

中國地方政府

程幸超著

清代政區圖

圖例

- 都城
- 省治
- 州治

北洋政府時期政區圖

中華學術系列

程幸超著

中國地方政府

中華書局

書名：中國地方政府
著者：程幸超
出版：中華書局香港分局
香港九龍彌敦道450-452號
印刷：中華商務聯合印刷(香港)有限公司
香港九龍炮仗街75號
版次：1987年2月初版
©1987 中華書局香港分局

目錄

一 導言	一
二 中國地方政府的起源	八
三 秦朝和西漢初年的郡、縣兩級制地方政府	一六
四 虛三級的地方政府制度的開始	三六
五 實行州、郡、縣虛三級制的東漢地方政府制度	四一
六 大同小異的魏、蜀、吳三國的地方政府制度	五五
七 郡縣制與分封制並行的西晉地方政府制度	六三
八 紊亂的東晉、南北朝時期的地方政府制度	六九
九 再度實行郡、縣兩級制的隋朝地方政府制度	七七
十 實行道、州(府)、縣虛三級制的唐代地方政府制度	八四
十一 中央集權的宋代地方政府制度	一四

十二	不夠正規的遼國、金國、西夏國的地方政府制度	一二九
十三	開始建立省制的元代地方政府制度	一四七
十四	實三級的地方政府制度的開始	一五四
十五	以布政使司爲主要地方行政區域的明代地方政府制度	一五九
十六	實行省、府、縣實三級制的清代地方政府制度	一七二
十七	清代的改土歸流	一九六
十八	改繁爲簡的北洋政府時期的地方政府制度	二〇八
十九	實行省、行政督察專員區、縣虛三級制的國民政府時期的地方政府制度	二一八
二十	新中國成立初期的地方政府制度——具有地方國家權力機關和地方國家行政機關兩重性質的地方政府制度	二三四
二十一	中國第一部社會主義憲法所規定的地方政府制度	二四七
二十二	「文化大革命」對地方政府制度的破壞	二五四
二十三	撥亂反正的中國現行地方政府制度	二五九
二十四	民族區域自治制度——解決中國民族問題的唯一正確途徑	二七五
二十五	特別行政區——根據「一個國家，兩種制度」的構想而規定的一種行政區域	三〇六

二十六	對中國現行地方政府制度下的行政區域和行政層級的研究	三二三
二十七	中國地方政府制度發展進程的回顧	三五三
二十八	中國地方政府制度改革的前景	三六三
主要參考書目		三七六

一 導言

地方政府制度是一個國家的基層政治制度，與國民的關係十分密切。在一定的條件下，地方政府制度對於國民生活的影響，遠在中央政府制度之上。因此，每一個人都應該重視本國地方政府制度的研究，務必使地方政府制度能夠由於羣策羣力不斷改進而日趨完善，使地方政府能夠更好地為全體國民謀取福利。

在目前，研究中國地方政府制度的改進，還具有更為重要的特殊意義。因為中國現在正在進行規模很大的經濟建設，這就必須在進行經濟建設的同時，相應地建立起科學的行政管理體系。只有這樣，中國的經濟建設才能順利進行。經營工業、交通、農、林、漁、牧、貿易等各種企業，企業的本身如果不加強管理，企業是不會獲得利潤的，甚至會破產倒閉。在企業本身加強管理的同時，作為主管部門的政府機構，其行政管理工作也必須跟上才行。由於中國是一個社會主義國家，所有經濟建設的項目都是國家經營的，國營企業與主管政府部門的關係就更為密切，這就要求中國政府的行政管理工作

能夠很好地爲經濟建設服務。這當中，地方政府工作的改進，顯得尤爲重要。因爲對於一個企業來說，中央政府的主管部門固然與它有關，而地方政府的主管部門與它的關係更深。一個企業是設置在某一個地方的，因而在它與地方政府主管部門以及其他有關部門的關係就更加密切了。所以說，在目前，研究中國地方政府制度的改進，具有更爲重要的特殊意義。

研究中國地方政府制度的改進，外國的經驗是可以參考借鑒的，但是只能參考借鑒，決不能照搬過來。更重要的，是研究本國的實際情況。這決不是一種狹隘的國家觀念，而是在理論上有根據的主張。因爲凡是一種制度，就是一個國家文化的表現；而所謂文化，也就是這一個國家人民生活的結晶。所以要謀求制度的改進，特別是像地方政府制度這種與國民密切相關的制度，必須從本國的實際情況着眼才行。

所謂從本國的實際情況着眼，不單指現在的情況，也包括過去的情況。因爲現在的情況是過去情況演變的結果，只有全面地了解過去，才能清楚地知道現在，從而科學地預見到將來。

就中國現行的地方政府制度來說，並不是近年一蹴而就的產物，而是自古以來歷代興革演變的結果。現在中國的地方政府以省政府爲首要，但是考察省的發軔，須溯自金、元；求其遠因，應取證於魏、晉。又如縣政府也是現在中國地方政府制度中重要的

一級，但是探究縣的根源，便要上推到先秦時候。中國地方政府的歷史既然這樣長久，當然積累了豐富的行政管理經驗。對於這些經驗，只要運用科學的觀點和方法來進行總結，是可以找到一些有借鑒意義的東西，來供改進中國現行地方政府制度參考的。

從本國歷史中找到的可供改進現行制度借鑒、參考的經驗，要比照搬外國的經驗，使國民感到親切得多，因而也就行之有效。因為一個國家的歷史是這個國家的古往今來的全體國民寫成的，凡是這個國家的國民都會對這個國家的歷史有一種親切感、自豪感，或者說有一種民族感情。中華人民共和國成立以後，地方政權機關仍然和舊中國一樣稱為「省政府」、「縣政府」等等，只是在「政府」之上加「人民」二字，稱為「人民政府」，表示新舊中國的政權性質是不同的，這樣的安排非常妥當。早年，中國共產黨在江西等地建立的政權機構不用「省政府」、「縣政府」等名稱，而用外來語稱為「省蘇維埃」、「縣蘇維埃」。後來沒有再用，而稱為「人民政府」，這就符合民族習慣了。

不但是名稱，就是對地方行政區域的改變也必須考查一下這些地方行政區域形成的歷史。在這裏，我們不妨舉一個例子。在新中國成立的一九四九年，在中國北方新建了一個平原省。這個平原省是由河南省北部、山東省西南部和河北省南部相毗連的地區組建而成。原以為新省建立以後，可以靠政治的力量使這個新省鞏固下來。但是，由於中國的省制的建立和省區的劃分已經有好幾百年的歷史，各省的人都已經形成了一種習

慣勢力和心理狀態，總認為自己是某一省的人，而這種習慣勢力和心理狀態不是一紙行政命令所能改變的。以致平原省雖然建立了，可是原屬河南、山東、河北各省的人仍然傾向於其原來所屬的省。例如原屬於山東省的某一縣的商人要購進貨物，仍然按照他的習慣到山東省省會濟南市，而不到平原省省會新鄉市。又如一位學生在本縣的高中畢業了，要到大城市去升大學，他所要去的地方也不會是新鄉市。總之，新省組建以後，却不能形成一種新的向心力。因此，中央人民政府於一九五二年下令撤銷了平原省，將其轄境仍然還歸河南等省。

平原省的建立和撤銷是一個經驗教訓，說明對地方行政區域的改變，必須了解中國地方行政區域形成和演變的歷史。現在，中國政府計劃在長江的三峽修建水壩。這是一個比已經完成的葛洲壩水壩的規模要更大的工程項目。爲了進行這項工程建設和建成後對它進行管理，幾年前就有人建議，將湖北省西部和四川省東部組建成一個三峽省。但是，中國政府至今沒有對這個問題作出正式的决定。持這種謹慎的態度是完全正確的。

不但新省的建立應該持謹慎的態度，有時將一個縣由原屬這一省改爲隸屬於那一省也會遇到阻力。早在三十年代，當時的中國政府下令將原屬於安徽省的婺源縣改爲隸屬於江西省。這個決定是正確的。因爲我們從地圖上就可以看到，婺源縣雖然位於安徽和江西兩省之間，但從地理位置來看，由原屬安徽改隸江西是合理的。然而這種改變却遭

到一些安徽人的反對。反對的理由是，婺源縣是歷史名人朱熹的故鄉，朱熹本來是安徽省的鄉賢，如果婺源縣改隸江西，安徽就失掉了這位鄉賢。甚至旅居他省的婺源縣人，參加當地的安徽同鄉會而不參加江西同鄉會。這個問題一直到新中國成立後才得到解決，也再沒有人反對婺源縣屬於江西省了。

但是，這裏所說的尊重歷史，決不是說毫無條件地保存舊制或者古制，也不是說現行的地方行政區劃和地方行政制度都凍結起來，絲毫不能改變。恰恰相反，不但地方行政區域可以進行某些合理的調整，地方政府制度更應該不斷改進而使其日趨完善。因為世界上的一切事物都是不斷發展變化着的，地方政府制度也不會例外。中國現行的地方政府制度，正是自古以來歷代興革演變的結晶。正因為地方政府制度像一條歷史長河一樣，現在的制度是過去制度的延伸和發展，又是以後制度的先導，所以在考慮對現行制度作某種改進時應該尊重歷史。

總上所述，可以看出：一個國家的地方政府制度的改進，應該受到這個國家每個國民的重視，因為地方政府制度與每個國民的關係都十分密切。特別是中國現在正向四個現代化進軍，要求政府的行政管理工作能夠很好地為經濟建設服務，地方政府工作改進的研究就更顯得重要。對於地方政府制度改進，必須充分運用中國地方政府的历史經驗，必須尊重中國地方政府的歷史。《中國地方政府》一書似乎是應該專門敘述中國地方

政府現狀的，但是這本書却從中國地方政府的起源、從中國地方政府的歷史說起，其原因就在此。《中國地方政府》原本是一種研究中國地方政府現狀改進的書籍，但是著者認為應該窮究原委，從中吸取營養，所以採用從敘述歷史開始的方式來進行編寫。這個意見，特先說明，希望能夠得到讀者們的贊同。

當然，我們不能只是以敘述中國地方政府的歷史為滿足。研究歷史是爲了更好地理解現在和科學地預見將來，所以本書在敘述了中國的地方政府制度的歷史以後，緊接着要說明中國現行地方政府制度，然後還要回顧一下中國地方政府制度的發展進程，從而揭示其基本規律，最後以「中國地方政府制度改革的前景」爲題結束全書。

由於著者在前面強調了研究歷史的重要，而在全書的安排上又因爲中國是一個歷史悠久的文明古國，不得不用較多的篇幅來敘述中國地方政府制度的歷史，這樣一來可能引起某些讀者認爲：研究中國地方政府的着重點就在於研究中國地方政府的歷史。如果有讀者是這樣理解的話，那就是一種誤會。歷史的研究確實是重要的。但是，這種重要性只是在於：歷史能夠提供可以用作現在參考借鑒的東西。研究歷史如果離開了對現在制度改進的參考借鑒，這種研究將沒有什麼意義。現在已經不是中世紀，那種經院式的、學究式的研究是不足取的。

並且，現代是古代的發展，現代生活的內容遠比古代豐富，因而現代地方政府制度

中需要解決的問題，決不可能完全從研究歷史中得到答案。例如與現代地方政府緊密關聯的有地方議會、地方法院、地方檢察院以及政黨的地方組織、社會團體（工會、商會、農會、教育會、學生會、婦女會等），這些都是古代所沒有的。就是現代地方政府本身的工作也有許多是古代所沒有的，例如供電、供水、鐵路、航空、市內交通、工潮、學運、失業救濟、環境污染防治等等。這樣，就要求我們除了研究歷史以外，還應該了解一下現代社會科學中的政治學、法律學、社會學、經濟學以及現代自然科學的一些基本知識。

除了書本，報紙雜誌上也會登載有關地方政府制度改進消息的報道和討論地方政府制度改進的論文。有志於地方政府制度研究的人，如果能隨時留意，廣為搜求，作好記錄，並加以研究，只要持之以恆，一定能對地方政府制度的改進提出自己的、有效的見解。

孫中山先生早年曾經說過：「政是衆人之事，治是管理，管理衆人之事就是政治。」衆人之事的政治應該由衆人來管。像地方政府制度這種與國民的關係十分密切的政治，應該是每個國民都必須關心的。

二 中國地方政府的起源

中國是世界上一個文明古國，很多事物都有悠久的歷史。就地方政府來說，起源也很早，在二千多年前，中國就已經有地方政府存在了。

上古時候，中國的人口還很稀少。在廣大的中國土地上，零星地散佈着一些住人的大小城堡。這些城堡，通稱爲「邑」。其中較大的邑，住有天子或諸侯。天子所住的邑，稱爲「王畿」。因爲有的邑住有諸侯，而諸侯是一國之君，所以邑也稱爲「國」。至於較小的邑，則由大夫統治着，是大夫的采邑。大夫們世世代代以采邑爲其優厚的衣食享受的來源，所以采邑又稱爲「食邑」。

最初，天子的王畿、諸侯的國和大夫的食邑，轄境都不大，由天子、諸侯、大夫直接治理就行了，用不着再有地方政府。但是，到了春秋戰國時代，情況就不同了。

在春秋戰國時代，中國開始有了地方政府

春秋戰國時代，由於兼併戰爭的頻繁進行，戰勝的諸侯國吞併了戰敗的諸侯國，國境擴大了，有的還擴大了很多。在這種情況下，一個大國的諸侯很難直接治理他的全部領土和人民。於是便將被滅掉了的諸侯國改稱為「縣」，並且任命官員去治理其地。這樣，在諸侯國就出現了地方政府。這也就是說，中國開始有了地方政府。

上面所說戰勝的諸侯國吞併戰敗的諸侯國，並將被滅的國改為縣的事，在中國古籍中是有記載的。例如《左傳·宣公十一年》載：「冬，楚子爲陳夏氏亂故，伐陳。……因縣陳。」《左傳·宣公十二年》中有「夷於九縣」的話，杜預註釋說：「楚滅諸小國爲九縣。」《史記·秦本紀》中也有這樣的記載：「武公十年，伐邽、冀戎，初縣之。十一年，初縣杜、鄭。」

中國古代基層行政區域——縣最初的一些情況

強大的諸侯國吞併了弱小的諸侯國之後，除了將這些被滅亡的諸侯國改稱爲縣、並

派官員去治理以外，有時國君也以這種戰利品賞賜給他的大夫。例如《左傳·僖公三十三年》載：「狄伐晉，及箕。八月戊子，晉侯敗狄於箕。……反自箕，襄公以三命命《先且居》將中軍，以再命命先茅之縣賞胥臣……。」

國君一方面以土地（包括該地的人民）賞賜給他的大夫，有時也利用某種機會，尋找某種藉口，以武力消滅某些大夫的家族，奪取其領地。例如《左傳·昭公二十八年》載：「晉祁勝與鄔臧通室，祁盈……執之。……夏六月，晉殺祁盈及楊食我。食我，祁盈之黨也，而助亂，故殺之。遂滅祁氏、羊舌氏。……分祁氏之田以爲七縣，分羊舌氏之田以爲三縣。」

大夫之間也互相爭奪，設法吞滅對方。有的大夫，甚至奪取了國君的位置。這種情形，以晉國最有代表性。晉國有六個勢力强大的大夫，他們是韓氏、趙氏、魏氏、范氏、智氏、中行氏，稱爲六卿。六卿火併的結果，只剩下韓、趙、魏三家。最後韓、趙、魏滅掉晉國，三分其地。這事在《史記·晉世家》中有系統的敘述：「六卿欲弱公室，乃遂以法盡滅其族，而分其邑爲十縣，各令其子爲大夫。晉益弱，六卿皆大。……智伯與趙、韓、魏共分范、中行地以爲邑。……趙襄子、韓康子、魏桓子共殺智伯，盡併其地。……魏武侯、韓哀侯、趙敬侯滅晉後而三分其地。」

大夫的領地擴大以後，對於他本人所居邑以外的邑，派「土」去治理。這種治理邑的

士，稱爲「邑宰」。大夫的領地不斷擴大，士的需要也不斷增加，於是有專門訓練士的大師出現。孔子就是這樣一位大師。孔子私人開設學校，聚集生徒講學，培養生徒成爲士。先後到孔子的學校裏來求學的生徒有三千人，其中優秀學生有七十二人。這些優秀學生，多數都做了官。《論語·雍也》：「魯國大夫季氏使閔子騫爲費〔邑〕宰。」子游爲武城〔邑〕宰。《論語·子路》：「子夏爲莒父〔邑〕宰。」閔子騫、子游、子夏等人都是孔子的學生，都當上了邑宰，也就是說當上了一個邑的行政官長。除了孔子，墨子等人也是培養士的大師。

除了被大夫派去治理一個邑的士稱爲「宰」之外，被諸侯派去治理一個縣的士也有稱爲「宰」的。例如《史記·孔子世家》載：「〔魯〕定公以孔子爲中都〔縣〕宰，一年，四方皆則之。」縣宰是諸侯任命的，比由大夫任命的「邑宰」，地位要高些。

一個縣的行政官長，除了稱「縣宰」的以外，還有稱爲「縣令」、「縣長」、「縣公」、「縣大夫」的。稱「縣令」的例證，如《史記·春申君列傳》：「以荀卿爲蘭陵〔縣〕令。」稱「縣長」的例證，如《史記·滑稽列傳》：「於是乃朝諸縣令、〔縣〕長七十二人，賞一人，誅一人。」稱「縣公」的例證，如《左傳·宣公十一年》：「諸侯、縣公，皆慶寡人。」稱「縣大夫」的例證，如《左傳·昭公二十八年》：「司馬彌牟爲鄆〔縣〕大夫，賈辛爲祁〔縣〕大夫，司馬烏爲平陵〔縣〕大夫，魏戊爲梗陽〔縣〕大夫，知徐吾爲塗水〔縣〕大夫，韓固爲馬