



中国经济转型升级
理论与实践丛书

上海社会科学院经济研究所
周年所庆学术专著文集

公共供给与国家治理

杨宇立 / 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

中国经济转型升级理论与实践丛书
上海社会科学院经济研究所60周年所庆学术专著文集

公共供给与国家治理

杨宇立 / 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共供给与国家治理 / 杨宇立著. —上海:上海
社会科学院出版社,2015

ISBN 978-7-5520-0850-0

I. ①公… II. ①杨… III. ①公共经济学—供给制—
研究—中国②国家—行政管理—研究—中国 IV.

①F062.6②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 099911 号

公共供给与国家治理

著 者: 杨宇立

责任编辑: 应韶荃

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排: 上海杰申电脑排版有限公司

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 16.25

字 数: 265 千字

版 次: 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0850-0/F·299

定价: 58.00 元

版权所有 翻印必究

丛书编委会

主任：石良平

副主任：沈开艳 张兆安

委员(姓氏笔画顺序)：

沈桂龙 张广生 张忠民 张晖明 陈家海

陈 维 周晓庄 钟祥财 洪民荣 莫建备

黄复兴 韩汉君 韩 清

总 序

上海社会科学院经济研究所是一个具有辉煌历史和优秀传统文化的专业研究机构,是上海社会科学院建院的核心组成部分之一,其前身是成立于1956年的中国科学院上海经济研究所,并于1958年作为核心成员组建了上海社会科学院。“十年动乱”使正常学术研究工作中断。1978年上海社会科学院恢复重建后,在原经济研究所基础上拆分为经济研究所、部门经济研究所和世界经济研究所三个经济类研究所。经济研究所主要从事理论经济学的研究,在政治经济学和经济史及经济思想史等基础理论研究方面颇有建树,在上海及全国都形成了深远的影响。

经济研究所有着深厚的人文底蕴和广泛的社会影响。在长期学术研究过程中,经济研究所产生和集聚了一批知名专家学者。沈志远、黄逸峰、吴承禧、姚耐、孙怀仁、张仲礼、王惟中、雍文元、马伯煌、丁日初、姜铎、王亚文、郑友揆、袁恩桢等专家学者在学界有着较大影响,是经济研究所知名度和影响力得以形成的人文基础。其中雍文元、张仲礼、袁恩桢还分别获得上海市社会科学终身成就奖。和这些名家相匹配的是曾经产生过深远影响的科学研究成果,包括《南洋兄弟烟草公司史料》、《荣家企业史料》、《刘鸿生企业史料》、《社会必要产品论》等。这些精品力作曾获得孙治方经济学奖,全国“五个一”工程奖等荣誉,已成为经济研究所学术研究过程中的重要里程碑。

继承优良传统,提升学术地位、创造辉煌未来是经济研究所肩负的重大历史使命。近年来,经济研究所通过调整结构、引入新人、整合资源、锐意改革,

已取得了一系列成效。我们不仅获得了多个社科院的学科和智库创新团队，建立了多个省部级创新研究基地，也在国家社会科学基金和国家自然科学基金重大项目上实现了零的突破。老一辈专家学者仍然志在千里，新一代年轻学者正在脱颖而出，经济研究所已呈现出百花齐放、姹紫嫣红的格局。

值此经济研究所成立 60 周年之际，我们所的科研人员共同推出了一批高质量的学术研究成果。这套丛书，就是这批成果中最为重要的组成部分，也是我们对当代中国经济问题思考的结晶，希望这套丛书的出版能够给读者带来更多的思考。

上海社会科学院经济研究所所长 石良平

2015 年 5 月

目 录

第一章 公共供给的起源及社会治理功能	1
第一节 中西方古代农村公共生活的重要分殊及深远影响	1
第二节 生长于集市的公共生活初级形态	5
第三节 公共供给的制度萌芽与规范化发展	16
第四节 西欧民族国家的诞生对公共供给转型的影响	28
第二章 相关理论研究的主要演进轨迹	41
第一节 对本命题主要概念的必要说明	41
第二节 公共供给的效率标准及修正	49
第三节 公共选择与公共供给效率	60
第四节 相关对策研究的主要成果	78
第三章 政府公共供给承载的效率与公平	91
第一节 政府是民族国家的首要公共品	91
第二节 不同语境对地方政府的不同理解	96
第三节 公共供给视角下政府在国家治理中的角色	101
第四节 政府公共供给与国家福利水平	109
第五节 政府公共供给的效率目标与社会价值选择	117
第四章 政府公共供给之于国家治理	125
第一节 现代政府供给的特殊性	125
第二节 公共政策的“公共资源”特征	135
第三节 对公共政策的竞争及后果	143
第四节 对现代政府公共治理能力的再认识	149

第五节 政府公共供给衍生的问题	156
第五章 民间自治与国家善治	166
第一节 西欧近代行业协会与资产阶级公共领域	166
第二节 中国近代行业协会：“软政权”下的特殊群体	176
第三节 简略的余论	188
第六章 现代治理语境下的公共供给格局	194
第一节 治理的现代意义	194
第二节 民间社团与政府关系格局比较	204
第三节 政府与社团公共供给的替代与互补	212
第四节 治理语境下的政府监管	224
第七章 国家治理进程与公民公共意识	231
第一节 民主制度下的利益表达	231
第二节 现代治理活动与公民的公德	240

第一章 公共供给的起源及社会治理功能

现代意义上的公共供给起始于城镇(集市)的兴起并与之同步发展。以血缘、宗族为纽带的熟人社会互帮互助的生存保障机制,逐渐让位于以陌生人自主联合为特征的公共生活。自此公共供给雏形开始逐渐发育,为现代公共供给制度奠定了基础,而且从一开始就发挥着社会治理的功能。古老的“治理”概念源于对城市的管理,目的在于解决日益复杂的城市公共问题。英语中的“治理”(governance)可追溯到古拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词,原意主要指控制、指导或操纵。更重要的是“治理”与“政府”存在着“交集”,这种关联从一开始就注定了政府是城市治理的最终责任者。

第一节 中西方古代农村公共生活的重要分殊及深远影响

古代农业社会有两大基本特征,(1)生产力水平低下,生产方式雷同;(2)血缘、宗法关系维系着基本的社会生产生活秩序,村民联合消费的私人品(如磨坊、榨油机等)通常由富人把持。前者导致古代农村基本没有公共供给;后者决定了仅有的公共活动完全由人身依附关系决定。但这种依附关系在中西方的维系方式不同:在中国靠伦理关系维系,在欧洲中世纪则是靠契约关系保持。

一、儒家思想统摄下的古代中国农村“涉公”事务

中国古代农村由宗族村落为基本单位,饱受儒家思想影响。农村秩序基本由乡绅主持,除了血缘关系外农户间人身依附非常弱。在皇权只达县衙的统治时期,农村有限的公共事务若离开乡绅是断不可能有作为的。了解这一点很重要,因为中国现在要面对农村不涵养精英的新问题。

与中国古代形成鲜明对比,西欧中世纪的农村多以庄园主为核心将农户聚集在四周而居。庄园主与农奴之间的契约关系决定了,前者须为后者提供基本安全和生存保障,后者为前者劳动。

中国自秦代以降一直延续着中央集权统治,并在宋代以后达到世界无双的水平。“皇权不下乡”使中国农村的公共品呈现两个极端形式,一方面,农民能心安理得地享受国家修建的水利灌溉工程的好处,如举世闻名的都江堰建成后,四川平原遂“旱则引水浸润,雨则杜塞水门……水旱从人,不知饥馑,时无荒年,天下谓之天府也”^①;另一方面,乡间那些不起眼的“日用型公共品”则因地制宜,比如祠堂、学堂、修渠、修路、乡规民约,等等,显示政治统治与社会治理的明显分离^②。

对于习惯了“皇权不下乡”的中国农民来说,能享受到乡间士绅提供的带有联合消费性质的公用品就已满足。即使这样,农民使用这些物件也依靠与士绅财主的血缘亲疏来决定,属于典型的非正式制度安排而缺乏“制度性保障”。农户之间不会因公共品发生实质联系,农民的生老病死完全由农户自我承担,遇到饥馑荒年时乡绅大户也会开仓放粮,算是农村救济的一种方式。

由此看来,说中国农村没有自治是不符合事实的。其实,中国早在明代“村落就被组织成自治的社区,但这种组合的基础不是民事法,而是儒家的道德观”^③。农民之间的这种关系被涂尔干称作“机械团结”^④;被马克思形容为“好像一袋马铃薯是由袋中的一个马铃薯集合而成”^⑤;被中国人自己看作是“一盘散沙”……更由于这种状况的长期存续,使得中国的社会治理长期停留在“确保一方平安”的低水平。

比起中国的农民,对地处“天高皇帝远”的边陲集市的中国小商人来讲,他们很幸运地能够自主维持商业秩序并习得自治的本领。比如明天启年(1621—1627年)之前,广东佛山还没有国家设立的正式行政机构,市镇的交易靠民间习惯法进行规范。这类民间自治活动在实践中探索出一套适合当地民情的自治制

① 其实东方专制国家政府大都有修建农业灌溉系统的传统,恩格斯曾发现“不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少,每一个专制政府都十分清楚地知道它们首先是河谷灌溉的总管”。参见《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年第2版,第523页。

② 参见刘文瑞:《中国古代政治制度史论》,陕西师范大学出版社2000年版,第11页。

③ 明代第一位皇帝甚至不准政府的胥吏进入农村地区。参见牟复礼等:《剑桥中国明代史》(下卷),张书生等译,中国社会科学出版社1992年版,第93页。

④ 涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店2000年版,第68页。

⑤ 《马克思选集》第1卷,人民出版社1972年版,第396页。

度,成为地方自主治理的中坚力量。当然,中国的皇帝是善于向民间组织借力的。天启年间由佛山当地士绅创建并主持的“嘉会堂”,本是纯粹的自治组织,那时却也成了官府管理地方事务的常设机构,被赋予市镇管理的职能^①。

二、发轫于中世纪庄园的西欧契约传统

与古代中国农村一样,中世纪西欧农村的公共供给由庄园主在低水平下提供。由于领主把持了公共供给,农村一些共用物品被当作公共品由封建领主垄断供给并强制农奴使用。比如许多地方酿造葡萄酒所使用的螺旋榨酒器、磨坊、面包炉等设备只能由封建主修建,农奴们必须付费使用^②。另一方面,保持权利义务平衡的传统使得农奴不承担为庄园主打仗的义务。这些卖命的差事完全由庄园的贵族骑士承担,他们是中世纪欧陆农业社会的“国防军”,拥有很高社会地位,所以整个欧洲中世纪都是由武士阶级统治的。

庄园中的上述关系格局是靠契约维系的:契约赋予庄园主对农奴生存和安全以保障责任,农奴在完成庄园主布置的劳作后便可心安理得地享受这种基本权利。该契约传统对西欧后来的公共供给制度有着历史基础的意义。

那时的契约主要起到规范的意义——只明确契约双方的权利义务界限,不能承载诸如公平等公共功能。可见订立契约双方的交易地位一直是不平等的,因为中世纪欧陆解决基层纠纷的司法权落在领主手里。当然,契约的约束虽无法解决司法审判的公正性问题,却也使王权和教权的蛮横稍显“有限度”。就因果关系而言,如果“农民终日过着没有反省的日子”^③,那么公共生活的质量必定很差劲——不过是“肩挨着肩的集体生活”^④。

与生活在中国农村的农民相比,欧洲庄园的农奴们虽然享有因契约而固化的生存保障,但由于受庄园主管束,他们没有擅自谋生的权利,而中国农民拥有这种自由。

西方国家尊重契约的事例举不胜举,无须赘述。重要的是,尊重契约的传统一直伴随着他们殖民扩张活动的足迹得到扩散和传承,成为现今公共供给制度的基石。有一则发生在美国的故事流传了很久,感动了很多中国人。这是一个关于一个小孩坟墓的故事。

① 吴钩:《莫道古人不知自治》,《东方早报》2012年12月6日。

② 厉以宁:《资本主义的起源——比较经济史研究》,商务印书馆2003年版,第109页。

③ H. 贝内特:《英国庄园生活》,龙秀清等译,上海人民出版社2005年版,第25页。

④ M. 布洛赫:《法国农村史》,余中先等译,商务印书馆2003年版,第26页。

与中国古代形成鲜明对比,西欧中世纪的农村多以庄园主为核心将农户聚集在四周而居。庄园主与农奴之间的契约关系决定了,前者须为后者提供基本安全和生存保障,后者为前者劳动。

中国自秦代以降一直延续着中央集权统治,并在宋代以后达到世界无双的水平。“皇权不下乡”使中国农村的公共品呈现两个极端形式,一方面,农民能心安理得地享受国家修建的水利灌溉工程的好处,如举世闻名的都江堰建成后,四川平原遂“旱则引水浸润,雨则杜塞水门……水旱从人,不知饥馑,时无荒年,天下谓之天府也”^①;另一方面,乡间那些不起眼的“日用型公共品”则因地制宜,比如祠堂、学堂、修渠、修路、乡规民约,等等,显示政治统治与社会治理的明显分离^②。

对于习惯了“皇权不下乡”的中国农民来说,能享受到乡间士绅提供的带有联合消费性质的公用品就已满足。即使这样,农民使用这些物件也依靠与士绅财主的血缘亲疏来决定,属于典型的非正式制度安排而缺乏“制度性保障”。农户之间不会因公共品发生实质联系,农民的生老病死完全由农户自我承担,遇到饥馑荒年时乡绅大户也会开仓放粮,算是农村救济的一种方式。

由此看来,说中国农村没有自治是不符合事实的。其实,中国早在明代“村落就被组织成自治的社区,但这种组合的基础不是民事法,而是儒家的道德观”^③。农民之间的这种关系被涂尔干称作“机械团结”^④;被马克思形容为“好像一袋马铃薯是由袋中的一个马铃薯集合而成”^⑤;被中国人自己看作是“一盘散沙”……更由于这种状况的长期存续,使得中国的社会治理长期停留在“确保一方平安”的低水平。

比起中国的农民,对地处“天高皇帝远”的边陲集市的中国小商人来讲,他们很幸运地能够自主维持商业秩序并习得自治的本领。比如明天启年(1621—1627年)之前,广东佛山还没有国家设立的正式行政机构,市镇的交易靠民间习惯法进行规范。这类民间自治活动在实践中探索出一套适合当地民情的自治制

① 其实东方专制国家政府大都有修建农业灌溉系统的传统,恩格斯曾发现“不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少,每一个专制政府都十分清楚地知道它们首先是河谷灌溉的总管”。参见《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年第2版,第523页。

② 参见刘文瑞:《中国古代政治制度史论》,陕西师范大学出版社2000年版,第11页。

③ 明代第一位皇帝甚至不准政府的胥吏进入农村地区。参见牟复礼等:《剑桥中国明代史》(下卷),张书生等译,中国社会科学出版社1992年版,第93页。

④ 涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店2000年版,第68页。

⑤ 《马克思选集》第1卷,人民出版社1972年版,第396页。

与公共事务的能力得以历练和提高。

第三,农业社会的显著特征之一是,经济活动与生活居住同在一个地理范围内,受同一主体的管理和维护,没有涉及公共供给的分工。所以,大型水利工程开创的专门化、专业化的公共供给模式具有里程碑式的意义。这种公共供给的效能和模式伴随着人们向集市的流动而迁移,成为城市公共供给最宝贵的经验来源。

第二节 生长于集市的公共生活初级形态

集市是人类社会公共生活的起点。它踏着农业社会向工业社会转变的脚步而来。集市最早的公共品非常简单,可能仅包括基本秩序和安全,但正是这些自发的简单公共生活为组织化的公共供给开了先河,成为民族国家公共供给和社会治理的制度萌芽。

一、中国古代城市公共供给体系及其治理模式

公元前2世纪中国就有了集市贸易,那是中国独有的、内生的城市化进程的起点。中国的城市发展曾一直走在世界的前列。早在公元前1110年的周朝,中国城市有了古代第一次大发展,大型城市开始有城墙被建造^①。到了14世纪末期,北京已是拥有192万多人口的大都市了^②。重要的是,中国城市的悠久历史几乎与城市公共供给的历史同样悠久,是城市治理的重要方面。该过程中逐渐形成的官府与民间力量互相依附与借力的关系,成为中国古代城市治理的典型模式。

(一) 古代中国城市的公共供给

商周时期的中国“城”即“国”。秦统一后实行中央集权的郡县制,城市成为中央、府、县的统治机构所在地。唐以前,城市是行政中心,以居住为主,重农轻商传统与贵族文化氛围使小商人在城里难有立锥之地,他们的小买卖通常在城郊进行,称为“草市”。城里只有小规模交易市场集中在固定里坊内。

^① J. 科特金:《全球城市史》,王旭等译,社会科学文献出版社2006年版,第18页。

^② 牟复礼等:《剑桥中国明代史》(上卷),张书生等译,中国社会科学出版社1992年版,第243页。

1797年7月15日,一个年仅5岁的孩子不幸坠崖身亡,孩子的父母悲痛欲绝,便在落崖处给孩子修建了一座坟墓。后因家道衰落,这位父亲不得不转让这片土地,他对新主人提出的一个特殊要求把孩子的坟墓作为土地的一部分永远保留。新主人同意了条件,并把它写进了契约。100年过去后,这片土地辗转卖了许多家,但孩子的坟墓仍留在那里。

1897年,这块位于纽约哈德逊河畔的土地被选为总统格兰特将军的陵园,而孩子的坟墓依然被完整保留下来,成了格兰特陵墓的邻居。

到了又一个100年后的1997年7月,格兰特将军陵墓建成100周年时,当时的纽约市长来到这里,在缅怀格兰特将军的同时,重新修整了孩子的坟墓,并亲自撰写了孩子草地的故事,让它世代代流传下去。

现在,这个延续了200年契约的故事提醒人们,尊重契约不只是西方的优良传统,也应成为人类文明的共同遗产。

三、中国官方“办大事”传统对农业文明的治理意义

一个重要的事实是,中国官方自古就表现出“办大事”的能力,这与西方国家历史上的弱政府强社会格局显著不同。这些关键差别对中西方各国城市的公共供给产生非常不同的影响——萌芽出不同的公共供给制度之苗。

有人说中国的集权制度源于古代以来政府注重兴修水利工程。无论这种观点的解释力有多大,有一点毋庸置疑,那就是它对于一个大国农业文明的意义非常重大,是古代农业社会政府公共供给的典范。

农田灌溉系统是农村最重要和最高水平的公共品,中国农村的水利工程称得上举世无双。毫无疑问,这种广泛存在的农村公共工程不仅为中国古代农业文明领先于世界作出不可估量的贡献,更是对建立民族国家现代公共供给制度的巨大贡献,其影响力传导机制主要表现在以下方面。

第一,通过大规模的公共设施建设,逐步形成公共资金筹集机制和利益相关者之间的协作。根据日本学者速水的研究,以一盘散沙著称的东方社会的合作精神是依靠“跨(领)域”的子博弈连续均衡实现的^①。

第二,显著的经济收益有助于唤起农民对公共事务的关注,进而使民间参

^① 参见青木昌彦:《比较政治分析》,周黎安译,上海远东出版社2001年版,第2章第2节的相关内容。

旁贷的公共事务。只要不引起官府反对,行会组织同业商户进行一些礼佛、祭祀、节日庆典等社会公共活动,成为集市上最早的民间文化活动组织者。行会甚至可以公开贡奉行业祖师,祈祷自己生意兴隆……可以说,古代行会的治理活动是从边缘地带以零敲碎打的方式切入的。

毫无疑问,一旦某行会成为正式组织,行内的济贫帮扶和联谊等公共事务便成为一种比较稳定的公共活动。由于其中至少有轻度的社会治理元素存在,确能得到只抓大事的官府认可和支持。本质地看,行会虽然从事着限制竞争、组织宗教祭祀等公共活动,但民间自发的公共供给和治理活动并不是它得以生存的关键理由,官府的认可才是它栖身的基础。

看官府眼色行事相当不利于行会组织在公共生活和公共供给中按照自身规律发展,阻碍了行会在公共实践中提高自治水平和独立精神。所以,虽然中国行会不仅大大早于西方,而且规模堪称无比,但它的实际发展始终处于官府神经过敏的严密监控之下,包括担心重商误农和防范其造反作乱。

(二) 作为行政中心的城市公共供给及其治理功能

与西欧相比,中国的城市首先是政治中心而非经济中心。这一特点导致了“决定中国城市命运的是政治而不是商业,长安、洛阳、开封、南京和北京等城市时运的涨落,取决于统治者对其位置的喜好”^①。该特点给城市带来的好处是,官府比较重视城市里的公共设施建设,比如城市道路、城墙、排水系统等现代意义上的典型公共品,在那个时代的大部分城市都是不可或缺的。城墙、城河、钟鼓楼通常都是中国古代城市建筑的标准配置,同时也代表着城市较高的公共供给水平。

中国以强国家弱社会著称,从很早开始,城市就达到了“‘宫廷’是一个巨大的可移动的城市”的程度^②。中国古代城市政治中心的功能定位,使得“侍候皇帝的宫廷随从甚至多于管理帝国的文官”^③,集市贸易也主要因服务于庞大的官僚机构和宫廷而得到发育。然而,交换经济的规则和其中蕴涵的“货币面前人人平等”的精神,形成了各种私人品、公共品和公共供给的“影子价格”——成交价格的扭曲程度则是另一回事。

城市的公共问题对官府而言,首先在于维系统治秩序和特权利益,是官方

① J. 科特金:《全球城市史》,王旭等译,社会科学文献出版社 2006 年版,第 84 页。

② 傅海波等:《剑桥中国辽西夏金元史》,史卫民等译,中国社会科学出版社 1998 年版,第 64 页。

③ 牟复礼等:《剑桥中国明代史》(下卷),张书生等译,中国社会科学出版社 1992 年版,第 150 页。

这种布局虽然保证了城里的“市容”，但“统治者的宫殿位于都市中央，市场被置于缺少便利的偏远之处”的布局^①，毕竟给城里人的日常生活带来了很大不便。随着城市人口增加和经济发展，集市贸易开始向市内迁移，逐渐形成了某些做特定物品交易的街区，出现了行会之类小手工业者组织。这些街区的道路常以商品或行会名称命名，如案板街、骡马市、棉鞋营、绣花巷等。

因行政功能而设市是中国的传统，汉朝甚至为皇帝陵寝而立市^②。中国的集市贸易“跟着城市走”，与西欧自发生长的集市有很显著的差别^③。前者的城市公共供给主要由官方承担，城市治理也呈现以管制为主的模式；后者主要由民间组织自愿供给，显示了城市治理主体的多样性和方式的灵活性。古代中国城里的公共设施如城墙、道路、排水等均由官府建造，城市的公共供给水平比较高；而同时期西欧的集市则是脏乱差的代称。

普遍而言，城市的民间公共活动起源于对祖先和行业始祖的祭拜，后逐渐演变为互助和提供防火、防盗等公共服务。组织者多为名目繁多的同乡会、行会等民间组织，后者尤其随着经济发展渐成城镇公共活动的主要力量，成功扮演了城市治理的关键角色。

中国的行会组织出现在8世纪的唐朝(617—906年)初期，时间上比西欧行会早300多年，而且数量、规模和类别都相当可观^④，显示当时中国经济发展水平远高于西欧。到了宋代，城市经济空前繁荣导致公共活动随之活跃。作为服务于经济活动的行会，亦在不断扩展公共供给范围的同时，成为城镇最重要的公共供给主体。

中国城市里的手艺人多以同乡自发相聚，同业往往是同乡，所以行会多以“会馆”、“公所”命名，乡情是互相帮扶的关键纽带。相互帮扶与救助多出于乡亲之情而非正式制度使然，因为没有官府的允许，草民是没有结社权利的。尽管受到管制，行会开展的帮扶内容还是比较多的，“业中失业、贫苦、身后无备，以及异籍不能回乡，捐资助棺、酌给盘费、置地设塚”等，在行会看来都是责无

① 薛风旋：《中国首都北京的自然与规划》(Beijing: The Nature and Planning of a Chinese Capital City)，纽约：约翰威利，1995，第6—28页。转引自J. 科特金：《全球城市史》，王旭等译，社会科学文献出版社2006年版，第21页。

② 汉朝早期，每个皇帝陵墓旁都要新建一个城市，设置令、丞、尉整套建制，由负责守护陵墓的官员管理。如今陕西的茂陵、高陵、阳陵等地仍沿袭了历史上的地名。

③ 西欧也有像巴黎这样的行政中心，但这种情况是少之又少的。

④ 唐时手工业工人没有行，凡是行都是以商人为主、工匠为从的商业组织。参见曲彦斌：《行会史》，上海文艺出版社1999年版，前言，第6页。

(三) 中国古代民间组织的有限自治活动

自从集市贸易进城以后,以行业自律为己任之一的行会就参与了城市的治理活动,行会也由此成为官府治理城市的帮手——维持正常的交易秩序和协助官府“征税”。

古代行会自律的主要目的与现代行业协会正好相反——保护垄断而非鼓励竞争。行会从事的行业管理事项,诸如制定行规和学徒制度、定制产品标准和产量,其目标都是保护垄断。当然,它不会影响行会抱团取暖的互助功能,如行会为成员办理“举钱”(即借贷)等。就行会自身生存的要求而言,当时的所谓行业管理活动均围绕着限制同业竞争展开,这也是行会所能提供的最重要的公共品(政策),目的是保证已入伙者人人有饭吃。

据载,旧行会对违反行规者施行由轻而重、甚至非常严厉乃至血腥的制裁权力,实际上属于“公共私刑”,反映了当时十分粗糙和原始的管理水平。例如,史书曾记载了下述苏州黄金公所对违(行)规者的残酷处置案例。

苏州金箔作,人少而利厚,收徒只许一人,盖规例如此,不欲广其传也。有董司者,违众独收二徒。同行闻之,使去其一,不听,众忿甚,约期如董议事于公所。医理既至,则同行先集者百数人矣。首事四人,命于众曰:董司败坏行规,宜寸磔以释众怒。即将董裸而缚诸柱,命众人各咬其肉,必尽乃已。四人者率从向前,顷刻周遍,自顶至足,血肉模糊,与溃腐朽烂者无异,而呼号犹未绝也^①。

该案例反映了中国契约意识缺失导致的严重后果。从维护行业经营秩序的角度看,正因为行会有权实施严厉的惩罚,方能使之长期成为商业秩序的主要维护者,使行会成为城市治理的重要载体。这对于缺乏社会管理经验的中国古代政府不仅十分必要,也是形成城市内官民共担的公共供给制度的主要组织来源。

行会在中国有着一千多年的发展能够证明它对集市的公共供给具有不可或缺的重要性,这一点在行会数量上得到反映。表 1-1 所示为 1655—1911 年中国部分地区行会的数量。

^① 黄钧宰:《金壶节墨》,《逸墨》卷 2,“金箔作”,上海扫叶山房 1985 年版。转引自陈旭麓:《近代中国社会的新陈代谢》,上海社会科学院出版社 2006 年版,第 14—15 页。