

評 Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*

Cambridge and London: Harvard University Press, 2013. 328 pp.

宋丙濤*

對於關注近代中國現代化轉型歷史的讀者，和文凱(Wenkai He)的《通向現代財政國家之路——英國、日本與中國》是一部視角新穎的著作。

全書共分八個部分。引言簡要介紹全書的方法與觀點，特別是強調財政國家與經濟發展的關係。第一章為全書的理論基礎，主要從危機應對的角度，討論了財政需要對於英、日、中財政國家構建進程的影響，並強調外生偶然因素的重要性。第二章著重分析財政信用危機引發英國現代財政國家的成功轉型。第三、四章探討財政危機對日本財政體制集權化努力的影響，以及各種偶然因素的作用。本書第五、六章從紙幣發行失敗與財政分權的角度，討論近代中國構建現代財政國家的努力，並重點分析導致中國失敗的各種可能因素。結論部分作者再次強調了本書的方法論特點。

正如作者在引言與結論中反覆強調的那樣，全書始終如一以歷史視角來分析當事人的決策行為。自從經濟學成為顯學以來，經濟學家

* 河南大學經濟學院教授

隨心所欲地借用現代經濟模式進行經濟分析，早已成為時尚，其中當然也包括新經濟史學家用現代經濟模式來解釋歷史上的經濟事實。於是，二十世紀以來的經濟史分析，或受制於唯物史觀的階級鬥爭分析模式，或受制於以新古典理論為基礎的利益最大化模式。然而，人類社會發展的複雜性卻遠不是簡單的決策模式所能涵蓋的，而本書正是在力圖擺脫這些模式影響的過程中，帶給我們許多新意。

本書帶給我們的第一個驚喜，是作者在研究中對歷史視角與歷史非決定論的堅持。作者意識到，歷史的當事人不可能把全部的備選方案放在桌面上進行最優化抉擇。當舊體制崩潰時，面對著不確定的未來，歷史當事人只能進行嘗試性探索，作為一種不可逆的歷史過程。成功只是應對挑戰的幸運結果而已，而不是一個可以用現代經濟模式進行倒推式分析的歷史必然過程的結果。

例如，在分析清政府的失敗時，作者沒有事後諸葛地認為，當事人應該知道哪條道路是有利的。他指出，面臨著國防、內部秩序與生存困境的多重壓力時，增加收入似乎是當事人的唯一考慮，可持續性很難成為當事人的決策目標。因此，作者強調，必須把當事人、制度結構、突發事件置於連貫性的因果故事中敘述，如此才能解釋具有不確定性的制度創新的真實過程。

作者在討論以稅收與資本市場為財政支撐的現代財政國家出現的條件時，他注意到，沒有壓力，當然不會有改進的動力，但即使有了壓力，也無法保證現代化轉型必然成功。事實上，由於寬鬆的地緣政治和內部治理環境的稀缺，並非所有當事人皆反復試錯和重複博弈的機會，因此在這種一次性賭博式的探索中，並非所有的危機引起的制度變遷，都恰好能走向現代化。何況，因為會影響到利益的再分配，作為有實力的不同利益集團間政治博弈的結果，不僅制度變遷方向是不確定的，而且試錯的不確定性特徵，也使得早期的嘗試性探索者面

臨著更多的失敗可能性。

有鑑於此，在評價清政府失敗與英國成功，特別是在討論間接稅的完善時，作者強調，當事人無法事先知道間接稅是未來成功的財政基礎，甚至到了 1890 年代，清政府的財政官員也無法肯定地知道這一點。作者瞭解稅制發展與經濟發展之間的必然因果關係並不存在，即使中央集權的稅收體制已經建立，現代轉型的成功也非必然的。作者指出，只因較為幸運，或因為擁有非常有利於進行試錯式財政體制變遷實驗的寬鬆社會經濟條件，英國才獲得成功。同樣，在討論日本經驗時，作者引用日本歷史學者阪野潤治的話說，日本明治維新之後的政治變革同樣是一個不確定的試錯過程：新體制的財政政策不斷受到保守派攻擊，因此財政集權的成功，絕不是必然的客觀規律。

作者對歷史視角的堅持值得肯定，只有從當事人視角去觀察當事人的抉擇，進行分析，才符合邏輯。正基於此，作者認為，儘管學習是制度變遷過程的重要內容，但它並不足以決定制度發展方向：一方面外國的經驗並不一致，另一方面讓外國模式適應本國需要，本身也是一個嘗試性探索過程，而參與博弈的政治對手，很可能並不會給嘗試者足夠多的機會進行試錯。因此，作者強調，從自己過去的經驗教訓中去尋求幫助，才會成為人類的基本決策原則。有鑑於此，宋朝貨幣制度曾經引發的商業繁榮、明朝紙幣發行引發嚴重通貨膨脹帶來的困惑，對晚清菁英產生深遠的影響，以至於清朝的當事人，一直都不敢相信沒有任何擔保的「虛無的」紙幣，真的可以長期流通下去。

本書帶給讀者的第二個驚喜，是作者對研究對象的準確把握，以及觀察問題的中立態度。他認為制度變遷是一個長期的社會轉型過程，而公共財(因產權很難界定而市場無法有效提供的產品與服務)制度變遷正是這個社會轉型的核心內涵，因此作者一開始就批評了過於碎化的經濟學分析方法，並在明確公共財重要作用的基礎上，將國家作為對比分

析的對象。

在此基礎上，作者強調了財政制度的重要性，特別是強調它對國家能力與經濟發展的影響，從而為經濟發展理論作出了貢獻。同時他也指出，一個新的國家制度出現，絕非社會、政治與經濟發展需求引導的結果，更不是社會菁英理性建構的產物。相反，它是目標迥異的各種利益集團間相互博弈複雜過程的產物，在這個過程中，蹣跚而行的英國模式並不是理論菁英有意構建的目標與結果。因此，儘管後來取得了現代化轉型的成功，但英國近代早期的財政制度卻是相當落後的，不僅 1588 至 1603 年英國財政活動還沒有實現社會化分工，而且外部戰爭帶來的挑戰，首先引發的只是非常初級的領土收入向稅收收入的轉型。作為一個後來者，英國直到 1720 年代都還沒有建立起規範的稅收制度，甚至到了十九世紀，英國的王室財政與國家財政，也還沒有完全界定清楚。

作者還強調，日本轉型成功甚至也恰恰源於它在財政制度基礎——主權結構方面的不成熟。十八世紀日本是一個典型的雙主權模型：天皇擁有名義上的主權，幕府擁有實際上的主權。日本早期最有影響力的水戶學派，其尊王攘夷運動實際上是日本菁英統一主權的努力，而這樣的努力還一再被反復出現的封建貴族勢力的復古傾向所打斷。作者指出，直到 1870 年，日本的貴族軍隊特徵與封建體制特徵還非常突出。只是在看到幕府不能應對來自西方的威脅時，來自日本各地領主才拒絕執行幕府的命令，並支持結束雙主權模式以應對外來的國防危機。因此，正是追求主權統一的財政制度後發追趕型努力，才給予日本菁英一個全新構建現代財政國家的機會。相反，作者指出，儘管一直未取得現代化轉型的成功，但由於地緣政治的外部壓力與人口擴張帶來的內部壓力，中國其實很早就成為運用稅收制度來支撐公共財的稅收國家了，清政府甚至已經有了現代意義上的商品課稅

——鹽稅。不幸的是，中國舊體制的早期成功，實際上抑制了晚清政府對新體制的嘗試，並導致晚清政府改革的半途而廢。因此，與大多數強調英國模式、甚至是歐洲模式是人類社會發展唯一路徑的歐洲中心論者的研究不同，作者的中立態度使得他的英、日、中三國的對比，更為科學可靠。

本書的第三個驚喜，是它將內生因素與外生因素作明確區分。作者強調，由於信用危機並不是歷史當事人有意選擇的結果，因此對制度變遷而言，這是一個外生變數，正是這些危機引發 1666 至 1672 年英國財政官員的集中主權動機和尋求新財源的努力。作者指出，儘管 1660 年的復辟曾使英國回歸並強化了分權的包稅人體制，但第二次英荷戰爭的失敗迫使王室重新舉債，這個偶然的外生因素，也促成了以主權集中為導向的制度變遷嘗試。於是，大英帝國財政制度與主權國家出現，以市場經濟發展條件為供給物件的公共財政機制也出現了。同樣，這次戰爭的失利還促使英國議會關注開支效率問題，並成立公共財務委員會，調查財政支出的使用。正因這些外生壓力，英國財政部門才逐步成為專業化、有別於私人顧問(對國王負責的王室財務顧問)的財政執行機構(對議會負責的國家財政大臣)，並帶來英國海軍的效率提高與國防實力的提升。因此在分析制度變遷的動力機制時，本書特別強調了外來壓力對制度創新的影響。

同樣，在分析日本的轉型時作者也指出，外部壓力導致幕府倒臺與貨幣發行，是一個意外和迫不得已的臨時措施，而不是一個深思熟慮計畫的產物，但發行不可兌換的紙幣，卻給新制度提供了一個千載難逢的嘗試機會。正是為了化解獨自贖回紙幣的風險，日本政府才逐步構建統一主權的現代財政體制，中央政府才可以向各地派出審查官，檢查各級各類開支帳戶的運轉情況。正是為了確保不可兌換紙幣的信用，政府才努力構建政府公信力，並以提供地方公共財為紐帶，

吸納富裕農民和商人參與地方政府決策，從而奠定日本現代財政體制的雛形。

相反，作者指出，由於缺乏持續的壓力與致命的挑戰，晚清的財政體制遲遲沒有改進，以至於清政府雖然收入總數不小，但財政開支的效率極端低下，缺乏中央監督與納稅人約束的地方財政，主權分散趨勢出現惡化趨勢，導致中央政府國防能力急劇下降。

本書在對制度變遷過程中的因果關係進行解釋時，始終將財政體制作為分析中心，強調發展型國家在市場經濟發展中的積極作用。作者避免了對十八世紀英國「自由放任」國家的誤解，並強調：英國間接稅的擴張是行政革命的產物、經濟發展的條件，而不是經濟發展的結果。作者清醒地意識到，儘管不存在必然的因果關係，但國家的政府結構與財政體制仍嚴重地影響其經濟發展進程。作者指出，日本紙幣的成功是國家主權統一的產物、是國家對競爭性貨幣發行禁止的結果。換言之，公共財是以政府信用為基礎的，而政府信用又以具有強制力的統一主權為基礎。由於政府應對挑戰的多方努力，日本的政府公信力才意外地構成了現代財政國家的基礎。

相反，在分析晚清政府紙幣發行的失敗時，作者指出，儘管貨幣史學家都指責清政府對市場經濟的敵視，但實際上，清政府不僅廣泛認可了市場活動，而且還在一個最不該進行市場化改革的領域進行了放權式市場化改革。作者強調，清政府不僅鼓勵地方政府鑄造銅錢，還允許私人發行紙幣。作者注意到，清政府在鑄幣權方面的不負責任、無知與無能，事實上阻礙金融體系的構建與市場經濟的發展。此外，滿清政府把歸還公債與利息的任務分解給各個地方政府，也嚴重損害政府的信用，以至於到十九世紀末，清政府都未能建立起統一的信用貨幣體系。

儘管有相對的貿易自由，但缺乏有效的財政體制與政府支持，晚

清市場經濟發展並不成功。事實上，清政府確實也嘗試了貨幣、銀行的引入，甚至議會與預算的籌備，但統一主權與納稅人參與機制的缺乏，以及國防的失敗，使它沒能獲得足夠多的試錯機會。對此，作者指出，清政府不願提供政府公信力的做法限制了市場經濟的發展，商品經濟被迫回歸實物交換經濟。作者強調，國家主權的缺失與政府功能的錯位(未提供市場需要的服務)，使得清政府既不能提供市場秩序保護，也無法收集足夠多的稅收來支撐提供公共財，以市場為導向的現代化轉型自然難以成功。

當然，掩卷欣喜之餘，卻也仍有些許遺憾。

首先，本書選取作為現代化轉型範例的十八世紀英國、十九世紀日本和十九世紀中國進行比較研究，可能並不精確。因為作為擁有上千年商品課稅歷史的中國，現代財政國家的構建過程並不僅限於清朝末年的十九世紀。

其次，筆者認為，作者雖然避免了歐洲中心論的影響與歷史決定論的羈絆，也擺脫市場絕對論的侷限，卻落入熊彼特(Joseph Alois Schumpeter, 1883-1950)的收入中心論陷阱，從而將一個國家的籌資能力作為現代化的主要判斷標準。

確實，作者指出韋伯(Max Weber, 1864-1920)對國家定義之不足、強調國家的財政含義是具有新意的，作者想從財政體制的角度來研究國家的現代化轉型，給了我們許多啟發，特別是作者注意到英國議會對支出效率的監督更屬可貴。但作者強調的財政體制卻只是收入體制，更具體地說，是間接稅、鑄幣稅與國家公債，而不包括預算機制，因此他對財政體制的討論並不完整。事實上，不僅財政體制的主要目的不是收入，而且財政體制的效率也不能僅從收入的角度進行衡量。相反，提供有效的公共財才是財政體制效率的核心判斷標準。

當然，無論是從邏輯的角度、還是從歷史的角度看，收入都是支

出的基礎，因此首先把焦點集中在收入體制上是可行的。但若因此就稱 1880 年代的日本財政體制是現代體制，未免失之輕率。同樣，當作者說，1730 年代英國已開始由中央政府課征消費稅，並由此定調 1750 年的英國是現代財政國家，恐怕也失之偏頗。儘管高效的收入體制是現代財政國家的基礎，但如此推論就過於簡單化了。

再者，這種簡單化嚴重影響我們對歐洲內部進行歷史比較與分析的客觀性。事實上，正因僅強調收入，作者忽視了英國模式與歐洲模式的差異，正因忽視了公共經濟問題的雙向性，作者才會認為歐洲財政史學家布魯爾(John Brewer)的軍事財政國家是十八世紀英國體制的最好描述。換言之，如果只強調收入的課征能力與國家的軍事能力，不僅英國沒有任何優勢，歐洲也沒有任何可以自豪之處，因為漢代中國的鹽鐵專賣與鑄幣稅帶來的財政收入，就曾經是一個巨大的成功，但曾讓漢武帝征伐名垂青史的財政收入增加，並未能保證持續的民富國強，反而使「民富與國強不可得而兼之」的困惑，成為中國歷史上長期爭論的話題。

同樣，作者強調，十八世紀以來日本與中國的市場，已經獲得長足的發展，特別是商品課稅條件已經具備，但作者沒有意識到這些條件的非充分性，更沒意識到這些商品課稅條件早在宋朝就出現過，但市場繁榮與商品課稅充足的中國宋朝卻亡國了。更遑論具有類似條件的早期義大利、荷蘭也同樣沒有在現代化轉型的道路上獲得成功。

關於公共財討價還價的預算機制，作者在結論部分雖有提及，遺憾的是這個機制未能成為全書的分析主軸，更未成為現代財政體制的判斷標準。

事實上，作為歐洲模式的例外，英國為何能成為全球模仿對象的原因，當然不會只是英國政府更會「榨取」收入。相反，當歐洲大陸的議會紛紛向國王交權時，英國議會卻通過預算逐步控制國王與政府

的「錢袋子」。換言之，英國的成功在於它通過議會實現了對政府部門的監督，控制開支的方向，從而提高財政效率。由於議會的參與，英國的稅收才能「源於商業，用於商業」，從而實現了準市場交易性質的供求雙贏，並以此為基礎推動不斷自我強化的市場經濟，並持續發展。而作為歐亞大陸的典範，缺乏支出效率保證的早期義大利的稅收與中國宋朝的商品稅，卻只會帶來被課稅部門的衰落與受益部門的腐敗。

當然，在強調英國的稅收不是全體人民同意時，作者是有道理的，但作者以此來否定議會作用並不恰當。正如作者在第二章的分析，作為一個與歐洲大陸不同的發展方向，英國財政體制改進與財政支出效率提高，恰恰是通過土地貴族佔優勢的議會鬥爭，才得以實現。正因為作者過於強調收入、忽視支出，所以他才忽視議會作為討價還價博弈機制的關鍵作用、忽視公共財偏好顯示的經濟學意義。於是在討論地方政府與中央政府的財政關係時，就失去了依據。

事實上，儘管對傳統的地方菁英或包稅人的依賴是一種落後的非制度化特徵，但作為公共財供求博弈機制的憲政雛形，舊地方菁英提供地方性公共財的機制，實際上構成了現代財政國家的基礎，並暗示現代化轉型的方向。

由於不瞭解現代財政體制的核心在於政府為納稅人提供有效的公共服務，作者才會以清政府的賠款能力為基礎，作出晚清政府已經初步具備了現代財政體制的不精確結論。作者沒有意識到，晚清政府的籌資賠款能力，是以幾億人民的生活品質被迫下降為代價的(而非對公共財的自願交易)，因此這個不以交易人自身產權為基礎的、缺乏供給雙方博弈過程的「及時與信用」的市場經濟學意義，是值得懷疑的。

總之，和文凱的研究避免了歷史決定論的侷限與歐洲中心論的不足，更強調了財政體制的變遷對現代經濟發展的意義，因而他的歷史

分析更為可信。但他未能將分析建立在財政收支對應的預算機制基礎之上，因此他的分析稍顯粗糙，甚至給讀者理解現代財政國家帶來了一定程度的誤導。

(本文於 2013 年 8 月 13 日收稿，2014 年 7 月 22 日通過刊登)