

第4期

高全喜 主编



National Interest



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



主编：高全喜

编辑：吕本富 程亚文

高超群 周子衡

National Interest



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

大国. 第4期/高全喜主编. —北京:北京大学出版社, 2005.7

ISBN 7-301-09266-0

I. 大… II. 高… III. 发展战略—中国—文集 IV. D61-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 079356 号

书 名: 大国·第4期

著作责任者: 高全喜 主编

责任编辑: 朱彦 王业龙

标准书号: ISBN 7-301-09266-0/C·0348

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排版者: 北京高新特打字服务社 82350640

印刷者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 17.25 印张 300 千字

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

编者手记

大国之道首先在于自立,何以自立,便是道之所在。千百年来,不乏有识之士探索富国富民的道理,时代不同,道亦不同。接续《大国》前三期的脉络,本期的主题可以概括为民生问题。不过,对于民生问题的理解,我们更愿意从一个宏阔的视角来审视和把握,它不单纯关涉人民生活的感性形态,更触及支撑着国计民生的制度架构。

毋庸置疑,我们正处于一个伟大而又危迫的转型时期,各种各样的新问题困扰其中,以至于传统意义上的民生概念难以涵盖其万一。本期的文章大多属于忧思之作,作者们痛感现实民生问题的急迫、复杂和严峻,而从不同的维度陈述自己的一孔之见。例如,秦晖教授的关于中西历史中有关自由放任与国家管制的



两种论争的考察分析和王思睿先生关于中国新千年大国之道的论析,就从纵横两个方面揭示了民生问题的制度内蕴,而冯兴元和管清友两位学者的论文则从微观层面剖析了中国农村内生金融和土地问题的制度症结,至于张文木教授的有关印度国家发展的评估报告和咎涛博士展呈的旧文新识,其不言自明的主旨则完全在于为我们中国今后的发展提供一份值得警省的借鉴。其他的各位篇什,虽种类各异,意见分殊,但撕心裂胆,读者自有明察。

民生惟艰,国是惟危。孟子曰:“自谓不能者,自贼者也。”又曰:“自暴者不可与有言也,自弃者不可与有为也。”但愿我们能够咬紧牙关,自强自立,同心协力穿越这历史的幽暗。



目 录

一 论 文

权力、责任与宪政：中西历史中关于自由放任与国家管制的 两种论争	秦 晖 (3)
“最后的大国”：中国新千年大国之道	王思睿 (34)
社团立法：公民权利和国家秩序	刘培峰 (48)
从“数目字管理”看执政能力与中国的进步	张德荣 (70)
中国的农地制度：收益和成本	管清友 (78)

二 专 题 报 告

印度的国家发展及其潜力评估 ——与中国比较(上)	张文木 (107)
中国农村内生金融发展与创新研究报告	冯兴元 (139)

三 会 议 摘 要

大国之道与中国问题 ——《大国》丛刊学术座谈会摘要	(171)
------------------------------------	-------

四 旧文新识

- 三种政策 [土耳其]阿克储拉(Akçura)(193)
奥斯曼帝国的衰败与土耳其民族主义的产生 咎 涛(205)

五 评论与札记

- 水资源利用的制度基础 毛寿龙 王巧玲(225)
21 世纪的中国石油安全战略析论 姜春良(234)
中国战略利益
——毛泽东和邓小平的判定之比较 查君红(247)
美国崛起与扩张的产物
——珀金斯《门罗主义史》述评 屈从文(259)



CONTENTS

I. ACADEMIC PAPERS

- Power, Responsibility and Constitutional Government:
Two Debates on Laissez-Faire and State Control in
Chinese-Western History Qin Hui (3)
- Last Big Power: China's Road to a Big Power in the
New Millennium Wang Sirui (34)
- Legislation on Civil Society Organizations: Civil
Rights and State Order Liu Peifeng (48)
- Abilities of Administration and China's Progress: the
Mathematically Manageable Dimension Zhang Derong (70)
- Rural Land Tenure Institution of China: Benefits
and Costs Guan Qingyou (78)

II. REPORTS ON SPECIAL TOPICS

- India's State Development and Assessment of Its Potential
——Comparison with China (I) Zhang Wenmu(107)
- Research Report on Indigenous Financial Development and
Innovation in Rural China Feng Xingyuan(139)

III. SYMPOSIUM ABSTRACT

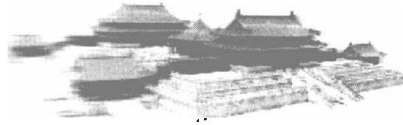
- Road to Big Powers and China Issue
——Abstract for Symposium Held by Da Guo Series (171)

IV. NEW UNDERSTANDING OF OLD ARTICLES

- Uc Tarz-i Siyaset (Three Policies)..... Yusuf Akçura(193)
The Decline of the Ottoman Empire and the Birth of Turkish
Nationalism Zan Tao(205)

V. REVIEWS & READING NOTES

- Institutional Foundations of Water Resources Utilization
..... Mao Shoulong Wang Qiaoling(225)
China's Oil Security Strategy in the 21st Century Jiang Chunliang(234)
China's Strategic Interests; Comparing the Identification
of Mao Zedong and Deng Xiaoping Zha Junhong(247)
Product of America's Rise and Expansion
——A Review of *A History of the Monroe Doctrine*
by Dexter Perkins Qu Congwen(259)



一 | 论文

权力、责任与宪政：中西历史中关于 自由放任与国家管制的两种论争

◇ 秦 晖

绪论：关于“最好政府”的 考证与杰弗逊—梅逊共识

“最好的政府是管事最少的政府”，这句名言历来被认为是古典自由主义“小政府大社会”、“守夜人国家”等主张的经典表述。但如此有名的话最早出自何人？这却是思想史上长期没有解决的问题。

人们明确知道的是，19世纪美国思想家亨利·戴维·梭罗有过更为极端的表述。他于1849年出版的名著《论公民的不服从》中宣称：人们都说最好的政府是管事最少的政府，但其实还应彻底一点，“最好的政府是根本不管事的政府”。可见，在梭罗时代前这句名言已经广泛流传。而在美国历届总统中，明确宣布这句名言作为执政理念而且有据可查的，据我所知，最早的是第23届总统、共和党人本杰明·哈里森（1889—1893年在任）。^①当然，无论梭罗还是哈里森，都不是这种说法的创始者。

迄今为止，英语世界最普遍的说法是：此话出自美国开国元勋杰弗逊。从

* 作者单位：清华大学人文学院。

① 原话为：“To govern best is to govern least.”见 <http://www.jeannepasero.com/bh23.html>。





学术专著到一般读物,这种说法十分流行。^① 中文著作中称引这句“杰弗逊名言”的更比比皆是。但是,现存的各种杰弗逊文集与书信中都找不到这句话。专门以搜集杰弗逊文字为务的美国杰弗逊遗产协会以及弗吉尼亚大学阿德尔曼图书馆杰弗逊电子资源库中也检索不到这句话。

1999年,杰弗逊遗产协会主席科茨(Eyler Robert Coates)鉴于查询这句话的人很多,特地在网上发表答贴,指出“几乎可以肯定”杰弗逊没有讲过这句话乃至类似的话。科茨认为此话也不符合杰弗逊关于政治与政府问题的一贯思想。他特地引出杰弗逊1788年致萨缪尔·史密斯的信,杰弗逊在信中说:“我们现在正摇摆于太大的与太小的政府之间,但是钟摆最终将会停止在中间位置上。”科茨说,如果杰弗逊认为最好的政府就是最小的政府,他怎么会认为政府还有“太小”之说?科茨认为,从其一贯思想看,如果杰弗逊要以一句话来定义“最好的政府”,那只能是“最好的政府就是最遵从民意的政府”。^②不久,科茨又写了两篇论文《伪造的杰弗逊引文》和《最好的政府是……》,收入他主编的《杰弗逊主张:以杰弗逊作品为基础解说当今的社会与政治问题》一书。在这两篇文章中,科茨引述了杰弗逊强调政府责任的许多言论,并总结说:“最小的政府最好”的说法过分集中地关注作为一种体制化权力的政府,但杰弗逊的政府思想则是关注作为顺从人民意愿的服务者职能,武断地让政府“管得最少”未必有助于它更好地履行自己的职责。

科茨还考证出“最好的政府是管事最少的政府”最早是19世纪前期著名的政论家、杰弗逊的崇拜者、《美国杂志》与《民主评论》的撰稿人约翰·欧苏利文(John O'Sullivan)于1837年讲的,也正是这个欧苏利文最先把这句话归之于杰弗逊。这个考证也没有遇到质疑。但问题在于:即便这句话是欧苏利文而非杰弗逊最先讲的,毕竟欧苏利文是当时公认的“杰弗逊主义者”,他那句话即便不是杰弗逊的原话,至少也是他归纳出来并自以为属于杰弗逊的思想。那么,杰弗逊是否确有类似的思想?科茨对此的否认就大有争议了。

因为众所周知,美国建国之初以汉密尔顿为首的联邦党人与以杰弗逊为首的民主派进行的那场旷日持久、影响深远的论战,正是以要不要一个强大的

^① 笔者于2002年底曾经在网上用google搜索引擎检索least government及Jefferson的信息,共有184个英文网页,绝大多数都提到杰弗逊讲过上述“最小政府”的话,但是没有一篇注明出处。西方国家一些权威性的工具书也常把这句话说成是杰弗逊的名言。如《大英百科全书》“自由主义”词条:“杰弗逊认为:‘管得最少的政府就是最好的政府。’他的这一名言为美国人世世代代广泛传诵。”参见中文版《简明不列颠百科全书》第9卷,中国大百科全书出版社1986年版,第580页。

^② <http://www.geocities.com/Athens/7842/archives/quote017.htm>.



联邦政府为争论焦点的。双方态度鲜明：汉密尔顿要，而杰弗逊不要。论战中，杰弗逊关于政府（尤其是中央—联邦政府）权力太大会威胁公民权利与人民自由的言论可谓比比皆是，并不是科茨征引的“钟摆论”可以抵消的。“小政府”论毕竟不是无政府主义，尽量限制政府权力也不是完全不要政府。而既有政府，必然会有一定规模的机构。从机构角度讲，政府不能“太小”，与政治哲学意义上讲“小政府”即限制政府权力也未必是矛盾的。而正是在后一意义上，杰弗逊的确讲过一些极而言之话，著名的如“宁可无政府而有报纸（指自由舆论），不可有政府而无报纸”等。与杰弗逊同属民主派的一些人对政府权力的消极评价更是著名。例如，托马斯·潘恩在《常识》中说：“政府在最好的情况下也只是必要的恶，而在最坏的情况下它完全不可忍受。”

于是，针对科茨的说法，美国的古典自由主义（美国式的“保守主义”）思想界提出了反驳。著名保守主义思想库——加图研究所研究员詹姆斯·A·多恩（James A. Dorn）写了《政府地位的上升与道德的堕落》一文，他在引证了杰弗逊有关“好政府的哲学”之后指出，杰弗逊民主的思想在19世纪正是为欧苏利文、梭罗等人所吸收和弘扬的。“最好的政府管得最少”虽然由欧苏利文首言，但的确反映杰弗逊的思想：政府正当的管理职能应当被严格局限于保护公民那些基本的自然平等权利和维护社会秩序，其他公益领域应当让民间本着“志愿者原则”与“自由原则”实行自治。^①在我国，著名杰弗逊研究专家和杰弗逊文献中译者刘祚昌教授也认为，杰弗逊虽然未必讲过那句原话，但显然有类似的思想。这不仅基于他在国内与联邦党人对立的反中央集权态度，而且出于他长期旅欧、使欧，对当时欧洲无论传统封建政府还是“革命的”法国政府滥用权力的恶果都深有体会，因此决心不让美国重蹈覆辙。^②

与古典自由派的辩驳相反，科茨的观点立即引起美国与“保守主义”对峙的“新政自由主义”（在欧洲常被认为类似社会民主主义）思想界的共鸣。事实上，长期以来，“新政自由主义”一直有一种“杰弗逊困惑”。因为，在传统上杰弗逊与汉密尔顿通常被认为分别倾向于下层民众和上层精英，分别体现了美国二元政治中的“左”与“右”、民主（或自由民主）与保守（或自由保守）两支传统。但是，20世纪美国出现以罗斯福新政为路标的“自由主义转向”后，自认

^① James A. Dorn, The Rise of Government and the Decline of Morality. <http://www.cato.org/pubs/catosletters/cl-12.pdf>.

^② 参见刘祚昌致杨玉圣函。笔者感谢杨玉圣先生代向刘祚昌先生请教以及刘祚昌先生同意笔者参考他的宝贵意见。



为继承杰弗逊平民倾向的新政自由主义所主张的福利国家政策却与杰弗逊反联邦党人时表现的“小政府”主张产生严重的分歧。

推行新政的罗斯福总统本人就陷于此种困惑之中。罗斯福早年就是一个杰弗逊崇拜者和汉密尔顿批评者。1925年11月,他曾就 Claude Bowers 写的《杰弗逊与汉密尔顿》一书在纽约《世界》杂志发表评论说:汉密尔顿拥有高度组织化的财富、显赫出身、商界与传媒势力支持,而杰弗逊“只能指望那分散的、无经验的、难以接触更难以组织的劳动群众”。然而,“如果汉密尔顿赢了,公众能有什么可高兴的?”而今天“我所担心的是,在一又四分之一个世纪过去后,(与杰弗逊)相同主张的力量没有再次动员起来”,“我们今天有许多汉密尔顿,但是视野所及,能有一个杰弗逊吗”?^①

然而,正是这位以杰弗逊传人自许的罗斯福,执政后他那“为穷人谋利益”的新政恰恰是以杰弗逊当年极不喜欢的“强国家”方式推行的。在新政中,他曾发表著名的“麦迪逊广场演说”,严厉抨击自由放任政策:“全国因政府充耳不闻、视若无睹、无所事事而吃了12年苦头。人民看着政府,然而政府掉过脸去。……今天,某些强大势力企图恢复那样的政府以及它关于最好的政府就是什么都不管、一切不操心的政府的理论。”^②这里,罗斯福把当时普遍认为是杰弗逊主张的“最好政府论”几乎骂了个狗血淋头,这对于他——一个杰弗逊崇拜者而言应当说是十分尴尬的事。

因此不难理解,当科茨证明杰弗逊并未主张过“最好的政府最不管事”,反而恰恰强调政府对人民的责任时,罗斯福的支持者们是多么满意。事实上,科茨本人就是个杰弗逊—罗斯福主义者。他的这一考证并非只是出于学术兴趣,这从其书名的副标题“以杰弗逊作品为基础解说当今的社会与政治问题”就可以看出。

不过,假如杰弗逊确实认为政府的权力应当受到最严格的限制——简单化地说,可以表述为:最好的政府是权力最小的政府。那么,这是否意味着他必然主张政府对其委托者——人民什么责任都不必负?或者说:杰弗逊认为“最好的政府就是最不负责任的政府”吗?当然不。早在当年新政时代罗斯福的支持者们陷于“杰弗逊困惑”的时候,著名新政自由主义者、专栏作家与政论家沃尔特·李普曼就指出:“最好的政府是管制最少的政府,这完全正确;但同

^① Arthur M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt. Vol. 1. The Crisis of the Old Order, 1919—1933*. Boston: Houghton Mifflin, 1957, p.104.

^② <http://www.fdrlibrary.marist.edu/od2ndst.html>.



样正确的是：最好的政府也是提供服务最多的政府。”^①其实，如果撇开那句原话而就杰弗逊的思想论，可以说如今双方的解释都是有根据的：杰弗逊既如古典自由主义者所说的那样坚决主张限制、缩小政府权力以维护人民的自由，也如新政自由主义者所说的那样坚决主张重视、强调政府有不可推卸为人民提供“公仆”服务的重大责任。

换言之，所谓政府或国家的“大小”可以从两个意义来谈，这两个意义是不能混淆的：杰弗逊主张权力意义上的“小政府”，但同时主张责任意义上的“大政府”。多恩与科茨各自从一个意义上对此作了成功的证明，但他们以今天的问题意识去套 18 世纪的前人，于是陷入了一场“鸡同鸭讲”的争论。

其实，当年不仅杰弗逊主张好政府应当有“小权力、大责任”，与联邦党人对立的他们那个“民主派”^②中的人也大都如此。即使人们普遍把“小政府”理论归之于杰弗逊，但从没有人把杰弗逊的同乡兼同事、另一位美国开国思想家、弗吉尼亚人乔治·梅逊关于“最好政府”的说法看成是对杰弗逊的反驳：由梅逊撰写，弗吉尼亚议会于 1776 年 6 月 12 日通过的《弗吉尼亚权利法案》称：“在所有各种形式的政府当中，最好的政府是能够提供最大幸福和安全的政府。”

在杰弗逊因为出使欧洲而未能参加制宪会议时，梅逊是在这一会议上反对联邦党人的主要“民主派”代表。他与杰弗逊的立场是一致的。显然，梅逊讲的“大政府”是对国民的“幸福和安全”承担“最大”责任的政府，而不是拥有无限“最大权力”的政府，正如杰弗逊讲的“小政府”是权力最有限的政府而不是最不负责任的政府一样。在限制政府权力、重视公民权利方面，梅逊与杰弗逊并无分歧，因此他的《权利法案》紧接上面那段话就说：“当发现任何政府不适合或违反这些宗旨时，社会的大多数人享有不容置疑、不可剥夺和不能取消的权利，得以公认为最有助于大众利益的方式，改革、变换或废黜政府。”

杰弗逊与梅逊的共识实质上可以表述为：“最好的政府”是权力最小而责任最大的政府。亦即：从限制公民自由方面来说是“小政府”，而从提供公共服务方面来说是“大政府”。

^① Charles Forcey, *The Crossroads of Liberalism; Croly, Weyl, Lippmann, and the Progressive Era, 1900—1925*. Oxford University Press, 1972, p. 139.

^② 人们常常把杰弗逊时代的民主共和党人与联邦党人相区别并称之为“民主派”，这里加引号只是因为联邦党人其实也不能说是反民主的专制者。

(一) 理论篇：权责对应与“大小”政府 ——关于政府的“问题”与“主义”

“次好政府”与“最坏政府”： 宪政与前宪政下的不同“问题”

常识告诉我们：一个完全没有权力的政府事实上是无法对任何公共服务承担责任的。在《独立宣言》与《权利法案》的时代，杰弗逊与梅逊等美国先哲们的“问题意识”在于摆脱英国殖民统治当局的强权而争取自由，他们既指责英国人滥用强权损害北美人民的自由，也指责英国人不负责任未保障北美人民的福利，因此他们可以同时提出政府权力最小化与政府责任最大化的诉求。而这样的诉求与其说是倾向“大政府”或“小政府”，勿宁说首先是倾向宪政政府；与其说是追求“自由放任”或“福利国家”，勿宁说首先是追求民主国家。

从制度安排的“经济人预设”出发，可以认为无论在任何“文化”中，如果没有制约条件，统治者都可能趋向于权力尽可能大，直至予取予求；而责任^①尽可能小，乃至不闻不问。被统治者则相反，他们都希望兼享最大自由与最大福利保障，因此要求统治者权力尽可能小而责任尽可能大。统治者希望做有权无责的“人主”，而被统治者只愿要有责无权的“公仆”。这样，统治者与被统治者双方就权力与责任，或曰权利与义务达成协议或契约就成为必要。这个契约要规定政府必须做什么（即规定政府的责任），为此被统治者授予其相应的权力；同时，更要规定政府不能做什么、被统治者有哪些统治者不能剥夺的权利。这样一种契约安排，就是所谓的“宪政”。宪政的目的就是要使政府的权力与责任相对应，这种权力必须由被统治者授予，而授予的惟一目的就是要政府能够向被统治者负责。

另一方面，“被统治者”包括各种各样的利益群体，他们所希望的政府服务

^① 这里所谓责任与“义务”意近，对应于英文“duty”或“obligation”，有时“responsibility”一词也含有类似意思。但后一词亦可用于非外在强制的、道德自律意义上的“责任感”，本文不取此义。通俗地讲，所谓责任或义务就是“无论愿意与否必须做某事”的那种状态。它与“权利”即“可以做，也可以不做某事”的状态构成反义。“有做某事的权利”，就是说对某事可以“为所欲为”。而“有做某事的责任”就是说某事是“不得不为”的。而那个使之不得不为的力量就是“对……负责”的对象。因此，在本文的论域中，所谓统治者的责任，就是指统治者必须对被统治者负责，必须提供后者所要求的（而不是前者喜好的）服务，也就是所谓的“公仆”义务。我国近代宪政实践中所谓的“责任内阁”、“责任政府”即指此而言。如谭嗣同曰：“君也者，为民办事者也；臣也者，助办民事者也。赋税之取于民，所以为办民事之资也。如此而事犹不办，事不办而易其人，亦天下之通义也。”（《仁学》之三十一）

