史脈絡中，以簡短篇幅，要言不煩，發蹤指示，提出洞見，是一篇頗具啟發性的綜合性論著。

近代早期歐洲在列國互爭雄長的歷史脈絡中，國家形成與用兵籌餉密不可分；稅入不足時，政府還發展財政工具（舉債）籌措急需款餉。英國成功發展為財政國家(fiscal state)的經驗，每被擴大解讀為近代早期歐洲國家，奉行有助於財政商貿成長的政策成果，而到近代，則聚焦於其發展工業資本主義的成功歷程。將這兩時期從國家形成到資本主義發展的過程連結起來，找出歐洲有別於其他地區的自然理路，將之視為世界其他地區國家的經濟脫穎而出的不二法門，對經濟史家特別具有吸引力。

王教授指出政治上及經濟上，近代早期財政體制的作用，隨著世界不同地區的國家所面對的挑戰及應付的能力而各不相同；中國從近代早期到現代的國家改造的政治經濟過程中，所奉行的財政政策的性質與意義也不同於歐洲或西方。他對16世紀以降，中國財稅體制的特質，以及政府從輕徭薄賦與為民提供社會秩序所需的基礎建設，如水利、倉儲（社會財）等出發所奉行的治國觀念，作了言簡意賅的勾勒。田賦雖提供明、清帝國最為大宗的常規稅入，但兩代政府對自古流傳，藉著輕徭薄賦，減輕人民負擔，從而藏富於民的政治理想至為崇敬，宣導不遺餘力，蓋百姓足食，免於饑餒的憂慮，社會便隨而穩定，自然強化國家的統治。到19世紀中，國家因無法因應日益擴大的政治經濟需求，統治力量從而削弱。王教授依據其備盡心力所確立的明、清政府財政運作能力成敗的具體標準，提出其時的中國，政府既非如想像中專橫獨斷，國家也非效能低下，以致對經濟發展及人民福祉毫不相干，相反它還特別對開拓經濟成長的可能，發揮積極的作用

的論證。

文中提及西班牙經濟史家Bartolomé Yun-Casalilla討論近代早期財政國家的最適度規模時，表示大國常因規模不符經濟效益，訊息問題及與遠地菁英分子協商的高昂代價而吃盡苦頭，長距離的經費移轉及其保安需要巨大的費用。管見認為這一見解是否完全適用於清代中國或有待商榷。資訊方面，有清一代，政府為明瞭全國各地糧食供需情況，建立了一系列的陳報制度，各級地方政府必須向上級陳報轄區內的兩、雪量，收成預計及實收分數、各種主要作物市價、人口、倉儲數額，以之作為公共財政管理的重要一環。全國性糧價的陳報制度設立，不但在中國，甚至在世界史上都是史無前例。清代幅員雖與歐洲相等，但在19世紀中葉前，清政府成功鞏固邊疆，實有賴於中央能協調省區之間的資源流向，將較為發達省分的常規及額外的資源轉移到較為匱乏的地區。以新疆為例，估計18世紀末葉，每年從中國本部轉調到該地的款餉高達845,000兩。

隨著歲月的嬗遞，筆者認為明、清帝國所奉行的統治方針所產生的後遺症狀也逐一浮現。輕徭薄賦既為明、清政府意識型態的信奉核心，量入為出於是成為理財的基本原則，像近代早期歐洲國家發展財政工具（舉債）以開闢財源的辦法，根本無法考慮。在民生考量下，清政府認為恤民、養民當以田賦蠲免為先。康熙(1622-1722)年間每遇水旱災患，往往破格蠲免。綜計康熙一朝的蠲免，約為政府收入的1/10。因財力充裕，乾隆(1736-95)時期蠲免的規模更在康熙朝之上。利之所至，弊亦隨之，每當乾隆皇帝下令蠲免正項稅收時，作為其成數而附徵的火耗，也總是從而獲蠲；這對倚靠田賦為主要稅入的省分衝擊尤甚。蓋18世紀地方存留比例約僅佔全國總錢糧數的二成，財源本已捉襟見肘，頻仍的蠲免使地方政府無力應付公費及養廉銀所需，對地方財政造成相當壓力。

明代後期雖實施過全國性的土地調查，但土地數字編製的指導原則之一即為原額觀念；政府因人力、財力及時間制約，對整理田賦，僅著重於不使田額受損，而非履畝實測。清代財政上最優先的原則既為輕徭薄賦，故田賦管理的最大缺點，在於稅制僵化不靈，不能隨著

經濟成長而增加收入。政府對田賦處理，基本上依賴明末紀錄，僅在若干細節上有所調整，自然對農業部門收入增加、物價水準變動，不能作出相應調整。於是國家支出不斷擴張，田賦在政府財政體系中所佔的比重卻日漸下降。據王業鍵研究所示，從18世紀中葉到上世紀初，田賦稅入的絕對數目雖仍居政府總稅入首位，但其相對重要已大不如前。同期內，田賦中正稅的相對比重從80.7%降至53.1%，而額外加徵部份則從20%上下激增至47%，說明了田賦稅入絕對數目的增加，主要是憑藉額外加徵。即便如此，地方官員也須顧及老百姓反應，不能為所欲為；否則抗糧、抗稅，以至地方暴動隨之而來，對他們的仕宦前途，造成很大障礙。這也是十九世紀中葉以降，賦稅結構與前截然不同的根本原因；其間最顯著的轉變厥為固有的農業稅收漸形退化，雜稅、鹽稅及新興的工商稅目日見增加。

英國經濟史家Peter Mathias及Patrick O'Brien 在對英國和法國課稅的比較研究中作如下的評論：「舊制度(Ancien Regime)的弱點不是課稅過多，而是過少。」相當程度上，他們的判斷也許同樣適用於當日中國。

19世紀中葉以降，清政府面對多樣的政制挑戰。國內動亂結束，官員及地方菁英合力強固社會秩序的穩定時，外患問題又迫近眉睫。中國對西方的富強留下深刻印象，仿效西方作法，藉以產生富國強兵的效果。甲午及庚子對外戰爭接連失利，大量的賠款及外債造成「出入平衡的長期破壞」，成為左右清末財政的大難題。1911年辛亥革命爆發，清朝覆亡，完成中華帝國失敗的一段插曲。

王教授以上的陳述大體正確。不過淺見認為清末在國運倒懸的關鍵時刻，政府的一番作為及其意義，似為多數史家所忽視，或有重新評估必要。清末最後十年間，面對財源困窘，支出浩大的挑戰，政府為了向近代轉軌，進入先進文明國家行列，並對19世紀中葉以降財權下移的趨勢有所整頓，遂對財政體制作了一系列改革。就所見，在煙禁尚未徹底展開前，清政府已逐步擴大對各省所產鴉片課稅的過問權；1904年以降相繼開辦的土藥統捐、統稅，便是明顯例子。財政機構方面，1906年9月戶部改名度支部而外，較早前尚有稅務處的設立。幣制方面，從1906年開始，中央政府對各省濫鑄銅元的現象，

採取一連串補救措施，如調整貨幣供應量，委派欽差大臣調查各省幣政，藉以遏止各省濫鑄；1910年清政府公布幣制則例，統籌貨幣發行權於中央的努力，也於這時達到最高點。鹽務方面，鹽稅原為中央稅入，但到19世紀中葉後，新的鹽政機構如督銷局和官運局等相繼在各省出現；接著，掌管這些機構的官員侵奪鹽運使的職權，並將鹽道一職，變成有名無實。這類機構全由督撫掌控，逐漸成為省建制的一部份。面對鹽政機關有增無減的脫序現象，清政府決定整理鹽政。1909年底清政府設督辦鹽政處，任命載澤為鹽政大臣，將鹽政權（用人、理財）全收歸中央。凡此種種，正好與日俄戰爭後清政府所實施，以集權中央為目標的憲政改革相呼應；在財政改革中，清理財政尤為清政府致力的目標。儘管種種不足，清政府卻能於短短兩三年(1909-11)年間，排除萬難，通過清理財政，編定各省《財政說明書》（其中存在多樣缺陷，素質良莠不齊在所難免），是相對以往對省財政獲得較為全面認識的第一步。過去中央未能掌握的財源造冊上報，沒有這一認識，現代預算制度根本不可能在1911年實施。

中共革命成功，1949年中華人民共和國成立，歐洲的國家形成與經濟變遷的論述，迅即落後於時代潮流。作為一個社會主義專政國家，學者預期中國大陸的政治經濟體制特性，特別是財政政策方面，會追隨蘇聯模式，代替標準的發展典範，偏離近代早期出現的西方模式正道。王教授檢視中共頭十年的統治，就其時財政政策與中華帝國晚期的加以比較後，提出不同意見：兩者之間相似之處頗多，後者對前者的影響並非無足輕重。

王教授指出，中共當政前十年，如二百年前清代一樣，中央政府立即重申對稅收具有單一權力，利用地方官吏為中央籌措及調動稅入，直接的農業稅是國家財政策略的主要特徵，故意使地方政府處於財力不足的境地等。上世紀五十年代國家需要啟動大公共工程計畫時，為動員人力物力而進行的政治運動，王教授則視作18世紀作法的精煉及延伸，而非揚棄，儘管方式上，後者相對前者相形見绌。意識型態方面，中共對大眾福祉的政治承諾，辭令上或強於儒家的陳述，但就實際作為來說，有時反不及儒家的施政方針。有別於西方常見的

法律詞彙及公民權利義務的表述，兩者都共同聚焦於實質的物質條件及經濟需求上。

管見認為王教授所見，或為歷史面相表象，而與其時事態發展存在相當落差。中共建國之初，四十年來國內動蕩遺留下來的殘局，對當政者構成多樣挑戰。到1952年土改結束，農村經濟開始復蘇，唯財富不均再現，富農新階級似有弱化黨對農村控制的可能；另一方面，籌款以強化國防及啟動工業建設則為當政者的建國主軸。在國家傾全力工業化，而其他可以大量累積資本的辦法闕如，以及工業勞動力迅速發展，對糧食需求增加，因而抬高糧價的情況下，為強化資本累積，確保城市獲得低廉的糧食供應，1953年1月政府廢除農產品私人市場，開始對糧、棉等主要作物實施強制高定量、低定價的統購統銷，以一種政府從未公開承認過的徵稅手段，強力及有效地榨取農民餬口維生而外的剩餘農產品。為了貫徹這一嚴苛辦法，解決農業剩餘緩慢增長與都市勞動力迅速發展之間存在的分歧與衝突，1955年夏政府又以激烈方式，掀起「農村的社會主義高潮」（農業集體化）；通過農業集體化，將榨取所得的農產品轉化為輕工業原料投入，或直接出口賺取外匯，換取所需的機器設備進口，支援重工業建設及投產。在這政策下，不但農民，即便工人的收入和消費，也備受嚴厲的控制及壓抑，從而加強儲蓄及投資。同期國家農業發展策略的一個主要特徵，厥為不斷地通過近乎無償的大規模群眾及勞動力動員，從事水利排灌工程及農村其他「支農」建設。抵禦災荒的功能而外，這與限制農民外流及隨意轉業息息相關，目的在防止昔日中國農村常見的逃荒，實質上無異於「制度防禦」。在這政策框架下，中國大陸第一個五年計畫(1953-57)期間國內生產總值(GDP)年均增長率雖高達9.2%，但統治者對產量出於空想的高估，也對1958年其所發動的大躍進造成極大傷害，導致大饑饉遍地開花。直至1985年政府才終止了統購統銷制度，廢除農產品收購價格中的「保護價」，改以合約收購或議價的方式取代。綜觀上世紀五十年代中國大陸財政策略的發展軌跡，相當程度上，與在此之前蘇聯的農業集體化運動如出一轍，無疑都是一場通過殘酷榨取挨餓農民而達成的真正農村的「從上而下的革命」；其與中華帝國晚期的財政政策關係，則為斷裂而非延續。