

清代地方权力结构

王晓慧

(北京大学社会学系 北京 100871)

【内容摘要】州和县是清朝政治体系中最基层的单位,负责处理地方性的事务。官、吏和士绅作为地方权力的代表,在实际的权利运行中,扮演了不同的角色,形成多重权力结构的局面,在相互的合作与斗争中共同实现着对地方的治理。

【关键词】清代 州 县 权力结构

中图分类号:D691

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2012)04-0126-03

作为清朝政府正式体系中的最基层单位,州、县是总揽上级命令,直接处理地方事务的行政机构,对辖属百姓的实际生活有着重要的影响。虽然是作为中央集权体制的一个基层单位,州、县在处理地方事务中,往往超出了法制层面的正式规定,形成了多种权力运作方式。所以,认识探讨地方的这种复杂的权力结构,对于理解清朝政府的运作体系具有重要的意义。

一、“官”的法定地位

在清朝政府正式的组织机构中,州县政府包括知州(从五品)和知县(首府知县六品,一般知县七品)即“正印官”或“正堂”,以及三种属官:助理知事(“佐贰”),书吏首领(“首领官”)和杂职官(“杂职”)^{[1](P17)};另外,一般州县还有负责教育的教学指导官(“学正”或“教谕”)和教学指导助理官(“训导”)。首领官和杂职官有专门的职责,佐贰官负有一般行政性责任,也会根据实际需要处理专门的事务,他们人员人数较少,大多州县配备都不齐全,而且在地方政府中也只扮演着卑微的角色,在政府行政中发挥的功能较少,常被称为“闲曹”或“冗员”^{[1](P21-27)}。

所以,在州县政府的正式官员中,州县官(知州、知县)拥有行政上的主导权力,在整个的政府体制中也是一个关键的角色。州县官的各种行政公务,甚至一些私人事务都受到上级的监管,在赋税、司法等事务方面的实施方式、具体细则和程序都有律法的规定,朝廷还通过考核监察来控制地方官的升贬赏罚。由此看出,地方官是由中央赋权,具体行事受到法律的约束和上司的监控的行政人员,充分体现清朝中央集权的特点。但是,虽然有正式律法的详细规定,州县官也有一定的权力自由运用空间,有些事务法律没有具体规定或无法操作,监察有时也难以到位,也有时地方官跟上下级勾结抗拒中央权力,拓展自身的权力范围,比如虽然官员的俸禄都是由中央支付,但是地方官员总是能通过

“火耗”等“陋规费”^①的收取来获取收入。

在政府体制的结构中,州县官几乎负责地方的一切事务,不仅是政治、经济、治安、教育的管理者,还要负责道德、礼仪、宗教等事务,在地方上具有完全的总体性的权力。《清史稿》对县官的职责概括为:知县掌一县治理,决讼断辟,劝农赈贫,讨滑除奸,兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神,靡所不综^{[1](P31)}。在所有职责中,征税和司法最为重要,也是政绩考核的主要标准。由于事务的繁杂,州县官在处理具体事务的方式具有很大模糊性,有一定自由发挥的空间。

由于地方事务的繁重,助理、杂职等官员职能的微弱,州县官必然要倚赖大量的政府体制之外的行政技术人员,于此,“吏”就拥有了重要的非正式权力。

二、“吏”的非正式权力^②

由于州县具体事务的繁杂,也没有具体的政府部门或下级单位的分担,州县官必然要雇佣许多人员来贯彻实施政令,治理地方。而且,官员的选拔往往是以儒家经典文化为标准,缺乏具体行政技术的培训,就只有靠雇佣大量的相关技术人员来具体操作。所以,“吏”是在清朝政治体制的权力结构漏洞和教育与实际事务的差距中应运而生的。

“吏”一般包括书吏、衙役、长随和幕僚,他们有不同的作用。书吏主要负责文牒方面的工作,包括草拟公文、保管整理人事档案、钱粮仓库记录、驿站档案、诉讼记录等等。由于地方文牒事务繁杂,州县政府中的书吏往往人数众多,少的几百,多则几千^{[1](P70)}。这么庞大的书吏群体,官员一般是难以有效的控制。他们所处理的具体事务官员无从了解,更无法监督。而且,书吏大多是本地人,久据其职,比外地来的官员更多的熟悉地方实情,在地方行政中往往有很大的决定权。另外,书吏还常常跟衙役、长随等相互勾结,把持地方事务,具有很大权力。虽然书吏没有政府正式供给的工资,但是他们通过各种“陋规费”聚敛财富,甚至贪赃枉法、侵占

* 作者简介:王晓慧(1982—),女,北京大学社会学系人类学博士研究生。

公款、压榨百姓。

衙役在官府中充当信差、门卫、警员或其它卑贱职役。具体负责联络百姓、征收赋税、押送漕粮、开铺道路、兴修水利、拘捕人犯、看守监狱、执行惩戒等许多事务^{[1][P95]}。衙役也是又当地人充任,往往通过各种渠道长期在衙门任职。衙役地位很低,在法律上被列为“贱民”,不能晋升官员和参加科举。但是由于他们充任衙门岗位,有滥用权力的机会,在地方具有一定的势力。虽然衙役薪金很低,但是他们同书吏勾结起来,收取“陋规”,贪赃枉法,谋得大量的不义之财。

长随是州县官的私人仆役,与州县官有较多的私人感情,能够被州县官信任,被州县官指派监督书吏和衙役,成为州县官与书吏衙役等联系的中介,甚至还会代州县官处理许多政务,就连腐败的官员都要以长随作为受贿的中间人^{[1][P126]}。长随跟衙役一样地位低下,列为“贱民”,但长随在衙门中常常有比较大的权力,因为他们更容易与官员接触,也能通过与官员的私人联系分享权力。长随与州县官关系密切,处于州县官的直接监督控制之中,但是长随品质大多不高,在衙门做事的目的也只是为了钱,也利用各种方法获取“陋规”。有的长随跟书吏、衙役勾结贪赃枉法。

幕僚(又称幕友、幕宾或师爷)是地方官雇佣的行政专家。地方官受的是科举教育,注重道德文化,但缺乏实际的行政法律方面的技术知识,所以就需要懂得政府实际运作的行政管理专家作为助手和参谋。幕友分为“刑名师爷”、“钱谷师爷”、“账房”等,具有较高的文化道德素养,谙熟法律,行政事务经验丰富。州县官对幕僚很倚重,可以说官员很多时候只是一种符号,而对行政真正有决定意义的是幕僚。但是幕僚很少有机会晋升到官员的岗位,朝廷缺乏机会从有经验的行政专家中选拔官员^{[1][P191]}。“师爷们”只能在非正式的权力体系中发挥着自己巨大的影响。

三、“士绅”的中间作用

士绅是与当地政府共同管理地方事务的地方精英。地方政府与士绅集团相互依存,又以不同的方式行使着自己的权力,这两种权力形式相互作用,形成了二者既协调合作又相互矛盾的关系格局^{[1][P282]}。

士绅分为“官绅”与“学绅”。“官绅”是赋闲在家(如丁忧、退休或被罢黜)的官员,称为“绅”;“学绅”是指有功名或学衔但尚未入仕的人,称为“士”或“衿”。士绅的地位必须由朝廷认可,没有被认可的学识、道德品质或财富是不能带来士绅的地位的^{[1][P293]}。士绅都是当地人,拥有较高的社会声望和一定的特权,有些“官绅”能与州县官平起平坐,甚至比地方官地位还高,而“学绅”则处于官员和百姓之间。士绅有很多法定的权力,比如减免一定的赋税和徭役,减免一些刑罚的罪责,特殊的穿戴和独特的生活方式等。他们的亲属也能享受一定的特权。

士绅在地方行政中具有极为重要的作用。他们是本地人,对当地情况比较了解,在百姓中有较高的威望和号召力,而且很多士绅就是官员,具有一定的权力和行政经验。所以,地方官在行政的时候对士绅极为倚重。在对地方事物进行决策的时候常常要同士绅商议;在推行地方政令的时候又需要士绅的协助或带头。官员们在地方为官的时候都

往往要跟士绅主动搞好关系,甚至巴结“官绅”,因为他们中的一些人跟朝廷甚至皇帝都有直接的联系。比如曾国藩丁忧在家时就享有很大的威望和权力,能够组织湖南地方团练。但是有些士绅又可能依仗自己的权力与地方官抗衡,不受州县官的约束,与地方官之间存在着矛盾斗争。

士绅在地方的权力结构中起着一种中间性的作用。他们是唯一能够代表地方百姓与官员商谈参与政治的群体。在某种意义上,士绅能够在地方形成一个利益共同体,向政府表达地方的利益诉求,并且能够利用自身的特权与官府抗衡,维护地方的利益。在地方上,他们担负着很多道义의公共角色,需要负责地方事务,这些地方责任主要有几个方面:地方学务——兴办学校,设馆授徒,修建义学,修撰地方志等;第二,地方公产——负责地方公共财产、经济事业,如育婴堂、抚恤堂、义仓等;第三,地方公务——水利、桥梁、津渡等工程的建设;另外还负责地方教化、治安、调解、祭祀、礼仪等方面的事务^{[2][P21]}。在一定的情况下,他们能充当地方的保护伞。但是士绅在地方也有很多消极作用,比如他们享有减免赋税徭役的权利,他们减免的部分往往就分摊到了普通百姓的头上,他们减免越多,地方百姓就遭罪越大。一些士绅,还有士绅的亲属,常常在地方上仗势欺人,为非作歹,不仅参与地方官吏“陋规费”的分配,有的还直接掠夺百姓。他们与地方政府的对抗,甚至聚众闹事,也严重影响了政府的正常行政。

四、结论与讨论

从以上对清朝地方几大权力群体的初步描述中可以看出,虽然清朝是一种高度专权的集权体制,地方政府完全受制于中央,州县官员也对地方有完全的权力,但是这只是权力理念的一种“势”,与具体运作中权力实现的“能”之间还存在着很大的距离^[3]。州县是基层的政府单位,但是州县治理任务繁杂,与百姓之间还有很大的距离,这就需要雇佣大量的政府体制外的“吏”来将国家与百姓联结起来,这种体制的弊端就为“吏”提供了广大的权力生长空间。“吏”集团不属于政府正式编制,但是政府权力的具体实现者,这种矛盾限制了国家权力的伸展空间。而且,“吏”缺乏有效的道德纪律的约束,惟利是图,又掌握着权力,必然的成为百姓的欺压者。百姓与国家之间的空间被这样一个恶的集团所占据,从根本上阻碍了国家公共管理功能的实现,朝廷仅仅成为一个收税和平乱的机器,与百姓处于一种对立的地位,使得国家仅仅实现了消极职能而没有积极职能。

另外,清朝政治运作的正式制度往往是法律、道德、风俗的混合体,缺乏明确的操作边界,与实际治理任务也往往不符,造成在正式的权力运作中正式体制常常只是作为一种符号,而要倚赖各种非正式的渠道实现政治的任务。行政变成了以具体治理为中心,灵活多变,缺乏原则。地方各级行政人员的调动也变成了以利益作为诱导,不能上升到公共利益的层面,最后就演变成了官吏都是在谋求自己的利益,国家的行政成为了次要的任务和自身利益实现的手段。官、吏、绅对大量“陋规费”的收取就是明显的例子。

士绅在地方行政中是个很独特的角色。费孝通先生在《乡土重建》中说在传统社会中国国家政权只是到县一级,在

中央的专制集权外还有很大的地方自治的空间。而这种地方自治就是通过地方的士绅来实现的。地方精英虽然必须服从国家的管制,但是他们有很大的活动空间,可以通过与衙门的协商应对,避让,抵制,甚至修改国家的法令制度,维护地方的利益。实际上整个国家的管理体系在县级政府和民众之间形成了一种断层。以此在传统的中国形成一种“双轨政治”^{[3][P339]}。在“双轨政治”中一方面是国家由上自下的官僚体系,另一方面是比较隐蔽但很重要的连接团结乡民形成地方自治团体,限制国家权力的任意妄为的由下至上的民声渠道。这种“双轨政治”将广大的民众联系了起来,将政府的行为限制在了一个百姓可以接受的合理范围,维护了中国传统社会长期的相对稳定。同时,吴晗在《皇权与绅权》中认为士绅在地方主要起了消极的作用,在地方上转嫁赋税,作威作福。这种矛盾性来自于士绅地位的双重性。士绅的权力最根本的还是来自于政府,“官绅”本来就是政府官员,“学绅”得益于国家的科举体系,也是国家权力的维护者。但是士绅又是生长在地方共同体中,在地方上有一定的道义约束,使得他们能够承担起地方的公共角色,充当地方的保护伞。另外,这种矛盾也是缘于士绅群体的模糊性。在国家法定的士绅之外,那些在地方享有一定权威的精英人物可能正是这种理想化的地方利益共同体的代理人。

总之,清代地方政府是多重权力结构交织的系统,在相互的合作与斗争中实现着地方的治理。这样一种权力体系既是国家权力的具体承担者,又是基层社会的管理者,在一

定程度上也成为了历史变迁的塑造者。

注释:

①“陋规费”就是在朝廷正式财政外收取的费用,它往往处于合法和违法之间,大多时候属于政府默认的,具体标准常常是在操作过程中多方达成的非正式协议。“陋规费”名目繁多,比如“火耗”、“礼金”、“坐堂钱”、“出结钱”等等。“陋规费”是地方官吏的主要收入。

②此处的“非正式权力”的定义是并非政府正式官员的权力,而是在实际治理的权力结构漏洞中产生的。或者是在正式的规定的权力外附属产生的权力,比如书吏们利用整理保管案牒的权力来左右诉讼。

参考文献:

- [1]瞿同祖.范忠信,晏锋译.何鹏校.清代地方政府[M].北京:法律出版社,2003.
- [2]张静.基层政权——乡村制度诸问题[M].浙江:浙江人民出版社,2000.
- [3]费孝通.乡土重建[A].费孝通先生文集(第四卷)[C].北京:群言出版社,1999.
- [4]吴晗,费孝通等.皇权与绅权[M].天津:天津人民出版社,1988.
- [5]梁漱溟.中国文化要义[M].上海:上海人民出版社,2003.
- [6]大清律例[M].张荣铮等点校.天津:天津古籍出版社,1993.

(上接第125页)第四辑:新文化史[M].郑州:大象出版社,2005:10.(原文 The Revival of Narrative Reflections on a new old history,最早刊登在 Past and Present No.85(Nov.1979)pp3-24.)

[9]查尔斯·蒂利.在社会学与历史学交叉点上[M].朱瑾译.载蔡少卿主编.再现过去:社会史的理论视野[M].浙江人民出版社,1988:222.

[10]华勒斯坦等.刘锋译.开放社会科学[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1997.

[11]Charles Tilly. How (and What) are Historians Doing?, the American; Jul/aug 1990.p686.18Charles Tilly. How (and What) are Historians Doing?, p694.

[12][法]F·菲雷.社会科学方法与“全面的历史”[M].[意]当代史学理论[M].试金石出版社,1983.中文由陆象淦译,载蔡少卿主编.再现过去:社会史的理论视野[M].浙江人民出版社,1988:90.

[13]于沛主编.现在史学分支学科概论[M].社会科学出版社,1998.

[14]格奥尔格·伊格尔斯主编.陈海宏,王玉林,张定河译.历史研究国际手册:当代史学研究和理论[M].华夏出版社,

1989.

[15]雅克·勒高夫主编.姚蒙编译.新史学[M].上海译文出版社,1989.

[16]费尔南·布罗代尔.历史和社会科学:长时段[M].原载《历史随笔》弗拉马里翁出版社,1965.承中译.载蔡少卿主编.再现过去:社会史的理论视野[M].浙江人民出版社,1988:50.

[17][美]G·伊格尔斯.杨豫译.80年代的历史学——10年回顾[M].史学理论,1988(3).

[18]David-s-Landes and Charles Tilly .ed. History As Social Science ,Prentice-Hall,inc. 1971.

[19]Peter·Gay,Style In History ,New York,1974.

[20]Michael Kammen ed. The Past Before Us—Contemporary Historical Writing in the United States,Ithaca: Cornell University Press,1984.p30.

[21]陈启能.从“叙事史的复兴”看当代西方史学思想的困惑[M].史学理论丛书:当代西方史学思想的困惑[M].中国社会科学出版社,1991:32.

[22]伊曼纽尔·沃勒斯坦.知识的不确定性[M].山东大学出版社,2006:102.