

制度韧性与国家盛衰： 一个内外冲突的双均衡分析框架

聂辉华¹ 沈浩翔²

【内容摘要】 在交通和通信技术均不发达的古代中国，如何实现有效的国家治理？历代王朝又为何会出现由盛转衰的情况？从组织经济学的角度，构建一个内外冲突的双均衡分析框架，为解答上述问题提供了一种可能的解释。假设古代统治者的首要目标是维持政权稳定，然而其必须在内部威胁和外部威胁之间进行权衡取舍。经分析可以证明，当古代统治者主要面临内部威胁时，最优的制度安排是集权；反之，当古代统治者主要面临外部威胁时，最优的制度安排则是分权。在集权均衡状态下，古代统治者为了强化对政权的掌控倾向于加强对官员的监督，在选拔官员时更看重忠诚度，施政上实行“一刀切”的政策，并在行政区划方面遵循“犬牙交错”的原则划界。在分权均衡状态下，古代统治者倾向于强调对官员的激励，在选拔官员时更看重能力，允许地方政府实行多样化的政策，并在行政区划方面依据“山川形便”的原则划界。这一分析框架能够解释唐朝的藩镇割据、北宋的“强干弱枝”现象，也有助于回答“黄炎培之问”，为理解古代中国的国家治理与政权兴衰提供了新的视角。

【关键词】 国家治理 稳定 集权 分权 组织经济学

【作者】 1 聂辉华，中国人民大学经济学院教授、中国人民大学企业与组织研究中心执行主任；
2 沈浩翔，中国人民大学农业与农村发展学院硕士生。（北京 100872）

【基金项目】 国家社会科学基金万人计划领军人才项目“大国博弈视角下统筹发展和安全的经济学逻辑研究”（22VRC157）

引言

从秦朝到清朝，古代中国作为一个地大物博、地区差异显著的大国，其交通网络和通信技术又都不发达，那么“大一统”的国家治理究竟是如何实现的？从历史的角度而言，这个问题可谓





中国国家治理的根本问题。古代先贤们从组织或制度的角度对此展开过探讨。例如，在北宋司马光主编的《资治通鉴》开篇写道：“天子之职莫大于礼，礼莫大于分，分莫大于名。何谓礼？纪纲是也；何谓分？君臣是也；何谓名？公、侯、卿、大夫是也。夫以四海之广，兆民之众，受制于一人，虽有绝伦之力，高世之智，莫敢不奔走而服役者，岂非以礼为之纲纪哉！”^①在司马光看来，皇帝一个人能够治理国家，主要依靠“礼”这种等级制度。然而，“礼”这种抽象制度究竟包含哪些具体制度，这些具体制度又是怎样实现大一统的国家治理目标的，又如何随时间或环境动态调整？司马光并未给出答案。

近代以降，中外学者针对古代中国如何实现大一统的国家治理以及王朝兴衰更替提出了异彩纷呈的观点。归纳起来，主要有以下三种。第一种观点是地理论。地理环境作为一种近乎绝对外生的变量，常被经济学家和其他领域的学者用以解释国家或制度的形成。这方面最著名的观点当属“治水社会”理论，代表人物是魏特夫（Karl August Wittfogel）。他从治水的角度解释了古代中国中央集权体制的形成。^②在传统农业经济时代，为治理黄河等大江大河的水灾，国家必须“集中力量办大事”，并且要防止有限的资源被转移到其他地方，因此这种治水社会必然导致一种集权体制。不过，多数学者并不认同古代中国是“治水社会”的这一描述。^③例如，秦晖认为古代集权体制的主要动员手段是“耕战”而非灌溉。^④

第二种观点是文化论。文化被认为是一种非正式制度，在漫长的社会变迁中影响着人的行为和正式制度。中国最主要的文化是儒家文化，因而有诸多学者从儒家文化的角度解释古代中国的治理结构和政权兴衰。美国学者费正清（John King Fairbank）认为，儒家文化塑造了中国的政治、经济、军事和外交等各个方面，但也阻碍和延缓了中国的近代化过程。^⑤金观涛和刘青峰提出的超稳定结构观点也属于文化决定论。^⑥他们认为，“封建地主经济”“统一的封建官僚政治”和“以儒家经典为正统的社会思想和文化传统”这三方面构成了一个相互兼容的超稳定结构。王朝更替既消除了三者不兼容的因素，又巩固了超稳定系统的存在。

第三种观点是社会结构论。一些学者认为，精英的社会结构决定了政治结构，进而影响国家兴衰。王裕华认为，古代中国的统治者面临着一个基本的权衡取舍：一群团结一致的政治精英可以提升国家能力，但也可能推翻统治者。^⑦当政治精英通过婚姻关系构建起全国性的社会网络时，政治精英会倾向于加强中央集权，但这也可能会对统治者构成威胁，导致强大的国家能力和不稳定的政权（例如唐朝）；相反，如果政治精英都是地方化的，他们对统治者难以形成威胁，这会导致虚弱的国家能力和相对稳定的政权（例如宋朝）。

上述观点为我们理解古代中国的国家治理提供了深刻的洞见。本文将从组织经济学的角度提供一种不同的分析框架。假设统治者的首要目标是维持政权稳定，在资源有限的前提下，统治者必须在内部稳定和外部稳定之间权衡取舍。通过构建一个完全信息动态博弈模型，可以证明，当统治者主要面临内部威胁时，最优的制度安排是集权；反之，当统治者主要面临外部威胁时，最优的制度安排是分权。集权和分权是两种制度均衡。在集权均衡状态下，统治者倾向于加强对官员的监督，在选拔官员时更看重忠诚度，地方执行政策时贯彻“一刀切”的原则，并在行政区划方面遵循“犬牙交错”的原则划界。在分权均衡状态下，统治者倾向于强调对官员的激励，在选拔官员时更看重能力，允许地方政府实行多样化的政策，并在行政区划方面依据“山川形便”的原则划界。由于本文强调内部稳定和外部稳定之间的冲突所导致的两种制度均衡状态，因此本文的观点可归属于制度论范畴。

本文的研究在以下三个方面对现有文献作出了边际贡献。第一，本文为组织经济学研究引入了历史视角。组织经济学文献主要聚焦于当代的企业运营或国家治理研究，^⑧很少使用历史素材，这限制了学者们对长期、复杂的组织变迁的深入研究。^⑨在人类历史上，中国难得地记录了两千多年来的管理历程。因此，中国丰富的历史变迁为学者们研究组织的形成、边界、激励机制和兴衰提供了大量案例或定量证据，从而有助于组织经济学的理论拓展和经验检验。虽然当代历史学者或社会学者也从组织的角度探讨古代中国的国家治理逻辑，^⑩但研究古代中国国家治理的组织经济学文献相对较少。通过引入历史视角，一方面，本文基于内部稳定和外部稳定的权衡视角分析了“集权—分权”的变化，这不同于已有文献基于协调和激励的权衡视角；^⑪另一方面，本文从制度均衡的角度分析了组织的兴衰，而这正是短期视角下的组织经济学文献难以探究的问题。最近，一些学者从历史学、政治学和经济学的跨学科角度，研究古代政治和经济参与人如何与制度互动，从而催生了一门新兴学科“历史政治经济学”（Historical Political Economy）。^⑫由于采用了标准的经济学分析方法，本文也可视为历史政治经济学文献和组织经济学文献的融合。

第二，本文将集权和分权理解为两种均衡的制度体系，从而丰富了制度经济学研究。已有的制度经济学文献通常将集权与专制联系起来，将分权与民主联系起来。^⑬而本文将集权和分权看作两种中性的制度均衡，本身并无优劣之分。这一点对于我们客观地理解古代国家的统治或治理尤为重要。并且，在本文中集权或分权并非是单一制度，而是代表了一整套激励相容的制度安排：官员的激励与选拔、政策执行和地区划界原则。在这个意义上，我们遵循了 Holmstrom 等学者的研究传统，^⑭即将制度看作是一种“激励系统”（incentive system）。将制度看作是激励系统的观点，意味着制度是由一系列互补的具体政策、机制构成的，其产生和变迁都不是孤立的，它们实际上是一个复杂的生态系统。我们认为，从这个角度更容易理解诺斯提出的制度变迁具有“路径依赖”（path dependence）特征的观点。^⑮

第三，本文强调了空间在组织设计中的重要作用，这是组织经济学和制度经济学研究通常忽视的变量。长期以来，无论是组织经济学在研究最优组织结构设计时，还是制度经济学在研究制度内生时，都主要强调时间维度上信息的核心角色，却忽视了空间维度上地理位置或交通网络的角色，至少忽视了空间和时间这两者之间的显著差异及相互关系。^⑯然而，无论是中国的历史证据还是现实证据，都表明空间在塑造组织形式或影响制度变迁时发挥了重要作用。本文同时强调了信息技术和交通网络在组织塑造中的作用，从时间和空间两个维度完善了组织经济学或制度经济学的分析，并为“历史政治地理学”^⑰文献提供了经济学思考。

一个内外冲突的双均衡分析框架

（一）基本概念

为了回答“古代中国大一统的国家治理何以可能”这一重大问题，我们提供一个内外冲突的双均衡分析框架（见图 1）。这里的“内外冲突”是指内部稳定和外部稳定两者之间存在一定程度的冲突，双均衡是指集权和分权两种均衡。从组织经济学的角度讲，古今中外的国家、企业、军队等所有组织的结构都可以分为两种类型：集权和分权。^⑱集权（centralization）意味着上级、中央或总部拥有一些重大决策权，而下级、地方或分部只是执行机构。相反，分权（decentralization）意味着下级、地方或分部拥有一些重大决策权。本文中集权和分权分别代表着两套不同的制度系

统，包括对官员的激励机制、选拔标准、地方官员的政策执行方式以及行政区划的划界原则。当然，集权和分权本身是相对的，不是绝对的。本文所说的集权或分权，主要是在政治制度范畴内，特别是在中央和地方关系上。那么，为什么一个国家在不同时期会形成集权或分权这两种不同的均衡呢？这是本文的分析框架要回答的核心问题。

图1的主要含义如下：古代中国统治者的主要目标是维持政权稳定，这包括外部稳定和内部稳定。影响外部稳定的主要因素是外部威胁，而影响内部稳定的主要因素是治理成本。治理成本包括两个维度，一是空间维度的治理成本，由交通网络决定；二是时间维度的治理成本，由通信技术决定。当维持外部稳定成为统治者面临的主要挑战时，最优的制度均衡是分权均衡。分权均衡是一整套制度安排，它包括实行分权管理，强调对地方官员的激励，在选拔官员时更看重能力，允许地方政府在执行政策时因地制宜地保持多样化，同时在行政区划方面依据“山川形便”的原则划界。相反，当维持内部稳定成为统治者面临的主要挑战时，最优的制度均衡是集权均衡。集权均衡也是一整套制度安排，它包括实行集权管理，强调对地方官员的监督，在选拔官员时更看重忠诚度，要求地方政府在执行政策时实行“一刀切”，同时在行政区划方面遵循“犬牙交错”的原则划界。下面具体介绍这一分析框架背后的假设、逻辑和主要观点。

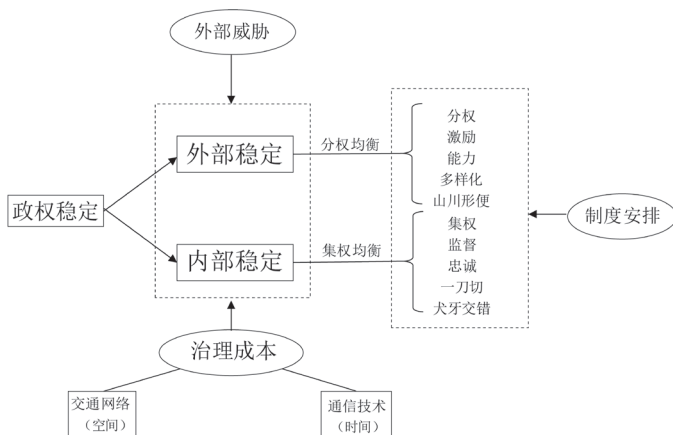


图1 一个内外冲突的双均衡分析框架

（二）关键假设

内外冲突的双均衡分析框架有三个关键假设。

假设1：稳定压倒一切。古代统治者的首要目标通常是维持政权稳定，这包括内部稳定和外部稳定两个方面。内部稳定是指国内政局相对稳定，社会秩序较好，不存在来自内部精英阶层或者地方势力的威胁。外部稳定是指本国与外国之间没有大规模的战争冲突，不存在来自精英集团外部的叛乱威胁。^{①9}尽管发展经济和提供公共服务被视为现代国家的基本职责和主要目标，但在漫长的历史进程中，特别是在18世纪工业革命之前，技术进步非常缓慢，这导致世界各国的生产力水平普遍低下，并且国家之间的差异较小。^{②0}在这种情况下，确保政权稳定成为古代统治者“字典式偏好”中的首要目标。

假设2：内忧外患是一对永恒的矛盾。虽然统治者都想维持政权稳定，但在资源有限且国家内部差异显著的前提下，一国通常需要在实现内部稳定和实现外部稳定之间进行权衡取舍。为了实现外部稳定，古代统治者需要调动全国各地的经济、军事和人力资源来保卫政权，此时内部稳

定只能退居其次；相反，为了实现国内各地区在差异较大情况下的稳定局面，古代统治者需要一个相对安全的外部环境。^①正如《左传·成公十三年》中所说，“国之大事，在祀与戎”，即国家的大事主要有两件：祭祀和战争。祭祀是统治者通过祭拜神明、祖宗等仪式强化执政合法性，本质上是通过意识形态投资来实现内部稳定，而战争则是通过军事征服或者威慑来实现外部稳定。古人这句话充分揭示了统治者面临的两大权衡取舍——内部稳定和外部稳定。例如，清朝皇帝雍正刚即位时，罗卜藏丹津就在西北边境发动叛乱。为了平定西北叛乱，雍正几乎举全国之力，为负责远征的年羹尧部队提供充足的兵马钱粮支持。直到西北平叛之后，雍正才将精力集中到整顿吏治和财税体制中来。

假设3：交通网络和通信技术决定了治理成本最小化。有效率的制度一定是治理成本最小化的制度。^②在古代，国家治理的成本主要由两类技术因素决定：交通网络和通信技术。交通网络在维护内部稳定和外部稳定两个方面都发挥着重要作用。在维护内部稳定方面，交通网络的通畅性决定了资源在空间上的调动成本，在生产技术既定的前提下直接影响着资源配置效率。在维护外部稳定方面，地理上的交通条件起到了抵御外敌入侵的屏障功能。^③例如，黄河、长江、山海关、雁门关和长城等往往是保护政权的重要地理屏障。通信技术决定了信息的传递成本，直接影响到最高统治者的决策效率和决策质量，同样对于维护内部稳定和外部稳定具有关键作用。对于任何组织而言，信息始终是决策的关键要素，而交通网络和通信技术都能影响信息的传递。例如，在电报大规模使用之前，古代中国一直高度依赖驿站来运输货物及传递情报信息。当然，交通和通信这两种技术可以相对分离。例如，古代中国的运河主要功能是运输货物，而传递信息主要依靠驿站。重要的是，交通和通信这两种技术存在明显的差异，而已有文献常常忽视了这一点。交通技术运输的主要对象是人和物资，而通信技术运输的主要对象是信息。显然，前者在技术进步方面受到更多的约束，且更依赖于地理位置。^④

（三）主要观点

在这个内外冲突的双均衡分析框架中，从数学建模的角度来讲，古代统治者的目标函数是维持政权稳定，约束条件是统治者面临的外部威胁，以及国内的交通网络和通信技术水平。理性的统治者会根据外部稳定和内部稳定孰为主要挑战，来选择最优的制度安排，即集权或分权。^⑤

首先，我们分析外部稳定和分权的关系。从组织经济学的角度来看，集权有利于加强一国内部各地区之间的协调，减少各种负外部性，但可能会削弱各地区的激励水平并加剧信息不对称程度。^⑥因此，古代统治者必须在加强总体协调和保护地区积极性之间权衡取舍。按照这个逻辑，当一国面临的外部威胁较大时，比如遭遇敌国入侵，为防御外敌入侵，维持外部稳定，在信息不对称的情况下古代统治者需要充分调动各地区的防御积极性，允许各地区根据自身掌握的私人信息自主作出相应决策。此时，保护地区积极性比加强总体协调更加重要，并且在中央无法充分掌握地方信息的前提下，总体协调的效果也欠佳。特别是在通信技术不发达的古代，地区负责人能否根据自身掌握的信息及时制定应敌之策，在很大程度上决定了战争的胜负。所谓“将在外，君命有所不受”，便是指在信息不对称的前提下，前线军官的决策权至关重要。因此，我们得到假设1：当外部威胁足够大时，为了维护外部稳定，分权成为最优的制度安排。

清朝雍正年间平息西北叛乱就充分体现了外部威胁导致分权的制度安排。当时，雍正皇帝不仅从附近十几个省调拨大量粮草支持前线，而且给予年羹尧充分授权。年羹尧身为抚远大将军，是西北战区的最高指挥官，甚至可以节制战区内的总督、巡抚、提督、将军等封疆大吏以及当地



驻军的一品高级军官。他统领的西北大军达二十万人，几乎占当时全国精锐兵力总数的一半。除了军务方面是“一把手”，他还掌握着战区内的政务大权，对西北地区的地方人事任免、钱粮调度都拥有决定权。此外，雍正皇帝甚至授予年羹尧尚方宝剑，使其在必要时可以先斩后奏。正是这种充分授权，为年羹尧西北剿抚取得胜利提供了政治保障和物质保障。

其次，我们分析内部稳定和集权的关系。从历史上看，内部不稳定的主要来源有两个：一是地区之间的差异过大，二是地区的权力过大。地区差异过大会导致两个后果。一是加剧地区之间的冲突，富裕地区会吸引贫穷地区的资本和劳动力流入；二是导致少数实力强大的地区具备挑战中央的实力。国家治理的基础是国家能力，而国家能力主要体现在征税、转移支付和加强监管等方面。^⑦地区之间的竞争可能导致地区差异进一步扩大，这不仅会影响中央政府在地方的税收收入，加剧地区之间的摩擦，甚至可能引发地区冲突，从而削弱国家能力并威胁内部稳定。而地区权力过大则容易导致反叛或分裂，直接削弱中央维护政权稳定和国家统一的能力。^⑧因此，为了维持内部稳定，古代统治者一方面要缩小地区间差异，加强地区间协调，另一方面要将军事、行政、税收等权力尽可能收归中央，以便削弱地区的权力。相对而言，地区的努力积极性和信息传递质量在此并没有那么重要。因此，我们得到假说2：为了维护内部稳定，集权成为最优的制度安排。

仍以雍正皇帝为例。西北平叛之后，雍正集中精力维护内部稳定，大力整顿吏治和财税体制，主要的改革举措包括清理亏空、推行官绅一体纳粮，以及实施摊丁入亩、火耗归公等。为了推进“新政”，雍正将手握重兵的年羹尧调离并最终赐死，实现大权独揽，并将应对西北军情的临时机构军机处变成常设的实体机构，实际上取代了内阁的权力。他不仅在中央层面高度集权，而且通过设立“粘杆处”，推行“密折奏事”制度，使官员之间相互监督，大大强化了中央的信息获取能力。

最后讨论作为一种均衡的制度体系。为了有效地维护集权制度，古代统治者会设计一整套制度安排来缩小地区之间的差异并削弱地区权力。在激励机制方面，古代统治者会加强对郡县的监督，而不是通过以结果为导向的激励机制来鼓励郡县自主发展。在选拔官员方面，古代统治者会更看重郡县官员的忠诚度，即要求他们如实向朝廷汇报地方情况。^⑨在政策执行方面，朝廷制定的政策在郡县执行过程中不能留有过多自由发挥的空间，甚至会实行“一刀切”的政策。^⑩在行政区划方面，为了削弱郡县挑战朝廷的实力，防止内乱，朝廷倾向于按照“犬牙交错”的原则来划分地区边界，即打破由山川河流构成的自然地理边界，人为地将不同地理单元的行政区划相互嵌入，避免某个郡县形成割据并对抗朝廷的局面。因此，集权作为一种均衡的制度体系，至少包含了监督、忠诚、“一刀切”、犬牙交错这些组成要素。

相反，在分权制度下，古代统治者重点考虑的是如何调动地方积极性来应对外部威胁。在激励机制方面，古代统治者会提高对郡县官员的激励强度，具体表现为依据工作结果对官员进行考核，而不是监督其工作过程。在选拔官员方面，朝廷会更看重郡县官员的专业能力，因为统治者需要郡县官员充分发挥创造性和创新精神。在政策执行方面，统治者允许各地因地制宜制定细化政策，形成多样化的政策执行格局。在行政区划方面，为了让郡县有能力应对外敌入侵，朝廷在设置地区边界时倾向于按照“山川形便”的原则来划界，即根据山川河流的自然地理特征来划分行政区域，避免同一个行政区域被山川河流阻隔，从而有利于农耕生产和商贸流通。因此，分权作为一种均衡的制度体系，至少包含了激励、能力、多样化、山川形便这些组成要素。

我们将上述内容归纳为假说3：集权和分权都是一整套制度安排，集权均衡包括了加强对官员的监督、强调官员的忠诚度、地方执行政策时贯彻“一刀切”原则、地区划界遵循“犬牙交错”

原则；而分权均衡包括了对官员的激励、强调官员的能力、允许地方在执行政策时体现多样化、地区划界遵循“山川形便”原则。

对唐宋盛衰和历史周期现象的解释

根据本文提出的内外冲突的双均衡分析框架，外部威胁倾向于导致分权制度，而内部威胁则倾向于导致集权制度，且集权或分权制度均包含了一整套互补的具体制度安排。这一简洁的分析框架与中国历史上一些朝代的重大制度变迁和兴衰更替现象基本吻合。

（一）唐朝的山川形便和藩镇割据

中国历史上的“盛世”唐朝其实一直面临严重的外部威胁。突厥、吐蕃、契丹和南诏等边境少数民族政权不断对唐朝政权构成威胁。唐太宗李世民刚即位时，颉利可汗率领的东突厥军队甚至逼近首都长安，迫使李世民签订“渭水之盟”。此后，长安曾多次被敌军或叛军攻陷。因此，在唐朝中期之前，统治者面临的主要挑战是外部威胁（即外部稳定问题）。^⑩为应对严峻的外部威胁，朝廷必须充分调动地方在防御外敌方面的积极性，因此总体上采取了分权制度，这与假说1相符。在治理架构上，唐初地方只设州县两级，而州的数量众多。在这种情况下，朝廷实际上难以直接管理各州事务，各州拥有较大自主权。在行政区划方面，唐太宗依据山川形便的原则将天下划成十道：先沿着黄河、秦岭—淮河、长江以及南岭横切四刀，再沿着南北向的次要山川太行山、西河、陇山、桐柏山和嘉陵江竖切五刀，形成十个自然区域，构成了全国的十道。除山南道东西界以外，其他各道之间都有明确的山川界线。^⑪显然，这种划界原则一方面有利于各地利用天然屏障拒敌于国门之外，另一方面也有利于各地根据自身地理特征发展本地经济，从而壮大地势力。同时，为了加强边境地区的军事防卫，朝廷在军事重镇设立节度使，并逐渐赋予其行政权，这种政治分权、行政分权、军事分权和行政区划之间的互补关系体现了假说3。虽然这种军政合一的地方分权制度为唐朝抵御外敌发挥了重要的屏障作用，但是这种缺乏有效制约的地方分权制度导致中央与地方力量失衡，为后来的“安史之乱”埋下了隐患，这正是分权不利于内部稳定的表现。为了平息安史之乱，当时势力孱弱的朝廷不仅无法实现集权，反而不得不进一步分权，^⑫这导致了唐朝后期的藩镇割据局面。这种恶性循环再加上农民起义，最终加速了唐朝的衰亡。唐朝后期的衰败反映了互补的制度体系存在明显的路径依赖特征和积重难返的弊病。

（二）北宋的强干弱枝和守内虚外

唐朝之后的北宋吸取了前朝的分权教训，在制度安排上走向了另一个极端，即对内加强集权，但这又削弱了自身抵御外敌的能力。陈桥兵变之后，宋太祖赵匡胤一方面通过“杯酒释兵权”的方式，解除“创业元老”的权力威胁，另一方面从制度上加强中央集权。在中央层面，通过设立“三司”来削弱宰相和六部的权力，并且让各部官员之间相互制衡。为了制衡官员，北宋甚至实行了一种“畸形”的官职制度：等级、职位和职权三者分离。在朝廷和郡县的关系上，北宋实行“强干弱枝”的策略：一是虚化地方节度使的职权，由朝廷命官担任知州、知府；二是剥夺地方财权，将地方大部分赋税集中收缴到朝廷；三是在军事方面对决策权、调兵权和统兵权进行分割制衡，并设立监军制度，同时将大部分精锐部队部署在京城周围，只留下普通军队分别驻扎在各个地方。在处理内部威胁和外部威胁的关系上，北宋对内保持朝廷对郡县的绝对控制，对外则只有形式上的强大。^⑬这种“守内虚外”的格局是“强干弱枝”策略的必然结果。集权虽然降低了



内部威胁，却导致国家在对外部威胁时军事决策滞后、总体动员力涣散、作战指挥被动僵化以及军队士气低落。^⑤这种“兵不识将，将不专兵”的制度安排必然会使军队战斗力大幅削弱，最终“靖康之变”爆发，北宋被金国所灭。北宋的兴衰历程从反面印证了假说2和假说3。

（三）制度韧性与“黄炎培之问”

唐朝和北宋由盛转衰的过程从不同角度为我们提供了一幅历朝历代治乱循环的拼图。一个朝代在建政初期如果面临严重的外部威胁，会采取分权的制度安排；分权促进地区经济发展，但会导致地区差异扩大以及地方势力壮大，从而加剧内部威胁；为了应对内部威胁，朝廷试图削减地方权力；地方势力不满，进而挑战朝廷，引发内乱；内乱加上外患，最终导致国家灭亡。相反，若一个朝代在建政初期面临严重的内部威胁，则会采取集权的制度安排，但过度集权又会削弱地方力量，从而在面临外部威胁时，无法有效抵御外敌入侵，此时如果内部权力过度集中将导致腐败行为，政权很快会走向崩溃。总之，由于外部威胁的存在以及内部稳定和外部稳定之间的冲突，国家必须根据形势变化灵活地调整集权或分权制度，这就导致国家治理在制度安排上总体现为集权或分权的交替。因此，王朝更替的原因可简单概括为：面临内忧（或外患）→实行集权（或分权）→无法平定外部威胁（或内乱）→国家衰败。

那么，导致国家衰败的原因是集权制度或者分权制度本身吗？并非如此简单。如前所述，从静态的角度讲，在面临外部威胁和内部资源约束的前提下，古代统治者实行分权或者集权是一种均衡。关键问题是，很多政权难以根据内外部形势的变化进行动态调整以达到新的均衡，从而偏离了最优的制度安排，出现了制度僵化（institutional rigidity）。制度僵化阻碍了效率提升，并最终导致政权在竞争中失败。一个政权出现制度僵化的原因通常有三种：一是形势误判，即统治者错误地判断了内部稳定和外部稳定中哪个才是最主要的挑战。在科层制中，自下而上传递的信息通常是不完整的、扭曲的，这会导致最高统治者错误地判断维护内部稳定或者外部稳定的代价。二是路径依赖，即从旧的制度转向新的制度需要承受巨大的沉没成本和时间成本，并且一旦这种制度改革的收益不能尽快兑现，就更容易遭遇既得利益集团的阻碍，从而导致改革失败。比如，安史之乱后，唐朝几任皇帝都试图削藩，结果功败垂成。先是唐顺宗李诵即位后立即发动了“永贞革新”，试图削减宦官和藩镇的权力，结果被宦官集团反扑。唐宪宗李纯吸取教训，通过军事手段和政治策略逐步削藩，但是后期因为重用宦官并且政事懈怠，最终被宦官所杀。唐穆宗李恒即位后，高估了削藩成果，采取不当的削兵之策，结果重蹈藩镇之祸。此后的皇帝虽然也想抑制宦官、裁撤藩镇，但终究没有成功。三是制度兼容，即某项改革举措与已有的制度不兼容，或者缺乏配套改革措施，导致改革失败。集权制度或分权制度作为一整套制度体系，其内部不同机制或政策之间是相互兼容的。因此，当总体制度不合适时，单靠某项制度改革并不能扭转方向，有时不仅于事无补，甚至雪上加霜。这印证了经济学中的“次优原理”（second-best principle）：当存在多种扭曲时，减少一个扭曲未必提高效率，增加另一个扭曲也未必降低效率。因此，成功的国家治理体制改革通常都是系统性改革，然而系统性改革又往往因积重难返而失败，这就是制度不适应形势导致国家衰败的重要原因。从相反的角度讲，那些能够根据内外部形势灵活地调整制度，从而让新的制度再次提高效率的国家，也就是具备“制度韧性”（institutional resilience）的国家，才能实现长治久安。

内外冲突的双均衡分析框架为王朝更迭提供了一个可能的解释，从而回答了“黄炎培之问”。1945年夏季，民主人士黄炎培先生应邀走进中共领袖毛泽东的窑洞。黄炎培指出历史上的政权都是“其兴也勃焉，其亡也忽焉”，很难跳出这种周期率的支配。毛泽东从民主监督的角度提出了

破解之道，回答了“黄炎培之问”。^⑧我们不妨进一步追问，为什么会出现历代政权的兴亡周期呢？我们认为，政权兴盛往往是国家确立了适应当时内外部形势的集权或分权制度，而衰亡则是因为已有的制度无法适应新的内外部形势。毕竟，统治者对形势的误判、路径依赖以及制度兼容方面的问题，都会导致一个国家很难具有长期的制度韧性。从这个意义上讲，王朝兴衰实际上就是制度失灵和制度错配的结果。

结论

中国作为一个拥有几千年文明历史的古老国家，为我们今天研究制度变迁和国家治理提供了独特且宝贵的素材。本文试图从组织经济学的角度回答一个问题：在交通和通信技术都不发达的古代，国家治理何以可能。我们认为，面对外部威胁或内部威胁，追求政权稳定的古代统治者必须构建一整套相互兼容的制度体系，才能维持长期的大一统局面。当外部威胁成为主要压力时，古代统治者倾向于实行分权的制度安排；而当内部威胁成为主要压力时，古代统治者倾向于实行集权的制度安排。不管是在分权制度还是在集权制度下，对官员的激励机制、选拔机制、执行政策的自主权以及地区疆界的划分，都是这套制度体系的重要组成部分。当内外部形势发生变化时，古代统治者必须及时调整制度体系，否则就会出现制度失灵和国家衰败，这从一个角度解释了历代王朝的更替过程。当然，对宏大而绵长的历史进行抽象的理论分析，不免产生“挂一漏万”的问题。本文概括的集权—分权理论未必适合每个朝代，本文也没有明确区分政治分权、行政分权、经济分权和军事分权，它们之间可能存在多样化的组合。我们期待历史学、经济学或政治学等领域的学者在今后的研究中解决这些问题。^⑨

注释：

① 司马光：《资治通鉴》，第一册，卷第一，周纪一，北京：中华书局，2009年，第1页。

② 魏特夫：《东方专制主义——对于极权力量的比较研究》，徐式谷等译，北京：中国社会科学出版社，1989年。

③ 李祖德、陈启能编：《评魏特夫的〈东方专制主义〉》，北京：中国社会科学出版社，1997年。

④ 秦晖：《秦汉史讲义》，太原：山西人民出版社，2024年。

⑤ 费正清：《美国与中国》，张理京译，北京：世界知识出版社，2008年。

⑥ 金观涛、刘青峰：《兴盛与危机：论中国社会超稳定结构》，北京：法律出版社，2011年。

⑦ Wang Yuhua, *The Rise and Fall of Imperial China*, New Jersey: Princeton University Press, 2022。一些经济学家也曾提出类似的权衡取舍。例如，奥尔森认为，一个国家要实现经济发展，必须有一个能够提供公共物品的强有力政府。但一个强有力的政府又可能反过来损害民众的利益。参见曼瑟·奥尔森：《权力与繁荣》，苏长和、嵇飞译，上海：上海人民出版社，2005年。

⑧ 组织经济学是一个运用经济学逻辑和方法来理解组织的存在、本质、结构设计、绩效和管理的经济学领域。参见

Robert Gibbons and John Roberts, *The Handbook of Organizational Economics*, New Jersey: Princeton University, 2012。

⑨ 杨德才等从制度的角度探讨了古代王朝兴衰，但没有分析具体的制度安排。参见杨德才、靳振忠、蒋辛未：《制度效率、制度僵化与王朝周期性兴衰——基于新制度经济学理论的分析》，《上海财经大学学报》2016年第5期。

⑩ 参见许倬云：《从历史看管理》，桂林：广西师范大学出版社，2005年；周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年。

⑪ 参见 Robert Gibbons and John Roberts, *The Handbook of Organizational Economics*, New Jersey: Princeton University, 2012。

⑫ Jeffery Jenkins and Jared Rubin, *The Oxford Handbook of Historical Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2024。

⑬ D. Acemoglu and J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, MA: Crown Business, 2012。

⑭ B. Holmstrom and P. Milgrom, “The Firm as an Incentive System,” *American Economic Review*, vol.84, no.4, 1994; M. Aoki, *Towards a Comparative Institutional Analysis*,



Cambridge: MIT Press, 2001.

⑮ 道格拉斯·C·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘守英译，北京：生活·读书·新知三联书店，1994年。

⑯ 在短期内，空间是不会改变的，但时间可以改变。因此，基于短期视角的组织经济学分析实际上只是强调了时间维度上的信息结构，而不是由空间变化（例如开通运河）导致的信息结构。

⑰ 周振鹤：《中国历史政治地理十六讲》，北京：中华书局，2013年。

⑱ 新政治经济学文献通常用“民主”或“专制”来概括现有的制度类型。参见 Mancur Olson, “Dictatorship, Democracy, and Development,” *American Political Science Review*, vol.87, no.3, 1993。但是，在漫长的前现代国家时代，也即西方民主还没有成型的时代，这种划分显然是不合适的。因此，若一个学者先入为主地用民主“叙事”来研究中国自古以来的国家治理问题，难免有削足适履的嫌疑。

⑲ 在历史政治经济学文献中，内部威胁通常指来自自治集团内部的威胁，特别是政变或政治精英叛乱，而外部威胁通常指来自自治集团外部的威胁，例如农民起义。在中国历史上，中原政权对外征服的进攻性战争较少，应对北方游牧民族的防御性战争较多，因此本文所说的应对外部威胁主要指防御性战争。参见 Joy Chen, “State Formation and Bureaucratization: Evidence from Pre-Imperial China,” *Journal of Economic History*, vol.84, no.3, 2024。

⑳ 根据经济史学家安格斯·麦迪森（Angus Maddison）的研究，在英国工业革命之前，世界各国的人均收入差距很小。那时，英国和中国清朝的人均收入水平差不多。但是工业革命之后，各国人均收入差距开始扩大。参见麦迪森：《世界经济千年史》，伍晓鹰译，北京：北京大学出版社，2003年。

㉑ 对于一个小国或者城邦国家而言，古代统治者可以通过加强内部集权来一致对外，此时可能不存在内部稳定和外部稳定之间的权衡取舍。这意味着，本文的分析框架不适合解释小国的治理逻辑。

㉒ O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press, 1985.

㉓ 中国近代经济学家冀朝鼎认为：“分隔中国三大水系的各条山脉，是造成经济与政治区划的屏障，也是多少世纪以来在中国出现分治现象的天然基础。”参见冀朝鼎：《中国历史上的基本经济区与水利事业的发展》，朱诗整译，北京：中国社会科学出版社，1981年，第30页。

㉔ 例如，在数字时代，从中国向美国打一个电话只需要一分钟左右就能接通，不存在地理屏障。但是从中国向美国运输包裹，无论如何都需要十个小时左右，而且与地理屏障密切相关。

㉕ 由于篇幅所限，本文省略了数学模型部分。对数学模型感兴趣的读者，可与作者联系。

㉖ 在这方面，Aghion 和 Tirole 的文献具有重要影响。他们在一个不完全契约的框架下，分别分析了分权（或授权）对代理人努力水平和信息传递的影响。参见 Philippe Aghion and Jean Tirole, “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy*, vol.105, no.1, 1997。

㉗ Timothy Besley and Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics,” *American Economic Review*, vol.99, no.4, 2009。

㉘ Hongbin Cai and D. Treisman, “State Corroding Federalism,” *Journal of Public Economics*, vol.88, no.3-4, 2004。

㉙ 这里隐含了一个假设，即官员的忠诚度和能力之间存在一定程度的冲突，这符合已有文献的做法。例如，Georgy Egorov and Konstantin Sonin, “Dictators and Their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off,” *Journal of the European Economic Association*, vol.9, no.5, 2011。

㉚ 黄仁宇指出，有明一代，为了通过抽象的儒家道德来实现统治，朝廷必须压制各地发展商品经济的冲动。因为商品经济的发展会促进生产要素的流动，并加剧地区之间的差异化。参见黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，阿风等译，北京：生活·读书·新知三联书店，2001年。

㉛ 从唐高宗后期到开元初年，唐朝在多个边疆地区面临着与周边各族的复杂局势，因此防守边疆成为最重要的国策之一。参考张国刚：《唐代藩镇研究》（三版），北京：生活·读书·新知三联书店，2023年。

㉜ 周振鹤：《中国历史上自然区域、行政区划与文化区域相互关系管窥》，《历史地理》2003年第1期。

㉝ 例如，安史之乱爆发后，唐朝中央政府对地方的控制能力进一步削弱，各地节度使的势力趁机进一步膨胀。他们在平叛过程中逐渐形成了自己的军事力量，并且在地方上拥有了更大的自主权，包括自行招募军队和任免官吏等。

㉞ 宋太宗在两次北伐失败后，在军事上确立了以内部稳定为目标的消极防御战略。当时的外部环境是，通过“以金钱换和平”，北宋与西夏、辽国在相当长时期内没有发生大规模战争，因此外部威胁不是主要威胁。

㉟ 陈峰：《简论宋朝的治军特点与边防困境》，《西北大学学报》（哲学社会科学版）2018年第1期。

㊱ 见闫树军：《从“窑洞对话”到“别墅对话”——毛泽东与黄炎培的两次对话》，《炎黄春秋》2021年第4期。

㊲ 作者感谢与陈雨新、桂林、梁平汉、苗彬、沈吉、尤婧、朱冀等人的讨论。

编辑 高原