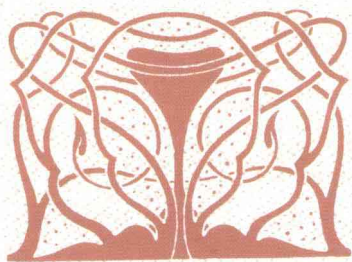


人文
学术



中间团体与 中国现代民族国家的构建

1901—1937)

冯 静 著

复旦大学出版社

上海远程教育集团学术专著出版基金赞助
上海市教育委员会科研创新项目资助

中间团体与 中国现代民族国家的构建 (1901—1937)

冯 静 著



 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

中间团体与中国现代民族国家的构建(1901~1937)/冯静著

—上海:复旦大学出版社,2012 11

ISBN 978-7-309-09323-0

I 中 II 冯… III 政治组织-研究-中国-1901~1937 IV.D693.74

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第254508号

中间团体与中国现代民族国家的构建(1901~1937)

冯 静 著

责任编辑/陈军 方尚岑

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海华教印务有限公司

开本 890×1240 1/32 印张 8 125 字数 222 千

2012年11月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-09323-0/D·597

定价:26.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

序

现代国家政治过程的结构可以比作一栋三层楼的房子：住在一楼的是无数个体（居民、企业、行业、地区以及各种个体的聚合一群体），在这些个体繁杂的利益需求中有一些是他（它）们要求并且也只有通过国家才能满足的需求。以二楼为据点连接上下开展活动的是诸多利益代理结构，这些结构作为一楼部分个体的代理将其所代表的利益需求经过筛选、整合等加工处理之后，进一步向上表达。在二楼的是国家法权主体，如立法机关和行政机关，这些机构根据自身秉持的价值理念、内部政治力量对比、公共资源以及偏好等对经过“二楼”传递上来的利益需求进行进一步地筛选、整合，将其转换为国家意志。在一个大规模的政治社会中，正常情况下“一楼”不应该直接与“三楼”进行交往，而是应该通过“二楼”的代理结构表达自己的利益需求，因为这样能够更加有效地表达和实现自身的利益需求。

当今中国的政治过程结构中存在的问题便是“二楼结构”的不健全。尽管随着社会主义市场经济体制的确立以及政治体制改革和行政改革的不断深入，我国各类中间团体的数量迅速增加，然而与此同时，其功能的发挥却仍然存在着较大的局限。就有关组织的章程及其实际活动内容来看，人们比较注重的是这类组织的沟通、服务、自律功能，而忽视其本应具有的利益代表功能。这种状况的存在，不仅不适应我国社会利益群体分布格局的变化，而且不利于提高政治过程的效能。加强中间团体的建设、完善其利益代表功能是当前中国政治发展的重要课题，对于建设社会主义政治文明意义重大。

首先，加强中间团体建设、完善其利益代表功能，使其适应我国社会利益格局的变化，有利于提高政治过程的利益整合效能。

中国共产党以代表人民的根本利益为己任，它在实现这一使命的

过程中需要正确反映和兼顾社会不同方面的利益需求,整合各种利益关系和利益矛盾,使全体人民朝着共同的方向前进。

执政党及其领导下的政府整合社会各种利益需求、利益关系和利益矛盾时的效能,受到整合对象的数量及结构的复杂程度的影响。在当今中国,不同社会利益群体之间的利益差别、利益矛盾日益明显,其内部结构日益复杂,不仅如此,在经济领域,不同产业、行业之间的利益差别也愈益显现。面对数量呈现爆炸性增长、结构空前复杂的利益需求,如果没有发达的中间团体,执政党和政府需要承受的负担、压力和执政难度将会更大,因为:

第一,中国共产党承担着总揽全局、协调各方的使命,但是,党的性质及其民主集中制的组织原则决定了在党内不允许形成代表特定利益群体的集团和组织。在利益多样化日益明显、各类利益矛盾空前复杂的背景下,在如果没有中间团体承担初步的协调、整合功能,则执政党将不得不以直接面对社会中无数个原子化的个体,由此协调与整合的效能难以提高。

各民主党派原本各有自己联系相对比较密切的社会阶层和人群,但是,改革开放以来,随着我国社会主义民主政治的发展,各民主党派成员的来源日益多样化,其原来的阶层和群体特征早已淡化,更何况面对当今如此分殊化的社会利益结构,即使民主党派能够恢复其与原来所联系的社会阶层之间的联系,也难以覆盖其他新出现的更加广泛和复杂的社会利益结构。

第二,政府的公共性特征决定了政府必须在整合来自社会各方面的政策需求的基础上,制定和实施公正、合理的政策,以最大限度地实现社会的整体利益。由于我国社会中的大量利益群体缺乏自身的组织化代理体制,大量碎片化的利益需求未经聚合就潮水般地直接涌向政府,导致政府不得不花费大量行政资源用于协调、聚合数量巨大而又琐碎的利益需求,这不仅降低了政府的行政效能,而且使政府每每成为各种具体的利益矛盾和冲突的焦点,并且“一楼”中的“个体”与“三楼”中个别部门、官员的直接交往还大大增加了后者被前者“俘获”的几率。

显然,如何进一步完善政治过程结构、实现高效能的利益表达,已

经成为中国政治体制改革和行政改革的重要课题。

其次,加强中间团体建设、完善其利益代表功能,有助于提高政府的施政效能。

施政效能指的是政府在其施政过程中投入资源与产出价值之间在数量、质量和需求回应能力等方面的比值关系。影响施政效能的因素不仅来自政府自身,也来自施政对象。来自社会的利益需求的数量和质量对于施政效能也有重要影响。来自社会的利益需求的数量少、质量高(如内容明确、覆盖面广、集约程度高),则政府的施政难度就比较低,效率会比较高。因此,由中间团体就有关政策问题先行进行分领域和分层次的协调和整合,可以极大地约减政府在整合社会利益时所直接面对的客体的数量,减少其在整合过程中所直接面对的矛盾,提高施政效能。

不仅如此,现代社会利益需求的技术化特征日益明显,各种利益诉求所涉及的专门知识,常常超出有关部门的知识结构。中间团体因其对于特定领域的持续关注和深入研究,通常具备较为全面和深入的专门知识,因此,加强中间团体的建设、完善其利益表达功能,有助于中间团体发挥自身的特长,为相关部门的工作提供有益的知识支持。

加强中间团体的关键在于形成和提高其政策能力。在政治过程中,利益主体在向国家法权主体提出利益需求时通常表现为两种方式:一种是仅仅提出目标要求;另一种是在提出目标要求的同时,辅之以实现目标的操作方案即政策方案。受制于自身专业背景、政策能力,以及出于提高政策表达效能的原因,在同等条件下,附有政策方案的需求通常会优先进入政策议程。因此,提高中间团体的政策能力,既有助于其提高利益代表能力,也有助于减轻“三楼”的负担。

政策能力的内涵广泛,从利益代理的角度考虑,中间团体的政策能力应该包括以下主要方面:(1) 政策问题的认定能力,即察觉与本组织所代表的群体利益有关的公共问题,并将其纳入政策议程的能力。(2) 政策需求的整合能力,即协调、整合本组织所代表的群体内部成员

之间互相矛盾甚至是冲突的政策需求,在此基础上形成行业统一的政策需求的能力。(3) 政策方案的规划能力,即制定可供执政党、政府及其他相关部门选择、决策的政策方案的能力。

完善中间团体的利益代表功能,应该保障中间团体在国家法律规定的范围内独立自主地开展活动的权利。缺乏自主性的中间团体,难以发挥其利益代表功能。首先,这样的组织往往不敢独立地提出自己的政策主张。其次,它们在自己所在的利益群体中往往缺乏必要的影响力和凝聚力,相关利益群体对于这样的组织能否代表自己的利益,缺乏必要的信任和信心。

发挥中间团体的利益代表功能,必须破除在利益团体问题上的认识误区,承认利益团体在现阶段我国社会主义民主政治过程中的合理性。在我国,利益团体、压力集团曾经长期被视作资本主义政治制度的特殊产物,人们处心积虑地防止社会不同利益群体的集团化,防止利益群体以组织活动的方式对政治和政策过程施加影响,担心政治和政策为某些特殊利益团体所左右,从而背离代表人民根本利益这一宗旨。这种认识是妨碍我国中间团体成长、发育,妨碍其利益代表功能发挥的深层次原因。

正如利益的大规模分殊化是市场经济体制的必然后果一样,利益群体的集团化和以集团的方式表达自身的利益也是市场经济体制下的必然产物。市场经济体制所带来的大规模社会分工和分层,必然造就出大量共同利益群体,这些利益群体之间既存在着某些共同利益需求,更有着许多不同甚至在某种程度上是冲突的利益需求。市场经济的主体是“理性人”,在市场经济条件下,人们注重投入和产出之间的比值关系,那些利益群体为实现自身利益需求,提高利益需求表达的效能,必然会倾向于集体行动的逻辑,即由利益群体走向组织化。对此,执政党和政府所要做的绝不是简单地遏制和抹杀某些群体的利益需求,而要在整合不同利益需求的基础上,通过确认社会整体和持久的利益需求,最大限度和从根本上来满足来自不同利益群体的利益需求。既然如此,我们自然不必计较这些利益群体是否以组织的方式提出自己的需求。更何況,如前所述,让利益群体以组织的方式表达自己的需求,会

给承担社会利益的最高和最后的整合、表达功能的执政党和政府带来许多方便。因此,与其千方百计地加以限制,不如转向促进社会不同利益群体的组织化,从而大幅度地提高整个社会协调、整合和利益表达的效能。

当然,在做这一选择时要注意两点。一是坚决防止执政党和政府自身的利益团体化或为特定的利益团体所控制。中国共产党及其领导下的政府代表人民的根本利益,它们除了代表人民的利益自己没有特殊的利益,这是由党的性质和国家的性质所决定的。二是注意利益群体组织化进程的普遍性,防止某些利益群体因为被隔离在组织化进程之外而增加其利益表达和实现的难度。这一点在我国当前尤为重要。

* * *

冯静的力作《中间团体与中国现代民族国家构建(1901—1937)》即将出版。作者嘱我为其作序,本人欣然从命。这不仅因为她曾是我的学生,也因为我觉得她在这一领域的研究及其成果具有重要的学术价值和现实意义。

冯静这本著作的研究重点是中国近代过渡社会民间组织的发生和成长。作者以专业的政治学者的眼光解读丰富的历史学的资料,深刻地揭示了在走向现代国家的过程中包括中间团体在内的中间结构发育和成长的必然以及必要。这是本书最具学术价值的部分,也是最具现实意义的部分。由此我认为这是一部十分重要和有深度的学术著作,相信所有关注这一课题领域的读者在读完本书后均会有所收获。

我对于这一课题并无研究,但总觉得加强中间团体建设对于当今中国的政治进步具有基础性的意义。本序前面的那部分文字是我本人关于这一问题的粗浅的思考。感谢冯静,使我得以借着作序的机会而再次梳理自己的想法并付诸文字。

谢谢冯静! 谨以此为序。

臧志军

于第 63 届国庆日

目 录

序	1
第一章 导论	1
一、问题提出	1
(一) 近代中国社会组织化的趋势	1
(二) 近代中国的现代国家转型	5
(三) 过渡社会的中间团体	7
二、相关研究述评	12
(一) 现代国家构建理论	12
(二) 公民社会与公共领域研究	26
(三) 对近代中国工商行业性组织及其商人精英的 研究	33
三、研究的理论预设与方法	39
(一) 研究对象	39
(二) 理论预设	43
(三) 关键词界定	45
(四) 研究方法	46
四、分析框架与理论意义	47
(一) 分析框架	47
(二) 研究的理论与现实意义	49
第二章 过渡社会民间组织的发生	51
一、社会发生：近代商品经济的发展	51
(一) 历史回溯：工商同业组织的起原	51

(二) 近代中国社会的人口流动与城市化	52
(三) 工商业者地位的提高与组织化	55
二、国家构建：清末以来国家转型的驱动	59
(一) “赋出于农”向“赋出于商”的转变	59
(二) 新政：地方绅商的权力合法化与组织化	63
(三) 国家介入：同业公会法规的颁布	67
(四) 强化控制：同业公会的改组	69
三、民间组织与现代民族国家的共生性	76
(一) 民间组织研究的现代民族国家构建视角	76
(二) 社会动员与政治控制	80
(三) 社会控制与政治动员的张力	86
 第三章 民间组织与宪政民主国家的构建	88
一、民间组织的功能泛化	88
(一) 民间组织服务对象和职能的扩展	88
(二) 从地方公益走向地方自治	91
二、民间组织政治化的制度背景：宪政民主制的失败	94
(一) 合法政治权威的缺失	95
(二) 军阀割据的形成	97
(三) 地方精英权力的扩张	99
三、民间组织政治化的权力格局	101
(一) 军阀：缺乏社会基础的政治权力拥有者	101
(二) 议会：缺乏民意基础和立法权力的代议机构	103
(三) 政党：代表派系私利的组织	108
(四) 商会等法团组织：代表地方公益的自治机构和民意 机构	109
四、民间组织的发展对现代国家构建实施策略的影响	117
(一) 把合法性基础扩展到社会精英阶层	120

(二) 通过其组织合法性,增进国家的渗透能力	122
(三) 通过协助政策执行,促进政府的绩效合理性	124
(四) 通过职业社团的组织网络,促进国家的整合	125
五、利用民间组织网络构建国家主权的缺陷	125
(一) 组织目标的差异,致使政策执行效力不稳固	125
(二) 集体代表制而非个人代表制,妨碍了国家对公民的 直接统治	126
(三) 国家的渗透能力与支持基础(仅仅限于精英阶层)	126
(四) 组织行政性与自愿性的失衡,致使民间组织动员能力 日益降低	127
第四章 中间团体与党治国家	129
一、从王朝国家到党治国家的演变轨迹	129
(一) 一元政治传统	129
(二) 社会对于秩序的需要	130
(三) 民族主义的兴起	131
二、党治国家的制度基础	132
(一) 总体党的出现	133
(二) 党治国家的党政关系	136
(三) 党治国家的社会结构基础	138
三、党治国家的内在张力	145
(一) 一元代表地位与全民代表身份的冲突	146
(二) 总体党的社会控制要求与其组织能力的冲突	148
四、公共领域与国家渗透	150
(一) 国民政府时期中间团体的功能	150
(二) 国家职能与社会组织空间扩展	152
(三) 发展的趋势	157

第五章 国家构建的社会发生：社会资本与资本主义	161
一、民间组织的权力来源与权力结构	162
(一) 双重授权	163
(二) 双重授权的内在紧张	169
(三) 同业公会和商会的内部权力结构	177
二、城市社会的社团组织网络	180
(一) 精英支配的组织网络	180
(二) 分裂的社会：地缘、业缘与阶级	188
(三) 差序格局中的社会关系	201
三、资本主义、社会基础设施与现代国家构建	205
(一) 近代中国的资本主义发展	206
(二) 现代民族构建的历史困局	210
第六章 余论：过渡社会中间结构的嬗变	214
一、中间结构的延续与变异	214
(一) 官民中介：从绅士到绅商(资产阶级)	214
(二) 延续与变异	224
二、未来的期许：中间团体作为国家制度变革动力的基础	229
(一) 公民权的保护	229
(二) 独立社会权力中心的兴起	232
参考文献	234
后 记	248

第一章 导 论

一、问题提出

(一) 近代中国社会组织化的趋势

1840年以后,沿海沿江商埠的开放促进了城市的发展及其功能的转变。尤其是沿海沿江各地形成了一批具备近代设施的新型城市。如上海,开埠前上海县原有人口54万余人,其中县城人口约30万。1910年全县人口已超过100万,1915年超过200万,1930年达到300万,20世纪40年代则接近500万。1920年前后,天津、北平、汉口等地也相继成为百万人口的大城市。30年代全国在25万人口以上的城市已有15个,10万人口以上的城市约有150个,5万—10万人口的约有178个,2.5万—5万人口的约有177个,总计居住在5万人口以上城市中的人口约占全国人口的6%,居住在10万人口以上城市的人口则占全国人口的4.5%^①。在内陆,随着商品经济的发展,许多地方都市也开始兴起并繁荣。

明清以来城市社会出现了社会组织化的趋势。在结社浪潮中出现了众多的社会组织,其中尤以商人建立的以地缘、业缘为纽带的工商业会馆、公所势力最大。这些组织是随着跨地区贸易的扩张,商品经济的繁荣与社会流动的增加而产生的^②。行业性组织在中国唐宋时期即已存在。从明清时期的会馆、公所到工商同业公会,存在着历史延续性。许多工商同业公会由过去的会馆、公所改

① 张开敏:《从人口看近代中国的变迁(1840—1949)》,见汪晖、魏斐德《现代化问题——一个多方位的历史探索》,复旦大学出版社,1994年。

② 何炳棣·《中国会馆史论》,学生书局,1966年,第11页。

组而来。清末以来,政府对建立经济组织的倡导也加速了这一组织的发展。这些工商业会馆、公所“为私人合资所立”,它的主要功能乃“贸迁有事禡祀燕集之所”^①。会馆、公所是工商业者自主成立的,并且在内部事务上是自治的社会团体。根据1935年国民政府对人民团体的统计,全国共有团体数47798个,会员数5201837,其中商会、同业公会都是团体会员,可见参与结社者占成年人口的比例相当高^②。

国家重商主义的发展战略,商人势力从清末以来的强盛,辛亥革命后的中央政权合法性的缺失,使会馆、公所成为民国时期地方社会治理的重要力量,提供各种公共物品。这些组织与民国后兴起的律师公会、教育会、会计师公会等职业团体,以及诸多学术、政治团体构成近代中国城市社会的复杂关系网络。通过同乡会等组织,把更广大的农村地区联结在一起。

有学者认为,中国秦汉专制国家收夺了一切社会资源,使社会组织建立在血缘、地域等“原群”的基础上,这一延续到明清时期的社会结构,限制了社会力量的发展,也使政治发展缺乏动力。直到明清时期“复群”组织的出现,才使政治的变革成为可能^③。清末社会组织化的趋势,是否推动了政治变革?

明清时期这一团体的兴盛,与清末以来主要社会势力绅商、商人、工商业资产阶级的上升的社会地位分不开。在这些组织中担任董事的,多是绅商精英。从明朝开始,士与商之间的融合已经开始,士商一体的“绅商”成为清代社会精英的主体^④。陈旭麓云:在近代中国社会,有两大社会势力,在农村则为乡绅,在城市则为绅商^⑤。商人势力随着

① 彭泽益编·《中国工商行会史料集》(上、下),中华书局,1995年,第61页。

② 中国国民党中央执行委员会民众运动指导委员会:《全国人民团体统计》,1935年,第2页。

③ 许倬云《许倬云自选集》,上海教育出版社,2002年。

④ 艾尔曼《经学、政治和宗族——中华帝国晚期常川今文学派研究》,赵刚译,江苏人民出版社,1998年,第14页。

⑤ 陈旭麓《浮想录》,见《陈旭麓文集》第4卷,上海人民出版社,1997年,第156页。

商品经济的发展日增,在1905年废除科举后,在城市社会成为替代“士”阶层的主要社会力量。

如果说,农村社会以宗族为主要的社会组织,那么近代城市社会里最基本的组织就是这些会馆和公所等。这些最初主要在传统中国城镇中保护各省间往来贩运的商人和移民利益的手工业、商业同业组织,不仅发挥着行业自律、商事司法、同业互济、维护经济秩序等功能,而且在清末民初一度参与市政管理,其势力日益膨胀。有人将其概括地表述为:“会馆有时行公议裁判等事,俨如外国领事馆;公所为同业之机关,俨如商业会议所。其始不过曰联乡谊、营慈善而已,浸假而诉讼冤抑之中为之处理矣,浸假而度量衡归其制定矣,浸假而厘金归其承办矣,浸假而交通运输之规则归其议决矣。”^①尽管各个地区行会组织变化的情况不一致,但其发展的总体趋势却十分明显,这就是从单纯的行业自律、行业救济向城市政治、社会等多方面扩展,在城市社会治理中的影响日增。

伴随着社团组织兴盛,一个以绅商精英为主体的城市精英阶层逐渐形成。这使所有民国时期的统治者实施统治时必须赢得社会精英的支持^②。“在一定程度上,所有民国时代的政府,包括20世纪30年代蒋介石在南京似乎最有作为的岁月,都表现了同样的情况。从这个意义上说,辛亥革命奠定了一种贯穿现代中国大部时间的趋势,即:一种朝向西方化的城市上流阶层统治的趋势,直到毛泽东及其革命把这种趋势颠倒过来。”^③以工商业资本家、知识分子上层人物组织为主体的社会精英阶层在地方公共事务中广泛的影响,与西方资产阶级的“公共领域”和“公民社会”颇为相似。一批美国中国学学者正是以公民社会视角探讨晚清和民国时期的法人社团和自愿结社,并以此挑战马克斯·韦伯的断言:中国未能发展资本主义是由于其城市政治自治的匮

① 钱荫杭:《上海商帮贸易之大势》,《商务官报》,光绪三十二年(1906),第12期。

② Rankin, Mary Backus· *Elite Activism and Political Transformation in China Zhejiang Province, 1865-1911*, Stanford, California, Stanford University Press, 1986, p 302

③ 周锡瑞《改良与革命 辛亥革命在两湖》,中华书局,1982年,第310页。

乏和对祖籍亲友的特殊依恋的主宰^①。这一视角被国内的历史学者所借鉴^②。可以从这些论著中推导出的结论是：一个兴盛的公共领域和市民社会萌芽本来有助于国家向宪政民主体制发展，但国家的强大等原因扼杀了这一可能。然而，这些组织有限的自主性与独立性，招致对“公民社会”理论的质疑^③。反对的意见侧重于历史的延续性，这些组织结构代表了旧的士绅地位在新时代的延续？抑或是代表了资产阶级自主意识的觉醒以及民主参政的要求？

这与中国学者寻找“资本主义萌芽”的努力交织在一起，虽然结论存在分歧：中国未能发展资本主义，或者是由于西方入侵阻碍了这一进程的发展，或者是国民政府的专制扼杀了萌芽中的市民社会以及中国发展民主的可能性；一个普遍认同的观点是，以商会、工商同业公会等为主体的城市结社，在清末以至民国前期（国民政府统治前）“弱国家”状态下曾发挥过“市民社会”的功能，反映着社会具有相当的自治权，并有可能导引中国走向民主，但1927年“强国家”国民政府的统治，扼杀了社会自由，致使中国向专制集权的权威主义制度回归。问题是，从工商行业性组织看，如何理解其在组织和功能上的历史延续性？在国家与社会的界限从未清晰界定的背景下，一个独立性与自主性有限的社团组织空间、与国家的关系合作多于对抗的“市民社会”意味着什么？“市民社会”概念的西方经验背景，以及所包含的先验假设——市民社会限制政治权威、推动民主的社会力量，模糊了对事实的正确认识。为此，必须评估组织行动的动力，分析在既定体制背景内各种行动者的互动，寻求更为恰当的解释方法。

-
- ① Rankin: *Elite Activism and Political Transformation in China*, 罗威廉.《汉口：一个中国城市的商业和社会(1796—1889)》，中国人民大学出版社，2005年，白吉尔：《中国资产阶级的黄金时代(1911—1937)》，张富强等译，上海人民出版社，1994年。
- ② 朱英.《辛亥革命时期新式商人社团研究》，中国人民大学出版社，1991年，马敏、朱英：《传统与近代的二重变奏：苏川商会个案研究》，巴蜀书社，1992年；马敏·《官商之间——社会剧变中的近代绅商》，天津人民出版社，1995年，虞和平《商会与中国早期现代化》，上海人民出版社，1993年。
- ③ 魏斐德·《市民社会和公共领域问题的论争》，见黄宗智《中国研究的范式问题讨论》，社会科学文献出版社，2003年。

（二）近代中国的现代国家转型

鸦片战争中中国遭遇的“三千年未有之变局”，拉开了中国政治转型的序幕。以华夷观和天下观为核心，以“朝贡册封体制”为基本内容的传统中华帝国的对外秩序受到挑战，中国被迫进入以国际法规范的民族国家的国际关系中。对中国而言，被迫接受的欧洲民族国家的国际秩序，意味着世界从“一统垂裳”走向“列国竞争”的状态^①。国家生存环境的变化，直接冲击了国内的政治秩序，迫使传统的王朝国家向现代民族国家转型。

传统的王朝国家，在君主专制之下，以天命观和德治主义的儒家思想确立起专制统治的合法性^②。专制君主通过完善的官僚体制实现对社会的管理与控制。因其意识形态与技术上的限定，国家政治权力实际的管辖范围止于县一级行政单位。县以下的社会治理实际掌握在士绅手里。士绅通过宗族、乡社等血缘和地缘组织机制实现对地方社会的治理，发挥官民中介的作用。在城市，手工业和商业掌握在各个类似于行会的牙行手中^③。国家以保甲制度实现社会控制的努力，从未获得成功^④。士绅利用自身的资格和地位，对乡村和城镇的广大民众发挥重要的影响。与此相适应，王朝国家体系仅仅维护有限的职能：维护社会秩序和收税等。国家需要通过地方社会精英的协助来完成这些基本职能。而这些士绅，由科举制度选出，进而为国家官吏，退则为地方社会领袖。国家主要以儒家意识形态作为社会整合的主要纽带；士绅通过与官僚阶层的联系确立其特权，从而发挥官民中介的作用。

西方优势军事力量的威胁，意味着国家的生存与统治的维系需要

① 张翔：《〈万国公法〉与近代东亚知识人的文明观——兼评佐藤慎一〈近代中国的知识人与文明〉》，见复旦大学历史学系、复旦大学中外现代化进程研究中心编：《近代中国的国家形象与国家认同》，上海古籍出版社，2003年。

② 西嶋定生：《中国古代帝国形成史论》，见刘俊文主编：《日本学者研究中国史论著选译》第二卷专论，高明士、邱添生等译，中华书局，1993年。

③ Kwang chung Liu “Chinese Merchant Guilds: An Historical Inquiry”, *The Pacific Historical Review*, Vol 57, No 1, (Feb., 1988), p. 8.

④ 王先明：《近代绅士——一个封建阶层的历史命运》，天津人民出版社，1997年，第87页。