

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 200206034

UDC_____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

中国中心城市市辖区行政区划改革研究
The Center City's Municipal District Reform of China

时 磊

指导教师姓名: 林 衍 超 副 教 授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2 0 0 5 年 5 月

论文答辩日期: 2 0 0 5 年 月

学位授予日期: 2 0 0 5 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005年5月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

中心城市的发展是国家整体实力提升的一个重要方面。对于中心城市行政区划改革的研究也逐渐受到越来越多的学者们的关注。然而，对于市辖区行政区划改革的研究却较为少见。因此，本文以中心城市市辖区行政区划改革为研究对象，通过分析中国市辖区的历史变迁过程、存在的问题与已有的改革模式，并以国外三大知名城市区划体制为例进行实证分析，提出了中国中心城市市辖区行政区划改革的未来改革方向。全文共分为三个部分：

一、中国市辖区：历史沿革、存在问题与改革模式。主要分析中国市辖区设置的历史沿革，重点在于探讨中国市辖区设置存在的问题与改革的模式。

二、世界三大名城区划体制的启示。以伦敦、纽约、东京三大城市区划体制为例，探讨大城市区划体制的共性。

三、中国中心城市市辖区行政区划调整的新思路。以厦门市行政区划改革为例，提出中国市辖区行政区划改革的新思路。

如何对中心城市市辖区行政区划进行改革，从而促进中心城市发展是本文研究的主要目的。但是，由于笔者的学术水平有限，本文提出的改革思路 and 方向还有失完整，这些都有待于笔者在以后的学习中加以解决。

关键词：市辖区；行政区划；中心城市

Abstract

The center city's development is an important aspect that promotes the national whole strength, and more and more scholars begin to pay attention to the urban administrative division reform. But the research to the municipal district reform is comparatively rare. This text is a research object with the municipal district reform, through summarizing the historical changes course, existing problem and existing reform mode of the municipal district of China, and take the three famous urban zoning system in foreign countries as an example, proposing the future reform direction of the municipal district of China: Proceed from two respects of urban space and city management system. The full text totally is divided into four parts:

Part 1, Analyze the historical changes, reform reason and mode set up in the municipal district of China.

Part 2, the three famous urban zoning systems in foreign countries. Take the three urban zoning systems in London, New York, Tokyo as an example, discuss the generality of zoning system development of big city.

Part 3, On the basis of introducing administrative division reform of Xiamen, propose the new thinking about the municipal district reform of China.

How to reform the municipal magistracy district of China, thus bring about an advance in city, is the main purpose that this text studies. But, the writer's scholarship level is limited, reform thinking and direction that this text puts forward are still lost intactly. All these problems need the author make every effort in the future study.

Key words: the municipal district; zoning; center city

目录

前言	1
一、中国市辖区：历史沿革 存在问题 改革模式.....	2
(一) 我国市辖区区划设置的历史变迁过程	2
(二) 中国中心城市市辖区行政区划存在的问题	8
(三) 中国中心城市市辖区区划调整的模式	12
二、世界三大名城区划体制的启示	19
(一) 全球“金融首都”——伦敦	19
(二) 世界“首位城市”——纽约	23
(三) 新兴“国际都市”——东京	27
(四) 世界三大名城市辖区体制对我国的启示	31
三、中国中心城市市辖区行政区划调整的新思路.....	34
参考文献	42

Contents

Introduction	1
I China's municipal district: the historical vicissitudes of the setting, existing problems, modes of reform	2
i Historical vicissitudes of the setting of China's municipal district	2
ii Existing problems of the administrative reform partition of China's municipal district.....	8
iii Modes of the adjustment of China's municipal district	12
II The illumination of the partition system of three famous urban districts	19
i " Financial capital " of the world -- --London	19
ii " First city " of the world --New York	23
iii New developing " international city " --Tokyo.....	27
iv Enlightenment to our country	31
III The new thinking about the center city's municipal district reform of China	34
IV References.....	42

前言

行政区划是国家政权建设和行政管理的重要手段，属于上层建筑的范畴，是为经济基础服务的。所谓行政区划是指国家根据行政管理和政治统治的需要，遵循有关的法律规定，充分考虑经济因素、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，将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，实施行政管理。^①

中心城市是具备综合性功能在一定区域中起带动、组织作用的大城市，是区域城镇体系的“龙头”，在区域经济社会发展中举足轻重的城市。市辖区是根据城市管理的需要，与中心城市的发展密切相关的行政区划。

90年代以来，中国中心城市迅速发展，城市空间结构呈现出从“单中心”向“多中心”发展的趋势，城市功能的不断完善，产生了市辖区区划调整的要求。

做好市辖区行政区划调整，就需要充分了解市辖区的历史，借鉴国际知名城市的经验，并结合城市空间运动规律，才能提出适合中国中心城市市辖区行政区划的改革思路。

^① 刘君德：《中国行政区划的理论与实践》，上海：华东师范大学出版社，1996年版，第4页。

一、中国市辖区：历史沿革 存在问题 改革模式

发展百年的市辖区对我国中心城市的经济发展和进步愈来愈起着重要作用，但也存在着这样那样的问题，而且这些问题正成为制约我国中心城市发展的瓶颈。可喜的是，实践证明，通过市辖区行政区划的调整，改变中心城市发展模式，整合区级资源，可以提高中心城市的综合实力和竞争力，统筹城乡发展。于是，调整市辖区行政区划受到了众多中心城市的关注。

（一）我国市辖区区划设置的历史变迁过程

市辖区，顾名思义，是隶属于市并由市直接领导的一级行政区域单位，其所辖行政区域系由所在的上级行政区域单位市的划分而形成。我国市辖区建制萌芽于民国初年，迄今为止，发展已有百年之久。纵观这百年发展历程，从仅仅作为统治阶级统治人民的工具，发展到今天成为受到人们普遍关注的国家行政区划不可分割的部分，成为众多城市提高城市实力的助手。可见，我国市辖区建制经历了一个极其不寻常的百年历史。

具体而言，我国市辖区设置大体上经历了警察区、自治区和行政区三个阶段：

第一阶段：警察区——中国市辖区区划设置的最初形式

民国建立后，由于长期内乱，国家缺乏统一领导，中央无暇顾及地方的发展，而地方各军阀从统治社会的角度考虑，纷纷采用了以警察厅替代市政府和警区替代城市基层政区的制度，来实施对城市社会的统治。虽然都是警察区，由于缺乏统一的规划，因此，各个地区在称呼上存在着明显的差异。

在长沙，成立了中国警察区的最初尝试——湖南保卫局。湖南保卫局

设总局、分局和小分局。总局设总办一人，由署理湖南按察史兼任。据记载，当时，长沙“城中分东西南北设有分局四所，城外设分局一所”。每分局下设小分局六所，共三十所。“保卫局拟分三十局，统城内外以三万户计，每分局约辖一千户”。分局局长和小分局理事委员均由官吏担任，同时由绅士担任议事、副局长、副理事、董事等职，协助局务。

在北京，1901年夏天，按八旗传统分区设置的临时性过渡机构——“京城善后协防总局”^①成立，协防局分驻内城和皇城。1905年清廷成立巡警部后，两个工巡局更名为“京师内外城巡警总厅”，^②辖9个分厅、46个警区，各分厅设知事一人，各区设区长一人。1909年，内外城各分厅撤销，各区直隶于内、外城两总厅。1910年，两总厅在京郊地面设立6区，推广警察制度；又在各区之下分段设立了派出所，其中内城226处，外城141处。^③此时，原有的八旗制已被打破，警察厅区制取代了京师“内八旗外五城”的传统分区，而且从1906年开始，北京城市人口统计均改以警区为单元进行统计汇总。

在成都，1903年5月，成都警察总局^④正式成立，原保甲总局同时撤销。成都警察总局设总办、会办，该局管辖区域为成都城区及城郭附件的街道。成都警察总局将所辖区域划分为东、西、南、北、中以及外东6个区，每区分设一个警察正局，正局下设分局（中、东、外东3个区各设6个分局，南、西正局各设7个分局，北区正局下设8个分局）。

1913年1月8日，民国政府颁布《地方警察官厅组织令》，规定在全国各商埠设置警察厅或警察局，受省长的直接管辖。警察厅或警察局有明确的辖区范围，基本上等同于各商埠的城市建成区，以这种方式非正式地划分了城乡之间的行政界线；其内部的警区划分，起到了市内行政区划的作

^① 1902年京城善后协防总局改组为内城工巡局（亦名工巡总局），后来又成立了外城工巡局。

^② 1907和1908年，对分厅和警区进行了裁并分厅减至5个：内城中、内城左、内城右、外城左、外城右；警区减半：内城由26区并为13区，外城由20区并为10区，总计23区。

^③ 韩延龙：《中国近代警察制度》，北京：中国人民公安大学出版社，1993年版，第97—106页；刘子扬：《清代地方官制考》，北京：紫禁城出版社，1994年版，第257页。

^④ 何一民：《中国内陆城市成都现代化研究》，成都：四川大学出版社，2001年版，第63页。

用。

警察区虽然不是一种行政区划建制方式，但是在农业时代，城市的县衙机构对城市的管理和社会控制相当薄弱，因而警察区的创办实际上弥补了它们的不足，呈现出取而代之成为城市市政管理机构的趋势。实际上，从全国各大中城市的警察机构设置和发展情况看，城市警察区已经取得了治理城市的很大部分权力，反映出城市行政管理权要求摆脱城乡合治的传统行政体制束缚的愿望，可以说，具有多功能专门化的城市管理机构——警察区的出现，是城市管理和社会控制向现代化转变的产物及标志，体现出了一种争取独立自由发展的趋势。

第二阶段：自治区——中国市辖区区划设置的过渡形式

中国市辖区区划设置的自治区形式出现的时间较早，然而其真正存在的时间却很短，前后共经历了两次沉浮。而且，在这段时期内既出现了中国关于自治区设置的第一部法律条文，也出现了第一部停止兴办自治区的人治条文。尽管如此，关于自治区的设置，最终还是被写进了国家的法律文书当中。

(1) 自治区设置的首次沉浮

最早按着地方自治的思路筹办的市辖区，当属上海“城厢内外总工程师局”的创建。1905年，基于李平书等绅商的要求，上海道袁树勋批复，将原有官办的“南市工程局撤除，所有马路、电灯以及城厢内外一切警察事宜，均归地方绅商公举董事承办”，期望“以地方之人兴地方之利，即以地方之款行地方之政”。经两江总督、江苏巡抚同意，上海“城厢内外总工程师局”于次年初正式成立。总工程师局将城厢分为7个区，城内4区，城外3区，各设分办处^①。

1909年清政府颁布《城镇乡地方自治章程》后，按照《章程》的规定：“市辖区扩大或人口满10万以上者，可划分为若干区进行管理”。上海

^① 分办处均设区长副区长各一人，由总局议事会公举议董兼任。分办处的负责人由总局指派，表明它只是一个派出机构而不是区的自治机构。

实行地方自治区域扩大到城厢、老闸、新闻、江境，统称为市辖区域，总工程师局亦改名为自治公所。^①

城市自治区的设置，在全国产生了巨大影响，其他大中城市如北京、天津、汉口、南京等也相继成立具有自治性质的市政建设管理机关。同时，清政府也开始考虑将创始于欧洲的近代城市行政建制引进中国。于是，在1910年，清政府颁布了中国第一部在城市内部设置自治区的法律文书——《京师地方自治章程》。该《章程》规定：京师自治机构设置总议事会、总董事会和区议事会、区董事会。^②1911年11月，宣布独立的江苏省军政府公布了《江苏暂行市乡制》，除了将城的名称改为市外，有关条文的内容与《城镇乡地方自治章程》基本相同，其第十一条规定：“市有区域过广其人口满10万以上者，得就境内划分为若干区。各设区董办理区内事宜，其细则以规约定之。”^③

袁世凯窃取大总统职位后，为复辟帝制需要，诋毁各地方自治区“良莠不齐，平时把持财政，抵抗税捐，敢于词讼，妨碍行政，藐法乱纪”。于是，在1914年2月袁世凯颁发《停办自治机关令》，并于3月2日“着各省民政知通令各属，将各地方现设之各级自治会，立予停办！”^④此后，京师和其他城市的市和市辖区自治机关便没有能够办起来。自治区的第一次发展也到此停止。

(2) 自治区设置的再次沉浮

1921年7月3日，北洋政府内务部公布《市自治制》及其实施细则，将市分为特别市与普通市，其第41条规定，特别市实行分区制，构成市、区两个纵向层级；次年又公布了《市自治制施行日期及施行区域令》规定，

^① 冯绍霖：《上海和横滨地方自治的比较研究》，载上海档案馆编：《上海和横滨——近代亚洲两个开放城市》，上海：华东师范大学出版社，1997年版，第154—174页。

^② 刘君德：《中国行政区划的理论与实践》，上海：华东师范大学出版社，1996年版，第409页；侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮》，北京：人民出版社，1993年版，第255—256页。

^③ 浦善新等：《中国行政区划概论》，北京：知识出版社，1995年版，第396页；萧斌：《中国城市的历史发展与政府体制》，北京：中国政法大学出版社，1993年版，第183页。

^④ 白蕉：《袁世凯与中华民国》，载于《近代裨海》，成都：四川人民出版社，1985年版，第3辑，第83—85页。

特别市可下设若干区，每区设董事 1 人，由市自治会选举，承市长之命办理区内事务；1925 年 5 月北京政府颁布《淞沪特别市自治条例》，对特别市分设区作了更为详细的规定；^①同时，广州市政委员会为“执行公务便利，征求市民意见起见”，也设立了“区董”制度，即于每警察区内聘任 1—3 人为区董事，以供市政府咨询及受市长、各局委托办理调查事件。^②

国民政府北伐基本告成后，于 1928 年 7 月 3 日公布了《特别市组织法》和《市组织法》，淡化了市辖区的自治性质，强化了市辖区的行政色彩。在这种情况下，市辖区只是单纯的行政单位。1930 年国民政府颁布《市组织法》，对市辖区人口规模进行了严格的界定，如“区以十坊为限”，即每个区内应有 3 万至 4 万人；1932 年，《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》规定，市以下划分若干区，但 4000 人以下的市不划分区。区设区苏维埃，为一级地方政府。至此，区正式成为市下的一级行政区域。

从警察区到自治区，在国家动乱的时期，是难得出现的情景。自治区存在的时间虽然较短，然而，这种关于地方自治的情结推动了我国市辖区建制的发展，尤其是以法律的形式对自治区设置加以确定，更是值得我们所称赞的。

第三阶段：行政区——中国市辖区区划设置的成熟形式

虽然市辖区的设置得到了法律的认可，但是由于当时中国城市很不发达，市的数量少、规模小，除极少数院辖市（特别市）以外，都没有分设区。而且当时的市辖区与邻、闾、坊一样，是地方自治组织，并非一级行政单位，一般设区公所，相当于现在的派出机关，是地方自治团体。位于市区的市辖区，区内事务由市政府各部门派驻机构直接承办，位于郊区的市辖区，区内事务由市政府设代表机关——市政委员会办事处办理，条件成熟后再撤销办事处，由市政府各部门直接承办。

^①白蕉：《袁世凯与中华民国》，载于《近代裨海》，成都：四川人民出版社，1985 年版，第 3 辑，第 83—85 页。

^②贺跃夫：《近代广州街坊组织的演变》，二十一世纪，1996 年 6 月号，第 37—46 页。

在日伪统治时期，在郊区的市辖区设区公署，将其变为了一级行政区域单位，在市区实行保甲制，保上设联保，若干个联保组成警察分局辖区，设一总联保，由总联保长负责协助维持区内治安。

中华人民共和国建立以后，经济得到恢复，城市获得发展，中央加强了对城市政权建设工作的领导，相应的，区的设置也进入了一个新的阶段。至1949年底，我国66个直辖市、地级市共设区275个，平均每个市4.16个。到了1954年，我国共有471个市辖区，平均每个城市5.54个。^①鉴于区的设置无限增多的情况，1954年9月20日，中华人民共和国第一届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》第53条规定“直辖市和较大的市分为区”，同时规定区相当于县一级的行政区域单位，设人民代表大会和人民委员会；1955年6月9日国务院又颁布了《关于设置市、镇建制的决定》规定：“人口在二十万以上的城市，如确有分设区的必要，可以设市辖区。人口在二十万以下的城市，一般不应设区，已经设了的，除有特殊情况，经省人民委员会或者自治区机关审查批准保留者外，均应撤销，分别设立街道办事处，作为城市人民委员会的派出机关。需要设区的，也不应多设。”“工矿基地，规模小、人口不多，在城市的附近，且在经济建设上与城市的联系密切的，可划为区。”于是，至1956年底，我国的市辖区压缩为336个，比1954年减少了135个，以后进一步减少，至1958年底仅剩271个。

在接下来的1960年至“文革”的这段时间内，随着城市的发展，区的数量又有较大的回升。1961年底，我国城市达208个，区的数量增为312个。由于“大跃进”、人民公社和自然灾害的影响，加上市建制设置过多，我国城市的发展超过了整个国民经济特别是农业的承受能力，从1962年起又逐步开始压缩城市的建设，缩小城市的郊区，至1965年底，城市仅剩168个，区减为302个。

^① 浦善新：《中国行政区划概论》，北京：知识出版社，1995年版，第399页。

1978年,中共十一届三中全会以后,经过拨乱反正,制订了正确的方针政策,党的工作重心转移到了经济建设方面,市场经济迅速发展起来,促进和推动了城市的发展。至1982年底,城市发展为245个,区的数量达到483个。1983年试行市领导县体制后,增设了大量的地级市,区的数量也随之大增。截至2002年底,我国共有4个直辖市、275个地级市、下设830个市辖区。

由此,市辖区已成为我国中心城市不可或缺的重要组成部分,在中心城市社会、经济生活中发挥着越来越重要的作用。虽然如此,由于没有一个设置市辖区的明确、统一标准,我国中心城市市辖区的设置显得较为混乱,出现了困扰我国中心城市持续发展的问題^①,并因此产生了几种市辖区改革的模式。

(二) 中国中心城市市辖区行政区划存在的问题

1. 相当一部分市辖区划分不平衡

由于1955年6月9日国务院颁布的《关于设置市、镇建制的决定》规定:“人口在二十万以上的城市,如确有分设区的必要,可以设市辖区”。而宪法中又规定“直辖市和较大的市分为区、县”。这样一来,到底是按照人口与面积作为设区的标准,还是以行政级别与经济规模作为标准,抑或是两者兼而有之,在实际操作中就很难把握。于是一些城市出现了各区间空间范围与人口规模极不平衡的局面,导致有的区为拓展发展空间而伤透脑筋,有的区却因管不过来而造成资源闲置。一般来说,市辖区的规模大致是几十万人口、几十到几百平方公里面积,而实际竟出现了人口上百万或不足10万甚至不足1万,面积上千平方公里或不足2平方公里的特大区和特小区。这是中国各大城市市辖区行政区划发展到今天,所面临的第一个主要的问题。

^① 庞森权:《关于市辖区行政管理的几个问题》,中国地名,1997(4),第35页。

例如，厦门市原同安区面积为 1009.19 平方公里，占了全市的 64%，人口占 43%；而原鼓浪屿区仅为 1.8 平方公里，人口与面积均只占全市的 0.1%。^①一位同安区新店镇的市人大代表这样形容：“我们一个镇的面积跟厦门岛的面积差不多”。市辖区划分的不平衡，导致了厦门市出现了岛内“吃不了”，岛外“吃不饱”的局面。

2.市辖区区界不合理

行政区域界线是各级政府依法实施分级管理的基础和依据。^②随着我国各大城市的发展，大量居民区和企、事业单位在城市郊区出现，不断蚕食原郊区的土地。但涉及到区界变更的，却没有按正规程序予以明确，结果造成区界犬牙交错、模糊笼统。区界不合理是中国中心城市市辖区所面临的第二个主要问题。

例如，原厦门市集美区和杏林区就严重出现了两区界线模糊的情况，这根源于两区行政区划的沿革。1957 年 5 月至 1958 年 10 月，遵照福建省人民委员会的指示，厦门市政府将禾山区、集美镇和灌口镇、海沧镇所属各乡合并成立郊区（后来更名为集美区）。1964 年 4 月，杏林区工委改设杏林镇，连同杏林公社划归郊区管辖。1978 年 9 月设置杏林区，将郊区的杏林公社划归杏林区管辖。这为后来集美区与杏林区因为争夺一些地区的管辖权产生矛盾埋下了伏笔，也是因为这个原因，厦门市行政区划调整时，将杏林区的杏林街道办事处和杏林镇划归集美区管辖；再如安徽省黄山区与黄山市区不连片，中间隔着休宁、歙县，两者相距 100 多公里，这严重制约了黄山区生产力的发展，导致闻名世界的黄山坐落地——黄山区成了贫困区，成为安徽省扶贫攻坚目标。^③

3.不适应中心城市空间发展的需要

城市空间发展模式的选择更多地依赖于城市的成长速度，而不仅是发

^① 区划调整：下活一盘棋，参见：<http://www.csnn.com.cn/csnn0307/ca172253.htm>。

^② 《北京市颁布行政区域界线管理办法》，参见：<http://www.mca.gov.cn/artical/content/20043193659/2005111133146.html>。

^③ 刘晖：《徽州改名黄山之谜》，参见：<http://www.hslh.net/tizhi/liuhui/wz9.htm>。

达的程度。当城市发展速度达到一定临界值时，合理的发展模式会发生转换，原来低速发展阶段时合理的模式，会变得不合理。^①进入 90 年代，中国中心城市逐渐显示出高速发展的趋势。在高达 2 位数经济增长的推动下，许多中心城市进入加速成长阶段。不仅出现了 10 年内平地建成上百万人口的城市这样人类城市建设史上前所未有的奇迹。短期内人口和用地规模增长 1 倍甚至数倍的城市更是屡见不鲜。随着中国进入城市化的加速阶段，城市化滞后的补偿效应和高速经济成长的共同作用，使得在一般经济里罕见的城市超常规扩张成为我国中心城市发展的普遍现象。传统的外溢回波式城市发展模式，已经无法应付中心城市发展的需要。由此引发了中国市辖区行政区划的第三个主要问题——不适应中心城市空间发展的需要。

一方面，人口和产业高度向心集聚，市区城市空间增长过度，在一定程度上制约了郊区城市空间的正常发展；另一方面，郊区城市空间发展缓慢，缺乏足够的吸引力，反过来又迫使人口和产业继续向市区集聚。这两种现象互为因果，逐渐形成恶性循环，对城区和郊区的发展都产生了极其不利影响，造成了城市发展出现两极分化的现象。

例如，北京市中心区发展过度密集，旧城保护困难重重，城市交通难以为继，降低了城市发展的综合效益；在市中心区以外，城市发展过于缓慢，边缘集团和远郊城镇普遍规模不足、功能不全及设施落后，无法满足当地居民对人居环境的质量要求。此外，城市发展持续向心集聚还带来建设用地蔓延扩大、绿色空间日渐萎缩，以及局部地区水源供给匮乏、地质条件恶化、环境污染严重等问题，威胁到区域环境与资源的可持续发展。可以说，区域空间发展不平衡是目前北京城市发展面临的主要问题之一。

4.市一区关系不顺

由于市辖区的划分不平衡和区界的不合理，产生了中国市辖区行政区划的第四个主要问题——市与区关系不顺。这首先体现在市、区两级政府

^① 赵燕著：《高速发展条件下的城市发展模式》，国外城市规划，2001（1），第 27—33 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库