

行政区划改革不是单纯的改革课题。伴随着我国新型工业化和城市化的发展,行政区划问题面临市制混乱、隐性区制、地名相同、行政管理层级多过乱等一系列问题。我国行政区划改革必须以维护国家政权统一为基础,综合各区域的经济、生态、文化、民族等实际情况,探索一条规模合理、管理高效的具有中国特色的行政区划体制。总的方向是建立扁平化的行政区划体制,能够减少管理层次,调整治理结构,优化管理规模,节约管理成本,提高行政效率。

# 中国行政区划存在的问题与改革思路

■《经济学家周报》副主编 白卫星

## 1998—2015年我国行政区划的变化情况

时间	地级	县级	乡级
1998	227 地级市 66 地区 30 个自治州 8 盟	1516 县 117 自治县 49 旗 3 自治旗 3 特区 1 林区 737 市辖区 437 市	19216 镇 24195 乡 1517 民族乡 5732 街道
2015	291 地级市 10 地区 30 个自治州 3 盟	1397 县 117 自治县 49 旗 3 自治旗 1 特区 1 林区 921 市辖区 361 市	20515 镇 10324 乡 991 民族乡 7959 街道

【注:本表根据民政部地名研究所、中国行政区划与地名学会编《1999 中国行政区划地名手册》(中国社会科学出版社 1999 年 6 月出版)和中华人民共和国民政部编《中华人民共和国行政区划简册·2016》(中国地图出版社 2016 年 8 月出版)整理】

东省、湖北省、广东省、重庆市的县(包括自治县)已被市辖区和县级市超越。其中,辽宁省的 27 个县仅占该省 100 个县级行政区划单位的四分之一强,为全国最低。

京津沪等城市进入“无县”时代。2015 年 11 月 17 日,北京的密云和延庆正式“撤县设区”,至此,“县”作为一级行政机构,在北京成为历史。2016 年 7 月 22 日,上海最后一个县——崇明县宣告撤县设区,成为“崇明区”,上海的县级行政建制自此成为历史。2016 年 7 月 29 日,根据《国务院关于同意天津市调整部分行政区划的批复》,天津决定撤销蓟县,设立蓟州区,天津市的县级行政建制也成为历史。重庆市也加快撤县设区的步伐,2016 年 12 月 2 日,重庆市四届人大常委会召开的第三十次会议表决通过《重庆市人民代表大会常务委员会关于梁平县武隆县撤县设区有关事项的决定》,梁平县武隆县实现撤县设区。除京津沪外,实际上,最早实现“无县”的城市是深圳市,撤县设区,厦门市成为“无县”城市。武汉市于 1998 年实现全部撤县设区。此外,2001 年珠海市结束“县制”,2002 年佛山市、海口市结束“县制”;南京市 2013 年结束“县城时代”;2014 年初,经国务院批准,广州市撤销了从化市、增城市,设立从化区、增城区,广州也告别县制时代。另外,有些地级市是直接由县级市、鄂州市、东莞市、中山市、三亚市、三沙市、儋州市、嘉峪关市、克拉玛依市,这些城市从诞生就是“无县”城市。

## 二、我国行政区划存在的问题

我国现行的行政区划是在长期历史发展过程中逐步形成的。伴随着我国新型工业化和城市化的发展,区域经济与行政区划的矛盾日益突出。行政区划问题比较复杂,必须引起高度关注,统筹解决市制混乱、隐性区制、地名相同、行政管理层级多过乱等一系列问题。

(一)市制混乱

考察目前中国城市设置的情况,存在着严重的乱象:

一是城市名称不能区分城市的规模和级别。从直辖市到县级市都统称为市——北京、上海称为市,内蒙古的仅 5 万人口的阿拉山、3 万人口的二连浩特也称为市。这无法区分城市规模,也无法体现城市级别。全国目前四大直辖市、30 多个副省级市和省会城市、近 300 个地级市、300 多个县级市和统称为市,确实造成了市制名称难以分类区分的混乱。

二是城市级别多。最高级别的市是中央直辖市,北京、天津、上海、重庆就是与省平级的直辖市。同时还有副省级市,如沈阳、哈尔滨、长春、大连、南京、青岛、济南、宁波、杭州、厦门、成都、南京、武汉、西安等。然后是省会城市和国务院确定较大的市,如太原、石家庄、呼和浩特、合肥、郑州、长沙等。普通的地级市大都由地区撤销改过的,以安徽省为例,阜阳地区改过来的阜阳市,滁州地区改的滁州市,安庆地区改的安庆市等。除此之外就是一般县级市,有 300 多个。还有一些省还存在副地级市,即由省直辖直管的少数县级市,如河南的济源市,湖北省的仙桃市、潜江市、天门市,新疆的石河子市。这么多的市,有省级——副省

级——地级——副地级——县级共五个级别。

三是市中有市,即“市辖市”。市管市使市制形成混乱,这主要是地级市代管县级市造成的。出现“市辖市”怪现象完全是由市管县体制带来的副产品,因为原来的县改为县级市,而当地的地级市代管这些市,就形成了“市辖市”。四个直辖市下面已经没有管市,相当多的地级市(包括部分副省级市、省会市)存在市管市的情况,管县级市最多的地级市是山东省的烟台,管辖栖霞、海阳、龙口、莱阳、莱州、蓬莱、招远 7 个县级市,潍坊市管辖青州、诸城、寿光、安丘、高密、昌邑 6 个县级市。诸城、寿光、安丘、高密、昌邑 6 个县级市。除少部分地区市由省直辖直管外)。这种状况带来了很大的混乱,给管理和交往带来不便,甚至影响交通、通讯、统计、对外交流与合作等诸多方面。

四是由于市制的混乱导致城市之间不合理竞争。因为目前市制的弊端,不仅仅形成城市体制的混乱,更严重的问题是由此引发了城市之间不合理竞争。一种是行政级别和经济实力相当的城市之间的畸形竞争和重复建设。一种是上下级城市之间的利益冲突,当县级市的经济实力发展到一定程度时,与地级市的矛盾日益尖锐。县级市实力的增强,必然引起提升行政权力级别的欲望,而地级市则要维护其自身的行政地位,二者矛盾加剧。

五是绝大多数地级市不属于城市型政区。城市发展是经济发展聚集的结果,是工商业聚集的结果,是周围地区政治、经济、文化的中心。也就是说,城市是以非农业产业和非农人口集聚形成的人口较稠密的地区,一般包括了住宅区、工业区和商业区并且具备行政管理功能。而撤地设市形成的所谓“城市”其实是一个既难辐射更广的市际区域,又难统筹城乡资源的中间体。因此,地级市虽然体现行政管理功能,但更多的是体现区域性管理功能,与城市的本质属性相背离,与原来的“地区”差异不大。比如,甘肃省酒泉市,面积 16 万多平方公里,比四个直辖市的总面积还大许多,而人口却不足 100 万,根本不是一座严格意义的城市。苏州与下属的昆山中国城市价格最高水平,但与下属的昆山市,常熟市等仅仅是行政上的管辖与被管辖。这样的城市都不是城市型政区,而是区域型政区。

六是撤县设市像穿“市”马甲。目前,我国申请撤县设市的县相当多,可谓热情高涨。马尔康县的撤县设市就是非常积极的典范。自 2000 年以来,马尔康县 6 次向阿坝州、四川省、国家有关部门提出撤县设市的申请。经过 15 年努力,马尔康县终于实现撤县设市。据称,撤县设市后,马尔康可以得到更多的财税收入,地方的知名度将得到较大提升,在对外招商引资上有直接好处,在资源配置上也会更加受益,吸引各类人才进入,工作机会更多,提升市民自豪感和幸福感等。阿坝州州长杨克宁对此表示,马尔康是阿坝州州所在地,也是川西北生态功能区的腹心地,实施撤县设市,对马尔康县、阿坝州甚至四川藏区具有重要意义,将有利于培育发展区域性中心城市,有利于推动城市化进程,有利于推动阿坝州发展,有利于四川两个藏区区域平衡发展。马尔康撤县设市,填补了该州无县级市的空白。正因如此,设州的九寨沟撤县设市也走上了成功前的最后一步。根据国务院批转的民政部《关于调

整设市标准的报告》,设立县级市的标准:每平方公里人口密度 400 人以上,县人民政府驻地所在镇从事非农业产业的人口不低于 12 万,其中具有非农业户口的从事非农业产业的人口不低于 8 万。县总人口中从事非农业产业的人口不低于 30%,并不少于 15 万……如果是每平方公里人口密度 100 人至 400 人的县,各项标准就放宽一点:县人民政府驻地镇从事非农业产业的人口不低于 10 万……如果是每平方公里人口密度 100 人以下的县,各项标准更宽一点:县人民政府驻地镇从事非农业产业的人口不低于 8 万……“自治州人民政府或地区(盟)行政公署驻地”,“设市时条件可以适当放宽”。马尔康是阿坝藏族羌族自治州的州府,符合“适当放宽”一条,撤县建市相对容易一点。问题是马尔康有 6633 平方公里(比上海市的面积还大 293 平方公里),人口 6 万,每平方公里人口密度不足 10 人,这是“市”吗?撤县设市能不能让马尔康得到更多的财税收入?知名度能不能得到较大提升?按照民政部的设市标准,马尔康市确实填补了该州无县级市的空白。而真正的“市”在该州依旧空白。

青海省的格尔木市面积 12 万平方公里,比江苏省还大,可谓中国面积最大的县级市,尽管青藏高原,原谓中国面积最大的县级市,只有 12 万,这与具有何区别?我国大部分撤县设市的批复几乎都是:“同意撤销某某县,设立县级某某市,以原某某县的行政区域为某某市的行政区域”。这样的撤县设市,无非是给县穿了一件“市”的马甲而已。另外,对县与县级市的财税、资源配置等政策不应有太大的差异。

### (二)隐性区制

在我国,除五个民族自治区外,还有 900 多个市辖区、一个县级特区(贵州省六盘水市六枝特区)、一个县级林区(湖北省神农架林区)。严格地讲,区制应该是不存在的,但现实中却是隐性存在的。

国务院批准设立的国家级新区,是承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区,实行更加开放和优惠的特殊政策,鼓励新区进行各项制度改革与创新的探索工作。这些新区有:1992 年 10 月成立的上海浦东新区,1994 年 3 月成立的天津滨海新区,2010 年 6 月成立的重庆两江新区,2011 年 6 月成立的浙江舟山群岛新区,2012 年 8 月成立的兰州新区,2012 年 9 月成立的广州南沙新区,2014 年 1 月成立的陕西西咸新区、贵州贵安新区,2014 年 6 月成立的青岛西海岸新区、大连金普新区,2014 年 10 月成立的四川天府新区,2015 年 4 月成立的湖南湘江新区,2015 年 6 月成立的南京江北新区,2015 年 9 月成立的福州新区、云南滇中新区,2015 年 12 月成立的哈尔滨新区,2016 年 2 月成立的长春新区,2016 年 6 月 14 日成立的江西赣江新区,共 18 个国家级新区总数。其中浦东新区、滨海新区系行政区,设立区委区政府,其余新区都是行政管理区,只设立管理委员会。这些新区在产城融合进程中不可避免地行使部分行政功能,但同时,它们的党工委、管委会担任主任,有的由副省级官员(如省委常委)担任,有的由厅级官员担任,行政级别相当高。

此外,各种类型的国家级开发区、省级开发区(示范区)层出不穷,截至 2016 年 5 月,全国县及县以上的新城新区有 3500 多个,主要包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、边境合作经济区、工业园区(产业园区)等类型。比如,2016 年 11 月 4 日,山西转型综合改革示范区管委会筹委会成立,决定整合太原都市区内的太原高新技术产业开发区、太原经济技术开发区、太原武宿综合保税区、太原工业园区、晋中经济开发区、山西榆次工业园区以及山西科技创新城、山西大学城等园区,建立山西转型综合改革示范区,实行统一领导、统一规划、统一政策和人、财、物权属保持不变的“三统一”、“三不变”原则,统分结合,优势互补。这些开发区或示范区都管辖一定的区域范围,具有享受特殊经济政策地域的共同特性,行政级别基本涵盖了从省级到副县级的所有级别。开发区管委会作为地方政府的派出机构,不是一级行政执法主体,不具备相应的法律地位和执法权限,因而不能进行合法的行政管理和行政执法。另一方面,开发区的职能主要集中在土地开发、招商引资、企业服务等工作方面,还得面临文教卫生、劳动就业、民政福利、公共环境、社会治安等大量社会公共服务事项,开发区已不再是单纯的经济功能区,管理职能全面化趋势明显。开发区不是行政区,不是一级政府,却要行使一定的行政管理职能。这样,不同类型的开发区就形成了隐性的区制。

### (三)地名乱象问题

我国县级以上行政区划名称的命名、更名,要由国务院审批。未经批准,任何单位和个人不得擅自决定,可见,无论是县名、市辖区的名称,还是城市名称,都得由国务院审批。这是非常严肃的。但是,笔者仔细对全国县级以上

行政区划的名称进行比对,发现地级市与市辖区、市辖区与市辖区、市辖区与县、地级市与县都有相同的,有的名称竟然有六个(市辖区一致)。

- 1、省与地级市名称相同  
吉林省——吉林市
- 2、地级市与县(市辖区、市)名称相同  
九江市——九江县、上饶市——上饶县、广安市——广安县、长沙市——长沙县、长治市——长治县、甘孜州——甘孜县、东营市——东营区、白银市——白银区、辽阳市——辽阳县、邢台市——邢台县、吉安市——吉安县、伊春市——伊春区、许昌市——许昌县、邵阳市——邵阳县、岳阳市——岳阳县、荆州市——荆州区、南昌市——南昌县、铁岭市——铁岭县、通化市——通化县、黄石市——黄州区、淮安市——淮安、湘潭市——湘潭县、新乡市——新乡县、衡阳市——衡阳县、濮阳市——濮阳县、乌鲁木齐市——乌鲁木齐县、克拉玛依市——克拉玛依区、和田地区——和田市——和田县、临夏州——临夏市——临夏县、大同市——大同县——(大庆市)大同区、(广东省)中山市——(大连市)中山区、西安(辽宁省)辽阳市——(武汉市)汉阳区、兴安盟——(桂林市)兴安县——(鹤岗市)兴安、朝阳市——朝阳县——朝阳区(北京市)——朝阳区(长春市)
- 3、县与市辖区或市辖区与市名称相同  
(辽源市)和平县——(天津市)和平区——(沈阳市)和平区、(邢台市)清河——(淮安市)清河区——(铁岭市)清河区、(自贡市)大安区——(白城市)大安市、(桂林市)象山区——(宁波市)象山县、(六盘水市)钟山区——(贺州市)钟山县、(淮南市)大通区——(西宁市)大通县、(焦作市)山阳区——(商洛市)山阳县、(徐州市)云龙区——(大理州)云龙县、(唐山市)开平区——(江门市)开平市、(上海市)长宁区——(宜宾市)长宁县、(本溪市)平山区——(石家庄市)平山县、(甘肃省)甘南州——(齐齐哈尔)甘南县、(鹤岗市)东山区——(漳州市)东山县、(内江市)东兴区——(防城港市)东兴市、(福州市)台江区——(黔东南州)台江县、(鄂州市)华容区——(岳阳市)华容县、(兰州市)安宁区——(昆明市)安宁市、(鹤岗市)兴山区——(宜昌市)兴山区、(南宁市)兴宁区——(梅州市)兴宁市、(金昌市)金川区——(阿坝州)金川县
- 4、市辖区与市辖区名称相同  
(西安市)长安区——(石家庄)长安区、(北京市)通州区——(南通市)通州区、(阜新市)海州区——(连云港市)海州区、(邢台市)桥东区——(张家口市)桥东区、(深圳市)南山区——(鹤岗市)南山区、(广州市)白云区——(贵阳市)白云区、(武汉市)青山区——(包头市)青山区、(鹤岗市)向阳区——(佳木斯市)向阳区、(重庆市)江北区——(宁波市)江北区、(龙岩市)永定区——(张家界市)永定区、(杭州市)西湖区——(南昌市)西湖区、(天津市)河东区——(临沂市)河东区、(上海市)宝山区——(双鸭山市)宝山区、(柳州市)城中区——(西宁市)城中区、(拉萨市)城关区——(兰州市)城关区、(鞍山市)铁东区——(四平市)铁东区、(沈阳市)铁西区——(鞍山市)铁西区——(四平市)铁西区、(石家庄市)新华区——(沧州市)新华区——(平顶山市)新华区、(石家庄市)桥西区——(张家口市)桥西区——(邢台市)桥西区、(南京市)鼓楼区——(徐州市)鼓楼区——(福州市)鼓楼区——(开封市)鼓楼区、(济南市)市中区——(枣庄市)市中区——(内江市)市中区——(乐山市)市中区、(阳泉市)郊区——(长治市)郊区——(佳木斯市)郊区——(铜陵市)郊区、(大同市)城区——(邢台市)桥东区——(长春市)城区——(晋城市)城区——(汕尾市)城区

从以上可以看出,地名乱象问题极其突出,涉及的 170 多个县、市、区。比如,“吉林省”和“吉林市”,如果没有后缀“省”或“市”,“吉林”到底指什么,此吉林彼吉林,无法讲清楚。再比如“长治市”和“长治县”,如果沒有后缀“县”或“市”,名完全一样。“和国市”和“后国市”,“临夏市”和“临夏县”,同属县级行政区划,名称相同,会带来许多问题。我国各地区都有丰富的文化资源,难道就不能取“独一无二”的名称?再如,杭州市的西湖区和南昌市的西湖区,南昌市的西湖区设置于 1949 年,杭州市的西湖区设置于 1955 年,南昌西湖明显早于杭州西湖,而杭州西湖的知名度高于南昌西湖。两个“西湖”不看“帽子”俨然一样,故而总得有一个更名。笔者倾向南昌西湖更名,因为国内外都普遍认同杭州西湖,南昌西湖没有必要沾杭州西湖的光。实际上,“南昌起义”是南昌西湖最具影响的文化品牌,能否叫“建军区”?鹤岗市的 6 个市辖区竟然有 5 个与其他县(区)的名称相同。市辖区不能只有通名而无专名。

(待续)