

新型城镇化进程中的行政层级 与行政区划改革研究

冯俏彬 安森东 等著

Research on the Reform of
China's Administrative Level and
Division in the Process of Urbanization



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

新型城镇化进程中的 行政层级与行政区划改革研究

冯俏彬 安森东 等著

 商务印书馆
The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化进程中的行政层级与行政区划改革研究 /
冯俏彬等著. —北京: 商务印书馆, 2015
ISBN 978 - 7 - 100 - 11719 - 7

I. ①新… II. ①冯… 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(2015)第256952号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

新型城镇化进程中的行政层级与行政区划改革研究

冯俏彬 安森东 等著

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
三 河 市 尚 艺 印 装 有 限 公 司 印 刷
ISBN 978 - 7 - 100 - 11719 - 7

2015年11月第1版 开本 710×1000 1/16
2015年11月北京第1次印刷 印张 14

定价: 50.00 元

本书各章作者

总 撰	冯俏彬
第 一 章	安森东
第 二 章	水名岳
第 三 章	杨志荣
第 四 章	安森东
第 五 章	刘 铮
第 六 章	张占斌、张国华
第 七 章	冯俏彬
第 八 章	王瑞军
第 九 章	孙志远
第 十 章	陈家浩
第十一章	冯俏彬

序 言

党的十八大报告提出，要“深化行政体制”，并明确提出“优化行政层级和行政区划设置，有条件的地方可探索省直接管理县（市）改革，深化乡镇行政体制改革”。这是着眼于党和国家事业发展全局，全面推进改革，完善和发展中国特色社会主义道路，全面建成小康社会而做出的重要决策部署。

行政体制是国家体制的重要组成部分。深化行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。改革开放以来，我国经济社会发生了广泛而深刻的变化，与此相适应，我国行政体制改革也取得了重要进展。但总的来看，现行行政体制与经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制之间还不完全适应，包括中央与地方之间的权责划分不尽合理、行政层级多、行政区划设置不合理等，需要进行深入研究，为党和政府决策提供咨询建议。

国家行政学院是行政体制改革研究的重要力量，多年来在推动政府职能转变、简政放权、推进“省直管县”等方面，提出过许多重要而有价值的建议，产生了积极的影响。近年来，国家行政学院经济学教研部有关人员受中国国际经济交流中心委托，针对新时期我国行政层级与行政区划问题进行了比较全面的研究，取得了预期成果，并将研究成果汇集成书，作为研究成果的转化形式，这是应当予以大力支持的。

我认为，本书主要有以下几个方面的特点：

一是创新性。古往今来，影响我国行政层级与行政区划的因素是多方面、多角度的，并且处于不断发展变化之中。本书在对影响我国行政层级和行政区划进行历史考察的基础上，基于对中国经济社会发展、特别是新型城镇化的趋势分析，认为当代影响和推动行政层级和行政区划发展的最大因素，是改革开放以来我国史无前例的、规模巨大的城镇化进程。这一判断是符合当代中国实际情况的，对当前行政层级和行政区划中许多问题的解释很有穿透力，也很有

针对性和说服力。可以说,从“经济基础决定上层建筑”这一角度深入研究行政层级与行政区划问题,是本书最鲜明的一个亮点,有助于丰富理论基础、凝聚改革共识。

二是借鉴性。“他山之石,可以攻玉”。比较而言,西方一些发达国家已基本走完了工业化和城市化历程,它们在这一过程中调整优化行政层级与行政区划的做法,对我国有一定的研究借鉴意义。本书选择了世界上几个大国进行比较研究,从中发现了不少有益的启示。如法国的“大区”制、英国的地方自治、美国和加拿大的大都市区改革等,都在某种程度上折射出我国经济社会发展特定阶段给行政区划调整提出的客观要求。这对于探寻相关问题的解决思路,形成可行的政策措施有一定的启示借鉴作用。

三是全面性。我国现有中央、省、市、县、乡五个政府层级。本书分别对省、市、县、乡进行了比较全面的研究,并提出了一些相应的改革建议。在省一级行政区划改革中,提出了不同的改革方案。在“县改市”问题上,认为可先将一些经济强县纳入改革范围,并提出了“新设市”的若干标准。在“省直管县”问题上,专门研究了其中的司法体制改革问题。在乡镇行政体制改革上,提出了一方面要将一些经济强镇设为市,另一方面通过综合行政体制改革加强公共服务与社会管理职能,强化基层治理。这些都是针对行政层级与行政区划改革中的现实问题得出的研究结论,有一定的决策参考价值。

四是前瞻性。随着我国城镇化进程的加快,一系列区域性公共问题随之产生,如“行政区经济”、区域基础设施建设与管理、区域环境生态建设与保护、应急处置协作、流域水污染防控以及基本公共服务均等化等,需要加强区域协作,打破行政分割的藩篱。本书前瞻性地研究了跨区域行政体制的问题,提出成功运作区域协作机制的几个关键方面,有约束力的法律或制度,有联通上下左右专职机构,有推进协作的系列政策工具,有平衡各方利益的区域公共财政等,颇有见地。

合理、协调的行政层级和行政区划是国家行政管理的重要基础,是国家行政权力顺畅、高效运行的重要条件。要通过推进相关改革,合理确定中央与地方政府的权利与责任范围,科学界定省以下不同层级地方政府职能与权责关系,充分发挥中央与地方“两个积极性”。要按照有利于促进科学发展、有利

于优化配置资源、有利于提高社会管理水平和更好提供公共服务的原则，合理调整行政区划。要有区别地、适当地简化行政管理层级，适时调整行政区划的规模和管理幅度，促使行政体制与政治体制、经济体制、文化体制和社会体制、生态文明体制之间相协调。

优化行政层级与行政区划设置是一个大问题，具有高度的综合性和复杂性，需要从不同学科、不同角度进行深入研究。同时，这方面改革又相当敏感，涉及各方面利益调整，既要积极又要稳妥推进。希望作者“百尺竿头，更进一步”，继续深入学习科学理论，广泛进行调查研究，为推动行政体制改革、优化行政层级和行政区划提出更高质量的智力支持和科研成果，为完善和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，做出自己的努力。

是为序。

魏礼群

2014年12月10日

目 录

导 言	1
第一章 我国行政层级与行政区划的历史沿革	3
一、我国历代行政疆域和行政区划的历史沿革	3
二、新中国成立后我国行政区划与行政层级的历史沿革	6
三、我国行政区划与行政层级演进的主要规律	13
第二章 城镇化对行政层级与行政区划改革的新挑战	21
一、改革开放以来我国城镇化进程与发展态势	21
二、城镇化进程对现行行政区划与行政层级的六大挑战	24
三、城镇化与行政区划、层级之间的内在机理分析	27
第三章 几个大国行政层级与行政区划的比较研究	30
一、法国：行政区划改革“大区”的设立	30
二、英国：地方自治的典范	33
三、美国：大都市区多中心体制与一体化改革	36

四、加拿大：重组大都市区改革的典范	42
五、大国行政区划和行政层级改革对我国的启示和借鉴	46
第四章 我国省级行政区划改革研究	52
一、我国省级行政区划现状分析	52
二、我国省级行政区划存在的主要问题	57
三、我国省级行政区划改革应遵循的基本原则	58
四、我国省级行政区划改革的政策建议	61
第五章 计划单列市改革研究	68
一、计划单列的历史沿革	68
二、城镇化进程中计划单列市面临的主要问题	73
三、改革计划单列市的政策建议	76
第六章 新设市问题研究——以中西部经济强县为例	80
一、改革开放以来我国“市”一级的历史沿革	80
二、经济强县率先设市的必要性与迫切性分析	83
三、中西部地区经济强县评价原则	86
四、中西部经济强县评价方法	87
五、中西部地区经济强县分布	88
六、中西部地区经济强县设市标准	90
第七章 省直管县中的司法体制改革创新研究	93
一、现行司法体制基本情况	94
二、省直管县对现行司法体制的影响	97
三、省直管县司法体制的路径选择	102
四、深化省管县司法体制改革的保障要求	107

第八章	构建动态调整的县级行政区等次体系	112
一、	城镇化发展使县级行政区改革迫在眉睫	112
二、	主要理论建议评述	116
三、	日美借鉴：城镇结构、数量处于动态变化之中	118
四、	县级行政区等次划分传统	123
五、	动态调整的县级行政区等次体系设想	133
第九章	乡镇行政体制改革研究	141
一、	从历史角度思考乡镇行政体制改革	141
二、	新型城镇化对乡镇行政体制的影响	153
三、	经济发达乡镇的行政体制改革	156
四、	人口城镇化对乡镇行政体制的影响	157
五、	城镇化背景下乡镇行政体制中的问题	159
六、	城镇化进程中优化乡镇行政体制的建议	167
第十章	跨区域行政体制研究	173
一、	已有的研究综述	173
二、	区域公共问题：概念与特征	175
三、	改革开放以来我国区域协作机制的创新实践	177
四、	目前区域协作机制存在的不足之处	181
五、	区域协作机制的国际经验	183
六、	创新我国跨区域行政管理体制	189
第十一章	结语：适应新型城镇化进程 优化行政层级与行政区划	195
一、	谨慎划小省级区域，增加省级行政区	195
二、	积极推进“县改市”、“镇改市”	196

三、深入推进省直管县改革	198
四、深化乡镇综合体制改革	199
五、创新跨区域行政体制	201
参考文献	203
后 记	210

导 言

党的十八大报告提出：“优化行政层级和行政区划设置，有条件的地方可探索省直接管理县（市）改革，深化乡镇行政体制改革。”党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“优化行政区划设置，有条件的地方探索推进省直接管理县（市）体制改革”、“健全城乡发展一体化体制机制”。如何在新形势下优化调整现行行政层级与行政区划，以适应改革开放三十多年以来经济社会方面发生的重大变化，并为实现“双百”目标和中华民族复兴的伟大“中国梦”构筑坚实的基础，是一个迫切需要研究的重大课题。

行政层级与行政区划是国家权力结构的空间投射，是国家政治体制、行政管理的重要组成部分，涉及政治、经济、行政、文化、历史、地理、民族、国家安全等多个领域，牵涉到国家统一、中央与地方之间权力划分、民族团结稳定、行政成本与效率等一系列重大问题，十分复杂敏感。在我国漫长的古代时期，影响行政层级与行政区划的主要原因有两个，一是自然地理因素，即根据大江大河、崇山峻岭等形成的自然边界，这就是区划问题上的所谓“山川形便”原则；二是政治需要，即越过自然地理边界的束缚，有意混杂民族、风俗甚至地理，形成你中有我、我中有你，相互制约、相互牵制的格局。这就是区划问题上的所谓“犬牙相入”原则。此外，根据不同时期的不同需要，军事原因、民族自治、外交便捷等都可能对局部的行政区划产生影响。但总体而言，在传统中国，行政层级与行政区划问题更多是从中央政府的有效统治角度所做出的自上而下的政治安排。到了计划经济时期，由于我国总体上实行赶超战略，需要最大限度地调动和集中全社会资源，为此逐渐建立了从中央到省、市、县、乡的五级政府，国家对社会进行全面管理与控制，政治因素仍然在行政层级和行政区划上发挥着最为重要的决定作用。改革开放以来，中国社会纵

向控制、横向流动严格缓慢的特征逐渐被打破，社会扁平化特征加强，社会流动性极大增加。特别是随着工业化的加速，大量人口从农村迁移到城市、昔日的“乡村中国”正在变成“城市中国”。1978年，我国城镇人口为17245万人，农村人口总数为79014万人，城市化率仅为10%左右。到2011年，我国城镇人口总数为69078.63万人，农村人口总数为65656.37万人，城市化率提高到51%，城镇人口总数首次超过农村人口。到2013年，我国居住在城市的人口总数已达7亿人左右，城市化率提高到53.72%。这一“数千年来未有之大变局”所带来的冲击，正深刻地改变着中国社会的面貌，也对我国行政层级与行政区划提出了新的挑战。

改革开放以来，随着工业化、城市化的飞速发展，我国行政体制也相应地进行了一些调整，如上个世纪八九十年代的“县改市”浪潮；进入21世纪后，各地围绕“省直管县”进行了一系列试点改革；不少地方大力推行了“县改区”、“镇改区”，都可视为在不同程度上推动行政体制与经济基础相互适应的探求与试验。但总体而言，现行行政层级与行政区划与剧烈变化的经济社会基础之间的矛盾更加突出一些，诸多方面表现出两者很不相适应。一是行政层级过多，我国现有中央、省、市、县、乡五级政府，是世界上行政层级最多的国家。二是行政区划不合理，有些省级行政区规模过大，有些又过小，还有些政区边界割裂自然地理、民族风俗等内在联系，很不利于国土整治和自然生态保护。三是与城镇化发展的要求不相适应，一些经济发达地区，小城镇发展迅速，“半城镇化”现象及由此带来的区域管理问题突出。四是“行政区经济”现象突出，城市之间缺乏协作，行政区界限演变成成为区域经济联系和一体化的巨大障碍。五是地域型政区和城镇型政区混淆，城镇型政区发育不良，不利于城乡一体化发展。所有这些问题，都需要分门别类地进行深入研究，并提出相应的解决之道。

第一章

我国行政层级与行政区划的历史沿革

行政区划是国家为了进行分级管理而实行的国土和政治、行政权力的划分。在不同区域内,为确保各级地方国家机构能顺利实现各种职能而建立的不同级别政权机构,这是行政区划的空间标志。行政区划不仅是中央统治和管理地方的有效手段,也是地方与中央分权的重要形式。可以说,行政区划是国家政权建设和行政管理的重要手段,是国家行政管理制度的空间安排,是国家权益的地方配置,^①某种程度上可以视为国家结构形式的空间投影,具有管理和空间的双重属性。^②历史地看,它是国家发展到一定阶段的产物,而且随着国家的发展而不断演化。中国的行政区划和行政层级在很多方面继承了传统遗产,同时又与时俱进地进行着调整与修正。

一、我国历代行政疆域和行政区划的历史沿革

(一) 我国历代行政疆域的演进

秦是中国历史上一个极为重要的朝代,建立了历史上第一个统一的中央集权制国家,北伐匈奴南平百越。西汉是一个锐意进取、开疆扩土的王朝。尤其是设置了西域都护府,将西域纳入了中国版图,其意义尤为重大。北方强大的

① 马春笋、张可云:《我国行政区划基本问题与走向探讨》,《中国行政管理》,2009年第3期,第41页。

② 罗震东:《改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势》,《城市问题》,2008年第6期,第77页。

匈奴与西汉争战不息，并最终被西汉所击败。三国时期的魏、蜀、吴三国加起来基本上就是东汉的面积。曹魏继承了东汉在西域的统治设置了西域长史府。在北方，鲜卑崛起对后来的中国产生了重大影响。西晋结束了三国鼎立的局面重新统一了中国，其统一时间仅仅维持了 51 年。西晋的版图实际上就是三国合一的面积，既没有开疆扩土，也没有版图收缩。西晋腐朽的制度导致了“八王之乱”，加之对鲜卑等游牧民族没有加以防范，使之深入其境内，更是加速了西晋的灭亡。东晋十六国时期，期间，汉族的东晋政权全线南缩。在黄河流域，各少数民族政权互相混战，使北方长期陷入分裂状态。前秦一度统一北方与东晋形成南北对峙之势。后因淝水之战中败于东晋，统治瓦解，使北方再度分裂。在西域和青藏高原以及匈奴故地，此时并无强大政权。南北朝时期，此间，东魏和西魏分别被北齐和北周所取代，取代南梁的南陈则是南朝中最小的一个王朝。在北方的突厥灭掉了柔然，降服了高昌、龟兹等部，建立了强大的突厥汗国，对中原王朝构成了严重威胁。隋唐时期，隋结束了南北朝的分裂，重新统一了中国，不过没有使西域各部臣服。在北方的突厥则分裂成东西两部。东突厥与隋时有战争，最终被隋所击败。在东北和西南虽然有一些松散的游牧民族部落如室韦、契丹等，但对中央政权构不成威胁。唐时期，疆域共有三次显著变化。唐朝的强大，尤其是其西部和北部疆域的扩张已经超越了以往的任何一朝代。唐朝期间，在青藏高原，吐蕃王朝崛起，东北尚无强大政权，不久之后便并入大唐版图。辽宋夏金元时期，北宋结束了五代十国的分裂局面，却没能收复幽云十六州，与辽形成南北对峙局面。期间，还有西夏与大理政权并存。在中国的主要王朝中，宋朝的面积是最小的一个，不仅比唐大为收缩，而且还不及辽的面积，北宋在疆域开拓中毫无作为。南宋的汉族政权退守江南经营半壁河山，金政权也无力南进。期间，契丹族建立的西辽、党项族建立的西夏政权，以及吐蕃诸部都相对平和。此时，蒙古已经崛起，不久扫平诸强，建立规模空前的蒙古帝国。元时期是中国历史上版图最为广阔的时期。除元朝本土以外，还有四大汗国，即钦察汗国、窝阔台汗国、察合台汗国、伊利汗国。四大汗国名义上听从元朝皇帝，实际上各自为政。明清时期，与元相比，明的疆域大为收缩。不过，明继承了元在东北和青藏

高原的版图。元朝残余势力退居蒙古高原后分裂为瓦剌和鞑靼两部，对明朝形成了巨大威胁。清末版图较清前期大为收缩，东北库页岛、外兴安岭等地以及新疆伊犁以西尽归沙俄所有；帕米尔高原成为中俄待议地区，而东海沿海的台澎地区此时已被日本割占。

（二）行政区划的演进

秦至民国时期，中国一级政区的设置有：郡、封国、州、道、方镇、路、行省、布政使司、省等；一级政区所辖区有：县、道、邑、侯国、郡、封国、路、州、府、军、监、道等（详见表 1.1）。县级政区的数量在 1000—2200 个之间波动，其中绝大部分时间在 1000—1500 个之间波动（详见表 1.2）。

表1.1 中国历代一级政区设置及一级政区所辖政区的演变

时期	一级政区设置	一级政区所辖政区
秦	郡	县、道
两汉前期	州	县、道、邑、侯国
两汉后期	州	郡、封国
魏晋南北朝	州（郡）	郡、封国
隋、唐前期	道	县
唐后期、五代	道	州、府
宋	路	府、州、军、监
元	行中书省	路、府、州
明	布政使司	府、州
清	· 省	府
民国	省	道

资料来源：根据相关史料整理

表1.2 中国历代县级政区的变动情况（单位：个）

项目 朝代	标准年代	县数	县级政区数量
秦		约1000	
西汉	公元前8年前后	1314	1587
东汉	公元140年		1180
三国	262年	约1144	
西晋		1232	
南北朝	580年	约1724	
隋	609年	1245	
唐	740年	1573	
北宋	1102年	1234	1297
元	1330年	1127	1131
明	1582年	1138	1427
清（1）	1783年	1290	1442
清（2）	1820年	1455	1549
中华民国	1947年	2016	2189

资料来源：刘君德等编著：《中外行政区划比较研究》，华东师范大学出版社，2003年，第195页

二、新中国成立后我国行政区划与行政层级的历史沿革

（一）新中国成立后我国行政区划与行政层级调整的阶段划分

第一阶段为基本体制形成时期（1949—1954）：实行大行政区—省—县—乡四级制。其中，1948年中央设置了大行政区作为最高一级地方政府；为强化中央集权，1952年大行政区变成中央的派出机关。该阶段省级政府的数量发生了很大变化，从1949年的52个减少到1954年底的30个。同时，建立乡（行政村）人民政府，缩小乡（行政村）的范围。另外，行署和区公所分别作为省和县的派出机构而存在。凡此种种，奠定了新中国地方行政区划和地方政府结构