



质疑古代中国社会“皇权不下县、县下皆自治”之说——基于宏观的长时段的动态历史考证

张新光

内容摘要：

秦汉至明清之际的1800余年，中国历代王朝的“编户齐民”一直徘徊在2000~6000万人，耕地维持在1~8亿亩，县级行政单位保持在1000~1800个，全国平均每县所辖基本没有达到“地方百里、人口万户”的建制规模。清代中期以后，全国人口由1.7亿人猛增到4.3亿人，耕地面积由10亿亩增加至13亿亩，“凡府、厅、州、县一千七百有奇”，平均每县所辖10~35万人，仍然属于一种小县建制。同时，县以下还有“乡官系统”和“什伍编制”的保甲系统。这样，中央专制集权统治以“县政”为依托，将其政治影响延伸至乡村社会的每一个角落，所谓“皇权不下县，县下皆自治”纯属无稽之谈。

关键词：皇权专制；宗族自治；封建制；郡县制；小县建制；乡里制度

20世纪90年代以来，西方政治社会学关于“国家——社会”二元对立的理论分析范式在我国学术界颇为流行，不仅被用来作为解释传统中国的一种分析工具，而且被用来作为构建未来“市民社会”的一种政治诉求。其中最具有代表性的观点是，温铁军先生概括的五个字：“国权不下县”^{[1](p3)}。秦晖教授则把它完整的概括为：“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”^{[1](p3)}。正如美国学者吉尔伯特·罗兹曼所说：“在光谱的一端是血亲基础关系，另一端是中央政府，在这二者之间我们看不到有什么中介组织具有重要的政治输入功能”^{[2](p272)}。于是，近年来不少学者提出“撤消乡镇”^{[3](p156)}，实行“县政、乡派、村治”^[4]，抑或推行“乡镇自治”^[5]。这不仅表明了人们对乡镇一级政府的基本功能认识不清，而且显示了人们对乡镇一级政府“弱化”还是“强化”、“行政化”还是“自治化”的基本判断上存在着严重分歧。为此，本文试图从宏观的长时段的动态历史演变中去考证和反驳“皇权不下县”之说。

一、从柏拉图“静止的绝对数”与商鞅“动态的相对数”说起

如果仅仅从形式上看，我国自秦汉至明清的2000余年的确是“皇权止于县政”。其主要标志是：“县”作为一种地方基层行政建制大体保持在1350个上下，许多县的名称和治所甚至保留至今；“县官”由中央政府直接任命，享受国家的俸禄，主要对上负责；“县政”是一切政事

的开端，所谓“万事胚胎，皆在州县”（清汪辉祖《学治说赘》）；

“县制”具有完整性、规范性、法理性和条文性等特征。但由于历代王朝更迭和治乱循环频繁发生，其疆域、人口、耕地和民族文化特色等多有不同，传统中国的“县政”又具有统一性和多样性、稳定性和多变性、复杂性和差异性的明显特点。所以，我们不能把它仅仅作为一种抽象的制度概念来理解，而应当回到真实的历史语境中去分析和判断。比如早在20世纪初，马克斯·韦伯就提出了关于传统中国“有限官制论”的看法，“事实上，中华帝国正式的皇权统辖权只施行于都市地区和次都市地区。出了城墙之外，中央权威的有效性便大大地减弱乃至消失”^[6]（p110）。美国家族史专家古德提出：“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”^[7]（p166）。我国著名社会学家费孝通先生认为，“皇权统治在人民实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的”^[8]（p63）。有的学者进一步把它概括为：“在传统中国社会，事实上存在着两种秩序和力量：一种是‘官治’秩序或国家力量；另一种是乡土秩序或民间力量。前者以皇权为中心，自上而下形成等级分明的梯形结构；后者以家族为中心，聚族而居形成‘蜂窝状结构’的村落自治共同体，连接这两种秩序和力量的是乡绅精英阶层”^[9]（p178）。近年来，国内学术界颇为流行的家族（宗族）史研究、地方民族志研究、乡村治理研究等无不与此有关。列宁曾经指出：“社会生活现象极其复杂，随时都可以找到任何数量的例子或个别的材料来证实任何一个论点”^[10]（p326），“而在社会现象领域，没有哪种方法比胡乱抽出一些个别事实和玩弄实例更普遍、更站不住脚的了。挑选任何例子是毫不费劲的，但这没有任何意义，或者有纯粹消极的意义，因为问题完全在于，每一个别情况都有其具体的历史环境。如果从事实的整体上、从它们的联系中去掌握事实，那么，实事不仅是‘顽强的东西’，而且是绝对确凿的证据。如果不是从整体上、不是从联系中去掌握事实，如果事实是零碎的随便挑出来的，那么它们就只能是一种儿戏，或者连儿戏也不如”^[11]（p364）。总之，“无论在自然界或社会中，‘纯粹的’现象是没有而且也不可能有的——马克思的辩证法就是这样教导我们的，它向我们指出，‘纯粹’这个概念本身就是人的认识的一种狭隘性、片面性，表明人的认识不能彻底把握事物的全部复杂性”^[12]（p253）。

那么，问题的症结究竟在哪里呢？我认为，这与西方政治社会学者的研究传统有关。如从古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》到古罗马西塞罗·奥古斯丁的《上帝之城》，他们苦心孤诣地向人们展示了一条通向天国的“至善至美”之路，但却忽略了现实社会的客观存在，因而是把幻想性、世俗性和神学性杂糅在一起的“空中楼阁”。这其中最有代表性的人物是柏拉图，他在晚年所设计的所谓“第二好的国家”的蓝图——“马格尼西亚”城邦型国家，它的领土可以是多种多样的（包括了相当数量的可耕地、牧场、林场等），但又不能十分肥沃；它的最大群体规模是5040人，多了不行，少了也不行，否则都不利于实现直接式民主的目标；在地理位置方面，为避免来自海外的侵略，这个自身封闭的“次级理想国”须建在距海八九英里以外的地方，

且没有与之紧靠的邻邦国家等等^[13]。有的学者把这种古怪的、机械的、死板的、形而上学的思维方式称为柏拉图式的“静止的绝对数”^{[14] (p8)}。与之形成鲜明对比，我国战国时期的政治改革家商鞅提出“制土分民之律”，即“为国任地者，山陵居什一，薮泽居什一，溪谷流水居什一，都邑蹊道居什一，恶田居什二，良田居什四，以此食作夫五万。此先王之正律也”（《商君书·算地第六》）。这一观点从表面看虽然与柏拉图连同嗣后的亚里士多德多少有些相似之处，但是“在商鞅那里，这是一种动态意义上的相互适应观（即视土地面积和各种土地比例而定），因而它是一个‘动态的相对数’”^{[14] (p8)}。比如商鞅提出“民胜其地者，务开；地胜其民者，事徠。开则行倍”（《商君书·算地第六》），这一思想更接于近现代意义上的人地平衡观，也更有实际的可操作性和灵活性。再如，商鞅还提出了“治世不一道，便国不必法古”（《商君书·更法第一》）的政治变法思想，这对于秦始皇后来灭六国，建立了统一的、多民族的、中央专制集权制度的国家起到了不可磨灭的贡献。可见，中国古代思想家的卓越政治智慧丝毫不逊色于西方传统，甚至说有过之而无所不及。

二、古代中国社会的“县政”之理

据史载，“大率十里一亭，亭有长；十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化；嗇夫职听讼，收赋税；游徼循禁贼盗。县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡、亭亦如之。皆秦制也”（《汉书·卷十九上》）。这其中的“民稠则减，稀则旷”的地方基层行政建制的的基本原则和核心价值（即“县乡亭”之制实行动态化管理），正是我们全面把握和准确理解古代中国“皇权不下县”的切入点。正如明清之际的著名思想家王夫之所言，“郡县之制，垂二千年而弗能改矣，合古今上下皆安之，势之所趋，岂非理而能然哉？”^{[15] (p1)}有的学者进一步提出，“为了控制目的而把民众分成小单位的基本思想，连同其变异形式和更细致的形式（最著名的是保甲制）在以后的帝国时代，甚至晚至民国时代仍行之不辍”^{[16] (P52)}。总之，传统中国中央专制集权制度的最大特征是皇权统治支配着整个社会，因而“自秦汉时起，从皇帝、郡守、县令到乡三老、亭长、里魁就形成了一整套的统治体系”^{[17] (p57)}。

（一）秦汉确立“郡县制”旨在于克服西周以后“诸侯盛强，末大不掉”的历史痼疾。

西周至战国的800余年，由于行封建之制而造成了“大臣太重，封君太众，上逼主，下虐民”（《韩非子·和氏》）和“末大必折，尾大不掉”（《左传·昭公十一年》）的天下乱局。秦朝统一中国后，除京畿设内史治理外，全国设置了36郡（后增至49郡），郡下设县，县下设乡里亭之制，自此开始“海内为郡县，法令由一统”（《史记·秦始皇本纪》）。据有关专家估计，秦王朝的最高人口数是2000万人^{[18] (p113)}，全国共设置“县政”约为1000个，平均每县所辖4000户、20000人左右。这样，由于国家基层行政建制地小力单，就很难形成“尾大不

掉”的地方割据问题，从而有可能避免上古三代“万乘之国，弑其君者，必千乘之家；千乘之国，弑其君者，必百乘之家。万取千焉，千取百焉，不为不多矣”（《孟子·梁惠王章句上》）的历史悲剧重演。恩格斯曾指出：“在这种普遍的混乱状态下，王权乃是一种进步的因素”^[19]（P453）。秦朝统治时间虽短，但其“动员资源的能力实足惊人，仅有2000万人口的国家，北筑长城役使40万人，南戍五岭50万人，修建始皇陵和阿房宫各用70余万人，还有那工程浩大的驰道网、规模惊人的徐福船队……这决不是‘国家权力只到达县一级’所能实现的”^[1]（p80）。而到秦二世统治时，崛起于反秦群雄之中的项羽和刘邦，为巩固他们的霸主地位，几乎全面恢复了“分封制”。比如自称“西楚霸王”的项羽，一日之内就分封了18个诸侯王；刘邦先后分封了8个异姓诸侯王和9个同姓王，且“高祖封建，地过古制，大者跨州兼都，小者连城数十，上下无别，权侔京室，故有吴楚七国之患”（《三国志·卷二十·曹叅三》）。毛泽东同志曾经指出：“如果说，秦以前的一个时代是诸侯割据称雄的封建国家，那么，自秦始皇统一中国以后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家；同时，在某种程度上仍旧保留着封建割据的状态”^[20]（p624）。我国著名历史学家周谷城先生也提出：“自邃古一道周初，是中国的封建社会成长期；秦以后到清末，是中国封建社会消灭期”^[21]。这种总体评价和判断是客观的、科学的，是符合中国历史事实的。

汉代（特别是西汉前期）与秦代相比，在中央和地方的关系上有一个重大的变化，就是把秦朝单一的郡县制改成了“封国制”与“郡县制”并存的双轨体制。据史载：“汉兴之初，海内新定，同姓寡少，惩戒亡秦孤立之败，于是剖裂疆土，立二等之爵。功臣侯者百有余邑，尊王子弟，大启九国。……而藩国大者夸州兼郡，连城数十，宫室百官同制京师，可谓矫枉过其正矣”（《汉书·诸侯王表》）。正如有的学者提出的，“汉初革秦之弊必行封建的社会思潮，六国贵族复立社稷的努力，军事实力派裂土称王的刻意追求，构成了秦亡之后分封制度必然复苏的主要原因”^[22]。因此，刘邦晚年与群臣“刑白马而盟”，进一步规定：“非刘氏而王，天下共击之”（《史记·吕太后本纪》），这样就使刘氏家族成为“屏藩王室”的主要力量。然而，“血缘温情，遮掩不住政治权力之争，诸侯王国势力坐大，最终发展到与中央王朝分庭抗礼的地步”^[23]（p166）。于是在汉景帝三年（公元前154年），全国终于爆发了一场以吴王濞为主谋，楚王戊、赵王遂、济南王辟光、淄川王贤、胶西王卬、胶东王雄渠共同参与反叛的“吴楚七国之乱”。直到元朔二年（公元前127），汉武帝采纳了主父偃的建议行“推恩令”，才使得“郡国并行”体制名存实亡。但是，“大概自西汉中期起，代表地主阶级的豪强加剧了割据行为……几乎恢复了两周时期的大小采邑。黄巾起义失败后，豪强乘胜互斗，终于爆发了军阀大混战……军阀吞并的结果就是成立了魏汉吴三国”^[17]（p27）。西晋统一后，晋武帝企图再度实行“同姓王分封制”以牵制地方势力，结果引发了皇权统治集团内部的权力争斗，主要参与者包括了汝南王司马亮、楚王司马玮、赵王司马伦、齐王司马冏、长沙王司马义、成都王司马颖、河间王司马颙、东海

王司马越等，这一场战乱持续了16年（291~306年），史称“八王之乱”。隋朝统一后，到唐中期出现了“安史之乱”，唐后期则由“藩镇割据”而扩大为“五代十国”。可见，“诸侯之变，以为失今不治，必为痼疾”（《汉书·贾谊传》），“实乃当更化而不更化，虽有大贤不能善治也”（《汉书·董仲舒传》）。西汉的晁错在《削藩策》中说：“今削之亦反，不削亦反。削之，其反亟，祸小；不削之，其反迟，祸大”（《汉书·晁错传》）。但就总体而言，“东汉末年由军阀混战而分为三国，唐时由藩镇之乱而扩大为五代十国，两次封建割据在秦汉以后的整个历史过程中，可以说是短期的、变态的，而统一则是长期的、正常的”[17]（p56）。

赵宋王朝建立后，鉴于唐代后期出现“王政不纲，权反在下，下凌上替，祸乱相寻”（清赵翼《廿二史札记·三十六卷》）的惨痛历史教训，进一步加强对“县政”规范化、法制化和条文化的管理。如规定：“县政”的设置可根据各地人口多寡“每三年一次升降”（《宋会要·卷四》），县官实行“避亲避籍”和“三年轮换”制度，逐步改变“武人充政”为“文人充政”，实行军、政、财三权分离的自上而下的“垂直管理体制”等。这样，中央政府通过县一级“靡所不综”的基层行政事务管理，就有可能抑制和消解地方割据势力的公然活动和肆意逞强，从而维护了皇权专制集权统治的政治社会根基。同时，宋代以后的历代皇帝都十分重视乡里制度建设，比如北宋中期王安石变法推行保甲制度，元代建立都图制和社制，明朝实行里甲制和粮长制，清代实行保甲制和门牌制等，这样就在全国范围内建立起一套编织有序、防范严密的国家控制网络体系，因而被历代统治者称之为“万世良法”（《嘉泰吴兴志·卷十》）。但随着宋代以后“县治”策略的大转变，却出现了“官冗于上，吏肆于下”（《元史·卷八十五·百官一》）的基层政权退化现象，以至出现“任尔官清似水，怎敌吏胥如油”（《清史稿·卷一百二十·食货志一》）的现象，最终导致中央对地方基层社会控制的弱化、蜕化、甚至异化。

（二）古代中国的“县政”是一种小县建制，它有利于国家对乡村基层社会的管理与控制。

据史载，“凡建邦国，以土圭土其地而制其域。诸公之地，封疆方五百里，其食者半；诸侯之地，封疆方四百里，其食者三之一；诸伯之地，封疆方三百里，其食者三之一；诸子之地，封疆方二百里，其食者四之一。诸男之地，封疆方百里，其食者四之一”（《周礼·大司徒》）。可见，秦汉时期确立的“县”仅仅相当于周代“末等封国”之地。根据中国历代官方统计的人口和耕地数据显示，汉平帝元始二年（公元2年）至明神宗万历三十年（1602年）的1600年间，历代王朝的“编户齐民”一直徘徊在2000~6000万人之间，其中西晋武帝太康元年（280年）最低为1600万余人，宋徽宗大观三年（1193年）最高为1.21亿人^[24]（p87）；全国的耕地面积基本维持在8亿亩左右，其中北宋建国之初（976年）最低为2.95亿亩，明朝末年（1602年）最高为11.62亿亩^[24]（p2）；这一时期的“县”大体保持在1350个左右，平均每县所辖几乎都没有达到“万户之县”的规模。特别是由于全国多次爆发周期性的农民大规模起义，造成了人口锐减和土地荒废，因此出现了“千户以

上，州郡治；五百户以上，皆为县令，不满此为长。甚至还有百家之城，便设一州；数家小村，也空张郡县的现象”^[23](p281)。而到清康熙五十一年(1712年)颁行“滋生人丁永不加赋”和雍正二年(1724年)推行“摊丁入地”以后，全国的人口和耕地面积才出现了直线式增长的趋势。比如在明清之际，全国人口约为0.9亿人左右(1650年)^[26](p27)，耕地面积约为5.7亿亩^[27](p325)；从乾隆十四年(1749年)至道光三十年(1850年)的百余年，全国的人口一下子从1.77多亿人猛增到4.29多亿人^[14](p67)，耕地面积也从9.89亿亩(1776年)扩大到12.15亿亩(1851年)^[14](p96)。但后经太平天国起义和捻军造反的战争破坏，全国的人口直线下降至2.6亿人(1866年)，直到清末才恢复到4.19亿人(1912年)，全国耕地面积也增加到13.65亿亩(1913年)^[24](p87)。有清一代，全国共有县级行政单位(府、厅、州、县)1700个^[28]，平均每县所辖约在10~35万人之间，仍然属于一种小县建制。有的学者曾提出，“在汉朝末年，一个县官管辖5万人，而到清末却要管辖30万人。当时全国要是8500个县都由北京来管理，清朝的行政工作简直就搞不了。但中国政府并没有把县的数目机械地增设到这种难以管理的水平，而是随着政府自身的扩张，巩固了人口稠密的中心地区的各县，同时只在边远地区设置新的县份。另外，它还削减了一部分地方行政职能。这样，中华帝制政府仍然是一个上层结构，并不是直接进入村庄，因它是以士绅为统治基础的”^[29](p37-38)。所以，自清代中期以后，全国的胥吏人数“大县多至一千余名，小县亦有数百名”，故又有“州县与胥吏共天下”之说^[28]。

就具体朝代而言，全国在不同时期的“县政”设置及其管理方式也是不一样的。比如汉平帝元始二年(公元2年)，“凡县邑千三百一十四，道三十二，侯国二百四十一。乡六千六百二十二，亭二万九千六百三十五。定垦田八百二十七万五千三百六顷。民户千二百二十三万三千六百一十二，口五千九百五十九万四千九百七十八。汉极盛矣！”

(《汉书·卷二十八下·地理志第八下》)。全国共有县级行政单位1587个，平均每县所辖7711户、37552人。东汉时期，“世祖中兴，惟官多役烦，乃命并合，省郡、国十，县、邑、道、侯四百余所。……至于孝顺，凡郡、国百五，县、邑、道、侯国千一百八十五，民户九百六十九万八千六百三十，口四千九百一十五万二千二百二十”(《后汉书·卷三十三·郡国五》)。可见，此时平均每县所辖8184户、41477人，只是比西汉初期略大一些。而到魏晋南北朝时期，“境地屡分，或一郡一县割为四五，四五之中亟有离合，千回百改，巧立不算。地不加大而州郡县数增多，其领户必然减少”(《宋书·州郡志》)。根据晋制的规定：“县五百户以上皆置乡，三千以上，置二乡，五千以上，置三乡，万以上，置四乡，乡置嗇夫一人。乡户不满千以下，置治书史一人，千人以上，置吏一人，书佐二人”(《晋书·职官志》)。但在齐建武元年(494年)，“有州24个，郡356个，县1738个。豫州陈留郡领县四，户一百六十九；益州沈黎郡领县七，户六十五，平均每县所辖数十户乃至数户”(《宋书·州郡志》)。可见，此时的县“领一二百户者居多，百户以下县者也不少，有的甚至在五十户以下”^[23](p270)。因此，

到了隋开皇三年（583年），兵部尚书杨尚希上表曰：“自秦并天下，罢侯置守，汉、魏及晋，邦邑屡改。窃见当今郡县，倍多于古，或地无百里，数县并置；或户不满千，二郡分领。具僚以众，资费日多，吏卒人倍，租调岁减。清干良将，百分无一，动须数万，如何可觅？所谓民少官多，十羊九牧。今存要去闲，并小为大，国家则不亏粟帛，选举则易得贤才，敢陈管见，伏听裁处”（《隋书·卷四六·杨尚希传》）。隋文帝采纳了这个建议，下令合并了不少州县，到隋大业二年（606年），“大凡郡一百九十，县一千二百五十五”（《隋书·地理志下》），全国人口增加至897万余户、4602万人，平均每县所辖7147户、36672人，基本恢复到汉代的规模大小。

唐代的“县”主要是以其所在地位的轻重及其户口多寡，分为京、畿、望、紧、上、中、中下、下八级，而在少数民族地区设立羁縻府、州、县由当地部族首领管理，“实不贪其土地，利其人马也”（《旧唐书·突厥传上》）。唐初，“凡天下之州府，三百一十有五，而羁縻之州，迨八百焉。凡三都之县，在内曰京县，城外曰畿，又望县有八十五焉。其余则六千户以上为上县，二千户已上为中县，一千户已上为中下县，不满一千户皆为下县”（《旧唐书·卷四十四·职官二》）。到开元二十八年（740年），“凡郡府三百二十有八，县千五百七十有三。羁縻州郡，不在此数。户八百四十一万二千八百七十一，口四千八百一十四万三千六百九，应受田一千四百四十万三千八百六十二顷一十三亩。虽未盈两汉之数，晋、魏以来，斯为盛矣！”（《旧唐书·卷三十八·地理一》），平均每县所辖5348户、30606人，比汉代缩小了许多。但是，唐代的“县”设置大小不一，且其管理方式灵活多样。比如京兆府“天宝领县二十三，户三十六二千九百二十一，口一百九十六万七千一百”（《旧唐书·卷三十八·地理一》），平均每县所辖15779户、85526人；而安南府“琼州领县五，户六百四十九”（《旧唐书·卷三十八·地理四》），平均每县所辖仅有百余户；最为典型的夜郎郡“贞观十六年置，领县三，户二百六十三，口一千三十四”（《旧唐书·卷三十八·地理三》），平均每县所辖仅有88户、344人；河北道师州“贞观三年置，领契丹室韦部落，旧领县一，户一百三十八，口五百六十八。天宝，户三百一十四，口三千二百一十五”（《旧唐书·卷三十八·地理二》）。所以，“京畿及天下诸县令之职，皆掌导扬风化，抚字黎氓，敦四人之业，崇五土之利，养鳏寡，恤孤穷。审察冤屈，躬亲狱讼，务知百姓之疾苦”（《旧唐书·卷四十四·职官三》），但自“京县”至“下县”的编制却从184人降为60人不等，官员品级和待遇也大不一样。此外，县以下“百户为里，五里为乡。两京及州县之郭内，分为坊，郊外为村。里及坊村皆有正，以司督察。四家为邻，五邻为保。保有长，以相禁约”（《旧唐书·卷四十四·职官二》）。天宝元年（公元742年），全国共有“一万六千八百二十九乡”（《旧唐书·卷九·玄宗下》），“故有一邑之地，虚设群司，一乡之毗，徒分县职，所费至广，所制全轻。伏请吏员可并省者并省之，州县可并合者并合之”（《旧唐书·卷十四·宪宗上》）。而此时，“唐室既衰，五季迭兴，五十余年，更易八姓，宇县分裂，莫之能一”（《宋史·卷八十五·地理一》）。因此，“宋太祖受周禅，初有州百一十一，县六百三

十八，户九十六万七千三百五十三”（《宋史·卷八十五·地理一》），平均每县所辖仅有1359户。

宋代以后，历朝的“县政”相对稳定，但在县以下的机构设置和人员膨胀却十分明显。据史载，宋徽宗大观四年（1110年），“凡天下有户二千八十八万二千二百五十八，口四千六百七十三万四千七百八十四”（《宋史·卷八十五·地理一》），“首都、陪都城内及附近的县依次分为赤、畿、次赤、次畿一至四个等级，其他五至十等级的县以户口多少依次是四千户以上为望县，三千户以上为紧县，二千户以上为上县，一千户以上为中县，五百户以上为中下县，不足五百户为下县”

（《文献通考·卷六三》）。至宣和四年（1122年），“天下县一千二百三十四”（《宋史·卷八十五·地理一》），平均每县所辖16000余户、37000余人。但自北宋中期以后，全国差不多在每个州县都增设巡检司和县尉司，“每个巡检司统辖的乡兵少则几十人，多则一二百人。弓手是县级行政机构的治安武力，隶属于县尉司，万户以上县五十人，七千户以上县四十人，五千户以上县三十人，三千户以上县二十五人，二千户以上县二十人，千户以上县十五人，不满千户县十人”^[23]

（p495-560）。宋神宗熙宁三年（1070年），“乃诏畿内之民，十家为一保，选主户有干力者一人为保长；五十家为一大保，选一人为大保长；十大保为一都保，选为众所服者为都保正，选为众所服者为都保正，又以一人之为副。应主客户两丁以上，选一人为保丁。附保。两丁以上有余丁而壮勇者亦附之。内家赀最厚、材勇过人者亦充保丁，兵器非禁者听习。每一大保夜轮五人警盗。凡告捕所获，以赏格从事。同保犯强盗、杀人、放火、强奸、略人、传习妖教、造畜蛊毒，知而不告，依律伍保法”（《文献通考·卷一二》）。因此，有的学者提出：“实际上宋代的县衙面对民众的第一线人员，是少数决策性官员与大量执行事务的胥吏。据王曾瑜估算，北宋元祐年间胥吏总人数约在四十四万左右。南宋时期所辖十六路的胥吏总数当在二三十万人”^[30]。这表明了国家对地方基层社会的控制进一步增强。元朝的“县”分为上、中、下三等，即“北方和四川地区，人户数在六千户以上的为上县，在二千户以上的为中县，不及二千户的为下县；南方地区，人户数在三万户以上的为上县，一万户以上的为中县，不及一万户为下县”（清《济南府志·卷十五》）。据史载，“明洪武年间，河南的信阳、方城、兰考、拓城、夏邑、宁陵、新蔡、泌阳、新野、延津、唐河诸州县，人口不足千户”^[31]（p25）。可见，元代的“县”所辖人户并不是很多。明代的府、州、县主要是以各地上缴税粮多少设置，比如明初规定：“税粮在二十万石以上的为上府，二十万石以下的为中府，十万石以下的为下府。州、县依次类推”^[23]（p738）。“知县”执掌一县之政，负责土地、户口、赋役、治安、狱讼、教育、民政等，几乎无所不问，无事不管，因而只能“择年富有才者充”（《明会要·卷四一》）。到了明洪武十四年（1381年），“诏天下府州县编赋役黄册，以一百一十户为里，推丁多者十人为长，余百户为十甲”（《明史·卷七十七·食货志一》）。“终明之世，其分统之府百有四十，州百九十有三，县千一百三十有八。鞶縻之府十有九，州四十有七，县六。编里六万九千五百五

十有六”（《明史·卷四十·地理一》）。明代的“编户齐民”，1491年最低为5050万人，1542年最高为6340万人^[14]（p68），平均每县所辖大体在5万人左右，比前几代略有增加。而从乾隆十四年（1749年）至道光三十年（1850年）的百余年，全国的人口由1.77亿人猛增到的4.29亿人^[14]（p68），“凡府、厅、州、县一千七百有奇”（《清史稿·卷五十四·地理一》），平均每县所辖10~35万人之间，仍然属于一种小县建制。不过有清一代，“朝廷设有吏、户、礼、兵、刑、工六部，县一般设有吏、户、礼、兵、刑、工六房，与之相适应，以便处理相关行政事务。县的行政长官为知县（正七品），其佐官为县丞（正八品），主簿（正九品）。典吏为未入流的小吏，实为六房之长。管理书吏（少则五六人，多至十二人，直至十八人），为一县承办庶务的主官。其余的胥吏和杂役人数，难以估计”^[23]（p818）。此时，“州县之地，大者且数百里，小者亦不下百里。欲以一人之耳目，户知其人，人知其数，难矣！”（清贺长龄、魏源《清朝经世文编·卷七十四·兵政五》）。因此，县以下有一套完整而严密的保甲体系，以防范和控制社会上“一切不轨行动”。正如清人刘淇所说，“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”（清贺长龄、魏源《清朝经世文编·卷七十四·兵政五》）。可见，传统中国皇权专制集权制度是以县令为主官，下设若干僚属和大量的胥吏、衙役、乡官，上有府、州、县层层节制，下有多乡、里、保甲组织互相维护，这样形成了自上而下、左右关联、层层递进的纵深型网状控制体系以达到国家控制的治理效果。

三、古代中国社会的“县政”之弊

古代中国的历代王朝更替和治乱循环堪称世界之最，其中既有皇权统治集团内部的“宫廷隐患”（如王位之争、母后擅权、宰相擅权、武将擅权、宦官擅权等），又有中央与地方之间的“权力博弈”（如诸侯争霸、藩镇割据等），还有异族大举入侵中原之地的“边关隐患”，但最常见、最普遍、最持久、最顽固、最严重的是周期性爆发的农民大规模起义。正如毛泽东同志指出：“从秦朝的陈胜、吴广、项羽、刘邦起，中经汉朝的新市、平林、赤眉、铜马和黄巾，隋朝的李密、窦建德，唐朝的王仙芝、黄巢，宋朝的宋江、方腊，元朝的朱元璋，明朝的李自成，直至清朝的太平天国，总计大小数百次的起义，都是农民的反抗运动，都是农民的革命战争。中国历史上的农民起义和农民战争的规模之大，是世界历史上所仅见的”^[20]（588）。

那么，究竟是何原因导致了古代中国历代王朝兴衰更替和治乱循环如此频繁发生呢？关于这一问题的解释，可谓仁者见仁，智者见智，众所纷纭，莫衷一是。比如，明清之际的著名思想家顾炎武认为：“封建之失，其专在下；郡县之失，其专在上”；“小官多者其世盛，大官多者其世衰”（《亭林文集·卷一·郡县论一》）。而宋代的著名思想家范仲淹则认为：“固邦本，救民之弊”必先“举县令，择郡守”，因为“今之县令循例而授，多非清识之士。衰老者为了子孙之计，则志在苞

苴，动皆徇己；少壮者耻州县之职，则政多苟且，举必近名。故一邑之间，簿书不精，吏胥不畏，徭役不均，刑罚不中，民利不作，民害不去，鰥寡不恤，游惰不禁，播艺不增，孝悌不劝。以一邑观之，则四万县政如此者十有七八焉，而望王道之兴不亦难乎！”（《范文正公集·卷八·上执政书》）。明末清初的著名思想家黄宗羲从分析赋税制度入手提出了著名的“黄宗羲定律”，即“田土无等第之害，所税非所出之害，积重难返之害”（《明夷待访录·田制三》）；而现代的著名爱国民主人士黄炎培则从分析政治制度入手提出了著名的“历史周期律”，即“一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有，都没有跳出这个周期率的支配力，真所谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’”^[32]（p148）。再如，汉景帝重点关注处在国家政权神经末梢的“县政”之弊，提出了“今岁或不登，民食颇寡，其咎安在？或诈伪为吏，吏以货赂为市，渔夺百姓，侵牟万民。县丞，长吏也，奸法与盗盗，甚无谓也”（《汉书·卷五·景帝纪第五》）；而唐太宗更加关注处在国家政权中间层的“州政”之弊，提出了“朕每夜恒思百姓间事，或至夜半不寐。惟恐都督、刺史堪养百姓以否。故于屏风上录其姓名，坐卧恒看，在官如有善事，亦具列于名下。朕居深宫之中，视听不能及远，所委者惟都督、刺史，此辈实治乱所系。尤须得人”（《贞观政要·择官第七》）；明太祖朱元璋则高度关注皇权统治集团内部的“女宠、侍人、外戚、权臣、藩镇、四裔之祸”，提出了“朕欲除贪赃官吏，奈何朝杀暮犯！”（明刘辰撰《国初事迹》·卷一）；清康熙帝所关注的焦点问题似乎又转向了下层，提出了“下者，常视上意所向而巧以投之，一有偏好，则下必投其所好以诱之”（《帝王家训》）。近代名人谭嗣同概括说：“二千年来之政，秦政也，皆大盗也”（《仁学·卷二十九》）。可见，传统中国社会的“官场腐败”是一种整体性和结构性的制度痼疾。但在中国历史上扮演“大盗者”是皇帝一人，还是臣下多人，抑或是县衙的胥吏、差役和乡官系统一群人呢？我认为，传统中国的“县政”是一种变态的“尾大不掉”问题，就像“历史幽灵”一样缠绕着皇权专制集权制度不放，一直伴随它走向灭亡为止。因为传统中华帝国大一统的皇权专制集权体制造就了世界上最庞大的一支官僚集团队伍，高耸在塔尖上的是自称孤家寡人的皇帝，中上层是成千上万的一品至九品的国家正式官员，处在塔底的是数十万计乃至上百万计的胥吏、衙役和“乡官”系统。在这种自上而下的“金字塔”式权力结构中，存在漏洞最多、隐患最大、隐蔽性最强、盘剥老百姓最直接、造成社会危害最严重的莫过于“县政”之弊。正如明隆庆年间的著名清官海瑞所说，我凭借一己之力“日与群小较量是非”仍感到“窝蜂难犯”，“事与心背，奈之何，奈之何！百凡经理，垂成中止，可惜，可恨！”（《启阁部李石麓诸公》）。这种社会政治现象曾经被宋代大诗人苏洵、苏轼、苏辙父子三人形象地把比喻为“君子斗不过小人”（《宋史·卷四百四十三·苏洵传》）的历史规律。

首先，传统中国的“县政”之弊，具有一种持续膨胀的自我繁殖力和扩张力。

传统中华帝国皇权专制集权制度的最大特征是，国家在地方行政系统中

尽可能少用“朝廷命官”，但却随意地大量地使用胥吏和衙役去承担基层繁杂的行政事务，因而历代王朝末期的非正式官员人数总是比初期大得多，通常会膨胀数倍甚至数十倍。比如唐代初期，“诸官有员数，而署置过限及不应置而置，谓非奏授者。一人杖一百，三人加一等，十人徒二年”（《唐律疏议·卷第九》）；但到唐玄宗开元十七年（729年），“杂色入流”官员每年任命2000多人，为明经、进士及第人数的20倍^[33]。再如明朝初期，“松江一府坊厢中，不务生理交结官府者一千三百五十名，苏州坊厢一千五百二十一名。此等之徒，帮闲在官，自名曰小牢子、野牢子、直司、主文、小官、帮虎，其名凡六。不问农民急务之时，生事下乡，搅扰农业。……上假官府之威，下虐吾在野之民”（《大浩续编·罪除滥设第七十四》）；而到洪武中期，朱元璋下令开展了一场大规模的“起取天下积年民害”运动，仅松江府就革除小牢子、野牢子等共900余名，削减幅度高达四分之三，以此推算全国的吏役人数是一个很大的数字^[34]（p200）。清朝末年，“国家任命的正式官员人数还不到2万名（按编制文官9000名、武官7500名），但实际上带有功名的士绅约为125万之多”^[29]（p38）。清人侯方域曾惊叹说：“天下之官冗，而吏胥日以夥，每县殆不止千人矣”（《清朝经世文编·卷24·吏政十》）。清廷御史陆百川则斥责说：“州县为亲民之官，所用吏胥本有定额，乃或贴写或挂名，大邑每至二三千人，次者六七百人，至少亦不下三四百人”（《皇朝政典类纂·卷三十六》）。这样，“国家政治下层，实由官治而沦为半官式之绅治。故所谓地方政治者，不操于官，即操于绅，甚或操于地痞恶棍，生杀予夺，为所欲为，民之所能自存、自主、自治者，亦几稀也”^[35]（p184）。明清之际的思想家顾炎武曾说，“今夺百官之权而一切归之吏胥，是所谓百官者虚名，而柄国者吏胥而已”（顾炎武《日知录集释·卷八·吏胥》）。总之，“一切官僚机构都具有自我繁殖和持续膨胀的规律性，因而机构庞大、人员臃肿、效率低下是惯有的通病”^[36]（p87）。因此，“朝廷多一政令，百姓多一奸欺；朝廷多一章程，百姓多一奇巧。无怪乎世道之大非，民情之日变，而愈治愈难也”（清黄元吉《道德经注释·第七十五章 贤于贵生》）。

其次，传统中国的“县政”处于上下夹击的“两难境地”，成为孳生腐败的温床。

传统中华帝国皇权专制集权制度的第二个特征是，在州县以上，国家有着一套以典章制度为规范的行为准则，它具有规范性、完整性和条文性等特征；而在州县以下，基层权力实际运作主要是以人情关系作为行为规范，它具有地域性、零散性和非固定性的特点。尤其是县令长官，一方面远离国家政治中心的冷落，另一方面又受制于地方权势阶层的多方牵制，他们上有朝廷重臣催逼索要，下有胥吏、乡宦、生员把持乡里，动辄罹罪，两头受气，为政不易，常常处于一种上下夹击的“两难境地”，成为孳生腐败的温床。如在明万历二十三年（1595年），苏州府吴县的知县袁宏道在给友人丘长孺的信中说：“弟作令，备极丑态，不可名状。大约遇上官则奴，候过客则妓，治钱谷则仓老人，谕百姓则保山婆。一日之间，百暖百寒，乍阴乍阳，人间恶趣，令一身尝尽矣。苦哉！毒哉！”（《袁宏道集笺校·卷五》）。即使像海瑞这样的

大清官也不得不承认，“百姓口小，有公议不能自致于上；过客口大，稍有不如意辄颠倒是非，谤言行焉”，“宁可刻民，不可取怒于上；宁可薄下，不可不厚于过往”（《海瑞集·上编·淳安县政事序》）。总的看，传统中国的县官、胥吏和乡绅是左右乡村基层社会的三股主要势力，尤其是县衙的胥吏和差役人员谙熟基层事务，了解国家法律制度的漏洞，精于官场算计，易于行奸弄权，往往成为“倚官以剥民”的罪魁祸首，他们彼此之间始终保持密切而又有分际的暧昧关系，“以致豺狼满地，小民愁苦无聊，起而为盗”，“故今日之忧不在建夷，不在安奢，而在郡县之内”（《明经世文编·卷四百五十九》）。而高高在上的皇帝面对天下如同苍蝇一样的“灰帮集团”，虽能像老虎捕苍蝇一样打死无数，但是由于它们具有一种超强的自我繁殖能力，也根本打不过来。正如清初的启蒙思想家唐甄所说：“今天下难治，人皆以为民难治也，不知难治者非民也，官也”（《潜书·梏政》）；“天下之官皆弃民之官，天下之事皆弃民之事，是举天下之父兄子弟尽推之于沟壑也，欲治得乎！”（《潜书·考功》）。可见，传统中国社会的官场腐败是一种有限度的“内生性腐败”，是一种维持皇权统治所必须付出的制度成本。因此，“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人人负责起来，才不会人亡政息”^[32]（p148）。

再次，传统中国的“县政”实质是一种“以民养官、以农养政”的基层行政管理体制。

传统中华帝国皇权专制集权制度的第三个特征是，国家的“自利取向”与“服务取向”互相分离，基层的“事权”与“财权”严重不对称，因而“县政”实质是一种“以民养官、以农养政”的基层行政管理体制。在这种正式官僚政治与非正规官僚政治交叉运行的体制机制下，就意味着县以下大量的胥吏、衙役和乡官系统只能“找米下锅”，而导致地方基层官僚特权阶层的自主性不断扩张，成为一支攫取国家权力营私舞弊的“灰帮化集团”，以至形成了“吏胥视民为鱼肉，民畏吏胥如虎狼”（清席裕福《皇朝政典类纂·卷三十六·户役七》）的极度混乱状态。事实上，“‘官’字下面的两个‘口’，这就意味着不仅维持政府运行需要成本，而且政府官员也有自身的利益追求，只是这种利益追求往往为权力的公共形式所遮盖罢了”^[37]（p217）。尤其是自秦汉至明清的2000余年，“自古官俸之薄，未有如此者”（清赵翼《廿二史札记·卷三十二·明官俸最薄》）。比如秦制规定：“县万户以上为令，秩千石至六百石，减万户为长，秩五百石至三百石”（《汉书·卷十九上·百官公卿表第七》）；而到明洪武二十五年（1392年），“更定官禄，正七品至从九品递减5斗，至5石而止。自后为永制”（明史·卷八十二·食货六）。是故，“唐宋以降，大抵官不留意政事，一切付之吏曹”（顾炎武《日知录集释·卷八·吏胥》），因而“与我共此者，其唯良二千石乎！”（《汉书·卷八十八·儒林传第五十八》）。同时，“中国乡里制度大体以中唐为界分成前后两个发展阶段，第一阶段是乡官制，第二阶段是职役制”^[38]（p134）。所以，到了清朝末期，中国整个官场的腐败和社会秩序的混乱乃至皇权统治的坍塌都集中暴露出来了。有的学者提出，“就当时的政治情势来看，晚清政府主要有两条

道路可以选择：一是通过扩大官僚政治体系，增强地方政府的组织和权力，强化国家对社会的驾驭；一是开放部分地方政权，吸收各种新兴政治力量参与社会管理，实现社会政治的重组与整合。前者固然为上策，但已没有足够的力量去实现；选择后者虽然并不情愿，但又有不得不为之势”^[39]（p724）。因此，进入20世纪的一百年，我国县以下出现了四种新型的乡镇管理模式（即晚清至民国时期倡导推行的所谓“乡镇自治”和中国共产党创建的“议行合一制”乡镇基层政权、“政社合一”人民公社体制和“乡政村治”二元管理体制）^[40]，同时建立起了更加国家化的“县政”管理制度。比如在民国时期，国民党南京政府一改“县长集权制”为“四局分权制”，对县长进行统一考试、集中训练和组织考察，对县级机构进行“房科改革”和“废除差役”，并且实行“廉政建设”和“庶政公开”等措施，由此开了明清以来县政权组织变革之先河^[41]。但随着国家正式的行政权力逐渐下沉到乡镇一级，我国传统小农经济的有限剩余根本无力支撑起一个全面渗透穷乡僻壤的庞大国家机器，致使现代的乡镇行政管理体制频繁变动、反复无常。总的看，一部中国历史总是在不断地试错和纠错机制中运行和前进的，而社会实践本身也永远蕴含着一种历史合理性。

参考文献：

- [1] 秦晖. 传统十论——本土社会的制度文化与其变革 [M]. 上海：复旦大学出版社，2003.
- [2] 【美】吉尔伯特·罗兹曼. 中国的现代化 [M]. 南京：江苏人民出版社，1988.
- [3] 赵树凯. 乡镇改革：检讨与展望 [A]. 社会蓝皮书2005年：中国社会形势分析与预测 [C]. 北京：社科文献出版社，2005.
- [4] 徐勇. 县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换 [J]. 江苏社会科学，2002，（2）：27～30.
- [5] 于建嵘. 乡镇自治：根据和路径——以20世纪乡镇体制变迁为视野 [J]. 战略与管理，2002，（6）：117～120.
- [6] 【德】马克斯·韦伯. 儒教与道教 [M]. 南京：江苏人民出版社，1993.
- [7] 【美】古德. 家庭 [M]. 北京：社会科学文献出版社，1986.
- [8] 费孝通. 乡土中国·生育制度 [M]. 北京：北京大学出版社，1998.
- [9] Vivienne Shue. Sketches of the Chinese Body Politic [M]. Standford University Press, 1998
- [10] 列宁. 列宁全集（第27卷） [M]. 北京：人民出版社，1990.
- [11] 列宁. 列宁全集（第28卷） [M]. 北京：人民出版社，1990.
- [12] 列宁. 列宁全集（第26卷） [M]. 北京：人民出版社，1990.
- [13] 江峰. 5040的法理追问 [J]. 兰州大学学报，2005，（4）：130～134.
- [14] 朱国宏. 人地关系论——中国人口与土地关系问题的系统研究 [M]. 上海：复旦大学出版社，1996.
- [15] 王夫之. 读通鉴论 [M]. 北京：中华书局，1975.
- [16] 【英】崔瑞德. 鲁惟一. 剑桥中国秦汉史 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1994.

- [17] 中国社会科学院近代史研究所. 范文澜历史论文选集[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1979.
- [18] 葛剑雄. 中国人口发展史[M]. 福州: 福建人民出版社, 1991.
- [19] 马克思恩格斯全集(第21卷)[C]. 北京: 人民出版社, 1965.
- [20] 毛泽东. 毛泽东选集(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [21] 王雨霖. 中国封建社会: 20世纪30年代的解答[J]. 文史知识, 2005, (4): 10~17.
- [22] 孙家洲. 楚汉“复封建”述论[J]. 贵州社会科学, 1990, (6): 21~28.
- [23] 黄崇岳. 中国历朝行政管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
- [24] 【美】Kang Chao. Man and Land in Chinese History [M]. Stanford University press, 1986.
- [25] 【美】何炳棣. 中国古今土地数字的考释和评价[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [26] 姜涛. 中国近代人口史[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1993.
- [27] 【美】何炳棣. 中国农业的发展(1368~1968)[M]. 上海: 上海译文出版社, 1984.
- [28] 郑秦. 清代县制研究[J]. 清史研究, 1996, (4): 11~19.
- [29] 【美】费正清. 美国与中国[M]. 北京: 世界知识出版社, 2002.
- [30] 黄宽重. 从中央与地方关系互动看宋代基层社会演变[J]. 历史研究, 2005, (4): 100~117.
- [31] 曹锦清. 黄河边的中国: 一个学者对乡村社会的观察与思考[M]. 上海: 上海文艺出版社, 2000.
- [32] 黄炎培. 八十年来[M]. 北京: 文史资料出版社, 1982.
- [33] 夏里. 唐朝官僚机构的膨胀[J]. 人民论坛, 2006, (23): 26~27.
- [34] 吴晗. 朱元璋传[M]. 天津: 百花文艺出版社, 2000.
- [35] 黄强. 中国保甲实验新编[M]. 南京: 中正书局, 1935.
- [36] 汪玉凯. 中国行政体制改革20年[M]. 郑州: 中州古籍出版社, 1998.
- [37] 徐勇. 乡村治理与中国政治[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [38] 白钢. 中国农民问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [39] 虞和平. 中国现代化历程: 前提与准备(第1卷)[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2001.
- [40] 张新光. 20世纪中国乡镇行政管理体制的历史沿革及其启示[J]. 南京师大学报, 2007, (1): 18~24.
- [41] 郑起东. 华北县政改革与土劣回潮(1927--1937)[J]. 河北大学学报, 2003, (4): 31~36.

成稿日期: 2007-06-02

作者简介: 张新光(1964-), 男, 汉族, 河南邓州人, 信阳师范学院经济与管理学院教授, 硕士研究生导师, 教育部全国百所重点研究基地华中师范大学中国农村研究中心信阳调研基地项目主持人, 主要从事《资本论》教学和“三农”问题研究, 已发表学术

论文120多篇，出版专著6部。

文档附件：

编辑： Liuzp 文章来源： 作者投稿

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]