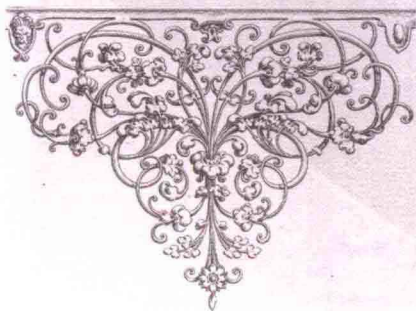




仁政必自经界始

——中国现当代城市化进程中的
行政区划改革若干问题研究

范今朝 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

内容提要

“城乡统筹发展”(也即不同时期所表述的“城市化”、“城镇化”等)与“行政区划改革”这两大命题,在最近30余年中的中国,既是为理论界所关注的热点和焦点论题,也是实践中迫切需要解决而又难以有效解决的难点和重点所在。本书主要从政区地理学的视角出发,选择城市化与行政区划的一些基本问题,以二者的互动关系为切入点,从历史发展和中外对比等角度,对此重新加以诠释和辨析,以澄清一些模糊和错误的看法,提出一些新的观点,对政区地理学的一些基本理论问题加以论述。并在此基础上,既对中国近现代以来的城市化进程中的行政区划发展、变革的过程作了概括分析,也从历史文化等视角剖析了政区在地方发展方面的重要作用;既在宏观上提出对未来中国的城市化推进、城乡统筹发展的落实与行政区划体制改革的设计和思考,也在微观方面,以浙江省改革开放以来行政区划体制的变革及其对推进城市化和城乡统筹发展的作用、影响与问题为例,进行了详尽的实证研究。最后,分析了中国当代行政区划问题的根源与实质,并提出一些改革的政策主张。

全书除“导言”外,共分7章,分别就城市发展、政区模式、中外比较、近代演变、文化意蕴、浙江经验、问题实质与政策主张等方面进行分析,就有关概念、理论等加以归纳和梳理,并提出作者对中国当代行政区划体制改革的深层思考。

本书可供人文地理学、区域经济学、城市研究、行政管理等领域的相关专业人士和大学师生学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

仁政必自经界始:中国现当代城市化进程中的行政区划改革若干问题研究/范今朝著. —杭州:浙江大学出版社, 2011.6

ISBN 978-7-308-08480-2

I. ①仁… II. ①范… III. ①行政区划—改革—研究—中国 IV. ①K928.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第035740号

仁政必自经界始:中国现当代城市化进程中的行政区划改革若干问题研究
范今朝 著

责任编辑 周卫群

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路148号 邮政编码310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 富阳市育才印刷有限公司

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 22.25

字数 541千

版印次 2011年6月第1版 2011年6月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-308-08480-2

定价 46.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

C 目 录

contents

00 导言 /001

- 0.1 论题的缘起 /002
- 0.2 研究的意义 /005
- 0.3 论证的方法 /007
- 0.4 框架与内容 /008
- 0.5 写法的说明 /010

01 权力的空间集聚——城市本质、城乡发展与城市化道路的理论分析 /012

- 1.1 城市:权力的空间集聚与权力的集聚空间——关于城市与城市化的本质的讨论 /013
 - 1.1.1 重新认识城市的本质 /013
 - 1.1.1.1 城市定义的代表性表述及其分析 /014
 - 1.1.1.2 把握“城市”概念的关键及一个新的界定——评析和新说 /022
 - 1.1.2 重新认识城市化的本质 /030
 - 1.1.2.1 对城市化的有关论述 /031
 - 1.1.2.2 关于城市化的含义界定及城市化的关键所在 /035
- 1.2 未能归一的路——新视角下城市化道路的再探讨与城市发展史的再审视 /036
 - 1.2.1 城市化的不同道路 /036
 - 1.2.1.1 两条城市化道路 /037
 - 1.2.1.2 不同城市化道路的结果——“附庸城市”与“自治城市” /038
 - 1.2.2 城市发展史的重新审视 /040
 - 1.2.2.1 现有的成果及分析框架 /041
 - 1.2.2.2 “三次城市革命”说与“三波城市化浪潮论”——一种新的表述和假说 /045

本章小结 /053

02 权力的空间配置——行政区划的本质及其城市发展与政区演变的互动关系 /057

- 2.1 行政区划的核心含义及其相关概念、问题辨析 /057
 - 2.1.1 关于“行政区划”的核心含义及其相近、相关概念 /058
 - 2.1.1.1 关于“行政区划”及其相近、相关概念的各种阐发 /059
 - 2.1.1.2 关于“行政区划”、“政区”等的实质和核心含义 /064
 - 2.1.1.3 关于“政区”、“行政区划”等相关概念的新的界定和解说 /065
 - 2.1.2 关于行政区划或政区的一般意义上的起源、发展问题 /079
 - 2.1.2.1 关于“行政区划”的起源——兼论中国行政区划的起源 /080
 - 2.1.2.2 关于“行政区划”的发展——以香港地区为例 /086
- 2.2 中国行政区划的历史沿革及其制度变迁——对中国行政区划发展史的一个新的分析框架 /090
 - 2.2.1 中国历代行政区划的基本状况(夏、商、西周一今) /091
 - 2.2.1.1 夏、商、西周和春秋、战国(约前 2070—前 221) /091
 - 2.2.1.2 秦至清末(前 221—1912) /091
 - 2.2.1.3 “中华民国”和中华人民共和国时期(1912—今) /092
 - 2.2.2 中国行政区划的制度变迁 /093
- 2.3 城市发展与政区演变的互动关系 /097
 - 2.3.1 政区与城市、政区体系与城市体系的同源关系 /097
 - 2.3.2 政区体系与城市体系的互动关系——“同构”与“异构” /098
 - 2.3.2.1 政区体系与城市体系的同构 /100
 - 2.3.2.2 政区体系与城市体系的异构 /101
 - 2.3.3 城市发展与政区演变的互动关系——兼论中国当代行政区划改革的必要性与可能性 /103

本章小结 /105

03 集权与分权——一般类型政区和特殊类型政区的中外比较研究 /108

- 3.1 行政区划的模式分析与当代世界行政区划的基本模式 /109
 - 3.1.1 行政区划模式的不同角度分类 /109
 - 3.1.1.1 从自然因素划分的行政区划模式 /109
 - 3.1.1.2 从人文因素划分的行政区划模式 /110
 - 3.1.2 当代世界行政区划的三大模式及其影响 /111
 - 3.1.2.1 英美模式 /111
 - 3.1.2.2 法德模式 /113
 - 3.1.2.3 前苏联模式 /114
- 3.2 一般类型政区的比较研究 /116
 - 3.2.1 一般类型政区的发展历史与演化趋势 /116
 - 3.2.1.1 中外一般类型政区的发展道路及其指导思想差别 /117



- 3.2.1.2 一般类型政区的设立、形态及相应地方政府等外在特征的比较 /121
- 3.2.2 一般类型政区中央与地方及不同层次地方政府之间的关系 /124
 - 3.2.2.1 纵向、垂直层级政区之间关系 /124
 - 3.2.2.2 横向、水平层级政区之间关系 /128
- 3.2.3 市制比较 /129
 - 3.2.3.1 城市型政区的起源发展、设置模式和管理方式 /130
 - 3.2.3.2 都会地区的行政管理体制 /137
- 3.3 特殊类型政区(民族型政区和其他特殊型政区)的比较研究 /140
 - 3.3.1 民族地区政治制度的选择与民族型政区的设置 /140
 - 3.3.1.1 民族问题及其解决方式的制度选择 /140
 - 3.3.1.2 民族型政区的两种主要形式 /142
 - 3.3.2 其他类型的特殊型政区 /146
 - 3.3.2.1 政治性的特殊型政区 /147
 - 3.3.2.2 行政性、经济性的特殊型政区 /149
 - 3.3.2.3 临时性的或非正式的特殊型政区 /150
- 本章小结 /150

04 歧路彷徨与创新之道——中国近现代以来城市化进程中的行政区划体制的演变与改革 /154

- 4.1 回应与互动:中国近现代以来的城市化进程与行政区划发展、变革的基本过程 /155
 - 4.1.1 中国近现代以来的城市化进程与“市”制的发展、变革 /155
 - 4.1.1.1 近代中国在外来影响下的城市化历程与“市”制的出现(1840—1949) /155
 - 4.1.1.2 现代中国国家重构完成后一元权力制约下的城市化历程与“市”制的变异(1949—今) /160
 - 4.1.2 中国当代行政区划体系的形成、发展与行政管理模式的渊源、特征和局限 /164
 - 4.1.2.1 中国当代行政区划体系的形成、发展过程 /164
 - 4.1.2.2 中国当代行政管理模式的渊源、特征和作用、局限 /169
- 4.2 矛盾与困境:有关行政区划改革的研究评述及中国当代行政区划所面临的主要问题 /172
 - 4.2.1 有关行政区划改革的研究评述 /172
 - 4.2.1.1 20世纪50年代之前有关行政区划改革研究的简单回顾和评价 /173
 - 4.2.1.2 20世纪80年代以来有关行政区划改革研究的基本状况和评价 /175
 - 4.2.2 中国当代行政区划所面临的主要问题及其原因分析 /179
 - 4.2.2.1 高层政区层面:国家整合问题尚未完全解决 /180
 - 4.2.2.2 基层政区层面:国民待遇问题(即城乡同等待遇)及居民(聚落)自治问



题尚未完全解决 /182

4.2.2.3 各级政区(尤其中层政区)层面:管理效率问题尚未完全解决 /187

4.3 调控与创新:中国行政区划改革的基本构想 /196

4.3.1 有关中国行政区划改革的方案及其评述 /196

4.3.2 笔者对中国行政区划改革的若干构想 /199

4.3.2.1 前提:积极推进政治体制改革和政治文明建设 /200

4.3.2.2 目标:分权体制、聚落自治、都市善治——中国政区改革的三大目标 /
202

4.3.2.3 实施:中国行政区划改革的时序、措施和形成的格局 /210

本章小结 /214

05 政区的文化意蕴与“合法性”意义——行政区划体制与遗产“原真性”的保护和区域历史文化特色的形成 /218

5.1 遗产概念、遗产保护体系及遗产保护的“原真性”原则 /220

5.1.1 遗产概念的含义与发展 /220

5.1.1.1 遗产概念的本来含义及其构成分析 /220

5.1.1.2 作为遗产保护实践对象的遗产的含义和构成 /222

5.1.2 当代世界与中国的遗产保护体系及状况 /224

5.1.2.1 当代世界的遗产保护体系 /224

5.1.2.2 中国目前的遗产保护体系和遗产构成状况 /224

5.1.3 遗产保护的“原真性”原则 /227

5.2 遗产的“地方性”:遗产与基层社区和低级政区的关系 /229

5.2.1 从遗产概念的扩展和“原真性”保护的要求看遗产与政区(社区)的关系 /
230

5.2.1.1 从当代世界范围遗产概念的扩展来看 /230

5.2.1.2 从遗产保护的“原真性”原则来看 /232

5.2.2 中国的政区在遗产(文化类遗产)形成中所起到的重要作用 /233

5.3 “政区”的“合法性”——以“县”在中国政区体系中的地位 and 作用为例 /235

5.3.1 “县”在中国政区体系中的核心地位和“合法性”意义分析 /236

5.3.1.1 表象:历史发展与现实态势 /236

5.3.1.2 深层:政治“合法性”的重要来源 /237

5.3.2 政区的“合法性”与稳定的宪政秩序的确立 /239

5.4 行政区划的调整与遗产“原真性”的保护——以遗产(地)所在政区的更名对区域遗产保护的负面影响为例 /242

5.4.1 具体的行政区划调整对遗产保护的影响分析 /244

5.4.1.1 单纯地名更改(主要体现在政区专名的更改方面),其他要素均不更动 /244

5.4.1.2 政区专名变更的同时,还伴有其他要素的变更 /247

5.4.2 深层的行政区划的制度变迁对遗产保护的影响分析 /249



- 5.4.2.1 “市”制的内涵转换及其对遗产保护的影响 /249
- 5.4.2.2 “复合型政区”的广泛推行及其对遗产保护的影响 /250
- 5.5 行政区划和行政管理体制影响历史文化遗产保护的若干个案分析与深层思考 /251
 - 5.5.1 “申遗热”与“毁灭潮” /251
 - 5.5.2 “千城一面”谁之过? /253
- 本章小结 /255

06 “浙江模式”及其启示——浙江省探索适应城乡统筹发展的行政区划体制的过程及其改革构想 /258

- 6.1 浙江省行政区划的演变概况与改革开放以来探索适应城市化发展的行政区划体制的过程 /260
 - 6.1.1 浙江省行政区划演变概况 /260
 - 6.1.2 改革开放以来浙江探索适应城市化发展的行政区划体制的过程及相关研究概述 /262
 - 6.1.2.1 基础性的资料整理和政区沿革的研究 /263
 - 6.1.2.2 有关行政区划的现实问题和改革的研究 /264
- 6.2 1979年以来浙江省行政区划调整改革的过程和特点 /266
 - 6.2.1 1979年以来浙江省行政区划调整改革的过程和阶段划分 /266
 - 6.2.1.1 县级及其以上行政区划调整改革的过程和阶段 /266
 - 6.2.1.2 县辖政区(乡、民族乡、镇和街道)改革过程分析 /269
 - 6.2.2 浙江省行政区划的现状设置特点与若干具有全国影响的改革举措 /274
 - 6.2.2.1 浙江省行政区划的现状设置特点 /276
 - 6.2.2.2 “浙江经验”与“浙江模式”:浙江省在行政区划改革方面的若干独特之处及其影响 /281
- 6.3 行政区划体制对浙江省经济社会发展和城市化进程所起到的作用和存在问题分析 /286
 - 6.3.1 行政区划体制的改革对浙江省城市化进程的推动作用 /287
 - 6.3.2 行政区划的调整和改革与完整意义的城市化的不相适应之处 /299
- 6.4 适应新时期科学发展观要求,构筑城乡一体的地方治理格局——未来浙江省行政区划的改革构想 /305
 - 6.4.1 关于新时期科学发展观要求下的行政区划适宜模式的思考 /305
 - 6.4.2 未来浙江省行政区划改革的思路和步骤 /307
 - 6.4.2.1 未来浙江省行政区划改革的若干思路 /307
 - 6.4.2.2 未来浙江省行政区划改革的基本步骤 /308
- 本章小结 /311



07 “仁政必自经界始”——简短的结论及对行政区划问题实质与改革关键的

深层思考 /314

- 7.1 简短的结论:城市及城市化的本质与中国行政区划的改革路径 /315
- 7.2 中国当代行政区划问题的实质与根源——“法治”的缺失与“地方产权”(尤其是土地产权)的模糊 /320
 - 7.2.1 地方治理结构紊乱与法规缺失导致行政区划体系混乱且变动无常 /321
 - 7.2.2 个人产权、集体产权乃至地方产权(尤其是地权)的模糊、缺失是行政区划频繁调整的内在冲动和根源所在 /322
- 7.3 城市和城市化的“制度”之维与城乡统筹发展的“权利”供给——“聚落自治”的重要意义 /327
 - 7.3.1 城市化的制度之维及其缺失的后果 /327
 - 7.3.2 聚落自治的重要性与实现的前提 /328
- 7.4 “夫仁政,必自经界始”——城乡统筹发展呼唤适宜的政治、经济体制和行政区划体制的改革 /330

参考文献 /335

后记 /340



00 导 言

“城乡统筹发展”(也即不同时期所表述的“城市化”、“城镇化”等)与“行政区划改革”这两大命题,在最近30余年来的中国,既是为理论界所关注的热点和焦点论题,也是实践中迫切需要解决而又难以有效解决的难点和重点所在。当然二者相较,城市化问题的研究起步更早一些,成果更多一些,体系也更完整一些,——原因可能在于,一般认为城市化是一个经济领域的问题(或者说,相当长的时期内,学术界将其主要作为一个经济问题来看待);相形之下,对行政区划方面的研究起步就要晚一些,成果就要少一些,学科体系目前也尚未成熟,——其原因也不言自明:行政区划问题更多涉及上层建筑,行政区划的改革也不可避免地要涉及(或落实到)政治体制改革上面。

但是,尽管对于前者的研究成果可谓汗牛充栋,但仅仅从经济层面来设计推进中国城市化进程的方案而不涉及政治、社会层面等的变革,已经被证明是缘木求鱼、本末倒置(如现在“三农”问题的迫切而难以解决,城乡差距的进一步扩大而非缩小的吊诡现象等,说明仅仅只就实体层面、物质层面而言城市化,是难以完成城市化任务的),故而仍有进一步加深研究和讨论争鸣的必要。同样,尽管对于后者的研究近些年来也成果多有,但大多数停留于表面,停留于为现行的行政区划调整方式作政策说明或在现行模式的基础上修修补补,多没有触及实质;即使少数触及到实质问题和症结所在的研究成果并进而提出的行之有效的举措,也往往得不到认同,或实践中囿于现行的政治、经济体制而难于推行;而在政策层面的改革措施,虽目的多在于加速中国的“城市化”进程(实际上是一种数量上的、外延型的城市化,而非本原的、内涵的或核心意义上的城市化,因此加上引号),但仍远远滞后于实际城市化(既包括外延型的城市化,更包含实质意义的城市化)发展的需要;并且已在行政区划调整、变革方面所采取的诸多手段使用殆尽而显现出捉襟见肘之势,证明没有深层次的改革(包括政治体制的改革)而侈谈行政区划变革,亦属隔靴搔痒,无法摆脱“头痛医头,脚痛医脚”的状态;而未来改革如何措手,目标为何,也尚不明晰。

近年来,国内外各界对相关问题的认识和研究正逐步深化;从政府决策部门而言,也先后有从“城市化”到“城镇化”,再到“新农村建设”,直至目前最新的“城乡统筹发展”等战略的提出,表明政府与学界对有关问题的看法渐趋一致;并逐渐认识到:所谓“城市化”及“新农村建设”的实现,除了经济角度的问题之外,还需要与之匹配的行政管理体制与政治体制等方面的改革。但是,限于理论上的认识误区与现实中的利益纠葛,如何推进和深化改革,以真正落实“城乡统筹发展”,在许多方面,仍有较大的难度。近年来,不论是行政区划体制深层次改革所遇到的一些问题,以及围绕行政区划改革发生的一些争论,还是现实中伴随着城市化的推

进而随之出现的许许多多矛盾和冲突,都说明,对于这两大问题,依然值得从多角度、各方面,去继续深入、持续地研究下去。

本书从政区地理学的视角来审视和观察中国现实中这两大亟待破解的难题,并希望能够对这些现实问题的解决做出本学科的独特贡献。作为人文地理学中新的分支学科的政区地理学,在其发展、成长的过程之中,事实上就一直与中国当代的这两大问题息息相关;可以说,正是这些现实的问题,催生和推动了这门学科的产生、发展;而本学科也从其产生之日起,就开始关注这些迫切需要解决的现实问题,尽可能从本学科的角度,运用自身独特的视角,提出一些解决的方案;也同样,并在对这些现实问题的研究中,进而对学科理论、学科体系等有所推动、发展、深化;再返过来,学科的发展又更有助于对相关现实问题的解释和解决。本书即是在相关研究的基础上,对政区地理学若干基本理论问题的归纳和论述,并进而从政区地理学这一独特视角出发,揭示中国当代所面临的一些迫切需要解决的现实问题的形成原因与应对之道;尤其是对“城乡统筹发展”战略的实现,意图揭示其成败的关键所在,并提出与之相适应的行政区划体制的改革方略。总之,本书的出版,既希望对自身学科的成熟与发展,略尽绵薄之力;也期待对中国当代若干现实问题的解决,提供一种新的、独特的视角。

0.1 论题的缘起

行政区划体制及其格局在中国大陆地区,自1949年中华人民共和国成立以来,多有变动(以下在本书的论述中,为行文方便,1949年后的“中国”一词,如无特别说明及语境,一般均指“中国大陆地区”)。但作为可以公开讨论的问题,则还是从1978年底开始实行改革开放政策后才逐渐展开。尤其20世纪90年代至今,随着中国经济、政治、社会体制改革的进程和城市化政策的推动,行政区划的改革也成为政府、学界和民间共同关注的一个热点问题。^①各种实际的举措既不断实施,而多种改革的方案更层出不穷;时而沸沸扬扬,甚至引起轩然大波;时而又着意压制,直至悄然无声。潮来潮去,起起落落,也构成了一幅生动而有趣的图景。特别是近若干年来,对行政区划的问题所在和改革设计,曾在社会上多次引起较大的争论;而实际实施中的区划调整措施,也往往引发相关地区的社会震荡,甚至酿成所谓大规模的“群体性事件”。所有这些,都凸显出这一问题在中国的特殊敏感性。

2004年初,时任主管全国行政区划管理的民政部区划地名司司长的戴均良,在接受香港《文汇报》记者专访时,明确提出了中国行政区划改革的总体思路,即所谓“缩省并县,省县直辖,创新市制,乡镇自治”;并透露,中国各省(自治区、直辖市)范围的“行政区划改革规划”将于年内激活,并于2005年完成。^②戴氏此言一出,原本可能也只是一般地谈及该部门的工作及其设想,却未料到“一石激起千层浪”;随之,媒体不断转载、炒作,各种传言也不断出现(如猜测某某市要直辖等,先后见诸公开报道的,就有深圳、青岛、大连、南京、广州、武

^① 可以1989年“中国行政区划研究会”的成立为标志。1989年11月在江苏省昆山市召开了“中国行政区划研究会成立大会暨首届行政区划学术研讨会”,会后出版论文集《中国行政区划研究》(中国社会科学出版社1991年版)。此后,多部专门探讨中国行政区划改革的著作公开出版,有关论文也逐渐增多。

^② 《我国行政区划改革规划今年激活,关乎数十年布局》,见“新浪网”:<http://news.sina.com.cn/c/2004-04-01/12262199508s.shtml>。

汉、郑州等^①),而民间更是推出形形色色的区划方案。与此同时,各省级民政部门也开始按照民政部的统一要求,进行各自辖区内的行政区划的调整规划工作(实际上,民政部区划地名司早于2003年4月即下发了有关文件,但各地对此反应不一,普遍启动滞后^②)。

但是,此后不久,由于媒体愈炒愈烈,传言愈来愈多,各地开始议论纷纷,造成干部、民众心态不稳,民政部有关官员也受到很大的压力。由此,官方开始不断降低调门。是年5月,戴均良即多次公开澄清,称:“我再次郑重声明,有些媒体关于中国将要设50个省的报道是严重失实的,请社会各界不要听信传言。同时也希望有关媒体尊重事实,不要随意炒作。”^③与公开的降低宣传调门类似,各地的区划调整规划也举步维艰,迟迟难以确定和上报。

随后的时间里,学界和民间对此问题的讨论仍在继续,并不断成为媒体和社会的热点。2005年8月,据香港《大公报》报道,“国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员刘勇透露,‘十一五’期间,中国将按照统筹城乡发展的要求,坚持大中城市和小城镇协调发展的方针,走一条有自身特色的集约式城镇化道路,适时启动行政区划试点改革”,“包括实行区域城镇政府和区域辖区政府分置,城镇政府归区域辖区政府领导,城镇政府的职能仅限于城镇基础设施的规划和建设、提供城镇公共服务;适当调整行政区划,建立省县两级地方政府体制,相应地取消城镇的行政级别,仅按人口规模划分大中小城市和小城镇,除首都、省会城市及若干中心城市外,所有的城市原则上都归县政府行政管辖等”,即“改变目前‘整体设市’模式,逐步恢复和推行以往‘切块设市’模式,并可试行‘县管市’的行政体系”。^④再次将行政区划改革的讨论引向各界瞩目的焦点。当然,未几当事人就又加以澄清,称“只是他的个人建议”,“十一五”期间尚未将行政区划进行大的调整和变动等列入规划。^⑤

即使延至当下,就在笔者修改、定稿本书之时,仍然有有关行政区划改革的主张乃至举措出台并引发争议。2010年3月17日,《南方日报》载文《温州将试点镇级市惹争议,专家称可在体制上突破》,称:“近日,以民营经济著称的温州,‘大胆’酝酿一项新举措。温州市委、市政府公开提出,要努力将该市下辖的柳市镇等5个强镇作为扩权改革的试点,建设成为镇级市。”具体即指:“2月22日,温州市委常委举行强镇党委书记座谈会。温州市委书记、市人大常委会主任邵占维在会上指出,开展强镇扩权试点,加快强镇转型升级是温州市的一个重要战略任务,温州将着力解决强镇责大权小的突出问题,努力把5个试点强镇建设成为‘镇级市’。”另外该报道也同时提及:“就在不久前,十一届全国人大常委会第十三次会议透露,我国将积极研究完善设立县级市的标准,把人口、经济、财政、税收以及城市建设达

① 《郑州直辖传闻引发热论,重庆模式能否简单复制》,见“新浪网”: <http://finance.sina.com.cn/g/20050411/18461518758.shtml>。

② 戴均良:《行政区划体制创新要顺应经济发展》,《中国社会报》,2003年6月24日(总第2592期)。

③ 《民政部辟谣:我国将设50个省区市属不实传言》,见“新浪网”: <http://finance.sina.com.cn/g/20040511/0851753915.shtml>。

④ 《中国将在十一五期间适时启动行政区划改革》,见“南方网”: <http://www.southcn.comnewschinazgkx200508310146.htm>。

⑤ 《行政区划改革八字没一撇,专家推崇紧凑型城镇化》,见“新浪网”: <http://finance.sina.com.cn/g/20050901/02051932689.shtml>。

到一定规模和标准的县(镇),适度改设为市。这也向公众释放出我国行政区划改革的信号。”^①

从前述种种情况来看,我们确实可以感觉到,行政区划问题在中国当代有其特殊的敏感性;同时,也可以发现,第一,现有的区划格局和区划制度肯定存在比较严重的问题。第二,对其的改革牵扯到方方面面的利益,非常困难。何以如此?耐人寻味。行政区划按其本意来说,只是一种为便于地方治理而进行的地理分区,一旦划定或形成,就应尽可能保持稳定。中国历史上王朝稳定时期如此,西方各主要国家也是如此。同时,区划体系本身与各方面的政治、经济等利益虽有关系,但毕竟较为间接。但在中国当代,正好与此相反;行政区划的调整、变动既非常频繁,而其自身又负载了远远超出其应该负载的东西:在当代中国,它已经不仅仅是某种区域的划分,不仅只是对某种地方的历史、文化、人群的认同和承认,更与相应干部级别、地方权力、资源支配和百姓利益等等挂钩,而息息相关。

凡此种种不同的主张、争论和现实中的不同举措,都说明我们在理论上,对城市化、对行政区划等,还有许多问题、甚至是一些基本问题,尚未理清。因此,尽管这两个方面已有大量研究成果,但仍有一些理论问题值得加以探讨。事实上,这两个方面的论题恰恰存有密切的关系;孤立研究很难觅到真相,而一旦联系起来考察,则很多问题就会迎刃而解,豁然开朗。

经过近些年来观察、比较和思考,笔者认识到,行政区划及其政区地理格局实际上与城市及其城市体系有密切关系,一定时期的政区地理格局就是由当时的城市体系所表现出来的;反过来,要认识城市的本质,也必须从这种权力的空间配置中寻找答案。城市的本质属性,就在于权力(主要指公共权力)的空间集聚,由此才引起其他种种物质的、精神的因素集聚于此;城市既是一种客观存在的地理空间实体,更是一种聚落人口的自组织形式,是一种管理方式,是一种制度、法律体系;城市与行政区划实际上是有着密切的同源关系、互动关系的,在中国则表现为高度的同构关系。换句话说,城市为里,政区为表;城市的发展(空间上的数量增多、规模增大,实质上的管理方式变革等)直接决定政区演变(政区数量变化、层次变化、类型变化等)方向;反过来,政区体制变化也可以影响(推动或制约)城市的发展。尤其在中国,由于二者的高度同构,则行政区划体制对城市发展、对城市化进程的影响就非常巨大,有时甚至是决定性的。这层关系一经想通,则先前的诸多迷惑不解之处,诸如城市起源问题、城市发展过程的区分、城市化的确切含义等等,以及行政区划的缘起、模式和改革的诸多措施等等,均豁然明晰而不再窒碍难通。

正是在前述这些思考的基础上,笔者以2004年完成的博士学位论文《权力的空间配置与组织的制度创新——从城市发展与政区演变的互动关系论中国现当代的行政区划改

^① 《温州将试点镇级市惹争议 专家称可在体制上突破》,《南方日报》,2010年3月17日A08版,见“南方报网”:http://epaper.nfdaily.cn/html/2010-03/17/content_6828448.htm。

革》^①为基础,并将近年来个人的有关著述中的相关内容^②,重新归纳、整理,连缀成篇,构成本书的主体部分。全书对政区地理学这一新兴的、有中国特色的人文地理学、政治地理学的分支学科进行一些理论上的归纳和总结,以期有益于学科建设和发展;并结合当前国家的发展趋向和现实需要,提出一些有针对性的主张,以希有裨于“科学发展观”的落实和城乡统筹发展及“和谐社会”的实现。

0.2 研究的意义

当然,选择这一角度,从相对形而上的、抽象的理论层面来分析城乡统筹发展(城市化问题)和行政区划改革,除了笔者个人的学术背景、经历和(甚至很大程度上)个人兴趣而外,还是具有相当的理论(学术)意义和现实意义的。中国正在面临大规模的、也可以说是人类历史上空前规模的城市化浪潮;无论这一进程成功还是失败,都将不但对中国、而且对世界产生直接的现实影响和深远的历史影响。为了顺利推进城市化,实现城乡统筹发展,一些基本理论问题必须加以澄清,一些基本发展目标必须加以确立;如果基本价值层面产生偏差甚至失误,则再好的措施(实际上已无所谓“手段”正确与否)也无济于事,甚至适得其反,城市化发展堪忧。这方面我们曾经有过(甚至目前正在经历)惨痛的失败和深刻的教训。

诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨认为:“中国的城市化是与美国新经济并列的世界经济增长的两个轮子。”加速城市化是中国当前发展的核心问题之一;城市化的进展,在当前中国又须臾不能离开政府的引领和推动。因此,作为政府权力空间配置的行政区划和政区格局,其与此适应与否,就具有特殊的重要作用。而要达到权力的合理配置,又不能不对诸如到底什么是城市、什么是行政区划和中国政区格局到底应该呈现怎样的状态等作出回答。

具体而言,本书的研究意义可以归纳为如下理论和实践两个层面:

(1) 理论层面的意义

主要表现在城市研究和政区地理两个领域。在城市研究方面,对有关城市概念、本质,城市化概念、内涵,以及城市化道路和城市发展史等方面的研究,提出了笔者个人的一些理论新见。这些新见可能还不太成熟,表述上也会有疏漏,但就笔者个人掌握的资料来看,可算作理论上有一些创新和突破之处;如对城市本质的把握,对城市概念的界定,对城市含义

① 范今朝:《权力的空间配置与组织的制度创新——从城市发展与政区演变的互动关系论中国现当代的行政区划改革》(指导教师:刘君德),华东师范大学博士学位论文,2004年6月。

② 2004年之后,笔者围绕博士学位论文所论述的重点内容,继续对行政区划改革的相关问题进行思考和研究,先后公开发表了多篇与此有关的著述。主要有:《中国当代的行政区划:形成·问题·改革》,《东亚论文》第54期,新加坡国立大学东亚研究所2006年版;《浙江省当前行政区划特征与调整改革思路》,载《经济地理》,2006年第26卷增刊,第19~23页;《中国行政区划变更的现状与面临的问题》,载《当代中国研究》,2007年第1期第108~118页;《遗产概念的发展与当代世界和中国的遗产保护体系》,载《经济地理》,2008年第28卷第3期,第503~507页;《行政区划的调整与遗产“原真性”的保护——以遗产(地)所在政区的更名对区域遗产保护的负面影响为例》,载《经济地理》,2009年第29卷第9期,第1558~1563页;《“地方”(政区)的文化意蕴与“合法性”意义——以“县”在中国政区体系中的地位 and 作用为例》,载:韩国高等教育财团编:《新亚洲论坛(第三辑)》,首尔出版社2010年版,第109~124页;以及在新加坡《联合早报》所发表的一系列时评文章等。

的两个层面的区分,以及对城市化道路的阐释和对城市发展史的新的表述等。

同时,在政区地理研究领域,也对诸如行政区划的本质、类型、层次、模式等基本问题进行了梳理,对政区地理学的学科体系提出了个人的看法。一些较新的提法和新的角度的研究,也对政区地理学的理论建设具有一定的意义,如对行政区划及政区含义的辨析,对行政区划起源、发展过程的判定和描述,对行政区划模式的分析和归纳,以及政区的文化意蕴和“合法性”意义等,也多有个人的新见。

这些问题,都是学科发展最基本的概念和基础,对有关学科,如城市学、政区地理学等的顺利发展,具有重要的理论意义。

概括而言,本书在理论方面的特色和创新之处主要有如下三个方面:

第一,从较为抽象的、理论层面的角度指出了城市的本质含义,即其核心含义在于公共管理权力的集聚和运作,从而为全面和准确理解“城乡统筹发展”奠定了坚实的理论基础,对如何纠正片面的、仅实体层面的城市化而忽视公共权力配置和运作的实质意义的城市化,多注重推进大中城市发展而忽视或导致小城市和乡镇发展缓慢乃至衰落的“城市化”,给出了需要关注和解决的核心问题所在。

第二,揭示出城市发展与行政区划演变的互为因果的互动关系,对于正确认识行政区划改革对城市化及城乡统筹发展的重要作用,提供了理论依据。不仅如此,还从比较研究的视角,把中国行政区划的发展放在整个世界和全球化的背景之上,对于正确认识中国行政区划的问题和改革,具有重要意义。此外,除了从经济增长、行政管理等角度研究行政区划外,更进一步从社会、文化等角度分析政区的重要作用,研究了行政区划调整对区域历史文化遗产保护的影响,对于全面认识行政区划和政区的作用提供了新的思路和视角。

第三,更进一步分析了中国当代行政区划问题所产生的根源,即从产权配置、尤其是公有土地产权配置及其改革的角度,分析了中国当代行政区划改革产生种种问题的深层原因,提出若干应对之策。这些对于正确认识中国目前行政区划的问题和改革的目标、步骤等,也有重要借鉴价值。

(2) 现实层面的意义

诚如杨豫、陈祖洲在其所译的、由美国著名学者西里尔·E·布莱克主编的《比较现代化》一书的《译者前言》中所指出的:

由于传统性和现代性之间缺乏足够的兼容能力,欠发达国家在现代化进程中不断出现中断。现代化的中断已经成为世界性的普遍出现的现象。所谓现代化的中断(breakdown of modernization)是指现代化过程的连续性的中断。它可以表现为经济的崩溃、社会的动乱、政府的更迭或政策的急剧转向……

在欠发达国家的现代化进程中,国家政权起着异常重要的作用。……

然而,欠发达国家由于在政治发展上的不成熟,缺乏恰当和灵活处理不稳定因素和行为的有效手段,由此造成的压力足以使变化停顿下来,甚至发生暂时的倒退。等到政府领导人调整政策重新推动现代化进程时,却又往往错过了国际和

国内环境的变化带来的发展和进步的重大机会。^①

通观中国近现代以来直至当代的现代化历程,一个特别明显的现象就是多次的“现代化中断”的出现:表现在城市化进程乃至行政区划领域,就是多次的改弦更张与重大转向。急于描绘和实现理想图景,希图一步到位解决问题,结果往往适得其反,欲速则不达。这是中国近代以来的一个重大的教训。而其根源,就在于未能真正认识到城市的本质内涵,未能真切把握住行政区划体制的多方面的作用与意义。这样,通过揭示城市发展与政区演变的互动关系,通过对城市与城市化核心含义的揭示和对行政区划多方面作用的认识,一定程度上,可以为我们今天所进行的城市化、城乡统筹发展指出一条正确的道路,为中国的行政区划改革提供依据和方向。这些,对贯彻落实“科学发展观”、实现“和谐社会”的发展目标,无疑具有重要的现实意义。

0.3 论证的方法

朱剑如、王缉宪在其《世界城市的空间性与香港的交通建设》一文的“研究方法”一节中,介绍和论述了所谓“外延性”和“内构性”两种研究方法:

人文地理学的研究设计(research design)基本上可以分为两大类,“外延性”(extensive)和“内构性”(intensive)研究。前者采用大量数据,并作大量的假设,在数据中的变数寻求因果关系,以至用去伪存真的方法对事物加以解释。这一学派,用“客观”的态度来寻求共通性的定律或模式等抽象理论。由于这种研究基本上不怀疑社会结构的问题,而只是在事物表象的层面找寻解释和改善方法,可以说是修补性的和支持现状的,并对为政当局不作批判地接受。因此,当政者和既得利益者对这些研究自是欢迎和鼓励。而事实上,不少政府的报告及其聘请的顾问公司所作的研究皆循此方法,并做出结论和建议。后者研究设计本身并不标榜客观性,认为“客观性”在研究社会问题中是根本不可能达到的,虽然不少事物间因其所处的时空和社会环境而具有“规律性”地息息相关,可是其间都未必有必然的因果关系。反之,社会的结构却操纵了事物的发展方向。因此,内构性研究设计的优点在于其分析思考问题的深入性,不作客观的假设,要求拨开表象,深究事物的实质,并希望通过结构的重组,做出有意义的建议。^②

本书虽然在论述不同问题时分别采取演绎或归纳的方法,但通篇而言,更多地是在所谓“内构性”的研究方法指导下展开的;目的之一是采用后者的方法论,在对有关概念、范畴进行梳理的基础上,从价值判断的角度,对中国当代城市发展与行政区划改革的问题、取向、解决思路等作较为深入的探讨。

^① [美]西里尔·E·布莱克主编,杨豫、陈祖洲译:《比较现代化》,上海译文出版社1996年版。上引3段引文分见第23、26、27页。

^② 朱剑如、王缉宪:《世界城市的空间性与香港的交通建设》,载《地理学报》,1997年第52卷增刊,第66~71页。

从具体方法的层面而言,大致包括:

(1)多学科交叉的方法

本研究涉及的领域较为广泛,因此不可避免地涉及多个学科、不同领域,如地理学、政治学、经济学、历史学、社会学等及其内部诸多分支(尤其是与城市有关的分支学科)。前面已经论及,对于城市发展和政区演变等问题,学术界已进行了大量的研究,并有许多重要的研究成果,从而为本书的研究奠定了坚实的基础。故笔者同时也广泛吸取了各学科的相关成果;可以说,本书是在众多成果的基础上加以综合、总结和补充、修正而完成的。是故,在写法上,对相关成果多采取了直接引述的方式(间或加以评述),既为保持原文的论证和结论的完整,也为尊重原作者的劳动,并示引用者的不敢掠美和感谢之情。

(2)宏观的理论概括与微观的实证分析相结合的方法

如前所述,本书更多地是在所谓“内构性”的研究方法指导下展开的,故主要以宏观的理论概括为主,注重演绎推理和价值评判。这主要是因为本书的研究对象——不论是“城市”,还是“政区”,都不仅只是一个客观的实体,更重要的是其内在的管理体制、机制和方式,而这,更多地在于主观的选择和取舍;其利弊得失都不是简单的数量分析就可以说明的。当然,城市发展和行政区划改革又是当代中国的一项重要重要的实践,我们的研究自然不能无视现实的局限和实际的需要,因此,还必须结合中国现实的国情,来设计改革的路向和时序。本书即尽可能在考察中国、世界的发展状况,并以浙江省为案例来加以剖析等的基础上,试图以微观的实证分析来验证和应用前述有关的论述与结论。

(3)纵横比较的方法

在本书论证的过程中,历史的方法、比较的方法成为经常运用的、甚至是必不可少的手段。从哲学上看,时间和空间是运动着的物质的存在形式。时间表明物质运动的持续性和顺序性;空间表明物质运动的广延性。城市和政区,都是随着国家的出现而出现的,都有着漫长的发展历史;我们只有按照历史发展的自身法则去认识它,研究它,才能把握其实质,获得正确的结论。与此同时,由于历史发展过程的差异,在不同国家、不同地区以及不同时期,城市发展和政区演变又呈现复杂的面貌,因此,我们还应注意在研究中,将其置于世界范围的大的空间里,进行纵向和横向的两方面的比较和借鉴。本书的研究即主要从历史发展着眼,揭示城市、政区本质及其互动关系,不仅涉及中国,更包含世界;既进行历时的比较(历史的比较),也进行共时的空间的比较(不同国家、模式的比较)。

0.4 框架与内容

本书着重问题导向,主旨也并非进行全面而系统的体系建构,故在结构上不去追求教科书般的平衡和面面俱到;而是主要着眼于提出一些新的看法和新的思路,或填补一些前人未曾、未暇涉及的领域;故在写作上、在内容的取舍上,以略人所详和详人所略为原则。

本书研究的基本目标是分析中国近现代以来城市化进程中行政区划的发展、演变及其未来改革的走向和方案设计,以揭示城乡统筹发展与行政区划体制的密切关系,论证适宜的行政区划体制对达成城乡统筹发展目标的重要意义。但要确切认识和说明这一过程,又不能不将诸如城市化和行政区划的一些基本理论问题弄清。因此,本书首先从历史角度分析和论证了城市的本质,指出:城市的核心是权力(公共权力)在某一特定空间的集聚,随之

形成的城市体系也恰恰是行政区划体系的空间载体,从而既表明行政区划的研究重点和中心在于城市,也表明要真正理解城市,亦离不开对于公共权力的分析和把握。随即,按照这一新的视角和切入点,重新描述了城市的发展过程,也重新审视了城市化的概念、过程和道路。然后,又回过头来,专门对行政区划和政区地理的一些理论问题进行了研究,主要从中外各国比较研究的角度论述了行政区划的模式,并具体进行了一些主要方面的比较。接着,在具体分析近代以来中国城市化的进程及相应行政区划变革的过程等的基础上,提出作者对当代中国行政区划改革的路向选择和制度创新的想法,并提出方案和步骤。同时,又另辟蹊径,将此前学术界未曾引起重视的有关行政区划的历史文化意蕴及其调整对遗产保护的影响和冲击等方面的问题做了深入探讨,指出稳定的政区对地方遗产之形成和保护的重要作用,得出应尽量尊重已经存在的政区架构,行政区划格局不宜随意变动的结论。在此基础上,利用上述几方面的理论成果,以浙江省为例,专门分析和探讨了浙江省行政区划调整改革的过程、成效、问题与未来改革的初步构想。最后,对全书的主要观点和理论进行了归纳,对中国当代行政区划的一些深层次问题进行了思考,并提出有关的政策主张。本书的写作思路及逻辑结构可参见图 0-1 所示。

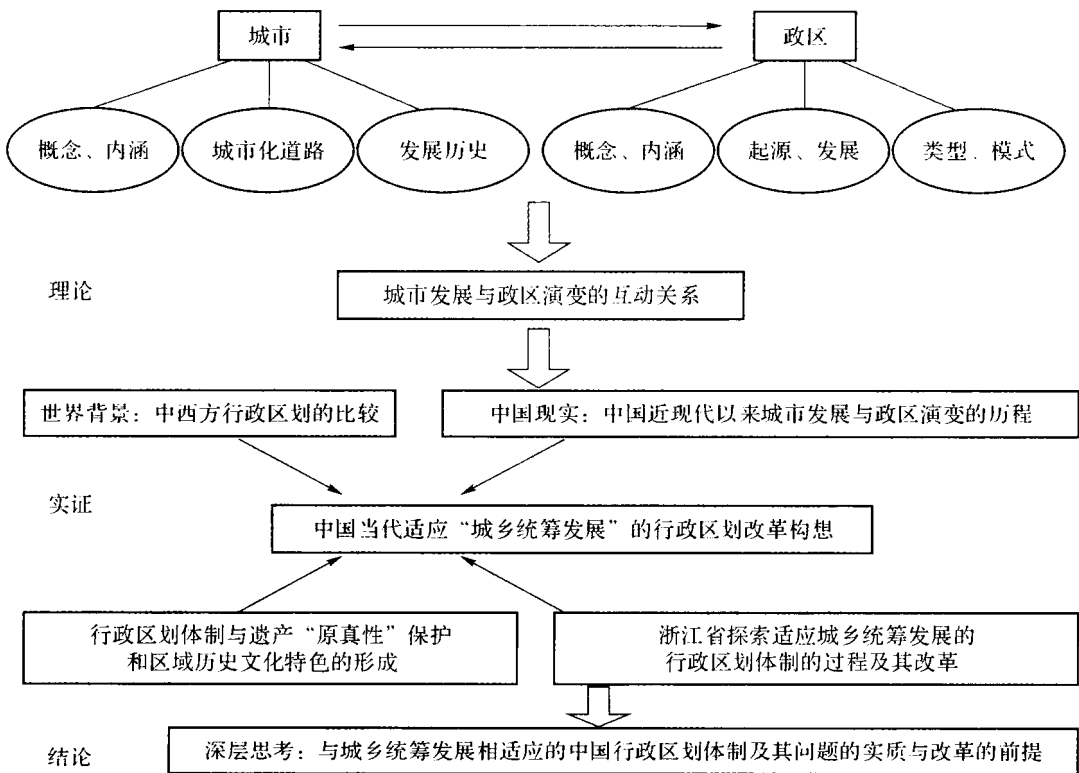


图 0-1 全书的写作思路与逻辑结构示意图

根据上述研究思路,本书在结构上,除“导言”外,共分 7 章。第一章“权力的空间集聚:城市本质、城乡发展与城市化道路的理论分析”和第二章“权力的空间配置:行政区划的本质及其城市发展与政区演变的互动关系”,主要从历史的和演绎的角度,分别讨论了与城市及城市化有关的理论问题和与政区地理有关的理论问题,涉及二者的起源、发展、模式和对