

郡县制国家的社会治理逻辑

——清代基层社会的“控制与自治相结合模式”研究

○ 曹正汉¹, 张晓鸣²

(1. 浙江大学 社会学系, 浙江 杭州 310058;

2. 浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027)

〔摘要〕中国对基层社会的治理存在着一种稳定的模式, 所谓“控制与自治相结合模式”。在清代, 这种模式体现为保甲体系与乡绅和宗族自治系统同时并存; 在当代, 体现为网格化管理与村民(社区)自治同时并存。此种治理模式之形成原因, 是现有的理解中国基层社会治理逻辑的两种主要理论——“官治能力受限论”和“社会风险论”——所不能完全解释的。我们认为, “控制与自治相结合模式”之形成, 是政府在治理基层社会上, 既需要降低官民冲突的风险, 同时, 也致力于控制和消除社会中的威胁因素, 所导致的结果。通过考察清代基层社会的“控制与自治相结合模式”的形成原因, 并与当代基层社会的治理模式相比较, 为这种观点提供了经验支持; 并且, 把这种观点发展成解释基层社会治理逻辑的更一般化的风险理论。

〔关键词〕郡县制国家; 社会风险; 基层社会治理模式

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2017.10.020

一、导 论

“郡县制国家”是指在幅员辽阔的疆域内实行高度中央集权的国家; 这一类国家的特征是, 中央政府通过划分地方政区, 逐级设立由中央控制的地方政府, 对各地区实行直接统治, 并通过地方政府对分散的民众实行直接统治。因此, 郡县制国家的统治结构可以区分出上下两个层面。上层是中央与地方关系, 即中央政府为了统治各个地区所形成的统治结构; 下层是地方政府与民众之间的关

作者简介: 曹正汉(1963—), 浙江大学社会学系教授、博士生导师, 社会学研究所所长, 研究方向: 国家治理体制、中央地方关系; 张晓鸣(1991—), 浙江大学经济学院博士研究生, 研究方向: 制度经济学。

系,即地方政府为了统治民众所形成的统治结构,本文称之为“社会治理模式”。本文主要以清代中国为考察对象,讨论郡县制国家的“社会治理模式”有何特征,以及为什么具有此种特征。

自秦始皇在“中国”疆域内建立第一个统一的郡县制国家以后,中国历代王朝所建立的国家原则上都属于郡县制国家,至清代,这种郡县制国家的体制已臻于完备。^[1]理解此种郡县制国家的社会治理模式,有两种主要理论。一种是所谓“官治能力受限论”,这种理论在解释传统中国(特别是明清时期)对乡村社会的治理上具有广泛影响。此理论认为,由于官僚机构的规模受到征税能力等因素的制约,官僚系统缺乏足够的管治能力,难以深入到乡村社会;所以,传统中国的乡村社会基本上是自治的,即在地方官监督之下,依靠乡绅和宗族治理。^[2]由此,整个国家形成了“以上层政权为主导,基层社会组织(主要是宗族和乡族组织)自我管理为基础,上下连接、相互依赖的双层统治格局”。^[3]黄宗智把这种统治模式称为“集权的简约治理”,意为国家的官僚系统虽然高度集权,但是,县以下主要依赖准官员和地方社会内部的纠纷解决机制进行间接治理。^[4]

另一种理论是“社会风险论”。这种理论认为,集权国家对基层社会的统治方式,可以从国家需要降低其面临的社会风险来解释。如费孝通所说,自上而下的集权统治隐含着很高的风险,因为“自上而下的命令谁也不敢保证是人民乐于接受的”,因此,中央政府为了政权稳定和长治久安,需要构筑集权统治的安全阀。这个安全阀的设置就是允许基层社会在一定程度上自治,以便在政府与民众之间形成缓冲地带,使得政府不必直接处理与民众日常生活密切相关的地方社会事务。^[5]“社会风险论”也有助于解释当代中国在乡村地区重新引入村民自治制度,其原因是,在乡村地区推行市场化改革之后,官民冲突的风险显著增加了,这就需要引入自治制度以降低政府面临的社会风险。^[6]

我们所要指出的是,“官治能力受限论”和“社会风险论”都是着重于解释国家为什么允许基层社会保持在一定程度的自治,忽略了社会治理的另一个维度,即政府对社会的控制维度。如在清代,政府虽然允许乡绅和宗族组织实行某种自治,但是,也努力在基层社会内部建构垂直控制的监控系统,即推行保甲制度;在当代,则表现为建立网格化管理系统。因此,清代基层社会的治理模式与当代基层社会的治理模式,有着高度相似性:政府都在建构和维持两套平行的治理系统,一是由政府垂直控制的监控系统,一是基层社会的自治系统。这两套系统共同组成了国家对基层社会的治理模式,本文简称为“控制与自治相结合模式”。

当然,“控制与自治相结合模式”并非固定不变,而是在控制与自治这两极之间,处于经常性的波动之中。当中央政府强大之时,自治受到压制,控制的维度得到强化,但是,自治的维度并未完全消失;当中央政府衰落之后,自治逐渐增强,控制的维度随之弱化,不过,政府也不会放弃对基层社会的监控。因此,一个值得探讨的问题是,郡县制国家致力于对各地区和分散的民众实行直接统治,为什么在基层社会治理上,却形成了“控制与自治相结合模式”?我们将指出,这一

问题是官治能力受限论和社会风险论都难以回答的问题。

“官治能力受限论”的依据是,传统中国的官僚机构及管治能力受到两大因素制约。一是征税能力的约束,指传统中国主要依靠分散的小农纳粮交税,征税成本很高,使得国家只能维持小规模官僚机构。一是家族政权的约束,指家族政权面临的一大威胁是地方官员反叛,为了防范此种威胁,皇帝需要直接控制主要的地方官员,为此,需要简化官僚系统的层级,减少官员人数,这就限制了官僚系统扩张。^[7]因此,“官治能力受限论”认为,乡村社会的自治不是政府有意为之,而是官治能力不足所致。所以,瞿同祖说:“(清代)乡村享有的自治,并不是政府有意要赋予乡村自治的权利,而是因为当局无力控制或监督其活动。这种‘自治’,换句话说,是中央集权尚未完成的结果”。^[8]

因此,“官治能力受限论”隐含着—个推断:当国家能力强大之时,官僚机构将深入乡村社会内部,取代乡村社会自治,实行直接管理。然而,我们所要指出的是,这种推断与经验事实不相符。一个重要例子是清代推行保甲制。清代康熙乾隆三朝国力强盛,经济繁荣,在此期间,朝廷为了加强对基层社会的控制,在全国城乡大力推行保甲制度。但是,朝廷推行保甲制度的目的,不是取代乡村社会自治,而是在乡绅和宗族治理之外,建立政府直接控制的信息和监管系统,以收集民众的动态信息,监督民众的行为,包括监督乡绅的行为。^[9]因此,在清王朝鼎盛时期,乡村社会同时存在着两套治理系统:一套是以乡绅和宗族长老为首的自治系统,一套是在地方官领导之下的保甲系统。^[10]这一个例子对“官治能力受限论”构成了直接冲击:在清代国力强盛之时,朝廷有能力推行保甲制,却无意于用保甲制取代乡村社会自治。

如果说清代的国家能力仍然较弱,那么,当代中国在基层社会重新引入自治系统,建立“村民自治制度”,同时,又建立与保甲制相类似的网格化管理系统,则是对“官治能力受限论”更大的冲击。这说明,政府在基层社会努力建构和维持“控制与自治相结合模式”,并非是国家能力不足的产物,而是另有原因。

社会风险论也不能回答上述问题,特别是它没有解释在基层社会自治系统之外,政府为什么还要建立垂直控制系统。如费孝通所述,政府为了降低集权统治所带来的风险,有意识地把官僚机构悬空起来,不让它深入到与民众日常生活密切相关的地方社会事务之中。^[11]显然,这一论断与清王朝努力建构“控制与自治并行模式”是不相符的。同样,那些用社会风险解释当代中国推行基层社会自治的理论文献,也没有解释政府为什么要建构网格化管理系统。^[12]

本文尝试回答上述问题。我们认为,现有的社会风险论的缺陷是,它只考虑了集权国家面临的一种社会风险,所谓“官民冲突的风险”,而忽略了另一种社会风险,即隐藏于基层社会内部、对政权稳定构成潜在威胁的因素,我们称之为“社会中的威胁因素”。如果我们同时考虑到这两种社会风险,就可以理解政府在基层社会努力建构和维持“控制与自治相结合模式”的原因。简而言之,基层社会治理的“控制与自治相结合模式”是政府试图同时降低上述两种社会风险的结

果。具体而言,为了降低官民冲突的风险,政府不得不允许基层社会保持一定程度的自治,以便在政府与民众之间形成一个缓冲地带;为了控制和消除“社会中的威胁因素”,政府只要有能力,就将深入到基层社会内部建立垂直控制的监控系统,以收集基层社会的动态信息,监控有威胁的因素。我们将通过考察清代基层社会的“控制与自治相结合模式”及形成原因,为上述观点提供经验依据。

二、清代基层社会的“控制与自治相结合模式”

秦汉时期,为统一的郡县制国家初创之时,统治者对于如何治理基层社会,缺乏经验借鉴,故按照郡县制的层级控制方式,将行政机构逐级往下延伸在基层社会内部。此时,国家基层政权设到县以下的乡,乡以下设里、什、伍等基层控制组织,形成单一的官治和控制模式。^[13]如两汉政制,“凡县户五百以上置乡,三千以上置二乡,五千以上置三乡,万以上置四乡”(《后汉书》八十六卷下,《职官》)。乡为县的下级机构,负责人为“有秩”或“啬夫”,由郡或县任命(《后汉书》三十八卷,《百官志》五)。乡之下,“里有里魁,民有什伍,善恶以告。里魁掌一里百家,什主十家,伍主五家,以相检察,民有善恶事,以告监官”(《后汉书》三十八卷,《百官志》五)。所以,秦汉时期,国家对基层社会的治理是以官治和控制为主。^[14]

唐宋以后,国家基层政权从乡退缩到县,在基层社会的治理上,国家既依赖于自上而下的控制系统,同时,也逐渐依赖自发性的社会组织的作用,至清代中期,形成了比较完整的“控制与自治相结合的模式”。不过,对于清代“控制与自治相结合的模式”的特征,史学家仍有两种不同观点。一种观点强调国家对基层社会的控制,认为宗族、乡族等自发性的社会组织之存在,并不意味着基层社会具有自治的特征,它们同样是服务于国家对社会的控制。萧公权是持有此种观点的代表者。萧公权说:“地方自治的概念与乡村控制体系是不相干的。乡村社会展现出来的任何自发的或社区性的生活,能够受到政府包容,要么是因为它可以用来加强对乡村的控制,要么是认为没有必要干预。在政府眼里,村庄、宗族和其他乡村团体,正是能够把基层控制深入到乡村地区的切入点。”所以,萧公权认为,“历史上长期演化而来的乡村团体和组织通常被允许存在,但政府又刻意地设置了一些机构,与原有的乡村团体和组织并立,或位居其上,使原有的乡村团体和组织无法发展成地方权力中心”。^[15]

另一种观点则强调宗族、乡族等自发性的社会组织与国家政权之间既对立又相互依赖的关系。^[16]这种观点认为,这类自发性的社会组织既不是由国家直接控制,也不是独立于国家之外的自治领域,而是与国家政权构成互为表里的基层社会秩序的一个组成部分。首先,清政府在统治基层社会上,依赖于此类社会组织的作用。“如司法诉讼,众所周知,族人不准直接告官,须先通过宗族、乡族仲裁;地方上一应事务,从文教、仓储、水利赈济,到道路津梁、社会保障,几乎全部是由代表基层社会组织的族绅、邑绅主持”。其次,基层社会组织也寻求国家认可。“基层社会组织及其代表士绅,无不寻求官府的认可,家规、族规、乡约、行

规等均呈官批准,钤印勒石方为有效,各种公产均报官存案、立户领契、交纳赋税,方为合法”。^[17]张研等把此种基层社会治理模式概括为“双层统治格局”。^[18]

虽然史学家存在着上述分歧,但都不否认清代基层社会同时存在着两套组织系统:一是官方所设立的基层社会控制系统,如保甲、坊厢,使得国家力量渗入到基层社会;一是基层社会自发产生的、并受官方认可的社会组织,如家族、宗族、社仓、书院、善堂、水利会、会馆、行业公所等,使得基层社会在一定程度上能够自我管理。所以,我们把这种治理模式简称为“控制与自治相结合模式”。此种治理模式不仅是事实上的存在,而且得到了皇帝的认可。如1670年,康熙颁布《圣谕十六条》,阐述了清王朝在基层社会治理上的理想模式,其中两条——“笃宗族以昭雍睦”“联保甲以弭盗贼”——即隐含着“控制与自治相结合模式”。

当然,清代“控制与自治相结合模式”经历了从形成到逐渐废弛的演变过程,其演变的主要原因是清王朝自身的兴起和衰落,导致国家对基层社会的控制力量的强弱变化。我们可以从清政府推行保甲制度的角度,论述“控制与自治相结合模式”的形成与演变。

清王朝所建立的国家,不但疆域辽阔,而且,通过建省、削藩、改土归流等重大措施,逐渐在全国建立起完整的郡县制体制。^[19]同时,清王朝也接受历代王朝兴亡的教训,刻意约束国家对基层社会的控制程度,把正式的官僚机构只设立到县级政府,县以下的公共事务,一般都由乡绅和宗族长老进行管理,县级政府主要起着监督和协调作用,并不直接干预基层社会的公共事务。^[20]乡绅包括两类人:一类是退休官员(绅)与未担任官职的有功名者(士),所谓士绅;另一类是宗族长老,即一族中辈分、威望较高者。士绅阶层曾是官僚体系的一员,或者,具有国家赋予的一定特权,因此,有资格代表村民在赋税和公共事务上与地方官员协商,成为国家与社会之间的重要联结纽带。同时,由于士绅们往往具有良好的学识,通常也有能力参与乡村公共事务的管理。宗族长老则具有天然的威望与非正式权力,故他们在族内事务和地方公共事务上也发挥着重要作用。

康熙《圣谕十六条》之“笃宗族以昭雍睦”,即是正式承认宗族在维持社会秩序上具有重要地位。雍正对康熙《圣谕十六条》作了详细解释,进一步强调宗族在“立家庙以荐蒸尝”“设家塾以课子弟”“置义田以赈贫乏”等方面的重要作用,赋予地方精英和宗族具有举办地方公共事业的合法权利。^[21]林耀华对福建义序的研究也发现:“族长的任务稍为偏重祠堂祭祀与族内事宜,乡长职务则偏于官府往来,在外代表本乡。地保任务在于奔波,报告并庶务事宜,临时案件发生,由地保请命于族长或乡长。官府派差来乡,先见地保,由地保引见族长乡长。……官府把纳粮税契事交给祠堂,祠堂按房支征缴纳官府,官府不自费力。官府与乡村的冲突,可说等于零。族人存有奸人,官府则惟祠堂是问,这可见全族族人的集体责任。官府任意擒人,祠堂亦有权申辩”。^[22]

当然,这并不意味着清政府任由乡绅和宗族控制基层社会。实际上,清王朝自始至终都未放弃建立基层社会的控制系统,主要体现为设立和推广保甲制度。

保甲起源于宋代,原为联家自保、守望相助、自我管理之社区自治组织;明代推行乡约和保甲“总一条鞭”,试图把保甲整合到控制系统之中;至清,保甲则完全演变为政府控制社会、监督民众之工具。^[23]

清代保甲制度之推行分三个阶段,兹分述如下。

顺治元年至康熙四十六年,为保甲制度初创之时,也称总甲制。^[24]顺治元年颁布《邻保检察法》:“府州县卫所属乡村,十家置一甲长,百家置一总甲,凡遇盗贼、逃人、奸宄窃发事故,邻佑即报知甲长,甲长报知总甲,总甲报知府州县卫核实,申解兵部。若一家隐匿,其邻佑九家、甲长、总甲不行首告,俱治以重罪不贷”(《清世祖实录》卷七)。其时,推行保甲制的主要目的,一是为控制军需物资,防止民众反叛;二是由于民众叛逃,田地抛荒,尤其是在旗人圈占的土地上,大量奴仆逃亡,为防止民众窝逃,建立保甲体系以司控制;三是为了断绝海上郑成功得自大陆的补给,加强海防,故也在南方沿海地区设立保甲。^[25]总体上来说,清代前期推行保甲制是因新朝根基未稳,以防民变的应急之举,因此,主管机构为兵部,推行范围也局限于部分地区,尚无力在全国推行。

康熙四十七年至乾隆二十二年,为保甲制度确立时期,并推行于全国。^[26]1708年户部公文对保甲制度做了清晰阐释:“(康熙)四十七年申行保甲之法。部臣议奏:弭盗良法,无如保甲,宜仿古法,而用以变通。一州一县城关各若干户,四邻村落各若干户,户给印信纸牌一张,书写姓名丁男口数于上,出则注其所往,入则稽其所来。面生可疑之人,非盘诘的确,不许容留。十户立一牌头,十牌立一甲头,十甲立一保长。……无事递相稽查,有事互相救应。月底令保长出具无事甘结,报官备查,违者罪之”(《清朝文献通考·职役考》)。雍正极其重视保甲制,雍正四年,有严飭力行保甲之令颁行下县,更定保正、甲长、牌头赏罚,及选举族正之规例,以佐地方官力之不逮,也以肃保甲制之严整。^[27]乾隆重视保甲制的推行实效,在全国范围内大规模开展保甲登记入册检查工作,命令各督抚今后以此作为人口汇报的基础。乾隆二十二年谕旨,确立保甲编制之法式,“州县编查保甲,本比闾什伍遗法,有司自当实力奉行。……保甲之职责乃专在编户与稽查二事”(《清朝文献通考》卷二十二)。此时,保甲制度实际上已成为全国性的监控制度,即使士绅阶层也不能置身于保甲体系之外。同时,清政府也努力利用保甲体系作为战胜“异端邪说”和秘密会社的武器。^[28]

乾隆朝之后至清亡,为保甲制的逐渐衰败期。嘉庆继位以后,仍然重视保甲制度,认为保甲一法实为稽查奸宄、肃清盗源、整顿地方之良法。但是,嘉庆也批评地方官员在实行保甲制度上虚以应付,因循守旧,甚或办理不善,以致所管地方盗匪潜踪,无从察觉,故通谕各督抚务飭所属查照旧定章程,实心劝导,选充公正保长,务所一州一县之中,人丁户业,按册可稽,奸匪无所容身。然而,自嘉庆朝起,清王朝内乱外患相继而至,统治者疲于应付叛乱而疏于对保甲的监督。此外,地方政府承平日久,贪污腐败盛行,更是无心推行保甲,保甲制度渐成虚文。保甲制度衰败还有更重要的客观原因,那就是保甲制度重在治安监控,适用于承

平无事之时，一旦遇到大规模的社会动乱，就非保甲体系所能担负的任务了。因此，道光皇帝虽然也相信保甲体系的理论作用，把“长毛叛乱”归结为保甲体系的衰败，但是，他不再对保甲组织的实际作用抱有乐观态度，因而没有发布任何关于振兴保甲制度的上谕。尽管如此，到清王朝覆亡前夕，保甲体系的运作效果仍然是衡量地方官政绩优劣的标准之一。^[29]

清代的保甲体系是覆盖全国城乡的、庞大的治安监控网络，它把乡村和城市所有居民（包括士绅和官宦、无业游民、乞丐、娼妓商贩等），都包括在内，都受保甲体系的监控。按照保甲制度的设立目标，凡辖区内任何违法行为和可疑人物，包括邪教活动、私盐买卖、窝藏盗匪、藏匿逃犯、外来可疑人口等，保长甲长都需登记在册，并向官府报告。若有盗匪及藏匿匪徒等事，而未及时上报，保长甲长要受相应惩处。事实上，这一套制度的运作效率远未实现如此宏大的目标。如1726年，雍正在一份诏书中痛斥地方官奉行不力：“自康熙四十七年整顿保甲之后，奉行既久，往往有名无实。……乃地方官畏其烦难，视为故套，奉行不实，稽查不严。”^[30]瞿同祖甚至认为，保甲制度从清朝初年开始就是一种没有效力的制度。^[31]其原因在于，保甲制度的有效运作要求保长甲长具有较高的热情和工作效率，他们必须对民众信息进行实时监控和及时报告，并需要得到民众的配合和支持。然而，保长甲长虽由官府任用，却不发薪水，其行为本来就难以得到民众支持，在缺乏财政支撑的条件下，他们通常都缺乏激励去履行如此繁重的职责。

不过，萧公权认为，保甲制度的运作效率依赖于地方官员的能力和积极性，那些年富力强或精明干练的地方官员，有能力使保甲体系有效地运作起来。如1680年代，直隶总督于化龙利用保甲体系成功地弭平了该省“盗匪”；18世纪，陈宏谋在江苏省推行保甲制度，也取得了巨大成功，他利用“乞丐王”担任保甲负责人，使之监控游民，从而把那些漂泊不定的游民纳入保甲体系的控制之中；1780年代，叶佩荪担任湖南布政使期间，设计出保甲“循环册”，改进了人口登记和信息上报方法，便于官府不间断地加以检查，清廷于1813年下令各省采纳推行。^[32]再如，田文镜在河南、山东，李卫在浙江，推行保甲制度也卓有成效。^[33]总之，比较谨慎的结论是，保甲制在清前期和中期受到清廷极大重视，在京畿地区与东南省份得到过实质性推行；到清后期，在大规模社会叛乱冲击之下，保甲制度逐渐名存实亡。宣统年间，新式警察制度兴起，各省保甲总局渐次裁撤；保甲主管机关既废，保甲之制遂不再见著于政令。^[34]

虽然保甲制度的运作效率令人怀疑，但是，作为清王朝监控基层社会的组织网络，自始至终都一直存在，并与宗族和乡绅主持的社会组织并存。所以，我们认为，清王朝对基层社会的治理存在着“控制与自治相结合的模式”。

三、“控制与自治相结合模式”的形成原因

孔飞力在《中国现代国家的起源》一书中指出，“在中国长期的帝制历史上，没有哪一个问题比什么是统治乡村地区的适当方式，引起过更为激烈的争辩了。

国家利益与地方社区利益应该如何保持平衡？各种自发产生的社区性组织（如宗族、地方宗教、村中长者等等），是否是维持社会秩序并促进国家昌盛的最好依靠力量？有没有必要建立由政府控制的保甲体系，或者，应当采用某种更为分散的体系？如何使地方精英的权力‘社会化’，从而使之与国家的目标并行不悖？”^[35]孔飞力所提的一系列问题，都涉及到国家如何统治基层社会。我们认为，处理这一问题的复杂性在于，集权国家既需要加强对基层社会的控制，又需要降低来自民众的统治风险，此即本文所指的社会风险。

（一）社会风险的两种类型

“官治能力受限论”难以解释“控制与自治相结合模式”的原因，是它只考虑了国家对基层社会的控制目标，忽略了国家的另一个目标——降低社会风险的目标。然而，现有的社会风险论也有它自身的缺陷，那就是它只考虑了集权国家面临的一种社会风险，所谓“官民冲突的风险”，忽略了另一种社会风险，即隐藏于基层社会内部、对政权稳定构成潜在威胁的因素，所谓“社会中的威胁因素”。

从一般意义上来说，集权统治所面临的社会风险有两种类型。一种类型是来源于政府对民众实行统治的过程中，因法律过于严酷，或因政策与民众利益相悖，或因官员的专断、腐败、决策失误等原因，容易导致官民冲突，危及社会稳定和政权安全。我们把此种社会风险称为“官民冲突的风险”。另一种类型不是来源于官员的行政活动所可能带来的官民冲突，而是来源于基层社会潜藏的、对政权或社会稳定构成威胁的因素，如现政权的异己分子和不满分子、宗教上的异端组织、民间秘密组织、对公共秩序构成威胁的犯罪分子等。我们把此种社会风险简称为“社会中的威胁因素”。如何同时降低和控制上述两种社会风险，是政府在统治基层社会上，所遇到的首要问题。

（二）对“控制与自治相结合模式”的解释

我们认为，在郡县制国家的底层所形成的“控制与自治相结合模式”，是政府试图同时降低上述两种社会风险，所演化出来的制度安排。具体地说，为了降低“官民冲突的风险”，政府通过引入（或承认）社会组织的自治功能，使得正式的权力机构不必直接与民众打交道，而是与民众的代理人（乡绅、族长等）进行接触，从而在国家与社会之间起到缓冲作用。如当代中国重新引入村民自治制度，其背后的逻辑就在于把村庄公共事务交给村民组织自我管理，政府得以避免介入到村民之间的利益纠葛中，降低政府与民众发生冲突的机会和程度。为了控制和降低“社会中的威胁因素”这一种风险，政府的应对策略是在社会内部建立监控系统和信息收集系统，以监控民众的行为和动向，确保政权安全。因此，这就在基层社会治理上形成了同时并存的两套治理系统，这两套治理系统既发挥各自功能，又相互结合，形成所谓的“控制与自治相结合模式”。

在清代，“控制与自治相结合模式”的具体形态是保甲体系与乡绅和宗族自治系统的结合。保甲体系是一张覆盖全国城乡的治安监控网络，其功能是对基层社会的动态信息进行收集与登记，并及时向官府报告；同时，监控基层社会的

可疑人物及有威胁性的事件。因此,保甲制度之推行,所针对的是对政权与公共安全具有潜在威胁的人和事,即是为了控制“社会中的威胁因素”。

乡绅和宗族自治系统则有助于降低官民冲突的风险,此即费孝通所指出的:自上而下的集权统治隐含着很高的风险,为了政权稳定和长治久安之计,需要构筑集权统治的安全阀。^[36]此种“安全阀”是把政府适当隔离在基层社会的内部纠纷和内部事务之外,避免直接介入基层社会的内部事务。如张研、牛贯杰所指出:“如司法诉讼,众所周知,族人不准直接告官,须先通过宗族、乡族仲裁;地方上一应事务,从文教、仓储、水利赈济,到道路津梁、社会保障,几乎全部是由代表基层社会组织的族绅、邑绅主持”。“宗族组织将状如散沙的家和人组合成一个整体。……如宁国府太平县馆田李氏宗族,实行合族绅耆监督下的族长制。族人如有纠纷,即投明族长,由族长议论是非,从公处分。轻则晓谕,重则责罚。财产为之分析,伦理为之整顿。处分不服,则共鸣于官府,以听讯断。凡经理公事,进出各款,年终俱结清,于正月二十日呈合族绅耆同看。”^[37]

这两套治理系统相结合的方式是,两者之间既要有相互制约,也要有各自的分工和相对独立性。从保甲体系的设计来看,“十户立一牌头,十牌立一甲头,十甲立一保长”的刚性规定,显然不符合中国乡村社会以村落、家族或宗族为基本单位的事实,这样做的目的无非是有意避免以宗族为基础建构基层社会的控制体系,防止保甲组织被宗族所控制。如清统治者多次强调“凡绅衿之家与齐民一体编列,听保长、甲长稽查,如有不入编次者,……有田赋者杖一百,无田赋者杖八十”^[38]，“十家长及保证,俱选庶民,‘青衿’‘衙役’勿使充任”^[39],说明清王朝不仅要利用保甲体系监控普通民众,也要监控地方乡绅。不过,对乡绅的监控也不能过于削弱乡绅在基层社会的特权和自治能力。由于保甲制度需要对户籍信息和人口进行实时监控,许多乡绅对此非常抵触。为了获得地方乡绅的支持,地方官通常对乡绅做出特殊照顾。如于成龙在直隶推行保甲制度时,规定“十家之中,有乡绅两榜贡监生员,不便与庶民同例编查,……或乡绅立一册,文武两榜各立一册,贡监生员各立一册,……此分别贵贱之法。”^[40]

(三)解释的扩展

为了说明上述解释具有一般意义,我们以当代中国基层社会的治理经验,进一步检验其解释能力。

中华人民共和国成立之后,在乡村地区建立人民公社制度,一度把行政机构往下延伸到各个村庄;与此同时,国家消灭了乡绅阶层,瓦解了宗族组织,把基层社会的“控制与自治相结合模式”变成了单一的“官治和控制模式”。然而,此种集资源动员和严密控制于一体的社会治理模式,带来了严重的经济和社会危机。1980年以后,国家在乡村地区开始废除人民公社制度,建立乡镇政府,在乡镇之下则建立村民委员会,推行村民自治制度。这意味着,中央政府在治理基层社会上,开始放弃单一的“官治和控制模式”,转向“控制与自治相结合模式”。此种转型经历了两个阶段:第一个阶段是在乡村地区重新引入村民自治制度,第二个阶

段是在城乡社区内部重建垂直控制的监控系统,即推行网格化管理。

“网格化管理”起源于2004年北京市东城区对社区管理的创新,此后,中央政府逐渐把这一经验推广到全国其他城市。2013年,中共中央发布《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台”,网格化管理开始向全国农村地区推广。

所谓“网格化管理”,就是把城乡社区(村庄)划分为若干网格工作单元,每个网格单元指定专人负责信息收集与上报,及纠纷处理。如北京市东城区共划分为589个网格,每个网格一般配备三名工作人员,包括网格管理员、网格助理员、社区民警。网格管理员由社区居委会副主任或委员担任,负责信息采集和上报;网格助理员由社区工作者担任,负责每日巡查网格区域,采集“人、地、物、事、组织”等基础数据及变化情况,发现城市管理、公共安全、社会治安与防控等方面的问题,并及时报告;社区民警由公安分局按照“一警一格”或“一警多格”配置,负责网格内治安。在每一个网格之上,区政府设立网格化服务管理中心,各街道设立网格化服务管理分中心,各社区成立网格化服务管理工作站,组成对网格的垂直管理系统。^[41]

在农村地区,网格化管理始于2012年前后。以浙江省温州市苍南县龙港镇为例,龙港镇面积为172.05平方公里,人口约50万人,共有村居社区193个。全镇共划分为400余个网格,配有网格长和网格信息员;网格长一般由镇派出的驻村干部担任,网格信息员由村委会或社区干部兼任,其主要职责是信息收集与上报、安全隐患排查,及对重点人员(如上访人员、刑满释放人员)的监控。^[42]农村地区网格化管理的运作模式与城市类同,但是,由于经费与人员有限,在运作效率和控制的严密程度上,均低于城市。

经过上述两个阶段的转型,当代中国对基层社会的治理,重新回到了“控制与自治相结合模式”。当然,与清代相比,在当代“控制与自治相结合模式”中,控制系统更强大,自治系统相对较弱;而且,自治系统也更多地受制于政府监管。尽管如此,当代基层社会的“控制与自治相结合模式”仍然与清代有一定的相似性。这说明,当代此种治理模式之形成,并非是偶然因素所导致的,而是与清代有着相似的原因,即都是为了降低官民冲突的风险,同时,努力控制和消除“社会中的威胁因素”,所导致的结果。

不难看出,在当代“控制与自治相结合模式”形成的第一个阶段,主要推动力量是中央政府意识到,农村地区干部和农民之间的矛盾非常严重,需要引入村民自治制度来降低“官民冲突的风险”。^[43]而在转型的第二个阶段,其推动力量则是中央政府和地方政府需要控制“社会中的威胁因素”,因而,需要建立垂直控制的网格化管理系统。网格化管理系统与清代保甲体系有着相似的功能,都是致力于对基层社会内部有威胁性的人与事进行实时监控和信息上报。差别主要在于,由于当代国家能力的强大,加上新的通讯技术的运用,网格化管理系统的运作效率比保甲体系要高得多,也更能发挥控制“社会中的威胁因素”的作用。

因此,我们对清代基层社会的“控制与自治相结合模式”之解释,同样有助于我们理解当代基层社会的治理模式,故这种解释具有一般意义。

四、结论与讨论

清代和当代中国在治理基层社会上,形成了一种相似的模式,所谓“控制与自治相结合模式”。在清代,这种模式表现为保甲体系与乡绅和宗族等自治组织相结合;在当代,表现为网格化管理与村民(社区)自治制度相结合。本文所论证的结论是,此种“控制与自治相结合模式”之形成,是源于国家在治理基层社会上,需要同时降低官民冲突的风险,及“社会中的威胁因素”所带来的风险。具体而言,为了降低官民冲突的风险,国家不得不允许基层社会保持一定程度的自治,以便在国家与民众之间形成一个缓冲地带;为了控制和消除“社会中的威胁因素”,国家只要有能力,就将深入到基层社会内部建立垂直控制的监控系统,以收集基层社会的动态信息,监控对公共安全和政权稳定有威胁的人和事。

本文的结论改进了“风险论”的解释逻辑,使之不仅能解释郡县制国家的上层统治结构,即中央与地方关系^[44],而且,能解释郡县制国家的底层统治结构,即国家对社会的治理模式。因此,本文有助于推进“风险论”的发展。

注释:

[1] Guy, Kent, *Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China*, Seattle: University of Washington Press, 2010.

[2] [德]韦伯:《韦伯作品集 V:中国的宗教 宗教与世界》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社,2004年,第146页;瞿同祖:《清代地方政府》,北京:法律出版社,2003年,第11页;张研、牛贯杰:《19世纪中期中国双重统治格局的演变》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第102页;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。

[3] 张研:《17~19世纪中国的人口与生存环境》,合肥:黄山书社,2008年,第349—351页。

[4] [17][21][37] 张研、牛贯杰:《19世纪中期中国双重统治格局的演变》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第9—16,10—11,144,10,104页。

[5] [11][36] 费孝通:《中国士绅》,北京:生活·读书·新知三联书店,2009年,第62—73,65—69,62—73页。

[6] 曹正汉、罗必良:《集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制改革》,《南方经济》2013年第2期。

[7] 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。

[8] [20][30][31] 瞿同祖:《清代地方政府》,北京:法律出版社,2003年,第11、287、252—254、253—254页。

[9] [15][28][29][32][38] 萧公权:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,台北:联经出版公司,2010年,第59—70,6—7,62—64,64—74,69—70,59页。

[10] 萧公权:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,台北:联经出版公司,第70—86页;何炳棣:《明初以降人口及其相关问题(1368—1953)》,北京:生活·读书·新知三联书店,2000年,第57—59页;常建华:《雍正朝保甲制度的推行——以奏折为中心的考察》,《故宫学刊》2013年第2期。

[12] Shi, Tianjian, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics*, 1997(3), pp.385—412; O'Brien Kevin J., Li Lianjiang, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly*, 2000(162), pp.465—489; 曹正汉、罗必良:《集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制改革》,《南方经济》2013年第2期。

[13] 杨树藩:《两汉地方制度》,台北:政治大学政治科学研究所丛刊,1963年,第63—64页;严耕望:《中国地方行政制度史——秦汉地方行政制度》,上海:上海古籍出版社,2002年;邢义田:《从出土资料看秦汉聚落形态和乡里行政》,载黄宽重主编:《中国史新论》,台北:联经出版公司,2009年,第13—126页。

[14] 当然,在国家政权组织之外,乡村地区不可避免地存在着众多家族、宗族、村落等自发形成的社会组织;但这些社会组织仍处于国家的控制网络之下,受基层行政组织直接监控。如萧公权指出,“(历史上)中国乡村虽然不是紧密组织起来的,但也不是毫无章法,包含了乡村生活的许多组织和中心。其中有一些我们称之为行政组织,或多或少是帝国政府为达到控制的目的而设置的;另一些则是自然发展的结果,与政府的行动无关,虽然政府曾给予它们官方或半官方的认可,并借此把它们纳入乡村社会控制的架构之中”。萧公权:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,台北:联经出版公司,2010年,第10—11页。

[16][18] 张研、牛贯杰:《19世纪中期中国双重统治格局的演变》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第10—16页;张研:《17—19世纪中国的人口与生存环境》,合肥:黄山书社,2008年,第349—351页。

[19] Guy, Kent, *Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China*, Seattle: University of Washington Press, 2010; 曹正汉:《中国的集权与分权:风险论与历史证据》,《社会》2007年第3期。

[22] 林耀华:《义序的宗族研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2000年,第58—59页。

[23][26][27][34] 闻钧天:《中国保甲制度》,上海:商务印书馆,1936年,第1—2、183、219—222、220、223—224页。

[24] 当时,乡村社会之组织,在名称上南北有异。北方有里社之制,以二三十家,或四五十家合组里社,置里长或社长。南方有图甲、保甲之称,设图长或保长。故云:“保甲之制,因地方之情况而异,其设里社之处,有里长社长之名,其图保之处,有图长保长之名”。闻钧天:《中国保甲制度》,上海:商务印书馆,1936年,第217—218页。

[25][33] 常建华:《雍正朝保甲制度的推行——以奏折为中心的考察》,《故宫学刊》2013年第2期。

[35] 孔飞力:《中国现代国家的起源》,上海:生活·读书·新知三联书店,2013年,第59页。

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

[40] 《皇朝经世文编》(光绪十三年上海点石齐本),74/25b。

[41] 中共北京市委、东城区人民政府:《关于进一步加强网格化管理服务体系建设创新社会治理体制的意见》,2015年2月5日。

[42] 龙港镇的数据来源于笔者之一张晓鸣与钟珮在龙港镇的田野调查,2015年10月。

[43] O'Brien Kevin J., Li Lianjiang, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly*, 2000(162), pp.465—489; Birney, Mayling, China's Village Elections as a Mechanism for Political Stability Via Bounded Political Responsiveness, London School of Economics & Political Science, Working Paper, 2010; 曹正汉、罗必良:《集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制改革》,《南方经济》2013年第2期。

[44] Cai, Yongshun, "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China", *British Journal of Political Science*, 2008, 38(3), pp.411—432; 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期;曹正汉:《中国的集权与分权:风险论与历史证据》,《社会》2007年第3期。

〔责任编辑:刘姝媛〕