

清末民初国家权力与绅权关系的历史嬗变

以乡村自治为背景的考察

徐祖澜*

摘要 清末民初乡村自治的推行促使了绅权性质的改变,由一种非正式权力演化为正式权力。同时,绅权与国家权力的关系也在相关自治法律的规范下走向制度化。在制度的框架之下,乡绅阶层因筹办乡村自治而得以彰显权力。但此时的绅权非但没有像改革者所期望的那样发展成民权,从而进一步构筑乡村自治的真正社会基础,反而造成乡绅治理模式异化为乡绅统治格局,并成为近代中国国家政权建设的严重阻碍。由此,国家权力不断打压绅权,后者则因为丧失其存续的社会根基而抵抗日益式微。在国家与乡村社会同时背弃的境遇中,绅权最终走向了消亡。近代中国在国家建构和民主建构的两难中最终选择了前者,而乡村自治从形式到实质都不复存在。

关键词 清末民初 国家权力 绅权 乡村自治

对于清末民初的乡绅而言,20世纪的到来最初似乎是充满希望的。自明末以来几经沉浮而积淀,适逢清廷镇压太平军运动而力拔头筹,亟亟于乡村公共事业而崭露头角,乡绅在近代中国的政治权力结构中已经成为一支不容忽视的力量。^{〔1〕} 1909年地方自治在基层社会的推

* 扬州大学法学院副教授。本文为作者主持的江苏省高校哲学社会科学研究基金项目“乡村治理视阈下的纠纷化解研究:传统经验与现实进路”(2012SJD820013)系列研究成果之一,以及扬州大学2012年度“新世纪人才工程”阶段性成果。

〔1〕 参见徐祖澜:“乡绅之治与国家权力——以明清时期中国乡村社会为背景”,《法学家》2010年第6期。

行更是一个千载难逢的机会,因为这意味着他们已经具有合法性的显赫地位,即将获得合法性。于是,乡绅们开始满怀信心地筹办乡村自治,而绅权得以彰显。对于此时的绅权,理想主义者寄希望于其向民权的转化,从而构筑起乡村自治的真正社会基础。历史主义者则关心其是否还能像以往那样起到调和国家与乡村社会的作用?而对于此时主导乡村自治的国家权力而言,如何通过法律操控绅权并协调彼此之间的关系是基层变革的首要问题。正是在这一纷杂的历史背景之下,绅权与国家权力之间展开了一场新的博弈和角逐。

一、国家权力与绅权关系的制度化及其实质

清末民初的乡村自治是地方自治的重要内容和根基所在。伴随着乡村自治相关法律的推行,乡绅从幕后走到了前台,明清时期作为非正式权力(瞿同祖语)的绅权逐步地被正式体制所吸收而正式化。由此,绅权与国家权力之间的关系也随之发生变动,而制度化是其最为显性的表征。但这种制度化所带来的结果,并不是理想中的乡村自治的规范有序和乡村社会的繁荣发展,却是原有乡村社会保护型经纪的逐渐消失,营利型经纪甚至是掠夺型经纪占据主导地位。^{〔2〕}这种转变几乎构成了中国近代乡村社会破落失序的最重要原因。就本文的关注点而言,我们需要厘清:在制度化的乡村自治背景下,这一变动如何发生?乡村自治法是否就是传统乡绅治理模式的文本化和法律载体?乡绅阶层为何从充满道德责任感的“一乡之望”转变为一个“私利化”的阶层?而所有的这一切嬗变对于绅权、国家权力以及乡村社会三者又各自意味着什么?

中国自古改制与更法相连。光绪三十四年十二月二十七日(1909年1月18日),清政府仿日本《市町村制》颁布《城镇乡地方自治章程》,自此拉开了乡村自治的序幕。根据该法,各城镇设议事会及董事会,乡设议事会和乡董;人口过少的乡,不设议事会,以乡选民会代之。议事会议员由城镇乡选民互选产生,凡具本国国籍,年满二十五岁,在该城镇乡连续居住三年以上,并年纳正税或地方公益捐二元以上男子,具有选举权和被选举权。^{〔3〕}同时公布的《城镇乡地方自治选举章程》则具体细化了选举人的选举权,“选举人分为两级,就选举内择其年纳正税或公益捐较多者若干名,计其所纳之额足当选举人全数所纳总额之半者为甲级,其余选举人为乙级。”^{〔4〕}由此可见,在法律上,无论是选举人还是被选举人皆有资格限制,除性别、年龄、居住年限以外,特别强调了财产资格并以级别加以区分,因而选举权并非所有成年国民之普遍权利。此外,乡村自治法的另一大特色是自治服务于“官治”,前者是工具,后者是目的。《城镇乡地方自治章程》第一条即开宗明义:“地方自治以专办地方公益事宜,辅佐官治为主。按照定章,由地方公选合格绅民,受地方官监督办理。”其后,关于乡村自治的主要职责采用了列举的

〔2〕 所谓保护型经纪,即代表社区利益,并包括社区免受国家权力的侵犯;而营利型经纪视乡民为榨取利润的对象,参见(美)杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社2010年版,页24—37。

〔3〕 参见故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(下册),中华书局1979年版,页729—730。

〔4〕 徐秀丽:《中国近代乡村自治法规选编》,中华书局2004年版,页19。

方式,包括地方学务、卫生、道路工程、农工商务、善举、公共事业、筹集上述款项和地方乡绅办理地方习俗八项。但紧接着则采用排除法,规定:“前条第一至第六款所列事项,有专属于国家行政者,不在自治范围之内。”〔5〕可见,清末乡村自治的目的是服务于“官治”的:

清代发起人所理解的“自治”这一名词,既不是指代议制政府,也不是指地方自治。……它在官治的范围之内存在,只是去完成官治不能完成的任务。朝廷的意图自然是要明确正规的官僚界和地方利益集团之间的力量对比,即让前者控制一切实质性的职能,而只把余下的公务留给后者。为了开动地方自治的机器,官员们要“选择正绅”(一个由来已久的措词)去贯彻北京下达的一套详细的章程。〔6〕

包括乡村自治在内的地方自治只是清政府为挽救厄运而进行的一场自救“运动”,它在根本上背离了自治的基本精神而沦为官治之下的行政工具。

作为清末“新政”之一的乡村自治,其思想源头可追溯到冯桂芬的乡治理论。在清末的地方自治思潮中,冯氏较早提出了国家与乡村社会的“分治”思想,并在这一思想的基础之上创设了“乡董自治制”。囿于历史的局限,“乡董自治制”的设计非常保守,仅是传统国家中乡绅的社会功能的制度化,远非“民治”意义上的自治。单从乡董和乡公会的有限权力来看,它们似乎多半只是一个地方事务的协调和仲裁机构,而不是独立的自治机构。〔7〕不可否认,清末乡镇选举中具有了些许民主的因素,但这种民主远未达到以社区民主自治替代传统绅权自治的程度。“其乡镇自治职员的选任标准却仍承接前代,重财产、德行、声誉与地位。”〔8〕而从实际当选者的比例来看,“在自治会会员之中,相当数量的人是有低级功名的绅士。大部分被选为自治会会长和镇乡董事的人是绅士。的确,清末的地方自治实际是绅士之治。”〔9〕

制度可以立刻予以变革,但人的心理和社会的传统无法即刻发生改变。“其实,在那个时代,就是没有这样的选举设计,依乡民习惯于服从精英们的文化威权,乐于通过精英来表达自己意愿的传统,以及多数人怯于出头露面心理,乡镇自治机构依然会被精英(主要是乡绅)把持着,也只能由他们来把持。”〔10〕因此,清末新政所启动的乡村自治事实上是由乡绅阶层而不是普通乡民来办理各种社会公共事务,而这在实质上是将传统做法以制度的形式确立下来。其中亦有些变革颇有意味。譬如,国家行政范围之外的社会公共事务的办理地点不再是乡绅个人或家族的私人场所,而是藉于劝学所、警局、保卫团、财政局所和各类实业局所等机构。此可谓现代行政的重要特征,“所有持续的工作都是由官员们在办公机关里完成,”〔11〕“同时存在着职务机关(企业)的财富(以及资本)与私人的财富(家庭预算)完全分开的原则,以及职务运

〔5〕 同上注,页3—4。

〔6〕 (美)孔飞力:《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》,谢亮生等译,中国社会科学出版社1990年版,页222。

〔7〕 参见冯桂芬:《校邠庐抗议》,戴杨本译注,中州古籍出版社1998年版,页91—93。另汪太贤:《从治民到民治——清末地方自治思潮的萌生与变迁》,法律出版社2009年版,页72。

〔8〕 赵秀玲:《中国乡里制度》,社会科学文献出版社1998年版,页95。

〔9〕 费正清等:《剑桥中国晚清史》(下卷),中国社会科学出版社1985年版,页462。

〔10〕 张鸣:《乡村社会权力与文化结构的变迁:1903—1953》,陕西人民出版社2008年版,页41。

〔11〕 (德)马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆1997年版,页248。

作场所(办公室)与住所完全分开的原则。”^{〔12〕}但颇为吊诡的是,当时这些现代的公共机构从成立之日起又无不是借用家族或宗族的庙宇、祠堂、书院、社学等传统乡里社会的公共活动场所。因此,对于参与其中的绅民而言,这种变化只不过意味着给原先的民间公共活动场所以一个官方的正式名义而已。同时,这些公共活动的首领绝大部分仍是本地的乡绅。“前清变法之前,即流外微秩,亦同属朝廷之命官,非籍不隶于斯土者而始可任。”“乃自光绪之季,旧吏多裁,今之教育、警察等机关……多本县之士绅。”^{〔13〕}

民国改元后,乡村自治不仅没有像清代有些制度那样被废止,反而由于其“民治”性质而得以更大力度的推行。民初《建国大纲》强调建国必须遵循自下而上,所谓“地方自治者,国之础石也。础不坚,则国不固”。^{〔14〕}但是,后来的现实却迫使执政者们偏离了《建国大纲》的方向,因为,“实施这样一个地方民主化计划的环境,有可能导致要求更大的控制,而不是要求更大的自治。为内战的频仍和外国侵略以及世界经济大萧条的社会影响所困扰,政府视国内治安为当时大家最关心的事。结果是加强了国民党的内部,与民众参政相比,更注重官府和军队的分子的力量。”^{〔15〕}在这一环境之下,乡村自治发起的目的也就成了帮助地方政府更好地完成1930年《乡镇自治实施法》中所交办的一系列事项,包括人口调查、土地调查、地方公益、文化教育、保卫、国民体育、卫生疗养、水利、森林培植和保护、农工商改良及保护、粮食储备及调节、垦牧渔猎、合作社组织、风俗改良、养老救济、公营业、自治公约拟定、财政事项等二十项,^{〔16〕}最后的兜底条款是“其他依法赋与该乡镇应办事项”。^{〔17〕}对比清末《城镇乡地方自治章程》的八项内容,不难发现,南京国民政府对于自治事项的规定不但较之前更为详尽,而且不再有强调所谓的“专属国家行政者,不在自治范围之内”的话语。这表面上似乎表明着国家希望乡村自治组织承担起更多的社会责任,从而赋予后者更多的权力。但笔者认为,其背后的真正原因是,此时的乡村自治组织在执政者的政治设计中已经被纳入国家官僚体系,因而无需再严格区分自治与官治的界限。

“一旦先前的地方控制体系为现代变革所废弃,那么民国政府惟一的选择——除面对清王朝时期在小农社会中所发生的同类问题外——就是要么是政府至基层社会官僚化,要么用一种新的方法将乡绅纳入其政治体系。”^{〔18〕}但是,作为新的统治者,国民党政府与清政府的统治方式毕竟不同,如果说后者是一种传统形态,那么前者的统治“不能说是由于传统形态的发展,而宁说是未被根本否定的传统形态,与模仿资本主义各国在转形过程中出现的新官僚政治形

〔12〕 同上注,页244—245。

〔13〕 任传藻修:《东明县新志》(第9卷),佐治表,民国二十二年。

〔14〕 《孙中山全集》(第3卷),中华书局1984年版,页345。

〔15〕 费正清等:《剑桥中华民国史(1912—1949)》(下),中国社会科学出版社1998年版,页394。

〔16〕 徐秀丽,见前注〔4〕,页152—153。

〔17〕 同上注,页153。

〔18〕 Kuhn, Philip A, “Local Self Government under the Republic: Problems of Control, Autonomy, and Mobilization”, in Frederic Wakeman Jr. and Carolyn Grant, eds, *Conflict and Control in late Imperial China*, University of California Press, 1975, pp. 257—298.

态的混合”。^{〔19〕}换言之,继承了传统政治文化并力图跟进世界潮流的国民党政府最初的如意算盘是鱼与熊掌兼得:一方面按照现代官僚制的要求就地取材地改造地方乡绅,并使其全面负责乡村自治;另一方面是将乡村自治实实在在地变为官僚统治在基层的延续。由是可见,无论是力求划清官僚统治与乡村自治的界限,还是企望融官僚统治与乡村自治于一体,乡村自治在国家权力那里始终是工具,而不是目的。而对于这关键点,作为乡村自治的具体办理人——乡绅,明显在一开始就会错了意。

清末民初的乡村自治对于乡绅而言,最大变化就是原本具有社会权威并处于体制之外的该阶层顺理成章地纷纷进入国家的正式体制内部,绅权也从一种非正式权力转变为正式权力。这也就意味着,作为正式权力的绅权在与国家权力的对话中不仅具有了合法性,而且具有了法律的保障。法律化的乡绅治理便成为法定意义上的乡村自治。在逻辑上,自此绅权便是通往民权自治的一条道路。“从世界范围来看,地方自治在起步时都是绅权自治,是绅权向皇权争取政治权力;随着民主进程的深入,费孝通所说的‘民权’开始要求和绅权平起平坐,才会出现广义的民权自治,即当代意义上的地方自治。”^{〔20〕}对于民权与绅权之间的内在联系,19世纪末20世纪初的中国知识界也基本达成了“民权即绅权”的共识,清末维新人士将绅权的振兴看作社会改革和政治现代化的关键,并且极为审慎和圆满地为绅权的提倡找到了既符合中国文化传统又迎合世界潮流的客观依据。所谓“欲兴民权,宜先兴绅权”,^{〔21〕}其言下之意,即民权是绅权的理论前提,绅权在经过了伸张以后必然会向民权转化。但是,理论家们虽可以预言历史,却无法决定历史,乡绅治理模式并没有在由绅权向民权转化的道路上走下去。

传统的乡绅治理既无法通向民主政治,反而逐渐异化为一种制度化的“乡绅统治格局”,与国家权力之间变得扞格不入。“乡绅统治格局”中的“统治”一词,即治理“自主性”的凸显和极端强调,具有摆脱国家控制和社会监督的强烈的“独立”倾向。“乡绅统治格局”与——明清时期甚至19世纪中叶已经发生变化的乡绅治理模式——“官绅共治格局”^{〔22〕}相比较,最根本的不同在于,后者是联结国家和乡村社会之间的缓冲带和平衡两者利益的调节器,而前者虽然同样位于国家和乡村社会之间,但却变成了一个独立和私利化的隔离带。这一隔离带的存在不仅不能整合国家和乡村社会,反而起着离间的作用。对于乡民而言,乡绅治理所获得的自治名分其实与官治并无实质性的区别,甚至是等同的,乡民最切身的体会莫过于原先交给国家的赋税现在交给了自治组织。这就意味着乡绅由代表地方的“民望”变成了官方授权的“代理”,其权威的获得不再需要社会的认同,而是利用国家授权来证明其权威。对于国家权力而言,当乡绅治理以制度化的乡村自治的面目出现时,绅权必以社会权力自居而与国家权力相区隔;换言之,绅权以保护乡民利益为名,有选择地贯彻国家意图甚至对抗国家权力就具有了某种正当性。

〔19〕 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社1981年版,页147。

〔20〕 沈延生等:“自治抑或行政:中国乡治的回顾与展望”,载徐勇主编:《中国农村研究》(2002年卷),中国社会科学出版社2003年版,页15。

〔21〕 梁启超:“论湖南应办之事”,载李华兴等主编:《梁启超选集》,上海人民出版社1984年版,页75。

〔22〕 沈延生认为,传统乡土社会与其说是“乡绅统治格局”,不如说是“官绅共治格局”,笔者表示赞同,并予以引用。参见沈延生等,见前注〔20〕,页1—95。

二、绅权的彰显及其与国家权力的博弈

历史往往与逻辑相悖。在明清传统国家背景下,乡绅的权力基础并不在于国家,但绅权却可以作为国家权力的延伸而得到后者的默认,甚至在危难之际成为后者的依赖。而近代国家主导的制度化的乡村自治却几乎彻底改变了乡村社会中的权力结构,它使得乡绅权威的授权来源发生了转移,“权威授权逐渐地改由官府,从而无需再经如前所述的过程——传统中这种身份必须经过与辖区公共利益的共享、保护和互相信赖而获得。……进入了国家体制,他们找到了更强大的靠山:‘上级’。”^[23]但正是这一“上级”——国家权力,因为作为其“下级”的乡绅无法领会其政治意图,而决定将之彻底消灭。这就是我们在清末民初乡村自治背景下的所看到的绅权与国家权力相互博弈,以及国家权力打压绅权的一段历史画面。而此时国家权力之所以不再满意绅权,其背后有着深刻的历史原因。

一方面,乡村自治的办理者——乡绅在主观意识上变得明哲保身,甚至是私利化,构成了国家权力与绅权相互扞格的重要原因。由于晚近中国在匆匆忙忙地开始资产阶级改良和革命之前,并没有经历一个充分的思想启蒙运动,整个社会的意识形态在动荡的时局之下变得混乱不堪,虽然破掉了传统,却没有立起一个新的指向。具体到乡村社会,原先奉行道统哲学的乡绅在新的时代背景下同样没有经过思想的改造和转变,因而他们虽肩负着厚重的希望,经手现代意义上的乡村自治这样一个全新的事业,但其自身并不能认识到自治对于国家和民众的真正价值。按照19世纪中叶平定叛乱时的惯性,乡绅们更多的是将自治作为扩大绅权以全面控制基层社会的工具,而不是所谓的“以绅权孕育民权”。^[24]值得注意的是,绅权的无序扩张在20世纪的状况更为严重。科举制的废除已经使乡绅丧失了对国家的依附性,以科举功名为载体的儒家道德也同样遭到了抛弃,在社会日益多元化的情况下,失去了制度控制和道德约束的乡绅对国家和乡里到底还存有多少责任感,就不得不令人感到怀疑。位于官治以外的自治,是否可以发挥辅助官治的作用,抑或是护卫乡里而对抗官治?从自身(个体或群体)的利益出发,乡绅在这其中有着极大的运作空间。

另一方面,从客观环境而言,清季以来中国政府的最大使命就是要尽快建成一个统一而强大的民族国家,最迫切之问题就是国家整合建构问题,或有学者称之为“国家政权建设”(State-building)问题。当以乡村自治为表征的乡绅统治模式与国家政权建设的目标的严重对立时,国家权力因无法协调两者之间的关系而选择先解燃眉之急,即国家政权建设的任务压倒了乡村自治,因为前者与民族存亡直接相连而更显迫切。“国家政权建设”是一个舶来词汇。其最初的运用者 Charles Tilly 用之以概括16世纪到18世纪西欧民族国家形成的历史现象,人们从这一现象中看到是“分散的、多中心的、割据性的权威体系逐渐转变为一个(以现代国家组织)为中心的权威结构”。^[25]在空间上,这是一个国家权力深入乡村社会,并不断加强控制的

[23] 张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版,页31。

[24] 张宪文:《孙诒让遗文辑存》,浙江人民出版社1990年版,页314。

[25] 张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海书店出版社2006年版,页45。

过程。或许是历史的偶然,这似曾相识的一幕在 20 世纪前期的中国再次上演。始于清末新政的中国近代史,从国家与社会二元化角度而言,也同样是一部国家权力扩张和地方社会结构解体的历史。因而,习惯于对他者与自身进行比较分析的西方汉学研究者便赋予这一理论以工具价值,用以解释中国社会在近代的历史变迁。这一过程表现为,以构建民族国家为目的,国家权力希望可以在没有任何中间层阻碍的情况之下与单个的民众之间发生直接联系,这也许可以视为建立现代意义上的国家—公民新型关系的一个前奏。而此时的乡绅治理模式,即使没有发生异化,无疑也是一种障碍,因为要实现国家权力的直接统治的最简便方法就是消灭其他任何形式的社会权威。更何况,经办乡村自治的乡绅阶层已经成为一个自利化的“集团”而有了“营利型经纪”的趋向,它使得国家权力日益“内卷化”^[26]而难以达到直接有效控制的目标。换言之,国家权力与绅权的关系因为“国家政权建设”的自上而下与乡村自治的逆向推行而变得日益紧张。

在与国家权力博弈的过程之中,绅权变动的一种面相是悬浮化,即渐失传统绅权所具有的文化权力特性,而横暴强权的特征凸显,不但逐步从原先所处的乡村与国家的中间状态剥离出去而难以再发挥调和功能,甚至更多地起着离间两者的作用。这种悬浮化发生在清末民初的社会转型时期,首先缘于科举制度的废除所导致的乡绅阶层的异质化倾向,“原来应该继承绅士地位的人都纷纷离去,结果便只好听滥竽者充数,绅士的人选品质自必随之降低,昔日的神圣威望乃日渐动摇。”^[27]因此,即便是此时乡村社会内部仍有传统意义上的乡绅存在,但真正在政治舞台上发挥作用的却是那些被称之为“权绅”的人,后者一改传统乡绅那种保守的道统主义而随时准备攫取权力。“清末民初‘绅权’演变的基本态势:即地方权力结构发生了由‘士绅’(Scholar-gentry)向‘权绅’(Power-gentry)的历史性转变。新政及其此后一系列制度性变革为绅权的扩张带来更多的合法性依据,使相对隐蔽操持地方公权的传统士绅变为了公然的‘权绅’。”^[28]此处,“权绅”概念的提出形象地反映了一个现实,即乡村自治使得乡绅的授权基础转向国家权力,而与乡村社会利益的关联逐渐弱化。但这却并不意味着他们与官方政府之间可以有机地融合,成为上级政府在基层社会不折不扣、完全意义上的官方代理。与之相反,处于“官治”之外并拥有自治权力的权绅及其组织是一个“活体”,它在基层政治中显示出巨大的能动性。对于“上级”政府的命令,“权绅”不得不执行,但他们也可以做到“上有政策,下有对策”,将不利于本集团或个人利益的政令加以过滤筛选,甚至阻挠。

凡是新上任的官吏,首先一定得将当权的士绅接洽好,不然他们就非想法叫他滚蛋不可。……政府方面为了行政上的便利,尽量利用着他们的这种‘权能’,于是他

[26] “内卷化”一词来自人类学家吉尔茨,是指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后,便停滞不前或无法转化为另一种高级模式。杜赞奇用“国家政权的内卷化”这一概念来说明 20 世纪前半期中国国家政权的扩张及其现代化的效果,即国家机构不是靠提高效益,而只是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系来扩大其行政职能。参见杜赞奇,见前注[2],页 53—55。

[27] 史靖:“绅权的继替”,载吴晗、费孝通等:《皇权与绅权》,天津人民出版社 1988 年版,页 145。

[28] 王先明:“历史记忆与社会重构——以清末民初‘绅权’变异为中心的考察”,《历史研究》2010 年第 3 期。

们便落得两头讨好,从中取利。他们对于官厅说人民反抗,对于人民又说官厅非如此不可;他们对于官厅痛斥愚民可杀,对于人民又说官厅万恶。〔29〕

由此可见国家政权建设在基层推行中的困难。但另一方面,国家政权一心想要构建的行政网其实很难直接下沉到乡村社会,而不得不借助这些“权绅”,而后者同样利用国家所授予的权力使自身对乡村社会的统治“合法化”,在行政体制之外具有很大的运作空间。异化的乡绅治理模式不但不能使绅权作为国家权力的延伸,反而是一种极大阻碍。

绅权变动的另一种面相是组织化。乡村自治各项事业的推行将传统社会基于习惯的个人化的绅权转变为一种组织化的绅权。以制度化的学校、卫生、农工商会等公营组织为依托,绅权对于国家权力对乡村社会的压榨,本着共同体利益而奋力抵抗。其背后,我们往往很难区分其个人利益与地方利益,而这几乎可以视为传统绅权的延续。如清末顺天府尹周某袒护其族人周承先把持贪污房山县煤矿税收。自治预备会成立后,会长约集其他会员和警董向官厅提出交涉,“乃官厅或情面所关,或轻视自治,呈数十上而莫能决。彼时民气盛,警务皆归地方筹办,于是一面遣警驱逐周承先,一面向高级官厅力争,”终于将矿山税收征收归自治局所有。〔30〕再如,李怀印先生考察 20 世纪早期河北获鹿精英活动中的三个著名事件,包括 1906 至 1915 年,县绅和乡绅动员反对差徭的活动;1920 年和 1921 年间,精英们反对善后粮捐的努力;在军阀政府的最后两年,反对“军事特捐”的斗争。在结论中,他指出:“精英们为纳税人仗言,因为作为最大的土地所有者,他们比农村地区的其他人更能感受到赋税增加的影响。而且,维护地方民众的利益,也是他们维持他们的声望和重新确认他们领导地位的最有效途径。”〔31〕可见,在 20 世纪前期的以乡村自治面目出现的乡绅治理中,虽然授权基础发生了转移,但乡绅们的实际利益终究还是在地方。在已经与乡民发生疏离的情况下,乡绅治理仍要尽力谋求修复与乡民的关系以获取支持,为此他们甚至不惜与国家权力进行对抗。这一看似矛盾的过程,皆因乡绅的自利化而得以解释,即为了自身利益,“两利相权取其重、两害相权取其轻,”绅权完全可以在乡村社会和国家权力中进行取舍,联合一方对抗另一方。这也许是另一种意义上的“调节器”。

绅权变动的第三种面相是权力内部的分化。清末民初,废科举、兴新学导致乡绅新、旧阵营的形成,两者利益争夺激烈而引入国家权力以解决纠纷。民国 27 年闽中沙县学田案可为一例。素来闽中宗族强盛,民风好学,族田中专设学田以协济宗族子弟读书之经费并用作登科入仕之奖励。但“近因科举久停,各项学校毕业生继起征收,一讼之兴,经年不息……福建高等审判厅受理各县争收书租上诉案件,每年恒有数起”。〔32〕时沙县政府进行学田改革,以行政手段统一分配学田收入,给予族内秀才和从各种学堂毕业并升入高一级学校的宗族子弟以不等比例。其中,前清秀才占二股,以此彰显对旧乡绅的照顾;但那些小学毕业生因“不复上进”而不享有份额。布告一出,官司遂起。族内的小学毕业生们诉诸法律:

〔29〕 悲筵:“动乱前夕的山西政治和农村”,《中国农村》1936 年第 6 期。

〔30〕 参见魏光奇:《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》,商务印书馆 2004 年版,页 368。

〔31〕 (美)李怀印:《华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村》,岁有声、王士皓译,中华书局 2008 年版,页 243。

〔32〕 前南京国民政府司法行政部编:《民事习惯调查报告录》(下),中国政法大学出版社 2000 年版,页 625。

按所有人得自由使用收益处分其所有物并排除他人之干涉”此为民法第七六五条所规定,依最高法院二十一年上字第 1010 号判例“所有权人依法本有自由行使收益处分其财产之权,断非无法律根据之行政命令所能限制权利之效力”,暨司法院二十三年院字第三〇号解释“人民私有财产各县级政府对之处分,如非根据法律或与法律违反抵触时,不能认为有效。凡被侵害之所有人得依法请求撤销其处分或诉愿于该管上级官厅,以资救济”。又对共同共有物业之处分变更设定及其他之权利行使,应得共同共有人全体之同意与各共有人有自由处分之权,在民法物权编第八一九暨第八二八各条复有明白规定。且按诸司法院暨最高法院历次判解关于“共同共有物业之处分,非经共有人全体同意,不能认为有效。各族祀田书田系共同共有财产,其处分变更应以有必要情形并须得族人全体同意为有效条件”等法令现定,对人民私有财产在法律范围内有管领自由行使之权利,自非无法律根据之行政命令所能任意加以处分至为明显。〔33〕

在这一学田案中,我们看到的不仅是族内新旧乡绅的利益争夺,而且还可以发现法律话语已融入乡村精英的争论之中以证成其主张的合法律性,同时迫使官方同样不得不依法作出回应,“既据一再声称书田改作子弟升学补助表示赞同,其分配办法应准由该族会议决定之。”〔34〕在学田收入的分配问题上,国家权力虽以中立者的角色介入宗族内部事务,但其行政命令的执行力却付之阙如,绅权内部分化斗争之激烈及其与国家权力的复杂关系可见一斑。

“以二千年历史为背景,此时腾起的绅权本是一种非常古老的东西。但自宪政之说倡行,从东西洋来的许多学说都在为绅界重造出别开生面的境界。”〔35〕在乡村社会,乡村自治之所以打动人心,正在于它所阐发的旨意能够为正在伸张的绅权所借用,为古老的东西移植一幅炫目的新面孔。原先傍贴于官场的绅权因新政的推行而得以自立门户,但却呈现无序无度的局面。近代历史上的“国家政权建设”没有正面危及地方体及其权力中心的存在,而是改变了卷入地方事务的原先精英的身份,使其成为为官制服务、并被官制支持的基层组织。原先存在于官制和地方体之间的隔离(gap)没有消失,只是移动了位置——此时它下移到了地方权威与地方社会之间。〔36〕传统乡村社会中的乡绅阶层本身就是作为隔离带而存在,使国家与社会之间保持一种动态的平衡。当国家权力过于强大而趋于窒息社会之时,乡绅就会偏向地方,运用其个人影响,通过非正式渠道有效地反抗国家权力。当处于最底层的乡民对国家权力产生激烈对抗之时,乡绅又会站在国家的立场上配合官方进行疏导与劝说,缓冲国家与社会之间的摩擦,增强社会结构的弹性,使一个庞大的帝国机器得以灵活的运转。〔37〕但到了 20 世纪初年,以体制化的乡村自治面目出现的乡绅统治模式,虽然还是位于国家权力和乡村社会之间,但时时有着游离不定的倾向;作为隔离带的同时,却在本质上只代表自身利益,其上移与国家权力结盟以压制乡村社会,或下移与乡村社会结盟以对抗国家,皆出于自身的需要。久而久之,绅权既疏离了国家权力,又疏离了乡村社会。国家政权建设的需要使得国家权力频频打压

〔33〕 《关于各族书田改作族内升学补助费》,沙县档案馆藏,民国 27 年案卷 156 号,页 28。

〔34〕 同上注,页 29。

〔35〕 杨国强:《晚清的士人与世相》,生活·读书·新知三联书店 2008 年版,页 276。

〔36〕 参见张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社 2000 年版,页 33。

〔37〕 参见徐祖澜,见前注〔1〕。

异化的绅权,而后者也渐渐丧失了抵抗的能力。

三、无根的绅权及其对抗国家权力的式微

清末民初乡村自治的推行促使绅权从非正式权力转变为一种正式权力。这种正式化赋予绅权以类似于国家权力的特征,而自治也类似于官治。由此,绅权游离于乡村社会之外,沦为一种无根的权力。如前所述,在传统国家背景下,绅权的运作并不是单一的自上而下或自下而上的模式,而是极力谋求国家、乡绅和乡民之间的互动,并通过综合运用人情、面子、法律等多种手段来达到多元主体合作共治的村治效果。虽然在这种共治中,国家是不可或缺的因子,但乡绅治理作为一种权威型自治,其有效性在根本上来自于对地方体内部共同利益的主动建构。绅权的根本在于乡村共同体。而官僚体制化的乡村自治一旦成为乡绅治理的惟一形式,后者从此必须以国家组织的面貌和奉公行事的姿态出现,在此之外不必再有公共活动。进言之,传统时代通过乡绅治理所构建的“双轨制”(费孝通语)中的自下而上的那条轨道出现了裂痕。对此,乡绅对于其权力根基的松动是不自觉的。

历史研究表明,由清末改革开启的“兴绅权”的制度变迁中,基层社会反自治风潮(亦称“民变”)迭起,处于严重失序之中,其中“绅民冲突”骤然升高的趋向成为新政时期的时代特征。自1904年江苏无锡发生大规模毁学事件始,紧接着山东、江西、四川、广东等地皆发生乡民“毁学打绅”事件。绅民冲突在有些地区呈现极端化趋势,如1904年广东阳山“民变”提出“抗官杀绅”口号,1909年直隶丰台“民变”提出“毁学杀绅”,1910年广西全州“民变”则打出“官逼民反,绅逼民死”的旗号。^[38]在表面上,这些绅民冲突呈现离散性,即各地爆发的原因基于不同的矛盾,或因警捐抽收,或因学捐摊派,或因路捐不公,或因绅富抬高米价等,很难一概而论。但是任何地域的社会都不能孤立存在,地域特色的差异不能遮蔽整体历史进程的同质性和共趋性,地域样本的意义就在于它在一定程度上体现了整体的特性和价值。^[39]几乎在所有的反自治风潮中,乡绅首当其冲地成为第一道防线,他们越是积极地办理自治,就越是引起民众的怨恨,乡村自治无疑成为乡绅治理走向消亡的导火线。昔日众望所归的乡绅此时似乎变成了人人喊打的对象,这一转变的背后有着怎样的缘由?要解释这一问题,我们首先要澄清民众为何要反对自治?另外,为何反对自治不是反对官府而是反对乡绅?

关于清末民众为何以暴力方式如此激烈地反对自治,以往研究一般有两种解释。其一认为,操办自治的具体人员中饱私囊而招致民众不满和反击。“由新官绅把持的地方机构借办理‘新政’和各种自治性事务而向农民、小商贩滥征税捐、强行摊派财物,并从中贪污中饱,是清末至1930年代初的普遍现象。”“对于‘绅权’膨胀的最早社会反抗,乃是清末民初由下层群众发动的大大小小的‘民变’。”^[40]其二则认为,围绕自治,在地方社会中存在着两种截然对立的势

[38] 参见王先明,见前注[28]。

[39] 参见王先明,见前注[28]。

[40] 魏光奇,见前注[30],页367、369。

力,一种是以僧侣、官僚、地痞为代表的旧势力,一种是倡导自治的新势力。旧势力煽动民众反对新势力,从而导致了自治风潮。^[41]在笔者看来,这两种观点分别出自不同的角度,并具有一定的解释力,但未触及问题的根本。从本质上来说,民众之所以反对自治,是由于自身经济利益的受损而导致的不满情绪的宣泄,而被宣泄的对象之所以选择乡绅,一方面因为他们是自治的直接办理人,另一方面则是由于他们在民众的心目中形象发生极度逆转而成为愤怒的焦点。至于乡绅在多大程度上贪污自治经费以中饱私囊,是难以考证的。很多时候,我们藉以得出结论的史料是基于多数个案而产生的一种普遍化想象,或者说是借各种媒体保存和流传的“社会记忆”。正如王先明先生所提出的,社会记忆在社会群体中有不同的指向性,其记忆的选择性也是显而易见的。民众的“集体记忆”被社会舆论所关注,形成了一种具有时代特征的“社会记忆”。^[42]这种“社会记忆”本身就内含着强烈道德的评判,其历史的真实性所占据的成分是值得怀疑的。

但这并不是说乡绅在办理乡村自治的过程中没有中饱私囊的可能,因为制度上的漏洞的确提供了某种条件。事实上,在清末乡村自治匆忙出台之时,很多制度都来不及细化,其中最严重是“变化了的环境没有给地方权威的旧身份和新的‘官僚’身份以现代公共政权的角色训练,尤其是没有给它管理公共财务的专门化训练”。^[43]财务制度中监督机制的缺乏不能不使民众产生怀疑,同时也给一些公务人员满足私欲以可乘之机。而这种状况在传统的乡绅治理中是很少见的,因为在国家几乎放手的明清乡村社会,绝大多数的公共事务需要由乡绅个人或者家族的田地提供经济给养。在土地的私有制度或家族所有制下,这种公私混合的现象有其存在的合理性和合法性。

但是,当乡村自治的经费需要由乡民来支付时,这种公私混合体制就会带来很严重的问题。制度化的自治是一项极为庞大的社会工程,需要强大的财力作为后盾。在清末相关的自治规章中,除规定将地方公款公产充作自治经费外,几乎完全靠向乡民征收自治捐来维持,国家在财政上对自治没有任何实质性保障。而事实上,帝国晚期整个的社会经济都处在崩溃边缘,民生已经极为凋敝,即使这些临时的自治捐的数目很小,也足以构成压垮骆驼的最后一根稻草。对于当时的中国农民来说,“采取立宪政体也好,专制政体或其他什么形式也好,这都无关紧要。他们说到底只需要轻徭薄赋、鸡犬不惊的生活。”^[44]由于办理乡村自治而陡增的苛捐,使他们直观地感受到“以前不办新政,百姓尚可安身,今办自治巡警学堂,无一不在百姓身上设法”。^[45]当此之时,公共财政与自我财政的混合,无疑使“官事与私事的互利与互用被制度化”,^[46]这其实败坏了乡绅在乡村自治中的名声。也就是说,即使那些没有将公共财政中的一部分据为已有的“正绅”,也不得不为某些胡作非为的“劣绅”承担恶名。终究,在利益上,

[41] 参见王树槐:“清末江苏地方自治风潮”,《中国近代现代史论集第十六编:清季立宪与改制》,商务印书馆1986年版,页528。

[42] 参见王先明,见前注[28]。

[43] 张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版,页32。

[44] 费正清等,见前注[9],页462。

[45] 问天:“宣统元年十月大事记”,《东方杂志》(第6卷),1910年第12期。

[46] 张静,见前注[43],页32。

乡绅走到了乡村利益的反面。

居于山西省太原县赤桥村的乡绅刘大鹏在其日记中记述道：“各村董事人等，无论绅学农商，莫不借执村事从中渔利，且往往霸公产为己产，肥己之家。村人多陋劣，敢怒不敢言。”〔47〕更有甚者，人们已经将是否进入自治体系作为“正绅”与“劣绅”的判断标准。

各省办理地方自治，督抚委其责各省办理地方自治，督抚委其责于州县，州县复委其责于乡绅，乡绅中公正廉明之士，往往视为畏途，而劣监刁生，运动投票得为职员及议员与董事者，转居多。以此多数刁生劣监，平日不谙自治章程，不识自治原理，一旦逞其鱼肉乡民之故技，以之办理自治，或急于进行而失之操切，或拘于表面而失之铺张，或假借公威为欺辱私人之计，或巧立名目为侵蚀肥己之谋，甚者勾通衙役胥差，交结地方长官，藉端牟利，朋比为奸。〔48〕

自从进入自治体系内，乡绅权威在乡民那里开始整体性地发生了衰落。他们拥有了权力，却渐渐失掉了权威。而整个社会舆论对于乡绅的态度也发生了急剧逆转。

失去了乡村社会的支持，乡绅由传统社会中的“一乡之望”已经变成了“莫名其妙的一个阶级”。当时的《中国青年》多次发表关于绅士的专论，其中指出绅士“是一种上不在天，下不在田，立于军阀与民众之间，莫名其妙的一个阶级”：

他们非民非官，亦民亦官，衙门里去得，民众团体中间也去得。他们大概是资产阶级，不必一定有不动产，但一种莫名其妙的资格，已经可以使他们一生吃着不尽。……他们同时也是知识阶级，缘于他们的一种隋性，与因袭的地位，常常为旧思想旧制度的拥护者。他们大概都是受贿要钱的，一面可以分官僚军阀的余沥，一面也可以吮吸民众的膏血。当顾问、当议员、当“高等跑腿”，是他们要钱的方法。推荐厘金局长，保举县知事，……无一不是他们要钱的方法。他们是从旧的“仕宦之家”蜕变而来的，是从旧时的“士”的阶级蜕变而来的，是从新近的学者，财团中蜕变而来的，所以一切腐败的思想行为，他们应有尽有。年来地方自治绝无成绩，代议制度之根本败坏，乃至教育事业弄得像今天这样无可救药，他们算是祸首罪魁。〔49〕

此时的乡绅已是一个一无是处的阶层，几乎社会变革的一切失败都归罪于他们。因此，“土豪劣绅”成为一种时代话语之下，乡绅则成为一个必须被革命的对象，“社会上最不详的东西，就是绅士阶级，它是直接压迫平民者；所以，干革命的人，应该起来打倒这个阶级。”〔50〕当时的国家权力（国民党政府）与社会舆论保持了高度的一致。

此时的这样一种情形不由让我们反思明清时期的乡绅治理之所以能够成为防御国家权力的屏障，除了乡绅个人运用由特权产生的私人身份以制衡地方官外，天然对抗外来权力的自治共同体是绅权茁壮的土壤。而清末民初乡村自治的办理却使得乡绅走到了乡民的反面，彻底丧失了其存在的社会基础。这一状况之下，面临国家权力的打压，乡绅既无法定特权，也无社会支持，绅权最终成为一种无根的权力。其自身命运堪忧，与国家权力的对抗也终究成为奢谈。

〔47〕 刘大鹏：《退想斋日记》，山西人民出版社1990年版，页181。

〔48〕 故宫博物院明清档案部，见前注〔3〕，页757。

〔49〕 舜生：“中国的绅士”，《中国青年》1924年第17期。

〔50〕 步鸾：“应该打倒绅士阶级”，《中国青年》1926年第124期。

四、绅权的消亡与乡村自治的历史命运

对于中国这样一个后发外生型现代化国家而言,集权还是分权一直是一个十分纠结的问题。20世纪前期,为摆脱危亡而进行的国家政权建设着眼于集权,要求国家权力下沉到乡村社会以获得各种资源和加强行政监控。同时,世界新形势下被视为政权合法性基础的乡村自治则强调分权,并伴随着西方自治思想引入,与中国古代传统的乡绅治理结为一体,为当时的政治思想家们所热衷。“中国人又如何能够在分权的同时,集中权力,以达到救亡图存的目的呢?这一个难解的结正是20世纪中国政治界关于合法的领袖的看法的基本考虑。”^[51]理论上的矛盾必然带来行动上的混乱。在一片混乱之中,乡绅原以为可以再现19世纪平叛时的辉煌,并取得更大的胜利,成为法定意义上的乡村领袖,却未料在短暂的喧嚣之后走向了终结。

但值得注意的是,国家权力的抑制不一定会导致乡绅治理的消亡。史上,清世曾久已抑绅权。太学卧碑刻文视集群结社为厉禁。顺康之际,苏南诸生“哭庙”一案因官绅冲突而兴大狱,以打击绅权,“凌迟者二十九名,斩者八十九名,绞者四名。”^[52]此后二百余年,乡绅在国家权力的逼视之下蛰伏于乡野,直至19世纪50年代天平天国运动,久蛰的乡绅们才纷纷应时势所召办理团练,随之而来的步步伸张使之成为牵动上下的社会群体。这一段历史告诉人们,乡绅之所以在国家权力抑制之下仍可保存以蓄势待发,原因在于其合法性基础在下而不在上,即乡村社会对乡绅治理的需要和认同构成乡绅治理存在的最根本理由。从17世纪到19世纪,通过乡绅治理而达到的一种非正式制度的乡村自治,不仅有助于维持清王朝政权的统治,而且灵活地解决了在国家供给不足的情况下乡村的社会保障问题。更为重要的是,乡绅治理是一种通过文化培育而达到的和谐治理。他们在日常生活中身体力行,向乡民们灌输着儒家伦理道德,使得乡村社会与国家共享一套文化符号体系,在潜移默化中促成了一个全套接受儒家价值和规范的乡民群体形成。从某种意义上来说,乡绅治理的实质就是以乡民对乡绅所具有的极为牢固的信任和依赖为基础而进行的社会整合。反言之,也只有乡村内部的整合遭遇危机,才能真正危及乡绅治理的存续。

这一情况在19世纪末20世纪初不可避免地发生了,制度化的乡村自治的操办使得进入体制内的乡绅逐渐丧失了乡村社会的支撑,继而失去了乡绅治理的根基。在这一历史时期,接续着19世纪中期以来的绅权膨胀,乡绅在乡村自治中大展拳脚,期望在官治之外自行一套自治系统,以保证绅权对乡村社会的正式统治。但不料乡绅眼中古所未有的实事实功和乡民眼中古所未有的贪欲公行一路共生而相互夹杂,并且前者越是着力,后者越是泛滥。乡绅办理乡村自治的过程成了一个玩火自焚的过程。在这一过程中,一方面,我们无法否认乡绅仍然希望通过其治理来发挥调节器的作用,这来源于乡村社会结构的固化和乡绅传统的延续;但另一方面,国家主义导向的体制化的乡村自治导致乡绅治理的授权来源发生转移,这必然导致一些乡绅对乡村社会的道德责任感的下降,并伴随着传统的衰败而呈扩大化趋势。其中至为关键的

[51] (美)孔飞力:“封建、郡县、自治、立宪——晚清学者对中国政体的理解与倡议”,华人译,《国外中国近代史研究》(第二十七辑),页7。

[52] 杨国强,见前注[35],页275。

一个因素是,乡绅不再是一个“有闲阶级”,科举制度取消后,他们失去了封建帝国的特权保障,在日趋破败的乡村社会中也不得不考虑生计问题。加上乡绅阶层构成的流变,财富要素的上升,故而乡绅治理的自利化与乡村自治的深入相伴而生,也是符合逻辑的。这就意味着,乡绅治理的异化有着一个量变到质变的过程,渐渐无法在国家权力和乡村社会之间发挥调控的作用。如此,乡绅治理的消亡也就成了一种历史趋势。

从乡绅治理消亡的过程来看,与乡村社会的疏离无论在逻辑上还是历史上都是最先发生的。摊派的征收以及对公共权力和公共资源的直接占有使得乡绅从幕后走向前台,而在一个“人治”社会中,乡村自治带来种种苦痛,在乡民们看来是由乡绅个人造成的,绅民冲突不但普遍化,而且不断升级。所有这一切使乡绅成为乡民发泄对时势不满的焦点。在社会记忆中,清末民初的乡绅已经由“一乡之望”变为“平民之公敌。”^[53]这一急转直下的社会评价最为直观地体现在对乡绅的五花八门的称谓上,其中贬义称谓占据了大多数。除了较为流行的“劣绅”外,还有所谓的“腐绅、贪绅、假绅、破绅、奸绅”,^[54]更有甚者将绅与道德极为败坏者相提并论,“充县议员者,不外劣绅、流氓、地痞,办理地方事务者亦然”。^[55]关于清末的“劣绅”问题,有学者指出,“劣绅”的称谓在晚清成为当时人们对于基层权力恶化情状的一个基本评判,其间更多包含着的是一个“道德”指向的评判,而缺乏对于社会结构和制度演变的深度分析。“劣绅”的形成,尤其当其成为一个普遍性问题时,就显然不是(或不仅仅是)个人的“道德”问题,而有着“制度”性原因。^[56]按照笔者的理解,人们已经将进入体制内作为判断劣绅的标准,而事实上这显然夸大了所谓的乡绅劣化问题。但是无论乡绅是否已经严重劣化,当清王朝作为政权意义上的被革命对象而被推翻后,现存社会一切弊端就自然指向了作为其社会基层的乡绅阶层。因为,人们相信“农村的事业多为少数乡绅所独占”,^[57]“一切腐败的思想行为,他们应有尽有。近年来地方自治绝无成绩,代议制度之根本败坏,乃至教育事业弄得像今天这样无可救药,他们算是祸首罪魁。”^[58]

在历史上,乡绅势力的彻底衰败和乡绅治理在整体意义上的消亡发生在20世纪20年代的农村“大革命”时期。对此,人们不禁疑惑,绅民冲突自20世纪初就已经成为乡村社会矛盾激化的主要内容,但为什么反对绅权的大规模农民运动会发生在20年后,并具有那么鲜明的政治诉求和组织化程度?显然,围绕社区公共利害关系而展开的绅民冲突,即使激化,也缺乏足够的超越地域性走向“规模行动”的内聚力,同时按照当时农民的政治素养,他们不可能具有明确的政治诉求,而只能是具体利益的争取。所以,必须有一个组织严密和政治目标明确的政权与农民相结合才能一举“打倒劣绅”。其时的国民党

[53] 张枏等编:《辛亥革命前十年间时论选集》(第3卷),生活·读书·新知三联书店1963年版,页302。

[54] 熊希龄:“考察山西政绩纪要”,载周秋光编:《熊希龄集》(下),湖南出版社1996年版,页1658。

[55] 陈旭麓等编:《孙中山集外集》,上海人民出版社1990年版,页37。

[56] 参见王先明:《变动时代的乡绅——乡绅与乡村社会结构变迁(1901—1945)》,人民出版社2009年版,页355。

[57] (日)田中忠夫:《国民革命与农村问题》(上卷),李育文译,村治月刊社、上海商务印书馆民国16年版,页26。

[58] 舜生,见前注[49]。

和共产党作为现代性政党组织无疑都具有这样的条件。因在其后 20 年里,前者作为执政党而存在,并与本文所讨论的 20 世纪前期的中国现代化主题相关联,故此处只讨论国民党的乡村政权建设问题。

国民党自其建立伊始,就是一个以新知识分子和新军人为基础,深受布尔什维克主义影响的新式政党,而并非一个以传统社会势力为基础的旧的政治集团。^[59] 当其致力于民族国家建构而进行国家政权建设之时,直接下沉到乡村社会,打破传统乡绅的权力控制就成为其题中的应有之意。而乡绅的存在,不仅意味着对传统的固守,更主要的是消解了国家权力对乡村社会的索取能力。因为,“国民党和南京政府的许多方面是现代化城市文化的产物。尽管有动听的言辞,说什么它的天然盟友是农村社会有财有势的人,但是 20 世纪 30 年代行政史的材料说明,半现代化的南京政府常常被证明是农村名流的不速之客和不受欢迎的竞争者。”^[60] 所以国民党在其统治期间一直没有放弃“打倒土豪劣绅”的政治口号,并誓要将“土劣自治改为革命自治”。^[61] 但事实上,避开国民党在其人力与财力皆有限的情况下是否能够实现其政治目标这一问题不谈,仅就对于所谓“土豪劣绅”的判断而言——我们不能否定,在革命的情绪之下——必定是缺乏理性成分的。所谓“有土皆豪,无绅不劣”,在这种激进的革命话语下,乡绅阶层已经笼统的作为一个敌对阶级而要被彻底消灭。

大革命以后,传统的乡绅权势已经消褪殆尽,“一个传统的比较正直的绅士,他明白自己已经成为这个时代的落伍分子,在政治上又遭受了前所未闻的压迫,若是他真能以社区人民利益为重,为了不愿意得罪农民,或者基于慈悲的心肠,他就宁愿洁身引退,不再过问地方的公务。”^[62] 至于乡间的平民百姓自然也无力 and 无法过问基层政权,这是由于民国政府对任职者都有“恒产”和“热心公益”的要求。^[63] 所以,担任南京政府基层公职的人大概分作两派,一派是不做事情的好好先生,一派是武断乡曲的豪强、恶霸和地痞式的边缘人物,前者徒有其名,后者自然成为决定乡村命运的最主要力量。国家权力对乡村社会的控制在所谓的“打倒绅士阶级”以后,不但没有达到直接控制的目标,反而更为弱化。国家权力对于乡村的职能只是征兵和征粮,虽然与封建国家并无不同,但因为没有了乡绅的缓冲,变得更加赤裸,乡民的被剥夺感也与日俱增。乡村社会与国家政权之间的紧张与对抗不断加剧,“如果农村处于反对地位,那么,制度与政府就都有被推翻的危险。……农村的作用是个变数:它不是稳定的根源,就是革命的根源。”^[64] 革命意味着颠覆,一切推倒重来,乡绅连同其办理的乡村自治都成为一段尘封的历史。

在中国早期现代化的过程中,乡村自治在形式上受到异乎寻常的重视,它被纳入制度化的轨道并以不同的模式加以推行。而与此同时,却是几乎所有的执政者都在为中央集权化而努力。无论是清末新政、袁世凯的强人政治还是国民党的党治,都是这一努力的典型表现。但我

[59] 参见魏光奇,见前注[30],页 370。

[60] 孔飞力,见前注[6],页 238—239。

[61] 沈延生等,见前注[20],页 38。

[62] 胡庆钧:“论绅权”,载吴晗等,见前注[27],页 126。

[63] 参见许纪霖等:《中国现代化史 1800—1949 年》(第 1 卷),学林出版社 2006 年版,页 394。

[64] (美)塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社 2008 年版,页 241。

们看到的史实却是,这两者既没有得到兼顾,也没有成功地实现其中的任何一个,反而是内耗导致各自消解。在20世纪前期的大部分时间里,权力与资源仍然散落于地方和民间。这一状况对现代化具有正负双重效应。其正效应在于,由于政府无法对社会进行有效管控,自治便恰如其分地在乡村社会中找到位置,并促发了多元化政治的形成。而负效应则是,这一切处于无序化的状态之下,绅治、自治、民治之间缺乏一种创造性的转化,政治多元化格局的形成也没有法律和制度的合法性保障。当内外危机越来越深时,现代化的拥护者们已经没有时间和耐心来调和集权与分权之间的关系,“产生了迅速改变权力分散和政治无序的现状,建立统一有力的中央政府的强烈愿望。他们不再寄希望于民间社会的分层改良,而是希望从改造政治入手,找到根本解决的激进方案,以高度集权的方式实现现代化。”^[65]正是在这样的背景下,30年代国民党的全能主义政治应运而生。基于这样一种道路的选择,中国20世纪前期现代化的历史趋势最终是要以集权取代分权,在国家不断扩大其在乡村社会的存在时,已经不打算给自治或是以自治形态呈现的绅治留有余地。

五、余论

伴随着传统在近代的断裂,乡村已经成为各种问题的汇集地和各种主义的试验场,而无论是持何种政治立场,无论是真心还是假意,所有关注乡村社会的知识分子和政治党派几乎都不会逆乡村自治之历史潮流。因为自19世纪中期西方宪政思潮和制度传入中国,乡村自治就一直被视为民主彰显之表征,是兴民权、开民智,消除国家与民众之隔阂,以及中国走向强大、屹立于世界民族之林的根本出路。恰如金耀基所言,后发现代化中国“一直面临两大政治任务的挑战:一是‘国家建构’,一是‘民主建构’”。^[66]后者的意义就在于,只要民众的意识开始觉醒,执政者在型构现代民族国家的过程中就将无可避免地会遭遇到政权合法性的质询,即要求国家完成一种自下而上的“主权在民”式的合法性证成。而这一证明必然落脚于基层民主。基层民主则要求基层社会的自我管理,就本文的关注点而言,即包括在清末民初地方自治体系中的乡村自治问题。

“欧洲国家积市而成,中国国家积乡而成”,^[67]欧洲的民主与自治发端于国家的基本单元——城市,而中国的民主与自治也自然以乡村为建设的基点。在时人对中国的政治期待中,乡村自治被视为民主国家之社会基础。应当说这一时期的乡村自治有其特定的内涵,它是指由国家推行的、以行政村(南京国民政府曾称村为乡)为基本区域的地方自治。^[68]乡村自治是地方自治的基础,与地方自治有着不可分割的联系。但值得一提的是,在当时的中国语境中,这两种自治实分属于不同的层面。地方自治指向一种放权,即高度集权的中央下放权力给地方,由其自行处理本地事务而产生自治;乡村自治则是由国家权力确认一个存续近五个世纪的历史传统,将其由一种非正式制度转变为一种正式制度。前者为国家权力内部的分权,后者

[65] 许纪霖等,见前注[63],页10。

[66] 金耀基:《中国社会与文化》,天津大学出版社1992年版,页112。

[67] 梁启超:《饮冰室合集》(专集之八十六),中华书局1989年版,页52。

[68] 参见李德芳:《民国乡村自治问题研究》,人民出版社2001年版,页4。

是国家权力与社会权力的划分。按理想主义者的思路,清末民初的乡村自治便应是在国家与社会分权的框架中运行的,通过乡村社会的自我约束和自我管理,而不是纳入国家机械的官僚统治体系,来构建一种不同于集权专制主义下的、新型的公民个体与政治国家的关系。换言之,一方面乡村自治的目的就在于防止和对抗强大的国家权力对乡村社会自由空间的干预和挤压,以使两者之间形成一种相互分离和制衡的张力;另一方面,只有这种张力,才能使民主国家得以生发。因为如果人民从属于中央权力,让他们定期选择这一权力的代表就是徒劳无益的;在人们已完全放弃了自治的习惯以后,他们将无法对那些将要统治他们的人做出适当的选择;并且谁也不会相信,处于奴隶状态的人民通过投票能够产生一个自由的、精干的和英明的政府。^[69]而中国历史的本相却是,从19世纪末开始,西方自治的外在形态虽已成为国人的追求,不但有大量的中外理论作为支撑,而且在自治内涵的理解上亦各有千秋,但有一点无疑是具有共识性的,那就是自治在救国之道上的工具性价值,^[70]当时的人们相信自治会导致一个新型的、强有力的政府的产生。这一政府的使命就是要带领中国人渡过亡国灭种的危机,走向国富民强。进言之,在清末民初的权力场域中,权力分散的目的最终还是落在了权力的聚合之上,分权自治是为了更好的国家集权。这与西方文化中的以个人主体性的实现为终极目标的民主自治理念完全是南辕北辙的。

在20世纪的上半叶,西方世界早已历经近代的绝对专制国家而完成了民族国家的建构任务,民主自治的理念与制度大行其道。在西方的话语体系下,后发外生型现代化的中国没有别的选择,效仿西方推行自治是大势所趋。与此同时,成为一个独立的民族主权国家以化解日益严重的内忧外患,对于当时的中国政府而言更是迫在眉睫,为此必须要进行的国家政权建设自然刻不容缓。双重压力之下,执政者急于拿出一个“一揽子解决方案”而不得不在权力的“聚”与“散”之间徘徊,难以取舍,也难以调和。“聚”指向集权化,即通过国家权力的扩张——进入绝对主义国家的,并经过这一过渡——来完成由传统国家向民族国家的转变,其中包括:从封建官僚制度转变为合理科层官僚制;从有限的财政计划和税收权转向庞大的财政计划和增税权;从亲兵和雇佣兵制转变为现代常备军制等。^[71]所有的转变都被纳入国家政权建设的范围之内。“散”则强调分权,即分割和限制国家权力,通过地方自治和乡村自治来达至政治民主化。从西方经验来看,现代民族国家的建成经历了一个近代专制国家形式向民主国家形式的转化,权力也顺理成章地由聚到散。但中国则受制于“迟发展效应”,必须在一个极其短暂的时间和极为动荡的环境下,达到西方在现代化进程中花费两三百年才拥有的状态。这无疑是一个难题。

(责任编辑:徐爱国)

[69] 参见(法)托克维尔:《论美国的民主》(下卷),董果良译,商务印书馆1988年版,页872。

[70] 参见汪太贤:《从治民到民治——清末地方自治思潮的萌生与变迁》,法律出版社2009年版,页156—168。

[71] 参见(英)安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽等译,生活·读书·新知三联书店1998年版,页4—6。