

20世纪50年代中国渔民行政区置废初探

陈冰

(中山大学历史学系(珠海)、特区历史地理研究中心, 广东珠海, 519082)

[摘要] 20世纪50年代我国进行了一系列的行政区划调整, 以发动渔民进行民主改革为目的而在中南地区、华东地区设置的诸多渔民行政区即属此类。渔民行政区又名水上行政区, 正式定名于1952年中共中央下达的《关于渔民工作的指示》中。在相关城市设立市辖区“水上区”, 在沿湖地带“按湖设治”, 在沿海地带以港口为中心设立渔民县、渔民区、渔民乡。本文对“水上区”和渔民县进行了政区置废的过程复原。按湖设治的洪湖县、微山县和洪泽县, 沿海地带因港设治的洞头县、定海县、岱山县、普陀县、嵊泗县、珠海县得以延续至今, 震泽县、雷东县、石岛县、大衢县、舟山县已被撤销。渔民行政区的置废是行政区划改革的有益尝试。

[关键词] 20世纪50年代; 渔民行政区; 渔民县; 水上区; 控制—治理

[中图分类号] K928

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-5205(2019)03-0099-15

[收稿日期] 2018-07-30

[作者简介] 陈冰(1989—), 男, 吉林洮南人, 中山大学历史学系(珠海)博士后, 主要研究方向为历史政区地理、地名学。

中华人民共和国成立之初, 在发动渔民进行民主改革、恢复和发展渔业生产的要求下, 行政区划体系中出现了一种新的类型——渔民行政区, 亦名水上行政区。具体而言, 20世纪50年代, 中南、华东地区在中央《关于渔民工作的指示》要求下, 在沿江、沿湖、沿海地带, 建立了渔民县、渔民区、渔民乡和水上区等一系列渔民行政区, 成为我国行政区划史上独具特色的一种政区类型。张伟然、李伟对我国水域管理的历史进行梳理时, 将20世纪50年代这次政区调整概括为“水域政区化”“水域型政区”, 并指出民国时期已有所实践^①。但该文的研究时段较长, 对这次政区调整着墨不多, 仅提到震泽、洪泽二县, 及部分城市的水上区, 更没有提及沿海渔民县的设置。本文拟对渔民行政区的置废进行初步探索, 尽可能全面地梳理渔民县和水上区的置废沿革。

一 设置渔民行政区划的缘起

1952年冬, 土地改革基本完成, 中央开始

部署渔民民主改革, 其中一项重要的配套措施即渔民行政区划的建立与调整。

1. 《关于渔民工作的指示》

1952年11月19日, 中共中央下达《关于渔民工作的指示》^②(以下简称“指示”), 指出“在南方水田地区, 渔业是农村副业的一个重要部分, 沿江、沿湖、沿海地带, 渔业生产更为渔民的主要生活依靠。这种渔民在中南、华东地区数量很大”, “江湖又多毗邻各专、县之间, 彼此管理, 也确有不便”, 要求“各地党委, 特别是华东、中南地区党委必须重视此事”。并具体规定“做好渔民工作的首要关键, 是按湖设治; 较大湖沼设渔民县, 小者设渔民区、渔民乡, 以统一湖上渔民(包括该湖上所有之船民)之管理,

^①张伟然、李伟:《论中国传统政治地理中的水域》,《历史地理》第三十四辑,(上海)上海人民出版社,2017年,第141—152页。

^②北京农业大学农业经济法研究组、北京政法学院经济法教研室编:《农业经济法规资料汇编·第六辑》,1981年,第186—189页。

改变过去分割数县，彼此不管状态。沿海渔民亦应根据打鱼区域，以一个港口为中心，划分渔民县、渔民区，设立专管机构，归一个专署或行署管辖。这些渔民行政区，主要管水上，但为便于渔民安家腌鱼及买卖起见，应划出一定码头归其管辖。湖上副产物如莲藕、芦苇等，统归水上行政区支配”。最后要求“各有关的中央局与省委应按此指示，根据当地具体情况研究讨论，定出水上行政区划及民主改革方针，有步骤地加以实现，求得在一九五三年基本完成渔民民主改革、恢复与发展渔业生产的任务。水上行政区划如何划分，增划多少县区，其编制人数若干，可由各省委与省府党组定出计划，经省人民政府报告政务院核准施行”。

“指示”中明确提出要发动渔民进行民主改革，特别是华东、中南地区的省市，要在沿江、沿湖、沿海地区建立渔民行政区，具体包括渔民县、渔民区和渔民乡，这些渔民行政区又被称为水上行政区。这其中，湖区要按湖设治，沿海要以港口为中心，根据打鱼区域划分渔民县、渔民区，亦即因港设治。虽然在地域特征上均为对推行水域的政区化管理，但究其实质，还是以管理渔民的“属人”属性为出发点。

2. 第三届全国水产会议

1953年1月28日至2月4日，农业部召开第三届全国水产会议，延续“指示”精神，要求“在淡水渔区和沿海渔区，建立与调整渔民行政区划，根据情况设渔民县、区、乡”，“湖区的副产如藕、莲、芦苇等统归水产行政区支配”，“沿海地区亦应根据条件以港口为中心，划分渔民县、区，加强统一领导”^①。

在中共中央《关于渔民工作的指示》和第三届全国水产会议的共同要求下，1952年底开始，华东地区、中南地区纷纷开展沿江、沿湖、沿海地区的渔民行政区划建设与调整。渔民行政区作为当时特有的一种政区类型，在县级政区、乡镇级政区层面于华东、中南地区纷纷建立。

据笔者搜集的资料所见，渔民行政区的政区类型具体可分为渔民县、渔民区、渔民乡三种；在时间上，主要建立于1952—1956年的五年间，且以1953年最为密集；在地域上，均在华东地区、中南地区，且两大行政区所辖各省、直辖市^②均有渔民行政区的行政区划建置，按湖设治的渔民县主要分布于华东地区，沿江地带的水上

区主要分布于中南地区，沿海地带的渔民县则在两地区的沿海五省均有分布^③。本文主要研究渔民县及作为城市市辖区的渔民区即水上区的沿革和分布，对其他县辖政区的渔民区、渔民乡的研究，则待以后陆续开展。

二 沿江地带：因江设治的水上区

城市中的水上区作为渔民行政区的一种，是该时段具有特色的行政区划制度。据笔者粗略统计，水上区在地域上，主要分布在中南地区，华东地区也有分布。从层级上看，上至直辖市、省会城市，下至县级市、县城、县辖镇均有设置水上区的事例。详见表1。

中南、华东地区的城市水上区普遍设置于1953年，反映了中共中央《关于渔民工作的指示》的要求，即华东、中南地区定出渔民行政区划方针，于1953年基本完成渔民民主改革。虽然在1952年之前部分城市也有水上区，如广州市、蚌埠市、重庆市、天津市，但作为一种城市市辖区制度的推广，正是集中在1953年。随着1954年12月31日《城市街道办事处组织条例》的公布，诸水上区陆续遭到裁撤，以1956年为最多，其去路主要是改组为水上街道办事处。

^① 水产部办公厅编：《水产工作概况》，（北京）科学技术出版社，1959年，第423—424页。

^② 华东区与中南区包含的省市与今天略有不同，差异在于当时江西省属中南区，今属华东地区；当时的中南区除去江西省相当于今天的华中地区、华南地区之和（港澳除外）。华东区包括六省一市，上海直辖市、山东、江苏、安徽、浙江、福建、台湾省；中南区包括六省二市，武汉、广州直辖市、河南、湖北、湖南、江西、广东。其中，1952年8月7日撤销皖北、皖南二行署区，恢复安徽省；11月15日撤销苏北、苏南二行署区，恢复江苏省，直辖市南京市改为江苏省辖市。大区也有变化，1952年11月15日撤销华东、中南军政委员会，分别设立中央人民政府政务院华东、中南行政委员会；1954年6月19日撤销华东、中南行政委员会，各省、直辖市改由中央直辖。虽然大行政区组织机构有变化，甚至被裁撤，但在本文研究的1952—1956年时段内，华东地区、中南地区均指裁撤前华东区、中南区的行政区域范围，台湾省不在统计之列，以下略。

^③ 沿海五省指山东、江苏、浙江、福建、广东五省，广西无滨海的政区，1952年3月8日至1955年5月31日曾划广东省钦州专区及所属的钦县、灵山、防城、合浦4县及北海市归广西，此处仍将其算在广东省内。

表 1 1951—1958 年我国市县辖水上区的置废情况

省	市县	设置时间	设置情形	撤销时间	撤销情形	
上海市		1953. 11	设立水上区	1956. 7	水上区撤销后工作暂由黄浦区负责；1957年4月，水上地区分别划入邻近的黄浦、虹口、闸北、普陀、蓬莱、卢湾、杨浦、东昌、东郊、西郊、北郊等11个陆上区	
		1954. 4	成立水上区人民政府；主管市内黄浦江、苏州河及各支流港汊民船			
武汉市		1953. 8	组织领导水上运输，沟通城乡物资交流，管理水上治安、民政、劳动、文教、卫生、税收等政务	1957. 5. 13	经武汉市委批准，撤销水上区，设立水上办事处	
湖南	长沙市	1953. 1	中共湖南省委批准，析西区岳麓山水上置，在今长沙市城区湘江、浏阳河水域地区	1956. 10	撤销水上区，改设水上办事处，并入西区	
	衡阳市	1953. 7	根据中共湖南省委指示，经湘南行署决定	1958. 3. 16	市人民委员会第12次会议决定，撤销水上区，并入城北区	
	湘潭市	1956. 3	根据湖南省人委1955年11月民行字第1268号文件批复，成立水上区，为市的派出机构	1958. 5	撤销	
	常德市	1953. 6	置水上区公所	1956. 6. 11	根据中共中央和政务院公布的《城市街道办事处组织条例》，撤销水上区，组建街道	
江西	南昌市	1953. 9. 5	根据江西省委、南昌市委“为了发展水上运输事业，加强水上治安工作与船民管理工作”的指示；11月，下设3个居民委员会，具体管理水上船民的民政、文教、卫生和妇女等工作	1957. 5. 14	中共南昌市委、南昌市委联合通知，撤销中共南昌市水上区委和水上区人委，并入胜利区	
	吉安市	1953. 9. 1	成立中共吉安镇水上区委、水上区人民政府	1956. 7	撤销水上区政府，改设水上办事处	
	赣州市	1953	设立水上区	1956	改名为水上街道	
	景德镇市	1953. 7. 1	设立水上区	1956. 2. 7	根据全国《城市街道办事处组织条例》的规定，撤销水上区，改为水上街道办事处	
	抚州市		1953. 9	增设水上区	1956. 1	改为水上办事处
			1954. 4	开展水上民主改革，在县城成立水上区人民政府，管辖抚州、温圳、上顿渡3个港口船舶		
		鄱阳县	1951. 11	在县城城区增设，区公所驻沿河路	1956. 2	区划调整时撤销
	永修县	1953	增设水上区，管理船民和渔民行政事务	1956	并入涂埠镇	
福建	福州市	1950. 7	以台江区江南乡、小桥区江北乡置；主要职责为执行省、市水上交通部门有关法令法规，对船民的运输活动进行管理	1956. 5	撤销水上区，并入仓山区	
广西	梧州市	1953. 5	市人民政府决定设置	1955. 8	市人民委员会决定撤销水上区	
		1958. 9	再次设立水上区	1960. 4	再次撤销水上区	
安徽	芜湖市	1953. 5. 26	区公所成立	1953. 11. 5	改名为芜湖港人民政府	
				1955. 12. 27	撤销水上区建制	

续表

省	市县	设置时间	设置情形	撤销时间	撤销情形
河南	新乡市	1953.12	增设水上区, 辖卫河船民	1957.3	因卫河水位已不适合航运, 撤销水上区建制
	漯河市	1953.9	根据水上运输发展的需要, 为方便领导, 设立水上区	1957.4	撤销
广东	江门市	1951.1.12	江门改镇设市, 设立水上区, 为市人民政府派出机构	1958.10	并入仓后区
		1961.4	置水上管理区	1980.12	改名为江南区
	汕头市	1953.5	市人民政府第十四次联合办公会议决定增设水上区, 辖4个居委会	1954.3	撤销水上区, 第1、2居委会划归市区第一区, 第3、4居委会划归市区第三区
	高要县肇庆镇	1953.3	高要县调整乡镇, 肇庆镇分设水上区等5区	1956	撤销水上区, 组建居委会

资料来源: 上海市测绘院编制:《上海市行政区划与地名图集》, 中华地图学社, 2013年, 第3页; 刘君德、马祖琦、熊竞:《中央直辖市空间组织与制度模式探析》, 东南大学出版社, 2012年, 第199—200页;《上海市水上区人民委员会、上海市船民协会筹备委员会·全宗号 B59》, 上海市档案馆编:《上海市档案馆指南》, 中国档案出版社, 1999年, 第542—543页; 武汉市档案馆编:《武汉市档案馆指南》, 中国档案出版社, 1994年, 第207—209页; 武汉年鉴编纂委员会:《武汉年鉴·1986》, 武汉市新华书店发行, 1986年, 第70—71页; 何光岳:《三湘掌故》, 湖南教育出版社, 2000年, 第448页; 裴淮昌主编:《中华人民共和国地名词典·湖南省》, 商务印书馆, 1992年, 第648页; 中共长沙市委组织部、中共长沙市委党史办公室、长沙市机构编制委员会、长沙市档案局编:《中国共产党湖南省长沙市组织史资料》(内部发行), 1991年, 第491页;《中国共产党湖南省衡阳市组织史资料 1921—1987》(内部发行), 1989年, 第147页;《中共湖南省湘潭市组织史资料》(内部发行), 1993年, 第506页;《常德市志》, 中国科学技术出版社, 1993年, 第442页; 中共南昌市委东湖区委组织部、中共南昌市东湖区委党史办、南昌市东湖区委档案馆编:《中国共产党江西省南昌市东湖区委组织史资料(1949.5—1987.10)》, 南海出版公司, 1990年, 第148—150页; 中共吉安市委党史工作办公室编著:《中共吉安市委党史大事记 1919—1992》, 1996年, 第47页; 陈阜东主编:《吉安地区志》第三卷, 复旦大学出版社, 2010年, 第2144页;《中国政区大典》第二册, 浙江人民出版社, 1999年, 第1206页;《景德镇市志略》, 汉语大词典出版社, 1989年, 第11—12页^①;《抚州市志》, 中共中央党校出版社, 1993年, 第19—20页;《临川县志》, 新华出版社, 1993年, 第27、391页; 中共波阳县组织部、中共波阳县党史资料征集办公室、波阳县档案局编:《中国共产党江西省波阳县组织史资料 1926—1987》, 中共党史出版社, 1990年, 第321页;《永修县志》, 江西人民出版社, 1987年, 第320页;《福州民政志》, 福建人民出版社, 1997年, 第75—76页;《仓山区志》, 福建教育出版社, 1994年, 第117页; 中共梧州地委组织史资料编纂委员会、中共梧州地委党史办、梧州地区档案局编:《中国共产党广西壮族自治区梧州地区组织史资料 1925—1987》, 广西人民出版社, 1994年, 第213—214页; 芜湖市地方志编纂委员会编:《芜湖市志》上册, 社会科学文献出版社, 1993年, 第305页; 中共河南省新乡市委组织部、中共河南省新乡市委党史工作委员会、河南省新乡市委档案局编:《中国共产党河南省新乡市委组织史资料》, 中共党史出版社, 1991年, 第304—305页; 中共河南省漯河市源汇区委组织部、中共河南省漯河市源汇区委党史办编:《中国共产党河南省漯河市源汇区组织史资料 1925.3—1987.10》, 河南人民出版社, 1991年, 第231页; 江门市江海地区地方志编纂委员会编:《江门市江海地区志》, 方志出版社, 2012年, 第671—672页; 广东省汕头市地方志编纂委员会编:《汕头市志》第一册, 新华出版社, 1999年, 第558页; 肇庆市端州区地方志编纂委员会编:《肇庆市端州区志》, 方志出版社, 2012年, 第95页。

三 沿湖地带: 按湖设治的渔民县

我国较大的淡水湖主要分布于华东、中南地区, 按照“指示”中“按湖设治”的原则和“较大湖沼设渔民县”的要求, 华东、中南地区先后建立了洪湖县、震泽县、微山县、洪泽县, 而鄱阳湖、洞庭湖、巢湖等未设置专门的渔民县统管湖区。见图 1。

各湖区设治情况分别如下。

• 102 •

1. 洪湖—洪湖县

洪湖是今湖北省最大的湖泊, 据光绪《湖北輿地图》所绘沔阳州及监利县图, 洪湖于清末独属沔阳州,^② 民国直至中华人民共和国初期均属

^① 《景德镇市志略》原书中的“《城市街道办事处组织关系条例》”有误, 应为“《城市街道办事处组织条例》”, 见国务院法制办公室编:《中华人民共和国法规汇编 1953—1955(第二卷)》, (北京) 中国法制出版社, 2005年, 第314页。

^② 湖北营务处善后局:《湖北輿地图》, 光绪二十七年刻本, 中国人民大学图书馆藏。

沔阳县一个行政区管辖^①。如图 2-1 所示。

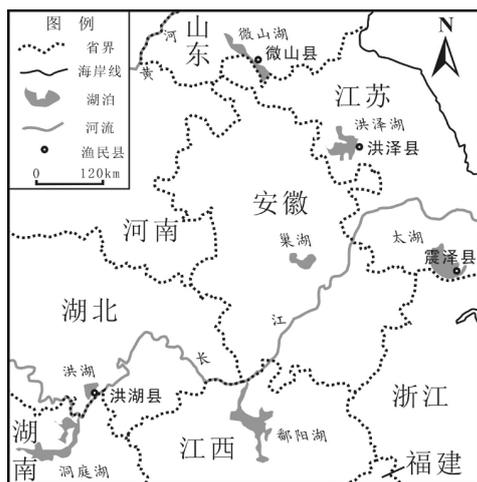


图 1 1952—1956 年按湖设治的渔民县分布

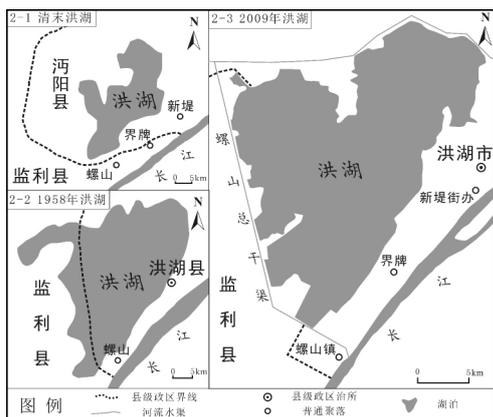


图 2 洪湖湖区行政界线与归属 (1951 年以前、1958 年、2009 年)^②

湖北省人民政府于 1951 年 6 月 4 日决定成立洪湖县，驻新堤镇。沔阳专员公署于 6 月 6 日向沔阳县下达行政命令，6 月 10 日洪湖县接收领导小组开始工作。沔阳县与洪湖县以东荆河为界，以南属洪湖县，以北属沔阳县^③。此外，监利县析出部分行政区域增益新置的洪湖县，即螺山、界牌一带^④。虽然洪湖置县已是党政机构一应俱全，在事实上已经完成建县过程，但中南军政委员会一直未予批复。8 月 7 日，湖北省人民政府再次报请中南军政委员会审批。8 月 30 日，中南军政委员会批复，“暂缓”划分增设。9 月 15 日，湖北省人民政府发出命令，洪湖县“暂维现状”。12 月 27 日，湖北省人民政府第三次报请中南军政委员会，其中申明“原沔阳县属之洪湖，是为本省最大湖泊，滨湖数十万群众的经济生活，主要依靠水产”，继续要求分治。1952 年 1 月上旬，中南军政委员会同意洪湖设县，并报告中央政务院备案。8 月 11 日，政务院以政

政齐字第 99 号文件批复同意^⑤。

虽然洪湖置县的时间在 1952 年 11 月 19 日《关于渔民工作的指示》之前，但一种行政区划制度的尝试和实践，出现时大多不会骤然成为定制，消失时也不会戛然而止，其自萌芽、初创，到推广实施总会有一个过渡流变的过程，洪湖县作为该阶段渔民行政区划制度设计中“按湖设治”的先驱，应当算作前影^⑥。此阶段设立的洪湖县应与其后设置震泽县管太湖、洪泽县管洪泽湖、微山县管微山湖情况相同，均管辖一湖区域。

其后，监利县对洪泽湖的管理权主张得到支持，以《湖北省行政区划图集》为例，其历史地图自 1958 年始，即已将监利、洪湖二县之东段界画在洪湖西半部之上。如今，监利县、洪湖

① 监利县对洪湖的管理权也有主张，1994 年《监利县志》第 66 页称“旧因监（利）、沔（阳）两县犬牙交错，洪湖历无定属。1951 年设洪湖县，其水域为洪湖、监利两县共管”。笔者认为，清代洪湖属沔阳州，非监利县证据确凿；民国时期的舆图，如 1946 年亚光舆地学社绘制的《湖北分县详图》也明确地将洪湖置于沔阳县一侧，沔阳与监利仍延续清代界线，即洪湖以西的陆地界线。又如 1951 年武昌亚新地学社绘制《新湖北省明细地图》，亦将洪湖明确置于沔阳县，监利与沔阳交界仍延续前代为洪湖以西陆地界线。虽然洪湖沿岸河网密布，极有可能造成不同年份、同一年份不同月份的湖水范围差别很大的情况，但基本可以判定，洪湖湖区至少自清末至 1951 年，应为沔阳独属。

② 绘图依据：1946 年亚光舆地学社绘制的《湖北分县详图》；1948 年申报馆发行《中国分省新图》（战后修订第五版）；1951 年武昌亚新地学社绘制《新湖北省明细地图》；2009 年中国地图出版社《湖北省行政区划图集》等舆图史料，“舆图也是史料”这一概念，最早由华林甫在《英国国家档案馆馆藏近代中文舆图》提出。

③ 洪湖市地方志编纂委员会编纂：《洪湖县志》，（武汉）武汉大学出版社，1992 年，第 598 页。

④ 湖北省监利县县志编纂委员会编纂：《监利县志》，（武汉）湖北人民出版社，1994 年，第 48 页。

⑤ 《洪湖县志》，第 598—599 页。笔者按：民政部编《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷）注为 1952 年 9 月 17 日由政务院批准。见中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国县级以上行政区划沿革 1949—1983 年》（第二卷），（北京）测绘出版社，1987 年，第 477 页。

⑥ “前影”一词与周振鹤教授所言“后影”相对应。周先生曾言“任何形式的政区的消失都不是突然的，不会一下子化为乌有，而是要有过渡，有流变过程，消失之前必有后影”。见周振鹤：《中华文化通史·地方行政制度志》，（上海）上海人民出版社，1998 年，第 405 页。

市在洪湖上的界线未有明确画出，监利县所辖直至洪湖西岸。如图 2-2、图 2-3 所示。

2. 太湖—震泽县

谭其骧主编《中国历史地图集》^①及新修《清史·地理志》（未刊稿）、《清史地图集》（未刊稿）等历史地理学界重要成果均认为清代太湖

湖区由江苏省苏州府、常州府及浙江省湖州府分管。其中，苏州府太湖厅设治于洞庭东山，管理大部分湖面。民国时期，如各版申报馆《中国分省新图》等舆图史料仍延续清代界线，太湖湖区主要由江苏省管理，浙江省管理西南一小部分，如图 3-1 所示。

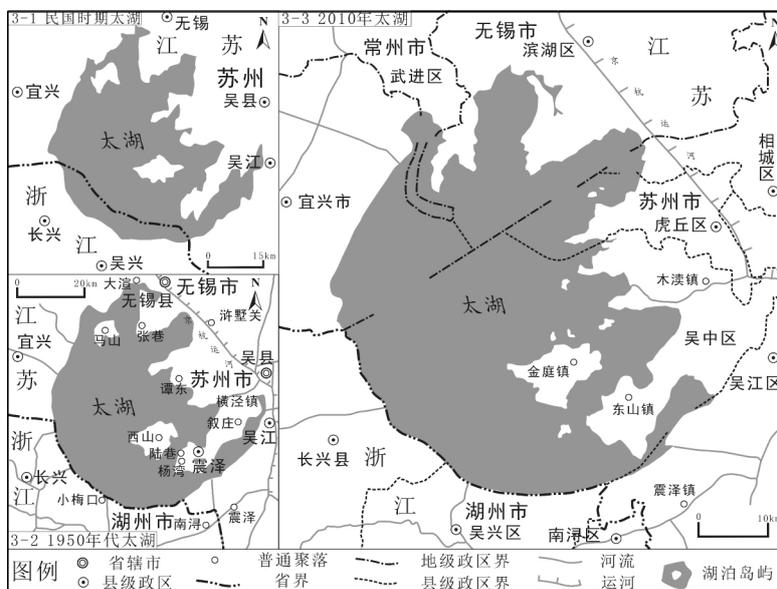


图 3 太湖湖区行政界线与归属（1949 年以前、1949—1961 年、2010 年）

资料来源：1948 年申报馆发行《中国分省新图》（战后修订第五版）；1956 年下半年至 1957 年初，地图出版社编制《中国分省地图》（精装本）第一版上海第三次印刷；2010 年中国地图出版社《江苏省行政区划地图集》。注：《中国分省地图》（精装本）第一版上海第三次印刷没有出版时间，1956 年下半年至 1957 年初的时间段是笔者根据地图所表现的行政区划推证而来，此处不予详述。

1949 年 7 月，中共苏南区委员会、行署、军区即根据华东军区指示精神作出《关于开展太湖地区肃清残匪发动群众建设政权工作的决定》，成立太湖区剿匪委员会、太湖行政办事处。7 月 13 日，奉华东军区命令，以苏州军分区为主、常州及浙江省湖州军分区组成太湖剿匪指挥部，驻东山镇。至 1950 年 12 月，剿匪工作基本完成，历史上长期蔓延的太湖匪患问题得以根除^②。

1951 年，太湖行政办事处改为太湖水上公安局。1952 年 7 月 1 日，经中央批准，苏南行政公署太湖行政办事处重新建立，主要管理八百里太湖全部水面，及陆上三区，东山区、西山区和马山区^③。自此，太湖湖区有了统一行政管理。

1952 年 11 月，召开太湖首届渔民代表大会，成立太湖渔民协会。旋即建立五个水上区，三区政府驻吴县光福区谭东乡，四区政府驻无锡市郊区大渲，五区政府驻浙江小梅口，六区政府驻横泾区叙庄，七区政府驻东山镇

湾^④。见图 3-2。

1953 年政务院批准撤销太湖行政办事处，设立震泽县，驻东山镇^⑤。所辖八区，三区至七区为水上区，原东山区为一区，西山区为二区，后马山区即第八区划归无锡市。1954 年下半年，五个水上区合并为三个，三、五、六区合并为湖中区，初驻谭东，后移治东山区后山陆巷村；四区改为湖西区，初驻大渲，后移治无锡市郊区张巷；七区改为湖东区，初驻叙庄，后移治吴县横泾镇。见图 3-2。

① 谭其骧主编：《中国历史地图集》第八册《清时期》，（北京）中国地图出版社，1987 年。

② 宗菊如、周解清主编：《中国太湖史》下册，（北京）中华书局，1999 年，第 954—957 页。

③ 江苏省太湖渔业生产管理委员会编：《太湖渔业史》，1986 年，第 119 页。

④ 《太湖渔业史》，第 119 页。

⑤ 《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第 19 页。

1957年撤区并乡，三个水上区改为四个乡，湖东区改为湖东乡，湖西区改为湖西乡，湖中区分为湖中、洞庭二乡^①。

1960年1月7日，震泽县并入吴县，是为吴县太湖人民公社^②。

1961年11月，调整太湖渔船的领导关系，吴县仍占半数以上，其余分别分给常州市、无锡市、浙江省湖州市^③。自此开始环太湖两省四市七县对太湖湖区的管理，即江苏、浙江两省，苏州、无锡、常州、湖州四市，吴县、吴江、无锡、武进、宜兴、长兴、吴兴七县。直至今日，太湖湖区仍由该两省四市分别管理，县级政区9个，即苏州市辖吴中、虎丘、吴江、相城四区，无锡市辖宜兴市、滨湖区，常州市辖武进区，湖州市辖吴兴区、长兴县（图3-3）。

3. 南四湖—微山县

山东西南部自北向南分布的南阳湖、独山湖、昭阳湖及微山湖，清中期以来统称为南四湖。南四湖的形成得益于元代以后大运河该段的开凿和不断施工，清初四湖连成一片，又因微山湖最大，以后也以微山湖代指整片水域^④。

因该区域湖泽密布、水陆难分，湖田、湖产、渔区等归属混乱，插花地数量很多，清代即为苏鲁两省界线纠纷频发之地。民国时期基本确定了北部二湖即南阳湖、独山湖为山东省所辖，南部二湖即昭阳湖、微山湖为苏鲁界湖，今微山县驻地夏镇为江苏省丰县在微山湖以东的飞地的局面（图4-1）。

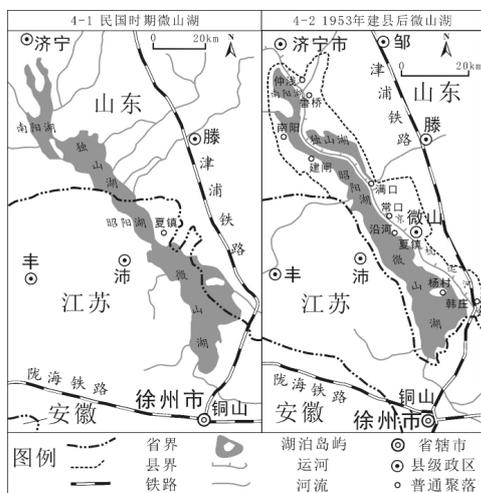


图4 微山湖湖区行政界线与归属（1953年建县前、建县后）

资料来源：1948年申报馆发行《中国分省新图》（战后修订第五版）；2012年中国地图出版社《中国分省系列地图册：山东省地图册》。

1953年8月22日，政务院批复同意山东省以微山等四湖湖区为基础、将湖内纯渔村及沿湖半渔村划设为微山县^⑤，并以江苏沛县及山东嘉祥、鱼台、凫山、薛城、峄县等六县的4镇250村为行政区域，驻地为原薛城县之夏镇^⑥。

同年10月6日，山东省人民政府公布微山县区乡设置方案，县辖9区1镇。各区驻地沿微山湖自北向南分布，一区驻夏镇、二区驻韩庄、三区驻杨村、四区驻沿河、五区驻常口、六区驻满口、七区驻建闸、八区驻南阳、九区驻仲浅，另有鲁桥一镇^⑦。如图4-2所示。

1953—1958年，微山县与江苏铜山、沛县二县的边界纠纷并不突出。1959年以后，双方矛盾逐渐升级，以致出现多次械斗、死伤众多的恶性事件。为解决边界纠纷，具体包括湖田、渔民陆居、湖产、渔政、水利等问题，中共中央多次促成双方的和谈、协议。1984年4月30日，中共中央以中发（1984）11号文件转发了国务院工作组《关于解决微山湖争议问题的报告》，要求苏鲁两省迅速制订落实方案。“报告”是时任民政部部长崔乃夫领衔的国务院工作组，召集双方会谈得出的共识，主要包括湖田、湖产、湖区治安三个方面，确认了微山县对微湖区及沿岸湖田、湖产的行政管理权。并随后于8月提交

①《太湖渔业史》，第120—121页。

②《国务院关于撤销江苏省震泽县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1960年第2号，第41页。

③《太湖渔业史》，第121页。

④李德楠、胡克诚：《从良田到泽薮：南四湖“沉粮地”的历史考察》，《中国历史地理论丛》，2014年第4辑，第116—128页。

⑤山东省地方史志编纂委员会：《山东省志·民政志》，（济南）山东人民出版社，1992年，第342页。

⑥《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第320页。民政部所编资料言沛县王楼等15村，嘉祥县孙庄等33村，鱼台县王口等75村，凫山县马口等42村及鲁桥、南阳2镇，薛城县南门外等69村及夏镇，峄县前寨等16村及韩庄镇，加上黄山岛为微山县行政区域。但《微山县志》言，两省六县共有4镇、302村、4水上渔民乡组建了微山县，与以上数据有差，并开具了详细名单。其中，4镇相同，村庄数各不相同，即嘉祥县44村，鱼台县81村，凫山县47村，薛城县93村，峄县21村，沛县16村，另有郭谷堆、新民、新河及黄河4水上渔民乡。

⑦山东省微山县地方史志编纂委员会编：《微山县志》，（济南）山东人民出版社，1997年，第73—74页。

的第二次报告中，明确了微山湖渔政统一由微山县管理^①。自1984年以后，微山湖湖区为微山县独属既是事实，又属法定。

(四) 洪泽湖—洪泽县

清初改明代南直隶为江南省，洪泽湖全湖属

之。自康熙六年江南分省^②，洪泽湖湖区西部属安徽省泗州直隶州，东部属江苏省淮安府。^③民国时期未有太大变化，如申报馆各版《中国分省新图》中所反映的两省在洪泽湖湖区的省域界线变化不大。如图5-1所示。

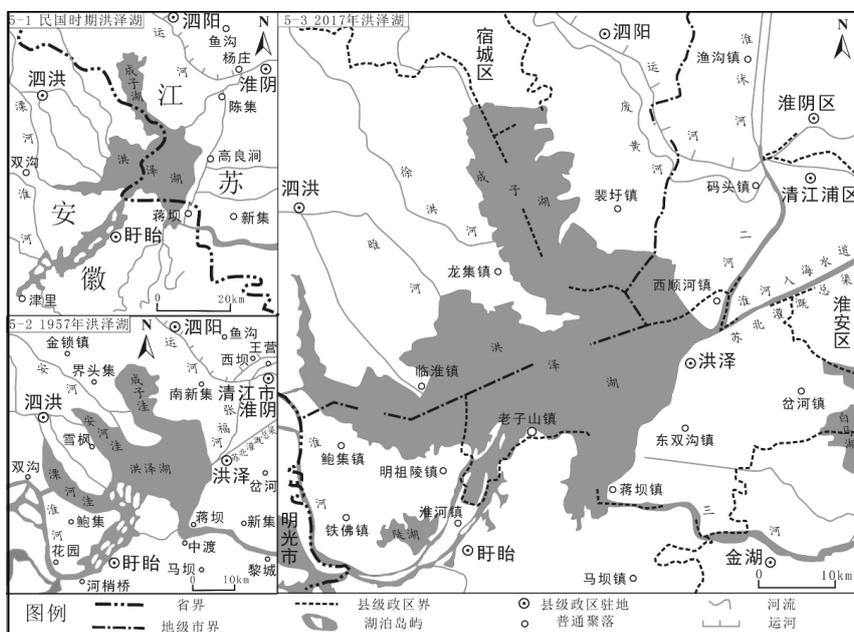


图5 洪泽湖湖区行政界线与归属 (1955年以前、1957年、2017年)

资料来源：1948年申报馆发行《中国分省新图》(战后修订第五版)；1956年下半年至1957年初地图出版社编制《中国分省地图》(精装本)第一版上海第三次印刷；2010年中国地图出版社《江苏省行政区划地图集》。

因洪泽湖东岸江苏省部分洪泽湖大堤工程提高了洪泽湖蓄水位，位于湖西岸的安徽省临湖的盱眙、泗洪二县湖岸线自然内缩。为解决这一矛盾，1954年12月11日，国务院同意将安徽省滁县专区的盱眙县、宿县专区的泗洪县划归江苏省淮阴专区，江苏省徐州专区的砀山、萧县二县划归安徽省宿县专区^④。如此，洪泽湖湖区由苏皖两省界湖，变成了江苏省淮阴专区内部的湖泊，便于管理。

1956年4月3日，国务院批准江苏省设立洪泽县，划归淮阴专区领导，驻高良涧镇。新置洪泽县的行政区域包括沿湖四县各一部分，即泗洪县洪泽(水上)区的10乡、1港及1镇3乡，淮阴县2镇2乡，盱眙县1镇2乡，泗阳县1乡的全部或部分^⑤。自此，洪泽湖湖区为新置的洪泽县独属，如图5-2所示。

1957年8月，撤区并乡，原乡、镇、港合并为11个乡镇，即绍武乡(今共和镇)^⑥、万集

①《山东省志·民政志》，第340—351页。

②江南分省的时间历来有争议，本文采纳康熙六年完成分省的观点。参见傅林祥《江南、湖广、陕西分省过程与清初省制的变化》，《中国历史地理论丛》2008年第2辑，第118—126、147页。

③谭其骧主编：《中国历史地图集》第八册《清时期》。新修《清史·地理志》(未刊稿)、《清史地图集》(未刊稿)等研究成果的一致性表明洪泽湖分隶江苏、安徽两省已为共识。

④《国务院关于同意将泗洪、盱眙、萧县、砀山等四县变更管辖给安徽、江苏两省人民政府的批复》，《中华人民共和国国务院公报》，1955年第9号，第351页。

⑤《国务院关于设置洪泽县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1956年第14号，第345页。

⑥据《江苏省洪泽县地名录》载，1955年为纪念中共淮宝县委书记李绍武烈士，将“共和乡”更名为“绍武乡”，1966年改名为“公河公社”，因名实不符，1983年底洪泽县报经江苏省人民政府批准，恢复原名共和乡。见洪泽县地名委员会编：《江苏省洪泽县地名录》(内部资料)，第117—118页。

乡、双沟乡（今东双沟镇）、蒋坝乡、高良涧镇、顺河乡、淮河乡、成河乡、雪枫镇、老子山镇、临淮乡^①。如图 5 所示。其后，虽县下行政区划仍有分合更易，但洪泽县管理全部洪泽湖湖区这一状况未受影响。

自 1956 年洪泽建县，洪泽湖湖区均由洪泽县一县管理，但湖滨陆地又为淮阴、泗阳、泗洪、盱眙等县分管，水陆分离、渔农矛盾较大。1985 年 3 月 11 日，中共中央、国务院发出《关于放宽政策、加速发展水产业的指示》，其中，大力发展水产养殖业，正确部署捕捞生产，各级党委和政府要加强对水产工作的领导等一系列方针政策的调整，使中国渔业迎来了一个新的发展阶段^②。为综合开发利用洪泽湖的水产资源，按照渔农结合、水陆相依、分治加法制的原则，经江苏省人民政府同意，1985 年 12 月重新调整洪泽湖湖区的行政界线，由洪泽、淮阴、泗阳、泗洪、盱眙五县管理^③。发展至今，为淮安、宿迁两市的 6 区县管理。如图 5-3 所示。

4. 巢湖—巢县巢湖区

巢湖位于皖北、合肥以南。清代属安徽省庐州府合肥、庐江、巢县 3 县。民国仍为安徽省该 3 县管理。1950 年以后，分属皖北行署区巢湖专区的肥东、肥西、庐江、巢县 4 县^④。自 1952 年 8 月 7 日，撤销皖南、皖北人民行政公署，合并设立安徽省，至 1954 年 6 月巢县巢湖区成立，期间巢县、庐江县属芜湖专区，肥东县属滁县专区，肥西县属六安专区^⑤。正因为巢湖湖区的管理隶属于三专区四县，与中央要求的按湖设治、恢复与发展渔业生产方针有悖，因此巢县巢湖区应运而生。巢县巢湖区是第一个专门管理巢湖的政区，它于 1954 年 6 月成立，7 月 22 日开始正式办公。巢湖区隶属于巢县人民政府，属半县级机构，管辖整个巢湖水域和几条主要汇入河，区政府驻巢县。1955 年，沿湖各主要港口设有水上港政府。区政府的工作重点是组织渔业生产的互助合作，只对常年在湖上生产的渔民进行直接领导，对季节性渔民间接领导，而水上运输业务则归巢湖航运局调配。水上运输与渔业管理并不统一，因此，1956 年 5 月 3 日，经芜湖专区批准，撤销巢湖区及其所属水上港政府。此后，虽建置有巢湖市，但巢湖湖区又为多市县区管理^⑥。

华东、中南地区尚有较大淡水湖如鄱阳湖、洞庭湖等，这些湖泊面积过于庞大，枯水期、丰

水期的界线差异大，滨湖区县区均在 10 个以上，渔业管理难度过大。因此，很难落实“按湖设治”的要求，并未形成统一管理湖面水域的行政区划或行政管理机构。

考察各地渔民县的建立过程，管理一湖均为建县的首要目的；组建新县的地域构成均为湖区及环湖政区湖滨地带的陆地区域或港口；县下政区治所多沿湖分布。是否建立渔民县似乎有两条原则，一是湖面不宜太大，管理权纠纷不宜太过复杂；二是湖区渔民人口不宜过少。

四 沿海地带：因港设治的渔民县

相比内陆按湖设治，沿海地带设立渔民县的政区归属和行政区域界线纠纷则少很多。按湖设治纠纷的自然环境背景是不同年、甚至不同月因水量不同湖泊边界及其附属资源有所损益，人文环境背景则是湖田、湖产利用率较高，湖区又多为人口辐辏之地，属人还是属地在政区交界地带因牵扯利益较大而纠葛复杂。而沿海地带的濒海、海岛区域，人口较少，对海洋资源，尤其是渔业资源的利用率不高，因此，行政区域界线的纠纷相较湖区易于解决。

以中共中央《关于渔民工作的指示》为出发点，根据打鱼区域，以港口为中心，1952—1954 年沿海地带设立多个渔民县，或调整县域岛屿。因港设治的渔民县，置县模式主要有两种，一类是县内分家模式，如析湛江市置雷东县，析玉环县置洞头县，析定海县置岱山、普陀二县；一类是邻壤切块模式，如析荣成、文登二县交界沿海区域置石岛县，析宝安、东莞、中山三县海岛及

^①洪湖县地方志编纂委员会编：《洪泽县志》，（北京）中国大百科全书出版社，1999 年，第 48 页。

^②中共中央文献研究室、国务院发展研究中心编：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，（北京）中央文献出版社，1992 年，第 336—346 页。

^③石学金主编：《淮阴县水利志》，（南京）江苏人民出版社，1997 年，第 95 页。

^④中华人民共和国民政部：《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第三卷），（北京）测绘出版社，1988 年，第 515—520 页。

^⑤《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第 131—137 页。

^⑥《巢湖志》，（合肥）黄山书社，1989 年，第 124—128 页。

部分陆地区域置珠海县^①。

石岛县、珠海县除管辖海岛外，还有相当的陆地区域，政府驻地即在陆地，这与按湖设治的渔民县均辖有湖滨陆地区域相似。而雷东县、洞头县、岱山县、普陀县、定海县、嵊泗县、舟山县、大衢县则既是渔民县，又是海岛县。

1. 洞头县

洞头列岛位于瓯江口外洋面，在行政区划隶属上，清代以来一直属于浙江省，清代属玉环厅，民国属玉环县。1953年6月10日，政务院批准以玉环县部分行政区域置洞头县，驻北岙镇，属温州专区^②。当时下设3个区1镇18乡，即洞头、三盘和大门区。1955年4月，刚解放的南麂、北麂、北龙诸岛划归洞头县，置北麂区。1956年初撤区并乡，全县改为1镇13乡。1957年7月15日，南麂、北麂、北龙3乡分别划归平阳、瑞安县^③。1958年5月29日，国务院决定撤销洞头县，并入玉环县^④。1964年10月31日，国务院决定恢复洞头县建制^⑤。2015年7月23日，国务院批准撤销洞头县，设立温州市洞头区，并将瓯江口的灵昆街道划归洞头区管辖^⑥。如图6所示。

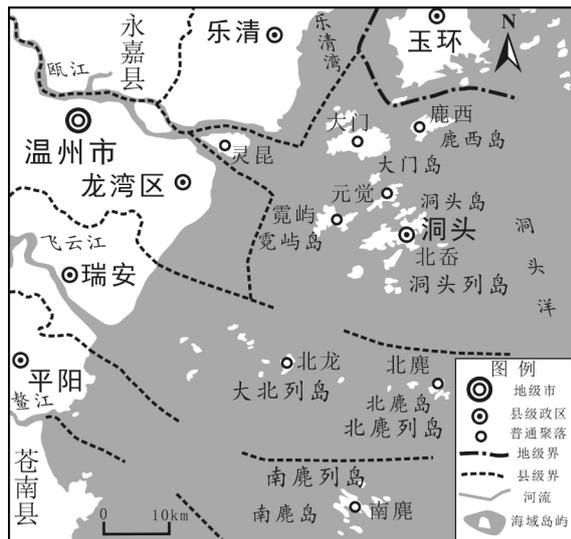


图6 洞头县行政区划图(2017)

2. 石岛县

山东省荣成市石岛镇地处胶东半岛东南角，黄海之滨，是我国北方著名的渔业大港。其北为荣成市、威海市文登区。石岛设治始于1945年9月，析荣成县置石岛特区，属东海专区。1946年11月改石岛市，1950年5月撤销石岛市，并入荣成县^⑦。

1954年4月3日，经国务院批准，设立石

岛县，驻石岛镇，属文登专区^⑧。新置的石岛县行政区域包括文登县第十区（人和区）和第十一区（靖海区）共22个乡，荣成县的第十一区、第十二区和第十五区（石岛区）共33个乡^⑨。

1956年3月6日，国务院批准撤销石岛县，并入荣成县^⑩。

3. 舟山专区诸县

舟山群岛位于杭州湾以东洋面，清初属定海县。康熙二十六年于舟山置定海县，属宁波府，改原定海县为镇海县（今宁波市镇海区）。道光二十一年（1841）升为定海直隶厅^⑪。民国元年二月，改为定海县^⑫。

1953年6月10日，政务院批准以定海县的部分行政区域分别设立普陀县、岱山县，设立浙江省舟山专区，领导定海、普陀、岱山3县及自江苏省松江专区划来之嵊泗县^⑬。1954年4月5

①华林甫、成崇德在《中国历代分省模式探讨》一文中认为，我国历史上的分省模式主要有省内分家式、邻壤切块式、边疆开发成熟式三种。本文借鉴了该文对析置行政区划的地域构成模式的观点。见华林甫、成崇德：《中国历代分省模式探讨》，《中国人民大学学报》，2006年第4期，第146—152页。

②《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第87页。

③洞头县地方志编纂委员会编：《洞头县志》，（杭州）浙江人民出版社，1993年，第32页。

④《国务院关于撤销洞头县和云和县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1958年第19号，第437页。

⑤《国务院关于恢复浙江省洞头县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1964年第15号，第289页。

⑥中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国行政区划简册》，（北京）中国地图出版社，2016年，第66页。

⑦山东省地名研究所编：《山东省地名志》第一卷《行政区划·居民地卷》下册，（济南）山东省地图出版社，1999年，第1023页。

⑧《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第324页。

⑨山东省荣成市民政局编：《山东省荣成市地名志》，（济南）山东省地图出版社，2007年，第9页。

⑩《国务院关于撤销山东省鱼台等24个县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1956年第11号，第267页。

⑪《清会典事例》卷152，（北京）中华书局，1991，第二册第936页。

⑫《内务部编制各省区域沿革一览表·续497号》，《政府公报》，1913年9月23日第498号，第10页。

⑬《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第87页。

日，又割宁波专区象山县来隶^①。区位形势如图7所示。

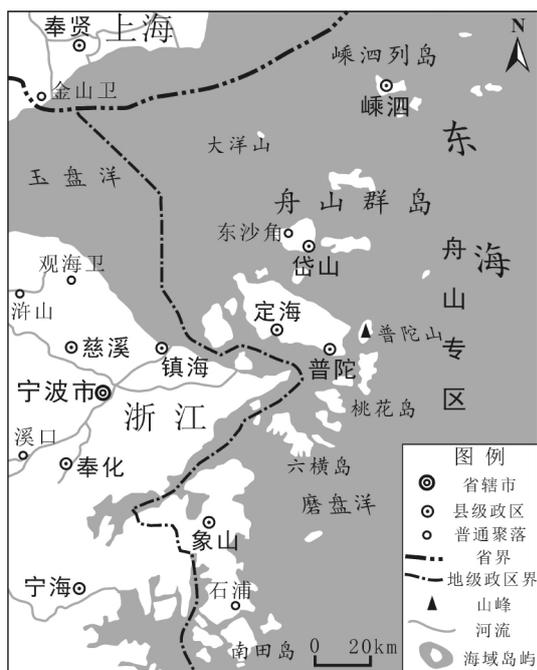


图7 1955—1958年舟山专区形势图

1958年10月，撤销宁海县，并入象山县，改隶台州专区^②。1958年11月21日，国务院决定撤销定海、普陀、岱山、嵊泗4县，合并设立舟山县^③。1960年1月4日，撤销舟山专区，舟山县改属宁波专区^④。1961年3月15日，舟山县的嵊泗人民公社划归上海市^⑤。1962年5月28日，恢复舟山专区，^⑥领导舟山县，上海市的嵊泗人民公社划归其领导^⑦。6月1日，撤销舟山县，恢复定海县、岱山县、普陀县，以岱山县衢山区置大衢县，以嵊泗人民公社恢复嵊泗县^⑧。1964年6月5日，撤销大衢县，并入岱山县^⑨。沿革至今，为舟山市定海区、普陀区、岱山县、嵊泗县。

4. 台山列岛

按照中共中央《关于渔民工作的指示》，沿海地带根据打鱼区域，以港口为中心设置、调整渔民行政区划的要求，1955年8月4日，浙江省平阳县台山列岛划归福建省福鼎县^⑩。台山列岛距福鼎县较近，离平阳县治过远，以海洋渔业作业区域便利考虑，划归合理。如图8所示。图中苍南县为1981年由平阳县析置，当时没有该政区。

5. 雷东县

1952年11月3日，经广东省人民政府呈报中南军政委员会转报中央人民政府政务院批准，以湛江市郊区的硃洲区（硃洲岛）和东海区（东



图8 1955年台山列岛及闽浙县界形势

海岛、包括东头山岛)析置东海县，隶属粤西行政区，驻东山圩^⑪。并将原报的丁等县编制提高为丙等县编制。^⑫因江苏省已有东海县，同年12月，改名为雷东县。1953年12月，吴川县第九区即南三区（南三岛）划归雷东县。1954年1

①《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第90页。

②象山县志编纂委员会编：《象山县志》，（杭州）浙江人民出版社，1988年，第46页。

③《国务院关于行政区划变更的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1958年第34号，第717页。

④中华人民共和国内务部编：《中华人民共和国行政区划简册》，（北京）地图出版社，1960年，第39页。

⑤内务部编：《中华人民共和国行政区划简册》，（北京）地图出版社，1962年，第52页。

⑥内务部编：《中华人民共和国行政区划简册》，（北京）地图出版社，1963年，第43页。

⑦《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第105页。

⑧《国务院关于恢复浙江省鄞县等8个县设立大衢县和撤销舟山县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1962年第6号，第108—109页。

⑨《国务院关于撤销浙江省大衢县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1964年第9号，第161页。

⑩《国务院关于同意将浙江省平阳县台山列岛划归福建省福鼎县管辖给浙江、福建两省人民委员会的批复》，《中华人民共和国国务院公报》，1955年第13号，第457页。

⑪湛江市麻章区地方志编纂委员会编：《湛江市麻章区志》，（广州）广东人民出版社，2013年，第20页。

⑫湛江市麻章区人民政府《湛江郊区简志》修订小组编：《湛江郊区简志》（修订本），1997年，第5页。

月，市郊西营区的特呈岛划归雷东县^①。至此，雷东县辖广州湾的全部岛屿。见图9所示。

1959年3月22日，国务院决定撤销雷东县，行政区域全部并入湛江市^②。

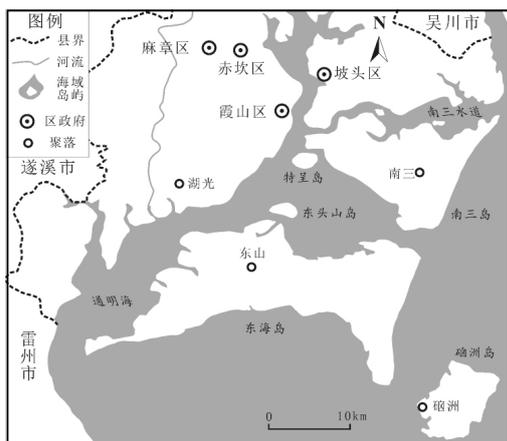


图9 广州湾岛屿形势

6. 珠海县

对珠海县的置县过程，学界以往不乏探讨。综观复原置县过程的各种说法，虽总体脉络较为清晰，但就“珠海县是否由渔民县更名而来”这一问题，并未形成清晰透彻的统一认识。那么，置县过程中的“渔民县”该如何理解，其名实关系又是如何？

(1) 官方公布的行政区划调整

先从官方公布的行政区划调整来看，1952年底粤中行政区应有“渔民县”这一建制名称无疑。如，《中华人民共和国行政区划简册》（1952）写明：粤中行政区辖渔民县，注为“由宝安、东莞、中山三县所属海岛合并设置”^③。《中华人民共和国行政区划简册》（1954）写明：粤中行政区辖珠海县，注为“原渔民县改称”^④。《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷）广东省1952、1953年行政区划中即写作“设立渔民县，以宝安、东莞、中山3个县所属海岛为其行政区域，由粤中行政区领导”；“渔民县更名为珠海县（政务院1953年4月20日批准）”^⑤。

但以上三种材料均未言明是何时、何机构批准设立的“渔民县”。行政区划调整中，粤中行政区建立的这个“渔民县”还要放到当时的全国大环境及广东珠江口设县地域具体考量。

(2) 当时新闻稿中的广东“渔民县”

从上文可知，1952年11月开始，华中、中南地区开始发动渔民进行民主改革，渔民行政区划的设立和调整成为当时工作的重点之一。“渔民县”作为当时中共中央要求地方建立的行政区

类型之一，尤其是沿海、沿湖地带陆续按要求建立了一批渔民县，足以说明“渔民县”在地方行政区划落实中的普遍和迅速。

正因为“渔民县”是中央要求的政区类型之一，所以在新闻报道中，“渔民县”并非一个政区的专有名词，而是作为一类政区的通名存在。如，1953年4月26日，《新华社新闻稿》转新华社广州25日电，“广东省建立雷东、珠海两个渔民县”。1953年5月8日，《福建日报》头版报道《广东建立两个渔民县》，“最近建立了雷东和珠海两个渔民县”。1953年9月2日，《新华社新闻稿》转新华社广州1日电，“广东沿海一带建立渔民区政权……从四月份起到最近为止，已陆续建立珠海、雷东、南澳三个渔民县”^⑥。

因此，“渔民县”一词，在当时的语境下，从中央到地方，均指渔民行政区类型的一种，而绝非专有名词。并没有一个以“渔民”为专名的县，这与时代背景不符。

(3) 已有的研究成果

较早对珠海建县过程进行复原的是沈锦锋，在其1990年发表的《珠海建县概述》一文中指出，1952年7月，珠江专区海岛管理处将珠江口中山、东莞、宝安县原划设海岛管理处的各岛屿移交中山县管辖。12月，以此为基础设立中山县渔民区。《中央人民政府政务院1952年12月31日（52）政政齐字第一〇八号》，批准广东省成立雷东、渔民两县。而后，中央人民政府在《1953年4月7日（53）政政孙字第（59）号》文件中，同意将渔民县正式定名为珠海县，且提高一级按丙等县编制。《广东省人民政府1953年4月30日（53）粤民府朱字第62号，关于本省划设雷东、珠海两县及赤溪并入台山县、梅茂并入吴川县的通报》记载了珠海县于1953年4月

①湛江市地方志编纂委员会编：《湛江市志》，（北京）中华书局，2004年，第182、190—192、194页。

②《国务院关于县、市行政区划变更的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1959年第7号，第123页。

③中央人民政府内务部编：《中华人民共和国行政区划简册》，1952年，第81—83页。

④中央人民政府内务部编：《中华人民共和国行政区划简册》，（北京）人民出版社，1954年，第77—78页。

⑤《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》（第二卷），第612—615页。

⑥南澳县自民国元年创设未曾变更。此处言建渔民县，仅为县性质变革，而非建置变更。

20日在唐家成立的过程。并言,1953年5月1日,首任县委书记曾文向群众宣布珠海县成立。5月25日,经省人民政府批准,确定珠海县的区、乡名称、数量及范围。共计4区44乡^①。(珠海县4区行政区域界线如图10所示)

该文所述的建县过程成为后来研究的共识,如吴国强的《广东各市的设置和命名(一)》^②,黄晓东主编的《珠海简史》^③,何志毅的《珠海县治及县名的由来》^④。文中所言档案笔者尚无缘得见,但就其中几点发表愚见。

首先是《中央人民政府政务院1952年12月31日(52)政政齐字第一〇八号》文件的序号错误。沈文、何文均以此为重要依据,言“渔民县”为1952年12月31日由政务院批准设立。但就政务院1952年命令来看,此处“108号”是错误的。《安徽省志·附录》中录有“中央人民政府政务院命令政政齐字第106号,发布于1952年8月25日,内容为撤销皖南、皖北两人民行政公署,成立安徽省人民政府”^⑤。若按沈文,108号命令在12月31日,则差之远矣。加之,《江苏省明清以来档案精品选·省馆卷》影印有1953年1月1日江苏省人民政府致华东军政委员会及中央人民政府政务院关于江苏省人民政府成立日期的报告原件,内书“转奉中央人民政府政务院1952年11月25日政政齐字第149号命令敬悉”。则政务院149号命令已为11月25日了,沈文中若有12月31日的政务院命令,也必在149号排序以后。由此观之,沈文引用档案有误。

其次,中央人民政府《1953年4月7日(53)政政孙字第(59)号》文件将渔民县“正式定名”为珠海县。何为正式定名?亦即之前名称尚未敲定,而非对既有名称的改变。

最后,《广东省人民政府1953年4月30日(53)粤民府朱字第62号,关于本省划设雷东、珠海两县及赤溪并入台山县、梅茂并入吴川县的通报》一文,如果原已获批准定名为渔民县,此处为何仍用“划设”而非“更名”?况且,若1952年12月31日已批准设立“渔民县”,为何至1953年5月1日,才向群众宣布珠海县成立,5月25日,才确定珠海县的区乡名称、数量及范围?由此观之,“渔民县”的建制并没有完成,也没有“渔民县人民政府”这样一个行政机构,或“中共渔民县党委”这样一个党组织。

陈义的《珠海名称原由说》提到,中山县就渔民区管理上的困难,于1952年9月向珠江专

署报告,广东省民政厅于1952年12月13日(52)民政字第3623号文中提出建设渔民县的设想,即“我厅已初步拟具全省沿海渔民建政方案,其中最主要部分是将中山县和宝安东莞的海岛及沿海重要地区划辟新县”,“在设立渔民县未奉批准实施前,中山县仍应积极负起接管任务”。^⑥黄玲在其《深圳内伶仃岛的前世与今生》一文中也提到了“1952年12月政务院发出政政齐字第180号文,同意将东莞、中山、宝安三县海岛划设为渔民县(后正式定名为珠海县)”^⑦。

由此观之,1952年12月13日广东省民政厅所言,仅为想在此区域设置渔民县,这个“渔民县”,很明显是在中共中央《关于渔民工作的指示》中提到的泛指“渔民县”,而非特指的,专名为“渔民”的一个县。这是广东省根据中央“指示”精神,在沿海地带,根据打鱼区域,以港口为中心设立渔民县做出的渔民行政区划设置。若单独以文件观文件,以过程看过程,难免会陷入具体词句的误解。综观当时中央的要求、地方的实践,可知,此时广东省提请设立的,应该是作为渔民行政区一种的渔民县,即使当月获批准,也只是允诺了建制的可行,直到1953年4月20日,才正式将这个位于珠江口的渔民县定名为“珠海县”。^⑧因此,“珠海县”是今天珠海市的第一个名字,而非由“渔民县”更名而来。

①沈锦锋:《珠海建县概述》,珠海市政协文史资料委员会编印:《珠海文史》第9辑,1990年,第4—14页。

②吴国强:《广东各市的设置和命名(一)》《广东史志》,1996年第1期,第16—19页。

③黄晓东主编:《珠海简史》,(北京)社会科学文献出版社,2011年,第229—232页。

④何志毅:《珠海县治及县名的由来》,政协珠海市委文史资料委员会编:《珠海文史》第22辑,2013年,第75—77页。

⑤安徽省地方志编纂委员会编:《安徽省志·附录》,(北京)方志出版社,1998年,第140页。

⑥陈义:《珠海名称原由说》,《广东史志》1998年第3期,第19—20页。

⑦黄玲:《深圳内伶仃岛的前世与今生》,深圳市史志办公室编:《史志鉴识集》,(深圳)海天出版社,2010年,第313—315页。

⑧靳尔刚、苏华:《职方边地——中国勘界报告书》(上册),(北京)商务印书馆,2000年,第330—331页。书中述及渔民县建县过程,言中央人民政府1952年12月31日文件序号,与黄玲一文相同,为180号;1953年第59号文件批准日期为4月20日。本文采纳这种说法,暂时无缘得见原档。

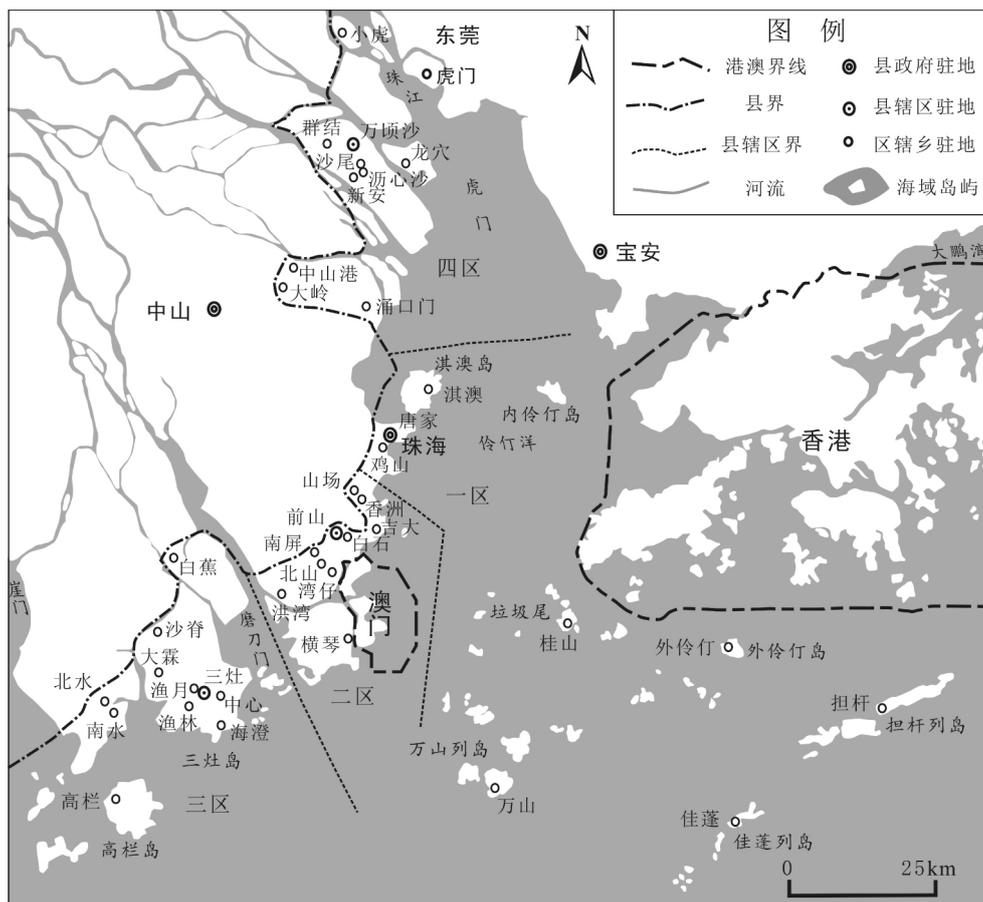


图 10 1953—1955 年珠海县 4 区行政区域界线示意图

绘图说明：《珠海市志》绘有 1963 年珠海县界图，为 1961 年复县后的界线，但期间行政区划调整频繁。为复原建县之初的区划界线绘制此图。现以今珠江口地貌为底图，未能复原当时的水陆自然状况。仅将 1953 年建县到 1955 年区划调整之前，珠海县初期 4 区的 44 乡（名单参见《珠海简史》）复原到今地图上以示形势。笔者水平有限，仅复原 44 乡中的 38 乡位置，行政区域界线为示意性，并非实际界线。特此说明。

此后，珠江口岛屿不再为珠海一县独有。珠海县于 1959 年 3 月 22 日并入中山县^①。并于 1961 年 10 月 5 日复县^②。1979 年 3 月 5 日，国务院批准撤销珠海县，设立地级珠海市^③。

五 余 论

渔民行政区是在发动渔民进行民主改革的历史背景下，在中南地区和华东地区开展的一次行政区划调整和尝试。水上区是渔民行政区在城市型政区中的实践，其涉及的城市范围较广、数量较多，最初设置的目的是为了更方便对渔民的行政管理。城市治理均以地域划分行政区域，水上区为沿河湖分布，地域上与其他市辖区交错，不便管理。加之，随着城市化水平的提高，渔业属性不再适应城市的职能分工，水上区陆续地均被撤销。而按湖设治、沿海设渔民县的渔业行政

区属于一般地域型政区，渔业属性仍有旺盛的生命力。因此，按湖设治的 4 个渔民县中，只有太湖的震泽县被裁撤，洪湖县、微山县、洪泽县以湖为名延续至今。沿海所设十个渔民县中，石岛县、舟山县、大衢县、雷东县遭撤销，而洞头县、定海县、普陀县、岱山县、嵊泗县、珠海县延续至今。就撤销比例来看，按湖设治较沿海因港设治的渔民县沿革更为稳定。从撤销时间的 1956—1964 年来看，这期间全国的市县政区经

①《国务院关于县、市行政区划变更的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1959 年第 7 号，第 123 页。

②《国务院关于恢复广东省佛冈等 29 个县设立昌江等 3 个县和撤销定昌等 6 个县的决定》，《中华人民共和国国务院公报》，1961 年第 14 号，第 273 页。

③中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国行政区划简册》，（北京）地图出版社，1980 年，第 62 页。

历了一次大规模的撤销和恢复过程，4个被撤销的渔民县正是在这种情况下合并或拆分为其他市县的，具有一定的时代背景。

从政府职能角度考量，有学者将我国行政区划未来的改革走向定义为“控制—服务”导向^①。对这一理论创新，笔者深感认同。但从我国行政区划沿革的历史经验出发，似乎应有所完善。服务型政府固然是未来发展的方向，而控制导向的行政区划设置也已是过去时。我国地方行政区划发展的二千余年来，绝大部分地区已经走完了“控制”的历程，但又与“服务”这个理想相差较远。这个漫长的转折阶段，笔者以为用“治理”一词描述比较恰当。“控制—治理—服务”是政府职能转变的三个阶段。从我国的实际出发，“治理”阶段是最漫长，也

是最复杂的。渔民县的设置、调整，最初因军事国防、经济资源管控而统一布置，继而因社会经济发展的需要，有的渔民县被撤销，有的职能定位发生转变，湖区的渔业和副业资源适应市场化的需要进行了合作开发，共同治理。这种行政区划调整，可以归纳为“控制—治理”模式。

就渔民行政区问题的研究，本文只是一个开端，除了对渔民行政区运作和部分裁撤过程的研究之外，县辖渔民区、渔民乡的研究以及参考同时期其他行政区划调整政策进行对比研究是尚待解决的几个问题。

^①赵聚军：《中国行政区划改革研究：政府发展模式转型与研究范式转换》，（天津）天津人民出版社，2012页，第181页。

Research on Setting and Repealing of Fishery Administrative Divisions of China in the 1950s

Chen Bing

(Department of History, Sun Yat-sen University, Zhuhai, 519082)

Abstract: In order to launch fishermen to carry out democratic reforms, Fishery Administrative Divisions were established in the South Central and East China when a series of administrative division adjustments were executed in the 1950s. In 1952, the Central Committee of the Communist Party of China issued the “Instructions on Fishermen’s Work”, and commanded that setting up Fishery Counties, Fishery Districts and Fishery townships, and setting up Water Districts in multiple cities. This article performed a process restoration which is from Water Districts and Fishery Counties’ setting to repeal. Zhenze (震泽) county, Leidong (雷东) county, Shidao (石岛) county, Zhoushan (舟山) and Daqu (大衢) county were repealed. Honghu (洪湖) county, Weishan (微山) county, Hongze (洪泽) county, Dongtou (洞头) county, Dinghai (定海), Daishan (岱山) county, Putuo (普陀) county, Shengsi (嵊泗) and Zhuhai (珠海) county continue to nowadays. These cases reflect the government’s functional transformation model which is “Control-administer” model.

Key words: 1950s; Fishery Administrative Division; Fishery County; Water District; Control-administer