乡村治理现代化视域下的简约治理传统及其现代转化

刘行玉

（聊城大学 马克思主义学院，山东 聊城 252059）

摘要：中国古代社会中专制主义中央集权与乡村社会的简约治理并行不悖。在德治思想与传统下，传统乡村秩序主要依赖由社区自身提名的准官员和地方精英，地方性规则与非正式规范发挥重要作用，从而避免了全面官僚化及职能专业化的复杂治理。当代乡村治理现代化的实践过程主要体现为制度化、规范化、科层化。乡村治理主体性并没有伴随这一过程显著提升，基层形式主义问题较为普遍。简约治理为提升乡村治理效能、解决基层形式主义提供了重要借鉴，为乡村治理现代化提供重要补充价值。乡村治理现代化中的简约治理有赖于德治传统、乡贤文化以及非正式治理规范的现代转化。

关键词：乡村治理现代化；简约治理；现代转化

中图分类号：C912.82 **文献标识码**：A **文章编号**：1672-1217（2025）02-0077-09

收稿日期：2024-12-04

基金项目：山东省社会科学规划重大理论与现实问题协同创新研究专项重点项目（山东省社会科学院创新工程资助项目）（22BCXJ01）：“两个结合”推进新时代山东省乡村治理创新研究。

作者简介：刘行玉（1977-），男，山东莒南人，聊城大学马克思主义学院副教授，法学博士。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2025.02.011

党的二十届三中全会指出：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，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，完善共建共治共享的社会治理制度。”① 乡村治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要基石，乡村治理现代化在健全制度的同时，需要借鉴传统治理文化与经验，实现多元协同治理，完善共建共治共享。

在对中国传统乡村社会的研究中，非正式的治理实践一直是学界关注的重要内容。简约治理最初是黄宗智在对晚清中国乡村治理模式的一种概括，主要体现为“利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方式”②，其基本特征是“半正式或非正式治理”。在对当代简约治理的分析中，有学者将其界定为“中国式现代化背景下基层政权组织的非科层化治理方式和低成本、高效率的治理模式。”③ 概言之，简约治理是相对于国家正式科层治理的一种半正式或非正式治理，其注重发挥乡村社会中的德治传统、乡贤文化以及非正式治理规范的作用价值，重视基层治理中的因地制宜与治理实效。因此，乡村治理效能的提升乃至乡村治理现代化的实现，在某种程度上有赖于简约治理传统的现代转化，以实现乡村传统治理理念与现代治理理念的有机融合。

一、中国古代乡村社会的简约治理传统

中国古代乡村社会中的简约治理传统，既是特定历史条件下中央集权在乡村基层的运行策略，也体现出中华帝制时期国家治理的多元性、包容性和灵活性。在德治思想与传统理念下，传统乡村秩序主要依赖由社区自身提名的准官员和地方精英，地方性规则与非正式规范发挥重要作用，从而避免了全面官僚化及职能专业化的复杂治理。

（一）专制主义中央集权与乡村社会的简约治理

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》2024 年 7 月 22 日。

②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。

③欧阳静：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》2022 年第 3 期。

长久以来，“大一统”就成为中国历代王朝的政治理想和国家治理总目标。与此伴随的则是专制主义中央集权制度：国家一切政治权力“高度集中到中央政府，最后集中到封建国家的最高统治者和代表——皇帝的手里，形成最高的、唯一的、绝对的政治权力即皇权。皇帝任命各级官僚机构的人员，令他们秉承皇帝的旨意办理政事、统治人民。”① 众所周知，在历代王朝的统治经验下，中国专制主义中央集权制度越来越强化和严密，乃至最后日益僵化。

从整体上看，传统中国社会官僚政治制度以州县为界上下存在极大的差异性。与州县以上国家有着规范系统的典章制度不同的是，国家在地方行政系统并非主要依赖于正式官员，② 基层乡村社会秩序并非主要依赖正式的治理制度，帝国在基层治理上具有高度简约的特征，甚至具有一定的“乡村自治”的色彩。

社会学家、人类学家费孝通用“双轨政治”的概念解释了专制主义中央集权之下的乡土秩序，其特点是“国权不下县，县下唯自治”。在政治哲学的无为主义之下，集权的中央是悬空的，表面上自上而下的政治轨道执行政府命令，当政令进入基层时，就转入了绅士主导的自下而上的政治轨道。自治团体是在当地人民具体需要中产生的，而且享受着地方人民所授予的权力，不受中央干涉。“于是人民对于‘天高皇帝远’的中央权力极少接触，履行了有限的义务后，可以鼓腹而歌，帝力于我何有哉！”③ 温铁军进一步提出，“自秦置郡县以来，历史上从来是‘皇权不下县’。”④ “自秦代建立‘郡县制’以来 2000 多年里，政权只设置到县一级，国家最低管理到县级。”“农村实际上自然产生的、起管理作用的社区精英”主宰着的乡村自治之下，“政府既不必要对全体农民征税，也不必要直接控制农民，”“乡村自治”就是“乡绅自治”。⑤ 此后，“皇权不下县”的论断在社会学、政治学、历史学等领域得到众多认可。由此又引出更为具体的“官不下县”“权不下县”的讨论，兹不赘述。

类似的观点在西方思想界也较为普遍。如韦伯将传统中国的村落称之为“无官员的自治地区”：“皇权的官员行政只施行于都市地区和次都市地区。……出了城墙之外，行政权威的有效性便大大地受到限制，因为除了势力强大的氏族本身之外，行政还遭遇到村落有组织的自治体之对抗。”⑥ 迈克尔·曼基于专制性权力和基础性权力分类的基础上，将中华帝国归为专制性权力强、基础性权力弱的类型，帝国权力难以渗透至基层社会汲取足够资源。⑦

与上述观点不同的是，关于皇权如何行使其统治权力，特别是国家权力如何介入基层社会，“乡村控制论”同样得到众多学者的支持。历史学家、政治学家萧公权则认为，尽管皇权在从中心到达周边地区时威力会降低，但乡村自主的论断却是一种错觉，“地方自治的概念与乡村控制的体系是不相干的。村庄里展现出来的任何地方上自发或社区性的生活，能够受到政府的包容，要么是因为它可以用来加强控制，要么是认为没有必要去干涉。在政府眼里，村庄、宗族和其他乡村团体，正是能够把基层控制伸入到乡下地区的切入点。”⑧ 秦晖进一步将其丰富和修正为：“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅。”⑨ 此后他提出“吏民社会”的概念，认为皇权统治通过基层胥吏深入乡村，对百姓的人身、财产、纳税、言论等方方面面实施严格的控制。

事实上，尽管学界“乡村自治”与“乡村控制论”大相径庭，但一个基本的共识是，专制主义中央集权在乡村基层有着与皇权迥异的运行方式和支配方式。对此，傅衣凌提出的中华帝制一元化与多样性相统一的

---

①宁可：《中国封建社会的专制主义中央集权制度》，《文史哲》2009 年第 1 期。

②张新光：《质疑“皇权不下县”：基于宏观的长时段的动态历史考证》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2007 年第 1 期。

③费孝通：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，2006 年，第 150 页。

④温铁军：《半个世纪的农村制度变迁》，《战略与管理》1999 年第 6 期。

⑤温铁军：《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》，北京：中国经济出版社，2000 年，第 411-412 页。

⑥马克思·韦伯：《中国的宗教：儒教与道教》，康乐、简惠美译，南宁：广西师范大学出版社，2010 年，第 140-141 页。

⑦迈克尔·曼：《社会权力的来源》（第二卷上），陈海宏等译，上海：上海人民出版社，2018 年，第 70 页。

⑧萧公权：《中国乡村——论 19 世纪的帝国控制》，张皓、张升译，台北：联经出版事业股份有限公司，2014 年，第 596 页。

⑨秦晖：《传统十论——本土社会的制度文化与其变革》，上海：复旦大学出版社，2003 年，第 3 页。

观点对于我们理解上述特征具有重要启发。对于中华帝制时期国家治理的多元性、包容性和灵活性，周黎安曾有过深入分析："一方面是中央政权的高度集权和王权的绝对强制性，另一方面是国家权力介入基层社会的多样性和包容性。""民间秩序的自我管理是在行政相机控制下的自主管理：一方面，对于乡村事务，国家相机控制那只隐形之手无处不在，只要不发生威胁统治秩序、突破皇权底线的严重事件（如拒绝纳税、民变造反、'邪教'流行），政府的'有形之手'不会轻易干预；另一方面，士绅对于特定乡村事务（如宗族、乡约）的自主决策必须在国家控制范围之内。"①

（二）中国古代乡村社会简约治理的形式与成效

尽管乡里制度自秦至清两千多年间发生重要变化，"乡官制"逐渐转变为"职役制"，但中国帝制时代的乡村秩序更多地是依赖于非正式治理资源的特征却是一以贯之的，帝国晚期的乡村秩序更是具有简约治理的显著特征。从整体来看，中国古代乡村社会简约治理的具体体现与形式主要表现为如下三方面。

传统乡村社会简约治理的思想形式体现为德治思想与传统。在社会治理问题上，中国古代很早就产生了德治思想，并形成德治传统，为社会治理提供了指导思想，并以多种形式贯穿于社会教化中。这其中，皇权的"象征支配"构成传统乡村社会中简约治理的重要实现形式。作者关于城市地景的历史人类学研究中发现，通过国家主导下城池、坛庙、风景、牌坊的地景制作，"帝国权力与文化实现了地景化、符号化，从而自然地、持续地进入到个体生活与观念之中，成为大众自觉接受与认可的文化正统。象征支配致力于对大众伦理道德与信仰的教化以及对帝国文化霸权的维护。"② 与有限的外在控制相比，帝国的象征支配影响深远而又无处不在，成为乡村简约治理得以实现的有力保障。

传统乡村社会简约治理的具体形式，首先体现为乡村秩序主要依赖由社区自身提名的准官员和地方精英。作为准官员的乡保"处在国家与社会的交汇点上，他们具有两副面孔，既是社会代表人，也是国家代理人。""与正式部门的官僚不同，这些准官员任职不带薪酬，在工作中也极少产生正式文书。"③ 此外，连接国家与乡村基层的包括士绅在内的地方精英在乡村秩序中同样扮演着重要角色。他们集劝善、教化、穆品、敦厚等功能于一体，对于地方公益、整肃人心、深植善根、团结乡民以及调适矛盾、赏善罚恶等发挥重要作用，形成作为中华优秀传统文化重要组成部分的乡贤文化。

传统乡村社会简约治理的另一体现是，准官员和地方精英在参与乡村治理过程中，并不完全依据正式的法律制度，而是根据地方性规则进行非正式运作，表现为主要依靠乡村自身内部的调解机制解决社区纠纷。这在黄宗智关于清代民事司法的研究中有着典型体现："有关土地、债务、继承和婚姻（以及老人赡养）的纠纷都是'细'微的、相对不重要的事情。……国家认为这些事情最好由社会（社区、亲族）以妥协为主的纠纷调解机制而不是国家以依法断案为主的法庭来处理。事实上，大多数纠纷正是由社区和亲属调解解决的。"④

中国古代乡村社会的简约治理首先避免了复杂臃肿的官僚政治。帝国的官僚体系放弃全面官僚化、形式化的选择，在基层行政体系中较多使用准官员，乡村秩序更多依赖于地方精英，极大简化了国家行政体系。其直接后果就是减少了财政负担，降低了行政成本。基层行政中准官员的报酬不是由政府拨款而是由地方社会或由衙门从自己提供的服务所获得的收入支付，"县令几乎完全以管理他治下的村庄的办法来管理县衙门各房。各房头目由各房自己提名，然后由县令认可。每一房'代表'的准官员薪酬由各房自己负担。"⑤ 此外，正式国家机构尽可能少地介入乡村地方事务，乡村秩序尽可能依赖乡村内部机制和半正式治理方式，也大大减少了使用程式化的监察和文书工作等官僚政治手段。乡村秩序的维护更多体现出实质主义而非形式主义，也有利于提高乡村治理的效率。

概言之，中国古代社会在高度集中的中央政权下，避免了全面官僚化及职能专业化的复杂治理，既降低

---

①周黎安：《"一体多面"：中华帝制时期的国家—社会关系再研究》，《社会》2022年第5期。

②刘行玉：《地景制作、空间支配与国家转型：一座北方小城的地志学》，北京：中国社会科学出版社，2019年，第2页。

③④⑤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。

了政权的分割风险，又维护了低成本的简约治理。[①] 使得乡村社会治理具有低风险、低成本及高效率的特点。

二、乡村治理现代化与基层形式主义问题

中国乡村治理现代化的探索始于改革开放，历经几十年发展日益完善。从整体来看，乡村治理现代化的实践过程主要体现为制度化、规范化、科层化。然而，乡村治理主体性并没有伴随这一过程显著提升，基层形式主义问题成为普遍现象。简约治理为乡村治理现代化提供重要补充价值，中国古代乡村社会的简约治理传统与经验为提升乡村治理效能、解决基层形式主义提供了重要借鉴。

（一）乡村治理的现代化

改革开放以来，以村民自治为主要形式的乡村治理体制改革与农村经济体制改革直接相关。农村家庭联产承包责任制的推行极大冲击了政社合一的体制，导致农村人民公社的解体。基于地方探索的有效经验，1982 年 12 月，新宪法颁布并明确了“村民委员会是基层群众自治性组织”。1983 年 10 月，中国中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》进一步明确：“随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得很不适应。……村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。”随着人民公社解体和乡政府、村民委员会的成立，人民公社体制退出了乡村政治的历史舞台，我国乡村政治进入了“乡政村治”模式阶段。

1988 年 6 月《中华人民共和国村民委员会组织法》（试行）正式实施，村民自治的普遍推广有了明确的法律规范。1998 年 11 月《中华人民共和国村民委员会组织法》修订后，村民自治在全国范围内展开。各地陆续制定村委会组织法实施办法与村委会选举办法，乡村治理初步形成了一套制度化的运作模式。村民自治制度形成了以宪法为依据、以《中华人民共和国村民委员会组织法》为主体、以行政法规、地方性法规、部门规章等为补充的系统性法律体系。此外，国务院及各部委下发的大量以通知、意见为形式的行政指导也为解决村民自治的现实问题提供了重要指导。[②] 与此同时，乡镇机构改革也经历了从精简机构与人员到转向转变政府职能，理顺职责关系，创新体制机制，建设服务型政府。

村民自治的制度化、规范化与乡镇机构改革并未有效提升乡村治理能力。很长时间内，乡村社会中基层党组织建设薄弱、乡村关系紧张、两委关系失调、基本公共服务能力不足，村民自治特别是民主决策、民主管理与民主监督制度未能有效运行等问题较为普遍，“技术治理虽在乡村社会中建立了密集的制度网络，但在对接多元、复杂乡村社会时，却遭遇自下而上和自上而下的双重结构性治理困境”[③]。

国家层面制度建设的同时，基层在乡村治理中的探索从未停止，并总结出多方面的有效经验。这其中较为典型的就是浙江枫桥干部群众创造出的“依靠群众就地化解矛盾”的“枫桥经验”。新时代“枫桥经验”的精髓就是党的“群众路线”，通过“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，更加重视基层基础工作，充分发挥共建共治共享在基层的作用。”[④] 基于乡村治理的现实困境和地方经验的探索，党的十九大报告明确提出了未来乡村治理改革方向：“打造共建共治共享的社会治理格局，……推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，将其进一步发展为“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。

新时代乡村治理体系的不断发展完善是对乡村治理认识不断深化的结果。其既体现了当代社会治理的制度化、科学化方向，也继承了我们党的经验传统。从某种程度上也隐含着中华优秀传统治理观中的简约

---

①刘伟、黄佳琦：《乡村治理现代化中的简约传统及其价值》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 3 期。

②刘行玉：《村民自治四十年：回顾与总结》，《山东农业大学学报（社会科学版）》2018 年第 4 期。

③陈锋：《治术变革与治道重建：资源流变背景下乡村治理困境及出路》，《学海》2017 年第 4 期。

④习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021 年第 5 期。

治理传统。有研究者将其概括为自治型、融合式、整体型、合作型、本土化、嵌入性、协商性、共识型等特点。[①]

（二）乡村治理现代化中的基层形式主义问题

改革开放以来，乡村治理的现代化始于基层政权的重建和村民的自我管理、自我教育、自我服务。这一过程从形式上主要表现为乡村治理的制度化、规范化和科层化。由于农民有限的参与，国家在乡村社会的政权建设与制度供给经常难以灵活高效对接基层乡村社会，导致制度悬空，无法实现既有制度的预期目标。这其中，较为典型的就是村民自治中农民“自我管理、自我教育、自我服务”难以充分落实。

在“压力型体制”下，乡镇政府对村民委员会的基本要求和压力是协助其完成各类上级任务，村庄治理主要服从于自上而下的行政工作。就村民自治自身而言，精英治村的模式并未改变，村民在村务决策、管理和监督中的参与严重不足。其问题的实质则是长期以来乡村治理中农民主体性的不足，村民自治异化为村委会自治，村委会行政化趋势不断强化，工作内容、工作方式都受上级政府部门的指挥，几乎成了乡镇政府的“准派出机构”，[②] 乡村自主治理能力弱化。此外，税费改革以来，国家资源输入的过程中也经常显示出内卷化特征：资金开支的高度“结构化”、村庄“积极治理”的高成本、行政任务对村民自治的挤压。[③]

乡村治理日益纳入国家治理体系的过程中，乡村治理逐步进入体制化管理，其制度外空间不断被压缩。“纳入体制化运转的乡村治理受到政策上的刚性约束，乡村治理从具有实践性、遵循具体条件和因地制宜走向规则之治，从总体性治理转向技术性治理。”[④] 有研究者发现，当前中西部农村地区村级工作 1/3 以上的内容是完成政府下达的报表、材料总结等文字工作。基层秩序并没有随着资源投入量增加而改善，甚至还会出现资源投入越多而基层形式主义和矛盾增加的悖论现象。[⑤]

形式主义在乡村治理中的主要表现是基层乡村疲于应付的会议、材料、报表、检查、考核等。尽管乡村社会具有低密度特点，但乡村治理却涵盖从行政管理到基本公共服务所有事务。以制度化方式规范乡村治理的全部事务意味着制度与治理主体的不饱和状态，从而形成经常性的体制性空转。有学者指出，形式主义在基层泛滥主要源于“对标对表”的科层治理对简约治理的挤压，[⑥] 国家政策、制度全面落实到乡村治理中首先意味着涉及每一个领域的各种会议、学习等各种记录与材料，形成普遍的“痕迹形式主义”现象。“压力型体制”的另一表现则是指标化考核在乡村治理中的广泛应用。上级各种任务与工作最终形成乡村基层全部工作事务，并以赋值方式形成对乡村各级的考核办法，乃至形成大量软性指标的硬性考核。“锦标赛体制”下，乡村基层为提高考核分数以各种形式争先创优，消耗大量基层人力财力，也是基层形式主义的重要体现。从基层自身来看，乡村治理中的形式主义与乡村基层权责失衡密切相关。乡镇丧失了组织、调配和统筹资源的自主性和灵活性，削弱了基层治理主体的统合能力。

（三）乡村治理现代化中简约治理的时代价值

借鉴中国古代乡村社会中的简约治理传统，以简约治理补充乡村治理的制度化、规范化、科层化，实现科层治理与简约治理的有机结合和优势互补，充分发挥乡村社会非正式资源的作用，对于乡村善治具有不可或缺的时代价值。

非正式治理资源的有益补充有助于提升乡村自主治理能力与乡村治理的主体性。乡村善治的实现既需要外在的国家制度供给，也依赖于乡村主体性与内生力量。党的十九大首次提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”在某种程度上正是体现了中国古代优秀治理思想，体现了对简约治理理念的认可。

---

①高其才：《走向乡村善治——健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系研究》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 5 期。

②李梅：《新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”》，《学术界》2021 年第 2 期。

③陈义媛：《国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2020 年第 1 期。

④桂华：《乡村治理中的体制性空转——基层形式主义的成因与破解》，《吉首大学学报（社会科学版）》2022 年第 2 期。

⑤桂华：《迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来》，《人文杂志》2021 年第 4 期。

⑥欧阳静：《简约治理是什么》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 2 期。

非正式治理资源的有益补充有助于有效降低乡村治理成本，提升治理效能。乡村社会的复杂性、差异性在面对综合性和模糊性的基层治理事务时，简约治理意味着组织资源、人力资源的统筹协调，实现治理的灵活性。① 社会力量特别是村民等多元主体参与下的乡村治理更是能够直接降低人力成本和财政支出，实现以较低的成本达到较高的治理效能。

非正式治理资源的有益补充有助于构建国家与社会的良性互动关系。国家权力的简约运用、多元主体的参与以及非正式规则的运用能够提升乡村治理的弹性空间和灵活性，有效降低国家权力下沉过程中的治理风险。实现国家与基层社会的平衡发展，激发其在第三领域内合作的良性互动关系。② 实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，最终体现乡村治理中人人有责、人人尽责、人人享有的基本理念，确保乡村善治的可持续性。

非正式治理资源的有益补充有助于减少乡村治理中的基层形式主义问题。乡村治理主体性和自治能力的提升意味着乡村基层权责失衡的改善，乡村治理在国家基本法律政策的依据下，更多取决于基层治理目标，而非唯上级指示与考核为导向。乡镇获得一定组织、调配和统筹资源的自主性和灵活性，能够有效整合多元主体与各类资源，发挥在乡村基层的统合能力。

三、中国古代乡村社会简约治理传统的现代转化

中国古代乡村社会中的简约治理传统是中华优秀传统治理观的重要内容，其中部分持续存在于民国时期、社会主义革命和建设时期乃至当下改革开放时代。乡村治理现代化背景下，简约治理传统需要实现创造性转化和创新性发展，以发挥发挥其有益补充价值与作用。具体来看，乡村治理现代化中简约治理传统的现代转化主要体现在德治传统、乡贤文化以及非正式治理规范的现代转化三个方面。

（一）乡村治理中德治传统的现代转化

“德主刑辅”是我国古代治国的主导思想和重要经验。“德礼为政教之本，刑罚为政教之用，犹昏晓阳秋相须而成者也。”③ 作为中国具有悠久历史的政治伦理思想传统，德治传统是古代乡村社会简约治理的重要体现，体现了中国深厚且独特的哲学、伦理观念，包含着丰富的内涵。传统德治的理论基础是“以德配天”，运作原则是“为政以德”，操作方式是“明德慎罚”。④

中国古代德治的核心是“民本思想”，认为民心向背关系到社稷安危和长治久安，“民为邦本，本固则国宁。”中国古代德治思想的关键是用人之道和吏治之道。提倡“君道”“臣道”，发挥为君者、为官者、为父者、为师者的榜样示范作用。官吏的选拔、任用重视德的标准，贤者治国，任贤选能。德治传统的另一体现是极其重视家庭、学校、社会等多方位的道德教育，重视以伦理道德、风俗习惯调整社会关系、维系乡村秩序。

作为中国优秀传统文化的重要内容，德治传统在新时代依旧具有重要价值。但需注意的是，德治传统有其自身的历史背景与社会环境，新时代德治传统的现代转化必须置于时代背景下，取其精华去其糟粕，服务于国家治理现代化，服务于乡村治理现代化。首先，传统“民为邦本”思想与中国共产党“以人民为中心”的发展思想有着重要区别，两者中的“民”与“人民”内涵亦有不同。中国共产党“以人民为中心”的发展思想是对传统“民本思想”的超越性继承。其次，中国古代用人之道中的“德”与“贤”在当代也有着不同的内涵与要求。乡村治理需要一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍，干部任用必须坚持把政治标准放在首位，坚持党管干部原则，坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤。最后，传统“德主刑辅”治国思想必须从根本上转变为当代“全面依法治国”“依法治国和以德治国相结合”。党的二十大报告指出，“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长

①欧阳静：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》2022年第3期。

②刘伟、黄佳琦：《乡村治理现代化中的简约传统及其价值》，《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

③长孙无忌 等：《唐律疏议》，北京：中国政治大学出版社，2013年，第2页。

④陈泽环：《深刻借鉴古代德治传统》，《探索与争鸣》2001年第12期。

治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。”[①] 坚持依法治国和以德治国相结合，需要把社会主义核心价值观融入乡村治理与法治建设，实现乡村治理中法治与德治的相辅相成。

（二）乡村治理中乡贤文化的现代转化

崇贤尚能不仅是传统中国吏治文化重要理念，也体现在乡村基层社会治理中，并由此形成作为古代乡村社会简约治理重要依托的乡贤文化。

乡贤，一般指在民间基层本土本乡有德行有才能有声望而深为当地民众所尊重的人。[②] 其主体包括退任的官僚、受过教育的地主等有文化有社会地位的士绅阶层。自西汉后在历代王朝的提倡下，乡贤构成乡村社会秩序的重要维系者。其功能作用涉及乡村社会各个方面：“敦孝弟以重人伦，笃宗族以昭雍睦，和乡党以息争讼，重农桑以足衣食，尚节俭以惜财用，隆学校以端士习，黜异端以崇正学，讲法律以儆愚顽，明礼让以厚风俗，务本业以定民志，训子弟以禁非为，息诬告以全良善，诫窝逃以免株连，完钱粮以省催科，联保甲以弥盗贼，解仇愤以重身命。”[③] 这其中，主要事务是地方公益事业和社会教化。

乡贤文化具有极为鲜明的历史性与民族性，其对于当代乡村治理具有重要借鉴意义。新时代乡贤文化的现代转化主要涉及主体力量、参与事务、价值功能等方面。

首先，新乡贤与传统乡贤都具有道德高尚、热心公益的群体特征，具有一定的经济实力或较高的社会声望。但是现代社会的开放性和流动性要求我们应该以开放和多元的态度重新界定新乡贤。新乡贤的内涵要突破传统乡贤拘泥于儒家同质性文化和身份界定，新乡贤的范围也不仅限于本地精英和“在场”乡贤，还应包括在外精英和“不在场”乡贤。许多走出乡土异地奋斗的人士只要愿意通过各种方式关心和支持家乡发展，他们的思想观念、知识和财富都能影响家乡。[④] 无论是乡村本地的经济、政治、文化等方面的能人精英，还是在外专家、学者、商人甚至官员，如果都愿以自己的学识或能力反哺家乡，引领道德价值风尚，推动乡村发展，皆可以乡贤视之。[⑤] 其次，新乡贤能够参与的乡村治理事务的范围可以大大拓展。与传统乡贤相比，新乡贤不再如传统乡贤那般囿于儒家伦理和一般公益事务。其既可以是乡村治理中制度化治理的参与者，也可以是非正式治理中的重要主体。制度化治理的内容包括：参与基层协商民主、监督村民自治等；非正式治理的内容包括：纠纷调解、道德建设、文化建设、乡村慈善等公益服务。此外，新乡贤更能够通过个人资源为村庄发展提供资金、技术支持，激活乡村社会政治、经济、社会、文化等领域的内生能力，促进乡村资源整合与村民再组织。最后，新乡贤的功能和价值要以现代民主、法治理念为根本取向。与传统乡贤是儒家伦理精神的忠实践行者不同，新乡贤无论以何种角色参与乡村治理，都需要在伦理民俗与民主法治之间找到合理的平衡点，实现乡土性和现代性的有机结合。作为乡村治理现代化的参与者和协同者，新乡贤也要接受来自道德、法律的多重监督与制约，形成对新乡贤的有效监督。乡村的有效治理既需要制度供给和技术治理，也离不开乡村共同价值观念的形成，“以身载道”的精神是新乡贤成为村庄“道义上的权威中心”并发挥其作用的关键原因。[⑥] 这也是讨论新乡贤与有效治理之关系的当代价值所在。

（三）乡村治理中非正式规范的现代转化

乡村文化以独特的秩序意义规范和约束着乡村个体行为，维护乡村社会秩序。正如习近平总书记所指出：“优秀乡村文化能够提振农村精气神，增强农民凝聚力，孕育社会好风尚。乡村振兴，既要塑形，也要铸魂，要形成文明乡风、良好家风、淳朴民风，焕发文明新气象。”[⑦] 这其中，作为乡村非正式治理规范，家

---

①习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日。

②王泉根：《中国乡贤文化研究的当代形态与上虞经验》，《中国文化研究》2011年第4期。

③周振鹤：《圣谕广训·集解与研究》，上海：上海书店出版社，2006年，第6页。

④张颐武：《重视现代乡贤》，《人民日报》2015年9月30日。

⑤吴玉敏：《中国传统社会乡贤治理文化及现代转换》，《青海社会科学》2020年第4期。

⑥左雯敏：《新乡贤与有效治理：中国士绅传统再反思》，《原生态民族文化学刊》2023年第2期。

⑦习近平：《论全面深化改革》，北京：中央文献出版社，2018年，第405页。

风文化、乡规民约对乡村治理具有重要价值。

“家风是指家庭成员在日常生活中所形成的，具有共享意义及一定约束力的价值理念、道德规范和行为作风。”[①] 二十届三中全会特别指出：“健全发挥家庭家教家风建设在基层治理中作用的机制。”[②] 尽管社会转型中家风文化的道德约束力有所削弱，作为国家文化治理运作的重要场域，家风文化对乡村仍具有较强的价值伦理意义及行为约束力。传统乡村家风文化建立在小农生产方式基础之上，在组织载体上内嵌于宗族组织，是与儒家文化传统耦合的产物，具有家族本位的特质。[③] 乡村治理现代化导向下家风文化的现代转化需要与社会主义核心价值观深度融合，培育“家国一体”价值理念，重建家庭生活世界的公共性，实现乡村社会中家庭功能的再定位以及家庭成员情感价值结构的重构。

乡规民约一般是指乡村社会中特定地域范围内基于一定文化传统和风俗习惯而形成、对特定群体具有一定约束力的“地方法”、“民间法”。其对于乡村社会“发挥着教化乡民、稳定乡村秩序、管理乡村公共事务以及弥补国家法律不足等作用”[④]。然而，传统乡规民约在当代也面临着理念落后、合法性不足、手段单一、治理效果式微等诸多困境。[⑤] 乡规民约的现代转化同样需要体现现代自由、平等、民主、法治理念，实现与时代精神、法律规范、村民自治、政府治理的有效衔接，积极回应乡村振兴背景下乡村治理面临的新问题和新变化。

结语

中国古代乡村社会中的简约治理传统体现了中华帝制时期国家治理思想与策略的多元性、包容性和灵活性。在德治思想与传统下，传统乡村秩序主要依赖由社区自身提名的准官员和地方精英，地方性规则与非正式规范发挥重要作用，从而避免了全面官僚化及职能专业化的复杂治理，具有低风险、低成本以及相对高效的特点。审视改革开放以来的当代乡村治理实践，制度化、规范化、科层化成为乡村治理现代化的主要目标。然而，乡村治理主体性并没有伴随这一过程显著提升，基层形式主义问题较为普遍。借鉴中国古代乡村社会中的治理思想与传统，以简约治理补充乡村治理的制度化与科层化，实现科层治理与简约治理的有机结合和优势互补，充分发挥乡村社会非正式资源的作用，有助于提升乡村自主治理能力与乡村治理的主体性，有效降低乡村治理成本，减少乡村治理中的基层形式主义问题，提升治理效能，构建国家与社会的良性互动关系。乡村治理现代化背景下，简约治理传统发挥有益补充价值需要实现德治传统、乡贤文化以及非正式治理规范的创造性转化和创新性发展。

乡村治理现代化需要摆脱“制度建设—制度失灵—制度再建设”的循环，必须关注制度运行的社会基础。正如当代现代化理论大家布莱克所指出，现代化乃是传统的制度与价值观念在功能上对现代性的要求不断适应的过程。[⑥] 乡村社会与传统有着根深蒂固的内在联系，乡村治理现代化也是一个传统文化不断适应现代性由此实现创造性转化的过程。乡村治理效能的提升乃至乡村治理现代化的实现有赖于上述传统的现代转化，实现乡村传统与现代理念的有机融合。

大道至简，在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，简约主义传统为乡村基层治理创新提供有益的理念与方向。“传统与现代性是现代化过程中生生不断的‘连续体’，背弃了传统的现代化是殖民地或半殖民地化，而背向现代化的传统则是自取灭亡的传统。”[⑦] 面对社会复杂性及其带来的治理挑战，中国

---

①栾淳钰：《家风：一种文化哲学的解读》，《中国石油大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

②《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》2024年7月22日。

③刘建：《乡村振兴视野下家风文化治理的演变逻辑及体系重构》，《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期。

④党晓虹、刘新民、莫力：《明清以降云南传统乡规民约的历史演进及其逻辑》(1368—1949)，《中国农史》2022年第4期。

⑤刘志奇、李俊奎、梁德友：《有限性与有效性：基层社会治理中传统乡规民约价值的扬弃与再造》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2018年第1期。

⑥[美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫等译，上海译文出版社1996年版，“译者前言”第18页。

⑦罗荣渠：《现代化新论——世界与中国的现代化进程》，商务印书馆2004年版，第400页。

特色社会主义乡村治理决不是简约主义和科层治理的非此即彼的选择，也不是两者相互取消或替代的问题，[①] 而是要因地制宜，结合乡村的历史与当代实际，探索出一条融合现代科层治理与简约治理的道路。

正如有学者所言："传统本身并不会自动地延续和传承，而延续和传承本身又是一种'文化再生产'的过程。"[②] 传统文化的现代转化同样要从"自在"走向"自觉"。乡村治理中德治传统、乡贤文化以及非正式治理规范的现代转化既需要发挥乡村社会内生动力，也需要在国家治理现代化理念之下发挥各级党和政府的引领作用，确保国家治理现代化和文化建设中马克思主义在意识形态领域的指导地位，以社会主义核心价值观为引领，确保坚持为人民服务、为社会主义服务目标的实现。

The Tradition of Simple Governance and Its Modern Transformation from the Modern Perspective of Rural Governance

LIU Hang-yu

(School of Marxism, Liaocheng University, Liaocheng 252059, China)

Abstract: The practice process of modern rural governance modernization is mainly embodied in institutionalization, standardization and bureaucracy. The subjectivity of rural governance has not been significantly improved along with this process. The problem of grass-roots formalism is relatively common. Simple governance provides an important reference for improving the efficiency of rural governance and solving the formalism at the grassroots level, and provides an important supplementary value for the modernization of rural governance. In ancient Chinese society, the centralization of authoritarianism and the simple governance of rural society go hand in hand. Under the thought and tradition of rule by virtue, the traditional rural order mainly relied on quasi-officials and local elites nominated by the community itself, and local rules and informal norms played an important role, thus avoiding the complex governance of comprehensive bureaucratization and functional specialization. The simple governance in the modernization of rural governance depends on the modern transformation of the tradition of moral governance, the culture of villager and the norms of informal governance.

Key words: the modernization of rural governance; simple governance; modern transformation

[责任编辑　如初]

①韩志明：《简约治理的价值主张及其实现方式》，《人民论坛》2022年第24期。

②刘中玉：《文化自觉与传统文化现代化》，《东南学术》2020年第6期。