

# 集体化时代的林业建设与政区变动

——以福建建西县为例(1958—1975)

叶 鹏

**内容提要:**建西地区地处闽北建溪、富屯溪之间,森林资源丰富。1958年,当地因林业开发需求而设置林区,为解决林权矛盾,又在全国推进“政企合一”的资源开发模式驱动下,于1964年改置为建西县。后因林业事业受到冲击而趋于衰弱,随着林业管理体制变革,最终在1970年被裁撤,辖境划归顺昌管理,其下属的房道公社则于1975年从顺昌改隶建瓯。建西县是典型的事业型政区,因资源开发的行政指令而设县,缺乏足够的内生设治动力,加之立县时间短,林业相关人员占比较小,且与本地居民未能凝聚成稳固的地域整体,建西县最终裁撤且未发生复县运动。由此案可以发现,事业管理体制变动与内在设治需求乃是影响事业型政区存废的两大关键。

**关键词:**林业建设 事业型政区 福建 建西县

## 一、问题的提出

20世纪50年代一首“采伐歌”唱道:

嘿嘿,建设我们祖国,木材用途广又广,盖楼房,建工厂,铁路铺得万里长,奔腾的江河需要架桥梁。<sup>①</sup>

诚然,木材对于经济建设的重要性不可小觑。中华人民共和国成立初期,在东北、东南、西南多地划定了大片林区、林场,建立起育林、伐木、储木、加工一系列配套完整的事业体系。林业部门既有一定的经营区域,产业工人、家属、服务人员又在不断集聚,因此必须有一套与之相适应的管理机制。

由某种经济事业机构处理政务的情况自古有之,如宋代的监、<sup>②</sup>清代云南的盐课提举司等。<sup>③</sup>近来学界对唐宋之际“由场升县”现象的考察,亦生动呈现了经济机构转变为政区的过程。<sup>④</sup>1949年后

[作者简介] 叶鹏,复旦大学历史地理研究中心博士研究生,上海,200433,邮箱:yepeng@fudan.edu.cn。

① 罗佩诗:《采伐歌》(1954年4月10日),福建省人民政府林业厅编印:《福建林业通讯》第3辑,1954年印行,第39页。

② 余蔚的研究基本探明了宋代监司的权责、分区状况,但也有观点认为宋代大多数监并非政区,如大部分钱监仅管铸钱人员,亦无明确辖区。余蔚:《宋代的财政督理型准政区及其行政组织》,《中国历史地理论丛》2005年第3期;余蔚:《分部巡历:宋代监司履职的时空特征》,《历史研究》2009年第5期;叶鹏、黄忠鑫:《宋代建州丰国监置废历程及缘由考述》,四川大学历史地理研究中心编:《中国方輿研究》第1辑,科学出版社2018年版,第38—49页。

③ 张宁提出盐业发展是盐课提举司政区化、去政区化的核心动因,张柏惠则认为其与一般州县不同,是具有较强经济功能的“特区”,职责重在纳赋而非管民。张宁:《摇摆在政区与非政区之间:清代云南直隶盐课提举司研究》,《历史地理》第35辑,复旦大学出版社2017年版,第69—79页;张柏惠:《明清易代与国家制度下的地方运作——论清初云南的黑、白、琅井盐课提举司》,《中国边疆史地研究》2018年第1期。

④ 相关研究总结了“移民—经济开发—设场—经济再开发—设县”的政区升格模式,但这一进程中,国家角色的进入要晚于地方开发,政区的内生动力较强,且这些政区大多存续下来,只能从设场设县的一面考察其发展。张达志:《唐宋之际由场升县问题试释——以宣歙、江西、福建为中心》,《复旦学报(社会科学版)》2015年第3期;李永:《试析唐宋之际福建地区的“由场升县”现象》,《中国历史地理论丛》2018年第3期。

由于经济建设的迫切需要,具有明确资源开发功能的行政区划得到了迅速发展,我们不妨称其为事业型政区。<sup>①</sup>资源型城市的提法与之相似,但侧重于某一产业的经济主导地位,而事业型政区则注重在组织机构层面上,资源开发部门与市县政府的合署办公、政企合一等特征,政府本身就是开发者。新设的事业型政区多由某种专业机构转变而来,原先单一的专业职能需转变为全面的行政管理职能,管辖人员也要从产业相关人员扩大为辖境内所有居民。这一转变过程中的种种纠葛,值得我们关注。

1949年后广泛设置的事业型政区为研究提供了丰富案例,资料上的相对充裕让我们基本摆脱了传统沿革考订的束缚,得以深入考察政区变动背后的影响要素与逻辑。已有学者注意到新中国为实现国家战略目标,建设了多批资源型城市的历史过程,<sup>②</sup>并指出因国家对基层控制力度加强,地方诉求往往让位于国家建设大局等因素。<sup>③</sup>但总体而言,学界对集体化时代经济事业发展与行政管理变动间的互动关系仍言之未尽。

建西位于闽北建瓯、南平、顺昌三地交界处,<sup>④</sup>1958年设林区,1964年改置建西县,1970年裁撤,其置废历程与林业开发密切相关,是我们研究事业型政区生成、演化、消亡的较好案例。聚焦此案,本文力图展示1949年后的近三十年里林业建设与行政区划间的关联,并探讨事业型政区调整过程中事业体制变动与内在设治需求所扮演的角色,以期为理解集体化时代行政手段影响经济建设的具体方式提供帮助。

## 二、建西的地理空间与林区建设

建西地区位于闽江上游的建溪、富屯溪两支流夹角间,境内北高南低,有高阳溪、鹭鸶溪、麻溪三条主要河流,山地丘陵纵横,森林覆盖率在八成以上。该地区北部有一片被称作“万木林”的著名人造林,元末乡绅杨达卿募工植树赈灾,提出“能植杉木一株者,赏粟一斗”,并要求后人不得售卖该处林木,<sup>⑤</sup>杨家在当地势力较强,明初阁臣“三杨”之一的杨荣便是杨达卿之孙,万木林因而得到了较好的保护。闽北存在大面积族山、公山,或多或少均有类似禁约,阻碍了森林资源的进一步开发利用。<sup>⑥</sup>加之交通落后,缺乏统筹调度,1949年前这里只能零星开采一些轻便杉木,待夏季河水上涨时运出,年均总运量不足5万立方米。<sup>⑦</sup>

虽然山深林密,交通不便,但该地区紧邻富屯溪,只要稍稍走出大山,就可借溪水顺流而下,直通福州。附近区域早在清代便已设官治理:距建西(大埠岭)不过5公里的上洋(又称上洋口、洋口)是富屯溪的重要转口港,原属瓯宁县,乾隆三十六年(1771)移驻延平府王台通判,至民国初年建安、瓯

① 事业型政区大致分为新设、升格、改制三类:如1952年黑龙江伊春森林工业管理局改为伊春县,属于在事业区范围新设政区;1959年福建三明重工业建设委员会与三明县机构合并,次年改为三明市,属于在原有政区基础上提升等级;1958年湖北宜昌专区改为地级宜昌工业区,发展重工业,属于事业机构嵌入原有政区,变革行政管理体制。政区的升格、改制,职能变化小,不在本文讨论之列。需要注意的是,除地级、县级事业型政区外,全国还有大量乡镇级农场、林场、矿区等,均应列为事业型政区。

② 刘君德、范今朝:《中国市制的历史演变与当代改革》,东南大学出版社2015年版,第330—340页;刘吕红:《19世纪中期以来中国资源型城市经济发展与社会变迁研究》,四川大学出版社2015年版,第138—272页;姜长青:《探索与创新:改革开放前新中国若干经济问题研究》,天津古籍出版社2016年版,第283—286页。

③ 张乐锋:《城市化与基层政区的归属——以近代上海七宝、莘庄两镇为例》,《历史地理》第33辑,上海人民出版社2016年版,第222—237页;张乐锋:《建国初期闵行镇归属问题研究》,《中国历史地理论丛》2018年第1期。

④ 由于20世纪50年代后方有建西之名,本文概以建西或建西地区泛指建西县存续时的辖境范围。值得一提的是,“建西”一名的由来,最初应是“建瓯西部林区”之简称,设县后首任县长刘怀文却将其意解释为“建溪以西”。《县长刘怀文关于建西县筹备工作情况及今后任务的报告》(1964年8月4日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-1-84。

⑤ 杨荣:《文敏集》卷16《万木图事实》,《景印文渊阁四库全书》集部第179册,台北商务印书馆1986年影印版,第257—258页。

⑥ 《福建省山林地区初步综合情况》(1951年5月26日),《福建政报》1951年第7期。

⑦ 朱宗成、张文清:《建西林区》,顺昌县政协文史资料委员会编印:《顺昌文史资料》第9辑,1991年印行,第1—8页。

宁两县合并为建瓯县,又改设建瓯县佐,此后甚至设置了县级特种区管理周边地方;<sup>①</sup>另一重镇是鹭鸶溪上游的岚下,乾隆十三年分驻瓯宁县丞于此,民国时亦改为建瓯县佐。<sup>②</sup>上洋、岚下两处行政建置长达数百年,必会留下深刻印记,影响当地人的认同意识,这对下文讨论是否发生复县运动至为关键。

整体而言,建西这片区域并不显要,长期默默无闻,直至20世纪50年代方才迎来转机。中华人民共和国成立后,中共中央多次发文要求加强林业工作,然而木材短缺问题并未得到缓解,供需矛盾突出。造林事关工业建设,还会影响自然环境和农业生产,因此必须迅速划分宜林区,为即将到来的大规模社会主义建设提供支持。<sup>③</sup>1955年底,为改善福建交通条件、提升战备水平,鹰厦铁路正式动工。按规划,铁路线入闽后将沿富屯溪铺设,当时的施工方案要求木材最好能就地采伐供应,以节约成本,<sup>④</sup>因而铁路经过上洋之后,在鹭鸶溪与富屯溪交汇处也设置了一座车站,以便将小流域内的木材运送出来。得益于此,建西丰富的森林资源逐渐为人所重视。

1956年底,福建省人民委员会<sup>⑤</sup>邀请森林工业部<sup>⑥</sup>派出勘察队开展了为期一年多的调研,最终决定设立“建西林区”,上报林业部,将之列为南方林区重点项目。<sup>⑦</sup>此时正是社会主义建设的一个关键节点,《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》于1956年1月提出,经反复讨论、修改,最终在1957年10月正式公布,规划了此后十年的农业发展路线。从结果来看,该文件事实上成为了农业“大跃进”的指导手册,其中第18条要求,自1956年起要在能力范围内尽量多地造林、育林。<sup>⑧</sup>1958年初,“大跃进”的氛围愈发浓厚,中央又提出全国森林面积应在十年内翻一番,强调必须发展国营造林,增建新林场,同时特别指出对跨政区造林活动,有关单位应共同规划、协作进行。<sup>⑨</sup>如果说1956年建西林区始有建设动议时,尚面临着地跨建阳、南平两专区的矛盾,<sup>⑩</sup>到1958年,两专区业已合并,建西全境由新的南平专区管辖,设区条件更加成熟了。当年5月,建西林区作为南方第一个大规模木材生产基地正式建立,<sup>⑪</sup>基础设施先后动工,林区筹备处开始在鹭鸶溪与富屯溪交汇处附近的荒地大埠岭(原属南平)营建林业局总部。1959年2月,前期过渡工作基本结束,福建省林业厅建西林区筹备处旋即改为南平专署建西林业局,并于1960年转入木材生产。<sup>⑫</sup>

20世纪50年代后期,福建年均木材产量约150万立方米,占华东区总量的一半以上,绝大部分支援到了江浙沪皖等地。<sup>⑬</sup>按设计规划,建西林区每年可产木材超过20万立方米,颇为可观,但其地跨建瓯、南平、顺昌三市县,领导关系不一,原来的市县林业局经营范围是以政区边界为准的,建西林业局成立后市

① 王际儒整理:《洋口沿革与区划简介》,顺昌县政协文史资料委员会编印:《顺昌文史资料》第7辑,1989年印行,第10页。

② 民国《建瓯县志》卷8《职官》,《中国方志丛书》第95号,成文出版社1967年影印版,第119页上栏。

③ 《中共中央批转林业部党组关于全国林业工作会议的总结报告及中财委党组的批语》(1953年1月15日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第11册,人民出版社2013年版,第48—53页。

④ 《中共福建省委、福建省人民委员会关于大力作好修建鹰厦铁路工作的指示》(1955年10月16日),《福建政报》1955年第2期。

⑤ 1955年2月福建省人民政府改称福建省人民委员会,作为省人民代表大会的执行机关,1966年受冲击陷于瘫痪,1968年8月其职能正式被福建省革命委员会取代,1979年12月恢复称省人民政府。

⑥ 森林工业部于1956年5月成立,1958年2月与林业部合并为新的林业部。

⑦ 《福建省林业厅关于建西林区二年来基本建设工程完成情况和当前存在主要问题的报告》(1960年8月18日),福建省档案馆藏,档号198-3-448-36。

⑧ 《中共中央关于组织全民讨论一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(修正草案)的通知》(1957年10月26日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第26册,第314—335页。

⑨ 《中共中央、国务院关于在全国大规模造林的指示》(1958年4月7日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第27册,第304—311页。

⑩ 《森林工业部木材水运设计院总体规划勘察队关于福建建瓯西部林区总体规划工作报告》(1957年5月),福建省档案馆藏,档号188-5-212-9。

⑪ 朱宗成、张文清:《建西林区》,顺昌县政协文史资料委员会编印:《顺昌文史资料》第9辑,1991年印行,第1—8页。

⑫ 《建西林业局关于建西林业局改为建西森工局的报告》(1962年3月26日),福建省档案馆藏,档号198-3-559-69。

⑬ 郑丹甫:《积极发展林业生产更好地为国家建设服务》,福建省林业厅编印:《林业十年成就》,1959年印行,第1—6页。

县林业局并未退出,这就形成了空间上的权力重叠,权力的排他性势必引发矛盾,造成诸多难题。首先,森林采伐没有统一领导,“国营砍、集体砍、三个县也都砍”,砍多造少,对森林破坏很大。<sup>①</sup>如高阳公社振科大队木材蓄积量只有14万立方米,因各方都有伐木队,一年就砍了9万立方米,采伐后无人更新,严重影响再生产。其次,森林铁路修通后,经济流向随之改变,大埠岭成为区域交通枢纽,但因行政归属不统一,生产生活资料输入、农副产品输出都无法及时安排调运。最后,林区开发的同时,有关服务单位相继设立,由于三市县的劳动成果分配等标准不统一,处理户粮关系等问题需多地往返,误人误时,影响生产团结。<sup>②</sup>这些问题制约了林业开发,以致林区建立后产量并不如意,只达到原计划的30%左右。<sup>③</sup>国家已在此投入巨资,必须要提出一个方案来解决上述矛盾,提高生产水平,设县的意见由此应运而生。

### 三、“政企合一”与建西县的设立

从建设建西林区到设立建西县的六七年中,全国的社会经济体制有了极大变化,其中最重要的便是在基层广泛地建立起了人民公社。1958年8月通过的《关于在农村建立人民公社问题的决议》指出“要实行政社合一”,<sup>④</sup>将基层行政单位生产组织化。不久后,各大城市也纷纷效仿,到1960年3月,中共中央明确指出应“以大工厂、以街道、以机关学校三种为中心”,推进建立城市人民公社,组织经济生产。<sup>⑤</sup>虽然这一政策很快就被叫停,<sup>⑥</sup>但行政组织与生产组织的融合实验提供了经济建设模式的新思路,为事业型政区在1960年前后出现建置高峰起到了一定的推动作用。

其实早在1949年之前,解放区中便零星地建立了一些事业型政区,如河北庞家堡矿区(1948年11月)、山东淄博工矿特区(1949年7月)等。中华人民共和国成立后,事业型政区不断增多,在“大跃进”期间全国年均新设、升格达十余处(见图1)。这些政区具有浓厚的“政企合一”特色,即政权组织与企业多是“一套班子、两块牌子”,以事业机构处理日常政务,融合程度较高。但绝大部分事业型政区负责的是煤炭、石油等能源或铜、铁、有色金属等矿产开发,与林业有关的极少。随着林业建设不断推进,建立林区政权迫在眉睫。

刘少奇在1961年7月视察东北林区时指出:“林区是个社会,这个社会如何组织法,要研究。要有政府、文化教育、商业等,要正规化。”<sup>⑦</sup>当年10月,又在北京召开了东北、内蒙古林业工作会议,会上刘少奇再次强调了林区政权的建设问题,谭震林时任国务院副总理,分管林业工作,也参与了会议汇报。<sup>⑧</sup>会后,北方多个大林区首先开始体制改革,准备实行“局县统一”,将林业局与市县机构合并,设置事业型政区负责林业开发。<sup>⑨</sup>南方林区大部分建设在已有较多人口的地区,这与北方“白手起家”的状况存在根本差异,能否将北方经验推广到南方呢?建西林区问题的凸显恰逢其时,在这里开展改革试点是再合适不过的。

① 《中共建西县常委会纪要》(1966年3月17日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-64-88。

② 《福建省林业厅同意建立建西县的报告》(1962年5月17日),福建省档案馆藏,档号136-15-12-7。

③ 《汇报提纲》(1964年2月),顺昌县档案馆藏,档号129-1-2-12。

④ 《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》(1958年8月29日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第28册,第406—410页。

⑤ 《中共中央关于城市人民公社问题的批示》(1960年3月9日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第33册,第246—280页。

⑥ 《中共中央批转全国总工会党组关于整顿和巩固城市人民公社问题的报告》(1960年9月18日),中华全国总工会编:《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(下),工人出版社1989年版,第879—888页。

⑦ 《国有大林区要有长远打算》(1961年7月19日),中共中央文献研究室、国家林业局编:《刘少奇论林业》,中央文献出版社2005年版,第27—30页。

⑧ 《关于国有林区建设问题》(1961年10月25日),中共中央文献研究室、国家林业局编:《刘少奇论林业》,第109—112页。

⑨ 《林业部党组关于东北、内蒙古林区生产建设中几个主要问题的报告》(1961年11月24日),中国社会科学院、中央档案馆编:《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,中国财政经济出版社2011年版,第748—755页。

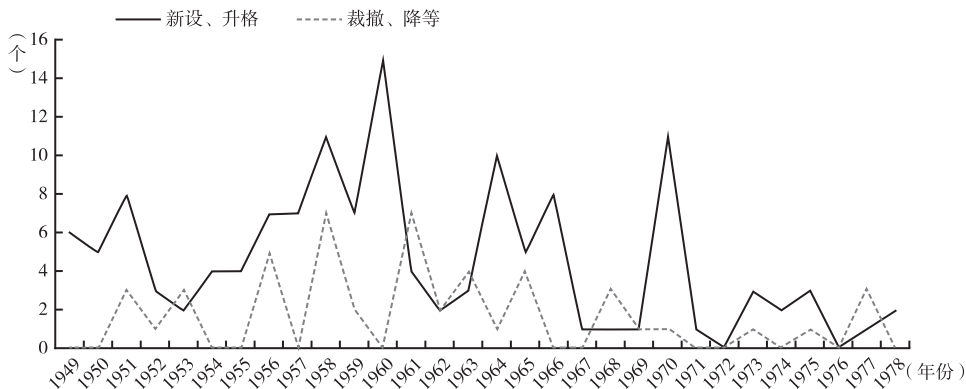


图1 新中国事业型政区置废趋势图(1949—1978)

资料来源:根据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)》第1卷(测绘出版社1986年版)、《中华人民共和国县级以上行政区划沿革(1949—1983)》第2卷(测绘出版社1987年版)、《中华人民共和国县级以上行政区划沿革(1949—1983)》第3卷(测绘出版社1988年版)相关内容整理。

说明:该图根据各地沿革资料考订而成,共计有95个地县级行政单位的137次政区上行变化(新设、升格)与49次下行变化(裁撤、降等)。

1962年3月28日,谭震林等领导人来到建西林区视察,当地干部汇报了林权纠纷问题,希望获得帮助。谭震林对北方林区“局县统一”的方案不会陌生,他随即做出指示:为适应国家建设需求和从根本上解决林权矛盾,应采取“国社合一”的经营办法,迅速成立县级建制,统一行政区划,以“江南地区的林业试点县”为目标,把建西县建立起来。<sup>①</sup>“国社合一”的做法是解决林权矛盾的关键:由林业局改制的县政府将负责安排生产、运输与业务指导,原林区范围内的公社均划归其领导,负责林木生产、采伐,并供应粮食、蔬菜及农副产品。<sup>②</sup>该做法没有改变各公社实际的生产地位,主要解决的是原先建西林业局与各市县之间的权力重叠问题,把分散于各地的林业生产统一到建西一县。不难看出,这正是“局县统一”的翻版,与其他事业型政区“政企合一”的建置模式也如出一辙。

不过福建省人委经过多次讨论,在1963年初的决议中却并未选择设县,而是计划设置建西特区,作为县级政权,由南平专署直接领导。<sup>③</sup>个中缘由,时任福建省计划委员会主任的张遗后来曾回忆道:

当时认为不能开发一个林区就成立一个县,例如今后再开发黄沙林区,是不是也要成立县呢?如果成立一个林区就成立一个县,省内要增加十多个县。<sup>④</sup>

这一考量确有其道理,然而设区动议未能获得国务院批准。<sup>⑤</sup>

中央虽然没有同意设置建西特区,不久后却在黑龙江、河南、安徽等省集中建立了一批资源开发特区。1963年底,随着政权精简工作继续推进,中共中央下发了《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》,要求根据“城乡结合、工农结合、利于生产、方便生活”的原则在林场、矿山、油田等特殊地区组织新的市镇政权形式,<sup>⑥</sup>资源开发特区因此先后设立(见表1)。这些特区基本都是国家级的重点开发单位,以企业为主体组织政府机关,“政企合一”的特点十分鲜明,如伊春、大兴安岭两特区均由

① 《中共南平地委、南平专员公署关于成立建西县的请示报告》(1962年4月5日),南平市档案馆藏,档号2-1-1153.15-159。

② 《中共南平专署建西林业局委员会关于建立建西县的报告》(1962年3月29日),福建省档案馆藏,档号136-15-12-18。

③ 《省人委关于成立建西特区建制的请示报告》(1963年3月9日),福建省档案馆藏,档号136-15-12-52。

④ 《省计委张主任在建西县筹委会扩大会议上的报告》(1964年1月17日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-6-1。

⑤ 《中华人民共和国内务部关于你省拟成立建西特区请再考虑的函》(1963年3月30日),福建省档案馆藏,档号138-2-1476-13。

⑥ 《中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》(1963年12月7日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第44册,第458—462页。

林业开发部门改制而来,企业工作由林业部领导,地方工作则由省、自治区领导。<sup>①</sup>就建置标准而言,当时中央设置特区显然是有的放矢的:以伊春为例,当地人口多在中华人民共和国成立后迁入,基本从事林业相关产业,<sup>②</sup>且当地原有政区设置较晚,缺乏长期行政积累,适宜大规模开发,故而建立了特区;而建西人口以本地人为主,外来人员不足五分之一,又有周边上洋、岚下等地长期的行政管理惯性,可开发规模相对有限,缺乏设为特区的坚实理由。更重要的是,伊春由林业部直接领导,而建西隶属于南平专区,需受省、地两级林业部门指挥,更不足以设置特区。

表 1 20 世纪 60 年代全国特区建置一览表

省份	特区	级别	主管单位	设置时间
黑龙江	安达特区	地级	石油工业部	1964 年 6 月
	伊春特区	地级	林业部	1964 年 6 月
	大兴安岭特区	地级	林业部	1964 年 8 月
	七台河特区	县级	合江专区	1965 年 5 月
河南	平顶山特区	地级	煤炭工业部	1964 年 3 月
安徽	铜陵特区	地级	冶金工业部	1964 年 7 月
四川	攀枝花特区	地级	冶金工业部	1965 年 2 月
贵州	六枝特区	县级	煤炭工业部	1966 年 2 月
	盘县特区	县级	煤炭工业部	1966 年 2 月
	水城特区	县级	煤炭工业部	1966 年 2 月
	万山特区	县级	冶金工业部	1966 年 2 月
	开阳特区	县级	化学工业部	1966 年 2 月

资料来源:根据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)》第1卷、第2卷、第3卷相关内容整理。

说明:七台河特区由合江专区主管,主要负责煤炭开发。

建西林区经过近 6 年发展,此时已形成福建省第一个产、运、销合一的现代森工联合企业,森林铁路已基本通车,虽未能列为特区,这片区域仍有必要加强行政管理。当时曾有一种意见,要将该区域全部改属毗邻的建瓯或顺昌,但省民政厅研究后认为:归建瓯则该县辖境过大管理不便,归顺昌则该县财力无法兼顾林业发展,因此仍以单独设县为妥。<sup>③</sup>国务院虽然驳回了设置特区的申请,却仍要求提交地图等作参考,说明建县依然有望。福建省内于是决定以建西林业局为主体,本着“政企合一”的原则先将县级政权实际地建设起来,再报国务院批准。

1964 年 1 月 2 日,南平专区林业管理局责成建西林区范围内各公社,必须将木材划归建西林业局收购,以加强其经营权限,<sup>④</sup>为建县提供经济保证。一周后,建西县筹委会成立,由省林业厅、南平地委、建西林业局与有关市县负责人共同组成。<sup>⑤</sup>为保证农业生产顺利进行,南平地委认为应在国务院未正式批准建县前,由党组织先把工作接管起来,建西县委遂在当年 6 月开始提前办公。<sup>⑥</sup>此次设县申请顺利获批,7 月 1 日建西县正式成立,由建瓯、南平、顺昌三地各划出一部分,作为其辖区。<sup>⑦</sup> 7

① 《中共中央关于设立伊春特区人民委员会的批复》(1964 年 6 月 23 日),伊春市地方志编纂委员会:《伊春市志》,黑龙江人民出版社 1995 年版,第 1582 页;《中共中央、国务院批转林业部党组关于成立大兴安岭特区政府问题的报告》(1964 年 8 月 10 日),王凤义、王志义主编:《大兴安岭开发与建设》,红旗出版社 2000 年版,第 66 页。

② 伊春人口在伪满时仅 7 000 余人,因林业发展,人口大量流入,到 1964 年已猛增至 49 1423 人。伊春市地方志编纂委员会:《伊春市志》,第 205 页。

③ 《福建省民政厅关于建西林区行政机构设置问题的请示》(1963 年 5 月 31 日),福建省档案馆藏,档号 138-2-1476-14。

④ 《南平专区林业管理局关于将南平大历口、建瓯房道、岚下公社生产的木材划归建西林业局收购经营的报告》(1964 年 1 月 2 日),福建省档案馆藏,档号 198-3-685-27。

⑤ 《中共南平地委关于成立建西县筹建委员会的请示报告》(1964 年 1 月 10 日),顺昌县档案馆藏,档号 129-1-1-3。

⑥ 《中共建西县委关于从六月份起正式接管建西地区工作的报告》(1964 年 6 月 12 日),顺昌县档案馆藏,档号 129-1-1-67。

⑦ 《福建省人委关于设立建西县的通知》(1964 年 6 月 19 日),南平市档案馆藏,档号 2-1-1302.33-13。

月底,又新设城关、高阳两公社,至此建西全县下辖城关、洋源、大历口、岚下、高阳、房道6个公社,共计54个大队,<sup>①</sup>县境基本确定,直至6年后裁撤时均未有大的变化。

值得补充的是,建西县城最终选址于林业局所在地大埠岭,这里开发较早,已有成型市镇,又临近鹰厦铁路,虽然位置较偏,但交通条件良好。<sup>②</sup>而且在林区建立后,森林铁路通达全区,基本所有物资运输、人员往来都要经大埠岭中转,将县治设置于此,能有效节约成本。不过这一选择同样影响了县城格局,偏居一隅的县城难以发挥足够的整合力,加强与下属公社的互动,即便各公社名义上同属一县,群众却始终缺乏对建西县的认同,这也埋下了建西县裁撤后几乎无人呼吁复县的伏笔。

#### 四、建西县的发展及其裁撤

建西县成立后,各公社承接原县的生产任务纷纷脱钩,<sup>③</sup>快速完成了经济上的基本独立,各项指标均有大幅提高(详见表2)。在林业方面,形成了“万人上山革命化造林”的良好局面,1965年全县林业产值较上年增长近30%,营林面积扩大了74.4%。松脂、棕片等经济作物生产成倍增长,基本实现了蔬菜自给,工业、交通等方面亦有提升,社员纯收入提高13.6%,达83元。<sup>④</sup>然而从1966年下半年开始,随着形势变化,建西林业发展受到了很大冲击。

表2 建西县1965年主要经济指标

项目	数值	较上年增幅(%)
粮食播种面积	148 339 亩	1.2
粮食总产量	483 828 担	2.99
经济作物播种面积	7 067 亩	76.23
造林更新面积	22 572 亩	74.4
油茶垦复面积	2 900 亩	900
毛竹垦复面积	25 301 亩	670
生猪存栏数	16 535 头	34.4
耕牛存栏数	1 103 头	21.2
农业总产值	821.60 万元	19.16
农业产值	352.40 万元	10.87
林业产值	328.97 万元	28.9
畜牧业产值	31.61 万元	7.33
农副业产值	108.16 万元	24.37
渔业产值	0.46 万元	—
工业总产值	1 253.41 万元	14.9
基本建设计划投资额	93.38 万元	63.59
全县财政总收入	214.43 万元	61.2
银行现金投放	1 130.30 万元	17.7
社会商品零售额	849.89 万元	39

资料来源:《建西县1965年国民经济计划执行情况》(1966年3月13日),顺昌县档案馆藏,档号130-1-120-1。

① 《南平专署关于建立高阳、城关公社的批复》(1964年7月28日),顺昌县档案馆藏,档号130-1-4-12。高阳公社以北原有连地公社,建西正式设县前便已并入房道公社。《建西简介》(1964年1月),顺昌县档案馆藏,档号129-1-2-1。

② 《建西林业局关于建西建立县制的命名和县府所在地的初步意见》(1962年4月5日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-1-1。

③ 《建西林业局关于房道站等单位调给建瓯制材厂木材抵任务的报告》(1964年8月24日),建瓯市档案馆藏,档号83-1-250-12。

④ 《建西县1965年国民经济计划执行情况》(1966年3月13日),顺昌县档案馆藏,档号130-1-120-1。

首先,经济秩序陷入混乱,各项生产指标下滑显著。建西县在1966年之后经常停工停产,贮木场调拨林木年均仅能完成计划的60%,木材生产单位亏损,林业建设渐趋停滞。<sup>①</sup>建西立县时间短,直接资料不足,我们还可以用周边的例子来分析林业减产的原因,主要问题恐怕在于生产秩序紊乱:一方面车辆运力紧张,木材无法及时运出;另一方面部分地区又盲目追求数量,大肆采伐,到材过多,造成壅滞。如1968年建瓯县东峰公社就在上年木材收购尚未过半的情况下,提前完成了下年的采伐任务,木材积压在河边,严重阻塞正常运输,造成了恶性循环。<sup>②</sup>农产方面也不容乐观,1968年建西县的主要粮食生产指标大幅下滑(详见表3),春夏季生产任务中实际播种、收获面积仅达原计划的74.28%,典型者如岚下公社阳墩大队上年种双季早稻400亩,1968年仅种6亩。因生产统筹工作不深入,缺乏有效的农业指导,各地社员还“走亲戚、盖房子、搞小自由”,出现了比较严重的误工现象。<sup>③</sup>

表3 建西县1968年上半年主要粮食生产指标

项目	数值	较上年增幅(%)
春小麦播种面积	11 860 亩	-30.18
春小麦总产量	631 650 斤	-9.1
双季早稻播种面积	26 000 亩	-13.5
中稻播种面积	2 169 亩	-7.15
粮食总产量	8 789 300 斤	-13.99

资料来源:《建西县1968年上半年农村抓革命、促生产情况初步总结》(1968年8月13日),顺昌县档案馆藏,档号133-3-70-1。

其次,生产秩序混乱源于组织松散,管理水平下降。1949年后福建省级林业主管机构的变迁大致经过了三个阶段(详见表4)。1960年时强化林业厅管理职能,人员编制达378人之多。经机构精简,1964年10月,林业厅分设森林工业局,厅、局共计18个科室,编制仍有220人。但在1966年之后,大部分干部被下放,只留少数“抓革命、促生产”。到了1970年,省革委会林业局仅设政工组、行政组、生产组,编制缩减至79人,管理能力下降可想而知。<sup>④</sup>

最后,在“十年动乱时期”之初,建西县的党政机关便难以正常发挥行政功能。1967年3月,改由县人民武装部组成生产小组行使领导职权。<sup>⑤</sup>1968年10月,县革委会成立,正式取代县党委、县人委,处理地方政务。<sup>⑥</sup>此时原先的林业管理人员大多已被解职,即便再让他们负责生产工作,也有较强的畏惧情绪,<sup>⑦</sup>建西林业生产难以恢复此前的积极局面。

在林业生产受挫、管理能力下降、地方行政混乱等多重因素影响下,建西县的地位已然动摇。更要紧的是,建西县有着鲜明的“政企合一”色彩,1964年9月底建西林业局撤销,相关人员、财物均被移交建西县人委,<sup>⑧</sup>1966年初建西县常委会又提出要“在现有国家投资基础上,把建西建成一个初具规模[的]现代化森工联合企业”,<sup>⑨</sup>足见建西的县政与林政已然融为一体,林业管理体制变动对建西县存废的影响不言而喻。1968年10月,福州军区派出军代表成立业务班子,接手省林业厅、森工局工作。1970年3月,部门隶属关系正式调整,除少数移交地方以外,福建生产建设兵团第三师接管

① 顺昌县地方志编委会编:《顺昌县志》,中国统计出版社1994年版,第211页。

② 建瓯县林业志办公室编印:《建瓯县林业志(初稿)》,1988年10月油印本,第25—26页。

③ 《建西县1968年上半年农村抓革命、促生产情况初步总结》(1968年8月13日),顺昌县档案馆藏,档号133-3-70-1。

④ 福建省地方志编纂委员会编:《福建省志·林业志》,第384页。

⑤ 顺昌县地方志编委会编:《顺昌县志》,第25—26页。

⑥ 《中共福建省军区委员会关于成立建西县革命委员会的批示》(1968年10月10日),顺昌县档案馆藏,档号133-1-1-50。

⑦ 《建西县革委会帮助已经解放的干部不断提高两条路线斗争觉悟》,《人民日报》1969年6月26日,第3版。

⑧ 《南平专署关于撤销专署建西林业局的通知》(1964年9月25日),顺昌县档案馆藏,档号130-1-1-5。

⑨ 《中共建西县常委会议纪要》(1966年3月17日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-64-88。



了全省大部分林业单位,各地林业机构先后改组为师团。<sup>①</sup>在地方上,原建西森工局机关也于1970年初撤销,<sup>②</sup>财产、物资全由县革委会接收,再转交兵团。<sup>③</sup>这样一来,作为事业型政区的建西县便彻底失去了继续存在的理由。

在全国“备战备荒”、大规模调整行政区划的背景下,1970年7月1日,建西县正式撤销,并入顺昌县。<sup>④</sup>当年10月又裁撤建西公社,其下属的安下、鹭鸶两个大队被划入大历公社,建西县的建置脉络彻底中断,直到1977年方才重新设置建西镇。<sup>⑤</sup>

## 五、建西县裁撤后的政区动向

地域认同对政区存续有着重要影响,甚至在政区裁撤后上百年仍会引发复县思潮。<sup>⑥</sup>中华人民共和国成立后的二十多年中,闽北浙南的松溪、政和、柘荣、庆元多地发生了数次复县活动,徐文彬研究了这一频繁的政区调整过程,指出县域认同是否坚固、资源分配是否均衡等因素是地方上会否要求复县的关键,而有无强势的组织者则关乎复县能否成功。<sup>⑦</sup>以柘荣为例,虽然其辖境小、人口少,但人群相对稳定,自明代即有佐杂分防单独管理,民国时便从霞浦县分出,设为县级特种区,1945年正式设县,1956年并入福安县,1961年第一次复县,1970年7月1日与建西县同批裁撤。柘荣的复县诉求十分强烈,群众多次赴福州、北京上访,<sup>⑧</sup>最终于1975年3月再次恢复县级建置。在当地人看来,柘荣县是历史上自然形成的,撤县后物资分配、医疗水平、工资标准等均有大幅下降,因而群众的复县呼声极高,不少妇女、老人卖掉家中的鸡蛋、兔子也要买纸写信请求复县,甚至以大队支书为主成立了“复县办公室”,并多次召开“复县誓师大会”。<sup>⑨</sup>显然,柘荣群众有着强烈的县域认同,且有地方干部出面组织,在现实经济利益受损的情况下,自然会要求复县。有别于此,建西县裁撤以后似乎便彻底销声匿迹了,我们不禁要问,复县运动为何没有在建西发生?

回答这一问题的关键在于建西群众的县域认同如何,因而我们必须首先了解建西当地的人群结构及相互关系。从设县母体来看,建西设县时三分之二左右的土地、人口,<sup>⑩</sup>74%的粮食生产都来自建瓯县,<sup>⑪</sup>若加上民国时割属顺昌的部分,其占比还要更大,该区域内基本通行闽北方言建瓯话,本地居民又有着长久稳定的社会、经济关系网,可以说是相对统一的整体,完全新建的县城大埠岭嵌入其中多少显得有些突兀。<sup>⑫</sup>大埠岭人口从无到有,增长极快,20世纪60年代初在省林业厅协调下,数千名工人先后到此参加林区建设,<sup>⑬</sup>大量政策移民也陆续定居于此。<sup>⑭</sup>就双方关系而言,林业职工、

① 《南平地区森工、林业交接会议纪要》(1970年3月4日),建瓯市档案馆藏,档号83-1-458-101。

② 1962年南平专署原拟将建西林业局改为建西森工局,但后来考虑到机构分工不同,单独设置了建西森工局。《南平专署关于建西林业局改为建西森工局的报告》(1962年3月25日),福建省档案馆藏,档号198-3-456-3。

③ 《建西地区交接情况》(1970年6月),建瓯市档案馆藏,档号83-1-505-1。

④ 《福建省革命委员会关于调整行政区划的决定》(1970年6月18日),顺昌县档案馆藏,档号133-1-36-1。

⑤ 顺昌县地方志编委会编:《顺昌县志》,第47—48页。

⑥ 谢湜:《清代江南苏松常三府的分县和并县研究》,《历史地理》第22辑,上海人民出版社2007年版,第111—139页;胡恒:《关于清代县的裁撤的考察:以山西四县为中心》,《清史研究》2011年第5期;田毅:《地域社会与行政区划:基于平顺县置废的研究》,《历史地理》第36辑,复旦大学出版社2018年版,第111—124页。

⑦ 徐文彬:《社会史视野下的政区变动——以建国后松政县的两度分合为例》,《中国历史地理论丛》2013年第3期。

⑧ 《中共宁德地委关于柘荣群众要求复县的情况报告》(1972年10月18日),福建省档案馆藏,档号222-4-309-36。

⑨ 《柘荣“闹”复县始末》,吴纯生:《柘荣史缀》,中国长安出版社2015年版,第96—182页。

⑩ 《省人委关于成立建西特区建制的请示报告》(1963年3月9日),福建省档案馆藏,档号136-15-12-52。

⑪ 《建西林区基本情况》(1964年1月),顺昌县档案馆藏,档号129-1-2-8。

⑫ 2018年8月24日,笔者前往建西镇考察时也发现,自建瓯至顺昌一路均可用闽北方言沟通,唯有建西镇(即大埠岭)的人听不懂,只能用普通话交流。今天尚有此差异,在四五十年前普通话还不那么普及的年代,其隔阂感应该更为强烈。

⑬ 《福建省木材生产指挥部、福建省林业厅的通知》(1961年5月26日),南平市档案馆藏,档号12-2-259-66。

⑭ 《福建省建委南平工作组关于建西林区情况的汇报》(1960年4月),福建省档案馆藏,档号179-5-1191-3。

领导干部基本来自外地,当林区改制为县时,局领导成为了县领导,住在林业局总部大埠岭的人成了县城里的人,由于建西县明确的林业使命,他们自然掌握了更强的话语权。<sup>①</sup> 林业局职工还拥有林业津贴,在整体工资水平、生活待遇上都较各公社社员为优,<sup>②</sup>人口更多的本地居民反而变成了政治、经济上的弱势方。建西建县时,便有“社队干部怕过去和林业局关系不好,今后遭打击报复和搞不好团结”的情况,<sup>③</sup>县委不断强调“[各公社]来建西的同志第一件事就是搞好团结”,<sup>④</sup>这提示了我们建西林业局与各公社间因为此前的林权纠纷,关系可能并不融洽。同时,建西外来人口的工作多与林业紧密相关,而本地人大多仍从事非林业生产。1965年,全县58个大队中,以林为主的只有18个,主抓粮食的有34个。<sup>⑤</sup> 1968年的统计则显示,全县总人口中76.1%都是农业人口,非农人口不足2万,城镇人口仅有8422人。<sup>⑥</sup> 这种职业上、城乡上的分割也势必会进一步加剧隔阂,无法使双方融为一体,更遑论县域认同了。因而在柘荣“闹”复县时,虽然省革委会特别要求预防建西发生类似事件,但实际上因为缺乏凝聚力,建西并无强烈的复县诉求。

事关当地人切身利益的经济因素也决定了他们不必复县:建西县裁撤后,林业发展有部队支持,地方负担较轻,林业系统的各方面供应标准变化不大。物资运输亦较便利,大埠岭至顺昌县城直线距离仅十余公里,又临近鹰厦铁路,原辖区内均有森林铁路往来,未出现物资严重短缺,自然不会像柘荣县那样有强烈而现实的复县意愿。

此外,建西也没有地方组织牵头领导复县活动。一方面,对本地人来说,建西县由林业局主掌,即便复县也仍要受林业系统领导,缺乏自主性;另一方面,对外来人员而言,林业部门归于生产建设兵团,林业建设已不在市县体制轨道内,没有必要再大动干戈。<sup>⑦</sup> 更关键的是,1970年建西公社亦被裁撤,地方上缺乏核心领导机构,1974年福建生产建设兵团撤销后,次年10月顺昌县林业、森工机构与原建西县各单位合并为新的顺昌县林业局,林业重归地方管理。<sup>⑧</sup> 随着事业体制的反复调整,建西林业单位不复存在,早年的立县依据彻底消解,相关人员在此期间先后外调,更不可能组织起复县运动。

有趣的是,建西虽未复县,1975年初房道公社却调整了隶属县份,从顺昌改归建瓯管辖。<sup>⑨</sup> 其实早在建西建县时,房道公社便提出过将部分大队留在建瓯的意见,只是当时未被批准。<sup>⑩</sup> 房道从建瓯划出11年后仍然要求“回归”的原因主要有两方面:其一,大埠岭城市建设落后,到1964年即将建县时,尚有不少人需要“搭草棚,打地铺”,条件艰苦可见一斑。而建瓯是当时闽北人口最多的城市之一,城市规模远在建西、顺昌之上,即便在建西县时代,房道的年轻人也更愿意去建瓯玩。<sup>⑪</sup> 其二则是人员往来不便,森林铁路虽能保障物资运输,但速度极慢,不适合人员出行。在20世纪60年代后期,房道干部群众乘坐森铁去大埠岭,至少要花费大半天时间,改属顺昌后,到县城更是几乎要耗去一整

① 建西县筹建委员会中,除了省计委、南平地委派员外,建西林业局党委书记张文堂任副主任、局长王少舟和党委副书记杜庭芳任委员,南平、建瓯、顺昌的地方干部仅各有一人担任委员。《中共南平地委关于成立建西县筹建委员会的请示报告》(1964年1月10日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-1-3。

② 福建省地方志编纂委员会编:《福建省志·人事志》,第218页。

③ 《建西县筹备委员会关于建西县筹建工作简报》(1964年1月30日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-1-11。

④ 《任书记在建西县筹委扩大会议上的总结报告》(1964年1月18日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-6-23。

⑤ 《中共建西县常委会议纪要》(1966年3月17日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-64-88。

⑥ 《建西县革委会生产指挥组1968年户数、人口统计年报》(1969年2月7日),顺昌县档案馆藏,档号133-3-67-9。

⑦ 笔者在建西镇街头的采访中听说,原建西县的某位领导后来一直呼吁复县,但直至其去世也无人响应,建西地方上复县诉求之低可见一斑。采访时间:2018年8月24日。采访地点:福建省顺昌县建西镇。笔者笔记保存。

⑧ 顺昌县地方志编委会编:《顺昌县志》,第218页。

⑨ 《建阳地区革委会关于增设马岚公社和将房道公社划归建瓯县管辖的批复》(1975年2月24日),建瓯市档案馆藏,档号42-1-420-47。

⑩ 《任书记在建西县筹委扩大会议上的总结报告》(1964年1月18日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-6-23。

⑪ 笔者对黄书记的访谈。采访对象:黄书记(男),福建省建瓯市房道镇人,20世纪70年代曾任房道公社房道大队书记。采访时间:2018年8月23日。采访地点:福建省建瓯市房道镇黄书记家中。笔者笔记保存。

个白天!相反,房道早有简易公路可直达建瓯县城,<sup>①</sup>若乘班车仅需两个多小时,票价亦更便宜。<sup>②</sup>此外,房道人在归属感情上恐怕也有倾向性:房道历史上一直隶属于建瓯,方言、习俗均更接近,亦多往建瓯方向通婚,群众的改属诉求自然较强。与之相比,位于房道以南的高阳公社、以西的岚下公社,虽同样原属建瓯,但这里离建瓯县城较远,反而前往顺昌县城更为便利,无论是出于经济上或是情感上的考虑,他们都没有足够的改属动机,至今仍隶顺昌。

房道改属事件也提示我们,各公社出于现实考量,有着各自的政区隶属诉求。建西县事业导向过于鲜明,林业系统又掌握了县政话语权,且大埠岭城市发展较差,缺乏足够吸引力,房道公社当然更倾向于选择改属,而非联合其他几个公社要求复县。

## 六、结语

1963年10月底,周恩来在视察伊春时曾提出:“行政组织的整齐划一,是最封建的,非打破不可”,强调“政府就是组织生产的。”<sup>③</sup>因此他说:“我看今后林区、油区,没有其它工业就不搞大城市。一种以经济为主,把政权结合到企业里去;一种以行政为主,如管理各种企业的大城市,也应为生产服务。”<sup>④</sup>这一提法基本代表了新中国第一代领导人的理政思路,点出了事业型政区的两条基本发展路径:或以企业作政府,开展行政事务;或以政府代企业,承担经营任务。总之,是要将行政力量与经济生产紧密结合在一起,把行政区划当作资源开发的工具,这正是集体化时代经济建设的重要特征之一。

建西县的置废即是该思路的具体表现,时任省委书记叶飞在1964年初建西转业干部大会上便说:建西“实际上是个大公社,实行场、社合一,这个公社与其他公社不一样,是国营和公社联合”。<sup>⑤</sup>作为“政企合一”“国社统一”的事业型政区,建西的命运自然始终与林业发展捆绑在一起:“大跃进”中建西林区项目上马,后因地方林权纠纷而酝酿建县,在全国推广“政企合一”开发模式的浪潮下成立,这是建西设县最初的合理性来源;到“十年动乱时期”,生产秩序、林业管理、地方行政均陷于紊乱,加之1970年初林业职能被移交给福建生产建设兵团,建西立县依据因而消解,遂被裁撤。这一政区调整过程说明,经济事业发展与管理体制变化对新设的事业型政区置废起到了决定性作用。

首先从设置上看,所谓“事业”来自国家开发需求,往往是地方无法独力承担的任务。建西林业的生产目的是为华东、中南地区提供木材,采伐林木有八成以上外调,这是建设林区的原动力所在。但当地原有开发基础薄弱,所需投资额高达3500万元,<sup>⑥</sup>而整个“二五计划”时期(1958—1962)南平专区的财政总支出尚不及1亿元,<sup>⑦</sup>显然捉襟见肘,只能依靠上级拨款。由国家投资开发带来的结果,便是调动周边省份乃至全国的林业人员参与建设,其管理形成闭环,在客观上造成了外来人员与本地人的区隔,使建西难以在短时间内形成地域凝聚力。

再看事业型政区的裁撤。前人研究业已说明财政需求对事业型政区的重要性,资源枯竭或相关事业重要性下降往往会导致政区裁撤,这一点毋庸置疑。本文更希望强调的是,建西县撤销并非由于资源枯竭,林木属可再生资源,当地森林远未耗尽;同时,也并非林业不再重要,即便到1969年,林业仍是建西的发展重点。<sup>⑧</sup>导致建西县撤销的最主要原因应是林业管理体制发生了改变。这是因为

① 《建西简介》(1964年1月),顺昌县档案馆藏,档号129-1-2-1。

② 根据2018年8月23日笔者在福建省建瓯市房道镇街头的采访。

③ 中共中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949—1976)》第2册,中央文献出版社1997年版,第591页。

④ 中共大庆市委党史研究室编:《大庆石油会战纪略》,黑龙江人民出版社1997年版,第348页。

⑤ 《省委叶书记在建西转业干部会议上的报告》(1964年1月3日),顺昌县档案馆藏,档号129-1-4-1。

⑥ 《汇报提纲》(1964年2月),顺昌县档案馆藏,档号129-1-2-12。

⑦ 南平市地方志编纂委员会编:《南平地区志》,方志出版社2004年版,第882页。

⑧ 《建西县革委会生产组关于当前农村“抓革命、促生产”的情况简报》(1969年1月20日),顺昌县档案馆藏,档号133-3-

事业型政区不仅是行政体系的一员,同时也是某一事业管理体系的一份子,事业体制变革对其存废具有根本性影响。前文提到,建西设县前也有将该区域全部划归建瓯或顺昌的建议,当时并未获准,为何到1970年时又可以全归顺昌管辖了呢?这背后的逻辑正在于此时林业工作转为军管,林业建设不再需要市县牵头负责,事业管理之累得到了纾解。

另一方面,我们也不能忽视政区建置的内生动力,即倘若没有国家指令,是否仍会出现设县需要。前人关于地方开发与政区设置关系的研究颇为丰富,揭示了随着地方开发、人口集聚,形成地域利益共同体,进而产生设治诉求的普遍过程,<sup>①</sup>其中人口集聚是中心环节,这一点在上文讨论县域认同时已有充分说明。聚焦于事业型政区,不妨以黑龙江七台河特区做一对比。七台河原系勃利县所辖乡镇,因煤矿开发,地位重要,虽未直属中央部委领导,但也在1965年设置了特区,到1970年改为县级市,并未裁撤。1949年时七台河人口尚不足1万,随着矿区建设,大量调入技术骨干,又连年招工,1965年特区成立时人口达7万,到1970年更是突破10万人。<sup>②</sup>增加的人口多是煤矿建设人员及其家属,人群相对统一,设治需求自然是稳固的。反观建西,人口较少,且以本地人为主,林业产销结构又固化了林业局(县城)与下属公社的分工,未能消弭土客矛盾,最终无法形成具有凝聚力的地域群体。正因如此,建西县不仅立县不稳,在裁撤后也并未发生复县运动。

事业体制变动与政区内生需求不足,两大因素相互作用,最终导致了建西政区生命的完结。今天的行政区划定型于解放后的历次政区调整,保留下来的事业型政区尚有不少,因此在当代史视阈下推进政区研究颇有必要。随着档案开放程度的提高,相信我们能通过更多类似个案,为今后的行政区划改革提供有益参考。

## The Forest Development and Administrative District Change: A Case of Jianxi County in Fujian Province (1958—1975)

Ye Peng

**Abstract:** The Jianxi (建西) area, located at the corner of Jian River (建溪) and Futun River (富屯溪) in the north of Fujian Province, has rich forestry resources. Jianxi Forest District was built at 1958 for forestry development, then turn to Jianxi County at 1964 to solve the contradiction of forest rights, and eventually disappeared in the tide of abolishing the administrative district at 1970. In 1975, Fangdao (房道) commune, which belonged to Jianxi, was transferred from Shunchang (顺昌) County to Jianou (建瓯) County. Jianxi County was a typical Enterprise-style administrative district. Its endogenous nature as an administrative division had inherently insufficient. In addition, Jianxian County had a very short duration, and it did not condense into a stable territory at the local level. This is another important reason for the final abolition of Jianxi County and the failure to rehabilitate the county, in addition to economic factors. Thus it can be seen that the rise and fall of specific resource development and the internal demand of county setting are the two key factors affecting the preservation and abolition of Enterprise-style administrative division.

**Key Words:** Forest Development, Enterprise-style Administrative Division, Fujian, Jianxi County

(责任编辑:高超群)

① 谭其骧:《浙江省历代行政区域:兼论浙江各地区的开发过程》,谭其骧:《长水集》(上),人民出版社1987年版,第404页;张伟然:《归属、表达、调整:小尺度区域的政治命运:以“南湾事件”为例》,《历史地理》第21辑,上海人民出版社2006年版,第172—193页;乔素玲:《基层政区设置中的地方权力因素:基于广东花县建县过程的考察》,《中国历史地理论丛》2010年第1期。

② 七台河市地方志编纂委员会编:《七台河市志》,档案出版社1992年版,第101—104页。