

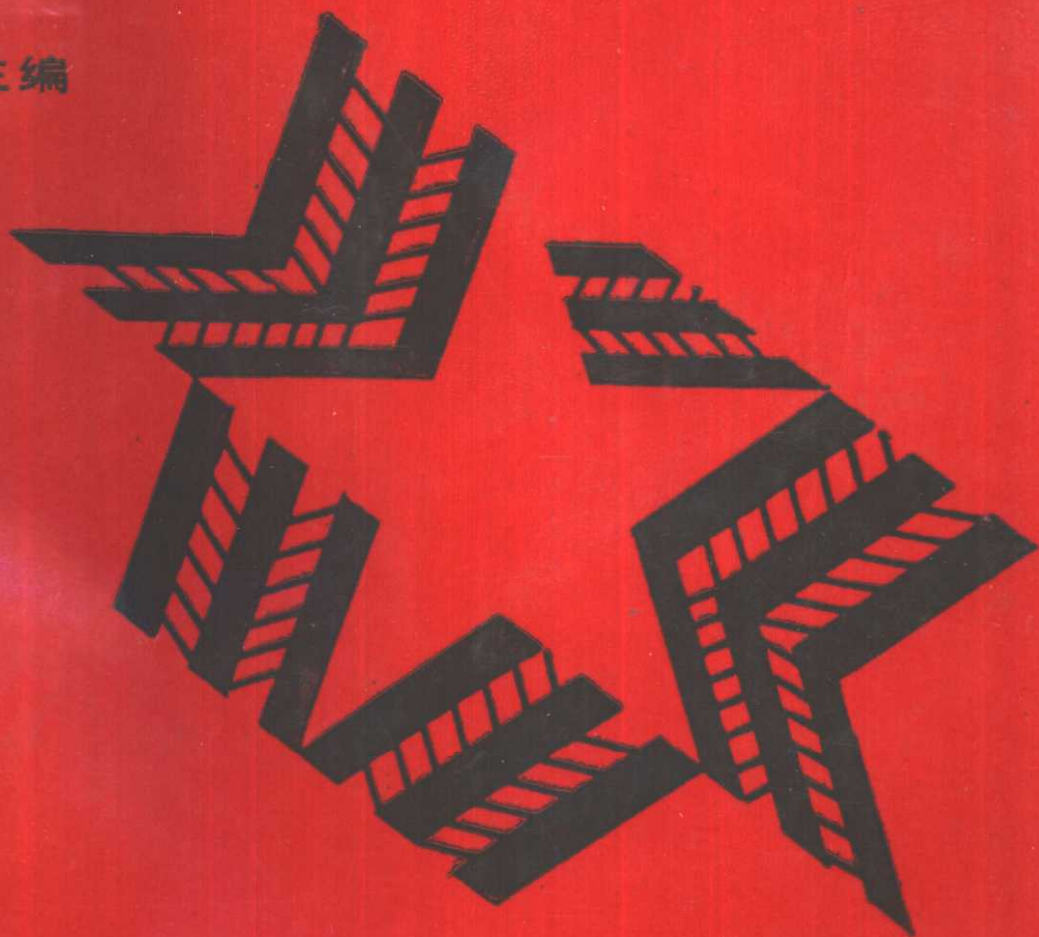
中国农村基层政权建设丛书

中国农村 基层建制的历史演变

ZHONG GUO NONG CUN
JI CENG JIAN ZHI DE
LI SHI YAN BIAN

张厚安
白益华

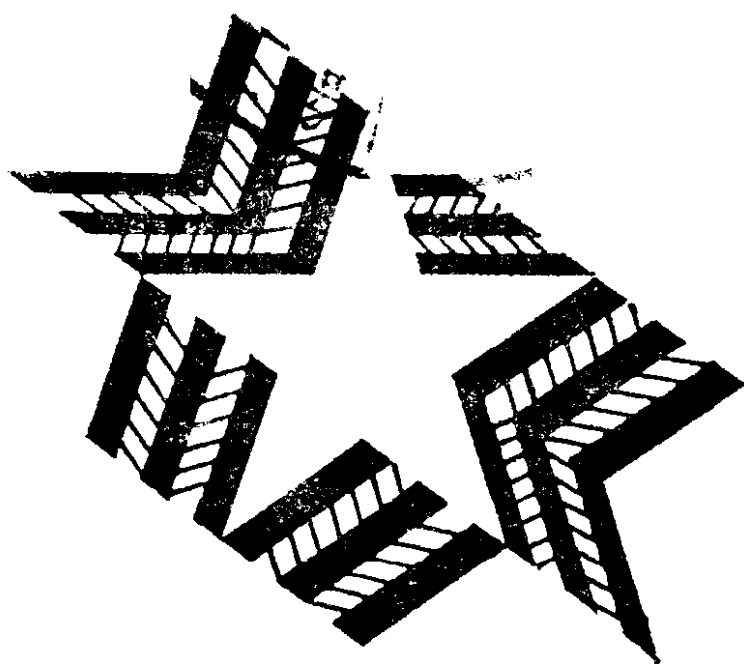
主编



四川人民出版社

张厚安 白益华 主编

中国农村 基层建制的历史演变



四川人民出版社

登记证号：（川）第001号

特约编辑：钱学文

责任编辑：袁久勇

封面设计：解建华

技术设计：王鲁琴

• 中国农村基层政权建设政权丛书 •

中国农村基层建制的历史演变

张厚安 白益华 主编

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店经销

成都印刷一厂印刷

开本 787×1092mm 1/32 印张7.25 插页1 字数 154 千

1992年4月第1版 1992年4月第1次印刷

ISBN 7-220-01533-X/C·150 印数：1—2000 册

定价：3.30 元

历史顾问：熊铁基

作 者：张翼之、黄华文、郑邦兴

中国农村基层政权建设丛书编委会成员：

**张厚安、白益华、郑邦兴、吴志龙、
王克安、项继权、王振耀、汤晋苏、
奚培章、张月发**

编 者 的 话

党的十一届三中全会以来，农村改革成绩斐然，举世瞩目。然而，我们也不能不看到近年来农村经济徘徊和一些突出的社会问题正影响着农村社会的稳定和发展。如何把实行家庭联产承包责任制后，处于一家一户分散经营状态的亿万农民重新组织起来？靠什么保证广大农村的长治久安、繁荣昌盛？怎样才能更好地推进农村基层民主政治建设的进程？这些都是当前面临的严峻课题。

根据宪法第30条和第111条的规定，在治理农村的活动中，我国采取了“乡政村治”的政治模式，即“乡”和“镇”是国家依法设在农村最基层的一级政权，“村”则是农村最基层的群众性自治组织。二者都是社会主义的上层建筑，同为社会主义经济基础服务，都必须适应社会生产力发展的需要。乡政村治既互相区别，彼此不能替代，又互相联系，互为依托。就乡与村的这种依存关系而言，可以说历代如此。就现实村治对乡政的作用而言，则村治乃乡政的基石，也是人民民主专政大厦的基础。这说明，在新中国乡政村治的结合已具有全新的性质。尽管如此，二者的区别也是明显的。当乡政村治处于良性运行时，就可以把亿万农民组织起来，

党和国家的重大方针政策就能“进村入户”、落实到基层，农民就能安居乐业，农村就能稳定。反之，当乡政村治处于恶性运行时，就会出现上情不能下达、下情不能上达的梗阻现象，就会出现干群关系紧张，引起广大农民的不满，使农村危机四伏。总之，只有当我们把农村基层治理好了，我们才有可能立于不败之地。也正是从这个意义出发，丛书在反映乡、镇政权建设的同时，对村民自治和村级组织建设给予了应有的重视。

中国是个农业大国，农村基层政权的巩固与发展直接关系到国家的安危。那么，如何才能建设起符合中国农村实际、具有中国特色的农村基层政权呢？就在实践呼唤着理论的时候，《中国农村基层政权建设丛书》由四川人民出版社出版与广大读者见面了。这套丛书是哲学社会科学“七五”期间国家重点项目《中国农村基层政权建设》的阶段成果，它包括三个方面的内容。

第一，“丛书”从古今中外纵横比较的角度，系统地阐明我国农村基层建制自商代以来的历史沿革，同时，在深入调查研究的基础上比较深刻地论述了以乡镇政权为中心的中国农村80~90年代的政治形势。这些内容反映在：《中国农村基层建制的历史演变》。《中国乡镇政权建设》和《中国农村村民自治制度》等书里。其中第一本偏重于资料性和知识性。我们认为，只有对自己的历史、他国的经验和我国乡、镇政权的现状及整个农村政治形势有一个比较清晰的了解，才能在研究当前我国农村基层政权时站到一个新的高度去发现问题之所在，认识其根源和发展规律，从而找到正确的对策。

第二，“丛书”详细而系统地介绍了我国农村基层政权自身建设的各个方面。农村基层政权主要是由乡、镇人民代表大会和乡镇人民政府两大部分所组成，它在整个政权体系中的地位和机构设置上，在对辖区的行政管理和职权的行使上，都与县（市）以上的地方政权及城市基层政权有着不同的特征。同时，这些年来随着改革的深入，各地农村基层政权的具体构架也在不断地发生着变化。为了更好地反映农村基层政权的全貌，丛书在写作过程中既强调坚持马克思主义国家学说的基本原理，充分反映宪法、法律、法规及其变化；又强调从实际出发，充分反映80~90年代中国农村基层政权的现状，根据各地不同情况，分层次、分类型地加以评介，把科学性、知识性和描述性结合起来。丛书的这一部分着重探讨并回答了：乡镇人民代表大会怎样才能更好地发挥农村基层一级政权的作用；乡、镇政府机构的设置和管理怎样才能达到精简和高效；县以下层次区划怎样算科学合理；农村干群关系紧张的原因与对策等紧迫问题。总之，探讨并回答了怎样才能在不长的时期内“真正把农村基层政权建设成为密切联系群众、全心全意为人民服务，并且能有效地领导和管理本行政区域的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权”（1986年9月26日《中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知》）。这些内容反映在：《县以下层次区划模式》、《乡镇人大运转障碍与对策》、《乡镇政府体制改革导向》、《乡镇干部制度》和《乡镇行政管理现状与改革》等书中。这一部分是整个丛书的重点和核心。我们希望通过这一部分使读者对我国农村基层政权从理论、法律与现状的结合上有一个全面的了

解，希望它对正在进行的农村政治体制改革有所裨益。

第三，“丛书”根据作者几年来深入县以下农村实际考察所掌握的丰富资料，微观地介绍了农村基层政权建设中的一些好典型。这些典型的某些作法，在一定程度上带有普遍意义。80年代农村经济体制改革的结果是，全国绝大部分地区实行了家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营制。以后，由于乡镇企业的迅速发展，使集体经济有所加强，特别是苏南经济模式的出现有一定的代表性。与此同时，还有一些地区，如山东的长岛县、河南七里营的刘庄等还保持着完全集体经济的经济体制。经济体制改革中出现的这种多样性必然导致农村基层政权建设中的复杂性。因此，对今日中国农村基层政权既不能限于一般了解，也不能在改革中搞“一刀切”。丛书中的《苏南经济模式与乡镇政权》、《山东莱西村级组织建设》、《农村政治文化与乡镇政权》、《小城镇政权建设》等就是试图从一个地区或一个方面的经验对广大农村提供选择模式和借鉴。

本“丛书”在写作的过程中，得到了民政部和各地区民政厅局、人大常委会、农研室、体改办的支持、帮助和关怀，受到了广大乡、镇、村干部和农民群众的热情接待，得到了全国各地研究有关农村问题的学者、教授、专家的合作，在此一并表示最衷心的感谢。

《中国农村基层政权建设丛书》编委会

1990年6月于武汉

目 录

第一篇 商周至明清时期的农村基层建制

第一章 商周时期	(1)
第一节 商朝.....	(1)
第二节 西周.....	(3)
第二章 春秋战国时期	(11)
第一节 郡县制的产生与发展.....	(11)
第二节 乡里组织概况.....	(15)
第三章 秦汉时期	(17)
第一节 乡里组织概况.....	(17)
第二节 乡里的社会职能.....	(18)
第三节 乡里官吏的职责和选用.....	(22)
第四章 三国两晋南北朝时期	(29)
第一节 三国两晋南朝的乡里制度.....	(29)
第二节 北魏的宗主督护制与三长制.....	(30)
第五章 隋唐宋时期	(35)
第一节 隋朝.....	(35)
第二节 唐朝.....	(38)

第三节	宋朝·····	(45)
第六章	元 朝 ·····	(53)
第一节	里甲制·····	(53)
第二节	村社制·····	(56)
第七章	明 朝 ·····	(64)
第一节	里甲制的概况·····	(64)
第二节	里甲的职能·····	(68)
第八章	清朝和太平天国 ·····	(73)
第一节	保甲制·····	(73)
第二节	里甲制度·····	(77)
第三节	特别行政区的基层组织·····	(79)
第四节	太平天国乡官制度·····	(84)

第二篇 中华民国时期的农村基层政权

第九章	北洋政府时期 ·····	(91)
第一节	民国初年农村基层政权的频繁变更·····	(91)
第二节	山西、云南、浙江的“村治”·····	(100)
第十章	南京政府时期 ·····	(106)
第一节	南京政府初建时期的区村闾邻制 和区乡闾邻制·····	(106)
第二节	“剿匪”区域的保甲制度 和分区设署制度·····	(122)
第三节	新县制实施后的区乡保甲制·····	(133)

第三篇 革命根据地时期的农村基层政权

第十一章	土地革命时期苏区的乡村“苏维埃” ·····	(157)
-------------	-------------------------------	-------

第一节	苏维埃政权是中国历史上的新型政权	.....	(157)
第二节	乡(市、镇)代表大会和乡苏维埃政府	.....	(164)
第十二章	抗日战争时期的边区“参议会”	.....	(169)
第一节	从土地革命时期的苏维埃政权到		
	抗日时期参议会的转变	.....	(169)
第二节	乡(市)参议会与乡(市)政府	.....	(172)
第十三章	抗战胜利后解放区的“人民代表会议”	.....	(178)
第一节	从“参议会”向“人民代表会议”		
	的转变	.....	(178)
第二节	乡(村、镇)人民代表会议与		
	乡(村、镇)政府	.....	(181)
第四篇	新中国成立后的农村基层政权		
第十四章	建国初期的乡政权(1949—1958年)	.....	(186)
第十五章	人民公社时期的“政社合一”体制		
	(1958—1982年)	.....	(193)
第十六章	政社分开,重建乡人民政府	.....	(198)
第一节	政社分开后,乡建制的几种模式	.....	(198)
第二节	乡镇人民代表大会	.....	(200)
第三节	乡镇人民政府	.....	(202)
第四节	村民委员会	.....	(204)
第十七章	把农村基层政权真正建设成为一级		
	政权实体	.....	(208)

第一篇 商周至明清时期的农村基层建制

第一章 商周时期

第一节 商朝

中国古代政权建设开始于什么时候？学术界至今还没有定论。夏朝是中国历史上第一个奴隶制王朝，已有正式的国家机器和职官，但是，由于至今还没有发现夏代的文字，后世关于夏代的文献记载又很零碎，如只有“六卿”、车正、牧正、庖正、兽臣和仆夫等官名，对基层政权机构和官吏设置情况，则是一无所知。

以后，到了商代，已完全进入了奴隶社会的发展时期，商王朝已有强大的国家机器，政权机构设官分职也已比较完备，形成了一套自上而下的行政管理机构。但是，有关商代的文献资料流传下来的还是太少，殷墟甲骨文的记述也很零

碎。因此，商朝政权机构的全貌，尤其是它的基层政权组织情况，至今仍不为人们所尽知。

《尚书》是我国上古时期历史文件和部份追述古代事迹著作的汇编，也是今天我们研究商朝政权组织的重要资料。据书中《酒诰》篇的记载，商朝的地方行政官吏，依次是：侯、甸、男、采、卫、邦伯、里君。按照“九畿”的说法：商朝国都四周一千里的地区是商王直接统治地，称国畿，国畿之外方五百里为侯畿。以下每隔方五百里，就分别为甸畿、男畿、采畿、卫畿。而这些方国的国君，他们的封爵，就分别为侯、甸、男、采、卫；邦伯，是商朝国畿内的州长；最后的里君当是基层政权组织“里”的行政官吏。这是符合古代历史情况的，因此“里”最初本是居民聚居的单位。上古的先民，在居住地周围筑起防御的围墙，就叫做“邑”。所以，《尔雅》就说：“里，邑也。”《公羊传》的注文中也说：“在田曰庐，在邑曰里。”可见“邑”就是“里”。里君是基层组织行政官吏，也就是里长。

但是，在现存的商代甲骨文中却没有里君的记载，而有“族尹”。如“束尹”、“演尹”和“贯尹”等。这是因为商朝的社会基层组织是宗族，民众都按族而居，一族居住之地即为一个行政基层单位“里”。所以，里长之名，均为尹字之前冠以“束”、“演”、“贯”等族名，族尹是为商朝的基层行政官吏。由此可见，政权系统与宗法系统相结合，是商朝官制的特点之一。

此外，殷墟卜辞中还有称为“多生”的，亦即《尚书》《酒诰》篇中提到的“百姓”，他们属于贵族阶层，是商朝政权的社会支柱。这些人当中有的就是族尹，有的虽不是族

尹，但是，由于他们是奴隶主和上层人士，是族邑中的天然尊长，所以，商王对他们极为重视，常常以盛宴招待他们。

里长的职责是多方面的：如管理户籍，征收赋役，看护仓库、兵器和牲畜，主持祭礼等，而主要的还是组织和领导农业生产、狩猎和作战。这种官吏职责的多样性，说明商朝官制还具有分工不明确和一官兼多职的原始性的特点，也是中国奴隶社会官制的特征之一。

商代基层政权机构的作用是很大的，它不仅肩负着维护社会治安，组织和管理社会生产的功能，而最主要的作用，还是忠实地执行上一级政权机构的政令，对奴隶和国人施行严酷的压榨，从而支撑了商朝奴隶主政权。

第二节 西周

商朝后期，分布在商王国西部泾河和渭河流域的周族，发展起来了。周族本是夏、商两个王朝统治下的一个诸侯国，商朝末年，它已发展成为西部地区强大的“方伯之国”，并联合其他部落起兵灭商。周武王在灭商之后，建立起以周族为主体的奴隶制国家，就是西周。

当时，西周统治者鉴于周族人口较少，为统治商王国的广大地区，于是采取大分封的办法，即把征服的土地连同当地的居民分赏给周王室子弟和功臣，用这种分区管理方式，建立自己的地方政权。在这种情况下，西周初年一共分封了71国，其中姬姓侯国53个，异姓侯国18个。这些受封的奴隶主贵族就率领他原来统治的公社农民，通过原始部落殖民的方式进入指定的占领区（即封地），构筑城堡，建立诸侯国，以镇压当地被征服的居民。此外，根据西周宗法制度，

在王室凡是没有被封为诸侯的王子，可以在王畿（周王直辖统治地区）范围内得到一份封地，叫做“采邑”；同样地，各诸侯国的国君也把一部份土地，作为采邑分封给自己的兄弟和卿大夫，所有这些采邑，也跟侯国一样都筑有城堡，加以镇守。这些大大小小的城堡，当时统称之为“国”或“都”，并把那些居住在城堡中的贵族和平民统称之为“国人”。而那些原来的商、虞、夏、各族的居民，因为居住在“国”之外的农村，即被称之为“鄙”和“野”的地方，所以，他们也就被称为“野人”。

但是，西周“国”和“野”的区分，又有相对的一面。如在周王直接统治的王畿之内，就散布着郑、西虢（guò国）等诸侯封国以及公卿大夫的采邑；而且，各封国和采邑又各有其“都”和“鄙”。西周中期以后，随着王室政治势力的衰落，诸侯国地方势力的不断增长，“国”和“野”经常处于变动之中，更没有固定的界线，于是形成“国”中有“野”，“野”中又有“国”的现象。

西周在划分“国”、“野”的基础上，地方行政区划分别推行乡、遂两种制度，即在“国”中行乡制，在“野”行遂制。由于实际上，周王室和各诸侯国，是既有“国”，也有“野”，所以，它们也都普遍实行乡、遂制度，如王畿就有六乡、六遂，诸侯国中，也有三乡、三遂的。

乡、遂组织系统如下：

【一】乡组织

行政机构	官吏名称	官吏禄秩
五家为比	比 长	下 士
五比为闾	闾 胥	中 士
四闾为族	族 师	上 士
五族为党	党 正	下 大夫
五党为州	州 长	中 大夫
五州为乡	乡 大夫	卿

乡组织与军事相结合，成为军队组织，乡之下各级官吏也就是军队的各级军官：

行政机构	家 数	比 (5家)	闾 (25家)	族 (100家)	党 (500家)	州 (2500家)	乡 (12500家)
	官 吏	比 长	闾 胥	族 师	党 正	州 长	乡大夫
军队组织	人 数	伍 (5人)	两 (25人)	卒 (100人)	旅 (500人)	师 (2500人)	军 (12500人)
	军 官	伍 长	两司马	卒 长	旅 帅	师 帅	军 帅

【二】遂组织

行政机构	官吏名称	官吏禄秩
五家为邻	邻 长	
五邻为里	里 宰	下 士
四里为鄹	鄹 长	中 士
五鄹为鄙	鄙 师	下 士
五鄙为县	县 正	下 大夫
五县为遂	遂 大夫	中 大夫

遂组织也与军事相结合，成为军队组织，遂之下各级官吏也就是军队的各级军官：