

马新 主编

国家「十一五」重点图书出版规划项目

中国古代地方政治研究

汉代

地方财政研究

郭浩 著

山东大学出版社

国家「十一五」重点图书出版规划项目

马新 主编

中国古代地方政治研究

山东大学出版社

汉代地方财政研究

郭浩 著

图书在版编目(CIP)数据

汉代地方财政研究/郭浩著. —济南:山东大学出版社, 2011. 11

(中国古代地方政治研究/马新主编)

ISBN 978-7-5607-4508-4

I. ①汉…

II. ①郭…

III. ①地方政财—研究—中国—汉代

IV. ①F812.934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 220714 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 20 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东新华印刷厂印刷

720×1000 毫米 1/16 21.75 印张 322 千字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定价: 50.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

本书获得 2010 年度
教育部人文社会科学研究青年基金项目
“出土简牍与汉代地方财政研究”(10YJC790072)资助

总 序

地方政治相对于中央政治而言,是历代王朝政治的重要组成部分,无论是研究中国政治史,还是研究历代王朝的治乱兴衰史,或者是研究经济史、军事史、社会史等等,都离不开对地方政治的研究。地方政治的变迁既受制于中央王朝政治,同时也对中央王朝政治的方方面面施加着自己的影响;尤其是它处于国家与社会之间,上承王朝之政令,下理社会之秩序,所以说地方政治之优劣,直接关系到社会的安定与进步,更关系到王朝的兴衰。

一

地方政治相对于中央政治而言,其存在的前提自然是中央王朝的存在,因而,自夏商王朝起,中国的地方政治即告产生。自此至清王朝,中国历史上的地方政治可以分为前、后两大时期:前期即夏商西周春秋时代,是以分封制为核心的地方政治;后期即战国至明清时代,是以郡县制为核心的地方政治。

以分封制为核心的地方政治实际上又是一种共主政治。在这一政治体制下,地方当政者拥有较为完整的政治、军事与经济权力,他们与中央政权的关系实质是联盟与共主的关系。各个方国、诸侯国可以视为中央政权的地方政权,而中央政权也可以视为各方国的共主,具有一定的政治联盟关系。夏商周时代的地方政权也就是各方国或诸侯国,可以分为前、后两期。前期方国如一盘散沙,平行分布,从亲缘与地缘的合作关系,到松散的联合



体,再到共主的逐渐形成,其自身的独立性都是比较强的,可以说是相对独立的政治单元。后期方国则分为两类:一类是臣服的方国,一类是分封的方国。后者又可称之为“封国”。分封制下的层层分封,造就了两种政治单元:各封国与天子是册封与共主关系,具有较强的独立性;封国内部虽也是层层分封,却实现了相对的一统,诸侯对卿大夫所拥有的权力往往要大于天子之于诸侯所拥有的权力。

在共主制下,虽然号称“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,但实际上,共主地位的奠定首先是依托力量的制衡。在自己的王畿内,共主是绝对的权威,在自己的血缘属邦内,也有相应的权力延伸;但在其他称臣的邦国那里,则只能靠震慑力维持其共主地位,所谓的侯服、甸服、绥服、荒服、要服等五服,反映的就是这种现实。到西周时代,王畿与血缘属邦这类核心层邦国占据了主导地位,周天子作为共主的地位也至于顶点。

在西周时代,各方国地位的确立通过自上而下的分封进行。分封中,既有天子贵戚,也有异姓勋旧,还有大量的称臣纳贡的异姓方国。前者为鲁,后者有齐,第三类为楚,均可作为各自的代表。一旦完成分封,各自就国,他们便享有充分的政治自主。对于天子,他们只有从征与纳贡的义务;而对于封国内的卿士民众,他们则有完全的处置权。西欧中世纪所谓“我的附庸的附庸,不是我的附庸”,放到这里,也是十分恰当的。

以郡县制为核心的地方政治实际上是集权政治。在这一政治体制下,各级地方政权都只是王朝中央集权中的一个环节,并不具备独立的地方权力,他们对于中央王朝都是服从与被统辖的关系。当然,东汉末的州牧、刺史与唐代的藩镇另当别论,它们都是正常体制外的产物。

郡县制自战国定型,一直延续到近代社会,这是一种上下一体、纵向贯通的地方政体。每一层次的政权所拥有的权力尽管不尽一致,但对于其上层权力的责任反馈是一致的。这一制度与官僚制密切相关,每位地方长官都是代行皇帝或中央政府所赋予的权力,没有自身的权力或利益分割,也不向此外的任何人负责,自然,他们也都是自上而下委任产生的。

自战国到明清时代,郡县制可以划分为三大阶段,即郡政阶段、州政阶段、省政阶段。三大阶段中,县与县政一直相对稳定,中央与县级政权之间



的变动是三个阶段地方政治演变的主要内容。

秦分天下为三十六郡,实行郡、县两级制,汉沿袭之,是为郡政阶段。自秦至西汉时期,郡一级的权力较为集中:郡守集行政、经济、民政、司法诸权于一身,一郡所有事务都经由郡守上传或下达。与之相应,郡守的地位颇高,尚书令、尚书仆射有外任郡守者,郡守也往往可以入为三公九卿。另外,作为其副贰的郡尉掌军事,监郡御史掌监察。自武帝始,在全国范围内设十三部州,十三部州刺史以六条问事监察地方官,主要以郡守为监察对象。十三部州实际上是十三个监察大区。到东汉时代,州刺史渐成一级长官,尾大不掉,在东汉末年的分崩离析中,他们是主要的割据者。

自魏晋至宋为州政阶段。一方面,举国之内,实行州、县二级制;另一方面,在州与中央王朝之间,又断断续续但又越来越明确地存在着一级组织,从汉之部州、唐之道,到北宋之路,重复地实现着由监察大区向行政大区的转变,因此,又可以说,这一时期是二级制向三级制的过渡时期。在这一过渡时期中,唐代是一个重要的转折点。唐代仍实行地方二级体制,即州县制,也试图在州之上设立监察大区,所设各道观察使、黜陟使、采访使、按察使以及节度使等等,最初都是只负有监察或某一专项事务。但在运转的过程中又是渐以坐大,拥有了一道中的军政全权,成为一方割据者。如洪迈所言:

唐世于诸道置按察使,后改为采访处置使,治于所部之大郡。既又改为观察,其有戎旅之地,即置节度使。分天下为四十余道,大者十余州,小者二三州,但令访察善恶,举其大纲。然兵甲、财赋、民俗之事,无所不领,谓之都府,权势不胜其重。^①

唐代后期,面对地方割据势力的日益发展,唐王朝在可能的范围内运用了巡院这一新设机构对地方加强控制与管理。唐中央之所以对江南有比较稳定的控制,与当地巡院机构之完备不无关系。不过,在唐后期特定的历史条件下,强藩跋扈已成事实,巡院对此也无能为力。至北宋立国,取法巡院之意,置诸路转运使,使我国地方政体正式由监察大区向行政大区过渡,维

^① 洪迈:《容斋三笔》卷七。



护了中央集权的统治。

北宋一般是每路均设一转运使，“各分路列职”，置有使司，故北宋之诸路转运使又称“逐路转运使”。宋初分全国为十五路，后增至二十余路，转运使也增至二十余员，这一点与设于诸道的唐代巡院是一致的。

北宋转运使的理事特点是“事无大小，悉条陈上阙”，多督察权而较少处理权。如大中祥符五年（1012），“以侍御史赵稹为兵部员外郎，益州路转运使……稹至部，事无大小，悉心究访，至有一日章数上者”^①。

自元至明清为省政阶段。这一阶段，实行了比较规范的省、州（府）、县地方三级政制。与郡政时代之郡以及州政时代之部州、诸道相比，省政运转有三个显著特点：其一是省级权力的分割恰如其分，既避免了过分集权之悻，又无诸权分散之弱。如明前期，一省之中，布政、按察、都指挥三司并存，均直接向中央王朝负责；中期以后，虽然大政统于督抚，但中央王朝各有可对省内诸司的制约仍十分有力。其二是地方大吏督抚分设，互相制约，也颇见成效。其三是省级军事、监察、漕赋诸权弱化，以中央王朝的垂直管理为主，这在很大程度上强化了中央集权。明、清两朝很少出现督抚坐大而割据者，这是非常重要的内在原因。^②

以郡县制为核心的地方政治以中央集权式的中央王朝的存在为前提，自战国至明清，延续了两千年，是中国历史上持续时间最长、影响力最为深远的地方政治形态。因此，我们对中国古代地方政治的研究主要是以此为对象。

二

中国古代的地方政治是在中央集权政体下的地方治理，因而，其范围既与中央政治的运转相对应，又与地方社会的要素相配合，包括政治、军事、民政、司法、赋役等诸多方面的内容。从政治运转的角度分析，地方政治又可

^① 《续资治通鉴长编》卷七七。

^② 以上参见齐涛主编《中国政治通史·总论》第1卷，泰山出版社2004年版，第20、22～25页。



以分为两大运行系统,即上行系统、下行系统。

所谓上行系统,是指地方政权对中央王朝的政治反馈系统。就中央政权而言,地方政权是其基础所在,虽然韩非子早已设计了“事在四方,要在中央”的集权体制,但对于一个庞大的王朝而言,中央王朝不可能事无巨细,一切通揽,而必须向地方政府分权、授权,使其能够履行中央王朝所赋予的职责。对于地方政权而言,忠实地执行中央王朝的政令,行使其法定的职掌之责,是应有之义。但是,地方事务毕竟千头万绪,千差万别,中央政令难以全部涵盖,而且,地方政权从维护当地利益、保障地方势力权益出发,也与中央王朝存在着种种的矛盾,也时时在扩大着其政治权力与政治影响,对此,中央王朝又要加以制约与调整。

在上述条件下,地方政权对中央王朝的政治反馈系统便包括了正反馈与负反馈两个部分。正反馈是地方政权忠实有效地执行中央政令的反馈;负反馈则是与中央政令相左的政治行为的反馈。两种反馈构成了地方政治较为完整的上行系统,对地方政治与王朝政治同样起着重要作用。

以清代地方财政为例,虽然清初仍继承明代旧制,将地方赋入分为上解银与地方存留银两项,但因军务所需,中央不断裁扣地方存留银的比例,使地方财政难以为继。如直隶灵寿县,每年地方存留银原为 6323 两,经多次裁扣,至康熙二十年(1681),每年仅为 1700 两,是原额的 1/3。^①对于这一财政政策,地方官员有两种作为:一是尽力满足政策所需,压缩地方开支。有一些地方官员甚至因经费难以筹措而自杀。顺治十四年(1657),清世祖为此下诏称:“近见州县官有自尽者,动称为此苦累,或实缘钱粮不足,供应不能及额……有司疲于奔命,勒索过当,除自尽之外,几无良策。”^②二是变相变更财税政策,向百姓加征“火耗”、“羨余”等等。顺治年间,“天下火耗之重,每银一两有加耗至五钱者”^③。其原因固然是“存留名目节次裁减,州县之事束手无策,势不得不私派之民”^④。但这一作法对整个王朝赋税体系的

① 《康熙灵寿县志》卷四《田赋志》。

② 《清顺治实录》卷一一〇。

③ 《清顺治实录》卷八五。

④ 《康熙灵寿县志》卷四《田赋志》。



冲击、对百姓的侵害都不可低估。^①

地方官员的前一种作为属于正反馈,后一种作为则属于负反馈。在两种反馈的交互影响下,清王朝不得不调整财税政策。雍正初年,在全国范围内实行耗羨归公和养廉银制度,使地方政治走上了较为良性的运转道路。

所谓下行系统,是指地方政权对基层社会的管理系统。前已述及,各王朝中央对基层社会的管理都是通过地方政权实现的,在实现社会管理的职能中,三个子系统构成了地方政权下行系统的基本架构,即官方组织系统、半官方组织系统、民间组织系统。

官方组织系统较为明确,是指以州县为主体的行政机构与各级官员,这是下行系统中的骨下子系统。

半官方组织系统处于不稳定状态中,它主要指乡里组织及充任人员。乡与乡官虽然都在正式的政府组织体系之中,但乡并非一级政区,而乡官也往往不是正式的品秩官员。唐宋以来,乡与乡官更是既无衙署,又无品秩,已成为职役。如唐代之里正实际上在行使乡之职掌。所谓里正,如王梵志诗所言:“当乡何物贵,不过五里官。”^②但里正的选任却是“县司选勋官六品以下白丁清平强干者充”,无适当人选时,“里正等并通取十八以上中男、残疾等充”。^③乡之下的村官自始至终都是无品无秩。唐以前的里正以及唐代的村正都是这样的村官。

无论是乡官还是村官,也无论其职掌与权力如何,大都具有两个共同的特点:其一,他们都处在官方组织体系中,其人选的使用完全由地方政府决定,他们也必须听命于各级政府;其二,他们一直都不是王朝的正式官员,无品无秩,绝大多数人都不可能由此进入官僚队伍与官方组织体系。正因为此,我们将这一系统称作“半官方系统”。

乡里系统虽是半官方系统,但其职能却直接承自县级政权,完成着县级政权对基层社会管理的重要内容。如唐代之里正,即“掌按比户口,课殖农

① 参见郑学檬主编《中国赋役制度史》,上海人民出版社2000年版,第603~604页。

② 《全唐诗补编》,中华书局1992年版,第707页。

③ 《通典》卷三《食货三》。



桑,检查非违,催驱赋役”^①。仅就“催驱赋役”而言,他们如不能按期催纳上缴,或者笞杖判刑,或者代人输纳,苦不堪言。这一系统对地方政权的正反馈与负反馈状况,直接关系到地方政治的效能,是地方政治的要害所在。

民间组织系统是指非官方的在地方社会具有较强影响力的组织与人员。就中国古代社会的情况而言,主要有宗族组织、民间结社、地方乡绅势力三种力量。尽管它们都是官方体系之外的社会力量,但由于在地方社会中的实际影响力,任何时代的地方政府都必须正视并依托之。在多数情况下,它们对地方政府是顺从与配合。东汉宗族势力与地方官员的配合,唐代民间结社与官方的合作,明代乡绅对乡约的推广,等等,实际上都起到了地方政府难以发挥的作用。与此同时,在一些时期,上述力量都可能尾大不掉,形成与地方政府抗衡的力量。比如,汉代地方长吏上任伊始,往往要“先问大姓主名”,一些宗强大姓根本不把地方政权放在眼里。正如《汉书·酷吏·严延年传》所记:

大姓西高氏、东高氏,自郡吏以下皆畏避之,莫敢与牾,咸曰:“宁负二千石,无负豪大家。”宾客放为盗贼,发,辄入高氏,吏不敢追。浸浸日多,道路张弓拔刃,然后敢行,其乱如此。

又如,明代乡绅势力颇大,地方社会“无一事无绅衿孝廉把持,无一时无绅衿嘱托”^②。曾任太仓州知州的陈瓚就深有感触地说:凡地方兴举之大事,“必集儒绅耆彦议”^③,否则,会一事无成。更为重要的是,在一些特定的情况下,宗族组织、民间结社以及地方乡绅势力都有可能成为官方体系的叛逆者,它们对于地方政治的威胁往往要远远大于对王朝政治的威胁。

在政治史研究中,制度与法律的研究固然重要,但政治制度与政治运行在实际政治过程中往往并不一致,在地方政治中尤其如此,所以,我们认为,中国古代地方政治运转中的上行系统与下行系统应当是地方政治研究的一个关键领域。

① 《通典》卷三《食货二》。

② 明人刘宗周语,转见冯贤亮《明清江南地区的环境变动与社会控制》,上海人民出版社 2002 年版,第 492 页。

③ 张国维:《吴中水利全书》卷二五。



三

郡县制以来的中国古代地方政治经历了两千年的演进,繁复多变,难以条缕,但从其总体脉络看,还是有着一以贯之的一些共同特点。比如,地方政治的集权与被集权,地方政治运转中中间组织的缺失,以及地方组织体系波动与稳定的统一,等等,都值得深入研究。

就地方政治的集权与被集权而言,主要是指处于整个王朝的中央集权政体下,地方之权必然要被集中于中央,同时也必然要被集中于长吏之手。这一点对中国古代的地方政治影响至大。

先看地方之被中央集权问题。军权方面自不待言。此外,财政、民政、用人诸权也多由中央直接掌控。这种被集权的结果直接带来了吏治的效率低下、敷衍塞责、唯上是从以及政以贿成等问题。

包拯为监察御史时,曾上奏《请支义仓米赈给百姓》。其中写道:

臣访闻江浙、荆湖等路自去秋亢旱,田苗一例灾伤,即日米价甚高,民食不足。若不速令救济,必致流亡。强壮者起为盗贼,老弱者转死沟壑。因此生事,为患不细。缘诸州除军粮、常平仓外,别无大段斛斗准备。窃知王琪见起请义仓,所在见管米数稍多,州县未必敢专辄支用。

若一一取候朝廷指挥,往复数月,当此艰食之际,恐无所及……^①

包公此奏既写明了地方州县对于赈灾专用的“义仓”之粮也无支用权,又说明了“一一取候朝廷指挥”,则要“往复数月”的效率之低下。这在历代王朝中是普遍现象。

既然中央事事集权,地方长吏便事事请示。如明人即言当时的地方官“若米盐琐细一一上闻,则所遗者反大矣”^②。请示过后,则是以上方意思为准,敷衍塞责:“上官曰是,彼亦是;上官曰非,彼亦非;迨其后事势乖违,民怒沸腾,彼则曰此是上官之意。”^③由是,公文往来成弊,行政效率每况愈下。

① 《包拯集校注》卷一,黄山书社1999年版。

② 于慎行:《谷山笔麈》卷一〇。

③ 徐栋:《牧令书》卷五。



再看地方权力集中于长吏问题。这一问题的关键在于州、县二级政府均为一长制,除长吏之外,再无制约抗衡之人。而地方政府政烦事冗,属于全权政府,虽然在财政、民政以及用人上要听命中央、受制于上司,但在其治下,其可自由裁量的余地甚大,尤其是那些中央政府干预较少的治安、诉讼、民事、征调等方面,更是可以因缘为奸。

如是看来,长吏对地方政务几乎是包揽无余。难怪时人言州县之长吏“六部之事系于一人”。这些事务中能够因缘取利的不在少数。柏桦曾对此分析道:

钱粮征收上为州县官提供诸多方便。首先,征收钱粮有耗羨,一般是百分之二三十,有些地方加耗更多,“乃至加耗银数倍(按,五倍)正数、十百正数,九重宁复知有此耶!”^①朝廷不知,全在州县官加减。其次,这些加耗是州县官能够使用的主要经费来源,一个县官自己要吃用,要交际上司,要取“无碍官银,过往上司使客要下程小饭”。州县各种公费开支无不从此支出。再次,这些加耗是州县官主要的经济收入,若是清白的州县官,本着“我若把你们县里的银子拿到家里买田起屋,这样柳盗跖的事,我决不做他。你若要我卖了自己地,变了自己的产,我却不做这样陈仲子的勾当”^②。而更多的州县官是能够把这些银子拿到家,在原籍置下许多田地房产。此外,这笔钱还用于行贿,所以“至朝覲年,则守令以上必人辇一二千金入京投送各衙门及打点使费”^③。大多是依靠这笔钱粮的耗羨。由此可见,钱粮是既易见功,又易见利的事,州县官们把此事作为施政重点,当然也在情理之中。^④

就地方政治运转中的中间组织的缺失而言,这一状况同样植根于中国古代的中央集权政体。打开中国政治史,我们可以清楚地看到,中国历史上的各级政府是全能的一元化政府,从中央到地方,有着机构齐全、涵盖几乎

① 《海瑞集》上编《兴革条例》，中华书局1962年版，第61页。

② 西周生：《醒世姻缘传》第十二回《李观察巡行收状，褚推官执法翻招》，上海古籍出版社1981年版，第172页。

③ 刘宗周：《刘子全书》卷一七《遵例请旨严饬禁谕以肃观典疏》。

④ 柏桦：《明代州县政治体制研究》，中国社会科学出版社2003年版，第210～211页。

所有事务的机构与管理者。无论是关乎国计民生的大小事务,还是司法、治安、民政以及宗教、教化等等,都在各级政府的一元化管理之中。如经济事务的管理,从农业到工商业,无一遗漏。中央王朝既有大农令、大农丞、劝农使,又有均输官、平准官,还有工部、户部、少府,等等。县一级则有工曹、户曹、市曹等等,县城中的市场也有市令与均平令进行市场秩序维护与物价管理。社会精神生活与不同信仰也在一元化的管理下,倡导什么礼俗,尊崇什么宗教,以至于表彰孝子烈妇,调和邻里之争,也都在地方政府的统辖之下。

从朱元璋为地方官制定的《到任须知》,我们可以较为直观地了解地方政府的全能化功能。该《须知》共三十一款,内容如下:

1. 祀神有几。
2. 养济院孤老若干。
3. 见在狱囚若干,已完未完。
4. 入版籍官军田地若干,官粮民粮若干。
5. 节次奉旨制书及秦朝旨榜文谕官者若干。
6. 本衙门吏典若干。
7. 各房吏典不许挪移管事,违者处斩。
8. 承行事务已完若干,已施行未完若干,未施行若干。
9. 在城印信衙门若干。
10. 仓库若干。
11. 所属境内仓场库务若干,支用若干。
12. 系官头匹若干。
13. 会计粮储,每岁所收官民税粮若干,支用若干。
14. 各色课程若干。
15. 鱼湖几处,岁课若干,备开各湖多少。
16. 金银场分若干,坐落何山川,所在若干。
17. 窑冶各开是何使器及砖瓦名色。
18. 近海郡邑煮海场分若干。
19. 公廨间数及公用器皿裋褐之类若干。
20. 邑内及乡村官房舍,有正有厢若干。
21. 书生员数若干。
22. 耆宿几何,贤否若干。
23. 孝子顺孙,义夫节妇,境内若干,各开。
24. 境内士君子在朝为官者几户。
25. 境内有学无学,儒者若干。
26. 境内把持公私,起词讼者有几,明注姓氏。
27. 好闲不务生理,异先贤之教者有几。
28. 本衙门及所属该设将禁弓兵人等若干,各报数目。
29. 境内士人在朝为官,作非犯法,黜罢在闲者几人,至死罪者几人。
30. 境内民人犯法被诛者几户。
31. 境内警迹人若干。

与之相应,中国古代历史上没有独立于政府管理之外的宗教体系与宗教组织,也没有自成体系、相对独立的工商业行会或居民自治组织。中国历史上存在过宗法血缘组织,也有过村社组织,但它们都在政府的管理之中,实际上都是政府体系的末梢或变体,一旦成为异己的力量,政府会毫不犹豫



地加以革除。而在欧洲中世纪,则是另一番景象。从经济体系看,欧洲是典型的二元体系:一方面是领主领地内自给自足的庄园经济体系,另一方面则是游离于其外自发形成的城市工商业经济体系。无论是君主还是领主,对城市工商业与市民都没有形成有效的管理,工商业行会的自主管理与市民自治是主要的管理模式。宗教体系也是如此。欧洲中世纪的教权和君权虽然经历过激烈的斗争,但从总体上看,是君权屈服于教权;宗教体系自立于国家体系之外,制约着人们包括君主与领主的精神世界与社会生活,实际上也制约着君主权力的行使。

就中国古代地方组织体系的波动与稳定的统一而言,主要有以下两大表现:

其一,中国古代的政治体制与政治格局处于不断的波动变化中,或者是统一的王朝政治,或者是分裂割据势力;或者是划一的郡县式地方政体,或者是间杂有分封制、准分封制的郡县制地方政体。但是,无论是统一王朝时代,还是分裂割据时代,各王朝包括各割据王朝对地方政治的管理主要都是采用集权的郡县式体制。西汉初年的分封异姓王、同姓王,仅是局限于部分地区,且历时不久;西晋的分封诸王也只是准分封制,历时更短;明朝虽然也实行分封藩王的制度,且其在明前中期对中央造成的危害也很大,但主体上实行的仍是郡县式集权管理政体。因此,中国古代地方政体一直是较为稳定的郡县式政体。

其二,在郡县式政体这一大格局中,中国古代的地方政体也表现出了波动与稳定的统一。值得注意的是,波动的部分多集中于地方政体的两端,即中央王朝与县之间二级制、三级制的波动,县至村聚间乡里之制的波动。处于中端的县与县政则保持了两千年的稳定。

前已述及,中央王朝与县之间的变动是中国古代地方政治不同阶段的标志性内容。县至村聚间乡里之制的变动可以分为两个时期:前期为秦汉至隋唐间。在此期间,乡里之制演化为乡村之制。后期为宋元明清时期。在此期间,规整简明的乡村之制演化为复杂多元的乡里管理体系。尤其在明清时代,这种复杂多元已无以复加。如冯贤亮所言:

不同府之间、同一府内的不同州县之间,基层控制系统往往无法统



一。这种情况的出现,可能与各地的行政惯例和乡村传统有着密切关系。仅以文献记载的基层体系的分层来看,明代江南地区的基层管理系统根本无法统一,而且各府州县地区基层系统的分层至清代又有所不同。

为说明这一问题,他制作了《明清两代江南各府主要基层体系对比》^①表,兹转引如下:

明 代	清 代
苏州府 县 乡 都(保) — 区 — 扇 — 里(图) 沙 — 乡 — 团	县 — 乡 都 区 — 扇 — 图 — 圩 县 — 乡 — 都 — 图 — 圩 —— 保 圩
松江府 县 — 乡 — 保(都) — 区 — 团(里)	县 — 乡 — 保 — 区 — 团 — 圩 团 镇 路
常州府 县 — 乡 — 都 — 保(图)	县 — 乡 — 都 — 图 — 圩 保 — 圩
嘉兴府 县 — 乡 — 都 — 区 — 扇 — 里	县 — 乡 — 都 — 区 — 扇 — 圩 扇 — 圩 区 — 里(图) — 圩
湖州府 县 — 区 — 乡 — 都 — 里 — (图)	县 — 路 — 区 — 乡 — 庄 — 圩 乡 — 都 — 里(图)

由此表我们可以清楚地看到县以下基层体系的复杂与多元,这对同期的地方政治产生着重要影响。

以上所述,当属浅陋,惟意在表明中国古代地方政治研究之意义。实际

^① 冯贤亮:《明清江南地区的环境变动与社会控制》,上海人民出版社 2002 年版,第 114~115 页。



上,自20世纪以来,学界对中国古代地方政治之研究已灿然可观。早在20世纪前半叶,就有黄绶先生之《中国地方行政史》,黄豪先生之《中国地方行政》,程幸超先生之《中国地方行政史略》,朱子爽先生之《中国县制史纲》,瞿兑之、苏晋仁先生之《两汉县政考》,闻钧天先生之《中国保甲制度》等论著面世。20世纪后半叶,又有严耕望先生之《中国地方行政制度史》、商文立先生之《中国历代地方政治制度》、张厚安先生主编之《中国农村基层建制的历史演变》、赵秀玲之《中国乡里制度》等论著。与此同时,断代专题著作也不断推出,政治制度通史著作中也都有专门篇幅论述地方政治制度。如白钢先生主编之十卷本《中国政治制度通史》,各卷均为地方行政体制单列章目,进行较为充分的论述;齐涛主编之《中国政治通史》十二卷本、《资政通鉴》十卷本也从不同角度、不同层面对中国古代地方制度、地方政治的运作机制作了全方位的考察。

在前人研究的基础上,我们可以拥有更高的起点与更宽的视野;随着时代的发展与学术的进步,我们更可以找到前人尚未充分开拓的或是新的值得探讨的领域。比如,就地方政治研究而言,中国古代地方政治的分期、内涵及其特性都值得继续深入探讨;又如,以往的地方政治研究的重点往往在于对制度的研究,对于地方政治运转的研究稍嫌不足;再如,对于地方政治与地方社会的关系的研究,虽然前人也做了不少的工作,但仍有相当多的领域需要继续开拓,等等。

基于此,我们不揣浅陋,从不同角度、不同时段,对中国古代地方政治进行初步探讨,成此“中国古代地方政治研究”系列。可喜的是,该系列已列入国家“十一五”重点图书出版规划中,各卷撰著者在各自的领域也都颇有专攻。我们将殚精竭虑,精耕细作,陆续推出该研究系列,以就正于学界。

马新

2010年4月于山大新校高阁书斋