

# 清代佐杂分防制下乡村治理主体的权力互动

刘林<sup>1</sup>, 王杰<sup>2</sup>

<sup>1</sup>南开大学历史学院, 天津

<sup>2</sup>南开大学周恩来政府管理学院, 天津

收稿日期: 2024年1月29日; 录用日期: 2024年4月9日; 发布日期: 2024年4月19日

## 摘要

清代的乡村治理面临着既需要借助乡村社会组织的力量, 又要防止乡村社会势力过大的矛盾局面。学界往往以“皇权不下县”来概括古代乡村治理的模式, 并就此进行了深入的讨论和研究, 但较少从制度变迁和权力互动的视角进行展开。佐杂分防制作为清王朝控制乡村的一种政治尝试, 是正式制度与非正式制度的混合产物。在国家和社会的双方博弈中, 分辖于乡村的佐杂官与里甲、保甲、宗族等组织围绕治安权、司法权、赋役代征权等权力的归属问题进行互动, 在一定程度上实现了治理场域的均衡, 但国家力量仍然无法摆脱社会力量而独立运转。对于当下, 培育乡村自组织力量也许是实现治理有效的一种可行路径。

## 关键词

佐杂官, 乡村治理, 乡村组织, 清代

# The Power Interaction of Rural Governance Subjects under the Subcounty Officials in the Qing Dynasty

Lin Liu<sup>1</sup>, Jie Wang<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Faculty of History, Nankai University, Tianjin

<sup>2</sup>Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin

Received: Jan. 29<sup>th</sup>, 2024; accepted: Apr. 9<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 19<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Rural governance in the Qing Dynasty faced the contradictory situation of needing to draw on the power of rural social organizations while preventing excessive rural social power. Academic cir-

文章引用: 刘林, 王杰. 清代佐杂分防制下乡村治理主体的权力互动[J]. 社会科学前沿, 2024, 13(4): 180-189.

DOI: 10.12677/ass.2024.134286

cles often summarize the ancient rural governance model as “imperial power does not extend to counties” and have conducted in-depth discussions and research on this, but rarely from the perspective of institutional change and power interaction. As a political attempt by the Qing Dynasty to control the countryside, the Subcounty officials were a mixture of formal and informal systems. In the game between the state and society, the assist miscellaneous officials in the countryside interacted with Lijia, Baojia, clan and other organizations around the ownership of powers such as public security power, judicial power, and the right to collect taxes and levies. To a certain extent, this was achieved the balance of the governance field has been achieved, but state power still cannot operate independently from social forces. For the present, cultivating rural self-organizing power may be a feasible way to achieve effective governance.

## Keywords

Assist Miscellaneous Officials, Rural Governance, Rural Organization, The Qing Dynasty

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

乡村治理是国家治理的基石,在中国传统国家治理模式中,县及县以上行政区划设有较为完备的机构组织和官僚人员,而由于治理成本和国家能力的限制,国家难以渗透到基层社会。广大的乡村地区长期处于“天高皇帝远”的状态,有学者将中国传统乡村社会总结为“皇权不下县”,由此也引发了学术界关于古代社会乡村治理模式的争论。

乡村地区作为帝国统治的基础,是国家安全和财政税收的重要保障,因此历代帝王也在不断探索乡村控制的制度设计。清朝作为传统国家向现代国家过度的关键时期,在乡村治理方面的制度规定具有承前启后的特征。一方面,作为外来征服者要实现对这个疆域辽阔、人口众多的国家的控制,就得继承明朝遗留下来的政治体系,在乡村地区承袭了明朝“以乡治乡”的制度;另一方面,防止乡村社会势力过度膨胀的意图又迫使清王朝发起一系列抑制性措施。其中,比较值得关注的是佐杂分防制度,即将州县官中除知县之外的佐杂官员,如县丞、主簿、巡检司等,分驻到乡村,具有一定范围的属地并享有相当程度行政权力。因而有学者认为佐杂分防实际上在县下形成了新一级的行政区划,从而撼动了“皇权不下县”的理论基础。尽管对于这一论断尚有争议,但佐杂分防制仍可视作为向中国乡镇一级政权建立的过渡,也是传统国家控制社会的一种尝试。在分防制度下乡村治理场域,尤其是各基层治理主体之间的互动,体现出由官治、乡治到村治,再由村治、乡治到官治的正反相向的多元协同模式。当今中国社会发展下,乡村治理也面临着自治与控制、稳定与发展、利益冲突与多方参与之间的矛盾,可以从中汲取有益经验。

## 2. 权力互动视角在乡村制度史研究中的必要性

### 2.1. 关于中国传统乡村治理模式的论争

学界关于历史上乡村治理模式的讨论颇多,温铁军提出了“皇权不下县”的说法,认为古代中国在县以下不具有完全意义上的政府,农村基本维持着自治局面[1]。该提法极为简练地概括了传统中国乡村治理的模式,由此被广泛采用。然而,也有不少学者对“皇权不下县”的说法提出了质疑。一类是从“皇

权”本身的模糊性出发,如秦晖以汉代设置的乡官和“县下设乡,乡下设里”的制度对此提出了质疑[2]。另一类学者从乡村地区普遍存在的基层组织出发,认为它们实际上是皇权在县下的延伸。如张德美认为从秦朝什伍组织到明清的保甲制,能实现政府对一家一户的监视[3],可以看出,学界对古代基层治理的重心已经从单纯论述权力格局,转向了乡村组织的研究。但是乡村的基层组织具有自发性,与国家正式设置的机构不同,这一类观点仍然无法反驳县下不具有完全意义上的政府的事实。

因而还有一类学者将目标放回官僚设置上来,开始从制度的视角对乡村治理进行考察。如胡恒对佐杂分防制进行了系统的研究,发现清代全国各地普遍存在佐杂官分驻乡村的现象,并且在治安、司法甚至钱粮征收上都有一定的权限。从而认为佐杂的行政职能并非如制度规定一般单一不定,而是逐渐超越了制度表达[4]。综合来看,这一研究路径对于“皇权不下县”的理解是“官不下县”,有助于更加全面地认识这一问题,但对“皇权”和“下县”的理解与费孝通和温铁军不尽相同,也没有充分考虑到乡村社会的多元竞合状态。

## 2.2. 权力互动与“活”的制度史

从以上学者的争论来看,对于“皇权不下县”这一论点的争论并没有一个能让所有人都接受的结果。究其原因,在于这个命题中“皇权”概念的模糊性和“下县”表述的不清。归根到底,这个问题的讨论是为了更加清晰地认识中国古代乡村治理的细节。从政治制度史的视角来看,争论的目的是要探究在中国这样一个疆域辽阔且人口众多的国家,历朝历代是如何平衡治理成效与治理成本之间的矛盾,是如何在有限的政治资源下实现对国家的有效治理的。然而制度本身是“活”的,任何一项制度的实施都有其社会基础和政治背景,也会随着外部环境的变化而变化,当今乡镇政权建设和乡村治理格局的形成也有其历史的根源。同时,政治制度也有正式制度与非正式制度之分,尤其是在中国这一地域广阔,情况多样的国家,国家的条文规定与地方具体实践情况往往有不符之处,在古代信息闭塞的情况下更是如此。

因此,要深入理解政治制度的运行及其背后的逻辑,就有必要从制度变迁的角度进行分析。制度变迁是由占据不同利益的个人和群体之间相互作用而推动和约束的,而不同群体和个人的行为受其所处场域的制度逻辑制约[3]。从古代乡村治理的场域来看,代表皇权的地方官员,与宗族、村社等民间自发力,包括中间夹杂的一些由社区提名和官方任命的准官员[5],构成了利益博弈的主要群体。他们之间的权力配置或权力转移又受制于最外层国家与社会的互动之中。所以,制度变迁的背后是代表不同利益的组织之间的互动。清代佐杂官分防为分析古代乡村治理的变迁提供了一个新的契机,使得不同主体在乡村地区的互动更加典型,能展现传统国家向现代国家转型下乡村治理场域的变化。

在制度变迁理论的研究中,新制度主义提供了有力的分析框架。在博弈论视角的辅助下,“作为均衡的制度”相较于“作为规则的制度”对理解制度的内生和动态属性具有更强的理论优势,因而被越来越多学者提出和认同[6]。在中国政治制度的演进中,王朝统治者显然也谙熟“制衡”的道理,在乡村治理中无处不体现着博弈的色彩。从某种意义上说,中国古代在乡村地区实行的制度就是一场信息的交换。交易的双方分别是代表国家力量的皇帝和代表社会力量的乡绅、宗族及其他社会组织。国家的行政力量使帝国的控制无法深入到每一个臣民,而活跃在乡村地区的社会组织却掌握着基层的信息。马克思·韦伯将权力定义为“社会关系中的主体在面临抵抗的条件下仍具有的强制执行其自身意愿的可能性”[7]。在中国,重视权术的法家也谈权力:“贤而屈于不肖者,权轻也”(《慎子·威德》)。在乡村社会,国家可以选择以一定的权力交换地方的信息,而专制下的帝国具有天然的集权倾向,当它意识到交易对自己不利时,权力的互动也就产生了。

## 3. 佐杂分防的推行原因及过程

在中国古代官僚体系中,佐杂官包括作为副职官的佐贰官和专司一方面事务的杂职官。州县一级的

佐杂官包括县丞、县尉、主簿、典史、巡检等官，一般与知县同城而治。《清史稿》载：“知县掌一县治理，决讼断辟，劝农赈贫……靡所不综。县丞、主簿，分掌粮马、征税、户籍、缉捕诸职。典史掌稽检狱囚”，“巡检司巡检，掌捕盗贼，诘奸宄。凡州县关津险要则置。”<sup>[8]</sup>从正式制度规定来看，佐杂官位微职轻，其作用也经常被忽视。尽管制度上主簿、县丞应与知县同城，但在宋代时，出现了个别佐杂分驻在县城之外的例子。元丰四年宋神宗曾规定县尉、巡检分地而治，主要还是负责辖区内的治安<sup>[9]</sup>。而在清朝，这一现象更加普遍，并且分防各地的佐杂官的职能也更加丰富。

清代分防制度的形成与其“定额”理念密不可分<sup>[4]</sup>。康熙五十一年规定“续生人丁永不加赋”，丁额固定了下来。雍正时期更进一步实行了“摊丁入地”，规定“随粮均丁”、“丁随粮办”，从而实现了丁税与地税的合一。由于土地面积变化不大，税收也就趋于稳定。另一方面，乾隆六年，清廷正式下令保持职官数额定制，“请嗣后倘各省需用人员，止准予通省内随时改调，不得奏增糜费”<sup>[10]</sup>。税收的定额化一定程度上造成了官职的定额化。但是随着人口负担加大，治理难度提升，需要增加更多地方官员。对于偏远之地，清政府必须设官弹压。另一个原因就是州县幕职的发达。从明代开始，州县长官聘请幕友协助公务的情况就已经比较普遍，同时还有州县官长随非正式地介入到地方活动中<sup>[4]</sup>。这就使得原本只分管某一领域事物的佐杂官日益边缘化，几乎成为无所事事的“闲曹”。由此看来，清政府既要防止官员过多导致财政紧张，又想更大程度地控制乡村地区，将看似多余的佐杂官派遣至乡村地区也就成为了一项“因地制宜”的政治举措。

从康熙年间开始，就有个别佐杂官分派至乡村，但数量较少，也未上升为制度规定。雍正七年以后，县下佐杂官的设置政策发生了转折，佐杂官开始由同城而转为分防乡村，且“其册亨州同、罗斛州判，虽系佐杂，均有钱粮命盗专责，实与州县不殊”<sup>[11]</sup>。到乾隆前中期，佐杂官的分辖属地趋于稳定。在很多地方对整个县域进行条块分割，多数佐杂官获得了分享县下部分区域的权力。据胡恒的研究，这一新型管理制度在乾隆二十年左右就已在全国普遍建立<sup>[4]</sup>。虽然在最初的制度规定中，佐杂官的职权以治安管理为主，但是在地方实践中，其职能呈现出扩张的趋势，形成“知县-僚属官-乡村”的三级管理模式。而在原本以保甲、里甲、宗族等组织为主体的乡村社会中，嵌入了佐杂官这一官方力量，势必引起不同利益主体之间的博弈互动，国家与社会的关系也将处于变动之中。

## 4. 佐杂移驻下的乡村治理主体的权力互动

### 4.1. 治安权的互动过程

在中国古代基层社会，治安权可能定义为维护地方安全的权力，包括稽查盘诘来往人员的身份、汇报当地的犯罪行为、监视和追捕所在地区可能发现的犯人。虽然看上去这应该是一种职责而非权力，但事实上职责就意味着权力。而具有治安职责的个体为了达到治安的目的所采取监视、追捕等行为，本质上具有强制性，因而也可将其视为一种权力。

明初设立了里甲制，里甲发挥着维持地方秩序、负责地方治安的作用。后来随着里甲的衰落，这一职能由保甲承担，由于保甲与里社、乡约等组织相互依托，因此保甲的设置也基本上符合村庄的自然形态。表面此时国家倾向于借助社会力量来进行治理，给了地方宗族乡绅一定的权力空间。清朝设立保甲也是为了监督控制农民的行动，但是并没有按照乡村自然形成的组织来设置保甲组织<sup>[12]</sup>。这很可能是清政府想在村组织势力的影响之外另设一套组织，以便制约乡村社会本身发展出来的力量，因而保甲在原初的设定中是国家意志的代表。但是国家权力的进入带来的往往是信息成本的增加，“弭盗之法，莫良于保甲，乃地方官但其烦恼，视为故套，奉行不实，稽查不严”<sup>[13]</sup>。对于地方官吏而言，利用乡村自然组织无疑是更方便的，因而保甲组织实际上难以行使其职权。有鉴于此，清王朝不得不做出妥协。清雍正元年为了实行教养治国的理念，清雍正帝下令各地推行保甲制度，并与设立社仓相结合，以兼顾民生

与治安。雍正四年雍正帝不满地方官对保甲制度的执行不力，要求九卿详议具奏，并制定了在宗族中推行保甲的族正制度，“拣选族中人品刚方，素为闾族敬惮之人，立为族正。徇情隐匿者与保甲一体治罪”[13]，其目的是利用保甲治理宗族，加强宗族的教化作用，但客观上使宗族形成了更加严密的组织结构和规范[14]。

在雍正七年以后，开始大量派遣佐杂官分驻乡村，很大程度上是对这一僵局的一次回应。广东地区距离王朝统治中心较远且时常有海外势力骚扰，同时宗族势力较为发达。清政府迫切需要加强广东的治安治理，但是又不愿意将此重任完全寄托于乡村社会组织。因此从州县派遣佐杂官至乡村，将其视为皇权的触手。巡检司本身就设置在关津险要之地，因此在县城之外具有治安职责，而雍正五年，广东的县丞、主簿等佐杂官开始与巡检司一样分管地方。巡抚杨文乾在奏请鼓励官员巡缉盗贼的奏折中说到：“当年立制之初，深知州县各官凡稽查巡缉之事，一身不能兼顾，又将设立巡检、驿丞、吏目、典史各官，令其分管地方，专拿盗贼……所以凡有盗贼案件，上司责成于州县，州县复责成于巡、驿、吏目、典史。”[15]可见，由此形成了知县——佐杂官的新型治理结构。

但事实上，国家的触手向基层多深入了一步，但却并未到达最底层，分防于乡村的佐杂官必然与乡村组织发生联系。清代初期由于大量裁撤冗员，并且由于赋役的定额化和以银代役的通行，巡检司等捕巡机构下的弓兵数量大大减少。如“粤东巡检衙门止额设弓兵二名，每名工食银仅止三两”，从而有官员提出“以巡检一官驱使，止有二役，平时既不足以巡防，遇事又不敷其差遣”，请求将弓兵增加到四人[16]。可见即使将佐杂官派驻乡村，仍然难以实行对乡村的全面控制，不得已还是得借助基层组织的力量，于是佐杂官还负有编排保甲的职能，两者形成一定的统辖关系。在基层治理中，佐杂官往往还要依靠士绅的权威来应对地方事务，在募资、募勇等行为上，佐杂官经常要与耆老、乡绅等群体打交道，事实上处于弱势地位[17]。国家和社会的力量在一定程度上达到了一种均衡状态。

19世纪中期以后，清朝面临内外危机，乡村社会受到冲击，保甲制发生了显著的变化。团练的兴起，使保甲制与乡村社会的关系更加复杂[18]。保甲由官办，绅权受到牵制。而团练由官绅合办，清政府企图“由保甲而扩充团练，勒团练而无费保甲”[19]，正好说明在事实上士绅操纵大权，编排保甲、维护地方治安的权力也由乡村社会把握。

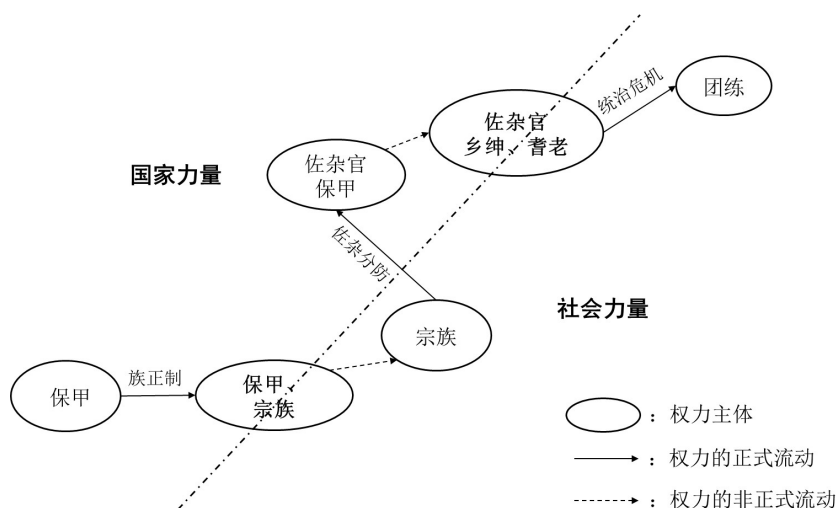


Figure 1. Diagram of the flow of public security power in rural areas during the Qing Dynasty  
 图 1. 清代乡村地区治安权的流动示意图

从图 1 可见，在清初，清王朝试图以保甲制作为控制乡村的工具，然而却发现其难以履行其职能，

因而雍正时期试图让保甲和宗族联合行使治安权。可在由于缺乏国家力量的有效约束, 地方势力膨胀, 实际上由宗族主导保甲, 为了扭转这样的局势, 又采取佐杂分防制, 让佐杂官分辖乡村、编排保甲。而在地方实践中, 佐贰官若不借助乡村社会的力量难以行使其职能, 最终两种力量达成平衡。清末面临的统治危机作为外生变量影响乡村治理场域, 使得原有均衡被打破。

## 4.2. 司法权的互动过程

这里的司法权可以分为细事审理权和命案验报权。细事审查权是指审理、调节、裁断民间的纠纷, 不涉及犯罪问题; 而命案验报权则是在发生命案后进行检验、上报上级官府的权利。

在清代, 对“细事”的认识一般是有关土地、债务、继承、婚姻和老人赡养等都是“细”微的、相对不重要的事情[5]。由于这类事件的影响并不大, 如果由国家机构进行审理的话将会占用大量的政治资源, 因此这类事件在相当长的时间内都是由乡村社会自发组织解决的, 一般说来会由村中颇具声望的耆老或乡绅进行审理。在乡村地区会有国家支持且地方认可的乡约, 在发生细事纠纷时, 便可根据乡约来进行审理。在宗族组织较为发达的地区, 还会设有族约, 当发生冲突时, 则有族长依据族约进行办理。只要当民间组织协调仍然不能解决时, 才会有居民上诉至州县衙门。在细事审查上, 国家的法定规定是只有正印官才得受理。明代有“非掌印官不许受词讼, 而佐贰官分理一事者各以其事受词”[20]的规定, 清代也规定“凡官非正印者, 不得受民词、户婚、田土之案, 皆令正印官审理。”[21]如果佐贰等官擅准词状, 则要降一级调用, 正印官不行详查, 也会受到惩罚[22]。明清之所以严格限制佐贰官参与司法, 一方面可能是因为基层事物大多纷繁复杂, 而州县官员居于县城之中, 难以明白其中的细节; 另一方面是担心基层官员在进行案件审理时受到地方势力的贿赂而产生“共谋”, 从而影响王朝统治的合法性。

但是对于“细事”的审理是一个了解乡村地区的有效通道, 这又涉及到“信息不对称”的问题。而在清代, 地方宗族内部也发生分化, 在一村之内往往存在多个家族, 个人之间的纠纷往往上升到族与族之间的冲突, 甚至爆发“械斗”等事件, 在这些冲突的解决中, 势力较强的一方往往占据优势, 司法权最终由强大的宗族势力所掌握。而在佐杂分防的过程中, 佐杂官实际上被赋予了“细事审理权”, 在一定程度上成为乡村的又一级权威。在雍正年间及以后所设立的巡检在其分辖地, 都具有不同程度的审理权。在各地的地方志中都有大量巡检审理细事的案例, 部分地区的巡检甚至可以“承间擅受, 滥差拘讯, 羁押拖累”[23]。分驻县丞对辖区内户婚、田土等民事纠纷也具有裁决权, 不需要交由县衙处理, 并且县丞还有相应的处罚权[24]。由此可见, 虽然没有正式的制度规定, 但佐杂官具有细事审查权也成为事实。但佐杂官并不是唯一具有细事审查的主体, 乡绅、族长等仍然是民众化解纠纷的一大选择。在之前由于州县衙门距离村落往往较远, 佐杂分驻乡村后使得寻求官方途径化解矛盾成为可行的选项。从制度设计上来看, 这在一定程度上平衡了地方宗族的力量。

命案验报权是更加严格的, 在古代中国, 只有州县一级能够审理命案相关的案件, 并且审理完毕后还需呈报上一级政府, 若发现漏洞, 还会发回重审。清代司法对命案也最重视, 命案都要将详情呈报上司, 普通案件由督抚审理, 命案则由刑部审结[25]。由于事件的影响程度较大, 命案验报权一般都是由州县政府的正印官独有。但“细事”本身具有一定模糊性, 这些佐杂官员可受理偷盗、赌博等细事, 但又未被明确授予县下一级审级的地位, 具体哪些事项可以审理并没有明确规定。同时, 分辖县下的佐杂官具有与民最近的便利性, 乾隆十八年广东巡抚在奏折中称“例载州县命案, 如印官公出, 邻邑穹远, 准佐杂等官代验。”[10]所以在一些地方, 佐杂官也渐渐具有验报命案的权力, 并向全国推广, 乾隆四十一年后, 分防各地的佐杂官允许“其一面验立伤单, 将尸棺殓, 一面报明该印官详加核实”[26], 逐渐获得完全代验权。

从整体来看, 司法权的下移既是出于清王朝控制社会的需要, 在客观上也有利于地方案件的破解和

正义的伸张, 权力变换的过程体现出中央、地方与乡村社会之间的博弈。由图 2 可见, 在清政府最终的设想中, 乡村地区依靠乡约、族约来对“细事”进行审理, 对于无法解决的事项则由县级正印官处理。然而在实际运行中, 地方宗族势力不断壮大, 族与族之间的势力差距也逐渐凸显, 真正掌握权力的是强大的宗族组织, 地方官难以了解案情背后的真相。因而佐杂分防一定程度上拉近了群众与官员的距离, 在非正式的运行中, 佐杂官成为亲民官, 成为了具有细事审查权的主体。由于命案的特殊性, 命案验报权始终由国家把握, 但地方势力会对权力的实际运行造成阻碍, 佐杂分防是清政府试图打破地方势力的信息垄断的一种手段, 在促进司法的便利性和公正性上有一定作用。

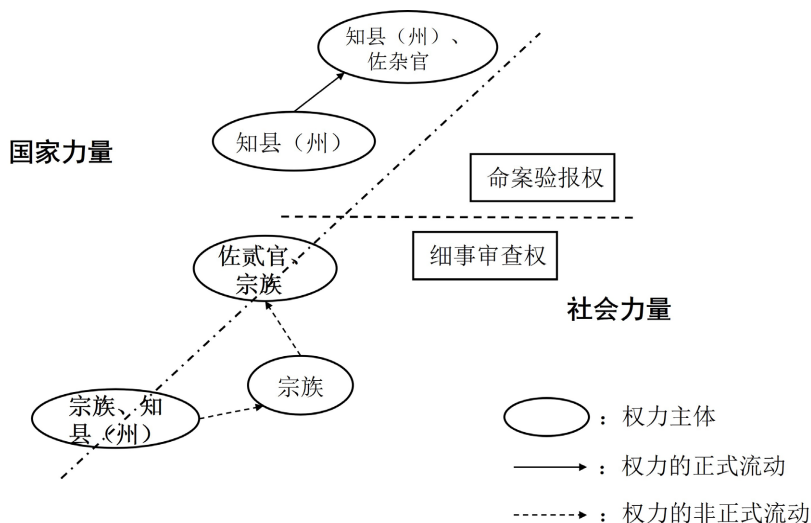


Figure 2. Diagram of the flow of judicial power in rural areas during the Qing Dynasty  
图 2. 清代乡村地区司法权的流动示意图

### 4.3. 赋役代征权的互动过程

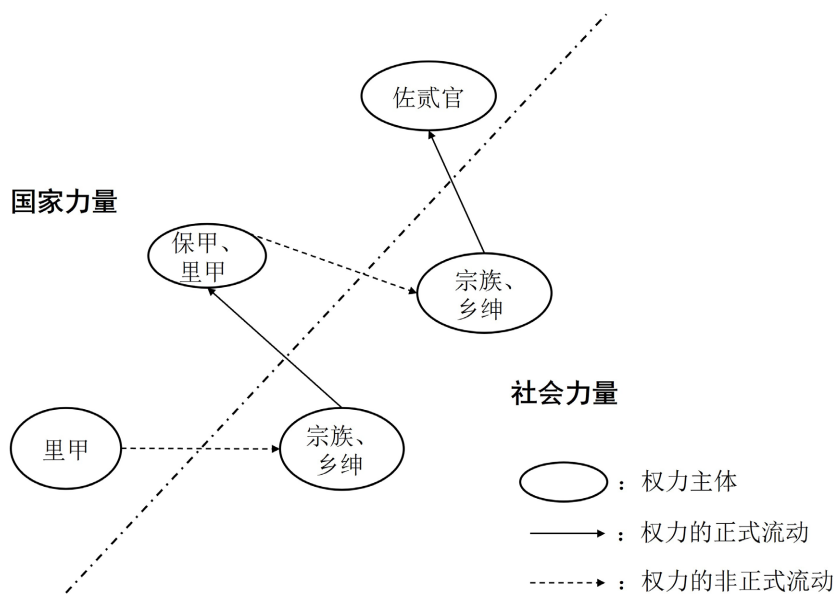
赋役是国家机器运转的基础, 在古代, 钱粮也是维护王朝统治, 地域外来入侵必不可少的物资, 徭役也是国家建设和稳固的基础。交纳赋税和供奉徭役是每一个编户齐名的义务, 从这个角度来看, 皇权确实可以影响到每一个人。而在赋役征收中, 国家无法直接对接每一个臣民, 因此就需要一定人员来实行代征。由于在缴纳钱粮的过程中, 各级官吏从中克扣以中饱私囊的现象屡禁不止, 拥有赋役代征的权力, 也意味着能够从中获利。要对应征赋役进行统计, 就需要对属地内的户数、田地数有所了解, 因此赋役代征可以分为户籍登记和征收钱粮两个步骤。

明初设立了“黄册里甲制”, 将乡村地区的人员编入里甲户册, 从而实现对编户齐民的控制。随着里甲组织逐渐失去作为基层社会组织的职能, 提供差役成为里甲组织最主要的任务。“催办钱粮, 勾摄公事”成为轮年应役的里长、甲首的基本职责。里长、甲首的设置和赋役的征派以丁粮多寡为标准, 由此建立起等级性的秩序。此时赋税项目繁杂众多, 而地方官吏又从中克扣, 导致农民负担沉重, 官府临时委派和里甲轮值中的差役负担不均更加剧了这一矛盾, 常常引发社会动乱。后来随着以银代役和“一条鞭法”的实行, 税项归并为地税和丁税两项。清代在 1648 年设置里甲制, 与明朝的建制方法基本相同, 里甲具有登记户口和催办钱粮的职责。但在清代里甲已经发生变质, 户口倾向于由同一血缘群体独占, 宗族内部繁衍分支形成利益分化, 划分出了若干子户, “里长 - 甲首”的关系逐渐被“总户 - 子户”取代[27], 因而国家和社会的关系又处于紧张之中。

在清朝实行摊丁入亩后, 赋税的征收实际上以土地数为准, 而与人丁数量关系不大, 因此原本由里

甲编排用来统计赋税的“户”也就失去了作用，并且里甲中的“户”是人丁地产的结合，是一个征税单位，实际上无法从中得知乡村的具体人数[28]，并且很多家户依附于土地大户，使得户口统计更加扑朔迷离，而知道确切的人口数则是实现乡村控制必不可少的一环。乾隆五年，清政府发布命令：“直省各州县设立保甲门牌，土著流寓，一切胪列，原有册籍可稽，若除去流寓，将土著造报，即可得其数目。令该督抚于每年仲冬，将户口实数与谷数，一并造报。”[29]里甲不再编撰户口册而转由保甲承担，但是因为担心保甲职能太多而妨碍其治安的职能，并没有将征收赋税的权力也转移给里甲。为了防止乡绅或宗族控制里甲和保甲，清政府还规定乡绅不得担任保长或甲长。但如前所述，保甲仍然难以独自履行其职能。

鉴于这种情况，在很多地方清政府规定纳税人可以直接将税款送外县里，也就是“自封投柜”，或者派遣书吏、衙役等下乡征收，这实际上是对明代里甲制下由值年里甲统一征收的制度的否定，子户直接向政府交税而不必再通过总户[28]。但在清代还出现了佐贰代知县征收的情况，也就是划定一定区域，佐贰官独自处理辖区内的钱粮征收及上缴事务。赋予佐贰官征收钱粮的权力，是因为部分乡村由于地形或距离等问题不便前往县城交税，但更重要的是一些地方乡族组织壮大，对赋税征收和基层统治构成了威胁。如福建地区明清时乡族械斗盛行，乡族组织的发展及其军事化，成为清代基层治理的一大隐患。[30]。也就产生了移驻县丞划分辖区代征钱粮的需要。移驻到基层的佐贰官统筹里甲，“征收钱粮，一切户婚、田土、词讼准其审理，与知县职任无疑”[31]，将对地方势力的监督和国家政治控制的需要联系起来。他们深入乡村地区，直接向群众征收赋税、钱粮，在一定程度上加强了国家与臣民的直接联系，削弱了士绅和地方豪强的势力。州县佐杂官权力的空间转移，强化了国家对乡村的控制，但也进一步模糊了国家与社会的边界[32]。综合看来，赋税征收权的变动也是多方利益主体互动的结果，分辖乡村的佐杂官一定程度上充当了国家与社会的“中间交易人”，促成了博弈的均衡。



**Figure 3.** Diagram of the flow of taxes and levies in rural areas during the Qing Dynasty  
**图 3.** 清代乡村地区赋役代征权的流动示意图

由图 3 可见，赋役代征权的权力主体处在不断变化之中，这是因为赋税关系着王朝的运转和统治，因此，国家始终想把赋役代征权牢牢把握在自身手中，而里甲和保甲由于与乡村社会力量的纠缠不清，无法确保国家对权力的把控，博弈互动也就不会停止。而赋予佐贰官以赋役代征权在某种程度上消除了此前权力归属模糊不清的状态，使权力互动在一定程度上达成平衡。



## 5. 结语：良性互动是必由之路

通过对清代佐杂分防制度下乡村治理主体的权力互动的考察, 可以更加清晰地揭示清代乡村治理的制度变迁逻辑, 展现传统国家向现代国家转型下基层治理场域的变化。综上所述, 佐杂分防制度是清政府为了解决治理成本和治理效果之间的矛盾, 而采取的一种“因地制宜”的政治举措, 也是国家控制社会的一种尝试。在分防制度下, 佐杂官与乡村社会组织之间的互动, 体现出正反相向的多元协同模式, 也反映了国家与社会之间的权力平衡与权力转移。

由于对治理主体的权力互动的透视, 往往无法在正史之中获得资料, 由此依据王朝实录、地方志、奏折、档案等文献资料进行分析成为必要, 但由于清代佐杂分防制度的实施情况并不一致, 不同地区的佐杂官的职能和权力也有所差异, 因此更多的实证研究是必要的。

清代佐杂分防制度的推行虽然取得一定成效, 但最终也并未能完全实现国家对乡村的全面控制。佐杂分防制也是清王朝所采取的一种权宜之计, 国家与社会达成的平衡也是不稳定的。究其根本, 乡村自发组织的存在具有其社会根源和历史合理性, 国家与社会之间的合作才是实现乡村善治的必由之路。分防乡村的佐贰官即使被赋予权力, 但仍然需要乡村社会的力量才能行使其职权。然而在历史发展的进程中, 乡村地区的自生力量渐渐式微, 因此, 培育乡村自组织的力量, 从而促进不同治理主体间的良性互动, 也许是当今乡村治理的一条可资借鉴的道路。

## 参考文献

- [1] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000: 411.
- [2] 秦晖. 传统中国社会的再认识[J]. 战略与管理, 1999(6): 62-75.
- [3] 张德美. 古代乡官的嬗变[J]. 政法论坛, 2013, 31(1): 133-143.
- [4] 胡恒. 皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2015.
- [5] 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[J]. 开放时代, 2008(2): 10-29.
- [6] 林婉琳. 内生的制度运行和变迁——博弈论的分析视角[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2023, 60(4): 158-166.
- [7] 马克思·韦伯. 经济与社会[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2019: 3.
- [8] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京: 中华书局, 1977.
- [9] 余蔚. 宋代地方行政制度研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2004.
- [10] 清高宗实录[M]. 北京: 中华书局, 1986: 8.
- [11] 清世宗实录 [M]. 北京: 中华书局, 1985: 783.
- [12] 萧公权. 中国乡村——论 19 世纪的帝国控制[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [13] 张廷玉. 清朝文献通考 [M]. 北京: 商务印书馆, 1936.
- [14] 常建华. 清代宗族“保甲乡约化”的开端——雍正朝族正制出现过程新考[J]. 河北学刊, 2008(6): 65-71.
- [15] 雍正五年五月初三日广东巡抚杨文乾奏[M]//中国第一历史档案馆(编), 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 8 册. 南京: 江苏古籍出版社, 1991: 805-806.
- [16] 朱批: 乾隆五年六月初八日广东按察使潘思渠奏, 档号: 04-01-01-0049-003, 中国第一历史档案馆藏《上谕档》, 盒号 554, 册号 2[Z].
- [17] 刘志松, 王兆辉. 国家、官绅与社会: 清代州县佐杂官治区分防与治理——以元和县为例[J]. 甘肃理论学刊, 2015(6): 98-102.
- [18] 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[J]. 史学月刊, 2000(5): 130-138.
- [19] 邓华熙. 皇朝道咸同光奏议[M]. 北京: 学苑出版社, 2010: 2839.

- 
- [20] 明孝宗实录[M]. 扬州: 广陵书社, 2017: 3672.
- [21] 钦定大清会典二[M]. 台北: 文海出版社, 1991: 12.
- [22] 王兆辉, 刘志松. 清代州县佐贰官司法权探析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2014, 40(4): 161-166.
- [23] 全士潮. 驳案新编[M]. 海口: 海南出版社, 2001: 382-384.
- [24] 吴佩林. 万事胚胎于州县乎: 《南部档案》所见清代县丞、巡检司法[J]. 法制与社会发展, 2009, 15(4): 30-37.
- [25] 郑秦. 清代法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 117.
- [26] 钦定大清会典事例三[M]. 台北: 文海出版社, 1991: 9.
- [27] 刘志伟. 在国家和社会之间: 明清广东地区里甲赋役制度与乡村社会[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [28] 刘志伟. 明清珠江三角洲地区里甲制中“户”的衍变[J]. 中山大学学报(哲学社会科学版), 1988(3): 64-73.
- [29] 钦定大清会典则例[M]. 上海: 上海古籍出版社, 1987: 6.
- [30] 罗庆泗. 明清福建沿海的宗族械斗[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 107-112.
- [31] 朱批: 乾隆十六年三月二十二日闽浙总督喀尔吉善等奏, 档号: 04-01-35-0894-008 [Z].
- [32] 王兆辉, 刘志松. 清雍正朝闽省内地州县区划变动与职官控制考论[J]. 历史地理, 2015(2): 110-116.