

中国 县制

CHINA'S COUNTY SYSTEM

宋亚平 著

廉清察明

律守綱常國永寧

法廷邪惡民常樂

中國社會科學出版社

C14002892

D691.2
98

中国 县制

CHINA'S COUNTY SYSTEM

宋亚平
著



廉清察明

作字如刀回永步

法廷邪冠民帝宗



北航

C1690528

中国社会科学出版社

D691.2
98

图书在版编目 (CIP) 数据

中国县制 / 宋亚平著. —北京: 中国社会科学出版社,
2013. 9

ISBN 978-7-5161-2950-0

I. ①中… II. ①宋… III. ①郡县制—研究—中国
IV. ①D691. 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第153620号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 武 云
特约编辑 段 珩
责任校对 范丽雯
责任印制 王 超

出版发行 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013年9月第1版
印 次 2013年9月第1次印刷

开 本 710×1000 1 / 16
印 张 22.5
插 页 2
字 数 346千字
定 价 56.00元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究



引 言	1
第 一 章 “三代”时期的国家形态剖析	21
第 二 章 “封邦建国”政治模式的是非	45
第 三 章 春秋战国的纷争与郡县制度的起源	71
第 四 章 郡县制与中央集权、君主专制的关系	97
第 五 章 两汉魏晋之际“双轨制”的缘由	127
第 六 章 隋唐至明清间县制的演进过程	155
第 七 章 “小政府”与“大社会”的历史样本	183
第 八 章 外重内轻与内重外轻的博弈	213
第 九 章 条块结合与条块分割的矛盾	239
第 十 章 县官的选用、任免与行为方式研究	265
第十一章 县官的等级、品秩与经济待遇考察	299
第十二章 清末的自治思潮与县制改革	327
参考文献	355

引 言

据权威部门统计，截至2011年底，中国内地共有34个省级行政区，其中有4个直辖市、23个省、5个自治区、2个特别行政区；332个地级行政区划单位，其中有282个地级市、17个地区、30个自治州、3个盟；2854个县级行政区划单位，其中有851个市辖区、370个县级市、1461个县、117个自治县、49个旗、3个自治旗、2个特区、1个林区。

由于文化积淀与历史传承等方面的原因，我们至今仍然把那些在20世纪80年代以后已经改成了县级“市”、县级“区”以及与县平行的“旗”都笼统地称为“县”。其实，党中央、国务院的许多红头文件也往往有这个习惯，例如经常注明“此件发至县团级”便是典型。这里所言之“县”，既包含了县级市与县级区，也涵盖了内蒙古地区的旗。按这个范围推算，县域人口总规模为9.47亿，占全国总人口的73.3%；国土面积则占全国版图总面积的96%。

在中国，县域所平均拥有的国土面积约为4000多平方公里。中国行政面积最大的县是新疆的若羌县，区划面积为20.23万平方公里，占新疆总面积的1/8，相当于两个浙江省，3个爱尔兰，10个科威特的总面积。可以说，目前世界上将近有1/3的国家，其版图面积只相当于甚至还不如中国的县均国土面积大。我有一次到新加坡，与几个朋友吃完晚饭后兜风，出租车带着我们沿着边境跑了一圈，手中的矿泉水还没有喝完就从东北国门“逛”到了西南国门。司机见我们游兴未尽并且很扫兴的样子，便知趣地拍了拍方向盘说：“Sorry，不好意思！这里可不是你们地大物博的中国，我们新加坡的全部国土面积加在一起也只有400平方公里。”我们听了只好友好地付之一笑，400平方公里，不就等于我们县域下面一个普通的乡镇吗？

中国的县不仅地盘大，而且人口多。最多的可能算广东省的潮阳县，人口已经达到240万。超过100万人口的县几乎可以说是数不胜数。以湖北省为例，人口超过100万的县，全省便有10个之多。其中，天门以176.3万人为“大哥大”，仙桃160万人，监利144.6万人，麻城116.3万人，枣阳109.9万人，公安107.6万人，汉川106.8万人，钟祥103.5万人，浠水102.9万人，潜江101.3万人。湖北省县均人口为63.25万人，这个规模在全国尚只能排位“老六”，因为县均人口高出湖北的省份还有江苏（91.73万人）、安徽（76.94万人）、河南（73.75万人）、广东（73.48万人）、山东（71.81万人），如此众多的县域人口，不说是像梵蒂冈那样针尖大的国家所无法比拟，就连太平洋上许多岛国也是不敢相提并论的。

在中国历史的演进过程中，开始并没有县。从大禹的儿子夏启建立统一国家起，历经商、周，计三个王朝，一直推行分封制的社会治理模式。所谓分封制，就是“封邦建国”的制度，即天子把天下的土地与人口永远授给自己的血缘子弟与功臣战将，让他们成为一个个享有高度自治权力的地方诸侯。但是，这些大大小小如同繁星密布的诸侯王国互不统属，并随着年代的久远而失去了血缘的约束，就像美丽的项链断了串线，变成了一盘散沙而任由强人哄抢的珍珠。到了春秋战国时期，铭刻在人们脑海中最深刻的记忆，除了知道自己的姓氏来由之外，便是那暴力四溅的强权政治、寒气冲天的刀光剑影、蔽云掩日的战火硝烟、永无休止的攻城略地。因此，不少喜欢思考的人总觉得，国家之所以四分五裂，诸侯之所以你争我夺，罪魁祸首肯定便是那外重内轻、弱本强枝的分封制。所以，为了避免血腥残酷的战争以争取长治久安的和平局面，许多统治者不得不开动脑筋，积极探索能够形成内重外轻、强本弱枝之势以取代分封制的新型社会治理模式。于是，郡县制在千呼万唤中“横空出世”。

郡县制就是把天下的所有土地与人口有序地分成一个个县域，由皇帝派遣职业化且有一定任期的官僚，代表自己来直接实施管治。这个模式最大的优势与好处，就是“产权清晰”，天下即为其“家”，他人不得覬覦。而且，县域比较小，很难为那些希望脱离“大一统”控制而形成分割据格局的地方势力积累起必需的人力、物力和财力。加之由中央政府垂

直领导，能够有效地将全国的各种资源集中起来进行随心所欲的调配，真可谓“要风得风，要雨得雨”，从而为高度集权的君主专制主义独裁统治奠定坚实基础。因此，自从郡县制产生之后，历朝历代统治者无不弹冠相庆、欢欣鼓舞，一直把县作为国家划分行政区域、实施行政管理、追求社会稳定的制胜“法宝”。

其实，很少有人认真地总结过，这种建立在郡县制基础之上的君主专制主义中央集权的模式，是否真正地起到了有效防止分裂割据战争、保障大一统国家和平的作用？相反，此后的历史进程中，社会并没有因为郡县制的推广普及与日趋完善而出现四海晏然、长治久安的局面。秦王朝短短15年而亡自不必说，汉末以降，分分合合之腥风血雨的事情从来就没有消停过。每隔一定周期，国家便要来一次剧烈的社会动乱，老百姓就要经历一场悲惨的血肉祭奠。究其缘故，恐怕与君主专制主义中央集权的体制机制有莫大关系。因为君主专制就是国家由皇帝一人说了算，他集所有权力于一身，“天下之事无大小皆决于上”。在以皇帝为核心的中央政府的严密掌控下，地方政府在政治、经济、军事等方面不允许有任何自主性，必须绝对服从中央的命令。但是，国家之大，各地情况千差万别。治权一切受制于中央，结果要么是“一收就死”，要么是“一放就乱”。于是，死活治乱便成了循环往复而不停顿的“轮回”。

所以，有人说“天下大势，合久必分，分久必合”是中国历史演化的“铁血定律”。但在我看来，这种由“大一统”价值观念所左右的反反复复的“分”与“合”，很多时候属于一场闹剧，并非都在积极地推动民族的进步与社会的发展，而往往是以社会生产力的大破坏和社会生活秩序的大动乱为代价的，形成了一种残酷、血腥和高成本的恶性循环，充分反映了古代社会的先辈们在构建中央与地方权力关系过程中的痛苦探索。分封制也好，郡县制也罢，都是一定历史阶段中脱颖而出的客观产物。

然而，不知你有没有注意到这么一个生活现象：无论是以传统的农业为主要经济形态的古代社会，还是在地球越来越小，世界经济日益一体化的今天，人们从娘胎中一个“跟头”翻出来来到世间，第一个需要牢记的事物，恐怕便是有生之年你经常要提到的出生地——“县”。因为当你双

脚一迈进人类社会这个风云际会的大千世界之后，你所从事的一切活动包括居、食、行等，都必须“根植发育”在一定的行政区划范围之内。这叫“高楼万丈平地起，江河千里有源头”。按中国传统的解释，这里面有一道“跑得了和尚跑不了庙”的地缘羁绊。

所以，县不仅是我们这个泱泱大国的地域基础，也是我们中华民族的社会细胞。古代，由于交通、通信事业不发达，绝大多数老百姓生活在“鸡犬之声相闻，民至老死不相往来”的自然经济环境中，县域就是他们生活秩序中拆不散的“篱笆墙”，知县大人则是为他们当家做主的“父母官”。即使日后有足够能力走出家门、闯荡江湖、漂泊海外，无论升多大的官，发多大的财，人们的心目中还是多以“县域”为故土。我们平常讲籍贯、认老乡，包括识辨风土人情、方言语种和饮食习惯等等，在很大程度上也几乎都是“县”的概念。唐代礼部尚书贺知章，83岁高龄告老返回故乡越州永兴县（今浙江萧山），写了一首极其著名的诗：

少小离家老大回，
乡音无改鬓毛衰。
儿童相见不相识，
笑问客从何处来。

这“无改”的乡音，便是故土县域在人们心中无法挥之而去的咏调，也是人生最美好的音符。

不管怎么评价郡县制，秦汉以来，以县为基本的政治单元和管理层次，得到了历朝历代王朝统治者的认同与传承，并逐步形成一种稳定有效的社会治理模式。其实，通过探索县制追求县制，不完全是中国古往今来所独有。在日本、美国等东西方发达国家，也大多有县这一行政区划的管理层级和相应的管理体制、运行机制。因此，具有相对清晰界址和管理职能及法律权限的县，在这些国家中也自然而然地对国民的政治、经济、文化生活产生出许多不可忽视的巨大作用。所以，许多学者在研究国家制度时，往往也喜欢把县域县制和县制作为“解剖麻雀”的具体对象。当然，

东西方一些国家的县，从概念到内涵，从理论到实践，均与我国的县有着很大差别，不能简单地指鹿为马，混为一谈。

在中国古代社会的官僚体系中，根据行政职能的安排和与老百姓关系的不同，官员可分为“治民”之官与“管官”之官两种类型。由于县官处于国家政权的底层和社会生活的前沿，从事的是对广大城乡行政、财税、司法、教育与社会管理的工作，负责赋税征解、案件审理、治安联防、赈灾恤民、兴修水利、发展农业、调解纠纷、教化百姓等具体事务的处理，与人民群众日常生活息息相关，属于典型的治民官，因此，常被人们俗称为“父母官”。而县官以上的官，大多是一些管官的官，与普通老百姓的日常生活相去甚远。中央政府三省六部二十四司的大员们自不必说，秦汉时代的郡、唐宋时代的州、明清时代的府与省等等，都属于中间层级的地方政府，首长们的级别比县官高，俸禄比县官多，但工作职能主要是上情下达、下情上达，监察属官、整治吏员。虽然也有治民之责，但均是“隔靴搔痒”。

凡当过官的人大概晓得，古往今来，在实际的社会生活中，官是级别越高、职位越大就好当的。关于官场情况的许多谣谚俚语至今还在流传：官大一级压死人；大官动动嘴，小官跑断腿；州官扬眉吐气，县官不敢放屁；等等，生动地反映了官场之中官僚制度严格的等级性。官员之间，上下尊卑的界限极其清楚，哪怕是比下属大一级，也足够颐指气使，让你缓不过神儿来。但是，官大一级甚至官大几级，并不见得能力水平就高出了多少。俗话说：“不到北京不知道官小。”京城（还有省城）里的大官如云，可能对此话不以为然，甚至还嗤之以鼻，但不信你可以下来先当一回乡镇党委书记乡镇长试试，没准会像《红楼梦》中的林黛玉一样，整日愁得你只能以泪洗面。

往大处讲，县域是一个国家的缩影，具有相当完整的社会形态。县官每天必须面对各种错综复杂的政治势力与社会事务，工作环境很险恶，可资利用的资源也很有限。同时，县官不仅是一个决策者，而且还是一个具体的办事者。一般来说，县官必须身兼数职，如今天公安局局长、法院院长、检察院检察长、民政局局长、水利局局长、财政局局长、发改委主

任等职务的工作，都得由县官“一肩挑”。李白说“蜀道之难，难于上青天”，但白居易的理解是“行路难，不在水不在山，只在人情反复间”。对于一个县官来讲，险恶的工作环境主要表现在县域社会有许多不同的利益集团与政治势力，他们之间经常因利益而发生冲突，这些冲突不仅会直接影响到县域治理的成败兴衰，而且还会严重威胁到县官的个人得失安危，从而对自己的道德水平与治理能力构成极为严峻的巨大挑战。所以，县官所面临的危机与压力在整个国家的官僚队伍中无疑是最大的。也正因为这样，县官唯有努力学习、刻苦钻研，以不断提升自己的综合素质和不断增强处置各种矛盾问题的行为能力，才可以在恶劣的环境中争取生存与发展的机会。

我到过日本，日本的县只有三十来个，而中国的县则铺天盖地，高达两千之多，且彼此之间大小不一、强弱参差、特色各异，纵向讲，可由中央政府提纲挈领，纲举目张；横向看起来却散得像一袋子互不统属的“马铃薯”。但是，县域广阔、人口众多，就像青藏高原载着喜马拉雅山、喜马拉雅山又托着珠穆朗玛峰一样，筑铸成国家这个庞杂而高大的金字塔。自古以来，历代王朝不论是万国来仪的盛唐时期，还是疆土广阔的前清年代，都极为重视县一级政权的社会地位和治理功能。尽管县令只是一个小小的“七品芝麻官”，然而，就这么个小官一般都是由皇帝亲自任命。为什么？因为一方福祸安危的责任，很大程度上就系在这个所谓“七品芝麻官”的身上。

不过，县官的重要性与社会地位并不为绝大多数人所认同。自古以来，京城那些“大衙门”里的人们大多瞧不起县官甚至凌辱县官的事例经常发生。一个重要的原因，就是县一级领导干部的“乌纱帽”太小，经常被俗话讥讽为“芝麻官”，不如宰相宅第中家丁的行政级别高。别说宰相了，在清朝光绪年间，就曾发生过湖广地区某知县因求见兵部侍郎铁良而惨遭其家丁毒打的事情。路人不平，指责家丁侮辱朝廷命官。家丁不以为然地嗤之以鼻：“一乡下奴才耳，也敢在铁大人府前称之朝廷命官！”兵部侍郎只是一个副部长，家丁便可以仗势不把县官放在眼里，足见县官在整个官僚队伍中的卑贱地位。

现在有一些北京人，对待县官的观念似乎也没有太大的改变。前段时间中央要求撤销各地县政府驻京办事处，认为这是县官们来北京拉拢与腐蚀京官的活动“窝点”。其实，绝大多数县官并不想从事腐败活动，更不愿意低三下四地去哀求别人。俗话说得好：“人不求人一般高。”只是各种建设与发展的资源都集中在北京那些京官的手中，你不去求就可能没有你的份儿。我当年担任县委书记的时候，为争取国家对地方交通建设资金的支持，也曾经在驻京办主任的引领下，跑到国家某部委某处长的家里去送过礼、求过情，并且还积极主动地要求为他夫人扛过液化气罐子。他夫人告诉我，她家的液化气罐子不光我扛过，某地区行署专员也曾经主动扛过呢！所以说，不改革现行的由行政手段配置资源的体制机制，以为撤销了驻京办事处，腐败问题便烟消云散了的想法，恐怕只是一厢情愿的美好蓝图。在大城市里面，还有一些根本就不了解县域情况的出租车司机与居委会老太太，也居然凭借流言飞语而抨击“县官”。在他们眼中，“县官”不仅官阶低，而且素质差，典型的“土老帽”，甚至就是一伙鱼肉乡里的土豪劣绅和贪官污吏。

我当然不敢说所有的县官都是好人，但我敢说大多数县官是好人。而且，担任当代的县官也绝非易事，需要拥有很高的文化综合素质与很强的实际操作能力。因为一个县纵横数千平方公里，城镇乡村毗邻成一大片天地，工、农、兵、学、商等各个阶层无所不有，成为国家生活中最为完整的社会基础体系。莫看县官平时官模官样，前呼后拥，吃香的喝辣的，好一派“人上人”的生活。但是，“为官一任，造福一方”仍然是主导中国官场的价值观。县官不仅要有效解决各种矛盾纠纷，更要有力促进县域经济社会的繁荣发展。因此，县官虽然品秩不高，承担的责任却很大，付出的心血很多，远不是一般人所能想象的。所以，我在湖北省委政策研究室工作时，经常叮嘱带队下基层搞调查研究的处长们，一定要把“尾巴”夹紧，千万不要认为自己是省城大衙门来的处长而瞧不起县里干部。

县域在国家行政管理体制与运行机制中的这种特殊性和基础性，铸就了“县官”舞台的极端重要性。对于那些有能力、有水平并且有充分思想准备、知识准备的人才来说，能够有机会进入县域担任一届行政主官，确

实是极其锻炼人的，也属于是仕途发展中十分难得的起跑线。可以说，由各个王朝兴衰进退所组成的2000多年的古代社会是一条历史的长河，在这条川流不息的长河中，许多成就卓越、政绩彪炳的政治家和名臣能臣，则是一朵朵灿烂而绚丽的浪花，千百年来一直为广大人民群众所颂扬。例如西门豹、韩愈、狄仁杰、欧阳修、王安石、范仲淹、包拯、海瑞、寇准、甘汝来、于成龙、郑板桥、李阳冰等人，都曾经担任过“七品芝麻官”，并从这个小小知县的岗位上一步一个脚印扎扎实实地干起来。现今通过文学作品而为全国老少皆熟的“三国”人物，如曹操，年轻时，“除洛阳北部尉，迁顿丘令”。刘备当年“除安喜尉，下密丞，后为高唐尉，迁为令”。孙所“年十五，为阳羨长”。我专门查了一下，《三国志》中绝大多数英雄豪杰，都基本上有过“县官”的工作经历。所以，历朝历代选人用人的时候都十分注意“将军起于卒伍，宰相始于郡县”的原则。毛泽东也曾经多次讲过，能够当好一个县委书记的干部，就能当好一个省委书记。

我们现在推行干部年轻化，甚至明确规定30岁左右的县级党政主职在某个地区必须达到一个基本的比例。其实，认为年轻干部聪明智慧，通过突击式的短期学习，便可以从上级领导的教导中，从文件、报刊、书本或别人的经验介绍中获取到当好一个“县官”的足够能量，恐怕是一种主观主义的愿望。在我看来，一个干部综合素质的高低，与其本人的学历教育与聪明才智当然有一定关系，但主要还是与其工作经历有直接关系。特别是作为“亲民官”的县一级主要领导干部，每天要针对各种复杂尖锐的矛盾事物，必须迅速拿出妥善解决问题的有效办法和具体措施。这种应变救急的能力与水平，很难从现有的书本与文件中学习获取，而是在很大程度上依靠平日工作过程中的经验总结与感悟启发。这种经验属于总结也好，属于感悟启发也罢，其积累必须通过一定时期的工作经历来保证。中国古代的县官，从来就没有强调越年轻越好的要求，反而认为要当好一个县官，最佳年龄应该在40—55岁之间。因为这个年龄段的官员，工作与生活阅历都很丰富，可谓见多识广、驾轻就熟，能够从容应对各种复杂情况，化矛盾于无形之中，从而保障县域的安定。

然而，我写这本书的目的，绝对不是要给那些经常被误读错解甚至挨骂受气的“县官”喊冤叫屈，而只是想给现今仍在县域工作第一线辛勤劳动的同志们提供一些经过我认真整理的有关中国县制的历史知识和中国县制的历史经验、历史教训。可能有人会不客气地说，现阶段县域经济发展、行政改革和社会稳定等各项工作任务都很繁重，在大量更为突出的矛盾问题面前，你那点不痛不痒的历史知识、历史经验与教训，饥不能果腹、寒不能充衣，顶个什么屁用！真要诚意帮助他们的话，倒不如搞点具体的招商引资，建个工厂，修条道路等等显得实在和实惠。

持此想法的人们肯定有点急功近利了。我以“王婆卖瓜”的方式申明一下：古人即有“以史为鉴，可以知兴衰”的说法。千万不要以为历史这玩意儿饥不能果腹、寒不能充衣，没有什么用处！那些战斗在县域第一线的兄弟，虽然每日受文山会海的压迫，工作十分繁忙与劳累，但仍应发扬雷锋同志的“钉子”精神，挤出时间和安排精力去认真读几本史书。凭我当了多年“七品芝麻官”的经验和体会，现实生活中的许多事情为什么会形成今天这个样子，其实与历史上的前天、昨天有着十分紧密的关系，就像滚滚长江东逝水，再怎么波澜壮阔，也必然是涓涓细流所汇集而成一样，而涓涓细流又皆各有自己的源头。如今治理长江、黄河，无论是“疏”是“堵”都不足以治本，而必须先从上游水土保持着手才能彻底解决问题。“文革”时期，我们曾经下定决心大破“四旧”与“封资修”，企图与历史传统彻底决裂，但结果除了思想上和行为上更加混乱之外均无功而返。只要留心，在县域范围内的政治、经济、文化等各个方面，我们仍然可以发现许多有形或无形的历史痕迹。懂一点县制的历史，至少可以让人在分析现实问题的过程中有一种纵深感。

几千年的中国古代社会，斗转星移、沧海桑田、改朝换代、分分合合的事情经常发生，行政管理体制亦随之出现过诸多变化，但县一级的行政区划与经济单元等建制一直相对比较稳定。中国历史地理学家葛剑雄先生曾经做过专门的考证与统计，自秦始皇统一中国全面推广郡县制以来，历朝历代所设置的县数均在1000个以上、2000个以下，就连县级行政区划设置最多最滥的南北朝时期，县数也没有超过1800个的。据他统计，西汉末

年就曾经有1587个县，至清代嘉庆二十年（1815年）时还是1549个县，数量上几乎没有增减。延续数百年至上千年的县比比皆是，有2000多年历史的县不在少数，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。由此可见，县一级行政区划与管理体制在中国长达2000多年的历史进程中，始终处在一种基本上没有太大变化的状态之中。

历史唯物主义告诉我们，任何事物的产生与消亡都是有缘故的。那么，中国历史上为什么会出现“县制”这个平台与载体呢？更为重要的是，当郡、州、道、路、府等很多行政管理层级在历经了2000多年的各种社会变迁而消失之后，“县制”为什么竟然能够比较稳定地保持下来？其中到底有哪些值得我们关注的密码与窍门？在今天的经济建设与社会进步中，传统的县制中的一些显规则与潜规则在当前还有没有意义？是否需要批判性地加以借鉴和移植？应该说，这些东西确实属于能让很多人都感兴趣的问题。我可以随便列出几个方面的例子做些简单的说明。

第一个，现在老是有人指责我们的政府机构臃肿，人浮于事，立论的“坐标”大多就是古代社会的政府衙门小与政府官员少。首先，我们得承认古代社会的政府特别是县级地方政府确实是规模很小，官员很少。例如为了清晰行政首长的责任边界，以避免相互之间扯皮掣肘，历代王朝在县政府只设“知县”一个领导职位，不像我们现在每个县都配备有党委、人大、政府、政协4个“领导班子”，正职、副职还有正县级、副县级调研员等等，加在一块儿有好几十号人，开起会来一屋子，有事大伙儿可以一起商量着办。有些朝代虽然设置“县丞”、“县尉”、“主簿”等副职，但仅限于那些县城面积比较大，人口比较多，政治、经济地位比较重要的大县。如清代全国有1314个县域政区，只有345个县设有县丞一职。主簿一职则更少，仅有55个县。县衙的内设机构一般仅为“三班六房”，三班即皂、壮、快班。六房即吏、户、礼、兵、刑、工房。六房与中央政府六部相对应，基本是一房1人，大县要县则可以增加1人。

另外，为严格限制县衙的规模，国家也不配备政策研究人员和办公室服务人员的编制。如果县令觉得政务繁杂，精力、智慧顾不上来，的确需要有人辅佐，则可以私下聘请能人来帮助。在清代，知县以个人名义聘

请“师爷”帮助从事政务策划、财经管理、法律咨询等工作在全国已是普遍现象。师爷的身份既不是官也不是吏，因为国家不承认这个法外的职务和编制，也就没有这一块的财政开支预算，他来受聘帮忙，所有报酬均由知县大人自个儿掏腰包。双方以朋友相待，合则肝胆相照，不合则愤然相离。实际上，政府“一把手”私人聘请幕僚来佐理政务的现象，不仅县级如此，府、省两级也如此。张之洞担任湖广总督的时候，为了对付地方外交需要，推行洋务运动，兴办新型工业，请的便是从国外留学回来的著名的辜鸿铭博士为幕僚。按理讲，这种类似于今天省委政策研究室主任的用人性质完全是地方经济社会发展的客观需要，正儿八经地应该由政府人事厅出面聘请并且由财政厅开销费用。张之洞贵为总督，官居一品，年薪却不高，还要分一部分出来给幕僚发工资，搞得他日子很艰难，好几次是靠到汉口商业街上典当“箱子”凑点钱过大年。

但是，古代社会政府的机构小、官员少是有缘由的，并不能简单地拿来与我们今天的政府进行比较。因为，古代社会的政府在很大程度上是一个可以“不作为”的政府，除了“皇权不下乡”之外，诸如经济、政治、文化、教育、卫生、体育、社会保障等许多重要领域，也基本上是采取不管的办法放任自流。这种“小政府、大社会”治理模式，主要原因是自给自足的小农生产方式既局限了社会经济迅速发展的时间和空间，也制约了社会剩余价值积累的广度和力度，同时还规定了政府作为上层建筑规模所应该拥有的存量和增量。这就是古代社会县级政府之所以成为“小政府”的制度根基。加之传统宗法社会的自治力量，把许多在今天的人们看来应该归政府管理的社会事务，通过一种体制和机制的作用放到了村社民间，交给了家族甚至甩向了个人，从而把政府放在一个比较超脱的位置上，这也是县级政府之所以能够实现“大社会”的综合条件。

这个问题从反面又提示我们，为什么今天推进以精简机构、分流冗员为主要内容的政府改革，前后共动了六次“外科手术”，希望能够把臃肿的机构“减肥”、把庞杂的人员“选优”，其结果却始终不尽如人意？其根本原因恐怕就出在职能设置这一关键环节上。我们的政府是“为人民服务”的政府，凡有群众要求，我们往往就不分青红皂白地去管、全身心地

去抓、毫无顾虑地去干预，做了很多不该做、不该管的事情。这种无所不管、无所不包、无微不至，总是使政府处于一种无限责任和无限义务的状态，机构当然就小不了，人员也必然少不了。所以，在我看来，要解决这一问题，首先还得政府应该明确自己的角色定位，弄清楚哪些是政府应该管的，哪些是政府不该管的。应该管的不一定都非要自己设置机构，定编公务员去直接干，也可以采取“购买服务”的办法去让别人干。我当年在咸安搞改革，撤销乡镇“七站八所”，把过去由他们承担的为农村社会提供公共服务的责任，通过面向社会公开招投标的办法，让一些具有专业技能的社会组织和服务团体来接替。有人担心没有社会组织和服务团体来承接怎么办？倘若如此，你的“以钱养事”改革就会流产。我不屑一顾地扔下一句话：官不退民不进，官一退民必进。

第二个，我们现在从中央到地方，推行的是既有“块块”又有“条条”的“条块结合”的行政管理体制。有人把它归结为学习和移植苏联计划经济体制机制的结果。这个说法不大正确，因为中国自从秦始皇统一之后，一直到清朝覆灭之际，历代王朝所推行的行政管理体制基本上都是这种有“条”有“块”，然后“条”与“块”相结合的模式。所以，中国人2000多年来对这种“条”“块”结合的搞法早已经是轻车熟路的事情。一般来讲，沿纵的方向往下，郡、州、道、路、府和后来明清时代的省，在名义与形式上都是政治地位平等、行政权力独立、司法主体完整的“块”单位。这些不同行政层次的“块”政府，无论衙门级别高低与规模大小，内部的组织机构、功能设置、职务安排都必须高度统一和完全一致，即做到与中央政府的机构对口、功能对接、职务对称、级别对等。从朝廷到县衙，非有特殊理由，皆不得有所不同。地方政府毫无权力予以增减或变通，而只能照葫芦画瓢，亦步亦趋跟着走。比如，中央政府有户、兵、刑、礼、吏、工“六部”，各省、府、县三级地方政府均设置有户、兵、刑、礼、吏、工“六房”，机构与职能完全一样。

这些被称为“条条”的职能部门虽然属于本级地方政府的组成部分，必须服从本级政府的领导，但又必须同时接受上级政府对口职能部门的业务管理，在各级官员的升迁任免权统统被朝廷掌控，甚至朝廷故意让“条

条”部门的官员钳制地方政府的前提下，“条条”与“块块”相互之间的关系便更为复杂了。也就是说，这六房的行政“一把手”可以听县官的，也可以不听县官的，更多的是得听上级部门领导的。同时，上级“条条”部门经常派员下来视察工作，州县“正官无远近必亲往，加以奔走守候，尊卑酬应，带星往返，惟日不给，是劳之不暇节，非靡之不广也”。县官为什么要如此殷勤与小心，就在于职能部门掌握着重要资源的配置权力，谁不小心谁吃亏，谁不殷勤谁倒霉。

问题还在于，中国之大，各“块块”中的情况往往千差万别，内容也是千变万化。说白了，各级衙门所面对的管理对象和社会事务是有所不同的，它们之间的机构设置、职能分工、行政方式和所承担的社会管理责任也应该呈现出多样性，不能简单地搞成“上下一个样”或者“左右一般齐”。但朝廷为了强化中央集权，隋唐之后特别是宋明以降，“条条”部门一直在不断侵占地方政府为有效履行职责和促进本地经济社会发展所必需的正当权力，割裂了行政管理规律中责、权、利三者之间的有机联系，充当了帮助中央政府收权揽利、削弱地方政府行政执法能力的重要工具，最后的结果便必然导致“条块分割”、弊端四出的局面。

历史地看，“条块”结合的体制机制也有许多好处，容易形成全国“一起唱”的统筹局面和上下“齐步走”的一致性。但倘若变成了条块分割，便对地方发展有百害而无一益了。300多年前，顾炎武在《郡县论》中就批评这种“条块分割”的搞法：“今之君人者，尽四海之内为我郡县犹不足也，人人而疑之，事事而制之，科条文簿日多于一日，而又设之监司，设之督抚，以为如此，守令不得以残害其民矣。不知有司之官，凛凛焉救过之不给，以得代为幸，而无肯为其民兴一日之利者，民焉得而不穷，国焉得而不弱。”

本来，县官就是全权代表国家对本县域实施管理的行政主体，并依次向上级政府负责。但是，在君主专制条件下，皇帝总是怀疑臣民的忠诚，上级政府则总是不相信下级政府，往往对于许多重大的地方行政事务管理权采取上收的办法而没有完整地交给地方政府，或者由朝廷的各个衙门通过统一对口设置在各级地方政府中的职能部门来直接操作。也有少数职能