



广西师范大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Guangxi Normal University(Philosophy and Social Sciences Edition)

ISSN 1001-6597,CN 45-1066/C

《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目：政社互动：我国古代乡村治理的演进特征及其影响
作者：王伟进，陆杰华
收稿日期：2023-07-26
网络首发日期：2023-08-08
引用格式：王伟进，陆杰华. 政社互动：我国古代乡村治理的演进特征及其影响[J/OL]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版).
<https://link.cnki.net/urlid/45.1066.C.20230808.1209.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

政社互动：我国古代乡村治理的演进特征及其影响

王伟进¹，陆杰华²

(1. 国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室，北京 100010；
2. 北京大学社会学系，100871)

[摘要]乡村治理是国家治理的重要组成。我国古代乡村治理的演变进程表明，乡里两级行政架构、以宗法组织为依托、邻里监督设计、互助互济机制是乡村治理的共性形态，乡村治理事实上承载统计户籍、组织生产、赋役催驱、维护治安、教化民众五大重要任务。政府管控不断深入基层、乡约政教化、乡官差役化是演变的重要趋势，呈现出政社互动的特征。传统乡村治理模式对当前我国乡村治理创新有深刻的影响，在平衡传统儒法治理文化与时代需要、政府管理与社会自治、促进国家建构与夯实基层基础等关系方面，为新时代基层治理和乡村治理创新提供了重要启示。展望未来，我国乡村治理和基层治理中的政社互动或政社交融的趋势将更加突出。

[关键词]乡村治理；社会治理；基层治理；政社互动

党的十九届五中全会提出，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。党的二十大进一步提出，健全基层党组织领导的基础群众自治机制。乡村治理不仅是基层治理的重要组成，也是国家治理的基础，在传统社会更是如此。理解和健全当前我国的基层治理体系，需要去把握我国古代基层治理特别是乡村治理的演变脉络与特征，去总结和发扬乡村治理的优良传统。一些已有研究为我们提供了重要启发。比如，基于长时段的历史实证分析，黄宗智认为中国的“国家”和“社会”是紧密缠结、互动和相互塑造的既“二元”又“合一”的体系，从来都不是现代西方理论所设定的二元对立、非此即彼的关系，其重要

[收稿日期]2023-07-26

[作者简介] 王伟进，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室主任、研究员，法学博士；陆杰华，北京大学社会学系教授，法学博士。

表现是由国家和社会互动所组成的第三领域特别庞大^①。再如，针对“皇权不下县”的说法，一些研究认为这很难解释古代基层社会的治理，乡里、户籍和赋税制度是皇权下县的三条路径，古代社区治理事实上呈现出“皇权控里、绅权辅里、民治于里”的结构^②。可见，我国传统乡村治理或基层治理中的政府与社会是何种关系，是二元还是合一，是一个核心问题，我们将带着这个问题进行分析。

一、 我国古代乡村治理的演变历程

在很长的历史进程中，我国乡土社会的治理是在小农经济与王朝统治的大背景下发生的，不同朝代乡村治理的模式由当时基层治理的矛盾和需要所决定，在继承中不断创新。

周朝依托乡官实行政教合一的礼治。《周礼·地官·大司徒》记载：“五家为比，使之相保；五比为闾，使之相爱；四闾为族，使之相葬；五族为党，使之相救；五党为州，使之相赙；五州为乡，使之相宾”，显示周朝有乡大夫、州长、党正、族师、闾胥、比长等各级乡官，他们在对应的基层组织中主持一切政治、军旅、调查、教化事宜，形成政教合一的治理体制^③。

秦汉以空间为单位，主要采用乡亭里制。据《汉书·百官公卿表》记载，“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼，收赋税。游徼循禁贼盗。县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡亭亦如之，皆秦制也”。秦汉郡县的长官皆是地方官吏，只有三老、孝弟、力田、嗇夫、游徼不受是政府委派的村社乡官。乡三老是年长的有德人士，是农村的最高领袖，掌教化，下教民众，上达朝廷。孝弟也是道德领袖，负责伦理说教与社会风尚。力田是农业领袖，负责农业生产活动。嗇夫负责听讼、收税，游徼负责治安巡逻和查禁盗贼，亭长与游徼类似。三老、孝弟、力田负责乡治的正面，嗇夫、游徼、亭长负责乡治的反面。秦汉乡亭下设里，秦《尉卒律》规定“里自卅户以上置典、老各一人”，《续汉书·百官志》记载“里有里魁，民有什伍……里魁掌一里百家”。历经三国动乱与东晋南渡，村治的组织结构受到较大破坏。西晋时，嗇夫还存在，但三老从此不再设置。

隋唐时期，基层治理采取百户为里、五里为乡的乡里制度。设乡正和里正，

^① 黄宗智：《重新思考“第三领域”：中国古今国家与社会的二元合一》，《开放时代》2019年第3期。

^② 吴晓林、岳庆磊：《皇权如何下县：中国社区治理的“古代样本”》，《学术界》2020年第10期。

^③ 杨开道：《中国乡约制度》，北京：商务印书馆，2015年，第5页。

乡正负责诉讼争议，后因不便民等因素被废止，里正集多种职责于一身，负责“按比户口，课植农桑，检察非违，催驱赋役”，成为乡里的实际领导。里正之外，隋唐在市镇与乡村还分别设有坊正与村正，“掌坊门，管钥，督察奸非”^①。五代时，乡治组织再次遭受动乱冲击。后周曾令各地归并乡村，以百户为一团，每团选三大户为耆长，负责查察奸盗和平均地权^②。

宋朝在前期基本沿袭了唐代乡里体系，设里正、户长、耆老等，王安石变法后创立了保甲制度。虽然秦汉至唐宋整体处于动荡阶段，农村组织屡次更改，乡治精神消解，北宋熙宁时期之后，随着保甲、乡约、社仓、社学等乡治模式兴起，乡村治理有了较大改善。此时期，程颢在晋城创立保伍法，王安石变法推行（五百家）都保—（五十家）大保—（十家）保式的保甲法，吕大钧在汲郡蓝田推行“吕氏乡约”，均对后世乡治产生深远影响。由于保甲是兵农混合组织，与乡里制并不冲突。南宋时，朱熹大力提倡保甲、乡约、社仓、社学，乡村治理体系更为完善。

元代采取里社并行的治理体制。史书上多有里正、厢坊的记载，元朝并行设有社制，每五十家设置一社。社长由人民公举，多为年长、通晓农事的人士。赋役事务归里正，农业、水利、社仓、救恤等自治事务由社长负责，后来里正将赋役事宜也推给了社长。元代没有特别提倡保甲、乡约，但被认为富有乡约与保甲的精神，比如社长在劝课农桑、劝诫惰民、呈报不敬父兄之人和恶民、兴办水利与社学、防除蝗虫等方面发挥重要作用^③。

明代在里社基础之上颇有创新地创设了针对税赋和劳役事务的里甲制度，同时，保甲、乡约、社仓、社学等开始相互融合并全面融入乡治体系。朱元璋时期，政府下诏设置社学以教化民众，颁布内容与吕氏乡约大致相同的圣训六谕，并在后来纳入乡约宣讲体系。王阳明巡抚赣南时，推行具有教化功能的保甲法以维持地方治安，创设混合有吕氏乡约与圣训六谕内容的南赣乡约。到明末，乡约与保甲开始互为表里、相互融合，典型的例证是出现了吕新吾的乡甲约^④。

清朝沿袭了明朝乡村治理体系，里甲保甲并行，以保甲为主。各代皇帝对乡

^①《通典·食货·乡党》记载：“诸户以百户为里，五里为乡，四家为邻，五家为保。每里置正一人，掌按比户口，课植农桑，检察非违，催驱赋役。……诸里正，县司选勋官六品以下白丁清平强干者充”，详见杜佑：《通典》，王文锦、王永兴、刘俊文、徐庭云、谢方点校，北京：中华书局，1982年。

^②参见《文献通考》卷十二。

^③杨开道：《中国乡约制度》，北京：商务印书馆，2015年年，15-16页。

^④杨开道：《中国乡约制度》，北京：商务印书馆，2015年年，16-22页。

约、社仓、社学等都比较提倡，但社会控制色彩较浓。借助这些组织，政府实现了依靠当地民众进行自我管理与监督、收集不法人员和行为信息及利用宗族组织宣导教条的目的^①。在保甲方面，因缺乏德高望重的地方人士倡导，各地实施情况差异较大且法规不一，实际效果明显不如明朝时期。乡约方面，康熙颁布圣训十六条代替洪武六谕，使之成为清朝乡约宣讲的主要内容。

总体上看，自秦汉以来，中华帝国治理的基本原则未发生根本变化，只是体系不断精细，中央集权不断加强，法规更加详细，监视更为严密，控制更为严厉^②，基层和乡村治理也是如此。

二、 我国古代乡村治理演变的主要特征

我国古代乡村治理伴随朝代更替与经济社会发展不断演变，形成了一些共性的形态，也呈现出一些规律性的发展趋势，把握这些主要特征是全面深入认识当前我国社会治理的重要基础。

（一）我国古代乡村治理的共同形态。从传统乡村治理的共性特征来看，乡里始终是乡村治理的行政基础，邻里监督是社会控制的基本组织形式，宗法组织在自治过程中发挥重要依托作用，互助互济是面对灾荒等突发事件的重要社会保护机制。这些反映了乡村治理的基本组织规律与原则，体现了国家建构与乡村生活的基本要求。

1.乡里两级是乡村治理的基本行政单元。自秦汉至明清，虽然名称有所变化，县以下的基层行政组织多是乡里两级。《风俗通》记载汉朝“国家制度，大率十里一乡”，晋朝是五百户以上置乡、百户置里，隋唐是百户为里、五里为乡，宋元明清时基层政权也未超出乡里的二级架构^③。从表面上看，“里”具有乡约自治功能，但本质上是以村落为基础的赋役征收单位，而乡（管、都、保）是介于县与里之间由若干村落组成的地域性行政单元^④。

2.宗法组织是乡村治理的重要依托。家庭是农业社会的基础单元，家族是乡土社会不可忽视的治理依托。《礼记》提出，“亲亲故尊祖，尊祖故敬宗，敬宗故收族，收族故宗庙严，宗庙严故重社稷”，反映了中国传统社会宗亲情谊与国家治理间的紧密联系。宋朝程颐、程颢认为，修家谱、设宗庙、立宗法、开族会是

^①萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第6页。

^②萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第3页。

^③全晰纲：《秦汉时期的里》，《山东师大学报（社科版）》1988年第4期。

^④鲁西奇：《中国古代乡里控制体系的基本结构》，《南国学术》2018年第4期。

通亲情、聚人心、淳民风乃至平天下的基础^①。在实践层面，北宋范仲淹曾购置义田义庄以养族人，成为家族互助互济应对风险的典范，历经千年，影响深远，后来南方很多宗族祠堂也具有义庄义田的部分互助功能。历代政府高度重视发挥宗法组织的治理作用，比如康熙圣谕十六条的第二条便是“笃宗族以昭雍睦”。

宗法组织参与基层治理的理论基础是儒家内圣外王的人生哲学。在儒家的教义之中，人生经修身、齐家、治国、平天下四阶段逐渐从自我中心转向社会中心，从利己转向利他，这深刻影响着中国人的成就观^②。这里，家庭是连接个人与国家的重要中介，基于社会的家庭化，社会中每一个人对于其四面八方或远或近的伦理关系负有或轻或重的义务，同时四面八方与其有伦理关系的人也对他负有或轻或重的伦理义务。这种伦理义务表现为彼此顾恤，互相保障，彼此礼让，力求相安，许多社会矛盾与问题得到消解，不容易爆发大的冲突^③。宗法组织对乡村治理的影响即使在今天依然显著。不过，古代中央大一统逻辑对“编户齐民”的一贯强调，一些学者提出不应夸大宗族在传统社会治理中的作用^④。

3. 邻里监督是社会控制的重要组织形式。早在战国时期，秦国的商鞅变法就有什伍连坐设计。《史记·商君列传》记载：“令民为什伍，而相牧司连坐。不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚”^⑤。汉代沿袭秦什伍制度，《续汉书·百官志》记有“里有里魁，民有什伍，善恶以告。本注曰：里魁掌一里百家。什主十家，伍主五家，以相检察。民有善事恶事，以告监官”。隋唐在乡里之下也有邻保编排，《唐六典·户部尚书》记有“四家为邻，五家为保。保有长，以相禁约”^⑥。北宋初期仍有邻保制度，欧阳修曾引用当时法令：“诸户皆以邻聚相保，以相检察，勿造非违。如有远客来过止宿，及保内之人有所行诣，并语同保知”^⑦，但该制度并未普遍推行。同时，程颢在晋城推行兼具治安与救济互助功能的保伍法，“度乡里远近为伍保，使之力役相助，患难相恤，而奸伪无所容。凡孤管残疾者责之亲戚乡党，使无所失；行旅出于途者，疾病有所养”^⑧。后来，王

^①参见《二程遗书》，载朱熹、吕祖谦编：《近思录》，郑州：中州古籍出版社，2008年，第333-339页。

^②Li, X.H. and Liang, X., 2015. A Confucian social model of political appointments among Chinese private-firm entrepreneurs. *Academy of Management Journal*, 58(2), pp.592-617.

^③梁漱溟：《乡村建设理论》，上海：上海人民出版社，2011年，第32-33页。

^④秦晖：《传统十论》，北京：东方出版社，2014年，第126页。

^⑤司马迁：《史记》，北京：岳麓书社，2001年，第413页。

^⑥张九龄等原著，袁文兴，潘寅生主编：《唐六典全译》，兰州：甘肃人民出版社，1997年，第98页。

^⑦参见欧阳修：《欧阳修全集·五保牒》。

^⑧参见《二程文集·明道先生行状》，载朱熹、吕祖谦编：《近思录》，郑州：中州古籍出版社，2008年，第329页。

安石推行保甲法且将治安作为唯一职能，但因大臣反对、地方蒙蔽等原因，保甲未能成为全国性制度^{①②}。随着变法失败，保甲治安自卫功能弱化，工作变成催赋，负责人也变成差役。明朝在基层建立里甲制度，经王阳明、吕坤等人提倡，保甲制度在明中后期逐渐成为地方要政。王阳明在南赣提倡的十家牌保甲法，主要通过建立共同责任制达到侦查犯罪、维持社会治安目的，同时也发挥劝导作用，寓教化于保甲。吕坤在山西的乡甲约规定，“十家内选九家所推者一个为甲长，每一家又以前后左右所居者为四邻，一人有过，四邻劝化不从，则告于甲长，书之纪恶簿……如恶有显迹，四邻知而不报者，甲长举之，罪坐四邻。四邻举之，而甲长不报者，罪坐甲长”^③。保甲制度在清朝逐渐得到全面推行，清顺治元年即推行十家置一甲、百家置一总甲的总甲制，对于隐匿盗窃等案件，邻里九家、甲长、总甲没有报告均须治罪。清朝保甲制度的首要职能是对各街坊和村的户、人丁及其行踪进行登记、清查和编审，中心职能是侦查和汇报犯罪行为。太平天国爆发时，以保甲为基础建立起的团练使得保甲还具有了保卫地方的作用^④。

从邻里互保制度的理论来源看，周礼主张“五家为比，使之相保”，目的在于让邻里间出入相友、守望相助、疾病相扶持，体现了儒家仁爱的思想，而秦朝根据法家思想推行的邻里监督连坐之法是让民众相互监督，互相担责，“教其相率而为暴戾刻核之小人”^⑤。应当看到，秦汉以来历代互保连坐制度的主要目的是加强治安，但作为一种兵农合一的组织方式，编制与监督的成本均很高，无限的责任还导致权力滥用，成为乡里勒索百姓的工具^⑥，历史上有关改革遇到的阻力也很大，大多也难以严格执行或者普遍推广。

4.互助互济是应对灾荒的社会保护机制。社仓是灾荒时期防止饥民掠夺抢劫乃至发动起义，从而维护国家稳定的重要机制，也是富人保卫生命财产安全的有效工具^⑦。其基本理念是，预先从政府或有能力、有意愿捐献粮食的家庭收集粮

^①“保甲之法，籍乡村之民，二丁取一，十家为保，保丁皆授以弓弩，教之阵法……开封民避保甲，有截指断腕者……”，参见《二十四史》编委会：《二十四史·宋史·列传第八十六》（第十册），线装书局，2017年，第6005-6013页。

^②杨开道：《中国乡约制度》，北京：商务印书馆，2015年，第13-15页。

^③吕坤：《吕坤全集》（下），王国轩、王秀梅整理，北京：中华书局，2008年，第1061-1085页。

^④萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第59-60、84页。

^⑤见南宋马端临《通考·职役考》。

^⑥周联合：《论保甲法的体制性腐败》，《社会科学研究》2011年第3期。

^⑦萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第210-211页。

食，存入粮仓，遇灾荒时用来帮助穷人。社仓始于隋朝，其扶贫救弱的理念可追溯到儒家的仁政思想，经朱熹倡导之后在南宋成为国家性制度。社仓通过常年借贷和赈灾建立互助机制，帮助农民生存^①，实现“米价不至腾踊，富家无所牟利，故无闭余之家；小民不至乏食，故无劫禾之患”^②。同是灾荒时期的社会保护与秩序保障机制，区别于汉朝与隋唐时期的常平仓和义仓，社仓实现了从城邑向乡里的拓展，由民间好义举、有德行的人士而非官方设立和管理。此后，清朝在雍正、乾隆年间曾大力推行社仓，但由于劝捐难、借还难、任人难等问题，社仓走向废弛^③，更多由士绅群体自愿捐助和管理、以无偿赈灾为主的义仓开始兴起，反映了民间社会力量的壮大^④。此外，农村地区存在诸多类似的互助组织，比如淮北地区有筹集丧葬费的“老人会”，达到孝服、棺材、葬礼等事宜互助的目的^⑤。

功能上，我国古代乡村治理并不是孤立的存在，乡村治理组织实际上承担着维持国家正常运转的五个重要任务：户籍统计、组织生产（含救济互助）、税收征缴与劳役驱使、维持治安、教化民众，即“按比户口，课植农桑，催驱服役，检察非违”。这其中，户籍统计（“编户齐民”）、维持治安、教化民众直接与乡村治理相关，组织生产、赋役工作与乡村治理间接相关，是乡村矛盾与冲突的重要来源。这些任务均直接面对民众，离不开深入到村户的基层组织与政府代理。实践过程中，保甲、乡约、社仓、社学等具体治理形式本质上是乡治体系的不同面向，承担着不同领域的功能。

（二）我国古代乡村治理演变趋势

从变化规律看，我国古代乡村治理整体上呈现政府管控不断加强、不断向基层深入的态势，乡约宣教化、乡官差役化是其具体体现，这反映了增强国家基础性权力的努力。

1. 政府管控不断向基层深入渗透。随着中央集权的加强，古代乡村治理越来越多受到国家政权的控制或干预，基层自治色彩减弱^⑥。秦汉时期，在有秩、游徼之外，由三老负责教化便有很强的自治色彩。到隋朝，因“乡官判事，为其里

^①许秀文：《浅议南宋社仓制度》，《河北学刊》2007年第4期。

^②参见黄翰：《勉斋集·卷18·建宁社仓利病》，四库全书本。

^③黄鸿山、王卫平：《清代社仓的兴废及其原因——以江南地区为中心的考察》，《学海》2004年第1期。

^④刘宗志：《从清代社仓与义仓之差异看民间社会救济之增长》，《中国农史》2018年第2期。

^⑤美裴宜理著：《华北的叛乱与革命者1845—1945》，池子华、刘平译，北京：商务印书馆，2017年，第52页。

^⑥唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏：《中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁》，《江汉学刊》2011年第3期。

间，剖断不平”^①，乡正听讼的职责被废除，乡的功能弱化。到唐朝，里正事实上承担乡里的诸多职责，乡的功能进一步弱化，基层权力向州县集中。自北宋王安石变法后，县以下的保甲组织开始成为皇权的载体，国家对基层社会的渗透增强，乡里自治色彩再次削弱。客观上，基层行政权力的缩小、行政人员威信和统治力的下降为士绅和宗族势力的补充也提供了空间^②。

到明朝，政府管控机制进一步向基层自治机制渗透。例如，圣训六谕与乡约打成一片，政治宣教开始向民约渗透。再如，王阳明以教化的乡约精神提倡保甲，乡约与保甲关系日益紧密，乃至融为一体，出现了乡甲并行的组织主张与实践^③。清朝前期实行里甲制，“摊丁入亩”后，里甲开始被保甲所替代。清代保甲承担人口管理、赋役、治安、救灾等一切地方公务，对乡里的控制更加严密^④，保甲、乡约也被引入到宗族中，出现了族保系统^⑤。在 19 世纪，乡约功能一度从宣讲转向治安监控，与保甲难以区分。民国时期，政府再度推行保甲制度，将自上而下的政治轨道延伸到家户，生硬地将按数目设置的保甲单位压在原有自治单位上，破坏了原有的社区单位及地方自治与民生事业的开展，也破坏了传统社会县下自治对专制政治筑起的防线，进而导致基层行政的僵化^⑥。

2.乡约逐渐从民约发展成为政府宣教工具。乡约是由士人阶层倡导、村民合作、通过道德教化去规范社会、谋求大众利益的治理模式，是中国传统社会重要的自治形式。乡约由吕大钧首创，“吕氏乡约”包括“德业相劝”“过失相规”“礼俗相交”“患难相恤”四方面内容。乡约选有约正一二人，负责感化约众，主持礼仪赏罚，由全约人员按年龄大小轮流充任值月，负责组织月会和聚餐，推举善行恶行，记录于册以发挥勉励和劝诫作用。北宋时，乡约还只是地方试验，经朱熹改造后进一步发展，但也还只是民约。到朱元璋时，圣训六谕和申明和旌善亭子出现且与乡约相融合，乡约开始成为一种教化式的政府宣讲控制体系。圣训六谕包括孝顺父母、尊敬长上、和睦乡里、教训子孙、各安生理、无作非为等内容，与吕氏乡约相近，由耆老手持木铎吟诵巡行乡里，以警悟民众。申明亭用于公示恶行，

^①司马光：《资治通鉴》（三·卷一百七十七），北京：岳麓书社，2014 年，第 300 页。

^②马宁：《〈中国乡里制度〉评述》，《农业考古》2012 年第 3 期。

^③胡庆钧：《从蓝田乡约到呈贡乡约》，《云南社会科学》2001 年第 3 期。

^④唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏：《中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁》，《江汉学刊》2011 年第 3 期。

^⑤常建华：《乡约·保甲·族正与清代乡村治理——以凌（火寿）〈西江视泉纪事〉为中心》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2006 年第 1 期。

^⑥费孝通：《基层行政的僵化》，载费孝通：《乡土中国 生育制度 乡土重建》，北京：商务印书馆，2011 年，第 379-387 页。

旌善亭用于公示善行。王阳明混合吕氏乡约与圣训六谕形成南赣乡约，圣训六谕被正式吸纳进乡约，乡约也正式因官府提倡而纳入乡治体系，成为一种带有强迫性质的官治工具^①。进入 19 世纪，乡约进一步从宣讲体系向治安工具转变^②。一些学者指出，因为下层社会文字水平低下与文书传播成本极高，地主政权对农民进行训谕所具有的社会秩序功能必然是有限的^③。

孟子提出“设为庠序学校以教之”“所以明人伦也”^④。社学是乡村的重要教化机制。北宋时期，程颢任泽州晋城令时，让各乡建有义学，甚至亲自到学校为儿童书本订正断句，配备老师，教育子弟^⑤。与乡约类似，社学发展进程也是政府加强政治伦理教育的过程，承载的社会教化功能强于人才培养功能^⑥。社学在唐宋时期尚属私立性质，至元朝末期得到官方认可与推广，到明清时期已具有较强的官立性。从效果看，历代政府并没有能力对社学进行统一严格的管理与控制，以至部分社学被豪姓所掌握^⑦。

3.乡里领袖从乡官制向差役制转变。赋役经催工作历来是乡村基层组织的重要实务，以赋役工作为例，乡官呈现出差役化的发展趋势。

秦汉时期，在乡的层面听讼和赋税由啬夫负责，赋役事务并不完全独立。乡里长经本地居民推举和州县任命确立，负责督课农桑等事务。乡官有官秩、有地位，受人敬重。隋唐时期，乡的功能弱化，由里正负责赋役征纳，但由于土地兼并严重，人口激增，大量失地农民流亡，以均田制、户籍编制为基础的租庸调制难以维持，唐中期推行的两税法从“税丁”向“税产”转变^⑧。由于资产更易藏匿，税产更为困难^⑨，轮差制出现，乡里工作开始从乡官制向职役制转变，工作人员地位更为低下^⑩。同时，乡里领袖的选任开始由道德、才能标准向财力、权力标准转变¹¹。后唐曾“于每村定有力人户充村长。与村人议，有力人户出剩田苗，

^①杨开道：《中国乡约制度》，北京：商务印书馆，2015 年年，第 18、110-117 页。

^②萧公权：《中国乡村——19 世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018 年，第 240 页。

^③党国印：《关于社会稳定问题的一个理论及其在农村分析中的应用》，《中国农村观察》1996 年第 4 期。

^④孟子：《孟子·滕文公上》，哈尔滨：北方文艺出版社，2013 年，第 65 页。

^⑤参见《二程文集·明道先生行状》，载朱熹、吕祖谦编：《近思录》，郑州：中州古籍出版社，2008 年，第 329 页。

^⑥蔡春娟：《元代社学与乡村童蒙教育的开展》，《河北学刊》2018 年第 4 期。

^⑦施克灿：《古代社学沿革与性质考》，《教育学报》2013 年第 6 期。

^⑧鲁西奇：《中国古代乡里控制体系的基本结构》，《南国学术》2018 年第 4 期。

^⑨参见陆贽：《陆宣公翰苑集》，上海：上海古籍出版社，2013 年，第 175 页。

^⑩沈费伟：《传统国家乡村治理的历史脉络与运作逻辑》，《华南农业大学学报（社科版）》2017 年第 1 期。

¹¹马宁：《〈中国乡里制度〉评述》，《农业考古》2012 年第 3 期。

补贫下不迨”^①，反映了差役的潜在负担。宋朝初期仍由里正主管赋役，后来“置户长，主纳赋”，另由耆长负责盗贼词讼事宜，赋役经催工作向专门化发展。王安石推行保甲后，在30户以内设置甲头1名，由民户轮流充任来达到完税纳粮的目的^②，乡里长进一步向由有官秩、有地位、领俸禄的乡官向强制性的徭役转变^③。

到明朝，由于丁税工作难以完成，朱元璋下诏编赋役黄册，实行里甲制，《明史》记载“以一百十户为一里，推丁粮多者十户为长，余百户为十甲，甲凡十人”，里长、甲首主要负责替政府催征税赋。明中后期，随着人口迁移与土地的变动，以户籍编排为核心的里甲制也开始失效。到张居正推行一条鞭法，将田赋、徭役以及其他杂征合并征收，按亩折算缴纳，开始不看重人丁。清朝虽然规定里甲职能不是催征，而是帮助政府负责人户登记，但很快变成事实上的经催工具^④。里甲制度并没有摆脱明朝以来固有的矛盾，即社会经济发展必然带来土地买卖和人口流动，进而导致里甲规模不等和赋役苦乐不均，地主豪强则想方设法隐匿田产和转嫁赋税^⑤。类似“一条鞭法”，雍正皇帝开始推行“摊丁入亩”，不以人丁为征税对象，依靠里甲掌握人丁户籍和征纳税收的机制被保甲替代。由于财政方面的高度中央集权，地方公务经费不足，乡役重要的实务是承办差徭等法外科派，明清时期州县政府借里长或保长获取资源的组织架构大体一致，虽然乡役有借机勒索之便，但充膺里甲长、保长仍是惟恐避之不及的苦差^⑥。

总体上，乡里长选任上呈现出从基层举荐到管控的转变，职责上日益成为国家在基层的“代理”，监督考核中政权的控制在加强，而且，绅和里的一致性和同构性增强^⑦。

三、 我国古代乡村治理演变的逻辑

总体上看，我国古代乡村治理演化是一个有继承有发展的过程，形成了一些相对稳定的模式与发展规律，形式上日益走向精细化，反映了政府管控的不断深

^①参见《旧五代史》卷一百四十六。

^②刁培俊，张国勇：《宋代国家权力渗透乡村的努力》，《江苏社会科学》2005年第4期。

^③唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏：《中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁》，《江汉学刊》2011年第3期。

^④萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第123-125页。

^⑤孙海泉：《论清代从里甲到保甲的演变》，《中国史研究》1994年第2期。

^⑥根据《清朝文献通考》的描述，“遇有差役所需器物，责令催办；所用人夫，责令摄管。稍有违误，扑责立加，终岁奔走，少有暇时”，可见乡役地位的低下。

^⑦吴晓林、岳庆磊：《皇权如何下县：中国社区治理的“古代样本”》，《学术界》2020年第10期。

入，国家政权与基层社会互动的持续加深。我国古代乡村治理和基层治理中政府与社会绝非是“二元区分”的，更多是“二元综合”或“二元合一”的。这一演化过程反映了集权式的中央政权始终面临着一个棘手难题，即如何既保持对基层社会的绝对支配地位，又尽可能地培育和利用基层社会的自我调节能力，从而实现有效的国家治理^①。那么，导致传统乡村治理上述特征的深层次原因是什么？

“集权的简约治理”从经济的角度提出了解释。黄宗智提出，中国传统社会中的政社互动受到“集权的简约治理”传统影响，这包含两方面的内涵：一方面是高度的中央集权，另一方面是基层极其简约的治理，基层尽可能避免介入村庄事务，基层治理依赖的不简单是导致国家负担过重的正规带薪人员，还有不带薪、低成本的社会半正式人员。一个高度集权的中央帝国政权和一个庞大的小农经济的长期结合，既避免了分割的政权，又维护了较低成本的简约治理^②。这种传统集中体现在国家政权和基层社会互动间产生的“半正式”治理和正义体系，比如，明代以来的会馆和商会组织在纠纷调解中发挥积极作用，清代有相当高比例的诉讼案件由县衙和村庄社区互动来解决，19世纪华北平原普遍存在“乡保”制度，清末和民国时期政府和民间协同创建“劝学所”等新型学校，当前“拆迁公司”、“劳务派遣公司”、调解委员会的兴起，等等。在黄宗智看来，今天学者提出的“行政发包制”通过对“内包”和“外包”的区分很好体现了政社间的互动互塑关系。这种互动包括“国家的社会化”和“社会的国家化”两种形式。一些学者特别关注到保甲设计在降低信息成本、实现有效激励方面的重要贡献。与历史上的其他帝国相比，古代中国之所以能够实现疆域广大、政府规模有限情况下的治理，正是依赖保甲制度及其连带责任设置，这一设计充分利用了分散的信息、降低了信息成本，实现了相互监督，它与官僚体制、君权相权相制约等设计共同维持着国家的大一统^③。

“儒法国家”^④的概念则从文化层面表达了“集权的简约治理”。横向来看，不同于世界上其他几大文化，儒教是唯一专门为国家统治设计的意识形态。它将国

^①牛贯杰：《从“守望相助”到“吏治应以团练为先”——由团练组织的发展演变看国家政权与基层社会的互动关系》，《中国农史》2004年第1期。

^②黄宗智：《重新思考“第三领域”：中国古今国家与社会的二元合一》，《开放时代》2019年第3期。

^③张维迎、邓峰：《信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释》，《中国社会科学》2003年第3期。

^④赵鼎新：《东周战争与儒法国家的诞生》，夏江旗译，上海：华东师范大学出版社，2006年，第161-166页。

家与社会的关系视为家庭关系的扩展与延伸，既为国家统治提供合法性基础，又为臣民生活提供了道德准则；既为社会精英维持了同质性的文化，又为社会下层提供向上流动的机会，同时在国家政权（国家权力）与儒家精英（意识形态权力）间建立起依赖共生关系。费孝通指出，传统社会的知识阶级并不具有技术知识，不过独占着社会规范决定者的威权^①。纵向来看，“儒法国家”形态与我国历史上其他治理形态的主要区别在于，一方面以儒家学说为合法性基础，如强调修身齐家、邻里互助、乡约教化，将儒士阶层视为皇权不可或缺的组成部分；另一方面将工具主义的法家主张作为御民之术，如主张反宗法、编户齐民、保甲连坐、分权牵制等，由此形成中央集权的科层制国家。事实表明，该形态具有极强的弹性与自我更新能力，自汉初一直持续到辛亥革命，构成中国历史上各种乡村治理模式的基础。

四、 我国古代乡村治理的影响

自党的十八届三中全会首次提出“社会治理”以来，多主体参与农村公共事务管理的思路逐渐确立，并且从理念走向实践。党的十九大进一步提出建立德治、法治、自治相结合的乡村治理体系，充分反映了我国乡村治理的历史传统、时代精神与社会需求，乡村治理迈入新阶段。与此同时，各地的基层治理创新不断，诸多治理创新元素本质上是传统乡村治理模式在新时期的具体体现。在乡约教化、邻里互助的传统方面，地方出现了村民议事、乡约再造、新乡贤、家风文明建设、农民合作社、互助养老、村互保等实践；在编户齐民、监督管控、什伍互保的传统方面，地方出现了网格化治理、十户联保等治理模式。这些要素跨越时空的再现表明，儒法文化依然是我国国家治理的重要思想资源，而且乡村治理的基本任务大致不变。

（一）村民自治。根据测算，2015 年我国广义政府雇员占总人口比例为 3.28%，不足美国同期的 1/2，远低于 OECD 国家的平均数。纵向看，2010 年我国政府官员的总量占总人口比重低于美国 1942 年水平^②。这说明，当前我国政府官员占人口比重仍低于世界上的主要国家。因为编制的缺乏、政府职能扩张，加之地方政府的财政支出主要受经费使用部门和地方主要负责人影响，我国政府尤其是地方

^①费孝通：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，2007 年，第 107 页。

^②高世楫、许伟、徐晓新：《比较视角下的中国政府规模：雇员数量》，《国务院发展研究中心调查研究报告》2018 年第 188 号。

政府仍雇佣了大量介于政府官员和普通民众之间的编外人员^①。在当前我国的乡村治理中，这些编外代理人员种类繁多，包括村干部、村组长、网格员、人民调解员、协警、寨老、新乡贤等，他们的广泛存在源于基层治理队伍不足的现实。

村委会是当前我国农村最重要的群众自治组织，也是最重要的政府代理机构，村干部在基层治理中扮演代理人与当家人的双重角色。从近处看，我国村民自治制度源于上世纪 70 年代末的家庭联产承包责任制改革，农民逐渐成为自主经营的市场主体，但政社合一的人民公社体制迅速瓦解，农村面临公共物品供给的难题为村民自治提供了现实的土壤。1982 年，党的十二大报告提出发展社会主义民主须发展基层社会生活的群众自治，同年颁布的《中华人民共和国宪法》规定，“城市和农村按居民居住地设立的居民委员会或村民委员会是基层群众性自治组织”，确立了村委会是农村基层群众自治组织的法律地位。1983 年我国村委会数为 31.2 万个，到 1990 年达到峰值 100.1 万个，之后随城镇化推进持续下降，到 2021 年仍有 49.0 万个。党的十七大进一步将基层群众自治制度确立我国的基本政治制度之一。向远处追溯，村民自治从农民的自发实践最终走向国家制度，是对我国几千年皇权无法全面深入乡村基层与自治传统的继承和发展。

应当看到，当前各地的村民自治实践远不止正式制度层面的村委会，还包括各地普遍存在的说事、议事、评事、监事类基层民主协商实践。例如，江苏太仓市一些村庄鉴于村民文化素质不高、法律意识淡薄，将治理重心放到加强农民思想道德建设上，依靠老党员、老干部、德高望重的村民组建群众性的“公德评议团”，每月组织公德评议会，评议好人好事、邻里纠纷以及低保资格、公益事业等公共事务，事实上起到传统宗法和乡约治理的作用。例如，广州市增城区下围村曾因村集体利益不公开、派系林立而成为有名的问题村、上访村，2013 年起通过合理设计村民议事厅（设立主持、代表、监督、旁听等席位）、规范村民议事流程规范，引导村民通过文明议事、理性沟通、有效协商来解决公共问题，将村民自治制度落实到位，实现了经济、政治、社会、生态等方面的综合效益。再如，浙江象山县 2010 年起在全县推广以“说、议、办、评”为核心内容的“村民说事”制度，通过说事改善了干群关系，促进了社会和谐，推动了农民参与，书写了“有事多商量、有事好商量、有事会商量”的基层乡村治理范本。再如，江西修

^①叶静：《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》，《社会学研究》2016 年第 1 期。

水县近年充分依托本地良好的乡约和家风建设传统，重修村规民约，在移风易俗上取得了成效。

（二）网格管理。从功能上看，保甲制度的一些元素在当前的网格化管理、治安群防群控等创新中得到体现。网格化管理的基本思路是，将管理辖区细分为一个个的网格，每个网格设有网格长或网格员，网格员负责网格内实有人口、流动人口、特殊人群基本信息的登记采集，对责任片区的公共安全问题与事件及时进行信息采取、上报与处置，这些微信息采集优势还服务于公共服务的改善，预防和减少了社会矛盾。值得注意的是，信息化技术极大提升了现代化的信息采集、侦查预警与应急干预能力。例如，综治系统推出的“天网工程”和“雪亮工程”使得对信息的采集更为及时系统，大数据存储、提取与分析技术的发展使得基于信息对公共安全事件与嫌疑人的侦查与预判预警更加科学可靠，后续的应急干预随视联网、人工智能、无人机等技术的发展也更加精准有效。一些领域、地方还延续了保甲传统中的联保元素。例如，福建龙岩市部分村庄按照“住户相邻、邻里守望”的原则，以十户为一个单元，将住房相邻的居民组成联保单元，选出“十户长”，负责联保单元成员的日常联络和分工工作，签订联保公约，规定十户之间进行禁毒监管，达到“一家求助、十家联动”、相互监督、群防群治的目的。类似，天津静海通过推行“十户联保”制度，建立针对传销的群防与精准打击网络。

（三）合作互助。合作互助在乡村治理中有积极与消极两种作用形式。其中，社仓是经济上周济贫乏、相互顾恤的消极形式，合作产销、使不贫乏是积极的形式。梁漱溟先生认为，中国传统社会的秩序主要靠礼俗而非法律，未来中国的社会秩序有赖于新礼俗与新组织的培育^①，且经济合作组织是新组织的重要组成。尽管社会主义三大改造之前乃至新中国成立之前，我国就存在自发性的农民互助合作组织，而新型农业合作社是在家庭联产承包责任制和农副产品市场化改革后出现的，它是“小农户—大市场”这一矛盾的产物。法律上，《中华人民共和国农民专业合作社法》于2007年正式实施，自此农民的合作社第一次有了合法身份。2008年，党的十七届三中全会审议通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，提出“按照服务农民、进退自由、权利平等、管理民主的要求，扶持农民专业合作社加快发展，使之成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农

^①梁漱溟：《乡村建设理论》，上海：上海人民出版社，2011年，第131页。

业经营组织”，此后农民专业合作社迅速发展，从 2008 年末的 11 万户快速增至 2022 年末的 222 万户。尽管当前我国农业合作社存在空壳化、大股东控股等问题^①，但考虑到政策优惠的刺激、交易费用的减少和规模经济的效益，合作社的发展仍有较大潜力，更重要的是，它代表着农民基于经济利益将自己组织起来的重要努力。在农业产业化进程中，农村经济组织出现了合作社、“龙头企业+农户”、“龙头企业+合作社（或大户）+农户”等多种具体组织形式，以克服资金不足等问题^{②③}。

在政策鼓励的合作社之外，农民合作互助机制在产业发展、社会保障、养老服务等领域普遍存在，形式多样，成为从基本民生角度化解社会矛盾的重要创新。在贵州，为破解旅游淡季对经济的冲击，台江县长滩村村民通过“十户一体”抱团发展，发展莲藕养鱼、刺绣、农家乐、山羊、精品水果等多个产业体，村民根据自身优势和特长自主选择产业体，抱团发展，错位抵御市场风险，搭建了基层脱贫治理的新载体。2016 年以来，江阴市部分村（居）委会组织村民以家庭为单位，基于自愿原则，通过“村（居）民捐一点、村（社区）集体和社会赞助一点”筹集资金，交由第三方服务平台按病种对住院村民进行补助，引导社会力量共建共享了村级互助医疗保险，大大增强了村民抵抗大病风险的能力。针对农村留守老人的养老难题，河北肥乡县等地积极探索老年人互助幸福院、互助探视、时间银行等机制，抱团提供养老服务，一定程度上缓解了农村养老服务滞后的现实问题。从全国来看，我国城乡社区互助型养老设施的个数近年快速发展，从 2014 年的 4 万个迅速增至 2019 年的 10 万个。

（四）三治融合。德治与法治是传统乡村治理的内核，正确认识二者的关系是三治的基础。乡约是人民自己主持起草法则，相关探索有利于中国法治化尤其是在乡村的进程。德治需要法治的维系和发扬。中国历史上德政教化的范例很多，唯有乡约能够几千年传承，就在于它是制度化的德教。新中国成立后的自治制度也正是通过《村民委员会组织法》与《居民委员会组织法》得以稳定下来，今后中国群众自治的提升也有赖于法律的不断完善。

党的十九大强调要加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的

^①潘劲：《中国农民专业合作社：数据背后的解读》，《中国农村观察》2011 年第 6 期。

^②周立群、曹利群：《农村经济组织形态的演变与创新——山东省莱阳市农业产业化调查报告》，《经济研究》2001 年第 1 期。

^③张晓山：《农民专业合作社的发展趋势探析》，《管理世界》2009 年第 5 期。

乡村治理体系。一方面，在原来法德结合的治理理念下，强调了已经成为我国民主制度重要基础的群众自治制度，使得法治、德治、自治融合衔接的问题凸显出来；另一方面，又通过基层基础工作强调了政治与三治的关系，三治体系关系到党及其政权的基础地位，三治体系的完善离不开党的核心与政治引领作用。历史上，乡约、保甲、社仓、社学都是传统社会政府控制的重要工具，乡村享有自主权并不意味着政府赋予其自治权，而是因为政府无力完全控制或者监督乡村活动^①。

五、 结论与启示

基于对不同阶段具体模式的分析，我们发现，我国传统乡村治理演变呈现出政府管控不断深入、乡约政教化、乡官差役化等趋势，同时，乡里两级行政架构、以宗法组织为依托、邻里监督设计、互助互济机制始终是共性形态，体现出政社互动的鲜明特征。理论上，黄宗智的“集权的简约治理”以及赵鼎新的“儒法国家”概念分别从经济和文化资源维度提出了内在相关联的解释。传统乡村治理模式对当前我国乡村治理创新有深刻的影响，村民自治、网格管理、合作互助、三治融合均是体现。

展望未来，我国乡村和基层治理将进一步延续政社互动的传统。一方面，可能出现越来越多自下而上且得到政府认可的“国家化”社会组织，另一方面，同时会出现越来越多的由社会高度参与的“社会化”国家机构，从而实现政府与社会的深度融合和渗透。这其中，尤其需要将社区视为加强国家社会性职能的窗口，在国家自主性增强的同时，提升社会的自主性，构建基层治理共同体，从而实现国家与社会、政府治理与社会调节的良性互动^②。当前我国社会治理和基层治理中的一系列转向和要求会强化这种趋势。一是安全导向。在百年未有之大变局和总体国家安全观下，安全体系和能力现代化越来越成为较之治理体系和治理能力现代化更高位阶的目标，这可能导致基层治理中进一步强化社会管控。二是风险预防导向。保障安全需要强化风险防范，风险防范需要风险信息的整合和社会主体的协同，因而社会力量的参与将得到重视。三是服务导向。基层治理追求将矛盾化解在基层，强化服务是实现源头治理的关键，达到这一目标同样需要政府与

^①萧公权：《中国乡村——19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第314-315页。

^② 吴晓林、岳庆磊：《皇权如何下县：中国社区治理的“古代样本”》，《学术界》2020年第10期。

社会主体更频繁紧密的互动和合作。四是重心下移转向。国家治理的重心下移，服务于巩固政权的基层基础，服务于以人民为中心，这必然带来权力、责任、考核、资源、平台的下沉，这呼唤基层协同和动员意识的增强。五是智能导向。在数字社会，数字技术赋能基层治理，也新添基层要治理的问题，网格化、12345热线等表明技术成为连接各方主体的关键媒介，政社互动模式将得到全新重塑。

应看到，基层治理是一个包含多种制度和多个主体的体系。从制度体系来看，社会治理涉及户籍统计与信息采集、土地与税收、治安防治、矛盾化解、意识形态宣教、生产合作、社会保障等多方面工作。从治理主体来看，社会治理涉及各级行政主体、政府代理组织和个人、地方精英、宗族、村民。因此，社会治理并不是一项孤立的工作，需要统筹兼顾，协同推进，而在这一点上我国传统乡村治理模式的沿革历程对我们今天的社会治理实践具有重要启示：一是实现德治、法治、自治的有机结合须基于时代需要批判性继承我国传统治理的思想资源。二是建立健全基层治理组织体系须进一步夯实政权的基层基础，将治理重心向基层下移须根据职责优化基层权力配置。三是优化社会治理绩效须合理平衡政府管理与社会自治的关系，积极促进政社的良性互动。

[责任编辑 刘文俊]