

公丕祥 主编

法制现代化研究

Law and Modernization

2016 年卷

- 度量衡的制度塑造力
- 全球秩序重构进程中的法治中国建设
- 作为“至道”的法
- 法律主体论纲
- 法治中国战略实施的“战术”问题
- 法作为一种民主文化及其本土性
- 法律继受中的“制度器物化”批判
- 历史转进、人性生成与知识类型



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法制现代化研究

Law and Modernization

2016 年卷

公丕祥 主编

南京师范大学法制现代化研究中心 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法制现代化研究. 2016 卷 / 公丕祥主编. —北京:
法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1202 - 0

I. ①法… II. ①公… III. ①法制—研究 IV.
①D902

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 198705 号

法制现代化研究(2016 年卷)
FAZHI XIANDAIHUA YANJIU(2016 NIAN JUAN)

公丕祥 主编

策划编辑 王 扬
责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 15.5
字数 315 千
版本 2017 年 10 月第 1 版
印次 2017 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
网址/www.lawpress.com.cn
投稿邮箱/info@lawpress.com.cn
举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792
咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
全国各地中法图分、子公司销售电话:
统一销售客服/400-660-6393
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036
上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1202 - 0
(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

定价:45.00 元

《法制现代化研究》 编辑委员会

主 任：公丕祥

副主任：夏锦文 龚廷泰 李 力 刘旺洪

编 委：李 浩 李建明 李玉生 贺日开 杨登峰 刘 远
蔡道通 秦国荣 张国平 黄和新 庞 正 孙文恺
季金华 姜 涛 方 乐 严海良

编辑部

主 任：方 乐

编 辑：季金华 姜 涛 崔栓林 屠振宇 汤善鹏 李 飞
颜 林 倪 斐 马 丁 方 乐

目录

Contents

主题研讨：法律·政治·哲学——法治中国的历史与现实

1. 度量衡的制度塑造力
——以历史中国的经验为例 苏 力 / 3
2. 全球秩序重构进程中的法治中国建设 公丕祥 / 24
3. 作为“至道”的法
——《管子》一书的法观念及其“法”与“道”范畴初探 严存生 / 41
4. 法律主体论纲 胡玉鸿 / 56
5. 聚焦中国传统的除夕讨债习俗 何柏生 / 86
6. 法治中国战略实施的“战术”问题 陈金钊 / 92
7. 法作为一种民主文化及其本土性
——以中国社会主义法治理念为视角并在群众路线的语境中讨论 李道刚 / 117
8. 法律继受中的“制度器物化”批判
——以近代中国司法制度设计思路为中心 李启成 / 123
9. 历史转进、人性生成与知识类型 魏敦友 / 143
10. 论面向善治的我国法治反腐着力点 蔡宝刚 / 148
11. 国家治理现代化：以社会组织的良法善治为起点 张 清 武 艳 / 160
12. 区域善治视域下的良法与良俗共治 张 镭 / 171
13. 宪法宣誓的机制原理及其完善
——法人类学与宪法史学的视角 吴 欢 / 180
14. 区域法治发展的动力研究
——以地方政府竞争为视角 骆天纬 / 193
15. 法治的传承之道、生成之路与转进之途
“法律·政治·哲学——法治中国的历史与现实对话”学术研讨会综述 吴 欢 / 205

域外法学

1. 从社会学法学到法律现实主义：20 世纪早期美国的法学与社会变化
[美]怀特 著 杨晓畅 译 / 217
2. 理想与怀疑 [美]霍姆斯 著 姚 远 译 / 238
- 3 自然法 [美]霍姆斯 著 姚 远 译 / 241

主题研讨

法律·政治·哲学

——法治中国的历史与现实

【编者按】 2016年3月6日,由中国法治现代化研究院、江苏高校区域法治发展协同创新中心、南京师范大学江苏法治发展研究院、南京师范大学法制现代化研究中心和南京师范大学法学院联合举办的“法律·政治·哲学——法治中国的历史与现实”学术研讨会,在南京师范大学仙林校区成功举办。来自北京大学、中国政法大学、华东政法大学、西北政法大学、中南大学、南京师范大学、苏州大学、东南大学、扬州大学、沈阳师范大学、广西大学、甘肃省社会科学院的数十位专家学者,聚首讨论法治中国这一重大问题。《法制现代化研究》编辑部从此次学术研讨会的参会论文中遴选部分论文加以集中刊载,以期推动法治中国建设的跨学科对话,进而为推进中国法治现代化、建设法治中国奉献绵薄之力。

度量衡的制度塑造力

——以历史中国的经验为例

苏力*

内容摘要:就保证农耕中国实物税收的适度和公平而言,度量衡,尤其是量和衡,先后扮演了极为重要的角色;在经济制度上,先后形成了以“度”为税收手段的井田制,以及秦之后以量、衡为核心手段的赋税制。为保证全国统一合理税收以及政治治理而建立的中央集权官僚制,必须有俸禄、监察、考课等制度的保证或辅助,同样需要度量衡的技术支持。度量衡还是统一金属钱币的前提和标准。度量衡的制度塑造力影响深远和广泛,这进一步体现在“百代皆行秦政法”,以及对游牧民族入主中原后所建制度的文明融合性重塑。

关键词:度量衡 农耕大国 税赋制 政治治理

一、问题的界定

统一度量衡和统一货币是公认的秦统一后采取的重大经济措施,对后世中国的构成(constitution)特别是“从头收拾旧山河”(reconstitution)意义深远。但现代人总是更多关心货币,对度量衡则往往一笔带过。^{〔1〕}

历史的行动者与现代人对这两者的关切反差极为鲜明。无论秦统一之前还是之后,度量衡都看成秦的核心政治举措。统一量衡度是商鞅二次变法的核心措施之一。商鞅不仅改西周的百步为亩为240步为亩,^{〔2〕}他更是督造了一批制作精良准确的量衡器作为标准,包括传世至今的商鞅铜方升。^{〔3〕}秦“初行钱”却是在商鞅车裂后两

* 苏力,北京大学法学院天元讲席教授,长江学者,博士。

〔1〕 李剑农《中国古代经济史稿》(上),武汉大学出版社2011年版,第6、14章)以两章篇幅讨论了货币和货币经济,未提及度量衡;傅筑夫《中国封建社会经济史》册1、2,人民出版社1981年版)以三章讨论了秦汉时期货币和相关问题,也没谈论度量衡;侯家驹《中国经济史》,新星出版社2007年版)有专节讨论了秦汉的货币金融,却只有寥寥数字提及统一度量衡节省了交易成本和制度成本;钱穆《中国经济史》,叶龙记录整理,北京联合出版公司2014年版,第36~37页)仅用8行字就跨越了从李悝经商鞅到秦始皇的度量衡制度变革。民国时期的法律史家陈顾远《中国法制史》,上海商务印书馆1935年版,第369~376页)关注了货币以及田赋和商业,但未提及与之关系密切的度量衡;30年后陈的新著《中国法制史概要》,三民书局1964年版,第6章)继续了这一格局;林剑鸣的专著《秦史稿》(上海人民出版社1981年版,第372、374页)中把秦统一后并未落实的货币统一放在得到落实的度量衡统一之前讨论,篇幅也更多;涂世虹主编的《中国法制通史》(战国秦汉卷)(法律出版社1999年版)以一节文字讨论了秦货币,而度量衡只占了一条。张晋藩和曾宪义分别主编的《中国法制史》教材(高等教育出版社2007年版;北京大学出版社2000年版)对秦统一度量衡都只有寥寥数字,对统一货币则介绍略多。

〔2〕 孙楷:《秦会要订补》,徐复订补,中华书局1959年版,第272页。

〔3〕 丘光明、邱隆、杨平:《中国科学技术史》(度量衡卷),科学出版社2001年版,第165~166页。

年。^{〔1〕}秦始皇统一六国的当年即颁令“一法度、衡石、丈尺”,与建郡县、书同文等一道成为他的首批决策;^{〔2〕}铸造发行钱币(“复行钱”)则在秦始皇突然去世那年。^{〔3〕}这是依时序记载的秦国当年最后一件大事,因此其应发生在秦始皇身后,即便相关的谋划决策可能始于其身前。

为什么对这两件事的相对重要性判断会如此不同?难道商鞅或秦始皇,没学过经济学或金融学或财政学,不理解货币在国家经济政治社会生活中的意义?而且,同样身处秦国,面对相近的战国天下大势,相距也仅 100 年上下,两位伟大政治家在同一问题上判断失误?我认为更可能的是,英雄所见略同。

重视货币统一很可能是当今市场经济社会中塑造的现代人的立场和视角的产物。现代人也说“钱不是万能的”,但落足点却是“没有钱万万不能”。美元作为世界货币的现实,以及欧元区的实践甚至喧闹,都趋于强化了今人对货币的重视。度量衡则潜入今人的日常生活,成为不显山不露水的背景,进一步弱化人们对它的关注和理解。在现代社会的特定时空下,度量衡与货币的相对意义因此不但被固化为无语境的本质意义,甚至被遮蔽甚或压制了本可能理解的两者的相对意义以及它们的其他重要社会功能。

不全是猜测。社会日常生活经验趋于印证两者的相对重要性。因为,哪怕是盖间像样的房子,缝件像样的衣服或在食物紧缺条件下分配食物,都离不开度量衡。春秋战国时期各国军备断然离不开度量衡,无论战车刀枪羽箭,若无度量衡,无法想象。^{〔4〕}货币也重要,甚至可能日益重要,但从发生学上看,也一定是度量衡在先。“投桃报李”“抱布贸丝”从来都有。^{〔5〕}但易货贸易也少不了度量,无论世事“百里奚,五羊皮”,还是“自行束脩以上,吾未尝无海焉”。^{〔6〕}

这只是推论。本文则努力,以历史中国的相关经验材料为根据,主要从理论层面,分析和论证度量衡,相对于货币,对于历史中国更为重大的宪制构成意义,而且更多经由政治,而非市场。以下四节:(1)以从井田制到赋税制的变革为例,展示度量衡对于历史中国经济制度的塑造;(2)以度量衡保证的俸禄制和监察问责制如何塑造历史中国的政治治理,从封建制到中央集权制的变革;(3)度量衡是金属货币统一的前提;以及(4)概括论述度量衡对历史中国政治治理模式的塑造,展示其深远的宪制意义。

在转向正文之前,我先简单界定一下度量衡,指出并澄清其特点和寓意。度量衡指的是人们日常生活中用来测度长度、容积和重量的物体(如尺、斗、秤)。这源自人

〔1〕 司马迁:《史记》,中华书局 1959 年版,第 289 页。有证据表明,此前秦国也已使用货币,但使用的很可能是其他诸侯国的货币。参见彭信威:《中国货币史》,上海人民出版社 1958 年版,第 55 页。

〔2〕 《史记》和后世出土权器(石枢硯:河北省围场县又发现两件秦代铁权),载《文物》1979 年 12 期)均证明秦始皇二十六年“一法度、衡石、丈尺”。

〔3〕 司马迁:《史记》,中华书局 1959 年版,第 758 页。

〔4〕 闻人军:《考工记译注》,上海古籍出版社 1993 年版,第 122~124、127、129、132~134 页。

〔5〕 程俊英:《诗经译注》,上海古籍出版社 1985 年版,第 107、567 页。

〔6〕 司马迁:《史记》,中华书局 1959 年版,第 186 页;杨伯峻:《论语译注》(第 2 版),中华书局 1980 年版,第 67 页。

们日常生活测度各种量的需求,早期的度量标准取自人体部位或是日常的具体物,^[1]粗略,但只要够用就行。出于便利,度量衡三者,在日常生活中常常转借使用,至今如此。^[2]和语言一样,度量衡从定义上就一定是群体的,是公器,不可能私有;^[3]统一其实是度量衡的应有之意。人类早期都是在小群体中使用的自己的度量衡,当不同群体相遇,度量衡冲突,引发了度量衡“统一”问题。但这个世界上并不存在必须符合的或人们最终会自动聚合的作为“真理”的度量衡,任何度量衡标准的确定都是专断的,是为便利人类社会活动的常规。因此度量衡统一其实是强权即真或人多势众的决断和过程。但也因此,度量衡在分类上是一种技术科学,^[4]与社会经济生活紧密相关,但作为公器,它是任何政治体构成的基础性制度之一。其实践重要性随着人类群体扩大和组织程度提高而增加,即便人们往往察觉不到其重要甚至存在。

二、从井田制到赋税制

农业是历史中国文明的起点和基础。齐家治国平天下,历代王朝也一直以小农经济为基础。要以此为基础建立有效的政治统治,至关重要的条件之一就是统治者从其治理区域内民众那里获得足够的财政资源。^[5]但与工商业社会不同,在农业社会统治者基本无法征收商品税,即一种最终实际由商品消费者支付的间接税,而只能从农民那里征收各种直接税。

不仅如此,对农民征收的各种形式的直接税,无论是西周诸侯对天子(或卿对诸侯)缴纳的“贡”,还是秦汉之后普遍实行的“田赋”,实际征收的都是农民生产的各种实物,主要是粮食、丝麻,也有兽皮、茶叶等各地特产。^[6]明朝“一条鞭法”之后,各种赋税劳役理论上一律以银两计,但实际征收的,尤其是在山东、河南、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南等省还是实物,即漕粮。^[7]甚至早期的工商税收,实际收取的有相当部分仍是各类实物。^[8]

[1] 如《史记》(司马迁:《史记》,中华书局1959年版,第51页)记载了大禹“身为度,称以出”;《大戴礼记》(王聘珍:《大戴礼记解诂》,中华书局1983年版,第5页)中有“布指知寸,布手知尺,舒肘知寻”,《小尔雅》(胡承珙:《小尔雅义证》,黄山书社2011年版,第149页)则有“一手之盛谓之掬,两手谓之溢”的说法。国外亦如是,如英国的长度单位英尺则源自脚长(foot)。

[2] 容积与重量单位转借的现象历史久远,也是世界现象,由此也可知其定义之专断。《汉书》(班固:《汉书》,中华书局1962年版,第969页)记载,“一龠容千二百黍,重十二铢,两之为两,二十四铢为两,十六两为斤”。国际上的例证,如销售石油的通用单位是容积单位“桶”而不是重量单位“吨”;英语国家计算粮食也常用容积单位(蒲式耳)而不用重量单位(公斤、吨)。

[3] 关于私人语言之不可能,参见[英]维特根斯坦:《哲学研究》,李步楼译,商务印书馆1996年版,第1部分特别是第298节。

[4] 参见丘光明、邱隆、杨平:《中国科学技术史》(度量衡卷),科学出版社2001年版,第6页。

[5] “有天下者,必有赋税之用。计口而入谓之赋,公田什一及工商衡虞之入谓之税……三代因之。”郑樵:《通志二十略》,王树民点校,中华书局1995年版,第1379页。

[6] 参见孙翊刚:《中国赋税史》,中国税务出版社2007年版,第43~44页(田赋),第49页(贡)。

[7] 孙翊刚:《中国赋税史》,中国税务出版社2007年版,第323、324页。

[8] 同上书,第46页。

也正因为农业中国以及由此决定的农业实物税收的特点,令度量衡在税收中扮演了至为关键的角色,成为塑造国家农业土地和经济制度的核心变量。

所谓关键,并不是说,统治者因此才能获得赋税,而在于有度量衡,税收才可能公平和有效,并因此更可能从接受统治的区域内每个潜在税赋者那里获取赋税。这仍然要以国家垄断性拥有的强制力为后盾;但所谓后盾,说的就是,统治者不能总是光膀子上阵,而必须尽可能争取被统治者的某种程度的认可和接受,这才算统治,才可持续,偶尔行使暴力,也更有威慑力。

国家税收起码要注意两点。一是税收必须适度。不能竭泽而渔,杀鸡取卵。不但要让农民能活下去,而且一定要能激发他们的生产积极性。比例制或分成制都是可行的。二是税收要公道。公道是各社会标准,源自人生来就有的攀比心或嫉妒心,高大上的说法是“人生来平等”。但西周疆域已相当辽阔,各地地理气候水利等自然条件差别很大,加之各地无法预测的自然灾害,全国税收统一并不合理。而且也没有必要,因为民众各自属于各自血缘群体或本地村庄,以及各自社会阶层,无法盲目攀比。因此,作为一个政治实践问题,正如孔子所言,只有“有国有家者”,才有“不患寡而患不均”的问题;这里的“国”是诸侯“国”,“家”则是大夫的“家”。若就税收而言,这个问题就是,如何让相互知情的邻居之间,以及有时部分相邻的村庄之间,都相信并接受税收公平合理:既无歧视,也不专横。这就必须要有相对精确的度量衡来保证税收适度和公道。

其实还不只是税收;与度量衡关系更大的首先是可耕地在潜在纳税人中的分配。如果土地占有严重不均,会引发一系列问题:(1)无论人多地少或地少人多,生产要素的配置都不效率;(2)贫富严重不均,甚至无地或少地者对地主形成更多人身依赖;以及(3)大量失地农民流动引发重大社会问题。因此,在历史中国,无论在人寡地广的西周,还是在人口大量死亡和流失的改朝换代中,一项宪制工作就是公道统一地分配土地。这需要用度来确认土地产权,定分止争,并激励生产。

换言之,虽没有分配正义这个词,但在古代中国,这个有关政治统治的合法性和正当性的麻烦并不因此不存在。要能真正有效回应这个问题,重要的不是道德意愿或理想愿景,而是便利可行的度量衡。从这一视角切入,则可能重新理解西周初年的井田制,以及后来各诸侯国的土地制度变迁。

让我展开这其中的理论逻辑。假定古人的井田描述大致为真,即当时在王畿或在诸侯国内,每900亩地分为一“圉”,八户人家各耕种100亩,再合作耕种位于中央的100亩公田用作纳税。^{〔1〕}之所以这样分配和利用土地,就因为在那个时代度量衡条件下,从各方面看,这都接近最佳选项,要害是用当时普遍且最容易获得的最简单直观的计量技术——“度”——避免和解决了一系列经济、政治、社会 and 税收上的麻烦。

〔1〕 后人对井田制的想象性描述,可参见杨伯峻:《孟子译注》,中华书局1960年版,第119页;《礼记正义》,北京大学出版社1999年版,第335、393~394页;《春秋谷梁传注疏》,北京大学出版社2000年版,第236页;以及班固:《汉书》,中华书局1962年版,第1119页。

首先“六尺为步,步百为亩”,^[1]以此来分配土地,任何人也都能验证,这足以保证各血缘群体中的每户人家占有土地基本相同。土地毗邻还保证了各家耕作的土地肥沃程度和灌溉条件不会有重大差别。即便没有——我很怀疑的——八户人家土地轮耕制,^[2]这也可以确保每户“起点平等”了。

其次,鉴于每“囿”中有 1/9 的公田留给各家共同耕作,即便没有或没有标准的量衡器(从理论上,只有在手工制造业和冶炼发展起来后,才可能制造并在广大区域内推广使用统一标准的量衡器),这也大大便利了完成传说中的无论是“九一”或“什一”税,可以“公田籍而不税”。^[3]从计量学上看,这就是巧妙地用“度”(长短)这种人类最容易也最早获得的并最容易统一的计量,替代了在人类早期几乎无法获得的统一计量——“量”(容积)或“衡”(重量)。从政治上看,井田制就是用“度”成功回答了西周政治治理中(从土地到税收)的公平和效率问题。

公平的土地分配和纳税,不但消除了各户人家的潜在猜忌,也令如此分配土地的诸侯或卿大夫,除了作为“大宗”的血缘身份等级权威外,额外获得一份基于公正的政治权威。这种分配制度也还有激励生产的效果。因为每户都只有 100 亩地,谁家投入劳动力更多,收成更好,收益就更多。

最后,每户也就 100 亩地,不许买卖,^[4]因此无论各户努力如何,也不可能导致贫富悬殊。所有这些,至少从理论上,都会趋于增强农耕血缘群体的共同体感。由此才能理解,尽管显然不合时宜,孟子仍坚持“建步立亩,正其经界”的井田制是政治治理的根本,是“仁政”(他的理想社会)的起点。孟子的理由也很清楚:井田制既可以防止各家各户在税收上的“谷禄不平”,同时也可以防止“暴君污吏”横征暴敛。^[5]

但从宏观和长期来看,井田制又注定无法成为广泛和持久推行的制度。

首先,平均分配土地并非一个促成相关生产要素最有效配置的制度。由于每户劳动力的数量、劳动技能以及勤劳程度都一定有差别,因此,从理论上,许多人家会出现劳动力相对过剩或土地相对过剩的情形。^[6]这是后代一定会进行土地买卖,许多朝代无法限制土地兼并的社会现实根据。这也可以解说为什么到铁犁牛耕日益普遍的战国时,魏国李悝会以“尽地力之教”为其变法的核心主张之一。^[7]

其次,井田制无法应对人类繁衍带来的人口和家庭增加。若持续坚持平等授田

[1] 班固:《汉书》,中华书局 1962 年版,第 1119 页。

[2] 同上书,第 1120 页;《春秋公羊注疏》,北京大学出版社 1999 年版,第 360 页(何休注)。

[3] 杨伯峻:《孟子译注》,中华书局 1960 年版,第 118、119 页;《礼记正义》,北京大学出版社 1999 年版,第 333 页。

[4] “田里不粥”,参见《礼记正义》,北京大学出版社 1999 年版,第 397 页。

[5] “夫仁政,必自经界始。经界不正,井地不钧,谷禄不平。是故暴君污吏必慢其经界。”杨伯峻:《孟子译注》,中华书局 1960 年版,第 118 页;“理民之道,地著为本;故必建步立亩,正其经界”。班固:《汉书》,中华书局 1962 年版,第 1119 页。

[6] 作为一个经验问题,在普遍使用牛耕铁犁的战国之前,五口之家即便耕种百亩土地,也更可能是土地相对过剩。文献中透露有这类证据。可参见程俊英:《诗经译注》,上海古籍出版社 1985 年版,第 175~176 页;又请看,徐元诰:《国语集解》,王树民、沈长云点校,中华书局 2002 年版,第 66 页。

[7] 班固:《汉书》,中华书局 1962 年版,第 1124 页。

的井田制,就一定要有充分的井田储备;或是统治者得折腾,把新增的家庭迁居原先保留的或新开发的井田。若还实行土地轮换耕作,这就太不务实了。它既不可能带来井田制允诺的社区感——“死徙无出乡,乡田同井,出入相友,守望相助,疾病相扶持,则百姓亲睦”;^{〔1〕}也无法激励耕作者自觉加大投入,无论是增加设施服务、平整土地或兴修水利等,因此全然有悖“有恒产者有恒心”的初衷。^{〔2〕}

最大的问题是,这种井田制只适用黄河中下游或关中等平原地区。后世朱熹就曾尖锐指出:从地理条件上看,天下能实施井田制的地方太少了;如果西安位于山谷之间,洛阳一代多河流,怎么实行井田制?^{〔3〕}当年西周分封诸侯时,甚或平王东迁时,可以想见,周的“天下”还不广阔,还主要集中在中原和关中,人口也不多,井田制的麻烦还不显著。周天子可以综合考虑各地自然地理情况以及井田制的要求来分封诸侯。^{〔4〕}但严格实行井田也一定很难。先前商代甲骨文中的“田”在不同地方就分别写作“囿”“𠩺”“𠩻”“𠩼”,甚至写成非常不规则的“區”或“𠩽”,^{〔5〕}这表明,法条主义行不通,人们一定会根据各地地形地貌有所调整。另一证据是,战国时期,魏国各地每户耕地是 100 亩,唯有鄴地“田恶”(灌溉不利),每户耕作的土地就定为 200 亩。^{〔6〕}由此可以合乎逻辑地推断,井田制追求的并非一定是八户一围,土地划分在视觉上齐整方正,而是一种大家都能看见的土地分配公正以及公平税收的便利。

但这也意味着,只要相关条件改变,井田制就不可持续。随着人口增长,即便在中原地区,可井田化的大片平整土地也会日益稀少,直至完全枯竭。^{〔7〕}首先会是传说中三年一轮换的井田制不可行了,公元前 645 年位于中原核心地带的晋国实行“爰田”,就放弃了土地的定期调整。^{〔8〕}在远离中原的如秦、楚、燕等国,可以猜想,从一开始就无法全面实行井田制。例如,秦虽然疆域广阔,有一块不错的关中平原,但据称能种庄稼的田还不到秦疆域的 1/5,井田因此不足百万亩,理论上只能供 1 万户人家耕作;因此必然人地很不相称。^{〔9〕}活人不应也不会让制度憋死;没有井田,普

〔1〕 杨伯峻:《孟子译注》,中华书局 1960 年版,第 119 页。

〔2〕 同上书,第 117 页。

〔3〕 朱杰人等编:《朱子全书》(册 17),上海古籍出版社 2002 年版,第 2928~2929 页。

〔4〕 “量地以制邑,度地以居民。地邑民居,必参相得也。”《礼记正义》,北京大学出版社 1999 年版,第 401 页;《商君书》中描述的诸侯封国的原则是,方圆百里,城内良田约占 4/10,薄田 2/10,山地 1/10,湖泽 1/10,山谷河流 1/10,城镇道路 1/10,约能养活五万农民。参见高亨:《商君书注译》,中华书局 1974 年版,第 116 页。

〔5〕 陈梦家:《殷墟卜辞综述》,中华书局 1988 年版,第 537 页;参见史建群:《井田与井田制度》,载《农业考古》1989 年第 2 期。

〔6〕 许维遹撰:《吕氏春秋集释》,梁运华整理,中华书局 2009 年版,第 416 页;又参见郑樵:《通志二十略》,王树民点校,中华书局 1995 年版,第 1366 页(“民受田,上田夫百亩,中田夫二百亩,下田夫三百亩”)。

〔7〕 战国时商鞅笔下局促于中原腹地的韩、魏两国就是这种状况:人多地少,为节省土地,民众改井田制下的散居为聚居,有一半人住在山坡上和湖泽低洼处。参见高亨注释:《商君书注译》,中华书局 1974 年版,第 117 页。

〔8〕 杨伯峻编著:《春秋左传注》,中华书局 2009 年第 3 版,第 361 页。商鞅变法后,秦也不再易田,“自在其田,不复易居”,参见班固:《汉书》,中华书局 1962 年版,第 1642 页。

〔9〕 高亨注释:《商君书注译》,中华书局 1974 年版,第 117 页。

通人会找也能找到其他路活下去。除经商、从事手工业外,发展农耕技术,用牛耕铁器取代人力耒耜的“耦耕”,^[1]兴修水利增加灌溉等都是办法。^[2]但各诸侯国更希望激励农民在既有土地上加大投入增加产出(“尽地力之教”)或去开垦那些无法井田化的土地。这就注定了井田制,以及与之相随的八户人家共同缴纳九一税或与之近似的什一税全面退出历史舞台。

学界一般认为公元前594年鲁国的“初税亩”是最早的替代。但鲁国位于黄河下游平原地带,“初税亩”有可能意味的只是鲁国已无荒地开垦了,只能实践第一种改革,尽地力之教。在其他一些诸侯国,本来就少有大片平整土地,只能向荒山荒地进军;由于铁器牛耕的使用,还使先前开垦成本收益不划算的丘陵、山岗、沼泽、盐碱地甚至河流湖泊,对于农民,并因此对各诸侯国,都有利可图了。公元前548年,楚国的蔿掩,除在肥沃土地划定井田外(“井衍沃”),就正式登记了这类无法井田化却有经济收益的地段。^[3]只是在这些地界显然不能用“度”来征税,需要新的税收计量。

新的税收尝试也早已启动。在境内更多丘陵的齐国,管仲当政时(约公元前680年)开始“相地而衰征”;^[4]在有不少荒山可供开垦的楚、秦,也先后采取了按农业产量征税的“量入修赋”(公元前548年)^[5]和“初租禾”(公元前408年)。^[6]这个方向正确,但若无客观统一且简便的标准量器或衡器,无论“相地”还是“衰征”,无论“量入”还是“修赋”,就一定会有更多的主观裁量,即便无私且力求公正,征税者也很难令纳税人信服,更何况难免会有官吏于其中上下其手。必须有全新的税收计量手段和标准器物,提供看得见的公平。无论是精确测度新垦的不规则土地,然后按土地面积征税(“税亩”),还是转向用统一且精确的标准量器和衡器按各户收成来征收(“租禾”),或是像后代那样用量衡器按标准的赋税单位“户”或“丁”来征收。税收的合理和公正不仅关系到农民开荒生产的积极性,也关系到能否赢得农民的政治支持。^[7]

若上述分析在逻辑上成立,就可以推断,在商鞅变法中,学人强调很多的“开阡陌封疆”或许不是那么重要,因为突破井田的阡陌封疆,这早已是各国的实然,真正重要的或许是“而赋税平”^[8](引者的着重号)。因为上面的分析都表明,自井田制开始,几乎每次土地或赋税改革,涉及的都不只是统治者增加税入,更重要的还有令

[1] 参见梁永勉主编:《中国农业科学技术史稿》,农业出版社1989年版,第97、103页。

[2] 梁永勉主编:《中国农业科学技术史稿》,农业出版社1989年版,第104~116页。

[3] 杨伯峻编著:《春秋左传注》,中华书局2009年版,第1107页。

[4] 徐元诰:《国语集解》,王树民、沈长云点校,中华书局2002年版,第227页;梁启雄:《荀子简释》,中华书局1983年版,第107页。

[5] 杨伯峻编著:《春秋左传注》,中华书局2009年第3版,第1107页。

[6] 司马迁:《史记》,中华书局1959年版,第708页。

[7] “相地而衰征,则民不移”(徐元诰:《国语集解》,王树民、沈长云点校,中华书局2002年版,第227页);“相地而衰政,理道之远近而致贡,通流财物粟米,无有滞留,使相归移也。四海之内若一家”(梁启雄:《荀子简释》,中华书局1983年版)。支持这一论断的反面典型事件是,春秋时齐国卿大夫田氏用小斗收税,大斗借粮,令“齐之民归之如流水”,最后成功篡夺齐国政权。参见杨伯峻编著:《春秋左传注》,中华书局2009年第3版,第1235页;司马迁:《史记》,中华书局1959年版,第1881页。

[8] 司马迁:《史记》,中华书局1959年版,第2232页。

百姓获益并认为公平。史家记录的商鞅二次变法的措施中,常常为后人的一个固定词组搭配遮蔽的是,与开阡陌封疆并列的并非度量衡的统一,而是量衡度的统一;〔1〕这同样支持这一推断。因为若无量衡的统一,新垦土地则无法公平且有效纳入秦国新的税收系统。后世出土的战国度量衡器中,只有一件东周尺,其余均为量衡(权)器。〔2〕秦统一后,秦始皇的诏书上确实写的是“度量则(衡)”“皆明壹之”,但司马迁的描述始终是量衡度。从长城内外(包括今辽宁和吉林)等地出土的三种量器的相对数量也断然支持了司马迁的描述。〔3〕

量衡度器统一的意义当然不止于税收,它们确实为各地间的货物贸易提供了统一便利的测度标准,促进了经济贸易;推动了手工业、制造业等许多行当的标准化制作,因此促进了相关行业发展;对兵器制造以及军队建设也同样影响重大。〔4〕上面的分析也表明,社会需求与度量衡之间的关系是互动的,并非单向因果关系。尽管如此,至少从理论逻辑上看:在从西周春秋战国时期的土地税收制度乃至整个经济制度的历史变革中,度量衡扮演了核心角色,无可替代。这一观点也得到相关出土文物佐证。

三、官僚制:俸禄与问责

前面已提到,商鞅变法时,与“量衡度统一”相伴的有“开阡陌封疆而赋税平”,但也还有“集小乡邑聚为县,置令、丞,凡三十一县”。〔5〕似乎历史也怕留下孤证,于是,在统一度量衡之际,秦皇又“分天下以为三十六郡,郡置守、尉、监”。〔6〕或许这意味着度量衡的制度构成并不止步于土地税收财政制度,它一定会渗入国家体制、政府组织、人员构成直至政治决策方式。

这一节为删去上文提到的“或许”,我主要从理论层面分析,并以历史中国的经验印证和支持。我集中关注:伴随税收的增加,(1)中央集权的增强与国家财政的发生;(2)俸禄制与官僚制的发生;(3)“有一利必有一弊”,度量衡在促成政治制度“积极”变化的同时,也引发了之前很少或至少不成系统的官员贪渎问题,至少有一部分制度回应仍离不开度量衡的支持。

就因上一节提及度量衡难题,西周从各方面看都不可能有,也确实没有全国性税

〔1〕“平斗桶、权衡、丈尺”。司马迁:《史记》,中华书局1959年版,第2232页。又参见“夫商君为孝公平权衡、正度量、调轻重”。何建章:《战国策注释》,中华书局1990年版,第205页。

〔2〕请看,丘光明、邱隆、杨平:《中国科学技术史》(度量衡卷),科学出版社2001年版,第156页,以及第9章。

〔3〕秦始皇诏书刻在出土量衡器上,参见丘光明、邱隆、杨平:《中国科学技术史》(度量衡卷),科学出版社2001年版,第174页及其注2。司马迁的描述是,“一[……]衡石丈尺”(引者的着重号;司马迁:《史记》,中华书局,1959年,页239)。至今出土的仅有一件战国晚期秦木质可疑“度器”;已确定的出土秦量器18件,权59件。参见丘光明、邱隆、杨平:《中国科学技术史》(度量衡卷),科学出版社2001年版,第178、179、189页。

〔4〕“为器同物者,其大小、短长、广袤亦必等。”《睡虎地秦墓竹简》,文物出版社1990年版,第69页。战国时齐人在《考工记》中说规定相关武器的长度,尤其是说所有兵器长度均不宜超过身高三倍,否则不但无法使用,还会危及持武器的人。参见闻人军:《考工记译注》,上海古籍出版社1993年版,第129页。

〔5〕司马迁:《史记》,中华书局1959年版,第2232页。

〔6〕同上书,第239页。

收,因此也就不可能有像模像样的国家财政,自然也就无法为满足公共需求进行取得、使用、管理必要社会产品的活动。这就从财政上决定了西周的政治体制,即“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”只是个有关主权的政治宣言,实际政治治理只能“封建”。周天子在王畿,诸侯则在各自“国”内,享有可视同“税”的田赋或劳役,或还收获诸侯和卿大夫定期缴纳的某些“贡”。只是周天子以及各“国”的“财政”各自独立。至少在西周早期,家国没有什么分别,没有严格公共财政与私人财政的区分,^[1]被后人视为最早的官员都是从王室服务人员演变而来的,典型如“宰”“膳夫”等,尽管有了任命,但还是世官制。^[2]许倬云甚至认为春秋时期的诸侯国也不是纯粹的政治机构,而像一个放大的家庭。^[3]

度量衡的发展完善使统治者有可能在广阔区域内客观公平稳定有效的统一征税;这符合统治者的利益,税入越多,意味着统治者可调配的财政资源越多,政治治理能力也随之增强,包括统一的向社会底层的渗透力的加强及其控制和影响的疆域范围的扩大。但仅有欲望,有新的制度想象力,甚至有实现想象力的衡量工具,仍不够,还必须有人,才真正可能让一个统一的税收财政体制运转起来,才可能有一个自上而下令行禁止的科层化治理体系,并最终成功有效的长期实践确定新制度的合法性和正当性。

这其实是宪制性质的变革。一方面要废除已实践数百年的世卿世禄制和分封制,另一方面则要能汇集更多数量的政治精英,按照新的中央集权的制度愿景和确定的制度原则组织起来,在中央建立一个各司其职责权明确分工协作的政府机构——朝廷。向下,还要长出“腿”,有地方政府和官吏,才能保证国家税收,才能依据朝廷的统一法令行政和治理,整合各地离散的政治经济文化。不但要在核心区形成中央集权的政治治理,而且对遥远的周边地区也要有政治文明的强大影响力。历史表明,战国之后的历代王朝,官吏数量比西周显著增加,^[4]而从雇请的助手来看,清代州县官最重要的工作只是司法和税收。^[5]

但要创造这支队伍,构成从上到下的各级政府体系,按统一标准选拔并予以政治

[1] 这是学界的通说,如周春英主编:《中国财税史》,高等教育出版社2014年版,第23页。也有学者认为西周中期已开始有“王产”与国家财产的分别(李峰:《西周的政体:中国早期的官僚制度和国家》,吴敏娜等译,三联书店2010年版,第72~74页),但相关证据和论证都很弱甚至牵强。

[2] 可参看,许倬云:《西周史》(增订本),三联书店1994年版,第7章;杨宽:《西周中央政权机构剖析》,载《先秦史十讲》,复旦大学出版社2006年版;以及,李峰:《西周的政体:中国早期的官僚制度和国家》,吴敏娜等译,三联书店2010年版,第73~74页。

[3] 许倬云:《中国古代社会史论——春秋战国时代的社会流动》,广西师范大学出版社2006年版,第94页。

[4] 除本节开始提及商鞅二次变法以及秦统一后,对地方政府设置的变革和任命地方行政官吏外。到西汉末年,伴随着统治治理的疆域扩大和人口增多等因素,《汉书》(班固:《汉书》,中华书局1962年版,第743页)记载全国官吏有13万余人;有人甚至估计在35万到50万上下(芬纳:《统治史》,华东师范大学出版社2014年版,第530页)。

[5] “州县幕友其名有五……其事各有所司,而刑名、钱谷实总其要。”汪荣祖:《佐治药言》,载贺长龄辑:《皇朝经世文编》,文海出版社1972年版,第934~935页。参见瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信、晏峰译,中国政法大学出版社2004年版,第7~8章。

任命当然重要,^[1]但“兵马未动粮草先行”,另一前提性问题是这个体制能否养活他们,或者说如何购买他们的忠诚、敬业且称职的服务。度量衡在此又一次任劳任怨地促成并稳定支持了在分封制下不存在的两项制度。

一是俸禄制,这是对行政官吏的报酬制度。

如果将井田制视为封建制下周天子对诸侯和臣属(以及诸侯对卿)履行义务给予的报酬的话,^[2]回头来看,这种报酬制度缺点非常显著。这种支付是一次性的,并且几乎是预支的,因此缺乏持续且可调度的激励效果。额外赏赐也太不可行。因为只有赏赐数额相对巨大或受赏人相对贫穷,赏赐才构成激励,但无论天子或诸侯都不可能有巨量或源源不断的财富。赏赐是个人性的,难免恣意和专断,甚至会被嫉妒者误解,引发更多人的不满。若为避免恣意专断,赏赐制度化,就会变成信赖利益,加之人心不足,也缺乏激励效果。

相比之下俸禄制是更好的报酬支付方式。首先度量衡从各方面都会激励税入,有了可持续财源,君主可以养活更多官吏从事包括税收在内的各种专业工作。战国时秦、赵和魏等国开始分设“治粟内史”和“少府”两个财政机构,秦汉也沿续了这一制度。前者的名称就表明其职责为征收土地租税,用于政府开支,支付官吏俸禄、军粮和军费;后者主要征收人头税、手工业和商业税,收入供王室和宗室使用。后代制度变迁,名称和职能都变化巨大,但公共财政部门在整个政府体制中的地位变得日益重要。专门服务皇帝的机构,则不再是朝廷机构,其职能转由内府宦官掌管。^[3]

更重要的是新体制完全改变了支付官吏报酬的方式:从一次性支付(分封)转向持续分期支付,无论以年俸还是月俸或两者并用的形式,也无论支付的是实物还是金钱或两者并用。每一次支付不仅是对官吏的服务和忠诚的报酬,从功能上看,也是个提醒或告诫。特别是,在中央集权制的农耕中国,官吏的许多技能都是一种别无他用的专用人力资本,很难甚至就是无法转作他用,^[4]若因任何过错被罚俸、降职、免职或撤职时,失去或减少的俸禄对官吏都构成惩罚激励。^[5]官吏很难不为五斗米折腰。每一次俸禄支付都是重申和提醒,因此强化了国家与官吏间的法定政治“合约”。

但要令俸禄制从愿景走向制度实践,还必须有一个统一的度量衡,才能将税收获得的

[1] 可参见苏力:《精英政治与政治参与》,载《中国法学》2013年第5期。

[2] 郭沫若:《奴隶制时代》,载《郭沫若全集》(历史卷3),人民出版社1984年版,第28~30页。

[3] 秦汉时,少府还是同大司农并列的九卿之一;汉武帝时的重大调整之一是将少府掌管的某些税收及相应机构转移给大司农(班固:《汉书》,中华书局1962年版,第1165~1166页)。随着三省六部制的出现,大司农的财政权转向尚书台,后代少府类机构,无论有无,都不再是行政机构,其职能由内府宦官掌管。

[4] 相关的分析,参见苏力:《作为制度的皇帝》,载《法律和社会科学》2013年第2期;以及《文化制度与国家构成——以“书同文”和“官话”为视角》,载《中国社会科学》2013年第12期。

[5] 俸禄制的收益其实不止俸禄本身。与俸禄体系相伴的还有国家赋予并获得社会认可的每个官吏的社会地位和品级。这个系统理论上对任何人开放。但对于进入该系统中的官吏,包括最底层的甚至退休的官吏,相对于当时社会的普通人,仍然有符号的却仍很实在的优越感,因为中国社会规范是“富不及贵”——贵是一种无法用财富购买的无形收益。所有这些收益都趋于变成购买各层级官吏服务和忠诚的价格。