

# “一体多面”：中华帝制时期的国家—社会关系再研究

社会  
2022·5  
CJS  
第42卷

周黎安

**摘要：**关于中华帝制时期国家与社会的关系特征国内外学术界提出了诸多理论概括，诸如“士绅自治”“吏民社会”“官民合作”，等等。本文从行政发包理论的视角重新审视关于中华帝制时期国家—社会关系的现有理论概括，借助“行政外包”这一分析概念，强调特定的治理领域特征与行政外包的具体形态之间的对应关系，进而揭示国家与社会互动关系的运行机制和内在逻辑。本文试图提出“一体多面”的概念，重新概括中华帝制时期国家与社会关系的总体特征，为理解中华帝制的“权力一元性”与“治理多样性”的奇妙结合提供新的观察视角和分析框架。

**关键词：**国家—社会关系 行政外包 传统国家治理 中华帝制

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2022.05.006

## One Body and Many Faces: Reexamination of State-Society Relations in Imperial China

ZHOU Li-an

**Abstract:** There are various theoretical characterizations of the state-society relationship of imperial China, such as “gentry autonomy”, “bureaucratic society”, “state-society cooperation”, “strong despotic power and weak infrastructural power”, and “centralized minimalism” and so on. This paper reexamines the key nature of state-society relations of imperial China from the viewpoint of the administrative subcontracting theory. Our analysis applies the key concept of

---

\* 作者：周黎安 北京大学光华管理学院 (Author: ZHOU Li-an, Guanghua School of Management, Peking University) E-mail: zhoulia@gsm.pku.edu.cn

\*\* 本文是国家社科基金重大项目（项目编号 21ZDA041）的阶段性成果。[This paper was supported by the National Social Sciences Foundation of China (21ZDA041).]

本文曾经在北京大学社会研究中心、北京大学第五期文科创新讲坛宣读。感谢黄宗智、谢宇、周飞舟、叶炜、章永乐、董浩、於嘉、杨锋、周奕提出的有益意见和建议以及北京大学比较经济史研究中心的资助。文责自负。

“administrative outsourcing” that refers to the assignment of public affairs by the imperial state to social groups (e.g., clans and guilds) or individuals (local gentry) outside the government system. In this administrative outsourcing process, the social groups or individuals certified as subcontractors enjoy certain privileges and honors, or even semi-public identities, but at the same time are subjected to government supervision and hierarchical control, which is different from market-based outsourcing. In contrast, internal administrative subcontracting involves the higher-level government assigning public affairs or other government targets to the lower-level government in a subcontracting way. This study focuses on the correspondence between the features of state governance in the domains such as resource extraction, regime stability maintenance, local public goods provision, and internal civil order (e.g., clans and guilds), and the specific modes of administrative outsourcing. By so doing, the underlying mechanism of state-society interactions in the Chinese imperial system is uncovered. We argue that the specific modes of administrative outsourcing are determined by tradeoffs between governance risks and administrative costs associated with specific governance domains as well as the fiscal constraints of the state. As a result of such tradeoffs, we have observed a spectrum of governance modes of administrative outsourcing varying in combinations of government control and civil autonomy across governance domains. For instance, in high governance risk domains such as resource extraction and social order maintenance (taxation and public security), numerous local semi-public agents were designated as subcontractors under strong controls from the government. For the domain of local civil order with relatively low governance risk but potentially high administrative costs if the government would exercise direct controls, civic organizations such as clans, guilds, and merchant clubhouses were offered a high degree of autonomy over their internal affairs with only contingent interferences from the government. This paper suggests a new notion of “one body, many faces” to recapitulate the overall nature of the state-society relationship of imperial China, to offer a new analytical framework to reconcile diverse theoretical characterizations existing in literature, and to help understand the paradoxical combination of the unity of state power and the pluralism of state governance in the Chinese imperial system.

**Keywords:** state-society relations, administrative outsourcing, traditional state governance, imperial China

---

## 一、引言

中华帝制时期的国家与社会关系的特征在国内外学术界存在不同的理论概括。一种很有影响的观点认为,传统中国的国家治理是“皇权不下县”,乡村社会实际上享有士绅主导的自治状态。比如费孝通(1991:46)先生就指出,皇权统治所形成的“自上而下的单轨只筑到县衙门就停止了,并不到每家人家大门前或大门之内”,而乡村社会是“地方自治的民主体制”,士绅在其中扮演关键角色,由此形成皇权与绅权的“双轨政治”。温铁军(2000)也提出,中国晚清以前的政治是“皇权不下县”,概括起来就是“国权不下县,县下惟宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理造乡绅”。以萧公权(2018)、瞿同祖(2003)为代表的学者则明确否认了中国传统乡村在中央集权之下享有自治的说法。秦晖(2004)进一步提出“吏民社会”的假说,认为皇权统治通过基层胥吏深入乡村,对百姓的人身、财产、纳税、言论等方方面面实施严格的控制。在“乡村自治”与“吏民社会”两种对立的观点之间,也有学者提出国家与社会相互调适、密切互动的观点(卜正民,2009)以及介于国家与社会之间的“第三领域”的理论概括(黄宗智,2008)。

上述学术争论主要围绕着国家权力对于社会的渗透和控制程度而形成不同的判断。以迈克尔·曼为代表的西方学者则从资源汲取和动员的国家能力视角提出了新的理论概括(Mann, 1986; Weiss and Hobson, 1995)。根据这种观点,中华帝国属于“专制性权力强、基础性权力弱”的治理形态,中央朝廷看似高度集权,拥有发号施令、生杀予夺的大权,但基础性权力不足,难以渗透至社会基层大规模汲取资源,例如税赋占可征用的经济资源比例就很低。韦伯(2010)也表达了类似的观点,即中华帝国的中央集权难以渗透到乡村社会。<sup>1</sup>与韦伯、曼的理论概括相对照,黄宗智(2008)提出了“集权的简约治理”的分析概念,强调中华帝制的治理形态一方面是皇帝专制权力的集中性和绝对性,所有官员均由皇帝任命;但另一方面,帝国在基层治理上是高度简约的,利用准官员和

---

1. “事实上,皇权的官员行政只施行于都市地区和次都市地区。……出了城墙之外,行政权威的有效性便大大地受到限制,因为除了势力强大的氏族本身之外,行政还遭遇到村落有组织的自治体之对抗。……‘城市’就是官员所在的非自治地区,而‘村落’则是无官员的自治地区。”(韦伯,2010:140-141)

非正式制度治理社会，区别于现代国家的官僚政府依靠正式化的公文系统、规章制度和法律条文。只要民间治理有序，没有重大社会冲突，县官并不干预，默认士绅的乡村治理；除了钱粮上缴和地方治安之外，更多的社会事务则委托给准官员（如乡保）和士绅办理。例如在司法领域，传统中国除了官方正式的司法判决之外，广泛依赖半官半民的非正式调解制度。“集权的简约治理”在一定程度上“解构”了曼所强调的“专制性权力”与“基础性权力”之间的巨大张力，指出看似“基础性权力弱”的表征，如“皇权不下县”、基层社会治理依靠准官员和士绅，其实是王朝国家借助庞大的准官员队伍，以低成本、广覆盖的方式统治幅员辽阔的帝国疆域。

关于国家权力对基层社会的渗透方式，傅衣凌（1988）曾深刻揭示出中华帝制一元化与多样性的奇妙结合。一方面是中央政权的高度集权和皇权的绝对强制性，另一方面是国家权力介入基层社会的多样性和包容性，如多元的财产所有形态（官田、族田、民田）、多元的司法权（如政府的律例与民间族规、惯例并存，法庭裁决与民间调解、宗族裁决并存）。“用西欧模式看起来互相矛盾的各种现象，在中国这个多元的传统社会奇妙地统一着，相安无事，甚至相得益彰”（傅衣凌，1988：5），而且一元性与多样性的统一还具有历史的维度：

这种既早熟又不成熟的弹性特征，使中国传统社会具有其他社会所无法比拟的适应性，不管是内部生产技术的提高，还是外部环境的变化，这个多元的结构总是能以不变应万变，在深层结构不变的前提下迅速改变自己的表层结构以适应这些变化。中国历史上多次遭受变乱和分裂，而最后仍然作为一个统一国家长期存在，其奥秘正在于此。（傅衣凌，1988：5）

沿着傅衣凌的思路，结合黄宗智的概括，我们可以说，中华帝制的一元性与多样性的结合不仅体现在财产制度和司法权方面，也体现在帝国人口多元化的身份特征，如官吏、准官员（如里正、乡保）、士绅、百姓等。这些多元性身份是从官府到民间社会的连续性延伸，而且在不同历史时期呈现出动态调整与持续演化的特征，比如政府内部从秦汉的“官吏一体”到明清的“官吏分流”，乡村基层治理从正式的乡官制过渡到职役制，准官员代替了正式官吏，以及宋元之后士绅阶层代替了魏晋南北朝的豪族大户。

以上理论对于我们理解中华帝制时期国家与社会关系具有重要的学术价值和启发意义。但是,当我们将这些理论放在一起加以检视和对比,就会发现有些理论之间存在明显的抵牾之处,有些理论若仔细推敲其内在逻辑和适用范围也有不少值得商榷之处。

例如前面提到的“乡村自治”“吏民社会”“官民合作”三种假说,已有的文献经常把它们提升到对于中华帝制时代国家与社会关系的总体性概括而加以比较和讨论。虽然这些假说都能找到一些支持性证据,但显然只适用于特定的治理领域或特定的历史时期,而难以作为总体性理论概括而存在。例如,“皇权不下县”的假说主要适用于明清时期,显然不适用于唐中期之前,尤其是乡官制盛行的秦汉时期。秦汉的乡官——三老、有秩、啬夫、游徼——都是朝廷正式任命的官吏,通过乡、亭、里多级基层行政组织对乡村社会进行全面治理。即使明清以来乡官制已不复存在,但皇权的正式建制不下县并不代表皇权的统治止于县。有研究表明,在清朝县佐官(县丞、巡检)等的官署位于县以下,承担着大量行政职能(胡恒,2015);更重要的是,王朝国家通过官方授权的乡里制(如里甲制、保甲制)实施对乡村社会的管理与控制,在赋税和治安方面的控制一直较为严密(赵秀玲,1998)。在此情况下,“士绅自治”的确切含义是值得推敲的。“吏民社会”的假说强调朝廷通过乡官制度、税赋、意识形态控制等多元化手段深入乡村日常生活,政权控制高度渗透民间社会,这与“士绅自治”或“皇权不下县”的描述形成鲜明对照。“吏民社会”理论对于汉唐时期,尤其在赋役、司法和意识形态控制方面,可能是适用的,但要延伸到明清时期,尤其在宗族内部管理、教化、赈灾、兴修水利等治理领域,则难以成为一种准确的概括。有学者指出,明清之后由于宗族与赋役、救恤、治安等基层治理功能合流,中国南方地区已经出现“基层社会自治化”的趋势(郑振满,2009a)。“官民合作”假说(如卜正民,2009)则指出,上述两种理论忽略了许多属于中间状态的治理领域,如乡约、赈灾、兴修水利等,在这些领域官民合作的情形极为普遍。但是,“官民合作”或“官民互动”作为一种理论概括的有效性也仅限于地方公共产品的供给方面,如果延伸到钱粮、治安、意识形态控制等属于皇权强力控制的领域,就很难说是官民合作了。概言之,对于具体治理领域或特定历史时期不加区分,不讨论适用范围,只是以官民关系的某种特征笼统刻画中华帝制时期国家与社会关系的总体特征显然

是危险的。

曼的理论概括如果以 18 世纪的西欧国家为基准有其正确的一面。近代西方国家之间频繁而残酷的战争推动着中央权力机构的强化和军事财政能力的提升以及民族国家的形成。例如在战争压力之下,英国 18 世纪从包税制转型为国家机构征税,发明公债制度,一举获得竞争对手难以匹敌的国家融资能力。相比而言,中华帝国在绝大多数历史时期并未面临如此严峻的国家生存压力,其内在的汲取和渗透能力自然难以发展出来。事实上,在一些朝代,皇帝主动将征税规模限定在某个固定水平,如明代的“原额主义”和清代康熙朝的“滋生人丁,永不加赋”政策,说明皇权是有意限制其资源汲取水平的。但是,如果我们将秦汉帝国与同一时期的罗马帝国进行对比,中国官僚体系的完备性、国家对于社会的渗透性和资源汲取能力则是后者所无法比拟的(沙伊德尔, 2020)。这里显然有一个比较基准的问题。更关键的是,如黄宗智的“集权的简约治理”和“第三领域”<sup>2</sup>所指出的那样,中华帝国发展出一系列的官民互动的合作机制,而这是王朝政权在应对国家职责扩充的同时又不引发大规模财政支出的治理利器,为曼等许多西方学者所忽略。

综上,关于中华帝制时期国家与社会关系的特征描述,可谓众说纷纭。如果说“士绅自治”“吏民社会”“官民合作”各有其适用的治理领域或历史时期,那么是什么因素决定了这些特征在这些不同治理领域(或历史时期)的大致分布呢?对于大致相似的国家治理形态(例如皇权与基层社会看似松散的关系),学者赋予了很不相同的解释,如国家与社会之间的“双轨政治”,“专制性权力强”与“基础性权力弱”的组合,以及国家治理的一元性与多样性和灵活性的结合。我们究竟如何看待这些相互关联却旨趣各异的理论概括呢?傅衣凌关于中华一元性与多样性的概括非常具有洞察力,尤其放在中西对比的背景之下,更彰显出中华帝制时期国家治理形态的鲜明特色。但进一步的问题是,中华帝制的一元性与多样性之间是什么关系?如傅衣凌所述的中华深层结构的稳定性、统一性与表层结构的多样性、适变性又是如何联结起来的?其内在的驱动力量和治理逻辑是什么?这一系列问题的提出说明中华帝制时期国家与社会关系仍然有待于重新审视和进一步分析。

2. 第三领域是介于西方理论所强调的国家与公民社会之间、半官半民处理公共事务的一种混搭式实践(黄宗智, 2001)。

本文尝试运用行政发包制理论对中华帝制时期的国家与社会关系进行重新审视。相比前文概述的国家—社会关系理论,行政发包制理论(周黎安,2008,2014a,2016;周黎安、王娟,2012)蕴含了一个对于中华帝制国家治理的解释性框架。它不仅通过“行政内包”的视角理解从朝廷到州县官的行政发包链条和具体形式,揭示国家从中央到地方的官僚体系的运作特征,还从“行政外包”的视角透视国家与社会的联结部分,解释行政外包的重要特征与内在机理,探索官民互动的诸种形式,包括国家组织边界的伸缩,如从“官吏一体”到“官吏分流”(周黎安,2016)。该理论借鉴了威廉姆森(Williamson,1985)交易经济学的分析方法,将经济组织的治理结构(如科层制、市场关系或两者混合形式)与经济交易的具体特征(如交易的不确定性、有限理性和资产专用性)联系起来。在此基础上,本文认为,从王朝国家的视角看,在不同的治理领域(如资源汲取和维护社会稳定、地方性公共产品供应、民间内部秩序维护)国家—社会互动关系包含不同程度和范围的统治风险,政府处理这些关系也涉及不同规模的行政治理成本。王朝政权面临的预算约束使得政府有动机在统治风险可控的前提下尽量节约行政治理成本;在其他条件不变的情况下,预算约束越紧张,政府节约行政治理成本的动机就越强烈。为此,政府迫于预算压力将一系列公共事务“外包”给社会团体和个人,具体的行政外包形式则依据公共事务和治理领域的特征相机而变,由此引发国家—社会关系丰富多变的治理形态(周黎安,2014a,2016)。

后面我们将论证,“行政外包”的概念特别适合分析中华帝制时期的国家—社会关系。原因在于,中华帝国的“大一统”和“一元化”权力使得王朝政权面临“无限治理责任”,所有涉及政权稳定的事务都是政府关心的事务,王朝国家以相机控制权为基础,向官僚体制之外满足一定“资质”条件的社会团体(个人)外包政府事务,赋予后者“半官方”身份,并给予必要的引导、监督和奖惩。在此过程中,不同领域的公共事务的治理特征决定了“行政性”机制与“外包”机制之间的组合配置,从而塑造了相应的治理模式特征,国家治理由此呈现出“一体多面”的总体格局。

站在本文的视角看,学术界关于“吏民社会”“士绅自治”或“官民合作”的争论,其最大问题在于,只适用于特定治理领域或特定历史时期的理论概括被上升为对帝制时代的总体性、全景式的描述。本文的分析可以将这些不同的理论概括各归其位,匹配到它们最适合的公共事

务领域,并揭示其内在统一的治理逻辑。

借助行政发包制理论及本文的拓展分析,我们也可以对西方学者关于中华帝制时期国家—社会关系的一些理论概括进行重新评价。例如曼关于“专制性权力强、基础性权力弱”的概括只是注意到了中华帝制时期国家与社会关系的“行政”“外包”两个极端情形:在国家—社会关系的“行政”这一端是等级权力、强力控制等特征,在国家—社会关系的“外包”这一端,尤其在涉及民间内部秩序时,是民间自主管理的特征。而中华帝制时期的国家治理最奇妙的地方恰恰是联结和整合“行政”与“外包”的丰富多样的治理机制,忽略这些处于中间地带的联结整合机制显然无法真正理解国家—社会关系的性质和特征。再例如,西方历史学家经常感叹中华帝国仅仅依靠一支规模很小的官僚队伍就治理了一个幅员如此广阔的帝国(费正清,2003)。有学者把明清时期的中国与同一时期的英国、法国、德国做比较,发现中国官民比所反映的政府规模之小是惊人的,简直就是一个悖论(弗里斯,2018)。这些西方学者显然只聚焦于中国正式的官僚体制以及国家权力对于社会的直接渗透,而明显忽略了正式官吏系统之外庞大的准官员队伍以及由此推动的形式多样的“行政外包”和官民互动过程。在这个意义上,黄宗智的“第三领域”理论突破了传统上将国家与社会二元对立的分析范式,有助于引导人们关注真正具有中国特色且反映中国治理奥秘的国家—社会互动关系。但是,“第三领域”以及“集权的简约治理”理论更接近一种特征描述,并未给出关于官民互动的内在机理的系统分析。例如在赋役、司法判决、道路水利和宗族管理等不同领域,国家与社会的互动方式显然不同,乡村治理的简约程度和具体形态亦有显著差异,集权与简约治理的联结与互动机制仍然有待进一步的分析。事实上,目前关于国家与社会关系的研究当中,描述性、概括性的理论偏多,而真正提供解释性的分析理论偏少。本文旨在提供一种解析性理论,揭示国家与社会、官与民互动关系的内在治理逻辑和运行特征,剖析中华帝制国家治理的“一元性”与“多样性”的内在关系与作用机制。

本文也尝试提供一个新的视角看待国家权力与社会团体自主性之间的关系特征。目前考察国家—社会关系的文献深受西方国家建构理论的影响,倾向于将国家权力对社会的直接控制力与可渗透性作为分析的焦点,经常将国家权力的强弱与社会团体的自主与否置于二元对



立或零和博弈的状态(黄宗智,1999)。本文认为,这种关于国家权力的传统观点直接或间接地影响了学术界关于中华帝制时期的国家—社会关系的研究。本文提出的“行政外包”的理论视角是关于国家权力的另一种解析,它强调国家权力在支配和强制的基础上作为一种资源配置手段的意义;这类似于科斯提出的,区别于以契约为中心的市场,企业通过行政权力的协调功能优化资源配置。按照这个观点,国家与社会关系所涉及的国家行政控制与基层社会自我管理如同一个权威组织(中华帝国)内部的“行政管理”过程,国家与社会的权力配置旨在节约行政成本,实现国家治理目标,而非以追求国家权力的强力渗透和直接控制为目标。这对应着在中华帝制的“大一统”结构内部,一元化和中心化的王朝政权将行政和社会事务“外包”给处于从属地位的社会团体或个人,并施加一定的行政性约束和相机性控制。国家权力的控制与社会团体的自主性在各个治理领域的不同搭配组合不是以国家支配力、控制力或渗透性的最大化为目标,而是为了节约稀缺的国家治理资源,更加有效地实现王朝政权的治理目标。在一些官民利益明显冲突的领域(如赋役和治安),国家控制相对严格;但在更多的官民利益兼容的领域,如区域性公共产品(如道路、水利、抚恤、乡勇)的提供和民间内部秩序的维护(如乡约、宗族、会馆)等领域,国家的相机性控制与民间自我管理相互促进、相得益彰,并不是你进我退、此消彼长的二元对立关系。

## 二、中华帝制时期的国家—社会关系:一个分析框架

为了维持国家权力机构的正常运作和社会基本秩序,国家一方面需要向社会民间团体和个人汲取剩余产品,获得财政供给,另一方面需要向社会提供基本的公共产品(如道路、水利、赈灾、教化、司法、治安与国防)。国家与社会主要通过两个层面发生关联。第一个层面是国家政权渗透介入社会,实现资源汲取和社会动员,如征缴税收、招募兵员、征集人力修建大型公共工程。为了征收税赋,除非采取彻底的“包税制”,国家需要建立相应的人口登记、财产和收入稽查等制度。中华帝制的不同时期,王朝赋役对于人丁和土地的依赖程度并不相同,总体上经历了以人丁为主到以田亩为主的赋税制度的演变。但只要涉及人身意义上的人丁税和徭役派征,就需要保证税收规模和徭役负担的公平分配,否则就会引发人员逃匿,导致徭役负担更加集中于少数人,税赋分

配进一步恶化。为此,政府必须相对准确地掌握户口和人员信息,制定相对公平的轮流服役规则,并控制人员跨地区流动。这是王朝建立乡里制、“编户齐民”的重要原因,明朝的里甲制就是这方面的例子。

第二层面是国家通过某种方式提供全社会或社区范围的公共服务(包括维持民间内部秩序)。这涉及国家与社会在公共和社区事务领域各自介入的程度和范围,或者说国家与社会之间的“组织边界”。从经济学的角度看,国家与社会的边界如同企业与市场的组织边界一样,核心问题是公共产品(包括社会秩序的维护)是由政府直接提供还是社会(社区)提供,还是两者共同提供?有意思的是,当这个问题正式提出来的时候(如 Hart, *et al.*, 1997),经济学隐含的假定都是两者理应有一个清晰的边界,要么是政府提供,要么是社会(社区或私人机构)提供。在西方国家建构的历史背景下,给定“公民社会”与国家权力的清晰边界,这个视角总体上是契合现实的。然而,当它应用于中华帝制时期的制度场景时,大量的情形却是政府与社会多种形式的互动与合作。

行政发包制理论包含了国家官僚体制内部和国家—社会关系两个方面的分析(周黎安, 2014a, 2016)。前者探讨国家(官僚体制)内部的行政发包过程——也称为“行政内包”,试图理解从朝廷到州县官、从州县官到胥吏的行政发包链条和具体形式,揭示国家从中央到地方(包括政府内部)的官僚体系的运作特征。后者研究所谓的“行政外包”过程,即国家将一些区域性公共事务或影响王权统治安危的事务(如宗族、邻里的民间内部秩序)“外包”给官僚体制之外的社会组织(如宗族、保甲、会馆)或社会群体(如士绅)。行政发包的“内”与“外”的主要区别是承包方是否在官僚体制之内,是否享受官僚体制的行政晋升序列和品秩待遇。另外,是否在体制内也影响到承包方所面临的行政约束和程序控制的差异。“行政外包”的“行政性”代表了王朝政权对于“体制外”承包主体必要的行政监督和社会控制,也包括对于承包主体的资格认定、身份的“官方化”和特殊化,如授予官方许可、个人头衔、荣誉特权(如选定里正,为宗族、会馆发放牒牌使之合法化,赐予个人国家称号,给予士绅免除徭役的特权)等。这些官方许可、头衔和特权形同“抵押品”,社会承包主体一旦表现失当就可能失去它们,甚至遭受官方的惩罚。<sup>3</sup>

3. 在承包主体的资格认定与行为控制上,行政内包是在既定的行政层级内部选择下级行政承包人(即朝廷命官),对于他们的绩效考核、奖惩和行政约束比较容易(转下页)

国家向“体制外”的民间团队和个人的“行政外包”区别于“体制内”的“行政发包”关系,前者比后者承担更多的资源筹集和动员的责任,但也享有更大的自由裁量权,决定发包事务的完成方式,官府的监督考核也相对简单(如目标任务大致完成,不引发社会不满和动荡)。社会在“外包”关系之上所受到的单方面、等级性的“行政控制”和不平等的权利义务关系——如职役的成本付出与享受的徭役豁免不对等,士绅承担地方性公共产品的筹资和组织任务更像是单方面履行社会责任——也使得行政外包区别于纯粹市场上的平等化的外包契约。当然,在“行政外包”之下,官府与民间组织之间也可能展开合作,比如官方提供必要经费资源,引导和组织民间力量,赋能“社会外包”主体。

本文所聚焦的国家与社会关系,尤其是在国家与社会的联结和互动领域(如黄宗智所概括的“第三领域”),主要涉及的是多种形式的“行政外包”。根据行政发包制理论,在国家与社会的关系当中,行政职责是否外包以及采取何种外包形式,朝廷主要考量的是统治风险、治理成本和预算约束等因素。统治风险是指特定领域因治理失败所引发的危及王朝政权稳定的各类事件,如社会动荡、民众抗议、农民造反、外敌入侵等。<sup>4</sup>潜在统治风险的评估显然是王朝国家决定事务的发包程度与发包范围的关键因素。给定统治风险,接下来要权衡的就是在特定治理领域国家直接统治需要付出的治理成本与国家面临的预算约束。这里定义的治理成本是指国家为实现特定的治理目标(如征税和维持治安)而直接介入(如设立行政机构、雇佣行政人员和监督行政机构的运行)所需花费的总成本;预算约束代表了王朝国家在正常治理技术之下所能汲取的财政资源总量。在中华帝制时代,由于国家税赋主要来自农业领域,大多数时期的盐铁收入和商税占比不高,传统的农耕技术和生产

(接上页)规定;而行政外包涉及的是体制外的社会承包方,谁适合做特定公共事务,授予多少社会职责和权力,如何约束其行为,并非如行政内包那样一目了然。在有些治理领域(如赋役和治安),国家直接介入承包方的选择、认定和监督,而在有些领域(如民间秩序管理),则可能经历一个逐渐摸索和适时调整的内生过程,例如乡约、宗族和商人会馆的社会外包过程就是如此(参见本文后面的分析)。王朝对于社会承包方的行政约束和控制主要是“胡萝卜加大棒”,对于表现良好的社会承包方授予国家荣誉特权,对于表现不好者则剥夺其荣誉特权,甚至直接弹压惩罚。

4. “统治风险”概念最早由曹正汉(2011)引入对中国国家治理的分析。周黎安(2014a)借鉴“统治风险”概念并重新加以阐述,以此作为决定行政发包程度与范围的一个重要决定因素。关于笔者和曹正汉对于“统治风险”的不同解释,请参见周黎安,2014b。

率水平限制了每亩可产出的农业剩余的规模,这决定了国家能够向农民征税的极限。考虑到征税本身引发的委托—代理问题(如州县官、胥吏与里正、乡保之类的职役层层盘剥农民),农民实际的税收负担可能比国家名义规定的赋税比例高出数倍之多,因此,除非是昏君或特殊时期(发生大规模战争),正常情况下君主对于增加税赋是极其谨慎的。在一些朝代(如明朝),皇帝承诺将税赋总额固定在事前确定的某个水平不予突破,即所谓的财政“原额主义”(岩井茂树,2009),试图用祖宗之法捆住国家潜在的“掠夺之手”,这反映了王朝国家对于严峻的财政预算约束的一种清醒认知和理性反应。传统农业社会的预算约束直接限制了王朝国家所能维持的官僚队伍和行政机构的规模,而不同历史时期王朝面临战争、农业歉收、人口变化、可税土地的统计等不同程度的挑战,国家预算压力也随之变化,这反过来也会影响政府外包社会事务的程度和范围。

对于王朝国家来说,一边是必须谨慎评估的统治风险,另一边是不得不考虑的预算约束和行政治理成本,两者的权衡与取舍在相当程度上决定了国家与社会、官与民互动关系的具体治理形态。从行政内包转向行政外包,一方面有助于降低国家所投入的财政资源和行政监督成本,另一方面也让承包主体得到了更多的决策自主性和自由裁量权,但这些自主行动空间也可能会给王朝统治带来一定的威胁和风险。总的来说,在统治风险可控的前提下,最大限度节约国家治理成本和放松预算约束是国家—社会治理模式选择的内在驱动力。

我们也必须看到,不同治理领域(包括不同历史时期)所涉及的统治风险和治理成本并不相同,国家面临的预算约束也不一样,这为理解官民互动的组合谱系及其历史演变提供了重要线索。例如国防、征税、社会稳定或关系国计民生的大型水利工程,这些属于统治风险高的公共事务,政府倾向于直接参与,完全委托民间提供这些服务容易面临多方协调的困难,也可能发生社会承包方打着官方名义恃强欺弱、过度搜刮老百姓的事情。对于这一类事务,政府直接供应无疑耗资巨大(如建立行政机构、雇佣政府人员、组建职业化军队等),但相比潜在的统治风险而言,这些成本付出也是值得的。而对于统治风险较低的公共事务,节省行政治理成本的考虑会更重要一些,如区域性的修桥铺路、水利建设、赈灾、宗族内部事务管理等,政府将视情况做出反应,为了降低政府投入负

担,国家倾向于将这些公共事务程度不同地外包给社区(宗族)和士绅。

“行政”与“外包”之间在统治风险、预算约束和行政治理成本等因素的驱动下相互调适。即使在统治风险高、国家直接介入程度高的治理领域,国家也会有降低治理成本的动机,寻求更加有效的官民组合方式。例如钱粮上缴和社会治安属于州县官两大政绩考核指标,尤其是钱粮上缴,每年都有硬性上缴任务。为了完成这些基本任务,我们看到的是皇权对于乡村社会的强控制,通过编户齐民、里甲制、鱼鳞册等统治工具深入每家每户,乡民之间的血缘关系和自然聚落关系被国家设计的“里甲制”“什伍制”“保甲制”进行了人为的切割和组合,从而在自然的社会关系结构之上嵌入了反映国家意志的印记。从这个侧面看,王权用自己的意志塑造了民间结构与秩序,通过乡里制深入乡村汲取税源,派发徭役,支撑朝廷和地方政府的财政运行。县以下的乡村行政建制则依情况而变,例如秦汉时期盛行的乡官制到唐宋之后就变成了职役制。乡官作为国家正式官吏,享受国家薪俸,履行政府职责,属于典型的“行政内包”;而职役(如里正)一方面是官方任命,承担政府指定的公共职责,但同时又是农民身份,花费自己的时间和金钱为政府“勾摄公事”,属于典型的“行政外包”(但伴随着相对严格的行政控制),可以称之为“准官员”。大约在相似的历史时期,官僚体制从“官吏一体”逐渐走向“官吏分流”,胥吏从体制内走向体制外,从州县官到胥吏的行政发包链条由“行政内包”变成了“行政外包”,国家官僚体系的组织边界因此而收缩。从乡官制向职役制转变的原因是复杂的,其中一个驱动因素是国家治理规模的显著扩大和财力的相对紧张(徐茂明,2006:104)。唐宋之后乡的人口规模相比秦汉时期大幅减少,而乡的数量显著增多,用职役制代替乡官制可以相应减少国家的财政压力。

在统治风险总体不高的领域,如区域性的公共产品提供(道路、水利、救助)方面,国家就会寻求更加开放、多样和灵活的“行政外包”方式,以减少国家的行政和财政负担。但即便在这样的场合,国家并非撒手不管,而是仍然保留着行政的相机控制权,犹如一只隐形之手,视情况随时准备干预,民间社会只有在不威胁国家政权和社会稳定的情况下(此时国家不干预)才能享受“自主性”。另外,视政府财力情况,官府仍然会程度不同地参与地方公共产品的提供。例如在水利、赈灾方面,当国家财力充裕的时候,政府会直接组织动员,主要以“官办”形式兴修

工程和提供救灾设施，保护社会免受水患灾荒的困扰；但如果财力紧张，则更可能外包给民间力量，政府只是负责引导和监管。

表 1：治理领域与国家—社会关系的治理模式

| 治理领域   | 资源汲取与社会稳定<br>(赋役、治安、礼仪政教、<br>大型水利工程等) | 地方性公共产品<br>(道路、水利、救恤、乡勇) | 民间内部秩序<br>(三老、乡约、宗族、<br>商人会馆) |
|--------|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| 统治风险   | 高                                     | 中                        | 低                             |
| 影响范围   | 全国性                                   | 区域性                      | 俱乐部性质                         |
| 行政外包组合 | 强行政、弱外包                               | 行政、外包均衡结合                | 弱行政、强外包                       |
| 官民互动方式 | 官为主、民为辅                               | 官民合作                     | 官督民办                          |

表 1 将国家不同治理领域的特征与国家—社会关系的特定治理模式进行了联结和匹配。我们根据统治风险的大小区分了三类治理领域。第一类是资源汲取和社会稳定，包括赋役、治安、国家意识形态控制（礼仪政教）以及大型基础设施建设（如跨区域的水利、道路、驿站）。这些方面均直接涉及国家的财政供给和政权稳定，属于统治风险高的治理领域，因此，国家治理一般采取“强行政、弱外包”或者说“官为主、民为辅”的模式。具体形式包括国家直接供应（如乡官制、国家组织人力和物力修建大型水利工程、州县官主持基层司法审判）或者在国家严格控制下的行政外包（如里正制、保甲制、什伍制）。郡县制与乡里制互为表里，相互支持，国家通过编户齐民深入每个村庄和家庭，实现了对于百姓人身和财产的严密监督和行政控制。这是最接近于秦晖所强调的“吏民社会”的状态。当然，国家迫于财政压力，在统治风险可控的前提下尽量寻求经济上更为节省的治理方式，如以职役代替乡官，县官判案以司法审判与民间调解相结合，等等。第二类治理领域是区域性公共产品的供应，如道路、水利、救恤、乡勇等。由于主要涉及地方性公共产品，其影响范围相对有限，统治风险属于中等，其典型的国家治理模式是“行政与外包均衡互动”或官民合作型。官府根据预算状况或许提供一部分财力和物力支持，但更多是引导、组织和监督民间力量的参与，保障最基本的地方性公共产品的供应。第三类治理领域是民间内部秩序的维护与管理，主要涉及村庄内部的礼仪教化、民间组织的日常管理，如三老、乡约、宗族、商人会馆等。因为局限于一个相对更小的群体范围（如同俱乐部产品一样），单一村落或宗族的失序对于国家来说威胁不大。从州县官的角度看，一个县所面临的村庄聚落、宗族数量之多，远超县

衙门的监管能力,因此只能委托(外包)给这些民间组织自我管理,采取“官督民办”的治理模式。这是最接近于费孝通等学者所强调的“士绅自治”的领域,但我们很难将这种“自我管理”看做“士绅自治”或者类似于市场上平等化的外包契约治理。原因很简单,且不论三老、乡约(约正)本身就是官方授权,享有半官半民的身份,即使宗族和会馆的内部管理也只是一政府相机控制下的自主性(后文将详加分析)。

表1已经清晰地呈现,国家和社会的关系依不同治理领域的特征而相应变化。关于国家—社会关系的三种理论概括——“士绅自治”“吏民社会”“官民合作”——实际上只是分别接近于某个特定治理领域的官民互动特征。另外,不同领域的国家与社会关系还相互影响,例如当赋役制度从以人丁为主逐渐转向以土地为主,里甲制就趋于衰落,国家对农民的人身控制随之下降,但注重维护社会治安的保甲制的重要性随之上升。而在一些地区,宗族与保甲制、乡约制合流明显,士绅、宗族以其准官方身份日益获得官府青睐,在承包地方公共产品方面作用更为重要。

### 三、透视中华帝制时期国家—社会关系的“一体多面”特征

如傅衣凌所言,中华帝制时期的国家治理体系呈现了惊人的多样性、灵活性、伸缩性,但同时又都归于国家权力的“一体性”或“统一性”。我们上一节提供了一个分析框架,利用统治风险、行政治理成本与预算约束这些变量,解释中华帝制时期国家—社会治理形态的多样性和灵活性的具体呈现及其内在治理逻辑。从国家权力的“一体性”到国家治理模式的多样性、丰富性,看似悖论式共存,其实是多层次、多面向的国家行政发包体系的具体体现,蕴含着可追溯、可归约的有机统一的治理逻辑。下面我们就运用这个分析框架,结合历史文献,进一步详细解析中华帝制时代国家治理形态的多样性如何在国家—社会的不同治理领域具体呈现和历时演化,这背后所服从的国家权力的配置逻辑为何。

#### (一)资源汲取与社会稳定:强行政、弱外包的组合

自秦汉以来,皇权通过“编户齐民”等方式对乡村社会进行严格控制,周代以血缘关系(如氏族)为基础、相对自治的村社共同体被全面彻底地改造和重构。“编户齐民”通过严格的人口登记、户籍管理和什伍连坐等方式主要实现两个最重要的统治目标:一是征收税赋和派发徭役(包括兵役),为整个王朝实施统治提供财政资源和军事动员;二是维持

社会稳定,解决百姓诉讼纠纷,抑制豪族大姓,防止盗匪扰民和农民造反。为了维护社会稳定,缉盗、剿匪、司法审判是一方面,另一方面王朝国家对于百姓的思想言论和意识形态的控制也极为关注(如秦始皇的“焚书坑儒”、汉武帝的“罢黜百家,独尊儒术”、清朝的“文字狱”),严厉禁止异端邪说的传播。

秦汉时期皇权深入乡村,在乡村设置三老、孝悌、力田乡官,负责教化、赋税等事务,对于统治者极为重视的社会治安还配有县令长、县尉的属员游徼、亭长,作为县政府的派出人员专门“驻乡”负责(万昌华、赵兴彬,2008)。用现代的术语来讲,在乡一级基层政权,秦汉采取了“条块结合”的形式。在多层级治理(乡、亭、里、什、伍)之下,皇权的资源汲取和户籍管理直至每个家庭,每个人的言行都处于严密的控制之中,按商鞅的说法:“乡治之,行间无所逃,迁徙无所入。行间之治,连以五,辨之以章,束之以令。拙无所处,罢无所生”。秦晖所提炼的“吏民社会”的概念就主要来源于秦汉深入乡村、细密严苛的社会控制这个重要观察。从世界范围看,中华帝制的皇权对基层社会的控制程度在前现代社会是空前的,其权力渗透性和资源汲取能力远胜于罗马帝国、波斯帝国(晏绍祥,2021),这也是中华帝制能够在如此广阔疆域内建立郡县制中央集权的治理基础。

皇权对乡村的控制很大程度上取决于资源汲取的方式。秦汉时期的户籍管理与人口控制之细密可能是空前的,单是民籍簿就包含五类:民宅田园户籍、年细籍、田比籍、田命籍、田租籍,其中宅园户籍就涵盖每家每户住宅、园圃、房屋、奴婢、衣器、家畜、田产等极为详细的反映家庭财产的信息(张信通,2019)。这类信息的采集既是为征收资产税服务,也是为核实乡举里选提供依据(家资十万和四万是秦和西汉推荐官吏的条件)。年细籍包括家庭所有成员的籍贯、爵位、身高、面貌特征、婚姻等相关信息,掌握这些信息是因为秦汉时期的口赋、算赋、徭役均是根据年龄、身高、爵位而变化的,如未成年、成年、老年所面临的税赋和徭役差异较大。每年八月是案比户口之时(即“八月算民”),男女老少皆要到官府核验其年龄、面貌、身高等信息。田比地籍涉及田地形状和面积大小,这与秦汉的授田制有关,在三年大比之时,新人应该获得授田,而去世的人应该退回田地。掌握详细的田地信息是为国家再分配土地、获取租税服务。田命籍和田租籍则分别记录爵位情况与授田数



量(在秦汉,不同爵位可以享受不同的授田数量)以及田租交纳记录,缴税是获得土地所有权的前提条件。

从这些户籍管理的制度细节可以看出,国家对于人口和财产(包括土地)等基础信息掌握和控制的程度取决于赋税和徭役的特性,例如是以人丁税为主还是土地税为主,人丁税与人丁本身的年龄、体貌特征的对应关系如何,这些决定了国家对每家每户的控制程度。秦汉以人丁数量(而非资产等差)为基础的税赋和徭役系统与授田制、西汉(尤其是汉武帝时期)打击豪强地主也是密切关联在一起的,国家通过“授田制”与门阀士族抢夺自耕农,竞争税源。一切的关键在于获得人口与土地(“民数”)信息,最大限度创造以自耕农为主的人口基数,从而为国家政权提供最充实的资源汲取来源(鲁西奇,2019)。这使得国家必须深入乡村和每家每户,作为一级政权运行的乡官制也是为此目的服务,乡官、里吏依靠国家层面制定的各种法律条文和非正式制度(如父老制),多层次、多维度介入百姓生活和生产,形成当时历史条件下高水平的“数目字管理”。

但是,严密控制社会不是皇权自身独有的偏好,最大化程度的人身控制更不是统治目的本身,而只是实现统治目的的手段。实际上,社会控制的松紧是随着税赋征收方式而变化的。隋唐之后,为了应对人口流动、土地买卖频繁等因素带来的赋役分配不均问题,从“两税法”到“一条鞭法”“摊丁入亩”,赋役的重心从人丁转向地产,对于人口登记和户籍管理的需求大为下降,人身控制也就随之减弱,户籍与里甲相脱离,里甲制逐渐流于形式。唐宋尤其是宋以后,富民阶层兴起,国家层面也“不立田制”“不抑兼并”,开始承认土地所有权及其民间交易,但此时赋税的基础也由人丁转向财富(田产),户籍控制由详实的人口特征转向财富分等评估,“人无丁中,贫富等差”,徭役征派也以“户等”为基础。税基转向财富一方面有助于抑制贫富分化,实现税收公平,另一方面让富人承担里正、乡书手等职役,富人在乡村社会也可发挥更积极的治理作用,政府顺势就从乡村的具体事务中撤出(谷更有、林文勋,2005)。

隋唐以后,乡的规模不断缩小,由秦汉时期的一万户变为五百至一千户左右,乡一级行政组织开始式微,<sup>5</sup>作为曾经具备完整行政建制和

5.《通典》卷三《食货三》云:“苏威奏置五百家乡正,令理人闲词讼。李德林以为:‘本废乡官判事,为其里闾亲识,剖断不平,今令乡正专理五百家,恐为害更甚。且今时吏部总选人物,天下不过数百县,于六七百万户内铨简数百县令,犹不能称才,乃欲(转下页)

综合治理职能的一级基层政权不复存在,钱粮催征、禁奸缉盗的重要事务直接发包给里甲、保甲之类的专门化组织和个人;乡官也逐渐沦落为职役。区别于乡官制,里正、保甲(包括明清的约正、族正、乡保)作为平民百姓,经官方授权认定,有义务配合州县官、胥吏,自费“承包”一定的政府职责(“勾摄公事”),行政与外包的结合形成了职役“亦官亦民”或“半官半民”的混合身份。明清里甲制衰败之后,国家基于社会治安目标对人员实行管制的统治需求依然强烈,于是保甲制应运而生,保甲的职能也逐渐“泛职化”,从社会治安到钱粮赋税催征、礼仪教化、纠纷调解、救济协助等综合职能统统包括在内(王先明、常书红,2000)。

## (二)地方公共产品的供给:行政、外包均衡互动下的官民合作

魏特夫(1989)认为,中国历史上中央集权的官僚体制(即“东方专制主义”)的起源与大规模治水有关。此说虽然夸大了河流灌溉和防洪工程对于国家起源的作用,但是中华历朝历代皇权对于大型公共工程的高度重视是不可否认的。中国古代水利公共设施的修建和管理一般分“官办”和“民办”两种基本类型。那些具有跨地区影响的大型水利灌溉、航运和防洪设施历朝历代都是由政府组织人财物兴建,例如历史传说中的“大禹治水”、黄河流域引浑淤灌工程郑国渠、成都地区的都江堰以及京杭大运河等,而地方性、小规模农田水利设施则主要由民间组织力量负责修建。区域性、中等规模的水利设施更多依靠官民合作来完成,其具体形式则要由政府财力和民间社会精英参与度等因素综合决定。古代政府大多设置专门的水利职官和水利机构,反映了国家对于兴修水利工程的重视。但一些研究表明,自明清以来地方水利兴修逐渐从中央层面条线化的管理转移到地方官的属地管理,例如清代水利职官逐渐退出地方水利工程的垂直管理,且多不专设,转由地方官兼任(钞晓鸿,2005;周邦君,2006)。明清以来的水利兴修经费来自国家直接财政拨款的数目日益下降,而地方自筹比重不断上升;在人力征调方面,国家强制性徭役派发逐渐被市场化的“雇募制”取代(袁明全,1987;熊元斌,1995)。明代“一条鞭法”改革之后,地方政府的财政体制进入分级分类定额包干,超过常规性财政支出范围的突发性支出,包括水利、交通、救灾等应急性需要就只能依靠募捐或民间自行解决(郑振满,

(接上页)于一乡之内选一人能理五百家者,必恐难得。又即要荒小县有不至五百家者,复不可令两县共管一乡。’”

2009b)。<sup>6</sup> 清朝基本沿袭了明中叶之后的财政体制,省以下地方财力因战事或其他原因经常被裁减,行政职能趋于萎缩。财政约束的收紧直接导致地方政府在水利、交通等公共设施修建方面的参与程度下降,促成以士绅为代表的民间力量逐渐占据主导地位。但即便政府直接征集的物力和人力规模在下降,地方官也并未将这些公共事务彻底“外包”给地方士绅,而是仍然积极扮演多方面的角色,如组织讨论、商议方案、出面劝捐、免除民间科徭、处理地方纠纷、建立良好管理制度等,以克服公共工程的修建、维护和管理当中经常遇到的“搭便车”等各类问题。地方士绅出钱出力,动员民间力量是“补官治之不足”,而地方官的组织协调、监督管理和赋予士绅必要的官方权威,又是“补民治之不足”。“行政外包”——行政性协调控制与公共事务外包、民间自主管理相结合——最大限度发挥了官民合作的优势互补效应。在这里,民间力量的上升和参与度增加直接替代了政府的财政资源投入,而地方官发挥的引导协调功能有助于提高地方公共产品的供给效率。与此同时,官府仍然保留了相机控制权,旨在时刻防范任何可能引发的统治风险。

黄宗智(2001)关于清代司法判决与民间调解关系的研究提供了基层司法领域官民合作的重要案例。该研究发现,当民事纠纷告到官府,县官一般会先鼓励当事人庭外民间调解,县官只是居间主导民间调解过程。只有当民间调解失败,案件才正式进入法庭审理。在民间调解过程中,县官尽力引导社区或宗族介入调解过程,寻求纠纷双方的和解,而亦官亦民的乡保也发挥着上传下达、沟通官民意见的重要作用。当然,乡保作为中间人上下其手、滥用权力的情形也时有发生。民间诉讼发生之后,官方主动引导、协调和促成民间调解,司法审判只是作为最后的启用手段,这充分显示了在民间纠纷解决过程中代表国家权力的司法审判与代表民间秩序的社区调解之间的高度互补、相得益彰。在清代的司法实践中,介于官方正式判决与民间非正式调解之间的官民合作占据非常重要的位置。据统计,在清代三县的628件民事纠纷案例中有2/3是通过这种半官半民的庭外调解结案。司法判决与民间调解相结合,一方面显著节约了基层司法治理的行政成本,另一方面借助民间

6. 在明朝前期“一条鞭法”改革之前,各级地方政府可以通过随意征用劳力而转嫁其财力负担。明中叶的赋役改革逐渐将民间的各种赋役负担定额化,从而限制了地方政府的“预算软约束”。参见郑振满,2009b:260-265。

权威人士的居间协调——相当于县官将纠纷处理外包给宗族或社区权威人物，辅之以县官的引导和监督——在很多情形下比简单的司法判决能够更为彻底地解决双方矛盾，有助于提升纠纷处理质量，降低统治风险(周黎安，2019:45-46)。

事实上，“第三领域”不限于司法领域，也广泛存在于国家与社会之间，例如在晚清和民国时期，处于国家与社会结合部的士绅在公共领域，如治水、修路、救济、办学、民事调解、荒政<sup>7</sup>等方面也发挥了重要的作用(黄宗智，1999)。

### (三)民间内部秩序：相机控制下的自主管理

如萧公权、瞿同祖等学者所言，在古代中国，乡绅自治是不存在的。本文也认为，民间秩序的自我管理是在行政相机控制下的自主管理：一方面，对于乡村事务，国家相机控制那只隐形之手无处不在，只要不发生威胁统治秩序、突破皇权底线的严重事件(如拒绝纳税、民变造反、“邪教”流行)，政府的“有形之手”不会轻易干预；另一方面，士绅对于特定乡村事务(如宗族、乡约)的自主决策必须在国家控制范围之内。在这个意义上，费孝通提出的“双轨政治”在严格意义上是不准确的。下面我们从三老、乡约、宗族和商会在其历史演变过程中所呈现的国家与社会的互动关系出发，揭示在民间内部秩序的维护上“行政外包”的具体内涵及其演变逻辑。

#### 1. 三老制

汉高祖二年设置乡、县三老，主要负责地方社会的道德教化，一般由乡里德高望重的老者担任。<sup>8</sup>三老除享受国家赐爵赐物、免除兵役力役等优待，在民间也享有特殊荣誉。三老不仅负责乡村礼仪教化，而且还可以直达县衙表达意见，行使参政议政的权利。当然，如果乡里出现伤风败俗的事情，三老也要承担责任。从行政外包的视角看，汉代三老制有几个有趣的治理特征，值得加以强调。<sup>9</sup>首先，汉代三老作为民间领袖和社会精英，其身份具有“准官员”性质。三老被置于乡官之首，但

7. 关于荒政方面的官民合作的情况，参见魏丕信，2002。

8. 《汉书》卷一九上《百官官卿表上》：“乡有三老、有秩、啬夫、游徼。三老掌教化。”另据马端临，“至汉时乡亭之任，则每乡有三老、孝悌、力田，掌观导乡里，助成风俗”(参见《文献通考》卷一三《职役考二》)。

9. 这一部分主要借鉴了牟发松(2011)的著作，尤其是第9章和第10章。

关于三老是否属于在编正式乡官,学术界存有争议。笔者更倾向于牟发松(2011)的说法,即汉代三老具备“非官非民”“亦官亦民”的双重身份,或者说“非吏而得与吏比”,虽然不属于正式的乡官序列,但具备强烈的官吏色彩,体现为选拔聘任程序与官吏一样,法令赋予其编制员额,位列乡官之首,以教化之师受到社会的尊重和官员的认可,直接参议县政。乡三老经过察举产生,县三老则从乡三老当中择任,这是一个民间推举与官方认定相结合的选拔和聘任过程,本身就是官府与民间良性互动、通力合作的产物。其次,汉代三老其实是一个从里父老、乡三老到县三老的序列,随着职责重要性(统治风险程度)的提高,三老呈现出民间身份减弱、官方色彩加重的排列。三老产生于乡一级基层政权,里父老则来自乡基层行政组织——里和接近纯民间组织的俾,主要由民间推举,也不享受官方补贴。但里父老不同于乡里一般的父老或长辈,他必须达到一定的资产标准,且承担着均平赋役负担、照顾贫弱者的官方职责,类似于明清时期的职役,仍然带有一定的官方色彩。如果说从乡官制到三老制已经体现了国家与社会关系在不同治理领域有弹性且有区别的横向组合搭配,三老序列则在同一个治理领域呈现了差异化的纵向组合搭配,反映了国家深入社会的多元形态和灵活组合。再次,汉代三老制反映了国家对于基层社会精英的“吸纳”与“制约”。三老要经过官府的认定和监管,他们并非因为财富或社会地位就可以自动获得“三老”资格。选为“三老”一定要符合官府标准(如德高望重),体现官府意志(如正确引导社会风尚),横行乡里的豪族大姓和富商巨贾不仅没有资格充任,反而要受到打压。三老制既吸纳符合国家要求的社会精英,引导其发挥良好的治理作用,同时又潜在制约豪强势力在基层社会的影响力,很好地体现了王朝政权对于社会承包主体的资格认定的原则和倾向。

汉代之后制度化的“三老制”虽然不复存在,但进入魏晋南北朝仍然可以看到类似“三老”的民间领袖(如乡望、民望)发挥基层治理作用,并得到官方认可;盛唐之后更进一步,魏晋南北朝所建立的“乡望”秩序又向激活秦汉“父老”秩序的方向演化(牟发松,2011:245-247)。从“亦官亦民、非官非民”的角度看,明朝早期的老人制、明清的乡约制也可以理解为是传统“三老制”的沿袭和发展。

## 2. 乡约

乡约制最早发源于宋代陕西蓝田的《吕氏乡约》，宣扬“德业相劝、过失相规、礼俗相交、患难相恤”为核心的规约，在当时完全是民间自发组织、乡民自愿参加（杨开道，2015；王日根，2003）。南宋时期朱熹对《吕氏乡约》进行了增损，主要添加了“能肃政教”“畏法令，谨租赋”等内容，改变了《吕氏乡约》当中比较严厉的处罚方式，避免了与国家权力争夺刑罚权的嫌疑，同时对宣讲内容也加以限制，例如不传播“神怪邪僻悖乱之言”，使之符合国家主流意识形态。朱熹看到了《吕氏乡约》在恢复乡村礼仪教化上的巨大价值，但也认识到一份纯民间性质的乡约所面临的局限，因此通过增损改造既规范了它的组织形式，又注入了必要的国家意志，让原来饱受质疑和非议的民间乡约具备了合法性基础。到了明代，尤其嘉庆之后，官府逐渐认可乡约的价值并加以提倡。担任赣南巡抚的王阳明在《吕氏乡约》和朱熹增损的基础上，颁布《南赣乡约》，进一步在乡约中强化国家意志，并与他独创的“十家牌法”相结合，促使乡约与保甲合流，逐渐演变成基层乡村治理的正式行政组织，以期实现人人“小心以奉官法，勤谨以办国课，恭俭以守家业，谦和以处乡里”<sup>10</sup>的目标。嘉庆九年，广西学政黄佐制定《泰泉乡礼》，将乡约与保甲、社学、社仓、乡社融为一体，试图构建一个扬善惩恶、礼乐教化的基层治理体系和乡村秩序。黄佐强调乡绅士人在乡约中的主体地位，同时也强调乡约与官府之间既分工又协作的微妙平衡：“凡乡礼纲领，在士大夫，表率宗族乡人，申明四礼而力行之，以赞成有司教化。……凡行乡约、立社仓、祭乡社、编保甲，有司俱毋得差人点查稽考，以致纷扰。约正、约副姓名，亦勿遽闻于有司。盖在官则易为吏胥所持。……其有好为异论、鼓众非毁礼义、不率教之人，亦以姓名闻于有司，有司严惩治之。”<sup>11</sup>从最早的《吕氏乡约》到朱熹的《增损吕氏乡约》、王阳明的《南赣乡约》、黄佐的《泰泉乡礼》，再到章潢的《图书编》、吕坤的《乡甲约》、刘宗周的《保民训要》等乡约文献，展现了乡约从民间自发性性质逐步走向与国家权力调适与融合并日益获得合法性资格的演进历程，最终形成了以乡约为纲，以社仓、社学、保甲为目的乡村治理模式（王日根，2003；杨亮军，2016）。在整个过程中，连接朝廷与乡民的士大夫和地方官员自

10. 参见王阳明，《十家牌法告谕各府父老子弟》，载《王文成公全书》，明隆庆六年谢廷杰刻本。

11. 参见黄佐，《泰泉乡礼》，台北商务印书馆1986年版第601页，转引自杨亮军，2016。

始始终扮演了关键性和主导性角色,否则纯粹依靠民间自发力量难以支撑乡约作为一项正式制度融入国家治理体系。

到了清代,乡约制度进入大规模普及阶段,乡约的民间性和自愿性逐步让位于行政性和强制性。在此过程中,国家利用民间素有教化劝善的传统,钦定读法内容(如康熙《圣谕十六条》和雍正《圣谕广训》),规范组织形式(设立乡约组织),使之发挥礼仪教化的作用。朝廷要求约正、约副的名字要在官府备案,而具体职责和运作细节则“发包”给民间社会精英,最大限度节约国家层面的治理成本。乡约与乡村基层行政组织(如保甲制、里甲制)彻底融通合流,职责不再局限于宣传教化,而与催征钱粮、勾摄公事等基层传统政府事务相结合,约正、约副也沦落为里正、保甲长之类的职役,在不少地区充任者大都是奸猾赖皮之人,难免年高有德或殷实富家者,乡约即使被赋予道德教化的职能也发挥不了而成为摆设。

### 3. 宗族

在明代之前,尊祖敬宗是天子士大夫的特权,庶民不得设立家庙祭祀,及至明朝中叶庶民被允许建置祠庙祭祀始祖,宗族才逐步从王室贵族走向缙绅平民。宗族以祠堂、族籍、族田三位一体,敬宗收族,凝聚乡民,形成强大的社区力量。如何规范引导宗族,使其符合国家对于乡村的治理需求,而不至于变成挑战与威胁皇权统治和乡村秩序的异己力量,显然是摆在王朝政权面前的重大任务。明清宗族的迅速发展一方面来自其内在的整合资源、凝聚人心的功能,另一方面也得益于国家主动的“吸纳”和宗族积极对接回应国家需求。<sup>12</sup>这主要体现在两个方面。首先是宗族对于官方治理目标的认同与支持。祠堂聚集族人所宣讲的内容主要是儒家经典和雍正的《圣谕广训》,乡约和族规也都是强调“移孝作忠”,要求遵守国法,及时完粮纳差。这相当于宗族主动承担了国家道德教化的任务,同时又自我约束,尽量体现国家意志,至少不发生抵牾,以换取合法性资格。其次,清朝明确扶持族权,鼓励发展宗族组织。随着清朝“摊丁入亩”之后里甲制的趋于瓦解,乡村治理的一系列职责(如行

12. 宗族与国家、族权与政权的关系经历了几个重要阶段(冯尔康,2005)。先秦时期分封制与宗法制相结合,周王既是天子又是宗子,分封的诸侯、卿大夫、士也是相应层级宗族的宗子,于是政权与族权合二为一。汉唐时期,士族崛起,门阀制度盛行,族权与君权形成抗衡共治之势;君权必须依靠士族治理天下,皇帝也无法过问宗族内部事务(包括依附于豪族的荫户)。宋之后士族逐渐衰落,宗族以官僚、绅衿、富人为主体,已经失去了抗衡君权的势力而依附于君权。

政、司法、教化、救济)逐渐向宗族、乡族等民间组织转移,朝廷给予宗族、乡族以作为乡村基层组织的“综合承包方”的身份和相应的治理权。从康熙《圣谕十六条》的“敦孝悌以重人伦,笃宗族以昭睦邻,和乡党以息争讼”到雍正《圣谕广训》进一步阐发立家庙、设家塾、置义田、修家谱的重要意义,再到雍正四年(1726年)正式规定宗族与保甲并列成为乡村基层行政组织,责令“如有堡子村庄聚族满百人以上,保甲不能编查者,拣选族中人品刚方素为阖族敬惮之人,立为族正,如有匪类,报官究治,徇情隐匿者与保甲一体治罪”。<sup>13</sup>族正、族约承担宗族内的粮差完纳和礼仪教化职责,作为宗族负责乡约的族约,必须在每月朔望日讲解《圣谕十六条》,淳化风俗。宗族还被赋予一定的司法裁决权,酌情处理族内纠纷,情节严重者则“禀官究治”。雍正甚至曾下谕准许宗族拥有对于族人的生杀大权。政府还专门奖励表现优异的宗族(如旌表义门和节孝、奖励模范宗族),保护祠宇、祭田、义庄田等宗族公共财产,进一步巩固宗族制度。当然,宗族的发达与强势也是一把双刃剑,一些强大宗族依仗人多势众组织械斗,如争地争坟、分塘分水或横行霸道、武断乡曲,直至抗拒官府,最终受到官府弹压。宗族发达带来的负面作用也引起诸多地方官的忧虑,如何节制族权在政府内部也产生了争论。如江西巡抚陈宏谋强调宗族可以弥补官治之不足,“一县之内,地处涣散,责之官司,耳目难周”,所以应该发挥宗族“便于觉察,易于约束”的优势,“官给牌照,假以事权,专司化导约束之事”。<sup>14</sup>但也有反对者,如江西巡抚辅德(陈宏谋的后任)就发起过大规模的撤毁宗祠的运动。乾隆帝先后两次否定族正制,用家法处死族人可减等免死的法律规定也被收回。但在乾隆之后,福建、广东、江西、湖南等一些地方仍然在局部实行族正制(张研,2000)。这也说明宗族内部的看似“自治”充其量只是相机控制下的准自主,只有在朝廷划定的范围内才能实现自我管理,否则势必招致官府的弹压和限制。

#### 4. 商人会馆

随着明朝“一条鞭法”、清朝“摊丁入亩”“滋生人丁,永不加赋”等赋役制度的变革,跨地区的人口流动性大幅增加,各地涌现出形式多样的商帮、会馆和行业组织。当人们离开家乡涌入城市备考、经商或谋生

13. 参见《清朝文献通考》卷二三《职役》,浙江古籍出版社2000年版,第5055页。

14. 参见陈宏谋:《培远堂偶存稿》卷一三,《谕议每族各设约正》。



时,两个方面的问题随之产生:一是作为客居城市的异乡人如何寻找安身之处,二是传统的基于户籍和人身控制的城市管理如何应对来自四面八方、各行各业的庞大的流动人口。作为“易籍同乡人士在客地设立的社会组织”(王日根,1995:29),明清会馆正好满足了这两方面的需求。首先,会馆提供了同乡之人在异地崇拜神灵、聚会娱乐、暂昔归葬、维护集体利益的功能;其次,对于地方政府来说,会馆也提供了集中管理、维护秩序、履行政府职责的场所,如同一个属地性的基层行政组织。事实上,随着时间的推移,会馆日益被官府视为一个综合性基层管理单元。在明清会馆的发展和演化过程中,政府的态度经历了一个从观望到默认再到支持和保护的变化(王日根,1995:249),这类似于乡约、宗族的发展过程。政府的态度变化与会馆一系列有意识的与国家意志衔接嵌合、加强合法性的努力分不开。官府与会馆相向而行,相互调适融合,最终实现了“官民相得”的结果(王日根,2002)。从会馆方面看,明清会馆大都是官绅捐修或者有其介入,即使商人具备足够的财力也愿意让官绅出面建造,这首先保证了会馆的“半官方色彩”,有助于增强政府方面的信任感。更重要的是,会馆主动将其功能定位与国家治理目标相衔接,<sup>15</sup>以化解外界(包括官府)对其组织意图可能产生的猜忌和非议,并主动承接和满足来自官府的发包任务(如包收包纳国家税收、赈贫恤弱)和监管要求(如加强流动人口管理等)。

在近代城市的发展过程中,商人群体逐渐介入城市的管理。新型商会与地方行政机构密切合作,承担城市公益事业、治安、调解商业争端等事宜(罗威廉,2016)。新型商会相当于“承包”了部分政府职能,这其中既包括维持商会内部秩序的“分内”之责,同时也包括一些与商会不直接相关属于政府的职责,如城市公益、修路和治安等。鉴于会馆为政府“排忧解难”,官府也积极回应,对其进行支持并保护商人群体的一些利益诉求,例如作为仲裁者调解会馆之间的纠纷冲突,以国家权力保护会馆备案的财产等。当然,政府对于商会也保有“行政性”的相机控制权,如果会馆出现扰乱社会治安、威胁朝廷利益的情形,如土客之间、客客之间或同乡之间的斗殴冲突或藏匿奸宄,或囤聚私盐,走私货物,官

15. 参见同治潮州《汀龙会馆志·馆志序》:“……会馆之设,有四善焉:以联乡谊明有亲也,以崇神祀明有敬也,往来有主以明礼也,期会有时以明信也,使天下人相亲相敬而持之礼信,天下可大治,如之何其禁耶?”(转引自王日根,1995:255)。

府则会严加惩戒,强化约束(王日根,2003)。

概括起来,相机控制下的民间组织的自主管理不等于“士绅自治”,士绅、商绅的自主管理空间取决于他们与国家目标相向而行的表现。这包含两层涵义:第一,宗族、会馆等民间组织必须认同和响应国家的政策意志,才能获得政府授予的社会外包方的合法资格。如上所述,政府职能——如礼仪教化、税赋完纳或代理征税、查验商人身份、维持内部秩序——大规模外包都是发生于民间组织与国家意志相向而行之后。社会承包方的内生选择过程既有国家的积极吸纳和塑造,也有民间力量的主动靠拢和效忠,其核心是将统治风险控制在合理范围内,在此基础上再寻求行政治理成本的最小化。第二,这些民间组织的行政承包方的资格持续受到政府监管,一旦出现威胁社会稳定和国家统治秩序的行为,政府一定会强力干预,甚至取消其合法资格(如取消宗族的死刑判决权)。换言之,政府对于这些民间组织的“发包式”治理仍然是在“行政性”控制的框架之内,而且行政干预的时机和条件并非如白纸黑字般清晰界定的,主动权完全在官府,而这正是“相机控制”的含义,不是西方社会理论中国家与社会的二元对立所能涵盖的。

#### 四、“一体多面”之间的联结与互动:进一步的分析

以上分析的多层次、多面向的国家行政外包体系并非都是王朝自上而下、精心设计的产物,因为历史的路径依赖、经济社会因素的复杂互动经常不在王朝的掌控之中,但是不同政府层级有意识的机制设计和制度改革从来没有停止过。许多制度创新先是从少数地方官员的局部试验(如“均平法”“一条鞭法”)开始,逐渐被更多地方官员仿效和改进,最后上升为国家范围内的政策。即使朝廷正式推广,各地执行起来仍有巨大的差异性。从乡官制到职役制,从“官吏一体”到“官吏分流”,从租庸调制到“两税法”“一条鞭法”,再到“摊丁入亩”,既有历史车轮本身的推动和路径依赖,也有政府(包括地方政府)的理性选择与主动调适。这一切都说明国家治理体系为了应对时代变化和外部冲击而经常调整和改革。

整个天朝帝国就是一个等级化的行政组织,在此背景之下,官僚不存在对抗天朝的权力,百姓也无完全独立的财产权利。如果进一步透视古代中国的治理秩序与结构可以发现,从朝廷到地方官再到民间社会,

呈现了一个等级化的国家治理结构和地方化的层层分包体系。朝廷之下,从巡抚、知府到州县官是一个层层分包的体系,每一级的地方官员是其辖区治理事务的综合承包人,尤其是州县官,作为地方事务的最终承包人,既要负责国家的资源汲取(纳税完粮),又要直接或协助提供地方公共产品。总承包方的身份使得地方官与地方社会精英(士绅、商人)之间既存在潜在利益冲突(如在纳税完粮、派发徭役方面),又经常成为利益共同体(如提供地方公共产品和维护民间私人秩序),地方官尽力与地方精英携手,一起面对朝廷的考核与问责。地方官在将相关公共事务外包给社会精英的同时,也负有引导、组织和监督的职责,从而助力地方士绅提供必要的地方公共产品(如道路、水利、救恤、团练),维持地方的社会稳定。

从皇帝开始,层层属地化的行政发包体系体现了“一元化权力”与“多元化治理体系”的结合与互动。一方面,国家权力是统一和绝对的,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。中华帝制治理体系的权力一元化强调皇权的“支配性”和“可控性”,表现为官府权力对于社会方方面面的渗透与控制,既包括国家直接占有土地(官田),控制战略性资源(如盐铁专卖)和国家意识形态(礼仪教化),也包括国家对于乡约、宗族、会馆等社区性或准私人活动的监管,贯彻了国家治理的“全覆盖”“无死角”原则。如果出现了新的社会团体或利益主体(如宋以后出现的地方宗族,明清时期涌现的商人会馆),或新的意识形态活动(如佛教、乡约、民间祭祀),国家将观察、评估其潜在的统治风险,根据具体情况采取不同的应对策略。其中比较典型的策略是“吸纳”,如民间自发产生的乡约最终“官方化”,宗族演变成国家的准行政治理单元(官方授权“族正”管理宗族内部的综合事务),商人会馆取得官方许可并主动“承包”部分政府治理职能。如果国家政权受到威胁,则采取“弹压”的方式将之消灭在萌芽状态(如焚烧寺庙、严禁民间祭祀)。帝国治理的底线是不允许任何社会团体彻底“游离”于国家权力体系之外而成为对抗性力量,而这正是“行政发包”这个视角特别契合中华帝制时代国家与社会关系的地方:一切社会团体和个人都必须笼罩在国家“一统性”权力的直接或间接影响之下(如里甲制、保甲制、什伍制),接受“行政性”力量的覆盖和相机调控,最大限度控制统治风险。一些满足合法性要求(如贯彻国家意志)的精英群体或社会团体获得行政外包资格,被指定

承担国家“发包”的相关公共事务,如催征赋役、主持教化、兴修水利道路、组织团练乡勇、维持宗族内部秩序等,与此同时还要自筹经费、组织人力物力完成这些任务。这是国家权力的“全覆盖”的内涵,行政外包的不同形式反映的是国家“行政性”控制和“吸纳性”策略的不同表现,国家权力体系的“全覆盖”和“吸纳性”的结合是中华帝制在变动不居的治理环境下维持统治秩序的制度基础。

另一方面,在权力的一元化的基础之上,国家治理体系又呈现出多样性和相机性特征。从官僚体制的行政内包到不同形式的行政外包,从“强行政、弱外包”的里甲制、职役制,到地方公共产品领域的行政—外包均衡互动及官民合作,再到国家相机控制下的自主管理(宗族、义庄、义塾、会馆),中华帝国在维持政权的支配性和覆盖性(即统治风险的可控性)的前提下,以行政发包形态的多样性和灵活性试图最大限度降低国家治理成本,减缓王朝财政约束的压力。只要在“统治安全”的范围内,社会承包主体的利益多元性、决策自主性在强大的皇权之下是基本得到承认和保障的(这也符合统治者的自身利益),这充分体现了中华帝制时期国家治理的多元性、包容性和灵活性。

中华帝制时期行政外包的多样性和灵活性催生了形态各异的“社会承包方”或“行政外包者”,他们构成了一个“准官员”或“亦官亦民”群体,从里正、保甲、三老、约正、族正到明清的士绅、晚清的商绅都在这个群体内。他们是国家—社会关系中多样化“行政外包”的人格化载体,为“行政外包”这个概念提供了直接的经验证据。如黄宗智的“第三领域”概念所强调的那样,古代中国官民之间、公私之间并不存在截然分明的界限,半官半民、非官非民的情形非常之多,可以说官中有民,民中有官。和三老、里正一样,明清士绅属于王朝公共事务的“外部”承包方,其身份可视为某种“准官员”,介于官与民之间,既有“民”的身份,处于国家政权、体制之外,但又具备“官方”色彩,如联结科举仕途,享受国家优免特权,接受政府考核,履行部分政府职责。如同对三老的选择一样,士绅的社会地位并非由其财产状况直接决定(这与英国中世纪的乡村士绅相区别),而更多是由他们与官府和王朝权力的亲和性所决定。这凸显了作为“行政外包者”的身份属性和制度特征。公私之间也是边界模糊,互相掺和,半公半私、亦公亦私的情形非常普遍。例如乡约、宗族、会馆既有社会群体内部的“私”,又有主动承担国家任务、贯

彻国家意志的“公”。这一切导致了中华帝制时期国家与社会之间更多不是二元对立,而是二元互动调适,圆通融合。当然官民之间和公私之间并非总是和谐共处、水乳交融,掣肘冲突也时常发生。如前述清朝皇帝对于宗族态度的演变所示,即使发生冲突和矛盾,也并非总是一方压制另一方,而是相互调适,相互妥协,体现了统治风险、行政成本与预算约束等因素之间的内在张力。

王朝权力的一元化与国家治理体系的多样性的结合——本文称之为“一体多面”——构成了中华帝制时期国家与社会关系最鲜明的特征。这诠释了傅衣凌所强调的帝国治理的“深层结构”的稳定性与“表层结构”的多样性、适变性的奇妙结合。国家—社会关系的“一体”与“多面”的关系是不可分割、相互支持的。首先,如果没有皇权的“一统性”,没有国家权力的支配性、可覆盖性、可控制性,也就不可能有大规模的公共职能的外包,国家—社会关系领域就不会出现如此丰富多彩的行政发包形态。如前所述,所有这些行政外包形态都联结着国家权力,依赖于国家权力的相机控制以及引导、组织和监督。行政外包形态随着治理领域和治理条件的变化而变化,但唯一不变的是处于权力中心的行政发包方。其次,国家—社会关系的“多面性”支持和巩固了皇权的“一统性”和“一体性”。在中华帝制时期,国家与社会之间是“有限汲取”与“有限服务”之间的交换,这可以理解为古代中国隐含的“社会契约”。“有限汲取”表现为政府相对固定的资源汲取(定额化的钱粮上缴),除非发生战争等重大意外事件,否则不额外加税。明朝的原额主义和康熙的“滋生人丁,永不加赋”是这种“有限汲取”理念的最直接、最鲜明的体现。与此相对应,国家对社会只提供最低限度的公共服务,如司法和社会治安,除此之外更多的公共服务则依国家财力状况寻求多种形式的行政外包,如我们在诸多治理领域所看到的官民合作、官督民办等。随着国家治理规模的扩大,“原额主义”所体现的有限资源汲取以及明清以土地为主的赋役制度,直接导致了士绅力量的兴起以及相应的在地方性公共产品和民间内部秩序方面自主性管理空间的扩大。我们的分析一再表明,形式多样的行政外包是根据治理领域的统治风险、政府财政压力的大小而相应调节着行政性介入的比重和社会外包的程度。因此,如果失去了多样化行政发包形态,王朝政权根本无法在如此人口众多、疆域广阔的帝国实现“大一统”。

以上分析隐含的假定是国家的资源汲取能力是相对固定的，因而它所呈现的具体形式和范围直接受制于预算约束。这对应于古代中国在大多数历史时期外部军事威胁较少，帝国接近于一个相对封闭和平的地缘政治环境。但是，国家资源的汲取方式和程度也取决于外部竞争压力。在汉武帝时代，为了抗击匈奴，皇权不断加强资源汲取能力，如开征资产税，扩大政府专卖和直营范围（从盐铁到酒茶），并将国营体制深入流通领域。当清政府面临西方列强的坚船利炮和国内大规模农民起义的威胁时，也不得不推出厘金制度，发行公债，建立现代警政和学校，而这一系列转型的背后是军事—财政国家体系的建立以及国家权力对社会渗透的不断强化（哈尔西，2018）。

## 五、超越国家权力的传统视角

现有分析中华帝制时期国家和社会关系的文献隐含的一个分析假设是，皇权对基层社会控制得越严，越能深入每个家户，表明国家的统治能力越强。按照这个假设，一旦看到皇权对村社和人户控制较以前变弱，如明清随着税源从人丁逐渐转向田地，基于编户齐民的里甲制趋于衰败，国家对农民的人身控制显著放松，就下结论说皇权的潜在统治能力下降了。按照我们前面的分析，这其实只是资源汲取的方式发生了变化，反映了皇权统治为顺应时代发展（如商品经济的发展、人口流动的增加和白银的普及）而做出的弹性调整。官府扶持族权，选拔族正、族约，支持士绅提供地方公共产品，赋予会馆以管理商人的职责，宗族、士绅、会馆因而享有“自主管理”的空间，但这并不必然代表国家权力的削弱。事实上，从国家的角度看，授权它们管理本来属于政府管理的事务，旨在“补官治之不足”，比国家直接管理效果更好，成本更低，看似减少了国家控制，其实不仅并未削弱国家权力，反而伸张了国家权力（如反映国家意志，增强统治合法性）。

造成上述认识分歧的更为深层的原因是由于对于国家权力的不同理解。目前讨论中华帝制时期国家与社会关系的多数文献直接或隐含地借鉴了西方的国家—社会理论。在这个理论中，“国家内嵌于社会之中”（state in society），国家的权力被宪法、议会、司法、习俗和思想观念所限制和“包裹”，由此确立了“市民社会”“公民社会”的自治地位，两者在一种权力分立和利益对抗的语境中保有清晰的边界。这也大致反映了

西欧国家建构的历史进程,一方面国家通过中央集权、征税和资源动员等方式日益渗透于社会之中,但另一方面社会团体依靠城市特许状、议会、宪法、司法等强大的制度力量限制了国家权力的扩张。受到这种理论的影响,现有文献讨论中华帝制时期国家权力的控制力和渗透性时更多强调国家与社会关系的二元对立与零和性质:当国家权力渗透和触及社会领地,就意味着社会自主性的丧失;反之,如果社会自主性进一步增强,则意味着国家控制力的下降。前述的“士绅自治”与“吏民社会”及其引发的争论都隐约反映了西方国家—社会理论的潜在影响。本文认为,这些学术语境反映了韦伯对于权力的一种代表性界定。韦伯(2010)将权力定义为一方不经对方同意而施加、贯彻其意志的能力。这个定义强调了权力的强制性和支配性特征,更具有零和博弈的性质,即一方权力的增强对应的是另一方意志贯彻力(权力)的减弱,当两方存在潜在利益(意志)冲突的情况下尤其如此。

本文使用“行政外包”的概念提供了一个不同的关于国家权力的解释性视角。“行政外包”概念强调的是,中华帝制时期的国家—社会关系是在帝国“大一统”结构下发生的中心化的发包方与处于附属地位的社会承包方的关系,“社会内嵌于国家之中”(society in state)。中华帝制时期的王朝国家在大多数历史时期保持了对于经济社会制度的设置权,总体上支配着国家与社会互动的游戏规则。在这个意义上,行政外包所驱动的国家—社会关系更接近于权威组织(权力一元化的帝国)内部的关系,而非两个独立的权力主体之间的博弈谈判和斗争对抗的关系。中华帝制时期的国家—社会关系所涉及多样化的行政外包形态如同一个权威组织内部的控制权、决策权、执行权的不同配置结构,更多涉及的是“行政管理”问题,以追求组织效能和降低治理成本为目标。在中华帝国,至少在理论上,朝廷之下一切都是可以设计、制造或施加限制的(例如里甲制和保甲制对于乡村自然居住结构的改造),如同一个组织的最高权威对于组织内规章制度和游戏规则的控制权。与此相对照,西方国家—社会关系的视角所涉及的是国家与社会作为不同的利益主体、权力主体之间的对抗、冲突和制衡的“政治较量”过程;这个过程不存在一个类似中华帝国的皇权——即中心化的行动者——调节着国家与社会的关系,任何一方都无法完全掌握设计政治游戏规则的能力,而解决双方利益的冲突更多依靠政治协商、谈判甚至抗争。为了确保各个

利益集团不受侵犯,关于政治秩序的社会谈判或宪政设计势必要划定各自的权利和利益边界,这是西方国家“市民社会”“有限政府”理念产生的深层背景。<sup>16</sup>如果以西方的国家—社会关系为基准做比较,中华帝制时期的国家—社会关系的特征是将国家—社会之间潜在的政治问题“行政化”,通过赋予社会承包方“准官方”身份而将社会团体纳入行政外包体系,不同利益群体与国家权力的政治博弈、对抗、冲突也被“吸纳”在行政维度之内加以协调解决。

本文给出的关于国家权力的新解释与科斯界定的关于企业科层制的权力功能的定义有相似之处(Coase, 1937)。科斯认为,企业内部通过(行政)权力完成交易,相比市场主体之间通过平等协商谈判而言,有助于发挥统一指挥的协调整合功能而降低交易成本。虽然企业科层制的行政权力的法理基础仍然是以产权为基础的强制性和支配性,但科斯更强调权力的强制性和支配性所支撑的资源配置功能,即行政协调相比市场协调的优越性——降低交易成本。从韦伯到科斯,对于权力的诠释相当于从权利的对抗性和再分配性转移到了利益的兼容共赢和资源的优化配置。我们所聚焦的形式多样的行政外包形态,可以理解为在“大一统”的帝国组织之内国家权力与民间团体的自主性的不同配置组合,在控制统治风险的前提下降低行政治理成本,实现王朝国家的治理目标。按照这个新的分析视角,理解中华帝制时代国家—社会关系(官民互动)的核心维度就不仅仅是国家权力的支配性、控制力和渗透性,而应该还包括国家权力与社会团体之间互动所发挥的资源配置功能。这就像一个科层制企业不会特别关心委托人的权力对于代理人行动的渗透性和支配性,而更关注的是委托人与代理人的集权—分权的组合模式如何促进企业目标(如利润最大化)的实现。

因此,在保持政权稳定的前提下,国家以治理效能而非直接控制和渗透为目标,国家与社会之间的权力配置和行政外包形态更多是一种

---

16. 就像互有敌意的两个邻居,为了避免冲突一定要事先划定各自的财产或权利边界,而且在日常的接触中双方一定非常警惕对方是否“越界”,而这种锱铢必较、寸土必争的态度又会进一步让两家的财物“边界”尽可能清晰,消除一切因模糊而可能导致的冲突隐患。反过来说,隶属于一个大家庭的两个小家庭相邻而居,可能并不介意划分清晰的边界,有些地段可能完全不划界,出现了“越界”行为大家也不一定计较。更重要的是,为了共同利益,两个小家庭借助大家庭的协调可以“跨界”合作。



基于国家目标与约束条件的权衡取舍的结果。如前所述,在许多公共事务领域,如道路、桥梁、水利、救荒、教化方面,官民合作极为普遍。在这些方面,政府的人力和资金投入相对有限,但借助官民互动撬动了社会各方力量的参与,在相当范围内提供了重要的社区公共产品。很显然,宗族、会馆(或商业协会)的“自主管理”的空间是以履行国家职责,认同国家意识形态,接受国家监管为前提条件获得的,而非通过与国家抗争争取过来的,这与西方国家“市民社会”的形成相区别。民间组织的发展,如会馆、社仓、善堂,一方面代表了士绅自主性的扩张,但另一方面因为这种自主性是在国家划定或容忍的范围(士绅也经常主动配合)之内,因而总体上与国家目标相兼容,这就在相当程度上替代政府履行了维持社会稳定的职责,以“民治”弥补了“官治”之不足。这些民间组织的发达并不必然对应着国家权力的衰减,而更接近于对国家权力的延伸和加固。这使得国家权力与士绅、商人之间不是西方意义上的“政治”关系,即不同权利主体/利益集团/政治团体之间的制约抗衡关系,而是受到国家权力管制、调节的“行政外包”的关系。在形式多样的行政外包体制当中,国家权力吸纳、协调、赋能民间力量而实现其治理目标,国家权力的相机控制权与民间自主管理之间不是简单的二元对立,此消彼长,而经常是相互促进、相互加强。我们也不能将明清时期官府与士绅、商人间的密切合作狭隘地解释为士绅、商人依附或寄生于政府或官员,而应将其视为双方在这些领域的互惠性合作。

当然,行政外包机制所依赖的一个关键性前提是国家权力的实际控制权——在许多情况下表现为相机控制权,即国家视治理情况而出面干预和扭转治理局面的能力。这是行政发包体制当中各种“行政性”设置和中心化调节的最重要基础。一旦王朝国家失去了实际控制权,国家—社会之间的行政外包关系就不再成立,“行政管理”关系就有可能演变为独立的权力主体之间的“政治较量”关系。魏晋南北朝形成的门阀制度使得皇权的影响力被严重削弱,地方豪强势力盘踞、控制地方政权,甚至渗透朝廷政治,族权直接与皇权分庭抗礼,国家与社会的行政外包关系基本消失。晚清太平天国运动导致地方厘金制度兴起,为抵御起义军,清政府不得不委派地方乡绅发展团练,承担教化、赈灾等社会职责,并由此获得向百姓征收税赋的权力。乡绅前所未有地深度参与到地方的经济、军事和社会的方方面面,绅权在基层社会的正式权

威随之高涨。但这不是朝廷想看到的,只是为了保住政权而不得不采取的权宜之计。随着士绅权力的上升,尤其是在太平天国运动等一系列农民起义的致命打击下,皇权的实际控制力和统治力遭到重创。国家权力与士绅之间通过“行政外包”而实现的均衡互动被基本打破,朝廷的相机控制权再也无法像以前那样发挥中心化的调节作用。这正是晚清帝制国家走向崩溃而地方自治运动兴起的历史背景(孔飞力,1990)。

## 六、简短总结

关于中华帝制时期国家与社会的关系存在众多的理论概念,诸如“士绅自治”“吏民社会”“官民合作”“专制性权力强与基础性权力弱”“集权的简约治理”,等等。本文从行政发包制的视角对于中华帝制时期国家—社会关系的特征及相关理论概括进行重新审视,尤其聚焦“行政外包”这个分析概念,强调特定的治理领域特征与行政外包的具体形态之间的对应关系,进而揭示国家与社会、官与民互动关系的运行机制和内在治理逻辑。本文分析建立了关于中华帝制时期国家与社会关系呈现“一体多面”的总体性概括,为理解中华帝制的“权力一元性”与“治理多样性”的奇妙结合提供了一个理论解释。

本文的主要发现是,中华帝制时期的国家—社会关系总体上呈现“一体多面”的特征,即按照行政外包的内在逻辑在不同治理领域或同一治理领域的不同历史条件下形成一个以国家为中心的多层级、多面向的分包治理体系;国家治理的每个侧面特征各异,但又相互联系,形成内在一致、相互支持的治理体系,随时间而动态演化。首先,从国家权力的最顶端开始,逐级属地化分包,从官僚体制内部的层层属地化“行政内包”,再到国家与社会的结合部的“行政外包”。在此过程中保持不变的“统一性”和“稳定性”是国家权力(皇权)的枢纽性支配和相机性调节,<sup>17</sup>这是所谓的“大一统”的真正内涵。中华帝国的“大一统”并不意味着国家权力对于社会的自上而下、四面八方的直接渗透和强力支配,帝国所面临的统治风险、治理成本与预算约束之间的张力驱动王朝权力的渗透方式产生多层次、多面向的灵活变化,包括国家(政府)内

17. 中国自西汉以来就确定了儒家文化的国家意识形态地位,通过典章制度和礼仪政教,获得皇帝、官僚士大夫和乡村社会的普遍认同,这无疑也加强了皇权在“软实力”上的统一性、支配性和渗透性。

部、国家与社会之间“发包治理”的多元化形态,代表了皇权的控制力和渗透力的多层次梯度变化;也包括在不同治理领域(包括不同历史时期),行政内包和外包的具体类型视统治风险和治理成本等组合因素而依次有序变化,呈现出中华帝制时期皇权治理形态的多样性和适应性,也体现了行政发包体系的多面向特征。

## 参考文献(References)

- 卜正民. 2009. 明代的社会与国家[M]. 合肥:黄山书社.
- 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.
- 钞晓鸿. 2005. 清代汉水上游的水资源环境与社会变迁[J]. 清史研究(2): 1-20.
- 费孝通. 1991. 乡土中国[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 费正清. 2003. 美国与中国(第四版)[M]. 北京:世界知识出版社.
- 冯尔康. 2005. 18世纪以来中国国家族的现代转向[M]. 上海人民出版社.
- 弗里斯,皮尔. 2018. 国家、经济与大分流[M]. 北京:中信出版社.
- 傅衣凌. 1988. 中国传统社会:多元的结构[J]. 中国经济社会史研究(3): 1-7.
- 谷更有、林文勋. 2005. 唐宋乡村社会力量与基层控制[M]. 昆明:云南大学出版社.
- 哈尔西,斯蒂芬. 2018. 追求富强:中国现代国家的建构,1850-1949[M]. 北京:中信出版社.
- 胡恒. 2015. 皇权不下县——清代县辖政区与基层社会治理[M]. 北京师范大学出版社.
- 黄宗智. 1999. 中国的“公共领域”与“市民社会”? ——国家与社会间的第三领域[G]// 国家与市民社会:一种社会理论的研究路径. 邓正来、J. 亚历山大,主编. 北京:中央编译出版社.
- 黄宗智. 2001. 清代的法律、社会与文化:民法的表达与实践[M]. 上海书店出版社.
- 黄宗智. 2008. 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[J]. 开放时代(2): 10-29.
- 孔飞力. 1990. 中华帝国晚期的叛乱及其敌人:1796-1864年的军事化与社会结构[M]. 北京:中国社会科学出版社.
- 鲁西奇. 2019. “下县的皇权”:中国古代乡里制度及其实质[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版)(4): 74-86.
- 罗威廉. 2016. 汉口:一个中国城市的商业与社会(1796-1889)[M]. 北京:中国人民大学出版社.
- 牟发松. 2011. 汉唐历史变迁中的社会与国家[M]. 上海人民出版社.
- 秦晖. 2004. 传统十论[M]. 上海:复旦大学出版社.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政府[M]. 北京:法律出版社.
- 沙伊德尔,沃尔特. 2020. 古代中国与罗马的国家权力[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 万昌华、赵兴彬. 2008. 秦汉以来基层行政研究[M]. 济南:齐鲁书社.
- 王日根. 1995. 乡土之链:明清会馆与社会变迁[M]. 天津人民出版社.
- 王日根. 2002. 中国传统政治文明中的“官民相得”[J]. 南通师范学院学报(哲学社会科学版)(2): 25-28.
- 王日根. 2003. 论明清乡约属性与职能的变迁[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版)(2): 69-76.
- 王先明、常书红. 2000. 晚清保甲制的历史演变与乡村权力结构——国家与社会在乡村社会控制中的关系变化[J]. 史学月刊(5): 130-138.
- 韦伯,马克斯. 2010. 中国的宗教:儒教与道教[M]. 南宁:广西师范大学出版社.

- 魏丕信. 2002. 18世纪中国的官僚制度与荒政[M]. 南京:江苏人民出版社.
- 魏特夫, 卡尔. 1989. 东方专制主义:对于极权力量的比较研究[M]. 北京:中国社会科学出版社.
- 温铁军. 2000. 中国农村基本经济制度研究:“三农”问题的世纪反思[M]. 北京:中国经济出版社.
- 萧公权. 2018. 中国乡村:论十九世纪的帝国控制[M]. 张皓、张升,译. 北京:九州出版社.
- 熊元斌. 1995. 论清代江浙地区水利经费筹措与劳动力动用方式[J]. 中国经济史研究(2):90-98.
- 徐茂明. 2006. 江南士绅与江南社会(1368-1911)[M]. 北京:商务印书馆.
- 岩井茂树. 2009. 中国近代财政史研究[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 晏绍祥. 2021. 与距离斗争:中国和西方的古代世界史研究[M].上海人民出版社.
- 杨亮军. 2016. 论明代国家权力与乡约的调适和融通——以黄佐《泰泉乡礼》为中心[J]. 兰州大学学报(社会科学版)(3):87-94.
- 杨开道. 2015. 中国乡约制度[M]. 北京:商务印书馆.
- 袁明全. 1987. 明代太湖水政初探[J]. 中国史研究(3):139-146.
- 张信通. 2019. 秦汉里治研究[M]. 北京:中国社会科学出版社.
- 张研. 2000. 清代中后期中国基层社会组织的纵横依赖与相互联系[J]. 清史研究(2):79-91.
- 郑振满. 2009a. 明清福建家族组织与社会变迁[M]. 北京:中国人民大学出版社.
- 郑振满. 2009b. 乡族与国家:多元视野中的闽台传统社会[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 赵秀玲. 1998. 中国乡里制度[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 周邦君. 2006. 地方官与农田水利的发展——以清代四川为中心的考察[J]. 农业考古(6):30-35.
- 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. 2014a. 行政发包制[J]. 社会 34(6):1-38.
- 周黎安. 2014b. 再论行政发包制:对评论人的回应[J]. 社会 34(6):98-113.
- 周黎安. 2016. 行政发包的组织边界:兼论“官吏分途”与“层级分流”现象[J]. 社会 36(1):34-64.
- 周黎安. 2019. 如何认识中国:对话黄宗智先生[J]. 开放时代(3):37-63.
- 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.
- Coase, Ronald H. 1937. “The Nature of the Firm.” *Economica* 4(16):386-405.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1997. “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1127-1161.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power*(Vol.1). New York: Cambridge University Press.
- Weiss, Linda, and John M. Hobson. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: The Free Press.

责任编辑:田青