

——以招远市九曲蒋家村的探索为例

人 民 出 版 社

村民素质教育： 乡村治理的基石

——以招远市九曲蒋家村的探索为例

于大水 王景迁 周洪江 著



人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

村民素质教育:乡村治理的基石:以招远市九曲蒋家村的探索为例/
于大水,王景迁,周洪江著.—北京:人民出版社,2013

ISBN 978-7-01-012856-6

I. ①村… II. ①于…②王…③周… III. ①农民教育—素质教育—
研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第278490号

村民素质教育:乡村治理的基石

CUNMIN SUZHI JIAOYU:XIANGCUN ZHILI DE JISHI

——以招远市九曲蒋家村的探索为例

于大水 王景迁 周洪江 著

责任编辑:曹利

出版发行:人民出版社

地址:北京市东城区隆福寺街99号

邮编:100706

邮购电话:(010)65250042/65289539

印刷:环球印刷(北京)有限公司

经销:新华书店

版次:2014年1月第1版 2014年1月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16

印张:17

字数:270千字

书号:ISBN 978-7-01-012856-6

定价:42.00元

前言

农村问题研究是一门综合性学问,它内容广博,涉及历史与现实、传统与现代、局部与整体、中国视野与全球视野,几乎涵盖所有人文社会科学领域。古往今来,没有学者可以全方位地对农村问题进行研究,只能选择一个或者几个视角“管中窥豹”。尤其是当下中国,正处于由农业社会向城镇化转轨的历史时期,农耕文明主流地位正在被工业文化所取代,传统社会正在走向现代。在这种特定时期,各种社会矛盾纷繁复杂,价值冲突、制度更新、行为失范、利害纠结等共同构成一种繁荣景象下的激流,全方位研究几无可能。本书就是作者在特定视角下的一种研究尝试。

我国有悠久的农业文明传统,是一个长期以农为本、以农立国的国家,乡村因此构成了整个社会发展的基础。费孝通先生曾称之为“乡土中国”。1949年新中国成立后,特别是20世纪70年代末开始“第二次土地革命”以来,中国乡村发生了翻天覆地的变化。然而,与先进的城市相比,由于传统的惯性、制度设计上的不足及操作上的失误等主客观因素的叠加,我国乡村无疑还是十分落后的,大大滞后于中国现代化进程。选择什么样的乡村治理路径,使得“乡土中国”迅速而又稳健地从愚昧走向文明,从落后走向先进,从传统走向现代,是一个值得深思的问题。

改革之初,中国乡村发展的突出问题在经济领域,通过经济制度的改革促进乡村经济的发展成为了改革的重点。当前,中国乡村经济发展相对进入攻坚阶段,突出的问题已不仅仅限于经济领域,而且涉及政治领域,可以说在一定程度上乡村政治的实际状况已经制约了乡村经济的发展。无论乡村现代化改革的道路是“去农化”还是“向农化”,抑或采取的改革方式是“自上而下”的政府主导型还是“自下而上”的乡村内源型,乡村治理的主体都毫无疑问的是村民,作为乡村治理基础的村民自身素质提高对乡村自治

的意义自不待言，因此村民素质教育是现代乡村治理的基石。

农村问题研究不是纯粹的理论论述和学术探讨，必须面对农村的实际。山东省招远市九曲蒋家村是一个受到各级政府肯定和社会广泛关注的一个新时期的农村建设典型，其发展壮大虽然与其独特的黄金矿产资源和改革开放政策有关，但没有好的领导干部，没有村民素质的不断提高，以及干部群众的共同努力，仍是不可想象的。我们希望通过九曲蒋家村的个案研究，寻找一些对中国农村发展具有普遍价值的东西，也希望通过这一研究总结九曲蒋家村的一些发展经验，帮助该村持续地向更高目标迈进。

鉴于农村问题的复杂性、广泛性，我们将在自己学科专业所及范围内进行系列研究，本书只是系列研究的一部分。我们期待能有更多的条件和时间，多方位、多角度地深入探讨农村问题，进一步挖掘山东省招远市九曲蒋家村的历史变迁和未来走向。一个小山村从贫瘠到富裕，从落后到文明，是该村村民的梦想，也是中国农民的梦想。这其中肯定有许多东西值得人们思考。

本书作者选择乡村治理这一视角，对决定乡村治理模式的基石——村民素质教育这一特定问题进行了探讨。本书内容包括三个部分，共四章。第一部分（第一章）“历史进程中的乡村与村民”，主要论述古代中国的乡土社会、近代西方乡村的现代化、当代中国农民阶层的特点、新农村建设中的乡村治理以及村民素质教育在乡村治理中的地位。第二部分（第二章）“村民素质教育的本体研究”，主要涵盖传统文化教育、现代科技教育、伦理道德教育、政治素质教育、村民自治教育、心理素质教育和法治素质教育七个方面。第三部分“九曲蒋家村的探索与实践”，主要研究九曲蒋家村在村民素质教育方面的理念、制度和做法，分两章（第三章、第四章），第三章包括领导认识与组织建设、村规民约、专家宣讲、村民学习研讨、知识学习的考试考查，第四章包括村风家风评价、村民子女教育、外来人口教育、爱国主义教育等。

本书是课题组集体研究的成果，于大水草拟写作提纲，王景迁写作第二章和第四章，周洪江写作第一章和第三章，三人共同修改完善，最后由王金勇和于大水统稿、定稿。

本书是山东省社科规划研究项目“村民素质、村民自治与现代法治”的研究成果之一。虽然作者写作之前曾多次实地调查，翻阅文献资料，历时三

年多,但受学科专业和个人能力所限,必有许多不足之处,殷望读者和同行批评指正,我们将在后续研究中努力改正。

于大水

2013 年 5 月于烟台

目 录

第一章 历史进程中的乡村与村民·····	1
第一节 中国古代的乡土社会·····	2
第二节 西方乡村的现代化·····	15
第三节 当代中国乡村治理与农民的特点·····	31
第四节 新农村建设中的乡村治理·····	42
第五节 村民素质教育在乡村治理中的地位·····	50
第二章 村民素质教育的本体研究·····	61
第一节 传统文化教育·····	61
第二节 现代科技教育·····	85
第三节 村民自治教育·····	105
第四节 伦理道德教育·····	114
第五节 心理素质教育·····	128
第六节 政治素质教育·····	138
第七节 法治素质教育·····	149
第三章 九曲蒋家村的探索与实践(一)·····	162
第一节 领导认识与组织建设·····	167
第二节 建规立制——村规民约·····	177
第三节 村民素质教育专家宣讲·····	185
第四节 村民学习研讨·····	191
第五节 知识学习的考试考查·····	196
第四章 九曲蒋家村的探索与实践(二)·····	206
第一节 村风家风评价·····	206
第二节 村民子女教育·····	226

村民素质教育：乡村治理的基石

第三节 外来人口教育	237
第四节 爱国主义教育	246
附 录	255
后 记	259

第一章 历史进程中的乡村与村民

农村社会长期以来是中国社会的基础和主体,中国的现代化必须以农村的现代化作为支撑点和归宿。中国自古以农立国,农民长期占全国人口的绝大多数,历史的积淀是浓郁的农耕文明传统。进入近代以后,工商文明兴起,历时百余年,但农业社会的基本特征并没有得到根本转变。19 世纪末 20 世纪初,中国开启了现代化进程,社会加速转型,城市化兴起,但社会的主要矛盾仍然在农村。时至今日,中国要由传统走向现代,仍然必须首先真正解决农民的实际问题,切实有效地加强乡村社会的现代化建设。

孙中山先生及受其影响的部分国民党人如邓演达、廖仲恺等曾对乡村社会有所关注,但他们只是在思想理论上提出了一些观念或主张,并没能取得多少实际效果。杰出的启蒙先贤鲁迅先生深切关怀着包括贫苦农民在内的普通民众,对乡村社会生活、农民的文化心态有许多入木三分的艺术描绘,但他以如椽之笔创制而成的《阿 Q 正传》、《祝福》等却没能真正达到唤醒民众、改造国民性的目的,自然对建设现代化的乡村社会也没有多少实际意义。

中国共产党成立初期和国共合作的大革命时期,中国的马克思主义者即已围绕着“中国将向何处去”这一时代主题,思考如何将马克思主义普遍原理同中国社会、中国革命的实际有机结合起来。毛泽东不仅撰成了《中国社会各阶级的分析》、《湖南农民运动考察报告》等不朽著作,而且还针对陈独秀在中国革命具体道路上坚持的放弃工农武装的错误路线,甚有见地地提出了“上山”的思想。大革命失败后,中共中央召开的“八七”会议纠正了陈独秀的错误,确定了实行土地革命和以革命武装反抗国民党反动派独裁政治的总方针,并把发动农民作为党的主要任务。在此思想基础上,毛泽东总结了领导秋收起义、创建井冈山革命根据地的经验,逐步形成了“工农

武装割据”的光辉思想。从此,中国的普通民众,尤其是农民慢慢地觉醒了,日益凝聚到中国共产党的旗帜之下,而党领导的人民革命,也开始走上农村包围城市,最终夺取政权的正确道路。历史的经验昭示并表明:农村的治理及村民素质的提高,从来就是一个关乎国家长治久安的重要政治性问题。

第一节 中国古代的乡土社会

一、中国乡土社会结构的原型及深厚根基

根据《中国大百科全书·社会学》的解释,所谓社会结构,是指社会体系各组成部分或诸要素之间比较持久、稳定的相互联系模式。中国社会结构的原型是具有 5000 年历史的以中国农耕经济为基础的封建宗法社会结构,费孝通先生称之为乡土社会结构。前述产业结构应属经济范畴,所谓封闭半封闭社会结构、城乡二元结构、计划型社会体制等无疑都是乡土社会结构在转型过程中出现的具有历史性的特殊表现方式,它们既是转型的历史产物,又是历史性的转型对象。

转型中的中国社会结构原型,即中国乡土社会结构,按费孝通先生在《乡土中国》中的指引,有如下一些比较持久和稳定的联系模式根深蒂固:以血缘与地缘相融合为特征的乡土关系;以人伦等级为特征的差序格局;以克己复礼为特征的礼治秩序;以教化权力为特征的长老统治;以家天下政统为特征的双轨政治。上述乡土社会结构与西方封建社会结构相比较,有一些重要差别:中国是专制与集权高度统一,西方是专制与分权相统一;中国是流动性的等级制,西方是凝固的等级制;中国重礼治与吏治,西方重法治;中国以家庭、家族为本位,西方以个人为本位。由于中国社会结构原型的特殊性,其中蕴含着多种变异的可能,如果处理不当,则可能导致结构畸形。这类结构因以宗族家庭为基础,转型功能具有较强的惯性,不易发动起来;但一旦发动起来,能量很大,而且旷日持久。

一百多年来,中国乡土社会结构在转型过程中,经历了无数艰难曲折,先后产生了一些具有历史性副作用的畸形儿,诸如半殖民地半封建社会、计划社会和城乡二元体制。经过近百年的奋斗,半殖民地半封建的问题解决了,但计划社会和城乡二元体制问题还相当严重,中国乡土社会结构的转型

将是复杂、曲折且十分艰难的历史过程。

同西方的传统农耕社会相比较,中国的农耕社会不仅历史悠久,而且形成了超稳定的乡土社会结构。之所以如此,是因为中国乡土社会结构具有独特的深厚根基,如果要有效调整乡土社会结构,促其良性转型,必须从变革根基入手。

中国乡土社会结构的深厚根基深藏于农耕经济,其特点可以简括为如下三个方面:

一是自给自足、自我绵续的自然经济。中国的农耕经济一开始就走上了自给自足、自我绵续的独特发展道路。农民以单一种植业为生存之源,以家庭为基本经营方式,聚村而居,共同利用以土地和水利为主要内容的稀缺自然资源,以自然方式自己生产自己消费。由于土地无法流动,人们离开土地后就会失去生活资源,这就使得人们世代被束缚在土地上,生于斯,长于斯,老于斯,维持一种长久的家庭人口与家庭物质资料的简单再生产过程。

二是农耕经济与农耕文化相互融合,强化了乡土社会结构的固滞性。由流动走向定居,是农耕经济与农耕文化融合的催化剂。而农耕文化的不断发展,又强化了农民的定居意识,从而促使农民在有限的土地上投入巨量劳动,固化农耕经济。就农民而言,土地就是生活之源,“背井离乡”是人们为生活所迫的无奈选择。就国家而言,农民作为农耕经济的主体,理所当然地成为国家赋税的基本承担者和社会上层建筑的根基。“以农立国”成为了中国乡土社会的特征,并积淀为相应的文化传统和民族性格。由于地理条件的封闭性,中国农耕文化在沟通不便的古代,很难与外界文化特别是西方文化进行交流,经过历史的沉积,日益自我封闭、自我完善,形成一种超稳定格局。

三是血缘关系与地缘关系融为一体,乡土社会家族化。从历史上看,中国和西方社会结构都是建立在自然经济基础之上,但不同的土地制度造就了不同的结构根基。欧洲普遍实行封土制,而中国实行地主所有制。在地主所有制下,虽然容易实行土地兼并,但因土地可以自由买卖,从而为家庭与土地的融合提供了可能性空间,促使农民以能得到土地为世代奋斗目标。农民一旦占有土地,就会世代相传、安土重迁。农民一旦失去土地,就会妻离子散、家破人亡。这是中国小农经济世代相续的历史根源。家庭与土地

长期融合的历史产物是农耕社会宗族化,并依此形成家天下政统,从而生产出农耕经济、农耕文化、农耕政治“三农一体”的中国特色。

由此可知,中国乡土社会结构之根深扎在自给自足的农耕经济之上。稀缺的土地资源与血缘家庭的结合、平衡和外展,形成“三农一体”(农业、农村和农民)的乡土社会结构,唯有打破这种结合与平衡,才能动摇其根基。怎样才能打破这种结合与平衡呢?中国走过的“剥夺”之路,非但没有解决农民问题,反而对农业经济造成了巨大损害。改革开放 30 年的实践启示我们,有效的途径是培养非农产业的内生力,加大变革农耕经济的力度。

二、法律秩序的二元结构

自秦汉建立起统一的大帝国以来,中国古代社会虽然历经朝代更迭,然而政治经济秩序相对稳定,其中的一个重要原因是中国古代社会律典的相对稳定。中国法典的发展总是随朝代变迁而一脉相承,并没有随朝代的更替而发生多大变化,然而,从另一方面也说明了相对于中国古代变迁的社会生活,国家法对于社会生活调节的有限性。在中国古代社会,对乡民生活起主要调整作用的是作为自发秩序的民间法。因此,在中国的前现代社会,社会结构和法律秩序表现为两套不同质的系统,一是与国家法相联系的大传统,文化传统代表了精英的活动圈子,在法律秩序上,作为大传统的国家法是政治精英的理性设计,更多地体现自上而下的人为秩序。二是与民间法相联系的小传统,指乡民社区所代表的草根文化传统。在法律秩序上,民间法是生长于乡土社会的社会规范,作为自生自发的秩序,它与实用理性相联系,更多地体现趋利避害的人性特征。从理论上讲,传统不同的文化特质,会造成文化与人性的紧张而导致法律秩序的分崩离析。因此,学界对于国家法和民间法的关系多有探讨,希求对国家法与民间法关系的内在机理作出理论说明,因为学者间理论趣旨和价值取向的不同,对民间习惯法和国家制定法之间的关系分别有互动、错位和冲突的不同说明。但是在现实中,不论是中国的古代社会还是现代社会,并没有因为民间法和国家法性质的不同而造成法律秩序的内在紧张,大小传统的裂缝悄然弥合。在法律秩序的选择上,调解作为由第三方主持下的双方合意达成的纠纷解决方式更具有自主性,因此,从理论上讲,调解更能体现自发秩序和人为秩序的组合同、大小传统的沟通与弥合。

“随着社会的变革和时代的推移,传统也不断发生蜕变,但同时传统又不断影响着社会变革的方式和效果。”^①乡土社会是与法治社会相对应的,是以村落为单位、以土地为依附、以群体为本位、以熟人社会为模式的社会。乡土社会是“一种并没有具体目的,只是因为在一起生长而发生的社会”^②,作为费孝通先生所描述的理想类型的乡土社会展现了不同于传统中国法典化的法律秩序,这种法律秩序的不同主要体现在表现形式、效力来源、实施保障等方面。在表现形式上,作为礼俗的乡土社会的法律秩序具有不成文和非体系化的特色;在效力来源上,礼俗秩序主要来源于宗族和宗法的权威,而不是国家的强制力;在实行方式上,礼俗秩序并不依靠国家的司法实践,“而是从教化中养成了个人的敬畏之感,使人服膺”^③。因此,乡土社会与国家政权因在法律秩序方面的异质性,而必然产生乡土社会与国家政权之间的一定背离。尽管随着社会的变迁,中国乡土社会的现状已经不同于费氏所描述的作为理想类型的乡土社会的纯粹图景,但是即使在现代中国的乡土社会的社区,中国乡土社会的法律秩序的二元构造特征也随社会变迁而一以贯之。

划分乡土社会法律秩序发展的不同类型,可以概括为:首先,中国古代的法律传统——礼治习惯法与国家法秩序的二元构造,以明清时期作为最后的定型期。其次,中国新法律传统的形成时期,从戊戌变法、清末新政、晚清修律直至辛亥革命和五四运动,国家政权合法性的重建逐步完成,在向现代民族国家转型的过程中,在国家层面中国法律经历了从传统中华法系向现代法的转型和改造,而乡村社会则由作为传统的文化和制度的统治者,在国家权力深入乡土社会的过程中,对小传统的法秩序进行了改造,在乡土社会形成了中国法律的新传统。最后,20世纪70年代末以来,我国进入法治建设的新时期,随着我国市场经济的逐步发展,社会基础逐渐由“乡土社会”向“市民社会”转变,乡村社会的“去农化”加剧,处于前现代、现代、后现代多元格局交错并存的态势和格局,在这一时期,国家权力逐步向上收缩,因此,国家法在乡村社会的存在感仍然松弱,而且在国家法深入乡土社会的过程中,因国家法律逻辑与乡土社会的自身生活不相符,国家法仍然遭到不

① 季卫东:《中国法文化的蜕变与内在矛盾》,载《比较法研究》1984年第4期。

② 费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社1998年版,第9页。

③ 同上书,第51页。

同程度的抵制。

在中国不同的社会时期,法律秩序沟通的中介系统具有不同的特点。在我国传统的社会历史模式中,法律秩序的沟通是全方位的,表现在以下两个方面:其一,在立法层面上,引礼入法,实现国家法律的道德化,借助于天理人情实现社会规范和国家法律规范的沟通。同时,国家法与民间法明确分工,民间日常生活规则大多不受国家法典的重视,而由民间法甚至习惯和传统予以调整。其二,在司法层面上,明确地方政府的司法权限,州县受理案件的权限一般是处刑不超过笞杖的轻微刑事案件,这类案件通常被称为自诉案件。在司法上将更多受民间法规范调整的案件控制在基层,使州县官吏在审理案件过程中,能够综合情、理、法,实现三者的融通。因此,考察中国古代的立法和司法,我们会发现,中国古代的乡村社会的民间法并没有与国家法产生严重的背离,反而界限模糊,之所以产生这样的效果,我们需要探究我国古代国家政权对乡村社会的法律控制方式。

中国古代国家政权在乡土社会最多只是建立在县一级,因此国家对社会的控制并没有直接依靠权力和组织,而更多地依靠文化的整合力。这种国家对社会的控制主要表现在:首先,国家依靠科举制度建立国家政权的官僚体制,以此来推行国家的意识形态,建立起国家治理的儒家模式。其次,在统治方式上依靠宗法关系和宗族关系维持乡村社会的权力运作,而作为宗法的族规与国家法律相同,都建立在儒家伦理的基础之上。最后,在基层统治方面,依靠半制度化的乡绅阶层作为联系国家和乡村社会的中介,乡绅一方面是乡村社会的地方治理精英,另一方面,作为沟通国家政权和乡土社会的第三种力量,集教化、治安、司法、田赋等诸多功能于一身,成为地方权力的实际代表,也成为民间调解的主要力量。文化系统成为中国古代法律对社会的控制方式,在这样的法律控制模式中,当国家秩序和民间秩序在纠纷中发生冲突时,作为中国传统纠纷解决方式的官方调解和民间调解呈现出以文化引导人性的教育特征。教化式的调解成为沟通大小传统之间的桥梁,这种沟通即是通过儒家伦理作为调解规范,通过儒家伦理的文化意义来教化纠纷双方,缓解文化与人性之间的紧张。这种教化型的调解特征表现为:第一,以息讼为目的,淡化纠纷双方的权利义务关系,要求当事人忍让,通过劝和的办法折中妥协地解决私人之间的纠纷,从而达到息事宁人的目的。第二,注重纠纷解决的社会连带效果,并不以法律上的正确作为解决的

目标,即使在诉讼调解中。第三,调解具有强制性,通过国家权力和民间权威来实现纠纷的解决,教化式的调解并不代表纠纷当事人双方的真正合意。通过总结教化式调解的特征,我们可以发现,调解作为国家法秩序和乡村秩序的中介,并不是以一方牺牲,另一方获利的方式选择规范,而是将儒家伦理作为法外之法,作为调解基本的规范,也是调解所维护的目标。传统的调解依赖的是宗族势力和国家专制权力,凭借的是礼与法相结合的多种法律渊源,维护的是三纲五常的伦理秩序,调处的结果体现了宗族与国家的愿望,而往往与当事人的意志相违背。因此,从古代中国调解制度的特征中,我们可以发现,教化式的调解依靠的是政权和族权的强制,体现了大传统对小传统自上而下的文化霸权,因此教化式的调解结果与国家法律具有一致性,中国传统的调解制度体现了国家法秩序对民间秩序的“威权意识形态”式的统治。在中国古代社会,社会生活依靠传统来规定,社会具有文化上的稳定性,因此社会秩序的维持依靠“为政以德”、“为民父母”式的教化式统治和治理模式。

三、中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁

从历史上看,我国封建社会历史进程中,国家行政权虽然能够一直延伸到社会基层,但广袤的农村同时存在着事实上的自治力量。乡村中以血缘和地缘关系组成的乡土势力具有较强的自治功能。在国家上级行政权对乡村实行间接管理的同时,乡村自治权也得到了强化。可以认为,中国乡村正是在国家行政权和社会自治权的相互作用下实现其自治过程的^①。但不论在内容上还是在形式上,历史上的乡村自治和今天我国的村民自治均不可同日而语。

中国古代曾经长期实行以乡里制度和保甲制度为代表的乡村治理制度。乡村治理制度经历了三个主要的变迁阶段,即乡官制时期、转折时期和职役制时期,不同时期体现出不同的治理模式。随着中国封建专制的强化,传统的乡村治理受到的干预和控制逐步增强,自治色彩逐步减弱,越来越不适应农村的社会现实,最终被清末地方自治所取代。

^① 徐勇:《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社1997年版,第22页。

1. 中国古代乡村治理的第一时期:乡官治理式^①

中国古代乡村治理的典型形态是乡里制度,乡官制是乡里制度早期的具体形态与模式,这一时期自夏、商、周到春秋战国直至隋文帝开皇十五年(公元595年)。

夏、商、周时,出现了乡里制度的萌芽。商、周二代已出现“里正”、“族尹”等官名,《周礼》一书详尽地记载了当时划分细密、职官赅备的乡里区划。这一时期的乡里制度,在区划上为“六乡六遂”。乡设于“国”即西周国都地区,遂设于“野”即国都以外的地区。据《周礼》记载,国中“五家为比,使之相保;五比为闾,使之相受;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”,野中“五家为邻,五邻为里,四里为鄴,五鄴为鄙,五鄙为县,五县为遂”。六乡分别设置比长、闾胥、族师、党正、州长、乡大夫等职,六遂则设有邻长、里宰、鄴长、鄙师、县正、遂大夫等职。此外,西周还初步确立了什伍之法:“五家为比,十家为联;五人为伍,十人为联;四闾为族,八闾为联。使之相保相受,刑罚庆赏,相及相共,以受邦职,以役国事,以相葬埋。”当时,乡、党、邻、里是四种最基本的组织形式,其中乡这一级也成了两千多年来经常沿用的行政区划形式。但是,与其说它们是一种基层组织形式,还不如说是一种和军事编制与户籍编制相交杂的居民管理形式。而且西周时期的乡的层级高于州县的行政建制,遂的层级亦高于州县,从治域范围和所处层级来看,其时的遂更相当于后世州县之下的乡。

春秋时期,乡里制度继续保留下来,并且出现了新的聚落形式——邑,乡、党、邻、里也开始各有专名,如《论语》中的“互乡”、“达巷党”等。同时,随着社会的发展,国野之间的差别日益缩小,国野中所设乡里组织也渐趋一致。战国时期,随着各诸侯国国土面积的扩大,先后出现了县和郡。特别是后来以郡领县的“郡县制”在各国推行后,乡、里以上行政组织逐步初具雏形,乡里组织趋于简化,乡的层级则沉至县下,成为基层组织。这一时期还出现了“亭”这一级,有“亭父”一职。战国时期《国语·齐语》记载:“管子于是制国以为二十乡:工商之乡六;士乡十五,公帅五乡焉,国子帅五乡

^① 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》,载《江汉论坛》2011年第3期,第68~69页。

焉,高子帅五乡焉。”“制鄙。三十家为邑,邑有司;十邑为卒,卒有卒帅;十卒为乡,乡有乡帅;三乡为县,县有县帅;十县为属,属有大夫。五属,故立五大夫,各使治一属焉;立五正,各使听一属焉。”可见,此时县下有乡、乡下有里已成定制,乡里成为基层行政组织,乡里制度已是范型粗具。当然,这一时期的乡,既是地方行政组织,又是军队组织,二者互相结合。春秋战国时期,什伍组织也被广泛采用,各国统治者对乡村的控制渐趋严密。

秦汉时期实行郡县制,朝廷命官至郡县而止,其乡里制度则逐步成熟。秦统一六国后,将全国划分为36个郡,郡下设县,县下置乡、亭、里为基层政权组织,从而简化了先秦时期轨、伍、里、连、乡等多级治理结构。西汉在地方治理方面基本沿袭前制,但其乡里组织在结构与功能方面更趋细致,更趋严密完善。西汉在全国范围内建立了乡、亭、里三级组织,并以十里为一亭,十亭为一乡。有学者考察,“西汉平帝时全国有县道邑国1587,乡6620,平均每县四乡有余;东汉有县道邑国1180,永兴元年(公元153年)有乡3651,平均每县三乡有余”。《汉书·百官公卿表上》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。”两汉在里以下又设什伍组织,使之与里一起成为最基层的组织。里有里魁,掌一百户,什和伍各设什长、伍长,并分别主十家、五家,各司其职。这种分工,与现行的村民自治组织内部分工有一定相似之处。汉代乡治还有一个与前朝不同的特点,即乡官依其所执掌的乡里事务的不同性质分属于不同的行政系统,如有秩属郡,嗇夫属县,游徼属都尉,乡有乡佐辅之,这是汉代乡村治理的创新之举。秦汉的这种基层组织,既发挥基层政权的作用,又带有半自治的性质,表明当时封建国家对基层社会的控制还相对宽松。

魏晋和南朝主要是沿袭汉制,实行乡、亭、里制,而北朝则仿照《周礼》实行邻、闾、党三长制或者里、党两长制,组织形式上与秦汉没有太大差异,但乡的辖户则明显减少,其地位也有明显下降。魏晋南北朝时期还首次出现了“村”的名称,由于战乱频仍、社会动荡不安,不少百姓背井离乡,聚集开发新的地方,形成了有别于原来的“里”的村落。村坞开始逐渐取代里伍,成为乡治的基本组织形式,它们不是国家行政系统的正式组成部分,而是在豪族庄园、聚坞的基础上自发形成的,其内部的社会结构和外部与国家的关系,均与乡里制度大相径庭。这一时期,乡村治理立法还出现了新特点,即员额编制立法的出现。各国不仅按照户口多寡规定基层建制的规模,