

# 领导力、法律和地方管理：理解所有 政治制度的基础

[美] 罗杰·迈尔森

(芝加哥大学 经济学系, 伊利诺伊 芝加哥 60637)

□ 王 柳 译 蒋湘平 审校

[摘 要] 中世纪的财务法院、英国普通法、英国议会和美国的联邦民主制是英国和美国政治史上四种重要的政治制度。财务法院实现了国家统治者对地方治理者承诺长期回报以激励其良好治理行为的统治意图;英国的普通法和议会通过良好的制度设计成功地保证了在政治生活中不同利益主体享有实现他们目的的平等机会,保护其私有财产与投资;美国联邦民主制的成功揭示了,民主若要成功,仅有选举是不够的,它还需要一些可供选择的具有良好民主声誉的候选人,需要建立从地方到联邦的各层次的民选机构,通过各层面民主的激励,来推动民主的发展。中国历史上也有一些在历史缘由和功能上类似的重要政治制度,如科举制、奏章制度等。所有成功制度发展的背后都有一些普通准则,地方政府和中央政府之间的关系对大国的成功具有关键作用。

[关键词] 政治制度; 财务法院; 英国普通法; 英国议会; 美国联邦民主制

## Understanding the Foundations of All Political Systems: Leadership, Law, and Local Government

Roger B. Myerson

(Department of Economics, University of Chicago, Chicago 60637, USA)

**Abstract:** This study has applied some basic principles of economic theory to the history of political institutions in England and America, and has also compared them with some political institutions in the history of China. It is argued in this paper that the relationship between local governments and the national government is vital to the success of great nations. To illustrate this point, the development of four important point institutions in English and American political history has been analyzed: the medieval Court of the Exchequer, the English common law, the English Parliament, and the American system of federal democracy.

[收稿日期] 2011-11-15

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2011-12-31

[作者简介] 罗杰·迈尔森,男,美国芝加哥大学经济学系教授,2007年诺贝尔经济学奖获得者,主要从事经济学领域的博弈论和政治学领域的投票机制研究,主要著作有《博弈论:矛盾冲突分析》、《经济决策的概率模型》等。

[译者与审校者简介] 1. 王柳,女,浙江大学公共管理学院博士研究生,杭州市委党校讲师,主要从事政府管理研究; 2. 蒋湘平,女,浙江大学外国语言文化与国际交流学院博士后研究人员,湖南师范大学讲师,主要从事语言学及应用语言学研究。

The Court of Exchequer was an important institution around 1200 in the early development of the English monarchy, which guaranteed that high officials were being appropriately judged for rewards or punishments. Each sheriff, governor of one of the provinces in medieval England, met the treasurer who was the representative of the central government twice a year at the Court of the Exchequer to settle the sheriff's accounts. And a large subset of the most powerful people in England gathered also at the Court of the Exchequer just to watch and verify everything that they did. Everything that the sheriff had been doing was publicly recorded there at the Exchequer. Therefore, local governors were motivated by the promise of large moral-hazard rents.

The great common law in England, which had really begun to develop under Henry II around 1170, led directly to the legal tradition that we have in America and Britain today. After a long civil war between Henry's mother and his uncle Stephen, Henry who became the king in the end developed a court system that combined elements of centralization with a decentralized dependence on local governments to assure members of rival political elites that their ability to enjoy certain privileges would be protected under a new national leader. The English common law and the Confucian civil service examinations have some similarities both in historical origins and in their functions.

A century after Henry II, around 1300, his great-grandson King Edward I developed Parliament as a way of strengthening the state. The early Parliament gave representation to the local officials who exercised the power of the state at its lowest level. Such parliamentary representation strengthened the state by creating decentralized protection for moral hazard rents of thousands of local government officials. The Parliament was just the Court of Exchequer for the local gentry. The fact that towns were represented in Parliament made them particularly effective as engines of economic growth in the early modern era. On the other hand, the fact that rural gentry were represented in England's Parliament was also important in the 1700s for the creation of some companies called turnpike trusts that built toll roads throughout England, giving England the best transportation system of the 18th century, and thus setting the stage for the industrial revolution. When looking for an analogue of Parliament in traditional China, the closest institution is the Confucian system of circulating memorials by scholar-officials. It gave a national political voice to government officials.

A successful democracy requires more than just elections; it also requires alternative candidates who have good democratic reputations. Local governments provide the most opportunities for leaders to begin cultivating such reputations. Democratic development in America actually began with decentralized local democracy, and democracy in America has always been federal, in the sense of having separately elected offices at the local, provincial, and national levels. Local democracy can reduce barriers against entry into democratic competition at higher levels of government, and thus local democracy can make elections at higher levels more competitive. On the other hand, elections at higher levels of government can also help to sharpen the competitive incentives for good government in local democracy. Successful democratic development may depend on an interaction between democracy at different levels of government, from local to national.

**Key words:** political institutions; the Court of the Exchequer; the English common law; the English Parliament; the American federal democracy

社会科学家需要尽可能努力地去理解成功的经济和政治制度的本质基础。通过对贯穿于历史上的许多不同制度的研究,我们就能尝试着发现某些支撑所有成功制度的普遍准则。本文将把经济学理论的基本原理应用到对英国和美国政治制度史的分析中,并与中国的历史进行对比,以此来总结笔者对这些基本问题的认识。特别是,笔者将指出地方政府和中央政府之间的关系对大国的成功具有关键作用。为了说明这一论点,本文将分析英国和美国政治史上四种重要制度的发展,这四种制度就是中世纪的财务法院(the Court of Exchequer)、英国普通法(the English common law)、英国议会(the English Parliament)和美国联邦民主制(the American system of federal democracy)。

## 一、财务法院

如果研究英国政治制度史,你将发现历史学家们会特别谈及1200年左右的财务法院<sup>①</sup>对英国君主制发展初期所具有的不可或缺的重要性<sup>[1]</sup>。如今,财务法院的财政大臣(the Chancellor of the Exchequer)就是英国财政部长,因此,一般人或许会认为中世纪的财务法院是处理金钱或经济问题的,但事实上它对整个英国政府都有关键作用。我们有一部理查德·菲兹尼戈尔从1180年开始记录的财务法院对话手稿,它向我们解释了英国早期财务法院的工作以及它为什么会如此重要的原因。

财务法院的称谓来自西洋棋盘的桌布。“财务法院的称呼从何而来?……因为财务法院上的桌子像西洋跳棋的棋面……而且,就像棋面上双方对垒一样,财务法院桌边也进行着一场司库官与郡守之间的争斗,双方分别陈述,而其他的官员围坐两旁,监督和评判整个过程。”<sup>[2]</sup>为了计算君主制英国的财政状况,他们在方格状的桌面计量表上推移代币(见下页图1)<sup>②</sup>。菲兹尼戈尔也告诉我们,如同玩跳棋和象棋一样,桌子上都存在着竞争,存在着两个人之间的冲突。如果要了解成功的政治制度的基础,我们需要弄清楚,在财务法院会议桌上博弈的双方是谁?以及为什么这个制度对英国国家的崛起如此重要?

这个问题的答案为,财务法院中发生的是司库官(treasurer)和郡守(sheriff)之间的基本冲突。在中世纪的英国,郡守是一位真正的治理者,每个郡守都是英国诸多行省中一个省份的治理者。因此冲突双方是同一个政府中的两个部分,司库官代表中央政府,郡守则是一个省的治理者。英国国王让司库官掌管他的钱财,但他对国家的控制还是要依托于这些管辖着各省的郡守们。

“郡守”(sheriff)一词在拉丁语中是“comes”,即伯爵,伯爵在欧洲其他地方也叫“count”。当时在欧洲的很多地方,如果全国政府分崩离析,那么作为地方治理者的伯爵实质上就成为独立的地方统治者。为了统治英国,国王必须要能够控制他的治理者。然而,在1180年,作为权势强大的治理者,郡守在他们的省份中有大量的机会滥用手中的权力,对当地的农民巧取豪夺。为阻止这种渎职行为,国王必须让这些地方郡守确信,如果他们忠于职守,有效地管理所辖的郡县和行省,那么从长

① 财务法院是中世纪英国的一个政府机构。源于威廉时期的御前会议,在亨利二世时期发展成为一个负责为国王征税等财务行政的机构,同时又是处理影响税收纠纷等财务诉讼的机构,其司法和财政工作是不分的。13世纪末,财务法院的司法工作开始逐渐独立,出现了与其他法院相似的性质,尤其是财务法院的官员开始从律师中选任,管辖权也开始扩展到财政事务以外的普通诉讼。在1873年《司法法》颁布后,1875年,财务法院并入高等法院。——译者注

② 中世纪财务法院有这么一张用来计算税收和货物价格的会议桌,长10英寸、宽5英寸,四周有一圈大概高出桌面四个手指厚的边缘,以防止桌上的东西掉落。桌子上面覆盖着一块黑布,布上有绿色的条纹,间距大概一个成人手掌,条纹隔出的一个个空间放着不同金额的筹码,代表便士、先令及英镑等不同的金额。这张桌布与西洋跳棋棋面的方格很相像,所以财务法院又称棋盘院,财务法院的名称也由此而来,具体见图1。——译者注



资,只有当投资者得到了可靠的保护,投资才会兴盛。在西方,人们期望他们的投资能得到法律体系和法定机构的保护,这种古老的传统可以追溯到古罗马时期。基于如此深厚的历史根源,大约1170年,英国伟大的普通法传统在亨利二世时期真正开始发展,它直接奠定了当代美国和英国法律传统的基础。

在中国的哲学传统中,法家是一种类似于英国普通法的传统,然而,它不是一种商法的形式,而是一种关于帝王如何通过立法来更好地剥削百姓而非保护百姓私人投资的学说。但显而易见的是,在过去两千年的大部分时期,中国的商业得到了发展和壮大,即使在形式上没有与西方法律相对应的制度。中国在产业和技术发展上的巨大成功告诉我们,中国古代也有类似的保护投资的成功制度,古代中国社会中的某些因素成功地发挥了如同西方法律那样的作用。

当笔者考察中国的历史,寻找与亨利二世时期的英国普通法发展最具相似性的制度发展时,发现它就是科举制。虽然普通法和科举制看上去是非常不同的东西,但它们的历史缘由却展示了一种有意义的相似性。

为了分析这种相似性,我们首先要研究,为什么亨利二世这个专制君主主要建立一个法官体系,并且赋予这些法官相当独立的司法权?亨利二世和他的母亲为了争夺王位,与他的表舅斯蒂芬交战甚久,最终双方达成协议,在斯蒂芬去世后,权力和平交接,亨利继承王位。为了维持战后的社会安定,亨利必须保证他母亲的支持者和斯蒂芬的支持者能在新政权下和谐共处。在当时的英国,土地是权力的关键,因此,亨利需要建立一套裁决土地纷争的制度,而且这个制度能确保无论是他的支持者还是斯蒂芬的支持者都有获胜的机会和可能,而他本人不必为任何一方的成败负责。于是,亨利二世创立了一套法院系统,把中央集权和依赖于地方政府的分权结合在一起,国王集中监管法官的任命,而法官将问题提交给由乡绅组成的独立陪审团,法庭的命令由行省的郡守负责执行。

下面以此来对比一下宋朝初期科举制度的发展。唐朝灭亡后,继起的五代十国在宋朝重新统一起来。十国中的绝大多数都有一种强烈的和平意愿,同意在宋朝统治下走到一起。这种情况之所以会出现,离不开宋朝皇帝采用的科举制。科举制保证了权力和高级官职在朝廷的支持者与十国割据势力的支持者之间公平分享。各国子民都有平等机会参加科举考试,因此他们都觉得有平等的机会在在宋天子的统治下获得官职<sup>[5]188</sup>。

因此,从政治上看,中国科举制和英国普通法在历史缘由上非常相似,最初的设计都是为了向反对派政治精英保证,在新的国家统治者之下,他们享受一定权益的能力会得到保护。不过,经过数十年的发展后,这些制度下的权益保护已经大大延伸和拓展,惠及了更多的大众。

英国普通法和中国科举制在缘由上的相似性提示我们,这两者在功能上可能也有相似性。儒学体系是中国最早的也是最首要的规范政府官员之间交往行为的法律制度。儒家学者习得了一套复杂的规则,这些规则规定有声望和地位的人如何彼此相处,这些儒学的行为准则实际上也成为一种规范中国士大夫的法律形式。在这个传统的帝王体系(imperial system)中,有人想要保护他们的商业投资,就必须让亲属加入士大夫这个精英阶层,或者与朝廷的官员建立利益共享机制。然而,在宋朝,士大夫这个群体迅速壮大,超出了官员的数量,因为通过科举考试的人员为数众多,无法都实际获得官职。于是,这些获得科举功名却没有谋取官职的士大夫成为地方乡绅,同样也享受着儒学体系所界定的有声望之人应有的特权地位,他们成为了居住地社群的领袖,承担地方治理的部分责任。因此,在宋朝,儒学教育确立了一套规范官员彼此相处的制度规则,而平民百姓或者学而优则仕,或者与士大夫建立个人联系来寻求这个体制的庇护。

在西方则是另外一种情况,建立一套制度,试图在政府官员与其他群体之间树立藩篱。不过,在当时的西方有律师,其职业就是在国王的法院上代表统治精英之外的大众发言。

### 三、议会

亨利二世之后过了一个世纪,大概在 1300 年,他的四世孙爱德华一世继位,主持了中世纪英国另一个伟大的制度发展——议会。作为一个专制的君主,爱德华当然不是为了与大众分享权力而建立议会的,而是把它作为巩固政权的工具(实际上,正是在建立议会之后,当时的英国才有能力发动对法国的百年战争,尽管对手是更大的法国)。为了了解议会对巩固英国君主制的意义,很有必要分析 1300 年的议会——这是议会的第一个世纪,看看它都代表了哪些人。

第一届英国议会代表了农村的乡绅和城市的寡头统治者(oligarchs),也就是说,早期的议会向执掌最基层政权的地方官员开放<sup>[6]</sup>。如前所述,英国国王通过建立强大的财务法院,让地方治理者有申诉的场所,以此向各行省的治理者(或郡守)作出奖赏分明的可靠承诺。地方治理者只有几十个,然而,在乡镇负责征税和裁决纠纷的乡绅则是一个相当大的群体,以至于无法定期将他们全部聚集在一个国家的法院中。但是乡绅们也可以派代表参加这样的会议。因此,国王需要建立一个供这些乡绅代表们申诉的场所,以供他们表达对上级政府官员侵害其权益的不满,从而实现国王回报这个群体忠诚履职的可靠承诺。这个场所就是议会。每当国王征收新税之前,他就必须首先了解地方管理者和征税者对上级政府滥用权力的抱怨。就是这样,这种议会代表制通过向数以千计的地方官员提供道德风险租金的分散保护(decentralized protection),促进了政权的巩固。

当笔者寻找中国古代与议会拥有相同功能的制度时,笔者能找到的最接近的就是士大夫的奏章制度。身处政权官僚体系底层的官员都有权力向朝廷呈递奏折,而且奏折会被广泛传阅<sup>[7]</sup>。这种制度化的公开申诉会让每一个地方的官员确信,他们会得到朝廷高官尽可能公正的评判和奖赏,因为朝廷高官清楚地意识到,任何对地方官员的不公正处置都会招致抱怨,而这种抱怨有可能激怒遍布全国的其他地方官员,或者让他们士气消沉。然而,假如说中国的奏章制度让通常异地任职的地方官员有了在朝廷的发言权,欧洲的议会制度则使在自己所居住的村镇管理政府的乡绅获得了国家层面的代表权。

城镇获得了在议会中的代表权这个事实,使它们成为了近代早期推动经济发展的重要引擎。比较英国、西班牙和波兰的政治制度对阐明这种议会代表权的重要性或许有帮助。1600 年左右,所有这些国家都建立了具有代议性的全国性议会(在西班牙称为 Cortes,在波兰称为 Sejm)。用现代议会标准衡量,波兰议会在某些方面发展最为成熟,然而,只有农村的贵族才享有代表权,城镇在波兰议会没有代表;西班牙议会的代表来自各个主要城镇,但这些城镇也控制着周边的乡村;只有在英国(和荷兰)参加议会的城镇没有控制周边乡村的土地。如果城镇的领导者没有对广袤土地的控制权,那么唯一的税收来源就是城镇的声誉,即城镇是人们经商的良好场所。当进入国家的权力系统后,这些城镇自然更偏好保护居住者财产权的政策,也会支持农民的迁徙权,鼓励他们在城镇工作。

另一方面,农村的乡绅们也在英国议会中获得了代表权,这对 18 世纪公路收费公司(turnpike trusts)的兴起也很重要。这些公司建造了遍布英国的收费公路,让 18 世纪的英国拥有了最好的交通运输系统,并为工业革命的兴起奠定了基础。这些收费公路为乡绅所有,但同时也受国家管制(是国家运输网络的一部分)。乡绅们很有信心,他们的投资不会因为国家的管制而被随意征用或没收,而这种信心深深地基于一个事实,即他们在英国的议会中享有政治代表权。

在英国议会中,我们可以发现地方自治政府在国家政治中可以发出有影响力的声音,而在中国的帝王统治中,笔者没有发现任何可以对应于地方自治政府拥有的这种制度化权力的形式。不过,在明朝灭亡之后,黄宗羲曾经提出把更多的地方自治权力下放到地方的书院<sup>[8]</sup>。

## 四、美国联邦民主制

当英国在美洲建立殖民地后,每一个殖民地都有议会(assembly),代表来自各市镇或县,类似于英国议会。在美国独立战争中,13个殖民地的议会自行宣布成立合众国(States),并组建国会,联合起来建立美利坚合众国政府。随后,当选举代表的权力延伸到了更广泛的大众阶层时,越来越多的人对在英美投资更有信心,这为两国在19世纪的经济大发展奠定了政治基础。因此,美国人对民主深信不疑。

政治中民主竞争价值的理论论证与市场中自由竞争价值的经济学论证非常相似。正如利润对经济产出的激励一样,权力带来的特殊待遇也激励着政治作为。市场竞争能够限制企业的利润并给顾客带来更大的利益,同样,民主竞争也应该能限制阶层特权,并为民众带来更好的政府管理。这是关于民主的基本论断。要知道,如果朝臣们进一步的剥削不会增加他们失去权力的风险,那么即使是仁慈的君主,也不能阻止他的朝臣们对更多特权的渴求。

但是,有时这个朴素的理论似乎也会失效,竞争性的选举也可能无法产生更好的政府管理。即使有自由选举,一个腐败的领导者也能够维持对权力的把控,如果选民们认为其他候选人可能不会比他更好;如果选举获胜者只用权力庇护他的私人朋友,那么选民只会理性地将选票投给与之有私交的候选人。事实上,美国致力于在其他国家建立民主政治,已经出现了这样令人失望的结果,如伊拉克和阿富汗<sup>[9-10]</sup>。

我们必须认识到,民主若要成功,那么仅有选举是不够的,还需要一些可供选择的具有良好民主声誉的候选人,他们负责地行使权力,使最广大民众受益而不仅仅只回报小范围的支持者。任何社会长期的经济发展取决于诸如道路和学校等基本公共物品的供应,大多数选民按理偏好那些能高效地运用公共资金提供这些公共物品的领袖,如果任何候选人都没有这种负责地运用公共资金提供公共物品的声誉,民主竞争不能带给公众任何好处。

因此,成功民主发展的关键是增加具有良好民主声誉的领袖的储备,他们会负责地使用公共资金。地方政府为领导人提供了开始培育这种民主声誉的最好机会,如果民主始于地方选举,那么民主取得成功发展的机会最大。美国试图在阿富汗建立的民主聚焦于国家层面的总统选举,而实际上,美国民主发展却始于分权的地方民主,而且美国民主一向是联邦制的,在地方、州和国家层面都分别设有独立的选举产生的机构。

联邦民主制成功的关键在于,一个地方领袖在地方管理中负责任地使用公共资源的执政记录会让他在更高层级政府的选举中成为有竞争力的候选人。实际上,地方民主实践为进入更高层级的民主竞争清除了障碍,进而让更高层级的民主选举更具竞争性。而且,当地方官员预见到,在基层提供优质公共服务会让他们在下一轮更高层的政府选举中赢得选民的信任并成为强有力的候选人时,他们会有更大的动力去提供更优质的地方公共服务。因此,更高一层政府的选举也会有助于提升地方选举的竞争动力,激发官员在民主实践中提供良好管理的积极性。

另外,当上级政府官员有能力担保和支持地方选举候选人时,不具有代表性的一小撮人支配地方政府的危险可以通过更高层面政治中不同派别之间的民主竞争得到缓解。不得人心的地方党魁(bosses)知道,即使他们在更高层政府中有一些朋友,假如他们不为本地铁民提供优质服务,他们也可能面临竞争者的强大挑战,他们朋友的对立派系可能会支持这些竞争者。因此,成功的民主发展有赖于在从地方到国家层面不同政府民主实践之间的互动。

事实上,美国民主的成功一直依赖于通过从地方到联邦的各层次的民选机构,借由刚才已述的各个层面民主的激励,来推动民主的发展。从美国刚建国开始,一个领袖的成长就经历了参加地方

选举,参加州选举,到最后成为国家领袖候选人的过程。从这个角度来看,我们应该认识到美国试图在阿富汗建立集权的总统选举民主与美国本土实际建立的基于分权的民主体系的重要差异。

本文聚焦于英国和美国的历史,分析现代政治制度的发展,是因为笔者对这段历史最为了解。同样,中国以及世界其他各国的巨大发展也是依赖于地方和国家的政治制度发展,这些政治制度为世界各地的人们创造了一个良好而安定的环境,让人们可以毫无顾虑地去积极投资,去营造一个美好的未来。

(本文是笔者在 2011 年浙江大学举办的“中国治理的历史和现状:制度、动力和领导”国际研讨会上的主题报告,后经重新修改。)

### [参 考 文 献]

- [1] W. L. Warren, *Henry II*, Berkeley: University of California Press, 1973.
- [2] R. FitzNigel, *Dialogue of the Exchequer (Dialogus de Scaccario)*, trans. by C. Johnson, Oxford: Oxford University Press, 1983.
- [3] G. S. Becker & G. J. Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers," *Journal of Legal Studies*, Vol. 3, No. 1(1974), pp. 1-18.
- [4] F. W. Mote, *Imperial China 900-1800*, Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- [5] P. Bol, "Government, Society, and State: On the Political Visions of Ssu-ma Kuang and Wang An-shih," in R. Hymes & C. Schirokauer(eds.), *Ordering the World: Approaches to State and Society in Sung Dynasty China*, Berkeley: University of California Press, 1998, pp. 128-192.
- [6] P. Coss, *The Origins of the English Gentry*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- [7] R. Huang, 1587, *A Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline*, Yale: Yale University Press, 1981.
- [8] Huang Zongxi, *Waiting for the Dawn (Mingyi Dai fanglu)*, trans. by W. T. de Bary, New York: Columbia University Press, 1993.
- [9] R. Myerson, "A Field Manual for the Cradle of Civilization: Theory of Leadership and Lessons of Iraq," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 3(2009), pp. 470-482.
- [10] R. Myerson, "Rethinking the Fundamentals of State-building," *PRISM* 2, No. 2(2011), pp. 91-100.