

## 我國行政區劃整體改革初探

◎ 梁木生 王紅衛

### 引言

行政區劃 (regionalism) 是國家結構體系的一種安排，國家或地區根據政權建設、經濟發展和行政管理的需要，遵循有關法律規定，充分考慮政治、經濟、歷史、地理、人口、民族、文化、風俗等客觀因素，按照一定的原則，將一個國家（小國除外）的領土劃分成若干層次、大小不同的行政區域，並在各級行政區域設置對應的地方國家機關，實施行政管理<sup>1</sup>。

「行政區劃」是一個動態的過程，即是國家把其領土劃分為各級「行政區」(administrative division) 的過程。可見，「行政區劃」和「行政區」是兩個不同的概念，但在通常情況下可以通用<sup>2</sup>。概括地講，行政區劃有以下幾個方面的特徵：體現國家管理意志；綜合性；區域性與區域共軛性；系統性與層次性；歷史繼承性與相對穩定性；可調整性<sup>3</sup>。

行政區劃解決了如何對廣闊領土、龐大人口和巨大經濟的統治與管理問題，但同時一些問題與矛盾也隨而來，主要有在：行政區劃的具體操作問題，即行政區劃的方式、尺度、範圍、層級的合理性以及由此帶來的管理和統治的有效性問題；行政區劃在採取「分而治之」的方式成功解決了對廣闊領土、龐大人口和巨大經濟體實施有效統治與管理的同時，也為以此之基礎進行國家的分裂提供了根據與可能，從而對國家的統一構成嚴重的挑戰；行政區劃是一個十分重要、嚴肅的政治問題，所以一定要規範、合理，既要重視歷史的繼承與現實的需要，又要兼顧與現代國際世界的一些普遍規則接軌，使其符合世界規範，便於相互交流與往來。

### 一 我國行政區劃的比較分析

目前，我國實行的是中央、省（直轄市、自治區、特別行政區）、地區（地級市、自治州、盟）、縣（縣級市、自治縣、旗、自治旗、市轄區、特區和林區）、鄉（民族鄉、鎮、街道辦事處）等五級行政區劃和管理體制，截至2003年底，全國縣級以上行政區劃共有：23個省，5個自治區，4個直轄市，2個特別行政區；282個地級市，51個地區（州、盟）；374個縣級市，845個市轄區，1642個縣（自治縣、旗、自治旗、特區和林區）；18064個鄉，20226個鎮，5751個街道辦事處<sup>4</sup>。

鄉（民族鄉）、鎮、街道辦事處之下還設有村委會、居委會（社區居委會）之類的一級城鄉自治組織，村委會、居委會之下又設有村民小組、居民小組等。截至2003年底，全國設有村

委會66.3萬個，村民小組519.2萬個；居委會7.7萬個，比上年下降9.4%；居民小組122.2萬個<sup>5</sup>。

此外，全國共設市660個，其中：直轄市4個，副省級城市15個，地級市267個，縣級市374個。全國共設有鄉（鎮）級以上自治區域1513個，其中特別行政區2個，自治區5個，自治州30個，自治縣117個，自治旗3個，有民族鄉1356個。

全國有行政人員（吃財政飯的）4700萬人，如把村幹部1200萬人算進來，共5700萬人<sup>6</sup>。

### （一）我國行政區劃的歷史演變與比較

我國自夏商之際，國家建設初具結構，組織形式以聯盟形式為主。西周開始實行分封制，以此為基礎建立起強大統一的奴隸制國家，國家建設躍上了新的台階。戰國秦漢之際，開始採用郡縣制，以郡統縣。至此，中央集權制的國家行政體系開始建立並鞏固。東漢開始在郡上加設州一級，三國兩晉南北朝時繼續沿用。隋朝又恢復了郡縣兩級的體制，劃全國為190郡，1255縣。唐時在郡上設道，同時改郡為州，恢復三級設置。宋時設路，路下轄並列的府、州、軍，府、州、軍之下轄縣，仍為三級制。元朝開始採用行省制，設省、路（府）、縣三級。明設布政使司，下轄府、縣。清朝將全國分為十八省、五個將軍轄區、兩個辦事大臣轄區共二十五個一級行政區域和內蒙古等旗盟，之下設府（州、廳）、縣（散州、散廳），形成省、府（州、廳）、縣（散州、散廳）三級地方行政管理體制。同時，清代將明代臨時派遣性質的總督發展成地方常設機構，總督為地方最高長官，總管一省或二、三省，相當於增加了一級行政建制。民國初年，廢除了府（州、廳）一級，實行省道縣三級制，後又撤銷道一級，增設了行署，作為省政府的派出機構。中華人民共和國建立之後，行政區劃屢有調整。建國之初實行大區（直轄市）、省（大區轄市、行署區）、縣、鄉鎮四級行政制度。省縣之間設立專區，專員公署為省政府派出機構。1954年，撤銷大區建制，實行省、專區（市）、縣、鄉鎮四級制。1967年，專區更名為地區。1983年以後，逐步實行市管縣行政區劃體制，省下設市（地區），再下設縣（市、區），最後為鄉、鎮、街道，仍為四級制。我國目前的行政區劃體制開始形成。

表一：我國行政區劃的歷史演變

朝代名稱	區劃層級	一級行政區名稱與數量	二級行政區名稱與數量	三級行政區名稱與數量	四級行政區名稱與數量
商周	兩級	諸侯國（不詳）	邑（不詳）		
秦朝	兩級	郡（36—44）	縣（900-1000）		
漢朝	三級	州（13個）	郡（100多個）	縣（1000多個）	
隋朝	兩級	州（190個）	縣（1255個）		
唐朝	三級	道（15個）	州（360個）	縣（1557個）	
宋朝	三級	路（26個）	州（不詳）	縣（不詳）	
元朝	三級	省（16個）	路、府（208）	縣（1127個）	
明朝	三級	布政使司（12）	府（120個）	縣（1169個）	
清朝	三級	省（26個）	府（190個）	縣（1300多個）	
民國	兩級	省（26個）	道（92個）	縣（1300多個）	
當前	四級	省（34個）	地市（333個）	縣（2000多個）	鄉鎮（38290）

通過上面的簡介可以知道，我國的行政區劃從古至今已經歷過無數次的變革。然而，為了加強統治和提高管理效率，我國歷史上行政區劃的變動雖十分頻繁，但行政層級多實行三級制。

## （二）我國現行行政區劃與主要發達國家的比較

行政區劃作為一個政治概念與人的關係密不可分，因此在行政區劃中，最重要的劃分標準應是人口及與之緊密聯繫的文化、經濟等人文、社會因素，這是劃分行政區劃最重要的因素。至於作為外在表現形式的地域劃分，則只是表現劃分的方式，根本還在於地域內的「人」。因此，行政區劃應以「人」為核心<sup>7</sup>。

但是，綜觀我國的行政區劃不難發現，我國的行政區劃在一定範圍內傾向於地域劃分，而忽視了人文因素。

表二：世界十二個國家一級行政區劃情況<sup>8</sup>

國家	一級區劃數	國土總面積 (km <sup>2</sup> )	平均區劃面積 (km <sup>2</sup> )	全國總人口 (萬)	平均區劃人口 (萬)
美國	50	937.26 萬	18.75 萬	27100.0	542.00
日本	47	37.78 萬	0.80 萬	12660.0	269.40
德國	16	35.70 萬	2.23 萬	8205.7	51.29
法國	95	55.16 萬	0.58 萬	5870.	61.79
中國	34	960.00 萬	28.24 萬	130000.0	3823.53
巴西	27	854.74 萬	31.66 萬	16179.0	599.22
澳大利亞	8	768.23 萬	96.03 萬	1830.0	228.75
加拿大	12	997.06 萬	83.09 萬	2980.0	248.33
俄羅斯	81	1707.50 萬	21.39 萬	14600.0	180.57
印度	28	297.47 萬	10.62 萬	93800.0	3350.00
印尼	26	190.00 萬	7.31 萬	20500.0	788.46
尼日利亞	12	92.38 萬	7.70 萬	12000.0	1000.00

從上表不難看出，我國單位區劃平均人口無疑是最多的，行政區劃的人口集中性很大。如果僅考慮6個一級區劃城市（京滬津渝港澳）之外的28個省，我國省級單位區劃平均人口更達到4492.36萬。並且我國某些省級行政區的劃分似乎更多地表現為地區的集中與組合，致使我國人口在6000萬以上的省就有9個，7000萬以上的有5個，8000萬以上的有4個，9000萬以上的有2個。一個省級行政區域管轄相當於一個德國、英國或法國的人口。機構的龐大繁瑣，權力的專一集中，造成極大的管理難度與弊病。

表三：各國行政區層級劃分統計<sup>9</sup>

層級	無級別	一級	二級	三級	四級及以上
數量	10	32	60	68	21

可見，目前世界上的大多數國家實行的是二級制和三級制，合佔總數的2/3以上。採用四級制及以上的國家僅佔其中的約1/9，數量很少，且大多為發展中國家如中國、泰國、印度、坦桑尼亞、塞內加爾等。其成因主要是長期的殖民統治和封建統治，複雜的地理環境、人文環境、社會發展水準低下和地方自治發展程度不高<sup>10</sup>。

## 二 我國行政區劃存在的主要問題

從前面的簡要介紹及對比分析中發現，我國目前的行政區劃與我國市場經濟的發展要求、運行方式愈來愈不適應，並對我國社會轉型的正常演變構成了愈來愈明顯的制約作用，其主要表現的問題主要有如下幾個方面。

### （一）省級規模過大

我國目前共有34個省級行政區設置。通過上面的分析比較我們知道，我國現行的省級行政區數量較少，規模過大，與歷史上大多數時期和世界上其他國家相比，均可以得出這個結論。

秦朝初期，國土面積只有現在的一半左右，人口更是只有現在的幾十分之一，但也設有36郡。西漢初年全國郡的數量已經增加到60多個，西漢末年全國郡的數量更是達到100多個。隋朝初年，全國一級行政區州的數量為190個。宋朝的一級行政區路，在元朝統一中國時也已達到180多個。建國初期，省級行政區的數量也曾達到53個；就國外情況而言，美國的面積和我國相當，人口只有我國的1/4還不到，一級行政區聯邦州的數量為50個。俄羅斯面積相當於我國的2倍不到，人口只有我國的1/10左右，一級行政區的數量有81個。日本的面積只有我國的約1/30之一，人口只有我國的1/10不到，一級行政區的數量也達到了47個。法國面積和人口均約只有我國的1/20左右，與我國一個中等省的規模相當，但一級行政區的數量達到了95個。我國一級行政區的平均管轄範圍達到了28.24萬平方公里，與韓國、英國、德國、日本的國土面積相當；人口更是達到近4000萬，高居世界首位，約相當於世界上一個中等規模還偏大的國家，因為聯合國規定人口超過5000萬的國家為世界人口大國<sup>11</sup>，而我國人口達6000萬以上的巨型省區就有9個。

同時，省區之間規模也十分懸殊，例如面積最大的新疆分別是江蘇、浙江兩省面積的16倍，寧夏的24倍，台灣、海南的45倍，北京的100倍，上海的270倍，香港的1600倍，澳門的64000倍。面積居二、三位的西藏和內蒙古也分別是這些省區市的12倍、18倍、35倍、70倍、200倍、1200倍、48000倍。人口方面也是如此，我國已有人口6000萬以上的巨型省區9個，人口最多的河南省和山東省已達9000多萬，而人口較少的海南、香港、寧夏、青海、西藏只有幾百萬，最少的澳門更是僅有44萬人，為前者的1/20還不到。這導致我國省級行政區的設置十分不規範，引發出很多問題，給統一管理帶來很大不便。

## （二）管理層級過多

與歷史上各時期和世界上其他一些國家對比，我國目前的行政區劃層級過多且混亂，省、地兩級的管理幅度又偏小。我們知道，期間雖然有過很多變化，但省和縣兩級已被公認為是國家基本的政區設置，這應該已經成為定論了。<sup>12</sup>但是，我國目前省與縣之間存在中間層級，縣下也設有行政層級。

縣下的鄉鎮一級在世界上其他大多數國家都是非正式建制的自治地方，在我國歷史上也是一直如此，直到清末的宣統元年（西元1909年）頒布的《城鎮鄉地方自治章程》裏，才第一次以法律形式明文規定鄉為縣以下的基層組織。1939年9月，民國政府公布《縣各級組織綱要》，正式確定鄉鎮為縣以下的基層行政區域。至此，我國開始多出了鄉鎮這一級地方建制<sup>13</sup>。其正式建制不足百年。

目前，我國省與縣之間普遍設了所謂的地級市，並且這一級的行政管理層次設置的時間更短。1983年以後，我國開始實行了市管縣行政區劃體制，我國憲法規定的省（自治區）——縣（市）——鄉（鎮）和省和縣之間又增加了一個行政層級，形成了現在的省（自治區）——市（自治州）——縣（市）——鄉（鎮）四級制。

行政層級的增加，浪費了行政資源，降低了行政效率，助長了官僚作風，加重了社會負擔。《工人日報》1997年12月17日發表專文，對我國的官民之比作了一個簡要的歷史比較：漢代1：7945，唐代1：3927，清代1：911，到1991年我國的官民比例達到1：30。而我國政府的最新資料表明，到1998年初這一比例已變為1：24，而50年代都是1：6000<sup>14</sup>。截至2001年底，全國共有各級各類幹部4051萬人，這不包括大量不在財政預算裏拿工資的超編人員，他們實



際上也在行使做官的權力。目前，我國的行政人員比例達到了歷史上的最高點，由此導致的GDP消耗過大已經成為一個日益嚴重的問題。

### （三）設置不規範

我國行政區的設置極為混亂，省一級有省、自治區、直轄市、特別行政區四種類型，地級設置有市、地區、自治州、盟四種類型，縣級設置類型就更多，有縣、市、自治縣、旗、市轄區、郊區等形式和名稱。鄉鎮一級也是如此。這種設置的極不規範，給統一管理帶來很大不便，也增加了交往的困難。尤其是市制的設置表現的更為集中和明顯。從直轄市、副省級市、地級市、副地級市到縣級市都稱為市，其中既有整縣改的帶有廣大農村的市，也有切塊而成的純粹市，有大到重慶那樣人口達3100多萬、面積8.2萬多平方公里，比全國許多省區、甚至是世界上許多國家還大的「城市」，也有許多面積僅幾百、幾十平方公里、人口幾萬、甚至幾千人的城市。同樣是市，相差數百倍、千倍級甚至是甚至萬倍。市的功能和概念不斷被擴大，幾乎成為萬能單位，可以隨心所欲的設置，以致由此造成許多混亂，最典型的就是市管市。

在近年一擁而上的市管縣體制建立的過程中，普遍出現市（地級）管市（縣級）的混亂情況。現在，當我們說某市的時候，常常不知道實際指的是什麼。比如說蘇州市，可能有四個大小不同的概念。（1）包括周圍昆山、成熟、吳江等縣級市，即原來蘇州地區的範圍；（2）不包括周圍昆山、成熟、吳江等縣級市，但包括原來的吳縣市（現改為吳中區和相城區）；（3）不包括原吳縣市，僅指滄浪、金閘、平江三城區。在2002版的一張《蘇州交通旅遊圖》上，對前三個圈兒分別是這樣表示的：蘇州市全圖；蘇州市市區圖；蘇州城區交通旅遊圖<sup>15</sup>。

在《吉林省實用地圖冊》（哈爾濱地圖出版社，2000年）中，「長春市」地圖包括了該市所轄的榆樹、九台、德惠、農安四市；「長春市城區」圖不包括上述四市，但包括郊區的雙陽區；「長春市區」圖則是有兩幅，一幅是朝陽、南關、寬城、二道、綠園五城區的街道圖，另一幅是雙陽區<sup>16</sup>。

上述混亂現象就是由行政區劃設置混亂造成的。拿蘇州圖和長春圖比，「市區」和「城區」的概念正好相反。查《現代漢語詞典》，「市區」是：屬於城市範圍的地區，一般人口及房屋建築比較集中；「城區」是城裏和靠城的地區（區別於「郊區」）。這裏不論孰對孰錯的問題，我們要指出的是，這樣一個本屬常識性的名稱，竟成了十分困難的學術問題！可以說這都是由我國行政區劃設置不規範、統一、科學導致的<sup>17</sup>。

此外，市管縣市體制增加了政府管理的難度，錯亂了城市的職能，阻礙了相互間的交流。市管縣市使所謂的「市」既要管理作為城區的城市，又要管理一般來說要更為廣大的農村地區。這樣，市就需要具有管理城市和農村這兩種截然不同的職能，致使其既增加了管理難度，又增加了社會成本。城市級別的廣泛存在和市管市體制的形成，影響了不同級別城市之間的交往，以至於在我國經常出現一個副市長帶領幾個市長訪問其他城市的事情，從而上造成了很大的困惑和不解。

### （四）行政區劃不盡科學

我國的行政區劃不科學、不合理，存在很多問題。省級行政區劃規模普遍偏大，轄縣數目普遍過多，容易導致管理不善，不利於國家的長治久安；省區之間規模懸殊過大，設置混亂；行政區域邊界犬齒交錯，破壞了自然—經濟區域的完整，容易引起邊界糾紛，不利於安定團結；管理層級太多且複雜，造成管理成本上升，加重社會負擔；行政區劃層級、名稱設置混亂、含糊、複雜，給管理和相互交流往來造成了困難。市制設置問題突出，尤其是「市領導縣市」體制的弊端日益顯現；因此主張縮小管理規模、減少管理層級，並使其統一規範，提高管理效率。

### 三 我國行政區劃改革的總體思路

根據我國行政區劃體制存在的問題和社會的發展趨勢，本文認為我國的行政區劃改革應本著「小政府、大社會、統一、規範」的指導思想進行和展開，其具體方案為「分省、撤地、併縣、虛鄉、協調、統一、規範」，其目的就是要減少管理層級，縮小管理規模，統一設置規範，提高管理效率，降低管理成本，有效維護國家統一，推動地方相互往來交流和共同發展。

#### （一）調整管理規模

（1）分省。省是國家的基本行政單位，一般具有三個特點：一是地盤比較大，人口較多；二是下轄若干層級的地方行政單位，實行層級管理；三是省機構直接面對中央政府，它能代表中央管轄、領導、制約地方，又能代表地方抗衡中央。具有這三個特點的地方行政單位，不管用的是什麼名稱，如我國的省，美國的州，日本的縣、府、道，英國的郡等，實際上都是最高一級地方行政單位<sup>18</sup>。

中華人民共和國成立後，省級規模經歷了幾次變化。1950年，全國轄29省（含台灣省）、13直轄市（含中央直轄市和大行政區直轄市）、8行署區以及內蒙古自治區、西藏地方、昌都地區，共53個省級政區，比1949年以前多2個。此時，省級政區的數量達到了歷史最高點<sup>19</sup>。1954年6月19日，中央人民政府委員會第32次會議通過了《關於撤銷大區一級行政機構和合併若干省、市的決定》。《決定》指出：「在大區一級機構撤銷之後，為了便利中央對於省、市的領導，特別是為了適應國家經濟建設的需要，合併一些省市，減少一些中央直接領導的行政單位，是很必要的。」<sup>20</sup>根據《決定》，遼東、遼西兩個省的建制均撤銷，合併改為遼寧省；松江省建制撤銷，與黑龍江省合併為黑龍江省；寧夏省建制撤銷，與甘肅省合併為甘肅省；瀋陽、旅大、鞍山、撫順、本溪、哈爾濱、長春、武漢、廣州、西安、重慶等11個中央直轄市均改為省轄市，分別併入遼寧、黑龍江、吉林、湖北、廣東、陝西、四川省的建制；省級政區一下子減少為32個。建國初期的縮省運動此時轉變為擴省運動<sup>21</sup>，而且隨著改革開放以來各省人口規模的愈來愈大，經濟發展水準的迅速上升，各省特別是發達省份的實力愈來愈強<sup>22</sup>。

最近十幾年，學術界建議繼續分省的呼聲愈來愈高，有代表性的著名學者有地理學家胡煥庸教授、華東師大的劉君德教授、復旦大學歷史地理研究所周振鶴教授等，政府部門也時常有繼續分省的消息傳出，如民政部部長多吉才讓、民政部地名司司長戴均良等，均對此表示支持。一些副省級城市如大連、青島、深圳、武漢等也一直有意成為中央直轄市。而且事實上，改革開放以來廣東省已經分出了海南省，四川省亦已經分出了重慶市。近年來，民間各

種研究更是幾乎達到白熱化的程度，網上流傳的各種《中國行政區劃圖》多達數十種，因此，許多學者認為我國行政區劃改革的時機已經成熟，主張應及時展開具體工作。

筆者認為，分省是可行的，甚至是不可避免的，但是應當充分吸取歷史上分省的經驗教訓，不應當僅僅是歷史循環的繼續，更不應當是新一輪歷史循環的開始。因此，第一，要分就要分徹底。第二，分省要有利於減少機構和地方層級。第三，分省的同時要在管理方法和管理思想上進行革命，告別金字塔式的管理傳統，建立扁平化的管理新模式，以防止省消亡後以別的名義復辟。做不到這三點，繼續分省就沒有意義<sup>23</sup>。

(2) 併縣。縣制在我國有非常悠久的歷史，出現於春秋時期，秦統一中國後以郡縣制的形式在全國全面推行，之後歷經兩千餘年，幾經改朝換代和社會變遷，期間行政區劃變動也相當頻繁，但縣制一直延續至今。可見，縣制是我國現存各級行政區中最为穩定的一級，是我國影響最大，延續時間最長的行政區設置，有著相當深厚和廣泛的社會認同。<sup>24</sup>

縣制建立之後，在漫長的古代社會，縣的數量和設置一直比較穩定，變化不大。秦朝縣制建立之初，全國設縣將近一千個。後隨著版圖的變化而略有所增減。唐時為一千五百多個。清朝末年，全國設縣共一千三百餘個<sup>25</sup>。新中國成立後，縣的數量上升很快，到2003年底，全國共有縣級行政設置2863個（包括縣、自治縣、縣級市、旗、自治旗、特區、林區和市轄區），是秦朝的近3倍，唐朝的近2倍，清朝的2倍多，達到了歷史的最高水準。即使除去845個市轄區外，其他的正式縣級建制仍達2018個，數量也是較多的。如果再加上單置的地級市282個（很多由整縣升級而來），總數就達到了2300個，較清末多出1000多個<sup>26</sup>。也就是說，在近一百多年的時間裏，我國淨增加了新的縣級設置1000多個，這為我國置縣之初全國縣域數量的總和。

縣級設置過多是我國目前行政區劃的另一個明顯特徵和問題。其帶來的一些問題弊端也已經開始顯現出來。

首先，縣級設置的增加導致了行政效率的降低和管理成本的增加。我們知道，縣級設置數量過多連同省級設置規模過大，是導致地級設置出現的兩大主要原因。省的規模過大，轄縣數量過多，導致省級管理任務繁重，工作量過大，有時往往無法兼顧，嚴重影響行政效率和品質。以前為了解決這一問題，國家就採取了增加地級設置的辦法加以應對。然而，這種治標不治本的辦法，雖解決了管理效率和品質的問題，但行政層級的增加，又極大的增加了管理成本，加重了社會負擔，我國目前的行政成本高居世界前列，這不能不說是一個十分重要的原因。因此，要從根本上解決問題，必須從源頭上入手。即在縮小省級行政區劃規模的同時，減少縣級行政區劃的數量，使各級行政區的管理規模與設置數量趨向於合理，從而有效解決行政管理的效率與成本問題。

其次，縣級行政區的數量與社會的發展趨勢愈來愈不相容。我們知道，我國現在已經進入了現代化與城市化的快速發展時期。從現在到未來的一段時間，我國將迅速實現城鄉人口的倒置。具體來說，到2020年，我國的城市人口可能達到總人口的60%以上，農村人口將下降的40%以內<sup>27</sup>。也就是說，未來15年內，我國的農村人口將大規模減少，期間我國會有近3億的農村人口完成向城市的轉移，伴隨著這個過程的將是作為農村人口承載主體的縣域管理規模將會急劇減小。並且，這一過程還會繼續延續，據預測到2050年時，我國的城市人口將會達到總人口的80%左右，農村人口縮減到20%以內。如此，我們如果繼續維持現在的縣域數量，



那將極大的浪費社會資源，加重社會負擔，這與我們建立協調社會的目標是背道而馳的。因此，宜採取科學的態度，順應社會發展趨勢，減少縣級行政區的數量，調整縣域管理規模，使縣級行政區的數量與社會的發展趨勢協調相容。

總之，我國目前的縣級行政區的數量偏多，規模偏小，加重了社會負擔，影響管理效率和品質，且與社會發展趨勢不符，成為我國行政區劃設置整體不合理的重要原因和表現之一。因此，可以說我國目前的縣級行政區劃有很大的調整空間，並且調整的時機也已成熟，應該著手科學規劃和調整縣域數量與規模，展開「併縣」工作。

## （二）減少區劃層級

（1）撤地。我們知道，由於一系列的原因，地級設置成為我國目前爭議最大的一個行政設置層級，其基本原因在於，地級市的出現主要是為了應對我國省級管理規模過大和縣級設置數量較多而採取的一個臨時性措施，但缺乏憲法根據。我國憲法明確規定，我國的地方政府為省（自治區）、縣（市）、鄉（鎮）三級，同時地級設置始於80年代以後，在我國也缺乏有力的歷史根據，並且與世界慣例與潮流不符。根據對目前世界上191個國家和地區的初步統計，地方行政層次多為二、三級，約佔67%，超過三級的只有21個國家，佔11%。如印度和我國人口相當，實行邦—縣—區三級制；美國國土面積與我國相近，也實行州—市二級制與州—縣—鎮三級共存制；日本是一個有1億多人口的大國，也只有都、道、府、縣與市、町、村二級制。在我國歷史上，秦至民國末2100多年中，290年為二級制，佔13.6%；610年為虛三級制，佔28.7%；600年為實三級制，佔28.2%；276年為三、四級並存制，佔13.0%；350年為多組制，佔16.5%。可見，自秦漢以來，多級制（超過三級以上）的年限僅有350年，佔所有年份的16.5%。少層級的年代佔多數，長達1700餘年。至於地級市出現後，省縣之間的層次由虛變實，地方行政層次變由省—市—縣（市）—鄉（鎮）四級組成的情況，在中國歷史上從未有過<sup>28</sup>。

地級市和市管縣體制的出現是時代的需要和產物，在我國省級規模過大、縣級數量過多的情況下，它確實有效地解決了管理的效率和品質問題，也起到了發揮中心城市功能、加快城市化進程的作用。但隨著市場經濟體制的確立，區域經濟的形成，城市化進程的加快，市管縣體制所產生的初始效應日趨式微，並逐漸偏離其改革初期的目標，其弊端和局限性愈來愈突出。

首先，地級城市規模小、輻射功能弱，「小馬拉大車」現象普遍存在。市管縣的主要目的是以中心城市的優勢地位拉動所轄縣鄉的經濟發展，但許多城市發揮不出這一作用。事實上，除省會城市和一些中等發達城市帶動力量較強外，一些工業基礎薄弱和由縣級升為地級規格的城市就很難有力量來帶動縣鄉的發展。這些地區城市化水準低，經濟社會發展相對落後，而其所帶縣（市）的數量也較多，據2001年統計平均每個地級市管近6個縣市。撇開管理幅度因素不談，相當的地級市與縣（市）同處發展初始階段，根本沒有能力帶動周邊縣區，中西部地區問題更為嚴重。即便經濟發達的江蘇，蘇北五個地級市中，除徐州人口規模、經濟實力較突出外，其他幾個皆為中小城市，綜合經濟實力不強，集聚和輻射能力較弱，幾乎難當帶縣的重任。蘇中的泰州、蘇北的鹽城、宿遷均不足50萬人，依靠它們來轄縣，不僅僅是「小馬拉大車」，而且不符合「較大的市分為區、縣」之法律規定<sup>29</sup>。

其次，地級市和市管縣體制的出現，使地縣級的矛盾加劇。本來，地級市和市管縣體制的出

現，是為了統籌地方發展，培育和壯大中心城市，但隨之卻出現「市卡縣」、「市刮縣」的現象。在地區行署領導縣時，中心城市和所在地區的縣往往就資源和專案等相互爭搶，國家工業化的政策也傾向於城市。實行市管縣體制後，中心城市更是利用其強勢地位，不斷截留省級下放的各種權力，同時下侵縣級的各種權益，縣市發展受到很大抑制。如東部沿海地區經濟較發達的福建省，除了9個地級市外，中小城市發展嚴重滯後，縣級市與縣的數量之比是14：45，縣級市數量不僅與東部沿海兄弟省份有較大差距，（江蘇、浙江、廣東、山東、遼寧等省縣級市與縣之比分別為27：27，22：36，26：45，31：60，17：27），同時也與其經濟地位不符。縣級城市不僅數量少，而且規模小，區域城鎮化結構呈現規模差距，這給推進福建省的城市化帶來了諸多不利因素。

同時，市管縣體制往往由原來的市帶縣、工農互補異變成了重工抑農、厚工薄農。一些地方的「三農」問題遲遲不能解決，不能不說與此有一定關係。據孫學玉、伍開昌二位學者統計，實行市管縣體制之前的1980年，流向農村地區的財政淨值為正308億元，而實行市管縣體制之後，其數值即變為負數，且有增大的趨勢。在國務院再一次作出擴大推進市管縣體制改革範圍的1999年，負值竟達1169億元。再拿江蘇來說，1999年前，支農等各項支出費用基本高於城市維護支出，但2000年在投資方向和重點發生變化後，城市維護支出開始明顯增大，在總量上一舉超過了支農等各項支出費用。2001年，全省財政支出總量為782.64億元，支農等各項支出43.30億元，僅佔總支出的5.53%，比城市維護費64.54億元還少21.24億元<sup>30</sup>。實踐表明，市管縣的效果也並不理想。據周一星等學者對市管縣體制影響轄縣經濟的問卷調查分析表明，在被調查的轄縣中，只有19%的縣認為市管縣對轄縣經濟發展是「利大於弊」，25%的轄縣認為「弊大於利」，另外有56%的轄縣則認為「利弊參半」。可見市管縣的體制並未受到轄縣的普遍歡迎<sup>31</sup>。究其原因，非常重要而又明顯的一點就是市縣之間的利益衝突。

最後，管理層次過多，行政管理成本高。實行市管縣體制之前，行政層級由中央—省—縣（市）—鄉（鎮）四級組成，這是憲法確認的基本結構體系。省縣之間的地區行署只是省級派出的虛級建制。市管縣（市）後，省縣之間的層次由虛變實，行政層次變由中央—省—市—縣（市）—鄉（鎮）五級組成，這在中國歷史上從未有過。大量的理論研究成果表明，行政組織每多出一個層次，資訊的失真失落率就會成倍增加。從科學管理角度而言，資訊傳遞的中間環節要盡可能減少，以縮短決策層和實施層的行政距離，便於上下溝通，提高工作效率。市管縣體制的設計，人為地製造出一個中間層級，省縣之間的權力被截留，資訊溝通受到阻滯，這在資訊網路高度發達和交通十分便利的今天更是不合時宜<sup>32</sup>。

總之，地級市和市管縣體制的弊端已經愈來愈明顯，非常有必要順應時勢，在「縮省」和「併縣」的同時，將其納入到我國行政區劃改革的總體規劃中，加以裁撤。恢復我國憲法規定的省轄縣體制，提高行政效率。

（2）虛鄉。鄉鎮政權是我國政權序列的基礎部分，是農村經濟建設和社會發展的組織者。它上連「國家」，下連「農民」，在農村社會政治中發揮著關鍵性的作用。因此，國家歷來都十分重視「鄉政」建設<sup>33</sup>。鄉鎮機構建設和運行能否適合農村經濟和社會發展的形勢，是關係到我國政治穩定、社會安定、經濟繁榮的大事。

現行鄉鎮體制在歷史上是應該肯定的。改革開放後，撤銷人民公社，鄉鎮政府在實行家庭聯產責任制、調整農業結構、振興鄉鎮企業、保證財政稅收、促進農村穩定等方面無疑是有功

績的。它在這一特定的歷史時期，對於推動農村經濟的發展和社會的進步以及農村的政治、社會穩定發揮了非常重要的作用。但是時至今日，隨著農村經濟、政治改革的深化及社會主義市場經濟體制的確立，現行的鄉鎮機構設置和運行機制與當前農村發展的政治、經濟形勢不相適應的矛盾日益突出。鄉鎮政府的存在已經是弊大於利，現行的鄉鎮體制已經明顯阻礙了農村的進步，進而影響到國家的發展和穩定。因此，本文主張盡快撤銷鄉鎮政府，虛化鄉鎮建制，恢復農村自治。理由是：

(1) 符合市場經濟發展的要求。市場經濟要求「官退民進」、「小政府大社會」，只有這樣才能形成正常的市場、健康的社會，否則，政府機構龐大，公權力強大，農民容易受到公權力的侵害。正因如此，發達國家的鄉鎮都是實行自治的，沒有強大的鄉鎮政府。我國撤銷鄉鎮政府，將有利於活躍農村經濟，有利於改善農民的生活狀況。

(2) 符合中國傳統和中國國情。在中國古代就有「皇權不下縣」的傳統，縣以下的農村是由家族、鄉紳治理的。改革開放前，人民公社也只是一二十個辦事人員，那時的農村也並沒有亂。目前，撤掉鄉鎮政府，代之以自治性質的鄉公所、農民協會、專業協會，以保障農民的經營自主權，按市場規律調整農業結構，解除對土地使用、農用生產資料、金融服務等種種不合理的管制，根除地方領導的短期行為和形象工程，都會起到積極的作用<sup>34</sup>。

(3) 符合社會改革的發展趨勢。鄉鎮是農村基層政權組織，隨著農村稅費改革的進行，農業稅業已取消或即將取消，鄉鎮政權的職能被大大弱化。再加上社會的進步和人們觀念的解放，計劃生育管理的職能也被大大弱化了。鄉鎮的職能進一步下降，管理範圍愈來愈有限，鄉鎮政權已經缺乏繼續存在的現實依據。

(4) 符合社會發展實際需求的需要。我們知道，鄉鎮是農村基層政權組織，而我國未來將是一個農村人口大量減少的時期。在這種情況下，農村的管轄任務將大大減少，鄉鎮建制存在的合理性將不斷下降。

(5) 能極大降低農民負擔，緩和社會矛盾。鄉鎮建制的存在，使鄉鎮一級養活了大量行政人員，加重的農村財政負擔。更重要的是，鄉鎮建制的存在，造成大量的亂收費、亂攤派現象，極大的敗壞了社會風氣，加劇了社會矛盾，影響著社會的穩定。因此，撤銷虛化鄉鎮建制後，這些問題將會極大緩解。

(6) 能有力地推動各種社會深層次的改革。目前，我國村民自治、村主任選舉和行使職權的阻力在很大程度上來自於鄉鎮政府；從中央到地方的政府機構改革，最難落實的也是作為最末端的鄉鎮政府改革舉步維艱。如果能夠一勞永逸地撤銷鄉鎮政府，無疑將極大地促進政治體制改革和行政體制改革<sup>35</sup>。

總之，鄉鎮一級區劃建制已經愈來愈不適應我國社會發展的需要了，宜順應我國行政區劃體制改革的需要，撤銷鄉鎮正式建制，虛化設置，使其朝著精簡、自治的方向發展，利國利民。

### (三) 統一設置規範

(1) 省級設置。我國的省級行政區有省、直轄市、自治區、特別行政區四種，名稱混亂，宜加以統一規範。我們知道，這四種區劃設置只有省制在我國擁有悠久的歷史，有著廣泛的社會認同，其他的都始於現當代。所以，在規範我國省級區劃名稱時，應該以省制為參照，將

後三者統一規範為「都市省」、「自治省」和「特別省」，保留其原有的行政特徵，在名稱上加以規範，維護國家的統一莊嚴性。（2）市級設置。通過前面的分析我們知道，目前在我國地方行政設置最為複雜和混亂的就是市制設置這一塊。在行政層級上，有直轄市、副省級市、地級市、副地級市、縣級市，還有一種如徐州、大同等所謂「較大的市」。在組成上，既有帶有廣大農村的「鄉村市」，也有切塊而成的嚴格意義上的「城市」。至於城市規模的差別就更是懸殊。本文認為，宜順應我國行政區劃改革的發展需求，結合省地縣的改革，積極探索我國市制改革工作，規範我國的城市設置。在行政層級上，將其統一為中央轄市、省轄市、縣轄市三種；在城市區劃組成上，恢復城市的本來意義和面貌，以城立市，實行城鄉分治；在城市職能上，簡化城市職能，使其職能專一，不再負責管理農村地區的職能；在城市隸屬關係上，城市間不存在行政隸屬關係，市與市之間不行使直接管轄權，彼此做的都是本轄區市政管理工作，各市不論大小法律地位一律平等。

#### 四 我國行政區劃改革的實施方案

當然，我國既定的行政區劃形成的歷史負擔重，問題繁多且複雜，各方利益衝突明顯，處理起來十分棘手和困難，相應地我國行政區劃的改革將是一項非常龐大的工程，工作千頭萬緒，一旦真正展開，矛盾和阻力一定會很大。這決定了我國目前全面推行地方行政區劃改革的時機尚不成熟，如果強制推行可能會給社會發展造成相當的混亂。所以，本文認為，我國行政區劃改革實施的總體方案應該是：在成熟地區先行試點，再予逐步推廣。這裏，主要以分省、併縣、撤地三項改革的試點提出一些設想。

##### （一）分省的方案設計

我們來看一組資料。

表四：我國34個省、市、區人口、面積位次及其平均值



省份	人口位次	面積位次	平均值	省份	人口位次	面積位次	平均值
河南	1	17	9	福建	18	23	20.5
山東	2	19	10.5	山西	19	20	19.5
四川	3	5	4	重慶	20	26	23
廣東	4	15	9.5	吉林	21	13	17
江蘇	5	24	14.5	甘肅	22	7	14.5
河北	6	12	9	內蒙古	23	3	13
湖南	7	10	8.5	台灣	24	28	26
安徽	8	22	10	新疆	25	1	13
湖北	9	14	11.5	上海	26	32	29
浙江	10	25	17.5	北京	27	30	28.5
廣西	11	9	10	天津	28	31	29.5
江西	12	18	15	海南	29	29	29
遼寧	13	21	17	香港	30	33	31.5
雲南	14	8	11	寧夏	31	27	19
黑龍江	15	6	10.5	青海	32	4	18
貴州	16	16	16	西藏	33	2	17.5
陝西	17	11	14	澳門	34	34	34

以人口和面積為主要依據，判斷省域的行政規模，我們可以求出其位次的平均值再加以排序，這樣我們就可以初略得出其行政規模的大小情況。按學術界普遍認為的，我國適合設置50個左右的省級行政區來計算，我國至少應該有一半的省級行政區劃要有所變動。通過上面的列表可以得知，我國人口、面積位次平均值<15的規模較大的省區恰好有17個，依次為四川、湖南、河南、河北、廣東、廣西、安徽、山東、黑龍江、雲南、湖北、內蒙古、新疆、陝西、江蘇、甘肅、江西等，佔我國目前省級行政區總數的剛好一半。這些省區大多人口龐大，或者地域廣闊，經濟活動量一般也比較大，因而管理壓力十分大，且行政區劃變動也一直較頻繁，內部關係複雜，所以理應成為我國省級行政改革的首選對象。

前面說過，行政區劃最主要的根據和標準就是人口、地域、歷史傳統、風俗文化和經濟等因素。在這17個省區當中，有很多地區有良好的再劃分基礎。如四川西部和雲南北部的西康地區，戰略地位重要，民族、文化、地理環境特殊，又有獨立建制的傳統，宜先行試點<sup>36</sup>。廣東、廣西的北部和湖南的南部地區，即嶺南地區的地域、文化也十分相近，有著很好的單獨析置基礎<sup>37</sup>。江蘇、安徽的北部、山東的南部、河南的東部地區，即以徐州為中心的淮海地區，在社會發展水準、自然環境、人口、文化等方面也十分相近，有很好的單獨析置建省基礎<sup>38</sup>。此外，河南南部、河北北部和山東西部的平原地區（曾經有過平原省的建制），內蒙古東部四盟市和黑龍江西北部的興安嶺地區（曾經有過興安省的建制），湖北西北部、河南西南部以及陝西東南部的古南陽地區，新疆的南部地區即南疆地區，也都有著很好的單獨析置建省基礎。山東的青島、廣東的深圳等也有著很好的設立中央直轄市的基礎。

綜上所述，省級行政區劃的改革首先在這些地區進行是完全可行的，也是很有必要的。

## （二）併縣的方案設計



我國現有2018個縣（市），縣域平均人口45萬，面積4500平方公里。但由於自然條件和歷史的原因，大縣和小縣相差十分懸殊，人口最多的縣170多萬，與人口不足萬人的縣相差300多倍；面積最大的縣20多萬平方公里，與面積只有一二百平方公里的縣相差千倍<sup>39</sup>。總之，我國的縣數總體偏多，且規模懸殊，規模過小的縣（市）普遍存在，具備有選擇的優先合併一些縣（市）的基礎。

具體來說，我國東中部省份一些平原或丘陵地區，人口密度不小，交通也比較便利，但有些縣的規模卻很小。如福建省共有61個縣（含縣級市，下同），其中30萬人口以下的縣（市）有25個，佔40%以上；江西省共有縣（市）86個，其中30萬人以下的縣（市）有36個，也佔40%以上。河北、山西兩省是中東部地區縣規模最小的兩個省。河北省與江蘇省人口相近，但縣（市）的個數是江蘇省的兩倍。1997年江蘇省人口為6948萬，設64個縣（市）；河北省人口為6508萬，設138個縣（市），正好是江蘇省的兩倍。山西省縣（市）的規模更小，全省3091萬人，設了101個縣（市）。1997年河北省縣（市）均人口40萬，山西省縣（市）均人口24.7萬，分別是江蘇省縣（市）均人口90.7萬的44%和27%。河北省二十幾萬人口的縣（市）有39個，其中只有十幾萬人的縣有11個；山西省二十幾萬人的縣（市）有72個，佔全省縣總數的70%以上，其中只有十幾萬人的縣有20個，有11個縣只有幾萬人<sup>40</sup>。這些省區自然是縣（市）合併的優先選擇。

事實證明，縣的規模過小有很多弊病。主要有三：一是加大行政管理成本，增加財政負擔；二是縣的整體經濟能力弱，難以集中財力物力搞大專案的經濟建設；三是不利於中心城鎮建設，難以形成區域經濟中心。縣的規模過小，平均行政管理人員就多，管理成本就高。據1997年《中國統計年鑒》統計，江蘇省每158個人供養一個國家機關黨政工作人員，而河北省則是每105個人供養一個國家機關黨政工作人員，山西省是每74個人就要供養一個國家機關黨政工作人員；河北省的人均負擔是江蘇省的一倍半，山西省的人均負擔是江蘇省的兩倍多。與江蘇省相比，山西、河北等省本來就是不發達地區，再加上負擔過多的國家機關工作人員開支，很多縣變成了「吃飯」財政，有的甚至連「吃飯」也保不了（指發不出工資），也就很難從縣財政拿出錢來搞經濟建設。可以說，這些地區縣的規模過小是制約這裏經濟發展的一個重要因素<sup>41</sup>。

解決東中部地區縣規模過小問題的根本途徑就是合併小縣。為此，必須做好以下幾方面的工作。第一，認真研究不同自然條件下縣的規模，確定縣的適當管理幅度，縣的規模過小固然不利於經濟發展，但決不能不顧自然條件無限擴大，要根據人口、面積、地理、交通等基本條件綜合考慮；第二，因地制宜、分類指導，由各省（自治區）根據本省的實際情況制定撤並計畫和方案，並組織實施；第三，做好細緻的思想工作，妥善安排被撤併縣的幹部，這是縣的撤並工作能否搞好的關鍵。被撤併縣的幹部思想認識不到位或工作安排考慮得不周密，就會潛伏不穩定因素。同時，還應做好基層群眾的思想工作，使方方面面都認識到撤併縣有利於精簡機構、減少人員，有利於減輕群眾負擔，促進地方經濟發展，幫助群眾轉變觀念、改變長期形成的縣籍歸屬感，從而支援撤併縣的工作<sup>42</sup>。

現在我們重點以據傳已經著手準備縣（市）合併的河北省為例來研究縣（市）合併的改革試點工作。據資料顯示，河北省現有縣（市）136個，其中包括108個縣、6個民族自治縣、22個縣級市，縣（市）數量多、規模普遍過小表現的尤為突出。「很多縣規模小得就像個鎮。」河北省社科院社會發展研究所副所長王文錄說，在河北省縣城人口過10萬的就算「大縣」了。王文錄介紹，小縣大多不能自給自足，為典型的「要錢財政」。資料顯示，上述各縣不

計退休人員，僅在職的吃財政飯的人員均在4000到6000人之間，另有大批編外人員。以深澤縣交通局為例，該局擁有正式編制不到200名，但超編人數也達到了近200人。未來兩年內，河北將在全省範圍內取消農業稅，對深澤等規模過小的農業縣來說縣一級財政壓力將會更大，因此王文錄說：「河北通過行政區劃調整精兵簡政，勢在必行。」<sup>43</sup>

與此相關的消息是，在今年上半年召開的全省機構編制工作會議上，河北省提出控制財政供養人員總量，要把縣、鄉和事業單位機構編制管理作為重點來抓。另有人士透露，河北省在著意合併小縣如深澤、望都等的同時，還有意打造強縣，如任丘、遷安等重點縣級市，一方面促進城市化進程，另一方面為「省直管縣」改革作鋪墊<sup>44</sup>。

總之，在河北等地實現縣（市）合併的基礎已經成熟，宜率先試點展開實施，再以成功經驗逐步推廣，最終在全國範圍內完成我國的縣域行政區劃改革。

### （三）撤地的方案設計

調整行政區劃幅度與減少管理層次是相輔相成的。在我國地級行政單位的出現與全國省級建制的數量偏少、各省（區）轄縣級建制的數量太多有關，但是，設置地級機構使省和地兩級機構管轄的下級單位數量都過少。下圖是中國與國外一些國家政區管理幅度比較。

中國與國外主要國家政區管理幅度比較<sup>45</sup>

類別	中國	美國	日本	德國	俄羅斯
一級政區	31	51	47	16	89
二級政區	332	縣3137，市19200		3273	328
三級政區	2860			8500	
平均幅度	10.7/8.6	62縣，380市	69	20.5/26	

從上表可以看出，我國省級政區平均管轄10.7個地級單位，而地級政區平均管轄8.6個縣級單位，這其中還包括一些地級市轄區。這種小幅度的管理與國外相比就顯得較為突出。管理幅度小，必然造成行政資源不能充分利用發揮，加大行政成本。同時還會造成上級政府事無巨細地安排、計畫下級政府的政務活動，這樣會壓抑和挫傷下級政府的積極性和活力，制約下級區域社會經濟的發展<sup>46</sup>。

目前，我國大陸除海南省因轄縣級建制少而實行二級區劃體制外（台灣省也是兩級級區劃體制），寧夏、重慶、江蘇、安徽、湖北等省（區）轄縣級建制並不多，卻實行了三級的行政區劃體制。如江蘇省、安徽省和湖北省分別有人口7600萬、6400萬和6000萬，面積分別為10萬、13萬和18萬平方公里，分別只有52個、61個和64個縣級建制、13個、17個和13個地級市建制。三個省的規模基本相當，但與四川省、河北省、江西省、山西省、陝西省等相比，後者的縣（市）數量為前者的2倍左右。此外，寧夏回族自治區面積6.6萬多平方公里，人口562萬，轄5個地級市，2個縣級市、11個縣，轄區數量規模很小，但也採用了三級行政區劃體制。更特殊的還有重慶市。1997年3月全國人大決定設重慶直轄市，但重慶與其他三個直轄市在行政區劃上的差別很大。重慶不但依據現行體制轄區和縣，而且還轄3個地級區——萬州、

黔江和涪陵。顯然，作為直轄市的這種行政區劃體制，突破了現有的法律規定，開了在直轄市中設地級行政建制的先河。就其所轄的南川市而言，還出現了直轄市（重慶）——地級轄區（涪陵）——縣級市（南川）極為鮮見的三級嵌套式市管市的格局，而重慶直轄市本身只有面積8.23萬平方公里，人口3090萬，轄15個市轄區、4個縣級市、17個縣、4自治縣，轄區數量規模並不很大<sup>47</sup>。這些地區理應成為我國行政區劃改革過程中撤銷地級設置，實現「省直管縣」的首選試點地區。

最後，需要強調的是，撤地的最重要前提是省級行政區規模的縮小和縣級行政區數量的減少。只有這樣才能有效解決各級轄區規模的合理性問題，才能有效保證行政效率、品質和行政成本的統一問題，即行政資源的合理、有效利用問題。同時，省、縣的規模調整之後，每個省區所轄的縣（市）數量進一步減少，地級設置就越發缺乏存在的現實需求和理論依據。所以，本文認為，在「分省」、「併縣」，有效調整行政區劃規模的同時，積極撤銷地級行政區劃設置，廢除市管縣（市）體制，實現「省直管縣」的模式，有效減少行政區劃管理層級，提高行政效率，降低行政成本，保證行政品質，順利推進行政層級的改革。

## 結 束 語

我國行政區劃改革的目標是明確的，但我們應該充分意識到，其改革的風險、阻力和成本也是十分巨大的，歸納起來主要有四點。

（1）牽涉面廣。我國行政區劃的問題方方面面都有，其中既包括了行政區劃所有的層級，又幾乎牽扯到了每個層級的所有轄區；既有行政區的管理範圍、規模問題，又有行政區的職能、功能問題；既有行政區的層級設置問題，又有行政區的隸屬關係問題；既有行政區的體制模式問題，又有行政區的人員編制問題等等。

（2）工程量大。由於目前我國行政區劃的問題非常之多，牽扯問題、事情十分的廣泛，這就決定了我國行政區劃改革的工程量非常之大，任務也必定異常繁重。我國行政區劃改革既要調整管理規模，又要縮減管理層級，即既要分省、併縣，又要撤地、虛鄉，還要重新劃分行政疆界，統一行政編制，分流、安置改革裁汰人員，規範行政區劃體制等等。這涉及我國幾乎所有的行政區，並且還有數億人口的歸屬問題。

（3）利益衝突明顯。行政區劃一旦實施將牽扯到各種利益關係，如各行政層級之間的權力博弈，尤其是省制改革過程中的中央與地方的權力博弈和撤地過程中省地、縣地之間的權力博弈。在行政區劃變動過程中，各行政區之間的矛盾和利益衝突也會十分尖銳，如分省過程中被分地區與原有省區的矛盾，併縣過程中被合併的縣市與其他縣市的矛盾，撤地、併縣、虛鄉過程中大量的人員裁汰、職位變動、重新安置等一系列非常具體而又複雜的問題。成功的改革必須充分考察改革背後權力結構的巨大變化，充分協調不同權力主體的利益關係。

（4）存在一定風險。行政區劃的問題多、牽扯廣，改革的工程大、任務重，其中的利益衝突嚴重、阻力大，這些決定了行政區劃改革工作的特點必定是龐大而艱難。如果改革計畫執行的動作幅度太大，對問題、阻力、困難等認識不夠，將會形成很大的風險，而由這種風險導致的後果將是異常嚴重的。

總之，因國力與國情所限，我國的行政區劃改革之路必將艱難曲折，任重道遠。

## 註釋

- 1 劉君德，靳潤成，周克瑜·中國政區地理[M]·北京：科學出版社，1999。
- 2 舒慶·中國行政區經濟與行政區劃研究[M]·北京：中國環境科學出版社，1995。
- 3 賀曲夫·中國省級行政區劃改革研究[J]·湖南：中國優秀博碩士學位論文全文資料庫，2004。
- 4 民政部·二〇〇三年全國行政區劃統計表[M]·北京：2003年民政事業發展統計報告，2004。
- 5 同註4。
- 6 郜良·科學發展觀的形成是歷史和現實的必然[J]·內蒙古：內蒙古發展論壇第二十六期，2004。
- 7 著者不詳·中國行政區劃調整方案報告[J]·北京：人民網地方論壇，2003。
- 8 同註7。
- 9 劉君德，馮春萍，華林甫，范今朝·中外行政區劃比較研究[M]·上海：華東師範大學出版社，2002。
- 10 同註9。
- 11 任忠·嚴重的人口問題[J]·上海：涇南中學教師天地，2004。
- 12 汪平·關於重新設置全國行政區劃的建議[J]·北京：中國行政區劃網，2003。
- 13 同註9。
- 14 車麟·中國共產黨執政安全度的評估[J]·成都：中共四川省委黨校學報，2003。
- 15 同註12。
- 16 同註12。
- 17 同註12。
- 18 劉大生·分省運動的歷史經驗[J]·北京：國土開發研究，2004。
- 19 于鳴超·中國省制問題研究[J]·北京：北京社會經濟科學研究所，2004。
- 20 張堅石·地方政府的職能和組織結構[M]·北京：華夏出版社，1994年版。
- 21 同註19。
- 22 姚尚建·直轄之爭與權力博弈[J]·香港：二十一世紀網路版第三十六期，2005。
- 23 同註18。
- 24 同註9。
- 25 何珍如等·中國大百科全書中國歷史[M]·北京：中華人民共和國新聞出版署，2002。
- 26 同註4。
- 27 張小濟，趙晉平，隆國強，張琦，胡江雲，張麗平，許宏強·世界經濟格局中的中國——2005發展論壇主題報告[J]·北京：人民網，2005。
- 28 孫學玉，伍開昌·當代中國行政結構扁平化的戰略構想——以市管縣體制為例[J]·北京：中國行政管理，2004。
- 29 同註28。
- 30 同註28。
- 31 周一星·市管縣體制對轄縣經濟影響的問卷調查分析[J]·北京：經濟地理，1992。

- 32 同註28。
- 33 吳理財·社會轉型與「鄉政」改革[J]·北京：中國農村研究網，2004。
- 34 胡星斗·為甚麼主張撤銷鄉鎮政府[J]·北京：新浪傳媒論壇，2003。
- 35 姚尚建·直轄之爭與權力博弈[J]·香港：二十一世紀網路版第三十六期，2005。
- 36 王紅衛、柯偉·關於重新恢復和設置西康省的設想及其理論依據[J]·香港：二十一世紀網路版第三十六期，2005。
- 37 胡祥蘇·在南嶺地區設立南嶺省的構想[J]·北京：中國行政區劃網，2004。
- 38 8著者不詳·關於設立「淮海省」的設想[J]·北京：愛國者論壇，2004。
- 39 戴均良·精簡地方機構與行政區劃改革[J]·北京：民政部內部文稿，1998。
- 40 同註39。
- 41 同註39。
- 42 同註39。
- 43 著者不詳·河北省定州擬升為地級市——區劃改革經歷陣痛[J]·北京：中國經濟網首頁·宏觀經濟·地區經濟，2004。
- 44 同註43。
- 45 孫學玉，伍開昌·當代中國行政結構扁平化的戰略構想——以市管縣體制為例[J]·北京：中國行政管理，2004。
- 46 同註45。
- 47 宮桂芝·我國行政區劃體制現狀及改革構想[J]·北京：政治學研究，2000。

梁木生 男，1958年生，中國武漢華中科技大學副教授，碩士研究生導師，近年來，在政治學、法理學、經濟學等領域發表論文40多篇，編著教材《政治學》一部，撰寫學術專著《梯度民主論》。代表作有《我國法治之路的經濟分析》、《論民主的市場建構》、《論政治體制改革的產權基礎》等，主要研究方向為行政學原理、憲政原理及行政法治。

王紅衛 武漢華中科技大學學生

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第四十四期 2005年11月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第四十四期（2005年11月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。