

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).0008

文化研究, (19), 2014

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

作者/Author : 和文凱(Wenkai He)

頁數/Page : 74-78

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_\(19\).0008](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201409_(19).0008)



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）：74-78

回應王國斌*

Response to R. Bin Wong

和文凱**

Wenkai He

王國斌教授關於帝制晚期中國與近代早期西歐之間國家能力比較的報告，引發出一系列令人深思的問題。首先，在比較中西財政制度和國家能力的時候，我們究竟應該採用一個什麼樣的評價標準？其二，比較財政制度研究的著眼點，是僅僅局限於財政金融的技術手段本身，還是將財政制度的運作放到更為廣闊的政治制度的背景中去考察？第三，從帝制晚期至中華人民共和國這麼一個長時段的財政制度演變過程中，究竟有什麼樣的歷史連續性與斷裂性？

最近一個時期，研究國家形成的大多數學者所關注的焦點問題，是國家是否具備對商業活動集中徵稅的能力。這樣一個研究取向，明顯受到英國財政史研究的影響。十八世紀的英國政府不僅成功地建立對國內消費活動集中徵稅的制度，並將集中徵收的間接消費稅用來支付英國政府在金融市場上所發行長期國債的利息，集中徵稅制度成為捍衛英國政府國債市場信用的堅實基礎，這也就是我們所熟悉的英國工業革命之前所發生的所謂「金融革命」。需要特別指出的是，十八世紀英國在發行政府長期國債上的巨大成功，即便在西歐國家中也屬於例外，並不代表西歐國家形成過程中的普遍經驗。

* 編者註：和文凱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。

** 和文凱，香港科技大學社會科學部副教授

電子信箱：hewenkai@ust.hk

airiti

如果我們以十八世紀英國財政制度的成功作為標尺，那清代中國無疑是一個失敗的案例。清政府在鎮壓太平天國起義之前並沒有大規模地對商業部門徵稅。1870年代以後，雖然釐金和稅務司徵收的關稅成為清政府財政收入的支柱，但清政府並沒有發展出一套類似十八世紀英國政府所採取的集中徵收間接稅的財政制度。相反，清政府一直沿襲傳統的戶部指撥財政運作方式，中央政府的財政資源大多分散在各省，由督撫管理存留款項並根據戶部指令來運送協餉到指定省份。遇有緊急支出需要，戶部也會命令相關省份督撫跨省調撥資源。如果資金異常吃緊，戶部也可以調撥戶部銀庫的存銀或開捐納。

自平定太平天國起義至1894年中日開戰之前的這段時間，清政府的財政制度雖然保持分散管理的狀態，但運用傳統的戶部指撥體系依然能夠應付一些新的挑戰，如需費浩繁的西征，外債的償還，以及北洋海軍的建立。其中，北洋海軍新購軍艦的規模，迫使日本政府花費巨資來擴張海軍，在取得與北洋海軍的軍力平衡之前，日本政府盡量避免與清政府在朝鮮問題上發生正面衝突。何漢威教授和我自己的研究，都強調我們不應該過分低估這一時期清政府的財政動員能力。如果我們考慮整個有清一代的政府財政運作，王國斌教授特別強調清政府具備以「垂直整合的官僚機構」來組織跨區域調動大規模財政資源的能力。在王國斌教授看來，這一能力一方面大大減輕了清政府通過深入滲透社會以榨取更多稅收的壓力，另一方面也減少通過發行國債來彌補政府開支的緊迫性。相對於以未來財政收入來抵押當下債務的十八世紀英國政府，王國斌教授認為清政府是以「空間上的資源轉移」來代替「時間上的費用轉移」。的確，我們看到1850年之前的清政府通常是以「發商生息」的方式充當債權人，而近代早期的西歐政府大多數時候則是作為債務人而出現。

那麼在1895年之前，清政府是如何通過分散型的財政管理制度來協調各省督撫進行跨區域的資金和糧食調動呢？這裡，王國斌教授提醒我們對國家能力應該有更為全面的一個理解。在國家形成的研究文獻中，大多數學者將國家機器滲透社會經濟以榨取賦稅作為衡量所謂國家能力的一個指標。而王國斌教授則認為，雖然清政府在這一維度

上面的確不如十八世紀的英國政府，但清政府在依靠其「垂直整合的官僚機構」來調動資金和物資方面擁有不容忽視的國家能力。這是一個非常有啓發性的觀點。在中國史和歷史社會學的研究當中，清政府的官僚制度要麼被看成是無能而貪腐，要麼被認為是規模過小以致於對社會經濟沒有什麼實質的影響力。但從清政府跨地域調動資金和物資的頻度和規模來看，我們有必要對清政府官僚制的能力做一個重新的評價。無論是賑荒時各省之間的糧食和銀兩的轉移，還是軍費的調動和戰後軍費的奏銷，以及平時戶部對各省賦稅徵收和開支的奏銷審計，這些財政運作涉及大量繁瑣的帳目核對和計算，需要相當多的專門人員。雖然清代財政制度中的定額管理在一定程度上可以減輕戶部管理全國財政的難度，但奏銷制度運作本身的工作量依然是驚人的。與十八世紀清政府繁瑣的軍費奏銷相比，同時期英國政府對支出的管理顯得相當鬆散。海軍作為政府最大的支出部門，每年僅向政府報告花費的總數而不提供支出明細帳目。這樣一來，英國政府也好議會也好，顯然不可能對海軍的經費使用進行審計。如此管理政治經費，在清代戶部官員眼裡簡直就是無法想像的事情。由此看來，我們不應該用韋伯的所謂「理想型的官僚制」作為標尺來評價清代中國的財政官僚制度，而是應該具體考察其財政制度運作的實態，在此基礎上再與同時期西歐國家財政制度的實際運作進行比較。

清代中國政府分散型財政管理制度的政治基礎是什麼？針對這一問題，王國斌教授提出將財政運作放入更為廣闊的政治背景中去考察。在他看來，帝制晚期的中國的政府財政運作與中國特有的「善政」或「良治」概念(a Chinese notion of good governance)密切相關。這樣一個「善政」概念既包括輕徭薄賦，也包括公共物品的提供以及維護社會秩序。從全國層面看，公共物品的提供與清政府跨地域調動資金和物資關係密切。中央的政治權威是戶部命令督撫向其他省份或邊疆地區轉移協餉、賑災銀兩或糧食、以及河工物料等財政運作的政治基礎。而中央的政治權威並非源自皇帝的專制權力而是基於皇帝、大臣、督撫、知縣、甚至地方士紳所共同認可的「善政」概念。以十八世紀常平倉的運作為例，清政府強調整個疆域的「大公」優先

於個別省份之「私利」，一旦地方發生嚴重災荒，清政府經常會命令非受災省份的督撫將本省常平倉所貯的部分糧食調撥到受災嚴重的地區，同時嚴禁督撫以保護地方利益為藉口來阻礙商人將糧食運往災區。在地方層面上，「善政」的概念主要體現在地方公共物品的提供方面，如修橋築路以及地方水利設施的興修和維護等。「善政」作為政府與地方士紳共同認可的統治概念，成為地方政府與士紳在公共物品提供上展開合作的政治基礎。一方面，經費不足的地方政府在公共物品的提供上面需要依賴於地方士紳的出資和組織；另一方面，當地方士紳在資金募集或工程組織方面需要動用強制性政治權力時，地方政府也能出手支援。例如乾隆朝至道光朝這一時期，督撫在得到戶部批准之後，經常將政府經費「借給」地方士紳，用於疏浚河道、整修堤壩等水利工程。此項借款沒有利息，事竣之後從工程受益地方的錢糧中攤徵還款。

王國斌教授所指出的財政運作的政治基礎是個相當重要的問題。但「善政」這一概念究竟是明清中國所特有，還是另有更為普遍的政治意義，這是一個值得進一步討論的議題。我個人傾向於把「善政」看成宣示國家權力正當性的一個表現，在近代早期國家形成過程中具有普遍性。輕徭薄賦作為一種「善政」的概念也同樣流行於西歐國家。十八世紀的英國國民稅收負擔大概是世界上最重的一個國家，但英國普通民衆普遍視此為「惡政」。同樣，公共物品的提供也是表現國家權力正當性的重要手段之一，當大型公共物品的提供需要資金和物資的跨地區調動的時候，國家的協調和組織通常是不可或缺的。以德川日本為例，雖然幕府沒有管理全日本的官僚機構，但遇到一些大型水利工程時，幕府作為中央政府，同樣會調動各藩（包括所謂的「外樣」大藩）的人力與資金。在遇到嚴重饑饉的時候，幕府也會命令藩政府將其貯存的糧食調出部分運往飢荒嚴重的地區。當然，幕府跨地區調動資金和物資的規模跟同時期的清政府不能相提並論，但二者在國家權力正當性方面的考慮應該是一致的。

帝制晚期中國與中華人民共和國在財政制度發展上面有著什麼樣的連續性？王國斌教授認為連續性主要體現在以下幾個方面：中央政

府調動地方政府來進行區域間的財富轉移，地方政府的經費不足，以及共產黨政府對大眾民生問題的重視（有時甚至以犧牲個人權利為代價）。我這裡想強調斷裂性的一面。在韓戰巨額軍費和大規模重工業化的雙重財政壓力之下，共產中國在1953年開始對全國的糧食、棉花、甚至植物油實行「統購統銷」的政策。工業界的國營公司將每年的利潤上繳國家，來年的生產則是由國家計委根據計劃下撥物資。從國家全面掌控社會經濟物資的角度看，1953年至1978年的中國並不是政治經濟學意義上的「租稅國家」(the tax state)，而1978年之後的改革開放，也可以說是中國重新走向租稅國家的一場變革，但這一變革過程尚未完成。1994年分稅制改革之後，稅收的分配傾向於中央，開源乏術的地方政府越來越依賴所謂的「土地財政」，即通過土地出賣和租讓獲取財政收入，或是利用土地作為抵押以獲得銀行貸款。土地財政及其背後的土地國有化制度，對清代官員來說都是不可想像的事情。當代中國財政制度根本性的變革，可能要等到土地財政枯竭的那一天。