

上 篇  
概 念 与 原 理

任何一门独立学科的建立，都必须有其特定的科学研究范畴、基本的理论内涵和理论体系。它是学科建设十分重要的基础与前提。关于政区地理的概念和科学理论体系至今尚未见完整的论述。本篇在阐述了政区的概念、意义和作用的基础上，探讨了政区地理研究的对象、任务与内容及其理论基础；接着对政区的要素、政区形成发展的若干因素与划分的原则、政区的组织与管理等理论问题进行了讨论。试图通过以上讨论，初步建立符合中国国情的政区地理学理论体系框架。

# 第一章 政区概述

本章从不同的学科角度介绍了“政区”概念的表述，在此基础上形成了综合的“政区”概念。同时，对政区的类型进行了划分，并对政区的基本特征和政区意义与作用进行了分析。指出我国当今体制转轨时期行政区划研究的特殊意义与作用。

## 第一节 “政区”与“行政区划”

“政区”亦称“行政区”或“行政区域”通常是指一个国家的地方行政机关所辖的区域。它是一个静态的概念，泛指行政区域的范围。而“行政区划”则是一个动态的概念，是指一个国家根据行政管理的需要，将领土划分成不同层次结构的区域，这一划分的过程即是“行政区划”。可见，“政区”、“行政区域”与“行政区划”是有区别的两个不同的概念。但在通常情况下，“行政区域”与“行政区划”也可通用。

与“政区”相关的还有“行政单位”、“行政建制”等名词。“行政单位”是一定“行政区域”或“政区”的政府机构，从中央到地方行政单位之间有严密的行政隶属关系。“行政建制”是国家的结构单位。各国根据自己的国情与不同的目的和需要，设置了各种不同的地方行政建制。

应当指出，不同学者从不同学科出发，对“政区”和“行政区划”的表述是有差别的。《中国大百科全书》将“行政区划”纳入法学范畴，认为“行政区划”是“国家行政机关实行分级管理的区域划分制度”，即“国家为了实现自己的职能，便于进行管理，在中央的统一领导下，将全国分级划分成若干区域，并相应建立各级行政机关，分层管理的区域结构。”（中国大百科全书编辑委员会，1984）政治学家则强调行政区划是国家“对领土进行分级划分而形成的领土结构”，其实质是“国家为了统治、管理居民而划分的区域”（张文奎等，1991）。而地理工作者解释行政区划是指“在一个国家的领土上，根据行使国家政权和执行国家任务的需要，并考虑地理条件（如山脉、河流等）传统历史、经济联系和民族分布等状况，实行行政管理区域的划分和调整。”（《地理学词典》编辑委员会，1983）此外，从行政管理学等学科角度也还有一些不同的表述。

我们认为，行政区划是个综合的概念，可以从狭义和广义两个方面加以解释。从严格的科学含义上来说，行政区划是指为实行国家的行政管理、治理与建设，对一国领土进行合理的分级、层次划分而形成的区域和地方。从与“行政建制”的关系来看，行政区划是行政建制的空间投影。这也是从狭义的角度解释行政区划的内涵。但也有学者从广义的角度解释行政区划，认为行政区划是“行政区域”、“行政单位”与“行政建制”的有机结合，三者共同构成了一个国家的结构体系。

综合以上各种有关行政区划概念的表述，广义的概念可以概括为：行政区划是国家结构体系的安排。国家根据政权建设、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。认识和掌握行政区划的综合概念对开展行政区划研究工作，更好地为政府决策服务具有重要意义。

## 第二节 政区的基本特征

根据上述对行政区划与政区概念的理解，我们可以归纳出行政区划的以下几个基本特征：

### 1. 政治性、阶级性和政策性

行政区划是国家政权建设的组成部分 与政治体制改革、民主政治建设、巩固国防、民族和睦、安定团结息息相关，具有很强的政治敏感性和政策性。同时，行政区划是阶级和国家的产物 是统治阶级实行行政管理的工具 手段 之一 带有明显的阶级属性。不同阶级社会，统治阶级设置行政区的目的有根本区别，我国是人民民主专政的社会主义国家，行政区划体制变更的根本目的是保证国家的领土完整、主权独立、民族团结、国家与人民长治久安、繁荣昌盛，是以维护广大人民群众的根本利益为宗旨的。

### 2. 系统性与综合性

一个国家的行政区划体系，尤其是大国，是一个复杂的动态体系。在这一系统内，涉及国与国的边界关系，一国内部的中央与地方关系，各民族之间的关系，地方与地方之间的关系，行政区内行政建制、行政单位与行政区域之间的关系，行政中心与行政区域之间的关系 行政区之间的边界关系 政权建设与经济建设的关系 历史、现实与未来发展的关系，社会经济因素与自然条件因素之间的关系等等。其实质是各种政治、经济利益的关系。行政区划的调整、改革既要有利于上述各种复杂关系的协调，兼顾各方面的利益，更要服从于全局利益。同时，行政区划又具有很强的综合性，其调整、改革涉及政治、法律、经济、文化、民族、人口、资源、环境、交通、城市、生产力布局等诸多因素 因此 我们在行政区划的决策中要从全局出发综合地加以考虑，分析上述因素的各种关系、影响程度。就这个意义上而言 政区地理学必须充分运用相关科学 主要有政治学、社会学、经济学、地理学、行政学、管理学、地名学、历史学等 的成果进行综合分析研究。

### 3. 历史继承性、相对稳定性和可变性

各国行政区划都是阶级社会以来历史发展的产物，尤其是一些历史悠久的国家，在数千年的历史长河中，形成相对稳定的行政建制。现今不同级别的行政建制和相对应的行政区域，在一定程度上反映了相对独立的行政地域单元，在特定的行政地域单元内表现为自然、社会、经济、文化、民族的同一性。尽管不同的阶级社会 这种行政建制在本质上有所不同 但其形式上 主要是行政区域界线、行政中心即政府驻地、行政区名称等、行政区的等级等）仍有很强的历史继承性。也正因为这一点，各国的行政区划都保持有相对稳定性。如中国县的建制从东周开始至今已有 3 000 多年的历史，许多县域范围、县的名

称、县的行政中心与等级都未发生变化。然而应当指出，行政区划的稳定性是相对的，随着社会的发展 国体、政体的变化 同一政体下经济社会发展的不平衡 行政区划作为上层建筑的重要组成部分，也要作合理的调整，这就是行政区划所具有的动态可变性特征。

#### 4. 区域性和区界的不重叠性

区域性是所有地理学科最重要的特征，同样也是政区地理学的重要特性。这是因为行政区划总是在特定的地域空间内进行的，各种自然地理要素、人文经济地理要素等都将对行政区划体制产生影响，从而使行政区表现为空间地域的差异性。尤其是像中国这样的大国 幅员辽阔 自然条件复杂多样 人口、民族分布不同 社会和生产力发展水平差异更大，各级行政区的规模、层次结构、行政建制类型与组合等都表现出明显的地区差异性。因此，我们在行政区划的实际工作中应因地制宜、实事求是地实行不同的行政区划体制，切不可“一刀切”，一个模式。同时，行政区划又是法律、政治的行为，各级行政区都有严格的行政区边界线，同一级行政区的界线不可重叠，也不可留有空白。在实际工作中必须严格把握这一原则，这也是区别于其他地理学分支学科所共有的区域性特征和各类“区划”（自然区划、经济区划等）的一个十分重要的方面。

### 第三节 政区的类型划分

受自然、政治、经济、人口、民族等地理因素及生产力发展水平、历史传统等多种因素的影响，行政区可以分为以下几种类型。

#### 1. 地域型政区

它是一种传统的以“城乡共治”为本质特征的政区类型。在人类社会早期，虽然已有纯粹从经济与地理意义上的“城乡”之分，但从作为国家的一种制度——行政区划来看，并没有将城乡实行分治，而是采取“城乡共治”的方式设置地域型政区。这是世界各国早期社会共同采用的行政区划模式。古代城市的出现远早于行政区划。以中国为例，可以上溯到夏商时代，《吕氏春秋》中即有“夏鯀作城”的记载。迄今为止，在商和早商城市考古中，已发现的城市有河南偃师二里头和尸乡沟遗址，山西垣曲县古城遗址，山西夏县东下冯遗址，湖北黄陂盘龙城遗址等（宁越敏等，1994）。然而，这些古代的城市一般只作为特定地域范围内的政治、军事、交通、文化中心，虽然也设立了一些专门的管理机构，但并不具备独立政区的基本要素和本质特征。除京畿隶属中央政府外，其他城邑都未属于基层地域型政区——县。直到明清时期，城市发展虽相当兴盛，但也都是地域型政区的“附属物”。

早期传统的地域型政区基本特征表现为生产力发展水平较低，大多为自给自足的自然经济，城市在行政区中的中心地位并不十分突出。人口的非农化和集聚程度都很低，生产力呈面状分布特征。商品经济很不发达，区域经济呈稳态结构特征。地域型政区是世界各国目前主要的政区类型。中国的省、县、乡，日本的道、府、县和村，美国的州、县，朝鲜和韩国的道与郡，印度的邦和县，俄罗斯的州和区，英国的郡和区，法国的省和县，意大利的区和省等都属于地域型政区。

## 2. 城市型政区

它是近代出现,以“城乡分治”为本质特征的一种政区类型。随着近代工业文明的产生与发展,生产力水平的提高,出现了一大批工商业城市,且城市规模不断扩大,对社会政治、经济生活产生巨大影响,对城市管理也提出了更高要求,在地缘关系上出现了明显的城乡分异现象,原有传统单一的地域型政区组织形式已不能适应国家政治经济社会发展的需要。在这种情况下,为了加强国家对城市的政治统治和有效管理,城市型政区也就应运而生。中国以市作为行政区单位是以1909年1月18日清政府颁布《城镇乡自治章程》为标志的(孙东虎,1991)。其将府厅州县治的城厢与乡镇划为两级,前者称为“城”,表明已将“市”的概念引入行政区划,从而开始了市的自治时期。接着宣统元年(1909)公布了《京师市自治章程》,此后,1911年10月国民政府公布《江苏暂行市乡制》,1921年2月,广东省公布《广州市暂行条例》,同年7月北京政府内务部制定《市自治制》,1922年9月公布《市自治制施行细则》。此后,我国城市型政区有了很大发展。建国前夕(1948)中国共有设市城市66个,其中直辖市有北平、南京、上海、天津、青岛、重庆、大连、哈尔滨、沈阳、西安、汉口、广州共12个(中国设市预测与规划课题组,1997)。中国城市型政区的出现,打破了几千年封建社会行政区划体制单一的地域型政区的格局,是我国行政区划史上又一个重要里程碑。

但应当指出,与欧洲各国相比,中国城市型政区的出现明显滞后,它反映了中国经济发展的缓慢,特别是城市的经济中心地位尚未确立,城乡经济仍密不可分。因而长时期里城市始终在封建专制主义中央集权的绝对控制之下,成为统治者的政治中心,而并不需要专门设置城市型政区进行独立管理。与中国的情况相反,欧洲城市具有独立的经济中心地位,使之能独立于封建主直接控制的庄园之外成为自由城市,并有自身的行政、司法、货币,甚至武装(靳润成,1996)。

城市型政区的主要特征是城市,它不仅是地域的政治中心,而且已成为区域的经济中心,商品经济比较发达,二、三产业已形成较大规模,非农人口集聚的程度较高,生产力呈点状分布特征,在城乡关系中城市居于主导地位。城市政府的功能明显区别于地域型政区,城市管理水平较高。从政区的名称看,“市”是世界各国城市政区的通名。市以下一般设区和派出机构——街道。

## 3. 民族型政区

它是在地域型政区基础上,在少数民族集中的政区,以实行民族区域自治为主要特征的一种政区类型。世界各国,尤其是一些大国常是多民族国家,历史上这些多民族国家,无论是何民族当政,统治者都以统一天下为己任,都要追求各民族的统一。也都要在不同的民族聚居地区设置相应的政区,以加强中央对民族地区的管理与控制。由于各民族的起源、形成与发展,社会经济文化、地理区位与自然条件的差异,因而民族型政区大多有其自身的特点。在政区的名称上也不尽相同。如秦统一中国后在全国普遍实行郡县制,但在岭南百越族地区实行郡道制;元朝在西南、西北少数民族地区设置了土司制,作为省以下的行政区等。中华人民共和国成立之后,在少数民族地区实行民族区域自治政策,先后建立了内蒙古、新疆维吾尔、西藏、广西壮族和宁夏回族5个自治区和30个自治州、100多

个自治县(旗)和 1 300 多个民族乡(民政部编,1997)。1984 年正式颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》,进一步完善了民族区域自治制度。

民族型政区的显著特点是实行民族区域自治,在统一的多民族大家庭中,保障少数民族自主管理本民族的内部事务的权利。从地区分布看,由于历史的原因,我国少数民族大多分布于边疆、山丘地区,自然条件较差,人口稀疏,少数民族人口比重大,交通闭塞,经济文化比较落后。

#### 4. 特殊型政区

国家为了政治、军事、经济等特殊需要,在特定时期、特定地区设置的区别于上述地域型、城市型、民族型政区的特殊行政区划体制,也称“行政特区”。它不同于“经济特区”。世界许多国家都设有特殊型政区。中国特殊型政区自古有之。主要在京都地区和边疆少数民族地区设置。前者如秦朝在全国推行郡县制,但在京城地区称京师;元代京城地区称“腹里”;明朝在两京(北京、南京)分别设置北直隶、南直隶等。前面提到的中国古代在边疆设置的民族型政区都具有特殊行政区的色彩。

中国现今特殊型政区主要有两类:一类是政治性特殊行政区,如香港特别行政区和将要回归的澳门特别行政区,是在中华人民共和国领土范围之内,实行特殊社会制度的地方行政区域单位,它与省、自治区、直辖市同为地方最高一级的行政区。特别行政区实行特殊的政治制度,它享有高度自治的行政管理权和立法权及独立的司法权和终审权,是“一国两制”的重要组成部分。另一类是经济性特殊型政区,主要是为了开发和保护某种资源或开发某个地区而由国家专门设置的,如贵州省六盘水市的六枝、盘县两个特区及铜仁地区的万山特区,湖北省的神农架林区。经济类特区最大的特点是实行政企(事)合一的行政区划与管理体制。在这种体制下特区既是大型企业或事业单位,也是地方行政单位,它行使地方政府的职能。这种特殊型政区往往具有过渡性,在完成其特定开发、建设与保护任务后便过渡为一般行政建制。我国解放以来曾先后在 18 个省、自治区、直辖市设置过 40 多个该类特殊型政区(浦善新等,1995)。目前只剩下上述所列的四个,其余均先后转为地域型或城市型政区。

### 第四节 政区的意义与作用

#### 1. 行政区划的政权建设意义

行政区划的政权建设意义是由政区的性质决定的。行政区划作为上层建筑是国家的产物,是政府行为。为政权建设服务是历代统治者对国家领土进行行政区域划分的首要目标。搞好行政区划是加强政权建设的重要组成部分。对于世界上绝大部分国家来说,特别是一些领土较大的国家,要维护其统治,仅仅只有中央政权,而没有地方政权的建设显然是行不通的,必须根据各自的情况建立相应的地方国家政权体系,即地方行政建制。而地方行政建制的建立与合理划分行政区域是不可分割的,一般必须是同步进行的。一个国家的行政区划合理与否,关系到中央能否有效地领导地方,关系到地方政府能否有效地行使本行政区域内的职权,从而直接关系国家政权的巩固,关系到国家的统一和长治久安。

中央集权制性质的国家行政区划的政权意义尤其突出。所谓中央集权制是指中央政府与地方政府的一种分权形式。中央政府将全国领土划分为不同层级的行政管理区域,在各管辖区域内设置地方政府行使中央政府授予或分配的行政、军事、人事、财政、司法等权力。以我国为例,公元前 221 年秦王朝统一中国成为最高统治者,随即在全国范围内建立起严密的以郡统县的行政区划体系。郡县制的建立标志着中国古代皇权专制的中央集权制国家的出现(周振鹤,1991)是中国行政区划史上第一个重要里程碑。从秦到清的 2 000 年,中国虽然曾出现过短暂的分裂割据局面,但始终保持了一个多民族的统一国家,长期实行的中央集权制是一个根本性的因素,而为历代所遵奉的以郡县制为表现形态的行政区划体制也是一个不可忽视的因素。中华人民共和国成立后,党和政府的最高层领导同样十分重视行政区划工作。根据中华人民共和国《宪法》,地方各级国家权力机关、行政机关、司法机关都是按照行政区域行使各自的职责权限的。中央政府并根据各个时期的政治、军事形势和经济社会发展的不同需要及时地对行政区划进行调整与改革。如建国初期设立的六大行政区(华北、东北、西北、华东、中南、西南行政区)和一些省区划小(苏南、苏北、皖南、皖北行署、平原省等)就是为了适应当时迅速建立革命秩序、恢复、发展生产,巩固人民民主政权的需要而调整和改革的,一旦上述任务完成,即及时撤销了六大行政区,江苏、安徽也恢复了省的建制。由此看出,行政区划在加强和巩固中央政权中的重要意义和作用。对于实行中央集权制的国家来说,行政区划是政权建设中不可分割的重要组成部分。

## 2. 行政区划对促进经济持续发展的意义

我们在充分认识行政区划的政权建设功能的同时,不可忽视行政区划的经济功能作用。首先,一切经济活动都是在特定的行政区域内进行的,它必然受行政区内行政机关的各种行政权力、发展战略和政策的影响。中华人民共和国宪法明确规定了县级以上各级人民政府依据法律管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设事业和财政、民政等工作,制订、落实国民经济和社会发展计划、财政预算,组织重点项目的实施。由此可见,行政区划必然对区域经济的形成和发展,行政区域内资源的开发利用,经济结构的调整和布局产生巨大的影响。第二,中国是中央集权制国家,过去长期实行计划经济体制,国家的经济发展计划特别是地方经济发展,都是通过各级行政区的政府安排并实施的。而改革开放以来,在由计划经济体制向市场经济体制转轨过程中,大大加强了地方政府的经济权力,因而行政区的经济功能不断强化,与西方市场经济国家明显不同的是政府在区域运行中起着中枢的作用。各级政府管辖的行政区域内的经济发展状况已成为上级直至中央政府衡量下级政府工作好坏的极重要标志(或者是首要标志)从而形成中国特有的“行政区经济”现象(刘君德、舒庆,1994)。正因如此,在中国,行政区划合理与否对经济发展,尤其是区域经济的持续发展和区域环境整治、生产力的合理布局等具有特殊重要的作用。

行政区划对经济发展的影响主要是通过行政建制的撤设、行政区的规模等级、行政区范围的合理性及行政中心的设置等方面进行的。根据经济社会发展的需要,合理增设行政区对区域经济发展会起到明显的推动作用。最明显的例子是海南建省对海南岛的开发建设所起的极大推动作用。而撤销一个行政建制虽然从局部和暂时看,可能对该地区的

经济发展带来不利影响，但从全局和长远来看则是有利的。近年来，在我国一些大城市（如成都、杭州、长沙等）撤销了制约中心城市发展的郊区建制，从整体来看也是合理的。一个行政区域内行政中心的区位选择对经济的影响也是显而易见的。这在本书的其他有关章节将作进一步论述。

特别应当指出在我国现阶段‘行政区经济’运行下行政区划作为行政建制的空间投影，尤如一堵看不见的墙对区域经济的发展，特别是对大范围空间生产要素的优化组合，实现区域经济一体化带来的消极影响也是十分严重的。在某些地区可以通过行政区划的调整或建立新的跨行政区的组织来协调或缓和这一矛盾，但最根本的途径则要靠深层次的政治和经济体制改革 包括财政体制、投资体制、金融体制等 逐步加以解决。

### 3. 行政区划对加强民族团结,促进民族地区的社会、经济、文化事业发展的意义

我国是一个拥有 56 个民族的多民族国家，几千年来各民族和睦共处共同创造了中华民族的文化，维护了国家的统一。这其中除了中央政府实行高度集权的政治体制和强有力的统治外，比较合理的行政区划体制也起了一定的促进作用。建国以后，为维护各族人民的团结、统一 在经济、文化等各个方面逐步缩小各民族之间的差别 在《中华人民共和国宪法》中明确规定了实行民族区域自治的基本国策，并颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》 依据民族区域自治法 在各民族聚居地区建立了自治区、自治州、自治县和民族乡。各族自治地方和自治机关有权按照本民族的特点，制定自治条例和单行条例，自主地管理本民族地方的经济、财政、文教卫生等各项事业，繁荣民族文化。40 多年来 在中国共产党统一领导下 各民族地区政治稳定、民族团结 社会经济、文化等各项事业发展迅速，这一成绩的取得与在少数民族地区实行民族区域自治，建立自治地方的行政区划体制是分不开的。

总之，行政区划作为上层建筑，在国家政治、经济和人民生活中占有十分重要的地位。加强行政区划的研究，理顺行政区划体制，搞好行政区划管理，是国家长治久安和进行社会主义现代化建设中的一件大事，也是地理工作者大有用武之地的一个重要领域。

## 第二章 政区地理研究

政区地理作为人文地理学的新分支学科 目前尚在发展之中。在本章 作者试图对作为一门独立的政区地理科学的核心理论问题——研究对象与科学性质、研究内容进行论述,同时介绍了中国在政区地理方面研究的状况。目的在于推动中国政区地理学的学科建设与发展。

### 第一节 行政区划与政区地理

在本书前言中已经指出 行政区划是一种政治地理现象 行政区的地理研究是人文地理学的一个十分重要的领域,一般它归属于政治地理学范畴。在国外 有关行政区划的研究大多出现在政治地理学或区域政治学、行政学类的书刊之中 人文地理学、管理学、城市学等学者也积极参与了行政区划的研究。如美国,政府和学术界对大都市区的行政区划(regionalism)与行政管理体制的研究十分热门。60年代,Robert Woods 发表了“1400个政府”(1961)对美国存在大量的、过多的地方政府引发的相互矛盾、冲突 以致政府管理效率的低下提出了批评 并建议在都市区成立政府组织(林涛,1997)。在此情况下 美国政府颁布了一些政策法规 旨在精简地方政府组织 提高管理效率。一个时期 美国许多地方组成了大都市区的政府组织 如纳什维尔、杰克逊维尔等。60年代美国掀起的这场运动甚至波及到欧洲 巴黎、伦敦、法兰克福、布鲁塞尔等都纷纷仿效建立区域性政府组织。20世纪的六七十年代,不同学科的学者从不同角度发表文章,对大都市区政府进行分析(刘君德 张玉枝,1995):政治学家揭示了大都市区政府分治的效果与本质(Bollens Sonmandt,1965;R. C. Wood,1967);经济学家探讨了部分大都市区提供公共服务设施的有关财政方面的问题(Hirsh,1968;Tiebout,1961);地理学家则阐述了都市区空间范围和分治的内涵(Cox,1973;Soja,1971)。然而,值得注意的是一个重要的学派——公共经济学派(public economics)对建立统一的大都市区政府组织提出了质疑。进入90年代 美国大都市区的行政区划问题再度引起广泛讨论。最新出版的《区域政治学》(H. V. Savitch et al. 1996)一书涉及政治学、社会学、经济学、地理学、管理学、城市学等多个学科领域 作者有专业学者 也有政府官员。在日本 除政治与行政管理学专家广泛讨论行政体制与行政区划改革问题外 地理学家也参与了行政区划的研究。日本地理学权威杂志《地理》1997(9)就发表了片柳勉的“上越市合并以后都市结构的变化”一文 对两个城市合并的过程与规划布局问题详细进行了分析。以上可见,西方对行政区划问题的研究是多学科共同参与进行的,此其一 行政区划的研究紧紧围绕城市进行 特别是城市群区域的行政区划问题是研究的重点,此其二;城市行政区划的研究紧密结合城市公共经济与行政管理体制改革等进行,具有综合性和针对性 此其三。此外 对边界和边疆问题的研究也是一个热门领域。

然而 从一门独立的学科来说 至今在西方尚未见有完整的政区地理学著作问世。也

就是说,尚未建立一套完整的政区地理学理论体系。在我国,从事行政区划的研究由来已久,《汉书·地理志》开创了我国政区沿革地理研究的先河。近代,中国政区地理的研究大多以省区改革为重点,尤其自鸦片战争以来至民国时期,省区重划问题一直是当政者和学者关注讨论的“热点问题”。建国后特别是改革开放以来,地理学、历史学、政治学、经济学、管理学等不同学科的学者积极参与了我国行政区划的理论与应用研究,取得了丰硕成果。但是从一门独立的学科——政区地理学来说,也还尚未形成。

按照马克思主义的哲学观,确定一门独立的学科其主要标志是:①有特定的研究对象②有确定的科学性质③在人类自然与社会实践中有特定的任务和研究内容;④有一套完整的研究方法。而核心问题则是建立、形成自己特有的科学理论体系。所谓科学理论体系,就是比较系统地回答了所研究领域的一系列基本问题,而不是部分问题;提出了观察、分析和解决这些问题的基本观点和方法。从这一基本观点出发,政区地理作为一门独立学科,无论是国外,还是在国内都在形成和发展之中。

我国是一个国土辽阔、人口众多、自然、社会经济条件差异大、具有悠久历史文化传统的多民族国家,在我国极为丰富的历史文献中记载着各个历史时期行政区域的变迁,行政区划的内容极为丰富。研究和总结我国政区变迁的特点和规律,对于当今政区体制改革有重要借鉴意义,对于丰富和发展人文地理学的内容也有重要理论价值。特别应当指出的是,现今我国行政区划改革进入了一个新的发展阶段。由于我国特殊的国体、政体环境,又处于由传统的计划经济体制向市场经济体制转轨的大变革时期,现行的行政区划体制在许多方面已不适应我国社会经济发展和地方行政管理的需要,加强政区地理的研究,积极推进行政区划体制的改革具有特别重要的意义。

“行政区划”与“政区地理”从其研究的本质内涵上理解二者是一致的。“行政区划”是行政建制的空间投影,是国家行政地域的划分。“政区地理”是研究国家空间结构体系安排的一门科学。在实际工作中,人们往往用“行政区划”而不用“政区地理”,二者之间的关系是任务与学科的关系。“行政区划”是国家政治经济生活中一项重大的工作任务,“政区地理”是人文地理学的分支学科。行政区划工作对建立政区地理学提出了客观要求,其工作实践推动政区地理学科的发展;而政区地理学的建立和发展为行政区划工作提供了理论与实践指导,使行政区划工作不断走向科学化、规范化。行政区划与政区地理的关系正如同经济区划与经济地理学、自然区划与自然地理学的关系一样。“区划”是任务,“地理”是学科。行政区划是政区地理学的核心任务。但行政区划可以从多学科的不同角度进行研究。如从历史学角度研究行政区划史及其演变规律;从法学角度研究行政区划的法律程序;从经济学角度研究行政区经济规律;从政治学角度研究行政建制;从行政管理学角度研究区域行政管理规律与模式;从地图学角度研究行政区划图的编制;从地名学角度研究行政区的通名与专名等等。而从政府职能部门看,主要是如何加强对行政区划的科学管理,改革和完善行政区划体制。

## 第二节 政区地理的研究对象

毛泽东在他的哲学著作《矛盾论》中指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性,因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一

门科学的对象'<sup>①</sup>。这就是说,对某一领域所特有的矛盾的研究,即构成某一门科学的对象。从这一理论概念出发,我们认为,政区地理学是研究国家的空间结构体系安排(行政区划)的一门科学。其基本矛盾关系为在国家的领土范围内政权建设、社会经济发展与空间行政结构体系之间的矛盾,这就是政区地理学所要研究的特有的矛盾关系。

众所周知,行政区划首先是阶级,即国家的产物。在阶级社会里,统治阶级为了更好地统治人民而把国家领土划分成若干行政区域,其划分行政区的目的首先是为了政治和政权建设的需要。而朝代的更替、政治形势的变化,疆域领土的变迁,使旧的行政区划体制往往不适应新的政权建设的需要,二者之间产生矛盾,就促使新的行政区空间结构体系的诞生。与此同时,生产力的进步,社会的发展,也会产生与旧的行政区划体制之间的矛盾。开明的统治阶级,往往会运用行政和法律的手段,对旧的行政区结构体系进行适当的调整。人类阶级社会的发展历史证明,作为国家机器和上层建筑的反映——行政区结构体系与统治阶级的政权建设、社会经济发展之间的矛盾始终存在。为了协调这种矛盾,使行政区结构体系适应政治、经济发展的需要,行政区划必须相应地进行调整,这就是政区地理学特定的研究对象和任务。

但同时应当指出由于行政区划的调整涉及政治、经济、民族、宗教、人口、自然乃至人事制度等诸多因素,涉及中央与地方,地方与地方利益关系的矛盾协调,有很强的敏感性,一般不宜随便变更、调整。因此,行政区划的调整往往表现出明显的滞后性特征,包括行政建制、行政单位和行政区域在内的一些大的行政区结构体系的调整,一般只在政权更替的转变时期进行。

此外,国体、政体不同,行政区的功能不同,行政区结构体系与政权、经济社会发展之间的矛盾,其尖锐程度和解决方式往往也有很大差别。实行中央集权制的社会主义国家,行政区的经济功能很强,所谓区域经济实质上是行政区经济或政府经济。如我国,在由计划经济向市场经济体制转轨过程中,现有的行政区划体制在某些方面对区域经济的发展,对推行区域经济一体化有很大的阻碍作用,因而行政区划的调整十分必要而迫切,行政区划的调整相对比较频繁,也极易引起各级政府,乃至中央政府的关注。

### 第三节 政区地理的科学性质

人们认为一门科学的性质,一般是以这门科学的研究对象的性质来加以判断的。如果其对象的性质受自然规律所支配,则应属自然科学范围;如果其对象的性质受社会经济规律所支配,则应属社会经济科学或社会科学范围。当然也有一些科学,如数量经济学、经济地理学,大多数学者把它们看做是一门介于自然科学和社会科学之间带有边缘性质的科学。因为其研究对象的性质既受社会经济规律的制约,也受自然规律的制约。从政区地理学研究对象的性质来看,毫无疑问,它是属于社会科学的范围。因为作为国家结构体系的行政区的形成、发展、演变完全受社会发展规律的支配,它属于上层建筑范围。

从与地理学科的关系看,政区地理属于人文地理学的范围,是政治地理学的分支科学。在以往的人文地理书刊中,行政区划也都被作为政治地理学的一个重要章节加以论

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第1卷第284页,人民出版社,1967。

述的。如张文奎等编著的《政治地理学》，将行政区划研究作为中国政治地理学的一项重要任务，指出应“逐步使我国行政区划符合我国政治的发展及改革与开放的需要”（张文奎，1991），同时又在第九章专门论述行政区划问题。在国外，同样也大多将行政区划研究纳入政治地理学范围。

从作为政治地理学的分支科学角度来看，政区地理具有明显的地理科学的共性特征。即从地理学的角度研究行政区划，如十分强调行政区的地理条件（包括自然环境分析、行政区的空间地域结构特征研究、地理环境结构（包括自然的和经济的）与行政区发生、发展过程的相互作用研究等。

## 第四节 中国政区地理研究的任务与重点

行政区划在国家的政治经济活动和人民生活中占有十分重要的地位，行政区划设置是否科学合理，对一国的政治、经济、民族、文化等各个方面都会产生重大影响。在我国今后加快改革开放和现代化建设，迈向 21 世纪的关键时期，作为上层建筑的行政区划及其体制必将会在许多方面不适应新时期发展的需要，出现许多新情况、新问题。因此，重点加强以下几方面问题的研究，即行政区划的理论与战略研究、行政区划的应用研究、行政区划的历史与中外对比借鉴研究等，就成为我们广大政区地理理论工作者和行政区划实际工作者共同的、义不容辞的任务。

### 1. 政区的理论研究

我国的行政区划理论研究无论是从学科发展角度或从实际应用角度来看，都十分薄弱。而我国又是世界上行政区划内容最丰富的国家，也是现实行政区划矛盾最多、最复杂的国家。一方面我国丰富的行政区划内容缺乏理论总结，另一方面大量实际的行政区划工作缺乏系统的理论指导，以致使某些决策未经科学论证，少数领导拍板，出现一定的盲目性、随意性，造成不必要的失误。因而，加强行政区划的理论建设就显得十分重要。

从政区地理、行政区划学科建设的角度出发，应系统研究：

- (1) 政区地理的对象、性质与任务；
- (2) 政区地理的理论基础；
- (3) 政区地理的方法论；
- (4) 行政区的基本要素及其影响因素；
- (5) 地理环境结构与行政区发生、发展过程的相互作用；
- (6) 行政区的发展规律；
- (7) 行政区划的原则；
- (8) 社会主义市场经济与行政区划的关系；
- (9) 行政区划层次结构系统；
- (10) 行政区的空间结构模式；
- (11) 行政区经济发展规律及机制；
- (12) 国外政区地理的重要流派及其借鉴意义。

从加强行政区划的战略研究，指导行政区划改革实践角度考虑，应重点研究：

- (1) 市场经济体制与中国行政区划的战略思维；
- (2) 城市化与城市型政区改革；
- (3) 地域型政区的发展及演变趋势；
- (4) 大都市区行政区划结构体系；
- (5) 市县分等研究；
- (6) 大城市中心城区行政区-社区体系；
- (7) 行政区与经济区的关系及其协调；
- (8) 行政中心与经济中心的关系；
- (9) 小城镇发展与建制镇模式；
- (10) 行政区规划研究。

## 2. 政区的应用研究

随着我国社会经济迅速发展，现有行政区划体制的不适应性表现得十分突出，矛盾相当尖锐。大量的行政区划现实问题需要组织多学科、综合地、有针对性地加以研究。在深入调研，总结经验的基础上，提出解决的对策。就目前情况看，我国行政区划的应用性研究的问题大体有以下几类：

- (1) 行政区划层次结构体系改革；
- (2) 设市模式比较；
- (3) 市管县体制的经验、问题与对策；
- (4) 跨界城市行政区划改革；
- (5) 大中城市设区模式比较；
- (6) 城市边缘区行政区划体制；
- (7) 经济开发区行政区划体制；
- (8) 省际边界争议的现状、问题与对策；
- (9) “地市合一”及其相关问题研究；
- (10) 边境口岸城市(镇)设置模式；
- (11) 直辖市郊县设市的必要性与可行性；
- (12) 市镇建制标准再研究；
- (13) 村级行政区域调整研究；
- (14) 行政区通名改革；
- (15) 行政区划与行政组织综合改革试验研究。

上述研究内容均具有针对性、紧迫性，且各界看法不一，要组织强有力的政府职能部门与专家相结合的队伍，认真调查研究，总结经验教训，提出切实可行的实施方案。由于行政区划改革涉及各方利益关系，敏感性很强，因此选择领导力量强、开放度较高、有代表性的地区先行试点是十分必要的。

## 3. 政区的历史研究

中国是世界文明古国。自有国家以来，历经几千年的朝代变迁，行政区划史料极为丰富，认真加以整理分析是十分必要的，而且对当今的行政区划理论与改革研究，对丰富行

政区划科学内容也都具有重要意义。行政区划历史研究的重点是：

- (1) 行政区划建制史研究；
- (2) 古代与近代行政区划演变规律及其因素分析研究；
- (3) 古代与近代行政区划与区域经济发展关系研究；
- (4) 省地级行政中心变迁规律研究；
- (5) 省地级行政区边界史研究；
- (6) 市镇制度史研究；
- (7) 民族行政区划史研究；
- (8) 行政区划史图集的编制；
- (9) 中外行政区划史比较研究。

#### 4. 政区的借鉴研究

当今世界各国国体、政体不同，民族不一，历史、自然、社会经济条件各异，面积大小、人口多寡相差很大，因而各国的行政区划体制和模式也有较大差别。系统地对各国的行政区划体制进行研究具有重要理论意义，同时对我国行政区划改革也有一定借鉴意义。

主要内容有：

- (1) 国外地方行政区划的法律依据；
- (2) 国外地方行政区划的划分标准；
- (3) 国外行政区划层次结构与管理幅度；
- (4) 国外行政区划体系模式及其发展趋势；
- (5) 不同类型国家行政区功能比较；
- (6) 联邦制国家与单一制国家中央与地方权限划分及对行政区划的影响；
- (7) 国外大都市区行政组织与管理模式；
- (8) 国外一级政区行政中心区位选择与行政机构设置；
- (9) 各国行政区划发展研究；
- (10) 中外行政区划发展综合比较。

#### 5. 政区的法制研究与建设

行政区划是国家的一项大事，法制建设极为重要。我国行政区划的法律法规尚不很完善，存在较为突出的无法可依和有法不依的现象，而且随着改革开放，经济体制的变化，许多旧有的法律规定的行政区划体制已不适应目前社会经济发展的需要，必须作适当修改。在执法监督方面由于有关约束行政违法的措施不很具体，影响了执法的力度。因此，切实加强行政区划法制的研究与建设已到了刻不容缓的时候了，应认真进行调查研究，提出符合我国国情、有利于政治稳定、经济发展、民族团结的行政区划法规体系，促使我国的行政区划工作走向科学化、法制化、规范化轨道。

## 第五节 中国政区的发展与研究概述

### 1. 政区发展概述

我国是世界文明古国之一。据《尚书·禹贡》记载 秦之前即有行政区域的划分。而秦始皇统一中国后实行的郡县制，则是我国行政区划史上的一个重要里程碑。以后随着朝代的更替 地方行政区划不断演变。元代“行省”制度的建立是我国行政区划史上又一次重大变革 民国时期建立的市镇制度 使我国出现了城市型行政区划类型。新中国成立以来 党和政府十分重视行政区划工作，1954 年颁布的中华人民共和国第一部《宪法》规定了我国一级行政区分省、自治区、直辖市。之后 经过 40 多年的不断改革和调整 逐步形成了我国目前的行政区划结构体系。截止至 1998 年底 我国县级以上行政区划层次结构与数量如表 2.1 所示。

表 2.1 1998 年底中华人民共和国行政区域统计（据民政部，1999）

省级		地级		县级		市			市辖区
合计	行政单位	合计	行政单位	合计	行政单位	合计	地级	县级	
33	直辖市 4	104	地区 66	1689	县 1516	664	227	437	737
	省 23		自治州 30		自治县 117				
	自治区 5		盟 8		旗 49				
	特别行政区 1		自治旗 3		特区 3				
					林区 1				

注 本表地级、县级、市和市辖区均不包括台湾省在内。

党的十一届三中全会以来，我国行政区划的发展进入了一个新的阶段。为使行政区划体制适应社会经济迅速发展的需要，坚持为政治体制与经济体制改革服务的方向，进行了许多探索，积累了有益的经验，产生了良好的效果。主要有：

(1)1987 年 9 月 第六届全国人大常委会第 22 次会议一致赞同国务院关于撤销海南行政区设立海南省的议题。1988 年 4 月，第七届全国人民代表大会第一次会议通过《关于撤销海南行政区设立海南省的决定》，从根本上理顺了海南的行政区划与行政管理体制，有力地促进了海南的开发建设。1997 年 3 月，重庆设立中央直辖市。1997 年 7 月 1 日香港回归祖国，设立特别行政区。我国的省级建制由此增加到 33 个。

(2)1992 年 中央(1982)51 号文件发出改革地区体制，实行市领导县的通知，首先在江苏省试点 而后在江苏、辽宁、广东全面实施 进而向全国各地推广。至 1998 年底全国有 202 个地级市实行市管县体制，占全国地级行政单位的 60%。实践证明“市管县”体制有利于实现城乡统筹规划，促进城乡经济联合，推进城乡一体化进程。当然，也存在一些颇为突出的问题，需要进一步研究解决。

(3)为了适应我国城市和区域经济发展的需要，加快城市化步伐，克服长期以来实行的城乡分治的弊病 从 1986 年国务院批转民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》的通知起“撤县改市”成为我国主要的市镇制度模式。至 1998 年底 全国有 437 个

县级市。90%以上是县改市模式。

(4)克服了“文革”期间“左”的影响，在农村基层撤销“公社”建制，全面恢复了“乡（镇）”建制，理顺了我国基层行政单位的性质与功能。

(5)修订与完善了市、镇标准。为了切实贯彻我国“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，十一届三中全会以后，先后于1983、1986、1993年三次提出新的设市标准，使之不断完善，有力地促进了我国城市化进程，逐步建立了我国比较合理的“设市城市”结构体系。同时，由于1984年起国务院批转了民政部《关于调整建制镇标准的报告》，适当放宽了非农业人口的标准，实行镇管村体制，使大批乡改镇，为小城镇的发展创造了条件。1998年底，全国共有建制镇18 171个。

(6)“文革”以后，在总结建国30多年实行民族区域自治经验的基础上，根据我国《宪法》规定，于1984年5月专门制定和颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》，成为我国保障民族区域自治制度得以贯彻实施的基本法律，进一步调动了我国各民族人民当家作主的积极性，有力地促进了民族的大团结和各级民族区域的经济社会发展。至1998年底，我国共设有5个自治区、30个自治州、120个自治县（旗）和一大批民族乡。

(7)改革开放以来，随着社会经济的迅速发展，各级行政区相邻边界地区国土资源的开发利用程度大大加快，行政区域边界纠纷不断加剧。为了从根本上解决行政区域边界的争议问题，民政部于1984年向国务院提出了《关于全面勘定行政区域边界线的报告》，以后又形成了《行政区域边界争议处理条例》。从1989年起，在宁甘、宁（内）蒙、宁陕、青新、吉（内）蒙、冀鲁九省区的六条省级行政区域界线约5 000公里边界上进行勘界工作试点，取得了可喜成绩。各省市也都开展了大规模的勘界工作。

以上充分说明，改革开放以来，我国行政区划的管理工作有了很大发展，成绩是显著的。但同时应当指出，在改革大潮中也出现了许多新的情况与新的问题，需要用新的思路研究逐步加以解决。

## 2. 政区研究概述

(1)古代以沿革地理为主体的著述。我国是世界上行政区划内容最丰富的国家，历史上众多学者十分注重我国行政区划的研究。但古代的地理、历史学者大多是记载性质。

《禹贡》一书提出的九州制和畿服制，即为我国最早提出的两种行政区划方案。九州制是春秋战国时期以及后人按自然地理条件而制定的一种理想的行政区划；畿服制方案是以皇城为中心，以距王城之距离划分不同的行政区划等级，各级有与之相适应的管理方法以及应征的赋税及应服的劳役。《禹贡》理想的州制，为我国行政区划的建立提供了珍贵的依据，对中华民族统一国家的形成具有深远的政治意义。然而九州从严格意义上来说并不是行政区，而是作为一种学术概念被广泛应用。公元前221年，秦灭六国，建立中国历史上第一个中央集权的封建统一国家，在全国实行郡县制，始为我国最早的行政区划。汉承秦制。东汉班固著《汉书·地理志》开创了我国以疆域政区建制沿革为主的沿革地理研究领域，这一体例为历代地理志所沿用。《汉书·地理志》记述了汉朝的一级行政区郡国103个，二级行政区县邑1 314个，并按各郡县记述了建制沿革、户口等内容十分丰富。北魏郦道元著《水经注》记述了大量沿革地理和地名学内容，简明扼要。唐李吉甫著《元和郡县图志》是一部图文结合的地理名著。该书以州县疆域政区为主体，较全面地