

从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑： 中国国家治理逻辑的历史线索*

■ 周雪光

[内容提要]本文在中国大历史视野下认识国家治理逻辑。在前半部分,以近年来学术界、政策研究界关注的“黄宗羲定律”现象为切入点,分析中国历史上税收财政领域中“杂税丛生—并税式改革—杂税丛生”的周期性现象,解读其中折射出的中华帝国的治理困难和由此衍生的制度安排。在后半部分,则着眼于中国大历史脉络,提出三对(概念)关系——“委托与代理”、“正式与非正式”、“名与实”——来概括中华帝国的治理逻辑,特别强调正式制度与非正式制度并存转化的核心地位,阐述这些关系以及相应的分析概念和研究问题。笔者认为,当代国家与中华帝国面临着类似的治理困难,而且这一治理逻辑在当代社会中面临着深刻的适应危机。

[关键词]国家治理 帝国逻辑 非正式制度 黄宗羲定律

在中华人民共和国六十余年的历程中,国家建设经过了从全能国家、计划经济到改革开放、放权搞活等多种形态的沧桑之变,其变化之大、速度之快,常常使得身居其中的人们感到扑朔迷离,难以把握。然而,其间的反复曲折,从收权与放权间的上下浮动到经济领先与政治教化间的左右摇摆,去而复来,似曾相识。从中国大历史的脉络中来俯瞰人民共和国的历程,我们不难发现,21世纪的当代中国正在其深长的历史轮辙中识别着路径方向。这一观察也启示着我们,细心解读中华帝国的历史遗产有助于我们认识今天国家转型过程所面临的困难和挑战。

周雪光:美国斯坦福大学社会学系、上海高校社会学E-研究院(Zhou Xueguang, Department of Sociology, Stanford University; Sociology Division, E-Institute of Shanghai University)。

*本文在写作、修订过程中得到蔡禾、冯仕政、刘世定、史普原、田毅、应星、赵树凯、周飞舟、“城市化过程中的基层政府”讨论小组学友以及匿名审稿人的批评指正,特此感谢。依学术惯例,文责自负。

本文试图从中华帝国的历史脉络上重新审视国家治理的制度逻辑。在展开下面的讨论之前,首先需要澄清本文使用的“帝国”这一概念的蕴意。在当代思潮中,“帝国”一词常常与强权侵略、殖民统治相联系,带有强烈的意识形态和价值判断色彩。但本文的用法与此不同。史学家伯班克和库柏(Burbank & Cooper, 2010)曾在另外一个意义上讨论了“帝国”的概念。他们指出,帝国架构的一个基本特点是其中囊括不同的种族、文化、区域,因此有利于发展包容性治理模式。在世界史上,帝国一度是古代文明的主要组织形式,如中华、罗马、蒙古、奥斯曼等帝国形态曾经极大影响了世界文明的进程。近代民族国家的兴起促就了帝国的崩溃瓦解。与庞大的帝国疆土相比,民族国家以族群、文化、宗教信仰单一或高度同质性为特点。(Anderson, 1983)在这里,帝国不仅体现在艾森斯塔得(Eisenstadt, 1963)所说的“一种特殊的政治类型”,而且因其规模特征而面临着特定的组织困难和挑战,诱发了相应的治理模式,体现在稳定存在的制度安排和行为定式之上,即帝国的治理逻辑。

中华帝国即是这方面的一个突出例子。《红楼梦》中王熙凤一句“大有大的难处”的感叹道出了帝国治理的难处所在,即规模之累。帝国的架构包容了多元文化和地域间不平衡发展,更加重了规模之累效应和治理困难。我将这一困难表述为“权威体制与有效治理”间的矛盾,即“号令自中央出”的中央集权体制与辽阔国土上地方性差异间的矛盾,前者趋于权力、资源向上聚敛,而后者要求更多的灵活性和自由裁量权以实现有效治理(周雪光, 2011)。中华帝国千年载世,数十朝代历经内忧外患、政纲兴衰,正是在治理挑战的应对过程中,摸索发展出了其特定的制度安排和治理技术。本文在这个意义上使用“帝国”这一概念,并探究中华帝国治理背后的制度逻辑。

帝国结构错综庞大、千头万绪,本文以近年来引起广泛注意的“黄宗羲定律”历史现象为切入点,借用史学界已有研究成果,从社会科学角度加以解读,进而寻找理解中国国家治理的历史线索。本文的基本命题可概括如下:黄宗羲定律所描述的税收持续高攀趋势并无史实根据,但这一描述中“杂税丛生—并税式改革—杂税丛生”的循环波动在历史上重复出现,是帝国大背景下“放权—收权—放权”周期性波动在税收领域中的具体表现,其中隐藏着解读中华帝国治理逻辑的密码。在黄宗羲定律现象的大背景下,本文提出相互关联的三对关系来提炼概括帝国的治理逻辑:第一,“委托与代理”关系集中体现了帝国治理的组织困难:帝国治理依赖庞大的官僚体制,面临着漫长行政链条中委托与代理关系所带来的高昂交易成本,加剧了权威体制与有效治理间的基本矛盾。第二,“正式与非正式”共生并存、互为依赖的制度安排在很大程度上缓和、调节着帝国治理的基本矛盾。皇权在集权的正式制度中得到了稳定性和可信性,而非正式制度的盛行运作则为地方灵活性提供了空间。第三,“名与实”关系反映了中央政府在象征性权力与实质性权力间的微妙平衡和转变,由此衍生出一系列制度安排和运作机制,以调节正式与非正式制度间的边界。黄宗羲定律现象正是帝国逻辑蕴含的上述关系在税收领域中的具体体现。

在以下的讨论中,我首先着眼于黄宗羲定律所描述的历史现象,提出新的研究问题;然后,借用史学界研究工作来解读历史上几次并税式改革的例子,从中提炼这一周期性现象背后的帝国治理困境以及由此发展起来的治理机制。接下来,我转向阐述“委托与代理”、“正式与非正式”、“名与实”这三对基本关系所体现的帝国治理逻辑,以及相应的分析概念、研究问题和理论意义。在最后的结语部分,我将进一步讨论帝国治理逻辑在当代社会的困境和危机。

一、质疑黄宗羲定律:新的研究问题

20世纪90年代苛捐杂税攀升以及随后的税费改革,引起了社会各界对国家财政税收制度的关注,关于“黄宗羲定律”的讨论一度成为学术热点。黄宗羲在《明夷待访录·田制三》中列举了从唐初租庸调之法到晚唐杨炎的两税法,以及明朝一条鞭法前后的并税式改革的“积累莫返之害”,提出了并税式改革导致税上加税,愈演愈烈的著名命题,即历史上各种名目的税赋经并税式改革得以整编简化,但随后这些名目繁多的税种又重新出现,以致赋税持续攀升。^①王家范、谢天佑(1983)首先将这一现象概括为公式性规则;秦晖继而将这一现象称之为“黄宗羲定律”。秦晖的解释几乎完全借用了黄宗羲原文的说法,即纵观历史上自上而下的并税式改革,

一般来说,上述改革大都可以在短期内使“向来丛弊为之一清”。然而它的中长期效果却无例外地与初衷相反。原因很简单:原来税种繁多时虽有官吏易于上下其手之弊,但这些税种包括了能够“巧立”的一切“名目”,也使后来者难以再出新花样。如今并而为一,诸名目尽失,恰好为后人新立名目创造了条件。时间稍移,人们“忘了”今天的“正税”已包含了以前的杂派,一旦“杂用”不足,便会重出加派。(秦晖,2002:6)

随后,“黄宗羲定律”这一称谓不胫而走,成为政策研究和公共媒介上的热门话题。在学术界,虽然有个别研究援引史料提出农民赋税的历史走向呈上升趋势(王家范、谢天佑,1983),但更为系统、细致的研究工作并未发现黄宗羲定律所描述的赋税攀升愈演愈烈的历史趋势。例如,黄仁宇(2001)关于明朝赋税制度以及实际运行过程的系统研究得出的结论是,明朝的征税水平不是过高,而是过低,以至于不足以维持基本公共产品的提供。王业键研究了晚清时期的翔实资料后慎重地提出:“在清朝最后的二十五年,在大多数地区和省份,田赋占土地产值的2%—4%,只有在苏州、上海地区占8%—10%……因此,通过比较,我们可以说,清末的田赋负担实际上并不沉重。”(王业键,2008:165)他注意到,清朝早期有着自上而下的压力,要求地方官员增加田亩(与税收),但这一压力在税收水平达到“原额”后就消失了。(王业键,2008:36-37)陈支平(1998:6)着眼于中国赋税的大历史时段指出:“直至明清时期,政府对于田赋的征收,基本上控制

在‘十一而税’的范围内，从秦汉到明清，田赋的加税是相当困难的，即使是因战争灾害等原因而进行临时性的加税，也要受到社会的强烈谴责，明代后期有所谓的‘三饷’加派，可以算是封建社会晚期最臭名昭著的田赋加收了，但心平气和的分析，三饷所加，不过每亩‘九厘’银，按明末的粮价折算，尚不足十斤稻谷，这在明末的亩产量中所占的比例，微乎其微，但是无论是明人、清人、或是今人，好像都认为明代的灭亡，三饷加派是一个重要的原因。”杜恂诚(2009:176)针对中国历史上赋税负担状况大趋势的讨论也指出：“从长时段看，自耕农和中小地主的税负应呈周期性变动的态势，而不可能单边上扬。”简言之，黄宗羲定律所描述的“积累莫返之害”现象并无令人信服的史实根据。

然而，地方官吏巧立名目掠取苛捐杂税的描述充斥史书，皇帝振兴政纲、整治官吏之弊的举措也时有发生，并税式改革正是在财政领域中的整治手段之一。也就是说，虽然所谓黄宗羲定律所描述的税赋不断攀升趋势之说不足为信，但这些讨论所注意到的“杂税丛生—并税式改革—杂税丛生”的周期性波动却是不容置疑的，具体表现为地方官在税收过程中趋于加派税赋，地方自由裁决权滋生蔓延；而皇权自上而下的抑制治理，虽奏效一时，但无力根除而不得不半途而止。在这个意义上，秦晖所描述的“历史上每搞一次‘并税’改制，就会催生出一次杂派高潮”的观察不无道理。针对这一现象，赋税史研究中各种解释众说纷纭，大致来说有以下几类：一是从道德角度将这一现象归咎于地方官吏追逐私利的行为，大多数研究工作都或多或少提及这一渊源。二是从阶级角度批评皇权整治的局限性和不彻底性，或者从统治体制角度注意到，官吏的催逼盘剥大多都是因自上而下压力而为之。如陈锋(1997a:102)所言：“我们注意到，为了军国需要，清廷对财政的考虑更甚于对吏治的关心，不惜制定严厉的考成则例，督催地方官血比穷追，以保证赋税钱粮的足额或溢额。”而且，奖惩激励力度十分大。^②在这个意义上，并税式改革成为调节“保税”与“保农”关系的一种制衡性措施。(李炜光，2003)

以上我对黄宗羲定律的质疑，旨在提出新的研究问题：虽然黄宗羲定律所描述的赋税单调上扬趋势并不存在，但“杂税丛生—并税式改革—杂税丛生”这一周期性现象却是贯穿于中国历史之中且延绵至今。如李炜光(2003)所说：“并税式改革实质上是中国历史特有的一种‘财政专制体制’作为，它的历史决不仅仅导致了某一个具体王朝的兴衰，相反，它们更大得多的意义，在于展示了中国皇权专制制度发展演变和最后衰亡过程中的一系列带有规律性的‘制度综合征’。”黄宗羲定律的周期性现象反映了中华帝国的深层矛盾，提供了探究帝国治理逻辑的历史线索。以下讨论旨在进一步阐述这一主题。

二、解读“黄宗羲定律”：税收与财政背后的帝国制度安排

在这一节，我们重新审视黄宗羲定律现象所反映出的“制度综合症”，通过讨论中华帝国税收与财政制度安排和几个历史事件来探究并税式改革背后的帝国治理逻辑。我们进一步的问题是：为什么并税式改革不能一劳永逸地解决地方官吏“巧立名目”增加

赋税的做法? 并税式改革的治理意义是什么?

(一) 财政领域中的帝国治理: 不完全财政的制度安排

表面看来, 并税式改革的起因是地方官员“巧立名目”贪取赋税的行为, 由此产生了苛捐杂税名目繁多的不堪局面, 迫使中央政府采取并税式改革举措。这一局面似乎与中华帝国权力体制特别是财政集权制度设置相悖尤甚: 这一集权制度的核心在于中央政府一统财政收支予夺大权, 各级政府没有自己的地方财政。但若仔细追究不难发现, 正是这一集权体制导致了其无法解决的困难处境, 即中央政府的财政安排不能满足其自身和地方财政所需, 不得不迫使或允许地方政府通过巧立名目方式来解决其官僚体制运行的基本所需(如行政费用、俸禄)。在讨论清朝赋税政策和制度时, 何平(1998: 109)称之为“不完全财政”:

这种经制所限定的财政支出范围和额度, 并未完全为中央和地方各项事务的经常性用度提供充足的财力保证。事实上, 中央和地方许多行政事务的经常性开支都被排除在经制所规定的支出范围之外。这些未列入财政支出的部分在实际开支中, 只能谋求财政外的其他途径来解决。这种不能因事设费在制度上即存在支出缺口的财政, 我们称之为不完全财政。

中国历史上特别是明清以来不完全财政的状况是学术界的共识。(王业键, 2008; 瞿同祖, 2003: 40-57; 黄仁宇, 2001) 不完全财政制度的意义在于, 它使得地方政府的预算外财政及其追求预算外资源的努力合理化、正当化。既然中央政府不能提供下属政府的正常行政费用, 那么就不得不允许或默许地方政府、下属官员另辟蹊径寻找财源以谋生计和维持日常行政运转, 以便弥补不完全财政的空缺。因此, 各地官吏苛派杂税在很大程度上源于不完全财政的制度设置, 即俸禄低微诱使官员在施政过程中贪污行贿, 额外苛索; 地方公费与军费供给不足的状况迫使地方官员向下攫取资源, 特别是在税收过程中通过巧立名目以满足私利之欲、公费需要以及各种应变之措。皇帝作为最高权力执掌者对此心知肚明, 对于这些非正式的资源动员手段(如火耗)或公开应允或默许不究。来自苛捐杂税和陋规陈习的银两并不是仅为基层官员所贪得, 而是通过各种渠道在官僚体制各个阶层间流动和再分配。(杨国强, 1997)

为什么中华帝国采用了“不完全财政”的制度安排? 关于这一现象已有不同解释。有人认为, 这是因为皇权推行轻徭薄赋的国策, 旨在约束地方官吏的规模和权力。(Skinner, 1977) 这一解释失之单薄。如上述研究所观察的, 这一政策并没有真正约束官吏权力, 反而强化了其向下攫取的冲动, 并使之合理化。另有一种观点认为, 清朝实行的财政“原额主义”祖训束缚了帝国的应变能力, 不得不默许地方官吏的陋规摊派等做法。(岩井茂树, 2004) 然而, “不完全财政”做法由来已久, 在明朝已是普遍实行的制度安排。我们可以进一步追问: 如果说不完全财政所导致的问题如此之大, 而且上下皆知,

为什么不能废旧立新,以新的财政制度安排取而代之呢?

在我看来,不完全财政集中反映了帝国治理所面临的困难和相应对策,解读这一制度安排为我们提供了追寻中华帝国治理逻辑的历史线索。首先,在帝国的大一统架构中,疆土辽阔,文化多元,区域发展不平衡,这些特点对国家治理带来了几乎不可逾越的困境。以吏治制度安排为例:各地“冲繁疲难”情况每每不同,征收赋税难易不一,所需行政费用亦大相径庭;加之交通、通讯困难,技术手段有限,由中央政府自上而下编制完全财政预算的交易成本高昂,实无可能。第二,官僚体制上下之间、机构之间的利益之争也使得“预算不易编定”。例如,下级官吏或通过隐瞒实情以获殊利,或不切实际地大幅度降低编额以邀功请赏,如此情形屡见不鲜(梁方仲,2008:165);另一方面,“在存留的裁与不裁的执行上,中央主管部门从自身的职守出发多置地方的利益于不顾,诚如在钱粮蠲免上所持的态度那样”(何平,1998:115)。第三,正式财政的特点是预算正式编额,分门别类,各有名目,专款专用。然而,地方官员面临的任務环境千变万化,殊难在预算上逐项对应。最后,上级部门特别是朝廷时常任意下达和改变指令,地方官员因为资源不足而难以适从,不得不通过突破正式预算、变动赋税以应对之。可以肯定地说,即使在信息、通讯、交通技术大大发展的今天,欲在诺大规模的国家实现完全财政的设想也是不现实的,毛泽东时代计划经济的有限尝试及其失败即是明证。

在这个意义上,不完全财政的制度安排赋予地方政府据情附加赋税的合理性,提供了各地因地制宜、地方性适应的调节机制,缓和了帝国一统体制的僵硬性,为国家治理过程注入了多样性、地方性和灵活性。实际上,地方政府征收额外赋税的做法并非毫无节制。王业键(2008:43)指出:“在中国这样一个地域广大,各地情况千差万别的封建社会里,当然不乏地方州县官擅自做主决定实征税率例子。但就清朝来说,决定实征税率的主要形式有二:第一是当一个知县感到有必要提高实征税率,在做决定时他要与地方乡绅和某些地方长者商议。此外,更谨慎些的知县会将商定的税率呈报省级衙门,希望得到上级批准。第二是提高或降低税率由省级衙门决定,并须经朝廷批准。第一种形式的做法起码在清朝初年便已存在;而到19世纪后半期,第二种形式的做法则变得十分普遍了。”书吏与衙役在承担“包收”过程中趁机敲诈农民,中饱私囊的情况多有存在,但这种盘剥也受到了各种制约。(王业键,2008:54-62)因此,“清末的田赋管理远比一般认为的要有条理和稳定得多……所有这些都意味着,清王朝直到最后的日子,一直是在相当程度上维持住地方行政管理的财政秩序,并证实了我们在制度方面的分析:田赋管理的不成文制度运行的合理有效”。(王业键,2008:138)陈支平(1988:130-160)据清代福建赋役的实例指出,地方官吏征收赋税的行为为当地民情和地方宗法制度所束缚;黄仁宇(2001)在讨论明朝税收财政制度时也有同样的观察。即使在并税式改革过程中,税额简化确定亦非易事,多有变通。例如,“在清初赋役混乱的情况下,推行‘摊丁入地’,实际上还存在很多困难。所以很多官员宁愿采取比较稳妥的办法,即仍然保留丁银,但又不增加额丁负担,只将一部分无着的丁银摊派到田粮内进行征收。这样既能保

证丁银的足额,又不致引起逃丁,对稳定封建秩序也是有利的”。(郭松义,1982:7)

由此可见,地方派生杂税的做法增强了地方政府的自主性、灵活性,是帝国制度安排的一个重要组成部分;只是当杂税派生超过了某个临界点,才对皇权产生威胁,成为打压对象。与此相对的是,并税式改革的实质性意义在于削弱和压缩地方政府的自主性和灵活性。中央政府通过并税式改革来自上而下地重新统规资源分配流动的渠道和方向,特别是中央与地方政府在财政资源上的相互关系。并税使得本来隐蔽的、非正式的资源调剂机制明朗化、简单化,以利于自上而下的规整和重新调配。因此,并税式改革导致两个同时发生的趋势:其一,资源向上聚敛的趋向大大增加;其二,各级政府针对不时急需来灵活调动资源的能力大大减弱,正如陈锋(1997b:104)所言:“裁减存留为起运,亦即变地方财政为中央财政,构成清廷应急军需,度过中央财政困厄关口的重要手段,有着不可忽视的作用。但是,存留钱粮作为地方财政的标志,事实上维持着地方的行政、社会功能,难以或缺,裁减存留之后,势必生成弊端。”虽然并税式改革短时期内可以抑制地方政府官员的苛捐杂税,缓和民生,但这些措施导致资源的向上流动、明朗化、条框化,极大限制了各级政府相机调动资源的空间,从根本上削弱了各级政府因地制宜的地方性应变能力。久而久之,各地矛盾累积,险象环生,迫使地方政府不得不巧立名目,开启新税费,以应对不时急需,于是苛捐杂税复而重生。

简言之,所谓黄宗羲定律的周期性现象反映了中央政府与地方政府间在财政资源划分上讨价还价的过程,折现出中华帝国针对“权威体制与有效治理”这一基本矛盾的治理逻辑。下面,我们从历史上几个大的并税式改革事件来进一步阐述上述命题。

(二)明朝的一条鞭法改革

明朝没有地方财政,所有税收归中央政府征取和调度。中央与地方财政关系集中反映在起运与存留部分。地方完成税收之后,一部分起运至京或指定地点,而另一部分则存留在当地,按照中央指定的项目、对象和意图加以使用。“地方正项存留钱粮中,几乎不包含地方政府的行政事业费”,因此地方政府费用只能取自于各种名目的徭役和派办(何朝晖,2006),杂税派生因此蔓延。一条鞭法的并税式改革旨在将各种赋税编制在一起,简化名目种类,以利赋税征收之便。依梁方仲先生(2008)的《明代一条鞭法年表(初稿)》,一条鞭法自嘉靖十年(1531年)起始到万历二十年(1592年)左右大致完成,历时三代皇帝大半个世纪,由南及北,一地一县,逐点成片。

史学界对一条鞭法改革多有研究,对其利弊评价众说纷纭。一个基本事实是,一条鞭法通过并税、白银兑换大大增强了中央政府的攫取能力,加重了向上集权的趋向,同时限制了地方政府的应变能力。例如,“万历中行条鞭法,三征(田、丁、差)遂并为一,且额外多名色尽编正赋,一时便之,派之至今。然条鞭既属正供,一遇度外事故,不得不额外羨取,条鞭未行不过取之额外而已,只是则额外之后又额外焉”。(见康熙《堂邑县志》,转引自陈支平,1988:111)这一状况直至清朝仍余波未尽。顺治年间,户部尚书车克指出:“起运以供军旅之需,即有不给,尚可拨济于他藩,存留以供本地之用,一或不敷,万

难乞贷于别省。且细查存留各款，不及枚举，其万万不容已者，如经制之有俸薪以养廉也，俸无所出，何以惩官之贪。”（转引自陈锋，1997b：104）一条鞭法尚未在全国落实到位，其问题已经暴露在外。“地方官吏在征收四差银后，任意处理，以致干没，往往征后复征。遇到水旱灾情和兵饷等不时征发，便不断更加役银，‘条鞭法下，仅十余年所，里甲费业如嘉靖中年时’。四差银愈编愈多，倍增，或数倍于前，民户反受重累。这是一种结果。还有一种结果是，官吏名为节省，请减条鞭银，结果不敷应用，‘则私役里甲以济之者，昔止一里甲之累，而今两累之，大家为掩耳盗铃之计，其害更甚于加赋’。”（袁良义，1995：10）可见，并税式改革之意不在改变不完全财政的制度安排，也不能真正解决帝国治理的困境。

但并税式改革（暂时地）重新规范了中央政府与地方政府之间的权力和资源分配关系，强化了中央集权。许多学者都注意到，一条鞭法导致了中央与地方关系的重要转变，陈支平（1988：98-99）对这个变化的意义解释得最为透彻：“大体上讲来，这差役转化成白银之前，力差比较适应于地方政府的各种兴作支应。对于中央政府，其经济利益不是太大。到了明代中叶，……力差逐渐为银差所代替，而嘉、万时期一条鞭法的施行，加速了这一转化的过程……因为一条鞭法的原则是‘通计一省丁粮，均派一省徭役’。相当一部分差役实际已经变成了田赋，即所谓‘均徭、里甲与两税合一’，这种田赋化和白银化了的差役，自然随着田赋的存留起运制度而被运往中央财政所有。因此，自明代后期的裁扣工食银发展到清初实行大幅度地裁扣地方存留银，实际上就是封建中央政府力图把白银化了的差役控制到中央所有……”这种并税式改革的过程和结果在清朝状况亦复如是，“通过清代所显示的增税规律，我们还看到朝廷、地方官府和下层百姓主要是农民三方的关系。一方面朝廷需不时地通过规范税制来抑制地方官府的无度苛派，可一旦收权，便很难再把业经归入府库的税银返还于下，这就造成地方官府兴办公务的难度，何况官员们也愿意借再摊派上下其手，使额外摊派总无止息”。（郭松义，2008）

（三）清朝的“火耗归公”改革

不完全财政制度和并税式改革的特点与弊病在清朝雍正王朝前后的“火耗归公”改革过程中暴露得淋漓尽致，史学界已多有研究讨论。火耗或耗羨作为正税外的附加税以供地方官吏之用，在唐朝即已出现。及至明清，火耗收入成为地方官吏维系生存的基本来源，是不完全财政的必然结果。曾小萍（2005〔1984〕）的研究表明，早在雍正年间之前，火耗即是地方政府的行政费用和地方官员俸禄的一个重要组成部分。这些火耗并不仅为基层官员所贪得，而是在整个官僚体制中流动和再分配，成为不完全财政空缺的重要补充来源。有趣的是，康熙、雍正、乾隆三代皇帝对待“火耗”的不同态度、做法恰到好处地反映了国家治理的不同侧面及其相应后果。

1. “视而不见”——康熙朝代的“非正式”运作

火耗作为不完全财政空缺的补充机制由来已久，清沿明制，持续未变。火耗作为附加税从未得到皇权的正式认可，也没有纳入正税，而是一直以非正式的方式存在，由地

方政府自行做主决定,其收入亦为地方化,为地方官吏行政提供补充。康熙六十一年(1722年),陕西督抚因亏空无法填补,奏请以旧有火耗之名加征少许,专为填亏空之用。康熙皇帝谕旨:“火耗一项,特以州县官用度不敷,故于正项之外,量加些微,原是私事……今陕西参出亏空甚多,不得已而为此举,彼虽密奏,朕若批发,竟视为奏准之事,加派之名,朕岂受乎?”(孟森,2010:202)不难看出,康熙皇帝的表态一方面是因为不愿承担加税恶名,但也体现了其以“默许”的态度对待火耗收入的存在。值得注意的是,这些做法“原是私事”,只能以非正式方式隐蔽行事。在不完全财政的制度安排下,这一非正式机制使得各级政府可以通过向下攫取资源以维持基本职能,即通过调节不同火耗征收来因地制宜地动员资源。因此,火耗作为附加税/地方税,成为不完全财政的重要机制,提供了地方政府的有效治理能力。

2. 明晰正式化——雍正朝代的“火耗归公”改革

火耗作为地方政府重要财政来源通过基层官吏以非正式方式征收。这一做法使得火耗资源地方化、灵活化,但也为地方财政平添诸多不确定性。雍正皇帝锐意改革,试图将火耗收入合理化、正式化,成为地方财政的一个正式部分,用以养廉银、公务费用等,从而增强地方政府的自主性和灵活性。雍正坚持将这部分税收保留在地方政府,以不影响其灵活性;为此特意将耗羨与钱粮正项相区别,强调将火耗所得资金作为地方政府的额外资金来灵活使用。^③由此可见,雍正清楚地意识到,一旦火耗与正项合二为一,就为向上聚敛提供了便利。雍正也不主张制定统一明确的火耗分数:“尔等请将火耗酌定分数。朕思州县有大小,钱粮有轻重,地广粮多之州县,少加火耗,以足养廉,若行之地小粮少之州县,则不能矣。惟不定分数,遇差多事烦,酌量可以济用,或是年差少事简,即可量减。又或遇不肖有司,一时加增,而遇清廉自好者自可减除。若竟为成额,必致有增无减。”(孟森,2010:204)

雍正年间的火耗归公改革,大大增强了地方政府的有效治理能力,在随后年间政府不良行为大幅度减少。诸位大臣如此评价:“耗羨之制,行之已久,征收有定,官吏不敢多取,计已定之数与策定之前相较,尚不逮其半,是迹近加赋,实减征也。且火耗归公,一切陋习,悉皆革除,上官无勒索之弊,州县无科派之端,小民无重征之累,法良意美,可以垂诸久远。”(孟森,2010:207)曾小萍(2005[1984])称雍正的火耗归公改革为中华帝国官僚体制走向理性化的重要努力。

3. 向上聚敛——乾隆朝代的改革夭折

然而,火耗资金的正式化、明晰化为自上而下攫取和控制提供了便利。在乾隆朝代,随着皇帝改弦易辙,对火耗资金的自上而下控制越来越细密。乾隆五年(1740年)按照谕旨,户部直接干预耗羨收支,在管理上把耗羨视为正项。乾隆十年孙嘉淦论及:“夫督抚之办地方公事,原有后不可以为例而一时不能不然、报部不准开销而情事必不容已者,赖有此项银两(指火耗归公——引者注)通融接济,则官不赔而其累不及于民。近随同地丁钱粮报销,则与正供不复能有差别,而凡地方公事之不容已而又不准销者,必须

赔垫，上司赔则取偿于属员，而馈送之路开；属员赔则取偿于百姓，而重斲征收因公科敛之端起。然则耗成正项，耗外加耗之弊，虽峻防之，其流有所不能止也。”（转引自何平，1998：134）“这样一来，官员们将养廉银作为个人收入全数装入私囊，地方公费又至虚悬。雍正让各省督抚‘自行度量’的耗羡征用，这时在中央部门的严格监管之下，地方失去了任何灵活性，又把目光转向加派，形成耗外之耗。”（何平，1998：134）也就是说，起初的做法是征收各种税费以应对各类情况，但税种合并取消了针对这些情况的具体应对举措。一旦各类情况出现，由于官僚体制分割而治，无相应税种加以应付，那么只得另取新税。经过了乾隆朝代的繁琐上报审批制度和最终的收缴政策，火耗归公改革也随之夭折。

从地方性资源的非正式运作（康熙朝代），到资源明朗化、正式化但地方化（雍正朝代），再到经正式渠道向上聚敛（乾隆朝代）这一逐段连接的过程，火耗归公改革使得地方性资源逐渐明朗化、正式化、集中化，为自上而下的资源聚敛提供了便利条件，重蹈了并税式改革夭折的覆辙。尽管火耗归公改革的起因和目标与历史上并税式改革不尽相同，但其发展过程和结果与后者有着耐人寻味的相似之处。

（四）人民共和国90年代的税费改革

不完全财政与并税式改革及其所反映的帝国治理逻辑延续至当代中国。我们从20世纪90年代的税费改革中可见一斑。关于这一时期的税费改革前后的情况已有许多研究。在这里，我借用田毅、赵旭（2008）《他乡之税：一个乡镇的三十年，一个国家的“隐秘”财政史》（以下简称“《他乡之税》”）的个案研究进行讨论。一个北方小镇1976年～2006年间的财政史显露了国家治理逻辑的地方性实践及其历史相似性。

《他乡之税》描绘了基层政府行为与国家政策互动的微观过程，从中折射出宏观层次上的国家治理逻辑。基层政府（镇政府）在税收领域甚至在所有领域中的工作部署、人员安排和种种行为都与自上而下的任务压力特别是税收任务密切相关。例如，1990年前后大办乡镇企业的政策推动镇政府层层分解指标，推动引资建厂，并与干部的奖励机制挂钩。随着政府各个项目和费用的增加，向农民征收税费在1990年后快速增长。1992年的全镇农业税是1986年的两倍。（田毅、赵旭，2008：83）在1994年分税制改革实行后，地方政府的财政收入压力增大。县政府要求各乡镇工业税比1993年增长30%，一些镇党委书记因未能完成任务而被免职，个别乡镇开始出现贷款赋税的做法。镇干部工资根据年终考核（主要为财政收入考核）后浮动发放。1995年，县政府要求进一步提高乡镇财政自给率；1996年，县政府要求全部乡镇实现财政自给，对乡镇实施“核定收支、定额上解或定额补助，超收全留、短收或超支不补、一年一定”的体制，导致了乡镇农业等税的大幅度提高，乡镇财政收入占全县财政总收入的比例从1994年的35%一跃上升为1996年的79%。以后几年中，“乡干（部）变税干（部）”渐成常态，买税行为普遍，乡村财务关系日益复杂。

2000年税费改革开始，集体债务攀升。“辽宁营口市地税局的一位分局长说：‘分税

制前,地方政府往往只重视本地的产值、利润指标,很少过问税收计划。分税制后,财政体制实行‘分灶吃饭’,税收的多少直接影响当地财政的支付能力和上级税收返还比例,各级政府,尤其是那些经济不发达的县、乡镇政府,对税收的态度由漠不关心变为直接参与或干预’。”(田毅、赵旭,2008:123)在这种压力下,各级政府、干部拉税、买税、垫税的行为普遍存在,如“河北一乡48村中就有36个都曾利用‘借贷’方式垫交税款,少则几万,多则几十万元,村民反映强烈。安徽一县18个乡镇中有14个存在垫税情况,一乡1999年垫税261万元,占其预算收入的一半,主要集中在垫农业税……有估算说,四川乡村级干部借款垫支缴税费和政府支出大约占到乡村负债的30%—50%”(田毅、赵旭,2008:166-167)。

2000年的税费改革在这个乡镇是如何体现的呢?“费改税的核心在于针对费多且许多地方费大于税的情况,并费入税,减轻农民负担”(田毅、赵旭,2008:217),一系列的措施也的确明显降低了农民负担。但是,乡镇收支情况仍然困难重重。“现在,乡镇政府必须支出的‘死钱’越来越多,机动职能和资金减少。”“税费改革中,中央文件中对教育的说法是取消的乡统筹、义务教育集资、计划生育等经费那部分支出应‘由各级政府通过财政预算安排’,不过很多县都选择了把这个责任‘巧妙’地放在乡级预算。”(田毅、赵旭,2008:220)简言之,90年代末并税式改革的核心是中央与地方政府重新划分资源流动调配权限。在这一过程中,基层政府承受了最为沉重的负担:一方面是征收税费的任务压力,另一方面是基本生活和办公经费不足的窘迫情景,而他们的应对措施则是强化向下攫取的力度。(周雪光,2005)这些情形与历史上并税式改革遭遇不无相似之处。

《他乡之税》一书所描述的情况在官方的调研报告中也得到了印证。国务院发展研究中心课题组的研究报告(陈锡文,2003)指出,农村税费大幅度增长的主要驱动力来自自上而下的资源攫取,特别体现在分税制后税收向上集中,迫使基层政府特别是县乡两级政府通过向下攫取来完成税收任务和维持日常工作运行的经费和收入。以湖北省襄阳县为例,从1994年到2000年,该县的“净上解”金额从1524.1万元增加到4936.2万元,为7年前的324%。(陈锡文,2003:211)为了完成自上而下的税收任务,基层政府不得不采用各种手段来编制虚假预算平衡,而且通过加大向农民攫取资源的手段来缓和税收任务的压力。不难看出,自上而下的税收任务塑造了乡镇政府的行为;税费改革并没有解决不完全财政的问题,基层政府面临着新的财政压力,因此诱发了相应的行为和问题。

(五)重新认识并税式改革

毋庸置疑,并税式改革在不同历史时期各有内容和演变。以上讨论特意强调了它们之间的共性以及其隐含的治理逻辑。首先,并税式改革将不同地区的不同做法视为一体,将名目繁多的税种归并简化。这一改革举措的出发点良好,旨在简化税种和过程,降低苛捐杂税、约束地方官吏行为,于官于民均有裨益,也的确在短时间内简化了税收过程和赋税压力。第二,并税式改革意味着,不同类别的税种经合并后明确正式化,

分门别类,标明用途。官僚体制通过条块行政边界将一个领域切割成各个条框式结构,地方官吏巧立名目勒索百姓的机会受到限制。但这同时也意味着,地方政府应对特殊情况的灵活性也大大被束缚。来自四面八方的任务压力及其应对策略要求地方官员有着动员资源、使用资源的机动能力,而这一能力随着并税式改革大大削弱了。第三,并税式改革通过简化合并税种如白银化,使得原来隐蔽的、非正式的资源变得明朗化、正式化,有利于自上而下的攫取和调动。从这一角度来看,并税式改革在很大程度上是调节中央与地方关系的一种机制,特别是自上而下强化中央集权的努力。

并税式改革的核心是,通过正式与非正式关系间的调节来解决缓和帝国治理的困难。并税式改革趋于正式制度化,强化自上而下的权力;但这一做法压缩了地方政府通过非正式行为获取资源的空间,弱化了其有效治理能力,诱使其通过巧立名目重新复活各类杂税,于是“杂税丛生—并税式改革—杂税丛生”的现象周而复始地出现。我们从火耗归公的经历可以一目了然:火耗归公的初衷是加强地方政府的灵活性,但其实际意义却是在经过了正式化、明晰化后使得自上而下的攫取能力大大增强,最终剥夺地方灵活性。由此可见,并税式改革的历史过程透露着帝国治理逻辑。

三、超越“黄宗羲定律”:中华帝国治理逻辑的三个关系

黄宗羲定律现象折射出中华帝国所面临的治理困难、挑战以及由此发展出的一系列制度安排和应对举措,昭示着其背后稳定存在的帝国治理逻辑。在这一节,我们重新审视、解读中华帝国的治理逻辑。简而言之,我用以下三对(概念)关系——“委托与代理”、“正式与非正式”、“名与实”——来提炼、概括中华帝国的治理逻辑。这些关系和概念在文献中均已出现,笔者在研究工作中也多有讨论。本文新的贡献是,进一步发掘、厘清这些关系所蕴含的制度逻辑以及它们之间的内在关系,并将其放进中国大历史背景之中加以认识。

(一)委托与代理:帝国治理的困难与挑战

“委托与代理”这一对概念及其关系将我们的注意力引向了国家治理的组织基础及其面临的困难。在广义上,委托—代理描述了市场双方或合约双方间即委托方与代理方之间的普遍性关系,体现为双方在所有权基础上建立的权威关系。在这一关系中,委托方有着所有权或最终决策权,但在一定条件下将某些控制权下放或转让给代理方行使。因此,委托—代理关系可以有着不同的形式,而且不是一成不变的。在狭义上,在社会学特别是组织学文献中,委托—代理是一对重要分析概念(Jensen & Meckling, 1976),强调了组织中上下级之间或一般意义上合同双边关系中的特有属性。在委托—代理模型中,双方间的权威关系受到信息不对称性、不同利益目标等一系列问题困扰,需要相应的组织制度安排加以协调应对。例如,委托—代理关系中的一个突出问题是,拥有更多信息的一方(通常是代理方)可以利用信息优势来追逐私有目标;因此另一方

(委托方)不得不采用相应的激励设置和制度安排来加以防范。(Milgrom & Roberts, 1992; Miller, 2005)再如,委托—代理关系中特殊性投资(asset-specific investment)特点可能导致代理方激励不足,从而影响了不同的所有权(或剩余控制权)安排。(Hart, 1995; Tirole, 1994)委托—代理关系一方面凸显了官僚体制在国家治理中的组织基础,另一方面又隐含着相应的一系列治理挑战,其中的信息、权威问题成为理解认识正式组织制度安排的核心所在。

官僚体制是中华帝国统治的组织基础,其中的委托—代理关系特征集中反映了国家治理的基本矛盾,“即权威体制与有效治理之间的矛盾,集中表现在中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容:前者趋于权力、资源向上集中,从而削弱了地方政府解决实际问题的能力和这一体制的有效治理能力;而后者又常常表现为各行其是,偏离失控,对权威体制的中央核心产生威胁”(周雪光,2011:67)。在中华帝国的大历史背景下,这一矛盾尤为突出:帝国的辽阔疆域、多元民族构成、不同区域在经济、文化、社会组织上的千差万别,使得官僚组织内的委托—代理关系面临超乎寻常的挑战:第一,帝国的规模导致了漫长的行政链条,使得委托—代理的困难——信息不对称、交易成本——急剧上升。信息不对称性加剧了上下级间特别是皇权对官僚体制的深深猜疑和戒备,由此衍生出权力集中和重重节制等各种机制,以防后者偏离、失控。这些制度安排加剧了信息与权力分离,决策与执行分离,上下级间控制与反控制诸方面的组织行为特点,导致了昂贵的治理成本。第二,各个区域的多元化、经济和文化诸方面的差异难免与官僚制的标准化管理方式产生紧张,使得帝国身处一统性与灵活性的张力中,不得不在集权和放权的两难间不断摇摆。

这一基本矛盾及其治理困境在赋税和财政领域中表现得尤为突出,不完全财政正是针对委托—代理关系面临的困难所衍生出的一种制度安排,即帝国无法实现有效的中央集权控制,不得不通过不完全财政制度来允许地方政府有灵活运作的空间。陈支平(1988:114-115)指出:“中国封建社会传统的税收政策,是以个体生产者(个体家庭)为直接征收对象的,而不似西欧封建社会那样由诸侯庄园主附庸进贡的方式来支持皇室。然而,中国的中央集权者们,并不能从个体生产者那里取得赋税,于是,一个庞大的官僚阶层,便成了沟通封建国家中央政府和个体生产者之间赋税转移所必不可少的中间环节。因此,中国封建社会的赋税徭役系统,实际是由三个层次所构成,即中央政府皇帝——官僚阶层——个体生产者(个体家庭或平民百姓),个体生产者把赋税徭役上纳给官僚阶层,而由官僚阶层转达于国家中央政府和皇帝。”如此,赋税制度将国家、官僚、民众紧密地连接在一起。在这样一个漫长的行政链条上,国家意志与各官僚层级间因信息、利益不同而引起交易成本昂贵,以致正式官僚体制不堪重负,只能引入其他治理机制来调节中央与地方关系。在税收财政领域,一方面是中央的高度集权,没有地方财政的正式空间;另一方面,不完全财政意味着允许地方政府因地制宜地灵活调节税收行为,从而给予地方政府相当大的动员资源的能力和空间。这一制度安排与帝国在其

他领域中多层次、多中心的治理结构(吴稼祥,2013)有着许多相似之处。

委托—代理这一对概念及其隐含关系凸显了帝国基本组织架构,这正是我们认识帝国治理逻辑的起点。不难看到,中央与地方关系建立在一个微妙脆弱的平衡点之上:不完全财政虽然有利于地方灵活性,在一定程度上降低了官僚体制的治理成本,但倘若这一灵活口子过大,地方政府的资源动员能力就会产生离心效应,对中央集权产生威胁;其巧立名目、滥收税费的冲动也会引起民众抵制、反抗,削弱帝国统治基础。反之,当中央政府强化正式制度,压缩地方灵活性空间,其有效统治的能力也随之大打折扣,导致矛盾积累。如何调节、维系中央集权与地方有效治理间的微妙平衡成为帝国治理面临的重大课题,因此发展出了一系列相应的治理举措和制度安排,特别是在正式制度之外寻找其他的治理机制。

(二)正式与非正式:帝国治理的核心所在

我以为,中华帝国治理逻辑的核心所在是“正式与非正式”之间的调整平衡,以应对上述帝国治理中“委托—代理”关系上的严重挑战。在这里,“正式与非正式”是指皇权与地方官吏之间关系中的正式制度安排与非正式制度安排之别。我使用“非正式制度”这一概念来概括政府研究文献中所说的“非正式权力”、“非正式关系”、“非正式行为”等描述,其特征体现在这些权力和行为稳定存在,而且在不同程度上游离于正式组织制度之外。正式等级制度是众多官僚体制的共性,屡见于其他帝国或国家组织形态,而非正式制度的普遍弥漫和顽强坚韧则是中华帝国治理过程的突出特点。换言之,中华帝国的治理核心不仅仅是庞大的官僚结构中的正式权威关系,而且更为重要的是官僚胥吏在各个层级上的非正式行为及其相应的非正式(却稳定的)制度安排。中央与地方间(委托—代理)关系在学术界已有大量讨论,官僚体制中的非正式制度也早已为公共舆论界和学术界所关注^④。两者均非本文所首创,但将两者联系在一起并置于国家治理逻辑的核心地位,这是本文的中心命题。

在中华帝国的漫长历史中,中央与地方关系是解读中国国家治理逻辑的核心所在。长期以来,学术界讨论大多集中在正式制度安排之上。在帝国的辽阔疆域中,统一与分离充满张力,稍有不慎则可能分崩离析,王位倾塌,大权尽失。中华帝国的正式制度以皇权为中心,体现在一整套威仪天下的象征性符号和“号令自中央出”的权威结构上。正式制度有着稳定性、可预测性,对于帝国生存延续有着重要意义。然而,大一统制度对帝国治理亦有着极大威胁,因为一统体制的意志和指令在信息传递和政策实施上有着高昂的交易成本,也无法适应各地各领域和不同时间点的具体情况;若一意孤行,则可能引起各地大面积的反弹和抵制,从而瓦解帝国统治的合法性。

因此,在中国国家演变过程中发展起了一系列调节中央与地方关系的制度安排。其中一个重要制度安排是周黎安(2008)提出的“行政逐级发包制”。行政发包制是中国官僚体制上下分治的一个稳定形式。在这一制度安排中,官僚体制逐级将区域性治理的各项任务(如税收、就业、治安、教化)以“发包制”形式逐级发放给下一层次的官僚机

构。这种发包制形式给予属地政府相应的激励机制和灵活空间来完成规定目标,同时减少了上级部门对下级部门考核的信息要求。如此做法大大降低一统官僚体制中“委托—代理”关系带来的高昂交易成本。周黎安、王娟(2012)以清代海关制度为例,分析比较了行政发包制与韦伯式官僚组织的雇佣制之间的区别,指出了前者在中华帝国治理中的重要位置。曹正汉(2011)提出的上下分治体制也有着类似思路。

然而,对于帝国来说,行政发包制的制度安排也有着潜在危险。任何正式制度都是一种“可信性承诺”,其稳定性是以牺牲灵活性为代价的。(Dixit, 1996)上下分治的制度如果正式化,就会束缚皇权的任意专断权,削弱一统体制,长此以往则“国将不国”了。就帝国的行政发包制着眼,我们可以看到两大特点:第一,地方的实际控制权并不是正式意义上的“确权”,而是通过自上而下“授权”的形式实现的,即中央政府“放权”(即委托)于地方政府。这种所谓“上下分治”的实质仍然是一统体制,并没有导致中央与地方关系的实质性变化。第二,这种上下分治的结构在实际运行过程中一直处于不断波动和调整的状态,体现在“集权—放权”的周期性循环。集权意味着在正式制度上决策权和资源的向上集中(并税式改革),而放权则意味着某些控制权发放到地方政府(征收附加税所导致的杂税丛生)。正是基于以上观察,周雪光、练宏(2012)指出,在一统体制的基本框架下,中央与地方关系随着各种控制权的分配组合不同而发生变化,表现出不同的治理模式,“行政发包制”的“上下分治”模式只是其中的重要形式之一。简言之,行政发包制的制度安排在帝国治理中有着其重要地位,但仅此尚不足以概括中华帝国治理的基本特征,特别是帝国治理中“上收—下放”的周期性波动演变。

本文的基本立论是:正式与非正式的并存和转化关系是中华帝国治理的核心所在。权威体制与有效治理间的深刻矛盾意味着中央与地方关系不得不处在“上收—下放”的不断调整之中。(周雪光,2011)如果这一调整表现在正式制度或政策的时常变更,就会对帝国体制产生极大震荡。在历史上,这一周期性循环更多地通过正式制度与非正式制度间微妙而隐蔽的转换调节来实现的,即在正式制度上中央集权的一统体制稳定不变;但在实际过程中,中央与地方关系更多地通过前者限制或默许后者的非正式制度运行的范围和程度而不断调整、演变。上下分治的正式制度安排假如得以实施,意味着中央与地方间的明确“所有权”划分,对皇权的最高权威加以限制,这一状况在历史上自郡县制以来踪影难寻。但中央与地方关系通过正式与非正式之间的调节而不断发生。正是这种非正式运作给帝国治理带来了灵活性和生命力。也就是说,调节中央与地方以及各层次间权威关系的一个重要机制是正式制度与非正式制度(或非正式行为)之间关系的微妙变化,而不是上下分治权力的稳定正式化。简言之,正式与非正式制度的共存并行和交替使用从几个方面缓和了一统体制与有效治理间的矛盾:首先,正式制度体现了国家的权威,稳定持续,以不变应万变;其次,非正式制度可以在不挑战正式制度的前提下允许各地各领域的灵活性,以万变应不变;第三,皇权可以通过或默许、鼓励或制约、压缩非正式制度空间的策略来调整中央与地方、一统与灵活之间的关系,以实

变维系名不变。

前面讨论的明清朝代不完全财政制度正是一个极好的例子。各地财政状况、预算状况大相径庭,其实际税收和财政安排需要地方性知识,但皇权从未在正式制度上给予地方政府税收预算的自主权。我们看到,非正式制度和行为在实际运行过程中盛行于世,而皇权放任默认。王业键(2008:63)下面的一段话为我们的讨论提供了一个极好的历史注解:“清政府财政的一个显著特点是存在着双重结构。一方面,在清朝初期,政府制定了严格的制度来管理所有能够想到的财政活动……另一方面,由于法定制度不完备,又缺乏弹性,无法满足不断增加的清朝财政的需要,于是必然逐渐产生一种非正规管理体制——以各种名目收费的做法:有些是朝廷许可的,有些是省级衙门赞成的,有些是遵循先例或习惯。然而所有这些都为官僚阶层和普通老百姓所容忍。这一体制可以叫做非法定制度或非正规制度。清朝财政结构中非正规制度的存在使公共经济管理变得零散和混乱,但另一方面,它的非正规和灵活性,又维持了公共行政的运作。”这一状况亦见于中国历史的其他时期。王亚南(1981:99)指出,在历史上的税收过程中,帝国把极有弹性的租税体制作为一个调节的杠杆,在原则上不让步,有土斯有税,有人斯有役;而在实施上不坚持,择其可税者而税之,就其可役者而役之。我以为,“原则上不让步,实施上不坚持”的这一描述道出了“正式与非正式”间的微妙关系。一方面是稳定不变的税收制度和相应的逐级发包制(原则上不让步),另一方面体现在“杂税丛生”的非正式行为随着自上而下管制的松紧收放而呈现不同的程度或态势(实施上不坚持),反映了“正式与非正式”之间的交融、紧张和转化。不完全财政制度运作正体现了帝国逻辑的核心所在,即正式制度与非正式制度双重过程交替治之,实现了大一统与灵活性的兼容。因此,不完全财政及其诱发的各种基层行为可以解释为帝国治理逻辑在财税领域中的一个具体体现。中国官僚体制中的非正式运作、非正式行为、非正式制度在各个领域广泛存在,一如历史上中国官场的种种“潜规则”(吴思,2001),潜而不隐,世人皆知。如繆全吉(1969:169-170)所言:“往昔中国官场,最重形式主义,一切号令,必执典章制度而不敢丝毫逾越;但又特重人情世故,凡百措施,又依情事而通融制宜。因之一事有一事之例,一地有一地之例,一任官有一任官之例,一衙门有一衙门之例。此之所谓例,即英美法系之所谓习惯法。常人谓中国系成文法之单一制度,实则常为习惯法所个别支配。”

不难看到,上述的正式与非正式间转化的帝国逻辑延续至今。在人民共和国时期,正式制度与非正式制度并行共存的情况在各个领域、环节普遍存在。近年来,学者们分析讨论了政策执行过程中的各种“变通”行为,即基层官员采用非正式关系或行为来实施政策要求(孙立平、郭于华,2000;王汉生等,1997),以及上下级间的共谋行为(周雪光,2008)。有关当代政府行为的研究工作中,这些非正式制度和行为比比皆是。(吴毅,2007;周飞舟,2007;应星,2001;欧阳静,2011;田先红,2012;荀丽丽、包智明,2007;赵树凯,2010)例如,在计生、环保和村庄选举领域,正式政策与各地在执行过程中的做法大

相径庭然而又可以默契共处、相安无事。(周雪光、练宏,2011;艾云,2011)在村庄选举过程中,国家政策与各地的实际落实过程或者在不同时间点上每每不同。(周雪光、艾云,2010)正是这些正式与非正式行为间的相互调整为各地执行的灵活性提供了空间。

本文强调“非正式制度”的思路有别于以往有关潜规则、非正式运作的讨论。许多研究工作都指出了非正式制度和非正式行为在政策执行进而国家治理过程中的重要作用,但这些研究背后或明或隐的思路是将非正式运作看作是正式制度失败的衍生物或象征,即正式组织制度的失败和不力导致了这些非正式制度或行为的盛行,或者认为非正式制度是正式制度的替代机制或补充机制。本文提出的中心命题是:非正式制度不是正式制度的补充机制,也不是后者失灵时的补救机制,更不是后者失败的负面效应。恰恰相反,中华帝国治理逻辑的核心在于,非正式制度与正式制度是两种互为依存、并行运作的机制,同时发挥作用,并在一定条件下和不同时点上转化。正如税收领域所示,在某一时点上强化正式制度的举措(如并税式改革)导致权力向上集中;与此同时,我们不难预期在随后时点上非正式制度的复活盛行,以便缓和正式制度与地方灵活性之间的紧张。

然而,正式与非正式制度间在帝国治理中有着内在的紧张。非正式制度运行可能会超越帝国预期的边界:非正式制度繁衍可能助长地方性势力,导致“地方化”倾向,威胁帝国一统性;而非正式制度的呆滞不力则导致“有效治理”弱化,产生自下而上的政治压力,威胁到帝国的稳定性。因此,正式与非正式的关系表现出周期性调节的演变趋势。并税式改革正是反映了这一自上而下的政策调整的收缩阶段,是强化中央集权的举措。而各种杂税一旦“正式化”,纳入正税,则难免僵硬呆板,压缩地方灵活性空间,迫使这一体制另辟蹊径,寻找新的灵活性缝隙。由此而来的一个问题是:正式制度与非正式制度间的调节、转化机制是什么?我们下面转向这一问题。

(三)名与实:治理机制间的转化

上述的正式制度与非正式制度关系隐含着国家治理中象征性权力(名)与实际权力(实)之间的共生、分离和相互转化。“名”在这里指皇权与地方政府间关系中前者至高无上权威的象征性意义,不容怀疑,不容挑战;而“实”则是指在官僚体制实际运行过程中的实际权力所在。名与实即象征性权力与实际权力之间的关系与转化是理解帝国治理逻辑的另外一对重要的概念。^⑤

在中国历史上,象征性权力与实际权力或名与实之间在许多情形下若即若离或松散关联(loose coupling),这是帝国治理逻辑的一大特点。我们可以从不完全合同和剩余控制权角度(Aghion & Tirole, 1997; Dixit, 1996;周雪光、练宏,2012)对非正式制度的产生和延续给出一个解释:因为委托—代理关系特别是信息不对称性引起的交易成本,中央政府与地方政府间无力制定严密完全的合约;即使完全合约可以制定,但事后监管的成本昂贵,无法有效实施。因此,地方政府在执行过程中的实际权力很大,即剩余控制权更多地放在地方政府手中。上下级委托—代理关系有着不完全合同特点,无法将所

有情况及其对策明确写入“合同”并有效实施。在上述情况下,有关信息、监督、考核的交易成本急剧上升,实际控制权不得不更多地转向有信息的一方,即地方政府。这意味着,帝国体制中同时存在两种权力,即正式(象征性)权力与实际权力(实际控制权)。

帝国体制的一个鲜明特点是,这种实际控制权从来不是通过上下分治的正式制度(如联邦制)来实现的,地方政府的剩余控制权只能以非正式形式实施,因为这一权力在名义上(正式制度上)属于中央政府。正因为此,上述的正式与非正式制度间关系实是中华帝国大一统体制的逻辑结果:一方面,地方政府在实际过程中的非正式权力建立在自上而下授权的合法性基础上,依赖于委托—代理的组织制度(周雪光,2013b);另一方面,皇权象征性权威的稳定性得益于地方政府因地制宜地执行自上而下指令方略的灵活空间。我们不难想象,一统的各类指令方略难以适合于辽阔、多元国土,它们之所以得以执行而不受到挑战,正是因为各地得以灵活执行从而没有引起不合时宜的质疑。皇权的实际行使受到帝国逻辑的制约,不得不依赖于象征性权力与实质性权力之间若即若离的关系。因此,这种实质性权力呈现出非正式的但同时又是稳定的状态,体现在一整套稳定的、制度化的非正式行为中,如普遍存在的变通和共谋行为。非正式制度盛行意味着国家正式制度倾向于“名”的象征性意义,而地方政府灵活性有着“实”的意义。这是一个“以名代实”的阶段。

然而,名与实的平衡点是不稳定的。在没有稳定制度保障的条件下,名与实的若即若离为中央与地方关系笼罩了深深猜疑的阴云,即地方政府的非正式权威可能会无节制地蔓延,与帝国中心渐行渐远,从而形成对帝国统治的威胁。象征性权力与实际权力间边界及其背后的控制权关系需要通过其他机制来不断地重新确认、规范和强化。正因为此,名与实之间关系还有第二层意义,即皇权可以不时地从象征性权力转化为实质性权力,有能力(暂时地)令行禁止、抑制非正式运作的蔓延,重塑中央权威之名。这是一个皇权“以实正名”的阶段。中央政府权威在“以名代实”与“以实正名”之间的转化,形式上的一统性与实际上的灵活性在官僚体制上下级间关系放收松紧之间不断变更调整。唯有“名”之神圣方能允许“实”之下放,给予非正式制度更大空间。一旦“名”之不正,非正式制度成为一统体制威胁,则诱发强化集权的努力。这正是“名与实”这对概念关系的精髓所在,也是上述正式与非正式制度间关系的重要前提。

中央权威在名与实间的转换是帝国治理的重要机制,舍此则帝国架构难以为继。所以,帝国在历史过程中发展起了一系列制度安排和机制对地方政府权力加以层层节制。(吴宗国,2004;周振鹤,2005)在当今国家治理的实际过程中,我们不难观察到名与实间转换的各种机制。其一,在政策制定和执行过程中,中央政府在宏观层面提出大政方略,但把具体的细化责任、权力交给了中间政府(省市县),把贯彻实施的灵活性放在了基层政府手中,如林权改革过程(贺东航、孔繁斌,2011)、村庄选举(周雪光、艾云,2010)、项目制实施(折晓叶、陈婴婴,2011)。在这一过程中,中央权威经历了“以名代实”,而地方性权威由名到实(即从代理人到实际权力拥有者)的演变过程。其二,上下

级权威间可以通过组织注意力的安排和调节来转化正式与非正式间的边界。例如,在一些情形下,官僚体制通过正式文件传达、检查部署、考核指标、人事安排等机制来调动下级部门的注意力,凸显正式规则、任务环境的重要性;但在另外情形下,自上而下的工作部署表现出落实环节缺位、检查验收权下放等做法,为非正式行为敞开大门。这些做法的交替运作微妙地调节着上下级关系在名与实间的边界。其三,制度间矛盾紧张特别是组织冲突和危机可能导致新的动员机制的介入,例如运动型治理机制,即皇权通过自上而下的政治动员,打断或叫停官僚体制的常规过程,(暂时地)将一个松散关联的官僚体制转变为一个紧密相连的体制,从而重新规范正式与非正式间的边界。(冯仕政,2011;周雪光,2012)不难看出,中央权威在名与实间转换有时是通过微妙缓和的过程得以实现,但有时则伴有剧烈动荡的代价。以上讨论对官僚体制中的权威关系以及基层政府行为提供了一个新的解释框架。

杂税丛生与并税式改革之间的转换可以看作是名与实互动过程在财政领域中的体现。杂税丛生意味着地方政府有着通过“附加税”形式动员资源、提高其应变能力的空间,其对中央政府的依赖性相应弱化。在这一阶段,中央政府执正式权力之名,地方政府行实质性权力之实,随着非正式制度或行为愈演愈烈,超越了中央政府的意图或预期,对正式制度产生了威胁。中央政府重新通过运动式治理如并税式改革或其他机制来强化正式权威关系,从而强化或实化中央政府的权力。因此,并税式改革意味着国家权力从“名”转变为“实”的过程,其中一个重要内容即是强化自上而下的正式权威,重新规定各种(税收)行为边界,通过简约化、明晰化、正式化的举措压缩非正式运作的空间。在这一过程中,中央权力从象征性权力转向了实质性权力,而地方政府行为则在很大程度上回归正式制度的轨道。如此,中央与地方关系经历了“以名代实”到“以实正名”的过程。以上讨论有助于我们预测随后的演变:正式制度的强势导致了谨小慎微、万马齐喑的状况,削弱了帝国有效治理的能力,久而久之,各地或矛盾积累或活力不足,迫使中央政府转向“以名代实”,放权搞活。在以上的讨论中,名与实间转化的条件已经隐约可见。

四、讨论与结语:帝国逻辑与当代国家治理

本文以黄宗羲定律现象为切入点,解读分析了其背后的帝国治理逻辑。我提出,黄宗羲定律所谓赋税愈并愈多、愈简愈繁的历史趋势之说不足为信,但是“并税—繁税—再并税”这一周期性现象的确存在。其实际意义在于,国家一方面以“非正式”方式允许地方政府因地制宜地解决当地财政需要,但另一方面不时地通过“整治”(即并税式改革)来“纠偏”,强化向上集中的权力;而集权又引起新的“有效治理”困难,迫使中央政府不得不默许地方政府的“繁税”举措。在这个意义上,“杂税—并税—杂税”这一怪圈正是“非正式—正式—非正式”(或“放权—集权—放权”)过程在税收领域的具体反映。这

一周期性现象背后反映了帝国体制内“权威体制与有效治理”这一基本矛盾，以及由此诱发的中华帝国治理逻辑。

从黄宗羲定律到帝国的逻辑，本文旨在从中国大历史的视角重新认识中国国家治理逻辑。所谓帝国的逻辑，缘于特有的国家规模（物理空间、多元文化、发展不平衡）和特定的治理方式（一统体制）相结合而衍生的制度安排和运作过程，因此具有明显的历史依赖性。本文的主要贡献是，以黄宗羲定律现象为线索，提出了三对（概念）关系及其内在的逻辑关联来概括中华帝国的治理逻辑。这三对关系是相互关联，依次递进的；委托与代理关系凸显了帝国治理面临的组织困难；正式与非正式关系则是帝国针对这一组织困难而衍生的制度安排；而名与实关系隐含着帝国在正式与非正式过程间的转化机制。值得指出的是，本文强调了中国大历史脉络中国家逻辑的延续性和共性，认为当代中国国家建设所面临的基本矛盾、困难与帝国时期并无实质性改变，因此历史上的帝国逻辑与当代中国的国家治理间多有关联。在结束部分，我着重讨论帝国逻辑在当今社会的表现、新的变化以及所面临的困境。

首先，“委托—代理”这一关系反映的帝国治理规模之累在当代中国国家建设中依然存在，甚至更为突出。这一观点基于以下观察：与帝国时期相比，当代中国国家治理面临的治理挑战——治理规模、多元文化、委托—代理困难——并无根本性变化。其基本治理结构，特别是中央（皇权）的任意专制权与官僚权力及其治理机制，亦无根本变化。（周雪光，2011，2012，2013b）其不同之处在于，人民共和国中官僚权威结构更为严密，动员能力更为强化，管制范围和深度极大延伸。这些变化一方面强化了国家向基层社会的渗透控制能力，但与此同时也承担了更为沉重复杂的治理负荷。（周雪光，2013a）因此，官僚体制层级间委托—代理的困难急剧增加，“权威体制与有效治理”这一基本矛盾更为深化，反映在新中国成立后频繁的放权—收权周期和政治运动，以图应对、缓和这一困难。中国国家面临的治理规模和多元性使得“委托—代理”关系中的信息问题、激励问题和相关的交易成本成为无法回避的治理挑战。任何关于中国国家治理的讨论和对策都必须首先正视这个问题并做出明确的回答。

第二，我们从中国大历史的脉络中，特别是不完全财政的制度安排上，看到了帝国应对这一挑战的治理机制，其核心为正式与非正式制度的同行并用，在强化严密官僚层级权威的同时，默许甚至鼓励非正式制度的存在，借以缓和或调节“委托—代理”所产生的一系列信息、权威困难。关于中国国家治理中的非正式因素已有大量的研究和广泛的注意。本文的贡献是对正式与非正式之间的关系给予新的定位和解读。本文提出，正式与非正式制度两者不是互为补充、此起彼落的，而是有机地融合并存、互为依赖的两个机制，只是其明暗凹凸程度在实际过程中因时因地因事而异。正式制度的可信性承诺因非正式制度的有效治理而不受到挑战；而非正式制度又因正式制度的授权而得以行之。两者的互动在某些时点又是紧张的：强化正式制度的努力压缩了非正式制度灵活性的空间，降低了其有效治理能力；而非正式制度的过度扩张又可能削弱正式制度

的合法性和稳定性。

正式与非正式制度的并行共用,特别是非正式制度在国家治理中至关重要的地位对于我们理解当代中国国家建设面临的困难有着重要意义。首先,帝国治理在程序理性和实质理性间倾向于选择后者,即允许或鼓励因时因地制宜以利有效治理。程序理性意味着压缩非正式制度空间,使得帝国治理丧失灵活性,孕育着治理危机。这一大历史趋势使得中国官僚体制走上了与韦伯式官僚组织大相径庭的发展轨迹,也使得当今官僚体制的理性化过程步履蹒跚,进展艰难。其次,帝国治理中非正式制度的重要性意味着皇权追求政治教化、道德治国的治理方略:如果无法通过正式制度约束官员行为,那么官员的道德约束则成为重要控制手段。正因为此,当代中国的法治建设面临的困难不容低估:法治建设意味着压缩非正式制度的运行空间,这与一系列历史延续而来的制度安排相悖,难免阻力重重。

今天已经不再是帝国固步自封的时代。当代社会的信息传递和社会流通使得与帝国性命攸关的非正式制度受到极大约束。随着信息技术、公民权利意识的发展,政府的非正式行为——落实政策中的粗暴行为、妥协让步、私下交易、共谋掩盖——难以隐蔽实施。这些非正式行为一旦通过社会媒介公布于众,就会形成巨大社会压力,迫使上级政府做出反应,使得正式与非正式在治理过程中互为调节转换的空间大为压缩。社会发展的大趋势推动着政府行为走向正式化、标准化。但在相应的制度安排缺失的条件下,官僚体制的正式化、标准化又与各地情况的多样化产生了更大张力,使得一统体制与有效治理间的矛盾难以在官僚层级间微妙隐蔽的非正式过程中得到缓和消解,迫使中央政府自上而下的卷入和干涉,对整个体制产生大的震荡,诱发新的危机。

第三,名与实之间的若即若离和互为转换成为中国国家治理的常态过程。一方面,中央权力的象征性意义与地方权力的实质性意义同时存在且互为依存:中央权威通过地方政府的象征性遵从而得以确立和认同,而地方政府权力通过自上而下的授权而获得合法性。另一方面,国家权力在名与实之间的转化不断重新规范和划分正式与非正式间的边界。帝国的制度安排,从皇帝的任意性权力、官僚体制的注意力安排到运动式治理等等都为名与实间转化提供了一系列的运作机制来维系中华帝国的治理重任,在很大程度上缓和并转移了治理困难,使得帝国可以在不断的朝代兴衰更替中走下去。在帝国治理的名实关系中,“名”是关键:唯有皇权至高无上“名分”的稳定性才能提供名与实间若即若离的空间,体现在象征性权威、官方仪式和政治教化在帝国治理中的重要地位。一旦这一平衡被打破,国家权力危机随之而起,诱发实质性权力上收、非正式行为空间压缩的举措。

然而,这一平衡在当代社会极难维系,其中重要原因之一即为帝国之“名”的象征性资源在今天日益匮乏。中国社会已经不再是小农经济的封闭自守的状态,而是处在与世界各文化的交融与竞争中,民众的公民权利意识、群体意识、参与意识不可抑制地发展起来了。而帝国时代的皇权与民众之间远隔千山万水和漫长的官僚行政链条。在正

式与非正式的双重世界中，皇权高高在上，不受地方官僚作为所累，可以维持明君仁主形象不变。但是在现代社会，国家与其官僚组织工具难以分开，在民众日常生活中无时无刻无处不在，以致国家时常处于与民众直接互动甚至冲突的第一线。随着科技通信技术的发展，民众呼声、群体抗争和利益冲突汇聚而来，对中央政府产生巨大压力，“以名代实”之举难以持久；而“以实正名”的举措又使得中央政府陷入负荷沉重、疲于应付的被动局面，难以维系“名”之尊严。历史上演变而来的帝国治理逻辑与巨变的当代社会难以兼容，在运行中踉踉跄跄，经历着接踵而来的危机。

一个理论思路有其特定的视角，正在于它特定的取舍不同，有所为有所不为。本文也不例外。本文从组织学和历史脉络的角度审视国家治理逻辑，强调了其在中国大历史上的延续性，这并不意味着国家治理一成不变或简单重复；同样地，本文强调了地方政府行为在政策执行过程中灵活性的“有效治理”意义，也不意味着这些行为没有横征暴敛以追逐私利之嫌。在我看来，以上讨论的帝国逻辑并非执政者理性设计所为，亦非功能主义理论所谓社会机体的维系功能所致，而是在中国大历史的朝代更替、政纲兴衰过程中，在不同应对策略试错竞争中，经择优淘劣的演变过程而发展起来的。特定的历史背景、权力的意志、既得利益的固守和途径依赖等诸多因素都在塑造、影响着这一过程的速度和方向。这一理论视角帮助我们看到，中华帝国历史上衍生的制度安排和治理机制仍然在顽强地延续其生命力，从而不可避免地与当代社会发生着深刻的矛盾、冲突。这些历史遗产是中国走向未来的起点，也是新时代治理形态转型面临的特有困难和挑战，这正是我们关注中华帝国治理逻辑的现实意义所在。

参考文献：

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,载《社会》第3期。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》第1期。
- 陈锋,1997a,《清代的钱粮征解与吏治》,载《社会科学辑刊》第3期。
- 陈锋,1997b,《清代中央财政与地方财政的调整》,载《历史研究》第5期。
- 陈支平,1998,《中国社会经济史学理论的重新思考》,载《中国社会经济史研究》第1期。
- 陈支平,1988,《清代赋役制度演变新探》,厦门大学出版社。
- 陈锡文(主编),2003,《中国县乡财政与农民增收问题研究》,太原:山西经济出版社。
- 杜尚诚,2009,《“黄宗羲定律”是否能够成立?》,载《中国经济史研究》第1期。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》第1期。
- 郭松义,2008,《清朝的“黄宗羲定律”效应》,载国家清史编撰委员会(编):《清史镜鉴:部级领导干部清史读本》第1辑,北京:国家图书馆出版社。
- 郭松义,1982,《论“摊丁入地”》,载《清史论丛》第3辑。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,载《中国社会科学》第5期。

- 何平,1998,《清代赋税政策研究:1644—1840年》,北京:中国社会科学出版社。
- 何朝晖,2006,《明代县政研究》,北京大学出版社。
- 黄仁宇,2001,《十六世纪明代中国之财政税收》,北京:三联书店。
- 李炜光,2003,《威权主义与黄宗羲定律》,载《经济活页文选》第4期。
- 梁方仲,2008,《梁方仲文集 明代赋役制度》,北京:中华书局。
- 孟森,2010,《清史讲义》,长沙:岳麓书社。
- 缪全吉,1969,《明代胥吏》,(台北)嘉新水泥公司文化基金会研究论文第148种。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- 秦晖,2002,《并税式改革与“黄宗羲定律”》,载《农村合作经济经营管理》第3期。
- 瞿同祖,2003,《清代地方政府》,范忠信、晏锋译,北京:法律出版社。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,载《清华社会学评论》特辑。
- 田先红,2012,《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995~2009》,北京:社会科学文献出版社。
- 田毅、赵旭,2008,《他乡之税:一个乡镇的三十年,一个国家的“隐秘”财政史》,北京:中信出版社。
- 王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,载《中国社会科学季刊》冬季号。
- 王家范、谢天佑,1983,《中国封建社会农业经济结构试析——兼论中国封建社会长期停滞问题》,载《中国农民战争史研究辑刊》第3辑。
- 王亚南,1981,《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 王业键,2008,《清代田赋刍论(1750—1911)》,高风等译,北京:人民出版社。
- 吴宗国,2004,《中国古代官僚政治制度研究》,北京:北京大学出版社。
- 吴思,2001,《潜规则》,昆明:云南人民出版社。
- 吴毅,2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 吴稼祥,2013,《公天下:多中心治理与双主题法权》,桂林:广西师范大学出版社。
- 荀丽丽、包智明,2007,《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,载《中国社会科学》第5期。
- 岩井茂树,2004,《中国近代财政史研究》,付勇译,北京:社会科学文献出版社。
- 杨国强,1997,《百年嬗蜕:中国近代的士与社会》,上海三联书店。
- 应星,2001,《大河移民上访的故事》,北京:三联书店。
- 袁良义,1995,《清一条鞭法》,北京大学出版社。
- 曾小萍,2005[1984],《州县官的银两:18世纪中国的合理化财政改革》,董建中译,北京:中国人民大学出版社。
- 赵树凯,2010,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,载《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2007,《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,载《社会学研究》第1期。

- 周黎安, 2008, 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》, 上海: 格致出版社。
- 周黎安、王娟, 2012, 《行政发包制与雇佣制: 以清代海关治理为例》, 载周雪光、刘世定、折晓叶(主编): 《国家建设与政府行为》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 周雪光, 2013a, 《国家治理规模及其负荷成本的思考》, 载《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 周雪光, 2013b, 《国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角》, 载《开放时代》第3期。
- 周雪光, 2012, 《运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考》, 载《开放时代》第9期。
- 周雪光, 2011, 《权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑》, 载《开放时代》第10期。
- 周雪光, 2008, 《基层政府间的“共谋现象”: 一个政府行为的制度逻辑》, 载《社会学研究》第6期。
- 周雪光, 2005, 《逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析》, 载《中国社会科学》第2期。
- 周雪光、艾云, 2010, 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 载《中国社会科学》第4期。
- 周雪光、练宏, 2012, 《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》, 载《社会学研究》第5期。
- 周雪光、练宏, 2011, 《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型: 以环境政策实施领域为例》, 载《中国社会科学》第5期。
- 周振鹤, 2005, 《中国地方行政制度史》, 上海人民出版社。
- Aghion, Philippe & Jean Tirole, 1997, “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy* 105(1).
- Anderson, Benedict, 1983, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, New York: Verso.
- Burbank, Jane & Frederick Cooper, 2010, *Empires in World History: Power and the Politics of Difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dixit, Avinash K., 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction—Cost Politics Perspective*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Eisenstadt, S. N., 1963, *The Political Systems of Empires*, London: Free Press.
- Hart, Oliver, 1995, *Firms, Contracts and Financial Structure*, New York: Oxford University Press.
- Jensen, Michael C. & R. H. Meckling, 1976, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics* 3.
- Milgrom, Paul & John Roberts, 1992, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Miller, Gary J., 2005, “The Political Evolution of Principal—Agent Models,” *Annual Review of Political Science* 8.
- Skinner, G. William (ed.), 1977, *The City in Late Imperial China*, Stanford, Ca.: Stanford University Press.
- Tirole, Jean, 1994, “The Internal Organization of Government,” *Oxford Economic Papers, New Series* 46(1).

注释:

①“唐初立租庸调之法,有田则有租,有户则有调,有身则有庸……杨炎变为两税,人无丁中,以贫富为差。虽租庸调之名浑然不见,其实并庸调而入租也。相沿至宋,未尝减庸调于租内,而复敛丁身钱米。后世安之,谓两税,租也,丁身,庸调也,岂知其为重出之赋乎?使庸调之名不去,何至是耶!故杨炎之利于一时者少,而害于后世者大矣……嘉靖末行一条鞭法,通府州县十岁中,夏税、秋粮、存留、起运之额,均徭、里甲、土贡、雇募、加银之例,一条总征之。使一年而出者分为十年,及至所值之年一如余年,是银力二差又并入于两税也。未几而里甲之值年者,杂役仍复纷然。其后又安之,谓条鞭,两税也,杂役,值年之差也。岂知其为重出之差乎?使银差、力差之名不去,何至是耶!故条鞭之利于一时者少,而害于后世者大矣……嗟乎!税额之积累至此,民之得有其生者亦无几矣”。见《黄宗羲全集》第1册,杭州:浙江古籍出版社1985年版,第26~27页。

②例如顺治十二年(1655年)的规定:“布政使、知府、直隶州知州,俱应通计所属钱粮完欠,照州县一体参罚。十分全完者,优生。欠一分,罚俸六个月,照常升转;欠二分者,住俸;欠三分者,降职一级;欠四分者,降俸二级……”(陈锋,1997a:102)

③雍正二年三月丁丑日上谕河南巡抚石文焯称:“据奏请将捐谷耗羨银两,收存司库留充公用,耗羨不过暂寄以备地方公用,断不可归入钱粮之内。凡此等羨余,概不得牵混正项。国家经费自有常额。若将此入正项,尔等羨余必仍另取。不特名实相违,且恐移东就西,反致滋弊”。(《清世宗实录》卷17,转引自何平,1998:32)

④在大众媒介和日常生活中,人们使用“潜规则”和“非正式规则”通常指各个行业、领域中滥用权力导致的陋习或行为。如下讨论,这一习惯用法与本文讨论的“非正式制度”有重叠方面,但并不是同一现象。

⑤“名与实”在中国思想史上有着“概念”与“存在”的哲学意义,见冯友兰:《中国哲学简史》,北京:新世界出版社2004年版。这里的讨论则是借用和延伸了两个概念在今天日常生活中的习惯意义(如“名副其实”、“有名无实”等)。

责任编辑:郑英