

帝制时代的政府权力与责任

——关于“大小政府”的中西传统比较问题——

秦 晖

〈清华大学〉

权力与责任：关于“最好政府理论”的考证

“最好的政府是管事最少的政府”，这句名言历来被认为是古典自由主义“小政府大社会”、“守夜人国家”等主张的经典表述。但如此有名的话最早出自何人？这却是思想史上长期没有解决的问题。

至今为止，英语世界最普遍的说法是：此话出自美国开国元勋杰弗逊。但是现存的各种杰弗逊文集与书信中都找不到这段话。专门以搜集杰弗逊文字为务的美国杰弗逊遗产协会以及弗吉尼亚大学阿德尔曼图书馆杰弗逊电子资源库中也检索不到这段话。

1999年，杰弗逊遗产协会主席科茨（Eylar Robert Coates）鉴于查询此话的人之多，特在网上发表答贴，指出“几乎可以肯定”杰弗逊没有讲过这句话乃至类似的话。除了现存杰弗逊文献中查不到此言之外，科茨认为此话也不符合杰弗逊关于政治与政府问题的一贯思想。他引述了杰弗逊强调政府责任的许多言论，并总结说：“最小的政府最好”的说法过分集中地关注那作为一种体制化权力的政府，但杰弗逊的政府思想则是关注作为顺从人民意愿的服务者职能，武断地让政府“管得最少”未必有助于它更好地履行自己的职责。

科茨还考证出“最好的政府是管事最少的政府”实际是19世纪前期著名的政论家、杰弗逊的崇拜者、《美国杂志》与《民主评论》的撰稿人约翰·欧苏利文（John O'Sullivan）最早于1837年讲的，正是欧苏利文最先把这句话归之于杰弗逊。但问题在于：即便这句话是欧苏利文而非杰弗逊最先讲的，毕竟欧苏利文是个当时公认的“杰弗逊主义者”，

他那句话即便不是杰弗逊的原话，至少也是他归纳出来并自以为属于杰弗逊的思想。那么杰弗逊是否确有类似的思想？科茨对此的否认就大有争议了。

众所周知，美国建国之初以汉密尔顿为首的联邦党人与以杰弗逊为首的民主派进行的那场旷日持久、影响深远的论战，正是以要不要一个强大的联邦政府为争论焦点的。双方态度鲜明：汉密尔顿要，而杰弗逊不要。论战中杰弗逊关于政府（尤其是中央——联邦政府）权力太大会威胁公民权利与人民自由的言论可谓比比皆是。于是针对科茨的说法，美国的古典自由主义者提出反驳。他们认为“最好的政府管得最少”虽然由欧苏利文首言，但的确是对杰弗逊思想的正确归纳。

与古典自由派的辩驳相反，美国与“保守主义（即古典自由主义）”对立的“新政自由主义”（在欧洲常被认为类似社会民主主义）支持科茨的说法。事实上长期以来，“新政自由主义”一直陷于“杰弗逊困惑”。因为在传统上杰弗逊与汉密尔顿通常被认为分别倾向于下层民众和上层精英，分别体现了美国二元政治中的“左”与“右”、民主（或自由民主）与保守（或自由保守）两支传统。但是20世纪美国出现以罗斯福新政为路标的“自由主义转向”后，自认为继承杰弗逊平民倾向的新政自由主义所主张的福利国家政策却与杰弗逊反联邦党人时表现的“小政府”主张产生严重的紧张。如今科茨出来证明杰弗逊并未主张过“最好的政府最不管事”并恰恰强调政府对人民的责任，这就消除了紧张，使新政在理论上更能自圆其说。

不过，假如杰弗逊认为政府的权力应当受到最严格的限制——简单化地说就是：最好的政府权力

最小。那么这是否意味着他必然主张政府对人民什么责任都不必负？或者说：杰弗逊认为“最好的政府就是最不负责任的政府”吗？当然不。早在当年新政时代罗斯福支持者陷于“杰弗逊困惑”的时候，著名新政自由主义者沃尔特·李普曼就指出：“最好的政府是管制最少的政府，这完全正确；但同样正确的是：最好的政府也是提供服务最多的政府。”¹⁾其实，如果撇开那句原话而就杰弗逊的思想论，可以说如今双方的解释都是有根据的：杰弗逊既如“右派”所说的那样坚决主张限制、缩小政府权力以维护人民的自由，也如“左派”所说的那样坚决主张重视、强调政府有不可推卸的重大责任为人民提供“公仆”服务。换言之，所谓政府或国家的“大小”可以从两个意义来谈，这两个意义是不能混淆的：杰弗逊主张权力意义上的“小政府”，但同时主张责任意义上的“大政府”。今天美国的“自由左派”与“自由右派”各自从一个意义上对此都作了成功的证明。但他们以今天的问题意识去套18世纪的前人，于是陷入了一场“鸡同鸭讲”的争论。

其实当年杰弗逊反对联邦党人时的亲密同志乔治·梅逊在《弗吉尼亚权利法案》中就说：“最好的政府是能够提供最大幸福和安全的政府。”即使后来人们普遍把“小政府”理论归之于杰弗逊，但从没有人把梅逊关于“最好政府”的这种说法看成是对杰弗逊的反驳。实际上梅逊与杰弗逊的立场是一致的。梅逊讲的“大政府”是对国民的“幸福和安全”承担“最大”责任的政府，而不是拥有无限“最大权力”的政府，正如杰弗逊讲的“小政府”是权力最有限的政府而不是最不负责任的政府一样。杰弗逊与梅逊的共识实质上可以表述为：“最好的政府”是权力最小、而责任最大的政府。亦即从限制公民自由方面来说是“小政府”而从提供公共服务来说是“大政府”。²⁾

但是这种“杰弗逊—梅逊共识”所追求的“最好政府”可能存在吗？常识告诉我们：一个没有权力的政府事实上是无法对公共服务承担责任的。又要马儿跑，又要马儿不吃草，世上没有这样的事。近代的民主宪政只能做到治权民授、权责对应，从

而使人们有可能争论什么是“次好政府”，即民主宪政下的公民们打算授予他们的“公仆”多少权力？是授与政府更多的权力以便要求它承担更大的责任、为社会提供尽量多的福利与保障，还是授与政府很小的权力因而也就无法要求政府承担什么福利责任？这就是所谓社会民主与自由主义之争，或曰“福利国家”与“自由放任”之争。但是这种争论迄今并没有得出公认的结论。

“面包与马戏”与“摇篮到坟墓”： “契约国家”与福利责任的西方传统

不过历史虽然并未“终结”，但历史毕竟在“进步”。“杰弗逊—梅逊共识”如今并未实现，权力最小责任最大的“最优政府”今天与过去一样在东方与西方都不存在。然而相反的情况，即权力最大而责任最小的政府，过去曾经在东方与西方都十分流行，今天它则已经日薄西山——在一些地方它已被历史淘汰，在另一些地方它的合法性资源也日渐衰微了。

但过去的时代并非如此。

我们知道18世纪时自由主义是在新旧大陆同时兴起的，而且应当说美洲自由主义的源头还是欧洲自由主义。但“最好的政府最不管事”的想法却只出自美国的杰弗逊、欧苏利文、梭罗、哈里逊等人，18世纪的欧洲自由主义思想家强调权力制衡、治权民授、限权分权的言论很多，但没有人像美国人那样谈论“小政府”。为什么？

我看主要的一个原因是：在已经实现治权民授、权责对应的美国，没有人会设想很少承担公共服务责任的政府还能拥有很大权力来剥削和禁锢人民。可是在18世纪绝大多数国家仍是专制制度而非民主制度、“家天下”而非“公天下”的欧洲，国家机器在很大程度上还是为统治者私人或小集团服务的，在公共服务领域“最不管事”的政府同时却拥有强权来汲取民脂民膏、侵犯国民自由，并不是什么奇怪的事情。在这种“既非福利国家又无自由放任”的状态下，单纯强调“不管事”并不一定

意味着自由主义者心目中的“最好政府”——正如那时“管事最多”的政府也未必是社会主义者心目中的“最好政府”一样（请想想马克思对“重商主义”、对俾斯麦体制的憎恶）。专制政府是权力不受制约的政府，同时也往往是对人民不负责任的政府，因此在专制条件下，政府推卸责任并不必然意味着放弃权力或接受对其权力的约束，政府很少提供公共服务也不意味着它不会最大程度地弄权自肥。换言之，在这种情况下责任意义上的“小政府”与权力意义上的“大政府”是完全可以同一的。

但另一方面，“契约国家”的传统在欧洲毕竟比较久远。在这方面，过去人们常常讲述西方的自由与个人主义传统如何如何，而很少讲述“福利国家”也是一种悠久的西方传统。其实仅就城市景观而论，西方古典城市那种到处是大型公共设施（圆剧场、竞技场、大会堂、公共浴场等）的外观就与中国城市中大面积的皇城宫城高度封闭而坊里间少见公共场所形成鲜明对比。在历史上，古希腊和罗马都建立过以公民授权为基础的民主政体或共和政体，在这类体制下国家权力未必大于波斯帝国式的君主国家，但公共服务职能却发达较早。

雅典民主城邦依靠劳里昂银矿等公民共同体控制的国家财源大搞公共设施，并且在财政上实行过一系列“古代福利国家”政策，从公款赎俘、债务豁免、贫困救济等生活保障，到观剧津贴、公职津贴这类资助公民参与公共生活与公共决策的措施。³⁾ 亚里士多德记载说：当时雅典专门有称为 *poleos argurion*（“城市的钱”）的福利预算，雅典议会定期进行福利资格审查，无工作能力者与其他符合资格的雅典公民可以得到每天两个奥波尔持续补贴、或者不超过300德拉克马（即1800奥波尔）的一次性补贴。早在雅典民主初建的梭伦时代，城邦已有向老兵发放养老金的记载，而到庇西特拉图时，雅典已经立法确立了军人养老金制度。由于城邦实行的是公民兵而非职业兵制，这实际上也等于有了公民养老制度，稍后在公元前五世纪，雅典又正式立法把养老金制度推广到全体公民。泰米斯托克利执政时，为解决公民失业问题政府推出工赈制

度，安排穷人到公益场所与舰队供职。到“雅典式民主”发展至最高程度的伯利克里时代，国家负责补贴的公民达到两万人——对于这个一城之邦而言比例已相当大，同时还对孤儿、残障人、为国牺牲者家属等弱势者提供最低生活保障。公元前358年，雅典公民大会决议把观剧津贴制度化，在城邦预算中设立泰奥里克专项基金，穷人观剧只要不中途退场，每次可以得到两个奥波尔。此外，城邦必须保证穷人能从市场上得到廉价粮食。雅典之外的一些希腊城邦实行过粮食分配，而雅典则是靠国库与 *epidoseis*（“自愿公益捐赠”）建立储备来平抑粮价。⁴⁾ 城邦还有责任资助公民到海外开辟殖民地，并在其能够自立前维持其在本邦公民身份下的福利待遇。⁵⁾

罗马共和国的福利更是发达，色普洛尼亚法 (*Lex Sempronia*) 是罗马建立“有效的公共福利制度的开始”。⁶⁾ 马克思当年曾经有句名言：“现代的无产者养活社会，而古代的无产者被社会养活”，后者说的就是罗马共和国对公民中的贫困者 (*proletariate*，即现代西语“无产阶级” *proletarian* 的拉丁语源) 承担福利责任。

公元前后之交，罗马的共和制度衰败并开始向帝国转变，经过元首 (*princip*) 制到皇帝 (*imperator*) 制，君权逐渐坐大而致不可制约。但是，从共和国的土壤上形成的罗马帝制的成立过程与东方多数国家不一样的是：在共和晚期的危机中“共和派”实际上是贵族寡头派，而依靠平民与军队的支持挑战贵族共和国的“民主派”领袖则在颠覆共和之后权力渐大，从“第一公民” (*princip* 一词的本义) 变成的皇帝。这一背景使得罗马君权的扩大是以“收买”“讨好”民众为主要手段的。终西罗马帝国之世不管君主实际上已经多么专制，没有一个罗马皇帝敢于宣称国家是他个人或他家庭的私产，形式上罗马帝位也一直不是世袭。因此罗马帝国的专制制度颇有“社会主义”色彩，君权需要显示自己的“人民领袖”身份，这就使得国家的福利责任随君权的强化而扩大。罗马公民在整个帝制进程中政治上虽然日益消极，享受的福利保障却比共和国有增无减，

实际上是被皇帝收买而寄生化了。早在共和晚期“面包与马戏”(Panem et circenses)就成为新兴权力对民众的刚性承诺,即国家不仅要对公民的物质生活(“面包”),而且对公民的精神享受(“马戏”)都要负责保障。

在“帝国黄金时代”,罗马政府掏钱搞的公共娱乐设施(决非像我们的颐和园戏台那样仅供皇家私享)越造越大,娱乐活动越来越频繁。为承担福利责任,国家靠战争、索贡等方式来自外部的收入已经远远不够,帝国初年已经实行了向富人征税补贴穷人的“高税收高福利”制度。⁷⁾皇帝尼尔瓦建立的 *alimenta* (儿童津贴)制度当时影响尤其大。这种津贴用于支付罗马与意大利境内自由贫民子女的食品与教育。⁸⁾在很长一个时期, *alimenta* 资助的覆盖率相当高,至今意大利境内还有当年留下的上百处 *alimenta* 分配记录铭文,成为今天学者治历史人口统计学的重要史料。⁹⁾除了保障性质的津贴外,帝国时期国家还为贫民的需要发放低息无息贷款,在“罗马黄金时代”,这笔钱实际上往往无须偿还——图拉真等皇帝都曾废除过贫民积欠国家的债务并销毁债契。文献与“图拉真圆柱”之类的古迹都记载着这种场景。必须强调的是:这里免除的是国家出于义务,应贫民要求贷给的钱,而不是国家凭借权力向臣民征收而臣民无力交纳形成的积欠。它与我国历史上朝廷偶尔开恩免除百姓“积欠逋赋”是不同的。也与我国唐宋时期那种朝廷强制“抑配”发放“公廩钱”、“青苗钱”用以创收的“官高利贷”不同。

公民可以理直气壮地向国家要求“面包与马戏”,这一传统影响久远已经符号化,今天在欧美时常可以看到以“bread and circus”为招牌的超市、食品连锁店、旅馆与剧院等等消费场所,¹⁰⁾取其便宜、实惠之意,与古代的国家福利完全不是一回事。不过以这个招牌之寓意实惠、大众化,仍然可见历史的影响。古罗马国家的这种“高福利”也许并不是什么好东西:今人可以指它只惠及自由民不惠及奴隶,指它造成公民的消极化寄生化和共和政治的消亡,指它最终造成帝国晚期的财政危机与崩溃,

当今的不少古典自由主义学者还喜欢把希腊罗马国家与文明的没落解释为“古代福利国家的破产”并借以隐喻当今西方福利国家的困境、宣传其自由放任的理念。不过价值上的褒贬姑且不论,古罗马国家以“面包与马戏”相讨好换取公民的“安静”(图拉真语),和中国古代朝廷以严刑峻法使草民畏服还是很不一样的。

中世纪典型时期,罗马式的古代国家解体,欧陆成为教俗领地、村社、自治城市的世界。那时王权通常不振,自然也不会再有罗马式的福利责任。但是那时的教俗领地和自治城市犹如一个个小国,其内部的统治权力与责任还是相对地比较对称的。中世纪的封主与封臣之间的依附关系,包括领主与农奴(最下级封臣)的关系,都是束缚与“保护”的结合。封主的对封臣的束缚权力是对后者有“保护”责任相联系的。所以有人说,中世纪最穷和最富的都是自由人,而农奴居于中间。马克思也说过:中世纪的农奴是有保障的,而近代(他所处的时代)无产者是没有保障的。因此当年拿破仑在莱茵区解放农奴时曾经遭到被“解放”者的反抗:“没有主人,谁来保护我们呢?”中世纪的采邑一村社体制下农民保有份地、使用公地均有保障,所以进入“近代”时自由租佃制打破这一传统(即以往所谓的“圈地运动”)会引起剧烈反应。这是没有这种保障的中国背景下难以理解的。¹¹⁾

而教会则是中世纪公共服务责任的最重要的承担者。在王权不振、“王责”因而也不显的当时,各派基督教会在社会上建立了大量的教会医院、免费药房、育婴堂、孤儿院、养老院、救济所。尤其是教育,从12世纪以三大教会学校(圣保罗学校、圣马丁学校与圣玛丽学校)为代表的普通教育之后又兴起了教会办大学之风。¹²⁾今天西方的公共卫生、公共教育与其他公益体系都与教会传统有关。在政教分离之前的中世纪,教会兼有社团与政府性质,教会公益因此也被视为近代民间自治公益与国家公益(福利国家)的共祖。¹³⁾

中世纪晚期欧洲重新出现强大王权,并在中央集权背景下产生民族国家。这种王权在侵夺领主与

教会的传统权力同时，也继承了后二者负担的公益责任，出现了上继罗马“古代福利国家”下接现代福利国家的前近代国家公益。以英国为例，宗教改革前教会基金曾占全国公共财富的三分之一到一半左右，都铎王朝强化王权，于1532、1545年两度借宗教改革之机大举没收教产，同时也接管了庞大的教会公益体系。1601年英国国会通过《济贫法》，规定国家有救济穷人的责任。同年伊丽莎白女王颁布《慈善款使用条例》，规定慈善信托是“私人与国家共同参与的职能”，而且国家应当是全国“慈善基金的总建立者”，从而对信托者承担最终责任。法学界一般认为这两项立法是公益福利制度的“大宪章”，是关于福利社会的“盎格鲁萨克逊法律之核心”，因而也是近代“福利国家”的源头。

当然，都铎式专制制度使国家对福利责任的承诺缺少监督，因而口惠多于实至。在民主化使福利国家的责任约束刚性化之前，都铎英国并未完全落实这些法律，以至有人认为直到美国的罗斯福新政才实现了这份“福利大宪章”的原则。¹⁴⁾但是前都铎时代的社会公益特别是教会公益在都铎时代至少是部分“国有化”的结果，也使得相当一批过去去教会的卫生、教育、福利机构人员转化为国家雇员。¹⁵⁾如今有人算出都铎王朝按人口比例的国家雇员数量比中国的清王朝多，便说清王朝更近于自由主义小政府。其实都铎时代英国官僚群体因君主集权专制体制的发展而膨胀固然是事实，但近代民族国家公共服务职能扩展的因素也很重要。相对于拥有更强的专制权力却不承担多少公共责任的中国传统王朝而言，后者主要仅为钱粮刑名之类压迫职能而豢养的官僚群规模即便小些，与所谓宽容开明云云恐怕也绝不是一回事。

但是，专制制度本质上的权责不对应并不会因特殊的“文化传统”而消除。尽管希腊罗马古典公民国家民本传统与基督教伦理因素的影响使某些欧洲封建国家相对而言更多一些契约性，而少一些家天下和有权无责的霸道。“大宪章”、“无代表不纳税”、对民而言无权利不应有义务，对国而言无服务不应有权力的观念形成较早。但是专制时代国家

权大责小的总体状况仍然存在。既然专制条件下少尽责的官府未必不会多聚敛，无“福利”的国家未必就会有“自由”，则欧洲人不像“民主早熟”的北美那样喜欢不辨权责地讨论国家或政府的“大小”，也就不难理解了。都铎王朝在17世纪初结束，下一个斯图亚特王朝就发生了革命，接着美、法相继变天。尽管如今强调美法革命之异已成时髦而且不无灼见，但从长时段看它们还是同方向的——即都造成了统治者权力更受制约，责任更难推卸。到如今即便是最少“福利国家”的英国，经过19世纪迪斯累里的“托利社会主义”，劳合乔治的社会福利计划和20世纪麦克唐纳的“工党社会主义”三次政府公益大扩展，国家的责任也已比伊丽莎白《济贫法》时代不知重了多少。而即便是最典型的福利国家如瑞典，“从摇篮到坟墓”的责任压得国家如牛负重，但其权力的不可制约性不要说与“焚书坑儒”的秦始皇比，就是与那个伊丽莎白老太太相比，无疑也要小多了。

于是如今“右”如美国，“左”如瑞典，都在民主宪政的基础上实现了权责对应——虽然相对而言前者权小责亦小，后者权大责亦大。于是人们不分权责地争论“大政府”还是“小政府”，或褒瑞贬美，或褒美贬瑞，也就有了某种合理性。

但是在没有宪政的时代，我们能说政府责小必定权也小？没有“福利国家”的地方就必然有“自由放任”？不像瑞典的地方，就必然像美国？显然，我们的常识无法接受这种逻辑。但是浸染在现代西方“问题情境”中的“汉学思维方式”却往往就是按这种逻辑考虑问题的。

奈斯比特与魏特夫格尔眼中的传统中国： “无福利即自由”与“为尽责而弄权”？

与公民权利传统和福利国家传统都颇久远（当然并非一脉相承无中断）的欧洲相比，中国古代是否有公民权利，尚可讨论。但中国相对缺乏福利国家传统倒是庶几可以断言。这就使这些年来无论中外学界，关于中国“自由放任”传统的说法一直

很热闹。1995年前后，美国“未来学家”奈斯比特在中国出了一本畅销书曰《亚洲大趋势》，极言亚洲、主要是中国代表世界的方向，而西方应当向中国学习。于是该书在中国大受欢迎。但是奈斯比特让西方学中国的什么？社会主义还是儒家文化？都不是。奈斯比特认为西方应当向中国学的是自由主义！而且无疑是古典的自由放任，而非罗斯福式的“新政自由主义”。在奈斯比特看来，西方如今已陷入不可救药的福利陷阱，国家把人养懒了。而中国人自古就不靠国家，只靠自己与小家庭。因此中国是自由主义的典范！¹⁶⁾

应当说奈斯比特的确看到了一些现象。其实别说是传统时代，就说号称“极左”的毛泽东时代，除了少数城里人，对于绝大多数中国人即农民而言，国家究竟对他们承担了什么责任提供了什么福利？不是一点没有，但肯定比把农民当佛爷来供的西方国家和越过了工业化原始积累阶段开始“反哺”农民的东欧国家都小得多！饿死上千万人的三年“人祸”就不说它了，仅笔者的家乡广西，早在开始统购统销时就发生了550多名农民饿死的“平乐事件”，而晚至1975年，钦州等地还发生饥饿导致的大面积浮肿。“四海无闲田，农夫犹饿死”的事何止发生在那三年？当年罗斯福在“麦迪森广场演说”中谴责“自由放任”的前政府，说他们听任失业者排着长队领取救济，而不设法解决失业问题。可是改革前的中国农民没有饭吃，国家只是经审查批准开恩让他们掏钱购买“返销粮”（平时农民是连买粮吃的权利都没有的），¹⁷⁾除非发生塌天大祸如唐山大地震之类，哪里会白给你救济？笔者曾指出：正是由于绝大多数国人即农民在旧体制下被严厉束缚却没有得到多少保障，因此在改革初期农民积极主动摆脱人民公社的束缚而很少要付出“失去保护”的代价。这与东欧改革和后来的中国国企改革不同，也是改革前期获得巨大成功的主因。

无疑，毛泽东时代的中国并非“福利国家”，然而因此那时的中国也是“自由主义的典范”吗？

今天西方有的论者根本不会面对这种问题，他们的古典自由主义似乎只有“福利国家”（或社会

民主主义）这一个敌人。只要国家不负责福利，他们就认为是“自由化”了。反过来在他们的对立面即所谓左派中，也有不少人眼中只有自由主义这一个钉子，只要有贫富分化，他们就认为是“自由竞争”所造成：一旦国家弄权限制自由，他们就认为这是基于公共责任。这种逻辑下无论左右的许多人已经把契约国家当成既成的事实自明的前提，往往直接以责任之大来证明权力之大，或者反过来以责任之小证明权力之小。这样的逻辑在当今西方宪政制度的背景下可以理解，但用到别处就要出大问题。奈斯比特之论现代“亚洲”是如此，许多人论传统中国更是这样。如：

当年“异端马克思主义者”魏特夫格尔曾经与一些中外汉学家（其中有冯家升、王毓铨等）合作研究中国史，后来写出影响很大的名著《东方专制主义》，他以马克思当年关于古代亚细亚专制国家的论述为出发点，旁征博引地力图证明中国古代专制国家的权力来源于统治者对东方大河流域“治水社会”所负有的特殊公共服务责任——组织、兴修与维护大型水利工程，保障用水秩序与水事公正，以保证亚细亚式的灌溉农业文明得以延续。这本书后来在中国由于被认为有“反共”、“托派”和“西方人贬斥东方的殖民偏见”三重罪孽而在中国先后受到三波大批判：建国前后“社会史论战”中结合批“托派”为第一波，文革后重开“古史分期”及“亚细亚生产方式”讨论时有第二波，而1989年该书中译本刚问世即在当时的特殊政治气候下被禁止发行，随即结合批《河殇》又有了第三波。

然而有趣的是：对于古代中国存在强大专制权力这一点，前后三波批判中的无数文章基本上都没有提出反驳。除了一些人着力论述古代专制不仅东方独有，魏氏特别强调“东方”专制是基于西方偏见外，大量文章主要是针对“治水社会”论进行证伪。论者一曰中国的季风气候不同于埃及、美索不达米亚与中东的大陆性干旱气候，上古农业要末靠天吃饭，要末有排无灌，后来北方形成雨水型旱作农业，南方是高湿丰水区的稻作农业，都与西亚北非那种沙漠包围中完全依靠工程措施引河灌溉的绿

洲式农业根本相异。二曰中国古代王权成长的夏商周时代并无国家级大型水利的建设，战国秦汉虽然确实出现了郑国渠、都江堰等工程，但汉以后这种大型灌溉工程反而极少见，唐宋明清都是专制政治，但决非“治水”使然。三曰中国古代专制者发动的水工通常以漕运、润陵等为主，往往截水供舟，禁民引溉，因漕害农，甚至专制官僚还常常以权谋私在渠上设碾牟利、兴苑自娱，造成弃水祸农。而漕运本身也主要是政权自我维持用的调拨运输与军事运输，而非民间商运，即便从以贸促农的角度看也并非农业之利。四曰唐宋以后政府不仅水工有限，水事管理职能也萎缩，主要灌区的用水分配、水权纠纷等等都依靠民间自治来解决……，等等。

应当说这些文章的确有效地颠覆了魏氏的“治水社会”论，尤其是证伪了那种把中国与埃及、西亚型灌溉社会相提并论的谬说。但是讽刺的是：由于这些论证都在刻意说明古代中国专制者并未如埃及、两河流域诸王权那样承担治水的公共服务责任，却并未证明中国统治者的专制权力比后者更小更可制约，于是，这些本意在于谴责魏氏贬抑中国的论说，听起来倒更像是责怪魏特夫格尔的“亲华（而不是贬华）偏见”，更像是斥责其过于美化——而不是丑化了传统中国皇权。可怜这个西方书呆子脑袋中已经有了一个国家权力建基于社会的授予并以承担社会责任为前提的契约观念，因而一讲专制就要寻找它的“责任根据”，他怎么能理解“不治水，照样要专制”？在魏氏书中至少从历史角度讲，中国的传统专制还是合理的、权责相符的：非强权不足以“治水”，非“治水”不能活民。如果善意地理解，在这样的模式中中国统治者还真有点大禹式的“治水公仆”形象。而如今这些统治者却被中国人自己论证为无责治水、有权剥民，不兴水利，只贻吏患，成了只勒索不服务的坏蛋了！

纳斯比特讲的是现代亚洲，魏特夫格尔说的是“古代东方”；纳斯比特欣赏自由放任，可谓右派，而魏特夫格尔虽然反斯大林体制，但他的“异端马克思主义”其实近于拖派，其左至少不在那时的社会民主党之下，他那种“为尽责而弄权”的思维逻辑

显然也有明显的福利国家影响。然而无论古今，无论左右，一旦问题错位就可能发生误权为责、误责为权的弊病。而从前述可见权责颠倒后会得出什么样的荒谬结论。类似的说法还有很多，如有些人对明代万历皇帝二十年不上朝大发议论，说是你看那皇帝多么放任无为，怎么能说那时是皇权专制呢？笔者愚见实在无法理解这种高论。万历不理朝政而只顾吃喝玩乐，足以说明他何等不负责任，怎么能说明他没有权力或者权力不大？当代哪个民主国家能允许领导人读职至此，难道这反而说明这些国家比明王朝更专制？还有人说不光西方有“个人主义”，中国儒家也是很讲个人的，并举儒家重视个人道德责任与自省的论述为例。但是今天作为褒义的所谓个人主义（不是过去被曲解为自私自利因而成为贬斥对象的“个人主义”）是指对个人权利的尊重，亦即实际上是“个人权利主义”。这其实是一种近代现象。“西方”也未必从来就有这种个人主义，像中世纪西方就是把个人当作“狭隘人群的附属物”（马克思语）的。而儒家强调的是个人责任个人义务，这与个人主义不是正相反吗？

当然，至少原初儒家也不是皇权国家大共同体本位论者。他们不讲个人权利，但小共同体权利的意识是有的。郭店楚简儒家佚文中有关于“为父绝君，不为君绝父”之说。而法家曾以斥责的口气提到鲁人为奉亲而不肯“从君战”，“仲尼以为孝，举而上之”的故事。¹⁸⁾《韩诗外传》与刘向《说苑》都提到“齐宣王谓（儒者）田过曰：‘……君与父孰重？’田过对曰：‘殆不如父重。’”尤其是孟子在“辟杨墨”的论说中，对杨朱的个人主义与墨翟的普世主义均予激烈的斥责。但其文中“逃墨必归于杨，逃杨必归于儒”的说法却给人以“杨近墨远”的明显印象。后世儒者解说曰：“墨翟之道，兼爱无亲疏之别，最为违礼；杨朱之道，为己爱身，虽违礼，尚得（受之父母）不敢毁伤之义。……故曰：去墨归杨，去杨归儒。”¹⁹⁾凡此种种都说明原初儒家是小共同体本位论者。仅就小共同体本位而论当然并不可取，但是历史上对国人个性与自由压抑最甚的并非家族伦理而是皇权专制，而在个人权

利本位的现代公民社会确立过程中，小共同体自治与个人权利自觉在一定条件下可能共同成为拒斥法家极权传统的力量，而形成“西儒会融，解构法道互补”之势。²⁰⁾从这个意义上讲，对儒家资源的创造性转化还是十分重要的。

“国权不下县”，还是“国责不下县”？： 关于“传统乡村自治”论

同样的尴尬更体现在当今关于所谓传统中国“国权不下县”的讨论中。据我所知，“国权不下县”的理论似乎起源于马克斯·韦伯的“传统中国有限官僚制”之说。欧洲历史上经历过从无“国家”也无“官僚”的中世纪领主制到近代民族国家的演变，因此韦伯强调官僚（科层）制与贵族（领主）制之别。在他们那里官僚制与民族国家一样都是近代现象。韦伯认为官僚制是政治理性化的产物，而在他的论说中，理性化就是现代化。但另一方面，韦伯又认定儒教（中国文化）不比新教，不可能导致现代化。然而，谁都知道恰恰是中国，自古就由领袖官僚，而不是由贵族治理，那不是早就现代化了吗？为了摆脱这个理论困境，韦伯便说：“事实上，正式的皇权统辖只施行于都市地区和次都市地区。……出了城墙之外，统辖权威的有效性便大大地减弱，乃至消失。”²¹⁾根据这个逻辑，中国的官僚制被认为只是“有限”的，只在县城里有效，言下之意，城墙外的广大乡村社会都只有“非理性”的“卡里斯马权威”。

显然韦伯这么说，本意是强调中国传统政治的“非理性”，至少也是理性成分非常“有限”。他这并不是抬举、而是贬低中国。不料时过境迁，在崇尚“小政府”与“自治”的时代，“国权不下县”成了咱们的荣耀了：“在中国，三代之始虽无地方自治之名，然确实有地方自治之实，自隋朝中叶以降，直到清代，国家实行郡县制，政权只延于州县，乡绅阶层成为乡村社会的主导性力量。”²²⁾而“乡绅自治”又被理解为宗族—伦理自治，如著名家庭史专家W·古德所说：“在帝国统治下，行政机构

的管理还没有渗透到乡村一级，而宗族特有的势力却维护着乡村的安定和秩序”。²³⁾

有人更进一步总结说：在传统中国社会，事实上存在着两种秩序和力量：一种是“官制”秩序或国家力量；另一种是乡土秩序或民间力量。前者以皇权为中心，自上而下形成等级分明的梯形结构(trapezoid-structure)；后者以家族(宗族)为中心，聚族而居形成大大小小的自然村落。每个家族(宗族)和村落是一个天然的“自治体”，这些“自治体”结成为“蜂窝状结构”(honeycomb-structure)。²⁴⁾因此，传统乡村社会是散漫、和谐的自然社会。皇权政治“在人民实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的”。²⁵⁾连接两种秩序和力量的，是乡绅阶层。但是，乡绅往往会偏重乡村一方，因为他们的利益主要在地方上。于是乡绅—宗族几乎成了传统乡村社会的代名词，“国家—社会”二元对立的西方政治社会学视角在这里落实为“国家—宗族”或“皇权—绅权”的二元模式。正如G·罗兹曼所说：“在光谱的一端是血亲基础关系，另一端是中央政府，在这二者之间我们看不到有什么中介组织具有重要的政治输入功能”。²⁶⁾正因为如此，国家不能有效地整合、动员乡村社会资源，致使整个社会处于一种停滞状态之中。

以这样一种眼光看历史，晚清至民国的乱世国家对乡村基层的缺乏有效控制便被看作“传统”的常态，而国家强化这种控制的努力则被视为由“传统”向“现代化”迈进的“民族国家建构”进程。然而这个进程与我国历史上多次重演的“乱世—治世”进程究竟有何异同？晚清—民国政府对乡村基层的控制有限，但在那样一个乱世，中央对省、县各种军阀与地方势力的控制不也很有限么，难道那就可以证明“传统”的国家权力达不到省、县一级？而历代王朝在恢复大一统治世的过程中强化对地方以至基层的控制，是否也具有“现代化”的“民族国家建构”意义呢？的确，从“国家—宗族”二元模式中容易导出两个推论：或者以强调文化特殊论的“宗族自治”来排斥“西方的”法治与公民权观念，或者以强调“国家压倒宗族”的“现代化”性

质来论证任何形式的中央集权都是“进步的”“民族国家建构”。——在最近一次讨论会中一位学者甚至认为：商鞅-秦始皇的制度设计是非常“现代化”的，只可惜当时这种设计过于“超前”了，得不到现代技术手段的支持。

“国权不下县”之说通常不否认朝廷行使权力向农民“要钱要粮要命”，但极力强调那时的国家基本上“不管县以下的事”：按照这种说法，那时的“国家”几乎不为“县以下”提供公共物品、进行福利保障、承担社会责任、履行服务义务。在他们的笔下，传统中国的乡村救济靠宗族，秩序靠伦理，司法靠民间调解，治安靠乡绅，而乡绅似乎又是从草根族群的德望人缘中产生的长老耆宿一类人物，与国家官僚体制无关……总之是一切无烦于“国”，万事无求于官。然而这套说法最大的硬伤是在逻辑上完全混乱：就算上述描绘的确是实，这能说明什么呢？朝廷不为农民做这做那，朝廷是否也因此不向农民要这要那？而只要这要那不知做这做那的政府就是“自由”政府吗？在一次讨论会上，一位学者大讲了一通国家对于乡里除了征收赋税差役外什么都不管，可见那时的朝廷多么开明、宽容、自由！听后笔者茫然道：您这是在褒奖传统吗？我怎么觉着像是诽谤“我大清”呢？您不是把朝廷说成强盗吧？因为常识告诉我们，凭强力抢了你的钱然后把您扔下“什么都不管”，完全不对您负任何责任，这就叫盗匪，而不叫“政府”！

这样惊人的逻辑混乱，原因就在于前述那种“无福利，即自由”的“奈斯比特联想”。一些西方汉学家把他们在宪政制度下非福利国家即自由放任的思维习惯套用到了帝制中国。但是很显然，除非你能证明国家无“权”向“县以下”派粮派款，农民也无责纳赋当差，否则所谓朝廷“什么都不管”云云即便是真的，证明的不过是“国责不下县”、“农权不上县”而已。而有权无责的朝廷犹如强盗，难道不比权大责亦大的“福利国家”专制得多吗？有责无权的农民纯属苦主，难道不比罗斯福的国民悲惨得多吗？

老实说笔者对“传统”的评价还没坏到这种地

步。在我看来一般而言只要不是极端的昏暴之君，对“县以下”还不是只知搜刮然后“什么都不管”的。起码若干朝代的荒政就颇有可言者。像那三年“人祸”那样由于极度的“国责不下县”、横征暴敛之后“什么都不管”导致在和平无灾时期饿死那么多人的事，一般是不会发生的。但是那“国责”虽然不是一点没有，比起“从摇篮到坟墓”的瑞典，比起罗斯福新政，比起罗马的“面包与马戏”，乃至比起都铎英国的《济贫法》都很难并论。在这个意义上说中国历史上就有“小政府”传统也不是不可以。但不能混淆的是：这是“责任小的政府”，而决非“权力小的政府”。

“国权不下县”之说的另一个重要理由，就是传统时代似乎县以下没有正式领俸的官员。有些人还以此作中外对比，说例如英国都铎王朝有多少官吏，而中国那么大，官吏也只有多少。这样的说法太可疑了。首先如前所述，实行“公益大宪章”、继承了教会公益体系的都铎英国国家雇员之多固然是因为“国权”强大，但更因为“国责”之重。这与我国传统朝廷权大责小、公共服务职能较少是不能类比的。秦始皇不搞“福利国家”，他的政府官吏占人口的比例也许比今天“从摇篮到坟墓”什么都要管的瑞典政府雇员比例小，这能证明秦朝廷比如今的瑞典政府更宽容、瑞典比“暴秦”更专制？

其次，正如东汉安帝在诏书中明确指出的：“武吏以威暴下，文吏妄行苛刻，乡吏因公生奸，为百姓所患苦”。²⁷⁾中国历史上很多朝代都有国家给予报酬的乡官乡吏，“县下无吏”说过于夸大。²⁸⁾而且也不能说不设领俸官吏就表明“国权”不及、乡村自治。我们人民公社时代大小队干部都是在村里挣工分的，只有公社干部拿国家工资，你能说那时国家权力只及于公社，公社以下是“自治”的？

其实中国本土学者梁方仲等先生早在30年代就对古代乡村治理作过总结，大意谓：唐以前是“乡官制”，唐以后是“职役制”；前者领俸位尊，是肥差，后者则是官府强制征来的苦差使。这个说法虽然过于简单——其实乡官与职役，或者更准确地说，乡吏与乡役，往往是并存的两种办法，唐前有乡役，

正如唐后也有乡吏，尽管孰轻孰重以时而变。而且这个说法也没有考虑到乡绅的作用——但是大体还是成立的。可是韦伯之风一旦东渐，许多论述者便大谈起“县下无吏即自治”来。却不细究县下是否真无吏？无吏是否即自治？

老实说，从人之常情讲，国家拿钱雇人（领俸官吏）办事，比之国家一毛不拔而可以强行抓人办差，应当说后者所体现的“国家权力”无疑更加厉害、更加专制。而我们一些论者不知根据什么逻辑，却以为都铎王朝靠领俸官吏进行治理才是“大政府”，而在领俸官吏之外更可以强行抓人充当职役的，则是宽仁无为的“伦理自治”！如果把这种逻辑推到极端，那岂不可说：现代公民国家花钱雇人干公共工程是一种专制之举，而秦始皇大量抓人无偿作苦力修阿房宫骊山墓，意味着那是个“民间自治”国家？不过如果讲到“国责不下县”，职役制倒的确是登峰造极：国家不仅对臣民的福利不负责任，连给干“官事”的人一碗饭吃的责任都不负！

当然，“乡官-职役”的说法之严重不足，在于它忽视了乡吏与乡役之外的第三种乡村治理力量，即乡绅。自张仲礼以来乡绅研究倍受重视，乡绅往往被描述为乡村“自治”力量，如果与20世纪60年代的人民公社干部相比，这样说或许有点道理，但是如果与中国以外其他古代文明中的贵族与村社首领、与科举-乡绅制度以前我国“乡举里选”察孝征贤产生的士族大家相比，就决不能这样说了。乡绅之不同于科举时代以前的郡望士族，就在于他们完全是作为个人，而不是作为乡里宗族的代表，排除了德望人缘因素而直接接受朝廷的智力测验与录用，从朝廷那里而不是从乡土关系中得到巨大的利益——尤其在明代，乡绅的优免权益可谓登峰造极，远非微薄的正式官俸可比——凭什么说他不代表朝廷而代表乡土利益？乡绅作为在乡候补或致仕回籍的“不在任官员”虽然不像乡吏在本乡职有专责，但毕竟也是大一统权力体系中人，不能自外于“法术势”，“吏”根深厚，甚于“儒”风。因此我们虽然不能完全否认乡绅的乡土意识——尤其到清代，由于朝廷削弱了绅权，东南市场兴起，宗族活

跃，法家传统弱化，乡绅的地方色彩确有增加。——但总体而言，中国唐以后“乡役加乡绅”的国家权力控制比之此前主要依靠“乡吏”的控制，无疑是更强而不是更弱了。

的确，在很大程度上，传统朝廷向臣民行使的权力——派粮派款拉丁抓差等等——可以说无远弗届，不仅毫无疑问地延伸到了“县以下”（谁都知道当时的“国家”主要不是靠工商税、靠县以上的市民，而是靠“田赋钱粮”，即靠县以下的农民养活的），而且达到了“任是深山更深处”——只要稍微有点古文化素养的人都对古诗词中充斥的这类描写不会陌生：“桑柘废来犹纳税，田园荒尽尚征苗。……任是深山更深处，也应无计避征徭。”“因供寨木无桑柘，为点乡兵绝子孙。还似升平催赋税，未曾州县略安存。”²⁹⁾“天高皇帝远，民少相公多，一日三遍打，不反待如何！”等等。

但另一方面，如果从承担义务、提供公共物品及履行社会保障与福利责任的角度讲，则“国家”的作用又岂但没有延伸到“县以下”，就是在县以上，乃至在“闹市”里，人们也很少见到国家提供的福利在哪里。《增广贤文》、《名贤集》等传统蒙学著作都有“贫居闹市无人问，富在深山有远亲”的说法。直接的意思是指人情冷漠世态炎凉，但也确实反映那时的“闹市”毫无“福利国家”的踪影。杜甫著名的“朱门酒肉臭，路有冻死骨”之句，反映的也是城市情况³⁰⁾，足见公共服务不足、社会保障缺乏并不只是“县以下”的情形。但是谁能说那时“国家权力”在县以上也不存在？请读读《卖炭翁》吧，那幅国家统制市场、强行统购统销的图景不是很典型吗？

总之，那时传统“国家权力”，亦即专制权力并非不及“县以下”，而国家的公共服务责任也并非尽之于“县以上”。国家对于社会的作用根本不是一个强弱问题，而是一个性质问题，不是国家管事管到哪一级（县，还是乡村等等）的问题，而是在各个层次都存在着有权无责、权责不对应的问题。国家无论对于县以下还是县上都予取予求，行使专制权力；而至少以现代福利国家的标准看，那时

的“国家”无论对于县以下还是县以上又都不闻不问，拒绝服务责任。这种权大责小的状态影响堪称深远。

无福利，更无自由： 既“惩贫”又“抑商”的法家传统

应当说，中国古代的儒家思想中是含有一些契约国家的因素的。早期儒家强调“君君臣臣”，君要履行君的义务，臣才能尊重君的权力。而早期儒家还有若干社会保障方面的论述，如“七十以上，上所养也；十岁以下，上所长也；十一以上，上所强也（颜师古注：令习事也）；……五十可以衣帛，七十可以食肉。”³¹⁾ 这也可以看作中国式的古代“福利国家”思想。

但是中国自始皇以后“百代都行秦政制”，法家专制或“法道互补”一直是实际上的主流。汉武帝开始尊儒，但汉以后的传统制度基本上还是“儒表法里”。其君权不像罗马帝国那样是在共和制遗产的基础上用福利讨好公民换来的，而是“强者政治”战胜“长者政治”、编户齐民社会战胜族群社会的结果。³²⁾ 所以虽然同样被称为“专制”，秦皇汉武的国家观与罗马皇帝尼尔瓦、图拉真的国家观其实相距甚远。汉高祖说“某之产业，孰与仲多”，前蜀王建自称“提三尺剑，化家为国”，都公然视国家为己家产业。他们自然不会对臣民“自由放任”，但又哪里懂得什么“福利国家”？正如儒者黄宗羲所说，他们的“福利”概念就是“利不欲其遗于下，福必欲其敛于上”³³⁾！《商君书》、《韩非子》这类法家著作集“法、术、势”之大成，可以说是权力意义上“大政府”的教科书，但说它们同时也是责任意义上的“小政府”纲领，同样恰如其分。这些书不仅对国家责任、社会福利几乎不置一词，不会操心老百姓的“面包与马戏”更不会管他们的“摇篮与坟墓”，而且赤裸裸地以民为敌：“国强则民弱，民强则国弱”；“足民何可以为治”；善治国者要使民“家不积粟”而“利出一孔”地归于统治者。如此等等。

这种统治方式的权大责小确实是世所罕见。在奈斯比特这样的人看来，瑞典是典型的“大政府”。然而咱们的秦始皇可以焚书坑儒、株连蔓抄、挟书弃市、非今者族，瑞典国家可以这样做吗？强秦有权管制信息，“博闻辨慧游居之事皆无得为；无得居游於百县，则农民无所闻变见方”，“愚农不知，不好学问，则务疾农。”³⁴⁾ 瑞典政府有这个权力吗？朝廷可以管制国民，“使民無得擅徙”，“行间无所逃，迁徙无所入”，“奔亡者无所匿”，³⁵⁾ 瑞典政府做得到吗？咱们的皇上可以禁止迁徙，也可以强制迁徙，“至遣吏兵，发民禾稼，发彻屋室，夷其营壁，破其生业，强劫驱掠”；“民之于徙，甚于伏法；伏法不过一人死耳，诸亡失败货，夺土远移，……类多灭门，少能还者”。³⁶⁾ 瑞典国王或首相有这种能耐吗？帝制的中国常常“山泽江海皆有禁，盐铁酒茗皆有禁，布绵丝给皆有禁，关市河梁皆有禁”。³⁷⁾ 而如今西方哪一个“福利国家”能干得了这种事？

但是的确，瑞典政府要为国民的生老病死操心，承担“从摇篮到坟墓”的责任，秦始皇哪能管这些闲事！何止瑞典，当今哪怕是最“无为而治”的自由主义政府，就说美国吧，其承担的公共服务责任都非常可观，相形之下我们的历代王朝的确更像是“管事最少的政府”。虽然前述古书中也有“七十以上上所养，十岁以下上所长”的说法，却从来没听说哪个朝代真的搞过。都说中国人传统上特别重家庭，其实这与其说是国人父慈子孝道德特高尚，不如说恰恰是由于国家的福利保障功能特别差。但是，中国的皇帝们虽然非常乐于把公共服务责任推卸给民间，推卸给家庭、家族以及诸如此类的组织，却从来不愿意、而且非常忌讳这类组织拥有公共权力。“强宗右族”在历代都是个贬义词。秦汉法家有强制分异、“不许族居”之法，北魏有“废宗主，立三长”之举，明代“浦江郑氏九世同居”，被朱元璋怀疑为“以此众叛，何事不成”而欲诛其族长，清代官府在赣粤等大族聚居地区几次试图毁祠追谱、强分族产。这种“管事最少”却擅权最甚的体制，是中国政治现代化的大障碍。

尤其应当指出的是，我国传统法家在发展“无

责任的强权”方面还形成了一套独特的反福利理论。秦之法家不仅没有济贫的责任意识，而且公开以强权对贫民厉行迫害。韩非就认为“贫穷者，非侈则惰也”，救济他们就是“夺力俭而与侈惰”。³⁸⁾因此政府根本不该救济他们。不救济也罢了，法家还认为必须剥夺他们的自由，免得他们在社会上游荡给法家制度优越性抹黑。因此商鞅变法时就公然规定要对贫民实行强制收容劳教（“怠而贫者，举以为收孥”），将他们当作罪犯与盲流来惩治，抓起来罚赎或者服苦役。后来的秦律中更是对穷人贱辱备加，不是视为“赘婿”³⁹⁾，就是骂作“人貉”⁴⁰⁾或者置为“闾左”⁴¹⁾，并对这些非奴非盗、唯一的罪过就是贫穷的弱势群体规定了一系列惩罚。

正是由于法家这种惩贫之法给贫弱者雪上加霜，与福利保障制度恰恰相反，所以后来汉唐诸儒无不认为法家的“秦政”是社会上的两极分化，即所谓“兼并”之弊的罪魁祸首，他们把“兼并”之泛滥归罪于商鞅与秦政，指责法家“信并兼之法”、“尊奖兼并之人。”⁴²⁾但是应当指出：法家的“惩贫法”虽然与“福利国家”的济贫法正相反，却不能说这就是“自由放任”。法家的确鼓吹弱肉强食的社会达尔文主义主张，即所谓“上古竞于道德，中世逐于智谋，当今争于气力（权力）。”⁴³⁾但弱肉强食不等于“自由竞争”，更与公平竞争无关。事实上法家和历代的“法儒”都强调经济统制与国家垄断，而反咬儒家放任了“兼并”。如“北宋的商鞅”王安石，就指斥“俗儒”过于自由放任，要对“兼并”狂潮负责：“俗儒不知变，兼并无可摧；利孔至百出，小人私闾开。”⁴⁴⁾

所以要谁应当为传统中国历史上的所谓“兼并之弊”负责，首先应当弄清这“兼并”究竟是怎么回事。如果就平民间“自由市场竞争导致两极分化”式的“兼并”而言，这种兼并历来没有法家渲染的那么严重。而就所谓“因权势以求利”⁴⁵⁾即马克思所说的“以统治与服从关系为基础的分配”而言，法家的确是使这种“兼并”恶化乃至多次酿成社会爆炸的罪魁。原初意义上的儒家虽然并无现代意义上的自由与社会民主概念，但相对于法家而言，

他们还是既讲点“国家不与民争利”的小自由，也有过前述“古代福利国家”的言说。而这两点恰恰都不为法家所容。问题的实质在于：法家既仇视自由也仇视平等，所以法家体制下是既不容“福利国家”亦不容“自由市场”的。秦律的惩商与惩贫同样严酷：在这个有权无责的朝廷看来，除官家之外无权势的富人都是奸商，朝廷有权抄没其财而无责保护其产；同时无权势的穷人都是盲流，朝廷无责救济他们而有权抓捕他们。当代那些为“福利国家还是自由放任”而争论的左、右派怎么能理解这样的逻辑呢？

而与法家构成互补的道家，包括后世与“法儒”构成互补的“道儒”，他们的“无为”与放任与其说是对民权的尊重，不如说在许多情况下是基于犬儒哲学对权贵私利的“放任”。这样的“放任”和法儒的国家垄断与管制，在历史上也形成了一种张力，形式上有些类似于现代宪政体制下“自由放任”与“福利国家”的“左右”对峙。但是形虽略同而实大异。宪政时代一会儿左，一会儿右，是正常并且有益的现象。“左”的时候国家受到问责，重视福利、平等和社会保障，国民可以真正享受到“社会主义优越性”。但是左到头来，竞争不足效率不高，选民又会推“右”派上台，国家被限权，自由竞争，鼓励投资，提升效率，社会得以真正获得“自由主义的生命力”。待到竞争过了头，贫富分化大，选民又回回头选左派。反正不管谁上台都是民意使然，左派再怎么“国家干预”也只是尽福利之责，不至于任意没收百姓财产。而右派再怎么“自由放任”也只是让老百姓各显其能，不会“放任”贪官污吏横行霸道。这样的“左右循环”可以谓之“天平”效应：那天平的两端晃晃悠悠，但都是在一个公平的支点附近左右摆动。天平因此在许多文化中成为公正的象征。

而在专制时代，如北宋后期那样，王安石主张国家统制，而司马光主张自由放任，两“党”也是你上我下，轮流得宠了好几个回合。可是双方都不是受权于民，而且弄权无制约，权责不对应，王党大力扩权而不问责，马党一味卸责却不限权。尽管

理论上好像双方都很高尚：王安石说是要“摧制兼并，均济贫乏”，似乎颇有“社会主义”的味道。而司马光主张“国家不与民争利”，似乎很有“自由主义”丰采。不幸的是实行下来，王党的“国家统制”严厉地束缚了“阡陌闾巷之贱人”的经济发展，而马党的“自由放任”则使“官品形势之家”得以放手聚敛。王得势则朝廷禁网遍地，民无所措其手足，马得势则贪官污吏横行，民无所逃其苛刻。国家的“自由放任”只能放出无数土皇帝与土围子，却放不出一个中产阶级，而国家的经济统制也只会“与民争利”，却统不出个社会保障。王安石搞不成“福利国家”，正如司马光搞不成“自由市场”。这样的“王马循环”可以说是一种“尺蠖”效应：那尺蠖一会儿收缩，一会儿放直，可是无论收与放都只朝着一个方向——有利于权势者而坑了百姓的方向。正像俗语所说：一个萝卜两头切，左右都是他得。而北宋也就在“尺蠖”的一放一缩中走向危机的末路。

现代政府何以异于传统朝廷

现代政府何以异于传统朝廷？有人说现代政府应当是“小政府”，让社会与公民充分行使权利实行自治。有人说现代政府应当是“大政府”，必须满足多方面的公共服务需求。两说各有道理，但重要的是这里的“大小”决不是个程度的概念而首先必须具有质的规定性。现代政府的“大小”在性质上不同于传统朝廷的“大小”。否则我们就会把传统政治的不负责任误认为是“自由放任小政府的社会自治”，而把传统政治的弄权无制误认为是“民族国家建构与福利扩张”。现代西方人在宪政下生活惯了，他们整天听见的是现代的“左右”两派在争国家的“大小”，而对性质问题已经很不敏感。所以他们看我们的历史就容易出现“无福利即自由”、“无自由即福利”的错误。不是说现在我们要摆脱西方“话语霸权”吗？恐怕首先应当摆脱的就是这种“直把杭州作汴州”的问题错位吧。

当年杰弗逊那一代人探索现代政府制度时，追

求的是权力极小而责任极大的“最好的政府”，然而两百多年过去，这样的政府在现实中仍不存在。经历风风雨雨之后人们建立的“只是”那种治权民授、权责对应的宪政民主政府。有了这种权责对应的机制，也就产生了是权大责亦大的政府好呢，还是权小责亦小的政府好这样一种争论。笔者称它为关于什么是“次好政府”的争论。

但是在没有这样一种机制的时代，人们面对的往往是与上述所谓“最好政府”相反的情况，即权力极大而责任极小的政府，剥夺国民自由同时不管国民死活的政府，束缚职能高度发达而保障职能十分稀缺的政府，不承担公共服务义务却可以（为统治者的利己目的）严酷地管制公众的政府。

最好政府是不可能有的，次好政府（宪政前提下权责均大的社会民主政府还是权责均小的古典自由政府）是难以确定的。我们可以确定的是：什么是最坏的政府？那就是权力极大而责任极小的政府。无论自由主义者还是社会主义者，在他们能够进行有意义的争论之前，首先要做、也首先能做的是改变这样的政府。这就是政府现代化这一进程的实质所在。

注释

- 1) Charles Forcey, *The Crossroads of Liberalism; Croly, Weyl, Lippmann, and the Progressive Era, 1900-1925*. Oxford University Press, 1972. p. 139.
- 2) 参见秦晖：《权力、责任与宪政：关于国家“大小”问题的理论与实践》，香港中文大学《二十一世纪》杂志2003年12月号。
- 3) Jack Barkstrom, *Poverty, Wealth Dictatorship, Democracy: Resource Scarcity and the Origins of Dictatorship*. Golden, Colorado: Pericles, 2002. pp. 7-27.
- 4) A. R. Hands, *Charities and Social Aid in Greece and Rome*. Ithaca: Cornell University, 1968. pp. 95-100.
- 5) Merritt Ierley, *With Charity for All: Welfare and Society, Ancient Times to the Present*. New York: Praeger, 1984. pp. 2-6.
- 6) Ibid. p. 8.
- 7) T. Frank, *Economic Survey of Ancient Rome*, vol. 5, imperial Italy. Baltimore, 1940. pp. 4-12; 32-56; 65-90;

- 218-219.
- 8) Richard Duncan-Jones, The purpose and organisation of the alimenta. In: *British School at Rome. Papers.* London. v. 19, 1964. p. 123-146.
- 9) Richard Duncan-Jones, *The economy of the Roman Empire: quantitative studies.* Cambridge University Press, 1982.
- 10) 如笔者居住过的美国波士顿有“面包与马戏”食品超市，俄亥俄州有“面包与马戏”影剧院等。
- 11) 中国的许多教科书都把“圈地运动”描述为中国式的权贵欺民、“跑马占圈”或者类似满清入关之初的八旗圈地。文革前还有人专门著文把清初圈地说成是“中国的原始积累”的。
- 12) N. Alvey, *From Chantry to Oxfam: A Short History of Charity and Charity Legislation.* Chichester: Phillimore, 1995. pp. 6-9.
- 13) 秦晖：《政府与企业以外的现代化：中西公益事业史比较研究》，浙江人民出版社1999年版，114-129页。
- 14) W. Weaver, *U.S. Philanthropic Foundations: Their History, Structure, Management and Record.* New York, 1967. pp. 15-16.
- 15) Merritt Ierley, *With Charity for All: Welfare and Society, Ancient Times to the Present.* New York: Praeger, 1984. pp. 22-37.
- 16) 参见苏文：《亚洲是自由主义的典范？》，《读书》1996年第10期。
- 17) 顾名思义，所谓返销粮其实是农民当初被征收或“征购”去的粮食，现在准许农民掏钱买回一部分充饥。如果穷的连买“返销”的钱都没有，经报批国家可以贷款给你，当然利息不高——那就算“福利”了！所以那时形容赤贫乡村的套话是：“吃粮靠返销，用钱靠贷款”。白给的“救济”那时是极罕见的例外。当然，村里有“五保户”救济，但那是村里（一般即生产队）给的，不是国家福利。
- 18) 《韩非子·五蠹》
- 19) 《十三经注》（一八一五年阮元刻本）《孟子注疏·尽心章句》卷第十四下。又《孟子正义》尽心篇亦有类似说法：“墨翟无亲疏之别，杨朱尚得父母生身不敢毁伤之義。儒者之道，幼学所以为己；壮而行之，所以为人。故能兼爱无亲疏之道，必归于杨朱为己；逃去杨朱为己之道，必归儒者之道也。”宋儒杨时也说：“禹稷三过其门而不入，苟不当其可，则与墨子无异。颜子在陋巷，不改其乐，苟不当其可，则与杨氏无异。”（转引自朱熹：《孟子集注》。朱熹自己也说过类似的话：“墨氏务外而不情，杨氏太简而近实。”）也含有儒杨较儒墨为近之义。
- 20) 参见秦晖：《传统十论》，复旦大学出版社2003年版，61-260页。
- 21) 参见(德)马克思·韦伯：《儒教与道教》，江苏人民出版社1993年版，110页。
- 22) 吴理财：《民主化与中国乡村社会转型》，《天津社会科学》1999年第4期。
- 23) W·古德：《家庭》，社会科学文物出版社1986年版，166页。
- 24) Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic.* Stanford University Press, 1998.
- 25) 费孝通：《乡土中国、生育制度》，北京大学出版社1998年版，63页。
- 26) G·罗兹曼：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社1995年版，272页。
- 27) 《後漢書》卷五《孝安帝紀》
- 28) 参见秦晖：《传统中华帝国的乡村基层控制：汉唐间的乡村组织》，《中国乡村研究》第1期，商务印书馆2003年版，1-34页。
- 29) 后梁 杜荀鹤《时世吟》
- 30) 杜诗此篇名为《自京赴奉先詠懷五百字》
- 31) 《汉书·食货志》
- 32) 参见秦晖：《西儒会融，解构“法道互补”：典籍与行为中的文化史悖论及中国现代化之路》，见《传统十论》，复旦大学出版社2003年版。
- 33) 黄宗羲：《明夷待访录》
- 34) 《商君书·垦令》
- 35) 《商君书·垦令》《商君书·画策》《管子·禁藏》
- 36) 王符：《潜夫论·实边》
- 37) 石介：《石徂徕集·明禁》
- 38) 《韩非子·显学》
- 39) 《史记·秦始皇本纪》三十二年条《集解》：“谓居穷有子，使就其妇家为赘婿。”《汉书·贾谊传》：“秦人家富子壮则出分，家贫子壮则出赘。”师古注曰：“谓之赘婿者，言其不当出在妻家，……赘，质也，家贫无有聘财，以身为质也。”可见所谓赘婿，就是无钱娶妻的穷人出赘者。他们唯一的罪过就是贫穷。战国时最早搞法家改革的魏国，就已把赘婿与商贾并列为惩罚对象。魏律认为赘婿“弃邑居野”，“率民不作，不治室屋”，亦即属于游手好闲的盲流，因而要立法贬人贱籍。商鞅、韩非发展了这种说法，从而形成秦律中谪发罪人、商贾与赘婿的一套做法。
- 40) 睡虎地秦简《法律答问》有“人貉”之罪名，于振波先生考曰：“貉是一种穴居动物，因为不擅长掘土，‘一般利用其他动物的废弃洞穴或营巢于树根际和石隙间……北方貉在冬季有蜇眠习性’。貉的这些特性与‘懒惰’、‘寄人篱下’之类的字眼儿很容易联系起来。……要之，‘狐貉’为当时骂人习语。明乎此，鉴于法家对贫民的偏见，我们把秦律中的‘人貉’理解为‘像貉一样懒惰的贫民’大概是符合原意的。”（于振波：《秦汉法律与

社会》，湖南人民出版社2000年版，第五章第二节)

41) 史载“暴秦”苛政有征发“闾左”之条，而“闾左”意为居于闾里之左的“贫弱”。但何谓征及“闾左”则有相反的两种解释。一说秦律本是役富释贫的，但后期役繁徭重，“富者役尽，兼取贫弱者也。”(《史记索隐》)照此说来“闾左”本来还属于受照顾的，只是后来征发越来越多就照顾不到了。又一说“谪戍”即惩罚戍边，不属于正常的徭役征发，而是秦朝对于某些罪、贱身份者的一种惩罚政策。按照汉初晁错的说法，“谪戍”的征发次序首先是罪吏、赘婿和贾人，然后扩大到曾经经商者，再扩大到曾经经商者的子孙，最后才“入闾取其左”，即凡贫弱者都在被谪之列。这就不是缩小照顾面，

而是扩大惩罚面了。前引于振波书认为：“秦律既然视贫民为‘惰民’，那么罚贫民去戍边也是顺理成章之事。”笔者认为言之有理。况且晁错去秦未久，又是留心秦弊的有识者，其言也应比距秦已远的司马贞之说可信。

42) 《汉书·贾谊传》，卷四十八，中华书局1975年版，2244页；崔实：《政论》，引自《通典》，卷一，商务印书馆1935年版，12页。

43) 《韩非子·五蠹》

44) 王安石：《兼并》，载《王临川集》，卷四，商务印书馆1933年版。

45) 《盐铁论·刺权九》转