

# 省县之间建立地（市）级政权的主要根据

吴 越

随着政治经济体制改革的深入发展，我国地方政权体系正在发生重大的变革。本文试从促进这一变革和加强政权建设出发，建议改革现行的省——县——乡三级和地区派出机构的“三实一虚”体制，在省县之间建立一级地（市）政权组织，使地方政权体系构成省（市）、地（市）、县（市）、乡（镇）四级城乡并立，地（市）具有同等法律地位的完整系统，以适应我国经济现代化与政治民主的需要。

## 一、历史根据

历史是一条链条，它的每一步都是前一步的继续。新中国地方政权体系无疑同以往剥削阶级专政国家有着根本不同的性质，但它又是在旧中国遗留的版图、人口、历史传统的基础上产生和发展的，因而它的地方政权体系同历史上的中国自然紧密相连。建设和改革这个体系，历史的经验不可忽视。

第一，县以上地方行政和政权组织历来实行多级制

纵观我国的政制史，从东周至民国，地方行政和政权组织，除“官民相兼”的基层体系之外，县以上至少是二级，最多出现过五级。但是，单纯的二级制和超三级的五级制，均系个别朝代和短时期的现象。郡（州）县二级制，只有秦、隋两个封建王朝自始至终实行过，二者为为期仅50年，加上汉武帝元封五年以前汉代实行过的大约100年二级制，总计不过一个半世纪。这种极端现象，在东周至清末的历史长河中，无疑没有普遍意义。其间持续不断的现象是，二级以上多级制的波动反复：春秋战国时代，分裂割据的诸侯国，先后实行郡县二级制，从统一角度来讲，就是县以上三级制；汉代从武帝时代开始郡上置州，实行郡县二级政权加一级监察、督导机构的准三级制，及至东汉末年正式形成了州——郡——县三级制，三国两晋南北朝时代，实现短暂统一的西晋和其他分裂割据的小王朝，都大体上实行了州——郡——县三级制；唐代于州、郡之上设道，由准三级制转变为三级制；宋代于州（府）、县上设路，同样转变为三级制；与两宋同存并立的辽、金实行道（路）——府——州——县四级制；元代实行省——路——府——州——县五级制；明朝初仿元制，置行中书省，不久改此制，而保留省区，实行省——府——县三级制，并附有中央派出机构督抚是省的佐治机构分司（道）；清同明制，除省——府——县三级政权组织外，更设有中央派出机构督抚和省的分治机构道，对三级制加以强化；太平天国实行省——郡——县三级制；民国诞生，孙中山先生力倡省——县二级制，但北洋政府的地方制度是省下设道，名为督导机构，实际行使一级政府的权力，是省——道——县准三级制；孙中山领导下的广州国民政府的地方制度是省——（行政委员公署）——县，也不是单纯省——县二级制；1927年后国民党政府的地方制度是

省县之间设行政督察专员公署，统理一级军政，权力很大。由此可见，县之上二级以上多级在我国政制史上占压倒优势。

## 第二，县以上地方行政和政权组织层次在波动反复中趋向三级制

政制史表明，县以上地方行政和政权组织层次的沿革，构成一条二级制、准三级制、三级制或多级制起伏波动的曲线，但从这种波动循环的历史过程中，我们可以看到由二级制走向多级制和由多级制趋向三级制的规律性倾向。自东周列国到隋末1,300多年中，这些波动经历了一个二级制的否定之否定圆圈，但是在这圆圈中准三级制和三级制居于主导地位。隋代只能算二级制昙花再现，旋即出现了唐宋二代660余年的准三级制和三级制的波动反复，但是这一波动的历史倾向是走向三级制的发展与稳定。辽、金、元是四级制以上多级制对三级制的否定，但是这种否定只不过是多级制取代二级制过程中波动起伏的高峰现象。值得注意的是，从秦统一中国到元帝国灭亡，由二级制发展为三级制的途径，大都因为派出机构演变为一级行政而造成的；因而，这一历史时期县以上地方行政和政权组织层次，虽然是走向多级制的波动，但是还没有表现出三级制的稳定性质。例如，汉代的三级制是由监察区州演变为一级行政而成的，唐宋的道与路具有大体相同的情况；至于三国南北朝的分裂割据小王朝，虽然实行三级制，但是这种三级制并非统一大帝行政管理的需要，相反，小国强仿大帝国的体制，造成机构重叠，“官多民少”的弊端，成了隋文帝否定三级制的根据。县以上地方行政层次和政权组织的沿革，在明清两个重要朝代出现了新的动向。这两代在封建国家政制史上持续540余年，国家统一，版图没有大的张缩，人口增长，经济比较发达；而省制形成，省成了地方最高政权组织，构成了省——府（州）——县三级制。明清两代的府，是一级重要的地方政权，这个中间层次的稳定，并同省制结合，改变了以往县以上政权层次及其性质、名称频繁变更的非稳定状态，在我国行政制度发展史上占有重要地位。诚然，在我国由封建帝制进入民主共和制之后，无论是中华民国，还是中华人民共和国，从法律上讲，都只确认县以上二级制，省以下设一级派出机构，作为省政的助理，政制史上似乎出现了继隋代之后二级制对三级制的否定。但是，从民国、尤其是新中国地方行政制度的法律条文与行政实践的矛盾状况来看，恰恰说明县以上三级制在现代中国行政中，更加具有不可逆转的性质。

## 二、现实根据

现实是历史发展的结果，现实无法抑制的历史现象必然具有合理的性质。建国30多年来，县以上地方行政和政权组织层次经过几次变革，对于地级行政有扬有抑，但是那些抑制的措施，不仅没有降低地级行政的地位，限制地区党组织机构的发展，相反，于这种扬抑中，地级国家机构实实在在地发展起来了，似有历史上县以上地方行政层次在波动中趋向三级的倾向。

### 第一，地区行署逐步发展为不称“政府”的一级政府建制

建国初期，县以上地方行政在省县基础上设置大区和专区。地区“专员公署”作为省的派出机构，虽然也可以称为省以下的一个行政层次，但确实不具有一级政府的组织机构与实际权力，其情形与1954年宪法确认的派出机构法律地位基本相符。然而，这种情况为时不长，地级行政管理的需要，使地专从它建立的第一天起，其组织机构与人员编制就开始逐步扩大，及至六十年代中期，于“文革”的动乱中，建立了地区“革命委员会”，实行了县以上

省——地——县三级制，并获得了1975年宪法的确认。至此，地区一级政府组织机构从内容到形式已经奠定。1978年至今，行署名为派出机构，但实际上已形成的编制有增无减，已经具有的权力仍在扩大。从理论上讲，建国以来地区的行政地位，确有虚实之变的情况，但由虚到实是真情，实反为虚属虚言。正如有位从事地区编制工作20年的同志所说：“所谓地区‘由实到虚’，只不过是人们口头上的说法，实际情形是它实了之后，从来没有虚过；它实际上担负一级政府的繁重任务，就是不准开党代会和人代会。”一般来讲，这个话大致反映了地区党政组织的发展和它在地方行政体系中的作用与地位。从某些地区党政群组织机构与人员编制发展趋势看，特别明显的是行署系统的组织机构与人员编制成倍增长，行署下属工作部门与同级市政府几乎没有什么重大区别，完全是一级政府的模式。行署对于所属县（市）人民政府行使的权力远不止督促、检查和指导，而是一级政府的全面领导。有的省已经明文规定行署行使一级政府权力。由于行署要全面贯彻落实上级政府的国民经济计划和社会发展规划，对本地区各项社会主义建设事业负有全面领导责任，它的组织机构中委、办、局、处的设置，自然要照应省县上下两级政府的全面性与特点。长期以来，地区党政组织实际上掌握着本地区人、财、物大权；实际上形成了本地区的政治、经济、科教文卫以至财政的中心；实际上拥有本地区经办的工业企业体系，以及医院、学校、博物馆、文化馆、研究所和各种文化团体等一整套事业机构。事实表明，行署早已不是法律条文规定的那种派出机构了，而是一级不是“政府”的政府了。

## 第二，市管县是取代行署的省县之间的一级政权组织

按1954年宪法和1982年新宪法的规定，我国地方行政区划与政权组织之主轴的是省——县——乡三级。但是，在1954年宪法颁布几年之后，出现了市管县体制的大发展，1958年底和1959年初，辽宁省撤销了全部地专建制，由11个地级市辖40县1市；继而，1960年河北省撤销全部地专建制，由7个地级市辖合并后的64个大县和3个县级市；其他，如湖北、河南、陕西等省的武汉、开封、平顶山及咸阳、宝鸡等市都辖了为数不等的县。这次市管县大发展的高潮中，全国管县市达50个之多，辖县量占全国总县数的八分之一。1982年新宪法颁布后不久，出现了市管县体制另一次大发展，1983年江苏全省实行市管县，以11个地级市辖62县；接着，1984年上半年，辽宁撤销了原保留的两个地区建制，再次实现全省市管县，以12个地级市辖45县。至1984年上半年止，全国纳入市管县体制的市129个，县546个，其中地级市126个，占管县市95%以上，管县522个，占全国总县数的四分之一强。江苏、辽宁以外的其他24个省区，都部分地实行了市管县体制。所谓市管县，实际是地级市以一级政权组织辖原属地区管辖的县，因此，管县的市建制同地区建制形成一种长消关系。1958年至1960年市管县体制的大发展，以地专平均辖县量计算，等于撤销了32个地专建制；1983年至1984年的大发展，等于撤销了70个地区建制，所占比例为原地区建制的40%以上。市管县发展在行政体系上的结果是，省——（派出机构地区）——县二级制或准三级制度被否定，省县之间建立一级中间政权组织，实行县以上三级制，造成省——（地）——县“两实一虚”体制向省——市——县“三实”体制的转化。随着我国城乡经济的不断发展和市管县体制的不断增加，省县之间具有一级政权组织的地域将越来越大。

## 第三，省县间行政管理上的矛盾应由地区建立一级政权解决

地区实际上是一级政治实体同派出机构的矛盾，以及由于地、市的不同法律地位对县以上地方行政所带来的复杂情况和不良影响，为越来越多的实际工作者和理论工作者所感觉；特

别是在政治体制改革中，引起越来越多的人从政治民主化与法制化的制度来思考问题。我国地方政府的权力，一方面来源于本地方人民代表机关（即地方国家权力机关），另一方面来源于上级人民政府。因而，一级地方政府，既要执行同级权力机关的决定并受其监督，又要执行上级人民政府的决定并受其领导与监督；政府的行政首长及各工作部门的主要负责人，应由本级人民代表机关决定并向它报告工作。我国宪法和组织法对此作了明确的规定。地区行署实际上行使一级政府的权力，但因从法律上讲它不是一级政府，地区不能设立人民代表大会及其常设机构，这样，行署在其决策与施政过程中，失去了基本的民主程序与民主监督，同时在权力行使上也失去了法律保证。而与它处于同一行政层次，甚至与它辖同样多的县级行政单位、地域与人口的管县市，其决策与施政过程却要按照法律规范的民主程序进行，其权力的行使也受到法律的保障。地区不是一级政权，但又具有一级审判机关和检察机关；地区的司法实体对全区行使司法权，但司法机关的首长又不受本地区人民代表机关的选举与监督。一省之内的县，如果属地管，那么省县之间为相衔的上下两级政府，省县有关部门行政的下达上传，原则上可以直接发生关系；如属市管，省县为相隔的上下两级政府，省县之间的一切行政活动必须通过市。在那些部分地实现了市管县的省区内，一省行政通过两种法律规范不同的中间渠道，致使地、市两种体制管辖下的县处于不同地位，人民对于地（市）一级政治上层建筑和国家行政活动的管理具有不同的权利，影响地级行署人民民主的性质。省县之间，由于地、市的不同法律地位，在立法、司法、行政三方面都出现了矛盾与混乱，在政治、经济、文化等各个领域的管理上，常常因为职权界限不清而产生纠纷，并且直接影响省县上下两级行政。在建设高度的社会主义民主的过程中，地方国家政权组织民主化与法制化建设，自然是一个十分重要的课题；因而，解决上述矛盾的历史必由之路，理应是在那些暂时没有条件实行市管县体制的地区，建立一级地政权组织，或者说赋予地区以一级政权的法律地位。

### 三、理论根据

科学的理论是对事物历史的现状所作的正确解释，经久不息的规律性现象本身具有严密的逻辑。从春秋战国时代县制产生以来，2,700余年的政制史昭示：无论是社会制度变革、皇位易姓易人、国家形态的变更，还是现代的政治体制改革，都没能改变县以上地方行政和政权体系由二级制、多级制归向三级制的历史倾向。这种规律性现象，是我国“地广人众”基本国情的产物；同时，也是行政管理本身所具有的规律与这种国情相结合的反映。

第一，地方政权体系的层次主要受版图与人口的制约

国家行政管理工作量、管理能力同它的经济技术与科学文化水平具有时代的一致性，换言之，不会因为时代问题或管理人才问题导致管理层次的变化。迄今为止，一切地方政权体系多层次的国家，大都因为它们具有相当规模的领土和众多的人口。我国历来“地广人众”，无论处于什么时代，辽阔疆域上的广大居民在社会生活各个领域内的活动，都要为国家的行政管理构成巨大的工作量，于1,000以至2,000以上县级行政单位之上只设一级行政，无论何种性质的政权都无法胜任；必须有适当级次的行政区划和政权组织。把管辖范围与工作量划到一级政府或管理机构可以承担的限度方可。应该认为，这就是我国县以上地方政权组织历来趋向三级的基本原因。历史上的许多封建王朝于郡县或省县之上设置派出机构，虽然往

往出于某种特别的政治、军事目的，然而，这种机构一般都要演变为一级行政的基本原因，则在于它管辖了广大地域与人口，行政上产生了客观需要。建国以来，地区派出机构逐渐扩张为一级政治实体，其机构与人员编制甚至超过同级市政府，固然有着应当加以克服的人为因素，但基本原因仍在地域与人口两个方面。从东南沿海和内地某些经济比较发达的省区来看，地区所辖地域平均在15,000平方公里，大者达7万平方公里；人口平均在450万至800万之间，有的甚至超过1千万。其面积与人口都相当于一般小国。从省区来看，包括台湾在内的27个省区中，人口在3千万以上者占大多数，一些大省人口在5千万左右，个别甚至超过1亿，面积在10万平方公里以下的仅有两个省区，在15万平方公里以上的21个。大省的人口与面积相当、甚至超过欧洲的大国。在这样广大地域与众多人口之上，建立省——地（市）——县三级法定的政权组织层次，是由我国基本国情、历史传统和行政管理固有法则决定的。

## 第二，一级行政管理幅度有限是不以人的意志为转移的客观规律

现代行政学原理表明，地域、人口等因素所构成的工作量，同管理层次成正比，而与管理幅度成反比。易言之，一级行政的下属单位有限，乃是一个不以政权性质和领导人意志为转移的客观规律。我国历代县以上地方行政层次出现准三级制与三级制反复波动的原因，一方面因为中央政府之下行政单位时有过多的情况，另一方面因为一省所辖县级行政单位数量过大。因此无论是剥削阶级国家的当权者，还是无产阶级专政国家的领导人，都要为解决地方最高政权组织和县之间行政上的困难而寻找出路。毛泽东同志在《论十大关系》中谈到地方上下级关系时指出：“中央要注意发挥省市的积极性，省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性，都不能够框得太死。”他还指出：“正当的权力，省、市、地、县、区、乡都应当有，都应当争。”这些论述表明，他实际上把地当作省县之间一级行政和政权组织。新中国县以上地方行政应为省——地——县三级，在这个论述中体现得十分清楚。国外某些行政管理专家和学者认为，一级行政管理机构所辖下级行政单位一般以不超过15至20个为宜，从我国省地县三个层次的行政实践来看，这种见解不无道理。目前，除台湾港澳之外，我国中央政府下属29个行政单位，其中26个省区平均辖12个以上的地级行政单位，最多的辖18个。如果不设地区不实行市管县，以省（区）直接辖县，所辖行政单位平均达80个以上，最多的达190个，管理幅度畸形膨胀，将造成无法管理的状态。

改变地区在国家行政管理体系中的法律地位，是涉及国家基本法的重要问题。本文提出的这一建议，当然只有在政治经济体制改革的过程中，从活跃思想、探讨问题方面提供国家立法机构和有关领导部门参考，才具有存在的意义。

作者工作单位：湖北省社科院政治学研究所

责任编辑：王 颖