

从孤山汉三老碑看古代基层组织

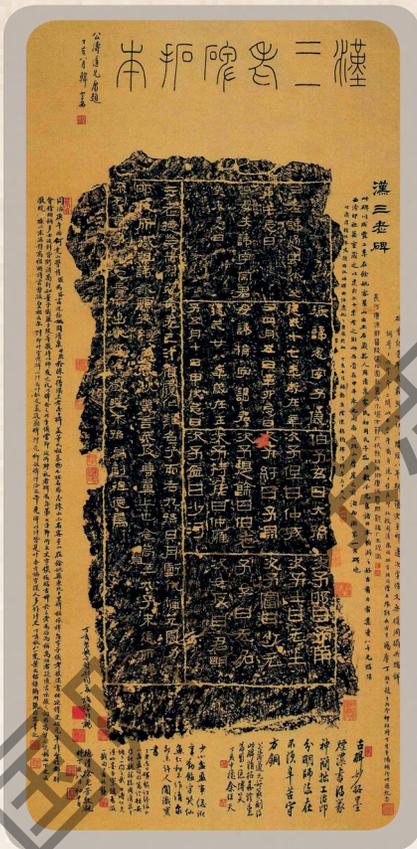
□ 翁礼华

杭州孤山有一块价值连城的汉三老碑，它与中国古代县以下基层组织有关。古代基层组织，以隋代开皇九年（公元589年）为转折点：以前为乡官制，以后为职役制。乡官制有国家财政发给的报酬，职役制则是一种赋役义务。

秦始皇统一中国实行全国划一的郡县制后，对县以下基层组织也进行了调整和统一，设乡、亭、里三级。一般为10里1亭，亭有亭长；10亭1乡，乡领导班子设三老、有秩、啬夫、游徼四职，其职能分别为：三老掌教化；有秩掌行政，相当于乡长；啬夫听讼、征税；游徼负责治安，循禁盗贼。汉代开国皇帝刘邦就曾担任过秦代沛县（今江苏省沛县）泗水亭长。

汉代在秦代乡、亭、里的基础上，进一步细化了里以下的组织，建立了什伍制度。所谓什伍制度就是：5家为1伍，设伍长；10家为1什，设什长。至于里以上组织：100家，即10什，仍为1里，设里魁；10里为1亭，设亭长；10亭为1乡，置三老、有秩、啬夫、游徼。除相当于乡长的“有秩”系郡府委任的以外，其余都是县衙委派，其中“三老”相当于今日的乡人大常委员会主任，地位崇高，但无行政权，也没有正式俸禄。现存杭州市孤山西泠印社内的《汉三老讳字忌日碑》是清咸丰二年（公元1852年），在浙江余姚客星山出土的一方石碑，所记录的内容与东汉建武年间（公元25年—57年）一位名叫“通”的三老有关。碑文记录了这位三老祖孙三代的名字（讳字）和祖、父辈逝世的日子（忌日）。全碑通计217字，字画浑厚遒劲，书体介于篆隶之间。1921年秋天，有一外国人欲以重金购至国外，幸亏吴昌硕等西泠印社先贤集60余人之力，以8000银元重金将其赎回，并筑石室永久保存。吴昌硕社长还专门写了《汉三老石室记》，以志其事。

秦汉两朝基层负责征税的都是啬夫，只不过汉代增设了协税员——乡佐。啬夫与乡佐的差别在于啬夫属县级编制，乡佐则是乡级编制。



三国魏晋南北朝时期，战乱频繁，社会动荡，不少地方基层组织废置，即使保留也多因袭汉制。北魏、东魏、北齐、北周多仿西周之制，实行邻、里、族党三级制。

隋文帝开皇九年朝廷颁布新令，改三级制为“乡、里”二级制。明文规定：100户为里，设里长1人；500户为乡，设乡正1人。从秦汉到隋以前，乡级治理属于实体性行政、功能性自治的体制。从隋开始，随着小农经济的日益成熟，乡村内部组织能力的增强，乡一级不再是行政单位，只具有半官半民的行政功能，政权结构进入了“王权止于县政”的新时期。

唐代规定两京及州县郭（城）内，设坊，郊外设村；其他地区继续设里。坊村里的负责人皆称为“正”，即坊正、村正、里正，以司督察。随着“乡”功能的进一步弱化，里村成为基层

组织的重要层次，负责“掌按比户口，课植农桑；检查非违，催驱赋役”工作。

宋代基层组织起先与唐代相同，城内设坊，郊外设村，其他地区设里。如杭州市上城区的清河坊就属于城内的坊。北宋中后期经历了由乡里制向保甲制的演变过程。先是每10户设为1小保，10小保为1大保，10大保为1都保（500户）。熙宁八年（公元1075年），为加强管理，进一步缩小保甲规模：以5户为1小保，5小保为1大保，10大保为1都保（250户），在1都保中设置都副保正、大小保长等。

元代为了推动农业生产，以自然村为基础，建立过称为“社”的劝农组织。今日宁波栎社机场的“栎社”，就是元代遗留下来的历史地理标志。

明代乡里制度分为前后两个时期。明初实行里甲制，明中后期社会治安恶化，朝廷于里甲之外，另设保甲组织，专职维持社会治安。里甲制以110户为1里，推粮多者10户为里长，每年轮流应征，余百户为10甲，每甲置甲首1人。里甲组织除了设里长、甲首外，还设有里书，协助里长编制户口黄册，摊派税收。

清代基层组织，起先一直沿用明代制度。顺治五年（公元1648年）在全国范围内推行里甲制。同时，清代明确规定：城中之里称“坊”，近城之里称“厢”，其余农村之里才称“里”。直到公元1908年，清政府为适应新政需要，颁布《城镇乡地方自治章程》，规定：凡府厅州县官府所在地为城，其余市镇村屯集等地人口满5万以上者为镇，不满5万者为乡。城镇乡均为地方自治体。乡设议事会和乡董，实行议行分立。乡议事会在本乡选民中选举产生，为议事机构。乡的地方自治执行机关很简单，只有乡董、乡佐各1名。自治范围以学务、卫生、道路、农工商务、慈善事业、公共营业及自治经费为主。显然，从清末起国家治理体制下沉，乡开始成为一级正式的政权机构。[\[1\]](#)

（作者为中国财税博物馆馆长）

责任编辑 陈素娥