

战争如何缔造国家：比较东南亚国家建设

陈子晗

【内容提要】 在军事-财政理论的框架下,战争是早期西欧国家建设的一个主要驱动力。后续研究在拓宽该理论的应用范围时较少关注东南亚的经验,并且往往选取国家能力薄弱或国家建设失败的案例作为反事实分析,这可能会低估战争与国家建设之间的复杂因果关系。此外,那些基于“战争”选取案例的研究虽然引入新变量进行大样本分析,但忽略了该理论对过程的关注。鉴于此,本研究聚焦于东南亚地区,特别是1955至1975年间北越、南越和柬埔寨的战争与财政汲取情况,进行了深入的过程追踪分析。研究发现,军事-财政理论的核心机制在当代东南亚同样适用:战争在南北越南和柬埔寨均一定程度上促进了国家建设,至少是暂时性地加强了国家能力。特别是在美国援助减少的时期,南越和柬埔寨的国家建设过程尤为明显。然而,外国援助却并未影响北越同期对内部财政汲取的强化。这一发现挑战了“外部资源会削弱战争在国家建设中的作用”的传统观点。因此,本文将东南亚经验重新引入到军事-财政理论的研究视野,这有助于厘清战争如何影响国家建设的具体机制。

【关键词】 战争 国家建设 财政汲取能力 东南亚

【作者简介】 陈子晗,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

电子信箱:chenzh528@mail2.sysu.edu.cn

一、问题的提出

军事-财政理论强调,战争是国家建设(state building)的主要驱动力。这是由于战争会导致财政开支激增,迫使国家强化以财税、信息和监督部门为核心的官僚机构,进而推动国家机器的整体扩张和国家能力的全面提升,使得国家更深入地渗透到社会并汲取更多资源。尽管该理论简约又清晰地展示了现代国家建设的因果机制,但本质上是一个基于早期西欧现代国家建设经验的区域性理论。^① 其对于其他地区国家建设历程的解释力,尚需经检验和理论重构。学界在此问题上也存在较大分歧:一些学者认为,战争与国家建设之间的关联,在其他国家和地区同样适用;^② 另一些学者则质疑这种联系能否成立。^③ 那么,军事-财政理论的核心机制究竟能否适用于早期西欧地区以外的国家建设情景?

尽管军事-财政理论已在多个国家和地区得到验证,东南亚地区的相关经验却未能获得学界应有的重视。^④ 二战后,东南亚地区新独立的国家群体为这一理论的发展提供了丰富的研究案例。可以通过指出异常案例、论证

^① Douglas Lemke, “Development and War,” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4, 2003, pp. 55-63.

^② 例如 Michael C. Desch, “War and Strong States, Peace and Weak States?” *International Organization*, Vol. 50, No. 2, 1996, pp. 237-268; Cameron Thies, “The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa,” *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 3, 2007, pp. 716-731.

^③ 例如 Georg Sørensen, “War and State-Making: Why Doesn’t It Work in the Third World?” *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 3, 2001, pp. 341-354; Anna Leander, “Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World,” in Stefano Guzzini and Dietrich Jung, eds., *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, London: Routledge, 2003, pp. 85-96.

^④ 曾有学者分析了美国三大政治学期刊在1989—2004年刊登的文章,发现其中只有6.9%是基于东南亚经验的研究。可参见 Gerardo L. Munck and Richard Snyder, “Debating the Direction of Comparative Politics: An Analysis of Leading Journals,” *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 1, 2007, p. 10.

已有解释或建立不同的理论框架来参与相关争论。^① 更重要的是，东南亚是检验该理论的理想地区：与早期西欧国家类似，战争一直是该地区近现代的主旋律之一。^② 其中，越南和柬埔寨又是该地区经历多次、漫长且极具破坏性战争的典型案例。例如，1954年，《关于恢复印度支那和平的日内瓦协议》（后文中简称《日内瓦协议》）将越南沿北纬十七度线一分为二，并使柬埔寨王国政府的合法性得到国际社会承认。自此，越南民主共和国（北越）、越南共和国（南越）及柬埔寨不断为战争的威胁进行动员和战备。漫长且惨烈的战争对南北越南和柬埔寨的影响长期而深远，故而有望为国家建设的军事-财政理论提供一些补充。

本文试图在东南亚背景下检验和拓展国家建设的军事-财政理论，重点关注战争对国家财政汲取能力的影响过程，为当前关于该理论适用范围的学术讨论作出贡献。文章首先回顾、述评既有理论和文献，随后介绍研究设计，在此基础上通过分析和对比南越、北越和柬埔寨的具体经验来进行说明，最后是总结和讨论。

二、文献述评：战争、国家建设与财政汲取能力

以早期西欧国家建设的经验为基础，查尔斯·蒂利（Charles Tilly）的观点——“战争缔造国家，国家制造战争”（war makes state, state makes war）——主要从财政功能方面探讨了战争对国家建设的影响，认为战争是现代国家建设的主要动力。^③ 财政汲取能力（fiscal extraction capacity）则是连接该命题中战争与国家建设的关键变量，^④ 因为它对国家物质资源的贡献

^① Erik Martinez Kuhonta, Dan Slater and Tuong Vu, eds., *Southeast Asian in Political Science: Theory, Region, and Qualitative Analysis*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2008, pp. 326-327.

^② 近代以来，东南亚地区沦为西方帝国主义的殖民地，仅泰国能够保留相对完整的主权。二战时期，该地区又成为日本帝国主义扩张和侵略的目标。二战结束后，东南亚地区涌现了一大批新兴独立国家，但该地区也是两大意识形态阵营的对峙区域，成为当时全球冷战背景下局部热战的关键战场之一。

^③ Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975, p. 42.

^④ 卢凌宇：《战争与撒哈拉以南非洲国家建设》，载《世界经济与政治》，2018年第11期，第6页。

最为直接。如果没有从社会汲取资源的能力,一个国家就无法正常运转。因此,学界也将该命题概括为国家建设的军事-财政理论。

战争虽然具有毁灭性,却也为国家建设提供契机。从财政角度看,战争的国家建设作用具体从两方面实现:第一,战争的巨大安全威胁会迫使统治者向社会汲取资源,而这通常要求强化和扩张税务部门,进而带来国家机器的整体扩张和国家能力的整体提升;^①另一方面,社会为了换取国家的保护和维持自身安全,也倾向于与国家合作,承担更多税负。总之,战争为财政集中化^②、财政管理专业化^③以及新税的采用^④扫清了道路,而这些财政创新往往伴随着互补性国家组织的强化,并产生“棘轮效应”(ratchet effect):^⑤战争期间急剧扩张的税收、支出、政府机构规模和人员数量等具有强黏性,即便在战后也不易回落,为国家机器维持扩张后的规模提供了必要的财政支持。由此,战争推动了国家建设,强化了国家能力。

军事-财政理论在学界引起了持续且激烈的讨论。许多学者质疑该理论的核心机制能否成立。例如,有学者发现,15—18世纪,并非战争而是贸易和城市的发展推动了西欧现代国家的形成与发展。^⑥也有学者认为,欧洲现代国家是不同政治体制间竞争和社会演化选择的结果,而这个过程中的决

^① Michael N. Barnett, *Confronting the Costs of War: Military Power, State and Society in Egypt and Israel*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992, p. 10.

^② 关于战争与财政集中化的关系,可参见 Mark Dincecco, *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650—1913*, New York: Cambridge University Press, 2011.

^③ Gabriel Ardant, “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations,” in Charles Tilly and Gabriel Ardant, eds., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975, p. 218.

^④ Kenneth Scheve and David Stasavage, “The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation,” *International Organization*, Vol. 64, No. 4, 2010, pp. 529–561.

^⑤ Karen Rasler and William Thompson, “War Making and State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, 1985, pp. 494–495.

^⑥ Scott F. Abramson, “The Economic Origins of the Territorial State,” *International Organization*, Vol. 71, No. 1, 2016, pp. 97–130.

定因素是 11 世纪之后贸易的兴起。^① 还有学者指出，基督新教律令和加尔文主义运动才是西欧现代国家形成的真正原因。^② 尽管这些观点提出了关于早期西欧国家建设的不同解释，但它们并没有从根本上颠覆军事-财政理论。同时，近年来也有不少实证研究在一定程度上支持了军事-财政理论的核心命题。^③

虽然军事-财政理论主要基于早期西欧国家建设的经验，但一些学者认为，其他地区与近代欧洲具有一定的可比性，因而可以在欧洲以外地区检验和理论化该命题。在此类研究中，较常见的做法是将非欧洲国家与早期西欧国家进行比较，以识别两者之间的结构性差异。例如，米格尔·桑地诺(Miguel A. Centeno)发现拉丁美洲的战争并不像早期西欧地区的战争一样频繁且持久，而这种有限的战争导致了该地区国家能力的有限性。^④ 同样，杰弗里·赫布斯特(Jeffrey Herbst)也指出，非洲地区的战争零星且有限，同时它独特的人口分布和地理环境又导致国家难以远距离下渗权力，致使该地区弱国遍生。^⑤ 伊恩·卢斯蒂克(Ian Lustick)对照早期欧洲国家建设经验来分析中东地区的情况。他指出，19—20 世纪，更强大且更统一的欧洲国

^① Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994; Hendrik Spruyt, “The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, No. 1, 2002, pp. 127-149.

^② Philip Gorski, “The Protestant Ethic Revisited: Disciplinary Revolution and State Formation in Holland and Prussia,” *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 2, 1993, pp. 265-316.

^③ 例如 Lisa Blaydes and Christopher Paik, “The Impact of Holy Land Crusades on State Formation: War Mobilization, Trade Integration, and Political Development in Medieval Europe,” *International Organization*, Vol. 70, No. 3, 2016, pp. 551-586; Ryan Saylor and Nicholas C. Wheeler, “Paying for War and Building States,” *World Politics*, Vol. 69, No. 2, 2017, pp. 366-408.

^④ Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, PA: the Pennsylvania State University Press, 2002, pp. 261-280.

^⑤ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000, pp. 139-172.

家在中东的殖民活动,阻止了该地区的“国家建设战争”(state-building wars)。^① 许田波则发现春秋战国时期的中国与近代早期的欧洲具有许多相似之处,即都经历了战争的扩散、中央集权官僚机构的发展和贸易的扩张,但二者的结局却不同。这归因于统治者所施行的不同国家建设战略,即实施“自我强化”(self-strengthening)还是“自我削弱”(self-weakening)改革。^②

相比之下,包括蒂利在内的另一批学者则质疑军事-财政理论能否适用于早期欧洲以外的地区。^③ 这类质疑的核心理由在于:这些国家所处的国际背景与早期西欧国家的情况大相径庭,主要表现为国家建设的外部(external)因素相较于内部(internal)因素占据着主导地位。^④ 一方面,国际政治背景的差别显著。大国的政治干预、国际法对国家主权的保障等国际政治因素,使当今世界中很少发生导致国家消失的重大战争。这种区别也可能改变内战对国家建设的影响。例如,有学者认为,其他地区的内战由于缺乏外部战争,往往不像早期欧洲地区的内战一样对国家建设有积极作用。^⑤ 因此,从后殖民世界中发展起来的国家在结构上区别于早期欧洲国

^① Ian Lustick, “The Absence of Middle Eastern Great Powers; ‘Backwardness’ in Historical Perspective,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997, pp. 653-683.

^② Victoria Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp. 224-238.

^③ 例如 Georg Sørensen, “War and State-Making: Why Doesn’t It Work in the Third World?” pp. 341-354; William Reno, “The Changing Nature of Warfare and the Absence of State-Building in West Africa,” in Diane E. Davis and Anthony W. Pereira, eds., *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 322-345; Anna Leander, “Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World,” pp. 85-96.

^④ 相关论述可参见 Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1990, pp. 13-31; Robert Bates, *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, New York: W. W. Norton & Company, 2001; Georg Sørensen, “War and State-Making: Why Doesn’t It Work in the Third World?” pp. 341-354.

^⑤ Boaz Atzili, “When Good Fences Make Bad Neighbors: Fixed Borders, State Weakness, and International Conflict,” *International Security*, Vol. 31, No. 3, 2006, pp. 139-173; Georg Sørensen, “War and State-Making: Why Doesn’t It Work in the Third World?” pp. 341-354.

家：这些国家很少靠自身的行政技能或军事力量来进行自我保护，而主要受现行国际法律规范的保护，实际上只是“准国家”（quasi-states）^①或“司法国家”（juridical statehood）。^② 另一方面，国际经济背景的差异也可能限制军事-财政理论的适用范围。当前的国际经济体系允许国家统治者在战争时期利用外国援助、国际信贷等更便捷的外部融资途径代替内部汲取手段，^③ 这削弱了战争对国家建设的推动作用。与此类似，统治者依赖大量自然资源获取收入也可能会带来“资源诅咒”^④，中断军事-财政理论的核心作用机制。

考虑到这些区别，学者们补充、衍生了军事-财政理论的原始命题，以使其能更合理地解释早期西欧以外地区的国家建设历程。衍生性解释主要通过修正该理论中的自变量或因变量，最典型的做法是转换战争概念，以此扩大理论的外部有效性，从而拓宽其应用空间。例如，卡梅伦·蒂斯（Cameron Thies）在非欧洲地区广泛检验了军事-财政理论。^⑤ 他指出，第二次世界大

^① Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, pp. 13-31.

^② Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, “Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and The Juridical in Statehood,” *World Politics*, Vol. 35, No. 1, 1982, pp. 1-24.

^③ 相关论述可参见 Rolf Schwarz, “Does War Make States? Rentierism and the Formation of States in the Middle East,” *European Political Science Review*, Vol. 3, No. 3, 2011, pp. 419-443; Lu Lingyu and Cameron Thies, “War, Rivalry, and State Building in the Middle East,” *Political Research Quarterly*, Vol. 66, No. 2, 2012, pp. 239-253; Didac Queralt, “War, International Finance, and Fiscal Capacity in the Long Run,” *International Organization*, Vol. 73, No. 4, 2019, pp. 713-753.

^④ Erika Weinthal and Luong Pauline Jones, “Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth,” *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 1, 2006, pp. 35-53.

^⑤ Cameron Thies, “State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975—2000,” *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1, 2004, pp. 53-72; Cameron Thies, “War, Rivalry, and State-Building in Latin America,” *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3, 2005, pp. 451-465; Cameron Thies, “The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa,” pp. 716-731.

战后确实很少发生导致国家灭亡的重大战争,但可以用“对手”(rivalry)替换“战争”,即与某国曾经交战过或能够对某国产生现实威胁的国家或反政府组织。对手为国家带来了可能爆发战争的压力,而这种压力也能够迫使国家进行战备动员,实现国家建设。^① 与此类似,一些学者也用跨国反叛组织、外国军事干预和占领等概念来替换“战争”。^② 补充性解释秉持的根本观点则是:军事-财政理论在早期欧洲以外地区的适用性取决于该地区的特定约束条件。因此,补充性解释通常在原始理论的基础上添加干预变量,如战争本身的特征与性质(时长、集中程度等)、^③国家内部政治背景(族群分裂度、国家建设者的战略、精英之间的关系等)^④。

拓展军事-财政理论应用空间的研究纲领中,东南亚是一个受到关注的地域。相关研究发现,战争对东南亚国家建设的影响具有模糊性,并不总是产生积极影响。例如,在马来西亚,1948—1960年的紧急状态(Emergency)使统治者借机收紧权力、扩大官僚机构并启动了更有效的税收机制,从而充分调动资源来供养不断扩大的“利维坦”,最终产生了一个高度集中的联邦系

^① Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 5-53; Alan J. Kuperman, “The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2008, pp. 49-80; Jeffrey Pickering and Emizet Kisangani, “Foreign Military Intervention and Post-Colonial State-Building: An Actor-Centric Analysis,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 31, No. 3, 2014, pp. 244-264.

^② David Sobek and Cameron Thies, “Civil Wars and Contemporary State Building: Rebellion, Conflict Duration, and Lootable Resources,” *Civil Wars*, Vol. 17, No. 1, 2015, pp. 51-69; Abbey Steele, Christopher Paik and Seiki Tanaka, “Constraining the Samurai: Rebellion and Taxation in Early Modern Japan,” *International Studies Quarterly*, Vol. 61, No 2, 2017, pp. 352-370.

^③ Miguel Angel Centeno, “Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America,” *American Journal of Sociology*, Vol. 102, No. 6, 1997, pp. 1565-1605; Cameron Thies, “State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975—2000,” pp. 53-72.

^④ Brian D. Taylor and Roxana Botea, “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World,” *International Studies Review*, Vol. 10, No. 1, 2008, pp. 27-56; Miguel Angel Centeno, “Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America,” pp. 1565-1605.

统。^① 相反，在菲律宾，战争并未强化国家机器。^② 对此，学者们普遍认为，战争的性质约束了其对国家的建设作用：东南亚国家经历的战争多为内部冲突，虽然能够暂时强化国家，但也会导致国家与社会的合作机会受限，因而不像欧洲地区的战争那样具有长期且显著的正面影响。^③ 然而，一些学者认为这并不能充分解释东南亚地区的情况，因为内战也可以像国家间战争一样作用于财政汲取、推动国家建设。^④ 因此，这些学者在东南亚国家的结构背景下加入能动性变量来进行解释，其中较具代表性的是“精英的选择”。具体而言，精英是否选择与国家达成保护契约决定了战争能否推动国家建设，而这又取决于精英的威胁认知，即当他们认为内战具有挑战性，特别是威胁到城市中心时，就有较强意愿承担高额税收以推动国家建设。^⑤ 同时，精英之间以及精英与民众之间的关系也很关键。例如，在印度尼西亚，20世纪40年代不同的国内精英团体达成妥协，统治者倾向于吸纳民间力量，选择缩小国家的权力范围，从而削弱了国家能力，形成了“摇摇欲坠的利维坦”(wobbly Leviathan)；而到了20世纪60年代，该国精英呈现极化趋势，统治者压制民间力量，为了增加财政收入并应对社会反抗，政府

^① Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare: The Malayan Emergency 1948—1960*, Oxford: Oxford University Press, 1989, pp. 1-10.

^② Patricio Abinales, “State Building, Communist Insurgency, and Cacique Politics in the Philippines,” in Paul B. Rich and Richard Stubbs, eds., *The Counter-Insurgent State: Guerrilla Warfare and State Building in the Twentieth Century*, London: Palgrave Macmillan, 1997, pp. 27-49.

^③ 相关经验研究可参见 Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare: The Malayan Emergency 1948—1960*, Oxford: Oxford University Press, 1989; Mary Callahan, *Making Enemies: War and State Building in Burma*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

^④ 关于内战的国家建设作用，可参见 Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie and Dan Slater, “Systemic Vulnerability and Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective,” *International Organization*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 327-361; Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 275-292.

^⑤ Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, pp. 275-292.

不仅强化了已有的官僚部门,还不断建立新的官僚机构,由此扩张了国家机器。^①

总体而言,基于东南亚国家建设经验的相关研究具有两个特点。第一,将西欧国家作为潜在参照标准,通过对比来寻找东南亚国家区别于西欧国家的结构性特征。第二,将自变量“战争”弱化为背景,更强调战争下的能动因素。不过,此种处理方法已经偏离了对军事-财政理论核心机制的检验,因为战争的国家建设作用不再是分析的关键。

目前,军事-财政理论在欧洲以外是否适用,学界对此尚有分歧。同时,包括东南亚经验在内的既有研究存在以下缺陷。第一,将西欧经验作为参照标准,容易令研究者忽略其他地区内部、战争频发的国家之间的能力差异。^②第二,案例选取上,既有研究大多从因变量一端来选取反事实案例,并依据必要条件来确定因果关系,这可能会导致选择性偏差,从而低估理论中的实际关联效应或因果机制。第三,相关主题的定量研究往往采用大样本统计法,在原始理论的基础上添加干预变量并分析其影响,但很少系统地分析其中的机制过程,而原初理论恰恰是“关注过程的机制性解释”。^③同时,这些干预变量数量众多,但很少有研究者进一步明确各原因之间的内在关联,这可能导致无关大局的充分条件出现,还可能导致案例过度支持其论点。^④

有鉴于此,本文关注东南亚地区的典型案例,研究重点是追踪战争影响各案例国家建设的过程,借此详细描述军事-财政理论中最重要的假定因果机制如何运作,以检验该理论在早期欧洲地区以外国家是否适用。

^① Tuong Vu, *Path to Development in Asia: South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 55-60, 108-116.

^② Brian D. Taylor and Roxana Botea, “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World,” pp. 27-56.

^③ Victoria Hui, “How Tilly’s State Formation Paradigm is Revolutionizing the Study of Chinese State-Making,” in Lars bo Kaspersen and Jeppe Strandsbjerg, eds., *Does War Make States? Investigations of Charles Tilly’s Historical Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 268.

^④ 臧雷振:《政治学研究方法:议题前沿与发展前瞻》,中国社会科学出版社2016年版,第66—67页。

三、研究设计

本文以军事-财政理论为基础,关注的核心机制是国家建设中财政汲取能力的核心作用。国家建设包括国家能力和合法性两方面内容,而国家能力体现了政府控制境内人口、活动和资源的程度,通常等同于中央政府的能力。^① 财政汲取能力则是国家能力中最基本的方面,^②构成了国家建设的支柱。在军事-财政理论中,战争是永久提升一国财政汲取能力和强化其国家建设的主要动力——“建立军队和发动战争的努力”强劲且持久地推动着欧洲国家向社会发展财政汲取能力。^③ 而建立和强化财政汲取能力需要国家机器整体发展,^④因为财政收入是政策制定、法律执行、经济监管以及司法活动等一系列制度的综合产物。^⑤

本文所指的财政汲取能力是国家为了资源汲取而对社会进行持续渗透的能力,^⑥具体而言就是征税能力。基于欧洲经验的掠夺性国家理论认为,国家存在的目的就是从其控制的人口中汲取收入,以维持自身生存。^⑦ 根据蒂利的观点,财政汲取能力是区分国家与其他非政府组织的关键,^⑧也是所

^① 卢凌宇:《战争与撒哈拉以南非洲国家建设》,第 11 页。

^② Cameron Thies, “The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa,” pp. 716-731.

^③ Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe*, p. 54.

^④ Kiren Aziz Chaudhry, *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997, pp. 308-320.

^⑤ Evan Liberman, “Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research,” *Studies in Comparative and International Development*, Vol. 36, No. 4, 2002, pp. 89-115.

^⑥ Cameron Thies, “The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa,” pp. 716-731.

^⑦ 关于掠夺性国家理论,可参见 Margaret Levi, “The Predatory Theory of Rule,” *Politics & Society*, Vol. 10, No. 4, 1981, pp. 431-465; Douglass North, *Structure and Change in Economic History*, New York: W. W. Norton & Company, 1981; Mancur Olson, “Dictatorship, Democracy, and Development,” *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, pp. 567-576.

^⑧ 唐世平等:《国家能力:走出理论荒野》,载《学术月刊》,2022 年第 11 期,第 72 页。

有国家在追求其他目标前必须完成的核心任务。^①因此,财政汲取能力被视为国家实力的关键指标,是评估现代国家建设项目的有效标准。^②由于税收能够为国家提供稳定且可靠的财政收入来源^③,税收比率(tax ratio)即一个国家所有税收占国内生产总值(GDP)的百分比,成为国家建设文献中衡量财政汲取能力的标准度量指标。^④通常情况下,税收比率超过20%的国家被认为具有较为理想的财政汲取能力。遵循这种做法,本文也采用财政汲取能力作为国家建设的财政衡量标准,同时将税收比率作为度量财政汲取能力的具体指标。

然而,税收比率这个指标相对粗糙。本文还会更详细地考察各案例的财政收入形式和结构。虽然在军事-财政理论中,任何形式的财政收入都能推动国家建设和财政汲取能力的发展,^⑤但不同类型的财政收入在推动国家建设的有效程度上存在差异。现代国家的财政收入总体包括税收和非税收

^① 例如 Timothy Besley and Torsten Persson, "State Capacity, Conflict, and Development," *Econometrica*, Vol. 78, No. 1, 2010, pp. 1-34; Deborah Brautigam, "Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries," in Deborah Brautigam and M. Moore, eds., *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008, pp. 1-33; Aaron Schneider, *State-Building and Tax Regimes in Central America*, New York: Cambridge University Press, 2012, pp. 1-24.

^② Evan Lieberman, "Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research," pp. 89-115.

^③ Karen Rasler and William Thompson, "War Making and State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars," pp. 491-507.

^④ 例如 Marc Hutchison and Kristin Johnson, "Capacity to Trust? Institutional Capacity, Conflict, and Political Trust in Africa, 2000—2005," *Journal of Peace Research*, Vol. 48, No. 6, 2011, pp. 737-752.

^⑤ 在蒂利总结的军事-财政理论原初命题中,税收是一个广义概念,指国家从社会中汲取金钱和物质的一系列方法,可以随着时间推移而变化。可参见 Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, A. D. 990—1990, Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, 1992, pp. 84-91; Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*, New York: Free Press, 1994, p. 14; Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, pp. 116-127, 130-137.

收入。其中，税收又分为直接税和间接税，而比较典型的非税收收入则有自然资源收入、外国援助、政府行政费用等。与税收收入相比，非税收收入对国家建设的影响相对较小，因为它是通过税收以外途径获得的财政收入，允许国家绕开“持续渗透社会”这一步骤，从而削弱了国家与社会建立联系的动力。同时，获取非税收收入也不需要建立广泛、复杂且制度化的官僚机构。^① 对处于战争状态的国家而言，外国援助等非税收收入的作用可能是消极的，因为它既降低了国家对纳税人贡献的需求，又削弱了纳税人的义务意识。^② 国家税收水平总体降低，继而导致了国家财政汲取能力下降和国家机器整体萎缩。^③ 与此类似，间接税也相对无需国家持续渗透社会，^④ 且简单、制度化程度低的官僚机构也能有效征收。^⑤ 此外，间接税的波动性更强，受很多难以被国家控制的因素影响，如国际贸易量和国际商品价格，^⑥ 但稳定可靠的收入来源对国家建设至关重要。因此，间接税对国家建设的有效程度不如直接税。总体上，国家的税收结构越直接，对社会渗透的程度就越高。^⑦ 因此，相比考察税收比率这个单一指标，进一步分析财政收入的形式和结构能为理解战争与国家建设的关系提供更多启示。

研究者在检验理论时通常会使用实验法和观察法这两种基本方法，而

^① Ram N. Tripathy, *Public Finance in Underdeveloped Countries*, New Delhi: Mittal Publications, 1985, p. 238, quote from Emizet F. Kisangani and Jeffrey Pickering, “Rebels, Rivals, and Post-Colonial State-Building: Identifying Bellicist Influences on State Extractive Capability,” *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 1, 2014, pp. 187–198.

^② 卢凌宇：《战争与撒哈拉以南非洲国家建设》，第22—23页。

^③ Mick Moore, “Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World,” in Mark Robinson and Gordon White, eds., *Towards a Democratic Developmental State*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 86.

^④ *Citizen-State Relations: Improving Governance through Tax Reform*, Organization for Economic Co-Operation and Development, 2010.

^⑤ 关于直接税和间接税对国家制度建设的影响，可参见 Lewis W. Snider, “Political Strength, Economic Structure, and The Debt Servicing Potential of Developing Countries,” *Comparative Political Studies*, Vol. 20, No. 4, 1988, pp. 455–487.

^⑥ Ram N. Tripathy, *Public Finance in Underdeveloped Countries*, p. 238.

^⑦ Lewis W. Snider, “Political Strength, Economic Structure, and The Debt Servicing Potential of Developing Countries,” p. 468.

后者包括统计方法和案例研究。^① 案例研究法更适合于推断或检验解释性假设,^②因为它提供了过程追踪的机会,通过考察案例初始条件转化为结果的过程来探索理论如何起作用,从而提升因果解释的可靠性。^③ 因此,案例研究的重点是“合理性探索”(plausibility probe)^④或“路径案例”(pathway case)。^⑤ 相比大样本分析,案例研究进行的这种强检验也能够为支持或驳斥政治理论提供更具决定性的证据。^⑥

作为一个多案例研究,本文的重点在于详细分析军事-财政理论中最重要的假定因果机制如何运作,而不追求通过增加案例数量来严格验证该理论。因此,本文选择了最大可能案例(most-likely cases),即东南亚地区战争时长延续、暴力程度高的多个特定国家。^⑦ 同时,本文也不需要将这些东南亚案例与欧洲经验进行对比。本文所选取的三个案例——北越、南越和柬埔寨(1955—1975年)构成了最大可能案例。在这些案例中,战争的影响效果和本身的差别都能被相对控制,从而尽量减少可能存在的内生性影响。

首先,越南、柬埔寨都经历了漫长且残酷的战争。布莱恩·泰勒(Brian Taylor)和罗克萨娜·博泰亚(Roxana Botea)曾列出21个二战后最易爆发战争的发展中国家,其中处于东南亚地区有越南、柬埔寨、老挝和马来西亚。^⑧ 然而,有关战争时间跨度和暴力程度的具体数据显示,越南、柬埔寨、老挝和马来西亚的战争分别持续34年、23年、22年和9年,死亡人数分别达

^① 斯蒂芬·范埃弗拉著、陈琪译:《政治学研究方法指南》,北京大学出版社2006年版,第25页。

^② 同上书,第53页。

^③ 同上书,第52页。

^④ Harry Eckstein, “Case Study and Theory in Political Science,” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 7: *Strategies of Inquiry*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, pp. 108-113.

^⑤ John Gerring, “Is There a (Viable) Crucial-Case Method?” *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 3, 2007, pp. 231-253.

^⑥ 斯蒂芬·范埃弗拉著、陈琪译:《政治学研究方法指南》,第51—52页。

^⑦ Brian D. Taylor and Roxana Botea, “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World,” pp. 33.

^⑧ Ibid., pp. 35-36.

124 万、14 万、2 万和 1 万。^① 可见，北越、南越和柬埔寨是二战后东南亚地区经历多次、漫长且致命的战争的典型案例。^②

其次，越南和柬埔寨在 1945—1975 年经历的外部战争具有相似性，即第一次印度支那战争（1946—1954 年）和第二次印度支那战争（1961—1975 年），同时还伴随着内部冲突，且在战争过程中受到了外部力量的广泛干预。泰勒和博泰亚界定前述 21 个国家的具体标准时，考虑了战争的持续时间（超过 1000 天）、死亡人数（超过 10000 人），以及战争类型（包括外部战争和内战）。^③ 因此，战争本身的差别也能被相对控制。

为了用有限的案例做出尽可能多的解释，研究者通常倾向于选择背景相似的案例，^④ 但这并不容易做到。在本文中，1955—1975 年的北越、南越和柬埔寨已经接近最相似案例（most-similar cases），因为它们在多个关键方面具有共同特征，这为比较分析提供了坚实的基础。首先，北越、南越和柬埔寨处于相同的国际环境之中，经历了相似的战争。这些战争在性质、时长和暴力程度等方面都具有较高的一致性。其次，它们都不是依赖自然资源获得财政收入的国家，且都获得了巨额的外国援助，^⑤ 因而外部资源的可获得程度也较为一致。最后，案例的内部政治背景相似。具体而言，北越、南越和柬埔寨都是具有主体民族的高族群同质性国家，^⑥ 经济结构上都以农业为主，工业基础薄弱。此外，越南和柬埔寨在二战前先后经历了法国、日本的殖民统治以及艰苦的国家独立战争，这些经历摧毁了它们的经济基础，几乎没有留下国家建设基础。

^① 关于战争的具体时长及死亡人数，可参见 Correlates of War Dataset，网址为 <https://correlatesofwar.org/data-sets/cow-war/>。

^② 大部分关于越南战争的现有数据或资料都合并统计南北越南的情况。

^③ Brian D. Taylor and Roxana Botea, “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World,” pp. 35–36.

^④ James Mahoney and Gary Goertz, “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research,” *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4, 2004, pp. 653–669, 转引自臧雷振：《政治学研究方法：议题前沿与发展前瞻》，第 64—65 页。

^⑤ 1956 年，外国援助在北越、南越和柬埔寨财政总收入中的占比分别为 47%、60% 和 59%，差距相对较小。

^⑥ 关于族群分裂程度，可参见 Alberto Alesina et al., “Fractionalization,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 8, No. 2, 2003, pp. 155–194.

需要说明的是,这并不意味着本文已经完全排除了案例之间可能存在所有差异。然而,通过对这些最大可能案例进行过程追踪、详细展示军事-财政理论中的机制运作过程,有助于克服既有研究重战争形式、轻战争过程的结构性缺陷,^①并有望深化当前研究对战争与国家建设关系的理解。

四、案例分析：南越、北越和柬埔寨的战争与国家建设

此部分将依次考察战争如何影响南越、北越和柬埔寨的国家建设,进而追踪其财政汲取能力的变化轨迹,以此检验军事-财政理论的核心机制并详细展示其运作过程。值得注意的是,虽然案例在财政汲取能力的起始水平上存在差异,但就本文的研究目的而言这并非关键所在。本文关注的是军事-财政理论中战争促使国家从社会汲取资源的财政能力发展机制,在当代东南亚国家如何运作。分析的关键在于随着战争推进,各案例在财政汲取方面的历时性变化,因而财政汲取能力起点的差异并不会造成太大影响。

(一) 南越

自1954年7月《日内瓦协议》将越南沿北纬十七度线一分为二,南越历经了大约二十年的动荡岁月。期间,南越发生了多次政治变革,最初该国保留了君主制。随后吴廷琰(Ngô Đình Diệm)^②于1955年废黜保大帝,独掌大权,正式更名国号为越南共和国(Việt Nam Cộng Hòa)。1963年11月,吴廷琰政权被军事政变推翻,南越进入频繁更迭的军人政权时期。^③1967年,获得军方支持的阮文绍(Nguyễn Văn Thiệu)依新宪法规定获选总统,并在1971年连任,直至越战结束前卸任。^④1975年4月30日,北越实现南北统

^① 卢凌宇、古宝密:《欧加登战争与国家建构》,载《国际政治科学》,2022年第1期,第166页。

^② 又译为“吴庭艳”“吴廷炎”,本文中一律采用“吴廷琰”。

^③ 1963年11月1日吴廷琰政权被推翻后,南越共发生了12次政变。其中,8次政变成功推翻了既有政权,4次政变以修改宪法结束。

^④ Walter Cronkite, Tom Hayden and David Farber, *The Sixties Chronicle*, Lincolnwood, Ill.: Legacy Publishing, 2004, pp. 232, 273.

一，南越随之灭亡。

在南越存在的 20 年中，北越的安全威胁迫使其将国防支出作为财政支出的重中之重。从数字上看，国防支出每年在南越财政总支出中占比巨大，基本稳定在 50% 以上。且 1956—1974 年间，南越国防支出的年均增长率达到 25%，财政总支出的年均增长率超过 26%。特别是从 1961 年开始，南越财政总支出和国防支出都呈现高速增长趋势，年均增长率皆超过了 30%，并于 1967 年达到顶峰，分别为 65% 和 88%。^①

在财政汲取制度方面，南越政府将实际税基严格限制在有限范围之内。这首先表现在南越政府基本免除了农业税，尽管该项收入一直是其最重要的国内税收来源。在 1960—1973 年间，农业部门对南越国民生产总值的贡献率在大多数时期都处于 35%~40% 之间。同时由于南越的农村人口相对于城市人口不断增多，农业收入几乎占据了南越国民收入的一半。^② 然而，在 1965—1972 年间，南越地方政府自农村人口中汲取的税收实际下降了 50% 左右，对财政总收入的贡献微乎其微。^③ 与此形成对比的是，南越的城市人口承担了绝大部分的税收。南越政府在 1965—1972 年间的实际税收增长几乎全部来自城市地区，约 90% 的国内收入都汲取自西贡、堤岸、嘉定等大城市。^④

具体而言，1955—1975 年南越政府的国内财政收入局限于四个税种——个人所得税、生产税、啤酒和饮料的消费税以及卷烟税。其中，仅个人所得税属于直接税，但该项收入直到 1967 年新的预扣税条款颁布之后才有所增长，在此之前仅为南越政府的次要财政收入来源。同时，该项税款的缴纳主体是向国家上缴固定份额生产税的工业企业所雇佣的工人，但此类

^① 关于南越财政支出的具体情况，可参见 Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, New York: Cambridge University Press, 1986, pp. 211-214.

^② Nguyễn Tuyết Loan, *Kinh tế Việt Nam 1955—2000*, Hà Nội: Nhà Xuất bản Thống kê, 2000, tr. 288.

^③ Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, p. 238.

^④ Ibid.

工业企业仅有九家,共计雇佣约 6000 名工人,仅占全国劳动力人口的 1%。^①这意味着虽然此项税款容易通过预扣所得税的方式征收,但总体税基却很小。因此,在 1967—1972 年间,南越政府征收的个人所得税十分有限,占国民收入的比例也仅从 0.8% 上升到 1.5%。^②

本质上,南越内部的税收基础局限于工业、商业和服务业部门。政府从这两个部门征收的税款占国内总税收的三分之二。南越政府主要通过间接税来对这两个部门进行税收汲取,具体方式为:对某些工业制成品征收生产税,并对某些商品征收较高的消费税。^③然而,不管是工业部门还是商业和服务业部门,能够为国家提供的税基都极其有限。首先,制造业对南越国民生产总值的贡献微乎其微,1960—1973 年的贡献率仅为 5%~7%。^④同时,虽然商业与服务业部门对南越国民生产总值的贡献较大,一直保持着 50%~60% 的比例^⑤,但消费税较高的烟草、啤酒和饮料等商品大部分由城市地区的穷人们消费,因而这些消费品本身的税基就较为有限。

财政制度建设方面,虽然战争局势逐渐扩大,但南越政府在 1973 年之前几乎没有开展任何能够强化内部财政汲取的实质性行动。在此期间,该国政府仅有限地调整了税率边际,并且在调整过程中使用了双重标准。例如,每升啤酒的税率从 1955—1975 年上升了 12 倍,而每升汽油的税率仅上升了 3 倍。同时,南越政府也没有在战争期间加紧对农业税的征收,反而始终给予农村地区和农业部门较大的税收优惠。许多由美国派往南越的财政顾问都发现该国不仅缺乏有效的税收制度,同时在税收管理与执法上存在严重缺陷,并且非常依赖美国援助。^⑥对此,他们建议南越政府立刻施行财政改革,以自行应对战争所致的财政压力。^⑦然而,南越政府认为在战争期间强

^① Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, p. 233.

^② Ibid., p. 216.

^③ Ibid., pp. 64-66.

^④ Nguyễn Tuyết Loan, *Kinh tế Việt Nam 1955—2000*, tr. 288.

^⑤ Ibid.

^⑥ 关于美国驻南越财务顾问的看法,可参见 Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, pp. 234-235.

^⑦ Tuong Vu and Sean Fear, eds., *The Republic of Vietnam, 1955—1975*, Cornell: Cornell University, 2019, pp. 35-45.

化对内汲取的官方行为具有强烈的政治色彩,因为提高税收会“疏远人民群众”,^①相当于一枚随时可能激发政治动荡的“定时炸弹”,^②因而在考虑一切可能加重政治负担的内部汲取强化措施时都非常谨慎。例如,面对汽油税过低的质疑,南越官员们做出了解释:汽油是“必需品”,对其征收重税容易引发政治动荡和城市骚乱,但啤酒属于“奢侈品”,可以被征收重税。^③与此类似,在南越政府看来,提高农业税并强化对农业税的征收会让农村人口察觉自己的损失,会降低政治合法性,^④从而更不利于政府争取政治立场摇摆的近 540 万农村人口。^⑤

与强化内部汲取方面的情况相反,南越政府十分依赖美国援助来为战争进行财政融资。1956—1974 年,南越的财政收入来源大致可以分为国内收入和美国援助两类(见图 1)。其中,美国援助年均约占财政总收入的 53%,是南越政府最重要的收入来源。相比之下,汲取自内部的财政收入平均每年仅约占财政总收入的 39%。这一数字对比直观显示了战争期间南越在财政上对美国援助的依赖。在南越政府看来,这种战争融资方式可以减少它需要解决的政治问题,因为依赖美国援助是一种“明智的拖延”,^⑥能够转移国内的税收负担,从而获得更直接的政治优势,至少能“暂时保持安全与维持合法性”。^⑦

南越真正的税制改革开展于 1973 年。从 1972 年开始,美军部队逐渐撤

^① B. Drummond Ayres Jr., “Inflation in Vietnam is Raising Fears of a Crisis,” *New York Times*, Vol. 1, September 22, 1969, p. 1.

^② United States Agency for International Development, *Terminal Report, United States Economic Assistance to South Vietnam, 1954—1975*, Washington, D. C. : AID, 1976, pp. 128-129.

^③ Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, p. 235.

^④ Ibid., pp. 232-233.

^⑤ Ibid., p. 238.

^⑥ Tuong Vu and Sean Fear, eds., *The Republic of Vietnam, 1955—1975*, pp. 35-45.

^⑦ James M. Carter, *Inventing Vietnam: The United States and State Building, 1954—1968*, New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 75-81.

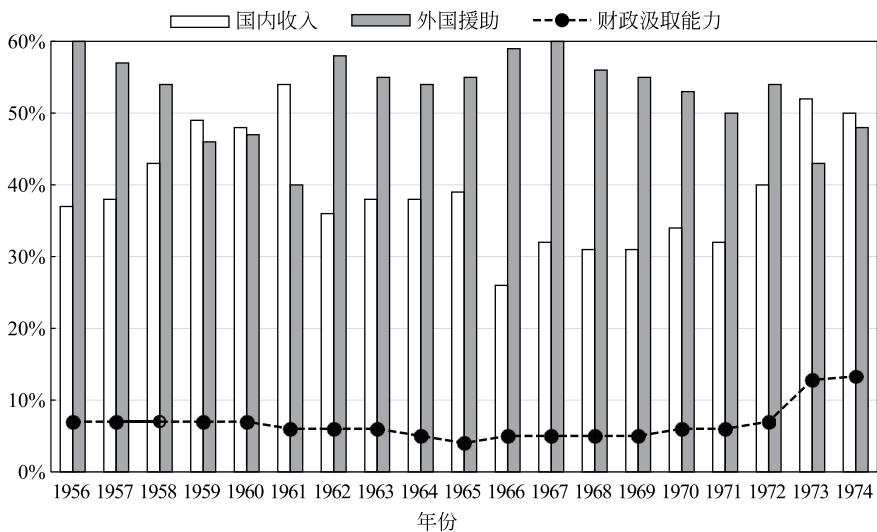


图1 南越政府的财政收入结构与财政汲取能力变化(1956—1974年)

资料来源：作者自制。图中数据来源于 Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, New York: Cambridge University Press, 1986, Table A. 3. 1, A. 3. 3, 11. 2, 11. 4, 11. 5; Nguyễn Tuyết Loan, *Kinh tế Việt Nam 1955—2000*, Hà Nội: Nhà Xuất bản Thông kê, 2000, tr. 294.

出南越,美国国会也愈发反对为南越提供各种形式的援助。此情况下,南越政府开始推行财政领域的国家建设战略,以期能够用国内资源来填补战争造成的大开支。具体而言,南越政府在1973年施行增值税制度,重视对财政专业人员的培养,同时加强对财政机构的管理。这些措施取得了较为积极的效果,使南越政府的国内收入在1973—1974年显著增长:1973年上升至国民生产总值的12.8%,1974年上升至13.3%。此前多年,该比例仅为5%左右。^①不过,战争在1975年结束了。

总体而言,战争对南越国家建设的积极作用仅出现在美国援助逐渐撤离该国之后。1973年以前,南越很少通过国内动员和内部汲取去填补战争

^① Douglas C. Dacy, *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*, p. 215.

带来的巨大财政开支，而是依赖美国援助来供养战争。自 1972 年起美国援助逐渐撤离，南越政府只能将战争“本土化”。为了筹集更多的战争经费，南越政府终于开始了国家建设，通过各种手段和方式来强化国家对社会的渗透，以有效实现内部汲取。因此，如果仅从财政汲取能力的高低来看，战争在南越似乎并未按照军事-财政理论的假设路径来强化其国家建设，因为南越的财政汲取能力长期保持在较低水平（见图 1）。然而，如果考察南越财政汲取能力的历时性变化，就会发现当没有足够的外部资源供其使用时，即 1972 年美国援助逐渐撤离后，战争确实能够推动该国的国家建设，其财政汲取能力也实现了倍数增长。

（二）北越

1954—1976 年越南南北分治时期，北越是一个社会主义政权的独立国家。在此期间，北越在苏联、中国等社会主义国家的支持下，与南越、美国、澳大利亚、韩国、菲律宾、泰国和新西兰等国作战。这场战争共持续了 21 年，是二战以来最激烈的战争之一，给北越带来了巨大的安全威胁。随着战争局势日益恶化，北越也面临着沉重的财政负担。战争期间，北越政府的财政收入同样可以大致分为国内收入和外国援助两类（见图 2）。其中，以 1965 年为分界点又可以将北越的财政历史划分为两大阶段：1965 年以前主要依靠国内收入，1965 年以后则相对依靠外国援助。

财政汲取方面，北越政府在一开始就高度重视国内动员工作。1954 年《日内瓦协议》签署后，北越政府在短时间内明确了相关的财政任务，强调要“深入开拓国内收入来源”“适当激发各阶层人民的财政贡献能力”，并且指出税收是国家“最重要的财政收入来源”，且工商税在税收中“占主导地位”，从而“逐步提高国内财政汲取率”。^① 1955—1957 年，汲取自国内的收入在北越财政总收入中的占比日益上涨；1956 年北越的国内总收入比 1955 年增长了 1.34 倍，1957 年比 1956 年又增长了 1.94 倍；其中，税收占国内总收入

^① Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, Hà Nội: Nhà Xuất bản Tài chính, 2020, tr. 129-162.

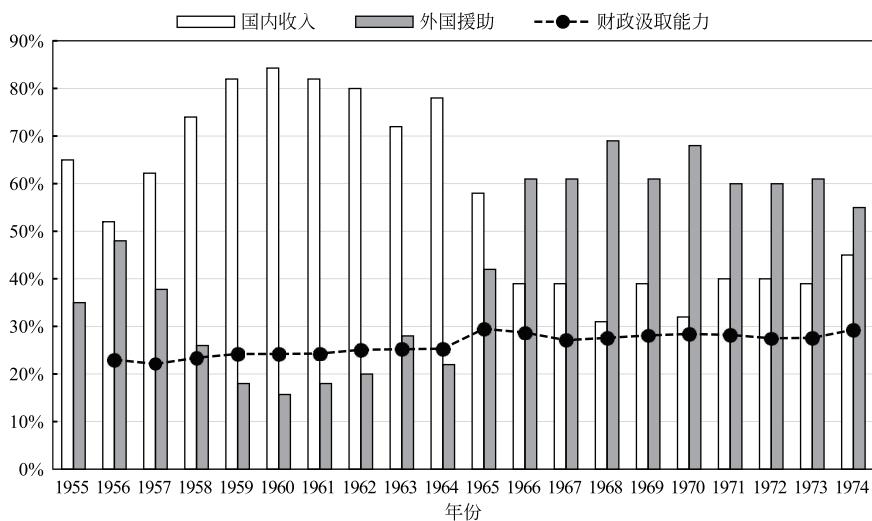


图2 北越政府的财政收入结构及财政汲取能力变化(1955—1974年)

资料来源：作者自制。^①

的比例在1956年达到74%以上，1957年更是达到了87%。^②此时期，非国有部门是国家税收的主要贡献者，占国内收入的比例最大。虽然北越也从其他社会主义国家获得大量援助且数额不断增加，约占国家财政总收入的37%，但国内收入占财政总收入的比重仍在逐年增加。北越国家财政的国内总动员率达到国民生产收入的20%以上，其中1956年为23%，1957年为22%。

同时，北越政府不断调整国内收入结构，试图令其更具可持续性。1958年，北越开始对各国营以外的经济成分进行社会主义改造。在此基础上，财政部门不断推进积极增加国内收入的目标，提倡“调整国内收入来源”^③，确保国

① 图中数据来源于 Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, Hà Nội; Nhà Xuất bản Tài chính, 2020, tr. 129-238; Tổng cục Thống kê, Số liệu Thống kê 1958—1960, Hà Nội; Nhà Xuất bản Sự thật, 1961, tr. 39-40; Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 1981, Hà Nội; Nhà Xuất bản Sự thật, 1982.

② Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, tr. 129-162.

③ Viện nghiên cứu Tài chính, Tài chính Việt Nam qua các Thời kỳ Lịch sử, Hà Nội; Nhà xuất bản Hà Nội, 2001, tr. 233-238.

有经济成为国家预算“最大、最坚实的积累来源”^①。1960 年开始，北越的国有企业将积累的资金以税收和利润两种形式上缴国家财政预算，其中利润所占比例较大且逐年递进。随后，北越政府对国有企业试行了一种名为“国营收入”(thu quốc doanh)的新税收制度，^②以取代彼时在生产和流通环节对国营企业征收的营业税、商品税等，从而使该类企业的大部分利润积累都能以固定形式进入国家财政预算之中，并确保它成为稳定且及时的财政收入来源。此后，国家汲取自国有经济部门的收入快速增长，其增速甚至超过了财政总收入的增速，尤其是国内收入的增速。这显示北越政府的财政收入结构得到了极大改善：一方面，国有经济部门取代非国有部门，成为国家税收的主要贡献者，每年贡献了约 60% 以上的财政总收入；另一方面，国有部门贡献的财政收入快速增长有利于提高国内收入在财政总收入中的比重，相对降低国外收入的比重，并保障税收这一稳定的财政收入来源日益占据更高比例。^③ 经此调整，北越 1964 年的财政总收入约为 1955 年的 3.94 倍，其中国内收入更是增加了 5.41 倍。^④ 1961—1964 年，北越政府汲取自国内的收入迅速增长，占财政总收入的 70%~80%。^⑤

1964 年 8 月开始，战争局势恶化，国民经济损失惨重，严重破坏了北越的税收基础，也对北越的财政活动提出了巨大而迫切的要求。在此背景下，北越政府进一步完善财政动员活动，不断修改税收政策，补充税收制度。不过，虽然北越政府已经“积极动员全国民众为国家贡献人才和物资”，并且“国内财政收入不断扩大”，但这依旧无法满足战争所致的开支需求。^⑥ 1965

^① Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, tr. 129-162.

^② Chỉ thị số 382/Ttg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/9/1961 về Áp dụng Thị điểm Ché độ Thu mới.

^③ 1961—1965 年，北越国家财政总收入中固有经济收入年均占比 85%，可参见 Viện nghiên cứu Tài chính, Tài chính Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử, tr. 239-244; Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, tr. 163-187.

^④ Bộ Tài chính, 60 năm Tài chính Việt Nam 1945—2005, Hà Nội: Nhà Xuất bản Tài chính, 2005, tr. 98-99.

^⑤ Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, tr. 163-187.

^⑥ Bộ Tài chính, 75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020, tr. 189-210.

年以来,北越财政预算超支 6.5%。^① 具体而言,与 1961—1965 年相比,1966—1970 年财政支出增加了 2 倍以上,1971—1975 年增加了 2.8 倍。战争末期,北越政府的财政超支程度更高。1961—1965 年,财政超支率平均为 1.29%,主要集中在战争蔓延的 1965 年。^② 1966—1975 年,超支率继续升高至 1.93%,其中仅 1971—1975 年就达到了 3.26%。^③ 此情况下,北越政府转而寻求外国援助来填补空缺,平衡国家预算,并相应地施行了多项能够有效促进援助资源管理和使用的制度与措施,以将包括物资、商品和货币等形式在内的各类援助都归入国家预算,并对它们进行统一且严密的管理。

此时期,虽然北越在财政融资上以援助和债务为主要途径,但汲取自国内的财政收入也随着恶化的战争局势快速增长。战争下,北越的外部收入增长尤为迅速:1961—1965 年外国援助和贷款在北越财政总收入中的占比为 29%,1966—1970 年增长到 60.6%,1971—1975 年为 60.3%。^④ 同时,国内动员方面,1965—1975 年,北越国内财政收入年均增长了 12.7%。^⑤ 其中,与 1961—1965 年相比,1966—1970 年北越汲取自国内的收入增长了 2 倍,1971—1975 年则增长了 2.7 倍。^⑥

总体而言,战争在北越显示出对国家建设的正向作用。在北越,战争不但给予国家致力于国家建设活动的动力,同时也帮助国家克服内部汲取的阻力。北越政府通过战争名义来进行国内财政动员,积极推进国家建设战略,以通过国内资源供养战争。在其努力下,北越汲取自国内的税收持续增长。虽然从 1965 年开始,外国援助超过国内收入,成为北越最重要的战争财政来源,但这并不影响它同期对内部汲取的强化。实际情况是,战争局势骤然恶化导致国民经济严重受损,税收来源不足以供养战争,因而需要外国援

^① Bộ Tài chính, *75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020*, tr. 189-210.

^② Bộ Tài chính, *60 năm tài chính Việt Nam 1945—2005*, tr. 112.

^③ Bộ Tài chính, *60 năm tài chính Việt Nam 1945—2005*, tr. 112.

^④ Bộ Tài chính, *60 năm tài chính Việt Nam 1945—2005*, tr. 111-112.

^⑤ Viện nghiên cứu Tài chính, *Tài chính Việt Nam qua các Thời kỳ Lịch sử*, tr. 244-248.

^⑥ Bộ Tài chính, *75 năm Tài chính Việt Nam 1945—2020*, tr. 189-210.

助来填补财政空缺。实际上,与南越情况不同,北越政府在得到大量外国援助的同时从未放弃过强化对内汲取,同时也对援助资源进行了统一且严密的管理。随着战争加剧,北越政府进一步推进了财政方面的国家建设工作,其财政汲取能力在后十年也相对高于上一阶段(见图 2)。

(三) 柬埔寨

从 1954 年到 1975 年,柬埔寨发生了两次政权变动。1954 年 7 月,根据日内瓦会议上达成的停战协定规定,柬埔寨为诺罗敦·西哈努克(Norodom Sihanouk)国王在位的君主制国家。1970 年 3 月,首相朗诺(Lon Nol)将军发动政变废止君主制,成为柬埔寨的实际领导者,成立高棉共和国政权,直至 1975 年其政权被推翻。1954—1975 年,柬埔寨不仅卷入了越南战争的漩涡,承受了美军的大规模轰炸,还经历了毁灭性内战。

战争同样给柬埔寨政府带来了沉重的财政负担。1956—1962 年间,柬埔寨政府的财政总支出以每年超过 20% 的速度迅速增长。^① 其中,国防领域的开支增长了五倍,达到国民生产总值的 5.5%,直到 1968 年才略微下降到 4.7%。^② 1962—1967 年,柬埔寨财政总支出的年均增长率降至 3.6%。^③ 不过,从 1968 年开始,为了应对日益加剧的战争威胁,柬埔寨政府将大约 30% 的财政预算用于国防领域。^④ 从 1962 至 1969 年,国防支出占柬埔寨财政总支出的年均比例为 32.3%。1970 年 4 月柬埔寨发生政变之后,席卷印度支那其他地区的战争蔓延到该国,柬埔寨军队的规模随即在一个月内扩大了六倍。为了填补战争所致的财政开支和支付军队人员的薪资,柬埔寨政府的财政支出从 1969 年的 83.91 亿瑞尔急剧上升到 1970 年的 143.24 亿

^① *Report of Economic Mission to Cambodia-1969 (Vol. 1): The Main Report*, World Bank Group, East Asia and Pacific Department Report, No. EAP-13, October 12, 1970, pp. 72-74.

^② *Report of Economic Mission to Cambodia-1969 (Vol. 1): The Main Report*, pp. 72-74.

^③ Ibid.

^④ Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, Singapore: National University of Singapore Press, 2010, pp. 117-123.

瑞尔,到1971年更是上升到187亿瑞尔,增长率达到70.6%。^①

财政汲取方面,西哈努克统治时期(1954—1970年)和高棉共和国政权时期(1970—1975年)的情况有所不同。西哈努克统治下,柬埔寨的财政历程可以分为两个阶段:1963年以前主要依靠美国援助,1963年之后则更加重视国内收入。1955年,虽然柬埔寨的财政赤字高达1000万美元,但政府并未实施积极的财税改革,而是简单地“由美国援助抵消财政赤字”。^②美国援助在1963年以前是柬埔寨最大的军事与经济开支来源。从1955年1月1日开始,美国直接对柬埔寨提供财政和军事援助。截至1963年,美国向柬埔寨提供了合计3.7亿美元的援助。^③其中,超过一半的援助资源被分配给了高棉皇家武装部队,用于维持柬埔寨军队的规模。^④直到1963年,美国仍负担了大部分柬埔寨军队成员的薪水。^⑤同时,巨额的美国援助也被用以保障国家计划顺利实施,从而成为柬埔寨工业发展的财政基础。^⑥例如,柬埔寨“两年计划”(Biennial Plan, 1956—1958)中,美国援助提供了大约62%的建设资金;^⑦随后的“第一个五年计划”(First Five-Year Plan, 1960—1964)虽然强调调动国内资源,但美国援助仍是最重要的资金来源。此时期,外国

^① Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 158-161.

^② Ron Leonhardt, “The Economics of Genocide: Cambodia’s Financial Collapse Prior to Year Zero, 1950—1975,” *The Northerner Historical Review*, Vol. 1, No. 1, 2013.

^③ Ibid.

^④ Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 75-130.

^⑤ Ron Leonhardt, “The Economics of Genocide: Cambodia’s Financial Collapse Prior to Year Zero, 1950—1975,” *The Northerner Historical Review*, Vol. 1, No. 1, 2013.

^⑥ Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, *Cambodia’s Economic Performance in 1964*, Washington, D. C.: US Government Printing Office, 1965.

^⑦ 柬埔寨“两年计划”的实际资金约有24.55亿瑞尔,其中包括15.31亿美国援助、4.04亿法国援助,以及4.07亿本国政府资金。参见Frederick P. Munson et al., *Area Handbook for Cambodia*, Washington, D. C.: US Government Printing Office, 1968, pp. 253-254。

援助为柬埔寨政府提供了约 80% 的经济建设资金。^①

1963 年 11 月起，西哈努克国王拒绝接受所有形式的美国援助，柬埔寨进入第二个财政阶段。此时期，柬埔寨政府强调财政自助，转向发展本土资源。^② 政府遵循“高棉社会主义”，在各经济部门推行国有化。首先，政府奉行“农业支持工业，工业发展农业”的原则，规定稻米、棉花、橡胶等本土农产品必须由国营或公私合营工厂加工。同时，政府强调国营、私营和公私合营这三种性质的企业要并行发展，但必须建立一定数量的国营工业企业充当开路先锋，重点协助手工业等小型工业发展。此外，从 1965 年起，政府还试图通过将商业部门国有化来增加间接税收，具体做法是：成立与商业活动相关的各种官方机构，希望通过运作国营企业和管制私营贸易来控制商业部门。^③ 然而，由于柬埔寨在 1963 年以前的经济发展主要靠美国援助推动，商业与工业部门都高度仰赖进口，这些举动很快导致柬埔寨经济发展停滞。

不过，虽然该国税收制度的发展远远落后于经济发展，柬埔寨政府却并未尝试对其进行改革。此时期，柬埔寨政府征收的税目数量繁多，共计 50 多种，由 1954 年第 900-NS 号法令规定，总体上仍然源自法属保护国时期。^④ 同时，政府的税收实践非常松散，致使逃税现象十分普遍。这首先表现为国家对私营部门的“容忍”态度。^⑤ 例如，官方规定每个工业企业都需要上缴规定百分比的利润税，但此税额却不由官方决定，而是负责具体行业征税工作的国家代理人来设定。结果，虽然此时期私营部门的总体发展强于公共和混合经济部门，创造了近 85% 的国民生产总值，约为公有制和混合制企业的

^① *Report of Economic Mission to Cambodia-1969 (Vol. 1): The Main Report*, pp. 75-77.

^② Ministry of Information of Cambodia, *Self-Aid for Cambodia*, Phnom Penh: Ministry of Information of Cambodia, 1963.

^③ *Report of Economic Mission to Cambodia-1969 (Vol. 1): The Main Report*, p. 81.

^④ *Bulletin Bi-Hebdomadaire, Chambre Mixte de Commerce et d'Agriculture du Cambodge*, September 13, 1954, quote from Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 117-123.

^⑤ Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 123-126.

5.5倍,但该类企业仅为国家贡献了15%的税收,远远低于公有制和混合制企业。^①

当停止接受美国援助、无法有效汲取私营部门的资源时,柬埔寨政府开始强化征收间接税和创造新的非税收收入。此时期,间接税对国家财政具有重要作用,约占总税收的三分之二(见图3),年均增长率也最高,达到了16.7%。柬埔寨政府增加间接税的主要做法是降低收购稻米的官方价格,从而通过增加稻米出口的盈余来弥补财政缺口。相比之下,直接税的年均增长率很低,仅为6.1%。其中,所得税以年均8.1%的速度增长,主要由企业缴纳的利润税构成,其他类型的直接税则基本处于停滞发展状态。^②此外,政府的非税收收入增长迅速。1962—1969年,该项收入从6.2亿瑞尔增长到15.3亿瑞尔,年均增长率达19.2%。1965年战争局势恶化后,非税收收入的增长率甚至达到了22.4%,而1963年以前该项收入还处在-4.5%的负增长状态。该项收入的增长率在1969年达到59.6%的最高值(见图4)。^③总体上,柬埔寨政府20世纪60年代末的财政汲取能力稍高于20世纪60年代初。

高棉共和国时期,战争严重影响了柬埔寨的经济发展,使政府失去了传统的国内收入来源,无法自给自足。战争给农业部门造成了毁灭性打击,而该部门一直是柬埔寨经济的支柱。1969年,柬埔寨的水稻种植面积约为300万公顷,到1972年迅速下降至不足8万公顷。^④由于1972年的水稻产量不足,仅为1969年的26.8%,柬埔寨从该年开始进口大米,此前该国自独立以来一直是大米出口国。^⑤同时,财政收入的另一支柱——天然橡胶,也

^① Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 117-123; Ron Leonhardt, "The Economics of Genocide: Cambodia's Financial Collapse Prior to Year Zero, 1950—1975," *The Northerner Historical Review*, Vol. 1, No. 1, 2013.

^② *Report of Economic Mission to Cambodia-1969* (Vol. 1): *The Main Report*, pp. 69-72.

^③ Ibid.

^④ Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 161-164.

^⑤ Ibid.

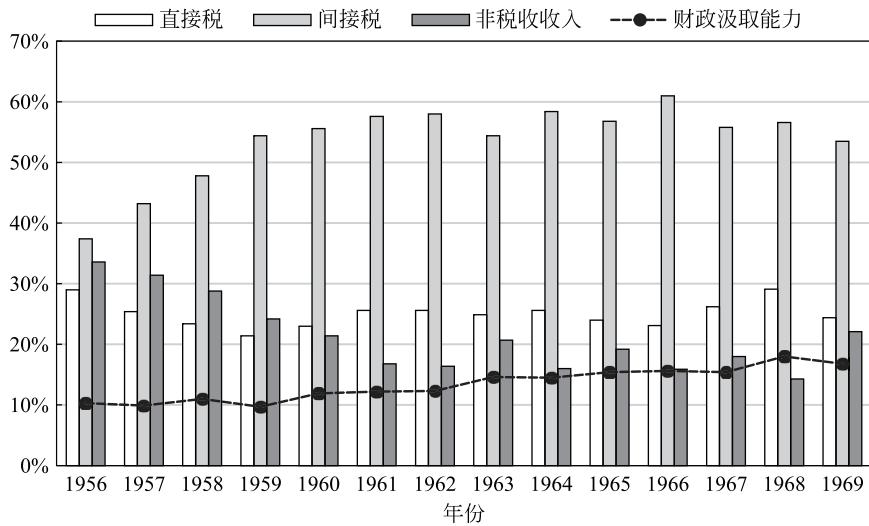


图3 柬埔寨政府的国内财政收入结构及财政汲取能力变化(1956—1969年)

资料来源：作者自制。图中数据来源于 *Report of Economic Mission to Cambodia-1969 (Vol. 3): Statistical Appendix*, World Bank Group, East Asia and Pacific Department Report, No. EAP-13a, October 12, 1970, Table 2.1, 5.1, 5.3.

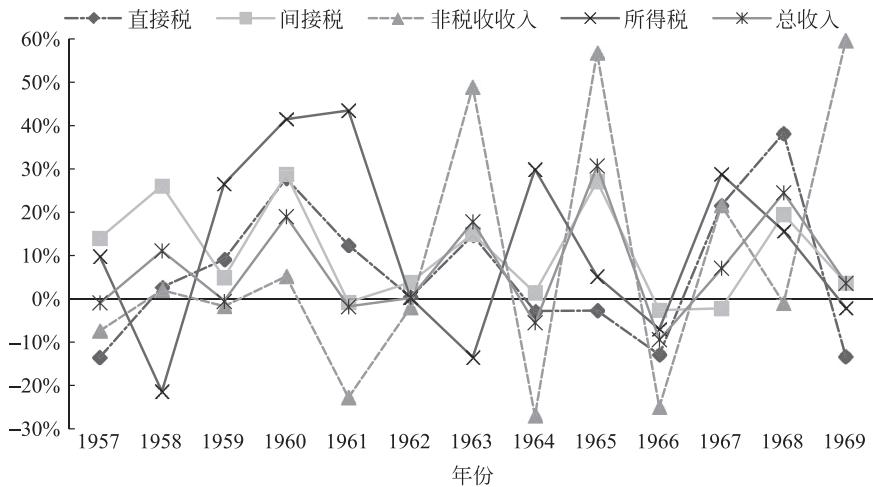


图4 柬埔寨政府的财政收入增长情况(1957—1969年)

资料来源：作者自制。图中数据来源于 *Report of Economic Mission to Cambodia-1969 (Vol. 3): Statistical Appendix*, Table 5.3.

是战争的早期牺牲品。天然橡胶出口是柬埔寨的第二大外汇收入来源,但该国在1970年战争爆发后不久就停止了天然橡胶采伐活动,大部分橡胶种植园和相关加工设备也被战争摧毁,柬埔寨的橡胶出口业随即停滞。此外,林业和渔业部门也因战争的扩大而遭受重创。

此时期,柬埔寨政府在财政上十分依赖美国援助。1970年4月20日,柬埔寨政府正式向美国请求军事和经济援助,以填补不断扩大的预算赤字,应对不断恶化的战争局势。随着战争加剧,美国逐渐成为柬埔寨最重要的援助国。1970年3月,外国援助在国家财政总收入中的占比还仅为7.3%,而1974年这一比例就急剧扩大到95%。^①其中,不仅军事援助被用于国防活动,大部分经济援助也被用以填补不断增长的军事开支。同时,柬埔寨官场和军队各层级腐败之风盛行,政府在处理腐败问题上的态度又相当消极,导致数量巨大的援助资源被用以谋取私利。^②据统计,高棉共和国政府1970—1975年共获得约21亿美元的美国援助,^③其中仅1974年获得的3.5亿美元中就有至少一半被用以谋私。^④

在柬埔寨这一案例中,战争对国家建设的影响具有阶段性特征。西哈努克统治前期,政府更倾向于用税收以外的财政途径来为战争融资,即由美国援助填补开支。同时,美国援助也是柬埔寨经济发展的财政基础。在此阶段,战争的威胁对柬埔寨政府财政汲取能力影响不大。不过,1963年美国援助中止后,国家开始发展本土资源,在各经济部门推行国有化,同时通过一系列措施强化对间接税的汲取,并积极开辟新的非税收途径。柬埔寨政府的财政汲取能力也随之提高。高棉共和国时期,战争彻底摧毁了国民经济,加之前期发展也以外国援助为基础,加剧了柬埔寨政府对美国援助的依

^① Le Cambodge Economique, “The Budget of 1970,” May 8, 1979, quote from Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 158-161.

^② Margaret Slocomb, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*, pp. 161-164.

^③ Ibid., pp. 152-158.

^④ Ron Leonhardt, “The Economics of Genocide: Cambodia’s Financial Collapse Prior to Year Zero, 1950—1975,” *The Northerner Historical Review*, Vol. 1, No. 1, 2013.

赖。同时，官场和军队各层级腐败之风盛行，但柬埔寨政府的处理态度相当消极。依赖外国援助的恶性循环出现在该案例之中。

五、结论

本研究通过分析 1955—1975 年间战争对南越、北越和柬埔寨国家建设的影响，及其对财政汲取能力变化的推动作用，检验和拓展了军事-财政理论在东南亚地区的适用性。研究结果不仅丰富了关于战争如何塑造国家建设机制的学术讨论，而且将东南亚的历史经验重新纳入比较政治学的研究视野，弥补了该地区在现有文献中相对缺乏的不足。

在北越，战争成功地推动国家建设，造就了一个强大国家。战争不但激发了政府致力于国家建设的动力，同时也提供了一个克服内部汲取阻力的机会。北越政府以战争名义持续进行国内动员，积极推进国家建设战略，以期通过国内资源来供养战争。在其不断努力下，从 1955 年到 1975 年，北越政府有效汲取的国内税收持续增长，其财政汲取能力也一直保持在较高水平。最终，北越政府以暴力方式实现了全国统一。相较之下，南越和柬埔寨的长期战争似乎导致了国家机构的崩溃。在强化内部汲取方面，南越政府和柬埔寨政府长期保持着消极态度和做法，依赖美国援助来为战争融资。由于外部资源取代了税收成为政府为战争融资的主要途径，战争对国家的财政汲取能力的影响有限。然而，当 1973 年美国援助撤离后，南越政府开始积极推进国家建设战略，增强内部汲取，以通过国内资源供养战争。此时期，南越政府的财政汲取能力也迅速提高。这种情况同样出现在西哈努克统治后期的柬埔寨。1963 年美国援助中止后，柬埔寨政府转为发展本土财政资源，不但在各经济部门推行国有化改革，且通过一系列措施强化对间接税的汲取并积极开辟新的非税收途径。柬埔寨政府的财政汲取能力在此时期也随之提高。

可见，军事-财政理论的核心机制在东南亚同样适用。无论是在北越、南越还是柬埔寨，战争均一定程度上推动了国家建设，至少是暂时强化了国家。在南越和柬埔寨，这一过程出现在美国援助削减时。虽然各案例在财政汲取能力起点上存在差异，但本文的分析重点并非解释所观察到的汲取

能力差异,而是军事-财政理论中战争促使国家从社会中汲取资源的发展机制如何在案例中具体运作。这是因为军事-财政理论本身就是一个“关注过程的机制性解释”。^①因此,本文的分析关键在于随着战争推进,各案例在财政汲取方面呈现出的历时性变化。

不过,在南越和柬埔寨,国家在战争时期强化财政汲取的努力均告失败。在南越,战争从1954年该国建立时起便一直存在,共持续了近二十年。然而,南越政府仅在战争的最后两年才有所行动,开始运用各种手段和方式来强化国家对社会的渗透,以通过国内资源供养战争,但已错过了国家建设的良机。虽然南越政府的财政汲取能力在这两年显著提高,但战争很快就在1975年结束了,南越也随之灭亡。反观北越,自1954年南北分裂开始,政府就明确了要用国内资源来供养战争,通过战争名义来进行国内财政动员,不断强化国家对社会的渗透。经过持续努力,北越政府在战争的二十年里有效实现了国家建设。在柬埔寨,西哈努克统治前期的国家经济发展以大规模的外国援助为基础,这不仅无法为国家提供稳定的财政来源,还导致了国家经济对援助的依赖。随后的高棉共和国时期,战争的爆发彻底摧毁了国家经济,使政府失去了传统的国内汲取途径,加剧了对援助的依赖,进而加重了政府的腐败并削弱了政府进行国家建设的动力,不利于国家能力的长期发展。

上述情况并不意味着军事-财政理论中战争与国家建设之间的联系是错误的,因为这与该理论所立足的欧洲经验没有根本性差别。战争不仅可以产生“形成和组织效应”(formative and organizing effects),还可以产生“瓦解效应”(disintegrative effects)。^②现实世界中,大多数卷入战争的国家没有变得更强,甚至无法保证自身生存,而成功的国家则与之相反。即使在欧洲,被战争摧毁的国家也远远多于在战争中幸存的国家。1500—1900年,欧洲国家从500个减少到25个。^③因此,正如桑地诺所言,军事-财政理论

^① Victoria Hui, “How Tilly’s State Formation Paradigm is Revolutionizing the Study of Chinese State-Making,” p. 268.

^② Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*, pp. 11-17.

^③ Ibid.

对国家建设的解释充满着“社会达尔文主义”(social Darwinism)。^① 由此可见,南越和柬埔寨的国家建设的“失败”经验与欧洲国家“成功”经验的区别在于:过去因为战争而消失的国家在当今世界仍然可以继续存在,虽然它们在很大程度上只具有司法性主权,而没有经验性主权。同时,正如蒂利和一些学者所指出的那样,外部经济和政治支持确实能够影响国家建设者的计划。对一国政府而言,寻求外部途径进行战争融资可能比强化内部汲取更容易成功。在本文中,南越和柬埔寨政府失去美国援助前在强化内部汲取方面就始终保持着消极的态度。鉴于此,军事-财政理论的核心机制虽然能够继续运作于当代东南亚地区,但当前的国际背景确实与早期西欧地区所处的国际背景有较大区别。

本研究的发现在一定程度上挑战了传统观点,即外部资源的可获得性会削弱战争对国家建设的推动作用。研究结果表明,在战争时期,不同财政来源对国家建设的影响可能更多地表现为程度上的差异,而非本质上的不同。作为典型的非税收收入,外国援助在本文的三个案例中都是战争财政的重要来源。传统观点中,在处于冲突状态的国家,外国援助既降低了国家对纳税人贡献的需求,又削弱了纳税人的义务意识,因而对国家建设的影响主要是消极的。^② 然而,在北越,外国援助在1965年战争局势恶化后便取代了此前税收收入在国家财政中的关键地位,成为国家财政收入的主要来源。但这与北越政府同时强化内部财政汲取的行为并不相互排斥。实际情况是,战争局势骤然恶化导致国民经济严重受损,税收不足以供养战争,因而需要外国援助来填补财政空缺。北越政府在此时期也进一步发起国内动员,并持续完善财政制度,由此巩固了国家建设,强化了财政汲取能力。因此,关键在于统治者能否审慎地考虑国内经济现实,在寻求外部融资的同时也不放弃强化内部汲取,灵活地结合外部收入与内部资源。因为不管是通过内部汲取还是外部融资来供养战争,都需要进行有效的财政管理,而这本身又需要加强国家建设。

^① Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, p. 17.

^② 卢凌宇:《战争与撒哈拉以南非洲国家建设》,第22—23页。

此外,既然战争为国家提供了一个克服强化内部汲取阻碍的机会,为何南越和柬埔寨政府却没有有效利用它,反而选择以外部资源供养战争呢?对此,本文案例提示了一个可能的回答:强化内部汲取所需付出的政治成本。税收在政治上具有微妙性,因为它需要国家从精英和大众中进行汲取。虽然强大的财政汲取能力对国家建设至关重要,但提高该能力的过程本身却可能威胁政治稳定,尤其是在极短时间内大幅度提高税收时,往往容易引发自下而上的暴力抗税乃至革命。^①同时,一国的统治者很少能未经精英同意、协商和谈判就对其征收新税,^②而作为提供税收的回报,精英们可能会要求拥有国家决策的否决权。例如,在近代早期的欧洲,供养战争的税收有效促进了议会代表权的发展。^③ 玛格丽特·列维(Margaret Levi)曾将统治者设定为寻求收入最大化的理性人,指出收入能够增强“延续统治的能力”,^④认为财政能力的增强主要受制于三个内部政治约束因素——领导人任期的不安全感、与增加收入相关的交易成本,以及统治者讨价还价的能力。由此可见,强化内部汲取可能需要国家付出较大的政治成本。而相比之下,依赖外部资源以资助战争则似乎涉及较低的政治成本。任何替代税收的战争融资途径都不需要建立一个能够评估财富并保障收入来源稳定的国家机构,也不会威胁政治稳定,或者需要国家做出较大的政治让步。因此,国家只有在缺乏成本更低的替代方案时,才会倾向于加强内部财政汲取。这或许解释了南越和柬埔寨政府在强化内部汲取方面的保留态度,也有助于解释为何既有研究在回答战争与国家建设的关系是否适用于当代世界国家这一问

^① 可参见 Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, New York: Cambridge University Press, 1979; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990—1990*, Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, 1992.

^② Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, California: University of California Press, 1988, p. 2.

^③ 可参见 John Ferejohn and Frances McCall Rosenbluth, *Forged Through Fire: War, Peace, and the Democratic Bargain*, New York: W. W. Norton & Company, 2016; David Stasavage, “Representation and Consent: Why They Arose in Europe and Not Elsewhere,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 19, No. 1, 2016, pp. 145–162.

^④ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, p. 2.

题时仍缺乏共识。

鉴于统治者为何优先选择寻求外部融资而非强化内部汲取的中观理论机制尚不明确，未来研究可以进一步深入探讨该问题，同时也可以开展更多区域研究和比较研究。此外，本文所关注的财政汲取能力只是国家建设的物质层面内容，而国家建设的范畴远不止于此。在军事-财政理论中，与财政汲取相并行的还有民族建构（nation building），即对政治共同体的认同形成，这一过程往往和民族主义结合在一起。^① 未来的研究可以更细致地探讨民族建构的动态过程及其与财政汲取能力的相互作用。

^① 张长东：《比较政治学视角下的国家理论发展》，载《北大政治学评论》，2018年第1期，第214页。