

秦代基層治理“協同基因”的現代轉化： 睡虎地秦簡治安機制的批判性繼承與啟示^{**}

劉國生^{*}

摘要：睡虎地秦簡揭示了秦代基層治安中存在一種可傳承的“協同基因”，即通過主體、制度與流程的系統化鏈接，實現治理資源整合的內在邏輯。本研究將這一歷史範式置於現代協同治理理論視域下，從主體協同、制度協同、流程協同三個維度，解析其“專制性協同”的具體形態與運行邏輯。研究採用辯證唯物史觀，深刻批判其基於皇權專制、壓制社會自主的內在局限。在此基礎上，論文着重探討如何實現“創造性轉化”，即剝離其專制內核，萃取其組織智慧與流程化管理精華，並結合新時代“共建共治共享”理念與警務實踐案例，最終從價值重構、制度創新與技術賦能三個層面，提煉其對賦能新時代警民共治文化與新質戰鬥力的啟示。

關鍵詞：秦代基層治安 協同基因 睡虎地秦簡 治安機制 批判性繼承與啟示

The Modern Transformation of the “Collaborative Gene” in Qin Dynasty’s Grassroots Governance: Critical Inheritance and Enlightenment of the Public Order Mechanisms in the Shuihudi Qin Bamboo Slips Liu Guosheng

Abstract: The Shuihudi Qin Bamboo Slips reveal the existence of an inheritable “collaborative gene” in the Qin Dynasty’s grassroots public order governance. This refers to an inherent logic of integrating governance resources through the systematic linkage of actors, institutions, and processes. Placing this historical paradigm within the perspective of modern collaborative governance theory, this study analyzes the specific forms and operational logic of its “authoritarian collaboration” across three dimensions: actor collaboration, institutional collaboration, and procedural collaboration. Employing a dialectical materialist view of history, the study offers a profound critique of its inherent limitations, which were rooted in imperial autocracy and the suppression of societal autonomy. On this basis, the paper focuses on how to achieve a “creative transformation”. This entails stripping away its autocratic core while extracting the essence of its organizational wisdom and process management expertise. Integrating the contemporary concept of “co-building, co-governing, and co-sharing” with practical policing cases, the study ultimately distills insights for strengthening the police-civilian co-governance culture and enhancing the new-quality combat capability in the new era from three aspects – value reconstruction, institutional innovation, and technological empowerment.

Keywords: Qin Dynasty’s Grassroots Public Order; Collaborative Gene; Shuihudi Qin Bamboo Slips; Public Order Mechanism; Critical Inheritance and Enlightenment

* 劉國生，廣東警官學院涉外警務學院副教授。

** 基金項目：2024 年度廣東省普通高校特色創新項目（哲學社會科學）“《秦律》法律術語的語境化英譯研究”（項目編號：2024WTSCX136）。

一、前言

20 世紀 70 年代，雲夢縣睡虎地秦墓出土的竹簡（涵蓋戰國晚期至秦始皇時期，公元前 256– 前 217 年），經整理編纂為《睡虎地秦墓竹簡》，^[1] 其中《法律答問》、《封診式》、《為吏之道》等篇目，記載了亭校長與求盜的職責分工、民眾告姦制度、官民協同處置案件規範等具體內容，為挖掘秦代基層治安的“協同基因”提供了直接的原始文獻依據。“協同”(synergy) 源自於古希臘語，意為“共同作用”或“和諧合作”；根據《說文解字》的解釋，“協”為“眾之同和”，^[2]“同”為“合會”，^[3] 二者均指向集體行動的一致性。該概念所蘊含的協作內核，正是秦代基層治安“協同基因”的核心意涵。上述竹簡中的零散記載，勾勒出秦代“以協同求治安”的治理邏輯。作為秦代“大一統”治理體系在基層的微觀映射，協同基因既是中國傳統社會“官民互動”治理傳統的早期樣本，也為當代基層社會治安多元主體協同治理的路徑提供歷史參考。^[4]

在新時代公安機關“新質戰鬥力”建設目標下，^[5] 警民共治文化作為整合社會資源、提升治理效能的核心載體，其建設亟需從歷史傳統中汲取可轉化的智慧。秦代基層治安實踐中形成的協同基因，既能為警民共治文化注入歷史根脈，亦可為賦能新質戰鬥力提供傳統資源支撐。事實上，“協同”作為戰鬥力生成的關鍵機制，在秦代基層治安維護與新時代公安工作中具有內在一致性，警民聯動始終是提升治理效能的核心路徑。

目前關於睡虎地秦簡與秦代治安的研究，多集中於制度考證與法律實踐的具象分析層面。例如，秦簡牘所見秦代地方治理研究、^[6] 秦漢里治研究、^[7] 自組織與社區營造——秦漢里治實踐對當代社區基層治理的借鑒價值、^[8] 秦漢鄉亭治安研究^[9] 及《雲夢秦簡》的治安學解讀成果，^[10] 均為本文奠定了堅實基礎。然而，現有研究較少將史料置於基因傳承與現代轉化的理論分析框架下展開系統探討，對協同基因的內涵解構、專制語境下的運行局限及其與新時代警民共治機制的銜接路徑研究尚顯不足。

本文所稱“協同基因”，指秦代基層治安治理實踐中形成的、以多主體分層聯動（職官體系與民眾參與）、剛柔制度耦合（法律規範與民俗傳統）、閉環流程設計（報案 – 勘驗 – 處置）為核心特徵的協作性治理傳統。其本質是透過制度性安排將分散的治理主體（官方與民間）、多樣化的治理工具（法律強制與民俗引導）、結構化的治理流程（資訊傳遞與任務執行）整合為有機整體，以實現“以協同求治安”的目標。該概念與現代公共管理學中的“協同治理”(Collaborative Governance)、^[11]“網絡化治理”(Networked Governance)^[12] 具有理論關聯，均強調多元主體透過正式與非正式規則互動達成公共目標，但秦代協同基因更凸顯“權力主導下的有限合作”特質（如民眾參與受法律強制約束），需與當代“平等協商”、“權利保障”導向的協治理論形成辯證區分。

[1] 睡虎地秦墓竹簡整理小組：《睡虎地秦墓竹簡》，文物出版社，1990 年。

[2] 許慎：《說文解字》，中國華僑出版社，2014 年，第 381 頁。

[3] 同註 2，第 209 頁。

[4] 張藝：《新時代我國社會治安多元主體協同治理研究》，南昌大學，2020 年。

[5] 鄧永勝：〈向“新”而行 提升公安機關新質戰鬥力〉，《人民公安報》，2025 年 2 月 13 日，第 03 版。

[6] 王博凱：《秦簡牘所見秦代地方治理研究》，湖南大學，2020 年。

[7] 張信通：《秦漢里治研究》，河南大學，2013 年。

[8] 朱曉純：《自組織與社區營造——秦漢里治實踐對當代社區基層治理的借鑒價值》，華南理工大學，2020 年。

[9] 劉玉：《秦漢鄉亭治安研究》，首都師範大學，2004 年。

[10] 陳鴻彝：《〈雲夢秦簡〉的治安學解讀》，《江蘇公安專科學校學報》，2002 年，第 2 期，第 114–122 頁。

[11] Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18(4): 543–571.

[12] Provan K G, Kenis P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18(2): 229–252.

基於此，本文以睡虎地秦簡為核心史料，首先解構秦代基層治安“協同基因”的內涵特質，繼而剖析其運行邏輯與專制語境下的局限，最終提煉其對新時代警民共治文化建設的啟示，以期為新質戰鬥力建設提供歷史經驗與理論參照。

二、睡虎地秦簡所見秦代基層治安“協同基因”的具體形態

秦代將基層治安視為“大一統”統治的根基，其治理實踐通過制度建構與法律規訓，將“協同”嵌入治理全過程，形成“職官主導、民眾參與、制度銜接”的協同格局。其核心是可傳承的協同基因，具體可從治理主體、制度設計、運行流程三個維度解構。

（一）主體協同：職官體系與民眾參與的分層聯動

秦代基層治安的協同基因，首先體現為治理主體的結構性分層（見圖 1），以專職職官為治理骨架，以民眾參與為治理血肉，通過法律明確權責邊界，構建互補互動的治理網絡。

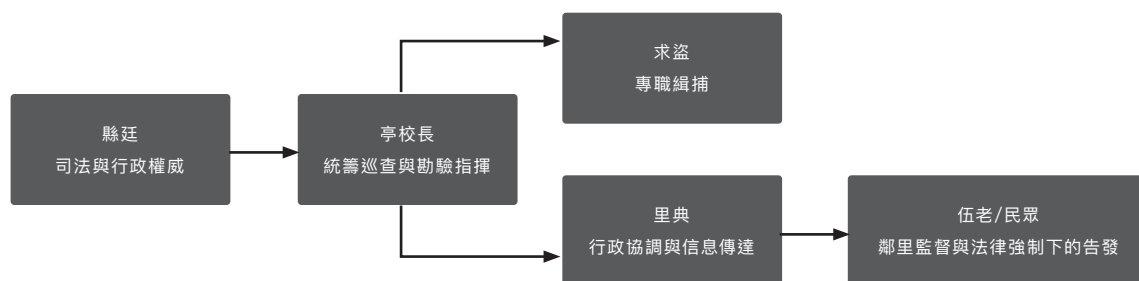


圖1 秦代“專制性協同”主體結構

1. 職官體系的層級協同機制

秦代基層治安以“亭”為核心單元，形成“縣－亭－里－伍”的四級聯動體系，這是協同基因在組織架構上的核心表現。《封診式》“群盜”案例記載：“某亭校長甲、求盜才（在）某里曰乙、丙縛詣男子丁”。^[13]其中，“亭校長”作為基層治安主官（“亭”轄約 500–1,000 戶、覆蓋約 4 公里範圍，職能類似現代派出所所長，漢代後改稱亭長），^[14]統籌轄區治安事務，率領“求盜”（專職捕盜吏員）執行巡邏緝捕任務。《封診式》“盜馬”案中，“市南街亭求盜才（在）某里曰甲縛詣男子丙，及馬一匹”，^[15]更明確了求盜專司追捕的職責。

此外，亭校長還承擔協調指揮角色。《封診式》“賊死”案記載，亭校長接到報案後需“即令令史某往診”（派令史勘驗現場），^[16]並“告里典（一里行政負責人）、伍老（五戶編制負責人）”參與案件處置；同時需將案件證據上報縣廷，如“以襦、履詣廷”（將被害人的短衣、鞋子移送縣級司法機關），^[17]形成基層與上級的信息流通閉環。這種“縣－亭－里－伍”的層級劃分，通過明確權責實現了治理力量的協同整合，是協同基因在組織層面的典型形態。

[13] 同註 1，第 152 頁。

[14] 孫聞博：〈秦漢時期的校長、士吏與遊徼——兼論劉邦“為泗上亭長”事〉，中國史研究，2024 年，第 1 期，第 105–122 頁。

[15] 同註 1，第 151 頁。

[16] 同註 1，第 157 頁。

[17] 同註 1，第 157 頁。

2. 民眾參與的有限協同模式

秦代通過法律強制與利益引導，將民眾納入協同體系，形成“強制參與－有限協同”模式，這是協同基因在社會層面的延伸。最典型的是告姦制度：民眾告發犯罪屬實可獲獎勵，如《法律答問》記載“捕亡完城旦，購幾可（何）？當購二兩”（捕獲逃亡的“完城旦”刑徒，可獲二兩賞金）；^[18]若“不告姦”、“不援”，則需承擔法律責任，如“有賊殺傷人衝術，偕旁人不援，百步中比野，當貲二甲。”（在公共道路發生殺傷案，百步內旁觀者不救援，需罰繳二甲—秦代常見財產刑）。^[19]

在具體案件中，民眾還需承擔舉證義務。《封診式》“穴盜”案記載，被盜者乙、丙需詳細陳述衣物特徵：“乙以迺二月為此衣，五十尺，帛裏，絲絮五斤口（裝），繆繒五尺緣及殿（純）。不智（知）盜者可（何）人及蚤（早）莫（暮），毋（無）意口（也）”；^[20]丁和乙的同伍人需證實衣物新舊：“見乙有結復（複）衣，繆緣及殿（純），新口（也）”，^[21]形成完整的人證鏈條。

此外，秦律對民眾參與設定明確邊界，規定“非公室告”不予受理。《法律答問》記載“子告父母，臣妾告主，非公室告，勿聽”^[22]“‘家罪’者，父殺傷人及奴妾，父死而告，勿治”，^[23]明確家庭內部事務不屬於官方追訴範圍。這種有限參與，既賦予民眾治安責任，又避免治理泛化，體現了協同基因的理性特質。

由此可見，秦代的主體協同是一種在嚴密科層制主導下，透過法律強制與利益誘導建構的“指令型協同”，民眾的參與並非源於權利，而是源於義務與恐懼。

秦代的“層級聯動”（縣－亭－里－伍）與現代協同治理中的“多層級網絡”結構相似，但現代協同治理強調主體間平等對話與自願參與（如社區議事會中的居民協商），而秦代依賴法律強制與官僚權威（如“告姦連坐”制度下的被動參與）。這種差異為後續分析“專制局限”與“現代轉化”提供了對照。

（二）制度協同：法律規制與民俗傳統的雙向適配

秦代基層治安協同基因的有效運行，依賴於剛性法律與柔性民俗的制度性耦合，既通過法律明確協同規則，又借助民俗傳統降低治理成本，形成剛柔並濟的制度體系。

1. 法律對協同機制的剛性建構

秦簡律文通過權責界定與行為規範，為協同基因提供強制性制度支撐。在職官約束層面，《為吏之道》強調“精絜（潔）正直，慎謹堅固”的職業倫理，^[24]為職官協同設定道德準則；《捕盜律》則明確禁止職官移交捕獲人員給他人以騙取爵位，如“捕盜律曰：捕人相移以受爵者，耐。求盜勿令送逆為它，令送逆為它事者，貲二甲”；^[25]若職官監守自盜，處罰將加重，如“求盜盜，當刑為城旦，問罪當駕（加）如害盜不當？當”，^[26]通過嚴苛刑罰確保職官協同的廉潔性。

在民眾與職官協同層面，法律構建了“告姦－響應”的雙向約束機制。民眾需如實告發犯罪，若“誣告”則將承擔反坐責任，如《法律答問》記載：“甲盜羊，乙智（知），即端告曰甲盜牛，問乙為誣人，且為告不審？當為告盜駕（加）臧（贓）”（乙明知甲盜羊卻誣告其盜牛，乙需按“誣告盜竊牛”的罪名被處罰）；職官對告姦行為則負即時處置責任，如“即令令史某往診”的記載，^[27]表明基層官吏不得推諉拖延。這種“告者有責、接者有任”的規範，為協同基因的運行提供了剛性保障。

[18] 同註1，第125頁。

[19] 同註1，第117頁。

[20] 同註1，第160頁。

[21] 同註1，第160頁。

[22] 同註1，第118頁。

[23] 同註1，第118頁。

[24] 同註1，第167頁。

[25] 同註1，第89頁。

[26] 同註1，第94頁。

[27] 同註1，第157頁。

2. 民俗傳統的柔性補充機制

秦代法律在保持剛性的同時，注重吸納基層民俗資源，為協同基因注入柔性適配能力，降低制度運行成本。例如，秦簡《日書甲種》記載了通過體貌特徵識別十二生肖“盜者”的經驗（如“丑，牛也。盜者大鼻，長頸”），^[28]這種民間識盜傳統被納入司法實踐；《封診式》中對被盜物品特徵（“帛裏，絲絮五斤口（裝）”）^[29]及嫌疑人外貌的詳細記錄，也體現職官在緝捕時對民俗經驗的借鑒。

“鄰里互助”民俗更是被深度整合進協同體系。《法律答問》記載：“賊入甲室，賊傷甲，甲號寇，其四鄰、典、老皆出不存，不聞號寇，問當論不當？審不存，不當論；典老雖不存，當論”，^[30]即四鄰因外出未聽聞呼救可免責，但里典、伍老即使外出仍需擔責，既尊重“鄰里不在場”的民俗現實，又強化了基層管理者的責任。此外，“鄰里互察”上升為法律義務，如案件勘查規定“即以甲封付某等，與里人更守之，侍（待）令”（將涉案物品封存後，交由鄰里輪流看守）。^[31]通過民俗與法律的耦合，增強了基層社會對協同治理的接受度。

這種法律與民俗的耦合，本質上是國家權力對社會資源的精細化利用與收編，其目的是降低專制統治的成本，而非培育社會自治能力。

（三）流程協同：“報案－勘驗－處置”的閉環協同機制

秦代基層治安協同基因並非碎片化互動，而是通過制度化流程設計，構建起環環相扣的閉環協同機制。這種流程化治理在《封診式》司法案例中得到完整呈現，體現為報案啟動、勘驗協作、處置聯動三個環節的有機銜接。

1. 報案環節：多元主體的協同啟動

案件發現與信息傳遞是協同流程的起點，秦代構建了“吏員主動巡查－民眾積極告發”的雙層信息網絡。《封診式》“賊死”案記載：“某亭求盜甲告曰：‘署中某所有賊死、結髮、不智（知）可（何）男子一人，來告。’”^[32]求盜甲在轄區內發現無名男子被殺後，立即向亭校長報告，體現吏員的主動巡查責任；“穴盜”案中，“士五乙告盜”（平民乙直接控訴被盜），^[33]則表明民眾告發同樣構成協同啟動的重要來源。儘管秦律未明確規定民眾報案義務，但通過告姦制度的激勵與約束，事實上確保了案件信息及時進入治理系統，為協同流程奠定基礎。

2. 勘驗環節：職官主導下的多元協同

勘驗程序是協同基因在技術層面的精細化體現，形成“職官統籌指揮、吏員分工執行、民眾協助查證”的立體化模式。以“賊死”案為例，亭校長接到報案後立即啟動協同：一是專業分工，派遣令史主持現場勘驗（“令令史某往診”），配備牢隸臣（服役刑徒）協助執行事務（“與牢隸臣某即甲診”）；二是民眾參與，令史同步詢問周邊人員（“訊甲亭人及丙”），收集案發時間、是否聽聞呼救等信息；三是物證管理，對現場遺留衣物（“襦、履”）封存並移送縣廷（“以襦、履詣廷”），形成基層與上級的證據流轉。^[34]

“穴盜”案勘驗細節更為典型：令史協同鄉吏、里典進入被盜現場（“與鄉口口隸臣某即乙、典丁診乙房內”），既勘查洞穴痕跡，又細緻詢問被害人乙、同伍居民（“訊丙及乙伍人士五（伍）”）關於被盜物品特徵（“乙以迺二月為此衣，五十尺，帛裏，絲絮五斤口（裝），繆繆五尺緣及殿（純）”），形成人證與物證相印證的證據鏈。多環節的協作，展現了協同基因在實踐層面的高效性。^[35]

[28] 同註1，第219頁。

[29] 同註1，第160頁。

[30] 同註1，第116頁。

[31] 同註1，第149頁。

[32] 同註1，第157頁。

[33] 同註1，第160頁。

[34] 同註1，第157頁。

[35] 同註1，第160頁。

3. 處置環節：層級聯動的閉環形成

處置階段體現基層治安與上級司法的縱向協同，是協同基因實現全域覆蓋的關鍵。“賊死”案中，令史完成勘驗後需製作“爰書”（秦漢司法文書，廣義涵蓋檢舉筆錄、現場勘驗報告財產查封記錄等，狹義特指囚犯供詞或判決書），詳細記錄現場勘查結果（“令史某爰書”）；亭校長則負責將物證與文書一併移送縣廷（“以襦、履詣廷”），為上級決策提供依據。而且處置環節包含信息反饋機制，即縣廷審核案件材料後，會下達處置指令（如“令甲以布君口貌（埋）男子某所，以待令”），^[36]形成“基層初查—上級統籌指令反饋”的閉環管理。這種設計既保證基層治理的自主性，又通過制度化渠道將其納入國家司法體系，避免治理碎片化。

三、批判與轉化：秦代“協同基因”的內在悖論與現代性重構

秦代基層治安協同基因作為專制皇權下的治理產物，其制度設計與價值取向具有鮮明的歷史階段性。在新時代警民共治文化建設中，需以辯證唯物主義史觀審視其內在局限，精準提煉可轉化要素，實現歷史經驗與現代治理的創造性銜接。

（一）專制性協同的內在悖論與歷史教訓

秦代協同基因的高效性建立在國家權力無限擴張的前提下，其內在矛盾集中體現為三對治理悖論，這些悖論本質是協同基因在專制框架下的異化。

1. 權力壟斷與社會自治的悖論

秦代協同以“官府主導－民眾服從”為基本框架，呈現單向性。法律通過“告姦連坐”構建起嚴密的社會控制網絡，如《法律答問》記載：“有賊殺傷人衝術，偕旁人不援，百步中比野，當貨二甲”，^[37]民眾參與治安主要出於刑罰威懾而非價值認同。這種建立在恐懼基礎上的協同，本質是國家權力對社會自主性的吞噬。亭校長作為基層治理樞紐，擁有對里民的絕對支配權，如“與鄉口口隸臣某即乙、典丁診乙房內”^[38]中直接指令里典參與勘驗，而民眾缺乏制度化的利益表達渠道。治理主體間的地位失衡，導致協同基因缺乏可持續的社會認同基礎，陷入“高壓下的暫時高效，鬆弛後的迅速瓦解”困境。“強制協同”扼殺了社會內生的自我調節能力，導致國家權力無限擴張，社會卻無比脆弱。這警示我們，現代的警民共治必須以尊重和培育社會自主性為前提，是“激活社會”而非“取代社會”。

2. 秩序工具主義與個體權利的悖論

秦代協同治理的終極目標是維護專制統治，形成“治安工具主義”的價值取向。例如，“什伍連坐”制度將基層社會編織成相互監視的網絡，《法律答問》規定“律曰‘與盜同法’，有（又）曰‘與同罪’，此二物其同居、典、伍當坐之”，^[39]使民眾因鄰人犯罪而承擔連帶責任。儘管秦律規定了五種例外情形：如官府服役吏員不連坐（“吏從事於官府，當坐伍人不當？不當”）、^[40]出使屬國的使者不連坐（“使者（諸）侯、外臣邦，其邦徒及偽吏不來，弗坐”）、^[41]新吏未盈歲不連坐（“故吏弗效，新吏居之未盈歲，去者與居吏坐之，新吏弗坐”）、^[42]反坐案件不連坐（“云‘反其罪’者，弗當坐”）、^[43]奴隸不連坐主人罪（“隸不坐戶謂口（也）”），^[44]但整體而言，個體權益讓渡於國家控制的邏輯佔據主導。這種以犧牲公民權利換取

[36] 同註1，第157頁。

[37] 同註1，第117頁。

[38] 同註1，第160頁。

[39] 同註1，第98頁。

[40] 同註1，第129頁。

[41] 同註1，第136頁。

[42] 同註1，第57頁。

[43] 同註1，第98頁。

[44] 同註1，第98頁。

統治穩定的模式，與新時代“以人民為中心”的治理理念存在本質衝突，其歷史教訓恰恰印證了“權利保障是秩序根基”的命題。秦二世而亡的歷史教訓，論證一個將個體權利完全視為代價的治理模式是不可持續的。這印證了新時代“以人民為中心”發展思想的深刻性，警民共治的最終目標是保障和增進人民福祉，良好的秩序是這一目標的結果，而非唯一目的。

3. 人格化治理與制度理性的悖論

秦代協同基因雖形成初步流程，但未建立系統化制度支撐。從《封診式》案例可見，職官響應時效（如“即令令史往診”）、證據移送規範（如“以襦、履詣廷”）等環節缺乏明確追責機制，協同效能高度依賴基層吏員的能力與責任感，若亭校長勤勉能幹，則轄區治安協同順暢；若其怠惰失責，則制度運行易陷癱瘓。本質上，秦代尚未完成從“人格化治理”到“制度化治理”的轉型，經驗性協作的碎片化特徵，使協同基因難以適應複雜社會的長效需求，存在“人存政舉，人亡政息”的系統性風險。這凸顯了現代警民共治必須走向制度化、法治化，建設不依賴於個別優秀民警的、可複製可推廣的長效機制。

（二）從“治理技藝”到“治理之道”：現代轉化的核心路徑

秦代協同基因展現了基層治理中“主體聯動、流程設計、制度規訓”的普遍性規律。新時代警民共治文化建設可通過“價值重構－機制創新－體系整合”三重路徑，實現協同基因的現代轉化，剝離其專制內核，注入現代價值。基於秦代與新時代警民共治核心要素對比（見表 1），新時代警民共治文化建設需實現從左欄到右欄的範式轉型。具體而言，可從以下路徑實現創造性轉化。

維度	秦代協同基因	新時代警民共治	轉化要點
主體關係	官方主導＋民眾強制參與	警察主導＋社會自願協同	從“恐懼驅動”到“價值認同”
制度基礎	嚴刑峻法（如連坐）	權利保障（如舉報人保護法）	從“秩序工具”到“民生導向”
流程設計	報案－勘驗－處置（經驗依賴）	標準化流程（法律＋技術支撐）	從“碎片化”到“制度化”

表1 秦代與新時代警民共治核心要素對比

1. 價值重鑄

從“為統治者服務”的秩序工具，轉向“為人民服務”的民生導向，這是根本前提。秦代治安優先的治理邏輯，需在現代語境中重構為安全保障與民生服務相統一的目標。秦代協同基因中對基層信息收集（如“穴盜”案詳細記錄被盜物品特徵）、對鄰里互助制度利用（如“與里人更守之”），可轉化為現代“楓橋式公安派出所”建設中的“矛盾糾紛多元化解”、“民生需求精準響應”機制。^[45] 借鑒秦代流程化協同思路，建立“警情受理－分級處置－民生反饋”的閉環服務體系，將治安治理與社區服務（如獨居老人安全探訪）、風險防控（如老舊小區消防隱患排查）、權益保障（如農民工欠薪維權協助）有機結合，使警民共治不僅成為秩序維護手段，更成為增進民生福祉的路徑，實現從管控思維到服務思維的範式轉型。

2. 主體重塑

從“官主導、民服從”的單向支配，轉向“警察主導、多元共治”的平等協作。這是權力關係的變革。秦代“職官－民眾”的支配關係，需轉化為“警察主導、社會協同、公眾參與”的多元共治格局，這是對協同基因中主體聯動要素的本質性重構。借鑒秦代層級聯動的組織智慧，構建以社區民警為樞紐，整合

[45] 程慕天：〈基層社會治安治理共同體的合作生產研究——以 J 市“楓橋式公安派出所”創建活動為例〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2024 年，第 40 卷，第 6 期，第 146-156 頁。

網格員、志願者、社會組織的治理共同體，通過建立“警民議事會”、^[46]“治安聯席會”等制度化平台，賦予公眾參與治理的話語權與監督權；將秦代告姦制度中的信息收集功能，轉化為“110 接警平台 + 社區微信群 + 智能安防系統”的多維信息網絡，使民眾從被動響應的被治理者轉變為主動參與的治理夥伴，實現治理主體從“統治 – 服從”到“協作 – 共治”的躍遷。

3. 技術躍遷

從依賴人力的經驗性協作，轉向數字智能驅動的系統性協同，這是工具方法的升級。針對秦代協同基因的碎片化缺陷，新時代需構建“法律規範、技術支撐、考核保障”三位一體的制度體系，使協同基因運行從經驗導向轉向制度導向。在規範層面，以《治安管理處罰法》及各省《社會治安綜合治理條例》等明確警民協同的權責邊界、參與程序與保障措施，避免治理依賴個人權威；在技術層面，依託大數據構建“警民信息共享平台”，實現案件線索報送、風險隱患排查、治理資源調度的數字化協同；在考核層面，建立“共治效能評估指標體系”，^[47]將民眾滿意度、問題解決率納入基層警務考核，形成“制度約束 – 技術賦能 – 績效驅動”的長效機制。這種升級既繼承了秦代重視流程設計的治理智慧，又通過現代治理理論與技術手段，破解了傳統協同的穩定性難題。

四、秦代基層治安“協同基因”對新時代“警民共治”文化建設的啟示

從“賦能新質戰鬥力”的目標出發，新時代警民共治文化需破解三個核心命題：如何構建可持續的參與動力機制？如何打造規範化的協同運行體系？如何實現傳統治理技術的深度融合？秦代基層治安協同基因的歷史實踐，為這些命題提供了極具價值的參照，關鍵在於對協同基因的批判性繼承與創造性轉化。

儘管秦代協同基因服務於專制皇權，但其“主體分層聯動、制度剛柔適配、流程閉環設計”的實踐邏輯，為新時代警民共治提供了三重歷史鏡鑒：其一，多元主體協作是提升治理效能的基礎（如“縣 – 亭 – 里 – 伍”（見圖 1）對應“公安機關 – 社區 – 網格 – 志願者”（見圖 2）；其二，制度與文化的柔性互補能降低治理成本（如民俗經驗融入法律執行）；其三，標準化流程是保障協作效率的關鍵（如“報案 – 勘驗 – 處置”閉環對應“警情受理 – 分級處置 – 回饋”機制）。但轉化需以“剝離專制內核、注入現代價值”為前提，重點解決“權力來源合法性”、“參與權利保障”、“制度運行可持續性”三大問題。

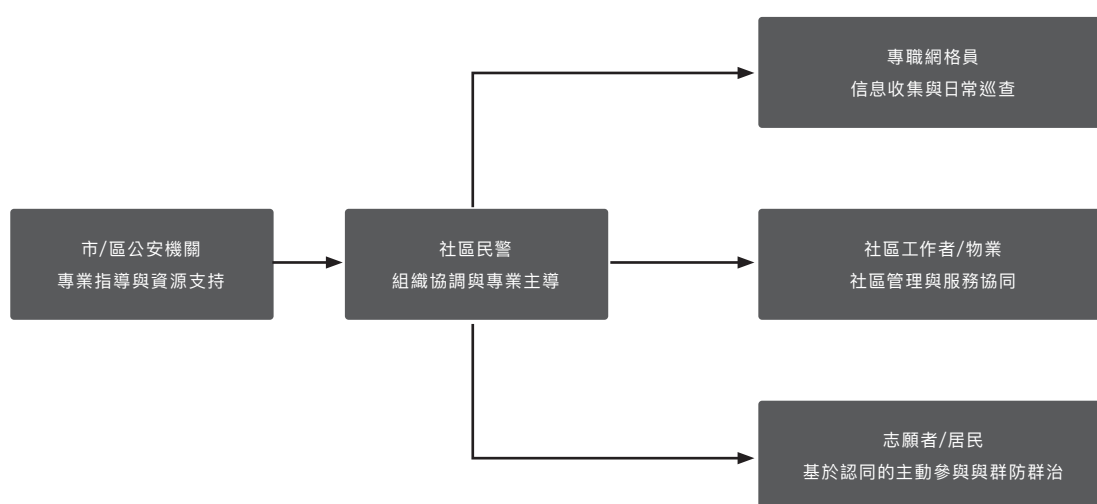


圖2 新時代“共建共治共享”主體結構

[46] 李斐、王姪飛：〈“警民議事工作群”凝聚基層共治合力〉，《安徽日報》，2024 年 1 月 27 日，第 008 版。

[47] 劉小瓊：〈市域社會治理效能評估指標體系的構建與應用研究〉，華中師範大學，2022 年。

（一）培育治理共同體意識：從“強制服從”到“主動認同”的參與範式轉型

秦代民眾因“刑罰威懾”參與治安（如“不告姦連坐”），而新時代需構建“價值認同型”參與，透過共同利益敘事（如“治安好則社區安”）和榮譽激勵機制（如“警民共治勳章”），將“被動服從”轉化為“主動貢獻”。這種從“恐懼驅動”到“價值共享”的轉變，正是對秦代“協同基因”中“工具性協作”的揚棄。

1. 建構警民利益共同體的敘事體系

秦代“什伍連坐”制度雖以刑罰為後盾，卻客觀上塑造了“治安關聯個體命運”的集體認知，新時代可通過共同體敘事重構這種認知，將其從風險共擔升級為價值共享。一方面，開展場景化價值傳導，依託社區警務室、平安驛站等實體空間，定期舉辦警民共治成果展，以真實案例（如群防群治破獲電動車盜竊案）直觀呈現共治紅利，使民眾感知安全是共同創造的公共產品；另一方面，推進儀式化認同建構，設計“警民共治勳章”、“社區平安衛士”等榮譽體系，對積極參與治安巡邏、線索舉報的民眾進行公開表彰（如在社區公告欄公示），將個體參與昇華為社會榮譽，激活主人翁意識。例如，內地推廣的“楓橋經驗”中，通過“警民議事會”、“平安義工”等制度化平台，將社區居民、商戶、物業等力量整合為治安共同體，解決了諸如老舊小區防盜、校園周邊安全等具體問題。澳門亦可借鑒此思路，在“平安灣區”建設框架下，探索建立針對旅遊區、舊區的“警－企－民”三方聯動機制。這種從敘事轉化，使治安治理超越工具理性層面的協作，成為凝聚社會共識的文化載體。

2. 構建立體化參與渠道網絡

秦代告姦制度的啟示在於：明確的參與路徑是激活治理動能的前提。新時代需構建“線下實體＋線上數字＋情感聯結”的三維渠道體系，降低參與門檻，適配不同群體需求。在實體空間層面，參照秦代“亭”作為基層治理樞紐的設置，在社區、村居設立“警民共治聯結站”，配置專職社區民警駐點接待，提供治安隱患上報、矛盾調解預約等“一站式”服務；在數字平台層面，開發“警民共治雲平台”，集成智能報警、線索上傳、民意調查等功能，運用區塊鏈技術實現建議處理進度實時追溯（如民眾提交的小區監控盲區整改建議，可在線查看公安部門的勘查反饋與整改方案）；在情感聯結層面，針對不同群體優化參與界面，如為老年人保留電話熱線、紙質意見箱等傳統渠道，同步開發語音轉文字的智能上報功能；為青少年設計“治安小衛士”遊戲，將反詐知識、隱患排查轉化為互動任務，降低參與心理門檻。通過“制度性渠道＋情感性聯結”的雙重建構，使民眾從“不得不參與”轉向“願意參與、善於參與”。

（二）構建制度化協同框架：從“經驗依賴”到“規則治理”的機制升級

秦代協同基因的碎片化缺陷，本質是缺乏系統化的制度約束。新時代需以“權責法定、流程標準、保障健全”為原則，構建現代化協同治理體系，這是對協同基因中“制度規劃”要素的體系化升級。

以澳門的“天眼”系統為例，其不僅是技術工具，更催生了與之配套的警務指揮流程、社區巡邏聯動機制。未來可進一步制定《警民協同工作指引》，借鑒秦代權責清單的思維，明確警方、社區組織、市民在隱患排查、應急處置中的具體職責與協作流程，實現從技術應用到大制度建設的升級。

1. 制定警民協同權責清單制度

秦簡中“求盜捕盜”、“民眾告姦”的清晰權責劃分，為當代提供了制度規訓的歷史雛形。新時代可據此建立“雙向賦權＋邊界明晰”的權責體系。

參考《廣東省平安建設條例》中“明確網格員信息採集職責”、“鼓勵群眾舉報獎勵”等條款（對應秦代“告姦有賞、不援有罰”），結合澳門《公共地方總規章》對“鄰里互助責任”的柔性規定，可制定“雙向賦權清單”，既規定公安機關需公開警情處理時限（如澳門治安警官網“案件進度查詢”系統），也明確民眾參與邊界（如禁止虛假報案）。

一方面，明確公安機關責任清單，界定必須聯動社會力量的場景（如重大突發事件應急處置、群體性事件化解、網絡安全與輿情管理等），規定信息公開時限、參與邀請程序；另一方面，明確社會主體權力

清單，界定民眾參與治安的核心權利（如知情權、建議權、監督權、榮譽權、法律保障權），同時明確禁止性行為。通過清單化治理，既破解民警包攬一切的行政化傾向，又防止民眾參與失序的治理風險，使協同行為在法治軌道上運行。

2. 建立標準化協同作業流程

《封診式》中的“報案－勘驗－處置”閉環流程，為當代協同流程設計提供了歷史參照。新時代可圍繞“警情處置、風險防控、服務供給”三大場景，制定標準化協同流程，使協同從“依賴個人經驗”轉向“遵循制度規程”。以社區矛盾糾紛化解流程為例，可細化為五步：

- (1) 信息採集（網格員/居民通過“共治雲平台”上報糾紛線索，系統自動同步至社區民警）；
- (2) 分級響應（社區民警24小時內聯繫當事人，根據糾紛類型、人數初判糾紛等級：一般糾紛由“警民聯調室”處理，複雜糾紛啟動“民警＋律師＋鄉賢”聯合調處機制）；
- (3) 多元介入（調解時，民警負責法律釋明，律師提供專業法律諮詢，鄉賢發揮人情紐帶作用）；
- (4) 結果反饋（調解完後24小時內，通過短信、社區公告雙重渠道告知當事人處理結果，並附調解協議書電子版）；
- (5) 效果評估（15日內回訪當事人，記錄滿意度並納入共治主體考核檔案，作為社區組織、志願者評優的依據）。

每個流程節點明確責任主體、操作規範、時限要求，配套開發“流程監控數字看板”，實時預警超時未辦、責任空轉等問題，提升治理穩定性和戰鬥力。

（三）推進科技賦能型協同：從“人力驅動”到“數字共生”的效能躍遷

秦代協同基因受限於技術條件，主要依賴人力傳遞信息（如亭校長“詣縣”上報案件）；新時代需借助數字技術重構治理生態，實現技術治理在治安領域的創新，^[48]實現“流程協同”向“智能協同”的範式升級，這是對協同基因中信息傳遞要素的技術賦能。

1. 搭建全域貫通的數字協同平台

借鑒秦代“縣－亭－里－伍”層級信息鏈中“分級傳遞、全域覆蓋”的特質，構建“雲端＋終端＋前端”三位一體的智能系統，打破時空限制。在雲端中樞層面，整合公安大數據、社區物聯網、政務服務網等數據資源，開發“治安態勢智能模塊”，通過算法自動識別高發案區域、矛盾隱患點，精準推送共治任務（如向某商圈周邊居民推送“近期扒竊案件高發，請注意保管財物並提供線索”）；在終端應用層面，為社區民警配備集成北斗定位、實時通訊、電子工單等功能的“智能警務終端”，民眾通過“共治APP”即可完成“掃碼上報隱患－視頻連線諮詢－查看處理進度”全流程操作。

例如，澳門作為智慧城市，可在現有基礎上開發融合中葡雙語的“警民共治APP”，整合一鍵報警、線索上傳、政策諮詢、平安積分等功能。特別可針對澳門世界文化遺產保護的需求，設立“文物保護安全隨手拍”模塊，鼓勵居民和遊客共同守護文化遺產安全，這是對傳統協同基因在現代城市治理中的創新應用。

在前端感知層面，在老舊小區加裝智能門禁、煙感報警等物聯網設備，數據實時接入公安平台。這種“人、物、數據”的深度互聯，使協同治理從“被動響應”轉向“主動預防”，充分認識主體大幅提升效能。

2. 開發低門檻智能化參與工具

針對秦代民眾參與受限於物理空間的問題，運用“技術包容”理念降低參與成本，確保協同基因覆蓋所有群體。一是推進適老化改造，在共治小程序中增設“一鍵語音報警”功能，老年人長按手機“Home”鍵即可接通社區民警，系統自動同步推送老人住址、健康狀況等關聯信息；二是設計輕量化參與模式，開發“共治積分”系統，民眾拍攝共享單車亂停放、高空拋物隱患等問題並上傳，經審核後可獲積分，累

[48] 王均平：〈治安轉型：主體性管理到主體間性治理——兼論治安主、客體的結構性特質〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2022年，第38卷，第1期，第119-134頁。

計積分可兌換社區商戶優惠券等獎勵，將瑣碎的治理行為轉化為趣味性互動；三是定制農村地區專屬工具，依託“村級微信群＋政務短信平台”，構建指尖上的共治網絡。民警通過語音信息講解農忙時節防盜知識，村民可隨時拍攝田間可疑人員照片上報，後台通過“模糊定位＋圖像識別”技術自動匹配轄區民警，派單處置。這種技術賦能不僅提升治理效率，更通過參與便捷化實現治理資源全覆蓋，使偏遠地區、特殊群體都能成為共治體系的有效節點。

五、結語

睡虎地秦簡勾勒的秦代基層治安協同基因，作為中國早期國家治理的實踐樣本，其核心架構包含三方面：主體協同上“縣－亭－里－伍”的層級聯動，制度協同上“法律剛性與民俗柔性”的適配智慧，流程協同上“報案－勘驗－處置”的閉環機制，共同構成傳統基層治理的文化根脈。儘管該協同基因服務於專制皇權，但多元協作提升治理效能的實踐邏輯，成為跨越歷史時空的治理遺產。對新時代警民共治文化建設而言，需批判性繼承協同基因：其一，主體關係上，從秦代“官府強制驅動”轉向現代“共識凝聚驅動”，依託警民共同體構建，鋪就社會治安領域共建共治共享的實踐路徑，^[49]推動外在制度約束轉化為內在文化認同，激活社會主體參與的內生性動力；其二，制度體系上，針對秦代協同的碎片化缺陷，建立“權責清單＋流程標準＋科技支撐”的現代框架，既承襲“法律明確協同規則”的理性，又注入“以人民為中心”的內核，實現從經驗依賴到制度自覺的轉變；其三，技術賦能上，在秦代人力協同基礎上，借助數字技術構建警民數字共治平台，實現信息採集智能化、參與渠道便捷化、效能評估數據化，完成從傳統協同到智能協同的範式躍遷。

這種歷史與現實的對話，本質是治理傳統的現代轉化。剝離秦代專制控制內核，萃取“多元聯動”、“制度流程”、“技術應用”等要素，與“共建共治共享”理念深度融合。當“亭校長與里民的竹簡文書往來”轉化為“社區民警與居民的數字平台互動”，當“告姦連坐的法律威懾”演進為“安全共同體的文化認同”，傳統治理智慧便獲得了服務現代社會的新形態，這是對新時代警民共治文化建設的賦能。

[49] 施俊鎮：〈警民共同體：社會治安共建共治共享路徑範式〉，《遼寧警察學院學報》，2024年，第26卷，第3期，第63-71頁。