



县域论

张春根 著



中国文联出版社

序

在中国历代的行政区域中，县是历史最长，也是最稳定的一种。

从春秋后期出现县的雏形，战国时成为一种行政区域，到秦始皇灭六国而推行至全国，正式成为郡以下的二级政区。此后历经汉、三国、晋、南北朝、隋、唐、五代、宋、辽、金、元、明、清、民国，至中华人民共和国，县都是中国最基本的行政区域。就是由少数民族建立的边疆政权和以后成为外国的周边国家，如十六国中的大部分、渤海、契丹、西夏、蒙古、后金，朝鲜半岛诸国、越南诸国，也都以县为基本行政区域。日本自引入唐朝制度至今，也一直以县为基本政区。二千多年来，在不同的人文和自然条件下，县还发展出不少新的形式，如汉朝的侯国（宗室或大臣的食邑）、道（少数民族聚居区的县级政区）、邑（公主的封邑），三国时的王、公、侯国与魏、吴二国的农官（在屯田基础上建立的政区），宋朝的军、监、院、尉司，明朝领民户的卫，

清朝的散州、散厅、旗，民国的设治局，以及建国后的各种县级行政单位，但它们作为基本政区的地位和功能并没有改变。

在县以上的行政区域（或监察区域）历来变化很大，或一级，或二级，名称也因时而异，如秦朝称郡，汉朝至隋朝为州、郡，唐朝设道、州，宋朝置路、州、府，元朝有行省、路、府、州，明朝和清朝设省（布政使司）、府、州、道，民国设省、行政区、道、行政督察区，建国后建省、直辖市、自治区、专员公署、地级市等。它们数量的变动更大，如秦朝的郡不满 50，至西汉已超过 100，南北朝时竟高达五百有余，唐朝以后直接管辖县的政区如州、府、路等也有二三百个。汉武帝初置全国监察区时只有 14 个单位，至东汉演变为一级行政区时依然是 14 个，其中 13 个称州，但到南北朝后期居然猛增到二三百个。唐以后的一级政区一般在一二十个之间，但明朝以前变化的幅度也不小。

县不仅名称不变，数量的变化也最小。秦朝估计有县一千上下，西汉末年有 1587 个县（含县级单位），到清朝嘉庆二十年有 1549 个县级单位，几乎没有增减。西汉以后历朝设县，最少的在 1000 以上，就是政区设置最滥的南北朝也不超过 1800 个。从清朝后期开始至今，随着人口的增长、边远地区和少数民族聚居区的开发、经济文化的发展，县级政区也只增加到 2000 左右。

而随着县改市、县改区的增加，县数又减到了 1600 以下。

县还有一项最稳定的纪录：延续数百年至千年的县比比皆是，有二千多年历史的县也不在少数，而其中一些县从秦朝至今从未改名，甚至连治所也没有迁移过。

县作为中国最基本的政区具有这样的特点，当然不是偶然的。因为任何一个政权要长期维持，都离不开对国民的治理和对国土的控制，都必须通过规模合理的地方行政机构来实施有效的统治。在实行中央集权的君主制的情况下，中央政府和一级政区在很大程度上只是皇权的延伸，它们的合理与否往往与君主的个人行为密切相关。而县级行政区域，虽然同样是中央集权制的产物，但由于它承担着国家的日常功能，也是王朝和皇室得以维持的基础，又遍及全国，所以不仅长期延续，而且很少受到改朝换代的影响。即使是在中央政府或上级政区陷于瘫痪的情况下，县还能依靠它的惯性运转。对县的辖境和治所做随心所欲的更改可以出现于一时一地，却无法持久或推行于全国。就是对县名的更改，往往也要经过多年后才能被接受。

在君主专制时代，“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。县不过是皇帝的私产，县官只是为皇帝管理财产的奴仆，自然谈不上有任何自主权和自治权。县官的主要职责就是为皇帝征集赋税徭役，保持地

方安宁，凡是皇帝和上级政府要求办的事都得办，该收的钱一文都不能缺，该纳的粮一两都不能少。朝廷分别由六部九卿各个衙门办的事，到了县一级就都集中到县官身上，但县官的合法权力微乎其微，一般只是按惯例办事或秉承上司意图。县官的合法俸禄又很低，在有的朝代甚至无法维持日常生活必须的开支，还不得不为办公而自筹经费。事重、权轻、俸低，所谓“七品芝麻官”的话就很形象地显示了县官的这一地位。

另一方面，县官又是全县百姓的“父母官”，对全县的子民拥有绝对权力，而且“天高皇帝远”，朝廷和上级政府大多只关心县官对上的职责，而不问他如何完成。在一些边远地区，县官完全可能成为当地的皇帝，生死予夺，为所欲为。他们也可以通过种种非法而符合惯例的手段，聚敛起远远超过正常收入的财富。县衙门的正常运转实际不是根据成文的法律，而是依照不成文的惯例和各种变通，或者只是出于个人为官处世的经验。

与其无可替代的重要地位和对国计民生不能或缺的作用相比，二千多年来对县的记载和研究都极其有限，有关论著寥若晨星，以致我们今天要了解或研究县的发展历史和变化规律、县政的实际状况和治理经验时，无不面临资料缺乏的困难，或者根本没有任何文字资料可供参考。原因之一是理论和实际的背离：根据公开的、

成文的法律、法规、政令和儒家经典、伦理道德所必须做的、应该做的，与县级政区及其长官实际所做的，大多并不符合，甚至南辕北辙。说的和写的是做不得的，而做的是说不得写不得的，所以政书和方志中连篇累牍的记载大多是冠冕堂皇的官样文章，或者根本不符合县里的实际，县太爷公开发表的为官心得或经验总结少不了假话、官话、套话、大话。原因之二是官和吏、统和治的分离：县官的来源基本都是科举的优胜者和熟读四书五经、会做八股文的儒生，少数是花钱买官赢利的高级赌徒，他们都不具备治理一县的知识结构和实际经验，县官不过是他们仕途的中转站和财富的原始积累阶段。真正治理县政的是吏，是县官聘用的师爷或县里长期任用的县吏，但他们一般没有功名和社会地位，既没有著书立说的资格，更不愿或不敢将他们的实际经验见诸文字，而这些真正有效的经验往往是连县官都不了解的秘密，也是这些吏赖以立命安身、传子及孙的法宝。根本没有治县经历的学者和官员倒不乏忧国忧民的“经世之才”，可惜他们既不了解情况，也无法揭开黑幕，只能隔靴搔痒，发些不着边际的议论，提些永远无法实现的设想。这就毫不奇怪，为什么连一向关注天下郡国利病、讲求经世致用的杰出学者顾炎武，为解决州县弊政所开的药方居然是实行终身制和恢复世袭制。

新中国建立以后，县的地位和作用发生了根本性的

变化。改革开放以来，县级政区的发展更进入了一个新的阶段。但二千多年来封建专制的影响依然存在，作为历史产物的县要适应新的形势，也面临着艰难的转折和创新。对县级政区各方面的总结和研究的重要性不言而喻，但迄今为止还缺乏可观的成果，除了有关的专家学者还重视不够或无暇顾及外，更重要的原因是缺少能将历史和现实、理论和实际、专家和县官结合于一身的研究者。

所以，当我从友人处读到张春根先生的《县域论》书稿后就产生了很大的兴趣，并进一步了解到，张先生正是我所企盼的理想的研究者，由他来撰写论县域的书自然是再合适不过。

45岁的张先生在太原土生土长，当过农民，熟悉农村，了解农民。他毕业于山西师范大学，具有理论和专业的优势；以后又获得经济师职称，知识结构更适于行政管理。主持太原市文教办公室的经历使他深知科教文化的重要性，市长秘书处处长和市政府副秘书长的职务又使他增强了综揽全局的能力。担任太原市清徐县委副书记和县长四年来，已经取得了令人瞩目的政绩，使这个传统的醋乡令人刮目，去年的国民生产总值超过30亿元，农民人均纯收入近3000元，跻身山西十强县的前列。

更可贵的是，张先生在繁忙的政务中没有失去学人

序

本色，写出了这部 20 万字的专著。全书分政治、经济、文化、法治、吏治五篇，相当全面地论述了县政的各个方面。作者讲理论，更有实践；回顾历史，更注重当前和未来；有学者的理性，更富于公仆的责任感；能作全局性的设想，也不乏可行的操作规划。这样的书，缺乏实践经验的学者固然难以下笔，即使是行政官员，如果不亲身体会县政的甘苦，不想切实履行公仆的职责，也未必能写得出，写得好。

所以我乐意在本书出版之际写上这些话，并愿意将本书推荐给关注中国的县制、县政和国计民生的各界朋友，推荐给关心和了解张先生及清徐县的各方人士，当然是希望有更多的人来读这本书。但我更希望的是张先生能在治县过程中，写出更加成熟、更加系统的续篇，推动中国的县制的改革，在新世纪为中国二千多年县的历史写出崭新的篇章。

葛剑雄

1999 年 8 月 8 日

导 言

任何一个国家，任何一个政府，都要根据治理的需要，将所属领土划分成有层次的区域，设置不同级别的官吏，进行分而治之。县域，便是我国最基本的行政区域，同时也是我国历史最悠久的行政区划单位和设置官吏的基础。

县域是城市和乡村的连接点，是中央宏观调控与地方微观操作的结合点，也是国家治国兴邦大政方针的具体落实层。县域的行政体制与管理适当与否，对于国家的稳定、民族的团结以及经济文化的发展，有着重大的意义。

纵观历史，历代王朝对县域划分、官吏设置都很重视，将其视为统治国家的基本手段之一，成为国家权力再分配的有效途径。

然而，由于县域行政体制和管理的敏感性、复杂性，特别是政治性很强，与政治斗争、权力之争有着千

丝万缕的关系，因此，长期以来，除了历代地理志、地方志等对县域做一些描述性的记载外，很少有人对县域进行全面的分析研究。

笔者根据 20 多年从事行政管理工作积累的经验，尝试对县域体制与管理乃至官吏的设置进行探讨。既通过县域的层级、幅员等要素来分析政治因素的主导作用，又从地理环境、文化背景中去透视县域的变化趋势，从而对中国县域的发展演变过程形成一个动态的概念，而不是只停留在各个历史时期县域面貌的静止画面上。

县域论是以中国县域区划的历史沿革、现行体制管理状况和基本规律，以及今后改革创新的大胆构想作为研究对象，通过对秦汉以来的县域体制的演变剖析与对现行县域行政管理经验的总结，探索县域行政区划和体制、管理的基本规律，提出未来改革的思路与着眼点，旨在抛砖引玉，对上引起各级对县域工作的重视，对下为从事县域工作的同志提供借鉴。

县域论的研究内容主要包括：县域区划、县级管理体制、县域经济发展、县的基础设施建设、可持续发展相关的资源、环境、人口以及社会事业的教育文化卫生等。围绕这些内容，分别从历史、现状、展望三个层面依次展开。回顾历史，充分了解县域政治、经济、社会、文化等的发展演变轨迹，以古鉴今；分析现状，切实找准目前我国县域区划、体制、管理等诸方面的利

弊，扬长避短；展望未来，围绕实现农村城市化、农业现代化、农村工业化、农民知识化、社会文明化的总体战略目标，实事求是地提出县域今后的设置、层级、幅员、体制、管理、经济文化发展诸方面的革新方向与发展前景。

对县域进行全面的分析研究，具有重要的现实意义。

首先，通过对县域的研究，总结实践经验，对实际工作提供借鉴。任何一个民族成功的治国方略都不是凭空创造的，也不是简单移植照搬外国的经验建立的。它总是适应于本国土壤才能成长起来，也就是说，它总是依据本国的文化传统的特点，在批判地吸收外来优秀文化成果的基础上建立的一种符合本国实际的行政体系、管理制度。但具体的行政体系和管理制度不是抽象的原则，它必须符合广大人民群众的生活实践、认识水平，符合中国国情和文化传统，方能为广大人民群众所认同。要想了解中国的国情，必须学习中国的历史，尤其要通晓中国县域的发展演变史，有了这个基础，我们才好从中分析历史经验，弄清楚哪些是优秀的要加以继承和发扬，哪些是良莠不齐需要加以改造后再予以吸收，哪些是糟粕要根本地扬弃。这样，我们就知道从哪些方面对今后的工作加以革新与创造，摸索出一套县域管理科学的规律性的东西。

其次，通过对县域的研究，有利于提高县域管理者的素质。县级是国家政策与权力最大的执行者，却是最小的决策者。国家的各项政策，都要靠各级官吏去操作和落实，特别是县域的行政人员，是落实国家政策的最基层、最前沿、最直接的人员，因此，这些人员素质的高低，直接关系到国计民生的大事。如这些人员只顾忙碌于具体的事务，对县域缺乏总体上的了解，“不识庐山真面目，只缘身在此山中”，就更谈不上改革创新了。只有通过对县域的全面系统研究，才能从根本上使县域管理者对自己的工作知其然，又知其所以然，既有理论，又有实践，对县域进行科学管理，从而使行政行为得到优化，工作效率得到提高，使人民群众最大限度地从中体会到国家政策的实惠之处。

第三，通过对县域的研究，有利于县域发展理论的完善。虽然县的建制从古至今已有 2000 多年历史，但是在县域发展理论上却一直形不成完整的体系。这便出现了一方面上级出台的政策，对县的针对性、适用性不强，不便于操作；另一方面，县的工作缺乏理论引导，长期在实践中摸索，没有理论概括与升华，难免出现“走弯路”、“交学费”的现象。因此，对县域发展理论的研究，不管是成功的还是不成功的，起码都是有益的，至少对这一领域理论创建提供了思想基础，起到了添砖加瓦的作用。

目 录

序	1
导言	8

政 治 篇

第一章 总 论	3
一、县域的由来与发展	4
二、中国古代县域管理	16
三、世界主要国家的县域概况	28
四、县在国家中的地位与作用	45
第二章 县域政治体制现代化：一个不容回避的现实问题	52
一、县级领导体制的现状	52
二、县域发展所面临的主要矛盾	56
第三章 县域政治体制改革的构想	62
一、缩省、撤市、强县——实行新郡县制	62
二、政治体制改革：总把新桃换旧符	70

县 域 论

三、治国当强县放权	79
四、乡镇机构如何改?	81

经 济 篇

第四章 县域经济：一个古老的新话题	89
一、从远古走来的县域经济	89
二、独具特色的县域经济	92
三、富县强国：21 世纪的历史选择	95
第五章 县域经济发展战略的选择	100
一、立足全局，把握县情，发挥区域优势：确定县域经济发展战略的前提条件	101
二、发挥优势，扬长避短，找准突破口，积极探索 21 世纪县域经济发展的新路子	104
第六章 县域农业的制度创新与结构调整	114
一、农业丰收后的危机预示着什么	114
二、对策一：改革农村土地制度，建立市场流转机制，推进适度规模经营，实现农业制度创新	120
三、对策二：适应农产品买方市场新形势，调整优化农业内部结构，大力发展优质高产高效农业	126
四、对策三：改革农村经营体制，加快农业产业化步伐，提高农民进入市场的组织化、社会化程度	129
五、对策四：建立健全农业保护机制，加快农产品市场化步伐，确保县域农业稳定发展	133

目 录

第七章 农村工业化：你的未来不是梦	136
一、农村工业化：一条具有中国特色的现代化道路	136
二、乡镇企业：农村工业化的希望所在	140
三、新时期乡镇企业面临的新形势和新任务	144
四、推动乡镇企业“二次创业”的近期对策	151
第八章 小城镇建设与农村城市化	171
一、“民工潮”蕴藏着大问题	171
二、小城镇、大战略	176
三、现状与对策	181
四、小城镇发展类型和模式的选择	194
第九章 县域经济的可持续发展	198
一、困境与出路	198
二、要害是发展	204
三、对策选择	207

文 化 篇

第十章 科技教育的今天、明天、后天	219
一、重任在肩、不容懈怠	221
二、看准脚下的路	233
三、世纪通行证	239

第十一章 农村文化建设：几多欢乐几多忧	243
一、当前农村文化工作的现状及对策	243
二、发展文化产业是农村新的经济增长点	248

法 治 篇

第十二章 安国之策	257
一、治县的现实选择	257
二、县治国安	263

第十三章 探索治县新路	269
一、建立一支准军事化的司法队伍	270
二、治县大计：还权于民	273
三、论治当以稳定为先	279
四、把好社会正义的最后一道关口	286

吏 治 篇

第十四章 吏治：富民强县之本	295
一、位卑而任綦重	296
二、亲民之官难做	299
三、吏治始基	302

第十五章 用人之道	308
一、先做人还是先做官	309
二、千里做官为哪般	314

目 录

三、选好“父母官”	318
四、不必寻旷世奇才	322
五、重在落实，不在员多	328
六、试一试让“村官”吃“皇粮”	333
 第十六章 反腐败——永恒的话题	 340
一、民众的呐喊	342
二、腐败现象溯源	345
三、擦亮跨世纪的反腐败利剑	350
 结束语	 359
参考书目	361