

导 论

早期近代化进程中的晚清财政

中国早期近代化运动，尤其是社会经济及工业交通的近代化，作为一个客观的历史进程，并不始于今日，而是始于 19 世纪 60～90 年代的洋务运动。^①该运动使一个决

^①关于中国早期近代化运动，目前学术界有不同提法。有的称中国近代化，如朱荫贵著：《国家干预经济与中日近代化》；有的称中国早期现代化，如虞和平著：《商会与中国早期现代化》；罗荣渠著：《现代化新论——世界与中国现代化进程》；吉尔伯特·罗兹曼著：《中国的现代化》，等等。这些论著所称中国早期现代化，与中国近代化的提法在时间、内容上基本相同。为了论述上的方便，本书仍沿用中国近代化的提法，主指中国工业近代化。

决的东方大国结束了长时期的闭关锁国，开始面向世界，并迈出工业近代化的第一步。然而，历时三十余年的洋务运动最后以中日甲午战争的失败而告终。这一可悲的结局并没有使中国真正走上工业近代化的道路，相反却使其早期近代化运动遭受严重挫折。

在探寻中国早期近代化运动遭受严重挫折的原因时，人们往往归咎于外国资本主义的侵略、本国封建主义的束缚和官僚买办集团的腐败等。这些观点和看法固然是正确的，但是仅在这一层面上寻找原因是远远不够的，因为这种分析论述并不能充分揭示近代中国社会经济及早期近代化运动的发展规律和特点。仅以 19 世纪下半期日本所处的社会历史条件而言，它同样经历了西方列强侵略压迫之苦，新兴的资本主义在起步阶段也曾遇到封建主义的种种阻挠。然而，经过明治维新以后，日本政府采取了一系列有利于近代资本主义工商业发展的政策和措施，很快将一个传统落后的农业国迅速发展成为一个近代化的工业国。这表明，外国资本主义的侵略压迫和本国封建主义的束缚，固然是压抑和阻挠落后国家向工业近代化社会转变的重要因素，但落后国家能否实现早期近代化，尤其是工业近代化，决定性因素仍存在于其社会内部，即是否具有一个近代化意识和功能的政府，把握社会历史发展机遇，奋起改革并建立一整套行之有效的财经体制和投资政策，将有限的财力、物力投资于社会经济最急需的生产部门，以促进整个社会经济的良性循环，增强和壮大政府财力和综合国力，将整个国家和民族推向工业近代化的坦途。

事实上，在人类社会由传统社会向近代社会的转变进程中，世界上任何国家、民族以至每个人，都不能完全置身于这

个变化之外。机遇与挑战同在，关键是怎样经历这一过程。自觉还是盲目？主动还是被动？片面还是全面？顺利还是曲折？加速还是延缓？成功还是失败？这需要每个人、每个民族和每个国家，以自己的行动做出明智的选择，不能过分地强调其自身社会的特殊性。

一、近代化：世界性的历史变迁

近代化概指工业革命以后人类社会所发生的巨大历史变迁。按其内容和范围，它有狭义和广义之分。从狭义方面来看，近代化主要是指工业革命以后人类社会以科学技术为标志的生产力发展状况；从广义方面来看，它不仅包括工业革命以后人类社会整个国民经济的发展变化，而且还包括上层建筑以及人的发展状况。换句话说，近代化是概指工业革命以后，人类社会所达到的新的物质文化水平。

近代化与近代是两个不同的概念。“近代”一词表示的是时间概念，相对于人类社会的原始、古代而言；“近代化”一词表示的是一个动态概念，是指某一客体从一个传统落后的状态转化为一个近代先进的状态。但是，这种转化有时并不是同步进行的，并不是时间到了近代，客体就一定会进入近代。因为有些客体随着时间的发展而发展，有些客体，时间过去了，其状态不甚发展，或相对静止。所以，那些随着时间发展而变化的客体，则被称之为近代化的客体。而那些不发展或静止的客体，则被称之为非近代化的客体。非近代化的客体如果要想生存和发展下去，就存在一个如何追赶前者，即如何近代化的问题。

对于“近代化”一词加以分析、界定，并非多余。因为目前国内外许多专家、学者在论述其内容时，总要提出一系列特征。例如赖肖尔 1965 年 1 月发表在日本（自由）杂志上的《什么是近代化》一文中提出，近代化是近代社会中正在进行着的重大变化。这大概是最早最模糊的说法。后来，塞缪尔·亨廷顿则说，近代化是一个“包含了人类思想和行动各个领域变化的多方面进程”。相比之下，这一说法比前一说法略为具体些，开始从横的方面区分近代化过程的各个领域。70 年代，戴维·波普尔又指出：“近代化指的是发生在一个传统的前工业社会向工业化和城市化的过程中的主要的内部社会变化。”这个定义主要是从纵的社会形态转变上说明近代化的特征。90 年代，北京大学罗荣渠教授对近代化的特征，又作了以下四点综合性归纳：一是落后国家赶先进的过程；二是从传统的农业社会向近代工业社会转变的历史过程；三是科技革命以来人类急剧变动的过程的统称；四是一种心理态度、价值观念和生活方式的“合理化”的过程。^①

以上诸种说法，为我们提供了一幅幅业已发生和正在发生的近代社会变革的简单素描。事实上，从人类社会发展的历史来看，衡量近代化的标准，主要是生产力发展的水平，特别是劳动资料的发展状况。马克思指出：“各种经济时代的区别，不在于生产什么，而在于怎样生产，用什么劳动资料进行生产”。他还说：机械性的劳动比只是充当劳动对象的容器的劳动资料，“更能显示一个社会生产时代的特征”。^②

^① 罗荣渠：《现代化新论——世界与中国的现代化进程》，北京大学出版社 1993 年版，第 8—16 页。

^② 《马克思恩格斯全集》第 23 卷，人民出版社 1972 年版，第 204 页。

从 18 世纪下半期世界各主要资本主义国家开始工业革命到第二次世界大战后实现工业化社会这一历史进程来看，近代化的主要内容是采用机器进行生产，逐步实现生产工具的机械化和自动化。从 1770 年到 1840 年间，蒸汽机的发明和使用带来了劳动密集型工业的兴起，工业生产率在 70 年间提高了 20 倍，国民经济中工业比重上升，服务业得到发展，社会商品增加。1880 年到 1920 年间，由于内燃机和电力的广泛应用，重工业得到迅速发展，国民经济中工业比重超过了农业，农业生产机械化，劳动生产率提高，服务业稳步发展。1920 年到 1950 年间，以石油为主导的传统产业结构发生变化，石化工业、金属材料等工业迅速发展，劳动密集型产业向电力、化工等投资密集型工业转化，出现了以脑力劳动为特征的新兴产业。这表明，近代化是一个内涵不断变化的概念，不同历史时期，其标准是有所不同的。200 年以前，机械化成为生产力近代化的重要标准。100 年以前，电力的发明及广泛应用于生产，便出现了以电气化为内容的近代化。当今时代又以信息技术和航天工业，作为近代化的重要标志。

由上分析说明两点：一是衡量一个国家和地区近代化的程度和标准，主要是社会生产力的发展水平，尤其是工业生产和科学技术已达到的水平。二是这种社会生产力的发展水平，不是某一先进国家所达到的最高水平，而是当时主要先进国家所达到的平均水平，即当时世界范围内工业生产和科学技术所达到的平均发展水平。

在对近代化的概念和含义有所了解之后，我们有必要进一步探讨作为世界性的历史变迁，早期近代化运动在世界各国或各地区是怎样开展起来的。

严格来说，人类早期近代化运动是从欧美各国所进行的工业革命开始的。英国在 17 世纪中叶完成了资产阶级革命，18 世纪下半期又开始了产业革命，机器工业逐渐代替工场手工业。19 世纪初，英国的工业生产得到了很大的发展，成为当时世界上最强大的资本主义国家。法国是当时仅次于英国的资本主义强国。18 世纪末法国经过资产阶级革命以后，工业生产又有所发展，19 世纪 30 年代，法国工业进一步发展起来。19 世纪初期的美国，在工业上虽远远落在英、法两国的后面，但其商业资本却极力向海外伸展势力。到 19 世纪中期，英、法、美三国已先后在棉纺织、采煤、冶炼、交通运输等领域，完成了工业革命。德国正在进行生产领域的工业革命，俄国、日本的资产阶级革命和工业革命也在酝酿之中。这表明，欧美各主要资本主义国家都从不同的起点，以不同的速度和方式开始或完成了以机器工业为代表的近代化运动，并逐渐使其演变为汹涌澎湃的世界性的历史潮流。

欧美各国工业革命所创造的近代化的工业交通和近代化的世界市场，使一切国家的生存和发展都成为世界性的。“它首次开创了世界历史，因为它使每个文明国家以及这些国家中的每一个人的需要的满足都依赖于整个世界，因为它消灭了以往自然形成的各国的孤立状态。”“各个相互影响的活动范围在这个发展进程中愈来愈扩大，各民族的原始闭关自守状态则由于日益完善的生产方式、交往以及自发地发展起来的各民族之间的分工而消灭得愈来愈彻底，历史也就在愈来愈大的程度上成为全世界的历史。”^①在这个时代里“资产阶级，由于一切生产工

^① 《马克思恩格斯全集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 68、51 页。

具的迅速改进，由于交通的极其便利，把一切民族甚至最野蛮的民族都卷到文明中来了。它的商品的低廉价格，是它用来摧毁一切万里长城，征服野蛮人最顽强仇外心理的重炮。它迫使其一切民族——如果它们不想灭亡的话，采用资产阶级的生产方式。它迫使它们在自己那里推行所谓文明制度，即变成资产者。一句话，它按照自己的面貌为自己创造出一个新世界。^①

在资产阶级所创造的这一新世界里，人类历史上第一次出现了世界性的统治者。它不是统治一个国家，而是统治许多国家，它不是压迫和剥削一个国家的人民，而是压迫和剥削许多国家的人民。因此，进入近代历史以后，世界上许多国家和地区，由于遭受西方资本主义列强的各种侵略奴役，已日益成为其原料供应地和商品市场。那种与世隔绝，闭关锁国的时代已经一去不复返了，它们已经卷入世界资本主义和近代化的漩涡。在这个时代里所发生的事情，就不能孤立地看成是一个国家内部所发生的事情，而要从世界历史整体性的发展变化来进行考察。因为近代化作为世界性的巨大变迁，是一种不可抗拒的历史潮流。被近代化潮流裹挟的国家或地区，无论其社会历史发展处于何种阶段，都不可能按原有的社会制度和生活方式生存下去，只有按当时历史条件所允许的起步线，开始其自身社会的近代化进程。

二、中国近代化的历史进程

鸦片战争后的中国，已沦为半殖民地半封建社会，要想生

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1972年版，第225页。

存和发展下去，也必须走世界近代化的发展之路。从 19 世纪初期和中期中国社会发展的趋势来看，向西方资本主义国家学习，引进其先进的科学技术和生产方式，使中国社会经济逐渐近代化，这是或迟或早总要发生的事情。因为当时西方国家的商品及殖民势力已开始向中国社会的各个领域进行渗透、扩张，世界性的近代化运动潮流已经涌入中国大地。向西方学习，顺应世界近代化的历史潮流，乃是中国社会发展的必由之路。

中国近代化的历史进程发端于 19 世纪 40 年代的鸦片战争，但真正起步于 60 年代以后兴起的洋务运动。中国社会从传统社会向近代社会的转变，同世界上许多被压迫民族一样，是从被动和主动两方面进行的。鸦片战争以后，西方资本主义对中国的扩张和侵略，一方面破坏了中国传统的社会经济政治制度，使之成为商品市场和投资场所，并以殖民地或半殖民地的方式将其逐步纳入资本主义世界体系之中，另一方面又不得不将其近代化的工业商品、交通工具及管理方式移入中国。这是中国近代社会被动地向世界近代化方向转变的外部因素。

所谓主动转变，又可分为自发转变和自觉转变。自发转变是指产生于明清时期的资本主义萌芽，经过长期手工协作和工场手工业，鸦片战争后已开始向近代机器大工业转化。而自觉转变，指的是在外国资本主义侵略和世界资本主义近代化潮流的冲击下，沉睡的中华民族逐渐开始觉醒起来，并激发起走向世界近代化的自觉要求。为了摆脱日趋严重的民族危机，图强求富，清朝政府不得不变更祖宗之法，以适应新的时代要求，主动地向西方资本主义国家学习，创办各种实业。当时的中国社会，除了极端仇视变法维新的封建顽固派外，其他各阶级、阶层对西方资本主义的生产方式和生产技术都表示了积极态

度。从魏源《海国图志》提出“师夷之长技”到发动以创办新式工交企业和新式海陆军的洋务运动，清政府曾采取了一系列革新措施。这是中国近代社会主动地向世界近代化方向转化的内部因素。

在内外因素的相互影响和推动下，19世纪60~90年代，中国兴起了具有进步意义的洋务运动。这一运动使一个泱泱的东方大国在经历了长时期的闭关锁国之后，终于面向世界，迈出了工业近代化的第一步。在此期间，随着外国资本主义侵略的不断扩大和中外进出口贸易的不断增长，中国社会经济在军事工业、工矿业、交通运输业和邮电通讯等方面，终于拉开近代化运动的序幕，并取得一系列新成果：

(1) 兴办了一批近代军事工业，大小共24个单位。其中以江南制造局、福州船政局、金陵机器局、天津机器局、湖北枪炮厂等5个单位的规模较大。

(2) 开办了一批近代民用工矿企业，先后共计29个单位。包括煤矿11个，各种金属矿12个，钢铁厂2个，纺织厂4个，其中以开平煤矿、漠河金矿、汉阳铁厂、上海织布局、湖北织布局等规模较大。

(3) 兴建了一批近代交通运输邮电事业，包括拥有20余艘总共近5万吨的轮船招商局，已筑成的津京铁路、台湾铁路及京奉铁路天津至山海关段364公里，此后又开始兴建的芦汉铁路，以及通往全国各地的邮政电报等事业。

(4) 建立了一支新式陆海军。其中以拥有20余艘战舰的北洋舰队实力较为雄厚，并相继建成塘沽、威海、旅顺、大连等新式军港。

(5) 设立了同文馆、船政学堂、海军学校、陆军学校等新

式学堂，培养了一批新型人才，同时又派遣了一批学生出国留学深造。

(6) 开设了一批广方言馆、翻译馆等机构，大量出版介绍西方科技书籍，启迪人民的思想觉悟。

以上新成果的出现，既为当时中国社会经济的发展指明了近代化方向，又为当时中国社会经济的进一步发展奠定了初步基础。

但是，从洋务运动发展的全过程来看，中国早期近代化运动的发展道路是极不平坦的。无论是初期创办的江南制造总局、福州船政局，还是稍后兴办的轮船招商局、开平矿务局、汉阳铁厂等新式企业，几乎都遇到两个相同的基本问题，即技术的落后和资金的短缺。技术落后问题自然不是短期内所能解决的。但在运动初期，洋务派一面开办各类学校，聘请洋师洋匠来华指导，一面又派人出国留学，学习和引进国外的先进科学技术。二者均使人才培养问题渐有起色。

资金短缺问题更不是短期内所能解决的。它需要诸多因素和条件，如国家政治机构的健全、财经政策的正确、财政资源的有效配置与利用、并配合有利的国内外环境，把积蓄到的有限财力、物力均投向社会最急需的生产部门，促进整个社会经济的良性循环，才有可能筹集足够资金，以解决建设资金不足的问题。

然而在洋务运动时期，清政府创办的军用工业和民用工业，因建设资金极为匮乏，并没有得到正常发展。况且历时 30 余年的洋务运动最终以中日甲午战争的失败而告终，中国不仅没有真正走上工业近代化的发展道路，相反却使早期近代化运动遭受严重挫折。为什么会出现这一可悲的结局呢？

三、财政：近代化发展的主要动力

近年来，研究中外经济史的专家、学者颇为关注世界各国的经济增长及近代化运动的发展问题。在众多的演讲和论著中，他们指出了这样一个基本事实，即在世界各国的社会经济发展过程中，早期近代化运动多数是靠本国政府的力量来推动的，并大体上遵循了两条不同的发展道路。

一条发展道路是在本国社会经济自然发展的基础上自发形成工业近代化道路。其特点是该社会经济内部各种力量不断演变，新的经济因素逐渐积累和扩大，由量变到质变，由封建的个体生产或简单劳动协作，逐步发展到资本主义的手工工场，再由此向机器大工业生产方式过渡，从而走上早期工业化的发展道路。这种发展道路属于一种主要受其社会经济内部发展规律制约的自然演变类型。从总体上看，这种自然演变类型的国家，无论其政府在自身社会发展进程中扮演了什么样的历史角色，机器大工业生产方式的产生和发展，都不是事先利用国家权力进行有计划的组织与安排。不管是统治阶级，还是被统治阶级或阶层，事先都说不上有一个建立早期工业化社会的明确计划和目标。追求社会财富，增强竞争实力与综合国力，是这类国家迈向早期工业化社会的主要动力。西方经过自由资本主义阶段发展起来的早期工业化国家，大体上属于这种自然演变类型。其中最先进入早期工业化社会的英国、法国、美国等，尤具代表性。

另一条发展道路是本国社会经济在外力推动下被迫仿效西方工业近代化的道路。进入世界近代历史以后，一些国家或地

区自身传统的社会发展轨迹被打断和扭曲，为摆脱危机和谋求生存，主动或被迫仿效西方早期工业化国家，引进和采用资本主义生产方式，从而缓慢地走上早期工业化的发展道路。这类靠外力推动的国家，其自身社会经济发展不具备或不完全具备发动工业近代化的条件，需要外力的影响和推动。这种靠外力影响和推动的国家，不管其是否意识到，国家政权实际上被赋予组织领导自身社会向早期近代化迈进的历史重任。因此，是否充分利用国家政权所具有的各种职能去有效地调控社会经济，去开辟和营造一个有利于经济发展的社会环境，是否有力地制定和实施各种政策及措施，排除历史上形成的诸种障碍，改变传统的封建经济结构，使社会资源与资金，人力与物力，能够得到有效的配置组合，向有利于近代资本主义工业化方向转化，这是此类国家能否实现由传统社会向近代社会转变的关键。换句话说，此类国家政权如何利用其行政、经济职能在很大程度上决定着以近代工矿业、交通运输和通讯业为主要内容的早期近代化运动的发展进程和最终成败。欧亚一些国家，如俄国、日本、土耳其等国，就是由本国政府发动或予以有力支持而走上早期近代化道路的。

从以上简要分析中可以得到两点认识：一是早期近代化主旨工业近代化。这种工业近代化，先进国家是通过私人资本主义发展起来的；后进国家是通过国家资本主义发展起来的。二是后进国家在实现近代化进程中，政府扮演着组织者和领导者的重要作用。因为动员各种社会资源，团结各种社会力量，建立稳定的经济社会秩序，形成全体国民对近代化的共识，维持整个民族团结和国家统一，均需要建立一个强有力和更具权威的政府，尤其是中央政府，才能不断提高国家汲取和运用财政

的能力，以加速推进以工业近代化为核心的整个近代化运动。

由此可见，政府汲取和运用财政的能力对本国工业化进程具有决定性意义。因为肩负近代化历史重任的国家政权，要想实现自身社会经济的近代化，尤其是工业近代化，急需大批建设资金。然而大批建设资金从何而来？靠什么方式来筹集呢？这些问题均与政府的财政政策和财政管理体制密切相关。从某种意义上来说，它不仅关系到当时社会经济建设的资金来源和发展速度，而且决定着整个国家和民族能否走上近代化坦途以及最终能否实现近代化的成败。

财政是国家为实现其职能，凭借政治权力参与社会产品和国民收入的分配和再分配，无偿取得经济利益的主要方式。它既是国家生存和发展的物质基础，又是其维持社会经济正常运行的重要工具。一个国家要想求得生存和发展，必须要有一定的财政税收来源，以支付国家机器和安排经济建设所需的一切费用。

众所周知，财政来源于经济，经济是财政之母。根据马克思主义的基本原理，经济对财政的决定作用，主要表现在以下几方面：（1）生产资料所有制的性质决定财政分配的性质和形式；（2）经济结构决定财政分配结构；（3）国民经济的发展水平和规模决定了国家财政的收支规模和增长速度。

经济决定财政，这是经济和财政关系的主导方面。但是，财政并不是消极的、毫无作用的。作为对生产要素和生产成果分配的财政，对经济有着强烈的影响和反作用。其具体表现在：（1）国家财政收支规模在某种程度上决定着生产的发展规模和发展速度；（2）财政资金的分配大小制约着生产的发展规模和发展速度；（3）财政分配结构在某种程度上体现着整个生

产和经济结构；(4) 财政对生产部门的调节会引起社会成员物质利益关系的变化。

从财政与经济的互动关系中可知，一个国家和地区要想迅速改变自身的落后面貌，实现社会经济的振兴和工业的近代化，必须要正确认识和处理好经济与财政之间的辩证互动关系，建立一整套行之有效的财经制度和财经政策。因为一个机构职能健全的财政体制有助于提高国家汲取财政的能力；反之，则会严重削弱国家汲取财政的能力，妨碍其工业近代化的历史进程。

鸦片战争后的中国日渐沦为半殖民地半封建社会，其国家政权客观上也被赋予组织和领导自身社会向近代化道路迈进的历史重任。但是，处在复杂多变背景下的中国，要想摆脱自身危机，实现社会经济及工业的近代化，除了走后者，即国家资本主义的发展道路之外，恐怕别无选择。这是由当时中国具体国情和社会制度所决定的。那么，在中国经济由传统经济向近代经济的转变过程中，晚清财政的收支内容状况如何，其管理体制发生了怎样的变化，对国家工业近代化有何影响呢？

四、晚清财政与中国近代化的互动关系

鸦片战争以后，尤其是 1851 年太平天国及其他农民革命运动爆发以后，清朝传统的财政管理体制因收支内容不能适应客观形势发展的需要而逐渐解体。战乱平息以后，这一体制虽得以休整，收支状况也一度好转，但到甲午战后，由于战争赔款和新政用费等巨额开支的不利影响，又陷入全面危机的状态，即收支极不平衡、税制紊乱、财权分散和财政主权丧失

等。面对以上诸多危机，清政府不得不进行一系列财经体制改革。在改革的过程中，晚清财政的收入、支出、库藏及管理等方面发生了一系列新变化。例如，税源主体由农业税转向工商税；支出结构由军政消费型转向军政生产型；库藏制度由钱物并存转向钱物分流，建立近代银行制度；财务管理由中央集权转向中央与地方分权。从某种意义上来说，上述新变化既是当时社会经济发展，尤其是近代工交企业发展的重要反映，也是晚清财政由传统的封建财政向近代资本主义财政转化的重要标志。

晚清财政收支内容及管理体制发生以上新变化大体上是沿着传统——危机——改革——近代化的运动轨迹演变的。但是，从晚清 70 年历史进程来看，中国社会经济及工业近代化并没有得到正常发展，长时间只是维持在一个很小的范围之内。究其原因固然是多方面的。但其中一个重要原因是当时清朝政府的财政收支状况长期处于捉襟见肘之中。尤其是咸丰、光绪、宣统三朝，政府财政收支无法维持平衡；即使在号称“同治中兴”的年代，财政也相当困难，多次举借外债，开办捐纳，以弥补财政支出之不足。自咸丰元年以后开办的“筹饷事例”（即捐纳）历经同治全朝，迄未停止，并且一再减成收捐，捐数不及原有定额的三成。同治五、七、八各年，又先后议增条款，以求增加捐款。^① 光绪一朝，外患加深，赔款、军费、外债各项，支出直线上升。其财政之艰窘，可想而知。

近年来，有的专家学者曾指出：“清政府不能像日本明治时代那样直接间接推动中国的经济近代化，这和政府的财力薄

^① 许大龄：《清代捐纳制度》，哈佛燕京学社 1950 年版，第 76 页。

弱有关。’^① 这一观点，虽然远不足以阐明晚清社会经济及工业近代化发展迟缓的全部原因，但至少已为我们提供了一条可供探寻的线索，财力过于弱小和财力使用不当确是晚清政府迟迟不能发动中国早期近代化运动，尤其是工业近代化运动的重要原因。

现在要问，晚清财政为什么会形成左支右绌、艰窘万分的局面？清政府为什么不采取必要的财政投资政策与措施，大力推进以近代工矿业、邮电业及交通运输业为主要内容的近代化运动呢？这是因为：

(1) 缺乏一个坚强有力的具有近代化意识和功能的政府。世界各国近代化进程的历史事实证明，一个国家或地区的近代化过程，本身既是需要动员全社会的人力资源、物力资源的过程，又是一个不断强化国家能力的过程。然而在晚清，由于国内外诸种因素的干扰和政治局势的不断恶化，清政府管理国家的能力，尤其是汲取财政的能力越来越弱。因而在中央财权不断弱化的情况下，清政府缺乏恰当和灵活处理不稳定因素的有效政策与措施，经常造成巨大压力使社会经济及工业近代化进程停顿下来，甚至发生暂时倒退。到甲午战争以后，当其力图重新调整财经政策以推动社会经济及工业的近代化进程时，又陷入了空前严重的经济政治危机之中而不能自拔。这表明，清政府已不能担当和胜任组织和领导中国社会经济及工业近代化的历史重任。

(2) 缺乏一个健全而充满活力的财政管理体制。按照近代化的理论，要发挥政府在社会经济发展和近代化建设中的作

^① 何烈：《清咸同时期的财政》，台湾国立编译馆 1988 年版，第 4、5 页。

用，必须建立一个健全而又充满活力的财政管理体制，筹集大量建设资金，以促进近代工交企业的发展。历史事实证明，当一国经济发展水平和经济结构一定时，财政管理体制是决定国家汲取财政能力的主要因素。然而在晚清数十年间，传统落后的财政管理体制虽发生一些新的变化，但在很大程度上仍继续发挥重要作用。在这种传统落后的财政管理体制下，社会生产虽有一定发展，但其税收未必能大量及时地集中在政府，尤其是中央政府手中。由于缺乏一个健全而充满活力的财政管理体制，中央和地方各级政府官员因缺乏必要的能力和效率，并不能将全国有限的财力物力资源集中起来加以合理配置，以适应当时社会经济结构转型和工业近代化的迫切需要。

(3) 缺乏一个行之有效的经济发展战略和投资政策。在晚清 70 年中，清政府推行的经济发展战略和投资政策是优先发展军事和军工企业，大力推行军事近代化，并没将有限的财力和物力直接用于国民经济最急需的工交生产部门。对于一个社会经济发展相当落后的国家来说，有限的财力和物力不是直接用于国民经济最急需的生产部门，而是大量投入军事或军工等消费部门，这种经济发展战略和投资政策不仅会加重政府的财政负担，而且还会造成社会生产与消费比例失调，最终延误整个社会经济及工业近代化的发展进程。

(4) 缺乏一个和平安定的国内外环境。在晚清 70 年中，中国长期处于内忧外患之中。接连不断的国内外战争不仅消耗了国家大量资财，而且使整个国家和民族的生存危机日趋加深。像中国这样一个长期遭外国列强欺侮，已沦为半殖民地半封建的国家，如果不设法摆脱外国列强的压迫和剥削，争取和平安定的国内外环境和国家主权独立，社会经济就难以得到顺