

民政管理执法全书

行政区划与地名管理

卢炳瑞 主编

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政管理执法全书 / 卢炳瑞主编.

—北京: 中国言实出版社, 2004.9

ISBN 7-80128-315-1

I. 民…

II. 卢…

III. 民政管理—执法—基本知识

IV. D923.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 103275 号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

中铁十六局印刷厂

787×1092 32 开 150 印张

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000 册

定价: 396.00 元(本卷 16.50 元)

目 录

◎行政区划	1
◎中国行政区划的发展与改革思路	3
◎民政部区划地名司介绍	17
◎对地名工作的认识与思考	21
◎区划地名管理服务细则	32
◎建筑物、道路的命名、更名:	34
◎国务院批转民政部关于调整建镇标准的报告的通知	35
◎中国行政区划与地名学会介绍	37
◎全国地名标准化技术委员会简介	39
◎中国地名委员会、民政部关于进一步加强地名 管理工作的通知	41
◎地名管理条例	45
◎民政部关于加强行政区划变更审核工作的通知	48
◎高新科技与现代地名事业	50
◎数字地球与地名数字化	60
◎国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知	99
◎关于调整设市标准的报告	99
◎我国“地名管理”逐渐步入科学规范化的轨道	105
◎城镇化呼唤地名管理标准化	107

◎边界管理	109
◎外国地名汉字译写日趋规范	112
◎跨世纪地名工作的战略重点——中国地名信息系统 概述	118
◎民政部确定 2004 年工作要点	135
◎兰州市地名管理办法	142
◎行政区划改革激活有关官员认为应设 50 省级政区	155
◎从韩国迁都与调整行政区划看中国行政区划改革	159
◎中国的行政区划	163
◎中国将行政区划改革激发县域经济发展	167
◎我国酝酿行政区划改革	171
◎中国 50 个行政区划改革出台——2004 年 10 月 1 日 正式在全国实施	173
◎中国历代的行政区划	178
◎上海市地名管理办法	184
◎天津市地名管理条例	197
◎地名的标准化使用	208
◎地名更改要慎重	212
◎中华人民共和国国务院令 第 353 号	215
◎民政部、国家土地管理局、国家测绘局关于印发 《省、自治区、直辖市行政区域界线勘定办法(试行)》 的通知	220

◎行政区划

变更主要包括行政区域单位的设立、撤销、更名，行政区行政机关驻地迁移、隶属关系的变更和行政区区域界线的变更等，按照有关法律法规，结合报批权限，行政区划变更报批程序为：

一、省、自治区、直辖市以及特别行政区的设立、撤销、更名，由国务院牵头，有关部委参加，在反复调查研究，并征求有关方面意见的基础上，进行方案择优选择，拟定最佳方案，以国务院总理的名义提出议案，报请全国人民代表大会审议决定。

二、省、自治区、直辖市的行政区域界线的变更，省、自治区人民政府驻地的迁移，以及自治州和地区(盟)的设立，由所在省、自治区、直辖市人民政府制定变更方案上报国务院，国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

三、自治州、地级市和地区(盟)的撤销、更名及其人民政府(行政公署)驻地迁移，以及自治州和地区(盟)行政区域界线的变更，地级市行政区域界线的重大变更，由自治州、地级市人民政府和地区(盟)行政公署制定变更方案报请所在的省、自治区人民政府，经省、自治区人民政府同意后上报国务院，国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审

批。

四、县、自治县、县级市、市辖区的设立、撤销、更名和隶属关系的变更，县、自治县、县级市人民政府驻地的迁移，县级市升格为地级市，以及自治县的行政区域界线的变更，县、县级市的行政区域界线的重大变更，由县、自治县、县级市、市辖区人民政府制定变更方案报请所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署，自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后转呈所在的省、自治区人民政府，经省、自治区人民政府同意后上报国务院，国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

五、凡涉及海岸线、海岛、边疆要地、重要资源地区及特殊情况地区的隶属关系或行政区域界线变更，由所在的县、自治县、县级市人民政府制定变更方案报请所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署，自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后转呈所在的省、自治区人民政府，经省、自治区人民政府同意后上报国务院，国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

六、县、自治县、市、市辖区的部分行政区域界线的变更，由所在县、自治县、市、市辖区人民政府

制定方案报请所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署,自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后上报所在的省、自治区人民政府,国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批。批准变更时,同时报送民政部备案。

七、乡、民族乡、镇、区公所的设置、撤销、更名及其人民政府(区公所)驻地的迁移,乡、民族乡、镇的隶属关系和行政区域界线的变更,由所在的乡、民族乡、镇人民政府和区公所制定变更方案报请所在的县、自治县、县级市、市辖区人民政府,县、自治县、县级市、市辖区人民政府同意后转呈所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署,自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后上报所在的省、自治区、直辖市人民政府审批。

八、街道办事处的设置,由所在市辖区或不设区的市人民政府制定变更方案,街道办事处的撤销、更名及其驻地的迁移,由街道办事处制定变更方案,设区的市报请市人民政府审批,不设区的市报请所在的省、自治区或自治州人民政府审批。

◎中国行政区划的发展与改革思路

概念与意义

关于行政区划的概念,不同学科从不同的角度可

以有多种表述。通俗地讲，行政区划是国家行政区域的划分。比较全面的界定是：行政区划是国家根据政权建设、经济建设和行政管理的需要，遵循有关法律规定，充分考虑政治、经济、历史、地理、人口、民族、文化等因素，按照一定的原则，将全国的领土划分成若干层次、大小不同的行政区域，并在各级行政区域设置相应的地方国家机关，实施行政管理。

任何一级行政区，都必须具备以下四个基本要素：

①一定规模人口和面积的地域空间，且行政辖区范围有明确的法定界线；

②有一个相应行政机构的行政中心，即驻地，这个行政中心大多与区域经济中心相一致，但也可以不一致；

③有一个明确的上下级隶属关系的行政等级，在中国主要有省级、地级、县级和乡镇级；

④有一个与行政建制相对应的行政区名称。如陕西省、上海市等。“陕西”、“上海”为专名，“省”、“市”为通名。

在地理学中，行政区划属政治地理学范畴。从国家和政府来看，行政区划是国家各级政府(尤其是中央和省(区)、市政府)的一项重要行政管理工作。国

家民政部设有行政区划与地名管理司，各省、自治区、直辖市的民政厅(局)设有行政区划与地名管理处或由基层政权建设处分管行政区划工作。

行政区划是国家的一项大政，它关系到国家的长治久安和国民经济的发展，是党和政府十分重视的高层次的工作。一个国家的行政区划往往是和政治、军事、民族、主权问题联系在一起的；同时，行政区划作为上层建筑的重要组成部分，又直接或间接对经济发展产生重大影响。在我国现阶段由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，处理好行政区划与区域经济发展的关系，显得特别重要。实践表明，合理的行政区划体制，有利于区域经济发展；反之，不合理的行政区划体制，对区域经济发展起阻碍作用。加强我国行政区划的战略研究，理顺我国目前存在的不合理的行政区划体制，具有重要的政治、经济意义。

发展概述

我国是世界文明古国，也是世界上行政区划最为复杂、内容最丰富的国家。据《尚书·禹贡》记载，秦之前即有行政区域的划分。《禹贡》提出的九州制和畿服制，即为我国最早提出的两种行政区划方案。前者是春秋战国时期以及后人按自然地理条件制定

的一种理想的行政区划；后者则以王城为中心，以距王城之距离而划分不同的行政区划等级。但“九州”从严格意义上讲并不是一级行政区，而仅仅是作为一种学术概念被广泛引用。秦统一中国后实行的郡县制始为我国最早的行政区划，在我国行政区划史上具有重要里程碑意义。以后随着朝代的更替，地方行政区划不断演变。但主要是中央政府与县级政区之间区划的变更。魏晋南北朝时期为州、郡、县三级制；隋和唐前期为州、县二级制；唐开元至五代为道、州、县三级制；两宋为路、州、县三级制等，县作为我国地方行政区划的基层单位始终未变。元代一级政区——“行省”制度的建立，是我国行政区划史上又一次重大变革。“行省”起源于六朝隋唐的行台尚书省。“省”初为中央政府的名称，中央政府官员外出执行国家任务称“行会尚书省”。金末各地普遍设立了行尚书省。后来随着中央政权机构改为中书省而将行尚书省改称行中书省，简称行省。元初至平宋前后，“行省”成为中国一级行政区划。除中书省直辖区(腹里)外，设有 11 个行中书省。省以下有路、府、道、县四级。明虽然废除行省制改称为布政使司，后又出现督抚辖区，但习俗相沿，一般仍被称为省。清代逐步将督抚辖区进行调整，与布政司取得一致。全国分 18

省。后增加至 22 省，下辖道、府、县三级。辛亥革命时期为省、道、县三级制。也是我国政区史上的重要一页。截止于 1947 年底，全国共有 35 省、1 地方、12 个院辖市、57 个省辖市、209 个行政督察区、2016 个县、93 个旗、175 个宗、40 个设治局和 2 个管理局。

新中国建立以来，党和政府十分重视行政区划工作。1954 年颁布的中华人民共和国第一部《宪法》，规定了我国一级行政区为省、自治区、直辖市。经过 40 多年的调整与改革，逐步形成了我国目前的行政区划结构体系。即传统的地域型行政区划、民族自治型行政区划和城市型行政区划三大类型相互组合的结构体系。

应当指出，党的十一届三中全会以来，我国行政区划的发展，进入了一个新的阶段。为使行政区划体制适应社会经济发展的需要，进行了许多探索，积累了有益的经验，产生了良好效果。

(1)1987 年 9 月第六届全国人大常委会 22 次会议一致赞同国务院关于撤销海南行政区设立海南省的议案，1988 年 4 月第七届全国人民代表大会第一次会议通过《关于撤销海南行政区设立海南省的决定》，从根本上理顺了海南的行政区划与行政管理体制，有力地促进了海南的开发建设。

(2)1982 年中央 51 号文件发出改革地区体制, 实行市领导县的通知, 首先在江苏省试点, 而后在江苏、辽宁、广东全面实施, 进而向全国各地推广。至 1994 年全国已有 189 个地级市实行市管县体制, 占全国地级行政单位的 56%。

(3)为了加快我国城市化步伐, 克服长期以来实行城乡分治、“切块”设市的弊病, 从 1986 年国务院批准民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》的通知起, “撤县设市”成为我国主要的市镇制度模式。至 1994 年底, 全国 413 个县级市, 90%以上是县改市模式。

(4)克服了“文革”期间, “左”的影响, 在农村基层撤销“公社”建制, 全面恢复了乡建制, 理顺了我国基层行政单位的性质与功能。

(5)修改完善了市、镇标准。十一届三中全会以来, 先后于 1983、1986、1993 年三次提出新的设市标准, 逐步建立了我国比较合理的“设市城市”结构体系。

(6)“文革”以后, 在总结新中国成立三十多年来实行民族区域自治经验的基础上, 根据我国《宪法》规定, 于 1984 年 5 月专门制定和颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》, 至 1994 年底, 我国共设有 5 个自治区、30 个自治州、122 个自治县(旗)和 1322

个民族乡。民族区域自治法的实施，进一步调动了我国各族人民当家作主的积极性，促进了各民族大团结和民族地区经济社会的发展。

(7)改革开放以来，伴随各级行政区边界地区经济社会的迅猛发展，国土资源的开发利用，行政区边界纠纷不断加剧，为了从根本上解决行政区边界争议问题，从1989年起，按照国家颁布的《行政区边界争议处理条例》，在宁甘、宁蒙、宁陕、青新、吉蒙、冀鲁九省区的6条省级行政区划界线，约5000km的边界线上，进行勘界工作的试点，为即将开展的全国性勘界工作提供了经验。

新情况、新问题

应当肯定，作为上层建筑的行政区划体制是基本适应了我国现阶段政权建设和经济发展需要的。但同时也出现了许多新情况、新问题，需要进一步认真研究解决。

(1)整县改市模式的争议。80年代以前，我国的设置基本上实行的是与国际上相近的城乡分治、市县并存、切块设市模式。80年代中期以来，“整县改市”成为我国主要的设市模式。这种模式虽然得到政府部门的强有力的支持，但也带来了许多问题，如存在表面城市化，模糊了市与县差别，搞乱了城市本质概念，

并有可能带来对农业的削弱，甚至出现某些政府部门在地方功利主义思想推动下，采取某些不正当手段千方百计设市，从而出现“设市热”。国内外的许多专家对这一模式都提出了质疑。

(2)市管县体制的矛盾。实行市管县体制的意图主要是以城市领导农村、带动农村经济发展。但实施以来也出现了许多新的矛盾。主要是：一些市、县经济都不发达的地区，过早地实行了市管县体制，或中心城市经济实力不强、带县过多而出现的“小马拉大车”的情况；而在市县经济均较发达的地区(如苏南、珠江三角洲)，市县(市)经济利益冲突，市县双方特别是县(市)都对这种体制产生不满，以致在一定程度上这种体制已成为市县(市)经济发展的障碍，从行政管理角度看，由于从虚设的“地区”演变为实体——地级市，因而增加了一级行政层次，不利于高效管理。

(3)开发区的政区体制不顺。近几年，全国各大中小城市，甚至乡镇设置了数以千计的各种类型的开发区。大批开发区的建设有力地促进了地方经济的发展。但在行政区划体制上存在许多亟待解决的问题，有的开发区跨行政区设置，有的在“飞地”设置，有的越权设置开发区行政机构，有的行政区划界线模糊、司法权混乱，政权功能削弱等等。理顺开发区的

行政区划体制十分迫切。

(4)跨界城市发展潜伏的隐忧。随着我国东部沿海地区经济的迅速发展,城市化水平的提高,设市城市的大量增加,在大中城市密集带出现一些跨越行政区划的跨界城市群区。如长江三角洲的苏锡常、珠江三角洲城市群等。在中国现行的“行政区经济”机制作用下,由于同一城市群区(特别是城市连绵区)分属不同的城市行政区,必然带来或潜伏着许多不利于区域城市合理发展的矛盾或隐忧。如跨城市的公共设施建设、公共服务与组织管理问题等。必须超前进行研究与协调。

(5)行政区域边界纠纷加剧。我国省级行政区域界线总长约 52800km(不含国界和海岸线),由于现行各级行政区域边界都未经过依法划定,边界纠纷时有发生,在改革开放的新形势下,边界地区的经济发展,资源开发利用,出现了边界纠纷加剧的趋势,尤其是争议双方各自从自身局部利益出发,互不相让,难以协调,严重影响了社会安定和经济发展。

(6)省区过大,层次过多,名称混乱。我国现有 31 个省、自治区、直辖市的省区面积、人口和经济实力差异很大。一些省区如四川省面积过大,人口过多,难以管理。行政层次级别过多,有的为三级,有的为

四级，甚至五级，如新疆维吾尔自治区——伊犁哈萨克自治州——伊犁地区——伊宁县——吉里于孜镇。从行政区的通名来看也很不规范。不同层次级别的政区用同一通名，如“区”名，有自治区、地区、市辖区、县辖区、特区、工农区等；造成混乱。

除上述问题外，城市内部的政区体制也有许多不适应、需要进行改革的地方，行政区划的法制也不够健全等。

改革的思路

行政区划是一项高层次、综合性、敏感性很强的工作，其调整涉及诸多政治、经济、社会、自然、历史因素，一般不宜多变，更不能滥变；但作为上层建筑的组成部分，为适应政权建设、经济社会发展的需要，改革又是十分必要的。中国是民主集中制的单一制国家，实行社会主义市场经济体制，与西方的国体、政体和经济体制有很大不同。行政区划体制的改革应从中国的国情出发，要以我国的《宪法》、《组织法》等为法律依据，在现阶段，应以经济建设为中心，以有利于生产力的发展，有利于中央和地方关系的协调，有利于实行区域经济一体化，有利于社会的稳定，有利于加强管理，提高行政管理效率等作为改革的指导思想与原则。

我国行政区划体制存在的上述诸多问题是我国经济、政治体制改革过程中出现的必然现象。随着改革的深化、尤其是政府职能的转变，淡化行政区的经济功能，行政区划的各种问题也将逐步得到解决。我认为当前比较迫切的主要应解决以下几个问题：

(1)推行多样化设市模式。对城市化水平较高，中心城市规模较大，城乡经济差距较小，非农化人口比重较高的县，可继续实行县改市模式，但要从严掌握标准；对城市化水平较高，城乡经济差距较大的单中心或多中心的县，可试行县管市模式，只要达到标准，在一个县内也可以设两个或多个市；对城市化水平较低，经济欠发达，达不到设市标准的，坚决不设市；对一些特殊类型、规模较大的城镇，如边贸、旅游、交通中心、港口等，达到标准的，可以切块设市，但要注意留有一定的周围空间，使之有发展余地。为此，要相应修改和完善现有的设市标准。

(2)因地制宜改革市管县体制。1994 年底，我国现有 333 个地级政区中已有 206 个为地级市，其中有 194 个实行市管县(市)体制，97 个保留地区(盟)体制。由于各地区的社会、经济、历史，自然条件不同，尤其是经济发展水平不同，应因地制宜地推行市管县体制。在一些中心城市经济实力较强，地市同城矛盾较