

中国近现代史研究中的国家构建问题

叶 斌

[摘 要] 对于像中国这样国家制度形成较早的地区而言，现代国家构建指的是以国家权力的集中、自主、理性、协调为目标而进行的强化原有的国家机构、创造新的国家机构、以及为这些机构提供正当性论证等活动。关于国家构建的研究可以说是介于近现代史研究的现代化范式与革命史范式之间的一种研究方向。现代中国对于国家的理解深受传统公私观念的影响，特别强调国家与“公”的关系。其国家构建的努力无不以公共利益为核心观念，明显区别于以个人权利为核心观念的自由主义理路。为了应付来自国内外的挑战，现代国家一方面需要加强对社会的管控，另一方面需要更有效地汲取社会资源以维持日益庞大的国家机器的运行。警察制度的建设和税收体系的强化是现代中国国家构建的两个重要方面，从这些制度的发展中我们可以看到国家权力不断强化的趋势。研究国家构建的目的，远不止于说明国家强势地位的形成原因和过程，同时应予说明的，还有国家构建与民族认同的演进、个人权利的维护、民族文化的发展以及国际秩序的形成之间的互动关系。

[关键词] 国家构建；公意；公共利益；基层政权；税收体系；警察制度

[作者简介] 叶斌，上海社会科学院历史研究所副研究员 200235

国家构建是英文“state building”的翻译，有时也被译作国家建设，或国家政权建设。20 世纪五、六十年代欧美政治学界行为主义盛行，政治学的研究对象被细化为政府、利益集团、选举、官僚制、领导学等等，国家概念不受重视。大约从 1970 年代开始，随着行为主义思潮的退却，国家概念重新受到重视，有关欧洲现代国家的起源的研究在历史学和政治学界引起广泛关注。在 1970 年出版的《现代国家的起源》一书中，约瑟夫·斯特雷耶指出，可以根据三个主要迹象来判断现代国家的形成。第一，“一个群体必须在空间和时间上持续，才有可能成为国家”；第二，“相对永久的、非人格化的政治制度的形成”，其中包括一

个能够作出最终裁决的权威的确立；第三，“忠诚从家庭、地方性团体、宗教组织转向国家，以及国家取得道德上的权威力量来支持其制度结构和法律的绝对权威”。斯特雷耶这部简短而重要的著作主要研究了 1100 年到 1600 年间欧洲现代国家的形成过程，他认为这些欧洲国家为此后所有现代国家确立了模式。¹⁶¹

在查尔斯·蒂利主编、1975 年出版的《西欧民族国家的形成》中，“state building”成为关键词，与意思相同的“state making”交替使用，不过前者最终成为学界普遍使用的固定搭配。这部著作比斯特雷耶的研究更为深入细致，参与的学者分别研究了军事、财政、税收、警察、食物供应以及专业技术人员与现代西欧国家构建的关系。蒂利在该书的第一章中认为，西欧的国家构建包括领土控制的巩固、政府组织同其他组织的区分、政府的自治、政府间的相互承认、政治权力的集中与协调等过程。¹⁶²他指出，现代国家的形成至少需要满足以下六个条件：“（1）可供汲取的资源；（2）相对受到保护的时间和空间；（3）不断出现的政治经营家（political entrepreneurs）；（4）战争的成功；（5）所属人口的同质性（与同质化）；（6）中央权力与主要地方精英的紧密联合。”¹⁶³在该书的结论部分，蒂利认为，过去有关政治现代化的研究往往强调，为了实现社会的变迁，国家需要维持最低限度的秩序。也就是说，政治发展是社会现代化的伴随物，是现代化进程中的次要部分。而他们的研究则发现，西欧的现代社会变迁是国家巩固其中央权力的副产品；政府制度的形式主要决定于国家的威慑与汲取事务的需要；统治者延伸国家控制权的努力常常受到人民的武装反抗；西方人现在引以为豪的民众政治参与形式，是欧洲国家的创建者们在建军、征税、结盟、笼络臣属、镇压反抗等过程中意外建立的。¹⁶⁴蒂利的结论不乏争议，他本人也不像斯特雷耶那样相信欧洲模式具有普适性，但是他编辑的这部著作以及相关的后续研究帮助“国家构建”成为了历史与政治学研究的新领域。

如果说近代早期的西欧国家是在整合了一千多个“准国家”政治单位的基础上形成的，中国的现代国家则继承了传统中国的大部分领土和人民，由传统国家转型而成。旧国家的转型同样也是新国家的构建。无论对于中国近现代国家构建

¹⁶¹ 约瑟夫·斯特雷耶：《现代国家的起源》，华佳、王夏、宗福常译，王小卫校，格致出版社/上海人民出版社 2011 年版，第 2-7 页。

¹⁶² Charles Tilly, ed., *The Formation of national States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975, p70.

¹⁶³ Charles Tilly, ed., *The Formation of national States in Western Europe*, p40.

¹⁶⁴ Charles Tilly, ed., *The Formation of national States in Western Europe*, p633.

的亲身参与者来说,还是对于中国近现代历史的研究者而言,欧洲近代国家构建的过程都极富借鉴意义。

对于像中国这样国家制度形成较早的地区而言,现代国家的构建主要是指以国家权力的集中、自主、理性、协调为目标而进行的强化原有的国家机构、创造新的国家机构、以及为这些机构提供正当性论证等活动。国家构建是政治现代化的一部分,又与近现代政治革命有着密切关系。聚焦于国家构建的研究强调了国家本身作为历史目标的价值以及构建过程对于历史进程的巨大影响,它既不同于侧重经济、文化与社会生活的现代化叙事,也不同于侧重政治运动与历史趋势的革命叙事。可以说,国家构建研究是介于近现代史研究的现代化范式与革命史范式之间的一种研究方向。¹⁶⁵这一方向上的研究名作云集,方兴未艾。很多研究致力于说明在现代中国的国家、社会与个人关系中,国家地位得到不断强化的原因与过程。本文仅在为现代国家提供正当法性论证、加强原有的国家机构、创造新的国家机构等三个方面各举一个议题,略作提要,以介绍中国近现代史研究中有关国家构建的代表性成果。

一 公共利益与公意

中国现代国家构建的一个根本性议题是如何实现公共利益。这个议题之所以是根本性的,是因为它关系到现代国家的目的、作用与正当性。围绕这个议题,学者们从不同角度进行了探讨。下面介绍一些比较有代表性的研究,涉及以下问题:中国的思想传统如何看待公与私,晚清政治人物如何从公共利益出发思考改革方案,民国初年的公意与公共利益问题,国民革命与公共利益问题。

沟口雄三对于中国思想传统中公与私这对概念作了深入研究,提出无偏私、反利己、均平公正的“公”的理念是中国特有的一种思想资源。他从公与私的辞源出发,追踪了这对概念的含义在中国思想传统中的变迁,而他的问题意识则在于这对概念在现代中国政治思想中的影响。沟口认为许多学者在碰到中文中的公与私的时候,常常没有意识到这是中国独有的概念。至少从《说文解字》的时代开始,中国的公就有了三组含义,第一组是政治性的公,与政府及统治者相关,

¹⁶⁵ 参见刘文楠:《民国史研究再出发——“中华民国史研究的回顾与未来走向高峰论坛”综述》,《南京大学学报》2013年第1期。

如公家、公门、公侯等；第二组是社会性的公，意为共同体所共有，如公田。这两组含义在日文中也存在。但是第三组含义是中文所独有的，那是伦理性、原理性的公，即平分、均平、公平、无偏私、反利己的公，如天下为公。与公的这些含义对应的是，私字在中文中既有与官方、集体相对的自家、隐私等中性含义，又有偏私、曲私、利己等伦理上贬义的内涵。¹⁶⁶宋代思想家讨论公私，往往与天理人欲的辨析相结合。顺应天理，顺乎自然，这是公，放纵人欲，便是私。明末思想家不仅从公私背反的角度去讨论这对概念，还从公私相成的角度加以探讨。如黄宗羲认为“向使无君，人各得自私，人各得自利”，顾炎武则认为“合天下之私，以成天下之公，此所以为王政也”。清代戴震在肯定自然之人欲的同时，也对私的概念中的两层含义作了分别处理，把表示自家、隐私等中性含义的私用“己”字来表示，而主要用“私”字来表示偏私、自私、不正等意义。到了近代，中国人开始接受西方的政治思想，但是他们对于西方概念的理解，往往借助于中国自身的公的概念中所蕴含的均平、公平的伦理性内容。康有为所理解的自由平等，就不是个体的、“私”的自由平等，而是无私、无分别、无个性的自由平等。陈天华所追求的自由，是总体的公的自由，而不是个人的私的自由。¹⁶⁷在讨论现代政治体的时候，刘师培既没有像霍布斯一样把国家理解为有权利的个人通过契约行为建立的，也没有像卢梭那样强调人的自由意志。他用理、公理、天然之理等概念解释卢梭的公意，把公意当作内在于人的道德本性之中的良知。对刘师培来说，个人具有通过良知、天理与总体协调的天性，具有协调各自的自利以达到天下之公的道德能力。孙中山的民族主义强调民族之间的平等，民权主义强调个人政治权利的平等，民生主义强调个人经济权利的平等，都是传统中国公的概念的体现。值得注意的是，公是中国历来的一种理念，不是中国现实生活的直接反映。如何在现代国家中实现公的理念，依然是中国的现实课题。¹⁶⁸

孔飞力在《中国现代国家的起源》一书中指出，近代中国有关国家构建的一个核心观点是，只有统治集团的上层才能有效地维护公共利益。这就意味着，沟口所说的公的理念必须依靠集权的中央政府才能实现。孔飞力的著作试图从中国内部的历史演变中寻找中国现代国家的起源与特点。他指出，乾隆时期中国的

¹⁶⁶ 沟口雄三：《中国的公与私·公私》，郑静译，孙歌校，生活·读书·新知三联书店 2011 年版，第 258 页。

¹⁶⁷ 沟口雄三：《公私概念在中国的展开》，《中国的公与私·公私》，第 5-43 页。

¹⁶⁸ 沟口雄三：《中国的“公·私”》，《中国的公与私·公私》，第 44-90 页。

人口翻了一番以上，而县级单位的数量几乎没有变化，地方官僚机构也没有显著变化，导致政府管控社会和收取税赋的能力下降，当时中国的政治框架已经不能适应社会和经济的发展。¹⁶⁹到了 19 世纪，随着这种国家治理的危机进一步加深，魏源和冯桂芬等思想家提出了应对危机的政治方案。在魏源看来，虽然清帝国的官僚数量不多，但是其文化精英阶层相当庞大。如果能够吸收广大的非官僚文化精英参与政治，可以防止由一小部分官僚把持朝政，从而加强国家的力量、政府的权威。冯桂芬同样希望吸收下层士绅参与政治。在《校邠庐抗议》中，他主张高级官员由下层官员推举，而下层官员则由生员以及村中长老推举。1898 年，光绪皇帝要求北京官员阅读并评论《校邠庐抗议》，冯桂芬的建议受到了京官们几乎一致的批评。批评者认为，在维护公共利益方面，只有统治集团的上层才能保持足够的客观性，如果让士绅选举官员，让下层官员选举上层官员，必然导致官绅们为了各种私利结成派系、互相争斗而牺牲公共利益的局面。晚清官员的这种观念与雍正和东林党人的观念区别不大。雍正认为，天下只有一种有关公共利益的正确认识，而能够获得这种认识的，只有处于最高地位的君主本人，因为他能够与一切私利保持距离。东林党人也认为只有一种公共利益，只不过他们不认为只有君主才能代表公共利益，因为他们相信自己也有足够的德行来捍卫公共利益。¹⁷⁰晚清的高官们似乎结合了雍正和东林党人的观点，他们认为政治权力存在的必要性就是为了制约私利，并相信他们自己较高的地位和较高的学历有助于超越狭隘的地方利益以及其他私利，以维护全国的公共利益。这样的观点正是中国现代国家构建思想中独特的威权主义内核。¹⁷¹

孔飞力所指出的中国现代国家构建思想中的“威权主义内核”似乎直接从晚清跳到了 1927 年，而忽视了中华民国早期的政治思想与政治实践。许纪霖的论文《革命后的第二天——中国“魏玛时期”的思想与政治（1912~1927）》正好填补了这个空挡。这段时期有关国家构建的核心概念是“公意”。许纪霖指出，“公意是现代民族国家共同体的公共利益，也是全体国民的普遍意志。公意的核心是国家的权威。”也就是说，在公意概念中，人民的公共利益、普遍意志以及国家的主权是三位一体的，或者说公共利益在人民的普遍意志中得到表达，并由

¹⁶⁹ 孔飞力：《中国现代国家的起源》，第 20-21 页。

¹⁷⁰ 孔飞力：《中国现代国家的起源》，第 12-13 页。

¹⁷¹ 孔飞力：《中国现代国家的起源》，第 64 页。

人民主权的国家加以维护。许纪霖认为，需不需要公意概念，是区别自由主义与共和主义的关键。自由主义首先关心的，是通过宪政和法治来保障基本人权、实现公共政治秩序，而共和主义的首要关切在于形成共同体的公共意志以实现公共利益。从1912到1927年，为了实现共和主义的政治理想，中国先后尝试了英美式的议会民主制、德国式行政威权制和苏俄式的党国体制。辛亥革命后最初两年里所实行的议会民主制以失败告终，其原因一方面在于当时宪政的制度框架尚未确立，既不能像美国政治一样形成权力制衡，也不能把各党各派的私意通过合理的制度安排整合为公意；另一方面在于当时中国国内的舆论不承认私利、私意在议会和国家政治中的合法性，而一味要求议员和其他政治人物都要从公意和公益出发考虑问题，否定了政党政治的必要性，从而使议会内合法的政治斗争缺少必要的舆论支持，给袁世凯利用武力干扰乃至取消议会民主提供了可乘之机。袁世凯在镇压了“二次革命”之后，相继采取了解散国会、调整各省都督、解散省议会、取消地方自治、帝制自为等巩固其独裁权力的措施，与辛亥革命以来参与政治的热潮背道而驰，得罪了有意参与政治的各种社会与政治势力，他的独裁意志难以取得合法性，不能被社会接受为公共利益的代表，最终身败名裂。无论是民国元二年的议会政治，还是袁世凯的独裁统治，都是精英政治，五四运动之后，革命党人意识到了群众运动的巨大威力，从而开启了一个民众政治的时代。国民党仿照苏共进行改组以后，将孙中山的学说当作国民全体的意志，代表国民的公共利益，不仅要求全党掌握，军队学习，还在广大的工农中进行系统宣传，从而建立了一种党国体制。这种体制由于集立法权、主权以及行政权于一处，是一种高度集权的体制，而人民只是名义上的主权者，或者最多是“间接的主权者”。这样的体制在实践中当然也不能真正实现人民的公意。¹⁷²

许纪霖的有关公意与民国早期思想政治的研究主要还是中央权力的层面上开展讨论。费约翰的论文《被误解的革命：1923-1926年国民革命时期的国家与社会》则将国共两党的公共利益观与大革命时期地方层面的国家构建联系了起来。费约翰认为，在国民党的意识形态里，民族和国家是一个整体，国家高于社会，代表社会的整体利益，是全民意志、公共利益的政治化身。孙中山从俄国革命中学到的不是阶级斗争，而是民众的力量，以及对民族利益的重新定义。孙中

¹⁷² 许纪霖：《革命后的第二天——中国“魏玛时期”的思想与政治（1912～1927）》，[《开放时代》2014年第3期](#)。

山认为，通过发动有广大民众参与的国民革命建立统一的、有主权的民族国家就是当时最大的民族利益，而站在这场革命对立面的只有封建军阀以及帝国主义。这种对于民族利益的重新定义很快在现实中遭遇了冲突。一直支持孙中山的海外华人因为其采取了激烈的反帝立场而大批地脱离了国民党。国民党员中的国会议员以及部分新闻工作者对于孙中山将所有军阀视为民族敌人持有异议。在 1924 年的广州商团叛乱和 1925 年的五卅运动中，广州和上海的资产阶级都站在了国民党的对立面。国民党在农村的国家构建则遇到了地方乡绅的抵制。国民党支部、政府办公处和农民协会在基层社会的扩张，打破了乡绅在农村的权力垄断。乡绅对于国家在基层社会扩张的抵制使他们变成了革命的对立面，常常在革命宣传中被称为“土豪劣绅”。于是国民革命就陷入到了自相矛盾之中：国民革命原本应该代表全民族的公共利益，领导整个民族建设统一的国家，结果革命本身却将作为民族组成部分的资产阶级和地主乡绅推到了国家的对立面。面对这个矛盾，国共两党采取了不同的应对办法。国民党确信民族利益和社会各阶层的利益最终是可以调和的，公民身份可以凌驾于其他社会身份之上，因此它力图团结而不是分化国民，把国民整体的团结从共产党主导的社会革命中拯救出来。共产党则重新定义了国家概念，把国家从一个民族概念转变为阶级概念，承认国家所代表的不是全民的公共利益，而是人民的公共利益，也就是以工农阶级为主的革命的社会阶级的共同利益。¹⁷³

以上研究表明，虽然对于公共利益存在着不同理解，但是中国现代国家构建的努力无不以公共利益为核心观念，明显区别于以个人权利为核心观念的自由主义理路。

二 基层政权与税收体系

无论是以公共利益为核心依据的现代国家，还是以个人权利为核心依据的现代国家，都面临着将理性化的国家权力延伸到社会底层的任务。为了应付来自国内外的挑战，现代国家一方面需要加强对社会的管控，另一方面要更有效地汲取社会资源以维持日益庞大的国家机器的运行。也就是说，无论哪种类型的现代国

¹⁷³ 费约翰：《被误解的革命：1923-1926 年国民革命时期的国家与社会》，载董玥主编《走出区域研究：西方中国近代史论集粹》，社会科学文献出版社 2013 年版。

家都需要比中世纪的国家具有更强大的国家能力。从杜赞奇、王奇生、孔飞力等人的研究中，我们可以大致了解到中国现代国家在将其触须直接伸向社会底层时所遭遇的问题。

在杜赞奇看来，国家构建是一种重要的历史现象，就像资本主义的发展一样，不是一个全然正面的过程，其中包含着“压制、僵化和破坏性”的一面。1900年至1942年的华北农村虽然经历了政权的数次更迭，但是国家构建在基层社会不断深入的过程并未停止。19世纪末，国家从农村汲取税赋主要依靠县衙门的胥吏，地方上的地保、乡保，以及乡绅和庶民领袖。杜赞奇认为这些人都是国家和社会之间的经纪人，其中胥吏、地保、乡保充当经纪人的目的是为了给自己赢利，故称赢利型经纪人，乡绅和庶民领袖为了保护自己的社区免受赢利型经纪人的盘剥而承揽税赋事宜，所以他们是保护型经纪人。义和团运动之后，为了支付庚子赔款，清政府试图改变其在乡村社会中软弱状态，采取了建立警察制、胥吏官僚化、在县之下建立区一级自治组织等措施，力图取消取消税收经纪人，由官僚机构直接向纳税人收税。这种努力被北洋政府和国民政府继续。国民政府把基层政权由县一级下沉到区一级，区公所成为拥有自己的警察队伍的一级政府。在日本占领华北期间，乡镇又成为最基层的政权组织。在这个国家政权向基层扩张的过程中，经纪人制度却没有消失。国家政权的正式机构和非正式机构同步增长，正式的机构依旧得依靠非正式机构来推行自己的政策。例如，在征税过程中，民国初年的政府依靠负责土地丈量的书手，书手们在登记土地和收税过程上下其手，成为新的赢利型经纪人。在书手们受到越来越多的攻击以后，许多县取消了书手，改用“征收员”、“总房”之类的名目，但他们跟书手一样，最终还是扮演了赢利型经纪人的角色。杜赞奇把这种国家政权机构不断扩张，而旧有的国家与社会关系却得不到改善的现象称为国家政权的内卷化(involution)。在内卷化的过程中，国家对于乡村社会的榨取能力进一步提高，纳税人的负担加重，赢利型经纪人继续在国家与社会之间损公肥私，政权趋于腐败和非法化，国家对乡村的控制能力没能随着财政收入的增加而提高。共产党在其根据地中能够对于赢利型经纪人给予致命的打击，是其能够获得农民支持的重要原因。¹⁷⁴

王奇生研究了国民党执政的22年间农村基层的国家构建，他和杜赞奇一样，

¹⁷⁴ 杜赞奇：《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社2003年版，第1页，第28-52页，第182-183页。

认为民国时期的国家构建对于农村社会主要起了压制破坏作用。但是他没有像杜赞奇那样强调赢利型经纪人的作用，而是强调国民政府时期农村的国家构建在很大程度上是对于土豪劣绅在农村统治的合法化。国民政府建设基层政权的初衷未尝不合理。孙中山的地方自治理念一直是官方教条，在此基础上蒋介石又提出了“管教养卫”。所谓管就是通过编查户口等方式管控基层社会；所谓教就是兴办学校教育民众；所谓养就是提供公共服务发展农村经济；所谓卫就是做好警卫、提倡卫生。这个口号强调了基层政权在行政、教育、军事、服务等多方面的功能。¹⁷⁵国民政府所面临的农村局面是人才外流，地痞流氓和土豪劣绅当道。它在农村的政权建设面临三种选择：一是打倒土豪劣绅，依靠农民建立基层政权，像共产党所做的那样；二是放弃对农村的管控，把政权的最低一级建在县级，像清朝那样；三是在不进行社会革命的前提下，将政权强行渗透到保一级。国民党政府作出的是第三种选择。在 1939 年实行“新县制”以后，县以下的区、乡镇、保甲干部都被纳入了国家公务员体系，据 1942 年的估计，县以下的基层公务员人数将近 1300 万。¹⁷⁶这样一个庞大的干部队伍的产生，并非如自治理念所设想的，通过由下而上的选举产生，而是从上到下层层委任的，各级民意机构都不起作用。可以说“自上而下的政治轨道一直构筑到各家各户的大门口，把基层社会逼入了政治死角”。¹⁷⁷区政权负责一区的财政、治安、教育、户政、地政等多种事务，往往掌握一定的武装力量。乡镇长则兼任乡镇壮丁队队长、乡镇学校校长、信用合作社主任，有独立的财政预算，有权向居民征收捐税用作自己开支。这两级政府都是县以下的实权单位，但是国民政府却很难找到合适的人才来担任区长和乡镇长，最后获得任命的人多数为没有受过正规教育的当地地主，国民政府专门为他们举办的培训班也收效甚微。这些人本来就在当地社会中很有势力，只是他们的势力本来是没有法律依据的。获得国民政府的任命以后，他们可以名正言顺地发号施令，鱼肉百姓。也就是说，国民政府基层政权建设的结果是把土豪劣绅的统治合法化了。至于保长，多由中小地主和富农担任，也有穷人担任者。他们是地位最低的公务员，升迁无望，职责繁重，即使土豪劣绅也不屑于担任。在国民党统治时期的动荡环境下，所谓“管教养卫”的目标根本无法实现，基层政权的

¹⁷⁵ 王奇生：《革命与反革命：社会文化视野下的民国政治》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 404 页。

¹⁷⁶ 王奇生：《革命与反革命：社会文化视野下的民国政治》，第 410 页。

¹⁷⁷ 王奇生：《革命与反革命：社会文化视野下的民国政治》，第 407 页。

主要功能实际上是从农村社会汲取国家所需要的资源，也就是所谓的要钱（指捐税）要命（指抽壮丁）。其中保长更是直接向农民要钱要命者，是广大农民所憎恨的对象，在政权更迭时又无力逃跑，于是便成了国民党基层恶政的替罪羊，多在土改中被定为地主恶霸。¹⁷⁸

在孔飞力看来，杜赞奇和王奇生所研究的晚清到民国农村社会的国家构建问题，实际上是现代中国国家构建的根本性议题之一，是新中国同样也要面对的议题。和杜赞奇一样，孔飞力也认为晚清时期横亘于国家与农民之间、使农民负担不断加重而国家税收不能相应增长的，是包揽税收事宜并中饱私囊的中间人，通常是胥吏和乡绅。孔飞力对于民国时期的相关情况讨论不多，只是断言南京政府曾经打击“土豪劣绅”，曾经为了征收摊款的目的而在县和村之间建立了乡一级政府，并且明确了村庄之间的界限。但是南京政府显然也没能将中间人从税收体系中排除出去，只有共产党领导的土地改革才实现了这个目的。经过土改，原先作为国家税收代理人的中间人群体受到了致命打击，代替他们的是乐意为新政权服务的穷苦农民。土改之后，农业生产有了一定的增长，但是城市工业化对于粮食供应的需求增长更快。1953年上半年，中央曾决定把通过农业税获得的粮食数量控制在一定的水平上，城市粮食供应的缺口从市场获取。但是市场粮价的攀升使得这个政策难以为继，于是在1953年下半年，中央决定对粮食实行统购政策，也就是取消粮食的私人市场，由政府按照指定的价格收购和销售。统购政策“是国家汲取粮食的一种强有力的手段，尽管国家从来没有公开地承认这实际上是一种税收措施。”¹⁷⁹这个政策虽然降低了国家从农民手中汲取粮食的成本，但是并不能在实际上增加农业产量。为了达到这后一个目标，毛泽东加快了农业合作化的进程。合作化有没有提高农业产量是另一个问题，从税收的角度来讲，合作化的结果是大大提高了收税效率。在合作化之前，国家的要从一亿几千万户农民手中收购粮食，合作化之后，只需要从几十万个合作社那里收购就可以了。也就是说，合作社的领导人实际上成了国家在农村的税收代理人，而且是那种不会中饱私囊的高效的代理人，是清朝官员梦寐以求而不能得到的代理人。不过这个高效的税收体系在大跃进中造成了很大的损害，因为当时对农民的汲取超出了他们所能承受的范围。而从长远看，这样一个税收体系的存在是以牺牲农村的市场

¹⁷⁸ 王奇生：《革命与反革命：社会文化视野下的民国政治》，第438页。

¹⁷⁹ 孔飞力：《中国现代国家的起源》，陈兼、陈之宏译，生活·读书·新知三联书店2013年版，第96页。

体系为代价的。近两百年来，中国农村之所以能够应对人口爆发和土地短缺的压力，就是因为农村中存在着盘根错节的市场体系，农民们能够因地制宜地进行市场化的生产而不至于陷于赤贫。通过取消市场来提高税收效率显然也不是基层国家构建的理想状态。¹⁸⁰

三 警察制度与社会控制

税收体系的改革加强了国家的汲取能力，而警察制度的建立则加强了国家的管控能力。魏斐德对于中国近现代国家构建研究的贡献主要在于他对于中国现代警察制度的一系列开拓性研究。要理解他这些研究的旨趣，首先要了解他对于中国近代国家与社会关系问题的持续关注和独特见解。魏斐德认为许多关于中国近代国家与社会关系的研究都强调了历史的不连续性与不完整性。例如，罗威廉有关汉口的研究认为，中国绅商在 19 世纪的汉口拥有较大的地方自治的空间，已经出现了市民社会。玛丽·兰金在《中国的精英能动主义与政治转型》中则认为，太平天国起义后，地方精英与国家官僚之间的权力分配发生了偏向于地方精英的变化，使他们对于地方的福利、教育和治安等问题具有了较大的自主权，具有乡绅与商人双重身份的地方精英在急速扩大的公共领域中开始扮演重要的管理角色。戴维·斯特朗在其有关北京人力车夫的研究中认为，在 1920 年代，北京的行会、同乡会、广场和庙宇等场所就已经开始发挥哈贝马斯所谓公共领域的作用，市民们在这里可以参与国家政治。¹⁸¹这些有关中国在晚清或民国时期出现了市民社会的主张实际上都是在强调，市民社会在国家内部成长这一内在趋势被后来的革命打断了。此外还有研究认为国民党建立政治新秩序的努力被 1937 年日本人的入侵打断了，城市民主运动的失败则打断了寻求新的统一的民族身份的努力。魏斐德指出，与以上这些研究不同，他自己在中国近代国家与社会关系的变迁中，更多地看到的是一种延续，即国家的强势地位的延续。近代社会的公共空间尽管在扩大，然而与此同时，“国家的强制权力也在持续地扩大，而绝大多数中国公民看来主要是按照义务和依附而非权利和责任来理解社会存在的”。¹⁸²

¹⁸⁰ 孔飞力：《中国现代国家的起源》，第 97-102 页。

¹⁸¹ 魏斐德：《市民社会和公共领域问题的论争——西方人对当代中国政治文化的思考》，张小劲、常欣欣译，邓正来校，载黄宗智主编《中国研究的范式问题讨论》，社会科学文献出版社 2003 年版。

¹⁸² 魏斐德：《市民社会和公共领域问题的论争——西方人对当代中国政治文化的思考》。

国家用来在近代中国社会延续其强势地位的重要方法是建立了现代警察制度。魏斐德有关警察的系列研究的旨趣，用他自己的话来说，就在于研究“行政专制权力是如何可悲地在近代警察国家中制度化了的”。¹⁸³这一系列研究大致包括《上海警察（1927-1937）》《上海歹土——战时恐怖活动与城市犯罪（1937-1941）》《间谍王：戴笠与中国特工》《红星照耀上海城——共产党对市政警察的改造（1942-1952）》等四部著作以及收入《讲述中国历史》下卷中的《抗战时期的政治恐怖主义》等六篇相关论文。这里简要勾勒一下其中有关警察与国民党国家权力的腐败、警察与现代社会控制机制的形成等两个主题。

魏斐德对于民国时期上海警察的研究表明，警察机关从国家现代化的工具沦落为国家权力犯罪化的工具是一个历史过程，其中尽管有许多偶然因素加入，但是中央政府的专制倾向是一个决定性的因素。1927年7月上海特别市政府成立的时候，蒋介石计划通过一个现代化的警察机关，改变上海原有的罪恶渊薮的形象，把它建设成模范都市，进而收回上海租界。刚开始的时候，上海特别市的警察确实曾为改善城市治安做过切实的努力。他们试图关闭赌场，查禁毒品，但他们很快偏离了这些最初的目标。蒋介石的中央政府有太多的政治敌人需要上海警察帮忙镇压，其中包括共产党人、民主人士、抗日分子、桂系军人、国民党左派以及其他异己分子。当上海警察把有限的资源和精力用于对付这些敌人的时候，上海街头的犯罪现象有增无减。蒋介石政府为了解决自身的财政困难，不惜求助于上海黑帮。他们口头上宣称要打击由上海黑帮控制的毒品贸易，实际上则与杜月笙达成了交易，由政府势力支持杜对于上海毒品市场的垄断，而杜则让政府分享其利润。在此过程中，警察与黑帮沆瀣一气，完全放弃了其禁毒的初衷。而日本占领时期汪伪警察的犯罪化倾向则更甚于战前的上海警察。“汪精卫政府就是一个‘蒙特卡洛政权’，它在很大程度上依赖贩卖毒品、妓院的执照、赌场的回扣得来的收入。”¹⁸⁴除了正规的警察，蒋介石的统治还借助于秘密警察。1928年1月，蒋介石命戴笠成立了一个“联络组”，负责监视军事人员。这个最初只有10名成员的小组后来成为国民党一切情治机构的胚胎。到1940年代初，戴笠的小组发展成了一个庞大的国家机构，其总部有十多个部门约1500名工作人员，

¹⁸³ 魏斐德：《上海警察（1927-1937）》，章红、陈雁、金燕、张晓阳译，周育民校，人民出版社2011年版，第3页。

¹⁸⁴ 魏斐德：《红星照耀上海城——共产党对市政警察的改造（1942-1952）》，梁禾译，人民出版社2011年，第4页。

其外围有更多的外勤人员。这是一个忠于蒋介石个人的机构，为了帮助蒋介石铲除异己，不惜采用暗杀手段，受害者中包括了杨杏佛和史量才等民主人士。在1945年日本投降以后，戴笠手下的秘密警察是参与劫收上海的主要力量，而上海的正规警察也同样卷进了这场盛宴。¹⁸⁵

户籍制度在中国历史上有很长的历史，但是作为现代警察制度的组成部分，现代户籍制度则远比传统中国的户籍制度严密。魏斐德的研究表明，现代中国的户籍制度起源于日伪时期。早在20世纪初，日本殖民当局就在台湾实行了日本式的保甲制，保长定期要向地方上的警察哨所汇报，这种制度在1937年又被日本人引入中国东北，且更为严密，居民的名字被要求刻在木牌上悬挂于住户与商家的门上。1941年，为了控制华东地区的农村，日本人提出了一个建立“模范和平区”的计划，即由“日军先对某一地区进行扫荡，然后用竹篱笆把该地区圈起来，布上铁丝网，设置瞭望台”，再把这片区域内的住户编入保甲，把14至45岁的男人编入自卫队，由汉奸担任保长。第一个“模范和平区”包括常熟、江阴、昆山、无锡、太仓五个县城，由李士群的警察在日本人帮助下建立。在上海市区，日伪当局实行严格的户口登记制度，他们向每一个登记的居民颁发盖有伪警察和日本宪兵印章的“良民证”，出门必须携带，随时会有警察和便衣警察上前检查。这套户口制度也被用于食品配给，一个人每周有1.5升米的定额。但是就是这么少的定额也不能保证供应，在1943年到1945年的七百多天里，每个居民大约能买到140-150天的定额米。不足的口粮居民们只能冒险从走私渠道获取。户口加上大米成为日伪控制上海居民的有力武器。国民政府在1945年接收上海以后，这套户口制度被完整地保留了下来，居民们换发了新的身份证。1949年上海解放时，在旧政府内部的共产党员的帮助下，户籍资料没有被销毁，为共产党登记人口颁发户口本提供了方便。户口制度是解放以后相当长的时期内政府发放粮票、布票等定量供应的票证的依据。当然，新政府对于日伪和国民党的保甲制度是持批判态度的，为此，它并不向居民发放身份证。新中国的户口制与解放前的保甲制的另一个不同在于，它还与一个里弄委员会网络相配合，有广大群众积极参与，并不单纯依靠警察力量。¹⁸⁶

¹⁸⁵ 魏斐德：《红星照耀上海城——共产党对市政警察的改造（1942-1952）》，第24-25页。

¹⁸⁶ 魏斐德：《红星照耀上海城——共产党对市政警察的改造（1942-1952）》，第5-14页，第123-128页。

四 结论

从思想源流来看，中国人对于现代国家的构想深受西方近代政治思想和政治制度的影响和启发。人民主权思想，即国家的一切权力来自人民的观念，在近代中国深入人心，成为国家正当性的主要依据。这跟西方主流观念是一致的。但是正如沟口雄三和孔飞力的研究所揭示的，我们对现代国家的理解同样深受传统公私观念的影响，特别强调国家与“公”的关系。这里的“公”不仅是“公共”意义上的“公”，同时也是“公平”、“公正”意义上的“公”。而我们对于“私”的观念始终有所保留甚至排斥。因此近代中国政治思想中在人民主权与国家构建之间起连接作用的主要是“公意”和“公共利益”概念。当人民的意志理性地升华为国家意志并服务于公共利益时，人民主权便在国家中得到了落实。许纪霖的研究指出，民国初期政治思想的主流，更接近于注重形成共同体的公共意志以实现公共利益的共和主义，而不同于强调通过宪政和法治来保障基本人权、实现公共政治秩序的自由主义。这种强调公意和公共利益的国家观念，对于中国革命的进程也产生了深刻影响，使得地主乡绅和资产阶级的特殊利益一度在民族国家的公共利益面前失去正当性。

杜赞奇和王奇生有关民国时期基层国家政权和税收体系的研究，都指出了基层政权在税收方面的低效和腐败。他们的分歧在于，杜赞奇强调的是基础政权的内卷化，仅有规模的扩大，没有效率的提高，也没有真正意义上的新机构的诞生，税收体系始终依赖于赢利型中间人的作用；王奇生则认为，国民党的基层政权有一个不断下沉的过程，新的国家机构遍布乡村，公务员队伍空前庞大，但是国家找不到合格的人才担任基层官员，从而导致了新机构把旧势力合法化的结果。孔飞力认为共党政权彻底解决了晚清和民国政府都没能解决的税收中间人问题，而1950年代粮食统购制度和农业合作化的实现则极大地提高了国家政权从农村汲取粮食的效率。但是税收效率的提高带来了新的问题，那就是成长了几千年的农村市场体系的瓦解。有关近现代基层政权和税收制度的这些经典研究为今后的研究提供了很好的参照框架。

在近现代国家构建中，税收制度的进化是旧国家机构强化的范例，警察制度的建立则是新国家机构创立的范例。魏斐德的研究表明，警察制度的发展从晚清

开始，历经民国北京政府、南京政府、日伪政府，一直到新中国时期，是一个持续不断的过程。这说明尽管政权的性质不同，国家行政权力对于社会的控制始终没有削弱，不过在新中国，这种控制具有广泛的群众参与的特色，呈现出一定的民主色彩。

上述对于国家构建问题的研究，可以帮助我们理解，中国实行与西欧北美区别较大的政治制度，不仅是其近现代特殊经历的产物，也与其本身的思想传统有着深刻的联系。

当然，近现代中国的国家构建所包含的内容远远超过我上面所介绍的那些方面。国家构建还涉及军事制度、司法制度、福利制度、文化政治、国际关系、世界经济、民族关系、阶级关系、宗教问题等许多方面。而研究国家构建的目的，也远不止于说明国家强势地位的形成原因和过程，同时应予说明的，还有国家构建与民族认同的演进、个人权利的维护、民族文化的发展以及国际秩序的形成之间的互动关系。另外值得注意的是，在论述现代国家权力扩张问题时，研究者往往侧重于国家与社会之间控制与反控制的斗争关系，而忽略了国家与社会之间存在的互相形塑的依存关系。