

中国宪法文化丛书

丛书主编 陈晓枫

国民政府时期的 县自治宪法文化研究

莫鹏 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

014034158

D921.8
05

中国宪法文化丛书

丛书主编 陈晓枫

国民政府时期的 县自治宪法文化研究

莫鹏 著



D921.8
05



北航

C1722487



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国民政府时期的县自治宪法文化研究/莫鹏著. —武汉: 武汉大学出版社, 2014. 2

中国宪法文化丛书/陈晓枫主编

ISBN 978-7-307-12798-2

I. 国… II. 莫… III. 县—地方自治—宪法—文化—研究—中国—民国 IV. D921.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 017906 号

责任编辑: 郭园园

责任校对: 汪欣怡

版式设计: 韩闻锦

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 13.5 字数: 190 千字 插页: 1

版次: 2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-12798-2 定价: 32.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

内容简介

本书以地方自治理论为分析框架，主要考察国民政府时期的县自治理念、制度设计及运行。在此基础之上，对国民政府将县自治作为实现宪政重要路径的合理性，以及发轫于基层的宪政建设路径在当代的可行性进行探讨。除导论外，本书分为五个部分。第一部分主要是梳理县自治的基本理论和制度史渊源；第二部分分析县自治制度构建的动因、县自治的制度设计以及县自治的权力架构；第三部分通过考察县自治的实施状况，总结县自治在国民政府时期的宪政意义；第四部分在检讨县自治得失的基础上，提出从社会管理创新走向基层宪制，坚持从基层自治开始国家宪政建设的路径；第五部分综述了国民政府时期县自治的研究价值，并再次强调在当前实施宪政基本条件已经完全具备的情况下，自下而上进行国家民主宪政建设的重要现实意义。

序 言

宪法与文化的交集

相对于诸多历史悠久的法律而言，宪法并不是自古就有的。

宪法产生于一种文化，即“古希腊——罗马——欧美文化圈”的文化。宪法在这种文化中历经历史沉淀，聚合创新，超越原有的文明成果而产生。古代希腊的学者在考察过一百多个城邦政制之后，得出来的结论认为，在一系列的国家法律制度之中，存在着一种最为基础的政治法律原则，并且在这个原则之上，还存在着普遍的、永恒的“自然法则”。这是“基本法”的理念的最为初始的内涵，也是这个概念最为基础的文化底蕴。之后在征战频仍的欧洲中世纪，各城邦国家大多承用了基本法的设计；同时在教会法的遮掩下，自然法的部分理念披着神学外衣也留存沿袭下来。当古代简单的商品经济发展为繁荣的经济贸易和规模化的手工业工场时，不同的经济主体为了确保自己的经济利益，开始在政治上要求参与政权，实现法治。代表这个利益群体的思想家们，格老秀斯、洛克、孟德斯鸠和卢梭，毫不犹豫地扬起基本法理念的旗帜，并将之充分演绎、丰富论证，定准为国家根本法。在基本法这个理念之上，从法效力而论，他们论证存在着一种自然状态，基本法是从中析分出来的社会契约；在基本法自身的构架之中，他们为防止权贵篡改基本法而侵占市民阶层的利益，在其中添加进了人民主权的原则、分权制衡的原则、法治原则和人权原则；在基本法的下位，为了阻止部门法律对基本法僭越而毁损利益安排的秩序，他们添加了基本法效力最高，基本法设置保障，设立合法性审查制度和秩序正义原则。呼应着这些主张和创制的价值理念：民主、自由、平等、人权和传播这些观念的法理学说，风靡了整个欧洲和北美大陆。基本法羽翼丰满，一飞冲天。它聚合了传统的文化理念，超越古代文

明成果，生成为宪法，在英、法、美等主要资本主义国家横空出世。

宪法作为海商文明圈文化因子沉淀聚合的成果，自从其创生之始，就包含着与生俱来的文化预设。宪法具有基本法的功能，首先是来自于法律的效力可分为不同层级的理念，即有些法律的效力从属于另外一部法律，当两者的效力在认知上发生冲突时，相冲突的这部分法律因为被识别出来而归于无效。其次，宪法作为根本法，又一方面具有母法的意义，从它的授权中析分和产生出各部门法律；另一方面宪法作为根本法高居于强制性行为规范体系的顶端，监督着各部门法的构建与运行，一旦识别出异己的制度或事件，根本法就启用自身设定的矫正系统，宣告撤销违宪的制度，或者宣告行为违法无效。同时，这个矫正系统不归属于任何一个政党、一个政权或一个领袖，它独立于政权体系之外。宪法虽然独居于众法之上，但却要折服在理性—自然法则之下。在理性原则面前，宪法自身必须是良法，其最根本的特征是，在设置一个权力时，必定设有另一个对它享有审查撤销权的权力；而且它的自身，以保障人权为最终价值归依。最后，除了法律分有层级以外，民主也富有层级。人民的意愿可以在一个层级或几个层级上，经过某一个程序而由被选举出来的少数人来代表，而决定这种实质性权力的关键，是选举程序的正当与真实。

不难寻查出，关于法律具有效力层级的理念，是出自希腊城邦政制与自然法则关系；关于权力的制衡监督，是来自古希腊的氏族、胞族到合并列部族的规则以及古罗马的库里亚制度；关于基本法律应该并具母法、根本法效力的设定，则来自欧洲中世纪城邦国家制度的构建；至于通过了选举这道魔咒之后，被选举人的主张就完全可以视为选举人群体的一体主张，则起自梭伦设创四百人大会以降，延及于整个欧洲古代、中世纪和近现代史中的政治法律规则。简而言之，这都具有悠久的历史传承和广泛的文化认同。具有这一类想法的民族一定是在古希腊之前更早的历史阶段，就寻找过通过一种妥协，来合并氏族、胞部以致最后走向部族的路径。因为这一类想法的关键之处，就是缺位了一个最终的统一者，大家都在平等的契约主体地位上，来分摊权力。如果把这一类想法归结为文化的话，那么这类文化基因的

起点，至少应在一万年之前。

这便是中国人移植宪法研习宪学的难处。

中国的法学人一般疏于理解文化学的原理。他们习惯于将文化理解为文明成果的积累，并在此意义上将之划分为观念文化、行为文化和制度文化；他们不认同文化是整合观念、行为与制度的；不认同文化是价值理念中具有指令作用的观念体系；不认同文化是支配了制度构建、理论特征和实施机制的关键因素。因此，他们把来自一种特定文化的宪法中的基本特征，归结为宪法历史的范畴，是宪法发展中的历史现象；而不去理解无论表层的制度和学说怎么变幻，在深层之中文化基因能以一贯之的支配着宪法。中国法学人中出现这种现象，表现出他的研究自身就是宪法学说中的一种文化现象，是中国学人在宪法上拒绝与西方文化重构的表现，进而将宪法基因和特征的问题，指称为是历史范畴问题：时间上它已经被超越了。

中国人习宪法治宪学的艰难困苦之处，或就在于忽视了宪法本身是一个文化现象，一个原不属于中华文明圈的文化现象。

中国人以宗法拟制扩族为国。夏有钧台作享，商有景亳之命，周初封邦建国。这种建国方式中，虽然也有诸侯、方伯参与其间的盟、誓、会、享仪式，这些仪式也可以认为是建国的契约，然而显著不同于古希腊罗马的地方，就是这种仪式或契约的目的，在于确定共尊天下的君主，而不是确定权力析分与制约关系。自此往下，秦汉又包吞八荒之后，中国人的法思维中，没有基本法、母法、根本法的概念，一切事物，权制一断于君。法律的形式，律令格式比而已。设想法有位阶的效力层级，再引申基本法的保障，并对无效法令审查和宣告，设置法定权力，则必设定监督制衡等种种宪法体系构成的要素，因天子君权独大，得便宜行事，都成为构建缺位，且无构建必要的事项了。

中国人自 1840 年后放眼看世界，开始仿习西方列强。从制夷器，师夷制，习西学，仿西政，最后走向移植宪法。但自仿行宪政开始，中国其实并没有发达的市场经济；没有经济利益的独立主体去寻求制度性安排的诉求；没有社会中各阶层，需按宪法配置的动议。中国人立宪的精力，集中于中国官制改革，央地权力关系，以及救亡图存目

的，之后终于指向驱逐鞑虏，振兴中华的建国方略。宪法是自上而下的诏令朱批，是军阀逐鹿之后的册封大典，是党治训政的权力宣言。凡此种种又都是中国法律传统与西宪西学在文化上的悖反。很长时间以来，中国人中的领袖、官员、学人、庶民，都没有意识到移植宪法的根本，是中断中国的法文化传承，并结合宪制自主重构中国的法文化，特别是宪法文化。

但是当文化的表层制度变迁，与深层的理念发生尖锐冲突时，重构是一个必然的规律，并不以人们是否秉持自主意志为转移。中国人用“中体西用”的结构主义智慧，将宪法文化的主要内容，改造成为我所用的体系。其中制度体系逐渐演化成大法虚置的传统典册，权力体系逐渐收集为一元权力至上的传统取向，保障体系逐渐剥离出部门法各自行其是；知识体系则逐渐填充进改造过的新儒学学说。宪法文本渐次浪漫化，甚至有1923年宪法那样的完美文本；宪法实施则渐次虚置化，中国长期不设置违宪审查的机构。

当这些宪法文化问题被列入研究课题之时，笔者正在宪法学家何华辉先生门下，攻读宪法学的博士学位。学位论文慨然命笔撰为：中国宪法文化研究。十五载春秋，过隙如驹。彼时至今，武汉大学法学院宪法行政法学团队指导的博士论文中，攻研宪法文化方向者，积有三十余篇，内容广泛涉及从社会到思潮，从思潮到制宪，从文本到实施，从权利到权力。论文虽然写作时间不一，但立场基本是一致的：探研中国宪法在文化上的建构。学生离校，各执其业，很多论文在汇集本编丛书时，都已经出版面世了。现有的几部著作，虽不能集全十五年来本校在此专业方向上的论文建设成果，但也分别关涉中国宪法的知识体系问题，主权的大权化来源，中央国家机关的重构，权力的变迁机制，以及部分具体制度上的中国宪法文化重构。寥寥数本，可窥豹斑，大致表达出这个丛书作者们致志达到的认知水平。

期盼这些成果能裨益于中国宪法文化的研究，能够共襄中国宪法研究大业。

陈晓枫

2013年6月10日

目 录

导 论	1
一、问题的由来及研究意义	1
二、国内外研究现状	3
第一章 县自治的制度史渊源及基本理论	9
第一节 地方自治理论概述	9
一、地方自治的概念及理论基础	9
二、国家结构形式与地方自治	14
第二节 中国历史上的地方自治源流	20
一、传统乡里组织的历史变迁	20
二、宗族组织与其职能	26
三、明清时期的士绅阶层	32
第三节 中国县自治理论之滥觞	36
一、近代以来的地方自治运动	36
二、孙中山县自治理论的提出	51
三、县自治理论的展延	59
第二章 国民政府时期县自治制度的构建	66
第一节 县自治制度构建的动因	66
一、政权合法性的需要	66
二、弱化省制的需要	72
三、控制基层社会的需要	75

第二节 县自治制度的设计	78
一、地方自治团体制度的确立	78
二、保甲制度的设计	84
三、民主与集权两种理念在县自治制度设计中的矛盾	90
第三节 县自治的权力架构	95
一、县自治的权力内容	95
二、县自治权的监督	99
三、县自治权与地方党权	102
 第三章 国民政府时期县自治的实施	 109
第一节 县自治历经的历史阶段	109
一、《县组织法》框架阶段	109
二、裁局改科阶段	113
三、新县制阶段	118
第二节 县自治的方案推行与步骤	123
一、县自治的最初规划	123
二、县政实验区的尝试	127
三、顿挫后的政策调整	132
第三节 县自治建设成果的检讨	136
一、县自治与目标设计差距	136
二、宪法对县自治的确认	143
 第四章 国民政府时期县自治的宪政意义考量	 151
第一节 宪政建设路径与比较	151
一、自上而下的授权式变法	151
二、社会改良思潮与立宪主义	157
三、基层的自治训导与自治培育：从县自治走向宪政	164

第二节 县自治与民主宪政的关系·····	168
一、县自治对宪政的背离·····	168
二、县自治的宪政导向·····	172
第三节 县自治对当代民主宪政建设的启示·····	177
一、事权架构的合理化·····	179
二、形式自治与真实民主的统一·····	183
三、保障自治权实现,培育宪政精神·····	187
参考文献·····	193

导 论

一、问题的由来及研究意义

（一）问题的由来

在政府推进型建设模式下，当代中国的发展展现了前所未有的活力，不但经济总量稳步增长，而且社会政治秩序安定有序，文化发展繁荣昌盛。这些条件的生成为国家开展民主宪政建设奠定了良好的基础。然而，由于过分强调政府的主导地位与作用，忽视了社会公众公共参与的重要性，我国的民主宪政建设也遭遇了不小的困难。特别是随着行政权力的不断强化，社会公众的公共参与得不到切实的保障，地方活力也随之不断下降。这种情况的出现不但极大地束缚了国家民主宪政建设的步伐，而且还直接影响了中华民族伟大复兴目标的实现。因此，中国的民主宪政建设应当如何摆脱这种困境，进而早日实现宪政，实现中华民族伟大复兴的重任，是我们不得不思考的问题。中国民主宪政建设遭遇的困境也引发了西方学者的思考。美国学者帕特南曾指出：“中国的民主进程将取决于许多因素，例如，经济发展的速度和稳定性、国际环境和哲学观、中国领导人的道德素质、技术的变化、政治制度和政府体制的精心设计、富有创造精神的改革者从中国传统汲取支持性力量的能力等。”除此之外，他还特别强调“充满活力的群众基层活动”也是其中不可或缺的环节。^①而要保持基层民主活力，通过地方自治扩大社会公共参与无疑是最佳的途径。正是在这一意义上，我们有必要回溯 20 世纪上半叶的宪政实践，特别是检讨国民政府时期的县自治得失，以便为当前的民主宪政建设提供有

^① [美] 罗伯特·D. 帕特南：《使民主运转起来》，王列等译，江西人民出版社 2001 年版，序言。

益的借鉴和启示。

从历史传统上看,自秦汉郡县制确立以来,县就成为了我国最为稳定的地方行政基本单位。此后历经两千余年,县的范围和数量虽然随着王朝政权的更迭屡有变动,但由于国家的牧民理政、征兵纳粮、课取赋税都严重依赖于县,县作为国家行政体系基础的地位始终未被撼动。以至于有学者发出感慨,“夫天下者,州县之所积也”^①、“中国的幅员,由县单位而集成”。^② 县在中国传统政治体系中的重要性可见一斑。清末以后,随着地方自治思想的传入和地方自治实践的展开,县除了继续保持在国家行政体系的原有地位,还被赋予新的使命,成为了实施地方自治的重要载体。特别是到了国民政府时期,由于国民党以孙中山的理论为指导,大规模地开展县自治建设运动,县更是成为了国家自下而上进行民主宪政建设的起点。轰轰烈烈的县自治运动最终虽然归于失败,但是它带给我们的经验、教训和启发却是不可多得的,尤其是对当代中国的宪政建设而言,强调自下而上的宪政建设和民主培育具有重要的现实意义。

(二) 研究意义

1. 理论意义

本书从地方自治的基础理论入手,全面梳理了国民政府时期县自治的曲折历程,探讨了县自治理论的制度史渊源及其形成过程,并从制度构建的动因、制度的设计以及县自治的权力架构三个方面分析了国民政府时期县自治的制度构建。在此基础上重点考察了县自治的实施状况,对县自治实施的成果进行了检讨,对国民政府时期县自治的宪政意义进行了综合考量。最后,通过对20世纪上半叶中国的宪政建设道路进行梳理与比较得出结论:由基层自治走向全国宪政是中国宪政建设的可行之路。

2. 实践意义

^① 汪辉祖:《学治臆断说·自序》,载郭成伟编:《官箴书点评与官箴文化研究》,中国法制出版社2000年版,第192页。

^② 杨熙时:《中国政治制度史》,上海书店1992年版,第84页。

本书虽以国民政府时期的县自治研究为选题,属于宪法史的研究范畴,但是通过对国民政府时期县自治的系统研究,考察自下而上实施宪政的合理性与可行性,能够为国家宪政建设路径的选择提供有益的借鉴。特别是对我国这样一个后发外生型国家而言,在经济发展、政治稳定、主权独立、社会安定等实施宪政的基本条件已经完全具备的背景下,强调地方自治的重要性,强调从基层宪制到全国宪政的可行性与合理性,对于化解我国在民主宪政建设过程中遭遇的困境无疑具有重要的现实意义。

二、国内外研究现状

国民政府时期的县自治问题研究,一直以来都受到学术界的广泛关注,学术界对其的研究热情也长期不减。大体来看,关于国民政府时期的县自治问题研究可以新中国成立为标准在时间上划分为两个阶段。

第一阶段是在新中国成立之前学术界对县自治问题的研究。这一阶段无论是政治学还是法学都非常关注县自治问题的研究,因此县自治问题的研究硕果累累。不但研究地方自治及县自治问题的专著有上百种之多,而且在综合性著作中,地方自治及县自治的研讨也是不能回避的话题。王世杰和钱端升的《比较宪法》、吴经熊的《中国制宪史》、谢振民的《中华民国立法史》、杨熙时的《中国政治制度史》以及刘乃成的《政治建设与制度精神》等众多综合性著作都涉及了地方自治及县自治的研究。另外,钱端升的《民国政制史》、陈之迈的《中国政府》、闻钧天的《中国保甲制度》等综合性著作,还以较大篇幅探讨了国民政府县自治的实践问题。上述综合性著作虽然主要是针对政治制度的整体性研究,往往只将地方自治及县自治作为研究的一个方面,但他们也不约而同地提到,地方自治及县自治是国民政府政治体系中不可或缺的重要组成部分,是国家行政改革的重点。

在专著性研究中,较有代表性的著作包括程方的《中国县政概论》、陈柏心的《中国县制改造》、黎文辉的《中国地方自治问题之实际与理论》、王孟邻的《比较县政府》、李宗黄的《新县制之理论

与实际》、张远谋的《新县制之理论与实际》、胡次威的《县自治法论》等。这些专著以地方自治及县自治的研究为重点,较为详尽地梳理了国民政府实施县自治的进程,以较为翔实的资料还原了县自治的实施过程,并对国民政府县自治的实施状况进行了深入考察。其中,尽管不少专著对县自治实施过程中出现的弊端和不足也进行了针砭时弊的评论,为改进县自治的实施提出了不少意见和建议,但囿于时代的局限性,这些专著更多的还是为国民政府的县自治进行合理性的辩护。

第二阶段是新中国成立以后的研究。新中国成立之初,关于国民政府县自治问题的研究主要是在历史学科进行的。如20世纪70年代成立的民国史研究组在这一问题的研究上取得过不少成果。国民政府县自治问题的研究再次受到广泛关注,始于20世纪80年代。从这一时期开始,历史学、法学、政治学等多门学科都对国民政府县自治问题的研究投入了较多的精力和热情,由此取得了较为丰硕的成果。

关于国民政府县自治问题的研究,规范的法学专题研究并不多见,多散见于一些综合性著作。如张晋藩的《中国宪政史》、王永祥的《中国现代宪政运动》、田芳的《地方自治法律制度研究》、周叶中和江国华的《从工具选择到价值认同——民国立宪评论》,等等。这些研究成果为本书的写作提供了重要的理论依据,很有借鉴价值。民国史的研究则较多地涉及了国民政府时期的县自治问题。魏光奇的《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》是目前较为系统地研究近代以来中国县制的专著。该书从政治制度史的角度全景式地展现了20世纪上半期中国县制的变迁过程,并通过对近代以来的县制范畴内的各种制度的沿革进行探讨得出结论:官治与自治“这两种基本模式的相互排斥与结合,构成了20世纪上半期中国县制改革和演变的主轴”。^①周联合在《自治与官治——南京国民政府县自治法研

^① 魏光奇:《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆2004年版,自序第1页。

究》一书中,通过考察南京国民政府县自治的制度设计和运行,在与传统县制对比后,认为由于县自治与传统县制都与腐败的官制体制密切相连,两者之间并无实质区别。该书最后得出结论:南京国民政府虽然标榜县自治,但有关的法律法令从《县组织法》到《县各级组织纲要》所构建的县制主要还是一种官制体系,其实际的运作就更是向着官制传统回归。白贵一在《20世纪30年代南京国民政府县自治研究》一书中,以地方自治理论为框架,通过描述南京国民政府20世纪30年代县自治建设进程,探讨了地方自治在国家权力组织和国家权力构建中的地位和作用,对县自治进行了政治、历史、社会、经济的多角度分析。该书认为,地方自治作为宪政的基础和一项基本地方制度虽具有普遍意义和价值,但基于个人独立、自由、平等、权利基础上的西方民主制度与以社会本位和官本位的中国传统不符,与近代急需建立民族国家国情不适应;南京国民政府县自治的顿挫表明,制度是一个国家和民族文化的全部,制度不是简单移植可以成功的;制度的建设既需要符合时代潮流和民族要求,还要适合民族形式,更需要制度系统自身实践的典范和制度化、规范化。^①总体来看,上述著作基本上是在官治与自治的范畴内对国民政府的县自治运动进行探讨,没有摆脱传统观点的束缚。

与上述专著相比,另有论者受西方学者的启发,摆脱了传统观点的束缚,开始以现代化的视角审视国民政府时期的县自治运动,为国民政府时期的县自治问题研究拓宽了视野和思路。朱国斌、郭宝平在《寻求控制与参与之间平衡的尝试——论20世纪上半叶的中国地方自治》一文中指出:“20世纪上半叶的中国政府,始终面临着两难选择:不扩大公共参与,将削弱其合法性基础,无助于削减其严重的权威危机;推行地方自治,又与其面临的提高中央政府政治整合能力,

^① 白贵一:《20世纪30年代南京国民政府县自治研究》,知识产权出版社2009年版,自序。

加强对地方的控制和社会的渗透——官僚治理的严峻使命背道而驰。”^① 武乾通过对国民政府地方自治立法演进的研究也得出了相似的结论。他在《南京国民政府地方自治立法的演进及其特质》一文中指出，在中国这种只能依靠国家力量才能迅速实现近代化的国家，必须在中央集权化的社会控制和民主化、地方化的公共参与之间求得平衡，将两种看似相互矛盾的理念同时植入地方自治法中，以期通过集权化的组织完成中国式的地方自治。为此，他得出结论，南京国民政府地方自治失败的主要原因之一正是在于集权化程度上的严重不足，导致了土豪劣绅对农村的社会的无序统治，最终破坏了南京国民政府的地方自治事业。^② 李国青在《南京政府“地方自治”制度设计的演变》一文中得出的结论明显受到上述观点的影响。他认为：“南京政府推行‘地方自治’面临着增强自身统治‘合法性’与加强社会控制的两难选择，其‘地方自治’制度演变的总体趋势是不断强化对基层社会的控制，‘地方自治’逐渐沦为了一块招牌，与孙中山设想的作为宪政民主基础的地方自治制度背道而驰。”^③

同时，还有很多论者从不同角度对国民政府时期的县自治运动进行了有益的探讨，为本书的写作拓宽了思路，对本书某些章节的写作具有一定的借鉴意义。如赵小平的《试论国民党地方自治失败的原因》、周绍应的《抗战时期国民党新县制评述》、贾世建的《试论南京国民政府“训政前期”的地方自治》、王兆刚的《论南京国民政府的县自治》、陶炎武的《南京国民政府地方自治初探》，等等。

中国台湾地区对国民政府时期的县自治问题研究也成果颇丰。秦孝仪主编的《中华民国政治发展史》及《实施宪政》两本著作在对

① 朱国斌、郭宝平：《寻求控制与参与之间平衡的尝试——论 20 世纪上半叶的中国地方自治》，载《社会科学辑刊》2000 年。

② 武乾：《南京国民政府地方自治立法的演进及其特质》，载中南财经政法大学法律文化研究所编：《中西法律传统》（第 1 卷），中国政法大学出版社 2001 年版。

③ 李国青：《南京政府“地方自治”制度设计的演变》，载《史学集刊》2010 年第 5 期。