

39 真题研究：全国卷选择题命题语言分析——“地方行政”

一、“地方行政”概念分析

地方行政是一个政治名词，指地方各级国家权力机关的执行机关。地方行政制度是国家为了方便行政管理的实施，而划分行政区域、设立地方分治机构的制度和惯例。

（一）古代地方行政沿革的特点

自秦统一以来，我国古代地方行政区划经历了秦汉时期的郡县制；魏晋南北朝及隋代的州制；唐宋时期的道路制；元、明、清时代的省制这四个建立、发展、变革和完善的阶段，其沿革发展变化的特征有如下几点：

第一，我国古代地方行政区划的设置始终处于动态的变化之中，并随着社会的发展而不断演变，变革是绝对的，稳定则是相对的。

第二，不同历史时代，各地区在行政区划中的地位是有差异的。一般说来，经济发展较为发达地区，其行政区划的地位较高，设置也比较密集；反之，则地位较低，设置也比较稀疏。

第三，我国每个历史时期行政区划单位变化最大、最为频繁的是地方最高一级行政区划单位，秦为郡；汉为郡与国；魏晋南北朝和隋为州；唐为道；宋为路；元为行省；明为布政使司；清为省。其辖区范围、行政职责和官员的设置都有差异。

第四，历时两千余年，我国古代地方行政区划中最稳定的单位是县，它始终是我国古代行政区划中最基本和最低一级的单位，有极强的稳定性。

第五，愈早设置的行政区划单位，随着时代的发展，有地位愈低的发展趋势，如县是我国最早出现的行政区划单位，在秦汉降为二级行政区划单位，魏晋南北朝则降为三级行政区划单位，至元明时期则降为四级行政区划单位。

第六，我国古代地方行政区划系统一直处于不断的演变之中，秦汉为二级制；魏晋南北朝为三级制；隋为二级制；唐宋为三级制；元、明为三级和四级混合制，以四级为主；清代为三级制。可见，我国古代地方行政区划在郡县制时代以二级制为主，州制时代和道路制时代以三级制为主，省制时代前期以四级制为主，后期以三级制为主。

（二）中央与地方关系研究综述

中国古代地方行政制度的演变，关系到中国古代中央与地方关系的演变，是中国古代史

的重要知识点，也是近年来高考历史经常考查的问题。张佐良在《近三十年来的古代中央与地方关系研究综述》中指对近三十年来古代中央的与地方关系的研究状况作了综述。

1.中央与地方关系的产生。李治安《唐宋元明清中央与地方关系研究》（南开大学出版社 1996 年版）认为，夏朝就出现了统一的中央政权和中央辖属的地方政权。因此，从夏朝开始，我国就产生了中央与地方关系。薄贵利《中央与地方关系研究》（吉林大学出版社 1991 年版）认为，在春秋时代以前的中国古代社会，尽管存在着国家，但由于许多国家面积狭小，人口稀少，行政事务简单，只设立一级政府，足可进行统治和管理，而不需要设置地方政府，因而也就不存在中央与地方的关系。**在中国古代，封建的中央与地方关系虽然早在春秋时期即已产生，但真正对后世产生重大影响的则是秦王朝所确立的政治体制及其所形成的中央与地方关系。**

2.中央与地方关系研究的内容。李治安《唐宋元明清中央与地方关系研究》指出，中央与地方关系的主要内容，即**中央政权与地方政权的上下统属和行政、财政、军事、司法等方面的权力分配，亦即中央集权的程度问题**。吴宗国《中国古代官僚政治制度研究》（北京大学出版社 2004 年版）认为，中央对地方的控制问题包括控制能力和控制手段如制度等，其中包括中央对地方的监督问题。

3.中央与地方关系的模式。李治安《论古代中央与地方关系的演化和若干制约因素》认为，就中央与地方的权限划分问题而言，大体存在**中央集权、地方分权**两种基本模式。在中国封建社会，中央与地方关系的典型模式是专制主义的中央集权制。根据中央集权程度、中央对地方的控制程度以及中央与地方之间的运作方式，薄贵利《中央与地方关系研究》把中央与地方关系概括为**分割模式、分离模式、上位包含模式、下位包含模式、分割与下位包含并存模式和分权协作模式**。

4.中央与地方关系的发展趋势。薄贵利《中央与地方关系研究》指出，中央与地方关系产生以后，在中国封建社会，中央与地方关系发展的主流趋势，是不断强化王权，不断加强中央对地方的控制，形成了独具特色的中国封建专制主义的中央高度集权制。

（三）中央与地方关系演进的制约因素

秦汉以来，君主基本沿袭了以强化中央集权来处理中央与地方关系的传统，但由于经济、政治、文化、地理等诸多因素的影响，我国历史上的中央集权并非单一趋势，而是和地方分权割据相间并存、交替演进的。

1.土地制度。在中国传统社会中，政治的高度集中性要求与长期以来分散性、脆弱性的小农经济之间存在难以调和的矛盾，各民族、各地区间社会经济发展的极度不平衡更是加剧

了这种矛盾，反映在中央与地方关系上，必然会导致土地的高度兼并及王朝更迭而严重削弱中央集权的经济基础，随之而来的则是地方分权及地方割据势力的坐大。

2.文化差异性。秦汉以来，中央政府对于边疆少数民族地区的统治不断深入，各地区、各民族之间的社会经济文化交流日益密切，但仍未实现对少数民族聚居地区的郡县化的进程，此后，自东汉一直到清朝，**比郡属国制、羁摩府州、土司制**等仍是处理中央与少数民族聚居地区之间的关系重要形式。由此可见，文化差异性对中央与地方关系具有显著的影响。

3.分封与削藩。柳宗元在《封建论》一文中曾详细论述了汉代国家结构制度，他指出汉初“郡邑居半”，郡王时有反叛，“后乃谋臣献画，而离削自守矣”，这种情况才得以扭转，由此可见，分封与削藩对于中央与地方关系具有极大地影响。但需要指出的是，分封制并非是导致郡王反叛的唯一原因，据《汉书·诸侯王表》记载，西汉时期共有同姓王 191 人，其中反叛者（包括准备反叛）仅 15 人，从 15 个反叛者来看，其中很多仅占一郡甚至一县，如西汉第一个反叛的济北王刘兴居也仅仅占居一郡，实力并非强大。汉初分封的诸王在政治、经济、军事上具有较强的实力，形成了对朝廷的现实威胁，但反叛并非诸王的共同归宿，反叛与中央政府不能慎重处理与诸侯王的关系、王位继承制的缺陷等有很大的联系。

例如，西汉吴王刘濞领导的七国之乱。刘濞始封于高祖时期，先后历经四朝，其在天下不安因素较多的惠帝、吕后两朝并未叛乱，反而是在“文景之治”时期密谋或开始反叛。吴王的反叛与汉朝中央不能慎重处理与诸侯的关系有关：**一是文帝时期吴王太子被皇太子（即后来的景帝）所杀，二是景帝时期进行的大规模削藩。**文帝时期，吴王太子与皇太子下棋，因起争执而被皇太子视为不恭而杀死，引发了吴王的愤恨并多次称病不朝。而在景帝时期，景帝采纳了晁错的削藩主张，开始削夺吴王的封地，这就进一步激化了吴王与景帝之间本来就深刻的矛盾。刘濞以“诛晁错、复故地”为名出师，七国之乱爆发。

4.地理环境。我国历史上的行政区划划分原则基本有“山河形便”和“犬牙交错”两种。所谓“山河形便”语出于《旧唐书》，是指以自然界中的山川河流这一地理形态作为行政区划安排的依据，从而实现行政区划与自然地理区域的基本吻合。所谓的“犬牙交错”则是指为巩固中央集权及消除地方割据的可能性，人为地打破自然地理的界限而对行政区划进行安排，实现行政区域中的犬牙交错与以北制南局面的形成。大体而言而言，**自秦至唐时期内的行政区划安排基本沿袭了以“山河形便”为主的惯例，诸如汉置州、唐置道、隋置郡等，大多都考虑了山川、河流、地形等自然条件的因素。**由于我国幅员辽阔，群山河湖纵横交错，地理环境复杂，依据“山河形便”进行行政区划安排容易助长地方势力使其凭险割据称雄。因此，**自元代始，通过打破自然地理界限和推动地区间的经济联系而设置行省区划成为中国**

传统政治中行政区划及设置的主流趋势，以造成各行省间犬牙交错的局面，从而形成“以北制南”的政治格局。例如，陕西行省的行政区划内刻意地囊括了秦岭之南的汉中地区，从而使得四川盆地的北向门户无险可守；采取南北纵切的方法，使湖广行省的行政区划跨越南岭而延伸入广西，又使江西行省跨越南岭而领有广东之地，从而使南岭之险尽失。这种打破地理界限的行政区划设置客观上消除了地方割据的自然条件，推动了各地区间的经济联系与文化交流，有利于中央集权趋势的加强。此后明清两代基本沿袭并发展了这种思路。

（四）晚清中央集权的弱化

通过梳理专制主义中央集权制度演变的基本脉络，可以大致总结其发展趋势：**萌芽(战国时期)—形成(秦朝)—发展(汉朝至元朝)—加强(明清)—弱化(晚清)—终结(辛亥革命)**。

汪炜杰在《历史教学中应涉及晚清中央集权的弱化》中指出：“在镇压太平天国的过程中，督抚专权、内轻外重的局面逐渐形成并不断强化，李鸿章、刘坤一和张之洞等大批汉族官员担任地方督抚十数年之久，集军权、行政权、财权和用人权于一身，并左右着清政府的内政外交，成为强大的地方实力派。”

李剑农在《中国近百年政治史(<1840-1926 幼)》中指出，清政府地方势力，在洪杨战役中的变化，不外两点：一、督抚取得军事上的实权，其势渐重；二、军队由单元体化为多元体，中央失去把握之权。这两点是清廷颠覆的诱因，也是民国时代军阀割据的诱因。

二、高考命题分析

1. (2016·新课标全国 I 卷高考·27) 明初废行省，地方分设三司，分别掌管一地民政与财政、司法、军事，直属六部。明中叶以后，皇帝临时派遣的**巡抚**逐渐演变为三司之上的地方最高行政长官。这一变化有助于()
A. 扩大地方行政权力
B. 提高地方行政效率
C. 削弱六部的权限
D. 缓解中央与地方的对立
2. (2015·新课标全国 II 卷高考·25) 汉宣帝曾称：“与朕共治天下者，其唯良二千石（郡太守）乎！”后来的帝王反复重申上述观念。这主要体现了()
A. 地方吏治是国家安定的重要因素
B. 中央集权与地方分权之间的矛盾
C. 汉代地方行政制度为后代所沿用
D. 历代帝王将汉宣帝作为治国榜样
3. (2013·全国大纲卷·12) 中国历史上有监察区转为行政区的现象，如汉代的州、唐代的道、宋代的路。这体现出()
A. 中央集权促成地方行政制度变迁
B. 经济发展导致地方行政区域调整

C. 地方实力派成为列强代理人 D. 地方势力与朝廷分庭抗礼

8. (2015·新课标全国 I 卷高考·29)《申报》“时评”栏目曾评述说：“今之时局，略似春秋战国时之分裂。中央政府之对于各省，犹东周之对于诸侯也。南北相攻，皖直交斗，滇蜀不靖，犹诸侯相侵伐也。”这一时局出现在()

A. 太平天国运动时期 B. 义和团运动时期
C. 辛亥革命时期 D. 北洋军阀统治时期

【考点】北洋军阀割据混战

【解析】“皖直交斗”反映出皖系军阀和直系军阀之间的混战。太平天国运动时期还未形成地方军阀割据，故 A 项错误；义和团运动时期还未形成地方军阀割据，故 B 项错误；辛亥革命时期还未形成地方军阀割据，袁世凯死后才出现军阀割据的局面，故 C 项错误；皖系军阀和直系军阀之间的混战，出现在北洋军阀统治时期，故 D 项正确。

【答案】D

【答案解析】

1. **【考点】**明清君主专制制度的加强——明代地方行政管理

【解析】巡抚虽然成为地方最高行政长官，但材料没有反映其行政权力的扩大，故 A 项错误；明初地方分设三司，分权的同时也导致地方行政效率降低，巡抚成为三司之上的地方最高行政长官，有助于提高地方行政效率，故 B 项正确；材料没有体现三司、巡抚与六部的关系，因此不能说明六部的权限被削弱，故 C 项错误；派遣巡抚不能体现地方行政权力的扩大，因此没有反映出中央与地方对立的缓解，故 D 项错误。

【答案】B

2. **【考点】**汉到元政治制度的演变——汉代地方吏治

【解析】从材料可知汉宣帝强调的是天子与称职郡守能维护天下稳定，后被历代帝王重申，可知古代重视地方官吏的管理，故 A 项正确；材料中没有体现出中央和地方权力关系的变化，故 B 项错误；“良二千石（郡太守）”意思是称职的郡守，后来帝王采用的是维护官吏清廉的观念，而不是采用汉代的中央行政制度，故 C 项错误；D 项与“后来的帝王反复重申上述观念”不符，故 D 项错误。

【答案】A

3. **【考点】**古代中国监察制度

【解析】监察制度创设的初衷是为防止地方叛乱，强化中央对地方的控制而设立，往往

是把若干邻近地区整合为一个统一的监察区，由中央定期派遣官员巡视，后来，这些监察区演变为行政区，这说明了地方行政制度变革的推动力量是中央集权在起作用。B 项经济发展推动地方行政区域调整是从经济角度来分析，与题干不吻合。C 项错在监察力度减弱，这与史实不吻合。监察区不属于疆域领土问题。

【答案】 A

4. **【考点】** 古代中国土地制度

【解析】 关键信息：将豪强大族“田宅逾制”作为重要的监察内容。“被迁到长安附近集中居住”的原因是“各地财产达 300 万钱”、“田宅逾制”，说明汉武帝的做法是要抑制豪强，其目的是缓解土地兼并，C 项正确；“经济支柱”说法错误，A 项排除；B 项无从反映；题干的是政治手段，D 项排除。

【答案】 C

5. **【考点】** 汉到元政治制度的演变——西汉中央集权的加强

【解析】 汉景帝时，因削藩而引起七国之乱，使诸侯王国与朝廷间的矛盾空前激化，七国之乱的平定加强了中央集权，此后汉武帝颁布“推恩令，进一步解决王国问题，所以汉景帝以后诸侯王与朝廷矛盾并不是渐趋激化，故 A 项错误；表中涉及的郡国属于地方行政机构，而非中央行政体制，故 B 项错误；汉武帝通过推恩令等措施，进一步削弱王国势力，使直接管辖的郡国迅速增多，中央集权更加巩固，为解决边患问题奠定基础和解除后顾之忧，故 C 项正确；汉武帝时直辖的郡级政区越来越多，结合汉武帝的集权措施，可知王国控制的区域越来越小，故 D 项错误。

【答案】 C

6. **【考点】** 汉到元政治制度的演变——西汉初年刘邦推行分封制

【解析】 汉初实行分封诸王的办法，固然有利于地方发展，但却让地方势力迅速发展，尾大不掉的局面形成，与加强地方控制不符，故 A 项错误；西汉是专制主义中央集权的政治体制，与西周政治体制不符，故 B 项错误；西汉初年，刘邦分封子弟为王，“非刘氏而王者，天下共击之”突出了对刘氏皇位的拥护，故 C 项正确；西汉初年，汉承秦制，与否定秦朝政治不符，故 D 项错误。

【答案】 C

7. **【解析】** 《东南保护约款》强化而非遏制了列强在华势力，A 项错误；中央政府宣战，而地方政府勾结列强充分表明清政府中央集权面临危机，C、D 两项均不符合史实，也无法从材料中得以体现。故选 B 项。

【答案】 B

8. **【考点】** 北洋军阀割据混战

【解析】 “皖直交斗”反映出皖系军阀和直系军阀之间的混战。太平天国运动时期还未形成地方军阀割据，故 A 项错误；义和团运动时期还未形成地方军阀割据，故 B 项错误；辛亥革命时期还未形成地方军阀割据，袁世凯死后才出现军阀割据的局面，故 C 项错误；皖系军阀和直系军阀之间的混战，出现在北洋军阀统治时期，故 D 项正确。

【答案】 D