

## 18世纪以来中国财政变迁及相关问题

作者：美王国斌

文章来源：中国近代史研究所网

点击数：

更新时间：2007-11-2

2005年8月25日，洛杉矶加州大学亚洲研究所所长王国斌教授应邀到上海社会科学院历史研究所发表学术演讲，本文系段炼先生根据王教授此次演讲的录音整理而成，并经王教授本人审阅订正。在演讲中，王教授畅谈了他对18世纪以来中国财政变迁及相关问题最新的研究心得，并与上海学者展开深入的讨论。为了还原王教授演讲的现场，我们将讨论部分附录于后，供大家参考。

谢谢周武先生邀请我来上海，有机会和大家座谈。事先并没有准备演讲，又忙于其他事情，所以我就针对最近正在做的研究谈一些感想。

我今天报告的中心议题是财政与历史变迁，从清代以来利用财政的角度，来观察其他经济方面和政治方面的一些变化。财政本身就与经济、政治有着密切的关系，是经济和政治之间的一个很重要的项目。任何国家都有财政，经济与财政是相互影响的。同时，从一个国家的财政特点，也可以看到一个时代的特点、一个地区的特点。所以，历史研究者应该经常对时代或者时间、空间或者地方这两方面的关系给予关注。虽然对于历史本身，大家都在强调时代或者时间的特点，但地方性特点也很值得注意。我在这里所说的地方，并不是指具体的地域面积，而是相对于整个中国而言的，指中国的具体的某些地区。

要简单地介绍我对清代以来中国财政变化的一些看法，首先要叙述一下18世纪的情况。与其他国家的赋税制度相比，18世纪清代的赋税制度实际的税收金额很低。同时，它对商业所收的税，至少比欧洲国家要低得多。这就是说，从财政的角度来看，可以形成这么一个看法，即商品经济的发展即大清帝国国内的商品流通并没有来自政府方面的阻碍。但是，虽然赋税收得很低，但政府还是有能力对社会产生影响。这与欧洲不同，因为欧洲历史上的财政问题与国家的形成过程相一致。自16世纪以来，在欧洲国家的形成过程中，征收赋税的主要原因是为了战争。所以国王总想设法增加税收的额度，其主要目的就是为了与别的王国竞争，同他们打仗。在18世纪，尽管在中国的边界也有一些战事，需要政府的财政支出，但政府在国内对社会利用税的可能性要比欧洲多。因为它可以把某个地方某个省节余的钱粮划归另一个地方另一个省作为补贴。这就是说，在中国地方的财政收入并不一定为这个地方所用，如果某个地方财政费用不够的话，它可以依靠其他地方钱粮的救济。在欧洲的历史上就不会发生这种情况。例如，西班牙若是碰到什么财政的问题，法国是不会给西班牙提供什么援助的，甚至在法国国内农民遇到了灾荒，政府基本上也不会有办法对他们进行救济。在18世纪，中央政府常常把钱粮运往某个需要救济的地区，这在中国是很平常的，也是中国财政的一个特点。我这里所说的特点，这并不是说只有18世纪才有这种现象，在中国历史上这种现象早已存在。但我认为在18世纪这一现象比较具有普遍性。根据我的调查，明代虽然也有这样的现象，却没有像18世纪那样达到高峰。

18世纪中国财政的另一个重要特点，其实我在《转变的中国》里已经提到了，就是政府需要依靠地方精英的支持来完成地方财政的一些重要任务。比如说仓储制度等等。政府依靠地方精英的才能，依靠地方官员与地方精英之间的关系，来贯彻他们的财政政策。而地方精英则按照宋代以来的儒家思想，参与一些地方性的社会控制事务，维持地方社会的稳定。

所以我刚才已谈到18世纪的中国政府——清朝政府财政制度的两个特点：第一，中央政府能够任意支配他所征收的钱粮，将其分配给需要的地区；第二，中央政府和地方政府依靠地方精英来完成一些与财政有关的任务。另外，还有第三个特点，即中央政府决定要进行大的工程项目之际，例如水利或军事工程，就会形成大规模的“运动”，这在18世纪也是很普遍的现象。（“运动”一词英文为campaign，其含义一般与军事有关。我使用这个英文单词，并不是专指军事，而是与军队没有关系的规模很大的一些活动。用中文说“运动”，大家会马上想到1949年以后“运动”一词的另外含义。我使用这个名词的原因，是因为18世纪那种大规模的运动至少与以后的一些政治运动有点关系，当然它们并不是完全相同的，也不是说18世纪的这种运动一定会发展成为1949年以后的那种运动。但是我可以举另外一个例子来说明我为什么要用这个名词。在欧洲历史上，大家都知道很多国家有着民主制度。我认为，民主思想和制度有它的历史背景和渊源。在13世纪左右的欧洲，国王想要收税的话，就必须与贵族、商人和宗教上层人士商量，国王并没有权利决定征税、征多少税。从这种制度形式开始，慢慢地就形成了具有代表性的委员会。虽然我解释得比较简单，还不够仔细，但我认为这一事例说明了西方民主思想不仅仅是一个思想的现象，而是与政治有密切的关系。我们常常提到的那个19世纪法国革命之后使用的“公民”一词，在欧洲历史上也有它的历史背景和渊源。所以说，一个民族思想和制度有它的历史背景，起源于国王与精英之间的关系，并慢慢地普遍到了老百姓，老百姓又变成了公民。同样，中国在18世纪的一些政治上的运动，虽然与以后的运动不是一回事，但是两者之间还是有着一一些联系，前者是后者的历史背景和渊源。）据我以前的研究，这都与仓储制度有关。我发现，雍正皇帝、乾隆皇帝都在一个确定的时刻决定把仓储制度扩大。当扩大仓储制度之际，需要许多地方官僚，而地方精英也都非常愿意参加，设法把粮食征收得多一点，在仓储制度之内增加粮食的收入。从这种现象来看，我就觉得18世纪中国中央政府的特点之一，就是它能够在短期内对社会产生巨大影响。我们平常设想中国政府对社会的影响，特别是20世纪之前对社会的影响，在印象中好像都是消极的影响。因为政府对社会多半是要钱的，是为了它们自己的一些需要而横征暴敛。如果以欧洲的历史作为我们认识的背景或参照，我们就不太会相信在20世纪之前，会有一个政府能够想到社会，想到农民和城市居民的沉重负累。但我认为，至少在18世纪制度上的确有这么一个现象。

所以说，18世纪中国的财政有一点奇怪，有自相矛盾的情况。因为政府的收入一般来说还比较低，但它却有力量把钱粮分配到其他的地方，同时也会以运动的形式来多征收一些税。它对社会的影响有时会相当大。在此，我特别强调它的影响有一部分是正面的，我绝不认为它对社会的影响全都是负面的。我之所以要强调正面的影响，那是因为大多数人总觉得政府对社会的影响总归是负面的。因此，无论在欧美洲还是在中国，多半的历史学家只要提到中国政府，不管明清哪一任皇帝，只要是这种政治制度一般想到的都是它的坏处。我并不是说这种制度、这个政府没有坏处，但是我觉得应该承认它对社会的影响可能要比同时代的其他国家的情况好一些。

以我对18世纪清代财政的这种看法作为基础，来观察19世纪的变化。这种变化有好有坏。只要18世纪的情况至少有一点像我刚才说的，那么就承认，19世纪的变化多半是趋向于坏的方向，因为在清末税收增加得很厉害。到了19世纪50年代，赋税增加的主要原因是政府要控制社会。这其中包括太平天国、小刀会等人民造反的问题，也有地方上的问题。清朝政府要控制社会，军事开支也对财政收入有了新的要求。到了60年代以

后，从财政的角度来看，除了新疆还有大规模的战争，中国国内的问题基本都已解决。我所说的解决，是指政府财政不受战事的巨大影响。此时，外国入侵对中国所产生的压力和困难，在财政上也可以看得出来，这也是非常重要的影响。我知道，以前国内的学界提起帝国主义总是想到侵略、奴役、压迫等坏的一面，而后来又看到了它促进中国近代化等客观上好的一面。但在财政方面，我们不得不承认，甲午战争和义和团运动之后，中国面临着巨额赔款。例如义和团运动之后的庚子赔款，金额高达清政府一年财政收入的一倍半。所以到了20世纪初年，中国财政收入的压力是非常大的。即使清朝灭亡之后，列强不要中国再支付赔款，但对中国的财政还是具有很大的影响力。这时，中国的财政制度也已经有了了一些变化。18世纪，中央政府为了社会稳定，能够把钱粮按实际情况分配给有需要的其他的地方。这样的能力到了19世纪末年已不再具有了，而且中央政府老在设法说服地方多向它交钱，而且它也不管地方以什么方法向底层的人民收钱。所以，清代末年的财政状况，无论是制度上还是思想上，都有了相当大的变化，这也是民国时代的历史背景。

在18世纪，中央政府还是有控制下层官衙的能力，所以18世纪的特点之一就是不允许县一级政府自行征税的。中央政府也有点担心，如果让下面的官僚自行征税，那他们今后很有可能会趋向于独立。其实中央政府的这个想法也有历史的证明，类似清朝的其他那些个大帝国，都曾碰到过这样的问题。也许有一天，地方的财力会超过中央，而清政府认识到了这个问题。据我了解，在明朝的时候中央政府还允许县一级政府做一些自己的事情。到了18世纪的时候，中央政府则希望加强控制县财政的能力。县里的开支不够，就让官员自己想办法解决县里的一些财政问题。虽然中央不让县一级的官员正式地自行收税，但又让官员自己想办法解决财政问题。在这样的制度下，中央要找地方的麻烦，只要看县里做得怎么样，而且它总能发现错误的存在。平时它不管不问，因为中央政府知道它实在无法从中央的立场真正地控制县一级的地方政府。而到19世纪末，从财政的变迁可以看得出中国政府的一些变化。进入民国以后，在财政方面中央政府基本上已不能控制下面的财政状况。例如袁世凯当政时期，有几年省一级的土地税就无法征收，地方政府不愿意将税交给中央。1927年以后国民党执政的10年内，中央政府能够从农民土地收到的税仅仅只有5、6个省而已，其他地区都不愿上缴。所以说民国时期中央政府的财政来源，要比清代数额少，范围更为狭窄，依靠的是海关和盐政，也靠外国的借款。民国时期，老百姓承受的重负都来自于县以下的机构，这些机构就是要设法多收农民的钱。这种情况有的学者已经研究得很清楚了。我认为要真正理解民国时代财政的情况，应该将它置入一个较长的历史阶段来重新打量。看得出来，这时的财政与过去相比是非常不一样的。1949年以后，我觉得中共的所作所为，从财政的角度来看，完全有能力回到类似于18世纪的那种制度，至少在某些方面还是与过去的制度有相同之处。例如，由中央决定省一级政府的政策，而不给县一级官员有关财政方面的权利。这与18世纪的财政制度有一些相同的地方。整个19世纪和20世纪的前50年，中国的财政还是有很大的变化，因为中国的经济、政治、文化是与外国列强紧密相关的。所以，在财政方面我提到了海关的问题。海关从清末起，包括整个民国时代，至少对中央政府而言，是中国财政制度方面很重要的一个组成部分。而到了1949年以后，海关至少有30年不能算是重要的财政机构。因为当时的政府不必考虑与外国的商品流通，基本上没有这样的现象。虽然与苏联、东欧还有一些贸易，但这并不是商品经济的关系。新中国成立之后，财政制度上也有一些与18世纪完全不同的地方。在1949年前后，中国除了农村以外也有城市，也有城市经济的需要。而当时的政府把城市和农村分得非常清楚，我们可以认为农村方面的财政制度还是与过去有共同的地方。当然，政府对农村的影响要比过去大得多。而且农村消灭了地主，只有政府来决定农民的粮食可以保留多少，要上缴多少。而城市则是另外一种情况，城市的财政制度受苏联的影响。但是，在50年代世界上有许多地方都认为理应由政府来主持工业的发展，中国当然也不例外，自然由政府来管理城市工业。当时，政府希望控制并支持工业的发展，也有时代的特点。新中国处于当时的情况之下，也强调发展与国防密切相关的工业，主要就是利用农业税的来源来发展工业。进入改革开放时期之后，财政也有一些变化，也可以看得出来是经济和政治制度之间一些变化。据我所理解，改革开放以后，县和县以下的政府机构才可以自行向乡镇企业征税。最近，又听说政府已经取消了农业税。这与过去历史上的现象相比，又有了很大的不同，可以说是根本性的变化。

所以我认为，从明清以来到改革开放之前，中国财政的历史变迁可以看到许多共同的地方，也可以看到财政的发展是处于一种限制之内的。直到中国改革开放之后，才有真正的根本性的巨大变化。我之所以对中国的财政制度感兴趣，是因为我认为财政这个问题，虽然是个很死的问题而不是活的问题，但可以从财政制度的变迁中看出一个政府与它的经济之间的一些关系，也反映了当时那个时代和地域的一些特点，同时也可以与其他地区进行比较，而观察它们之间的异同。如今，中国与世界关系越来越紧密，有什么地方是一样的？有什么地方又是不同的？我想，从财政这个题目，至少可以看出中国的历史与其他国家的历史有什么不同之处。

转自：经济史2006. 5

文章录入：zhangzy 责任编辑：wuyf

- 上一篇文章： 火烧圆明园起因新释
- 下一篇文章： 没有了

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)

最新热点

最新推荐

相关文章

没有相关文章

 网友评论：（只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）

版权所有：中国社会科学院近代史研究所

地址：北京王府井大街东厂胡同1号 邮编：100006 传真：65133283