

中国行政区经济与改革丛书

中外行政区划比较研究

刘君德 冯春萍 华林甫 范今朝



ZHONGGUO
XINGZHENGQU
JINGJI
YU
GAIGE
CONGSHU



华东师范大学出版社



华东师范大学出版社

中外行政区划比较研究

刘君德 冯春萍 编 著
华林甫 范今朝



图书在版编目(CIP)数据

中外行政区划比较研究/刘君德、冯春萍、华林甫、范今朝编著. —上海: 华东师范大学出版社, 2002. 5

(中国行政区经济与改革丛书/刘君德主编)

ISBN 7-5617-2881-6

I. 中… II. ①刘…②冯…③华…④范… III. 政区—划分—对比研究—中国、外国 IV. K928.2-03

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 012692 号

中国行政区经济与改革丛书

中国行政区划比较研究

编 著 刘君德 冯春萍 华林甫 范今朝

责任编辑 张哲永

责任校对 邱红穗

封面设计 黄惠敏

版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社

市场部 电话 021-62865537

传真 021-62860410

<http://www.ecnupress.com.cn>

社 址 上海市中山北路 3663 号

邮编 200062

印刷者 上海新文印刷厂

开 本 890×1240 32 开

印 张 15.25

字 数 439 千字

版 次 2002 年 5 月第一版

印 次 2002 年 5 月第一次

印 数 31 00

书 号 ISBN 7-5617-2881-6/C.085

定 价 23.00 元

出版人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

序

“中国行政区经济与改革丛书”是我与我的学生们十数年科研实践心血的结晶。

我是从1983年介入中国行政区划问题研究的。那时我担任了中国科学院南方山区综合科学考察队第三分队队长,在安徽省皖南山区、浙江省西部和南部山区以及福建省闽江流域开展亚热带山区的综合科学考察工作。在皖南贵池县考察时,一次偶然的机会使我对行政区划问题发生了兴趣。我与几位同志曾就贵池县行政区划体制问题向当时的中央领导写信反映情况,出乎意料之外的是只过了十余天时间,华东师范大学党委就转来有关领导的批示,肯定了我反映的意见,这件事给了我莫大的鼓舞,也是我下决心从事行政区划问题研究的一个重要因素。

1990年经国家民政部批准,在华东师范大学成立了中国行政区划研究中心。这是目前中国唯一的专门从事行政区划问题研究的机构。我作为“中心”的主任,在民政部关怀与指导下,在华东师范大学党政有关部门支持下,十多年来,先后与我的学生们承担了40余项与行政区划相关的课题。这些课题主要有“浦东新区行政区划研究”、“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”、“江苏省‘三泰’地区行政区划调整研究”、“海南省设市预测与规划”、“社会主义市场经济条件下城市行政区与经济区关系综合研究”、“浦东新区行政区—社区体系”、“浦东新区城区街道区划调查”、“城市社区的行政分割及其整合”、“我国国民经济分级调控空间组织模式可行性方案研究”、“大城市城乡结合部行政管理体制改革”、“中国大都市公共行政组织与管理模式研究”、“上海创建国际大都市的行政区划改革研究”、“面向21世纪的上海城市管理”、“浦东新区建制镇区划调整方案与实施政

策研究”、“上海市南汇县乡镇区划调整与改革”等。上述研究成果，大多直接进入政府决策。其中“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”获国家教委首届人文社会科学优秀成果一等奖；“上海行政区划改革和浦东新区建制镇区划调整及调整后发展战略研究”获上海市第四届决策咨询建议一等奖。

与此同时，我还参加了民政部组织的“全国设市预测与规划”和各省（区）设市预测与规划的系列成果评审，以及山东、江苏、广西、广东、湖北、安徽、新疆、贵州等省（区）有关城市发展和设市规划的考察活动，掌握了大量资料和有关情况。这些实践活动使我深深体会到中国行政区划研究的重要性和紧迫性，解决区划问题的艰巨性以及行政区划问题自身的敏感性。同时认识到，中国现阶段由于行政区划对区域经济的刚性约束所形成的“行政区经济”与城市化进程中出现的“市制”问题的研究就显得更加紧迫，它应作为“中心”的重点研究领域。

中国行政区划研究中心成立之后，我们以主要精力从事中国行政区划问题的研究。十多年来，我们的成绩主要体现在三个方面：一是完成了一批有分量的研究成果，为中央主管部门和地方政府的行政区划改革提供了决策依据。二是理论研究方面有所突破，集中表现为：根据中国国情，提出了“行政区经济”理论概念与框架内容，并进行了较深入的分析研究，提出了“行政社区”的概念和构建城市“行政区—社区体系”的理论思维，并在城市社区建设的实践中得到应用。三是在科研实践中培养了一批具有跨学科特点的高级人才，包括硕士、博士和博士后，他（她）们都在各自的岗位上发挥了作用。正是这些年轻学者们的论文成果为“中国行政区经济与改革丛书”的写作提供了基础条件。

“中国行政区经济与改革丛书”是我国首部以“行政区经济”冠名、具有跨学科（行政学、区域经济学、区域社会学、区域管理学、区域人文地理学、企业经济学等）的意义特点，并力求符合中国国情、理论与实证结合的区域经济与管理及行政区划丛书。它以华东师范大学出版社的五本著作——《从封闭走向开放：中国行政区经济透视》、《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》、

《中国省区经济研究》、《中国城市社区发展研究》、《中外行政区划比较研究》——为主体,包括东南大学出版社的《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,复旦大学出版社出版、上海市哲学社会科学第一批博士文库丛书之一《中国行政区与经济区关系及其整合》和第二批博士文库丛书《国民经济区域调控——中心城市调控模式》,由中国环境科学出版社于1995年出版的《中国行政区经济与行政区划研究》,由华东师范大学出版社于1996年出版的《中国行政区划的理论与实践》,由科学出版社于1999年出版的《中国政区地理》,即将由东南大学出版社出版的《国外大都市区治理模式研究》和《大都市郊区的住区建设与组织——以上海为例》,以及将由湖南人民出版社出版的《中国政区通名改革研究》等在内,共14本著作,约320万字,它构成了中国行政区经济和行政区划管理研究的较完整的体系。

这套丛书本应一起出版,由于作者进度不一,2000年先行出版了汪宇明同志的《中国省区经济研究》,其余4册本次一起出版。

在这套丛书中,提出了一系列创新观点。首先是关于行政区经济的论点。20世纪80年代末,我在安徽省多次召开的国土规划评审会上,指出了中国区域经济发展对行政区划体制因素的强烈影响,提出“行政—经济区”^①的概念。并指出:“这种行政—经济区对推动我国社会主义生产力的发展起着主导作用。然而,正是这种行政—经济区,在地方分权体制下,使各级地方经济发展追求‘大而全’或‘小而全’,导致区域经济的封闭性特点,从而对整体经济发展带来消极影响。”1992年,在广州召开的全国首次沿海开放地带的行政区划研讨会上,进一步提出了“行政区经济”的概念,阐明了随着我国政治经济体制改革的推进,行政区政府的经济功能将逐步淡化的观点。但遗憾的是当时未形成系统的书面文字,因而这一理论思维未能及时发表。直至1993年《经济地理》杂志第一期发表了我与舒庆同志合写的《论行政区划、行政管理体制与区域经济发展战略》论文,对行

① 刘君德:《关于我国行政区划体制问题的初步探讨》,中国行政区划研究会编:《中国行政区划研究》,第45—61页。

政区经济的结构特征、淡化行政区的经济功能等问题进行了论述。

关于中国行政区经济的理论构架是由我的第一位博士生,现在国家环保局政策法规司工作的舒庆同志以博士论文形式完成的。这篇博士论文——《中国行政区经济与行政区划研究》得到吴传钧院士、李春芬教授、严重敏教授等老一辈地理学家和胡序威、胡兆量、崔功豪等经济地理学家的赞赏与认同。作者对行政区经济概念进行了科学的界定,对中国行政区经济产生的历史背景,形成发展过程,行政区经济的结构特征,运行机制、运行的区域差异以及如何突破行政区经济,使区域经济由无序走向有序等理论与实践问题进行了较全面系统的分析,构建了中国新型的行政区划体制。20世纪90年代后期,中国市场经济有了新的发展,作者根据新的形势对中国的行政区经济现象有了新的认识,突出了行政区经济的过渡性,增加了行政区经济发展趋势内容的分析,对如何从封闭走向开放,塑造有中国特色的区域经济新格局等问题补充了较多内容。在本套丛书中定名为《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》。周克瑜同志对该书的部分内容进行了充实,特别是关于中国行政区与经济区关系及其整合的理论分析是他的博士论文中的精华部分,也是对行政区经济理论内容的重要补充。

《中国省区经济研究》是汪宇明同志的博士论文。如果说《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》是一本理论著作,那么本书则是行政区经济理论与实践结合的省级行政区经济著作。在中国政体结构中省区居于承上启下的枢纽地位,省区经济的协调发展是中国经济持续健康发展的基础。以往有关中国省区经济的研究大多从地区经济的角度切入,并未回答如何适应市场经济体制,发展各具特色的省区经济问题。本书作者收集了大量资料,以“行政区经济”理论为主线,以20世纪90年代以来中国省区经济运行的绩效为内容,对省区经济问题进行了较全面深入的研究,探讨了如何突破省级行政区划形成的无形区域“篱笆”,在向市场经济转型与经济一体化过程中发展各具特色的省区经济的政策途径。作者强调了制度因素对省区经济发展的影响,指出“人为制度因素的影响加剧了当代中国区域经济发展的不平衡”,“中国省区既是经济区位,又是地方利益的综合

体,省区利益成为地方政府、企业与居民‘地方观念’的凝集点,它们之间的行为互动机制构成省区经济发展的基本动力,推动省区经济发展”。作者还运用定量分析方法对中国省区经济发展的变动趋势和经济增长实际差异进行了分析,揭示了中国省区经济发展的新特点、新变化,并针对存在的问题提出了发展各具特色的省区经济的调控目标,以及实现这一目标的政策措施,对指导和协调中国省区经济的发展是有一定决策参考价值的。

王德忠同志的《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》,是从企业性质与扩张的角度对中国行政区经济的特征、形成机制和突破行政区经济的企业改革思路进行的全面而深入的剖析。在该书的上篇理论部分,作者提出了许多新的概念,如企业场、扩张成本、行政成本、企业群扩张潜能等。特别是企业场和扩张成本概念以及对企业组织扩张机制、扩张方式、扩张中的企业空间组合等的详细解释,具有一定理论价值。在下篇的应用分析中,在较详细地分析传统体制下和体制转轨时期的区域经济运行规律之后,对企业突破行政区经济格局的改革模式与思路进行了探讨。应当说,从企业组织扩张角度研究中国的区域经济、特别是行政区经济问题是一个重要创新。本书还有另外两个重要特征:一是注重定量方法的运用,不仅给企业区位等传统理论以尽可能的量化表述,而且构建了许多定量分析模型,如扩张成本的测算方法,企业群扩张潜能和企业空间供需指数模型等;二是尝试将经济学、管理学、行政学、数学、物理学,特别是制度经济学和新古典经济学的理论方法进行有机的结合。这一尝试,有助于对问题的多角度分析和深入理解。

以上三本书反映了在中国国情与政体下,在现阶段体制转轨时期,中国行政区划体制对区域经济、企业的规模经济扩张的刚性约束,从而形成了具有过渡性特征的中国行政区经济的理论体系。实际上在现行体制下,行政区划不仅对经济产生明显的影响,而且对中国社会的发展,对文化、教育等各个领域,对城市体系、都市区发展,对城市规划、建设、管理都产生深刻影响。本套丛书第四册《中国城市社区发展研究》即是在全面论述城市社区发展的基础上,从行政区划与城市社会发展关系的角度,提出了建立具有中国特色的城市“行

政区—社区”这一新的概念与理论模式。应当说这也是中国行政区划研究中心成立后,近几年广泛参与城市社区研究的一个重要理论与实践成果。早在1994年一次偶然的机会,我参加了上海浦东新区社会发展局组织的“浦东新区现代化城市社区管理模式研究”课题论证会,这是我首次接触城市社区问题。在这次论证会上,从行政区与社区的关系出发,提出了将城市社区分为行政社区和非行政社区(自然社区)两大类的设想,同时提出了根据中国国情,构建城市行政区—社区体系的观点。紧接着,根据这一理论思维对浦东新区的行政区—社区体系问题进行了较深入的研究。^①正是在这一思想和背景下,程玉申同志选择城市行政区—社区模式问题进行了系统的研究,完成了他的博士论文。经过修改充实,本次出版定名为《中国城市社区发展研究》。

近几年来,城市社区建设引起党和政府的高度重视。全国许多大、中城市,尤其是经济发达地区的城市,都纷纷把社区建设作为城市工作的重点内容之一,许多城市开展了轰轰烈烈的文明社区创建活动,对推进城市两个文明建设起了重要作用。1999年国家民政部选定全国21个城市的26个城区作为社区建设实验区。可见,在这一背景下将《中国城市社区发展研究》纳入本丛书之中并尽快出版具有重要理论与实践意义。以往的社区研究基本都是社会学界参与的,该书与一般已出版的社区方面的著作显著不同点有两个方面:一是作者十分重视国内外城市社区研究评述,这部分是在充分收集了大量国内外文献资料的基础上写成的,内容相当充实;二是将行政区与社区结合起来进行研究,提出城市行政区—社区模式的概念与理论分析构架,并从中国国情出发,提出了改革与完善城市行政区—社区模式的基本思路。

《中外行政区划比较研究》,是我与冯春萍、华林甫、范今朝同志合作撰写的。原出版方案这部分由两本书组成,一本为《外国行政区划模式》,在冯春萍同志的博士论文基础上修改出版;另一本为《中国

^① 该研究成果《上海浦东新区行政区—社区体系及其发展》,详细摘要刊登于《城乡建设》1995年第9、10两期。

行政区划的发展与改革》，由我负责完成。但由于本套丛书字数容量有限，决定将两册合为一册，定名为《中外行政区划比较研究》。这样安排还避免了与其他已出版的同类书籍的重复，使内容更具特色，重点更加突出。该书内容由三部分组成，上篇是外国行政区划模式的系统介绍，由冯春萍同志独立完成。这是迄今为止，我国较为详尽的外国行政区划系统研究的成果，读者可以较全面地了解国外典型国家的行政区划体制模式，从中可以获得许多启迪。中篇与下篇由我和华林甫、范今朝共同完成。中篇专门论述中国行政区划模式的演变过程与发展特点。该篇字数虽不太长，但规律性较强，某些史料是作者最新研究的成果。特别是将中国大陆与港、澳、台地区的行政区划体制模式分别专章介绍论述，脉络更为清楚，读者可以更清晰地了解当今中国在不同社会制度下不同的行政区划模式。其中对台湾地区行政区划的介绍是作者在1999年2月和2000年12月至2001年1月两次访问台湾时收集大量有关资料的基础上写成的，是目前大陆学者对台湾地区行政区划体制研究的较新成果。下篇对中外行政区划模式比较是该册的一个难点，侧重对中外行政区划的功能、层次与幅度、名称等问题进行对比分析研究，同时分别对地域型和城市型两类政区进行了中外对比，读者可以了解中国与外国行政区划体制的方方面面的异同，在此基础上对如何借鉴国际经验，改革我国目前某些不合理的行政区划体制问题进行了论述，提出了21世纪中国行政区划体制改革方向性的意见。

本套丛书得以顺利编写、出版，首先要感谢华东师范大学出版社的领导和编辑以及校社科办许红珍同志，没有他们的支持，本丛书是难以出版的。同时要感谢出版社的各有关责任编辑，他们对丛书结构、内容以及若干论点、文字都进行了认真的编审把关，提出了许多修改意见，付出了辛勤的劳动。第三，要感谢本丛书的作者，他们为本丛书的写作、出版花费了不少心血；“中心”的几位同志和我的学生们也不同程度提供了帮助。本丛书的出版是师生们共同努力的结果。这里，我还要特别感谢台湾朋友林唯圣先生，我在台湾访问时他给了我不少帮助，回到大陆后，仍不断给我寄来许多台湾地区行政区划的资料，这是我完成有关台湾地区行政区划写作的基础和重要条

件。

应当指出,行政区划涉及政治学、经济学、行政管理学、社会学、地理学、城市科学、历史学等各个领域,是一个十分复杂而敏感的综合性和高层次理论和实践课题。中国作为一个文明古国和 大国,是世界上行政区划内容最丰富的国家,与世界各国相比,中国行政区划是最具有现实意义、应用性很强的研究领域。中国行政区经济和行政区划改革是一项开拓性的研究成果,同时也是探索性的研究成果。我们目前的研究无论从广度和深度上看都还不够,都还要继续努力,特别是由于时间和篇幅关系,我们所做的大量工作和某些最新资料未能在丛书中得到全面反映。丛书中的 一些有关中国行政区划体制改革的设想也会有不同看法,许多观点与思路有待理论分析的进一步深化和实践的进一步检验,其中也肯定有不足之处,恳请同仁和广大读者批评指正。我们希望通过讨论,有助于解决中国行政区划体制发展中的问题和矛盾,为推进中国经济社会的发展和现代化建设及行政区划体制改革作出贡献。

华东师范大学中国行政区划研究中心

主任、博士生导师 刘君德

1999 年 10 月一稿

2002 年 2 月 23 日改定

目 录

绪 论	1
一、立论基础	1
二、国外对行政区划的研究及其特点	3
三、国内对国内外行政区划的研究及其不足	6
四、模式确定与典型选取	7
五、研究框架与基本内容	8

上篇 外国行政区划模式及典型国家分析

第一章 世界各国行政区划的形成发展与基本模式	15
一、各国行政区划的形成发展及影响因素	15
二、行政区划的基本模式	30
第二章 英美模式国家	38
一、英 国	38
二、美 国	51
三、加拿大	67
四、印 度	77
第三章 法德模式国家	87
一、法 国	87
二、德 国	97
三、日 本	108
四、韩 国	124
第四章 苏联模式国家	132

一、苏联和俄罗斯	132
二、匈牙利	145

中篇 中国行政区划的历史演变和当代特征

第五章 中国历代行政区划的演变过程和基本规律	153
一、古代行政区划的产生	153
二、郡县时代	160
三、州郡县时代	165
四、道路时代	170
五、行省时代	182
六、民国时期的行政区划	190
七、历代政区演变的规律与特点	193
第六章 中国大陆当代地域型政区	205
一、概 述	205
二、省	207
三、专区、地区	212
四、县	214
五、县辖区	222
六、乡	223
第七章 中国大陆当代城市型政区	226
一、发展历程	226
二、直辖市	232
三、地级市、市管县(市)与市辖区	241
四、县级市	260
五、县辖市模式的探讨	266
第八章 中国大陆当代民族型政区	273
一、总体状况	273
二、自治区	275
三、自治州	278
四、自治县、自治旗	280
五、民族乡	281

第九章 香港和澳门地区的行政区划	283
一、香 港	283
二、澳 门	290
第十章 台湾地区当代行政区划	294
一、历史变迁与现状特征	294
二、城市型政区	300
三、地域型政区	312

下篇 中外行政区划比较

第十一章 行政区划的功能比较	321
一、中央政府与地方政府的关系及其基本政区类型	322
二、行政区划的主要功能及其发挥程度比较	324
三、中央政府运用行政区划手段实施政治统治功能 的比较	329
四、中央政府与地方关系的发展及其制约因素 的比较	331
第十二章 行政区划的层次与幅度比较	337
一、行政区划的层次比较	337
二、行政区划的幅度比较	343
三、行政区划的改革及其层次与幅度的发展趋势	348
第十三章 普通型(地域型和城市型)政区比较	353
一、普通型政区的发展历史、演化趋势比较	353
二、普通型政区中央与地方政府之间关系比较	364
三、市制比较	373
第十四章 特殊类型政区比较	387
一、民族地区政治制度与民族型政区的比较	387
二、其他类型的特殊型政区比较	397
第十五章 政区名称比较及中国政区名称对周边国家 的影响	404
一、政区名称比较	404
二、中国政区通名对周边国家的影响	405

三、地名渊源解释·····	414
四、地名避讳之吻合·····	420
五、地名方位之对应·····	421
六、地名别号与地名专名之移植·····	426
七、地名用字与读音·····	429
结 语：外国行政区划的发展趋势与中国行政区划的改革	
思路 ·····	431
一、外国行政区划发展与改革的总体趋势·····	431
二、新世纪中国行政区划的改革思路·····	446
附 录：世界各国行政区划表 ·····	454
主要参考文献 ·····	462

绪 论

行政区划是国家的一项大政,它关系一个国家的政权建设、民族团结、经济社会发展、资源的合理开发利用、环境整治、行政管理效率以及人民生活的方方面面。世界各国“国体”、“政体”不同,历史文化背景各异,行政区域的结构和功能存在较大差异。中国是世界上行政区划史最丰富的国家,1949年之后,行政区划体制不断变化、改革,形成新的格局,基本适应了我国经济社会发展和政权建设的需要。但同时存在许多不适应的地方,在转型时期,行政区划对地方政治、经济、社会发展的影响表现更为明显。在新的世纪,借鉴国际经验,改革和完善我国的行政区划体制是一项重要任务。在这一大背景下,加强中外行政区划体制的比较研究具有十分重要的理论和实践意义。

一、立论基础

一般认为,行政区划是国家对行政区域的划分,即根据国家政治统治和行政管理的需要,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,实行行政区域的分级划分,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一种主要形式,也是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。^①实质上,可以一句话来概括其内涵,即行政

^① 新尔刚、张文范主编:《行政区划与地名管理》,第4—5页,中国出版社1996年版。

区划是国家权力的空间或者地域的分割和配置。国家权力有多种,举其大者,可分为对外和对内。对外的权力一般由中央独享,进行地域分配的权力主要是对内的权力。其中政治统治和军事指挥的权力也多由中央行使,故进行地域分配的对内的权力主要是涉及社会、经济和环境等的日常管理活动,即各级政区的权力相对国家的主权而言都是不完全的。按照西方的三权分立之说,国家的权力可分为立法、司法和行政三种。三者实际上都可以进行地域的分配,但一般而言,多数国家都以行政区划为基础,且两者乃至三者的管辖范围甚至管理机构都是重合的。同时,与各级行政区划所对应的各级地方政府在日常的管理活动中是最活跃也是最直接的。因此,在一般的研究中,对行政区划的研究主要针对行政权力的分配,即各级政区的地方政府及其职能、构成和管治方式,而不再专门涉及立法权和司法权的行使。我们在本书所进行的研究中,也取这种理解和视角。

行政区划是一个国家权力体系的安排,是一个综合性的整体概念,具体包括三个内容:行政区域、行政单位和行政建制。行政区域是行政区的范围,任何一级行政区必须拥有一定规模的区域范围和一定数量的人口,作为行政区域的地域空间要素,其范围应是明确的,具有封闭的法定界限。所以,对行政区域的研究重点侧重于划分行政区域的原则、方法和法律依据,行政区域与土地面积、人口、经济、自然、社会、民族和文化等诸要素之间的关系,行政区域调整的原因与依据,行政中心的选择等。行政单位是国家按一定的“行政区域”设置的政府机构,地方行政单位之间存在着上下级的隶属关系,不同的行政区划等级有不同的行政地位,享有不同的行政权力。各级行政区都有一个行政中心,设有相应的立法、行政、司法机关。对行政单位研究的重点是行政单位的等级划分及其演变,行政单位之间的隶属关系,行政单位的层次与幅度的关系,不同层次行政单位的职能及其关系等。行政建制是国家的结构单位,一个国家的行政建制通常由多种类型组成,但设置的合理与否,直接关系到国家的管理是否有效,并进而影响到政局的稳定和社会经济的发展。其研究的主要内容包括行政建制的形成、发展及其演变规律,地方行政建制的类型、名称及其特征,行政建制与国家结构及管理的关系等。由此可