

Doi: 10. 11835 /j. issn. 1008-5831. rw. 2023. 06. 003

欢迎按以下格式引用:张娜.“治国者贵下断”:《商君书》的基层民众自治思想及其现代价值[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(4):126-136. Doi: 10. 11835 /j. issn. 1008-5831. rw. 2023. 06. 003.



Citation Format: ZHANG Na. "The well-ordered state values decisions made below": On the thought of grassroots mass self-government in *The Book of Lord Shang* and its modern value[J]. *Journal of Chongqing University (Social Science Edition)*, 2023(4): 126-136. Doi: 10. 11835 /j. issn. 1008-5831. rw. 2023. 06. 003.

“治国者贵下断”:《商君书》的 基层民众自治思想及其现代价值

张 娜

(燕山大学 马克思主义学院,河北 秦皇岛 066000)

摘要:战国时期,氏族解体、贵族衰落、社会结构变迁以及频繁剧烈的战争,使得基层民众的治理成为重大问题。对此,《商君书》提出了以国家为主导,以法治为基础,以制度为保障,以乡间精英为主体,基层民众广泛动员和参与的基层民众自治思想。国家主导下的基层民众自治,能够有效地将分散的民众持聚在国家体制中,不仅可以提高国家对基层资源的汲取能力,提升国家实力,而且可以通过给予民众自治权,提供向上流动的社会机制,培养民众对国家的认同感,巩固统治基础。如此,新型国家及其民族和文化才能在“大争之世”稳稳立足并求得进一步发展。这对于面临百年未有之大变局的当代中国,无疑是一笔宝贵的本土性历史资源和思想财富。法治明确划定国家公权力的行使范围,让司法与行政适度分离;普法的广泛和有效,使得司法和民众可以监督行政,从而在某种程度上能够保持国家的纵向权力和社会的横向自治权利之间的动态平衡。这对于解决现代基层群众自治悬空或空壳化问题,避免地方政府对基层群众自治权利的侵蚀,真正实现全过程人民民主具有重要的借鉴意义。

关键词:《商君书》;基层民众自治;法治;自治;商鞅

中图分类号:D092 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2023)04-0126-11

一、问题的缘起

在中国古代,由于受到儒家思想的熏染,学者们对《商君书》^①的评价以负面居多。近代以来,随着民族危机的加深,《商君书》等法家著作重新获得人们的重视。虽然章太炎等人对商鞅评价很高,

基金项目:2022年河北省社会科学发展研究课题“先秦法家法治思想与社会主义核心价值观融合研究”(20220303199)

作者简介:张娜,博士,燕山大学马克思主义学院,Email:zhangna2204@126.com。

①《商君书》非一时一人之作。郑良树指出,《商君书》“应该是商鞅及其学派的集体著作”。参见:郑良树《商鞅及其学派·前言》,上海:上海古籍出版社,1989年,第2页。本文采纳这种观点,将《商君书》的作者称为“商鞅学派”。

但仍有不少学者认为《商君书》无多精义,不过记录了一些具体的政策。比如,吕思勉以为《商君书》之所论,则“一民于农战”^[1]一语足以尽之。他对《商君书》的评价,显然有碍于人们从多个角度对之进行深入研究。经历了两千多年的披沙沥金,《商君书》能够流传至今,其中必定含有诸多颇具价值的内容。近年来,学者关于《商君书》的研究日益增多,且涉及范围广泛,涵盖法治、农战、人口、治吏、经济、军事、历史观、人性论等多个方面,取得了显著的成果。不过,在《商君书》基层民众自治思想及其现代价值的研究方面则颇为薄弱^②。事实上,《商君书》有内涵丰富系统的基层民众自治思想。《商君书》的《定分》篇三次使用“自治”^③一词,而且“自治”的主体是普通的民众。《说民》篇亦指出,“有道之国,治不听君,民不从官”^{[2]84},无论官吏还是民众,都应该根据国家的制度自我治理,而不必一味等待、听从君主或官员的指令。这里虽然没有使用“自治”一词,但毫无疑问表达了自治的理念。因此,对《商君书》自治思想的考察不能拘泥于单个语词的具体含义,而应深入到其思想体系中来认识。此外,在探讨《商君书》的自治思想时,应充分考虑到其所处的具体历史语境及其面临的首要问题,尽量做到同情之理解。

任何国家的政治实践,都不能脱离本国的历史文化背景,尤其是在拥有几千年传统文化的中国更是如此。因此不少学者在当代基层群众自治的研究中,均注意到我国古代的基层自治在正反两方面的深刻影响。然而,不仅《商君书》等法家经典中的基层自治思想没有得到应有的重视,其他先秦诸子亦复如之。诸子思想是中国古代最具原创力的思想,对中国文化的影响至深至远。如果缺少对诸子基层自治思想的研究,关于古代自治传统、自治文化和自治思想等方面的研究无论如何都是不完整的。一般而言,对古代基层自治的研究,多侧重于秦汉以后历代王朝统治下乡村的绅权、宗族、以儒家思想为主要内容的道德教化等方面。秦晖的观点,即我国古代乡村社会的自治形态是“国权不下县,县下惟宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理造乡绅”^[3],仍然具有相当强的代表性。由此而引出的传统文化的创新性发展与创造性转化,多围绕着以儒家思想为主导的德治、乡贤以及多元化社会自治组织培育、公共产品提供、社会自治能力和自治意识的培养等内容来展开。然而,在我国这样一个历史上法治传统和个人权利意识较为薄弱的国家,面对当前基层群众自治发展中的一些问题,更能够从先秦法家的思想中获得有价值的思想资源。可见,与侧重德治的儒家思想相比,《商君书》以国家为主导,以法治为基础,以制度为保障,以乡间精英为主体,基层民众广泛动员和参与的基层自治思想,不仅对于我国当前的基层群众自治实践有较大的借鉴价值,而且作为中国本土的历史思想资源,对于我国学术话语体系的建设亦具有相当重要的意义。

二、“凡治国者,惠民之散而不可抟也”:基层民众自治的必要性与基本条件

《商君书》在战国时期提出基层民众自治思想不是偶然的,而是具有必要性和紧迫性。如所周知,春秋战国是一个社会剧烈变动的时期。西周建立后,限于历史条件,周王室中央无法有效地实现对广阔地域和众多民族的垂直式直接治理,因此实行具有地方自治或曰贵族自治性质的分封制

^②据笔者阅读所及,在有关《商君书》的论著中,基层民众自治思想鲜有涉及,目前仅有夏增民的《评〈商君书〉的“自治”观》(《咸阳师范学院学报》2007年第3期)这一篇论文,专门研究《商君书》自治思想。

^③“自治”一词在同一篇中三次出现,但似乎并未引起人们的足够重视。蒋礼鸿、高亨、张觉、贺凌虚并未给出注释;在今译时,高亨、贺凌虚只是照录原文,张觉将“自治”翻译为“管住自己”“管好自己”“管束自己”。在他们对《商君书》所做的解析中,自治思想几乎均被忽略。参见:蒋礼鸿《商君书锥指》,北京:中华书局,1986年;高亨《商君书注译》,中华书局,1974年;张觉《商君书校疏》,北京:知识产权出版社,2012年;贺凌虚《商君书今注今译》,台湾商务印书馆,1987年。

是现实的合理选择。同样,具体到每一个封国,封君的治理范围一般也限于为数有限的大小贵族而不能直达基层。基层民众一般按照血缘关系依附于各个氏族,接受作为族长之贵族的保护和治理^④。离开了氏族,个人很难生存下去。只有在面临《周礼》所谓“国危”“国迁”“立君”之类的重大问题时,全体执干戈以卫社稷的“国人”才会被召集起来共同决策。随着铁器的广泛使用和生产力的大发展,从春秋后期开始的社会结构变动,到战国时期更以前所未有的速度演进。氏族共同体的解体,贵族的衰落,致使基层民众的治理出现了一定的真空状态。然而,在兼并战争愈演愈烈的情况下,基层治理的失效,使得君主无法有效地将分散的民众转聚在国家体制中,也就不可能实现国家的富强。《商君书》一针见血地指出,“凡治国者,患民之散而不可转也”^{[2]52}。就秦国的情况而言,商鞅入秦之前,秦献公已经采取以地缘为核心的“为户籍相伍”^{[4]289}政策打击氏族。商鞅入秦后,在秦孝公的支持下,更是采取一系列严厉的措施拆分大家族。“民有二男以上不分异者,倍其赋”^{[5]2230};“令民父子兄弟同室内息者为禁”^{[5]2232}。民众如果有两个或两个以上成年的儿子,必须分家,否则加倍征收赋税;父亲和成年的儿子,成年的兄弟都不得共同生活。因此,经过商鞅的改革,秦国的血缘氏族共同体较之山东六国更加迅速地解体,这同时意味着,秦国建立相应的基层管理体制的要求也愈益迫切。

频繁剧烈的战争在促进国家的形成和国家机器的改造方面,具有重要的作用。商鞅在秦国改革的重大目标之一,就是建立新型的国家政权,以适应战国时期的历史形势^⑤。这种新型的中央集权式君主国家,较之从前,职能更加扩展,权力更趋强化,对社会的控制力空前加强。这在很大程度上得益于取代了贵族制的官僚制以及与之相配套的郡县制。“凡将立国,制度不可不察”^{[2]120},适应现实且符合历史发展趋势的政治制度是建立新型国家政权的关键。官僚制和郡县制在强化君主和中央集权、打击旧贵族离心势力、加强国家对资源的汲取能力方面,具有举足轻重的作用。对于基层治理而言,最理想的状态,也许是由国家任命的官吏深入到每一个乡邑村落,从而将国家的意志落实到最底层。然而,这种所谓的理想状态不仅是不可能,而且是不可欲的。不可能,是因为国家要供养如此庞大的官僚队伍,必须具备雄厚的经济实力和财政能力。在古代发展缓慢的农业经济条件下,国家收入相当有限。如果仅给予官僚们特别是与民众直接接触的基层官吏微薄的薪俸,很可能导致他们不得不滥用职权来谋取私利。如果出于“养廉”之类的目的给予他们较为丰厚的薪俸,则意味着国家对民众的过度索取。上述的两种情况对于政治稳定显然都是不利的。不可欲,是因为官僚制本身固有的弊端。商鞅学派曾经指出,“奸臣鬻权以约禄,秩官之吏隐下而渔民”^{[2]170}。官僚作为一个群体,有自己的独特利益,“上不与君同,下不与民同”,很有可能贪污腐化、以权谋私、鱼肉百姓。即使国家采取各种手段监督和控制官吏(尤其是中下层官吏),收效亦比较有限。因此,在地方行政方面更为现实的解决办法是实行基层自治,将国家政权深入到某一级如县或乡为止。如此,国家政权并不与具体的个人接触,而是通过非官方的乡间领袖来实现对基层的管理,吸纳基层资源。这样有多方面的好处。首先,由于国家供养的吏员数量减少,可以减少财政支出,从而减轻对民众的索取,有利于社会稳定。“官属少而民不劳……官属少,征不烦”^{[2]32},因为官员数量较

^④政治统御力量要透过氏族组织才能到达基层社会,这种结构到西周晚期似乎仍未改变。参见:杜正胜《编户齐民》,联经出版事业公司,1990年,第22页。

^⑤“在商鞅之前是保守的、贵族的、宗法的礼治时代;在商鞅之后是革新的、君主的法治时代”。参见:陈启天《商鞅评传》,北京:商务印书馆,1934年,第24页。

少,为了供养他们而向民众征收的赋税就会相应减少。同时,官员数量的减少也在某种程度上促使行政效率的提高。其次,一般而言,基层自治为乡间的上层人士(父老、豪杰、富人等)作为领袖(杜赞奇称之为“乡村精英”)参与政治活动提供了机会。这不仅有助于减少改革所遭遇的阻力,加强他们对国家政权的认同^⑥,而且以他们为中介来联系国家政权与具体个人,对相对弱势的个人而言能够在一定程度上缓冲国家政权的压迫性作用。减轻民众负担,给予基层民众的上层以参政机会,都能够加强国家政权的合法性,稳固统治的根基。因此,在基层实行自治具有必要性。

与传统的贵族自治或者地方自治不同,新型国家中的基层民众自治不是无条件的。首先,自治的主体必须是独立身份的个人。这种意义上的个人不是从来就有的,而是历史发展和社会结构变动的产物。正如梅因所言,所有进步社会的运动是一个从“身分到契约”^[6]的运动。人们逐渐从各种依附关系和束缚中挣脱出来,成为更加独立自主的个体。就战国时代而言,如上所述,随着血缘氏族的逐渐解体,贵族的衰落和社会流动性的不断加强,越来越多的人摆脱了宗族的束缚而获得更为自由的生活。铁制农具的广泛运用和生产力的发展,也使得一家一户的个体生产成为可能,从而为小家庭和个人的出现奠定了物质基础。商鞅学派不仅清楚地看到了社会结构变动的历史趋势,而且采取措施加速血缘宗族的瓦解。在拆分以大家族为核心小家庭的同时,商鞅学派进一步完善了秦国的户籍制度。“四境之内,丈夫女子皆有名于上,生者著,死者削”^{[2]223},秦国的所有人口,无论男女老幼,均被登录在政府的版籍之上,成为国家的“编户齐民”。根据秦国的法律,只要“有名于上”^{[7]13},就可以从国家那里获得一份土地以资生活。有了土地,人们就能比较彻底地摆脱对原血缘氏族的依附关系,获得一定的独立地位。需要指出的是,个人刚刚摆脱了原先血缘共同体的束缚,随后即被国家编入以地缘为中心的新型组织中,这就是秦国的什伍制度,“令民为什伍”^{[5]2230}。即便如此,什伍制中的“公民”(由国家控制的人口),相对于原先的宗族成员(由贵族控制的“私人”),其身份显然更为独立。考虑到当时的历史条件,真正能够参加自治活动的主体,并非现代意义上的个人或公民,毋宁说是每个小家庭的男性家长。即便如此,这仍然是一种历史进步。

其次,基层民众自治需要国家政权的支持与保障。基层自治作为一种新事物,本身就是国家政权建设的一部分。国家从宏观上规定了基层自治的基本框架,包括自治的范围、自治的基础以及自治的形式等,从而使得基层自治始终处于国家的有效掌控之中。基层自治需要在一定的规则之下实施,在商鞅学派看来,基层自治的基础自然是由国家制定并广为公布的成文法。换言之,自治应以法治为基础。此外,国家对基层的有效治理,需要借助当地精英的资源 and 影响等来实现。如此,国家势必要授予或默认他们的某些权力,以便于他们完成各项职责。不过,无论是通过民众推选还是由政府指定,乡间领袖在大多数情况下均为当地有名望有势力之人。他们如果借助国家政权或明或暗的支持,而不受限制地发展起来并演变为地方豪强,那么不仅可能侵害普通民众的利益,还

^⑥亨廷顿指出,要摧毁盘根错节的传统权益,常常需要动员新的社会势力参与政治,因此一个正在进行现代化的制度还必须具有将现代化造就的社会势力吸收进该体制中来的能力。(参考亨廷顿著,王冠华等译:《变化社会中的政治秩序》,上海:上海人民出版社,2008年,第119页。)商鞅变法旨在摧毁旧的贵族政治,建立更加适应广土众民社会的新型中央集权式君主制国家。在某种意义上,这不啻是一次现代化变革。战国时期的新兴势力或集团,主要有军功阶层、国家的广大编户齐民、士人和商人等。商鞅通过军功爵制和基层民众自治,有效地将军功阶层和齐民特别是其中的精英人物动员起来,加入了新国家的政治活动。官僚制的施行使得士人也能够被动员起来参与国家政权。如此一来,国家的统治基础扩大了,有利于摧毁旧贵族势力。不过,商人也受到了打压。

可能蜕变为威胁国家政权的离心势力^⑦。因之,国家对基层自治的监督不可或缺,特别是要强力打击豪强势力,这亦是商鞅学派反复提到要“去强”“弱民”^{[2]238}的原因所在^⑧。国家政权在为基层民众自治保驾护航的同时,基层民众自治由于能够提高社会成员特别是中下层民众参与社会进程的自觉性,能从根本上激发秦国中下层社会的活力,让秦国的多数人受益,就起到了稳固改革成果、夯实国家政权的作用,从而为实现富强并成功地进行对外兼并扩张铺平了道路。换言之,国家政权和基层民众自治实现了良性互动。

需要指出的是,国家公权力与基层自治,或者说国家与社会之间,在良性互动以外,还存在更加复杂的关系^⑨。国家虽然为自治提供基础和保障,但是很有可能因为行政权力本身所具有的扩张性和官僚制的固有弊端而不断侵蚀基层的民众自治。在国家与社会的力量对比较为悬殊的情况下,更是如此。公权力过分扩张导致的基层自治软弱无力,不仅会损害民众的权益,更会逐渐挖空国家认同的基础,导致政权的动摇乃至坍塌。因此建立有效的体制,逐步培育和提基层民众自治的能力,使得社会具有一定的与国家公权力相抗衡的能力,维护国家与社会之间的动态平衡,对于基层民众自治和国家的和谐稳定都是至关重要的。

战国时期巨大的社会结构变动和激烈频繁战争,极大地促进了新型国家的产生和国家政权的建设。新国家亟需加强对基层的治理,以转聚分散的民众于国家体制中,建立稳固的国家认同,实现对人力、物力资源的管控和有效汲取。由于国家经济实力有限和财政能力不足及官僚制本身固有的弊端,基层民众自治作为新兴中央集权式君主国家政权建设的一部分具有紧迫性和必要性。对此,《商君书》有清醒的认识,基层民众自治在《商君书》的政治思想中占有重要的地位。毕竟,对任何国家或政治共同体而言,基层的稳定都不是无足轻重的。“万民皆知所避就,避祸就福,而皆以自治也。故明主因治而终治之,故天下大治也”^{[2]288}。民众明白国家的法令,就可以趋利避害,实现自治。在民众自治的基础上,君主才能够实现本国以至于天下的良好治理。可见,基层民众自治对国家治理至关重要。基层民众自治符合商鞅学派政治思想的一个基本原则,即“治省”或曰“治小”^{[2]245}。一般认为,先秦法家诸子皆主张君主高度集权,乾纲独断,似乎整个国家从上到下无不处于君主严密而残酷的掌控之中。事实上,深入文本即可发现,商鞅学派也好,韩非子也罢,他们都认为以君主为代表的国家公权力应该有确定且有限的职能范围。《修权》篇曰:“立法明分。”^{[2]166}分,即权利;明分即意味着用法令对权利和权力边界做出划分。商鞅学派指出,“治大,国小;治小,国大”^{[2]245}。君主或者国家公权力管辖的范围越大,国家反而治理得越糟糕;君主只有自觉地将自己的职权限制在较小的范围内,才能使国家得到较好的治理。那么,君主的职权范围如何确定呢?“故圣人明君者,非能尽其万物也,知万物之要也。故其治国也,察要而已矣”^{[2]47},即使是圣人明君也无法完全知晓世间万物,他们的高明之处在于能够把握万物的要领。治理国家也是同样的道理,君主必须在千头万绪中抓住主要矛盾,才能有效回应时代挑战。在战国时代,最重要、最紧迫的问

^⑦董仲舒在给汉武帝的上疏中指出了地方豪强对民众的欺压,“富者田连阡陌,贫者无立锥之地。又颍川泽之利,管山林之饶,荒淫越制,逾侈以相高;邑有人君之尊,里有公侯之富,小民安得不困”。参见:(汉)班固《汉书》,北京:中华书局,1962年,第1137页。

^⑧应该指出的是,地方豪强大族在基层民众自治方面的作用具有双重性。如果豪强势力过分发展,他们就会消灭或彻底破坏基层民众自治;如果地方士绅大族得到适宜发展,他们便是基层民众自治的生命和灵魂。概言之,对乡间精英或地方豪强大族,国家要实行“胡萝卜加大棒”的灵活政策。

^⑨国家政权建设和基层权威构成权力竞争,二者互相具有负面作用。国家权力的扩张及其与基层自治的对立,构成了国家政权建设最主要的特征。参见:张静《国家政权建设与乡村自治单位:问题与回顾》,《开放时代》,2001年第9期,第9页。

题是通过改革建立行之有效的制度,实现国家的转型和富强,从而确保生存和发展。因此,君主应该抓大放小,理性放权,将基层的某些事务交给民众自我治理。这也就是“治国者贵下断”^{[2]84}，“下断”即是君主放权,由基层的官吏和民众按照法令自我治理。

三、立法·明分·自治：《商君书》以法治为基础的基层民众自治思想

“自治”一词在《商君书》中共出现三次,集中在《定分》篇：“故知诈贤能者皆作而为善,皆务自治奉公”^{[2]283}；“名分定,则大诈贞信,巨盗愿悛,而各自治也”^{[2]286}；“万民皆知所避就,避祸就福,而皆以自治也”^{[2]288}。《定分》篇是《商君书》的最后一篇,以秦孝公对商鞅的问话开始：“公问于公孙鞅曰：‘法令以当时立之者,明且欲使天下之吏民皆明知而用之,如一而无私,奈何?’”^{[2]279} 秦孝公的问题着眼于如何让官吏和民众迅速而广泛地了解并遵守国家制定的法令,而商鞅不仅回应了秦孝公的关切,还勾画了一幅以国家为主导、以法治为基础、以制度为保障、以乡间精英为主体、基层民众广泛动员和参与的基层自治图景。

《商君书》的自治主张大致分为两个层次,即个人(或家庭)的自治和微型共同体的自治。“有道之国,治不听君,民不从官”^{[2]84},治理优良的国家,官吏处理事务不必听候君主的命令,民众也不必等待官员的指示。人们都按照法令的明白规定,各自履行职责,维护自身利益,实施自我治理^⑩。商鞅学派认为,有三种治理国家的类型,即“断家、断官和断君”^{[2]84}。“断君”,即事务无论大小都要由君主做出决断。与之相应的是“宿治”,即事务隔了一夜才能得到处置,这样的国家无疑已经处于衰亡的边缘,“以宿治者削”^{[2]67}。“断官”,是指事务主要由官吏处理。与此相应的是“夜治”,因为事务繁多,官吏在晚上才能处理完。这样的国家比“宿治”要好一些,“以夜治者强”^{[2]67}。最理想的是“断家”,即普通民众在家中决断是非,自我治理,无须官吏和君主的干预。“器成于家,而行于官”^{[2]84},表面说的是民众在家中所制作的器物符合国家标准,实质上是指民众在家中所做的决定符合法令,因而能够得到国家的承认和保护。如果说“断家”还侧重于以家庭为单位的自治,那么“民断于心”^{[2]84}即“断心”则明白无误地指向了个体的自治。与“断家”“断心”相应的是“日治”,因为民众可以自我管理,一般事务无需官吏和君主操心,所以政府需要处理的事务较少,当天即可完成。这样的治理方式最为理想,“日治者王”^{[2]67}。

如果说“断家”“断心”还局限于个人或小家庭实行的自我治理,那么“以五里断者王,以十里断者强”^⑪的说法则提示我们,商鞅学派还有关于基层微型共同体的自治设想。贺凌虚认为“以五里断”是“由邻里裁决”^[8]。换言之,“以五里断”就是民众自主地按照国家法令(或许还有民俗乡约)所进行的自治活动。从政治的角度来看,自治从来也不是也不能局限于个体的自我治理,而一般表现为由个体组成之团体的自我治理。自治的团体可以是一个氏族,一个城邦,也可能是一个村落,一个乡镇;可以是自然形成的,也可能是某种外力作用的结果。就《商君书》而言,自治的团体是由国家行政力量以地缘为中心建立起来的,即基层行政单位“乡、里、什伍”等。商鞅变法对秦国的行政系统进行了比较彻底地官僚化改造,加强了中央集权。地方上,废封建而广设郡县,“集小乡邑聚为县,置令、丞,凡三十一县”^{[5]2232}。如此,伍和里就成为一般的基层自治单位。商鞅变法对秦国地

^⑩“民不从官,从法也;以法自治而已”。参见:蒋礼鸿《商君书锥指》,第41页。

^⑪参见:张觉《商君书校疏》,第153页。《商君书》中与此有关的说法还有:“十里断者,国弱;九里断者,国强”(《去强》)，“十里断者弱,以五里断者强”(《说民》)。

方行政系统的改造,实质上表达了新国家极力想要将自己的统治深入到基层、控制和汲取基层资源的愿望。正如张金光所言,商鞅变法后秦国实行郡、县、乡、里四级地方行政制度。乡官拥有土地管理权、生产的监督管理权、对人的管理权,具体经管国家租赋徭役的征敛。乡官权重,加之土地国有制度为基础的官社经济体制,保证国家对于民间社会能够实行直接的集权统治^{[7]11、108、277、339}。如果此说确实,那么秦国对基层民众实行的是“一竿子插到底”的直接统治,几乎没有留下任何基层民众自治的空间。然而,无论是古代国家抑或是近代国家,均具备多重职能。国家在统治民众和汲取资源之外,还必须提供一定的公共产品,如安全和秩序。对于基层治理而言,在赋税和徭役的征发、基本统治秩序的维护等方面,国家的强力确实一插到底;而在某些公共产品的提供和仅涉及当地民众的公共事务治理方面,国家的全盘管控并不是理性的选择。古代国家限于各种条件,诸多公共产品皆无力提供,对基层的控制多聚焦于汲取资源。因此,古代国家一般选择放权,让基层民众自己组织起来管理某些公共事务,兴办某些公益事业。如此,古代的基层自治空间要比现代的信息社会更为广阔。

《商君书》对基层自治单位的活动并没有详细的说明,不过从《慎法》篇可以隐约窥见基层自治组织的某些活动。“夫以法相治,以数相举者,不能相益;訾言者,不能相损。民见相誉无益,相管附恶;见訾言无损,习相憎不相害也。夫爱人者不阿,憎人者不害,爱恶各以其正,治之至也”^{[2]274}。这一段话有讹误脱漏之处。大意是说,如果实行法治,那么人们结成党羽互相吹捧得不到什么好处,因憎恨而互相诽谤也不会给对方造成伤害。如此,人们就会自觉地以法为准,尽量不受个人好恶的影响来公正地对待别人,处理事务。这说明在基层民众之中存在一定的公共空间^⑩。在这个公共空间中,人们可以发表议论,做出某些决定,包括乡间领袖的产生、公共收入的开支、宗教活动的举办和成员之间纠纷的解决等等。《商君书》没有明确说明如何产生乡间领袖,是选举抑或政府指定。不过无论采取何种方式,当地的强人、富人和年高德劭之人大概最有可能充任。从《垦令》篇“公作必疾,而私作不荒”^{[2]34}的说法来看,每个微型共同体大概都有一定的公共土地^⑪。该共同体的成员共同在这片土地上劳作(“公作”),所得收入归公,用以各种公共活动的开支。对这笔公共收入的管理,不是个别领袖能够独断的,而是由全体或大部分成员集体讨论后的共同约定。从《韩非子·外储说右下》所记的一桩秦国故事可以知道,宗教活动是基层民众重要的公共活动:“秦昭王有病,百姓里买牛而家为王祷。公孙述出见之,入贺王曰:‘百姓乃皆里买牛为王祷。’王使人问之,果有之。王曰:‘訾之人二甲。’”^[9]秦王生病,某个里的居民做出集体决定,买牛作为牺牲,且家家为秦王的健康祈祷^⑫。这无疑是一种自治行为。从故事中来看,国家政权对于乡间领袖或者说里正,具有相当强的控制力。中央集权国家一方面希望借助非官方的乡间领袖执行某些公共职能,诸如征收赋役、实行自我管理,另一方面不允许地方势力尤其是个人权威的过度发展,以免出现对抗中央的离心力量。这实质上也是国家一定要主导基层自治的原因之一。

^⑩基层社会的公共空间历来都有,春秋时期的子产不毁乡校是典型的例子。秦统一之后,李斯上书所反对的“巷议”(《史记·李斯列传》)仍然是存在于民间的公共空间。

^⑪一定的公共财产特别是公有土地是一个共同体能够实行自治的重要条件,是自治的经济基础。因为公共财产或公有土地所产生的价值能够为集体的公共活动和公益事业提供必要的开支。恩格斯即已指出共有产权是自治的基础。参见:《马克思恩格斯选集》,第4卷,人民出版社,2002年版,第109-110页。

^⑫《史记·白起王翳列传》记载,在白起被逼自杀后,“秦人怜之,乡邑皆祭祀焉”。这也是基层民众自发的宗教活动。参见:(汉)司马迁《史记》,中华书局,1959年,第2337页。

国家在基层民众自治中最重要的作用就是建立完善的法治,作为自治的基础和保障。法治是先秦法家学派尤其是商鞅学派的鲜明标签。商鞅学派虽然认识到“国皆有法,而无使法必行之法”^{[2]214}的深刻悖论,但仍然对国家实行法治才能富强这一信念抱有极大的信心。就基层民众自治而言,无论是个人层面的自治抑或是微型共同体层面的自治,都离不开规则,即法治。“家断”、“以五里断者王,以十里断者强”^{[2]153}中的“断”,所依据的正是国家的法令。民众自觉地以法令为标准来决断是非,实行自我管理,是因为国家法令“赏厚而信,刑重而必”^{[2]165},具有必信、必行的特点。如所周知,商鞅在变法前夕曾徙木立信;太子犯法后,商鞅“刑其傅公子虔,黥其师公孙贾”^{[5]2231},毫不含糊地向民众宣示了国家贯彻法令的诚意和决心。告奸制的推行也让民众认识到法令的严格和必行^⑤。基于对人性趋利避害的认识,商鞅学派认定民众一旦清楚犯法所需要承担的刑罚,民众就会自觉守法,达到自治的效果^[10]。当然,仅靠威慑是不够的,商鞅学派还主张必须适时地给予人们看得见摸得着的丰厚利益,“法明而民利之”^{[2]128}。遵守法令,努力耕战,不仅能保全自身,还有可能改善经济和政治地位。“僇力本业,耕织致粟帛多者复其身”^{[5]2230}、“能得甲首一者,赏爵一级,益田一顷,益宅九亩,一除庶子一人,乃得入兵官之吏”^{[2]233}。

实际上,除国家的法令以外,为某个地域的人们广泛认可并遵守的乡俗、习惯等也可以作为基层民众自治的规则。然而,与国家法令相比,乡俗具有模糊性、歧义性、客观性不足的缺点,因此不宜作为主要规则,仅可以充当次要规则。就战国时期而言,适用于旧有血缘团体的习惯和乡俗,与强调公共性的新型地域国家存在诸多尖锐的矛盾。《商君书》极力排斥“六虱”“善民”^[11],主张弱民、胜民。正是因为如此,有产有业、不劳而食的上层之民坚持传统的血缘伦理,并试图以此对抗国家公权力。所谓的“观俗立法则治”^{[2]100},并不意味着对传统和习俗的尊重,在立法的时候要给予充分的考量,而是指在了解民俗的基础上有针对性地立法,从而移风易俗。鼓励告奸,禁止邑斗,解散朋党^⑥,既是对传统血缘伦理和私人道德的反对,也是在力图塑造与新型国家相适应的公共道德。一旦这种公共道德形成风尚,那么就可以和国家法令相辅相成,作为基层民众自治的次要规则,而且共同体成员在文化心理或者说价值观方面较大程度的同质性亦是自治的条件之一。就此而言,《商君书》通过“壹赏、壹刑、壹教”^{[2]190}所努力形塑的全国统一新风尚,对基层民众自治亦具有重要意义。

民众能够依法自治,更重要地是因为国家制定的成文法,具有确定性、稳定性和公开性。“国贵少变”^{[2]57},国家的法令要保持稳定,不能任意改变。如果有人擅自篡改法令,将会受到严厉的惩罚,“有敢剽定法令,损益一字以上,罪死不赦”^{[2]280}。公开性方面,商鞅学派十分重视普法工作,希望“愚知遍能知之”^{[2]288}。为此,各级政府均设置“法官”一职。“天子置三法官,殿中置一法官,御史置一法官及吏,丞相置一法官。诸侯、郡、县皆各为置一法官及吏”^{[2]283},从天子或更准确地说秦国君主的宫廷、中央的御史、丞相直到地方的郡县,都必须设置法官及其附属之吏。这说明法治所针对的不仅是底层的被统治者,还包括高高在上的统治阶级。这对于“刑不上大夫,礼不下庶人”的传统来讲,不啻是颠覆性的改造。商鞅学派所设置的“法官”,与现代的法官具有明显的差异,其基本职

^⑤邓大才指出,利益相关是自治形成的首要条件。参见:邓大才《村民自治有效实现的条件研究》,《政治学研究》,2014年第6期,第72页。告奸制在客观上起到了将共同体成员的利益紧密捆绑在一起的作用,当然,商鞅学派是否意识到了这一点并自觉地加以利用,我们并不清楚。

^⑥“赏施于告奸”,“使民法于邑斗”,“破胜党任”。参见:张觉《商君书校疏》,第116、136、274页。

责不仅包括熟知国家法令,根据法令审理案件,还包括向辖区官员和百姓宣传法令,为他们提供法律方面的咨询服务,“吏民知法令者,皆问法官,故天下之吏民无不知法者”^{[2]283}。既然全国的民众都知法懂法,那么在某种程度上法令就成为民众保护自己权益的武器,“遇民不修法,则问法官,法官即以法之罪告之,民即以法官之言正告之吏。公知其如此,故吏不敢以非法遇民,民又不敢犯法”^{[2]283}。官吏如果非法对待民众,那么民众就可以从法官那里获得法律援助,以此保护自己不受非法侵害。显然,官吏必须在法令规定的范围内行使公共权力,而且还要接受法官即相当于现代司法系统的监督和制约。更难能可贵的是,法官的广泛设立和卓有成效的普法宣传,使得民众获得法律救济更为方便,能够更好的维护自身的利益。实质上,司法在一定程度上与行政权力适度分离^①,对于维护民众自治意义重大。法的一个重要职能是“明分”,法令划定了以行政权力为主的国家公权力的行使范围,如果超出这一范围即为滥用权力。这相当于在国家的纵向权力和社会的横向自治权利之间画了一道红线,从而有利于保持二者的动态平衡,特别是在行政权力相对强大的情形下,法治可以在一定程度上保护基层自治权不被国家公权力过分侵蚀。《商君书》基层自治思想中所包含的司法与行政适度分离,司法监督行政且有权对行政行为进行判决,民众能够较为容易地获得法律知识和法律援助等内容,对于我国目前基层民众自治尤其是村民自治实践中出现的法治缺位、供应不足以及监督不力等问题具有重要的借鉴意义。

四、《商君书》基层民众自治思想的现代价值

周秦之际,社会剧变。如何在这大变局中有效地治理地方和基层民众,是政治家和思想家所必须思索和解决的时代之问。如果单纯考虑君主自上而下的统治,很可能会忽略基层自治;如果重视个人或宗族之类小集团的利益,谈论“自下而上”,则很可能会涉及基层自治。《商君书》的难能可贵之处恰恰在于,它在聚焦君主自上而下之统治的同时,又注意到基层民众自治的重要性。《商君书》无愧于古代一流的政治理论著作。

从西方近代以来对自治的认识及其实践来看,自治和民主选举、法治、个人自由、权利等现代性概念和制度有着紧密关系。自治排斥他治,是个人或共同体在理性判断基础上作出的自由自主的选择。现代自治强调,在确定的自治领域内国家权力不得任意干预;涉及到自治共同体的公共事务应由共同体本身独立自主地作出决议。就此而论,作为一种产生于两千多年前的古典型自治思想,《商君书》显然没有民主选举、民主监督等方面的内涵,亦缺乏对个人自由权利的重视和保护。无疑,《商君书》的基层民众自治笼罩在古代中央集权的君主制度之下,是中央集权体制在地方行政统治方面的必要辅助和补充,因此不可避免的具有一定的历史局限性。然而,《商君书》重视法治和政治制度建设,在国家的主导下有效地将法治与基层民众自治结合起来,从某种意义上说,已经具有了相当鲜明的现代性特征^②。在社会大变革和新型国家建构时期,如何将分散的民众有效地动员起来融合到国家体制中,建立稳固的国家认同基础,实现国家纵向权力(公权力)与社会横向权利(自

^①高亨认为《定分》篇中“天子置三法官,殿中置一法官,御史置一法官及吏,丞相置一法官。诸侯、郡、县皆各为置一法官及吏,皆此秦一法官”中的“秦”字为“奉”字之误。参见:高亨《商君书注译》,第697-698页。若果真如此,就意味着各地各级的法官都由中央某一位法官统一领导,而不受地方行政官员的指挥。这就是司法独立的写照。

^②“法治是现代治理的第一个标志”,参见:叶自成《全面依法治国的重要本土思想渊源——商鞅法治精义及其时代意蕴》,《人民论坛·学术前沿》,2014年第21期,第34页。

治权)的有机整合,这不仅是商鞅学派所面临的时代挑战,也是当代民众尤其是基层民众如何“进入国家”^[12],平衡国家政权和个人自由权利等重大问题的历史投影。概言之,《商君书》基层民众自治思想的现代价值主要体现在以下两个方面。

一方面,以法律和制度明确划定国家公权力,尤其是地方政府和基层民众自治二者各自的范围,在二者之间保持良性互动和动态平衡。《修权》篇曰:“立法明分”^{[2]166}。法令规定了国家公权力的行使范围,如果超出这一范围即为滥用权力。这相当于在国家的纵向权力和社会的横向自治权利之间画了一道红线,从而有利于保持二者的动态平衡。特别是在行政权力相对强大的情形下,法治可以在一定程度上保护基层自治权不被国家公权力所侵蚀。这种做法值得借鉴。以现代的村民自治为例,在各种经济社会发展指标的压力下,地方政府会采取各种行政措施控制村民委员会,将村民委员会行政化^[13]。而村民选举产生的村委会,本应是村民“自我管理、自我教育、自我服务,真正当家做主”^[14]的自治组织,不应该承担过多的行政职能,更不应该因此弱化甚至架空村民自治。村民自治悬空或曰空壳化的化解之道,在于健全和强化县级政府职能部门如公安、工商、税收、计生、教育的派出机构^[15],减轻村委会执行上级乡镇政府命令的行政负担,从而更好地将村民自治落到实处。而真正落地的村民自治,不仅从长远来看有利于地方政府的业绩,而且对于普通民众“进入国家”,实现全过程人民民主也具有重大意义。

另一方面,基层民众自治不仅是商鞅学派针对战国时期具体的历史条件和秦国实际情况所制定的政策,更展现了他们在面对紧迫的时代问题时应对挑战的致思理路。生产力的发展导致社会结构的巨大变迁,如何在这剧烈变化、战争频仍的残酷时代让自己的民族和文化生存下去并得到较好的发展,建立新型的中央集权式君主制国家就是商鞅学派给出的答案。新国家力图扫除旧制度,打击旧贵族,采用官僚制加强对地方的控制。考虑到国家实际的经济水平和财政能力以及官僚制固有的弊端,国家对基层民众不能实行垂直式的直接治理,而是应该放手让民众自我治理。在国家主导下的基层民众自治,有效地将分散的民众动员起来转聚在国家体制中,不仅可以提高国家对底层资源的汲取能力,提升国家实力,而且通过给予民众自治权,提供向上流动的社会机制,还可以培养民众对国家的认同感,巩固统治基础。这对于面临百年未有之大变局的当代中国,无疑是一笔宝贵的本土历史资源和思想财富。

参考文献:

- [1] 吕思勉. 先秦学术概论[M]. 北京:北京:中国书籍出版社,2020:101.
- [2] 张觉. 商君书校疏[M]. 北京:知识产权出版社,2012.
- [3] 秦晖. 农民中国:历史反思与现实选择[M]. 郑州:河南人民出版社,2003:220.
- [4] 司马迁. 秦始皇本纪(卷六)[M]//史记. 北京:中华书局,1959:289.
- [5] 司马迁. 商君列传(卷六十八)[M]//史记. 北京:中华书局,1959.
- [6] (英)梅因著,沈景一译. 古代法[M]. 北京:商务印书馆,2009:112.
- [7] 张金光. 秦制研究[M]. 上海:上海古籍出版社,2004.
- [8] 贺凌虚. 商君书今注今译[M]. 台湾商务印书馆,1987:256.
- [9] (战国)韩非著,陈奇猷校注. 韩非子新校注[M]. 上海:上海古籍出版社,2000:815.
- [10] 王耀海. 商鞅变法研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:148.
- [11] 蒋重跃. 重读商鞅和《商君书》[J]. 渤海大学学报(哲学社会科学版),2021(3):1-13.
- [12] 商红日. 全过程民主彰显人民民主的本质[J]. 探索与争鸣,2020(12):13-15.

- [13]徐勇. 村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2005(02):2-8.
- [14]彭真. 彭真文选[M]. 北京:人民出版社,1991:608.
- [15]于建嵘. 乡镇自治:根据和路径[J]. 战略与管理,2002(06):117-120.

“**The well-ordered state values decisions made below**”: **On the thought of grassroots mass self-government in *The Book of Lord Shang* and its Modern value**

ZHANG Na

(*School of Marxism, Yanshan University, Qinhuangdao 066000, P. R. China*)

Abstract: During the Warring States Period, the disintegration of the clan, the decline of the aristocracy and the changes of social structure, as well as frequent and violent wars, made the governance of the Grassroots an important problem. So *The Book of Lord Shang* proposed the Thought of Grassroots Mass Self-government. That is to say, the country should be the leading force, the rule of law as the foundation, the system as the guarantee, the community elite as the main body and grassroots people been broadly mobilized and participated. Grassroots Mass Self-government under the leadership of the state can effectively integrate dispersed people into the national system. It can not only improve the country's ability to absorb the underlying resources and national strength, but also by giving people autonomy and by provide a social mechanism for upward mobility can cultivate people's sense of identity with the country and Consolidate the foundation of rule. Such the new type of country and its nationalities and cultures under its wings have a chance to stand firmly and to further develop in the "world of great struggle". Undoubtedly, it is a valuable local historical resource and ideological wealth for contemporary China, which is facing unprecedented changes in the world in centuries. The rule of law clearly defines the scope of the exercise of state public power, make the moderate separation of Justice and Administration, plus the universality and effectiveness of law popularization, so that the judiciary and the public can supervise the administration and maintain the dynamic balance between the vertical power of the state and the horizontal autonomy of society to some extent. This has important reference value to solve the problem of the modern grassroots mass self-government hanging in the air, to avoid local governments' erosion of grassroots self-government, to realize people's democracy in the whole process.

Key words: *The Book of Lord Shang*; grassroots self-government; self-government; rule by law; Shang Yang

(责任编辑 斯 维)