

# 乡土社会普世性王权的行政权形态与功能

陈旭

(南开大学历史学院, 天津, 300071)

**摘要:** 在王权主义政治权力体系中, 王权首先以行政权形式实施了对乡土社会的控制, 同时, 王权主义政治权力结构充分发挥了其弥散性的社会控制特性, 通过对保甲、乡约、宗教组织、家族、乡村士绅的控制, 王权力量完成了对乡土社会的下沉、延伸与渗透。由于王权的弥散性控制, 乡土社会不可能形成独立的社会组织和社会力量, 也不可能形成独立于王权体系之外的舆论监督力量, 王权实现了对个人的控制, 因此, 无法形成相异于王权的社会力量, 难以形成相对独立的民间社会。

**关键词:** 王权; 行政权; 社会

**中图分类号:** K

**文献标识码:** A

## 一、传统中国的乡土社会结构与私有化的王权

怎样界定传统中国基层社会的范围? 我们要分析传统中国基层社会的权力结构就必须先有一个传统基层社会的范围预设, 在一个设定的范围内讨论研究对象才不至于无的放矢。二十世纪初期西方社会学的引进, 学者对中国基层社会给予极大关注。社会学家集中对十九世纪末二十世纪初的农村社区进行了细致的社会学研究。当时的社会学家通常以一个村庄作为社会学研究的基本社区, 比如林耀华《金翼》, 杨懋春《山东台头: 一个中国村庄》, 费孝通《禄村经济》等都是这方面的经典著作。在他们的出色研究中, 一致认为县是中国行政区划的最低层, 县以下的村庄是中国的基层社区。费孝通在《乡土中国》一书中提出一个理想型概念(Ideal Type)<sup>①</sup>——乡土中国(Earthbound china), 费氏对这一社会学概念界定为: “这里讲的乡土社会并不是具体的中国社会的素描, 而是包含在具体的中国基层传统社会里的一种特具的体系。支配着社会生活的各个方面。”<sup>②</sup> 尽管费氏研究工作的基点仍然是村落, 但乡土中国这个概念所界定的中国基层社会的范围被大家所认可, 简单来讲, 乡土社会就是传统县级行政区划以下的乡村社会。我们下面所讲的乡土中国的权力结构指的就是在这个社会范围内的权力结构。

社会学家对中国近现代基层社会的研究启迪了历史工作者, 现当代的历史工作者用社会学范式对传统中国的基层社会, 特别是明清以来的基层社会进行了研究。在探究传统基层社会的权力结构时一般认为县是传统中国的最后一级行政机构, 县级以下乡土社会的乡遂制、保甲制、衙前、里甲制、牌甲制、乡里制、乡约等都是乡村自治组织<sup>③</sup>, 王权对乡土社会的

<sup>①</sup> 理想型概念(Ideal Type)是德国社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)的术语, 指对社会现象进行经验上的归纳而得出的典型, 并不以纯粹的形态存在于社会现实之中。

<sup>②</sup> 费孝通:《乡土中国》, 三联书店, 1985年, 第3页。

<sup>③</sup> 白钢主编《中国政治制度通史》认为乡、里等组织是县以下的基层政权, 比如秦汉时期县以下的乡、亭、里等是最基层的政权组织, 乡为县以下的基层政权, 后世类似组织与此相同, 白钢主编《中国政治制度通史》, 北京: 人民出版社, 1996年; 与之观点相同的著作还有商文立:《中国历代政治制度》, 台北: 正中

控制相对微弱。<sup>①</sup> 这种观点不符合中国传统乡土社会的历史实际。

权力是一个中性概念，它指个人、群体和组织通过各种手段以获取他人服从的能力，这些手段包括暴力、强制、契约、说服以及继承原有的权威和法统。实际上权力是各种无形的社会关系的合成，难以明确分割。要理解乡土社会权力结构的历史变迁、功能及其本质，必须提供更广阔的历史背景，从长时段来观察历史成为必要。美国学者杜赞奇在《文化、权力与国家：1900年—1942年的华北农村》中提出了“权力的文化网络”概念，杜氏用这个概念解构二十世纪前半叶华北农村的权力状态，并用国家权力“内卷化”的概念分析了国家政权是如何向基层下沉并引起传统基层社会的权力的文化网络变迁的社会景象。权力的文化网络将乡土社会的社会结构、帝国赋税征收、绅士文化、宗族血缘团体与乡民社会纳入一个共同框架，并将权力、统治等抽象概念与中国社会特有的儒家文化体系连结起来解构乡土社会的权力与社会控制问题。从更广阔的历史范围与更宽广的历史视阈考察中国的权力结构尤其是基层的权力结构，从研究问题的广度和深度来说都有益处，但将如此复杂多变的研究对象放在长远的时间纬度中考察具有一定的危险性。主要在于历史对象的主线或主要模式由于时间过于长远而变得模糊不清，没有传统文本叙事的连贯性，也没有共时性社会分析的精确均衡性，这无疑会影响分析的准确性。但这一学术模式对传统中国乡土社会权力系统的分析颇具出色的学术价值。

中国传统社会以种植业为主的农业生产方式使人口粘着在土地上，整个社会不能提供农业以外的就业机会来引起人口的产业流动，除非在天灾人祸的板荡岁月里农民才会被迫背井离乡，这种流动的前提是王权社会政治秩序的失序。因此，乡土社会社群定居是常态，人口变迁流动为变态。简单的种植活动基本上不需要群体之间大规模的合作，造成人与人之间在空间排序上的相对孤立与隔膜，在社区空间分布上体现为缺乏横向联系的自然村落，这些自然村落是乡土中国基本的社区。以村落为单位的社区组成了中国的乡土社会。

传统中国的社会结构是以个人为中心的同圆心式的人与人之间的差序结构。差序社会结构在最基层的界线是清晰的村落，但这样的社区相互隔膜而缺少横向团体性联合与协作。可以肯定地说乡土社会不是建立在契约基础上的社会。县级行政区划统摄下的乡土社会注定是单个孤立存在的数十个村落，在表象上看起来是一盘散沙。但实际上强大的王权通过基层的行政建构对乡土社会进行了有效地统治。王权将乡土社会中的各种权力体系组结在一起形成乡土社会权力的文化网络，表现为无处不在的普世性王权，并不像有些论者所说王权在乡土社会不过是挂名的、无为的，实际统治权属于乡村长老。<sup>②</sup>

---

书局，1973年；张晋藩 王超：《中国政治制度史》，北京：中国政法大学出版社，1987年。与此相左的观点认为保甲等组织是民间自治组织。萧公权认为保甲是一个使政府能够把自己的控制力扩展到最基层单位以填补权力真空的设置，但保甲制的实际环境是保甲制从一开始就是一个没有效力的制度。参见萧公权《十九世纪中国的乡村控制》，载《远东季刊》第十二卷第二期（1953），第134-135页；萧公权《乡土中国》，第45-46页，第82-83页，西雅图，1960年；瞿同祖也认为保甲制总的来讲是没有效率的。《清代地方政府》，北京：法律出版社，第254页。另外的著作如张金鉴《中国政治制度史》，台北：三民书局，1979年；杜赞奇（Prasenjit Duara）：《文化、权利与国家：1900-1942年的华北农村》，江苏人民出版社，2003年；费孝通：《乡土中国》，三联书店，1985年。梁方仲：《明代的粮长制度》，上海：上海人民出版社，1957年。

<sup>①</sup> 持这种观点的著作主要有：杜赞奇（Prasenjit Duara）：《文化、权利与国家：1900-1942年的华北农村》，江苏人民出版社，2003年；费孝通：《乡土中国》，三联书店，1985年；杨懋春：《一个中国村庄：山东台头》，江苏人民出版社，2001年；马若孟：《中国农民经济——河北与山东的农业发展，1890-1949》江苏人民出版社，1999年；孔飞力（Kuhn Philip A.）：《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》，中国社会科学出版社，1990年；瞿同祖《清代地方政府》，法律出版社，2003年；闻钧天：《中国保甲制度》，民国丛书，上海书店；江士杰：《里甲制度考略》，民国丛书，上海书店；梁方仲：《明代粮长制度》，上海人民出版社，2001年。

<sup>②</sup> 费孝通在《乡土中国》将社会权力结构分成四个类型，即源于社会冲突的、体现为阶级压迫的工具的横暴权力结构，建立在契约基础上的民主的同意权力结构，英雄式的时势权力，此外，就是既不同于横暴权力又不同于同意权力的长老权利。统治乡土社会的主要长老权力，这是一种爸爸式（Paternalism）的权力。

如果将同心圆式的社会结构向外推，这个结构的界限可以模糊到“天下”，但总体社会占有权却清晰而不模糊。因为从理论逻辑上推导，天下是皇帝的家。关于普世性王权的来源及其合法性问题，传统的理论归之于天，王权的转移是天命转换，这个解释庄严而荒诞。<sup>①</sup>其实建立在暴力基础上的最高权力主要靠武力夺得，当然也因为武力而失去。关于这个问题业师刘泽华先生有精当论述，有兴趣者可参阅《中国的王权主义》，此不赘述。<sup>②</sup>在论述王权对基层社会的控制之前，就王权的性质及相关的几个问题谈一点自己的粗浅认识，以便有利于对问题本质的把握。

传统中国社会没有公民，个中原因，学者聚讼不已。以我愚见，关键在于传统中国没有超越群己关系的权力观念与权力机构。前文揭示传统中国的社会结构是人与人之间的私人社会网络。从逻辑上讲，建立在以皇帝为中心的社会结构之上的王权其性质必然是私权而非公权。尽管王权在表现形式上是国家主权，但本质上却是私权。<sup>③</sup>在这种权力结构之下，君臣、君民关系实为君主与臣民之间的私人雇佣关系与隶属依附关系。必须郑重指出这个关系的基础是暴力并非以法律为依据的契约，王权权力结构与差序格局为特征的社会结构互为因果。这决定了一切价值以不是自由主义而是自我主义的“己”为中心，以国家权力为名义的王权没有超越自我和小团体利益，结果没有任何外在对等约束力的王权可以侵犯皇帝以外的任何个人的个人权益，在强大的横暴王权压迫下，难以形成公民也就完全合乎逻辑。因为同公民相对应的是具有超越性格的国家。另外，这样的权力结构与社会结构也不可能从严格意义上保护私有财产。私有财产不是事实上的拥有，而是在契约精神规制下用法律形式确认的财产法权，其体现的关键性精神就是私有财产神圣不可侵犯。在以王权作为政治主权的社会里，帝国法典是建立在权力私有基础上的私法而非建立在社会契约基础上的公法，皇帝与臣民之间在权力的天平上极不对等。法律从不是为保护社会成员的私有财产以及其他权利为目的，其核心目的在于规定社会成员对皇帝的义务、维护等级制度，王权凌驾于法权之上，法律本质上是王权统治社会的工具。

无公权、无公法、无公民的社会里，道德基本观念建立在王权面前人人不平等的差序私人社会关系网络之上，这样的道德也只能是私人之间的道德观念，无法形成超乎私人关系之上的公德观念。忠君、孝亲等儒家极力彰显的道德条目无一不是关涉私人关系的依附性的道德观念。儒家巨擘孟子、荀子等确实区分了道与君、社稷与君的关系，并提出到高于君、从道不从君的光辉命题，孔子甚至认为若道不行不如乘槎浮于海。但在道与君的结合问题上，

---

乡土社会的权力结构虽则名义上是专制、独裁，但是除了自己不想持续的末代皇帝外，乡土社会是“礼”治社会。在乡土社会皇权是挂名的、无为的。参见费孝通《乡土中国》，北京：三联书店，1985年，第50-70页；杜赞奇（Prasenjit Duara）亦持这种观点，并认为王权向基层社会的下沉与渗透在十九世纪末二十世纪初。参见杜赞奇（Prasenjit Duara）《文化、权利与国家：1900-1942年的华北农村》，南京：江苏人民出版社，2003年。

<sup>①</sup> 普世性王权（Universal dominion or kingship）的起源及其合法性可参见张光直著《商代文明》。美国学者本杰明·史华兹（Benjamin I. Schwartz）在《中国古代的思想世界》一书中发挥了张光直的观点，并将普世性王权的起源推到龙山文化时期。江苏人民出版社，2004年，第16-37页。

<sup>②</sup> 刘泽华：《中国的王权主义》，上海人民出版社，2000年。

<sup>③</sup> 日本学者溝口雄三对中国明清时期的公私问题做出了开创性的学术贡献，但这一关涉中国社会价值观念的基本性问题还有待深入。刘泽华先生认为“公”的价值意义中最主要、最核心的是把国家、君主、社会与个人贯通为一体，并形成一种普遍的国家与公共理性。但相应的社会身份与相应的社会内容是这种国家和社会普遍理念的核心。“立公灭私”观念对整个社会具有整合作用。在国与君的关系二者既有同一的一面，又有二分的一面，实际上国家与君主是合二为一的。“立公灭私”观念推动了君主专制体制的发展。详见刘泽华《春秋战国的“立公灭私”观念与社会的整合》，载《洗耳斋文稿》，中华书局，2003年，第332-372页。（原载《南开大学学报》2003年4-5期）但我个人认为“以公行私”是古代社会独特的社会价值模式，私常以公为表现形式，主要要看问题的本质。国家是一个模糊概念，就权力的实体与运行机制而言，传统中国王控御着整个国家行政权力，个人权力凌驾于整个社会及其权力体系之上，因此，从本质上讲，王权是以国家行政权为表现形式的私权。

儒家把道的最终裁判权交给了君，结果只能导致王对道的占有，导致权力宰制理性。<sup>①</sup> 忠君从道德层面讲并不是忠于国家的社会公德，不是个人之于团体的道德要素，而是奴才侍奉主子的道德标准，因之，官员在履行政务时没有明确的公德规范。这反过来证明君臣关系是以王权联结而成的私人关系，臣子的权力来源是皇帝的私人恩赏，甚至被杀头也要山呼万岁，谢主“隆恩”。臣子在拥有权力的同时变成了奴仆和工具，形同倡优。官僚主奴人格的决定性因素在于政治主权被以王权形式私有化而造成公权的缺失所造就。当然不能排除历史上的一些特出情况，我们不否认有人，比如历史上的清官都有为国家、社稷、百姓而舍身死谏的事例。但首先清官们都是忠君的楷模，他们实在没有站在或接近于人民的立场，<sup>②</sup> 他们体现和维护的首先是君臣之间的私人关系，这个关系超越了一切社会关系。因为超越私人关系的公德必须建立在团体格局的社会结构之上，但在王权的挤压下，中国传统社会的社会关系是以皇帝为基点的纵向联络而缺少横向发展，导致几乎没有合法的社会团体。在团体组合并不坚强的传统社会，无法产生超越性的公共道德观念，因此，为了一己之私利就可以牺牲大多数人的利益成为司空见惯的历史场景，在儒家的理论里美其名曰“权”，世俗生活中通俗的注解是“识时务者为俊杰”，说不定这个“俊杰”就是一个彻头彻尾的犹太，只有私欲而没有原则。

## 二、作为王权派出机构的州县地方政府对乡土社会的控制

国家权力的存在有其合理性。从社会冲突的层面看，权力表现在社会不同团体或阶层间的主从形态里，权力阶层利用其掌握的权力支配下层，是维持这种统治关系的必须手段。在这个基础上充分展现了权力的压迫性与暴力性，这种压迫性与暴力性基于阶级矛盾、阶级冲突和阶级斗争，是统治阶级的工具。从社会合作与公共事务管理的层面看，权力的另一种性质是维护建立在契约基础上的社会各阶层的权利与义务。王权从权力的结构形态与性质上更多的倾向于掠夺性和压迫性。公共权力私有化，王权取代了国家权力，在乡土社会王权首先体现为国家行政权力，并以行政权的形式控制乡土社会。有了以上的认识就比较好理解王权在乡土社会中的性格和功能。

中国的王权体系是一个金字塔式的权力结构，皇帝是权力的独占者。而在基层社会王权以国家行政权的权力形态出现，在推行政令时必须依靠官僚阶层。宋人文彦博和宋神宗的对话生动地反映了王权的派出形态。熙宁四年（公元 1071 年）三月戊子，皇帝召二府资政殿商讨国是，文彦博言：“‘祖宗法制具在，不须更张，以失人心。’”上曰：“‘更张法制，与士大夫诚多不悦，然与百姓何所不便。’”彦博曰：“‘为与士大夫治天下，非与百姓治天下也。’”<sup>③</sup> 文彦博理直气壮的姿态确实说明皇帝行使王权时要依赖士大夫。但官僚士大夫只是皇帝处理政务的助手与工具，只能行使政权而没有主权。王权与人民之间关系如何？西嶋定生认为必须考虑到皇帝与人民之间的关系确实是支配与被支配的关系，是当时社会结构中的基本阶级关系。西嶋氏是一位博雅的中国史专家，我坚信他的结论建立在坚实的史料基础上，经得起推敲。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 关于王道关系问题刘泽华先生深刻地注意到了儒家思想与历史事实之间的联系，即思想与社会的互动，避免了单从思想家的文本阐释思想的文本主义倾向。详见刘泽华《中国的王权主义》，上海人民出版社，2000年，第400-428页；关于权力宰制理性的问题葛荃先生有精当申说，详见葛荃《权力宰制理性》，南开大学出版社，2003年。

<sup>②</sup> 王子今先生认为清官事迹难免有增饰虚美成分，而清官具有接近人民立场上的政治品质，并认为清官起着消减专制、腐败政治历史恶迹的作用。详见王子今《权利的黑光：中国封建政治迷信批判》，中央党校出版社，1994年，第179-184页。

<sup>③</sup> [宋]李焘：《续资治通鉴长编》卷221，熙宁四年三月戊子条，上海古籍出版社，1986年，页2057。

<sup>④</sup> 西嶋定生《中国古代帝国形成史论》，载刘俊文主编：《日本学者研究中国史论著选译》第二卷，中华书

下层民众与封建王朝的关系主要体现在下层民众对封建王朝必需担负义务——赋税和力役，统治者认为这种义务天经地义。在中国所有的皇帝里朱元璋出身最为贫苦，且看这个穷和尚当了皇帝之后对封建王朝与民众之间关系的认知。洪武十五年（1382年）十一月，朱元璋让户部晓谕两浙江西之民：“为吾民者当知其分，田赋、力役出以供上者，乃其分也。能安其分，则保父母妻子，家昌身裕，斯为仁义忠孝之民，刑罚何由而及哉！近来两浙江西之民，多好争讼，不遵法度。有田而不输租，有丁而不应役，累其身以及有司，其愚亦甚矣。……宜速改过从善，为吾良民。苟或不悛，不但国法不容，天道亦不容矣。”<sup>①</sup> 朱元璋认为民众向封建王朝交赋税服役是天经地义，不如此就是违反天道。看来上纲上线古已有之，只是愈演愈烈而已。洪武十七年朱元璋又强调：“民有田则有租，有身则有役，历代相承，皆循其旧。今民愚无知，乃诡名欺隐以避差徭，互相效仿为弊益甚，自今有犯者则入其田于官，自实者免罪。”<sup>②</sup> 朱元璋又从制度沿革的角度重申义务缴税服役的合理性与合法性。朱元璋的上谕是明代制定赋役政策的基本原则，朱元璋的思想具有普遍性。元代史学家马端临将这一认知总结得更简洁明了，即“有田则有租，有家则有调，有身则有庸。”<sup>③</sup>

费孝通在《乡土中国》中认为农业性的乡土社会是皇权的发祥地，而无为是皇权维护自身生存价值的政治理想。在天高皇帝远的距离下，皇权把乡土社会中人民切身的公事让给了同意权力去活动。“在这里我们可以看到的是乡土社会里的权力结构。虽则名义上可以说是专制、独裁，但是除了自己不想维持的末代皇帝之外，在人民实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的。”<sup>④</sup> 认为教化性的、爸爸式的长老权力是乡土社会主要的统治权力。在乡土社会里，人的行为由着传统的礼管束着。乡土社会果真如费先生所说王权让位于长老权力？朱元璋先生和费孝通先生在认识出现了分歧，根据王权占有一切的性格，王权不可能放弃对乡村社会的控制。再者，从王朝财政角度考虑，失去对乡村的控制就意味着王朝失去财政来源，也就意味着这个王朝无法统治。问题在于王权是如何向基层下沉与延伸？如何控制乡土社会？控制的主要目的何在？

王权在基层社会的表现形式是很复杂的，但主要表现为地方基层行政权力。王权正是以行政权形式达到了对基层社会的严密控制。有些研究古代基层社会的学者认为县是最后一级行政机构，而乡、保甲等组织是民间自治组织。<sup>⑤</sup> 这似乎和费孝通的观点不谋而合，果真如此，王权对中国社会的控制只停留在县级以上的行政机构当中而失去了对基层的控制。对这个问题的解答只能从乡、保甲等组织设置的目的与功能着眼，才能揭示问题的真相。

首先，州县行政机构设置的依据与目的体现了王权对乡土社会的控制。州县行政机构设置的目的主要在于征收赋税力役，这一点至为明确。“王天下者，天下人民之主也，故《书》曰元后作民父母，《传》曰有人此有土，有土此有财，皆人民为主也。……丁者，以一代之民人养一代之君上，古今之通义也。”<sup>⑥</sup> 明代以前郡县或州县的设置以人口的多少作为标准，这主要因为封建社会赋税力役的征收主要以人户特别是丁口为征收的对象，控制人口等于从源头上控制了赋税力役征收的源头。秦汉时期县的设置以户的多寡为标准。秦代县满万户者为县令，不满万户者为县长，县令、县长直接由皇帝任命。汉代县制因袭秦制，也是依据户的多少为县令或县长。魏晋六朝的郡因袭秦汉制度。后周郡的设置以户口多寡划分为五

---

局，1993年，第63页。

<sup>①</sup> 《明太祖实录》卷150，洪武十五年十一月丁卯条，第2362页。

<sup>②</sup> 《明太祖实录》卷165，洪武十七年九月己未条。第2545页。

<sup>③</sup> [元]马端临：《文献通考》卷三，田赋三，浙江古籍出版社，1988年，第46页。

<sup>④</sup> 费孝通：《乡土中国》，三联书店，1985年，第64-65页。

<sup>⑤</sup> 在前文注中曾列举了一些这方面的研究情况，而最具代表性的著作应该是严耕望：《中国地方行政制度史》，台北：历史语言研究所发行，1997年。

<sup>⑥</sup> [清]洪懋德：《丁粮或问》，载《中国历代食货典》卷152，赋役部·艺文五，台湾中华书局，1985年，第749页。

个等级。<sup>①</sup> 隋唐郡县制与州县制变换不定，但以户口作为县级行政区划划分标准的宗旨则未变。按照武德令，唐代的州三万户以上为上州，永徽令二万户以上为上州。开元十八年敕，以太平时久，户口日盛，以四万户为上州，二万五千户为中州，不满二万户为下州。<sup>②</sup> 宋代县制和唐代县制一样，也分为七个等级。元代地方行政区划分为路、府、州、县、军，划分等级的依据主要还是户口。<sup>③</sup> 明朝洪武六年分天下府为三等，粮二十万石以上为上府，粮二十万石以下为中府，粮十万石以下为下府。明代县以赋税的多寡分为三等，赋粮十万石以上为上县，赋粮六万石以下为中县，赋粮三万石以下为下县。这个变化主要是因为明代赋税力役的征收主要以田地为依据。<sup>④</sup>

其次，地方行政官员的职掌体现了王权对乡土社会的控制。秦汉郡守的职责为：“掌治民，进贤劝功，决讼检奸，常以春行所主县，秋冬遣无害吏，案讯诸囚，平其罪法，论课殿最，并举孝廉。汉制岁尽遣上计。”<sup>⑤</sup> 唐代州刺史职掌为“肃清邦畿，考覈官吏，宣布德化，抚和齐人，劝课农桑，敦敷五教，每岁一巡属县，观风俗，问百年，录囚徒，恤鳏寡，阅丁口，务知百姓之疾苦。郭内有笃学异能，闻于乡闾者，举而进之，有不孝悌，悖礼乱常，不率法令者，纠而绳之。其吏在官公廉正己，清直守节者，必察之。其贪秽谄谀必谨而察之，求名徇私者，亦谨而察之。皆附于考课，以为褒贬。若善恶殊尤者，随即奏闻。……”<sup>⑥</sup> 作为县级行政区划的上级行政机构主要是督导县级官员控制地方。

王权对基层社会的控制在县长的职掌中体现的至为明显。唐代县长的职掌是：“导扬风化，抚字黎氓，敦四人之业，崇五土之利，养鳏寡，恤孤穷。审察冤屈，躬亲狱讼，务知百姓之疾苦。”<sup>⑦</sup> 宋代县令的职掌根据政和二年诏，县令以十二事推行地方政务。这十二事分别是：“一曰敦本业，二曰兴地利，三曰戒游手，四曰谨时候，五曰戒苟简，六曰厚蓄积，七曰备水旱，八曰戒宰牛，九曰置农器，十曰广栽植，十一曰恤苗户，十二曰无妄讼。”<sup>⑧</sup> 明代县令的职掌是“知县掌一先之政。凡赋役岁会实征，十年造黄册，以丁产为差等。赋有金、谷、布帛及诸货物之赋，役有力役、雇役、借债不时之役，皆视天下休咎，地理丰耗，人力贫富，调剂而均节之。岁歉则请于府，若省蠲，减之。凡养老、祀神、贡士、读法，表善良，恤穷乏，稽保甲，严缉捕，听狱讼，皆躬亲厥职而勤慎焉。”<sup>⑨</sup> 县级行政官员的职责颇为繁杂，主要的行政职责概括起来分四个方面，即征收赋税，催发力役；负责地方司法审判；维持地方治安；推行地方教化。地方官员的主要职责就是征收赋税力役和维护地方统治秩序，其中催征赋税力役为重中之重。清代大臣刚毅说得非常明白，他说：“牧令所司，刑名钱谷二事为先务。”<sup>⑩</sup> 这充分说明地方行政机构是王权的派出机构性质及其掠夺与暴力性格。县级行政机构依靠什么机构和人员来完成其管理任务？

传统县级行政机构里除县令之外，还有其他的长官辅助县令管理地方事务。但是，从战国到清代县级行政机构中的辅助官员有些朝代是三四个官员，有些朝代是十来个人，行政管理人員鮮明不足。实事求是地讲，王权的代表——知县，只有将许多行政职权转交给有办事经验的个人或集团，才能统治大约有 30 万人的地方。知县首先依靠县衙中的胥吏。基层赋税、力役、诉讼等事务主要由胥吏处理，同民众直接接触的就是这些吏役。但吏役没有官僚化是一个瓶颈式的问题。吏役之所以滥用权力是因为他们被排斥在官僚体系之外，他们没有

<sup>①</sup> [唐]令狐德棻：《周书·卢辩传》卷 24，中华书局，1971 年，第 405 页。

<sup>②</sup> [元]马端临：《文献通考·职官考》十七，卷 63，浙江古籍出版社，1988 年，第 569 页。

<sup>③</sup> [明]宋濂：《元史·百官》七，卷 91，中华书局，1971 年，第 3217-3218 页。

<sup>④</sup> [清]张廷玉等：《明史·职官》四，卷 75，中华书局，1974 年，第 1850-1851 页。

<sup>⑤</sup> [元]马端临：《文献通考·职官考》十七，卷 63，浙江古籍出版社，1988 年，第 586 页。

<sup>⑥</sup> [后晋]刘昫《旧唐书·职官》三，卷 44，中华书局，1975 年，第 1919 页。

<sup>⑦</sup> [五代]刘昫：《旧唐书·职官志》三，卷 44，中华书局，1975 年，第 1921 页。

<sup>⑧</sup> [元]马端临：《文献通考·职官考》十七，卷 63，浙江古籍出版社，1988 年，第 573 页。

<sup>⑨</sup> [明]王圻撰《续文献通考》卷 61，职官十一，浙江古籍出版社，1988 年，第 3360 页。

<sup>⑩</sup> [清]刚毅：《牧令须知》卷 6，《官箴书集成》第九册，黄山书社，1997 年，第 217 页。

俸禄，没有获得在官僚体系中仕进的途径，贪污的弊端由此而产生。这种利用下层吏役治理的管理方式实际上是一种国家经纪体制，吏役从政者的动机在于赢利。因此，与此相关的各种弊端可以被视为是国家经纪制的必然产物而不完全是腐败现象。这些人的腐败在国家法律的制裁之外，在经纪体制中容易形成吏役专权，而县官则被胥吏愚弄。另外，由于县令通过科举考试入仕，对具体行政事务缺少处理技术，为了弥补管理能力上的缺陷，同时为了监督胥吏舞弊，县令雇用幕僚帮助自己处理日常政务，基层地方钱粮、刑名等事情的处理主要靠这些人。幕僚是一种私人雇佣关系，这样导致了政治私人化。<sup>①</sup> 一个县衙里的管理人员总共也就几十个人，依靠几十个人管理方圆数百里的一个区域可以想见其困难。因此，县官还必须依靠县级行政机构以下的权力机构完成钱粮征收、力役征催与村庄治安维持。<sup>②</sup>

### 三、王权通过基层组织对乡土社会的下沉、渗透与控制

中国古代县级以下的基层政权组织历史悠久。据《周礼》记载西周实行六乡六遂制。《周礼》的说法很可能是后世儒家对乡村基层政权结构的理想设计，不能贸然相信。有关基层组织比较可靠的记载是商鞅在秦国推行的“什伍连坐制”。史载秦孝公以商鞅为左庶长，定变法之令，“令民为什伍而相牧司连坐，不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚。”<sup>③</sup> 秦征服六国，一统天下之后，在全国推行乡亭制。《汉书》记载汉代乡亭制为：“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游缴。三老掌教化，嗇夫职听讼，收赋税，游缴巡禁盗贼。县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡亭亦如之，皆秦制也。”<sup>④</sup> 这个记载说明秦汉的乡亭制大体相同。顾炎武认为“汉世于三老，命之以秩，颁之以禄。而文帝之诏，俾之各率其意以道民，当日为三老者，多忠信老成之士也。上之人所以礼之者甚优，是以人知自好，而贤才亦往往出于其间。”<sup>⑤</sup> 汉代对三老“命之以秩，颁之以禄”的情况反映了三老之类的乡官享受俸禄，属于国家基层行政人员，乡亭等机构属于王权的基层机构。基层地方乡亭组织完全被纳入王权权力体系，是王权的有机组成部分。<sup>⑥</sup> 魏晋六朝时期中央对地方社会政治控制失序，乡村政治体系已经崩溃了。当时军人集团用武力抢劫方式解决财政来源，不必经过帝国正常的地方政权机构征收赋税解决财政问题。正常的地方政权体系在地方公共事业建设上也是微不足道的，其主要的目的是在武力的胁迫下征收赋税，军事集团的抢劫方式不过是更为原始更为直接而已，是正常王权政治秩序失序之后的变态反应。值得提出当时王权政治的本质并未改变，门阀政治只不过是王权的变种。

<sup>①</sup> 关于师爷的学术研究参见郑天挺《清代的幕府》，载《明清史国际学术讨论会论文集》，天津人民出版社，1982年；《清代的刑名幕友》，载瞿同祖《瞿同祖法学论著集》，中国政法大学出版社，1998年，第435-441页；瞿同祖《清代的地方社会》中对幕僚也有相关论述；李乔：《中国的师爷》，商务印书馆国际有限公司，1995年。

<sup>②</sup> 瞿同祖《清代的地方社会》是一本系统研究清代地方政府的杰出著作，作者腹笥身后，识见卓越，分析并解释清楚了清代地方政府的结构与功能，全景式的考察了清代地方政府的行政、司法、税收运作，并清晰的解释了书吏、幕友、长随、衙役等在州县政府中的角色与功能，特别考察了地方精英对政府管理的参与。详见《清代的地方社会》，北京：法律出版社，2003年。柏华《明清州县官群体》分析了明清州县官群体的政治行为和心理特点，天津：天津人民出版社，2003年；同氏另著《明代州县政治体制研究》对明代州县政府的结构与功能进行了较详细的研究，北京：中国社会科学出版社，2002年。

<sup>③</sup> [汉]司马迁：《史记·商君列传》卷68，中华书局，1975年，第2230页。

<sup>④</sup> [汉]班固《汉书·百官公卿表》第七，卷19上，中华书局，1962年，第742页。

<sup>⑤</sup> [明]顾炎武著，[清]黄汝成集释，秦克诚点校：《日知录集释》卷八，岳麓书社，1994年，第285页。

<sup>⑥</sup> 关于秦汉乡亭制古今中外学者有不同的观点。顾炎武《日知录》卷8、22对秦汉亭制首先进行了梳理，认为亭是秦汉一级基层组织。劳榘《汉代的亭制》载《历史语言研究所集刊》第22本（1950年），蔡美彪《汉代亭的性质及其行政系统》载《光明日报》1954年12月23日。日比野丈夫和严耕望对秦汉亭制作的研究工作最为出色。日比野丈夫在《东洋史研究》第一、二期，严耕望《中国地方行政制度史》上编上卷均认为亭是一级基层行政组织；王毓铨《汉代“亭”与“乡”“里”不同性质及其行政系统说》载《历史研究》1954年第二期，认为亭是地方警卫机构，不是行政机构。

①

北魏实行三长制，主要针对地方势力对中央政府的行政权和财政权构成威胁，为了消除地方势力的威胁而推行三长制，由此可以反推，三长制只能是封建王权的组成部分。唐朝设立邻里制。唐令规定：“百户为里，五里为乡，四家为邻，三家为保，设里正一人，掌按比户口，课植农桑，检举非违，催取赋役”。又设置坊，“在邑居者为坊，别置坊正一人，掌坊门管钥，督察奸非，并免其课役。”关于里正、村正的选任也有资格规定：“诸里正县司选勋官六品以下，白丁清平强干者充。”里正由勋官六品以下充当的事实说明唐代以前的乡官是封建官僚体系的组成部分，乡村政权机构中的乡官如里正等是低级政府吏员，并享受免税的优惠政策；另外，里正肩具有户口管理、催征赋役、维护地方治安等行政功能。因此，认为乡、里等权力组织是民间自治组织的说法站不住脚。宋初沿袭唐代乡制，由户长、里正、乡书吏主持乡里事务。但征收赋税由衙前完成，宋代衙前已经是一项差役。然而，其行政功能尤其是催征赋役的功能仍然和唐代乡官相同。《通考》对这个情况说得很清楚：“国初循旧制，衙前以主官物，里正、户长、乡书手以课督赋役；耆长、弓手、壮丁以逐捕盗贼。”<sup>②</sup>征收和运输赋税本来是国家税收机构的任务，但封建政府却把它转嫁给民众，由纳税人组织征收和运输。税收征收制度的变化使乡官变成了差役，不再享受国家俸禄，一直到封建社会结束这个状况也不再具有实质性的变化。正是由于这个变化有些学者认为这些基层组织是民间自治组织。其实不然，因为，无论是里甲还是保甲等诸如此类组织，均为政府所组建、推行，这些组织的负责人由县级政府推举，并享受经济优待，同时在赋税征比过程中有中饱机会。比如，清代保长的权力来自州县官，每次认充、更换都要完成一定的手续，并给、缴执照。保甲组织的职务认充、更换和佾选与辞退都由州县官员主持。<sup>③</sup>这些组织承担着国家行政任务，为王权服务的性质与功能至为明显。清人戴兆佳认为在乡土社会建立完善的保甲组织，充分利用其统治功能，则“传集征召，不用公差；查报拘催，勿烦牌票，悉听保甲之自为承禀。遵而行之，有古寓兵于农之意焉。”<sup>④</sup>清巡抚方观承说：“身充保甲，既属在官人役。其所辖村庄一切事件，地方官悉惟该役是问。”<sup>⑤</sup>甲长、里长等人并不代表乡村社会，也不是乡村社会的保护者，而是县衙之下由知县任命并向知县负责的下层吏役。里甲等组织是泛化的王权组织，封建王权正是经过这些组织下沉、扩张、渗透到基层社会，实现了对基层社会的统治。可以从赋役盘剥下人民的困苦景象得到王权通差役性质的、泛化的王权组织控制乡土社会的反证。宋人韩琦对里正、衙前给人民造成的困苦进行了这样的记载：“州县生民之苦，无重于里正衙前，兵兴以来残剥尤甚。至有孀母改嫁，亲族分居，或弃田与人，以免上等，或非分求死，以就单丁”。司马光也认为“置乡户衙前以来，民益困之，不敢营生，富者反不如贫者，贫者不敢求富，臣尝行于村落，见农民生具其微而问其故，皆言不敢为也。今欲多种一桑，多置一牛，蓄二年之粮，藏十匹之帛，邻里已目为富室。指抉以为衙前矣。况敢益田畴葺闾舍乎？”<sup>⑥</sup>熙宁三年王安石推行保甲制，主要还是为了更好地解决赋税征收、军事力量补给以及地方治安维持。

元明以来，基层组织的掠夺性目的、推行王权统治的功能更为明确。元代在乡土社会建立“社”。元朝统治者规定：“诸县所属村疃，凡五十家立为一社，不以是何诸色人等，并行入社。令社众推举年高通晓农事有兼丁者立为社长。”就是说几乎所有乡土社会成员都被

<sup>①</sup> 田余庆认为“从宏观上考察东晋南朝近三百年总的这政治体制，主流是皇权政治而非门阀政治。门阀政治只是皇权政治在东晋百年间的变态，是政治体制演变的回流。门阀政治的存在是暂时性的过渡性的，它是以皇权政治而来，又依一定的条件向皇权政治转化，向皇权政治回归。”详见田余庆《东晋门阀政治》，北京大学出版社，1991年，第360页。

<sup>②</sup> [元]马端临：《文献通考·职役》一，卷12，浙江古籍出版社，1988年。

<sup>③</sup> 王晓林、吴吉远：《清代保甲制度探论》，《社会科学辑刊》2000年第三期，第94-100页。

<sup>④</sup> [清]戴兆佳：《天台治略》卷1，《官箴书集成》第四册，黄山书社，1997年，第43页。

<sup>⑤</sup> 《米批奏折·内政·保警》乾隆二十二年十七日方观承奏折。

<sup>⑥</sup> [宋]司马光：《传家集》卷41，《论衙前札子》，四库全书本。



吸纳、控制在这个组织之内。元代社长的职责体现王权对地方的控制意图最为明晰。元代社长的职责为：“官司并不得将社长差占，别管余事，专一照管教劝本社之人务勤农业，不致惰废。如有不肯听从教劝之人，籍记姓名，候提点到彼，对社众责罚。所立社长与免本身杂役，年终考较有成者优赏，怠废者责罚。仍省会长却不得因而骚扰，亦不得率领社众，非理动作，聚集以妨农时。外据其余聚众作社者并行禁断。若有违犯从本处官司就便究治。”这个材料还说明了除王权认可、授权的社之外，禁绝其他一切社会组织，说明社对乡村权力的独占性及其王权依附性格。<sup>①</sup>由此可见元代对乡土社会控制之严密。

明代乡制主要分里甲制、里社制、社学制、乡甲制等的四种，在本质上没有区别。《明史·范敏传》记载洪武十三年，“帝以徭役不均，命编造黄册。敏议百一十户为里，丁多者十人为里长，鸠一里之事以供岁役，十年一周，余百户为十甲，后遂仍其制不废。”<sup>②</sup>显而易见，里甲等组织编制的目的主要为了征收赋税。按规定每里都有《乡约》，张贴在乡约亭中，每当会日，里长、甲首集合里民讲论法令规约；里民有不孝不悌或犯奸盗者，榜示姓名于亭上，发其羞恶之心，其改过自新者则去之。因此，这个组织还肩负维护地方基层统治秩序和宣扬封建教化的作用，更准确地说具有贯彻王权秩序的政治作用。清初乡制，大体北方实行里社制，南方实行牌甲制。其主要目的在于控制人口、赋税、力役。康熙四十七年融会里、社、牌、甲为一体。主要内容为：第一，每户给印信纸牌，书写丁男、口数，出入作为凭信；第二，十户立一牌头，十牌立一甲头，十甲立一保长；每月底保长出具无事甘结，报官府备案；第三，雍正四年将天下贱民也纳入保甲系统。<sup>③</sup>

如上所述，封建王权在乡村社会中的统治职能包括维持公共利益，如修建义仓、兴修水利、维护社会秩序，征收赋税等。从理论上讲，王权的生存有赖于各种职能间的相互协调，征收赋税成为王权统治乡村社会的主要体现，榨取税收一直是乡级政权的中心任务，在这一领域王权和农民大众的接触最深广。总之，里甲组织或者保甲组织本质并不是自治组织，而是王权在基层社会的官方或半官方的行政设置，即便是民间组织也具有王权统治的功能，王权利用这些非正式的行政组织完成了王权统治功能。不论是作为完全意义上的行政组织还是半官方的行政组织，里甲等在乡村生活尤其在赋税征收中具有不可替代的作用。基层行政组织受县级行政组织的严格控制，是王权的延伸和加强。王权的延伸只能意味着社会的进一步被压榨和破产。王权向乡土社会的下沉和非行政化问题涉及到政权运作的政治成本、政治制度技术、通讯条件等多方面的问题。政治统治成本方面的限制可能是造成这种现象最主要的原因。因为封建农业经济不发达，政府费用不足，无法使吏役和基层组织的首领官吏化。国家权力的延伸和对社会控制力的加强需要政治管理的成本，在经济发展水平保持低水平的情况下，扩大政府机构会带来巨大的经济和财政压力，因此，国家政权的延伸只能导致“国家政权的内卷化”。<sup>④</sup>王权以差役化的地方基层组织控制地方巧妙的节约了政治成本。王权依靠半官方的机构来推行自己的政策，实现了对乡村社会的经济榨取。王权赋予村庄征收赋税的权力是实现王权对乡土社会控制的主要动力。村庄经历了由非政治性或半政治性聚落到征收赋税的实体，而后发展成为明确的统治区域，最后成为一个具有很大权力的合作实体。依靠这种组织有效的控制了地方社会，完成了王权在基层的下沉与扩张，实现了王权对社会

<sup>①</sup> 《通制条格》卷十六，续修四库全书本，第766-767页。

<sup>②</sup> [清]张廷玉等撰：《明史·范敏传》卷138，中华书局，1974年，第3966页。

<sup>③</sup> [清]刘锦藻：《清文献通考·职役考》卷二十二，浙江古籍出版社，1988年。

<sup>④</sup> “国家政权内卷化”（State involution）是杜赞奇（Prasenjit Duara）的术语，这个术语从克利福德·吉尔茨（Clifford Geertz）的术语“内卷化”衍化而来。“内卷化”意指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后，便停滞不前或无法转化为另一高级模式的现象。“国家政权的内卷化”是指内卷化的国家政权在财政上无力建立有效的官僚机构从而取缔非正式机构的贪污中饱。值得注意的是杜氏认为乡土社会的保甲等组织相对于国家政权机构而言是非正式机构，但这些机构却担负着国家政权机构的职责。详见氏著《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，江苏人民出版社，2003年，第51页。

秩序控制的完整性。<sup>①</sup>从这个意义上说保甲组织等都是王权机构的组成部分。承担着繁杂的维护地方封建统治秩序，维持乡村地方社会治安以及催征地方钱粮等行政公务。是州县官员政治职责的延伸和具体化，是封建王权统治乡村、强化集权的有力工具。

在传统中国传统的基层权力体系中有以下几点值得注意。第一，基层权力体系的主要功能是替封建王朝征催赋税、力役。但从财政的收支上看，只有向人民收取，却没有向人民支出，财政资源是单向流动，皇帝的财政收支和国家的财政收支含混不清，甚至是合二为一，变成皇帝的私有财产。第二，在基层权力体系中人民被排除在政治权力之外，不享有任何权利与自由，却在暴力的胁迫下，负担着封建王朝的全部费用和劳役。第三，维护基层社会统治秩序之稳定。基层权力体系的弹性和延展性很大，州县官员的道德水准和行政能力在其中具有举足轻重的作用。

如果为了俸禄，做官并没有太大的直接好处。因为，官员的俸禄很低。但为什么升官就能发财？奥秘就在于利用职务之便贪污，贪污是官僚的第一德性。从客观上来讲，任何一个皇帝也不能容忍贪污，因为贪污腐蚀着王权社会政治秩序。但富有弹性的税收政策为地方官员贪污打开了方便之门。一个地方官主要的任务是征收赋税。而地方官员不可能事必躬亲，赋役征催主要依靠里甲等基层组织和胥吏。税收中的两个弊端是：纳税人的偷税漏税，征税人的贪污中饱。封建王朝曾设法防范这两个弊端，比如明代的鱼鳞册和黄册主要是为了这个目的而编造，这是一个理想的设计，但在实际上并不是如此，这两个东西并不能提供准确的税收资讯。因为官僚体系无力跟踪地权的频繁变动。清朝末年主要靠县衙吏役的册簿来征收赋税，吏役的册簿阻碍了国家政权和纳税人之间建立直接的、没有中介人的关系。赋税征收及报解过程中的中饱私囊和中国官僚体制一样悠久，是中国官僚体系的一个结构特征，这在县级政权中更是如此。主要是县官的俸禄很低，在政府中公私财产分界不明使地方官员常常借征税之机化公为私。同时县级官员要面临向上级敬献陋规的压力，从一方面说这也是鼓励官员层层贪污的动力。弹性和可塑性很大的税收体系为此提供了方便。直接的赋役征收者是地方吏役、乡土社会的甲长以及师爷之流，他们是知县背后的实权派。由于离开这些人县令便无法行施政令。尽管国家政权控制吏役等人员的条规十分详尽，但实际上毫无用处。官僚机构对役吏等人员缺乏控制的另一个原因是它无法控制这些人的收入，因为按照规定这些人的收入很少或没有收入，实际收入的份额大小决定于他们从国家税收中中饱的多寡。这里存在双方共同的利益，利益的大小取决于县令的态度。除非知县愿意并能够从自己腰包里出钱来养活这些人，否则他们便无法控制这些人收受礼物，中饱私囊。知县下面的各级书吏和差役，他们视手中的权力为榨取钱财的绝好招牌；乡村社会的基层组织代村民收税，与书吏、差役一道盘剥辖区内的村民。因此，赋税征收的弊端在于基层组织和衙门胥吏作弊，而得逞与否主要在于地方官长的态度。普遍情况是地方官员鼓励基层和胥吏贪污，自己从中渔利。嘉靖初霍韬《应诏陈言以裨圣政以回天变条》云：“贪污官吏通令吏胥多开条款，条款愈多，奸利愈甚”<sup>②</sup>说明县官伙同胥吏、乡官鱼肉人民是普遍现象。如果一个地方官员具有较高的行政能力，同时具备良好的道德素养，胥吏们和基层组织上下其手、利用税收渔利的机会就会减少，农民受到的盘剥也相应减少。同样道理，在司法审判、维护社会治安方面也存在着这样的问题。因此，从下层民众的眼光观察一个官员是否是清官的理由主要是：一、征催赋税力役是否合理，对征收赋税者的监管是否到位；二、司法审判是否公正。如前所述，下层人民被摈斥在权力体系之外，在忍受极限没有被彻底击溃之前，自己无法改变被鱼肉的现状。

<sup>①</sup> 对这个问题的最好证明是梁方仲先生对明代粮长制研究。梁方仲：《明代粮长制》，上海人民出版社，1957年。

<sup>②</sup> 《渭厓文集》卷9，“吏部公行”条，转引自梁方仲《一条鞭法的名称》，载《梁方仲经济史论文补编》，中州古籍出版社，1984年，第141页。

## 余论

王权易于将规则性因素强加于日常事务，在乡土社会中王权渗透到百姓的日常生活之中；王权体系通过基层官方组织或半官方组织能熟练地管理社会控制的各个细节，遏制乡土社会初显迹象的动乱端倪与细小微末的越轨行为；维持一种既不是堕落又不是进步的社会状态，整个乡土社会处于王权政治所希望的社会政治秩序井然、安宁、困倦的管理状态，可以肯定这是一种防范性的而不是创造性的社会秩序。

### **Universal Monarchy in Earthbound China: Form and Function of Administration**

CHEN Xu

**Abstract:** In a monarchist political system, monarchy controls an agrarian society through administration of *Baojia* (neighborhood administration), village agreement, religious organization, family and local gentry from the very beginning with a characteristic of comprehensive control to function profoundly, expansively and penetratingly. Due to the monarchical comprehensive control, it is not only hard to develop any independent social organization and social force, but also impossible to set up a media supervision outside monarchical system, let alone a social force separate from monarchy and a relatively independent civil society in an earthbound society because monarchy put every individual under control.

**Keywords:** Monarchy; Administration; Society

**收稿日期:** 2005-08-30

**作者简介:** 陈旭，1970年生，宁夏西吉人。西北第二民族学讲师，南开大学社会史研究中心2001级博士生，专业方向为中国古代政治思想史。