

導言

政治和經濟的巨大變革，往往伴隨着新制度的創建和確立。然而，社會科學家對如何解釋新制度的創建過程卻並無良策。理性選擇的制度主義學派開發了有力的分析工具，有助我們深刻地理解制度是如何影響政策結果或塑造行為者的偏好，但這些理論工具卻不能用來解釋新制度產生過程的動態問題。¹此外，新制度從無到有的創建過程有一定的時間跨度，因此，涵蓋較短時段的方法或理論就不太適合用來解釋超過其時段的制度创新的前因後果。²

制度發展是高度政治化的過程，因為各種制度安排對利益再分配的影響截然不同。³因此，新制度的建立過程，有着兩個方面之間密切的相互作用——其一是制度深植其中的社會經濟結構，其二則是具有不同思想理念、利益考量、以及制度藍圖的制度建設者。⁴在制度發展過程中，這些相互作用不會指向唯一的結果，反而會導致很多可能的結果出現。⁵如果我們把最後觀察到的結果作為必然，而忽略歷史過程中其他可能的結果，那麼，我們無疑就犯了小樣本個案研究中選擇偏差 (selection bias) 的錯誤。⁶

我們如何才能找到一種具備時間性的因果機制，既能面對不確定性的制度創新過程中出現的多種可能性結果，又能解釋在過程結束時某一具體新制度的出現和鞏固？本書通過考察現代財政國家的誕生來試圖回答這個問題。現代財政國家作為一項制度創新，其特徵是國家能夠用集中徵收的間接稅從市場調動長期的金融資源。我選擇三個時段的制度發展案例來進行比較歷史分析（comparative historical analysis）：1642年至1752年的英國，1868年至1895年的日本，以及1851年至1911年的中國。雖然這三個制度變革案例發生的時間、地點及所處的國際環境都不盡相同，但其制度發展的順序特點卻有着出人意料的相似性。

首先，在制度創新過程展開之前，這三個案例在國家形成和市場經濟發展方面有許多重要的相似之處。⁷其次，由於既有的分散型財政制度不能適應社會經濟結構方面出現的巨大變化，三者都分別經歷了一段結構性的財政困難時期，英國出現在十七世紀初至十七世紀三十年代，日本在十九世紀的二十至六十年代，而中國在十九世紀的二十至四十年代。這些結構性財政困難的共同特徵是既有財政制度的功能嚴重失調，無法為國家提供足夠的收入來維持國內秩序和應對來自國外的威脅。結構性的財政困難是一系列重大事件發生的關鍵背景，即1642年爆發的英國內戰、1868年發生的明治維新、以及1851年興起的太平天國起義。因此，每段案例起始點的選擇，既非隨意武斷，也非僅圖方便。第三，這些重大事件之後產生的財政壓力，迫使每個案例中的國家當政者去積極尋求解決財政問題的新途徑和新辦法，而三個案例在探索過程中所嘗試的方法也有很多類似之處，如短期借款、徵收國內消費稅、發行包括紙幣在內的國家信用工具。在這三個案例中，來自國內消費稅和關稅的間接稅最終成為國家財政收入的支柱。

但三個案例制度發展的最終結果和過程順序卻各不相同。英國在十七世紀四十年代後首先轉型為建立在稅收基礎上的傳統財政國家。⁸從國家信用工具發展的順序上看，英國始於過度依賴短期信貸，而到了十八世紀三十年代，英國成功將其債務類型轉變成由集中徵收的間接稅（特別是國內消費稅）所擔保的永久債券，成為現代財政國家。而到了1752年，英國政府債務的主體是「年息3%統一公債」，即年息為3%的永久債券，這表明現代財政國家的制度創新在英國得到確立。日本政府在明治維新之後，嚴重依賴不兌換紙幣的發行，這些紙幣實質上構成日本政府的長期債務。到了十九世紀八十年代後期，日本政府通過集中徵收間接稅，發行長期國內公債及確保政府紙幣的可兌換性，從而成為現代財政國家。中國在1851年以後經歷了一系列重要的財政制度變革，例如國家財政日益依賴由領薪的政府官員所徵收的間接稅，匯兌方法也被納入國家財政制度的運作中，類似的制度變遷對英國和日本建立現代財政國家至關重要。但在中國，這些制度變革卻與傳統分散型財政管理並存不悖，清政府既沒有發行可兌換紙幣，也沒有試圖募集長期公債。

這三個歷史案例，讓我們能夠考察新制度從產生至確立的完整過程，而這個優勢通常在研究當代正在展開的制度變遷中無法體現。因此，這項研究有理解發展中國家和新興市場經濟體為建立有效的稅收制度以及管理國家財政而作出的努力。⁹作為現代財政國家的歷史比較研究，上述兩個不同類型的成功例子（英國和日本）和一個失敗案例（中國未能實現這一轉變），有助我們找出建立新制度的因果機制。¹⁰

現代財政國家

「國家」這一概念，在政治角度的定義為：在特定的地域內壟斷正當性強制力的政治組織。¹¹但這一韋伯式的國家定義，並未涉及國家在財政方面的制度安排。從經濟的角度來看，韋伯用貨幣發行的壟斷權來定義現代國家，¹²但這樣的標準又過於苛刻。以英國為例，它毫無疑問是現代資本主義發展的領先國家。但是英國經濟在整個十八世紀嚴重缺乏小額貨幣，由此造成的惡果主要通過私人鑄造的銅幣及私人發行僅在當地流通的「代幣」得以緩解。¹³英國政府直到1816年實施《鑄幣法》之後才開始壟斷貨幣的供應。¹⁴

從財政的角度來看，研究國家形成的學者通常會區分財政國家 (fiscal state，或熊彼特所稱的「稅收國家」或「租稅國家」[tax state]) 和領地國家 (domain state) (也可以譯為領主國家或家產制國家)。前者的政府收入來自稅收，後者則主要來自諸如莊園、森林、礦山等王室財產。由於稅收重新定義了國家與社會的互動關係，從領地國家轉型為財政國家是早期現代歐洲最重要的政治發展之一。¹⁵即便如此，領地國家繼續以各種形式在二十世紀存在。從財政的角度來看，東歐和前蘇聯的國家社會主義國家實質上是「領地國家」的變種，因為政府收入來自直接經營國有企業。因此，後社會主義的轉型實質上是回歸稅收國家：即國家依靠稅務機構來收稅，而讓私人企業家在賺取利潤的同時，承擔經營企業的風險和機遇。有一些後發型的發展中國家，由於缺乏必要的行政機構來徵稅，國家往往不得不通過直接擁有和管理工礦企業以獲取財政收入。¹⁶這基本上也屬於領地國家的類型，但這只適用於擁有石油和天然氣等豐富自然資源的國家。¹⁷

財政國家或稅收國家，則從稅收獲取政府財政收入。然而，這個概念仍然過於寬泛，因為它包含了諸多不同的經濟類型。例如，財政國家所徵收的稅款，形式上可以是實物、金屬貨幣或紙幣。但顯而易見，國家與經濟之間的相互關係，在這三種財政國家的性質迥然不同。此外，政府收入取自稅收這一事實本身，並不涉及財政制度運作是集中還是分散。因此，我進一步將現代財政國家和傳統財政國家區別開來。

傳統財政國家的稅收主要用來滿足政府的經常性支出，而國家的稅收並不積極參與金融市場。傳統財政國家可以依靠分散的財政機構來將具體的收入項目用以滿足各項特定的政府需求。這一定義並不是靜態的；傳統財政國家在緊急情況下也可能會利用部分稅收來籌集短期貸款。但緊急情況結束之後，則可以通過清償債務而恢復原狀。相比之下，現代財政國家有兩個緊密相連的制度特徵。首先是國家集中管理稅收，這使國家可以從匯總的租稅收入來分配各項開支，大大提高了政府管理財政的效率。第二，現代財政國家可以將集中管理的稅收用作資本來從市場調動長期的金融資源，從而在利用稅款調動金融資源方面實現規模經濟效益。

現代財政國家的出現，取決於經濟的商業發展水平。首先，財政集中管理的必要條件是使用匯兌方法在中央和地方政府之間轉移所收稅款和政府支出，這樣，中央政府才能有效地把稅收所得匯總整理，然後再分配各項開支。相比之下，如果稅收以實物徵收，或者所徵收入以笨重的金屬貨幣形式運送到中央政府，那麼國家實行分散的財政運作就顯得更加合理，因為它能让政府將稅收款項從具體的徵收地直接就近分配到支出的目的地，從而減少不必要的運輸成本。

其次，商品經濟的發展是國家得以徵收如關稅和國內消費稅等間接稅的必要條件。這種多元化的稅收來源，有助於維護國家的金融信用。此外，對酒類和煙草等消費品徵收的間接稅，徵稅的政治成本並不高。因為這些稅種並非直接落在消費者個人身上，而是由大生產商和批發商承擔。大宗消費品的生產商和批發商可以通過增加零售價格，將增稅的負擔轉移給普通消費者。因此，他們對政府增加消費稅並沒有強烈的抵抗動機。但普通消費者因為人數眾多，導致監督個人參與抗稅運動的成本十分高昂。然而，物價下跌卻是典型的具有包容性的「公共產品」，即那些沒有參加抗稅運動的消費者照樣可以享受這種利益。因此，普通消費者在政府增加消費稅率時面臨典型的「集體行動問題」的困境，難以組織持久的反對運動。¹⁸相比之下，土地稅和財產稅等直接稅，要麼缺乏彈性，要麼徵收的政治成本過高，因為它們的徵稅對象通常是社會的政治經濟精英階層。

有鑒於此，現代財政國家不太可能出現在既沒有跨地區轉移資金的金融網絡，也沒有徵收間接稅基礎的傳統農業社會。然而，商品經濟的發展只是現代財政國家出現的一個必要而非充分條件。這在英國、日本和中國的歷史得到印證。

國家與市場發展

十八世紀之後中國和日本市場經濟發展的活躍程度，已經在經濟史的研究中得到了充分的肯定。它們的重要特徵包括：農業生產商業化程度的提高；經濟核心區（中國的江南和日本的畿內）出現的原初工業化；城鎮經濟規模的擴大；糧食、棉布、絲綢等主要商品跨區域長途距離貿易的增長，由此形成統一的全國市場又進一步促進了區域分工；勞動力跨地域流動成為實際常態；以

及商人階層的興起和經商致富的道德正當性得到社會的普遍接受。¹⁹這些情形也是英國十八世紀中期以前早期現代市場經濟發展的基本特徵。²⁰

英國在十七世紀四十年代已經形成以倫敦為中心的私人金融匯兌網絡。²¹同樣，日本和中國市場經濟的發展也伴隨着金融市場的成長。十九世紀初，日本和中國的私人金融網絡連接了主要城市和集鎮，並能夠通過快捷的信貸工具（如匯票）跨時空調動資金。在十八世紀的日本，這些以大阪為中心的網絡逐步擴展到京都和江戶。²²在十八世紀的中國，包括錢莊在內的地方金融機構有了長足的發展——從十九世紀三十年代開始，山西票號的匯兌網絡將國內的主要城市和市鎮連為一體。²³

在十七世紀的英國，商業經濟部門的擴展成為國家徵收間接稅的重要稅基。在十九世紀六十年代的日本，非農業部門（商業、金融業、服務業等）在國內生產總值（GDP）所佔的比例估算約在50%。²⁴十九世紀四十年代的中國，進入國內長途貿易的主要商品，如穀物、棉花、茶葉等，其總價值估算高達3.87億兩白銀。²⁵

工業革命發生之前西歐社會所經歷的重要經濟發展，並非全部都在十八世紀和十九世紀初期的中國和日本出現，例如在英國製造業的城鎮熟練技工高度密集以及興旺的工程文化等。²⁶然而，從研究現代財政國家產生的角度來看，1642年以前的英國、1868年前的日本和1851年前的中國都滿足了兩個必要條件：可供國家徵收間接稅的商業經濟的擴張，以及可供匯款的跨地區私人金融網絡。

同時，英國、日本和中國在國家形成方面都有着悠久且連續的歷史。²⁷十七世紀初，早期現代國家在英國的政治生活中已經完全成型。它具有以下特點：第一，中央政府是地方政治權力正當性的最高來源，在貨幣制度和外交事務中擁有主權；第二，政

治權力在地方的運用是通過高度非個人化和正規的方法由中央政府統一協調，這尤其體現在政府文件的簽發、傳遞和保存等各項程序上；第三，因中央政府組織日益制度化，政府的日常管理更多地由官員承擔，而非由國王或其私人侍從。國王作為「非個人化」國家的最高統治者，既受政府正式制度的制約，也受到一些非正式道德規範的約束，例如國王有義務聽取樞密院和議會的「諮詢意見」。²⁸

這些早期現代國家的特徵——即在最高政治權威協調下的單一司法和行政的政治權力網絡，同樣出現在十九世紀的中國和日本。官僚體制在中國有悠久的歷史。在十八世紀，清政府通過由六部和軍機處組成的高度制度化行政機構來協調政治權力在各省的運用。依照軍機處的規定，督撫或布政使直接送交皇帝的奏折在傳送過程是保密的，即所謂的「密折制度」。²⁹但是，在奏折制度下展開的政策辯論卻不是秘密的。當中央要求各省督撫就某一奏折提出的政策建議發表意見時，他們都有機會閱讀抄錄原奏折的內容，然後在此基礎上討論所提議的政策變更是否適用於本省的具體情況。皇帝收到督撫的議復之後，通常會要求相關內閣成員和軍機大臣集體審議。重要政策通常都是經過這樣的合議後才啓動，而非僅憑皇帝的個人意願。專業性較強的財政金融政策的制定過程尤其如此。

儘管清政府通常以「因地制宜」的方針准許各省督撫調整中央政策以適應當地情況，但中央的許可代表着至高的政治權威。例如，為了更好地滿足地方經濟對小額貨幣的需求，一些省份會鑄造含量和成色與戶部標準不同的銅錢，但前提是必須得到中央的批准。³⁰為了應對市場上制錢的嚴重短缺，1749年9月5日下發的上諭允許福建、浙江、直隸等各省作為權宜可行之計，使用私鑄銅錢甚至外國銅幣以方便民間交易。³¹然而，當制錢短缺在十八

世紀七十年代得到緩解後，清政府便要求各省督撫用政府鑄造的制錢來替換市場上流通的私鑄銅錢。³²清政府在法律上明確規定，使用私人鑄造的銅錢是在貨幣制度上侵犯國家主權的行為。³³

日本早期現代國家的發展可以追溯到十六世紀末和十七世紀初。在十八世紀，儘管京都的天皇是名義上的君主，但在行政治理方面，江戶（今天的東京）的德川幕府對各個大名領主的政治權威不斷上升。雖然大名領主，尤其是日本西部那些不受幕府指派的外樣大名，在自己的領土上有相當程度的自治權，但是其法律不能違背幕府所頒布的法律，而且各大名領主必須服從幕府的軍事調遣。³⁴幕府不僅壟斷了外交事務，而且成為地方政治權力正當性的最高仲裁者。³⁵隨著行政和法律事務的日益複雜，幕府作為凌駕於各大名領主之上的公共權力機構（即所謂的「公儀」）變得更加制度化。³⁶在享保改革（1716–1736）中，行政和法律先例的使用日益正規和系統化；幕府的公共治理和將軍的私人事務是分離的。³⁷

十八世紀日本統一的貨幣制度更讓人印象深刻。1636年，幕府開始鑄造官方貨幣，並禁止在日本使用外國貨幣（主要是中國銅錢）。³⁸1736年，幕府通過貨幣改鑄（元文改鑄），穩定了金、銀、銅幣之間的法定換算比例。³⁹1772年，幕府開始鑄造有明確面額的計量銀幣（南鐮二朱銀），並將這些新鑄的計量銀幣逐漸流通到以大阪為中心的關西經濟圈內，取代該地區過去一直使用的丁銀、豆銀等稱量銀幣。⁴⁰各大名領主於十八世紀在幕府的許可下可以發行稱為「藩札」的紙幣，但這些紙幣是以幕府所鑄的金屬貨幣為單位，大多用以緩解本地交易小額貨幣的短缺。⁴¹

雖然早期現代國家的要素都出現於英國、日本和中國，它們的政府收入來源有着很大的差異。英國政府在1336年至1453年的時期頻繁求助於直接稅和間接稅，有邁向稅收國家的明顯趨勢，但在十六世紀形成的早期現代國家卻是領地國家。⁴²王室的

通常收入來自王室擁有的土地、關稅和國王的一些封建權利，例如監護權和供應權（即王室以低於當前市價的價格獲取供應的特權），而不是來自常規的國內稅收。⁴³ 政府的通常收入不僅保證王室的日常開支，而且支撐政府的運作及和平時期國家的治理、國內秩序和司法的維護。英國王室的個人支出和政府的經費之間也缺乏制度上的區分，即使在1697年王室的正常收入被王室年俸（Civil List）取代之後依然如此；這樣的局面一直延續到1839年。⁴⁴ 只有在諸如入侵或對外戰爭等緊急情況下，國王才能要求議會提供「特別收入」，即對民眾財產和收入徵收的費用。這些「特別收入」的徵收理由是臣民在緊急情況下有援助國王的特別義務，但這些費用本質上不同於稅收。「國王應該靠自己的收入生活」，這句話體現了領地國家的基本財政特徵。⁴⁵ 日本在十八世紀是不完全的財政國家，幕府建立了統一的國內貨幣體系，但只對其直接治理的地域徵稅，儘管它有權命令各大名領主分擔治河工程、飢荒救濟、國防等方面的公共支出。⁴⁶ 中國在十八世紀則是財政國家或稅收國家，其稅收大部分來自田賦、鹽稅和權關稅。⁴⁷

儘管這三個早期現代國家的政府收入來源各不相同，但它們的財政運作體系都是分散的——即具體的收入款項直接用於特定的經費目的地，而不需要先轉交給中央政府。在斯圖亞特王朝早期，英國政府經常將個別的收入直接派給支出的所在地，並不要求將所有收入都匯往倫敦。⁴⁸ 同樣，在十八世紀的日本，幕府相當一部分的收入被直接分派到特定開支目的地，而不是送交到幕府。⁴⁹ 十八世紀的中國在經歷了雍正帝（1723–1735）的財政改革之後，財政制度在政治上高度集中；戶部監督、審計各省的收支年度賬目。⁵⁰ 然而，實際的財政運作卻是分散的，因為中央把大量的國庫收入存留在各省甚至地處要衝的府、州和縣。清政府通過協餉制度，經常將稅收從徵收地直接分配到支出地。⁵¹

這三個早期現代國家在分散財政體制下得以順利運行的重要政治條件，是建立在保護公共福祉基礎上的「家長式」國家權力的正當性。⁵²這樣的國家權力正當性，體現在各項具體的「社會政策」，如飢荒救濟、交通改善、水利設施維護以及治河工程等。⁵³這些政策明確了國家有保護社會的義務，為國家從社會汲取費用提供了道德合理性，從而在政府財政中注入了「公共性」的要素。正是基於這樣的道德基礎，中央政府可以要求地方政府分擔費用，而地方政府也可以反過來向中央索取資金支持。⁵⁴然而，一些認為戰爭是國家建設驅動力的學者，往往忽視早期現代國家在提供公共物品方面的重要作用。⁵⁵

當既有的分散型財政制度不能適應新的社會經濟環境時，國家便難以維持其自主性和治理能力，在這樣的局面下，這三個早期現代國家都經歷了深刻的財政危機。⁵⁶例如，十五世紀五十年代至十七世紀五十年代英國的價格革命及十九世紀二十至六十年代日本的價格革命都嚴重削弱了各自政府的財政基礎。中國的情況稍微特殊。海外流入的白銀在十八世紀造成了輕微但持續的通貨膨脹。但十九世紀二十至五十年代出現的白銀短缺在國內引發了長期的通貨緊縮，造成普遍的稅款拖欠和失業。⁵⁷在上述三個時空，國家面對來自國外的新威脅時都需要增加軍事開支，讓本來已經惡化的財政狀況雪上加霜。當財政制度無法再為國家自主性和治理提供必須的財力基礎時，國家變得相當脆弱。⁵⁸因此，重大事件在國家財政枯竭之時發生絕非巧合：1642年英國內戰爆發；1868年明治維新推翻德川幕府；1851年中國的太平天國起義引發全國性內亂。⁵⁹

在這些重大動蕩之後，每個國家當政者都開始為重建國家自主性和治理尋找新的財政制度基礎。行政和政治成本較低的稅收來源成為重點，這三個國家都開始依靠諸如關稅和國內消費品稅

這樣的間接稅去增加政府收入。此外，它們都嘗試過各種手段，利用稅收從市場募集金融資源，甚至都出現過一些類似的失誤，使國家發行的信貸工具在市場上的信用大打折扣。在每一個制度發展過程中，我們都觀察到國家政權和私人大金融商之間的密切互動。儘管這三個國家的政治歷史各不相同，但都出現了與政府關係密切的有財有勢的政治商人（在中國和日本一般稱為「政商」）。然而，在這三個國家，制度變遷的順序和最終結果卻各不相同。

英國在十七世紀四十年代末到五十年代，從領地國家轉變為傳統財政國家。⁶⁰徵收關稅和酒稅的中央官僚機構，分別於1672年和1683年成立。1688年光榮革命之後，英國與法國及其盟國持續進行耗資巨大的戰爭。儘管早在十七世紀九十年代初就有人提出發行紙幣的選項，英國政府主要還是依靠借款來維持開支。1713年以後，英國政府開始將毫無指定稅款擔保的短期債務轉換為利息較低但保證利息按期支付的長期債券。十八世紀二十年代，可以在二級市場上買賣的永久年金開始成為政府借款的主要手段，現代財政國家從此誕生。集中徵收的關稅和國內消費稅，使英國政府能夠確保這些年金在利息支付上的信用。到了十八世紀五十年代，英國的現代財政國家制度已經完全鞏固。

英國在建立現代財政國家之前對短期融資嚴重依賴，與之形成鮮明對比的是，1868年成立的日本明治政府一開始就求助於不兌換紙幣的發行，以滿足其財政需要，這些不兌換紙幣實質是國家的一種長期債務。由於西方列強強加的不平等條約將日本的關稅固定為5%，日本政府很難通過提高關稅稅率來增加收入。從十九世紀七十年代末開始，明治政府主要從清酒、煙草、醬油等主要消費品中獲取稅收。到了1880年，中央政府已經可以集中管理全國的酒稅徵收。現代財政國家於十九世紀八十年代中期在日

本形成，集中管理的財政制度不僅使日本政府可通過新建立的日本銀行來發行可兌換紙幣，而且還能夠在國內發行長期債券。到了1895年，現代財政國家在日本牢固確立。

中國的情況表明，在財政上的類似試驗並不一定會導致現代財政國家的出現。清政府在1853年至1863年期間發行紙幣，以支付鎮壓太平天國起義的軍費。然而，這次貨幣試驗並沒有像在日本那樣推動清政府去集中管理政府財政，而是以災難性的失敗告終。儘管如此，十九世紀七十年代以後，清政府在財政上仍然有了一些重要的制度發展。與英國和日本一樣，關稅和國內消費稅（即從批發商徵收的釐金）成為政府財政的支柱。各省督撫越來越多地與民間銀行家合作，以匯票來匯兌稅收和政府支出。但是，中央政府的財政運行仍然分散，大量具體的稅收款項被中央直接指派到各地，用於具體的開支，而沒有匯總到北京的戶部。清政府的分散型財政管理始終沒有能力從市場調動長期的金融資源。

現代財政國家的重要性

現代財政國家的制度，大大增強了國家能力和自主性。在以往很長的一段時間裏，學界都認為十八世紀的英國是官僚制度不成熟、自由放任的國家，其治理必須依靠地方鄉紳。但新近的研究顛覆了這些看法，表明十八世紀的英國是擁有高效稅務官僚機構的「強國家」。⁶¹對於稅務官僚機構在十八世紀英國那場著名的「金融革命」所發揮的關鍵作用，我們現在有了更清晰的認識。這場革命使英國政府能夠承擔起為發動戰爭所募集的巨額長期債務。⁶²

英國政府在金融市場上的信用很大程度取決於其榨取稅收的能力，這使得英國成為十八世紀歐洲稅收負擔最重的國家之一。⁶³英國財政體制高度集中，地方稅在十八世紀七十年代以前只佔中