

## 蒙住眼, 因为剁手难

——为什么大一统的中华帝国晚期越来越“轻徭薄赋”, 也越来越腐败

北京大学经济学院 郝煜\*

为什么在中华帝国晚期(以清代为典型), 国家的汲取能力(正式税收占总收入的比重)日趋式微, 而君主对建立一支高薪廉洁的现代官僚队伍和透明的征税制度态度消极, 放任大小官员从附加税中获取他们的各种规费礼金, 对“一年清知府, 十万雪花银”听之任之? 为什么在重大灾荒和外来军事威胁面前, 国家诉诸于捐纳、报销和对官员商人的临时性摊派来为战争和赈灾融资, 而不是通过公债市场在时间维度上平滑国家的财政开支?

我们当然不能简单强调统治者在建立制度时“用道德来代替数目字管理”(黄仁宇, 2001), 也不能把这归因于君主的不负责任和大小官吏的贪婪, 或者“既得利益集团”阻挠任何改革, 因为这些都是问题的结果而不是原因。

而新政治经济学最近的研究给我们提供了一个似是而非的答案: 大一统。

在 Tilly (1990)、Wong 和 Rosenthal (2011) 和 Dincecco (2014) 看来, 中国(以及欧亚大陆的古老帝国们)的问题在于“一统”, 而欧洲近代早期多国竞争的地缘政治形势给君主们带来了增收的激励和还钱的约束, 引发了财政革命和金融革命, 增强了(幸存)国王们的汲取能力和借贷能力。

而另一些学者则更强调“大”: Stasavage (2016) 认为议会对王权的实际制约取决于和疆域大小成反比; Sng (2014) 则认为中华帝国的广阔疆域意味着更为严重的君主和官僚之间的委托-代理问题或者说信息约束, 所以国家只能“轻徭薄赋”, 而容忍代理人征收苛捐杂税。早在“大分流(great divergence)”之前, 中国和日本就在财政汲取和公共品提供方面“分道扬镳”(little divergence), 疆域太大正是中国的原罪。根据这个理论, 之所以“用道德来代替数目字管理”, 是因为中国太大, 数目字管理成本太高。

以上两派理论各自侧重故事的不同方面, 疆域大小和地缘政治环境是外生给定的, 一旦二者给定, 君主对官僚的监察能力也就是给定的。但纵观中国历史, 即便是在清代以内, 疆域大小(包括对边疆的治理模式)也是不断变化的, 对官员的监察能力的大小(包括监察的机构、制度和手段)也并不是疆域大小的单调函数, 更不用提监察的频率和惩罚的严厉程度了。正如雍正最爱跟臣僚讲的一句话, “有治人, 无法治”, 监察能力不是“能不能”的问题, 而是“为不为”的问题。所以, 真正要问的问题是, 为什么“能而不为”?

在 Ma 和 Rubin (2017) 最新的工作论文中, 作者引入了可信承诺问题, 探讨了为什么君主不愿意投资于对官员的监察能力。君主在内生的国内造反风险和外生的军事入侵和灾害风险之间权衡。对于不受限制的专制君主, 监察能力是一把双刃剑, 一方面它可以遏制官员征收附

---

\* 作者获加州大学戴维斯分校经济学博士学位, 现为北京大学经济学院助理教授。作者电子邮箱: max-hao1003@pku.edu.cn。

加税的攫取之手,降低王朝被老百姓造反推翻的风险,但另一方面它也增强了君主自己对官员合法收入的攫取之手,挫伤了代理人完成征税职责的激励,降低了国家抵御外敌入侵和灾害的能力。对君主而言,把自己的眼睛蒙起来也意味着把自己的攫取之手绑起来。因此,对打工仔们的腐败行为刻意容忍反而是理性的选择,甚至可以看做是“效率工资”。这一理论洞见把信息不对称问题和可信承诺问题纳入了统一的分析框架。

在拓展模型里, Ma and Rubin (2017) 进一步把疆域大小也内生化了。专制君主在是否扩大疆域的问题上,不仅仅考虑征服和管理的成本和被征服地区带来的经济利益之间的权衡,更关注征服能把外来威胁内部化这一好处。这一理论洞见把关于最优国家规模的政治经济学理论和地缘政治理论的学说结合起来。而在这个视角下,新清史研究鼓吹的所谓清帝国的“内亚走向”,不过是统治者长治久安目标下的最优决策,而不应归因于满族统治者文化上更认同内亚草原民族。笔者个人认为,在越来越多的有关国家能力和大分流的文献中,该文提供了一个最全面、也最精深的政治经济学理论。

值得注意的是, North 和 Weingast (1989) 的经典文章早就指出:对君权的制度性约束是建立国家财政能力的关键。但他们的着眼点在于统治者和纳税人、债权人和债务人之间的关系,而该文的焦点是君主和官僚、中央政府和地方政府的关系。这和历史学家 Zelin (1984) 的观点不谋而合。在《州县官的银两》这本书里,她探讨了火耗归公改革的前因后果。<sup>①</sup> 雍正试图把附加税纳入省级预算管理,并以养廉银和办公经费的形式返还给官员,以控制附加税的规模,减轻纳税人的负担,并增强省财政的财政资金。但由于缺乏制约中央权力的制度,乾隆即位后,中央财政开始干预火耗的收支,导致改革成果付诸东流。这表明:即使不存在信息不对称问题,用附加税合法化一劳永逸地解决委托代理问题的努力也是不可能实现的。Liu and Hao (2017) 的工作论文利用各省推行改革的时间差异、火耗提解的程度差异和不同天气状况下的赈灾表现,研究了改革对于纳税人负担的影响、对于省财政支出的影响,以及政策效应持续的时间,对 Zelin 提出的命题给予了实证支持,也为 Ma 和 Rubin (2017) 提供了一个生动的注脚。

下面详细介绍一下 Ma 和 Rubin (2017) 的模型假设和推论。在基准模型中,君主给官员提供一个合同,规定了正式税率  $t$ 、正式税上缴比例  $\alpha$ ,而未上缴的是官员的合法收入。合同还明确了监察官员的概率  $\eta$  和惩罚官员的临界税率  $\bar{t}$  (正式税率+附加税率,一旦超过这个税率就惩罚)。官员面对这个合同,决定征收多少附加税  $t^o$ ,从而得到总收入  $= (1 - \alpha)t + t^o$ ,我们可以把它看作是工资,加上他的合法征税权带来的租金。老百姓的总税负为  $T = t + t^o$ 。君主要识别官员收附加税的行为,必须支付监察成本  $m$ 。老百姓成功造反的概率  $p(T)$  是  $T$  的增函数,如果成功造反,君主被推翻从而获得效用 0。官员不管是被赶下台,还是主动下岗(撂挑子),都获得保留效用  $\underline{u}$ 。可见这是一个典型的不确定条件下的委托-代理模型。

作者区分了两种政治制度以引入可信承诺问题:君主专制 (absolute) 和君权受限 (limited)。在两种情形下,君主一旦选择监察,并且发现总税率高于临界税率  $\bar{t}$ ,都会把法外收入  $t^o$  没收。二者的区别在于,前者可以任意地把官员的合法收入  $(1 - \alpha)t$  没收,用博弈论的术语,就是君主对官员做出的“不没收合法收入”这个承诺事后 (ex post) 不可信。而受限的君主,由于受到独立的议会和法庭的节制,则不能在事后违反合同。在每一个时期,有和平和外敌入侵

① 火耗原本指为了弥补粮税在运输过程中的损失或银税熔铸时的损耗而加收的份额,后来成为了地方政府所有普遍性的又没有特定名目加派的代称。

两种可能的状态。君主和官僚在每一期进行一个三阶段博弈,得到一个子博弈完美混合策略,即:纳什均衡:

在第一阶段,战争和外敌入侵的状态被揭示出来,在每种状态下,君主制定不同的  $t$ 、 $\alpha$ 、 $\eta$ 、 $\bar{t}$  来最大化永久期望效用。第二阶段官员决定收多少附加税,来最大化永久期望效用。此时他像一个坐寇(stationary bandit)一样,在个人收入和引发造反之间权衡。他还须满足“参与约束”,包括:(1)完成正税的征收任务;(2)个人预期永久收入折现带来的效用大于  $\underline{u}$ ,否则官员就会“撂挑子不干”,退隐江湖,获得保留效用。在征税完成之后,国内危机(老百姓成功造反)以  $p(T)$  的概率发生。

如果该危机没有发生,则博弈进入第三阶段,君主可以选择是否监察以观察官员在当期和前一期的附加税收入,并决定是否将这两笔收入没收。君主的总收入  $R$  就是当期和上一期的所有征税收入,加上没收的当期的上一期的官员收入,减去监察成本。君主成功抵抗外敌入侵的概率  $q(R)$  是  $R$  的增函数。需要注意的是:君主的决策必须满足激励相容约束:(1)如果事后总税率低于该临界税率,君主惩罚官员得到的效用小于不惩罚的效用;(2)高于该临界税率,君主惩罚官员得到的效用大于不惩罚的效用;(3)君主采用该监察概率得到的效用大于采用其他监察概率的效用。

不难看出,君主在制定税率时面临着两个基本的两难处境:如果把正式税率和上缴率定得太高,国内危机(老百姓造反)的概率会更大;如果把税率定得太低,则不足以应对外敌入侵。假设没有信息不对称和可信承诺问题,那么,意识到君主能毫无成本地施行监察,官员就不会征收附加税,君主不会监察和惩罚官员,而模型的均衡解将使得减少国内危机的边际好处和增加外部危机的边际成本相等,此为最优(first best)情形。

然而,给定信息不对称问题和可信承诺问题,君主的均衡决策不是最优的,而是次优的(second best)。

首先来看信息不对称问题:由于存在正的监察成本,君主的最优决策是监察概率小于1,并且容忍附加税,从而造反成功的概率高于最优情形,这对于绝对专制和受限君主皆然。

再来看可信承诺问题:绝对专制下的君主,还必须考虑到官员由于其合法收入也有可能被君主没收,因此他“不撂挑子,继续打工”的激励更小。因此,其他条件不变的情况下,和受限君主比起来,专制君主将不得不考虑官员更紧的参与约束,允许更高的附加税收入作为对官员的风险补偿,以换取外敌入侵时他们为自己效命。同时,君主只能制定更低的正式税率,并从官员手中上收更低比例的正式税。以上这些直觉,在文章中由基准模型中四个比较静态给出。其中假设疆域大小和监察成本为外生参数:

- (1)不管是君主专制还是君权受限,附加税率随着监察成本上升而上升;
- (2)不管是君主专制还是君权受限,正式税率和正税上缴率都随着监察成本上升而上升;
- (3)在外敌入侵的情况下,正式税率和正税上缴率在君主专制下更低;
- (4)在和平的情况下,附加税率在君主专制下更高。

其中,第一个结果比较直观,它意味着不对称信息越严重,代理人的道德风险问题就越严重。第二个结果比较反直觉,它意味着监察成本较高的政权能够提高正式税率。对于专制君主,监察成本较高,意味着君主可以比较可信地承诺不没收官员的合法收入,并且根据结论一,允许更大的附加税收入,总之,提高了官员“不撂挑子”的激励,这就使得君主能给官员指派更重的征税任务,特别是在外敌入侵的情况下。事实上,这样一来,君主的处境变得更好了。对于受限君主,监察成本更高,意味着君主必须容忍更高的附加税和老百姓造反成功的概率(偏

离最优更多),所以允许他给官员指派更重的征税任务,虽然君主的处境变坏了。第三个结果来自下述直觉,即:当监察成本  $m$  很小的时候,官员在受限君主下比起专制君主,不撂挑子的好处总是更大;随着  $m$  增加,可信承诺问题变得不那么严重,专制君主下官员不撂挑子的好处逐渐向受限君主的情况收敛。所以,除了  $m$  趋近于无穷,受限君主比专制君主总是能给官员指派更重的征税任务。第四个结果的直觉是:绝对专制的君主必须允许更高的附加税收入作为对官员的风险补偿。

作者对基准模型的第一个拓展,是把监察成本  $m$  作为君主的决策变量:君主可以投资  $c(m)$  于降低监察成本。对于受限君主,投资于此是有好处的:更低的监察成本带来了更低的附加税和老百姓造反的概率,而这样做的损失是降低了代理人不撂挑子的激励,损害了战时抵抗外敌的能力。但是在新的均衡下,君主的处境一定变好了,均衡也更接近最优。而对于专制君主,增强监察能力,虽然会降低附加税率和老百姓造反的概率,但是对于官员不撂挑子的激励损害更大,意味着外敌入侵时国家的汲取能力和抗风险能力受到更大的损失,是得不偿失的。这种机制的动态效果,长期来看,将导致国家能力的分流 (divergence),专制政权越来越作茧自缚,而权力制衡的制度给统治者提供了建立清廉高效的现代官僚制度的激励。

历史事实是否支持这个理论呢?正如我们看到的,清代的大多数时期,征收附加税在一定的限度内是被默许的,其收入和支出由潜规则支配,而不受正式经制管控。不管在中央还是地方,监察机构越来越被纳入常规政府部门。中央政府对贪腐行为的整治是运动式的,而不是制度化的。惩治是选择性的,而不是一视同仁的。而紧急事态下的财政主要靠:(1)任意提高地方正式财政收入的上缴比例;(2)动用地方财政收入的养廉银部分用于军需和赈灾;(3)利用官员的捐纳和商人的报效。

而形成鲜明对比的是,欧洲近代早期的城邦国家,和宗主国达成了不代表不纳税的协议,不用担心他们的财政收入会被君主肆意剥夺,征税过程也比较公开和透明。但受限君主由于起初缺乏任意的攫取权利,在面临外战威胁时可能比专制君主更弱;但从一个动态的视角,可信承诺的机制反而可以让有限君主以正式税收为抵押,战争压力下的国家得以发行公债,并在二级市场上流通,让他们可以用明天的收入借给今天,用这些钱来打仗。类似的,光荣革命后的英国,对王权日益强化的制约(对议会同样如此)、更廉洁高效的官僚队伍、更高的正式税率、更大规模的公债发行是同时发生的。其中,对官员的产权保护和激励最为关键。更重要的是,在这个“权力的游戏”里,各方都把法治(rule of law)看作是做大蛋糕的基石。而海峡对岸的法国和西班牙,由于王权不受制约,不得不继续沿用中世纪以来的包税人制度,国王只能拿到更少的税收,而战争财政只能靠卖官鬻爵,借债成本也高于英国和荷兰。

作者对基准模型的第二个拓展是考虑国家扩张疆域的冲动。要征服和监察一块新的领土,君主要考虑支付军费和支付额外的监察成本(往往比既有领土更高),而回报是从新的领土征收的税负。更重要的是,征服一块新的领土会降低外敌入侵的概率。现在比较一下专制君主和受限君主。根据论文中比较静态 2 和 3,政府财政收入随着监察成本提高而提高,而专制君主在外敌入侵时征税能力则较弱,这意味着专制政府有更强的动机把外敌入侵的威胁内部化。所以,当监察成本足够小的时候,受限君主相较专制君主更有动机扩张领土,因为它从征服中得到的财政收入比较大。而当监察成本比较大的时候,专制君主更有动机扩张领土,因为虽然他从新领土的财政收入比较小,但是从外敌入侵内部化所得的收益非常大。这个结论可以解释为什么英国和荷兰等代议制国家倾向于征服给他带来更多经济收益的地区(比如印度和西印度群岛),而大清国则把注意力放在西北边境,通过多次统一战争把内亚草原纳入帝

国版图,从而解决了困扰农耕政权 2000 多年的游牧民族军事威胁。虽然这些新版图距离遥远,人口稀少,产生的税收微乎其微,但对于国家长治久安的意义不可估量,符合当时国家的“核心利益”。

总的来说, Ma 和 Rubin (2017) 提出的理论隐含着多重均衡的可能: 君主受限国家将越来越呈现韦伯意义上的现代化, 走向向海洋扩张的道路; 而君主专制国家将在向内陆扩张、轻徭薄赋、容忍腐败的道路上越走越远。如果不从根本上改变君主和官僚的关系(当然这个关系投射到社会就是官和民的关系), 任何局部的、暂时的、运动式的反腐行动都不过是零敲碎打, 是对“稳态均衡”的注定要回归的些微偏离。中国历史上第一次制度性反腐——火耗归公改革也不过是一次较大的偏离, 因为它虽然建立了养廉银制度, 但是却并没有建立保障省财政自治不受中央攫取的制度, 所以它也不能逃脱这个命运。只有前者的船坚炮利兵临城下, 才会让后者开始痛苦的转型。遗憾的是, 在转型的日程表上, 根本性的转变总是最后的一项, 一推再推。

### 参考文献:

- Dincecco, M., 2014, The Rise of Effective States in Europe, *Journal of Economic History* 75(3), 901-918.
- Hao, Y. and Liu, Z., 2017, Strengthening Helping Hand and Tightening Grabbing Hand: Substantial but Short-lived Effect of a Rationalizing Fiscal Reform in the Eighteenth-Century, Peking University Working Paper.
- Johnson, N. and Koyama, M., 2014, Tax Farming and the Origins of State Capacity in England and France, *Explorations in Economic History* 51, 1-20.
- Ma, D. and Rubin, J., 2017, The Paradox of Power: Understanding Fiscal Capacity in Imperial China and Absolutist Regimes, *Social Science Electronic Publishing*.
- North, D. C. and Weingast, B. R., 1989, Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England, *Journal of Economic History* 49(4), 803-32.
- Rosenthal, J. and Wong, R. B., 2011, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*, Cambridge: Harvard University Press.
- Sng, T., 2014, Size and Dynastic Decline: The Principal-Agent Problem in Late Imperial China, 1700-1850, *Explorations in Economic History* 54, 107-127.
- Tilly, C., 1990, *Coercion, Capital and European States, A. D. 990-1990*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Zelin, M., 1984, *The Magistrate's Tael: Rationalizing Fiscal Reforms in Eighteenth-Century Ch'ing China*, Berkeley: University of California Press.
- Stasavage, D., 2016, What We Can Learn from the Early History of Sovereign Debt? *Explorations in Economic History* 59, 1-16.
- 黄仁宇, 2001, 《十六世纪明代中国之财政与税收》, 上海三联书店。