

AUTHORITY AND AUTONOMY
THE RECONSTRUCTION OF
COMMUNITY-LEVEL SOCIAL ORDER IN CHINA

官治与民治

中国基层社会秩序的重构

周庆智 著

海外学人

AUTHORITY AND AUTONOMY
THE RECONSTRUCTION OF
COMMUNITY-LEVEL SOCIAL ORDER IN CHINA

官治与民治

中国基层社会秩序的重构

周庆智 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

官治与民治：中国基层社会秩序的重构 / 周庆智著

——北京：社会科学文献出版社，2019.4

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4169 - 7

I. ①官… II. ①周… III. ①社会秩序 - 研究 IV.

①C912.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 016373 号

官治与民治：中国基层社会秩序的重构

著 者 / 周庆智

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 张 超

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.5 字 数：267 千字

版 次 / 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4169 - 7

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

前 言

关于传统中国基层社会秩序，主流的认识范式（Paradigm）认为，传统中国基层社会秩序如费孝通概括的是一种“礼治秩序”，典型表现为“乡绅自治”的结构和形态，传统中国社会是“双轨政治”治理形态，进而认为，传统中国存在官治与民治两个分殊的管理和支持体系。乡土社会是熟人社会，费孝通认为“礼治的可能必须以传统可以有效地应付生活问题为前提，乡土社会满足了这前提，因之它的秩序可以礼来维持”。^①换言之，公共秩序的维持无须仰赖国家的法律，而是仅依靠“对传统规则的服膺”。所谓“礼治”，他说：“乡土社会……是个‘无法’的社会，假如我们把法律限于国家权力所维护的原则，但是‘无法’并不影响这个社会的秩序，因为乡土社会是‘礼治’的社会……而礼却不需要这有形的权力机构来维护，维护礼这种规范的是传统。”^②也就是说，这样的社会是一个“礼治秩序”，它确定在维持秩序时所使用的力量（传统和习惯）和所依据的规范（礼）的性质上。

另外，主要是来自历史学、政治学的研究，认为传统中国社会是一个皇权专制主义或王权主义下的“吏民社会”，基层社会自治并不存在，“乡绅自治”只是依据儒家经典构想出来的、比照西方社会的自治形态和自治范畴与概念构建出来的社会秩序图式，或者说，“双轨政治”是一个“理想

① 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社，1998，第53页。

② 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社，1998，第9页。

型”概念，不是一个社会现实，所谓“乡绅自治”，在历史上甚至是一个例外。

深入考察传统中国基层公共性社会关系变迁的性质变化，传统中国基层社会既非皇权之下、之外的自治社会，亦非皇权“单轨政治”权力支配关系下的吏民社会，或者说，在官治与民治之间并不存在一个被各边分别遵循或共同遵循的规则或秩序。从合法性资源和制度形式上看，遍布于传统中国基层社会的是错综复杂的正式结构或非正式结构、制度化形式与非制度化形式，比如县衙的官僚群体、代理群体和雇佣群体——胥吏阶层，三老等乡官或里甲、保甲等带有职役性质的基层组织形式，乡绅阶层，宗族共同体势力等，其中引人关注的“乡绅自治”，也只是皇权在基层社会进行间接统治的一种形式。这些公共性社会关系的性质特征能够说明（官治）皇权与（民治）地方权威是一种共生、共存和互嵌性关系，这种关系服务于皇权“家天下”的国家治理逻辑和权威治理秩序。

这就不能简单化地把传统的基层社会秩序解释为一种乡绅主导的“礼治秩序”，因为中国基层社会秩序的形成不能无视国家权威的“外部秩序”的嵌入性影响因素。事实上，一直存在一种被普遍接受的、认为是不证自明的观点：之所以乡村社会有一个“自主性”的空间，是因为皇权的职能和能力不及所限。也就是说，乡绅自治或宗族自治的民间秩序之所以得以发展和成长，很大程度上是因为国家没有、不能也无意识提供一套民间日常生活所需的规则、机构和组织。同时，（结果是）乡绅自治或宗族自治组织和团体在政府之外形成自己的组织，追求自己的目标，制订自己的章程，以自己的方式约束和管理自己。^① 这种观察和解释是以西方的国家与社会关系为视角，尤其是这种国家与社会的分离并非建立在某种规则或规范比如法律基础之上，而是国家统治能力不足以覆盖基层社会秩序的结果。这类研究一直是从外部因素（国家）的作用来把基层社会解释为一种自治形态，但这种貌

① 马士：《中国行会考》，载彭泽益主编《中国工商行会史料集》（上册），中华书局，1995，第7071页。

似合理的解释，与帝制（专制主义或王权主义）国家治理逻辑不符，与持这样观点的论者也自相矛盾，因为后者无法解释在乡村社会何以存在各种发达的制度化的社会控制组织和控制形式，比如保甲制及其他职役性基层组织。从某种意义上讲，这可能是把儒家经典的理想型社会或区域性宗族活跃的社会形态，误以为是真实的基层社会图式，忽视了传统中国的国家与社会的同质性、自治性和政治伦理主义观念，即传统中国社会性质内在的政治伦理主义要求一个“政简刑清”或“无为而治”的官民共治关系，在秩序特征上，表现为道德法律化、法律刑罚化。

也就是说，传统中国基层没有社会自治，但有“自发秩序”，这两者不能混为一谈，前者是地方共同体自己管理自己、有自治权的社会形态，后者是基于“礼法秩序”的社会同质性而形成的小国寡民的封闭型的以家族为社会基本单位的秩序形态。进一步讲，传统中国的民间社会，既不是只受国家支配的非自立存在，也不是自立于国家之外的自我完善的秩序空间，而是通过共同秩序观念而与国家体制连接起来的连续体。^①或者说，对传统国家与民间社会的关系，可以做出这样的理解：在保证赋役的征收和维护地方安靖之外，国家绝少干预民间的生活秩序。结果是，各种民间的组织和团体，在政府之外独立地发展起来，它们形成自己的组织，追求自己的目标，制订自己的规章，以自己的方式约束和管理自己。^②不管这种社会被称为“士绅社会”还是“士大夫社会”“科举社会”，^③基层社会秩序构成的本质是国家权力支配形态：胥吏阶层代表官治，乡绅阶层代表宗法势力，民众是以家庭（家族或宗族）为单位的皇权治下的编户齐民，这便形成了权力支配社会的结构关系，这些合法性资源和制度性力量构成了传统中国基层社会秩序的基本关系形态和组织形式。

① 沟口雄三的论述，转引自梁治平《清代习惯法：社会与国家》，中国政法大学出版社，1996，第26页。

② 梁治平：《清代习惯法：社会与国家》，中国政法大学出版社，1996，第28页。

③ 钱穆：《中国历史研究法》，台北东大图书股份有限公司，1991，第40页；费正清：《费正清论中国》，台北正中书局，1995，第104106页。

近代以来国家政权建设改变了基层社会原有的整合规则，重新组织了基层社会秩序，但这是自上而下的国家权力改造社会的结果，亦如费孝通所言“规划的社会变迁”，并不是基层公共性社会关系性质的改变，即“在社会成员中确立公民（身份）、公共关系（公民之关联、公民与公共组织之关联）以及公共规则，是公共政权建设的重要任务。它是现代社会关系的一种形式，也是宪政关系形成的基本结构条件”。^①或者说，国家改造了原有的基层社会结构和意义体系，却没能建立基层社会自治结构和规范体系，这才是问题的本质所在。亦即，传统的基层社会秩序基础已发生改变，新的基层社会秩序却没有取代过去的传统社会庇护关系代之以现代公共关系，“中国近代市民社会建立的初衷，并不是与专制国家权力对抗，而毋宁是调谐民间与官方的关系，以民治辅助官治，尝试建立一种新型的国家—社会关系”，在此过程中，“急于解决经济发展问题，以与列强相抗衡的清政府（官方）甚至表现出更大的主动性。20世纪初年大量新式民间社团的涌现以及与之相联系的公共领域的扩张、市民社会的成长，很大程度上正是官方推动的结果”。^②基层社会秩序仍然建立在国家政治权力和行政权力的支配关系之上。

近代以来中国基层社会秩序发生的变迁是巨大的、结构性的，即政治国家的形成、从帝制时代到现代国家的制度变迁，涉及政治、经济、社会、文化等各个领域，但无论是政治革命或社会改造，基层社会生活形式的基本范畴及贯穿其中的原则规范，并没有如革命者或社会改造者设想的那样获得根本性的改变。也就是说，经历了剧烈的政治革命和社会改造之后，基层社会的基本凝聚单元和伦理规范依然还在，乡土社会原有的社会结构与意义系统并没有完全被国家权力结构和意义体系所替代。历史地看，基层社会秩序发展的动力机制一直来自两个方面：一是国家权力的秩序规范和原则以自上而下的政治治理，将基层社会力量纳入国家管制体系当中；二是社会自发秩序

① 张静：《现代公共规则与乡村社会》，上海书店出版社，2006，第5页。

② 马敏：《历史中被忽略的一页——20世纪初苏州的“市民社会”》，《东方》1996年第4期。

的规范或规则仍然构成基层社会生活的基本条件。在近现代，前者的变化来自现代化的驱动力，即现代民族国家建构需要提升资源汲取和社会动员与控制能力，后者虽然一直是被改造的对象，但基本的习惯、习俗和规范从来不曾消失，并且仍然是当今中国基层社会自治秩序发展和成长的基础性条件。

本研究以公共性社会关系性质的变化为核心/主线和理论分析视角，对传统至当前的基层社会秩序变迁及其现代建构含义做出不同于以往认识范式的重新解释。认为传统基层社会秩序是官民共治秩序，既有自发秩序的性质特征，又是国家权威秩序的功能实现部分，由此型构出权力支配关系上的官治与民治互嵌性社会治理形态和社会秩序图式。并且这种传统基层社会秩序规则在近代以来的民族国家建构过程中延续下来，在现代全能政治的框架下，被熔铸到新的变化的社会结构形态当中。因此，要在历史与当代的连续性和关联性上，来理解和认识当前基层社会秩序的规则结构和体系意义，并且要在公共性社会关系建构和基层社会自治体系发展上，来认识和推进基层社会秩序的现代转型，亦即基层社会秩序的公共关系和公共规则的确立需要建立在基层社会合法性秩序规则的历史传统与现代社会秩序规范的融通基础上。

把中国基层社会秩序变迁的历史发展逻辑和现代建构逻辑的真正含义梳理出来，它的学术价值和方法论意义包括：第一，重新认识关于传统中国基层社会秩序的主要认识范式，同时，从基层社会立场，而不是从国家立场，来讨论基层社会秩序的规则和规范体系；第二，将本土范畴与现代分析性概念结合起来，从中国国家与社会的互渗性/互嵌性特性出发，把现代分析性概念与基于本土历史文化上的范畴结合起来，因为中国的社会特性是家一国的同质性与同构性，与基于西方社会经验的国家与社会关系不同，作为观照，它们分别都有各自的意义体系；第三，在当前中国基层社会权威重构过程中，从国家政权建设的视角来思考基层社会秩序体系，有助于理解基层社会秩序变迁的社会结构条件、推进和限制它的各种影响因素以及它的发展能力和方向，这个分析涉及公共关系、公共规则和公共权威角色在基层社会的存在基础和形式，其意义在于基层社会秩序的类型构需要建立在传统与现实的

连续性上。

本研究所讨论问题的历史与现实意义在于：第一，基层社会秩序体系一直处于现代国家建构议程当中，并且，经历自近代以来的政治革命和社会改造运动，基层社会公共关系和公共规则一直处于建构当中；第二，基层社会秩序现代建构的历史文化资源是什么，或者说如何解释传统中国国家与社会的复杂关系的（合作而非对立、互渗而非分离）性质，并且在当代中国社会将两者关系置于法治框架之下，因为这是推进基层社会治理现代转型的历史基础和前提条件；第三，如何建构基层权威的社会性来源，关系到国家治理的合法性和主体社会重构，关系到社会利益组织化和现代社会联系方式的改变，归根结底关系到地方共同体和基层社会公共性秩序建立在什么样的规范或规则之上。

目 录

第一部分 传统基层社会秩序变迁及其现代建构含义

第一章 传统基层社会秩序的认识范式·····	003
一 民治抑或官治·····	003
二 民治与官治的不同认识范式·····	005
三 认识范式的学理来源·····	009
第二章 秩序规则：基层社会权威结构·····	013
一 规则与秩序·····	013
二 公域与私域·····	015
三 礼治秩序：方法还是其他·····	018
第三章 社会秩序结构及社会与国家关系·····	022
一 礼法秩序观及社会与国家关系·····	023
二 税制的秩序维度：皇权社会的人身依附关系·····	027
三 基层社会权威与权力结构形态·····	031

第四章 基层吏治与现代转型：社会重构与社会秩序变迁	038
一 基层吏治整饬	038
二 社会重构与基层政权现代化	041
三 从礼法秩序到现代权威秩序	042
第五章 基层社会秩序的现代建构含义	045
一 社会秩序变革的历史演进	045
二 基层社会权威秩序体系	048
三 公共性社会关系性质及其变化	049

第二部分 当代基层社会秩序的权威结构与治理体系

第六章 乡村社会治理秩序的历史基础	057
一 乡村社会治理秩序	057
二 秩序原则与乡村社会权力形式	062
三 乡村社会治理的统治特性	065
第七章 财政与治理（一）：公共权力性质及其边界	069
一 从财政收支看权力边界的变化	070
二 资源垄断与财政增长的性质	084
三 财政职能与公共需要	093
第八章 财政与治理（二）：基层公共财政建构的 社会治理转型含义	101
一 公共财政及其现代治理含义	102
二 统治权与财产权的关系	107
三 公共财政建构的制度改革意义	111
四 公共财政建构与社会治理转型	115

第九章 规则与秩序：基层社会治理转型·····	127
一 统治与权威秩序·····	128
二 基层权威治理结构·····	130
三 权威秩序到自治秩序·····	135
四 公共规则的秩序含义·····	140
第十章 基层公共政治文化·····	142
一 公共政治文化的治理意义·····	142
二 公共领域与公共政治文化·····	146
三 公共领域转型与公共政治文化变迁·····	150
四 建构基于政治与文化联系之上的公共政治文化·····	152
第十一章 乡村社会成员体系的权利形态：初级共同体到 国家共同体·····	160
一 从小共同体到大共同体·····	161
二 乡村治理基础：不完全公民权利·····	165
三 完全公民权利与乡村治理转型·····	169
四 乡村治理的民主化与法治化·····	173
第十二章 城市居民权利分配体系·····	177
一 城市化与身份群体·····	177
二 权利二元结构：城市化地区的户籍身份·····	180
三 身份群体与威权主义治理·····	184
四 从身份到契约以及公民权利的获得·····	189
五 城市化与应得权利·····	196

第十三章 历史与社会情境下的社会组织..... 199

 一 公民社会组织抑或官民二重性组织..... 199

 二 历史情境下的社会组织..... 202

 三 近代以来传统社会组织治理内涵的演变..... 205

 四 当代中国社会的镜像..... 210

 五 如何定义当前中国的社会组织..... 217

第十四章 文件治理及其权威形式与秩序规范含义..... 221

 一 文件治理：介于民主与专制之间的一种治理形式..... 222

 二 正式规范来源与权威形式..... 224

 三 文件治理与公共性社会关系..... 228

 四 文件治理与法律治理：权威、规则及其他..... 232

第十五章 官民共治秩序..... 235

 一 官治或民治：不同的叙述方式..... 236

 二 互嵌性权力体系：官治与民治的浑融形态..... 238

 三 社会权力建构与公共性社会关系性质变化..... 243

第十六章 秩序重构：中国基层治理改革四十年..... 246

 一 结构变化：公共性社会关系..... 246

 二 基层治理体系变化..... 249

 三 基层治理改革与转型..... 251

参考文献..... 259

第一部分

传统基层社会秩序变迁及其现代建构含义

关于传统基层社会秩序变迁及其建构含义，主流的认识范式认为，帝制时期“皇权不下县”，县以下是“自治秩序”——由乡绅自治或宗族自治主导的礼治秩序，皇权专制治理就依靠这种（皇权）自上而下和（绅权）自下而上的“双轨政治”来维系，亦即传统中国社会存在官治与民治两个分殊的管理和支持体系。并且认为，这种基于中世纪小农经济基础上形成的自治秩序在近代发生的历史大变局中遭到了制度性毁坏，以致“双轨政治”变成了“单轨政治”，乡村社会出现了整体性衰败。因此，这个论说的核心意思是，重构中国基层社会秩序就是重构（类似于帝制时期的）“双轨政治”秩序，它是中国从传统走向现代的重要议程之一。这个认识范式成为解释传统至近代以来中国基层社会秩序变迁的基本学术理路，之后来自政治学、社会学和人类学的研究也少有例外。

本书的这一部分试图对此做出不同于以往认识范式的重新解释。认为传统基层社会秩序是官民共治秩序，既有自发秩序的性质特征，又是国家权威秩序的功能实现部分，由此型构出权力支配关系上的官治与民治互嵌性社会治理形态和社会秩序图式。并

且这种传统基层社会秩序规则在近代以来的民族国家建构过程中延续下来，在现代全能主义政治的框架下，被熔铸到新的变化了的社会结构形态当中。

第一章

传统基层社会秩序的认识范式

一 民治抑或官治

关于中国基层社会秩序变迁的研究，有一些被普遍认可的认识范式（Paradigm）。主流的看法认为，传统中国基层社会秩序是一种自治秩序，即一种乡绅自治的结构和形态，进而认为，传统中国存在官治与民治两个分殊的管理和支持体系。另外，主要是来自历史学的研究认为，传统中国社会是一个皇权专制主义或王权主义下的“吏民社会”，基层社会自治并不存在，乡绅自治只是依据儒家经典构想出来的、比照西方社会的自治形态和自治范畴与概念构建出来的社会图式，历史上甚至是个例外。

民国至于当代，关于传统中国基层社会秩序的研究，大致都是在上述认识范式指导下的拓展和深化，比如 20 世纪前半叶乃至改革开放以后的社会学和人类学研究，基本上以“乡绅自治”或宗族自治为预设前提，并且这方面的研究还表现出了有选择性的区域研究如以宗族比较发达的东南地区为特征，研究的结果大多是有关宗族伦理社会的佐证、新发现或者是对现代分析性概念的运用和验证。关于“吏民社会”的深入研究和认识深化，主要是来自历史学、传统政治思想史的研究，这方面研究的拓展得力于新史学范式（比如社会生活史的研究）的运用和古代文书、

简牍、档案以及考古学的新发现，这些研究同样对吏民社会说提供了有力的佐证。

上述认识范式的形成，有一个共同的社会历史背景，即因西方工业文明的制度文化进入，晚清以来对传统中国社会的改造和重塑一直是民族国家建构和现代化的主题，这样的社会改造运动被称为“规划的社会变迁”（Planned Social Change），^①传统的国家结构和社会形态是社会改造的对象，同时也是社会改造运动发生和展开于其中的历史背景和社会条件。

也就是说，近现代尤其是1949年新中国成立以来，国家权威秩序统合基层社会秩序，乃是现代社会改造运动的历史趋势之一。它的表征是，国家权威控制全部社会资源和规划整个社会生活的政治、经济和社会方方面面。在这一过程中，“基层政权建设”（包括地方行政制度的设置）与现代国家建构密切相关，是国家对基层社会控制的延伸，是权威秩序对自发秩序统合和覆盖的过程，亦即国家权威对地方权威或民间权威取而代之的过程，这构成对整个基层社会进行“现代性改造”的目标之一。

对上述社会结构变化的解释，一般是从现代国家政权建构和现代化视角来切入，这方面的研究非常深入，也很深刻，^②几乎所有的研究都集中在这样一个主题，即从传统向现代转型，涉及历史、社会、文化、价值等所有方面。这方面研究直到今天仍备受关注，部分原因是，中国的现代化或现代社会转型远没有完成且还在不断的演进当中。

① 费孝通在《江村经济》中指出，民国时期的地方行政制度的设立是“规划的社会变迁”。张静从国家政权建设的角度做出解释，即国家试图通过一系列机构设置和委任，变地方权威为国家设在基层的政权分支，地方权威逐渐转为服务于国家目标——征兵、收税、进赋——的组织机构（详见张静《通道变迁：个体与公共组织的关联》，《学海》2015年第1期）。

② 这方面的成果主要来自清末民初以来中国学者的研究，以及最近30年来国内外学者的研究。前者的研究领域涉及甚广，包括历史、社会、文化、经济生活等多方面，代表性的学者有梁启超、梁漱溟、吴文藻、费孝通、林耀华、张仲礼等。后者的研究领域主要是两个，一个是历史领域，尤其是晚清以来的社会生活史领域，如孔飞力、杜赞奇等；另一个是最近30年来对中国经济社会变迁的研究，如戴慕珍（Jean Oi）、张静、黄宗智、萧凤霞（Helen Siu）、郑振满、王铭铭等。