

史学新论

# 对彼得一世改革的再诠释

## ——“财政压力假说”的经验检验

车维汉 茆 健

**【摘要】**历史上不少国家都发生过由治国者发动的自上而下的变革，而“财政压力说”则对这类变革有一定的解释力。扭转财政危机、维持国家的义理性是彼得一世改革的动因。彼得一世的改革，是他与贵族、教会、工商业者和农民各利益集团之间博弈均衡的过程。彼得一世改革的路径选择是：“甩包袱”与向“新兴财富”征税并举，发展工商业；“向所有利益集团征税”，进行币制改革；“向相关利益集团征税”，再分配教会和农民的财富。彼得一世改革成功的标志是：各利益集团以纳税支持彼得一世的统治；俄国战胜强大的瑞典，国防力量得到巩固，彼得一世统治的义理性得到提升。

**【关键词】**制度变迁 “财政压力说” 彼得一世改革 路径选择

中图分类号) F119 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952 (2012) 02-0115-05

### 一、引言

经济史表明，世界上不少国家曾发生过由治国者发动的变革，变革的结果，大多是其公共产品的供给能力增强了，政府获得了义理性支持（张宇燕和何帆，1998）。本文感兴趣的问题是，既然改革的目标可由义理性这个变量来表示，改革的路径选择是否也有某些一般性特征。显然，对这个问题的探索，不仅可以丰富制度变迁理论，还可以增强对某些国家变革的解释力。

熊彼特最早从财政史中发现这一规律，即财政危机是制度变迁的原因。他说：“社会的转折总是包含着原有的财政政策的危机”（熊彼特，1918）。希克斯（1969）也有类似的观点，他将近代国家的产生视为一种社会变革，其背后的主要原因是财政压力，即君主们需要大笔金钱为战争融资，这导致了现代税收制度的建立。张宇燕和何帆（1998）把熊彼特和希克斯的思想概括为一个基本命题，即财政压力是国家推动改革的直接原因，财政压力不仅决定改革的起因，还决定了改革的路径。<sup>①</sup> 对这种观点，我们可称其为“财政压力假说”。

“财政压力假说”假定治国者是一个理性人，其目标是追求义理性最大化，即长久而有效地掌握统治权。该假说认为政府实施制度变迁的起因和机理如下：第一，治国者为维持一定的义理性水平，必须向公民提供一定的公共产品；第二，由于投资公共产品的边际收益递减，治国者须追加更多的公共产品供给；第三，递增的公共产品投入必然导致递增的财政支出，发生财政危机，进而危害治国者统治的义理性；第四，为了挽救义理性，缓解财政压力，治国者必须实行改革。该假说还提出了制度变迁的路径：即先“甩包袱”，后“向新兴财富征税”，而且这两种选择的前后顺序不能颠倒，如果颠倒二者的顺序，就会进一步加剧财政恶化，使义理性水平下降，最终可能导致改革失败或政权垮台。

本文将在“财政压力假说”的基础上，将只有两种选择的约束条件放松，提出改革的另外两种选择：“向所有利益集团征税”和“向相关利益集团征税”，并将

<sup>①</sup> 张宇燕、何帆：《由财政压力引起的制度变迁》，盛洪、张宇燕主编《天则论丛（1998）从计划经济到市场经济》，中国财政经济出版社1998年版，第1~25页。

其纳入改革的路径选择进行分析。本文首先扩展了现有理论的研究成果,使该理论框架对更长历史时期的改革具有解释力;其次,本文通过对彼得一世改革进行经验检验,从制度变迁理论的分析视角,深化了对俄罗斯经济史的研究。

## 二、理论框架

我们将“向所有利益集团征税”和“向相关利益集团征税”——纳入到改革的路径选择中进行分析,并提出改革成功的一个新的技术路线。具体步骤是:

第一步,选择那些既能提升义理性又能缓解财政压力的政策组合。如,将“甩包袱”和“向新兴财富征税”并举。英国在撒切尔政府时期,对国有企业实施私有化方案即属于此。

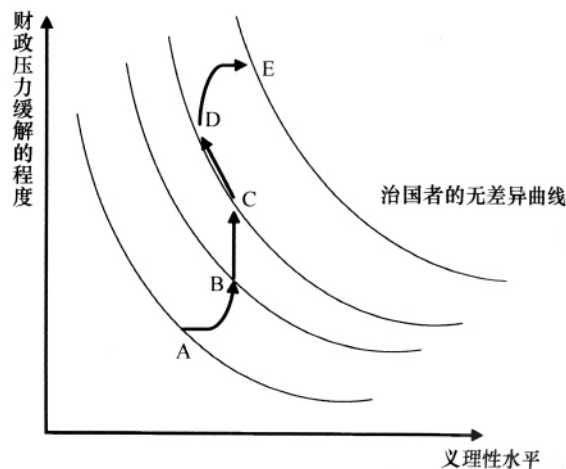
第二步,“向所有利益集团征税”。我们把“向所有利益集团征税”定义为对那些对各利益集团具有相同方向影响的政策,它使得各利益集团要么一起获益,要么一起受损。征税的方式一般是通过短期内超额发行货币获得铸币税或通货膨胀税等。

第三,向“相关利益集团”征税。我们将“相关利益集团”定义为在一国经济社会中,既非“包袱”也非“新兴财富”的利益集团。向该利益集团征税,说明治国者已面临较大的财政压力。尽管这么做对政权的稳固有较大威胁,但总比财政枯竭、坐以待毙要好。治国者的这种选择,取决于前两步改革是否顺利进行,它往往是在巨大压力下不得已而为之的做法。

我们可通过图形将以上的分析清晰化,用一条“S”形曲线模拟改革的路径选择。假设治国者在面临改革的路径选择时,其效用函数包括两个因素:义理性水平和财政压力缓解的程度,即 $U(\text{fiscal legit})$ ,  $\text{legit}$ 表示治国者的义理性水平,  $\text{fiscal}$ 表示治国者的财政压力缓解程度,我们可以用治国者的无差异曲线来刻画改革路径的选择和效用逐步提高的过程。图1显示,从A点到B点表示治国者首先选择那些能够缓解财政压力,并使义理性提高的制度组合,即通过先“甩包袱”和后向“新兴财富征税”,或者二者并举的方法,来实现财政状况的好转和义理性的提升;从B点到C点表示治国者“向所有利益集团征税”,通常这样的制度对各利益集团有同样的影响,但义理性水平可以暂时维持不变,治国者的财政状况得到好转;从C点到D点,表示治国者在忍受暂时义理性下降的情况下,向“相关利益集团”征税,义理性水平可虽然暂时下降,但可以使财政状况好转;从D到E,表示治国者最终获得足够多的财政收入,完成了公共产品的供给,财政状况根本好转并获得

义理性支持,改革获得成功。从A点到E点的“S”形改革路径是改革成功的必要条件。

图1 治国者关于财政压力和义理性水平的无差异曲线



## 三、经验检验

财政压力决定了改革的起因和路径,这作为“财政压力假说”的核心命题,为我们提供了一个新的视角来理解制度变迁。为了检验这个理论对现实的解释力,我们选择彼得一世改革进行经验分析。

### (一) 彼得一世时期的财政压力

彼得一世执政伊始,就面临着巨大的财政压力。在此期间,只有1724年没有战争,没有战事的其他时间不超过13个月,<sup>①</sup> 财政在战争消耗下捉襟见肘。特别是1700年北方战争开始后,国家财政近乎崩溃边缘。彼得一世为制造武器,甚至下令把教会的大铜钟熔化制造大炮。表1所示的是18世纪初期俄罗斯国家财政收支情况。该表显示,1702年国家财政尚有盈余,从1703年开始,国家每年皆有大量的财政赤字,俄罗斯面临着巨大的财政压力。

显然,当时对俄罗斯来说,国防是最重要的公共产品,<sup>②</sup> 通过提供这种公共产品,彼得一世不仅可以挫败来自瑞典、土耳其的军事威胁,还可以获得俄罗斯梦寐以求的出海口,从而获得俄罗斯各利益集团的支持,这无疑会提高彼得一世作为统治者的义理性水平,但是要提供这种公共产品,必须通过巨额的国防投入才能实现,这就形成了巨大的财政压力,迫使彼得一世进行改革。

① [美] 尼古拉·梁赞诺夫斯基等著《俄罗斯史》,杨烨等译,上海人民出版社2007年版,第211页。

② 侯铁建:《俄罗斯经济追赶与制度变迁的历史轨迹》,《俄罗斯研究》2007年第4期。

表 1 十八世纪初俄罗斯的财政收支情况

(单位：百万卢布)

年份	1701	1702	1703	1704	1705	1706	1707	1708	1709
收入	2.86	3.15	2.73	2.49	2.64	2.52	2.41	2.02	2.76
支出	2.25	2.47	3.34	3.24	3.34	2.71	2.45	2.22	2.70

资料来源：转引自 [俄] 卡芬加乌兹等主编《彼得一世的改革》，郭奇格等译，商务印书馆 1997 年版，第 454 页。

值得一提的是，除国内公共产品供给不足导致的义理性危机外，彼得一世即位之初所面临的义理性危机，还受到以下两个因素影响：（1）外部竞争。一国的长治久安不仅取决于内部稳定，还取决于与其他国家之间的某种竞争，比如相对其他国家而言，能否为其国民提供更高水平的福利和安全等。在 18 世纪之前，俄罗斯虽然拥有的广袤的土地和人口资源，但是其经济、军事实力与欧洲其他国家相比还非常落后，<sup>①</sup>而且长期遭受来自邻近强国的侵扰：在东部和南部相毗邻的有强大的蒙古人和土耳其人，在北部和西部有同样国势日盛的波兰、立陶宛和瑞典人，战争随时可能爆发。在经济上，当时的欧洲国家已进入文艺复兴和石砌城堡林立的时期，制造舰船和武器的工厂纷纷建立，劳动力也可自由流动，而俄罗斯仍是生存于土木围造的房舍和城堡里，工场生产效率十分低下。<sup>②</sup>这种与邻近国家间的在社会进步上的巨大反差，造成了国内对彼得一世义理性支持的下落。（2）制度僵化。僵化的制度是指那些没能适应环境变化的失去有效性的制度，这些制度将制约经济的增长，甚至可能引发社会动荡。<sup>③</sup>17 世纪，俄罗斯虽然已经确立了君主专制制度，但实权却一直掌握在外戚和贵族的手中。同时，东正教会也拥有极大的权力。<sup>④</sup>长期的贵族和教会分割朝政的状况，使俄罗斯产生了“分利集团”，从而严重影响了经济的发展。这显然也是造成彼得一世义理性下降的重要原因。

因此，彼得一世即位后，义理性受到多方面挑战，其中重要的是它已无财力提供最基本的公共产品，即国防的安全和国内秩序的稳定。彼得一世只有通过改革以改善财政状况，才能挽救义理性，巩固自己的统治地位。

## （二）彼得一世改革的路径

彼得一世改革是在财政压力和义理性危机的背景下发生的。彼得一世改革的过程就是与国内各利益集团博弈的过程。17 世纪末的俄罗斯社会主要有四个利益集团：以贵族为主体的统治利益集团；以僧侣为主体的教会利益集团；以工商业者为主体的“新兴财富”利益集团和人数众多、经济地位低下的农民利益集团。根据各利益集团的力量对比以及他们在经济社会上的地位和前途，彼得一世采取了如下措施：

第一步，“甩包袱”与扶植“新兴财富”并举——

发展工商业。

彼得一世仿效欧洲其他先进国家，将发展工商业作为一个重要的改革目标。斯大林说，“彼得一世大帝为了提高地主阶级和发展新兴商人阶级是做了许多事情的。彼得一世为了建立并巩固地主和商人的民族国家是做了很多事情的。”<sup>⑤</sup>彼得一世上台之初，即向企业主承诺：“在许诺他们的年限内，将不从他们和他们的继承人那里剥夺他们的手工工场和工厂”。<sup>⑥</sup>该措施调动了私人创办企业的积极性。彼得一世 1719 年颁布的矿务特许条例中规定：“准许一切人，不论其管制尊卑，自由地在一切地方，在自己的土地或别人的土地上寻找、熔炼、冶炼和精化任何金属。”<sup>⑦</sup>在该政策的影响下，冶金业成了当时发展最快的行业，占当时工业部门企业总数的三分之一强。据统计，彼得一世即位时，工业企业只有 13 家，而到 1725 年工业企业增加到 191 家。

彼得一世时期建立的工业企业，就其企业性质来说，既有官办的也有私营的。官办企业通常是由政府拨款建立起来的。后来官办企业的效率很低，于是政府又把一些效率低的企业特别是纺织企业，以十分优惠的条件出售给私人经营。这一“甩包袱”举措，既减轻了财政的负担，又使官办企业退出了一些行业，为私人资本的兴起创造条件。此外，彼得一世还投资国内的基础设施建设，促进商业资本积累，为私人资本创造良好的环境。比如，他命令挖掘多条运河，该措施加强了国内市场的联系，促进商业的繁荣。与此同时，彼得一世还鼓励商人组成股份公司投资工业，规定政府优先采购国内企业制品，以保护幼稚工业。通过改革，俄罗斯不仅摆脱了对进口工业制品的依赖，而且到 1725 年，还发展成

① 林琳、Г. И. 哈宁：《论俄罗斯扭转经济落后状态的历史经验》，《西伯利亚研究》2006 年第 5 期。

② 闻一：《彼得一世：富有危机感的沙皇》，《人物》2007 年第 2 期。

③ [美] 曼瑟·奥尔森：《国家兴衰探源》，李增刚译，上海世纪出版集团 2007 年版，第 145 页。

④ 刘祖熙：《试论俄罗斯文明》，《俄罗斯中亚东欧研究》2005 年第 4 期。

⑤ 《斯大林选集》下卷，人民出版社 1980 年版，第 298 页。

⑥⑦ 《彼得一世的改革》，第 246、246 页。

为包括铁器和帆布等工业产品的出口国。在冶铁方面,改革后的俄罗斯在欧洲仅次于瑞典和英国。由于上述制度安排,俄罗斯的工商业者成长为一个新的创造财富的利益集团,成为政府一个重要的税源,彼得一世作为治国者,其义理性水平因此而得到提升。这一步改革对应着图1中由A到B的过程。

### 第二步,“向所有利益集团征税”——币制改革。

从1700年始,俄罗斯政府为了缓解财政压力,增加国防投入,所采取的另一项措施就是通过降低货币含银(铜)量,以增加货币供给,获取大量的铸币税。北方战争初期,这种方法使政府收入猛增,到1711年,铸造的钱币达1970万卢布,仅1701年到1709年间制币所获利润就高达440万卢布,<sup>①</sup>这相当于1701年财政收入的1.5倍。

币制改革在以财力支持北方战争方面发挥了重要作用,而且在此过程中,也未遭遇国内利益集团的阻止和反对,因此义理性水平没有明显下降。这是因为由币制改革所引发的通货膨胀,其通胀率尚维持在各利益集团所能接受的水平。首先,对于贵族利益集团和教会利益集团来说,从农民那里获得的货币租实际价值下降了,贵族子弟参军或为官所得薪酬也相应缩水,但这样的损失对拥有大量财富的贵族和教会来说,是微不足道的。其次,对于农民利益集团来说,以货币为缴纳物的租税负担有所减轻,而农民持有的实物相对价格升高,总体来说,农民在币制改革下损失较小或没有损失。再次,对于工商业利益集团来说,投入要素的价格可能赶不上物价上升得快,这有利于激励企业增加要素投入,对于贸易者来说,价格的波动可能会增加其交易成本,但相对于工商业利益集团所赚取的丰厚利润来说,这也是较小的。总之,通过这次币制改革,彼得一世的财政压力得到缓解,为公共产品的持续供给提供了保证,而义理性水平也未因此而受到较大负面影响。这与图1中由B到C的过程相对应。

### 第三步,“向相关利益集团征税”——再分配教会和农民的财富。

在前两步完成之后,政府若要进一步减缓财政压力,则必须以忍受义理性下降为代价,“向相关利益集团征税”,待渡过危机之后,再补偿受损失的利益集团,如此方能实现财政压力的最终好转和义理性的提升。17世纪末,在国内外巨大的压力下,彼得一世实施了与教会和农民相关的改革。

(1)对俄罗斯教会的改革。俄罗斯的教会拥有大量的农民和土地。1722年的数据显示,教会是俄罗斯最大的土地所有者,全国20%的农民归它管辖。<sup>②</sup>彼得一世认为教会的作用仅仅是精神层面的,对生产建设毫无作

用。他在1724年的诏令中指出,修道士大部分是寄生虫,他们不为社会生产做任何贡献,只是吃白饭的。<sup>③</sup>教会改革的基本目标是:限制教会的财富,将其置于沙皇管制之下,为生产服务。

1696年彼得一世责令教会的上层人士“如无国君陛下署名的诏令,不得作出任何无从预算税额的官款开支。”<sup>④</sup>政府随后陆续颁布了一系列禁止僧侣建造寺院的命令。1700年纳尔瓦战役失败和大主教阿德里安死后,政府设立了寺院衙门专门处理宗教事务,由世俗的贵族担任领导。寺院衙门将教会置于其管制之下,目的是将教会财产用于国家急需的国防建设上。1701年,政府划分教会的世袭领地,把它分为两部分,一部分仍归教会管理,另一部分则由军职人员管理,为政府收取代役租。1701年~1711年,这项代役租收入达一百多万卢布,<sup>⑤</sup>占1701年当年财政收入的一半。为解决战争的兵源问题,寺院衙门还规定了每个寺院的修道士和仆人的固定数量。彼得一世还把教会的建筑物、粮食和资金征作军用,这些措施大大削弱了教会的利益,使国家的资源更多的用于提供国家公共产品。

(2)人头税的实施。改革之前,彼得一世政府对农民征收的直接税是按户进行的。当时存在的问题是,农家几户人可合并成一户以避税,这使得直接税收入大打折扣。为了扩大财政收入,减缓财政压力,彼得一世政府颁行了以人头税代替以前的户籍税和耕地税的税收制度。人头税改革后,直接税占财政收入的份额由1701年的19.8%一跃上升到55.5%,如表2所示。改革后的农民生活更加艰辛,在法律上,农民的地位被降到与奴隶一个等级,因而农民利益集团对彼得一世的义理性支持降低。由于农民在任何地方都要缴纳人头税,加上政府的人口普查,逃税现象减少,政府收入大大增加了。

上述改革,使教会利益集团和农民利益集团对彼得一世的义理性支持下降。这对应着图1中由C到D的过程。

第四步,经历了上述改革后,彼得一世发动的对瑞典的战争有了结果。俄罗斯于1721与瑞典签订了《尼斯塔德条约》。这个条约的签订,标志着俄罗斯已经在波罗的海地区站稳了脚跟,而且在事实上取代了瑞典,成为欧洲大陆北部占有支配地位的大国。<sup>⑥</sup>同时,俄罗斯国内的统治秩序也稳定了:贵族利益集团和工商业利益集团得到强大的国防保护和便捷的通商口岸,从此可以加入西欧强国的行列,参与海外掠夺。在此过程中,以

<sup>①②③④⑤</sup> 《彼得一世的改革》,第458、441、444、442、442页。

<sup>⑥</sup> 《俄罗斯史》,第210页。

税收支持彼得一世的统治的教会和农民利益集团，虽然不满，但较弱的讨价还价能力使其表达反对的成本很高。与此同时，工商业利益集团的税收已逐渐成为彼得一世的稳定财政来源，国家的财政已从根本上得到好转，这时，教会和农民利益集团不敢贸然去反对日益强大的彼得一世政权。还应提及的是，战争结束后，彼得

一世于1720年撤消了1701年划分教会土地的诏令，恢复了教会于世袭领地的征税权，这项措施起到了笼络教会利益集团，进而提升彼得一世统治义理性水平的作用。总之，危机的摆脱、财政的恢复以及统治根基的稳固，标志着彼得一世改革的成功。这对应着图1中由D到E的过程。

表2 1680年、1701年和1724年财政收入及其结构情况

(单位：万卢布)

	1680年		1701年		1724年	
	数额	百分比	数额	百分比	数额	百分比
1. 直接税	49.39	33.7	58.42	19.8	473.11	55.5
2. 间接税	65.02	44.4	119.59	40.4	212.86	24.9
3. 特权收入	4	2.7	79.17	26.8	89.52	10.5
4. 手工业营业税代役租和包税	14.61	10	13.02	4.4	47.76	5.6
5. 关税	3.37	2.4	11.87	4	15.01	1.8
6. 不分摊的税	10	6.8	13.49	4.6	14.7	1.7
总计	146.39	100	295.56	100	852.66	100

资料来源：《彼得一世的改革》，第464页。

本文在财政压力假说的基础上，将只有两种选择的约束条件放松，提出改革的另外两种选择：“向所有利益集团征税”和“向相关利益集团征税”，并把这两个选择加入改革路径中进行分析，提出了治国者实现改革成功的“S”形路径选择，通过对该理论的经验检验，论证了该假说的解释力。

本文作者：车维汉是上海财经大学国际工商管理学院教授、博士生导师；茆健是上海海事大学经管学院教师  
责任编辑：赵俊

## Reinterpretation on Peter I's Reform

—An Empirical Test on the Fiscal Pressure Hypothesis

Che Weihan Mao Jian

**Abstract:** Many countries have experienced up-bottom reforms in the history, which can be explained by the “fiscal pressure hypothesis”. Solving a fiscal crisis and maintaining the government’s legitimacy is the motivation of Peter I’s Reform. Peter I’s Reform is an equilibrium game between him and the noble group, the church group, the industrial and commercial group and the farmer group. The path choice of the reform is as follows: getting rid of burdens and fostering industry and commercial at the same time; alleviating the fiscal crisis by “levying taxes on all interest groups” and carrying out mint reform; levying taxes on related interest groups and reallocating the wealth of the church group and the farmer group. The successful signs of the reform are: Russia conquered Sweden, its defense power is strengthened, and the legitimacy of Peter I’s rule is promoted.

**Key words:** institutional change; “fiscal pressure hypothesis”; Peter I’s reform; path choice