

清代田宅交易中的官中与基层治理

丁春燕 龙登高

内容提要:官中作为地权交易中介服务的民间主体,与普通中人不同的是拥有政府授权,能够代理政府收取契税,参与市场管理,由此也决定了官中不能涉及债务往来的交易环节,也不承担连带担保责任,而违约金可能“入官公用”,凡此都与普通中人有着明确的区别。为了防范官中这一群体利用手中的政府授权垄断市场,中饱私囊,妨害官府征收契税的有效性,官府采取了一系列激励与约束机制,促使代理人官中与利益相关方在维护基层市场秩序的同时,保证官府契税的有效征收。官中不是一种孤立的存在,它与歇家、牙行等其他提供公共服务与公共管理的民间主体一起,成为政府连接基层社会的桥梁与纽带,协助政府低成本地实现基层的有效治理。这种政府依托民间主体实现公共管理,进而维持大一统政权的模式构成了传统中国基层治理体制的一大特色。

关键词:官中 田宅交易 公共管理 基层秩序 民间主体

清代的民间土地、房宅等不动产交易中广泛存在着提供中介和规范交易服务的中人,其中获得政府授予特许权的官中的重要性不可忽视。以往对于商品市场中官牙、牙行的相关研究,已有相当出色的成果,但是土地要素市场上的官中却鲜少被提及。官中与官牙、房牙、土牙、田牙、牙纪等相似,其职能和表现因不同历史时期、不同地域、不同文本、不同场景而有所差异,^①其与原本掌管田宅交易的里册、乡地、乡约、乡保等主体的替代包含关系也并不绝对,^②因此本文暂且不加详细区分。他们与商品市场中的牙行、歇家、经纪等都属于政府授权从事公共管理的群体,部分学者从不同角度对此进行了探索研究。^③其中,王正华专门探讨了晚清民国华北乡村田宅交易中的官中现象,认为推动

[作者简介] 丁春燕,清华大学社会科学学院博士研究生,北京,100084,邮箱:dcy16@mails.tsinghua.edu.cn。龙登高,清华大学社会科学学院,教育部长江学者特聘教授,北京,100084,邮箱:dglong@mail.tsinghua.edu.cn。

① 以光绪年间河北清苑房契官纸后附“写契投税章程”来看,“牙纪遇民间……所减之契价,照官牙第一条罚办”,“凡税契事宜,均田地牙又名土木牙或又名五尺及官中者评价成交”。参见刘秋根、张冰水主编《保定房契档案汇编(清代民国编)》,河北人民出版社2012年版,第131页。部分地区还以官经纪、官牙、官尺、产行相称。参见南京市地方志编纂委员会编《南京房地产志》,南京出版社1996年版。

② 王正华《晚清民国华北乡村田宅交易中的官中现象》(《中国经济史研究》2018年第1期)一文认为,官中的范围要远远大于官牙,部分乡地、乡保等也被“牙化”,成为官中,这自有道理。但是在所见契约中也可发现官中与里书、册书、地方、乡约、保甲等原本掌管田宅交易的人员共存,可见两者并不是完全替代的关系,这一范围的大小并不影响本文所要讨论的官中的职能、与普通中人的本质区别以及官中在整个基层治理体系中的重要作用,因此本文对市场主体官中与这些基层行政人员的关系暂时不加以深入探讨。

③ 张小林《清代北京城区房契研究》(中国社会科学出版社2000年版)一书对清代北京城区的房契进行了考察,详细阐述和分析了在田宅交易中占据重要角色的房牙。丁萌萌《地权市场的制度演化(1650—1950)》(《中国经济史研究》2013年第1期)一文描述了中人和租栈等中介机构的发展。胡铁球《明清税关中间代理制度研究》(《社会科学》2014年第9期)一文指出明清两代政府都曾利用歇家牙行这一群体来为政府办理事务,这一群体是政府与百姓之间的中间连接者,具有民间和准衙门的双重性质。姜修宪《〈孔府档案〉所见官中探研》(《中国社会经济史研究》2019年第2期)一文考察了特殊的孔府庄园官中的任职条件、职能等方面的内容。李怀印在《华北村治——晚清和民国时期的国家和乡村》(岁有生、王士皓译,中华书局2008年版,第136页)一书中对官牙这一特殊的中人群体做了相关研究,对于清代民国时期这一群体的职能、演变以及反映的社会变化等给出了不同层面的见解。

官中经制化是晚清整顿契税的重要改革措施之一。^①然而,对于官中与普通中人的差异及官中在传统田宅交易甚至基层社会中的特殊地位和作用,已有研究尚不够系统和明确。这一群体所反映的基层治理制度特征有待进一步深化认识。本文以新面世的保定府等地的房宅田地交易契约及清华大学图书馆藏民间文书为核心资料,将官中与普通人进行比较来辨析官中的职能,并由此出发考察其在维护地权市场秩序与管理基层社会中发挥的作用。本文发现,拥有政府授予特许权的官中与歇家、牙行等性质相似,不属于政府职役,但接受政府委托,凭借其独特的信息优势和管理优势协助政府进行公共管理,提供公共服务。这些民间主体植根于基层社会,不仅拥有较强的自主性和独立性,而且得到了政府的认可和支持,一同构成了政府连接民间社会的桥梁和纽带,弥补了传统中国基层社会公共管理和公共服务覆盖的不足,代理政府或协助政府低成本地实现基层的公共治理,^②形成了传统中国基层治理体制的一大特色。

一、官中与普通中人的职能比较

中国传统契约有“行契立中”的习惯,中人在契约签订的过程中扮演着重要角色,是在土地房宅交易中除买卖双方之外必要的第三方。其称谓不一而足,如凭中、中见人、中保人、凭亲中等;其职能包括契约签订之前的中介说合、契约签订之中的见证和担保,以及契约签订之后的调解和仲裁等。其中,获得政府授权的官中具有特定的职能和作用。官中与普通人不同的组成成分、社会地位等导致其在契约实际签订过程中的作用存在显著差异,这些差异并不仅在于是否取得政府授权,更在于两者的参与范围、责任和权限等方面。

首先,基于政府所授予的代征契税职能,官中主要参与所有权转让的地权买卖,通常不参与其他形式的地权交易。

我国传统土地市场在长期发展过程中形成了类型繁多、独具特色的土地交易形式,这些交易形式相互关联,互相补充,形成了“胎借—租佃—押租—典—抵押—活卖—绝卖”这样一个逐级递进、层次分明、内在逻辑严密的地权交易体系。在此体系中,土地使用权、占有权、所有权均可独立进入市场。^③而政府只对所有权的转让(绝卖)征收契税,因而官中所参与的交易类型也仅限于绝卖等类型的交易,并监督缴税和代收契税,协助完成所有权交割。^④

关于监督缴税职责,清代早期的官文书中规定,官中需要监察、督促民间土地房宅交易缴纳契税,所谓“设立官中,本为疏通税契起见,如有买卖田地不用官发契纸及不随时投税者,自应由官中禀明传究”。^⑤清中后期政府发放给官中的戳记,以及光绪年间河北清苑房契官纸后附“写契投税章程”,都对官中参与民间交易和代理政府监察稽征契税做出了较为详细的规定,如“官为稽征契税以杜绝隐漏事,戳给官牙。凡有业户成交,即将姓名、坐落、银款逐一查填,循环治册,朔望倒换,定限半月内投税”;^⑥又如“嗣后遇民间用司印官纸写契后,责成牙纪将存根填好截下,按月同纸价呈送本管州县分别存转,嗣后凡遇契价与存根不符及契纸已用而存根不缴者,即系牙纪主使漏税,应将牙纪斥

① 王正华:《晚清民国华北乡村田宅交易中的官中现象》,《中国经济史研究》2018年第1期。

② 龙登高、王正华、伊巍:《传统民间组织治理结构与法人产权制度——基于清代公共建设与管理的研究》,《经济研究》2018年第10期。

③ 龙登高:《中国传统地权制度及其变迁》,社会科学文献出版社2018年版,第52页。

④ 典权交易在清朝雍正至宣统期间通常不需要发生所有权交割与赋税变更,因此官中也多不参与田宅的典权交易,直至清末宣统年间,田宅交易的契税征收范围扩大,“民间买典推当田房须自成立草契之日起,遵照契税条例第三条于定限六个月之内备具税款纸价连同草契一并呈县投税粘给官纸”。参见《宣统二年枣尔胡同宋翼臣卖房契(买卖田房草契例则摘要)》,刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第412页。典契需要至政府完成交割,缴纳契税,与此相配合,官中也参与典契交易之中。

⑤ 庄纶裔:《卢乡公牍》卷2,官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第3册,黄山书社1997年版,第609页。

⑥ 南京房产档案馆藏,编号T1015,转引自曹伊清《清末房地产法律制度运作之二元结构——以交易参与者为视角的分析》,《学习与探索》2011年第6期。

革,仍予监禁十年”。^①这表明清代官中一直是政府授权的民间监察契税的重要主体,且随着管理的日益完善,政府对官中稽征契税职能的规定也日益具体和全面。

除监察征税职能之外,官中还可以代征契税。这不仅是民间习惯,^②官方文书也表明政府授予其定额代征杂税(包括契税在内)的权力,如“杂税不可以无纪,杂税有牙税,有木税、煤税,有契税,凡官牙定之以额”,^③“但充当牙纪,办理税课”。^④具体到田宅交易市场管理方面,宣统年间河北清苑官契纸后附“买契投税章程”将官中代收契税权能转交自治会的规定,从侧面证明官中拥有政府授予的代理征收民间契税的权力,如“各属税契事务,前由书吏、牙纪经管者,现改归……代收存税价及官契纸价银钱”,又如“房书、里书、牙纪等在此次定章以前,如有收受民间银契,未经代为投税印契者,统限半个月一律完理清楚”。^⑤

与之不同,普通中人则可参与各类田房交易,包括租赁(及押租)、典、抵押及田面权转让等,^⑥这些交易无需纳税,政府及其授权的官中亦不会牵涉其中。

可见,官中不仅可以作为政府的民间代理人,协助政府稽查征税,监管民间缴税情况,而且是获得政府授权的民间代收税银的主体,受政府委托代行了其部分职能,在沟通连接基层与州县税务机关的同时,^⑦协助各方实现所有权转让交割和契税事务的上传下达。

值得注意的是,虽然同属租赁一项,使用权层面的永租权(永佃权)契约不需要缴纳契税,但晚清通商口岸地区的外国人或教会允许永租房基地建屋而形成的特殊永租契约却被列入契税管理范围,且需要类比田房买卖缴纳契税,因此这类契约也必须要官中参与其中,如光绪三十二年永租官契^⑧和宣统三年(1911)三瑞堂永租官契^⑨均显示有官中参与。这也再一次印证了官中参与的田宅交易类型、交易范围与缴纳契税及政府职能直接相关。

其次,官中不涉债务往来,不承担连带担保责任,不参与后续相关债务偿还环节。

在田宅交易中,官中作为交易方完成契税缴纳和产权过割的必要保障,与普通中人并不存在绝对的竞争关系,政府甚至鼓励官中与民间中人共同参与契约的签订,^⑩以此促使其互相监督,相辅相成。但就所承担的责任而言,两者却不尽相同。

第一,在部分契约中,普通中人需要承担连带担保责任,官中则不会牵涉其中。一旦交易双方出现违约,中人不仅需要进行调解,甚至可能在调解不成的情况下承担相关赔偿。这类案例并不罕见,在契约中经常会出现中人承管的表述,如“自卖之后,……俱有中人一面承管,恐口无凭,立卖房契永

① 《光绪元年薛家胡同薛龙尔、薛钊卖房契》,刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第131页。

② “国民政府统一华北之前,在许多集镇,有一官府任命的监证契约人,称‘官中人’,他有时也包交契税。”中国农村惯行调查刊行委员会:《中国农村惯行调查》卷3、卷5,岩波书店,1953年,第161、200、600页,转引自杜赞奇著,王福明译《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,江苏人民出版社2010年版,第222页。

③ 王庆云:《石渠余纪》,北京古籍出版社1985年版,第155页。

④ 《清德宗实录》卷528,光绪三十年(1904)三月己丑,《清实录》第59册,中华书局1987年版,第30页。

⑤ 《光绪元年薛家胡同薛龙尔、薛钊卖房契》,刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第131页。

⑥ 需要说明的是,在清朝雍正至宣统期间官中不参与典权交易,但在清初和清末,官中还是会依规定参与其中。参见龙登高、温方方、邱永志《典田的性质与权益——基于清代与宋代的比较研究》,《历史研究》2016年第5期。

⑦ 投税人在立契之时将契纸价和应交税额交予官中,官中将半幅契尾存根与税银、契纸价一并送往州县完成投税事宜。

⑧ 南京房产档案馆藏,编号T1036,转引自曹伊清《房地产契证制度与清末社会稳定——以南京地区房地产契证为范例的分析》,《北方学》2010年第1期。其中,宣统元年官契纸载:“各国洋人在通商口岸永租屋地及教堂在内地置买公产,照约均应立契报税。由地方官盖印交执于中国民间无异。现在民间田房契税既经通用官契纸填写,则洋教堂租地置产自应一律照办。其税价银两应即比照民间契价数目征收,以昭公允。”

⑨ 《宣统三年永租契(三瑞堂)》,转引自曹伊清《法制现代化视野中的清末房地产契证制度——以南京地区房地产契证为范例的分析》,博士学位论文,南京师范大学,2012年,第103—104页。

⑩ 《清光绪二十二年(1896)蓟州乔顺卖房官契》(列后写契投税章程)中规定:“民间置买房地契后,牙纪盖用戳记,准买卖两家亲友酌添数人,以免牙纪拮据而为日后证据。”参见张传玺主编《中国历代契约会编考释》(下),北京大学出版社1995年版,第1465—1469页。

执为据”^①或“若有……,有说合人一面承管”,以及“倘有族中、地邻争竞不允者,有业主与中说人一面承管”^②。这说明在交易出现纠纷的情况下,中人肩负调解的责任。明清时期《萧曹遗笔》、《折狱明珠》和《折狱新语》等讼师秘本,以及清代《刑科题本》中所见的“追中”案例,还体现出中人在调解不成的情况下有可能身受牵连,承担连带责任。^③ 乾隆年间,福建侯官县举人张南辉等恃势诈骗寡妇潘庄氏母子田产、湖北荆门州马高怀转卖载明允许原业主回赎之田,以及安徽阜阳县康青让佃种典出土地后又绝卖与人等案件中,按情节轻重判处参与其中的中人承担法律责任。^④ 这里的中人,自然是普通中人。

但是官中除了提供部分中介服务之外,还要承担政府委托的公共管理的责任,若与普通中人一样承担连带担保责任,不仅自身所承担的风险过大,还会将授予其特许权的政府牵扯陷入民间债务纠纷中。因此,官中是不承担连带担保责任的。^⑤

第二,由于民间田宅等不动产交易的复杂性,普通中人需要参与找价、加绝等形式的后续交易,大部分后续交易是以债务偿还形式体现,且与所有权转让交割不直接相关,因此官中极少参与。普通中人则常常负责到底,嘉庆二十三年韩立操典地白契后即有于道光元年(1821)“同原中找钱伍仟文”^⑥的后缀。咸丰六年(1856)至咸丰八年戴心如卖屋基地与朱姓的交易中,共签订了卖契、加契、绝契、叹契、升高起造契、借据、永远叹契等七项契约,后续六项契约中均有“复央原中”“再央原中”“息央原中”“再息原中”等原中人参与后续交易的文书证明。^⑦

再次,官中通常具有更强的约束力和公信力,违约惩罚金可能“入官公用”。

一是有效地评估市场价格。官中需要对所经手的土地房宅的地理位置、长宽面积、四至等信息进行确认,以规范市场秩序,避免日后纠纷,保证交易的公正性和有效性。政府规定交易立契时田宅的具体信息需经官中丈量确认,由官中于契内填写亩数价值,盖用戳记,“民间嗣后买卖田房务须令牙纪于司印官纸内签名”,^⑧以免出现以大作小、以卖作典等漏税行为。

在此基础上,官中还需对土地房宅估价。例如,“凡税契事宜,均田房地牙又名土木牙或又名五尺及官中者评价成交,社书等统其成而已”;^⑨“务须两相情愿,凭中照时定价,公平交易,永息讼端”;^⑩“京城钱文一项,向设官牙经纪,领帖评价……如铺舍扰价,责成官牙谕令平减”;^⑪“准房产著官牙、家属从时估值,召主承买”。^⑫ 这些均表明官中不仅在田宅交易中提供中介服务,还承担着监督市场交易公正进行的责任,甚至必要时还需要协助政府维持田宅市场的稳定。官中能够发挥这一职能,一方面得益于官中常年于基层游走,充分了解所处区域内田宅的价格等级、风水位置、田宅实际

① 《宣统三年闰六月地产正契及契尾买卖地产正契》,转引自张兰普整理《1837—1957年的一组土地、房产、租税契据》,《历史档案》2011年第4期。

② 史吉祥、宋丽萍:《清代吉林土地买卖文书选编》,《清史研究》1993年第4期。

③ 王云红、杨怡:《中国传统民间契约履约机制探析》,《公民与法(法学版)》2016年第7期。

④ 中国第一历史档案馆、中国社会科学院历史研究所合编:《清代土地占有关系与佃农抗租斗争》,中华书局1988年版,第76—81、299—302、556—559页。

⑤ 相关责任由契约中的原中承担。《嘉庆二十五年(1820)东礼拜寺石魁横、石邦庆卖房官契》(刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第19页)中就有“日后倘有邻族人等争端,有业主原中一面承管,恐后无凭,立此存照”的描述。《光绪三十二年后卫路马顺卖房契官纸》(刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第348页)也有类似描述,“自卖之后,如有……俱有中人一面承管”。两则契约中既有原中也有官中,承担责任的中人是指契约签订过程中的普通中人,而非官中。

⑥ 《嘉庆二十三年韩立操典地白契》,清华大学图书馆藏,暂未编号。

⑦ 上海市档案馆编:《清代上海房地契档案汇编》,上海古籍出版社1999年版,第64—68页。

⑧ 《光绪元年薛家胡同薛龙尔、薛钊卖房契》,刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第131页;《光绪三十三年温国祥等裁典浮房契文》,宋美云主编:《天津商民房地契约与调判案例选编(1686—1949)》,天津古籍出版社2006年版,第106—107页。

⑨ 《光绪元年薛家胡同薛龙尔、薛钊卖房契》,刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第131页。

⑩ 四川大学历史系、四川省档案馆编:《清代乾嘉道巴县档案汇编》(上),四川大学出版社1989年版,第195页。

⑪ 《清高宗实录》卷165,乾隆七年四月乙巳,《清实录》第11册,中华书局1985年版,第80页。

⑫ 黄六鸿:《福惠全书》卷20《刑名部》,官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第3册,第444页。

状况等信息,这保证了官中能够增强买卖双方的信息对称性,从而提高交易的公正性;另一方面政府授权也赋予了官中相比于普通中人更强的公信力。

二是官中可以像普通中人一样,或与普通中人一起,作为中介,撮合土地房宅交易。清初顺治年间,中人已经作为中介人存在于房宅交易契约之中,顺治二年(1645)的《顺天府大兴县孙华茂卖房契》即有“今凭官房牙袁礼说合”的记载。^①康熙二十五年的《孀妇五门罗氏同嫡侄王梦弼卖畦地契文》载:“央凭中人凌仲金、庄头王守才等,同官经纪毕大富等说合,将故夫自置静海县征粮大地九亩七分二厘三毫,计小地三十五亩,情愿卖与李名下,永远为业。”^②孀妇卖地,买方需要更强有力的约束与保障,契约上写明此地为“故夫自置”,并非来自继承或分家,与家族无关,“如有族弟男子侄争竞情由,俱在罗氏并嫡侄一面承管,不与买主相干”,7位族侄全部签名。中人阵营强大,除了“同中凌仲金”外,签名还有“中人:吕秀之”,官经纪更多达5人:毕大富、高坤、靳绍箕、靳伯顾、靳图南。光绪年间山东巡抚发出的《山东巡抚为发给官契事章程》所附清末山东官府的官契格式中有“邀同原中△等,官中△公同议明买价”的字样。^③清末民初调查各县诉讼,“当事人所呈之文契,殊不一致。有仅载明中人者,有载明官中人者”。^④

三是官中参与的契约,相应的违约惩罚金可能“入官公用”。几乎所有契约都有违约惩罚的规定,以对交易双方进行约束。与一般中人参与的契约不同,官中参与的契约有可能将约惩罚金“入官公用”。雍正十一年(1733)《刘乙照、刘文园卖房契》现存草契内容如下:

立卖契刘乙照、刘文园,因需银使用,今将自己祖业坐落九门内东房门面铺□间,后院壹□,东至景,西至冯,南至街,北至李,四至分明,凭官中经纪冯琦等说合,卖与崔明亮名下永远为业,言定时值卖价银六十两整,其银当日交足,并无欠少,房内一切门窗户壁俱全上下土木相连,自卖之后,永不找贴,如有亲族人等争端,卖主一面承管。两家情愿,各无反悔,先悔者罚银十两入官公用,欲后有凭,立卖契存照。

因是祖房原契失落,日后寻见视为作废并照

此契必用契纸填写上税

立卖契 刘乙照 刘文园

官中经纪 冯琦

中见 杜进禄 李景 王滕园 张进若

邻右 景吉 冯振裕

亲友 孙得华

雍正十一年二月二十八日^⑤

此交易“凭官中经纪冯琦等说合”,并有“中见”(普通中人与签约见证人)参与,还有利益相关人邻右和亲友参与。因为是草契,所以写明了需要重新填写官契纸照章纳税,违约惩罚为“先悔者罚银十两入官公用”。与此类似,在顺治二年顺天府大兴县的一份契约中规定,如果交易双方反悔,则“甘罚白米十石入官公用”;^⑥顺治十一年大兴县王家栋卖房官契中,“如有先悔之人,甘罚白米五石入官公用”。^⑦契约中特意注明“入官公用”,表明交易为官中参与,若交易双方反悔,则需在官中的见证下向官府支付“违约金”,以强调官中的公信力和交易契约的有效性。

① 原件藏中国社会科学院近代史研究所,转引自张小林《清代顺治朝北京城区房契研究》,《中国史研究》1999年第1期。

② 宋美云主编:《天津商民房地契约与调判条例选编(1686—1949)》,第1页。

③ 参见唐致卿《近代山东农村社会经济研究》,人民出版社2004年版,第318—319页。

④ 施沛生:《中国民事习惯大全》,上海书店出版社2002年版,第742页。

⑤ 《雍正十一年刘乙照、刘文园卖房草契》,刘秋根、张冰水主编:《保定房契档案汇编(清代民国编)》,第1页。

⑥ 转引自张小林《清代顺治朝北京城区房契研究》,《中国史研究》1999年第1期。

⑦ 姬元贞:《明清土地契约中对“信”的追求》,《人民法院报》2018年4月20日,第5版。

二、官中的约束与激励机制

传统公共产品供给理论认为,由于公共产品具有非竞争性和非排他性,只有政府才能进行有效率的供给,公共管理更是如此。如果公共管理不由政府直接承担,而由民间主体从事或政府委托间接执行,是否会引发混乱与失序?官中会不会凭借政府的授权,滥用权力,鱼肉百姓,反而降低政府征税效率,扰乱基层社会秩序?为此,清政府采取了一系列措施严加防范。有学者曾考察了清朝通过利益鼓励和责任重究的方式激励官中充分参与民间田宅交易的举措,但认为此种措施是国家介入市场的表现,是政府对于民间买卖契约秩序的干预。^① 本文认为此举恰恰是政府通过完善相关制度以发挥政府的服务职能,更好地保证了官中作为竞争性市场主体能够在制度范围内发挥作用。

以委托—代理理论观之,政府(委托方)与官中(代理方)的利益是不完全一致的。对于政府而言,授权官中的第一目的是管理民间市场秩序,最大程度地完成契税征收。但是对于官中而言,追求自身利益最大化才是主要目的,而其收益主要有三个来源:一是按规定从田房交易中抽取成交额百分之五的中介服务费;二是承担公共管理过程中可能借机谋取私利;三是为其自有经营获取相关资源与机会。其中,第一点应该与委托方的利益是一致的,完成中介田房交易越多,官中的提成与政府的税收都越大。但第二点(官中可能的寻租收益)和第三点(官中作为代理方获取的剩余收益或附加值)却与政府目标大相径庭。这就促使委托方要设立明确的边界,防止代理方为谋取私利而破坏田宅交易市场秩序,特别是要着力防范寻租行为。因此,政府在激励官中完成公共管理职能的同时,也要对其严加约束。为此政府颁布了一系列规定,如对官中的人选进行限制,既要“必系殷实良民”,从而“有产可抵,无护符可恃,庶几顾惜身家,懍遵法纪,不敢任意侵吞”,又规定衿监等身份地位较高者不能充任,“如有衿监充认者,即行追帖,令其歇业,永著为例”,^②以防止这些人利用其特殊的身份地位垄断市场,扰乱秩序。

政府亦将条例印制在官版契纸上,制度公开透明,光绪年间河北清苑房契官纸后附“写契投税章程”中可以看到具体的规定。

首先,规定官中在获取中介费的同时,能够在收缴契税达到一定额度之后获得抽成奖励,“每房地牙能劝征税银一千两以上者,准酌给犒赏百分之五”。而且为防止官中与交易方串通逃税漏税,官中还有—定的“监察补贴”,“于罚款内提五成充赏”,促使官中更加积极地参与田宅市场的交易和相关管理,保证了田房交易税的有序征收。

其次,鼓励包括官中在内的民间各方相互监督,以达到以民治民,在保障各方权益的同时,促使官中承担起提供公共管理和公共服务的责任,具体表现在以下几个方面:

第一,严厉打击民间舞弊漏税,保障政府税收利益。政府委托官中代理的重要目标之一是保障政府税收,因此对于民间逃税漏税行为的打击也最为严厉,条例中也包括对旧契新契的置换、暗减契价、以买作典等多项关于逃税漏税行为的规定,“牙纪于更定新章之后,见有新立之私契,因贪使用钱不即告官者,别经发觉,并照所得用钱数目加二十倍,照官牙第一条罚办”。对官中“扶同舞弊”的行为更是从重惩戒,以最大程度地保障政府税收,“嗣后凡遇契价与存根不符、及契纸已用而存根不缴者,即系牙纪主使漏税,应将牙纪斥革仍予监禁十年”,等等。

第二,严防官中寻租行为,维护民间交易方利益。一是“准买卖两家亲友酌添数人”,预防官中拈持契价;二是严厉惩罚官中垄断行为,防止官中在进行公共管理之时以权谋私,“官牙领出司印官契纸,遇民间买用,不准该牙纪勒措不发,例外多索,犯者审实照多索之数加百倍罚,令该牙纪交出充公免于治罪,仍予斥革,如罚款不清暂行监禁”。在此情况下,官中借机谋取私利的行为就需要衡量寻

① 刘高勇:《官牙与清代国家对民间契约的干预——以不动产买卖为中心》,《赣南师范学院学报》2008年第1期。

② 《清高宗实录》卷195,乾隆八年六月己卯,《清实录》第11册,第510页。

租所得收益与被告发风险所带来的损失。

最后,防止民间诬告,保障官中权益。政府在约束官中行为的同时,也打击民间诬告行为,“牙纪与卖主及邻右里书,如有挟嫌诬告,及吏役因系舞弊滋扰者,一经查实,除照例枷责外,并予永远监禁”。这些措施为官中正常估值评价、征收契税和实施公共管理清除了阻碍,提供了保障。

上述激励与约束措施将官中、普通中人以及其他各方置于同一体系之中,既能通过激励官中监察契税缴纳,提高税收效率,加强市场管理,又能够促使民间自发监督官中行为,督促其有效地提供公共管理和公共服务。

此外,政府针对官中的法规条例也限制了官中的非市场行为,为正常的市场运行提供了相对公正的制度环境,从而能够利用市场的竞争性间接对官中进行约束。如前所述,与普通中人不同,政府规定官中不能由衿监充任,防止这些人利用身份垄断市场,寻租谋取私利。由于官中不属于衙门吏役,没有财政收入和补贴,其收入主要来源于自身经营和中介抽成,与其参与的田宅交易数量直接相关,且官中不像总甲、册书等有管辖区域的明确划分与数量的限定,因此官中之间存在明确的竞争关系,要想获得更多的中介费用就需要维持一定的公正性,这也抑制了官中的垄断寻租行为。

三、官中与基层公共管理

在传统中国基层社会,各类民间组织与微观主体承担着提供公共产品、公共服务乃至公共管理的职能。^①与此相似,官中作为田宅交易中的重要参与者,其存在不仅是地权市场演进的结果,更是政府利用民间主体协助自身进行基层公共管理的一种表现。

清代沿袭明代的官牙制度。官牙(官中)分布于全国不少行业,在民间市场交易活动中占据了相当地位。从根据牙帖统计的官牙数量来看,各地牙行数量虽根据当地情况有所调整,但是绝对数量均不在少数。雍正三年,湖北省牙行共5 242户;乾隆年间,汉口“承充牙行者不下数百户”。乾隆五十八年(1793),直隶“牙行”13 602名,江西“通省牙帖”4 490余张,平均而言,每个县所设置的官牙达55.5个。^②清政府严格规定了官中(牙行)的从业人员甄选,需“系殷实良民”,且“有产业可抵”。^③这样既保证了该群体具有良好的信用,值得政府委托授权,同时也保证了该群体拥有维持生计的财产与收入,在获取中介交易抽成之外,不需要耗费政府财政开支。“民间懋迁有无,评物价以助市政”,^④政府授权官中等代行基层公共管理职能,构成传统中国基层治理的重要特征。

其一,官中协助政府进行公共管理,降低了行政成本。《清史稿·职官三》中记载:“知县掌一县治理,决讼断辟,劝农赈贫,讨猾除奸,兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神,靡所不综。”^⑤县官需要负责行政、司法、劝农、征税、文教等多重任务,如果全部由其属下的政府职役办理,就会不可避免地导致基层行政人员队伍膨胀,加重政府财政负担,间接加重百姓税赋负担,而且一旦监管不足,胥吏徇私勒索的可能性就会提升,从而导致百姓面临苛捐杂税的风险增加。因此,胥吏衙役的数量被严格限制在每县数十人以下。^⑥

与此相对,官中虽然承担着协助基层公共事务管理的职责,但他们主要依靠自身经营与代理服务所获得的收入而非依赖于财政拨款,因此利用官中完成政府对民间交易的管理,能够使政府机构尽可能地保持简约化、小型化和轻型化,降低财政负担和监管成本。另外,官中植根于民间,以市场

① 龙登高、王正华、伊巍:《传统民间组织治理结构与法人产权制度——基于清代公共建设与管理的研究》,《经济研究》2018年第10期。

② 方行、经君健、魏金玉主编:《中国经济通史·清代经济卷》,中国社会科学文献出版社2007年版,第1315页。

③ 《清高宗实录》卷195,乾隆八年六月己卯,《清实录》第11册,第510页。

④ 王庆云:《石渠余纪》卷6《纪杂税》,第277页。

⑤ 赵尔巽:《清史稿》卷91《职官三·外官·县》,中华书局1998年版,第3338—3339页。

⑥ 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》,《开放时代》2008年第2期。

为生,更接近基层民众,信息畅达,熟知所在地区发生的交易以及产权变动等信息,拥有政府所不具备的信息优势和活动优势,“何人有契未税,房地牙均了如指掌”,^①减少了信息搜寻成本。这些优势的存在使得政府只需要耗费较小的激励成本和管理成本,就可以对基层社会进行有效的管理。

其二,官中作为基层社会中政府征税的代理人,其存在便于民间变更所有权和缴纳契税,增强了基层治理的便捷性。民间土地房宅交易不仅需要缴纳契税,还需要凭有效的纳税凭证完成过割,实现产权法律形式下的正式转移。“凡买典田房成交之后,随将契纸送印粘尾,方准过割。”^②“契不投税,则户册不清,是否过割无从查考。”^③因此,立契之后的纳税和粘贴契尾成为必要的手续。

在清代早期,纳税和粘贴契尾的流程十分复杂严格,“今税契杂项,契尾与照根并送查发,是杂项更严于正赋”,存在着耗时长、胥吏勒索寻租、民间匿税等诸多弊端,“需索之费,数倍于前,将来视投税为畏途,观望延挨,宁匿白契而不辞,于国课转无裨益”。为此,清廷决定将此权力下放到州县,由州县作为基层征税单位征收契税,“应将布政使奏请州、县经收税银,将契尾粘连存贮,十号申送府、州查发,并知府、直隶州照州、县例,径送藩司之处,均毋庸议”;且不再进行重重契税查验,“嗣后州县给发契尾如契价在千两以下者,仍照旧办理,毋庸申送查验。其契价在千两以上者……令各州县将所填契尾,粘连业户原契,按月申送知府、直隶州查验,直隶州则申送该管道员查验相符”。^④由于在契税征收过程中,“若令民自报,且开讦告之门。若官为估值,无此琐屑之政”,^⑤因而在后续的操作中,官中逐渐发展成为契税的实际主要代理征收群体,负责田房纳税事务的具体操办。清代官府以契尾和循环号簿相互配合管理民间契税,官中即在其中承担了部分登记造册的工作,“凡有田房交易,定由官牙画名画押,交易三日内官牙具单报县”,^⑥简化了民间纳税流程。

因此,官中参与民间所有权转让交割和契税管理,事实上弥补了基层公共管理和公共服务覆盖的不足,为民间纳税提供了更多的可选途径,简化了民间纳税过割的流程。一方面,官中参与立契规范了民间交易转让流程,提升了契约的可信度,增加了契约的合法性,而且间接减轻了胥吏对民间的侵扰;另一方面,由官中统一将契纸根和税银交付政府,民人无须亲赴州县,在简化了政府管理的同时,也节省了民间交易的时间成本和交通成本,有效地实现了政府和民间社会信息的上传下达。

其三,民间社会本就具有一定程度的自主性,政府能够通过以官中之类的微观主体连接基层社会,实行间接管理与统治。传统中国幅员辽阔,交通不便,政府对于基层民间的管理实行经济自由主义政策,基层社会的各项事务多由具备自主性和独立性的民间组织、基层微观主体自我管理,并形成了自生自发的社会秩序,如桥会、书院等都在其市场化、社会化经营的过程中,突破了原本的职能界限,延展至公共领域,为基层社会提供公共产品和公共服务。^⑦与之相似,官中、歇家、牙行等各类微观主体和民间组织生于基层,长于基层,能够克服信息不对称,有效地在基层社会的多维层面中发挥作用。同时,这些组织又得到了政府的认可和保护,被赋予了相当程度的公信力,因而成为政府联结民间社会的桥梁和纽带,是传统中国的重要一环。

① 《清光绪二十二年(1896)蕲州乔顺卖房官契》(列后写契投税章程),张传玺主编:《中国历代契约会编考释》(下),第1465—1469页。

② 康熙年间绩溪县官版契纸,安徽省档案馆藏,编号46.35.1,参见王正华《晚清民国华北乡村田宅交易中的官中现象》,《中国经济史研究》2018年第1期。

③ 《兵部尚书军机大臣刚毅整顿江苏税契大略情形奏片》(光绪二十五年五月初十日),江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第1辑第3分册,方志出版社1999年版,第676页。

④ 《嘉庆十九年福建契尾》,福建师范大学历史系编:《明清福建经济契约文书选辑》,人民出版社1997年版,第724页。

⑤ 《御史黄桂鋈江苏办理税契苛索扰累折》(光绪二十五年九月初六日),江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第1辑第3分册,第679页。

⑥ 黄六鸿:《福惠全书》卷8《杂课部》,官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第3册,第309页。

⑦ 陈月圆、龙登高:《清代书院的财产属性及其市场化经营》,《浙江学刊》2020年第3期。

四、结语

清代官中在估价立契和提供中介服务等服务性职能之外,还代理或协助政府进行公共管理。由于负有代理政府进行公共管理的责任,官中获得政府授权,与普通中人存在着明显的差异。首先,官中主要参与涉及需要缴纳契税和所有权变更的交易,田宅买卖需纳税,而政府无法获取分散零星的交易信息,由掌握更多信息的官中来督促缴税和代理收税更具有相对优势。政府委托官中代理基层公共事务,不仅简化了民间所有权转让和纳税程序,而且也有利于政府利用官中对田宅市场进行管理。其次,官中不参与“加找”等后续交易,不会承担连带担保责任。一般中人多需要参与后续一系列的交易,需要在交易发生问题纠纷时进行调解,如果调解不成,还要受到追责。由于官中不涉债务性质的交易,且类似于押、顶、租等交易方式及雍正之后的典权交易并不需要向政府报备缴税,官中也就不是这些交易中的必备角色。最后,官中可以与一般中人共同参与契约说合与签订,评估交易价格,官中通常具有更强的约束力和公信力,违约惩罚金可能“入官公用”。

作为契税缴纳过程中政府和百姓之间的桥梁,官中的存在一方面使得政府不必扩充政府职役的规模,避免了更多行政成本的产生,实现了对基层的低成本治理,有效地提高了“小政府”背景下的基层治理水平;另一方面,官中的存在也为民间纳税和所有权转让提供了更多的可选路径,简化了上传下达的程序。当然,这一公共管理模式的有效运转也得益于政府为官中提供了保障。一方面,政府以规章制度的形式对官中可能的垄断与寻租行为加以限制;另一方面,通过相关制度的确立,也为官中参与市场竞争创造了稳定的社会市场环境。

清代的市场化发展,使得基层社会的自组织能力能够不断释放出来,民间主体的组织形式更为丰富多样,在基层社会的公信力也有所扩大,成为处于政府和市场之间的第三方。这种多元化的社会结构也使得政府、市场、民间组织三者相互补充,民间主体得到政府的认可和保护,利用政府的授权获取更强的公信力和组织能力,而政府利用民间组织与微观主体低成本地进行基层社会治理。

The “Guanzhong” Which is in the Land and Housing Market and the Relationship between the “Guanzhong” and Grassroots Governance in the Qing Dynasty

Ding Chunyan, Long Denggao

Abstract: As a civil subject of land rights transaction intermediary service, the Guanzhong is different from the ordinary agent in that it has government authorization, can collect deed tax on behalf of the government, conduct market management, and maintain the order of the grassroots market; There is no joint guarantee responsibility in the transaction, and the penalty for breach of contract may be “for the government to use”, which is clearly different from the ordinary agent. In order to prevent the Guanzhong group from monopolizing the market with the authorization of the government, enriching themselves and impeding the effectiveness of the collection of deeds tax by the government, the government adopted a series of incentive and restraint mechanisms to urge the agent officials and stakeholders to ensure the effective collection of deeds tax by the government while maintaining the market order in the rural grassroots society. The Guanzhong are not an isolated existence. Together with other civil subjects that provide public services and public management, such as Xiejia and Yahang, they serve as a bridge and link for the government to connect with grassroots society and help the government achieve effective grassroots governance at a low cost. This mode of government reliance on private subjects to achieve public management and thus maintain a unified regime constitutes a major feature of the traditional Chinese grassroots governance system.

Key Words: Guanzhong, Land and Housing Transactions, Public Management, Order in Rural Grassroots Society, Public Administration

(责任编辑:丰若非)