

论郡县制国家的统与治^{〔*〕}

曹正汉

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

〔摘要〕郡县制国家治理是由统与治两个层面所组成,这两个层面既紧密联系,也包含着内在的紧张和冲突。因此,自古迄今,如何处理统与治的关系,特别是如何解决统与治之间的冲突,是郡县制国家治理所面临的重大问题。然而,当代学者提出的郡县制国家治理模型,却未能区分统与治这两个层面,也未能系统地考察统与治的冲突。须以中国历史文献和当代学者的论述为基础,厘清统与治的涵义及区分方法,进而分析统与治的关系,考察统与治的冲突及形成原因,可以弥补现有理论的局限,推进关于郡县制国家治理之研究。

〔关键词〕郡县制国家;统治;治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.08.004

一、导论

郡县制是中国自秦以后实行的基本国家体制,其特征是中央政府直接统辖全国疆域和人民,同时,把疆域划分为若干行政区,设立直属于中央政府的地方政府,任命地方官员,对人民及管理事务分而治之,以实现中央集权的目标。在郡县制国家,我们通常所说的“国家治理”,其实

包含两个层面:一为统治(domination, government),即国家对其疆域和人民的统治;一为治理(governance, administration),主要是指中央政府和地方政府对各项公共事务的治理。在中国历史上,对前一个层面通常称之为“统”,对后一个层面则称为“治”,有时也称“理”。简言之,“统”的对象主要指人,即特定疆域内的人民,所谓“统御”“统驭”,均指对疆域内人民的管理和控制,

作者简介:曹正汉,《学术界》本期封面人物,1963年1月生于江西省都昌县。2001年毕业于华南农业大学,获管理学博士学位(农业经济与管理专业);2001—2002年在北京大学社会学系从事博士后研究;2002年12月于浙江大学任教至今,先后在经济学院、社会学系、公共管理学院担任教授和博士生导师,并先后担任浙江大学经济研究所所长、经济学系主任、社会学系副主任、社会学研究所所长。曾赴美国芝加哥大学、意大利特伦托大学、香港中文大学访学和客座研究。早年主要研究中国乡村制度和土地制度,出版著作《伶仃洋畔的村庄公社》和《观念如何塑造制度》。最近十余年致力于研究中国国家治理体制,提出“中央治官,地方治民”模型和“风险论”的解释理论,并把它扩展到分析中国公共事务治理和条块关系等问题,主要论文发表在《社会学研究》《社会》、*Journal of Chinese governance*等学术期刊。

〔*〕 本研究受教育部哲学社会科学重大研究专项“自然资源资产产权制度改革重大问题研究”(20JZD013)资助,为该项目阶段性研究成果;同时,本文系浙江大学民生保障与公共治理研究中心课题“中国地方公共事务治理:纵向约束机制的作用与局限”(21JZDS02Z)的研究成果,受“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

目的是维护中央政权的安全,以及维护国家统一体的稳定和秩序;“治”的对象主要指事,即各类公共事务,包括全国性公共事务、地方公共事务和社会团体事务等,目的是管理、办理各项公共事务。^[1]

相应地,对于中国国家治理研究有三种视角,一是“统”的视角,一是“治”的视角,一是“统与治的关系”的视角。如曹正汉提出的“中央治官,地方治民”模型,主要是从统的视角揭示郡县制国家的统治结构和运作机制;周黎安提出的“行政发包制”模型,主要是从治的视角探讨郡县制国家的治理逻辑;周雪光提出的“一统体制与有效治理的矛盾”,则是从统与治的关系的视角,考察郡县制国家治理所面临的问题,及应对此种问题所衍生出来的机制。^[2]此外,许成钢等提出的“地方分权的威权体制”,强调中国国家体制的特点是中央政治集权与地方行政分权和经济分权相结合,也是从统与治的关系的视角,分析中国经济增长的机制和条件。^[3]

然而,当代学者关于中国国家治理研究,虽然存在着上述三种视角,但是,却没有明确地把统与治这两个层面区分开来,也未能系统地考察统与治的关系,特别是未能系统地分析统与治的冲突。周雪光提出“一统体制与有效治理的矛盾”,虽然是讨论郡县制国家的统与治的冲突,但是,他把考察范围主要限于冲突的一种类型,即中央统治与地方治理之间的冲突。^[4]在郡县制国家内,统与治的冲突有三种类型,分别为中央统治与地方治理的冲突、国家统治与社会治理的冲突以及中央政府内部的政权与治权的冲突。对于后两种类型,周雪光有所涉及,但尚未展开系统性分析。

本文的目的是,以历史上学者们的论述和当代学者的研究为基础,尝试在国家治理上区分统与治两个层面,并系统地分析郡县制国家的统与治的关系,考察统与治的冲突,从统与治的关系视角,推进中国国家治理研究。

二、统与治之分

统与治是国家治理的两个层面,或者说两个维度,两者之间既有区别,又紧密结合在一起。在讨论统与治的关系之前,我们有必要对统与治的概念作清晰界定,对两者之间的分别作更细致的解释。

(一)统与治的涵义

1. 释统

“统”,或“统治”,据《汉语大词典》的解释,主要是指一个政权为维持其生存与发展,运用权力支配其领土及人民的行为。^[5]“统”作为政治概念,在历史上广为接受的解释是宋代欧阳修《原正统论》所作的定义:“统者,所以合天下之不一也。”^[6]这一定义与《汉语大词典》对“统治”的解释基本一致。所谓“合天下之不一”,自然是对疆域和人民进行集中管理和控制,使之成为一个统一体。苏轼《后正统论》重复了欧阳修的定义,其门下陈师道撰《正统论》,训“统”为“一”:“统者,一也;一天下而君之,王事也。”所谓“一天下而君之”,用现代语言来说,是指国家建设,特别是指政权建设,所以是“王事也”。明代章潢撰《论历代正统·总论历代正统》,沿用此种解释:“统也者,合天下而归诸一者也。”^[7]清代王夫之《读通鉴论》:“统之为言也,合而并之谓也,因而续之之谓也。”^[8]王夫之补充了前人定义所忽略的部分:“统”不仅仅是指“合天下而归诸一”,还包括“因而续之”,即政权传承和维系。

所以,统的对象是疆域和疆域内的人民,即对疆域和人民进行集中统治,“一天下而君之”。与“统”相近的词是“御”,故统、御可连用,以强化“统”的涵义。明洪武十三年,朱元璋罢中书省废宰相,但又深知辅臣之重要,曰:“朕尝思之,人主以一身统御天下,不可无辅臣,而辅臣必择乎正士。”(《明太祖实录》卷一三三),此处“统御”即统的涵义。

本文采用欧阳修的定义,“统”是指对疆域

和人民进行集中管理和控制,使之成为国家统一体,并在国家统一体内实施法律和秩序、维护中央政权稳定和延续,所采取的行动或从事的活动。当然,这一类行动主要是由中央政府承担,或由中央政府主导。所以,中央政府最重要的职能是统治,包括国防、外交、全国法律的制订与实施、全国性征税等等,均属于中央政府的统治范畴。此外,在郡县制国家,由于地方政府受中央政府领导和控制,代表中央政府在本地区管理和控制地方民众,因此,也承担着协助中央政府实施统治的责任,成为中央政府实施统治的一种组织手段。

2. 释治

“治”的起源大约与治水有关,《说文解字》指“治”为水名。^[9]延伸到社会事务和政治领域,“治”主要指治事,特别是办理或管理众人之事。所以,《康熙字典》释“治”为“理”,治与理可通用,故也称“治理”。在本文中,所谓“治”(或“治理”),是相对于“统”而言,指在不损害国家统一体的前提之下,管理和办理国家统一体内部各类公共事务,包括全国性公共事务、地方公共事务和社会团体事务,所采取的行动或从事的活动。因此,中央政府和地方政府都需要承担治的职能,特别是地方政府,其主要职能是地方公共事务治理。当然,“治”不全是政府的责任,许多公共事务需要有社会参与,或者,需要由社会团体办理,所以,民众和社会团体也是参与治理、承担治理责任的一类主体。

总之,“统”是把国家各个地区、各个族群和所有人民整合在一起,目的是形成国家统一体,维护国家统一体的完整和安全,维护中央政权稳定和延续;“治”在很大程度上则是反过来,把国家统一体的内部事务分解开来,目的是有效地处理各类公共事务,特别是处理各个地区和社会团体的事务,所谓“各治其事”。所以,“治”包含分的涵义。如《管子·权修第三》:“朝不合众,乡分治也”,意为“乡”分朝廷之权,以治乡里之事,故朝廷不必召集天下民众集中办事。又如《明太祖实录》卷二四:“天下之大,人君不能独治,必设百官有司分理之。”朱元璋所说的“分理”,即分治,是指由中央政府各衙门和地方政府“分理天下庶务”,与人主“以一身统御天下”相结合,以实现“集权于上,分理于下”的目标。^[10]

(二) 统与治之分

上述关于统与治的定义,包含着区分统与治的两个维度。第一个维度是从统与治的对象入手,区分统与治。统的对象主要是人,即特定疆域内的人民;治的对象主要是事,即各类公共事务和社会团体事务。然而,仅仅从这一个维度上区分统与治,遇到一个实际困难,那就是在国家治理上,“人”与“事”常常难以分开。对人的统治,往往涉及事的治理,如全国性征税,是对人的统治,同时,也是全国性公共事务之治理的一部分,为中央政府的全国性公共服务提供财政基础。同样,对事的治理,也常常涉及对人的管理,如地方社会治安,包括预防犯罪和打击犯罪活动,是一项地方公共事务,就涉及到对当地民众和外来人口的管理。由于“人”与“事”常常难以分开,我们还需要从第二个维度对统与治进行区分。

第二个维度是从统与治的目的入手,区分统与治。“统”主要目的是维护国家统一体的稳定和安全,特别是维护中央政权的稳定和安全。因此,虽然统的行为可能涉及到公共事务治理,但是,其目的不是为了治理某项公共事务,这是区别于治的一项重要特征。“治”的目的是公共事务之本身,虽然治的行动有可能涉及到对人的管理,但是,其目的不是管人,而是为了治理公共事务。一般而言,“治”所管理的人的行为,不涉及国家统一体的稳定和安全,也对中央政权的稳定和安全没有威胁。

因此,即使统与治在第一个维度上难以分开,我们仍然可以在第二个维度上对统与治作出区分。例如,“维稳”与地方社会治安,都属于地方政府承担的两项职责,也都涉及到对地方民众的管理,但是,前者属于统的范围,是中央政府的统的行为延伸到地方层面之表现,而后者则属于

治的范围,是地方治理的一部分。其原因是,“维稳”的目的主要是维护政权稳定和安全,因此,一个人的言论或行为,即使不影响地方社会安全,但是,如果涉及中央政权或地方政权之安全,那就进入了维稳范围。地方社会治安则是维护地方社会秩序,为当地居民提供安全的生活环境和工作环境,通常与政权稳定和安全无关。例如,绝大多数地方治安案件,包括随机发生的盗窃或抢劫案件,都不涉及中央政权或地方政权的安全,所以,它们属于地方治理的范围,不属于“统”的范围。

(三)同政治与行政之分相比较

与统与治之分相近的,是公共行政学上政治与行政之两分。古德诺(Frank J. Goodnow)指出,国家的行动可区分为两种类型,承担着两种功能,一是国家意志的表达,如制订法律和政策,一是国家意志的执行,主要指执行法律和政策。他把前一种国家的行动和功能称为“政治”(politics),把后一种国家的行动和功能称为“行政”(administration)。简言之,政治是国家意志的表达,行政则是国家意志的执行。古德诺认为,所有国家都存在着政治与行政之区分,体现在政府机构设置上,就是这两种功能不会由同一个政府机构来承担,而是在一定程度上分属于不同的政府机构。^[11]

古德诺所提出的政治与行政之分,与本文所述的统与治之分,有联系,也有差别。相对来说,“统”的活动大多与国家意志的表达相关(如全国法律的制订),故“统”与“政治”相近;“治”的活动大多与国家意志的执行相关(如地方法律的实施),故“治”与“行政”相近。但是,它们之间也有显著差别。如全国法律的制订与实施,按古德诺的区分,前者属政治的范围,后者属行政的范围。然而,从统与治之分来看,全国法律的制订与实施都属于“统”的范围,因为都是维护国家统一体的完整和维护中央政权安全所必需的。因此,“统”包括“政治”的部分功能,主要是全国法律和中央政策的制订,也包括“行政”的部分

功能即全国法律和中央政策的实施。又如,地方法律的制订与实施,按古德诺的区分,前者属政治的范围(地方政治),后者属行政的范围(地方行政)。然而,从统与治之分来看,地方法律的制订与实施,只要不影响国家统一体和中央政权的安全,都属于“治”的范围(即属于地方治理的一部分)。因此,“治”包括“行政”的部分功能(如地方行政),也包括“政治”的部分功能(如常规性的地方政治)。

三、统的方式与治的方式

统与治不仅在对象上和目标上有所区别,而且,统的方式与治的方式也有所不同。兹简述如下。

(一)统的方式

统的方式,一般而言,是韦伯所论述的支配方式(forms of domination)。^[12]在本文中,统的方式是指中央政府和君主对疆域内所有人民实施管理和控制的方式。在中国历史上,中央集权的郡县制国家的建立,是统治方式的一大转变,皇帝统治的对象不再是周天子时代的各个氏族,而是疆域内每个人,也就是实现了对疆域内所有人民的直接统治。西嶋定生把这种统治方式概括为君主对所有人民的“个别人身支配”。^[13]当然,君主要真正做到对所有人民的“个别人身支配”,依赖于在中央和地方建立庞大的官僚系统,也需要把这一套官僚系统直接或间接地延伸到社会内部,建立基层社会的控制系统。因此,我们需要分三个维度对统的方式作具体讨论。

1. 从中央与地方关系考察

从中央与地方关系考察,中央政府对全国各地区的统治,除了建立中央直属的军队之外,还需要利用两种控制手段,一是地域控制手段,一是人事控制手段。

地域控制手段是中央政府对疆域和人民分而治之,即把全国划分为若干行政区,建立地方政府,并授权地方官员管理和控制地方民众,向民众征税和征集其他资源。盖尔通(Johan Gal-

tung)和莫泰尔(Alexander J. Motyl)建立的帝国统治模型,即是以地域控制作为主要的控制手段。^[14]这种控制结构的特征是:一方面,中央政府凭借军事优势,支配和控制各地区领导人,再通过地区领导人统治各地民众;另一方面,中央政府通过征税等方式,把资源从各地区集中到中央,再由中央政府在地区之间进行再分配,加强中央对地方的控制。人事控制手段是中央政府掌握地方官员的人事权,建立官员选拔、任免、监督和考核等人事管理制度,形成自上而下的人事控制系统。梅斯奎塔(Bruce Bueno de Mesquita)和史密斯(Alastair Smith)等提出的人事控制模型,名为“选举人理论”(the selectorate theory),即是解释这种控制方式所依赖的机制与控制结构。^[15]

郡县制国家的特点是,同时运用上述两种控制手段,建立强大的中央政权。简而言之,在郡县制国家内,中央政府既采用地域控制手段,按行政区域设置地方政府,对疆域和人民分而治之;同时,也采用人事控制手段,建立中央集权的人事管理系统,形成所谓“中央治官,地方治民”的统治结构。因此,从中央与地方关系考察,郡县制国家的统的方式可以概况为“中央治官,地方治民”。^[16]对于这种统治结构,历史上最早由法家所阐述,如“明主治吏不治民”(《韩非子·外储说右下》)、“事在四方,要在中央。圣人执要,四方来效”(《韩非子·扬权》),就是对这种统治结构的高度概括。在这种统治结构内,“中央治官”是指对于各级官员的人事管理和人事控制,原则上实行中央集权;“地方治民”是指对于各地区民众的管理和控制,原则上由地方政府负责,实行属地管理。^[17]

2. 从国家与社会关系考察

从国家与社会关系考察,统的方式表现为国家建立的一套社会控制系统,包括司法系统、行政管理和社会管理系统、思想控制系统、经济控制系统等等,以实现对社会和个人的直接管理与控制。在中国历史上,如萧公权所述,这一套社

会控制系统通过三种方式建立起来:“一则通过照顾臣民基本的物质需求,避免臣民困难以忍受艰困的生活而铤而走险;二则通过向臣民灌输精心筛选的道德教条,使臣民接受或认同现存的统治秩序;三则通过不断监视臣民,查出‘奸民’并及时加以处理。”^[18]萧公权把清代乡村社会的控制系统分成四个组成部分,一是“治安监控:保甲体系”,二是“乡村税收:里甲体系”,三是“饥荒控制:社仓及其他粮仓”,四是“思想控制:乡约及其他制度”。^[19]对于这一套社会控制系统之特点,梁启超概括为“独术治群”,即主要依靠国家统治的力量把分散的人民联结成统一体,以区别于“群术治群”,即通过人民发展自治组织和建立代议制度等方式把人民联结成统一体。梁启超认为,以“独术治群”则群力弱,以“群术治群”则群力强,因此,“以群术治群,群乃成;以独术治群,群乃败。”^[20]

鲁西奇对历史上各朝代的乡村社会控制系统作了系统性考察,他把这一套乡村社会控制系统称为“乡里制度”。简言之,乡里制度是指“由‘乡’、‘里’构成的乡村控制制度,是王朝国家立足于统治的需要而建立的、直接或间接控制乡村民户与地域,以获取人力与物力资源,并建立和维护乡村社会秩序的控制制度”。这一套乡村控制制度有三个特点:第一,乡里制度是由王朝国家建立的、自上而下地控制乡村社会和乡村资源的一套组织制度。第二,乡里制度是由乡、里、邻等多层级的地域管理单元所组成。其中,乡包括若干村庄,是县以下的地域性行政管理单元;里以村庄为基础,是基层社会管理和赋役征发单元;邻以五家互保连坐为原则,是最基层的治安监控单元。第三,乡里制度是皇权渗入乡村区域,直接或间接控制乡村社会的制度安排和组织系统。^[21]

3. 从中央政府内部权力关系考察

在历史上,中央政府内部的权力关系,是以皇权为中心,表现为皇权与官僚权力之间的关系。皇帝需要官僚系统的合作和协助,才能君临

天下,实现一统的目标,同时,也需要控制官僚系统,以防止其偏离皇帝的意图。从这个维度考察,历史上郡县制国家的统治方式,可以概括为“君主官僚制”,其中,皇帝执掌最高权力,而官僚系统则为皇权提供组织基础和治理工具。^[22]这种君主官僚制,又可分成两种类型:一是设宰相作官僚系统的首领,皇帝任用和监督宰相,再由宰相领导官僚系统治理国家;一是不设宰相,由皇帝直接领导和监督官僚系统治理国家。前一种类型的君主官僚制以汉唐为典型,其特点是,皇帝与宰相分工合作,共同治理国家。故钱穆说:“(汉唐时期)‘君统’之外复有‘相统’,君统代表国家之团结与持续,相统则负实际之行政责任。”^[23]如唐代李华《中书政事堂记》:“政事堂者,君不可以枉道于天,反道于地,覆道于社稷,无道于黎元(元,民也)。此堂得以议之。臣不可悖道于君,逆道于仁,黷道于货,乱道于刑,克一方之命,变王者之制,此堂得以易之。”(《全唐文》卷三一六)。政事堂乃唐代宰相举行议事会议之所。余英时认为,《中书政事堂记》代表了唐初以后的政治传统,宰相至少有制度化的议君之权,而且见诸明文。^[24]我们不妨把这种统治方式简称为“君统相治的官僚制”。后一种类型的君主官僚制以明清为典型,其特点是“人主以一身统御天下”。如朱元璋《皇明祖训·祖训首章》:“今我朝罢丞相,设五府、六部、都察院、通政司、大理寺等衙门,分理天下庶务,彼此颉颃,不敢相压,事皆朝廷总之,所以稳当。”所谓“事皆朝廷总之”,即大事由皇帝一人独断。^[25]我们把这种统治方式简称为“君主独裁官僚制”。

(二) 治的方式

治的方式,是指中央政府、地方政府和社会团体对各类公共事务的治理方式。相对于统的方式而言,治的方式有两大差别。第一,“治”需要考虑效率,需要把提高治理效率作为一个重要目标;同时,“治”也需要考虑民众是否满意,也不得不把民众满意作为另一个重要目标。也就是说,“治”需要把一件一件公共事务和社会团

体事务办好,同时,尽可能节约成本,提高效率,并在一定程度上满足民众的需要。第二,“治”需要考虑公共事务的多样性和差异化,以及在空间上的分布状况。治的对象有全国性公共事务、地方公共事务和社会团体事务之分。不用说,地方公共事务分散在全国各个地区,需要在各个地区分别办理。即使是全国性公共事务,其大部分工作也可能分散在全国各地,难以在京城集中办理。如水灾旱灾的预防和救济,需要在全国各地建设水利工程,维护水利工程,还需要在全国各地设立粮仓和管理粮仓。社会团体事务则更是高度分散化。传统的社会团体事务,主要有以血缘关系为纽带的宗族事务,以“社”为代表的地缘性组织事务,以信仰、祭祀仪式为纽带的宗教组织和祭祀组织的事务,以水利协作为纽带的水利组织事务,以经济活动为纽带的集市和庙会等事务。^[26]这些事务高度分散,天然地与乡土社会紧密相连。近代城市发展和工商业兴起,城乡社会团体更加多样化,除传统的社会团体事务之外,还有各种新兴的事务,如各种善会、善堂、书院、会馆、公所、商会、公司组织等团体事务,也同样是高度分散的,依赖于社会团体的组织者和参与者的共同努力,才能运作和推动。^[27]

这两个特点决定了“治”不能以中央政权为中心,在大多数场合,也不能以中央政府为主导,而必须发挥地方政府和社会团体的积极性,赋予它们相当程度的治理权,让它们成为重要的治理主体。所以,在中国历史上,对于公共事务治理,主要是由地方政府担当治理主体,承担治理责任,所谓“行政发包制”。^[28]在当代,地方公共事务仍然由地方政府负责,但是,在全国性公共事务上,中央政府逐渐扩大了治理职能,在一定程度上改变了行政发包的传统,形成“中央统一监管与地方属地管理相结合”的新体制。^[29]此种新体制说明,在当代,即使是在全国性公共事务上,地方政府也仍然是参与治理的重要主体,尽管中央政府作为另一个治理主体,发挥着越来越大的作用。

在社会团体事务上,治的主体主要是各个社会团体。因此,在乡村社会,不仅有以中央政府为主导的乡村社会控制系统,还存在着一定程度的乡村自治组织。在历史上,乡村自治组织主要有宗族组织、各种“社”的组织、宗教组织、水利会、庙会等等;在当代,村民委员会、经济社、经济联社,以及各种生产和经营合作社等,均具有一定程度的自治功能。这意味着,在乡村社会内部,无论是历史上还是当代,都同时存在着两套组织系统,一套是以统为目的的社会控制系统,一套是以治为目的的社会自治系统。^[30]

总之,与统的方式相比较,治的方式在空间上是分散的,在治理主体上是多元化的,因此,天然地形成多中心的、分散化的格局。当然,统的方式在空间上也有相当程度的分散性,毕竟在幅员辽阔的疆域上实行统治,不可能由中央政府在京城集中完成,还需要利用地方政府和基层社会控制系统才能实现。但是,统的主体是一元化的,即以中央政府及君主为主体,这是朱元璋说“人主以一身统御天下”的原因。所以,统的方式是单一中心的,是自上而下进行的。虽然地方政府和基层社会控制系统承担着为中央政府实施统治的责任,但是,它们必须以中央政府为中心,听从中央号令,执行中央政策。^[31]

四、统与治的关系

在国家治理上,虽然可以区分出统与治两个层面,但是,两者之间又存在着紧密联系和相互影响,构成我们所说的统与治的关系。清代冯桂芬用“合治”与“分治”,诠释统与治的相互关系。《复乡职议》:“治天下者,宜合治亦宜分治。不合治则不能齐亿万以统于一,而天下争;不分治则不能推一以及乎亿万,而天下乱。柳宗元《封建论》云:有里胥而后有县大夫,有县大夫而后有诸侯,有诸侯而后有方伯连帅,有方伯连帅而后有天子。此合之说也。……反而言之,天子之不能独治天下,任之大吏;大吏不能独治一省,任之郡守;郡守不能独治一郡,任之县令;县令不能独

治一县,任之令以下各官。此分之说也。”^[32]冯桂芬所说的“合治”,是指“齐亿万以统于一”之统治;“分治”即是“推一以及乎亿万”之治理;所谓“治天下者,宜合治亦宜分治”,则是指国家治理既需要统,也需要治,而且还需要统与治相互结合。

以下分别从统与治的相互影响、结合方式,以及关系类型等三个方面,讨论统与治的关系。

(一)统与治的相互影响

从“统”这一方面来看,统影响着治,也约束着治。首先,“统”制订和实施全国法律,为地方政府和社会团体各治其事,提供法律框架,也设定法律约束。因此,“统”具有监督“治”的职能,包括中央政府监督地方政府执行全国法律和中央政令,也包括国家监督社会团体和民众遵守全国法律与地方法律。其次,“统”的权力具有扩张性,有可能扩张到“治”的领域,从而控制各项公共事务治理,甚至形成“以一人治天下”的局面。如柳宗元《封建论》批评秦始皇“摄制四海运于掌握之内”：“有理人之制,而不委诸郡邑是矣;有理人之臣,而不使守宰是矣。郡邑不得正其制,守宰不得行其理。”^[33]此处“理”与“治”同义,这是批评秦始皇“以一人治天下”,没有发挥地方政府分治天下的作用。又如唐太宗评论隋文帝之执政方式:“恒恐群臣内怀不服,不肯信任百司,每事皆自决断,虽则劳神苦形,未能尽合于理。朝臣既知其意,亦不敢直言,宰相以下,惟承顺而已。”此言也是批评隋文帝大权独揽,“独断天下”。^[34]

从“治”这一方面来看,治也影响到统。其原因是,统必须以治为基础,如果“治”出了问题,“统”也可能出现危机。对于此种关系,顾炎武作了简要概括:“所谓天子者,执天下之大权者也。其执大权奈何?以天下之权寄之天下之人,而权乃归之天子。自公卿大夫至于百里之宰,一命之官,莫不分天子之权,以各治其事,而天子之权乃益尊。”^[35]所谓“执大权奈何”,是问中央如何执掌统治权。顾炎武答:“以天下之权寄之天

下之人,而权乃归之天子”。意为,只有把天下各类事务的治理权,赋予相应的天下之人,中央才能有效地统治天下。如果不是这样,那么,“治”就将出问题,中央的统治也将危矣!顾炎武接着说:“后世有不善治者出焉,尽天下一切之权而收之在上。而万几之广,固非一人之所能操也,而权乃移于法,于是多为之法以禁防之。虽大奸有所不能逾,而贤智之臣亦无能效尺寸于法之外,相与兢兢奉法,以求无过而已。于是天子之权不寄之人臣,而寄之胥吏。……盖至于守令日轻,而胥吏日重,则天子之权已夺,而国非其国矣,尚何政令之可言耶!”^[36]

(二)统与治的结合方式

国家治理既是“统”的行动与过程,也是“治”的行动与过程,而且是两者相互结合的过程。一方面,国家治理需要“统”的力量足够强大,才能“合天下之不一”,也才能在国家统一体内部实施法律和维护秩序。另一方面,国家治理也需要发挥各种“治”的主体的活力,赋予治的主体自主权和自主空间,才能有效地处理国家统一体内部各类公共事务和社会团体事务,促进经济社会发展和繁荣。因此,国家治理需要统与治相结合,并且保持大体平衡的关系。

统与治的结合方式,既复杂又多种多样。就两者之间的联结方式来说,重要的联结纽带有三条。第一条纽带是法律。中央统治的一项重要功能是制订和实施全国法律,并依据全国法律监督地方政府和地方官员;同时,地方治理需要遵循全国法律和地方法律,也依赖于中央政府依法监督各个地区,否则,地区之间的纠纷和冲突就将困扰每一个地区,甚至导致地区之间彼此为敌。因此,法律是联结中央统治与地方治理的重要纽带。同样,法律也是联结国家统治与社会治理的重要纽带。国家统治的一种重要方式,是监督人民和社会团体遵守全国法律和地方法律;同时,社会治理也依赖于国家提供的法律环境和法律秩序,民众和社会团体才能在安全、和平、可预期的环境中,处理各自的经济和社会事务,否则,

社会难以自我管理,连最基本的控制暴力和裁决纠纷都成了难题。

第二条纽带是政治参与。中央统治需要兼顾各个地区的利益,这就需要地方代表进入中央统治之中,参与全国性法律和中央政策的制订与实施,这是政治参与发挥联结中央统治与地方治理的作用。国家统治也需要兼顾各个社会团体的利益,反映民众的意愿,因此,也需要社会的代表参与到中央决策和地方决策之中,这是政治参与发挥联结国家统治与社会治理的作用。

第三条纽带是财政收入再分配。在财政上,地方治理之展开,依赖于地方政府拥有相对独立的财政收入来源和财政支出权利。然而,为了维持地区之间的平衡,维护国家统一,中央统治应包括一定程度的财政收入再分配,即从财政状况较好的地区征集一部分财政收入,补贴财政困难的地区。因此,在财政领域,中央政府的收入再分配既是中央统治的一部分,也是联结中央统治与地方治理的一条重要纽带。类似地,中央政府和地方政府的收入再分配,也发挥着调节各个社会群体收入差异的作用,故也是联结国家统治和社会治理的重要纽带。

(三)统与治关系的三种类型

关于统与治的关系,详而言之,需要分三种类型进行讨论。

第一种类型是中央与地方之间统与治的关系,即中央统治与地方治理的关系。相对而言,中央政府的主要职能是对各地区的统治,地方政府的主要职能是本地区的治理。但是,两者之间既有分工合作,也有矛盾和冲突。毛泽东《论十大关系》:“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾,目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。”^[37]即是论述应如何处理中央统治与地方治理的关系。顾炎武提出“寓封建之意于郡县之中”,赋予县令在地方治理上的自主权,则是设想中央统治与地方治理之关系的一种理想模式,即把中央

统治与地方自治相结合。^[38]当然,地方政府又分为多个层级,如省级与县级,相应地,地方治理也有省治与县治之分。省治是办理一省公共事务,这是省级政府的主要职能;县治是办理一县公共事务,这是县级政府的主要职能。因此,中央统治与地方治理的关系,至少可以细分为三种关系:中央统治与省治之间的关系、中央统治与县治之间的关系,以及中央统治与省治和县治的关系,等等。这三种细分的关系各有特点,需要专门讨论,恕不展开。^[39]

第二种类型是国家与社会之间统与治的关系,即国家统治与社会治理的关系。这两者之间的关系,首先表现为国家对社会的统治,所谓“国家统治”。国家统治是指,把疆域内所有人民和社会团体联结成国家统一体,以及维护国家统一体的安全,对民众和社会团体所采取的管理和控制活动,包括立法、司法和征税,还包括户籍管理、维稳、基层社会控制等等。其次,国家统治与社会治理的关系还表现为,民众和社会团体在国家统治之下,处理社会内部事务(如社会团体事务)、参与地方治理和国家统治。在中国历史上,与社会治理相近的概念是乡治。《周礼》有“乡遂之制”,乡大夫和遂大夫有率民参政之权,“国大询于众庶,则各帅其乡之众寡而致于朝。”(《周礼·地官司徒·乡大夫》),即是描述理想中的周代国家统治与社会治理的关系。^[40]《管子·权修》曰“朝不合众,乡分治也”,又曰“朝不合众,治之至也”,也是描述理想状态的国家统治与社会治理的关系。^[41]汉代在乡里社会设乡三老、县三老等乡官,其职责是率众为善和率民参政,并作为地方代表,向中央政府陈情,此为汉代国家统治与社会治理的关系之特点。^[42]顾炎武总结历代国家统治与社会治理的关系,说:“人君之于天下,不能以独治也。独治之而刑繁矣,众治之而刑措矣。古之王者不忍以刑穷天下之民也,是故一家之中,父兄治之,一族之间,宗子治之。其有不善之萌,莫不自化于闺门之内;而犹有不帅教者,然后归之士师。然则人君之所治者

约矣。……天下之宗子各治其族,以辅人君之治,‘罔攸兼于庶狱’,而民自不犯于有司。风俗之醇,科条之简,有自来矣。《诗》曰‘君之宗之’,吾是以知宗子之次于君道也。”^[43]所谓“君之宗之”,是顾炎武推崇的国家统治与社会治理的关系,即国家统治与社会自治相结合。

20世纪80年代,中央政府在县设立人民代表大会常务委员会,在乡镇设立乡镇人民代表大会,在村设立村民自治制度,则是当代尝试建构新的国家统治与社会治理的关系,其原则与《周礼》乡遂之制和汉代县乡三老制度,有相似之处。

第三种类型是中央政府内部统与治的关系,主要表现为政权与治权的关系。在历史上,政权与治权的关系,其核心是皇权与相权的关系。此种关系的理想状态,是“君逸臣劳”“君道无为,臣道有为”模式,所谓“君主垂拱而治,宰相助理万机”。^[44]皇帝作为“天子”执掌政权,行使统的职能,但是,不直接处理政务;宰相作为官僚系统的首领,统领百官,执掌治权,行使治的职能,也承担治理国家的责任。同时,皇帝任用宰相,并监督宰相;宰相治理国家,监督官僚系统的运作,也牵制皇帝的专制。当然,这只是儒家设想的理想状态。实际上,皇权与相权的关系处于多变之中,总体而言,相权受皇权压制和侵削而日渐萎缩,皇权则日益强大。如徐复观所指出,“宰相制度,一方面为大一统的专制政治所必需;另一方面,却又为一人专制下所不容。于是专制政治的发展,在官制上最重要的演变,便是宰相制度的破坏。”^[45]至朱元璋废宰相,开创独裁君主时代,这种理想模式也就完全破产了。清末维新人士提出君主立宪论,则是试图把“君道无为,臣道有为”模式制度化,以约束皇权肆意妄为,也减轻皇帝的责任。民国初年,孙中山提出新的政权与治权关系之构想,设想把政权交给人民,由人民选出的国会代为执掌,治权由中央政府机关行使。^[46]这种设想类似于由人民选出的国会执掌“皇权”,由受国会监督的中央政府机关行使“相权”,把君主官僚制改造为以人民为政治主体的

代议制。

五、统与治的冲突

统与治的关系的一种特殊情形,是统与治之间存在着紧张和冲突。此种冲突之原因是,统与治对权力的要求是相反的,前者要求权力集中,后者要求权力分散,这两种要求常常相互抵触,形成统与治的冲突。所谓“统与治的冲突”,是指如果统的力量过于强大,将抑制治的力量发挥作用,削弱治理能力,而且,从长期来说,将危及统的可持续性;反之,如果治的力量过于强大,将削弱统的能力,影响到中央政权之稳定,从长期来说,也将危及国家统一体的安全。

在郡县制国家,对于统与治的冲突,周雪光概括为“一统体制与有效治理的矛盾”。这种矛盾是指,“一统体制的集中程度越高、越刚性,必然在相应程度上以削弱地方治理权为代价,其有效治理的能力就会相应削弱;反之,有效治理能力的增强意味着地方治理权的扩张,常常表现为各自为政,又会对一统体制产生巨大威胁。”^[47]不过,周雪光所论述的“一统体制与有效治理的矛盾”,主要是统与治的冲突的一种类型,即中央统治与地方治理之间的冲突。所以,周雪光把此种矛盾归结为“中央统辖权与地方治理权的冲突”,表现为前者趋向于权力和资源向中央集中,从而削弱地方政府解决实际问题的能力;后者常常表现为各行其是,偏离失控,对中央核心产生威胁。^[48]我们所要指出的是,郡县制国家统与治的冲突,不仅包括中央统治与地方治理的冲突,还包含另外两种类型的冲突,即国家统治与社会治理的冲突,以及中央政府内部政权与治权的冲突。下面我们分别论述这三种类型的统与治之冲突。

(一) 中央统治与地方治理的冲突

在中国历史上,无论是封建制还是郡县制,中央统治与地方治理的冲突都是存在的,不过,冲突的原因正相反。在封建制之下,中央统治力量较弱,地方诸侯的治理权过于强大,以致于中

央难以统治地方;而在郡县制之下,中央统治力量强大,地方治理权较弱,难以有效地治理地方。因此,宋以后学者们逐渐形成共识,认为封建制有利于地方治理,不利于中央统治;郡县制正相反,它有利于中央统治,不利于地方治理。金赵秉文作《侯守论》:“或问侯置守孰为得?曰:皆是也,抑皆非也。何以言之?曰:三代封建,则守在四夷,而其弊也,有尾大不掉之患;秦罢侯置守,则制在一人,而其衰也,有天下土崩之势,此天下之所睹闻也。”^[49]元代马端临著《文献通考》,总结封建与郡县之争:封建制有利于地方治理,“(诸侯)世守其地,世抚其民,自不容不视为一体”,故“奸弊无由生,良法可以世守”,但是,不利于中央统治,以致于“治(诸侯)一人之罪,而至于兴师,使无辜之人受用兵之祸”;反之,郡县制有利于加强中央统治,却不利于地方治理,郡县守令“率三岁而终更”,以致于“视其官如逆旅传舍,视其民如飞鸿土埂”。^[50]所以,顾炎武把这两种体制的弊端概括为“封建之失其专在下,郡县之失其专在上”。^[51]这是用最简洁的语言表述中央统治与地方治理的冲突。

在郡县制之下,中央统治与地方治理有多种表现。一种表现是中央统治权力过大,以致于危及国家统一体的安全,所谓“强政权,弱国家”。^[52]如宋代李纲所说,“举千里之郡而命之守,举百里之县而付之令,又有部刺史从而督察之,片纸可罢,一言可令,而无尾大不掉之患,尺地、一民、财赋、甲兵皆归之于天子”,中央权力(皇权)可谓强大;然而,“至其弊则势分而力弱,权轻而吏偷,内有乱臣贼子之祸弗能正,外有夷狄盗贼之虞弗能支,而天下震动,有土崩之势”。^[53]也就是说,强大的中央统治权力并不能真正有效地治理国家,由于地方政府“势分而力弱,权轻而吏偷”,难以有效地应对地方事变,其结果反而危及中央统治,以致于“天下震动,有土崩之势”。明代陈邦瞻著《宋史纪事本末》,进一步把这种冲突概括为:“朝廷以一纸下郡县,如身使臂,如臂使指,无有留难,而天下之势一矣”;然而,“主势强而

国势反弱矣”。^[54]所谓“主势强而国势反弱矣”，是用更简洁的语言指出中央统治与地方治理之冲突。

中央统治与地方治理之冲突的第二种表现，是顾炎武所指出的，君主加强集权，导致“权移于法”，君主以严苛的法令禁防天下之人，其结果是地方治理衰败，胥吏弄权危害地方，最终危及中央统治。如前文所引：“后世有不善治者出焉，尽天下一切之权而收之在上。而万几之广，固非一人之所能操也，而权乃移于法，于是多为之法以禁防之。”结果是，“天子之权不寄之人臣，而寄之胥吏。……盖至于守令日轻，而胥吏日重，则天子之权已夺，而国非其国矣，尚何政令之可言耶！”^[55]然而，君主却未必能认识到这一点，顾炎武说，“然则法禁之多，乃所以为趣亡之具，而愚暗之君犹以为未至也。”^[56]

王夫之论述了中央统治与地方治理之冲突的第三种表现，即中央政府权力下侵，越级干预地方之事，同时，又难以越级获悉地方信息，不能适应地方民情之多样性和差异化，导致地方治理混乱，所谓“上侵焉而下移，则大乱之道也”。王夫之说：“天下之治，统于天子者也，（然而）以天子下统乎天下，则天下乱。故封建之天下，分其统于国；郡县之天下，分其统于州。州牧刺史统其州者也。（然而）州牧刺史统一州而一州乱，故分其统于郡。郡守统其郡者也。（然而）郡守统一郡而一郡乱，故分其统于县。上统之则乱，分统之则治者，非但智之不及察，才之不及理也。民至卑矣，其识知事力情伪至不齐矣。居尊者下与治之，褻而无威，则民益亢而偷；以威临之，则民惶惧而靡所骋。故天子之令行于郡而郡乱，州牧刺史之令行于县，郡守之令行于民，而民乱。强者玩焉，弱者震掉失守而困以死，唯县令之卑也而近于民，可以达民之甘苦而悉其情伪。唯郡守近于令，可以察令之贪廉敏拙而督以成功。唯州牧刺史近于守，可以察守之张弛宽猛而节其行政。故天子之令不行于郡，州牧刺史之令不行于县，郡守之令不行于民，此之谓一统。上侵焉而

下移，则大乱之道也。”^[57]

在当代，周雪光提出“一统体制与有效治理的矛盾”，并指出这种矛盾导致中央集权与地方分权处于周期性的循环波动之中，难以保持长期稳定，则是中央统治与地方治理之冲突的第四种表现。^[58]

关于中央统治与地方治理之冲突的形成原因，萧公权在《中国乡村——论19世纪的帝国控制》一书中，以清王朝为例，指出最重要的一个原因，那就是统治者既执掌不受约束的统治大权，又担心自身的政治安全，故倾向于尽可能集中权力，导致行政效率低下。萧公权说：“统治者最关心的是帝国的安全，他们认为确保安全的第一定理就是，把所有权力抓在自己手里，让被统治者习惯于敬畏这个权力；同时，不让任何人（包括官吏和普通百姓）发展出独立与自立。强调政治安全的代价是低落的行政效率和官员们士气低落。”^[59]这是指出专制统治带来地方行政效率（包括整个国家的行政效率）的低落。对于低效率的形成机制，萧公权作了如下总结：“（在政权安全和行政效率之间）每当必须作出取舍时，皇帝总是把帝国的安全放在行政效率之上，结果是，政府官员没有足够的权力，很少有机会作出主动的、独立的判断，或令人满意地履行任务。相反，所有官员都被置于限制和检查的严密网络控制之下，最终就形成一种情况，官员认为最明智的做法就是尽可能少担责任，多注意在形式上符合明文规定，少做有利于统治者或者嘉惠人民的事。这样的帝国政策，虽然符合专制统治的本质，却很难形成一个有效能的政府。清朝皇帝们成功地让官僚阶层变得在政治上无害，同时，也让官僚阶层丧失了活力，因而很少有人努力使自己成为能干正直的行政官。……清政府及其臣民，面对严重的危机或灾害时，都十分无助。皇帝们藉由一套精巧的控制体系，竭力维持一个不确定的政治稳定，他们所付出的高昂代价，就是不完整、没有效能的施政。”^[60]显然，萧公权所描述的中央统治与地方治理的冲突之机制，在历朝

历代均具有普遍性,不只是清代所特有。

(二) 国家统治与社会治理的冲突

与中央统治与地方治理的冲突相似,国家统治与社会治理之间也包含着内在的紧张和冲突。概而言之,此种冲突有两种不同情况。一种情况是,国家对社会的统治力量过于强大,严重抑制了社会自身的活力和创造力,使得社会团体处于零散和虚弱状态而难以发挥作用。另一种相反的情况是,社会团体(如世宗大族)的力量过于强大,使得国家难以统治社会。不过,在郡县制国家,一旦建立起稳定的中央政权和地方政权,国家就取得了对社会的支配地位,也建立起支配社会的力量,因此,国家统治与社会治理的冲突主要是第一种情况。下面我们仅就第一种情况,讨论国家统治与社会治理的冲突。

在中国历史上,学者们关于国家统治与社会治理的冲突之讨论,包含在对君主专制的批判之中。特别是宋以后,因唐亡带来贵族阶层的消失,皇权日益强大,社会团体的力量遭到严重削弱,真正实现了君主对所有人民的“个别人身支配”,建立起“一君万民”式的统治体制。^[61]在这种背景之下,学者们对于国家统治与社会治理的冲突及其后果,也有了切身的感受。明代李贽大概是最早论及国家统治与社会治理之冲突的思想家。李贽批判“一君万民”的专制体制,君主以“吾之条理”束缚天下之民:“夫天下之民物众矣,若必欲其皆如吾之条理,则天地亦且不能。……千万其人者,各得其千万人之心;千万人其心者,各遂其千万人之欲。是谓物各付物,天地之所以因材而笃也,所谓万物并育而不相害也。今之不免相害者,皆始于使之不得并育耳。若肯听其并育,则大成大,小成小,天下更有一物不得所者哉?……世儒既不知礼为人心之所同然,本是一个千变万化活泼泼之理,而执之以为一定不可易之物,……是以虽有德之主,亦不免于刑政之用也。”^[62]所谓“吾之条理”,是指君主站在众生之上,把自己认定的道德教条和秩序强加于天下之人,统治天下之民;与此相对,“千变

万化活泼泼之理”则是指天下众民各自追求自己的目标、处理各自事务、协调各种矛盾,所自发形成的社会治理和社会秩序。这种“活泼泼之理”是自然形成的、多样化的、适应于各种具体情形的,故与君主的“吾之条理”相冲突。沟口雄三说,李贽表述了一种崭新的思想,“(这种思想)不是根据为政者的秩序观念自上而下地统治社会,而是以万民的生活为根基,自下而上地建构秩序。”^[63]所以,李贽隐含地指出“一君万民”的专制体制,包含着国家统治(以君主的“吾之条理”为准则)与社会治理(以“千变万化活泼泼之理”为基础)之间的冲突。

顾炎武对国家统治与社会治理的冲突,也有所揭示。《日知录·乡亭之职》推崇《周礼》乡官之制和汉代乡治,认为这是天下之治的基础。然而,汉以后,乡治渐衰,乡治逐渐被郡县守令所主导的官治所取代。对于此种演变之结果,顾炎武总结道:“故自古及今,小官多者其世盛,大官多者其世衰,兴亡之涂,罔不由此。”^[64]“小官”指县以下的乡官,“小官多者其世盛”意为,乡治发达有助于国家统一体的兴盛。“大官”指位居郡县之上、监督郡县守令的官员,即治官之官,“大官多者其世衰”意为,治官之官之膨胀和官治系统之扩大,将带来乡治衰败和国家统一体的衰落。所以,顾炎武的论述,隐含地表述了国家统治(官治)与社会治理(乡治)之间的冲突。^[65]

在当代学者中,萧公权以清代乡村控制为考察对象,系统地论述了国家统治与社会治理的冲突。萧公权指出,“清王朝的乡村控制目标之一,是训练乡民无条件地服从清王朝和官府的权威,让他们变成易于统治的顺民,而不是提高他们的能力,让他们准备好迎接各种经济、社会和环境变化的挑战。然而,一旦面对严重的自然灾害,或者地方暴徒和衙门走卒施加的压迫,乡民们就变得毫无办法。帝国的基础就是随着这种控制的进展而被削弱了。”^[66]因此,清王朝的乡村控制带来了一个严重问题,它内生出一些机制,削弱王朝统治的乡村基础。如建立保甲系统监控

乡民,结果是在乡民的脑海中被逐渐灌输了相互害怕、相互怀疑的恐惧,破坏了乡村社会的信任和团结,使得乡村社会难以自我组织起来,形成有凝聚力的社会。^[67]又如,利用里甲系统向乡民征税,为胥吏和地痞恶棍压榨乡民开了方便之门;利用乡约进行思想控制,使得乡民的道德和知识萎缩,无力应对危机;对乡村粮仓的控制,使得乡民不愿意捐献粮食,致使义仓和社仓衰败,无法发挥安定地方社会的作用。^[68]这一系列负面后果,恰恰是清王朝强化对乡村社会的控制所导致的结果。萧公权说:“(清王朝)整套复杂的乡村控制系统,是统治者设计出来的,目的是要把对权威的害怕灌输到人民的脑海里,养成他们接受现状的意愿,防止他们发展自立的能力。简言之,使他们在政治上无害,在思想上迟钝,让他们成为温顺的缺乏自信而无法自立的人。面对专制政府,他们没有自我保护能力;面对地方恶棍,他们的自我保护能力也很弱。对许多乡民来说,最好的自我保护就是不去过问公共问题,避免与政府接触。”^[69]因此,清王朝实施社会控制之结果,社会成为牺牲者,反过来,清王朝也成了牺牲者。这是国家统治与社会治理的冲突的一个典型例子。

关于国家统治与社会治理的冲突之产生原因,王夫之归纳为“解散臣民而专尊天子”。“上下相亲,天下之势乃固。故三代之王者,不与诸侯争臣民,立国数百年;其亡也,犹修天子之事守而不殄其宗社。……延及后世,党议兴而惟恐人之不离,告讦起而惟恐部民之不犯其上,将以解散臣民而使专尊天子,而不知一离而不可复合,恶能以一人之羈络于清宫,而遍靡九州之风马牛哉?”^[70]徐复观则概括为“政治上二重主体性的矛盾”。徐复观指出:“中国的政治思想,除法家外,都可说是民本主义,即认定民是政治的主体。但中国几千年的实际政治,却是专制政治。政治权力的根源,系来自君而非来自人民,于是在事实上,君才是真正的政治主体。……可是,在中国过去,政治中存有一个基本的矛盾问题。政治

的理念,民才是主体;而政治的现实,则君又是主体。这种二重的主体性,便是无可调和的对立。对立程度表现的大小,即形成历史上的治乱兴衰。”^[71]徐复观认为,在中国历史上,这种“政治上二重主体性的矛盾”之产生,是君主既掌握了政治的最高权力,又有自己的私欲(“君心之私”),其结果是,君主挟其政治上的最高权力,以自己的好恶和才智统治天下,从而压抑了天下的好恶和才智。然而,“天下的好恶和才智”乃是一种客观存在的力量,人君对它的压抑,只会增加人君与天下的对立。徐复观指出,为了解决此种矛盾,中国的政治思想是从消解人君在政治上的主体性入手,即要求人君作自我否定,“舍己以从众,违欲以从道”,也就是顺从天下的好恶和才智,以天下之才智满足天下之好恶,所谓“以天下治天下”。^[72]“以天下治天下”,乃梁启超所说的“群术治群”,包含着充分发挥地方治理和社会治理的作用,以消解君民对立的“二重主体性的矛盾”。

(三) 中央政府内部政权与治权的冲突

政权与治权之间的冲突,在中国历史上,源于中央政府内部的权力分化,即从皇权中分化出官僚权力。在中央政府内部,皇帝作为政权的拥有者,执掌最高统治权(也称皇权),但是,也需要设立官僚系统,依靠官僚系统的协助和合作,才能统治和治理国家,形成所谓“君主官僚制”。^[73]在君主官僚制中,虽然皇帝“以一身统御天下”,主观上有垄断国家大权之企图,然而,客观上不得不把治理国家的权力在很大程度上授予官僚系统,由此形成“官僚权力”。这两种权力在名义上有主从关系,皇权至高无上,官僚权力来源于皇权,受皇权支配和控制;但是,实际上,两者之间存在紧张和冲突。冲突的原因,一方面,皇权凌驾于官僚权力之上,时常独断专行,要求官僚系统完全服从于皇帝的利益和意志;另一方面,官僚系统的运作本身,又因官僚集团有自己的利益和目标,表现出制度化、客观化和自主性的倾向,时常偏离皇帝的控制,甚至制约着

皇帝的专断专行。^[74]此种冲突,又因皇帝作为个人,通常无力直接指挥和运作庞大的官僚系统,客观上需要任用“宰相”,协助领导和管理官僚系统,使得“宰相”成为冲突的焦点。如徐复观所言,“宰相制度,一方面为大一统的专制政治所必需;另一方面,却又为一人专制下所不容。”^[75]因此,在中国历史上,政权与治权的冲突,集中表现为皇权与相权的冲突。

在历史上,皇权与相权的冲突,主要有三种表现方式。第一种表现是皇帝大权独揽,直接行使宰相之权,带来朝政混乱,宋代范祖禹概括为“若夫君行臣职,则丛睦矣”。范祖禹《唐鉴》记载唐太宗批评隋文帝之语:“事皆自决,不任群臣。天下至广,一日万机,虽复劳神苦形,岂能一一中理。群臣既知主意,惟取决受成,虽有愆违,莫敢谏争,此所以二世而亡也。”范祖禹评曰:“不明之君,不能知人,故务察而多疑,欲以一人之身,代百官之所为,则虽圣智,亦日力不足矣。故其臣下,事无大小,皆归之君,政有得失,不任其患,贤者不能行其志,而持禄之士,得以保其位,此天下所以不治也。”^[76]第二种表现是皇帝打压宰相,摧折宰相,宰相动辄获罪。远者如汉武帝一朝,有12位丞相在位,其中6位获罪致死。^[77]近者如明太祖朱元璋废宰相,先把右丞相汪广洋贬谪海南,途中又下令追斩其首;后以谋逆等罪名,诛左丞相胡惟庸,并诛杀其僚党一万五千人。^[78]第三种表现是皇帝对宰相制度的破坏,常常以身边近臣亲信削夺宰相的实权。徐复观指出:“宰相一职,在事实上是不可无;但一旦成为制度,即赋予了若干的客观存在的意义。因此,通过二千多年的专制,(皇帝们)都是循环地破坏宰相在制度上的客观地位,而以皇帝身旁的地位低微的人去执行宰相的实权。执行久了,原来在地位上本是与宰相相悬隔的,也慢慢被承认其为宰相,因而取得官制上的若干客观地位。于是后起的专制者又把它虚悬起来,重新使低微的近臣代替。”^[79]例如,汉代的丞相,渐渐为皇帝身边的尚书所取代;至曹魏时,尚书省正式成为丞

相府,又复为中书所取代;再往后,门下侍中又渐掌实权。唐代三省(中书、门下、尚书)长官为正式宰相,后来也渐渐失去实权,皇帝从身边近臣中自选亲信,加以“同中书门下平章事”等衔,使参与其事,逐渐取代宰相的权力。^[80]李俊撰《中国宰相制度》,总结“中国宰相制度变迁之法则”:^[81]“中国宰相制度,代不相同,然相因而变,有其趋势,亦有其法则。趋势为何?时代愈前,相权愈重;时代愈后,相权愈轻。法则为何?君主近臣,代起执政,品位既高,退居闲曹是也。”^[81]因此,徐复观说:“总之,宰相在官制中的地位,一带有客观的性质,专制者便觉得和他离得太远了,不可信任了,须以侧近的微臣取其实权。这是汉武帝、光武(帝)顺着一人专制的要求所开下的一条路,后百世而不能改。但西汉亡于外戚,东汉亡于宦官,这正是一人专制的自身所造成的无法克服的矛盾。”^[82]

六、小结与讨论

把国家治理区分为统与治两个层面,在理论上的意义是,有助于我们分析统与治的关系,考察统与治的冲突。从这个角度来看,当代中国政府正在进行的一项探索——“推进国家治理体系和治理能力现代化”,即是在保持“统的体制”不变的前提下,改革“治的体制”,提高公共事务治理能力和行政管理能力,其面临的一大问题就是统与治的冲突问题。^[83]因此,从统与治的视角考察,郡县制国家现代化的核心问题是,如何处理统与治的关系,特别是如何解决统与治的冲突问题。

对于上述问题,无论是在当代,还是在中国历史上,都是学者们关注和探讨的重大问题。在当代学者中,钱颖一等学者以20世纪80年代和90年代中国地方分权改革为背景,提出“中国经济联邦制”模型(preserving-market federalism, Chinese style),以此设想郡县制改革的方向。^[84]此种设想与顾炎武提出的“寓封建之意于郡县之中”,在原则上是相似的,都是从赋予地方

自主权入手,探讨改革郡县制的办法。但是,“中国特色的经济联邦制”模型是参照联邦制提出来的,它未能考虑郡县制国家所内含的统与治的冲突,未能把解决统与治的冲突问题纳入模型分析范围。周雪光从“一统体制与有效治理的矛盾”的角度,指出了解决统与治的冲突的一种方向。周雪光指出:“从根本上解决一统体制与有效治理之间的矛盾,需要在制度安排上另辟蹊径。在我看来,有两条道路值得探索。其一是通过新的治理模式来减缓、转化这一矛盾。例如,通过制度化的途径将权力和利益分而治之。其二是减少各级政府特别是中央政府的管理功能,缩小治理范围,以社会机制替代之。两者殊途同归,旨在减轻一统体制的运行负荷,为解决这一矛盾寻找出路。”^[85]

笔者所要指出的是,周雪光提出的改革方向,与中国历史上学者们探索郡县制改革的方向,是基本一致的。笔者在《纵向约束体制》一文中,考察了中国历史上学者们关于郡县制改革的探索,从中梳理出中央统治与地方治理分开、国家统治与社会治理分开,以及政权与治权分开等原则。^[86]这些原则是历史上学者们提出的处理统与治的关系、解决统与治的冲突之基本原则。但是,笔者对这些原则仅作了初浅的论述,而且,未能把政权与治权的关系整合到统与治的关系之中,也未能系统地分析统与治的冲突。本文尝试弥补前文的局限,从区分统与治两个层面入手,系统地分析统与治的关系,考察统与治的冲突,为继续探讨历史上学者们提出的处理统与治之关系的诸项原则,提供基础。

注释:

[1][86]曹正汉:《纵向约束体制——论中国历史上一种思想模型》,《社会》2021年第4期。

[2]曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期;曹正汉:《中国的集权与分权:“风险论”与历史证据》,《社会》2017年第3期;周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2017年,第33-41页;周雪光:《中

国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第10-19页。

[3]Xu, Chenggang, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4), pp. 1076-1151.

[4]参见周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第7-41、428页。

[5]罗竹凤主编:《汉语大词典》(第二版),上海:汉语大词典出版社,2001年。“统”字的起源,也许与远古先人对蚕丝的加工整理活动有关,故《说文解字》指“统”与“纪”同,均为丝的头绪,如蚕茧经水煮,抽其统纪,始能成丝。参见[东汉]许慎:《说文解字》,汤可敬译注,北京:中华书局,2018年。延伸到政治领域,“统”具有一统、统御、统于一等多种涵义。如《康熙字典》释“统”:(1)统,绪也,主绪人世,类相继如统绪也,含有世代相传的一统之绪等意;(2)统者,始也,总系之辞,如“何言乎王正月?大一统也!”(《春秋公羊传·隐公元年》);(3)统,本也,如“大哉乾元,万物资始,乃统天”(《周易·乾卦》);(4)统,合率以等物也,如“以八统诏王驭万民”(《周礼·天官·大宰》)。参见[清]陈廷敬、[清]张玉书等编撰:《康熙字典》,王宏源新勘,北京:社会科学文献出版社,2007年。

[6][7]饶宗颐:《中国史学上之正统论》,北京:中华书局,2015年,第104-106、120-129、214-216页。

[8][清]王夫之:《读通鉴论》卷末叙论一,舒士彦点校,北京:中华书局,2013年,第921页。

[9]“治,水名。从东莱郡曲城县阳丘山流出,向南注入大海。”见[东汉]许慎:《说文解字》,汤可敬译注,北京:中华书局,2018年。

[10]朱元璋《皇明祖训·祖训首章》:“今我朝罢丞相,设五府、六部、都察院、通政司、大理寺等衙门,分理天下庶务,彼此颛颥,不敢相压,事皆朝廷总之,所以稳当。”朱元璋在此处表述了他认可的一项治国原则,所谓“集权于上,分理于下”,即统御天下之大权要掌握在皇帝手中,所谓“事皆朝廷总之”,“人主以一身统御天下”;而“天下庶务”则分理于中央政府各部门和地方政府。参见王天有:《明代国家机构研究》,北京:故宫出版社,2014年,第6-7、17、64页。

[11][美]古德诺:《政治与行政》,丰俊功译,北京:北京大学出版社,2012年,第3-18页。

[12]韦伯指出,从理想类型来说,国家的统治方式有三种,分别为家产制、卡理斯玛制、官僚制,这三种统治方式分别建立在传统权威、卡理斯玛权威、法理权威之上。参见[德]韦伯:《韦伯作品集II——经济与历史支配的类型》,康乐等译,桂林:广西师范大学出版社,2004年,第297-305页。

[13][日]西嶋定生:《中国古代帝国形成史论》,载刘俊文主编:《日本学者研究中国史论著选译》第二卷,高明士等译,北京:中华书局,1993年,第48-87页。

[14]Galtung, Johan, “A Structural Theory of Imperialism”, *Journal of Peace Research*, 1971, 8(2), pp. 81-117. Motyl, Alexan-

der J., *Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires*, New York: Columbia University Press, 2001.

[15] Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, Massachusetts: The MIT Press, 2003; Bruce Bueno de Mesquita, and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook*, New York: Publicaffairs, 2011.

[16] 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期;曹正汉:《中国的集权与分权:“风险论”与历史证据》,《社会》2017年第3期。

[17] 在中国历史上,“中央治官”包括:官员选拔制度,如汉代察举制度、隋唐以后的科举制度;官员任免制度,如清代实行请旨调补、吏部铨选、督抚题补和调补等制度;官员监督与考核制度,有御史制度、上计考课制度等等。在当代,“中央治官”延续了郡县制的基本方式,新的变化是引入党管干部原则,官员选拔主要在党内选拔和党内培养,同时,加强和完善纪检监察、巡视、督察、考核等制度,使之更加严密。参见刘铮云:《档案中的历史——清代政治与社会》,北京:北京师范大学出版社,2017年,第3-25页。

[18][59][66][67][68][69] 萧公权:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,张皓、张升译,台北:联经出版事业股份有限公司,2014年,第3,8,55-64,8-9,129-141,173-189,295,488页。

[19] 萧公权:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,第二编“乡村控制”,张皓、张升译,台北:联经出版事业股份有限公司,2014年。

[20] 梁启超:《说群序》,见《饮冰室合集》,文集之二,北京:中华书局,1989年。

[21] 鲁西奇:《中国古代乡里制度研究》,北京:北京大学出版社,2021年,第6-11页。

[22][73][美]孔飞力:《叫魂——1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海:上海三联书店,北京:生活·读书·新知三联书店,2014年,第233-237页;周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第63-68页。

[23] 钱穆:《政学私言》,北京:九州出版社,2016年,第37页。

[24] 余英时:《“君尊臣卑”下的君权与相权》,载余英时:《历史与思想》,台北:联经出版事业股份有限公司,1976年。

[25] 王天有:《明代国家机构研究》,北京:故宫出版社,2014年,第64页。

[26] 参见[美]施坚雅:《中国农村的市场和社会结构》,史建云、徐秀译,北京:中国社会科学出版社,1998年;张研、牛贯杰:《19世纪中期中国双重统治格局的演变》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第74-100页。

[27] 参见徐茂明:《江南士绅与江南社会(1368—1911年)》,北京:商务印书馆,2004年,第127-149页。

[28] 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2017

年,第33-41页。需要说明的是,“行政发包制”不只是治的方式,也是中央政府实施统治的一种方式。中央政府在各地区的统治事务,有一部分也可能发包给地方政府。如维稳的地方责任制,就是把地方社会的维稳事务和责任,发包给地方政府,由地方政府完成。不过,相对来说,在郡县制国家,“行政发包制”是治理公共事务的一种主要方式,但不是中央实施统治的主要方式。

[29][83] 曹正汉、聂晶、张晓鸣:《中国公共事务的集权与分权:与国家治理的关系》,《学术月刊》2020年第4期。

[30] 曹正汉、张晓鸣:《郡县制国家的社会治理逻辑——清代基层社会的“控制与自治相结合模式”研究》,《学术界》2017年第10期。

[31] 当然,地方官员在中央政府监督不及之处,常常不会严格执行中央指令,对中央指令阳奉阴违,或者作变通处理。这种现象之存在,只是说明中央政府面临着监督的困难,并不意味着地方官员能够成为相对独立的统治主体,能够凭自己的意志统治地方。

[32][清]冯桂芬:《校邠庐抗议汇校》,上海:上海社会科学院出版社,2015年。

[33][唐]柳宗元:《柳河东集》,上海:上海古籍出版社,2008年,第43-48页。

[34] 参见[唐]吴兢:《贞观政要》,骈宇騫译注,北京:中华书局,2011年,第32页。当然,统的权力也可能收缩,收缩的原因难以尽述,不外乎执政者受客观约束所致,或者因主观明智自愿所为,或者兼而有之。所以,唐太宗接着说:“朕意则不然,以天下之广,四海之众,千端万绪,须合变通,皆委百司商量,宰相筹画,于事稳便,方可奏行。岂得以一日万机,独断一人之虑也。”

[35][36][55][清]顾炎武:《日知录集释》卷九“守令”,[清]黄汝成集释,栾保群校点,北京:中华书局,2020年,第486页。

[37][毛泽东选集]第五卷,北京:人民出版社,1977年,第267-288页。

[38][51][清]顾炎武:《郡县论一》,《顾亭林诗文集》,华忱之点校,北京:中华书局,1983年,第12页。

[39] 顾炎武《郡县论》和毛泽东《论十大关系》对这三种细分的关系有初步讨论,可供参考。

[40] 周天子王城之外,有郊有甸,郊有六乡,甸有六遂。关于乡遂内部之组织,《周礼·地官司徒·大司徒》:“五家为比,五比为闾,四闾为族,五族为党,五党为州,五州为乡。”《周礼·地官司徒·遂人》:“五家为邻,五邻为里,四里为鄩,五鄩为鄙,五鄙为县,五县为遂。”

[41] 原文为:“野与市争民,家与府争货,金与粟争贵,乡与朝争治。故野不积草,农事先也。府不积货,藏于民也。市不成肆,家用足也。朝不合众,乡分治也。故野不积草,府不积货,市不成肆,朝不合众,治之至也。”参见黎翔凤撰:《管子校注》卷第一《权修第三》,北京:中华书局,2018年,第58-59页。

[42]参见严耕望:《中国地方行政制度史——秦汉地方行政制度》,上海:上海古籍出版社,2007年,第245-251页。

[43][清]顾炎武:《日知录集释》卷六“爱百姓故刑罚中”,[清]黄汝成集释,栾保群校点,北京:中华书局,2020年,第334-335页。

[44]祝总斌:《中国古代政治制度研究》,西安:三秦出版社,2006年,第23页;祝总斌:《两汉魏晋南北朝宰相制度研究》,北京:北京大学出版社,2017年,第24-27页。

[45][77][79][82]徐复观:《两汉思想史》(一),北京:九州出版社,2014年,第183、202-204、244、246页。

[46]孙中山:《三民主义》,北京:中国长安出版社,2011年,第152-154、227-230页。

[47][48][58][85]周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第19、10、12-47、438页。

[49][金]赵秉文:《侯守论》,《闲闲老人澄水文集》,北京:科学出版社,2016年。

[50][元]马端临:《文献通考》,《封建考六》卷二百六十五,北京:中华书局,1986年,第2095-2096页。

[52]曹正汉:《“强政权、弱国家”:中国历史上一种国家强弱观》,《开放时代》2019年第2期。

[53][宋]李纲:《论封建郡县》,《李纲全集》,长沙:岳麓书社,2004年,第1392-1393页。

[54][明]陈邦瞻:《宋史纪事本末》,北京:中华书局,1977年,第10-12页。

[56][清]顾炎武:《日知录集释》卷八“法制”,[清]黄汝成集释,栾保群校点,北京:中华书局,2020年,第441页。

[57][清]王夫之:《读通鉴论》卷十六,北京:中华书局,2013年,第439-440页。

[60]萧公权:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,张皓、张升译,台北:联经出版事业股份有限公司,2014年,第594-595页。萧公权所描述的专制统治的困境,具有某种普遍性,它不只是清王朝所特有,而是所有的专制统治所面临的共同难题。

[61][日]沟口雄三:《中国思想史——宋代至近代》,龚颖、赵士林等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2014年,第128-129页;[日]沟口雄三:《李卓吾·两种阳明学》,孙军悦、李晓东译,北京:生活·读书·新知三联书店,2014年,第174页。

[62][明]李贽:《初潭集 道古录》,北京:商务印书馆,2020年,转引自[日]沟口雄三:《李卓吾·两种阳明学》,孙军悦、李晓东译,北京:生活·读书·新知三联书店,2014年,第163-164页。

[63][日]沟口雄三:《李卓吾·两种阳明学》,孙军悦、李晓东译,北京:生活·读书·新知三联书店,2014年,第164页。

[64][清]顾炎武:《日知录集释》卷八“乡亭之职”,[清]黄汝成集释,栾保群校点,北京:中华书局,2020年,第426-427页。

[65]此外,顾炎武在“裴村记”一文中,也表达了这种观点。“唐之天子,贵士族而厚门荫,盖知封建之不可复,而寓其意于士大夫,以自卫于一旦仓皇之际,固非后之人主所能知也。予尝历览山东、河北,自兵兴以来,州县之能不至于残破者,多得之豪家大姓之力,而不尽恃乎其长吏。……夫不能复封建之治,而欲藉士大夫之势以立其国者,其在重氏族哉!其在重氏族哉!”参见[清]顾炎武:《顾亭林诗文集》,北京:中华书局,1983年,第100-102页。

[70][清]王夫之:《读通鉴论》,舒士彦点校,北京:中华书局,2013年,第133页。

[71][72]徐复观:《中国的治道》,载徐复观:《学术与政治之间》,北京:九州出版社,2014年,第88、88-90页。

[74]余英时:《“君尊臣卑”下的君权与相权》,载余英时:《历史与思想》,台北:联经出版事业股份有限公司,1976年;张星久:《中国君主专制政体下的君权与相权冲突问题》,《求索》1998年第2期;周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第63-68页。

[75]徐复观:《两汉思想史》(一),北京:九州出版社,2014年,第183页。当然,皇权与相权的冲突,还有另外一种相反的情况,那就是皇权衰微,相权强大,导致政局不稳,皇帝最终被宰相取而代之。不过,这种情况属例外,如西汉末年王莽篡位登基,东汉末年曹操摄政、汉献帝逊位于曹丕,即为典型例子。宋以后皇权强大,即使在王朝末年,皇权在中央政府内部也具有压倒性优势,这种情况就未再发生。

[76]祝总斌:《试论我国封建君主专制权力发展的总趋势》,载祝总斌:《中国古代政治制度研究》,西安:三秦出版社,2006年,第16-42页。

[78]王其桢:《明代内阁制度史》,北京:中华书局,1989年,第7页。

[80]参见[日]和田清:《支那官制发达史》,东京:汲古书院,1973年,转引自徐复观:《两汉思想史》(一),北京:九州出版社,2014年,第244-246页。

[81]李俊:《中国宰相制度》,北京:商务印书馆,1947年,第239页。

[84]Montinola G., Yingyi Qian and Barry Weingast, “Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 1995, 48(1), pp. 50-81; Yingyi Qian and Barry Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4), pp. 83-92.

[责任编辑:马立钊]