

专区与地区政府 法制研究

翁有为 著



人 民 出 版 社

专区与地区政府 法制研究

翁有为 著

人民出版社

责任编辑:王世勇

装帧设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

专区与地区政府法制研究/翁有为 著.

-北京:人民出版社,2007.6

ISBN 978-7-01-006200-6

I. 专… II. 翁… III. 地方政府-法制-研究-中国 IV. D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 067607 号

专区与地区政府法制研究

ZHUANQU YU DIQU ZHENGFU FAZHI YANJIU

翁 有 为 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.625

字数:250 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-006200-6 定价:43.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

张 晋 藩

制度是人类文明中最主要和最核心的成果。如果把人类文明比喻成一棵大树,那么制度就是这棵大树的树干和股叉。没有制度存在的人类文明社会是不可想象的。制度既是人类文明存在和发展的基础性条件,它本身又是饱含着经验和教训的人类文明智慧的结晶,伴随人类从早期文明国家发展到今天成熟、发达的现代文明社会。制度对于人类生存和发展的重要性,早就引起了人们的充分关注,一些杰出的社会活动家和思想家,往往把对自己所信仰的制度的捍卫和创造,作为自己一生的追求,其因就在于此。当然,从根本上说,制度虽离不开思想家的设计和创设,但更重要的是时代需要和社会矛盾运动的产物。

制度史就是研究人类历史文明的主干和核心历史部分。任何制度都是由法律或具有法律性质和功能的规则所确定的。法制史既是法学的一个重要分支,也是制度史重要的基础部分。法制史的研究,对于推进法制文明的变革和社会文明的进步,无疑具有积极的借鉴作用。中国改革开放30年来对法律史的研究,对于引导和推动我国法制建设的开展和进行,发挥了重要的作用。尽管如此,我们还应看到,法制建设中还存在若干薄弱的环节和领域,如行政组织法制就是亟须进一步推进和加强的领域。行政组织法制的这一状况,与学界对这一领域研究的薄弱状况有一定的联系。因此,法制史学界对于各个历史时期行政组织法制领域的研

究,不仅具有其必要的学术价值,对于加强我国行政组织法制建设,也具有重要的现实借鉴意义。

翁有为教授的这部著作,就是这一行政组织法制领域的一项很有学术价值、很有现实借鉴意义、很有思想性的研究成果。这部著作,探讨的是民国时期至当代中国省县之间的行政组织法制——专员区公署制度到地区行署制度——的问题。这一层级行政组织的设置和演变,与省制和县制显著不同,呈现出自己特殊的风貌和极为重要的历史价值。这部著作对于这一行政组织制度的法制演进状况如何?其内部机构设置的法制状况如何?其职权的行使与法制的规定的关系如何?其关于组织的法律设定和实际运转状况之间反映了什么样的关系?作为行政区域管理组织,这一行政层级组织的管理区划是否合理与科学?这一层级的行政组织与其同级执政党之党组织之间表现为什么样的权力关系?这一行政组织的法律地位和实际地位如何?这一层级行政组织与法制的关系反映了什么规律、说明了什么道理、有什么启示等等问题,进行了具体的研究。这些问题的研究,填补了行政组织法制研究领域在这一问题上的空白,表现了这部著作学术上的原创性。这一研究成果,对于行政组织法制领域,以及政治法律制度史研究领域,都具有重要的学术积累价值。作者对这一课题的研究,是建立在翔实的资料论证和精当有力的分析的基础上,因而持之有据,言之成理,令人信服。作者的这一研究,虽然是对具体问题的研究,但研究的视野并不止于具体问题;虽然做的是学术研究,但关怀的并不止于历史中的学术问题。作者通过这一课题的研究,进一步关注的是近代以来的缩小省区问题、改革开放以来所进行的地市改革问题和围绕上述所有大小问题所反映出来的行政组织和组织法的关系问题。也就是说,作者通过研究,关怀的是现实中的行政组织法制建设问题,扩而广之,也就是以法治国的大问题。因此,作者这一研究成果,对于亟待加强的行政组织法制建设,具有重要的现实的意义。应该指出的是,作者的

2 这部书稿,是由长期的研究积累做基础的。他最初发表专员制度的学术

论文是在1997年,至今已有十个年头了。俗语云“十年磨一剑”,范文澜先生“板凳宁坐十年冷”的治学训诫,都是讲治学积累功夫的重要性。作者是知道学术积累的重要性的。十年间,就这一课题,他通过各种途径收集、积累了大量的资料,以此为基础,在中国政法大学攻读博士学位期间,在我的指导下,通过他辛勤的耕耘,完成了其很扎实、也很有思想性的博士论文。

这部著作是在他随我攻读博士学位期间完成的博士论文的基础上稍作修订而成的。有为教授治学勤奋、扎实、严谨,为人忠诚谦厚,也很有思想。他在攻读博士学位期间,经常谦诚地向我请教并交流有关学术问题,是我很欣赏、很喜欢的一位弟子。他在努力做好原单位一份很不错的学术刊物的审读、编辑、校对以及研究生教学等繁重工作的同时,严格地要求自己,按时出色地完成了自己的学业和论文写作,这是很不容易的。他的研究路向是明确的,正按自己既定的规划一步步地做下去。在他的博士论文即将出版之际,作为导师,我由衷地向他祝贺;并相信他在今后的治学道路上,会取得更好的成就。

是为序。

于京西 星标家园书斋

2007年1月8日

自序

昔仲尼作《春秋》，非好古以薄今，其意在匡世纠弊，经国维民；太史公著《史记》，究天人之际，通古今之变，非专为成一家之言，其意在续民族之大统，扬天下之大义；司马温公撰《通鉴》，其意昭昭，借前史为镜鉴，专意于使治天下者明治国之道。古之学人，治学非仅专意于利禄，尤悬修身、齐家、治国、平天下的宗旨。此等主导中国数千年学术话语权者，即所谓君子儒。这样，学统与政统紧密结合，学在经世，是为至理。但近世以来，西学东渐，传统经世之学，渐被代取。西式新学，或成为经国纬民的真理，或成为国民日常生活的护具；且分科治学，理、工、农、医、文、史、政、经、法、哲、艺、体诸门，与中国传统学术的经、史、子、集四部分科全然不同。传统学术可谓诸门皆为史学，而于新学中，史学仅为诸学科中的一种，且渐被排除于新的经国纬民的显学体系之外。在此情景之下，学者将西方考据学思想与方法引入，不再高悬经国纬民的旌旗，专注史学纯学术的研究。这种思想，意在将学术与政治分离，使学术独立于政治意识及政治需要之外，使史学成为一门有自己独立的学科理论与学科方法，有自己独特的学科体系与学科规范，有自己独立的学科地位和学科尊严的现代专门学术。这一学风，在民国时代渐居史学主流地位。但也有学者认为，史学研究应以经世关怀为己任，并不完全赞同纯学术的研究。新中

国成立后,史学在革命旗帜下,学术研究渐与政治合一,而至“文化大革命”时期,蜕变为“影射”史学,纯为现实政治需要的工具。史学遂再为显学。“文化大革命”后,史学虽然失去“显学”地位,回归学术之林,但在1980年代,史学研究仍积极配合对“文化大革命”的“拨乱反正”及随后的改革开放,仍见经世的余韵。1990年代以后,史学进一步退守学术研究之门内。虽时有学人高倡史学研究应积极参与现实,但并未引起研究者的积极响应。究其原因应是,史学研究领域呈细化趋向,学者潜心于事实考证与分析,不愿再做些虽具有“现实”参与性但与研究领域无关的空说。学风与时代变迁相联,学术研究深受时代学术环境的影响。

就作者而论,个人研究体现了时代的影响。1980年代的大学和研究生阶段,正处于学习专业知识和初入研究之门状态,自然受到在今天看来那个思想颇为活跃的时代学风的影响。我于1988年完成的硕士论文,探讨的是南京国民政府政治制度方面的课题,关注的是政治体制改革问题,研究的是大题目。1990年代后,随着学术研究的逐渐深入,自己对大的研究课题失去兴趣,在研究的方向上关注一些具体的问题,在研究的价值取向上关注纯学术性的课题。出于这一考虑,接续硕士论文的研究,我把方向定于研究近现代地方政府问题。在近现代地方政府研究中,我计划分三个阶段进行:第一步,先研究省县之间的专员区公署制度;第二步,再研究省制;第三步,再研究县制。待地方政府制度全部研究完成后,再回头来研究中央政府的政治制度。不料,从那时到现在,由于各种原因,仅专员区公署制度的研究,就时断时续地进行了十个年头;而且,把这一课题作为我法律史专业的博士论文的选题后,由于法律学科强烈的现实性和理论性要求,必须对原来的设想进行两个方面的修正:第一,在研究方法上,将原来专注实证性研究,改为实证研究与理论阐释相结合;第二,在研究价值取向上,将学术研究和现实关怀相结合,正是出于这一考虑,将原来设计的民国时期的专员区公署的研究,扩展、延伸到对当代中国的地

区行署研究。这样,本书便成了虽然探讨的是具体的问题,但仍有其相当的社会关怀的一种研究。这样的结果,虽然和我原来的设计有所出入,但倒也颇合我心。因为,不经意间,我又找回了曾经丢失的某些还颇有些价值的东西。

目 录

序	张晋藩 (1)
自 序	(1)
引 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、现有研究状况和需要进一步研究的问题	(2)
三、研究的基本思路	(6)
第一章 南京国民政府行政督察专员制的法制考察	(10)
一、专员制度法制的确立与统一	(10)
二、抗战时期专员制度的法律规定与实际运作	(15)
三、抗战胜利后专员制度的法规调整与实际运作	(16)
四、专员资格、任用的法律设定与任期	(19)
五、专员职权的法律设定、实际运作与辖区	(25)
六、专员公署组织的法律设定、实际运作与经费	(32)
七、专员公署与国民党地方党组织的关系	(37)
八、专员制度初创与实施之背景	(45)
九、专员制度的法律地位与实际	(55)
十、余论	(61)

第二章 新民主主义革命政权体系中的行政督察

专员制的法制考察:以抗日根据地为例	(68)
一、专员公署的设立和发展	(71)
二、专员公署组织的法律规定及特点	(75)
三、专署专员职权的法律规定与辖区	(79)
四、与专署同层级的中共“地委”组织之演变	(88)
五、专员公署与中共“地委”的关系	(101)
六、余论	(108)

第三章 当代中国专员公署制到地区行署制的

法制考察:演变(上)	(115)
一、第一时期:1949—1966	(116)
二、第二时期:1966—1976	(139)
三、第三时期:1976—2000	(144)
四、余论	(152)

第四章 当代中国专员公署制到地区行署制的

法制考察:组织(中)	(156)
一、第一时期:1949—1966	(156)
二、第二时期:1966—1976	(161)
三、第三时期:1976—2000	(164)
五、余论	(171)

第五章 当代中国专员公署制到地区行署制的

法制考察:职权及其他(下)	(174)
一、专/地行政组织的职权	(174)
二、专/地行政组织的辖区	(181)
三、专/地行政组织的地位	(189)
四、专/地行政组织与中共地方党组织的关系	(192)

五、余论	(216)
第六章 专/地行政组织与省县地方及中央之	
法律关系	(221)
一、专/地行政组织与省级政府的关系	(221)
二、专/地行政组织与县政府的关系	(228)
三、专/地行政组织与中央机关的关系	(232)
四、余论	(237)
结 语	(240)
主要参考文献	(269)
一、档案与文史文献	(269)
二、著作文献	(272)
三、论文文献	(279)
后 记	(283)

引 论

一、问题的提出

在中国近现代法制史上,从行政督察专员区公署制度到地区行署制度^①,是一种跨越两个政治体系和两个政治时代的地方行政制度。南京国民政府创设并普遍实施了这一制度。早在抗日战争时期,中共领导的各敌后根据地对其加以改造并普遍援用了这一制度。代国民党统治而起的中华人民共和国,也普遍推行了这一制度。由此可见此制度生命力之顽强,及其在中国法制史上之重要地位。行政组织法制是一个国家法制的有机部分,对于国家、社会甚至公民的关系,并不亚于经济法制度、民法制度和司法制度。盖因行政组织法制,是一个国家从中央到地方的行政管理机构赖以正常运作的法制体系。而国家机器的正常运转,是社会稳定与发展、人民安居乐业的重要保障。在中国这样一个有着悠久中央集权制的国家,在由传统地方行政组织法制向现代法制转化的过程中,行政督察专员区公署制——地区行署制有着特殊的意义。

^① 本书在不同的语境中,专员区公署制度、行政督察专员制度、专员制度、专署制度语意相同,指该行政组织制度;专区制语意稍有区别,主要指区划和层级制度。行署制、地区行署制、地区行政公署制语意相同,指该行政组织制度;地区制语意则为区划和层级制度。本书书名中的“专区与地区政府”,系指专员区公署、地区革命委员会和地区行署,其中专员区公署和地区行署是虚级政府,地区革命委员会是实级政府,均以“政府”称之,特说明。

在地方行政组织的现代化转型中,现代化的省制、县制,是在中国传统省制、县制的基础上,吸收西方现代行政法律制度发展起来的。相比之下,行政督察专员区公署制,是在民国初年废除了相沿千年的府制和州制而独存道制,南京国民政府成立后又废除道制的前提下,创设的既具有西方现代行政组织法制特点,又具有传统州府道中间层级的地方行政组织法律制度。这一制度,在国共对峙十年后的国共合作时期至解放战争时期,中共在抗日根据地和解放区借鉴国民党的做法,通过改造行政督察专员区公署制,使这一制度得到普遍实施。中华人民共和国成立后,在中国共产党宣布彻底废除国民党政权的政治法律制度时,经改造过的行政督察专员区公署制在新中国仍得到了普遍推行。专员区公署制在“文化大革命”时期,又演变为地区革命委员会制。“文化大革命”结束后,又变为地区行署制,及今之地级市制。其内涵的历史信息非常丰富。从法制的角度考察、研究行政督察专员制——地区行署制,可以填补中国法制史研究在这一问题上的空白,有助于进一步加强对中国地方行政组织法制史的深入研究。同时,对于当代中国的地方行政制度的法制建设、地方行政制度的改革和发展,对于当代中国的政治文明和法制文明建设,都有一定的借鉴价值。

二、现有研究状况和需要进一步研究的问题

在学术研究中,无论多么原创性的研究成果,都是在已有研究的基础上取得的。从某种意义上说,这种研究是学者之间合作进行的。

南京国民政府创设专员区公署制不久,学界就开始关注此一新设制度,并发表了一定数量的研究成果。陈之迈对行政督察专员制的研究较早。1936年夏,时为清华大学教授的陈之迈,被行政院聘请前往各省考察正在实施中的行政督察专员制度。陈于考察结束后,写有《研究行政督察专员制度报告》一文。该文对行政督察专员制度设置的缘由和经过、专员制度的性质和作用等问题进行了探讨。他认为,专员制度不构成地方三级制,并不违背

2、孙中山关于地方省县二级制遗教之规定,其性质为省政府推行法令、促进地

方政治之一种辅助机关。专员设置之目的除办理特种事务、行政督察与指导、统筹外,其设置的中心目的在其“领导之功用”。因此,专员制度实为补救现行地方政治之一种有效力的制度,政府自应审查人才供给情形,竭力为之推广,以期普及于全国。^① 陈氏此一研究随即发表在1936年创刊的《行政研究》创刊号上,为专员制的进一步推行进行了权威性的学术论证。而陈之迈在其后的《中国政府》这部著作的第四十七章“行政督察专员制度”中,介绍了专员制设置的经过和抗战时期专员制的现状,认为行政督察专员制度的实施,并没有达到其预期的各项目的。其所论甚简。^② 论者杨适生在《行政研究》创刊号上著文,对专员的职权问题进行了探讨,认为专员的职权较轻,难以完成任务,要其完成其行政任务,根本在划分省县税源,最低亦须给专员以整理田赋之全权与便利。^③ 论者江禄煜在《东方杂志》上著文探讨地方行政改革问题时认为,省与县间应设立一个中间的行政层级,表示赞成设立行政督察专员制度。^④ 其立论是从赞成地方三级制的立场来论证专员制度实施之必要的。论者高铨在《东方杂志》上著文,从地方行政改革的角度,探讨了行政督察专员制创设的缘起和演变、专员制实施的利弊等问题。高氏认为,行政督察专员制度虽不失为补救中国地方行政弊病的一个办法,且经过多年的实验,但缺点亦复不少;并根据实施的情况,指出专员制有确立为普遍、永久的地方行政制度的倾向。^⑤ 萧文哲在《东方杂志》上发表有专员制度研究的专文,对专员制的历史渊源、设置缘起、推行状况、设置利弊等问题进行了研究。萧氏认为,专员制度其利在于统筹便利、指挥便利、监督便利三方面;而弊端表现在地方行政层次增多、辖区太小、省府与专署职责不清、专署职权不实、专署组织不健全等方面;并提出了扩大专署辖区、提高专

① 陈之迈:《研究行政督察专员制度报告》,《行政研究》第1卷第1期,1936年。

② 陈之迈:《中国政府》第三册,商务印书馆,民国三十五年版,第134—140页。

③ 杨适生:《专员制度之研究》,《行政研究》第1卷第1期,1936年。

④ 江禄煜:《我国地方行政制度改革刍议》,《东方杂志》第34卷第14号,1937年7月16日。

⑤ 高铨:《地方行政改革中之行政督察专员制度》,《东方杂志》第33卷第19号,1936年10月11日。

署职权、除特殊情形外不得兼任其他职务、充实专署组织的改革意见。这些认识也体现在他撰写的《行政督察专员制度研究》一书中。^① 周必璋在其所著《改进行政督察专员制度刍议》中,对专员制设置的历史渊源、设置缘由和经过、推行状况进行了探讨,并提出了提高专员职权、辖县以8县为准(边远辖县亦不过5)、可免兼区保安司令等改进建议。^② 此外,根据萧文哲的介绍,对于专员制还有主张废除的观点,认为,一是专员制与孙中山《建国大纲》规定的省县二级制不合;二是行政督察事项属于省府职权,同一职权分隶两种机关,推诿摩擦,不利于事;三是专员制度实行后功效殊鲜,流弊滋生,且不兼县长又无特殊任务,其功用完全消失;四是各省政治的进步,由省政当局图治的多,由专员制度实施的少。^③ 宪政研究专家钱端升等著的《民国政制史》^④在其第七章第三节中,专门叙述了行政督察专员制度问题,对专员制度的设置缘由和经过、专员公署的组织、专员的职权等问题有简明的叙述和介绍,但由于该书是大学教材用书,因此,该书对专员制度的研究较之同时期已经出版或发表的论著显得有些不足。

上述对行政督察专员制的研究,集中在1936年至1941年之间,主要是围绕行政督察专员区制的推行与改革问题而作的研究或论证。这些成果,一方面由于作者系依据当时的资料并有亲身的感受和独特的观察,其研究价值是弥足珍贵的。另一方面,这些研究,主要集中在对专员制在中国古代历史上的渊源、专员制改革意见等方面,在对专员制的缘起和经过等事实方

① 萧文哲:《行政督察专员制度研究》,重庆,独立出版社民国二十九年版;《行政督察专员制度改革问题》,《东方杂志》第37卷第16号,1940年8月16日。萧氏在《行政督察专员制度研究》一书绪言中称:“行政院所定战时第二期行政计划,于内政部分中规定改善行政督察专员制度之方针,在充实组织,提高职权,扩大职权。……爰于应命之余,检阅卷宗,参考典籍,博访专家与实行者意见,编具是篇。”可见萧氏之作与陈之迈之研究报告同,皆为应命论证之作,不过,二氏之研究主要还是学术性的。

② 周必璋:《改进行政督察专员制度刍议》,重庆,中央政治学校研究部出版,民国三十年。

③ 萧文哲:《行政督察专员制度改革问题》,《东方杂志》第37卷第16号,1940年8月16日。

④ 钱端升等:《民国政制史》(下),上海,商务印书馆民国三十五年版,第149—163页。

面难免大体相同,缺乏深入;而且,由于作者研究时限的局限,对专员制度的研究也只有在1940年之前的时限范围之内。更为重要的是,这些研究,主要是从行政制度的层面立论,未从法制的视角进行研究。无疑,民国时期若干学人对专员制的研究,取得了一定的研究成果,这些成果对进一步全面、系统、深入地研究这一问题,提供了一定的研究基础和研究便利。

由于国民党政权于20世纪40年代末在大陆的崩溃,其原控制区所推行的专员区制度亦随之寿终正寝。为创制者所始料未及的是,曾于国共合作条件下抗日根据地所推行的专员区制度,中华人民共和国成立之后又被推行于全国。然而,专员区制在建国后的推行,在当时的学术环境下,不可能得到相关的研究。对专员区公署制的重新研究以至地区行署制的研究,是在改革开放之后。1987年程幸超的新著《中国地方政府》^①,对行政督察专员制和地区行署制作了通论性的叙述;1988年陆建洪的《论国民党政府行政督察专员制之性质》一文^②,对南京国民政府推行的行政督察专员制的阶级属性和法律地位等问题进行了探讨和分析。孔庆泰等著的《国民党政府政治制度史》一书,在第八章第四节“行政督察专员制的确立与推行”、第十章第四节“行政督察区制”中,对专员制设置与推行情况作了简明的叙述^③。上述情况表明,改革开放以来,这一课题的研究尽管取得了某些进展,但至今仍十分薄弱。

整体而言,民国时期以来的研究,主要成果集中在对国民党行政督察专员制的研究上,研究的深度和广度还十分不够。而且,从法制的角度看,专员区公署—地区行署与其组织法制的关系问题的研究,尚是一个全新的课题。南京政府行政督察专员区公署制度的法制状况如何,需要进一步研究;中共领导的新民主主义革命政权下的专员区公署制度的法制状况,尚是研究的空白,需要开拓。当代中国专员区公署制—地区行署制的法制情形,更是一个待研究的领域;而专员区公署制与省、县及中央的法律关系问题,也

① 中华书局1987年版。

② 《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)1988年第4期。

③ 孔庆泰等:《国民党政府政治制度史》,安徽教育出版社1998年版。