

统治者利益最大化与农业产出最小化 ——南京国民政府失败的制度分析

杨光斌

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

摘要 南京国民政府继承的危机性国家结构,在民族国家建设中产生的国家与社会的危机以及由此形成的对抗性的阶级关系,使得为实现统治者利益最大化即政治统治需要的社会产出最大化政策即两次土地改革政策均告失败,最终导致南京国民政府雪崩式失败。南京国民政府的失败一方面经典地演绎了诺思的“国家悖论”即统治者租金最大化与社会产出最大化之间的内在冲突,一方面也丰富着“国家悖论”,因为是统治者内部的结构性的利益冲突使社会产出最大化的政策不能实现并由此导致整体性统治租金的耗散。

关键词 国家结构;民族国家建设;土地制度;国家悖论

中图分类号 D693.7 **文献标识码** A **文章编号** 1000-2456(2005)06-0011-08

国民党取得了北伐的胜利,也继承了危机。首先是国家结构危机即不正常的中央与地方关系,其次是因中国历史上第一次开始的民族国家建设而引发的国家与社会关系的危机,第三是来自日本的直接威胁。在我看来,上述三种危机都是表面化的,他们都不足以颠覆南京国民政府,而最深层次的危机是政权本身的结构性质与社会结构之间的张力,也就是说统治阶级利益与社会大众利益之间难于调和的冲突所引发的政权合法性危机。

南京国民政府的短暂春秋再次印证诺思的理论:在成功的国家里,“所建立的有效产权激励人们更有效地使用资源,并把资源投入发明与创新活动之中。在不太成功的国家里,税收的绝对量和取得税收的具体形式刺激个人做相反的事情。”^{[1](p167)}而我更相信,产权的背后是政治制度问题,这就是制度范式理论的核心。用于理论分析的制度范式是:由政治制度和产权制度构成的制度结构决定制度安排,制度安排决定着制度绩效^①。我们将会看到,南京国民政府失败的根本原因是危机重重的制度。

一、权力危机下的南京国民政府

(一)政治对手的威胁与国家结构的危机

蒋介石率军北伐,欲以武力统一南北。东北张学良“改旗易帜”,标志着国民政府统一南北的任务完成了。但是,这种统一并非真正的统一,军阀割据的局面并未真正消失。各地军阀拥兵自重,名义上拥护南京,暗中却与中央较力。即使到了1930年代初,中央与地方的格局依然是:南京政府的实际统治区域依然限制在比较富足的长江三角洲浙江、江苏、上海、安徽和福建,中国广袤的区域则分别为各路军阀所把持:张学良统治着华北,冯玉祥统治着陕甘,阎锡山统治着山西,刘湘和杨森分治四川,李宗仁和白崇禧控制着广西,另外,还有广东的陈济棠、湖南的唐生智、贵州的王家烈、云南的龙云、新疆的盛世才等。他们都是拥兵自重的军阀,在自己的区域内推行自己的行政、财政和农业政策,南京国民政府很难染指。这样,南京政府不得不费尽心思,采取各种办法,以保证以蒋介石为代表的中央权威的巩固和贯彻。这样就形成了一种扭曲的国家结构,也是

收稿日期 2005-06-21

作者简介 杨光斌(1963-),男,河南南阳人,中国人民大学国际关系学院教授,博士,博士生导师,主要从事政治学理论、比较政治学和中国政府与政治研究。

① 有关制度范式理论,参见杨光斌:《制度范式:一种研究中国政治发展的途径》,载《中国人民大学学报》2003年第3期;杨光斌:《以制度为中心的历史发展观:现代化研究的新视野》,载《大国》(季刊)2004年第2期,北京大学出版社,2004年11月。

蒋介石南京国民政府面临的第一个大危机

与各路军阀相比,蒋介石深惧共产党,视其为心腹之患,即使是日本的威胁燃眉之际,仍以为“攘外必先安内”。“围剿”共产党的过程使蒋介石乘机控制了地方势力,将国民党的军事势力和政治力量打入华南及西南各省。因为阶级根本利益上的关系,军阀对于共产党的恐惧胜于蒋介石,因而不得不欢迎“国军”进入本省,从而使蒋介石能够实行中央集权化的地方行政管理

这样,到 1936 年末,蒋介石才控制了大陆 25 个省中的 18 个,依然有 7 个省保持自治状态。即使在他对 18 个省的控制中,有一些也是收买和妥协政策的结果,固有的政治势力依然在保护着既得利益,因而我们将会看到,南京政府的政策执行遇到了阻力,出现了权力渗透性危机。

1928 年到 1936 年,蒋介石坚持用武力实行统一,不仅造成国家生命和财产的重大损失,而且使政权无暇顾及迫切需要解决的社会、经济及政治问题。对此,国外学者评论道:蒋介石作为一个军人,“到达国家统一的其它战略似乎从没有引起过他的兴趣。例如,他本可以满足于各种地方军阀只是名义上的拥护,然后努力在自己控制的地区建立政治、经济及社会改革的样板。这样去做,他就可以避免流血的代价很大的内战,就可以建立经济及财政的稳定,并且可以发挥行政及技术的专门知识。这样的专门知识,在其它省份渐渐纳入南京政府的经济及政治轨道时,肯定会有利于蒋介石……然而这 10 年的历史使人想到,这种方案取得成功的可能性不会小于蒋介石奉行的政策。因为蒋介石想要控制的太多,以致于什么也未控制好。这一点在经济方面表现得最为明显。”^[2](p170-171)]而压倒性的经济问题是在农业上的失败。

由于过度依靠武力,南京政府把有限的国家财政主要用于军事开支。下表反映出军费占岁出的比重

表 1 军费占政府财政支出的状况(百万元)

年 份	岁出总额	军 费	军费占岁出比例
1928	434. 4	209. 5	48. 4
1929	539. 0	245. 4	45. 4
1930	714. 5	311. 6	43. 7
1931	683. 0	303. 8	44. 5
1932	671. 9	320. 7	47. 5
1934	940. 0	387. 8	41. 2
1935	957. 2	321. 0	33. 5
1936	990. 7	322. 0	32. 5
1937	2 091	1 383	66. 4

资料来源:田建军:《试析国民政府减轻农民负担举措失败的原因》,载《西北大学学报》(哲学社会科学版)1999 年第 1 期,第 117 页。

过度的军事开支必然影响到其它领域,尤其是社会福利和经济建设。我们知道,20 世纪 30 年代初是中国农业呈现空前危机的时期,而南京国民政府所做的事情是:第一,废除厘金而有利于商品经济的流通和发展,但是却因此加重了农民的负担;第二,国家权力向社会渗透,需要建立基层政权组织,却因国家财力所限而加重了农民的负担

这样,有限的国家财政有相当大一部分被用于破坏性的军事行动,濒临破产的农民却得不到国家的扶助,而且,国家的一系列政策几乎将农民推向深渊。这样,政权的合法性基础大大削弱了。

20 世纪 20-30 年代,国民党虽然实现了中国大陆的“统一”,但是北洋政府遗留下的国家结构方面的危机并没有真正得到解决,一直伴随南京国民政府。另一方面,为解决国家结构危机而过度采取军事行动又加剧了政权本身的合法性危机。南京国民政府的危机很大程度上是由于政权本身的性质决定的:政府保护资本主义经济的种种措施使得城市呈现繁荣景象;而在农村,政府依靠有产阶级维持政权,遏制农民暴动,搁置土地改革,从而导致更多的农民暴动。我们将会看到从根本上动摇政权的恰是政权本身的性质。

(二)国家权力扩张下的国家——社会紧张关系

长期以来,中国社会是一种“蜂窝状”的社会结构,人们事实上只有家族观念而无国家观念。资产阶级革命以后,军阀政治忙于战争而非社会治理,因而并没有从根本上触动这种传统的社会结构。南京国民政府是资产阶级真正掌权的开始,也是历史上第一次认真地建构现代意义上的民族国家认同。但是,南京政府面对的历史遗产是“蜂窝状”的社会结构和政治上的军阀割据,因而国家权力在向社会延伸的过程中遇到了对抗性的阻力,这形成了蒋介石政权的第二个危机即国家与社会的紧张关系。

南京国民政府是如何将国家权力延伸到社会呢?根据孙中山的《建国大纲》,1928 年南京政府颁布了《县组织法》。《县组织法》的实践有违于孙中山县自治的思想。在“乡村建设”运动中,县以下建立起一个多级行政单位体制。“乡村建设”针对的是共产党在农村日益扩大的政治影响力,因而其首要任务是进行乡村政治清理以防止共产党势力的渗透,其中包括清理和健全乡村行政系统,重新划分县以下的行政区,建立健全各级机构,清查户口,整顿地方武装。以“乡村建设”的样板省山西为例,直接在县以下的是自民国初年以来一直存在的行政单位

“区”,区的范围包括 10~ 15个乡不等;乡以下是由 100 户或更多户组成的“村”,在城镇为“里”;在村或里以下是一种相互监督和共同负责的单位“保甲”,即《县组织法》规定的间和邻(25 户为间,5 户为邻)

其它省的基本结构是一样的,但是各级行政组织管辖的范围有别。在江苏省,县以下的区由 10~ 59 个乡镇组成;“凡县内百户以上之村庄地方为乡,其不满百户者,得联合各村庄编为一乡;百户以上之街市地方为镇……乡镇均不超过千户。乡镇居民以五户为邻二十五户为间。”乡镇和区级的行政组织都设有相应的机关,区有区公所,“设区长一人,区长之下,设助理员一人或二人,此外又设书记一人或二人及区丁二三人不等。区设区务会议,由区长、助理长,以及区内各乡镇长等组织,以区长为主席,每月至少开会一次,由区长主席(主持)”^{[3](p228-229)}。而乡镇也设公所,有乡长、镇长、副乡长和副镇长再加上若干书记和乡丁。区和乡镇官员均属国家正式官员,由县政府任命报省政府民政厅备案。所谓间长和邻长由乡民大会选举产生,实际上是乡镇长说了算,所谓乡民大会或间邻居民会议,只不过是纸面上的东西。^{[4](p106)}

国家权力延伸的结果是:第一,国家控制代替了社会自治。尤其是在安全为第一要务的国内外环境下,控制而不是民主自治似乎成为国民党政府的必然选择。1928 年制定的《县组织法》加强了官府行政的作用,而推迟地方自治的日期更表明国民党对于自治的怀疑态度。事实上,根据《县组织法》的设计,县长所能控制的只是一些科室,而更多的政府局则由省政府直接任命并对其负责,而不是对县长负责。不仅如此,即使在乡村自治过程中,非常强调国民党“党义”的学习和培训,例如在浙江,规定各区、村长都要定期到县里进“党义培训班”,省民政厅还不定期地派“党部学术家”到各地巡回演讲,期望通过党义的灌输,使乡村自治中的地方精英自觉服从国民党政府的指挥。^{[4](p106)}这样,乡村建设中的“党义”指导与城市中的“统制经济”思想和政策,体现了国民党政治统治的法西斯主义理论基础——“一个主义,一个政党,一个领袖”。国民党在袁世凯时期实行政治动员,以号召更多的民众参与政治;这时候,国民党更加加强自己的社会控制,更加相信自己的力量而不是民众的首创性。这种自上而下的控制,必然导致政权的合法性问题,尤其是考虑到国民党政府是一个以财团为支撑的政权。

第二,控制社会的过程完成了国民党与地主阶

层的联合,这大概是辛亥革命和北伐革命时所未能预料的。防止共产党势力在农村的渗透,事实上也就是防止穷人革命。这样,县以下的行政机构建设,基本上没有什么民主自治可言,区、乡、村甚至是间邻的职位基本上都由地主和富户把持。传统社会的乡村由地方名流所把持,他们凭借其财富和道德主导着乡村事务,虽然会有一些恶霸无赖杂陈其中。而此时,国家控制社会的过程事实上把地方家族的“私”势力公共化或者说国家化了,地主们可以借助国家力量堂而皇之地实现自己的利益。例如,乡村建设中的一项工作是整顿乡镇的地方武装,将各种名目的保卫团、民团、联防团、联庄团等统一改编为保安团,由政府派人加以训练管理。但是政府却无法收回其指挥权,并且政府还将这些改编的保安团(队)的首领委任以地方政府的官职。这样,既有强制性力量,又有国家官职,完成了由“私权力”向公共权力的转变。但是,结果是什么呢?就连与国民党政府很接近的学人闻均天也不得不承认,从民国初年到国民党统治的最初几年(1928~ 1932),“所谓地方事业,不操之于官,即操之于绅;等而又下之,又操之于棍痞。剩杀欺夺,民之所能自存者几希,民之所能自主者几希,民之所能以自致其治者亦几希。且连年多故,兵匪劫持,流民载道,其或幸存,苟且旦夕者,仅一稍恃其自卫自保之力耳。”^{[5](p365)}

第三,国家权力在农村的延伸直接增加了农民负担,从另一个方面导致国家与农民的对抗关系。“乡村建设”连基本的经费也没有,地方仅有的经费还被挪用。例如,江苏每县年仅 58 万元的自治费全部被挪用为“党务经费”,一点价钱都不能讲。新的乡村行政建制只考虑政府管理的方便,而忽视农民的习惯与便利。不大的湘乡一度竟分为百数十乡,每乡都安排一批吃官粮的“公务人员”,结果使得农民负担奇重,苦不堪言。^{[4](p108)}要知道,国家权力的扩张以及由此导致的农民负担的增加,所面对的正空前的农业大危机。

20 世纪 30 年代是自发的农民运动频繁发生的时期,其中既有抗税运动,也有与租税无关的骚动。这说明了国家权力扩张所引发的国家与社会关系的紧张。对南京政权而言,不幸的是,紧张的国家——社会关系又直接体现为对抗性的阶级关系。

(三)国民党政权与地方势力的结盟以及由此导致的对抗性阶级关系

随着“乡村建设”运动的失败,共产党在农村地区的影响日增,国民党政府的唯一选择似乎只有强

化对乡村的行政控制,以国家权力直接干预乡村事务。这样,在“剿共”过程中,更严密控制农村的“保甲制度”于1931年在江西省应运而生,并推广到鄂豫皖三省其它“匪区”。实行保甲制首先要清查户口,进行户口登记;其次是实行互保连坐责任制;第三是将农村社会组织军事化。用蒋介石的话说,办保甲就是“要拿出军队组织的方法来部勒民众,以军队训练的精神来训练民众”,保甲制度“下有户长、甲长、保长、区长,上有县长、专员,如此层层节制,已和军队组织差不多”。保甲制将农村社会变成一个兵营。根据保甲制的条例,保甲长享有军队的军官之于士兵一样的权力,不仅在督率壮丁队的时候有生杀予夺之权,就是在平时生活中,也可以借口清查“共匪”,随意进入百姓家里盘查翻检,随意抓捕关押辖区内的百姓,很容易找个“通匪”的借口将人送进监狱。^{[4](p117)}要知道,所谓保甲制所防范的“匪民”,其实就是参与共产党领导的革命的穷人,因此国民党只能依靠地方实力人物来推行其保甲制度。而地方豪绅也乐于获得这样的权力。一方面,共产党领导的农民运动与他们的利益格格不入,以期以此来保护自己的利益;另一方面,他们可以拥有更大的法定权力,可以借国家之名堂而皇之地谋一己之利,并能随意地处置自己的私敌。^{[4](p120)}结果,甚至连蒋介石的秘书也这样说:是豪绅的恶行引发了一波又一波的农民暴动。

在“剿共”过程中,国民党政府完成了与地方实力派(包括恶势力)的结盟,从而进一步疏远了农村中的大多数民众,形成了依靠少数而欺压多数的体制。这与推行保甲制度的初衷完全背离。这就是为什么国民党在农村的政治动员能力那么弱,为什么会遭遇雪崩式的失败。

美国学者这样评论:表面上强大的、独裁性质的南京政权,由于派系活动和贪污腐化而变得虚弱。但是,“南京政权之虚弱,还因为他在社会上缺乏稳固的基础。所有强大的现代民族国家的一个特点是,人口相当大的部分被动员起来支持政府的政治目标。而国民党人在政治控制和社会秩序的同时,不信任民众运动 and 个人的首创精神;所以他们不能创造出那类基础广泛的民众拥护,而在20世纪,民众拥护才能导致真正的政治权力。由于存在这些固有的弱点,南京政权有时不得不勉强地迁就现存社会秩序的领袖,最显著的是地主和资本家……国民党政权是那些阶级的阶级工具。”^{[2](p157-158)}

确实,从土地制度上看,不合理的分配使得统

治阶级与农村中普通百姓的关系日益疏远,统治者不得不和地主阶级、地方豪绅结盟以巩固自己的政权。这样,国民党政权控制社会所导致的国家与社会关系的紧张又演化为阶级结构的紧张关系。这种贫富对抗的阶级结构关系越强化,国民党政权就越脆弱,从而更加依赖地主阶级的支持,也就会更加疏远广大民众。因此,下面我们将会看到,尽管土地制度和田赋制度极不合理,国民党政权却无法改变这种制度安排,最终导致自己的雪崩式失败。

二、农业政策的失效与政权的危机

在南京国民政府成立前的10年间,由于“丛林规则”下的军阀掠夺,中国的农业已经走向衰败,农村正在走向绝对贫困化。从1886年到1920年间,每年粮食净进口在20万吨到35万吨之间。1920年以后,粮食进口急剧增加,在1921~1930年间,每年进口接近100万吨;在1931~1935年间,每年进口跳跃到200万吨。^{[2](p293-294)}很明显,从1920年代开始,中国的粮食更加依赖于从外国进口。

南京国民政府所继承的是一个危机四伏的农业中国。因此,南京政府成立伊始,就着手进行土地制度改革,力求保护穷人的利益。1927年5月就颁布了《佃农保护法》。在此基础上,从1928年开始拟议落实《佃农保护法》的《佃农暂行条例》,并于1932年颁布。主要内容有:

第一,关于地租的物资形态。规定:“租课以征收当年当地之生产物为原则。但业佃间定有给付他物或变价之特约时,从其特约,交租物之价格,依约定缴纳时当时市价折算。”

第二,关于地租额。规定:“缴租最高限度应不得超过当年正产物收获总额千分之三百七十五。”“正租以外,不得再有小租、杂税及一切陋规。”“副产物概归佃农所有。”所谓正产物,“指主要农作物之目的生产产品”。所谓副产物,“指农作物原生产目的以外之附随生产品”。

第三,关于征租形式。宣布:“包租、包佃制及预收地租、收取押租制,应即废止。”

第四,关于保护佃权的详细规定。如:“佃农如能完全履行其义务,除地主收田自耕,或土地所有权转移至自耕农时,出租人不得任意撤佃。”“收回自耕之土地再行出租时,原佃农有优先承租权。”地主典当或出让土地,佃农有优先承典或购买权。土地所有权转移时,除转移至自耕农外,佃农有继续承佃权。同时规定了业主可以解约撤佃的7种情况,但要求解约撤佃时应提前一年告知佃农,“如佃

农对于租地确有特别改良,尚未完全享得其报酬者,业主应偿还其损失。”

第五,关于地租的减免。规定:“凶年灾歉及其它不可抗力,致收获减少或全无者,应按歉收程度比例减少,或免除租额。”

第六,关于主佃的身份地位。宣布:“业主与佃农身份平等。业主绝对不得强课佃农以力役或供应。”

此外,南京政府还制定了关于限制田赋附加的法律法规。1927年的中央财政会议确定田赋归地方政府,并在1930年的《土地法》中加以明确。由于田赋及其附加征收日益泛滥,财政部1928年10月颁布的《限制田赋附加办法》规定:田赋正税赋捐总额不得超过现时地价的1%;田赋附加总额不得超过旧有正税数额,已经超过了的县份要陆续核减以符合规定。同时财政部严令如若县长违抗,将会同民政厅对其撤职查办。^[6]

应该说,上述规定既是政府与地主阶级讨价还价的产物,也是佃农长期反对不合理地租关系的结果,至少在文字上最大限度地保护了佃农的利益。但是,由于前述的国家结构危机,尤其是国民党政权与地方豪绅的结合,决定了保护佃农的法律在实践中难于得到执行和落实。例如,在广西,尽管于1930年公布的《广西耕地租用暂行条例》也规定“田主不得预收地租,并不得收取押租”,但事实上广西至1932年仍然普遍而公开地存在着收取押租的情况,即使是田租很轻的薄田,每亩也预收押金50元上下。在浙江,省政府更是公然保护地主的利益,在1937年12月省党部与省政府联席会议作出的关于“处理佃业纠纷办法”中写到:“佃方故意延宕不缴者,有押租金者扣押租金。”这说明,收取押租者不仅继续存在,而且还受到地方政府的法律保护。^{[7](p336)}

限制田赋附加的政策更是难于落实,有人说是“实上窒息难行,各省县始终没有确实遵行,田赋附加不但没有大量核减,反而日趋高翔”^{[8](p246)}。要知道,在限制田赋及其附加以后,南京政府还同时废除了归地方所有的厘金。同时割断地方的两大财政来源,在实践中怎么可行?

保护佃农的法律在实践中难以得到落实,使得农民的收入和资源无偿地或以低于现行交换价值的价格被占用,使得农民的积蓄减少,影响到下一轮的生产和交换。而当发生国家或军阀的军队征收新税、田赋附加,甚至没收农民资财或强制力役从事非农业活动时,农民更没有能力从事再生产了。

不幸的是,这样压迫性和掠夺性的体制又赶上国际经济环境的变化,使农业问题雪上加霜。从1921年到1931年,当西方国家受世界范围的经济萧条的打击而举步艰难时,中国却因其货币贬值而提高了出口量。但是,中国在1932年失去满洲市场时受到了第一次重大打击,随之而来的是1933~1934年美国提高银价使中国白银大量外流而使中国受到第二次打击。^{[2](p301)}结果,出口下降,银根紧缩,商品价格暴跌,从而使农村经济大规模萧条。

面对着农村经济萧条的情况,各地的地主们依仗国家政权,有恃无恐地将危机转嫁于佃农头上。首先,由于人多地少,地主得以提高地租剥削率。根据严中平的研究,在1937年以前的全国41个地方,半数以上(28个地区)的实物地租剥削率超过产量的50%,大大高于法定的地租率。而且,这只是就地租定额而言,定额之外的榨取尚未统计在内,而地主对佃农进行额外的剥削,是当时中国农村的普遍现象。

其次,地主还有种种办法加重佃农的负担。一是向佃农转嫁田赋附加负担。我们知道,在20世纪30年代,各地方政府大幅度提高田赋附加,但负担却由佃农承担,而不是拥有土地的地主。根据南京政府国民经济委员会1934年的报告,“最近数年中,许多省份带征附加税,遂使田赋增加数倍。依法律而言,地主应纳田赋,但在佃租盛行的地方,佃户反缴纳田赋及附加之全部或一部。例如甘肃佃户认缴田赋附加百分之六十。”^{[7](p338)}二是对佃农进行无偿的劳力役使。三是加重押租和盛行预租。这样,保护佃农的法律法规颁布几年以后,佃农的权益不但得不到保护,佃农的负担反而有增无减,佃农往往被迫负债佃耕,生存状况苦不堪言。^{[7](p338-344)}

这种状况已经严重地威胁着国民党的政治统治。为此,南京政府又被迫开始第二轮的田赋整理工作。

1933年孔祥熙就任国民政府财政部长,对整理田赋十分重视,表示“本人就职后,决心整理田赋,冀减轻农民负担,恢复其生产能力”^[6]。1934年1月国民党召开中央委员会四届四中全会,孔祥熙提出减轻田赋及附加和进行土地陈报两项提案,行政院据此制定了《减轻田赋附加办法大纲》:“第三条附加总额连同正捐一并计算,不得超过地价百分之一之地价,未经查报,各地方附加总额应以不超过正税为额。第四条超过前项限度之地方应将原有附加分别裁减,其裁减程序以有关行政经费为先,事业经费次之。第六条地价之计算应将全市或全省

农田分若干等,按照最近三年地价买卖地分等估计,再乘于田亩数合并计之作为地价总额 第七条地方田赋附加一律限于二十二年度内全部整理完竣,不得延缓或遗漏”

紧接着,在 1937 年 5 月召开的第二次全国财政会议,重点讨论整理全国地方财政,整理田赋与附加,减轻农民负担 这次会议涉及的议题有:减轻田赋与附加,取缔各种摊派;改革田赋征收制度;施行土地陈报;废除苛捐杂税;整理中央与地方财政关系;编制省市县的财政预算 最后,第二次财政会议通过关于田赋与附加征收的 6 项原则:

(1)各县办理土地陈报以后,如所报地价可资为按价正税依据者,即按报价划分为若干等级,每等酌定平均地价,以 1% 为征收标准,附税名目一律取消,税款省县四六分成;

(2)土地未清丈之前,各县田赋不能按价征收者,即参照报价及收益,将原有科则删繁就简,改并为新等则征收,但不得超过正税,正附税并计不得超过地价 1% ;

(3)现有附加不论已否超过正税,自 1934 年度起,不得以任何急需 任何名义,再有增加;

(4)各区乡镇之临时亩捐摊派,应严加禁止;

(5)附加带征期满,或原标的已不复存在者,应即已废止;

(6)田赋附加已经超过正税的,应限期核减,并以土地陈报所增减额尽先拨充减轻附加之用

由于当时全国土地陈报尚未开始,因此可具操作性的为 (3)、(4)、(5) 三项。又由于整理田赋与附加的进展依赖于清丈土地,而清丈土地的工作又不是短期内能完成的,所以会议决定以土地陈报代替土地清丈。于是会议又通过了《办理土地陈报纲要三十五条》,限期一年完成土地陈报工作

可以想见,整理田赋和附加以及废除苛捐杂税无疑减少了地方的财政收入,为此财政部重新调整中央与地方的财政关系以弥补地方的财政损失,如中央承担军事费和司法费,烟酒牌照费归地方所有,中央划一部分印花税给地方,等等。

应该说,第二轮的田赋整理收到一定的效果 到 1937 年抗日战争爆发以前,全国范围内共减轻田赋与附加的种类到达 300 余种,减免的税款计 3800 万元;废除苛捐杂税 7200 余种,款额达到 6700 万元。到 1936 年底,共有 10 省 200 余县进行了土地陈报 其中江苏省共有 19 个县土地陈报完毕,溢地约为 370 万亩;与 1934 年比较,一些县农民的负担减轻 12% ~ 56%。此外河南省的陕县和

福建省的闽侯土地陈报也有相当大的效果 各县区的田赋收入也有所增加,江苏的田赋收入由 1933 年的 1000 万元增加到 1937 年的 1400 万元,河南由 1927 年的 547 万元增加到 1935 年的 800 万元,山东由 1927 年的 792 万元增加到 1935 年的 1578 万元^{[6][9]}

成效是有的,但是就全国范围而言,上述成效几乎微不足道 首先,与中央政府因废除苛捐杂税而补贴地方的数额相比,田赋附加减轻实在有限 抗战爆发前全国共减轻田赋附加 3800 万元,而中央于 1935 1936 年度对地方的补助费则分别达到 9850 万元和 10080 万元。

其次,就是在田赋整理进行的比较好的江苏省及其它各省,地方政府违反中央法令也是普遍的事实 中央决定 1934 年以后不得再增加任何名目的田赋附加,而 1935 年江苏泰县“未经省厅核示,征收亩捐,备给导淮工夫并供给办公费用,人民请愿”连递三呈,时逾两月,未奉省府批复,而县府勒令遵缴如故。同年江苏奉贤补收农民银行基金亩捐,省府以“此次系前款缓征之款”为由,同意县府“照案继续征收”。扬中县农民以田赋附加仍为正税三倍,派代表赴省请求减轻,但财政厅居然批复“各县苛杂,业经分期废除,该县仍有呈请减轻田赋之举,殊不能体谅省厅意旨,所请应毋庸议”。山东省主席韩复榘以山东黄河泛滥,需救济款为由,“拟将被灾各县应征田赋,于正税之外,带征三角”,“经行政院交内、财两部核议,准予征收一年。”^[9]可见,各地违反全国第二次财政会议决定的现象不是个案

最后,第二轮的田赋整理没有达到南京政府预定的目标。根据全国土地调查委员会在 1934 年 8 月~ 1935 年 12 月对全国 19 省的调查,田赋附加不得超过正税之规定未能实现 湖南附加超过正税 3 倍,河南、甘肃和广西超过 1.5 倍,江苏、浙江等 6 省超过 1 倍。各省田赋收入虽有所增加,但疲收现象仍然十分严重,19 省平均实收仅为额征的 79.83%。

在土地陈报方面,尽管个别县获得成功,总体上是“徒劳无益,甚或以滋弊者,何止倍数于此收效寥寥之数县”。江苏虽然有 1/3 的县份完成土地陈报,但“诚可赞许者,仅萧县与当涂”。江苏尚且如此,其它可想而知。^[9]

在废除苛捐杂税方面,虽然各地纷纷响应第二次财政会议的决定,似乎也有不小的成效,但是都是些表面文章

总体上说,基于土地清丈基础上的减轻田赋与

附加的第二轮田赋整理依旧失败。而这种失败,又是宿命性的,是其国家结构危机、国家与社会关系危机和政权的阶级局限性的必然结局。

由于存在国家结构危机,即中央政府的法令难以在事实上处于独立王国状态的各地军阀辖区得到贯彻。在中央政府不能号令的地方如四川省,即使在第二轮田赋整理以后,军阀们依然我行我素,实行杀鸡取卵式的田赋预征。如下表所示,田赋与附税增加又加预征,使农民苦不堪言,破产者比比皆是

表 2 四川各军预征田赋情况比较

军别	1933年	1935年	预征年度
21军	4次	6次	1964年
20军	6次	6次	
24军	6次	8次	
28军	6次	6次	
29军	5次	7次	1980年
23师	6次	8次	1967年
新 6师		5次	1960年
黔军		5次	1954年
			1935年

资料来源:中华人民共和国财政部编:《中国农民负担史》,中国财经出版社 1994年版,第 361页。

其次,旨在减轻农民负担的田赋整理必然有损于地主阶级的利益,而南京政府为了对抗共产主义运动在农村的复兴,又必须依靠这个阶级,从而形成了政策悖论:既要依赖地主阶级,又要损害这个阶级的利益,最终必然是一种行不通的政策。因此,在征税中,官吏豪绅依然可以擅自加征,地主依然可以向农民转嫁田赋负担,这是田赋整理政策失败的国家政权性质上的根源

最后,与第二个因素相联系,是统治集团内部的利益冲突而导致了政策失败。南京政府和它所依赖的地主阶级和资产阶级,共同构成了当时的统治集团。在理论上,这几大群体都会认同其共同利益是维持国民政府的正常运转,正所谓“皮之不存,毛将焉附”。对此,作为最高统治者的蒋介石及孔祥熙们会有清醒的认知。因此,其两次田赋整理基本上都是基于统治者租金最大化即政治稳定的考虑而实行的一种有利于社会产出最大化的政策。应该说,农业的社会产出最大化和由此带来的农村的稳定无疑会有利于政治统治的租金最大化。

但是,国家政权性质的局限性决定了南京政府很难实现这样的双重最大化,因为虽然在理论上统治阶层的利益在根本上是一致的,但是统治者内部又存在难于调和的利益冲突。就田赋整理而言,有利于社会产出最大化的政策事实上又有可能直接削减了作为统治阶级的地主豪绅的利益,削减着各

地军阀的利益。这样,有利于最高统治者的政策在实践中虽然亦有利于广大民众,但是却削减了中下统治阶层的利益,形成了一种上层与下层利益一致,却与中下统治阶层冲突的政治格局。而这种博弈格局依然是理论上的,而在实践中,中国当时的社会状况和国家结构危机决定了最高统治者根本无力去以牺牲地主阶级和地方豪绅的利益为代价而保护广大农民的利益。

这样,中国历史又回到与晚清一样的格局,虽然最大化的利益是政治统治的存续,但是在没有解决权力合法性的条件下,没有安全感的官吏们和地方豪绅个体,都在尽其所能地掠夺和蚕食国家利益,最终结局是一种统治者内部没有赢家的政治博弈。

三、结语

南京国民政府的失败给了我们验证和诠释诺思的“国家悖论”的机会。在国家的两个目的即统治者租金的最大化和产出最大化之间存在着内在的冲突。^{[1](p17)}中国的历史表明,统治者不但不是一个个体,也不是一个单一的统治集团,而是最高统治者下面的、利益相互冲突的多个统治集团。这样的历史就使得我们得出这样的结论:最高统治者利益的最大化可能直接削减了其他统治集团的利益,从而形成整个统治集团内部的利益冲突而无法实现整个政治统治租金最大化,更不用说实现整个社会产出的最大化。也就是说,统治者租金最大化目的不能实现,很多时候并不是社会产出最大化而削减了统治者的利益,而是因为统治集团内部本身的利益冲突而使最高统治者的最大化利益难以实现。

因此,就南京国民政府失败而言,“国家悖论”的表述似乎有些简单。可以对诺思的国家理论作简单的修正:

第一,总体上诺思是正确的,即统治者租金最大化和社会产出最大化之间是一种持久性冲突,冲突的调和程度直接决定了国家发展的快慢;

第二,统治者租金最大化的阻力不仅来自社会产出最大化,还可能来自统治阶层内部,统治阶层内部的利益冲突不仅难以实现社会产出的最大化,也直接消耗着统治租金;

第三,与第二个命题相联系,有利于社会产出最大化的政治产品也可能有利于最高政治统治者的租金最大化和政治统治,但是这种上下利益的合意却可能因为中间阻力即统治阶级内部的分利集

团的阻力而难以实现 ,最终导致国家的失败 ;
第四 ,国家结构危机以及由此带来的国家——
社会紧张关系 ,不仅难以实现社会产出的最大化 ,
而且统治集团内部因为能量内耗而不能将自己的
意志有效地转化为政策产品 ,最终导致统治租金的
耗散

参考文献

[1] 诺思 . 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.
[2] 费正清, 费维恺 . 剑桥中华民国史 (下卷) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1993.
[3] 王培棠 . 江苏省乡土志 [Z]. 上海: 商务印书馆,

1936.
[4] 张鸣 . 乡村社会权力和文化结构的变迁 (1903~1953) [M]. 南宁: 广西人民出版社, 2001.
[5] 闻均天 . 中国保甲制度 [M]. 上海: 商务印书馆, 1935.
[6] 刘椿 . 三十年代南京国民政府的田赋整理 [J]. 中国农史, 2000, (2).
[7] 中华人民共和国财政部 . 中国农民负担史: 第 2 卷 [M]. 北京: 中国财经出版社, 1994.
[8] 陈登元 . 中国田赋史 [M]. 上海: 上海书店, 1984.
[9] 牛淑平 . 1927年至 1937年南京国民政府田赋整理述评 [J]. 民国档案, 1999, (3).

The Maximum Of Ruler ʼs Interest And Minimum Of Land Production

—— An Institutional Analysis Of The Nanjing National Government Failure

YANG Guang-bin

(College of International Relations, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract The Nanjing National Government inherited crises of state structure and state-society derived from the national building and produced conflicting class relations because of its political nature, which to led the failure of two land reforms that would strengthen political rule and thus maximize the ruler ʼs interest, and finally the total collapse of the regime. On one hand, this historical story classically testifies D. North ʼs "the state dilemma" that is the born internal conflict of maximum of ruler ʼs rent and maximum of social production; on the other hand, it makes North ʼs theory more plentiful because it was internal structural conflict among the ruler ʼs group that made land reforms failure and exhausted ruler ʼs all rent.

Key words state structure; national building; land system; the state dilemma

责任编辑 王敬尧