

论传统中国的基层自治与国家能力

龙登高 王 明 陈月圆

摘要: 封建王朝通过严密控制基层社会以维持大一统的感性认识是长期以来学术界的主流观点,但最新的研究表明需要对此认识进行系统反思。封建社会中,以士绅为核心的各类民间组织,主导着基层社会的公共产品与公共服务,政府亦广泛委托牙行、歇家等民间主体完成赋税征收与公共管理事务,从而实现对基层的间接管理。因此朝廷可以通过较简短的委托—代理链条,在一定程度上克服官僚体系的激励不相容问题,降低大一统的管理成本,亦能分散风险,从而实现对庞大国家的有效管理。基层自治具备产权制度基石,是短缺经济与信息技术条件落后约束下的政府治理之道,也是当时国家能够实现大一统的重要原因。近代以来,基层自治在日益强化的政府控制下式微,但其制度遗产值得思考与借鉴。

关键词: 基层自治; 民间组织; 公共品; 国家能力; 产权制度

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.01.002

相对于西欧国家,大一统是传统中国的突出特征。以往的感性认识乃至长期以来的主流思潮认为,历代封建王朝对基层进行严密的管制,以强化国家能力,维护大一统。然而,朝廷对基层社会的管理,是严密控制,还是趋于放任自由?是直接管制还是基层自治?近年来学者们从不同的角度论证了民间组织在基层秩序中的角色,揭示了民间组织与政府之间相得益彰的复杂关系^①,但尚无成果论述基层自治与国家能力的关系。

本文主要讨论两个核心问题。一是基层自治,指的是民间自我管理、自我服务、自我监督^②。传统中国的基层自治,既不是西欧的自治政府,也不同于当代中国的村民自治,而是各类民间主体自发提供公共产品,并与政府有序联结的基层自治。西欧的城市自治政府拥有独立的法律制度和强制力^③,当代中国的村民自治受到党组织的领导^④。传统中国的基层自治是一种自生自发的形态,介乎独立性与从属性之间,作为制度遗产具有独特的学术价值与理论启示。二是国家能力(state capacity),简单而言可视为国家实现其意志与目标的能力^⑤。传统中国的国家能力是在与民间社会互动的过程中塑造的,政府以民间组织为中介实现间接管理,民间主体得到政府的认可与支持而发展。

作者简介: 龙登高,清华大学社会科学学院经济所教授,教育部“长江学者”特聘教授(北京 100084; dglong@mail. tsinghua. edu. cn);王明,清华大学社会科学学院经济所博士研究生(北京 100084; m-wang17@mails. tsinghua. edu. cn);陈月圆,清华大学社会科学学院经济所博士研究生(北京 100084; chen-yy18@mails. tsinghua. edu. cn)。

① 详见王日根:《论明清乡约属性与职能的变迁》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2003年第2期;杨国安:《控制与自治之间:国家与社会互动视野下的明清乡村秩序》,《光明日报》2012年11月29日,第11版;吴雪梅:《多中心互嵌:乡村社会秩序的又一种类型》,《光明日报》2011年12月15日,第11版。

② 本文借用了当前“基层群众自治制度”的内涵,即依照宪法和法律实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的制度,但组织形式和作用都不同。

③ 前近代西欧的城市自治独立制定法律,并可自行征收税收以维持城市财政。可见亨利·皮朗(Henri Pirenne)著、乐文译《中世纪欧洲经济社会史》,上海:上海人民出版社,2001年,第48-54页。

④ 《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条规定:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权。”

⑤ 学界对于“国家能力”概念本身的讨论相对多样,可参考黄宝玖:《国家能力:涵义、特征与结构分析》,《政治学研究》2004年第4期。

本文将在笔者的初步研究基础之上进行系统论述^①。清代市场与社会的发育,使基层社会的能量得以扩大,民间主体的功能得到强化,甚至形成了与政府之间的市场化联结纽带。中央集权与专制政府的严厉管控,主要针对官僚体系与地方政府,属于政治上的强力管控。对于县以下的基层社会,在经济上实行“自由主义”,以自主自立自治的模式实现社会治理。这减轻了政府通过官僚体系实行直接管制或治理的压力,使得传统中国可以在有限的信息条件与短缺经济之下,以较低的成本维系“大一统”,构建其国家能力。这种治理模式不仅存在多层面与全方位的表现,而且具备其制度基础与内在的逻辑。

一、基层自治与政府间接控制

(一)制度化的基层自治体系

传统中国的基层自治,以民间力量为主导,官方力量并没有直接参与其中,并大致形成了一套与之相应的制度体系。在基层行政层面,保长、乡约等虽然由政府任命,可称为准官吏,但不属于公务员系列,不领官俸。以村落为基础的“里”在完成其赋役征收功能的基础上也具有一定的村落自治功能^②。在实际运行中,保甲制度的运行是没有效率的,州县官也极少认真推行这一制度^③。萧公权认为,保甲制度至少在中国南部地区是失败的,其作用十分有限^④。受政府委托,保长完成赋役,乡约力行教化,但他们没有可支配的资源。在基层社会中,其地位低于获优免赋税的士绅,且受制于主导民间组织而控制公共资源的士绅。保甲、乡约没有报酬与经费,但基层事务开支不小,因此一些地方的民间组织从“大公产”中抽出一部分作为其公共事务的经费^⑤。保甲等官方设计的制度在基层运转的低效率,往往是因为官方设计的初衷与民间自发秩序的冲突。乡村社会自有其运转的逻辑与制度基础,而统治者在设计保甲制度时,总是力图避免受到乡村内生力量的左右^⑥。

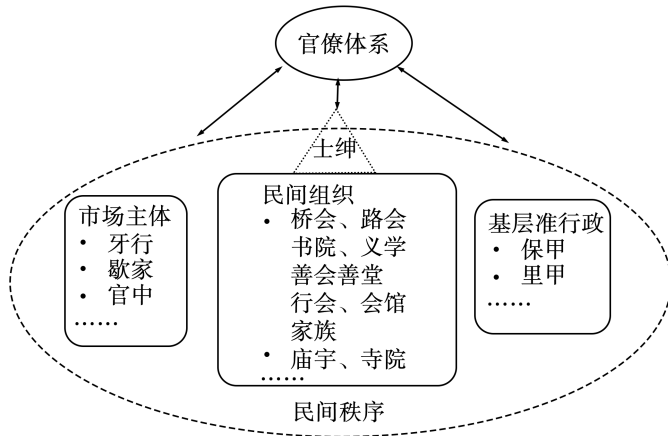


图1 民间主体与基层自治

因此,在基层自治体系中,各类民间主体是主要的行动者,政府一般只是起到间接的作用,如图1

① 龙登高:《中国传统地权制度及其变迁》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第170-180页。

② 鲁西奇:《中国古代乡里控制的基本结构》,《南国学术》2018年第4期。

③ 瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信、何鹏晏译,北京:法律出版社,2011年,第238-240页。

④ Hsiao Kung-Chuan, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, University of Washington Press, 1960, pp. 67-70.

⑤ 胡庆钧:《从保长到乡约》,载于费孝通、吴晗:《皇权与绅权》,北京:生活·读书·新知三联书店,2013年,第184页。

⑥ 王先明、常书红:《晚清保甲制的历史演变与乡村权力结构——国家与乡村社会控制中的关系变化》,《史学月刊》2000年第5期。

所示。在这一体系中,士绅扮演了重要角色,在诸多方面起到了不可或缺的作用^①。在大部分情况下,对地方基层秩序的构建与维护,是基层社会精英们的自觉行动^②。士绅通过科举考试获得功名,也同时被赋予了参与地方公共事务的身份和职责,亦能因此获得政府相应的表彰,享有一定的减免赋税的特权。科举制度因而与地方公共事务相连,激励士绅参与其中。道光年间湖南浏阳建设狮山书院时,政府就曾对捐款和“董事出力”的士绅给予九品顶戴等不同程度的表彰^③。

(二)民间组织主导基层公共产品与公共服务

士绅提供公共产品与公共服务,并非依赖其个体的力量,而是依靠制度化、组织化的民间组织平台。公共产品的提供,一般被认为是现代国家能力的核心所在。传统中国的基层公共产品,并非由政府直接供给,而是主要依赖以士绅为核心的各种民间组织完成。多样化的民间组织全方位提供各类公共产品,在政府的支持与配合下自发运行,是基层治理的中坚力量。

公共设施建设方面,桥梁、义渡、茶亭、道路、水利工程等等,通常由民间公益法人组织兴建与维护,供民众免费使用。它们拥有法人产权的财产,具有独立性,理事会形式的组织治理模式使得管理公开透明,运行良好,长期延续^④。政府对于民间自发形成的公共秩序亦加以尊重,山西洪洞、赵城、霍州三县交界处15个村自发组成的“四社五村”用水体系,由明清延续自当代,四社轮流主办水利工程、财务与祭祀活动^⑤。救济与慈善的运行情况与之类似,虽然政府有一些拨款,但往往由民间团体主持、参与。康熙二十年之前,征信录就已经被用于管理善会善堂的账目^⑥。民间团体向社会公开财务,能够避免寻租行为。

主要由私塾、义学和书院构成的民间教育系统,也受到政府的鼓励与支持^⑦。晚清“千古奇丐”武训,能够利用地权市场、金融市场与法人产权制度来理财筹资,由理事会兴建和管理义学^⑧。这一事例虽然极端,却说明当时具有普遍的制度基础。

宗教方面,历史上中国的宗教自由和多样化,与同时期欧洲的教派对立与纷争迥异。佛道寺庙与地方神祇遍布各地,不仅提供宗教与信仰服务,亦广泛提供各类公共产品。寺庙以民间施舍置产,自魏晋以来就有放贷的传统^⑨,为基层百姓提供金融服务。以寺庙为中心开展的庙会,亦成为集会娱乐、商品交易的场所^⑩。

其他民间主体也在社会各领域起到相当重要的作用。行会、会馆、商会等在工商各业中形成的行业协会,负责制订行业规则,不仅处理行业内部的协调事务,还能够有效协调与政府和社会的各种关系^⑪。在金融领域,合会之类的民间金融组织由来已久。在体育、文娱方面类似组织也很多,如宋代杭州民间组织冲浪比赛,每年都有健儿伤亡,苏轼下令取消,但有令不行,因为民间有广泛的兴趣、资金支持与组织能力^⑫。

家族、宗族可以视为以血缘为纽带的民间组织,不同程度地承担了礼仪、赋役、经营、救济互助等

① 周雪光:《黄仁宇悖论与帝国逻辑:以科举制为线索》,《社会》2019年第2期。

② 王日根:《明清民间社会的秩序》,长沙:岳麓书社,2003年,第19-30页。

③ 萧振声等:《浏东狮山书院志》卷六,台北:成文出版社,2014年影印本,第168-169页。

④ 龙登高、王正华、伊巍:《传统民间组织治理结构与法人产权制度——基于清代公共建设与管理的研究》,《经济研究》2018年第10期。

⑤ 祁建民:《自治与他治:近代华北农村的社会和水利秩序》,北京:商务印书馆,2020年,第115-125页。

⑥ 夫马进:《中国善会善堂史研究》,北京:商务印书馆,2005年,第712页。

⑦ 陈月圆、龙登高:《清代书院的财产属性及其市场化经营》,《浙江学刊》2020年第3期。

⑧ 龙登高、王苗:《武训的理财兴学之道》,《中国经济史研究》2018年第3期。

⑨ 周建波、张博、周建涛:《中古时期寺院经济兴衰的经济学分析》,《经济学(季刊)》2017年第3期。

⑩ 赵世瑜:《狂欢与日常——明清以来的庙会与民间社会》,北京:北京大学出版社,2017年,第182页。

⑪ 彭泽益主编:《中国工商行会史料集》,北京:中华书局,1995年,第107-111页。

⑫ 龙登高:《南宋临安的娱乐市场》,《历史研究》2002年第5期。

职责^①。家族普遍拥有的族田,开展家族与基层社会的公共事务。

民间组织所提供的公共产品还包括社会治安的维护。甚至在遇到匪乱的情况下,也是民间自救自卫,晚清团练就是如此,靠地方团练而兴起的湘军还挽救了太平天国冲击下摇摇欲坠的大清王朝。光绪《嘉应州志·兵防》之《团练乡约章程》第一条“使乡自为守,民自为卫。且使乡相救援,民相卫护,然后可戢暴安良”,直接地点明了民间自发组织维系治安的情况。类似地,准军事化的社学组织在晚清广州府各县普遍存在^②。

综上所述,民间自组织体系是一种普遍、全方位的存在,而且源远流长。各层面、各领域的民间组织相辅相成,彼此配合,推动着基层的自我管理与自我运行。

(三)官不下县:政府间接控制和管理基层社会

“官不下县”,是指正式行政机构与官僚体系设置到县级,县以下实行间接管理,通过各种渠道与手段将国家权力延伸至基层社会。“官不下县”并非“皇权不下县”或“国权不下县”,尽管在明清时期,对于某些江南等地区发达的市镇,政府已增设了巡检司作为县以下的常设机构以维持水陆治安巡逻,也出现了同知、同判驻镇,或直接委派县丞、主簿管理。但这属于制度安排上的“权宜之计”,并没有在全国普遍铺开、纳入固定的官僚行政体系之中^③。总之,政府权力对基层行使间接管理,不通过行政体系或官僚体系,而是通过各种民间中介主体来实现。

各类民间组织几乎都能得到政府的鼓励与支持。民间基础设施,政府虽然无力为之,但修桥补路被纳入官员考核内容,县官无不大力支持,甚至亲自倡导和率先捐款。不少书院、救济、慈善等机构获得政府的资金补助,政府也可能拨入罚没的土地作为其资产。所谓的“官督民办”^④,正是民间组织与政府合作的写照。

在民间组织之外,也有市场主体参与不同层面的公共管理。牙行、官中、歇家等为商品市场、地权市场提供中介服务的民间主体,通过交纳押金等方式获得政府授权,代理政府收取契税,并参与维护市场秩序,成为清代县衙与基层社会的一种市场化联接。歇家以市场为生,以其信息优势与活动优势,在政权与基层之间上传下达,并接受政府的委托,代理完成某些政府职能,如包税商代为完成部分税关赋役的征纳^⑤。牙行、歇家等非官非吏,杜赞奇谓之营利性经纪^⑥,不需要政府编制与薪资,避免了官僚队伍的膨胀。官府采取一系列激励与约束机制,促使代理人或包税商与利益相关方有效维护基层市场秩序。官中、歇家、牙行等公共管理的民间主体,与士绅和民间组织一起,成为政府联接基层社会的桥梁与纽带,协助政府低成本地实现基层的有效治理。这种政府依托民间主体实现公共管理,进而维持大一统政权的模式构成了传统中国基层治理体制的一大特色。

与基层自治的逻辑相似而表现更为突出的是,对边疆与少数民族地区等所谓“化外之地”,王朝先后实行羁縻制度、土司制度等。“因其故俗,治以宽大”^⑦,尽量不干预其政体、宗教、法律与税收制度,在大一统的中央王朝框架之中保持高度自治,类似于本文开篇所说的自治政府,以较低的管制成本维持着国家统一的名分与秩序。

① 科大卫:《皇帝与祖宗——华南的国家与宗族》,南京:江苏人民出版社,2009年,第11页。

② 杨念群:《基层教化的转型:乡约与晚清治道之变迁》,载于《杨念群自选集》,桂林:广西师范大学出版社,2000年,第300页。

③ 张海英:《“国权”、“下县”与“不下县”之间——析明清政府对江南市镇的管理》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

④ 杨国安:《救生船局与清代两湖水上救生事业》,《武汉大学学报(人文科学版)》2006年第1期。

⑤ 胡铁球:《明清歇家研究》,上海:上海古籍出版社,2015年,第2-5页。

⑥ 杜赞奇:《文化、权力与国家》,南京:江苏人民出版社,2003年,第24-37页。

⑦ 王安石:《尚书祠部郎中集贤殿修撰萧君墓志铭》,载于启功等主编《唐宋八大家全集 王安石集》,北京:国际文化出版公司,1997年,第998页。

二、基层自治的制度基石

(一)私有产权:独立与自由选择的制度基础

基层自治的前提是个体农户与民间组织的独立性。米塞斯曾强调,“私人拥有生产手段乃市场经济的基本制度”,以私有产权为基础,土地或资本的所有者才能通过满足他人的需求获得财产收益^①。在传统中国,农民独立性的基石是土地私有产权与个体家庭农庄自主经营,民间组织的独立性则来自“法人产权”及其自主发展。

在私有产权制度下,农民可以建立自己的农庄,拥有独立、排他的财产,才有安身立命之基^②。明清个体农户能够在获得土地所有权、占有权或使用权的基础之上,自由配置各种生产要素,自主、独立经营其家庭农庄^③。劳动力逐渐获得基本的自由流动与选择权力,允许人口跨区域流动与跨社会阶层流动,民众通过创造和积累财富可以提升经济地位,通过参加科举可以提高政治与社会地位。与之相对应,从战国至秦汉,平民百姓(庶人)开始突破等级制度而自由致富^④,唐宋以来可称为“富民社会”^⑤,至近代向市民社会演进。

土地私有与农庄独立经营为劳动力的自由选择奠定了基础。没有独立、排他的财产权就难以摆脱人身依附性与经济依赖性,如农民在魏晋南北朝或西欧中世纪依附于庄园,或在计划经济下的依附于人民公社与单位。中世纪西欧存在严格的等级制,农民依附于庄园,难以建立独立经营的个体农庄,这造成了前近代西欧无产者占总人口比例大约是近世中国的3-5倍。西欧的无产者被迫成为工商业者,在庄园之外逐渐形成自治性城市,进而成为西欧变革的重要诱因^⑥。

对组织与机构而言,拥有排他的法人产权,才有可能独立存在、自主发展。法人产权可以说是私有产权的衍生形态,反映了私有产权的发育程度。法人产权在公益机构、慈善机构、会馆等非营利性机构当中都有呈现,族田、庙田、学田也可归属于法人产权。这些法人既是在政府档案中有登记的产权单位,同时也是交易单位,还是纳税单位。

基于自发自主意愿的契约具有法律效力,“官有正典,民从私契”。宗族与不少民间组织所制定的规章制度具有一定程度的强制性,如民间为保护山林环境不被破坏的“禁约”和维护治安的“合约”。这些“约”实际上是民间社会自发形成的秩序,存在不同的类型与性质^⑦,也得到了官方的认可与尊重,即使遇到皇帝的大赦也可行使“抵赦条款”。在清朝的民间词讼中,提交官府的诉讼只是民间同类纠纷中极小的一部分,甚至提交官府的词讼案件,最后也只有少部分由官府裁判,多数仍发回民间,根据民间惯习来解决^⑧。

(二)自然约束下的有限政府与经济自发演进

中国历史上专制与集权通常被渲染得无所不在,为所欲为。其实,传统社会与现代社会不同,受自然条件和技术水平的约束,专制程度与对资源的控制水平通常是有限的。在濮德培、墨子刻等看

① 路德维希·冯·米塞斯:《人的行动:关于经济学的论文》(下),余晖译,上海:上海人民出版社,2013年,第701-702页。

② 龙登高:《中国传统地权制度及其变迁》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第24页。

③ 龙登高、彭波:《近世佃农经营性质与收益比较》,《经济研究》2010年第1期。

④ 李埏:《太史公论庶人之富》,《思想战线》2002年第1期。

⑤ 林文勋:《中国古代“富民社会”的形成及其历史地位》,《中国经济史研究》2006年第2期。

⑥ Pomeranz K., “Chinese Development in Long-Run Perspective”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, 2008, 152(1), pp. 83-100.

⑦ 寺田浩明:《明清时期法秩序中“约”的性质》,载于《权利与冤抑——寺田浩明中国法史论集》,北京:清华大学出版社,2012年,第148页。

⑧ 梁治平:《清代习惯法:社会与国家》,北京:中国政法大学出版社,1996年,第172-173页。

来,清代政府是一个有限政府(limited state)^①。

交通运输条件和信息传递的限制。政府对于四方的控制力、资源汲取能力一般以首都为中心递减。这导致了两个后果,一是中央对地方官的监督管理难度随着距离的增加而上升,二是皇帝与中央从地方敛取财物的工具与能力都受到制约。因而财富向中央集中的范围和程度都不高,地方特产、贡品或奢侈品供皇室消费,其数量始终有限。清代的数据表明,距离北京越远的区域,各府能够征得的土地税额与县级区划的数量都更少^②。

金融工具的限制。当代金融机构有效集中了民众的财富,当金融机构由政府管控时,也就意味着政府可以借此汲取社会剩余。传统时期官方缺乏有效的金融工具,社会剩余只能通过赋税渠道流向政府,几乎不存在其他的资源汲取和调配方式。虽然政府可以通过铸造钱币的方式获取“铸息”收入,却要经常面对“铜荒”等原材料短缺的困境,也无法杜绝民间私铸。清代采用的是银铜复本位的货币体系,但白银主要来自日本、美洲及缅甸等地,不在官府控制范围之内。因此,传统中国的政府,在金融工具的限制之下,既无法有效汲取社会剩余,也无法充分获取发行货币的收益,掌握社会资源的能力存在天然的限制。

由于政府在非政治领域的放任,基层社会在很大程度上可以说是一个自组织体系。它主要不是靠外部指令来运行,而是按照相互默契的某种规则,各尽其责而又协调地自动地形成有序结构,并且这种自发力表面上看起来很柔弱,长期而言却是坚忍顽强的。从历史长河来看,其规则是由无序走向有序,由低级有序走向高级有序。为使纠纷的损失最小化,各方不断磨合形成规则,无论是地权市场还是交易契约,都逐渐形成一些约定俗成的习俗与惯例。凡此都不是政府能够先天规定的,一般都是政府认可民间的惯例,进而从国家法律上进行认可和规定。如典权交易规则由宋至清的演进,最终形成了“胎借—租佃—押租—典—抵押—活卖—绝卖”层次分明且具有内在逻辑的地权交易体系,促进了土地流转与生产要素组合,提高经济效率^③。传统中国保持着尊重民间惯例、协调而非对抗的精神,直至近代才发生了较大变化。

尤其是在经济领域的意识形态方面,与民争利常受到指斥,而藏富于民则被视为祖宗之道。虽然政府专卖制度一直存在,但在宋以后多采取市场化取向,明清时期则全面走向式微,到鸦片战争前,政府专卖的商品只剩盐和茶^④,因此,民间与市场以自组织体系运行。在朴素的经济自由主义取向之下,传统经济仍能不断成长,产生了不少技术创新、制度创新。如世界最早的纸币,起先是由商人在成都平原自发创制的,是一种民间创新,随后逐渐被官府接受并成为正式制度。这是一个庞大帝国的低成本治国之道,也是王朝与大一统能够长期存续的保障。

三、基层自治支持国家能力:内在逻辑与历史实证

国家能力不应简单以政府直接控制基层的强度,或可直接支配资源的多少来度量,更不应理解为政府权力超越一切约束与限制的能力。不同于以经济发展为导向的现代国家,对于传统中国而言,国家能力主要体现为以较低成本维系“大一统”,实现长期稳定治理。基层自治、政府间接控制的治理模式,成为凭借当时的国家能力实现长期稳定统治的制度机制与保障。

(一)改善朝廷与地方的委托—代理关系

在朝廷与地方的委托—代理关系中,一是要克服激励不相容,二是要尽量避免信息传递失真。就

① Peter C. P., *Exhausting the Earth: State and Peasant in Hunan*. Harvard East Asian Monographs, 1987, pp. 2-9.

② Tuanhwee S., "Size and Dynastic Decline: The Principal-Agent Problem in Late Imperial China, 1700-1850", *Explorations in Economic History*, 2014, 54, pp:107-127.

③ 龙登高、林展、彭波:《典与清代地权交易体系》,《中国社会科学》2013年第5期。

④ 林文勋、黄纯艳《中国古代专卖制度与商品经济》,昆明:云南大学出版社,2003年,第373-374页。

前者而言,皇帝力求驱使官员在与朝廷目标和利益一致的轨道上卖命,同时又要防范官员中饱私囊。历朝官僚体系的制度建设中,均强化激励机制,严格监管、督察与约束机制。清代承袭明制,又多有创新,乾隆时期形成了“年终密考”制度,对地方官的考核和简选发挥了独特作用^①。两千年的文官制度维系大一统,成为中国特色的制度遗产。

就后者而言,信息在委托—代理链条上传下达过程中容易扭曲与失真。每一级政府、每一个官员,都会根据其部门本位、自身利益、个性偏好与判断能力对信息加以筛选。链条越长,层级越多,信息失真与扭曲越突出。“州县不以实闻,上下相蒙”^②,或像当今“上有政策,下有对策”。在信息传递滞缓,交通运输不便的时代,天高皇帝远、尾大不掉的现象也颇堪忧虑。

通过基层自治与官不下县,朝廷可以缩短朝廷与地方的委托—代理链条,以期克服官僚体系信息传递失真,也减轻激励不相容问题。基层自治作为制度基础,支撑基层社会经济的相对稳定,短小精悍的官僚体系能够摆脱繁琐复杂的基层事务,专注于完成朝廷委托的国家事务,有效地构建了传统中国的国家能力。

在西欧,现代国家取代封建制的过程中确立了文官体系,但覆盖范围小,通常只有数百万、上千万的人口。而长达两千年历史的中国文官体系,覆盖范围相当于整个欧洲^③。相比较而言,传统中国文官体系不能不说具有其独特性,短小精悍的官僚体系控制广土众民,黄宗智称之为“简约的集权治理”^④,这离不开政府对基层秩序的间接管理,基层自治与国家治理能力相辅相成,相得益彰。

(二)分散风险,降低管理成本

中国幅员辽阔、民族众多,基层社会具有高度的分散性与多样性。基层官员代表朝廷治理地方,当权力直达底层时,固然有助于政府动员力的提升,但却也意味着责任与风险的集中,基层矛盾连累或归咎于中央的可能性大幅提高。但是如果对地方适当放权,允许基层自治,则危机能够就地消化。由此减少系统性风险,朝廷更不会成为指责的对象。尤其是在相对较为封闭的传统中国,即使某一区域基层民众抵制地方官吏,也很难引起其他区域民众的共鸣,更难以同时出现反对中央的浪潮。

更何况,在幅员辽阔的中国,政府直接管控基层意味着庞大的官僚体系。但传统短缺经济下政府的税基有限,税收能力也受到官僚体系的效率与技术条件等方面的制约。李伯重发现,以华亭、娄县地区为代表的江南,政府税收所占 GDP 的比重为 4%-5%^⑤。石锦建的研究亦表明,明代财政收入占 GDP 的比重,由 15 世纪初的 9%,稳定下降至 15 世纪末的 4% 左右^⑥。官僚体系的规模受到财政条件的限制,朝廷将权力彻底渗透到基层将面临高昂的成本,收益却十分有限。因而通过基层自治的方式能够有效减轻管理成本,并维持基层社会的基本稳定。

因此,明清两代都维系着一个官员人数较少的官僚体系。与此同时,官僚体系直接参与的基层事务也十分有限,清代光绪时全国公共建设的每年仅 150 万两^⑦,平均到每个县不过区区数百两。

(三)激发民众的创造力

基层自治所表现出的草根民主或朴素民主,公开化、透明化,可以激发民众的创造力。这种民间自生自发的制度可以因地制宜,通过各地的创新尝试,民众能够自由地进行选择处理。具有生命力的制度被自愿选择、移植,不断得到改善和扩展。反之,不具备竞争力的制度,则会被淘汰。义渡、廊桥、水利设施等由公益建造、免费使用的制度,在各地推广,呈相互砥砺之势。当民间拥有自我决策的权

① 常越男:《清代地方官“年终密考”制度述论》,《中国史研究》2019 年第 2 期。

② 司马光:《资治通鉴》卷二百五十二,长沙:岳麓书社,1990 年,第 386 页。

③ 王国斌、罗森塔尔:《大分流之外:中国和欧洲经济变迁的政治》,周琳译,南京:江苏人民出版社,2018 年,第 12-33 页。

④ 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008 年第 2 期。

⑤ 李伯重:《从 1820 年代华亭—娄县地区 GDP 看中国的早期近代经济》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2009 年第 3 期。

⑥ 石锦建:《中国历史上上财政收支和政权稳定关系的研究:1402-1644》,清华大学经济学博士学位论文,2017 年。

⑦ 贾米森:《中华帝国财政收支报告》,载费正清、刘广京编:《剑桥中国晚清史 1800-1911(下卷)》,中国社会科学院历史研究所编译室译,北京:中国社会科学出版社,1993 年,第 79 页。

力时,各地不同的约束条件下,竞争与创新会带来更适合当地情况的制度安排。

(四)基层自治或能制衡官僚体系

依赖官僚体系中监管督察部门对官员的约束,实际效果有限。需要来自政府外的力量,而独立的士绅和民间组织有时可能成为这种约束因素。基层自主自立,或可以抗衡官员的狐假虎威,甚至可以和中央遥相呼应,自下而上地监督官员,能够把权力关进笼子。极端的例子是朱元璋,允许民众将他们认为的不法官员“绑缚赴京治罪”!

清代“刁生劣监”(“刁衿劣监”)深受官僚厌恶,因为他们帮百姓诉讼^①,甚至直接越级告状,挑战地方官员话语权,可能使官员威风扫地。其实,这恰恰反映了士绅利用其信息、知识和民间力量能够对官员的权势产生某种制衡力。从长期而言有利于消化潜在的冲突因素,使之在萌芽状态中得到解决,而不致累积成为大问题。实质上既有利于基层,也有利于国家能力。

在感性和直线思维下,似乎政府和官员的权力不受约束,国家能力更强。现在“权力关进笼子”成为常识,从长远和整体的视野下,官员和政府受到制衡,政府能力可能反而增强。英国光荣革命的历程表明,政府受到议会的约束与监督,是政府信用增强的重要途径,从而为政府融资以支持战争提供了帮助。在近代西欧,只有那些既实现了财政体制的中央集权(Fiscal centralization),同时政府行政权力又受到制度约束的国家(limited government),国家财政能力才能得到更大的提升^②。在16-18世纪西方各国的竞争中,以英国为代表的国家税收更具合法性基础并提升了其公债信用,从而获得了更强的财政动员能力,而西班牙和法国则相形失色^③。

四、政府直接控制在近代逐渐替代民间主体与基层自治

传统中国基层自治的治理模式,体现在基层行政、市场主体、民间组织等非政府主体承担了基层公共品的提供与治理,从而有效缩减了官僚体系的委托—代理链条,使中央政府能够低成本地实现大一统政权对广土众民的有效统治,由此塑造了传统中国的国家能力。这种朴素的经济自由主义取向始终在与专制集权的博弈过程中消长,作为人类天性的朴素追求,在中国是强韧的,源远流长。但缺乏正式的制度体系支撑,当约束条件变动时,它无法抗衡政府权力的膨胀,在强势政府面前,它有时变得脆弱不堪。在王朝末期或暴政时期,这种取向时常受到违逆,而此时,王朝自身也就随着社会经济的衰落而崩溃。

近代这一传统受到逆转与扭曲,主要是如下原因:(1)近代公共设施与公共事务的需求增多,政府职能逐渐扩张,官僚体系向下渗透,原来由民间承担逐渐转为政府承担。(2)随着城市化的逐渐深化,19世纪之后部分地区的乡绅进城,清末科举的废除使士绅失去功名激励机制,20世纪前期出现了劣绅化,士绅有时反而成为基层秩序的破坏者。(3)近代中国落后挨打,产生了富国强兵的追求,集体主义、政府控制日益成为社会共识。(4)凯恩斯政府干预理论、计划经济理论成为20世纪中期世界主流思潮,同时也主导了中国社会经济走势。

随着政府直接管理日益向基层渗透,同时公共事务增多,政府承担的公共职能增强,作为官府中介的民间组织在近代或是逐渐官僚化,或是被替代,如代理官府收税的牙行、“官中”,变成官吏直接征税。民间组织拥有的“公产”,有的被强制转化为公共设施,如清末的“公产兴学”“庙产兴学”^④。到了20世纪中后期,民间组织甚至一度被意识形态视为政府的对立面而被连根铲除。在计划经济时期,家

① 马俊亚:《被妖魔化的群体——清中期江南基层社会中的“刁生劣监”》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期。

② Dincecco M., “Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650-1913”, *The Journal of Economic History*, 2009, 69(1), pp. 48-103.

③ 黄艳红:《近代早期的国际竞争与财政动员:关于西荷与英法的比较研究》,《史学集刊》2020年第2期。

④ 徐跃:《清末庙产兴学政策的缘起和演变》,《社会科学研究》2007年第4期。

族被视为封建残余而清除。历史上长期存在的各种“会”“社”，要么不复存在，要么被改造成为准政府性的事业单位。

为了获得对基层的强控制力与组织力，政府包揽了一切，变成了无限责任政府，承担了大多数公共事务与全部风险。主流思潮认为，教育、医疗、公共事业与基础设施，都必须而且只能由政府承担。这种计划经济时代的思潮至今仍很有影响，以至于忽视了公共品的供给主体是可以多样化的，政府之外的供给者也可以是有效率的，政府直接供给反而会存在种种弊端^①。事实上，政府的经费的唯一来源即是税收，于是财政体系与纳税人均不堪重负，并失去了多样性与创造性，政府与民间都失去活力。

传统中国未能自发走向“资本主义”，近代中国落后挨打，使人们强烈怀疑中国传统经济的活力，寄望于强有力的政府控制来推动中国现代化，这成为 20 世纪的中国主流思潮^②。特别是在中国救亡图存的民族危难中，民间经济自由主义与基层自治的传统日渐式微，几近消失于国家治理与学人视野之中，被人遗忘或受到曲解。正本清源，独特的制度遗产能带来理论创新与现实启示。

On the Grassroots Autonomy and State Capacity of Traditional China

Long Denggao Wang Ming Cheng Yueyuan

(School of Social Science, Tsinghua University, Beijing 100084, P. R. China)

Abstract: It has long been the mainstream idea that imperial government maintains “the great unification” by strictly controlling the grassroots society. This perceptual understanding needs systematic reflection given the latest academia achievements. Taken the gentry as a key figure, various non-governmental organizations dominated the public goods and services in grassroots society. At the same time, the government also entrusted private entities such as Yahang and Xiejia to undertake tax collection and public management affairs, which made indirect management of the grassroots society possible. Therefore, the imperial government with a relatively short principal-agent chain could relieve the incentive incompatibility of the bureaucratic system to a certain extent, reduce the management cost of “the great unification”, and diversify risks, thereby realizing effective management of a huge country in traditional China. Grassroots autonomy had the cornerstone of the property rights system, which was also a rational approach for the government to govern in a shortage of economy constrained by backward information technology. This is an important reason why “the great unification” could be achieved and maintained with state capacity at that time. Since modern times, grassroots autonomy has recession under the increasingly strengthened government control, but the theoretical enlightenment of its institutional heritage is irreplaceable.

Keywords: Grassroots autonomy; Civil organizations; Public goods; State capacity; Property rights

[责任编辑:郝云飞]

① 龙登高、王明、黄玉玺:《公共品供给的微观主体及其比较——基于中国水运基建的长时段考察》,《管理世界》2020 年第 4 期。

② 龙登高:《中国史观的 20 世纪偏误及其探源》,《清史研究》2020 年第 6 期。