## 秦晖：税费改革、村民自治与强干弱支——历史的经验与现实的选择

#### **并税式改革与“黄宗羲定律”**

　　近年来“农民负担”问题日益成为决策层、理论界和社会大众关注的对象。而“减负”年年讲，“负担”逐年增，已成为我国经济繁荣中抢眼的暗点之一。为此人们从纯财政角度提出并实践了许多对策，如绝对量控制、负担率控制、发放负担卡、压缩财政开支等等，而“并税除费”的征收方式改革则似乎是人们讲得最多的，一些论者还称之为治本之策。

　　我是赞成在一定条件下“并税除费”的，因为当前“税轻费重”之弊的确十分突出。但应当强调的是：“并税除费”决不是治本之策，而且如无其他改革配合，它的“治标”效果也不能期望太高，甚至在某种制度环境下它的中长期效果可能是适得其反的。在这方面，我国历史上的教训不少，财政史上所谓的“黄宗羲定律”就很发人深省。

　　被称为中国“启蒙思想家”的明清之际大儒黄宗羲，在那个锦衣卫、东西厂的特务政治和“清歌漏舟之中，痛饮焚屋之内”的痞子世风葬送了明王朝、儒生们的抗清也已完全失败后，痛定思痛，不仅对明王朝而且对整个传统体制都进行了深刻反思。他以“天下为公”的儒家信条为武器，不仅对专制君主制，而且对秦以来两千年间的“法制”、政治上的内外朝之制、科举选官及胥吏之制、军事上的兵志与方镇之制、经济上的土地制度与赋役制度、以及后宫宦官制度、学校制度等，都进行了系统的评论。其中，他批判一条鞭法而要求恢复赋役分征，似乎显得颇为“保守”。但只要我们不抱有越晚近的东西越“进步”的先入之见，就应当承认他的批判是极有洞见的，而且他的评论实际上远远超出一条鞭法本身，对传统帝国千年以来“农民负担问题”及其解决方法的根本缺陷，也堪称认识深刻。他的这些话对我们今天面临的同类问题，也不无启示意义。

　　包括一条鞭法在内的历代“并税式改革”，连同“易知由单”这样的配套措施，在中国历史上都是屡屡出现。由于我国传统赋役历来就有“明税轻、暗税重、横征杂派无底洞”的弊病，而在专制王朝费用刚性增长的条件下，财政安排只能“量出制入”而不能“量入为出”。为克服胡征乱派之弊、减少税收中途流失和官吏层层贪污中饱，并税—除费—简化税则，就成为主流的改革思路。仅在明清两代，便搞过“征一法”、“一串铃”、“一条鞭”、“地丁合一”等等。其宗旨都是要求把从朝廷到基层的明暗正杂诸税（赋、役）“悉并为一条”，“一切总征之”。并同时下令不得再征他费, 往往还给农民发放“易知由单”（法定税目表），允许农民照单纳税并拒纳所列税目以外的杂派。

　　一般说来，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。黄宗羲精辟地把它总结为“积累莫返之害”，他说：

　　唐初立租庸调之法，有田则有租，有户则有调，有身则有庸。租出谷，庸出绢，调出缯纩布麻，……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，其实并庸调而入于租也。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。有明两税，丁口而外有力差，有银差，盖十年而一值。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。万历间，旧饷五百万，其末年加新饷九百万，崇祯间又增练饷七百三十万，倪元璐为户部，合三饷为一，是新饷练饷又并入于两税也。至今日以为两税固然，岂知其所以亡天下者之在斯乎！使练饷、新饷之名不改，或者顾名而思义，未可知也。……嗟乎！税额之积累至此，民之得有其生者亦无几矣。

　　这意思是说：唐初的租庸调制度本来分为土地税（即“租”，征收谷物）、人头税（“庸”，征收绢）和户税（“调”，征收麻布）。晚唐杨炎改革为两税法，全都以贫富（即占有土地的多少）为标准来征收，虽然没有了户税和人头税的名目，其实这两项征收已经并入了土地税中。相沿至宋朝，一直没有从中减去户税和人头税，然而却在此之外重又开征新的人头税目（“丁身钱米”）。后人习以为常，认为“两税”只是土地税，“丁身”才是户税和人头税，其实那是重复征收的。如果当初不把庸、调之名目取消，何至于此？所以杨炎的税制改革一时有小利，却给后世留下大害。到明代，在两税、丁口税之外，又征劳役（力差）和代役租（银差），本来是十年轮一次的。嘉靖末年改革为一条鞭法，把两税、丁口、差役和各项杂派全都归并到一起征收，原来每十年中轮值一年的差役负担，如今分摊到十年里征收了。这实际上是把银、力二差又归并到了两税中。但不久每到轮值之年，各种杂役又纷纷派了下来。后人习以为常，认为“条鞭”只是两税，而杂役则是该着轮流当差的，谁知道那也是重复征收的？如果当初不取消银差、力差的名目，何至于此？所以一条鞭法也是一时有小利，却给后世留下大害。到明末，朝廷又先后加派旧饷（辽饷）500万两，新饷（剿饷）900万两和练饷730万两。户部尚书倪元璐要改革，又把三饷归并为一，实际上是把这些杂派又并入了正税（“两税”）。如今（黄宗羲写作时的清初）人们以两税之征为理所当然，岂知其中包含的三饷加派正是导致明朝灭亡的原因之一！设若三饷之名目不改，人们或许还会顾其名思其义，知道这是税外的加派，以后再加不得了。天哪！这样每改革一次，负担就加重一层，老百姓还有生路吗？

　　就这样，历史上每搞一次“并税”改制，就会催生出一次杂派高潮。现代有史学家把这“黄宗羲定律”用公式表示， 即：

　　两税法=租庸调+杂派

　　王安石免役钱法=两税法+杂派

　　=租庸调+杂派+杂派

　　一条鞭法=王安石税法+杂派

　　=两税法+杂派+杂派

　　=租庸调+杂派+杂派+杂派

　　倪元璐税法=一条鞭法+杂派

　　=王安石税法+杂派+杂派

　　=两税法+杂派+杂派+杂派

　　=租庸调+杂派+杂派+杂派+杂派

　　地丁合一=……

　　=租庸调+杂派+杂派+杂派+杂派+杂派

　　通式：bn=a+nx。式中bn为经过n次改制之后的新税额，a为原始税额，x为杂派，n为改制次数。显然，这是个累进的算术级数。

　　正是出于对这一“定律”的恐惧，明清时的一些县志作者便在《赋役志》之类章节里把过去已经归并的各种杂派名目不厌其烦地列出，并告戒“后之好事者切勿轻言归并税则，以贻后患”。

　　黄宗羲对这类改革的看法也许比我们今天的一些评论更为深刻。正如今天人们常说军机处之类措施“根本解决了相权问题”一样，人们往往也说地丁合一之类措施“根本解决了”力役或人丁负担等问题。但研究者很快发现早在宋代“摊丁入亩趋势已普遍出现” ，钱物代役更是汉朝的“算赋”、晋代的户调、唐朝的丁庸和宋代的免役钱等多次实行过的。而清代的摊丁入亩也不过是明代一条鞭法的又一次重复，因而有“清代一条鞭法”之说。 实际上，力役或人丁负担不久又在合并后的“地丁银”之外重复出现，到晚清、民国时，“地丁属地，差徭属人” 又成了各地的常规。因此，“黄宗羲定律”实际上是专制王朝时代的又一个怪圈。

　　从并税改制到又一次杂派高潮的“周期”，与所处王朝盛衰阶段有明显关系。王朝治世吏治相对清明时，这一周期较长，改制的积极效果也持续较久。王朝衰世吏治腐败，周期就会大为缩短。唐初租庸调并徭役为丁庸，维持了较长时间，但唐中晚期的两税法就衰败得非常之快。仅十年左右时间，弊端即已丛生。正如陆贽所说 ，两税本以大历以来农民负担最重的一年为标准，把大量临时杂派并入其中，而本来这些杂派财政如果好转是有可能减免的。如今并入常税，已是“采非法之权令以为经制，总无名之暴赋以立恒规”。然而很快，两税之外又出现了“急备、供军、折估、宣索、进奉”等等临时加派，成为经常的附加税。而且代役税已并入两税，很快又另有以召雇为名的征役，以和市为名的科配。陆贽认为这都是并税改制惹的祸。上引黄宗羲的话也表明，从一条鞭到倪元璐税改，并税引发新杂派潮的周期越来越快了。

　　当然，以“黄宗羲定律”来完全否定并税式改革是不对的。在历史的局限下没有别的办法，这种改革至少可以起到头痛医头、脚痛医脚的一时之效，连这样的改革都不搞就真是因循守旧了。两税法、一条鞭历史上都算是成功的。史家往往把陆贽这样的人视为保守派（黄宗羲有“启蒙思想家”的大名，人们就不太说他），这也不能算错。关键的问题在于：并税式改革可以搞，但光有这样的改革是不够的。公民作为纳税人的权利如果长期受到忽视，如果他们总被视为“耕田奉上之草民”，那么任何单纯的“税改”都不能根本解决问题。

　　1995—1997年间笔者在一些农村税改试点县已经看到那种“积累莫返之害的苗头。 而当时一位乡镇官员的话给我印象很深，他说：“并税改革的确好，过去那些统筹、摊派什么的，农民要就是不交，你还真没办法。如今一合并成皇粮国税，农民再不交那就是抗税了，我就好派出警察去抓人啦！”如果这样的想法成为实行“并税”的出发点，其危害可以想见。

　　因此我认为，在其他改革（尤其是乡村民主、村民自治改革）不能配套的情况下，并税式改革是有一定风险的。即使从治标的角度讲，绝对量控制（定死征收的绝对额而多年不变，不搞什么“农民收入的百分之几”之类软性的相对指标，财政上厉行“量入为出”而杜绝“量出制入”）也比并税式改革更重要。能控制住绝对量，再用并税式改革来防止征收额流失才有意义。而如今有时并税式改革却是作为绝对量控制难以指望条件下的对策，这就难以避免“黄宗羲定律”的陷阱了。

#### **治标与治本:农民的公民义务与权利**

　　提出“黄宗羲定律”问题并不是说税费制度改革可以不搞，而是说必须从农民问题乃至中国改革的全局问题来考虑这一改革。应当看到：

　　第一，税费改革是当前必须的、符合我国改革总体方向的一大措施，但不宜提“治本之策”。因为总的来讲，这种“并税除费加返还”式的改革仍是我国历史上从租庸调到地丁银无数次类似改革的又一轮，即仍属传统框架内的改制。它离现代社会或发达市场经济社会的农业税制还差得很远。

　　现代税制的特点很多，其本质无非两条：

　　一是消除“身份性贡赋”色彩，实行公民权利平等基础上的非身份性税法，无论是所得税、资产税、遗产税等等都应有一定之规。对公民个人来说最重要的是所得税，而所得税率累进制和低所得免税线是现代社会的通例。但按这个原则，我国相当一部分农民就几乎不应成为征税对象。而按现行税费改革政策，改革后农业税加特产税两项占农民收入的比重仍达15%以上，与市民的所得税义务相比仍具有“倒累进”的、身份性的色彩。北大卢锋先生提出“农民免税论”，认为第一农民收入很多达不到所得税起征点，第二当前农业状况已使土地从“资本”变成了社会保障手段，不能成为资本税的对象。他的说法或许过于理想化，但却是合乎逻辑的。我们现在或许还做不到这一点，但一定要有这种意识：只要现存税制不能在统一的累进税率面前对城乡居民一视同仁，就不能说我们的税改已经“治本”了。

　　二是现代税制更重要的基础是纳税人权利——义务统一原则。所谓“无代表，不纳税”，可以说是近代化变革的最重要起点。当年英法等国最早的国会并不是基于什么民主的政治理念、而纯粹就是因国王必须就征税问题与“纳税大户”（后来随民主的发展而演变为一切对国家有义务的公民之代表）协商而产生的。也正是在“无代表，不纳税”的基础上形成的纳税人认同，使现代国家拥有比传统国家更强的征税合法性和更大的实际征税能力。纳税问题的实质是公民与国家的关系问题，它表面上是个财政概念实际上却是个政治范畴。本次税改在社区公益收费问题上提出“一事一议”、村民自治的原则实际上也是基于这一点。但在“皇粮国税”问题上与上述标准距离还很大。归根结底，税制改革的“治本”要取决于政治体制改革的突破。

　　必须强调的是，以上两点都以城乡公民一视同仁为原则，不涉及什么“工业反哺农业”、国家“保护”农民扶助农村的问题。发达国家，包括美国这样号称实行自由经济反对欧洲型福利体制的国家，农民都是公民中受到特殊保护的一个群体，而且经济学家一般认为，由于交易费用高、自然风险大、生产周期长、离散性供给和消费弹性小于供给弹性导致的“蛛网震荡”等原因，在形式权利一视同仁的“公平市场”中农民也会处于弱势，需要国家给予一定的照顾。但中国农民面临的从来不是争取照顾的问题（在农民人口比重如此之大的情况下恐怕也难以照顾）而是减少歧视的问题，不求“反哺”但求少取，不求“保护”但求准入，“形式权利一视同仁”这种在发达国家招致农民抗议的状况，对中国农民来说已是梦寐以求了。

　　第二，就技术层面而言，本次税费改革要注意的除了我以前谈过的“黄宗羲定律”陷阱以外，还有以下几个方面：

　　1、“百分率税则”的可行性问题。我国历史上所谓的什一而税、十五税一、三十税一，都是时人对税收总量的大致估计，实际操作起来由于国家没有能力核实农户的产量、收入，一般都只有按“硬指标”（丁、口、户、地亩）定额征收，顶多粗略地再把丁、亩等划个“三等九则、”“五等版薄”，这种划分与农户收入的实际变化也很难相关。而且由于乡村吏治不好，这种划等工作还容易被扭曲产生更大的问题。所以历史上就存在着“五等户、”“九则丁”逐渐被淡化、被更划一的标准所取代的趋势。因此当时一旦改革税制，为避免征税失控通常都采用绝对量控制的办法。如晚唐“两税法”便规定以大历年间实征额为限，清代地丁合一的原则是以康熙末年定额为准（“盛世滋丁永不加赋”）。而本次税费改革的“两个7%”都是相对性指标，在当前“农民纯收入”统计极不准确、“官出数字，数字出官”的情况下，没有绝对量控制只有相对性指标恐怕是不管什么用的。

　　2、与上述相关的是对农民非农收入的征税问题。我国目前所谓农民负担问题，其实主要是务农户、尤其是种粮（或其他大宗主要农产品）户的负担问题。象苏南浙江那些“乡镇企业”高度发达地区乃至城郊、城内级差地租高收益地区农民是不大有这种问题的。本次税改规定的基本税种是农业税和特产税，实际征收又多是按人口、田亩数计算，这就使负担集中在务农、种粮之民身上的状况更严重。目前在安徽、福建等地的试点中已经反映了这个问题。

　　这也是我国历来税制的老问题。由于我国经济活动、尤其在农村经济活动中缺少规范的薄记、营业额申报与核实等手段，古代的税收就常有“逼民趋末”的问题。清代有些地方为了使经商户承担一些负担，曾劝告乃至强制商户置办田产，免得“家资巨万而无一垄之殖，则对于国家终岁不输一钱”。 这当然不是根本办法。

　　应该说中国历代王朝均奉行重农抑商政策，在税法上也从没有优待商人而苛待农民的动机。但传统社会的条件下始终不能形成一种合理的累进所得税制度。所以一方面朝廷时常在工商领域实行不合理的勒索、垄断、禁锢制度，阻碍了民间工商业的正常发展，另一方面却在基本税制上一直沿袭了不利于农民的“倒累进税”传统。形成汉儒所谓“今法律贱商人，而商人富贵矣（秦按：实际上是有权贵背景的商人富贵矣，对于平民商人而言，那时的抑商政策可不是闹着玩的），今法律贵农人，而农人贫贱矣”的局面。尤其是宋明以来我国赋税征收的主体由人头税向土地税转移，这个问题就更严重了。

　　“倒累进”之弊不仅使农民负担重于市民，农民之中，种粮农民又重于务工商的“农民”，而务工商“农民”的负担又重于纯粹的“食租者”。如今许多明星城市扩张所及，地价骤升，像深圳罗湖区许多“农民”仅仅由于区位而暴富，他们已经既不务农也不务工商，许多人只知赌博、包二奶，税收对其毫无调节作用。当然，决不是任何情况下地价飙升都使农民受益，更常见的是由于地权暧昧，地价一升土地就被收走，有权的“征”地“卖”给有钱的，区位收益同样流入私（尽管不是农民）囊。当年马克思主张通过土地国有取消绝对地租并把级差地租收归国有，然而如今相反，在不承认土地私有制的我国，绝对地租（现实中可理解为农耕户的土地负担）之高造成许多地方农民弃耕、土地抛荒严重，而高额级差地租（现实中主要是土地的区位升值或其他非投入性升值带来的受益）尽入私囊又造成垄断性食利者暴富、“炒地皮”和“卖地财政”盛行。反不如一些土地私有制国家用高额累进所得税调节级差地租更公平。

　　在面向城乡全体公民的现代所得税制暂时不能实现的情况下，“农民收入百分之几”的相对标准意义不大，按人按亩的定额计证又有“倒累进”之弊，怎么办？根本的出路还是上述的治本之策。但从技术角度讲，也不是没有改良余地。在保留国家最终征地权的情况下，改“地亩税”为“地价税”而地价税率实行累进制，也许是个办法。地价实行“自报公议”，“自报”有利益制约：高报地价，征税吃亏，低报地价，征地吃亏，农民自会选择最有利于己的报法。而土地税总额按地价分摊，无论怎么报，总额反正不变，国家利益也得以保障。同时“地价”概念取代自然形态的“地亩”概念，也为进一步的土地制度改革提供了条件。

#### **社区自治、社区民主与国家民主：关于村民自治的若干问题**

　　目前税费改革不能孤立进行的观点已被普遍接受，因而税改同时伴之以基层政治体制改革已成为共识。撤乡并镇、精简机构、村务民主、一事一议都是非常必要的。但是社区公共事务改革与国家—公民关系改革并不是一回事。我国目前乡村基层机构多，人员多，开支大的确是导致农民负担重的原因。但这与许多农村社区结构涣散、公共事务瘫痪、公共物品供给严重不足是并存的。改革前我国大部分地区乡村组织是“（生产）队为基础”，那时的“队”与农村传统自然村落—小共同体大致相当，即所谓“村队一体”，社区公共职能相当发达（体制之弊是另一回事）。改革后“队”基本虚化，由原生产队改成的“村民小组”往往形同虚设，而由原生产大队改成的“行政村”成了乡村组织的新基础，机构、权力均大为膨胀，特别是（在土地经营下放到户的同时）土地控制权由生产队上收到“行政村”后尤然。然而“行政村”并非乡土人际关系自然形成的共同体而只是国家基于管理需要划定的，社区公共职能薄弱而“国家经纪”色彩浓厚。除了部分乡企发达、村级经济活跃的富裕地区外，广大纯农区乡村的“行政村”权力基本上是单纯的“国家政权末梢”。其职能用农民的话说就是替上头“要粮要钱要命”，而社区公益职能很差（由于缺乏社区公信力，有时应上级号召搞的社区公共工程也被看成对上邀宠而增加农民负担之举）。然而，国家在法理上又不承认其为基层政权，而是将其规定为村民自治组织并由农民供养。这种“给国家办事而国家不养，由村民养活而无益于村”的状态导致村级组织处境尴尬，干群矛盾严重，村干部“两头不落好”之余往往更趋向于自谋其利，成为既敷衍国家也脱离村民的消极利益阶层。

　　近年来的村级民主对促进民主意识有很大意义，但并未根本解决“政权末梢”与“社区自治”的职能冲突问题。而纯就村治来说，在既非自然村落和熟人共同体、又非适当行政区划的“行政村”，以“国家民主”的标准程序建立一个既是自治组织又是政权末梢、职能相互冲突的机构，未必是最佳选择。我认为未来的乡村组织模式应当是：

　　在自然村（不是行政村）改变如今的涣散状态，发展村民自治，标准民主程序固然好，但熟人共同体的传统组织形式（如宗族等）只要组织成本低、社区治理有效而农民又接受，外人不必强行改变。自治组织不吃“官饭”，对村民负责，其是否需要、需要多少供养乃至公益费用，均以村民同意为原则，外部规定的“百分之几”标准意义不大。民主国家不能以上面的意志指派自治者，同时也不必过于在乎下面产生自治者的程序是否“标准”，只要以法治保证这些组织不侵犯人权即可。例如宗族议事会可以处理族内一般公共事务，但决不可私设公堂，侵犯族人基本公民权，也不许对外组织械斗。——其实这些限制与“族”不“族”的并无逻辑联系，即使“规范民主”产生的组织，也不能以“多数决定”为理由侵犯公民个人合法权利的。现代民主制度当然不可能以血缘组织为基础，但同样也不可能以强制取消血缘组织为基础，否则秦代法家的强制“分异”、不许“族居”就成了最激进的民主政策了。

　　现代民主要制止的只是“族权”对人权的侵害，但其所以如此，并不是因为“族权”比其他形式的公共权力更邪恶，而只是因为现代社会对任何形式的公共权力的滥用都应该防止。现代社会应当明确“群己权界”：个人领域通行自由原则，无论血缘还是非血缘的、民主还是专制的公共权力都不应当侵害这种自由。而公共领域通行民主原则或曰多数决定原则，即社区公共事务取决于社区多数（无论这多数是否有血缘上的联系）或受权于多数的代理人，国家公共事务取决于国民多数或国民多数选出的代理人。只要落实了这些原则，所谓村民自治会助长宗族倾向的担心是大可不必的。

　　在自然村之外取消“行政村”，而把乡划小一些（这与目前存村并乡的思路不同），乡级机构应是民主国家政权末梢，不是自治组织；是派出机构，不是组织庞大的一级政府；“乡官”是事务官而不是政务官，实行公务员制而不是选举制，由国家财政供养而不是由农民供养。尤其教育这一块国家要切实负起《义务教育法》规定的责任，不能让农民来“养教育”——后者正是形成如今“农民负担问题”的原因之一。至于“七所八站”这类专业机构或农业服务部门，或者实行企业化，向市场求生存，竞争中谋发展（而这样做的前提是必须打破垄断）。或者作为需要补贴的公共事业单位由财政实行垂直拨款（即与所谓“乡级财政”脱钩），不能让农民承担补贴责任。在上述原则下，数量减少的“乡官”吃“皇粮”，办国事，由政府考核任用，过去引起争议的“乡级选举”问题不复存在。农民在这一级的民主权利主要是自由结社等公民权利，乡村民主改革真正的关键，应当是让农民拥有通过农会等组织与政府、在产业化领域中则是与公司进行有效谈判的能力。

　　而民主选举应当是县及县以上各级政权的产生基础。这涉及政治体制改革的其他方面，这里就不细谈了。简而言之，自然村自治，行政村取消，乡上农会对公务员，县上搞选举 政权。以实现传统与现代化、农民民主权利与国家行政能力的结合。

　　对于中国近年来的“村级民主”，乐观者认为它会自下而上地促进中国民主化，悲观者认为它在操纵、家族化与黑社会化的作用下不可能改善村治，我以为两种看法都可质疑。

　　应该指出，改善村治与促进国家民主不是一回事。就后者而言，历史表明“熟人共同体”的组织方式完全不同于国家的状况常常可以协调地长期共存。并不存在“社区民主”发展为国家民主的逻辑联系。沙皇俄国的“村社民主”与沙皇专制并存，传统波兰的基层农奴制社区与贵族民主性质的“自由选王制”国体并存，都是长达几百年的稳定传统。

　　中国近年来的“村级民主”在相当程度上是具有国家民主理念的外部精英推动的，不同于当年草根起源的的农村经济改革，如果国家政治气候改善，其后出现上级民主化乃至国家民主化并非绝无可能。但即便如此，关键因素仍然在于国家政治气候，不在于基层民主的“村治”是否成功。因此这一过程（如果发生的话）也并不是真正的“自下而上”。

　　另一方面，二十年来中国的村治在陷于明显危机的同时也出现了某些自然演进过程，其中一些小共同体自治形式似乎十分“传统”也不那么“民主”，但未必不能改进村治，也未必有害于或无助于国家民主化。

　　要之，中国乡村政治从传统时代至今都包含三种问题：农民与国家的关系、农民与“村”的关系，以及“村”与国家的关系。在现代化转型时代，这三者分别对应于国家民主问题、社区民主问题以及社区自治问题。在具有村社—采邑共同体和依附农制度的许多民族（如西欧、俄罗斯等）现代化进程中，转型初期基本上没有社区自治问题，却有严重的社区民主（废除依附农制度）问题，在“强国家”（常常暂时是专制的）支持下实行社区民主便成了国家民主化的先行步骤。而在具有大一统官僚制帝国与编户齐民传统的中国，“强国家”发动的“社区民主”在历史上却曾经成了国家机器压平一切自治因素而空前强化专制的先行步骤。因此在目前的改革中，国家民主和社区自治（不是“社区民主”）便成为关键问题。

　　笔者曾提出“传统中国的大共同体本位”论，认为，传统中国乡村社会既不是被租佃制严重分裂的两极社会，也不是和谐而自治的内聚性小共同体，而是大共同体本位的“伪个人主义”社会，与其他文明的传统社会相比，传统中国的小共同体性更弱，但这非因个性发达、而是因大共同体性亢进所致。它与法家或“儒表法里”的传统相连，形成一系列“伪现代化”现象。小共同体本位的西方传统社会在现代化起步时曾经过“公民与王权的联盟”之阶段，而中国的现代化则可能要以“公民与小共同体的联盟”为中介。

　　这可以解释如今村治问题中的许多现象。我国近年来搞“农村基层民主”，在许多地方都受到了“助长宗族势力“的指责。如去年浙江台州前所、杜桥等镇的一些村由农民选出的村委会被镇里撤销，并由政府指派了“村管会”。有趣的是镇里对这种“竞选”不是指责为“资产阶级自由化”而是指责为“宗族作怪”，而由政府任命的村管会头头却往往派的是“资产阶级”，即当地号称“首富”的私营企业家！其实考诸历史，朝廷派遣大私商来推行垄断与统制倒是有传统的，如汉武帝之用桑弘羊、孔仅、东郭咸阳来推行盐铁官营就是一例。私商的唯利是图、六亲不认在这里并未成为“市民”性格，而是成了大共同体本位的工具。反而是宣扬宗法伦理的儒生（贤良文学）成了民营经济的捍卫者！“伪个人主义”与小共同体在中国传统中的角色于此可见。

　　与此相类的另一种现象是：我国目前由政府推动的“村级民主”往往都在市场经济很不发达的相对贫困地区进展顺利，如辽宁、河北等地区。据说我国农村第一个村民直选的村委会就出在广西最贫困的河池地区之宜山县(1980年)。而在一些贫困地区，早在改革前旧体制下由于一穷二白的“集体”没有什么资源可供争夺，因此那时就十分“民主”，生产队长都是轮流当，更无所谓庄主现象。这些地方传统社区组织几为空白，改革后生产队取消，村政(指自然村而非行政村)就几乎不存在了 。除了大共同体本位下官府及其经纪人的厉害外，村民在社区内其实没感到什么压迫。在这些地方，农民的关切点与其说是“社区民主”，不如说首先是社区自治；而社区民主的含义与其说是限制草根精英的权力，勿宁说主要在于限制政府权力(包括作为“国家经纪”的庄主权力)，因此仅仅把社区民主局限于“民选村官”是远远不够的，重要的问题在于限制国家经纪权而使“村官”更多地体现社区立场，使“村官”能在国家面前维护村人的公民权益。如果反过来，只从国家本位的立场为了削平尾大不掉的庄主，维护大一统价值而搞“村级民主”，像改革前以往常用“运动民主”来加强一元化体制那样，那就意义不大。

　　而在东南诸省市场经济发达的富裕农村，这些年来许多地方村政的演变不是表现为“民选村官”，而是表现为村企合一、企业“吃掉”村级组织、“村子公司化、支书老板化”，“庄主经济”演变为“庄主政治”。而企业的“一长制”则演变为社区的“一主制”。如果不考虑大共同体本位体制的解构问题，这样的演进就几乎是一种“反动”的现代领主制。而像“禹作敏现象”这类“庄主制”之弊也在知识界引起了广泛批评。这些批评毫无疑问是有道理的，纯就禹作敏这一刑事案件而言，他当然是咎由自取。然而在社会学意义上，禹作敏现象与本是文学形象但却在思想界引起热烈讨论的“被告山杠爷”同样耐人寻味 。众所周知，类似禹这样有个性但带有传统家长制色彩的人在早期乡村改革中比那些毫无个性的“国家经纪”更活跃，往往也更受本社区大众的支持，这决不是罕见的现象。然而人们在热衷于讨论“山杠爷”式的“本土文化资源”与“西方法治”（或曰现代法治）的冲突时，却往往忽视它首先与在中国实际“传统”（哪怕不是纸上的“传统”）中更具实质性的法家传统就构成冲突。改革前时代“山杠爷文化”在香港新界保留得远比中国大陆多，禹作敏现象与家族企业等等不见于改革之前却多见于改革后，这与历史上乡村宗族伦理自治现象在东南沿海远比封闭的内地发达、近代远比秦汉发达，难道没有联系吗？在一些人热心于用这种“本土文化资源”抵制“西方法治”之时，为什么以这种“资源”抵制法家专制传统 、从而有利于现代法治的建立，这样一种可能就不可以考虑呢？

　　实际上传统中国不同于小共同体本位的西方，除了帝国解体的特殊时期(如魏晋时期)外，很难出现真正意义上的“领主”之弊。中国历史上的“庄主”，要么以“国家经纪”身分在官府支持下为弊。这种形式的“庄主之弊”实质上与吏治腐败一样是大共同体本位之弊，并不是单纯的“庄主”问题。要么“庄主”作为一种可能制衡全能国家的自治力量起到“保护型经纪”作用，这种庄主自然也会生弊，但比起全能国家之弊、官府胥吏腐败专横之弊来却是次要的。因而我国历史上屡见农民宁当“私属”而逃避为“编氓”的现象，甚至“庄客”支持“庄主”抗官的现象。所以在中国批判“庄主”现象有个从公民权利出发还是从全能国家权力出发的问题。改革时代东南地区的“庄主现象”当然谈不上是“中国传统”超越了“西方民主”，而且最终应当是改革进程消灭的对象，但比起改革前“一元化”控制下许多赤贫农村“干部轮流当”式的“民主”,这种村治还算是一种进步 。而限制“庄主”权力、维护村民个人的人权，则是民主国家通过以法治（不一定以“社区民主”）保障人身自由来实现的目标。

　　总之，农民的草根民主（包括不“规范”的、例如带有宗族背景的“民主”）要求应该支持，外部精英推动的乡村民主作为国民民主意识的培养、民主程序的训练和民主知识的普及运动，也有很大意义；其后续问题（村委—支部关系、村乡关系等）在与乡村外因素互动的条件下也有可能开辟新的政治改革空间。但总的来看，它在国家民主化进程中其作用不能估计过高，就程序意义而言，农民争取迁徙、择业自由的努力和以乡村自治打破大共同体一元化控制的努力，意义恐怕更大一些。当然这两者决不是对立的，总的来讲它们都应促进，并且应当形成一种良性互动关系。

#### **超越单纯财政观点：打破“强干弱支”与“诸侯经济”的不良循环**

　　近年来财政收入上“强干弱支”的政策取向值得反思。90年代中期以来国内外一直有呼吁我国强化“国家汲取能力”的声音，它主张实行财政集权、提高两个比率（国家财政收入占GDP比率，中央财政收入占国家财政收入比率）、发展转移支付，这在当时“诸侯经济”发达、中央财政困难的情况下有其合理性。即使今天，省级经济中仍然有“诸侯”现象，中央与省的关系上适度集中可能还是合理的。但这些年来除少数发达地区外，县乡村三级财政的困难日益加剧，中央财政收入却超出预期地高速增长。去年中央财政增收2000亿，而多数县工资都难以发出，村财政负债数十万、乡财政负债上百万的比比皆是。这些财政窟窿最后还得用农民的血汗来填补。农民负担问题的恶化不能说与此无关。

　　“强干弱支”主张者喜欢强调国际上“两个比率”发达国家比不发达国家高，现在比过去高。以此证明我们应该提高这两个比率，尤其是提高中央财政的“汲取”比率。他们还说世界上许多统一国家的解体乃至我国历史上各代王朝末世的大乱都是由于这一比率下降导致的。我以为这是太过轻率的说法。欧洲许多民族在前近代处于领主割据状态，无所谓“中央财政”，统一的民族国家是与近代化进程同步形成的，说这一过程伴随着中央财政力量的成长或许可以成立。但倒过来说统一国家的解体就是由于“中央汲取能力”不够，已是很难服人。

　　而古来就有中央集权传统的帝制中国，“国家财政收入占GDP比率”是否低于现代国家大有疑问（的确有来源于国外汉学界的说法，以史籍中记载的“正供钱粮”为据，说传统中国的农民负担比前近代欧洲农民轻得多，但如前所述 ，杂派远高于“正供”在古代中国是常见现象，所以这个说法不可信），“中央财政收入占国家财政收入比率”则一般都高于现代国家，尤其在历代王朝末世除少数例外（例如东汉晚期的确是朝廷“汲取能力”萎缩、“官负人债数十亿万”的时代）,倒一般都是“中央财政收入占国家财政收入比率”很高的时期，正是在朝廷横征暴敛不仅使百姓遭殃，连地方也对中央失去耐性的情况下发生了王朝崩溃和社会爆炸。

　　以明代为例，明中叶政治相对最清明的弘治年间全国征收夏税秋粮米麦共计26799.3万石，其中“起运”（上缴中央户部）1503.4万石，占56%；“存留”（地方政府支配）1176.4 万石，仅占44%。 此后中央所占比重一直有上升趋势。万历六年全国夏税秋粮共2663.8万石，其中起运1528.7万石，占57.4%；存留1135.1 万石，仅占42.6%。 这个“中央财政收入占国家财政收入比率”已经比绝大多数现代发达国家高出不少了。到明末“三饷加派”风起，这些加派都属于中央财政，从而使中央收入在全国财政盘子中所占比重进一步大幅升高，用黄宗羲的话说，达到“天下郡县之赋，郡县食之不能十之一，而解运京师者十之九” 的地步。试问当今哪个发达国家中央财政的比重能高到如此程度？而明朝也就在这样的状况下崩溃了。

　　清代财政的中央集权程度更甚于明。清廷初建时为了安定人心，除总体上标榜轻徭薄赋外，还规定全国财政收入中中央与地方应各拿50%，即所谓“顺治初年，钱粮起、存相半”。 但实际上中央所拿远远超过此数。在清前期和平时代的康熙二十四年、雍正二年与乾隆十八年，全国各征收地丁钱粮2819万两、3028万两和3013.3万两，其中起运部分分别占77.82%、76.79%、78.77%。 到清中叶嘉庆年间，全国地丁钱粮正供加耗羡总数中起运部分增至81.56%，而清廷由此转向衰败。延至清末，这个比率更上升到光绪年间的85.65%， ——这与黄宗羲所讲的明末情况如出一辙——而清廷也就走向灭亡了。

　　民国在抗战前，中央财政收入主要靠关盐统三税，田赋则划归各省财政，田赋附加一般划归县财政支配。抗战爆发后，政府首先采取的一个财政措施就是把田赋收入收归中央财政，并加强了中央对国统区田赋之外的人力物力资源的'“汲取”力度，为此任用大批素质不良人员扩充乡村政权末梢。这虽然有战时经济可以理解的原因，但它对国民党政权与地方、与民间、尤其是与农民关系的加速恶化，实有重要作用。熟悉土改情况的人都知道，那时发动农民诉苦时，农民绝大部分的控诉通常并非冲着地租剥削，而是冲着国民党的苛捐杂税、拉丁派款和乡村保甲人员的为非作歹。

　　当然，以上统计都是就合法财政收入而言，如果考虑到非法横征，则中央政府在全国财源中拿走的不太可能达到如此高的比重。其实即使合法财政收入百分之百都被“起运”了，有权可用的地方官也不会饿死，甚至可能不会比以前少拿。但这在绝对量上决不意味着中央拿的没有那么多，而只意味着地方上拿的远不止那么些。换言之，这更表明农民实际负担因“强干弱枝”而增加的程度常常超出中央政府的预想。可以相信历代统治者无论贤暴明昏，大概都不至于故意虐民取乐，拿自己的江山社稷开玩笑，他们通常只是认为朝廷多拿一点，地方少拿一点，百姓总的负担不会增加多少——很可能他们听到的汇报也是这样。然而常识告诉我们，朝廷的“汲取”本身需要支付成本。皇上不可能派千千万万的钦差直接面对民众，朝廷的收入终归是要由地方机构来征收的。而地方机构与朝廷一样作为利益单位也有“经济人”属性，趋向于在权力所受到的制约边界内实现自身利益最大化。朝廷征收的越多，越需要更多的“国家经纪人”，或授予地方上更多的“国家经纪”权，而在纳税人权利不足的情况下这种更为强化的国家经纪权也更能实现自身的最大化利益。朝廷既然把正式赋税乃至耗羡之类的合法加派都几乎“起运”一空，就很难不对地方上那些经纪人的另行“创收”睁一只眼闭一只眼，导致“正供有限而横征无穷”之弊愈演愈烈。

　　因此“起运”虽非“横征”的根本原因，但“存留”不足在许多情况下的确促成了“横征”的泛滥。明清时代许多有识之论谈到了这一点：

　　“存留以供本地之用，一或不敷，……俸无所出，何以惩官之贪？……食无所资，何以禁吏之蠹？”

　　“存留款项尽行裁减，由是州县掣肘，贪墨无忌，私派公行，不可救止，百弊皆起于此。”

　　“存留钱粮原留为地方之用，裁一分则少一分，地方官事不容己，不得不又派之民间，且不肖有司因以为利，是又重增无限之苦累矣。”

　　起运太多存留不足，还导致借款上缴、挪移他费、转圈财政、弄虚作假等混乱现象。清初户部尚书就曾报告说：起运太多，“势必欲挪移供应”。 就连康熙皇帝也看到：一切存留款项尽数解部，导致“州县有司无纤毫余剩可以动支，因而挪移正项，此乃亏空之大根源也”。他指出，当时名义财政收入很高而实际可用财力却不足的所谓“亏空”现象，官吏贪污固然是原因之一。但奇怪的是：“地方有清正之督抚，而所属官员亏空更多，则又何说？”康熙认为原因就在于这些“清正”官员办理“起运”太积极，以至于借款上缴、挪移他费，形成转圈财政即帐面收入甚多而实际财力匮乏的大弊，他强调此弊对财政的危害有甚于贪污。 平心而论，我们现在不也出现了类似情况吗？

　　我们的一些论者在鼓吹强干弱支时往往大谈发达国家如何如何，罗斯福如何如何，他们忘记了人家的政府职能、约束机制和运行环境都大异于我们，说句逆耳的话：在我们的体制条件下一味“强干弱支”，很可能学到的不是罗斯福，而是崇祯帝。当然我也不主张无限制地搞财政分权。无论罗斯福还是撒切尔都有许多基本的制度前提，在我们现有体制条件下，靠“强干弱枝”来搞“福利国家”和靠诸侯经济来搞“自由市场”都是无法成功的。也许我们到了摆脱单纯从财政上争论“集权”还是“分权”的时候了。