

中国行政区划 改革研究

浦善新 著

ZHONGGUOXINGZHENGQUHUAGAIGEYANJIU

ZHONGGUOXINGZHENGQUHUAGAIGEYANJIU

ZHONGGUOXINGZHENGQUHUAGAIGEYANJIU



商務印書館

中国行政区划改革研究

浦善新 著

商 务 印 书 馆

2006 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

中国行政区划改革研究/浦善新著. —北京:商务印书馆, 2006

ISBN 7-100-04970-9

I. 中… II. 浦… III. 政区-研究-中国 IV. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 031786 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国行政区划改革研究

浦善新 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-04970-9/K·922

2006年12月第1版

开本 850×1168 1/32

2006年12月北京第1次印刷

印张 10 1/2

定价: 20.00 元

前 言

行政区划是关系到国家长治久安的根本大政,是国家权力再分配的基本框架,在国家政治经济活动中占有十分重要的地位。中国历代封建王朝始终把行政区划作为治国安邦的基本手段,每当改朝换代都会对行政区划进行重大的变革。典型的如秦始皇废除分封制,全面推行郡县制;汉初复辟分封制,后创立州制;隋文帝改州、郡、县三级制为州、县二级制;唐太宗创立道制;宋太祖取消道制,实行州、县制,后创立路制;元朝开创行省制;明代建立土司制和卫所制;清代创立总督制、盟旗制,对土司实行改土归流。为充分体现统治集团的意志,中国历代行政区划一直由中央最高决策层负责,重大的行政区划调整由皇帝亲审御定。

新中国成立后,党和政府高度重视行政区划工作,根据党在各个时期的中心任务,进行了一系列的调整、改革,取得了显著的成绩。但是,由于行政区划的复杂性、高度的政治敏感性,使其长期成为研究领域的禁区,“文革”期间主管行政区划业务的内务部被撤销,行政区划更是无人问津。中共十一届三中全会以后,经过拨乱反正,各项工作重新回到正常轨道,于1978年成立民政部负责行政区划工作。随着改革开放政策的实施,特别是经济体制改革的不断深化,行政区划不适应经济发展的弊端逐渐显现,地方要求

2 中国行政区划改革研究

调整行政区划的呼声日益高涨。20 世纪 80 年代起,市领导县、县改市、乡改镇、撤区并乡建镇、市辖区调整等工作的开展,使各级党委和政府更加重视行政区划工作,而民主化进程的推进,解除了人们思想上的禁锢,行政区划逐渐成为社会各界议论的热门话题。1988 年中国行政区划研究会的成立及第一次全国行政区划研讨会的召开,吸引了大量相关领域的专家把目光投向行政区划,从此行政区划研究如雨后春笋般蓬勃发展,形成数次高潮,极大地推动了行政区划工作的科学化、民主化进程。进入 21 世纪以来,社会上关于行政区划改革的议论不断升温,这既体现了民众对国家大事的关心,也反映出现行的行政区划确实存在一些问题,人们在各自的领域切身感受到行政区划改革的必要,但对如何改革争论激烈,分歧较大。

笔者从 1983 年开始接触行政区划工作,先后参与了行政区划管理规定、设市标准、设镇标准、市领导县条件等行政区划法规的起草及设立海南省、重庆直辖市的调研论证,并结合实际工作积极投身于行政区划研究,出版了《中国行政区划概论》等著作,发表了数十篇相关的论文,行政区划改革问题一直是笔者关注的重点课题之一。1986 年在“行政区划改革浅议”一文中首次提出了减少层次(取消地级、县辖区,实行省县乡三级制)、划小省区(划分为 50 个左右的省区)、部分理顺通名(撤销工农区、林区等非正规行政建制)的改革思路,并建议选择辽宁、吉林、四川、宁夏、广东等地作为突破口进行试点。1987 年发表的“论市领导县体制”根据数年大量的实地调研,对实践中出现的一系列问题进行了初步分析。1988 年完成的“中国历代行政区划研究”通过对历代行政区划的

系统研究,总结了历代行政区划的演变规律,进一步肯定了省县乡三级制,提出了市县分等的改革思路,提议在幅员较小的吉林、江苏、浙江、宁夏直接取消省县之间的中间层次,在其他省区按宪法要求将地级市代管的县级市一律改由省、自治区直辖,地区领导的县级市逐步改由省、自治区直辖,以增加省区管理幅度。1995年出版的《中国行政区划概论》建议彻底理顺政区通名,将直辖市改为都市省、自治区改为自治省,除香港、澳门、台湾以外,形成普通型、民族自治型和城市型三大体系。1997年在“中国建制镇形成发展与展望”中提出适度合并乡镇、建设中心镇的设想。1998年根据实地调研建议在全国推广辽宁省瓦房店市并村的经验。1999年与顾朝林研究员合作完成的UNDP项目“中国小城镇等级体系变革”中论述了县下设市模式,同年在浙江省城市化研讨会上开始质疑包括整县改市模式在内的城乡合一的行政管理体制。但是一方面由于能力、时间所限,另一方面因为“身在此山中”,无法跳出思维的框框,以往对行政区划改革的研究局限于蜻蜓点水式的宏观探讨,一直没有涉及具体的方案。

上世纪末离开行政区划工作岗位后,把全部的精力都投入到新的领域,基本上中断了对行政区划的研究。近两年随着分省问题进入社会大众的视野,笔者多次在不同场合被问及对省制问题的看法,有关方面的专家学者希望共同探讨行政区划改革课题,在参与科技部小城镇科技专项和国家中长期科技发展规划等课题研究过程中也常涉及行政区划问题。为此,结合相关课题研究,利用业余时间认真梳理以前成果的基础上,按照十六大以来中央提出的科学发展观、“五个统筹”、构建社会主义和谐社会、加强党的

4 中国行政区划改革研究

执政能力等新思路,可以以“局外人”的视角重新审视行政区划改革问题。

2004年发表的“中国设市模式探讨”全面分析了现有三种设市模式的利弊得失,明确提出了借鉴国际上通行的城乡分治原则探索新设市模式的改革思路。2005年初完成的“反思市领导县体制”回顾了市领导县体制20多年来走过的历程、80年代推行这一体制的背景和初衷、围绕市领导县体制的争论,分析了市领导县体制失败的原因,对市领导县体制进行了全面的总结,构思了从根本上克服市领导县体制弊端的行政区划改革设想,并对如何创建跨行政区协调合作机制、实行城乡统筹和区域协调进行了初步的研究。近期针对过去研究的薄弱环节,重点探讨了县级政区整合、省区重划、实行政区划改革的步骤和配套措施等内容,并就当前社会上争论比较激烈的相关问题阐述了自己的观点,最终完成了这本小册子。

全书分为十章:第一章简述行政区划的基本概念,回顾总结新中国行政区划工作的经验、教训,介绍现行行政区划概况;第二、三、四、五章深入剖析关乎行政区划全局的省制、市领导县体制、设市模式、县制;第六章归纳现行行政区划的九大弊端,分析其危害,构思行政区划改革的总体思路和宏观设想;第七、八章对决定行政区划改革成败的县级政区整合和重划省区问题进行专题论述,提出具体的方案;第九章根据古今中外行政区划的比较研究,深入分析行政区划改革的必要性、可行性,并就行政区划层级、省制、城乡行政管理体制、机构编制等分歧比较大的问题进行了专题探讨,阐明自己的观点;第十章研究推进改革的实施步骤、配套措施,明确

改革的突破口。

需要指出的是,本书是笔者多年来研究行政区划的阶段性成果,仅是个人的一家之言,很不成熟,对许多问题的认识肯定存在偏差和谬误。撰写此书的目的,一是对 20 多年来笔者探讨行政区划的点滴成果做一个小结,以此感谢长期以来方方面面的领导、师长、朋友、同事的厚爱和帮助;二是试图把这些粗浅的认识奉献给大家,为人们研究行政区划改革问题提供批评的靶子,希望能起到一点抛砖引玉的作用。真诚地欢迎关心行政区划的社会各界有识之士批评指正,让我们共同为推进行政管理体制、发展社会主义民主政治、构建社会主义和谐社会而努力奋斗。

浦晔新

2005 年 10 月于北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政区划的基本概念	1
一、行政区划的定义	1
二、行政区的八要素	2
三、行政区划的重要作用	5
四、行政区划的基本结构	8
第二节 新中国行政区划回顾	10
一、行政区划沿革	10
二、取得的主要成绩	15
三、主要经验和教训	23
第三节 中国行政区划概况	25
一、法律依据	25
二、划分现状	26
三、纵向结构	26
第二章 省制检讨	39
第一节 省制起源	39
一、省制溯源	39
二、省制创立	42

2 中国行政区划改革研究

第二节 省制沿革	46
一、明代	46
二、清代	47
三、中华民国	47
四、中华人民共和国	49
第三节 省制研究	51
一、元代省制评述	51
二、省制演变规律	53
三、现行省制弊端	56
第三章 市领导县体制剖析	65
第一节 市领导县体制概况	65
一、市领导县体制沿革	65
二、市领导县体制的类型	72
三、市领导县体制的差异性	77
第二节 市领导县体制反思	79
一、推行市领导县体制的初衷	79
二、围绕市领导县体制的争议	82
三、市领导县体制失败原因分析	86
第三节 市领导县体制总结	89
第四章 设市模式比较	95
第一节 设市模式简介	95
一、切块设市模式	95
二、整县改市模式	96
三、多中心组合模式	97

第二节 设市模式分析	98
一、设市模式演变	98
二、整县改市模式反思	102
三、设市模式利弊对比	106
第三节 结论	108
第五章 县制研究	110
第一节 县制起源	110
第二节 县制沿革	116
第三节 县制分析	120
一、县的重要地位和作用	120
二、现行县制的主要问题	122
第六章 行政区划存在的主要问题及改革设想	127
第一节 行政区划主要弊端剖析	127
一、管理幅度偏小、管理层次过多	127
二、省级政区特别是自治区幅员偏大	130
三、市领导县体制面临市场经济的严峻挑战	133
四、设市模式存在明显的缺陷	134
五、县乡村三级规模偏小	136
六、“城中村”问题日益突出	147
七、政区名称混乱	149
八、政区边界尤其是省界犬牙交错	153
九、同级政区规模悬殊	153
第二节 行政区划改革框架	157
一、总体思路	157

4 中国行政区划改革研究

二、宏观设想	159
第七章 县级政区整合指南	167
第一节 整合的方法和步骤	168
一、整合方法	168
二、整合步骤	171
第二节 分省区整合方案	172
第三节 整合方案分析	190
一、撤并概况	190
二、边界和名称整合情况	194
三、分省区整合力度比较	199
四、整合前后对比分析	204
第八章 省级政区重划草案	212
第一节 省区重划原则和方法步骤	212
一、重划原则	212
二、重划方法和步骤	214
第二节 分省重划草案	217
第三节 重划方案分析	235
一、省区重划概况	235
二、重划前后对比分析	240
三、省名及其简称命名问题	247
四、省会选址问题	250
五、需要进一步研究的问题	255
第九章 行政区划改革设想论证	258
第一节 必要性分析	258

第二节 科学性和可行性论证·····	264
一、从国际比较看·····	264
二、从历史沿革看·····	278
三、从发展趋势看·····	284
四、从改革时机看·····	286
五、从现有基础看·····	287
第三节 专题探讨·····	290
一、层级问题·····	290
二、省制问题·····	295
三、城乡体制·····	299
四、机构编制·····	304
第十章 行政区划改革实施步骤及措施·····	306
第一节 实施步骤·····	306
一、以省直辖市为改革突破口·····	307
二、结合行政区划调整推进改革·····	308
三、分别不同情况区别对待·····	309
四、积极创建跨行政区协调合作机制·····	310
第二节 配套措施·····	315
一、大力精简党政机构·····	315
二、建立科学的政绩评价体系·····	318
三、城乡分治,统筹发展·····	319
四、改革行政区划管理体制·····	321
主要参考文献·····	323

目 录

图 1.1	行政区划纵向结构形态示意图	9
图 1.2	中华人民共和国行政体系结构示意图	27
图 2.1	中国历代省制沿革简图	59
图 4.1	中国设市模式示意图	98
图 6.1	2003 年分省区人口规模与县级政区数量对比图.....	136
图 6.2	2003 年分省区人口规模与乡级政区数量对比图.....	139
图 6.3	2003 年分省区人口规模与村级组织数量对比图.....	143
图 6.4	分省区县级政区数量与县级行政编制相关性示意图	146
图 6.5	分省区乡级政区数量与乡级行政编制相关性示意图	146
图 6.6	中华人民共和国行政体系结构改革示意图	163
图 9.1	按行政区划层级划分的国家数量比例演变图	273
图 9.2	城市行政区划模式示意图	303

表 目

表 1.1	2004 年底分省区行政区划层次与幅度统计表	31
表 1.2	2004 年底中华人民共和国行政区划统计表	33
表 3.1	中国历年市领导县统计表	70
表 3.2	部分市领导县情况统计表	87
表 4.1	中国设市模式分类统计表	101
表 5.1	中国历年县数统计表	119
表 5.2	2004 年县级政区规模悬殊统计表	124
表 5.3	2004 年县规模悬殊统计表	125
表 6.1	行政区划层次虚实变化表	128
表 6.2	中外一级政区规模对比表	132
表 6.3	2003 年分省区县级政区平均人口、面积统计表	138
表 6.4	2003 年分省区乡级政区平均人口、面积统计表	141
表 6.5	2003 年分省区村级组织平均人口、面积统计表	144
表 6.6	中外一级政区悬殊对比表	155
表 7.1	分省区县级政区整合降幅统计表	200
表 7.2	分省区县级政区整合前后平均规模统计表	202
表 7.3	整合前后规模偏小县级政区统计对比表	205
表 7.4	整合前后极值悬殊对比表	207

8 中国行政区划改革研究

表 7.5	整合前后人口偏差率对比表	207
表 7.6	整合前后面积偏差率对比表	208
表 7.7	整合前后综合偏差率对比表	209
表 7.8	2004 年底县级以上政区重名一览表	210
表 7.9	整合前后分类统计表	211
表 8.1	省区重划方案基本情况统计表	238
表 8.2	省区重划前后极值悬殊对比表	241
表 8.3	省区重划前后人口偏差率对比表	242
表 8.4	省区重划前后面积偏差率对比表	243
表 8.5	省区重划前后综合偏差率对比表	243
表 8.6	省区重划前后管理幅度偏差率对比表	244
表 8.7	省区重划前后分类变化对比表	246
表 8.8	省区重划前后大区分布对比表	246
表 8.9	省会概况统计表	252
表 8.10	西康省省会选址比较表	257
表 9.1	20 世纪 90 年代世界行政区划层级统计表	265
表 9.2	世界主要国家行政区划层次与幅度统计表	266
表 9.3	世界行政区划层级演变统计表	272
表 9.4	历代行政区划层次与幅度对比表	281

第一章 绪论

第一节 行政区划的基本概念

一、行政区划的定义

简单地讲,行政区划就是国家对行政区域的划分。具体地说,就是根据国家行政管理和政治统治的需要,遵循有关的法律规定,充分考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异和人口密度等客观因素,将国家的国土划分为若干层次、大小不同的行政区域系统,并在各个区域设置相应的地方国家权力机关和行政机关,建立政府公共管理网络,为社会生活和社会交往明确空间定位。行政区划是一个国家权力再分配的主要形式之一,也是一个国家统治集团意志及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。

广义的行政区划还包括对已有行政区域的调整。行政区划变更分为以下六类:①建制变更,包括增设、裁撤、改设,如县改市;②行政区域界线变更,即行政区域扩大或缩小;③行政机关驻地迁移;④隶属关系变更,即A行政区由甲管辖改为由乙管辖,对A行政区来讲就是隶属关系变更,而对甲、乙而言,实际上是行政区域界线变更;⑤行政等级变更,包括升级和降级;⑥更名,即改变行政