

从“官吏分途”到“层级分流”： 帝国逻辑下的中国官僚人事制度

社会
2016·1
CJS
第36卷

周雪光

摘要：魏晋南北朝以来的“官吏分途”是中国官僚体制的重大制度变迁，本文从这一角度出发，审视当代中国官员的空间流动状况，提出以“官吏相对谱系”为特点的“层级分流”模式。文章从周雪光的“帝国逻辑”分析框架出发，借用史学研究和社会科学理论来认识和解释人事制度安排与帝国治理逻辑之间的关系。文章认为，从“官吏分途”到“层级分流”，这一人事制度造成了官僚体制的二元结构及其迥然不同的职业生涯、激励设置和利益群体，为中国官僚体制的运作打上了鲜明烙印。本文充实和扩展了“帝国逻辑”的理论思路。

关键词：官吏分途 层级分流 官吏相对谱系 国家治理 帝国逻辑

Between “Officials” and “Local Staff”: The Logic of the Empire and Personnel Management in the Chinese Bureaucracy

ZHOU Xueguang

Abstract: This article contrasts and examines two distinct modes of personnel management practices in the Chinese bureaucracy: (1) the historical pattern of the separation of officials and local staff (官吏分途); and (2) the contemporary pattern of stratified mobility (层级分流) among officials across levels of administrative jurisdictions. I argue that these two patterns, albeit distinct, have been rooted in the same institutional logic of governance in China, which are discussed and

* 作者：周雪光 美国斯坦福大学社会学系，上海高校社会学 E-研究院 (Author: ZHOU Xueguang, Department of Sociology, Stanford University; Sociology Division, E-Institute of Shanghai University) E-mail: xgzhou@stanford.edu

本文在写作过程中得到曹正汉、冯仕政、黄晓春、渠敬东、叶炜、应星、张扬、张永宏以及“城市化过程中的基层政府”讨论小组同仁的批评指正。特别感谢《社会》杂志于2015年3月召开的“帝国逻辑下的中国官僚人事制度”学术论坛，本文得到了刘建军、刘世定、楼劲、周黎安等学者同仁的宝贵意见和建议。文中仍有不尽如人意之处，系作者力所不逮所致。

explicated in light of the “the Logic of the Chinese Empire” (Zhou 2014), especially in terms of the principal-agent problems associated with the scale of governance, the complementary role of formal and informal institutions, and the shift between symbolic vs. substantive authority in central-local government relationships.

This article began with the observation that, in Chinese history, there was a sharp separation of officials (“guan”) and local staff (“li”) in personnel flows in the government bureaucracy. That is, officials were directly allocated across administrative jurisdictions nationwide by the central government, whereas “local staff” was recruited locally and they stayed within the same administrative jurisdiction for life. This long-standing practice generated a huge divide between these two groups, with distinct career paths, incentives, and bases of interest articulation.

In contrast, a different pattern of personnel management practice—the pattern of stratified mobility—has emerged in the Chinese bureaucracy in the People’s Republic. All cadres are treated as agents of the state. But, most officials tend to stay within their administrative jurisdictions for their entire careers and only a small group of top officials from selected offices and bureaus are able to move to the immediate higher-level administrative jurisdiction and, hence, enjoy a broader scope of mobility in the higher-level jurisdiction. One implication of this pattern is that dense social networks emerge horizontally within administrative jurisdictions and vertically across immediate administrative levels. Another implication is that officials at each level of the bureaucracy acquire the double identity as “officials” serving as the agents of the state and, at the same time, as the “local staff” who form alliance with local interests. These arguments are illustrated using the empirical data for personnel mobility in the Chinese bureaucracy in two prefectures in Jiangsu Province, from 1990 to 2008. This article concludes with a discussion on the implications of personnel management practices for China’s governance. These practices and the resulting mobility patterns have provided stable institutional bases for central-local government relationships, and they have set limits to the downward reach of the state and the upward reach of local interests, and helped shape distinctive institutional practice in governing China.

Keywords: the separation of officials and local staff, stratified mobility, the double identity of officials and local staff, state governance, the Logic of the Chinese Empire

一、问题的提出

以今天的组织学眼光审视中国官僚体制的历史演变，始于魏晋南北朝的“官吏分途”当是中华帝国官僚体制在人事制度上的重大变迁：一方面，各地郡县长官职位从由当地精英充任转为由中央政府直接任命调遣；另一方面，流品内外官吏职分两途，官与吏在职业生涯、等级位置、激励设置等组织制度方面渐行渐远，最终为巨大的沟壑所隔离。“官吏分途”以及与之相伴的制度安排和组织行为为中国官僚制打上了特有的烙印，与韦伯式官僚组织形成鲜明对比。本文以周雪光(2014)提出的“帝国逻辑”为分析思路，探究帝国逻辑与官僚人事制度设置之间的关系，从帝国的逻辑来认识官吏分途的渊源和意义，解读其背后隐含的帝国逻辑。本文的中心命题是：“官吏分途”是帝国治理应对规模之累以及由此产生的委托—代理困难的一个制度安排。这一人事制度塑造了中央与地方、官与吏，进而国家与社会间关联的结构性特征，并随之渗透于帝国逻辑的运作过程中，体现在正式制度与非正式制度的并存共生、象征性权力与实质性权力(名与实)之间转化的各个环节上。在这个意义上，官吏分途制度是帝国逻辑的有机组成部分和具体体现。

笔者关注“官吏分途”这一现象并不仅仅是出于史学好奇心，更是因为这一历史过程在当代仍然有着重要的现实意义。作为历史遗产的官吏分途制度以不同的形式、在不同程度上存在于当代中国的官僚制度之中。这一历史视角对我们解读当代国家治理和中国官僚体制极有启发意义。对“官吏分途”进行历史追溯有助于我们从新的角度认识当代国家治理的两个重要议题：

第一，中央与地方关系。在国家治理的历史长河中，中央与地方的关系始终存在一个令人困惑的矛盾现象：一方面中央集权体制稳固不变，威严至尊；另一方面，地方权力各自为政，禁而不止。历史上两者并存共生，表现为不同时点上此起彼伏的周期性现象；即使在同一时点上，中央集权高压的情形也并不意味着地方权力全然销声匿迹，后者仍然以隐蔽的形式继续发挥着作用。本文认为，“官吏分途”的制度安排不仅为维系帝国大一统体制提供了组织基础，而且能够灵活调整中央与地方的关系，但它同时也是两者矛盾紧张的渊源之一。

第二，基层政府在国家治理结构中的位置。在传统中国的官僚体

制中,基层政府通常指面对民众的府县守令官员,他们一方面代皇帝抚民亲政,另一方面为皇朝征收钱粮,维系治安,守土一方。在当代中国,基层政府下沉至乡镇街道,直接面对城市居民的各类政府部门也属此列。学者们近年的政府研究工作描述了有关基层政府行为的丰富画面以及中央政府自上而下整顿基层的不懈努力。这些不同地点、不同领域和不同场景的研究呈现了基层政府行为与中央政策之间的差异、距离和紧张以及不绝于耳的“加强基层政权建设”的呼声。这些观察指出了一系列问题:如果说基层政府是连接国家与社会、政府与民众的枢纽,“官吏分途”的制度安排在这里扮演了什么角色?中国国家治理的基本矛盾与官僚人事制度安排之间是什么关系?

本文拟从历史和理论两个维度考察官吏分途制度。首先,本文将从历史维度回顾“官吏分途”的历史演变以及由此产生的制度特征,然后转向分析1949年之后呈现的地域基础上的“层级分流”模式和相应的官吏相对谱系,讨论这一模式与历史上官吏分途制度的异同之处。进而,文章以“帝国逻辑”(周雪光,2014)作为分析框架,从理论上分析解释这一制度安排及其与国家治理的关系。文章最后讨论这一制度安排在当代社会的意义及其面临的挑战。

二、官吏分途:帝国官僚人事制度的历史回顾

据史学考证,早在西周,中国的上古时期,即已存在明晰可辨的官僚制度(李峰,2010)。秦统一天下,建立了以郡县制为基础的帝国官僚体制,至西汉,文书行政的官僚体制已臻成熟(富谷至,2013)。随后,中华帝国的官僚体制经历了漫长的演变过程,其中最引人注目的是始于魏晋南北朝的人事制度变迁——“官吏分途”。这一历史现象在史学界已有众多关注和研究,其演变过程亦有大致的一致和定论。缪全吉(1969)提出的官吏关系演变三阶段论如下:第一阶段,从秦至汉,其基本特点为官吏相通(或儒吏合流)。秦统一六国后,弃儒崇吏,以吏为师,依赖吏属佐治,吏的地位大为增强。尔后西汉建立了完整的官制,吏儒并用,官吏相通,“吏服训雅,儒通文法”(阎步克,1996:453)。第二阶段,从魏晋南北朝至隋唐,突出表现为儒吏殊途。随着魏晋时期九品官人法的建立,官于秩次之外区分儒吏流品,加之权在中央,重内轻外,“下品无高门,上品无贱族”的官品分化趋势明朗,胥吏日趋卑下

(宫崎市定,2008)。“唐宋以后,士其业者,不为吏胥,为吏胥者,则市井狡猾、巨家奴隶及犯罪之人,以是吏胥贱”(缪全吉,1969:6)。第三阶段,从隋唐至明清,吏役合流成为一大趋势。“自隋唐佐官,皆命出朝廷,且数目有限,一应细务,例皆点派境内编户以司其事”(缪全吉,1969:7),胥吏应运而起。如黄宗羲(1985:41)所言:“古者府史胥徒,所以守簿书,定期会者也。其奔走服役,则以乡户充之。自王安石改差役为雇役,而奔走服役者亦化而为胥吏矣。”随后的元明清时期虽有流变,但官吏分途制度持续发展,胥吏一体,自成体系。

在一般意义上,“通常所谓胥吏,由在官府中专门经办各类文书的人员、处理具体事务和技术性工作人员、从事其他杂务厮役的人员等共同构成”(叶炜,2009:81)。“吏”这一称谓在不同历史时期有着不同意义,即使官吏分途之后,“吏”作为一个群体,其内部也有极大的异质性。上至中央六部的书吏,下至县衙的书吏都属于“吏”这个群体。在基层政府的州县衙门,书吏与差役常常合为一体,文献中通常用“胥吏”一词概而论之。中华帝国的基层治理表面虽以“一人政府”为特征(瞿同祖,2003),实则有着庞大的胥吏队伍配合,基层政府如州县衙门事务方能完成。以乾隆年间吴江县为例,知县之下仅11名佐杂官,但各类吏役多达300-400人(周保明,2009:115-117)。到清朝晚期,各县胥吏一般也在百人以上(张研,2011:80)。本文关注基层政府与国家治理的关系,因此,主要在州县下层胥吏这一层次讨论问题。

史学领域已有关于胥吏制度的诸多研究成果。瞿同祖(2003)曾在其著作中专辟章节系统叙述清代州县政府中胥吏阶层的角色意义。缪全吉(1969)和周保明(2009)分别对明朝和清朝的吏役制度、活动和影响进行了全面细致的研究和讨论。叶炜(2009)的专著全面讨论了南北朝隋唐特别是唐朝的书吏制度。赵世瑜(1994)纂集各类史实,梳理了从先秦至明清各个历史阶段官、吏、役关系演变的大脉络,并借用社会学中韦伯的科层制理论特别是帕森斯的功能主义理论和分析概念,以相当大的篇幅讨论官吏制度的历史作用,特别是其对行政系统效率的正负功能。周保明(2009)试图借用社会科学理论解读清代胥役制度的意义。阎步克(2009)追溯了秦汉魏晋南北朝官品分化的历史演变过程,特别是官位这一线索上职位与品位的演变。他发现,在这一演变过程中,儒吏融为一体,转化为中国文化特有的文人官员阶层,与技术从

业的吏属日益分化,渐行渐远。但他的研究对象主要是门品秩序和官品秩序的演变过程,对吏途未有关注。祝总斌(2006)在一系列论文中提出了独到的见解,他特别指出了胥吏在传统国家治理过程中的位置和意义,不同于传统学者视胥吏为痼疾的观点。在国外学者中,宫崎市定(2008)对“官吏分途”这一主题的研究最为深入有力。他以九品官人法为线索,追溯了自汉、魏晋、南北朝至隋唐早期中国国家制度的三个重大转折:贵族制向官僚制转化、推荐制向科举制转化、官吏分途。这三者是同一个大过程的不同侧面,互彰意义。宫崎市定认为,官吏分途是官僚贵族化的结果:在贵族制为官僚制所替代之后,官僚制本身走向了贵族化,促使官吏分途,科举官员转化为以经致仕的士大夫阶层,而技术末节之事置于胥吏手中。在英文文献中,瑞德(Reed,2000)利用巴县晚清档案资料对县衙胥吏的录用、奖惩和社会生态作了细致生动的描述,并特别强调了胥吏的地方关系网络。概括来说,官僚制度在中国史研究中得到了极大关注,相关著作汗牛充栋,相对而言,关于“官吏分途”特别是胥吏制度安排的研究则屈指可数。赵世瑜(1994:3)这样写道:“所有关于胥吏的论著加在一起,与国内外对中国官制的研究成果相比,只能算是沧海之一粟。”以笔者浅见,这一判断在20年后的今天仍然是恰如其分的。

从当代组织分析视角来看,“官吏分途”是中华帝国官僚体制的一个突出特征:官与吏在同一官僚机构并存共生,有着上下级关系,但同时又是互为隔绝的群体,从录用、流动、晋升到监察、俸禄诸多方面,两者有着截然不同的职业生涯。这体现在一系列的制度安排之上。我们以明清时期为例勾画其主要制度特征。

首先,官与吏从录用到流动有着严格区分,形成了两个截然不同的群体。官员来自全国各地,沿科举之途通经入仕,然后由吏部遣派各地。而明代地方胥吏或从“清白无过”的平民中挑选而来,或来自各级官办学校的淘汰者。明朝规定,胥吏不得参加科举考试,从而剥夺了胥吏正途入仕的机会。科举入仕者与吏员的流动如升迁方式也迥然不同。明清时朝,官员任用规定需回避本省之籍,只能跨省流动任职。与此相对的是,胥吏在本地(县)世代相传。吏员终生不得成为职官,极个别“破格”入仕者也只能为七品下的佐贰、幕职等偏职(颜广文,1989)。清沿明制,胥吏“由各处金拨充役”,后改为按国家额定编制考取或招

募，发给执照，有额定的工食银两，所谓“一吏一役，银米皆有定数”，成为编制内的官府雇员（张研，2011：80）。然而，非正式在编的胥吏数量通常更为庞大。在“不完全财政”制度下，虽然官吏名义上各有俸禄，但这些俸禄多不足持家，特别是胥吏，几无正式收入，靠公差跑腿的好处费为生。

其次，胥吏有着“位极贱而权甚重”的结构位置特点。一方面，胥吏位于官僚体制等级结构的从属地位，职卑位贱，只是上级号令的执行者；但另一方面，他们占据了极为重要的战略位置，往往是实际权力的拥有者。我们可以从几个方面来解释这一状况：第一，如上所述，官吏在录用和流动上的严格区别造成了这样一个局面，即在各地州府中，官员（和他们的幕僚）都是外来人，而吏属任用皆为本地人（王雪华，2012）。这一特点又因为官员的短暂逗留而尤为凸显。例如，明清时期地方官员平均任期不足三年（黄仁宇，2001；孔飞力，1999；李国祁，1975：32-41）。与此相反的是，“书吏多为土生土长的本地人。他们长期甚至世代供职，把持衙门各房，所谓‘官有迁调，而吏无变更’……胥吏也‘像书吏一样，他们在本省本州县服役，都是当地人’，‘在规定服役期届满后’，像书吏一样，‘竭力久居岗位’。除此之外，胥吏与地方势力紧密勾结……久居其职，久操其事，加上盘根错节的地方人脉，造成了胥吏之职的专业垄断性，使胥吏在各自行当中、在某种程度上，实际执掌着地方行政的实权”（张研，2011：83-84）。用组织分析话语来解释，这种委托—代理结构导致了严重的信息不对称，胥吏的稳定性和地方性使得他们占据信息优势，可以在相当程度上操纵实质性权力。这一点前人已多有论述。第二，尽管胥吏群体在官僚体制中缺乏正式制度的约束，但他们有着稳定的行为规范。叶炜（2009）讨论了南北朝特别是唐朝的书吏制度安排及其作为群体阶层的形成。这一观察似乎也适用于地方胥吏阶层。瑞德（Reed，2000：5）对晚清时期巴县衙门胥吏的研究指出：“虽然胥吏在法律体系之外运作，而且他们的活动经常直接与法律规定相悖，但他们的行为表现出组织和理性上十分一致的程度，体现在内在构建和实施的规则和程序之上。”第三，胥吏的重要性还在于其在官僚组织运作中非正式制度的核心位置。例如在明清时期，地方乡村中上报核定数额的“在册田土”与县令衙门所实际控制的“实征田土”有着巨大差异（陈支平，1988）。而这些信息大多掌控在久居其位

的胥吏手中。¹杜赞奇(2003:第2章、第8章)讨论晚清基层社会中文化网络权力的渊源时指出,“知县以下的各级书吏和差役”在土地丈量、清理财政、赋税摊款中扮演重要角色,在赢利型经纪和保护型经纪中都处于重要位置。这一状况在民国时期仍未有真正改观。

再次,与发达精细的官制相比,官僚体制的正式化趋势在胥吏层次驻步不前,有关胥吏管理的制度明显缺失。如周保明(2009:3)所言,“就清代而论,有关地方吏役的制度设计是边缘中的边缘”。这一观察也适用于隋唐官吏分途确立后的历朝历代。虽然在清代胥吏的管理经历了由差役制到雇役制的理性化演变,但其录用、俸禄、职业生涯等规制多次反复,未有定制,其俸禄常常不足代耕(缪全吉,1969;周保明,2009)。在胥吏制度确立的明清时期,虽然在正式制度上中央政府对各地胥吏配置的数目、类别等有着粗略规定,但几无实施(Reed,2000)。对于胥吏的管理、奖惩、激励等更无明确规范,许多人甚至没有固定俸禄,胥吏管理的实际权力在各地府县长官手中。“吏役作为地方政府权力结构的关键环节,他们在某种程度上主导了整个地方衙门的系统运行,是具有合法身份的衙门‘公人’(有别于幕友等‘私人’群体),而另一方面,这些人又属于统治结构中的‘非官僚人群’,不受传统官僚制度诸元素的制约,充其量也就是一种‘准正式结构’”(周保明,2009:3-4)。因此,历来的官僚体制改革极少能够触及胥吏层次。杜赞奇(2003:225)谈及从晚清到民国初期的转变时写道:“用一位同时代人的话来说,尽管税收体制发生了巨大的改革,但在最下层却无实质性变化,那些税收人仍然逍遥于国家控制之外。”这一感叹在各个历史时期不断地回响着。简言之,与官僚体制中官制的不断精细化、正式化趋势不同,胥吏制度始终游离在官僚体制的边缘。²

最后,我们简要比较一下中国官僚体制中的“官吏分途”与西方(如

1. 陈弘谋(2003:5-6,22)在《在官法戒录》的“序”中极好地概括了这一特点:“然国家设官置吏,官暂而吏久也,官少而吏众也。官之去乡国常数千里,簿书钱谷或非专长,风土好尚多未习,而吏则习熟而谙练者也。他如通行之案例,与夫缮发文移,稽查勾摄之务,有非官所能为而不能不资于吏者。则凡国计民生,系于官即系于吏,吏之为责,不亦重乎!”正所谓“有不能兴利除弊之官,无不知民情土俗之吏”。

2. 叶炜(2009)指出,隋唐时期中央各部中的文书胥吏有正式等级和向上流动的阶梯。但就地方政府中的胥吏而言,尚未见相关正式制度和流动渠道的记载。因此,这里讨论的胥吏特征适用于地方政府中的胥吏群体。这也是本文关注的重点。

英美)的文官制度。根据《大英百科全书》“Civil Service”条目所述,早期英国文官制度的设立受到中华帝国官僚制度的影响。从形式上来说,两者有许多类似之处:中央调遣而来的官员类似于政治任命官(political appointee),而官僚机构中的胥吏稳定不变,犹如文官(civil servant)的职业生涯。然而,如果我们仔细考察一下两者的具体制度和实际运行过程就会发现其巨大差异:(1)在西方文官体制中,公务员有普遍适用的职业生涯、流动渠道和相应的激励机制。虽然中国官僚体制中中央各部的文书胥吏有相应的晋升通道和职业生涯,但就下层胥吏来说,类似的正式制度踪迹难寻。(2)西方的文官身处官僚组织正式制度之中,其行为活动受到规章制度和权限范围的明确限制,而中国官衙中的胥吏更多地为当地长官所左右。(3)西方文官制度以及在其中活动的文官与所在地并没有实质性联系,而中国官僚体制中的胥吏深深植根于地方性土壤之中。因此,中华帝国的官僚体制与韦伯式官僚组织的种种特征相去甚远。

历史上的官员、幕僚、文人都注意到胥吏在国家治理中的重要性,并留下了大量抨击性评论。从南宋的叶适到明清之交的黄宗羲、顾炎武以及清代流行的各类“经世文编”等著作中,均辟专门章节讨论胥吏之弊端。缪全吉(1969:1)引清代官员梁章钜之言:“胥吏者,官民交接之枢纽。”清代韩振(1825:卷二十五吏政十一)言:“自天子至庶人,未有不求助于人也。上者辅德,次辅事。天下之事,谁为政?曰:二显;二隐。何谓显?曰:三公统六部,六部各统其曹,是谓内之显治;以司道查守令,以督抚察司道,是谓外之显治。何谓隐?曰:内掌曹郎之事,以代六部出治者,胥吏也;外掌守令司道督抚之事,以代十七省出治者,幕友也。是皆上佐天子,以治民事,而其迹不见者也。”胥吏“代六部出治”,其实际作用之重要自不待言。钱穆(2001:125)谈及胥吏重要性时写道:“晚清光绪年间,还有人这样说:‘一切事情到了胥吏手里,铨选则可疾可迟,处分则可轻可重,财赋则可侵可化,典礼则可举可废,人命则可出可入,讼狱则可大可小,工程则可增可减’”。日本学者岛田虔次(2008:150)亦如是说:“在中国近代,行政的实务仅仅被胥吏所把握,即使是天子任命的官员,在侵犯了胥吏的利害关系的时候也不能施政,这已是众所周知的事实。官僚所关心的唯有读书著述、诗文的应酬以及士大夫之间的社交;关于政务,不过只是观念性地主张治世的精神和德

化的理想而已……胥吏是什么呢？在官署，似官而非官；只知行政的技术，不知行政的精神；其教养是虽识字却不识文。在所有的意义上都是似是而非者，即俗之又俗的人。而且士大夫既然不得不作为官僚而立身，那么不管他们是怎样轻视或者憎恶，要想不依存于这种胥吏而维持自己的存在是办不到的。”虽然这一描述针对元朝，但也在很大程度上适用于随后的明清两代。这些历史文献中充斥的对胥吏的口诛笔伐，恰恰说明了胥吏的重要性。

从以上讨论来看，“官吏分途”及其配套的管理措施应该是一个糟糕的制度安排：官与吏的群体分离制造了组织内在的紧张；录用、流动、管理的一系列制度安排使得下层胥吏地位低下但大权在握，而且几无制度约束；科举制度被看作是中国社会阶层向上流动的重要渠道，但官吏分途意味着，庞大的底层胥吏群体被结构性地排斥在体制之外。激励机制缺失易诱发种种不端所为，前人已明道理：“士有爵禄，则名重于利；吏无荣进，则利重于名。”（《新唐书·刘晏传》）这就提出了一个新的问题：如果说胥吏制度有如此多的弊端，似乎处处与中央集权体制的宗旨相悖，为什么这一制度能在中国历史上长期延续下来？为什么针对胥吏的口诛笔伐和奏章进言未能导致大的改革尝试，以正式化的人事制度取而代之？显然，充斥史书的关于胥吏的记载和讨论不是本文的研究结论，而是进一步探究的起点。在对此进行理论分析之前，我们有必要观察一下官吏分途这一人事制度在当代中国社会的延续与变异。

三、“层级分流”：1949年之后的官僚人事流动模式

1949年之后的官僚制度脱胎于武装斗争中发展起来的列宁式政党，其人事管理制度有着不同于中华帝国的新特点，如党政双重权威体制，党管组织人事的制度安排，又红又专的选择标准，等等。然而，着眼于官僚人事流动的大脉络，我们不难发现帝国历史上官吏分途的制度安排在当代中国官僚体制中的种种痕迹。

（一）当代中国官僚体制的空间流动趋势

浏览1949年之后描述官僚体制的词汇，我们发现“官吏之分”连同“胥吏”这一词汇从官方语言中消失了，取而代之的是“干部”这一舶来品。新中国初期，“干部”这一称谓泛指在政府机构和国营单位工作的一般工作人员，包括领导干部、经理和专业人员。官方文件在特指官僚

体制中的官员时通常区分“领导干部”和“基层干部”（参见图 1）。改革开放之后，专业人员和一般职员逐步从“干部”队伍中分化剥离。近年来，“公务员”成为政府官僚组织专职人员的称谓。

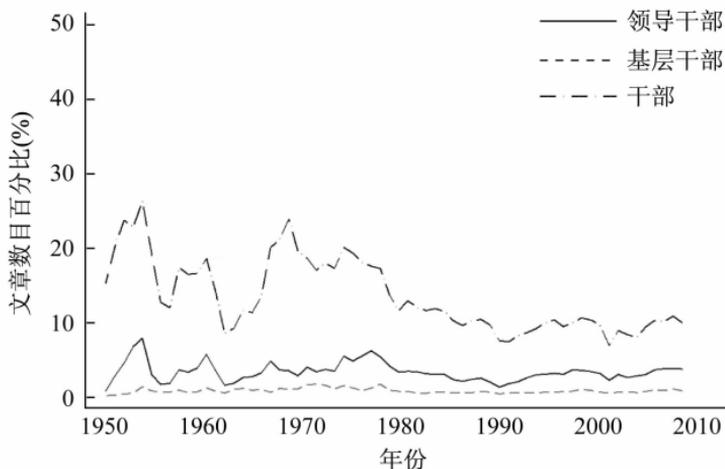


图 1: 人民日报含有“干部”关键词的文章数目占总文章数目的百分比 (1949—2012 年)

仔细观察干部/官员的流动情况，不难发现官吏分途现象仍然存在，只是有着不同的表现形式。以笔者过去十年跟踪观察的一个乡镇政府为例，在 2004—2014 年间，这个乡镇政府的党政正副职领导（即党委书记、副书记、镇长、副镇长、人大主席）共 16 人，均从该镇以外的本县其他部门或乡镇调入，除 1 人因家在该镇就地退休，2 位副职尚未调离外（均在镇上安家），其余“外来人”（除调入不久仍在任者）悉数离开该镇，流动到该县的其他区域内继续他们的职业生涯。在镇政府工作的一般干部中，从外面调入的一般工作人员（如大学生村官、大学生分配进入）大多离开该镇；与此相对的是，在本地土生土长的大多数工作人员没有离开该镇政府，而且也并不期待离开该镇。这个乡镇政府的干部流动状况隐约显示了官吏分途的基本架构：镇主要领导类似于历史上不断流动中的“官”，来来往往，临时驻脚；而当地一般工作人员则类似于历史上“吏”的角色，土生土长，固守本土。另一个特点是：这些镇一级的党政正副职官员在其后来的职业生涯中只是在上一行政层级（县）范围内流动，超越（县）行政边界流动的例子未有所闻。据笔者观察，这一模式在其他各地乡镇政府也普遍存在。在人口流动性较高的城市的基层政府中，基层干部来自外部区域的比例更高，但是其中大多

数人会在该行政区域长期稳定下来,融入当地社会网络,他们在结构地位和行为方式上与古代的“吏”没有实质性区别。³

如果在更大范围内观察官员流动情况,也会发现类似的模式。根据年鉴和地方志,笔者的研究团队收集了江苏省扬州、泰州两个地级市及其所辖区域在1990-2008年间市、县、镇三级政府主要部门主要负责人流动状况的相关资料。在收集的资料中,最低一级官员是乡镇的主要负责人,即镇党委书记、镇长、镇人大主席;县级政府资料包括了县委、县政府以及县级主要政府部门的主要负责人,如县委书记,副书记,县长,副县长,各县级局、办公室负责人等;市级资料包括市委、市政府以及市级各局委办的主要负责人。这些官员都是国家正式公务员,最低级别为正科级。我们通过资料来分析这些官员在1990-2008年间跨行政区域(县、市)的流动状况。本文将“行政区域”定义为官员所属的县(含县级市)或所在城市(地级市所在地)。“跨行政区域流动”指官员从所属的县或市(城市)流动到另外一个县或市(城市),包括在同一地级市所属的县或市之间的流动。⁴与以往官员职位升迁的研究工作不同,本文所关注的是官员在地域空间上的流动。研究发现:

第一,跨行政区域的官员流动率极低。图2展示的是扬州、泰州地区1990-2008年间跨行政区域流动的官员数目与同一时期所在地区官员总数的比率。如图2所示,在近20年间,县市各机构主要官员群体跨行政区域的流动率只有1%-5%。⁵图3是官员跨行政区域的年流动率,即每年跨行政区域流动的官员数目与同年所在区域的官员总数的比率。由于逐年的流动可能会受到一些特殊事件(如政府换届)的影响,图3中同时呈现了3年平均流动率,可以看出,流动趋势更为平缓,

3. 感谢张永宏、黄晓春向笔者指出这一点。

4. 由于这一资料只包括扬州、泰州地区的官员流动状况,该地区向其他地级市或省级部门流动的资料不详,因此,这里统计的跨行政区域流动率与实际状况相比可能偏低。但根据一般性观察,这种跨地区的政府官员流动更为少见。因此,这些因素不会改变流动的基本趋势。另外,扬州、泰州部分县区机构的资料在一些年份有缺失,我们在统计描述中将些缺失的年份加以处理,以免产生偏差。本文未将地级市所属“区”(县级)加入分析,因为这些行政区间在同一城市内的流动与上述“跨行政区域”流动的意义不同。

5. 作为地级市的扬州市和泰州市的主要官员有着向上(省级)或其他地级市流动的可能性。这些可能性在我们的资料里未能得以体现,有待进一步研究。但即便考虑到这些可能性,总体流动率也会在一个类似的低水平。

年均流动率在 5% 上下波动。本文的资料覆盖了扬州、泰州地区县市两级主要政府部门的主要官员，有着近 20 年的时间跨度，这里所显示的状况大致反映了政府官员空间流动的基本趋势，即绝大多数官员在所在县或市的行政区域边界内度过他们的职业生涯。

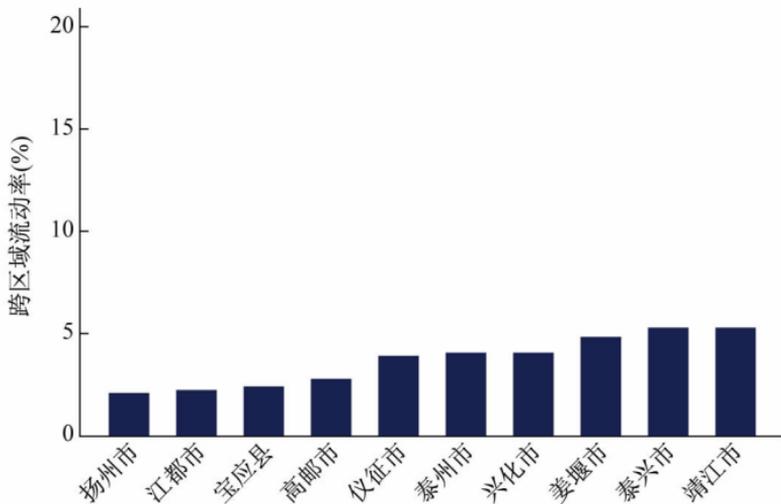


图 2：扬州、泰州地区市县官员跨行政区域流动率 (1990—2008 年)

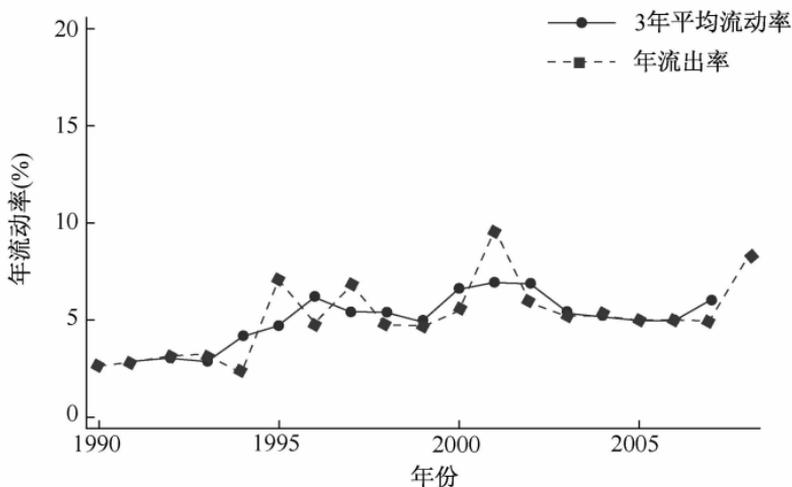


图 3：扬州、泰州地区官员跨行政区域流动率 (1990—2008 年)

第二，官员的空间流动主要为行政区域边界所制约。泰州于 1996 年从扬州分离出来，升级为地级市，原来属于扬州市的部分县域随之划为泰州市所属。这为我们观察行政区域边界与官员流动模式提供了一

个极好的自然试验。本文将扬州、泰州的各自行政区域划分为县级(包括县级市)和地级市来观察官员的流动。在地级市与其下属市县间的调动属于行政区域内部流动。图4的实线表示“行政区域内部”流动,虚线表示“行政区域之间”流动。图4显示出以下几个特点:(1)整体上来看,不同行政区域内部或之间的流动率都很低,不足3%;(2)行政区域内部的流动率(即扬州市与其所属市县间,泰州市与其所属市县间)明显高于跨行政区域流动率(即扬州市与泰州市所属市县间、泰州市与扬州市所属市县间),差异通常在数倍以上;(3)扬州市与泰州市之间也有着较高的流动率。这两个地级市属于同一行政级别,其间的官员流动由省级部门决定。在这个意义上,这两个地级市间的流动也属于“同一行政区域”即省内的流动。简言之,这两个城市间的流动状况与上面讨论的趋势是吻合的。这些趋势清楚地表明,行政区域(而不是物理空间距离)是制约官员空间流动的基本机制。

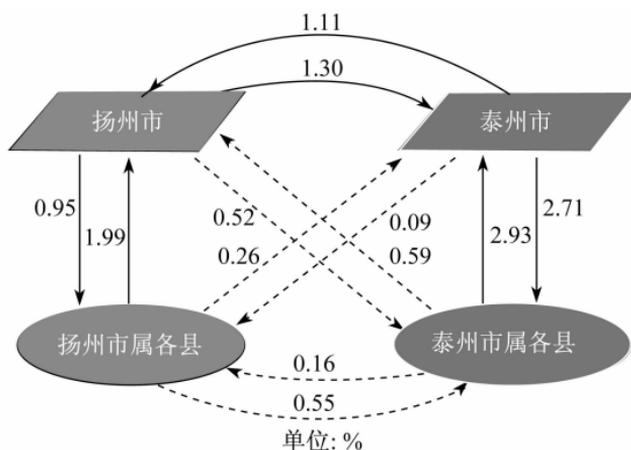


图4:扬州市、泰州市及其所属(市)县间的官员流动率(1990—2008年)

第三,如果说只有极少数官员有跨地区流动的可能性,而且这一空间流动通常意味着职务或地位的提升,那么哪些部门或职位有着跨地域流动的优势呢?图5和图6分别呈现了跨区域流动率最高的15个政府部门和职位。通过图5、图6不难看出以下特点:(1)官员的空间流动通常发生在该行政区域中官僚体制内居最高位置的部门(如县委、县政府、组织部等),特别是这些部门最高职位上的官员(如县领导、市领导);(2)那些隶属强势“条”上的部门(例如税务部门、纪检部门、银行)官员跨行政区域流动的概率较高;(3)特定的政策使得一些特殊部

门(如共青团)的官员在空间流动上尤为获益。在这个意义上,跨行政区域流动率高的部门和职位成为训练、储备“流动的官”的组织基地。通过这些自上而下的调遣流动,流动的官员和他们的职业轨迹将不同的行政区域连接在一起,延续和强化了这些区域对自上而下的权威的向心力。

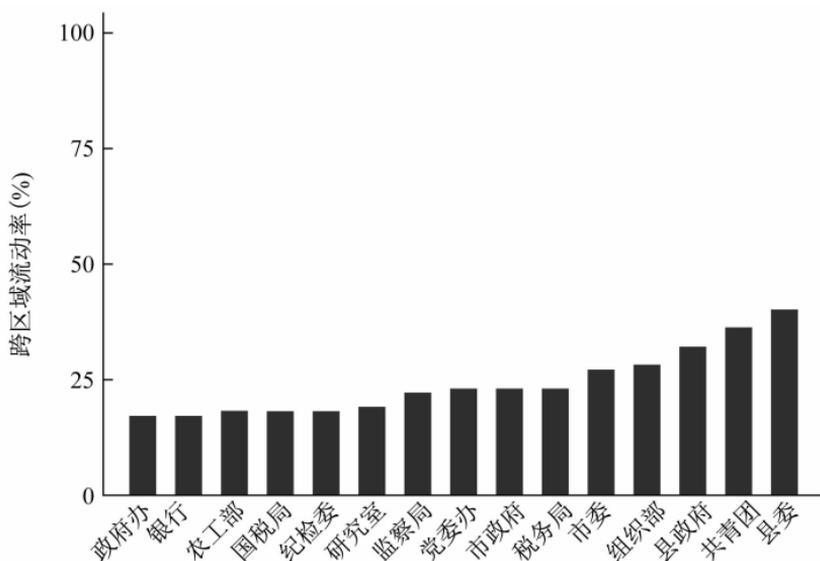


图 5:扬州、泰州地区跨区域流动率最高的 15 个部门机构(1990—2008 年)

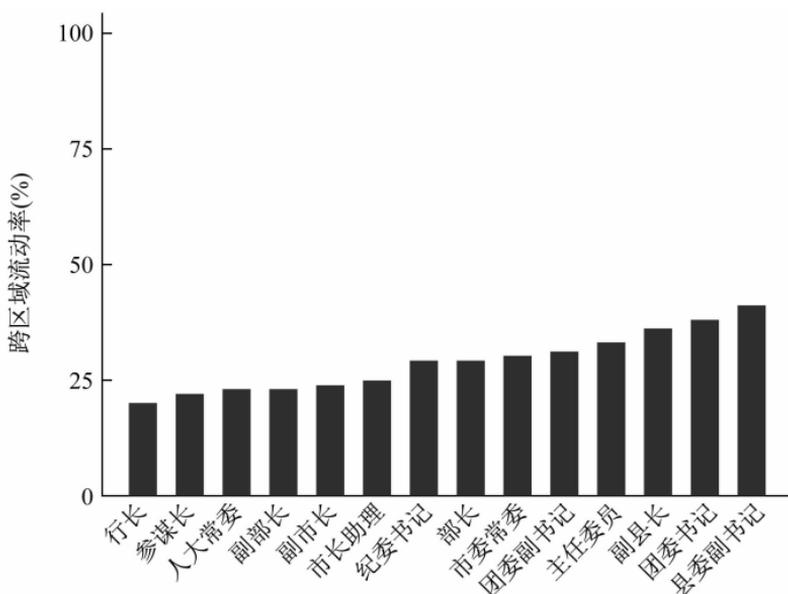


图 6:扬州、泰州地区跨区域流动率最高的 15 个职位(1990—2008 年)

(二) 讨论：层级分流模式与官吏相对谱系

本文将上述政府官员空间流动的趋势称为地域基础上的“层级分流”模式，即每一行政层级上的大部分官员通常在该行政区域内部固守或流动，只有处于这一层次最高位置的极少数官员有机会向外地或上一层级流动，而且在官僚体制的各个层级均呈现类似的趋势。具体说来，这一模式有以下几个特点：首先，地缘基础的凸显。在镇、县、市各层级的流动，无论是平级的调动还是向上晋升，基本上是以地缘为边界的，即大多数干部主要是在同一行政区域（地域）内流动。例如，乡镇政府的干部大多终生在该乡镇内部流动；一个县各个机构的干部大多终生在本县内部流动；同样地，市级或市属干部大多终生在本市的行政区域内流动。第二，层级间的逐层分流。某一行政区域内官僚体制最上层的主要负责人（如正副职或主要机构的负责人）有更多机会跨区域流动（例如，一县负责人调任另一县负责人）或向上一级行政区域流动（如一县负责人调任上一级市级部门任职）。换言之，在官僚体制的各个层次（市、县/区、乡镇），官员的流动空间大多局限于上一层次的行政区域，即乡镇一级主要负责人在本县内各机构流动，县级主要负责人在本市内各机构流动，市级主要负责人在本省内各机构流动，极少有跨越行政级别的空间流动（如某一县委书记调至原地级市以外地区任职）。第三，据此推断，政府各机构内部的办事人员更多地显示出“胥吏”阶层的特点。本文的资料只包括政府各机构主要官员（通常是正副职领导）的信息和流动状况，事实上，各级政府机构中还有大量的办事人员，如乡镇政府中的一般工作人员，市县政府各机构的一般公务员等。他们的结构地位与历史上的胥吏并无太大区别，即这些“胥吏”大多在同一区域层次中度过他们的职业生涯，而且长期的固守使其与当地的文化网络有着千丝万缕的联系。

当代官僚体制的层级分流模式在相当程度上是历史上官吏分途的延续。新中国的“干部”制度将各类、各层级的官员纳入一统的等级体制，在正式制度上不再存在官吏分途的制度性隔离，但各级官员的流动存在严重的地域约束，其流动态势也表现为“吏”的特点，即各级基层官员的职业生涯局限在特定的地域空间内。就某一个层级（如镇、县、市）的官员来说，大多数人会在这一层级的行政区域中度过他/她的整个职

业生涯，只有这一层级中为数不多的最高职位的官员有可能向上一层级流动，层层亦然。某一层级的官员大多久居该地域，形成了稳定的地域关系，换言之，从地域利益、地域关系网络来说，他们与古之胥吏性质相似。依此观之，当今基层政府（乡镇、街道）的干部队伍设置在很大程度上仍然体现了官吏分途的特点，官吏之间的边界仍然以各种形式（如体制内/外，正式/合同/临时）延续着。从组织结构上来说，官与吏在规章制度约束、职业生涯、报酬待遇和群体利益等诸方面仍然分属两个不同的职业群体。

但是，与“官吏分途”的二分法相比，今天的“层级分流”模式有了重要的变异，特别是呈现了官吏相对谱系的特点，本文尝试阐释如下。历史上的官吏分途模式导致官员跨越不同行政区域，在更大的物理空间中流动，如跨郡、跨州、跨省的流动；与此对照，层级分流模式则表现出行政区域上下层级间的递增性和连续性，即部分主要官员向上一级（或下一级）行政区域流动，例如县级主要官员向市里流动或向同一市域内其他县区流动，而市级官员向县级主要领导岗位流动，从而加强了上级行政区与下属行政区之间的连续性。这一流动模式建立的网络纽带意味着，官僚层级不仅为上下级正式等级制度所联系，而且也表现出地域上的连续图谱，逐层向上扩展，类似于施坚雅（Skinner, 1964）提出的等级市场结构。从官吏分途角度来看，这一流动模式意味深长：就某一特定行政层级来说，其上层的官员都是“流动的官”，即他们在更大行政区域中任职和流动；而其下层的官员都是“固守的吏”，即他们在同一区域中度过其职业生涯。换言之，如果我们着眼于官僚体制的某一层级，从下级官员的角度来看，上级领导都是“流动的官”——外来的、超越本区域的官员；而对于上级官员来说，下级官员又是“固守的吏”，即他们的职业生涯局限于所在的行政区域之内。因此，官与吏的角色随着官僚体制不同层级的变化而转化，某一层级的“官”相对于更上一层级则有着“吏”的特征属性，反之亦然。本文将这一特征称为“官吏相对谱系”。从这一角度解读，我们可以看到，当代中国官僚体制中，特别是政府机构中，干部有着“官”与“吏”的双重身份。

这里特别需要强调的是地域基础的意义。在任何社会背景下，金字塔的官僚体制导致逐级递减的流动趋势，这一点不足为奇。但在中国社会，官僚体制中的层级分流趋势与地缘基础上的乡土中国发生了特定的

交融演变过程,塑造了中国官僚体制中地缘(行政区域)基础上层级分流的突出特点。无论着眼于层级分流的历史延续性或者变异性,地域空间仍然是最为重要的维度,有着丰富的政治和社会内容。在这一点上,官吏分途与层级分流两者殊途同归。地域关系、非正式制度与地域基础上的官僚权力不可避免地结合在一起,互为强化。1949年之后,通常意义上的属地官员大多是所谓的地方性官员,他们的职业生涯在特定的区域空间内发生和展开。空间依赖性导致了坚韧的社会关系网络和利益连带,进而塑造出突出的地域性行为特征。官僚体制抵制外来权力在这里通常表现为地域空间基础上的内聚外斥取向。区域基础上的官员为行政区域的边界和内在组织动员提供了稳定的人事资源和相应的利益集团,成为地方性分权制度的重要渊源(曹正汉,2011)以及行政发包制(周黎安,2014)的制度基础。从官吏分途到层级分流的人事制度沿革以及随之而生的制度安排赋予中国官僚体制以鲜明的特点。

四、官吏分途、层级分流与帝国逻辑:理论分析

在这一节,本文从历史现象转向社会科学分析,运用周雪光(2014)“帝国逻辑”的分析框架,从理论上分析解释官吏分途和层级分流的制度安排。本文的讨论是双向的,既从帝国逻辑角度来解读官吏分流制度,又从后者来认识其中所折射出的国家治理逻辑。

(一)一个“控制权”理论视角

一个制度安排的产生和延续有其内在机制和特定环境的约束,不同的理论思路可以帮助我们从不同角度来解读、把握制度变迁的渊源和机制。

从组织学角度来看,“官吏分途”可以看作是官僚体制内部层级间权威关系的分配组合问题,涉及官吏之间的权威配置、吏员的正式化制度、官吏关系在不同时点上和不同条件下的转化机制等问题。在经济学不完全合约和新产权理论的基础上(Aghion and Tirole, 1997; Hart, 1995; Hart, *et al.*, 1997; Tirole, 1994),周雪光和练宏(2012)提出了一个控制权理论,以解释官僚体制各层级间不同维度的控制权的组合安排以及由此诱发的国家治理的不同模式。该理论的基本逻辑是这样的:在政府组织内部,正式制度规定着不同层级间的权威关系;组织中的委托—代理关系由于信息不对称、目标不一致和有限理性而无法制

定或实施完全合同。因此，上下级关系中的实际控制权因任务性质、信息分布、环境不确定性和相应的交易成本而可能被分配在不同的层级上。换言之，官僚体制内不同层级间的权威分配，取决于特定场景下有关信息和激励的需要和条件。例如，在信息高度分散于基层的任务场景（如环保监管、土地确权）中，集权会导致信息收集和处理的昂贵成本，上级部门不得不将执行的实际权威下放到基层机构。从这一分析视角出发，我们需要关注官僚体制的不同层级在特定任务环境中的互动以及相应的交易成本。控制权包含三个维度：决策权、检查验收权、实施与激励权。在中国官僚体制的常态中，中央政府掌握着前两种权力即目标设置权与检查验收权，而将实施与激励权下放给地方政府。这一安排也就是周黎安（2008；周黎安、王娟，2012）所提出的“行政发包制”，即中央政府将各类地方事务“发包”给地方政府，如在计生、环保等主要领域设置目标，并加以考核验收，具体实施则交予地方（周雪光、练宏，2011：7-10）。这一体制的核心是确保中央政府的一统性，与此同时，允许各地政府因地制宜，赋予其政策落实执行的灵活性。

这一理论视角有助于我们理解官吏分途这一制度安排的意义：第一，中央（吏部）负责选拔、调配和提擢各个州县长官。因此，在人事管理和监察控制上，中央政府有着自上而下等级体制的强大动员机制。第二，各地官员异地任职和频繁流动的人事制度意味着，他们关心的主要是来自上面的指令，即在激励设置上以完成自上而下的指令为首要目标。第三，与此相对的是，胥吏游离于官僚体制之外。因此，国家的动员能力只能传递至知县一级，县衙以下的动员能力来自半游离于正式制度之外但直接受控于各地官员的胥吏群体。如此，官与吏之间的正式权威关系与“行政发包制”（周黎安，2014）中行政官员有权决定其区域内具体做法的实际控制权是一致的。

但从“控制权”理论的角度来看，这是一个不完全的发包制。第一，中央政府保留着“任意专断权”，随时可以“一插到底”。皇朝命官在全国的基层政府流动，经皇帝授权代之施政，以维护帝国一统性，加强资源动员能力。中华帝国正是通过官僚制度中流动的官员和官方话语将帝国版图上的各个城市、村落、山寨连为一体。第二，官与吏之间因地制宜的特殊关系意味着，皇权在各地区向下延伸的力度和有效性参差不齐。地方内部的稳定性、持续性以及行政发包制的具体实施不可避

免地交由当地胥吏群体和乡绅势力。胥吏的信息优势、地方性关系网络以及激励设计安排,使他们在许多方面有不同程度的实际控制权。第三,在实际过程中,上下级权威关系——中央与地方、官与吏——并不是稳定的契约关系,而是在放收松紧间不断变动的关系。当中央政府高压动员时,各个地方政府随之反应,中央与地方构成一个高度关联的官僚体制。而在常规情形下,官吏分途或层级分流导致了官吏(或不同层级官员)流动与固守之别,这强化了区域内部高密度的关系网络和稳定的非正式制度,表现为区域间各自为政、官与吏之间时紧时松的微妙关系。在不同场景下以及中央与地方的不同互动过程中,中央政府的任意专断权和信息分布的具体状况可能导致层级间权威关系的不同分配,从而诱发不同的政府治理模式。官吏分途和层级分流在这一互动过程中起到了微妙但重要的调节作用。

我们怎样解读上述官吏之间、中央与地方之间的权威分配和关系转变呢?周雪光(2014)提出了中华帝国治理中的三对关系:委托—代理、正式与非正式、名与实以及它们之间的关联和转化。下文以这三对关系为着眼点,具体分析和讨论官吏分途及其相应的制度安排以及它在帝国治理中的意义。

(二)委托—代理:官吏分途的发生学解释

官僚体制是帝国治理的组织基础。帝国规模巨大意味着官僚体制的庞大复杂和行政链条的漫长松弛,特别是信息不对称以及随之而来的人事管理困难(周振鹤,2013)。从“控制权”理论角度来看,官吏分途制度是帝国治理过程中试图解决委托与代理困难的应对举措,其核心在于集郡县统领之权于中央,而将实际治理之权下沉至基层,县官、乡绅、胥吏之间相互制衡,从而降低帝国官僚体制人事管理的成本。

在走向中央集权的历史过程中,国家官僚体制不断扩展,延伸其统治的广度和深度。这体现为不断扩张的官僚组织规模。隋唐时期,县级大多只有两曹设置,而到明清则是六房皆备。中央政府逐步将原来由各地产生的官员改为由中央政府委派。例如,“汉世州郡县之属吏由长官自由辟用本地人,唐世州县僚佐则由朝廷除授,且大抵用外州县人。此亦殊异特甚”(严耕望,2007:895)。属于吏列的掾史的任命在汉朝“悉任州郡”,而到了魏晋时期则“始归吏部”(赵世瑜,1994:35)。毋庸置疑,人事管理的规模成为制度安排面临的极大挑战。由朝廷遣派

的各地长官数目庞大，其科举、录用、调遣、考成、俸禄、监察已经令朝廷不堪重负，而相应的胥吏数目则以数十倍甚至百倍计，绝无集权而治的可能。不难推论，官吏分途或者说管官放吏是中央集权制度下不得已的抉择。既然朝廷大权至高无上，自上而下强化官吏之别，尊官贬吏，顺理成章。这一历史发展反映了帝国统治过程中择优去劣的演变过程，一定程度上可以缓和一统体制与有效治理之间的矛盾。

因此，本文提出的一个命题是：中央集权及其官僚制度导致了委托—代理关系的交易成本，特别是对各地官员的评估、委派、监察等的相关信息成本急剧增大。官吏分途是应对这一困难的制度安排，即中央政府控制各地官员的任命统辖权，而将行政区域（或部门）内的管理权包括胥吏人事权委托给各地、各部官员代而治之。这一解释有别于宫崎市定（2008）提出的官僚制走向贵族化的发生学解释。依上述讨论来看，官吏分途发生在官僚体制日益扩张的大背景下，是组织规模不断膨胀的结果，是帝国为了应对治理负荷过重而实施的制度，而当时的官吏流品框架为官吏分途提供了可资借用的社会文化资源。本文的思路也不同于黄仁宇（2001）的“潜水艇三明治”观点，即中华帝国存在上下两层（皇权与民众）大而无当，中间缺少强有力的官僚层级将两者联系起来的治理困境。本文认为，这个中间层级集中体现在官吏分途上。一方面，儒家文官饱读经书，不谙技术；一方面，书吏胥役困于基层，游离于官僚体制边缘，有力无权。黄仁宇将这一困境归咎于“数目字管理”技术的缺失，例如，在田亩数目尚未明晰的情况下无法实现税收的理性管理。然而，即使在数目字管理技术高度发达的今天，信息的不完备性、不对称性、模糊性都使得所谓的信息技术能力大打折扣。本文认为，官吏分途制度是针对中央集权的局限性所采取的应对举措，即帝国治理受其规模所累，向下延伸的能力有限，而官吏分途在很大程度上缓和、调节了这一紧张。

在当代中国，国家官僚体制在各个领域中承担了繁重的任务，包括政治、经济、文化、社会保障，可谓无所不及，与民众有着密切互动，国家治理的负荷因此大大增加，官僚体制随之膨胀，委托—代理问题随之加剧。随着政府官员队伍的扩大、分工的精细化，人事管理上的考核、激励、晋升、监察、流动、培训等一系列环节需要繁重的信息采集、加工、解释和决策，向上集权的意图受到严重限制，只能将权力逐级下放到各个

官僚层级,由此导致了本文观察到的地域基础上的层级分流模式。具体说来,在国家官僚体制中,某一层次(如乡镇和县内各机构)主要官员的流动、晋升由上一级(或隔级)领导部门(如县委)考核决定。因此,这些官员的空间流动范围也只能限制在上一级领导部门管辖的区域空间。中国官僚体制中各层级的部门(如卫生局、教育局、环保局)官员的人事管理权隶属于属地政府。因此,大多数部门官员只能在某一特定行政区域中度过自己的职业生涯,只有特别强势的条线机构(如国税局、纪委、银行)或个别官员得到更高层级领导的青睐才有机会得以跨地区流动。换言之,层级流动模式正是当代中国官僚体制地缘性结构的产物。试想一下,若实行跨地区、跨层级的人事流动,就需要相应的跨地区、跨层级的制度安排来实现相应的信息流动、考核和权威关系,这无疑与现有的官僚体制基本结构相悖。因此,超越层级分流模式的官员流动只是偶然的、局部的。所谓“分权的权威主义”(Landry, 2008)实在是国家规模约束下不得已而为之的举措,历史上亦然,只是形式和标签不同而已。

(三)正式与非正式:官吏分途与国家治理机制

在讨论帝国治理逻辑时,笔者特别强调了正式制度与非正式制度并存互动的重要性(周雪光,2014)。帝国治理的突出困难是中央一统体制与地方有效治理之间的矛盾,即前者的“一刀切”特性与各地具体场景不符而产生的紧张、冲突以至动荡。帝国治理需要解决中央集权与地方性适应之间的矛盾,而正式与非正式制度并存互动的关系在很大程度上缓和了这种紧张:前者确保“政令自中央出”,一呼百应,维护了中央集权的象征性权威,而后者为地方因地制宜提供了灵活空间。

从官吏分途制度着眼,本文的一个命题是:帝国治理中正式与非正式关系在很大程度上嵌入在官吏关系制度安排和两者的互动过程中。非正式制度建立在长期稳定的社会互动过程以及由此产生的社会网络、共享价值、利益群体之上。官吏分途所导致的胥吏固守一地的模式恰恰为此提供了稳定基础。一方面,官吏分途的制度安排造成了在教育、社会地位、职业化上截然不同的两个群体,可以说是正式制度与非正式制度的各自体现。另一方面,这两个群体在官僚体制等级结构中上下衔接,密切互动,互为依赖,一如鲁一同(1882)在《胥吏论》中所言,“吏非能害人也,必假官以害人。官尊则吏横,官卑则吏弱”。同时,胥

吏又是官僚体制、乡绅、民众之间的交接关联点。关于吏胥与家族、乡绅间关系的讨论极少见诸文献，但史景迁(2005:28-32)曾描述了清代早期地方税收状况：政府把农民的税额分段，每年分九个月，一月两次，税吏甚至差吏与农民社会打交道的的时间如此之长，其间必然滋生出丰富的社会关系。我们从前人讨论法与例之间的关系中可以一瞥：“夫制而用之之谓法，著而守之之谓例。法久必弊，弊必更始，而例生焉。例也者，所以辅法之不及也。故观法可以守经，观例可以达变。”⁶而胥吏角色的重要性表现为其在体制灵活性中的关键作用。胥吏长期固守一地，可以在不损害法的象征性尊严的前提下，因地制宜地利用法例间缝隙来完成任务。瑞德(Reed, 2000:248)指出，“在最基本的层次上，衙门胥吏不应该被看作为主要是国家或社会的代表。相反，他们应该被看作同时是国家的代理人，植根于地方社区的一个职业群体，又是尽力用手中资源来追求自身利益的个人”。官与吏互为依存、互为钳制的关系是正式制度与非正式制度间关系的具体体现。

仔细分辨历史上官吏之间正式与非正式的互动关系，有两种截然相反的情形，有必要进一步追究。充斥史书和文人笔下的第一种情形是，官员所维护的正式制度和道义标准与胥吏的非正式运作之间产生紧张冲突。各地官员代皇帝执政，遵循正式制度的规范准则，而胥吏常常在实际执行过程中加以变通，以非正式形式落实之，导致正式制度被束之高阁或歪曲执行，甚至为非正式制度所排斥。我们从一个历史镜头中可以一瞥胥吏在非正式制度中的角色。胥吏在县衙捕盗过程中扮演重要角色，但又常常私下自作主张，灵活处理。一位捕役如是说：“捕役非不爱赏畏比也，非尽养贼纵贼也，但破一案不易，办一案更不易，破一案必多雇帮役，百端踹踩，盘缠饭食其费从何而出？办一案于审明后，赃据确实，重则拟死，轻则充发，解府解省等候多时，花销不少，费又从何而出？每结一案，费至一二百金不等，穷役费无所出，是以宁受责毋拿贼也。”(周保明, 2009:78)依笔者在田野研究中的所闻所见，类似说辞出于今天的基层干部口中亦毫不奇怪。在当代中国，基层干部在执行上级政策过程中的变通、偏离和共谋等各种策略行为是中国国家治理的一个突出特点(孙立平、郭于华, 2000; 周雪光, 2012a)。这些因

6. 参见《漕船志》卷六。

地制宜的非正式行为缓和了国家治理的超负荷运转。

官吏之间正式与非正式关系的第二种情形表现为书吏对法令规则的刻板遵守(正式性)与官员的主观能动性(非正式性)之间的关系。综观历史上对胥吏的抨击,一个反复出现的主题是:法律条例过密,赋予执行法律条例的书吏极大的掌控能力,从而约束了官员手脚。如叶适(1961:834-835)言:“国家以法为本,以例为要。其官虽贵也,其人虽贤也,然而非法无决也,非例无行也。……知其一不知其二,不若吏之悉也,故不得不举而归之吏。”赵翼(2013:44-45)观察道:“援引古义,固不免于附会,后世由一事即有一例,自亦无庸援古证今,第条例过多,竟成一吏胥之天下,而经义尽为虚设耳。”顾炎武(2006:509)的抨击最为直白,“夫朝廷之立法,本以防吏之为奸,而其用法也,则取于吏而为决,则是吏之言胜于法,而朝廷之权轻于吏也”。“后世有不善治者出焉,尽天下一切之权而收之在上,而万幾之广,固非一人之所能操也。而权乃移于法,于是多为之法以禁防之。虽有奸宄有所不能逾,而贤智之臣亦无能效尺寸于法之外,相与兢兢奉法,以求无过而已。于是天子之权不寄之人臣,而寄之吏胥”(顾炎武,2006:541)。祝总斌(2006:92-93)特别强调了胥吏在国家治理中的地位:皇帝一方面给予官员很大的自主权,但另一方面利用胥吏制约官员。皇权“赋予官员以吏胥所绝没有的、一定范围内的决断权,允许官员在不违反法、例的条件下,拥有处理政务的灵活性”;与此同时,“吏胥发挥着督促官员奉行法、例的特殊作用,以维护全国政令的统一”。有学者认为,“正是那些熟悉律令法规的刻板胥吏的日常工作,构成了官僚制理性行政的基础”(叶炜,2009:125)。在这里,正式与非正式关系表现为胥吏扮演正式制度的化身来约束官员的非正式行为。

由此可见,国家治理中的正式与非正式过程在官吏关系中有着颇为不同的体现:政策正式化与执行非正式化体现了胥吏行为在地方治理中的灵活性和适应性;而地方官的决策自主性与书吏的刻板守法性体现了书吏作为正式制度化身的僵硬性。这些微妙的关系表明,官僚体制运行过程的实际控制权在皇帝、官员、胥吏间的分配实施因事、因地、因时而不同,其内在机制有待进一步探究。近年来关于基层政府行为的研究指出了基层干部在国家治理中至关重要的角色(艾云,2011;冯军旗,2013;何艳玲,2007;欧阳静,2011;田先红,2012;王汉生等,1997;应星,2001;

张静,2007;张永宏、李静君,2012;折晓叶、陈婴婴,2011;周飞舟,2007)。虽然这些“吏”职干部正式权力不大,但他们解决实际问题的能力和作用不容小觑。仍以笔者在北方一个乡镇的田野观察为例,每当村庄发生纠纷时,外来干部(镇领导)必须依靠当地干部处理解决,因为后者的地方性知识和社会关系可以有效地缓和或摆平问题。在村庄选举最为紧张的时期,存在纠纷冲突风险的村庄无一例外地由最为得力的当地干部主持进行,外来干部或避而不见或只是在场陪衬。可以说,正是这些基层官员塑造了国家权力的本色。如果没有这些“吏”职基层干部的参与、共谋与变通,就不会有国家或上级政策的落实执行,中国国家的一统体制也就无从依托(周雪光,2009,2011)。

(四)名与实:官吏分途与国家治理节奏

周雪光(2014)提出,在中央集权体制中,地方治理的正式与非正式间既互为依赖又充满紧张,在不断调整中保持暂时的平衡。这一调整的重要机制是中央政府在象征性权力和实质性权力之间的转化调节:在“以名代实”阶段,中央政府可以通过明令或默许的方式将实质性权力授予地方官员,以促成有效治理的可能性;与此同时,这种自上而下“授权”的形式维护着前者的象征性权威。在“以实正名”阶段,中央政府转而回收实质性权力,时常通过政治运动的方式来打击地方政府的“偏离”行为,以维护中央政府的权威。如此,在中央与地方的关系上表现为实质性权力下放—上收的周期性波动,在“以名代实”和“以实正名”之间转化。从这一角度来看,官僚体制不同层级间的权威分配随着组织注意力、任意专断权的行使而不断发生变化。

从官吏分途的制度安排入手来观察这一机制在微观层次上的实际运行,我们不难注意到这样一个结构性特点:身处官僚体制内部的官员对于自上而下的动员最为敏感,因为他们的录用、任命、流动、晋升都受制于中央(或上级)政府的考核奖惩。与此相对的是,胥吏与来自中央政府的指令则是若即若离的关系,帝国官僚体制并没有将下层胥吏纳入正式的管理体制之中,而是由各地长官自行统辖;他们处于官僚体制结构之“边缘的边缘”,其行为具有鲜明的地方性。这并不是说,胥吏不受制于官员的指令调动,但官与吏在体制上的隔膜和游离意味着官僚体制与各地政策实际执行过程的关联只能是暂时的、局部的和有条件的。一方面,胥吏们听从和执行官员的调度和差遣;但另一方面,他们

和官僚体制的关系与官僚体制的内部关系有质的不同。胥吏与地方利益有着千丝万缕的联系,这一结构性位置导致他们在官僚体制的运行过程中产生离心倾向。

官与吏在日常事务中权威关系与隔膜状态的并存,使得意图与解释、指令与执行间的松散关联成为官僚体制运行过程的组成部分。官僚体制的动员与胥吏工作常规编织于一体:自上而下的动员机制左右了官员的行为,但吏的稳定性又造成了动员与常规之间的游离。以上分析表明,官吏分途的结构性安排的一个可能的意义是,胥吏阶层的利益在国家与民众间产生了一个重要的缓冲区域,他们在当地有自己的利益群体,与当地乡绅精英建立同盟,把自己编织进了地方性文化网络中(陈支平,1988;杜赞奇,2003)。如此,在一定条件下,胥吏可能在官僚体制向基层社会延伸时扮演了减速消音的角色,从而使得不同地方区域与中央集权之间保持了相对松散(loose coupling)的关系,提高了官僚体制在地方的适应能力。

新中国时期,国家官僚体制的组织化程度远远超越了历史上官吏分途的二元结构,这也为名实间的转化带来了新的特点。不同区域虽然各自为政,但都由官僚体制的等级结构自上而下地统领成为整体,在高度动员的情况下,可以产生区域间竞争和同步高速运转的情形,整个国家的不同领域和区域随之卷入自上而下的周期性震荡中(冯仕政,2011;周飞舟,2009;周雪光,2012b)。但层级分流模式对这一动员体制产生了重要影响:层级分流造就了地域层级内部高密度的社会关系和稳定的非正式制度,由此影响了信息分布和加工的特点,强化了层层庇护的利益连带结构,使得实际控制权的重心下沉。在中央与地方关系中,特别在中央政府自上而下发动的运动中,地方官员的各种应对举措——发而不动,发而超动,发而乱动——对自上而下的统辖能力产生了极大的约束,使得一统体制与地方治理在大多数时段中保持了相当程度上的松散关联。官吏相对谱系中“官”与“吏”之间的倾斜摇摆程度取决于具体情境中各方的压力和利益。

概而言之,从官吏相通到官吏殊途,再到层级分流,中国官僚人事制度的历史演变体现了权威体制和地方有效治理之间的微妙平衡,即一方面通过皇权统辖地方官员来维系一统体制,另一方面通过逐级分权来缓和委托—代理的困难和压力。1949年之后,这一平衡体现在

“党管干部”与“人事权逐级下放”的一系列制度安排上。如前所述，这些制度安排源自中国国家治理的基本矛盾及其应对措施，与此同时，它们又深刻地影响了国家治理的实际过程。着眼于官吏分途的大历史脉络为我们认识中国国家治理逻辑提供了新的视野。

五、讨论与结论

“官吏分途”是中国官僚体制历史演变过程中的重大制度变迁。这一历史现象在史籍和史学研究中已经多有记载和讨论，本文的贡献是从社会科学角度和“帝国逻辑”理论框架(周雪光,2014)出发,分析官吏分途及其在当代社会的延续和变异,审视其在国家治理体系中的意义。尽管当代政治语言(如干部队伍、基层干部)将历史上官吏分类和分流现象隐去不见,但我们可以从历史脉络中来分辨、解读官吏分途制度在当今社会的遗产。在这一部分,本文将总结和强调官吏分途这一制度安排在中国国家治理中的意义和挑战。

为什么中华帝国采用了官吏分途这一制度安排?为什么当代中国的官僚人事制度体现为层级分流模式?毋庸置疑,不同的理论取向会提出不同的发生学解释,例如文化使然,阶级分化,理性选择,历史上择优去劣的进化过程,等等。本文从“帝国逻辑”这一组织学角度提出的命题是,官吏分流是帝国官僚体制应对因规模之累引起的委托—代理困难的制度安排,即官僚队伍的庞大和分工精细迫使集权体制采取应对措施,在实际过程中将人事管理权逐级下放,在不同的行政制度下导致了官吏分途和层级分流这两个形异实同的制度安排。本文认为,下层胥吏之所以游离在官僚体制之外,主要缘于帝国官僚体制的组织局限性无法将更为庞大的胥吏队伍纳入正式制度。另外,组织正式化意味着标准化和可信性承诺,这将导致灵活性空间的极大压缩。以胥吏人员编制为例,各地“冲繁疲难”情况不一,而且不同时间点的任务压力也每每不同,无法统一编制;正式名额不足,只能另雇人手;即使有硬性规定,也只能束之高阁(Reed,2000)。这是中华帝国有关胥吏的各种规定只能流于形式的根本原因。介于正式与非正式之间的胥吏制度安排提高了帝国治理的灵活性和稳定性。这一制度安排是国家治理在各种利益、社会文化资源和具体历史条件相互作用的试错过程中演变而成的,并不是所谓理性选择的结果。

官吏分途给中国官僚体制打上了深刻烙印,塑造了中国国家治理的特点。流动的官与固守的吏以及两者间的鸿沟,使这一体制形成了了一个极为有趣的图景:自上而下以“官”着眼,各地由官府官途相连,全国一盘棋;自下而上以“吏”着眼,各地胥吏各自为政。以今天的组织学理论来看,这一结构有如各独立经济实体的集合体,类似于现代企业制度中的综合企业或联合企业(conglomerate):在大公司的所有权下,不同的子公司从事的活动相互间没有关联;它们各自与总公司的从属关系是通过其他机制(所有权归属、财务核算、人事管理)联系为一体。在1949年之后的层级分流模式中,如上所述,这一图景依然存在,但更多地呈现为层级间的官吏相对谱系。与历史上的官吏分途模式相比,今天地域基础上的层级间官吏相对谱系一方面呈现了更多的连续关联性,另一方面又有着更为坚韧的层层庇护倾向。无论历史上的官吏分途还是当今的层级分流都与地缘(行政区域)有着密切关系,而且最终都是以地缘为边界的。这正是帝国治理的基本模式和核心所在。

本文提出的“层级分流”模式从宏观上描述了当代中国人事流动的一个重要特征,为解读当前中国国家治理和官僚体制提供了一个新的视角。在微观层次上,我们不妨重新思考一下近年来有关政府激励设计的大量研究文献。这些文献将注意力放在官员的晋升事件、个人层次上的激励机制及其职业生涯轨迹。但本文提出的“层级分流”模式及其所呈现的跨行政区域流动趋势意味着,对于绝大多数官员来说,他们的职业生涯局限在所在县或城市,许多人甚至不会离开自己的工作单位或系统。因此,他们更可能融入地方性社会网络,强化“流动的官”与“固守的吏”这两个群体之间以及行政区域层级之间的边界和距离。晋升锦标赛等激励机制只是针对“流动的官”,对于打破这一封闭性结构的意义微乎其微。因此,本文的讨论指出了着眼于地缘基础上的官员流动及其职业生涯的新的研究方向。

在宏观层次,我们可以从本文的视角出发,重新审视中国历史上郡县制与封建制之争。王夫之(1975:1)在其巨著《读通鉴论》开篇即言:“郡县之制,垂两千年而弗能改矣,合古今上下皆安之,势之所趋,岂非理而能然哉。”史学文献通常认为,中国自秦以来一直实行以郡县制为基础的中央集权政体,许多文人志士将历史上的种种弊病归因于这一集权体制。在明末清初朝代巨变的大背景下,顾炎武借他人之言感叹

道：“今天下官无封建而吏有封建”，并呼吁：“有圣人起，寓封建之意于郡县之中，而天下治矣”（顾炎武，1959：12）。本文的讨论表明，在中国历史上，国家治理实质上恰恰体现了“寓封建之意于郡县之中”的制度安排，即各地流动的官员虽然手执大权，但这一权力在实施中通过胥吏的实际运行过程而与地方性知识融为一体，表现为国家权力在各地的灵活性和差异性。这些地方性差异由于官吏分途，特别是官员流动、胥吏固守而长期制度化、稳定化。也就是说，国家的实际运行恰恰体现了于郡县制架构下行封建制之实。这一郡县制正式制度与封建制非正式制度相结合，在维系帝国一统性的同时带给了各地松散联结的灵活性，成就了中华帝国上千年的绵延历史。当代社会中的层级分流模式在很大程度上延续和强化了这种地域基础上的行政区域割据之势。1949年之后，经过大半个世纪的社会革命和国家建设，今天的国家治理在很大程度上恰恰面对着顾炎武所谓的“寓封建之意于郡县之中”的地方性格局。悲乎？幸乎？

笔者在之前发表的一篇文章中区分了国家权力（皇权）与官僚权力，并讨论了它们各自的合法性基础，它们之间的相互关系及其在国家治理中的意义（周雪光，2013）。本文进一步区分和讨论了官与吏两大阶层以及相应的官僚体制与基层社会结合部（吏）的结构在国家治理中的意义。这两篇文章互为关联，辨识和区分了国家权力、流动的官员、固守的属地官员（吏）三大类群体以及它们之间的关系。依韦伯的理论视角观之，皇权建立在卡里斯马权威与传统权威之上，官僚体制的合法性建立在自上而下的授权之上。本文的讨论意味着，官吏分途导致了这两个群体各自不同的合法性基础、结构性特点和相应的行为特征。就本文关注的属地官员而言，其合法性建立在官僚体制合法性与地方性权力[即杜赞奇(2003)意义上的文化网络的权力]稳定的结合之上。将皇权、流官与守吏三者放在一起来看，官吏分途和层级分流的制度安排为国家治理提供了微妙但重要的演变动力。官与吏的矛盾是中央与地方矛盾的一个侧影，同时官吏分途这一制度为地方有效治理提供了基本条件。从上述分析可以看到，官吏两重性有着重要意义。在基层治理中，具有地方性知识和文化网络权力的“吏”扮演了不可或缺的角色：他们用各种变通或共谋手段疏通民怨、化解冲突、完成任务、隐瞒问题（孙立平、郭于华，2000；王汉生等，1997；周雪光，2009），从而维系了

中央集权的象征性意义。在熟谙当地情况的地方干部缺失的情况下,很难想象外来干部可以波澜不惊地解决当地的棘手问题。另一方面,由于胥吏未被纳入官僚体制的正式编制之中,他们可以在执行政策的过程中用各种“变通”策略,并因此承担恶名,而正式官僚体制恰可摆脱直接参与的干系,缓和地方性冲突对国家正式制度的直接冲击。另外一个重要意义是,由于官僚体制内部的流动和官吏之间、跨层级之间的巨大沟壑,使得中央权力在很大程度上能够摆脱地方利益集团的束缚和地域性利益连带,从而有可能在一定条件下重启改革,不时地打破地方性利益格局,维系中央政府的一统权威。

本文重新审视官吏分途这一制度安排,特别关注了这一历史遗产及其当代形态的现实意义。胥吏的问题在帝国时代的大多数时期并未成为一个突出的治理困难,这是因为在帝国体制中县治以下除税收、治安等领域外与国家并无太大关系,乡村社会主要是以乡绅、家族作为基层组织力量,换言之,社会生活中胥吏所涉及和卷入的空间有限。这一情形在1949年之后有了极大的变化。随着国家权力向基层社会的延伸和强化,基层干部的作用也日益突出。官吏关系体现在以地域为基础的相对封闭的系统中,自下而上的连续谱系犬牙交错、层层交融,为国家治理带来了鲜明特点。但随着当代社会的多元发展,通讯技术和社会媒介的广泛应用,国家与其所辖各地不可避免地演变为一个紧密关联的整体。这导致了两个后果:其一,传统的地方性行政边界难以维持,地方的灵活性空间大大压缩;其二,区域性做法经过非官方渠道如社会媒介反馈,对国家治理产生了极大的冲击。不难看到,近年来各类暴力执法或抗争事件引起的震荡,地方性问题常常被放大,成为中央集权体制的沉重负荷。在官吏相对谱系中,官吏层层相接,与国家权力联为一体,因此国家也无法撇清其因此而应担负的责任,必须对基层行为做出迅速反应。如此庞大且鞭长莫及的古之胥吏、今之“基层干部”队伍是国家治理的双刃剑。在社会多元发展的今天,这一制度性紧张和压力推动着中国为寻找新的国家治理模式和方向而努力。

参考文献(References)

- 艾云. 2011. 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析[J]. 社会 31(3):68-87.

- 曹正汉. 2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究(1):1-40.
- 陈弘谋. 2003. 在官法戒录[M]. 呼和浩特:内蒙古人民出版社.
- 陈支平. 1988. 清代赋役制度演变新探[M]. 厦门大学出版社.
- 岛田虔次. 2008. 中国近代思维的挫折[M]. 南京:江苏人民出版社.
- 杜赞奇. 2003. 文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村[M]. 南京:江苏人民出版社.
- 冯军旗. 2013. 中国党政干部晋升的政绩型体制[G]//“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部. 海贝勒、舒耕德、杨雪冬,主编. 北京:中央编译出版社:323-340.
- 冯仕政. 2011. 中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J]. 开放时代(1):73-97.
- 富谷至. 2013. 文书行政的汉帝国[M]. 刘恒武、孔李波,译. 南京:江苏人民出版社.
- 宫崎市定. 2008. 九品官人法研究——科举前史[M]. 韩升、刘建英,译. 北京:中华书局.
- 顾炎武. 1959. 顾炎武诗文集[M]. 北京:中华书局.
- 顾炎武. 2006. 日知录集释(全校本)[M]. 黄汝成,集释. 栾保群、吕宗力,校点. 上海古籍出版社.
- 韩振. 1825. 幕友论[G]//皇朝经世文编. 贺长龄,主编.
- 何艳玲. 2007. 都市街区中的国家与社会:乐街调查[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 黄仁宇. 2001. 十六世纪明代中国之财政税收[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 黄宗羲. 1985. 黄宗羲全集(第一册):明夷待访录[M]. 杭州:浙江古籍出版社.
- 孔飞力. 1999. 叫魂:1768年的中国妖术大恐慌[M]. 上海三联书店.
- 李峰. 2010. 西周的政体:中国早期的官僚制度和国家[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 李国祁. 1975. 清代基层地方官人事嬗递现象之量化分析(三卷)[M]. 台北:“行政院国家科学委员会”印行.
- 鲁一同. 1882. 胥吏论[G]//皇朝经世文续编. 饶玉成,主编.
- 缪全吉. 1969. 明代胥吏[M]. 台北:嘉新水泥公司文化基金会研究论文第一四八种.
- 欧阳静. 2011. 策略主义:桔镇运作的逻辑[M]. 北京:中国政法大学出版社.
- 钱穆. 2001. 中国历代政治得失[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政府[M]. 北京:法律出版社.
- 史景迁. 2005. 王氏之死:大历史背后的小人物命运[M]. 上海远东出版社.
- 孙立平、郭于华. 2000. “软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北b镇收粮的个案研究[G]//清华社会学评论(特辑). 厦门:鹭江出版社:21-46.
- 田先红. 2012. 治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995-2009[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 王夫之. 1975. 读通鉴论[M]. 北京:中华书局.
- 王汉生、刘世定、孙立平. 1997. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学(21):45-68.
- 王雪华. 2012. 清代吏胥的血缘、地缘和业缘关系[J]. 武汉大学学报 65(3):69-76.
- 严耕望. 2007. 中国地方行政制度史:魏晋南北朝地方行政制度[M]. 上海古籍出版社.
- 阎步克. 1996. 士大夫政治演生史稿[M]. 北京大学出版社.
- 阎步克. 2009. 品位与职位:秦汉魏晋南北朝官阶制度研究[M]. 北京:中华书局.
- 颜广文. 1989. 明代官制与吏制的区别及其影响[J]. 华南师范大学学报(社会科学版)(2):47-53.
- 叶适. 1961. 叶适集[M]. 北京:中华书局.

- 叶炜. 2009. 南北朝隋唐官吏分途研究[M]. 北京大学出版社.
- 应星. 2001. 大河移民上访的故事[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 张静. 2007. 基层政权——乡村制度诸问题(增订本)[M]. 杭州:浙江人民出版社.
- 张研. 2011. 清代县级政权控制乡村的具体考察——以同治年间广宁县杜凤治日记为中心[M]. 郑州:大象出版社.
- 张永宏、李静君. 2012. 制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争[J]. 开放时代(7):5-25.
- 赵世瑜. 1994. 吏与中国传统社会[M]. 杭州:浙江人民出版社.
- 赵翼. 2013. 廿二史札记校正[M]. 北京:中华书局.
- 折晓叶、陈婴婴. 2011. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学(4):126-148.
- 周保明. 2009. 清代地方吏役制度研究[M]. 上海书店出版社.
- 周飞舟. 2007. 生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究(1):49-82.
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究(3):54-77.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会 34(6):1-38.
- 周黎安、王娟. 2012. 行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例[G]//国家建设与政府行为. 周雪光、刘世定、折晓叶,主编. 北京:中国社会科学出版社:97-128.
- 周雪光. 2009. 基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑[J]. 开放时代(12):40-55.
- 周雪光. 2011. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代(10):67-85.
- 周雪光. 2012a. 通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J]. 公共行政评论(1):46-77.
- 周雪光. 2012b. 运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代(9):105-125.
- 周雪光. 2013. 国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J]. 开放时代(3):5-28.
- 周雪光. 2014. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理的历史线索[J]. 开放时代(4):108-132.
- 周雪光、练宏. 2011. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型:以环境政策实施为例[J]. 中国社会科学(5):80-96.
- 周雪光、练宏. 2012. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究(5):69-93.
- 周振鹤. 2013. 中国历史政治地理十六讲[M]. 北京:中华书局.
- 祝总斌. 2006. 中国古代政治制度研究[M]. 西安:三秦出版社.
- Aghion, Philippe and Jean Tirole. 1997. “Formal and Real Authority in Organizations.” *Journal of Political Economy* 105(1):1-29.
- Hart, Oliver. 1995. *Firms, Contracts and Financial Structure*. New York: Oxford University Press.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1127-1161.

- Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Reed, Bradley W. 2000. *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Skinner, G. William. 1964. "Marketing and Social Structure in Rural China: Part I." *The Journal of Asian Studies* 24(1): 3 - 43.
- Tirole, Jean. 1994. "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers, New Series* 46(1): 1 - 29.

实习编辑：冯莹莹

责任编辑：田青