

晚清国家转型的路径与成败

——以“三重均衡态”分析为中心

李 怀 印

摘 要:清朝从 1644 年入关到 18 世纪 50 年代完成疆域整合,在此期间形成了地缘格局、财政构造和政治认同的三重均衡态。这种均衡态在推动康雍乾三朝走向盛世的同时,又构成一道陷阱,使清朝失去提升对内治理能力和对外竞争能力的内在需求,导致嘉道以后应对危机的能力下降。至 19 世纪 50 年代,延续近一个世纪的均衡态被彻底颠覆。19 世纪 60 年代至 90 年代初,三重均衡态重新建立,既成就了“同光中兴”,使晚清政权得以维持在盛世时期业已奠定的疆域格局,又延迟了政权本身的近代转型。甲午战争以后,这种均衡态再度消失,让位于三重不均衡态,导致清季十年国家转型的失败和清朝的最终覆亡。晚清国家转型因此成败参半:在维持 18 世纪中叶所奠定的疆域格局方面,是基本成功的;在向近代主权国家过渡及维护国家主权方面,成败参半;而在政治体制的近代转型方面,则以失败告终。

关键词:三重均衡态;地缘格局;财政构造;政治认同;国家转型

DOI:10.16346/j.cnki.37-1101/c.2022.03.0

迄今为止,对晚清史的解读有两种不同的视角。一种见之于人们所熟悉的“失败”叙事。的确,自 1840 年鸦片战争始,晚清中国不仅在对外关系方面屡遭列强入侵,被迫签订了一系列割地赔款、丧权辱国的不平等条约,而且在内政方面的各种变革努力,无论自上而下的改革,还是自下而上的起义或革命,最终均未取得真正的成功。至于晚清历史为何充满挫折,既往的研究提供了各种解释。其中一个显而易见的因素,是 19 世纪以来列强的对华军事和经济侵略。外国资本主义的入侵,不仅打断中国自身的经济和社会演进历程,而且通过攫取一系列在华特权和利用不公平贸易手段,阻碍近代中国民族工商业的成长。这一历史叙事,事实上构成从 20 世纪 50 年代起在中国近代史学界占主导地位的革命史范式的核心特征之一。而在 20 世纪 80 年代兴起的“文化热”和现代化研究中,国内学者越来越多地倾向于从内部寻找原因,把近代中国的失败归结于自身种种“落后”症状,包括清朝统治者重农抑商的经济政策,精英阶层重文轻武、因循守旧,以及对外关系上排外仇外的态度和颀顽无能的表现等。

海外学者在 20 世纪 50—60 年代也把晚清的失败归咎于儒家意识形态和相关制度的羁绊。70 年代以后,人们倾向于从 19 世纪之前的历史中寻找近代中国落后的原因,把焦点投在经济、技术和社会层面。其中影响较大者,先后有伊懋可提出的高度均衡陷阱说,黄宗智的内卷说,以及彭慕兰的大分流说。他们之间的不同在于,伊懋可和黄宗智都认为人口压力及由此所带来的劳动密集化是中国经济落后于欧洲的根源,而且这种落后在明清时期一直存在;彭慕兰则认为中国的落后只是发生在 1800 年以后,而在 1800 年之前,中国和欧洲的生产力水平和人均生活水平并无实质差别,都有因

作者简介:李怀印,南京大学政府管理学院特任教授;德克萨斯大学奥斯汀分校历史系教授。

人口压力而陷入劳动密集化困境的趋向。^①

不过,除以上种种失败叙事之外,近几十年来,强调中国在19世纪走向近代过程中取得“成功”或“进步”的论说也日渐增多。20世纪80年代,国内学者曾展开有关近代中国历史主线的讨论,其中一种观点认为鸦片战争后的中国除沦为半殖民地这一“向下沉沦”的过程外,还有从封建主义过渡到半封建或半资本主义这一“向上发展”的过程,且认为从19世纪60年代开始的洋务运动,开启了中国“资本主义化”或“近代化”的先河。此后在日益兴盛的中国近代化或早期现代化研究中,越来越多的研究者关注晚清在国防、外交、工商、教育、公共卫生等领域所取得的成就,从而推动中国近代史学界的现代化范式的流行。^②

同样的趋势见于海外近半个世纪以来的中国近代史研究领域。例如,艾尔曼对中国近代科技史的研究即试图论证,晚清从19世纪60年代起在通过译书引进西方科技以及制造业和军事的近代化方面,曾在整个东亚地区处于领先的地位;只是甲午战败才导致人们回望过去,认为中国在与日本的竞争中成了输家。^③有关1870年代和1880年代的轮船招商局和其它洋务企业的研究,也强调这些举措在打破外国垄断、发展本国工商方面所取得的成就。至于文化传统在晚清近代化过程中的作用,人们也不再聚焦其消极的一面,而是强调经世致用的儒学传统对洋务事业的正面影响。

以上各种解释,视角不一,所关注的问题也往往不在同一层面。海外学者解读中国为何“落后”的问题,焦点多在经济、技术和人口层面,且集中于19世纪之前。而相当多的晚清史研究,无论来自国内还是海外学者,所关注的要么是鸦片战争以后中国走向近代的各项成就,要么是晚清内政外交屡遭挫折的根由,焦点多在国防、外交、洋务、政治、思想等领域。这些研究,对晚清历史无论是持“唱盛”还是“唱衰”的立场,所提供的多为局部画面。迄今为止,从近代国家形成或转型的宏观角度进行的较为系统的探索尚不多见。本文试图就此做初步尝试,旨在国内外现有研究的基础上提出一个概括性的诠释架构,希望抛砖引玉,引起学界同仁的更多关注。

所谓“近代国家建造”或“国家形成”,是早期近代即从16世纪开始延续数百年的漫长历史过程。在此之前,世界上并不存在真正意义上的民族国家或主权国家,只有大小不同形式的政治实体,诸如帝国、属国、公国、领地、城邦等。在中世纪晚期的欧洲,这些名目不一的政治体杂乱多变,数目约在200—500个。清朝则以天朝上国自居,周边邻国与其维持着亲疏程度不等的朝贡关系,彼此之间同样不存在近代意义上的主权国家概念。但从16世纪开始,欧洲各地便已开启国家重组和建造过程。经过长期竞争、兼并,到19世纪中叶,这些政治体的数量减至100个以内,到19世纪末只剩30个左右。^④其中绝大多数为近代民族国家,在国际法框架下拥有领土主权,国与国之间边界分明,法律上平等相待。

至于国家形成背后的动力,既往的研究指出各种制约和驱动因素。早期著述多侧重地缘政治角逐尤其是国与国之间的军事竞争。后来的研究更深入到决定地缘竞争胜负背后的经济结构和社会组织,以及在此基础上所形成的国家财政汲取能力。以“财政—军事国家”为核心的分析架构因此在最近一二十年日益流行。^⑤除地缘、军事和财政因素之外,也有研究者指出历史文化传统、宗教、法律以及触发国家形成过程启动的特定时空背景等诸多因素,导致各国走上不同的建国道路。

① Mark Elvin, *The Pattern of the Chinese Past: A Social and Economic Interpretation*, Stanford: Stanford University Press, 1973; Philip Huang, *The Peasant Family and Rural Development in the Yangzi Delta, 1350—1988*, Stanford: Stanford University Press, 1990; Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2000.

② 参见李怀印:《重构近代中国——中国历史写作中的想象与真实》,北京:中华书局,2013年,第178—193、221—243页。

③ Benjamin A. Elman, *A Cultural History of Modern Science in China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2009.

④ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990—1992*, Malden: Blackwell, 1990, 42, 45, 46.

⑤ 如 John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688—1783*, London: Routledge, 1989.

中国在19世纪同样开启了一场漫长而艰巨的近代国家建造历程。但这种建造过程,不同于欧洲和非西方世界大多数国家所经历的从无到有的国家形成过程,而是一场“国家转型”,即从19世纪之前的早期近代疆域国家向近代主权国家过渡。之所以用“早期近代”界定之,是因为19世纪之前的清政权已具备同时代欧洲各国的若干特征,包括高度世俗化的中央集权官僚制度、富有效率的正规化征税体系、择优录取的用人制度、完备的法律体系及正规化的常备军。所有这些,皆迥然有别于欧洲早期近代国家形成之前的“前近代”状态,诸如:国家权力分散于地方领主、公国、教会、城邦等五花八门的政治或宗教实体,世俗政权的职位被垄断于世袭王侯贵族之手,税收主要依赖效率低下、流失严重的外包手段,防卫主要依赖雇佣军,等等。欧洲国家经过数百年的国家形成或国家建造过程,才摆脱这些“前近代”症状,具备了早期近代国家的上述特征。

之所以谓之“疆域国家”,是因为清朝的疆域到18世纪50年代,不仅已经稳定下来,而且基本上做到与周边国家明确划界,一如早期近代欧洲国家;不同之处在于,此时清朝尚未接受西方在近代国际法框架下所形成的主权国家概念和国际关系准则。清朝统治者在处理对外关系上的理念,跟西方国际法下各主权国一律平等、互不干涉内政的原则南辕北辙。所以,把这两个特征综合起来,将18世纪中叶业已定形的清朝称作“早期近代疆域国家”(early-modern territorial state),应是恰当的。^①

1840年鸦片战争后,中国开启了国家转型的历程,即由早期近代疆域国家转型为近代主权国家。这一过程历时半个多世纪,到1911年清朝终结、1912年中华民国肇建方告一段落。此一转型过程如此复杂且充满曲折,对它的解读和评判自然不宜简单地以“失败”或“成功”论之。同时,从国家转型的视角理解晚清历史,也不宜局限于某个层面或某个片段,而应超越既往的零碎化研究,尽可能把握晚清中国的近代转型过程的全貌。尤有进者,解读晚清国家转型,视角不宜限于晚清本身,而须从清代前期的历史中探寻其发展脉络,且须联系清朝之后的国家演变来判断晚清的进展或不足。而要从整体上把握国家转型这一宏大而复杂的过程,又须有一合理而可行的分析架构。所谓合理,即这一架构须考虑到制约或驱动国家转型的最关键因素;所谓可行,即这些因素不能无限增多,而只能限定在可操作范围之内。如前所示,影响国家形成或转型的因素很多,既有源自外部的,也有植根国内的,就其内容而言,则涉及经济、社会、政治、财政、军事等各个侧面,乃至一个社会或阶层的文化、心理和价值体系,以及统治者的个人才智等等。但在有限的篇幅之内,我们只能去粗取精,抓住其中几个最为核心的关键变量。在本文中,这些变量含以下三组因素,即(1)地缘格局,即一个国家相对于周边其他国家所具有的实力以及由此所建构的国与国之间的关系。无论在近代西方还是非西方世界,如何在剧烈竞争的国际环境中取得优势地位或者避免沦亡危机,很大程度上决定了一个国家的地缘战略及相应的建国目标和内政方针;(2)财政构造,即一个国家的财政收入与支出的构成及相互关系。财政收支关系,亦即一个国家的财政能力的大小,从根本上说,取决于其所依赖的经济基础或社会经济结构,但它比经济基础或生产方式本身更能直接地影响着一个国家的军事实力和实现其战略目标的潜力;(3)政治认同,关键在于一个国家的中央与地方之间的权力分配关系或权力集中程度,不同社会群体和利益集团之间的权力分配,以及由此所产生的对国家政权及其政策目标的认同程度。权力越统一和集中,且不同利益群体对国家目标的认同度越高,那么,国家协调和控制各种资源的能力越强,效率也越高,实现其战略目标的可能性便越大,反之亦然。

本文对清朝国家形成和转型过程的分析,将始终围绕以上三个方面的因素加以展开。全文的核心论点是,清朝从1644年入关到18世纪50年代完成疆域整合,在此一个多世纪的时间里,形成地缘格局、财政构造和政治认同方面的“三重均衡态”。这种均衡态既推动清朝走向盛世,同时也构成

^① 李怀印:《全球视野下清朝国家的形成及性质问题》,《历史研究》2019年第2期;Huaiyin Li, *The Making of the Modern Chinese State, 1600-1950*, London: Routledge, 2020, 9-11, 23-51.

陷阱,阻碍清朝国家能力的提升。1800年以后,清朝在财政、地缘和认同方面日益失衡,延续近一个世纪的三重均衡态最终在19世纪50年代被彻底颠覆。19世纪60年代至90年代初,三重均衡态逐步重新建立起来,使“同光中兴”成为可能,但也更加脆弱和短暂。甲午以后,这种均衡态再度丧失,让位于“三重不均衡态”。概而言之,嘉道以后清朝国力衰退的根本原因,在于其18世纪中叶即已全面形成的均衡陷阱。而同光时期三重均衡态的再现和丧失,既给晚清国家转型的努力带来部分成功,使其得以维持在盛世时期业已奠定的疆域格局,开启向主权国家的过渡过程,同时也导致清季十年国家转型的失败和清朝的最终覆亡。

一、“盛世”背后:18世纪清朝的三重均衡态

18世纪的中国,历经康熙、雍正、乾隆三朝“盛世”。我们将会发现,康乾盛世实际上是由地缘战略、财政构造和政治认同三大要素所构成的三重均衡态的表征,而这种均衡态的形成又有其特定的条件;它在塑就清朝鼎盛时期空前国力的同时,也使其治理形态的演进和财政军事能力的增长趋于停滞,进而对19世纪晚清中国的国家转型路径产生深远影响。

(一) 地缘格局的均衡态

先看18世纪清代中国地缘均衡态的形成。清朝以前的华夏王朝,远自秦汉,晚至宋明,作为农耕民族所建立的以中原为中心地带的汉人政权,对来自北方和西北部以游牧、狩猎为生的异族的袭扰和入侵,多取防御姿态,其地缘战略是不对称的。但1644年以后清朝入主中原,从根本上改变了这一不均衡的战略格局。自17世纪50年代清朝完全控制内地各省之后,长城内外连成一片。清朝的陆地疆域也在此后近半个世纪一度稳定下来;其有效控制范围涵盖内地十八省(含1683年收复并隶属福建省的澎湖和台湾)及入关之前即已掌控的东北全境和漠南蒙古。但清朝在17世纪50年代所形成的地缘战略均衡只是暂时的。康熙年间,不仅内有三藩之乱,历时8年方才平定,外有沙俄入侵黑龙江流域,终以1689年双方签约得以解决,而且在此前后迎来更为严峻的挑战,即漠西蒙古准噶尔部的扩张。经过历时半个多世纪针对准噶尔部以及回部的用兵,清朝的治理体系进一步扩大,疆域大体稳定下来,其地缘战略格局也在此后出现历时近一个世纪的均衡态。

这里所谓的均衡态有两层含义。其一,清朝的疆域自1644年入关便涵盖游牧地带与农耕地带两个部分;这两个地带之间延续数千年的军事对峙和冲突不复存在,从而大大减轻内地农耕人口为了抵御周边游牧部落入侵所承受的沉重财政负担。但仅仅将游牧地带与农耕地带合二为一,并不意味着清朝的国防安全问题即已得到解决。因此,其二,清朝还须通过与漠西蒙古准噶尔部的反复较量以及对青海地区和硕特部和天山南路诸回部的战争,逐步将漠北蒙古、西藏、青海和新疆纳入治理体系,不留任何缺口,把周边漫长的非农耕地带,全部打造成由朝廷直接驻防的边疆,由此建立起牢固的防卫体系。清朝在18世纪中叶基本达成这一战略目标。其地缘安全从此有了全面保障;在19世纪中叶西方列强到来之前,不再存在任何致命威胁。

也正因此,清朝的正规军事建制,包括其兵力规模和武器装备,在18世纪50年代以后的一个世纪里,基本维持在原有水平,甚至因为长期处于和平状态而走向松弛和衰退。这是清朝地缘格局均衡态的最突出表征。这与早期近代欧洲的列国竞争、相互兼并的状态,以及各国为求生存而全力推进其武力的常规化、正规化,不断更新武器装备,从而经历一场军事革命,适成鲜明对比。

(二) 财政构造的均衡态

清朝之所以能够战胜其主要战略对手准噶尔部,不仅因为清朝作为原本以狩猎、掳掠和农耕为业的满人所创建的政权,本身是在不断征战的过程中成长起来的,并且在长期征讨中积累了大量军事经验和足够自信;更为重要的是,其军事能力获得内地所提供的财政支撑。清朝在17世纪后期稳定对内地的统治之后,便在财政构造上逐渐形成一种均衡态,即国库常规岁入与岁出均处在大体稳定、长期略有上升的状态,并且在常态下总是收略大于支,从而产生一定的盈余。作为国库收入最大

项的田赋,在整个18世纪,始终固定在每年3000万两上下。但随着人口增加和贸易量扩大,包括盐税和关税在内的各种间接税数额则在缓慢上升,导致清朝国库总收入从17世纪晚期的3400万两左右,升至18世纪20年代每年3600万两上下。而到18世纪后半期和19世纪前半期,清朝国库的正式收入,每年在4000万至4300万两之间浮动;同一时期的国库正式开支,则在3200万至3600万之间浮动,由此每年产生500万至800万两的盈余。这种盈余最直观的指标,是户部银库的库存,经年累积,在康熙年间最高达4700多万两(1719年),雍正年间最高达6200多万两(1730年),而到乾隆年间最高达8300多万两(1778年),相当于国库岁入总数的近两倍。^①

因此,整个18世纪和19世纪前半期,清朝不必通过增加土地税率或其它征税手段,仅凭财政盈余,辅之以富商自愿捐输,即可应付异常情况下的额外开销。事实上,清廷不仅无须在边陲用兵时增加百姓田赋负担,而且在和平年代国库盈余增加而无适当去处之时,宣布在全国分批实行田赋蠲免,这跟近代国家形成之前的欧洲各国为筹措财源几乎到了竭泽而渔的地步截然相反。无论是巨额国库盈余的存在,田赋税额的稳定和低税率,还是康熙乾乾三朝反复实施的田赋蠲免,所反映的都是早期近代以来东西方各大国所仅见的财政均衡态。这种均衡态之所以得以长期维持,根本原因在于其需求侧和供给侧在特定条件下所保持的相对稳定。^②

(三)政治认同的均衡态

最后,还有政治层面的均衡态。清朝入主中原后,面临着以往汉人王朝统治中原本土所未曾遭遇的障碍,即汉人精英乃至普通民众对政权的认同问题。事实上,有清一代,满汉矛盾始终是个难解的结。总体来讲,清朝入主中原后,依靠两手巩固其政权。清朝前期,硬的一手用得较频繁,即以镇压的手段对付汉人反满言行。但随着统治的稳定,清廷愈益注重软的一手,致力于弥合满汉裂痕。事实上,清朝入关之初,即强调其“得天下之正”,将自身定位为继承前明、统治华夏的正统政权;内地十八省的治理体系大体上也因袭明朝的架构。与此同时,满人统治精英本身在入关之后便快速汉化,接受汉人的语言文字和风俗习惯。意识形态和文化教育方面,清朝尊奉儒学,提倡礼教,倡行科举和乡约制度,赢得汉人士绅的认可和忠心。最为重要的是,清朝在国家治理方面,把儒家“仁政”理念落到实处,从入关之初废除明末“三饷”,到康熙时期宣布“盛世滋生人丁永不加赋”,在整个18世纪和19世纪前半期,田赋征收一直处在较低水平;税率大体维持在土地产出的2%—4%,直至清季依然如此,不仅在整个中国历史上而且在同时代的世界各国,均处于最低的行列。^③清朝之所以能够长期执行轻徭薄赋的政策,当然不仅因为亟需通过践行儒家理念证明其统治的正当;更重要的是如前所述,清朝的地缘均衡态使其军事开支相对于全国经济产出占比极低。国家有限且稳定的财政需求,再除以庞大的纳税人口,使得清朝在1900年之前的人均纳税负担一直维持在一个前所未有的低水平。

除满汉关系之外,如何处理好中央与边疆的关系,对清廷稳固其统治地位同样重要。清廷治边目标与治理内地全然不同。内地对清廷的重要性,在于各省税款构成中央财政的全部来源;有效地治理内地,也是其统治整个中国、建立起华夏正统王朝地位的根基所在。而边疆的重要性,主要在于它们为清朝统治内地提供国防安全的保障,而不在于其财政上对中央的贡献。事实上,清廷除在年班时接受边疆王公贵族们象征性的贡品之外,对边疆地区在物质上别无所求;边疆对中央没有上交

① 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104页;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》,北京:科学出版社,2017年,第50—51页。

② 李怀印:《全球视野下清朝国家的形成及性质问题——以地缘战略和财政构造为中心》。

③ Yeh-chien Wang, *Land Taxation in Imperial China, 1750—1911*, Cambridge: Harvard University Press, 128.

地方税款的义务。相反,中央为维持边疆驻军及军政人员的开销,还得在财政上倒贴边疆各地。^①所有这些,都跟同时代欧亚大陆的其他军事帝国或殖民帝国,把最大化地榨取税款或贡赋作为其统治所征服地域的最主要目的,构成鲜明对比。正因为清廷的统治,对边疆地区并未带来任何财政负担,也正因为清廷不插手边疆内部行政事务,同时还因为清朝统治者对边疆的宗教事务扮演护主的角色,并佐以分而治之的策略。这些因素加在一起,使得从蒙古到新疆和西藏在内的广大边疆地区(更不用说作为清朝发祥之地的东北地区),一直接受、服从清廷的统治,极少出现欧亚大陆其他帝国历史上屡见不鲜的离心倾向和叛乱现象。相较于18和19世纪欧洲大陆在民族主义激荡下各中小民族为反抗外来统治纷纷揭竿而起,独立建国运动汹涌澎湃,帝国体系四分五裂,清朝18世纪的内地和18世纪50年代以后的边疆,总体来讲可谓风平浪静。

(四)三重均衡陷阱

以上所讨论的清朝在地缘格局、财政构造以及政治认同方面的所形成的三重均衡态,彼此交织在一起,相辅相成。正是由于地缘上的均衡态,亦即清朝与周边国家之间不再存在战略竞争的关系,才有可能出现财政上的均衡态,亦即军事开支的有限和稳定性这一主要因素所导致的清朝国库收入与支出水平的相对稳定,且收入略大于支出,产生一定的积余;同时,也正是因为清朝地缘和财政的均衡态,才有可能产生政治层面的均衡态,使清朝中央有可能在内地实行以低税政策为核心的“仁政”,同时在边疆建立宽松、多元的治理体系,维持整个国家的稳定,出现中国历史上少有的长期安宁局面。

然而,三重均衡态在支撑清朝盛世的同时,也构成阻碍其提升国力的陷阱。由于不存在外部竞争,中央没有必要不断扩充军队或持续更新装备并为此投入巨额开支。稳定的军事建制和常年军费进一步导致清朝财政需求的基本稳定。而内地各省以其庞大的纳税人口,即使在人均税率极低的条件下,也能产生足够的收入,满足其财政需求。因此,清朝国家没有必要为了提高汲取能力而打造一个庞大的官僚机器,将其行政触角向县级以下延伸;依靠非正式的无需国家财政负担的保甲组织或其变种,地方州县足以完成田赋征收任务,维持社会治安。正因如此,相对于中国庞大的人口,清朝的军队规模和政府官员人数所占比重,在同时代世界各主要国家中均居最低行列。相对于中国的经济总产值,清朝的军事开支和供养军政官员的开支所占比重也是同时代世界各主要国家中最低的。

然而,清朝国家在享受低成本的治理优势的同时,却也丧失了提高国家对内汲取能力和对外竞争能力的动力,跟早期近代欧洲的情形再次形成鲜明对比。16世纪以后欧洲列国竞争的加剧,导致各国为支撑对外战争以及军事组织和装备的不断扩大、升级,用尽各种手段汲取本国经济资源。总体来讲,在16至18世纪列国竞争的早期近代欧洲,为满足不断攀升的军事开支而提高国家的征税能力,并进一步为此而强化国家机器对社会的渗透,使官僚机器走向集中化、制度化和科层化,成为近代国家形成的最根本动力。相形之下,18世纪处于“盛世”的清朝,由于边疆防卫体系的牢固建立和巨额国库盈余的存在,统治者既没有扩大和提升军事能力的必要,也没有加强赋税征收机器的迫切需求。在整个18世纪和19世纪前期,谈不上国家转型问题。

(四)均衡态的终结

三重均衡态在18世纪乃至19世纪前半期清代中国的存在,是有条件的和低水平的。如前所述,地缘格局均衡态的前提条件是清朝与周边国家不存在战略博弈关系。但这一条件并非给定的、绝对的。早在17和18世纪,随着西洋各国航海贸易的扩张和资本主义世界体系的初步形成,荷兰和英国的东印度公司即已把贸易活动延伸到远东各地。到19世纪上半期,经过工业革命洗礼

^① 清廷驻藏大臣衙门每年正常开支(含驻拉萨官兵粮饷和俸禄)为75000多两,由户部拨款(赵忠波、黄全毅:《19世纪前西藏财税状况探析——以〈铁虎清册〉为中心》,《中国藏学》2020年第1期)。至于清廷在新疆的开销,据李鸿章估计,自乾隆朝以来,即使平时无事,每年尚需兵费300余万两白银(顾廷龙、戴逸编:《李鸿章全集》,合肥:安徽教育出版社,2008年,第24卷,第825页)。

的西方列强,为了扩张对华贸易,最终用坚船利炮敲开清朝的国门。中英鸦片战争,尤其是中国与英法两国之间的第二次鸦片战争,最终颠覆了地缘战略格局的均衡态;清朝在外来强敌面前节节败退,从此进入“丧权辱国”的时代。

清朝财政构造的均衡态也是有条件的和暂时的。就供给侧而言,到18世纪末和19世纪前半期,由于两个前提条件的消失,国家的财政供给能力被严重削弱。其一是18世纪后期人口的急剧增长,导致人均耕地面积大幅下降(从1766年每个农夫平均耕种25.22亩降至1812年的14.94亩),人均粮食产量随之下降,可供汲取的农业剩余随之减少,农户的纳税能力也受到相应影响。^①其二是由于19世纪前半期鸦片走私贸易的迅速扩大导致白银外流,国内市场上白银价格不断攀升,白银与铜钱的比率随之上升,进一步削弱农户用白银缴纳田赋的能力。在白莲教起义被平定后、鸦片战争爆发前的近40年里,尽管没有重大战事,并无巨额用兵开销,但清朝户部银库存银并未如同康雍乾盛世那样在用兵之后迅速回弹至6000万乃至8000万两以上的高位,而在一直在1700万至3300万两的低位徘徊,根本原因即在农业人口的纳税能力大不如前。至于需求侧,第一次鸦片战争的巨额开销及战后赔款,导致户部存银降至1842年的1301万两和次年的993万两,为1686年以来的最低点。^②1851年爆发的太平天国运动在不到两年时间内席卷南方,控制了作为清朝最重要财源的江南地区。清朝财政入不敷出,其均衡态至此被颠覆。^③

事实上,太平天国运动所冲击的不仅是清朝财政构造的均衡态,还有统治集团内部权力关系和政治认同层面的均衡态。太平天国公开标榜反满立场,撕开了清初以来历朝统治者竭力弥合的满汉裂痕。更为重要的是,在镇压太平天国的过程中,清朝的权力重心也在从中央向地方督抚、从满人贵族向汉人官僚转移。以满汉关系为核心的政治均衡态受到前所未有的冲击,从此发生质的变化,即由汉人官僚对清廷的无条件臣服,逐渐转变为“有条件忠诚”(见下文)。总之,在19世纪前半期,随着三重均衡态的次第消失,清朝的盛世早已成为过去,迎来的将是国运的巨大不确定性,以及晚清政权艰难的转型历程。

二、何以“中兴”:晚清时期三重均衡态的再现

(一) 地缘均衡态的重建

清朝的生存在1860年前后曾达到最紧要关头。在北方,始自1856年的第二次鸦片战争,经过双方历时数年的冲突和交涉,陡然加剧,大沽、京师先后失守,英法联军长驱直入,火烧圆明园。在南方,一直驻守在天京外围的江南大营被破,清朝失守财政上对其最重要的长江下游。此时的清政权可谓危在旦夕。然而,令人讶异的是,清朝在1860年以后悄然步入所谓“同光中兴”的佳境。经过30年“自强”运动,到19世纪80年代后期和90年代初期,内忧外患似已日渐远去。

同光中兴之所以成为可能,关键在于晚清权力结构在此期间发生实质性变化,形成“区域化集中主义”(regionalized centralism)的新格局。而1860年清廷为挽救危局,协调各方共同对付太平军,任命曾国藩为兵部尚书、两江总督,授以督办江南军务的大权,则是这场转变的关键点;对于清廷来说,此举虽属无奈,却也构成此后30多年晚清政权摆脱危机、走向中兴之契机。所谓区域化集中主义,指的是19世纪60年代以后清朝中央与地方关系的重大调整。大前提是中央仍保持对地方督抚任免、重大军政举措以及地方财政收支正式管道的有效调控;在此前提下,中央允许督抚们在地方治理方面拥有过去所不具备的便宜行事之权,包括招募、指挥非正式的地方兵勇,为满足地方军需而增设非正式的地方税种(主要是厘金),为新增税种自行设置征收机构并委任办事人员,利用新增财源举

① Huaiyin Li, *The Making of the Modern Chinese State, 1600—1950*, 65—66.

② 史志宏:《清代户部银库收支和库存统计》,第104页。

③ 1861年全国实收田赋569万两,仅相当于1841年(2943万两)的19%(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37、109页)。

办各项军事和民用事业,以及日益频繁地从下属当中向中央举荐地方各级官员人选,等等。事实上,正是由于清廷放权,太平天国起义才得以被平息;也正是由于督抚们拥有比过去大得多的对所在地域财政、军事和行政的控制权,一系列“洋务”新政在他们的主持和中央的支持下,才得以次第展开。区域化集中主义的权力和资源再分配机制,是这些举措背后最有力的支撑。

1884年新疆建省和1888年北洋水师的成军,标志着历时近30年的“中兴”大业达到巅峰。此时的中国在地缘战略关系上已经重新建立起一种均衡态。昔日屡遭欧洲列强欺凌、动辄割地赔款的耻辱已成既往;1870年代初曾经让朝廷上下十分纠结的“海防”与“塞防”之争,都有了落实,并取得当初不敢企望的重大进展乃至圆满解决。以陕甘总督、钦差大臣左宗棠牵头的对入侵新疆的阿古柏势力的西征,由于装备了自行仿制的西式武器,加上经费上有中央的全力支持和左宗棠个人的调度,成功解决了事关成败的远途后勤支援问题,因而取得战场上的完全胜利。1884年中法两国为交涉越南问题而交战,虽然开战之初福建水师遭受突袭而损失惨重,但中方在陆路大获全胜。为结束战争,中国第一次作为平等的对手与欧洲强国坐下来谈判,不再像过去那样割地赔款。而战争之初水师的失利,也促成战后清廷下决心大力投入海军建设。数年后,北洋水师建成,其规模之大,实力之强,一时遥居远东各国之首。负责主持水师建设的北洋大臣、直隶总督李鸿章,对水师捍卫海疆的能力颇为自信;他在1891年五六月间校阅北洋舰队之后,称“海军战备尚能日新月异”,就防守渤海门户而论,“已有深固不摇之势”。^①

李之所言,就当时而论,并非虚妄。1880年代后期的大清,就海军乃至总体国防实力而言,跟过去相比已有巨大的提升;与日本在内的周边东亚邻国相比,也不遑多让。在引进西方的先进科技包括西学的翻译和传播方面,中国同样居于东亚地区领先地位。^②到了1890年代初,无论在国人还是外人看来,大清在遭受道光、咸丰和同治初年的重重内忧外患之后,正在恢复元气,重新展现东方大国的气象,因而有“同光中兴”之谓。就中国与周边国家之间的战略关系而言,在1890年前后,的确出现了一种新的态势。这种海内外一片晏然、国力冉冉上升的景象,让晚清上层精英产生一种信念,即中国的地缘战略安全问题已获解决。^③因此,对国防建设的投入力度开始放缓,北洋水师在1888年建成之后也不再扩充,朝廷上下对潜在的外来挑战放松了警觉。

(二) 财政均衡态的重建

晚清国家的财政构造,到19世纪80年代,也出现新的均衡态;在政府开支大幅上升的同时,国库收入同步增长,再次做到收支平衡,且收入略大于支出,盈余逐年上升。同光年间的“中兴”事业,之所以取得重大进展,除区域化集中主义架构的支撑外,财政均衡态的重新形成构成另一关键性的推助力。

新的财政均衡态之所以得以形成,首先是由于19世纪后半期的国库收入构成发生根本变化,即由太平天国爆发前200多年间一直以缺乏弹性的农业税为主,逐渐转变为一种充满扩张潜能的全新形态,即以各项商业税种为主,并辅以过去所没有的近代融资手段。以厘金为例,仅就正式上报朝廷的数据而论,到1887年已达近1675万两白银,相当于田赋收入的一半多;而地方督抚隐瞒未报的厘金收入或达实际征额的百分之七八十。^④另一项急剧增加的税源是海关税,随着中外贸易的扩张,从19世纪40年代的400多万两,剧增至1887年的1932万两。这两项税种相加,远远超过过去作为国

^① 中国史学会主编:《洋务运动》第3册,上海:上海人民出版社,1961年,第146页。

^② Benjamin A. Elman, “Naval Warfare and the Refraction of China’s Self-Strengthening Reforms into Scientific and Technological Failure, 1865–1895,” *Modern Asian Studies*, 2004, Vol. 38, No. 2, 283–326.

^③ 梁启超论1884年中法之役后的情形,谓“自越南谅山一役,以主待客,小获胜仗,彼等于是铺张扬厉之,以为中国兵力足挫欧洲强国而有余矣。坐是虚骄之气,日盛一日,朝野上下莫不皆然……”(《中国积弱溯源论》,《梁启超全集》第2集,北京:中国人民大学出版社,2018年,第275页)。

^④ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851–1894》,上海:上海财经大学出版社,2008年,第123页。

库收入主渠道的田赋。总体上,晚清国家的财政收入,从鸦片战争前的4000万两左右,增至19世纪80年代的8000万两上下,即翻了一番。这还仅仅是官方数据。如果把各省督抚及其下属实际征收但未上报的数额加起来,80年代多在1亿5千万两上下。即使只看官方数据,也可发现80年代清朝中央的历年开支总额,通常小于收入总额,因而每年可以产生三四百万两的盈余,1888年起每年在六七百万,1891年达到1000多万两。^①可见,同光中兴非仅表象,而是有实实在在的国库盈余作为支撑的。^②

同光年间财政均衡态的重新出现,折射了晚清中国的一个优势,姑谓之“大国的红利”,即中国巨大的消费人群和疆域规模所产生的庞大市场,使政府通过加征国内和国际贸易税项即可产生巨额收入,满足额外开支,填补平息内乱、对外战争或重大洋务举措所产生的资金缺口。但是,这样一个长项,恰恰也构成晚清中国的一个根本性的短项,即可以再次绕过现代国家转型这一环,不必像早期近代和近代欧洲国家那样,在列国竞争和军事革命所带来的国库严重透支的情况下,通过以建立、健全征税机构为核心的国家机器科层化、集中化过程,增强国家的汲取能力。^③而没有迈过现代国家形成这道门槛,晚清国家的财政瓶颈迟早会到来。

(三)政治均衡态的重建

最后,在政治认同层面,同光年间同样再度出现一种均衡态。如前所述,清朝前期依靠硬软两手,总体上成功地处理了满汉关系问题。但1851年太平天国的爆发,将满汉对立再次推上台面。事实上,太平军本可以“排满”为旗号,争取更多汉人的支持。但不同寻常的是,太平军自己所尊奉的,并非被汉人士子视为天经地义的本土儒家说教,而是在许多方面与儒家纲常伦理截然对立且经太平天国领袖改造过的基督教义。这反而为依然效忠清廷的汉人精英提供了把柄。正是在共同捍卫儒家政治秩序的基础上,满汉精英联手镇压了太平天国运动,使摇摇欲坠的清政权得以幸存。在镇压太平天国过程中及之后,越来越多的汉人精英得到重用,被任命为封疆大吏;一度被太平军撕裂的满汉关系因此得以弥合,并在此后几十年里,朝着满汉平等、融合的方向,一度比过去走得更远。

政治层面均衡态再现的另一个表征,是清朝政权的制度架构及其背后的意识形态在太平天国之后重新得到确认和延续。经过太平天国和第二次鸦片战争的剧烈冲击,到60年代,朝廷上下的有识之士形成一种新的认知,即清朝要图存、自保,须改弦更张;这跟第一次鸦片战争之后的十几年间清朝内部毫无动静、一切规章制度因循守旧截然不同。但无论是像曾国藩、左宗棠和李鸿章这些为倡办“洋务”奔走最力的封疆大吏,还是张之洞和刘坤一这样的后起之秀,均认为中国所欠缺而亟需补上的,仅仅是西方先进的工业文明和军事技术而已;他们对清朝政权体制和各项典章制度及其背后的儒家说教的正确性和有效性,均深信不疑。“中学为体,西学为用”因此构成同光中兴的主导理念。

(四)晚清政权的三重均衡陷阱

太平天国平定之后再度主导晚清国运的由地缘战略、财政构造和政治认同所构成的三重均衡态,比清朝国家在18世纪所经历的三重均衡态,显得更加脆弱,历时也更短暂。之所以更加脆弱,不仅因为地缘均衡态是暂时的——在已经消退的来自欧洲老牌列强的威胁与即将到来的近邻日本的更致命冲击之间,中国获得难得的三十多年战略缓冲期,但仅仅是缓冲而已;也不仅仅因为大国红利只是一时的,财政供给的瓶颈迟早会到来。而且还因为,太平天国之后重新建立起来的传统政治秩

^① Huaiyin Li, *The Making of the Modern Chinese State*, 91.

^② 同治朝及光绪朝前期,户部收支状况虽日渐好转,但未达到充裕境地。即使在19世纪80年代初,在应付边疆危机方面依然有捉襟见肘的窘境(刘增合:《晚清保疆的军费运筹》,《中国社会科学》2019年第3期)。但在80年代后半期和90年代初,国库收支应已做到平衡有余,似无疑义。

^③ 光绪朝前20年间,清廷虽曾力图复钱粮奏销制度,清查积亏,强化考成,但在整个财政体制的统一和集权方面难有突破。不解解协饷制度难以正常运转,且各省督抚赖以兴办新政的厘金等财源也多不在朝廷掌控之中(参见刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,北京:三联书店,2014年,第1—79页)。

序和表面上得到弥合的满汉关系,其赖以存在的基础也更加脆弱。其中最关键的变化,是汉人官僚对清廷的态度,已经从既往无条件的臣服,变为有条件忠诚。太平天国之前,汉人督抚乃至整个汉人精英集团在朝廷面前毫无讨价还价的余地。不仅儒家的君臣等级观念和朝廷对反满言行的严厉镇压,使这些封疆大吏及地方士绅在强大的皇权面前变得小心翼翼,而且在高度集权的行政和财政体制下,汉人督抚也没有任何杠杆可以自保。但在平定太平天国期间及此后,在区域化集中主义架构下所形成的权力再分配格局,提高了充当洋务领袖的地方督抚的话语权。这些封疆大吏各自形成利益集团,相当程度上控制住本区域的财政、军事和行政资源。他们对朝廷的忠诚变成有条件的,即只有在本集团利益得到朝廷尊重之时才会听命于中央;否则不可避免地走向自主乃至最后宣布“独立”。1900年义和团高潮期间南方督抚共商“东南互保”,不过是对清廷的一个预警而已。

三、“新政”的宿命:三重非均衡态的产生及其后果

(一)地缘格局的失衡

从甲午战争到清朝覆亡,短短16年间,中国的变革之剧前所未有。首先是地缘格局发生颠覆,从过去几十年间内乱渐息,外患远去,大清在洋务新政道路上一度走在东方各国的前列,隐隐然重新成为区域性大国,到1894年7月突然与日本交战,海陆两路全面溃败,最终以割让台湾和澎湖列岛、赔款两亿三千万两白银等代价收场。5年之后,一场更大的事变再次降临。从1899年底开始,义和团运动在华北迅速蔓延,列强藉此组成八国联军进犯中国,北京在庚申之变40年后再度落入外敌之手。清廷最后不得不在1901年9月签订和约,赔偿各国4.5亿两白银。短短7年时间,清朝遭受两次重创,从往日再度崛起的大国骤然跌入受尽列强欺凌的深渊。同光年间的地缘均衡态不复存在,取而代之的是甲午以后的敌强我弱和彻底失衡。

地缘环境的剧变,构成清朝国家走向全面转型的契机。两年前还对维新采取仇视态度的慈禧太后,于1901年初宣布推行新政,在国家根本制度和大政方针上改弦更张。“现代国家建造”这一根本性议题,在屡经18世纪清朝盛世和晚清同光年间的推迟之后,终于在20世纪初正式提上日程,自上而下在全国推广开来。但新政能否成功,取决于两个关键因素:一是清朝的财政构造是否具有足够的潜力支撑新政措施的各项开销,一是卷入新政的朝野各方能否凝聚共识,塑造新的政治认同,确保新政的顺利推进。下面先看清末十年的财政构造。

(二)财政构造的失衡

甲午以后,尤其是辛丑之后,清廷开支急剧上涨,入不敷出的状态愈演愈烈。同光年间重新建立的低度均衡不复存在,代之而起的是清季十年的高度不均衡。导致财政失衡的首先是沉重的对外赔款和偿债负担。辛丑和约议定后,清廷每年支付对外赔款本息2000多万两,加上各种外债本息,共计4500万两。其次是举办各项新政的巨额开销,包括编练新军以及教育、司法、警察、自治等方面的举措,导致政府财政支出逐年飞涨。相较于甲午之前年均支出约8000万两,1903年增长到近1.35亿两,1908年为2.37亿两。至1911年,清政府年度财政支出预算达到3.38亿两,超过1894年支出的4倍。当然,清朝的财政收入也在快速增加。相较于1894年8100万两的岁入,1903年已增至近1.05亿两,1908年达到2.35亿两,1911年更达2.97亿两。支撑财政收入上涨的最重要渠道还是盐税、厘金和海关税等商业税种。这几项税款加在一起,在1894年为4255万两,1911年达1.3164亿两,占晚清国库收入的44%。相比之下,田赋在晚清时期虽亦有所增长(从甲午前的3300万两上下,增至1903年的3700多万两和1911年的4800万两),但在政府财政收入中的比重下降,从1849年的88%,减至1894年的40%,到1911年仅占16%。^①因此,清政府的财政收入结构在其最后几十年间发生根本性变革,即从原先主要依赖于农业收入,并且很大程度上静态、固化的传统模式,转变为主

^① Huaiyin Li, *The Making of the Modern Chinese State*, 91-92.

要依赖商业税和借贷,富有弹性并不断扩张的新模式;就其财政结构而言,晚清中国已经跟19世纪中叶以前有根本的不同,更接近世界其他地区的现代民族国家。

值得注意的是,清末十年,虽然政府岁入也在快速增长,在1894至1911年间年增7.94%,但支出增加更快,同期年增12.34%。结果,财政收支的不平衡问题日益严重,赤字逐年上升,1903年达3000万两,1911年剧增至7900万两(预算额)。^①相较于甲午前数十年晚清财政结构的低度均衡,甲午以后财政构造的根本特征是其高度不均衡。甲午前之所以还能够维持均衡,是因为总体上清廷还能够坚持“量入计出”的传统理财原则,即财政支出的增加,是以财政收入的增长为前提条件的。相形之下,1894年之后是“量出计入”,即政府财政支出的急剧增长,驱使政府扩大财源,但收入增长远远滞后于支出增长,结果造成财政失衡,且在清季十年成为常态。

这里值得进一步思考的是,上述非均衡财政的常态化,如果跟新政启动十年之后清朝骤亡这一事实联系起来,是否意味着新政时期的财政制度已处于危机之中?换言之,清廷在其最后十年是否因为新政的全面展开而汲取过度,以至于损害其统治合法性?解答这一问题至少须考虑以下两个因素。其一是19世纪后半叶及20世纪初国际市场上银价长期下跌,导致国内银贱钱贵。清末17年间,国内白银购买力下降40.35%。^②因此,虽然纸面上清政府财政收入在此期间上涨3.66倍(从1894年的8,100万两增至1911年的2.97亿两),就购买力而言,仅增2.18倍;政府实际收入的年增长率仅为4.69%,而非7.94%。另一因素是与可汲取资源相比较而言的晚清财政增收潜力。以往研究为我们提供了晚清国民生产总值的不同数据:1894年为42亿两,1903年为58亿两,1908年为69亿两。^③如果这些数据可信,那么清朝官方岁入占中国经济产值的比重,1800年仅为1.5%,1894年为1.92%,1903年为1.81%,1908年为3.4%。如果以69亿两作为1911年中国经济产值的保守估算,那么政府岁入仅占当年经济总产值的4.3%。^④当然,官方岁入远低于地方政府的实际征收税额。梁启超在1909年估计,政府全年各项收入总计为1.3亿两,加上督抚“外销不报之数”以及地方官吏、胥役、奸商层层盘剥中饱之数,“大约人民所负担,总在四万万两以外也”。^⑤即使我们认可梁启超的估计(4亿两),当时的赋税负担也仅占中国经济产值的5.79%。

可见,尽管新政时期清朝财政收入快速增长,清季十年的赋税负担或许并不像传统观点认为的那样过于沉重。换言之,财政不均衡态本身对清廷而言并不是致命的。导致清朝覆亡的主要原因,恐怕不在新政加重了民众赋税负担,而应在其他方面,下文将展开此点。

(三)政治生态的失衡

甲午以后,真正左右新政结局乃至清朝命运的,是其政治生态的失衡。清末新政的实施伴随着朝廷在财政、军事和行政等领域的全面集权。这些措施在带来财政收入剧增的同时,也打破既往的政治均衡态,侵害汉人政治精英的核心利益,驱使他们弃守自19世纪60年代即已形成的有条件忠诚,最终走向清廷的对立面。

清季国家权力的全面集中,主要发生在最为紧要的财政和军事层面。集中财权的举措之一是1908年决议清理整顿财政。为此,中央向各省派出正副监理官,负责监督各省新成立的财政清理局,编写各省财政收支详细报告,尤其是其中长期瞒报中央的内容。与此同时,裁撤各省所有非正规财政机构,改革或取消布政使司,代之以新成立的财政局或财政公所,并且禁止各省督抚擅自举借外

① 同上。

② 王玉茹、燕红忠:《世界市场价格变动与近代中国产业结构模式研究》,北京:人民出版社,2007年,第272—273页。

③ 刘瑞中:《十八世纪中国人均国民收入估计及其与英国的比较》,《中国经济史研究》1987年第3期;John K. Fairbank and Kwang-ching Liu, eds., *The Cambridge History of China*, Vol. 11, Cambridge: Cambridge University Press, 1980, p. 2;周志初:《晚清财政经济研究》,济南:齐鲁书店,2002年,第259页。

④ Huaiyin Li, *The Making of the Modern Chinese State*, 138.

⑤ 梁启超:《中国改革财政私案》,《梁启超全集》第1集,第597页。

债和发行纸币。清廷集中财权的另一项重大举措,是改革食盐产销管理制度。1909年清廷成立由满人贵族领班的督办盐政处,剥夺各省督抚的盐务管理权,包括盐务方面的人事任命和收入管理权,将其置于中央直接控制之下。这些集权措施效果明显。短短数年内,上报中央的厘金总额,从财政清理前的1200万两,增至1911年的4300万两(度支部当年预算)。盐税更从财政清理前的1300万两,剧增至1911年的4600多万两(预算),超过厘金和海关税,成为仅次于田赋的政府收入第二大来源。^①各省督抚从一开始便试图抵制财政清查和整顿,但在中央的高压下不得不在相当程度上放弃其既得利益,尽管财政清查的结果远非其瞒报的全部数额;双方在博弈过程中均有所妥协。

对清廷而言,更具挑战性的任务是通过建立新军,集中军权,由清廷新成立的练兵处统一编练36镇。在此过程中,朝廷与地方督抚之间也不可避免地产生冲突,因为后者(尤其是南方各省疆吏)多不愿按照中央要求增加税收以编练新军,并公开反对各军事单位的统一化和标准化,因为这将威胁到他们对地方武力的控制。在与中央争夺军权的博弈中,各省大员纷纷败下阵来;唯有直隶总督、北洋大臣袁世凯,以练兵处会办大臣的身份,掌握编练新军的实权,成为一时的赢家。

清廷在新政期间的全面集权,不仅削弱了各省督抚的区域自主,导致中央与地方关系的失衡,使清季的权力格局由甲午前的区域化集中主义,向“去区域化”的全面集权过渡,同时还触及当时最为敏感的满汉关系,牵动每位汉人精英的神经。而清季满汉关系的转折点,则是1908年11月慈禧太后去世。在此之前,慈禧太后尚能起纽带作用,把清廷与汉人疆吏连结在一起;慈禧听政几十年间,依靠汉人官僚处理军国大事,使朝廷度过历次危机,而汉臣也因受重用而对清廷忠心耿耿。不幸的是,新政期间,那些有阅历、可信赖的汉人老臣先后谢世。结果,1908年慈禧去世后,控制朝廷的皇族亲贵,由于跟各省及中央的汉人官僚无甚私交,只好将自己孤立在了满人圈子里。他们在管理国家事务上缺乏经验,又不愿轻信汉人官僚;在同汉人官僚尤其是其中强势人物相处时,始终缺乏安全感。面对各种政治改革建议,皇室想当然地视为限制满人特权、提升汉人权力的举措。满汉之间的隔阂,过去曾经是精英们公共话语中的一大禁忌,现在却主导了满人亲贵的自我意识。权倾朝野的袁世凯自然成为亲贵们的首要防范目标。结果不出所料,清室在1909年1月以袁世凯患“足疾”需要休养为由,除其官职。放逐袁世凯,仅仅是让袁不再具有效忠清廷的义务;对袁世凯及其追随者而言,太平天国以来汉人官僚对清廷的有条件忠诚最终消失殆尽。这种忠诚的消退,其实不仅局限于封疆大吏,而且早已扩散到社会精英中间。上海预备立宪公会的发起人张謇在1909年底组织代表赴京请愿时,有“诚不已,则请亦不已”之谓,^②与清廷叫板的意味已甚明显,这在过去是不可想象的。

概言之,加强中央集权,促进整个国家机器走向制度化、正规化、集权化,本来是现代国家建造的题中应有之义,清末新政的初衷和方向并没有错。问题在于清廷在弱化督抚权力的同时,并未真正实现中央集权的目标,只是导致亲贵专权,内斗加剧,政出多门,实际上无力掌控从督抚手中收回的权力。论者谓之“内外皆轻”,可谓击中要害。^③更有甚者,作为新政核心的政治体制改革和权力重新分配议题,在满汉分裂的背景下遭到扭曲,成为满人亲贵与汉人精英之间的一场零和游戏。满人把仿行宪政和组建责任内阁等同于削弱皇权和亲贵特权,热心立宪的汉人精英则把速开国会当做限制皇族垄断和滥用权力的最有力手段。1911年4月,在各地次第发起的请愿和强大舆论压力下,责任内阁最终成立,十三名大臣中汉人仅占四席。10月,武昌首义爆发。由立宪派所主导的各省咨议局以及部分巡抚早已对朝廷失望。清朝最终在各省宣告独立的声浪中寿终正寝,便在情理之中。

结 语

有清一代,中国经历了从“国家形成”到“国家转型”的过程。国家形成始自清朝入关,控制内地

^① Li Huaiyin, *The Making of the Modern Chinese State*, 91—92.

^② 张謇:《送十六省议员诣阙上书序》,《张謇全集》第1卷,南京:江苏古籍出版社,1994年,第128—129页。

^③ 李细珠:《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》,《清史研究》2012年第3期。

各省,终至18世纪中叶完成疆域整合。19世纪40年代以后,晚清中国开启了从早期近代疆域国家向近代主权国家转型的过程。此一过程曲折多艰,国家主权和领土完整受到一定程度的侵害。然而,相较于绝大多数非西方国家沦为列强殖民地的遭遇,相较于世界近代史上所有其他帝国在衰亡过程中走向四分五裂的命运,晚清中国大体上维持住18世纪中叶以来即已定形的疆域格局。这是近代以来中国的国家转型最为醒目之处。下面从三个方面总结晚清国家转型的路径及其成败。

(一)晚清中国何以“落后”

1840年以后的中国,相较于欧洲列强,相较于明治日本,在经济、技术、政治组织和军事实力方面,无疑显得落后。如前所述,以往对晚清中国落后挨打的解释,往往只注重19世纪内外两方面因素,即晚清政权的闭关自守和腐败无能,与外国列强的侵略和掠夺。本文已证明,除了这些最直接的原因之外,19世纪中国落后的根源,乃在18世纪业已形成的三重均衡陷阱。正是这一陷阱,使清代中国失去在经济技术、政治组织和军事能力方面不断提升的动力。这三重陷阱一环扣一环。首先是地缘政治格局的均衡态,即17世纪中叶清朝统治下的中国,已经从一个以汉人农耕社会为主体的国家,转型为一个囊括长城内外游猎和农耕两大地带的国家,造成了游猎社会的征战能力与农耕社会的财政能力的优化组合,这种组合使清朝能够在同等军事技术条件下,凭借巨大财力,战胜所有对手。但是在18世纪中叶消灭准噶尔部以后,由于不再存在来自周边的直接威胁,清朝政权也失去扩充和提升其军事能力的动力,结果是其军事装备的长期停滞和战斗能力的逐渐萎缩。

其次是财政构造的均衡态。国内和周边的长期安宁以及相对稳定的军事和行政开支,导致清朝国库收入与支出的大体稳定,收略大于支,且有足够的盈余应对国用常项之外的开销。但这种在传统农业经济基础上形成的以田赋为最主要来源的财政均衡态,带来两个严重后果。其一是财政上对田赋的依赖导致统治者把稳定农业放在其经济政策的首位,为此贬抑工商、限制外贸;而缺乏制造业和内外贸易的刺激,中国的科学技术不可能有突破和推广的条件,中国的经济也无从发生工业革命。这跟同时代欧洲各国为寻求财政扩张而力行重商主义、最终导致制造业扩张和工业革命南辕北辙。其二是这种财政构造缺乏足够的弹性和扩张能力。一旦支撑农业人口纳税能力的前提条件——即适度的人口与耕地比率及稳定的银钱比率——发生变动,或者一旦出现严重的外患或内乱,导致军费剧增,便会出现供应不足或需求过量,而财政失衡反过来又会削弱国家应对危机的能力。

再则是权力结构和政治认同的均衡态。地缘均衡态的形成,使清朝政权有可能通过施行以轻徭薄赋为核心的“仁政”,辅之以压制与笼络两手对付汉人精英,成功地处理本来十分棘手的满汉关系;与此同时,财政均衡态的形成,也使清朝政权有可能通过实施“零汲取”(中央无须边疆上缴地方税款)的策略,成功地处理同样棘手的中央与边疆之间的关系。因此在清朝的内地和边疆皆呈现历史上少有的长期稳定、安宁状态。但这种政治均衡态也产生巨大惯性,使清廷内外的统治精英均对其治理体制和意识形态的合理性、有效性确信无疑,把任何不同于大清体制的思想、制度乃至器物视为异端,动辄以“夷夏大防”为由加以贬斥,使任何从内部展开的制度改革和创新举措变得异常艰难。

所有这些,均与同时代欧洲在列国竞争的环境中所形成的地缘、财政、认同的高度不均衡,形成鲜明对比。相较于欧洲各国在启蒙主义、重商主义和民族主义的激荡下科学技术日新月异、产业革命蓬勃发展、民族建国浪潮汹涌澎湃,18世纪后期和19世纪前期的中国显得悄无声息。当1840年代中西方终于发生碰撞时,双方力量对比,高下立见。晚清政权在应对外来危机方面因循守旧、颟顸无能的表现,只是落后挨打的表层原因。18世纪后期日益严重的人口压力所带来的农业内卷化,以及中国由于缺乏西欧国家为摆脱内卷化所需要的能源和原材料资源而形成的大分流,也仅仅能解释19世纪的中国在经济上何以落后于西方的部分原因。晚清中国全面落后于西方的根本原因,端在17世纪50年代已露端倪、18世纪50年代以后牢固存在近一个世纪的三重均衡陷阱。

(二)大国的优势与劣势

清代中国之大,不仅在于其疆域之辽阔,而且更为重要的是其人口之众及经济规模之巨,为国家

提供了充沛的财源。不过,清朝的国库岁入,与其他国家相比固然是一个庞大的数目,但在国内生产总值中所占的比重却始终维持在一个极低的水平。^①以较少的投入维系着一个庞大的国家机器,从而有可能使清朝在内地实行低汲取、在边疆实行零汲取的治理政策,这是清朝作为一个大国最为突出的优势。

1840年以后,清廷的财政收支一度严重失衡。为了应对外患、平息内乱,晚清政权不得不在田赋之外开辟新的财源。短短几十年间,国库岁入从鸦片战争前的4000万两剧升至1880年前后的8000万两,再进一步膨胀至清朝末年的近3亿两。所有这些,都是在传统农业依然主导中国经济、现代工商发展极为有限的情况下发生的。凭借新的财源,晚清政权不仅有能力支付所有战争赔款,避免沦为列强殖民地的命运,而且有能力从事大规模国防近代化建设,有能力用兵边陲、收复新疆,确保清朝自18世纪50年代鼎盛时期以来所形成的疆域格局的基本完整,避免了所有其他帝国在衰落之时走向解体的宿命。大国优势在此过程中再次彰显出来。

但晚清中国作为一个大国,其劣势也是明显的。清朝国家的治理能力,在周边环境相对安宁、国内人口规模比较适度的条件下,固然没有问题;但是,一旦出现外来挑战与内部动乱交相侵袭的局面,这种权力高度集中、相对于其人口来说规模较小的治理体系,在应对其辽阔疆域上所出现的内外危机时,就会显得捉襟见肘。其自然而然的应对方式,便是把中央的部分权力和责任下移到地方,由各省督抚开拓、掌控新的资源,这便是本文所谓的区域化集中主义的肇端。这种新型的权力再分配格局的运作,在19世纪60至80年代收到预期效果。以中国经济规模之大,只要给区域掌权者以适当的动力和刺激,确可动员足够的资源,使当局克服国内外危机。一度岌岌可危的大清王朝,居然出现意想不到的“中兴”局面。中兴只是表征,背后的支撑则是此一阶段再度形成的地缘、财政和政治三重均衡态。然而,这种均衡态是暂时的、有条件的。它在维持中兴表象的同时,也使晚清政权失去朝着现代国家的方向进一步转型的动力;一旦内忧外患得以暂时解除,财政构造的集中化和科层化,军事能力的更新换代,以及行政控制和协调能力的强化,便不再构成主政者的首要关心。挽救晚清政权的区域化集中主义,因此适成其再度陷入停滞和被动挨打局面的又一陷阱。甲午以后新一轮地缘、财政和政治三重不均衡态的出现,逼使清廷把国家的现代转型提上日程;完成这一转型需要数倍于以往的财政投入,同时也需要朝廷上下、内外臣工打造前所未有的共识。不幸的是,清末上层统治集团解决财政和认同危机的努力,仅仅加剧了满汉精英之间的分裂和晚清政权在权力结构和认同层面的失衡,加速清政权的覆亡。作为一个大国,晚清中国的现代转型,注定是一个漫长而多艰的过程。

(三)晚清国家转型的成与败

晚清中国的转型过程留下很多失败的记录。鸦片战争以后一系列中外不平等条约的签订,不仅给清廷带来支付战争赔款的巨额负担,而且导致中国的领土完整受到严重侵害。虽然直至其覆没之际,清朝依然能够维持由内地十八省和东北、蒙古、新疆、青海和西藏等边疆所构成的疆域格局的大体完整,但1840年以后,先后被迫割让了香港、台湾、澎湖列岛、黑龙江以北和乌苏里江以东大片地区以及西北边境部分地区。与此同时,外国租界在部分口岸城市的设立,订约各国在华领事裁判权及在华投资、经商、传教等各项特权,以及进口商品的固定税率等,所有这些都对中国的国家主权造成严重损害。

晚清政权的最大失败发生在20世纪初新政时期。作为新政核心内容的国家体制的重建,最终演变成满汉政治精英之间重新分配权力的一场角逐。满汉关系本来一直是清王朝的阿喀琉斯之踵,

^① 与地跨欧亚非三大洲的奥斯曼帝国相比,在1800年前后,中国人口为其14倍,税收为其6至10倍。中国人口为三亿左右,奥斯曼为2150万人。清朝岁入在白银4000万两左右,而奥斯曼政府收入则为白银150吨左右,如果算上骑士从各自封地上所收到的自用税款,总额约250吨(K. Kivanc Karaman and Sevkett Pamuk, "Ottoman State Finances in European Perspective, 1500 - 1914," *The Journal of Economic History*, Vol. 70, No. 3, 2010: 593 - 629)。

慈禧太后执政期间一直避免触碰,竭力维持其微妙平衡。但1908年慈禧太后去世后,满汉关系急剧失衡,最终导致汉人朝野精英放弃对清廷的忠诚。这种源自太平天国时期汉人精英集团的有条件忠诚,曾对晚清政权的起死回生起过关键作用,又在1900年后成为颠覆清王朝的最强大杠杆。尤有进者,新政期间财政构造的严重失衡,导致清廷偏离200多年来在边疆地区实现的零汲取和听其自主的传统制度,在蒙古地区推行改旗设省、拓垦牧区、终止对蒙旗王公的财政支持、且要求其报效朝廷等政策,导致外蒙古上层精英离心离德。蒙古的独立最终在1945年通过公投获得中华民国政府的承认。

但晚清中国的历史并非只有失败。恰恰相反,相较于绝大多数非西方国家在西方殖民主义浪潮的冲击下纷纷沦亡的厄运,19世纪的中国算是较为成功的。晚清的成功,集中体现在如下两个方面。其一,晚清政权自1840年起经受了历时20多年的外患内忧反复冲击之后,透过区域化集中主义机制,借助大国红利,再次构造了地缘格局、财政构造和政治结构的均衡态,不仅从危难之中挽救了自身的统治地位,而且避免了疆域四分五裂和沦为殖民地的命运。所谓同光中兴,并非统治者聊以自慰的虚骄之言,而是体现在实实在在的业绩上。其中最值得称道者,莫过于在左宗棠主持下新疆的收复和建省;这对奠定现代中国疆域的贡献,不下于18世纪前半期平定准噶尔部的用兵行动。而如果没有近代化的军事能力和雄厚的财政资源做支撑,这是难以做到的,也是不可想象的。更不用说这一时期先进科学技术的大规模输入和人才的培养,为日后中国各个领域走向近代构筑了必要的条件。其二,在整个18和19世纪,清朝政权依托内地各省的充沛财力,在对边疆上层精英以赏赐、庇护、册封乃至通婚等手段加以笼络的同时,在东北、蒙古、新疆和西藏等地区的治理方面,一直实行听其自主、分而治之和零汲取甚至倒贴的财政政策,因而成功维系了边疆上层精英对朝廷的向心力,避免了这些地方的失控和分离。相较近现代世界史上各帝国在走衰过程中,边疆和外围地带纷纷脱离,最终疆域毫无例外地缩回到本土——亦即所谓从“帝国”到“民族国家”——的过程,清朝在18世纪中叶后完成疆域整合之后一直能维持其总体格局的能力,无疑是令人瞩目的。

总之,如果我们以疆域、人口、主权及政权这四个要素来界定一个现代国家的话,那么,就疆域和人口而言,晚清中国总体上取得成功,维持住其疆域格局和人口族群构成的基本形态,实现了从清朝到民国“五族共和”的平稳过渡。就主权而言,晚清政权在向近代主权国家转型并维持本国主权方面,丢失部分领土和主权,大体上可以说成败参半。最后,就政权而言,晚清政权在重塑自身合法性和维持其统治地位方面,最终归于失败。总体来说,晚清中国的国家转型的任务完成了一半。剩下的一半留到1912年民国肇建之后,其中恢复国家主权的完整,至第二次世界大战结束已经基本完成;外国在华租界、在华领事裁判权和固定关税等特权,至此已经全部取消。政权建设经过数十年奋斗在1949年取得突破,为此后的经济发展和社会进步铺平了道路。而台湾问题的解决和中国的最终统一,将构成21世纪前期国家转型完成过程中最重要和最具挑战性的任务。

[责任编辑 察应坤]