

秦汉以来

万昌华
赵兴彬◎ 著

基层行政研究

本书运用中西比较的方法，以秦汉至晚清的历史为主要视阈，在兼及中央行政与地方行政的同时，重点考察、研究了该时期内中国基层社会行政的性状与变迁和它们对经济、文化、社会生活等所发挥的独特作用，是我们认识当今中国社会的重要钥匙之一。

齐鲁书社

秦汉以来 基层行政研究

万昌华 赵兴彬 著

齐鲁书社

图书在版编目(CIP)数据

秦汉以来基层行政研究/万昌华、赵兴彬著. — 济南: 齐鲁书社, 2008.9

ISBN 978 - 7 - 5333 - 2049 - 2

I. 秦… II. ①万…②赵… III. 农村—行政管理—研究—中国—秦汉时代~清后期 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 104691 号

秦汉以来基层行政研究

万昌华 赵兴彬 著

出版发行 齐鲁书社

社 址 济南经九路胜利大街 39 号

邮 编 250001

网 址 www.qlss.com.cn

电子邮箱 qlss@sdpress.com.cn

印 刷 日照日报印务中心

开 本 850 × 1168 / 32

印 张 11.5

插 页 2

字 数 276 千

版 次 2008 年 9 月第 1 版

印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978 - 7 - 5333 - 2049 - 2

定价: 28.00 元

目 录

引论	1
第一章 秦汉时期中国基层社会状况的考察	11
第一节 皇帝制度的确立与发展	11
第二节 秦汉时期地方行政概述	20
第三节 秦汉时期的基层社会行政	34
第四节 人身控制空前加强与血缘共同体的瓦解	47
第五节 秦汉时期人民遭受的苦难	71
第六节 余论	77
第二章 魏(三国)晋至隋唐时期国家政权对 基层社会的控制	82
第一节 魏晋至隋唐时期的君主独裁专制	83
第二节 魏晋至隋唐时期地方行政概述	91
第三节 魏晋至隋唐时期基层行政概述	106
第四节 魏晋至隋唐时期对基层社会的控制	110
第五节 魏晋至隋唐时期人民遭受的苦难	142
第六节 余论	147
第三章 宋元明清时期国家强权对基层社会的控制	153
第一节 宋元明清时期君主专制统治的加强	154

第二节	宋元明清时期地方行政概述	160
第三节	宋元明清时期基层行政概述	186
第四节	宋元明清时期专制强权对基层社会的控制	196
第五节	宋元明清时期人民遭受的苦难	215
第六节	余论	225
第四章	欧美中世纪以来基层社会自治形态考察	229
第一节	英国中世纪乡村社会自治考察	230
第二节	法德等欧洲大陆国家的庄园自治	251
第三节	北美新英格兰地区的村镇自治	256
第四节	中世纪以来其他地区其他形式的自治举例	259
第五节	余论	266
第五章	近代中国地方与基层社会自治的开端	269
第一节	清末以来宪政理念的引进	269
第二节	地方与基层社会自治理念的引进	272
第三节	地方与基层社会自治的试行	280
第四节	余论	295
第六章	结语	298
附录一	论孔孟的国家政治体制思想	307
附录二	论黄遵宪的政治体制思想	322
参考文献		347
后记		358

引 论

先秦时期，中国的地方行政体制可以称之为朴素联邦制，也可以叫做古典邦联政治或原始联邦制。在此地方行政体制之下，当时的基层社会中广泛存在着以血缘为纽带的自治性质的原始村社。秦代及其以后的行政制度，我们称之为郡县政治，也可以称为传统郡县政治或编户齐民政治。郡县政治是一种中央集权的政体模式，基层社会是由一个个的编户齐民单位组成。此种将我国古代社会分作两段、后一段定性为郡县型政治的方法，中国香港地区和台湾地区的学者中也有。比如，曾任台湾教育部部长的中国古代史研究者杜正胜，就在其所著的《编户齐民——传统政治社会结构之形成》一书中称中国先秦社会为古典社会，而将秦代以来的中国古代社会称为“传统郡县”^①社会。郡县型政治体制之下，在基层社会中，上接专制国家政权的是两千年一贯的乡里及保甲制度。

然而，自20世纪前期开始，中外学者中却有不少人认为中国传统郡县型的行政体制之下，广大的乡村基层社会是自治的民主政治体制。最有代表性的人物是我国知名社会学家费孝通。费孝通在《乡土中国》一书中谈到有关的问题时认为，传

^① 参见杜正胜著《编户齐民——传统政治社会结构之形成》“序”，台湾联经出版事业公司1990年版。

统中国乡村是散漫的、和谐的自然社会，皇权政治“在人民实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的”^①。另外，费孝通《乡土重建》一书中也有一段关于中国古代“皇权不下县”的论述：“我们以往的政治，……中央所派遣的官员到知县为止，不再下去了。自上而下的单轨只筑到县衙门就停了，并不到每家人家大门前或大门之内的。普通讲中国行政机构的人很少注意到从县衙门到每家大门之间的一段情形，其实这一段是最有趣的，同时也是最重要的，因为这是中国传统中央集权的专制体制和地方自治的民主体制打交的关键，如果不弄明白这个关键，中国传统政治是无法理解的。”^② 费孝通在书中认为中国古代乡村社会中起主导作用的是乡绅。由于利益所致，他们往往会偏重乡村一方，形成了皇权—乡绅的二元模式。

比费孝通“中国古代乡村社会皇权—乡绅二元模式”的观点走得更远，德国社会学家马克斯·韦伯在上世纪初期认为，传统政治之下中国的皇权统治根本就出不了都市地区和次都市地区。韦伯说：“事实上，正式的皇权统治只施行于都市地区和次都市地区。……出了城墙之外，统治权威的有效性便大大地减弱，乃至消失。”^③

另外，日本学者和田清上世纪 70 年代也著有《中国地方

① 费孝通：《乡土中国·生育制度》，北京大学出版社 1998 年版，第 63 页。

② 费孝通：《乡土重建·基层行政的僵化》，上海书店 1991 年影印《民国丛书》第三编，第 46 页。

③ [德] 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，江苏人民出版社 1995 年版，第 110 页。

自治发达史》一书，专门研究中国所谓的“发达的地方自治”^①。

上世纪末期以来，认为中国传统乡村社会是自治社会者有温铁军等人。在费孝通观点的基础之上，温铁军也认为中国晚清以前的社会“国权不下县”。温铁军等人“国权不下县”的说法，比较完整的概括就是：“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅。”^②

与以上费孝通、马克斯·韦伯、和田清与温铁军等人的观点相反，在相近的历史时期里，另外一些学者和思想家认为传统政治下的中国广大乡村社会中没有自治，他们主要是一些华人学者或思想家。比如，现代政治学家萧公权认为：“缺乏自治更接近（传统政治下中国）乡村生活的实情。”^③有“中国旅居西方国家时间最长的法学家”之誉的瞿同祖则认为传统中国的乡村社会中根本就没有自治。他说：“清代中国，各级地方政府都是按同样的原则组成的，所有行政单位，从省到州县，都是中央政府设计和创建的。……所有地方官员，包括州县长官，都是中央政府的代表。在州、县或组成州县的市镇、乡村，都没有自治。”^④

除了萧公权和瞿同祖之外，当代坚持中国传统社会内没有

① [日] 和田清：《中国地方自治发达史》，东京汲古书院 1975 年版。

② 秦晖：《传统十论——本土社会的制度、文化及其变革》，复旦大学出版社 2003 年版，第 3 页。

③ 关于萧公权的这一观点，参见瞿同祖《清代地方政府》，法律出版社 2003 年版，第 338 页注释⑫。

④ 瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社 2003 年版，第 5 页。

乡村自治的，比较知名的学者或思想家还有鲁迅、钱端升、刘泽华等人，分别见鲁迅的文章《灯下漫笔》、钱端升的著作《中国政府和中国的政治》以及刘泽华先生的著作《专制权力与中国社会》。刘泽华先生甚至认为中国古代的广大乡村社会中不但没有自治与民主，人民甚至是些被奴役与被完全制服了的国家奴隶，可分别参见其著作《专制权力与中国社会》的第二章《君主集权国家对人身支配》与第三章《君主集权国家对土地的支配》。^①

一个传统中国乡村基层社会，两种截然不同的观点，由此可以看到，说历史事实是历史的暴君有道理，但说凡是历史都是当代史更有道理。如英国史学家爱德华·卡尔《历史是什么？》一书中提到的知名自由主义新闻记者斯科特所说：“事实是神圣不可侵犯的，（而）意见却是不受约束的。”^②

应该指出的是，自治有不同的种类与形态，不能将假性自治与真的自治相混淆。因为有些东西不去系统深入而又有比较地去考察与深究的话，仅凭表面现象的直觉与个别零碎的材料，很多时候会使人对某一事物作出与本质完全相反的判断来。在此情况之下，一个负责任的历史研究者，由于考虑到社会责任的问题，他的意见就不应该是完全不受约束了。我们认为，探讨以上有关的问题，一是不能离开大量能真切反映当时历史实际的史料；二是不能仅去孤立地讨论一个问题，还必须考察一个事物的外在环境，考察该事物所处的大的系统；三是应该有比较的意识，世间的事情都是相比较之后才能把握其本

① 刘泽华：《专制权力与中国社会》，吉林文史出版社1988年版。

② [英] 爱德华·卡尔：《历史是什么？》，商务印书馆1981年版，第4~5页。

质的，正如我们平常所讲的，世界上的任何事物，没有比较就很难有鉴别。

以上三点可以进一步概括为“用事实说话”加“全面与比较”。因为只看“事实”，点滴的表面的所谓的“事实”还是不能使人了解历史的确切事实真性。比如有这样的一个寓言故事：一匹狼与一只小羊同在一条小河里喝水，狼把羊吃了，结果狼还有道理，理由是狼在上游喝水，羊在下游喝水，狼却说羊污染了它的水。有没有羊在下游喝水而污染上游水的事？这是不是事实？显然不是。研究历史与之同理。在此事上，不能因为狼与羊接近过，二者同一时间里喝了同一条河里的水，狼说羊污染了水，就认为“一个巴掌拍不响，不会无风不起浪”，可以认定为狼有道理是事实。同样的道理，就中国古代广大的乡村基层社会而言，也是不能只看到那里没有更多的皇家直接下派“干部”驻守、村里的有些具体事情是乡绅出面办理的表面现象，就认为它们是“自治”与“民主”的。

以上所提三点中的第二点在此有必要进一步强调。即在强大而又独裁的君主专制统治之下，最高统治者势必把整个地方与基层社会纳入到自己的统治范畴之内，地方与基层社会不过是国家的一个附属部分，地方政府在实质上只是中央政权的延伸与一个个的派出机关，地方社会全没有自己的主体独立性。在此情况之下，用雷殷的话讲，不会有真正意义上的地方政府。^① 而在一个有限王权的政治体制之内，才有可能为地方与基层社会的自治提供一个宽松的背景，地方与基层各级的行政

^① 参见雷殷著《地方自治》，“中华民国内政部”1941年版，第9、20页。

机关才会有自己的主体性与能动性。进而，地方与基层社会才会在有其自己利益的前提下，充满生机与活力，从而形成中央与地方良性的互动。

通过接触大量有关中国古代乡村的历史资料与对之进行思辨以及对世界史上有关事例的分析、比较与全面考察，我们认为上述费孝通、马克斯·韦伯诸人的观点值得商榷，而萧公权、瞿同祖等后面几位学者或思想家的观点更符合传统中国乡村基层社会的历史真实。秦代以来，中国的传统乡村基层社会是一种处于传统政治权力全控下的极少自由的气氛令人窒息的专制型基层社会。

在对秦代以来中国的传统乡村基层社会进行考查时，我们认为印度学者德·恰巴底亚那在《印度哲学》一书中所说的“历史的比较常常能投射出非常有意义的光芒，照亮我们理解中的幽暗角落”^①非常有道理。没有比较，人们很难真正了解历史的真相与细微之处。托克维尔在《旧制度与大革命》一书中说：“我敢说，谁要是只研究和考察法国，谁就永远无法理解法国革命。”^②托克维尔的这句话还可以进一步推开去，即只研究法国的人并不能真正完全了解法国；同理，只研究中国的人也不能真正完全了解中国。我国当代著名思想家顾准也说过类似的话：“说老实话，我初读欧洲史，简直不知道这是说的什么。我们中国人只知道秦始皇、李世民、朱元璋或者蒙古人、满洲人带兵打仗，杀败旧王朝和一切竞争对手，登上宝

① 转引自万昌华《重评隋文帝其人》，《泰安师专学报》1999年第1期，第66页。

② 托克维尔：《旧制度与大革命》，商务印书馆1992年版，第58页。

座。再深入一些，知道汉武帝打匈奴，缺钱，有著名的‘杨可告缗’，征收财产税，对象主要是商人，结果是‘中人以上率破’；知道秦制，戍边，发谪吏、有罪有市籍者、父母及大父母有市籍者；知道‘三年清知府，十万雪花银’。哪里知道城市可以花钱买特许状，取得自治权利，登上政治舞台，成为民族国家建立过程中统一的基础！”^① 实际上，顾准这里是在讲“难在通达历史”^②。对于中国人来讲，没有世界史的比较，自己就未必能真的读懂中国历史，顾准以上的观点正确。

纵观人类文明的历史可以看到，真正的自治是以多种形式存在于世界上许多国家的乡村基层社会之中的，包括公民选举自治、封建领主自治以及原生态的农村公社自治等。封建领主自治就其性质而言，也是一种自治。以西欧中世纪而言，封建领主们虽然世袭与专权，但领地是自给自足的自治社会单位，国王基本上不能过问封建领地内部的事情，这种社会行政方式就与日本侵略者在侵华时期的“以华治华”的那种所谓的自治有本质的区别。后者，我们称之为“假性自治”。

此外还有一种所谓的自治，就是监狱管理者让囚徒们自己管理自己，亦即我们所说的最典型的假性自治。监狱管理者往往让所管理的囚徒去自己为自己做许多事情，包括囚徒们组织纪律的管理与自己为自己在生活上服务等等。这些做法在表面上是自治，在名义上也可以叫做自治，但实质上却与行政制度学上的自治完全相反。因为为了使囚徒们更听话、更老实的方法（或称诡计），极端而言的话，是反人性而行之的东西。我

① 顾准：《顾准文集》，贵州人民出版社1994年版，第317页。

② 陈敏之等编：《顾准日记》，经济日报出版社1997年版，第12页。

们在这里提及此事是意在说明，对于此类明显的反自治管理行为与行政设置，不论是历史上的还是时下的，人们都不能只简单地看它的表面形式，因为有形式与实质完全相对立的情况。总之，知道有囚徒“自己管理自己”这种貌似自治实际上是反自治一类的事，对于人们加深中国秦汉以来的古代乡村行政制度实质的认识意义重大。

秦代以前中国的基层社会与秦代以来中国的传统乡村基层社会不完全一样，有差别。梁启超在 1899 年曾指出：“穹古之史，虽不可尽信，然推原人类之所由起，与邦国之所由成立，无东无西，其揆一也。”在周代，“其与平民也甚相亲，……其民亦与国同体，国之大事，时或得参末议焉”，“当时为贵族政治时代，亦为民权稍伸时代”^①。稍晚于梁启超的晚清留日学者朱德权，也在批判中国秦代以来所实行的以郡县制为代表的极端中央集权主义时指出过此点。朱德权当时翻译了日本学者吉村原太郎的《地方自治》一书。书的原译名为《市町村制》，于清光绪三十四年（1908 年）由湖北地方自治研究社出版。朱德权在《译者序言》中说，本来我国上古时期社会中也还是有自治成分存在的，只是到了秦朝才变为官治的；秦代以后的历朝行秦制是为了一己之私利：“吾中国古代本官治、自治并用者也。尧舜以前荒远不可稽也，《书》称唐虞稽古建官维百，夏商官倍，以克用之。夫当时疆域纵狭小，人民纵纯朴，政务纵简单，仅以寥寥之灵敏之官吏统辖而治理之，此必不能之事。意其时各地方事务任各地方人民自处理之，而统以封建之

^① 梁启超：《饮冰室合集·文集》（第二册），中华书局 1989 年版，第 61～62 页。

诸侯，天子时考厥成绩焉。……嬴秦无道，夷天下为郡县，行完全中央集权主义，而前王治道涤荡无存。后世君主利其制度之便于一己也，则曰人民但被治焉耳，国家之事若辈何知焉？”^① 朱德权这里叙述的先秦时代中国古代的历史，与历史实际十分相符。

此外，近年来也有一批学者专门论及过先秦时期的社会与秦朝以来社会不同的问题。杜正胜 1979 年出版了《周代城邦》一书，出版后不久就因受到读者的欢迎而得以重版。杜正胜在该书中认为周代广大的乡村社会大体上是“农庄社会结构”；“农庄是共同体（Community），原始氏族社会的遗习或遗制保留很多，这不但从社会组织可以看得出来，当时的经济形态也表露无疑”^②。知名历史学家日知先生 1980 年发表的《孔孟书中所反映的古代中国城市国家制度》一文，也认为中国夏商周三代的人民是生活在自己的原始共同体里少桎梏而多自由的。他在论述有关问题时指出：“民，至少在最早时候，不仅是不可变置的，而且是不可臣的。这就是说，民或庶人，不在君臣关系之列。”^③ 此外，吴理财 1999 年在《民主化与中国乡村社会转型》一文中也说：“在中国，三代之始虽无地方自治之名，然确实有地方自治之实。”^④ 杜正胜等人以上的论述与中国先

① 吉村原太郎著、朱德权译：《地方自治》，中国政法大学出版社 2004 年版。

② 杜正胜：《周代城邦》，台湾联经出版事业公司 1981 年版，第 47 页。

③ 日知：《孔孟书中所反映的古代中国城市国家制度》，《历史研究》1980 年第 3 期，第 130 页。

④ 吴理财：《民主化与中国乡村社会转型》，《天津社会科学》1999 年第 4 期。

秦时期的历史实际也相符合。

总之，认识到中国先秦时期的乡村社会与秦朝建立以后的乡村基层社会是完全不同的两个类型，对于在总体上深刻把握中国整个的历史，意义也同样非常重大。下面，我们就对秦朝建立以后中国的基层社会——主要是乡村社会的基本情况及其性质，进行比较全面地考察与分析。

第一章

秦汉时期中国基层社会状况的考察

世间任何事物都不是孤立存在的,运用系统学的话来讲,就是任何事物都是系统中的事物。中国秦汉时期的乡村社会亦然。在很大程度上,社会的面貌与性质是由上层建筑决定的,亦即由统治者所选择与实施的政治体制决定的。因此,在考察秦汉时期乡村具体状况之前,有必要对该时期上层建筑的状况进行大体的考察。

该时期,在中央实行的是君主独裁专制制度,在中央与地方关系上实行的是体现中央集权主义的郡县制或郡国并行之制。

在本章里,我们将主要论及四个方面的问题:一是简单考察一下该时期的中央行政状况;二是简单考察一下该时期的地方行政状况;三是比较详细地考察一下该时期的基层行政状况;四是详细考察一下该时期广大乡村的面貌与性质以及当时人民作为国家“奴隶”所遭受的“压迫”与“剥削”。

第一节 皇帝制度的确立与发展

秦汉时期中央行政体制的核心是皇帝制度。据《史记·秦始皇本纪》载,皇帝制度与当时地方行政制度的核心郡县制度,二者的确立是在同一年,都是在秦王政二十六年(前 221 年)。我

们通常所说的中国历史的要害“秦制”，就主要是指以上二者，它们是二位一体。法家思想集大成者韩非关于君主专制主义的理想是，全国“伍、官（闾）、连、县而邻”；“事在四方，要在中央，圣人执要，四方来效”；君主“独制四海之内，聪智不得用其诈，险躁不得关其佞，奸邪无所依。远在千里外，不敢易其辞；势在郎中，不敢蔽善饰非。朝廷群下，直凑单微，不敢相逾越”^①。此理论与主张，秦王政早就对之心仪。可以这样说，皇帝制度与郡县制度二者互为表里，都是上述韩非君主专制主义政治“理想”的具体落实。

但是，在更具体的确立时间上，皇帝制度要略早于郡县制度，即中国先有了皇帝制度，然后才有郡县制度的。在二者的关系上，皇帝制度为“主”与“体”，郡县制度是它的“客”与“用”。

据记载，初并天下不久，秦王嬴政就召开会议，下令丞相御史们为自己议帝号：“异日韩王纳地效玺，请为藩臣，已而倍约，与赵、魏合从畔秦，故兴兵诛之，虏其王。寡人以为善，庶几息兵革。赵王使其相李牧来约盟，故归其质子，已而倍盟，反我太原，故兴兵诛之，得其王。赵公子嘉乃自立为代王，故举兵击灭之。魏王始约服入秦，已而与韩、赵谋袭秦，秦兵吏诛，遂破之。荆王献青阳以西，已而畔约，击我南郡，故发兵诛，得其王，遂定其荆地。燕王昏乱，其太子丹乃阴令荆轲为贼，兵吏诛，灭其国。齐王用后胜计，绝秦使，欲为乱，兵吏诛，虏其王，平齐地。寡人以眇眇之身，兴兵诛暴乱，赖宗庙之灵，六王咸伏其辜，天下大定。今名号不更，无以称成功，传后世，其议帝号。”遵从命令，丞相王綰、御史大夫冯劫、廷尉李斯等人与博士们认真讨论后汇报说：

① 以上分别见《韩非子·八经》、《韩非子·杨权》、《韩非子·有度》。