

中国乡镇政权建设 与社会发展

雷振扬 唐 鸣 著

中国地质大学出版社

新华书店
地质出版社
PDG

中国是一个农民占人口绝大多数的国家。“农村的发展和稳定,始终是全国全社会发展和稳定的关键。”^①党的十一届三中全会以来,我国农村经济和社会发展取得了举世瞩目的成就,农村面貌发生了重大变化。但是近些年来,随着体制的转轨和商品经济大潮的冲击,农村也出现了一系列较为严重的社会问题:农民负担过重、撂荒现象增加、农业后劲不足、服务保障体系功能衰减、社会控制能力下降、干群关系紧张、人口形势严峻、社会治安恶化、精神文明滑坡等等。解决农村社会问题,发展农村经济,改善农民生活,保持农村的发展和稳定,是关系到有中国特色社会主义建设全局的重大问题,也是进一步深化改革的一项重要任务。

乡镇政权是我国的农村基层政权,是党和政府联系广大农民群众的桥梁和纽带。搞好乡镇政权建设是保证农村发展和稳定的关键之一。我和唐鸣同志都有过较长的农村生活经历,同农村有着较密切的亲缘与感情联系。在观察与思考农村现实问题的过程中,我们深切地感到,乡镇政权是我国政权体系的一个薄弱环节,亟需加强。1990年,我们就此课题申报了湖北省社会科学研究项目并有幸得到了中共湖北省委社会科学工作领导小组的资助。经过三年多的研究撰著,终成此书。

本书内容分为三个部分。第一部分是导论(第一章)。概略考察了中国乡村政制的演展历史,扼要介绍了我国现行乡镇政权的基本情况,简要总结了建国以来农村基层政权建设的经验教训,阐述了加强乡镇政权建设的现实意义、目标选择和指导原则。第二部分是政权建设篇(第二章至第六章)。重点分析研究了乡镇政权各构成要素存在的弊端与制约因素,剖析了其弊端和制约因素生成

^① 江泽民考察山西时的讲话,引自1994年2月4日《人民日报》。

的社会原因、体制原因和主体原因,有针对性地提出了改革与完善的对策。第三部分是社会发展篇(第七章至第十章)。着重研究了当前农村社会发展的几个难点问题,探讨了问题的成因及对策,阐述了乡镇政权在解决农村社会问题,促进社会发展中的地位与任务,并对农村社会发展作出了合理的预期与展望。

在本书的撰著过程中,我们运用了实证研究的方法,力图避免纯理论的空泛之谈,争取做到弄清事实,揭示问题,找出原因,提出对策。因此,对乡镇政权建设与农村社会发展中的种种问题,我们都不回避,不掩饰,并不揣浅陋给出一个说法。但是,由于农村社会的复杂和学力的限制,我们深感结果与初衷有较大的距离。

为了更真切地了解农村社会和乡镇政权,掌握第一手资料,我们曾数次深入湖北、湖南等省的县市、乡镇进行社会调查。在调查中,我们得到了有关单位的领导和工作人员的热情接待和大力支持。在这里,我们要特别感谢湖北省长阳县、五峰县和恩施自治州各县市的人大常委会、民政局、民族宗教事务局的同志;感谢长阳县津洋口镇、五峰县湾潭镇、鹤峰县城郊区及新庄乡、来凤县飞机乡、咸丰县大田坝区及杨泗坝乡、恩施市黄泥塘乡、巴东县东壤口乡、天门市汪场乡的党政领导和人大联络处、人大主席团的同志。湖北省人大常委会的孙晓咏同志、湖北省社会科学院的吴卫生同志、《乡镇论坛》编辑部的李永清同志给我们提供了宝贵的研究资料;彭英明教授在百忙中抽空审阅了部分书稿,给我们热情鼓励;中南民族学院科研处给予我们重要支持;中国地质大学出版社的赵秀鸾编辑,为本书的出版做了大量的工作,在此一并致以诚挚的谢意。

本书由我和唐鸣同志合作撰著。我主要负责政权建设部分,唐鸣同志主要负责社会发展部分。书中难免有失当错误之处,敬请读者批评、指正。

雷振扬

1994年2月

导 论

第一章 中国农村基层政权：历史与现实	1
一、建国前中国乡村政制的历史演展.....	1
1. 中国乡村政制的一般历史形态	1
2. 少数民族地区乡村政制的特殊形态	6
3. 革命根据地的乡村政权	10
二、建国后中国农村基层政权的沿革与现状	15
1. 沿革	15
2. 现状	21
3. 性质与特点	26
三、乡镇政权建设的意义与指导原则	28
1. 历史的经验教训	28
2. 现实的意义	32
3. 基本目标和指导原则	35

政权建设篇

第二章 乡镇人民代表大会建设	40
一、提高代表素质，发挥代表作用	40
1. 代表素质：一个不容忽视的问题	40
2. 做好代表选举工作	44
3. 加强对代表的培训	48
4. 为代表活动提供必要条件	50
5. 建立对代表的监督	53
二、健全乡镇人大常设机构	55
1. 健全常设机构的必要性	55

2. 乡镇人大主席团的现状与完善途径	57
3. 一种新思路：建立乡镇人大常委会	60
三、认真开好乡镇人民代表大会	63
1. 开好人代会的重要意义	63
2. 做好人代会的准备工作	65
3. 充分发扬民主，依法开好人大会议	68
四、正确处理几种关系	74
1. 正确处理乡镇人大与党委的关系	74
2. 正确处理乡镇人大与政府的关系	76
3. 加强县级人大常委会对乡镇人大的指导	78
第三章 乡镇人民政府建设	81
一、解决条块分割矛盾	81
1. 条块分割的含义	81
2. 条块分割的主要弊端	82
3. 解决条块分割矛盾的对策	84
二、改革区乡体制	90
1. 农村区制的由来	90
2. 区实乡虚的表现及弊端	91
3. 改革区乡体制的基本思路	94
三、正确处理党政关系	99
1. 乡镇党政不分的表现与成因	99
2. 党政不分的弊端	101
3. 妥善处理党政关系，发挥政府职能作用	102
四、健全工作制度，改进工作方法	105
1. 健全工作制度是当务之急	105
2. 改进行政方法至关重要	113
第四章 乡镇干部队伍建设	119
一、完善乡镇干部的选拔机制	119
1. 乡镇干部选拔与乡镇政权建设	119

2. 乡镇干部选拔机制及存在的主要问题	121
3. 完善干部选拔机制的基本措施	124
二、加强对乡镇干部的教育培训	132
1. 教育培训工作的重要意义	132
2. 教育培训工作存在的主要问题	135
3. 加强教育培训工作的基本措施	137
三、稳定乡镇干部队伍, 调动干部的积极性	139
1. 乡镇干部队伍不稳的表现与成因	139
2. 干部不稳对政权建设和社会发展的影响	142
3. 稳定干部队伍, 调动其积极性的对策	143
四、加强乡镇干部队伍的作风建设	146
1. 乡镇干部的作风主流是好的	146
2. 乡镇干部中的不良作风及其影响	147
3. 采取得力措施, 搞好干部作风建设	149
第五章 农村基层党组织建设	153
一、农村基层党组织的地位和任务	153
1. 党组织是农村基层组织的政治核心	153
2. 党组织肩负领导农村现代化建设的重任	156
二、以经济建设为中心, 加强党组织建设	159
1. 基层党组织建设必须服从经济建设这个中心	159
2. 实现党建工作与经济工作的有机结合	161
三、加强党员教育, 提高党员素质	163
1. 加强党员教育是农村党建工作的重要一环	163
2. 加强党员教育是提高党员素质的必由之路	164
四、把村党支部建成党在农村的战斗堡垒	166
1. 搞好村党支部建设是农村党建工作的关键	166
2. 采取多种措施搞好村党支部建设	169
第六章 农村基层群众性自治组织建设	172
一、加强村委会和居委会建设的意义	172

1. 村委会和居委会是基层群众性自治组织	172
2. 搞好村(居)委会建设是加强乡镇政权建设的重要一环	174
3. 正确处理乡镇政权与村(居)委会的关系	177
二、搞好村委会建设的基本措施	182
1. 依法完善村委会的选举工作	182
2. 建立健全村民代表会议制度	185
3. 健全村委会工作制度	188
4. 提高村干部素质,调动其工作积极性	191
三、居委会建设需要抓好的主要工作	194
1. 健全居委会组织	194
2. 解决好几个具体问题	198

社会发展篇

第七章 经济发展:形势与任务	203
一、繁荣背后的阴影	203
1. 农民增收下降,各项负担加重	203
2. 农用生产资料买难,粮食棉花卖难	205
3. 乱占耕地严重,摆荒现象蔓延	206
4. 剩余劳力众多,就业渠道不畅	207
5. 生产条件落后,积累能力薄弱	208
二、加快发展的步伐	209
1. 继续稳定家庭承包,不断完善双层经营	209
2. 积极推广科技成果,大力发展新型农业	214
3. 建立健全服务体系,搞活搞好服务工作	219
4. 重点扶持乡镇企业,全面振兴农村经济	223
第八章 精神文明建设:问题与对策	227
一、“精神滑坡”现象“五重奏”	227
1. 迷信抬头	227
2. 陋俗凸现	231

3. 赌博泛滥	233
4. 宗族重组	234
5. 教育危机	238
二、精神文明建设“四步曲”	240
1. 提高认识	240
2. 明确任务	243
3. 加强领导	247
4. 改进方法	250
第九章 社会治安综合治理	253
一、农村社会治安状况透视	253
1. 治安形势严峻	253
2. 犯罪特点突出	254
3. 犯罪危害严重	259
4. 犯罪成因复杂	261
二、贯彻综合治理方针	264
1. 明确一条基本方针	264
2. 认清四项重要意义	265
3. 纠正三种错误认识	267
三、采取有力措施，实现社会治安根本好转	269
1. 建立领导机构	269
2. 明确责任目标	270
3. 推广治安承包	272
4. 落实村规民约	273
5. 发挥骨干作用	275
6. 加强群防群治	276
第十章 人口控制与社会发展	279
一、中国的麻烦	279
1. 沉重的包袱	279
2. 历史与现实	282

3. 重点在农村	285
二、“天下第一难”	289
1. 生育意愿转变难	289
2. 约束机制强化难	292
3. 计划生育队伍建设难	295
三、对策和出路	297
1. 领导是关键	297
2. 教育须领先	299
3. 措施要配套	301
4. 网络应健全	304

导 论

第一章

中国农村基层政权：历史与现实

农村基层政权，是国家政权体系的重要组成部分。在中国数千年文明史上，乡村政制形态各异，特色独具，在社会发展中表现出不同的品质特征。社会主义制度的建立，使中国农村基层政权进入了一个新的历史发展时期。乡镇政权成为人民当家作主的政权，在经济社会发展中占有重要地位，起着重要作用。考察中国农村基层政权的发展历程，总结社会主义时期基层政权建设的经验教训，明确加强乡镇政权建设的重要意义与指导原则，对于进一步搞好乡镇政权建设，促进社会全面发展，是十分必要的。

一、建国前中国乡村政制的历史演展

1. 中国乡村政制的一般历史形态

山川沃野，广袤平原。乡村，在中国历史上一直是一片神奇的土地。这不仅因为它地域广阔，自然景观千姿百态，更重要的是因为它承载着数以亿计的中国人，呈现出纷繁复杂的人文社会

景观。在这片土地上居住的民，出产的物，构成了中国数千年封建社会的基础。乡村的乱治，与整个国家和社会的乱治密切相关。历代的统治者为了维护自己的统治，都把对乡村实行有效控制作为治国要务。为此，他们在不同时期建立了形态各异的乡村政治组织和政治制度。

世事沧桑。中国乡村政制多有变异。概而言之，其一般形态主要有4种。

(1) 乡亭(里)制度。乡亭(里)制度始于春秋，盛于秦汉，续于隋唐。春秋时期，管仲在齐国首行乡里之制。定5家为轨，10轨为里，4里为连，10连为乡。秦统一中国后，与中央集权国家相应，在农村建立了组织较为严密的乡亭制度。秦时，一县方百里，县下设乡亭。大约10里1亭，亭长主之。10亭1乡，乡有三老、有秩、啬夫、游徼等乡官。三老掌教化；啬夫听争讼，收赋税；游徼禁贼盗，主治安。汉袭秦制，乡亭制度进一步完善。亭下分置里、什、伍组织。以5家为伍，伍长主之；2伍为什，什长主之；10什为里，里魁主之；10里为亭，亭长主之；10亭为乡，乡有乡佐、三老、有秩、啬夫、游徼各1人。乡佐、有秩主赋税、差役；三老主教化；啬夫主争讼；游徼主奸非，掌巡禁。汉文帝时，各乡增设孝弟、力田二官，与三老共掌教化，导民为善。汉制乡治范围较大，以里、什、伍组织形成连坐，相互检察，民有善恶之事，以告监官。此制将乡民尽纳监控之中。

三国乡亭，仍沿旧制。至晋代，乡治范围缩小。县下500户以上置1乡，3000户以上置2乡，5000户以上置3乡，1万户以上者置4乡。每乡置啬夫1人，乡佐1~2人。大约百户置里吏1人。土广人稀之地，视情况可置里吏，但所管不得少于50户。至北魏孝文帝时，采纳李冲进言，以5家为邻，5邻为里，5里为党。分别取乡人强谨者为长。行“以大督小”，达“义兴讼息”。隋代复行乡里之制，以100家为里，500家为乡，设里长、乡正主管。至唐代对之进一步充实。在乡村，以4户为邻，5邻为保，5保为

里，5里为乡。邻、保设长，里设里正，乡设耆老。此种做法，一直延续到宋初。

(2) 保甲制度。保甲制度始于宋，行于明清两代。宋代王安石变法，为加强兵政和财赋收入，在乡村实行保甲之制。“以十家为一保，选主户有干力者一人为保长，五十家为一大保，选一人为大保长；十大保为一都保，选为众所服者为都保正，又以一人作为副”。^①同时，以税户30家为1甲，设甲长主管放贷青苗和收税。变法失败后，乡村或行保甲，或行坊里。总的趋势是，乡里的权力逐渐缩小，只有收税的职责，原有的主辞讼的初级审讯权被收归于县。宋代，乡里保甲官长，多是本地大姓族长兼首富。他们除了依政令管辖乡民、完纳赋役、维护地方治安外，还把族规家法揉入乡规民约之中。这种乡规民约由理学家朱熹、吕大钧等人推崇，盛行于宋代。封建统治阶级除加强对乡村的政治控制之外，又加强了思想上的控制。

保甲之制断于元代。至明朝，县下复行里甲制度。以10户为1甲，110户为1里，设甲首、里长主之。后改里甲为保甲，以10户为牌，10牌为甲，10甲为保，分置牌头、甲长、保长。清代沿袭明制。在各府、州、县、厅所属的城厢市镇村屯实行里甲之制。规定110户为里，设里长1人。里下为甲，设甲首1人。在城镇设坊厢，相当于里甲，主管人员称坊长、厢长。里甲坊厢每5年编审一次。里长、坊长的职责是调查田粮丁口，编制赋役单册。在实行里甲制的同时，清政府还在乡村推行保甲制，规定以户为单位，每户给予门牌，“书写姓名、丁男、口数于上，出注明所往，入则稽其所来。”^②编制以10户为1牌，10牌为1甲，10甲为1保。牌设牌头，甲设甲长，保设保长。里长、保长均由地方上“有身家之人报官点允。”山居棚民，也必须按户编册，如地方堡子村庄，

① 《宋史》卷167《官职志七》。

② 《清朝文献通考》卷22。

聚族百人以上，保甲不能编查，也要选族中有品望者，立为族正，以行检点。里甲和保甲是清朝统治人民的基层组织。里甲制下的户籍统计，以户为主，专管征收地方的赋税；保甲制下的户籍统计，以人为主，目的是监视乡民的思想与行动。

(3) 村社制度。村社制度独行于元代。元朝实行社制，始于元世祖七年（公元 1270 年）。先在北方汉族聚居地区施行，后推广到江南。社是元朝在乡村建立的基层组织。社以自然村为基础。50 家为 1 社；不足 50 家，与邻村合为 1 社。如地远人稀，不便相并，则允许随便设之，不受户限。社设社长，统理社务。元朝颁行的立社令文赋予社长三项基本职责。一是承办公共事务，监督生产活动。如负责组织水利建设、修桥补路、生产互助，督促社众及时耕作收获，征调本社社众充当役夫等等。二是掌管义仓。为了解决荒年歉收时的生活救济问题，社立义仓。每遇丰年，社众每人留粟一斗，储于其中。遇荒年或社民遭灾，由社长主持发放，以行赈济。三是维护地方风纪，调处民事纠纷。社民必须服从社长，其生产、生活、言行无不受社长的督察干预。社内游手好闲、不遵父母兄长教令的“凶徒恶党之人”，社长有教训之责。如不悔改，遇本社应派差役，社长可派其替民应役。如社民服从国家教令，勤务农桑，可经社长保举，领受政府褒奖。社民如有婚姻、家财、田宅、负债等一般诉讼纷争之事，可不必告到官府，而听社长调解处置。此外，社长还负有及时告发社民违法行为的责任。如告发不及时，社长要连坐，即与违法者一样受到官府惩处。元代社长不是官职，而是一种职役。社令规定，社长由社众推举年高、通晓农事、有兼丁者充任。

(4) 乡（镇）保甲制度。乡（镇）保甲制度始于清末，主行于民国时期。为适应经济发展和社会演进带来的变化，清朝政府于 1908 年颁布了《城镇乡地方自治章程》，在原里甲和保甲制度的基础上，明确了县下乡镇建制。规定城厢外的市镇、村庄、屯集，人口满 5 万者设镇，不满 5 万的为乡。至此，镇作为与乡并

行的基层行政建制始行于乡村并承袭下来。到国民政府时期，逐步形成一套组织严密的乡（镇）保甲制度。1928年，国民政府颁布《县组织法》，规定区为县下一级行政机构，设区公所（1934年改为区署）。区以下为乡（镇）。凡满100户以上的村庄为乡，不满100户则聚数村为1乡。满100户以上的集市为镇。乡与镇分设乡公所、镇公所，设正、副乡镇长各1人。乡镇以下，又分为间和邻，以5户1邻，5邻1间。30年代以后，逐步取消邻间组织，推行保甲制度。1939年9月，国民政府公布《县各级组织纲要》，对农村基层组织进行了调整。规定原则上10户1甲，10甲1保，10保1乡（镇）。乡（镇）公所除设乡（镇）长1人，副乡（镇）长1~2人外，还设民政、警卫、经济、文化4股。各股设主任1人，干事若干人。警卫股主任必须为国民党员，由县政府委任。乡（镇）自办事项，须经乡（镇）务会议议决方能实行。乡（镇）务会议由乡（镇）长为主席，参加会议的有各股主任、干事以及与所议事项有关的保长。乡（镇）设乡（镇）民代表会作为“民意机构”。其代表由保民大会选举，每保2人。乡（镇）民代表会名为“民意机构”，实受官方严格控制。各乡（镇）长均由县府委任。

1940年颁布的《警察保甲及国民兵联系办法》、《各县保甲整编办法》进一步强化了保甲制度。建立保办公处，除设正、副保长各1名外，还设干事2~3人，分掌民政、警卫、经济和文化事务。同时，使保甲组织警察化、特务化。保甲长形式上由保民大会、户长会议选举，实际均由上级政府严格挑选并经常进行训导，使之能兼任政治警察之任务。保长兼任保国民兵队队长和国民学校校长。保甲之内实行严格的“联保连坐切结。”

民国时期的乡（镇）保甲制度，是中国数千年封建社会反动的乡村政制的延续。1949年，国民党反动统治的被推翻，宣告了这一制度在中国大陆的终结。

2. 少数民族地区乡村政制的特殊形态

我国是一个由多民族组成的国家。由于少数民族大多聚居于边疆或深山之中，交通阻隔、语言不通、习俗不同，给治理造成较大困难。历代封建王朝，无论是以汉族为主的统治集团，还是以其他民族为主的统治集团，为了实施对少数民族地区的控制，维护自己的统治，都在这些地方实行了较为特殊的治理制度。这种特殊的治理制度，也表现在乡村政制方面。

早在秦汉时期，在少数民族地区就实行了有别于内地郡、县、乡制的“蛮夷君长”制度。即只要民族地区的土著首领（古贬称边疆少数民族为“蛮夷”）承认归顺，承担一定的贡纳义务，中央王朝不改变其称号，甚至封其君长，赐以印绶，委以“蛮夷君长”统辖其原有部民的权力。虽然当时少数民族地区下层居民的具体组织形态难以考证，但显然不同于一般汉族地区的乡亭什伍之制。从各民族的发展水平和有关历史文献看，主要是一种以血缘为基础的部落酋长制。从唐代始，把羁縻州、县制正式确定为治理民族地区的一种地方行政制度。所谓“羁縻”，即笼络联系之意。唐、宋王朝为稳定“蛮夷”地区，广设羁縻州县。以其首领为都督、刺史、县令，并准其世袭。当时羁縻州县规模较小，州一般辖五六百户，县辖二三百户，与内地州县不可比拟。由于羁縻州县治所简陋，治围狭小，实际已成为民族地区的基层行政建制，是“蛮夷君长制”到土司制度的一种过渡形态。

土司制度是中国封建统治阶级治理民族地区的最典型的一种政治制度。它深入民族地区的乡村之中。土司之制始于元，盛于明，衰延于清，个别地方一直延续到新中国建立。土司又名土官（相对于“流官”而言）。即在少数民族地区设立不同于汉族地区的统治机构和官职，主要以土人为官，准其世袭。土司官制有两个序列。一类是行政区划与内地同，为府、州、县，设土知府、土知州、土知县；另一类是军政合一的宣慰司、宣抚司、安抚司、长

官司。在一些地方，两类土官并设；在另一些地方则只设其一。在鄂西，土司多以土家族大姓为主。安抚司以下，400户以上设长官司，400户以下设蛮夷官司。蛮夷官司以下基层建立军政合一的“旗”，每旗百余人或数十人。各旗设“旗长”或“旗头”，管理户口和差役，训练士兵。安抚司以下土司所辖人丁较少。如金峒司（今咸丰县黄金洞地），元至正六年置安抚司，仅领石关峒、西坪二蛮夷官司，所辖民户不足800。由此可见，在鄂西，长官司、蛮夷官司，乃下层之土司，是控制土民的基层管理机构。在土司制度下，实行寓兵于农。有事调集为兵，以备战斗；无事则散处为民，以司耕凿。土官世有其民，与土民之间存在严格的统治与被统治关系。据史料记载，鄂西一些土司“鲜知法纪，所属土民滥行科派，甚至取其子女，生杀任信，无所不至，土民敢怒而不敢言”。^①各土司之下的舍把（具体办事的土官），瞒上欺下，作威作福，横行乡里。

清雍正四年（1726年），实行全国性大规模改土归流，绝大多数少数民族地区的土司制度被废止。但在云南的西双版纳、德宏等少数民族地区，土司制度却一直延续下来，直至新中国建立后才彻底废弃。西双版纳的土司制度，为我们提供了一幅封建社会少数民族地区乡村政制的特殊图型。

西双版纳是我国傣族聚居区。从元代开始实行军政合一的土司制度。召片领（意为广大领土之主）是当地的最高统治者。明、清王朝给其封号为车里宣慰使。以召片领为首，按血缘宗法关系，组成严密的领主集团。大小土司及家臣，都有分封的采邑。宣慰分封各大勐，大勐分封小勐，各级家臣按爵位大小确定采邑多少。从而形成严密的等级从属制度。至基层，以村寨为地方自治单位。每一村寨，设“叭”级村长1人，次一级的“𡵓”、“线”各若干人。若村寨较大，则村长称为“叭弄”，同设若干“叭”级助理。较小

① 《鄂西少数民族史料辑录》，第234页。

村寨，仅设“𡩊”级村长1人，辅之以“线”1人或数人。最小村落，则只设“线”级村长1人。所有这些人员均由村民推选本村中大家信任之人充任，但必须经领主（管辖本村寨的土司——一般通称为“波郎”）批准。他们负责村寨的行政及经济事务，如征收钱粮赋税，调解和裁判民事纠纷，调派伕役等等。在封建领主的统治下，土地全为领主所有，只要头脚下地，就是召片领的奴隶，广大民众遭受着残酷的奴役和剥削。

除土司制度以外，明、清王朝还先后在我国其他民族地区实行过不同于内地的基层政制。如东北边疆的“噶珊”制度和新疆的“伯克”制度。

明王朝为加强东北边防和控制生活在那里的少数民族，于永乐七年在黑龙江、乌苏里江流域建立了军政合一的奴儿干都司（直属中央政府），在其下设立了近200个卫所。卫所为军政合一的基层单位（与内地纯军事建制不同）。所（千户所）比卫低一级，设正千户1人，副千户2人，所镇抚2人，百户11人。卫所大小官员，都由明朝政府委派任命，不过大多是“因其部族，官其酋长”，“给予印信，俾各仍旧俗，统其属以时朝贡”。^①

清王朝建立后，在奴儿干都司及东北其他地方，实行八旗制度。八旗制度是努尔哈赤创建的“兵民为一”的满族社会组织形式。编入八旗的人民，出则为兵，入则为民，负有战时出征，平时生产的义务。佐领是八旗制度下军政合一的基层单位，下辖数百人。佐领是清朝用以代替明朝卫、所的一种重要组织形式。清政府对黑龙江、乌苏里江流域的各族居民，除了编入八旗者外，还通过“噶珊”进行管辖。“噶珊”是满语乡村的意思。它由不同的家族和个体家庭组成，首领叫“噶珊达”，即乡长、屯长。其上有“喀喇达”，即氏族长（姓长）。这种办法也就是将没有编入八旗的居民编入户籍，以村屯或氏族为单位，“各设姓长、乡长，分户管

^① 天顺《明一统志》卷89，《女真》。