

政治发展与治理研究系列丛书

主编 葛荃

国家社会科学基金项目(05BKS023)

教育部重点研究基地重大项目(2009jjD840011)

山东省中国特色社会主义理论体系研究中心组编

中国地方政府发展史

王成 谢新清 著

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU
FAZHANSHI

山东大学出版社

国家社会科学基金项目

政治发展与治理研究系列丛书

山东大学“211工程”资助项目

中国地方政府发展史

王 成 著
谢新清

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府发展史/王成,谢新清著.
—济南:山东大学出版社,2011.10
ISBN 978-7-5607-4505-3

I. ①中…

II. ①王…

②谢…

III. ①地方政府—行政管理—政治制度史—中国

IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 217340 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东泰安金彩印务有限公司印刷

720×1000 毫米 1/16 22.75 印张 343 千字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

《中国地方政府发展史》

编委会

主 编 王 成

编 委 (按姓氏笔画排序)

王学玉 王建民 王韶兴 方 雷

孔令栋 刘玉安 曹现强 崔桂田

葛 荃

总 序

2011年是山东大学建校110周年。作为中国近代第二所官办大学——“山东大学堂”，山东大学的积累之悠久，底蕴之深厚，堪可感慨系之。

晚清光绪二十七年(1901)，直隶总督袁世凯奏呈朝廷并由光绪帝御批的《山东大学办学章程》中，就山东大学堂的办学宗旨作了这样的阐述：

公家设立学堂，是为天下储人才，非为诸生谋进取；
诸生来堂肄业，是为国家图富强，非为一己利身家。

在中华帝国行将就木的20世纪初叶，在东渐之西学纷至沓来的近代中国，袁氏奏呈的“办学章程”却有着某种意义上的传承性与超越性。愚以为，袁氏立意“天下”、“国家”，绝非其偶然心念一动，在这一理念的背后，当是数千年孔孟儒学传统文化精粹的蕴聚与支撑。从而，为了“天下”、“国家”，而非“一己进取”的办学理念，在那个中华羸弱、列强环伺的年代，越发彰显着山东大学的历史使命与民族责任，成为山东大学立足与发展的价值基石。正是基于这样的理念，山东大学在伴随着时代动荡、社会变迁的百余年行迹途中，尚能安然把握着方向与节奏，使之得以在不同的历史时段，均能汇聚时代的学术精英，渐次积淀了丰厚的学术内涵和大学文化底蕴。迄今，亦能风雨无阻，依然跻身于全国高校第一方阵的前排。

政治学与公共管理学院是山东大学百余年行程过半的时候才得以组建的，如今业已年过而立。作为全国政治学与公共管理学在山东区域的一方重镇，其或发展或进步或逡巡或蹒跚，总会令人瞩目，引人关注。

2 中国地方政府发展史

作为山东大学不可割舍的肌体,政管学院之举手投足、一笑一颦,往往事关全校的布局与发展,甚或波及百年山大之盛誉。于是兹事体大,吾侪不敏,遂以《论语·泰伯》之教训为警醒:“士不可以不弘毅,任重而道远!”为此,于2009年即谋划聚合全院教师,协同努力,做一学术振兴。列为其重要举措之一,即出版学术著作若干,自成一系,冠名曰“政治发展与治理研究系列丛书”,为的是既能涵盖学院诸多学科,又能与主体方向不离不弃——为了推动山东大学政治学学科建设与发展而积累学术内涵;同时,也是为了在这样的操练过程中,不断推出青年才俊。在学院团队整体发展的同时,教师个人也能加快进步与成熟,实现个体与整体的同步迈进。

我们肩负着学界前辈的成就与希冀,我们延继着百年山大的底蕴和盛誉。在当下学术与世俗混而难分、盛名与实学真伪莫辨的“转型时代”,我们当以山大人的真诚与辛劳,为学界奉上这组系列文字,为的是弘扬学术,以文会友。抑或移易风俗,振兴我山东大学之政治学学科。

是为序。

葛荃

2010年3月

于济南府环东佳苑

前 言

中国地方政府发展史是中国政治制度研究的重要内容之一,属于历史学与政治学相交叉的一门边缘学科。几千年来,我国历史学研究一直硕果频现,政治学研究也在十一届三中全会后的最近三十多年间取得巨大成就。但在政治学与历史学相交叉的地方政府发展史研究领域却仍处于荒芜状态。要让光秃的土地结出丰硕成果,需要学界同仁群策群力,在马克思主义世界观、方法论指导之下,深入系统地汇聚历史学、政治学研究的成果,科学总结其成功经验,以揭示中国地方政府产生、发展以及演变的历史规律,从而为今日之地方政府体制的科学化、职能的规范化和执行力的高效化提供宝贵镜鉴。这不仅是必需的,而且是急迫的。

在这里,我们把中国地方政府发展史的研究对象界定为:中国历朝历代由中央政府设置的从事国家部分地域社会公共事务治理的政府组织。在理解这一研究对象时需要注意这样几点:

第一,中国历史上的地方政府是中央集权的产物,作为中央政府的对应概念而使用,强调的是国家最高统治权之下的从属各层级,而不是强调“当地”。也就是说,没有主权国家的中央政府就无所谓地方政府,二者是相辅相成的上下层级关系。但是,为了更好地展示地方政府发展全貌,本书把中国历史上真正意义的中央集权制主权国家——秦——出现之前的一段历史,也纳入了研究视野,从而使读者能够清晰地把握中国古代地方政府发展的来龙去脉。同时,为了方便理解,我们把上古三代几乎可以独立进行区域社会治理的组织也称之为“地方政府”。虽然这种称呼对于中国的史实并不精确,但可以使读者在一定程度上了解地方政府的前世今生。

第二,古代地方政府并不简单对应今日的地方行政机关与地方政权,其职权范围要更广泛,各有侧重。今日之地方政府——“某某人民政府”——

4 中国地方政府发展史

往往指地方行政机关而言,职权范围侧重于行政管理。地方政权则包括了乡镇以上各级地方国家机关。具体指地方各级人民代表大会、政府、法院和检察院,不包括地方军事机构。历史上的地方政府是综合性地方治理组织,其职权范围除涵盖当今地方政府、地方政权职能,还涉及军事等治理领域。所以,谈到历史上的地方政府不能简单地与今日之地方政府和地方政权相对应。

第三,关于历史上县以下基层地方治理组织的问题。历史上的乡里治理组织虽然不是一级政府,但作为县级政府地方治理的必要补充,其意义不容忽视。因此,对历史上有关资料进行钩沉展开研究之于新农村建设具有重要意义。所以,本书将大部分朝代的乡里基层治理组织放到县级政府以下予以介绍。

中国是历史悠久的文明古国,自公元前 21 世纪大禹、夏启父子建立夏代即产生了基于军事实力强弱对比而形成的部落联盟国家,并开始了初级地方治理实践活动。诚如恩格斯所言:“国家同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。”“这种按照居住地组织国民的办法,是一切国家共同的。”^①从此以后,广阔的华夏大地被划分或认可为不同层级的统治区域。这些大小不等的区域就是后世行政区划的胚芽,而代表中央政府对这些不同层级区域进行治理的组织就是地方政府。对于这一史实,先人们做了这样的描述:“惟王建国,辨方正位,体国经野,设官分职,以为民极。”^②从而说明,建立国家、在地方建立行政组织展开施政活动是圣王们普遍的选择。换言之,国家最高统治集团由于无法直接管理国家各项事务,所以,不得不通过设置中介组织的方法予以变通。正是从这个意义上说,地方政府不仅重要到与中央政府地位等量齐观,甚至在某些情况下其影响会大于中央政府。

伴随人类政治智慧的不断提升,地方治理的组织载体——地方政府经过了从无到有、从粗放到精细、从统治到管理的发展过程。中央与地方政府关系处理得是否得当,不仅影响朝代的彼兴此亡,而且关乎民生疾苦与福祉。历朝历代的统治者在加强中央集权的同时,无一例外地格外重视地方政府建设,使之成为维护既得利益集团统治的有效工具。在地方治理实践

① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,人民出版社 1999 年版,第 177 页。

② 《周礼·秋官·司寇》。

中,帝王将相、达官显宦几乎都从先世地方治理的实践中寻求保一方太平的治安之策。他们不仅为后人留下了探索的足迹,而且保留了浩如烟海的实物与文字资料,为我们洞悉地方政府发展的来龙去脉留下了一笔宝贵财富。

令人遗憾的是,前人的实践与后继者理论的研究存在巨大反差。在中国,历来政治制度研究几乎一边倒地倾向于中央政府,对于地方政府要么略而不谈,要么语焉不详,或集中于探讨地方职官制度等问题。官修正史如此尚可理解,地方志也存在同样问题。给人的总体感觉是中国自古以来都是中央政府在唱独角戏,地方政府顶多是个配角,或是牵线木偶。无论成绩还是过失,几乎统统归因于中央政府。这样一种倾向,使得地方政府研究显得非常薄弱,著作、论文都很少见。即便是少有的论著也多侧重于探讨地方职官的制度安排,至于地方政府设置的来龙去脉、组成、职权、运行机制与特点等则少人问津。历史与现实则告诉我们,任何一个国家只要国土、人口等要素达到一定规模,若要实现治理的正常化,必须设置风格各异的地方政府组织,中央与地方政府协调一致,才能完成国家、社会治理事务。

对于确定地方政府发展史研究的叙述方法,本书也费了一番周章。如果单纯采取纵向叙述之法,地方政府发展的来龙去脉是清楚了,但历朝历代地方政府设置的基础、演化的缘由以及地方政府间的横向联系就湮没了。以板块横切方式展开研究,容易使读者对各个历史时期地方政府的总体面貌缺乏认识。因此,本书采取了以纵向叙述为主,而后再进行横向解剖,以期在展示地方政府发展理路的同时,揭示地方政府的区域政治生态。

研究地方政府发展史不单单是为了复原历史,还需要人们理解历史何以如此发生?如此演化?如此设计?有何规律?……这一系列问题的结论不应当是研究者妄加推断的文字,而是读者通过丰富的历史事实资料自然得出,并能够将其心得应用于实践,为当今地方政府的改革与发展提供历史镜鉴。“让历史告诉未来”,这句话尤其适用于地方政府研究。虽然表面上看差异较大,实质上的承继关系非常密切。比如,作为基层地方政府的县,自从出现以来及至今日几近三千年,但其在政府序列中的地位、职能等方面并没有实质性变化。七百多年前设置的省级地方行政组织依然为当今所继承。诸如此类,不胜枚举。

老子说:“治大国若烹小鲜”^①,说明大国治理中稳定性的重要。地方政

^① 《老子》第六十章。

6 中国地方政府发展史

府作为国家治政方针的贯彻者,与民众贴得最近。对国家巩固、社会稳定、民族团结、经济发展、文化繁荣影响巨大。历史上每每到达改朝换代的关节点,时常听到这样一句话:“官逼民反!”真正导致“民反”的这个“官”十有八九是与民众距离最近的地方官员。因此,科学设置、合理控制、协调发展、动态调整,既是实现地方公共治理良性发展的需要,同时也是关乎国家全局的迫切要求。实现这一目标,鉴往知今是必不可少的重要环节。进入21世纪,省直管县的改革在多个省份展开试点,此项改革的利弊得失尚处于探索之中。为了尽可能减少政府管理体制改革的震荡,以古、以洋为鉴都是必须的。至少通过本书历史知识的介绍与研究,人们可以更好地了解历史上中国的地方政府走过了一条怎样的变迁之路,从而在规划今日之地方政府管理体制时可以少走弯路,少犯错误。

本书是集体劳动的结晶,是集体合作攻关的硕果。作者群体在充分占有第一手资料的基础上,始终坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为指针,综合运用研究者与领域专家相结合,史论相结合和系统分析、结构分析、对比分析等研究方法,力争对中国地方政府发展史作出尽可能系统、详尽、准确的分析,确保本书研究的高质量,使其成为一项严谨、扎实、经得起时间和地方政府发展实践检验的学术成果。

在地方政府研究异军突起的今天,《中国地方政府发展史》研究方面的著作实为少见。因此,虽经写作班子细致讨论与多次修改,不尽人意之处在所难免。我们洗耳期待来自各方的批评与建议,以期未来对拙著作出进一步的修改与完善。

王成
2010年10月

目 录

第一章 从邦国到地方政府：先秦“地方政府”	(1)
第一节 夏王朝联盟方国与地方侯伯	(1)
第二节 商王朝外服地方政府体系	(6)
第三节 西周外服诸侯地方政府体系	(8)
第四节 春秋战国时期地方政府	(11)
第二章 初创与发展：秦汉时期地方政府	(21)
第一节 概 述	(21)
第二节 王国制度的变迁	(25)
第三节 州级政府	(26)
第四节 郡级政府	(31)
第五节 县级政府与基层行政组织	(40)
第六节 边疆少数民族地区政府	(45)
第七节 地方政府体制批评	(48)
第三章 割据与纷乱：魏晋南北朝时期地方政府	(53)
第一节 概 述	(53)
第二节 州级政府	(58)
第三节 郡(国)级政府	(65)
第四节 县级政府与基层行政组织	(70)
第五节 地方政府体制批评	(74)

2 中国地方政府发展史

第四章 创新与备详:隋唐五代地方政府	(79)
第一节 概 述	(79)
第二节 道级政府	(82)
第三节 州(郡府)级政府	(90)
第四节 县级政府与基层行政组织	(97)
第五节 少数民族地区政府	(104)
第六节 地方政府体制批评	(110)
第五章 蛛网繁密:宋代地方政府	(116)
第一节 概 述	(116)
第二节 路级政府	(120)
第三节 府(州军监)级政府	(131)
第四节 县级政府与基层行政组织	(138)
第五节 地方政府体制批评	(144)
第六章 复旧与开拓:辽金元地方政府	(150)
第一节 辽、金地方政府	(150)
第二节 元代地方政府概述	(155)
第三节 元代行省	(159)
第四节 元代路总管府	(166)
第五节 元代府(州)级地方政府	(176)
第六节 元代县级政府及基层行政组织	(180)
第七节 地方政府体制批评	(188)
第七章 继承与革故:明代地方政府	(193)
第一节 概 述	(193)
第二节 两京府	(197)
第三节 省级政府	(202)
第四节 府级政府	(211)
第五节 县级政府与基层行政组织	(216)
第六节 少数民族地方政府	(221)

第七节 地方政府体制批评	(226)
第八章 沉暮与涅槃:清代地方政府	(233)
第一节 概 述	(233)
第二节 省级政府	(239)
第三节 府级(直隶州、直隶厅)政府	(248)
第四节 县级政府	(252)
第五节 道级机构	(261)
第六节 地方政府体制批评	(263)
第九章 割据与动荡:北洋军阀时期的地方政府	(272)
第一节 概 述	(272)
第二节 省级政府	(280)
第三节 道级政府	(290)
第四节 县级政府	(294)
第五节 特别行政区	(297)
第六节 地方政府体制批评	(302)
第十章 繁复与曙光:国民政府时期的地方政府	(309)
第一节 概 述	(309)
第二节 省级政府	(313)
第三节 行政督察专员公署	(321)
第四节 市级政府	(325)
第五节 县级政府	(329)
第六节 县以下各级政府及组织	(332)
第七节 新县制下的政府	(334)
第八节 特殊的地方政府	(337)
第九节 地方政府体制批评	(342)
后 记	(346)
主要参考文献	(347)

第一章 从邦国到地方政府： 先秦“地方政府”

地方政府是相对于中央政府而言的。作为中央政府管理地方国民事务的行政组织，其之于国家社会的稳定以及民众福祉的实现具有重要意义。地方政府组织的形成及其运行机制的完善绝不是一朝一夕的事情，而是与中央集权制的演变相伴相生。上古三代时期的中国，处于由城邦性质的族邦联合体式国家向中央集权制国家过渡的阶段，在经历了几次大的变局之后，国家权力开始集中于国君，而郡县的出现，也标志着地方政府行政载体的诞生，并最终使秦代出现真正意义的地方政府成为可能。

第一节 夏王朝联盟方国与地方侯伯

迄今为止，有关夏代的史实性问题仍处于争议之中。由于缺乏文字记载以及足够的实物证据，因此，有关夏代的许多历史问题往往带有神话色彩。但是，这种情况不独上古中国，古代希腊、罗马概莫能外。所以，我们有理由相信，在殷商之前必定有一个文明发展的铺垫期。而它就是夏代。这一时期应当是政治制度的萌发期，其中包括地方政府组织的早期萌芽。

一、夏王朝的建立

夏王朝上起公元前 21 世纪，下迄公元前 16 世纪，绵延存续近五百年，其间先后有十七位国君掌握王朝大权。就是这样一个长寿王朝，其建立者的归属至今仍是争议颇多的问题。争论的焦点就在于是大禹还是夏启破坏了禅让制，并开启了世袭制和阶级社会的大门？这个人会是谁呢？

一种观点认为，大禹建立了夏王朝。理由不外乎大禹治水有功，获得民

2 中国地方政府发展史

众广泛支持,加之讨三苗、平九黎,完成了尧、舜未竟的安边事业,使民众摆脱了苗、黎的侵扰之苦,再加上发展农业生产的卓越功绩,使得大禹建立夏王朝成为顺理成章的事情。

另一种观点认为,大禹并非破坏禅让制的始作俑者,夏启才是结束“公天下”历史的那个人。本来,大禹已经把接班人安排妥当,这个人就是“益”。但是,由于“益”的能力和威望远远逊色于大禹的儿子“启”。于是,在各部落酋长(地方实力派)的支持下,启击败了“益”,而且杀掉了反对自己的有扈氏,将公权力变性为私权力。

上述两种观点都有“充分”的理由证明自己的正确性。孰是孰非姑且不论,但有一点是肯定的,社会发展由无阶级阶段来到有阶级阶段的拐点上,绝对不是一朝一夕,或是哪一个领导人头脑一热即能一蹴而就的。夏王朝的建立同样如此。后世之所以更多的把建立夏王朝的“功绩”写在启的“功劳簿”上,把大禹描述得高大完美,天下为公,与儒家的宣传密不可分。事实应当是,即便大禹没有在历史发展的拐点上跨出关键的一步,他也早就为儿子迈出这一步做了充分铺垫。涂山会盟^①可以看作大禹作为部落联盟首领(中央政府首脑)以“圣人”、“英雄”的姿态与各部落(地方组织)的一次朝会,这次会盟以及后来九鼎的成功铸造,不仅确立了大禹君临天下的地位,而且“中央”与“地方”的权力、义务、责任关系同时得以确认。启所要做的,就是揭开遮盖布,彻底将禅让制改为世袭制。

二、夏朝原始地方管理组织的建立

因为夏朝刚刚由原始民主制走来,未能建立中央集权的中央政府,所以,严格意义上说,当时的行政管理组织并没有后世所谓中央与地方的划分。但是,为了更清晰地研究地方政府的发展脉络,我们姑且将夏王都城内办公的行政管理机构看作中央政府,而点状散布于王畿外围的部族方国可以看作夏王国的地方政府机构。

地方部落方国分为两种情况:一种是夏王的同姓贵族建立的方国。如史载:“禹为姒姓,其后分封,用国为姓,故有夏后氏、有扈氏、有男氏、斟寻氏、彤城氏、褒氏、费氏、杞氏、缙氏、辛氏、冥氏、斟戈氏。”^②其中,夏后氏即

^① “禹合诸侯于涂山,执玉帛者万国。”(《左传·哀公七年》)

^② 《史记》卷二《夏本纪》。

王室,直接行政区域为都城周围。曾经与夏启大战于“甘”的有扈氏管辖范围在陕西省户县一带。褒姒的先祖褒氏集中居住于陕西褒县地区。导演“杞人忧天”的杞氏一度居住于河南杞县,后迁居于山东省诸城一带。上述散居的同姓方国构成夏王朝行使政权的主要支持力量。

另一种地方势力是获夏王封赐的异姓贵族建立的方国,如后世著名的商、周等均在此列。这类方国一般实力较强,距离王畿较远。在当时中央政权实力有限,交通、通讯不甚发达,政治制度方才萌芽的阶段,通过“爵命”方式拉拢一批部落与自己结成松散联盟,不失为一种明智的策略。试想,凭借治水的宏伟业绩,铸九鼎的旷世气魄,“合诸侯于涂山,执玉帛者万国”^①的威势,大禹也不过建立了“独联体”式的“国家”联盟,更何况他人呢?所以,大禹后人主持的中央政权借赐封地方诸侯名号,换取天下共主的称号。各方国部落由于对抗中央的实力有所不足,在借接受爵命,同时承认中央王权的合法性,保住已获地盘的同时,维持自己治理权限的相对独立性,这无疑皆是皆大欢喜的选择。

三、夏朝“地方政府”的机构设置与职权

夏朝各方国经济社会发展极不平衡,有些已经进入奴隶制社会,但有些还处在无阶级社会阶段。另一方面,夏王朝的所谓“中央政府”自身亦不成熟,而相对于夏王的地方诸侯与后世的地方政府相比更像是中央政府,地方政府实际就是微缩版的中央政府。在资料极为有限的情况下,我们推断:当时“地方政府”(部落方国)的行政活动极有可能跟在中央政府后面亦步亦趋。比如,史料反映有仍作为异姓方国设有“牧正”^②:“后缙方娠,逃出自窦,归于有仍,生少康焉,为仍牧正。”^③有虞则设有“庖正”^④:“(少康)逃奔有虞,为之庖正。”^⑤既然地方政府设有畜牧等官员,以管理地方各项事务,想来夏王朝的“政府”机构设置有些当今“对口设置”的味道,因此,我们以夏王朝中央政府机构设置为模板,姑且“还原”一下当时地方政府的机构设置与职权安排。

① 《左传·哀公七年》。

② “牧官之长。”(杜预语)

③ 《左传·哀公元年》。

④ “庖正,掌膳羞之官。”(杜预语)

⑤ 《左传·哀公元年》。

4 中国地方政府发展史

(一) 政务官员

由于当时处于生产力发展的低级阶段,因此,地方政府设置若干主管农业以及相关事务的官员,当在情理之中。这类官员至少应当包括:

1. 稷

在夏之中央政府设有“稷”职,职权为“播时百谷”^①,地方政府亦应设有此职,以负责地方农业生产。

2. 牧正

前面已经谈到,少康在亡命途中曾经做过有仍氏的牧正,即主管畜牧业的官员。有仍氏的统治区域在今山东省南部济宁市一带,可以反映畜牧业在当时方国中是比较普遍的经济发展手段,所以,牧正设置应当较常见。

3. 水官

在农耕文明中,农田水利的管理无疑关系到地方政府的财政收入和民众的福祉,因此,地方政府设置“水官”,专门从事水利事务管理当属自然。商的始祖“冥”曾经“为夏水官,勤于其职而死于水也”^②。从冥死于公务的记载看,当时水利管理活动的工作量还是很大的。

(二) 军事官员

夏朝的地方政府(方国)军事上基本是独立的,甚至中央政府发动掠夺战争也需要地方首领提供军队支持。因此,当时的地方政府应当如中央政府一样设有统兵官员。在中央政府,此类武官称为“六事”,方国诸侯的设置应与此类同。

另外,还有一种军事官员称为“御”,专门负责战车驾驶。御在当时情况下属于专业技术要求颇高的军官,秦的先祖曾“为汤御”^③,在鸣条(今山西运城境内)击败夏桀,也可以证明方国诸侯设有“御”职的史实。

(三) 司法监察官员

法律是维护统治阶级既得利益的强力工具,因此,设置治狱官员的重要性无论是中央政府,还是地方机构无人敢于忽视。大禹时期的皋陶由于“理民”政绩卓著,深得禹王赏识,并成为大禹“钦定”的接班人。由此可见

① 《史记》卷四《周本纪》。

② 韦昭注《国语·鲁语上》之“冥勤其官而水死”句。

③ 《史记》卷五《秦本纪》。