


当代

中国农村政治分析

季丽新 陈冬生 主编

DANGDAI ZHONGGUO
NONGCUN ZHENGZHI


FENXI

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

当代 中国农村政治分析

季丽新 陈冬生 主编

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农村政治分析 / 季丽新, 陈冬生主编. - 北京: 中国社会出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3622 - 8

I. ①当… II. ①季…②陈… III. ①农村社会学 - 中国 - 高等学校 - 教材
IV. ①C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 140413 号

书 名:当代中国农村政治分析

主 编:季丽新 陈冬生

责任编辑:向 飞

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66016392

销售部:(010)66026806 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1 / 16

印 张:13. 5

字 数:250 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价:32. 00 元

编 委 会

主 编 季丽新 陈冬生

副主编 南刚志 李默海 蔺雪春

目 录

绪 论	(1)
第一章 农村治理模式的演进	(8)
第一节 古代到近代的乡村治理	(8)
第二节 民国时期的乡村治理探索 ——乡村建设运动	(14)
第三节 中国革命时期的农村治理	(25)
第四节 新中国成立后前 30 年的治理 ——合作社与人民公社	(29)
第五节 改革开放以来的农村治理 ——村民自治	(34)
第二章 当代农村政治体系	(50)
第一节 乡镇政权	(50)
第二节 村党组织与村民自治组织	(65)
第三节 农村基层政治体系的内在问题	(69)
第三章 当代农民的政治参与	(75)
第一节 农民政治参与对农村政治发展的影响	(75)
第二节 改革开放以来农民政治参与的发展和特征	(83)
第三节 正确引导农民政治参与	(92)
第四章 当代农村的政治稳定	(98)
第一节 农村政治稳定的意义	(98)
第二节 影响农村政治稳定的因素	(101)

第三节 保持农村政治稳定的举措	(106)
第五章 当代农村的政治文化	(115)
第一节 农村政治文化变迁的前提与动力	(115)
第二节 农村政治文化的演变	(119)
第三节 实现农村政治文化创新的路径	(126)
第四节 农村政治文化变迁的影响	(130)
第六章 当代农民组织	(138)
第一节 农民组织对农村政治发展的作用	(138)
第二节 改革开放以来农民组织的发展历程	(144)
第三节 加快农民组织化进程	(151)
第七章 当代农村的政治发展	(155)
第一节 农村政治发展的内涵	(155)
第二节 当代中国农村政治发展的历史境遇与前提	(160)
第三节 当代中国农村政治发展的目标与任务	(169)
第四节 当代中国农村政治发展的困境与对策	(186)
后 记	(209)

绪 论

一、农村概述

在谈农村政治之前对于什么是农村应该有一个大体的认识,否则就失去了谈论对象,至少会导致问题不明确的缺点出现。因此,全面地认识农村很有必要。

1. 农村概念与特质

农村是我们经常提到的一个词,也是我们经常去的地方,甚至是一些人生活的地域。但对什么是农村却未必有清楚的认识。其实农村就是以个体家庭为社会基本单位,有一定区域的农业生产者的定居地,它是对应于城市的称谓,以农业生产(第一产业)为主,包括各种农场(包括畜牧和水产养殖场)、林场(林业生产区)、园艺和蔬菜生产等,当然现在许多地方的农村都有了工厂,各类企业也有很多了。农村大体呈现出几方面特点:

(1) 人口密度小

农村地域广阔,居民点分散在农业生产的环境之中,人口密度较小。

(2) 家族聚居的现象较为明显

很多农村居民都是聚族而居,村中往往都有大小姓之分,村中大姓属于村中大族,望族,人口占全村人口比重大,对村中事务影响也较大。

(3) 工业、商业、金融、文化、教育、卫生事业的发展水平相对落后

由于环境以及国家发展政策等原因农村地区的工商业、金融、教育、文化卫生事业相比较城市显得落后。

2. 农村与城市关系

农村与城市的关系,是我国社会最基本的关系,是互相依存的一对,没有农村就谈不上城市,没有城市也就无所谓农村,如何处理和协调两者的关

系也显得非常重要,涉及到我国社会经济发展最基本的战略选择。自新中国建立以来农村和城市有三种关系存在:其一,农村支援城市,新中国成立后,我们把发展工业特别是重工业作为主要目标,进行大规模的工业化建设,而工业、重工业多在城市,可以说也就是在发展城市,农村、农业支持工业发展也是在支持城市发展。工业化的初期积累主要依靠是农业,“(农业)因为可以更快地增加资金的积累,因而可以更多更好地发展重工业。”^①如何支援工业快速发展呢?国家通过强制手段采取统购统销、户籍制、公社组织体制和工农产品“剪刀差”等措施,来从农业、农村吸取大量产品和劳动力资源进行高积累。“1954年我国部分地区因水灾减产,我们却多购了70亿斤粮食。这样一减一多,闹得去年春季许多地方几乎人人谈粮食,户户谈统销。农民有意见,党内外也有许多意见”。^②据统计,1957~1977年,国家从农村吸取资源达6000多亿元。我国比较完备的工业体系基本上是靠从农村吸取资源而建立起来的,这就制约了农民收入增长。据统计,1957~1977年,农民收入每年增长不到1元钱。到1978年,农民年人均收入只有60多元,还有近1/3的农民未实现温饱。当时的农业支援工业,不是因为农业剩余而产生的,而是在政权力量作用下的农业贡赋,属于超经济强制。农业支持工业在城市的集中发展,逐渐形成了城乡二元经济结构。其二,改革开放后的农村服务城市。1978年以来,我国出现了第二次工业化及相伴随的大规模城市化。在这一过程中,农村和农民贡献出了大量的土地、劳动和资本。有资料显示,仅仅政府征地一项,改革开放以来农民就贡献有19万亿之多^③。除土地贡献外,每年约有2亿农民工进入城市和企业,同时,累计有2万多亿元农村资金通过金融渠道流向了城市。由于生产要素大量从农业、农村流向城市和工业,使城乡收入差距从1990年的2.20:1扩大到2009年的3.33:1,城乡二元经济结构得到了进一步强化^④。其三,城市反哺带动农村、农业,农村支持城市支持工业阶段。在改革开放30年里我国经济取得了长足进展,不管是工业品数量、质量,生产规模生产效率都有了很大提升,而与此同时,农村发展就显得远落后于城市,农业远落后于工业,这种情况长久下去势必影响工业与城市的持续发展,正是认识到这样的问题,党中央和国务院作出了一系列政策转变,如取消农业税,加大农村建设投入,建立农村社保等惠农政策,这些政策体现的是工业反哺农业,城市支持农村的发

① 《毛泽东选集》第5卷,北京:人民出版社1977年版,第285页。

② 同上。

③ 《国土部:防范农村土地再次大量流向城市》,《第一财经日报》2010年2月2日。

④ 《2009年我国GDP增长8.7%》,《人民日报》2010年1月22日。

展。同时,农村的发展也为工业、城市发展提供了支持,如原材料、土地等,特别是农民生活水平的提高开拓了工业品的农村市场,扩大了内需,为工业品下乡开辟了道路。可以说统筹城乡发展,协调城乡关系,不仅是提高农业劳动生产率、致富农民、发展农村的必然选择,而且是缩小城乡差别、促进城乡发展与社会进步、优化城乡人民生活条件的必然选择。

二、农村政治与农村政治研究

1. 农村政治界定

什么是农村政治。我们认为,作为一门学科的核心概念,必须给予科学的认识和界定。而界定农村政治则必须尊重一般政治学对政治的界定又要着眼于农村特别是中国农村现实。对于政治的界定,王浦劬等定义为:“在特定社会经济及其所表现的利益关系基础上,社会成员通过社会公共权力确认和保障其权利并实现其利益的一种社会关系”。^①通过这个被公认的定义我们不难发现:政治主要是围绕权力展开的,或说政治的核心就是权力。由此,农村政治也必然是农村权力的一种表现,由此我们将农村政治界定为“建立在农村经济基础之上一切与农村中权力及权力运作相关的一切现象都是农村政治”。这包括农村治理的方方面面,如国家的农村政策、乡镇与村庄关系、村干部选用、村干部与村民关系等等。

2. 农村政治的地位

有的政治学者根据政治的重要程度把政治区分为高级政治和低级政治。高级政治是指那些关系到国家安全问题、关系到战争与和平等涉及到国家命运的重大政治现象;低级政治则相反,指那些一般的不涉及国家重大决策的政治现象。如果按照这个标准来衡量农村政治的话,那么很显然,农村政治当属低级政治。因为农村政治主要涉及农村地区人们小规模的权利和利益调整问题,核心是农民与基层政权之间的权力和利益关系,虽然在某些情况下也涉及到农民与国家的关系问题,但这种关系是国家主导型的国家与农民的关系,一般不会涉及到国家安全、战争与和平等重大问题。^②

其实一种政治形态的地位是根据具体情况确定的,我国农村政治的地位就是一种典型:在革命年代,我们没有城市作为地盘,因此实行农村包围

^① 王浦劬:《政治学基础》,北京:北京大学出版社2006年版,第9页。

^② 程同顺:《当代中国农村政治发展》,天津:天津人民出版社1999年版,第34页。

城市战略,在此战略下农村的地位格外突出,我党在农村进行土地改革,分田地给无地少地的农民,在农村开展民主建设等。将农村建成了牢固的根据地,以为夺取全国政权奠定基础,此时农村政治对我党来说地位极为重要,它事关党的生存与未来发展。新中国成立后,国家建设重点转移到城市,政治的侧重点也随之转移至城市,农村地位有所下降,农村政治在我国政治中的地位也随之降低,农村成为地方落后的一种标志性现象。改革开放后农村改革成为改革的排头兵,农村地位再次凸显,政治上也极为重要了,随着改革深入至城市改革,农村地位又有所衰落。当前农村状况影响到了整个国家进步经济发展,由此,国家又开始重视农村建设,相继制定了一系列相关惠农政策,又开展新农村建设,农村政治重要性再次显现。

3. 农村政治的特征

了解农村政治的特征是正确认识农村政治的关键,也是确立农村政治独立研究领域的重要方面。农村政治的特征主要有:

(1) 农村政治与农村经济基础密切相连

这是农村政治的本质特征。因为政治是建立在一定经济基础之上的社会的统治、管理体系。那么,农村政治必然依附于农村经济基础之上,可以说有什么样的农村经济基础就有相应地建立在农村经济基础之上的政治形式。

(2) 农村政治的主体是农民

农村政治涉及的范围是农村,而农村主体是农民,当然农民还可以细分为普通农民和干部等。

(3) 农村政治是社会整体利益的反映,体现着社会整体利益与农村利益互动

农村政治首先反映农村利益,这是必然的。但由于农村在社会整体中的基础地位,使得它也同时成为社会整体利益的重要基础。正是在调整农村利益与社会整体利益的基础上农村政治表现了出自身存在的必要性。而农村政治关系、过程和活动以及制定农村政策的都是基于某种社会整体利益和农村利益需要,并借助农村社会的统治、管理体系而形成、展开。

(4) 农村政治的形成和发展有其必然的规律

虽然农村政治有不同的历史形态和错综复杂的政治关系,但农村政治作为一种政治现象,是一种特殊的矛盾运动,其产生、发展、变化乃至消失,都遵循着特定的规律,都有着其客观内容。

4. 研究农村政治的意义

(1) 研究农村政治有利于国家政治研究

农村之于国家是部分与整体的关系,整体离不开各个部分,各个部分有机组合构成整体。由此可以这样认为:农村政治的研究是国家政治研究的一个重要组成部分,这个部分研究进行的好有利于国家整体政治的研究深入。在中国由于农村所占比重从人口与土地面积来说都是最大最多的,对其的政治研究对于国家政治来说尤为重要,特别使其中的农村政治发展问题研究对国家政治发展有着一定的引领作用。

(2) 有利于国家发展

中国人口有80%在农村,他们的发展直接关系到整个国家的发展,换句话说只有这些人口发展了,国家才能发展。而农村发展就需要了解农村,了解农村的途径之一就是加强对农村的研究,通过对农村的研究了解清楚农村的具体情况,如,农村人口的具体经济状况、文化状况等,分析出阻碍农村发展的各种因素,进而在研究的基础上提出解决方案,从而为农村发展提供支持,应该说农村研究是发展农村的前提,而农村发展又是国家发展的前提。因此可以说,农村研究是国家发展的前提条件。

(3) 有利于维护农村稳定

农村政治涉及的是农村的权力问题,而农村的领导力量体现着农村权力。由此应该说农村政治决定着农村稳定,而稳定的实现最重要是政治的稳定问题,有了政治的稳定,权力行使顺畅有利于国家政策的贯彻与执行。特别是一些利于农民、农业、农村的良好政策如能得到政治权力的辅助贯彻显然会对农村社会稳定起到至关重要的作用。

(4) 有利于发展农村

农村的发展离不开农村权力,而这个权力有好坏、强弱等分别,有完善、发展等需要。通过农村政治研究能够较清晰地认识农村权力的性质、优势、不足,从而对农村权力甚至更广泛的权力设置进行完善,以便更好地为发展农村服务。以往我们有过重政治轻其他方面发展的教训,导致经济社会发展迟滞。当前也有一种重经济而轻政治的现象,认为政治可有可无,唯经济为重。这固然符合经济基础决定上层建筑的经典理论,但在现实中政治对经济的反制作用却不能忽视。没有政治的清明往往也难有经济的清明,政治的腐败导致经济滑坡的例子比比皆是。可以说,政治离不开经济,经济也离不开政治,没有政治的发展,经济的发展也必然受到制约。

(5) 农村政治研究有利于正确认识和理顺农村政治关系

农村政治产生以来,农村政治关系相当复杂。而国家与农民的关系是这些政治关系的最主要方面。通过对农村政治关系和政治活动的系统分析,我们能够正确认识和处理国家和农民的关系,确认农民利益的主体地位,同时提高农民自身的民主意识和政治素质,增强农民自我保护的能力,从而使农民的权利和利益得到应有的尊重、维护和增进。在社会主义社会,农民利益与国家整体利益并不是矛盾的,而是高度一致的,在一定程度上农民的利益就是国家的最大利益。

5. 农村政治的研究方法

(1) 理论联系实际法

理论是人类实践经验升华,它指导实践活动。因此理论研究历来都被作为政治学研究一个重要方法。当前我国农村政治理论还很不完善,理论上还有不少不足,这方面需要研究者多下工夫丰富农村政治方面的理论。光有理论还不能说就能研究好农村政治,这是因为农村政治是建立在鲜活农村政治生活中的,只有深入到了火热的农村生活现实中才能真正感受到现实的农村政治情况。因此,理论联系实际的研究方法对农村政治研究十分必要和可行。

(2) 实证案例分析法

农村发生的带有政治色彩的事件很多,这些事件经过加工升华就成为了进行实证分析用的案例,当然让我们个人去搜集加工事件成案例显然是不现实的,这会耗费很大精力、财力,这方面我们可以通过报刊搜集经过记者搜集加工后发表报道。对于搜集到的案例我们可以采取归纳综合分析的方法,找出规律性的东西,以增强我们对农村的认识。这可以弥补我们深入农村生活较少的缺陷。

(3) 利益分析法

中国有句俗语:天下熙熙皆为利来,天下攘攘皆为利往。讲的是利益是人们行为的基本动机。对于利益在政治生活中的作用,多位政治大家都有过论述,如马克思就认为:“政治冲突归结于经济发展所造成的现有各个社会阶级以及各个阶级集团的利益斗争”。^① 恩格斯也曾指出:“政治词句和法律词句正像政治行动及其结果一样,都是从物质动因产生的”。^② 显而易见,利益在政治生活中作用非同一般,既然如此,我们也就可以从利益解读入

① 《马克思恩格斯全集》第22卷,北京:人民出版社1965年版,第592页。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷,北京:人民出版社1965年版,第39页。

手,对政治现象进行利益解析,如农村政治组织构成的利益基础为何?农村干部与一般群众关系的现实状况有哪些利益诱因;农村政治发展的利益机制是什么等。总之,利益分析法在解读农村政治中有着极为重要的价值。

第一章 农村治理模式的演进

第一节 古代到近代的乡村治理

乡和里是中国古代沿革迄今最重要最常见的两级基层行政区划,历朝历代各有兴废,或改换名称。本书所要探讨的中国古代乡里制度是指上自夏商周三代,下迄清中叶这一个时间段内的乡里区划、职官设置。根据政治学理论,国家的最基本构成要素是土地和人口,而乡里组织正是直接对这两者进行管理的机构,因此乡里制度在国家政治制度中占有重要位置,历代的统治者都在注意加强乡里管理。因中国专制主义中央集权不断加强的需要。统治者必须加强对地方基层的控制,但同时也面临着缩小控制成本的问题,为了达到控制和成本的最佳平衡点,中国的乡里制度走出了一条从乡官制向职役制转变的道路。

一、何谓乡里制

在漫长的封建社会,封建国家由于其统治能力和地方财力的限制,在基层社会的管理上,有“皇权不下县”的传统。在广大农村地区,县以下的治理则是建立自治型的乡里制度。封建社会的乡里制度是历史上关于乡村社会治理制度的总称,这种制度借助宗族制度强化了对乡村的管理,用行政手段编织了乡村社会。封建社会的乡里制度,亦称保甲制度、村社制度、里甲制度等。乡里制度是封建社会基础组织机构。

二、乡里制特点

基层乡里制度的建立对封建社会各朝统治的稳固起着极大的作用,它

是加强专制主义中央集权统治的强有力手段。《墨子·尚同》中说过,做到“乡治”,就能达到“国治”、“天下治”。乡里制度之所以有如此作用,是因为它适应封建国家控制人口的需要。户口是封建国家征收赋税、调发徭役、组织军旅的最基本的依据,封建皇帝要最大限度地把自己的人户控制在自己手里,就必须达到乡治。另外,乡里制度对于维护地方治安、防范和镇压农民阶级的反抗具有特殊功能。

封建社会各个朝代基层乡里制度虽有所变更,但其基本特性始终未变,这就是:

第一,宗法性。历代乡村行政体制的基本原则是“什伍相保”或“什伍连坐”,乡村行政组织的建立是以对全体乡村居民进行什伍编制为起点的。封建社会的乡村组织由原始公社制和奴隶制传承下来,多半是聚族而居。与奴隶社会相比,其变化是,由于阶级的分化,以血缘关系为纽带的宗族关系,融于乡党邻里的关系之中。昔日的宗子、族长、家长变成了宗法地主而成为乡里的头目,从而赋予乡里行政体制以宗法性特征。封建社会历朝乡里组织头目的选举均是如此。例如,秦汉时代的乡三老,必须由“年五十以上,有修行,能帅众”者担任,号称“众民之师”^①,具有“劝导乡里,助成风化”^②的权威。这种所谓三老,就是宗法地主。北魏实行的“宗主督护制”,更是明显,即使后来改行的党、邻、里,“皆豪门多丁者为之”^③。北齐、北周时代的党族,隋代的族正,唐代的乡正、耆老,五代、两宋的耆长等,皆为宗法地主。明清时代的乡里头目,由于缙绅是人选,宗法性特征依然存在。

第二,行政包揽一切。封建社会行政职能的政治性强,基层的乡村组织也是如此。乡村的乡里头目,既是宗法地主,更是所在乡村的行政长官。他们秉承上级行政长官的旨意,凭借手中的权力,管理乡村的一切事务。诸如:提倡乡议,维护封建伦理秩序;维持治安,强化对民众的控制;劝课农桑,保证统治者的赋税收入;管理户籍,以利徭役、兵役的征发;兼理司法(听讼)等。正如陆世仪所说:“先按地方分邑数乡,然后什伍其民,条缕析,令皆归于约长,凡狱讼、户口、田数、徭役,一皆缘此而起。”^④可见,乡村组织的行政职能是很广泛的。

① 《汉书·文帝纪》。

② 《后汉书·明帝纪》。

③ 《魏书·常景传》。

④ 《保甲书·广存》。

三、古代乡里制

乡里组织萌生于商周,春秋战国时代是乡里制度初步定型期。这个时期,乡、里开始并称;乡正式成为县以下基层组织的一级单位;里、什、伍组织得到进一步完善;三老作为乡里组织的重要角色已经出现,三老主持乡政,负责思想教化。战国时已出现有秩或啬夫之职,他们的职责是主管诉讼、刑狱,征收租税和征发徭役;另外,还出现了与乡同一级的亭,它设在城镇和交通要道,负责管理城市居民。

秦汉是乡里制度的确定时期,县以下基层组织已统一为乡、亭和里。秦统一中国后,对县以下乡里制度进行了调整。秦汉在一县之内分成若干乡,乡设三老掌教化,啬夫掌司法和税收,游徼掌管治安;乡以下有里,里设里正(因避秦王政名讳,改称里典);里以下有什伍组织;另外,县以下还有亭一级组织,亭有亭长,协助地方治安,同时兼管民事。这种制度一直延续到魏晋南北朝。

三国、两晋和南北朝不少地方乡里组织因战乱废置,即使保留也多因袭汉制。北魏、东魏、北齐、北周乡里制度多仿西周之制,实行邻、里、族党三级制。北魏孝文帝改革,实行三长制。所谓“三长”,就是邻长、里长、党长。全国居民按照“五家为邻,设一邻长;五邻为里,设一里长;五里为党,设一党长”的原则进行编制,建立基层政权组织,党隶属于县。三长的职责主要是户口控制与户籍编造、赋役征调与派发,当然,也承担乡里社会保障的部分职能。这种制度接续了秦汉的乡治传统,也奠定了隋唐乡里制度的雏形。

隋唐是乡里制度演变的转折点。乡里制度开始由乡官制向职役制转变。隋文帝开皇九年(公元589年)颁布新令,改“族、间、保”三级乡里制为“乡、里”二级制。“五百家为乡,正一人;百家为里,长一人”。^①唐代进一步完善乡里制度,对城区、郊区、乡村采取不同的方法进行编组。在城区,4户为邻,5邻为保,5保为坊;在郊区,4户为邻,5邻为保,5保为村;在乡村,4户为邻,5邻为保,5保为里,5里为乡。邻、保各设长,坊、村、里各设正,乡设耆老主教化及词讼。隋唐时期的乡里拥有的权力较大,正如王夫之所说:“隋令五百家而置乡正,百家而置里长,以治其辞讼,是散千万虎狼于天下,以攫贫弱之民也”。^②

宋代经历了由乡里制向保甲制的演变过程。北宋初期实行乡、里二级

① 《隋书》卷2。

② 王夫之:《读通鉴论》卷19《隋文帝》。

制,王安石变法,为加强兵政和增加财赋收入,实行保甲制。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,又以一人为副”。^①同时,以税户30家为一甲,设甲长主管放贷青苗钱和收税。宋代乡里虽然没有列入朝廷行政编制,但却起到辅助行政的作用。如南宋“五家为甲,甲有长,二十家为保,保有大长。凡一百二十五家,则揭其党里、姓名于都亭。其有不孝不支、不姻不恤,凡以混彝败俗,合众而挞罪之”。对于这种乡里处罚,官府实际上是支持,乡里保甲长实际上也成为州县政府服役的半公职人员。

辽、金、元在本民族和少数民族地区按民族习惯进行管理,保留部落家族的基层组织形式。在汉族地区实行村社制度,如金代在“京府州县郭下则置坊正,村社则随户众寡为乡置里正”。^②元代的乡里组织大体上因循金制。元代的乡里组织分为里甲和村社两种机制。里甲是政权对乡村社会的组织,主要负责管理户籍、催缴赋税和组织差役。“村社制度”,不论什么色人,每50户组成1社,社设社长,社长由社内民众推举社内年长且精通农业生产、家庭有闲余劳动力的人担任。村社是管理农业生产的民间组织,从事劝农、督导和协助工作。

明代乡里制度分为两个时朝。明初实行里甲制,“以一百一十户为一里,推丁粮多者十户为长,余百户为十甲,甲凡十人。岁役里长一人,甲首一人,董一里一甲之事。先后以丁粮多寡为序,凡十年一周,曰排年”,^③里甲组织除了设里长、甲首外,还设有里书。里长的职责是追讨钱粮、勾摄公事以及平息里内百姓争斗。除里甲之外,明朝为了保证国家财政收入,还在浙江、南直隶、湖广、江西、福建等省设立粮长制,负责田赋催征、接受和押运。明中后期,为配合当时军事需要,一些地区在里甲的基础上开始实行保甲制,以十家为牌,设牌长,实行连坐;五至十牌为保,设保长。保甲的重点在于维持地方治安。明朝对乡里制度的控制更加严密,乡里制度的自治色彩越来越弱,乡里组织领袖完全成为职役,地位卑微。

清代乡里制度基本沿用明代的制度,里甲和保甲并存,稍重于里甲。顺治五年(1648年)在全国范围内推行里甲制,其内容是:凡里百有十户,推丁多者十人为长,余百户为十甲。岁除里长一,管摄一里事。城中日坊,近城日厢,乡里日里。^④自康熙滋生人丁永不加赋、雍正摊丁入亩之后,里甲逐渐

① 《宋史》卷192《兵志六》。

② 《金史》卷46《食货志一》。

③ 《明史》卷77《食货志》。

④ 《清史稿》卷121。