

试探中国古代国家管理经济的特征及其变化

周明生

一、中国古代管理经济比较严格的特征

相对于中国今天的情形而言,中国古代由于生产力水平比较低下,国家宏观经济管理发生作用的范围较小,程度较低,能力也比较弱。但如果我们将古代中国与古代西欧相比较(为了分析的简化,这里主要研究封建社会的情形),就会发现中国古代有一个突出的特征,就是国家较大幅度地控制和管理着全社会的经济。中国封建地主政权自其诞生之日起,就对社会经济生活竭力进行着干预。这种干预,范围之广,程度之深,能力之强,皆为西欧封建国家所无可比拟。主要表现为以下几个方面:

第一、国家对地主经济的控制与管理比较严格。中国封建农业经济包括地主经济和小农经济两个主要组成部分。佃农的家庭经济从属于地主的经济。中国封建国家对地主经济的严密控制,首先表现在国家对地主庄园内或土地上的佃农的严密控制。在西欧,封建领主通过国王的敕封,在自己的庄园内享有政治上的统治权和法律上的裁判权,即领主在庄园内有权在政治上对农奴进行统治,在法律上对农奴进行审判和处治。庄园由封建主委派专人管理,庄园内设有法庭,订有各种条规,依法进行裁判。由于领主庄园具有较强的自治性,因而国家对庄园和庄园经济的控制就比较松散。中国封建社会的情形则不是这样。中国封建地主对农民不象西欧封建领主对农奴那样有“特恩权”,它们不能对自己庄园内或土地上的佃农依法进行审判,而必须由朝廷命官审理裁决。封建国家还严格规定并运用强制手段迫使佃农向地主缴纳地租,甚至还运用暴力手段阻止佃户逃亡。这说明中国封建国家对地主庄园或地主土地上佃农的控制,要比西欧封建国家对领主庄园内农奴的控制严密得多。这也就从一个方面反映了中国封建国家对地主经济的控制和管理,要比西欧封建国家对领主经济的控制和管理严格得多。

中国封建国家对地主经济的严密控制,也表现

在其对一般地主的制约和管理上。中国封建国家虽是地主阶级利益的代表,但单个地主还是要处于封建官府的控制和管理之下。例如中国许多封建王朝对地主隐匿土地和户口进行严厉打击以及对地主兼并土地加以摧抑的史实,就反映了这一点。这表明中国封建国家在地主庄园内或土地上具有行使行政和法律手段的很强的权力。而在西欧,封建国家在领主庄园内则无此种权力。中国封建国家之所以这样做,既是为了制止地主与国家争夺土地和纳税人口,又是为了缓和农民与地主和封建国家之间的阶级矛盾。为了维护地主阶级的整体利益和长远利益,统治者才常常不得不对急剧膨胀的地主经济加以遏制,对豪右奸富的不法举动和恣意侵刻行为予以严厉打击,甚至有些打击措施是带有毁灭性的。

在中国封建社会,国家既严密控制地主经济,更竭力维护地主经济。以上所说封建国家运用法律手段和行政手段强制佃农缴纳地租,运用暴力手段阻止佃户反抗和逃亡等,对地主经济显然均起到维护作用。至于一些封建王朝奉行“不抑兼并”政策,对地主经济的扩张更起到推波助澜的作用。

第二、国家对小农经济的控制与管理比较严格。中国古代国家对小农经济实行间接管理的办法,但与西欧封建国家对农奴经济的管理相比较,又要严格得多。我们通常所说的小农经济,主要是指自耕农、半自耕农即国家编户农民的经济。由于小农经济是封建国家最大的赋役来源,所以封建国家除严格控制和维护地主经济外,对编户农民也给予了极大的关注,对小农经济严格控制和维持着。

中国封建社会,国家对小农经济的控制和维护,在生产领域主要表现为对编户农民的控制和对土地分配状况的干预。封建王朝通过严密的户籍制度控制编户,并与户籍制度相结合,建立了乡里保甲制度,以加强对编户农民的管理和控制,不准他们随便改业和迁徙,把他们束缚在土地上。这样,一方面可以保证发展小农经济所需要的劳动力,另一方面可以保持赋役征发对象的稳定。由于土地分

配状况直接关系到编户农民的生产和生活,关系到小农经济的兴盛和衰落,封建王朝常常力图运用政权的力量加以干预,对豪强地主兼并土地的风潮予以遏制,这在中唐以前表现得十分明显。此外,封建国家组织兴修水利,交流和推广先进生产技术等,也都是在生产领域内维护小农经济发展的措施。

中国封建国家对小农经济的控制和维护,在流通领域内主要表现为实行“平糴”、“平准”政策和提高农产品价格等政策;在分配领域则主要表现为施行轻徭薄赋政策以及豁免、救荒(荒政)等政策。但不管是发生在生产领域、流通领域,还是分配领域内的措施,也不管这些措施的干预程度多么强烈,由于封建社会生产力、生产关系和国家上层建筑政治、经济诸方面条件的限制,其作用总是极为有限的,并常常不可避免地向反面转化。

第三、国家对城市经济的控制与管理比较严格。在西欧中世纪,城市是与封建领主控制的乡村相对立而产生的,最初的封建城市就是由反抗封建主的统治而逃亡出来的农奴所建造的。正如马克思和恩格斯所说,这种城市“不是从过去历史中现成地继承下来的,而是由获得自由的农奴重新建立起来的”。^①这些城市尽管最初是处于封建领主的管辖之下,但经过城市中居民的长期斗争,后来便成了拥有自治权利的独立的城市。西欧封建城市有自己独立的管理机构,有独立的行政、司法、财政等权利,它凭借这些权利自己铸造货币,管理市场,征收税款,并组成城市法庭依法审判。由于这种情形,西欧封建国家对城市和城市经济的控制也比较松散。中国封建社会的情形却正好相反。中国封建城市是适应封建统治阶级的政治、军事和经济方面的需要而产生和发展起来的,它是封建统治阶级政治统治的中心。封建统治阶级居住在城市里,中央和各级政府的衙门、法庭、监狱等统治和镇压的机关都设在城市里。显而易见,在中国,封建国家对城市的控制和管理要远比西欧严密,从而封建国家对城市经济的控制和管理也相应要比西欧严密。

城市经济主要是指工商经济。中国封建城市中的工商业者在官府的控制和管理之下开展经营活动。工商业者虽也有行会组织,但它不象西欧封建城市那样,是由工商者为争取城市自治和工商业者本身自由权利而自愿组织起来的联合团体,它是由官府强制组成,并在官府的直接控制之下进行活动

的。因而行会实际上是封建国家管理工商业的一种组织,它的职能不是保护工商业者的利益,而是为官府向工商业者课税、派差、征购手工业品,具有统治工商业者的基层政权的性质。封建国家不仅直接经营管理部分工商业,而且对私营工商业也实行较为严格的控制。还设立官职,对城市中的市场实行严格管理。当然,中国封建国家运用所谓的“王制”对工商业者所实行的管束,仅是管束个人的僭越行为,而不是各人的经营方式和经济地位,因此,工商业者在封建国家“王制”的范围以内,还是有一定经营自由的。中国封建社会,国家对城市工商业的严格管理措施,有些具有积极作用,有些具有消极作用,有些则随着客观经济条件的变化其积极作用与消极作用相互转化。

总之,在中国,封建国家比较严格地控制和管理着全社会的经济。封建国家不仅有自己的生产经营单位,如屯田、官营企业等,还直接掌握户籍,干预土地分配,组织兴修水利,改进生产工具,推广先进技术,有时甚至具体化到规定农民种植品种和种植数量的程度。更为重要的是,国家直接参与全社会产品的分配,并以此作为手段调节全国范围内的经济状况。可见,从社会再生产的环节来看,无论是在生产领域还是在流通领域或在分配领域,从社会生产的部门来看,无论是在农业部门,还是在手工业部门或在商业部门,国家干预的触角均已出现,并且干预措施显得频繁而强烈。

二、国家对经济的管理形式和作用程度

由国情决定

一个国家的政权对社会经济的管理采取何种形式,其作用发挥到什么程度,这是由其本国的国情所决定的。在国家对经济管理的问题上中国封建社会与西欧相比较的上述显著特点,就有着深刻的社会经济和历史原因。马克思在《资本论》中揭示了不同时期、不同地区、国家和民族社会特点的一般性原因之后指出:“不过,这并不妨碍相同的经济基础——按主要条件来说相同——可以由于无数不同的经验的事实,自然条件,种族关系,各种从外部发生作用的历史影响等等,而在现象上显示出无穷无尽的变异和程度差别,这些变异和程度差别只有通过对这些经验所提供的事实进行分析才可以理解。”^②中国与西欧封建社会在管理经济方面所显示出的差别,正是由于不同的历史事实所造成的。

对此,我们可以从黄敏兰在《中西封建社会结构比较研究》^③中所作的分析,得到深刻的启示。在 西 欧,在蛮族入侵的过程中,社会经济遭到破坏,尽管蛮族的民族部落组织已经或正在解体,但它不能及时建立起一个有效的封建国家来代替原有的统治方式。蛮族贵族没有能力,也没有足够的经济力量建立一套完备的、集中管理全国政治、经济的行政机构以及常备军等国家机器。由于难以在全国范围内征集足够的赋税以供养军队和官僚,国王只能把土地大量地分给下级武士,作为换取军役等义务的报酬。于是,国家缺乏强大的经济力量的结果,便造成了不是国家直接控制大量农奴,而是农奴对封建领主个人的人身依附。封建主个人势力的发展又迫使国王把政治、司法、财政大权分散下移。这样从 7 至 8 世纪起,在西欧大部分地区,原来王权所代表的公共权力逐渐失去作用,封建采邑开始成为西欧主要的政治、经济、司法单位,而国家仅仅是采邑的松散联合体。这样的封建国家,自然不可能对全社会的经济活动有更多的管理可言。

中国的情形却不同。在中国奴隶社会,家族与国家组织是合一的,王不仅是天下大宗,并且有政治、经济、军事等一切大权,而中国从奴隶社会向封建社会过渡时,没有外来军事力量的入侵和破坏,原有较高水平的政治、经济、文化非但没有中断,而且不停地向前发展。与原有的政治、文化和宗法权力相适应,中国封建社会发展了一整套巩固君权的理论、权术和礼仪制度,把原来带有氏族血缘关系外壳的国家政治组织,改造成郡县制与官僚制相结合的中央集权国家。在这当中,由于封建地主经济是建立在土地私有制的基础上,土地自由买卖,所有权可以转让,土地占有的区域不一定集中,比较分散,于是地主的土地占有和政治是相分离的,二者不能合而为一。地主阶级需要一个权力集中的政权来保护自己。与此同时,孤立、分散、脆弱的个体小农也需要集中的政府权力来保护自己不受其他阶级的侵犯,并赐予他们好处。与此相适应的集权国家的建立,就使得国家能够对全社会进行统一的管理。国家还建立了一套完整有序的财政系统,能够在全国征收赋税、征调徭役以供皇室、官僚和军队。国家财政使中央集权制下的郡县制、官僚制、常备军制等制度和机构得到巩固,而这些制度和机构的巩固又进一步保证了中央政权对于全国的经济、司法、民政等的管理,国家机器能

较大幅度地控制着最主要的生产资料和劳动力,即土地和人口。并且上自皇帝,下至最基层的官吏,统治阶级形成了一个统一的有机整体,使得全社会的政治、经济生活被国家管理和控制着。中国古代之所以采取特殊的国家形式,对社会经济实施较强程度的干预,归根结底是由自己的特定的政治、经济条件即由自己的特定国情所决定的,是政治、经济条件自身的要求。所以尽管它存在许多消极的作用,但对古代中国社会经济的发展却有其不容忽视的积极效果。它对于促进劳动者和生产资料的结合,在全国范围内交流和推广先进生产技术,统一组织大规模的公共工程建设,保护和发展农业这个基础,调节人们之间的经济利益关系等多方面,都有着突出的作用。

上述研究告诉了我们一个极为深刻的道理,这就是:不同国家的不同国情决定了国家对经济管理不同程度和形式。古代世界如此,现代社会亦然。在现今世界上,各个国家的国情不同,对经济管理的程度和形式也就不同。因此在国家对经济管理的问题上,我们也应当采取如下态度:一方面很好地学习别国有益的经验;另一方面对别国的经验和做法又不能照抄照搬,而应当充分考虑本国的实际,根据本国的国情,确定政府在经济中所应发挥的作用以及起作用的形式。

三、国家对微观经济干预减少和对宏观经济调控加强的变化

在中国古代国家对经济管理的实践进程中,包含着以下两种方向相反的趋势。随着社会经济的发展 and 历史的向前推进,越是到封建社会的中、后期,国家对具体经济活动或微观经济活动的干预越来越趋于减少,而国家对整个国民经济的宏观管理越来越趋于加强。例如从中唐刘晏对财政经济管理制度的改革、宋元时期商业政策的变化、明清时期生产关系的调整与经济政策的放宽等史实,就可以看到这样两种方向相反的趋势。其中中唐刘晏所采取的“管”与“放”相结合的财政经济管理方式,可以说是这样两种趋势交汇作用的一个结合点。我们已经看到,在中国封建社会的初期和前期,国家对具体经济活动的干预较多,典型的表现是国家直接经营大批工商业。刘晏改进以前由政府直接经营、完全统制的食盐专卖制度,一方面让生产经营

产,允许商人自由运销,这体现了国家对具体经济活动干预减少的变化;另一方面由国家掌握收购和批发权,并确定控制亭户和商人自由经营活动的规章与调节机制,这又体现了国家宏观调控加强的趋势。刘晏所创造实行的这种食盐间接专卖制度,到宋元明清时期发展为“盐钞法”和“票盐法”,国家把管理的重点进一步转向平抑物价、限制垄断居奇和打击高利贷活动等上面来,从而也就进一步发展了上述两种方向相反的变化。

事实上,在中国古代,国家对某一具体经济活动干预减少的政策措施与从宏观上对之加强管理、调控的政策措施一般是同时并存的。例如宋元时期允许私人出海贸易,并允许私商招诱外商来华贸易,从而大大减少了国家对具体外贸经营活动的干预,但与此同时又通过制订市舶条例,强化和完善管理机构(市舶司)等措施,加强对外贸活动的宏观控制。宋元都规定如有扰乱对外贸易活动者,依法从重处理,不予姑息,从而保证对外贸易活动的正常、顺利进行。明清时期在其松弛海禁阶段,也从进出口审批、船货税征课等方面采取多种措施,加强对外贸活动的宏观管理。总之宋元以后,较之唐以前,国家对外贸活动的宏观管理更趋于强化。又如清前期的康熙、雍正、乾隆三朝,对采矿业不同程度地实行开放,许民开采,由此使历史上国家对矿产开采的严格干预大为松弛。但在此同时也加强了对采矿业的宏观管理,如严禁矿民聚众“滋事”,禁止各级官僚吏胥及土豪缙绅对民营矿产盘剥摧残,对不同地区不同矿种有时还进行分类管理,根据不同情况实行浮动抽课、浮动价格等。为促进有关官府机构管理好采矿业、促进多办矿出好矿,有的地方还曾对道、府、州、县各级主管官府实行奖惩办法。清前期在矿禁开放的条件下,采矿业获得了积极的发展,是与当时官府采取一系列措施加强宏观管理分不开的。

国家对经济的微观管理减少和宏观管理加强的趋势,是由社会经济生活本身所推动的。在中国古代,起初在经济结构比较单一,经济生活比较简单的情况下,国家对具体经济活动的干预就比较多些,而对经济的宏观管理比较粗略和单纯。随着社会经济的发展特别是商品经济的趋向繁荣,经济生活趋于复杂化,同时众多的商品生产者也越来越要求享有经营自主性,从而就要求国家对具体经济活动的干预予以减少。但这在另一方面又对国家宏观

调控的强化提出了要求。从社会生产的横向结构来看,社会分工愈来愈扩大,独立的生产部门愈来愈增多,各生产部门的相互联系和依赖愈来愈趋于紧密。就手工业而言,宋元以后,特别是明清时期,不仅独立的手工业部门不断增多,而且各个独立的手工业部门都获得了比较显著的发展。明代手工业行业就达360行之多,商品生产规模日益扩大。这无疑需要国家对众多的社会生产部门和行业从宏观上加强统一管理,以适应各生产部门、行业相互联系和依赖趋于紧密的要求;从社会生产的纵向环节来看,生产、交换、分配、消费等各个相对独立的环节及这些环节的相互联系也逐渐复杂起来。在社会分工扩大、商品生产发展的情况下,有越来越多的生产者摆脱了“生产——消费”那样的简单的自给自足状况,他们的生产和消费以至整个社会的生产和消费与市场发生着日益密切的联系。明清时期这种情形已表现得很明显。这种情形无疑也要求国家对社会生产的各个环节给予一定程度的调节,特别是加强对交换和分配领域的调控和管理,以力图使得联结这些环节的链条不致中断。总之,国家对微观经济干预的减少和对宏观经济调控的加强,是沿着社会经济的发展轨迹而越来越充分地表现出来的趋势。

上述规律性的认识,对今天处于社会主义条件下的我国有什么意义呢?首先,根据国家履行经济管理职能具有客观必要性的认识,在今天的社会主义条件下,应当充分发挥国家管理经济的职能,搞好国家对经济的组织、管理和调控。我们应当努力吸取中国古代国家管理经济方面的有益的历史经验,运用到今天的经济工作中去。

其次,根据国家对微观经济活动的干预随着社会经济的发展趋于减少的认识,在今天的社会主义条件下,应当努力减少国家对企业经营活动的直接管理,让企业真正享受其应得的经营自主权。在今天的社会主义时期,社会分工的精细程度比旧时大大地提高了。社会经济生活更加错综复杂,各个企业的条件千差万别,社会需求又处于更大的、不断的变动之中。这种情况就使得国家更不可能对微观经济活动进行过多的干预。倘若国家过多干预甚至包揽企业内部事务和经营活动,就不可避免地产生主观主义和官僚主义,导致指挥失误。其结果,只能事倍功半,给社会经济的发展造成巨大的损害。特别是在今天,商品经济比旧时得到了较大的发

展,商品经济发展的内在规律,例如价值决定规律、等价交换规律,要求企业(包括各种类型的经济实体)成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者,这就从根本上进一步排除了国家对企业经营活动的过多干预,要求改变政府包揽一切的做法。政府对企业的管理方式,必须是既能克服企业经营上的局限性,又能充分发挥企业的积极性、主动性和创造性,使企业具有较大的活力。为此,按照经济发展规律的要求,减少政府对企业的过多干预,由直接控制为主转变为间接控制为主,仍然是今后继续深化改革的一个重大课题。有关政府过多干预和统揽微观经济活动的严重弊端、政府减少对微观经济活动的干预和包揽的优越性,中国古代的许多思想家和实践家已经有了相当深刻的认识,并在这方面取得了不少成功的经验,这对于我们深入改革国家管理经济的方式很有帮助。

再次,根据国家对经济的宏观调控随着社会经济的发展趋于不断加强的认识,我们在逐步减少国家对微观经济活动的干预的同时,还应当将国家对经济的宏观调控比旧时极大地加强起来。因为在今天的社会主义条件下,我国社会经济的发展水平自然与古代中国不可同日而语,生产社会化和商品化比较旧时被极大地向前推进了,国家对经济宏观调控的程度也应该相应地大大向前推进。在奴隶制时代和封建时代,生产社会化和商品经济的发展水平相对较低,生产资料为私人所分割,这样尽管国家对经济的宏观管理有逐渐加强的趋势,但它毕竟要受到很大的限制。在今天的中国,情形已有所不同,已经为社会的合理分工,生产力的有效配置和部门间合理比例的确定,提供了不仅比封建社会,而且比资本主义社会优越得多的条件。尤其重要的是,国家在其本质上与人民群众利益的一致性,为国家管理经济开辟了广阔的活动场所,因而也就使得它在组织、管理经济方面具有特别重要的意义。在无产阶级夺取和掌握政权以后,由于剥削阶级已经被推翻,国家已经不是对一个阶级有组织有系统地行使暴力,只是制裁各种破坏社会主义建设的敌对分子;与此同时,无产阶级国家政权巩固又需要有强大的物质基础,劳动人民的物质和文化生活的需要必须通过发展生产力逐步得到满足,于是这时国家政权的主要职能,就相应由政治职能转变为经济职能。组织管理经济建设、继续解放和大力发展生产力,成了国家管理活动的首要任务。而这时国

家管理经济的根本目的,已由旧时的发展经济以巩固统治,转变为发展经济以造福人民。这一切,就使得国家宏观经济管理的范围、程度和手段有必要、也有可能获得较大的发展。

值得一提的是,在今天强化国家对经济的宏观管理方面,中国古代提出并实行的“利出一孔”原则和其他某些宏观管理原则所体现的由国家约束人们追求自身利益的行动,使之符合统治阶级的根本利益这样一个基本精神,具有很重要的借鉴意义。在我国今天的社会主义条件下,人们既有着共同的利益,又保存着自身的特殊利益,这种自身的特殊利益在正当的范围内与全社会劳动人民的共同利益是一致的。但是,由于种种主客观因素的作用,当人们追求自身特殊利益的时候,还往往会背离国家的整体利益即全体劳动人民的共同利益,破坏国民经济按比例关系,走到不正确的道路上去。这种偏向,在这些年改革、开放的新形势下突出地表现为经济生活中各种混乱乃至丑恶现象的出现,表现为在竞争潮流中某些不顾经济发展全局,不择手段损害别人利益和国家整体利益的行为的出现,这就从一个十分重要的方面对国家宏观调控的加强提出了要求。国家必须依靠严明的政策、法令,依靠对宏观经济生活的有力调控,把人们追求自身特殊利益的欲望和行动,限制和引导到与社会主义方向和全体劳动人民的根本利益相一致的轨道上来,以创造较有利于经济生长的环境和条件,保证改革的健康进行和社会主义经济的有秩序的发展。

总之,中国古代经济管理史所展示的这样一条客观规律——随着社会经济的发展,国家对微观经济的干预趋于减少,而对宏观经济的调控趋于增强——对于我国当今的改革提出了要求,而我国当今的改革又正是符合于这样一条规律和经济管理发展的总趋势,只要我们坚定不移地沿着这条改革的道路走下去,就一定能够获得改革的成功,促进社会主义经济的大发展。

注释:

①《马克思恩格斯全集》第3卷,第57页。

②《马克思恩格斯全集》第25卷,第892页。

③载上海《社会科学》,1985年第10期。

(责任编辑 程镇岳)