

# 从“封建制”到“郡县制”：春秋战国大变革 中国国家能力变迁

厦门大学经济学院 代 谦\*

**摘要：**相对于层层分封的“封建制”，“郡县制”下的国家能力大大提高，最高统治者对社会资源的动员能力大大提高。本文梳理了中国春秋战国时代的大变革，详细比较了“封建制”和“郡县制”的不同，讨论中国从西周的“封建制”到秦汉“郡县制”变革背后的经济原因，认为：政治制度的这一大变革一方面是农耕文明的要求，另一方面是提高国家能力，提高国家在长期的军事竞争中胜出的要求。铁器的发明和推广，是诱发这一大变革的根本力量。

**关键词：**国家能力；春秋战国；“封建制”；“郡县制”

与西方历史经验不同，传统中国长期实行大一统的中央集权制度，“国家大于社会”是历史的常态，社会很难存在能与政府相抗衡的民间力量，政府成为历史变迁的主导力量，决定着社会和经济的发展（程念棋，2006；侯家驹，2007）。简单说来，在这一体制下，以皇帝为核心的中央政府位于社会顶端，整个帝国听命于中央政府，皇帝能够迅速动员帝国所有的力量来完成自己的目的。这一体制下，中央政府拥有相当强的国家能力（*State Capability*），这样的体制使得中国在前现代的发展中占有了相当的优势（Lin，1995；代谦和李唐，2010）。但是，中国寻找到这一体制也经历了一个相当长历史演变过程。具体来说，中国自东周（B. C. 771）开始，经历了长达500年的“春秋战国”历史演变，直到B. C. 221年，“郡县制”才最终胜出，中国才最终走上“大一统”的发展道路。

## 1. 文献

经济学家很早就注意到了国家在经济长期发展中的作用。从Smith（1976）到Gerschenkron（1966），再到Barro（1990），经济学家始终关注政府对经济长期增长的作用。早些年经济学家关注政府行为通过制度、法律对经济的长期影响（La Porta等，2008；Mulligan和Shleifer，2005；North，1981；North和Thomas，1973），进而重点关注国家能力（*state capacity*）对经济的长期影响。按照Besley和Persson（2009）的定义，国家能力由财政能力和法律能力（*fiscal and legal capabilities*）构成。前者反映政府对经济的一种攫取能力，以税收能力为代表；后者反映了政府对经济的一种支持和规范的能力，这是一种生产性的能力，因为对经济提供公共品支持、规范经济活动、对法律和契约的执行在某种程度上支撑了经济的发展。两种能力彼此互补

---

\* 代谦，厦门大学经济学院国际经济与贸易系教授；通信地址：福建省厦门市思明区思明南路422号，厦门大学经济学院国际经济与贸易系，邮政编码：361005，联系电话：13606914845。Email：daiqianecon@xmu.edu.cn。本研究得到了国家自然科学基金项目（项目批准号：71173161）、教育部新世纪人才支持计划（2010年度）的资助，特此感谢。

(complementary), 税收能力差的政府法律能力也较弱, 很难对经济提供发展支持; 而无法有效规范经济的政府财政能力也较弱。

当前的国家能力受制于过去的财政能力和法律能力, 而财政能力和法律能力则是政府进行国家能力投资的结果 (Besley 和 Persson, 2010)。政府对国家能力的投资, 取决于政治的稳定性、取决于政府陷入外部战争和内战的风险、取决于政府对经济资源的依赖。

显然, 国家能力和经济的长期发展紧密相关。一方面, 国家能力强可降低国家陷入内战和国际战争的风险, 减少战乱对经济发展的破坏; 另一方面, 国家能力强意味着国家能够对经济发展提供相应的支持和规范, 意味着提供公共品的能力强 (Acemoglu, 2005), 而这些都有利于经济的发展 (Dincecco 和 Katz, 2016)。不仅国家之间发展的差异和国家能力相关, 即使在同一个国家内部, 各地的经济发展也同地方政府层面的国家能力紧密相关 (Acemoglu 和 Dell, 2010), 最近的研究开始关注国家内部地方政府层面的国家能力的差异对区域发展的影响 (Acemoglu 等, 2015)。

经济学家往往是在现代语境下探讨国家能力。不论是对其中的财政能力的探讨, 还是对法律能力的分析, 都是研究现代国家的财政问题和法律问题。如果我们将研究的视野拉长, 研究现代国家形成之前的国家能力问题, 现有的文献无法提供确切的答案。西方的欧洲在拿破仑战争之后, 美国太平洋铁路兴建之后, 东方的中国在抗日战争之后, 民族国家开始兴起, 国家财政和法律体系都向现代国家演变。但是在民族国家之前, 王朝国家该如何提高自己的国家能力, 使得国家在长期的军事、政治、经济竞争中胜出? 我们以中国的历史演变为例, 探讨中国从“封建制”向“郡县制”的大历史转折, 探讨其中国家能力的变化, 探讨其中的历史根源。

## 2. 国家能力的经济根源: 农耕文明面临的自然条件

位列四大文明古国之一的中华文明, 发源于黄河流域, 是典型的农耕文明。表 1 展示了中华文明发展所面临的自然环境, 图 1 展示了几个区域的地理位置。从表 1 和图 1 可以看出, 几个大平原构成了中国传统疆域的主体, 除去四川盆地之外, 其他几大平原彼此相连, 构成了中华民族先民的主要活动区域。这样的地理环境造成了两大结果:

(1) 重农传统的产生。首先, 中华文明以平原内陆为主, 虽然有着较长的海岸线, 但是海岸线在几大农耕区外围, 这意味着农耕区之间的交往不需要穿越海洋, 和海洋运输相关的航运经济活动得不到发展, “安土重迁”成为社会的常态; 其次, 在前工业社会航海条件能够达到的近海, 不存在能与中华文明相竞争的海外文明, 中华文明不可能以对等的心态和海外文明发生政治经济联系。这些都决定了中华文明以农耕为基础, 重视农业, 轻视对外贸易; 这也意味着传统中国在其发展后期人口压力变大, 也不可能对外殖民和扩张, 反倒走上了“内卷化”(Intensive)的发展道路。

(2) 中国的疆域极限。观察中国历史疆域, 几大平原实际上规定了中国疆域发展的极限: 传统中国在国力强大的时候, 实际上以几大平原为基础, 进行外延小范围扩展; 西北和北方长城以北, 土地干旱贫瘠, 不适合农耕; 东北方向, 过于寒冷, 限制了前现代社会农业活动的开展; 西方青藏高原区域, 海拔太高, 也不适合农业耕作; 西南丛林密布, 地形崎岖, 过于湿热, 也不利于农业生产活动的开展。这意味着, 即使国力强大, 中华文明在这些方向上的扩展会受到限制。强大的中原王朝对外扩张也仅仅是经营西域、征服吐蕃这样的外围扩张; 除去昙花一现的蒙古帝国之外, 中原王朝不可能建立那种地跨几大洲的庞大帝国。由于几大平原构成了中华

文明的地域内核,很难被进一步压缩,所以我们看到在中原王朝弱小的时候,中华文明的疆域不会特别小,基本上涵盖了几大平原。

表1 中华文明的自然地理环境

| 区域   | 地理范围                            | 小区域              | 气候                       | 无霜期<br>(天) | 年降水量<br>(毫米) | 区域内<br>大河、大湖                         | 其他  |
|------|---------------------------------|------------------|--------------------------|------------|--------------|--------------------------------------|---|
| 四川地区 | 秦岭以南,百色-新平-盈江一线以北,雪峰山以西,川西高原以东。 | 四川盆地(包含成都平原)     | 亚热带湿润季风气候                | 320~365    | 800~2000     | 长江、岷江、沱江、嘉陵江                         | 农作物可一年两熟至三熟,作物种植主要集中在四川盆地和汉中盆地。光照条件差。由于秦岭大巴山屏挡寒潮,冬季温和,生长季长,亚热带多年生植物可广泛种植。 |
| 中国北方 | 秦岭-淮河以北                         | 华北平原             | 暖温带大陆性气候                 | 190~220    | 500~1000     | 黄河、人工运河(汴河、蔡河、五丈河、金水河、惠民河、广济河)、淮河、海河 | 中国第二大平原,地势平坦,土层深厚土质肥沃。属于北方种植业比较高产稳产的地区,农作物可两年三熟。四季变化明显,矿产资源丰富,有煤、铁矿、盐等。   |
|      |                                 | 黄土高原             | 从东南向西北依次为暖温带半湿润、半干旱、干旱气候 | 120~250    | 400~600      | 黄河、渭河、洛河、泾河                          | 水土流失严重,地面植被稀少,农作物产量不稳不高,春旱严重。   |
|      |                                 | 渭河平原             | 温带季风性气候                  | 208~226    | 500~800      | 渭河、泾河、洛河、白渠                          | 号称“八百里秦川”,地势平坦,土壤肥沃,地表水和地下水资源丰富,农垦历史悠久。                                   |
| 中国南方 | 秦岭-淮河以南                         | 长江三角洲及沿江沿湖地区     | 亚热带季风气候                  | 230~265    | 750~1300     | 长江、淮河、钱塘江、京杭运河                       | 农作物可一年两熟至三熟,土壤自然肥力较高。5~9月为作物旺盛生长期,降水量占全年总量的60%左右。                         |
|      |                                 | 江汉平原、洞庭湖平原和鄱阳湖平原 | 亚热带气候                    | 250~280    | 900~1400     | 长江、汉水、洞庭湖、太湖、鄱阳湖、湘水、资水、沅水、澧水         | 耕地集中连片,有机质含量高,适于农作物生长。土壤肥沃,物产丰富,盛产稻米。                                     |
|      |                                 | 江南丘陵山地           | 中亚热带湿润气候                 | 235~300    | 1200~2000    | 长江、钱塘江、                              | 地域广大,春雨比例较高,年际变化较小,相对湿度一般在80%以上。  |
|      |                                 | 华南地区             | 南亚热带季风及热带季风气候            | 300~365    | 1500~2000    | 珠江                                   | 农作物可一年三熟至四熟,是我国唯一适宜发展热带作物的地区,高温多雨,冬季温和,生物生长发育快,四季常青。                      |

资料来源:整理自孙敬之(1983)。

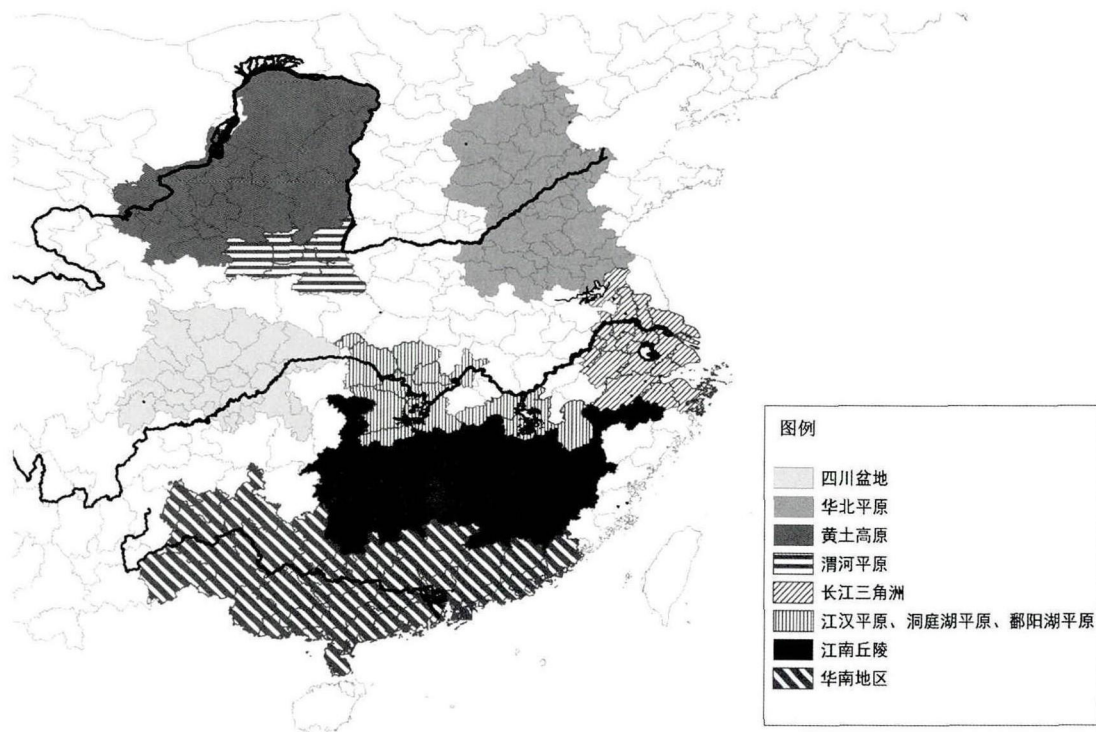


图 1 中华文明几大平原的地理位置

### 3. 西周的“封建制”

#### 3.1 “封建制”的经济原因：“井田制”

面对如此广大的适宜农耕的地区,周人面临的首要问题是采取什么样的方式进行土地耕种,以获得相应的农业产出。根据各种历史文献的记载,西周(B. C. 1046—B. C. 771)推行的是被称为“井田制”的土地公有制。这一土地制度的特点如下:

(1) 土地国有。所有的土地归周天子所有,耕种者只有使用权而无所有权。这在理论上排斥了土地的市场交易。周天子将土地按照“宗法关系”分封给大大小小的贵族,被周天子分配了土地的贵族,根据“宗法关系”,继续将土地向下分封。这样,以周天子为核心的贵族集团就牢牢掌握了土地的所有权和分配权。

(2) 井字形状。土地被划分为整齐的九块,方块周围有经界、内部有水沟;周天子和领主拥有中间最丰腴、条件最好的土地,即“公田”,获得“公田”上所有的产出;其他八户负责其他八块土地的耕种。获得这些“私田”上的产出,同时负责“公田”的耕种。图 2 表明了“井田”的大致结构。

(3) 奴隶劳动。在理论上,有耕种“私田”的八家承担了整个井田的劳动,但是实际的耕作是由

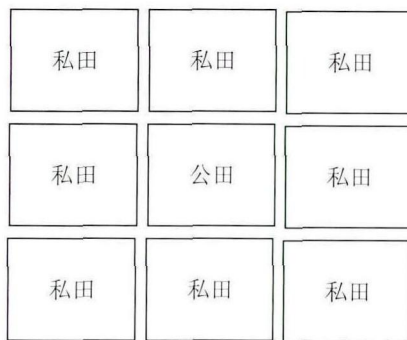


图 2 “井田制”

奴隶集体劳动完成,显然,“井田制”是和“封建制”相配合的生产体系。

### 3.2 军事扩张的态势:“封茅建土”

在周武王灭掉殷商和周公东征之后,面对如此广袤的国土,周天子沿用以前的分封制度来进行统治。大致说来,周天子将自己无法直接统治的地方,分封给自己的宗亲、功臣和大大小小的贵族;分封出去的诸侯一方面对周天子效忠,按时纳贡,承担各种服从义务,同时遵循严格的等级关系,诸侯在自己的分封的土地上拥有统治权。这实际上构成了东亚中央王朝和周围藩属国之间国际关系的基本框架,一直沿用到近代中国;这也能够解释为什么近代的清政府不知道该如何与西方各国进行平等的交往。

周兴起于西方,大概在今天的陕甘一带;殷商的统治核心在以朝歌为中心的黄河中游,向东进行扩张就成为周夺取政权之后的首要目的,以分封为主要形式进行扩张就成为当时能够寻找到的主要形式。这种扩张以军事力量作为基础,(例如西周在全盛时,控甲十万,武力席卷四方);一旦周天子的军事力量衰落,周的这种立国态势就不复存在,社会格局就会发生重要变化。灭掉殷商和东征之后,周进行了大规模的分封。

(1)第一次分封。周武王在 B. C. 1046 年灭掉殷商之后,分封武庚(商纣王之子)于殷,分封鲁、燕(郟)、许、申、吕等国,这些国家当时的分封地点都在今天的河南境内。从这里的分封可以看出西周的向东扩张态势:周以西边的镐京(今陕西西安附近)为自己统治的核心,对于自己无法直接控制的东方,主要采取分封的方法来进行控制。

(2)第二次分封。成王时候,周公东征,杀管叔,进行第二次分封。鲁国、齐国、卫国、宋国、晋国、蔡国、东都等国得到了分封。这一次分封,确定了周的基本立国态势:坐西朝东,从关中原,经过黄河中游,向黄河下游扩展,直到大海。

图3给出了西周“封建制”的示意图。

西周“封建制”造成了以下后果:

(1)层层分封。如图3所示,周天子在法理上位于社会的顶端,统治整个国家。所谓“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。但是周天子并不直接控制土地和人口,而是将土地和人口分封给各个诸侯(一般是宗亲、贵族、功臣),而这些被分封的诸侯,将自己的土地人口

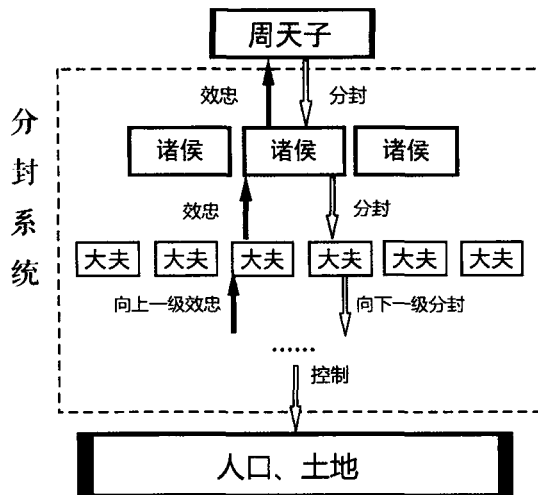


图3 西周的“封建制”

继续往下分封给那些“大夫”，那些“大夫”将自己的领地可以继续向下分封给其他的贵族，那些直接面对土地和人口的领主才是实际的控制者。周天子实际上通过一个层层分封的分封体系来控制土地和人口，而在这个分封体系中的人是宗亲、大大小小的贵族和功臣，每一级由上一级来分封，同时对上一级效忠。

(2) 周天子的优势。周天子在政治上、军事上、经济上保持着绝对的优势。周天子直接控制的是当时最富饶、经济最发达的地区；相对于诸侯国，周天子保持着强大的军事优势。同时，周通过一整套复杂的礼法——周礼，详细规定了周天子与诸侯国、诸侯国之间的等级规范，固定下周天子的各种优势。同样，在分封体系内部，上级总是相对于下级保持着种种优势，并通过严格的等级制度来固化这种优势。

(3) “国家能力”的低下。由于经济技术条件有限，周天子采用“分封制”间接控制整个国家。这种间接控制，方便了周天子对国家的统治，但是也造成了“国家能力”的低下：大部分国土周天子都无法直接控制，周天子需要通过一个复杂的分封体系才能动员这部分资源；如果诸侯不听命令，或者直接控制当地资源的贵族尾大不掉，周天子实际上就丧失了对这部分资源的控制能力。

### 3.3 “封建制”的激励问题：“国家能力”的低下

西周经济上的“井田制”和政治上的“分封制”存在着严重的激励问题。根据标准的激励理论(Laffont 和 Martimort, 2001)，当激励相容条件无法满足的时候，激励问题就会出现。我们首先来看“井田制”。“井田制”的激励问题在两个维度上产生：

(1) 如果负责具体劳动的奴隶偷懒而不愿意尽全力进行劳动，同时奴隶劳动的努力程度无法精确的外在度量时，激励问题便会凸显。这一问题随着各种意外情况的发生（例如各种天灾人祸、奴隶意外死亡或逃亡）或经济技术条件的改善（例如更有效率的铁器工具的发明和推广）变得更加尖锐；

(2) 负责具体耕种的人或家庭（有可能是奴隶，也有可能是拥有私田的小贵族），瞒着拥有公田的贵族在井田之外开垦新的土地，获得新开垦土地上的收益，而对井田并不好好耕种，“井田制”也很难维持。在铁制工具不断被推广的时代，这一问题也变得更为尖锐。

“分封制”的激励问题。周天子能够控制分封诸侯的前提是周天子在政治上、经济上、军事上拥有绝对的优势；周天子在法理上拥有至高无上的权威，周天子控制了当时最富饶、最发达的地区、周天子拥有更多更强大的军队。如果被分封出去的诸侯瞒着周天子发展自己的实力，开始挑战周天子的权威，周天子的“分封制”就随着时间的推演而趋于崩溃。实际的情况是，周天子和下面的诸侯国同时参与了一场实力竞争；周天子和被分封的诸侯国都在采用各种方法来扩充自己的实力，实力衰落的一方会被淘汰，实力强大的一方会胜出。政治格局在这样的竞争中重新确立。这是制度的设计者始料未及的。

激励问题使得“国家能力”问题变得尖锐。理论上，周天子可以动员国家内的所有资源，但是实际上，周天子的“国家能力”相当有限。在经济上，周天子对自己直接控制的井田，都不具备充分的动员能力；负责具体耕种的奴隶和家庭都有可能虚与委蛇，使得周天子完全获得公田上的收益都不可能；更不用说那些周天子无法直接控制的井田了。在政治上，周天子需要通过一个复杂的分封体系才能够统治整个国家，这个分封体系中任何一个环节出了问题，周天子都会丧失对相应资源的控制和动员能力，中间分封层级越多，周天子的动员能力就越差。

## 4. 秦汉大一统的“郡县制”

### 4.1 秦朝的“郡县制”

在春秋后期,中国出现了一个新的政治制度:郡县制。这一制度原本是一个政治上的权宜之计,国君对新吞并的土地,并没有按照“分封制”分封下去,而是“悬而未封”,由国君自己直接控制。这样国君的力量大大加强,其“国家能力”远胜于“分封制”下的国君。秦国对这一制度贯彻最为彻底,使得自己在长期的争霸战争中胜出。

B. C. 221 年秦国完成统一之后,重新划定郡县,全国共分为 36 个郡,作为皇帝直接控制的行政大区。简单来说,秦国的“郡县制”有如下特点:

- (1) 最高统治者皇帝位于社会顶层,拥有至高无上的权力,不受任何限制。如图 4 所示。
- (2) 地方设“郡”,“郡”下设“县”。郡县的长官对皇帝负责,由皇帝任免,不能世袭。

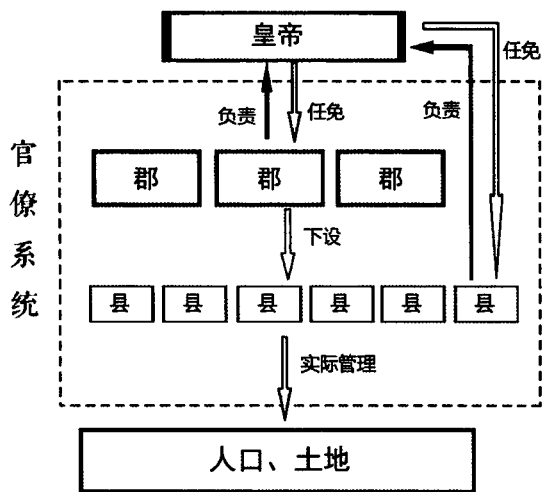


图 4 “郡县制”

图 4 表明了“郡县制”的基本框架。这一体制绕开了复杂的分封体系,绕开了大大小小表面效忠的贵族,形成了一个庞大完整的官僚体系;由于整个官僚体系对最高统治者皇帝负责,整个国家的权力一层一层向最高统治者集中。相对于“封建制”,皇帝也能够迅速动员整个国家的资源。

我们可以比较“封建制”和“郡县制”的不同,图 5 表明了这种差别。在最高统治者和国家的土地和人口之间,有一层实际统治的系统:“封建制”下是一层庞大的分封系统,“郡县制”下是官僚系统;分封系统中,每一层只能控制下一层,每一层只向上一级负责,最高统治者需要借助一层一层的分封领主才能够控制国家的土地和人口;“郡县制”下,各级官员都向皇帝效忠,由皇帝来任命,皇帝可以直接自行任命的低级官员直接控制国家的土地人口。显然,在“郡县制”下,皇帝的动员能力大大高于“封建制”下的周天子,其“国家能力”也高于“封建制”下的周天子。

秦国虽然在长期的军事竞争中胜出,但是中国社会由“封建制”向“郡县制”的大变革,涉及到诸多的转型,而秦国仅仅只是在军事集权方面转变成功,但是在经济结构、社会文化、社会

组织、学术思想、官僚组织、政府结构等方面,转型仍然不彻底。一旦天下一统,军事竞争退居其次,秦国只是简单套用以前军事竞争的经验;再加之统治集团内部的种种缺陷,秦“二世而亡”,多让后人感叹。

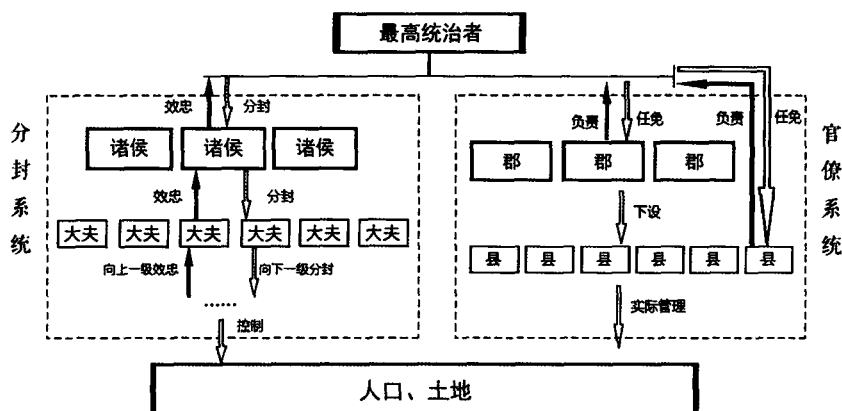


图5 “封建制”和“郡县制”的差别

## 4.2 西汉的“郡县制”

B. C. 206 年,在完成统一后 15 年,秦朝灭亡。继起的西汉王朝(B. C. 202-A. D. 8),在汉武帝之前,也没有能够找到新制度的出路。西汉初年的 60-70 年间,西汉政府实行一种混合制度:皇帝制度和封建制度并存;整个国家的 1/3 由中央政府控制,其余的 2/3 由大大小小的封国控制,中央政府只是拥有更大地盘的“周天子”而已。这是造成西汉七国之乱(B. C. 154)制度上的根源。在统治思想上,奉行“无为而治”的“黄老之说”。社会生产虽然得到了恢复和发展,但是社会变革在这 60-70 年间并未取得显著进展。

汉武帝之后,中国社会才找到各种配套的制度。在新的制度下,中国社会进入了一个新的发展阶段,迎来了长期的繁荣稳定。史家总是惊讶:中国社会在每一次乱世分裂后,总能够重新统一,而欧洲在罗马帝国崩溃之后,再也没有能够重新统一。中国的这种表现和汉武帝时代的各种制度改革紧密相关。西汉的政治制度虽然脱胎于秦朝,但是其制度远远比前朝制度完善和丰富:

(1) 官僚制度的完善。在“郡县制”下,最高统治者皇帝实际上通过一个复杂的官僚体系来实现自己的统治,“国家能力”反映为皇帝对官僚体系的动员能力。这里有三个具体问题需要解决:官僚之间的权力划分,皇帝对官僚系统的控制,以及官僚的来源问题。这三个问题,秦朝并没有完全解决好,有的问题秦朝开始解决,但是并不完善;有的问题秦朝根本没有涉及。在中央层面,西汉完善了秦朝的“三公九卿”制度,彼此的执掌、隶属关系和等级制度更为完善和严格;在地方层面,不仅强化和完善以前的“郡县制”,还设立了监察大区“州”,加强对地方的控制;创立了“察举制度”,从贵族、官僚子弟、平民集团中挑选人员承认官僚,解决了官僚来源问题。

(2) 土地制度的变化。汉代完全摒弃了“井田制”,完全实施土地私有。这样的做法就完全回避了“井田制”的种种缺陷,政府直接面对无数的农民,承认个人占有的土地。个人或家庭根据自己占有的土地和劳动力的多寡向国家缴纳相应的赋税,提供相应的劳役。这种制度



使得国家的“国家能力”大大增强,也成为传统中国土地制度的基本形式。

(3)罢黜百家,独尊儒术,确定社会的主流思想。固然秦始皇统一文字、统一度量衡、统一货币,创建驰道等措施加强了全国的交流,减少了未来统一的成本;但是秦始皇通过“焚书坑儒”的粗暴政策来确立社会的主流思想;相对而言,西汉的文化政策策略更加多元化:大力宣扬儒家主流思想,将这一思想根据自己的意愿进行改造,在官员任命、考试教育、社会规范等方面严格贯彻;同时,打击和主流思想不和的其他思想。简而言之,这种做法一方面堵住了其他思想的大门,另一方面按照自己的主流思想给社会留有出路。这一政策,在结束先秦诸子百家学术繁荣的局面的同时,大大增加了民族的认同感,促进了汉民族的形成。这也是统一的中国能够经受住三国两晋南北朝大分裂的主要原因。

(4)经营西域,开辟“丝绸之路”。“丝绸之路”的开辟,虽然是汉武帝反击匈奴军事战略的副产品,但是这一贸易线路对中国意义重大:中国能够以开放的姿态屹立于国际舞台,奠定了未来中国开拓西北边疆、经营西北的基本框架;增加了民族认同感。

## 5. “春秋战国”大变革

从“封建制”到“郡县制”的变革并不是一蹴而就,中国经历了长期的摸索过程。从 B. C. 770 年平王东迁到 B. C. 221 秦国完成统一,中国经历了长达 500 年的春秋战国时期。这一历史时期大致可以分为春秋和战国两个历史阶段:前者得名于孔子的编年体史书《春秋》,后者得名于西汉刘向所编写《战国策》一书。史家对战国时期的开始年份始终存在争论,但是一般公认三家分晋和田氏代齐为战国开始的标识。

从 B. C. 1046 年周武王伐纣成功到 B. C. 771 年西周灭亡,中国经历了三百年的封建制度。这一制度在经济上执行辅之以强制劳动的“井田制”,在政治上执行与等级制度相生的宗法制度,在军事上按照等级制度限制诸侯国的武装力量,以保证周王室的绝对优势地位。虽然这一封建制度,是后来中国历史演变的渊源起点;但由于秦始皇的“焚书坑儒”对文化遗产的破坏,后人很难知道当时中国“封建制”的细节。可以肯定的是,这一制度的核心是严格的等级制度。而这一制度的崩溃,源于力量消长所带来的等级制度崩溃。

### 5.1 铁器的发现和推广:“封建制”崩溃的催化剂

#### 5.1.1 “井田制”和“封建制”的崩溃

由于周平王自身得位不正,东周王室本身就丧失了道德上的优势;B. C. 770 年,平王东迁之后,有的诸侯国开始不向周天子朝贡,并渐渐不再听从周天子的命令,而转向扩张自己的实力,谋求争霸战争的胜利。周天子实力的衰落和诸侯国的崛起的背后,是实力的消长和变化,而这种实力消长的变化,源于本身制度设计的缺陷。

前面已经详细说明了经济上的“井田制”和政治上的“分封制”的激励问题。在经济上,负责实际耕种的家庭和个人瞒着拥有公田的贵族另外开垦土地,获得这些土地上的收益,这样就使得“井田制”崩溃;如果被分封出去的诸侯扩充自己的实力,反过来挑战周天子的权威,或者诸侯下面的大夫实力强大,尾大不掉,“分封制”就会崩溃。诱发“井田制”和“分封制”崩溃的是铁器的发明和推广。

B. C. 594 年,鲁国实行“初税亩”。这一政策实际上承认土地私有,承认被私下开垦的土地,按照实际占有的土地数量进行征税。鲁国在诸侯国中具有文化中心的地位,鲁国的“初税

亩”政策具有划时代的意义,标志着“井田制”在官方的松动。至于说战国时代的“商鞅变法”,“废井田,开阡陌”,标志着“井田制”的彻底废除。

国家政治层面发生着和“井田制”崩溃一样的事情:被周天子分封的诸侯,开始在周天子分封的土地之外开垦新的土地,为农业生产建设新的水利设施,利用铁器装备军队而方便兼并战争的发动。这些都增强了诸侯国的实力,使得原有的封建等级制度无法维持。增强了实力的诸侯国反过来挑战周天子的权威。B. C. 707 年,周天子征伐郑国失败,周天子也在战争中受伤。这意味着周天子权威的彻底丧失,意味着封建等级制度的瓦解。在春秋时代,先后崛起的是春秋五霸,周天子只是作为一种政治上的号召工具而被霸主利用。至于到了战国时代,周天子只是沦为一个中等大小的诸侯国,完全丧失了任何权威和优势。

此外,由于“分封制”的缺陷,诸侯将自己的领地向下层层分封,这样也增加了诸侯王沦为“周天子”的风险。实际上,诸侯国中有的贵族大夫通过各种方法扩充自己的实力,掌握诸侯国的实权,架空原先的诸侯,进一步打破了原先的封建等级制度。战国初期的“三家分晋”和“田氏代齐”为其中的代表事件。

### 5.1.2 铁器的发明和推广

中国使用铁器的时间已经不可考,大概在西周时期,中国人就发现了铁。但是中国冶铁技术的发展和推广是春秋战国的事情了。农业生产中,铁器的应用和推广大幅度提高了农业生产率;在水利工程中铁器使用,也便利了水利工程建设。生产率的提高,动摇了“井田制”的基础:“井田制”是按照原先的劳动生产率、土地丰腴程度和农业生产条件制定的;现在由于铁制工具的应用,农民可以在井田之外,开垦数量更多、条件更好的土地,同时在私下开垦土地集中的地方,农民甚至可以利用先进的铁制工具,兴修相应的农业设施,这样进一步提高了私下开垦土地的生产效率。社会演变的现实就是私田开垦越来越多,“井田制”趋于崩溃。在政治上,诸侯国利用先进的铁制工具,发展农业,装备军队,扩充自己的实力,也开始渐渐摆脱周天子的控制。

中国是一个铁矿资源丰富的国家,一旦冶铁技术进步,铁器在全国层面得到推广,周天子很容易对全国大大小小的诸侯国失控。图 6 给出了中国大致的铁矿分布,中国的铁矿分布星罗棋布,一旦冶铁技术进步,诸侯国很容易获得铁,反倒周天子直接控制的土地上没有铁矿。在分封初期,周天子将最发达、最丰腴、最富饶的地方留给自己,将当时看上去“穷乡僻壤”的地方分封出去;但是这样的考虑,反倒是的自己的地方没有铁,不能利用先进的铁器来扩充自己的实力。

中国铁矿中的富矿并不丰富,大的铁矿并不多。这样的矿产分布格局使得拥有富矿的诸侯国可以拥有相对的优势而在春秋战国的乱世中胜出,从图 6 可以看出,中国的富矿都集中在少数几个大的诸侯国。同时富矿的存在只是问题的一个层面,诸侯国还应该有的冶铁场所和技术,将铁矿转变成成为铁制工具和铁制兵器。其中比较著名的是韩国的宜阳、齐国的临淄、赵国的邯郸、楚国的宛(南阳)。图 7 展示了战国时代的著名冶铁中心的分布。这些拥有富铁矿和冶铁中心的诸侯国可以在经济生产中应用更多的铁制农具和工具,从而拥有更高的农业生产率;可以有更多的铁制兵器装备军队,提高军队的战斗力。

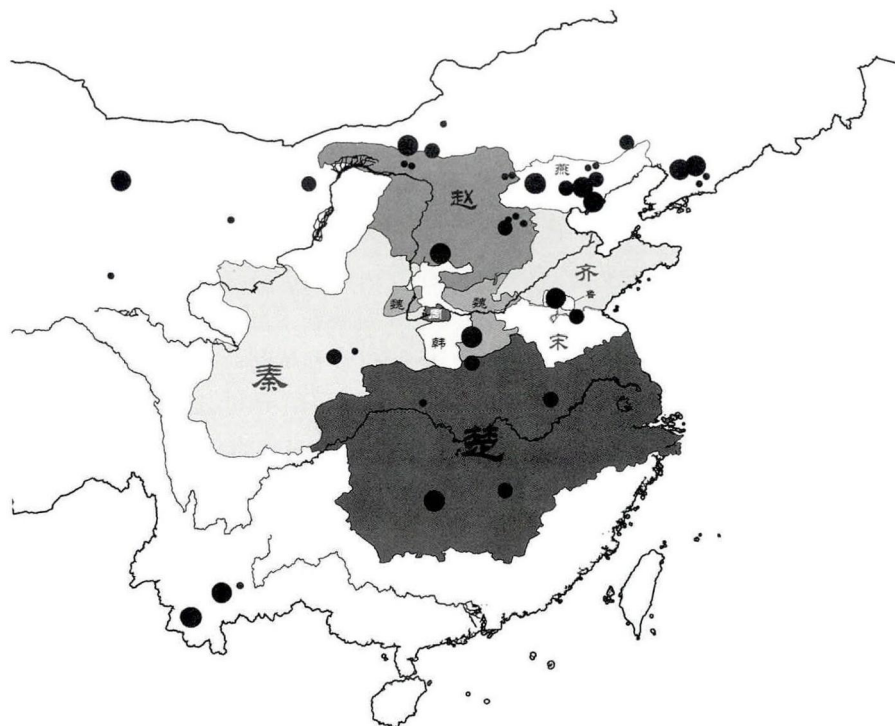


图6 中国的铁矿分布

说明:此处的战国地图为 B. C. 296 年的战国形势图。

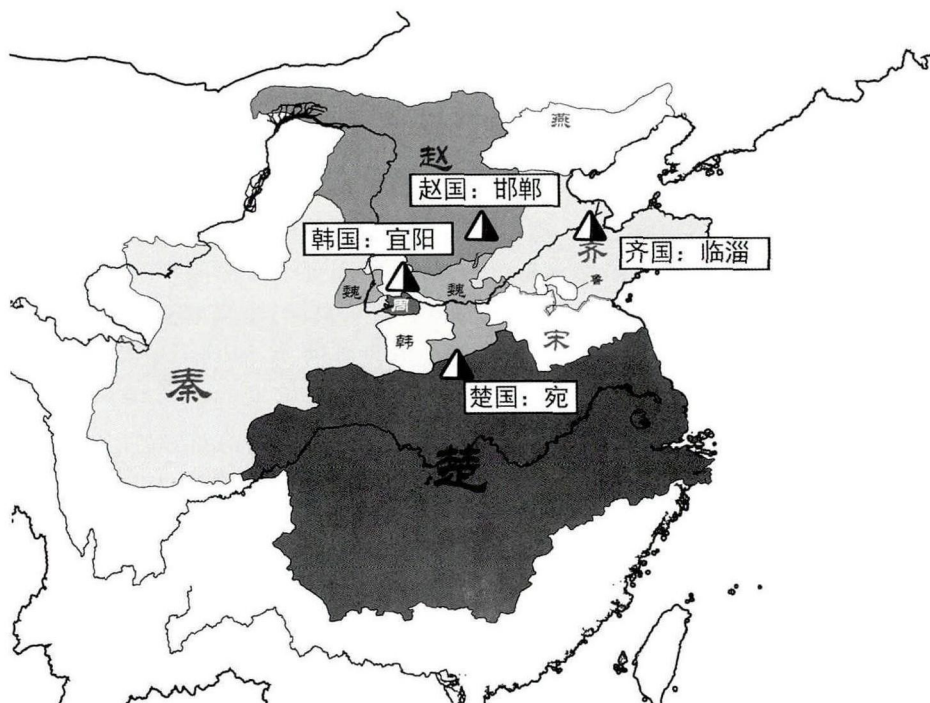


图7 战国时代著名的冶铁中心

说明:此处的战国地图为 B. C. 296 年的战国形势图。

## 5.2 军事竞争的现实

春秋战国时代纷争不断,战乱频发。大规模、频繁的对“国家能力”是巨大的考验,也诱发着新的政治变革 (Voigtlander 和 Voth, 2013; Gennaioli 和 Voth, 2009)。表 2 展示了春秋战国时代的战争爆发频次;从表 2 可以看出,不论是春秋时期还是在战国时期,中国一直战争频繁,平均下来,几乎每年都有战争,在有的年份甚至同时爆发 4-5 次战争,春秋战国超过 500 年,在这 500 多年里,没有战争的年份只有不到 200 年。战争频繁爆发是周天子缺乏统治权威的一个侧面反映。古史渺茫,我们现在很难得到各个战争的规模烈度信息;但是可以肯定的是,虽然战国时代战争的总次数低于春秋时代的战争次数,但是战国时代的战争规模要大于春秋时代的战争规模,特别是战后后期,大国战争非常惨烈,战争双方动辄投入几十万的人进行战争厮杀,像秦赵长平之战这样的大规模战争,在春秋时代是无法想象的。

表 2 “春秋战国”战争爆发频率

| 时期 | 时间起止                | 战争爆发总次数 | 每年平均爆发次数 | 极值 | 没有战争的年份 |
|----|---------------------|---------|----------|----|---------|
| 春秋 | B. C. 770-B. C. 476 | 206     | 1.859    | 5  | 90      |
| 战国 | B. C. 475-B. C. 221 | 150     | 1.527    | 4  | 105     |

资料来源:中国军事史编写组(2003)。

如此频繁惨烈的战争,诸侯国之间不断上演着“兼并”的故事:强国兼并弱国,大国兼并小国。换而言之,在春秋战国的军事竞争中,国家数量不断减少,国家规模不断变大。图 8 展示了“春秋战国”时代国家数量的时间序列变化。诸侯国数量从春秋开始时候的 123 个,下降到战国初年的 27 个,到天下统一的 B. C. 221 年,秦国胜出,成为最终的赢家。我们熟悉的战国七雄“秦、赵、魏、韩、齐、楚、燕”,只是战国时代比较强大的 7 个国家而已。

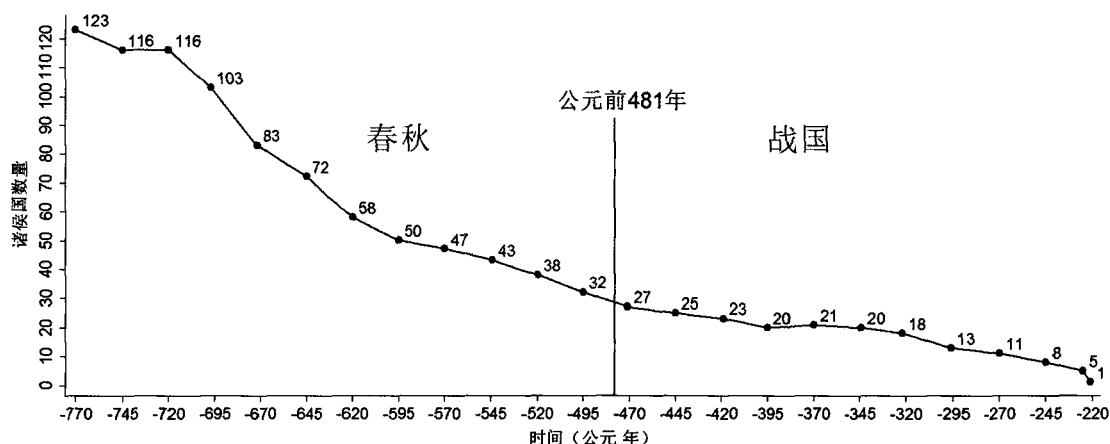


图 8 “春秋战国”诸侯国数量的变化

资料来源:根据方诗铭(1979)、陈槃(2009 a, b)整理。

说明:此处仅统计了史料中存在明确存灭时间的诸侯国数量。

军事竞争对“国家能力”是极大的考验:它要求国君能够迅速动员整个国家的力量,投入战场,以获得军事战争的胜利。这里有两个问题成为其中的关键:(1)国家应该有着相应的实力来支撑相应的战争,国家应该有更多的粮食、更多的人口、更多的军队、更多的装备以获得战争的胜利;(2)国家应该有一整套行之有效的制度,保证这些力量能够投入到相应的方面,保证战略战术目标的完成。

### 5.3 农耕文明的规模经济和外部性

中华文明发源于黄土高原,是典型的农耕文明。从表1的分析我们可以看出,几大平原连接在一起构成了中华文明的发展起点。农耕文明重视农业生产,而农业生产依赖“水”在原始农业时代,由于农业生产技术非常落后,农业生产完全依据自然条件进行安排,“水”在农业生产中更加重要。因此西周起源于黄土高原,东周以黄河中下游为统治核心。这两大区域地势平坦,黄河以及黄河的众多支流流经其中,雨量适中,自然环境优越,非常适合农业生产(参见表1)。

当农业生产向灌溉农业发展时,水利设施的重要性前所未有地凸显出来。对“水”的治理、水利工程的兴建都远远超过单个农户的能力,社会需要结合单个农户的力量才能够有效地提供水利服务。这样一来,农耕文明对于集权有着内在的需求。周天子或大大小小的诸侯直接控制的人口和土地非常有限,“封建制”对社会资源的动员依赖于下属的效忠,并且“封建制”是一级一级向下分封的,直接面对社会大众的底层贵族才真正掌握社会资源;但是底层贵族力量弱小,根本不可能控制成规模的社会资源(参见图3)。显然“封建制”在动员社会资源方面并无优势,大国相对于小国在提供公共品服务方面更有优势。

此外,水利设施服务的对象远远超过了单个农户。水资源虽然有竞争的性质,但是在水利设施达到自己的服务容量之前,水利设施的“竞争性”并不强;单个农户也很难排斥其他农户对水利设施的使用,其“排他性”也很有限。对于这样“竞争性”和“排他性”都不强的公共品,就会容易出现“搭便车”问题。这个时候,社会希望能够有一个外在的权威能够提供这样的公共品,克服其中的“搭便车”问题。“封建制”也没有办法克服其中的“搭便车”问题。

显然,农业生产的规模经济和外部性要求:(1)政治制度大变革,改变“封建制”层层动员而无法提供水利服务的情况;(2)国家进行兼并,以获得在公共品服务提供方面的大国优势。

### 5.4 变法运动:从“封建制”到“郡县制”

随着“井田制”的崩溃,封建宗法制度也趋于瓦解。作为“天下共主”的周天子,一方面在道德上不被诸侯国承认;另一方面,其实力上也无法限制分封的诸侯王。整个社会不论在道德上还是在实力上,都缺乏外在的权威。在这种情况下,整个社会陷入了一种无序竞争的局面,虽然各诸侯国口头上高调地“尊王攘夷”,实际上都在不停进行着兼并战争,扩张自己的实力,成就自己的霸业。激烈的军事竞争对国家的动员能力是极大的考验;各诸侯国为了能够在这样的军事竞争中胜出,纷纷进行配套的变革以增加国家的动员能力。从春秋时代齐桓公的管仲改革开始,到战国时代的乐毅变法,春秋战国时代是在轰轰烈烈的大变革中展开演进的。表3列出了春秋战国的主要变法。

表 3 春秋战国时代重要的变法

| 时代                          | 国家 | 时间                  | 变法内容   | 变法主导思想 |
|-----------------------------|----|---------------------|--------|--------|
| 春秋<br>(B. C. 770—B. C. 476) | 齐国 | B. C. 685—B. C. 645 | 管仲改革   | 法家     |
|                             | 鲁国 | B. C. 594           | 初税亩    |        |
| 战国(B. C. 475—B. C. 221)     | 魏国 | B. C. 445—B. C. 387 | 李悝吴起变法 | 法家兵家   |
|                             | 楚国 | B. C. 401—B. C. 381 | 吴起变法   | 兵家     |
|                             | 秦国 | B. C. 364—B. C. 338 | 商鞅变法   | 法家     |
|                             | 齐国 | B. C. 356—B. C. 320 | 邹忌变法   | 法家     |
|                             | 韩国 | B. C. 362—B. C. 333 | 申不害变法  | 法家     |
|                             | 赵国 | B. C. 325—B. C. 299 | 胡服骑射   |        |
|                             | 燕国 | B. C. 312—B. C. 279 | 乐毅变法   | 法家     |

变法的核心就是增加国家在军事竞争中胜出的概率。为了增加这样的概率,改革实际上有两层目的:增加国家的经济和军事实力,增加国君在军事竞争中的动员能力。为了达成这样的目标,春秋战国成功的改革就牵涉到政治、经济、军事、社会文化等方方面面。在经济方面,增加经济实力成为经济政策的核心,这样一来“废井田、开阡陌”,承认私田,承认土地买卖,就成为土地政策的核心。政治上,废除“世卿世禄”,国君集权,用任命的官僚代替世袭的贵族对土地和人口进行直接的控制就成为一种必须。在军事上,创建完全听命于国君的农民军队,建立脱离贵族而依赖于官僚系统的军事体系就成为国家在军事竞争中胜出的必要条件。所有这些改革,都使得国君能够在极短时间内动员大量的社会资源,保证国家成为新的军国。

这些改革,总的方向就是:中国从“封建制”转变为“郡县制”。当时的人们不可能知道当时改革的方向和改革的意义,中国摸索出完整的“郡县制”,花费了 500 年的时间。从表 3 可以看到,春秋时代的变革脉络还不算清晰,春秋时代的霸主如齐桓公、晋文公只是打着“尊王攘夷”的口号称霸,改革并没有成为社会的主流。例如春秋时代的管仲改革实际上以商业为重点,发展盐铁等非农产业,以增加国家的财力;鲁国的“初税亩”只是为了解决税收问题而向私田征税,给人一种“头痛医头、脚痛医脚”的感觉,根本缺乏明确的改革方向。但是战国时代的变法已经眉目清晰,各国就是要废封建、行郡县,加强中央集权,完成统一。改革成为社会的主流,变法的浪潮以法家、兵家为指导思想,主要的诸侯国都开展了轰轰烈烈的变法运动(请参见表 3);但是很多改革缺乏一种改革的配套,只是一种单方面的改革(例如军事改革、官僚改革等等);当时的人们往往被军事竞争裹挟着走上了改革之路,缺乏通盘设计和配套改革措施。改革的当事人仅仅只是把握一条:增加国家在军事竞争中胜出的概率。

制度变革的苗头从春秋中期开始。诸侯国攻占了新的土地,“悬而不封”,设“县”归国君本人直接管辖,这样就形成了一个政治格局;至于“郡”,很多时候是边境的军事区,和“县”并没有直接的隶属关系。在秦始皇完成统一之后,一方面将秦国的“郡县制”推广到全国,另一方面将“郡”、“县”规范化,郡下设县,建立一整套的“郡县制”,完成了中国历史的大

转折。在长期的争霸战争中,秦国能够最终胜出,和“商鞅变法”之后的秦国普遍实行“郡县制”,大大增加了秦国的“国家能力”和秦王的动员能力有关。

在众多的变法中,秦国的商鞅变法最为深刻和全面。将“耕战”作为秦国从上到下的基本国策;“废井田,开阡陌”;在全国范围内推行“郡县制”;废除“世卿世禄”,实施军功爵制。不论是经济改革、政治改革,还是军事改革方面,商鞅变法都非常彻底。例如秦国在全国境内全面推行“郡县制”,远非那些为了回避既得利益而只在新兼并的土地上实施“郡县制”的国家可比;强调军功,实施“军功爵制”,这样就彻底打破了世卿世禄制度,使得国君彻底摆脱贵族的限制。就改革持续时间上来说,其变法持续时间最长,并不因为推行变法的秦孝公和商鞅的消亡而终止,而从秦孝公开始一直持续,所谓“奋六世之余烈”,远非那些“人亡政息”的变法国家可以比拟。在变法的整体性方面,商鞅变法也是可圈可点。很明显,商鞅变法已经是一种全盘改革,改革涉及国家政治、经济、军事、社会文化等方方面面,其改革全面性远非那种单方面的改革可以比拟。秦国在“春秋战国”的军事竞争“马拉松”能够最终胜出,并不完全是历史的偶然。

#### 参考文献:

- Acemoglu, D., 2005, Politics and Economics in Weak and Strong States, *Journal of Monetary Economics* 52(7), 1199-1226.
- Acemoglu, D., García-Jimeno, C. and Robinson, J. A., 2015, State Capacity and Economic Development: A Network Approach, *American Economic Association* 105(8), 2364-2409.
- Acemoglu, D. and Dell, M., 2010, Productivity Differences Between and Within Countries, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(1), 169-188.
- Barro, R., 1990, Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy* 98(5), S103-S125.
- Besley, T. and Persson, T., 2009, The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics, *American Economic Review* 99(4), 1218-1244.
- Besley, T. and Persson, T., 2010, State Capacity, Conflict and Development, *Econometrica* 78(1), 1-34.
- Dincecco, M. and Katz, G., 2016, State Capacity and Long-Run Performance, *Economic Journal* 126(590), 189-218.
- Gennaioli, N. and Voth, H., 2009, Malthusian Dynamism and the Rise of Europe: Make War, Not Love, *American Economic Review* 99(2), 248-254.
- Gerschenkron, A., 1966, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA: Belknap Press.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A., 2008, The Economic Consequences of Legal Origins, *Journal of Economic Literature* 46(2), 285-332.
- Laffont, J. and Martimort, D., 2001, *New York*, London: Princeton University Press.
- Lin, J. Y., 1995, The Needham Puzzle: Why the Industrial Revolution Did Not Originate in China?, *Economic Development and Cultural Change* 43(2), 269-292.
- Mulligan, C. B. and Shleifer, A., The Extent of the Market and the Supply of Regulation, *Quarterly Journal of Economics* 120(4), 1445-1473.
- North, D. C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York: W. W. Norton & Co.
- North, D. C. and Thomas, R. P., 1973, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge UK:

Cambridge University Press.

Smith, A., 1976, *The Wealth of Nation*(original publication, 1776), Chicago: University of Chicago Press.

Voigtlander, N. and Voth, H., 2013, The Three Horsemen of Riches: Plague, War, and Urbanization in Early Modern Europe, *Review of Economic Studies* 80, 774-811.

程念棋,2006,《国家力量与中国经济的历史变迁》,北京:新星出版社。

陈槃,2009a,《不见于春秋大事表之春秋方国稿》,上海古籍出版社。

陈槃,2009b,《春秋大事表列国爵姓及存灭表撰异》,上海古籍出版社。

代谦、李唐,2010,技术传承方式与长期增长:对传统中国经济增长停滞的一个解释,《经济研究》,第 6 期, 143-158。

方诗铭,1979,《中国历史纪年表》,上海辞书出版社。

侯家驹,2007,《中国经济史》,新星出版社。

孙敬之,1983,《中国经济地理概论》,北京:商务印书馆。

中国军事史编写组,2003,《中国历代战争年表》,北京:中国人民解放军出版社。