

中国行政区划概论

田穗生 罗 辉 曾 伟 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国行政区划概论 /田穗生,罗辉,曾伟著. —北京:北京大学出版社, 2005.9
(21 世纪政治学系列教材)

ISBN 7-301-09568-6

I. 中... II. ①田... ②罗... ③曾... III. 政区—概论—中国 IV. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 097230 号

书 名:中国行政区划概论

著作责任者:田穗生 罗 辉 曾 伟 著

责任编辑:胡利国

标准书号:ISBN 7-301-09568-6/D·1275

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱:zpup@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者:北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:

经 销 者:新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 18.75 印张 360 千字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

前 言

行政区划制度作为国家结构体系,在中国已经存在了两千多年,但将行政区划作为特定的研究对象,进行全面、系统的理论探索,始于20世纪80年代。当时在政治学研究恢复后不久,一批有见识的学者开拓了地方政府研究领域。在研究地方政府的建设和发展时,人们发现行政区划是地方政府设置的基础,当代中国地方政府发展中的不少问题,同行政区划的安排存在着直接的关联。研究行政区划,有助于更为深入地理解、认识这些问题,有助于寻求解决问题的恰当途径。行政区划作为一个特定的研究对象,纳入了地方政府研究的范围。在有关部门的大力倡导和推动下,这一研究不仅出现了相当数量的论文,有了专门的研究机构,而且开始出现以行政区划为主题的专著和论文集,取得了一定成果。

从学科体系看,行政区划作为一种国家结构体系,开展这方面的研究,显然属于政治学的范畴,而且从行政区划的安排是国家的政治行为这一事实出发,研究行政区划的相关主题时,无疑应首先从政治学的原理出发来观察、分析具体的事实和现象。基于行政区划自身的特点,在进行具体研究时,当然还需要有关学科的知识理论的支持。

《中国行政区划概论》一书是作者多年从事地方政府研究的一项成果。之所以将书名定为《概论》,是因为本书仅仅是对中国行政区划的初步探索。有些内容还比较概括,没有进一步展开。这本《概论》只能说是表达了作者在这一研究主题上,向有兴趣的读者提供一个研究框架和思路。尽管在这方面已经有几本相同主题的著作,我们仍将本书出版,目的在于引起进一步的思考,推动学术繁荣,促进行政区划研究的进一步发展。我们深切期盼行政区划研究能形成一个完整的体系,甚至成为一门能相对独立的新学科,如果能实现这一点,本书也就真正起到了抛砖引玉的作用。

本书的主要特点,在于强调行政区划的政治性,认为行政区划安排是国家政治抉择的结果。从国家结构理论入手,本书将行政区划制度看做是一种国家结构体系,进而对行政区划的内涵进行分析,认为行政区划是由地方行政建制、地方行政单位、行政区域三部分构成的一个整体概念;三者之间既有紧密的联系,但彼此之间又存在各自不同的内涵。了解、认识这三者的区别和联系,是把握和解决行政区划诸多问题的关键。然后就地方行政建制、地方行政单位、行政区域的相关主题,分章加以探讨。最后提出行政区划的变革,应在尊重其自身发展规律的基础上加以引导。作者认为,中国行政区划两千多年来的历史演变表明,行

政区划发展存在自身特有的规律性,对此不应忽视。此外,作者还认为,当代行政区划变革中面临的许多问题,应加以分析、区别,按问题的性质(即属于三个组成部分中的哪一个方面)进行针对性的研究,才能把握问题的实质,得出正确的结论和解决问题的途径。

本书是作者对行政区划多年来思考、研究、探索所得出的一些认识,其中可能存在许多有待进一步讨论的地方,但是,提出问题总比漠视问题更能激起人们的深入思考,而且提出问题也为研究问题、解决问题提供了继续发展的动力。理论研究的目的是为现实服务的,但是这种服务不等于要为现实的所作所为的正确性进行论证。基于这种认识,作为一家之言,作者期望能为这一领域研究的进一步发展尽一份力。

限于作者的学识、水平与写作能力,本书一定有许多不足和不成熟的地方,请读者给予指教,并祈请予以见谅。

目 录

第一章 行政区划	(1)
第一节 国家结构	(1)
第二节 行政区划	(7)
第三节 行政区划研究	(11)
第二章 行政区划的形成	(17)
第一节 早期国家的结构	(17)
第二节 行政区划的产生	(22)
第三节 行政区划发展的分期	(27)
第三章 行政区划的历史发展	(32)
第一节 行政区划体系的结构演变	(32)
第二节 行政单位构成的演变	(40)
第三节 行政单位管理的变化	(45)
第四章 地方行政建制	(51)
第一节 地方行政建制的特征	(51)
第二节 地方行政建制的设置	(57)
第三节 地方行政建制的类型	(61)
第五章 一般地域型建制	(66)
第一节 建制的设置	(66)
第二节 省	(71)
第三节 县	(78)
第四节 乡	(83)
第六章 民族区域型建制	(88)
第一节 民族区域型建制设置的历史发展	(88)
第二节 当代民族区域型建制的设置	(92)
第三节 当代的民族区域型建制	(98)
第四节 民族区域型建制的未来发展	(103)
第七章 城镇型建制	(107)
第一节 建制的设置	(107)
第二节 市	(110)
第三节 市辖区	(119)

第四节 镇建制.....	(125)
结 语 中国城镇型建制的未来.....	(129)
第八章 特殊型建制.....	(131)
第一节 概述.....	(131)
第二节 政治性的特殊型建制.....	(134)
第三节 行政性的特殊型建制.....	(137)
第四节 临时性建制与准建制.....	(143)
第九章 地方行政单位.....	(151)
第一节 地方行政单位的构成.....	(151)
第二节 人民共和国地方行政单位的构成.....	(156)
第三节 地方行政单位研究.....	(160)
第四节 地方行政单位研究的意义.....	(164)
第十章 地方行政单位的层级.....	(168)
第一节 类型划分.....	(168)
第二节 基层地方行政单位.....	(171)
第三节 最高层地方行政单位.....	(176)
第四节 中层地方行政单位.....	(180)
第五节 准地方行政单位.....	(182)
第十一章 地方行政层级体制.....	(185)
第一节 地方行政层级体制的形成.....	(185)
第二节 地方行政层级体制的发展.....	(188)
第三节 当代地方行政层级体制的演变.....	(191)
第四节 现有地方行政层级体系分析.....	(193)
第十二章 地方行政单位的等第、级别与治所	(199)
第一节 行政等第.....	(199)
第二节 行政级别.....	(208)
第三节 行政治所.....	(212)
第十三章 行政区域.....	(217)
第一节 概述.....	(217)
第二节 行政区域的划定与调整.....	(221)
第三节 飞地.....	(226)
第十四章 行政边界.....	(231)
第一节 行政区域的边界.....	(231)
第二节 行政边界争议.....	(235)
第三节 行政边界的勘定.....	(241)

第十五章 行政区划的管理与变革.....	(246)
第一节 行政区划的管理.....	(246)
第二节 行政区划的变革.....	(251)
第三节 变革面临问题的具体分析.....	(255)
结束语 中国行政区划的未来.....	(260)
附录一 重划省区的可行性分析.....	(264)
附录二 中国城市地区地方行政建制设置问题的研究.....	(277)
附录三 参考文章目录.....	(291)

第一章 行政区划

第一节 国家结构

一、国家本质与国家形式

国家是人类社会发展到一定阶段的历史产物。“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在阶级矛盾客观上不能调和的地方、时候和条件下,便产生了国家。”^①

国家是阶级社会中的人类社会政治组织,同在此之前的人类社会组织相比,其根本不同之处在于它具有特殊的政治性。恩格斯曾经指出,国家不同于氏族之处在于:第一,它按地域划分其管辖的居民;第二,它存在与人民大众相分离的社会公共权力,这一公共权力的掌握者,成为国家的统治者。^②存在与人民大众相分离的社会公共权力,是国家的本质特征。在阶级社会里,国家拥有的社会公共权力,即国家权力,总是由特定的阶级所掌握,从而使国家成为特定阶级的工具:一个阶级压迫、统治另一个阶级的工具。阶级统治是国家的本质属性。国家的一切活动,归根结底是为占统治地位的特定阶级的根本利益(即维护其政治统治)服务的。

作为阶级社会中的人类社会政治组织,国家从形式上看,是由该国地域内全体居民构成的组织。国家的本质属性规定了国家活动的性质,服务于统治阶级的根本利益。但国家的具体活动则受制于国家的形式,这不仅表现在活动的地域范围上,也表现在活动的内容与方式上,两者存在密切的关系。第一,国家形式是国家本质得以体现的物质基础,没有由按地域划分的居民组成的社会政治组织,统治阶级就无法压迫被统治阶级,实现其阶级的政治统治;但在此同时,国家形式又制约着国家本质的实现,国家形式以一定地域为基础,国家本质只能在这一地域范围内实现,不能超越这一限制而作用于国界之外。第二,国家本质维持着国家形式的存在,统治阶级为维护其阶级的根本利益以实现其政治统治时,其前提条件是国家形式的存在。统治阶级为维护其根本利益,必然要维护国家作为一种社会政治组织在形式上的存在。没有国家本质的维持,国家形式无法实现。

① 《列宁选集》第3卷,人民出版社1995年版,第114页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第116页。

国家职能是国家作用的具体表现,反映了国家的使命与目的,规定了国家活动的基本方向。国家在作为阶级统治工具的同时,基于国家形式组织上的特点,它必然也是管理社会的公共机关。因而,国家在其活动时,除实现阶级的政治统治外,还必须确保作为由社会成员构成的这一社会政治组织的生存与发展。没有后者,也就没有前者得以存在的基础。因此,国家职能是由两个彼此不可分割的方面组成的整体:实现阶级的政治统治和完成对社会的公共管理。通常所讲的“治理”即指统治与管理两个方面,前者是国家的政治职能,后者是国家的社会职能。恩格斯认为:“政治统治到处是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①

国家职能的两个方面是有主次之分的,政治统治始终居于主导地位,社会管理总是从属和服务于政治统治。一切国家活动无不包含着国家职能这两方面的实现。但在不同情况下,国家的某一具体活动对国家职能实现所呈现的特点,或更多地表现为政治统治,或更多表现为社会管理,总是较为突显它在某一方面的作用。在一般情况下,一切国家活动都是通过完成社会管理,使社会处于统治阶级期求的有秩序状态,从而维护和巩固政治统治。

国家形式对国家职能实现的影响是明显的。国家形式包括国家的组织形式和国家的结构形式。国家组织形式对国家职能实现的影响,具体反映在不同国家机关的活动上:国家立法机关通过立法规范社会的行为,体现了统治阶级的意志,国家行政机关通过执行法律完成对社会的管理,实现了统治阶级的意志。前者的活动更多地体现了政治统治的方面,后者的活动更多地体现了社会管理的方面。国家结构形式的影响,可在结构层面不同的国家活动中可以看到:一般地讲,层次越低越接近民众和社会,国家在这些层面的活动更多地表现了社会管理;反之,层面越高的国家活动,则越具政治统治的特点。然而,必须强调的是,国家两方面职能必然是不可分地呈现于一切国家活动中:完成社会管理是为了政治统治,实现政治统治要通过社会管理。国家形式的影响并未否定国家的本质,但展示出国家本质在不同场合下具有不同的表现形态。

正确理解国家形式与国家本质间的关系以及国家职能与两者的关系,有助于我们观察分析和研究行政区划中的各种问题。因为,行政区划是一种国家结构形式,它同国家本质、国家职能的实现密切相关,只有运用马克思主义国家学说中的基本原理作为行政区划研究的理论基础,才能推动和促进行政区划研究的发展。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

二、国家组织形式

国家组织形式,即围绕国家权力体系结构横向分配而形成的国家组织体制,通常称为政体,是政治学研究的主要内容。

国家的权力在国家有组织的活动中,一般表现为两种形式:国家意志与利益的表达、国家意志与利益的实现(这实质上是统治阶级以国家的名义,表达和实现其阶级的意志与利益)。前者在国家权力中表现为议决权与立法权,后者为执行权与行政权。行政权是指国家相应机关依法对社会公共事务实施管理的权力。在通常情况下,执行权与行政管理权往往结成一体。议决权(立法权)、执行权、行政权三者构成国家权力结构体系的核心。三者间关系的不同安排,形成不同的权力结构体系,呈现为不同的国家组织体制。

在国家权力结构中,议决权与执行权的关系,构成权力安排的关键:两种权力属于一个权力中心,还是分属两个权力中心。人们通常所讲国家政体形式是“议行合一”或“议行分立”,反映了这两种权力安排的两种不同结构。在“议行合一”体制中,两种权力归属于一个中心,在由两个国家机关分担两种权力时,执行机关从属于议决机关,对议决机关负责。在“议行分立”体制中,两种权力分属两个中心,两个国家机关(议决机关与执行机关)彼此相对独立。人民通过选举进行授权时,在“议行合一”体制下只选出议决机关,由议决机关产生执行机关;在“议行分立”体制中,则通过投票将两种权力分别授予选出的两个机关。在后一情况下,为协调、平衡、仲裁议决机关与执行机关之间的矛盾与争端,司法审判权分离为一种独立的国家权力,由相应国家机关承担。这就是通常所讲的“三权分立”。执行权与行政权在大多数情况下由一个机关承担,但在某些情况下(特别是在基层地方一级),行政的管理权力可以由执行机关委托给另一机关承担(如在美国某些城市采用的市经理制),后者为行政机关,但非权力执行机关。议决机关与行政管理机关在大多数情况下总是分立的,但在极个别情况下(它只存在于地方基层),也有由议决机关直接承担社会公共管理职责的,如英国一些小城市中的议会委员会制(由议会内设的委员会承担行政职责)。

国家组织体制,是上述权力结构体系中承担各种权力行使的机关,在各国具体政治环境下形成的相互关系。人民代表大会制^①、苏维埃制、总统制、总统内阁制、议会内阁制、委员会制等等,都是国家组织体制的具体形态。

中国是一个社会主义国家,是实行人民民主专政的国家,国家的一切权力属

^① 人民代表大会制是指人民代表大会在国家政治制度中的地位、作用及其与其他国家机关的关系,人民代表大会制度则指人民代表大会自身的制度。人民代表大会制与人民代表大会制度的区别如同议会制、总统制与议会制度、总统制度的一样,前者是指一种政治体制,后者是指一个组织或机构自身的具体制度。

于人民。人民代表大会制是国家的根本制度。人民通过选举产生人民代表大会,并将全部国家权力交给人民代表大会。国家权力只有一个中心,即国家权力机关人民代表大会,从权力结构体系看,中国是一个“议行合一”的国家。全国人民代表大会产生国务院,国务院是全国人大的执行机关,也是国家的行政机关,执行权和行政权是由同一国家机关行使。中国的其他国家机关同国务院一样,都由全国人大产生,从它那里获得授权,并对它负责和报告工作。在中国,国家组织体制内部实行民主集中制的领导体制。这一体制规定,地方各级人民政府既是同级地方人大的执行机关,也是地方国家行政机关,因而各级人民政府之间存在上下隶属的行政关系,地方各级人民政府是中央和上级人民政府的下级机关,国务院是国家的中央人民政府。

三、国家结构形式

恩格斯在分析国家与氏族的不同时所指出的两个特征:国家存在与人民大众相分离的公共权力,是构成国家组织形式的基础;而国家按地域划分其管辖的居民,则构成国家结构形式的基础。

国家结构形式是指国家作为一个完整的政治实体,以何种形式由那些低于国家层面的地域性政治实体组合而成。一定地域的居民在国家内部组成的地域性政治实体,是构成国家的结构单元。国家是由这些大小地域性政治实体以各种关系结合而成的。

人们在讲到国家结构时,通常都只是讲国家在结构上可分为联邦制和单一制两种,或者说国家从结构上讲有复合制与单一制两种。这种说法仅仅是指,在构成“国家”这一层面上的国家结构形式有两种。就国家整体而言,对国家结构作这样理解是不够的。国家通常总是由一些大大小小的地域性政治实体层级式地结合而成,这种结合是在不同的关系下形成的。对国家结构的研究,不应仅停留在构成国家的这一层面,而应深入到其下的各个层级,这样才能更为深入全面地理解国家的全部活动,特别是地方政府的活动。

国家权力在国家结构体系中的不同分配,导致国家结构在国家层面上呈现出两种不同的形式。在第一种形式中,国家权力属于全国性政府^①,由全国性政府委托或赋予构成国家的结构单元的政府(地域性政府),并可按全国性政府的意愿加以改变或取消,这种结构被称为单一制结构,国家权力只有一个中心,属于全国性政府。采用这种结构组成的国家是单一制国家,全国性政府称为中央

^① 鉴于中国的法律规定和现实情况,本书以“人民政府”专指行政机关。以“政府”指一级政权单位(即政治学中的“政府”一词的内涵)。中央人民政府是国家中央行政机关,中央政府则是由中央各国家机关组成的中央政权单位。以下不再说明。

政府,地域性政府称为地方政府。在第二种形式中,国家权力分属于全国性政府和构成“国家”的结构单元政府(地域性政府),并在两者之间建立某种平衡关系,这种结构称为复合制结构,国家权力在国家结构中分属两个中心:全国性政府与构成国家的成员单位的政府。采用这种结构组成的国家是联邦制国家,全国性政府称为联邦政府,构成国家的地域性政府称为联邦成员政府。在联邦制国家中,联邦成员单位内部的结构仍为单一制结构。复合制作为国家结构体制仅存在于构成“国家”的这一层面上,当今世界大约有近 20 个国家采用联邦体制。

国家结构单元,是国家领土范围内的一定地域居民组成的政治实体,相对于国家来讲,它是国家内部的地域性组织。国家作为一种社会政治组织,是实施阶级的政治统治的机关,从构成形式讲,则由地域、居民、公共权力和行使公共权力的政府 4 个要素组成。国家拥有的公共权力是至高无上的、全面的和遍及整个国家的。作为国家结构单元的地域性政治实体,通过对本地域的治理,服务于在国家中占统治地位的阶级的根本利益,从其构成形式看,同样也包括上述 4 个要素。两者的区别,除一为全国性、一为地域性外,主要在于所拥有的公共权力上。在单一制国家中,第一,地域性政治实体拥有的公共权力不是至高无上的,必须服从国家的权力;第二,它只能在其管辖范围行使其权力,而且所行使权力也不是全面的,即辖区内存在中央或上级政府管辖的事务;第三,它在辖区内行使的权力是有一定限度的,取决于国家通过法律所做出的规定。

在联邦制条件下,联邦成员单位虽然拥有相对的独立主权,但在许多方面同单一制下的地域性政治实体是相同的:第一,它是联邦领土范围内的地域性政治实体,其权力仅及于联邦国家内的一定地域;第二,它在其辖域范围内的权力是不全面的,辖域范围内存在联邦管理的事务;第三,它拥有的相对主权并非是至高无上的,在与联邦共享的权力上,其权力的行使服从联邦的权力。但同单一制下的地域性政治实体相比,第一,联邦成员单位的权力来自于自身所固有,而非联邦授予,单一制下的地域性政治实体的权力由国家授予;第二,联邦成员单位权限范围的变更需经成员单位的共同认可,联邦政府无权单独改变,而后者权限变更完全取决于中央政府的意愿;联邦宪法的修改,需经联邦成员单位的认可;单一制国家,如中国,其宪法修改无需省级人大同意。正是基于上述的相同与不同,一些学者将联邦成员单位政府归入地方政府范畴,另一些学者则持相反的看法。

国家结构单元的形成,大致有两种情况:第一种情况是,地域性政治实体的形成是基于历史传统,其踪迹可追溯至一个国家建立以前。它可能是原有国家的结构单元被新国家所承袭,或者可能是原有的独立的政治实体被吞并,成为吞并国家的结构单元。第二种情况是,国家基于自身的需要而建立。除极个别国

土面积很小、人口极少的国家外,绝大多数国家都不可能由一个政府来完成对整个国家的治理。单一制国家在国土面积大、人口多的情况下,为实现直接治理而设置的地域性政治实体数量众多,国家难以对它们一一实施直接的领导、指挥或监控时,需要建立由若干个小的地域性政治实体组成的大的地域性政治实体,直至能实现中央政府的直接领导、指挥或监控时为止。这样就形成了从国家到直接治理居民的国家结构单元之间的层级式的组合。所有单一制国家的国家结构,都是这样组合而成的。

单一制国家的国家结构单元,是因应国家的政治需要而设置的,但在具体设置时,国家不可避免地要考虑社会发展形成的需要,并在一定程度上满足相应的需要,以维护社会的稳定。因此,国家结构单元在长期的历史发展过程中,必然会随着社会的发展而进行相应的调整、变革。

四、单一制国家结构体系

单一制国家的各国地方政制的不同,使地域性政治实体彼此之间,以及它们同中央政府之间,形成不同的政治、行政和法律关系,这些关系构成了不同的国家结构体系。各国地方政制安排的核心问题,是政治权力集中与分散的安排。其作法可归结为以下三种情况。

1. 政治权力集中的地方政制。在这种体制中,地域性政治实体是国家的附属物,没有独立的法律地位,一切权力集中于中央政府。地域性政治实体的政府是中央政府的下级机关,彼此间存在上下隶属的领导与被领导的行政关系。在这种体制中,政府间的行政隶属关系构成国家结构体系的层级。各级政府所承担的职能,除少数职能外,都基本相同,但各有其权限范围和管辖的地域范围,在履行职能的方式上存在区别:基层政府直接完成其职能;中高层政府除少数职能由自身承担外,大部分职能是通过指挥、监督下级政府来完成的。

2. 政治权力相对分散的地方政制。在这种体制中,地域性政治实体大都为国家承认的地方自治社团,有独立的法律地位,具有公法人的身份。在国家宪法和法律规定的范围内,地方自治社团有权自主地处理其管辖范围内的地方社会事务。实行地方自治的政府,在它们相互之间以及同中央政府之间,不存在上下领导和指挥的行政隶属关系,彼此法律地位平等,相互间是协调与合作关系,但中央与上级政府承担法律监督职责。地方自治社团的自治事务范围与权限,由中央政府以宪法、法律的形式授予,变更自治范围与权限的权力属于中央。这类地域性政治实体的政府,在承担行政职能方面是分工性的,即依据法律授权,各自承担相应的职责。其具体配置取决于中央的指定和职能本身的性质(即是否适宜于由该类政府承担)。这类地域性政治实体在形成国家结构时,不是依据政府间的隶属关系,而是基于一些较小的自治社团难以单独承担的某些共同职责

时,进而结成更大的自治社团来承担这些职责,形成一种地域包容的层级体制。

3. 民主集中制的地方政制。在这种体制中,政治权力相对分散,行政权力相对集中。这一体制下的地域性政治实体既非国家的附属物,也不具备独立的法人身份。在国家宪法、法律规定的范围内,它有权自主地处理地方事务,但在行政上要接受上级行政机关的指挥、监督并对其负责。在这类地域性政府组织中,其权力机关由地方居民(直接或间接)选举产生,作为权力机关的执行机关,不仅是本地域的行政机关,而且也是国家行政机关的下级机关,彼此间存在上下隶属的行政领导和指挥关系。在承担国家行政职能方面,大致与第一种情况相同。

国家结构体系包括两个方面:纵向的层级结构和横向的类型结构(即在同一层级中,存在不同类型的国家结构单元)。后者的产生同国家设置地域性政治实体的目的相关联。在中国,人们通常所说的行政区划体系,就是国家结构体系的一种具体形态。

第二节 行政区划

一、概述

“行政区划”一词有多种理解,最常见的有两种:行政区划是指行政区域的划分,是这一涵义的缩略语;行政区划就是指行政区域。导致这些理解产生的根本原因在于,对行政区划一词所包含的内容未进行深入的分析,对中国行政区划的历史和现实缺乏具体的研究。

人们通常讲到省、市、县、乡这类术语或与之相关的一些特定名词(如湖北省、武汉市等等)时,往往很少进一步去探究一下所讲的省、市、县究竟是指什么。《宪法》第30条把它们列举称为“行政区域”,民政部主编的《行政区划简册》则称之为“行政单位”,而《城市规划法》第3条和国务院的一些文件又称之为“建制”、“行政建制”,在一些学者的文章中则称为“行政区划”。行政区划、行政建制、行政单位、行政区域,这些术语之间有没有区别?各有什么特定的内涵?能否不加区别地替代使用?这是在进行行政区划研究时,首先要解决的问题。

以“省”为例,我们说湖北“省”的人口有多少,面积有多大时,“省”显然是指一个确定的地域;当我们提到湖北“省”近年来工作取得很大成绩时,或者说“省”里派来了工作组时,“省”一词所指显然同某些或某个机构有关;当我们说湖北“省”设置于清代康熙初年,或者说中国是由23个“省”、5个自治区、4个直辖市和2个特别行政区组成时,“省”在这里所指的则是一个地域性政治实体。同一个术语“省”在不同情况下使用时,其具体所指,在内涵上存在的差异是可以区

别的。

行政建制、行政单位、行政区域这些术语人们经常使用,却没有深究其具体内涵,以及其间的相互关系。一个重要的原因,正是由于三者的单位名称是同一的。“省”作为一个术语,既是行政建制的单位名称,也是行政单位、行政区域的单位名称。另一个重要原因是,三者之间存在密切的联系,并进而构成一个统一体,都是行政区划体制构成单位的组成部分。忽视三者间的差异与区别,以及它们同行政区划的关系,不仅会影响人们对行政区划的研究,也将影响与行政区划管理有关的实际工作。

国家民政部内部设置有行政区划司,主管行政区划工作。它的工作内容包括批准市、县的设置,确定市、县的隶属关系和行政级别,划定市、县的区域……其中,批准市、县的设置是建立地域性政治实体,同行政建制有关;确定市、县隶属关系和行政级别是明确行政单位的地位与相互关系;划定市、县的区域则是划定市、县管辖范围,即确定其行政区域。行政区划司的工作之所以包括上述三方面的内容,正是因为三者之间虽有区别,但都是一个行政区划单位的组成部分。

地方行政建制是中国地域性政治实体的规范用语,是国家组成的结构单元。地方行政单位则是治理这一地域性政治实体的政权机关组成的整体(中国的地方行政机关称为地方人民政府,因而这里用政权机关一词代替政治学通常所用的“政府”一词),行政区域则是构成地域性政治实体的地域范围及其居民。行政区划作为一个综合概念,包括了上述三个方面,是指国家结构体系。行政区划管理就是国家结构体系的管理。

行政区划作为一种国家结构体系,是中央集权体制的产物,在中国已有两千多年的历史。它萌芽于春秋战国之际,定型于秦汉,沿袭持续到当代。在行政区划体系出现前,中国的国家结构经历过一系列变革。把行政区划如实地看做是一种国家结构体系,分析其构成及其相互间的关系,对于深入了解中国的地方政权,加强中国地方政权建设,具有极为重要的意义。

二、行政区划的内涵

作为一个整体概念,行政区划的内涵包括两方面:构成这一概念的各个组成部分的自身含义,以及各个部分之间的相互关系。为便于分析和理解,以下将按行政区域、地方行政单位、地方行政建制的顺序予以考察。

行政区域是国家为推行政务而划分的有确定界线的区域。特定的国家行政机关依法在特定的区域内履行其职责,推行其政务,这一特定的区域即为该行政机关管辖的区域。这是“行政区域”一词的一般含义。《中华人民共和国宪法》第30条,列举了中国行政区域划分的区域单位名称:省、自治区、直辖市、自治州、市、县、自治县、镇、乡、民族乡。依据宪法规定,这些区域都设置有全面治理该区

域的地方国家政权机关。因此,宪法所列举的行政区域实为一级地方政权机关管辖的地域范围,即按地域划分居民而组成的国家结构单元的辖域范围。行政区域是可以调整的,扩大或缩小、划入或划出。行政区域的调整,不涉及治理该地域的政权组织是否变动,即在政权组织不变的情况下,行政区域也是可以改变的。然而,某地域政权组织一旦撤销或建立,原行政区域则不复存在或将出现一个新的行政区域。

地方行政单位是由治理同一地域各地方国家机关组成的整体,即指一级地方政权。依据中国宪法的规定,当今中国县级以上设置地方国家权力机关(人民代表大会)、行政机关(人民政府)、审判机关(人民法院)、法律监督机关(人民检察院);乡、镇设地方国家权力机关和行政机关。据此,县级以上地方行政单位由4个地方国家机关组成,乡、镇由2个地方国家机关组成。相比之下,人们不难发现:作为地方行政单位存在的标志,是存在一级地方国家权力机关。存在地方国家权力机关,也就存在权力机关的执行机关即地方国家行政机关。然而存在一级行政机关并不意味着必然存在一级权力机关。地区作为一般意义上的行政区域,由地区行政公署管理。地区行政公署是省、自治区人民政府的派出机关,从一定意义讲它也是一级行政机关,但地区不存在一级地方国家权力机关,因而没有被列入宪法明定的行政区域,不是一级地方行政单位。地方行政单位的组成,在不同历史时期是有变化的。地方行政单位之间的隶属关系,主要体现在其行政机关之间存在的上下隶属关系(上下级地方国家权力机关之间,只存在法律监督和工作指导关系,不存在隶属关系)。地方行政单位在其组成不变的情况下,其隶属关系是可以改变的,如某县由甲省改归乙省领导。地方行政单位组成及隶属关系的改变,并不一定会导致其行政区域或其建制的变动。

地方行政建制是国家设置的组成国家的结构单元,是一种地域性政治实体。从组成一个地域性政治实体的要素看,行政区域仅包含地域和居民两个要素,地方行政单位包含权力和政府两个要素,而地方行政建制则包括了所有的4个要素。国家建立地方行政建制,按地方行政建制设置一级地方政权,并划定其治理的地域范围。地方行政建制仅存在设置与撤销的变化,合并与改设实际上是两种变化的同时出现。县改市是指在撤销县这一建制单位的同时,以县的辖域设置市的建制。地方行政建制的变动必然会导致地方行政单位和行政区域作相应的改变。地方行政建制的存在最为稳定,当今中国不少地方行政建制单位都有几百年、上千年的历史,最多的有超过两千年的。

从地方行政建制、地方行政单位、行政区域三者各自的内涵及其变化所导致的影响,可以看出三者的单位名称尽管相同,但其所指确实存在区别,只不过通常人们大都未去深究而已。这里仍以湖北省为例作进一步分析。作为一个地域性政治实体,湖北省设置于清康熙三年(1664),这一地方行政建制自设置以后,

一直持续未间断地存在到现在,然而治理这一政治实体的政权机关,在这三百多年中经历过多次变革,地方行政单位组成在每次变革中都有变化,构成这一政治实体、由其政权机关治理的地域,则出现过频繁的变化,就其重大的讲,就有清初自四川省划入建始县、民国划入安徽省的英山县、武汉曾两度不属省行政范围等。因此,当我们从地方行政建制角度使用“湖北省”这一词语时,无需考虑其与具体年代的关系,但从地方行政单位与行政区域角度使用“湖北省”时,则必须标明时代以至具体年份。特别是在涉及行政区域时,更需指明年份,因为地域面积和人口是经常变化的。

“行政区划的变更”、“行政区划研究”等等,是对包括上述三个方面内容在内的整体性表述。其具体所指,有些可能仅涉及其中的一个方面,有的可能不止一个方面,甚至包括了三者。但是构成行政区划的三个方面的实质上的差异表明,只有通过具体分析,弄清我们需要研究解决和需要深入讨论的事项,究竟是属于哪一方面的问题,才可能进行针对性的研究或处理,找到恰当的解决途径。例如,“县改市”是属于地方行政建制的变更,“市管市”是属于地方行政单位隶属关系的安排,研究这两个问题就应分别从不同的角度予以考察:前者应从地方行政建制特性的要求,来予以分析、评判其是否恰当、必要;后者则应从地方行政单位隶属的合理性和可能性予以分析、评判。有些问题则可能与行政区划整体相关,则要从国家结构的角度,进行全面的研究、分析和评估,例如重划省区就属这方面问题。

三、行政区划制度

行政区划是中国当代的国家结构体系。国家结构体系在中国经历过多次变革,而行政区划作为一种国家结构体系,也经历过体制上的具体变化。

行政区划制度在中国是随着封建中央集权国家的产生而同时出现与定型的。中国作为政治实体的国家出现得很早,其间尽管经历过多次改朝换代的名称变更和内部的分裂与统一,追溯其起源,通常认为夏王朝是中国历史上第一个统一的王国。夏以后的各个朝代都自认为是夏的承袭者。中国历史上的“正统”之争,其核心实质在于,人们都认为中国有史以来就是一个统一的国家,分裂仅是一种非常状态,在这一态势下,只有一个政权是统一国家的历史继承者,应担当起重新建立统一国家的责任。

从夏王朝形成统一国家到建立封建的中央集权统一国家,其间经历了两千多年的历史演变。在这一历史过程中,作为统一国家的结构体系并不是后来的行政区划制度,而是与当时经济、政治、社会发展状态相适应的方国联盟体制和封国采邑体制。国家结构体系的演变是一种渐进的过程,在方国联盟发展到封国采邑的过程中,曾经经历过方国与封国并存的阶段。同样地,在封国采邑制度