

“强政权、弱国家”： 中国历史上一种国家强弱观*

■ 曹正汉

[内容提要]中国历史上,王朝更替通常伴随着国家瓦解,这种现象引起古代学者的深思,并逐渐形成一种解释性观点,所谓“强政权,弱国家”。这种观点认为,郡县制国家存在着一种内在缺陷:在这一类国家中,统治者能够建立起强大的政权,所谓“天下之势一矣”;但是,强大的政权弱化了国家本身的凝聚力,阻碍了国家共同体的发展,随着中央政权衰落,国家共同体将面临瓦解,所谓“天下震动,有土崩之势”。本文把这种观点发展成一种理论分析模型,论证了“强政权,弱国家”作为一种类型的国家,是政权建设与国家共同体建设的冲突所导致的一种结果。同时,本文还论证了强政权为什么导致了弱国家。

[关键词]政权 国家共同体 国家建设 郡县制

一、导论

中国历史上反复出现一种现象:一个强大的王朝崛起,建立起强大的中央政权和统一的国家;但是,随着王朝衰落和瓦解,中央集权国家也随之解体,接踵而至的是大规模内战、地方割据,甚至国家分裂,以至于每一个新兴的王朝都必须重建国家。因此,每一个新兴的王朝,其统治的疆域都经历了重新界定,其中央政府和地方政府都经过了重建,不能直接继承前一个王朝的国家

机构。历史学家把这种现象概括为“王朝循环”或“治乱循环”(Wang, 1936; Yang, 1954; Usher, 1989; 劳干, 2006; Chu and Lee, 1994)。笔者要指出的是,王朝循环和治乱循环接踵而至,意味着每一次王朝更替和政权转移,通常都伴随着国家瓦解和天下大乱。^①

本文所关注的是,围绕中国历史的上述特征,在历史上和当代形成了两种相互对立的观点。一种观点是,以“王朝更替通常带来国家瓦解”为依据,论证皇权的合法性。这种观点认为,

曹正汉:浙江大学公共管理学院(Cao Zhenghan, School of Public Affairs, Zhejiang University)

*本文初稿和修改稿分别在浙江大学社会学系“群学肆言堂”、华中科技大学社会学院第十四届组织社会学实证研究工作坊、上海大学社会学院社会理论工作坊上宣读,得到刘世定、毛丹、张国清、阮云星、尤怡文、罗祎楠、郭台辉、耿曙等批评指正。谨此致谢,当然,文责自负。

为了避免国家瓦解和天下大乱,中国别无选择,只能强化皇权,确保中央政权稳定。这种观点可以追溯到《吕氏春秋·谨听》:“乱莫大于无天子。无天子则强者胜弱,众者暴寡,以兵相残,不得休息。”至汉代,这种观点已成为王朝正统意识形态的一部分,如《汉书·成帝纪》:“盖闻天生众民,不能相治,为之立君,以统理之”;《后汉书·孝桓帝纪》:“盖闻天生蒸民,不能相理,为之立君,使司牧之。”^②

上述观点的当代版本,是苏力在《大国宪制》的论述:“(中国)历史一再表明……只要以天子或皇帝为核心的中央政府弱了,撑不住了,社会秩序的其他基本关系,无论是中央与地方关系,还是地方与地方之间的关系,就一定乱套,本来大致有序的政治经济文化生活就会全面陷入无序,就会是全面的政治动荡,频繁战争,大规模人口死亡和背井离乡,以及国家疆域的巨大变化。”(苏力,2018:454-455)因此,“为了确保天下太平,必须有一个以皇权为代表的强大的中央集权”(苏力,2018:456)。

另一种观点与第一种观点相反,它认为,中国历史的上述特征,不仅不能为皇权的强大提供合法性,恰恰相反,这种特征本身就是因皇权过于强大而造成的后果。这种观点认为,秦以后实行郡县制,有利于加强中央集权,强化皇权,却弱化了国家本身的凝聚力,致使国家的统一主要依赖皇权的力量才得以维系,一旦王朝衰落,政权易手,国家就将分崩离析。这种观点可以追溯到西汉陆贾论“打天下”与“坐天下”的关系——“居马上得之,宁可以马上治之乎?”(《史记·陆贾列传》)。至宋明时期,此种观点臻于成熟。南宋罗泌所论述的皇权的强大导致“天下之势散”^③,以及明代陈邦瞻所概括的“主势强,国势反弱矣”^④,即是对此种观点的代表性论述。在当代学者中,徐复观对秦王朝评价道,“(国家)没有有机体的

社会结构,仅凭刑的一条线把臣民贯穿起来,以悬挂于大一统专制的皇权手中,此线一断,即土崩瓦解”(徐复观,2014a:93),可以视为此种观点的现代延续。为了叙述方便,笔者把此种观点概括为“强政权、弱国家”。

我们该如何评价上述两种观点?客观地说,第一种观点在民间和官方均具有广泛的影响力,但是,我们必须指出,这种观点带有明显的为皇权辩护的色彩。它无视历史上皇权的强大带来的负面后果,无助于引导中国走出治乱循环的命运。而且,第一种观点在逻辑上也是苍白的:要求中国人为了天下太平,接受皇权的统治,并不能真正建立起长治久安的强大国家,更不能“为万世开太平”。

第二种观点的价值,在笔者看来,首先在于它提供了一种历史洞见:在中国历史上,政权的强大均未能带来国家的持续强大,恰恰相反,强大的政权所建立的国家,虽然也曾兴盛于一时,但是,都无一例外地衰落了,并且,都随着王朝更替而瓦解了。此种历史洞见是我们不应忽略的。

其次,第二种观点提出了人类社会面临的一个共同问题,即社会凝聚的问题:何种因素能够将一个文明团结成持久的整体?这一问题曾经是欧洲思想家遇到的最关键的哲学和社会学问题(麦克法兰,2013:5)。欧洲学者在思考这一问题时,发现了政治权力既集中又分散的重要性。麦克法兰引用托克维尔的话,指出:“(在国家体制上)有两个缺点需要规避:一是政治权力集中于一点,一是政治权力分散于全国各地。如果将一切都捆扎成一个包袱,则一旦散捆,一切将四分五裂,国将不存;如果权力高度分散于各地,国家的公共事务显然受到阻碍。”(麦克法兰,2013:183)。不难看出,托克维尔的观点与“强政权、弱国家”的观点有相通之处。

因此,笔者认为,第二种观点更值得我们重

视。然而,迄今为止,尚未有人系统地论述此种观点的理论意义,也未有人论述其前提条件和逻辑基础。本文的目的是,尝试阐述第二种观点在理论上的意义,考察其前提条件与逻辑基础;然后,本文将进一步分析“强政权”导致“弱国家”的原因。

二、“强政权、弱国家” ——中国古代学者的论述

王朝更替通常伴随着国家瓦解和天下大乱,这种现象不能不引起古代学者的关注和深思。受“天命观”的影响,古代学者对王朝循环和政权更替不太在意,因为“天命靡常,惟德是依”,天命转移自然带来王朝更替。所以,顾炎武说:“保国者,其君其臣肉食者谋之。”这就是说,保护王朝的政权之不坠,是庙堂上的统治者和权贵们考虑的事情,与普通百姓不相干。^⑤但是,“国家瓦解和天下大乱”则不然,它是顾炎武说的“亡天下”,与天下苍生祸福相依。所以,顾炎武又说:“保天下者,匹夫之贱与有责焉耳矣。”^⑥

在思考上述问题上,古代学者提出了一种观点,认为这一现象是由郡县制的缺陷和皇权过于强大导致的。他们认为,郡县制有利于加强皇权与中央集权,但是,国家作为疆域内所有人民组成的共同体(所谓“天下”),其联结纽带比较脆弱,主要依赖中央政权的维系,一旦中央政权动摇,国家就面临瓦解。秦王朝的兴亡为这种观点提供了一个典型的例子。秦始皇统一中国后,推行郡县制,同时,在县以下设立乡亭等社会管理和控制系统,建成中国历史上第一个统一的郡县制国家。依靠郡县制,秦王朝拥有强大的资源动员能力,能够在全国范围内大规模征发劳役,从事浩大工程和发起大规模征伐战争。然而,陈胜、吴广一次小规模造反事件,引发了全国各

地区大反叛,秦王朝在反叛中崩溃了,其建立的郡县制国家也随之瓦解。^⑦

上述观点大约形成于南宋。南宋罗泌著《路史》,考察郡县制与分封制之优劣,得出结论:“世人徒见晚周诸侯之疆(强),而不知天下之势合;见后世(郡县)守令之弱,而不知天下之势散。故论封建失之弱,而实以疆;郡县失之疆,而实以弱……建封之时,一人纵失德于上,而万国之中各有政化,闻者德以兴起。郡县之世,一人失德,则波颓瓦解,而海内共惧其祸。”^⑧在这里,罗泌采用了两个分析维度——王朝(皇权或政权)与天下,比较郡县制与分封制各自带来的不同后果。他的观点可以概括为“封建失之弱,而实以疆;郡县失之疆,而实以弱”。所谓“封建失之弱,而实以疆”,是指分封制削弱了皇权(或王权),即中央政权较弱,却强化了“天下”的凝聚力,即国家作为由众多地区和人民组成的政治共同体,其凝聚力较强。反之,“郡县失之疆,而实以弱”,是指在郡县制之下,皇权强大,却弱化了“天下”的凝聚力,即弱化了由各地区和人民组成的政治共同体的凝聚力。罗泌认为,正是此种后果,导致了秦之后,王朝更替通常伴随着国家瓦解,即“郡县之世,一人失德,则波颓瓦解,而海内共惧其祸”。

罗泌的观点可追溯到西汉陆贾论“打天下”与“坐天下”的关系——“居马上得之,宁可以马上治之乎?”(《史记·陆贾列传》)“打天下”是新王朝夺取政权的开端,是以武力和谋略打败对手,征服各地区和民众。天下打下来之后,新政权建立,陆贾认为,此时,统治者不应完全依靠武力和法令实施统治,还须依靠仁义之政和礼义,建立统治者与被统治者互相承认、互相信赖的关系,建立互信、互助的社会,政权才能安定下来(徐复观,2014a: 89-90)。罗泌把这种观点作了进一步推进,把它发展为解释皇权与天下的相对强弱关系,即皇权的强大导致“天下之势散”,并用来解

释王朝更替引起国家瓦解的原因。

与罗泌同时代的李纲,也提出相似的观点。李纲指出,“(郡县之制)举千里之郡而命之守,举百里之县而付之令,又有部刺史督察之,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”,皇权可谓非常强大。但是,李纲接着指出:“(郡县制)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。”^⑨也就是说,强大的皇权并不能真正有效地治理国家,反而导致王朝衰落,国家也将瓦解。

至明清两代,这种观点又有新的发挥。明代陈邦瞻著《宋史纪事本末》,说宋太祖加强中央集权,“朝廷一纸下郡县,如身使臂,如臂使指,无有留难,而天下之势一矣”。陈邦瞻评曰“主势强,国势反弱矣”,明确指出皇权的强大反而导致国家势弱。^⑩清代颜元更指出,天命本无常,政权难免易手,在封建制之下,政权易手较易,所谓“一战而天命有归,无俟于数年数十年之兵争而处处战场也”;在郡县制之下,政权易手较难,一旦面临易手,则有天下土崩之难,所谓“闻京城失守而举世分崩,千百成群,自相屠抢,历数年而不能定也”。^⑪所以,内藤湖南评述明清时期学者的思想:学者们看到了在郡县制之下,皇权过于强大,而且,“正是君主不顾一切地追求君权的强大,忽视了其他必要的国政,最终导致国家灭亡”(傅佛果,2016:207-208)。

上述观点揭示了郡县制国家的内在困境:在这一类国家中,中央政权非常强大,即统治者和中央政府掌握了强大的统治权,在其兴盛时期,能够通过郡县制直接统治辽阔的疆域和众多民众,所谓“天下之势一矣”。但是,强大的政权弱化了国家本身的凝聚力,即国家作为疆域内所有地区和人民组成的政治共同体,主要依赖统治者及其官僚系统作为联结纽带;随着中央政权衰

落,这种联结纽带也就断裂了,国家将面临瓦解,所谓“天下震动,有土崩之势”。笔者把这种观点概括为“强政权、弱国家”。

当然,在中国历史上,每一次王朝更替和国家瓦解的原因都非常复杂,而且,各有其特殊的原因。所以,笔者不认为,“强政权、弱国家”的观点,能够准确解释中国历史上每一次王朝更替和国家瓦解的原因。但是,笔者认为,这种观点揭示了历史上每一次王朝更替和国家瓦解的背后共同起作用的机制。因此,这种观点在理论上具有扩展的潜力,能够为我们分析中国国家建构的特点和国家兴衰的原因提供一种思考方向。

首先,这种观点提示我们,认识国家的构成,需要区分两个维度:一个维度是政权,即在国家的疆域内,对各地区及其人民的统治权;一个维度是“天下”,我们称之为“国家共同体”,即由疆域内所有地区和人民组成的政治共同体。这种区分至少在顾炎武那一代学者中,已经有了清晰意识。顾炎武说:“有亡国,有亡天下。亡国与亡天下奚辨?易姓改号,谓之亡国;仁义充塞,而至于率兽食人,人将相食,谓之亡天下。”^⑫在这里,顾炎武所说的“国”,是指统治者的政权,“亡国”即是政权的瓦解和更替,所谓“易姓改号”;“天下”则与国家共同体相近,“亡天下”意味着国家共同体(即所有地区和人民组成的政治共同体)的瓦解,包括法律和社会秩序的崩溃、中央政府和地方政府的瓦解、地方割据与军阀混战等,以至于天下大乱,暴力横行,弱肉强食。

其次,“强政权、弱国家”的观点是建立在两个理论命题的基础上,依赖于这两个理论命题能否成立。第一个命题是,在政权与国家共同体之间存在着此强彼弱的关系。这种关系的一种类型是,强大的政权阻碍了国家共同体的发展,使国家共同体长期处于脆弱状态,形成所谓“强政权、弱国家”。第二个命题是,“强政权、弱国家”

作为一种类型的国家,可能因政权的强大而兴盛一时,但是,强大的政权将逐渐导致国家衰落,并且,随着政权更替,国家也可能走向瓦解。

接下来,本文将把“强政权、弱国家”的观点置于国家建构的分析框架之中,尝试论述上述两个命题的前提条件与逻辑基础。

三、国家建设的两个维度： 政权建设与国家共同体建设

为了论述上述两个命题,我们需要从国家建设的两个维度入手,分析政权建设与国家共同体建设之间的关系。在此基础上,笔者将指出,“强政权、弱国家”作为一种类型的国家,是在国家建构过程中,政权建设与国家共同体建设冲突所导致的一种结果。

芬纳(Samuel E. Finer)在讨论欧洲现代国家的形成时,区分了国家组织建设(state-building)与国民共同体建设(nation-building)这两个维度(Finer, 1975)。⑬芬纳认为,中世纪以来,西欧主要国家逐渐具有了五个特征:第一,有明确的疆域,在其疆域内,所有人都承认中央政府是共同的最高统治机构;第二,政府由专职人员组成;第三,国家主权得到其他国家承认;第四,所有国民组成一个自我认同的国民共同体;第五,在这个国民共同体中,每一位国民都感觉到他们须共担责任,同时也共享国家收益。芬纳把前三个特征归属于国家组织建设,后两个特征归属于国民共同体建设,并把具备这五个特征的国家称为“国民国家”(nation-state)(Finer, 1975; 芬纳, 2014: 4-5)。因此,芬纳认为,国家组织建设和国民共同体建设之间的关系,在很大程度上是相互促进的关系,而不是对立的关系,正是因为这两者的齐头并进和逐渐融合,才形成了现代西欧的“国民国家”。

不过,芬纳对国家组织建设与国民共同体建设之区分存在两个问题。第一,这两者之间虽有分别,却有一个重叠的部分。“国家”(state)在组织上包含两个组成部分:一是执掌国家政权(或曰统治权)的统治者及统治集团;二是政府机构,即中央政府和地方政府,它们负责制定和执行统治集团所要求的政策,承担管理国家的具体事务。然而,这后一个部分——政府机构,也是国民共同体所必需的:没有服务于国民共同体的中央政府和地方政府,国民共同体本身也不复存在。因此,国家组织建设与国民共同体建设都包含政府机构的建设。由于存在着这样一个重要的重叠之处,国家组织建设与国民共同体建设就不能构成分析国家建设的两个独立维度。第二,国民共同体(nation)是一个起源于西欧的现代概念,不适合描述中国历史上与之相近的“天下”的特征。因此,在本文中,为了分析中国历史上的国家建设和王朝兴衰,笔者对芬纳的分析框架作了以下两点修正。

第一,引入“国家共同体”概念,替代具有现代涵义的“国民共同体”。“国家共同体”是指“中国”疆域内所有地区和人民组成的政治共同体,即许倬云所论述的“中国共同体”(许倬云, 2015: 2-8, 206-207)。谷川道雄曾用“国家共同体”的概念,讨论中国历史上国家的构成。他指出,“国家实际上是一个以民众的安定生活为基础的大共同体”(谷川道雄, 2011: 13),“国家共同体是指旨在维护民众的安宁与福利的一种大型共同体世界。王朝是为了实现这种世界而存在的,担负国家共同体运营的人(君主及其官僚集团),必须是具备相应道德人格和能力的人物”(谷川道雄, 2013: 333)。

第二,与国家共同体相对的,不是“国家”的组织结构之全部,而是其中的一个维度——统治者及其政权。

因此,笔者把“国家”分解为两个维度——政权与国家共同体;相应地,国家建设也分成两个维度——政权建设与国家共同体建设。笔者认为,国家的发展方向和兴衰,是由政权建设与国家共同体建设之间的关系决定的,特别是由这两者之间的冲突和力量强弱决定的。当然,在国家建设的过程中,政府机构的建设是不可或缺的组成部分;但是,政府机构建设既属于政权建设的一部分,也属于国家共同体建设的一部分,区别仅在于政府机构受哪一方控制,服务于哪一方的需要。

(一)政权建设

政权建设不仅指统治者在一片疆域内建立统治权的行动,也包括统治者及统治集团维护和强化统治权的行动。具体而言,政权建设包括两个方向相反的过程。首先,政权建设是指政治权力和军事权力在疆域内向一个中心集中,建立中央政府及其官僚系统;同时,中央政府的权力又进一步向统治者集中,形成以统治者为核心,并由统治者直接控制的国家组织系统。其次,政权建设也是中央权力向各地区和民间社会延伸,建立对各地区的统治,以及实现对民间社会和个人的管理与控制。

在西欧历史上,政权建设是国王克服封建社会的离心势力,逐渐剥夺地方领主的权力,驯服地方贵族的过程,也是国王组建常备军和中央政府,在王国内集中统治权和实施直接统治的过程(埃利亚斯,2013:317-340;Ertman,1997;Lachmann,2010)。在封建王国时期,国王通过土地分封的方式统治国家,政治权力和军事权力分散于地方领主手中,这种统治结构蕴含着强大的离心势力,逐渐瓦解国王的统治权。西欧各国国王在推进政权建设上,主要是同这种分离势力做斗争。^④到16世纪或17世纪,西欧主要国家的国王们逐渐具备了克服分离势力的能力,在其疆域内

建立起稳定的中央政权。在这一漫长的历史过程中,各国国王和封建领主们为了争夺霸权或保住地位都受埃利亚斯所说的“垄断机制”的制约,而不得不投入到激烈的相互竞争之中(埃利亚斯,2013:324-330)。此种竞争在不同的国家表现为不同的历史过程,然而,或迟或早,都导向相似的结果:权力逐渐集中于国王和中央政府手中。在此种竞争过程中,有一个因素加强了国王的政权建设的力量,这就是通货膨胀。在中世纪晚期,货币经济逐渐替代自然经济,货币流通量大增,导致物价持续上涨。^⑤通货膨胀打击了以固定地租为主要收入来源的地方贵族和骑士,大多数贵族和骑士因此陷入生活困境,被迫加入国王的官僚系统和军队,帮助国王扩大和加强统治权。与此同时,货币经济和贸易的发展却有利于国王征税,国王的收入大幅度增加,因此有能力建立庞大的常备军,在与地方贵族的竞争中逐渐取得支配地位(埃利亚斯,2013:238-241)。

在中国历史上,春秋战国时期,各诸侯国的政权建设与中世纪西欧国家有相似之处,但是,在推进程度上,大大超越了西欧各国。许田波把春秋战国时期各诸侯国的政权建设称为“自强型改革”(self-strengthening reform),其突出代表是秦国(许田波,2009:25,37,73-75)。商鞅自公元前356年开始主持秦国的“自强型改革”,借鉴魏国经验建立郡县两级行政体制,实现了国君对全国各地区的直接统治;在此基础上,把行政层级往下延伸到乡和里,官僚系统得以穿透社会而直接控制分散的乡村民众。此外,秦国还建立户籍制、连坐制、告密制,摧毁民众的社会联结纽带,使民众处于孤立状态,国君无须动用武力就能控制广大民众(许田波,2009:36,73-75)。秦始皇统一中国后,把这种政权建设方式推广到全中国,建立统一的郡县制国家。

不过,自秦之后,政权建设的方式与西欧国

家有明显差别。秦之后,每一个新王朝的政权建设的开端都是“打天下”。此时,旧王朝正在瓦解,或已经瓦解,国家陷入混战之中,谁能成为新政权的主人,依赖于谁在战争中最终战胜所有的竞争对手。政权建设的第一阶段,是经过数年、数十年的厮杀最终出现一支最强大的武装集团,打败了主要的竞争对手,所谓“天下初定”。此后,政权建设进入第二阶段:得胜一方的领导人开始称帝、定都、建国号,着手建立中央政府。此时,中央政府未必能统治全国,可能仍有部分地方武装尚未臣服,各个地区也需要重建地方政府。因此,政权建设的第三阶段是平定地方武装,划分地方行政区,按郡县制在全国各地建立地方政府。至此,新的政权才算是稳定地建立起来了,开始统治整个国家。第四阶段是巩固政权和维护政权。对统治者而言,第四阶段的政权建设是一项既持久又艰巨的工作,包括建立征税系统和政府专营系统,向民间社会汲取资源;建立官方意识形态,控制民众思想;建立基层社会的管理和控制系统(如户籍制、乡里制、保甲制),管理和控制民众的行为;建立察举制或科举制,吸纳民间精英;建立监察系统,加强对官员(特别是地方官员)的控制等。这一阶段一直持续到王朝的终结和新一轮“打天下”的开端。

如果我们忽略中国历史上“打天下”的过程,从“天下初定”之后讨论政权建设,那么,无论是西欧历史上的封建王国,还是中国历史上的王朝,政权建设的主要推动者都是统治者及其追随者,而且,其推进方向也是相似的。统治者推动政权建设的目的都是为了加强和扩大其统治权,提高其对国家的控制力和统治能力,以便他们能够有效地汲取资源,贯彻其统治意志,以及应对内部和外部威胁。

当然,从政权建设所达到的程度来说,中国远远超过了西欧国家。如英国中世纪后期,由于存

在着比较强大的地方贵族阶层和地方自治传统,国王的政权建设遇到了地方贵族的制约和阻挠。为了推进政权建设,国王被迫寻求与地方贵族、乡绅和城市市民等阶层合作,由此带来法治、议会制度和政治参与制度的兴起。其结果是,政权建设不能按照国王的意志充分展开,反而导致政权逐渐转移到议会手中,促成了国家共同体的逐渐发展和强大,并最终控制了政权(Brewer, 1989; Downing, 1992; Ertman, 1997)。

与此相反,在中国历史上,每一个新王朝的兴起都要经历残酷的“打天下”过程,在此过程中,地方精英和地方社会的力量被极大地削弱,无力与新建立的王朝相抗衡。因此,统治者在推进政权建设上占有压倒性优势,在其统治的核心区域,通常能够把政权建设推进到极端程度,建立起完整的中央集权的郡县制国家,包括建立由统治者控制的,遍布全国各地区的官僚系统,以及由官僚系统直接控制的基层社会管理和控制系统,所谓“天下之势一矣”(曹正汉,2017)。其结果是,政权一枝独大,统治者对国家的统治犹如“如身使臂,如臂使指,无有留难”。

(二)国家共同体建设

1. 国家共同体的联结纽带

“国家共同体建设”是指在国家疆域内,把分散的个人和地区联结成具有一定内聚力的政治共同体之过程,此种过程既体现为政治共同体的内聚力逐渐增强,也体现为政治共同体的联结纽带逐渐强化和多元化。芬纳列出了国家作为政治共同体(political community)的主要联结纽带,包括统治者的纽带(指通过共同的统治者及其官僚系统把各地区民众联结起来)、地缘纽带(即共同生活的疆域或地域)、文化纽带(共同的语言和文化传统)、民族纽带(共同的民族身份和国家认同)、代表机构的纽带(代表各地区民众的议会机构)(芬纳,2014:2-9)。

依据上述联结纽带的形成状况,芬纳把欧洲历史上国家的发展分成四个阶段,分别为封建王国、疆域国家、民族国家(national state)、国民国家。封建王国作为政治共同体,主要是以封建君主及封主-封臣关系为联结纽带,疆域的纽带尚未稳固,甚至是非常脆弱的。疆域国家是指在一定疆域内建立的国家(如帝国),其特征是,虽然有相对稳定的疆域,但是疆域内的人民尚未形成共同的文化和身份认同,他们只是生活在同一片疆域上,受同一个统治者和中央政府统治。因此,疆域国家作为政治共同体,其联结纽带主要是共同的统治者和共同的疆域,其他联结纽带尚未稳定地建立起来。民族国家是指一类特殊的疆域国家,即其疆域内的人民出现了共同的语言和文化,形成了共同的民族认同,但是,国家仍然受君主统治或专制统治,故政治共同体的联结纽带除了疆域和统治者之外,还增加了文化纽带和民族纽带。国民国家是主权在民的民族国家,其政治共同体——“国民共同体”——除了以上联结纽带之外,还通过代议制和民选制度,在中央和地方层面建立了代表机构作为联结纽带。这意味着所有国民在公共事务上自我组织起来了,通过政治参与制度和代表机构,有能力处理国家和地方的公共事务(芬纳,2014:2-9)。

2. 国家共同体的四个维度

除了上述芬纳列举的联结纽带之外,把分散的个人联结成国家共同体,还存在着多种多样的联结纽带。为了简化分析,本文把主要的联结纽带分成四类,分别为疆域的纽带、文化的纽带、经济的纽带和政治参与的纽带。这四类联结纽带把国家共同体分解为四个维度,分别是疆域的维度、文化的维度、经济的维度与政治参与的维度。在这四个维度上,国家共同体有着不同的表现形式,分别为疆域共同体、文化共同体、经济共同体、政治参与共同体。按这种分析方法,国家

共同体主要是由四个维度上的共同体相互结合而成的,也就是说,国家共同体既表现为一定程度的疆域共同体,也表现为某种程度的文化共同体、经济共同体和政治参与共同体。^⑩

当然,在不同的历史时期,或对于不同的国家,国家共同体在四个维度上的强弱是不一样的。例如对于国民国家来说,国家共同体在四个维度上都比较强大,它既是稳定的疆域共同体,也是高度认同的文化共同体和经济共同体,而且,还是所有国民通过平等的政治参与制度和代议制度自我组织起来的政治参与共同体。然而,对于中国历史上的王朝国家而言,如清王朝所建立的大清国,国家共同体主要体现为疆域共同体和一定程度的文化共同体,国家共同体的另外两个维度——经济共同体和政治参与共同体——均非常弱。

采用此种分析方法的原因是,在不同维度上,国家共同体建设与政权建设的关系是不一样的。本文将在下一节指出,在疆域的和文化的维度上,国家共同体建设与政权建设虽然存在一定程度的冲突,但是在很大程度上,两者是相容的,甚至是相互促进的。然而,在经济的和政治参与的维度上,国家共同体建设与政权建设存在着较为严重的冲突,强大的政权建设,将在很大程度上阻止经济共同体和政治参与共同体的形成与发展。

3. 从四个维度考察国家共同体建设

(1) 疆域的维度

从疆域的维度来考察,国家共同体建设表现为,如何把疆域内各个地区和各地区的人民联结起来,形成某种程度的共同利益和相互依赖关系。

把分散的人民联结成共同体,初始的联结纽带是血缘和地缘。通过血缘和地缘,分散的民众结成家族、宗族、村庄、乡村社会,形成所谓的“乡

党共同体”(谷川道雄,2011:11)。然而,若要把众多分散的乡党共同体联结成疆域共同体,必须依靠跨血缘和跨地缘的联结纽带之建立,这样的联结纽带主要是中央政府及其官僚系统。只有在一片疆域内建立了中央政府和官僚系统,并且中央政府有能力控制和统治各个地区,以及抵御外部入侵,各个地区才能避免相互敌视和分裂,也才能建立紧密的相互依赖关系;同时,各地区人民才能在一定程度上形成共同利益,如共享中央政府提供的法律、和平与秩序等。因此,中央政府的强弱反映了在疆域的维度上国家共同体的强弱。例如,在中国历史上,分封制向郡县制的转型,即是国家共同体在疆域维度上的强化,或者说是疆域共同体从较弱向较强的发展。这是因为,通过分封制建立的王朝,中央政府较弱,尚未建立从中央到地方的官僚系统。所以,在疆域的维度上,封建王朝主要是通过天子与诸侯的关系把各地区和民众联结起来,这种联结方式是松散的,甚至是脆弱的。郡县制国家建立了从中央到地方的官僚系统,加强了中央政府对各个地区的控制,使得中央政府能够在全国各地区实施法律和维护秩序,也使得各地区民众更紧密地联结在一起。因此,从疆域的维度来考察,分封制向郡县制转型,国家共同体有所强化。

当然,把分散的地区联结为统一的疆域共同体,还依赖道路网络的建设。在中国历史上,历代王朝所建立的道路网络分为两个层级:一是以首都为中心的干线道路网,把全国各地区的中心城市与首都联结起来;二是以地区中心城市为节点的地区道路网,把分散的乡镇与地区中心城市联结起来(许倬云,2017:120-123)。通过这两级道路网络,中央“政令由此传达各处,信息由此上通下达,人才也由此周流于中央及地方”(许倬云,2017:122)。因此,道路网络和通信网络的建设强化了中央政府在疆域共同体上的联结功能。

(2)文化的维度

从文化的维度来考察,国家共同体建设是指在其疆域内,共同的语言、共同的文化传统、共同的历史、共同的宗教信仰等文化纽带的形成与强化。这些文化纽带把各地区民众联结成具有共同的情感、共同的生活方式、共同的归属感的文化共同体。

文化共同体的形成和强化,是文化逐渐演化的结果,也与统治者和文化精英的推动有关。秦始皇灭六国建立大一统帝国,推行“书同文”及焚书坑儒,试图以秦国的法家文化为基础,构建大一统帝国的文化共同体。这种努力并未取得预期的成功。所以,秦始皇建立的大一统帝国,在文化的维度上是脆弱的。西汉接受秦亡教训,吸纳儒家文化重建大一统国家的文化共同体,取得了相当程度的成功(Zhao, 2015)。此后,历代王朝皆继承西汉传统,虽然王朝兴衰不断,但是中国作为文化共同体却延续下来了,成为维系和重建大一统帝国的重要纽带。由于此种原因,学者们首先视“古代中国”为一个文化共同体(许倬云,2015)。

(3)经济的维度

从经济的维度来考察,国家共同体是指国家的经济系统具有一定程度的共同体的性质。它为每一个人获得生计资源和发展条件提供了相互支持和保障,同时,也激励每一个人创造财富,实现共同的经济繁荣。

波兰尼(Karl Polanyi)对“经济”的意义之探讨,有助于我们从共同体的角度理解国家的经济系统。波兰尼认为,“经济”(economic)包含两种含义,分别为“实质含义”(substantive meaning)和“形式含义”(formal meaning)(Polanyi, 1957)。经济的实质含义指人类的生计(man's livelihood),它源于人在生计上必须依赖自然和他人,即每个人都需要同自然环境和社会环境发生交换,才能

获得生计所需的资源。经济的形式意义则是指手段与目的之间的逻辑关系,换言之,指在稀缺资源的各种不同用途之间,以效率为准则进行选择的逻辑,所谓“理性行动的逻辑”(the logic of rational action)(Polanyi, 1957)。从波兰尼所论述的“人类生计”的意义上说,国家必须有助于每一个人开展经济活动,建立相互合作和相互依赖的关系,并为每一个人获得生计资源提供支持和保障。这是国家作为经济共同体的第一种含义。此外,国家作为经济共同体,还需要协调每个人在获取稀缺资源上的竞争,防止贫富严重分化;不过,其协调方式不应威胁到每一个人获取生计资源,也不应阻碍每一个人创造财富,推动经济繁荣。

任何国家的经济系统都必然在国家内部形成某种程度的相互依赖关系。最典型的相互依赖关系是,统治者及统治集团依赖经济系统获得税收,民众通过劳动分工和市场交易谋取生计。然而,并非所有的经济系统都具有相同程度的共同体特征。例如,一种类型的经济系统是以国家垄断为特征,其目的是保障统治集团对重要资源和关键市场的垄断权,把普通民众排除在这些重要领域之外(North, Wallis, and Weingast, 2009)。对普通民众来说,这种经济系统就只有微弱的共同体的特征。在这种由国家垄断所主导的经济系统里,首先是统治集团组成了经济共同体,他们联合起来控制资源,阻止民众进入这些领域从事经营活动;其次,因统治集团控制了重要资源和关键市场,削弱了民众依赖这些资源和市场谋取生计的能力,也加剧了统治集团与普通民众的利益冲突。另一种类型的经济系统则与此相反,它是自由开放的市场经济,为每一个人参与经济活动和建立经济组织提供平等机会。相对于前一种经济系统,这种自由开放的市场经济有助于实现经济繁荣,同时,还为每一个人参与市

场分工、从事市场交易、建立(或加入)经济组织提供了开放的渠道,从而更有可能把所有人民联结成相互依赖、相互合作的经济共同体。

当然,国家作为经济共同体,有赖于多种条件和多种联结纽带才能建立起来。就主要的联结纽带来说,有以下三种:

第一是道路、交通、通讯、水利工程等基础设施。这些基础设施把各地区的人民联结起来,使得各地区的民众能够在全国范围内参与市场分工和市场交易,形成分工合作和相互依赖的关系。此种市场网络对各地区和民众的整合能力,即使在中央政府瓦解之后,仍然能够发挥作用。许倬云认为,中国历史上,在国家分裂时期,全国性的市场网络通常分裂为几个地区性的市场网络,随后,这些地区性的市场网络又逐渐自发地重新联结起来,因此经济的重新整合常早于政权的统一(许倬云,2017:165)。

第二是法律。法律是经济共同体的另一项基础。不过,这样的法律必须是赋予每一个人平等权利,平等地保护产权、保护合约的履行、保障自由交易,而不是保护特权阶层的利益。只有赋予每一个人平等权利,并且平等地保护每一个人参与经济活动的权利,才能在全国范围内形成自由开放的市场经济。

第三是社会保障制度。市场经济虽然激励每一个人创造财富,推动经济繁荣,但是也带来贫富分化,削弱了经济共同体的特征。为了缓解此种冲突,需要在国家内部建立社会保障制度,如失业救济、养老保险、医疗保险、义务教育、低收入家庭的收入补助等制度。社会保障制度的主要功能是保护市场竞争中的弱者,以及在人民之间形成共担风险、共享收益的机制,强化国家作为经济共同体的功能。

相应地,经济共同体的发展主要体现为上述三种联结纽带的形成和强化过程。反之,如果削

弱这三种联结纽带,将会弱化国家作为经济共同体的特征。^⑩

(4) 政治参与的维度

从政治参与的维度来说,国家共同体建设是民众政治参与制度的形成与发展,或者说,是民众在处理公共事务上自我组织起来的手段与组织的发展。政治参与制度的形成与发展,意味着各地区民众围绕全国性公共事务和地方性公共事务,在一定程度上自我组织起来了,从而在公共事务上形成某种程度的共同参与、共担责任、共享利益的共同体。此种政治参与共同体,其联结纽带不同于前文所述的疆域共同体。在疆域共同体中,民众是被动的,他们由共同的中央政府和疆域整合在一起,被动地形成相互依赖关系。在政治参与共同体中,民众(至少是民众中的精英)是主动的,他们通过政治参与制度和代议机构联结在一起,共同参与国家事务和地方事务的治理,监督国家机构的运作。

对于小规模的国家来说,如希腊城邦国家,其政治参与共同体可以是所有公民通过直接的政治参与而形成的,即国家是由所有公民组成的、直接的政治联合体(芬纳,2014:409-415)。但是,对于大规模的国家来说,其政治参与共同体的建构需要以民众自愿结社为基础,通过自愿结社,把分散的民众整合到地方性的、行业性的,甚至全国性的社会团体与政治团体之中。此外,还需要借助两种组织手段:一是地方自治,即首先在地区层面形成自治共同体,然后,再把各个地区性的自治共同体联结成全国的政治参与共同体;另一是“以木代林”原则,即在公共决策上,通过选出代表组成决策机构,以代表大规模的群体做决策(芬纳,2014:443)。

在中国历史上,历代王朝所建立的国家,也存在着某种形式的政治参与共同体。我们以汉代为例。首先,在地方社会存在着一定程度的乡

里自治制度。“里”是各家族的聚居形态,里民共同担负着从社祭到土木工程、外敌防卫等多种事项,所以,里也是一种地缘共同体。数里组成一乡,乡设有从居民中推举出来的三老、嗇夫、游徼等乡官,掌管教化、征税、治安等乡里事务。因此,“乡”在一定程度上是乡民的自治共同体,即所谓“乡党社会”(谷川道雄,2013:57;宫崎市定,2015:122-125)。其次,通过察举制度和文官制度,从地方社会中选拔精英进入中央政府和地方政府,组成全国性的文官集团。此种文官集团既与皇权合作,共同统治国家,同时,又以儒家意识形态为手段抗衡皇权,因而在一定程度上把分散的地方社会联结成全国性的共同体。此种形式的政治参与制度,大体上被汉以后历代王朝继承,但是政治参与的功能被逐渐削弱,皇权日益强大,国家作为政治参与共同体也逐渐弱化。

四、“强政权、弱国家”的形成机制

运用上述分析框架,本文将进一步论述,“强政权、弱国家”作为一种类型的国家,源于政权建设与国家共同体建设的冲突,是这种冲突所导致的一种结果。

(一) 政权建设与国家共同体建设的冲突

政权建设和国家共同体建设通常是交织在一起的,在一定程度上这两者也是相互推进的(Finer, 1975)。政权建设的核心内容是疆域内政治权力和军事权力向一个中心集中,这与国家共同体建设并不必然矛盾,因为国家共同体建设也要求政治权力与军事权力在疆域内适度集中。如果没有强有力的中央政府,就难以抵御外部入侵,难以维护国家统一与国内和平,国家共同体必定非常脆弱。反过来,国家共同体建设的一部分基础性工作,如道路网络的建设、语言和文字的统一、共同的文化传统之形成、社会保障系统

的建设等,也有助于加强国家认同和推进政权建设,使得统治者更容易统治国家。

然而,在政权建设与国家共同体建设之间也存在着持续的冲突。关于此种冲突的原因,可分成两种:一是因目标不一致导致的冲突;一是因推动者不一致导致的冲突。

1. 政权建设与国家共同体建设的目标及冲突

政权建设的目标是统治者及统治集团的目标,因此,是明确的,相对单一的。这一目标可以表述为,统治者及统治集团希望在尽可能广阔的疆域内建立统治权,并不断加强统治权,提高统治能力,确保政权安全。为此,统治者需要提高对民众的管控能力,也需要加强对官僚系统的控制能力,以达到“如身使臂,如臂使指”的效果。

国家共同体建设的目标是疆域内所有民众的共同目标。我们可以设想,一定疆域内的所有民众在组成国家上有着共同利益,如管理公共事务的需要(包括安全、法律、秩序、互助、经济繁荣等),因此,有着共同的愿望。这种共同愿望可以表述为:把国家建设成疆域内所有民众共同的家园,在其中,人们平等地享有文明的生活方式,共享和平安宁与经济繁荣,共同治理公共事务,同时,又能自由地追求各自的生活目标。为了实现此种共同愿望,国家共同体建设就需要在疆域的维度、文化的维度、经济的维度,与政治参与的维度上协调发展,特别是在政治参与的维度上,建立所有民众共同参与、共担责任、共享利益的政治参与制度,同时,把政府建设成受民众控制和监督的公共服务机构,为民众管理全国性的和地方性的公共事务。

上述两种目标在很大程度上是相互冲突的。为了实现政权建设的目标,就需要限制国家共同体的发展,特别是限制国家共同体在经济的维度和政治参与的维度上的发展。其原因在于,

统治者在推进政权建设上,所奉行的是“支配逻辑”(logic of domination)(许田波,2009:32-37)。支配逻辑的一种策略是对民众分而治之,瓦解社会的组织能力。这种策略意在割断民众之间的社会联结纽带,使民众处于孤立状态,因此,必然阻碍了政治参与制度的建立与发展(许田波,2009:32-35)。支配逻辑的另一种策略是所谓“自强型改革”(self-strengthening reform)(许田波,2009:25),包括建立强大的常备军和郡县制的行政系统,以及建立由国家垄断和控制的经济系统,以加强统治者对各地区和所有民众的支配地位。这种策略限制了自由开放的市场经济的发展,使得经济资源向统治者及统治集团集中,因此,阻碍了国家作为经济共同体的发展。同时,这种策略也是把政府建设成完全受统治者及统治集团控制的统治机构,而不是把政府建设成受民众控制的公共服务机构,因此,也阻碍了政治参与制度的发展。

因此,如果政权建设不受限制,统治者将通过行政手段和法律手段分割社会、控制经济,并阻止政治参与共同体的发展,使得民众处于分散状态,难以采取协调行动,从而易于统治。反之,为了实现国家共同体建设的目标,就需要限制政权建设,约束统治者及统治集团的权力扩张行为,削弱其对政府和经济的控制能力,保障国家共同体的发展不因统治者的权力扩张而受阻。

2. 政权建设的推动者与国家共同体建设的推动者及其冲突

产生冲突的第二个原因是政权建设的推动者与国家共同体建设的推动者不一致。

就全部参与者来说,无论是政权建设还是国家共同体建设,都包括三类人。第一类是统治者及统治集团。在中国历史上,这一个集团通常由皇帝及皇族与朝廷高级官员组成,他们控制了国家的军队、中央政府及地方政府。第二类是独立

于统治者及统治集团的政治精英和社会精英。这类人的权力不是来自统治者及中央政府,而是来自他们对经济资源和地方社会的控制能力,本文把这类精英简称为“地方精英”。第三类是普通民众。在通常情况下,普通民众处于分散状态,在政治上缺乏凝聚起来的组织,但是,他们可能短暂地与统治者结盟(或者由统治者动员起来),也可能与地方精英合作,成为被地方精英领导的力量。在这三类人中,统治者与地方精英常常存在冲突,而普通民众则是影响双方相对力量之强弱的重要因素。

但是,就主要推动者来说,推动政权建设的人与推动国家共同体建设的人,通常是不一致的。政权建设的推动者主要是统治者及统治集团,这一类人通常已经掌握了国家政权,或者在武力上打败了主要的竞争对手,正在做建立政权的工作。所以,这一类人具有强烈的动机巩固统治权和扩大统治权,因而成为政权建设的主要推动者。当然,统治者及统治集团推动政权建设,需要动员民众参与,也需要吸纳地方精英。如果统治者能够成功地做到这两点,就能把政权建设推进到更高的程度。

与政权建设不同,国家共同体建设不可能由任何一方单独推进,必须依赖统治者、地方精英、普通民众三方合作,特别是依赖于统治者与地方精英之间的相互制约(Ertman, 1997)。当然,统治者为了提高统治的合法性和应对外部竞争,愿意在一定程度上推进国家共同体建设,如建设道路网络,以巩固疆域共同体;推进文字统一,以加强国家认同等。但是,这种由统治者推进的国家共同体建设是有限度的。首先,如前所述,统治者不愿意在政治参与的维度上推进国家共同体建设,因为在这一个维度上,将产生约束统治者的社会力量和政治力量。其次,统治者也不愿意把经济共同体推进到较高的程度,因为这将限制统治

者及统治集团的资源汲取能力。第三,即使是统治者愿意推进疆域共同体和文化共同体的发展,其目标也是形成以统治者为核心的国家。

因此,国家共同体建设需要有独立于统治者的社会力量参与才能向较高层面推进。然而,在国家尚未形成较发达的政治参与与共同体之前,这样的社会力量不可能是分散的普通民众,只能是已经掌握了相当政治权力和经济权力的地方精英集团。如果存在这样的地方精英集团,那么,当他们面对统治者的权力扩张时,有可能联合起来形成抗衡势力,从而成为推动国家共同体建设的主要力量。

总之,政权建设的主要推动者是相对单一的统治者及统治集团;而国家共同体建设需要统治者、地方精英与普通民众三者的合作,依赖于地方精英与统治者之间的相互制约。由于统治者、地方精英与普通民众在目标上存在着冲突,这就带来了政权建设与国家共同体建设之间的冲突。

(二)冲突所导致的结果

政权建设与国家共同体建设之间的冲突将导致何种结果,依赖于统治者、地方精英、普通民众三者之间的关系。本文把这三者之间的关系分成三种类型,并分别讨论其对政权建设与国家共同体建设的影响。

第一种类型是统治者及统治集团拥有强大的军队,他们控制了地方精英,把地方精英吸纳到官僚系统,联合起来统治普通民众。这种关系使得政权建设的力量非常强大。同时,因不存在独立的地方精英集团,国家共同体建设也缺乏强有力的推动力量。其结果是,政权建设压倒了国家共同体建设,导致政权一枝独大,国家共同体处于弱小的状态,形成所谓“强政权、弱国家”。自秦开始,中国历代王朝所建立的郡县制国家都属于此种类型。在此类国家,除了中央政府及其官僚系统之外,联结各个地区和广大民众的纽带

比较脆弱,一旦政权动摇,国家就面临瓦解。

第二种类型是地方精英非常强大,统治者及其中央政府过于弱小,无力制约地方精英,使得地方精英既控制了民众,也控制和支配着统治者。在这种关系中,地方精英在政治上占据主导地位,整个国家实际上是由若干独立的地方政权组成,其结果是政权建设和国家共同体建设都难以推进。在政权建设上,如常备军的建设、中央政府统治能力的建设等,因受到地方精英的阻挠,难以推进;在国家共同体建设上,因缺乏强有力的中央政府的支持,也难以推进。由此形成的国家具有“弱政权、弱国家”的特征。在欧洲历史上,中世纪后期及近代早期的波兰和匈牙利,即属于此种类型(Downing, 1992; Ertman, 1997)。

第三种类型是统治者及中央政府比较强大,同时,也存在着相对强大的地方精英集团。这种类型必然带来统治者与地方精英集团的持续冲突,直至在这两者之间形成既相互制约又相互依赖的关系,此种类型才能稳定下来。此种相互制约和相互依赖的关系,迫使统治者和地方精英寻求合作,并且都需要争取民众支持。统治者的目的是推进政权建设,但是,为了争取地方精英和民众的合作,也需要在政治上做出让步,如允许一定程度的地方自治,允许地方精英参与政治决策。这就在一定程度上推进了国家共同体建设。地方精英的目的是保护自己和地方的利益,为此,需要争取地方自治和推进政治参与制度的发展。但是,地方精英也需要中央政府维护国内和平和抵御外部入侵,因此,也愿意有条件地支持统治者从事必要的政权建设。在这种相互制约又相互依赖的关系中,政权建设与国家共同体建设有望在冲突中逐渐发展,既建立起强有力的中央政府及常备军,同时,也促进议会制度、地方自治、法治、民主制度等发展,以控制中央政府及常备军。随着国家共同体在政治的维度上得到充

分发展,中央政府和常备军逐渐受制于议会和国民的意志,成为保护国家共同体的力量,而不是保卫统治者的政权的力量;相应地,统治者及统治集团也演变成中央政府的行政首脑及内阁成员,他们受制于民选制度和议会,其统治权受到宪法的限定。笔者把此种类型的国家称为“弱政权、强国家”。

(三)“强政权、弱国家”与国家能力的发展方向

这里需要指出一点,“强政权、弱国家”并不一定是国家能力较弱,而是国家能力为统治者所控制,朝着维护政权和巩固政权的方向发展。

迈克尔·曼(Michael Mann)指出,国家权力(the power of the state)有两种类型:一是统治者的专断权力,即统治者在统治国家上,无须征得社会同意,凭自己的意志采取行动的权力;一是国家的基础能力,即国家(state)深入到各地区和民间社会,系统地动员资源及实施政策的能力(Mann, 1988, 1993)。后一种类型的国家权力,通常也被称为国家能力(state capacity)。

借助于迈克尔·曼的分析,我们可以从另一个角度认识国家能力。笔者认为,国家能力有两种不同的功能:一种功能是为统治者服务,用于巩固和扩大统治者的统治权;一种功能是为国家共同体服务,用于协调民众的行动,帮助民众参与公共决策,并约束统治者的专断权力。相应地,国家能力也可以分成两种类型。一种国家能力是通过政权建设建立起来,并服务于统治者对国家的统治。这种国家能力表现为中央政府通过自上而下的官僚系统,以及延伸至基层社会的社会管理和控制系统,所拥有的资源动员能力、实施政策的能力,以及对社会的管控能力。另一种国家能力是在国家共同体的建构过程中形成的,并支持国家共同体发展的国家能力。这种国家能力以议会制度、民主制度、地方自治制度、独

立的司法系统等为基础,体现为国家通过这些组织和制度,在公共事务上与社会达成共识的能力,以及相应的资源动员能力与实施政策的能力。前一种国家能力主要由统治者及中央政府建构,笔者称之为“以政权为基础的国家能力”;后一种国家能力是在统治者、地方精英和民间社会的互动中逐渐形成,并得到市民社会的支持,笔者称之为“以共同体为基础的国家能力”。

这意味着,国家能力有两个发展方向。一个方向是统治者及统治集团主导国家能力的建构,其结果是,以政权为基础的国家能力得到充分发展,同时,以共同体为基础的国家能力却严重不足。另一个方向是,统治者、地方精英与民间社会之间形成了相互制约和相互依赖的关系,国家能力是在这种冲突和妥协的过程中逐渐建构出来的,其结果是,以政权为基础的国家能力受到地方精英和市民社会的限制,而以共同体为基础的国家能力逐渐发展壮大。

因此,在国家建设的过程中,如果国家能力持续朝第一个方向发展,所形成的国家就是“强政权、弱国家”;如果国家能力在第二个方向上持续推进,就将逐渐形成“弱政权、强国家”。

五、强政权为什么导致弱国家?

以上分析说明,“强政权、弱国家”作为一种特殊类型的国家,是政权建设压倒了国家共同体建设之结果。这一类国家在国家能力上有一大缺陷:以政权为基础的国家能力较强,而以共同体为基础的国家能力较弱,使得国家共同体缺乏支持国家稳定与统一的力量。当然,如果政权能够一直保持强大,那么,以政权为基础的国家能力也就能维持国家的稳定和统一。所以,笔者需要进一步分析,为什么政权的强大难以持久?或者说,为什么依靠政权建立的国家能力终将

衰落?

政权的强大难以持久的原因是强大的政权将自发地引发负反馈机制,产生削弱政权的力,使以政权为基础的国家能力也终将瓦解。

赵鼎新指出,人类社会存在着—项普遍性法则(covering law),他称之为负反馈机制。此种负反馈机制是,任何性质的组织和思想,随着它们变得强大,削弱这些组织和思想的社会机制也会变得越来越重要(赵鼎新,2018)。在政权建设上,此种负反馈机制表现为,随着统治者的政权逐渐变得强大,削弱政权的力也将逐渐显现出来;而且,政权越强大,这种负反馈机制的作用也越显著。在中国历史上,政权的强大所引发的负反馈机制,主要表现在以下六个方面:

第一,政权的强大,依靠官僚系统的支持,也依靠官员对经济、社会、文化等各个领域进行控制,这就带来官僚系统的膨胀和官员腐败。或迟或早,官僚系统的运作效率将逐渐下降,官员腐败也将越来越严重,导致民众负担日益加重。因此,政权的强大,最终是以底层民众的贫困难为代价。当官僚系统榨干了底层民众时,叛乱也就可能随时爆发,政权遂失去维系自身稳定的基础(Wang, 1936; 劳干, 2006: 5-6; 谭凯, 2017: 250)。

第二,当政权走向强大之时,王朝也进入兴盛时期,此时,有能力维持国内和平和社会安定,从而促进人口增加。然而,当人口趋于饱和时,遇到天灾就会出现严重的食物短缺,饥饿的农民被迫沦为盗匪;此时,税收下降,不足以供养朝廷的军队和庞大的官僚机构,政权的力逐渐难以维持国家的稳定,王朝开始进入瓦解过程(Wang, 1936; Usher, 1989; 劳干, 2006: 9-12)。

第三,政权越强大,意味着权力越集中于统治者一人之手。然而,统治幅员辽阔的国家需要管理和监督庞大的官僚机构之运作,其事务之繁重非一人所能承受。因此,君主越集权,越依赖

私人近臣行使权力,就为君主的近臣篡夺权力和谋取私利提供了机会,也带来了君主的近臣与朝廷官员之间的冲突,导致了官僚系统的分裂。西汉亡于外戚,东汉亡于宦官,都与此种原因有关(徐复观,2014b:183,245-246)。

第四,政权越强大,资源越向中央政府和官僚系统集中,就会加剧普通民众的贫困,并促使秘密结社和农民反叛组织的兴起。首先,中央政府依靠庞大的道路网络、信息网络和行政网络,传达政令、收集信息、汇集资源和分配资源,但是,如许倬云所指出,在这个巨大的网络之内存在着众多“隙地”(许倬云,2017:120-123)。^⑧隙地与边陲类似,往往是国家最不稳定的部分,历史上农民反叛,大多起源于隙地。陈胜、吴广起于云梦,新市绿林起于南阳乡聚,五斗米道起于汉中山区,黄巾起于清徐的乡村……在他们起事时,官方可能一无所知,到星火燎原时,已难以措手(许倬云,2017:122)。

其次,为了有效地汲取资源,统治者采用的一种策略是,对重要资源和关键性市场实行政府专营,即所谓专卖制度。专卖制度,如食盐专卖,一大副作用是催生了秘密结社的兴起。贩卖私盐的黑市商人为求自保,组织秘密结社,他们在全国范围内相互联系,事实上做好了武装反抗的准备(宫崎正定,2015:170-171)。专卖制度的一种变种是国家对外贸的垄断与控制,其目的除了汲取资源,也是通过控制外贸,迫使周边民族和外夷向中国统治者纳贡称臣,承认中国的宗主权,故有“朝贡贸易”之称(费正清,2010:2-3)。然而,朝贡贸易是引发边境冲突的一大原因,成为削弱王朝稳定的一大因素,如明代的蒙古入侵、倭寇战争,清代的鸦片战争,均与朝贡贸易有关。

第五,政权的强大,使得权力和资源集中于中央政府,导致地方官员既没有足够的力量,也

缺乏责任心应对地方事变。一旦发生外部入侵,或爆发内部叛乱,地方官员为了避免问责,往往采取敷衍和推卸责任的办法来应对,导致外患或内乱不断扩大,最终蔓延到连中央政府也无力应对的程度(傅佛果,2016:202-203)。黄宗羲认为,明朝灭亡的主要原因不在于异民族入侵,而在于君主独裁之下,文武官僚软弱无力(傅佛果,2016:203)。内藤湖南也用这种观点解释清亡的原因:“清王朝越来越致力于集权于中央,并把官僚系统的权力集中于近亲宗室。除了这些人以外,已经没有官僚负有政治的责任。其结果是,武昌起义之后,各省纷纷叛离,清王朝崩溃。”^⑨

第六,中央政权的稳定,离不开对边疆的控制。强大的中央政权有能力控制遥远的边疆。然而,边疆是无止境的,对边疆的征服造就着更远的边疆,加大了控制边疆的难度。最终,中央政权不得不容忍一个主权模糊的边疆地带之存在:在这里,草原游牧部落处于中原王朝的有效控制之外,然而,他们有机会学习中原王朝的行政管理和军事技术,组成强大的骑兵部队,甚至建立起草原帝国,成为威胁中原王朝稳定的一个重要因素(拉铁摩尔,2010:322-349)。

上述负反馈机制的作用,逐渐削弱中央政权的基础,王朝将由盛转衰,并在内乱和外患的冲击之下,逐渐瓦解。

六、结论与讨论

在中国历史上,由强大的政权建立的国家,虽然曾兴盛于一时,但是都无一例外地衰落了,并且,都随着王朝更替而瓦解了。这种现象不能不引起古代学者的深思,到宋明时期,逐渐形成一种解释性观点,笔者名之为“强政权、弱国家”。这种观点认为,郡县制国家存在着一种内在缺陷:在这一类国家中,统治者能够建立起强

大的政权,统治辽阔的疆域和众多民众,所谓“天下之势一矣”;但是,强大的政权弱化了国家本身的凝聚力,阻碍了国家共同体的发展,随着中央政权衰落,国家共同体将面临瓦解,所谓“天下震动,有土崩之势”。

本文把上述观点发展成一种理论分析模型,论证了“强政权、弱国家”作为一种类型的国家,是政权建设与国家共同体建设的冲突所导致的结果,具体而言,是政权建设的力量过于强大,压倒了国家共同体建设,所导致的结果。这一类国家在国家能力上有一大缺陷:以政权为基础的国家能力较强,以共同体为基础的国家能力较弱,使得国家共同体缺乏支持国家稳定与统一的力量。此外,本文还论证了政权的强大为什么难以持久,指出强大的政权将自发地引发负反馈机制,产生削弱政权的力量,使得以政权为基础的国家能力逐渐瓦解,并引发政权更替和国家共同体的瓦解。因此,“强政权、弱国家”的观点揭示了中国历史上每一次王朝更替和国家瓦解的背后都存在着一种共同起作用的机制,为我们分析中国历史上国家建构的特点和国家兴衰的原因,提供了一个思考方向。

最后,笔者要指出的是,“强政权、弱国家”的观点隐含着提出了“天命观”留下的一个大漏洞:天命转移之后,国家怎么办?如果每一次天命转移和政权更替,都将带来国家瓦解,其代价实在是太大了。在思考这个问题上,明末清初的顾炎武迈出了重要一步,他提出一个著名观点——“寓封建之意于郡县之中”。^④这一观点包含着用地方自治改造郡县制国家的精神。到清末,学者们在顾炎武开辟的方向上,开始提出以地方自治为基础的国家建设理论。康有为重新解释“寓封建之意于郡县之中”的意义,认为以前所说的“封建”,就是今天所说的地方自治,其中的变化仅在于,由“封建其一人”转变为“封建其众人”。^⑤据

此,康有为认为中国历史演变的趋势是由封建制,到郡县制,再到郡县自治。“凡封建之后必行郡县;郡县者,乃治法必至之势也。大约封建世及,行于草昧初开之时,据乱之制也;郡县派官,行于大国一统之时,升平之世也;郡县自治,皆由民举,太平之世也。”^⑥

对于上述问题及历史上的观点之探讨,超出本文范围,恕不展开。

参考文献:

[德]诺贝特·埃利亚斯,2013,《文明的进程——文明的社会发生和心理发生的研究》,王佩莉、袁志英译,上海译文出版社。

曹正汉,2017,《中国的集权与分权:“风险论”与历史证据》,载《社会》第3期。

[明]陈邦瞻,1977,《宋代纪事本末》,北京:中华书局。

[英]塞缪尔·E·芬纳,2014,《统治史:古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》第1卷,王震、马百亮译,上海:华东师范大学出版社。

[美]傅佛果,2016,《内藤湖南:政治与汉学(1866~1934)》,陶德民、何英莺译,南京:江苏人民出版社。

[日]宫崎市定,2015,《中国史》,焦堃、瞿柘如译,杭州:浙江人民出版社。

[日]谷川道雄,2013,《中国中世社会与共同体》,马彪译,上海古籍出版社。

[日]谷川道雄,2011,《隋唐帝国形成史论》,李济伦译,上海古籍出版社。

[清]顾炎武(著),黄汝成(集释),2014,《日知录集释》上卷,《正始》,上海古籍出版社。

[美]拉铁摩尔,2010,《中国的亚洲的内陆边疆》,唐晓峰译,南京:江苏人民出版社。

劳干,2006,《中国古代的历史与文化》,北京:中华书局。

[宋]罗泌,2003,《路史》,《封建后论》《究言》,北京图书馆出版社。

- [英]艾伦·麦克法兰,2013,《现代世界的诞生》,管可秣译,上海:世纪出版集团、上海人民出版社。
- 苏力,2018,《大国宪制:历史上中国的制度构成》,北京大学出版社。
- [美]谭凯,2017,《中古中国门阀大族的消亡》,胡耀飞、谢宇荣译,北京:社会科学文献出版社。
- 徐复观,2014a,《两汉思想史》第2册,北京:九州出版社。
- 徐复观,2014b,《两汉思想史》第1册,北京:九州出版社。
- [美]许田波,2009,《战争与国家形成:春秋战国与近代早期欧洲之比较》,徐进译,上海世纪出版集团。
- 许倬云,2017,《万古江河:中国历史文化的转折与开展》,长沙:湖南人民出版社。
- 许倬云,2015,《说中国:一个不断变化的复杂共同体》,桂林:广西师范大学出版社。
- 赵鼎新,2018,《从美国实用主义社会科学到中国特色社会科学——哲学和方法论基础探究》,载《社会学研究》第1期。
- Brewer, John, 1989, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, New York: Alfred A. Knopf, Inc. .
- Chu, C. Y. Cyrus, and Ronald Lee, 1994, "Famine, Revolt, and the Dynastic Cycle: Population Dynamics in Historic China," *Journal of Population Economics*, Vol. 7, No. 4, pp. 351-378.
- Downing, Brian M., 1992, *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, New Jersey: Princeton University Press.
- Ertman, Thomas, 1997, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press.
- Finer, Samuel E., 1975, "State- and Nation-Building in Europe: The Role of Military," in Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, New Jersey: Princeton University Press.
- Lachmann, Richard, 2010, *State and Power*, Cambridge: Polity Press.
- Mann, Michael, 1993, *The Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge University Press.
- Mann, Michael, 1988, *States, War and Capitalism*, Oxford: Blackwall Publishers.
- North, Douglass, John J. Wallis, and Barry R. Weingast, 2009, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl, 1957, "The Economy of Instituted Process," in Karl Polanyi, Conrad M. Arnsberg, and Harry W. Pearson (eds.), *Trade and Markets in the Early Empires: Economics in History and Theory*, Chicago: Henry Regnary Company.
- Usher, Dan, 1989, "The Dynastic Cycle and the Stationary State," *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 5, pp. 1031-1044.
- Wang, Yu-Ch'uan, 1936, "The Rise of Land Tax and the Fall of Dynasties in Chinese History," *Pacific Affairs*, Vol. 9, No. 2, pp. 201-220.
- Yang, Lien-Sheng, 1954, "Toward a Study of Dynastic Configurations in Chinese History," *Havard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 17, No. 3/4, pp. 329-345.
- Zhao, Dingxin, 2015, *The Confucian-Legalist State: A New Theory of Chinese History*, New York: Oxford University Press.

注释:

①“王朝更替”是指政权从一个统治集团转移到另一个统治集团。在同一个统治集团内部,也可能发生非正常的政权转移,如禅让、被迫退位、宫廷政变等,一般不属于王朝更替。“国家瓦解”是指中央政府在全国大部分地区失去统治能力,导致社会秩序大乱,法律失去效

力,各种武装力量占地为王,相互厮杀。

②又如《汉书·谷永杜邰传》:“臣闻天生蒸民,不能相治,为立王者以统理之”;《汉书·王莽传上》:“盖闻天生蒸民,不能相理,为之立君,使司牧之”。

③[明]陈邦瞻:《宋代纪事本末》,北京:中华书局1977年版,第10—12页。

④[宋]罗泌:《路史》,《究言》,北京图书馆出版社2003年版。

⑤[清]顾炎武(著),黄汝成(集释):《日知录集释》上卷,《正始》,上海古籍出版社2014年版,第297页。

⑥同上。

⑦参见[西汉]司马迁:《史记》,北京:中华书局2006年版,第51、333、535页。

⑧[宋]罗泌:《路史》,《究言》。

⑨《李纲全集》,《论封建郡县》,长沙:岳麓书社2004年版。

⑩[明]陈邦瞻:《宋代纪事本末》,第10—12页。

⑪《颜元集》,北京:中华书局1987年版,第110—113页。

⑫同注⑤,第297页。

⑬在中文中,“state-building”一般译为“国家建设”,更准确的含义应是“国家组织建设”。“nation-building”一般译为“民族建构”,其准确含义应是“国民共同体建设”。

⑭如在12世纪早期,法国国王路易六世(1108—1137)为了在自己的领地——法兰西公国——建立稳定的统治权,其主要任务就是平定和驯服公国内的地方领主和骑士家族。大规模的征战包括:与蒙太里家族长期征战,争夺蒙太里城堡的控制权;三次征讨奥尔良地区的骑士家族,争夺对奥尔良的控制权。此外,他还用了二十年平定罗什福尔、费泰尔-阿莱、普塞特等家族。经过斗争,卡佩家族才在法兰西公国建立了稳定的统

治权,形成独霸一方的局面,为日后在整个法国建立统治权打下基础(埃利亚斯,2013:318—321)。

⑮据估算,1200年的22000法郎,到1300年仅值16000法郎,到1400年为7500法郎,1500年为6500法郎,1600年为2500法郎(埃利亚斯,2013:240—241)。

⑯我们把国家共同体分成四个维度讨论,与许倬云对“华夏/中国共同体”的分析既有相似之处,也有差别。许倬云认为,在“中国”这个共同体之内,至少包括政治、经济、文化和社会四个维度。政治范围,包括政权的性质和行政的结构;经济范围,包括生产方式、生产力、资源的分配;文化范围,包括意识形态、价值观念和宗教组织;社会范围,包括社会阶层、社会结构,尤其注重精英阶层的结构。参见许倬云:《说中国:一个不断变化的复杂共同体》,桂林:广西师范大学出版社2015年版,第206—207页。

⑰如政府建立庞大的垄断企业,垄断重要行业和关键性资源,也就削弱国家作为经济共同体的功能。

⑱网络的“隙地”是相对于“干道”而言,它远离大路,居于网络的末梢,处穷乡僻壤,往往为政令之不及,教化之不达。相对于中央,隙地即使在内地,也类似边陲(许倬云,2017:122)。

⑲[美]傅佛果:《内藤湖南:政治与汉学(1866~1934)》,陶德民、何英莺译,南京:江苏人民出版社2016年版。

⑳[清]顾炎武:《顾亭林诗文集》,《郡县论一》,北京:中华书局1983年版,第12页。

㉑《康有为全集》第7集,《官制议》,北京:中国人民大学出版社2007年版,第274—275页。

㉒《康有为全集》第8集,《日耳曼沿革考》,北京:中国人民大学出版社2007年版,第252页。

责任编辑:皮莉莉

word “revolution” had evolved from its classical sense to the modern sense of striving for republic, equality and civil rights, marking the beginning of modern revolution. At this time, Cao Yuanbi raised the issue of King Wen’s claim of the throne as a response to both classical revolutionary theory and modern revolution process.

Keywords: ancient revolution, modern revolution, King Wen’s claim of the throne, Cao Yuanbi

LAW AND POLITICS

“Strong Reigme, Weak Nation”: An Explanation of the Rise and Fall of State in Chinese History 165

Zhenghan Cao

Abstract: In ancient China, replacement of a dynasty by another was usually followed by the collapse of the state. Ancient scholars pondered over this phenomenon and formed an explanatory view characterized as “strong regime, weak nation”, implicating the inherent flaw of prefecture-county state. With the system of prefectures and counties, the ruler was capable of establishing a strong regime and an unified empire; in the meantime, such a strong regime weakened national cohesion and impeded the development of a national commonwealth, so that when the dynasty fell, the fragile national commonwealth went with it. This paper develops this view to a theoretical model and argues that “strong regime, weak nation” was the result of the conflict between political power building and national commonwealth building. This paper also tries to explain why a strong regime led to a weak nation.

Keywords: regime, national commonwealth, state-building, the system of prefectures and counties

Political Integration and Its Operative Basis: From the Perspective of County Governance 184

Ouyang Jing

Abstract: The political integration system refers to the governance mode in which the party committee works around the central tasks and carries out structural integration, resource aggregation, and functional restructuring of the administrative bureaucracy accordingly. In the practice of county governance, in order to overcome the defects and inertia of the administrative bureaucracy, the political mechanism consisting mainly of the party committee transforms important governance affairs into central tasks and sets about fulfilling them by using pressure mechanism, mobilization mechanism, the administrative contract system and other mechanisms to coordinate bureaucratic restructuring and bureaucratic resource integration. This is how a political integration system is formed. Such a system not only reveals the function and significance of the party committee in the governance structure and governance system, but also provides a new interpretation for the dynamics and mechanism of China’s economic and social development. However, the greatest risk of such a system is the bureaucratization of the political mechanism itself. Therefore, giving full play to the positive factors of the political integration system while avoiding bureaucratization of the party organization is a challenge to China’s political power