

# 大一统国家的分权化

——财政视角下的清代国家能力\*

邓涵之 熊易寒

---

**内容提要:**为了构建一种具备全球视野的财政国家理论,中国清代财政是一个绝佳的观察窗口。清代前中期是中国古代大一统国家发展的顶峰,在财政上表现为户部主导的高度集权管理,财政维持低收支水平、定额化的管理模式,保证了中央对地方的有力控制。但18世纪中期以后清代国家能力停滞甚至衰退,带来诸多负面的社会经济后果。太平天国运动以降,清代不仅出现了地方军事化现象,其财政制度也呈现分权化的特征。地方自下而上推动财政现代化,新增大量财政收支项目,国家汲取资源的能力和对社会事务的回应性大大增强,现代公共物品也随之涌现。本文从制度主义视角解读清代从“集权、低税收水平”到“分权、高税收水平”的变迁,指出晚清分权通过激励机制和信息机制为国家财政能力的整体增长创造了条件。本文旨在突破既有基于西欧民族国家经验的财政现代化理论,通过区分中央能力与地方能力,考察央地互动关系、地方政府激励及其对社会经济的回应性,提出解释国家能力变迁的新框架。

**关键词:**国家构建 国家能力 财政国家 大一统 分权

---

## 一、引言

国家构建与国家能力研究在政治学中具有核心地位,而财政则是其中一个不可或缺的视角。着眼于西欧民族国家的财政能力发展问题自20世纪80年代以来受到了学界极大的重视。为了构建一种具备全球视野的财政国家理论,对西欧以外的世界开展国家财政能力研究就显得极为必要,而中国清代是一个重要的切入点。历经秦汉以降的长期发展,清代的大一统国家制度特征(尤其是中央集权和基于贤能政治的官僚制)已经趋于成熟,并且在19世纪中叶迈入了现代化的艰难历程。对于清代财政,近二十年来的研究提出了一些耳熟能详的观察概括,如“黄宗羲定

---

\* 本文为国家自然科学基金委员会青年科学基金项目“近代以来中国的央地关系与国家能力变迁:基于财政的视角”(72403055)的研究成果。感谢匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。

律”和“原额主义”等<sup>①</sup>,但这些文献在评价清代前中期和清代后期<sup>②</sup>的财政能力和解读近代财政变迁时仍有不足。这很大程度上是由于目前的财政国家理论根植于西欧民族国家,因而在套用到中国这样的超大型国家时并不完全契合;同时,清史研究同时涉及古代史和近代史领域,因而在对清代国家能力进行整体评价时仍有难以接榫之处。

本文的目标则是在梳理既有研究的基础上,整体探讨清代财政研究中所呈现的核心问题和主要矛盾,从而补充修正现有的财政国家理论。本文提出的“大一统国家分权化”命题,实际上是古代中国常用的一种统治策略:当面临巨大的统治危机时,中央政权往往会让渡部分权力给地方政府,形成“弱干强枝”的局面,譬如中晚唐的藩镇政治<sup>③</sup>和晚清的督抚政治。从中央政府自上而下的控制权角度看,虽然分权延长了中央政权的寿命,但也常带来尾大不掉的地方割据隐患;而从地方政府自下而上的自主权角度看,分权则可能带来更多积极的政治、经济和社会效果。

需要注意的是,明末清初的学者如黄宗羲、顾炎武等在讨论中国政治制度史时,倾向于将大一统的郡县制与分权的封建制视作对立的两极,其代表性论点如“封建之弊,强弱吞并,天子之政教有所不加;郡县之弊,疆场之害苦无已时”;“封建之失,其专在下;郡县之失,其专在上”<sup>④</sup>。然而秦汉以后,大一统国家观已经定型,封建作为国家制度已不复存在,历代学者在探讨复古封建时往往聚焦封建的部分制度元素,如君权范围、义利取舍、公私之辨等<sup>⑤</sup>。有鉴于此,本文在封建的诸多面向中强调了分权<sup>⑥</sup>这一重大制度特征,进而利用“大一统国家分权化”来探讨中国近代财政制度调适和变迁的路径。

本文的第一个贡献是在探讨清代财政时聚焦两个核心变量——集权程度与税收水平。清代前中期在财政制度上表现为户部占据主导地位并对地方施以高度集权管理,税收以田赋为支柱且财政收支采用定额模式。这一简单僵化的模式无法应对人口与生态压力,也难以克服央地之间的委托代理问题,因而使国家治理能力日渐匮乏。到了清代后期,财政制度表现出了分权化特征,即内忧外患之下朝廷将权力下放,地方督抚自下而上推动变革,新的财政收支项目开始出现,国家汲取资源的能力和对社会事务的回应性大大增强,现代工商业与基础设施建设等也随之起步发展。从两个变量的角度来考察,清代财政国家形态经历了从“集权、低税收水平”向“分权、高税收水平”的深刻转变。本文描述了1853年前后的制度突变过程,并从制度主义视角说明,晚清的

① 秦晖:《并税式改革与“黄宗羲定律”》,《农业合作经济经营管理》,2002年第3期;岩井茂树:《中国近世财政史研究》,第272页,江苏人民出版社,2020年版。

② 在清代财政分期问题上,既有文献通常将鸦片战争和太平天国运动之后视为清代晚期,而如何界定清代前期与中期则有不同的处理方式(如将雍正财政改革或嘉庆初年川楚白莲教起义作为清代前、中期的分水岭)。总体而言,1644—1840年的清代财政承接明制,是古代大一统集权国家发展的顶峰,其财政治理逻辑也相对连贯,因此本文统一表述为“清代前中期”,不再细致区分,这与周育民等学者的处理方式相同,参见周育民:《晚清财政与社会变迁》,第1—63页,上海人民出版社,2000年版。

③ 参见李碧妍:《危机与重构:唐帝国及其地方诸侯》,北京师范大学出版社,2015年版;仇鹿鸣:《长安与河北之间:中晚唐的政治与文化》,北京师范大学出版社,2018年版;张国刚:《唐代藩镇研究》,生活·读书·新知三联书店,2023年版。

④ 黄宗羲:《黄宗羲全集》,第1册,第21页,浙江古籍出版社,1985年版;顾炎武:《亭林先生遗书汇辑》,第4册,第2527页,凤凰出版社,2011年版。

⑤ 渠敬东:《中国传统社会的双轨治理体系——封建与郡县之辨》,《社会》,2016年第2期;鱼宏亮:《明清之际封建与郡县之辨再探——权力、利益与道德之间》,《文史哲》,2018年第3期。清末民初知识界对封建的讨论核心亦在分权,参见冯天瑜:《“封建”考论》,第79—81页,武汉大学出版社,2023年版。

⑥ 除分权外,民国学者罗玉东提出了“散权”的说法,但较少得到学术回应,参见罗玉东:《光绪朝补救财政之方策》,《中国近代经济史研究集刊》,1933年第1卷第2期。近年来李怀印使用了“地方化集中主义”这一术语,用于强调一省之内的现代国家构建,参见李怀印:《现代中国的形成:1600—1949》,第157页,广西师范大学出版社,2022年版。

分权结构通过激励机制和信息机制为国家财政能力增长创造了条件。

在考察清代前中期的财政与国家治理时,既有研究已经充分揭示,过度集权僵化的央地结构以及极低的财政收支规模,是清代国家能力在18世纪晚期以后停滞衰退的重要原因。但与此同时,近代史领域的研究往往批判晚清督抚权力的扩张,且对各类新辟的公共收支抱持敌意。这里出现的一个矛盾是,晚清分权与加税本是对清前中期国家能力衰退的修正弥补,但为何招致了诸多学者的否定评价?同时,如果否定了晚清财政分权化,那么又如何解释晚清在国家财政汲取和现代公共物品供给能力方面取得的空前进步?现有文献尚未就这一问题提出自洽解释。因此本文的第二个贡献是在近现代超大型国家中区分中央能力与地方能力,将地方政府的激励、行为与央地互动纳入考虑,且将地方政府对社会经济的回应性作为国家能力的考察维度,希望就清代中国的财政能力变迁提出一个更自洽的解释框架。本文的第三个贡献是呼应中西比较的“大分流”<sup>①</sup>讨论。近年来清代国家与社会经济是否发展以及为何发展是一个很受社会经济史学界关注的话题。加州学派对清代的高度评价在学界尚存争议,关于清代国家与社会经济状况的批评在许多领域都非常激烈<sup>②</sup>。本文试图从政治制度和公共财政领域切入,旨在为清代社会治理和经济发展的学术讨论提供支点。

## 二、清代前中期的财政:古代大一统国家制度的成熟

### (一) 制度逻辑:集权、组织僵化与收支定额化

清代前中期是中国古代大一统国家体制趋于成熟的时期,国家财政体现出过度集权与过低税收两个基本特征,其背后的制度逻辑则是固定化的官僚组织与定额化的收支水平。制度选择、制度逻辑和财政表现互相强化巩固,国家的长期财政能力随之停滞甚至下降。

清承明制,在明代万历年间的赋役折银与“一条鞭法”改革后继续巩固财政体系的货币化与简约化进程,并以田赋(包括地丁税与漕粮)作为国家财政的支柱<sup>③</sup>。从制度规范化与官僚化的角度来看,清代的税收制度设计已经比较成熟:户部处于核心地位并统摄全国田赋收支;一省之内由布政使负责田赋征收与起运工作,这一体系层层往下,最终延伸到州县,而州县官仅仅是税收系统中的执行者,不存在合规的独立地方财政。其他税种如盐税、关税<sup>④</sup>体现了同样的集权结构,由中央统摄盐运与常关体系运作。清代征得的田赋划分为存留和起运两部分:前者通常不超过田赋总额的四分之一<sup>⑤</sup>,后者则参与到向上层层转运的过程,包括向京师转运的解饷与依户部指令转拨其他地区的协饷。在这一制度中,户部起到了不可或缺的作用,在收入与转运环节利用冬估、春秋拨来管理考核各省实征情况,在支出环节则利用奏销制来掌握、监督各省支出。

① 彭慕兰:《大分流:中国、欧洲与现代世界经济的形成》,北京日报出版社,2021年版。

② 关于生活标准,参见 Allen, R. C., Bassino, J.-P., Ma, D., Moll-Murata, C. and Van Zanden, J. L., “Wages, Prices, and Living Standards in China, 1738 – 1925: In Comparison with Europe, Japan, and India”, *Economic History Review*, Vol. 64, No. S1, 2011. 关于农业,参见黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,广西师范大学出版社,2023年版。关于文化,参见 Mokyr, J., “The Intellectual Origins of Modern Economic Growth”, *Journal of Economic History*, Vol. 65, No. 2, 2005.

③ 王业键:《清代田赋刍论(1750—1911)》,第12—13页,人民出版社,2008年版;梁方仲:《明代赋役制度》,第174—265页,中华书局,2008年版。

④ 参见陈锋:《清代盐政与盐税》,中州古籍出版社,1988年版;廖声丰:《清代常关与区域经济研究》,人民出版社,2010年版。

⑤ 此处讨论的存留和起运皆指田赋。在盐税和关税领域,中央层面拥有绝对的控制权,而盐运和常关系统仅留存极小一部分用于日常办公开支。在康雍时期,过低的田赋留存率常常使地方财政处于捉襟见肘的紧张状态,参见陈锋:《清代财政史论稿》,第214—248页,商务印书馆,2010年版。

与这一自上而下的简约集权体系相搭配的,是清代正式财政强烈的定额化倾向;在整个18世纪和19世纪上半叶,全国正式财政收入一直处于每年约4000万两白银的水平,其支出结构也非常固定,集中在官俸、军需和河工等方面<sup>①</sup>;与这一定额体制相配合的则是同样定额化的极小的官僚规模。从清初到19世纪中叶,有记载的正式官僚数量仅仅从24150人增长到26355人,而任一时间截面上士绅的总数量也相当稳定,约为110万人<sup>②</sup>。与此同时,这一时期的全国总人口从1.53亿扩张到4.36亿<sup>③</sup>。在人口爆炸的时代,官僚阶层规模极小而缺乏弹性,使地方行政面临着空前压力:到19世纪中叶太平天国运动前夕,一名州县官对应的辖区的平均人口数量达到了惊人的15万人,因此仅靠有品级的官僚队伍很难形成有效的国家治理。

## (二) 制度成因:文化起源与理性选择

如此静态、低水平收支的国家财政体制为何长期存续?一方面,文化观念是清代国家制度选择的重要因素。清代统治的合法性及其如何承接明代统治的问题,一直萦绕在清代统治者的心中<sup>④</sup>,而低水平税收则是统治者巩固其合法性的有效手段。此外,统治者以及士绅精英本身也受到儒家思想熏陶,从而将仁政哲学与低税收、小政府的思想付诸实践<sup>⑤</sup>。张泰苏同样将意识形态和合法性范式带入这一领域,其研究不仅重视明亡教训对清代财政体制的塑造作用,也将17世纪中叶的意识形态转向与清初经济基础、制度建设等相结合,从而提出了有关清代前中期财政体制缔造的更灵活的解释(“务实的财政保守主义”)<sup>⑥</sup>。

另一方面,对于集权国家而言,低水平税收也可视为统治者的理性选择。广阔的领土面积和爆炸式的人口增长为清丈和征税带来了极高的信息处理与监管成本;由于大一统国家内部固有的委托代理问题<sup>⑦</sup>,一旦中央决定加增税赋,那么增量很有可能被征税成本本身所吸收;与此同时,统治者却为抗租抗税运动甚至起义的政治风险而深感困扰。因此,理性选择使统治者维持低税、静态的体制,并默许地方层面大量的非正式收入<sup>⑧</sup>。几乎所有清代前中期的财政研究都注意到了1712年康熙“盛世滋生人丁永不加赋”<sup>⑨</sup>的著名谕令,而岩井茂树用“原额主义”<sup>⑩</sup>集中概括了这一财政治理思想。为了尽可能压低成本、规避风险,户部诉诸一套僵化的管理体系,将收支类目与额度固定下来,无视两百年间人口规模与社会经济的巨大变化。在集权的制度安排下,地方官员在财政职能上仅仅是户部的延伸,无权责也无动力去拓宽收支渠道;同时,地方在应对人口经济变化时所采取的努力——创制的各类非正式税费——则长期处于灰色地带。

① 陈锋:《清代财政史论稿》,第94—159页。

② Deng, K. G., *China's Political Economy in Modern Times: Changes and Economic Consequences, 1800 - 2000*, London: Routledge, 2011, p. 25; 张仲礼:《中国绅士:关于其在十九世纪中国社会中作用的研究》,第150页,上海社会科学院出版社,1991年版。

③ 曹树基:《中国人口史·第五卷 清时期》,第690—722页,复旦大学出版社,2001年版。

④ 魏斐德:《洪业:清朝开国史(增订版)》,第698—732页,新星出版社,2017年版;孔飞力:《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,第61—93页,上海三联书店,2014年版。

⑤ 王国斌、罗森塔耳:《大分流之外:中国和欧洲经济变迁的政治》,第189、203、211页,江苏人民出版社,2018年版。

⑥ Zhang, T., *The Ideological Foundations of Qing Taxation: Belief Systems, Politics, and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, pp. 13 - 26, pp. 168 - 187.

⑦ Sng, T. -H., "Size and Dynastic Decline: The Principal-Agent Problem in Late Imperial China 1700 - 1850", *Explorations in Economic History*, Vol. 54, 2014.

⑧ Ma, D. and Rubin, J., "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, 2019.

⑨ 张廷玉等编:《清朝文献通考》,第19卷,第5025页,浙江古籍出版社,1988年版。

⑩ 岩井茂树:《中国近世财政史研究》,第272页。

### (三) 制度表征: 财政收支结构与国家能力

上述制度逻辑与制度选择的成因,形塑了大一统国家的财政表现——长期稳定的低水平税收,而这一税收模式反过来又巩固强化了其集权与小规模官僚的制度选择。然而随着时间推移,这一静态僵化的制度与清中期爆炸式人口增长的现实日渐脱节,给地方治理带来了空前压力。税收的低水平不仅体现在总量上,也体现在人均水平上。18世纪晚期的法国、西班牙和英国的人均税负达到了同时期中国的15—40倍;从历代纵向对比来看,18世纪晚期的清代人均税负水平也仅有北宋前期的15%<sup>①</sup>。税种选择亦可解释清代前中期为何长期维持低水平税收:田赋占据全国财政收入的七成左右,而其征收成本高、增长潜力有限,因此巩固了财政规模的静态特征。除货币征收外,清代亦维系着成本极高的漕运系统<sup>②</sup>。清代前中期的另外两个财政支柱是盐税与常关税,约占总收入的四分之一。此外,占比极小的杂税(如契税、当税等)在文献中仅有非常简要的讨论<sup>③</sup>。除税收外,清代亦有制度化的非税收入——捐纳和报效,在国家财政吃紧时常被用作缓和财政危机的重要工具<sup>④</sup>。

基于上述制度安排与税种选择,清代前中期的国家财政收入能力持续衰退。由于总体收支规模固定,而人口持续增长,因此清代前中期的人均税负从乾隆初年的0.17两白银下跌至鸦片战争时的0.1两白银(见图2A)。如果参照当时北京低技能手工业者的工资水平,清代前中期人均税负仅占年收入的0.6%左右;如果采用既有学者对清代GDP的估计,那么乾隆初年的国家资源汲取仅占经济产出的1.8%,随着经济体量不断扩大,国家汲取水平在鸦片战争时期已经降至不足1%。同时,清前中期的税收结构与其经济结构也完全脱节:尽管儒家传统思想强调重农抑商,但国家对商业征税很轻,田赋才是清前中期国家财政的唯一支柱(见图2B)<sup>⑤</sup>。

与现代国家的预算思想相反,清前中期秉持量入为出的收支决策过程;由于收入呈现出静态特征,支出也随之固定化,这也直接决定了国家的职能范围。在常例支出如皇室用度和官俸以外,国家致力于提供三类大型公共物品。第一是安全。清代前中期国家收入的60%以上投入八旗与绿营中<sup>⑥</sup>,这一投入在清初获得了显著成效。八旗与绿营平定了大大小小的动乱,不仅巩固了明代的疆域,还整合了蒙古、西藏与新疆等地,形成了稳定的国家版图。清初尤为重视对地方的军事控制,因此缔造了地方与边疆的长期稳定局面,开启了18世纪的承平时代。国家财政的第二大支出是河道治理,尤其是黄河、淮河与京杭大运河,在18世纪与19世纪上半叶花费颇高<sup>⑦</sup>。第三类支出则是荒政。清代前中期花费了很大精力来建设常平仓制度,不仅可以用于救荒,

① Brandt, L., Ma, D. and Rawski T. G., "From Divergence to Convergence: Reevaluating the History Behind China's Economic Boom", *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1, 2014.

② 李文治、江太新:《清代漕运》,中华书局,1995年版。漕运给清代社会经济带来了出乎意料的巨大影响,如晚清漕运衰落带来了华北的社会动乱,参见Cao, Y. and Chen, S., "Rebel on the Canal: Disrupted Trade Access and Social Conflict in China, 1650-1911", *American Economic Review*, Vol. 112, No. 5, 2022。此外,刘志伟继承了梁方仲的观点,提出了明清经济的“贡赋体制”范式:漕运系统并不是单纯的官办运输系统,它在很大程度上牵引并塑造着民间的商品运输交换及至商品生产过程。参见刘志伟:《贡赋体制与市场:明清社会经济史论稿》,第1—32页,中华书局,2019年版。

③ 王业键:《清代田赋刍论(1750—1911)》,第91—94页。

④ 许大龄:《清代捐纳制度》,北京大学出版社,1950年版;Mann, S. J., *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750-1950*, Redwood City: Stanford University Press, 1987, pp. 12-51.

⑤ 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。

⑥ 陈锋:《清代军费研究》,第194—226页,武汉大学出版社,1992年版。

⑦ 陈锋:《清代财政史论稿》,第134、137页。同时,清代地方宗族、士绅主持的治水活动主要局限于小规模工程,这在清中期湖北等地可以见到,参见杨国安:《国家权力与民间秩序:多元视野下的明清两湖乡村社会史研究》,第142—239页,武汉大学出版社,2012年版。大型的跨省河道治理工程仍需要中央与各省主导,因此魏特夫对于国家形成的思考范式仍有一定的可取之处。

还可以用来平抑物价甚至向农民提供短期借贷<sup>①</sup>。在18世纪上半叶,常平仓体系运转良好,尤其在直隶等地,由地方官员主持的常平仓在旱涝灾害发生时大大缓解了粮食短缺带来的社会危机。

#### (四) 制度评价:大一统国家低税收模式的社会经济后果

清代前中期的低税静态财政体制在18世纪早期促进了社会稳定与经济繁荣。田赋征收额度趋于固定,因此农业产出的增量部分逐渐脱离国家控制而无需缴税;此外,统治者在自然灾害和皇室寿辰时频繁“普免钱粮”和免除关税<sup>②</sup>。与此同时,清代前中期的手工业增长引人注目,跨地区商业贸易十分发达,这又得益于清代前中期极低的商税征收。然而,康乾盛世一方面是从明末战争中恢复的自然结果,另一方面则得益于国家没有实行激进的干预和压制政策;低税收本身只是国家在集权、小规模官僚体制下的内生选择,与现代发展型国家的理念并无关系<sup>③</sup>。因此,盛世显得短暂而又脆弱。全国人口规模在清前中期的两百年间扩张为明末的三倍,而国家财政仍旧遵循集权、小规模和原额主义的逻辑。18世纪中后期,随着人口不断增长、土地资源紧张、自然环境恶化,国家公共服务日渐力不从心。从1796年开始,以川楚白莲教起义为首的冲击,很快将乾隆时期的财政积累消耗殆尽,从而带来了19世纪上半叶的萧条期。下面论述大一统国家集权低税收模式的长期后果。

1. 国家财政基建<sup>④</sup>的腐坏。由于奉行原额主义,中央对地方实际情况的掌握日渐脱节。1647年,清代统治者以《万历会计录》为基础确立了各地田赋的征收标准,并在1685年和1734年进行了两次较大修正。然而由于缺乏激励且成本高昂,官员的田赋征收绩效又按原额来考察,因此地方官员在任时往往默许甚至与当地民众共谋逃避新增耕地与人口申报<sup>⑤</sup>。田赋征收对地方官员的政绩考核至关重要,而当无法完成目标时,“捏灾”(夸大自然灾害以便少征)便是一种典型的应对手段<sup>⑥</sup>。土地登记与实际耕作情况不符,为地方官员捏灾创造了条件,其本身就说明了人口与地籍资料管理在清代中期逐渐走向荒废,因此官方簿册记载的原额严重背离现实。“永不加赋”与“摊丁入亩”改革很大程度上斩断了个人与国家的联系,给人口管理、资源汲取与公共物品分配带来了相当大的困难,也为此后的社会危机埋下了伏笔。

原额主义带来财政基建的腐坏,其长期后果是既有的低水平原额也变得难以完成。19世纪上半叶人口仍在不断增长,而田赋却连续数十年未足额征收,漕运流弊深重,盐运与常关收入也处于停滞状态;收入不足导致公共支出紧张,而后者又反过来继续抑制未来收入(如大运河通行条件恶化导致常关收入下降),因此形成了原额主义的恶性循环。随着财政基建退化,国家职能开始从社会公共事务中撤退。第一,18世纪末,八旗和绿营的供养成为巨大的财政负担;嘉庆初年白莲教危机中官军的糟糕表现,迫使清政府依赖地方团练组织来平定动乱,这成为地方军事化的滥觞<sup>⑦</sup>。第

① Will, P.-E. and Wong, R. B., *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850*, Ann Arbor: University of Michigan Center for Chinese Studies, 1991, pp. 475-506.

② 陈锋:《清代财政史论稿》,第160—184、323—346页;何本方:《乾隆年间榷关的免税措施》,《历史档案》,1987年第4期。

③ 王志英:《剑桥中国经济史:古代到19世纪》,第269—275页,中国人民大学出版社,2018年版。

④ 财政基建(fiscal infrastructure)指能影响国家征税能力与效率、固定成本较高的支持性设施,如土地清丈记录、人口簿册等,参见Hoffman, P. T., “What Do States Do? Politics and Economic History”, *Journal of Economic History*, Vol. 75, No. 2, 2015.

⑤ 王业键:《清代田赋刍论(1750—1911)》,第26—39页。

⑥ 周健:《雍正之供:清代田赋与国家财政(1730—1911)》,第128—140页,北京师范大学出版社,2020年版。

⑦ 孔飞力:《中华帝国晚期的叛乱及其敌人:1796—1864年的军事化与社会结构》,第38—52页,中国社会科学出版社,1990年版。

二,治水方面,华北地区的河流通航条件不断恶化,而长期泥沙淤积和堤坝失修又使沿河地区遭遇更加频繁的洪水侵袭,从而影响农业生产;既有的财政收入无法支撑如此庞大的水利项目,因此嘉道时期不得不动用各类计划外收入来勉强维持<sup>①</sup>。第三,荒政制度在清中期急剧衰落:华北的常平仓在18世纪末就已经疏于维护;湖南的常平仓在19世纪中期已完全处于荒废状态<sup>②</sup>。

2. 中央地方关系的高度紧张。早在雍正年间地方财政紧张的问题就已经非常突出:一方面,地方存留的田赋收入大都不到田赋总额的四分之一;另一方面,康熙年间朝廷常因军需而肆意侵占地方存留,使地方行政运转处境更加艰难。面临急剧增长的人口和繁重的行政公务,清代的州县官不得不雇用大批衙役、胥吏和幕僚来协助、辅佐公务。按规定一个州县官只能维持10—14名衙役和胥吏,但实际数量可能十倍于此<sup>③</sup>。因此,清代地方政府中的绝大多数衙役和胥吏都处于灰色地带,但恰恰是他们在协助征税和处理司法纠纷<sup>④</sup>。在地方最为重视的田赋征收环节,包税制长期侵蚀着清政权的合法性<sup>⑤</sup>。由于地方行政必须依赖大量的衙役和胥吏,户部划定的存留经费常常不敷使用。因此,地方财政惯例便是征收各种名目的额外税费。王业键提出,清代财政具有“独特的二重性”<sup>⑥</sup>,既含有国家法定的定额收入,又含有各类非法定的地方附加收入。这一现象被概括为“不完全财政”<sup>⑦</sup>,即地方经费存在制度性的缺口,因而必然会倒逼灰色收入的扩张。

然而耐人寻味的是,清廷不仅默许额外税费的存在,更试图将其纳入正式财政框架。火耗(即由于白银在熔铸、运输过程中有自然磨损,纳税人需支付额外银两将其补足)是清代前中期中央与地方冲突的焦点,这一收入相当程度上缓解了地方财政困境:18世纪上半叶的火耗平均费率达到了正税的12%<sup>⑧</sup>。但鉴于火耗征收的散漫无序,雍正时期试图将火耗转变成一项公开合规的地方收入(“养廉银”),设立火耗征收标准并监督其支配过程。“火耗归公”改革短期来看巩固了国家合法性,有效地防止了地方巧立名目收取其他苛捐杂税。然而,由于养廉体系制度化程度很低,就连后来的乾隆皇帝本人也常常侵占地方养廉银<sup>⑨</sup>。随着人口急剧增长、地方事务繁杂,地方财政不敷,各类新的额外收入再次产生。除火耗外,地方亦存在其他形式的灰色收入,如陋规、摊捐等,且19世纪上半叶此类税费更加泛滥;嘉庆年间进行了数次“清查陋规”整顿,但其成效非常有限<sup>⑩</sup>。

火耗归公和清查陋规的本质仍是巩固原额主义,即中央对地方施以集权的定额收支管理,但这一管理思路很难顾及各地迥异的社会经济条件,因此央地关系长期处于紧张状态。面对人口增长与白银流入带来的通货膨胀,地方州县官不得不继续征收各类游离在户部管控之外的附加

① 倪玉平:《清朝嘉道财政与社会》,第150—156页,商务印书馆,2013年版。

② 魏丕信:《18世纪中国的官僚制度与荒政》,第276页,江苏人民出版社,2006年版;何烈:《清咸、同时期的财政》,第185—187页,台湾“国立”编译馆,1981年版。

③⑥ 王业键:《清代田赋刍论(1750—1911)》,第74—76页,第168页。

④ 瞿同祖:《清代地方政府》,第56—105页,新星出版社,2022年版。

⑤ 前述田赋研究的代表性学者王业键、周健等均发现包税过程中存在中饱行为,但“包征包解”很长一段时期在许多地方顽强存续,而自封投柜制度有高昂的交易成本,许多农民并不是特别热衷。近年来,一些研究试图重新审视衙役和胥吏的形象:白德瑞通过对清代巴县档案的研究提出了“非正式正当性”的概念,即为了长久生存且与正式权力相安无事,衙役和胥吏会创造出与既有权力结构契合的内部惯例、规则与程序,由此获得非正式制度的正当性,参见白德瑞:《爪牙:清代县衙的书吏与差役》,第406—411页,广西师范大学出版社,2021年版。

⑦ 何平:《清代赋税政策研究:1644—1840年》,第121—151页,故宫出版社,2012年版。

⑧ Hao, Y. and Liu, K. Z., “Taxation, Fiscal Capacity, and Credible Commitment in Eighteenth-Century China: The Effects of the Formalization and Centralization of Informal Surtaxes”, *Economic History Review*, Vol. 73, No. 4, 2020.

⑨ 曾小萍:《州县官的银两:18世纪中国的合理化财政改革》,第310—332页,中国人民大学出版社,2020年版。

⑩ 周健:《雍正之供:清代田赋与国家财政(1730—1911)》,第24—65页。

税费。黄宗羲早已注意到大一统集权国家的这一财政规律:当一项地方附加税受到中央干预后,总会有新的替代税顽强出现。经过中央反复干预与清查,附加税变得更加泛滥,从而越来越与轻徭薄赋理念背道而驰。这一情形在清中期以后愈演愈烈,并催生了广泛的抗税运动<sup>①</sup>。以附加税为导火索的农民抗税,看似源于地方州县官的腐败,但其根源则是国家财政中的原额主义制度逻辑。

3. 士绅精英、商人与地方宗族的财政和治理权责缺乏制度化安排。由于州县官人手有限,清代地方治理极度依靠地方社会的合作。士绅扮演了非常重要的角色:通过了府县科考的士绅可从事衙役和胥吏职业,分担征税、司法等各类职责;更上层的士绅则可以在州县官与大众之间充当沟通桥梁,并承担大量地方公共事务责任,从而解决州县官人力紧缺、财政紧张和治理能力严重不足的问题<sup>②</sup>。在国家职能日渐撤退的时候,地方士绅在水利、治安、救荒等领域投入了大量资源与精力<sup>③</sup>;然而,士绅精英的权责长期处于灰色地带,游离在公共财政与国家职能的范畴之外,因此对塑造制度化的国家与社会关系极为不利。

直至18世纪末,随着地方社会危机日渐严重,士绅的贡献才开始逐渐进入皇权的视野:由于官军战斗力严重下滑,地方精英举办的团练力量在平息白莲教活动中做出了无可替代的贡献<sup>④</sup>。荒政同样如此:本应由国家财政支持的常平仓制度日渐消亡,而士绅阶级主导了地方慈善救助的重任<sup>⑤</sup>。在1850年以前,尽管游离在官场外的士绅尤其是下层士绅在地方事务中的责任举足轻重,但其政治角色十分模糊,并没有与清代国家形成制度性的委托代理机制,其议价能力也非常薄弱。士绅精英的政治表达、政治参与和权力分享的制度化过程非常漫长和艰难,甚至被孔飞力视为中国现代国家构建的一个根本性议程<sup>⑥</sup>。

除士绅外,地方社会尤其是大型商帮与宗族同样承担了公共事务和财政责任,但从未获得正式的政治地位。以商帮为例,清代前中期的政商关系更多体现为恩惠庇护形式,即依托地域(如晋商)或宗族(如徽商)的地方商业组织与国家权力形成互利关系,其自主性非常缺乏<sup>⑦</sup>。垄断的盐运销体系固然为盐商带来了丰厚回报,但国家在财政紧张时往往向盐商索取巨额报效,不堪政府无节制索取是19世纪上半叶淮扬地区盐商衰落的重要原因<sup>⑧</sup>。

地方性的商业精英也是反映政商财政关系的窗口:工商业行会从州县官处获得许可,在国家治理能力不足时发挥了不可或缺的作用,商业精英在国家预算之外筹资,在城市治安、消防、卫生等领域往往颇有建树;但另一方面,商业精英充当包税人甚至包揽地方行政事务,既助长了政府俘获、恶化了委托代理问题,又阻碍了国家财政能力的长期增长<sup>⑨</sup>。

① 费正清、刘广京编:《剑桥中国晚清史(1800—1911年·上卷)》,第120—124页,中国社会科学出版社,1985年版。

② 瞿同祖:《清代地方政府》,第241—282页;萧公权:《中国乡村:论19世纪的帝国控制》,第375—380页,九州出版社,2018年版。近年来,对于清代前中期基层治理是否以及如何渗透到县以下诸层面,亦出现了另辟蹊径的修正观点,参见胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,北京师范大学出版社,2015年版。

③ 龙登高、陈月圆、黄一彪:《近世基层治理及制度变迁》,第3—27页,广西师范大学出版社,2024年版。

④ 孔飞力:《中华帝国晚期的叛乱及其敌人:1796—1864年的军事化与社会结构》,第38—52页。

⑤ 梁其姿:《施善与教化:明清时期的慈善组织》,第125—223页,北京师范大学出版社,2013年版。

⑥ 孔飞力:《中国现代国家的起源》,第1—2页,生活·读书·新知三联书店,2013年版。

⑦ 蔡洪滨、周黎安、吴意云:《宗族制度、商人信仰与商帮治理:关于明清时期徽商与晋商的比较研究》,《管理世界》,2008年第8期。

⑧ 王振忠:《明清徽商与淮扬社会变迁(修订版)》,第185—188页,生活·读书·新知三联书店,2014年版。

⑨ Mann, S. J., *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750 - 1950*, Redwood City: Stanford University Press, 1987, pp. 145 - 170.

### 三、清代后期的财政：大一统国家的分权化

19 世纪上半叶,陶澍等少数朝廷大员在既有的集权财政制度框架下进行财政整顿,但并未挽回财政颓势,直至鸦片战争与太平天国运动催生了深刻的体制变革,才扭转了清代财政捉襟见肘的局面。清代后期,财政体系由静态低税收模式转变为分权动态的高税收模式,对社会经济变化的回应性大大增强。更重要的是,晚清财政变革大多自下而上推行,地方督抚而非朝廷成为关键的变革推动者,因此使财政体制带有分权化的色彩。然而,既有的晚清财政研究对这一时段财政国家能力的评价普遍较低。一种常见的观点是,较清代前中期的国家财政体制,晚清中央权力大大削弱,因此不利于推进全面彻底的财政现代化改革,甚至导致了清代统治的瓦解。然而,这一简单的消极评价无法自洽地解释晚清财政的变迁历程,因此这一话题亟须理论框架的修正与完善。

#### (一) 大一统国家财政分权化的内外动力

现有研究对晚清国家财政的主要批评是财政权力的分立,既包括西方帝国主义对中国财政的干预和渗透,又包括地方督抚对清廷权威的侵蚀和挑战。首先,无论是国内的政治经济学还是海外的汉学研究,都十分重视西方帝国主义干预对中国近代政治社会变迁的推动作用。西方帝国主义从中国获得了大量的外交特权与经济利益,使中国具备了半殖民地社会的特征:拥有治外法权和专门海关的通商口岸便是其典型体现。著名历史学家费正清提出了极有影响力的“冲击与回应”模型<sup>①</sup>,将 19 世纪中期以降的西方冲击视为近代中国政权更迭与曲折现代化进程的核心推动力量。诚然,晚清中央权威消退与西方势力的冲击有密切联系,这在财政领域有诸多反映。1861 年总理衙门成立,统辖海关系统,英国人赫德在海关总税务司掌权长达四十余年。在这一体系下清政府并无关税自主权,且海关收入的相当一部分都被用于偿还清政府的战争赔款<sup>②</sup>。同时,关税收入有时也用于清政府外债本息的偿付,因而关税与外债均体现了外国资本市场对中国财政体系的钳制。战争赔款、关税收入与外债三者互相强化,形成长期恶性循环,为晚清财政带来了极高的机会成本,使其丧失了投资与资本积累的机会<sup>③</sup>。

然而,冲击与回应模型自提出以来便不断受到海内外学者的质疑和批评。晚清中国政治经济变革的尝试更多地是为了解决中国本土的危机,而非单纯对抗、回应西方<sup>④</sup>,财政上的变化当然也不例外。19 世纪中叶清廷最重要的国内危机无疑是太平天国运动,而官军无力平息起义军,因而清廷不得不默许地方进行财政军事变革以应对空前危机;此后中央控制大不如前,地方财政呈现出分权化的特征,使督抚政治成为学界分析晚清财政的主要切入点。但在既有的近代史文献中,晚清督抚政治常被视为财政现代化的重要阻碍<sup>⑤</sup>。在财政军事权力下放的趋势下,军费占据国家支出的很大一部分。同时,以曾国藩创办的安庆内军械所为先驱,地方督抚纷纷兴办

① 费正清、邓嗣禹:《冲击与回应:从历史文献看近代中国》,民主与建设出版社,2019 年版。

② 汪敬虞:《赫德与近代中西关系》,人民出版社,1987 年版;陈诗启:《中国近代海关史:晚清部分》,人民出版社,1993 年版。

③ 汤象龙:《中国近代财政经济史论文选》,第 73 页,西南财经大学出版社,1987 年版;汤象龙编著:《中国近代海关税收和分配统计:1861—1910》,第 32—41 页,中华书局,1992 年版。

④ 柯文:《在中国发现历史:中国中心观在美国的兴起》,第 115—122 页,社会科学文献出版社,2017 年版。

⑤ 罗尔纲:《清季兵为将有的起源》,《中国社会经济史集刊》,1937 年第 5 卷第 2 期;何烈:《清咸、同时期的财政》,第 419—464 页。就督抚专政问题也出现了一些调和的观点,如认为督抚并非如想象中的为所欲为,参见何汉威:《从清末刚毅、铁良南巡看中央与地方财政的关系》,《“中央研究院”历史语言研究所集刊》,1997 年第 68 本第 1 分;何汉威:《清季中央与各省财政关系的反思》,《“中央研究院”历史语言研究所集刊》,2001 年第 72 本第 3 分。

洋务,但常被批评低效和腐败<sup>①</sup>。和文凯比较了中国、日本与英国的财政现代化进程,整体上对晚清分权持有否定的看法,认为集权体制缺乏是晚清中国未能实现财政现代化(发展间接税、统一币制、发展信用工具)的主要原因<sup>②</sup>。

在财政军事权力逐步向督抚转移的过程中,清廷与地方督抚具有了不同的目标、资源禀赋和条件约束,因而当清廷和地方督抚与西方势力互动时,其方式和手段也风格迥异。一些学者试图将费正清的冲击与回应模式拓展为清廷、地方督抚和西方势力三者互动的模式,由此更立体地解释财政现象所涉的诸多央地争端和中外争端问题。戴一峰关注了晚清关税,指出赫德海关作为总理衙门和地方督抚的中间地带,显著激化了晚清央地矛盾<sup>③</sup>。马金华则聚焦外债,认为地方督抚绕过清廷直接向外国势力举债,进一步强化了地方督抚的财政自主权<sup>④</sup>。两位学者对此类新兴财政实践仍持否定态度,尤其强调了在与西方势力互动时,地方督抚和清廷之间的冲突耗时长久、代价巨大,损害了国家财政能力的长期发展。

## (二)晚清国家收支与税收官僚的显著扩张

除了财政权力分立,学界对晚清财政的批评还集中在征税本身。地方督抚在平定太平天国运动时筹集军饷而创制的厘金在学界受到了最广泛的质疑<sup>⑤</sup>。由于田赋等直接税潜力有限,因此面对战事,地方督抚引入了厘金——一种由地方设卡、面向货物运输进行从价征收的间接税。厘金收入很快成为国家财政的支柱之一,而许多研究则认为其显著增加了商民负担,阻碍了货物流通<sup>⑥</sup>。晚清财政的另一支柱——关税,亦被认为侵犯了中国主权,且使华商在进出口贸易中处于不利地位。此外,其他非税形式的国家收入增加也受到了批评:因赔款而起的外债对中国的长期财政发展有极为恶劣的影响,它们通常借款周期长,且以未来大宗税收作为抵押,因而严重损害了中国的财政主权<sup>⑦</sup>;晚清亦有诸多外债用于铁路、电讯事业,集中体现了西方势力对中国基础设施的控制和对中国经济现代化的压迫<sup>⑧</sup>。

在征税机构与官僚制建设方面,晚清地方督抚所辖机构数量与规模经历了明显扩张,而学界对于咸丰之后地方新设形形色色的财政机构及其经理人多表担忧,认为这进一步侵蚀了中央的权威,同时对清朝的政权正当性构成了挑战<sup>⑨</sup>。随着传统王朝权威衰落,士绅阶级出现了严重的腐化倾向:缺乏监督的士绅插手地方财政甚至充当包税人,给本就脆弱和凋敝的农村社会带来了沉重打击;尤其是在民国初年,地方财政机构逐渐为劣绅所控制,出现了近代中国的国家机器

① Perkins, D. H., "Government as an Obstacle to Industrialization: The Case of Nineteenth-Century China", *Journal of Economic History*, Vol. 27, No. 4, 1967; Chan, W. K. K., *Merchants, Mandarins and Modern Enterprise in Late Qing China*, Cambridge MA: Harvard University East Asian Research Center, 1977.

② 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本和中国》,生活·读书·新知三联书店,2023年版。近年来,和文凯的新著转向了政权正当性、公共利益与福利国家肇建的问题,参见 He, W., *Public Interest and State Legitimation: Early Modern England, Japan, and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2023。

③ 戴一峰:《近代中国海关与中国财政》,厦门大学出版社,1993年版。

④ 马金华:《晚清中央与地方的财政关系——以外债为研究中心》,《清史研究》,2004年第1期;马金华:《外债与晚清政局》,社会科学文献出版社,2011年版。

⑤ 罗玉东:《中国厘金史》,第131—139页,商务印书馆,2017年版;何烈:《清咸、同时期的财政》,第376—383页。

⑥ 冯颖杰:《裁厘改统与民国时期市场整合——基于上海、芜湖、天津三地粮价的探讨》,《经济学(季刊)》,2011年第11卷第1期;廖声丰、顾良辉:《百年来厘金研究述评》,《中国社会经济史研究》,2012年第4期。

⑦ 徐义生编:《中国近代外债史统计资料:1853—1927》,第22—27页,中华书局,1962年版。

⑧ 宓汝成:《帝国主义与中国铁路:1847—1949》,第283—288页,经济管理出版社,2007年版。

⑨ 魏光奇:《清代后期中央集权财政体制的瓦解》,《近代史研究》,1986年第1期。

“内卷化”现象<sup>①</sup>。

总之,无论是对清廷权力衰落、帝国主义入侵、督抚权力增长的批评,还是对形形色色的新税和新机构的质疑,都体现了既有文献对晚清中国财政能力发展的否定态度,然而这带来了两个悬而未决的重要问题。第一,如果清代前中期过度财政集权以及低水平税收是鸦片战争前夕国家能力严重衰退的根源,那么19世纪中叶以后权力向地方转移,地方构建动态扩张的财政收支模式以应对国内外社会经济危机,应当视作对清前中期模式的弥补与修正,但为何晚清的变革同样招致了批评?第二,许多研究认为晚清财政混乱的原因在于没有集中财权,但是如何解释在督抚分权的浪潮下,晚清财政收支规模反而经历了迅猛增长,且新的税种与公共开支项目也不断涌现?事实上,全国年财政收入由1850年的4000多万两白银增长到1900年的近1亿两白银,而在十年清末新政中这一规模又翻了一倍有余。<sup>②</sup>如果一味批评财政分权,将难以解释晚清财政发展的现象本身。

#### 四、晚清国家财政能力变迁:一个新的解释框架

既有研究在评价晚清分权与财政扩张时出现上述矛盾和困难,其原因是在接榫已有的西方财政国家理论时并未对其中的概念和机制进行调适和修正。本部分首先重新辨析超大型国家财政能力评估的两个焦点:集权与分权之间的张力;低水平与高水平税收之间的张力。此后通过梳理1853年前后清代财政体制的关键变化,提出一个新的框架来分析晚清财政变迁,并评价其财政发展的动力与得失。

##### (一) 集权与分权之辨

财政国家能力研究中的第一个问题是如何看待集权与分权的张力。基于西欧民族国家的研究通常认为,集权程度是评价国家财政能力的重要标准<sup>③</sup>,其原因是在民族国家内部,财政集权可以带来较强的规模经济效应,例如税制透明、官僚行事准则统一,可以大大提高税收效率<sup>④</sup>。因此一些国际比较研究在提及国家能力时通常指代中央政府的能力,而且也并不注重区分中央能力与地方能力。然而对于全球史中的大国而言,忽视央地之间的委托代理问题可能会给研究带来诸多困难。对于体量较大、辖地辽阔的政体而言,处理央地关系始终是财政国家构建的一个重要挑战,尤其是在18—19世纪现代通信手段尚未普及的时代,过度强调集权或分权都有可能损害国家财政效率与能力。

实际上,近半个世纪的当代政治经济学研究对央地关系问题的理解有了很大推进,财政分权作为地方社会善治与经济增长的动力已经得到了充分考察,而且是改革开放“中国奇迹”研究的重要分支<sup>⑤</sup>。但是,历史视野的比较研究大都比较忽视对政府间关系的处理,集权和分权的辩证

① 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,第240页,江苏人民出版社,2024年版。

② 申学锋:《清代财政收入规模与结构变化述论》,《北京社会科学》,2002年第1期。

③ Dincecco, M., “Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650 – 1913”, *Journal of Economic History*, Vol. 69, No. 1, 2009.

④ 西欧之外的民族国家也同样如此。19世纪中期日本的财政集权改革为其现代国家构建创造了条件。参见 Koyama, M., Moriguchi, C. and Sng, T.-H., “Geopolitics and Asia’s Little Divergence: A Comparative Analysis of State Building in China and Japan after 1850”, *GMU Working Paper in Economics*, No. 15 – 54, 2015.

⑤ Qian, Y. and Weingast, B., “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style”, *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, 1996; 张军、周黎安编:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版社,2008年版; Xu, C., “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4, 2011; 吕冰洋、台航:《国家能力与政府间财政关系》,《政治学研究》,2019年第3期; 吕炜、张妍彦、周佳音:《财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑》,《经济研究》,2019年第9期。

关系还没有得到充分讨论。因此,单纯判断集权程度并不能帮助我们更好地评价清代中国的财政能力。本文认为,如果将以往认为是铁板一块的国家拆分成中央(朝廷)与地方(各省督抚),并认识到分权的灵活性与优势,那么我们对晚清财政的诸多革新举措和央地争端能有更自洽的认识<sup>①</sup>,由此可以对地方财政自主性提升之后的财政效率与能力进行更深入的分析。

### (二) 低水平与高水平税收之辨

第二个问题则是如何看待低水平与高水平税收之间的张力。税收繁重的掠夺型政体无疑会抑制经济增长<sup>②</sup>;然而如果国家税收维持在过低水平,那么连亚当·斯密(Adam Smith)设想的守夜人国家也难以实现。清前中期的财政制度(包括定额化的田赋征收、频繁的钱粮普免、几乎可忽略不计的商税)只能在短期内刺激人口繁衍与经济贸易。伴随着人口增长、土地资源紧张与生态环境恶化,低水平税收制度的长期负外部性开始凸显,国家的公共服务职能一落千丈。与此同时,国家财政基建开始腐坏;地方财政捉襟见肘,央地冲突也愈演愈烈。

因此,从国家能力的长期视角出发,更高水平的税收可以使国家维持财政基建的质量、提供必要的公共物品、克服市场负外部性,进而促进社会稳定和经济增长;当代比较政治研究也认识到了能力不足的弱国家与失败国家对社会稳定和经济发展的负面效应<sup>③</sup>。本文认为,晚清财政体量的加速扩张,是在经历了二百年漫长停滞之后其财政能力起步发展、进而不断追赶和匹配其庞大疆域和人口规模的过程。在这一过程中地方自下而上的努力起到了至关重要的作用。既有的一些研究拘泥于传统的“加税导致王朝灭亡”的逻辑,对晚清税收增长和国家扩张仍然没有形成清晰的评价。实际上,西方世界在19—20世纪也经历了空前的国家财政扩张过程,福利国家观也逐步形成稳固<sup>④</sup>;相比之下,晚清税收总量虽然明显增加,但其人均税收与同时代其他国家相比依然处于较低水平,因而有巨大的进步空间。

### (三) 一个新的解释框架

按上述两个变量来划分财政制度类型,清代财政在19世纪中叶经历了从“集权、低税收水平”到“分权、高税收水平”的突变。变化的根源在于1853年清廷应对太平天国运动时的权宜举措无意间扭转了央地财政关系,且推动了一系列深刻的长期制度变迁。

1. 从奏销到摊派。19世纪上半叶清代的集权财政体制仍然勉强维持,其最重要的体现就是解协饷与奏销制度的正常运转:户部统一掌管财政收支,各省无权拥有独立财政;即使地方遇到社会冲突与自然灾害,其资金也必须经由户部指拨;地方政府在税收与公共事务中的自主性极低,因此也缺乏动力和资源来提高税收能力。太平天国运动极大地冲击了这一旧体制。由于期待速胜,户部在战争爆发初期筹划1600万余两白银运抵广西<sup>⑤</sup>,这一数额相当于彼时全国40%的年收入;但当战事持续蔓延时,户部很快发现可供调配的资金捉襟见肘。1852年春季,当广西巡抚邹鸣鹤再次向户部求援时,户部仍按协饷制度给出方案——由广东捐输100万两、粤海关解20万两、江苏漕粮海运节省50万两、甘肃军需节省16万两、两淮盐运应解云南军饷30万两转

① 滨下武志对中国近代财政社会发展有更为乐观的评价:“我们见到的所谓对于清末的认识,却是与‘中央政府’衰退形成鲜明对照的,也可以说是取代它的充满生气的力量,这大概就是清末地域的社会形象了;所以,所谓清朝的衰退,大概也可以说是清末社会充满活力的契机了。”参见滨下武志:《中国近代经济史研究:清末海关财政与通商口岸市场圈》,第35页,江苏人民出版社,2006年版。

② 德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·罗宾逊:《国家为什么会失败》,湖南科学技术出版社,2015年版。

③ 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波编著:《找回国家》,生活·读书·新知三联书店,2009年版。

④ Lindert, P. H., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

⑤ 王庆云:《王文勤公日记》,第2册,第1152页,江苏广陵古籍刻印社,1998年版。

拨广西<sup>①</sup>。然而在战事紧急的情况下,由多省协同跨越数千公里支援广西是极为困难的,邹鸣鹤也意识到户部方案是空头支票——这是户部地位下降的重要伏笔。当1852年夏季战场进一步扩大,户部发布了更多不切实际的协饷指令,而地方的质疑也越发严重:须出资协助的官员如山东巡抚李德、四川总督裕瑞等纷纷表示,户部的指令并未顾及本省的实际财政状况,而受协省份的官员如江西巡抚张芾等亦表示,并未足额收到他省协济的款项<sup>②</sup>。

由于协饷制度与各省有了尖锐冲突,而户部又无力筹措足额军饷满足各省需要<sup>③</sup>,因此地方官员纷纷开始尝试绕过户部,自行经理财政。地方军事压力较大的江西和安徽率先出现了打破定额财政制度的举措。1852年9月,安徽巡抚蒋文庆留存了应解户部的收入130余万两白银,次年甚至截留了浙江协助两湖军需的7万两过境白银用于本省军需<sup>④</sup>。江西巡抚张芾在1852年更是连发多道奏折要求本省截留各类收入自用,包括九江关税以及本应拨往粤滇黔各省的款项等;次年,当广东协济江苏的15万两白银过境江西时,同样被江西截留<sup>⑤</sup>。

1853年战火蔓延至江南地区,清廷的财政军事局势迅速恶化。户部被迫放弃了混乱低效的解协饷制度:无论是咸丰帝的谕令还是户部尚书祁寯藻的新章,都明确允许地方在危急时调整原有的收支项目,“无论何款”均可优先用于军需,而户部左侍郎王庆云坦承,户部对于春秋拨册的数字已经无法掌控<sup>⑥</sup>,因而主动从地方军需事务中撤出。1853年,张亮基先后任湖广总督、山东巡抚,向朝廷暗示筹饷困难,均被咸丰帝直接驳回,要求其自行筹饷<sup>⑦</sup>。配合1852年冬季清廷对团练的默许<sup>⑧</sup>,地方获得了财政和军事上的自主性与灵活性,财权和事权也趋于一致。

将财政军事自主权下放后,户部日渐失去了监督地方财政的激励和能力,而地方的财政军事自主权在太平天国平息之后仍得以延续,这在战事平定后的军费奏销事宜中表现得尤为明显:督抚力争免除造册报销并获得了两宫皇太后的许可,而户部官吏的地位被进一步边缘化<sup>⑨</sup>。尽管有学者试图描绘清廷保守主义复兴的“同治中兴”<sup>⑩</sup>,但活跃在各类政治剧目上的已然是地方督抚,清廷再集权的努力也最终归于失败<sup>⑪</sup>。在此后多次重大政治危机(如新疆危机、中法战争)中,清廷仍有将财政军事权力委托给地方督抚的能力,但实质上这种委托极其流于形式:清廷面

① 中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第3册,第75页,社会科学文献出版社,1992年版。

② 中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第7册,第555—556页、第8册,第220—223页、第9册,第216—217页,社会科学文献出版社,1993年版;中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第5册,第480—481页,社会科学文献出版社,1992年版。

③ 户部所倡的筹饷策略(广开捐纳、官员捐输、铸造大钱、发行宝钞等)均收效甚微,甚至带来了灾难性的经济后果,见倪玉平:《从国家财政到财政国家:清朝咸同年间的财政与社会》,第154—170页,科学出版社,2017年版。这也间接说明了集权财政管理体系维持到19世纪中叶,其应急能力已经非常低下。

④ 中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第4册,第13页,社会科学文献出版社,1992年版;邓绍辉:《咸同时期中央与地方财政关系的演变》,《史学月刊》,2001年第3期。

⑤ 中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第5册,第79—80页;中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第8册,第514—515页、第9册,第86—87、339—340页、第10册,第629—632页,社会科学文献出版社,1993年版;邓绍辉:《咸同时期中央与地方财政关系的演变》,《史学月刊》,2001年第3期。

⑥ 中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第6册,第361—362页,社会科学文献出版社,1992年版;中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第12册,第492—495页,社会科学文献出版社,1994年版;王庆云:《王文勤公日记》,第3册,第1530、1542、1560—1561页;刘增合:《太平天国运动初期清廷的军费筹济》,《历史研究》,2014年第2期。

⑦ 刘增合:《太平天国运动初期清廷的军费筹济》,《历史研究》,2014年第2期。

⑧ 崔岷:《从御匪到救时:道咸之际清廷团练动员的兴起》,《社会科学研究》,2020年第5期。

⑨ 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》,第245—246页。

⑩ 芮玛丽:《同治中兴:中国保守主义的最后抵抗(1862—1874)》,第39页,重庆出版社,2025年版。

⑪ 陈锋:《清代财政政策与货币政策研究》,第561—574页,武汉大学出版社,2008年版。

对危机时别无他法,只能让权于督抚来换取王朝存续,甚至很多时候是由地方率先实践,并在事后为清廷追认、默许。

在此后几十年间,奏销制形式上仍可以揭示旧制度下的常例收支,而大量地方新增收支项目已然游离在户部管控之外。1853年起,户部的主要职能转变为承担京畿地区的支出,因此建立了新的变通办法——摊派制。它与奏销制的区别在于,户部不再需要过问地方财政收支细目;每年冬季户部根据京畿地区的需求直接拟定所需白银数额并向各省摊派,各省只须按时按量上解户部。1861年之后,摊派制渐成新常态并一直延续至清廷灭亡。

这一突变重塑了中央与地方的行为模式,并解释了为什么集权财政体制迅速转变为分权财政体制,且伴随着财政创新实践的涌现和收支规模的急速扩张。在旧制度下,户部监管核销各省的定额收支,而地方无论绩效如何,都存留规定的数额并将剩余部分全部上解,或遵照户部指令支援他省,因而不存在合规的地方财政。而在新的摊派制下,户部则直接预估京畿地区的费用(即京饷,如京官薪俸、皇室经费等),并要求各省完成摊派义务。1861年京饷定额为700万两白银,此后直至1900年,京饷的年均数额长期稳定在1200万两白银左右,即使在新政期间也只增长到1600—2400万两白银<sup>①</sup>;与之对比,从1850年到1910年,全国年财政收支总规模从4000余万两扩张到2.4亿两白银<sup>②</sup>。换言之,朝廷本身的财政支出仍是僵化固定的,而地方则自下而上推动财政迅速扩张,这一过程贯穿了咸同光宣四朝,使清廷掌管支出占全国总支出的比例从六成以上收缩至不足一成。

2. 地方财政激励、信息优势与自下而上的财政变革。从组织学的视角来看,清代财政架构经历了U型结构向M型结构的转变:清前中期的国家财政制度形似U型组织,而转为摊派制之后,户部以省为单位进行摊派,直接与督抚沟通,由此造成布政使、关税监督等专门财政职位的地位下降并受督抚节制<sup>③</sup>。在放弃了对于地方收支的流程监督后,户部更多关心其京饷定额能否完成,因此形成了结果导向的管理方式,对于各省如何完成京饷则并不过问,对地方在满足京饷之后增设机构、扩充税制、调整支出亦采取默许态度。

户部以结果导向的管理大大强化了M型组织结构中地方扩张财政的激励。各省督抚既在税收上取得了自主空间,又要考虑完成京饷后如何应对地方的军事行政事务,因此成为自负盈亏的财政单元,而省与省之间的界限也较清代前中期更加清晰,督抚维护本省利益、广开财源、引入各种财政创新的动力也大大强化。在财政分权化的晚清时期,主张财政制度应该更加动态灵活的也大都是地方督抚,如李鸿章就认为“未便令各省均归一律”<sup>④</sup>。旧有的协饷制度效能在晚清急速萎缩,而各省“一有缓急,彼此自相通融协借,不尽咨部核复”<sup>⑤</sup>,由此清廷的地位明显被边缘化了。

除更强的财政激励外,地方督抚较清廷的另一个优势是更低的交易成本与更通畅的信息渠

① 刘锦藻编:《清朝续文献通考》,第8270页,商务印书馆,1936年版;魏光奇:《清代后期中央集权财政体制的瓦解》,《近代史研究》,1986年第1期。

② 韩祥:《晚清财政规模估算问题初探》,《中国经济史研究》,2014年第3期。

③ 在U型向M型结构转型的过程中,许多督抚绕过原有的布政使司,设立了新的善后局、海防局等机构来处理新涌现的税种和公共支出项目,但亦有部分省试图将新的财政权责功能融入原有的布政使司中。参见魏光奇:《清代后期中央集权财政体制的瓦解》,《近代史研究》,1986年第1期。

④ 国家清史编纂委员会:《李鸿章全集(第31册·信函三)》,第241页中“论海防筹饷”,安徽教育出版社,2008年版。

⑤ 刘锦藻编:《清朝续文献通考》,第8279页。在地方绕过户部尝试互相借款的事例中,首开先河的是调补苏州布政使倪良耀,他在1853年初多次向清廷上奏军情危急、军饷枯竭,参见中国第一历史档案馆:《清政府镇压太平天国档案史料》,第5册,第379—381页。但倪良耀并未获得户部的回应,因此私下向闽浙总督王懿德和山西巡抚哈芬求援,而清廷毫不知情,参见刘增合:《太平天国运动初期清廷的军费筹济》,《历史研究》,2014年第2期。

道。由于对各省的实际社会经济状况更加了解,督抚往往因地制宜,调整旧制度,采取与地方社会经济条件相配合的不同策略来扩大财政收支规模,并试图引入基础设施来促进经济现代化。激励与信息的双重机制重塑了地方的财政目标、任务、禀赋与约束,与奥尔森(Mancur Olson)对地方政府的诠释一脉相承<sup>①</sup>。因此,在晚清时期,财政收支的创新尝试(如商税创设、外债勃兴、铁路投资等)大都没有源于清廷,而是以自下而上的方式铺开。

最后,由于晚清督抚对地方社会经济有更高的回应性以及问责制的强化,许多督抚倾向于与地方士绅和商业精英形成更密切的合作;在财政与社会事务中地方精英获得了更正式的权力,其政治参与的制度化程度大大提高,从而超越了清代前中期的恩惠庇护政商关系和士绅角色模糊不定的局面。曾国藩、李鸿章、左宗棠、张之洞等人所信任的地方绅商幕僚在举办团练、外债筹款、兴办洋务等领域发挥了重要作用。甲午战后尤其是清末新政期间,大量城市绅商精英突破了传统会馆公所体制,利用现代商会等制度化形式参与社会治理,在征税、治安、新式教育、自治等财政社会事务中表达意见、筹措资源,并对清廷和督抚的权力进行制衡与制约,从而大大加速了晚清的现代化进程<sup>②</sup>。

3. 运用新框架解释晚清国家能力的发展。上文从财政角度区分了中央能力与地方能力,同时将财政对社会经济的动态回应性纳入考察,构建了一个自下而上、由地方推动的财政变迁框架。其中,地方基于激励和信息机制,在M型组织架构中通过制度创新、学习与相互竞争来扩大地方财政开支规模,并有效应对各类地方公共事务。这一框架既可以自洽地解释晚清的地方财政行为与央地互动模式,又能对清代财政的增长与变迁得失做出评价。图1展示了晚清国家财政收入的动态变化。在人口稠密、贸易繁荣的地区,厘金、洋关税等商业税收成为地方财政的新支柱<sup>③</sup>。在杂税方面,广东甚至开始对赌博行为大幅征税,在1908年广东杂税的年收入达430万两白银,这一数额约为当时京官薪俸总额的50%<sup>④</sup>。如图1所示,清代前中期的全国财政年收支规模约为4000万两白银,其中七成收入为田赋,而收入总额中超过75%的部分由户部指拨;经历了19世纪中叶的冲击和此后地方财政的崛起,全国财政收入规模持续上涨,在甲午战争前已经突破9000万两,其中田赋的比例降至四成——结构演变的背后,实则是央地财政权力关系的显著变化。

除税收外,地方政府亦开始采取其他方式来缓解财源的不足。1853年上海道台为抵御太平军与小刀会而向外商借款12.7万两白银,用于购买军火保卫上海县城,这一行为被视为近代中国自下而上推行外债的滥觞<sup>⑤</sup>。此后许多督抚常在财政流动性不足时举债弥补军需,如六次西征借款有力地帮助了左宗棠在1881年成功收复新疆<sup>⑥</sup>。由于中央自身财政紧张,而地方举债时

① 曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,上海人民出版社,2018年版。

② 萧邦奇:《中国精英与政治变迁:20世纪初的浙江》,第82—95、120—128页,江苏人民出版社,2021年版;罗威廉:《汉口:一个中国城市的商业和社会(1796—1889)》,第325—381页,中国人民大学出版社,2016年版;罗威廉:《汉口:一个中国城市的冲突和社区(1796—1895)》,第110—204页,中国人民大学出版社,2016年版;马敏:《官绅之间:社会剧变中的近代绅商(修订本)》,第225—308页,社会科学文献出版社,2022年版;陈忠平:《商会与近代中国的社团网络革命》,第188—229页,江苏人民出版社,2023年版;邱澎生:《苏州商人团体与清代社会变迁》,第214—236页,上海交通大学出版社,2024年版。

③ 滨下武志:《中国近代经济史研究:清末海关财政与通商口岸市场圈》,第276—429页;斯蒂芬·哈尔西:《追寻富强:中国现代国家的建构,1850—1949》,第93—164页,中信出版社,2018年版。

④ 陈锋编:《晚清财政说明书》,第7卷,第228—270页,湖北人民出版社,2015年版。

⑤ 徐义生编:《中国近代外债史统计资料:1853—1927》,第1页。

⑥ 许毅等:《清代外债史论》,第217—236页,中国财政经济出版社,1996年版。

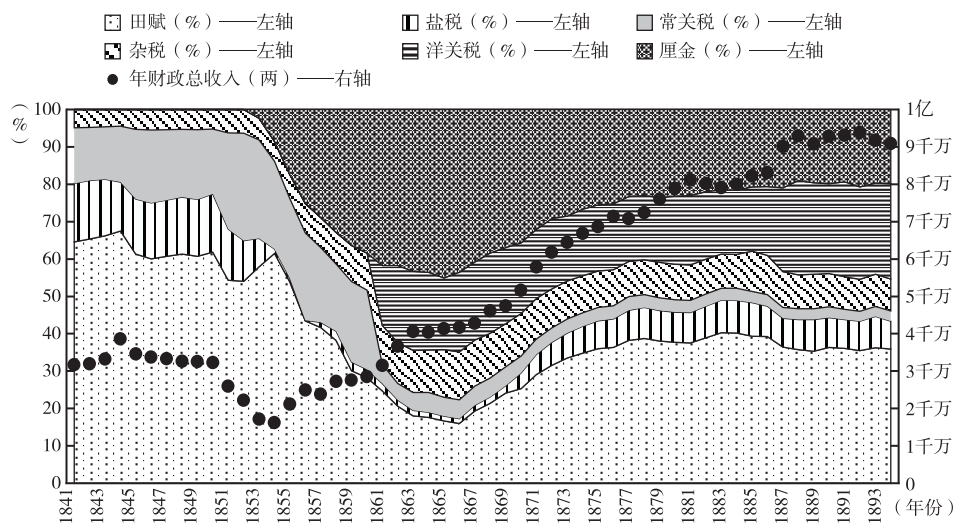


图1 甲午战前的晚清国家收入结构与体量变迁

资料来源: Deng, H., *A History of Decentralization: Fiscal Transitions in Late Imperial China, 1850 - 1911*, London School of Economics and Political Science, PhD Dissertation, 2021, p. 72.

又常以本地掌握的财源作为抵押,并不在户部的监督范围,因此户部只能默许。起初的债务多用于缓解军需不足,而到了19世纪末,地方督抚逐渐意识到了债务的积极意义,并有意识地举债发展铁路、电报等耗资巨大的民生工程;凭借新兴的厘金、关税等收入作为抵押,地方筹集非税收入的能力大大增强,而中国的基础设施建设也逐渐起步<sup>①</sup>。总之,外债从无到有,成为国家汲取财政资源的新手段;到20世纪初,全国年平均外债规模(剔除战争赔款)与税收的比值达到了13%,且基建民生类外债占比逐渐增加;随着时间推移,外债利率也显著下降,体现了中国金融市场的优化以及地方偿债能力的增强<sup>②</sup>。

与收入同步,地方公共支出也开始变得有弹性,对当地社会经济议题的回应性更强,与清前中期形成了鲜明对比,这也与晚清地方政府的权责变化密切相关。虽然军费在政府开支中的比重仍然较高,但地方不再抱守陈旧腐化的绿营,而是投向更有战斗力的地方团练、新式海军与陆军。在提供水利、荒政等公共物品的时候,各地之间的协济也较以往更为灵活。更重要的是,发展型国家的萌芽迹象(如用地方财政兴办洋务)具有明显的自下而上的特征,且在地区间形成了制度学习效应<sup>③</sup>。督抚主导的洋务工业有意识地引进了西方技术与管理经验,为20世纪上半叶中国民族工业的兴起打下了基础<sup>④</sup>。洋务企业旨在培养较强的市场竞争力<sup>⑤</sup>,体现了地方督抚利用公共投资盈利来进一步提升国家汲取能力的努力。新政肇始时,张之洞在著名的《江楚会奏

① 许毅等:《清代外债史论》,第472—559页。

② Deng, H., *A History of Decentralization: Fiscal Transitions in Late Imperial China, 1850 - 1911*, London School of Economics and Political Science, PhD Dissertation, 2021, pp. 146 - 153.

③ 这方面的个案研究颇多,例如关于盛宣怀在各地从事的实业与民生活动,参见朱浒:《洋务与赈务:盛宣怀的晚清四十年》,中国人民大学出版社,2021年版。

④ Bo, S., Liu, C., and Zhou, Y., "Military Investment and the Rise of Industrial Clusters: Evidence from China's Self-Strengthening Movement", *Journal of Development Economics*, Vol. 161, No. 103015, 2023.

⑤ 斯蒂芬·哈尔西:《追寻富强:中国现代国家的建构,1850—1949》,第205—262页。

变法三折》中的主张“本欲阜财,必先费财”<sup>①</sup>便集中体现了这一思想。到了1901年,户部掌控的经费降至全国总支出规模的约15%,而新涌现的由地方主导的新军、铁路电讯、行政、赈务等开支,占据了全国总支出规模的一半<sup>②</sup>。

4. 从清代前中期到清代晚期国家财政收入能力对比。图2集中反映了清代前中期到晚期财政收入能力的巨大变化。国家从社会汲取资源的能力在19世纪下半叶显著增强:从1850年到1900年,人均税负从0.1两上升至0.25两白银,而年税收占GDP的比值从0.8%升至1.4%<sup>③</sup>。产业结构在整个清代变化不大,但税收结构却在19世纪50年代经历了突变:原有的以田赋为核心的税收制度被迅速扭转,这一局面一直持续到清末。需要注意的是,许多研究论证了

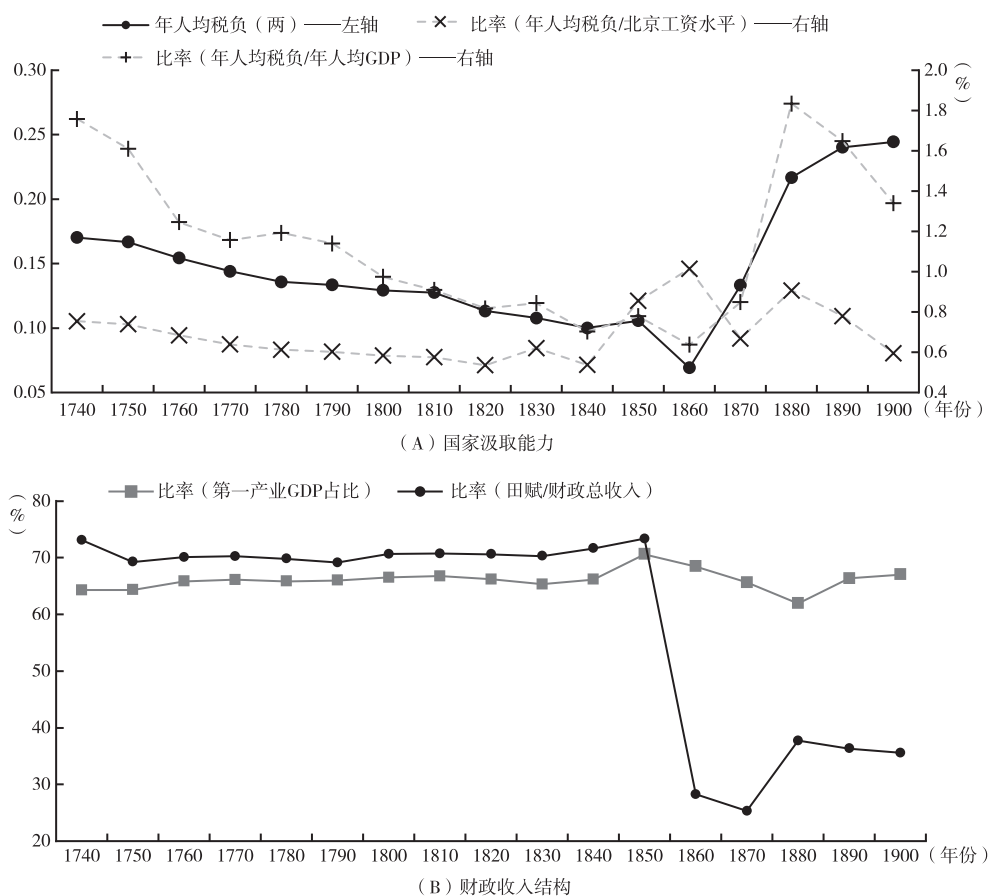


图2 清代财政国家能力的跨时变化

资料来源: Deng, H., *A History of Decentralization: Fiscal Transitions in Late Imperial China, 1850 - 1911*, London School of Economics and Political Science, PhD Dissertation, 2021, pp. 100, 121 - 122.

- ① 国家清史编纂委员会:《张之洞全集(第4册·奏议 电奏)》,第37页“请专筹巨款举行要政篇”,武汉出版社,2008年版。
- ② Deng, H., *A History of Decentralization: Fiscal Transitions in Late Imperial China, 1850 - 1911*, London School of Economics and Political Science, PhD Dissertation, 2021, p. 173.
- ③ 考虑到清末新政十年期间的突变,这一进步此后更加明显。韩祥估计清朝灭亡时全国财政年收入约为2.4亿两白银,参见韩祥:《晚清财政规模估算问题初探》,《中国经济史研究》,2014年第3期。按此标准,1911年时人均税负上升至0.55两白银,税收占GDP的比重将上升至2.11%。

晚清最后十余年的事件,如东南互保、日俄战争和科举停废等对国家构建进程的骤然冲击<sup>①</sup>,但本文通过财政角度说明,国家转型是一个贯穿咸同光宣四朝的渐进过程,而清末新政期间国家职能急剧扩张,必然以前半个世纪积累的变化作为基础。财政能力强化与结构变迁现象的背后,实则是央地财政关系的变迁。同时,清代前中期国家体制的种种积弊——包括财政基建的腐化、地方财政的高度紧张以及精英参与公共事务的制度化不足——在晚清也得到了较大克服和改善。

5. 对晚清财政分权化的反思。本文最后利用同一解释框架来分析晚清财政的缺陷和隐患,即晚清财政分权化为何具有一体两面的效应。第一,如前所述的激励机制与信息机制,为地方督抚带来了财政制度创新的空间和制度学习的机遇;同时由于各省成为自负盈亏的财政单元,因而我们观察到了各省财政能力变迁之间的“马太效应”。由于各省在清代前中期的经济积累程度高低有别,而19世纪中期的内忧外患又在不同地区爆发,因此,各省财政现代化的起步时机和变迁程度呈现很大差别。

长江中下游与东南沿海地区或是受到国内动乱影响,或是受到西方列强侵扰,较早发展了厘金、洋关税等新税种,从而使间接税成为当地税收的新支柱。由于地方拥有稳定丰厚的收入,从而可以举借债务、筹集资金,推动现代电讯和铁路设施建设;基建又可以促进商业贸易,进一步巩固税基,因此财政现代化进程如滚雪球一般加速开展,与中原、西南等地形成了鲜明对比。由于缺乏强力的中央协调机制(如清前中期的协饷制度),晚清时期各省财政的不平等程度明显加剧。一些地区由于财政欠发展,在清末出现了严重的社会问题,民生日渐凋敝;在落后地区,官绅的逐底竞争随之出现,传统乡绅所维系的地方社会开始瓦解,乡村税租经理人中充斥着地主与劣绅,使一些地方的农村社会加速萧条<sup>②</sup>。

第二,上述激励机制与信息机制促进了地区之间的竞争,但在缺乏有力的中央政府主导时,竞争在一些领域亦会导致低效率。分权格局下各省自行经理财政,新设局所林立,因而可能损害财政效率,而机构是否裁撤归并又极大地依赖督抚的意愿与能力<sup>③</sup>;在大型公共设施项目如铁路规划建设中,由于晚清各省财政利益界限分明、缺乏协同、各自为政,因此形成了私人、省属、国家铁路等多种类型,铁路网杂乱无章,难以实现规模经济<sup>④</sup>。国防领域同样如此:由于新军建设以省为单位,而各省在自给财政的基础上往往倾向于发展本省武装力量,对跨省协作的态度消极;在19世纪末的甲午战争和帝国主义瓜分中国狂潮中,尽管督抚依靠西方技术和管理人员建成了一定规模的新式海军与陆军,但在危机中倾向自保,因此难以抵御列强侵略<sup>⑤</sup>。由于晚清督抚财政自主与军事化密切相关,因此督抚政治与地方新军建设常被视为民国初年军阀政治的前兆<sup>⑥</sup>,从而带来了消极的社会经济后果。

① 关于东南互保,参见谢俊美:《“东南互保”再探讨》,《档案与历史》,1986年第2期;关于日俄战争,参见李细珠:《地方督抚与清末新政—晚清权力格局再研究(增订版)》,第166—212页,社会科学文献出版社,2018年版;关于科举停废,参见Bai, Y., and Jia, R., “Elite Recruitment and Political Stability: The Impact of the Abolition of China’s Civil Service Exam”, *Econometrica*, Vol. 84, No. 2, 2016。

② 魏斐德:《中华帝制的衰落》,第240页,黄山书社,2010年版。关于晚清各省财政不平等程度的强化,参见:Deng, H., *A History of Decentralization: Fiscal Transitions in Late Imperial China, 1850 - 1911*, London School of Economics and Political Science, PhD Dissertation, 2021, p. 143。

③ 刘增合:《由脱序到整合:清末外省财政机构的变动》,《近代史研究》,2008年第5期。

④ 柯丽莎:《铁路与中国转型》,第23—109页,江苏人民出版社,2023年版。

⑤ 李怀印:《现代中国的形成:1600—1949》,第177—186页。

⑥ 陈志让:《军绅政权:近代中国的军阀时期》,广西师范大学出版社,2008年版;齐锡生:《中国的军阀政治(1916—1928)》,中国人民大学出版社,2010年版。

总之,在克服清前中期集权低税收国家深重弊病的同时,晚清分权化的财政军事体制又走向了央地权力关系的另一极。然而,超大型国家需要的不是一味集权或分权,而是需要在两者之间形成平衡<sup>①</sup>。过度强调集权或分权,都会有损国家能力的长期巩固,这不仅在晚清民国时期,也在当代中国的央地财政关系调整中有所反映。改革开放以来,为了适应经济发展与国家治理现代化的要求,中央与地方财政关系同样经历了多次调适和修正<sup>②</sup>。

### 五、总结

清前中期是中国古代大一统集权国家发展的顶峰阶段,其财政以过度集权、定额化管理、小官僚规模、低税收水平、以田赋为支柱等为基本特征,既有文献对此形成了比较一致的评价。但是,既有文献对晚清财政变迁的评价仍有诸多可商榷之处,其原因是在接榫西方民族国家的财政现代化理论时一味侧重财政集权,而忽视了中国这样一个超大型国家所蕴含的复杂央地关系,对晚清督抚分权和自下而上的财政现代化努力没有形成自洽的认识。同时,一些研究由晚清覆灭的结果去回溯推演财政成因<sup>③</sup>,对晚清税收增长持否定评价,而这又无法自洽地解释为何清中期税收水平极低时,国家治理同样不尽如人意<sup>④</sup>。

因此本文回顾了清代前中期大一统国家财政制度的逻辑,即意识形态与理性选择使统治者构建了小规模官僚体系,并维持了集权、低税收水平的定额财政制度,但长期来看国家财政模式难以为继。19世纪中叶的内忧外患之下,清朝的财政制度实现了U型向M型的结构突变,使地方具备了空前的财政、军事和行政自主权,而激励机制与信息机制两大优势使地方督抚具备了拓展财源、改善地方支出结构的意愿和能力,地区竞争和制度学习也随之出现,从而自下而上推动了全国财政收支规模的扩张。新的财政收支项目纷纷出现,国家对社会资源的汲取能力和对公共事务的回应性也显著增强,现代工商业、新式军队和铁路电讯设施也随之出现。如果我们拓展既有的理论框架,将地方性国家能力与地方对社会的回应性纳入考虑,那么我们对晚清财政国家的转型历程可以形成更自洽的解释;这也揭示了为什么辛亥革命前后的地方财政呈现了平稳过渡,民国初年的地方治理、工商业发展、基础设施建设与财政金融现代化的历程,也表现出和晚清时期极强的延续性。

作者:邓涵之,复旦大学社会科学高等研究院(上海市,200433);

熊易寒,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海市,200433)

(责任编辑:孟令梅)

- 
- ① 王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报(社会科学版)》,1991年第2期;倪玉平:《权力的扩张及其分配:晚清中央与地方关系再思考》,《清史研究》,2023年第5期。
- ② 贾俊雪:《中国财政分权、地方政府行为与经济增长》,中国人民大学出版社,2015年版;吕冰洋:《央地关系:寓活力于秩序》,商务印书馆,2022年版。
- ③ 梁若冰:《清末新政、财政崩溃与辛亥革命》,《世界经济》,2015年第6期。
- ④ 清代中后期抗税现象的确存在,但在田赋征收中抗税更多是由于税收不公而非绝对负担繁重。参见周健:《维正之供:清代田赋与国家财政(1730—1911)》,第103—112、198—204页。清末民变起义的动力尚待深入探讨:有研究将社会革命与科举废除后阶级上升通道阻塞和劣绅内卷化联系起来;亦有研究认为禁烟新政阻断了农民生计。总之,加税导致王朝覆灭的论断,过度简化了近代中国的财政变迁过程,其解释力比较有限。参见 Hao, Y., Liu, Z., Weng, X. and Zhou, L., “The Making of Bad Gentry: The Abolition of Keju, Local Governance, and Anti-Elite Protests, 1902—1911”, *Journal of Economic History*, Vol. 82, No. 3, 2022; 刘增合:《鸦片税收与清末新政(修订版)》,第495—528页,四川人民出版社,2020年版。

promoted by the Communist Party of China. The two kinds of driving forces are interwoven and mutually reinforcing, jointly constituting the “two major dynamic mechanisms” of the laws of contemporary China’s urbanization development. To promote the construction of modern people’s cities, it is necessary to fully grasp the “four strategic themes” of high-quality development, efficient governance, high-quality life and high-level spiritual order in the urbanization development with Chinese characteristics. Based on the need for a reasonable layout of the modern urban system in Contemporary China, the “two paths” of the urbanization development model with Chinese characteristics must be carried out through the construction of regional coordinated development and urban-rural integrated development in order to achieve the goals of urban circle integration development, urban agglomeration integrated development and urbanization construction with county towns as important carriers, which can create lasting development impetus for the new path of urbanization with Chinese characteristics of “the rich leading the poor to prosperity and common prosperity promoting further common prosperity”.

**Key words:** Modernized People-oriented Cities; laws of urbanization development; new path of urbanization with Chinese characteristics; driving force

**Digital Empowerment and Organizational Construction: The Logic and Pathways for Advancing Smart and Refined Urban Governance** ..... Wu Xiaolin(53)

**Abstract:** Cities represent complex giant systems characterized by the high concentration of populations and massive components and elements. Crucially, data and information have evolved from mere byproducts of social behavior into fundamental factors of socialized production. This fundamental transformation in the economic structure is reconfiguring the logic and superstructure of urban governance. Promoting smart and refined urban governance has become an inevitable choice to address challenges such as urbanization entering a stable development phase, tightening resource and environmental constraints, and the diversification of citizens demands. Advancing urban intelligence and refinement requires the establishment of a governance system encompassing four dimensions: digital infrastructure, scenario-based applications, closed-loop operations, and organizational construction. Smart urban governance is not merely a technological upgrade but also a profound organizational transformation. It necessitates “data-adapted reforms” to break down departmental barriers, reshape operational processes, and achieve precision governance driven by data. Looking ahead, urban governments must adhere to a people-centered approach, encourage societal participation, balance development with security, and strengthen cost-benefit management to enhance the level of smart and refined urban governance.

**Key words:** organizational reform; urban governance; smart governance; refined governance

**Decentralization of a Unified State: The State Capacity of the Qing China from a Fiscal Perspective** ..... Deng Hanzhi, Xiong Yihan(59)

**Abstract:** The fiscal regime of the Qing China offers a perfect research opportunity to construct a

## Contents, Abstracts and Keywords

---

fiscal state theory with a global perspective. The early and middle Qing witnessed the peak of the unified state building in ancient Chinese history; regarding fiscal affairs, the Board of Revenue monitored the system in a highly centralized way while maintaining a low budget level with rigid quota management and ensuring effective top-down control over local subordinates. However, the Qing state capacity suffered prolonged stagnation and even decline after the 1750s, which brought numerous negative socioeconomic consequences. From the Taiping Rebellion crisis onward, the Qing state witnessed not only localized militarization but also decentralized transitions of fiscal institutions. Local states launched fiscal modernization reform in a bottom-up way by introducing considerable new revenue and expenditure accounts, which greatly strengthened the extractive capacity and the state responsiveness to social affairs, thereby accelerating the provision of modern public goods. This article interprets the transition “centralization with low taxation” to “decentralization with high taxation” from an institutionalist perspective. It concludes that the incentive and information mechanisms brought by late Qing decentralization paved the way for the overall growth of China’s fiscal capacity. This article aims to transcend the current fiscal modernization theories based on Western European nation states. By distinguishing central and local capacities, considering central-local interactions, and incorporating local states’ incentive and their responsiveness to socioeconomic conditions, this article offers a novel framework to explain the transitions of state capacity.

**Key words:** state building; state capacity; fiscal state; unification; decentralization

### “Governing through the Confucian Classics”: The Political Functions and Governing Logic of Imperial Confucian Classics in the Early and Mid-Qing Dynasty

..... Lin Cunyang, Zhou Xuan(78)

**Abstract:** The Qing dynasty gradually inherited the concept of “Great Unification” of China before and after entering the Central Plains and adapted its political culture to the characteristics of the times. Through the efforts of the Kangxi, Yongzheng, and Qianlong emperors, the political and cultural orientation of “governing through classical studies” was firmly established. The Kangxi emperor implemented a series of measures to uphold the national policy of “revering Confucianism and valuing the Dao”. He promoted Neo-Confucian orthodoxy while suppressing heterodox thought, clarified the lineage of the Way, and cultivated his image as a “Sage Ruler”. By distinguishing between “genuine” and “false” interpretations of Neo-Confucianism, he sought to unify political legitimacy with doctrinal orthodoxy, thereby asserting control over the interpretation of Confucian classics and formulating the principle of “governing through classical studies”. The Yongzheng emperor continued this legacy by extending the concept of “Great Unification” to Buddhist and Daoist beliefs. He further reinterpreted classical texts, replacing the traditional notion of “expelling barbarians” with “revering the ruler”, thereby redefining the principle of “Great Unification” as expressed in the Spring and Autumn Annals. During the Qianlong emperor’s reign, classical studies were further exalted and shaped into a new academic form. His greatest achievement in this regard was the compilation of the Complete Library of the Four Treasuries, which elevated classical studies above