

国家能力与近代以来中国经济发展

——基于文献史回顾的视角

周建波 陈 皓 孙淑彬

摘要:近年来,部分学者将国家能力视为解释经济发展差异的重要因素,并围绕近代以来中国的国家能力与财政、金融、工业化等问题展开了一系列讨论。国家能力指国家的财政汲取能力和为社会提供国家安全、基础设施、教育卫生、产权保护等公共品的能力。对于现代国家而言,财政汲取能力取决于财政与金融的有效结合,而为社会提供国家安全、基础设施、教育卫生、产权保护等公共品的能力则表现为财政支出的水平与效率。正是孱弱的国防能力,使得近代中国饱受欺凌,工业化发展举步维艰。新中国成立后,国家安全、基础设施、教育卫生等公共品的供应有了很大提高,但对微观经济主体的过度干预影响了工农业,尤其农业的效率。改革开放后通过尊重微观经济主体利益等方式,最终形成了国家宏观调控和微观经济主体自主创新相结合的制度优势,取得了工业化的飞速发展。

关键词:国家能力;财政汲取;公共品;工业化;近代中国

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.04.005

近年来,从国家能力视角探讨明清以来中国和西方的大分流成为学界关心的热点。彭凯翔、和文凯、倪玉平等基于国家能力视角探讨了明清以来中国与西欧国家发展的差异,对财政问题尤为关注。《中国经济史研究》在2021年第1、2期开辟专栏,就“明清国家能力、国家治理与经济变迁”展开笔谈。

“国家能力”的概念起源于政治学,Charles Tilly认为战争促成了国家,也促成了出于战争需要的财政动员能力^①。Timothy Besley将“国家能力”的概念引入经济学后,引发了国内外学者的广泛探讨。他将其划分为三个维度,财政汲取能力(Fiscal Capacity)、提供公共品的能力(Collective Capacity)和保障市场、产权的司法能力(Legal Capacity)^②。Dincecco将国家能力定义为政府有效完成其政策目标的能力,包括经济、财政等目标^③。王绍光在1993年出版的《中国国家能力报告》中最早将“国家能力”这一舶来概念引入国内学界,自此“国家能力”的概念在政治学、经济学、社会学等领域广泛应用。

国家能力的一个直接表现是财政汲取能力,这就是为什么关注财政领域的学者特别关心这一话题的原因,如付敏杰对国家能力与经济发展的文献梳理^④,和文凯对清代国家能力的再考察^⑤等。在国家完成财政汲取后,如何通过财政支出完成对公共品的提供则成为衡量国家能力的另一重要标准。

基金项目:国家社科基金重大项目“东亚同文书院经济调查资料的整理与研究”(20&ZD066);国家社科基金重点项目“日本东亚同文书院对华经济调查研究”(16AJL003);第二届“商的长城”重点项目“佛教传播、商业伦理与中国金融业的创新”。

作者简介:周建波,北京大学经济学院教授,博士生导师。1982-1986年在山东大学历史系就读,获学士学位(北京100871;zhoujianbo@pku.edu.cn);陈皓,北京大学经济学院博士研究生(北京100871;chen.hao@pku.edu.cn);孙淑彬,北京大学经济学院博士研究生(北京100871;sunshubin163@stu.pku.edu.cn)。

① Tilly C., *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 1990.

② Besley T., Persson T., “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace and Income”, *Annual Review of Economics*, 2014, 6(1), pp.927-949.

③ Dincecco M., *State Capacity and Economic Development: Present and Past*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p.3.

④ 付敏杰:《国家能力与经济发展:理论假说和中国事实》,《学习与探索》2018年第11期。

⑤ 和文凯:《财政制度、国家权力正当性与国家能力:清代国家能力的再考察》,《中国经济史研究》2021年第1期。

Dincecco 认为国家能力影响经济增长的主要机制是:第一,通过维护社会秩序稳定和健全法律规范吸引投资;第二,提供大范围交通基础设施覆盖、健全大众教育和社会福利制度提升经济运行效率^①。龙登高发现传统中国自发的基层自治也可以在一定程度上提供公共设施和公共服务,并实现了对基层官僚的制衡和国家能力的提升,而基层自治的建立则以产权保护为制度基石^②。基于上述认识,对国家能力较有共识的定义可以概括为国家的财政汲取能力和为公众提供国家安全、基础设施、教育卫生、产权保护等公共品的能力。

经济发展是经济史学界中经久不衰的话题。对于现代国家而言,工业化水平是经济发展的综合体现,也是一国国家能力的最集中体现。党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,财政体制与国家能力构建之间的关系必须得到重视。鉴于晚清向现代财政转型最明显的特征是借助金融市场和公债制度实现财政汲取,因此金融是提升财政汲取能力的重要手段。同时,金融作为实现资源优化配置的重要途径,能够通过影响资金流动促进经济发展。在国家具备较强的财政汲取能力,并足以对社会提供相应的公共品的情况下,能否形成市场机制和政府干预的有效结合,促进以工业化为代表的经济发展?这一问题正是经济史学家们对国家能力方面的研究充满兴趣的原因。

本文将分别从财政、金融、工业化三个方面与国家能力关系的视角,对近年来学术界关于近代以来中国经济发展的研究成果进行梳理。

一、财政与国家能力

(一)晚清时期的财政转型

以陈锋、倪玉平等学者为代表,近年来学界对于晚清时期的财政转型问题、国家能力变化问题尤为关注。从清代国家财政制度整体的变迁历史来看,大致在太平天国运动之前,仍维系着传统的财政制度,此后便进入了“穷则思变”的阶段。

清朝传统的财政制度的特点是以地丁为主,辅之以盐课、关税等主要税种。中央在正式税收中居于绝对主导地位,中央将财权上收,事权下放,地方财政所能支配的收入十分有限,而且地方的收入支出受到奏销制度的约束,缺乏弹性,和文凯称之为分散性财政^③。清代前期轻徭薄赋和量入为出的观念为中央财政积累了大量盈余,据统计“乾隆三十年代中及四十年代初的 8000 万两上下为其(银库库存)最高水平”^④。

到了嘉庆、道光年间,国家财政陡然紧张,但仍能勉强维系。过往的研究认为这一时期战争损失(如白莲教之役等)、赈灾救济(如道光年间水患严重)、户部银库亏空案^⑤等事件冲击是导致财政趋紧,以及咸同时期财政危机的主要原因。根据任智勇^⑥、倪玉平^⑦的考察,他们认为嘉道年间财政收支已经处于危险平衡之中,是清朝财政危机的前兆。外部冲击固然消耗了大量户部库银,但财政危机形成的主要原因还是内在的,即清廷未能开拓新的税源,尤其是商业税,对全国财政的控制能力也较为低下。这种危险的平衡被突如其来的战争所打破。

① Dincecco M., *State Capacity and Economic Development: Present and Past*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.9-13.

② 龙登高、王明、陈月圆:《论传统中国的基层自治与国家能力》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

③ 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本和中国》,香港:香港中文大学出版社,2020年,第3页。

④ 史志宏:《清代户部银库收支和库存统计》,福州:福建人民出版社,2009年,第105页。

⑤ 户部银库亏空案指道光二十三年(1843年)发生的因管理大臣溺职舞弊的贪腐案件,亏空数额达 925 万 2 千两白银。

⑥ 任智勇:《1850 年前后清政府的财政困局与应对》,《历史研究》2019 年第 2 期。

⑦ 倪玉平:《试论清朝嘉道时期的财政收支》,《江汉论坛》2018 年第 2 期。

咸同时期,捻军、太平天国等内部战乱导致军费开支剧增,随后的洋务运动开展工业、交通运输业配套建设也亟须大量资金。财政支出的大幅增加引发了清政府的财政危机,促使其开拓新的税源。由于传统的财政体系难以解决财政收入不足的问题,清政府被迫进入了财政体系的缓慢演变和转型阶段。

财政转型过程中呈现的重要特征是:第一,以厘金、洋税为代表的工商税迅速成为财政收入主要来源。廖文辉在对咸丰时期的财政体系进行分析研究之后,得出结论:“伴随着咸同时期内外环境的骤然巨变,各种战时权宜之计长期延续,积久成势,财政运行逐渐脱逸旧轨,最终演化生成了一种新旧杂糅并行的运作机制。”^①第二,为平定战乱,地方财政拥有更大的自主权,中央统一财政管理的权力不断被削弱。陈锋指出清代前期的财政体制在形成后一直延续到晚清时期,直到太平天国起义后,随着地方势力的崛起,清政府赋予地方相对独立的军事权、财政权、人事权,致使权力结构由中央集权向地方分权演变^②。第三,由于财政压力,财政原则由“量入为出”向“量出为入”转化。

倪玉平将咸同时期的财政转型概括为形式上从“国家财政”到“财政国家”转变,思想上由“量入为出”向“量出为入”转变,并从收支的结构和规模等因素进行了考察和论证^③。倪玉平并不同意将这种财政转变主要归因于西方预决算制度的影响,认为这是一种内生性的演化^④。尽管西方的财政制度被晚清时期的有识之士推介,但真正的原因恐怕还是迫不得已。尽管至乾隆时期,清政府积累了许多盈余,但这掩盖不了长期消极的财政收入方式下常例收入非常有限的问题。咸同时期,朝廷单纯依靠传统的农业税、捐输、加派等方式已经不能满足财政支出的需求。为应付军费及各项开支,清朝执政者不得不开征厘金等新税源,新兴工商税成为这一时期重要的财政收入来源。

和文凯对财政转型的考察覆盖了1851年(太平天国运动)至1911年的晚清时期,并同日本1868-1895年和英国1642-1752年间的财政转型进行了比较研究^⑤,着重关注了金融与财政之间的紧密联系,并强调现代财政国家的建立是社会的重要变革,现代财政国家的特点是能够利用集中征收的间接税(商业税)建立长期借贷信誉。

和文凯指出这种变革往往发生于财政危机之下,明治维新的日本和17-18世纪的英国是成功案例,而晚清则是失败案例。晚清政府多次陷入财政困难之中,19世纪50年代清朝执政者尝试通过发行纸币和通货贬值来解决财政问题。但在政府信用下降的情况下,通过纸币发行弥补财政赤字与保持可兑换性遂成为两难问题,最终纸币发行失败,并由此导致晚清政府对金融工具的不信任,在1895年前并没有建立起现代财政制度。有学者推算,在1853-1911年期间,清朝的财政收入甚至还大约增长了2倍^⑥。然而从根本上来说,清朝的国家税收始终与民间金融市场保持着一定距离,没有利用国家税收来筹募政府借贷,无法做到国家税收和民间金融的有效结合。由此,和文凯认为,清政府的财政制度是19世纪中国经济发展的严重障碍^⑦。

这一时期,中央与地方的博弈或是财政转型的关键。陈锋指出,“就中央财政与地方财政的关系及其性质而言,清代前期与清代后期是大为不同的”。清代前期主要在户部控制之下;清代后期格局较为混乱,体现为中央财政运作失灵和财权的下移^⑧。

① 廖文辉:《咸丰时期户部银库实银收支问题再研究》,《近代史研究》2017年第1期。

② 陈锋、倪玉平:《清代财政制度创新与近代财政体制发端》,《中国中小企业》2017年第9期。

③ 倪玉平:《从“国家财政”到“财政国家”——试论清朝咸、同时期的财政转型》,《社会科学辑刊》2016年第6期。

④ 倪玉平:《“大分流”视野下清朝财政治理能力再思考》,《中国经济史研究》2021年第1期。

⑤ 和文凯:《通向现代财政国家的路径:英国、日本和中国》,香港:香港中文大学出版社,2020年。

⑥ Halsey S., *Quest for Power: European Imperialism and the Making of Chinese Statecraft*, Cambridge: Harvard University Press, 2015, pp.92-93.

⑦ 和文凯:《市场经济与资本主义:大分流视野下的中国明清经济史研究》,《清史研究》2020年第6期。

⑧ 陈锋:《中国财政经济史论》,武汉:武汉大学出版社,2013年,第483页。

甲午战争失败以后,清政府面临着严重的内忧外患。庞大的军费支出和战争赔款使脆弱的国家财政走向失衡。为了应对财政危机及补充军费,清政府这一时期采取了发行内债的方式,但这并非真正意义上的近代公债,这一时期的内债形式主要是向民间金融机构透支(在特定时间内提取超过存款金额的款项)或借款。李文杰在对清朝内债进行一个长时段的对比之后认为从传统捐输、劝捐到完全意义上的近代国债之间,有着较长的模糊地带,1894年的息借商款和1897年的昭信股票都处于这一地带之中^①。

(二)民国时期的财政与国家能力

民国政府成立之初,内外交困,庞大的军费开支导致财政拮据已成常态。这一时期的财政较晚清更为混乱和不统一,但总体看也具有一定的“现代性”和“先进性”。这体现在民国时期的公债发行规模和管理制度都有较大进展。但总体而言,北洋政府时期国家财政汲取能力仍然较弱,这主要是由于受到不平等条约的束缚,中国的重要税收权依然掌握在帝国主义列强手中,削弱了公债募集的信用基础。中央政府调度全国资源的能力非常有限,财权的实际划分基本按照当时中央与地方的实力而定,而且内部军阀混战,即使地方有能力获取财政税收,也没有足够的动力进行长期的经济建设,阻碍了经济-税收的正向循环。

民国时期财政的重点是公债,公债又可根据债权人的差别分为内债和外债。就内债而言,前面提及的1894年息借商款是第一次发行内债,也是清政府仅有的三次内债发行之一^②。北洋政府执政初期,正逢一战爆发,外债来源趋紧,这就凸显了内债的重要性。

北洋政府期间内债发行可分为三个阶段,1912-1916年期间成立了内国公债局,为了增加内债信用,将公债基金管理权委托给外国人。1917-1921年期间由于北洋政府对全国控制不力,滥发内债,违约现象严重。为挽救政府信用,不得不在1921年进行内债管理。1922-1926年间政府债务信用的低落导致内债发行并不顺利,改以数额较小的国库证券形式发行^③。

近年来,周莹、兰日旭通过对1921年公债整理的博弈分析认为,1920年就公债市场而言,形成了“弱政府”和“强市场”的银政格局,基于此构建的纳什讨价还价模型显示,在引入第三方担保的情况下,内债整理使得政府和银行的效用同时得到提高^④。刘杰考察了1914年至1927年间政府内债管理制度的变迁,并将其归纳为“经历了一条由外国人把持到中国人自己掌握的曲折之路”^⑤。1921年的内债整理,总税务司负责的关税与内债挂钩,这在增强内债管理信用的同时,也使内债管理大权落在了西方列强把持的总税务司手中。至1927年,成立二五券会^⑥,虽然管理权有所收回,但仍无法做到独立自主。以上两次改革均由政府主导,屡次出现违约情况,效果不佳。直至1932年南京国民政府设立国债基金管理委员会,通过政府和商会合作协商,建立了独立自主,相对有效的国债基金管理组织,稳固了公债市场并推动了国家财政债务治理制度的走向成熟^⑦。

在外债方面,张侃总结了中国近代以来外债制度的演变及其原因。就近代外债变化趋势而言,呈现为债务主体单一化,即债务主体主要为中央政府;借款来源多样化,即从多种渠道,不同国家、金融机构获取借款;债务管理法规化,经历了外在监管到本体管理的过程;债务运行自主化,南京国民政府

① 李文杰:《息借商款与晚清财政》,《历史研究》2018年第1期。

② 还有1897年昭信股票和1911年爱国公债。

③ 汪敬虞:《中国近代经济史(1895-1927)》,北京:人民出版社,2012年,第1458-1469页。

④ 周莹、兰日旭:《“弱政府”背景下1921年公债整理的博弈分析》,《中国经济史研究》2020年第3期。

⑤ 刘杰:《民国时期政府内债管理制度的变迁(1914-1927年)》,《学习与实践》2017年第6期。

⑥ 鸦片战争后,中国的关税主权长期为帝国主义国家所把持。1921年北洋政府在华盛顿会议提出关税自主要求,并于1922年2月同与会的各国签订了《九国间关于中国关税税则之条约》。条约规定:中国政府对进口货物除征5%的关税外,得另征2.5%的附加税,某些奢侈品的税率得增加至5%,当时简称二五附税。二五券会则因最初保管二五附税的基金而得名。

⑦ 刘杰:《国民政府国债基金管理委员会研究(1932-1942)》,《中国经济史研究》2017年第1期。

时期才收回关税、盐税自主权,并以国家信用为担保的方式借取外债,实现自主化。张侃认为演化背后的动力实际是“民族-国家”的建立,中国近代外债制度与制度环境存在脱节的现象,这也导致了外债自主权阶段性的丧失^①。

孙迪考察了1927-1949年间的外债,分为战前、战时和战后三个阶段,并对不同时期的外债还款条件、债权国构成、外债使用投向的变化做了具体分析^②。马陵合考察了1933年棉麦实物外债的起因、变现和使用的情况。这笔具有外交意义的国民政府外债在变现后,最终由经济用途改变为军事用途,体现了南京国民政府内部与华资纱厂等企业间诉求的差异^③。

中央和地方的分权财政体制也是民国财政研究中的一大重点。针对晚清以来中央财政权较弱的问题,清末已经有官员提出仿效西方中央和地方划分财政权力、实行分税制的想法,但一直未能实行。民国初年,袁世凯政府也考虑过集中中央财政权,力图将重要财源控制在中央手中。王梅重新考察了1912年前后民国政府试图通过设立国税厅对中央财政权进行集中的尝试,提出中央与地方的关系相互牵制,这导致以议会为形式的政治体制最终走向为各自利益的博弈,致使改革无疾而终^④。随着中央政府势力的进一步衰弱,税源本就不足,央地财政划分的措施很难得到切实的推行,地方政府截流税收自用的情况愈发严重,地方割据现象达到顶峰。

直到南京国民政府时期,中央政府对于地方的控制力才逐步有所加强,蒋介石支持宋子文进行财政整理,提出了“统一财政”的口号。南京国民政府在1927-1936年间先后三次对中央和地方财政收支系统进行改革,央地财政的划分得到了较有力地推行,逐步确立了近代的财政分税制度。南京国民政府时期的财政改革巩固了中央集权,有助于稳固国家的统一和政府更好地履行职能。但是,焦建华指出在财政改革中,南京国民政府存在央、地税收制度不合理,税负不均等问题,地方存在苛捐摊派等现象,中央和地方的财政不平衡问题依旧没有得到解决。从长期看,这些不利因素反而削弱了统治合法性和集权努力^⑤。

南京国民政府的改革还导致了地方财政贫困,而财政亏空不得不依赖地方公债。据潘国旗统计,1927-1941年间,各省总计发行约80874万元公债,其中大部分用于弥补财政亏空和军费负担,地方对于公债的依赖程度较高^⑥。1941年第三次全国财政会议决议,取消省级财政,地方公债也由中央统一管理。此后,财政部设置了整理省公债委员会,具体办理各省公债之接收与整理。此举纠正了地方政府自行其事、滥发地方债之弊,与战时环境下高度集权的财政体制相适应,有利于抗战的进行。

(三)新中国时期的财政与国家能力

1949年中华人民共和国建立后,新中国解决了财政税收不足和公债发行不力的问题,国家能力由此大为提高。潘国旗、黄丹回顾了新中国70年国债发展。从规模上来看,1950年第一批折实公债发行金额2.6亿元,至2018年,国债年发行规模超过3.5万亿元,另有大额地方政府债券;从发行市场来看,国债的产品结构、承销招标制度愈发完善;国债市场交易也日益活跃,对于风险管理的监管也更加到位^⑦。潘国旗、柳文所著的《新中国国债研究》则进行了更为细致和全面的考察,并将其划分为三个阶段,即“新中国20世纪50年代的国债”“改革开放初期的国债”和“亚洲金融危机以后的国债”,并指出中国国债的发展历程与新中国70年来的社会经济发展相同步^⑧。

① 张侃:《中国近代外债制度的本土化与国际化》,厦门:厦门大学出版社,2017年,第530-549页。

② 孙迪:《1927-1949年国民政府经济建设外债研究》,《上海经济研究》2021年第1期。

③ 马陵合:《华资纱厂与棉麦大借款——以借款的变现及其用途为中心》,《中国经济史研究》2014年第2期。

④ 王梅:《民初北京政府设立各省国税厅筹备处研究》,《民国档案》2017年第1期。

⑤ 焦建华:《现代化进程中的集权与分权:南京国民政府分税制改革再探讨(1927-1936)》,《中国经济史研究》2015年第2期。

⑥ 潘国旗:《从中央与地方财政关系看国民政府时期的地方公债》,《历史研究》2016年第3期。

⑦ 潘国旗、黄丹:《新中国国债七十年:规模、市场与经验》,《浙江社会科学》2019年第11期。

⑧ 潘国旗、柳文:《新中国国债研究》,北京:经济科学出版社,2016年,第81-116页。

中国的外债主要为 20 世纪 50 年代向苏联借取的长期低息贷款。这一外债的背景是抗美援朝的爆发和以美国为首的多个国家中国的战略封锁,但是随着 1959 年苏联单方面撕毁合约,中苏关系恶化,这笔外债提前结清;60 年代国际上冷战情绪蔓延,中国既无内债也无外债。直至改革开放以后,国家才鼓励通过引进外资、举借外债的方式促进经济的增长。金普森对新中国 70 年来的外债进行了考察,改革开放以来,外债的增加加速了交通运输、能源、石油化工等行业的建设投入,加快了经济发展和产业结构调整^①。由于自 90 年代实施积极的财政政策以来外债占比不断下降,近年来也较少有对该问题的关注。

与近代不同,以财政汲取能力衡量,新中国的国家能力无疑是非常突出的。完整的税收自主权,良好的国家信用,规模庞大的国营企业和强有力的中央政府共同支撑起了稳定的财税来源,由此使得新中国在面临内外部严峻压力的情况下,完成了工业化的起步和社会主义改造,在基础设施等公共品领域取得了一系列成就(后文涉及工业化的部分将有提及),为改革开放后实现跨越发展奠定了基础^②。但强大的财政汲取能力也可能导致政府出现过度投资等问题。新中国成立以来长期对于重工业和基础设施建设的倾斜,导致投资边际收益愈来愈低、经济结构逐渐失衡,同时还抑制了民间投资和经济自发平衡的力量,这就是新中国 70 年在财政领域遇到的问题,即在国家能力强大的背景下,如何处理“放”和“收”的问题,以便更好地服务于经济增长。具体而言,如何做到适度的财政汲取,中央与地方的财政合理分权和有效执行现代财政预算制度。

大致来说,新中国成立之初,政府实行统一财经政策,有效地稳定了金融物价,确保财政收支平衡,这是中央财政最为集中的时期。1953—1957 年“一五”时期,中央财政仍然高度集中,但已经有了向地方放权,鼓励地方积极性的政策取向。这一时期,地方财政收入占全国财政收入的比重由 17% 升至 26.5%,经济增长成效和重工业取得的发展证明了财政分权的积极效果^③。1961—1965 年国民经济调整时期,中央再次通过集权以调整和纠正“大跃进”时期过度分权导致的混乱,但从调整后期中央政府对于干预有所放松的事实来看并未超过统一财经时期的集权程度,说明了新中国成立以来放权的长期趋势^④。1966 年以后,政府财政管理体制出现了频繁的调整,但在 1979 年以前,地方财政统一收归中央,再由中央进行统一调配,由此导致地方财政激励不足,这也是 1979 年进行由“统收统支”向“财政包干制”的财政改革的原因,其核心思路是“放”,就是减少中央对地方的干预,激发地方经济发展积极性。

王丹莉、武力梳理了改革开放以来中央与地方财政关系的演进,认为中央与地方财政关系逐步走向均衡,权责更为明晰,由收入分配的博弈转向基于财政支出的权责相匹配。财政管理体制的转型过程也体现了政府职能的转变过程^⑤。吕炜认为,财政改革对于中国改革发展的贡献不仅在于分权制度,中国财政的改革不是仅仅对于公共财政理论的附和,而是基于国家治理目标,适应中国经济发展的改革。财政改革很好地承担了相应的责任,为经济发展留出了激励空间并对过度激励进行约束^⑥。

新中国政府预算制度的改革滞后于财政体制的改革。在 1992 年以前,政府预算制度长期较为稳定,也体现了较强的计划经济特征。随着财政体制的转型和市场化改革的深入,通过预算制度改革促进财政制度有效运转成为重要改革方向。李燕指出“现代预算制度作为现代财政制度的核心内容,必将在实现国家治理体系与治理能力现代化的进程中,发挥基础与保障性的作用。”^⑦杨志勇回顾了 1979—

① 金普森:《新中国外债与社会经济的发展》,《社会科学战线》2010 年第 8 期。

② 郑有贵:《新中国 70 年对既有发展趋势的突破和历史性演进的跨越发展》,《宁夏社会科学》2019 年第 6 期。

③ 姜长青:《中央与地方财政分权及经济绩效研究(1953—1957)》,《中国经济史研究》2015 年第 6 期。

④ 王丹莉:《集权与分权的融合:国民经济调整时期的中央与地方财政关系(1961—1965 年)》,《安徽史学》2020 年第 2 期。

⑤ 王丹莉、武力:《改革开放以来中央与地方财政关系的演进与透视》,《中共党史研究》2018 年第 12 期。

⑥ 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。

⑦ 李燕、王晓:《国家治理视角下的现代预算制度构建》,《探索》2016 年第 3 期。

2014年间中国预算制度演进的轨迹,认为过去30余年间,中国已经初步形成并不断完善了与市场经济相适应的预算制度,未来还将向着建立全面规范、公开透明的现代预算制度目标不断改革前进^①。

二、金融与国家能力

基于国家能力视角,许多学者致力于将民间融、投资的金融与国家财政结合起来,认为国家能力是理解自中国近代至当代工业化发展的重要线索。和文凯将“资本主义”定义为“国家税收与金融市场的结合”^②。虽然明清民间经济、民间金融非常活跃,但国家财政并没有和民间金融结合,由此导致国家财政不能得到民间金融的支持,无法在水利、交通、国防、救灾等公共品方面提供充足的供应。同时,也使得民间经济不能得到国家财政的支持,无法提供充足的货币资金供应,显然这影响了民间经济的进一步发展。可以说,明清民间经济、金融的发展和西方别无二致,但在国家财政和民间金融的结合方面,中国却大大落后于西方,正是国家能力的低下,造成了东西方的大分流。

(一)晚清时期的金融发展与国家能力

太平天国革命导致税收运输道路的中绝(指将以金属货币表现的地方税收运往京师或指定的其他地区)逼迫清政府不得不走上以税收为保证向民间金融市场融资的道路,即由具有全国网络的票号先在京师或其他指定地方垫交税款,之后地方政府再用税收交付票号,这就是晋商票号的汇兑官款,它提高了清政府的国家能力,有利于洋务运动和早期工业化的发展^③。然而,正如王路曼所指出的,尽管太平天国运动后,各省督抚和海关督抚选择以票号经手汇兑财政税收,票号开始以民间金融机构的身份承担部分公共税收职能,包括京饷、协饷、厘金等的收缴和汇解,但清廷始终对于二者的合作存有敌意。直到1895年以后,迫于巨额赔款的压力,晚清政府才开始推行中央财政与金融集权改革。因此,尽管在1895年甲午战争以前,地方督抚与民间金融机构进行了合作,但这种结合非常有限,涉及国家财政税收的体制和政策改革始终未能出现。^④

燕红忠指出近代公债的发展推动了中央银行、现代银行体系、证券市场等金融业的发展。政府创设新式银行的目的就是为了缓解财政压力,公债发行也催生了许多商业银行和专业银行的产生,并进一步推动了证券市场的产生^⑤。燕红忠还从传统金融近代化转型视角,对近代山西票号的衰落进行了解释,他认为山西票号所形成的“官商结合”模式在制度上不具有长期良性发展的可行性,缺乏对于政府行为的有效约束,此外,清政府未能建立公共信用也是造成山西票号近代转型失败的重要原因^⑥。周建波和曾江则是从金融业态的发展、同业竞争更替角度出发,对清末民初传统票号被新兴银行取代的金融近代化转型过程进行了理论说明,认为在这一时期的政局变动以及近代经济发展背景下,票号仍延续了以汇兑为经营重心的发展战略,未能顺应金融市场从贸易需求为主,向政府需求、工业需求为主转变的趋势。同时,票号由于其规模小、无限责任、信用贷款为主、经理负责制的特点,不能应对当时金融风险大为提高的商业环境,最终未能完成业态升级、为银行所取代^⑦。

(二)民国时期的金融发展与国家能力

杜恂诚以金融业整体变迁的视角审视近代的金融发展,他尤为强调政府和非正式制度的作用。

① 杨志勇:《我国预算管理体制的演进轨迹:1979-2014年》,《改革》2014年第10期。

② 和文凯:《市场经济与资本主义:大分流视野下的中国明清经济史研究》,《清史研究》2020年第6期。

③ 周建波:《成败晋商》,北京:机械工业出版社,2007年,第182-183页。

④ 池桢:《海外中国近代经济史研究范式的转换——王路曼〈中国内陆资本主义与山西票号:1720-1910年间的银行、国家与家庭〉述评》,《史林》2020年第5期。

⑤ 燕红忠:《近代中国的政府债务与金融发展》,《财经研究》2015年第9期。

⑥ 燕红忠:《从山西票号看传统金融的近代化转变——基于与英格兰银行发展路径的比较视角》,《财经研究》2014年第8期。

⑦ 周建波、曾江:《银行、票号兴替与清末民初金融变革》,《中国社会科学》2020年第8期。

对于中国近代金融发展,杜恂诚定义了“转型”和“分割”两种社会历史禀赋。转型是指传统农业社会向近代工商业社会转变的过程;分割则是指军阀割据,要素流动和信息流动被阻隔分割,这种社会历史禀赋加剧了利率、汇率的波动,也难以形成跨区域的统一市场,不利于长期金融品种(如股票市场)的快速发展,这是中国近代采用以银行、钱庄等间接金融为主导模式的根本原因。对于政府作用而言,1927年以前,属于自由市场型制度,1927-1935年是过渡期,1935年之后为政府垄断制度。^① 虞和平指出“杜恂诚运用诱致性变迁和强制性变迁的理论,研究了近代金融制度变迁中的两种途径,认为北洋政府时期,由于政府处于弱势,诱致性变迁仍可能发生,而强制性变迁则很难发生;南京政府时期,则由于政府处于强势,强制性变迁就易于发生”。杜恂诚认为1910-1936年间(即政府垄断制度之前)的金融业发展促进了上海的经济发展,但对南京国民政府的强制性变迁持批评态度,主要是因为南京国民政府所建设的中央银行制度不是为了扶植市场、扶持民营银钱业,而是为了取代市场,完全满足政府利益,这导致了制度变迁目标的错位^②。

刘志英等研究了自1891年重庆开埠后,重庆地区票号、钱庄等传统金融机构的现代化转型及重庆钱业在申汇市场的兴起,它们步入了现代金融领域,传统金融机构的业务由汇兑发展到开拍申汇、投资公债、实业等^③。自现代金融活动由西方引入到中国,金融监管的问题也随之而来。兰日旭考察了中国自1853至1949年间经历的28次较大规模的金融风潮,政府的态度经历了从盲目放任到主动干预的变化过程。尽管从晚清到南京国民政府,金融危机的治理效果乏善可陈,但最终仍可以对市场失灵产生的危害进行一定程度的补救^④,这也体现了金融监管治理的重要性。颜色等以1934年白银风潮为研究对象,通过史料和数据实证发现政府干预程度的不同,会对金融组织(例如上海、天津银行同业公会)产生不同影响,具体的机制是政府要求上海同业公会成员公开报表项目,由此缓解了挤兑和恐慌情绪的蔓延;其次,政府推动银行承担更多救市义务,在危机时期扩大信贷额度,避免危机恶性循环^⑤。

(三)新中国时期的金融发展与国家能力

新中国成立以来,中国金融业的发展经历了断层。在1957年以前,即新民主主义经济体制和向社会主义经济体制过渡时期,政府仍然保留了金融主要的融资功能,银行正常地开展存、贷、汇业务,促进了国民经济的恢复。但在社会主义改造完成以后,中国的金融业逐步处于停滞状态。在内债领域,新中国除了在建国初期发行的胜利折实公债,以及在1954-1958年间发行了国家经济建设公债之外,改革开放以前的新中国几乎放弃了内债这一财政工具。在计划经济时期,新中国的财政汲取能力主要体现为税收和国营企业的收益上缴。

现有文献对于改革开放以前的金融业普遍语焉不详,采取一笔带过的方式。对于这一时期的评价也多强调金融从属于财政的特征。金融市场发挥作用的前提是市场机制的有效运转,计划经济时期由中央政府形成的计划指令替代了市场作用,也就替代了金融市场配置资源的功能。然而,如果结合改革开放前的历史背景和工业化的视角,这种替代在特定时期存在合理性。计划经济时期国家利用垄断金融促进企业和社会经济发展。丁骋骋将这种高度集中的金融体制描述为“动员型金融”,“没有这样一种动员型金融,一个偌大发展中国家在如此短时间内进行大规模的重化工业投资和建设是不可想象的”^⑥。裴红卫指出,从理论上讲,竞争性的金融制度优于国家垄断金融制度,但是在特定时期,如果实行竞争性的金融制度,国有银行会基于成本收益进行选择,从而不能为重工业提供足够的

① 杜恂诚:《近代中国金融业发展模式与社会转型》,《中国经济史研究》2015年第3期。

② 虞和平:《改革开放以来中国近代经济史研究的主要发展路径》,《中国社会经济史研究》2019年第4期。

③ 刘志英、张格:《重庆开埠与传统金融业的现代转型(1891-1937)》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第1期。

④ 兰日旭:《中国近代金融风潮防范——以政府治理为中心》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第1期。

⑤ 颜色、辛星、滕飞:《银行危机与政府干预——基于中国金融史的研究》,《金融研究》2020年第10期。

⑥ 丁骋骋:《中国金融“做对了什么”:我国金融体制变迁的内在逻辑(1949-2019)》,《经济社会体制比较》2020年第4期。

金融支持^①。赵学军也认为,如果发挥市场机制,信贷资金很可能不会投向国家着力发展的重工业^②。也正是新中国成立初期国家的强制干预,保障建立了较为完备的工业化体系和强大的国防能力。

只是这种替代会随着经济发展逐渐显现弊端。大量资金持续流向重工业,导致了其余产业缺乏资金。政府和国营企业的投资挤压了民间的投资,在缺乏价格信号的指引下,资源错配严重拖累了经济发展。由此,在改革开放后,金融改革成了市场化改革中最为重要的一环。这也说明在不同的经济发展阶段,对应不同经济体制,金融制度也应该有相应的调整。

改革开放以来,中国金融业迅速发展。1978—1994年间,“金融业由仅有的中国人民银行,迅速扩张为包含商业银行、保险公司、财务公司、城乡信用社、非银行金融机构、政策银行等多门类金融机构的现代金融体系”^③。丁骋骋指出改革开放以来的金融改革可以分为两个阶段,1979—1990年金融体制改革的目的在于动员金融资源,为国有企业解困;自1990年以后,金融配置资源的作用愈发明显^④。近年来中国金融业追赶速度很快,许多学者就近年来金融机构、金融市场的发展进行了总结回顾,例如《中国银行业发展和监管——理论、历史与逻辑》^⑤《中国基金业简史(1998—2013)》^⑥《中国债券市场:30年改革与发展》^⑦等著作。

中国特色社会主义市场经济制度的实践经验表明,今天的发展要使市场在资源配置中起决定性作用并更好发挥政府作用。这说明合理使用金融工具有助于实现资源配置效率的优化和推动经济的发展。陈雨露指出人类历史上经历的三次工业革命背后都有金融革命的支撑。第一次工业革命的背后是以现代商业银行为主体的金融革命;第二次工业革命背后是以现代投资银行为主体的金融革命;第三次工业革命背后是以创业投资体系为主体的金融革命,他认为第四次金融革命是由金融科技引领的金融业集成创新^⑧。

金融的本质是信用的扩张和通过市场机制对于资源进行有效配置,金融对于资源的强大动员和配置能力导致其与国家能力的构建关系密切,这是百年来从未发生过改变的。大部分当代金融业所产生的金融产品信用问题、金融机构监管问题、金融市场发展问题仍可以在近代金融史中找到原型,这也是近代金融史的研究对于当代金融发展有着重大意义的原因所在。

三、工业化与国家能力

在现代社会,国家能力不仅仅是财政收支和公共品提供,在此基础上能否实现工业化水平提升、经济发展、社会稳定以及人民生活幸福,才是判断国家能力强弱最根本的标准。

(一)晚清时期的工业化发展与国家能力

现代工业化肇始于近代手工业的发展,国家能力在推动中国手工业向现代工业转型的过程中发生了什么作用?

李伯重和范·赞登比较了19世纪初期,中国经济最发达的地区之一长江三角洲“华娄地区”与西欧经济最发达地区尼德兰的经济表现,发现两个地区的农业劳动生产率差异很小,而工业和纺织业的劳动生产率却差异极大,他们认为该差异来自要素成本的差异,尼德兰更有动力寻求提高劳动生产率

① 裴红卫:《中国金融制度的演进和制度变迁:一个长期视角》,《中国经济史研究》2005年第1期。

② 赵学军:《略论“一五”时期信贷资金的计划配置》,《中国经济史研究》2010年第4期。

③ 李扬、刘世锦、何德旭、黄群慧、金碚:《改革开放40年与中国金融发展》,《经济学动态》2018年第11期。

④ 丁骋骋:《百年中国金融:转型与发展——近代以来我国金融业三次转型的政治经济学分析》,《经济学家》2014年第1期。

⑤ 许立成:《中国银行业发展和监管理论、历史与逻辑》,南京:南京大学出版社,2015年。

⑥ 马庆泉、刘钊:《中国基金业简史1998—2013》,北京:中国金融出版社,2014年。

⑦ 沈炳熙、曹媛媛:《中国债券市场:30年改革与发展》第2版,北京:北京大学出版社,2014年。

⑧ 陈雨露:《工业革命、金融革命与系统性风险治理》,《金融研究》2021年第1期。

的资本集约技术,因此工业生产率远高于中国^①。徐毅和巴斯·范鲁文运用国民收入账户体系的部门核算法,建立了1850-2012年间包括中国在内的世界主要国家的工业增加值数列,认为19世纪中期的中国工业水平仍然停留在传统的手工业经济阶段,人均工业产值大大落后于其他发达工业国,近代中国真正进入工业化的起步阶段则在1910年之后^②。管汉晖等将近代与当代工业调查数据合并以研究长期经济的演变趋势,数据显示,1887-2017年以来,中国工业门类数量经历了民国时期和中国社会主义建设时期两次大发展,形成了完整的工业生产体系;先进制造业在工业中所占比重不断增长;国家推动了欠发达地区的工业发展;工业效率(以全要素生产率衡量)自1933年的较低水平经历了高速增长,并在20世纪90年代后维持在较高水平^③。

近代以来,中国被强迫纳入世界市场体系。传统观点强调来自外国现代工业生产的同类产品竞争对国内传统手工业造成的排挤和冲击是手工业衰落的主要原因。换言之,国家能力孱弱,无力保护民族工业。彭南生等探讨了新兴产业和国家政策对传统产业造成的冲击,例如20世纪20-30年代,人造丝对蚕丝国际市场的挤压是导致华丝出口衰落的原因之一^④;同时期日本通过殖民朝鲜,实行了加征进口关税和扶植本国机器纺织业的贸易保护主义政策,这直接导致近代中国夏布业迅速失去朝鲜这一重要市场,引发了国内夏布业的衰落^⑤。李金铮通过对近代冀中定县手工业历史进行考察,认为农村手工业的变迁受多重因素的影响。现代机器工业品的竞争替代是中国近代农村手工业衰落的重要原因之一,但有的衰落与之并无关联,因此不宜过度高估洋货冲击的影响。^⑥

作为后发工业化国家,国家能力是推动工业化的重要力量,尤以国防等战略性工业最为典型。第二次鸦片战争之后,清政府为了维护统治,求强求富,举办了一系列在军事、科技、经济各方面向西方学习的活动和事业,洋务运动得以轰轰烈烈地展开,这是中国近代化过程的起步。严鹏研究了中国近代战略性工业化的演进,他认为清廷对于战略性工业的投入产生了外溢作用,为日后民营机械厂的兴起提供了技术和人才的支持,对工业化起到了引领作用,并且在市场机制下,民间工业化由于比较优势自发演进,政府的介入加快了这一进程^⑦。

但晚清国家能力,尤其是国防力量的孱弱,使得工业化的发展受阻。甲午战败之后,清政府财政陷入严重的危机,由官方直接投资的洋务企业实际上陷入了停顿状态,一批官办企业改组为官商合办或商办企业。1900年庚子之乱后部分企业甚至直接被外国资本所吞并或控制,洋务企业在近代工业界的作用和地位不断下降。民国以来,许多民族资本家为救亡图存,积极参与工矿企业的投资,其中最著名的汉冶萍公司的前身是有名的汉阳铁厂。根据郭莹的考察,1907-1913年间汉冶萍公司试图通过向公众招股融资解决资金短缺的问题,但未能成功。煤铁矿厂的发展对于近代工业化的积极意义是不言而喻的,但是其前期投入高、回报周期长的特点也让大部分投资者望而却步。在这种情况下,国家不仅没有对民族工业积极扶持,反而引起公众的担忧,即一旦企业步入正轨,赚取的高额利润就会遭到官府觊觎。正是国家缺位导致了汉冶萍公司陷入招股困境,让本就基础薄弱的重工业再遭

① 李伯重、范·赞登,周琳,张天虹译:《大分流之前?——对19世纪初期长江三角洲与尼德兰的比较》,《清史研究》2020年第6期。

② 徐毅、巴斯·范鲁文:《中国工业的长期表现及其全球比较:1850-2012年——以增加值核算为中心》,《中国经济史研究》2016年第1期。

③ 管汉晖、刘冲、辛星:《中国的工业化:过去与现在(1887-2017)》,《经济学报》2020年第3期。

④ 彭南生、李庆宇:《20世纪二三十年代人造丝对华丝的影响及政府应对》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

⑤ 彭南生、李中庆:《中国近代夏布业何以衰落?——以20世纪二三十年代夏布输朝危机及其应对为分析视角》,《中国经济史研究》2016年第4期。

⑥ 李金铮:《传统与现代的主辅合力:从冀中定县看近代中国家庭手工业之存续》,《中国经济史研究》2014年第4期。

⑦ 严鹏:《战略性工业化的曲折展开——中国机械工业的演化(1900-1957)》,上海:上海人民出版社,2015年,第32-43页。

重创,这也成为了近代中国工业化进程中屡屡受挫的一个缩影^①。虞和平研究了清末民初具有代表性的企业轮船招商局,发现对于效益良好的官企而言,其在向商办的改制过程中极为艰难,即使法律上轮船招商局早就归属于商办,仍不得不通过长时间的拉锯和多方力量的博弈,最终才使政府承认了轮船招商局完全商办的身份^②,这体现了国家无力提供足够的法律制度保护。在政府缺位的另一面,则是官商资本现象严重。官商资本的积极作用在于为工业发展提供了初始资金,例如康金莉发现民国时期华北财团为北方民族资本主义提供了必要的资本支持,并利用资本优势和特权购置新式机器和技术,但消极意义在于官商依恃特权,破坏了市场的健康发展,对民间工业发展造成了不利影响^③。郭从杰认同官商资本的积极意义,但认为即使是由北洋官员主导的实业投资,在政局多变的民国时期,也仍然受到资本不足、政权变动、市场竞争、公司治理等多重因素的制约^④。

(二)民国时期的工业化发展与国家能力

民国的工业化时期主要指的是1912—1936年,这25年间民国工业经历了正常的发展。尽管早期经济史的著述对于民国时期工业化的发展较为悲观,体现为吴承明先生所反对的沉沦观^⑤,但与国内形成对比的是,国外一些学者如久保亨(Kubo Toru)、章长基(J.K.Chang)和罗斯基(Thomas G.Rawski)等则基于工业资本、工业产值增长速度、轻重工业比例、现代化产业和传统产业产值比重等指标,认为这一时期的中国现代工业有高于英美的较大的增长。例如根据章长基的测算,1912—1936年间,中国工业生产的年平均增长率为9.4%^⑥,久保亨测算约8%^⑦,罗斯基甚至认为该时期中国工业增长几乎接近于“起飞”阶段^⑧。按吴承明先生的测算,1911—1936年^⑨,中国国内工业资本由28932万元增加到178873万元,增加5倍有余^⑩,也是支持民国时期工业快速发展的论断。

南京国民政府以孙中山提出的“发达国家资本,节制私人资本”以及平均地权作为执政方针,中央集权有所保障,国家能力有所提升,其标志是成功收回关税主权、创设中央银行、实施币制改革,设立推动国防工业发展的资源委员会等。北洋政府时期,中央财政极为艰难,落魄到连日常开支都要借外债的程度。南京国民政府继承了北洋政府遗留的所有外债,但到1936年底,财政已实现正常运转。北洋政府时期外债的七成,用于支付军政费用和偿还旧债;南京国民政府“黄金十年”的外债,绝大部分用于铁路、棉麦、航运电讯等建设事务,因而创造了20世纪30年代被誉为“黄金十年”的繁荣。1951年9月19日,魏德迈在美国国会的演讲中指出:“1927年至1937年之间,是许多在华很久的英、美与各国侨民所公认的黄金十年。在这十年之中,交通进步了,经济稳定了,学校林立,教育推广,而

① 郭莹、陈锴:《汉冶萍公司1907—1913年招股述论——兼及近代中国重工业企业遭遇的资本社会化难题》,《求是学刊》2018年第6期。

② 虞和平、吴鹏程:《清末民初轮船招商局改归商办与官商博弈》,《历史研究》2018年第3期。

③ 康金莉:《华北财团与北方经济近代化》,北京:社会科学文献出版社,2020年。

④ 郭从杰:《北洋官员投资实业研究》,合肥:黄山书社,2019年,第262—266页。

⑤ “沉沦观”指的是20世纪40年代学术界流行的一种历史观,即认为近代“中国半殖民地半封建社会是一个向下沉沦的社会”。与之相对应的是进步的历史观,即不仅要看到近代史中沉沦、下降的一面,也要看到其发展、进步的一面。见吴承明:《中国近代经济史若干问题的思考》,《中国经济史研究》1988年第2期。

⑥ 章长基:《1912—1949年中国的工业生产》,参见张仲礼:《中国近代经济史论著选译》,上海:上海社会科学院出版社,1987年,第311页。

⑦ Kubo T., “Industrial Development in Republican China, Newly Revised Index: 1912—1948”, XIV International Economic History Congress, Session: 103 New Experiences with Historical National Accounts, 2006. 另见龚会莲:《民国时期工业发展绩效刍议(1912—1936)》,《社会科学辑刊》2010年第4期。

⑧ 罗斯基:《战前中国经济的增长》,杭州:浙江大学出版社,2009年,第80页。

⑨ 国内工业资本由官僚工业资本和民族工业资本由两部分加总构成,因1911年民族工业资本数据不可得,因此在估算时以1913年的数据替代。因两者差距不大,这一处理应该不会高估增长率。

⑩ 许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第3卷。北京:人民出版社,2003年,第737—738页。

其他方面也多有进步的建制。”^①

黄汉民通过对 20 世纪 30 年代工业产值发展趋势的分析,指出虽然 30 年代前期中国经济面临前所未有的困境,但工业发展总趋势是在跌宕起伏中继续有所发展,并在 1936 年达到了近代历史上最好水平^②。例如发轫于 20 年代的针织、丝织、染织、印染、毛纺织等轻工业都有长足发展,而且又产生了一批新兴行业,如电器用具工业、电机工业、染料工业、酒精工业、酸碱工业等等,新兴行业又促进了工业部门结构调整。此外产品种类增多,一小部分国货产品开始替代了进口外货,工业地区分布也在扩大,工业生产技术水平和管理水平都有了提高。

相对于北洋政府的低财政汲取能力,焦建华认为南京国民政府时期财政汲取能力已有明显进步,尤其是 1933 年实施“废两改元”币制改革后^③,财政收入在 GDP 的占比首次超过 4%,但是南京国民政府对于社会经济发展所需公共品(如国防、交通等)供给的能力却难说充足^④。以铁路为例,南京国民政府十分重视铁路建设带动经济建设,但是铁路难以做到统一规划,不仅在区域分布上极为不平衡,铁路技术标准也有极大差异。至 1949 年,全国铁路有 22000 多公里,而实际通车的线路只有一半^⑤。这说明,南京国民政府时期的国家能力虽有所提高,但仍满足不了社会经济发展的需求。尽管南京国民政府通过制定义务兵役制、整编军队、加强军事装备与后勤建设、构筑国防工事等,做了一定的对日战争准备,取得了一定的成绩。但由于对日抗战准备较晚,加上国家贫困,工业基础薄弱,更重要的是幻想英美等国制止日本侵略,这些因素都影响了抗战的准备。就在中国迈向工业现代化之际的 1937 年,日本发动了全面侵华战争,并陆续大量增兵入侵中国。中国是在准备并不充分的条件下仓促应战,因而损失巨大。据统计,20 世纪 30 年代末期至 40 年代中期的中国,因为该战争所造成的损失至少 6000 亿美元,而后果就是让中国现代化进程至少延宕 20 年。

(三)新中国时期的工业化发展与国家能力

强大的国家能力是推动工业化迅速起步的有力保障。新中国初期在国防建设、交通水利、科学技术、文教卫生等公共品领域取得了重要进展。以水利建设为例,新中国成立之初,国家在财政经济十分困难的情况下,仍拿出大笔资金用于水利建设。1950 年水利建设投入的费用相当于国民党统治时期水利经费最多一年的 18 倍,1951 年相当于 42 倍,1952 年相当于 52 倍^⑥。从 1950 年到 1952 年,用于水利建设的经费约为 10 亿元,对全国 4.2 万余里堤防的绝大部分进行了培修和加固,对一些水灾比较严重的河流,如淮河、沂河、永定河等,进行了全流域的治理,还修建了荆江分洪工程,这些工程的规模之大为历史上罕见^⑦。王瑞芳总结了新中国成立初期的农田水利成就,不仅兴建了大量的水利灌溉工程,促进了农业增产,还解决长期的洪涝灾害难题^⑧。再以教育事业的发展为例(与人力资源开发有关),1952 年,新中国开始了大规模的扫盲运动,扫盲班遍及工厂、农村、军队、学校。1956 年以后,扫盲运动又掀起两次学习高潮。从 1949 年到 1960 年,约有 1.5 亿人参加了扫盲和各级业余学校学习。它为新中国教育的发展奠定了重要基础,为培养国家急需的建设人才做出了重要贡献^⑨。张

① 《调查太平洋关系学术记录》(1951 年 9 月 19 日),见美国国会第 82 届参议院 1 期,第 801 页。转自孙玉琴、陈晋文、蒋清宏、常旭:《中国对外贸易通史》第 2 卷,北京:对外经济贸易大学出版社,2018 年,第 151 页。

② 黄汉民:《1933 和 1947 年上海工业产值的估计》,《上海经济研究》1989 年第 1 期。

③ 银两是中国历来通行的货币单位。近代,银元广泛流通,形成银两银元并行流通的局面。1933 年 3 月 10 日,国民政府财政部发布《废两改元令》,规定所有公私款项收付、契约票据及一切交易一律改用银币,不得再用银两。

④ 焦建华:《南京国民政府前期财政汲取能力再评价(1927-1936)》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2020 年第 4 期。

⑤ 吴申元:《中国近代经济史》,上海:上海人民出版社,2003 年,第 148-149 页。

⑥ 中国社会科学院、中央档案馆:《1949-1952 中华人民共和国经济档案资料选编:农业卷》,北京:社会科学文献出版社,1991 年,第 555 页。

⑦ 赵士刚:《共和国经济风云》,北京:经济管理出版社,1997 年,第 139 页。

⑧ 王瑞芳:《新中国成立初期的农田水利建设》,《中国经济史研究》2013 年第 1 期。

⑨ 赵焕林、辽宁省档案局(馆):《风物辽宁》,沈阳:辽宁人民出版社,2012 年,第 233 页。

文尝等测算了1950—1978年间交通线路里程的增长,其中铁路增长了133%,公路增长了794%,内河增长了85%,民航线路增长了1218%^①。王苗、龙登高回顾了苏联专家对于中国水运事业建设的支持,指出苏联专家在参与具体工程建设,提供技术经验,改进管理制度,培养水运建设人才等多方面起到了积极影响^②。这一时期,新中国建立了从省、地区到县级的卫生防疫站和基层医疗机构,全国城乡的医疗网基本形成^③。天花、血吸虫病、黑热病、丝虫病、肺结核病、鼠疫、性病等危害甚广的传染病或流行病,在中国大陆基本消失或绝迹。国家对公职人员、大学生和工矿企业职工实行公费医疗和医疗劳动保护制度,在农村则实行合作医疗制度。毫无疑问,这些公共基础设施的提供为经济的发展奠定了基础。

由中央主导与苏联合作的“156项”建设工程是当代中国工业化的源头^④。这其中国防工业是建设重点和主要投资方向。国防工业推动了重工业技术的进步,并为其他工业的发展创造了条件^⑤。董志凯总结了新中国成立以来的工业化成就,特别指出新中国建立了独立的门类齐全的工业体系,在国防科技领域取得了突破性进展^⑥。

近年来,三线建设相关研究受到关注。三线建设的初衷是为了进一步增强国防和基础设施水平,而从长期来看对经济增长产生了外溢性。秦颖总结了20世纪80年代以来国外对于三线建设的研究综述,指出国外学者擅长以环境、日常生活的角度研究三线建设史,这是国内较少关注的视角,但同时也存在过于强调三线建设的消极影响,不与后来中国的西部大开发和社会主义现代化建设相联系,立场以批判为主等问题^⑦。王丹莉关注到三线建设与西部大开发之间的联系,并将其归为早期的西部大开发计划^⑧。徐有威等人关注到了三线建设与城市化的影响,认为三线建设对内部城市是一次发展机遇,而对于东部沿海城市则存在一定的抑制^⑨。李云等、温权等则分别考察了小三线建设对于安徽和山西^⑩产生的积极影响和问题^⑪。

社会主义建设时期的计划经济充分体现了“集中力量办大事”的优势,强大的国家能力为经济和工业化的进一步发展提供了良好的基础。然而,在改革开放以前,这种良好的基础作用却无从发挥,原因就在于政府以计划干预取代了市场机制,政府主导的投资抑制了民间企业的发展,微观个体劳动积极性不足。王曙光从产业发展视角指出完全由政府主导工业化所带来的弊端,政府干预“减弱了产业之间原本可能具有的联系,抑制了微观主体的活力,经济运行缺少其内生的、可持续的增长动力,体制的僵化与结构的失衡随之而来”^⑫。以政府为主导的,集体性、规模性的农业、工业生产的边际效益不断降低,管理的边际成本却不断提高^⑬。也正是由于计划经济的弊端,1978年以后中国寻求市场化改革。

改革开放以后,通过政企分开、党政分开,充分调动微观经济主体的积极性,由此形成了有力的国家宏观调控和微观经济主体自主创新相结合的制度优势,中国经济发展从此走上快车道,创造了闻名世界

① 张文尝、王姣娥、金凤君、王成金:《新中国交通运输60年发展与巨变》,《经济地理》2009年第11期。

② 王苗、龙登高:《苏联专家与新中国水运事业建设》,《河北学刊》2021年第2期。

③ 李玲:《医疗卫生改革的问题与出路:毛泽东“六二六指示”的崭新探索》,《现代哲学》2015年第5期。

④ 周建波、陈皓、张越:《“新中国七十年发展道路与国家治理能力展望”论坛论点摘编》,《中南财经政法大学学报》2020年第3期。

⑤ 申晓勇、武力:《中国国防工业与经济发展互动研究(1949—2015)》,《中国经济史研究》2016年第5期。

⑥ 董志凯:《中国工业化60年——路径与建树(1949—2009)》,《中国经济史研究》2009年第3期。

⑦ 秦颖、刘合波:《20世纪80年代以来国外三线建设研究综述》,《当代中国史研究》2020年第1期。

⑧ 王丹莉:《新中国西部开发战略的历史演进与未来趋势分析——基于“市场—政府”协作视角》,《农村金融研究》2020年第7期。

⑨ 徐有威、陈熙:《三线建设对中国工业经济及城市化的影响》,《当代中国史研究》2015年第4期。

⑩ 李云、张胜、徐有威:《安徽小三线建设述论》,《安徽史学》2020年第5期。

⑪ 温权、牛一凡:《山西小三线建设始末——以山西前进机器厂为中心(1965—1992)》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2021年第1期。

⑫ 王曙光:《中国特色工业化进程与产业政策演进》,《经济研究参考》2019年第8期。

⑬ 周建波、陈皓、刘婷:《中国共产党百年艰难探索:走出“宏观缺位”与“微观失效”窘境》,《河北经贸大学学报》2021年第3期。

的“中国奇迹”。中国从一个农业国迅速成长为世界第一工业大国、第一制造大国,世界第二大经济体,被称之为伟大的中国工业革命^①。制度改革迅速激发了微观主体活力,肖翔统计了改革开放初期乡镇企业在经济结构中的比重变化趋势,1980年乡镇企业工业总产值占工业比重仅为9.7%,而到1987年这一数据已迅速上升至26.7%^②。陶长琪等人回顾了新中国70年工业化的进展,他认为1992年十四大提出建设社会主义市场经济体制是重要标志,将1992-2001年划分为新中国工业化的加速发展期,其间工业总产值年均增长超过10%^③。黄群慧总结了改革开放40年来中国产业发展与工业化进程,认为中国工业化成功的经验在于正确处理改革、发展与稳定的关系,市场与政府的关系,中央政府与地方政府的关系,市场化与工业化的关系,全球化与工业化的关系以及城市化与工业化的关系^④。

随着党的十六大正式提出“走新型工业化道路”,习近平总书记也明确指出,“中国梦具体到工业战线就是加快推进新型工业化”,21世纪的中国工业化发展在充分发挥自身人力资源丰富优势的基础之上,加速贯彻信息融合、科技创新、绿色发展等新理念。进入21世纪以来,中国占全球制造业增加值的比重不断上升,目前已超过世界的四分之一,标志着世界制造业的中心已转移到中国^⑤。

虽然中国的工业化取得了巨大成就,但是还必须看到中国工业“大而不强”的基本现实。从制造业看,虽然中国是世界上制造业规模最大的国家,但是从制造业增加值率、劳动生产率、创新能力、核心技术拥有、关键零部件生产、高端价值链环节占有、高端产业占比、产品质量和著名品牌等方面衡量,中国制造业还具有很大的发展空间。不过,由于中国逐步形成了有力的宏观调控和微观经济主体自主创新相结合的制度优势,这些问题将在发展的过程中逐步解决,我们对中国工业化的未来充满着信心,对伟大祖国的复兴充满着信心。

四、结语

通过对近代以来国家能力与中国经济发展文献史的回顾,可以看出清朝咸同时期被迫进行的财政转型是中国由传统财政制度向现代财政制度转型的起点,也是国家能力开始得到重视和改观的转折点。在此后五、六十年的转型过程中,晚清政府尝试性地发行了三次国内公债,但均算不上成功。未能将财政制度与金融市场进行有效结合是晚清转型失败的重要原因之一。清廷尝试以洋务运动改变国防能力虚弱的情况,虽然这一目标并未实现,但是由国家主导的经济建设活动推动了中国近代工业化的起步,为工业化向民间的发展提供了技术和人才积累,产生了外溢作用。

直到北洋政府时期,旧中国才逐步建立了现代公债发行制度,在一定程度上提升了国家的财政汲取能力,但北洋政府本质上仍是一个弱势政府。首先,国防能力薄弱,国家无力掌控关税自主权,导致国家信用不高,阻碍了财政汲取能力的实现;其次,中央政府集权力量弱,地方对于中央决策的牵制作用十分明显,国家财政难以统一调度,这也阻碍了中央统筹全国经济建设和提供公共品。这一时期金融业在政府无力干预的情况下迅速发展,对国民经济发展起到了一定的促进作用。但也正是因为政府宏观调控力量弱,致使民族工商业在与外国工业资本竞争中屡次处于下风,工业化的发展再次受阻。

南京国民政府时期,中央政府重新收回关税自主权;同时,通过一系列财政改革,中央集权问题得到了较好解决。然而,这一时期由于南京国民政府仍未在国防、社会安定、基础设施等领域获得有效的突破。虽一定程度地推动了工业化的发展,以致1927-1937年被誉为“黄金十年”,但国家能力,尤

① 文一:《中国引爆工业革命的关键步骤和“诀窍”》,《毛泽东思想研究》2017年第1期。

② 肖翔、武力:《大国视角下新中国工业70年述论》,《毛泽东邓小平理论研究》2019年第8期。

③ 陶长琪、陈伟、郭毅:《新中国成立70年中国工业化进程与经济发展》,《数量经济技术经济研究》2019年第8期。

④ 黄群慧:《改革开放40年中国的产业发展与工业化进程》,《中国工业经济》2018年第9期。

⑤ 黄群慧、贺俊、倪红福:《新征程两个阶段的中国新型工业化目标及战略研究》,《南京社会科学》,2021年第1期。

其国防能力的不足,导致这一工业化进程被日本侵华所打断。

国家能力缺乏问题最终在新中国时期得到根本解决。财政税收、国营收入等由中央政府统一支配;金融制度方面充分发挥动员型金融的特征,将资本优先投入以国防为代表的重工业。至“一五”时期,中国国防力量取得跨越式的发展,并在社会主义建设时期不断向社会提供交通水利、文教卫生、科学技术等公共品。强大的国家能力为社会经济发展提供了良好的基础条件,然而构成经济发展的微观经济主体却表现出积极性严重不足的问题。这说明国家干预虽然能够改善投资不足的问题,但过度干预也抑制了市场机制作用和微观经济主体积极性的发挥。另外,国家长期对于重工业投资的倾斜还导致经济结构发生失衡。改革开放后,政府既能保持适度的财政汲取,在基础设施等公共品领域提供充沛的供给,又大力发展金融市场和金融机构,通过引入市场机制提高资源配置效率,借助信贷、资本市场等金融工具,推动企业融资和工业的发展。

国家能力的基础是财政汲取能力,而政府财政支出的主要目的是提供国防安全、基础设施、人力资本、保护产权等公共品,推动经济进一步发展,以及提升人民群众的福利,以金融为代表的市场机制在这个过程中充当了重要工具。新中国成立后 70 年在工业化方面取得了巨大进步,既得益于新中国前 30 年强大国家能力所创造的良好环境,也归功于改革开放后 40 年对于财政制度和金融市场的进一步改革,由此形成了有力的国家宏观调控和微观经济主体自主创新相结合的“中国道路”,以制度优势带动中国经济快速发展,创造了“中国奇迹”。

State Capacity and China's Economic Development since Modern Times —A Perspective of Literature History Review

Zhou Jianbo Chen Hao Sun Shubin

(School of Economics, Peking University, Beijing 100871, P.R.China)

Abstract: Recently, some scholars have identified the state capacity as an important factor to explain the differences in economic development. There is a lively discussion on such issues as how the China's state capacity has been constructed by the fiscal capacity and financial markets, and how the state capacity has influenced the process of industrialization since modern times. State capacity refers to the country's fiscal capacity and the ability to provide the society with public goods such as national security, infrastructure, education, health, and property right protection. For modern countries, fiscal capacity depends on the effective combination of fiscal system and financial markets, and fiscal expenditure is mainly reflected in the ability to provide national security, infrastructure, education, health, property right protection and other public goods. It was the weak national defense capability that made modern China suffer from bullying and struggle to develop industrialization. The People's Republic of China consolidated intensively its ability of national security and supply of infrastructures, medical facilities and human capital, but meanwhile excessively intervened the markets, affecting the efficiency of industry and especially agriculture. After the reform and opening up, by protecting the interests and right of micro-economic entities, China finally combined the advantage of state macro control and micro entities positive innovation and achieved rapid industrialization.

Keywords: State capacity; Fiscal capacity; Public goods; Industrialization; Modern China

[责任编辑:纪小乐]