

行政区划优化论

The optimization theory of administrative division

谢来位 © 著

中国社会科学出版社

中共重庆市委党校学术著作出版资助项目

行政区划优化论

The optimization theory of administrative division

谢来位 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政区划优化论 / 谢来位著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8174 - 4

I. ①行… II. ①谢… III. ①行政区划 - 体制改革 - 研究 - 中国

IV. ①K928. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 102063 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
特约编辑 乔继堂
责任校对 李 莉
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 296 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

自清末维新派人士康有为提出省级行政区划改革研究的论题以来，中国行政区划改革问题日益引发学界、政界的研究兴趣，他们围绕中国行政区划的历史变迁、主要弊端、改革的必要性及其与民族问题、经济发展、城市化、政府职能等相关问题的关系开展了大量研究，取得了不少重要的研究成果，并在缩省增省、分省减层、省直管县等改革思路取得了较为一致的共识。但是，由于各种原因的制约，这些研究仍存在诸多不足之处。譬如，行政区划本身是政治体制、行政体制、经济体制的重要组成部分，而已有的研究却未能从政治学、行政学和经济学的视界对行政区划改革进行系统深入的研究，未对影响行政区划优化的政治、经济、社会等深层要素及其相互关系予以充分关注，有关行政区划研究的理论深度和系统性有较大差距，从而不利于在实践层面有效推进中国行政区划改革。因此，亟须构建多学科视角的、反映行政区划优化规律的、全面系统的理论分析框架，以增强行政区划优化理论的解释力、指导力和科学性。有鉴于此，本项研究致力于构建行政区划优化的理论分析框架，并据此开展实证检验和应用研究，进而提出改革思路与对策，以期为推动中国行政区划之优化尽绵薄之力。

一 研究价值

本项研究具有四个方面的主要意义：

1. 有助于丰富行政区划研究的理论体系。通过对优化行政区划的本质、目标与制约、作用与机理、问题与反思、比较与借鉴、基础与条件、主体与动力的规范分析和科学论证，构建行政区划优化的理论分析框架，为构建中国特色的行政区划理论体系积累素材。
2. 有助于探索适应中国现实需求的行政区划优化模式的科学内涵与构成要素。深入考量行政区划科学性之核心理念与基准，为中国行政区划

改革提供科学依据,增强行政区划改革理论的成熟度和科学性。

3. 有助于揭示推进中国行政区划优化的重要性和紧迫性。通过深入分析行政区划优化的价值目标以及当前行政区划面临的挑战和机遇、存在的弊端和功能缺陷等揭示推动中国行政区划优化的紧迫性,以引起有关方面对优化中国行政区划的重视。

4. 有助于探求中国行政区划优化的实践路径,促进中国行政区划改革的实现。通过对优化中国行政区划的制约因素、推动因素和相关主体的利益分析,厘清优化中国行政区划的阻力与动力,为推动中国行政区划优化找准突破口,为中国行政区划改革方案的制定提供决策参考。

二 研究的主要内容

本研究的主要内容包括理论建构、实证检验和应用研究三个方面:

1. 构建行政区划优化的理论分析框架。从制度供给的视角探析优化行政区划的本质,从政治学、行政学视角构建关于行政区划优化的价值目标、制约因素、推动因素及其相互关系的理论分析框架。一是探讨行政区划的制度需求、制度供给及制度变迁路径;二是从价值目标、制约要素和推动要素等三方面对优化行政区划的相关要素展开分析;三是深入分析行政区划优化相关要素之间的相互关系及作用机理。

2. 对行政区划优化的理论分析框架进行实证检验。一是从中国行政区划的问题与反思、行政区划对经济社会协调发展的影响的实证分析和新中国成立后行政区划调整的典型案例的分析中对理论分析框架进行实证检验;二是以国外行政区划的发展历史和现状为根据对理论分析框架进行实证检验和应用分析。

3. 从实践层面对推进中国行政区划优化若干核心问题进行研究。一是从政治推动、经济推动和社会推动三方面对中国行政区划优化的条件和优势展开具体分析;二是对中国行政区划优化多元主体的动力和阻力进行利益分析;三是从增省减层、省直管县配套改革思路和实施策略等方面提出优化中国行政区划的行动方略。

三 研究的主要发现

本研究主要有以下发现:

1. 作为正式制度的行政区划制度的特性以及各级政府、利益集团等

各利益主体在行政区划制度变迁中的成本收益差异等因素决定“上下结合”的强制性制度变迁将是行政区划优化的基本路径。

2. 提高行政效能、提升自主治理能力、推动协调发展、维护政治稳定既是行政区划优化的价值目标，又是行政区划优化的必然要求；既对行政区划优化提出目标定位，又为行政区划科学性的价值判断提供基准。

3. 一定行政区域不跨自然区、民族区或文化区，可以增强同一行政区域内环境的同质性、公共需求的一致性、公共政策的适应性、行政行为的有效性，从而提高行政效能。但可能加剧地区间发展差距。行政区跨自然区、民族区或文化区，行政效能面临削弱的挑战，但可促进地区间协调发展。

4. 国家结构形式、地方政府体系、政府职能模式等组织要素和政府治理能力、社会自治能力、经济带动能力等能力要素是影响一定的行政区域的政府的管理幅度和管辖面积及其行政效能的关键因素。

5. 中国的省域规模与省域平衡发展呈负相关关系，这要求适当划小省级行政区域面积，增加省级行政区域数量。

6. 行政区划的优化要求管理幅度和行政层级适度，行政区划的优化须与国家政治体制和政治传统相适应，行政区划的优化须遵循法治原则，城市化的加剧要求促进城市型政区发展，行政区划多元化可以满足多层次服务需求。

7. 政府治理能力提升为行政区划的优化、各级政府管理幅度的扩大奠定了坚实的能力条件；政府职能的分化和政府职能模式的差异化可以避免行政区划优化与政府多元价值目标的冲突；经济总量的增大可以提高更多区域经济中心的经济规模水平。

8. 中国中央政府、省级政府、新省级政府、大多数的县市区政府及其所在地的公民具有推动行政区划优化的动力；将被保留的其他地级政府既不具有动力，也不具有较大阻力；将被撤销的原省会城市政府、地级政府所在地区中心城区的区政府具有一定的阻力。

四、研究的主要创新

本研究的主要创新在三个方面：

1. 视角创新。从制度需求、制度供给和制度变迁的视角探析优化行政区划的本质，从政治学、行政学视角对优化行政区划相关理论和实践问

题展开研究。

2. 方法创新。采用规范分析的方法构建行政区划优化的理论分析框架,采用实证分析、案例分析和比较分析的方法对理论分析框架进行实证检验。

3. 内容创新。一是从行政区划优化的价值目标、制约要素和推动因素三方面及其相互关系和作用机理构建优化行政区划的理论分析框架;二是从中国各省市经济协调发展程度与行政区域规模的相关关系、行政区划改革案例、其他国家行政区划的比较等角度对本项研究提出的理论框架进行实证检验;三是对中国行政区划优化的基础与条件、阻力与动力进行实证分析;四是提出增省缩省和省直管县配套改革的行动方略。

五 研究的主要不足

本研究在以下五个方面还有待深入研究:

1. 对行政区划与政治稳定、自治治理能力、行政效能等的相关性只限于定性研究,未做量化研究。

2. 对行政区划优化的动力、阻力也主要限于规范分析和定性研究,而对各相关主体的意愿、动机和动力的深入调查和实证研究不足。

3. 对中华人民共和国成立以来行政区划调整前后效果的比较研究不足。

4. 对国外行政区划模式与相关因素的关系的实证研究有待进一步深入。

5. 对较低层级的行政区划的实证研究和应用研究相对不足。

关键词: 行政区划优化;资源配置;制度创新;可持续发展

Abstract

More and more researchers have been interested in the issue of the administrative regionalization reform of China in both theoretical circles and political circles in China, since Kang You-wei, the reformer in the last years of Qing dynasty, put forward a proposition of the research on administrative regionalization reform. They have conducted a great deal of research about the historical changes, the main weakness, the necessity of reform of administrative division of China and the relations between administrative division and the ethnic minority issue, economic development, urbanization, and government function, so they have obtained quite a few research results and got to a common view about dividing the province into more provinces, reducing administrative level and for Province administrating county. Due to multiple cause, there are many insufficiencies in these researches, such as the issue about administrative division wasn't studied from the perspective of politics, administrative science and economics, though the regime that dividing a country into administrative areas is a part of political system and administrative setup, and the political factors, the economic factors, social factors that influence the optimization of administrative division and their relationships haven't drawn enough attention so that there are insufficiencies in the theoretical depth about the optimization of administrative division, and it is detrimental to push forward administrative regionalization reform of China from practical situation efficiently. It's necessary to make up a multi-disciplinary perspective, comprehensive and systematic analytical framework with some regularities about optimization of administrative division to increase the explanation strengths, instructional strengths and authoritativeness of the theory about optimization of administrative division. In view of this, it's my responsibility to make up an analytical framework about optimization of adminis-

trative division, to carry out empirical study and application study, to propose reform measure.

I The Values of the Research

The research is significant. Firstly, it contributes to enrich theory system of administrative division research. Secondly, it is conducive to quest the scientific meaning and elements of the model of optimization of administrative division to fit actual conditions in China. Thirdly, it is conducive to show the importance and urgency of optimization of administrative division in China. Finally, it is conducive to search the practical path to optimize the administrative division of China.

II The Main Ideas of the Research

This research includetheoretical model, empirical test and applied research. Firstly, It's to make up an analytical framework about optimization of administrative division. Secondly, It's an empirical test about the analytical framework of optimization of administrative division. Thirdly, it's to study some key problems to promote administrative regionalization reform of China from practical situation.

III Key Findings of the Research

Firstly, thecharacteristics of the system of provincial administrative region as formal institution and the cost-income differences among the interest subjects in the process of the reformation of the system of provincial administrative region determine that the model of compellent institutional changes combining between the higher and lower levels is an elementary path.

Secondly, enhancing administrative efficiency, Improving the ability of self-governance, promoting balanced development among regions and maintaining political stability are the value goals, inevitable demands and science benchmarks of optimization of administrative division.

Thirdly, an administrative region in accord with natural regionalization, ethnic areas or culture areas can promote administrative efficiency, which can

exacerbate interregional development gap, and vice versa.

Fourthly, the organizational elements which include the form of the state structure, the local government system and the mode of government functions, and the capacity factors which include the ability of the public administration, social capacity of self-government and the leading role of the central city, are the key factors that influence the span of control and the size of the jurisdictional area of the government in an administrative region.

Fifthly, the size of the province-level administrative regions in China shows a negative correlation with the balanced development in the province-level administrative regions in China, which requires decreasing the size of the province-level administrative regions and increasing the quantity of the province-level administrative regions.

Sixthly, the optimization of administrative division requires appropriate span of control and management level, should be compatible with its political system and traditional political culture, has to abide by law, to advance administrative region of urban function and to diversify administrative division.

Seventhly, the advancement of the ability of the public administration of China, the differentiation of government functions, the dramatic increase of the economic aggregate in China laid a solid foundation for the optimization of administrative division in China.

Eighthly, the central government, provincial-level governments, most of the governments at the county level and people in administrative areas at the county level would have the momentum to push forward administrative regionalization reform of China. The governments in provincial capital and the district governments in prefecture-level city that will be rescinded would have some resistance.

IV The Main Innovations of the Research

This research includes three main innovations. Firstly, the research perspective is innovative. In this research the optimization of administrative division is studied from the perspectives of institutional demand, institutional supply and institutional changes. Secondly, the research approach is innovative. An analyti-

cal framework about optimization of administrative division has been made up by theoretical analysis, and empirical study and application study have been carried out by empirical analysis. Thirdly, the content is innovative. The innovations are to make up an analytical framework about optimization of administrative division, to carry out empirical study and application study, to propose reform measure.

V The Main Deficiencies of the Research

There are four problems to have much room to be researched further. Firstly, the relations between the administrative division and enhancing administrative efficiency, Improving the ability of self-governance, promoting balanced development among regions, maintaining political stability hasn't been studied by quantitative research. Secondly, the research about the momentum and resistance to push forward administrative regionalization reform of China lacked a deep investigation and empirical study. Thirdly, the research about the effects of the administrative regionalization reforms in China's history should be studied further. Fourthly, the relations between the administrative division and the correlative factors awaits further quantitative research.

Keywords: Optimization of Administrative Division; Resource Allocation; System Innovation; Sustainable Development

目 录

导论	(1)
第一节 研究的背景	(1)
一 研究的缘起	(1)
二 行政区划优化问题的提出	(4)
三 理论意义与现实意义	(4)
第二节 国内外相关文献述评	(8)
一 国外研究现状	(8)
二 国内研究现状	(13)
三 综合评析	(29)
第三节 研究的思路和方法	(32)
一 研究思路	(32)
二 研究方法	(32)
三 研究过程	(33)
第四节 研究的基本假设与命题	(34)
一 研究假设	(34)
二 基本理论命题	(34)
三 核心概念界定	(35)
第五节 研究的主要内容及创新	(46)
一 研究的主要内容	(46)
二 主要创新	(47)
三 有待进一步深入研究的问题	(48)
第一章 制度供给：优化行政区划的本质分析	(49)
第一节 作为制度供给的行政区划	(49)
一 行政区划是行政管理的组织载体	(50)

二 行政区划是资源配置的产权界定	(51)
三 行政区划是公共责任的空间定位	(52)
第二节 行政区划制度的路径依赖	(53)
一 行政区划优化对国家结构形式的依赖	(54)
二 行政区划优化对人文地理环境的依赖	(55)
三 行政区划优化对经济发展路径的依赖	(57)
第三节 行政区划制度的变迁路径	(58)
一 行政区划制度的供给短缺	(59)
二 行政区划制度的诱致性变迁	(60)
三 行政区划制度的强制性变迁	(61)
本章小结	(62)
第二章 目标与制约：优化行政区划相关要素论析	(64)
第一节 优化行政区划之价值目标	(64)
一 优化行政区划的直接目标——提高行政效能	(64)
二 优化行政区划的根本目标——提升治理能力	(65)
三 优化行政区划的积极目标——推动协调发展	(67)
四 优化行政区划的消极目标——维护政治稳定	(68)
第二节 优化行政区划之制约因素	(69)
一 环境要素——考量行政区划的基本要素	(69)
二 组织要素——考量行政区划的核心要素	(72)
三 能力要素——考量行政区划的关键要素	(78)
第三节 优化行政区划之推动因素	(83)
一 经济推动	(83)
二 政治推动	(85)
三 社会推动	(86)
本章小结	(88)
第三章 作用与机理：优化行政区划之系统分析	(90)
第一节 行政区划与优化价值目标之相关关系	(90)
一 优化行政区划与提升行政效能	(90)
二 优化行政区划与推动协调发展	(92)
三 优化行政区划与提升治理能力	(94)

四 优化行政区划与维护政治稳定	(95)
第二节 行政区划与各制约要素之作用机理	(96)
一 环境要素与行政区划及其优化目标之辩证关系	(97)
二 组织要素与行政区划及其优化目标之辩证关系	(98)
三 能力要素与行政区划及其优化目标之辩证关系	(105)
第三节 优化行政区划各相关要素之综合分析	(109)
一 环境、组织、能力三大制约要素之间的关系	(110)
二 环境、组织、能力三大制约要素与管理幅度的关系	(110)
三 环境、组织、能力三大制约要素与管辖面积的关系	(111)
四 管辖面积与行政区划优化目标的关系	(111)
本章小结	(112)
第四章 问题与反思：优化中国行政区划之必要性分析	(115)
第一节 历史回溯——现行行政区划的问题及成因分析	(115)
一 中国现行行政区划存在的问题	(115)
二 中国省级、市级、县级行政区划的历史沿革	(122)
三 现行行政区划形成的主要影响因素分析	(124)
第二节 实证检验——行政区划对经济协调发展的影响分析	(130)
一 行政区划对经济协调发展的影响分析的研究思路	(130)
二 关于区域经济不平衡发展研究的现状及启示	(131)
三 行政区域规模与省域经济不平衡发展相关指标的选取	(133)
四 结论	(146)
第三节 案例分析——行政区划改革的成败论析	(147)
一 重庆直辖步入经济社会发展快车道	(147)
二 海南建省推动国际旅游岛快速发展	(149)
三 撤销西康省川西藏区更趋边缘化	(150)
四 重庆市“万盛事件”折射撤并区县教训	(150)
五 研究结论	(152)
本章小结	(152)
第五章 比较与借鉴：若干主要国家行政区划现状及影响因素	
考察	(154)
第一节 若干主要国家行政区划现状比较	(154)

一 若干主要国家的选取标准	(154)
二 若干主要国家行政区划现状比较	(155)
三 结论	(159)
第二节 若干主要国家行政区划形成的主要影响因素分析	(160)
一 国家发展历史对行政区划的深刻影响	(160)
二 国家结构形式和地方政府体系对行政区划的深刻影响 ...	(164)
三 经济社会发展的政府职能需求对行政区划的深刻影响 ...	(166)
四 治理能力对行政区划形成客观制约	(171)
第三节 若干主要国家行政区划发展史对中国行政区划改革的 启示	(173)
一 行政区划的优化要求管理幅度和行政层级适度	(173)
二 行政区划的优化须与国家政治体制和政治传统相适应 ...	(176)
三 行政区划的优化须遵循法治原则	(177)
四 城市化的加剧要求促进城市型政区发展	(178)
五 行政区划多元化以满足不同大小区域多层次服务需求 ...	(179)
本章小结	(180)
第六章 基础与条件：优化中国行政区划之可行性审视	(182)
第一节 政府能力提升推动行政区划的优化	(182)
一 政府执政合法性增强	(183)
二 政府利益整合能力提升	(184)
三 政府危机治理能力提升	(185)
四 依法治国和依法行政能力提升	(186)
五 政府能力提升奠定扩大管理幅度的成熟条件	(187)
六 政府职能分化推进行政区划的优化	(188)
第二节 经济快速发展推进行政区划的优化	(191)
一 区域经济中心的增多对规模效应的可能影响	(191)
二 经济总量和财政保障能力的大幅提升	(192)
三 财政保障能力提升有利于行政区划的优化	(195)
第三节 社会事业建设推进行政区划的优化	(196)
一 中国邮政电信业发展为管理幅度的扩大奠定条件	(196)
二 中国交通运输业发展为管理幅度的扩大奠定条件	(198)

三 信息交通改善奠定行政区划优化的技术条件	(201)
本章小结	(201)
第七章 主体与动力：优化中国行政区划之利益分析	(203)
第一节 省直管县减少行政层级的效益分析	(203)
一 市管县体制的弊端日益显露	(204)
二 省直管县体制改革逐步展开	(205)
三 省直管县减少行政层级的效益分析——以重庆市为例 ...	(207)
四 省直管县减少行政层级对相关公务员职业发展的影响 分析	(210)
第二节 优化行政区划相关主体之损益分析	(211)
一 中央政府	(211)
二 省级政府	(214)
三 原省会城市政府	(214)
四 原省域内地级市政府	(215)
五 新省域内升格为省政府的地级（或副省级）市政府	(215)
六 新省域内的其他地级市政府	(216)
七 县市区级政府	(217)
第三节 优化行政区划之动力机制	(217)
一 群体动力理论	(217)
二 行政区划优化相关利益主体的动力、阻力分析	(218)
三 行政区划优化的动力、阻力比较	(221)
本章小结	(223)
第八章 路径与对策：优化中国行政区划之行动方略	(224)
第一节 省级行政区划与省直管县配套改革的现实要求	(224)
一 多数省区面积过大、管理层次过多是中国行政区划最突出 问题	(224)
二 缩省增省、分省减层是社会各界的呼声	(225)
三 分省减层优化路径是现实的必然选择	(227)
第二节 省级行政区划与省直管县配套改革的总体思路	(237)
一 省级行政区划与省直管县配套改革的基本原则	(237)
二 增加省级行政区域的主要依据和标准	(238)

三 省级行政区划与省直管县配套改革的政府调整思路	(240)
四 省级行政区划与省直管县配套改革相关公务员分流 思路	(242)
五 推进省级行政区划与省直管县配套改革的风险防范	(242)
第三节 省级行政区划与省直管县配套改革的实施策略	(243)
一 全国统一整体规划,分块(省、市、区)分步推进	(244)
二 建新省与地(市)县脱钩先后推进	(244)
三 保持县(区、市)区划不变,坚持区域整体调整	(245)
四 缓步撤销地(市)级政府下辖的区政府	(245)
五 推进行政管理职能模式差别化建构	(246)
本章小结	(246)
参考文献	(247)
致谢	(260)