

# “官不下县”还是“权不下县”？

## ——对基层治理中“皇权不下县”的一点思考

高寿仙

---

**【提要】** 近些年来，“皇权不下县”成为一个广受关注的学术话题，但学者们对这句话的理解不尽相同。一些学者将其理解为“官不下县”，认为这句话只是说明国家正式的行政机构和官职只到县一级，并无皇权不能渗透到县以下的乡村社会的意思；更多学者将其理解为“权不下县”，认为除了“官不下县”外，它还意味着县以下属于由绅士主导的“乡村自治”的领域。事实上，“皇权不下县”的重点在于“权不下县”，“官不下县”只是前提，“权不下县”才是本质。在评论“皇权不下县”时，如果只关注县以下是否有职官而不论是否为自治，恐怕也就大大缩小了这个命题的学术意义。中国帝制时代县以下的乡村社会，既不是纯粹的“官治”，也不是纯粹的“绅治”，而是“官不下县”条件下的“官绅共治”，当然这种“共治”并不意味着双方总是能够协调一致，而是处在既合作又矛盾的变动状态。

**【关键词】** 皇权不下县 双轨政治 绅士自治 以民治民 官绅共治

---

### 一、“皇权不下县”的含义与争论

对于帝制中国的乡村治理，特别是国家权力在乡村社会中的地位和作用，学术界一直存在着相互歧异的想法，大致可以区分为“乡村自治”和“乡村控制”两大类。前者可以著名社会学家、人类学家费孝通为代表，他于20世纪40年代后期发表系列文章，对中国乡土社会进行了深入的描述和分析。他在《基层行政的僵化》一文中指出，中国自秦始皇废封建、置郡县以后，就建立了中央集权的行政制度，但专制政治受到两道防线的严厉限制：一是政治哲学里的无为主义，其作用类似于西方的宪法，实际是用无形的牢笼把权力软禁起来了；二是行政机构在范围上受到严重限制，中央所派遣的官员到知县为止。通过这种思想和制度限制，实际上就把“集权的中央悬空起来，不使它进入人民日常有关的地方公益范围之中”。费氏把这种政治结构称为“双轨政治”，一轨是自上而下的专制皇权的轨道，另一轨是自下而上的绅士自治的轨道。在“双轨政治”格局下，即使是最接近民众的地方官，其职责也“近于闲差”，其任务“不过于收税和收粮，处理民间诉讼”；“人民对于‘天高皇帝远’的中央权力极少接触，履行了有限的义务后，可以鼓腹而歌，帝力于我何有哉！”<sup>①</sup>

“乡村控制”论的代表性学者，当首推历史学家、政治学家萧公权。他在1960年出版的《中国乡

---

<sup>①</sup> 参见费孝通《乡土重建》，观察社1948年版，第42—49页。

村:论19世纪的帝国控制》<sup>①</sup>中指出,“在中国的集权独裁主义的帝制体系中……从中心发出的力量,在到达周边地区时威力会降低”。对于乡村来说,“尽管皇帝们想要把控制延伸到帝国的每一个角落,但乡村地区却这样存在着局部的行政真空。这个真空是行政体系不完整的结果,却给人一种乡村‘自主’的错觉”。而且,帝国统治者并没有坐视这种行政体系的不完善存在,“自古以来,中国乡村就存在着地方性的分组和分级,并且有政府的代理人”,到清代县以下的基层行政体系“可以说面面俱到,设计非常精巧”。他从治安监控、乡村税收等方面,考察了清代保甲、里甲、社仓、乡约等基层行政组织的功能和效果,分析了村庄和宗族这两大主要乡村组织的性质与作用,最终得出这样的结论:“地方自治的概念与乡村控制的体系是不相干的。村庄里展现出来的任何地方上自发或社区性的生活,能够受到政府的包容,要么是因为它可以用来加强控制,要么是认为没有必要去干涉。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伸入到乡下地区的切入点。”<sup>②</sup>

可以看出,对于中国帝制时代乡村治理的机制和性质,两位学者的看法虽然不无共同之处,但就基本立场而言显然是截然相反的。其后相关研究成果日益增多,但这种观点分歧并未得到消弥,近些年围绕“皇权不下县”展开的争论就是其余波之一。作为学术命题的“皇权不下县”,最早见于“三农”问题专家温铁军1999年发表的论文《半个世纪的农村制度变迁》;他在次年出版的专著《中国农村基本经济制度研究》中,对前文观点做了重申和补充。两处所论均只有寥寥数百字,但其含义是比较完整的,大致包含“官不下县”与“权不下县”两层意思。关于前一方面,温氏指出,“自秦置郡县以来,历史上从来是‘皇权不下县’”;“自秦代建立‘郡县制’以来2000多年里,政权只设置到县一级,国家最低管理到县级”。关于后一方面,温氏认为,县以下的农村基层长期维持着“乡村自治”,“政府既不必要对全体农民征税,也不必要直接控制农民”。他还进一步解释说,“乡村自治”就是“乡绅自治”,而乡绅是指地主阶级,他们“是农村实际上自然产生的、起管理作用的社区精英”。<sup>③</sup>

温氏提出这个命题,意在反思现实而非学术构建,但这个说法非常鲜活生动,为认识和改革现实中的乡村治理体系提供了一个很有针对性的参照框架,很快得到广泛关注和引用,在社会学、政治学、历史学等领域都有一些反响。不少社会学者和政治学者,在探讨当代基层社会与基层治理问题时,实际上已把“皇权不下县”视作一个既定的历史模式。比如,姚洋在讨论改革开放以来的制度变迁时,认为虽然中国是最早建立起统一和完整的中央集权体制的国家,但“皇权不下县”让县以下的农村地区成为自治和自为的松散社会。<sup>④</sup>李志明在分析国家权力在乡村空间上的运作过程时,直接使用了“‘皇权不下县’:1949年以前的乡村治理”这样一个标题,认为虽然传统中国是中央集权制的国家,但是它充分允许了地方社会的自主性,传统的乡村社会是个松散的自然社会,连接国家秩序和乡土秩序的是乡绅阶层,但乡绅往往会偏重乡村一方,因为他们的利益主要在地方上。<sup>⑤</sup>陈义平等在讨论基层民主建设时,认为在传统中国,皇权止于县政,即所谓“皇权不下县”,乡村实行自治,家族和乡绅是乡村的两种主导力量,负责农业生产、文化教育以及社会治安的维护。<sup>⑥</sup>此类言论随处可见,

① Kung-Chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, Seattle: University of Washington Press, 1960.

② 参见萧公权《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,张皓、张升译,联经出版事业股份有限公司2014年版,第3—7、591—596页。

③ 参见温铁军《半个世纪的农村制度变迁》,《战略与管理》1999年第6期《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》,中国经济出版社2000年版,第411—412页。

④ 姚洋《作为制度创新过程的经济改革》,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第17页。

⑤ 李志明《空间、权力与反抗——城中村违法建设的空间政治解析》,东南大学出版社2009年版,第71—73页。

⑥ 陈义平、徐理响主编《当代中国的基层民主建设》,安徽人民出版社2014年版,第38页。

这里只是随手摘引几例，可见在这些学科中，“皇权不下县”成为一种颇为流行的“规范认识”。

在历史学界，对于此说虽然也不乏赞同者，但相对来说批评声音更加强烈，以致有社会学者发出“尤其是一些史学研究者，试图推翻‘皇权不下县’的理论判断”的感慨。<sup>①</sup>最早对此说提出系统批评的当为秦晖，他认为温铁军所说“国权不下县”不够全面，完整的概括应当是“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。”秦氏利用走马楼吴简考察了乡村社会状况，发现当地姓氏杂居程度很高，完全没有聚族而居的宗族化迹象；倒是“国家政权”在县以下的活动与控制十分突出，不仅有发达的乡、里、丘组织，而且常设职、科层式对上负责。他据此做出如下推论“只要处在帝国官府的控制下，那里的乡村仍然是编户齐民的乡村，而不是宗族的乡村”，非宗族化的吏民社会或编户齐民社会，“才是帝制下‘传统国家’存在的逻辑基础”。秦氏还进一步提出“国权不下县”还是“国责不下县”的问题，认为“传统乡村自治”论这套说法“在逻辑上完全混乱”，就算他们所说都是真的，“证明的不过是‘国责不下县’‘农权不上县’而已”。<sup>②</sup>

不过，同样对“皇权不下县”说持怀疑态度的胡恒，却认为像秦晖等这样“以历史时期基层社会的各类非正式组织的存在来反驳‘皇权不下县’，其实并不能从根本上动摇其理论根基”。在胡氏看来，“‘皇权不下县’中的‘皇权’二字是取其狭义定义，专就国家正式委派的职官和行政机构而言的，而不是指广义的皇权及其衍生物，那是无所不在的。它真正的理论根基在于区分皇权对县以上和县以下不同的治理模式，县以上通过建立科层式的官僚机构进行直接统治，而对县以下借助三老等乡官或里甲、保甲等带有职役性质的基层组织进行间接统治，从而缓解了传统社会资源不足的困境，并因介入力度较弱而为宗族、士绅留下了运作空间”。<sup>③</sup>胡氏试图将“皇权不下县”中的“皇权”，限制在是否设置正式职官这样一个狭义范围上，固然有助于防止相关讨论散漫化和空洞化，但未必完全切合“皇权不下县”论的本意。如前所述，“皇权不下县”包括“官不下县”与“权不下县”两个方面，而且从费孝通和温铁军的论述看，他们更为看重的或许还是后一方面。如果在讨论皇权是否下县时，只关注县以下是否有职官而不论是否为自治，恐怕也就大大缩小了这个命题的学术意义。

从上述争论看，大家对何为“皇权”以及怎样才算“下县”，理解并不相同，也难以达成共识，甚至有些争论只是自说自话，并未构成同一层面上的理论交锋。笔者以前曾从专制国家与乡村社会、地方精英与乡村控制、地缘关系与血缘关系三个方面，对传统中国的乡村控制体系做过简略概述，<sup>④</sup>本文在前文基础上，围绕皇权是否下县问题略作申论。

## 二、“官不下县”下的以民治民

温铁军虽然提出“皇权不下县”，但并未对其进行系统的分析阐释，也没有提及此说的理论渊源。但通过其简略论述，可以看出其与费孝通所说“双轨政治”基本相同，或者可以说是对费氏观点的一

① 赵晓峰、赵祥云等《变亦有道：21世纪早期关中小农经济与社会变迁研究》陕西人民出版社2017年版，第234页。

② 参见秦晖《传统中华帝国的乡村基层控制：汉唐间的乡村组织》，黄宗智主编《中国乡村研究》第1辑，商务印书馆2003年版；秦晖《权力、责任与宪政——关于政府“大小”问题的理论与历史考查》，《社会科学论坛》2005年第2期。

③ 参见胡恒《皇权不下县？——清代县辖政区与基层社会治理》，北京师范大学出版社2015年版，特别是第九章“清代佐杂的新动向与乡村治理的实际——质疑‘皇权不下县’”。该章先以论文形式发表于杨念群主编《新史学》第5卷《清史研究的新境》（中华书局2011年版），其要点还曾以“‘皇权不下县’的由来及其反思”为题，发表于《中华读书报》2015年11月4日。

④ 参见高寿仙《略论传统中国的乡村控制与村社结构》，《北京行政学院学报》2001年第5期。

个高度凝练的形象化概括。费氏对“双轨政治”做过较为详细的阐述,提供了一个认识传统乡村社会和政治结构的重要视角,但也存在需要进一步思考和澄清之处。从字面上说,“双轨政治”可以从两个维度加以理解:一是专制皇权和绅士自治在层级上的纵向连接,二是专制皇权和绅士自治在空间上的横向并存。那么,费氏是在哪个维度上定位“双轨政治”呢?费氏指出,在传统政治结构中,“自上向下的单轨只筑到县衙门就停了,并不到每家人家大门前或大门之内的”;在县衙门以下的乡村,“一到政令和人民接触时……转入了自下而上的政治轨道”。在这种情况下,“中央所做的是极有限的,地方上的公益不受中央的干涉,由自治团体管理”,这些自治团体“享受着地方人民所授予的权力,不受中央干涉”。令他深感遗憾的是,20世纪30年代推行保甲制度后,“把自上而下的政治轨道筑到每家的门前”,这样便在乡村中形成了“官方”和“民方”两套重叠的制度,逐渐导致“政治双轨的拆除”和“基层行政的僵化”。<sup>①</sup>

可以看出,费氏所说的“双轨政治”,并非同时存在于乡村这个场域:民国年间推行新的保甲制度以前,乡村只有自下而上的一轨;而推行新的保甲制度造成的“双轨”,则只是一种暂时性的混乱现象,很快就会变成自上而下的一轨。这其中有两个问题需要探讨:一是政权止于县级,亦即“官不下县”,是不是贯穿整个帝制时代的普遍现象?二是“官不下县”是否等于“权不下县”,县衙只能依靠自治团体而无法直接落实政策目标?

关于第一个问题,学者们的质疑可以归纳为两个方面。第一个质疑认为县以下存在官方或半官方的乡里组织,这类组织就是“下县的皇权”。<sup>②</sup>众所周知,从秦到清的两千多年间,乡里制度发生了从“乡官制”向“职役制”的转变。在从秦到唐的“乡官制”时期,县以下确有分区管理的常设官吏。以汉代为例,县以下存在两种组织体系:一是民政性质的“乡”,视规模大小设有秩或嗇夫“掌一乡人”,此外设三老“掌教化”,游徼“掌徼循,禁司奸盗”;二是治安性质的“亭”,设亭长“主求捕盗贼”。其中除三老系从地方长老中选任,其他均为有俸官吏,如有秩是“郡所署,秩百石”,嗇夫是“县置”,亭长“承望都尉”。<sup>③</sup>汉代以后乡里设置屡有变化,但乡官制大致延续到唐代才出现重大变化。唐代百户为里,五里为乡,唐初曾“每乡置长一人,佐二人”,<sup>④</sup>但很快罢置,而“里”成为乡里组织的核心,“诸里正,县司选勋官六品以下,白丁清平强干者充”。<sup>⑤</sup>此后“乡职渐微,自是凡治其乡之事,皆类于役”。<sup>⑥</sup>到了宋代,县以下已不存在完整的行政机构,乡、里、都、保等头目也已完全没有“官”的身份。<sup>⑦</sup>此后无论元代的里社,还是明清的里甲、保甲、乡约、乡地,等等,其头目均属职役性质。

“官不下县”受到的另一质疑,是明清出现州县佐贰下沉分辖的现象。魏光奇在考察清代“乡地”时,注意到雍乾以后出现以州县佐贰杂职统辖乡役组织的制度,“实际上意味着在州县之下划分了行政区(尽管职能单一),设置了国家正式官员,所谓‘皇权不下县’的体制因此被打开了缺口”。<sup>⑧</sup>

① 参见费孝通《乡土重建》,第46—53页。

② 参见张德美《皇权下县:秦汉以来基层管理制度研究》,清华大学出版社2017年版;鲁西奇《“下县的皇权”:中国古代乡里制度及其实质》,《北京大学学报》2019年第4期。

③ 参见《后汉书》志28《百官五》,中华书局1965年版,第3624页。

④ 杜佑《通典》卷33《职官十五·州郡乡官》,中华书局1988年版,第924页。

⑤ 杜佑《通典》卷3《食货三·乡党》,第63—64页。

⑥ 《钦定皇朝文献通考》卷21《职役考一》,《景印文渊阁四库全书》第632册,台北商务印书馆股份有限公司1986年版,第441页。

⑦ 参见刁培俊《由“职”到“役”:两宋乡役负担的演变》,《云南社会科学》2004年第5期;《宋朝的乡役与乡村“行政区划”》,《南开学报》2008年第1期。

⑧ 魏光奇《清代“乡地”制度考略》,《北京师范大学学报》2007年第5期。

胡恒承袭这一思路,以丰富翔实的资料,系统梳理了清代佐杂分区管辖乡村的类型,指出自雍正中期开始,原本驻扎在县城的佐贰官纷纷进驻乡村要地,并分管一定区域;本与知县异地而治的巡检司等杂职官分管一定辖区,并逐步具备了较完整的行政职能;驻于县城的典史也分管了城郭及其周边的区域。在他看来,清代佐杂的这一新动向,说明清代乡村并非是一个皇权远离、绅权统治的区域,当然也就“否定了‘皇权不下县’有关县以下不存在行政机构这一理论根基”。<sup>①</sup>张海英则对明清江南市镇管理进行了细致考察,发现存在不同层次、不同类型的管理模式,其中绝大多数市镇由所属州县直接管理,或由县级以下的巡检司管理,也有的由县级行政管理人员坐镇管理,或由政府设立府厅级别的官员负责管理。她据此认为,“中国古代国家权力的直接延伸,绝非只达到到县一级为止,而是毫无疑问地延伸到了县以下”;同时又指出,这些制度安排属于“权宜之计”,“并没有纳入正规固定的官僚行政体系之中”。<sup>②</sup>

上述两个方面的质疑,有助于更加全面地认识“皇权不下县”问题,但未必能从根本上动摇其“理论根基”。事实上,关于县以下存在一些职官,温铁军并非全无察觉,他曾提到民国年间县以下设立的区、乡公所,但认为那是“派驻性质的”,“并不设财政,不是一级完全政府”。<sup>③</sup>胡恒对此说提出质疑,认为“这样的‘全能政府’是不曾普遍存在的”,就连今天的乡镇政府也未必达到这种程度。<sup>④</sup>胡氏的质疑自有其道理,但温氏之说亦自有其逻辑,他关注的核心是县以下官僚机构是否属于“派驻性质”。就第一个方面来说,有些学者将宋代以降的乡村职役视为“行政组织”或“行政区划”固属不当,<sup>⑤</sup>若以温氏的标准衡量,宋代以前的乡官也未必属于“一级完全政府”。就第二个方面而言,清代佐杂虽然出现分区管乡的趋势,恐怕还远未达到一级政府的程度。对此质疑者亦有自觉,所以魏光奇称其“职能单一”,张海英谓之“权宜之计”。陆悦在书评中也谈到,胡恒用佐杂质疑“皇权不下县”,与用乡里组织质疑此说其实面临同样的问题,所说“县辖政区”在面积上和职能上都不完整,也没有得到官方认可。<sup>⑥</sup>目前学界流行的看法,是认为国家权力向乡村渗透始于清末新政,上述学者的研究,在时间上和空间上缩小了“皇权不下县”说的适用范围,促使大家更加关注中国历史的内在发展脉络,但对于“皇权不下县”说本身恐怕并未形成根本性冲击。

不过,费孝通和温铁军意旨所在,显然并不止于“官不下县”,而是将“官不下县”等同于“权不下县”,或者说他们更看重的是“权不下县”。从理论自治上说,他们的观点若想成立,就必须证明历史上那些乡官或职役发挥不了落实皇权的作用;如果在“官不下县”的条件下,通过半官方基层组织便能达到“皇权下县”的目的,单纯关注县以下是否设有正式官职显然并无多大意义。对于帝制时代的乡里组织,温氏并未提及,费氏对此也未给予太多关注,但他提到作为其中一种的“乡约”。他形象地描述说“在自治组织里负责的,那些被称为管事和董事等地方领袖并不出面和衙门有政务上的往来……衙门里差人到地方上来把命令传给乡约。乡约是个苦差,大多是由人民轮流担任的,他并没有权势,只是充当自上而下的那道轨道的终点。他接到了衙门里的公事,就得去请示自治组织里的管事,管事如果认为不能接受的话就退回去。命令是违抗了,这乡约就被差人送入衙门,打屁股,甚至押了起来。这样,专制皇权的面子是顾全了。另一方面,自下而上的政治活动也开始了。地方的

① 参见胡恒《皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理》特别是第一、二章。

② 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》2017年第1期。

③ 温铁军《半个世纪的农村制度变迁》,《战略与管理》1999年第6期。

④ 胡恒《皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理》,第316页。

⑤ 参见刁培俊《宋朝的乡役与乡村“行政区划”》,《南开学报》2008年第1期。

⑥ 参见陆悦《县以下代表皇权的人员?——胡恒〈皇权不下县?〉读后》,《法律史评论》第9卷,法律出版社2017年版。

管事用他绅士的地位去和地方官以私人的关系开始接头了。”<sup>①</sup>

从费孝通的描述可以看出,他认为乡约之类的乡役,只是没有任何权势的苦差,其功能只是将官府命令传达给绅士,本身并无能力将官府命令在乡村贯彻落实。费氏所述是其在云南的调查印象,但不能视为帝制时期的常态现象。像汉代的乡啬夫,“职听讼,收赋税”,<sup>②</sup>实为一乡之长,游徼、亭长则负责维持治安,都发挥着实实在在的作用。即使宋代以降的“职役”,也绝非只是官府命令的传声筒,而是官府“以民治民”的有力工具。明太祖为防止吏胥侵渔百姓,设置粮长以督收赋税,他向廷臣说明“此以良民治良民,必无侵渔之患矣。”<sup>③</sup>对于明太祖推行的里甲制,时人也给予高度评价:“国初里甲之编,均其户口,可举纲以知目。首长之役,择其望族,如以臂而运指,意甚善也。”<sup>④</sup>清人刘淇亦谈道:“县何以里,里何以长也?所以统一诸村,听命于知县,而佐助其化理者也。每县若干里,每里若干甲,每甲若干村,如身之使臂,臂之使指,节节而制之,故易治也。”<sup>⑤</sup>陈盛韶也指出“为政之道,以官治民难,以民治民易。联甲法行,民自清理,固易易也。”<sup>⑥</sup>这些说法体现的是制度设计的理想,实际运作肯定会有各种问题,但毫无疑问,这些乡役在征派赋役、维持治安等方面发挥了重要作用。<sup>⑦</sup>不过,费氏的描述在一定程度上反映了晚清以降绅权膨胀的事实。当时很多地方的乡约、保长的任免权操纵在绅士手中,这些人只能完全听命于绅士,“纯系士绅的代理人”。<sup>⑧</sup>

### 三、“官不下县”下的官绅共治

在费孝通和温铁军看来,由于“天高皇帝远”“皇权不下县”,县以下便成为“绅士自治”的社会领域。在论述“双轨政治”时,费氏曾特别说明,所谓“自上而下的政治轨道”指的就是绅士“这轨道并不在政府之内,但是其效力却很大的,就是中国政治中极重要的人物,绅士。”<sup>⑨</sup>绅士之所以能发挥这种政治和社会作用,是因为他们与政权系统存在密切关系:“绅士是退任的官僚或是官僚的亲亲戚戚。他们在野,可是朝内有人。他们没有政权,可是有势力,势力就是政治免疫性。”<sup>⑩</sup>当时吴晗曾与费孝通讨论“绅权”问题,他认为“官僚,士大夫,绅士,是异名同体的政治动物”,“官僚是和绅士共治地方的,绅权由官权的合作而相得益彰”。<sup>⑪</sup>两位学者对绅士身份的描述差异不大,但对其在地方社会中的角色和作用则各有偏重,吴氏强调“官绅共治”,而费氏强调“绅士自治”。

两位学者的观点差异,除了受学科背景影响外,可能也与重点关注的时段不同有关。吴晗是历史学家,尤以研究明史著称,他对于绅士的认识更多来自历史资料的阅读;费孝通是社会学家,长期

① 费孝通《乡土重建》,第47—48页。

② 《汉书》卷19上《百官公卿表第七上》,中华书局1962年版,第742页。

③ 《明太祖实录》卷68,洪武四年九月丁丑条,中研院历史语言研究所1962年版,第1279页。

④ 顾炎武《天下郡国利病书·山东备录上》,黄坤等校点,上海古籍出版社2012年版,第1664页。

⑤ 刘淇《里甲论》,《魏源全集》第17册,岳麓书社2004年版,第123页。

⑥ 陈盛韶《问俗录》卷6《鹿港厅·罗汉脚》,《四库未收书辑刊》第10辑第3册,北京出版社2000年版,第282页。

⑦ 关于这个方面,已有大量研究成果予以说明,这里不再赘述。相关成果难以枚举,请参见赵秀玲《中国乡里制度》,社会科学文献出版社1998年版;王爱清《秦汉乡里控制研究》,山东大学出版社2010年版;萧公权《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,李怀印《华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村》,岁有生、王士皓译,中华书局2008年版。

⑧ 参见朱德新《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》,中国社会科学出版社1994年版,第111—114页。

⑨ 费孝通《乡土重建》,第49页。

⑩ 费孝通《论绅士》,吴晗、费孝通等《皇权与绅权》,观察社1949年版,第9页。

⑪ 吴晗《论绅权》,吴晗、费孝通等《皇权与绅权》,第49—50页。

致力于社会调查,他对于绅士的认识更多来自现实社会的观察。但这其中有一个问题,就是晚清以来,政府权威日益衰落,绅权大幅伸张,甚至出现了绅士主导下的基层社会“自治”,<sup>①</sup>因而费氏所观察到的社会现象能否视为帝制中国的常态现象?弗兰兹·迈克尔曾评论说“民国时期的‘绅士’曾是费孝通在若干领域研究的对象。然而费孝通也试图用他关于民国时期的研究来解释帝国时代的绅士……这些关于民国时代有选择的描述与来自中国古籍的某些随想结合,并不能代表对帝国时代绅士的研究。”<sup>②</sup>瞿同祖对清代士绅与地方行政问题做过深入考察,得出与吴晗相似的结论,即认为士绅和官吏隶属于同一个集团,其权力都是直接源于传统的政治秩序,“尽管有正式权力和非正式权力的差别,实际上是同一个权力集团在控制社会”,“士绅是与地方政府共同管理当地事务的地方精英”。<sup>③</sup>

或许是为了突显“双轨政治”之间的独立和分离,费孝通强调作为地方领袖的绅士“并不出面和衙门有政务上的往来”,当衙门向乡约下达命令而绅士不愿执行时,他也是“以私人的关系”与地方官交涉。费氏这种说法有其历史根据,就明清时期的一般情况看,绅士确实很少担任基层组织首领,在与地方官员沟通事务时大多也是“以私人的关系”进行,特别是在只涉及个人或局部事务的场合。不过还应看到,绅士与地方官员之间也存在大量的公开交往与互动,明末清初甚至形成“邑有公事,常集诸绅会议”的风气。<sup>④</sup>毛亦可对此进行了较为系统的考察,指出17世纪绅士经常通过“公议”和“公呈”参与地方政治。所谓“公议”,是指由地方官或乡绅等发起,召集乡绅、生员、里老等社会成员参加,就一项或若干项地方公共事务进行商讨的会议;所谓“公呈”,则是由若干乡绅、生员或里老联合署名,呈递给各级官府,向之发出呈请的公文。这种现象在17世纪十分活跃,18世纪初受到一些限制,但很快恢复并一直延续到19世纪末,并最终成为清末建立地方咨议局的重要制度资源。<sup>⑤</sup>官绅等人就某些地方事务举行“公议”,正是“官绅共治”理念的一种集中体现。

需要说明,在晚清出现半官方或官僚化的“局绅”“绅董”<sup>⑥</sup>以前,绅士基本上是以个人身份介入地方政务的,当时并未形成制度化的“官绅共治”。即使在地方“公议”最为活跃的晚明时期,什么事情应当公议、由谁发起公议、谁应参加公议,也没有形成一定之规。只有与绅士相关性较大且涉及面较广的事务,才有可能吸引较多绅士参加。明朝末年,苏州府拟推行均田均役,遭遇很大阻力,钱谦益致信常熟知县,建议“与其独裁之,不若公议之也”,其中谈道“今将通县优免数目,本邑乡绅举贡等项若干,客户若干,别户若干,据现造册籍,先送阖邑缙绅公议,或免或否,各各公同注定。一则为通邑清役,一则为父母分怨,料缙绅必不辞也。”<sup>⑦</sup>通过这段话可以看出,是“独裁”还是“公议”由县官主导,而缙绅是否参与全凭自愿。正因绅士介入地方政务属于个人性质,也不宜将其视为社区利益

① 参见李严成《晚清政府职能萎缩与绅士基层“自治”》,《湖北大学学报》2005年第1期;杨国强《论晚清中国的绅士、绅权和国家权力》,《华东师范大学学报》2011年第1期;王先明《绅董与晚清基层社会治理机制的历史变动》,《中国社会科学》2019年第6期。

② 弗兰兹·迈克尔《导言》,张仲礼《中国绅士——关于其在19世纪中国社会中作用的研究》,李荣昌译,上海社会科学院出版社1991年版,第7页注释1。

③ 参见瞿同祖《清代地方政府》,范忠信、晏锋译,法律出版社2003年版,第282—283页。

④ 参见夫馬進《明末反地方官士變》,《東方學報》第52册,1980年。

⑤ 参见毛亦可《公议与公呈——十七世纪中国绅士里老的地方政治参与》,北京大学历史学系博士后研究报告,2019年。

⑥ 晚清时期,为了筹款、赈灾和推行各种新政,各地广泛设立被称为“局”的半官方或官僚组织,绅士在其中发挥着重要作用,这些被吸纳进各种“局”的绅士称为“局绅”“绅委”“绅董”等。参见魏光奇《清末民初地方自治下的“绅权”膨胀》,《河北学刊》2005年第6期;冯峰《“局”与晚清的近代化》,《安徽史学》2007年第2期;王先明《绅董与晚清基层社会治理机制的历史变动》,《中国社会科学》2019年第6期。

⑦ 钱谦益《牧斋初学集》卷87《与杨明府论编审》,《续修四库全书》第1390册,上海古籍出版社2002年版,第457页。

的当然代表。费孝通在描述地方自治时谈到,地方社区里人民因为各种需要而自动组织成“自治团体”,它们“享受着地方人民所授予的权力”。<sup>①</sup>但胡庆钧同样根据自己对云南农村的实地调查,认为绅士“不是基于社区人民的同意信托,经过自由的推选。一个绅士的为好为歹,作正作劣,完全根据个人的修养与训练,而不会受社区人民或者团体的约束”。<sup>②</sup>瞿同祖也认为,士绅并非“地方百姓选举的代表”,“他们只不过凭藉自己的特权地位而被(习惯上)接纳为地方社群的代言人而已”;士绅对地方政务的介入“主要是基于个人标准,其效力也主要依赖于特定士绅个人所具有的影响力”。<sup>③</sup>这些说法揭示了“绅权”的本质特征。

提倡“绅士自治”的学者,尽管也知道绅士的作用并非总是正面的,但他们通常更加强调“士绅与本地百姓是休戚与共的”。瞿同祖对此表示怀疑,认为“只有在无损及自己切身利益的情况下,士绅才会考虑社区的共同利益,并在州县官和地方百姓之间进行调停”。<sup>④</sup>就笔者阅读相关史料的感受而言,觉得瞿氏的判断符合绅士群体的总体特征,当然这并不排除少数绅士为了地方公益而愿意在一定限度内牺牲个人利益。从相关史料看,绅士与地方官员在什么事务上能够合作、合作能否取得实际成效,在很大程度上取决于该事务对于绅士利益有何影响。由于灾荒容易引发社会动荡,这是绅士和地方官员都不愿看到的,所以他们在灾荒赈济方面比较容易相互合作。毛亦可据《祁忠敏公日记》统计,祁彪佳以乡绅身份参加过27次地方公议,其中22次与赈济灾荒有关,参与者少则十数人,多达百余人,其中大多数公议都有地方官员参加。<sup>⑤</sup>在同样涉及社会安危的地方防御中,绅士群体也发挥了较大的积极作用,特别是在动荡不宁的明末清初和晚清时期。<sup>⑥</sup>但在地方政务中最为重要的钱粮征收上,一方面地方官员不得不依赖于绅士的合作,另一方面又经常面临绅士恃势逃税的麻烦。晚明时期,绅士利用优免特权逃避赋役成为严重的社会问题。<sup>⑦</sup>经过清初“奏销案”的打击,这一问题在一定程度上得到缓解,但无法从根本上消除,而绅士“包揽钱粮”也一直是困扰地方官员的痼疾。<sup>⑧</sup>总体来看,在县以下的乡村社会,绅士与地方官员“各自以不同的方式行使着自己的权力”,“形成了二者既协调合作又相互矛盾的关系格局”。<sup>⑨</sup>

## 结 语

温铁军提出的“皇权不下县”,简洁生动地揭示了传统中国基层治理的特点,很快成为一句被广

① 参见费孝通《乡土重建》,第47—49页。

② 胡庆钧《论绅权》,吴晗、费孝通等《皇权与绅权》,第123页。

③ 瞿同祖《清代地方政府》,第337页。

④ 瞿同祖《清代地方政府》,第307页。

⑤ 参见毛亦可《公议与公呈——十七世纪中国绅士里老的地方政治参与》,第120、172—173页。

⑥ 参见高寿仙《明代农业经济与农村社会》,黄山书社2006年版,第203—208页;瞿同祖《清代地方政府》,第312—314页;孔飞力《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》,谢亮生、杨品泉等译,中国社会科学出版社1990年版,第三章。

⑦ 参见张显清《明代缙绅地主浅论》,《中国史研究》1984年第2期;《明代官绅优免和庶民“中户”的徭役负担》,《历史研究》1986年第2期。

⑧ 参见张仲礼《中国绅士——关于其在19世纪中国社会中作用的研究》,第40—46页;萧公权《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,第148—165页;山本英史「清初における包攬の展開」,『東洋学報』第59卷第1・2合号,1977年;山本英史「紳衿による税糧包攬と清朝国家」,『東洋史研究』第48卷4号,1990年。

⑨ 瞿同祖《清代地方政府》,第282页。



泛引用的流行语。但学者们对这句话的理解不尽相同。一些学者认为,这句话只是说明国家正式的行政机构和官职只到县一级,并无皇权不能渗透到县以下的乡村社会的意思;更多学者认为除了这层意思外,它还意味着县以下属于由绅士主导的“乡村自治”的领域。前者可称为“官不下县”论,后者可称为“权不下县”论。鉴于温铁军的论述太过简洁,对于“皇权不下县”的内涵,可以结合费孝通所说的“双轨政治”加以理解。笔者认为,他们提出这类说法,关注重点在于“权不下县”,“官不下县”只是前提,“权不下县”才是本质,目的是为他们希望重建的“乡村自治”提供历史依据。

在评论“皇权不下县”时,如果局限于“官不下县”这个层面,这一说法应无疑问。尽管从汉到唐曾实行“乡官制”,清代州县佐杂出现了下沉分辖的趋势,但它们都不是一级正式的行政机构。不过,如果将“官不下县”等同为“权不下县”,则这一说法就很难成立。当时的统治理念是“以民治民”,通过设立里甲、保甲、乡约并利用村庄、宗族等基层组织,县级政府就可以把权力延伸到乡村社会;而绅士在乡村社会中发挥的作用,也不宜被单纯地理解为“自治”,而是绅士与官府的“共治”,当然这种“共治”并不意味着双方总是能够协调一致,而是处在既合作又矛盾的变动状态。可以说,中国帝制时代的乡村秩序,表现为皇权支配下的“多元竞合”的状态,官员、绅士、职役以及普通百姓,都会不可避免地参与或卷入这个庞杂的社会体系,并根据自己拥有的资源和所处的境遇采取相应的策略,在其中发挥或大或小的作用。<sup>①</sup> 官员和绅士凭借国家权力或身份特权,自然而然地在其中占据着优势和主导地位,从而形成“官不下县”条件下“官绅竞合”的“共治”格局,但两者之间并没有明确的权力界线,也难以辨别出国家与社会的分野。

需要指出的是,费孝通强调“双轨政治”下的“绅士自治”,是以晚清以来“权在绅而不在官”<sup>②</sup>的社会现实为依据的,只是不能将这种现象视为整个帝制时期的常态。此外,费孝通和温铁军强调“天高皇帝远”“皇权不下县”的目的,也不是为了做历史学的研究和考证,而是为了探寻民国以来乡村治理困境的根源,并希望通过在一定程度上恢复“乡村自治”以完善乡村治理机制。从这个意义上看,他们的说法具有相当的历史合理性,因为与民国以来国家政权深入乡村的程度相比,此前的乡村确实具有很强的“自治”色彩,尽管我们只能将这种“自治”理解为“自我管治”(self-control)而不能理解为“自治权”(autonomy)。我国目前正在大力推进基层治理现代化,需要充分发挥社会自治的基础性作用。除了在实践中探索和创新外,还应系统总结中国传统基层治理的经验教训,逐步找到适合各地特色的自治模式。

(作者高寿仙,北京行政学院校刊编辑部研究员;邮编:100044)

(责任编辑:张舰戈)

(责任校对:敖凯)

<sup>①</sup> 寺田浩明认为明清时期的社会秩序建立在“不确定的权利”的基础之上,他将这种秩序状态比喻为身处其中的人们推来挤去的“拥挤列车”。参见寺田浩明《“拥挤列车”模型——明清时期的社会认识和秩序结构》,《权利与冤抑:寺田浩明中国法史论集》,王亚新等译,清华大学出版社2012年版。

<sup>②</sup> 刘蓉《复温邑宰书》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第75辑,文海出版社1973年版,第588页。

# SUMMARY OF ARTICLES

## **The Theoretical Conception and Reflection of Historical Materialism in Contemporary Chinese Historiography // Wu Hao , Cai Minmin**

Since the founding of the People's Republic of China , the theoretical conception and reflection of historical materialism in the historical field has undergone through five stages , showing a trend of continuous development in its scope and depth. In terms of scope , the conception and reflection of historical materialism has extended from the domain of ontology to the ones of epistemology and methodology , which complements the cognition of the entire historical materialism system. In terms of depth , the cognition of the theoretical issues of the ontology of historical materialism has been greatly deepened. On the one hand , the historical circles have continuously deepened their conception and reflection of the three long-term but fundamental issues in historical materialism: the driving force on the evolution of the social formation , the historical creator , and the paths of social evolution. On the other hand , the new historical approach of the twenty-first century has already transcended the above-mentioned three basic issues , and provided us with a new understanding of some issues regarding historical materialism that were commonly accepted in the past yet without ample discussion.

## **Rethinking the “Hua-Yi” Divide and the “Grand Unity” in Chinese History——A View from Ancient State Governance // Jia Yi**

The “Grand Unity” was both the goal and significant content of state governance in ancient China. The “Grand Unity” as a goal for state governance was embodied in the ideas that either underscored the divide or unity between Hua and Yi and became the foundation for policies regarding ethnic groups. It became the political and ideological foundation upon which these regimes upheld the order all-under-heaven and exercised political legitimacy. It furthermore justified their rule with customs. The close economic , political and cultural bonds among the ethnic groups in ancient China were the basis for the idea of the Grand Unity including both Hua and Yi. Within the “Grand Unity” , ethnic groups interacted with each another and learned about their ways of state governance. Such a trend was an important driving force for the development of the unification , of the unified multiethnic state , as well as the improvement of the state administration system.

## **“No Officials Below County” or “No State Power Below County”——Some Thoughts on “No Imperial Authority Below County” // Gao Shouxian**

In recent years , “no imperial authority below county” has become a widely concerned academic topic , but scholars have interpreted it differently. Some scholars regard it as “no officials below county ,” arguing that this sentence only means that the reach of administrative agencies and official duties stop at the county level , and that it does not mean that imperial authority cannot penetrate into rural society; more scholars understand it as “no state power below county ,” thinking that in addition to “no officials below county ,” it also means that rural areas belong to the field of “village autonomy” dominated by the gentries. As a matter of fact , the key point of “no imperial authority below county” lies in “no state power below county ,” with “no officials below county” only being its premise. When commenting on “no imperial authority below county ,” if we only focus on whether there are officials below the county , regardless of whether they are autonomous or not , we are greatly reducing this proposition's scholarly significance. In the imperial era of China , the rural society below the county level was neither under pure “official governance” nor pure “gentry governance.” Rather , it was based on the “joint governance of officials and gentry” under the condition of “no officials below county.” Of course , this “joint governance” does not mean that both sides

can always coordinate. Yet they are in a state of cooperation and contradiction.

**Rule by Law with Chinese Characteristics—An Inquiry into the Prototype of Chinese Governance // Liu Wei**

The perception of the relationship between “rites” and “law” and between “rule by rites” and “rule by law” have changed from the one on antagonism to the one that emphasizes fusion and hybridity in modern times. Based on the existing framework of analysis, this article attempts to transcend the conceptual settings and to investigate and analyze the original forms of these concepts in “rule by heaven,” “rule by virtue,” “rule by rites,” “rule by punishment,” and “rule by man,” and of principles of Chinese governance including “rule by heavenly principles,” “behave by virtue,” “rites as law,” “punishment as the guardian of the law,” “man as the essence.” All these elements are interrelated and interwoven, which are of great significance to China’s long-term governance and stability, and have the status and value of original legal principle. All above constitute the “rule by law with Chinese Characteristics”. Its core is the rule of virtue and rites, which is based on the rule of taking punishment as the guardian of law and treating man as the essence. It was thus concluded as “rule by rites” by later generations.

**Liang Qichao’s New Historiography and the Gushibian Movement // Li Changyin**

There is a close connection between Liang Qichao’s proposal for “new historiography” and the Gushibian (debate on ancient historiography) Movement. At the beginning of the movement, Gu Jiegang was inspired by Liang Qichao’s articles, such as *A Narrative Introduction to Chinese History*, *New Historiography*, *Observation of Chinese Nation in History* and *Treatise on the Trends in Chinese Geography*. He established the “accumulation theory” on ancient Chinese history, and then proposed “to challenge the belief that the Chinese nation was of one single origin” and “to challenge the belief that the Chinese territory was always of one unitary whole.” With the development of the movement, “Confucius and Confucianism” became one of the most important topics. Both the investigation of the authenticity of Confucius by Gu Jiegang and the re-evaluation of Confucius by Feng Youlan can be traced back to Liang’s works such as *Protecting Confucianism as a Religion Is Not Showing Respect for Confucius* and *Confucius*. After that, the focus of the movement turned to examining the authenticity of ancient books. Liang Qichao furthermore had impact on Hu Shi who argued that “classical schools of philosophy did not originate in officialdom” and Luo Genze who investigated the origins of these various schools through his *The Trend of Changes in Chinese Academic Thought*. Therefore, the new historiography advocated by Liang Qichao played a significant role in the Gushibian Movement.

**Approaches of the History of Chinese Water Management and the Perspective of Landscape // Geng Jin**

The study on the history of Chinese water management follows several approaches, that is, the technological aspect, the social and political aspect, and the ecological aspect. The technological history of water management focuses on the history of technology. The social and political history of water management adopts water conservancy as the entry point through which to discuss the political decision-making process of state and the social relations of the region. The ecological history of water management combines perspectives from both ecology and environmental history, and explores the internal relationship between water conservancy engineering and regional hydrology and ecological environment. These different approaches present different paradigms on the history of water management with prominent research outcome. However, a focus on research paradigm tends to underplay the value of details. The current research on water management history needs to show more complex human-nature relationship behind water conservancy. The introduction of landscape history is an excellent attempt to broaden the horizon and diversify the approaches of water management history in China. It returns to focus on “water conservancy,” the essence of the water management history, and shows the changes of “landscape” with water conservancy as being at the core.

**The Two Cities by Otto of Freising and His Philosophy of History // Wang Lihong**

*The Two Cities: A Chronicle of Universal History to the Year 1146 A. D.* was written by Otto, Bishop of Freising. It has been a controversial work known for its promotion of eschatology. It also stands out in the