

中国行政区划研究会

编

# 中国行政区划研究

中国  
社会  
出版  
社

# 中国行政区划研究

中国行政区划研究会 编

主编 张文范

中国 社会 出版 社

**中国行政区划研究**

中国行政区划研究会 编

主 编 张文范

责任编辑 高振荣

**(内部发行)**

中国社会出版社出版

北京北河沿147号 邮政编码100006

北京昌平华生印刷厂排版

北京昌平长城印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

开本:850×1168毫米1/32 印张:22.5 字数:573千字

1991年3月第一版 1991年3月第一次印刷

印数:1—3,100册 定价:12元

---

ISBN7-80088-124-5/C·11

## 本书编委会

|         |           |
|---------|-----------|
| 主任委员    | 崔乃夫       |
| 副主任委员   | 张德江       |
| 主    编  | 张文范       |
| 副  主  编 | 浦善新       |
| 编    委  | (以姓氏笔划为序) |
|         | 孙峻亭  刘  明 |
|         | 张文范  浦善新  |
|         | 雷靖霄       |

# 序 言

崔 乃 夫

第一部中国行政区划论文集——《中国行政区划研究》问世了。这是值得庆幸的一件事。这本文集集中了不少热心于行政区划研究工作的专家、学者、实际工作者的才华和智慧。它的出版，必将推动我国行政区划工作逐步走上科学化、理论化、规范化的轨道。

行政区划是国家政权建设和行政管理的重要手段，是关系国家长治久安、繁荣昌盛的大政。长期以来，行政区划工作缺乏系统的研究，缺乏宏观设想，零敲碎打，致使一些工作往往带有一定的盲目性、随意性。近几年来，我们依靠各方面的力量，实行专家队伍与实际工作者相结合，积极开展行政区划的战略研究，从实践和理论的结合上开始着手多方面的探索，取得了一些进展，行政区划的理论研究也引起了学术界、知识界的广泛重视和浓厚兴趣。这本文集收集编汇的67篇论文，从质量和内容上，在广度和深度上都有一定的突破和进步。这本即将付梓的论文集，作为行政区划战略研究的阶段性成果，给人以新的启示。

行政区划的战略研究，在我国是刚刚起步。同时，必须看到行政区划的理论建设，还是一个待开垦的处女地。它又是一项结构复杂、因素诸多、综合性很强的社会系统工程。涉及政治、经济、社会、文化、环境诸多方面和众多因素，要求我们具有综合性的知识视野，高屋建瓴的宏观思维，从实际出发的思想方法，

去探索中国行政区划的科学体系和规律。

行政区划战略研究要为我国社会主义的现代化建设服务。无论是研究外国的正反经验，还是总结我国的经验教训，目的都是为了解决中国的实际问题。因此，探讨行政区划的科学体系，既要研究古今中外行政区划的一般规律，更要研究适合我国国情的特殊规律，进行战略目标、模式、体系和可行性研究与比较研究。展现在我们面前的这本文集汇集了地理学、历史学、社会学、政治学、人口学、经济学、城市科学、地名学等各个学科的专家、学者的研究成果，作者们从不同的侧面和角度，对行政区划的理论与实践进行了有益的探讨。这本文集还汇萃了国家有关部委的同志对行政区划领域中某些具体问题所进行的政策性研究的部分成果，提出了一些值得进一步思索的课题。

当然，任何事情都不可能“毕其功于一役”，行政区划战略研究也要有一个实践、认识、再实践、再认识的不断深化的过程。这本论文集不是答案和结论，而是以石击波，引起更多的有识之士的争鸣。当然，这本文集有些观点尚有争议，有些观点存在理想化的构想，但这毕竟是行政区划园地中的一枝蓓蕾。“春雨足，染就一溪新绿”，我希望这本书的出版能促进行政区划的理论园地更加繁荣、活跃。

## 目 录

|          |         |
|----------|---------|
| 序言 ..... | 崔乃夫 (1) |
|----------|---------|

|                        |         |
|------------------------|---------|
| 加强对行政区域界线争议的战略研究 ..... | 崔乃夫 (1) |
|------------------------|---------|

|             |         |
|-------------|---------|
| 论设市模式 ..... | 崔乃夫 (6) |
|-------------|---------|

|                    |         |
|--------------------|---------|
| 加强行政区划宏观理论研究 ..... | 张德江 (9) |
|--------------------|---------|

|                        |          |
|------------------------|----------|
| 坚持相对稳定原则搞好行政区划工作 ..... | 张德江 (14) |
|------------------------|----------|

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| 从国家长治久安出发搞好行政区划的改革 ..... | 张文范 (23) |
|--------------------------|----------|

|                         |          |
|-------------------------|----------|
| 关于我国行政区划体制问题的初步探讨 ..... | 刘君德 (45) |
|-------------------------|----------|

|                  |          |
|------------------|----------|
| 中国行政区划改革浅议 ..... | 浦善新 (62) |
|------------------|----------|

|                     |          |
|---------------------|----------|
| 行政区划改革的几个关键问题 ..... | 周振鹤 (74) |
|---------------------|----------|

|                     |          |
|---------------------|----------|
| 我国行政区划改革的几个问题 ..... | 王时福 (86) |
|---------------------|----------|

|                        |          |
|------------------------|----------|
| 浅论我国行政区划的改革与发展战略 ..... | 柳树堤 (92) |
|------------------------|----------|

|                  |           |
|------------------|-----------|
| 浅论行政区划战略研究 ..... | 张文范 (105) |
|------------------|-----------|

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 关于我国东西条状行政区划的若干思考 ..... | 黄秀民等 (109) |
|-------------------------|------------|

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 当前我国行政区划改革的基本规律初探 ..... | 张世峰 (119) |
|-------------------------|-----------|

|                 |           |
|-----------------|-----------|
| 保持稳定 合理变更 ..... | 周复多 (130) |
|-----------------|-----------|

### ——对我国行政区划工作的几点认识和建议

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| 行政区划要与经济发展相适应 ..... | 陈敬堂 (138) |
|---------------------|-----------|

### ——广东省县级以上行政区划浅议

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| 我国行政区划的过去、现在和未来 ..... | 胡焕庸 (144) |
|-----------------------|-----------|

|                  |           |
|------------------|-----------|
| 我国行政区划改革设想 ..... | 谭其骧 (163) |
|------------------|-----------|

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| 我国行政区划三大管理体系的形成 ..... | 陈继选 (168) |
|-----------------------|-----------|

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| 试论我国古代行政区划变化的规律及其启示 ..... | 孙关龙 (198) |
|---------------------------|-----------|

中国历代行政区划研究 ..... 浦善新 (208)

我国地方政区制度史的研究与当前政区

改革的设想 ..... 史为乐 (241)

我国重划省区的历史回顾 ..... 洪建新 (254)

论元朝的行省制度 ..... 周继中 (265)

中央革命根据地行政区划的历史考察 ..... 孙峻亭 (276)

我国“地区”建制的回顾与展望 ..... 商伟凡 (289)

试论市镇制度 ..... 黄明达 (299)

我国市制之发展与现今市制之探讨 ..... 洪建新 (314)

对目前我国市建制的商榷 ..... 牛汝辰 (327)

设市标准和市领导县条件应当突出财政指标 ..... 扈双龙 (333)

市镇设置与城镇化水平问题探讨 ..... 王维志 (338)

对我国城市行政区划的几点意见 ..... 王长升 朱宝琛 (346)

中国城镇体系等级规模分布模型及其结构

预测 ..... 顾朝林 (351)

中国城市化区划的初步研究 ..... 吴友仁 邹 军 (356)

城乡协调发展与城镇体系的整体优化问题 ..... 张雨林 (384)

城乡分立还是城乡合一?

——我国行政区划工作的一个重要问题 ..... 方 觉 (399)

对我国城乡划分标准及城镇人口统

计的几点思考 ..... 顾文选 李秉仁 (403)

关于调整我国行政区划、统一城乡划分标准

与城镇人口统计口径问题 ..... 吴友仁 (412)

中国城乡人口划分与城镇人口统计标准问题

的探讨 ..... 马清裕 (426)

城乡划分与行政区划 ..... 陈为邦 (436)

试论我国城市化的进程与模式 ..... 王胜今 (443)

城镇化与城镇化水平的定量分析 ..... 陈启才 (455)

关于市带县的合理范围

|                            |               |
|----------------------------|---------------|
| ——地级行政区划调整的依据和方法···胡焕庸 丁金宏 | (465)         |
| 市领导县体制刍议 .....             | 顾朝林 (471)     |
| 关于实行市管县体制的探讨 .....         | 夏如山 杨焕堂 (483) |
| 市管县地域范围划定的初步探讨 .....       | 路 紫 (490)     |
| 城镇形成发展因素分析                 |               |
| ——以河北省为例 .....             | 贾 毅 (499)     |
| 中小城市发展的国际比较与现实抉择 .....     | 雷靖霄 (514)     |
| 世界各国一级行政区划的变更模式 .....      | 周定国 (522)     |
| 战后苏联东欧国家行政区划的若干问题 .....    | 丁 涵 (530)     |
| 80年代初法国地方管理制度的改革 .....     | 吴国庆 (540)     |
| 英国地方政府的体制与管理 .....         | 胡康大 (549)     |
| 浅议行政区划的研究 .....            | 田穗生 (560)     |
| 一个伟大的创举                    |               |
| ——对我国40年来民族区域自治的回顾 .....   | 陈继选 (564)     |
| 关于开展行政区划边界调查与系统研究          |               |
| 的设想 .....                  | 李宝田 (571)     |
| 开展行政区划和地名管理跨学科研究 .....     | 陈公善 (575)     |
| 我国行政区划名称中的几个问题 .....       | 杜祥明 (593)     |
| 我国设市的历史考察及有关地理通名问题 .....   | 孙冬虎 (597)     |
| 试论我国行政区划与国土规划、经济区划         |               |
| 以及它们之间的关系 .....            | 柳树堤 (605)     |
| 城市计划单列与行政区划改革 .....        | 刘雄伟 (615)     |
| 机构级别——大城市机构改革的难点与对策 .....  | 张静之 (622)     |
| 旅游业与行政区划的关系 .....          | 贾 毅 (631)     |
| 城市经济发展与行政区划                |               |
| ——试析淄博市行政区域的科学化、合理化···王焕良  | (635)         |
| 略论中点方形结构行政区划的多元性 .....     | 柳树堤 (646)     |
| 县级行政规模问题初探 .....           | 扈双龙 (659)     |
| 论河北省县级行政区划的几个问题 .....      | 路 紫 (663)     |

|                           |              |
|---------------------------|--------------|
| 安徽省皖南行政区划体制的调查与思考 .....   | 刘君德等 ( 671 ) |
| 台湾地区地方行政区划述评 .....        | 吴卫生 ( 691 )  |
| 附录：1988年行政区划理论研讨会综述 ..... | ( 700 )      |
| 编后 .....                  | ( 707 )      |

# 加强对行政区域界线 争议的战略研究\*

崔乃夫

行政区域界线不清，导致边界纠纷迭起，已是我国行政区划工作中的一个突出问题。承担行政区划工作的民政部门，应从战略上考虑解决这一问题。我认为，全面勘定行政区域界线，制定全国行政区划详图，是摆脱边界争议被动局面、实现行政区划有效管理的重要措施。

## 一、行政区域界线的基本情况

目前，我国行政区划最突出的问题，就是在边界接壤地区争议很多。据统计，西北5省、区的争议地段共有460处，其中省、区之间的争议有59起，约占全国省际争议总数的27%，是全国争议较多的地区之一。从争议的实质看，是资源争议。比如青海与邻省、区的争议有16起，其中争草原的有12起，争森林的有2起，争矿藏的有2起。新疆与邻省、区的争议有18起，其中争草原的有15起，争矿山的有2起，争森林的有1起。单纯的行政区划之争几乎是没有的。一项争议往往随着资源的发现而产生，随着资源的枯竭而缓和或消失。每次争议都给资源带来了巨大的破坏，给人民生命财产带来严重的损失。据甘肃省的统计，与友邻省区曾发生械斗110多次，死亡群众39人，伤残650多人，损失牲畜138万头，损失财产327万元。

---

\* 本文是作者1984年在西北五省区行政区域界线争议讨论会上的讲话。

这些争议除少数是历史上遗留下来的以外，大多数是70年代以后发生的。据民政部的统计，全国现有省、区、市之间的争议200多起，其中50年代前发生的（包括解放前遗留下来的）有30多起，占15%；60年代前期发生的有40多起，占20%；“文革”以后发生的有150多起，占65%。以甘、青两省之间的争议为例。1962年时只有8起，到现在已增加到25起，增加2倍多。其他省区也大体如此。争议增加的主要原因是人口增加，生产发展，对资源利用的加深和行政区域界线不清。

我国有行政区划的历史很长了，从秦始皇设置郡县制开始，经过历代的演变，到民国时期已形成省、州、县等地方行政区划制度。但在那个时期划分地方行政区域的工作搞得很粗。一般以“四至”（东西多少里，南北多少里）和“八到”（在不同的方位定八个点）为标志，没有精确地制定分界线。国民党时期，曾想勘测边界制定全国行政区划详图，由于抗日战争爆发，这项工作没有完成。全国解放以后，由于我们忙于各项改革和建设，也未顾得上全面确定行政区划的工作，所以行政区域界线不清的现象是广泛存在的。

目前，我国的行政区划，从地段来说，大体有三种：（1）国家明确划过界线的，是少数；（2）国家没有划过界线，但已形成了双方共同承认的习惯界线的，是大多数；（3）双方有争议的也是少数。但是要看到，目前没有争议的地段，由于缺少法定的经过上级政府批准的明确的界线，一旦发现资源，或因工农业的发展，也可能成为新的争议点。所以当研究行政区划时，我们不但要看到现存的有争议地段，而且特别要重视很多可能发生争议的潜在争议地段。

## 二、几个认识问题

从建国35年来所接触到的争议情况来看，调解省、区之间的

争议是一项很困难的工作。以西北5省区为例，30多年来解决了的争议只有15起。可以说费力不小，收效甚微。原因是什么呢？其中有实际问题，如很多资源归属权没有确定、行政区域没有精确的界线、调查研究不够、缺少政策规定和法律依据等。但也有思想认识问题。

首先对边界的争议要有一个正确的认识和态度。《宪法》第九条规定：“矿藏、水源、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。同时，我们也要认识到，国家划分行政区域，是为了有利于行政管理，有利于生产发展，有利于各民族的团结而采取的一种行政手段。不管哪一级政府都代表国家，代表中华民族的利益，行使行政管理权。因此，不管哪一级政府和工作人员都要站在党、国家和全民族的利益上来认识和处理边界纠纷。如果只是站在本地区、本部门的立场上，甚至采取“我的就是我的，你的也是我的”的态度，那就不可能解决任何问题。我们经常遇到这样一种情况，双方都想解决争议，但都怕“丧权辱省”，因此寸土必争。参加谈判的代表，也常感到一种压力。不让步达不成协议，如果让步，就会被讥为“卖省”或“出卖本民族利益”。这种思想往往是影响谈判和达成协议的最大障碍。我们要充分认识到国内边界争议和国际间的边界争议是有根本不同的情况和性质，与“出卖本民族利益”，与“卖省”毫无关系。两国之间谈判国界都有一个互谅的问题，更何况是省与省，县与县之间的界线。所以要解决国内边界纠纷，首要的条件是能否从大局出发，有无互谅互让解决问题的真诚态度。

其次，要正确对待历史与现实。解决边界争议，要有历史观点，要进行认真的调查研究，关键是要搞清楚争议地段解放后的历史与现实。但是要看到我们国家的历史很长，各个朝代的行政区域设置是经常变动的，有的时期这个地段属于这个省，有的时

期又属于那个省，因此仅依靠解放前的一些不全面的或者一个时期的历史资料，是解决不了现实的问题的。我认为，解决边界争议应以现实为主，参照历史，从实际出发，实事求是地解决争议，不应在解放前的历史资料上争论不休。

第三，要正确处理行政管理与资源开发和利用的关系。从各个历史时期看，边界之间的群众越县甚至越省种地，开办工商业，开发资源是常有的事。只要服从当地的行政管理，照章纳税就成了，不存在其他问题。土改时我们也保留了部分“插花”和“飞地”。然而在一个时期，不少人把这二者的关系混淆了，越管越死，造成了不少人为的矛盾。根据这些年处理边界争议的经验，行政管理与资源开发和使用，在有些地方是可以而且应该适当分开的。当然，没有争议的地段，还是应该按现状统一起来。对于有争议的地段，可以从实际出发，按现在实际使用情况，或者按照协议，允许越界种地，也可联合开发资源。但必须接受当地政府的行政管理，承担应尽的义务。

### 三、解决行政区域界线争议的具体意见

最近我看了一些书，研究历史上各个朝代是怎样解决边界争议的，发现他们主要是靠行政手段，即用皇帝诏书的形式，确定行政区划。从这里我们可以得到一点借鉴，解决行政区域争议，主要靠行政手段，由上级政府适时地作出决定。在强调采用行政手段的同时，我认为在方法上必须进行深入的研究，讲求科学性。在这方面，我们有成功的经验，也有失败的教训。凡是成功的经验，都有这样几个特点：（1）详尽地占有资料，进行实地考察；（2）充分地听取双方的意见，力争把矛盾解决在基层；（3）在双方争执不下的情况下，由上级政府适时作出决定，一经决定，必须无条件执行；（4）后续工作要跟上，要制定出明确的行政区划图，并树标定界。失败的教训有两种：一种是未经

认真地调查研究，未能充分听取双方的意见，草率地作出决定；另一种是久拖不决，使争议由小变大，由简单到复杂，矛盾激化，发生械斗。根据多年的经验，解决边界争议和制定区划必须做好群众和基层干部的工作。因为任何行政区划变动都会影响群众的利益，因此要发挥基层组织的作用，要发挥群众、少数民族上层人士和宗教界人士的作用，让他们多做工作，尽可能在他们达成协议的基础上，由政府批准。这不仅不违反行政区划是由上级政府确定的原则，而且是我国解决边界争议，划定行政区划的一个有特色的办法。

确定行政区划界线，必须坚持几个原则：（1）凡是中华人民共和国成立以后划过行政区域界线，并经批准的，应无条件执行；（2）凡是没有划过行政区域界线，但已形成习惯线的，应以习惯线为准，确定行政区划走向；（3）凡是没有划过行政区域界线和习惯分界线的地段，应依照自然地形地貌，如分水岭、主河道、或道路划分分界线。在沙漠等没有显著自然地形地貌的地段，也可按经纬度划界。此外还有一些地段，虽未经上级政府批准，但双方已有协议。我个人意见凡有协议的地段，必须继续执行，任何一方都不能推翻，如双方都认为协议不合理，或划分有错误，不能执行，可以重新协商。如上级认为协议不合理，也可以作出新的决定。并在全面制定全国行政区划时一并确认。

为了有利于四化建设，有利于安定团结，有利于省区之间和睦相处，对行政区划工作应采取积极的方针，即全面确定各省、区、市、县的边界走向，制定全国的行政区划图。改变过去那种消极的，不告不理的，或以解决争议为主的作法。

在步骤上，应先把省区的行政区划界线确定下来，尽快解决省、区之间的界线争议。然后有步骤地把省区内的县与县之间界线定下来。如果完成了这项工作。我们就算为四化建设，为社会的安定团结，为子孙后代，作了一件有益的工作。

# 论设市模式\*

崔乃夫

你们用两个月时间在江苏搞设市调查，听取了专家对行政区划工作很有见地的意见，这对我们工作有指导意义。今天我只谈谈小城市的发展问题，与你们共同探讨。

## 一、设市的原则

小城市的发展，应遵循什么原则。应有利于国家和地区经济的建设，有利于新的区域经济中心的形成，有利于中小城市的长远发展和国家的长治久安。

考虑问题要从实际出发，从我国的国情出发。我国最大的国情是经济不发达，工农业落后，城市发展缓慢，更没有形成合理的城市体系。十一届三中全会以后，我们把工作的着重点转移到经济建设上来，工业、农业、商业都有了很大的发展，中央又制定了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的方针，这是我们设市工作的基本依据。我们当前的任务就是贯彻这一方针，合理发展中等城市和小城市，促进经济发展和区域经济中心的形成。

我们贯彻中央的方针，不应是被动的，而应是主动的；不应是消极的，而应是积极的。具体到设市问题上，就要想得深一些、远一些，要有战略观念和超前意识，不仅想到今天，也要想到明天，要考虑中小城市的长期发展，考虑几十年、上百年，考虑国家的长治久安和区划的稳定性，因为行政区划一旦确定就必须保持稳定，不能轻易变动。

---

\* 本文是作者在听取有关行政区划汇报时的讲话。

## 二、小城市发展的模式

你们说市带县效果不好，增加了市与市、市与县的矛盾。我同意你们的意见。但这个问题已成过去，是一定历史条件下的产物，国务院已决定不再审批这种城市。所以在这方面用不着花很大力气。至于一些遗留问题，可以逐步解决。

那么，发展小城市采取哪种模式呢？我认为还是整县设市好。因为这种模式，一是减少了新设市与原有县之间的矛盾；二是使新设市有一块很大的腹地；三是余地较大，便于今后长期的发展，为形成城镇群创造了条件。

当然，这种模式也不是没有问题，就象你们所说的，除了县城和几个镇以外，广大地区都是农村，有点不象城市。我认为这不要紧，只要有潜力，10年以后，甚至几年以后，就会成为很象样子的城市。有的市，可能逐步形成若干个发达的镇，成为城镇群，市长就是这个城镇群的首领。因此，什么叫市，什么不叫市，不要受某种概念的束缚，这也是不断发展变化的。因此要坚定地走撤县设市的道路，走出一条有中国特色的设市路子，从长远看，这是有远见的做法。

## 三、切块设市行不行

传统的切块设市的模式，我认为不行。理由有三个：一是无法解决市与县的矛盾，首先是驻地的矛盾。建市后，如果市和县同驻一地，矛盾必然突出，就象目前地和市同驻一地的情况一样。如果把县迁出，县又到哪里去？建设经费由谁出？二是腹地较小，没有基地，没有发展余地，进一步发展又会与县发生矛盾。世界上很多城市在发展中都遇到了类似的问题。如法国巴黎原来区划很小，经济、人口、事业发展了，需要扩大，若吞并周围的地方，必然遇到坚决反抗，后来就形成了目前这种“大巴黎”的形式。其他国家也都有类似情况。外国人设市初期没预料到这个问题，结果后来矛盾出现了，没别的办法，只好走联合的方式，产生和出现了“大都会”的形式。三是大量增加县（市）级的管