

[美] 黄宗智 主编

中国乡村研究

Rural China:
An International Journal of
History and Social Science

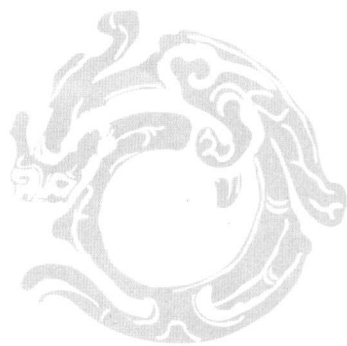
| 第五辑 |

福建教育出版社

[美] 黄宗智 主编

中国乡村研究

| 第五辑 | Rural China:
An International Journal of
History and Social Science



福建教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村研究. 第5辑/黄宗智主编. —福州: 福建教育出版社, 2007.3
ISBN 978-7-5334-4648-2

I. 中… II. 黄… III. 农村—问题—研究—中国
IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 035032 号

中国乡村研究 (第五辑)

主 编 黄宗智

出版发行 福建教育出版社

(福州梦山路 27 号 邮编: 350001 电话: 0591-83725592 83726971
传真: 83726980 网址: www.fep.com.cn)

印 刷 福建省天一屏山印务有限公司

(福州铜盘路 278 号 邮编: 350003)

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 18.5

字 数 340 千

插 页 2

版 次 2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数 1-5 100

书 号 ISBN 978-7-5334-4648-2

定 价 29.00 元

如发现本书印装质量问题, 影响阅读,
请向出版科 (电话: 0591-83726019) 调换。

主 编

黄宗智 (huang@history.ucla.edu)

编 委 会

孙立平	陆学艺	陈春声
张 静	阎云翔	秦 晖
黄宗智	龚启圣	景 军

执行编辑

应 星 (yingxing@123.com) : 人类学、社会学、法学
夏明方 (xiamingfang2@vip.sina.com) : 历史学、政治学
彭玉生 (yushengpeng@yahoo.com) : 社会学、经济学

编辑部地址

福建省福州市鼓楼区梦山路27号
福建教育出版社

目录



黄宗智	集权的简约治理：中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政	(1)
林 刚	良性互动与恶性循环 ——关于中国城乡关系历史变动的一点思考	(24)
老 田	政府主导的“资源配置转移”与“杜润生—林毅夫假设”	(57)
周 立	农村金融体系的市场逻辑与中国经验	(75)
张 玮	岳谦厚 中共减租政策中的两个环节及相关问题讨论 ——以战时中共晋西北根据地区域为中心的考察	(94)
郝志东	知识分子和农村发展：以山西省平州县为例	(128)
贺雪峰	试论 20 世纪中国乡村治理的逻辑	(157)
董磊明	村将不村——湖北尚武村调查	(174)
岳永逸	乡村庙会的政治学：对华北范庄龙牌会的研究及对“民俗”认知的反思	(203)
翟一达	传承与嬗变：洽村的嫁妆变迁	(242)
行 龙	马维强 山西大学中国社会史研究中心“集体化时代农村基层档案”述略	(273)
稿约		(290)

集权的简约治理：

中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政*

◇美国加利福尼亚大学 黄宗智

摘要：现有治理理论多聚焦在正式的机构制度上，在国家与社会非此即彼的二元对立框架中，把正式制度等同于国家，区别于社会。然而，最近的档案研究表明，中国地方行政实践广泛地使用了半正式的行政方法，依赖由地方自身提名的准官员来进行县级以下的治理。与正式部门的官僚不同，这些准官员任职不带薪酬，在工作中也极少产生正式文书。一旦被批准任命，他们在很大程度上自行其是；县级行政机关只在发生控诉或纠纷的时候才会介入。这种行政实践诞生于一个高度集权却又试图尽可能保持简约的中央政府，在伴随人口增长而维持统治的需要下所作出的适应。这个来自中华帝国的简约治理遗产，有一定部分持续存在于民国时期、毛泽东时期和现今的改革时代。我们或许可以把它看作为中国政治的“传统”、“前现代”和“近现代”中特别执着的特性。它很可能在塑造有中国特色的政治现代性中扮演一定的角色。

关键词：档案证据 县以下政府 乡保 村长 乡村教育 税务管理 世袭主义 官僚制 儒化的法家 毛泽东时期 改革时代

近二十多年来的档案研究显示，清代民事司法体系的一套原则和方法，其实出人意料地被广泛应用于众多其他的治理领域。时至今日，已经积累了不少证据，足以使我们能够作出一些有关清代基层治理的初步结论，而这些结论又足以促使我们重新思考有关中华帝国和中国现代国家本质的一些主要理论阐述。

首先，简要地重述一下我们对于民事司法体系的认识：清代对民法的整体看法被概括在它的“细事”范畴中。这是一个接近西方现代法律“民事”范畴的概念。清代的认识是，有关土地、债务、继承和婚姻（以及老人赡养）的纠纷都是

* 在此感谢白凯（Kathryn Bernhardt）、夏明方、李怀印、彭玉生、Bradly Reed、Elizabeth Vander Ven 和汪洋在本文修改过程中提出的宝贵意见。汪洋为本文译出初稿，谨此致谢。译稿经我自己详细校阅，基本准确，但因概念众多，不容易翻译，文字去理想甚远，尚盼读者见谅。

◎ 中国乡村研究

2

“细”微的、相对不重要的事情。这首先因为，在国家眼里这些事件的罪过远不如刑事案件来得严重，于是国家很少或者根本不加以惩罚。其次，比较不那么明显的一点是，国家认为这些事情最好由社会（乡里、亲族）以妥协为主的纠纷调解机制而不是国家以依法断案为主的法庭来处理。事实上，大多数纠纷正是由乡里和亲属调解解决的。

但是，还有很多有关“细事”的纠纷并不能由此解决，而是告到了法庭上。在这些场合里，国家首先依赖的是一个半正式过程。在此过程中，司法体系和（因控诉而）再度启动的社会调解一同运作。两种体系之间的联系由社会提名、国家批准确认的不带薪的准官员“乡保”担当。县令收到诉状、辩词和各种禀呈的时候，通常会写上简短的批词，而那些批词一般会被公布，或通过乡保传达给诉讼人。作为县令意见的初步表达，这些批词会在重新启动的社会调解过程中起重要作用，一方或另一方可能会更愿意妥协，由此达成调解协议。如果这样的庭外调解成功了，县令几乎没有例外地会认可调解结果，因为对他来说，那样的结果要比任何法庭裁决来得理想。这个依赖准官员以及司法体系和社会调解间互动的半正式过程运用非常广泛，几乎是个制度化了的常规程序。在告到法庭的所有“细事”案件中，可能有40%通过这种方式得以解决。只有在民间的和半正式的调解过程失败时，县令才会正式开庭按照法律裁决纠纷（Huang 1993b; 1996: 第五章；中文见黄宗智 2001）。

这种治理的基本进路——有了控诉才介入，并尽可能依赖民间调解和半正式程序——不仅运用于民法体系中，也广泛地运用于整个清代地方行政中。尽管高层权力十分“集权化”，但是不同于现代官僚政府及其使用的正式监督和形式化文书，清代利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方法也许可以用“简约治理”和“简约主义”来概括。本文将从总结已经积累的证据开始，对中国过去和现在的治理方式提出一些看法。

历史证据

由于战争和革命的破坏，晚清、民国的县政府档案存留下来的相对稀少，但是仍然有一定数量的资料相当完整地幸存下来，并在过去二十多年内得到比较细致的研究。它们展示了民事（细事）司法的方法如何被应用于行政的其他领域，包括县以下的税收、教育和司法管理，村庄治理，甚至于县衙门自身的管理。综合在一起，这些研究提供了一幅清代地方治理主要手段和特性的综合画面。

晚清宝坻县例证

晚清宝坻县的档案资料（第一历史档案馆，顺天府档案资料）向我们展示了该县的县以下行政的实际运作，区别于宣示于众，仅仅显示国家意图和设计的规章制度。档案揭示，县以下的准官员——乡保是个关键性的人员，每人平均负责管理二十余个村庄（宝坻县总共约 900 多个村庄）的税务征收和司法事务。这些乡保是县衙门和地方社会之间的主要联络人。他们是不带薪的准官员，来自地方社会，由地方提名，经国家批准确认。处在国家与社会的交汇点上，他们具有两副面孔，既是社会代表人，也是国家代理人。他们可能是地方社会中的强势人物，也可能仅仅是地方推举的作为应付国家索取，起缓冲器作用的小人物；他们可能是地方利益的代表，也可能是利用自身和国家的联系，在地方上滥用权力、谋取个人利益的人。一些乡保仅仅是县衙门谕令和通告的传递者，而另一些乡保却握有相当的权力，甚至可以依靠自己的权威解决纠纷。这些不同在很大程度上依地方情况和乡保个人品性而异（Huang 1985：224～231 税收部分；1996：127～131 司法管理部分；中文见黄宗智 1986，2001）。

我们对乡保的了解并非来自任何形式化官僚行政的文书，而是主要来自涉及乡保任命和针对乡保的控诉“案件”。宝坻县档案收有 1830 年至 1910 年间关于乡保任命和再任命的案件 99 例。^①有时，案件涉及运用手段谋求乡保职位的地方人士间的争夺，有时却又正好相反，案件涉及用尽各种可能手段避免被任命为乡保的争夺。就后一种情形而言，我们有众多被提名的和现任乡保逃亡的例子。甚至在一个例子里，一人一再容忍提名人的敲诈，以求避免自己被任命（Huang 1985：238；中文见黄宗智 1986）。此外有很多涉及乡保的控诉案例，诉状通常指责乡保滥收税款或滥用权威（例如 Huang 1985：225，28～30；中文见黄宗智 1986）。例如，在一个记录特别丰富的案件里，乡保田奎因为滥用职权一度被罢免，几年后，当他在 1814 年试图重新出任乡保时，再次遭到多位地方领导人的控告（宝坻县档案，87，1814，12.4；参见 Huang 1985：229；中文见黄宗智 1986）。在另一个案例里，拥有 20 000 亩土地的缙绅、大地主董维增，一次又一次挑选并提名自己手下的一个人当乡保，目的是借此逃避田赋。1896 年，当地其他精英联合起来控告董和他的乡保，纠纷由此进入了司法系统（宝坻县档案，94，1896，5；1898，2；1898，7.15；参见 Huang 1985：230；中文见黄宗智

^① 这是王福明用该县 20 个里中 5 个里的材料整理出来的案件数（从翰香 1995：26～33）

1986)。

正是这样的记录使我们得以勾画出乡保的图像。与此相对照，县衙门程序化的诉讼纪录只能给我们提供一个在县官“飭令”、“查情”、“禀报”等程序化用词中，失去生动面孔的乡保。唯有从涉及乡保自身的案件和纠纷中，我们才能知道他们是谁，做了什么，卷入了什么样的纠纷。

但是过去的学术研究，包括我自己的在内，都没有从材料中提炼出基层行政的特有方法，而这正是本文的焦点所在。在这些涉及乡保自身的案例中，县令的行为和他们在民事案件中的所作所为非常相似。在没有针对他们的正式控诉时，乡保一般都在没有官方监督和正式文书要求的情况下，按自己的意愿行事。因此，他们很少出现在县衙门程式化的文书中。唯有在县令因关于乡保的控告或任免而卷入时，才会产生关于乡保的正式档案记录。在那些案件里，县令基本像在民事案件里一样作为。他的优先选择是让社会机制解决纠纷，如果这一机制失败，他会作出明确的判决。在关于乡保任免纠纷时，如果双方对峙，他会毫不犹豫裁定由何人任职；在涉及滥用权力的持久纠纷时，他会判决哪方在理，或罢免或保留现任乡保。这种治理方法的目的在于，用最少的官僚付出来维持现存体系。

正如在我关于民事诉讼的研究中所展示的那样，清代县令既没有时间也没有动机在法庭上卷入旷日持久的调解，为他眼中的下层人物达成自愿妥协而付出努力。对他来说，让诉讼双方达成自愿协议要远比直接判决耗费更多的时间和精力。^① 并且，考虑到国家制度将“细事”当作应由社会自己解决的事务，那些拒绝社会调解而在诉讼程序中一直坚持到正式庭审的当事人，一般都是比较固执地坚持自身立场的人。无论县令的道德教化多么热诚或高尚，这些案件通常不易经过教化、调停得到解决。在实践中，仅从行政效率来考虑，便要求县令按照法律作出明确的判决（Huang 1996；2006a；中文见黄宗智 2001，2007a）。关于乡保的控诉的案件道理相同。

但是，这一事实并没有阻止县令在其写作或发表的案例中仍旧用儒家理想化的词汇将自己表达成一个凭藉道德楷模和说教来进行治理的人。正是因为这种意识形态化的表达，有的学者把县令看作是法庭上道德化的调解人。^② 事实上，大

① 当然，这也是当今改革时代，随着案件数量的增长，法庭倾向少采用调解而更多诉诸简单判决的原因。

② 关于我和滋贺秀三在这个问题上的争论，见 Huang 1996：12～13；中文见黄宗智 2001。

多数县令通常只是职业化的官僚，遇到非判决不能解决的纠纷时，他们会选择迅速地根据法律判案。在那样的案件之外，大多数县令他们在某地有限的任期中，在治理上尽可能从简，没有必要便不介入——换句话说，尽可能依赖民间的社会机制和半正式治理方式。

民国顺义例证

我们当然可以说，在民国时期，国家试图通过“现代国家建设”或科层制化（bureaucratization，官僚化）的方式（见下文），深化自身对乡村社会的控制。国民政府通过将国家正规官僚机构延伸到县以下新建的区，加强其对乡村社会的权力。每一个区有一个由国家支付薪水的区长，具有正式文书和警察、甚至武装保安的支持。这一重要的官僚化步骤出现在清末开始的各种改革之后。在新政时期，国家试图通过在自然村一级设立村长这一准官员职位，而不是像过去的乡保那样的跨村职位，强化自己对乡村社会的影响力。

然而，伴随着20世纪官僚化的“国家建设”，旧的草根阶层的简约治理仍然有相当部分保留了下来。这里，像清代一样，我们的信息来源依然主要是涉及新村庄领导的任免和针对他们的控诉的档案。资料来自河北省顺义县。从1929年到1931年，顺义县政府共收到88份涉及村长的诉状。其中70份来自要求允许其辞职的现任或刚被提名的村长（顺义县档案，3：42和50，1929.1~12；3：170，1930.9~1931.9）。其他6份是针对现任村长滥用职权，主要是在管理税务中滥权的控诉。剩下的包括5份由其他村庄领导递交的要求任命新村长的诉状，5份报告现任村长的死亡并要求新任命的诉状，以及两个特殊的案例。^①

这些记录告诉我们，清代宝坻县关于乡保的记录所揭示的行政方法仍然广泛地应用于民国的乡村治理。像乡保那样，新的村长是由地方领导提名并得到县长批准确认的。他不是带薪的官员，更多的是村庄社区的代表而不是国家官员。除非有针对他的控诉，或者有任命新村长的必要，否则，大多数时候他都是自行其是的（Huang 1985：241~244；中文见黄宗智1986）。

1929~1931年间顺义县资料中大量要求辞职的诉状的出现是由于国民党政府强化对乡村的控制，增加赋税尤其是杂税（即“摊款”——主要是为了建立警

① 一份是一名村长提起的针对几个村民的控告。另一份是三名新成立的（虽然远不是普遍建立的）“检查委员会”成员提起的针对一名村长没有遵照国民党新指示公布村庄账目的控诉。在1996年的书中，我说有“大约120份”这样的诉状（Huang 1996：43~44；中文见黄宗智2001）。更细致地看，那个数字包括了15份诉状复件，10份不涉及村长的诉状，6份只是由个别村民提起的普通民事诉状——总共是119份。因此当时说一共“大约120份”。

察、保卫团和学校而征收)，而加重了对乡村政府的压力。与清政府在宝坻县只试图控制到人均管辖 20 个村庄的乡保一级不同，新政府试图通过村长直接把自己的触角延伸到自然村一级。与清政府满足于通过乡保在跨村一级运作不同，新政府希望让新的村长对税收负责。与清政府在两个世纪内将许多事务尽可能留给地方自身负责不同，新政府试图征收更多税款来进行现代化改革——建立现代警察、武装力量和学校制度。最后，在国民党和军阀交战时期的战略区域，军队的过境要求村庄提供粮食、畜力、住宿、人力和其他后勤服务（Huang 1985：278～280，284～285，288～289；中文见黄宗智 1986）。

这些新的压力致使许多旧村长申请离职，许多新被提名的村长试图逃避负担。一些人借口年老体衰或健康不佳，另一些人借口自己是文盲，没有能力或资格任职，还有一些人则借口自己有其他的责任和义务。在好几个例子里，刚被提名的村长转身就提名他人做村长，而那个被提名者又反过来申请要求避免这样的“荣誉”，并坚持最初的那个人更有资格担任村长一职。许多乞求脱离村长职务的请愿人都提到了新增税款给村长增加的压力，另外一些人则提到了战时的军事索取。

这些资料使我们确信，国民党治下的乡村治理仍然带有许多和清代宝坻县档案所揭示的一样的特性。和清政府在乡保任命上的做法一样，国民党政府也从地方抽取人员，要求本乡本土的领导从乡村成员中提名村长。国家并不任命或派遣这样的村长，而将自己的角色限于批准地方的提名。而且，和乡保一样，新的村长也是没有薪水的准官员。除非村长像乡保一样成为被控告对象，或者自己要求辞职或由他人替代，否则只要满足税收指标，村长都可以无监督地依自己的意愿行事。这也正是为什么关于村长的主要信息来源是针对他们的控诉或者他们自己提交的呈诉。

从 30 年代到 40 年代初期，日本满铁（即南满洲铁路株式会社）所作的田野调查提供了重要的口述史信息，确证和充实了我们从档案记录中得到的认识。满铁研究人员在 1939～1942 年间调查的华北六个村庄，为半正式的乡村治理提供了细致具体的例证，可以分为三种不同的模式。在鲁西北的后夏寨和冷水沟，由地方领导提名的早期村长大部分一直供职到 40 年代初期。他们通常更多地代表地方利益，而不是国家。他们所在的乡村是以一个有内聚力的整体来和国家打交道的。这些村庄内的社区纽带大部分都在 20 世纪的变革中维持了下来，县政府根本没有干涉村庄事务。我们关于这些事务的认识来自于口述史而不是县档案（Huang 1985：259～264；中文见黄宗智 1986）。

另一方面，在沙井和寺北柴（前者靠近北京，后者在冀中南），在国家对村

庄经济新的压力和索取之下，长期担任村长的人辞职了。这导致了权力真空，使得滥用权力的无赖得以窃取村长职位，并利用职务为自己牟取私利。但是，这些村庄的社区纽带依然足够强劲，在滥权行为面前，村民们联合起来，向县政权提起申诉，并最终罢免了这些无赖。在沙井的案例里，这一过程发生在日据时代的1939年。在村庄（联合了邻近的石门村）向县政府提起针对无赖樊宝山的正式申诉后，后者被罢免并遭到刑事处罚（有期徒刑两年）。在寺北柴的案例里，这一过程发生在30年代早期。当长期担任村长的张乐卿辞职以后，无赖李严林在接下来的两年里接替了他的位子。直到村庄向县政府提起申诉之后，李才被罢免，张重新回来担任村长。这里，我们的认识来自满铁调查员所提供的村庄口述史和他们搜集的县政府档案（Huang 1985：264~270；中文见黄宗智1986）。

在第三种模式里，在冀东北的吴店和侯家营，村庄的旧有领导放弃了位子，而让无赖式的人物独占了村政府。在日本人进行调查的1941~1942年间，两个村庄都处在滥用权力的村长的管理之下，但是村庄并没有能够团结起来提起正式申诉，县政府完全没有介入村庄事务。因此，我们对发生在这两个村子里的事情的了解全部来自村庄的口述史（Huang 1985：270~274；中文见黄宗智1986）。

这些满铁资料确证，清代依赖准官员和纠纷调解进行统治的简约治理方法，仍然被国民党政府，甚至日本占领军政府所沿用。他们并没有试图在村长位子上放上带薪官员，把村政府正式官僚化。相反地，他们继续采用了半正式行政的进路，将自身限定在批准和认可下面提名的领导人上。只有在针对滥用权力的控诉和新的任命发生时，政府的官僚机构才会介入。（而且，正如我们已经看到的那样，当新的压力和张力打破了旧有的社区联结纽带时，这种做法很容易为机会主义者和无赖窃取权位打开方便之门。）在原则上和方法上，这种统治方式和清政府处理“细事”的方式有一定的相似和延续之处。

晚清和民国获鹿县的税务管理

李怀印对保存较好的（河北中南部）获鹿县晚清至20世纪30年代档案资料的研究为上面的观察提供了进一步的确证。在获鹿，和宝坻县乡保一级相当的县以下关键“官员”是所谓的“乡地”。和乡保一样，乡地没有薪水，由地方提名（通常依照长期存在的“村规”轮流任职），并得到县令的确认。但是，与乡保不同，每个乡地通常与一个特定的村庄相连。相对于宝坻县人均负责20个左右村庄的乡保，这里典型的情形是一个乡地负责一个村庄。如李怀印所观察的那样，这一情况的出现可能是因为冀中南较之宝坻县所在的冀东北生态更稳定，土地生产率更高，由此保障了更紧密联结的村庄社区和更高层次的社区团结（Li 2005：

◎中国乡村研究

8

9; 2000: 第一章)。较高程度的社区团结和较高程度的县行政渗透似乎矛盾, 其实共存, 但政府的行政方法是相同的。这里, 有关乡地的资料主要来源同样是涉及乡地的提名和确认的“案件”, 以及针对他们滥用权力和职责的控诉。和真正科层制化的组织不同, 在政府的正式档案里, 我们很少得见乡地的日常行为。有关乡地的文书大多限于非常规的, 县令干预了的“案件”和“诉讼”。

获鹿县税务管理的主要模式是由乡地先预付应征款项, 然后再由他们在社区成员中分配税额, 收缴税款。如果进行顺利, 县政府收到了应征税款, 那么征收大体上由乡地个人负责, 基本上任其自己运作。只有当这一体系的运作出现问题, 在纠纷、控告和人事变动中, 县令才会介入 (Li 2000: 第五章; 参见 Li 2005: 第四、五章)。

在清末新政和紧随而来的民国时期的“现代国家建设”中, 乡地体系和新建立的村长体系并存了下来。但是二者都遵循着旧有的简约治理原则: 除非纠纷和申诉发生, 这些不带薪的准官员基本自行其是。

东北地区海城县的乡村学校和教育管理

这里要提及的另一批档案证据来自东北地区的海城县, 材料相当完整, 是 Elizabeth Vanderven (樊德雯) 博士论文 (2003) 的核心内容。在海城县, 中央政府从清末新政时期开始呼吁按照中央的指导方针建立乡村社区学校。部分村庄过去有教授《三字经》、《百家姓》和《千字文》的私塾 (其上是教授《四书》《五经》的私塾)。当时整个教学体系都被导向国家主办的科举考试, 现在旧的私塾体系要被新的学校体系替代。后者预期将教育普及到所有儿童, 并强调数学、地理、历史、科学、“国文”、体育、音乐等新式科目 (Vanderven 2003: 第三章)。

中央政府为新型乡村学校所做的设计虽然相当详细, 但并没有为它们划拨任何官方资金。一般村庄都是利用村里的庙宇或村政府自己的收入来建造校舍, 自行选择和聘雇学校老师。它们可以收取学费, 以资学校运转, 但是由于它们在设计上是社区的“公共”学校, 学费通常很低。有的新学堂是经过改造的私塾, 在课程里将新式和旧式的科目合到了一起 (Vanderven 2003: 第三章; Vanderven 2005)。

就地方教育管理而言, 晚清政府 (在 1906 年) 建立起了部分科层制化和部分半正式的劝学所。这些县以下的劝学所负责监察地方和村庄的教育。他们并不是县衙门的一部分, 也不从属于某一行政部门, 在这一点上, 他们和过去的乡保类似。但是, 他们在一定程度上官僚化了: 所里任职的官员有薪水, 对在其管辖

权限内的学校做定期的巡视，并将结果报告给县令。所的长官（至少在理论上）是由地方社会提名并得到县令任命的。而他反过来（至少在理论上）选择本所的其他绅董和工作人员，理论上要经由县令确认。由于这些教育机构的成员无一例外地来自地方自身，他们通常更认同地方的利益。在例行的汇报之外，除非遇到纠纷或控诉，这些机构在很大程度上可以自行其是（Vandervén 2003：第六章）。

我们关于这些学堂和教育机构的信息部分来自他们向县政府递交的官僚化了（甚至具有固定的表格）的有关学校的定期报告，这些报告涵盖了教学质量、学校管理、学生表现、健康状况、卫生工作等各方面内容。但是，就像我们在搜集有关乡保、乡地的资料时那样，在这里，更多的信息来自涉及乡村违反规则、特殊的申诉或纠纷等有待县令解决的“案件”。在这种场合里，这些教育机构的官员们很大程度上像乡保一样充当村庄和县衙门之间的联络人。县令主要在这些申诉和纠纷中直接介入（Vandervén 2003：第六章）。

Vandervén 的发现在李怀印完成他的博士论文之后对冀中南获鹿县教育所作的研究中得到进一步的确证。和 Vandervén 的一样，李怀印的材料主要由涉及新式学校的纠纷和申诉的“案件”组成。这些材料显示了和东北海城县相同的部分科层制化、部分半正式行政的原则和方法（Li 2005：第八章）。

这种由国家发起、结合了村庄社区和地方精英参与的治理模式产生了十分深远的结果，它开创了全国范围的乡村学校建设，很多今天的乡村学校都可以追溯到这个时期。文革时期广泛建立的村庄集体（大队）学校尤其清晰地显示了与这些建于 20 世纪初期的学校的连续性。像清末新政和民国时期的前身一样，集体制下的村办小学主要是由村庄（集体）自己出资建立的，当然，它们是在中央指导和所制定的蓝图之下实施基础教育的。实际上，它们是村庄在国家简约主义的设计下由社区自己积极参与和推动的产物。

清代四川巴县的衙门行政

最后，白德瑞（Bradly Reed 2001）对四川省巴县衙门档案的研究表明，同样的治理原则和方法甚至也被应用于衙门自身的管理。根据清政府的设计，县令是县衙门里唯一由中央任命的带薪官员。很早以前瞿同祖的研究就明白地指出了县令的“非正式”（瞿的用词）私人“幕友”所扮演的重要角色，特别是县令带着随他去各处赴任的刑名幕友和钱谷幕友的至关重要的作用。县令用他自己正常“薪水”以外的“非正规”收入（来自礼物之类）支付这些师爷的收入（Ch'ü 1962）。而白德瑞的研究向我们展示了衙门的常务工作人员——那些在衙门各房

◎ 中国乡村研究

10

里任职的胥吏和衙役——的运作。

这些吏役也是半正式人员。他们中的绝大多数被假定应该是根本不存在的，因为清代行政法规明确地将县胥吏和衙役的人数分别限制在几十人以下，仅相当于19世纪大多数县真实人数的很小比例。他们的收入也被条例限定在19世纪吏役实际收入的小部分的数额上。然而，这些居于正规条例外的灰色人物担负着衙门的常务行政工作。他们一般都展现了一种准官员的价值观，将自己的资格和志向与正规官僚相比拟。

白德瑞所用材料的核心也是“案件”记录。再一次地，这些案件主要涉及在各房胥吏的任命和再任命中，围绕该房控制权所展开的争夺，或者是房与房之间，围绕县衙门的权力和财政控制权所展开的争夺。正如白德瑞指出的那样，由于县衙门财政收入的大部分来自刑房在地方纠纷案件中所收取的费用，刑房也就成了特别容易发生冲突的地方。当这些冲突爆发的时候，冲突的一方或另一方会向县令提起申诉，希冀县令介入来解决纠纷（Reed 2001：第二章）。

正是通过有关这些纠纷的“案件”记录，我们了解到各房及其吏役的实际运作情况。白德瑞强调，这些案件向我们展示了县衙门日复一日的运作，非正规的吏役如何悖论地组成衙门的常务工作人员，他们如何同时带有非正规人员的不合法性和正规官僚的合法性（亦即白德瑞所谓的“非法官员”，“illicit bureaucrats”），在法定规则之外承担着地方政府的必要职能。

我在这里要补充指出的是衙门管理运作与司法、税务、教育管理运作间的共同之处。再一次地，我们看到了对准官员的依赖，他们不是由政府拨款而是由地方社会，或由衙门从自己提供的服务所获得的收入，来维系的半正式人员。这种方法也是为了让正式的国家机构尽可能少地介入地方事务，避免使用程式化的监察和文书工作等官僚政治手段。县令，作为正式科层制的代表，仅在因纠纷而产生控诉的时候才介入地方事务。否则的话，基本上任其自己运作。

值得注意的是，县令几乎完全以管理他治下的村庄的办法来管理县衙门各房。各房头目由各房自己提名，然后由县令认可。每一房“代表”的准官员薪酬由各房自己负担。每一房首先依赖自己的内部机制解决纠纷。县令只有在不介入便无法解决纠纷时，或者在产生针对吏役滥用权力的控诉时，才会介入。一旦介入，县令接下来便按照他处理“细事”案件的方式，解决纠纷，处理控告。这同样也是简约主义的行政。

集权的简约治理

韦伯在他的两个理想政府类型“世袭主义君主制度”和科层制（“官僚制”）之间作了重要的区分。前者以一个把国家当作统治者个人领地的世袭君主制度为其特色；后者以一个非人格化的，带薪官僚阶层行使专业职能的现代政府为其特色。但是，当他讨论帝国时代中国的历史时，他认识到实际和他提出的用以阐明理论的两个理想模型不同，颇具洞见地使用了“世袭主义（君主制）的官僚制”（patrimonial bureaucracy）的概念，而不是简单地使用两个模型中的一个或另一个去进行描述。正如我在另文提及的那样，韦伯的建议可以理解为一个既矛盾又统一的框架——一个是“世袭主义的君主制度”同时又是科层制化的“官僚制度”的体系（Weber 1978：1047~105；请比较 Huang 1996：229~234；中文见黄宗智 2001）。孔飞力在关于 1768 年叫魂恐慌的研究中强调“君主独裁”和“官僚制”间的冲突（Kuhn 1990），我的建议则是将二者看作在单一悖论体系中相互依存的两个部分。

然而无论如何，韦伯的理论框架对厘清中华帝国治理的两个重要特征很有说服力：（1）尽管在理论上皇帝有世袭权力，但是实际上他在很大程度上依靠官僚体系来确保自身统治的稳定性，并赖以抗衡世袭制统治的分裂倾向（导向独立的地方世袭领地）；（2）虽然韦伯本人并没有清楚地表达出这一点，官僚制尽管具有自我复杂和延伸的倾向，但是世袭制的统治明显限定了政府机构必须尽可能地保持简约；否则的话，地方官员和皇帝本人将会被过多的中间阶层隔开，由此威胁到赖以编织这个体系的官员对皇上的个人忠诚，促使地方（世袭制）统治的分权倾向压倒官僚制的中央集权（Weber 1978：特别是 1047~1051；请比较 Huang 1996：第九章；中文见黄宗智 2001）。（“世袭主义的官僚制”，作为世袭主义君主制和官僚制两个概念的融合，其实证伪了韦伯本人从前现代的、前官僚化的国家变化到现代的、官僚化的、理性国家的直线理论体系。）

但是韦伯的概念并没有考虑到本文中心议题的半正式治理。无论是他的理想化治理模型，还是关于中国历史实际的“世袭主义的官僚制”概念，最终都局限于政府的正式机构和功能上。这是从国家和社会非此即彼二元对立概念出发的思路。沿袭这样的思路，治理问题变成局限于与民间社会对立的政府正规机构。

这样的概念框架，在官方治理之外，能够考虑到中国非正式的士绅精英和宗族扮演的角色，就像韦伯本人所考虑的那样。这也是过去中国研究关注比较多的课题（例如 Chang 1955，1962；Ch'ü 1962；Freedman 1966）。但是这样的概括

并不能涵盖作为本文上述讨论核心的半正式乡保、乡地、村长和“非法官员”。其实，它也不能涵盖瞿同祖所突出的“非正式”“幕友”，也不能涵盖与政府的协作，在公共事务和地方治理中，扮演越来越重要角色的晚清和民国时代的士绅以及商人精英。新式的商会特别能说明问题：它们是由政府（在 1904 年）提倡建立并受其管束的，但同时代表“私人领域”（private）个体商人的利益，并逐渐承担了很多政府职能，例如维持新式的市政服务，建立公共安全机构和调解纠纷。^①

在韦伯之后，Michael Mann 在政府正规权力中区别了中央集权化的程度（相对于其他与之抗衡的权力）——他称之为“专制权力”（despotic power）——和政府深入社会的程度——他称之为“基础设施权力”（infrastructural power）（Mann 1984；Mann 1986）。由此，考虑到政府权力在行政、立法、司法三个部门间的分立，这些部门间的相互制约以及市民社会的权力，我们可以说当今美国政府的专制权力程度比较低，但是它的基础设施权力程度却非常高（无论在其税务局权力、警察或联邦调查局在追捕逃犯时的触角，还是战争动员，都可以见到）。与此不同，考虑到以皇帝个人名义代表的中央权威，中华帝国的专制权力程度很高；但是，考虑到官僚机构仅仅能延伸到在 19 世纪人均负责管理 500 000 人的县令一级，它的基础设施权力的程度很低。低度基础设施权力和高度专制权力的矛盾结合是思考中华帝国政府及其和当今美国政府不同处的一个有效路径。

Mann 的见解在王业键对中华帝国土地税的研究那里得到很好的支持。尽管清政府高度集权，王业键的研究证明，土地税（田赋、附加和耗羨）收入相对于农业总产出只占很小的一个比例：在 18、19 世纪，税入仅仅占到产出的 2%~4%。相比较而言，明治时代的日本和欧洲封建国家（更不用说现代国家）的税入则占到产出的 10%，甚至更多（Wang 1973；参见 Huang 1985：278~281；中文见黄宗智 1986）。税收当然是衡量政府基础设施权力机构和影响力的一个很好的标志，晚期帝国政府获取的农业产出的低比例税收证明了这个政府相对低下的基础设施权力。当然，这也表明了有限的财政收入对官僚体系规模的限制。

但是尽管有上述见地，和韦伯的分析一样，Mann 的分析也不能阐明政府正式机构之外的治理。他的双向区分仍然局限于和市民社会的民间权力并置对立的

^① 参见 Rowe 1984，1989，和 Rankin 1986。他们的研究先是将这一趋势等同于哈贝马斯的和国家并置对立的“公共领域”，但后来更多地将它看作国家与社会的中间领域（Rowe 1993，Rankin 1993）。我 1993 年的论文对这些评述作了总结（Huang 1993a：220~221）。