

李金龙 著

# 中国共产党领导创建的 地方行政制度研究



政治与公共事务论丛



上海人民出版社

RESEARCH ON LOCAL  
ADMINISTRATIVE SYSTEM CREATED  
AND LED BY THE COMMUNIST  
PARTY OF CHINA

李金龙 著

# 中国共产党领导创建的 地方行政制度研究



政治与公共事务论丛



上海人民出版社

RESEARCH ON LOCAL  
ADMINISTRATIVE SYSTEM CREATED  
AND LED BY THE COMMUNIST  
PARTY OF CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党领导创建的地方行政制度研究/李金龙著.  
上海:上海人民出版社,2008  
(政治与公共事务论丛)  
ISBN 978-7-208-08276-2

I. 中... II. 李... III. 地方政府-政治制度-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 186363 号

责任编辑 徐晓明  
封面设计 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

中国共产党领导创建的地方行政制度研究

李金龙 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 26 插页 4 字数 388,000

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 978-7-208-08276-2/D·1497

定价 42.00 元

## 序

在我国积极稳妥而又逐步深入地推进政治体制改革的今天,作为政治制度重要组成部分的地方行政制度如何最大限度地发挥在社会主义市场经济和社会主义民主政治发展中的应有作用,成为值得思考和研究的重要问题。审视我国近些年来地方行政制度改革与完善的一些举措,如整县改市、地改市、乡改镇或乡镇合并、县市改区、地方行政机构改革、地方政府竞合关系的摩擦等等,我们不难发现,这些举措虽然取得了不少积极的成效,但毕竟也引致了一些新的问题,究其原因,固然也会涉及政治、经济、社会、文化等诸方面,但有一点应该是肯定的,那就是这些举措尚缺乏系统的具有足够解释力的相关理论指导。因此,当前一个历史时期,迫切需要我们加强对地方行政制度的深入而全面地研究。

开展对我国的地方行政制度研究,一般不外乎两种路径:一是研究国外在地方行政制度设计与调整中的某些科学原则及其运行状况;二是从本国历史中搜寻能够为今天的实践提供借鉴的经验与做法。学术界有不少同仁都从这两个方面做了大量的研究,总结归纳了一些有价值的经验和启示,出了不少研究成果。不过,新民主主义革命时期是中国共产党直接领导下创建与完善我国新型的早期地方行政制度的重要历史时期,这一历史时期地方行政制度的做法与经验至今还比较深刻地影响着我国的地方行政制度。为此,加强新民主主义革命时期的地方行政制度研究就显得很有必要了。李金龙同志的《中国共产党领导创建的地方行政制度研究》在这方面作了一定的探讨和尝试。该著作首先试图构建一个较为

全面的地方行政制度分析框架,认为地方行政制度主要涵盖行政区划、地方行政组织和地方政府运行机制三个方面(通过地方政府间关系等具体形式体现出来),并合理地阐释了三者的科学内涵及其内在的逻辑关系。在此基础上,作者从历史的角度勾勒了中国共产党领导的在土地革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期所创建的地方行政制度的基本发展脉络,总结和归纳了我党在各个历史发展阶段地方行政制度创建与调整中的若干经验和教训,进而分析了我党在新时期地方行政制度改革与创新所面临的机遇和挑战,提出了当前改革与完善地方行政制度的创新思路。本书资料较为翔实,分析较为细致,在不少问题上提出了自己的见解。

作为一部严谨的学术著作,本书基本上实现了作者预定的两个学术目标:(1)它可以在某种程度上弥补政治学研究在地方行政制度领域存在的某些不足,以进一步丰富和完善我国的有关政治制度方面的研究。(2)它可以加强和充实学术界在地方行政制度研究领域中的某些薄弱环节,继续深入对行政区划、地方政府间关系等问题的研究。

仔细想来,本书研究的课题是比较难的。主要难在两点:一是搜集资料难。这些资料散见在一些旧档案、旧书籍、旧报纸当中,某些地方性的资料还散见于各种地方资料库中,而且这些时期党的艰难处境也使一些资料无法及时保存,要想系统全面地进行资料整理工作,确实需要花费很大的工夫;二是总结规律难。研究历史问题的基本功能就在于发现历史规律,找出有益的经验与教训,这种工作的难度也是人所共知的,再加上地方行政制度等问题错综复杂、情况千变万化,要总结着实得动一番脑筋才行。可喜的是作者在这个研究领域内下了不少的工夫。他走访了不少档案馆、图书馆,耐心翻阅各种档案、书籍和报纸,然后认真整理、潜心探究,较为出色地完成了本课题的研究工作。

当然,一部著作要想完全解决这一领域中包含的所有问题也是不可能的,因此本书中也存在着各种不成熟、不完整之处。我想作者会在今后继续深入研究这些问题。作者已经设想了在这一问题上的两步走:“第一

步应在现有史料(实际上尚缺乏不少)基础上对党各个历史时期领导创建的地方行政制度进行纵向梳理,即从‘史’的角度阐述其沿革,以理清地方行政制度发展的基本脉络;第二步须在前一步基础上对我党各个历史时期的地方行政制度进行横向剖析,即从‘志’的视野论述其轨迹,以揭示地方行政制度演变的内在联系及其规律。”我个人认为,本书在第一步上做得比较成功,在第二步上还有待继续深入。我们也期待着,正如作者所期待的那样,在第一步的基础上,实现第二步的跨越。

王邦佐

2008年7月

## 内 容 摘 要

党的“十七大”明确提出,发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明是全面建设小康社会的重要目标。改革和完善有中国特色的地方行政制度,则是发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的一个重要方面。所以,加强对中国共产党领导下创设的地方行政制度问题的研究,自然具有非常重要的现实意义和理论意义。本书坚持以马克思主义政治学说和邓小平理论、“三个代表”重要思想和“科学发展观”为指导,主要运用理论与实践相结合、历史与现实相结合、点与面相结合的方法,对根植于中国特定社会环境和文化土壤的党领导下所创建的具有自己特色的地方行政制度及其演变规律进行了较为系统、深入的阐释和研究,并提出了具有一定独到性的见解和思路。

本书分为导论和六章。导论主要是简要阐释了本书研究的主旨思想和现实意义,在评析国内外理论界对中国共产党领导创建的地方行政制度这一基本问题研究现状的基础上,阐述了本书研究的基本方法、分析框架和主要观点。

尽管不同性质的国家政权在地方行政制度上有着本质的差别,但它们在诸多方面仍然具有很强的历史继承性,所以在论述中国共产党关于地方行政制度的理论与实践问题时,有必要在第一章简略地回顾一下中华民国时期的地方行政制度。这一历史时期的地方行政制度可以说是我们党创设地方行政制度的直接继承物,并从中概括出对于我党具有一定借鉴意义和启迪作用的某些思想养料。

第二章至第四章阐述党在全国政权建立前的地方行政制度。第二章勾勒和论析了土地革命战争时期以中央革命根据地为主、兼顾其他各个

革命根据地(如闽浙赣、湘赣、湘鄂赣、鄂豫皖、湘鄂西、湘鄂川黔、川陕、广西左右江等)的工农民主政权与地方行政制度。第三章勾勒和论析了抗日战争时期各抗日根据地(陕甘宁边区、晋察冀边区、晋冀鲁豫边区、晋绥边区、山东抗日根据地及华中抗日根据地等)的抗日民主政权与地方行政制度。第四章勾勒和论析了解放战争时期的人民民主政权与地方行政制度。本章在考察西北、华北、东北、华东、中原五大解放区的行政区划之后,着重采撷了这一历史时期最为典型且特别的地方行政制度,如处于雏形的大行政区制度和民族区域自治制度,此外还有临时性的城市军事管制制度等。这三章都在章末分别总结和提升了该历史时期地方行政制度的基本特质和经验教训。

第五章着重考察和阐述了我党在全国政权建立后的地方行政制度。本章首先梳理了建国以来行政区划层级、类型的演变历程;其次讨论了新中国成立以来地方行政组织(地方各级人民代表大会、大行政区、省、直辖市、地级市、县、乡(镇)、民族自治区、特别行政区及新疆生产建设兵团等)的发展概况;最后解读了新中国成立以来地方行政制度中的行政运行机制(如中央政府与地方政府、地方政府之间的基本关系等)。第六章全面而深刻地总结了党在执掌全国政权后领导创建地方行政制度过程中的经验教训,揭示了党调整和变更地方行政制度的一般规律和特殊规律,同时指出了党领导下创建的地方行政制度在新世纪所面临的主要挑战,在此基础上提出了创新中国地方行政制度的基本思路。



## Abstract

It has been proposed clearly in the 17th National Congress of the Communist Party of China (CPC) that developing socialist democratic politics and constructing socialist political civilization are the significant aims of building a well-off society in an all-around way. The reform and improvement of local administrative system with Chinese characteristics has been one of the critical aspects to the development of socialist democratic politics and the construction of socialist political civilization. Therefore, it bears great realistic and theoretical value to strengthen the study of local administrative system under the direct leadership of the CPC. Under the guide of Marxist Political Science, Deng Xiaoping Theory, the Important Thoughts of "Three Represents" and the Concept of Scientific Development, with the adoption of the methods of combining theory and practice, history and reality, as well as point and area, the book systematically and profoundly states and studies the unique local administrative of China and rules of its development, which is set up under the leadership of the CPC within the special social environment and culture of China. Besides, the book also advances some distinctive viewpoints and thoughts.

The whole book includes the Introduction and six chapters. In the introduction, the author simply expounds the main idea and the realistic value of his study. On the basis of comments from theorists both at home and abroad study on the local administrative system under the

leadership of the CPC, the author states the primary methods, the analytical framework and the major ideas of this book.

Although different states powers have great different in essence in terms of the local administrative system, the different systems all inherit from the precedent in a number of aspects. Therefore, it is necessary to retrospect the local administrative system of the Republic of China in the first chapter. After the CPC came into power, the Party directly inherited the local administrative system of the Republic of China, which undoubtedly has certain ideological enlightenment with reference and inspiration value for the CPC's practice of establishing the local administrative system.

From the second chapter to the fourth chapter, the book states the local administrative system before the CPC came into state power. The author outlines and discusses the local administrative system as well as workers and farmers' democratic power during the period of the Agrarian Revolutionary War, which centered on the Central Revolutionary Base and gave consideration to other Revolutionary bases in the meantime, such as the base areas of Fukien-Chekiang-Kiangsi, Hunan-Kiangsi, Hunan-Hubei-Kiangsi, Hubei-Henan-Anhui, Western Hunan-Hubei, Hunan-Hubei-Sichuan-Guizhou, Sichuan-Shanxi, Guangxi and the Left and River in the second chapter. In the third chapter, the book outlines and analyses the local administrative system and the anti-Japanese democratic power of various anti-Japanese bases (such as the Border Regions of Shanxi-Gansu-Ningxia, Shanxi-Charhar-Hebei, Shanxi-Hebei-Shangdong-Henan, Shanxi-Suiyuan, the anti-Japanese bases of Shandong and the Central Plains) in the period of the War of Resistance against Japan.

In chapter four, the book describes people's democratic power and the local administrative system in the period of the War of Liberation. After investigating the administrative divisions of the five liberated regions (Northwest, North China, Northeast, East China and the Central Plains), the book pays particular attention to the most typical local

administrative system of this period, such as the system of big administrative region at the embryonic form, the system of regional autonomy of minority ethnics and the temporary system of city military control. At the end of each above-mentioned chapter, the book respectively concludes the basic features and experience of the local administrative systems at the corresponding times.

In chapter five, the book mainly studies and states the local administrative system after the CPC came into the state power. It firstly introduces the developing history of the levels and types of administrative divisions since the establishment of the PRC. Then it discusses the developing survey of local administrative organization, such as People's Congress at various levels, extended administrative region, province, municipality directly under the Central Government, city at county level, county, town, national autonomous region, special administrative region as well as Xinjiang Production and Construction Corps. Finally, it expounds the administrative operating mechanism in the local administrative system after the establishment of the PRC, such as the relationship between the Central Government and the local government as well as the relationship among various local governments. In chapter six, the book profoundly concludes the experience from the process of the CPC's construction of the local administrative system after the CPC came into power completely. It discovers the general rule and special rule of the adjustment and transformation of local administrative system under the leadership of the CPC. In the meantime the book points out the main challenges of the local administrative system established under the leadership of the CPC in the new century. It also proposes the basic thoughts to innovate the local administrative system of China.

# 目 录

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 序 .....                                   | 王邦佐 1 |
| 内容摘要 .....                                | 1     |
| Abstract .....                            | 1     |
| 导论 .....                                  | 1     |
| 第一节 研究意义 .....                            | 2     |
| 第二节 国内外研究现状简评 .....                       | 6     |
| 第三节 主要概念和分析框架 .....                       | 8     |
| 第一章 中华民国临时政府、北京政府和南京政府时期的地方行政制度及其启示 ..... | 13    |
| 第一节 中华民国临时政府时期 .....                      | 13    |
| 第二节 北京政府时期 .....                          | 21    |
| 第三节 南京国民政府时期 .....                        | 29    |
| 第四节 国民政府时期地方行政制度的进步性与局限性 .....            | 37    |
| 第二章 土地革命战争时期的地方行政制度 .....                 | 42    |
| 第一节 工农民主政权的建立及其性质 .....                   | 42    |
| 第二节 中央革命根据地的地方行政制度 .....                  | 52    |
| 第三节 其他革命根据地的地方行政制度 .....                  | 88    |
| 第四节 土地革命战争时期地方行政制度的特点 .....               | 119   |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第三章 抗日战争时期的地方行政制度 .....               | 126 |
| 第一节 抗日民主政权的创立及其性质 .....               | 127 |
| 第二节 各抗日根据地的行政区划 .....                 | 134 |
| 第三节 各抗日根据地的行政组织结构与运行机制 .....          | 163 |
| 第四节 抗日根据地的政府间关系 .....                 | 189 |
| 第四章 解放战争时期的地方行政制度 .....               | 196 |
| 第一节 解放区人民民主政权的建立及其性质 .....            | 196 |
| 第二节 解放区的行政区划 .....                    | 204 |
| 第三节 解放区的行政组织 .....                    | 234 |
| 第四节 解放战争时期的特殊行政组织制度 .....             | 254 |
| 第五节 解放区的政府间关系 .....                   | 273 |
| 第五章 新中国成立以来地方行政制度 .....               | 291 |
| 第一节 新中国成立以来行政区划演变 .....               | 291 |
| 第二节 新中国成立以来地方行政组织发展 .....             | 311 |
| 第三节 新中国成立以来地方政府运行机制 .....             | 329 |
| 第六章 中国地方行政制度的未来展望 .....               | 346 |
| 第一节 党在探索和创建新中国地方行政制度中的<br>基本经验 .....  | 346 |
| 第二节 党领导创建的地方行政制度在新世纪面临的主要<br>挑战 ..... | 361 |
| 第三节 创新中国地方行政制度的基本思路 .....             | 373 |
| 参考文献 .....                            | 390 |
| 后记 .....                              | 398 |

## 导 论

地方行政制度首先是政治制度的一个重要组成部分,更是国家行政制度的一个主要方面。恩格斯曾经指出:“国家和旧的氏族组织不同的地方,第一点就是它按地区来划分它的国民……因此,按地区来划分就被作为出发点,并允许公民在他们居住的地方实现他们的公共权利和义务,不管他们属于哪一民族或哪一部落。这种按照居住地组织国民的办法,是一切国家共同的。”<sup>①</sup>可见,国际社会中的任何一个民族国家(主权国家),除非领土面积特别小,人口特别少,一般都要将国土划分成有层级的行政区域即各级行政区划,并在相应的各级行政区域中设置各级地方政府,惟其如此,才能对国民实施有效的治理。

地方行政制度主要由三个方面的内容所构成:一是行政区划,二是地方各级行政组织,三是行政运行机制。行政区划实际上就是统治阶级根据政治目的和行政管理需要,在充分考虑历史渊源、自然条件、人口聚集、经济状况、民族分布、文化背景、风俗习惯等各种因素的基础上,对一国领土进行合理的分级分类划分而形成的行政区域。它既有继承性的一面,也有变革性的一面。统治者总是根据需要对不断地对其进行调整,如行政建制的置、废、并、省,地区边界的改划,行政中心的变迁,政区名称的改动,隶属关系的变化等等。根据行政区域层级与类型的划分,分别设置若干地方行政管理机构,这些规模不等、地位有别的地方行政管理机构就是各级地方行政组织。地方各级政权的建立,必然会涉及中央权力机构与地方权力机构、地方权力机构之间的权限划分问题。这种因权限划分和

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第166—167页。

实际运行而形成的机理与规范便是行政运行机制。我国经过长时期的变化发展,现已形成了一个在中央人民政府——国务院的统一领导下,各级地方行政管理机构相对独立、完整有序的政府组织体系,系统地从上到下地行使治理国家的行政权力。

地方行政制度是一个国家政权建设的重要内容之一。一个国家的地方行政制度合理与否,即它的行政区划、行政组织设置以及中央与地方、地方与地方之间权限划分与职能配置合理与否,关系到中央政府能否有效地领导地方政府,关系到地方各级政府能否有效地行使本行政区域内的职权,从而直接关系到国家政权的巩固与发展,关系到国家的主权完整和长治久安。所以,世界各国的执政党都对此给予了足够的重视和进行了精心的设计。

中国共产党在20世纪20年代晚期走上独立革命后,在根本性改造北京政权、南京政权的基础上,先后建立了新民主主义政权(含工农民主政权、抗日民主政权及人民民主政权)和社会主义的人民民主专政政权。与这些新型国家政权相对应的地方行政制度,既承继了历史上各个时期、特别是中华民国时期国民党的地方行政制度的合理成分,又坚持和发展了马克思主义政治理论中关于地方行政制度的科学原则和精神,从而自主创建了具有中国特色的社会主义性质的地方行政制度,并在马克思主义中国化的深度推进中,进一步趋于完善和成熟。本书拟对我党领导下所创建的地方行政制度进行较为系统的总结和梳理,以揭示地方行政制度演变的规律,并指出和剖析我国当前地方行政制度调整与变更中所出现的主要难题,提出一些较为科学且可行的改革思路,为拓展和深化地方行政制度问题的研究,为建设和巩固我国的人民民主专政政权服务。

## 第一节 研究意义

我国是共产党领导的人民民主专政的国家。历史地考察和具体地把握党在长期革命与建设实践中积累起来的地方行政制度创建方面的经验教训,全面而系统地研究和探索关于地方行政制度的理论与实践问题,对于全方位地加强和丰富党的整个思想理论建设,对于顺利地开展和推进

我国当前地方行政制度改革与创新,进而推进我国行政体制、政治体制改革与创新,无疑具有重大的理论价值和实际意义。

第一,它可以在某种程度上填补中共党史研究在地方行政制度领域存在的一些空白点,以进一步丰富和完善我党的思想理论建设。自从党诞生并独立领导中国革命和建设事业以后,中国社会就开始发生了全面而深刻的变化,由半殖民地半封建社会步入新民主主义社会,由新民主主义社会步入社会主义社会,社会主义社会在经历苏东剧变这一惊涛骇浪之后已稳健走向新世纪,依然巍峨挺立!其中的原因固然很多,但有一个重要原因不容我们忽略:中国共产党人始终重视党的思想理论建设。毛泽东曾经明确指出:“我们要作出计划,组成这么一支强大的理论队伍,有几百万人读马克思主义的理论基础”,“我们现在有许多理论工作的干部,但还没有组成理论队伍,尤其是还没有强大的理论队伍。而没有这支队伍,对我们全党的事业,对我国的社会主义工业化、社会主义改造、现代化国防、原子能的研究,是不行的,是不能解决问题的”。<sup>①</sup>改革开放以后,邓小平强调指出:“实现四个现代化是一场深刻的伟大的革命。在这场伟大的革命中,我们是在不断地解决新的矛盾中前进的。因此,全党同志一定要善于学习,善于重新学习”,“学习什么?根本的是要学习马列主义、毛泽东思想,要努力把马克思主义的普遍原则同我国实现四个现代化的具体实践结合起来”。<sup>②</sup>党在80多年的促进马克思主义中国化的风雨历程中,产生了三大理论成果:毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。在这些理论成果的指导下,中国革命和建设取得了举世公认的成就,马克思主义在中国也得到了重大的发展和创新。

地方行政制度是一国国家政权建设不可或缺的组成部分,同时也是党的思想理论建设中极为重要的一个组成内容。党在其诞生后特别是独立建立苏维埃政权之后,努力探索适合中国国情的地方行政制度,历经八十余年的实践和探索。随着社会矛盾日益展现和社会发展趋势的日益清晰,党在地方行政制度领域的基本理论和实践经验,已逐步趋向科学、系统,愈益适合中国国情。同时,随着我国正式加入世界贸易组织(WTO)

① 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第395—396页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第152—153页。



和社会主义市场经济的深入发展,现行地方行政制度仍需进一步加以改革和创新,使之不断趋于完善。可见,系统考察、科学分析和深入探讨党关于地方行政制度的基本理论、实践经验和主要问题,就显得十分必要和急迫。然而,迄今为止,国内外还没有一部系统研究中国共产党的地方行政制度理论与实践问题的专著。为此,在博士论文选题时,我就审慎地选择了中国共产党的地方行政制度理论与实践问题作为研究领域。当我较为深入触及这一问题时,就感觉到要较好地完成这一工作,必须分成两步走。第一步应在现有史料(实际上尚缺乏不少)基础上对党各个历史时期领导创建的地方行政制度进行纵向梳理,即从“史”的角度阐述其沿革,以理清地方行政制度发展的基本脉络;第二步须在前一步基础上对党各个历史时期的地方行政制度进行横向剖析,即从“志”的视野论述其轨迹,以揭示地方行政制度演变的内在联系及其规律。正因为如此,我只能试图先做第一步的工作。

第二,它可以为改革和完善党的领导方式和执政方式提供历史理论根据。党的“十六大”明确提出,改革和完善党的领导方式和执政方式,对于推进社会主义民主政治建设具有全局性作用。党的领导方式和执政方式,主要指的是党对国家和社会实行领导的体制、机制、途径、手段及方法的总称。国内外实践反复证明,执政党按照什么方式执政,怎样处理好执政党和国家政权的关系,直接反映着党的领导水平和执政水平,体现着党的领导是否真正有效,关系着党的地位乃至国家的长治久安。共产党成为执政党后,怎样对国家政权实施正确有效的领导,一直是我们党面临的一个重大而现实的课题。

自建立苏维埃国家政权以来,尤其是改革开放以来,党在全面而深刻总结长期探索和实践中的经验教训基础上,试图不断改革和完善党的领导方式和执政方式,并取得一定成效。不过,由于各种复杂因素,长期以来所形成的权力过分集中于党委、以党代政等问题并没有从根本上得到解决。当前,一些地方党委特别是许多基层党委包办代替同级其他各种组织(包括政府)事务的问题依然严重存在,事无巨细都由党委出面,不能很好地发挥人大、政府等部门的应有作用。党政关系上存在的这些问题形式上好像是加强了党的领导,但实际上却降低了党的领导地位,削弱了党的领导作用。