

中国当代 省制改革展望

贺曲夫 ● 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国当代省制改革展望

贺曲夫 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国当代省制改革展望/贺曲夫著.

北京: 中国经济出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0683 - 7

I. ①中… II. ①贺… III. ①省—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 052331 号

责任编辑 刘一玲

责任审读 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市人民文学印刷厂

经销者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 12.125

字 数 240 千字

版 次 2011 年 6 月第 1 版

印 次 2011 年 6 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0683 - 7/F · 8831

定 价 32.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

本书得到以下出版基金资助：

第 43 批中国博士后科学基金会一等资助项目
(20080430093)

湖南科技大学学术著作出版基金

湖南科技大学产业经济学重点学科建设基金

湖南科技大学应用经济学重点学科建设基金

湖南科技大学湖南省战略性新兴产业研究基地

中文摘要

行政区划是指一个国家根据行政管理的需要,将其领土划分成不同层次结构的区域的过程,即国家权力的空间配置的过程。省制是国家政治制度的一个重要方面,已经成为我国社会、政治、经济体制的重要组成部分,也成为我国行政区划战略的重要内容。本研究对元代以来我国省制的形成和发展过程进行梳理,总结其历史发展演变过程及其规律,对当前我国省制存在的问题进行探讨,分析其弊端及其深层次问题,并结合国外政区体制及其演变的经验,提出未来我国省制改革的两个维度:一是管理现代化推动下的层次幅度集约化再造,即适当划小省区,减少省下政区的层级;二是依法治国理念以及法制化进程推动下的府际关系的再造,特别是中央与地方关系的重组。最后,分析我国省制改革的制约性因素,并提出改革的配套性措施。全书由如下几部分构成,各部分的主要内容简介如下:

导论:引入研究主题——省制,并对政区层级的概念进行了界定与分类,就有关省制体制改革的文献进行回顾与研究综述,并分析了本书的理论与实践意义,以及研究思路与方法。

第1章:对省制研究的理论基础以及与之关系较为密切的城市化、城乡关系、府际关系与地方自治等理论加以梳理,并分析它们与本书研究的省制及其改革的关系。

第2章：从我国历代行政区划体制特别是元代以来省制的形成、发展与演变切入，全面系统地分析我国省制的发展与演变的基本脉络，以及新中国成立前我党革命根据地时期的政区体制，探索这一特殊时期的行政区划设置与管理体制。对新中国省制进行分阶段考察，探讨并总结各时期省制的特点与发展演变的规律。

第3章：分析并阐述了目前我国省制的现状和存在的弊端，并分析了我国现行省制的不适应性与省制改革的必要性。通过分析指出未来我国省制改革的方向：适当划小省区，减少层级；构建合理的府际关系。

第4章：本章分析了世界主要国家（英国、法国、日本、美国、德国）的行政区划制度（包括政区建制与府际关系等），总结其经验教训，以期为我国未来省制改革提供经验借鉴。

第5章：阐述了我国省级行政区划改革的原则与要素，并对一些重点区域的改革进行了探讨，分析了减少政区层级及其实现途径。同时，本章还从新中国中央与地方府际关系的演变，分析各历史阶段府际关系的特点及其规律，指出分权化是我国府际关系发展的必然趋势，构建合理的府际关系，并论述了自乡镇层级开始，循序渐进地推进地方自治的可行性。

第6章：分析了我国省制改革的诸多制约性因素与障碍，提出我国省制改革的主要配套措施。

结语部分：对全书重点探讨的问题和所形成的结论进行了总体概括。

关键词：省制；行政区划；改革；府际关系；地方自治

Abstract

Administrative-division is the process of a country's dividing its land into different kinds of regions for the sake of administration, it also is the spatial process of state power. Province has become an important part of our country's social political and economical system as well as an important content of administrative division strategies.

Regarding the shaping, developing and changing of the province-system in our country, it analyzes systemically the overall and basic developing and evolving line of the province-system in history from Yuan dynasty to the republic period, and discusses its features and the developing and changing rules of the province-system. And this part takes a deep research on the status and existing problems of the province-system, and analyzes the unsuitability of our current village and town system. And then, it analyzes the necessity of re-formation of the province-system in our country, and also indicates our direction of future reform of the province-system; that properly dividing provinces and reducing administrative scale, building the rational IGR in China. The whole article is composed of nine chapters whose major content is listed below. What's more, this paper analyzes various limitative elements and obstacles in China's prov-

ince-system reform, and proposes main supporting measures to the reform.

Introduction: this part introduces the subject of this thesis that province-system, defines and classifies some relevant concepts, and this chapter evaluates several major reforming proposes on province-system at present through analyzing its general theories and studying progress in our country and other countries, tracing back some documents and statements of this field of study, it points out the theoretical and practical sense of this study and summarizes the train of thought and methodology of this thesis.

Chapter 1: influential factors, patterns of structure and discussion of the theories, at the same time, the theory of urbanization and IGR correlating with the reform of the province-system are analyzed.

Chapter 2: regarding the shaping, developing and changing of the province-system in our country, it analyzes systemically the overall and basic developing and evolving line of the province-system in history from Yuan dynasty to the republic period, and further takes a research into the establishment and managements of the administrative division system during the special revolution-base period before the founding of PRC. And it checks in phase the province-system of the new China, It also discusses its features and the developing and changing rules of the province-system.

Chapter 3: this part takes a deep research on the status and existing problems of the province-system, and analyzes the unsuita-

bility of our current village and town system. And then, it analyzes the necessity of reformation of the province-system in our country, and also indicates our direction of future reform of the province-system: that properly dividing provinces and reducing administrative scale, building the rational IGR in China.

Chapter 4: this part analyzes the administer-division system including the division-organized system and the TGR in the main countries (UK, France, Japan, America, Germany etc), sum up the experience, in order to provide experience to the reformation of the province-system in our country.

Chapter 5: this chapter sets out the principles and factors of the reform of the province-system in our country, analyzes some emphases areas, and the implementing ways of the reducing administrative scale. What's more, this part puts forward the feasibility of autonomy system of villages and towns in our country, and denotes that the administrative system would definitely leads to regional self-governing in our country, while the villages and towns autonomy would step in head to accumulate experience for all-round regional autonomy.

Chapter 6: this chapter analyzes various limitative elements and obstacles in China's province-system reform, and proposes main supporting measures to the reform.

Conclusions: to generalize the key problems and results the thesis has discussed above.

Key words: Province-system ; Administrative Division; Reform; Intergovernmental relations (IGR); Local Self-government (or Local Autonomy)

目 录

中英文摘要 / 001

导 论 / 001

第一节 选题的缘起与背景 001

第二节 概念与界定 004

一、政区层级：高层政区、统县政区、

县级政区、县辖政区 004

二、政区等级关系：政区层级、政区的行政等级

与地方官员的行政级别 010

三、本书研究的范围：省级政区及其分类 012

第三节 文献回顾与研究综述 015

一、国内外行政区划一般问题研究现状分析 015

二、我国关于省制方面的研究 021

三、关于府际关系方面的研究 028

第四节 研究的思路、内容和意义 032

一、研究的思路 032

二、研究的内容 033

三、研究的意义 033

001

第一章 理论基础 / 036

第一节 上层建筑与经济基础关系的原理·····	036
第二节 行政区经济理论·····	038
第三节 政区竞争理论·····	041
第四节 城市化与城乡关系理论·····	044
一、城市化与城乡分治·····	044
二、城市增长极理论·····	046
第五节 管理层级与幅度关系理论·····	048
一、行政区划层级与幅度的基本概念·····	049
二、“企业型政府”理念对行政层级与 幅度改革的启示·····	050
三、信息社会管理对行政区划层次幅度的影响·····	052
第六节 府际关系理论·····	053
一、府际关系的基本内涵·····	053
二、中央与地方关系理论·····	056

第二章 我国省制的形成与演变概述 / 065

第一节 我国省制形成以前各朝代高层政区体制的 发展与演变·····	066
一、我国行政区划制度产生之前的分封制：夏商周·····	066
二、我国行政区划制度的萌芽：春秋与战国·····	066
三、我国行政区划的形成与演变：秦至宋、辽、金·····	067
第二节 元朝以来我国省制的形成、发展与演变·····	070
一、元朝·····	070
二、明、清及民国时期·····	072

第三节 新中国省级行政区划的演变	074
一、新中国成立前革命根据地划况	074
二、新中国成立初期我国省级行政区划的演变	099
三、社会主义建设与探索时期 (1958—1987)	109
四、改革开放时期我国省制变化情况 (1987 年至今)	125
第四节 我国省制的演变规律	136
一、由中央部门到地方行政区转变的规律	136
二、省制往往伴随政治、经济的大变革而在继承的 基础上作相应调整	138
三、省域面积逐步划小, 层次减小, 省的数量总的 趋势是不断增加	138
第三章 我国当前省制存在的主要问题与改革方向 / 140	
第一节 我国当前省制存在的主要问题	141
一、我国目前省级政区的规模过大	141
二、现有省域差异悬殊	147
三、我国行政区划层次过多且复杂, 效率低下	150
四、省际边界犬牙交错	160
五、“行政区经济”现象负面效应明显	166
六、府际关系 (特别是中央与地方关系) 博弈复杂	170
第二节 我国省制改革的必要性	173
一、改革省制是减少管理层次, 提高行政 管理效率的需要	174
二、改革省制是解决现行一级政区遗留问题, 理顺一级政区体制的需要	175

三、改革省制有利于淡化“行政区经济”现象， 推进区域经济一体化	175
四、改革省制有利于改善中央与地方的政治经济关系， 巩固和加强中央的集中统一领导	176
第三节 我国省制改革的方向	178
一、省级行政区划制度的改革与完善： 适当划小省区，减少层级	178
二、构建合理的府际关系（中央与省区、省区与 县市关系）	182
第四章 国外行政区划制度的经验借鉴 / 186	
第一节 单一制国家	186
一、英 国	186
二、法 国	196
三、日 本	202
第二节 联邦制国家	209
一、美国州以下行政区划体系	210
二、德 国	221
第三节 国外行政区划制度的启示与经验借鉴	227
一、行政区划层次应该力求简单	227
二、县制是一种极富弹性的制度，可以向区域性 政府方向发展	228
三、府际关系立法明确	228
四、实施地方自治制度	229

第五章 我国未来省制改革的构想 / 230

第一节 省级行政区划体制的改革 230

一、我国省级行政区划改革必须遵循的原则 230

二、我国省级行政区划改革中应该考虑的具体因素 244

三、划小省区——各传统地理大区的

重点区域的探讨 256

四、减少政区层级：取消自治州与地区，取消

市领导县体制，实现省直管县市 259

第二节 构建合理的府际关系：合理分权

与推进地方自治 269

一、从新中国中央与地方府际关系的演变来看：

分权化是必然趋势 270

二、从我国地方政治现代化发展进程来看：

走向地方自治是必然趋势 285

三、未来我国府际关系发展趋势：中央与地方适度分权，

实行地方自治 297

四、对地方自治的监督机制 305

五、循序渐进推进地方自治：从乡镇自治开始 308

第六章 我国省制改革的制约性因素与改革的配套措施 / 325

第一节 我国省制改革的制约性因素 325

一、我国尚缺乏完善的行政区划法律法规体系 325

二、长期省籍习惯下所形成的传统地域

观念过于强大 326

三、省级政区重新划分过程中民族问题复杂 327

四、现行经济利益格局对新的省级政区影响·····	328
五、省级行政区划改革后精简下来的富余人员的 安置与分流问题 ·····	328
六、“大一统”、中央集权的思想和政治文化是 我国合理划分中央与地方权限的障碍性因素 ·····	330
第二节 我国省制改革的配套措施 ·····	331
一、制定与修改涉及行政区划的法律法规·····	331
二、省级行政区划改革的循序渐进·····	332
三、国家政府机构层级的改革 ·····	333
四、有意识地大力培育一些区域性中心城市 ·····	333
五、深化我国户籍制度的改革 ·····	334
六、加强对广大群众民主意识的培育， 防止地方自治的“恶质化” ·····	335
七、建立地方居民参与机制 ·····	336
八、逐步实现中央与地方关系的法治化·····	337
第七章 结 语 /	339
参考文献 /	343
后 记 /	367

导 论

第一节 选题的缘起与背景

行政区划是国家结构体系的安排,一个国家或地区根据其政权建设、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、风俗等客观因素,按照一定的原则,将一个国家(小国除外)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对应的地方国家机关,实施行政管理。^① 这里的“行政区域”即为“行政区”或“政区”。就静态而言,“行政区划”与“行政区域”、“行政区”或“政区”可以通用。但行政区划还有动态含义,即“行政区划”是国家将其领土划分为各级“行政区(政区)”的过程,从本质上讲,行政区划就是国家权力的空间配置过程。行政区划以及建立在行政区划体制上的地方行政制度,是国家政治制度的一个重要方面,是关系国家繁荣昌盛和长治久安的大政,对国家的政治稳定、经济发展

^① 刘君德,周克瑜,靳润成.中国政区地理[M].北京:科学出版社,1999:3-4.