

广东省行政区划研究会编

沿海地带行政
区划研究

中山大学出版社

沿海地带行政区划研究

广东省行政区划研究会 编

中山大学出版社

沿海地带行政区划研究

广东省行政区划研究会 编

责任编辑：李文 谢广

*

中山大学出版社出版发行

（广州中山大学内）

广州红旗印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 11.5印张 28万字

1993年2月第1版 1993年2月第1次印刷

印数：1—3000

登记证号（粤）第11号

ISBN 7—306—00678—9

K·91 定价：13.8元

序

李纯昆

经济特区和对外开放地带在我国对外开放的总体格局中，在社会主义现代化建设中居于重要的战略地位。党的十四大总结我国对外开放的经验指出：兴办经济特区和沿海对外开放地带是对外开放的重大步骤，是利用国外资金、技术、管理经验来发展社会主义经济的崭新试验，它有力地推动了全国的改革开放和经济建设。改革开放以来，广东先后设立深圳、珠海、汕头3个经济特区，广州、湛江2个沿海开放城市，黄埔、大亚湾2个经济开发区，佛山、江门等沿海开放区。改革开放14年来，广东经济获得了持续高速的发展，国内生产总值以1978年的184.73亿元增加到1991年的1780.56亿元，平均每年增长12.6%；人均国民收入由319元增加到2188元，年递增10.1%；财政收入从39.46亿元增加到177.35亿元，平均每年增长12.3%。这一时期，广东改变了1978年以前经济发展落后于全国平均水平的状况，主要经济总量指标平均增速高于全国同期三四个百分点，比亚洲“四小龙”的增长速度还快。为充分发挥广东在对外开放方面的独特优势和巨大潜力，在小平同志南巡谈话精神鼓舞下，省委、省政府又争取中央批准，新设

立了惠州大亚湾和广州南沙两个经济技术开发区，韶关、河源、梅州三市也列入沿海开放区。现在广东已有 3 个经济特区、24 个沿海开放城市、4 个经济技术开发区，所有的市都列入沿海开放区，初步形成了多层次、多形式的对外开放格局，这对广东加速经济发展，争取 20 年基本实现现代化，无疑是有巨大意义的。

行政区划属于上层建筑，它是为经济基础服务的。改革开放以来，我们本着为经济建设服务，为改革开放服务的原则，进行了调整：在经济较发达的地方撤销了乡建制，改设镇建制，使大拟小城镇享受到卫星镇的优惠政策；改革了地区行署管理县的体制，实行全省市管县的体制，加强了分类指导，发挥了城市的辐射作用，促进了人才、资金、技术等方面的外引内联；勘定了海涂行政界线，使海岛和海滩涂资源得以比较合理的分配和利用等等。这些对促进广东改革开放和现代化建设都发挥了应有的作用。

党的十四大提出了我国 90 年代改革和建设的主要任务，要求广东力争 20 年基本实现现代化。行政区划工作无疑要为我省争取 20 年基本实现现代化服务。我们的初步构思是：第一，制定与现代化建设相适应的行政区划发展战略。我们的立足点是以珠江三角洲为重点，与东西两翼腾飞相配合，以大鹏展翅之势，带动全省七个经济区域全面发展。对已经不再适应生产力发展的一部分县建制，抓紧撤县设市；对基本上达到建镇条件的乡，及时做好撤乡改镇工作，使我省形成大、中、小城市协调发展的局面，推动城镇建设和市场经济的发育、完善，促进生产力的进一步发展。第二，探索新的城市管理体制。目前珠江三角洲和沿海开放地

带的小城镇已形成城市群体，有的地域已不满足市管县或市代管市的体制。根据党的十四大关于解放思想，加快改革开放和现代化建设步伐的精神，我们拟选择珠江三角洲开展都市化模式的研究和试点，为行政区划体制改革寻找一条出路。第三，大力搞好勘界工作。随着改革开放和生产的发展，边界纠纷日益增加，为促进资源的合理配置和合理开发，近几年我省基本上完成了市际海滩涂行政界线的勘定工作。我们要继续抓紧勘定市内各县（区）之间的海涂行政界线，并且尽快地铺开陆地行政界线的勘定工作，促进边界的安宁，为边界两侧创造良好的社会主义建设环境。第四，建立行政区划调整的科学决策制度，行政区划是关系到国家行政管理和现代化建设顺利进行的重要工作。根据党的十四大关于实行决策科学化、民主化的要求，今后行政区划的调整变更，要坚持国务院的历来规定，认真听取群众的意见，对于涉及撤县设市等重大变更，要充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，请专家进行论证，保证决策合理、合法，务使每次调整变动都能促进生产建设，防止可能产生的消极作用，克服决策的盲目性。第五，要培训行政区划工作干部，除了把行政区划法规纳入民政法规学习内容外，还要专门举办行政区划干部的培训班，提高每个干部的政治和业务素质，以保证我省行政区划工作逐步实现科学化、民主化、法制化和规范化。

1992年7月，民政部和广东省民政厅联合在我省召开了首次全国经济特区和沿海开放地带行政区划研讨会，来自北京、上海、浙江、山东、山西和我省科研单位及大专院校的专家学者以及实际工作者共80多人参加了会议。与会同志根

据小平同志南巡谈话精神，认真探索经济特区和沿海开放地带行政区划工作的规律性和发展趋势，研究行政区划如何为经济建设服务，为改革开放服务，如何顺应历史的大潮，促进我国行政区划工作的科学化、规范化、法制化，如何加快行政区划改革的进程，以逐步建立适应经济特区和沿海地带开放发展的行政区划格局和运行机制。来自各地的专家、学者和实际工作者热烈发言，发表了许多有价值的见解和意见。现广东省行政区划研究会把会议的论文汇编成册，以供各地参考。我们祝愿这次会议的成就能在全国各地开花结果。广东省的同志更应当虚心学习全国专家、学者和同仁的学术成果，借鉴他们的经验，加快我省行政区划改革的步伐，为国民经济的腾飞作出更大的贡献。

（作序者是广东省民政厅厅长）

目 录

序	李纯昆 (1)
要认真研究全国经济特区和沿海对外开放地	
带行政区划问题	阎明复 (1)
有关行政区划的几个理论认识问题	胡序威 (5)
中国行政区划改革目标的分区到位与宏观思	
考	张文范 (12)
行政区划必须为改革开放服务	许国策 (31)
我国沿海对外开放地带行政区划模式的探	
讨	马永立 (37)
我国沿海城市经济技术开发区类型、行政区	
划和行政管理体制初探	刘君德 舒 庆 (57)
城市设置问题初探	蔡人群 (72)
要认真研究经济特区和沿海对外开放地带行	
政区划的规律性	卢窝权 (80)
改革开放与加强行政区划管理和法制建设 ..	黄献清 (82)
建立科学的城市行政体系的问题思考	杨 姗 (88)
对经济特区行政建制问题的探讨	韩 俨 (95)
中国开放行政区划论	黎 熙 (107)
经济特区、新开发区城市行政区划初探	张树人 (116)
江苏省经济技术开发区的行政管理与行政区	
划	储胜金 (123)
上海经济技术开发区行政区划与行政管理体	
制初步研究 ..	刘君德 舒 庆 张永康 许红梅 (135)

上海市行政区划设想	张永康 许红梅 (149)
改革行政区划体制 促进浦东新区开发开放	
..... 刘君德 汤建中 张永康 (171)	
江汉平原城市群初步研究	高建洲 (193)
广东沿海经济开放地带城市化问题研究	徐君亮 (200)
广东经济特区及沿海开放地带历史沿革及发展趋	
势	李禄增 (212)
略论广东政区演变与沿海地带开发	陈敬堂 (219)
有关广东省行政区划问题几点看法	杜启铭 (237)
广东经济特区和沿海开放地带设市问题初探	
..... 陈铭勋 (247)	
迅速形成珠江三角洲城市群	邓文初 (257)
广东城市发展和设市的回顾与展望	房庆方 (264)
江会圩城的相互关系	魏清泉 林飞鸣 (268)
论秦汉时代徐闻、合浦、番禺在我国对外贸	
易中的地位	陈代光 (279)
关于制定广东经济特区与沿海对外开放地	
带行政区划战略的几点建议	王 文 (295)
广东沿海地带城市化研究	曹洪斌 (313)
汕尾建设经济特区初论	
..... 汕尾市人民政府经济研究室 (326)	
国外大城市区域行政区划研究	刘君德 舒 庆 (333)
对全国经济特区和沿海对外开放地带行政	
划问题研讨的建议	张文范 (348)
对经济特区和沿海对外开放地带	
行政区划的研讨很重要	陈 方 (357)

要认真研究全国经济特区和沿海对外开放地带行政区划问题

阎明复

中共中央最近明确指出，抓紧有利时机，加快改革开放步伐，力争经济更好更快地上一个新台阶，是当前全党的战略任务。全党要以邓小平同志视察南方的重要谈话精神为指导，进一步解放思想，振奋精神，真抓实干，鼓实劲而不鼓虚劲，大胆而又过细地工作，齐心协力地办好几件大事，走出一条既有高的速度又有好的效益的国民经济发展路子。我们在这种形势下对全国经济特区和沿海开放地带行政区划问题进行研讨，其目的就是总结交流沿海地带特别是经济特区、经济技术开发区行政区划工作的经验，探讨行政区划如何贯彻落实中共中央2号文件和4号文件精神，妥善处理沿海地带对外开放和经济发展过程亟待解决的行政区划问题，适应加大改革开放步子的需要，更好地为经济建设和改革开放服务，为下一步沿江、沿边乃至整个中国对外开放提供行政区划改革的成功模式。希望各位专家学者和有实践经验的同志本着改革的精神，解放思想，为行政区划决策的科学化、民主化，为促进经济特区、沿海对外开放地带乃至全国的经济发展献计献策。

行政区划是一个国家进行行政管理的基本手段，是政权建设的基础和重要组成部分，是关系到国家长治久安的一项

国家大政，在国家政治经济活动和人民生活中占有十分重要的地位。行政区划从政治体制和行政管理体制等方面影响、制约经济体制和经济活动形式，影响区域经济的形成和发展，影响资源的开发和国家的管理使用，影响城市及生产力合理布局，在调整经济结构，促进区域商品经济的发育和发展等方面，行政区划更有着不可低估的作用。

党中央最近指出，改革开放以来，逐步形成的包括经济特区、沿海对外开放城市、沿海经济开放区的沿海对外开放地带，已成为我国经济最活跃、实力最雄厚的地区，必须不失时机地进一步扩大对外开放，使我国对外经济技术合作与交流更快地上一个新台阶：以上海浦东开发为龙头，进一步开放长江沿岸城市；逐步开放沿边城市，形成周边对外开放格局；继续办好经济特区、经济技术开发区，在经济特区及鲁、浙、苏、闽各选一港口城市建立保税区，加强对内地的联合和辐射；加快内陆省、区对外开放步伐，对内陆省会、首府在吸引外商投资项目上实行沿海开放城市的政策；扩大对外开放领域，拓宽利用外资形式；抓紧洋浦开发，加快广东省的发展步伐，力争20年赶上亚洲“四小龙”。

邓小平同志年初视察南方时明确提出，改革开放的步子要大一些、快一些，要大胆地试、大胆地闯。江泽民同志在中央党校讲话中，要求全国努力建立一个新型的社会主义经济体制，并对政治体制进行改革，明确指出，进行个别的、小的调整是达不到解放生产力的目的的。所有这一切标志着我国的改革开放进入了一个新的阶段。

革命是解放生产力，改革也是解放生产力，行政区划作为国家行政管理和宏观经济管理的重要手段之一，如何顺应

当前改革开放的大潮，为进一步解放和发展生产力服务，已成为摆在我们面前的重大课题。实践证明，传统的被动应付式的行政区划工作方式已不能适应新形势的需要。要从根本上改变这种状况，就必须解放思想，勇于开拓，敢于创新，加强行政区划战略研究，从宏观上构思行政区划改革总体框架，对看准的方向，在周密筹划的基础上，要敢于试点，敢于推广。

随着改革的不断深化、对外开放的进一步扩大，对行政区划提出了一系列新的课题，也为我们搞好行政区划改革提供了良好的机遇。行政区划要适应新形势发展的需要，从行政管理体制上促进国家的长治久安，不断增强国家的凝聚力和地方各级政权的活力，发挥各族人民参与和管理国家行政事务的积极性和创造性，为生产力的解放和进一步发展服务，为改革开放服务。

一是撤县设市数量适当增加；二是重点做好长江三角洲、珠江三角洲两大城市群的设市体系研究和规划，有计划、分阶段地注重京津唐、辽宁半岛、胶东半岛设市城市的体制研究；三是原则上对国家级沿海、沿江港口、边境口岸，或具有一定规模、有长远发展前景的口岸，采取特殊政策，积极支持设市；四是为了便于统一规划和管理，增强经济实力，形成城市规模，对沿海、沿江、沿边地带的行政区划进行适当的调整；五是加强对长江三角洲、珠江三角洲等城市群行政区划的战略研究。

行政区划改革涉及方方面面，是牵一发动全身的大事，既胆子要大，又步子要稳，工作要细，以是否有利于国家生产力发展，是否有利于综合国力的增强，是否有利于人民生

活水平的提高为衡量标准，总的还是要保持行政区划的相对稳定性。对工作中发现的问题，要及时纠正，对实践证明行不通的，要勇于改正，对打着改革开放的旗号，随意调整行政区划的，要敢于坚决抵制。

只要我们坚持党的基本路线，团结一致，坚持实事求是的原则，就能自觉地、科学地做好行政区划工作，促进我国经济的进一步发展。

（作者是民政部副部长）

有关行政区划的几个理论认识问题

胡序威

对于行政区划必须为经济建设服务这一点，大家的认识基本一致，但在如何进行必要的改革，使行政区划更好地为经济建设服务的问题上，却存在着不少分歧意见。在这里，我仅从个人的学习体会，就其中所涉及的几个理论认识问题谈几点不成熟的看法，作为各抒己见的一家之言参与讨论。

一、行政区划的性质与职能问题

行政区划是对行使国家管理权力的地域划分，包括地域范围和等级层次的划分，属于上层建筑和政治体制的范畴。因此，行政区划的主要职能是保证各级政府在一定地域范围内行使国家政权的行政管理职能：行政区划的首要任务是要使其有利于搞好各级政权建设，有利于发挥各族人民参与国家和地方管理的积极性，有利于各级政府管理好社会，有利于国家的长治久安和政权的巩固。诚然，在国家政权的管理职能中也包括经济管理职能。上层建筑要为经济基础服务，经济发展不上去，社会安定不了，政权也难以巩固。在我国，经济建设已成为全党、全国的中心任务，所以我国的行政区划工作更要重视为经济建设服务，亦即在划分和调整行政区时要尽可能做到有利于促进社会生产力的发展。但是不能由此而完全混淆行政管理和经济管理这两种不同范畴的职

能，更不能将管理经济的职能等同于管理企业的职能。

在过去的社会主义计划经济管理体制下，全民所有制和集体所有制的企业均由各级政府直接管理，按指令性计划安排企业的生产和分配，企业本身缺乏经营管理的自主权，而在另一方面，本该由政府管理和兴办的各项社会事业却有相当部分转嫁给企业去负担，从而形成了“政府管企业，企业管社会”的畸形管理格局。为了增强经济发展的活力，转换企业经营机制，实行政企分离是我国进行体制改革的必然趋势。各级政府要逐步强化管理社会的职能，弱化管理企业的职能，将经济管理职能的重点转向对产业和区域经济的协调发展从总体上进行逐级规划指导和调控，制订必要的因地制宜的经济政策，加强经济立法和税收管理工作，搞好区域和城市基础设施的规划和建设，为加速某些产业和地区的开发创造良好的投资环境，等等。上述政府职能的转换，要求行政区划的职能也作出相应的转换，不能把行政区划为经济建设服务机械地理解为要强化行政区对区域经济发展的行政干预。相反，应该这样认识：转换行政区划的某些经济职能，正是为了更好地促进区域经济的健康发展。

二、行政区划与经济区划的关系问题

行政区划与经济区划既有区别，又有联系。不同类型的经济区是客观存在。人为地进行各种经济区的划分和组织，要以客观存在的经济区为依据。随着经济的不断发展，地域间的分工协作和经济联系，经济中心的辐射影响范围也在不断变化，而且各相邻中心城市的经济腹地往往有部分相互交叉重叠，因而客观存在的经济区界线具有动态性和模糊性的

特点。行政区则与此不同,要求有很明确的行政管辖地域范围界线,而且需保持相对的稳定,不宜轻易变动。由此可见,出现行政区划与经济区划的不一致,应属难以避免的正常现象。当然,也不容否认,在我国现行体制下,行政区的管理对经济区的形成和发展有有较大影响。行政区划与经济区划出入较大,也不利于区域经济的健康发展。

如何解决上述矛盾?首先要通过进一步深化经济体制的改革,打破行政区的束缚,按经济区进行区域经济发展的规划、组织和协调,同时建立各种跨行政区的城市经济区、协作经济区、横向经济联合体和企业集团等经济组织,并充分发挥其作用,以保证划域经济的发展能按其客观规律正常运转。另一方面,对某些因行政区划与经济区划不一致的矛盾很突出而严重桎梏区域经济发展的地区,在条件成熟时也可对行政区划进行必要的调整,以适应区域经济发展的需要。在调整行政区划时不能只顾眼前的问题,对区域经济的发展还要有一定预见性,尽量使调整后的行政区划对其能有较长时期的基本适应。

三、行政区划的等级层次问题

行政区划存在着等级体系,作为各级行政区中心的城镇也存在着等级体系,均是不以主观意志为转移的客观现实。我国行政区划的等级层次按宪法规定在国家以下只设省(自治区、中央直辖市)、县(旗)、乡镇三级。仅在少数民族聚居地区,可允许在省(自治区)和县(旗)之间增设盟、州一级行政区。实际上现在除面积较小的海南省和中央直辖市外,其他省(区)均在省与县之间设有相当于专署和地区一级

的行政管理机构。虽然有的名曰省(区)的派出机构,实质上除无人民代表大会的机构职能外,其他属于行政区的职能基本上应有尽有。现由于在不少省(区)已实行了市管县的体制,由地级市管辖若干县,而地级市又不经选举产生相应一级的人民代表大会及其常设机构,就更使其成为名实相符的介于省、县之间的地区一级行政区。再从各级行政区的中心来看,省(区)的中心多为大城市或特大城市,县的中心多为小城市或城关镇,介于省、县之间的地区一级中心多数是具有中等规模的城市,为我国城市体系中不可缺少的一个重要环节。所以,在我国现有省区面积过大,城市化发育水平尚低,由省区直接管辖众多的县市面临许多困难的情况下,将我国现阶段的行政区划大致分为省(区、市)、地(盟、州、市)、县(旗、市)和乡(镇)4个等级层次实属客观需要。考虑到省、县之间地区一级行政区,因长期不属正式法定的行政区,其区域界线在历史上变动亦较频繁,今后在其政权职能方面仍可稍比省、县二级行政区弱化,让其侧重在组织协调区域经济的发展,以及区域城市化与城乡一体化的发展等方面,发挥积极的作用。

四、城市型和地域型的行政区划问题

任何行政区都管辖一定的地域范围,有些行政区所管辖的地域范围属城市地域,被称为城市型行政区,而将其他一般行政区称为地域型行政区,以示二者的区别。我认为,所谓城市地域,应是指从实际的城镇人口和非农业人口所占比重、产业和人口的集聚程度、城市基础设施的水平、城市生活方式的普及度等多方面来衡量已基本实现了城市化的地