

中央、地方与社会:中国治理研究的一种理论视角

曹正汉

【摘要】在国家建构和国家治理上,西方传统重权力横向分立,如立法权、司法权、行政权的分立;中国传统重中央、地方、社会三者关系。此种中国传统之形成,与历史上早期中国的规模就已非常巨大有关;因国家规模巨大,在治理上不得不分出中央、地方与社会三个层面,因而不得不重中央、地方、社会三者关系。这一特点决定了中国治理有一条主线,那就是处理和协调中央、地方与社会关系,应对三者之间的冲突问题。与这种治理传统相对应,中国治理研究也有一种理论视角,就是以中央、地方与社会关系为理论分析的主线,发展解释理论或提出国家体制改革方案。这种理论视角已成为中国治理研究的一种思想传统,甚至可以说,在一定程度上形成了一种理论流派,从历史上一直延续到当代。

【关键词】中国治理;国家与社会关系;中央与地方关系;纵向约束机制

【作者简介】曹正汉,浙江大学公共管理学院教授。

【原文出处】《社会科学》(沪),2022.8.76~85,132

引言

何谓“中国治理”?《汉书》记载了一则故事:西汉初年,“(陆)贾时时前说称诗书。高帝骂之曰:‘乃公居马上得之,安事诗书!’贾曰:‘马上得之,宁可以马上治乎?且汤武抑取而以顺守之,文武并用,长久之术也。昔者吴王夫差、智伯极武而亡,秦任刑法不变,卒灭赵氏。乡使秦以并天下,行仁义,法先圣,陛下安得而有之?’”^①

《贞观政要》记载了类似的故事:“贞观十五年,太宗谓侍臣曰:‘守天下难易?’侍中魏徵对曰:‘甚难。’太宗曰:‘任贤能、受谏诤,即可,何谓为难?’魏徵曰:‘观自古帝王,在于忧危之间则任贤受谏,及至安乐,必怀宽怠,言事者惟令兢惧,日陵月替,以至危亡。圣人所以居安思危,正为此也。安而能惧,岂不为难?’”^②

两则故事说的是同一个事实:天下打下来了,中央政权和郡县制的基本架构建立起来了,但是,中国实在太大了,从中央权力中心出发,如何管理辽阔的疆域和庞大的人口,如何安定社会,如何解决民生问题,如何维持政权稳定,如何实现长治久安等等,这些问题是横亘在中央政府面前的巨大难题。本文所指的“中国治理”,首先是指中央政府和地方政府围绕这些问题所进行的探索和所开展的实践活动;其次,也是指由这些探索 and 实践活动逐渐积累起来的

国家治理经验,以及逐渐形成的国家治理体制的特征和运作方式。

上述意义的“中国治理”,涉及到多种复杂关系,包括中央与地方关系、国家与社会关系、政权与治权关系等等。因此,研究“中国治理”,需要明确的首要问题是,在诸多复杂关系中,以何种关系作为理论分析的主线,即是本文所指的“理论视角”。此种理论视角,通常来自西方学术文献,如学者们采用的国家与社会关系视角、中央与地方关系视角,均以西方学术理论为基础。^③

本文所要论述的是,有一种理论视角,起源于中国历史上的学术传统,而且,在当代也具有影响力,那就是以中央、地方、社会三者关系作为研究主线,建立理论分析框架,发展解释理论或提出国家体制改革方案。事实上,这种理论视角已成为中国治理研究的一种传统方法,甚至可以说,在一定程度上形成了一种理论流派,从历史上一直延续到当代。在当代,荣敬本和崔之元把这种理论视角称为“三分法”,并作了初步分析。^④但是,迄今为止,我们对这种理论视角的认识仍然是初步的,缺乏系统性梳理和提炼;对于此种理论视角所蕴含的思想传统,认识仍然是模糊的,未能给予清晰的阐述。

本文的目的是,梳理历史文献和当代学术文献,

尝试提炼这种理论视角,探讨这种理论视角的展开方式及其形成的思想传统,以期抛砖引玉,得到学界同仁的批评指正。

一、“中央、地方与社会关系”的视角

论述中央、地方、社会关系的视角,需要从中西传统的一大差别说起。

在国家建构和国家治理上,西方传统重权力横向分立,如立法权、司法权、行政权的分立。从亚里士多德的混合政体论到孟德斯鸠的三权分立学说,为此种思想传统的历史演变过程。^⑤然而,中国传统重中央、地方、社会三者关系,柳宗元的《封建论》和顾炎武的《郡县论》为历史上有代表性的文献。此种中国传统之形成,与历史上早期中国的规模就已非常巨大有关,因国家规模巨大,在治理上不得不分出中央、地方与社会三个层面,因此,不得不重中央、地方与社会关系。这一个特点决定了中国治理有一条主线,那就是处理和协调中央、地方、社会三者关系,应对三者之间的冲突问题,力求在三者之间形成良性互动和保持相对平衡。在这种治理传统之下,学者们把中央、地方与社会关系作为理论分析的主线,建立理论分析框架,当然是很自然的想法,而且也有其必要性。

荣敬本和崔之元曾明确地提出过上述观点。荣敬本指出:“秦制(即郡县制)的最大特点是分中央、地方、人民三个层次,一句话说是‘三分法’;至于如何从制度上解决这三者的矛盾……在中国历史上没有解决,柳宗元的文章也不可能提供答案。”^⑥崔之元《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》一文,开篇即言:“本文试图提供一个分析中国政治的新视角。这一新的视角可以称为‘三层’分析,与时下流行的‘国家—市民社会’的两层分析相对而言。所谓‘三层’,即上层(中央政府)、中层(地方政府等)、下层(百姓)。……以唐代柳宗元《封建论》为代表的中国传统政治智慧,对于皇帝、地方官员和大户、与广大小农三者的关系,颇多精辟考虑。”^⑦

苏力也有类似的观点。他认为,“中外学术界谈论分权问题似乎更多集中于横向分权,即所谓三权分立的问题。但在我看来,纵向分权,至少在现代中国,也许是一个更重要的问题。……解决具体政治问题不仅需要一般的、抽象的知识和原则,而且需要大量的具体的判断和地方性知识。在这样的条件下,如果治理都由中央政府统起来,不仅不可能有

效,甚至完全不可能”。苏力主要是讨论中央与地方关系,但是他并未忽略“社会”这个层面。他接着说:“(地方)分权不仅可以分担治理责任,而且有收益。由于各地制度的差异会带来不同的制度收益和成本,从而形成一个制度市场,使人们有更多的制度选择,包括‘用脚投票’……从这个角度来看,允许地方自治或在治理上有一定的自主权,实际上具有一种激励制度创新的功能和制度竞争的功能。”^⑧在这里,地方自治或地方自主权,赋予了人民“用脚投票”的空间,成为人民行使“社会问责”的一种方式,这也意味着形成了某种特定的中央、地方、社会三者的互动关系。

此外,有一部分当代学术文献,虽未明言以“中央、地方与社会关系”为分析框架,但实际上采用了这种理论视角,用于揭示中国治理体制的特征,或者,提出理想化的治理模式。一种有代表性的理想化模型,是钱颖一等学者提出的“中国特色的经济联邦制”(Preserving-Market Federalism, Chinese Style),用来描述中国20世纪80年代和90年代,在经济发展上中央、地方与社会三者的关系。^⑨“中国特色的经济联邦制”的核心,是在一定条件下,在中央、地方与社会之间引入一种机制,以约束中央政府和地方政府,解决对投资者的产权保护问题。这种机制是以地方分权、地区竞争和投资者“用脚投票”等制度条件为基础,在经济领域形成的、产权保护的“可信承诺机制”(Credible Commitment)。^⑩此种“可信承诺机制”属于“纵向约束机制”(Vertical Restraint)的一种类型,它是在郡县制的框架内有可能建立起来的、用于协调中央、地方、社会三者关系的一种主要机制。^⑪

曹正汉、赫斯(Steve Hess)等提出中国治理的风险控制模型,用来分析在人事管理和社会控制上(所谓“管人的维度”),所形成的中央、地方与社会关系。他们指出,在这个领域,中央、地方与社会关系的基本特征是“中央治官,地方治民”,同时民有投诉之权;这种特征有利于中央政府同时控制社会风险和代理风险,使得民众的抗争地方化和碎片化,提高了中央政权的稳定性。^⑫在此基础上,曹正汉与合作者考察了管人的维度所形成的原则和结构,对管事的维度——即公共事务治理——的影响,发现在公共事务治理上,“管人的原则”与“管事的原则”可能存在冲突,这种冲突塑造了公共事务治理领域的中央、地方与社会关系,使得三者关系具有“中央监督、地方治理、社会问责”的某些特点。^⑬

总之,在当代学术文献上,关于中国治理研究,学者们已经指出了或者事实上采用了一种理论视角,即中央、地方与社会关系的视角,用来分析中国治理体制的特征,探讨中国治理的理想化模式。接下来,我再考察中国历史文献,指出中央、地方与社会关系的视角也是历史上学者们思考中国治理问题、探索解决方案的基本框架。

二、一项思想史的考察

在中国思想史上,“中央、地方与社会关系”的视角,首先体现在关于政权合法性的建构之中,所谓“称天以制君”;其次,也体现在关于国家体制的争论之中,即封建与郡县之争。

(一)“称天以制君”与“中央、地方与社会关系”的视角

“称天以制君”是儒家的一种思想传统。这种思想传统以“天命观”为基础,设想以最高权威“天”为中介,建构君民关系,再扩展为中央、地方与社会之间的相互约束关系。^①

在天命观中,君主被视为天之代理人,受命于天,管理人间事务,也受天之监督。同时,天命观又把民提到与天同等地位,视民心即“天心”,民意即“天意”。这样一来,在君与民之间,以“天”为中介,在理念上就有着相互约束关系。对于此种政治理念,古人已有理性的认识,并非完全出于对“天”的盲目崇拜。《孟子·万章上》讨论了天命观中一个重大问题:天子之有天下(政权),是来自天,还是来自民?孟子的观点是,既来自天,也来自民,所谓“天与之,民受之”。孟子首先否定了天子有直接指定后任天子之权,即“天子不能与天下与人”。万章遂问:“然则舜有天下也,孰与之?”孟子答:“天与之。……昔者尧荐舜于天而天受之,暴之于民而民受之,故曰:天不言,以行与事示之而已。”关于“天与之,人受之”之含意,朱熹释为“舜为天人所受”;^②萧公权进一步解释为,“虽由‘天与’,实赖‘人归’。若以今语释之,则孟子殆认人民为最后主权之所寄”。^③

冯友兰释孟子“天与之,人受之”,指出两个层面的涵义。第一,“天子”不是“天下”政权的最高所有者,只是执掌政权的一个职位。所以,“‘天’选一个人做‘天子’,并不是给他对于‘天下’的政治上、经济上的所有权,而只是给他一个职位。”第二,天子可荐人于天,但是,“‘天’不能直接表示是否接受这个推荐,这就要看民是不是拥护他,归顺他。如果老百姓

拥护他,这就意味着‘天’接受了这个推荐。‘天与’是由‘人归’决定的。这实际上就是以‘人归’代替了‘天与’,以民意代替了天意。”^④

清末之时,学者把这种思想传统概括为“称天以制君”。^⑤“盖古人之立君,所以保民也,君而贤,民受其益,君而不贤,又无势力以抗之,民将转受其害。古人恐君之虐民,无以节制之也,又恐人畏君之威,不敢进谏也,于是称天以制之。故奉天以即位,称天以谥君。而《春秋》一书,以元统天,以天统君。夫所谓元者,即黎元之谓也,即人民也。既曰以元统天,则君当受民间接裁制矣。”^⑥梁启超用现代政治概念诠释“称天以制君”：“其所谓天者,恰如立宪国之无责任之君主;所谓天子者,则当其责任内阁之领袖。天子对于天负责任,而实际上课其责任者则人民也。”^⑦

当然,中国幅员辽阔,中央政府之下必须设立地方政府,相应地,君民关系也就扩展为中央、地方与社会关系。其扩展方式仍然以天命观为基础,但是,天子及其中央政府的职能有所变化,由原来直接处理民众事务变为主要担当民意的代表者监督地方政府为民办事,同时,也由地方政府管理和控制地方民众。这种扩展后的“称天以制君”,虽然天子之职位仍然是“天与之,人受之”,但是,在中央、地方与社会关系上,中央政府是监督主体,地方政府是治理主体,社会是问责主体,因而无需以“天”为中介,三者之间就可形成一定程度的相互约束关系。^⑧

因此,“称天以制君”的思想传统,包含着对“中央、地方与社会关系”的建构,其理想化的模式可以概括为“中央监督,地方治理,社会问责”。然而,关于何种国家体制——封建制,抑或郡县制——有利于形成此种理想化的模式,在历史上曾引起长期争论,这就是“封建与郡县之争”。透过封建与郡县之争,我们更清楚地看到,争论双方都采用了“中央、地方与社会关系”的视角;而且,争论的结果,逐渐形成折中方案,也仍然是以“中央、地方与社会关系”为分析框架。

(二)封建与郡县之争所蕴含的“中央、地方与社会关系”视角

封建与郡县之争是国家体制之争。争论的原因是,在国家治理上,封建制和郡县制各有利弊。相对而言,封建制有利于地方治理和地方控制,所谓“私其土,子其人,适其俗,修其理,施化易也”,但是,削弱了中央统治权,不利于中央政府统治各个地区。

反之,郡县制有利于中央统治,“朝廷一纸下郡县,如身使臂,如臂使指,天下之势一矣”,但是,削弱了地方治理权,不利于地方治理和地方控制。^②因此,何种体制有利于国家治理,遂长期争执不下。

主张封建制的观点,以三国时期曹冏《六代论》和西晋陆机《五等论》为代表。《六代论》:“昔夏殷周之历世数十,而秦二世而亡。何则?三代之君,与天下共其民,故天下同其忧;秦王独制其民,故倾危而莫救。……先王知独治之不能久也,故与人共治之;知独守之不能固也,故与人共守之”。^③在此,曹冏比较封建制与郡县制的利弊,所用的分析框架就是中央、地方与社会关系。曹冏认为在封建制之下,君王(中央)与诸侯(地方)共治天下之民,共守天下之民,同其忧患,且“士有常君,民有定主”,故易于安定天下之民。反之,在郡县制之下,君王独有天下之民,也独制天下之民,地方官只是君王临时差遣的代理人,与地方之民没有共同利益,故难以安定天下之民,中央政权易于崩溃。

《五等论》曰:“五等之君(即封建诸侯),为己思治;郡县之长,为利图物。何以征之?盖企及进取,仕子之常志;修己安民,良士之所希及。夫进取之情锐,而安民之誉迟。是故侵百姓以利己者,在位所不惮;损实事以养名者,官长所夙夜也。……五等则不然,知国为己土,众皆我民,民安己受其利,国伤家婴其病。故前人欲以垂后,后嗣思其堂构,为上无苟且之心,群下知胶固之义。”^④陆机所用的比较分析框架,也是中央、地方与社会关系,不过,他侧重于比较封建诸侯与臣民、郡县长官与地方民众这两种关系之差别。郡县长官与地方民众痛痒不相关,只求升迁图利,无意于地方治理;封建诸侯则不然,他们与臣民有着“私土子人”的关系和共同利益,痛痒相关,所以能致力于地方治理。

曹冏和陆机的观点在唐代遭到柳宗元等人批判。柳宗元著《封建论》,详论封建制难以在中央、地方与社会之间形成协调和平衡关系,其原因是中央政府难以控制地方诸侯的不法行为。“列侯骄盈,黷货事戎,大凡乱国多,理国寡。侯伯不得变其政,天子不得变其君,私土子人者,百不得一。”所以,柳宗元认为,周之瓦解,“失在其制,不在其政”。然后,他又分析秦二世而亡的原因,指出秦始皇过于专断和集权,破坏了郡县制之下应有的中央、地方与社会关系,“有理人之制,而不委郡县是矣;有理人之臣,而

不使守宰是矣”。因此,柳宗元认为,秦速亡的原因,不在郡县制而在于秦始皇的执政方式,故谓“失在其政,不在其制”。^⑤柳宗元的观点是否成立姑且不论,我们仅指出他所用的分析方法与曹冏和陆机是相同的,同样是采用中央、地方与社会关系作为分析框架。

宋之后,关于封建与郡县之争,学者们逐渐形成一种共识,认为封建制与郡县制各有利弊,都难以在中央、地方与社会之间建立协调和平衡关系。金赵秉文作《侯守论》:“或问建侯置守孰为得?曰:皆是也,抑皆非也。何以言之?曰:三代封建,则守在四夷,而其蔽也,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。”^⑥此种观点后来被顾炎武概括为:“封建之失,其专在下;郡县之失,其专在上。”^⑦元代马端临著《文献通考》,总结封建与郡县之争。他指出,支持封建者,只看到封建制有利于地方治理,有利于地方诸侯与地方社会融为一体,“既为一体,则奸弊无由生,良法可以世守矣”,但是,忽略了封建制不利于中央统治,以至于“治(诸侯)一人之罪,而至于兴师”,导致天下大乱。反之,支持郡县者,只看到郡县制有利于中央统治,却忽略了不利于地方治理的一面,郡县守令“率三岁而终更”,以致于“视其官如逆旅传舍,视其民如飞鸿土梗”。马端临遂问:“然则后之立论者宜何从?”^⑧这种设问也是从中央、地方与社会关系的视角,提出国家体制的建构问题。

(三)顾炎武的“混合体制论”——“寓封建之意于郡县之中”

赵秉文和马端临都有折中封建与郡县两种体制之意,但是,未能提出令人信服的折中之论。明末清初,此种折中之论才由以顾炎武为代表的一批学者所完成。

顾炎武《郡县论九篇》是折中封建与郡县两种体制、提出新的混合体制的代表之作。顾炎武指出,在处理中央、地方、社会关系上,封建制和郡县制都有弊端,为此,他提出在郡县制的框架内,引入封建制的因素,把两种体制结合起来,所谓“寓封建之意于郡县之中”。这种“混合体制”,既保留郡县制有利于中央统治的特点,同时,在县的治理上,又引入封建制的原则,如县令经考核合格可终身任职,县令拥有完整的地方治理权,县令及其子孙须世代定居于任职之县,与县民形成长期共同利益关系等等,从而实现中央统治与地方治理的平衡。^⑨

此种新的混合体制蕴含着国家治理的一种新的模式,我们可以概括为“中央监督,地方治理,社会问责”。其中,中央政府是监督主体,它通过郡政府监督各县,但是,不干预地方事务;县政府为治理主体,拥有一县的治理权,同时,受中央和郡监督;县民是社会问责的主体,对县政府有监督和约束作用。因此,新的混合体制仍然是在中央、地方与社会关系的框架内,探索中国治理之道。

明末清初,折中郡县制与封建制的设想,不只是顾炎武一人提出,而是一种逐渐兴起的思想潮流。与顾炎武同时期的陆世仪,提出“循今郡县之制,复古诸侯之爵”,与顾炎武提出的“寓封建之意于郡县之中”是相似的。陆世仪说:“今之州县,大者方百里,小者不下五十里,此古诸侯之地也。……当仿古五等之爵,凡治一州者为子爵,治一县者为男爵,此则有分土有分民,权位爵禄一如古诸侯制。”所谓“有分土有分民”,是指州县长官有完整的地方治理权,且可终身任职。至于州县之上的郡守、督抚,则按郡县制的原则,由中央政府定期任免,有督察州县之责,但是,“有分土无分民”。^④在顾炎武和陆世仪之后,李塉提出“绝封建之害兼郡县之利”“去郡县之害兼封建之利”的设想,也是折中封建制与郡县制,建构新的混合体制。^⑤

清末,康有为对“封建”一词作出新的解释:“夫地方自治,即古之封建也。但古者乱世,封建其一人,则有世及自私争战之患,此所以不可行也。今者升平,封建其众人,听民自治,听众公议。”^⑥按康有为的解释所谓“寓封建之意于郡县之中”,就是在郡县制的框架内,引入地方自治,相应地,中央、地方与社会关系也变成“中央监督,地方自治,民众选举”的关系。

三、“中央、地方与社会关系”的视角:理论展开的一种方式

在梳理当代学术文献和历史文献之后,我们需要继续讨论,如何运用这种理论视角分析现实的中国治理问题?如何建立解释理论?对这一问题的探讨,即是探讨理论视角的展开方式。当然,在同一种理论视角之下,学者们可以有多种不同的理论展开方式,可以建立和发展不同的解释理论。因此,以下我讨论的理论展开方式,只是多种可能的展开方式之一,这是需要特别说明之处。

(一)两个维度:“管人”与“管事”

我所讨论的理论展开方式,是从区分两个维度

开始。所谓“两个维度”,一是“管人”的维度,一是“管事”的维度,前者是对人的管理与控制,后者是指公共事务治理。区分这两个维度的原因,是在中央、地方与社会关系中,同时包含这两个维度,或者说,在这两个维度上,都存在着中央、地方与社会关系,都需要处理和协调这种关系。而且,在两个维度上,处理三者关系的原则是不一样的,有可能存在冲突。

“管人”与“管事”之分,古已有之。在历史上,对于前者通常名之为“统”,对于后者则称为“治”。简言之,“统”的对象主要是人,即对疆域和人民进行集中管理和控制,使之成为国家统一体。如宋代欧阳修《原正统论》:“统者,所以合天下之不一也。”^⑦所谓“合天下之不一”,当然是对疆域和人民进行集中管理和控制,使之成为统一体。“治”的对象主要是事,指在不损害国家统一体的前提之下,管理和办理各类公共事务,包括全国公共事务、地方公共事务和社会团体事务。^⑧换言之,“治”主要指治事,特别是办理或管理众人之事。所以,对于管人与管事这两个维度,我们也称为“统”的维度与“治”的维度。^⑨

在管人的维度上,探讨中央、地方与社会关系,需要把人分成两类,一类是“官”,一类是“民”。对于这两类人的管理,瞿同祖以清代为背景,为我们指出了一项原则:“州县官是真正的行政之官(‘治事之官’,意即负责实际事务的官员);他们的上司——知府、道台、刑按使、布政使、巡抚或总督——都只是监督官(‘治官之官’,意即负责监督官员的官)。……因此之故,州县官总被称为‘亲民之官’(接触百姓的官)或‘地方官’。他们管治之下的百姓则称他们为‘父母官’。”^⑩在这里,瞿同祖所阐述的管理原则是:对于地方民众的管理,属于州县官的职权,所以,州县官乃“治事之官”“亲民之官”,所治之事,包括地方行政事务,也包括管治地方民众;对于官员的管理,属于天子和中央官的职权,此外,也属于受中央政府派遣的督、抚、司、道等官员的职权,所谓“治官之官”。事实上,这一项管理原则不限于清代,是郡县制的一项普遍性原则,在本文中也称为“管人的逻辑”。因此,分析管人维度上的中央、地方与社会关系时,可以将其特征概括为“中央治官,地方治民”,同时民有投诉与问责的权利。^⑪此种中央、地方与社会关系之形成,是中央政府在管人的维度上,以政权稳定为目标,把风险管控作为主要考量,因而需要同时控制地方官的代理风险和民众的社会风险所导致的结果。^⑫

在管事的维度上,探讨中央、地方与社会关系,通常把“事”分成两类,一类是全国公共事务,一类是地方公共事务,以此作为划分中央事权与地方事权的依据。其中,全国公共事务属于中央事权,由中央政府负责,地方公共事务属于地方事权,由地方政府负责。^⑨我们把此种划分中央事权与地方事权的原则,称为“效率原则”,也称“管事的逻辑”。

然而,我们发现,在管事的维度上,中央、地方与社会关系明显地偏离了效率原则。这种偏离既发生在全国公共事务上,表现为地方政府承担了相当大的治理责任,也发生在地方公共事务上,表现为地方政府缺乏完整的治理权,它们受制于中央监督,在一些重要的地方公共事务上,还需要报中央政府审批。之所以出现这种现象是因为在管事的维度上,中央、地方与社会关系既受到管事的逻辑的影响,也受到管人的逻辑的影响,管事的逻辑与管人的逻辑结合在一起了。^⑩

总之,我们探讨中央、地方与社会关系需要区分管人的维度与管事的维度,在这两个维度上中央、地方与社会关系具有不同的特点,而且,这两个维度之间还可能存在冲突。关于此种冲突的一般情况,我将在下文继续讨论。

(二)纵向约束机制

无论是管人的维度还是管事的维度,处理和协调中央、地方与社会关系都需要利用一种机制,即“纵向约束机制”。^⑪因此,“中央、地方与社会关系”视角的展开,需要探讨的问题是:如何在中央、地方与社会之间建构纵向约束机制?在何种条件下,这种机制才能发挥作用?

所谓“纵向约束机制”(Vertical Restraint),是相对于横向约束机制(Horizontal Restraint)而言。横向约束机制是在同一级政府内部,通过权力横向分立,如立法权、司法权和行政权的分立,所形成的相互约束和制衡关系。纵向约束机制则是在中央政府、地方政府和社会之间,通过权力和责任的纵向划分,形成一定程度的相互约束关系。

顾炎武提出“寓封建之意于郡县之中”,就隐含着在中央、地方与社会关系上,需要利用纵向约束机制的作用。为此,需将中央对县的分权、中央政府对县令的监督和考核、县令与地方社会结成长期共同利益关系以及地方民众对县令的投诉和问责等多种条件结合起来,在中央、地方与社会之间建立相互约

束关系,形成“中央监督,地方治理,社会问责”的治理模式。不过,对于“社会问责”如何展开,顾炎武未能展开讨论,只是原则性地提出,应仿汉代乡治,重乡评和乡举里选,如“设乡校,存清议于州里”,“官职之升沉本于乡评之与夺”等等。^⑫

黄宗羲的《明夷待访录·学校》论述了顾炎武忽略的社会参与和社会问责问题,他提出的方案是,以学校为议政机构,为地方社会的士人参与地方治理,提供制度化的渠道。首先,黄宗羲设想学校为公议之地,“必使治天下之具皆出于学校,而后设学校之意始备。……天子之所是未必是,天子之所非未必非,天子亦遂不敢自为是非,而公其非是于学校”。其次,以“县学”为地方社会的士人参与地方治理之机构。其中,郡县学官由郡县士人公议产生,“郡县朔望,大会一邑之缙绅士子。学官讲学,郡县官就弟子列……郡县官政事缺失,小则纠绳,大则伐鼓号于众”。^⑬如果我们把黄宗羲设想的地方士人参与地方治理,与顾炎武提出的“寓封建之意于郡县之中”相结合,那么,在中央、地方与社会之间,就能使纵向约束机制较为有效地发挥作用。

黄宗羲的设想并非完全虚构。费孝通把中国传统政治的运作方式概括为“双轨政治”,其中的一轨——即自下而上的政治轨道——就是由地方社会的士人(绅士)扮演着关键的角色,发挥着参与地方治理的作用。费孝通说:“自上而下的命令,谁也不敢保证一定是人民乐于或有力接受的。所以,事实上一定要敷下双轨。”^⑭所谓“双轨政治”,是在自上而下的政治轨道之外,不得不允许自下而上的政治轨道之存在。费孝通发现,此种自下而上的政治轨道,是地方社会的绅士发挥政治参与作用的活动空间。“表面上,我们只看见自上而下的政治轨道执行政府命令,但是事实上,一到政令和人民接触时,在差人和乡约的特殊机构中,就转入了自下而上的政治轨道。这一轨道并不在政府之内,但是,其效力却很大的,就是中国政治中极重要的人物——绅士。”^⑮官府的命令到达地方社会之后,如果不被接受,绅士就开始活动,用他的地位去衙门与地方官交涉;交涉不成,再运用自己的社会关系——亲戚、同乡、同年等等,到地方官的上司那里投诉和继续交涉。这就把地方社会的诉求和压力传递到官僚系统的上层,甚至可以一直传递到皇帝本人。此种“双轨政治”之运作,即是在中国传统政治中,纵向约束机制的一种运

作方式。

在当代中国国家治理上,学者们的研究表明,纵向约束机制仍发挥着重要作用,推动了经济增长,改善了公共事务治理,也提高了政府对民众诉求的回应性。^④此种机制的作用方式之一,是上文已指出的“中国特色的经济联邦制”模型,即在管事的维度上(主要是经济发展事务),通过地方分权、地区竞争和投资者“用脚投票”等方式,所形成的产权保护机制。^⑤此外,在管人的维度上,当代中国所采用的“中央治官,地方治民”原则,同时,赋予民众有投诉与问责的权利,则是纵向约束机制发挥作用的另一种方式。^⑥

当然,我们应看到,纵向约束机制的作用仍然受到许多限制,特别是自下而上的约束作用比较弱。所以,探讨在何种条件之下,纵向约束机制才能有效地发挥作用,如何形成这些条件,依然是“中央、地方与社会关系”的视角所面临的重大问题。

(三)“管人”与“管事”的冲突

纵向约束机制的作用之所以受到许多限制,一个原因是“管人”与“管事”之间存在冲突。因此,“中央、地方与社会关系”视角的展开,就需要分析此种冲突,探讨解决冲突的办法。

“管人”与“管事”存在冲突的原因是,两者对权力的要求是相反的,“管人”趋向于权力集中,“管事”则要求权力适当分散。周雪光提出“一统体制与有效治理的矛盾”,分析了“管人”与“管事”冲突的一种类型,即“中央统辖权与地方治理权的冲突”,或者说,中央统治与地方治理之间的冲突。^⑦周雪光认为,为了应对此种冲突,在国家治理上衍生出一系列应对机制,包括决策一统性与执行灵活性之间的动态平衡、政治教化的仪式化、运动式治理等等。这些应对机制的相互作用和动态演变,带来的后果之一是集权与分权的循环波动,以及中央、地方与社会关系的周期性变化。^⑧

我认为,“管人”与“管事”的冲突,从一般意义上说,也是统与治的冲突,它有多种表现方式。^⑨首先,在中央与地方关系上,表现为中央统治与地方治理的冲突。历史上封建与郡县之争,就是因此种冲突而产生的。在封建制之下,中央统治力量较弱,地方诸侯过于强大,以致于中央难以统治地方;在郡县制之下,中央统治力量强大,地方治理权较弱,导致地方政府难以有效地治理地方。为了解决此种冲突,才有顾炎武等人提出折中之论。

其次,在国家与社会关系上,统与治的冲突表现为国家统治与社会治理的冲突。在历史上,社会治理即“乡治”,与此相对的是“官治”,即国家统治。顾炎武推崇汉代乡治,然而,汉以后,乡治渐衰,官治系统日益膨胀。对于此种演变之结果,顾炎武概括为:“小官多者其世盛,大官多者其世衰,兴亡之涂,罔不由此。”^⑩“小官”指地方社会的乡官,“小官多者其世盛”意为,乡治发达有助于国家兴盛。“大官”主要指治官之官,“大官多者其世衰”意为,官治系统的膨胀,以及官治系统向社会扩张,将带来地方衰败和国家衰落。所以,顾炎武的论述,隐晦地表述了国家统治(官治)与社会治理(乡治)之间的冲突。关于此种冲突的原因,王夫之归结为“解散臣民而专尊天子”,即统治者有意拆散社会内部的互助与合作纽带以强化君权,然而,其长期后果却是国家统治难以为继。^⑪对于此种后果,萧公权以清代为例,作了简要概括:“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。”^⑫

此外,在公共事务治理上,统与治的冲突还表现为“管事的原则”与“管人的原则”相矛盾。一项公共事务治理,如果与“管人”不能分开,那么,就存在着两种逻辑,一是“管事的逻辑”,二是“管人的逻辑”,这两种逻辑对治理的要求可能是矛盾的。以全国公共事务来说,如果其治理过程与对民众的管理和控制分不开,在这一项公共事务上,中央政府无论是采用“管事的逻辑”,还是采用“管人的逻辑”,都无法回避降低统治风险与提高治理效率之间的矛盾。此种矛盾塑造了全国公共事务的治理体制,导致其治理体制朝着中央统一监管与地方属地管理相结合的方向演变。^⑬类似地,“管事的原则”与“管人的原则”的矛盾也可能发生在地方公共事务治理之中,导致在地方公共事务上,也形成某种类型的中央监督与属地管理相结合的体制。^⑭

余论

如何解决统与治的冲突问题?这是“中央、地方与社会关系”的视角需要回应的一个重大问题。在中国历史上,为了回应这一问题,宋代理学家提出了

“理一分殊”论,而把“理一分殊”应用于处理统与治的冲突,则逐渐形成“统一而治殊”的治理理论。

宋代郡县制日臻完善,皇权空前强大,由皇权专制带来的负面后果也已充分显露。因此,宋人开始在思想上寻找出路,既要保持国家一统,又要解决国家治理问题。他们在思想上提出的理论就是“理一分殊”。朱熹说:“伊川说得好,曰‘理一分殊’。合天地万物之言,只是一个理;及在人,则又各自有一个理。”^②朱熹以张载的《西铭》为依据,阐述天下共同体的构成原理,其核心就是“理一分殊”。朱熹说:“盖以乾为父,坤为母,有生之类,无物不然,所谓‘理一’也。而人、物之生,血脉之属,各亲其亲,各子其子,则其分亦安得而不殊哉!一统而万殊,则虽天下一家,中国一人,而不流于兼爱之弊;万殊而一贯,则虽亲疏异情,贵贱异等,而不悞于为我之私。此《西铭》之大旨也。”^③

余英时认为,“宋代理学家是将‘理一而分殊’当作人间秩序的最高构成原则而提出的。……在他们的构想中,人间世界必须建立在两个相反的因素之上:‘理一’是统合性的因素,将人间世界融成一体;‘分殊’是规定性因素,将内部无数歧异——包括功能的、类群的、个人的——安排成一个井井有条的秩序。”^④余英时此言,指出朱熹等提出“理一分殊”,是着眼于解决国家治理问题,着眼于处理统与治的关系。我以为,余英时的解释,揭示了中国治道的一种思想传统,这种思想传统以“理一分殊”为基础,在宋以后逐渐发展成“统一而治殊”的治理理论。对于此种思想传统的论述,超出本文范围,恕不展开。

注释:

①班固撰,颜师古注:《汉书》卷四十三《酈陆朱刘叔孙传第十三》,北京:中华书局1962年,第2113页。

②吴兢撰,骈宇騫译注:《贞观政要》卷一《君道第一》,北京:中华书局2011年,第24页。类似的故事还有许多。如黄炎培《延安归来》:“有一回,毛泽东问我感想怎样?我答:‘我生六十多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓‘其兴也滂焉,其亡也忽焉’,一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少单位都没有能跳出这周期率的支配力。……一部历史,‘政怠宦成’的也有,‘人亡政息’的也有,‘求荣取辱’的也有。总之没有能跳出这周期率。’毛泽东答:‘我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。’”引自黄炎培:《延安归来》,北京:国家行政管理出版社2021年,第60—61页。

③参见 Zhao Dingxin, *The Confucian-Legalist State: A New Theory of Chinese History*, New York: Oxford University Press,

2015;周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社2017年。

④荣敬本:《读柳宗元的〈封建论〉》,《经济社会体制比较》1995年第6期;崔之元:《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》,《战略与管理》1998年第3期。

⑤参见亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆1965年;孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,北京:商务印书馆1961年;萨拜因:《政治学说史》,托马斯·索尔森修订,邓正来译,上海:上海人民出版社2008年。

⑥荣敬本:《读柳宗元的〈封建论〉》,《经济社会体制比较》1995年第6期。

⑦崔之元:《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》,《战略与管理》1998年第3期。

⑧苏力:《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,《中国社会科学》2004年第2期。

⑨Montinola G., Qian Yingyi, Berry Weingast, "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 50–81. Blanchard Oliver, Andrei Shleifer, "Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia", *IMF Staff Papers*, Vol. 48, pp. 171–179.

⑩Qian Yingyi, Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 83–92.

⑪曹正汉、冯国强:《地方分权层级与产权保护程度——一项“产权的社会视角”的考察》,《社会学研究》2016年第5期。

⑫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;Hess Steven, *Authoritarian Landscapes*, New York: Springer, 2013.

⑬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;曹正汉、钟珮、聂晶:《郡县制国家现代化:中央政府如何扩大公共事务治理职能》,《学术月刊》2021年第9期。

⑭曹正汉:《纵向约束体制——论中国历史上一种思想模式》,《社会》2021年第4期。

⑮朱熹:《四书章句集注》,北京:商务印书馆1983年,第312—313页。

⑯萧公权:《中国政治思想史》上册,北京:商务印书馆2011年,第96页。

⑰冯友兰:《中国哲学史新编》上册,北京:商务印书馆2020年,第247页。

⑱“称天以制君”这种说法,也许受荀子所说的“制天命而用之”的启发。荀子主张“明于天人之分”,强调人的主体性,人对于“天”,应“制天命而用之”:“大天而思之,孰与物蓄而制之?从天而颂之,孰与制天命而用之?……故错人而思天,则失万物之情。”荀况撰,杨倞注,耿芸标校:《荀子》卷第十一《天论篇第十七》,上海:上海古籍出版社2014年,第198、205页。

⑲佚名:《中国古代限抑君权之法》,张枏、王忍之编:《辛亥革命前十年间时论选集》第一卷下册,北京:生活·读书·新知三联书店1960年,第731—735页。

⑳梁启超:《先秦政治思想史》,北京:中华书局2016年,

第44—45页。

②曹正汉：《纵向约束体制——论中国历史上一种思想模式》，《社会》2021年第4期。

②马端临：《文献通考》卷一百八十《经籍七》，卷二百五十六《封建考六》，北京：中华书局1986年，第1554、2095—2096页。

②曹同：《六代论》，萧统编，李善注：《昭明文选》卷五十二《论二》，北京：华夏出版社2000年，第337—343页。

②陆机：《五等论》，萧统编，李善注：《昭明文选》卷五十四《论四》，第376—385页。

②柳宗元：《封建论》，《柳河东集》上，上海：上海古籍出版社2008年，第43—48页。

②赵秉文：《侯守论》，《闲闲老人滏水文集》，北京：科学出版社2016年。

②顾炎武：《郡县论九篇》，顾炎武撰，华忱之点校：《顾亭林诗文集》卷一，北京：中华书局1983年，第12—17页。

②马端临：《文献通考》卷一百八十《经籍七》、卷二百五十六《封建考六》，第1554、2095—2096页。

②顾炎武：《郡县论九篇》，顾炎武撰，华忱之点校：《顾亭林诗文集》卷一，第12—17页。

③陆世仪：《陆桴亭思辨录辑要》卷十八，上海：商务印书馆1936年，第183—184页。顾炎武读过陆世仪的《思辨录》，大为赞赏，曾致书陆世仪：“昨岁于蓊门得读《思辨录》，乃知当吾世而有真儒如先生者。”参见顾炎武：《与陆桴亭札》，《顾亭林文集》之《亭林余集》，北京：中华书局1983年，第170页。

③参见李埏：《平订书》卷二《分土第二》，北京：中华书局1985年，第11—12页。

③康有为：《官制议》，国家清史编撰委员会编：《康有为全集》第七集，北京：中国人民大学出版社2007年，第274页。

③转引自饶宗颐：《中国史学上之正统论》，北京：中华书局2015年，第104—106页。

③“治”的起源大约与治水有关，《说文解字》指“治”为水名。“治，水名。从东莱郡曲成县阳丘山流出，向南入海。”参见许慎撰，汤可敬译注：《说文解字》，北京：中华书局2018年。

③曹正汉：《论郡县制国家的统与治》，《学术界》2021年第8期。

③瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信等译，北京：法律出版社2011年，第26—27页。

③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。

③曹正汉、钟珮、聂晶：《郡县制国家现代化：中央政府如何扩大公共事务治理职能》，《学术月刊》2021年第9期。

③Mancur Olson, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", American Economic Review, Vol. 59, No. 2, 1969, pp. 479—487; Wallace E. Oates, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

④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；曹正汉、钟珮、聂晶：《郡县制国家现代化：中央政府如何扩大公共事务治理职能》，《学术月刊》2021年第9期。

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

④顾炎武撰，黄汝成集释，栾宝成校点：《日知录集释》卷八《乡亭之职》，卷十三《清议》，北京：中华书局2020年，第426—427、689—690页。

④黄宗羲：《学校》，《明夷待访录》，北京：中华书局2011年，第37—47页。

④费孝通：《乡土重建》之《基层行政的僵化》，《乡土中国》，上海：上海人民出版社2006年，第277—279页。

④费孝通：《乡土重建》之《基层行政的僵化》，《乡土中国》，第277—279页。

④Montinola G., Qian Yingyi, Berry Weingast, "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China", World Politics, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 50—81; Chen J., Pan J., Xu Y, "Sources of Authoritarian Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China", American Journal of Political Science, Vol. 60, No. 2, 2016, pp. 383—400; Cai Y., Zhou Titi, "Online Political Participation in China: Local Government and Differentiated Response", The China Quarterly, Vol. 238, June, 2019, pp. 331—352; 曹正汉、钟珮、聂晶：《郡县制国家现代化：中央政府如何扩大公共事务治理职能》，《学术月刊》2021年第9期。

④Qian Yingyi, Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 83—92.

④曹正汉：《论郡县制国家的纵向约束机制》，《清华社会科学》2021年第3卷第1辑。

④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页。

④周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，第29—41页。

④参见曹正汉：《纵向约束体制——论中国历史上一种思想模式》，《社会》2021年第4期；曹正汉：《论郡县制国家的统与治》，《学术界》2021年第8期。

④顾炎武撰，黄汝成集释，栾宝成校点：《日知录集释》卷八《乡亭之职》，第426—427页。

④王夫之撰，舒士彦点校：《读通鉴论》，北京：中华书局2013年，第133页。

④萧公权：《中国乡村——论十九世纪的帝国控制》，张皓、张升译，台北：联经出版股份有限公司2014年，第55—64页。

④曹正汉、钟珮、聂晶：《郡县制国家现代化：中央政府如何扩大公共事务治理职能》，《学术月刊》2021年第9期。

④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。

④黎靖德编，王星贤点校：《朱子语类》第一册卷第一，北京：中华书局2020年，第2页。

④朱熹：《西铭解》，朱杰人、严佐之、刘永翔主编：《朱子全书》第十三册，上海：上海古籍出版社、合肥：安徽教育出版社2002年，第141—146页。

④余英时：《朱熹的历史世界》，北京：生活·读书·新知三联书店2011年，第143页。