

# 绅董与晚清基层社会治理机制的历史变动<sup>\*</sup>

王先明

**摘要：**道光咸丰之际，中国社会中逐步出现了一个以绅董为主体的地方社会治理权属体系。这一具有历史趋向性的变动，在一定程度上打破了“例不用绅”的惯制，建构了绅董自主、官为督察的地方社会治理模式，导致传统的“官役制”逐步被弱化。这一“隐性制度”在各地规制上尽管各有不同，但“地方事尽归绅董”的历史走向却大体一致。更为重要的是，绅董治理地方社会的权属范围十分广泛，完全溢出了“官役体制”所属内容。随着清末新政实施，绅董对于地方治理权属超越了“旧政”规范，并在地方自治制度的构建中，开启了地方治理体制的近代转型。

**关键词：**绅董 晚清 基层社会 治理机制 近代转型

作者王先明，南开大学历史学院教授（天津 300350）。

“州县地大事繁，不能不假手于绅董，宪札亦令督董办理，原恐书吏侵蚀故也。”<sup>①</sup> 光绪年间曾任阜宁知县的阮本焱深有感触，认为基层社会治理舍绅董而无从措其手足。作为国家权力末端的州县官，如果要取得地方社会秩序的有效治理、实现国家与社会良好的对接运行，绅董乃其关节之处，即所谓“绅董无不倚官为护符。而官之贪婪者，亦无不借绅董为介绍”。<sup>②</sup> 因而，在晚清推行地方自治制度转型的规章中也特别明确规定，“向归绅董办理”<sup>③</sup> 的地方事务属于地方自治内容。这在一定意义上提示着，绅董不仅仅是一个地方治理主体力量的称谓，而且也是具有一定规

\* 本文为国家社会科学基金重大招标课题“近代中国乡村建设资料编年整理与研究”（17ZDA198）阶段性成果。

① 阮本焱：《求牧刍言（附：谁园诗稿）》卷1，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第27辑，台北：文海出版社，1968年，第76页。

② 白莲室：《绅董现形记》，上海：日商株式会社，1908年，第3页。

③ 《湖南地方自治筹办处第三次报告书》（清宣统间铅印本），李铁明主编：《湖南自治运动史料选编》，长沙：湖南师范大学出版社，2012年，第2页。

制的社会运行体制。

以往研究受限于社会阶层或社会分层视域，大都以“绅治”或“乡绅”话语<sup>①</sup>概而论之，未能真正揭示出基层社会治理的主体力量及运行机制。通常所称的绅士，只是一个具有功名（等级）身份且人数众多的群体（阶层），但并非获得绅士身份就可以直接跻身于地方社会公共事务管理者行列。事实上，只有被推举（或选举）为地方各级或各项事务的总董、董事者（如乡董、城董、团董、局董、学董、渠董、仓董等），才能真正成为地方社会事务的掌管者。州县官也只有借助于绅董的力量或依托于绅董体制，才能将国家权力与地方社会管理体制对接，从而有效实现基层社会的治理。绅董形成的基本规制，以及其对于地方社会建设和公共事务管理的机制如何，其基本规制和内容在近代以来的制度性变迁中发生怎样的变动，等等，都是值得深入探讨的问题。

## 一、绅董之称谓以及基层社会治理的“官役制”

何谓绅董？《汉语大辞典》的解释为：“绅士和董事。泛指地方上有势力有地位的人。”该词典还列举二例加以阐释：其一为“《文明小史》第五三回：‘那买办为着南京地方情形不熟，怕有什么窒碍地方，说必得和地方绅董合办，方能有就。’”其二为“鲁迅《准风月谈·同意和解释》：‘至于有些地方的绅董，却去征求日本人的同意，请他们来维持地方治安，那却又当别论。’”<sup>②</sup>将绅董解释为绅士和董事的结合称谓，在字面意义上是贴切的，但这一诠释却与历史事实和本来的指称内容相去甚远。20世纪30年代，上海现代书局曾刊行谷剑尘的《绅董》<sup>③</sup>剧本，该剧本对于绅董有一个鲜活而形象的描述。其中主人公范之祺是留学生出身，并因银行及纱厂经理的地位而成为著名绅董。范之祺的身份及出身显然不符合“绅士和董事”合称的定义。

如果说民国时期由于社会政治制度的更易，会导致传统称谓内涵及其指称对象发生变化的话，那么光绪年间出版的社会小说《绅董现形记》，则应准确表达了晚清

① 吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，天津：天津人民出版社，1988年；费孝通：《中国绅士》，惠海鸣译，北京：中国社会科学出版社，2006年；张仲礼：《中国绅士——关于其在19世纪中国社会中作用的研究》，李荣昌译，上海：上海社会科学院出版社，1991年；王先明：《近代绅士——一个封建阶层的命运》，天津：天津人民出版社，1997年；徐茂明：《江南士绅与江南社会（1368—1911年）》，北京：商务印书馆，2004年；王先明：《变动时代的乡绅——乡绅与乡村社会结构变迁（1901—1945）》，北京：人民出版社，2009年。

② 罗竹风主编：《汉语大辞典》第9卷下册，上海：汉语大词典出版社，1992年，第780页。

③ 谷剑尘：《绅董》（现代戏剧三幕剧），上海：现代书局，1930年。

时期关于绅董的一般认知。书中描写到，梧县的查延宾科考成功“点了翰林”之后，却不想在京城做个低三下四的小清官，一心要回乡做一个“尊无二上”的绅董。几番运作后，他获得了办理学务的照会：“请他为办学的总董”。此后，他又成为商会会长并兼任团练局总董，遂成为一邑之大绅董。<sup>①</sup> 晋绅刘大鹏在1908年1月20日的日记中记述：“晋祠一带生意近立一名目，凡出钱票之家，有人凭票取钱，而该号于每千钱少付五六十文，谓之‘快钱’，乃不肖绅董尚为巧饰其词，致人民受困，此亦世道之大不幸也。”<sup>②</sup> 不难理解，上述文字记述的绅董，是单指某一个具有特定地位和权势人物，并没有“绅士和董事”合称的意义。

那么，绅董的确切含义是什么？晚清时期《申报》上《绅董不可轻信说》一文可以为我们提供更明晰的含义：

今夫近时之为绅董者，吾知之矣……地方绅士果其德隆望重者，往往不肯预闻外事……彼纷纷扰营，干各善堂董事，藉此以亲近地方官者，必其有所求于官者也……而无如绅董，则不避嫌疑；官亦不知律意，下车伊始，即有绅董迎迓。若书役之接差，门上之手版朝投，袖中之公事夕至，其弊可胜言乎？<sup>③</sup>

就文中所言可知，即使身份和官职甚高的地方绅士，如无地方公共事务之职，亦非绅董。所谓“地方绅士果其德隆望重者，往往不肯预闻外事”，只有那些“百计千方，钻营谋控，忽焉而延之为某善堂董事”的绅士，才进入“绅董”之列。

咸丰时期为了因应“乱局”，各地均成立团练以靖地方。因此，地方官周知地方形势的重要事项之一，即是与团练绅董沟通，地方牧令，形势不可不熟也。各村各团之绅董，皆有簿籍，俾得随时访察。<sup>④</sup> 此处所指绅董，实为一个地方社会特定权力行使者，亦非绅士和董事的结合称谓。我们可以从以下三个不同时期的史料详予说明。

其一，道光年间，林则徐关于通州治河折中提及，知州督率委员绅董，劝谕捐修。首先知州捐廉，劝谕绅董捐挑，一律挑深三尺。此后，各乡董事或开挑柴南沙河界。<sup>⑤</sup> 此处所言绅董是特指，并与“各乡董事”相区别，表明绅董是高于各乡董事的人物。此处所指绅董的含义显然不能解释为“绅士和董事”。

1882年12月《申报》转载《京报全录》，内中记述巡视中城工科掌印给事中臣国秀“为遵保获盗出力之司坊绅士仰恳恩施，以资鼓励事”奏折。该奏折中提及

① 白莲室：《绅董现形记》，第12—77页。

② 刘大鹏：《退想斋日记》（1908年1月20日），太原：山西人民出版社，1990年，第164页。

③ 《绅董不可轻信说》，《申报》1888年7月17日，第1版，第1页。

④ 方宗诚：《鄂吏约》（同治二年），严云绶、施立业、江小角主编：《桐城派名家文集》第9卷《方宗诚集》，合肥：安徽教育出版社，2014年，第468页。

⑤ 《通州捐挑河道片》（道光十六年五月下旬至六月上旬），林则徐全集编辑委员会编：《林则徐全集》第2册《奏折卷》，福州：海峡文艺出版社，2002年，第727—728页。

“按照历保成案，拟保首先司坊官三员绅董五员”事。这五名绅董为：北城绅士董志敏（候补知县）、南城绅士房毓璋（候选教谕）、南城绅士李振钧（议叙县丞）、北城绅士宁师张（候选知县）、中城绅士杨逢篁（议叙知县）。他们都是以绅士身份出任五城水局的董事，<sup>①</sup>即董理地方公务的绅士。

其二，1901年八国联军占领天津期间，天津都统衙门第105次会议决定在津城分设五区，并由“各村镇务于本月25日之前举荐三名绅董，负责维护各村镇的秩序及安宁”。<sup>②</sup>对此，《大直沽救乱记碑文》中记述，绅董王聘三、刘鏊斋、李樾香、李高贵请都统衙门派巡捕维持治安。其中绅董王聘三、刘鏊斋、李樾香是大直沽村烧锅“义丰永”、“义聚永”、“同兴号”的经理，李高贵是村正。<sup>③</sup>1904年《大公报》所载“天津县示”中革除的“不肖绅董”即是担任村正的乡绅王文宗。<sup>④</sup>此处所指的绅董，都不是绅士和乡董的合称，而是指管理乡村事务的乡绅董事。这不是一个身份的标示，而是具有实际职权的社会职位（但不是官位）。

其三，1910年长沙米荒时，湖南巡抚设立由绅董掌管的禁米局。据藩司“禁米局全案总说明书”可知，禁米局设于商会，置总董、董事，并于各地立分局，征收捐款。其有关条规第六条规定：投票选举绅士为董事，每局选定二人，董事每月各支薪水。第七条中特予说明：“绅董任职已于第六条内叙明；至权限一节，应实守调查米数宗旨，一切局事该董事等均不得干预”，“绅董经费已详载第六条内”。<sup>⑤</sup>

以上史料表明，从清道光朝至宣统朝这一相当长的历史时期内，在正式的官方文献中，绅董是一个特指的称谓概念，而且也是相对稳定的一种表述，其含义实指董理地方公务的绅士，即“公正绅耆董理其事”者。<sup>⑥</sup>

值得我们特别关注的问题是，“事由局而不由县，权在绅而不在官”<sup>⑦</sup>的绅董治理模式，并非清王朝建政立制时的制度性选择。明清易代，乡村治理体制大体因袭明制而有所取舍。“清代在州县以下不设正式行政机构，各种乡里组织大致可以分为两类：其一，办理乡里社会自身事务（或者说承担“自治”功能）的组织，主要是

① 《巡视中城工科掌印给事中臣国秀等跪奏 为遵保获盗出力之司坊绅士仰恳恩施，以资鼓励事》（光绪八年十月十一日京报全录），《申报》1882年12月2日，第10页。

② 刘海岩、郝克路选编：《天津都统衙门会议纪要选》，庄建平主编：《近代史资料文库》第6卷，上海：上海书店，2009年，第514页。

③ 林开明整理：《大直沽救乱记碑文》，庄建平主编：《近代史资料文库》第6卷，第459—460页。

④ 《天津县示》，《大公报》1904年10月20日，第4版。

⑤ 《拟稽查禁米局全案总说明书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第31辑，台北：文海出版社，1976年，第666页。

⑥ 王先谦撰：《东华录 东华续录》第8册，上海：上海古籍出版社，2008年，第335页。

⑦ 刘蓉：《复温邑宰书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第75辑，台北：文海出版社，1973年，第589页。

宗族和由绅、民自发建立的各种常在性或临时性会、社；其二，办理各种官府事务（即所谓‘政教之下于民者’）的组织。”<sup>①</sup>因此，直接承接官府政务的一是保甲制，主掌盗贼逃入、奸宄窃发事件；以连坐互保行弭盗安民之规，于清朝定鼎之初即举而行之，“其后屡经申饬，为法甚详”；二是里甲之制，以“一百一十户为里，推丁多者十人为长……十人轮年应役，催办钱粮，勾摄公事”。此后乡里規制时有变化，“又有耆老一项，例有顶带，亦与闻乡里之事”。所承负者“不过宣谕王化，无地方之责，非州县乡约比”。<sup>②</sup>倚重于乡治且教养兼施，是中国古代社会治理的传统。清前期亦曾有设乡官之议（雍正七年御史龚健奏请添设“乡官”），“取本乡之人以资治理”。但此议旋即被鄂尔泰否定：“如果牧令得人，则此等人原俱可以助其不及，而进其不知，即乡进士、举贡、生监内品行才德之选，亦未始不可以资耳目而益心思，是不必增乡官，而堪以佐理者甚多。设使牧令不得其人，则虽贤能乡官，亦原不能主其事，或遇不肖乡官，且适足济其恶。且乡官既应设，则佐贰可裁，佐贰不可裁，则乡官为冗。臣愚以为该御史请设乡官之议，似不可行者也。”<sup>③</sup>

在清朝前期乡制运行的制度框架中，极少见到直接由绅董操持地方事务的情况。据顾如华之《西台奏疏》所记顺治十六年有关地方报荒蠲免事项，主要依托的力量“半是分委佐二，或依凭该村地方保正”。<sup>④</sup>雍正乾隆之时，即使属于地方救灾事务的社仓管理，亦是选取“殷实老成之人充为社正社副，董理收放”；<sup>⑤</sup>而社长之任不过“视同传舍，寅接卯替……一年一换，需人过多。惟凭乡保举报，按户轮当，遂多任非其人”。<sup>⑥</sup>这与明代“该用赈济稻谷若干，就令该图里长领去糶卖”<sup>⑦</sup>的惯制基本相同。这是以“职役制”<sup>⑧</sup>为主导的基层社会控制体制，“动行乡约、社仓、保

- ① 魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，北京：商务印书馆，2010年，第382页。
- ② 林建：《中国乡治史观》下册，福州：福州市大西山房书局，1929年，第21—22页。
- ③ 鄂尔泰：《议州县不必设副官乡官疏》（雍正七年），沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，台北：文海出版社，1973年，第686页。
- ④ 顾如华：《西台奏疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第46辑，台北：文海出版社，1988年，第18页。
- ⑤ 岳濬：《议社仓与古异同疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第1433页。
- ⑥ 李湖：《酌定社长章程疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第1436页。
- ⑦ 章懋：《与许知县》，陈子龙等选辑：《明经世文编》卷95，北京：中华书局，1997年影印，第839页。
- ⑧ “甲长乡正之名，近于为官役”，张惠言：《论保甲事例书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第2650页。魏光奇称之为“乡役制”，参见魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，第383页。在官役制体制中，清初实际将绅士置于被控制的地位，此举遭到绅士阶层持久顽强的抵拒。详见王先明：《晚清士绅基层社会地位的历史变动》，《历史研究》1996年第1期。

甲、社学，纷纷杂出”。<sup>①</sup> 无论里甲、保甲还是乡约、里老，虽被赋予“皆民之各治其乡之事”，但其名分地位甚为低下，不过为官之差役。其名目各地虽略有不同，但其总体职能和地位却一仍其旧，“或差役，或雇役，或义役”，是一种将基层社会完全置于官府管控之下的治理体制——“官役制”<sup>②</sup> 而已。

那么“督率绅董切实办理”<sup>③</sup> 地方公务的治理模式，又何以形成并何时得以建构呢？

## 二、“绅董主其事”治理机制的形成

清朝“国初以来，例不用绅”<sup>④</sup> 的惯制被打破，从而形成“每县各有练局委员，绅董主其事”<sup>⑤</sup> 治理机制的历史性变动，大致发生在咸同之际。“自咸同时，克复疆畿，赞成庙略，半皆出于诸生，不用之说，久已废搁”。<sup>⑥</sup> 一方面，因战乱兵事之需各地设立专局，咸以绅董主其事。署理四川总督的丁宝桢谓：“川省自同治初年，本省邻省军务紧急，各处征兵防剿，地方供给兵差，始创设夫马局，由地方官委绅设局，按粮派钱，预备支应。”<sup>⑦</sup> 两江总督曾国藩于同治初年《报销安徽省抵征总数疏》中也称：“自楚师入皖……各州县支应兵差，款项无出。每立公局，每亩捐钱，以绅士经理其事。民捐民办，从不报销。日久弊生，县官不能过问，绅士亦互争利权，征求无度，百姓苦之……兵革之后，册档全失，丁漕混淆，遽征钱漕，竟无下手之处。当经善后总局议以亩捐之法，参用正供之意，查明各处熟田，每亩捐钱四百文，给予县印串票以抵正赋，名曰抵征。一切收解动用，官为报销。兼设绅局，襄办清查粮亩。”<sup>⑧</sup> 此举措原属“万不得已之举”，不料竟演变为平时规制。“迨后军务肃清，兵勇大半遣撤，而各厅州县积习相沿，仍借支应兵差名目，任意苛派……较正供浮多加至数倍。地方官以此为应酬入私之具，局绅以此为迎合渔利之阶。小

① 陆世仪：《论治邑》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第811页。

② 林建：《中国乡治史观》下册，第25页。

③ 张之洞：《札东臬司饬东莞等七属遵办清釐匪乡事宜》，赵德馨主编：《张之洞全集》五《公牍·咨札》，吴剑杰、周秀鸾等点校，武汉：武汉出版社，2008年，第118页。

④ 《拟上某宪整顿绅董书》，郭希仁主编：《丽泽随笔》1910年第9期，第7页。

⑤ 《团练害民》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第12辑，台北：文海出版社，1975年，第242页。

⑥ 《拟上某宪整顿绅董书》，郭希仁主编：《丽泽随笔》1910年第9期，第7页。

⑦ 丁宝桢：《裁撤夫马局疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，台北：文海出版社，1973年，第4043页。

⑧ 曾国藩：《报销安徽省抵征总数疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第3721页。

民脂膏，半入官绅私囊。二十余年，视为固有”。<sup>①</sup>

太平天国运动被镇压后，地方所设的各种局、所激增，如上海的“巡防局、厘捐局、保甲局、洋务局、清道局、文庙所扫局等，总计多于50个”，不仅专项事局的设立和运行依赖绅董，即使地方社会常设的救助机构，如善堂、济养堂等，也强化了绅董管理模式。上海“‘善堂’是官员、商人、士绅领袖之间会面、沟通信息以及互相合作的另一个重要场所。”在《上海续县志》中，有22个善堂董事的小传，其中13人有商界背景，只有11人原来是士绅学者或官员。<sup>②</sup>

另一方面，清政府面临地方社会秩序难以重建的困局。江南地方“自粤逆窜扰后，田地类多荒废”，尤其“江宁、镇江、常州三府暨扬州府之仪征县，被兵最重，荒田最多……同治三年，军务平定，随时设局招垦”。<sup>③</sup> 依凭“官役制”架构中的（保甲、里甲乃至乡约）组织资源，显然无法实现地方社会秩序的重建，即便朝廷一再试图强化保甲制，也只是体现在官员对上的呈文功夫中，其实效却是“近代以来，奉行鲜有成效者”，“因地方官疲于案牍，不能不假手书差，而一切工料、饭食、夫马之资不无费用。大约书役取给于约、保，约、保集之甲长，甲长索之牌头，牌头则敛之花户。层层索费，在在需钱。而清册门牌任意填写，以至村多漏户，户有漏丁，徒费民财，竟成废纸”。<sup>④</sup> 因此，一定程度上摆脱既有的“官役制”，“不令书役干预”，<sup>⑤</sup> 转而倚重于绅耆成为地方官重建地方社会秩序的必然选择，“今大乱之后，民户死绝流徙，册籍难稽。僻壤远乡，避抗成习，非一二书差所能承办也”。<sup>⑥</sup> 如陕西巡抚刘蓉提出，地方社会秩序重建之大要有数端：一是正经界，以清丈地亩；二是定限制，核实“叛产”、绝产概令充官；三是缓钱粮以苏民困；四是定租谷，以息纷争。<sup>⑦</sup> 为此，地方官当延请绅士董理，设局以主其事：由总局颁发执照，“设分局以专责成。各州县选择公正明白绅耆二三人，户工书吏各一人，书手一二人，设立

① 丁宝桢：《裁撤夫马局疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4043页。

② 梁元生：《上海道台研究——转变社会中之联系人物，1843—1890》，上海：上海古籍出版社，2003年，第146页。

③ 李宗羲：《招垦荒田酌缓升科章程详文》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4125页。

④ 方宗诚：《鄂吏约》（同治二年），严云绶、施立业、江小角主编：《桐城派名家文集》第9卷《方宗诚集》，第466页。

⑤ 方宗诚：《鄂吏约》（同治二年），严云绶、施立业、江小角主编：《桐城派名家文集》第9卷《方宗诚集》，第466页。

⑥ 吴嘉宾：《上大府条陈新章利弊书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第3993页。

⑦ 刘蓉：《筹办陕西各路垦荒事宜疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4211—4214页。

分局，”丈量地亩，册记登录，颁发执照。<sup>①</sup>

刘汝璆《上浙抚论清粮开荒书》中直言，咸丰同治以后，绅董在地方社会的作用日见其重。“且谬意，此办事绅董，不必他择也，即取之粮户耳。”<sup>②</sup>由此或可推断，咸丰同治之后地方治理中的一个重大变动即是基层社会中绅董治理机制的出现。“各村各团之绅董皆有簿籍”，地方牧令欲察知形势，熟悉民事，须借助于绅董，方可“俾得随时访记”。<sup>③</sup>

以乡约和保甲为主体的地方治理体制，事实上在历史的演进中已“名存而实亡矣”，<sup>④</sup>至晚清之际更是流弊丛生，如户口之册籍所载与乡村实态相去甚远，“今有一村数里，一巷数甲，甚有一家一户，里甲不同。河南河北，里甲牵制，插花犬牙，在在而有”。有些地方户口，“每以具文从事，究其实，官捧一册，户悬一牌，亦曾何益之有哉？盖官取据里绅，里绅取据甲首，甲首取据村牌，各不任咎，存心作伪，何伪不生。及观所开户册，不过男女大小，以外别无载列。推原册状，实无所用。持以办丁户、赈饥民，而未详其贪，何以详极详次？持以理词讼，盘奸宄，而不知其名，何以知人知事？”<sup>⑤</sup>就地方社会秩序治理而言，此于清查地方基本情况实为根基之所在，所谓“兴亡之途，罔不由此”，<sup>⑥</sup>“若不改更，如何而可？”因而，“立绅首”以厘清当地户籍，并据此掌管人户变动，就成为地方社会有效治理的当然选择：“立绅首，定坐落，清户口”，至此皆可坐收其益。<sup>⑦</sup>

“军兴以来，各省团练民勇，有团董，有总董，大同小异，顾行之转视保甲为有效。”<sup>⑧</sup>许多地方出现的这种倚重于绅董治理的模式，断非地方官员个人好恶偏向所致，它之所以成为晚清以来基层社会治理规制建设中的重要选项，且实践成效颇受推崇，显然也有其制度性原因。对此问题，著名学者官任刑部主事的孙诒让曾有所指陈：“今中土县邑，大者数百里，户盈十万，而以一县令治之，极耳目之明，竭手足之力，亦必不能周知其情；则不得不假手于架书粮书地保之属。其品既杂，率为民害，今宜一并裁革……又多设乡正，以绅士耆民有恒产者为之，不为书吏而为绅董。则位为略高，而自爱者多。其职掌教化，平争讼，略如汉之三老嗇夫之制。使

① 刘蓉：《筹办陕西各路垦荒事宜疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4221—4222页。

② 刘汝璆：《上浙抚论清粮开荒书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4306页。

③ 方宗诚：《鄂吏约》（同治二年），严云绶、施立业、江小角主编：《桐城派名家文集》第9卷《方宗诚集》，第468页。

④ 顾炎武：《乡亭之职》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第691页。

⑤ 《庚子议办渭南各镇保团事宜》，郭希仁主编：《丽泽随笔》1910年第20期，第3—4页。

⑥ 顾炎武：《乡亭之职》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第689页。

⑦ 《庚子议办渭南各镇保团事宜》，郭希仁主编：《丽泽随笔》1910年第20期，第3、5页。

⑧ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，上海：上海书店出版社，2002年，第12页。



百家以上，各公举一人为之，小里不及百家者，附于别里。”<sup>①</sup> 在乡村社会治理的历史实践中，“官役制”的治理效用颇受诟病。因此在实践中，择“其秀而文者为绅董”<sup>②</sup> 就成为地方官措置乡村公务的应然之举。

首先，绅董的身份地位远高于保长和甲长，属于“准官员”资格。冯桂芬在《复乡职议》中曾比评二者谓：“地保等贱役也，甲长等犹之贱役也，皆非官也。团董绅士也，非官而近于官者也。”这是保甲制之“无效”与绅董制之实效的重要原因之一。“惟官能治民，不官何以能治民？保甲之法，去其官而存其五四选进之法，不亦买椟而还珠乎？”因此，冯桂芬提出“复乡职”方案，其实际内容就是建构绅董治理模式，即由所举正董、副董主图、里、村落事务，“皆以诸生以下为限。不为官，不立署，不设仪仗，以本地土神祠为公所”。<sup>③</sup> 曾在歙县授馆收徒的张惠言关注地方治理事务，他从另一角度强调绅董治理机制优于“官役制”之所在：“（保甲之设）自来行之不善，官民相违，胥役滋扰，往往反以病民。今惟责成本乡绅士，遵照条法，实力举行，地方官止受绅士成报，时加劝导，不得令差役挨查。如有公事，止传总理面议。”<sup>④</sup>

咸同以后地方机制变动的情况表明，这种倚重绅董治理的方案开始普遍存在于实际层面，而非只是纸本上的构想。譬如阮本焱谈及阜宁县赈灾举措情形：“于城董中选择二人作为总董，谕令督同沿河各乡董、保、顺庄挨查。每乡实有极贫村庄何处，每村实有极贫户口何人……如无甚错，由县核定先期榜示某乡某庄实在极贫无力购种之某户田若干，应借给籽种若干，然后示期交董均匀散给，督令种入。”<sup>⑤</sup> 可见，地方事务的具体运行和县政措施的落实，均有赖于由总董、城董和乡董构成的绅董体制。

其次，出任地方社会公共事务管理者的绅董，须经过推选或选举程序，其地方权威性和认同感由此而获得，“各图满百家公举一副董，满千家公举一正董，里中人各以片楮书姓名保举一人，交公所汇核，择其得举最多者用之”。<sup>⑥</sup> 与皇权钦命的正式官员不同，绅董不属于官权体系，其地方公共权力的合法性和正当性，一定意义上取决于地方社会的认同度；而公举或选举的程式恰恰是获得这种认同的社会规制，“董事民间所自举，不为官役，又皆绅士，可以接见官府，胥吏虽欲扰之不可得矣”。<sup>⑦</sup> 更为重要的是，正、副董与县级官员间并没有直接的上下级统辖关系，而是

① 杨天竞：《乡村自治》，北平：村治月刊社、大东书局，1931年，第42页。

② 刘汝璆：《上浙抚论清粮开荒书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4306页。

③ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，第12页。

④ 张惠言：《论保甲事例书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第2648页。

⑤ 阮本焱：《求牧刍言（附：谁园诗稿）》卷1，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第27辑，第76—77页。

⑥ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，第12页。

⑦ 张惠言：《论保甲事例书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第2648页。

国家与社会（不同力量或权属）的依存关系。<sup>①</sup>

再次，绅董设立局（所），掌管地方公共事务，并享有薪酬。按张惠言所述规制，为乡设一局，“以绅衿一人总理，士夫数人辅之，谓之董事。牌头无常人，轮日充当，谓之值牌，如此，则牌头之名不达于官”。<sup>②</sup> 绅董所督理者不仅仅局限于社会秩序或治安、户口、册籍，几及一切民间事务，甚至“民有争讼，副董会里中耆老，于神前环而听其辞，副董折中公论而断焉……不服则送正董，会同两造族正公听如前，又不服送巡检，罪至五刑送县，其不由董而达巡检或县者，皆谓之越诉，不与理。缉捕关正副董指引而不与责成，征收由正副督劝导而不与涉手”。<sup>③</sup>

由于地方事务繁简不同、具体情景有别，作为地方治理机制的绅董亦并无统一的规制，但其基本框架却大致相近。绅董通常设总局于县，以驻局绅董数人总领局事，复分一县为数乡，“由城董举报每乡中之稍有身家明理识事之生监为乡董，每乡统数十村，由乡董每村举报一人为村董。村无生监，则以诚实耆民充之”。<sup>④</sup> 以总局绅董统辖下属乡董、村董，由此形成以绅董为主体的地方社会治理权属体系。

与保甲、里甲以及乡约不同的是，绅董是享有薪酬的职位。“正董薪水月十金，副董半之。正、副董皆三年一易……见令丞簿尉用绅士体礼，文用照会。”<sup>⑤</sup> 当然，这并非是制度化或普遍化的薪酬标准，事实上因地方经济社会条件的不同，绅董们所获收益和报酬也远非如此，“绅董每借办团横索暴敛来鱼肉平民”。<sup>⑥</sup>

“不假书役，不由现充之保甲人等，专俾绅士富户经理”，<sup>⑦</sup> 绅董总率其事。“局绅专办团练，都总兼催钱粮。当其立法之初，妙选廉正绅士以充其任。上下之气既通，官民之情大洽。”<sup>⑧</sup> 咸丰同治之后，许多地方逐渐兴举绅董制，甚至一些地方还将“乡约责任从地方官吏的手里，转移到地方绅董的手里”，<sup>⑨</sup> 遂使“诏书宪檄络绎旁午而卒不行，间行之而亦无效”<sup>⑩</sup> 的地方社会治理机制获得生机。这一地方治理

① 牛铭实编著：《中国历代乡规民约》，北京：中国社会科学出版社，2014年，第61页。

② 张惠言：《论保甲事例书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第2648页。

③ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，第12页。

④ 刘佳：《与郑耕畬广文书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4923—4924页。

⑤ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，第13页。

⑥ 罗尔纲：《湘军新志》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第95辑，台北：文海出版社，1983年，第26页。

⑦ 徐文弼：《设卡房议》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第77辑，台北：文海出版社，1973年，第2659页。

⑧ 刘蓉：《复温邑宰书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第75辑，第588页。

⑨ 牛铭实编著：《中国历代乡规民约》，第58页。

⑩ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，第12页。

体制的历史性变动，导致传统乡制在管理模式上发生了重大变化，许多地方的基层社会治理已经形成了“权在绅而不在官”<sup>①</sup>的绅董治理机制。

需要指出的是，绅董治理模式并不是朝廷典章制度意义上的规范体系，它没有也不可能典制化（规范化）于朝廷文本中，而是依存于地方特定情景而变通运行的一个机制。因此，各地局（所）乡区的绅董权属体系并不具有统一规制和范式，其具体架构诚然难述其详，然其大要则不外有两个方面：

其一，县设总局或公所，入局（所）办其事者为绅董，总其事者为总董、局绅；因事之繁简设若干分理事务的分董。各乡区对应办理公务之绅董，或为图董、都董、村董，均听命于总局绅董。就地方治理权属分层而言，绅董为主导，而区村长及地保之属，不过行走办事而已。“其朴而愿者为公正区长弓手诸色。此无异以己之财力，办一己之事，而游手无业之人，初不得冒充入局也。至于庄书人，不过令其造册勾稽书算而已。”<sup>②</sup>总局绅董，可为全县绅董之首，在局（所）布置事项，议决公务。这基本上形成一种绅董自主、官为督察的地方社会治理权属机制。

其二，绅董治理模式的出现，体现着地方治理机制的历史性变动趋向。虽然其演进的具体线索还有待进一步清理，但大致可见其时代性差异，即咸丰同治之际的地方社会治理模式与雍正乾隆之时已全然有别。譬如雍正乾隆时期的义仓管理，通常“择里中老成信实者为社长，司谷之出入，收息免息，悉依前法”。<sup>③</sup>至乾隆五年（1740）时，仍然是“社仓已选有殷实老成之人充为社正副，董理收放，似毋庸更设保长乡官名目而保簿”。<sup>④</sup>但是，咸丰同治时期许多地方却实行“当社立仓之法，各归各庄，暂存富家公所，选择本乡公正绅士妥为经营”<sup>⑤</sup>的治理模式。其管理规制“于县署二堂设局，选本城绅董四人，常住其间，总司赈务”，下辖乡区则“由城董举报每乡中之稍有身家明理识事之生监为乡董，每乡统数十村，由乡董每村举报一人为村董。村无生监，则以诚实耆民充之”。<sup>⑥</sup>这种“地方事尽归绅董，亦非所以存政体杜弊端”<sup>⑦</sup>的治理模式，显然具有不同既往的时代特征。

① 刘蓉：《复温邑宰书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第75辑，第588页。

② 刘汝璆：《上浙抚论清粮开荒书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4306页。

③ 孔毓珣：《议复社仓保甲疏》，贺长龄、魏源：《清经世文编》上册，北京：中华书局，1992年，第584页。

④ 岳澹：《议社仓与古异同疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第1433页。

⑤ 任道镛：《东省办理积谷情形疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4610页。

⑥ 刘佳：《与郑耕畬广文书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第84辑，第4923—4924页。

⑦ 庄建平主编：《近代史资料文库》第6卷，第465页。

现代政治制度研究者亨廷顿认为，“制度是稳定的、有价值的行为的再现模式，组织与程序会随其制度化程度而变化”。<sup>①</sup> 绅董治理模式如果不构成显性制度的话，也是一个地方社会内生的权力运行机制（或谓“隐性制度”）。

### 三、绅董治理的权属范围——溢出官役体制所限

乡村治理乃国家治理之基石。“今之为治者，动行乡约、社仓、保甲、社学，纷纷杂出，此不知为治之要也。”<sup>②</sup> 明清以来，乡村治理的制度设置名称各异，规制不一，但其大要不出乡约、社仓、保甲、社学之范围。这一官役体制下的乡村治理模式，职分明确，所谓“乡约是纲，社仓、保甲、社学是目。乡约者，约一乡之人而共为社仓、保甲、社学也。社仓是足食事，保甲是足兵事，社学是民信事，许多条理曲折，都在此一日讲究。不然，徒群聚一日，说几句空言，何补益之有？”<sup>③</sup> 官役制的乡职人员只是奉命行事，应差服役，于地方公共事务及其社会建设事业一无所为，“其流品在平民之下，论者亦知其不足为治也”。<sup>④</sup> 因此，在地方治理实践中，“延绅士以通上下”<sup>⑤</sup> 的绅董治理模式得以成型。

追溯源起不难发现，社会动乱局面中，传统“官役制”下地方社会秩序维系和防护困境是绅董治理机制的发端之始。嘉庆年间，川楚“教匪”蔓延，朝廷“令民团练保卫，旋即荡平……若得公正绅耆董理其事，自不致别滋流弊，即地方间有土匪，一经约束，亦将去邪归正，共保乡闾”。地方社会秩序维系和治理“均归绅耆掌管，不假吏胥之手”，从而获致“以子弟卫父兄，以家资保族党”<sup>⑥</sup> 的功效。事实上，作为社会（或社区）内生的公共权力体系，绅董涉及的地方社会治理范围远远超越了地方保卫和维系社会秩序的界限，“凡公事之要而且大者，则惟繁冲之处居多，无论绅倡议而请于官，与官有意而商诸绅，其谋之臧否与事之难易，及经费之若何措置，必以绅之言为定。绅亦必以众绅之言与四乡合城之言禀于官而后定，则绅之言公言也”。<sup>⑦</sup> 由绅士中推举或选举出的绅董及其运行机制，是地方社会公共权力建构和运行的系统，它具有相对独立于官治体系的属性。“凡一地方，常有特别之

① 转引自高旺：《晚清中国的政治转型：以清末宪政改革为中心》，北京：中国社会科学出版社，2003年，第162页。

② 陆世仪：《论治邑》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第811页。

③ 陆世仪：《论治邑》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第74辑，第811页。

④ 冯桂芬：《复乡职议》，《校邠庐抗议》，第12页。

⑤ 姚莹：《复方本府求言札子》，贺长龄、魏源：《清经世文编》上册，第577页。

⑥ 咸丰三年正月癸丑谕内阁，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第95辑，台北：文海出版社，1973年，第22页。

⑦ 《论宁郡濬河专任绅董之善》，《申报》1879年5月3日，第1页。

事情，一方之人，皆同其利害，而能合力以营谋。且官吏之知之也，不如其地方人士知之之为悉也。”地方社会内生的事务及其公共事务（社会）之建设因地制宜，受限于地方经济、文化与习俗的制约，无法纳入统一的国家治理权属。“所谓利害共同之事，在愈小之区域，则其事愈多，在愈大之区域，则其事愈少。”如道路之修筑，医院之建设，“在一市一乡，其利害亦易相同也，若在一省，则不必尔矣。”所以，地方治理之道，“使仅集利害相同之人以谋之，则其事易举……故普通之自治事业，宜于市乡办之，而不能于行省办之。”<sup>①</sup>

地方社会公共事务繁难丛杂，晚清以来绅董在地方事务活动的内容也广为社会各界所关注。我们通过《申报》关于绅董相关活动的记述可以见其概要。检索《申报》从1872年5月至1910年12月关于绅董的记述条文，共有1167条，<sup>②</sup>其中按年代统计分别为：19世纪70年代（1872—1880）为131条，80年代（1881—1890）为319条，90年代（1891—1900）为377条，20世纪前十年（1901—1910）为340条。报刊为社会舆论之中心，它所关注的内容与社会生活在在相关。从其记述绅董相关内容数量看，呈逐年增加趋势，尤其从19世纪80年代开始出现大幅增长态势，如图1所示。<sup>③</sup>

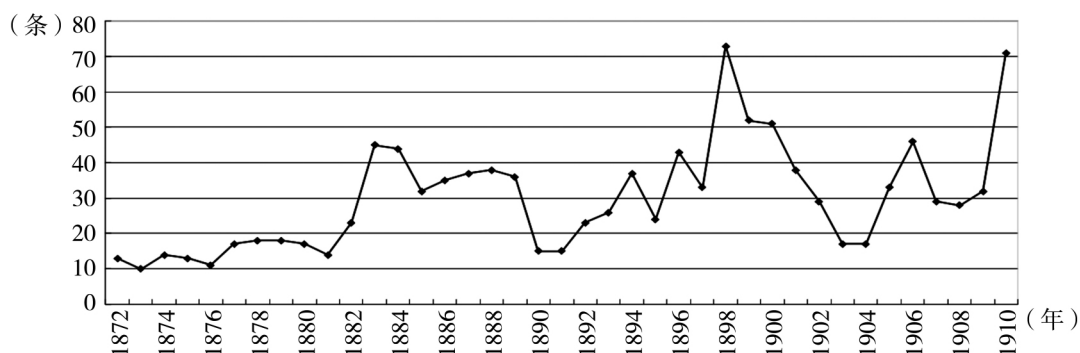


图1 1870—1910年间《申报》记述绅董内容条款数量变化曲线

① 吴贯因：《省制与自治团体》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第50辑，台北：文海出版社，1973年，第2069页。

② 笔者检索统计情况分别为：（1）1872年13条，1873年10条，1874年14条，1875年13条，1876年11条，1877年17条，1878年18条，1879年18条，1880年17条，年均14.56。（2）1881年14条，1882年23条，1883年45条，1884年44条，1885年32条，1886年35条，1887年37条，1888年38条，1889年36条，1890年15条，年均31.9。（3）1891年15条，1892年23条，1893年26条，1894年37条，1895年24条，1896年43条，1897年33条，1898年73条，1899年52条，1900年51条，年均37.7。（4）1901年38条，1902年29条，1903年17条，1904年17条，1905年33条，1906年46条，1907年29条，1908年28条，1909年32条，1910年71条，年均34。

③ 笔者根据《申报》（1872—1910）绅董条目检索显示的资料数据制作。

据计, 19世纪70年代《申报》关于绅董记述条目每年年均率为14.56, 但80年代后开始激增。80年代每年年均率为31.9, 90年代每年年均率为37.7, 20世纪前十年每年年均率为34。除70年代外, 在大约30年的长程中其数率基本稳定(年均率30以上)。这从一个侧面显示绅董在地方社会的作用及其影响力既广泛又恒定。那么, 绅董治理地方公务的内容究竟有哪些, 亦即其权力影响的具体范围有多大? 这是我们需要进一步讨论的问题。

据图1可知, 绅董积极介入地方事务。州县治理地方“舍地方绅董不为功”, “地方之有绅董, 诚足以匡官之不逮者也。或家资殷实可以经理公款, 或名望素重足以压服群情。地方公事往往官所不能了者, 绅董足以了之; 官所不能劝者, 绅董足以劝之。且官虽亲民而民情或不能遽达, 是又藉绅董为之转圜, 为之伸诉”。<sup>①</sup> 绅董经管事务非常广泛, 几乎涉及地方公共事务的一切方面:

书院有绅董也, 善堂有绅董也, 积谷有绅董也, 保甲有绅董也, 团练有绅董也。或一董总理数事, 或各董共理一事。虽各处公事不同, 而皆足代官分理则一也。<sup>②</sup>

不仅地方公共事务通常由绅董治理, 且地方各行业之公务通常也由绅董经管。据《申报》记载: 汉镇行帮均设绅董, 其油腊帮、绸缎帮、棉花帮、广福帮、疋头帮、祥盐帮、药材帮、药土帮、记票帮、银钱帮等,<sup>③</sup> 尤其汉口之八大行, 即各立绅董经管公事。<sup>④</sup>

地方绅董“既为上流社会中人, 当尽地方上之义务, 即当享地方上之权利。欲尽地方上之义务, 故不得不运动; 欲享地方上之权利, 故不得不谋虑”。<sup>⑤</sup> 然而, 绅董虽然一定程度上操控着地方公共事务, 然其经管治理显然有所侧重, 权用所及也有轻重之分。在对《申报》资料检索基础上, 我们将1900年前的相关记载略分为七类(即道路、河渠等营建, 派抽捐税和地方经济事务, 把持公事和包揽词讼, 善堂、义仓、社仓以及救济, 团练、保甲以及地方风化, 地方学务, 其他), 按年代统计所得情况, 由其数量分布可以见其概要(见图2):<sup>⑥</sup>

① 《论严惩劣董事》,《申报》1899年9月30日,第1页。

② 《论严惩劣董事》,《申报》1899年9月30日,第1页。

③ 《照抄酬谢拾遗章程示》,《申报》1874年3月5日,第3页。

④ 《集款赈饥》,《申报》1888年11月15日,第3页。

⑤ 《绅董之忙碌》,《申报》1910年2月19日,第1张后幅第4版。

⑥ 按《申报》资料检索,道路、河渠等营建,派抽捐税和地方经济事务,把持公事和包揽词讼,善堂、义仓、社仓以及救济,团练、保甲以及地方风化,地方学务,其他各项数量,1872—1880年分别为52、12、10、28、30、1、15;1881—1890年分别为30、81、27、96、82、8、23;1891—1900年分别为18、87、36、66、110、17、64。

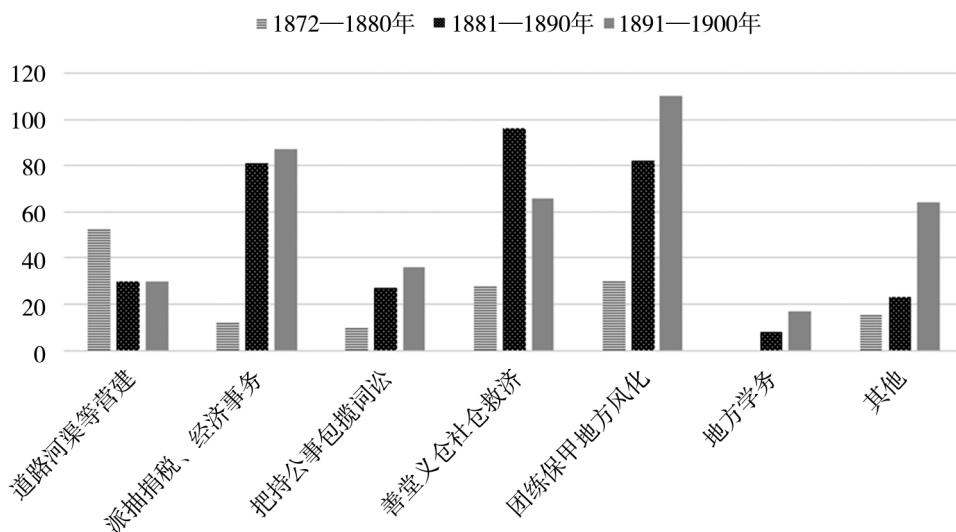


图 2 绅董掌控地方事务类型重点变化情势

图 2 表明，19 世纪 70 年代，绅董多在道路、河渠等营建上的事项中介入地方事务；80 年代以后，绅董们的活动侧重在三方面：团练、保甲及地方秩序的维系；善堂、义仓、社仓以及社会救助；派抽捐税和地方经济事务。

清代地方行政事务由六部主之，在基层社会治理权属方面，无论“户口之编查，丁役之征调，赋税之课税，率掌之于户部与兵部；其乡村之保卫政策，重在施行保甲，以期彼此互相牵制，此其一也”。<sup>①</sup>基于“官役制”的保甲、里甲功能虽各有侧重（或归于户部，或归于兵部），然其大要不出于六政之内。然而，地方绅董的治理权属却远超乎其上，溢出了官役体制的范围。从 1888 年南汇县的一则告示中我们可见其大略：

本县蒞任以来，凡民间大小各案，无不随到随审随结……城中善堂如积谷、育婴、卹嫠、普济、宾兴、书院，亦俱会董筹商。……但以百里之大，四乡之广，一人耳目，窃恐难周全，赖缙绅大夫及各县各团各图诸贤董，实力匡维，共图补救。……本县公余之暇，仍复周履各乡，宣讲圣谕，查办保甲，密拿讼棍土棍，并与诸绅董就近商酌公务。倘有应办事宜随时在乡讯断，以期不扰不累。<sup>②</sup>

此县令告示表明，不仅县域之内的社会救助善堂“如积谷、育婴、卹嫠、普济、宾兴、书院，亦俱会董筹商”，各基层社会应兴应革诸务、风俗教化、社会秩序、百业维系，公共事务，均须“与诸绅董商酌”。“近来州县官有欲自拔于庸庸碌碌之中，求获好官之名，往往寄耳目于绅董。”<sup>③</sup>在国家权力与基层社会治理架构的机体中，

① 闻钧天：《中国保甲制度》，上海：上海书店出版社，1935 年，第 203 页。

② 《南邑告示》，《申报》1888 年 2 月 5 日，第 2 页。

③ 《绅董不可轻信说》，《申报》1888 年 7 月 17 日，第 1 页。

绅董是其运转如常的链动装置。“绅董为地方表率，苟有关于地方公益，自当竭力赞助。”<sup>①</sup>“故各邑各乡无不立有绅董。”<sup>②</sup>可以说，咸同以后，绅董及其运作机制在整个基层社会治理体制中扮演着关键角色。

#### 四、绅董与地方治理的近代转型

“各地方之绅董，乃因而忙甚。其未为董事而欲为董事者，于循例拜年外，以欲得票多数极力运动，其忙固弥甚。其向为善堂董事者，闻将清查公款也，翻阅其历年之报销账；其尚有罅漏否？熟计其历年侵蚀之银钱，其幸能保存否？花账又花账，画策又画策……于是营营补救外更极力运动，其忙盖尤甚。”<sup>③</sup>《申报》以讽喻的笔触描绘了“各地方之绅董”忙忙碌碌的剪影。这幅忙碌的图景中尽管充满了辛辣的嘲弄，但也映射出在地方社会事务中绅董们活络而繁忙的身姿。显然，伴随着晚清“三千年未有之变局”的累积而触发的“新政”改革，以及由此引动的地方治理体制转型，助推了绅董们的“繁忙”：“今天下之谈新政者，莫不曰学堂之宜遍设也，警察之宜急办也，农工商诸务之宜逐渐扩充也。是数者为育才，为禁暴，为兴利，无论智愚贤不肖，固皆知为当务之急，而不容稍延。”<sup>④</sup>

无论是官府与地方还是国家与社会，绅董及其运作机制都是不可或缺的有机组成部分。“城乡各绅董能任事者居多……董为官用则洽，官为董用则否。”<sup>⑤</sup>非但如此，在晚清社会与制度变迁的历史进程中，绅董也是将传统体制与现代体制实现榫接并完成地方治理机制转型的主体力量。这一历史演进的印痕深深地烙刻在从保甲到警察的制度转型中。

在晚清基层社会制度演变进程中，“重任绅董以严行保甲”，并在地方社会治理体系建构中形成上下统属层级，“州县有州县之绅董，一府有一府之绅董，省会有省会之绅董”，而“乡镇村落各设分董，支分派别，纲举目张”，<sup>⑥</sup>已经构成了保甲制度的一次重大变动。“光绪年间，京师有步军统领与兵马指挥，统辖保甲职权之划定，各省县有保甲总局分局之设置，是皆因保甲行政，有统一指挥监督之必要，而特设之机关。”这一变动虽然也具有制度变革的意义，但它毕竟仍属于传统体制内的变迁。然而，“宣统年间，新式警察制度兴，各省保甲局，渐次裁撤，保甲之主管机

① 《论官绅仇视学务公所学会之原因》，《申报》1906年5月11日，第2版。

② 《论严惩劣董事》，《申报》1899年9月30日，第1页。

③ 《绅董之忙碌》，《申报》1910年2月19日，第1张后幅第4版。

④ 《论筹款》，《申报》1904年8月5日，第1页。

⑤ 阮本焱：《求牧刍言（附：谁园诗稿）》卷1，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第27辑，第127页。

⑥ 《论近日江浙等处诘奸禁暴宜重任绅董以严行保甲》，《申报》1897年6月6日，第1页。



关既废，保甲之制，遂不见著于政令”<sup>①</sup>的变革，却是超越传统具有时代意义的制度性变迁，其结果是以现代性的警察制取代了传统的保甲制。尽管地方社会推展的警察制度“颇有混乱而不划一”，然其主导和推助之力量却同为绅董，“各府州县之警察，大抵均归绅董办理”。<sup>②</sup>甚至一些地方试行的官办警察后来也明确改归由绅董管理（如汉口）：“拟详请鄂督将汉口警察改归官督绅办，闻其章程须各商公举一公正绅董素有名望者为总理，另选举各帮商董若干人为协理，招募巡兵，二千五百人成为十队，四十步地位派一站岗兵。其收捐用人等事则责之绅，行政司法各事则操之官。”<sup>③</sup>

此外，在晚清学制转型（特别是地方学务体制）进程中，绅董也是推动新旧体制完成转换对接的主体力量。“开办学堂，为作育人才之举，关系非轻，而初等小学及高等小学尤为学级始基。凡管理教授课程学级，以及酌筹经费，均应由地方公正绅董会同地方官酌筹办理，以臻妥善。”甚而至于一些地方绅董“并不禀明该管地方官”，<sup>④</sup>而自行开办学堂。晚清新政改革虽头绪纷繁，却以警察与学堂为要务，“自政界维新，纷纷竞言学堂、警察矣。朝廷以此责于疆吏，疆吏以此责于州县，有能设学堂、办警察者，列优等，膺上赏。其不能者黜之、罢之而。于是为州县者，朝奉檄文，暮谈学堂；卯受朱符，午议警察，无州不尔，无县不然”。<sup>⑤</sup>

晚清新政实务方面如学堂、警察、农工商务乃至一切新兴事业，均由各地绅董所操持经办。学堂和警察制度转型只是具体的新兴实务和制度之变，这些历史变动的内容最终通过清末地方自治法规的颁行，逐渐制度化和法规化，并由此引动了整体制度的变迁。晚清地方自治制度在各地推进展开的具体步骤和推进梯度不一，但就其制度的实质内容来看，却呈现出现代化制度朝向的共趋性。

其一，通过《城镇乡地方自治章程》的法令，将一向实际操持地方事务的主体力量——绅董制度化、规范化。“夫亦当就今所谓绅董者，改良其任事之法，公溥其行政之权。”<sup>⑥</sup>所谓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”，统一区划，按规定人口额数分划城乡，统

① 闻钧天：《中国保甲制度》，第224页。

② 《论我国警察之弊及其整顿之方》，《申报》1909年9月22日，第1张第3版。

③ 《警察改归绅办之先》，《申报》1907年6月22日，第10版。不仅如此，上海南市等处警察，也“向归总工程师局绅董管理”。参见《升抚瑞前护抚陆苏抚宝会奏办理宪政情形牘陈第二年第三届筹备成绩折》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第53辑，台北：文海出版社，1989年，第294页。

④ 《示遵学务范围》，《申报》1905年8月24日，第3版。

⑤ 《论乡隅学堂与警察之流弊》，《大公报》1906年4月22日，第2版。

⑥ 《改良地方董事议》，《东方杂志》1904年第1卷第6号，第61页。

一设立镇董事会或乡董,<sup>①</sup>将绅董治理的既成事实统一在正式的制度框架之内,变成显性制度。

其二,将传统绅董治理的地方事务纳入“地方自治范围”,予以制度性确认。“地方自治范围”明确规定为:(1)地方学务(中小学堂、蒙学堂、教育会、劝学所、宣讲所、图书馆、阅报社,以及其他关于学务之事);(2)公共卫生事务(清洁道路,扫除污秽、施医药局、医院医学堂、公园、戒烟会诸务);(3)道路工程(修桥筑路、疏通沟渠、建造公用房舍、路灯等事项);(4)兴办农工商等地方实业;(5)地方慈善事业(救济、赈灾、保节、育婴、义仓积谷、消防、救生等);(6)地方公营事业(电车、电灯、自来水等);(7)地方经济(筹款);等等。此外还特别规定一条:“其他因本地习惯,向归绅董办理,素无弊端之各事。”<sup>②</sup>

其三,分设议事会、董事会,将议决事权与执行事权分立。“各地举办自治,约分会议执行两机关。”<sup>③</sup>“议事会议决事件,由议长、副议长呈报该管地方官查核后,移交城镇董事会或乡董,按章执行。”<sup>④</sup>从制度设计上打破传统绅董治理机制中议行不分的惯例;同时明确规定了议事会、董事会成员任职资格与年限等。

其四,颁布了《城镇乡地方自治选举章程》(光绪三十四年十二月二十七日),以民众投票方式规定了城镇乡议事会、董事会议董、总董、董事产生的方式和程序,将地方社会治理权力的产生和运作纳入规范化的现代性制度中。<sup>⑤</sup>

晚清以来,基层社会治理体制发生了两次重大历史性变动:其一是绅董制相对普遍的出现,进而弱化了“官役制”的效用,并在传统制度框架中体现了地方治理机制演变的趋向。其二是由传统绅董制向现代性地方自治制度的转型,在时代性制度更替的变动中,绅董的主体性作用隐然其间。前者之变属于传统体制内的变迁,其结果是绅董制取代官役制。后者则属于传统体制外的变迁,其时代特征昭然如炬。但这一制度转型并未弱化绅董在地方治理中的主体地位与作用。“是绅董者,介乎官与民之间,所以沟通地方之群情,巩固地方之团体,不失为地方政治上之一机关者也。”<sup>⑥</sup>虽然由绅董掌控的旧体制相继裁撤,“县自治公所成立后,乡董公所断无不即裁撤之理”。但是,绅董们却在新的制度设置中获得重新定位。“况县自治公所城

① 《城镇乡地方自治章程》(光绪三十四年十二月二十七日),徐秀丽编:《中国近代乡村自治法规选编》,北京:中华书局,2004年,第3页。

② 《城镇乡地方自治章程》(光绪三十四年十二月二十七日),徐秀丽编:《中国近代乡村自治法规选编》,第4页。

③ 《论办理地方自治亟宜改变方针》,《申报》1911年3月14日,第1张第3版。

④ 《城镇乡地方自治章程》(光绪三十四年十二月二十七日),徐秀丽编:《中国近代乡村自治法规选编》,第9页。

⑤ 《城镇乡地方自治选举章程》(光绪三十四年十二月二十七日),徐秀丽编:《中国近代乡村自治法规选编》,第19页。

⑥ 《改良地方董事议》,《东方杂志》1904年第1卷第6号,第61页。

乡并选，乡董公所从前办事之人自必多半选入一同办事；不过向无城绅，今则兼有城绅”<sup>①</sup>而已。然而在新旧制度转型的背后，却是绅董力量的撕裂：“近观各地办理自治，大抵均与旧日地方政事，划而为二：即办理自治之绅董，亦与旧日之绅董分为两派。”<sup>②</sup>与此同时，“今举办自治，而忽由本地绅董管理人民，故群萌反抗之志”。<sup>③</sup>在新旧绅董的利益冲突之上，复而迭加着民众与绅董的矛盾，遂演成基层社会民变风潮蜂涌不绝之势。“近日自治风潮，层见叠出……无一地不冲突，无一役不因自治而起。”川沙县新政推行中形成新旧绅董势力的分裂也很典型，“一部分乡董摇身一变，成了自治会或自治公所的官员，这自然令那些落选者心中颇为不快，旧董与新贵之间的矛盾由此产生”。<sup>④</sup>这一征象，已然昭示了整个历史的结局：“铜山东崩，洛钟西应，大有不期然而然者。”<sup>⑤</sup>

晚清剧烈的社会变动所引动的制度变迁，复杂而又深刻。在大约半个世纪的历史长程中，地方社会治理的内容和体制迭经更易，具体的规制和运行机制也变化繁多。在时代性制度更易之中，绅董的力量隐然贯穿其中，扮演了新旧制度转型的承接和推助力量。原本基于约定俗成的惯制规范化为新政之制度：“今宜著为定则。一城有总董，各地有分董，各业有业董。而总董之下，又设会计、书记二人，以治其繁剧。官长有关系地方事宜，或改良，或创设，则下之于总董，总董下之于分董、业董，开公议所，凭多数人决议，以定可否而复之。”<sup>⑥</sup>剧烈变动的是制度形式——新旧制度的时代区分判然分明，不变的却是制度中的主体——绅董。它承转其间，脉系相连地完成了地方治理体制的近代转型。从这一视角观察晚清地方社会治理体制的演进轨迹，我们或可获得更为真确的历史实相和新的学术认知。

〔责任编辑：武雪彬〕

- 
- ① 《呈督宪遵饬录报 据阳湖县乡董赵衡等呈为会议公所被撤经费另拨请彻查抚批文》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第53辑，第447页。
- ② 《论办理地方自治亟宜改变方针》，《申报》1911年3月10日，第1张第3版。
- ③ 《论办理地方自治亟宜改变方针》，《申报》1911年3月14日，第1张第3版。
- ④ 蒲乐安：《骆驼王的故事——清末民变研究》，刘平等译，北京：商务印书馆，2014年，第229页。
- ⑤ 《敬告今日筹办自治者》，《申报》1911年4月3日，第1张后幅第4版。
- ⑥ 《改良地方董事议》，《东方杂志》1904年第1卷第6号，第63页。

sustainable and the corresponding social construction will be hard to take forward.

**(9) The Modern Transformation of Traditional Chinese Poetic Education and Its Contemporary Legacy** *Fang Chang'an* • 167 •

With the May Fourth New Culture Movement, education in poetry lost its erstwhile position as an orthodox Confucian tradition and fell from sight, no longer visible in conscious activity and the discourse system. But it never disappeared; modern poets inherited its political ethic and spirit, and inspired by the New Culture's enlightenment and the revolutionary mobilization of society, they deconstructed the Confucian classic, *The Book of Songs*. Traditional poetic education thus lost the master copy on which it was based, clearing a space for New Culture enlightenment and the appearance on the scene of New Poetry. This led to the construction of a system of poetics featuring modern poetic education. In the context of the attack on tradition, such education could only participate indirectly in the construction of New Poetry courtesy of modern cultural enlightenment and the revolutionary mobilization of society. This meant that the new poets failed to deal with the relationship between the native tradition and the experience of Western poetry, the relationship between the creation of New Poetry and indigenous historical writing, etc. This narrowed the space for modern New Poetry's cultivation of the personality and cultural construction. Today, we should take a stand on national cultural self-confidence and reexamine the poetic education tradition, excavate its essence, interpret its value, deal correctly with the relationship between inheriting and creating, and construct a contemporary poetic education culture infused with a consciousness of historical responsibility.

**(10) Local Elites and Historical Change in Grass-roots Social Governance Mechanisms in the Late Qing** *Wang Xianming* • 185 •

The Daoguang and Xianfeng reigns saw the emergence of a local governance system based on local elites in Chinese society. This historical trend to some extent undermined the convention that "officials cannot hold positions in their native place." A local social governance model was developed in which the local gentry acted on their own under official supervision, weakening the traditional system of officials and local clerks and runners. Although regulations for this "invisible system" varied at the local level, the trend toward management of local affairs by local gentry was generally consistent. More importantly, the remit of local gentry in dealing with local affairs was very broad, going far beyond the scope of the old system of officials and their subordinates. With the implementation of new policies in the late Qing, local elites had greater authority over local affairs than the "old administration;" their construction of local autonomy initiated the modern transformation of local governance.