

行政区划系列丛书

中国 行政区划概论

浦善新等 著

知识出版社

95042

K928.2
6

行政区划系列丛书

中国行政区划概论

浦善新
陈德成 著
周 艺



200319057

中央社会主义学院

知识出版社

北京·1995

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政区划概论/浦善新等著. —北京:知识出版社,
1995.12

(行政区划系列丛书)

ISBN 7-5015-1325-2

I. 中… II. 浦… III. 行政区—区域规划—概论—中国 IV. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 22470 号

中国行政区划概论

作 者: 浦善新等

责任编辑: 谢 刚

封面设计: 陈 余

技术设计: 中 文

责任校对: 王玉琴

责任印制: 盖永东

出版发行: 知识出版社

(北京阜成门北大街 17 号 100037)

排 版: 北京中文天地新技术发展公司

印 刷: 北京四季青印刷厂

经 销: 新华书店总店北京发行所

版 次: 1995 年 12 月第 1 版

印 次: 1995 年 12 月第 1 次印刷

印 张: 18.125

开 本: 850×1168 1/32

字 数: 435 千

书 号: ISBN 7-5015-1325-2/K·85

定 价: 28.00

序

行政区划即国家对领土的划分，是国家权力再分配的主要手段之一，其合理与否，关系到国家政权的巩固和社会、经济、文化的发展，因此受到各国中央政府的高度重视。

中国的行政区划有 4000 多年的悠久历史，积累了大量的史料。但将行政区划真正作为一门科学来进行研究，则直到近年来随着中国决策层对行政区划的高度重视才开始，其标志是第一部行政区划论文集——《中国行政区划研究》的问世（1991 年）。浦善新、陈德或、周艺合作撰写的《中国行政区划概论》的出版发行，标志我国行政区划研究又上了一个新的台阶。

《中国行政区划概论》是浦善新等同志在多年从事行政区划实践的基础上着意理论归纳和辛勤耕耘的结晶。作者从基本概念入手，系统论述了行政区划的定义、由来、特点、战略地位、基本结构、划分原则；比较深入地研究了中国行政区划史，提出了中国历代行政区划 5 个基本演变规律；介绍了中国行政区划的法律依据、划分现状、管理机构及其职责，行政区划变更内容和审核报批程序、权限，行政区域名称变更工作取得的成绩、存在的问题和改革设想，编制设市预测与规划的必要性、重要性、理论与方法及任务、要求；分析了行政区域边界及其争议的历史、现状、产生原因，提出了调处行政区域边界争议的原则、方法、依据、程序、权限、处罚措施，以及勘定行政区域边界的必要性、可行性、方针、指导思想、技术规范 and 具体方法；叙述了中国古代行政区划体系和当代城市、农村、民

族自治地方、特殊类型四大行政区划体系，探索了设市标准、模式和市领导县体制，提出了市镇发展总体战略；回顾总结了近10多年行政区划工作的成绩、经验与不足，明确了当前行政区划工作的指导思想和主要任务；指出了现行行政区划的主要弊端，展望了行政区划发展趋势，构思了行政区划改革框架，分析了改革的可行性和实施步骤。尤其值得指出的是，作者对行政区划的起源、演变规律的研究，据我所知在国内具有首创性，对设市标准、设市模式、市领导县体制及省制、市制、县制的分析亦达到相当的深度。

总之，本书是我国第一部系统研究行政区划的专著，基本上反映了我国行政区划近期研究的进展全貌，具有阶段性总结意义。我相信本书的出版，不仅为行政区划的理论研究打下基础，从而推动我国行政区划工作的科学化进程，而且对行政管理、区域规划、城市研究、城乡规划，以及人文地理学、地名学的工作都具有重要的参考和应用价值。

中国科学院院士

吴传钧

1995年夏于中关村

前 言

行政区划在中国已有几千年的历史，历代王朝对政区划分都很重视，将其视为统治国家的基本手段之一，成为国家权力再分配的有效途径。然而，由于行政区划的敏感性、复杂性特别是政治性很强，与政治斗争、权力之争有着千丝万缕的关系。因此，长期以来，除了历代地理志、地方志等对行政区划作一些描述性的记载以外，绝少有人对行政区划进行全面的分析研究。中国共产党十一届三中全会解放了人们的思想，加之最高决策层对行政区划的重视和社会各界对行政区划重要作用认识的加深，特别是随着1988年、1989年民政部行政区划和地名管理司、中国行政区划研究会的相继成立，行政区划研究开始起步，并已初见成效，各方面专家学者和行政区划实际工作者撰写、发表了大量的行政区划论文，出版了《中国行政区划研究》、《沿海地带行政区划研究》、《走向城市化——县改市及县级市发展》、《中国省制》等专业书籍，但一直没有系统性的专著问世。为了填补这方面的空白，笔者根据10多年从事行政区划工作积累的经验，编写了这本小册子。

笔者长期从事行政区划实际工作，参加了1984年设镇标准、1985年行政区划管理规定、1986年和1993年两个设市标准的修订工作，参与了《中国设市预测与规划》的编制工作，深感行政区划专业书籍的匮乏，萌发了编写一部系统介绍行政区划基础知识的著作的设想。限于水平和时间，一直未能如愿，但始终没有放弃这一目标：1986年发表了《行政区划初探》一文，同年出版的《中华人民共和国行政区划手册》概述了行政区划的定义、由

来、性质、原则和中华人民共和国行政区划沿革、市及市管县发展概况、建制镇发展的回顾与展望。1987~1988年参加中央讲师团期间，编写了《中国历代行政区划沿革》一书。1989年以后，又参加了民政干部管理学院教材、民政局长培训班参考资料和《中国社会工作百科全书》行政区划部分的编写工作。1992~1995年在《地名知识》和《中国方域》开设了行政区划讲座。在此基础上，从1994年初着手本书的编写工作，1994年10月完成了初稿，因不成熟，一直未定稿，后又进行了数次大的修改，努力使之趋于完善。由于行政区划涉及面太广，加之理论研究工作尚处于起步阶段，更由于笔者水平、能力所限，本书仍不太理想：一是缺乏系统性、理论性，严格来说只能算是行政区划资料汇编；二是有些内容还没有涉及，如国外行政区划情况、行政区划法制建设及调查研究、行政区划变更报批文件格式、计算机等先进技术和手段在行政区划中的运用等等；三是对一些问题的研究还不够深入；四是有些看法没有经实践的检验，只是一家之言，如行政区划的改革设想等。之所以斗胆匆匆出版，一方面是想为从事行政区划实际工作的人员提供一点参考资料，更主要的是希望能起到抛砖引玉的作用，引起社会各界对行政区划实际工作与理论研究的重视和关注，为中国行政区划工作走上科学化、法制化、规范化的轨道共同努力。

全书共分十六章。第一章第一节，第二章及第十一章第一、二、三节由浦善新、周艺合作完成；第十一章第十、十一节由周艺完成；陈德瑛撰写第八章第六节第三部分和第九章第三节第二、三部分及第四、五节；其余各章节均由浦善新撰写。全书由浦善新最后定稿。

在完成和出版本书过程中，曾得到民政部有关领导和区划地名司张文范司长的热情鼓励和支持，得到中国科学院地理研究所顾朝林研究员、中国大百科全书出版社谢曙光和滕振微，以及民

政部区划地名司周定国、李耀东、庞森权、马春笋等同志的帮助，刘洪峰为录入全部书稿花费了大量的时间。尤其是德高望重的吴传钧先生不顾年事已高，冒着酷暑审阅了书稿，并在百忙之中为拙作写序，给予了很高的评价。在此，一并致以最诚挚的感谢。

浦晔

1995年7月28日于北京

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一篇 行政区划总论

第一章 行政区划概述	(1)
第一节 行政区划的定义	(1)
一、区域	(1)
二、行政区	(10)
三、区划	(14)
四、行政区划	(17)
第二节 行政区划的起源	(18)
一、原始社会的社会组织体系	(18)
二、行政区划的形成	(23)
三、中国的原始社会组织	(25)
四、中国行政区划的形成	(26)
第三节 中国行政区划概况	(27)
一、中国行政区划定义	(27)
二、中国行政区划的法律依据	(28)
三、中国行政区划现状	(32)
第四节 行政区划的特点	(32)
一、政治性、政策性和阶级性	(32)
二、地域性和不重复性	(40)
三、综合性	(40)
四、一定的历史继承性和相对稳定性	(41)

五、动态可变性	(42)
第五节 行政区划的战略地位	(42)
一、行政区划是国家政权建设的前提和重要 组成部分	(42)
二、合理划分行政区域是科学布置生产力的基础， 有利于促进经济的发展	(44)
三、合理划分行政区域有助于民族区域自治政策的 落实，有助于发展民族地区的经济、文化事业， 巩固全国各族人民的大团结	(45)
第六节 行政区划的基本结构	(46)
第二章 与行政区划有关的基本概念	(53)
第一节 国家	(53)
一、国家的定义	(53)
二、国家制度	(55)
三、国体	(55)
四、国家形式	(55)
五、国家结构	(56)
六、国家历史类型	(57)
七、国家三要素	(58)
八、国家领土	(58)
九、国家机器	(59)
十、国家机构	(59)
十一、国家职能	(59)
十二、国徽、国旗、国歌	(60)
第二节 政权	(61)
一、政权的定义	(61)
二、政体	(61)
三、政权机关	(63)

四、国家权力机关	(63)
五、国家行政机关	(64)
第三节 政治制度	(67)
一、中央集权制	(68)
二、地方分权制	(68)
三、民主集中制	(68)
四、人民代表大会制	(69)
五、人民代表会议制	(70)
第四节 人口	(71)
一、人口	(71)
二、人口密度	(71)
三、人口动态	(72)
四、人口构成	(73)
五、户口	(75)
第五节 地理条件	(79)
一、基础知识	(79)
二、地理位置	(81)
三、生产布局	(83)
四、城市地理	(84)
第三章 中国行政区划简史	(87)
第一节 中国历代行政区划概述	(87)
一、奴隶制社会行政区划逐步形成时期	(87)
二、封建社会行政区划体系基本形成、 不断演变时期	(89)
三、半封建半殖民地社会行政区划过渡时期	(95)
四、社会主义社会行政区划不断改革、逐步 完善时期	(96)
第二节 中国历代行政区划的演变规律	(97)

一、发展——消亡规律	(97)
二、非行政区——行政区转化规律	(105)
三、经济主导规律	(107)
四、层次——幅度规律	(110)
五、基层行政区稳定规律	(111)
第三节 中国历代行政区划启示录	(114)
一、行政区划必须以经济建设为中心	(114)
二、适当划小省区，逐步实行省——县——乡 三级制	(116)
三、实行市县分等	(117)
四、进一步搞好民族地区的行政区划	(118)
五、加强基层政权和基层自治组织建设	(119)
六、全面勘定行政区域边界	(121)
第四章 中国行政区划管理的基本原则	(123)
第一节 共同原则	(123)
一、民主集中制原则	(124)
二、人民群众参加管理原则	(124)
三、计划管理原则	(125)
四、党领导管理原则	(126)
五、一国两制原则	(126)
第二节 特有原则	(127)
一、便于国家行政管理	(127)
二、有利于社会主义经济建设	(127)
三、有利于各族人民的团结	(128)
四、及时调整与相对稳定相统一	(128)
五、参照历史，实事求是	(129)
六、分类指导、因地制宜	(129)
第三节 一般原则	(130)

一、系统原则	(130)
二、控制原则	(132)
三、整体效能优化原则	(133)
四、管理回路原则	(134)
五、弹性原则	(134)

第二篇 行政区划管理

第五章 行政区划管理概述	(135)
第一节 行政区划管理机构	(135)
第二节 行政区划变更内容	(137)
一、行政区域单位的撤销	(137)
二、行政区域单位的设立	(138)
三、行政区域单位命名、更名	(138)
四、行政区行政机关驻地迁移	(139)
五、行政区域界线变更	(140)
六、行政区域单位隶属关系变更	(140)
七、行政区域单位等级变更	(141)
第三节 行政区划变更报批程序和权限	(141)
一、行政区划变更报批权限	(141)
二、行政区划变更报批程序	(145)
三、几个实例	(149)
第四节 民政部门管理行政区划的职责	(152)
一、承办行政区划调整事项	(152)
二、负责行政区划理论研究	(152)
三、负责行政区划法制建设	(153)
四、收集整理行政区划资料、档案	(153)
五、其他职责	(153)

第六章 行政区域名称变更工作	(154)
第一节 建国后行政区域名称变更工作取得的成绩	(155)
第二节 存在的主要问题	(160)
一、县级以上行政区域专名重名.....	(160)
二、县级以上行政区域专名异字同音或近音.....	(165)
三、市辖区名称重名现象严重.....	(172)
四、县以下行政区域名称混乱.....	(172)
五、部分行政区域专名用字生僻难认难写.....	(172)
六、有的行政区域专名不符合正音、正字规定.....	(173)
七、行政区域通名专名化,造成通名重叠.....	(173)
八、行政区域驻地名称体例不一,表示方法混乱.....	(174)
九、民族自治地方行政区域名称不统一.....	(175)
十、行政区域通名概念含混、层次不清、 体系混乱.....	(176)
第三节 改革设想	(177)
一、行政区域名称改革的总体设想.....	(177)
二、行政区域名称改革的具体方案.....	(179)
第七章 设市预测与规划工作	(186)
第一节 设市预测与规划概述	(186)
一、设市预测与规划的基本概念.....	(186)
二、开展设市预测与规划的目的.....	(187)
三、编制设市预测与规划的主要任务和具体内容.....	(187)
四、设市预测与规划的特点.....	(188)
五、设市预测与规划的指导思想和基本原则.....	(189)
第二节 制定设市预测与规划的必要性和重要性	(191)
一、设市预测与规划是克服当前行政区划工作,存 在的盲目性、随意性和被动性的关键措施.....	(192)
二、设市预测与规划是坚持行政区划相对稳定原则	

的客观要求·····	(193)
三、设市预测与规划是行政区划战略研究的重要 组成部分和起步工作·····	(195)
四、设市预测与规划有利于合理布置生产力，建立科学 的经济社会网络·····	(196)
第三节 设市预测与规划的理论和方法·····	(196)
一、设市预测与规划的程序·····	(196)
二、资料收集·····	(197)
三、设市条件评价·····	(200)
四、设市规划预测方法·····	(211)
五、设市规划宏观调控·····	(214)
第四节 搞好设市预测与规划的具体要求·····	(217)
一、提高认识，加强领导，提供必要的工作条件·····	(217)
二、尽可能利用已有的资料和科研成果，避免重 复劳动，提高工作效率·····	(218)
三、以业务部门为主，充分发挥科研单位和专家的 积极性，保证成果质量·····	(219)
四、对设市预测与规划的时间要求·····	(219)
五、对规划成果的要求·····	(220)

第三篇 行政区域界线管理

第八章 行政区域边界争议调处·····	(225)
第一节 行政区域边界争议的基本概念·····	(225)
一、界线·····	(225)
二、边界·····	(226)
三、国界·····	(226)
四、界河·····	(227)

五、界标·····	(228)
六、飞地·····	(228)
七、行政区域边界·····	(230)
八、“四至八到”·····	(232)
九、行政区域边界争议·····	(232)
十、行政区域边界协议书·····	(233)
第二节 中国行政区域边界及其争议历史·····	(234)
第三节 中国行政区域边界及其争议现状·····	(237)
第四节 调处行政区域边界争议的原则和方法·····	(239)
一、调处行政区域边界争议的基本原则·····	(239)
二、调处行政区域边界争议的方法·····	(241)
第五节 调处行政区域边界争议的依据·····	(244)
一、可作为处理行政区域边界争议依据的 文件和材料·····	(244)
二、可作为处理行政区域边界争议参考的 文件和材料·····	(245)
三、必须严格遵守的行政区域界线·····	(246)
四、不能作为依据和参考的材料·····	(247)
第六节 调处行政区域边界争议的程序、权限和 处罚措施·····	(248)
一、调处行政区域边界争议的程序·····	(248)
二、调处行政区域边界争议的权限·····	(250)
三、处罚措施·····	(251)
第九章 勘界·····	(253)
第一节 勘界的必要性·····	(253)
一、勘界是解决行政区域边界争议的迫切需要·····	(253)
二、勘界是国家行政管理的迫切需要·····	(254)
三、勘界是依法治国的迫切需要·····	(255)

第二节 勘界的可行性·····	(255)
一、国家重视·····	(255)
二、地方和部门有勘界的积极性·····	(256)
三、存在大量没有争议的习惯线·····	(257)
四、实践证明勘界是完全可行的·····	(257)
五、国土资源普查为勘界创造了条件·····	(258)
第三节 勘界的方针、指导思想和原则·····	(258)
一、勘界的方针·····	(258)
二、勘界的指导思想·····	(259)
三、勘界原则·····	(260)
第四节 勘界的技术规范·····	(262)
一、界桩·····	(262)
二、边界线的调绘·····	(268)
三、边界线地形图的标绘·····	(270)
四、边界线走向文字说明·····	(270)
五、测绘成果的检查 and 验收·····	(272)
第五节 勘界的具体方法·····	(272)
一、勘界申请的提出·····	(273)
二、勘界的组织领导·····	(273)
三、勘界的工作步骤·····	(274)

第四篇 行政区划体系

第十章 中国历代行政区划体系·····	(276)
第一节 诸侯国和采邑·····	(276)
一、诸侯国·····	(276)
二、采邑·····	(277)
第二节 郡·····	(278)