

# 儒法国家的行政实践如何展开？

## ——基于清代中国的历史考察

余福海\*

**【摘要】** 韦伯“家产官僚制”理论固然阐明了君权同官僚的关系，但是在阐释州县政府人事安排的行政实践方面存在解释力的不足。本文基于中国的历史实际，以韦伯论述的语境——清代中国为重心，从儒法国家的视角切入，探究传统中国“儒法国家”的理念和原则何以通过官吏间的分工制衡变化为基层治理安排，进而探析韦伯“家产官僚制”理论与历史实际的多处违和，并将传统中国的官僚体制概括为一种三元互嵌的官僚制度：三元分别是传统中国的君权、科举出身的官员和吏役，三者的关系本质上是彼此嵌套、制衡的。这一分析比韦伯的理论概括增加了“吏役”一维，走出了将科举出身的官员和绝大多数由编外人员构成的吏役进行同质化阐释的误区，更加能够解释传统中国“儒法国家”治国理念框架下的行政实践是如何具体展开的，也是对传统观点认为官受制于吏的重要补正。

**【关键词】** 韦伯；家产官僚制；官吏分途；儒法国家；清代中国

韦伯将传统中国的官僚制度概括为“家产官僚制”——与韦伯所谓的西方理性官僚制形态差异较大的一种官僚制类型。韦伯“家产官僚制”理论在诠释君权与官僚关系方面具有一定解释力，已成为中国学界理解传统中国官僚制度的基础“语法”，但是中国知识界在逐步接受韦伯的过程中，并没有进一步深思：韦伯对传统中国官僚制度的理论透视，究竟在多大程度上接近历史中国的行政实践？

梳理分析传统中国官吏分途和吏制研究的文献可知，公共管理学者多基于当代国家治理实践讨论理性官僚制的适用性<sup>[1-2]</sup>，而忽视了传统官僚制对当代中国的复杂影响，而历史学者的相关讨论则主要聚焦于政体问题的讨论<sup>[3-4]</sup>和史实的梳理<sup>[5]</sup>，社会学者多基于《儒教与道教》《新教伦理与资本主义精神》的问题意识而聚焦于中西方现代性起源的比较研究<sup>[6-7]</sup>。已有理论框架

主要有阎步克的“儒生-文吏”框架和周雪光的“一统体制-有效治理”框架。阎步克用“儒生-文吏”框架诠释了传统中国官吏分途的“双轨”设计，认为其指向了政府人事安排的两种模式——“职位管理”和“身份管理”，其内隐逻辑则是“运作考虑”和“身份考虑”<sup>[8]</sup>，前者与行政效率对应，侧重实际的行政运作和政治运作，以“事”为本，即按照实际的行政需求来安排行政的层级、官署的等级和职位的等级，其重要目的之一是为人员的录用、酬报、激励和奖惩提供等级尺度；后者则涉及利益分配，以“人”为本，致力于安排地位与身份，分配权势利益，维持政治效忠<sup>[9]</sup>。周雪光最初提炼了“权威体制-有效治理”框架来理解当代中国的人事体系<sup>[10]</sup>，随后又将其扩展应用于历史中国官僚制度的研究脉络，并凝练了新的理论概括“帝国逻辑”——

\* 余福海：中国社会科学院中国社会科学评价研究院助理研究员，yufh@cass.org.cn。基金项目：中国社会科学院青启计划项目《晚清基层政府何以编外用人：理论分析与治理镜鉴》(2025QQJH03)。作者诚挚感谢祁凡骥、毛寿龙、刘太刚、孙柏瑛、何艳玲、马亮、王丛虎、杨开峰、杨宏山、刘一弘、黄宗智、邱澎生、陈丹丹、黄晨、高原等师友，以及编辑团队、审稿专家的指导建议与帮助，文责自负。

中华帝国为了克服治理规模之累和组织的局限性，在因应形形色色的治理难题过程中不断调适，形成了官吏分途的制度安排<sup>[11]</sup>。

遗憾的是，前贤对传统中国官僚体制的理论概括并未能够有效挑战并超越韦伯的“家产官僚制”理论，其聚焦于讨论最高权力是否具有“家产制”属性，较少关注基层执行者是否“理性”，而作为基层执行者主体的书吏、差役恰是理解传统中国官僚体制独特魅力的关键所在。传统中国的政体呈现为“儒法国家”的形态，这种政体形态是西汉时期逐渐形成而延续至清朝覆亡前夕，几乎纵贯了传统中国漫长的帝制时期，其以儒学思想作为国家治理的意识形态基础和合法性基础，而实质性管理则是广泛运用法家的权术和手段<sup>[12]</sup>。传统中国官僚制度的理念原则和实际运作也无不打上了“儒法国家”的烙印，科举官员和书吏差役群体的共生即是这一政体理念塑造的结果。鉴此，本文基于中国的历史实际，以韦伯论述的语境——清代中国为重心，从儒法国家的视角切入，探究传统中国“儒法国家”的理念和原则何以通过官吏间的分工制衡变化为基层治理安排，进而探析韦伯“家产官僚制”理论与历史实际的多处违和，并提炼关于传统中国官僚体制更加适切的理论概括。

## 一、贤能难全：儒法国家在基层人事领域的实际困境

注重发挥不同类型政府人员的能动性，是传统中国“儒法国家”治理形态的重要特征之一。东汉王粲《儒吏论》云“吏服雅训，儒通文法，故能宽猛相济，刚柔自克”，在传统中国“儒法国家”的政体框架下，“执法之吏”与“缙绅之儒”和衷共济、兼容互鉴成为理想的人事安排。这体现为对政府人员道德品质和业务能力的要求，即贤与能，政府人员宜贤能兼备。在贤与能并不兼备的多数情形下，“品德和德行被认为比才能更重要”<sup>[13]</sup>。但是，鹜于空谈并不能经国济民。在隋唐以后官吏分途的科举社会，士人备受世人尊崇而逐步“贵族化”，行政能力也随之退化<sup>[14]</sup>，“胥吏性恶论”大行其道，书吏

差役空有专业化的行政能力，难以晋升为官，自甘堕落者比比皆是<sup>[15]</sup>，贤能兼备已近乎难以实现。

### （一）贤者不能：科举精英缺乏基层行政胜任力

清朝国家治理体系的建构逻辑是同级集权与纵向监督。州县官署权力集中于主官，州县政府是“一人政府”<sup>[16]</sup>，主官有行政、司法、立法和军事全权，民间称为“百里侯”“灭门知县”。清末传教士明恩溥（Arthur Smith）观察到，一个基层行政主官的实际职责实际相当于6位官员的工作量。这一方面是由于辖区地域广大、人口众多，也是由于其实际职责相当于同时兼任治安官、法医（验尸官）、财政官（司库）、税务官、刑事法官、民事法官，如此繁重的职责对其体力和精神都是巨大的挑战，其事实上也难以有效履职<sup>[17]</sup>。

但是，科举制度已经逐步走向了自身的反面，难以为基层治理提供人才。一些科举精英困于科场，每天所习之书不外乎必考之儒经，而对实际行政知识的掌握相对不足。《礼记·学记》云：“大道不器。”清初人顾炎武说：八股之害与秦始皇焚书相当，而其“败坏人才”的程度则甚于坑儒。乾隆年间的名臣包世臣在《庚辰杂著一》篇中说：通“天、地、人”是谓“儒”，但是现在的士子“仅注意于记诵摹拟”，以博取科举功名，更有甚者，热衷于科场舞弊，或怀挟抄袭，或假冒籍贯，或雇请“枪手”，或打通“关节”，不仅“恬然”处之，而人们也“莫有非之者”，这正是士子之耻了<sup>[18]</sup>。

既然无法胜任实际事务，那么这些居官的儒生们如何治理基层呢？总的精神是居官清静，尽量减少行政事务。很多知县将无讼奉为目标，制定了一系列限制诉讼的规定。以清代南部县衙为例，知县拒绝审理的讼案一般有15种情形，写于“状式”末尾，以便当事人知晓后自行息讼。这15种情形中，包括但不限于：斗殴无伤痕凶器者不准、告婚姻无媒的婚书者不准、告赃私无过付者不准、命盗案件外牵连生监者不准<sup>[19]</sup>。顺天府的状式亦大同小异，也包括15种情况，例如凡赦前事翻断复控者不准、告婚姻无媒的婚

书者不准、告奸情无确据者不准、无副状者不准，等等<sup>[20]</sup>。如果实在需要处理，那就对内借助幕僚和编外人员为主的吏役，对外联合乡绅，尽量减少行政成本<sup>[21]</sup>。黄宗智将传统中国县以下政权借助非正式人员治理的模式总结为“集权的简约治理”，是相对适切的描述<sup>[22]</sup>。从这些科举官员的胜任力角度来看，“集权的简约治理”是传统中国政府基于现实约束的次优选择。

清末的科举精英把相当多的精力用于寻求财富。清政府不够尊重士人，士人也难以自重，一些士人经历多年寒窗青灯，侥幸得中举人、进士，而俸禄微薄，难以养家，难免人穷志短，以至于将入仕同发财直接关联，而不再有任何经世济民的襟怀。清末邹容《革命军》将士人追逐名利的丑态刻画得淋漓尽致：士人“髦龄入学”，然后致力于精研儒家经义，“皓首穷经”，将运途寄托于“命运、祖宗、风水”，侥幸通过“房师、主司、知音”的赏识，在艰辛努力之后考中了科举功名，得以出仕为官。这些士子们出仕时，大多是40多岁，正所谓的“强仕之年”，但是每位刚入仕途的官员“自顾余生吃着”，由于官俸微薄，难以得到朝廷“毫末忽厘之施”，为了赡养室家，撑持门户，他们在乡里作威作福、榨取乡民，包揽词讼。即便如此，很多士人热衷于入学、中举、捐纳，发财做官之声甚嚣尘上<sup>[23]</sup>。

## （二）能者不贤：书吏差役缺乏儒家伦理执行力

儒家伦理是约束士人的，难以构成对书吏差役的约束力。孟子云：“无恒产而有恒心”，这种境界“唯士为能”，只有士人方能做到。当然，士子们也并不是在缺乏恒产的情况下保持恒心。在腐败成风的清末官场，即便士人也并不全都能够持守儒家伦理，更何况编外人员了。一般来说，编外人员多为所谓“庶民之在官者”，其身份介于士庶之间，所谓“礼不下庶人”，儒家伦理是难以有效束缚其言行的。所以，傅斯年也将这一现象称为“儒家思想的不安定层”<sup>[24]</sup>。在官僚集团中，基层书吏对传统道德观念的信仰最为匮乏，这实际上决定了清政府不可能从这些基层的书吏中选拔或者培养贤才<sup>[25]</sup>。

因此，清政府不要求其遵守儒家伦理，而是

在制度上歧视他们。晚清时期书吏的地位进一步边缘化，清末法学家、刑部尚书薛允升说：“查从九、未入等杂职，均系书吏进身之阶。近来由书吏选缺者寥寥无几，而徒多设科条，矜束太过。究之，立法过多，转有不能行之势。而伊等亦有术以逃乎法之外，法亦徒为具文”，而且相比官员而言，书吏的功过赏罚相对不够合理，一言以蔽之，“有惩而无劝”。虽然官与吏均系行政人员，但是按清朝律例，官有升、降、革职，此外还可加级记录、保荐、破格提拔（超迁），但是书吏有功，就无以偿之，“不酬功而祇督过”，清政府的这些制度性安排也就难以“服此辈之心”<sup>[26]</sup>。客观上诱使他们做出大量的法外行为以谋取经济利益。

这些清代基层政府中的能员多数依赖法外收入为生。在直隶，差役仗恃行政执法权向当事人勒索非常普遍。由于行政执法权具有潜在的巨大收益，一些差役、书吏以权谋私、见者分肥。同治年间，直隶总督曾国藩就认为，凡是有利可图的案件，差役便勾结门丁、书吏贿赂办理此案的差票，抑或串通告状者，对被告进行勒索，差役手持差票到当事人家中，往往搜括一空，甚至将其亲族牵连在案。此后，在县令升堂审讯时，书吏和差役还要向当事人收取坐堂费；在案件即将审结时，书吏和差役向当事人收取各项衙门之费；即便原告和被告调解息讼，也要向书吏和差役缴纳“和息”费和“呈词”费<sup>[27]</sup>。在直隶省武清县，差役利用对案件审理的影响力谋利，“原被急欲过堂”“原差急欲带案，或原告故意迟延，使被告疲于奔命，以泄私愤，或被告畏审通贿于原差，迟延日期，希望调楚”等情形，均需向书吏和差役行贿；原告和被告在告状后希望和息事，也需向书吏和差役付费争取其同意<sup>[28]</sup>。

在四川，根据刑事、民商事案件的差异，被告人应对传提差役的态度和做法迥然有别。一般而言，民商事案件收取一定的规费，刑事案件虽循例收取规费，但是多数民众并不遵照规例缴纳规费；民商事案件的当事人不必随签赴案，而刑事案件的当事人则需随签前往官府；民商事案件，人们贿赂官吏宽纵的情况相对少见，而刑事案件，人们则多贿赂官吏宽纵当事人；民商事案

件中的当事人一般不受官府的拘押，而刑事案件的当事人则往往需接受官府的拘押；民商事案件的当事人非关系重大，抑或有脱逃之虞，官府一般不进行逮捕，而官府对刑事案件的嫌疑人一般加以逮捕<sup>[29]</sup>。这形成了差役在刑事、民商事案件中谋利方式的差别：民商事案件中，差役以收取规费为主；刑事案件中，差役在多数情况下难以收到规费，但是通过徇私纵容被告脱逃，不受赴案、拘押、逮捕之苦，差役获得了更多收入。

## 二、编外任能：儒法国家在基层人事领域的实际展开

隋唐以后，士大夫政治作为传统中国的主导政治文化，选人选贤的观念便意味着习儒中试的士人将占有几乎所有体面的流内官职，而屡考不第或不习儒业的人们将不得不沉沦下流，将书吏差役作为其职业选项。换言之，传统中国“贤能兼备”的选人理想也就仅存乎理论层面，事实上则遵循“儒法国家”的治国理念在基层行政中演绎为另一番图景——编外任能。

### （一）专门之学：书吏差役垄断了部分行政知识

资产专用性（asset specificity），即支持特定交易的投资，在某种程度上比投资用于其他目的，对该交易的价值更高。著名经济学家、诺贝尔奖获得者威廉姆森（Oliver Williamson）将人力资本的专用性视为资产专用性的重要维度<sup>[30]</sup>。基于资产专用性的维度来看，书吏和差役是官衙中的专门人才，其知识也只适用于官衙，难以在完全竞争的市场条件获取公允报酬。因此，资产专用性是州县政府任用书吏和差役交易成本的重要维度。

一方面，清代基层政府需要书吏和差役的知识和经验。在传统中国儒法国家的国家治理框架下，钱谷、刑名之学成为行政知识的主要内容。但是，清代士人进入官僚体系的关键在于八股，即便律令也“不必兼工”，就更谈不上具有任何的行政才能了，侥幸进入仕途之后，官员们也只会“坐啸”“画诺”<sup>[31]</sup>。因此，清代基层政府的公务流程呈现为“吏叙稿，幕核办，官画行，役

承差”的模式，书吏和差役构成了公务流程中的必要环节。清代的书吏在行政实践中可“抱案牍”“考章程”“备缮写”，而差役则可以拘押、提拿案件的当事人，效奔走之劳，因此在很大程度上官员“赖于胥吏”，也对“役之效力”相当倚重<sup>[32]</sup>。

书吏所治房科之事，吏、户、礼、兵、刑、工、承发等事，各有专司，专攻有术，正如钱穆先生所论，书吏经管的这几件事也恰恰是传统中国国家治理体系中的“政事之大者”，而书吏的身份则是所谓的“专门人”“专门家”，或者将其视为具有专门知识的“职业政治家”<sup>[33]</sup>，已近于韦伯理性化官僚体系中的职业官僚。期望从事吏职之人，非有家学传承，须拜师学习，方可登其堂奥。例如，顺治十四年，上海县的居民姚廷遴在族内长辈的安排下，来到县署的供招房当一名书吏，他首先要做的就是拜老书吏徐翰远为师，先从学习律例做起，逐步成为一名称职的书吏。此时，徐翰远之子徐仲爵也在同房为吏。顺治十六年八月，姚廷遴因与徐仲爵不睦，改入兵房，学了两年时间终于稍稍自立<sup>[34]</sup>。此外，书吏地方性知识较为丰富，他们“生长里巷”，熟知民间的弊病，对哪些行政措施适宜解决此弊了然于心<sup>[35]</sup>。光绪十四年，新竹知县方祖荫说，新竹县税收一向归粮房承办，每年耗费一定办公经费，但因粮房书吏对某个村庄、某个百姓应缴纳钱粮的数额，无不知之甚深，是督促百姓缴纳钱粮的得力之人，不得不请台北知府予以适当津贴<sup>[36]</sup>。

一些差役，例如捕役、快役、仵作，从事刑侦缉捕、司法鉴定，工作的技术性更强，直接关系到司法公正，是国家治理所必须。书吏和差役是官员的“爪牙”，对官府的正常运行来说每天都不可或缺，在办理每件行政事务的过程中也不能缺乏其重要的工作。尽管捕役为人轻贱，但是“捕役之可以执批远缉也……地方官不得已而用之”<sup>[37]</sup>。马快、仵作“供役公署者，虽风尘奔走，劳瘁不堪，究其所逐逐营营者，非国事即民事，固天下之所必不可无”<sup>[38]</sup>，而且文化知识过于缺乏的人注定难以胜任仵作之职，武艺不精的人注定难以胜任马快之任，各地州县自然难觅真

才,而“欲破格招募而相需甚殷,相遇终疏”<sup>[39]</sup>,毫无疑问马快、仵作成为各地州县衙署的急需紧缺人才。

另一方面,书吏和差役的这些知识也只适用于官署,不入官衙则无所适从。前述上海县书吏姚廷遴辞职之后,时而在家做私塾教师,时而一意务农,时而承应官府夫役,挑浚河道,为吏的知识和经验对生活没有明显影响,算是回到了原有的阶层地位<sup>[34]</sup>。嘉庆年间天理教首领林清早年先入吏道,再为差役,最后革去差役之后,无以为业而入天理教,成了清代社会的边缘人群<sup>[40]</sup>。因为知识的专用性较强,很多政府编外人员久恋官衙,《大清律例》为此专门做了规定,“各衙门主文、书算、快、皂人等久恋衙门”按滥设官吏例论处<sup>[41]</sup>。

综上所述,书吏、差役等人员的资产专用性较高,清代的州县政府也是资产专用性较强的组织。如果没有外部变量的话,其交易成本是较低的,这也在一定程度上说明了为何书吏和差役寄生于衙门之中,而衙门也较为依赖书吏和差役提供的知识和服务。

## (二) 官之爪牙: 书吏差役对治理有效性的支持

科举官员并不熟稔实际事务,编外人员为主的书吏和差役就需实际负责一定的行政事务。清代,中央政府重视刑事判决的公平公正,严格要求基层政府遵循律例判案,如果州县官错误地判决了案件,那么其将受到较为严厉的惩处,这种惩处并不仅是轻微的纪律处分,其令人敬畏之处在于其往往伴随一系列的刑罚,包括死刑。州县官即便难以悉知法律条文,也必须倚重他者的协助以避免犯错。由于士人平时所习儒业难以在入仕之后学以致用,而且在治理实践中常需查核先例,而“档案山积”,假如不借助对此烂熟于心的书吏,是难以做到的,这也是为何书吏“久踞衙署”的原因<sup>[42]</sup>。拥有多年阅历的差役也是州县官基层治理的助力,州县衙署在其无重大过错的前提下,倾向于令其长期任职。以四川巴县为例,乾隆三十八年六月十五日,四川巴县一名差役自称“投辕充役,历伺数主,迄今二十余载”<sup>[43]</sup>。

政府编外人员名义上处于官僚体系的边缘,但其实际功能是弥补科举官员的行政能力缺失<sup>[44]</sup>。雍正年间的名臣田文镜认为,清代基层政府出现的“贴写”“掌案”“帮役”“白役”等行政人员,均非挂名书吏、差役,“贴写”这类书吏是刚刚从师见习、帮助正编书吏撰写公文的人员,而“掌案”这类书吏则是在官府历职年久,熟悉行政事务的办事规程,平日负责办理案牍的行政人员,“帮役”“白役”等差役都是正编差役的副手,职责是随正编差役奔走效劳。这些人员均负责具体事务,并非徒有虚名<sup>[45]</sup>。

知州知县权责过重、行政能力过差,又不愿大权让予副职官员,书吏和差役们得以实际承担大量行政工作。清代基层政府的副职领导,即佐贰官无实际权力,在官署中的地位不如书吏。清代学者鲁一同认为,县令以下的县丞、主簿、巡检等副职领导在清代均不再有权分管实际事务了,无论多么重大的事务也“不得一问”,而催征赋税、司法审判、缉拿盗贼、仓廩管理、邮驿传递均由州县主官交书吏实际负责,县丞、主簿、巡检等副职领导的权力之微不如一名擅权的书吏。州县主官宁可实权分寄于书吏,也不愿同县丞、主簿、巡检等副职领导分享,是为了避免副职官员的掣肘而书吏却能够随其所欲。县丞、主簿、巡检等副职领导也自视其地位不如书吏,日常工作中是仰其鼻息,所谓“仰面取意旨”而已,在饮宴时则兄弟相称而自居为弟,在基层人事体系中的地位已无足轻重了<sup>[46]</sup>。在这种背景下,长期维持大规模的书吏和差役,特别是编外的书吏和差役,成为基层政府的普遍做法。

因此,清人多说书吏和差役权责之重,实际上已是基层行政的重要力量。清初名臣陈宏谋就认为,国家设置了官职和吏职,但是官员任期较短而书吏任期长久,官员规模过小而书吏的规模过大;官员任职之地常距其故乡远至数千里,而且公文撰写和钱粮征收并非其专长,任职地的风俗民情有时也是其难以适应的,但是书吏却对其习以为常、烂熟于心、处事练达。此外,查核通行的司法审判案例、缮写寄发文书、侦缉拘拿等

公事，也是官员难以胜任的，其不得不借助于书吏。陈宏谋进一步认为，国计民生的关键在于吏，正是其所谓的“吏之为贵不亦重乎”<sup>[32]</sup>？

### 三、官吏并用：基于历史实际 理解传统中国官僚制度

综上讨论，儒法并用是传统中国的重要立国原则。在儒法并用的治国精神主导下，传统中国的人事政策形成了兼用贤人与能士的特质，这种特质在行政实践中就体现为科举官员与书吏差役的并用共生。

#### （一）“有官则有吏”：一个传统中国立国原则

“有官则有吏”是传统中国的一大立国原则。传统中国官僚制度的创设一定程度上是统治者意志的体现<sup>[47]</sup>。南宋太学生员答时务策的参考书《璧水群英待问》说：“国体以良吏尊，国事以能吏集。良吏之进也，以德则可久，以业则可大，礼义由之而出，纪纲由之而正。风俗赖之而善，朝廷赖之。而重能吏之用也，随时而酌宜，因事而制变，议论待之而通，蠹弊待之而革，机务资之而成，绩用资之而遂，由是而论则知：良吏之与能吏，要不可以偏废。我朝吏治蒸蒸，良、能并用，以良吏见嘉于太宗朝者，钱若水其人。以能吏见于真宗朝者，张咏其人也者，百年间登进善类分别表著。良吏既已登庸，选用才智，参错中外。能吏亦复在职，故宜当代之治，超越乎百世之上而不可企及者，非职此之由乎？”<sup>[48]</sup>这番话虽不无溢美之嫌，但是道出了传统中国人事政策的实质：“国体以良吏尊”，任用贤良之士为政府人员有助于提升政府的正当性；“国事以能吏集”，任用能士为政府人员则有助于改善政府的效能。清初文人曹一士就认为，官员们“有贤有能，不可偏废”，而在国势衰微之时，选人在一定程度上“舍贤而尚能”，也是为了激励官员集团积极建立功勋<sup>[49]</sup>。

清人对书吏差役功能的认识更加深刻，更多将其视为基层行政的重要参与者。乾隆年间的名宦陈宏谋就认为，书吏和差役都是官员的伴生物，官僚体系中只要有官员存在，就应同时有书

吏和差役。周礼之中将书吏和差役称为“府史”“胥徒”，此后的历史时期其名称虽多有变更，但是其职掌没有变化。书吏在行政实践中可以“抱案牍”“考章程”“备缮写”，而差役则可以拘押、提拿案件的当事人，效奔走之劳，因此官员很大程度“赖于胥吏”，也对“役之效力”相当倚重。上下级官府之间的文书行文时说“一应官役”，也说明了在清政府的人事体系中，书吏和差役的作用难以忽视<sup>[32]</sup>。晚清时期的文人鲁一同说：“有官则有吏，不能相离也。”<sup>[50]</sup>清末法学家、刑部尚书薛允升也认为，大大小小的衙署办公事，只要有官员的存在就需有书吏协助，自古如此<sup>[51]</sup>。

传统中国的皇帝作为官僚政治的主导者，致力于调和官、吏的关系，使两者均为其所用。传统中国由此形成了以具有儒学造诣的士人为主流官员，而接受儒家教育较少、主攻行政技能的庶民为辅助人员的官吏职位安排思路。正如清人赵吉士所言，大小臣子之间是大小相维、内外相辅的关系，“趋走而承事”的郡县书吏作为“小臣”，与作为“大臣”的那些公卿将相、边省督抚，是彼此制衡、互为补充的关系，其目的在于“佐天子”“养万民”，实际上在传统中国的官僚体系之中是“并重”的，重要程度不相上下<sup>[52]</sup>。

基于上述原因，编内官员和编外人员彼此借重，事实上形成了编内之贤（科举官员为主）与编外之能（书吏差役为主）并行不废的现象。清朝之前的历朝君臣就已认识到，编内流官和编外人员为主体的书吏、差役均是国家治理所必须。南宋绍兴二年（1132）十一月，吏部尚书洪拟奏：“有官必有吏。”<sup>[44]</sup>咸淳七年（1271），辛未科状元张镇孙也假托先王认为，吏是官僚体系的重要组成部分，“有官则有吏”，书吏和差役作为任职于政府的平民，是所谓的“庶人之在官者”，书吏的工作职责不过是“奉行文书”，差役的职责不过是“奔走力役”而已<sup>[53]</sup>。元世祖至元二十七年（1290），元朝的监察御史也认为书吏承担了必要的行政职能，自周朝设官以来，书吏就与官员相伴而生，其重要原因之一是官库出纳、公文缮写、审判案件等公务活动，需有书吏的参加方能完成，“非是人则不给”<sup>[54]</sup>。明朝的人们

将官、吏并行视为国家的制度之一，认为以编外人员为主体的政府人员有一定存在的正当性，“刀笔吏自古有之，国家有官则有吏，制也”<sup>[55]</sup>。

于是，士人为品官，庶民为吏役，成为传统中国官僚体系的重要特征。北宋官员歧视书吏、差役，对书吏常常“一怒不问罪否，袒而笞之”<sup>[56]</sup>。时人以充任书吏差役为耻，书吏和士人之间的鸿沟已然形成。唐宋王朝不得不将书吏、差役之职作为职役，强迫平民充任。宋神宗时期，王安石一度推行过“吏士合一”政策，试图提高书吏在官僚体系中的地位，但也以失败告终<sup>[57]</sup>。明清时期，在士大夫的歧视之下，书吏、差役的地位更加卑下，明清政府指示“吏胥心术已坏，不许应试”“吏员之与科第，高下天渊矣”<sup>[58]</sup>。自此书吏和差役也就成为无力应科考的平民充任的官府职役，承担了吸纳底层人群就业的重要功能。

## （二）互嵌制衡：传统中国官僚制度的重要特征

综上可知，构成要素之间的互嵌制衡是传统中国官僚制度的重要特征之一。清政府的人事政策的要义之一是令部分汉族科举出身的官员居于

有限的要职，实际在于笼络和控制。钱穆的论断切中要害。他首先将制度与法术区别开来，认为两者的区别有二。一是正式化的程度。钱穆先生认为，制度是政治层面的事项，是治国理政的“度量分寸”，而法术充其量只是独立的事件或者“手段”，并不是常态化的做法，也不便对外宣扬。二是制度和法术有“公”和“私”的区别。制度是出于公心，是基于公共利益，而权术是基于君主的私心孕育而成的，是基于皇权的需要，因此也没有清晰的边界。根据钱穆先生的定义，清政府人事政策中，“法术”占了相当大的比重，清朝几乎所有的制度都是在明代制度的基础上，加上很多君主的私心。这种私心是出于满洲皇室的狭隘民族利益，因此几乎全然是“法术”，更加没有制度的影子。清政府把中央政府的多数要职开放给满人，仅为汉族士子留少数职位，而科举考试也是清朝君主的“羁縻牢笼”权术，用意在于向汉族士人分享一些边缘的权力，以达到汉族士人同清朝统治者的妥协，并不是真诚地向全体人民开放权力<sup>[33]</sup>。换言之，这是统治者维护自身利益的策略性行为而已（见表1）。

表1 知州知县与书吏差役在官僚体系中的地位对比

职位	身份	籍贯	专长	合法薪资	核心权力	晋升上限
知州知县	品官	外地	儒学经典	俸禄+养廉银	决断权	无
书吏差役	职役	本地	行政技能	多数无薪	自由裁量权	佐杂官

清政府人事政策的要义之二是创造大量的律例，而以书吏和差役制衡科举官员守法奉公。书吏和差役虽主要由编外人员构成，但是其功能性位置决定了其制衡官员的特殊作用。科举出身的官员多不久任，难以全面了解地方实际，而且不通朝廷法度。为了实现基层的有效治理，统治者就广设了书吏和差役，以弥补科举官员的功能性不足。特别是书吏精通朝廷律例，而遵守律例又为科举官员安于其位的前提，因此书吏就约束了科举官员的法外行为，晚清名臣胡林翼也认为，对官员而言，大清律相对容易遵循，而“例难尽悉”，繁杂的法例是难以悉知的；而在诸种律文之中，刑律是相对容易悉知的，吏部处分的相关

律文是难以完全知悉的。因此，官员如果需要援引先例，检核例案，就必须安排书吏代为办理。这些堆积如山的例案必须借助书吏这种精熟的老手，否则难以从中查阅到一纸有价值的文字。多数书吏是几代人为吏，对这些例案几乎是“窟穴其中”，深耕于此，即便动辄拿例案挟制长官，长官也无可奈何。办理公务时，所有的文书工作都是由书吏实际负责，书吏检核先例之后，比照《大清律》，缮写成文书初稿，然后由长官稍加润色，案件的审判就基本完成了。为此，清人曾感慨说本朝“与胥吏共天下”<sup>[40]</sup>。这当然是一种意气之说，试想如果书吏不有效制衡科举官员按律例办事，科举出身的官员们肆无忌惮地做出一些

法外行为，广土众民的清帝国的政权稳定性和合法性又如何得以保证呢？尽管官与吏的勾结在实践中普遍存在，但至少绝大多数的行政文书在表面上遵循了大清律例，维护了清政府的政权合法性，客观上也有利于作为证据，推动冤假错案的平反追责，对官员的决断权构成了一定的约束。

书吏之所以坚持按朝廷律例办事，也是基于大清律例的强制性规范。大清律例是清政府用以管治官民的法律条文，体现了国家抑或统治者的真实意志。有清一代，中央政府和省级政府均创造了各种例，要求基层政府严格遵守，不容违拗，否则严厉处分<sup>[59]</sup>。

大清律明确规定了一个非常独特的法条：“同僚犯公罪”，这个法条规定凡是官吏在文书上联名签字而裁断公共事务有误，但是并非存有私心，故意为之，需受到相应的处罚，而处罚的严重程度则以书吏为最，基层政府的副职领导次之，主官则再次之。一件公事，书吏只是秉公办事，而清律将书吏的责罚置于官吏之首，确是别出心裁<sup>[60]</sup>。清朝的法律专家解释说，这是因为书吏的职责是所谓“承行”，即承办执行，既然是书吏具体经办，那么量刑处罚时也就以书吏为首，至于为何官职愈加尊贵，罪名愈加轻微，也是基于工作中的实际职责——实际经办事务越多，责任也就越大，官职越是卑微，其处理的事情越是烦琐，因此，在公文上署名、处理公事，位卑者更加需要处事慎重周密，所以法律规定其需加重处罚<sup>[61]</sup>。如上司发下的下行文书，事有差误，而书吏没有发现差误，致使长官依错施行，处罚也以书吏为首。

此外，清朝刑律“公事失错”条规定，公文延误行程，官吏应一并受到处罚；如果有人在案发前主动自首，其他人均可豁免罪责，但是承办公文的书吏不得豁免；如果官员能够在案发前主动自首，那么包括官员在内的几乎所有官吏均可以得到豁免，而书吏仍然不得豁免；书吏主动自首，量刑时仅仅减轻二等处罚。之所以重责书吏而宽免官员，清代的法律专家解释其用意认为，公文延误行程，主动自首的书吏仍然不得免罪，是因为承办公文是其专门承担的职责，而公文延误也多是出于书吏的过失，如果一概

免罪是为书吏的懈怠、疏忽打开了方便之门，所以仅仅在量刑上减二等，仍然予以惩处，而将官员宽免，这也是在涉及基层治理的问题上，法律“严于吏而宽于官”的又一体现<sup>[60]</sup>。言下之意也是督促书吏负主责而从旁协助官员提高行政能力。

值得注意的是，吏役的社会属性在个别情境下对其行政属性有所稀释，但整体而言并未构成对抗性的因素，吏役作为相对理性化、专业化的行政行动者的角色和功能没有变化。传统中国国家与社会关系是互相嵌套的，并且国家居于主导地位，决定了吏役的社会属性较大程度上从属于其行政属性。

跳出基层视域，六部吏役与科举官员的关系模式亦呈现互嵌制衡的特征。前贤对清代六部吏役制衡司员的论述已相对宏富，但较少论及六部司员整体上仍维持了对吏役的有效约束。以刑部的实际运作为例，雍正年间刑部为了有效削弱书吏在司法案件中的裁量权，变革了工作流程，将撰写案稿的职责改交科举出身的司员亲自负责，而书吏的职责进一步压缩为挂号、确认名册、抄写文件等事务性工作。自此，刑部书吏在行文要求督抚将承审错误的地方官开列职名，送吏部议处等办案环节具有相对优势的地位，对科举出身的司员有所约束，而司员在大多数办案流程中均得以自行其是<sup>[62]</sup>。进一步放宽视域，刑部覆核重案的一系列流程，均有皇权的制衡在后。在清代集权体制中，皇权拥有对司法的介入权和刑事重案的终裁权，官僚集团作为皇权的代理人裁断个案，但是其政治后果则由皇权承担。因此，皇权往往更加重视实质正义而非形式正义，以有效管控地方和臣下，实现其止于至善的善治愿景。其对刑部司法裁量的介入也是基于这一动机。基于对皇权负责的逻辑，刑部官员致力于情法两平的司法境界，往往基于意识形态式的情感直觉、司法经验判断和形式上的合法性论证，开展案情推理和论证。在情理与律例冲突时，刑部官员往往诉诸情理，而对律例加以曲解、替换，将案件发回州县重审更定罪责，而州县官一般只得遵从部令，派其私人秘书——刑房幕友组织专业化的书吏团队重新审理案件，或者重新措词拟稿，将

重审结果呈报到部，最终完成一个个刑事重案的判定<sup>[63]</sup>。换言之，这幅图景实则是皇权、科举出身的官员和基层吏役权力意志交错互动的具象化。

结合上文以清代中国为重心的分析，传统中国的官僚制是以科举官员为主流官员，而以书吏差役为辅助人员，科举官员与书吏差役彼此制衡为总体理念建构而成的一整套制度体系。具体而言，传统王朝将科举出身的官员作为统治基础，书吏和差役在官僚体系之中处于相对边缘的地位，但是官员和书吏、差役之间又是彼此制衡的——官员既倚重书吏和差役，又对其加以控制和约束，书吏和差役也一定程度上制衡了官员的行为。官员们文化素质较高，道德素养较好，具有一定范围内的决断权，是统治者倚重的重点对象。而书吏、差役一般是“役”，是“庶人在官”，没有官品，物质待遇十分菲薄，社会地位低下，在处理政务中，没有决断权，但是其对法和例的熟悉程度远在官员之上，一定程度上起到了督促基层官员严格遵循朝廷法律的作用。这一体系的形成固然是因为士大夫阶层的长期推动，更加重要的原因则是传统中国统治者基于“事为之防、曲为之制”<sup>[64]</sup>的中央集权思想而形成的立国原则：以儒学造诣较高的科举官员充任七品以上流官，提高其政治和社会地位，保障其相对优越的行政特权和物质利益，而以主攻行政技能的平民充任政府的书吏差役等职役，只象征性地支付较少的薪资，却令其实质上充当制衡科举官员、实际履行公共事务的重要角色，两者互相制衡、互为补充，以此扩展皇权的基层治理能力，并维护政权的稳定性和合法性。

#### 四、三元互嵌官僚制：对韦伯“家产官僚制”理论的超越

##### （一）非理性化：韦伯语境下的“家产官僚制”特性

结合本文以清代中国为重心的历史分析，韦伯家产官僚制对传统中国官僚制度的描摹仍较粗略。韦伯提出了一个分析性概念“家产官僚

制”（patrimonial bureaucracy），即家产制和官僚制的混合形态——一个既是“家产制”同时又初步科层化的“官僚制度”体系，用来描述传统中国官僚制度<sup>[65]</sup>。韦伯提出“家产官僚制”，主要是基于对清代法律体系和科举体系的认识。韦伯认为，清代中国的法律体系和科举体系均体现出一种家产制的本质特征，“行政与造法原则（rechtsfindung，法发现）的家产制性格”，即形式上具有一定的官僚制因素，但是本质上仍是家产制的，难以理性化而发展为近代西方式的官僚制度。

韦伯注意到，清代中国法律体系虽表现为家产官僚制的混合形态，但是“法理的内在性格”和法律的“实行方式”则完全是家产制的。韦伯认为，中国在“大量的制定法（staturrecht）的创制上是成果丰硕的”，至少中国的法令（bestimmungen）已有系统地汇集于《大清律例》，“因其相对的简明与实事求是的形式而著名”；法律的制定在“形式上是通过财税书记与司法书记各有所司的轨原则而分离开来”，刑法领域的立法还纳入了对犯罪嫌疑人犯罪动机的关照。然而，清代中国的法律体系中缺乏西方法律最重要的内容——“诸种私法的（privatrechtliche）规定”，也没有真正保障个体的“自由权”（freiheitsrecht）；法律的实行方式上，财税书记与司法书记的职掌“实际上并非分离”，“官绅行政基本上反程序主义的、家父长式的性格是错不了的”。总的来说，韦伯认为，中国的法律体系本质上具有“家产制性格”，是“以伦理为去向的家产制，所寻求的总是实质的公道，而不是形式法律”。正因如此，韦伯将传统中国法律体系视为“卡地”法的一种类型，“司法行政大致上仍停留在‘卡地’（kadi）裁判，或者‘王室裁判’（kabinet justiz）的程度”，即注重实质主义的公道，而忽视形式主义的程序；审判结果取决于裁决者的主观认知，而非理性主义的法律文本，是一种“家父长审判”“没有一种独立于实质的个体化与恣意判断之外的司法审判存在”。

韦伯将士人视为传统中国的统治阶层，而科举制度进一步巩固了士人在中国政治生活中的超

然地位。根据韦伯的观察，按照儒家的理想人生范式，士人理应致力于自我实现。在韦伯看来，儒家所奉“君子不器”这一根本理念，将人的自身视为目的而非手段，实质上是在追求“一种教养的身份理想”抑或“奠基于通才或自我完成上的儒教美德”。而儒家思想主导的传统中国，士人的儒学修养直接同其任官资格和道德魅力关联起来，“惟有精通文献与传统的人，才被认为是够资格在仪式上与政治上，正确地指导国内的行政，以及君侯正确的卡理斯玛生活方式（*lebensführung*）的人”。作为测试儒学修养的科举考试，也就成为决定人们任官资格的重要路径，韦伯认为隋唐以来，中国的任官资格“本身又受到教育，特别是科举所决定”。或正因此，在传统中国，官职具有身份管理的重要特征，韦伯认为：“在君主集权的时代，士大夫阶层（*der mandarinstand*）成为一个有保证资格要求官职俸禄的身份团体”“皇帝与应试者在考试制度里存在着利害关系，或者至少双方都如此认为，从皇帝的立场而言，考试制度扮演的角色，正如俄国专制君主用来操纵其贵族的品位秩序（*mjestnitshestwo*）……此一制度导致候补者互相竞争俸禄与官职，因而使得他们无法连成一气地形成封建官吏贵族。”

韦伯认为，传统中国的官吏分途也是这一理念的客观结果，士人阶层致力于“通才（*allseitigkeit*）的养成”“自然而然会将带有西方印记的、专门的、职业的训练，视为只不过是受到最卑微的实利主义的驱使”。然而，这些科举官员又需证明其凭恃儒家修养而独具的超凡魅力，于是实际的行政工作就落到更下层级的行政人员身上了。韦伯认为，“官吏必须以其行政的‘和谐’来证明其卡理斯玛，也就是说不允许有任何由于自然或人事的不安而造成纷扰。实际上的行政‘工作’则可由下层官僚来负责”。这些“下层官僚”包括通事、士绅、佐贰官、幕友、书吏等。根据韦伯的论述，通事的作用是辅助官员“通晓当地的方言”；士绅的角色是官员“非官职身份之顾问”，官员呼为“先生”，类似于西方的“告解教父”，作为“身具经典教养的本地人”，他的职责是“指导”官员熟悉“当地基于惯例而来的

法规”，避免官员“因伤及神圣的传统而招致危险”；佐贰官是官员的“官方僚属”，其“领有国家薪俸”，而且是“非本地人”；幕友是官员“自掏腰包来供养”的“非官方的助手”，是“由许多出身本地的官职候补者中挑选出来的”，他们“尚未就任官职，但却熟知地方人情世故”；书吏也是官员依赖的对象，精通地方事务，官员需“从他们那儿求取有关庶务与风土的知识”。韦伯对官员和上述人员的实际权力分配有一个重要论断：“实际权力掌握在非官方的本地僚属手中”，“无论是中央还是地方的官吏，对于地方事务消息都不够灵通，因此无法一贯且合理地介入”，也就难以修正、监管实际的行政过程，这是传统中国官僚制度“家产制”特征的一个重要侧面。

韦伯认为，家产官僚制在中国“是个强固且持续成长的核心，也是这个大国形成的基础”。他将中国和埃及的官僚制度归纳为两种不同的家产制支配类型，却又认为中国的官僚并非典型的家产制官吏。他认为中国官僚制具有某些理性化因素，却又认为其理性化仍是为了确保君主对国家的家产制支配。因此，韦伯认为传统中国的官僚制虽然已非典型的家产制并已向理性官僚制演进，但其与现代理性官僚制之间仍存在难以逾越的鸿沟。在韦伯看来，传统中国的官僚制度之所以难以进一步理性化，是因为相对于行政对象的庞大规模，官职权限难以广泛地进行“切事性的分划”。基于传统中国的辽阔疆域和相对有限的官吏规模，传统中国的国家治理虽并非“集约”，但“也谈不上中央集权”。另外，儒家思想也构成了传统中国官与吏形成“鸿沟”的一大诱因。在韦伯看来，儒家“普遍的、个人自我实践的伦理理想”妨碍了中国官吏阶层任何专业训练和专门权限的发展，正是儒家的伦理理想形塑出了传统中国官僚体系特有的“反官僚制”特征，以及“家产制”的根本倾向，注定了传统中国的官僚体制不可能“以现代官僚体制里具有专业能力的官员，取代传统通才式的官员”<sup>[66]</sup>。换言之，儒家思想的无形障碍和国家治理的超大规模决定了传统中国的官僚制度难以迈向理性官僚制。

## (二) 三元互嵌：对韦伯“家产官僚制”理论的重要修正

重读韦伯，关键是以辩证的眼光重探其关于中国官僚制的论述。韦伯生活的时代（1864—1920）大致相当于中国的清末民初时期，其系统阐述中国官僚制观点的篇章见于《经济与社会》（*Wirtschaft und Gesellschaft*）一书第2卷第9章“支配社会学”（*Soziologie der Herrschaft*）的前六节（目前已独立为《支配社会学》一书出版），而这些章节的写作时间是1909—1913年，亦即清末民初时期，文中所引文献或为晚清来华西人的中国研究著作，或为晚清中国留学生和华人天主教徒的著作<sup>[67]</sup>。或正因此，韦伯对传统中国司法与行政体系的认识并不全然契合中国历史的客观实际，过于强调其家产制的侧面，将其视为传统中国司法与行政体系的本质特征，而弱化了其官僚制的重要特征，以至于将传统中国的官僚制度概括为“家产官僚制”。这一理论概括毋宁说是基于二手文献和他者视角形成的形式主义概括，尽管简洁地勾勒出了传统中国官僚制度的君主集权特征，但是囿于史料中较多论及科举官员而较少论及书吏、差役这类行政人员，并未道出中国官僚制的实践特征。

其一，按照韦伯的说法，传统中国官僚制度所具有的家产制因素之一是君主权力的非理性化特征，他将其称为“去形式化”和“去规则化”。在韦伯看来，君主的专断权部分是基于一种家父长式的家族主义伦理，部分是因为独立于法律的约束之外，而传统中国统治者是通过各种律例迫使书吏、差役这一人群形式化和规则化的，因为只有如此，书吏和差役，特别是书吏人群才能够有效地制衡科举官员。在韦伯看来，传统中国官僚制的家产制因素体现为地方官员在辖区之内也具有类似于皇帝的绝对专断权。但是，传统中国基层政府长官并不“具有绝对、不受约束的专断全权”，至少其权力运行一定程度上受到吏役掣肘，说明其在本地权力体系的位置距离韦伯所谓“类似在中央的君主”的概括太过遥远。

其二，按照韦伯的说法，家产官僚制中的官僚制因素具有以下内容：一是“职务分化”，一

些官职的权限出现了一定的“切事性的分划”；二是行政的“理性化”，特别是愈来愈多地运用文书开展行政管理；三是“职位层级制度”的形成。但是，韦伯观察到的仅是中国官僚制度的表征，实际支撑上述官僚制因素形成的行政人员并非诵习儒经、攻读八股的科举官员，而是中华帝国大小衙署中主要由编外人员构成而且训练有素的书吏和差役，而他们在传统中国的官僚体系中并不被视为官员，而是所谓“庶人在官者”。韦伯对传统中国官僚体系的概括和分析，往往聚焦于正式的官僚组织和官僚集团，而较少关注基层政府编外人员为主导的非正式组织和非正式治理机制。这既是韦伯的“欧洲中心论”的研究立场所致，也与韦伯难以直接阅读中文文献，研究中国的文本来源相对单一有关<sup>[68]</sup>。

概括而言，韦伯“家产官僚制”理论固然阐明了君权同官僚的关系，但是在阐释清代州县政府人事安排的行政实践方面也存在解释力的不足。第一，韦伯“家产官僚制”理论低估了传统中国官僚体制在实践层面的理性化程度，难以涵盖传统中国官僚体制的实践特征。韦伯在建构其“家产官僚制”理论时，把官员名义上拥有专断权而实际上难以介入地方事务，视为传统中国官僚制度“家产制”特性的重要证据之一。然而，这只是一种自上而下的观察，并非基层行政的实际。韦伯意义上的“家产官僚制”不仅在实践中难以实际运作，也难以解释传统中国的基层社会为何维持了相对稳定的秩序。第二，韦伯“家产官僚制”理论在诠释官吏相对关系时，过于强调了官员难以突破书吏和差役，介入地方事务，而忽视了官员对书吏和差役群体的管理总体上是相对有效的，书吏和差役在多数时候执行了官员的决策。换用自下而上的视角，基于具体的行政实践来看，我们可以发现书吏和差役组织内部已高度理性化，建立起一套行之有效的规章制度和非正式制度。官员在必要时刻对其吏役组织的内部纷争进行调节乃至仲裁，并约束个别吏役的法外行为，总体上是有效的。第三，韦伯“家产官僚制”理论过于强调科举官员同君权之间的互动关系，而忽视了君权同书吏差役群体之间在维持基层秩序方面的利益一致性。

结合对清代中国的分析，本文将传统中国的官僚体制概括为一种三元互嵌的官僚制度：三元分别是传统中国的君权、科举出身的官员和吏役，三者的关系本质上是彼此嵌套、制衡的（见图1）。君权和官员之间以科举为纽带，交易的天平两端分别是政治忠诚和体面官职；君权通过运用大量的律例迫使书吏制衡官员秉公守法的同时，也为书吏和差役群体的存在提供了正当性基础，书吏和差役则协助君权维持了基层的相对稳定；官员和吏役之间也并非传统认为的官受制于吏，而是有机互动、彼此借重的关系模式。这一分析比韦伯的理论概括增加了“吏役”一维，避免了将科举出身的官员和绝大多数由编外人员构成的吏役同质化阐释的误区，更加能够解释传统中国“儒法国家”治国理念框架下的行政实践是如何具体展开的，也是对传统认为官受制于吏的一个重要补正。

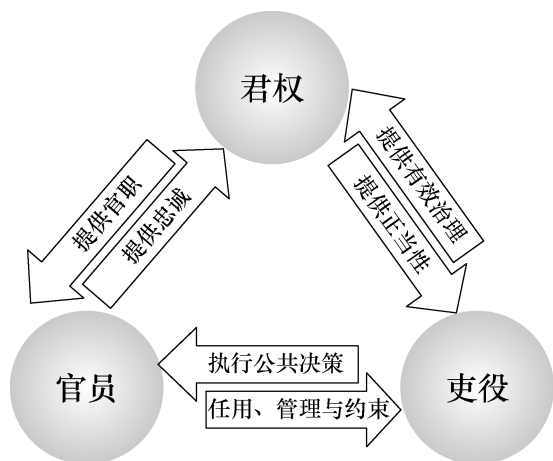


图1 君权、官员、吏役的三维关系

#### 参考文献

- [1] 张康之. 韦伯对官僚制的理论确认 [J]. 教学与研究, 2001 (6): 27-32.
- [2] 博·罗斯坦, 臧雷振. 经济增长与政府质量的中国悖论——“韦伯式”科层制与中国特色“干部制” [J]. 经济社会体制比较, 2016 (3): 144-152.
- [3] 阎步克. 政体类型学视角中的“中国专制主义”问题 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2012, 49 (6): 28-40.
- [4] 阎步克. 中国传统政体问题续谈 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 54 (2): 41-53.

[5] 祝总斌. 材不材斋史学丛稿 [M]. 北京: 中华书局, 2010: 565-590.

[6] 韦森. 近代西方世界兴起原因的再思考 (上)——从斯密、黑格尔、马克思、桑巴特、韦伯、熊彼特到诺思、肯尼迪和华勒斯坦 [J]. 河北学刊, 2007 (1): 82-88.

[7] 韦森. 近代西方世界兴起原因的再思考 (下)——从斯密、黑格尔、马克思、桑巴特、韦伯、熊彼特到诺思、肯尼迪和华勒斯坦 [J]. 河北学刊, 2007 (2): 152-156.

[8] 阎步克. 从爵本位到官本位——秦汉官僚品位结构研究 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2009: 10-11.

[9] 阎步克. 中国古代官阶制度引论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 343-362.

[10] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑 [J]. 开放时代, 2011 (10): 67-85.

[11] 周雪光. 从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度 [J]. 社会, 2016, 36 (1): 1-33.

[12] 赵鼎新. 东周战争与儒法国家的诞生 [M]. 北京: 北京联合出版公司, 2020: 7.

[13] 陆威仪. 世界性的帝国·唐朝 [M]. 北京: 中信出版社, 2016: 171.

[14] 宫崎市定. 九品官人法研究——科举前史 [M]. 北京: 中华书局, 2008.

[15] 近藤一成. 宋代中国科举社会的研究 [M]. 东京: 汲古书院, 2009.

[16] 瞿同祖. 清代地方政府 [M]. 北京: 法律出版社, 2003: 28.

[17] 明恩溥. 中国人的气质 [M]. 上海: 上海三联书店, 2007: 175.

[18] 包世臣. 小倦游阁集 (卷九) [M]. 清小倦游阁钞本.

[19] 四川省南充市档案馆. 清代四川南部县衙门档案 (第5册) [M]. 黄山书社, 2016: 272.

[20] 中国第一历史档案馆藏顺天府档案, 档号 28-3-160-177, 光绪二十四年七月十三日.

[21] 张仲礼. 中国绅士研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2019.

[22] 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.

[23] 邹容. 革命军 [M]. 北京: 华夏出版社, 2002: 19.

- [24] 傅斯年. 中国学校制度之批评 [C]. 傅斯年. 傅斯年全集 (第6册) [A]. 台北: 联经出版事业公司, 1980: 2124-2125.
- [25] 费正清. 中国: 传统与变革 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1992: 326.
- [26] 薛允升. 唐明律合编 (卷九) [M]. 民国退耕堂徐氏刊本.
- [27] 曾国藩. 直隶清讼事宜十条 [A]. 董丛林选编. 曾国藩督直文选 [C]. 秦皇岛: 燕山大学出版社, 2017: 31.
- [28] 直隶省武清县法制科编. 法制科民情风俗地方绅士民事商事诉讼习惯报告调查书 [R]. 清稿本.
- [29] 李光珠辑. 调查川省诉讼习惯报告书 [R]. 中国社会科学院法学研究所藏. 1908-1911.
- [30] WILLIAMSON, O E. The Economic Institutions of Capitalism [M]. NY: the Free Press, 1985.
- [31] 陈必宁. 幕友说 [A]. 葛士潜编. 清经世文续编 [C]. 卷二十三, 清光绪石印本.
- [32] 陈宏谋. 分发《在官法戒录》檄 [A]. 贺长龄编. 清经世文编 [C]. 卷二十四吏政十, 清光绪十二年思补楼重校本.
- [33] 钱穆. 中国历代政治得失 [M]. 北京: 九州出版社, 2012.
- [34] 姚廷遴. 历年记 [A]. 上海人民出版社. 清代日记汇抄 [C]. 上海: 上海人民出版社, 1982: 75-89.
- [35] 陈宏谋. 五种遗规 [M]. 在官法戒录卷二, 清乾隆培远堂刻汇印本.
- [36] 淡新档案, “新竹知县方列举粮房进出款, 附稟请台北府雷给予津贴” [B]. 档号 11407-3.
- [37] 何耿绳. 学治一得编 [M]. 清道光十七年刊本.
- [38] 田文镜. 请停分缉协缉疏 [A]. 贺长龄编清经世文编 [C]. 卷七十五兵政六, 清光绪十二年思补楼重校本.
- [39] 沈葆楨. 件作马快请免禁锢疏 [A]. 葛士潜编. 清经世文续编 [C]. 卷十四治体五, 清光绪石印本.
- [40] 徐珂. 清稗类钞 [M]. 北京: 中华书局, 1986: 5250-5252.
- [41] 朱轼. 大清律例总类 [M]. 卷五, 清雍正内府刻本.
- [42] 陈虬. 东游条议 (卷六) [C]. //陈虬. 治平通议 [A]. 清光绪十九年瓯雅堂刻本.
- [43] 四川省档案馆. 清代巴县档案汇编 (乾隆卷) [M]. 北京: 档案出版社, 1991: 225.
- [44] 熊克. 中兴小纪 [M]. 福州: 福建人民出版社, 1985: 169.
- [45] 田文镜. 覆陈书役不必定额疏 [A]. 贺长龄. 清经世文编 [C]. 卷二十四吏政十, 清光绪十二年思补楼重校本.
- [46] 鲁一同. 胥吏论三 [A]. 葛士潜. 清经世文续编 [C]. 卷二十二吏政七, 清光绪石印本.
- [47] 王亚南. 中国官僚政治研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1981.
- [48] 刘达可. 璧水群英待问会元 (卷之六) [M]. 明丽泽堂活字印本.
- [49] 张维屏辑. 国朝诗人征略 (卷二十六) [M]. 清道光十年刻本.
- [50] 鲁一同. 通甫类稿 (卷一) [M]. 清道光八年刻本.
- [51] 薛允升. 唐明律合编 (卷九) [M]. 民国退耕堂徐氏刊本.
- [52] 赵吉士. 大法小廉论 [A]. 贺长龄. 清经世文编 [C]. 卷十四治体八, 清光绪十二年思补楼重校本.
- [53] 黄佐. 广州人物传 (卷九) [M]. 清岭南遗书本.
- [54] 佚名. 元典章 (吏部卷六) [M]. 元刻本.
- [55] 欧阳保. (万历) 雷州府志 (卷十四选举志) [M]. 明万历四十二年刻本.
- [56] 苏洵. 嘉祐集 (卷第四) [M]. 四部丛刊景宋钞本.
- [57] 宫崎市定. 王安石的吏士合一策——仓法を中心として [J]. アジア史研究 (京都), 1957 (1): 311-361.
- [58] 顾炎武. 日知录 (卷十七) [M]. 清乾隆刻本.
- [59] 王志强. 清代国家法: 多元差异与集权统一 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [60] 吉同钧. 大清现行刑律讲义 (名例下) [M]. 北京: 清华大学出版社, 2017.
- [61] 陶骏, 陶念霖, 等. 大清律例增修统纂集成 (卷五) [M]. 上海: 文渊山房, 光绪三十一年本.
- [62] 郑小悠. “吏无脸”——清代刑部书吏研究 [J]. 河北法学, 2015 (2): 60-68.
- [63] 王志强. 清代国家法: 多元差异与集权统一 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 102-136.
- [64] 李焘. 续资治通鉴长编 (卷十七) [M]. 清文渊阁四库全书本.
- [65] 韦伯: 比较宗教学导论——世界诸宗教之经济伦理 [C]. //韦伯. 宗教与世界 [A]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004: 500-501.
- [66] 韦伯. 中国的宗教: 儒教与道教 [M]. 桂林:

广西师范大学出版社, 2010: 151-224.

[67] 韦伯. 支配社会学 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004a: 161-162.

[68] 何蓉. 马克斯·韦伯的中国观: 基于研究立

场、文本来源的考察 [J]. 外国文学动态研究, 2020 (3): 49-59.

## What is the Administrative Practice of the Confucian-Legalist State? ——A Historical Investigation Based on Qing China

YU Fuhai

**【Abstract】** While Max Weber's theory of "patrimonial bureaucracy" elucidates the relationship between monarchical power and bureaucracy, it falls short in explaining the administrative practices of personnel arrangements at the state and county levels. Based on China's historical realities, this paper focuses on Qing China—the context of Weber's discussion—and adopts the perspective of the Confucian-Legalist state to explore how the ideals and principles of traditional China's "Confucian-Legalist state" were translated into grassroots governance arrangements through the division and balance of power between officials and clerks. It further analyzes the discrepancies between Weber's theory of "patrimonial bureaucracy" and historical realities, summarizing traditional China's bureaucratic system as a tripartite embedded bureaucracy. The three elements are the monarchical power, officials selected through the imperial examination system, and clerks. The relationship among these three is essentially one of mutual embedding and balance. This analysis adds the dimension of "clerks" to Weber's theoretical framework, avoiding the misconception of homogenizing officials and clerks, the latter of whom were mostly non-official personnel. It better explains how the administrative practices under the governance framework of traditional China's "Confucian-Legalist state" were concretely implemented, and it also serves as an important correction to the traditional view that officials were constrained by clerks.

**【Key words】** Max Weber, Patrimonial Bureaucracy, Division of Officials and Clerks, Confucian-Legalist State, Qing China