

自由是国家强盛的前提： 评《财政危机、自由与代议制政府 (1450 - 1789)》

储建国*

Hoffman, P. T. & Norberg, K. Eds. (1994). *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450 - 1789*. Stanford: Stanford University Press.

菲利浦·T. 霍夫曼、凯瑟琳·诺伯格编(2008). 财政危机、自由与代议制政府(1450 - 1789). 上海:上海人民出版社.

1450 - 1789 年间的欧洲是一个充满混乱与生机的欧洲,它拥有着吸引研究者的巨大魅力。可是,对那个时代政治生活的描述,似已有定论,那就是现代政治秩序逐步取代封建政治秩序。支持这个观点的证据是人们耳熟能详的,譬如封建专制如何强大,社会苦难如何深重,某些群体如何为了自己的利益而抗争,人民如何获得了限制国家权力的自由等等。如果没有进一步的研究,这些结论似乎是不容置疑的。不过,霍夫曼的《财政危机、自由与代议制政府(1450 - 1789)》这本书告诉我们,封建专制并不如想像的那么强大,社会苦难也并不像某些描述中所说的那么深重,某些群体并不只是为了自己的利益而反抗,人民获得的不只是所谓现代的自由,

* 储建国,武汉大学政治与公共管理学院,教授。

基金项目:全国哲学社会科学办公室 2005 年度项目“经济排斥与政治容纳:和谐社会的平衡原理”(编号:05CZZ003)。

自由也不只是意味着限制国家权力(第9、147、331-341、244页)。这一系列结论主要是依靠研究那个时期的财政问题而获得的,但作者并不是就财政而研究财政,而是在一个更宏大的视野中,研究财政与政治思想和制度之间的互动关系(第1页)。也正是这种广阔的视野和交叉的研究,才得出了那些让人振奋的结论。

一、专制主义并不如想像的那么强大

无论是东方的专制还是西方的专制,在人们的印象当中大都是专制者号令天下,臣民唯唯诺诺的状态。专制者似乎无所不能,但事实并非如此。正如霍夫曼在“近代法国(1450-1700)”一章所指出的,“在实践中,专制主义在所有方面都受到阻碍”,而财政则是其中最显著的方面。黎塞留在《政治遗嘱》中说道:“钱是国家的生命线”(第244页)。法国专制主义在近代欧洲是最为强大的,可是,那些专制者一旦碰到财政困境,就像没有钱的孩子,常常显得很可怜,在臣民面前表现出软弱与无能。

当时,在貌似强大的君主专制国家中,细心之人看到的则是一大堆相互分离的政治经济碎片。与英国、荷兰相比,那时的法国仍然是一个农业大国,在1500、1600、1700年时分别有73%、69%、63%的人口从事农业,而1700年的英国和荷兰的农业人口则分别只有总人口的55%和40%。商业规模较小,而且是分散的和多样的,不像英国与荷兰那样形成网络,而像小国市场的堆积,每个市场都是原始的、孤立的,各个市场所服务的地区似乎是相互分离的国家(第245页)。这种碎片化的经济给征税带来了巨大障碍,再加上国土面积大,交通不便,强大商人的逃税能力强,使国王的征税成本相当高。

霍夫曼指出,与经济的碎片相伴随的是政治的碎片(第245页)。法国这个君主制国家是从中世纪到18世纪逐渐组装起来的,

它将一些领土并入王国,成为自己统治下的一个省或城市时,认可了它们的传统特权,甚至赋予一些新的特权。这些特权多为那些地方精英如贵族或城市行会所掌握,他们构成地方上限制国王行动的主要力量。传统的政治组织(如省等级会议)和地方上的最高法院也时常阻碍国王的行动。等级会议常常就征税问题进行投票,而地方上的最高法院则常常违抗君命,拒绝为王室敕令注册,使其失去某种合法性。即使是国王任命的王室代理人如行政、司法和财政官员都有一定的自主性,为了自己的利益他们能够阻挠国王的行动自由。国王派驻地方的总督常常追求独立于国王的自身利益,为了制约总督,国王又不得不派出省行政长官作为更可靠的代理人(第245-246页)。

霍夫曼引用贝克(Beik)的观点,认为这些新老权贵构成各种关系复杂的特权群体,国王无法对他们颐指气使,只能成为用好处换取合作的交易者,以及特权者纠纷的仲裁者。国王的筹码只是:与我合作就会得到更多的好处,否则会得到更少的好处(第247页)。

根据霍夫曼的总结,财政上的好处主要有两种,一是免税,二是捞税。享受免税待遇的不只是贵族,还包括地方长官、王室官员和富裕市民,必须纳税的是那些无权者,如农民和工匠等。碎片化的专制政体似乎更容易导致这种杀贫济富的结果。所谓捞税,就是将国家的税收纳入私人的腰包。由于财富评估和征收的成本很高,王室只能依赖地方精英来收税,并将部分间接税的征收权卖给了商人,也就是包税商。这些人乘机利用征税权而自肥,1677年,朗格多克(Languedoc)征收的税款中33%进入了地方显贵的腰包,而另外有19%则在他们的控制下被消费了(第248页)。除了免税和捞税外,国王还会给予听话者以退休金、皇家恩赐,甚至是贿赂。用这些办法来对付省等级会议特别有效,很多议员被收买了,其他不听话的则被排斥和打压。

特权群体免税和捞税以及其他方面的因素导致王室的收入受

到巨大损失,国王只得借债(第250页)。欠债用什么来还呢?除了将未来的税收用作抵押之外,国王还做起了官职的买卖。根据当时的法律,官职被视为有形财产(real property),相当于国王的固定资产。王室将可售职位明码标价,并以此作抵押来获取私人的贷款。如果王室到期不还,贷款者则可以优先取得该职位的价值,或持有该职位,或将其卖掉(第252页)。

即使这样,王室仍然常常还不起债。国王一方面只能通过战争借口增加新的税收,另一方面则只有赖账。欧洲君主专制国家喜欢打仗,这是历史上常见的事实,托马斯·潘恩(Thomas Paine)讽刺性地指出国王“不是用征税来进行战争,而是用战争来进行征税”(第295页)。因为和平时期增税会受到很大障碍,而战争则是很好的理由,而且战争时期增加的税收很容易延伸到和平时期。王室还常常赖账,强行降低借款利率,延长还贷时间,甚至干脆将借款一笔勾销。所以,权贵们贷款给国王时都胆战心惊,害怕国王不还,而国王则常常需要提供可靠的担保或某种预期的高收益(法国的借债利率比同时期的英国高很多)才能借到钱。据说,现代经济中的一些信用制度就是因此而产生的。不过,君主自身的信用显然在这个过程中受到了损害,更加突现出其自身的虚弱不堪。

二、某些群体不仅仅为了自己的利益而抗争

在君主专制统治下,任何群体都是可能的受损群体。某些群体可能选择反抗,据说这种反抗的动机纯粹是自私的。某种多元主义理论认为宪政制度是不同集团出于私利相互斗争、相互妥协的结果。然而,历史事实更倾向于证明,这种理论有失偏颇。制度变迁的参与者如果没有对他人命运的感同身受,没有对公共利益的主动关心,只是为了私利而钻营打拼,那种稳定而安全的优良制度则是不可能产生的。

人们常常提及1215年的“大宪章事件”，认为当时那些贵族为了自身利益而联合起来，逼迫国王妥协，满足了保护贵族特权的要求。该书则坦陈：“最让人惊讶的是，那些于1215年抵制国王的贵族们并不是追求个人目的的封建武士集合，而是代表着同一个共同体，而且他们从国王那里争取到的写进《大宪章》中的约定保护了教会和社会中广泛的权利和自由，而不仅仅是自己的利益。”（第9页）这段话说明在这些贵族身上，还保留着关注公共利益的古代共和之德性。有人以为现代政体不需要这种德性，那是一种误解。事实证明，在这种德性之网没有松开瓦解的社会，更容易建立一个稳固的现代政体。英国早期混合政体思想家福特斯鸠（Fortescue）看到了这一点，他认为某种优良政体（他称之为“政治的君主统治”）需要有良好政治德性的人去维护。有这种良好德性的人主要是那些中间人口，他以英国陪审团为例，认为英格兰不仅拥有富人和穷人，而且拥有广大的中间人口，他们拥有充分的自由，可以免受他人权力干扰为共同体的利益而独立行事。他说：“不可想象这样的人会受人唆使，或者想做伪誓，不仅是因为他们畏惧上帝，而且因为他们的荣誉和由此而来的丑闻，以及他们通过自己的丑行给后代带来的伤害。”（第4页）

经典教科书将英国议会的成长视为现代民主发展的标准之路，但是，如果没有那些在追求自身利益的同时仍然有意识地承担公共责任的议员们的小心维护，英国国会是否会堕落为专制腐败的帮凶也很难说。辉格党的观点仍然具有一定的说服力，他们认为国会要为政治共同体的整体利益负责，议员们在这里不只是寻求权利，更是履行义务。托马斯·史密斯（Thomas Smith）在《盎格鲁共和国》中指出，“国会成为整个王国的缩影，它让大英联邦为追求公益而行动”，贵族、主教和平民“在那里提出建议，进行协商，并说明什么对于共同福祉是最好的，是必要的”，“这里没有人能够抱怨，而必须学会发现这是正义的、好的，并遵守之”（第15页）。1774年，爱德

蒙·伯克(Edmund Burke)当选为议员后对选民发表了著名的演讲,重申了辉格党人的观点,认为议员应该根据公共利益进行独立的判断,而不应该屈从于选民,“你们的议员所亏欠你们的,不仅仅是他的努力,而且有他的判断;如果他为了顺从你的观点而牺牲他的判断,他就是在背叛你,而不是在为你服务”(Birch,1971:39)。

近代英国的议员们以务实、理性的态度谈论着公共的福利和国会的责任,而近代法国的贵族们则以浪漫游戏的态度谈论着税收的逃避和官职的买卖。这种比较也许夸大了该书的描述,但并非无根无据。霍夫曼就温和地指出,“税收承包和出售官职,在法国比在英国实行得更长久一些”(第251页)。与此相对照,我们就大体明白在通往现代政治文明的道路上,为什么一个成功,一个失败。法国的所谓精英似乎一个个浪漫十足、个性十足,但为了维护那点特权,得到那点赏赐,便无任何心理障碍地向君主输送忠诚,此为英国绅士所不齿,也为中国士大夫所不齿。腐败的精英只能成为专制者的奴仆或工具,近代的法国和卡斯蒂尔(Castile,西班牙的一部分)都印证了这一点。优良的现代政体决不可能在道德之网的彻底瓦解中,在不知羞耻的腐败堕落中安全地建立和运行(Sandel,1996:3)。前有法国议会的教训,后有魏玛共和国的教训(任剑涛,2008:305-313)。

三、两种自由并肩而行

在人们比较熟悉的那篇贡斯当的著名演讲中,他那充满鼓动力的语言像一片明快的刀刃,将古代人的自由与现代人的自由切割开来,宣称“我们已经不再欣赏古代人的自由了,那种自由表现为积极而持续地参与集体权力。我们的自由必须是由和平的享受与私人的独立构成的”。可是在演讲的后半部,他又似乎以同样的激情肯定了古代人的自由,认为它不仅是保护个人自由的必要手段,而且

“把对公民最神圣的利益的关切与评估毫无例外地交给所有公民,由此丰富了公民的精神,升华了他们的思想,在他们中间确立了某种知识平等,这种平等构成一个民族的荣誉与力量”,因此,“我们决不是要放弃我所描述的两种自由中的任何一种。如同我已经展示的那样,我们必须学会将两种自由结合在一起”(贡斯当,1999)。

有些人只重视前面的表述,沉醉于所谓的现代人的自由,而忘记了对政治权力的分享与责任。在研读汤普逊(Thompson)关于卡斯蒂尔的政体与财政的探讨时,我们可以发现:贡斯当对两种自由的划分尽管清晰,但过于简化,不过,“将两种自由结合在一起”则是必须认真对待的告诫。汤普逊认为,中世纪的卡斯蒂尔是欧洲最自由的社会,既享有个人自由,又享有共同体自由(第146-147页)。形成这种自由状态的过程大概始自公元8世纪,并一直持续到近代。那个地区是天主教和伊斯兰教的争夺之地,15世纪末16世纪初,西哥特人夺回被穆斯林占领的土地时,需要采取怀柔政策,允许定居在那里的人口拥有个人自由,并允许他们所组成的新城市拥有自治宪章(共同体自由)。这些城市可以制定自己的法律,控制自己的财政,实行自己的司法。

汤普逊指出,卡斯蒂尔人的个人自由意味着每个人都是国王的直接附庸,但国王只是其人民的仆人和佣人,受制于法律和公益(第147页)。在法律和主权法院面前人人平等,人人有保释的权利,获得家庭安全的权利,其生活具有法律价值的权利。这里没有农奴制,农民可以自由地离开土地,任意处理自己的持有物,甚至可以挑选自己的领主,而领主不是地主,只享有某种管辖权。卡斯蒂尔人的生活、劳动和物品都是其本人的,他们的财产在没有其本人同意的情况下不能被剥夺,除非为了由公正程序确定的公益(第147页)。共同体自由也就是斯金纳(Skiner)所说的政治独立与共和自治两种含义,前者是“他们有权不接受外界对他们的政治生活的任何控制——即维护他们的主权”;后者是“他们有相应的权利按

照自己的意愿去实现自治——捍卫他们现有共和体制”(斯金纳, 2002:26)。在卡斯蒂尔人的头脑中,这两种含义也是清楚的。他们知道共同体是自身的主人,并在王权下有独立的管辖权和自治权。自由意味着成为自治城市的公民,有权通过基层社区会议、镇自治机构的选举、镇议事会的代表活动等参与地方治理,而且有权分享共同体的土地和牧场,有权分离共同体的财政特权(第 147 - 148 页)。卡斯蒂尔就是由这些自由的共同体组成的大共同体,国王在某种程度上只是他们之间的协调者。在当时的卡斯蒂尔人看来,对他们所享受的两种自由的主要威胁不是来自王室,而是来自其他封建权贵。

汤普逊认为,与同时代英国人的自由观念不同的是,卡斯蒂尔人将自由视为一种最高的善,自由的行使最终必须从属于共同体的公益。一位叫阿尔瓦罗·维勒加斯(Alvaro de Villegas)的人在皇家议事会上说,“的确,对于公益,私人个体可以而且必须承担,甚至无条件地承担”(第 148 页)。其实,作者可能有些夸大,英国人对公益同样非常重视,真正的差别可能是卡斯蒂尔人更多地依靠国王的法庭来维护自由,而不像英国人那样依靠王国的代议机构。

卡斯蒂尔的国会从来没有像英国国会那样成为王国的代表,似乎只是各个城市派出的使节会议,这种会议不是维护两种自由的强大机构。相对而言,国王的议事会(兼具议事和司法功能)起着更为核心的作用。在汤普逊看来,自由不只是国家与臣民之间的关系问题,而且是一个臣民与另一个臣民之间的关系问题,后者的重要性不亚于前者(第 153 页)。当人民的自由受到封建权贵的侵害时,国王可以成为他们的有力维护者。然而,国王所维护的这种自由只是小共同体的自由,也就是维持“共同体的共同体”这么一种松散的联合。国王为了对付封建权贵,便将权力进一步下放,保护更小的共同体,结果带来了权威的碎片化。“17 世纪中期,许多中世纪的、市级的、大贵族的领土被豁免浪潮所打破、撕碎,因为管理权从

省首府下移到区首府,然后进一步下移到镇。卡斯蒂尔的整个权威链条从顶点到末端,从马德里到各地方,从省首府到其他区域,从城市到其领地上的村镇,正在破裂”(第 227 页)。

对此,国王的本能反应就是加强王权,尤其是行政过程的集权化和国家化,但这最终会损害他曾经保护过的两种自由。真正的出路在于政治过程的国家化,也就是将小共同体的自由变成大共同体的自由,让中世纪的狭隘的两种自由扩展至更大的范围。正如作者所说的,“这需要创建新的国会和新的宪法加以捍卫”(第 230 页)。无论是小共同体的两种自由,还是大共同体的两种自由,似乎都离不开马基雅维利的命题:只有生活在共和政体下的人们才有希望保住个人自由以追求他们的既定目标;只有在一个自由的共和国,每个个人的自由才能得到保证(斯金纳,2003:145)。

四、自由不仅仅意味着限制国家权力

笔者认为,从近代共和主义脱胎出来,在经济学中得以发展的所谓古典自由主义只重视前述两种自由中的一种,即现代人的自由,也就是个人免于外在强制,尤其是国家强制的自由。根据这种自由主义理论,自由与国家权力构成弹簧的两端,国家权力越少,自由就越多。据此可以推论,自由越多的国家,政府管事越少,从国民那里汲取的资源(如税收)也越少。据此可以进一步推论,18 世纪较为自由的国家如英国、荷兰,与同时期较为专制的国家如法国、卡斯蒂尔相比,前者的平均税负应该更轻。

然而,经验数据却提供了相反的结论。1720 年左右,英国的人均税负达 180 升小麦,荷兰更高达 450 升;而当时的法国则只有 70 升,差不多同时期的卡斯蒂尔也只有 100 升左右。而且,这种差异不仅表现在绝对额上,还表现在相对额上,英国的人均税负占人均收入的比例几乎是法国的两倍(第 332 - 333 页)。

如果这种经验数据是正确的,但仍然要固守那种古典自由主义理论,似乎应该得出这样的结论:那个时候的法国和卡斯蒂尔比英国和荷兰更自由。显然,这种结论是荒谬的,违反常识的。那么只能是另一种结论,拥有更多的自由与拥有更强大的政府是不矛盾的。正如霍夫曼和诺伯格在本书结论部分所说的:“只有拥有强大代议机构的政府才能汲取巨额收入,借到巨额资金。征税与专制主义最终是不可调和的。自由和保护它的机构被证明更有能力垄断资源,汲取收入。让代议机构争取到更大自由的财政危机也让国家得到发展,将获得财政力量。最终,自由是形成一个强大国家——一个拥有财富和权力的国家——的必要前提。”(第341页)

不过,从这种表述中可以看出,拥有强大的代议制政府与拥有自由是一致的。这种自由观念似乎不同于古典自由主义,而属于至少强调两种自由并重的共和主义。一个能够汲取更多资源的政府,只要能够处于该国公民的控制之下,能够保证所汲取资源用于公民福利之增进,那么,这种汲取并非减少自由,而是增加自由。这种自由观在反对滥用国家权力的同时,强调利用国家权力为公众谋利益,在主张享受自由的同时,强调承担自由的责任。

正是这种共和主义的自由观可以部分地回答本书中的另一个问题:为什么法国曾经历多次财政危机却没有发生革命,而偏偏是1788年的财政危机导致了革命?凯瑟琳·诺伯格认为不是因为以前的财政危机不严重,而是因为反对力量缺乏一种意识形态,也就是缺乏一种反专制主义的自由观念。其实,这种自由观念已经由18世纪的卢梭预备了,他预言式地写道:“所有税收确实应该在人民或其代表的同意前提下才能合法地设立”,“一个公正的政府会将公共行政的一部分留给每个个体,以便个体感觉到像在自己家里,并相信法律只用来保护共同体的自由”。他在英国式自由观的基础上,又增加了激进的平等因素:“不平等减少自由,并最终毁灭自由”,而税收则可用来“防止财富的积累,防止不平等”。(第320

-321 页)这种理论终于在 1789 年春天发酵为抗争的动力,一些等级会议的代表要求在没有人民或其代表的同意下,不能征收直接税或间接税,不能安排贷款。这些要求越来越激烈,最终在自由、平等、博爱的口号下演变成一场革命。然而,该书仍无法清楚回答的是,这种自由观念为什么一定会促发革命呢?为什么不能和平地形成保护自由的政治制度呢?

或许还是应了前面所说的共和主义原理:旧制度的道德之网彻底瓦解之后,新制度也难以妥善地安生。腐败与革命可能同源于缺乏责任的自由,因此,该书的结论或许应该修正一下:共和主义自由才是国家强盛的前提。

参考文献

- 贡斯当(1999). 古代人的自由与现代人的自由. 北京:商务印书馆.
任剑涛(2008). 后革命时代的公共政治文化. 广州:广东人民出版社.
斯金纳(2002). 近代政治思想的基础. 北京:商务印书馆.
斯金纳(2003). 自由主义之前的自由. 上海:上海三联书店.
Birch, A. H. (1971). *Representation*. London: Pall Mall Press.
Sandel, M. J. (1996). *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.