

# 建设国家军事能力的 政府因素探究<sup>\*</sup>

苗中泉◎

**【内容提要】** “政府能力”对一国军事能力生成具有重要影响。这主要体现在政府的威胁研判能力、自身凝聚能力和社会管理能力三个方面。一国政府对国际威胁的判断很大程度上影响着该国军事能力建设的目标选择；政府自身的凝聚能力影响着国家军事能力生成战略的制定和执行效率；政府对社会的管理能力则构成影响国家军事能力生成过程中能够用于分配的国家物质资源多寡和精神、智力资源贫富等基础性因素。为佐证上述观点，我们选取了1865—1895年中国晚清政府调控衰落失败的案例进行分析。1895年甲午战争中国战败，是晚清政府军事能力低下的最有力证据，但失败的关键在于当时清朝政府能力的孱弱。

**【关键词】** 国家军事能力 政府能力 甲午战争 洋务运动 明治维新

**【作者简介】** 苗中泉 中国人民大学国际关系学院国际政治专业硕士研究生。电子信箱: zhongquan100@126.com。

在 20 世纪以前的漫长岁月中，军事能力曾被视为国家实力最根本的体现。19 世纪的德国史学家利奥波德·冯·兰克曾论述道：“如果一个国家能够抵制其他国家的威胁，甚至不怕所有其他国家联

---

\* 本文在写作过程中得到了中国人民大学国际关系学院罗天虹老师的悉心指导，陈岳老师、成晓河老师、李璠老师、吴日强老师及《国际政治科学》诸位匿名评阅专家也分别给予了特别帮助，在此谨向他们表示深深的感谢。当然，文中一切纰漏由笔者自负。

---

《国际政治科学》2014 年第 2 期（总第 38 期），第 49—87 页。  
*Quarterly Journal of International Politics*

合起来对付自己,那么这个国家就是一个大国。”<sup>①</sup>几乎与之同期的西方军事战略家约米尼认为“富有黄金的大国,其国防可能有时很差。历史证明,最富有的民族并不一定是最强大的和最幸福的。从军事力量的天平上看,钢铁至少是和黄金一样重。”<sup>②</sup>

随着时间的推移,这种以军事能力为国家实力主要标志的观念开始受到质疑,并至迟在二战之后被最终抛弃。原因在于:(1)人们开始认识到靠军事能力解决国际矛盾代价过高。从19世纪末到20世纪40年代,短短半个世纪内,人类经历了史无前例的两次世界大战,造成数亿人伤亡、难以计数的财产损失和对人类沉重的精神打击。以至利德尔·哈特在其《战略论》一书中提出“真正的胜利意味着战后和平的状况和本国人民的境况优于战前。”<sup>③</sup>军事胜利的代价开始被重新估量。(2)人们觉察到,即便付出了巨大的代价,军事方式也不能最终有效地解决大量的矛盾。第一次世界大战中协约国的胜利并没有消除德法之间的仇视,德国的战败和协约国的军事制裁反而成为德国纳粹崛起的诱因之一,由此埋下了第二次世界大战的伏笔。(3)拥有强大军事能力的国家,未必能够在世界舞台上为所欲为。阿诺德·沃尔弗斯论述道“一个拥有规模庞大、装备精良并且指挥有方的军事力量的国家,在对外政策中也还是会遭受挫折。”<sup>④</sup>20世纪70年代的美国和苏联,均拥有当时其他国家罕与其匹的武装部队和核武库,却分别深陷越南战争和阿富汗战争的泥潭而不能自拔,成为各自走向衰落甚至崩溃的重要原因。(4)人们认识到,国家竞争远不止军事竞争一个方面,在整体大致和平的环境中,经济发展、科技进步等方面的竞争更具基础性和战略意义。拥有强大

---

① 赫德利·布尔《无政府社会:世界政治秩序研究》,张小明译,北京,世界知识出版社,2003,第161页。

② 转引自刘江平《我国需提升军事战略能力应对复杂安全威胁》,http://mil.news.sina.com.cn/2010-07-22/0657601956.html(访问时间:2013年4月10日)。

③ 转引自保罗·肯尼迪《战争与和平的大战略》,时殷弘、李庆四译,北京,世界知识出版社,2005,第2页。

④ 阿诺德·沃尔弗斯《纷争与协作——国际政治论集》,于铁军译,北京,世界知识出版社,2006,第100页。

经济基础的美国通过发动“星球大战”计划拖垮了经济能力相对薄弱但军事能力不分伯仲的苏联，这成为支持国家竞争观念转变的重要历史证据。国家竞争被广泛地认可为以经济实力和科技水平为基础的综合国力的竞争，甚至出现了关于国家兴衰的“经济技术决定论”的思潮。例如卡伦·拉斯勒和威廉·汤普森提出技术革新与技术扩散决定着国家的兴衰。<sup>①</sup> 卡洛·M. 奇波拉从消费的角度提出了“需求向底层持续扩散导致国家衰落”的法则。<sup>②</sup>

但是正如现实主义者坚持的那样，在无政府状态的国际社会中，军事能力即便不再是国家实力的唯一体现，也至少仍是最重要的标志之一。这是因为：（1）国际社会从来就没有发展到如极端和平主义者所幻想的那种天下大同的和谐状态。对若干关涉彼此核心利益的国际争端，几乎所有相关国家都从不曾公开宣称无条件放弃使用暴力。尽管可能并非唯一和最优选择，但军事方案仍是各国处理复杂国际纠纷的保留选项之一。（2）无政府状态下的国际自助结构制约了各国的外交选择，对生存问题的担忧迫使各国投入一定的精力发展军事能力以保卫自身安全。对绝对安全的追求引发“统治的渴望”，<sup>③</sup> 这又诱使大国尽可能多地发展军事能力并进而影响到一国内部政府—社会关系的重新建构。<sup>④</sup> 因此各国发

<sup>①</sup> 拉斯勒和汤普森认为，技术革新趋向于时间和空间上的聚集。先是有利于某一主导国家，然后扩散到其他国家。而原主导国家的技术革新会因为收益减少、自我满足、国内有关机制僵化、成本提高等原因趋于停滞并逐渐导致衰退。参见 Karen Rasler and William R. Thompson, “Technological Innovation, Capability Positional Shifts, and Systemic War,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 3, 1991, pp. 412–442。

<sup>②</sup> 奇波拉认为，帝国在衰落前都要经历经济增长从而带来私人 and 公共消费上升的阶段，这个阶段的舒适生活仅仅属于小部分人的特权。但随着帝国的扩张和不断繁荣，舒适生活很快扩散到底层民众和更大规模的人群中，由此必然带来消费过度，损害国家的长远发展。参见 Carlo M. Cipolla ed., *The Economic Decline of Empires* (London: Methuen, 1970), p. 5。

<sup>③</sup> 阿什利·泰利斯、乔纳斯·比亚利、克里斯托弗·莱恩、梅丽萨·麦克弗森《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，门洪华、黄福武译，北京，新华出版社，2002，第112页。

<sup>④</sup> 例如查尔斯·蒂利认为一个国家抵御外来危险的需要发展了该国的政治、官僚、税收、民事管理等系统，他甚至得出结论“战争制造政府，政府发动战争。”参见 Charles Tilly, “Reflections on the History of European State Making,” in Tilly ed., *The Formation of National State in Western Europe* (New Jersey: Princeton University Press, 1975), p. 42。莱恩的历史研究表明，有效军事能力的产生尤其是军事列强的出现，实际上反映了该国内部对体系结构性制约因素的适应程度。参见 Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993, pp. 5–55。

展军事能力的动向非常值得政治研究者关注。

对于当今世界中军事能力的重要性,学界也有深刻的论述。泰利斯认为“在缺乏对国家行为的其他支配性意识形态和道德约束的环境中,军事能力与一个实体的生存、行动自由的条件紧密相关。”因而“国家实力的基础源于一国主导世界经济领先部门的能力,实力最重要的体现仍将继续是军事能力。”<sup>①</sup> 进攻现实主义者约翰·米尔斯海默也高度重视一个国家的军事能力并将其作为判定霸权国家的重要标准。他毫不避讳地宣称,所谓霸权国家就是“体系中唯一的大国”,其特征在于其他任何国家都不具有能够承受起与之进行重大战争的资本。<sup>②</sup> 作为研究战略史的权威之一,美国历史学家保罗·肯尼迪同样认为,一国经济技术的发展及由此产生的军事能力决定了其国运兴衰。<sup>③</sup> 历史经验也证明,那些缺乏有效军事能力的国家,无一不在激烈的国际竞争中趋于消亡。西班牙因为海战失利于英国而丧失霸主地位并从此一蹶不振;奥匈帝国因为一战战败而走向崩溃。诸如此类的例子不胜枚举。因此,讨论一个国家军事能力生成的问题,仍不失为国际政治领域颇有意义的内容之一。

但是国家的军事能力并不能自然地生成,从国家资源到军事能力,这中间存在着复杂的转化过程。本文意在探讨该过程中政府因素的影响,大体上遵循如下思路:首先,简单概述学界关于政府对军事能力生成影响的既有研究。其次,对泰利斯在评估国家综合实力时提出的分析框架进行探讨,该框架是本文展开研究的重要基础。再次,在已有研究成果的基础上,本文着重分析了在“国家资源→政府能力→军事能力”这一国家军事能力生成链条中,政府能力是如何对军事能力生成即资源转化为军事能力产生影响的:这种影响体现在政府的威胁研判能力、政府自身凝聚能力和社会管理能力三个方面。最后,我们选取 1895 年中日甲午海战的史例进行分

① 阿什利·泰利斯等 《国家实力评估:资源、绩效、军事能力》,第 48 页。

② 约翰·米尔斯海默 《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海世纪出版集团,2008,第 42 页。

③ 保罗·肯尼迪 《大国的兴衰》,陈景彪等译,北京,国际文化出版公司,2006,第 35—43 页。

析，通过对比中日两国在 1865—1895 年政府能力的强弱，得出结论，正是清政府孱弱的政府能力从根本上决定了中国在甲午战争中的失败。

## 一 关于政府对国家军事能力影响的讨论

目前学界关于国家军事能力影响因素的讨论很多，如麦金德、马汉和杜黑曾分别提出陆军、海军和空军能力对一国军事能力建设有着决定性的影响；<sup>①</sup> 二战后很长一段时间内大受欢迎的“核武器决定论”认为，核武器从根本上决定着核时代的军事能力；马丁·怀特通过对国际关系史上军备竞赛的研究，认为武器革新、军事技术的进步、兵役制度的革新、兵种建设的倾向性、公众舆论和国际均势状况等因素影响着一国军事能力的提升等。<sup>②</sup> 但是从政府角度分析其对军事能力生成的影响的研究成果则显得有所不足。

研究者一般认为军事能力本身就是政府能力的一部分，但这种看法过于笼统。其中一个非常重要的原因在于，尽管各国宪法都赋予了政府垄断军事能力的权利，但在国家的实际运作中，由于军事能力建设的专业性，政府在一定程度上往往将军事能力生成托付给专业的军队机构，因此出现了这样一种趋势，即政府越来越偏重于民事管理的功能，提升军事能力变成了国家统帅和军队的专业，政府系统与军队系统逐渐成为两个并行运作的体系。在这种情况下，笼统地将军事能力划归为政府能力，既不利于政府能力提升，也不利于军事能力生成。探究政府对军事能力生成的影响因而显得颇有意义。

在已有的研究中，保罗·肯尼迪、汉斯·摩根索、泰利斯和刘江平等人的观点最值得关注。保罗·肯尼迪从大战略的视角注意到一国政府对该国军事能力具有重大影响。他提出，探讨国家军事能力，除了研究武装力量自身中间发生着的事态之外，还要考虑如下因素：一国使用和调控资源以达到国家目的和手段之间的平衡、外交在战时与和平时在争取盟国获得

<sup>①</sup> 关于陆权、海权和空权对军事能力影响的简要的综合性分析，可参见马丁·怀特《权力政治》，宋爱群译，北京，世界知识出版社，2004，第36—45页。

<sup>②</sup> 马丁·怀特《权力政治》，第167—179页。

支持和减少敌国方面所起的重大作用、国民士气和政治文化所决定的民众对战争目的的支持程度和对战争代价的承受意愿等。<sup>①</sup> 汉斯·摩根索认为, 一国军事方面的能力取决于其战备情况, 同时受到民族性格、国民士气和政府外交素质等因素不同程度的影响。<sup>②</sup>

兰德公司的阿什利·泰利斯等人在美国陆军副参谋长办公室的资助下, 于 2000 年为美国情报机构提交了一份名为《国家实力评估: 资源、绩效、军事能力》的研究报告。泰利斯在报告中认为, 国家实力强弱取决于与技术革新相关的经济实力以及建立在此基础之上的军事能力。他显示出对“军事能力是一国实力最根本的体现”这一论点强烈的支持。但同时认为, 国家并不是一个静态的资源容器, 现有的经济技术能力并非能够完全地转换成军事能力, 必须以动态的眼光对待资源与军事实力的关系, 在资源转换为军事能力的过程中, 仍存在着亟须考察的变量, 这就是国家绩效, 意指将国家资源转换为军事能力的一系列制度安排。<sup>③</sup>

刘江平也对军事能力的生成进行了精彩的论述。他援引基辛格的话认为“今天实力的含义较以前复杂了。具有军事力量并不能保证就具有政治影响。经济巨人在军事上可能是软弱的, 而军事实力也许并不能掩盖经济上的虚弱……因此, 只谈一种力量对比是错误的, 因为有若干种力量对比, 而它们必须是相互关联的。”他将国家军事能力生成看成是综合作用的结果, 并简要地分为军事战略资源、转化机制和战略筹划三大要素; 国家军事能力生成存在一个“军事战略资源→转化机制→战略筹划”的有机衔接的链条。其中军事战略资源是国家军事战略能力形成的“基石”, 转化机制是国家军事战略能力形成的“桥梁”, 战略筹划是国家军事战略能力形成的“灵魂”。军事战略资源的多寡, 并不必然带来军事能力的强弱, 因为二者之间存在着“转化机制”这一介质。没有良性转化, 客观性的军事战略

① 保罗·肯尼迪《战争与和平的大战略》, 第 4 页。

② 汉斯·摩根索《国家间政治: 权力斗争与和平》, 徐昕、郝望、李保平译, 北京大学出版社, 2006, 第 159—181 页。

③ 参见阿什利·泰利斯等《国家实力评估: 资源、绩效、军事能力》, 第 1—14 页。

资源与主观性的战略筹划难以发生有机联系。只有建立起完善的预警机制、控制机制、协同机制、整合机制和动员机制，各个机制之间有序地密切配合，才会不断推动战略资源向国家军事能力的转化。<sup>①</sup> 尽管并没有明确地界定政府的作用，但显然他提出的“转化机制”主要由政府来制定和推行。

郭杨沿着泰利斯等人的研究思路，提出了从资源转化效率的角度重新考量国家军事能力的视角。但是郭杨的研究焦点集中在军事体系内部因素对资源转化的影响上，而对政府这一外在于军事系统的因素在资源转化为军事能力的过程中所起的作用关注较少。<sup>②</sup>

如果说肯尼迪和摩根索的观点过于简化，以至于只能为本文提供某种启示的话，那么泰利斯和刘江平的研究成果则显然更有系统性，能够为我们继续研究提供重要的参考。

## 二 泰利斯的研究框架及其启示

泰利斯的研究框架是本文关于政府对军事能力生成影响分析框架的重要基础。同时我们将分析其存在的若干缺憾，这有助于对它进行进一步的完善和改进。

### （一）泰利斯的研究框架

泰利斯在研究报告中声称，受日益发展的信息技术的影响，后工业时代国家实力的传统基础已经发生了变化，实力评估已经不能再用此前简单

<sup>①</sup> 刘江平 《我国需提升军事战略能力应对复杂安全威胁》。

<sup>②</sup> 郭杨的研究主题是“军事技术、军事组织体制等对资源转化效率的影响”，“关于军事资源转化效能是如何形成的”则不在他的研究范围之内。他以泰利斯的研究为蓝本，根据柯布一道格拉斯生产函数提出了复杂的军事能力生成函数，认为在决定军事资源转化效能的两个核心变量中，军事技术主要通过影响军事资源的投入数量和质量，作用于资源转化的能力和作战能力，体现军事资源转化效能中的“能”；军事组织体制可以通过影响军事组织的结构力和功能，作用于资源转化的效率和军事能力，体现转化效能中的“效”。参见郭杨《资源转化效率：考量军事能力的新视角》，《国际政治科学》2013年第3期，第37—61页。

的物质因素加权的方法，而应将国家实力看成三个特定领域的产物，分别是国家所具有或者创造的资源水平、源于国家面临的国际压力或者政府和社会效能的国家绩效、军事能力或曰由军事组织的战略资源及其将资源转化为有效强制实力的能力所带来的作战进步及效率。包括技术、资本、企业等因素在内的国家资源作为基础性物质因素提供了国家实力特别是国家军事能力的基本来源，但是从国家资源向军事能力的转换受到国家绩效的制约（见图 1）。

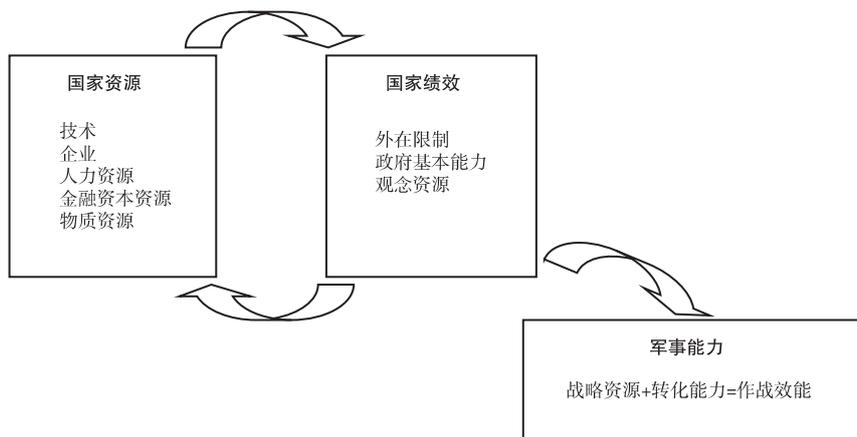


图 1 泰利斯关于国家实力的观点

资料来源：阿什利·泰利斯等 《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，“内容提要”，第 5 页。

泰利斯将“国家绩效”界定为国家潜在实力转化为有形而可用的实力的机制，提出需要从三个角度对“国家绩效”进行分析，分别是国际体系的外在限制、政府基本能力和国家的观念资源。<sup>①</sup>

### 1. 外在限制

泰利斯赞同结构现实主义的观点，认为一个国家的选择自由受到诸多因素的制约，尤其是受到“结构”即一个国家在国际体系中所处空间位置

<sup>①</sup> 阿什利·泰利斯等 《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，第 51、52、104 页。

和等级地位的制约。在无政府状态的国际体系中，对生存的担忧导致的“普遍存在的渴望统治的结构制约方面的动力会在两个方面造成重要影响”，“一是会导致一种同态行为模式”，各个国家对于自己在获得充分安全的过程中所面对的挑战不得不采取类似的行动。“一是会迫使各个国家重新建构起它们国内政治框架及其政府——社会投入模式和分配政策，从而实现增强国家实力所需要的各种中介物与最终物的最大化生产。”<sup>①</sup>换言之，外部压力在很大程度上决定着一国将其资源用于转化为军事能力的分配比例。

## 2. 政府基本能力

泰利斯认为结构压力仅仅是问题的一个方面，重要的是政府必须拥有从社会中汲取财富的政治能力。他将其定义为“政府基本能力”，包括政府自我控制（即设定目标的能力）和社会控制（即实现目标的能力）两个方面的内容。前者可以通过精英群体的凝聚程度和社会团体的相对权力大小进行分析，后者可以通过政府的渗透能力、汲取能力和规范社会关系的能力三个角度进行分析。他认为，一个政府基本能力的性质和程度极其重要，因为它“可以使政府能够控制经济创新的进程，并以有效军事能力的形式开发其必需的霸权潜能，进而使一个具有更强的基本能力的政府比一个基本能力相对较弱的政府更易于在这方面奠定国家力量的基础”。所以，“更强的基本能力必然转化为更强的经济和军事能力。”<sup>②</sup>

## 3. 观念资源

在考察了基本能力之后，泰利斯又提出了观念资源这一变量。他认为基本能力仅仅代表了对国际形势做出恰当的政府反应所需的物质因素，却不能描述政府是否能将其对社会的控制转化为资源和军事能力。这一转化过程的充分实现需要另一因素，即观念资源，它指一国社会在工具理性和价值理性两方面的能力。其中工具理性关系到国家实现目标的能力，公民受教育程度、教育内容等；而价值理性则关系到国家设定目标的能力，政

① 阿什利·泰利斯等 《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，第 112—114 页。

② 阿什利·泰利斯等 《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，第 125 页。

府决策群体的意识形态 (对追求财富和力量的态度)、政府结构和激励机制、私人组织的竞争意识等。

## (二) 泰利斯研究框架对本文的启示及其不足

泰利斯研究框架为我们进行深入研究提供了重要的参考。(1) 他的分析框架将一国军事能力视为其国家实力的最根本表现, 尽管并不一定符合当今国际政治的现实, 却与本文的关注焦点一致, 即着力于探究国家军事能力生成过程中的制约因素。(2) 他将国家实力分为国家资源、国家绩效和军事能力三个部分, 并将从国家资源到军事能力生成这一转化视为动态的受到国家绩效影响的过程, 而非此前学界所忽略的那样, 将国家视为机械的资源容器, 认为一定的资源基础必然产生相应的军事能力。这是对诸多学者“国家资源即实力”观点的重大修正, 弥补了前者在关于“富国战败”等案例上的解释力之不足。(3) 与那些同样关注国家实力构成中非物质因素的研究者不同, 泰利斯将诸如摩根索提及的政府素质、国民士气、外交能力等因素和肯尼迪所提及的对资源和目标的平衡等因素统统纳入“国家绩效”的考察框架内, 并以政府的基本能力为重要内容, 深入考察了其对国家军事能力生成的影响。换言之, 就某种程度而言, 泰利斯开创性地分析了政府因素对军事能力生成的影响。

然而泰利斯的研究也存在一定的不足。一是泰利斯对政府作用的讨论过于狭隘。作为美国学者, 他的成果具有浓厚的西方传统政治哲学的意味。在西方主流政治思想中, 政府往往被限定在“守夜人”的角色上, “大政府”饱受诟病。泰利斯在其成果中明确提出, 考察国家绩效的逻辑前提是“有一个最低限度的有效政府”。这种关于政府角色的逻辑假定, 限制了泰利斯研究框架中对政府作用的讨论。在他那里, 政府和社会是两个应当截然区分并且互不直接干扰的群体。政府能力仅仅变成了保持政府内部精英集团凝聚力、国家税收能力和消除利益集团分割公共利益能力的代名词。换言之, 政府基本能力变成了纯粹为实现政府目标而获取物质资源的能力, 但这显然不足以构成实现目标的全部能力。于是他不得不补充意味地提出了“观念资源”这一

概念，从国家和社会的工具理性与价值理性的角度分析政府实现目标的精神资源。由于西方主流政治哲学将公民价值追求视为个人自由的范畴，因而泰利斯的国家“观念资源”尤其是价值理性，在某种意义上更接近于一国社会长期以来所持有的稳定的心理认同以及国家为维持这种心理认同而设计的政府组织结构。这样，在“观念资源”面前，政府的主要作用被限定在提升国民教育的科学性和鼓励社会树立追求财富和力量的竞争意识方面。

但事实上，政府的作用要远远超出泰利斯的讨论范畴。这至少可以体现在：（1）政府对社会存在着漫长而持久的意识形态霸权。正如葛兰西的研究指明的那样，统治者对国家有效管理建立的前提是其对被统治者强大的建立在文化优势之上的意识形态霸权。统治者所配备的不仅是军事暴力的决定性权力，而且首先是获得被支配者对他们所受支配的道德同意的能力——“行使知识和道义领导的能力”。<sup>①</sup>作为统治者的政府凭借其强大的意识形态霸权，能够建构出符合其内在要求的社会秩序，并通过这种秩序合法地限制社会群体在意识形态方面的自由选择余地。（2）政府对社会始终发挥着（不可或缺的）教化作用。在限定了社会群体选择价值的自由之后，政府还通过教化主动引导社会建立符合政府意图的文化、思想、秩序等。所以尽管政府教化是一个颇受争议的话题，却是人类政治社会一种长久的客观存在。帝国时期关于忠君思想的灌输、民主政府关于自由民主思想的倡导，显然都是政府教化功能的体现，只是表现程度与手段不同而已。在当代的政治研究中，甚至已经有越来越多的研究者提出，政府的教化能力，即综合利用舆论、教育等手段为社会成员提供占主导地位的价值观念、政治认同等，是政府合法性的重要来源。<sup>②</sup>（3）就生成军事能力而言，历史表明，政府在价值宣传方面往往要显示出较想象中更为强大的作用。如20世纪初日本大力推行军国主义教育、20世纪30年代纳粹德国大力推行法西斯主义教育，对其国家整军备战具有不可忽视的基础

① 参见庞中英《全球治理与世界秩序》，北京大学出版社，2012，第48页。

② 王宗礼、龙山《论政治权威的社会基础》，《甘肃社会科学》1995年第5期，第3—5页。

性影响。概言之,在泰利斯那里作为价值理性载体的“社会”,从某种程度上讲并不必然拥有独立于政府之外的价值理性。强有力的政府甚至能够缔造社会的价值理性。泰利斯囿于西方政治哲学关于“有限政府”的见解而对政府和社会进行二元对立,从历史实践上讲有失妥当。

二是泰利斯“国家绩效”的分析框架在逻辑上仍有整合的余地。

(1) 国际外在限制或国际压力尽管表面上与国家政府的基本能力成内外呼应的逻辑关系,但是国际压力并不能自发地影响国家内部建设。正如矛盾论所揭示的那样,外部压力之所以能够起作用,主要在于它能够对事物的内部因素进行极大地塑造,所谓“外因是事物变化发展的条件”,“外因通过内因起作用”。尽管欣茨在比较分析普鲁士德国和英国之后认为,国家内部组织方式往往反映了它们之间的相互地位及其在世界上的总体地位,无形的压力对各国内部结构具有决定性的影响作用,<sup>①</sup>但这并非国际压力能动作用的结果,而是国内政府调适国际压力的反映。因此,单独将外在体系限制列为一个考察项目,从逻辑上讲并不十分行得通。较为恰当的处理方式是考察一国政府对国际压力的判断,以及其应对所确认的国际威胁的能力。(2) 泰利斯所考察的、现代国家中的观念资源的指标之一工具理性——以国民受教育程度、教育内容等为主要分析内容——往往是由政府来组织推动的,是现代政府社会管理能力的一个重要方面。例如 19 世纪末发轫于德国政府、此后被列国效仿的强制推行义务教育的措施,大大提升了推行国公民的科学技能。政府在此过程中甚至显示出决定性作用。根据梁启超的观察,“海外之国,其民自束发入学校,则颂爱国之诗歌,相语以爱国之故事,及稍长,则讲爱国之真理”。<sup>②</sup>教育成为民族国家强化凝聚力的重要方式。郭绍敏发现,“为了激发民众的民族主义情感,征集更多兵员,以全民战争应对国际竞争,近代欧洲君主和政府致力于国族观念的塑造,其中爱国主义教育是最基本的方式之一……随着国家对社会体系监控能力的增强,普通民

<sup>①</sup> Felix Gilbert, “From Clausewitz to Delbruck and Hintze: Achievement and Failures of Military History,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 3, No. 3, 1980, pp. 11–20.

<sup>②</sup> 梁启超《爱国论》,载《饮冰室合集》(文集三),北京,中华书局,1989,第72页。

众被塑造为统一国家治理下的‘国民’，近代民族国家由此获得了前所未有的政治动员能力”。<sup>①</sup> 国家通过教育实现了军事能力的重大跃升。也正是从这个意义上，当代政治学才把发展教育作为政府的基本职能之一予以高度重视。泰利斯将发展教育的机制建设与政府基本能力分开，同样有失妥当。

尽管泰利斯分析框架存在上述不足，但它为我们深入研究提供了宝贵的借鉴框架。

### 三 事关国家军事能力的政府能力三要素

刘江平提出的“军事战略资源→转化机制→战略筹划”这一军事能力生成的链条，在某种意义上，与泰利斯关于国家实力评估需要考核“国家资源→国家绩效→军事能力”的分析链条存在一定程度的共通之处。不同之处在于，刘江平提出的“转化机制”显然是政府作用的结果。刘江平直接将国家资源和军事能力之间的影响因素规定为由政府建立的一系列转化机制。这种规定对于研究而言简明便捷，但是稍显片面，机制存在与机制执行往往是两个不同意义的问题。在一定程度上讲，后者意义要远大于前者。因此，只关注机制建设而不关注机制运行是不够的。

不过刘江平的研究至少为我们提供了可借鉴的思路。而对泰利斯分析框架的分析，也使得我们认识到，政府对军事能力生成影响的重要性应当被进一步关注。通过对二者的结合，可以形成本文的逻辑：国家军事能力源于一国资源实力，而从资源实力转化为军事能力的过程中会受到政府因素影响。这与泰利斯已经表达过的观点大致相同。不同之处在于，我们更强调将泰利斯分割开来进行分析的外在限制、政府基本能力和社会观念资源统和在“政府能力”的范畴之内，从政府的威胁研判能力、自身凝聚能力和社会管理能力三个方面具体分析政府这一因素对军事能力生产的影响机理。具体分析逻辑如图2所示。

---

<sup>①</sup> 郭绍敏 《“兵财并治”：清末政制改革与国家能力建设》，载于强世功主编《政治与法律译论》（第2辑），北京，法律出版社，2013，第1—29页。

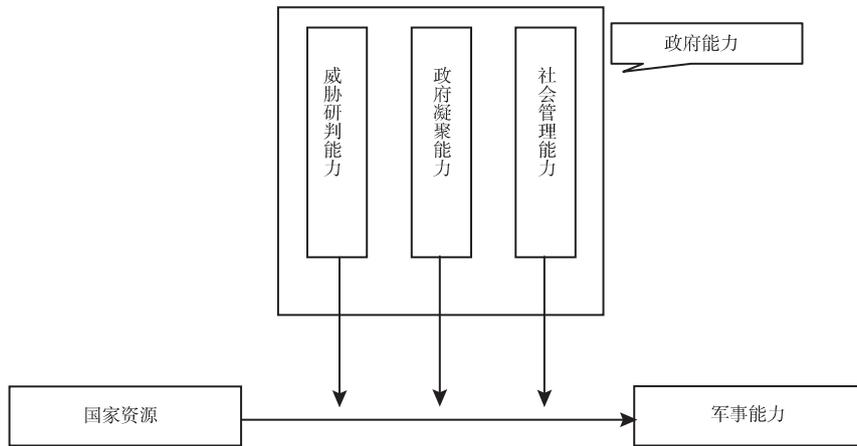


图 2 政府能力在国家资源转化为军事能力过程中的影响

在展开论述之前我们有必要讨论一下相关概念的基本内涵。(1) “政府能力”。韦伯认为，政府是在一定范围内垄断合法使用暴力工具的组织。蒂利认为，应对外来威胁和对外扩张的双重目的驱使一定地域内的强制势力建设与抵御入侵和发动战争有关的集中强制资源的制度、组织、机器，这就是政府。<sup>①</sup> 泰利斯认为，长久以来国际政治理论中关于政府的研究存在两种不太严密的缺憾，一是政府与国家被随意混淆使用，二是政府往往被视为一个具有高度认同、内部组织严密、整合有力的混凝土。<sup>②</sup> 事实上相较于强调领土范围的国家而言，“政府”更突出了其作为一种组织类型的管理能力，尤其是对国家生活中其他团体，如宗教、社区等非政府组织的管理调控能力。因而它可能时刻面临来自国家内部各方面的压力。另外，政府自身也并不是一个高度理性统一的行为体，政治学中关于利益

<sup>①</sup> 参见查尔斯·蒂利《强制、资本和欧洲国家（公元 990—1992 年）》，魏洪钟译，上海世纪出版集团，2007，第 1—41 页。

<sup>②</sup> 例如，摩根索在论述政府素质对国家权力的影响时，主要侧重于对政府目标与资源之间的平衡关系、各种资源之间的平衡、社会大众对政府目标的支持三个方面的考虑，而并没有将政府本身作为分析考察的对象。其逻辑假设显然是把政府看成了一个统一的理性共同体。参见汉斯·摩根索《国家间政治：权力斗争与和平》，第 181—187 页。

集团理论的成果告诫我们，政府更应该被视为一个充满部门利益纷争与协调的复合组织。综上所述，我们可以援引米歇尔的说法，将政府能力界定为“政府妥善安排、处置各方面压力，并把这种压力转化为支持其目标实现的能力”<sup>①</sup>。换言之，我们需要把政府看成一个对内对外双向管理的工具：应对国际威胁，管理国内社会。（2）“军事能力”。在本研究中，我们直接借鉴泰利斯的观点，即将军事能力视为那些准备用于国际政治中的常规暴力，或者确保一个国家有效控制其最重要竞争者的力量。其核心是国家相较于对手的实际作战能力。<sup>②</sup> 换言之，军事能力并非作战能力，但作战能力是军事能力的最核心表现。

### 1. 政府的威胁研判能力

国际威胁很大程度上影响着一国用以转化为军事能力的资源投入比例，从而影响着国家的内部建设。在资源不变的情况下，国际威胁能够迫使一国政府改变军事与民事生产的关系，改变政府与社会之间的权力关系，以缔造能够积极应对威胁的“国家—社会联合体”。而这种转变的前提是该国政府足够敏感并正确地感知、判断国际威胁的大小、强弱。因此政府的威胁研判能力就当然地成为影响国家军事能力生成的第一要素。

政府的威胁研判能力对军事能力生成的影响，主要体现在如下方面，即政府的判断决定着国家对外战略目标的设定，从而影响发展军事能力的

<sup>①</sup> Michael Man, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, Issue 2, 1984, pp. 185–213.

<sup>②</sup> 在一个较近的研究中，研究者认为泰利斯关于军事能力的界定囊括了国家政治、战略层面的武力对抗能力，而不仅仅是一般意义上的战斗力或者作战能力（见郭杨《资源转化效率：考量军事能力的新视角》）。这种区分对资源转化为军事能力的研究而言或许颇有意义，但对本主题而言，则不甚妥当。原因在于，本文主要探究政府因素对资源转化为军事能力的影响，如果直接将军事能力上升到国家战略和政治高度，那么就必然混淆了政府和军事之间的界限。这事实上正是目前很多研究者在探究资源与军事能力关系方面的重大误区。此外，从泰利斯自身的研究成果来看，他并没有将军事能力上升到国家政治战略对抗的层面。在很多地方，他都直接地将军事能力论述为甚至直接表现为战争能力、作战效能（见泰利斯等《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，第157—160页）。在衡量军事能力的具体指标中，他也是集中分析了军事系统内部影响资源转化的各种因素，而并不涉及更高的大战略层面。

决心和用于投入生成军事能力的资源数量。如果一国判定其所面临的国际威胁比较严重,生存压力比较大,则该国会有比较大的战略决心通过缔结军事政治同盟或者发展自身军事能力的途径加强安全保护措施,即所谓内部制衡和外部制衡。但根据现实主义的逻辑,由于盟友意图的不确定性,国家即便发展了同盟关系,也会在本国范围内大力发展军事实力,这就需要大幅提升用于投入生成军事能力的资源的比例。反之,如果一国政府判定某一时期国际威胁较轻微,国际环境对该国发展的助力大于阻力,那么,该国政府发展军事能力的决心会较小,进而有可能采取维护现状的政策,将生成军事能力的资源投入量维持在较低的水平,从而从根本上削弱军事能力的生成。

总而言之,政府的威胁研判能力在某种程度上决定了该国对发展军事能力的需求程度:二者之间基本呈正相关联系。政府的判断从根本上影响着一国发展军事能力的战略选择。而衡量一国政府的威胁研判能力,我们主要可以从政府决策者的战略论述及其实际行动,对核心决策者有重要影响力的顾问团队战略研判等进行评判。

## 2. 政府自身的凝聚能力

如前所述,政府本身并非仅仅有一个中心决策者而其他人都是执行者的混凝土结构。它有着复杂的构成,例如大量职能细化的机构组织、彼此不同甚至截然对立的部门利益、森严的体系等级。因而考察政府自身的凝聚力,至少在两个方面是有意义的。(1) 对国际威胁进行基本的判断之后,在做出何种政策目标选择问题上,政府自身的凝聚度决定了达成一致目标的效率。如果政府凝聚度高,则往往会围绕着中心议题比较快速地形成一致意见,这意味着政府在设定目标方面获得了成功。如果政府凝聚度低,政府精英群体围绕着相关议题发生重大分歧,甚至议而不决,则表示政府决策者将不得不耗费很大精力用于说服利益各方,这终将影响投入资源以生成军事能力的绩效。(2) 在推行目标问题上,政府的凝聚力影响着实现目标的效率。一个高度凝聚统一的政府体系,在完成其既定目标的过程中比较能够做到“戮力同心”,从而有利于以最佳绩效的表现产出军

事能力；而一个分裂涣散的政府体系，显然意味着政府在推行既定政策目标的过程中会面临较多的障碍，如可能会遭到若干重要部门、相关阶层或明或暗的抵制，从而使得资源转化为军事能力的进程掣肘颇多，这显然不利于军事能力的生成。

政府自身凝聚力影响的是政府制定军事发展战略的效率和政府内部在战略制定之后推行此战略的效果。评判政府自身凝聚力，我们可以选取决策团体内部关键决策者之间的政治理念、决策一致性和政府各部门在执行既定战略方针方面的一致性指标进行衡量。

### 3. 政府的社会管理能力

无论是在民主国家还是独裁国家，大部分政策尤其是关乎转化军事能力的政策的实施，从根本上讲，都不是由决策者单独执行的，来自其所立足的社会的支持或者参与构成了政策执行的一个重要方面。因而考察政府对社会的管理能力，是分析政府对军事能力生成影响的又一重要内容。

不言而喻，政府所管理的社会是一个集合体。这个集合中主要的行为体包括个人、公司、群众性组织、宗教团体、社区、阶级等。他们每一个行为体都有自己的利益诉求和行为规范。为保障既定政策的顺利推行，政府需要引导“社会”依照既定的政府规则行事，付出政府所需要的精力以完成政府追求的目标。正如摩根索告诫的那样，政府是领导者而非公众的奴隶，政府要掌控公众舆论的领导权，而不能听之被公众所篡夺。<sup>①</sup>为此，政府需要在三个方面合理地增强自身能力。（1）直接从社会财富中汲取资源的能力。汲取能力是政府最基本的能力之一，也是支撑政府正常运作的基石。这是因为：第一，政府直接从社会财富中汲取的资源为政府系统的正常运作提供了物质基础；第二，政府汲取的资源为其直接执行暂不需要进行广泛动员的政府政策提供了物质储备，从而使得政府具有一定程度的独立性，这是保障政府不受公众舆论支配的重要条件；第三，政府汲取的社会财富为政府开展对社会的教化、管理等工作提供了根本的支

<sup>①</sup> 汉斯·摩根索 《国家间政治：权力斗争与和平》，第 187 页。

撑。仅就军事能力而言，蒂利的研究表明，在 1500 年以来的战争中，获胜的手段变得越来越昂贵，因而大多数国家的统治者都把他们的大部分时间用于筹集资金上。<sup>①</sup> 因此我们应该能够得出与泰利斯相同的看法，即“在其他条件相同的情况下，汲取资源能力越强，政府获得最现代化的军事工具的能力也就越强”。进而可以推论，“强大的汲取能力必然导致更强的社会控制能力，进而反映出更强的面向国家目标采取行动的能力，最终制造出更强大的国家实力（军事能力）”。<sup>②</sup>（2）获得社会认同的能力。尽管摩根索告诫政府不能被公众所俘获，但他同时也认为，公众对政策的支持程度与政策的有效性之间存在密切关系。尤其是政府需要使自己的人民赞成自己的外交政策并赞成为了实现该外交政策而制定的动员国家资源的国内政策。<sup>③</sup> 无论是在民主国家，还是在专制政体中，如果政府能够获得社会的自觉认同，即能够以道德的力量号召、同化社会群体，使之自觉投入到与政府目标一致的行动中来，那么政府政策的推行必然会顺利得多，并且即便政策没有完全达到预期目标，政府权威也不会受到根本性损害。这就是政治学中经常讨论的政府“合法性”问题，或者说“权力实施的无过错与规则实施的正当性”。<sup>④</sup> “合法性”的来源主要有三种：第一，保护社会不受外来威胁和国内颠覆势力的破坏；第二，发展国内生产或者国际贸易以提高民众生活福利；第三，宣扬并坚持能够普遍推广的、符合主流认同的意识形态或者道德规范。拥有高度合法性的政府能够在动员社会资源方面轻而易举地实现初衷，并能够几乎毫无障碍地将其用于实现既定政策。换言之，具有高度合法性的政府在转化军事能力方面必然拥

① 查尔斯·蒂利 《强制、资本和欧洲国家（公元 990—1992 年）》，第 94 页。

② 不过泰利斯也承认，汲取能力与创造国家社会财富之间存在着更为复杂的关系。过度的汲取很有可能造成对创造财富的长远的损害。例如，税收过重可能会打击企业生产积极性，而政府直接从事财富创造，如开办过多的国有企业，则会与民争利，不利于市场的公平竞争。参见阿什利·泰利斯等 《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，第 139—140 页。

③ 汉斯·摩根索 《国家间政治：权力斗争与和平》，第 183 页。

④ Timothy J. Lomperis, *From People's War to People's Rule: Insurgency, Intervention and the Lessons of Vietnam* (North Carolina: University of North Carolina Press, 1996), p. 5.

有巨大的动员优势。(3) 对社会的教化和强制能力。<sup>①</sup> 如果说获得社会认同是政府希求社会接受自己的话,那么教化和强制能力则是政府以软硬兼施的手段改变社会观念以使之符合政府既定目标的能力。就前者而言政府是被动的,就后者而言政府则变成了主动者。<sup>②</sup> 具体来说,政府的这种教化和强制能力至少有如下内涵:第一,教化能力,意味着政府通过舆论、教育等手段向社会成员灌输符合其主流社会利益的意识形态,从而使社会在潜意识中与政府保持同样的价值认同,所谓“随风潜入夜,润物细无声”;同时通过提供基础教育等公共服务,不断提升大众的受教育程度和科学水平,从而增强国家的人力资源基础。第二,强制能力,意味着政府通过警察、监狱等强制手段,公正地执行惩罚措施,制裁违法行为,保证社会秩序的正常进行,从而确保实施既定政策目标过程的有序进行。通过上述修正,我们可以推论,更强的规范社会行为的能力,必然催生更强的符合政策要求的价值认同和更强的实现政策目标的工具理性,进而提升更强的实施政策的能力。

由此我们可以判定,政府的社会管理能力影响着政府动员社会资源用于发展军事能力的效果,影响着为发展军事能力提供智力支撑和价值支持的程度,进而影响着国家发展军事能力的宏观社会基础。因而我们也需要从三个角度衡量政府的社会管理能力,即政府直接掌握的社会资源,可

---

<sup>①</sup> 关于国家的教化功能,政治学界存在较大争议。然而就军事能力生成而言,不可否认的是,出于战略目的以特定的方式向其民众持续灌输有关价值理念的政府在动员国家资源方面更为有效——尽管这有悖于所谓西方正统政治思想的“合法”理念。至于国家应否承担教化功能,则并非本文讨论的焦点。

<sup>②</sup> 泰利斯也有类似的论述,他使用了“规范社会行为的能力”这一术语。他将这种规范社会行为的能力定义为“政府在面向目标的行动实施后控制其进程的能力”。他认为即便政府已经开始投入大量资源用于执行某项政策,但在执行过程中这些仍有可能被挪用,如某些利益集团为了己之私而吞食公众资源。因此,其提出要考察“政府是否能够成功地动员社会贯彻其公开宣称的使命”,如政府减税、补贴、惩罚方式等是否与政府公开承诺的目标之间存在差距。如果二者之间不一致,则表明利益集团绑架了政府政策,反之则表明政府规范社会行为的能力较强。他论证道“政府更强的规范能力必然转化为更强的社会控制能力,进而转化为更强的实施面向目标的行为能力,最终转化为更强的提高国家实力(军事能力)的能力。”显然,泰利斯对政府规范社会行为能力的关注点主要集中在政府财政执行方面,而对政府在培养社会价值理性和工具理性方面的作用关注不够。参见阿什利·泰利斯等《国家实力评估:资源、绩效、军事能力》,第141—143页。

以主要地用政府税收和国有资源总量来指明; 政府推行符合军事能力生成要求的教育政策及其成效, 可以主要地用教育内容、有关战略/军事人才的培养数量及质量等指代; 政府现有规制的有效性, 可以通过中央与地方关系、社会对政府的基本态度等进行考察。

总之, 从国家资源到军事能力的转化过程会受到政府因素或政府能力的影响。这种影响主要体现在政府的威胁研判能力、自身凝聚能力、社会管理能力三个方面。政府的威胁研判能力影响着国家用以生产军事能力的资源投入的数量和决心; 政府自身的凝聚能力影响着政府制定和实施政策的效率, 继而影响着军事能力生成的效率; 对社会的管理能力则影响着政府动员社会资源以完成政策目标的能力, 从根本上决定着军事能力生成过程中实际的资源投入和产出绩效。三个因素彼此关联、相互作用, 共同表现为政府能力对军事能力生成的影响。假定国家资源这个基础性因素不变, 那么我们可以推断, 更强的政府能力必然带来更有效的资源向军事能力的转化, 进而带来更强的军事能力 (分析框架见图 3)。

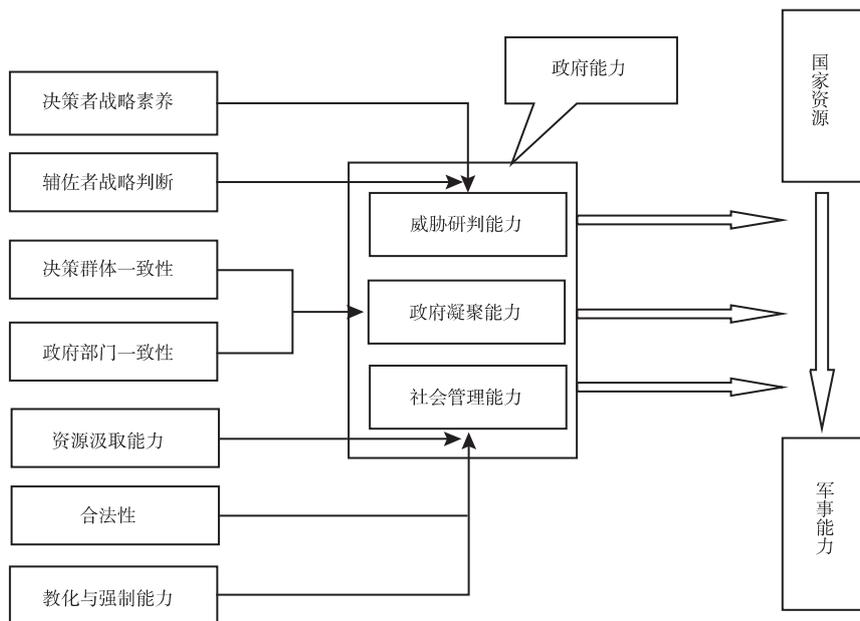


图 3 政府能力在国家资源转化为军事能力过程中的影响

#### 四 案例分析: 1865—1895 年中日两国 政府能力与甲午海战

为进一步佐证上述观点,我们选取 1865—1895 年中国晚清政府调控衰落失败的历史案例进行分析。我们的研究对象是这一时期中国的政府能力和军事能力。选择这一较长时间段进行案例比较分析的原因在于:(1) 两国在这 30 年中基本上同样保持了大致稳定的国内形势,因而不存在非稳定因素对政府能力过分消解的干扰。(2) 政府能力并非一蹴而就的,需要有一个较为漫长的培养过程。1865 年以后,中国开始了洋务运动,日本稍晚几年开始了明治维新,直到甲午海战,历经 30 年,政府能力生成有了足够的时间,两国自然也就有了可比性。(3) 这一时段中国政府的实际掌权者尽管存在更替,但基本上是在主张推行洋务的革新派手中轮替:慈禧显示对洋务运动的重大支持,奕訢、曾国藩之后洋务领袖李鸿章等高居清政府权力中枢三十多年,对该时期的政府能力产生了不可忽视的影响,同时日本政府大体上都是在明治天皇的统治下展开运作,基本国策早在明治维新伊始就已确立,因而从 1865—1895 年的 30 年事实上是最初两国既定战略的实践历程,甚至是相同政府核心的执政历程。1895 年中日战争可谓是两国政府领导下的军事能力进而是政府能力最集中的较量。

根据上文框架,我们对政府能力的讨论主要选取政府的威胁研判能力、自身凝聚能力和社会管理能力三个因素;至于军事能力,如本文已述,以赢得战争的能力为根本指标。即国家发展军事能力的根本目的在于赢得战争,军事能力最核心的体现和唯一的检验标准只能是作战能力。就我们所关注的历史时期而言,中日两国之间的甲午海战可作为检验双方军事能力强弱的重要标准。

##### (一) 相差无几的军事实力和胜败悬殊的海战结局

关于中日甲午海战,史料研究早已汗牛充栋。甲午海战历经丰岛海

战、黄海海战和威海卫海战三个阶段，从 1894 年 7 月到 1895 年 2 月，历时逾半年，结局是中国海军北洋舰队 10 舰投降日本、5 舰被击沉，北洋舰队全军覆没，而日本则不仅缴获数 10 艘先进舰船，更是占据北洋舰队基地威海卫刘公岛，以极小的代价大获全胜。

将中国战败归咎于装备不济是不合适的。有研究者指出，中日海战之初，双方海军实力差距并不大，甚至就机械实力而言，北洋舰队还略优一筹。樊百川论证道，中日双方参加海战的舰船对比难分高下。中国包括了北洋舰队即清政府所建设起来的全部的主要战舰和北洋舰队全部的主要辅助战舰，共计 12 艘，34500 吨，外加鱼雷艇 4 艘。日方包括 11 艘战舰共 36771 吨。就火炮而言，中日数量对比分别是特重炮 8 比 3，重炮 17 比 9，次重炮 18 比 23，十二厘米轻炮 12 比 1，速射炮十五厘米者 0 比 8，十二厘米者 3 比 62，单位时间内发射的炮弹总重为 15496 比 25152，互有优势，难分轩輊。“一定要说这场海战中北洋舰队舰船机械实力不敌日本舰队，不仅不符合事实，就连丁汝昌都不敢承认。”<sup>①</sup> 指责中国将士畏战也不太恰当：指挥官极其勇敢，“致远”舰管带邓世昌、“经远”舰管带林永胜、“定远”舰管带刘步蟾等指挥官壮烈牺牲；士兵毫不怯阵，如“来远”舰后部因敌弹起火灾，被猛火包围，炮手依然发射不停”。日本文献也称“定远、镇远二舰顽强不屈，奋力与我抗争，一步亦不稍退。”<sup>②</sup>

于是有很多人将战败归咎于战场指挥失误，例如，樊百川认为是北洋舰队的阵形选择不当、指挥错误等原因导致了失败。<sup>③</sup> 也有人将其归为政治制度的腐朽，认为清朝的封建制度无法战胜日本的资本主义制度。然而甲午海战是系列战争，如果说这接连的战斗失败全都是因为指挥错误，恐怕难以服众。毕竟那些几乎全是留学归来的北洋舰队指挥官们完全可以从战场上学习打仗，不至于接连失败；清帝国也完全可以在稍稍休整之后再战，而不必承受赔款 2 亿两白银和割让台湾岛等远非清帝国能够承受的战

① 樊百川 《清季的洋务新政》，上海书店出版社，2003，第 1201 页。

② 参见戚其章 《甲午战争史》，上海人民出版社，2005，第 132—144 页。

③ 樊百川 《清季的洋务新政》，第 1210—1226 页。

败结局。更何况，根据资料记载，早在甲午海战之前，日本国内就已经于1890年爆发了第一次严重的经济危机，产品积压、价格下跌、工厂倒闭和信贷停滞等弥漫着整个社会。灾民到处都是，政府不能完全控制局面，伊藤内阁面临垮台的危险。假如清政府对此稍有清醒认识的话，也应该能够推测出日本发动战争的赌徒性质。至于制度腐朽论，日本学者认为，明治时期的日本政府与其说是资本主义性质的，毋宁说是半封建半资本主义，而天皇制更是不折不扣的封建性质而非资本主义性质。<sup>①</sup>将海战的失败抽象地归咎于制度，显然过于简单。本文认为，这场海战的失败彰显出来的清朝军事能力的孱弱，应该从更为广阔的视角进行分析。具体来说，就是从政府能力对军事能力生成影响的角度分析。

## （二）日清政府判断国际威胁的能力比较

政府对国际威胁的判断影响着其动员资源用于发展军事的决心和动员的程度。经过下文分析，我们可以看到中日两国在判断国际威胁方面的能力存在较大的差异。

### 1. 两国面对的近乎相同的国际发展形势

中日两国在甲午战争之前尽管存在着中国洋务运动和日本明治维新的差别，但总体而言，它们面对的国际局势是相同的。这一时期远东地区的国际环境呈现出缓和的态势。英国致力于维护其在印度的殖民统治而无暇顾及中国，俄国因为在克里米亚战争中的失败而不得不稍稍收敛其扩张野心，美国正处在内战的战火及战后重建之中，在欧洲则由于普鲁士对德国的统一而带来了欧洲政治版图的根本改变，迫使英法俄诸国不得不集中精力应对欧洲国际力量格局的重大改变。列强的无暇东顾客观上造就了中日两国面临着相同的国际局势，也为两国进行国内建设提供了有利的国际背景。

---

<sup>①</sup> 井上清 《中国的洋务运动与日本的明治维新》，李薇译，《近代史研究》1985年第1期，第218—244页。

## 2. 似同实异的战略研判

面对相同的国际局势，中日两国针对可能发生的国际威胁形成了似同实异的战略判断。所谓“同”，就是互以对方为主要威胁。这个结论可以从当时两国决策者及主要谋划者关于国际威胁的研判中得到证明。其中中国的决策者及有影响力的谋士集团包括实质上的最高统治者慈禧太后；掌握了主要权力并对清帝国命运产生重大影响的高级官僚如奕訢、李鸿章、丁日昌及其幕僚等。而日本方面则包括明治天皇、日本明治维新以来有重要影响力的重臣和社会活动家如西乡隆盛、山县有朋等。

对中国而言，1865 年太平天国运动结束之后，中国鉴于对西方坚船利炮的认识，掀起了以“富国强兵”为目标的洋务运动。洋务运动从军事工业入手，继而推广到民事工业。在“自强”的口号下，洋务派推行了一系列军事改革，如操练新式陆军、整饬海防、造船设厂、筹建新式海军等。在对外关系上，洋务派推动清朝与英、法等国签署了尽管不平等但看起来友好的国际条约，并大规模引进了以英、德为主要进口对象国的军事设备、军事技术和军事人才。这一阶段清朝的主要目的在于自强，可以说没有明确的单一的战略对手。但 1874 年日本入侵台湾岛，清政府开始猛然感受到日本“将为中国永久大患”。是年总理衙门联名上奏《海防亟宜且筹武备必求实际疏》，提出：“……此次台湾事件，明知日本理屈，苦于我之备虚。现日本寻衅，以一小国之不驯，防御已苦无策。若西洋各国观变而动，就更无法弭救。”军机大臣文祥在对此奏的回复中称“目前所难缓者，惟防日本为尤亟……此番退兵，即无中变，不能保其必无后患……尤可虑者，彼国近年改变旧制，大失人心……东洋一小国，新习西洋兵法，购铁甲船二只，竟敢借端发难……若再因循了事，不急求整顿，一旦生变，更形棘手。”<sup>①</sup> 清廷随即在高级官僚中就此展开了议论。其中，恭亲王奕訢提出了“练兵、简器、造船、筹饷、用人、持久”等 6 条紧

<sup>①</sup> 弘治、张鑫典、孙大超编著《盛世之毁：甲午战争 110 年祭》，黄柏公等点评，北京，华文出版社，2004，第 35 页。

急机宜；李鸿章提出暂弃关外、专顾海防，并在《筹议海防折》中明确提出“目前惟防日本为最急”。<sup>①</sup> 1879年，日本吞并琉球，丁日昌迅即上书警告称“日本倾国之力构造数号铁甲船，技痒欲试。即使日本能受羁縻，而二三年内不南犯台湾，必将北图高丽。我若不亟谋自强，将一波未平而一波又起，实属应接不暇……惟有设法筹款项，速购铁甲、水雷以及一切有用军火，并预筹驶船之将，用器之人。”<sup>②</sup> 可以说，经过十多年相对稳定的同治改革，清政府高级官僚在处理国际事务问题上已经有了一定的敏锐性，主要官员在日本突然挑衅之时基本上保持了清醒的判断。军机大臣文祥对日本实施明治维新将引发日本国内动荡和民变，并可能威胁中国的判断甚至堪比一流的战略分析家。

除了高级官僚，当时的有识之士也深刻认识到了“山雨欲来风满楼”的帝国危机。1888年，广东康有为在《上清帝第一书》中警告道“兵弱财穷，节颓俗败，纪纲散乱，人情偷懒……窃维国事蹙迫，在危急存亡之间，未有若今日之可忧也……”“……日本虽小，然其君臣自改纪后，日夜谋我，内治兵饷，外购铁舰，大小已三十艘，将翦朝鲜而窥我边……”<sup>③</sup> 1889年在为御史屠守仁代笔的《门灾告警行实政而答天戒折》中，他再次警告“日本蕞尔小岛，近君臣改纪，渐至富强，日夜谋我”<sup>④</sup> 表现出对清朝命运的高度危机感和对日本的高度警惕。1893年，李鸿章的幕僚郑观应在自1862年以来多次出版的自著《盛世危言》中提出：“年来日本讲究水师，频添战船，多置军械……时入内地暗查形势，绘图贴说，其志叵测。恐终为中国大患。”“……朝鲜……俄人早已逐逐眈眈，欲据为外府，然后徐图东省为并吞囊括之谋。日本亦有心图此久矣。”<sup>⑤</sup> 因此，就中国而言，至少重要的高级官僚和有影响力的知识分子在形势判

① 韦玉娟 《北洋舰队与日本海军》，《军事历史研究》2002年第2期，第94—107页。

② 转引自韦玉娟 《北洋舰队与日本海军》。

③ 康有为 《康有为全集》（第一集），北京，中国人民大学出版社，2007，第180—184页。

④ 康有为 《康有为全集》（第一集），第227—230页。

⑤ 郑观应 《盛世危言》，北京，华夏出版社，2002，第426页。

断上应该说是比较正确的。

针对大臣们的奏对（或许还有在当时社会上已经有比较大影响的知识分子的判断），实质最高统治者慈禧至少在表面上并未表示异议。1875 年朝廷发布的上谕称“海防关系紧要，即为目前当务之急，又属国家久远之图……亟宜未雨绸缪，以为自强之计……”在上谕发布几日后与丁日昌的谈话中，慈禧再次叮嘱：“（丁日昌）……与李鸿章办理北洋防务，务要和衷共济，不可各有意见。第一要讲求练兵，第二要讲求制器造船。其余筹饷、用人，亦要次第讲求。现在时势如此艰难，君臣总要卧薪尝胆，做一份事尽一份心。”<sup>①</sup>然而语言表态并非实际行动。事实上，在慈禧看来，国际威胁或者更确切地说是日本的威胁，恐怕远没有大臣们所形容的那么严峻。这可以从她的实际行动上判得分明：1884 年和 1894 年的两次慈禧寿辰，即慈禧五十和六十万寿庆典，消耗了清朝国库大量资财。当庆典的耗费与国防建设发生冲突时，慈禧选择了前者，而漠视了后者。此外，从 1888 年开始，慈禧下令修缮颐和园，直到甲午战争前，颐和园修缮工程的耗费令人咂舌，其中很大一部分就来自为应对日本威胁而建设的海军经费之中。据樊百川研究，这一时期的清政府经常把能够搜罗到的所谓海军军费，用于修筑游乐工程。除了众所周知的颐和园工程外，还有在 1885 年刚刚签署了《越南条款》之后，前后共挪用了海军衙门 70 万两白银海军建设经费的西苑工程。1888 年开始的颐和园修缮工程，前后共挪用了海军经费共计约 1300 万两。<sup>②</sup>所以尽管从字面上看慈禧在判断国际威胁时并不糊涂，但从其行动上却清楚地表明她并未实质性意识到日本威胁的严重性和紧迫性。

另外，就是在对日本威胁认识比较清醒的高级官僚那里，战略判断也存在严重的疏漏。比如文祥虽认识到因变法而动荡的日本将会成为清朝的威胁，却只是从日本内部会发生变乱的角度认为将会给帝国带来历史上已经出现过

① 弘治、张鑫典、孙大超编著《盛世之毁：甲午战争 110 年祭》，第 38 页。

② 转引自韦玉娟《北洋舰队与日本海军》。

的倭寇之患。这与后来顺利实现内部整合的日本与清朝公然交战的历史局面可谓失之毫厘，谬以千里。又如李鸿章作为建设北洋海军的总负责人，尽管功不可没，却在 30 年的建设之后狂妄自大，丧失了对基本情势应有的警觉。在 1891 年检阅北洋海军之后，他自信地上奏朝廷，称北洋舰队就巩固“渤海门户”而言已“有深固不摇之势”。<sup>①</sup> 1894 年，李鸿章在明知日本“岁增一二新式铁、快各船……处处皆胜于我”之时，依然自满地认为“此后京师东面临海，北至辽沈，南至青齐，二千余里，一气联络，形势完固，已无可蹈之隙。”<sup>②</sup> 完全无视以对外扩张为唯一目的、早已将北洋海军视为头号敌人并且已经与之不相伯仲的日本海军之威胁，李鸿章战略研判之失误可见一斑。

反观日本。与积极实施洋务运动以求自新的清帝国直到 19 世纪 70 年代中期才被动地意识到日本的威胁不同，日本则是在扩张主义的基本战略实施过程中主动地将中国视为头号威胁。早在 1868 年，日本明治天皇发布《天皇御笔信》就宣称“日本乃万国之本”，“须要继承列祖列宗的伟业”，“开拓万里波涛，布国威于四方”。公然推行“武国”方针，将对外侵略扩张的大陆政策确立为基本国策。<sup>③</sup> 1871 年，山县有朋、西乡隆盛等联名上奏，提出“军事重点由内转外”“完善军备优于其他各项事业”的国防方针，成为日本国防政策的基础。这大大刺激了日本国内对扩张战略的讨论。<sup>④</sup> 木户孝允等人提出“征韩论”，主张第一步征服朝鲜，第二步占领中国东北，第三步绥服中国，第四步经略万国。与此同时，日本国内的“征台”声浪也甚嚣尘上。在 1870 年前后，明治借琉球国居民被台湾土著杀害之事，派出特使副岛种臣与清政府交涉，图谋对台湾的主权。1874 年日本侵台受挫，但获得了清政府大额的白银赔款，这一方面刺激了日本侵略中国的野心，另一方面也使其认识到，在日本的扩张政策中，中国将可能成为头号威胁。为此，日本朝野开始明确以中国为战争假想敌

① 虞和平、谢放《中国近代通史》（第三卷），南京，江苏人民出版社，2007，第 303 页。

② 樊百川《清季的洋务新政》，上海书店出版社，2003，第 1114 页。

③ 参见戚其章《甲午战争新讲》，北京，中华书局，2009，第 3—4 页。

④ 弘治、张鑫典、孙大超编著《盛世之毁：甲午战争 110 年祭》，第 60 页。

全力扩军备战，并制定了以侵略中国为主要目标的大陆政策。1887 年，日本陆军大佐小川又次条陈《清国征讨方略》，明确提到“谋清国……实乃伸张国威之基础”，提出了日本对华作战的总目标，即击败北洋舰队，攻占北京，擒获清帝，迫使结盟，将中国瓜分为 6 块等。<sup>①</sup>

针对清帝国大力建设北洋海军的情况，日本也针锋相对，将有限资源用于优先发展海军。1883 年日本制定了在 8 年之内建造各类战舰 32 艘的计划。1885 年日本在全国范围内发行海军公债 1700 万元，并决定将原来的计划变更为 54 艘，排水量 66300 吨。为了对付中国的“定远”“镇远”铁甲舰，日本在 1885 年订购了 3 艘 4000 吨级的所谓“三景舰”。为了在炮火和速度上压倒北洋海军，日本从 19 世纪 90 年代开始把采购重点放在速射炮和快速巡洋舰上。1892 年，日本购买了当时世界上最快的“吉野”舰。与慈禧的清政府动辄挪用国防建设经费相反，日本明治天皇多次将宫廷内帑捐献给国防建设，体现出日本最高统治者对清朝威胁的清醒认识：1887 年，明治天皇第二次赐给内帑 30 万元用以补助海防经费。1890 年发生重大经济危机之后，日本国内出现了各派系关于发展海军的分歧，国会内很大一部分人不赞成继续扩建海军。为消弭分歧，实现更快地扩充海军力量的国策，1893 年明治天皇将国务大臣、枢密顾问官即参众两院议长等人招至宫中，发布敕令称“国防之事，苟拖延一日，将遗恨百年”，<sup>②</sup>要求政府和议会“和协一致”，表示将在今后 6 年内每年从皇室经费中拨款 30 万元，并命令文武官员在此后 6 年内拿出每月俸禄的十分之一献给军队，补充造舰经费的不足。<sup>③</sup> 在天皇的干预下，日本海军扩张速度大大加快。在日本政府的苦心经营下，到 1894 年日本已经拥有大小军舰 31

① 戚其章《甲午战争新讲》，第 8 页。关于日本国内的扩张主义思潮，明治维新时期至甲午战争前主要有“征韩论”和“征台论”；甲午战争期间又出现了“朝鲜独立论”和“征服满洲论”，日本财界则从 19 世纪 70 年代开始出现“对外志向论”和“圣战论”。但所有的论调归结到一点，最终都要征服中国。参见关捷、唐功春、郭富纯、刘恩铭《中日甲午战争全史》（第五卷），吉林人民出版社，2005，第 13—69 页。

② 黄尊严、冯端云《日本皇室 100 年内幕》，济南，山东人民出版社，2000，第 73 页。

③ 关捷、唐功春、郭富纯、刘恩铭《中日甲午战争全史》（第一卷），第 131 页。

艘、鱼雷艇 24 艘，总排水量达 61373 吨，在建舰艇 6 艘，排水量 33330 吨，鱼雷艇 2 艘，排水量 165 吨。

对比日清政府决策层这一时期对国际威胁的研判，可以发现，尽管对清政府而言，主要高级官僚和有影响力的知识分子都比较清晰地判断出了日本的巨大威胁，并且在进行国防筹划上较以前确实有了不小的进步，海军建设亟须加强似已成为朝廷上下的共识，但在战略决策和实践的动态过程中，核心决策者的战略素养、战略判断的重要性往往远高于官僚机构和社会大众。<sup>①</sup> 清朝实际最高统治者慈禧的行动证明她远不像其所宣称的那样将日本视为核心威胁。而正是她的这一失误，或者更确切地说是对日本战略漠视，从根本上影响了清政府对国际威胁的判断。清政府高级官僚囿于相对狭隘的国际视野所繁衍的无知傲慢则又与慈禧的战略漠视互为表里，致使清朝在很可能是最具毁灭性的威胁面前丧失了应有的理智：大量海军经费被肆意挪作建造游乐工程之用，北洋海军甚至出现了 1888 年直到甲午海战之前一舰未添的局面。而同期的日本尽管开启现代化的历程稍晚于中国，却早在维新之初就确定了扩张的基本国策，1872 年就已经明确地制定了征韩政策，并至晚从 1879 年开始将中国作为最大的假想敌并以此刺激全国扩建海军。为了补助海军经费之不足，明治天皇多次捐出内帑并要求官员们捐献俸禄。明确的国际目标坚定了日本扩军备战的决心，这也成为刺激日本政府在其国民经济仍比较薄弱的情况下投入更多的资源用于军事能力建设的根本动力。清政府终究由于对国际威胁的判断不足，对作为主要威胁的日本军备发展情况的认识不够，经过近 30 年的相对和平发展，在“同光中兴”的虚幻中开始放松戒备，在发展海军和游乐工程之间不惜牺牲前者，最终造成对军事能力生成的基础性侵蚀。有学者因而认为“盖颐和园成，而甲午战争中国之败局定矣！”<sup>②</sup> 这恰为两国政府判断威胁能力的强弱及其对军事能力的影响做了最佳的注脚。

<sup>①</sup> 苗中泉 《战略决策中的影响因素——以汉武帝反击匈奴的战略实践为例》，《国际政治科学》2013 年第 4 期，第 89—121 页。

<sup>②</sup> 石泉 《甲午战争前后之晚清政局》，北京，生活·读书·新知三联书店，1997，第 42 页。

### 3. 分裂散乱的清政府与天皇统一领导下的内阁制日本国

考察甲午海战前 30 年政府自身的凝聚力,中日两国也存在巨大差异。我们可以从两国的核心决策者、官僚执行机构和中央与地方的关系等方面进行大略的比较。

先说中国。从表面上看,清帝国处于中央集权的专制统治之下,清政府应该是由围绕在皇权周围的士大夫官僚组成的统一的管理集团。然而事实是,清政府是一个严重分裂的政府。首先是最高决策集团分裂。同治朝慈禧太后与恭亲王奕訢之间,光绪朝慈禧太后与光绪皇帝之间,都在执政理念上存在严重分歧,这分别导致了奕訢的失势和后来“戊戌变法”的失败。奕訢是清廷王公中比较有能力和远见的人,在与洋人的交往中,他积累了不少内政外交经验。在外交上,他主张和平,主张采用西方先进技术以图自强,是清廷洋务新政的核心人物。<sup>①</sup> 同治朝慈禧与奕訢的分歧集中体现在 1874 年奕訢对慈禧修缮圆明园谕令的反对和 1884 年的“甲申易枢”事件上。1874 年刚刚经历太平天国起义的清帝国危机重重。慈禧则因为当年自己四十大寿,要大兴土木,修建圆明园。奕訢、文祥、李鸿藻等军机大臣联名上书反对,提出停园工、绝小人、开言路、惩夷患等八大谏议。朝廷将此举定性为“恭亲王无人臣礼,当重处”,革去一切差使,降为郡王,并宣布惩处一并上书的十大重臣,对奕訢的政治影响力形成沉重打击。1884 年,慈禧五十大寿,提出办万寿大典,李鸿章为办好此典,力主已经处于战争状态的中法两国议和,并拒绝备战。中法开战后,中国连连失败,慈禧震怒,以清流盛昱的弹劾奏章为借口,一举革除了奕訢、李鸿藻、翁同龢等全班军机大臣,另换新人,史称“甲申易枢”。奕訢从此退出清帝国核心决策层。<sup>②</sup> 光绪朝慈禧与光绪皇帝的分歧,较之慈禧与奕訢的分歧有过之而无不及,朝廷甚至形成了分别以慈禧太后和光绪皇帝为中心的两派,前者势力强大,以李鸿章等实权派为主,主张通过发展洋

<sup>①</sup> 关于奕訢与慈禧的分歧,还可参见徐兆仁《大战略决定命运:清代兴盛衰亡的历史解释》,北京,新星出版社,2006,第 150—156 页。

<sup>②</sup> 参见弘治、张鑫典、孙大超编著《盛世之毁:甲午战争 110 年祭》,第 89—91 页。

务、革新吏治维护帝国秩序，后者相对弱小，以翁同龢等清流派为主，主张变法自强。为争权夺利，两派相互攻击，相互拆台，史称“帝后之争”。<sup>①</sup> 其次是官僚队伍的分裂。有清一朝，官僚队伍中满汉分异占据了派系斗争的大部分内容。洋务运动开始之后，清朝政府内部发生的分裂至少可以分为以下几组，分别是洋务派与保守派、太后党与亲王党（奕訢）、汉臣与满臣、帝党与后党等。保守派极端仇视洋务运动，处处与之敌，并设法阻挠；太后党为了巩固自身的权力，对洋务与保守各派实施平衡策略，并连续两次打击了坚决支持西化的奕訢党；为了维护满人的统治，清政府对汉臣处处设防，使得构成洋务运动主力的汉臣诸如曾国藩、李鸿章、张之洞等人在开展洋务运动过程中经常遭遇掣肘；洋务派内部各大臣之间也是充满权力斗争，洋务运动的成果很大程度上成为大臣们的私人财产。如1885年清朝的海军舰队成为李鸿章、沈葆楨、左宗棠等人争权夺利的工具，彼此之间各自为政，根本缺乏系统指挥能力。李鸿章为了保存自己的北洋舰队，甚至竟然拒绝援救与法国交战的福建海军。樊百川研究发现，李鸿章处心积虑地“将全国所有对他有用的舰船，全部都纳入他的麾下”，就连《北洋海军章程》事实上都变成了李鸿章“扩大北洋势力、阻挠其他舰队发展的工具”。<sup>②</sup> 最后是中央和地方政权的分离。为了镇压太平天国起义，清政府赋予了地方更大的财权事权，清国出现了地方分权主义的现象。<sup>③</sup> 中央权威因此削弱，形成了员外郎辜汤生所谓“内轻外重”的局面，国家权力下移。<sup>④</sup> 光绪皇帝亲政

<sup>①</sup> 关于清廷晚期帝后党争及其影响，可参见余同元主编《清朝通史：光绪宣统朝》，北京，紫禁城出版社，2003，第205—234页。

<sup>②</sup> 樊百川《清季的洋务新政》，第1083—1107页。

<sup>③</sup> 赵尔巽称，为了应对内外敌患，“朝廷间用督抚董戎，多不辱命，犹复不制以文法，故能需施魄力，自是权又移于督抚”。参见赵尔巽等编《清史稿》卷114，职官志一，中华书局，1998，第47页。关于清晚期地方主义的兴起，也可参见刘伟《晚清地方主义的形成及其影响》，载于中国社会科学院近代史研究所政治史研究室、河北师范大学历史文化学院主编《晚清改革与社会变迁》（上），北京，社会科学文献出版社，2009，第61—76页。

<sup>④</sup> 辜汤生上书陈言内政，称“咸丰初年，发匪起于粤西，前督臣曾国藩奉命督兵平叛，当时是，匪纵蔓延十三省，大局靡乱，故朝廷不得不畀以重权命为钦差大臣。凡军国大事，虽具文关白，而实皆得以便宜行事，自是而后，天下遂成为内轻外重之势”。参见《清末筹备立宪档案史料》，北京，中华书局，1979，第306页。

以后，地方也出现了帝党和后党两派。由于实权仍操控在慈禧手中，中国出现了政出多门的现象。满汉对立、新旧对立、地方分权、帝后对峙……所有这些因素综合作用起来，势必造成清帝国投入资源生成军事能力过程中的牵绊过多，影响军事能力的生成。

反观日本。首先，根据 1881 年日本宪法，明治维新之后的日本最高战略决策权集中在天皇手中，天皇个人的扩张意志和战略判断能够顺利地传达给官僚机构。其次，从官僚队伍来看，1885 年实行的责任内阁制和 1890 年召开的帝国议会，使得日本开始了政党政治时期。日本国会大略可以分为两方，一方是政府，由天皇任命的内阁大臣组成，内阁下面是庞大的官僚机构，根据新出炉的文官考试制度运作；另一方是民权运动的活跃分子，“他们平时反对扩大军队规模，但是战时又非常支持战争”。<sup>①</sup> 内阁与民权人士在国会内就国家大政方针进行激烈的斗争，但在国会之外，宪法则赋予了天皇这一最高决策者决定性的作用。换言之，所有重大的关乎国家发展命运的议题，即便国会无法迅速解决，天皇也有权根据情况进行最终的裁决。如 1893 年天皇对国会中关于国防经费争论的干涉，就是天皇至高权威的最佳例证。而一旦天皇做出决定之后，日本政府即不能再有任何异议，这确保了既定战略的有效实施。最后，在中央与地方关系层面，明治政府在戊辰战争之后实施废藩置县政策，建立了中央集权的政府体制，废除武士阶层，从而消除了日本政治中几百年来反复出现的权力割据的基础。

概言之，甲午战争前的日本已经成为组织严密的中央集权的旨在军事扩张的帝国。松散分裂的清帝国与之相比，自然不可同日而语。

#### 4. 丧失基本社会管理能力的清朝和推行军国主义的日本

政府对社会的管理能力是一个复杂的考察内容，也是政府能力的重要表现。通过对当时中日两国政府管理社会能力的对比，可以发现，日本政府在此方面显然拥有更为强大的能力。限于篇幅，我们的比较主要集中在

---

<sup>①</sup> 高民政 《国家兴衰与军政关系纵论》，北京，时事出版社，2011，第 217 页。

政府汲取能力和社会教化能力方面，而对两国的国内强制能力则一笔带过。

首先，汲取能力方面。

清政府在甲午战争之前主要的正式社会财富汲取机制有两种，一是政府直接投资企业生产以获取财富，二是政府的财政税收。（1）政府直接投资的企业。1865—1895年，清政府建立的企业主要是洋务运动中组建起来的军事和民用工业。第一，军事工业。洋务派创办的军事工业，并不是为了出售商品，而是为了供应自己属下的军队使用，既未想到还要供给别的军队，也未想到要售卖。<sup>①</sup> 不仅如此，这些军事工业在创办和生产过程中，不计成本，且质量低下，很多产品都难以使用；同时由于企业的封建官僚式的管理体制，每个局厂就是一个官僚衙门，在用人等方面存在很大问题，进而导致冗员、冗费等问题。例如有人说福州船政局“历任大臣收用员绅为数过多，薪水、津贴等项需款太巨，接办之大臣大抵惧为怨府，碍难裁撤，以致造船经费不能统归实用”。<sup>②</sup> 因此，军事工业并未给清政府带来财富资源。第二，民用工业。19世纪70年代开始，洋务派陆续创办了一些民用企业，主要有轮船运输、燃料、铁路、电报、纺织等。其中比较有影响的有轮船招商局、开平煤炭、汉阳铁厂、漠河金矿、电报总局、上海机器织布局等。从经营情况来看，这些企业发展得都比较成功。如轮船招商局在1885年时华商资本仅有200万两，到1902年时已经达到2000万两之巨。开平煤矿1881年开始投产，到1889年年产量已达到24.78万吨，1894年仅日产量就已达2000多吨。漠河金矿1888年投产，到1896年年产量折合白银30万两。<sup>③</sup> 然而由于这些民用工业是由洋务派官僚或其僚属开办的，在管理过程中必然存在严重的官僚现象，因此诸如贪污、浪费的情况时有发生。更为重要的是，这些民用工业企业在发

① 樊百川《清季的洋务新政》，第1529页。

② 樊百川《清季的洋务新政》，第1548页。

③ 参见齐春晓《简述洋务运动中的民用企业》，《黑龙江社会科学》1998年第1期，第63—65页。

展的同时,还要受到外国资本主义的排挤和本国保守势力的阻挠,因而很难统计这些民用工业的发展为清政府到底带来了多大的岁入。(2) 政府的财政税收情况。根据已有研究,从 1840 年开始,清政府财政的盈余能力年年递减,最低时甚至只有大约 36 万两白银。1852—1863 年政府平均收入仅 900 万两。1899 年,清廷财政收支相抵已实亏 1300 万两。<sup>①</sup> 清政府财政税收水平低下,除了收税基数即国家经济总量有限之外,另一个重要的原因就是财税制度的崩溃。康熙时期清政府曾明确宣布“永不加赋”,这一方面有利于实现藏富于民,另一方面却“使得征收的赋税不到全国生产总额的 5%,以至于财政基础薄弱不能满足一个庞大的近代政府或是工业化改革所需”。<sup>②</sup> 从 19 世纪中叶开始,对外赔款成为清政府的又一大财政负担。为了减轻负担,同时也是为了应对日渐增多的民众起义,清政府逐渐扩大了督抚的财政权力。汪敬虞指出“当时新增的支出项目主要由各省地方兴办,经费筹措也从一开始就掌握在各省手里。”<sup>③</sup> 郭绍敏就此论述道“在督抚专政情况下,地方相对独立的财政机构逐渐形成,清政府原有的财政制度逐渐趋于瓦解。”<sup>④</sup> 随着对外战争的连续失败,中央政府的威信越来越低,地方有能力的督抚威信则越来越高,地方对中央的分权趋势也越加明显。在这种背景中,即便若干省发展了近代工业产业,也不过是为本省财政收入扩大了基数,中央财税收入不必然因此而增加。加上列强对清政府的干涉,侵害清政府关税自主权,甚至夺走了海关行政管理权,清政府对国家财权的控制,可谓已经到了“极其危险的地步”。<sup>⑤</sup> 几重因素叠加,清政府财政收入必然减少。

根据保罗·肯尼迪的数据,日本早在 19 世纪 80 年代工业化水平和工业潜力已位居世界第八,1890 年已经成为世界第七大生铁产量国、第七大能源

① 参见刘佳《浅谈晚清财政》,《法制与社会》2007 年第 6 期,第 778—780 页。

② 韩书瑞等编著《十八世纪中国社会》,陈仲丹译,南京,江苏人民出版社,2008,第 218 页。

③ 汪敬虞《中国近代经济史(1895—1927)》,北京,人民出版社,2000,第 1301 页。

④ 郭绍敏《“兵财并治”:清末政制改革与国家能力建设》。

⑤ 郭绍敏《“兵财并治”:清末政制改革与国家能力建设》。

消耗国。<sup>①</sup> 甲午战争前日本年度税收额约为 8000 万日元，约合 533 万两白银。<sup>②</sup> 此外，即便省去日本政府直接经营的企业不计，在 1894 年甲午战争前，日本进行全国物力战争动员时，政府就收到了 220 万元的献纳金和近 71 万元的各类物品，折合白银 100 万两。<sup>③</sup>

两者相比，清政府财政赤字巨大，而日本政府则由于其比较坚实的工业经济基础而有高额的稳定税收，连同社会的踊跃献纳，两国形成鲜明对比。因此，在转化为持久作战的军事能力方面，清政府显然缺乏底气。这也是清政府宁肯承担巨额赔款并割地也不敢再战的一个重要原因。

其次，社会认同与社会规范能力方面。

我们尚无非常明确的证据证明日本在甲午战争前社会对政府的认同必然强于清政府。因为从既有史料来看，尽管 1840 年之后清朝屡屡面临外来侵略和内部叛乱，尤其是太平天国运动沉重地打击了清政府的财政实力和国家军队的作战能力，<sup>④</sup> 但至少从 1865 年到 1894 年间，中国社会对清政府仍持基本的认同态度。原因有以下几点。(1) 1860 年开始的洋务运动，除了大力发展军事实力之外，慈禧、奕訢等中央实权势力的确对清政府颇显颓势的官僚管理队伍展开了力度较大的改革，出现了所谓的“同治中兴”，<sup>⑤</sup> 这给广大有识之士带来了富国强兵的新希望。(2) 孙中山自 1895 年起连续发动的旨在推翻清政府的革命活动，直到《辛丑条约》签

① 保罗·肯尼迪《大国的兴衰》，第 192—196 页。

② 由笔者根据既有资料推算而来。参见戚其章《甲午战争史》，第 501 页。

③ 参见关捷、唐功春、郭富纯、刘恩铭《中日甲午战争全史》（第一卷），第 315 页。

④ 从严格意义上讲，清政府的“国家军队”指的是八旗和绿营兵，而非镇压太平天国运动的主力——“练勇”。“练勇”由各负责招募训练的大臣统管，军费由各省筹措，并不归中央直接节制。后来太平天国运动平定之后，曾国藩几乎将湘勇完全裁撤，可见“练勇”的非国家正统性。郭绍敏也认为，这些部队不是国家的经制部队，他们自己也不把自己视为朝廷军队，而是有很强的独立意识，他们不仅有“私军”的形式，也有“私军”的心理。参见郭绍敏《“兵财并治”：清末政制改革与国家能力建设》。

⑤ 徐中约曾概括地讲了“同治中兴”的一些作为，主要包括鼓励恢复农业生产、提倡社会节俭、鼓励私塾发展、增加科举考试内容以应对现实问题、整肃朝纲、严惩贪腐、努力争取中外和平局面等。他认为这些作为“标志着清王朝力争恢复旧秩序并开始一个新秩序的大胆而又相当成功的努力”。参见徐中约《中国近代史》，计秋枫、朱庆葆译，北京，世界图书出版公司，2008，第 207—208 页。

订之后才渐渐获得国人的同情和支持。而此前在甲午战争战败之后,以康有为、梁启超为主发起的举子们的“公车上书”,旨在要求朝廷维新改革,君主立宪,迁都再战,而非推翻政府。可见在甲午战争之前,社会精英团体对清政府的基本认同并未丧失。(3) 19 世纪末期中国颇有民粹意味的义和团运动,其口号从“扫清灭洋”到“扶清灭洋”的转变,至少也可以表明,清政府至晚到 20 世纪初也仍未失去基层民众的基本支持。

然而在规范社会行为能力方面,有确凿历史证据显示清政府的能力已远不如日本。且不必重复强制力方面由于官僚集团分裂导致各省利益割据,中央无力保持统一权威,以致甲午海战中南洋舰队竟以督抚名义宣布对日中立。单就教化而言,(1) 尽管在辛酉政变之后清政府鼓励兴建私塾,并且在战乱之后恢复了战争灾区的科举考试并增加了应对实际问题的考试,但是考试的基本内容并未超出八股范围。(2) 洋务运动中培养的现代化人才少之又少,根本不足以支撑中国军队现代化的基本需求。以成立于 1862 年的同文馆为例,到 1879 年,该馆注册学生人数为 169 人,其中学习数学、物理和化学的仅有 52 人。根据徐中约的观点,“学生素质是很低的,因为很少有满人和汉人的世家大族愿意将自己的子弟送来就读,结果学生中相当一部分是年龄偏大的庸才,他们是冲着津贴来读的”。<sup>①</sup> 这样的判断也可在后来鲁迅自述式的小说自序中得以佐证。<sup>②</sup> 单就军事人才而言,根据樊百川的研究,洋务运动 30 年,在全国范围内创办了 20 多个培养初具近代军事知识的军官和士兵、带有出洋肄业预备学校性质的初级学校,培养的制造、驾驶、管轮、鱼雷各项毕业生总数不过六七百人,<sup>③</sup> 并且“不仅未曾培养一个堪称略具治国富强才能的人才,一个堪能担当各方面事物的人才,甚至连能为洋务派保持国家现状有效尽力的

① 徐中约《中国近代史》,第 214 页。

② 例如鲁迅在《呐喊自序》中写道“那时读书应试是正路,所谓学洋务,社会上便以为是一种走投无路的人,只得将灵魂卖给鬼子,要加倍的奚落而且排斥的。”

③ 樊百川《清季的洋务新政》,第 627—628 页。

人也没有一个”。<sup>①</sup> (3) 士风日下，社会心理惰性严重。大部分士大夫将富国强兵的洋务视为“卑”“野”之事，处处阻挠或者躲避洋务。李鸿章在给友人的信中慨叹“文人学士动辄以崇尚异端、光怪陆离见责。中国人心真有万不可解者矣！”<sup>②</sup>

与之形成鲜明对比的是，日本已开始大力推行旨在提高国民现代科学文化素质和国家认同的“文明开化”政策。(1) 1868年明治下敕称“令国民收得近世文明之精华以便于用”，<sup>③</sup>日本开始实施教育整顿与改革。1871年设立了工学校，创办技术教育。1872年颁布《学制》，强制实施义务教育，将算术、地理、历史等定为必修课程。到1879年，日本小学适龄儿童入学率已经达到41.2%。(2) 注重发展实业教育和留学事业，创办了大批实业教育学校。到1885年，仅工部大学校和东京大学理学部工学科就培养出毕业生418名，成为日本土木、机械、电信、造船等领域的专家。同时日本大力派遣留学生，1868—1912年共派出留学生683名，这些留学生中的很大部分早在19世纪80年代就开始取代日本国内的外籍专家而成为各领域的领导骨干。(3) 与此同时，日本加强军国主义教育，将忠君爱国、儒家纲常伦理和日本神道主义作为德育教育的核心，统领国家的智育教育。1881年日本颁布《教规大纲》，规定要求取缔宣传民主自由思想的教科书，着力宣扬“大和魂”“大日本帝国精神”。1886年在普通学校中设立了“兵式体操”科目，培养军事教员，同年公布了《学校令》，强制对师范生实行准军事教育，对师范毕业生实施短期现役军事教育，对小学生实行“国民武勇思想教育”。<sup>④</sup>

对比中日两国在教化上的差距，我们可以看出，对军国主义的大力灌输和逐渐形成的一致认同，以及由系统的国民教育带来的实施军国主义政策所需的丰厚的人力积淀，使得日本至少在规范社会行为方面大为领先。这显然成为日本缔造强大军事能力的最深厚的观念基础。

① 樊百川《清季的洋务新政》，第581页。

② 徐中约《中国近代史》，第229页。

③ 大隈重信《日本开国五十年史》(上册)，上海社会科学院出版社，2007，第87页。

④ 关捷、唐功春、郭富纯、刘恩铭《中日甲午战争全史》(第一卷)，第84—100页。

至此,通过对中日两国政府能力的三个方面的系统比对,我们可以判定,清政府能力在甲午战争之前的 30 年中尽管缔造了“同光中兴”的局势,但大大低于实施“明治维新”的日本政府,由此导致的结果是两国军事能力生成方面出现了巨大的差距,最直接的表现是在甲午战争中清政府的彻底失败和日本从此以后的迅速崛起。<sup>①</sup> 1865—1895 年,这个长达 30 年的历史阶段被认为是近现代中国发展史上国家经济社会发展的第一个“黄金时期”。清政府为“求富”“自强”发起了轰轰烈烈的洋务运动,甚至创造出所谓“同治中兴”的落日余晖,但终究在接连而来的一系列战争尤其是中日甲午战争中一败涂地,在诸如李鸿章等人“糊纸匠”般的调控中无可挽回地衰落并走向崩溃。究其原因,政府能力是这一切的关键。

## 五 结论

国家军事能力的生成是各种因素综合作用的结果:物质的、精神的,偶然的、必然的。我们的研究表明,政府在缔造国家军事能力方面作用巨大。这种作用主要体现在政府的威胁研判能力、自身凝聚能力和社会管理能力三个方面。一国政府的威胁研判能力很大程度上影响着该国军事能力建设的目标选择,政府自身的凝聚能力则影响着国家军事能力生成战略的制定和执行效率,社会管理能力则构成影响国家军事能力生成过程中能够用于分配的国家物质资源的多寡和精神、智力资源贫富的基础性因素。甲午战争中清朝的战败显然不仅仅在于单纯军事力量上的孱弱,更在于清政府能力的低下。

我们试图强调,国富未必兵强,拥有强大和丰厚的物质资源的国家未

---

<sup>①</sup> 这样的说法并不意味着笔者是一个汲汲于以战前双方力量对比预判战争结局的教条者。笔者深信,战争结局有时可能并不与一国战争能力必然相关,因为物质与精神因素、必然与偶然因素同样重要地影响了战争的结局。然而历史也反复证明,除了某些特例之外,事前已拥有较强军事能力尤其是持久战争能力的一方往往能够在战争中胜出。而随着战争时间的拖延,那些拥有强大政府能力进而缔造出强大的持久战争能力的国家甚至总是能够赢得最终胜利。因而得出清政府能力孱弱导致战争必然失败这样的结论,并非不符合大战略的基本原则。

必拥有强大的军事能力。政府能力——政府的威胁研判能力、自身凝聚能力和社会管理能力——是影响一国军事能力缔造的重要因素。天下虽安，忘战必危。在时下骤然呈现出来的对军事战略格外关注的国际局势中，<sup>①</sup>一个国家应该铭记，为应付有可能发生的武装冲突，仅仅发展物质财富恐怕远远不够，提升政府能力，确保军事能力生成效率的有效提升，尤为当务之急。

当然，在关于缔造国家军事能力的政府因素的探讨中，我们主要围绕政府能力的三个方面展开。目前仅仅是尝试性地提出了这样一个分析视角，接下来至少有三方面需要深入研究。其一，在探究政府能力的过程中，我们只是单纯地提出分析政府的威胁研判能力、自身凝聚能力和社会管理能力三个方面，但是这三个方面之间的相互关系在资源转化为军事能力这一过程中又会有怎样的影响？这三个方面在政府能力分析中是居于同样重要的地位还是有轻重之分？孰轻孰重？其二，我们先验性地假定了国家资源不变这一前提，实际上国家资源是一个内涵非常丰富的概念，软硬资源都并非固定。甚至，政府权力在一定条件下能够创造新的国家资源。这就意味着，在资源与军事能力的转化关系中，政府能力不仅仅会影响转化过程，甚至能够直接影响国家资源这一前提条件。那么，当把政府与资源总量之间的关系视为变量时，政府能力对军事能力的生成又会有怎样的影响？其三，我们的分析逻辑仅仅适用于单一国家之间的对比。但在战争尤其是大规模战争中，国家联盟是经常现象。对国家联盟而言，各国政府和联盟决策机构对联盟内资源转化为军事能力的过程又会有怎样的影响？这些都是非常值得研究的内容。此外，本文并没有提出能够量化、非常细致的指标用以衡量军事转化效率，这是因为本文旨在从政治/战略的角度分析政府因素对军事能力生成的影响，而不是探讨军事能力自身的问题。本文希望能够通过这一研究，激发更多的研究者分析讨论政府因素对国家军事能力的影响，以丰富该领域的研究成果，以佐时宜。

<sup>①</sup> 时殷弘 《当前国际格局与国际关系新变局》，《现代国际关系》2013年第4期，第1—3页。