

概 述

民政工作历史悠久，源远流长，随着社会政治、经济、文化的发展与演变，各个时期民政业务变化很大，但基本的业务工作并未间断，延续至今。中国历史上很早就有领土疆域、行政区划、灾荒赈粮、社俗风教、抚恤官兵、调解民事、设置基层行政组织、禁烟禁毒等民政事务活动，但在清朝前均无专设的民政机构，诸多民政事务由各个有关部门分管。迨清光绪三十二年（1906年）改革统治机构时，中央政府才开始设置专管民政事务的职能机构——民政部。福建省在清光绪三十四年（1908年）设置“巡警道”（中央民政部下属的地方机构）。宣统三年（1911年）设民政部，后改为内务司、政务厅、民政厅，民国31年（1942年）增设福建省社会处，掌管着一部分民政事务。

福建省从设立民政部到政务厅（1911年至1926年）的16年间，职掌范围，几乎继承了前清巡警道所主管的全部业务。民国16年（1927年）改为民政厅后，掌管业务更多，主要有行政官吏任免和监督、地方自治、地方行政区划、警政、基层政权设置、选举、卫生、则灾、社会救济、慈善事业、兵役、宗教、民族、礼俗、禁烟、土地登记征用、土木工程等。

1949年8月福建省人民政府成立后，民政部门主要执掌政权建设、行政区划、人事编制、户政地政、救灾救济、社会福利、复员安置、拥军优属、支援前线、老区建设、社团登记，还有民族、宗教、侨务、禁烟禁毒等工作。

1952年后，人事、户政、宗教、老区建设、土地征用等工作相继交给新设置的机构或有关部门办理。

福建是一个自然灾害频发的省份，特别是清末至新中国成立前夕的近百年期间，人民群众经常处于灾荒威胁之中。灾民成群逃荒，或典当财物、或卖儿鬻女度荒，饥饿死亡，史不绝书。社会上一些鳏寡孤独、盲聋哑残人员，无人问津，他们沿街乞讨，饿死或冻死街头巷尾者时常可见。尽管当局也设有慈善事业机构和实施救灾、赈荒、蠲免，但杯水车薪，无济于事，加上政府官员层层私吞救济财、物，灾、贫民受益甚微。

中华人民共和国成立后，民政工作进入了新的历史时期。全省各级民政部门作为人民政府的重要职能部门，在不同的历史时期，遵循党的路线、方针、政策，紧紧围绕党和政府的中心任务开展工作，始终坚持“上为中央分忧，下为群众解愁”的原则，切实履行职责，维护和保障了人民群众的基本权益。

1950~1952年国民经济恢复时期，福建民政工作的主要任务是加强基层政权建设和稳定社会秩序，具体任务是：接管旧政权机构和职员，对旧人员进行调整、教育、训练、建立新的政权机构和领导管理体制。在城镇，主要是做好收容、资遣和安置流入城镇的灾、难民及国民党军队溃败时流落在福州、厦门等大中城市的散兵游勇；开展救灾赈荒和社会救济，举办自救性的城镇社会福利生产厂（组），安排优抚、救济对象和盲聋哑残人员参加生产；组织城镇失业人员、贫困户开展生产自救，兴办孤老残幼的收养安置场所；查禁烟毒、封闭

妓馆、赌场，创办改造农场或生产教养院，收容改造妓女、烟民、赌棍和不务正业的游民等，解决历史遗留的一系列社会问题。在农村，主要是做好救灾救济，发放救济款物，发动群众开展生产自救、互助互济，帮助灾民和社会贫困户解决困难问题，特别是抓好革命老区的生产建设、帮助重建家园；广泛开展拥军优属活动和复员转业建设军人的接收安置工作。1950~1952年，全省各市、县都相继召开了人民代表大会。1953~1954年，完成全省普选工作，召开第一次人民代表大会，选举产生各级人民政府领导成员，巩固人民民主专政。此外，还抓了行政区划调整、社团登记、婚姻登记、少数民族、宗教、华侨事务、支前、民工动员和土地征用、公墓、殡葬管理等工作。以上工作的落实，对医治战争创伤，荡涤旧社会的污泥浊水，稳定社会秩序，巩固政权，促进革命和建设事业的发展都起了极其重要的作用。

1953~1956年对生产资料私有制的社会主义改造时期，民政工作内容略有变化和调整，原民政部门主管的人事、老区建设、宗教和华侨事务等工作，因政府机构调整、增设，分别移交其他部门管理；另一部分工作，如禁烟禁毒、妓女收容改造（1957年后烟毒查禁和妓女收容管理等正常业务交公安部门办理）、民工支前等，基本完成了历史任务。1954年11月，第三次全国民政会议，确定以优抚安置、复员和救灾救济为主要业务。根据社会主义过渡时期总路线，福建的民政工作着重帮助大批灾贫民解决生活困难问题，发动组织烈军属、复员转业建设军人积极参加农业合作组织，做好农村五保户供养，组织社会主义改造中被淘汰下来的人员开展生产自救等。这些，对调动全省人民群众走社会主义道路的积极性，促进“三大改造”的完成和巩固人民民主专政都发挥了积极作用。

1957~1966年开始进入全面建设社会主义时期，福建民政工作在继续加强优抚、复员退伍军人安置、救灾救济的同时，开始组织发展社会福利事业和福利生产工作。在1958年出现“大跃进”、“人民公社化”的形势下，要求民政工作从生产入手，为生产和建设服务。在农村，以大办福利事业为中心，帮助公社办好敬老院、公共食堂、托儿所，对丧失或缺乏劳动力、生活无依靠的老、弱、残社员实行“五保”（保吃、保穿、保烧、保医、保葬，孤儿保教），发动群众白手起家大办社会福利生产等。由于“左”的指导思想影响，大搞群众运动，大办快上的福利事业和社会福利生产成效甚微，加上三年严重自然灾害，造成全省各地农民群众生活发生严重困难。1960年，经过总结经验教训，省重申民政部门以救灾救济、优抚、复员安置为主要业务，纠正把办集体福利事业作为民政工作的中心任务的做法，对大量发生水肿病及灾荒严重的地区，积极进行救治、处理，大力发动人民群众开展生产自救，战胜灾荒，为克服暂时经济困难，保障群众生活、稳定社会发挥积极作用。

在“文化大革命”期间（1966~1976年），民政工作遭到了严重破坏，省、地、县各级民政机构先后被撤销，干部调离、下放，许多老干部遭受打击迫害，民政工作中行之有效的规章制度被批判、废除。由于民政工作有优良传统，植根于民众之中，有深厚的群众基础，一些主要工作（如拥军优属、救灾救济等）仍未中断，对稳定社会仍起着重要作用。粉碎江青反革命集团后，拨乱反正，民政机构从上至下逐渐恢复，调离、下放的民政干部陆续调回，全省民政工作又逐步走上轨道。

中共十一届三中全会之后，党和国家的工作中心转移到经济建设上来，进行了一系列经济体制和政治体制改革，特别是对福建实行特殊政策、灵活措施，各级民政部门在拨乱反正政

的基础上，坚持民政工作为社会主义现代化服务，为改革开放服务，同时抓好自身建设。

80年代始，全省各级民政部门根据第八次全国民政会议提出的开创民政工作新局面的精神，在做好传统民政工作的同时，坚持改革，不断开拓、探索新路子，使全省民政工作进入了新的发展阶段。改革人民公社政社合一的体制，建立乡、镇政权，整顿、加强村（居）民委员会自治组织；发展中中市、镇的建制，以适应经济的发展；探索农村救灾新路子，改革传统的救灾救济办法，推行救灾和扶贫相结合，增强灾贫民自身“造血”功能；试行农村救灾合作保险，提高农民自我保障思想意识；改革封闭办福利事业的做法，促使社会福利事业向社会开放，并走“事业办实业，以实业养事业”的路子；逐步开展社区服务工作，改革社会福利企业管理体制，提倡多层次、多渠道发展社会福利企业，提高社会效益和经济效益。改革优抚制度，实行抚恤与扶持发展生产相结合，改重点优待为普遍优待加奖励的办法；改革单一的安置方式，实行区别对待的退伍安置政策和集中与分散相结合的军队离退休安置办法。改革对贫困地区救济型扶持，实行有偿和无偿扶持发展生产办法；开展社会福利有奖募捐工作；创办省民政学校、加强人才培养，提高民政干部政治和业务素质；民政理论研究和信息、宣传工作也得到了加强。

进入90年代，全省民政工作紧紧围绕着党的工作中心，深化各项民政工作改革，使各项民政事业快速发展。在农村，逐步推进建立标准有别、多层次的社会保障体系。成功地组织生产自救、动员社会募集款物和拓宽国内外救灾援助渠道等相互结合的救助工作，连续战胜了1990、1991、1992和1994年的特大风、洪、旱灾害，使灾民衣食住等生活获得保障，灾区生产迅速恢复。农村的五保户供养进一步落实，供养标准成倍提高，近75%乡镇建立了敬老院。1991年开始，民政部门组织民政对象搞山地综合开发，到1994年已初见成效。从1992年9月起，按照民政部部署开展农村社会养老保险工作，到1994年已形成一定规模。在城镇，社会福利企事业开拓前进。各市镇兴办的为烈军属、孤老、儿童、婴幼儿、残疾人、精神病患者和其他为居民服务的社区服务设施、服务项目逐年增多，服务效益不断扩大。全省福利事业单位，比1978年增长85.4%，基本适应市镇居民日益增长的社会福利需求。社会福利企业推行股份合作制，发展迅速，产值、利润、安置残疾人员成倍的增加。社会福利奖券销售量逐年增大，筹集的资金资助兴办了一批社会福利事业项目。优抚安置工作适应了新形势，全省“双拥”活动更加广泛深入，涌现出一批双拥模范单位，拥军优属服务组织不断壮大；落实扶持优抚对象发展生产的项目不断增多；农村义务兵家属优待标准逐年提高；推行“征兵、优待、安置”三结合的办法，做好退伍安置工作，退伍军人两用人才开发使用率达90%以上；这些为两个文明建设作出了积极贡献。基层政权和基层群众自治组织建设不断加强，逐步走上制度化、法制化、规范化的轨道。

中共福建省委和省人民政府为发展福建民政事业，在人力、财力、物力等方面给予巨大支持，从1949年9月至1995年的46年间，全省共支出民政事业经费25.30亿元，其中改革开放以后的17年共支出14.87亿元，为保障约占全省总人口35%的民政服务对象的生活，促进社会主义建设，加强军政民团结，稳定社会秩序，发展安定团结的大好形势，起了积极作用，体现党和政府为人民服务的根本宗旨，体现了社会主义制度的优越性。

第一章 行政区划

福建省的行政区划是伴随着社会政治、经济的发展或社会变革而不断发生变化的。

福建简称“闽”。自秦始置闽中郡，汉昭帝始元二年（公元前 86 年）立冶县，至五代时王氏创“闽国”。宋代置福建路，领 6 州 2 军。明初，设立福建行中书省，后改设福建布政使司，领 8 府、1 州、55 县。清又置省、府（州、厅）、县三级制，后在省与府之间增设 4 个道。民国初期，实行省、道、县三级制，北伐后又废道，实行省、县二级地方政制。民国 23 年（1934 年）末，为便于管理，在省与县之间，增设行政督察专员区署。中华人民共和国成立后，实行省、县二级制，省与县之间仍设置督察专员区署。此后，福建的专区、市、县等行政区划界线、管辖范围和名称，为适应社会主义建设事业发展需要，先后作过多次变更与调整，但全省区域面积基本上没有什么变动。福建东临东海（包括金門岛、马祖岛、南日岛、西礮列岛和台山列岛等大小岛屿和海域）；东南与台湾省相望；西界江西；北毗浙江；西南与广东接壤。位于东经 115°50′~120°43′；北纬 23°33′~28°19′之间。东西宽约 540 公里，南北宽约 550 公里，土地面积为 12 万多平方公里，1995 年人口共有 3237 万多人。

中华人民共和国成立后，凡县一级以上的区域划分或变动，均由国务院审批，县以下的行政区域的划分或变动，由省人民政府审批，但具体工作均由民政厅承办。1988 年，福建省人民政府规定，县以下行政区域的划分或变动，改由省民政厅审批，报省人民政府备案。

第一节 清朝时期

清朝行政区划继承明制，省以下为府、县两级，省与府之间设道。清康熙二十三年（1685 年），福建省增设台湾府，清光绪十二年（1887 年），台湾设省与福建分治。清末，全省的行政区划分为 4 道、9 府、2 州、58 县、6 厅。其统属关系如下：

一、宁福道（驻福州），辖福州、福宁 2 府。

1. 福州府，领 10 县 2 厅：闽县、侯官、长乐、福清、连江、罗源、古田、屏南、闽清、永福县（今永泰）和海防厅、平潭厅。

2. 福宁府，领 5 县：霞浦、福鼎、福安、宁德、寿宁县。

二、兴泉永道（驻厦门），辖兴化、泉州 2 府和永春 1 州。

1. 兴化府，领 2 县：莆田、仙游县。

2. 泉州府，领 5 县、2 厅：晋江、南安、惠安、安溪、同安县和马巷厅、厦防厅。

3. 永春州，领 2 县：德化、大田县。

三、汀漳龙道（驻漳州），辖汀州、漳州 2 府和龙岩 1 州。

1. 汀州府，领 8 县：长汀、归化、清流、宁化、连城、上杭、武平、永定县。

2. 漳州府，领 7 县 1 厅：龙溪、漳浦、南靖、长泰、平和、诏安、海澄县和云霄厅。

3. 龙岩州，领 2 县：漳平、宁洋县。

四、延建邵道（驻南平），辖延平、建宁、邵武 3 府。

1. 延平府，领 6 县、1 厅：南平、顺昌、将乐、沙县、尤溪、永安县和上洋厅。

2. 建宁府，领 7 县：建安（今建瓯一部分）、瓯宁（今建瓯一部分）、建阳、崇安、浦城、政和、松溪县。

3. 邵武府，领 4 县：邵武、光泽、泰宁、建宁县。

第二节 民国时期

中华民国建立后，福建省行政区划有较大的变动。废府、州、厅制度，实行省、道、县三级制。民国元年（1912 年）全省划分为东路、南路、西路、北路 4 道。民国 3 年，依原辖区置闽海（闽东）、厦门（闽南）、漳汀（闽西）、建安（闽北）4 道。合并闽县、侯官为闽侯县，建安、瓯宁为建瓯县。改永春、龙岩两州为县。废平潭、云霄两厅为县，划出同安县的厦门岛成立思明县。改永福县为永泰县。划出同安县的浯州屿（金门岛）和大小嶝诸岛成立金门县。经改革，全省计 4 道 61 县。

民国 4 年（1915 年），划出诏安县之铜山岛和漳浦县的古雷岛设立东山县。全省共辖有 4 道 63 县。

表 1-1 民国 4 年（1915 年）年福建省各道管辖区域一览表

道名	道所在地	管辖县名	辖县数(个)
闽海	闽侯	闽侯、古田、屏南、闽清、长乐、连江、罗源、永泰、福清、霞浦、福鼎、宁德、寿宁、福安、平潭。	15
厦门	思明	思明、莆田、仙游、金门、晋江、南安、惠安、安溪、同安、永春、德化、大田。	12
汀漳	龙岩	龙岩、长汀、宁化、上杭、武平、清流、连城、归化、永定、云霄、龙溪、漳浦、南靖、长泰、平和、诏安、海澄、漳平、宁洋、东山。	20
建安	南平	南平、将乐、沙县、尤溪、顺昌、永安、建瓯、建阳、崇安、浦城、政和、松溪、邵武、光泽、泰宁、建宁。	16

县一级设公署，以县知事为长官，对县人口较多的地区设置县佐。全省设置县佐的有：大湖（闽侯县辖）、营前（长乐县辖）、南日（福清县辖）、周墩、三都（宁德县辖）、峡阳、岚下、上阳（南平县辖）、仁寿（顺昌县辖）、迪口（建阳县辖）、马巷（同安县辖）、安海（晋江县辖）、石码（龙溪县辖）、溪口（龙岩县辖）计 14 处。

民国 14 年（1925 年），废除道的制度，实行省、县两级制。民国 17 年（1928 年）5 月，华封县佐改设华安县。民国 22 年（1933 年）11 月 20 日，以陈铭枢、蒋光鼐、蔡延锴等十九路军将领为核心，联合国民党内的一部分抗日反蒋势力，在福州发动“福建事变”，成立中华共和国人民革命政府，定福州为首都，并将福建划为闽海、延平、兴泉、龙汀 4 个省和福州、厦门 2 个特别市，管辖 64 县。闽海省省长何公敢、副省长阮淑清；延平省省长

萨镇冰、副省长郭冠杰；兴泉省省长戴戟、副省长陈公培；龙汀省省长许有超，副省长徐名鸿。4个省管辖区域如下：

闽海省（15个县）：闽侯、长乐、福清、连江、罗源、古田、闽清、屏南、永泰、平潭、霞浦、福鼎、宁德、寿宁、福安。

延平省（16个县）：南平、沙县、将乐、顺昌、永安、尤溪、建瓯、建阳、崇安、浦城、松溪、政和、邵武、光泽、泰宁、建宁。

兴泉省（12个县）：莆田、仙游、晋江、南安、安溪、惠安、同安、金门、永春、德化、大田、思明。

龙汀省（21个县）：龙溪、漳浦、海澄、南靖、长泰、平和、诏安、云霄、东山、华安、龙岩、漳平、宁洋、永定、上杭、武平、连城、清流、明溪（民国22年12月改归化县为明溪县）、宁化、长汀。

民国23年（1934年）12月，人民革命政府解散，又建立福建省政府。7月实行行政督察专员公署制度，将全省划为10个行政督察区署，仍辖64个县。

第一区辖长乐、闽侯、福清、连江、罗源、永泰、平潭7县，

第二区辖福安、宁德、福鼎、霞浦、寿宁、屏南6县，

第三区辖南平、沙县、尤溪、闽清、古田5县，

第四区辖仙游、永春、德化、大田、惠安、莆田6县，

第五区辖同安、晋江、南安、金门、安溪、思明6县，

第六区辖漳浦、诏安、南靖、平和、龙溪、长泰、海澄、东山、云霄9县，

第七区辖龙岩、永定、上杭、武平、漳平、宁洋、华安7县，

第八区辖长汀、连城、宁化、清流、明溪、永安6县，

第九区辖邵武、将乐、顺昌、建宁、泰宁、光泽6县，

第十区辖浦城、建瓯、建阳、崇安、松溪、政和6县。

民国23年（1934年）8月15日光泽县划归江西省管辖。11月，设立三都特区。民国24年（1935年）2月，设立厦门市，撤销思明县。4月，设立南日岛特区和禾山特区。5月，设立周墩特区。6月，设立柘洋特区和上洋特区。民国25年（1936年）1月，设立峰市特区。8月，设立石码特区。全省改划为7个行政督察区、1个市、62个县、8个特区。民国26年（1937年），抗日战争全面爆发。10月，金门县沦陷。民国27年（1938年）4月，福建省政府及其所属机构陆续迁往永安。5月，厦门沦陷，市府移设海澄县之海沧。8月，石码特区改为普通区，归并龙溪县。10月，上洋特区撤销，并入顺昌县，设立仁寿、水吉2个特区。全省行政区划为7个行政督察区、1个市、62个县、7个特区。民国28（1939年），隶属第三行政督察区的寿宁县划归第一行政督察区管辖，增设三元特区，裁撤三都特区。民国29年（1940年），省政府根据《县各级组织纲要》，将“区域面积之过大过小，以及人口过多过少”的县，进行划分或归并。将建瓯县境内划出一部分行政区域，设置水吉县，将沙县所辖的三元镇与从永安、明溪2县划出的一部分，合并设置三元县。为督导便利，增进行政效率，对部分行政区管辖的县份进行调整，建宁、泰宁2县原属第七区改隶第二区，古田、屏南原属第二区改隶第三区，上杭原属第六区改隶第七区，永安原属第二区改隶第六区。特种区变动也较大，三元、水吉2个特区改设为县，仁寿、峰市、南日岛3个

特区裁撤，分别划归顺昌、永定、莆田县管辖。德化、永泰、仙游、永春 4 个县的边境地带设立凤顶特区，年底裁撤。

表 1-2 民国 25 年（1936 年）年福建省各区署及其管辖县份一览表

区 别	区公署驻地	管 辖 县 名	管辖特区名	辖县（区）数（个）
第一区	长乐	长乐、闽侯、连江、罗源、福清、平潭、霞浦、宁德、福安、福鼎	南日岛、周墩、柘洋、三都	10 县 4 特区
第二区	南平	南平、永泰、闽清、古田、屏南、尤溪、将乐、沙县、永安、顺昌	上洋	10 县 1 特区
第三区	浦城	浦城、建瓯、建阳、崇安、松溪、政和、邵武、寿宁		8 县
第四区	同安	同安、莆田、仙游、惠安、晋江、南安、安溪、金门、永春、德化	禾山	10 县 1 特区
第五区	漳浦	漳浦、诏安、云霄、东山、龙溪、南靖、海澄、长泰、平和	石码	9 县 1 特区
第六区	龙岩	龙岩、漳平、大田、永定、上杭、华安、宁洋	峰市	7 县 1 特区
第七区	长汀	长汀、连城、宁化、明溪、清流、武平、建宁、泰宁		8 县
厦门市	厦门岛			

民国 30 年（1941 年）4 月 22 日，因日军侵略，福州沦陷，第一区专署移驻福安。民国 31 年（1942 年）4 月，设立福州市政筹备处，以福州警察局原辖区域并从闽侯县划出一部分区域，作为福州市的管辖区域。民国 32 年（1943 年）各行政督察区及所辖县（区）作重新调整，全省划为 8 个行政督察区、2 个市、64 个县、2 个特区。

表 1-3 民国 32 年（1943 年）年福建省各区署及其管辖县份一览表

区（市）别	区公署驻地	管 辖 县 名	管辖特区名	辖县（区）数（个）
第一区	闽侯	闽侯、福清、永泰、罗源、古田、连江、长乐、平潭、闽清		9 县
第二区	南平	南平、沙县、顺昌、将乐、泰宁、建宁、尤溪、三元		8 县
第三区	建阳	建阳、浦城、松溪、政和、崇安、建瓯、水吉、邵武		8 县
第四区	永春	永春、安溪、同安、金门、南安、晋江、惠安、莆田、仙游		9 县

续表

区(市)别	区公署驻地	管 辖 县 名	管辖特区名	辖县(区)数(个)
第五区	平和	龙溪、海澄、长泰、漳浦、南靖、平和、云霄、诏安、东山		9 县
第六区	龙岩	龙岩、永定、永安、宁洋、大田、漳平、华安、德化		8 县
第七区	长汀	长汀、连城、上杭、武平、宁化、清流、明溪		7 县
第八区	福安	福安、宁德、霞浦、福鼎、寿宁、屏南	周墩、柘洋	6 县 2 特区
厦门市				
福州市政筹备处				

民国 33 年(1944 年)10 月 10 日,闽侯县改名为林森县。民国 34 年(1945 年)9 月 1 日,周墩特区改为周宁县。10 月 1 日,柘洋特区改为柘荣县。11 月,省政府返治福州,全省行政区划为 8 个行政督察区、2 个市、共辖 66 个县。民国 35 年(1946 年)1 月 1 日,福州市政府正式成立,全省行政区划分为 9 个行政督察区、2 个市、66 个县。

民国 36 年(1947 年)4 月,重新调整行政区划,全省改划为 7 个行政督察区,辖 58 个县,另 8 个县、2 个市为省政府直辖。

民国 36 年(1947 年)8 月 1 日,光泽县由江西省划归福建省管辖。至此,全省共辖 67 个县、2 个市。这一行政区划延续至民国 38 年(1949 年)8 月福建省人民政府成立为止。

表 1-4 民国 36 年(1947 年)年福建省各区署及其管辖县份一览表

区 别	区公署驻地	管 辖 县 名	辖县数(个)
第一区	福安	福安、霞浦、福鼎、宁德、周宁、柘荣、寿宁	7 县
第二区	南平	南平、古田、沙县、顺昌、尤溪、将乐、建宁、泰宁、屏南	9 县
第三区	建阳	建阳、浦城、邵武、建瓯、崇安、光泽、松溪、政和、水吉	9 县
第四区	晋江	晋江、南安、永春、同安、惠安、安溪、金门、莆田、仙游	9 县
第五区	龙溪	龙溪、漳浦、南靖、平和、诏安、海澄、云霄、长泰、东山、华安	10 县
第六区	永安	永安、大田、德化、三元、宁洋、清流、明溪、宁化	8 县区
第七区	龙岩	长汀、上杭、龙岩、永定、漳平、武平、连城	7 县
省政府直辖		林森、福清、连江、长乐、永泰、闽清、罗源、平潭、福州市、厦门市	8 县 2 市

第三节 中华人民共和国成立后

1949年8月24日，福建省人民政府成立。9月10日，省人民政府公布行政区划通令，将全省划分为2个省辖市、8个行政督察专区和67个县（含待统一的金门县）。

表 1-5 1949年9月福建省各专区、市管辖县及其驻地一览表

区 别	专区驻地	管辖县（区）名	辖县（区）数（个）
福州市		鼓楼、大根、小桥、台江、仓山	5区
厦门市		思明、开元、禾山、鼓浪屿	4区
第一区	建瓯	建瓯、建阳、浦城、崇安、光泽、松溪、政和、邵武、水吉	9县
第二区	南平	南平、顺昌、尤溪、沙县、将乐、泰宁、建宁、古田、屏南	9县
第三区	福安	福安、宁德、福鼎、寿宁、周宁、霞浦、柘荣	7县
第四区	林森	林森、闽清、永泰、长乐、福清、平潭、连江、罗源	8县
第五区	晋江 (今泉州市区)	晋江、惠安、南安、安溪、永春、同安、莆田、仙游、金门(待统一)	9县
第六区	尤溪 (今漳州市区)	龙溪、海澄、云霄、漳浦、诏安、长泰、东山、南靖、平和、华安	10县
第七区	永安	永安、三元、明溪、清流、宁化、大田、宁洋、德化	8县
第八区	长汀	长汀、龙岩、永定、上杭、武平、漳平、连城	7县

1950年3月，将8个专区依次更名为建瓯、南平、福安、闽侯、泉州、漳州、永安、龙岩专区。9月，泉州专区更名为晋江专区，漳州专区更名为龙溪专区。建瓯专区更名为建阳专区。德化县由永安专区划归晋江专区。林森县复名为闽侯县。11月，增设泉州市、漳州市（均系县级）。

县以下行政区划，仍维持旧政权的区划。随着土地改革运动的进展，逐步建立乡村人民民主政权。至1951年底止，全省成立511个区公所，建立新的乡（镇）人民政府5967个。与此同时，对国民党政府的901个旧乡（镇）、10265个保和131978个甲，宣布废除。

1951年至1954年，福州市先后设置鼓楼、大根、小桥、台江、仓山、水上、盖山、鼓山、洪山、新店10个区。厦门市先后设置开元、思明、鼓浪屿、禾山4个区。

1954年底省人民政府发布《关于缩小行政区划的决定》，1955年撤销福州市盖山、鼓

山、洪山、新店 4 个区。1956 年 2 月，省人民委员会发布《关于合并区、乡工作的规定》，全省行政区划有较大变动，建阳、闽侯、永安 3 个专区和水吉、宁洋、柘荣 3 个县以及福州的大根、小桥、水上 3 个区撤销；三元、明溪两县合并设立三明县。设立南平市（县级），闽侯县划归省直辖。变更后，全省共有 5 个专区，2 个地级市、3 个县级市、63 个县、7 个市辖区。

表 1-6 1956 年福建省各专区、市及其管辖县、市区一览表

地区别	管辖县、市、区名称
福州市	鼓楼区、台江区、仓山区
厦门市	开元区、思明区、鼓浪屿区、禾山区
闽侯县(省直辖)	闽侯县
南平专区 (驻南平市)	南平市、南平县、顺昌县、尤溪县、沙县、将乐县、泰宁县、建宁县、古田县、屏南县、建阳县、建瓯县、浦城县、崇安县、光泽县、松溪县、政和县、邵武县、闽清县、三明县
福安专区 (驻福安)	福安县、宁德县、福鼎县、霞浦县、寿宁县、周宁县、长乐县、连江县、罗源县
晋江专区 (驻泉州市)	泉州市、晋江县、惠安县、南安县、安溪县、永春县、德化县、同安县、莆田县、仙游县、永泰县、福清县、平潭县、大田县、金门县(待统一)
龙溪专区 (驻漳州市)	漳州市、龙溪县、海澄县、云霄县、诏安县、漳浦县、长泰县、东山县、南靖县、平和县、华安县
龙岩专区 (驻龙岩县)	龙岩县、长汀县、永定县、上杭县、武平县、漳平县、连城县、永安县、清流县、宁化县

1956 年开始撤区并乡 至 1958 年上半年止，全省共有 337 个区，4223 个乡。1958 年，撤销厦门市禾山区，闽侯县划归福州市，同安县划归厦门市。

在人民公社化时期 全省将 4223 个乡合并为 656 个人民公社。并实行政社合一，以人民公社取代了区乡体制。

1959 年，恢复闽侯专区 辖闽侯、闽清、长乐、连江、永泰、福清、平潭 7 个县，专署驻闽侯县。松溪、政和县由南平专区划归福安专区。1960 年 2 月，清流、宁化两县合并设立清宁县；撤销南平县并入南平市，设立三明市（地级）以三明县城区为三明市的行政区域，三明县划归三明市管辖，松溪、政和两县合并设立松政县，龙溪、海澄两县合并设立龙海县，福州市设置马尾区。1962 年，闽侯专区的连江县和福安专区的罗源县划归福州市；龙岩专区的永安、清流、宁化三县划归三明市。1963 年，设立三明专区，三明市改为县级市。连江、罗源、古田、屏南四县划归闽侯专区，晋江专区大田县划归三明专区，撤销福州市马尾区。调整后，全省管辖 7 个专区、2 个地级市、4 个县级市、62 个县、6 个市辖区。

表 1-7 1963 年福建省各专区、市驻地及其管辖区域一览表

地区别	管辖县、市、区名称
福州市 (辖 3 区)	鼓楼区、台江区、仓山区
厦门市 (辖 1 县 3 区)	同安县 开元区、思明区、鼓浪屿区
南平专区 (驻南平, 辖 1 市 12 县)	南平市 顺昌、尤溪、沙县、将乐、泰宁、建宁、建阳、建瓯、浦城、崇安、光泽、邵武
福安专区 (驻福安, 辖 9 县)	福安、宁德、福鼎、霞浦、周宁、寿宁、柘荣、松溪、政和
闽侯专区 (驻闽侯, 辖 10 县)	闽侯、闽清、永泰、长乐、福清、平潭、连江、罗源、古田、屏南
晋江专区 (驻泉州市, 辖 1 市 9 县)	泉州市 晋江、惠安、南安、安溪、永春、德化、莆田、仙游、金门(待统一)
龙溪专区 (驻漳州市, 辖 1 市 9 县)	漳州市 龙海、云霄、漳浦、诏安、长泰、东山、南靖、平和、华安
三明专区 (驻三明市, 辖 1 市 5 县)	三明市 三明县、永安、清流、宁化、大田
龙岩专区 (驻龙岩县, 辖 7 县)	龙岩、长汀、永定、上杭、武平、漳平、连城

1964 年, 从南平市和建瓯、顺昌县划出部分行政区域设立建西县, 三明县更名明溪县。1966 年, 厦门市开元区更名为东风区, 思明区更名为向阳区。至年底, 全省共有 1258 个人民公社。1968 年, 福州市鼓楼区更名为红卫区, 台江区更名为赤卫区, 仓山区更名为朝阳区, 厦门市和福州市均设置郊区。1970 年 7 月, 全省县以上行政区划又有较大的变更。撤销建西县, 并入顺昌县; 撤销柘荣县, 分两部分并入福安、福鼎县; 松溪、政和合并设立松政县; 撤销福州市郊区, 设立马江、北峰 2 个区; 福安专区的松政县划归南平专区; 闽侯专区的古田、屏南、连江、罗源 4 县划归福安专区; 晋江专区的莆田、仙游两县划归闽侯专区; 厦门市的同安县划归晋江专区; 南平专区的尤溪、沙县、将乐、建宁、泰宁 5 县划归三明专区。南平专区专署驻地由南平市迁往建阳县; 闽侯专区专署驻地由闽侯县迁往莆田县, 福安专区专署驻地由福安县迁往宁德县, 闽侯县政府驻地由螺洲镇迁往甘蔗镇。1971 年, 南平专区更名为建阳专区, 福安专区更名为宁德专区, 闽侯专区更名为莆田专区。同年, 专区改为地区。

1973 年, 莆田地区的闽侯县划归福州市, 晋江地区的同安县划归厦门市。1974 年, 恢复柘荣、松溪、政和 3 个县, 撤销松政县。1975 年, 撤销福州市北峰区, 设立郊区。1978 年, 厦门市设置杏林区, 福州市设置环城区, 撤销福州市马江区, 将行政区划并入郊区, 福州市红卫、赤卫、朝阳 3 个市辖区, 分别更名为鼓楼、台江、仓山区。1979 年, 厦门市东

风区更名为开元区，向阳区更名为思明区。1981年，撤销龙岩县，成立龙岩市（县级）。1982年，福州市设置马尾区，撤销环城区。1983年，县以上行政区划有较大变动，撤销三明地区，三明市升为地级市，三明市设立梅列、三元2个市辖区，原三明地区各县划归三明市管辖；撤销莆田地区，以莆田县的部分行政区域设立莆田市（地级），莆田市设立城厢、涵江2个市辖区，管辖莆田、仙游2县，将原莆田地区所属闽清、永泰、长乐、福清、平潭5县和宁德地区的连江、罗源2县划归福州市管辖；撤销邵武县，设立邵武市（县级）。1984年，撤销永安县，设立永安市（县级）；1985年，撤销龙溪地区，漳州市升为地级市，漳州市设置芗城区，原龙溪地区各县划归漳州市管辖；撤销晋江地区，泉州市升为地级市，泉州市设置鲤城区，原晋江地区各县划归泉州市管辖。1987年，厦门市设置湖里区，郊区更名为集美区；以晋江县部分行政区域设立石狮市（县级）。撤销明溪、福鼎2县和三明市郊的21个区公所。1988年10月，建阳地区驻地由建阳迁回南平市，建阳地区更名为南平地区。全省行政区划为3个地区、6个地级市、6个县级市、58个县、17个市辖区。1989年8月，撤销崇安县，设立武夷山市（县级）。11月，撤销福安县，设立福安市（县级）。1990年8月，撤销漳平县，设立漳平市（县级）。12月，撤销福清县，设立福清市（县级）。1992年3月，撤销晋江县，设立晋江市（县级）。10月，撤销建瓯县，设立建瓯市（县级）。1993年5月撤销南安县和龙海县，设立南安市（县级）和龙海市（县级）。1994年2月，撤销长乐县，设立长乐市（县级）。5月，撤销南平地区，设立南平市（地级），原南平市（县级）撤销，改设延平区（县级）。1995年10月，撤销福鼎县、设立福鼎市（县级）。10月，福州市郊区更名为晋安区，对福州市辖区的行政区域也作了相应调整。

表 1-8 1995 年福建省行政区划统计表

级 别	县 级				乡 级					说 明
	县	市	区	小 计	乡	镇	民族 乡	街 道	小 计	
地、市										
福州市	6	2	5	13	55	99	2	28	184	含马祖乡
厦门市	1		6	7		19		12	31	
莆田市	2		2	4	9	37		4	50	含金门县
三明市	9	1	2	12	84	55	1	13	153	
泉州市	5	3	1	9	32	96	1	10	139	
漳州市	8	1	1	10	24	82	3	5	114	
南平市	5	4	1	10	48	77		10	135	
宁德地区	6	3		9	45	64	8	5	122	
龙岩地区	5	2		7	68	52	2	11	133	
合 计	47	16	18	81	365	581	17	98	1061	

表 1-9 1949~1995 年福建省县级以上行政区划变更一览表

年 度	地区数	地级市数	县数	县级市数	市辖区数	年 度	地区数	地级市数	县数	县级市数	市辖区数
1949	8	2	67			1973	7	2	60	4	9
1950	8	2	67			1974	7	2	60	4	9
1951	8	2	67	2	9	1975	7	2	62	4	9
1952	8	2	67	2	13	1976	7	2	62	4	9
1953	8	2	67	2	13	1977	7	2	62	4	9
1954	8	2	67	2	14	1978	7	2	62	4	16
1955	8	2	67	2	10	1979	7	2	62	4	10
1956	5	2	63	3	7	1980	7	2	62	4	10
1957	5	2	63	3	7	1981	7	2	61	5	10
1958	5	2	63	3	6	1982	7	2	61	5	10
1959	6	2	63	3	6	1983	5	4	60	5	12
1960	6	3	59	3	6	1984	5	4	59	6	14
1961	6	3	61	3	7	1985	3	6	59	4	16
1962	6	3	61	3	7	1986	3	6	59	4	16
1963	7	2	62	4	6	1987	3	6	59	5	17
1964	7	2	63	4	6	1988	3	6	58	6	17
1965	7	2	63	4	6	1989	3	6	56	8	17
1966	7	2	63	4	6	1990	3	6	54	10	17
1967	7	2	63	4	6	1991	3	6	54	10	17
1968	7	2	63	4	8	1992	3	6	52	12	17
1969	7	2	63	4	8	1993	3	6	50	14	17
1970	7	2	60	4	9	1994	2	7	48	15	18
1971	7	2	60	4	9	1995	2	7	47	16	18
1972	7	2	60	4	9						

注：表中“县数”一栏数字包括金门县。

第二章 基层政权

基层政权，是国家机器的一个重要组成部分，是设在基层行政区域内的一级国家政权。福建从宋开始至明、清的基层政权，曾长期设置乡、里制度，到晚清改建保甲制。民国时期建立乡、镇（或联保）和保、甲。在闽东、闽西一带的革命老根据地，曾建立区、乡、村苏维埃和革命委员会。中华人民共和国成立后，基层政权组织形式多次进行调整更名，先后建立乡、镇和人民公社。在城乡最基层，分别建立居民委员会或村民委员会作为群众性自治组织。

第一节 宋元明清时期

福建的基层政权在宋代以前无确认的记载。据宋淳熙《三山志》载，宋朝县之下设乡，乡之下设坊（城厢）、里（乡村），里之下即户。宋神宗熙宁初，推行王安石新法，改行保甲制。据熙宁三年（1070年）颁布的保甲规定：“十家为一保，五十家为一大保，十大保为一都保。”当时的保甲组织是为建立“乡兵”而设置的，是为了社会治安。

元朝，基层政权和基层社会组织分为里制与社制两种。

里制系沿唐制，以四家为邻，五邻为保，百家为里，里设里长（社制原为北方农民组织，规定五十家为一社）。

明朝福建农村基层政权组织，实行乡、里制，“以县统乡，以乡统里。”凡110户为1里，推富户者10人为里长，轮流为首，10年一轮，里长“管摄里中之事”。每甲设甲长一人负责民政、教化、赋役等事。

明朝非常重视赋税收入，洪武四年（1371年）九月，命有司料民田，以田多者为粮长，专督其乡赋税。而粮长享有觐见皇帝和提拔录用的殊荣。明朝福建省基层政权组织见表2-1。

表 2-1

明代福建省县以下基层政权和基层社会组织一览表

单位：个

朝代	府	县	区	乡	架	都	里	团	保	厢	隅	坊	图	注
明	福州府 (10县)	闽县		12			36			2		4	126	
		侯官		10		30						2	68	乡统都、图
		怀安		10		25						2	47	
		长乐		4		24					2			
		连江		5		3	19						37	乡统都、里图
		福清		7			34				6		119	
		古田				42			5				59	在坊为保，在乡为都图。
		永福		3		9	8							乡统里都
		闽清		2			9							
		罗源		3			14					2		
	建宁府 (8县)	建安		4			13				2	1	143	改厢为隅坊、乡统里图
		瓯宁		4			12				2	1	192	同上
		浦城		10			30				4		153	改厢为隅
		建阳		5			18					1	220	改厢为坊
		松溪		3		25	7							
		崇安		8			19						83	
		政和		3		26	8					1	50	改厢为坊
	寿宁					12	2					1	25	
	泉州府 (7县)	晋江					43					3	136	在城为隅，改乡及里为都
		南安					44	32						里统都
		同安					34	11				2	53	在坊为隅，在乡为里都
德化						2	6				1		附县为坊隅，在乡为里团	
永春						14								
安溪			4			15					1	41		
惠安			4			28					1	31		

续表

朝代	府	县	区	乡	架	都	里	团	保	厢	隅	坊	图	注
明	福宁州	本州	4			43	14						80	
	（1州2县）	宁德	3			23	7							
		福安	3			32	9							
合计	全省 8 府、1 州、53 县、21 区、121 乡、4 架、714 都、489 里、6 团、71 保、10 厢、32 隅、22 坊、3293 图。													

清朝福建农村基层政权组织长期沿袭明制，到清末改保甲制，10 户立 1 牌，设一牌长，10 牌立 1 甲，设 1 甲长；10 甲立 1 保，设 1 保长。在市镇中称坊，市镇郊区称厢。市镇与农村一样 10 户立 1 牌，10 牌立 1 甲，10 甲立 1 保。保甲的主要任务是监视人民的言行。

清康熙四十七年（1708 年）为加强对人民的统治，特增补助条例：“每户设印位纸牌一张，书姓名、丁口于其上，外迁则注明所往，迁入则稽其所来。面生可疑之人，非盘诘的确不许容留。”

第二节 民国时期

民国元年至民国 16 年（1912~1927 年）的北洋军阀统治，是在“中华民国”的招牌下，实行封建买办的独裁统治。当时，福建地方政权仍沿袭清末行政区划，设省、道、县、乡（镇）四级。

民国 16 年（1927 年）后，基层政权组织迭经变迁。民国 17 年（1928 年）9 月，福建省实施的《县组织法》取消县佐制，分为县、区。区以下设村里、间、邻。以 5 户为邻，25 户为间，百户以上之市镇为里，百户以上的乡村为村，20 村里为区。民国 18 年（1929 年），将村里改为乡镇。20 至 50 乡镇为一区。民国 19 年（1930 年）又修正《县组织法》，将乡镇扩大至千户，区改由 10 至 50 乡镇组成。民国 23 年（1934 年）公布《县自治法》规定县以下设乡镇、间邻二级，10 户为邻，10 邻为间。10 间以上则为乡镇。但在县政府所在地得划分为若干区，区与乡镇同级，其编制亦同。

民国 23 年（1934 年）5 月，军事委员会委员长南昌行营命令福建实行保甲制度。以 10 户为甲，10 甲为保，10 保以上为乡镇，亦可设区（与乡镇同级）。区、乡镇、保、甲制度一直沿续至 1950 年为止。

民国 24 年（1935 年）8 月，福建省政府公布《福建省各县分区设署办法施行细则》规定：各县政府应依其辖境面积、地形、户口、交通、经济状况及地方习惯，将县行政区域酌划为三区至六区，设立区署。民国 25 年（1936 年）8 月完成设区工作，全省总共设 221 个区，（区分为甲、乙、丙三种，其中：甲种 57 区、乙种 61 区、丙种 103 区）联保 2994 个，保 22400 个，甲 220379 个。区署设区长，由县政府委派，下设民、财、建、教、户籍、地