周雪光 | 灾难救援：组织制度与治理技术

**灾难救援：组织制度与治理技术**

**\*周雪光**

**斯坦福大学社会学系教授**

**清华大学社会学系兼职教授**

**香港科技大学商学院组织管理系系主任**

**北京大学社会学系客座教授**

新冠病毒肺炎疫情期间，远在海外，没有困在宅中之忧郁，但读到那些令人揪心的消息片段，看到那陡峭攀升的“确诊”，“疑似”，“死亡”的曲线，心情难以从容平静。正巧有人询问，读哪些书适合这个场景，想起了法国史学家魏丕信的这本书。**如书名所示，这本书聚焦于18世纪中国的官僚制度与荒政，即政府与灾难救援之间关系，可谓切合此时此地主题。**于是选择有关章节再读，为自己思考问题，清理思路提供线索。

[法] 魏丕信：《18世纪中国的官僚制度与荒政》

徐建青译，江苏人民出版社，2003年版

（图片来源于百度百科）

史学家李伯重“中文版序”中详细介绍了作者在不同领域中的研究成果，特别是这本书在中国史学中的开创性贡献。我的读书感只是就自己关心的议题记下感想，特别是应对危机中的官僚制度。

**一**

作者自述，1973年在东京做研究时发现了《赈记》一书，为官方文书汇编，**记录了1743-1744年间直隶饥荒期间的官方活动。**编者为（清）方观承，时任直隶按察使，算是当事人之一。“荒政”即是指这类有关针对救灾特定内容的文编，成为这本书的研究基础。

**荒政是应对危机的国家举措，反映了18世纪中国官僚体制的效率和能量。**对此作者给予了极高评价。作者提出，这部文书资料体现了清朝盛世时出现的“一整套严密的规章制度为基础，经有关官僚机构付诸实践的相当复杂、技术性相当强的运作”（p.1）。进而言之，“18世纪中叶的几十年都显示出是一个高峰：灾害勘查与赈灾物资分配的章程和法规比以往任何时候都更加完善和标准化、制度化。”

《赈记》序

（图片来源于孔夫子旧书网）

按照李伯重“中文版序”的说法，这一研究冲击了对传统中国解决现实问题的能力的怀疑态度的看法，在中国学中产生重要影响。但作者也指出，**这种大规模的官方赈灾活动到嘉庆朝以后就不再出现，救灾活动越来越依赖地方慈善事业，以及商业力量。**皇帝通过对富人和士绅的慈善活动赐赠荣誉头衔，以提供强有力的激励。

作者言，这本书不仅关心直隶赈灾活动本身，而且把这一事件放在更为广阔的历史背景中，来了解其是否有典型意义。为此，作者利用各种文献资料，考察了历史上特别是明朝以来的各个朝代皇帝的救灾方式，技术措施及规章制度，以及帝国在政府管理效率、政治目的和资源条件的历史演变，以及中华帝国晚期的整个救荒史及其社会经济环境。

**二**

我的关注点是官僚制度与应对危机的关系，第二部分“国家干预”集中在这个主题上。正式组织通常建立在常规之上，循序而行。**但在大的危机关头，组织则需要在常规基础上灵活应变。**在这个急剧转变过程中，组织的基本运行机制和习性，特别是沉淀于官僚人格的组织行为，会展现得尤为充分，给我们认识官僚组织提供了一个好的机会。

可以说，因各种自然灾害而引起的荒政，是不确定的但又是可以预期的灾难。尤其在一个幅员辽阔的国度，不同地区不同时点的各种灾难，汇集起来则可谓无时不有、无处不在。官僚体制需要相应的组织应对设施，自不言说，从历朝历代各地设置的仓储和延绵不断的治水工程，即可见一斑。

那时的国家在基层社会是“小政府”角色，没有现代国家所承担的组织日常经济活动的职责和机构。即使如此，也许正是因为如此，备荒与救灾是中国官僚制度的头等任务之一。魏氏注意到：**一方面，从政府人员与资源来看，明清政府都显得虚弱；另一方面，在人力和资源的组织与动员方面，明清国家却具有一种明显的才干，取得相当的成就。**1720-1800初，国家以赈灾为己任，私人和社会团体为从属地位。这些成就是“在特殊的条件下”取得的。

官僚组织方面涉及到几个方面。**首先，皇帝与官僚关系。**作者很是赞赏当时的帝国行政效率—严格监控官员，使官僚政府尽可能高效地为大众服务，并由此而加强清朝的统治。在这方面，救济灾民是驱动地方官府、使之行动起来的最好机会。作者追溯了有关荒政的制度演变，看到了一个不断改进、不断完善的组织学习过程，从而建立了一整套系统的、经过实践的规章制度。

**第二，规章制度与人员管理，特别是应对危机过程中的信息传递。**这里的问题是官僚体制的通病，即中间官员“不管遭遇的情形多么急迫，也必须通过各种层级渠道，受此制度所限制。”书中一则故事颇有意思。在1691年的一场大饥荒时，湖北省荆南道的道员俞森，作为一位中层官员，意识到官僚体制信息传递的层级渠道繁琐迟缓，若等到上传下达程序按部就班地完成，则会酿成大难。“在缓慢的官方通信渠道、严格的仓储规定与事件的不可预料的变化之间”,俞森决定自担责任，开放官仓，向饥民开放赈济口粮。为此，他自知违反规章制度，但愿意“静听处分，实亦无悔” (p.81）。文人说教中时有鼓励官员冲破清规戒律、解救灾情的做法，但这些泛泛的道义说教远不如制度激励来得有力。

18世纪的中国官僚体制经过了“两个不同的但具有互补性的趋势：一个趋向于更加集中化（从中央政府决策制定垄断化的意义上来说），而另一个则趋向于官僚组织内部信息传递的更加快速，至少在最高决策层是这样”（p.79）。当然，1743年的荒政有其特殊性，发生地直隶与皇城无论是物理距离和心理距离都近在咫尺，使得皇帝与地方官员间有了密切互动反馈。然而，作者提出，“所有这些看来都不如从雍正朝开始实行的做法，那时鼓励官员们在紧要时机可以灵活机动地对待规章制度”（p. 82）， 更多地强调官员的主观能动性。

**第三，政府、国家、与地方精英关系在荒政中尤为重要。**书中专设一章“地方人事角度”，讨论传统中国中国家治理的一个重要成分，地方政府与乡绅。传统官僚机构特点鲜明：文职机构规模小，官吏间鸿沟分明。社会治理主要依赖乡绅推举的村镇里甲长，有利于政策执行过程中的变通，灵活性和费孝通笔下的双轨政治。“在多数情况下，国家行政组织以及与之共同形成一个权力结构的那些社会群体是不可能截然分隔的，它们紧密地联系在一起，而国家只是出于这个权力结构的顶点。” 士绅能与那些出身于他们自己阶层的官员平起平坐，而在必要时，还担负着与“权力”抗衡的作用。

费孝通、吴晗等著：《皇权与绅权》

华东师范大学出版社，2015年版

（图片来源于当当网）

**在灾难面前，不同主体有不同利益：**国家意在保持小土地所有者的独立性，而地主力图维系佃户，对自己的依赖性。在赈灾期间，不同利益紧张冲突。地主力主国家减免税赋；而皇帝期待乡绅善举救灾。官僚体制的荒政应对包括，动员调遣外地官员进入灾区，落实赈灾举措，以弥补小政府之弱，绕过下层吏员。通过赈灾信息公开，以防止下层胥吏贪腐；为了鼓励地方乡绅的参与，也同时也给予他们更多的灵活性。

在这些描述中，18世纪的清朝荒政是成功的案例，反映了日常行政实践的经验积累，是官僚体制不断学习改进的最佳状态。当然，作者是清醒的：荒政文献来自官方，是”文献记载里的社会“，体现了那些习惯于从国家角度思考问题的人们的观念。在这个意义上，政府的典章勾画出的是一个极为理性化的、同时又是乐观积极的救灾图景。

**三**

几点思考。**其一，如李伯重在中文版序中指出的，当时的赈灾和其他类似的行动，都近乎所谓的“运动”。**以清朝官僚制度的经历来看，赈灾之举导致常规与运动机制间的切换，运动导致一个高度关联的组织状态。外来官员，饥民，各种注意力集中于此，有利于有针对性地解决问题。**问题是，为什么不能持续地实行运动式治理来保持如此高效呢？政治高压与运动式治理的成本代价是什么？**

荒政所为给我们思考中国官僚制度提供了一个切入点：短期的高度关联与常态的松散关联；效率与灵活性，官僚动员与市场/社会机制。撇开这些方面来讨论“国家能力”或经济实力则难得要领。18世纪的中国官僚制度以“简约”为鲜明特点。它面对的是一个结构单一的农民社会，在很大程度上通过宗法组织上自治运行。一方面，这样的国家架构从常规到运动，需要经历可观的转型动员；另一方面，社会结构相对简单，无需复杂的救援途径或组织方式即可奏效。国家与社会的这两个特点，为这个历史背景下的荒政行为打上了鲜明的烙印。

**其二，作者观察到，18世纪的荒政是官僚体制在这个领域的高峰，体现在经验技术上和财力上。**但此后国家的赈灾行为每况愈下，主要依靠地方乡绅和市场机制。但百姓对政府的期盼依旧。在百姓眼里，地方官员是活动的代表，仍然是灾荒时候自然要向其求助的人。在国家从传统形式向现代形式转化过渡的随后时期，为什么反而放弃了它一度颇有成就的功能？

**其三，与此相关的组织学问题是，关于荒政的规章制度在多大程度上反映了组织学习？这些经验举措在多大程度上在实际过程中执行下去？**这方面不仅涉及到官方数字，而且需要微观历史的发掘，本书使用的资料不足以提供详实信息。作者的一篇题为”正式的与实际的官僚机构：清代行政的窘况“的文章似乎与这个主题有关，但没有能够找到该文的中文或英文版本。

对我来说，特别有趣的是下面这个观察：魏氏著作描写的荒政发生在1743年，孔飞力笔下的叫魂事件发生在同一王朝20余年后的1768年。荒政与叫魂两个事件都是面对危机的应对举措，其核心都是皇权与官僚体制间的关系，但在两位学者笔下，这一关系大相径庭。**魏氏对乾隆盛世的官僚体制的制度建设和官僚理性很是赞赏，而孔氏则展示了皇权与官僚间的深深怀疑和戒备。**究竟是在20余年间这一关系发生了重大变化，还是两位史学家面对的事件与材料不同，着眼层次不一，抑或研究取向各异所致？联想到，魏氏以政府“典章”为主要史料基础，有更多的文本依据，更兼丰富的财政经济史内容，但关于实际过程的生动性和细致程度则较《叫魂》逊色。**不知官方说辞与实际过程间存在多大的距离？**

[美] 孔飞力：《叫魂：1768年中国妖术大恐慌》

 陈兼 、刘昶译，上海三联书店，2014年版

（图片来源于当当网）

据魏氏自述，这个研究来自偶然：作者于1973年在东京做研究时发现了《赈记》一书，其中记录了1743-1744年间直隶饥荒期间的官方活动。让我想起孔飞力《叫魂》一书也是其作者在历史博物馆做研究时偶然遭遇有关官方档案而触发的。

偶遇非偶然。好的学者已经有了相关的问题意识和知识储备，他/她或是耐心等待或积极捕捉合适的时机，以便启动其研究激情和思想。联想到正在进行时的新冠病毒疫情和救灾活动的一个个镜头：四处奔走、一（医）床难求的挣扎，逆行而上、救死扶伤的专业精神，夜色中闪烁的灯光、思念的琴声、激昂的呼喊……不难想象，这一重大事件会激发出极大的学术激情、严肃的研究活动以及深入的开掘和反省。

本文首发于周雪光教授个人微博，原文标题为《读<18世纪中国的官僚制度与荒政>》。

转载自 法律和政治科学 公众号