

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 12920061150604

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

市管县体制宪政改造研究

Research on The Constitutional Reform of "city governing
county" System

作者姓名: 罗鑫

指导教师姓名: 周刚志 副教授

专 业 名 称: 法律硕士

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2009 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，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产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

中华人民共和国成立以来宪法沿革与法律更替,逐步肯定将辖县权仅仅授予较大的市的行政区划宪定格局。但伴随市管县体制的全面推广,辖县权几乎被普及到所有的地级市。地方政府层级突破宪法规定的省—县—乡三级政府,演变为省—市—县—乡四级政府。市管县体制虽然在一定程度上起到了积极的作用,但因为该体制的存在和发展缺乏宪法依据,缺乏合宪性基础,给我国宪法秩序带来了负面影响。

本文将从宪法和行政组织法的角度,结合经济学和行政学的相关知识,在对市管县体制进行法律分析,综合考虑我国目前的实际情况,在宪法规定的框架范围内,提出构建中国宪政框架的新型市县关系的思路和建议。为了较为清晰的展现法治视野下的理性市县关系本质,本文分为五个部分进行阐述:

第一部分,市管县体制的宪法内涵。在这一部分中将对宪法规定的县、市类型进行分析,探讨市管县体制的宪法内涵,探讨当前市管县体制所存在的宪法争议。

第二部分,市管县体制的演变和弊端。该部分将介绍建国后我国市管县体制的发展和演变进程。介绍了计划经济体制背景下的市管县体制,在市场经济环境下对我国政治、经济、文化方面所带来的弊端。

第三部分,其他国家和地区的市县关系和市县制度。这一部分介绍了美国、德国和我国台湾地区的市县制度,总结归纳了其共同点,并与我国的市县关系进行比较。

第四部分,市县关系的重构。讨论了在当前形式下市管县体制向省管县体制回归下采取的“强权扩县”的宪法空间,为行政区划体制回归宪政提供理论基础。

第五部分,市县关系宪政规范的立法设想。在这一部分中,通过修改补充宪法中关于市县关系的规定、制定《地方基本法》、《市组织法》、《县组织法》、《行政区划法》、《行政改革程序法》等相关法律从立法层面上对我国市县关系的重构提供法律保障。

关键词: 县; 市; 较大的市

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

Since the foundation of People's Republic of China, the development of the Constitution and the changing of laws gradually made it certain that jurisdiction right over the county shall be only granted to "large cities" in the constitutional pattern of administrative divisions. However, along with the wide spread of the "city governing county" system, nearly every prefecture-level city has the right of jurisdiction over county. Local-leveled governments break the province-county-rural 3-leveled government system, and promote to develop into province-city-county-rural 4-leveled government system. Although the "city governing county" system has ever played a positive role to a certain extent, it made a negative impact on our country's constitutional order now since the existence and development of this system had no constitutional foundation and was unconstitutional.

This paper from the point of view of Administrative Organization Law and Constitution, combined with the relevant knowledge of economics and administration, makes legal analysis on the "city governing county" system. With the comprehensive consideration of the actual situation of our country, proposes suggestions on how to construct the new relationship between city and county in the constitutional framework. In order to more clearly show the nature of rational relationship between city and county under the vision of law, this paper is divided into five parts.

The first part is about the constitutional meaning of "city governing county" system. This part will analyze the types of cities and counties prescribed in Constitution, explore the constitutional meaning of "city governing county" system, and discuss the constitutional issues on "city governing county" system.

The second part is about evolution and drawbacks of "city governing county" system. This part will introduce the process of the evolution and drawbacks of "city governing county" system after the foundation of our country, and also will present the negative effect upon politician, economy and culture by "city governing county" system evolved from the context of planned economic system in the context of market economy system.

The third part is about the relationship between cities and counties and

city-county systems of other countries and regions. This part will introduce the city-county systems of America, Germany and Taiwan region, summarize their common grounds and make comparison with the city-county relationship of our country.

The fourth part is about the reconstruction of the relationship between cities and counties. This part will discuss the constitutional space under which the "city governing county" system is converted to the "province governing county" system currently, and provide theoretical basis for the return to the constitutional system of administrative divisions.

The fifth part is about the legislation envisagement of the relationship between cities and counties in the constitutional norms. In this section, by amending and adding the provisions about the relationship between cities and counties of Constitution, establishing "Local Law", "Municipal Organization Law", "County Origination Law", "Administrative Law", "Procedural law of Administrative Reform" and other relevant laws, thereby legal insurance will be provided for the reconstruction of city-county relationship from the legislative view

Key words: County; City; Large Cities;

目 录

前 言	1
研究现状	2
研究方法	2
研究意义	2
第一章 市管县体制宪法内涵	3
第一节 县、市的宪法地位	3
一、县的宪法地位	3
二、市的宪法地位	3
第二节 市管县的宪法内涵	4
第二章 市管县体制的变迁和弊端	8
第一节 市管县体制的由来和演变	8
第二节 市管县体制的弊端	9
一、增加一个政府层级，行政效率降低	10
二、市县矛盾尖锐，阻碍了县域经济发展	10
三、城市虚化现象严重	11
四、城乡合治导致城乡差距扩大，城乡关系日趋紧张	12
第三章 美国、德国和我国台湾地区的市、县与中国大陆地区	
市县关系比较	13
第一节 美国、德国和我国台湾地区市、县	13
一、美国的市、县	13
二、德国的市、县	14
三、我国台湾地区的市、县	15
第二节 其他国家和地区与中国大陆市县关系之比较	15
第四章 第四章市管县体制的宪政规范——“强县扩权”的	
宪法空间	17

第一节 市县关系的宪政回归	17
第二节 “强县扩权”政策中县、市宪法定位	18
一、“强县扩权”政策中县的的宪法地位	18
二、“强县扩权”政策中市的宪法地位	19
三、“强县扩权”政策中司法区划的拓展空间	19
第五章 市县关系宪政规范的立法设想	22
参考文献	26
致 谢	28

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Introduction	1
Research situation	1
Research methods.....	2
Research significance.....	2
Chapter 1 The constitutional meaning of “City governing county” system	3
Subchapter 1 The constitutional status of city and county	3
Section 1 The constitutional status of the county.....	3
Section 2 The constitutional status of the city.....	3
Subchapter 2 The constitutional meaning of city governing county system	4
Chapter 2 The evolution and drawbacks of city governing county system	8
Subchapter 1 The origin and evolution of city governing county system	8
Subchapter 2 The defects of city governing county system.	9
Section 1 Reducing administrative efficiency for the increase of one governmental level	10
Section 2 Second, conflicts between cities and counties hindering the development of county economy	10
Section 3 The serious virtual phenomenon of cities.....	11
Section 4 The widening gap and tense ties between urban and rural areas resulted from combined administration over urban and rural areas.....	12
Chapter 3 Comparisons of city-county relationships of the United States, Germany, Taiwan region and mainland China	13
Subchapter 1 City-county relationships of the United States, Germany and Taiwan region	13
Section 1 City-county relationship of the United States	13

Section 2	City-county relationship of Germany.....	14
Section 3	City-county relationship of Taiwan region.....	15
Subchapter 2	Comparison of city-county relationships of other countries and regions and mainland China.....	15
Chapter 4	The constitutional norms of “city governing county” system—the constitutional space of “strong county expanding its powers”.....	17
Subchapter 1	The constitutional return of city-county relationship.....	17
Subchapter 2	Constitutional positioning of cities and counties in “strong county expanding its powers” policy.....	18
Section 1	The constitutional status of county in “strong county expanding its powers” policy.....	18
Section 2	The constitutional status of city in “strong county expanding its powers” policy.....	19
Section 3	The judicial division of space in “strong county expanding its powers” policy.....	19
Chapter 5	The legislation envisagement of the constitutional norms of city—county relationship.....	22
Bibliography	26

引 言

研究现状

行政区划是一个国家将其领土按一定的原则和法律程序划分成若干不同层次的单元,并设置相应地方国家机关分层管理,以实现国家职能的宪政制度。^①具体来说就是根据国家行政管理和政治统治的需要,遵循有关的法律规定,充分考虑经济联系、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,将国家的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。行政区划涉及到国家权力的配置、资源的整合及各种利益关系的调整,关系到国家全局。为此,很多国家都在宪法或法律上予以明确规定。有的国家,如摩尔多瓦、菲律宾,还有专门的《行政区划法》、《地方政府法》等一系列法律,为行政区划提供了充分的法律依据。我国的宪法和法律法规等也对行政区划作了相应的规定,但总的来说,这些规定比较零散、数量偏少、且缺乏相应的法律责任。在当今经济一体化和城市化高速发展的大背景下,很多规定又显得有些陈旧,不符合时代的要求。按照宪法第 1 章第 30 条的规定,中华人民共和国行政区划划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。从上述的规定中,我们可以看出,我国宪法认可的行政区划层级基本上三级制,包括直辖市—县—乡镇(如,上海市—崇明县—城桥镇),省、自治区—市—区(如,福建省—福州市—鼓楼区),省、自治区—县—乡、镇(如海南省—澄迈县—金江镇);有的是四级制,在省、自治区与县之间存在地区一级,是指实行民族区域自治地区设立的自治州和较大的市,比如四川省—甘孜藏族自治州—雅江县—河口乡,河北省—邯郸市—大名县—乡、镇;有的是两级制,比如,北京市—东城区。但在伴随 20 世纪 80 年代以来“市管县”、“地改市”推广和实施,“省—县—乡”逐渐突破宪法规定的行政区划层级规定,演变为省—市—县—乡四级结构(如,湖南省—湘潭市—湘潭县—古塘桥乡,福建省—南平市—政和县

^① 熊文钊. 大国地方——中国中央和地方关系的宪政研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005. 92.

—石屯镇)，市作为省和县中间的一级地方政府在实践中正式确立下来，市管县体制也开始大行其道。对于这种突破宪法规定行政区划模式的存在，我国法学界存在两种观点：第一种观点认为市管县体制合乎宪法的规定，所有的地级市都属于宪法中的较大的市，都拥有管辖县的权力；另一观点则认为宪法文本中明确规定了只有较大的市和直辖市拥有管辖县的权力，除此之外的其他市不能管辖县，市管县作为一种不合宪的行政体制的存在和发展是对宪法的庄严性、至高无上性的挑战，给法治国家、宪政国家的建设带来了很大的阻碍。

研究方法

本文将运用系统综合的方法，综合运用宪法和行政法理论、国家学说理论、公共行政理论、区域经济理论展开跨学科的宪政理论研究：通过历史的、比较的、实证的方法对市管县体制进行宪政结构分析，探索市县法律关系，为市与县法律关系的调整和改革理出思路，提出对策，以优化政管职能，建构科学合理的，富有生机活力的市县关系，并尽可能提出一套适合中国国情的地方政府层级管理模式，在现行宪法框架下重构市县法律关系。

研究意义

中国是个幅员辽阔、人口众多、各地政治经济文化发展不平衡的多民族国家，正确处理市县之间的关系，关系到地方政府法律权限的有效划分，国家管理机制科学、高效地运行；关系到各方利益的有效协调，有限资源的充分合理使用；最后也直接关系到整个国家的宪政结构和体制安排，是国家区域结构和国家政权结构的基本问题，是国家体制改革这一系统工程中最重要的问题之一。

第一章 市管县体制宪法内涵

第一节 县、市的宪法地位

一、县的宪法地位

县制萌芽于西周，产生于春秋，发展与战国，定制于秦代。公元前 221 年秦王朝的建立为后世确立中央集权单一制国家结构形式的，同时也确立了一个以县为基础的地方体制结构格局。自此以后二千多年以县为基础的地方政府体制结构，始终没有较大的变化。清末谭嗣同说：中国“两千年之政，秦政也”。他所论虽乃就整个国家政治体制而言，但从地方政府体制结构来看，也大致如此。^①县在中国是经济活动的组织者、管理者和调节者也是国家政治行为和经济发展的聚焦点，在国家行政管理、经济发展中有着承上启下、沟通城乡、总揽全局的地位和作用。

根据现行《宪法》第 30 条前 2 款规定，我国宪法中规定的县可以分为五种。第一种是省辖县、自治县（以下简称“省辖县”）；第二种是自治区辖县、自治县；第三种直辖市辖县；第四种是较大的市辖县；第五种是自治州辖县、自治县。根据上级行政区划的行政层级，这五者可以进一步划分为两类：前面三种均隶属于省级行政区划，而后两者属于地级市所辖的区县级，可称之为市辖县。根据这两款宪法规范的结构安排来看，出现在前的省、自治区辖县是常态，直辖市和较大的市所辖县仅是对前者的补充，是作为特殊规定对省辖县规定的补充。^②

二、市的宪法地位

按照目前学术界较为普遍观点，所谓市建制是“城市行政建制”的简称，即以城市为特定管理对象来确定行政区域，设置市政府，实行城市管理制度。^③市政府，指的是国家设在市行政区划里并对该辖区一切社会公共事务负有管理职责的一级政府。由于行政区域一般与城市建成区相同，所以严格地说，市政府即有

^① 陈小京、伏宁、黄福高. 中国地方政府体制结构[M]. 北京: 中国广播电视出版社, 2001. 53.

^② 郑磊. 论“强县扩权”的宪法空间——给予宪法文本的思考[J]. 法治研究, 2007, (8): 2.

^③ 陈小京、伏宁、黄福高. 中国地方政府体制结构[M]. 北京: 中国广播电视出版社, 2001, 209-210.

一定行政建制地位的承担城市管理职责的政府，所管辖的区域仅仅包括城市区和郊区。

在我国的行政区划中，市的建制比较复杂，按照《宪法》的相关规定，我国的市可以分为两类：一类由中央直接管辖的市，即直辖市，这类市只有北京、上海、天津、重庆四个。一类是由省、自治区管辖的市。省辖市又分为两种：一种是设区的市，即宪法规定较大的市；一种是不设区的市。宪法规定设区的市可以管辖区、县。我们以市是否辖区为标准可分为设区的市和不设区的市。其中设区的市包括直辖市、较大的市和省、自治区所辖市（以下简称地级市）。从行政级别来看前者属于省一级行政区域，后两者属于地级行政区域。虽然后两者均属于同一行政级别，但从逻辑关系上看，地级市应该包括较大的市，除了较大的市一外，地级市还包括一些一般的市。

第二节 市管县体制的宪法内涵

依据宪法第 30 条规定，我国地方政府体制可以分为以下六种：一、直辖市—区两级体制；二、直辖市—县—乡三级体制；三、省、自治区—县—乡；四、省、自治区—市—区；五、省、自治区—州—县—乡四级体制；六、省、自治区—市（较大的市）—县—乡镇四级体制。^①这六种情形几乎囊括了我国地方政府体制结构的所有情形（港澳台和内蒙古部分地区除外），但是六者的规范地位却有不同。省、自治区—县、市—乡、镇的三级建制是宪定的地方体制常规形式。这一宪定结构早在第一部宪法制定之初就以确立，并为以后几部宪法所沿用。

1954 年《宪法》第 53 规定：（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区。自治州分为县、自治县、市。担任 1954《宪法》起草委员会副秘书长的田家英同志在《宪法》草案座谈会上就曾明确指出：《宪法》草案规定的行政区划是三级，即省、县、乡三级。但是有特别问题，民族自治要按照各种条件来划，这些地区的行政区划，如自治州，相当于专区，比一般多一级，市

^① 刘大生. 论我国城市在现行宪法中的地位[J]. 唯实, 2004, (11): 5.

下有区，因为以上两种特殊情况，所以就写了五种行政区划。^①1978年在第五届全国人民代表大会第一次会议上，叶剑英同志在《关于修改宪法的报告》报告中指出：在有关国家机关的问题上，还要说到的一点，就是宪法修改草案明确规定，我国的地方政权基本上实行省、县、公社的三级的体制。^②比较1954年宪法第53条前2款的、1978年《宪法》第33条前两款和现今宪法第30条前2款相关规定，1978年《宪法》用人民公社取代1954年《宪法》中乡、民族乡的建置，规定了直辖市和较大的市分为区、县；1982年《宪法》又重新规定了乡、民族乡的建置。三部宪法虽然都有修改变动之处，但并没有改变中国地方行政体制格局。我们不难看出三部宪法对于地方政府体制规定是一脉相承，都是将省—县—乡三级体制作为我国宪法规定地方政府体制的主体。在随后的行政改革和行政实践过程中形成的“市管县”并不是一个普遍意义、完整意义的行政级别，而仅仅是专门针对较大的市这一情形而设定。《宪法》第32条第2款规定：“直辖市和较大的市可以分为区、县”，这意味着较大的市有管辖县的权利。较大的市这一名词出现在1954年《宪法》第53条第2款中，该条文规定：“直辖市和较大的市分为区”。1978年《宪法》第33条做出修改，修改后的条文为：“直辖市和较大的市分为区、县”。1982年《宪法》结合当时中国即将施行的市管县体制而保留这一内容。较大的市作为有管辖县权的一类市，在市管县的宪政体制结构中是一个关键性的概念。较大的市做为法律概念出现在现今的《宪法》、《中华人民共和国各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）、《立法法》三部法律当中。我国宪法规定了较大的市拥有管辖县的权力。《地方组织法》规定：省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的权利机关可以制定地方性法规。在相关的法律文件中，较大的市这一概念的采用也总是以其批准机关为定语完整地表述为“经国务院批准的较大的市”，并通常与“省、自治区的人民政府所在地市”连用。2000年出台的《立法法》赋予了较大的市新的内涵，统一了较大的市的概念。《立法法》第64条规定：“本法所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准所在地的市”，将原本不属于较大市范围的省、自治区人民政府所在地

^① 熊文钊. 大国地方——中国中央和地方关系的宪政研究[M]. 北京：北京大学出版社，2005，34-35.

^② 王培英. 中国宪法文献通释[M]. 北京：中国民主法制出版社，2004，24-25.

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