

华中师范大学中国农村问题研究中心

中国  
农村研究  
CHINA RURAL  
STUDIES  
2002年卷

华 中 师 范 大 学 中 国 农 村 问 题 研 究 中 心

中国  
农村研究  
CHINA RURAL  
STUDIES  
2002年卷

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村研究 .2002 年卷 / 徐勇主编 .—北京：中国社会科学出版社，2003.7

ISBN 7-5004-3901-6

I . 中… II . 徐… III . ①农村经济-中国-文集②农村-群众自治-中国-文集 IV . ①F32-53②D638-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 030979 号

责任编辑 李尔柔

责任校对 宗 和

封面设计 毛国宣

版式设计 炳 图

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2003 年 7 月第 1 版 印 次 2003 年 7 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 13.625 插 页 3

字 数 368 千字 印 数 1—3000 册

定 价 29.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

# **《中国农村研究》编辑委员会**

(以姓氏笔划为序)

**学术顾问：**陈吉元 陆学艺 张厚安

**主 编：**徐 勇

**副 主 编：**吴 毅 贺雪峰

**编 委：**冯小双 全志辉 吴 毅 范先佐  
张 鸣 张 静 项继权 贺雪峰  
徐 勇 秦 晖 曹 阳 景跃进  
雷海章 戴慕珍

# 目 录

## 主题研讨：乡村财政与乡镇治理

### 自治抑或行政：中国乡治的回顾

- 与展望 ..... 沈延生、张守礼 (1)  
中西部乡村财政收支状况研究 ..... 董江爱 (96)  
乡村财政：现状、问题和对策  
——浙江省杭州湾某乡镇的实证研究 ..... 曹容庆 (116)

### 乡村政治

- 对村民自治的期望与批评 ..... 沈延生 (134)  
从经济精英到政治管理者：中国村民选举与  
村级领导的继替 ..... 郎友兴 (177)  
渐进式民主：中国县乡的直接选举 ..... 刘亚伟 (207)  
从“上访”的“暧昧性”看中国农村社会的  
权力、利益和秩序  
——以内蒙古赤石村“上访”研究为例 ..... 阿古智子 (246)

### 经济与社会

#### 外部环境约束·农户“经济人”理性行为决策

- 中国大陆农村千户调查分析报告 ..... 曹 阳 (274)  
从农村微观经济主体的行为看政府规制 ..... 李庆华 (295)  
关于农村土地承包量与农民收入及土地  
保障作用的分析 ..... 叶桦 (310)

## 历史忆述

- 关于“信阳事件”的忆述 ..... 余德鸿 (325)  
大故事中的小逻辑  
——一个生产队干部对人民  
公社的记述 ..... 吴 森 (356)

## 书 评

- 乡下人的革命性  
——《林村的故事》有感 ..... 张 鸣 (388)  
国家化、地方性与草根民主  
——读《现代化、城市化与农村  
基层民主》 ..... 徐 勇 (396)  
流动的故事与隐秘的机制  
——对《大河移民上访的故事》  
的一种解读 ..... 刘义强 (400)  
变迁与传统：来自村落的阐释  
——读《村治变迁中的权威与秩序》 ..... 谭同学 (410)  
中国农村的市场形成与社会构建  
——评施坚雅的市场结构理论 ..... 袁方成 (422)

# 主题研讨：

## 乡村财政与乡镇治理

### 自治抑或行政：中国乡治 的回顾与展望

沈延生 张守礼\*

在 1940 年代上海观察社出版的《乡土重建》一书中，费孝通认为，由于中央派遣的官员到知县为止的缘故，一般论及中国行政机构的人“很少注意到从县衙门到每家大门之间的一般情形”，他强调说，“其实这一段是有趣的，同时也是很重要的，因为这是中国传统中央集权的专制体制和地方自治的民主体制打交道的关键，如果不弄明白这个关键，中国传统政治是无法理解的”。<sup>①</sup> 费孝通是人类学家和社会学家，而不是政治学家和历史学家，因此他并没有向读者详细阐明“中国传统政治”的“这个关键”；甚至对于直到他写作的那个年代，中国乡土社会的治理究竟是行政体制还是自治体制占据主导地位，也没有给出一个清晰的答案。从那以后又经过了半个多世纪，中国学术界在这个问题上取得了不少进展，但远远不能令人感到满意。由于中国社会

---

\* 本文作者为北京世纪蓝图调查中心研究员。

① 转引自朱德新：《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》，中国社会科学出版社 1994 年版，第 7 页。

至今仍然是一个以农民为主体的社会，搞清楚“从县衙门到每家大门之间的一般情形”，不仅关系到对传统中国的理解，而且关系到对现实中国的认识与改造。笔者曾提出“乡治村政”的改革模式，<sup>①</sup>而通行的说法则是“乡政村治”，这当然不是无谓的文字游戏，而是关系到未来中国乡村治理的走向。本文旨在说明中国古代乡治中行政与自治的复杂关系和20世纪乡治现代化的进展，澄清在当代地方行政与自治问题上的理论迷雾，进而提出在农村社区即乡镇一级实行“自治行政”的建议。

## 一、历史上的乡治

中国历史上的乡治，大体上可以划分为两个阶段。第一个阶段的乡治主要依靠乡官，朝廷和官府对于乡土社会实行全面和严密的控制；在第二个阶段，朝廷在乡间的代理人由职官变成了服役，官府对于乡土社会的管制有所放松，乡绅成为乡治的重要角色。但是无论在哪一个阶段，都谈不上“地方自治的民主体制”，集权专制和缺乏自治，两千年来都是中国文明的一大特色。只是到了近代前夜，在中国南方才开始出现绅权自治的雏形。

### 乡土社会治理的复杂架构

王先明、张静等认为：传统中国的治理结构有两个不同的部分，其上层是一个自上而下的官制系统，其底层是官治以外的地方治理，即由族长、乡绅或地方名流掌握地方性的管制单位。“这种治理结构的基本特点，是两种情况的结合：文化、意识形态的统一与管辖区域实际治理权的‘分离’。”“实际治理权的‘分离’”和“分治局面”“随处可见”，存在着“两种互不干扰的

<sup>①</sup> 沈延生：《村政的兴衰与重建》，《战略与管理》，1998年第6期、1999年第1期。

秩序中心”，而“在两种秩序中间形成了安全的隔层（gap）”。 “在基层社会，地方权威控制着地方区域的内部事务，他们并不经由官方授权，也不具有官方身份，而且很少与中央权威发生关系，这在事实上限制了中央权威进入基层治理”；“地方权威的‘自主’管辖权没有受到严重挑战，它们各成一体。”<sup>①</sup> 朱苏力也认为：依据费孝通等学者考察和指出的，乡村一级存在着以“绅权”为标志的乡土秩序，有别于以“皇权”为标志的国家秩序。近代以前的中国不是一个“国家”，而只是一个“文化共同体”。<sup>②</sup> 关于中国乡土社会“乡绅统治格局”的观点，是目前学术界的主流话语。

这种观点只是在一定程度上适用于古代后期主要是明清时期的农村社会，显然不能适用于实行乡官制度、官社制度的早期乡里社会。费孝通关于传统乡村社会的理论，也比一些后学所解释的更为复杂。费孝通认为存在着“自上而下”与“自下而上”的两条政治轨道，前者指中央集权的行政体制对乡村社会的作用，后者指乡村社会通过绅士向衙门诉求利益、讨价还价、最终达成协议。政治双轨在乡村社会汇合和角力，乡绅与衙门相互影响和妥协，并非存在着“两种互不干扰的秩序中心”。他在《乡土重建》和《皇权与绅权》两本书的后记里指出：“从权力结构上看去，我们至少可从传统中国找到四种重要的成分，皇权、绅权、帮权和民权。”<sup>③</sup> 在 1948 年，他只着重讨论了前两种权力；1949 年以后，由于人所共知的原因，他一直没有机会再回到这个话题上来。在这里，我们把帮权视为民权的一种特殊形态，有的时

<sup>①</sup> 参见王先明：《近代绅士》，天津人民出版社 1997 年版，第 21 页；张静：《基层政权——乡镇制度诸问题》，浙江人民出版社 2000 年版，第 18—19 页。

<sup>②</sup> 参见朱苏力：《现代化视野中的中国法治》，载汪丁丁等：《学问中国》，江西教育出版社 1997 年版。

<sup>③</sup> 吴晗、费孝通：《皇权与绅权》，天津人民出版社 1988 年版，第 150 页。

候则是民权与绅权结合的一种混合物，尝试描述皇权（国家政权、行政权力）、绅权、民权在乡土社会互动、结合、补充所形成的复杂治理格局。毫无疑问，皇权在三者中占据着主导和支配的地位，否则，传统中国就不成其为中央集权的专制社会了。

赵秀玲认为，由于专制主义的官僚体制“还未能完全控制乡里社会”，因而秦汉乡里社会才得以“处于半自治状态”。<sup>①</sup>这种说法不符合历史事实。如前所述，就“完全控制乡里社会”而言，从两周到秦汉时期的“官公社”比“大跃进”时期的“人民公社”并不逊色。把所有的男丁纳入“二十等爵”体制，耄耋老人和“年十三岁以下皆食于上”，皇帝不时地“赐民爵一级，女子百户牛酒，鳏寡、高年帛”，<sup>②</sup>这些都是连“人民公社”也做不到的事。秦汉以后官府对于乡土社会的控制逐渐弱化，非“不能”也，乃“不需”与“不为”也。

春秋战国时期，如果不实行兵民一体，国家随时都有可能灭亡，因此必须保持高度动员体制。秦汉大帝国建立，又驱逐北方强敌匈奴，国家安全有了基本保障后，就不再需要实行全民兵役制度，所以到东汉后期就取消了郡国常备军，废止了正卒更番。唐代废除均田制，实行两税法；宋代实行募役制；明代实行“一条鞭”法；清代“摊丁入地”、“滋生人丁永不加赋”，在财政经济上一步步地引入了市场手段取代行政手段，引入货币手段取代征用实物和徭役，这自然也就减少了严控编户齐民的必要性。小山正明认为：明末清初赋税改革意味着国家的基本控制对象从“户口”转移到“田土”上来。<sup>③</sup>这导致了乡村治理方式的简化。

费孝通指出：中国统治阶层“为了皇权自身的维持，在历史的

① 赵秀玲：《中国乡里制度》，社会科学文献出版社1998年版，第14页。

② 屡见于《汉书》各本纪。

③ 转引自檀上宽：《明清乡绅论》，载刘俊文主编：《日本学者研究中国史论著选译》第二卷专论，中华书局1993年版，第456—457页。

经验中，找到了‘无为’的生存价值，确立了无为政治的理想。”<sup>①</sup> 皇权不是没有能力“有为”，毛泽东欣赏的“秦皇汉武”都是“好大喜功”的典型。汉武帝时的主父偃曾说：“秦始皇北击匈奴，又使天下飞刍挽粟，起于黄、腄、琅邪负海之郡，转输北河，率三十钟而致一石。”也就是说，从今山东半岛中东北部将粮食运到河套，有效输送量只有 0.52%。即使考虑到从关东其他地区输出的距离较短，估计实际输送量也只有 1—2%。要供应北部边疆六十万人的生存，至少要动员九百万人专门运输。根据葛剑雄的研究，秦始皇时额外征发与专门运送粮食的人一度高达二千万左右，即总人口的 50%；汉武帝对人口的征集并不亚于秦始皇，也达到了总人口的 50%。<sup>②</sup> 他们“好大喜功”的结果是“户口减半”。鉴于以往“有为”的教训，“皇权力求无为，所谓养民”，对基层组织弱化“睁一只眼闭一只眼”，乃是一种理性的选择。帝制时代后期的中国，国家财政收入一般不超过 GDP 的 4%，<sup>③</sup> 这样小的财政汲取比例，依靠职役制就足以应付了。

白钢认为，中国乡里制度大体以中唐为界分成前后两个发展阶段，第一阶段是乡官制，第二阶段是职役制。<sup>④</sup> 这比起笼统地说什么传统中国农村的“乡绅统治格局”，是一个很大的进步，但也有不够周延的地方。在白钢所说的第一阶段，基层行政实行的是双轨制，一轨是乡亭部吏，一轨是三老、里正、社宰、祭酒等，后者在本质上也是职役，二者结合，应当说是“乡官+职役”的制度。在隋唐废乡官以后，才完全转向“书手+里正（户长、社长、乡地等）”的职役制度。前者属于募役，是掌握专业

① 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社 1998 年版，第 62 页。

② 参见葛剑雄：《秦皇汉武究竟征发了多少人力》，载“中评网”葛剑雄个人主页。

③ 参见王绍光：《国家汲取能力的建设——建国初期的经验》，载“香港中文大学”网站王绍光个人主页。

④ 白钢：《中国农民问题研究》，人民出版社 1993 年版，第 131、134 页。

知识的县胥吏的组成部分，往往是父子相袭或师徒相授；后者属于差役，“各以乡户等第充差”，<sup>①</sup>通常由各户轮替、抽签或凑钱雇人担任。服役制的转折点不是在唐朝中期，而是在宋朝。清人曾这样解释服役：“大抵以士大夫治其乡之事为职，以民供事于官为役。”<sup>②</sup>秦汉时期的三老，备受尊重，地位相当崇高，里正等职也是由闾里强人担任。北魏的三长，“皆豪门多丁为之”。<sup>③</sup>“邻长复一夫，里长二，党长三。”<sup>④</sup>不仅三长本身免役，还享有一定的荫户特权，故民乐于为之，“皆依倚贵势，竞来请托”。<sup>⑤</sup>“至唐睿宗时，观监察御史韩琬之疏，然后知乡职之不愿为，故有避免之人，……唐宣宗时，观大中九年之诏，然后知乡职之不易为，故有轮差之举”。<sup>⑥</sup>到宋仁宗至和二年（1055年），朝廷规定里正负责催税外还要承担县衙差役（充当衙前）。而里正一旦充当衙前，往往倾家荡产。由于士大夫有免充当衙前的特权，“民庶地主又伪造证券售田于官僚地主，假佃户之名以逃避充当衙前、里正、户长，结果衙前、里正、户长作为沉重的差役，往往落到贫下户头上，成为宋代的一大弊政”。<sup>⑦</sup>“自是之后，所谓乡亭之职至困至贱”，彻底完成了由“职”到“役”的转变，“比较其困踣无聊之状，则与以身任军旅土木之徭役之祸，反不至此。”<sup>⑧</sup>

帝国后期的地方政府确实在一定程度上放松了对乡土社会的

① 《文献通考》卷一二，职役一。

② 《清朝文献通考》卷二一，职役一。

③ 《魏书》卷八二，常景传。

④ 《通典·食货三·乡党》。

⑤ 《周书》卷二二，柳庆传。

⑥ 《文献通考》卷一三，职役二。

⑦ 参见《续资治通鉴长编》卷一七九；白钢：《中国农民问题研究》，第135页；均转引自赵秀玲：《中国乡里制度》，第31页。

⑧ 《文献通考》卷一三，职役二。

直接控制，但有两项主要的政府功能始终是没有放手的。其一是上述通过服役系统实施的税收功能，其二是司法功能。明清县官上任必不可少的两名幕僚就是钱粮师爷与刑名师爷。司法和法制的统一是中央集权国家的主要标志，也是中世纪西欧封建社会“国家政权建设”过程中的首要环节。布罗代尔指出：1538年，而且在这以后，查理五世宣布禁止那不勒斯的封地领主行使重罪审判权和轻罪审判权，封地领主如有违反，将被控篡夺司法权。<sup>①</sup> 法官是把中央政府的权威延伸到乡土社会并最终打破封建制度的主要角色。在帝制时代的中国，县官既是行政官，同时又是法官。张鸣说：与许多学者的看法不同，我不认为在传统的农村社会不存在法律。虽然乡民不会有现代意义上的法律意识，但几乎人人都明白“杀人偿命，欠债还钱”的一般道理，而且至少在土地买卖和大宗借贷问题上，具有较强的契约意识。尽管社会上弥漫着“非讼”的精神，但实际上各种民事甚至刑事纠纷还是会发生的，也短不了要闹上公堂，“讼师”虽然被视为“讼棍”，却也是民间社会不可缺少的一景。只是在打官司之前，大家约定俗成地会经过乡绅或者乡老的调解，实在调解不成，才去见官。<sup>②</sup> 先调解后告官，实际上不完全是自然形成的民间习俗，而是法定程序。洪武二十七年（1394），朱元璋“命民间高年老人理其乡之词讼。先是州郡小民多因小忿辄兴狱讼，越诉于京，及逮问多不实。上于是严越诉之禁，命有司择民间耆民公正可任事者，俾听其乡诉讼。若户婚、田宅、斗殴者，则会里胥决之。事涉重者，始白于官。”<sup>③</sup> 至明英宗时，由于“近年民间户婚、田

<sup>①</sup> 费尔南·布罗代尔：《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》下卷，商务印书馆1998年版，第95页。

<sup>②</sup> 张鸣：《“虚拟”的乡村政权》，载“世纪中国”网站。

<sup>③</sup> 《明太祖实录》卷二三二；转引自陈国平：《明代行政法研究》，法律出版社1998年版，第102页。

土、斗殴等讼，多从粮长剖理，甚至贪财坏法，是非莫辨，曲抑无辜”，湖广布政使萧宽奏“乞严加禁约，今后不许粮长理讼”。<sup>①</sup>由此可见，司法调解权力或放或收，完全取决于朝廷的意志。在费孝通称为“无讼”的乡土中国，仍难免“县官词讼山积”。所以梁治平指出：所谓“民间法”或乡土社会的秩序并非是在国家正式制度之外且不受其影响而独立存在的，它是国家制度的一种辅助和补充，以弥补“正式司法制度‘供给’上的不足”。<sup>②</sup>

从秦汉乡亭部吏与三老里正并存的格局可以看出，专制帝国的地方官府从一开始就把一部分基层治理功能交付给非吏治或者说准官方的组织机构。到帝制后期，不甚紧要的乡治功能从乡官转向乡绅的趋势便更加明显了，其中最有代表性的就是乡约的兴起。这种制度创始于陕西蓝田之吕大临、吕大防兄弟，他们在北宋熙宁九年（1076）创立了吕氏乡约。其具体的方法是在地方上推举一位年高德劭者为都约正，两位有学行者为约副；每月另选一人为“直月”，月终如有善行者则加以奖励，有过者则加以劝改。这种以教化为主的乡约组织虽不强迫人们加入，但因为由地方乡绅组织，处于弱势的百姓也很难回避，但只要加入便受到约束。南宋朱熹对乡约特别赞赏，在二吕所订之法的基础上，写了《朱子增损吕氏乡约》。<sup>③</sup>乡约虽然是由绅学首倡，却为朝廷所利用，使之成为灌输皇家意识形态的工具。明清两代的开国皇帝都十分推崇乡约制度，并亲自撰写了《六谕》、《十六条圣谕》、《圣

<sup>①</sup> 《明英宗实录》卷一四一；转引自赵秀玲：《中国乡里制度》，第154页。

<sup>②</sup> 梁治平：《乡土社会中的法律与秩序》，载王铭铭等主编：《乡土社会中的秩序、公正与权威》，中国政法大学出版社1997年版，第430页。

<sup>③</sup> 参见闻钩天：《中国保甲制度》，上海商务印书馆1935年版，第36页；王学泰：《游民文化与中国社会》，学苑出版社1999年版。第二章，“四，宋代及宋代以后宗法家族制度的确立”，载“国学”网站。

谕广训》等，作为乡约的基本准则，令各省各府州县“皆举行乡约，各地方官责成乡约人等，每月朔望聚集公所宣讲”；<sup>①</sup>“于大乡大村设立讲约所，选举诚实堪信、素无过犯之绅士，充为约正，值月分讲”。<sup>②</sup>

梁漱溟依据清人陆桴亭所著的《治乡三约》指出：“古人的乡约，只是一种精神，是空虚的，故必以事实来充实他。他只能算是纲，尚须有目；所谓目，即所谓三约：社学、保甲、社仓。乡约为纲，三约为目：精神为虚，三约为实。”<sup>③</sup>“治乡三约”都是由官府的职责转化而来。

社仓又称义仓。隋开皇三年（583），户部度支尚书长孙平“奏令民间每秋家出粟麦一石已下，贫富差等，储之间巷，以备凶年，名曰义仓”。<sup>④</sup>义仓之法，“起初未尝不善者也。然官与民偿贷，其弊易生”，<sup>⑤</sup>往往被里胥控制，成为他们上下易手谋取私利的工具。清康熙十八年（1679），“时议整饬常平仓法，劝谕官绅士民捐输谷石，于乡村立社仓，街市镇立义仓，公举本乡敦重善良之人，管理出陈入新。”<sup>⑥</sup>“于各乡村广设义仓，并责公正绅耆妥为管理，不准胥吏干预。”<sup>⑦</sup>这样，官办常平仓就转变成了官督绅办的社仓和义仓。

在秦汉时期，乡土治安由县尉、游徼、亭长这一序列的官吏

<sup>①</sup> 转引自乔志强主编：《近代华北农村社会变迁》，人民出版社1998年版，魏光撰写的第十六章“地方自治与社会功能系统的演变”，第820页。

<sup>②</sup> 田文境、李卫奉敕撰《钦颁州县事宜》，转引自赵秀玲：《中国乡里制度》，第246页。

<sup>③</sup> 中国文化书院学术委员会编：《梁漱溟全集》第二卷，山东人民出版社1990年版，第330页。

<sup>④</sup> 《隋书》卷四六，长孙平传。

<sup>⑤</sup> 孙承泽：《天府广记》卷一三，备荒。

<sup>⑥</sup> 《清朝文献通考》卷二二，职役二。

<sup>⑦</sup> 《清朝续文献通考》，转引自王先明：《近代绅士》，第54页。

负责，是官府的职能。此后，县尉和乡官陆续被裁撤。王安石首创“保甲法”后，乡土治安的责任也下放到民间。虽然朱熹曾将保甲和社仓相联系，<sup>①</sup> 希望由乡绅把二者兼管起来，朝廷也明令“绅衿之家一体编次，听保甲长稽查，如不入编次，照脱户律治罪”，但是，乡绅普遍抵制与平民“一体编次”，使保甲“往往有名无实”，“因循日久，视为具文，甚感办理不善，徒滋扰累”。<sup>②</sup>

春秋以前，学本在官；孔子以后，始有私学。但在秦汉时期，官学仍是教育的主体。秦代“以吏为师”；汉代皇帝经常表彰热心办学的“循吏”，东汉太学的规模也是空前绝后的。到明清时期，府州县学已经演变为科举考试机构，“所谓教授训导者，每岁科两试，典名册，计贽币而已”；<sup>③</sup> 教学的任务则转给了书院、社学和私塾。虽然有一部分书院属于官办，但其负责人称为“山长”，表明是朝廷聘请的在野士绅而非现任官员，社学和私塾则完全是由本乡士绅操办和主持。“明代每县坊乡必建学校一区，或每五十家立社学一所，或每里立社学两所，延师以教民间子弟。清沿明制，各地仍有社学，乡置一处，择乡绅或文行优者充任社师，凡近乡子弟 12 岁以上皆令入学。”<sup>④</sup> 官府虽大力倡办书院、社学（义学），但却很少负担经费，书院、社学的主要办学经费是学田收租，而学田则来源于乡绅的捐献。民国《丹阳县志》称：“采租办院，向系邑绅经管。”<sup>⑤</sup> 这颇似现今中央政府立法普及九年制义务教育，却把在乡村办初中和小学的责任完全推

① 徐栋撰：《保甲书》卷四，原始。

② 转引自王先明：《中国近代社会文化史论》，人民出版社 2000 年版，第 28—29 页。

③ 严复：《论治学治事宜分二途》，载卢云昆编选：《社会剧变与规范重建——严复文选》，上海远东出版社 1996 年版，第 104 页。

④ 岑大利：《乡绅》，北京图书馆出版社 1998 年版，第 130—131 页。

⑤ 同上，第 131 页。

给乡村两级。由于现在乡下已经没有可以捐献学田的乡绅，惟一的办法只有加重“农民负担”了。

看来，“财权上收，事权下放”的做法在中国由来已久，或许可以将其称作“有中国特色”的“自治”吧。这种类型的“自治”，一旦来自官方的推动或压力减小，就会“有名无实”、名存实亡。譬如，常平仓改制为社仓后，“从全国来看，更为明显的是粮仓储量的全面下降”。<sup>①</sup>“乡约”和“三约”可以由个别杰出士绅在少数地方成功运作，却难以在全国范围内普遍推行，就是因为缺少制度化的内在动因。

乡绅，也称缙绅、绅士。乡绅大多是地主、有钱人；但地主、有钱人并非自然而然就成为乡绅，他们必须经过几代人的努力，完成从经济资源向文化资源的转换，才能跻身乡绅之列。李鸿章主持修订《畿辅通志》时，要求各州县将自己所辖的每个村庄人文、地理、社会等情况调查清楚，开列成册，并绘有各村地图，作为编撰《畿辅通志》的素材，这些素材有几份流传了下来，人称“村图”。村图关于村中“人”的列项，首先是“在籍官员”和“举贡生员”。<sup>②</sup>明清时期的乡绅主要是指这两类人：一是丁忧、致仕、卸任甚至坐废的回乡官员，以及现任官员在乡的亲戚子弟；一是府州县学的生员、国子监的监生、乡试及第的举人以及会试及第的进士中少数未任官者。前者是曾经做过官的人，后者是将来有资格做官的人。晚清绅士阶层的总人数略多于一百万（其中最下层的生员占70%以上），连同他们的家属，大约占中国人口的1.3%。<sup>③</sup>

乡绅在礼仪、司法、徭役等许多方面享有类似官员的特权，

<sup>①</sup> 王国斌：《转变的中国——历史变迁与欧洲经验的局限》，江苏人民出版社1998年版，第120页。

<sup>②</sup> 张鸣：《一份“村图”的故事》，载“世纪中国”网站。

<sup>③</sup> 岑大利：《乡绅》，第1—23页。