

# 集权的简约治理<sup>\*</sup>

## ——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政

[文 / 黄宗智]

[内容提要]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,依赖于社区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。一旦被县令批准任命,他们在很大程度上自行其是;县衙门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,在伴随人口增长而扩张统治的需要下,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是中国政治的“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。

Abstract: Existing theories of governance generally focus on formal institutions, conceptualized in an either/or binary of state vs. society. Recent archival research, however, has demonstrated that local Chinese administrative practice drew widely on semiformal governance through the use of quasi-officials nominated by the communities themselves. They were not salaried and generated little or no paperwork of the kind that might be expected of a formal bureaucratized office. Once confirmed by the magistrate, they were largely left to function on their own; the county yamen intervened only after complaints or in disputes. That mode of administrative practice was born of adaptations, by a highly centralized government that aimed to be as minimalist as possible, to the demands for expanded governance that came with a growing population. Substantial aspects of that legacy from imperial China have persisted down through the Republic, the Mao Zedong period, and the present reform era. They may be considered particularly persistent characteristics of the Chinese political “tradition,” “premodern” as well as “modern,” and they may yet play a role in shaping a distinctive Chinese political modernity.

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国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“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(社区、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,大多数纠纷正是由社区和亲属调解解决的。

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,法庭体系和(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法庭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,也可能仅仅是他们推举的作为应付国家索取缓冲器的小人物;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,而另一些乡保却拥有相当的权力,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: 224-31 税收部分; 1996: 127-31 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。<sup>①</sup>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20000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 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,没有生动面孔的乡保。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,为他心目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。<sup>②</sup>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中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籍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。<sup>③</sup>事实上,大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,大多数县令在他们某地有限的任期中,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。<sup>④</sup>

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令批准确认的。他不是带薪的官员,更多地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: 241-44; 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”——主要是为了建立警察、保卫团和学校的征收),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: 278-80, 284-85, 288-89; 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社区成员中提名村长。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社区的提名。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,由社区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社区利益,而不是国家。他们所在的社区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: 259-64; 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,并利用职务为自己谋取私利。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: 264-70; 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,社区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: 270-74; 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解决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,由社区提名(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程度的社区团结(Li 2005: 9; 2000: 第一章)。较程度的社区团结和较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,它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(VanderVen 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 (VanderVen 2003: 第六章)。

VanderVen 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认。和 VanderVen 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)

使人惊奇的是这种由国家发起、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吏役的任命和再任命中, 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联系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- 51; 请比较 Huang 1996: 229- 34; 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。<sup>⑤</sup>

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“基层渗透权力”(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,但是它的基层渗透权力程度却非常高(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 25 万人的县令一级,它的基层渗透权力的程度很低。低度基层渗透权力和高度专制权力的矛盾结合是思考中国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: 278-81; 中文见黄宗智 1986)。税收当然是衡量政府基层渗透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层渗透权力。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政府正式机构。

他不能说明作为我们讨论焦点的半正式治理。换句话说, Mann 的专制权力和基层渗透权力间的区分, 不能把握发生在政府官方和民间社会的中间领域内的治理方法。

正是在这一背景下, 我提出了存在于国家、社会之间的“第三领域”概念, 突出这二者之间重叠和合作的治理领域。在民法体系内, 第三领域存在于以依法判决为主的官方法庭体系和以妥协为主的民间社会调解机制之间。向衙门正式提起控诉通常并不意味着社会调解的终结, 而是刺激了更多的努力进行调解。同时, 县令对诉状、辩词和各种呈禀的批词, 作为县令初步意见的明示, 会对社会调解起一定作用。法庭体系则几乎没有例外地认可庭外调解的结果, 其背后的理论是庭外居中调解有助于把纠纷双方的敌意最小化, 避免纠纷恶化或重现 (Huang 1993b; Huang 1996: 第五章; 中文见黄宗智 2001)。

同样, 处在官方政府机构县衙门和民间社会调解机制之间的乡保也体现了清代治理中的“第三领域”。乡保在国家社会间的灰色领域内运作, 同时向县令和提名他的地方社区负责 (Huang 1993a; 参见 1996: 127- 31; 中文见黄宗智 2003; 2001)。我们在上面也已经看到 20 世纪的村长, 甚至帝国时代的县衙门房长, 也拥有共同的特性。这些特性也可见于 20 世纪扮演公共服务和政府角色的士绅和商人精英。20 世纪的乡村教育同样并不简单属于社会或国家, 而是二者合作的结果。

我提出“第三领域”概念的目的并不是要否认“国家”(譬如, 正式的官僚机构)和“社会”(譬如, 自然村庄)领域的无可否认的客观存在, 当然也不是要继续沉溺于国家、社会非此即彼的二元对立建构之中, 而是要超越那样的建构。正如我们已经看到的那样, 清代治理涵盖了二者之间的一个巨大领域。在这一领域内, 二者相互重叠, 协力运作。

但是, 我的“第三领域”概念虽然突出了中间区域的存在, 显示出其中准官员的身份, 但它没有很好地把握这个领域中的简约治理方法。帝国的官僚体系本来可以选择全面官僚化和各部门职能专业化, 以及与之相连的形式化文书工作。这样的话, 会是一种繁密的“官僚政治”进路。然而, 帝国政府相反选择了接近简易做法的一端, 它坚持使用准官员而不是带薪的正式官员, 除非发生纠纷和控诉, 尽可能不介入此“第三领域”。仅当只有介入才能保障这一广泛领域内治理的连续和平稳运作时, 政府才会介入。

为了把握这一治理进路和政府的整体组织, 我在这里提出了“集权的简约治理”概念。之所以是中央“集权”, 是因为帝国以皇帝个人名义声称拥有绝对(世袭)的权力。行政权威并没分割于相对独立的政府各部门, 也没有为政府和市民社会所共享, 而是聚集在中央。

这样一种中央集权制要求一个简约的正式官僚机构。尽管帝国政府有一个宏大的彻底控制社会的设想, 特别是它的十进制户籍管理组织——里甲、保甲制度(见 Hsiao 1960), 然而事实上, 世袭主义制的逻辑要求政府机构保持最少数量的科层, 以免切断整个体系倚为纽带的个人忠诚, 造成地方性的世袭分割。当然, 从一个长时期过密化小农经济中抽取的有限赋税也是对官僚机构充分科层制化的另一个限制, 恰巧契合了清政府减少国家强加于社会的负担的愿望。由此, 清政府规定将每个县的胥吏和衙役人数分别控

制在几十个之内,试图将地方县令下的胥役限制在最低限度上(Ch'ü1962: 38, 58)。清王朝并且许诺了“盛世滋丁,永不加赋”。

这样一个简约的正式官僚机构继而导致了通过对通过准官员和纠纷解决机制进行治理的半正式的简约行政方法的依赖。正因为正式机构结束在县令一级,县以下的行政必须依赖准官员来完成。对准官员和社会调解机制的依赖,要求正式官僚体系只在纠纷或申诉中介入。

当然,这一“集权的简约治理”概念在某一层次上会使人联想起韦伯的“世袭主义的官僚制”和 Mann 的高专制权力—低基层渗透权力。与它们的不同在于,这个概念不仅试图把握政府正式组织的性质,而且试图把握政府行政的实践。它不仅试图指出政府正式机构的组织方式,而且试图阐明在官方政府和民间社会之间的灰色领域内运作的半正式行政实践。

### 儒法合一的治理

儒法合一的,或者可以说是“儒化的法家”治理,能够涵盖这样的治理实践的一部分。法家的意识形态是要通过法律、刑罚和官僚制度来进行治理。<sup>⑥</sup>这种严苛现实主义的治理意识形态被儒家的仁政理想所中和。<sup>⑦</sup>在地方治理的层次上,这种融合带来了将县令看作“父母官”的理想。我们可以说,这一理想把一个代表刑罚、纪律和去人格化行政的法家的严厉父亲和一个依赖仁慈、和谐和道德楷模的儒家慈祥母亲结合在一起。二者同样视中央集权为理所当然,因此把政府比喻为父母亲,把被统治的人民比喻为儿童子女(子民)。

另外,儒家还信奉对社会事务至少干预的理念。儒家的政治理想是一个近乎自我管理的道德社会。政府官员们的理想角色限定于以树立道德楷模为主要治理方法。这样,法律的理想原点是社会自己解决纠纷,国家机构尊重社会机制进行的纠纷调解。国家只有在这种机制失败,自己不得不介入的时候,才进行干预。诉讼是失常现象,依法判决的庭审则出自于应付这种失常现象的必要。这就是将民法看成“细事”的意识形态支柱。这样的仁政对民众而言应是尽可能不繁重的——因此这也是 18 世纪将政府官员和税额指标定在极低度政策的根源。

在这里,读者自然会联想起已被众多学者研究过的 11 世纪司马光与王安石的论争。司马光可以被看作是这里所讨论的儒家简约治理诸多方面的代表:他主张将官僚机构保持在简约的状态上,让社会尽可能自我治理。王安石则提倡依赖带薪的正规官吏来进行治理;司马光反之,要求把县以下的治理寄托于社会自身的士绅精英(Bal 1993: 169, 173-76, 177-81; 比较萧公权 1982: 515-17, 487-93)。司马光的观点后来成为整个明清时代占统治地位的儒家主流政治观点。

但是,这种儒家简约主义不能充分涵盖帝国统治的意识形态——就此而言,甚至不能概括司马光自身政治观点的全部。就像我们已经看到的那样,帝国政府实际运作中的

意识形态其实来自儒家和法家的融合。这一融合有着比 11 世纪司马光王安石辩论更加深远的历史根源。甚至司马光自己,也视依赖高度繁琐的官僚规章制度为理所当然。事实上,他的政治观点可能更好被概括为“儒化的法家”治理意识形态,而不是简单的“儒家简约主义”。

然而,即便是这里阐述的“儒化的法家”概念也不能全面涵盖上面描画的简约治理的各个维度。上面讨论的对准官员和纠纷解决机制的运用,作为一种治理方法,是来自行政实践的结果,而不是意识形态的原则。无论是儒家的简约主义,还是法家的治理都没有预见到使用乡保那样的准官员来作为国家官僚制度和社会调解之间的联结,在二者之间创造出治理的“第三领域”,也没有预见到要求县令只有在非介入不能解决纠纷的时候,才采取直接行动。在儒家简约主义理想延续不变的情况下,这些方法是政府在人口增长的背景下,逐步扩延的结果。考虑到统治者坚持的世袭制集权,而又同时希图把世袭制统治内在的分裂化最小化,并承诺把税收最小化,以及由此而来的简化政府机构的愿望,使用纠纷解决方式的半正式行政可能是维护整个体系的高效率、低负担的办法。这就是帝国政权行政实践的隐藏逻辑,而“儒化的法家治理意识形态”概念最多只能涵盖其部分内容。

儒化的法家概念更不能够把握产生于 20 世纪现代化需要中的那些简约治理维度。准官员村长的设置,部分正规化、部分半正规化的“劝学所”的成立和由地方精英和新式商会承担的公共服务职能,都是这些维度的例证。更重要的也许是,在新式乡村学校兴起中,国家推动与民众参与相互结合。儒家简约治理设想认为,地方士绅精英在地方行政中承担关键作用,乃是理所当然,这也是司马光政治观点的核心。但在 20 世纪的乡村中,这样的士绅精英早已不存在了。新式学校中的民众参与更多来自儒家视野以外的村民和村庄农民领袖。儒化的法家归根到底是农业国家及其等级秩序的治理意识形态;它不能涵盖 20 世纪半正式行政的实践。

## 当代中国的科层制化和简约治理

自从韦伯系统概括近代西方民族国家政府机关的逐步扩张(和“理性化”)以来,“科层制化”(“官僚化”,bureaucratization)被看成从前现代到现代治理的主要变化。从这个角度来看,中华民国和当今中国共产党的政党国家相当清楚地显示了一条“官僚化”之路。从国民党统治在县级政府之下设立官僚化的“区”开始,到随后的中华人民共和国设立更加复杂的“公社”(乡镇)一级行政机构,国家机构比过去任何朝代都更加深入社会。由国家支付薪水的官员呈几何状增长,从晚清的 25000 多增长到 1949 年以后政党国家的以百万数计算的国家干部——1979 年“机关团体”人员共 500 万人,1989 年 1000 万人(1999 年到达顶峰 1100 万人,2002 年是已发表官方统计数字中最新的一年,人数稍微少了一些,见《中国统计年鉴》1990: 114; 2005: 125)。大量繁杂的官僚规章、程序和文书工作

伴随着这一无容置疑的官僚化进程。

考虑到这样一个明显并惹人注目的官僚化进程,人们很容易忽视与之平行的另一过程:那就是帝国和民国时期简约治理传统的部分特征的持续存在。在改革时代之前,被称作“集体”政府的村“政府”实际上具有许多过去的半正式行政方式的特性。最低一层由国家支付薪水的干部是公社(乡)一级的干部;村干部(即生产大队和生产小队干部)没有中央政府的财政支持,而是由村庄自己负担——集体干部吃“集体粮”,而不是“国家粮”。而且,在作为政党国家代理人或“官员”的同时,他们也是村庄的代表。当然,新的政党国家利用了向下延伸程度远甚于正式政府机构的党组织来控制这些乡村领导。由此,村的共产党支部可以说相当于旧制度下的村长。支部服从于一个达到前所未有的中央集权化程度的政党国家的控制。然而很多过去的治理方法还是保留了下来。就支部成员而言,他们几乎都是乡村自身的成员,和乡村自身的利益紧紧缠绕在一起;不可避免地,他们不会仅仅认同政党国家,也会认同自己的村庄。

事实上,当代中国的乡村治理需要被理解为官僚统治和延续下来的简约治理方法之间的互动,不仅仅是前一种或后一种模式。村(大队)小学为二者的复杂历史提供了一个例证。我们已经看到,从20世纪乡村教育运动的一开始,乡村社区就积极参与到乡村教育的发展之中。很多乡村学校主要是由村庄自身发起和出资的。国家设定了教育的指导方针,对学校进行监督检查,并且试图树立一定程度的正规化教育,但学校还是主要由社区自身维持和运作的。1949年以后,尽管国家控制程度提高,许多1949年以前的传统还是保存了下来。特别是在“文革”时期(1966—1976),“民办公助”办学模式——“民办”指由大队(村)和公社(乡)办理,“公助”指由政府资金、师资等方面提供不同程度的帮助——成为典型,推动了农村义务教育空前程度上的普及(Pepper 1996: 414ff)。在国家制定的指导方针下,乡村大多管理和维护着自己的学校。很多学校雇用自己的教师,其工资起码一部分由集体工分来支付。农村的民办学校 and 城市的精英学校在质量上虽然有明显的差距,但是这个民办体系成功地地为绝大多数农村人口提供了免费的小学教育。

然而,在改革时代,市场化和乡/村财政收入的减缩(相对于其职责),把整个半官方的乡村教育体系推入了危机状态。免费的教育被一个为钱驱动的,大规模增收学、杂费的教育体系所取代。教育变成农民沉重的经济负担,许多人根本就无法承担。乡/村的财政短缺又导致了教师工资的拖欠、名额的不足和对(便宜的)代课教师的广泛依赖等现象,导致了教学质量的急剧下降。整个体系实际上已在崩溃的边缘摇摇欲坠(李梁、许桐珺 2005)。

中央政府因此在最近几年宣布了九年(小学和初中)免费义务教育的意图,教育部宣称要将全国380万乡村教师纳入正式预算,保障一定标准的工资(教育部2005年12月9日)。这当然会导致更高层次的正规化和更深层的国家控制,并相应降低地方社区的半正式参与。

今天,乡村教育正徘徊在十字路口,有的人可能说是陷于漩涡之中。在毛泽东时代,

大队和公社提供了以简约主义进路为基础的免费民办教育；改革时代的市场化却将早期的教育体系腐蚀成为一个极其昂贵和充满故障的体系；新的 21 世纪福利国家模式则希望全部由国库出钱，为所有人提供免费的九年制义务教育。这种过去和现在的混合，究竟会形成什么样的前景还是个未知之数。但是，旧有的国家发起与社区参与（建立在地方自我本位的公共服务动机上，而不是简单的牟利之上）相结合的半正式进路，仍有可能起一定的作用。也许，同样的逻辑也适用于卫生保健，其价格今日已像教育一样超出了大多数农村人口承担的能力（宋斌文、熊宇红、张强 2003）。⑧

这些观察也许可以扩展到乡村治理的整体。首先，毛泽东时代集体制的大队和公社成功地提供了免费教育、卫生服务以及高度的公共安全，虽然是以政党国家对农村人口和经济的过分的全能主义控制为代价的。⑨这是一个矛盾的结合，同时包含全能主义政党国家的高度官僚化治理和过去的半正式简约行政进路。

事实上，毛泽东时代的乡村治理可以看作一个具有相当强烈的反官僚主义治理传统，一个可以追溯到延安时代以来的“简政”口号的传统。文革时期的政府机构在它控制文化和思想的努力上可能比官僚化的共产党国家更加“全能主义”，但是就正式的国家机构而言，它毋庸置疑比后者倾向简约。当然，毛时代的政治运动和过去的简约主义治理有很大不同，但是这些不同不能取消二者在治理方式上所有的共性。

就改革时代而言，它首先在 80 年代成功地利用了良好的乡村集体干部和新式市场刺激的结合，推动了令人瞩目的“乡村工业化”，并且提高了农民的收入和生活水平。但是在市场化下，乡村治理逐渐屈服于货币主义和功利主义。首先，随着党组织权力的退却和乡村自治的呼吁，村、乡干部比改革之前有了更大的行动自由。事实上，地方治理在很大程度上，不再像改革以前那样，完全遵循党的要求办事，而是在税收和计划生育等基本任务之上，只要避免党所明令禁止的事情，便多可自行其是。随着公共服务道德的崩溃，地方干部变得更加功利主义和自私自利。权力滥用广泛出现在省、地、县地方政府为企业发展和房地产开发的征地之中（以期增加地方政府/官员的小金库，或提高其所谓“政绩”），以及为了自身或某些个人利益出售国有企业，并且使用专横权力支持那种行为，镇压抗议和反抗。这些行为多数没有受到中央的严格制裁。政党国家的官僚机构越来越多地主要只是在国家既定目标不能达成，或纠纷发生的时候，才介入干预。各级上访部门堆积了大量民众对各级政府或某干部的申诉。⑩这种权力滥用最极端的案例可以看作全能主义和简约主义的最恶劣的融合，近乎一种新型地方官僚世袭主义。

进入 21 世纪，一种新的地方治理模式正在兴起，可能会用新的公共服务型福利国家来取代过去的和改革早期的控制提取型国家。农业税已被废除，中央政府宣布了它彻底改造乡村教育和卫生服务的愿望。但是国家向新模式的转型并不容易，多半会带来许多意想不到的结果。村干部变得越来越只是简单地由上级政府拨款支薪的职工，不再是由地方社区财政自己负担的准官员。这似乎意味韦伯式的“官僚化”或“理性化”，但是这一变化是伴随社区（集体）资源和税收的锐减以及村/乡干部所承担的角色和功能的锐减

(停止征税,因缺少财力和权威而停止提供公共服务,对生育控制的可能放松)而发生的。<sup>①</sup>令人担忧的是,村级治理的正规化和官僚化可能仅存于形式上,缺乏实质内容,附带繁琐的文书却没有真正的工作,正如近期的一个调查报告所指出的那样(董磊明 2006: 第三部分)。官僚体系的上层到底能否全面承担和接手公共服务仍待观察。

当然,在今天高度工业化和全球化的中国,对为农业国家设想的“儒化的法家”治理模式的多种要求已经不复存在了。官僚体系的规模也不再受到以农业为主的国民经济的有限税收的限制。而对教育、卫生、市场和交通、通讯基础设施的现代要求意味着新的政府和过去必定会有很大不同。简约主义治理模式必须联系今日从汲取控制型国家到公共服务型国家的转型,才可能起作用。然而,20世纪早期地方自治和由地方推动的公共服务先例,以及毛泽东时代的国家+地方参与模式(起码部分源于旧有的简约治理传统),排除其过度“全能”弊端,仍然值得借鉴。民众参与和控制关乎地方利益的项目,有可能会推进近几十年来被市场经济原子化了的社区纽带的重新建立。考虑到小农经济和村庄将长期存在,简单地依赖西方科层制化的福利国家模式,不见得能够解决政府转型中的实际问题。

就我们在这里的目的而言,重要的一点是我们不能简单地用从现代西方舶来的“科层制”、“官僚制”、“理性化”和“现代化”等概念,或者它们的对立面(去官僚化)来理解人民共和国治理的变化。我们还要把20世纪治理实践中占有一定地位的半正式行政,及其依赖的准官员和纠纷解决治理方法,纳入我们的思考之中。

上面讨论的多对不同的概念——韦伯的世袭主义的官僚制, Mann的高专制权力和低基层渗透权力,以及“儒法和一的治理”——有明显的重合。我们或许可以将高专制权力或者中央集权权力和法家联系起来,而将简约主义主要和儒家联系起来。我们或许也可以把官僚(科层制)治理主要和法家联系在一起,而将君主世袭制及其对简约治理的要求主要和儒家联系在一起。

但是这几对概念都更多地展示了政府制度上的结构和目的,较少涉及政府的实际运作或治理实践,而恰恰是后者赋予了前者实质内容。这里的区分在于政府的正式结构和实际运作之不同,在于政府机构和行政实践之不同。正如本文所建议的那样,中华帝国的政府机构确实应看作是官僚制和世袭主义制,高专制权力和低基层渗透权力,以及法家和儒家的矛盾结合。但是,中华帝国在其政府与社会的关键性交汇点上的实际运作,则寓于半正式行政的治理方法、准官员的使用以及政府机构仅在纠纷发生时才介入的方法。由此,我在这里提出了“集权的简约治理”的概念。正如我们已经看到的那样,帝国时期遗留下来的这一治理传统,有一定部分的内涵在国民党时代、毛泽东时期和改革时代的治理中留存下来。新时代对福利国家的需求当然会使旧有的简约治理传统的部分内涵成为过时,但是简约主义中的半正式行政方法以及国家发起结合社会参与的模式,也许仍然可能在中国起一定的作用,在其追求自身特色的政治现代性中扮演一个角色。



\* 本文中文版原载《中国乡村研究》第五辑, 2007, 1-23 页。英文原作 Philip C. C. Huang, “Centralized Minimalism: Semiformal Governance by Quasi-Officials and Dispute Resolution in China,” *Modern China*, 34, 1 (January 2008)。在此感谢白凯(Kathryn Bernhardt)、夏明方、李怀印、彭玉生、Bradly Reed、Elizabeth VanderVen 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修改, 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。

参考文献:

宝坻县档案。北京: 第一历史档案馆, 归顺天府; 以卷号、年、农历月、日顺序引用。例如, 宝坻县档案 87, 1814, 12.4。

从翰香编 1995: 《近代冀鲁豫乡村》。北京: 中国社会科学出版社。

董磊明 2006: 《村将不村——湖北尚武村调查》第一到第三部分, 见 [www.snzg.net](http://www.snzg.net)。

黄宗智 1986: 《华北的小农经济与社会变迁》。北京: 中华书局 重版 2000, 2005)。

——(2001): 《清代的法律、社会与文化: 民法的表达与实践》。上海: 上海书店。

——(2003): 《中国的‘公共领域’与‘市民社会’? ——国家与社会间的第三领域》载《中国研究的范式问题讨论》, 260-285 页。北京: 社会科学文献出版社 此文是我 1993a 英文原作的翻译稿, 错误较多, 在本集中已适当改正)。

——(2007a): 《中国民事判决的过去和现在》, 载《清华法学》第十辑。

——(2007b): 《中国法庭调解的过去和现在》, 载《清华法学》第十辑。

教育部 2005: 《教育部拟将农村教师四亿工资列入预算》2005 年 12 月 9 日, 载 [www.edu.cn](http://www.edu.cn)。

李梁、许桐晖 (2005): 《免费义务教育百年跋涉》, 《南方周末》(11 月 24 日), 见 <http://hsyong-edublogs.org>。

顺义县档案。顺义县档案馆, 依照目录号、卷号、年、阳历月、日(若有)顺序引用。例如, 顺义县档案 3: 42 和 50, 1929, 1-12。

宋斌文、熊宇红、张强 (2003): 《当前农民医疗保险的现状分析》, 载《当代中国研究》第 83 期(第四卷), 见 [www.chinayj.net](http://www.chinayj.net)。

邹谠 1994: 《二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动角度看》。香港: 牛津大学出版社。

杨团 2006: 《医疗卫生服务体系改革的第三条道路》, 载《学习与实践》第 5 期, 见 [www.cass.org.cn](http://www.cass.org.cn)。

《中国统计年鉴》(1990)。北京: 中国统计出版社。

《中国统计年鉴》(2005)。北京: 中国统计出版社。

周飞舟 2006: 《税费改革对国家与农民关系之影响》, 载《社会学研究》第 3 期, 见 [www.sachina.edu.cn](http://www.sachina.edu.cn)。

BODDE, DERK AND CLARENCE MORRIS (1967) *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

BOL, PETER (1993) “Government, Society, and State: On the Political Visions of Sima Kuang and Wang An-shi,” in Robert P. Hymes and Conrad Schirokauer eds. *Ordering the World: Approaches to*

- State and Society in Sung Dynasty China, pp. 129- 193. Berkeley: University of California Press.
- CHANG CHUNG-LI( 1955) The Chinese Gentry: Studies on Their Role in Nineteenth Century Chinese Society. Seattle: University of Washington Press.
- \_\_\_\_\_ ( 1962) The Income of the Chinese Gentry. Seattle: University of Washington Press.
- CH 'Ü, T 'UNG-TSU( 1961) Law and Society in Traditional China. Paris: Mouton.
- \_\_\_\_\_ ( 1962) Local Government in China under the Ch'ing. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- FREEDMAN, MAURICE ( 1966) Chinese Lineage and Society: Fukien and Kwangtung. London: University of London, The Athlone Press.
- HSIAO KUNG-CH 'ÜAN( 1960) Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century. Seattle: University of Washington Press.
- HUANG, PHILIP C. C. ( 1985) The Peasant Economy and Social Change in North China. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ ( 1993a) " " Public Sphere " / " Civil Society " in China? The Third Realm between State and Society. " Modern China 19, 2( April) 216- 40) .
- \_\_\_\_\_ ( 1993b) " Between Informal Mediation and Formal Adjudication: The Third Realm of Qing Justice. " Modern China, 19, 3( April) : 251- 98.
- \_\_\_\_\_ ( 1996) Civil Justice in China: Representation and Practice in the Qing. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ ( 2001) Code, Custom and Legal Practice in China: The Qing and the Republic Compared. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ ( 2006a) " Civil Adjudication in China, Past and Present. " Modern China, 32, 2( April) : 135- 80.
- \_\_\_\_\_ ( 2006b) " Court Mediation in China, Past and Present. " Modern China, 32, 3( July) : 275- 314.
- KUHN, PHILIP A. ( 1990) Soulstealers: The Chinese Sorcery Scare of 1768. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- LI, HUAIYIN ( 2000) State and Village in Late Qing and Republican North China: Local Administration and Land Taxation in Huailu County, Hebei Province, 1875- 1936. Ph.D. dissertation, University of California, Los Angeles.
- \_\_\_\_\_ ( 2005) Village Governance in North China, 1875- 1936. Stanford: Stanford University Press.
- MANN, MICHAEL ( 1986) The Sources of Social Power, I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ ( 1984) " The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. " Archives européennes de sociologie, 25: 185- 213.
- PEI MINXIN( 1997) " Citizens V. Mandarins- Administrative Litigation in China, " China Quarterly, pp.

832- 862.

PEPPER, SUZANNE ( 1996) *Radicalism and Education Reform in 20th Century China*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.

RANKIN, MARY BACKUS ( 1986) *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865- 1911*. Stanford: Stanford University Press.

\_\_\_\_\_ ( 1993) " Some Observations on a Chinese Public Sphere. " *Modern China*, 19, 2( April) : 158- 82.

REED, BRADLY W.( 2000) *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*. Stanford: Stanford University Press.

ROWE, WILLIAM T. ( 1984) *Hankow: Commerce and Society in a Chinese City, 1796- 1889*. Stanford: Stanford University Press.

\_\_\_\_\_( 1989) *Hankow: Conflict and Community in a Chinese City, 1796- 1895*. Stanford: Stanford University Press.

\_\_\_\_\_ ( 1993) " The Problem of " Civil Society " in Late Imperial China. " *Modern China* 19, 2 ( April) : 139- 57.

VANDERVEN, ELIZABETH ( 2003) *Educational Reform and Village Society in Early Twentieth- Century Northeast China: Haicheng, County, 1905- 1931*. Ph.D. dissertation, University of California, Los Angeles.

\_\_\_\_\_ ( 2005) " Village- State Cooperation: Modern Community Schools and Their Funding, Haicheng County, Fengtian, 1905- 1931. " *Modern China*, 31, 2( April) : 204- 35.

WANG, YEH- CHIEN( 1973) *Land Taxation in Imperial China, 1750- 1911*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

WEBER, MAX( [1968]1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Ed. Guenther Roth and Claus Wittich, trans. Ephraim Fischhoff et al. 2 vols. Berkeley: Univ. of California Press.

---

注释:

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)

②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。

③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。

④一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 "。

- ⑤参见 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间的中间领域（Rowe 1993, Rankin 1993）。我 1993 年的论文对这些评述作了总结（Huang 1993a: 220-221）。
- ⑥关于法家法律的“儒化”请参见瞿同祖 1961；并比较 Bodde and Morris 1967。
- ⑦正如瞿同祖（Ch'ü 1961）所揭示的那样，法家意识形态同样也和儒家的社会等级观融合。
- ⑧杨团（2006）提出了极具启发性的“第三条道路”医疗卫生服务体系模式。
- ⑨相较于旧的“极权主义（totalitarianism）”概念，邹谠建议使用“全能主义（totalism）”一词（参见邹谠 1994: 222ff）。
- ⑩从 1990 年新《行政诉讼法》颁布开始，可以通过法庭对政党国家代理人滥用权力的行为进行申诉（参见 Pei 1997）。但是直到今天，半正式的上访体系仍然是普通公民赖以抵制这些权力滥用行为的首要途径。
- ⑪集体单位瓦解之后，乡村教育卫生服务的资金一度来自乡（镇）政府提留和统筹的费用。但是，2003 年（在减轻农民负担的目标下）的税费改革取消了所谓“三提五统”。其后两年，资金缺口一度由扩征的农业税（几乎翻翻）弥补。但是，随着 2005 年农业税的正式废除，乡一级政府在税收和财政上真正完全被“挖空”了。（周飞舟 2006）

黄宗智：中国人民大学农业与农村发展学院、美国加利福尼亚大学洛杉矶校区历史系

责任编辑：吴莆田