



中国传统行政与自治关系辨析

陈晓枫 陈子远 高骁宇

摘要：行政与自治的关系问题贯穿社会治理的始终，其实质是国家权力与社会权力的界分问题。中国传统行政“设官牧民”的统治职能较为凸显，其公共服务职能则被淡化；传统语境中的“自治”，多有自行处理或自然安治的统治意义，没有民主选举和自主管理的立宪意义。古代国家行政对地方自治的有限容忍，取决于国家行使对内职能的实际需要。在秦汉以降官僚化统治的“编户齐民”系统内，间或出现的基层自治因素受到严密的行政控制，自治权实际上被行政权侵夺。文化构型中的官本位思想制约了民间自治力量的生长，限定了社会治理以稳定秩序为基本理念。

关键词：行政；自治；立宪主义

从“大同”世界到“和谐”社会，国人对社会“善治”（俞可平，2000：5-9）的追求坚毅、笃定。社会善治是社会治理期望达到的良好状态，是使公共利益最大化的社会管理过程，本质上是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的最佳状态。可见，社会治理有别于统治，强调造就赋权（empowerment）环境的“参与式发展”（何增科，2007：162-163）。因此，促进国家行政与民众自治的良性互动，关系到社会治理的最终成效。

一、行政与自治关系的语境

（一）传统意义的行政与自治

“行政”一语早见于商周时期。伴随人类进入阶级社会后的利益分化，政治问题转而主要围绕阶级统治的模式展开。传统行政表面上作用于公共利益，实际上服务于阶级统治。无论行政治理还是宣传教化，都带有明显的强制性，具有浓厚的统治意义。据《史记·殷本纪》，太甲继位后，暴虐乱德、不遵汤法，“于是伊尹放之于桐宫。三年，伊尹摄行政当国，以朝诸侯”。易按《史记·周本纪》，周成王年幼，“周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国”。《孟子·梁惠王章句上》曰：“庖有肥肉，厩有肥马，民有饥色，野有饿莩，此率兽而食人也。……为民父母，行政不免于率兽而食人。恶在其为民父母也？”《大戴礼记·小辨》亦云：“天子学乐辨风，制礼以行政。”典籍记载的行政，共性在于凸显其“设官牧民”的统治职能，其公共服务职能则被淡化。

甲午战争以前的文献中，并无立宪意义的自治用法。汉语辞典中自治的传统义项主要有四：一曰自行管理或处理；二曰修养自身的德性；三曰自然安治；四曰自营。《史记》对“自治”的多处记载可用这些义项解释。《史记·魏冉列传》载，秦昭王年少时，“宣太后自治，任魏冉为政。”据《史记·汉文帝本纪》，汉文帝时君臣议论废除收孥连坐之法，有司皆曰：“民不能自治，故为法以禁之。”《史记·公孙弘列传》，公孙弘上书云：“智、仁、勇，此三者天下之通德……知此三者，则知所以自治；知所以自治，然后知所以治人。天下未有不

能自治而能治人者也,此百世不易之道也。”《三国志·魏志·毛玠传》中,曹操称赞毛玠的治绩曰:“用人如此,使天下人自治,吾复何为哉!”其中“自治”多含“自己管理自己”(夏征农,1999:5363)之意。

(二) 立宪意义的行政与自治

立宪意义上的行政,须以宪法和法律为依据,指国家行政机关的组织管理活动。近代以来的行政因其权力集中、层级分明、程序固定等特征而被马克斯·韦伯称为“官僚制”。这种行政渐渐趋向于采用民主协商和平等参与的方式,正逐渐淡化其统治色彩,并越来越强调政府的公共服务职能。

立宪意义的自治相对国家行政而言,指社会自治或地方自治,其主要精神是人民有权自主决定、自行处理地方社会的相关事务。首先,从自治所需权威的来源看,地域社会的民众依据既定的选举规则公选本地自治组织,该组织行使职能的范围限于本地的公共事务,与国家考绩指标无涉。其次,从自治组织的运行看,其运行规则和程序由自治主体依据对相关事务的自主认识自行决定,不受国家行政机关和其他单位的干涉。再次,自治组织为自治群体的每一成员提供了平等参与组织的可能。此外,对危害地方自治的行为所施加的强制措施还需经过自治群体的认可。可见,这种自治具有明显的民主性。

但是,自治的民主性并不意味着自治可以为所欲为,自治的完整意义还应包括中央与地方的合理分权。真正符合自治体利益的立法是不应与一国上位立法相抵触的。自治体本身须服从国家的最高利益(黑格尔,2009:308-309)。奥地利法学家凯尔森就认为,自治“是分权和民主这两种观念的直接和周密的结果”,“当国家已经具有一个主要是民主的组织时,对一定领土集团授予地方自治只意味着分权而已(凯尔森,1996:346-348)”。在以民主程序组织起来的国家中,国家行政与社会自治本无所谓对立。

二、行政与自治关系的论说

借鉴国家与社会关系的两分法,行政与自治的关系,实际上也是政治与经济的关系。战国时期官僚统治的确立,使中国进入“以权属官”、“设官牧民”的“官本”社会。上古三代“天下共主”政体中,统治者各有其民的局面,被“编户齐民”的行政系统取代,村社的“自治”能力逐渐消亡。对于此后行政主导的中国社会中,国家行政与社会自治关系的认识,也是言人人异。在讲求农战立国的中国古代社会,这一问题的集中展现场域即是乡村社会。围绕政权是否下乡、乡村有无自治这一中心议题,学者们各圆其说,大略可分两端。

(一) 国家行政与社会自治并存

有论者主张,中国古代国家政权没有下渗到乡村一级,乡村社会靠乡绅组织、宗族组织实行自治。持此论者或是受了马克斯·韦伯“有限官制论”的影响,他认为中国古代的皇权局限于“都市地区和次都市地区(马克斯·韦伯,1993:110)”。美国学者古德更直白地指出,“在中华帝国统治下,行政机构的管理还没有渗透到乡村一级,而宗族特有的势力却一直维护着乡村社会的安定和秩序(W·古德,1986:166)”。有论者指称传统中国社会的乡土秩序是聚族而居的“蜂窝状结构”的村落自治共同体(Vivienne Shue, 1998:178)。费孝通认为,中国古代存在地方自治,政权对乡村基层社会的控制并不紧密(费孝通,2006:149)。传统乡村社会的绝大多数矛盾要通过宗族和宗法手段解决,每逢战乱乡村更是自发地联保自治。这从古代行政编制的状况也能得到印证。据称,清末经国家任命有行政编制的“朝廷命官”不足两万,大量庶务由六十倍于此数的士绅等勤杂人员充任(费正清,2002:37-38)。

(二) 政权下乡使自治有名无实

另有论者基于对中国古代县制规模的考察,结合古代社会的治理理念,提出中国古代的国家建构方式决定了政权已然下乡,国家行政对基层自治的控制异常严密,乡村真正自治几无可能。中国古代很早就注意土地及其所能供养人口的关系,在行政区划中并不整齐划一,而是考虑到资源的承载力,动态调整县制规模,这在《商君书·算地第六》所载“制土分民之律”中有明确反映。论者还从秦统一后筑城修墓、开道建宫等一系列浩大工程的实施,推断秦政府短期的强大动员能力,只有对社会基层的严密控制

才可能实现^①。秦汉时期的乡亭组织和什伍组织,即是政权对社会控制无孔不入的写照。由秦到清,人民被控制在一个“赋役一教化一治安”的系统内,是纯粹的“治于人”者,而非“自治”者^②。只要有利于攫取乡村社会的资源和稳固基层统治秩序,封建政府是不会放弃对基层社会的控制的。

三、传统行政与自治的关系

中国官僚统治的制度化虽始于战国时期,但在此前的上古传说时代已形成基因。《商君书·画策》所谓的“刑政不用而治,甲兵不起而王”,在夏启“家天下”后得到根本转变。此后,无论是社会治理的理念,还是承载这些理念的社会治理组织,都向后世传习着传统中国的社会治理文化。其中,主要解决的是行政与自治的关系问题。

(一) 中国传统的社会治理理念

奴隶制时代社会治理的主要理念是维护礼仪秩序,实现宗法统治。夏商周到春秋,强调维护“亲亲”、“尊尊”的礼仪秩序,实现“小宗服从大宗”的宗法统治。宗法血缘组织最显著的特点是利用宗法关系,在下至最小的家族上到最大的部族之间,维护礼仪秩序、生产关系与社会生活,实现宗法统治。相传夏、商、周各有其礼,周礼更是万世不变之经。三代的礼强调孝亲和忠君,既有抽象的精神和原则,也有具体的礼仪程序,是当时最重要的行为规范,具有规范性、统一性和强制性;决定了奴隶主贵族之间的上下等级和尊卑贵贱,所谓“礼不下庶人,刑不上大夫”。在有些海外学者眼中,当时的中国社会表现出了儒学所推崇的特点:上下有序,以家庭为重,恪守礼仪。绝大多数人靠土地为生,村落的规模和组织在全国不同地区亦有所不同。大多情况下,宗族组织在村落经济及仪式活动中起着重要作用(李侃如,2010:14)。宗法制普遍实施的结果是地方基层行政组织与宗法血缘组织合一,形成家国同构的局面,确立了“小宗服从大宗,兄长统率群弟”的社会治理结构。这种结构依靠嫡长子继承制来实现,在制度设计上“立嗣以嫡不以庶,立嫡以长不以贤”。这一时期的宗法血缘组织,首要职能是维系宗族组织的生存,其次也在一定意义上执行公共事务,维护国家职能,主要是赋税和征伐。在这一漫长过程中,基层社会治理的主体从血缘组织与地缘组织合一到两相分离,并向地缘组织进化。

秦汉至隋唐时期社会治理的主要理念是巩固乡村秩序,实现国家政务。这首先表现为家族对国家所负的宗法规定义务。这一时期,乡以下的社会组织仍保持着大宗族的外貌。据《史记·商君列传》,此前虽有商鞅变法颁行分户令,规定“民有二男以上不分异者,倍其赋”,但强制析户造就的父子“别籍异财”局面并不彻底^③,对宗族的拆分仍未实现。大宗族连带承担国家赋税、兵役和贼盗防治等责任。作为官方体系外的社会力量,因其在地方社会的实际影响力,任何时代的政府都必须正视并依托之。据《后汉书·酷吏列传》记载,汉代地方长吏上任伊始,往往要“先问大姓主名”。其次,这一时期的乡里社会实行有限自治。乡里社会主要依靠宗族组织实施有限度的“自治”。宗族组织负责管理和协调社会生产,调解邻里、家庭纠纷,对外实行尊长负责制,如唐律有“家人共犯,止坐尊长”条。唐以前家族对国家负宗法义务。宗族规模较大,几乎所有的民间纠纷、生产组织和赈灾救助都由宗族完成。个体家庭的独立尚不充分,在养老、养学和灾难救助等方面,主要依靠家族救济。乡里“非吏而得与吏比”的乡三老、里父老等兼有地缘特征的国家公职人员身份和血缘特征的宗族身份,这种状况与社会经济发展密切相关。

宋元明清时期社会治理的主要理念是张扬宋明理学,彰显伦理教化。两宋以儒家道德理想指导并实现有限自治。王安石变法推行保甲法,保和甲成为基层组织中另一来自家庭间的非血缘组织。一定意义上,宗族领袖、国家基层政权和连保自治组织,就其对国家所负义务承担连带责任。此外,宋代在基层社会治理中开始尝试制定村规民约,通过大量的道德说教对广大乡民的行为进行约束,这种教谕式管理渗透到乡村社会生活的方方面面。这在很大程度上刷新了传统上过于依赖行政控制的治理模式,在社会管理方式上开始转向国家行政与社会自治并重。明代乡约以德性训导促建公序良俗,社会治理的

① 参见张新光:《质疑古代中国社会“皇权不下县、县下皆自治”之说》,载《学习与探索》2007年第4期。

② 参见程念祺:《中国古代缺乏以社会自治为前提的县域治理》,载《探索与争鸣》2009年第11期。

③ 参见尹成波:《分户令辨疑》,载《船山学刊》2011年第2期,第152~155页。

主体从血缘组织向地缘组织的演变基本完成。明代中后期,部分有识之士开始把乡约融入到乡村基层组织,从里甲组织逐渐整合了基层行政、教育、兵事等职能,形成严密的乡村社会管理系统。王阳明在赣南主政期间,颁布了《南赣乡约》,进一步完善了明代保甲制度的组织体系。有学者评价其立乡约以规范乡民行为,建乡政以维系乡村秩序,办乡学以教化乡民德性,恤乡民以安抚乡村人心^①。王阳明以其知行合一的哲学思想指导乡村治理,熔儒家道德理想主义、民本思想和王权专制主义于一炉,强调用良好的德性来熏陶乡民以养成良好社会风气,并从婚嫁、丧葬、生计诸方面制定乡村道德规范,以安定农村社会秩序。清末涌现地方自治思潮。晚清时期,部分知识分子主张在中国实行地方自治,这种思想主要源自欧洲。陈炽在其所著《庸书》的《乡官》篇指出,地方乡官应仿西方议院之制由百姓选举产生,不由上级委派。陈氏还就乡官当选的年龄、财产等条件,以及任期和职责给出具体设计方案。章太炎、梁启超、黄遵宪等也曾设想或实践地方自治。黄遵宪曾协助湖南巡抚陈宝箴推行新政,设立湖南保卫局,其宗旨是实现地方自治,是具有地方议会性质的地方自治机关。朱德权、胡适等还曾驳斥当时流行的、认为中国没有实行地方自治的社会基础的说法。清末地方自治的理念,曾在一定范围内被清朝统治者实践(万昌华,2010:337-351)。

(二) 中国传统的社会治理组织

社会治理组织承载着不同时期社会治理的理念。中国传统的社会治理组织经历了漫长而复杂的历史变迁,乡里组织在传统社会治理中发挥了不可替代的重要作用。顾炎武曾言:“天下之治,始于里胥,终于天子,其灼然者矣”(顾炎武,1985:621)。”足见基层治理组织对贯彻国家时事政策的重要意义。中国基层政权组织与社会组织共同治理的局面一直存在,治理中的官民关系也在这种格局中得到充分展现。

随着夏商奴隶制国家的建构,原始村落下的村社共同体开始演变为聚族而居的宗法血缘体,开始出现邑、里等基层组织。里的管理者最初来自于国君任命的宗族领袖,掌管着里内的民政、财政和军政,已有明显的行政化倾向。春秋时期,伴随里的建置的普遍化,里在国家行政层级中的位置下移,成为宗法血缘组织和行政地缘组织的混合体。到了战国,最初作为军事征服结果的县开始向地方政权转化,乡里组织的行政层级进一步下移。“编户齐民”下的乡里组织开始成为政府体系的末梢,在维护基层社会秩序和完成国家内外职能中发挥重要作用。从而开启国家基层行政组织和社会组织共同治理的新局面。

秦在战国区域性集权国家的基础上建立起统一的中央集权王朝,在全国一体推行郡县制。里耶秦简等出土资料表明,秦代郡以下为县辖乡、乡统里的“县—乡—里”行政结构^②。汉承秦制而有所变更,地方上郡国并行,基层则通行乡里制。秦汉乡里组织实际上是郡县职能的下延,活动乡里的小吏多为县府属吏。虽然从全国范围看,县是基层行政单位,但真正直接管理百姓的是乡、亭、里之类的组织。国家的赋税、徭役、兵役以及地方教化、狱讼、治安等事务,都是由乡里官员直接承担办理的^③。秦汉时期和乡官是县级政府的属吏,是国家政权在基层的延伸。乡三老掌教化,有秩、啬夫、游徼各司其职,分管乡里的钱粮赋税、乡民争讼、社会治安等事务。乡以下的居民组织是里和什伍,所有百姓都被编制在什伍组织中。两汉每年登造一次户,由乡官组织民户到县“案比”,居民实行什伍连坐,一人犯罪,同什伍之人都要受惩罚。这种户籍类比和连坐制度把绝大部分居民束缚在土地上,“死徙勿出乡”(白钢,1996:374),以便为封建国家源源不断地提供租税、兵役和徭役,成为封建统治的基础。中国基层社会组织体系的基本定型即在秦汉时期,这对维系乡村社会的安定秩序,对于封建国家巩固经济基础和攫取社会资源至关重要。

中国古代基层社会的治理,离不开在地方社会有强大影响力的组织和人员的参与。宗族组织、民间结社和地方士绅三大势力,作为国家行政体系外的主要社会力量,掌握了传统乡村社会的话语权,历代政府都须正视并倚重他们以稳定基层社会秩序,贯彻国家政令。基层社会的绝大多数社会矛盾,甚至包

① 参见王金洪、郭正林:《王阳明的乡村治理思想及实践体系探析》,载于《华南师范大学学报》(社会科学版)1999年第4期。

② 据里耶秦简,当时的洞庭郡、迁陵县、启陵乡和成里依次是上下级行政隶属关系。参见湖南省文物考古研究所等:《湘西里耶秦代简牍选释》,载《中国历史文物》2003年第1期。

③ 参见白钢著:《中国政治制度通史》(第一卷 总论),人民出版社1996年12月,第372~374页。

括轻微违法犯罪,主要通过宗族和宗法手段解决。以清代为例,州县官须要士绅的合作与支持,否则其行政不可能顺利进行,州县官的前途和名声很大程度上依赖于士绅;作为非正式权力的士绅,是与地方政府共同管理当地事务的地方精英,是唯一能合法代表当地社群与官吏共商地方事务、参与政治过程的集团,士绅通过在普通百姓的圈子里赢得尊敬和遵从,对官员的决策过程施加影响。双方的利益冲突,本质上是同一权力集团或社会集团的内部冲突,他们仍需相互依赖以维护共同利益(瞿同祖,2011:265-310)。

在传统一元集权文化的作用下,古代地方政府的职能极度扩张,几乎无所不包。表面上看,官府似乎只管兵马、钱粮、贼盗等大事,无暇于民间“细故”。实际上,政府通过不断地向地方自治性力量授权或放权,随后又会根据统治需要集权或收权。在这种统御方略下,地方社会的部分公共管理职能实际上处于行政权的掌控之下,依附于统治集团的治国方略和时事政策;地方论理力量有强烈的附庸性,缺乏明显的独立性。这从中国古代的县村落间的乡里之制的变动可见端倪,大体上秦汉至隋唐是我国乡里之制演化为乡村之制的时期,宋元明清时期规整简明的乡村之制又演化为复杂多元的乡里管理体系。这一变化过程中,人民普遍被编制在一个统一的“治安——赋役——教化”系统内,地方自治性力量的生长受到国家行政的很大压制,治理中的官民合作与冲突并存,反映出行政与自治的关系十分复杂。

(三) 传统行政与自治关系概貌

中国古代曾经一度形成国家与社会有限分离的治理权状态,产生过具有一定权威的地方自治组织,这些都是自治所需的客观条件。西方学者称中国典型而早熟的官僚制度为“所有现代官僚制度的原型(吉尔伯特·罗滋曼,1988:78)”,无论传统政制的结构还是传统行政的理论,都为自治预留了一定空间。就基层自治的组织而言,不乏认为宗族或士绅在村社自治生活中处于支配地位者(马克斯·韦伯,1993:145-150)。论者指出,传统中国的集权专制主要是就政治体系内部的权力分配而言的,在此之外的社会权力大量存在于乡野,士绅和宗族自治的因素比较显明,理论上实现自治的可能^①。传统中国的乡村秩序主要靠自治保障,遵循“自治化——行政化——行政化与自治化并行^②”的轨迹,体现了“皇权、族权和绅权的结合^③”,中国古代长期存在乡绅阶层、宗族势力和保甲制度等自治要素。概言之,中国古代存在社会自治的历史可能。

至于传统行政与自治关系的实质,从设官牧民的初衷和以权属官的制度设计来看,国家表面上只管兵马钱粮贼盗等大事而无暇于民间“细故”,实际上通过对族权的不断授权从未懈怠对基层社会的严密控制。战国以降的官僚化统治下,地方社会治理组织不可能摆脱国家行政的支配而形成自律秩序,主要是充当官民沟通的媒介,辅助国家政务在基层的实现。中国古代每逢政权轮替,国家基于整合乡村的需要会将政权组织一直延伸到基层,一俟乡村自治性组织成长,又会转而主要依靠乡村民间组织如宗族、社团、乡绅等进行治理。但是,这种自治的有无和强度取决于“国家控制乡村社会的意愿和控制强度^④”,附从于国家攫取社会资源和稳固乡村秩序的实际需要。名义上是自上而下的官僚化统治和自下而上的民间权威治理共同作用,实际上人民被普遍编制在“赋役—教化—治安”系统内,自治权被侵夺。这从中国古代地方政府主导乡官里吏的选任也能得到证明。整个中国传统社会一直是行政主导型的,官本文化浸透了社会生活的方方面面。国家行政与社会治理虽相互倚重,但绝非等量齐观,自治附庸于行政的特征异常明显。国人多视自己为特定关系网中的一员,而不是一个国家的共同成员,这在很大程度上制约着公民意识的养成和发展,使得自治所需的民间社会发育很不充分,这至今仍是我国社会治理的文化瓶颈。

①参见郭宝平:《中国乡村自治的历史考察》,载《唯实》2000年第1期,第19~20页。

②高焰明:《乡村治理沿革》,载《农村工作通讯》2009年第21期。

③阳信生:《乡村自治:从传统到现代》,载《文史博览(理论)》2010年第6期。

④陈洪生:《传统乡村治理的历史视阈:政府主导与乡村社会力量的对垒》,载《江西师范大学学报》(哲学社会科学版)2006年第3期,第20页。

参考文献:

- [1] 白 钢(1996). 中国政治制度通史(第一卷 总论). 北京:人民出版社.
- [2] 费孝通(2006). 乡土中国·乡土重建. 上海:上海人民出版社.
- [3] 费正清(2002). 美国与中国. 北京:世界知识出版社.
- [4] [美]W. 古德(1986). 家庭. 北京:社会科学出版社.
- [5] 顾炎武、黄汝成集释(1985). 日知录集释. 上海:上海古籍出版社.
- [6] 何增科(2007). 公民社会与民主治理. 北京:中央编译出版社.
- [7] [德]黑格尔(2009). 法哲学原理. 范扬、张企泰译. 北京:商务印书馆.
- [8] [美]吉尔伯特·罗滋曼(1988). 中国的现代化. 南京:江苏人民出版社.
- [9] [奥]凯尔森(1996). 法与国家的一般理论. 沈宗灵译. 北京:中国大百科全书出版社.
- [10] [美]李侃如(2010). 治理中国:从革命到改革. 北京:中国社会科学出版社.
- [11] [德]马克斯·韦伯(1993). 儒教与道教. 南京:江苏人民出版社.
- [12] 瞿同祖(2011). 清代地方政府(修订译本). 范忠信、何鹏、晏锋译. 北京:法律出版社.
- [13] 万昌华(2010). 秦汉以来地方行政研究. 济南:齐鲁书社.
- [14] 夏征农(1999). 辞海. 上海:上海辞书出版社.
- [15] 俞可平(2000). 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社.
- [16] Vivienne Shue(1998). Sketches of the Chinese Body Politic. Stanford University Press.

Analysis of the Relationship between Chinese Traditional Administration and Autonomy

Chen Xiaofeng (Professor & Doctoral Supervisor, Wuhan University)

Chen Ziyuan (Doctoral Candidate, Wuhan University)

Gao Xiaoyu (Graduate, Wuhan University)

Abstract: The relationship between administration and self-government is a problem which exists all through the social management; its essence is the boundary of state power and social power. The “officer herdsman” rule function of Chinese traditional administration is more prominent, while its public service function is weakened. The word autonomy’s traditional context is how to handle or natural governing, which has no constitutional meaning of democratic elections and autonomous management. Ancient central government always has limited tolerance of local self-government, which depending on the nation’s actual needs. Ever since Qin Dynasty, Chinese people were registered within the bureaucratic rule system, and autonomous factors were strictly controlled by administration. The officialdom standard thought in cultural configuration restricted the growth of civil autonomy, defines the social governance in order to maintain stability.

Key words: administration; autonomy; constitutionalism

■作者简介:陈晓枫,武汉大学法学院教授、博士生导师。

陈子远,武汉大学法学院博士生。

高骁宇,武汉大学法学院硕士生。

■基金项目:2012年度教育部人文社会科学研究青年基金项目(12YJC820009)

■责任编辑:车 英