

从包税公司到有限责任国家： 最小政府的历史起源与制度困境

周 雷

[内容摘要] 公元前3世纪，罗马引入希腊的城邦包税制作为正式的岁入生产方式，并将包税公司确定为包税制实现的基本组织形式。城邦财政政治体系由此建立，并随着罗马扩张逐步成为中世纪欧洲、奥斯曼帝国及伊斯兰世界的主要资源汲取方式。包税公司对西方政治文明影响深远，诸如法人制度、两合公司制度、合约制度、产权制度等系列衍生制度奠定了西方政治制度文明的根基。罗马灭亡以后，在其废墟上继起的中世纪欧洲诸国和奥斯曼帝国都没有摆脱罗马包税公司的制度诅咒，逐步沦为包税商敛财的工具。在以美国为代表的西方代议制民主国家，包税制剥削更具迷惑性——包税公司以民族国家的形式成为暴力的合法垄断者，包税商豢养扶持的政客以民主、法治的外衣巧妙地隐藏剥削本质，剥削手段更加隐蔽。因此，厘清包税公司的制度源起与破坏性作用，对中国国家能力提升，以及坚持中国共产党领导的中国特色财政体系制度自信，具有镜鉴性意义。

[关键词] 罗马；包税制；包税公司；最小责任政府

包税公司组织形态兴起的背后，是罗马自公元前3世纪开始普遍推行的包税制。包税制自罗马诞生之日起，便面临各种争议。在现代学界，国家官僚制支持者认为，罗马选择包税制是无力建设精妙国家官僚制的权宜之计。例如，厄恩斯特·巴迪安（Ernst Badian）认为，“早期的罗马共和国根本未将经济运转视为分内之事，理论创新的不足迫使罗马被迫寻找传统岁入生产方式”^①。坦尼·弗兰克（Tenney Frank）认为，包税制的岁入生产制度存在明显的低效，但这种低效并非源于国家官僚制度的不健全，而是罗马共和国民主制度中存在的权利人之间的利益博弈的附随后果。^②

现代西方学者为了掩饰西方政治文明母体的制度缺陷，从不同角度为包税制正名，成为罗马包税制的支持者。他们强调在同等条件下，包税制是交易费用最低的岁入生产方式。例如，琼斯（A.H.M. Jones）认为，包税制能够使罗马确保每年收益的稳定性、预期性，包税公司与罗马签订契约、事先缴纳费用的预付款方式，更方便统治者编制预算。^③ 玛格丽特·利瓦伊

① Ernst Badian, *Publicans and Sinners: Private Enterprise in the Service of the Roman Republic*, New York: Cornell University Press, 1972, p.15.

② Tenney Frank, *An Economic History of Rome*, London: Jonathan Cape, 1927, p.186.

③ A.H.M.Jones, *The Roman Economy: Studies in Ancient Economic and Administrative History*, Oxford: Blackwell, 1974, pp.151-185.

(Margart Levi) 试图从成本-收益角度解释罗马没有发育出完备的国家官僚机构的原因。她在成名作《统治与岁入》中, 围绕交易费用构建理论框架, 用很长的篇幅论证罗马包税公司的正当性。利瓦伊着重制度所消耗的成本, 提出罗马之所以使用包税公司, 原因在于“高昂的度量、监控和代理费用导致罗马元老院寻求其他方法, 而不使用公共机构或者官僚机构从事岁入征收”^①。

但是, 由于包税制在西方经过 2000 多年的制度实践, 其所推动的对外战争、城市自治, 以及二战以后欧美逐渐抛弃包税制向国家官僚制转型, 都证明了包税制的制度弊端。利瓦伊也在论证包税制的制度优越性的同时, 不得不承认包税制对罗马国家机体的伤害是灾难性的。罗马采用包税制这种城邦政治体制的原因在于, 包税制是化解“快速掠夺的广袤领域, 殖民地统治的不稳定, 以及几百年后才得以形成的文职行政机构之间矛盾的权宜之计”^②, 其结果是“元老院成员不断入股包税公司, 巨大的财富帮助越来越多的包税商渗入最高等级”, “大量的罗马税吏被谋杀和行省接连爆发的抗税起义”,^③“罗马对包税商的依赖, 使统治者失去了对包税商监督的可能性。控制的减弱, 统治者与包税商共同就从事武力劫掠和行贿受贿结成联盟。在共和国的最后几年, 包税制足以使统治者和代理人一心一意地中饱私囊”^④。

一、问题的提出

在认识中国问题时, 受到西方制度中心主义的影响, 诸多秉承自由放任主义的学者认为中国在财税制度化构建过程中, 面临同罗马帝国、奥斯曼帝国一样的结构性矛盾, 即中央和地方(以下简称“央地”)如何进行利益分配的问题。基于此前提假设, 诸如经济联邦制^⑤、地方政府合作主义^⑥、财税威权主义^⑦、委托-代理^⑧等理论相继而生。谢淑丽(Susan Shirk)将中国的央地关系比喻成罗马帝国的旧制, 认为中国政治中持存的权力继承问题, 使地方成为中央财政制度化改革的阻碍。^⑨戴慕珍提出, 中国地方政府逐渐“公司化”, 会在府际之间追逐经济利益最大化的过程中实现联合, 对央地关系构成极其严重的威胁, 俨然是罗马帝国后期地方政府逐渐包税公司化的当代翻版。^⑩吴国光和郑永年提出以放权发展地方民主, 让更多地方精英参与中央决策, 实现制度化分权, 和屋大维改革中将包税商政客化的理路别无二致。^⑪近些

① [美] 玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》, 周军华译, 格致出版社、上海人民出版社 2010 年版, 第 88 页。

② [美] 玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》, 第 86 页。

③ [美] 玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》, 第 82—88 页。

④ [美] 玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》, 第 97 页。

⑤ 钱颖一:《现代经济学与中国改革》, 中国人民大学出版社 2003 年版, 第 177 页。

⑥ [美] 戴慕珍:《地方政府公司化的制度基础》, 载甘阳、崔之元编:《中国改革的政治经济学》, 牛津大学出版社 1997 年版, 第 99 页。

⑦ David Goodman, *Groups and Politics in the People's Republic of China*, New York: M.E. Sharpe, 1984.

⑧ Andrew Wednman, “Agency and Fiscal Dependence in Central-Provincial in China”, *Journal of Contemporary China*, 1999, 8(20).

⑨ Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993, pp.283-328.

⑩ [美] 戴慕珍:《地方政府公司化的制度基础》, 第 99 页。

⑪ 吴国光、郑永年:《中央与地方关系》, 《中国研究》1994 年第 6 期。

年，有学者甚至将包税制包装成“高贵的共和产物”“人人皆可为国家之官”^①的民主制度之源，支持将国有企业、税务征收私有化。^②有研究者将中国1980年代推行的财政承包制说成是一场成功的包税制实践，将地方政府比喻成包税商，认为这次包税改革是包税制在当代中国复活的标志性事件。^③

这些理论的背后，是一些学者依然执着于在地中海城邦政治体系中寻找出路，认为起源于希腊、完善于罗马的城邦包税制依然适用于中国当代政治经济环境，甚至试图将中国中央政府与地方行政单位比拟成罗马与行省的关系，为包税制度提供实证依据，以塑造中央和地方处于经济零和博弈对立的关系，重新以“黄宗羲定律”否定岁入征收正当性，消解中央政府权威。因此，本文认为，罗马包税公司是包税制的制度载体，为了廓清包税制的制度弊端，有必要以包税公司为切口，对罗马的包税制进行制度性审视，还原其本来面目。

二、罗马包税制的制度载体：包税公司

（一）包税公司源起于罗马对希腊城邦包税制的引入

长期以来，西方国家政治制度与公司之间的关系，一直为人们所忽视。但是，随着研究的深入，一些学者逐步认识到西方国家从公司向民族国家的演进方向。诸如范勇鹏、塞缪尔·芬纳（Samuel Finer）、厄恩斯特·巴迪安等中外学者都曾从不同角度，对西方国家的公司演化路径予以探析。^④包税公司是公司的另一种组织形式，是包税制得以实现的制度载体。包税制最早起源于希腊，是城邦政治体系中的典型代表。“在城邦国家，包税制的税收制度被认为要优越于政府征税制，它更有效率、更经济。”^⑤提图斯·李维（Titus Livius）在《罗马史》中提到公元前214年已经有监察官群体竞标税收权。^⑥瓦雷流斯·马克西姆斯（Valerius Maximus）将拥有税收权的人称为包税人。^⑦李维在书中另一处也提到罗马元老院于公元前212年商讨采用包税制作为罗马资源汲取形式。^⑧结合多种史料综合来看，罗马在公元前212年已经开始实行包税制。罗马在征服希腊、马其顿的过程中，将希腊城邦的包税制岁入生产方式带回亚平宁半岛，并随着罗马军团的征伐，在欧洲大陆、北非及小亚细亚诸行省扩散开来。

基于城邦制度产生的包税制，与罗马的领土扩张关系紧密。希腊城邦国家因为没有足够的财政负担庞大的财税官僚组织，无法建立系统、稳定的财政官僚体系，只能将收税权外包出去。

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第111页。

② 徐国栋：《罗马的包税人：公务承包制、两合公司在古罗马》，《吉林大学社会科学学报》2010年第6期。

③ 马骏：《包税制的兴起与衰落：交易费用与征税合同的选择》，《经济研究》2003年第6期。

④ 参见范勇鹏：《从公司到国家：美国制度困局的历史解释》，上海人民出版社2021年版；Ernst Badian, *Publicans and Sinners: Private Enterprise in the Service of the Roman Republic*; [英]塞缪尔·芬纳：《统治史卷一：古代的王权与帝国——从苏美尔到罗马》，马百亮、王震译，华东师范大学出版社2014年版；Andrew Phillips and J.C. Sharman, *Outsourcing Empire: How Company-States Made the Modern World*, Princeton: Princeton University Press, 2020; [美]亚当·温克勒：《宪法里的生意经：法人与美国的民权运动》，舍其译，上海译文出版社2022年版。

⑤ Charles Adamas, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, 2nd edn., Lanham: Madison Books, 1999, p.70.

⑥ Titus Livius, *History of Rome*, Vol. 3, trans. by George Baker, New York: Willian Fry, 1823, p.165.

⑦ Maria Rosa Cimma, *Ricerche sulle società di Publicani*, Milano: Giuffrè, 1981, p.48.

⑧ Titus Livius, *History of Rome*, Vol. 3, p.95.

罗马沿用希腊包税制是因文官制度建设不足而被迫采用的妥协性政策。罗马在继承希腊包税制时，也同样面临宪法对官员任期的制度性限制。罗马法律规定，长官任期一年，没有设立文官系统管理国家财政、执行税收政策，只能借助于包税人群体。^①俄国史学家科瓦略夫同样认为，罗马的包税制是因文官制度建设不足而被迫采用的产物，诚如他在《古代罗马史》中所言：“当罗马由城邦变成世界强国中心的时候，它的国家机构仍然是由人民大会、元老院和高级官吏所构成的城邦旧机构。在这里几乎没有专门的机构来管理意大利和行省，特别是没有财政的机构，因此要征收租税，最简便的办法就是把这件事情包出去。”^②

需要注意的是，罗马官僚制度建设的不健全不仅仅体现在财税制度上，在整个国家中都呈现出因制度不完备而外包的形式，可以说国家的基本公共服务完全被包税商占据了。科瓦略夫在《古代罗马史》中引用了波利比优斯（Polybius）的著作，其中写道：“全意大利境内，包括河流、港湾、果园、矿场、土地等一切罗马统治之下的东西都被监察官外包出去了。几乎一切市民都热衷于包税商这个行业，热衷于通过包收而从中获取利润。”^③应包尽包的包税体制与罗马对外征伐相辅相成，毁灭性的税收在为罗马带来巨额国民收入的同时，也掩盖了国家官僚制度不足的困局。罗马的崛起是以“战争赔款、军事掠夺和包税制”等制度对诸行省榨取为基础的，对行省的无节制剥削成为罗马不正常财政增长的源泉。^④

（二）包税公司的组织形式

包税公司（*societas publicanorum*）诞生于希腊，在罗马发展成为包税商垄断公共权力、提供公共产品、掠夺公共利益的基本组织形式。包税公司也被称为“商号”。在王以铸翻译的科瓦略夫的《古代罗马史》中，“*societas publicanorum*”被译成“商号”。^⑤商号在汉语世界中是“厂商字号”的简称，国人在引介过程中已将包税公司等同于我们熟知的企业型商事组织。在罗马共和时期，由包税商组成的包税公司有自己的组成形式，包括“书记员、代理人、船舶、行省办事处的几个组成部分，这是一种资金浩大的组织，是对罗马对行省进行系统剥削的主要工具”^⑥。

包税商在拉丁语中有不同的称谓，“*publicanus*”“*manceps*”“*redemptor*”都可称为包税商，但由于所属领域及被赋予权力的不同，被罗马人冠以不同的称谓，以明确其权力范围。由 *publicanus* 组成的包税公司是国家财产的管理者，被罗马授权征收什一税和关税，同时对部分财政收入享有定向支配的权力，例如对公共牧场维护费用的支出等，^⑦是罗马财税制度运行的基本组织单位。由 *manceps* 组成的包税公司与罗马政府签订契约，双方约定的内容包括参与流

① Gerhard Kittel and Gerhard Friedrich, *Theological Dictionary of the New Testament*, Vol. VIII, trans. by Geoffrey W. Bromiley, Grand Rapids: Wm. B. Eerdmans Publishing, 1972, p.93.

② [俄]科瓦略夫：《古代罗马史》，王以铸译，上海书店出版社2007年版，第444页。

③ [俄]科瓦略夫：《古代罗马史》，第444页。

④ [俄]科瓦略夫：《古代罗马史》，第444页。

⑤ [俄]科瓦略夫：《古代罗马史》，第445页。

⑥ [俄]科瓦略夫：《古代罗马史》，第445页。

⑦ 徐国栋：《罗马的包税人：公务承包制、两合公司在古罗马》。

放者财产竞拍、公共基础设施的建设维护、公共土地的使用及征税等权力等。^①由 *redemptor* 组成的包税公司，其营业许可范围包括向军队提供后勤保障、武器设施等，^②是现代西方国家军工复合体军火公司的雏形。

三类包税公司的营业领域共同构成了罗马政府的公共职能，它们也瓜分了罗马本该由国家政府职能部门行使的公共权力。罗马在急速扩张的同时，在本土、行省、殖民地等范围内大规模行使包税制，包税公司跟随着罗马军团遍布地中海世界。“以培育包税公司的形式替代科层官僚系统的发育”这种独特的制度安排，一方面反映了罗马没有能力建设现代意义上的科层制官僚系统的政治事实，另一方面反映了罗马的政策制定者已经被包税商所绑架。罗马虽大，无税不包，本该坚守国家公平、正义原则的监察官群体本身便是包税商的重要组成部分，官商一体化，权力、利益输送体制已经深入罗马制度骨髓，并对西方现代政治制度构建产生深远影响。

包税公司内部组织严密、分工明确，在罗马本土和行省都设置职能部门，成为西方世界最早的商事组织，在部门分工和科层建设上甚至比罗马政府还要成熟，成为罗马统治背后的深层权贵组织。包税公司采用集团化运作，根据分工的不同，在本土设置总部，设有承包人 (*manceps*)、董事长 (*magister*)、董事 (*promagister*)、法务 (*syndicus*)、保证人 (*praedes*)、无限合伙人 (*socii*)、有限合伙人 (*adfines*) 等职位。其中，承包人作为创始人，类似于公司的法定代表人，代表公司与政府签订包税合同；董事长由股东大会选举产生，任期一年，负责包括财务账目、人事档案、统筹协调等在内的公司日常事务；^③公司董事大部分由罗马军事贵族充任，作为罗马的权贵阶层，对董事长的权力行使监督权，并参与公司的重大事项决策；法务 (*syndicus* 在拉丁语中具有“原告”的意思) 代表公司处理法律合同、出庭诉讼以及法律纠纷等法律事务；保证人是包税公司与罗马政府之间的协调者，负责公司日常的公共关系维护以及向政府保证公司的经营能力等；无限合伙人在拉丁语中有“社员”的意思，因出资而成为公司的股东，“无限”的法律意思在于该群体对公司的债务承担无限责任；有限合伙人与无限合伙人都享有分红的权利，区别在于，有限合伙人以出资额为限度对公司的债务和经营风险承担有限责任。

在各行省，包税公司设置分公司，内设分公司总经理 (*promagister*) 和职员两个岗位，分公司总经理负责统筹管理该公司在该行省的所有税收事务，职员又被称为“役使人”，由罪犯和奴隶充任，是包税公司的最底层办事人员，在分公司总经理领导下，负责一线的税务征收工作。

(三) 包税公司的制度遗产

随着罗马覆灭，在罗马废墟上继起了中世纪欧洲诸国，西方文明叙事至此，不仅继承了罗马的法律制度，而且继承了包税公司的有限责任原则和法人制度。在由封建国家向近代民族国家蜕变的过程中，成为有限责任政府的理据源头，即回归到自由放任主义所谓的“守夜人国家”和最小政府，一切公共产品的提供都仰赖于市场，实现“最小政府，最大社会”的自由主义乌托邦。

第一，有限责任原则。包税公司的两合结构法律制度，在由公司到国家的演化关系中，为

^① Ulrike Malmendier, “Law and Finance ‘at the Origin’”, *Journal of Economic Literature*, 2009, 47(4).

^② Ulrike Malmendier, “Law and Finance ‘at the Origin’”.

^③ 徐国栋：《罗马的包税人：公务承包制、两合公司在古罗马》。

西方国家构建有限责任政府提供了法理依据。包税公司先出资预垫付税额，然后再通过役使人向纳税人征收回来，是资本和劳务的结合体，有限合伙人在此过程中按出资份额承担有限责任。后续法学家基本认为资本劳务合伙型公司（societas of labor and capital）是罗马法所约定的合伙形式中的一种，其在查士丁尼编著的《法学阶梯》中被明确提及：“合伙无疑可以这样联合而成，一个人提供现金，另一个人以劳务的形式入股，这种劳务具有金钱之价值。”^①

完善于罗马共和时期的包税公司，发展到中世纪的康曼达（commenda）公司形态，再到后来英国的殖民地商贸公司，有限责任形式已经成为“两合结构”商事组织的最显著特点。随着 11 世纪罗马法系在欧洲重新焕发生机，两合公司中的有限责任关系对欧美政治国家与市民社会、对外贸易与商业公司等影响重大。“15 世纪罗马帝国崩溃后，城市制度留了下来，成为蛮族入侵的乱世之中残余的罗马法律、制度和宗教的孤岛，在漫长中世纪保存着共和基因，并将之与新生资本主义嫁接，产生了商业城市共和国。”^②在大陆法系中，法国 14 世纪已经出现两合公司组织，1673 年，法国国王路易十四颁布商事敕令，明确了两合公司股东的责任形态，即有限责任股东仅以自己出资份额为限度承担公司的债务责任。^③在普通法系中，美国的两合结构法律确认文件最早见于 1822 年纽约州制定的《合伙法》，其他州稍后以 1822 年纽约州的立法为蓝本，以制定法的形式确立了两合公司形式在法律上的地位。^④

地理大发现以后，英、法相继发生的“双元革命”促进了欧洲由商业城市共和国向近代民族国家的过渡，并且通过工业革命和海外殖民扩张的形式，使海关包税公司和殖民商业公司的商事组织形态日臻完善，为西方在全球殖民地嫁接代议制民主提供了制度参照。中国学者范勇鹏勾勒出一条清晰的从罗马向美国政制演变的路线，其中公司组织扮演了桥梁的角色。英国在北美的殖民扩张，“最初的永久殖民地都由商业公司创立。通常由民间投资人组成股份投资公司，然后从王室获得特许状或宪章。如伦敦公司创建的弗吉尼亚殖民地和马萨诸塞海湾公司建立的普利茅斯殖民地”^⑤。公司在其中既是旧制度的继受者，又是新世界的传教士。

第二，法人制度。除了两合公司，法人制度是罗马包税公司的另一制度遗产，为西方国家分离主义意识形态提供了制度供给。熟谙罗马法的美国法学家道衡（P.W. Duff）认为，罗马的包税公司不仅依事实而存在，而且依法律而存在，具备独立、完整的法律人格。他的理由在于，形成于罗马共和时期的包税公司已经充分具备现代法人的要件，体现为包税公司“能够以自己的名义出庭起诉和应诉，成员的死亡不会导致公司解散。包税公司有自己的决策和执行机关，拥有自己的独立财产。且它以多数为决定，不似一般的合伙需要全体一致的决定”^⑥。到东罗马时期，《查士丁尼法典》将国家、自治市、教堂和修道院等都视为法人，具有独立的法律人格。随着 11 世纪罗马法的复兴，欧洲人将国家、自治城市、宗教团体和行业团体都视

① [古罗马]查士丁尼：《法学阶梯》，徐国栋译，中国政法大学出版社 2005 年版，第 393 页。

② 范勇鹏：《美国制度的起源与本质：从公司到国家》，《学术月刊》2020 年第 10 期。

③ 杨秋岭、郑娟：《“两合结构”商事组织的源与流》，《政法论丛》2008 年第 3 期。

④ William Draper Lewis, “The Uniform Limited Partnership Act”, *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, 1917, 65(8), p.716.

⑤ 范勇鹏：《美国制度的起源与本质：从公司到国家》。

⑥ Patrick W. Duff, *Personality in Roman Private Law*, New York: Augustus M. Kelly Publishers, 1971, p.161.

为社团，这种具有人格的身体的观念，与罗马法中萌芽的法人观念结合，在法律上导致了新的明确的法人概念诞生。^①在西方人习惯于以经济实体看待政治实体的过程中，遍布各处的法人团体被看作西方政治民主及个人主义的基石。

（四）包税公司的破坏性作用

在罗马共和国晚期，因为不堪罗马包税公司的盘剥，地方行省经常发动大规模起义，撼动了帝国的统治根基。如公元前 88 年，本都国王米特拉达梯（公元前 132—公元前 63 年）以取缔包税制的政治诉求起义，领导小亚细亚和希腊众多城邦起义反对罗马统治，在这次起义首日便有 8 万罗马包税人被杀死。^②包税制以及代表罗马政治精英以包税制统治境内诸行省的包税公司，成为罗马国内中央和地方关系紧张的制度根源。

第一，在欧洲，包税公司向国家方向转型，成为合法暴力的垄断者，从幕后走向台前。罗马传统对欧洲政制建设影响深远，以至于如黑格尔等西方中心主义者每提到希腊罗马文明，便产生“家园之感”。很多西方学者的世界观都是罗马桎梏下的产物，即使西方相对优秀的学者如马克斯·韦伯（Max Weber），依然没有走出罗马所构建的地中海政治迷雾，将中国比喻成“家产官僚制”，认为中国古代的官僚都是君主的家臣，由于全国没有统一的财政体系，知识分子通过科举取士，进入官僚阶层唯一的目的便是成为“包税人”。^③韦伯的世界观明显是将罗马帝制时期财阀的入仕路径和目的套用在中国身上。“包税”成为韦伯认识世界的逻辑起点和价值取向。

1604 年，英国在关税岁入领域建立包税公司（great farm），将关税的征收权授予包税公司。^④随着英国政治革命的完成以及工业革命的到来，把持关税的公司成为英国除国际借款之外的另一重要财政供给部门。法国和英国岁入形式大致相同，从 13 世纪到法国大革命的数百年时间里，间接税收基本上都由包税商负责。1681 年，法国完成包税商群体的整合，建立了一个几乎囊括所有间接税的大型包税公司（ferme generale）。^⑤17 世纪，法国在贵族的不断游说下，取消了限制贵族涉足包税商的法规，大量贵族成为包税商。至 18 世纪，包税商中充斥贵族、政治精英，包税公司成为法外之地，不再受司法审查的约束。^⑥随着大陆法系、普通法系对罗马法学传统的继受，包税公司在西方主要国家相继建立，并且以法律文本的形式明确了权力。

第二，在亚洲，国家逐渐包税公司化，高级官僚成为类似于股东的出资人，底层官僚不断地“役使人”化，公司的利益取向取代了行省的政治价值取向，最后瓦解了中央政府的统治根基。在奥斯曼帝国时代，绝大部分地区构建的税收体系是以伊斯兰教法与罗马及拜占庭遗产结合为基础的，这使得奥斯曼帝国重蹈罗马帝国晚期为包税商俘获的命运。16 世纪早期到 18 世纪，奥斯曼帝国通过拍卖终身包税合同的方式，逐渐将包括贸易税、个人税、手工利润税、关

① 范勇鹏：《从公司到国家：美国制度困局的历史解释》，第 212 页。

② Charles Adams, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, p.91.

③ [德] 马克斯·韦伯：《经济与历史：支配的类型》，康乐等译，广西师范大学出版社 2010 年版，第 67—68 页。

④ Robert Ashton, “Revenue Farming under the Early Stuarts”, *The Economic History Review*, 1956, 8(3).

⑤ Edgar Kiser, “Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis”, *Politics & Society*, 1994, 22(3).

⑥ Martin Wolfe, *The Fiscal System of Renaissance France*, New Haven: Yale University Press, 1972, p.321.

税和战争税等在内的税收项目，以打包形式一次性长期拍卖给包税商。包税商征税按比例划分为：“24%上交到中央国库（苏丹金库不在此列），15%为征税过程中产生的交易费用，14%支付给包税合同担保人，余下的47%为包税商净利润。”^①由此可见，将近半数税收落入包税商口袋，包税商的收入已经接近国库的两倍。同时，国库的日渐枯竭致使奥斯曼帝国默许以税收作为抵押物向包税商借贷，^②结果是奥斯曼帝国不得不向由包税公司出资建立的银行组织大举借款，并通过货币贬值、信用违约的方式维持国库的收支平衡。崛起于安纳托利亚高原的奥斯曼帝国，曾经试图通过伊斯兰教的一体化、差异性区域自治制度维系国家的统一，但是大包税商财阀群体所豢养的政客不断地挑动帝国发动战争，以实现在战争中获利，最终掏空了帝国国库，使孱弱的帝国走向了分裂。

在地方行省层面，行政权逐渐被包税商窃取，行省逐渐包税公司化。如奥斯曼帝国境内的埃及行省，在帝国统治后期包税商数量迅速增加。1658—1797年，埃及包税商总数增加超过2.5倍。^③大量的马穆鲁克、军政要员、部落首领、富商巨贾、宗教学者参与进来，成为富可敌国的包税商。^④17世纪中期到18世纪末，一些包税商私自将包税地变更为免税地，或与宗教人员勾连，将免税地转化为宗教地产，实现对国家土地的长期占有。包税人在鲸吞包税地的同时，还以商业买卖的形式，以无限期转让的形式将包税地直接出售，国家在此过程中无权干涉。^⑤

包税商结成的财阀阶层，除了与奥斯曼帝国争夺土地等财产外，在司法解释、行政执法等具有强烈意识形态的领域也进行争夺。根据奥斯曼帝国的法律，包税商对依附在包税地上的小农具有政治统治权和司法审判权，包税商有权羁押、拷打、审问甚至处决小农。^⑥到18世纪末，由上层精英组成的包税商完成了对权力末梢的整合，包税商可以向帝国基层的管理者乡绅群体下达指令，乡绅成为传达包税商指令、实现包税商政治意志的基层权力组织。作为对乡绅的拉拢手段，包税商准许乡绅耕种包税商的免税土地，基层行政官员与包税商以牺牲国家和农民利益的方式实现了勾结。^⑦

三、秦汉还是罗马？

包税商与告密者被罗马法并列称为“恶人”，^⑧可见罗马对包税制度深恶痛绝。但是，肇始于罗马的包税公司从产生之日到现在一直长盛不衰，在西方政治体系中依然具有相当的影响。2000多年的包税制度没有断绝，原因在于它作为国家资源汲取的正式制度，实现了权贵上层

① Murat Çizakça, *A Comparative Evolution of Business Partnerships*, New York: E.J. Brill, 1996, p.166.

② 马骏：《包税制的兴起与衰落：交易费用与征税合同的选择》。

③ Gabriel Baer, *A History of Landownership in Modern Egypt, 1800–1950*, London: Oxford University Press, 1962, pp.1–2.

④ Kenneth M. Guno, “The Origins of Private Ownership of Land in Egypt: A Reappraisal”, *International Journal of Middle East Studies*, 1980, 12(3), p.251.

⑤ Kenneth M. Guno, “The Origins of Private Ownership of Land in Egypt: A Reappraisal”, pp.247–252.

⑥ [埃及]拉西德·阿里·巴拉维、穆罕默德·哈姆查·乌列士：《近代埃及的经济发展》，枢原、申威译，生活·读书·新知三联书店1957年版，第38页。

⑦ Gabriel Baer, *A History of Landownership in Modern Egypt, 1800–1950*, pp.17–47.

⑧ 徐国栋：《皇库·纳库·检举——罗马帝国皇库的收入研究》，《辽宁大学学报》（哲学社会科学版）2010年第3期。

利用隐性手段完成统治国家、隐秘剥削的目的，并且与现代的代议制民主相结合，在西方国家现代化的过程中，通过各种变种，形成民主国家的影子政府，中、基层包税商转身成为国家公职人员，顶层包税商成为背后金主。包税公司一直为自由主义者所艳羡，原因在于它被包装成最小政府、最大社会、最经济治理的制度形式。例如，有国内学者公开宣称，中国应该通过将财税机关、国有企业等公共产品提供平台承包给市场经济主体，价高者得，以奉行“推崇市场规律、限制政府规模”的理念，推动中国政治体制改革。^①

（一）罗马与秦汉的税制比较

中国与西方制度孰优孰劣？中国是否应该引入包税制？在回答这些问题之前，我们应该回到历史上的秦汉与罗马，回溯文官制度与包税制度的发源地，做一番制度的比较。

在比较罗马与中国的治理水平时，塞缪尔·芬纳通过对罗马和汉朝的政府官僚化程度的考察，认为中国汉朝时期的治理水平远超四百年后的罗马。他提出：“与罗马相比，汉朝政府更加官僚化。在罗马及其行省中，几乎没有官僚机构。即使在公元4—5世纪，其职官数量也只有大约30000个；然而在中国，公元前2年建立的官僚机构总数已达130285个。”^②当罗马将央地关系发展成为公司总部与分公司关系、将官僚与国民发展成为董事与股东的时候，万里之外的秦汉通过以郡县制为基础的科层官僚体制构建，打造了远及边疆的治理体系，完成了货币、度量衡、语言、文字等多种公共产品的统合。制度的殊异开辟了中西两种不同政治文明的先河：罗马走向了以法人单位为基础的控股公司，中国走向了以郡县制为基础的文明型国家。

秦始皇统一全国后，秦王朝将原来在秦国范围内实行的一套地方行政建制推行到全国，建立起郡、县、乡、亭四级行政组织。在北击匈奴、南平百越后，将国家分为46郡，^③每郡设郡守、都尉；郡以下为县，县有令、长作为主官，以及丞、尉作为辅佐；县以下为乡，乡有三老、秩、嗇夫、游徼；乡以下置亭，以亭长作为最基层官员。考古专家在发掘里耶古城时，发现了一批秦朝简牍，其中详细介绍了秦朝以县为单位的基层治理体系。里耶是秦征服楚国后设立的“迁陵县”。全城人口只有3000余人，秦朝却设立了完整的一县三乡机构，在编官吏多达103人。^④秦朝官吏在以县为单位的基层治理中，除了征税这一基本职能外，通过与百姓的互动，实现了有效的基层治理。以至于潘岳认为，以秦汉为代表的中国治理传统，与以罗马为代表的西方治理传统的根本区别在于，是否有发育完善的文官制度和基层政权。^⑤

（二）财阀垄断下的行政官僚制度的不健全是罗马包税公司的滥觞

罗马包税制衍生出来的公司法人制度、契约制度、委托-代理制度等，一直为自由放任主义者所标榜。但自由放任主义者有意无意地掩饰了包税公司发展民族国家阶段所暴露的两种弊病。

第一，文官制度建设不足。罗马共和时期产生的包税制源于文官制度建设的不足。帝制以

① 徐国栋：《罗马的包税人：公务承包制、两合公司在古罗马》。

② [英]塞缪尔·芬纳：《统治史卷一：古代的王权与帝国——从苏美尔到罗马》，第510页。

③ 谭其骧：《秦郡释考》，《浙江学报》1948年第1期，转引自谭其骧：《关于秦郡和两汉州部》，《复旦大学学报》（社会科学版）1982年第5期。

④ 湖南省文物考古研究所：《里耶发掘报告》，岳麓书社2007年版，第179—217页。

⑤ 潘岳：《秦汉与罗马》，《中央社会主义学院学报》2020年第6期。

后，屋大维对行省的文官制度构建同样浅尝辄止，中央委派的税务官止步于行省一层，往下层级的财税征收则全权委派给地方主官。地方主官在拥有税权以后，以此为基础，建立了财政、军政、行政三位一体的地方统治，并以世袭制固定下来，成为罗马行省新的包税商。此时，源自共和时期的包税公司出现了变种，一个个半独立状态的地方自治组织，合则抗衡中央，分则划地自封，成为包税公司新的权力制度形态。英国学者塞缪尔·芬纳将罗马称为“由众多自治市所组成的一个庞大的控股公司”^①，在他的笔下，罗马成了包税公司的总公司，分居四周的众多行省成为事实上的包税公司分公司。包税公司在帝制时代实现了蜕变，与之同行的众多包税商则窃取了国家的公权，屋大维及其后的历代皇帝成为所有包税商的代理人。

罗马帝国有无比丰富复杂的上层建筑，经济基础却是粗陋和简朴的“奴隶制大庄园”。^②塞缪尔·芬纳在总结罗马共和制走向崩溃的原因时认为，罗马在征服和掠夺过程中逐渐走向贪婪和腐败，“它们体现在行省总督的非法勒索之中，体现在元老院议员的贪赃枉法之中，也体现在竞选角逐中出现的越来越多的腐败现象之中”^③，罗马整个国家成为“待售之城”。利益的分配不均成为阶层矛盾走向激烈的根源，“贵族派和平民派之间，元老院和公民大会之间的冲突越来越频繁，也越来越激烈，共和国的宪政也在此过程中解体”^④。政治精英不断地通过暗箱操作将整个国家推向灾难性的后果。

第二，国家被财阀集团绑架。罗马的包税商在罗马共和、帝制两个时期实现了身份的转变。在共和时期，包税商以密室政治为主导，间接控制罗马。屋大维称帝以后，罗马由共和时期进入帝制时代。屋大维作为被包税商一手扶持起来的政客，深知包税制作为罗马的沉疴旧疾，已经成为罗马阶级矛盾、央地矛盾的根本原因。他着手建立科层官僚系统，以取代包税公司对公共服务、资源汲取等领域的垄断。但是，屋大维在改革过程中将大量的财阀及其代理人纳入文官系统，让他们成为政府要员，使财阀由幕后走向前台，导致元老院、监察官等系统中充斥着大量的包税商。由包税商、军事将领、文官要员所构建的“旋转门”制度，成为包税商掌控罗马的新制度架构。

屋大维发现，即便没有官僚体系的制度困境，罗马也已积重难返。屋大维所有的努力适得其反，使大批包税商登堂入室，通过成为元老院元老完成身份转变。包税商通过包税公司投资罗马有潜力的军政要员，以致西塞罗露骨地直接说服罗马接受“贵族与财阀共天下”的权力分配格局。包税商以巨额财富作为桥梁，在贵族与军事将领间穿插，通过赞助人的形式帮助政客走上前台，并从中获取巨大利益。当军事寡头控制政局以后，包税商便成为元老院新贵。“罗马法规定元老院以600人为上限，凯撒上位以后，将元老增加到900人，‘后三头’上位后，则直接增加到千人以上。”^⑤

及至今日，世界秩序依然被一些人视为“美国治下的和平”（Pax Americana），其正是

① [英]塞缪尔·芬纳：《统治史 卷一：古代的王权与帝国——从苏美尔到罗马》，第362页。

② [英]佩里·安德森：《从古代到封建主义的过渡》，郭方、刘健译，上海人民出版社2001年版，第137页。

③ [英]塞缪尔·芬纳：《统治史 卷一：古代的王权与帝国——从苏美尔到罗马》，第274页。

④ [英]塞缪尔·芬纳：《统治史 卷一：古代的王权与帝国——从苏美尔到罗马》，第281页。

⑤ [英]罗纳德·塞姆：《罗马革命》，吕厚量译，商务印书馆2016年版，第257页。

派生于“罗马治下的和平”（Pax Romana）。^①但是，美国在国家政治体系构建上，早已放弃了罗马万事皆外包的制度传统，在主张“小政府、大社会”并经历一系列的发展困顿之后，逐渐走向中国自秦汉以来所开辟的文官治国传统，以功能完备、体系健全的文官系统取代包税公司。作为从殖民地商业公司演变而来的民族国家，美国建国之后的政制深受罗马地中海传统和英国代议制政体影响。从1776年建国至1883年正式引入文官考试制度，美国的科层官僚制度建设长期处于空白状态。在塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）看来，由于美国的立国之战并非如中国、俄国所进行的深层次的社会革命，而是一场殖民者反对母国的独立战争，导致了美国是一个新社会，但是一个旧国家。^②

现在美国放弃罗马将公共事务外包的旧传统，转而信奉19世纪德国社会理论家阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）提出的著名法则——人口越多，人均收入越高，司法和执法机构所发挥的作用也就越大。^③美国极力扩大文官规模，“今天，美国联邦、州和地方公务员总量接近2200万人，按就业人口比例计算，每6人中就有1人受雇于政府部门；按美国在籍人口总量计算，大约每12人中就有1人是政府雇员”^④。欧美文官制度的现实实践，间接论证了中国的国家官僚制度传统在今日依然适用，即“在稳定充裕的财政资源之外，一支规模适当、廉洁高效的政府雇员队伍同样不可或缺”^⑤。

四、结论

第一，罗马的包税制是国家官僚制度不健全的产物，包税公司成为国家官僚制度建设最大的阻碍。罗马帝国崩溃后，包税公司传统的两大支柱依然存在，并且通过代议制民主的手段，以及罗马法正统地位的确立，切断了西方政治制度性变革的可能性。第一个支柱，法律、律师、立法司法机构的三位一体，使包税公司掌握了至高无上的权力。罗马时期的包税公司法律诉讼代理人是元老院成员的主要来源。美国的律师群体，依然是参、众两院成员的首要来源。亨廷顿便指出，脱离了英国统治的美国却完整地继承了英国中世纪的都铎政体，与罗马的西方政制母体遥相辉映。“在美国，无论是殖民地政府、州政府还是全国政府，都铎时代律师充当议员的遗风犹存、律师通常在美国立法机构中占多数或绝大多数。”^⑥第二个支柱，财阀和政客旋转门依然运转自如，财阀退而垂帘听政，进而登阁拜相，影子政府的强大权力将政府绑架在商业战车上。在赢家通吃的寡头逻辑下，大量行政人员沦为财阀的“役使人”，表面为公职人员，实为财阀窃国的帮凶。

第二，包税公司依然是欧美国家政治发展的主要“毒瘤”。包税公司作为存续两千多年的组织形态，已经完成从单纯的经济组织向政治制度的过渡：其组织结构更加严密，形成了以财

① 潘岳：《秦汉与罗马》，《中央社会主义学院学报》2020年第6期。

② [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，生活·读书·新知三联书店1989年版，第122页。

③ Adolf Wagner, “Three Extracts on Public Finance”, in Richard Musgrave and Alan Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, London: Palgrave Macmillan, 1958, pp.1-15.

④ 欧树军：《从“帝国”到“国家”：美国国家能力转型进行时》，《文化纵横》2020年第5期。

⑤ 欧树军：《美国规模为什么越来越大》，《中央社会主义学院学报》2018年第6期。

⑥ [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，第104页。

阀为群体的上层包税商，以律师继而成为议员为群体的中层包税商，以及以大公司高管为群体的基层包税商；其统治形式更加隐蔽，从台前走向幕后，并以影子政府的形式直接操纵行政、立法、司法系统；其剥削方式更加隐蔽，由传统的直接税包税公司向间接税包税公司转型，并且通过货币税、贸易税等隐藏其深层的剥削目的，以福利社会、娱乐产业、代议制民主等手段麻痹公众，为包税商财阀的残酷剥削披上温情外衣。中国自秦汉以来形成的国家官僚体系对国家形成了有效的治理，对社会进行了有机的统合，避免了西方国家因财阀垄断而陷于分裂，也避免了以有限责任为借口的无能治理。很多学者依然鼓吹罗马传统以及西方政治制度优势，诱导中国走向西方化的有限责任政府的“包税公司体制”，是我们必须警惕的。

第三，美国试图以中国自秦汉以来形成的文官系统解决资本主义社会存在的根源性矛盾，只是解决了“形”，而无法触及“神”。希腊、罗马创造的地中海城邦文明，作为西方文明的母体，经由小规模政治体所创造的包税公司制度，后来经过商业公司的演变，逐渐演化为西方民族国家。财阀滋养的政治精英群体如巨大的蚂蟥依附在国家本体上，不断地透支代议制政府的合法性。二战以后，当阶级矛盾、地缘斗争、身份政治、工人运动逐渐撼动财阀、政客精英集团所组成的“元老院”时，西方国家试图通过文官系统扩大国家的强制力，增加对社会的强力控制，但无法抵消西方国家制度建设中的原罪性。起源于希腊的包税商，形成于罗马的包税公司，以及它们供养的财阀群体，成为西方民主制度外衣下的霍乱根源。由于公司-国家的旋转门制度的存在，西方国家越趋向于组织完备的文官系统建设，越将大量的财阀纳入权力机关，越流露出罗马帝国晚期征兆。从罗马到美国的两千多年的从包税公司到政治国家的蜕变，显示制度危机和文明危机这双重危机似乎已经无可避免。

作者系复旦大学国际关系与公共事务学院政治学理论专业博士研究生