

试谈中国古代国家的经济~社会职能

许振洲

—

在乐观主义者或进化论者的眼里,人类历史的发展是一个不断进步、不断向上的过程,20世纪当然在各方面要远胜19世纪,而21世纪的人们又注定会比他们的前辈更加出色。在一般意义上讲,这种看法得到了无数事例的证实:现代科学技术的飞速发展,使得人类的物质生活有了质的进步。唐人“天涯若比邻”的美好愿望只有在现代通讯、交通条件下才成为了可能;而当年慈禧太后虽可以在宫中广召供奉,却也无法想象当今的电影、电视给人们带来的快乐。

然而我们又经常为生在现代感到悲哀:人生中的真理,或曰人类的理性、智慧所能达到的高度是有限的;我们的无数前辈又都在这些领域中进行了天才、全面而详尽的思索与探讨(他们的探讨并不因当时生产力水平的低下而比我们稍显逊色)。因此,我们在思想上经常会有无所作为、叹为观止的感觉:真理已几乎被古代的大师们穷尽了。有时我们在苦思冥想后认为自己终于有了革命性的心得,但只要再多读几本书,就会发现早已有人想到了这些问题,并且得出了远比我们深刻的结论。可以说,西方的古希腊时期和中国的春秋战国时期构成了人类思想的难以逾越的两大高峰,使后人惟有仰止而已。

这种无奈甚至经常延伸到政治或政策选

择领域。现代人所能够看到或设想的政治现象,不管是代议制民主制,是权力的分割与制衡,是混合制政体,是地方自治,还是法治社会,其实大都已为过去的人所熟知或实践过了。其原因大概正如法国当代哲学家Alain (Emile—Auguste Chartier)在其《谈话录》(Propos)中指出的:政治从来就没有改变过,也永远不会改变,因为人性是不会改变的(见Alain,《Propos》,Fayard, Paris, 1983。又可见伯克(E. Burke)的《法国革命论》,商务印书馆,1999。我毕生致力于研究人性,我不相信在离英国只有24英里的法国,其人性就与我们的截然不同)。在政策选择方面,今人和古人,东方人和西方人所面临的经常是同样的问题,他们的智力水平相差不大,有着大致相同的思维逻辑,而现实能够给人们提供的选择又总是有限。因此今天许多经过我们自己分析思索所制定的政策,总是能在历史中找到它的影子。

在经济政策上,一国应当奉行彻底的自由主义还是要维持某种程度的国家干涉,是一个见仁见智的问题。自由主义的忠实信徒如哈耶克,认为任何形式的公有制或国家所有制,任何国家权力对经济生活、社会生活的干预,都构成了对个人自由的威胁;为暴政和极权主义奠定了基础;并将人民引向了通往奴役的道路(见哈耶克:《通往奴役之路》,中国社会科学出版社,1997年)。然而即使是在西方国家中,哈耶克的主张也不是

唯一的声。现在欧盟 15 国中的绝大多数是社会党当政。尽管他们声称奉行的社会主义与马克思主义有质的区别，尽管它们中的大多数已不再坚持生产资料公有制的原则，但它们毕竟不是自由资本主义学说的信徒。在这些国家的经济生活和社会生活中，国家权力的作用和影响处处可见，国家干涉主义的色彩颇浓。何况就是在自由资本主义的大本营美国，30 年代时也出现过凯恩斯主义的实践。我们可以毫不夸张地讲，在当今世界上，任何一个国家的政治权力都或多或少地干预着本国的经济和社会生活，纯粹的自由主义经济是不存在的。区别只是在于干涉的程度而已。

然而，这种国家干涉主义政策也未必全是现代人的发明。在中国的典籍中，我们不难发现对类似的理论探讨和类似的实践的记载，虽然古人没有真正使用过这个概念。

西方民族国家出现较晚，而且在国家形成时，市民社会也已出现。因此在相当长的一段时间里，国家政权对社会生活和经济生活的干预是微不足道的，它一般只满足于收取赋税，社会对于国家表现出了相对的独立性。人们普遍认为在西方法国的民族国家成熟较早，王权较大，国家干涉主义的传统较长。但从 1261 年巴黎商会编纂的《常规》一书中我们可以看到，此时支配着巴黎市经济生活的各行会是自由的。它们可以自行制定自己的规章、工作时间及产品价格等等，国王对此不加干涉。只是到了 1305 年的饥荒时期，法王菲利浦四世才第一次规定富农们必须把自己的全部剩余谷物投放市场；任命政府特派员监督面包师，看他们是否使用上等面粉，面包的分量足不足，价格是否过高。1307 年，他更制定了只适用于巴黎的《大法令》，试图降低当时过高的物价。具体措施如规范面包、鱼类、酒类的价格；禁止食品商使用医用重量单位 livre 等。^[1]然而这种干涉是有限的、不具体的，其效果也值得怀疑：

1314—1313 年间，法国遭受天灾，巴黎物价飞涨，大批人饿死在巴黎街头，但国王并没有采取什么有效的调节措施。^[2]事实上，法国国家干涉主义的真正出现，与其说始于路易十四，不如说始于 1875—1940 的第三共和国。

二

反观中国，现代意义的国家自春秋时代起便已形成，而国家干涉主义传统的开端也不晚于此时。在这方面着了先鞭的是法家学派，其中尤以《管子》一书中的论述最为出色（一般认为，《管子》的作者们可被归入法家一流）。作为彻底的现实主义者，法家所关注的、所游说于君主的，首先是“力”：他之所以成为君主，之所以能够维持他的统治，与其说是因为他的道德高尚，还不如说是因为他比臣民们更强：所谓“力多则人朝，力寡则朝于人，故明君务力”。^[3]“上古竞于道德，中世逐于智谋，当今争于气力”。^[4]（我们可以比较这种说法与儒家思想的不同之处：“以力服人者，非心服也，力不赡也。以德服人者，中心悦而诚服也”^[5]）反过来讲，臣民服从于君主，也未必是因仰慕他的德行，而是对他拥有的力量充满恐惧。“贤人而拙于不肖者，则权轻位卑也；不肖而能服于贤者，则权重位尊也。……吾以此知势（应理解为‘力’、‘权力’）位之足恃，而贤者之不足慕也”。^[6]“贤不足以服不肖，而势位足以屈贤矣”。^[7]

力或曰权力，当然首先是政治权力，即决定他人荣辱、贵贱乃至生死的权力；它又是军事权力，即掌握、控制着军队或其他形式的武力；然而它还可以是经济权力，即拥有巨额财富，控制着国家的经济命脉。这后一种权力可能不如前面两种权力那么直接、那么暴烈，但它的重要性丝毫不容低估。实际上，它构成了前者的基础。按照法家的观

点，“国富而治，王之道也”。^[8]具体地讲，如果一个君主得不到臣民的衷心爱戴，则他的统治不会真正牢固，这个国家不会真正强大，它也不可能构成对他国人民的吸引力。然而这种爱戴只能来源于君主对国家经济生活和社会生活的妥善管理，对与人民生活息息相关的物质问题的关心和解决：“辟田畴，利坛宅，……勉稼穡，修墙屋，此谓厚其生；……修道途，便关市，慎将宿，此谓输之以财；导水潦，利陂沟，……通淤闭，慎津梁，此谓遗之以利；薄征敛，轻征赋，弛刑罚，赦罪戾，宥小过，此谓宽其政；养长老，慈幼孤，恤嫠寡，问疾病，吊祸丧，此谓匡其急；衣冻寒，食饥渴，……资乏绝，此谓振其穷。凡此六者，德之兴也。六者既布，则民之所欲无不得矣。夫民必得其所，然后听上。听上，然后政可善为也”。^[9]在这里，君主或曰国家的社会责任是责无旁贷的。但我们看到，此“六兴”如真的都要实行起来，需要君主大量的财政投入，需要君主有雄厚的财力。而他又不应加重臣民的赋税，否则就不符合这些措施的初衷。面对这个矛盾，法家引入了“轻重”的概念。所谓轻重，应理解为君主对经济规律的认识，利用经济规律对国民经济进行管理，使政治权力成为经济的调节者，直至打击商人们的投机行为，直接参预经济生活。“天下下，我高；天下轻，我重；天下多，我寡”。^[10]“夫物多则贱，寡则贵；散则轻，聚则重。人君知其然，故视国之羨不足而御其财物。谷贱则以币予食，布帛贱则以币予衣，视物之轻重而御之以准，故贵贱可调，而君得其利”。^[11]因此，知轻重，通权衡，是人君应具备的基本素质，是对人君的最低要求。“燧人以来，未有不以轻重为天下者”。^[12]“凡将为国，不通于轻重，不可为笼以守民”。^[13]任何强调客观环境如幅员大小、地理位置、气候条件而忽视本身的自我能动性，与睿智才干的君主都是不合格的。“昔者桀霸有天下，而用不足；汤有七十里之薄，而用

有余。天非独为汤雨菽粟，而地非独为汤出财物也”。^[14]如不能致国家于富强，君主又岂能不独任其咎？

轻重的基本原则，如我们已经大致看到的，实际上是对供求规律的一种操纵，即君主或国家在某种商品产量多而价低时买入，到短缺时将其卖出。通过这一买一卖，使市场上该商品的产量和价格保持相对的稳定；而君主无须加赋，便可获得维持自己的政权、体恤自己的百姓所必须的财力；并顺便打击了投机商人。“善者委施于民之所不足，操事于民之所有余。夫民有余则轻之，故人君敛之以轻；民不足则重之，故人君散之以重。敛积之以轻，散行之以重，故君必有十倍之利”。^[15]在当时，一国经济的核心是农业；对君主和人民举足轻重的商品是布帛，特别是粮食。因此为了巩固国家的这个根本，轻重政策甚至经常伴之以政权的强力干预。齐桓公曾问计于管仲，如何能调动农民的生产积极性，贬抑商人的利益。管仲对曰：大幅度提高谷物价格。如何做到这一点？管仲建议齐桓公下令所有的贵族和富人必须依自己的等级及财力贮存相应的谷物。其结果是谷物价格上升，农民得到了好处，国家又增加了谷物储备（事见《管子·轻重乙》）。在农业生产中，不失农时是十分重要的。为了使贫民也能力耕于田，《管子》的作者们建议由国家事先储备足够的生产、生活资料，如农具、种子、口粮等，在春播时贷给贫民。待到夏秋丝帛和粮食收获后，再由农民加一定的利息还给国家，这样双方都得到了好处（见《管子·国蓄》、《管子·山国轨》）。

法家所鼓吹的运用政治权力操纵供求规律的有些例子甚至让人感到稍嫌过分：齐桓公想要朝贺周天子，但又苦于预算不足。管仲便制定了一项计划：首先在齐国筑一小城名为阴里，作为朝见之地；然后令工匠雕刻大量玉璧（古时礼器）。等这一切都准备好之后，齐桓公便请周天子移驾此城，并以他的

名义告知诸侯来阴里朝见，要求是必须向周天子送上玉璧以为贡献。各诸侯仓促间无法准备，只好向齐国高价购买，齐桓公因此大发横财。又如齐桓公觉得周天子财用不足，但如直接向诸侯收税又怕他们反感，因此问计于管仲。管仲告诉他：菁茅只长在江淮之间。现在可以让天子派人守住菁茅的生长地，然后宣布自己要封禅泰山。诸侯自然要随行。此时要求他们必须携带菁茅一束当作祭礼，于是菁茅大贵而周天子所得不菲（见《管子·轻重丁》）。另一个例子是据说周武王灭殷后，缴获了商的巨桥粮库。为使这里的粮食增值，他专门设立了一种千里之外的兵役，然后宣布家有百斛以上存粮的人可以免除此兵役。人们不愿远戎，于是纷纷争相购买巨桥的存粮。武王因此获利二十倍（见《管子·地数》）。但我们不应据此而批评法家在鼓动君主以权谋私，因为按他们的说法，君主得利之后，实际上减轻了臣民的负担：阴里之谋后，齐桓公八年没有征税；菁茅之谋后，周天子七年不求诸侯的贡献；而周武王则用巨桥的二十倍利润的一部分买了布帛，从而在五年内不用人民缴纳军衣；把另一部分存了起来，终身不向人民征收货币赋税。比起中国的、特别是西方的那些不善理财，国家和自己的全部支出都依赖于征税（为此曾引起了多少次革命！）的君主，我们不是觉得这些出入于商场的政治家更加机敏，更加有能力，更加令人欣赏吗？

三

先秦法家所鼓吹、所描述的这种国家直接参加市场经济活动、君主直接致富的国家干涉主义，在秦代之后便基本销声匿迹了。对此我们可以做的解释之一便是儒家思想的影响。真正的儒者是耻于谈利的，正如孟子的千古名言“王何必曰利？亦有仁义而已矣”。^[16]儒家对君主的要求，是他的个人道

德修养，是他的仁义之心、宽和之政，而不是他的理财能力。《大学》有云：“德者本也，财者末也。……是故财聚则民散，财散则民聚”，“国不以利为利，以义为利也。……长国家而务财用者，必自小人矣”。他们对国家在经济生活中作用的要求是传闻中中国三代时的轻徭薄赋、什而税一：“昔者文王之治岐也，耕者九一，仕者世禄；关市讥而不征，泽梁无禁”。^[17]“殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也”。^[18]汉初贤良文学批评桑弘羊的盐铁国营，宋神宗时司马光等反对王安石的新政，理由都是认为国家不应进行盈利性的经济活动，不要“与民争利”。

然而我们不能因此就说儒家反对任何形式的国家干涉主义，反对政治权力对经济、社会生活的任何影响。事实上，儒家心目中的明主不应忽视国家的经济职能和社会职能，不应在经济生活中无所作为，完全放任自流。与西方16—18世纪思想家那种认为君民之间不过是冷冰冰的契约关系的观点不同，儒家的明主应是“民之父母”，亲民、爱人（所谓“仁者爱人”），体察民瘼，是他的基本义务，也是他进行统治和百姓服从他的统治的依据（从严格的意义上讲，这当然也是一种契约，是包含着社会条款的契约。而一直到18世纪为止的西方社会契约理论，都只停留在政治层面），在不断提高臣民道德水平的同时，他也要尽力满足小民最基本的生活需要，使他们能够安居乐业。要关怀鳏寡孤独等弱者，给他们提供一定的社会保障，使他们免于冻馁：“夫腹饥不得食，肤寒不得衣，虽慈母不能保其子，君安能以有其民哉！明主知其然也，故务民于农桑，薄赋敛，广蓄积，以实仓廩，备水旱，故民可得而有也”。^[19]（政治学家们常常批评中国传统政治思想将政治学与伦理学混淆了起来，从而妨碍了前者的发展。但我们认为，这种对“德”、“仁”等道德伦理概念的推崇，对君主构成了真正的限制，使其不能为所欲为。^[20]在我们现在的

话题上，则使得君主必须承担起一定的社会责任，而这些责任在18世纪之前的西方，通常是由教会和地方贵族们承担的。我们可以认为，这不再是盈利性的国家干涉主义，而是一种福利性的国家干涉主义了。也正是在这个意义上，他们与以《管子》作者为代表的法家划清了界限。

这种福利性国家干涉主义的主要目的是救荒。古时生产力水平低下，偶有天灾，便可能造成相当数量的贫民流离失所。因此汉宣帝时在各地首设“常平”仓。由国家在年成好、谷价低时买入囤积；在遇到荒年、谷价飞涨时以低于市价的标准售出。这样既避免了在年成好时谷贱伤农，又使贫民在灾年时有所依靠。^[21]自此，常平仓的设立成为中国历代王朝的通例，除末世百政废弛外，这项制度一直被坚持着。到武帝时，常平的思路扩大到了粮食以外，“置平准于京师，……大农（负责中央经济财政的官员）诸官尽笼天下之货物，贵则卖之，贱则买之。如此，富商大贾亡所牟大利，则反本，而万物不得腾跃。故抑天下之物，名曰平准”。^[22]除此之外，汉初还比较广泛地推行了国家贷款制度：贫民如遇急用，如祭祀丧葬，或欲治产业，都可以向国家借贷，年息不过10%。（见《汉书·食货志下》，第1181页）。在遇到大灾荒时，国家会进行大规模的赈济，直至用政治权力动员募捐，或干脆用公款迁徙灾民：武帝时山东大水，受灾者众。“于是天子遣使者虚郡国仓廩以振贫民。犹不足，又募豪富人相贷假。尚不能相救，乃徙贫民于关以西，……七十余万口，衣食皆仰给县官。……其费以亿计，不可胜数”。^[23]

唐太宗时，国家下令建立义仓。每亩耕地收税二升，收成不好的可以豁免。商人富户无田者交纳现金。遇荒年则开义仓赈济百姓。义仓还为灾民提供种子口粮以为借贷，进行再生产，待秋收后归还（见《新唐书·食货一》，第1344页）。至唐高宗、武则天时，

天下州县，义仓广立，成为常平仓之外的又一种国家仓库。而此时的常平仓则除储存谷物外，还广积丝棉麻属。使得国家“谷价如一，大丰不为之减，大俭不为之加。虽遇灾荒，人无菜色”。（见《旧唐书·食货下》，第2123—2125页）

宋代国家干涉主义的例子中最值得一提的似乎是宋神宗时的王安石变法，其中尤以《青苗法》最为著名。王安石承管仲、桑弘羊之遗教，认为君主应“因天下之力以生天下之财，收天下之财以供天下之费”。^[24]他力主制定的《青苗法》的主要内容是：在春天以常平仓的积蓄为资本，向无力耕种的贫民放贷。秋天时农民还贷，加20%利息。这项改革遭到了当时许多知名人士的一致反对，认为小民会为了眼前利益大量举债，势必导致将来无法归还的悲剧。许多史家也认为王安石的变法并不成功。但单纯从内容上讲，它与我们前面看到的国家借贷制度并没有什么不同。那么是因为新法的执行者品质恶劣，还是因为客观环境对这场变法不利？我们这里不做探讨。但实际上宋代国家对经济、社会生活的干预并不仅限于此。宋仍依旧例遍设常平仓、义仓（称为惠民仓）。一遇灾荒，或平价售粮，或干脆直接分给灾民。（见《宋史·食货上六》，第4335页）但此时政策中真正有特色的是在荒年中实行的“凯恩斯主义”：对那些无家可归的灾民们，除了加以救济外，还由国家出资招募他们做工。少壮者从事土木之役，老弱者则可以捕捉蝗虫向官府换取粮食：一升蝗虫换粮三升至五升。（见《宋史·食货上六》，第4336页）孝宗隆兴六年有灾，皇帝又下令官府出钱米，招募受灾饥民利用秋冬之季筑堤防涝，兴修水利。（见《宋史·食货上一》，第4175页）这与现代意义的以工代赈或利用兴建公共工程以摆脱经济危机的凯恩斯主义已实在没有多大区别了。此外，为鼓励人多地少地区的人向偏远地区流动，实行“领土整治”，政府还向移民

提供了8年的长期贷款,并免除5年至10年的租税。(见《宋史·食货上一》,第4173页)

有明一代,经济政策平平。除依例设置常平仓外,几乎乏善可陈。

清朝的国家经济政策,虽无真正的创新之处,但在两点上颇值得人们注意:一是每年必有的、大规模地免除不同受灾地区的赋税;二是在很多领域里将动用国帑役使人夫制度化了。清王朝鼎盛时期的统治者对兴修水利均给予了高度重视。清初河工的动员有两种方法:按田亩征调或用工资雇佣。康熙十六年,河道总督靳辅决定河工一律改为雇佣,工钱摊入地亩之中。“大工用雇募自辅始”(见《清史稿·食货二》,第3546页)。同时对驿夫也实行了召募制。雍正初年正式实行“摊丁入亩”制度,实际上使富户更多地承担起了国家公共行政及公共工程的费用负担。到乾隆年间,河工、海塘、宫室庙宇的修葺几乎常年不停(以至今天我们在中国北方所看到的大部分古建筑或是乾隆年间建造的、或是此时重修的),国家开支规模空前。这其中当然有乾隆本人好大喜功的因素,但至少在客观上也是一种凯恩斯主义的实践。何况据说这些工程的费用除按亩派捐之外,还有很大一部分直接来自于皇帝的“内帑”(见《清史稿·食货二》,第3547页)。

因此,设置常平、平准机构;开展国家对贫民的借贷;免除灾区赋税;通过兴办国家工程开展赈灾救灾等,就构成了中国汉代后历代王朝国家干涉主义的基本内容。

四

从上面的介绍中我们大概可以得出这样一个结论:自由主义的经济思想基本不存在于古代中国,或曰中国缺少经济自由主义的传统(老子的无为而治,汉初的与民休息,确实带有自由主义色彩,但我仍倾向于认为在

古代中国政治中,黄老之学已与儒家学说融合到了一起。省刑薄赋并不意味着君主可以放弃自己的“家长”责任)。与西方不同,中国国家的经济—社会职能几乎从国家形成之初便出现了,并得到了广泛的承认。从君主到各派主流思想家到一般平民,一致认为国家权力应在经济和社会生活中发挥作用。没有人相信所谓管得最少的政府是最好的政府。如不能有所作为,则君主本身就不合格。在某种意义上讲,人民对于国家权力干涉社会生活、经济生活的期待甚至经常超出君主对自己这个责任的认知,“若大旱之望云霓”。^[35]而那些贤君明主也很少让他们失望,以致历史记载中国家干涉经济的例子比比皆是。

这种传统在一定程度上说明了为什么在相当长的时期内,中国的市民社会不够发达;为什么个人主义始终不能成为主流思想(当然我们也可以说是个人主义传统和市民社会的相对不发达导致了国家干涉主义的大行其道。孰因孰果,尚需探讨);说明了社会主义思想为什么那么容易为中国人所接受,在它传入中国时实际上得到了多数政治力量的认同(可参见孙中山先生的《建国方略》)。事实上,社会主义的由国家或社会组织经济活动、社会承担起人民的生活保障使命的原则,完全符合中国人民将国家视为自己的保护者或最后依靠、视为经济生活的管理者或调节者的普遍心理(而至少从《礼记·大同篇》便开始的对“公”的崇尚,以“为富不仁、为仁不富”(语出《孟子·公孙丑章句下》)为代表的对财富的批判意识,也曾使得诸多先进的知识分子天然倾向于公有制)。这种传统也说明了一般群众对盎格鲁—撒克逊模式的本能抵触,将其等同为弱肉强食。

乐观主义者、进化或进步论者无不以改造乃至否定传统为己任,但传统的影响,尽管可能不那么明显,却经常比人们想象得更强大。这一点在社会的转型期尤其值得引

起人们的充分注意。

注释：

- [1] 汤普逊：《中世纪晚期欧洲经济社会史》，商务印书馆 1992 年版，第 41—44 页。
- [2] 同上，第 72 页。
- [3] 《韩非子·显学》。
- [4] 《韩非子·五蠹》，又可见《韩非子·八说》：“古人亟于德，中世逐于智，当今争于力”。
- [5] 《孟子·公孙丑章句上》。
- [6] 《韩非子·难势》。
- [7] 《慎子·威德》。
- [8] 《商君书·农战》。
- [9] 《管子·五辅》。
- [10] 《管子·轻重乙》。
- [11] 《管子·国蓄》。
- [12] 《管子·揆度》。
- [13] 《管子·国蓄》。
- [14] 《管子·地数》。
- [15] 《管子·国蓄》。
- [16] 《孟子·梁惠王章句上》。
- [17] 《孟子·梁惠王章句下》。
- [18] 《孟子·滕文公章句上》。
- [19] 《汉书·食货志上》，第 1131 页，载中华书

局 1997 年版《二十四史》。以下引文俱见该版本《二十四史》。

- [20] 这一点十分重要，因为如不以行仁政为号召，则君主就失去了自己统治合法性的基础，会被视为“无道”。而道、德、仁等概念，又都有大家公认的解释。所以我个人一直不愿意笼统地指中国古代的君主制度为绝对专制。如果我们承认西方的自然法概念是对君主专制权力的一种限制，那么中国的这些政治道德、政治伦理信条显然要具体详细得多，要人道主义得多。自儒家学说占上风之后，中国就没有了先天、先验（transcendence）、天然合法的政治权力，政治权力至少在口头上要尊重一定的对人民有利的道德规范。相对于同时代的西方来讲，这是相当合理的、进步的。
- [21] 见《汉书·食货志上》，第 1141 页。又可见第 1125 页：“小饥则发小熟之所致，中饥则发中熟之所致，大饥则发大熟之所致，而糴之。故虽遇饥谨水旱，余不贵而民不散，取有余以补不足也。”
- [22] 《汉书·食货志下》，第 1175 页。
- [23] 《史记·平准书》，第 1425 页。
- [24] 《宋史·列传第八十六》，第 10542 页。
- [25] 《孟子·梁惠王章句上》。