

晚清民国华北乡村田宅交易中的官中现象*

王正华

内容提要:据笔者目力所及,官中的设置,最早出现于康熙年间。由于契税在国家财政收入中地位的上升,至迟在道光年间,官中的身影便频繁出现在华北乡村的田宅交易当中。清末以来,政府不断对官中这一身份群体进行规范性管理。本文从清至民国官中制度的延续性出发,利用清华馆藏契约文书以及华北已刊契约、碑刻,结合官方文献档案材料,在对晚清民国华北地区乡村田宅交易中的官中现象进行脉络性梳理的基础上,着力探讨官中的来源、设置单位、职能、中用、身份、利弊等问题,并试图就历次变革的发生给出合理的解释。晚清以至民国,官中经历了一个不断“经制化”的过程,其由半官方非正式行政人员转变为国家正式公务人员,其中牵涉到国家政权力量与民间社会力量的博弈。无论怎样,官中群体都始终不忘利用官方与民间中间人角色的便利,为己谋利。透过官中的演变,我们可以看到早从19世纪开始,伴随着国家力量的渗透、乡村基层政权的建设以及制度的规范化与标准化,国家对于基层社会控制逐渐增强。

关键词:近代 乡村 田宅交易 官中 基层社会

中国古代交易中的牙纪现象由来已久,至迟在明代,有了明确的官牙与私牙之分。^①清代沿袭明制,无论在国家制度层面还是具体实践操作方面,牙行都臻于成熟。目前学界对于中国古代商品交易中的官牙问题研究较多,成果大多集中于商业、税收领域,研究所涉地点多是城市或者乡村中的市集。限于资料的匮乏,关于清代村落中田宅交易的中人现象,多是考察私中的身份、作用、报酬等,对于官中现象或简单言之或避而不谈,认为其在实践层面远不如私中重要。史建云认为清代在政府有关部门登记注册的经纪人为官牙纪,民国改称监证人,但交易时候一般很少请牙纪作中人。^②江太新则认为清代典卖田宅中已不见有官牙存在。^③其实早在民国时期,冯华德、李陵《河北省定县之田房契税》中便有关于河北定县官中问题的探讨。^④刘高勇《官牙:国家对民间买卖契约干预的途径》是目前唯一可见讨论清代乡村田宅交易官牙问题的专文,李怀印在《华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村》一书中利用河北获鹿县的一手档案材料,对民国田房官中和田房交易监证人设立所产生的

[作者简介] 王正华,清华大学历史系硕士研究生,北京,100084,邮箱:wangzhenghua15@outlook.com。

* 本文为清华大学自主科研项目“明清民国土地契约研究”(批准号:2015THZWJC03)和国家社科基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设(1644—1911)”(批准号:16ZDA129)阶段性成果之一。感谢清华大学“清峰”前置式奖学金的支持。

① 《大明律》中就曾专设“私充牙行埠头”条。参见怀效锋点校《大明律》卷10《户律七·市廛·私充牙行埠头》,北京:法律出版社1999年版,第84页。

② 史建云:《近代华北土地买卖的几个问题》,王先明、郭卫民主编:《乡村社会文化与权力结构的历史变迁:“华北乡村史学术研讨会”论文集》,北京:人民出版社2002年版,第125—154页。

③ 江太新:《清代地权分配研究》,北京:中国社会科学出版社2016年版,第164页。

④ 冯华德、李陵:《河北省定县之田房契税》,《政治经济学报》1936年第4期。文中对于河北定县的田房交易监证制度、田房中用的性质、用率、分配、岁收状况等内容有着详尽的分析。

的弊端进行了论述。^① 刘文只是简单介绍了官牙的职能，并未论及其在清代的具体演变以及存在的利弊问题，^②而李文中对于民国官中的演变过程也缺乏制度层面的分析。两者都没有注意到官中在清至民国这一时期内的延续性。总体来看，以往学界对于官中这一现象的关注不够，研究较少且分散。笔者利用清华馆藏契约文书以及华北地区已刊契约、碑刻，结合官方档案材料，对晚清民国华北乡村田宅交易中的官中现象做一脉络性的梳理，详尽探讨了官中群体的来源、设置单位、职能、中用、身份、利弊等问题，试图就历次变革寻求合理性的解释，进而引申出近代中国政权力量是如何加强对基层社会控制的问题。

一、清代乡村田宅交易官中现象及其与牙的关联

(一) 官中与牙

有清一代乡村的田宅交易过程中，一直有官中的存在，其名称各异。在南方被称为田宅牙行、土行、地行等，^③华北地区则有官中、官尺、产行、房地行、官牙行、田产行经纪等。官中现象并不是凭空出现的，其诞生背景和历史渊源是明清政府不断将税收的重要领域“官牙化”，并将官牙不断经制化的过程。最初牙人参与市场交易是一种民间活动，伴随着商业的发展，政府试图对市场进行控制，其中一个重要的途径便是规范化管理参与交易的牙人。宋代便以官府名义向牙人发放身牌，上面写明牙人进行交易的约束条款，称为“牙人付身牌约束”。^④ 明律中新创“私充牙行埠头”条，将牙行制确定为全国推行的一种法定制度。^⑤ 此后明清政府进一步对“官牙化”进行发展，其中一个最大的特征就是将官牙不断经制化。例如当时的很多税关都曾设“歇家(保家)、铺户、牙行”，代政府征收关税，且很多税关将他们都列入了“经制关役”。^⑥ 政府将其经制化的主要目的是为了保证税收，因此所谓的经制化在区域上也是有选择的——偏重于偷税漏税现象严重的地方。官中的出现，正是明清政府将官牙化推行至乡村田宅交易中的一种表现。

在文章开始论述之前，有必要对官中与官牙的概念做一澄清说明。官中，简而言之即是中人的官方化。中人群体最早是以民间为主体的，乡村社会往往是由亲族、四邻或者牙人等熟悉买卖情况的人员来担任。官牙即是指由政府授权、在政府登记备案、具备一定职能的牙人。比较而言，官中的来源则是多元化的，其中牙是一个很重要的来源。而且这里我们所指的牙并不一定就是官牙，也有

^① 在李氏的论述中，官中的作用和职能在清代为乡地所替代。即“1900 年以前，乡地是基层村社中惟一的半官方人员，也是知县可资利用以执行其命令的惟一人。因此，每笔交易过后，乡地负有为新业主写立‘草契’(要成为合法的文件即红契，还需得到县衙门核准盖章)，催促新业主到县衙门缴纳契税，并协助衙门清查白契”。[美]李怀印著，岁有生、王士皓译：《华北村治——晚清和民国时期的国家和乡村》，北京：中华书局 2008 年版，第 136 页。

^② 刘氏认为清廷“赋予了官牙对民间订立契约的监管职能，这包括督促民间订立契约使用官颁契纸、监督契约中的交易价格是否如实填写以及以提成充偿的方式鼓励牙纪、卖主、邻佑、里书人积极告发买主置买不动产后不缴纳契税的行为……清代的官牙制度是清代国家契约法的重要组成部分，也是清代国家政权主动介入民间田宅契约实践的重要手段。不过，由于官牙设立的主要目的并不是为了提高民间田宅买卖的效率，而官牙人以逐利为目的的准商人形象显然会导致一般民众的不信赖甚至反感，这就注定清代国家干预民间买卖契约的企图难如其意。”参见刘高勇《官牙：国家对民间买卖契约干预的途径》，收入氏著：《清代买卖契约研究——基于法制史角度的解读》，北京：中国社会科学出版社 2016 年版，第 58—59 页。“可能正是由于职业官牙普遍不被人们所信赖，有时甚至是让人讨厌的缘故，从民间的契约实践来看，由职业官牙作中的情况并不是很常见，更多的时候是买卖双方都比较熟识的非职业牙人充当交易中最重要的中见人。”参见刘高勇《契约订立中的第三方群体：功能及其意义》，收入氏著：《清代买卖契约研究——基于法制史角度的解读》，第 115 页。

^③ 乾隆时期，江苏地区把这种土地交易机构叫做田宅牙行或土行，其经纪人称为土牙、田牙，湖北荆门则叫地行。参见刘永成《乾隆刑科题本与清代前期农村社会经济研究》，《历史档案》1981 年第 2 期。

^④ [宋]李元弼：《作邑自箴》卷 8《牙人付身牌约束》，官箴书集成编纂委员会编：《官箴书集成》第 1 册，合肥：黄山书社 1997 年影印版，第 90 页。

^⑤ 参见童光政《明律“私充牙行埠头”条的创立及其使用》，《法学研究》2004 年第 2 期。

^⑥ 关于此问题的论述可参见胡铁球《明清歇家研究》，上海古籍出版社 2015 年版，第 153—221 页。值得一提的是，该书所述保歇制度的演变和本文的官中现象有异曲同工之妙。

可能是私牙。简而言之，官中所包含的范围要远远大于官牙。

(二)官中现象

官中一词的含义在文献记载中有多种，例如代指官府、戏剧中意为公共等。据笔者目力所及，其作为官方的中人这一含义最早当是出现于康熙年间。例如安徽省档案馆收藏的康熙年间绩溪县官版契纸中便有格式如下者：

立 契
康熙 年 月 日立契人
官中
同见

绩溪县为遵旨清理契税设立式纸官中以剔隐漏以裕国用事。民间田房产土交易，历年供赋赤契为凭。因以仰佐军需，亦得以杜后患，裕国便民，最为良法。是以奉颁抚宪契尾到县，令买产人户随即粘连投印，上纳税银，提充兵饷。其间首严漏税，按《大清律》一款，凡民间买典田宅不税契者，笞五十，追契内价银一半入官。法令綦严，所关匪小。无奈日久弊生，豪强隐匿，以致税课不敷。今遵新旨，清查酌议，毋得仍前欺隐。为此，设立官中契纸，给发官中登记，凡有买典田房人户，即赴领纸成交，眼同填注价值，照例每两纳税叁分。每于季终逐号查销税银，依期解司充饷。如敢仍前作奸玩法欺隐，查出业户、官中一体治罪，依律申究。官中亦不得借端揩索，如违重处不贷。

——颁发式纸之后有用白纸成交，不用官中契纸及倒填年月者，或被人告发，或推收察出，即以隐漏治罪。

——颁布契纸，纳过税银，不许告增价值，如未给契纸之先，已用白纸交易者，即速投印粘尾，若过期不投者，或被人告发，查出按律科罪，追产价一半入官。

——凡买典田房成交之后，随将契纸送印粘尾，方准过割，如非赤契，册里受贿朦胧推收，查出或被告发，一并依律究治。

——凡文契业户自行投印，随印随发，毋得奸胥积歇包揽，沉搁侵用税银，如敢故违，查出与受分别治罪。

绩字 号契纸
右契纸付业户 收执①

上面契纸格式与明代契纸格式最重要的区别就是官中的出现。与此可以相印证的是，在孔府档案中有一则康熙五十一年(1712)“济宁州移为令单天时执原买地契到州完粮过割事”中曾有“受价，彼时眼同官中吴逊之说合”的记载，^②证明当时官中在实际交易中确曾发生作用。从目前史料的记载来看，官中一开始的作用有很大的局限性，且官方对于官中参与田宅交易并无实际性的规范，因而民间交易仍多以私中为主，偶有官中或者官中与私中共同参与的情况。一直到道光以后，伴随国家财政体制的变化，官府才逐渐重视利用官中介入民间田宅交易，官中也才开始频繁出现于华北地区的田宅交易当中。光绪三十年(1904)前后，官方明确下令田宅交易必须有官中参与之后，再次从官方层面对官中进行统一的规范化管理。

从诸多华北地区的史料中，我们可以看到很多官中参与乡村田宅交易过程的记载，且基本都是红契。乾隆元年(1736)在河北沧州涂恩锡卖地契约中有“官中路云祥”的记载。^③ 河北省档案馆也藏有

^① 安徽省档案馆藏，档号 46.35.1。

^② 孔子文化大全编辑部编辑：《孔府档案史料选(五)》，济南：山东友谊出版社 1988 年版，第 191—192 页。

^③ 朱文通：《沧州土地文书辑存(一)》，《中国社会经济史研究》1987 年第 4 期。

两份分别为乾隆十六年和宣统三年(1911)的带有“产行”字样的契约。^① 在目前清华馆藏的契约文书中,也多有官中的出现,详见下文。清代刑科题本中也有案例记载,雍正十三年(1735)十二月间,河南登封县县民“陈雅婶母刘氏,因贫难度,托先在官产行经纪陈兆凝作中卖地。曾促陈姓本家,并促陈雅,俱言无银置买。兆凝随向王仁讲明价值,于十二月二十四日,写立文约。二十六日,王仁先交地价银一两二钱六分,并钱九百文,约定二十九日丈地交割。至期,刘氏同先在官夫弟陈兆昌,并经纪陈兆凝,赴地与王仁同丈量。”^②在这场土地交易过程当中,陈兆凝的身份就是官中。笔记小说中也多有官中的记载,《歧路灯》中就曾多次出现“产行”。^③ 由上述材料可见,官中的出现虽然在绝对次数上远不如一般的中人频率高,但仍是广泛存在于华北乡村的田宅交易中的。直至民国,此种制度还被作为习惯得到民间的认可。在河北栾城县,根据《中国农村习惯调查》,在20世纪二三十年代,有五尺行,拿到向县里纳税的牌子后从事活动,方言称此为“官中人”。五尺行指量地人,其人持有1丈与5尺的测量杆。而在清代时,各村都有1个五尺行,方言称此为红色牌子。^④ 河南开封、洛阳、郑县等地也有类似习惯,即“关于典当或买卖房屋、地亩,原约上必盖一产行戳记,缺此戳记,未有不生争论者。此种戳记由县署按年发给,不准私刻”。^⑤ 透过契约材料,我们可以看出官中出现的频率在清中后期远高于清前期,其原因主要是清代国家财政体系的变化,集中表现为包括契税在内的杂税重要性的凸显。

二、清代税收变革与官中设置

(一) 契税征收引发的演变

刘永成在论及清代前期农村社会经济问题时,认为自康乾以来,由于商业性农业迅速发展,货币地租增长,商业资本渗入农村,清政府为使赋役得到保证,实行了抑制豪强兼并土地的一系列措施,使得土地日益卷入流通。土地关系的经济因素获得一定程度的增长,所谓“田无定主,有钱则买,无钱则卖”。因此,许多地区都出现了田宅牙行、土行、地行、产行等承揽土地交易的中介机构和经纪人。同时原来束缚土地买卖的“先尽亲邻”的传统习俗也开始瓦解。^⑥ 此种说法在一定程度上可以说明官中的职业性特征,却无法解释官中的官方身份。官中之所以被政府所重视,固然有政府为了确定田产交易过割以保证田赋收入的考虑,但更深层次的原因在于清廷财政收入中包括契税在内的杂税比重的上升。

清代前中期国家财政收入的大宗是田赋,契税所占比重很少,主要原因有两点:第一,民间的匿契漏税现象严重。虽然清代法律中对于民间典卖田宅匿契不税有着严厉的处罚,^⑦ 但“乡民省钱,往往匿契不税”,^⑧ 或者以卖作典,以多报少。其主要原因不单单是契税税率的提高,^⑨ 更有正税之外的杂费、规费、火耗等诸多名目。第二,政府对于契税收入不重视。契税作为国家杂税的一种,并无定

^① 《清代土地契约》,《中国档案报》2009年11月6日,第2版。

^② 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》(上),北京:中华书局1988年版,第304—305页。

^③ [清]李绿园:《歧路灯》第84回《谭绍闻筹偿生息债 盛希侨威慑滚算商》,北京:新世界出版社2012年版,第258,504,595,597页。

^④ [日]仁井田陞:《中国买卖法的沿革》,[日]寺田浩明主编,徐世虹译:《中国法制史考证》丙编第1卷,北京:中国社会科学出版社2003年版,第67页。

^⑤ 前南京国民政府司法行政部编,胡旭晟、夏新华、李交发点校:《民事习惯调查报告录》,北京:中国政法大学出版社2005年版,第107页。

^⑥ 刘永成:《乾隆刑科题本与清代前期农村社会经济研究》,《历史档案》1981年第2期。

^⑦ [清]伊桑阿等纂,关志国、刘宸校点:《大清会典(康熙朝)》卷113《刑部五·律例四·户律一·田宅·典卖田宅》,南京:凤凰出版社2016年版,第1509页。

^⑧ [清]方大湜:《平平言》卷4《契约勿用官纸》,官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第7册,第714页。

^⑨ 清初卖契税率为3%,雍正朝时又增加一分至4%。到了宣统三年,度支部奏定酌加契税章程,规定卖契税率为9%。典契在乾隆二十四年之前征税3%;乾隆二十四年到宣统元年十月,典交易不需要交税;宣统元年十月,清政府再次向典交易征收契税。参见谢开键《读〈地权市场与资源配置〉二札》,《中国经济史研究》2017年第3期。

额，随征随解。面对民间漏税现象，政府虽三令五申进行查处，但“总期官不多侵，民少扰累，相安于无事而已。至于所收之数，不必锱铢较量”。^①即使太平天国运动爆发，各省军兴，需要大笔费用，咸丰帝依然认为“税契一节，亦国家成例，然或办理不善，亦足以滋扰累”，^②故“此后各省房田税契，仍照定例办理，毋庸另议更张，以杜流弊”。^③

同治之后，训练新兵、赔偿外债和兴办各项新政等都需要大量资金，清廷只得不断增加税负、开拓新的税源。在此背景下，契税逐渐受到重视，尤其是对于本就财力有限的地方政府而言。光绪二十六年正月，湖广总督张之洞等奏：“湖北拨补加拨各款不敷过巨，又遵筹江防练兵新饷，款项无著，请整顿田房契税，酌抽烟酒糖三项落地地产税及加抽土药税，以资挹注。”^④二月，云贵总督崧蕃等奏，“拟筹款条内谨遵办烟酒税、田房契税两项，并推广土药烟灰抽厘候拨。”光绪二十八年，“新摊之款筹措无著，乃呈请上级批准，凡民间买房地，除照例税契外，按契价银一两，如收捐输三分，以充赔款。……未几，新政迭兴，百废待举，地方官艰于计划，契税为筹款之一宗。一切学堂、巡警、劝学所、地方自治筹备处、自治研究等，事属创办而款源无出，莫不稟明，就此抽捐，以供挹注。因此有新政项下抽收附加费一分者，二分者，甚至有二分以上者。”^⑤二十九年十一月，光绪帝曾谕军机大臣等，“现在国步艰虞，百废待举，而库储一空如洗……而应征之房田契税，报解者十不及一……并将房田税契，切实整顿。”^⑥其后，各省开始了整顿税契的过程，主要是增收契税、清查匿税和稽查现税。从上面的论述中，我们可以很清晰地看出契税由前期无关轻重到后期被重视的转变，但是地方政府人员有限，且不了解村落实情，此时就需要依靠官中的力量了。

全国各地开始设置官中的时间不一，从道光年间开始，官中的身影便频繁出现在华北乡村的田宅交易当中了。道光二十八年（1848），河南承宣布政使司对房地产买卖契证有明确规定，房地产买卖必有中人（说合人），官方房地行颁发《绝卖文契》。买卖既成，预先填草契，纳税时再与所填官契纸粘连盖印。光绪年间，华北各地开始就乡村田宅交易的官中进行统筹管理，例如光绪三十一年山东等处承宣布政使司详定税契章程中就明确规定：“民间典卖田房，必请中人说价，不拘人数多少，是为原中。然亦有无中人彼此先说合者。自今以后，无论有原中无原中，到立契之时，总须邀官中到场说明价值，用官颁戳记盖印契上，以凭稽查，而免隐漏。”^⑦在对官中逐渐经制化的过程中，官中的设置单位、身份构成、中用、职能等也逐渐清晰化。

（二）设置单位、身份构成、中用及其职能的演变

官中领取凭证的方式和其他牙行并无二致，一般由县府发给戳记。其拥有自己所管辖的区域范围，互不侵犯。范围大小各地不同，或数村，或一村、一集。据道光三十年河南郾城县的“特授郾城县正堂加五级纪录十次鲁”碑记载，当时全县“产行一百二十户，各分地界”。^⑧在清华馆藏契约的产行官中的印章上，以林县、涉县为例，分别写有“正堂李 合洞集房地行 王泽普戳记”、^⑨“正堂叶 合洞集房地行 路复兴戳记”、^⑩“正堂吴 东达村房地行 申铭才戳记”、^⑪“正堂□ 连泉村房地

^① 《清实录》第31册，嘉庆十六年（1811）二月戊申，北京：中华书局1986年版，第232页。

^② 《清实录》第40册，咸丰二年（1852）十一月下辛未，北京：中华书局1986年版，第1009页。

^③ 《清实录》第40册，咸丰二年十二月下癸卯，第1073页。

^④ 《清实录》第58册，光绪二十六年正月辛未，北京：中华书局1987年版，第17页。

^⑤ 《河南新志》全宗18号案卷785号，转引自张鹏编《新密市土地志》，郑州：河南科学技术出版社1997年版，第65页。

^⑥ 《清实录》第58册，光绪二十九年十一月丙戌，第915页。

^⑦ 周钧英修，刘仞千纂：《临朐续志》卷10《食货略·税契 附验契》，民国二十四年铅印本。

^⑧ 刘晨、吕广超：《从一方碑刻看清代中原的田宅交易》，《大众考古》2014年第10期。

^⑨ “林县崔武魁立绝卖地契”（同治十年八月），清华馆藏契约文书，编号T3242。

^⑩ “林县崔义立卖地契”（光绪三十二年二月初二日），清华馆藏契约文书，编号T3278。

^⑪ “涉县任美立卖地死契”（光绪四年十一月初一日），清华馆藏契约文书，编号T3244。

行 截记”、①“正堂林 原曲村房地行 吴□芳截记”、②“正堂□ 索堡村房地行 赵沛霖”③,等等。光绪三十一年山东承宣布政使司规定,“每州县应设立官中几人,应由官察看地方情形,酌量分派,不拘人数多少,大约城厢或派一二人,乡村或每保派一人或二三人,由州县官酌核地方大小定之。”④

由于官中的任职有利可图,当田产交易买卖涉及到不同官中所管辖的范围时,往往会为了得到经手权而产生争执,清人李钧的《判语录存》中曾记载,道光十二年九月,河南渑池县民马应隆“将地九段,凭产行张焕说合,卖给马云雁为业,得价二千零六十四千。而以钱一千五百千,买云雁宜邑罗村地一顷三十亩,因往罗村就耕。马士宽亦充产行,如未得用,于十一月,以应隆私买、云雁谋买等词控县。”判案结果为:“查马应隆以产换产,并非荡费。且伊嗣父母已歿,身为业主,并经官牙说合,何为私买?罗村虽属隔境,距所居不过八里,又非远离邱墓轻去其乡,亦难律以忘亲之罪。马云雁出钱置产,契明价足,何为谋买?计自成交以至被控,为期未及三月,又难科以漏税之条。马士宽饰词妄控,殊属不合,姑以年老免究。原契当堂发还,着马云雁投税管业。”⑤此案在一定程度上说明了当时官中在涉及契约诉讼问题的时候,对于契约有效性的证明作用。

前文已经提及,官中的来源是多元化的,包括官牙、私牙等。另外由于很多乡村基层政权人员本身就承担着催追赋税(包括田房契税)的职能,因此在具体的实践中为了方便也会直接将这些人员作为官中。就直隶地区而言,由于乡地^⑥比较熟悉本地情形,所以很多官中限于各村乡地充当。例如光绪年间直隶平山县知县熊寿箋认为:“县署向无官尺,如果遽然设立,恐不便于民,拟即以乡地代之。凡买卖田产者,邀乡地为之查丈地亩,用契纸填写。”^⑦乡地的职责主要包括:“散发官纸、丈量经界、签证契据、稽查隐漏”等。^⑧在官发契纸的设计中,除了产行、官中等栏外,也会存在其他身份性人员,以方便书写。例如光绪二十九年十二月二十二日,涉县东达村“申友虎立卖地契”中就有“约所产行”一栏,后有盖戳内容为:“正堂□□ 东达村房地行 岳漱□截记”。^⑨这里的乡约也是官中,集两种身份于一体。

清代官中并无固定工资,其参与田宅交易的过程中一般会收取一定的佣金,多少各地不一,比例大约在契价的1%—5%左右。例如道光年间河南郾城县产行的抽收费用为契价的3%,即“卖一买二”,^⑩这里的费用比例和民间习惯的中人佣金相同。光绪二十二年蓟州乔顺卖房官契契纸中的写契投税章程则规定,“民间嗣后买卖田房,务须令牙纪于司印官纸内签,牙纪行用与中人、代笔等费准按契价给百分中之五分,买者出三分,卖者出二分。系牙纪说成者,准牙纪分用二分五,中人、代笔分用二分五。如系中人说成者,丈量立契,只准牙纪分用一分。如牙纪人等多索,准民告发,查实严办。”^⑪

清末新政时地方自治的一部分费用是直接从田房牙纪中用里抽取的。宣统三年河北赵县的买契投税章程中规定:“买卖田房牙纪引用及中人代笔等费,向按契价给百分中之五分,买者出三分,卖者出二分,现仍旧收取。准中人代笔分用五分之二,牙纪分用五分之一,其余五分之二则拨归自治会。”^⑫这

^① “涉县刘克昌立典地契”(光绪三十三年或三十五年,契约字迹模糊),清华馆藏契约文书,编号T3247。

^② “涉县吴文礼立卖地契”(宣统二年十二月二十九日),清华馆藏契约文书,编号T3199。

^③ “涉县王其德、王鸿宾、王双所立卖房契”(光绪二十八年四月初八日),清华馆藏契约文书,编号T3239。

^④ 周钧英修,刘仞千纂:《临朐续志》卷10《食货略·税契 附验契》。

^⑤ 杨一凡、徐立志主编,高旭晨等整理:《历代判例判牍》第10册,北京:中国社会科学出版社2005年版,第109—110页。

^⑥ 乡地,指清中期以后各地的主体性乡村职业组织,一般包括乡长、乡保、乡约、地方等人员。

^⑦ [清]熊寿箋修,周焕章纂:《平山县续志》卷末《附录九》,光绪二十四年刻本。

^⑧ 冯华德、李陵:《河北省定县之田房契税》,《政治经济学报》1936年第4期。

^⑨ 清华馆藏契约文书,编号T3245。

^⑩ 刘晨、吕广超:《从一方碑刻看清代中原的田宅交易》,《大众考古》2014年第10期。

^⑪ 张传玺:《中国历代契约汇编考释》,北京大学出版社1995年版,第1468页。

^⑫ 赵县土地志编纂委员会编印:《赵县土地志》,2001年印刷,第201页。

里政府抽取了原先中间费用的2/5。直隶文安县胜芳镇于宣统二年成立议事会,以本镇田房牙纪项下提用一分,每年得京钱五百余吊为常年经费,另外镇中船会每年津贴京钱100吊,藕秤每年津贴京钱50吊为临时经费。文安县的参事会与议事会同时成立,其常年经费主要来自状纸戳费每年京钱400吊,及田房牙纪盈余每年京钱千余吊,并苏桥斗行每年京钱400吊。^① 昌黎县自光绪二十八年创办高小学校,三十一年设立巡警所、宣讲所,三十二年复立树艺局,继办劝学所,又立自治研究所,需费较巨。之后设立自治预备会,经前咨议局议决各县理财所公举所长,由预备会腋集一切杂捐以及田房牙用,义学地租亦归该所经营。县属自治筹备会设立后,需要经费,增田房买契牙用三分,年收入银元2500元,由筹备会和劝学所专用。之后又增收田房典契牙用一分。^② 河南信阳县于光绪三十四年三月从道署巡防队中抽调60名人员组成为巡警总局,经费主要以契税中笔为底款,年支五千余串。^③ 值得注意的是,官中向乡间田宅交易收取费用,同样,县署也会向官中收税,即牙税、房地行税等,除此之外,特殊情况下还会增加其他捐税负担,以及勒索加派。

从官方与民间两个角度来理解,官中在田宅交易中的职能主要包括中介和税务管理两种,具体言之,即出售书立官契、从中说合、丈量估价、稽查契税、契约诉讼证明等。清华馆藏契约文书中就有关于官中产行的记载,试举一例:

光绪二十八年四月初八日,涉县“王其德、王鸿宾、王双所立卖房契”所用官颁契纸上有文曰:

正堂谕为发给契纸事,查民间置买田产设立产行例应成契,后遵用官纸据实填写,立即投税以裕国课而充库款。□□大部整顿税务,功令森严,自当认真办理,为此由。

本县发给契纸文约□,产行于□人成契时,一律遵□□□□,产行遵照循环簿^④临时登记,按月呈验,以凭稽查减价漏税等弊外,该业户如不遵用或敢□置不税,□出定照例科□不贷,毋违时谕。^⑤

官中对于民间的税务管理在一定程度上受到民间的抵触,例如晚清庄纶裔所著《卢乡公牍》中曾载有当地乡民吴绍九等请革官中,庄公批文如下:

查设立官中,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,自应由官中稟明传究。倘因官中查察认真,该匿税之人即图泄忿,欲以革除官中为灭口之计,居心殊属逞刁。今该绅等所稟郑熙印各节,并未指明实迹。况郑熙印即郑希印上次所稟李路柄等四人匿契不税,前已讯明息结,并非子虚。是郑希印并无不合。该绅等所请革除一节,殊属荒谬,不准特斥。^⑥

官中在履行职责之时,往往利用手中职权,谋取私利。主要包括以下4个方面:一是不给官纸,多索用钱,肆意勒捐;二是接受买主贿赂,私用白契或以卖作当或存根不缴,帮助匿税;三是买田立契,挪移等则、以高作下,或暗减卖价,减瞒粮额,扶同捏报;四是挟嫌诬告及舞弊滋扰田宅交易人。政府设立官中主要是为了增加税收,上述弊端无疑严重影响契税收入,因此才会出现官府设立各种奖惩措施以保证官中职责的履行,其有违法行为时允许民间发现可直接告发。^⑦ 当然,也存在刁徒大

^① 李兰增等修:民国《文安县志》卷12《政事部·治法志》。

^② 民国《昌黎县志》卷4《行政志》。

^③ 民国《重修信阳县志》卷8《民政志一·警察》。

^④ 循环簿早在明代时就已经使用,分为两册,一为“循簿”,一为“环簿”,交替使用。循环簿一般一月一轮回,在上级和下级部门之间流动,以分别供其审查和记录。明清两代,循环簿广泛应用于财税、司法等领域。

^⑤ 清华馆藏契约文书,编号T3239。

^⑥ [清]庄纶裔:《卢乡公牍》卷2《吴绍九等请革官中稟批》,清末排印本。

^⑦ 刘晨、吕广超:《从一方碑刻看清代中原的田宅交易》,《大众考古》2014年第10期。现存咸丰九年北京芮富春杜卖房契(转引自吴慧主编《中国商业通史》第5卷,北京:中国财政经济出版社2008年版,第774—778页)与光绪二十二年蓟州乔顺卖房红契(张传玺:《中国历代契约汇编考释》,第1468页)契纸中均附有写契投税章程,其中有一半的条文与田宅交易的官中相关。

户捏词诬告官中的行为,但这只是特例。光绪三十二年,由于官中需索截费及串通业主减写价值,私立白契,不用官纸,山东临朐县府将原发官中截记并已领未用官契纸一概收回,由县府盖就截记,并谕令,官中只准丈量地亩、评论价值、成交买卖,不得经手税契。

伴随着清末新政的开展,各个地方先后建立了自治会,税契事务由书吏牙纪经管改归自治会(或劝学会)经管,并由地方官选钱银店代存税银及契纸银。针对以往官中的弊端,也实施了改革措施,较为重要的一点就是“民间买卖田房,由各村绅董、村正副公举一二公正人,作为本村成说中人;旧日牙纪只任丈量之事,一切成交说合概不准再行干预。其由各村公举之中人,如有舞弊情事,一经举发,除分别罚办外仍责成绅董、村正副另举妥人接充。”^①这样就把丈量与说合截然分开,各司其职。官中只任丈量,不问说合,而税契事宜以及应得中金则由各城区董事会进行办理。交易中介和税务管理职能的分离在一定程度上减少了舞弊现象。

需要注意的是,清代乡村基层政权人员(如乡约、里长、甲长、乡地等)本身就承担着催征赋税的职能,其中也包括田房契税的催征。官中的出现,部分取代了这些人员原先所承担的职能。二者为了争夺田宅交易的经手权常发生矛盾,这在清末民初制度较为混乱的时候表现得较为明显。例如民国三年,获鹿县经营田产行的刘清明回禀:

田产行与乡约俱以成交营业,田产行之设原为典售田房,公平估价,常年纳课,以裕税源,仅赖奔走成交,别无半点利益,且成交不过田产房屋,往往大牙相接,口角相争,身等从中调停说合,丈量交易后方受些许利益,亦仅中人代笔之资,设若办事不协,人皆远离,虽有牙帖亦犹空执,尚得常年缴纳各项课款,更得随差服役。

当地乡约石流泰等则言:

身充乡约,责在催纳粮银,虽赖成交抽用以为补助之资,而入不敷出终究困难,所以然者。自田产行等是役之设,遇有乡民因地界不清,涉有讼端,派伊等前往丈量,然亦百年不遇事也。以夺乡地之权,乃伊等竟以成交抽用,除此之外毫无担责,令伊等成交,为分所当,然越境乱办,凡在城关交易之事几乎一网打尽,其甘如是。付思田产行等一无所事,竞享成交之利益,身等担负重责并无成交之权,未免与理上不合,若不革除,伊等只留交用以为身等补助,将来万难支持。^②

三、民国政权更替与官中的制度化

(一) 田房官中的设立与废除

民初,由于政权更迭,清代的官中无形取消,田房交易主要由私中负责说合,并不负责契税等事。为了整顿田房交易,民国四年九月,北京政府颁布《整顿牙税大纲》。实行后,各地田地、房产之牙纪,改名为官中。官中和其他牙纪一样缴纳帖税,例如河北东明县“至田房牙纪,原有官尺三十名,前因改归自治会经理,尽行裁革,从新召募,共二百余名,今改换新章,该牙纪等陆续求减,共认领六等帖十八名,年纳税洋三百六十元,帖费洋二十元六角,分摊之法与各杂行同。”^③

根据民国六年(1917)《修正河南省官中章程》规定,豫省人民典卖房产,应由官中书立契据,加盖截记,其截记由县知事发给。^④自民国六年一月起,凡从前书立契据的产行、里书、公直,已于民国五年领有官中帖者仍旧营业,其余应遵此次修正章程请领帖张改为官中或官中助理。官中分大县、中县、小县酌定名额。大县15名,中县12名,小县8名。如果各县办理官中超过定额,悉听其便,不加

^① 赵县土地志编纂委员会编印:《赵县土地志》,第201页。

^② “获鹿县方台村保甲册(1914年)”,河北省档案馆藏获鹿县档案,档号656—1—243。

^③ 民国《河北东明县新志》卷7《课税》。民国四年二月,财政厅颁发牙税新章,规定牙帖分为六等:一等160元,二等120元,三等100元,四等70元,五等40元,六等20元。税费按各牙纪收用多寡,分别摊派,按季缴纳。

^④ 《法令·赋税·修正河南省官中章程》,《财政月刊》第4卷第37期(1917年)。

限制。官中需要领帖，每帖1张，缴帖捐洋100元，帖费洋1元。豫省官中每年每名完纳官中帖税洋80元。具备以下资格的旧日产行及里书、公直才能领帖担任官中：(1)年满25岁以上；(2)身家殷实未犯各种刑律；(3)心地明白，素有信用。但限制并不是绝对的，如果不是产行、里书、公直，有符合前列资格、愿意担任官中者也可以。另外，在各县额定官中外，曾充产行、里书、公直者，或者心地明白、素有信用者均有资格充当官中助理，将姓名、年岁造册报县呈厅立案。官中如果因事故无法担任，则由助理补充。助理的主要职责是协同官中书立契据，稽查税契，不另收税捐，也不限定名额，以多数助理集合一官中为宗旨。但是助理需要帮官中分认帖捐、帖税，由官中集合匀配，化散为总。各个官中所管辖的区域由县知事各按地方情形划定区域，以免纷争。其牙帖应由知事造具名册加结请领，有效期间仍然以5年为限。凡民国五年已领官中牙帖者，有效期准增加1年，至民国十年为期满。该章程中第16—24条就官中职责履行的奖惩措施进行了详细规定，兹抄录如下：

第十六条 豫省官中牙税每年分两次缴纳，第一期以阳历一月至三月，第二期以阳历六月至九月，帖捐帖费于领帖时，一次缴完之；

第十七条 官中立契所书价值应按典卖实价填写，不得以多填少，以少填多之弊，并照税契施行细则，将领到空白契纸若干，书立契据若干，仍存空白契纸若干，及户主姓名、成交价目，按月造册报县，以凭稽考。附记：从前产行每有税契定额，按月比较，其实产行只有书立契据之责，并无令业户投税之权，追呼虽切，隐匿仍多，此次改设官中，应将契税比额取消。惟必须责令将书立契据张数，按月册报，由县稽查，庶几匿税之风，藉可稍戢；

第十八条 官中承领代售官契纸，应先行缴价，遵照财政部定价，每张售大洋五角，不准额外多取，违者查出后或被告发，按应得之资十倍处罚，仍取消原领之帖，革除其官中；

第十九条 官中抽取用费，无论典卖，应照立契价值向买户取百分之二，向卖户取百分之一，此外不准多索多文；

第二十条 凡官中及助理，有违背本章程第十六十七条之规定，处以五十元以上，二百元以下之罚；

第二十一条 各县办理官中，如能照定额五名以上，记功一次，十名以上记大功一次，十五名以上呈请省长奖励；

第二十二条 各县办理官中，如照定额短少二名，记过一次，短少三名，记大过一次，如仍似从前延玩不办者，呈请惩处。

此时，清末分离的中介和税务管理的职能再次合为一体，关于官中的选用、分配、职责、奖惩已经建立起了比较完整的制度体系。但是，田房官中存在着与清代同样的弊端，即“田房官中与已裁田房经纪名实全同，行之既扰于民，又无益于税收”，^①且分区承充制所衍生出的分包制度造成了一系列问题。以当时的河北定县为例：

定县共有四百余村，仅分二十九个监证区，每区所辖村庄过多，所有田房监证事宜，官中一人自难安为兼顾。在这种情形之下，分包制度乃应运而兴。向县纳捐承充之官中，每将一小区划为数分区，包与他人代行监证事务，坐收厚利；有些承包分区的人，更以村为单位，转包与一村之私中。例如：第五自治区第一小区官中邢某就以大洋一百三十元将赵村第十三村包与张某，而张某又将这十三个村庄分别转包与人。私中既然出资投充田房交易监证事务，血本攸关，自不能不多方设法，以谋余利，于是串通漏税，浮索勒诈的弊端，也就层出不穷了。^②

^① 《津商会为列举天津县知事张仁乐贪婪不仁病害民罪十条事呈张作霖等》（1925年4月15日），天津市档案馆编：《北洋军阀天津档案史料选编》，天津古籍出版社1990年版，第219—220页。

^② 冯华德、李陵：《河北省定县之田房契税》，《政治经济学报》1936年第4期。

但当时“财部据江苏财政厅报告，契纸改由官中承领代售，契税异常畅旺，约计全年可收入八十余万元，较之宣三预算年收十万元，约增七倍有奇。山西据告亦约增二倍。若一旦准予废止，恐税收大受影响，无法补救。”^①故只得暂仍其旧。直至民国八年第二届国会通过安徽省议会提出的取消官中案，经政府通令全国照办，官中监证制度才停止执行。

官中取消，“民间田房交易，设竟无人董理，最易发生轇轕，纷滋讼蔓，弗便乡间。且匿价漏税，究诘莫由，影响契税至巨。”^②因而各地开始了新的改革措施，主要包括设立田房交易监证人和契纸发行所，其主要特点是与基层政权结合以代替之前由民间产生的田房官中群体。值得注意的是，关于清末以来乡村基层政权的设立过程，学界已有不少研究，集中探讨了其中人员的选定，区长制、保甲制等制度的设立过程等，^③下文在涉及相关内容时，不再进行赘述。

(二) 田房交易监证人制度的变迁：以河北省为例

河北省便设有田房交易监证人以取代田房官中。凡民间田房契约，自契约签约之日起，于6个月内到县政府报税领契。要求非经监证人盖戳不能生效，民间买卖田房监证人为之清丈作证，如有匿价漏税，不遵定章，监证人应负责查催举发。

清末新政以来，直隶地区乡村开始设立村正、村副，其人员主要来源于乡村自治中的村首事群体。按河北省田房交易章程，监证人以村正副充任，如村正副不能兼顾，可以委托代表办理，然后由县知事进行遴选，派遣稽查契税。最好委托办理地方公益人员充当，但村正副仍负完全责任。如果需要从堡长村董、自治筹备会员、地方学务人员、乡地等当中选派监证人时，需要由县知事声明理由，变通办理，但村正副仍负稽查义务。对于村庄较多的县，如果村正副不能全通书算，由县知事根据辖境广狭，村庄多寡，划分若干区，从各区村正副内遴选数名，派为监证人，其区数额，由县知事酌定。

监证人的职务与田房官中并无太大差别，主要包括5个方面：(1) 报告该管区域内买卖推当田房事宜；(2) 办理该管区域内成立田房契约及说合丈量事务。买卖田地遇有轇轕，必须清丈时，由监证人进行履亩丈量，每亩由买主出铜元1枚，作丈量费；(3) 举发该管区域内田房匿价漏税及不用草契之事。契税稽查是监证人的义务，如果中用支配有余，由县知事酌予津贴；(4) 发行草契收缴手料及盖用戳记。监证人具领发行县署制作的草契，每月底将售存数目造册送县署查核。草契每张收手料制钱100文，交易双方各半缴纳，以1/2给予监证人作为办公津贴，其余按月缴充纸张印刷费用。草契于业主投税时，由县核明无假，应即粘连契纸印发收执，俾资存证；(5) 其他关于该管区域田房作证的事情。

对于监证人依然有着明确的奖惩措施。如监证人对于买卖田房人藉端刁难，处20元以上100元以下罚金。伙同隐饰希图漏税或匿价者，当事人应科罚金减半处罚，欺诈侵占涉刑事者，照刑律处断。相反，监证人如果异常出力，年终稽核契税收数溢出比额，政府将颁给奖章以示鼓励。若监证人不是由村正副充当时，村正副遇有上述情弊，应当立即举发。倘不举发，比照监证人应科罚金减半处罚，通同舞弊者以共犯论。如果税收溢额，村正副同样会受到嘉奖鼓励。无论村正副或非村正副，充监证人后如果契税不能畅旺，县知事应当督促村正副。在一定程度上，监证人的设立，既可管理民间田房交易，减少纠纷，又可协助政府查催契税，以裕收入，与官民两方皆有裨益。

就监证人的抽收费用而言，买契六分，典推二分，照成三破二习惯，由双方担负。买契费用，除以

^① 贾士毅：《民国续财政史（七）》，上海：商务印书馆1934年版，第83页。

^② 王殿诏：《改革本省田房交易监证人之拟议》，《财政研究》1937年第10期。

^③ 相关专著参见闻钩天《中国保甲制度》，上海：商务印书馆1936年版；从翰香《近代冀鲁豫乡村》，北京：中国社会科学出版社1995年版；赵秀玲《中国乡里制度》，北京：社会科学文献出版社1998年版；[美]杜赞奇著，王福明译《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，南京：江苏人民出版社2010年版；李怀印《华北村治——晚清和民国时期的国家和乡村》（中译本）；魏光奇《官治与自治：20世纪上半期的中国县治》，北京：商务印书馆2004年版等。相关论文也有很多，王先明就有多篇文章对相关问题做过探讨，并取得了很多突破性成果。

一分五厘解库外,以一分给监证人;典推费用,除以五厘解库外,以五厘给监证人,其余买契费用三分五厘,典推费用一分,均照旧例支配。政府明令与田房交易监证人分享抽收费用,据此,我们可以认为此时的田房中用完全归政府所有。

南京国民政府之后,推行区长制和乡镇公所制度,乡村基层执行机关为乡镇公所。就直隶地区的情况来看,当时所谓的乡相当于村一级,而区则类似于乡级组织,因此所谓的村正副变为了乡长副。此时的乡长副和原先的村正副的区别主要在于,曾经的村正副多由村庄首事轮任或举荐,而乡长副则是由村民共同选举产生的,并且“‘编乡’(或‘编村’)打破了封闭自治的村落社会,使村庄(或村落联合)成为最基层行政单位,它标志着国家政权的进一步深入和对乡村社会控制的加强”。^①民国十九年,河北省财政厅以旧京兆并归河北省后,旧直隶区及旧京兆区各县,田房监证人办法不一,将旧直隶原章程酌加修改,定名为《河北省田房交易监证人章程》。章程规定“乡长副如有特殊情形不能兼顾,得推举家道殷实素孚乡望者二人或三人,呈请县府择定一人派充之”外,其余监证人选,应尽职务,费用征收的分数,和原章程规定相同。

乡长副虽然在形式上已经是政府人员,但是在一定程度上仍然可以视为直接产生于民间社会。民国二十一年十二月间,财政厅以监证人由乡长副兼任,问题繁多,于是将《监证人章程》修改,更名为《监证人规则》,共16条。其内容与十九年公布章程不同者主要是以下3条:

第二条 监证人由县长就境内居民遴选品行端正,精通书算,对于田房交易具有经验且素孚乡望者委任之,任期三年,但成绩卓著,毫无劣迹者,得连任之。前项监证人之委任及连任应呈报财政厅备案;

第三条 监证人管辖之区域,由县长按照县境之广狭,乡村之多寡,参酌地方情形划分之,但至少三等县须在十区以上,二等县须在二十区以上,一等县须在三十区以上。其监证人之名额即按照划定区域,每区一人。前项区域之划分应呈报财政厅备案;

第四条 监证人选定后,须先行缴纳押款三百元,再行由县政府发给委令就职。前项押款由县政府报解省金库收存,于监证人卸事时发还之。^②

此项章程实行以后,各地民众纷起反对,而且章程也并未依照立法程序先将草案呈请行政院核准。当时反对情绪最为高涨的是南皮县,据民国二十二年三月的报道言:

(南皮通讯)自民十九,颁布乡长兼田房买卖监证人以来,民间事事称便。迩来农村经济破产,中农大部崩溃,买卖事项,一日数起,幸赖各乡长,秉公监证,纠纷既无,舞弊难生。乃近省政府会议,决议取消乡长兼任田房证人,改为县派。议决以来,各县民众群起反对。……此种规定,如果实行,旧监证人(官中)必乘机而起,对于政府及民众,有百弊而无一利,兹就其荦荦大者,缕述于左。凡我同胞,应共同一致誓死反对:一、漏税匿税,以图中饱,减少国家税收;二、多收中佣,并以买契作验契,欺诈乡民,增加人民负担。按以上所述之情形看来,旧监证人(官中)之损国害民,至深且钜。^③

民国二十二年三月,吴桥县、景县县农会、教育会、元代电农会干事长吕文禄和教育会常务干事车金环呈请省政府,认为取消乡长副兼任田房交易监证人改由县府选派一事有害无利,请撤销原议。之后,省政府给两县训令:

到府查修正本省田房交易监证人规则并草契规则一案,原以各乡长副与业主同居里间,非亲即友,往往徇情面,对于隐契减价,不肯据实举发。各县编乡,动逾数百,人数既繁,品类斯

^① 从翰香:《近代冀鲁豫乡村》,第115页。

^② 《修正河北省田房交易监证人规则》,《河北民政刊要》1933年第16期。

^③ 《南皮县民反对县府选派田房交易监证人》,《河北月刊》第1卷第4期(1933年)。

杂，其中每多不谙书算，执行职务，常委他人因之，转相欺蒙，弊窦百出。且县政府不免有责成匪易，督察难周之感。各乡长副本有专责，对于此项兼职亦多未暇并顾。且任期一年，纵有黾勉从公之辈，多因任事日短，每存五日京兆之心，未肯彻底整顿……在案所请撤销原议一节，碍难照准，仰即转饬该农会等知照可也。此令。^①

民国二十四年四月，河北省政府呈请财政部，认为河北省监证人章程没有存在的必要，而且与取消官中的命令抵触，请求立即撤销，仍然恢复从前的乡长副制，所有保证金应一律发还。经河北省政府提由省府委员会会议议决：“监证人现行规则，应即取消，仍照旧章办理”，一面咨复财政部，一面通令各县遵办。旋财政部答复，令根本取消，并对原章程提出修改意见，认为：

查田房交易监证人办法，现虽恢复乡长副兼充制：但原章程第二条第二项，仍有乡长副不能兼顾时，得推举派充之规定，恐久而久之，仍不免为若辈利用复活之地。至于第五条买契中用，按价征收六分，几与院颁修正修订契税办法，甲项契税正税率以卖六典三之最高限度相同。若正税之外，再有附加，人民负担力尤恐难胜。是此项田房交易监证人制度根本上殊觉弊多利少。^②

财政部整理地方捐税委员会提议：

如将来能达到根本取消，为整理契税收入计，自可从改善官契纸发售办法着手。缘官契纸之设，其原意本用以整理税收，乃地方政府仅重视契纸价之收入，而忽于契纸之功用，遂致民间田房交易仍先自行立契，至投税时方由经征契税人员于契后增附官契纸一张，参照原契代为填列四至等项而已，于是官契纸之功用尽失。此后似可将官契纸发交乡镇公所代售，民间典卖交易不另立契，随时向乡镇公所购领官契纸。使用成交以后，立将官契纸存根一联填明缴还乡镇公所汇转县府，以为稽征契税之依据。庶可税有增益，民无扰累，较之监证人制，似为有利无弊。^③

财政厅因为监证人的职务关系稽征契税，田房费用关系省县地方收支，遽行取消，颇感困难。八月，河北省捐税监理委员会就监证人制度章程择要修改，修改内容主要为3条：(1)第二条“监证人以乡长或副乡长兼充之”，将可推举他人充当一项完全删除；(2)第三条“凡民间田房契约无论买卖推典，非领用草契纸，经监证人盖戳不能有效。前项监证人戳记由县政府刊发给领，概不收费，监证人亦不得向成立契据人收盖戳费”，增加了“监证人亦不得向成立契据人收盖戳费”；(3)第八条“监证人办事得力，税收畅旺时，得由县政府择尤(优)奖励”后，增加“但此项奖励事宜应由县报厅核办”。^④ 财政厅于民国二十四年十二月要求暂行维持1年。财政部回复：

查此项监证人应得之中用费，既系充作村学经费，如果骤然取消，影响百余万之收入。该省地方情形，筹抵不易，常系实情，兹为目前维持地方交易起见，姑准照修改章程，暂留一面，务于下年度内，将此项制度，根本废除。仍由该厅整顿契税正项收入，以资抵补。^⑤

至民国二十六年，监证人的弊端愈发突出，尤其体现在缩写契价、代税侵款两方面。^⑥ 王殿诏针对河北省田房交易监证人的困境曾提出建议，认为监证人制度必须要取消，但是需要补救措施，主要

^① 于学忠：《河北省政府训令：第一六二五号（二十二年三月二十三日）》，《河北省政府公报》第1660期（1933年）。

^② 《财政部致本会函关于撤销田房交易监证人新章一案已咨冀省府转饬财厅将另拟章程送本会妥议修改文（附原抄件二件）》，《河北省捐税监理委员会会议汇刊》1935年第2期。

^③ 《财政部整理地方捐税委员会函本会请速妥议修改田房交易监证人章程并嘱注意推销官契纸以裕税收文（六月十九日）》，《河北省捐税监理委员会会议汇刊》1935年第2期。

^④ 谷钟秀：《本会致财政部及整理地方捐税委员会函陈报议决修改田房交易监证人章程请予备查文（中华民国二十四年八月二十九日）》，《河北省捐税监理委员会会议汇刊》1935年第2期。

^⑤ 《财政部函复本会田房交易监证人制准照修改章程暂留一年请转厅知照文（中华民国二十四年十一月二十日）》，《河北省捐税监理委员会会议汇刊》1936年第3期。

^⑥ 对于监证人的此项行为，一旦发现一般来讲都会照章处理，但也有例外情况，如“监证人对某甲匿价之请求，除曾拒绝；嗣某甲邀请多人到场，始予誉契盖戳。此尚非毫不注意章制者可比，处以最高度之罚金，不免过当。应于河北省契税暂行章程第八条规定范围内，原情酌减，以维章制，并示宽假”。参见《田房交易监证人代税匿价之责任》，《财政研究》1937年第2卷第1期。

有两点：一是由县政府直辖境内斟酌情形，划为若干区，选派各该区内品行端正，素谙书算的乡镇长或村里长，择定适当地点，设立田房交易草契发行所，管理发售草契及稽查契税；二是原有田房中用取消，另征买契税附加二分四厘，典推契税附加税一分，拨归地方抵补从前田房中用各项开支。就第二点而言，原先田房中用买契收六分，除一分给监证人外，以一分五厘解库，三分五厘拨归地方。典推原收二分，除五厘给监证人外，以五厘解库，一分拨归地方。现在假如买契征收附加二分四厘，典推征收附加一分的话，省库损失二分，年约三十余万元，地方损失九厘，年约十余万元。面对此种情况，王氏认为大可不必担忧：

盖本省契税，每年比额为二百一十余万元，但每年实收数目，不过一百三十余万元。其短收之原因，多由于以往监证人稽查不力，中佣负担太重（按监证人章程中，虽有监证人员说合田房交易之事项，但实际上因种种关系，监证人并不能任此种职务。民间仍有私中之存在。人民除纳田房中佣外，仍须缴纳私中佣钱）亦为其主要原因之一。今将中用取消，改征附加；计买契比以前少缴三分六厘，典推契少纳一分。费用既轻，负担较易，投税自可踊跃；再辅以严密之稽查办法；契税收入，必可较前增加。区区三四十万元之损失，当不难弥补也。^①

我们需要另外注意到，在政府与民间关于监证人选问题博弈的过程中，原先的田房官中人员并不愿意放弃自己的利益，甚有冒充监证者。例如民国八年直隶东光县就曾有原田房官中张庆荣更名荣江冒充监证的事件，为此直隶省长公署批：“查裁撤田房官中选举监证，诚为杜弊起见。若仍以旧日官中更名选充，何必多此一举。现充该处田房监证之张荣江是否即系旧日官中张庆荣更名复充。候饬县查明，革退照章另选。此批。”^②甚至至20世纪二三十年代，仍有人提请设立田房官中。民国十八年山东临清县民李联级呈请给帖承充田房官中，未被批准。^③民国二十一年山东长清县人王儒臣等呈请设田房官中交易所，批复为“官中名义系前清旧制，前以弊窦太多，业于民国元年通令取消有案。现在各县均设立契约发行所，责成各区里长等推行契约，认真查催。故今年来契税收数较之五三以前增收一倍有奇。该王儒臣等呈称契税收数毫无起色一节，实属揣测之词。复核所称简章抽用办法，买卖田房共抽五成，典当田房共抽三成，是无异增加税率，使民众负担加重，似未便准行。”^④

（三）设立契纸发行所

关于田房交易的另一改革措施是设立契纸发行所。以前民间习惯买卖田宅用私纸，报官投税与否，征收官署无从查察。于是北京政府决定设立契纸发行所，销售官契纸。民国四年一月，财政部公布《补订契税条例施行细则》，规定“征税官署领到契纸后，得于所管城镇乡分设发行所，委托公正绅董或殷实商店管理之”。^⑤此法在一定程度上和雍正六年改革中的“契纸发各纸铺，听民间采用”有异曲同工之处。^⑥规定发行所销售时，“凡有成立契约，双方买卖之名姓以及成立契约之年月日，契载买卖之价目，发行所均应逐一查明填载册内，呈缴该管征收官署，以为稽核契税之标准”。^⑦当时除吉林、云南、四川、新疆、广西等省外，其余各省普设契纸发行所。民国十年财政部通令各省将契纸发行所全面推广设立。契纸官卖，旨在保障人民产权，以杜纠葛争讼，并防止白契流行，避免隐匿不税等弊端。

河南省各县于民国九年左右先后成立契纸发行所，由发行员经收契纸，一张收费5角，再按契价1%抽手续费，一般以七成充所办公，以三成补助县公署办公。民国十一年，豫省特案将契税一项提

^① 王殿诏：《改革本省田房交易监证人之拟议》，《财政研究》1937年第10期。

^② 《直隶省长公署批：第一四六二号（中华民国八年十一月十八日）》，《直隶公报》第5809期（1919年）。

^③ 《批答（计六件）：第一一二三号（十八年十一月五日）》，《山东财政公报》第6期（1929年）。

^④ 《呈文：第三〇八七号（二十一年八月十二日）》，《山东财政公报》第3卷第12期（1932年）。

^⑤ 《法令：补订契税条例施行细则（一月十四日财政部饬公布）》，《时事汇报》1915年第9期。

^⑥ 《清会典事例》第9册卷763《刑部四一·户律课程·匿税》，北京：中华书局1991年影印本，第412页。

^⑦ 贾士毅：《民国续财政史（七）》，第83页。

充教育专款,由省财政厅、教育局设契税局经管土地、房产买卖、典当契税事宜,征收专款专用。^① 县契税机关在各乡(镇)的村(保)内委托一至二名勘丈员,经管一村(保)或二、三村(保)的土地、房产买卖、勘丈立约契税等,买卖成交后勘丈员与中人按成交正价从买卖双方各抽取一定佣金(手续费),卖契一般为1%—2%左右,典契为卖契一半,各地不一。

在契纸发行所推行的过程当中,与监证人制度相似,往往以区、乡(镇)、保甲等政权机构进行辅助。民国四年奉天推行时直接以各县警察所充官契纸发行所,各县警察区巡各官为发行部官契所职员,后于民国十九年改为各县委托各村村长发行。民国二十二年四月浙江省公布的《各县自治机关协助契税方法》第二、五、六、七、八、九、十条,规定了自治机关在征收契税中的作用:

以各区坊乡镇公所,为官契纸发行所,各县业户买典不动产,以各区坊乡镇公所长副,为法定公证人,应于契内签名盖章。非经公证人签名盖章,县政府或财政局应将契纸扣留,发交该管区坊乡镇长副调查明确,签名盖章,列作公证后,方予税办。各区坊乡镇长副,对于管辖内置产各户,应随时调查,除责令购用官契纸外,如有逾限未税之户,应按月查催,并列表报告,县局派员会同检查追办。各县政府或财政局派员到地检查各户未税契纸,应由区坊乡镇长副负指导之责。各区坊镇公所,管辖区域内不动产之价值,应由各该区坊乡镇长副,每年调查一次,列表报由县政府发交评价委员会评定,备作估价征税标准之用。各区坊乡镇公所长副,对于管辖区内业户,置产不遵章购用官契纸,或短写契价,或税正不税找等情事,均须随时劝导纠正,如有扶同徇隐者,以营私舞弊论,应受相当之惩处。^②

这一政策的推行,使各地契税收入有所增加。就江苏一地而言,至于民国二十四年,“全省已推行十之八九,契税收入大获进步。(田房契税收数:二十二年9个月10万元,二十�年度130万余元,二十四年度165万余元。契纸价收数:二十二年9个月3万余元,二十�年度4万余元,二十四年度7万余元)”。^③

尽管当时中国还未实现真正意义上的统一,各地在乡村基层政权的建设及人员的选择方面混乱不一,但无论是对于官中的选用、职能、赏罚等制度规定层面,还是具体的分区治理、与基层政权结合等实践操作层面,民国的官中经历了一个规范化与标准化的过程,即实现了彻底的经制化。新中国成立后,伴随着土地集体化的过程,民间的土地买卖被禁止,与官中相关的制度也随之彻底废除。总的来看,无论是田房官中、田房交易监证人还是契纸发行所的设置,都是政府试图加强控制民间田宅交易的措施。在此过程中,政权力量与民间社会就官中人选的博弈,体现出了基层社会对于国家控制的反弹。此时政府的着眼点不仅仅是为了增加契税收入,还包括将田房中用划为公家所有,伴随着近代观念的转变尤其是关于产权认知的提高,这些措施在一定程度上也是为了保护百姓的产权,减少纠纷。

四、从官中看近代中国基层社会权力结构的变迁

在明清政府不断将税收重要领域官牙化,并将官牙不断经制化的背景下,清廷于康熙年间设立官中以干涉民间田宅交易。而后伴随着契税在内的杂税在国家财政体系内地位的上升,清廷开始重视对契税的整顿,推动官中经制化便是重要的改革措施之一。至迟在道光年间,官中的身影便开始频繁出现在华北乡村的田宅交易当中了。光绪三十年前后,官方明确下令田宅交易必须有官中的参

^① 所征税款统归省,主要用于国内外留学生,省立各学校和省教育经费之用,规定税率为卖契价洋100元,课正税洋6元,附税1元2角,手续费1元,契纸价每张5角,外收契税附加洋1角3分,自治经费1元,登记费4分3厘,留县充自治经费用。典契价洋100元课正税洋2元,附税4角,手续费5角,外收契纸捐洋5角,留县充自治经费。其卖典契皆收收据费,每张7分。

^② 《各县自治机关协助契税办法》,《浙江财政月刊》1933年第6卷第1—2期。

^③ 杨廷尉等主编,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第2分册,北京:方志出版社1999年版,第411页。

与。此后历经民国田房官中、田房交易监证人以及契纸发行所的演变，官中才算彻底实现了经制化，由原先半官方非正式行政人员转变为国家的正式公务人员。在此过程中，官中的设置单位、身份构成、中用、职能作用等内容逐渐清晰化。最终，以国家法令和地方法规的方式，民国的官中制度实现了规范化和标准化。

清代官中的来源包括官牙、私牙等多种，主要由民间社会产生。民国以后，随着政权的更替，乡村基层建设的开展，国家力量不断延伸，田房交易监证人、契纸发行所逐渐与区、乡、村、保等多种乡村基层政权结合，实行分区治理，官中人员由从民间产生转变为由国家的公职人员担任。值得注意的是，清末以来乡村政权本身及其人员构成发生了很大变化，由村正副或乡长副来担任田房交易监证人所引发的一系列问题正是民间力量与国家力量之间相互博弈的体现，由此可以窥见 19 世纪以来国家在乡村社会中的力量不断增强。

从官方与民间两种角度来看，官中在乡村田宅交易过程中的职能主要包括中介及税务管理两大类，即出售书立官契、从中说合、丈量估价、稽查契税、契约诉讼证明等，官中在一定程度上增加了政府的契税收入。但是官中群体在履行职责之时，往往利用手中职权，谋取私利，引发了一系列问题。基于此，清廷于新政时进行改革，通过将原先官中的各项职能进行分离以控制和减少舞弊现象。民国初年田房官中的设立使得官中的各项职能又再次合一，造成弊端，终被裁撤。此后各地由田房交易监证人和契纸发行所来代替之前的田房官中。单从契税收入增加的角度而言，官中的经制化对于政府税收管理起到了一定的促进作用。

从田房中用来看，清代官中在参与田宅交易的过程中一般会收取一定的佣金，其数额各地不一，比例大约为契价的 1%—5%。在清末新政时，地方自治的一部分经费是直接从官中佣金中抽取的。另外，县署也会向官中收牙税、房地行税等，在清末加派捐税的过程中，官中也不能幸免。民国时期伴随着官中的经制化，田房中用最终在名义上归公家所有，政府为了收入目的，与官中分利，最后中用的大部分归于政府。

在官中制度演变过程当中，由于牵涉到利益问题，官中与私中、官中与官中、官中与其他地方性人员等各个群体之间往往为了交易的经手权而发生争执。无论是清代还是民国的官中，都存在着很多弊端，这些弊端或多或少和当时的政治状况有一定关系，但更深层的原因是制度本身的漏洞，即官中为己谋利的问题无法从根本上得到解决。政府需要官中来帮忙处理监督田宅交易，田宅交易者也需要得到官中的认可，才能够进行纳税和产权过割，获得产权凭证。正是利用中间的职务之便，官中才可上下其手，谋取利益。这和国家对于基层社会的控制密切相关，透过官中的视角，我们在一定程度上可以看到 19 世纪以来中国国家治理基层社会在理念和实践上的变化。

The Phenomenon of Guanzhong in the Trades of Lands and Houses in the Villages of North China during the Periods of the Late Qing Dynasty and the Republic of China

Wang Zhenghua

Abstract: Guanzhong first appeared in the period of Kangxi as far as I can see. Due to the rising status of deed tax in fiscal revenue of Qing Dynasty, Guanzhong (referring to the governmental agent in the trades of lands and houses) frequently joined in the trades of lands and houses at the villages of North China no later than the period of Daoguang. The government continued to manage the group of Guanzhong normatively since the late Qing Dynasty. Based on the continuity of Guanzhong system from the Qing Dynasty to the Republic of China, this paper intends to sort out the development process of Guanzhong by using contract

documents collected in Tsinghua library, published contracts and tablet inscriptions in North China, and the official archives. And this paper also research elaborately on the origin, setting unit, functions, agency fees, identities, advantages, and disadvantages of Guan Zhong. In addition, it will try to offer some reasons for the several changes taking place in Guanzhong. From the late Qing Dynasty to the Republic of China, Guanzhong experienced the process of continuous institutionalization. And the identity of Guanzhong dramatically changed from the semi-official and informal administrator to the formal government official, which involved the game between the state power and the folk social forces. In any case, the Guanzhong group took full advantage of the convenience in playing the role of intermediary between the official and the civil, and made a profit for themselves. Through the evolution of Guanzhong, it can be seen that since the 19th century, the state's control over the grassroots society has gradually increased, along with the permeation of state power, the construction of rural grassroots power and the normalization and standardization of system.

Key Words: Modern Times; Villages; Trades of Lands and Houses; Guanzhong; Grassroots Society

(责任编辑:高超群)

《组织、市场与国家——近代天津钱业公会与经济秩序建构》出版

由中国社会科学出版社出版发行的《组织、市场与国家——近代天津钱业公会与经济秩序建构》即将面世。该书是第一部系统研究天津钱业组织的专著,共分为九章,主要以承载着某种社会和文化意义的明清行业治理的历史实践为研究起点,将近代国家与社会的重构作为叙述背景,展现了以天津钱业公会为代表的转型中的传统行业组织在构建自治性组织逻辑和治理框架的同时,如何实现市场对行业秩序的诉求,以及对国家基层经济治理的回应。其中涉及到组织的演进、法律与商事习惯的适应与矛盾,具体实践中政府与行业组织的关系等。书中也进一步提出了传统中国经济治理的多权威模式,并对传统行业组织可能采取的研究方法和视角进行了反思。

本书作者为中国人民大学经济学院经济史教研室教师孙睿,其主要研究领域为近代转型中商业组织与经济治理、近代金融业发展等。