

# 行政区域变更工作应当纳入法治的轨道

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

[摘要] 目前,我国许多地方正在进行行政区域变更工作。行政区域变更应当以“三个有机统一原则”为指导,特别是要注重依法办事,要增强行政区域变更工作的透明度,充分听取社会公众的意见,对于涉及公民权利的事项给予特别保护。为了进一步规范行政区域变更工作,应当充分发挥全国人大常委会和地方人大常委会通过行使重大事项决定权对行政区域变更工作的指导作用。此外,要真正将行政区域变更工作纳入法治轨道,应当适时制定和出台《中华人民共和国行政区划法》或者是《中华人民共和国行政区域变更法》,并草拟了《中华人民共和国行政区划法》专家建议稿,以此供学界进一步对此问题展开深入研究。

[关键词] 行政区域;行政区划;行政区域变更;三个有机统一原则;法治

[中图分类号] K 928.2 [文献标志码] A [文章编号] 1672-4917(2010)03-0076-06

为适应经济发展的要求,改变原有的行政区域划分格局,通过合并、分立、撤销、新设行政区域,最大限度地发挥行政区域划分制度在实现社会经济发展、促进民主政治建设方面的积极作用,近年来已经成为理论界和实务界的一种共识。但是,在推动行政区域变更的过程中,必须要以“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一原则”为指导来科学、合理和规范地部署行政区域变更的各项工作,特别是要注重依法来协调各个方面的关系,防止片面地“求新”,影响国家基本政治制度的稳定和社会的安定团结。

## 一、行政区域变更的总体状况

行政区域是一个国家对其主权所辖范围内的领土基于一定的政治、历史、经济和文化因素而予以划分的管理区域。行政区域从总体上决定了一个国家的治理模式,是处理中央与地方关系、上级与下级关系的具体的行政管理空间和范围。我国行政区域是基于现行宪法的相关规定确立的。现行宪法第30条规定:中华人民共和国的行政区域划分如下:(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。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。根据上述规定,我国的行政区域总体上分三个层次,即省、县(市)、乡(镇)。我国的国家政权组织形式也是依托上述行政区域的结构建立的。当然,在实际中,还存在着一些中间层次,例如,在省级行政区域与县级行政区域之间的“自治州”,还有一些法律依据不足的“地级市”等等。

我国目前尚未出台统一规定行政区域的《中华人民共和国行政区划法》,所以,基于现行宪法规定的行政区域制度,在实际中还存在诸多不合理的问题。特别是行政区域变更,没有很好地处理行政区域与国家政权组织形式之间的相互协调关系,导致行政区域变更过程中过多地关注了“区域空间”的组合和增减,忽视了依托于一定行政区域而存在的地方国家政权组织形式的平稳和合法过渡。

1982年现行宪法制定以来,在实际生活中所进行的行政区域变更具有重大社会影响的有1988年海南省的设立和1997年重庆市成为直辖市,还有

[收稿日期] 2010-07-18

[基金项目] 国家社会科学基金项目“党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一”(07&ZD031)。

[作者简介] 莫纪宏(1965—),男,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师,主要研究方向为:宪法学、行政法学、国际人权学。

一些地方,例如江苏、安徽<sup>①</sup>、浙江等省,对一些经济比较发达的县市进行了撤并乡镇的实验,出现了许多行政区域不断扩大的乡镇,一些经济比较发达的村甚至还通过不断合并周围的行政村而使本村的行政区域不断膨胀,成为名副其实的“大行政村”。例如江苏省江阴市的华西村,通过多年吸收其他行政村或自然村加盟本村,形成了区域规模远远超越自然村的“大行政村”。

2010年6月28日,国务院下发国函【2010】55号文,正式批复了北京市人民政府关于调整首都功能核心区行政区划的请示。<sup>②</sup>根据国务院55号文,同意撤销北京市东城区、崇文区,设立新的北京市东城区,以原东城区、崇文区的行政区域为东城区的行政区域;撤销北京市西城区、宣武区,设立新的北京市西城区,以原西城区、宣武区的行政区域为西城区的行政区域。据资料显示,现在全国各地的一些大中城市都有合并市辖区的设想。行政区域变更会成为今后一段时间内我国政治体制改革中的一个最耀眼的社会公众关注热点。

## 二、行政区域变更中存在的问题

在全国范围内所进行的行政区域变更,尽管都是在各级党委的统一领导下和上级国家机关的指导下进行的,从实际的效果来看,不论是省级、县级,还是乡镇一级或者是行政村这一层次,各地行政区域变更中存在的主要问题表现在以下几个方面:

第一,关于行政区域变更的重大决策往往由少数人左右,党委集体领导作用没有得到充分体现。例如,此次北京市新设东城区、西城区,虽然由中央直接决策,北京市委具体组织实施,但是,直到国务

院下发55号文,北京市国家机关和市民绝大多数并不知情,有“突然”的感觉。北京市是我国的首都,其行政区域的变更应当事先有更广泛范围的人员参加,才能认真听取各方面的意见和看法,提前了解和掌握因为行政区域变更可能带来的各种社会问题。

第二,行政区域变更没有经过事先严格的可行性论证,公开性和透明度不够。目前在全国各地试行的行政区域变更,特别是行政区域的合并,通常的理由都是因为发展地方经济的需要,缺少其他维度,如政治、文化、历史以及国防安全等方面的系统性和全局性考虑。由于对本地区经济发展格局认识的不一致,很容易造成行政区域变更的低效或无效。所以,发展本地区经济,实现地域经济的规模化、集约化的跨越式发展,必须要经过事先充分论证,听取社会各界意见,特别要听取不同的意见。

第三,忽视行政区域变更过渡期国家机关权力交接的相关程序,平稳性不够。从目前全国各地行政区域变更的情况来看,通常只关注地理区域的合并或分立,不太关注行政区域变更期间有关国家机关如何有条不紊地行使宪法和法律职权,重大问题解决方案缺少同级人大或者是上级人大的授权,简单地依靠地方党委或者是行政区域变更筹备组来开展工作,对于依法仍然具有宪法和法律职权的国家机关如何继续合法有效地开展工作关注不够<sup>③</sup>,过于频繁地更换有关国家机关的负责人,影响了有关国家机关依法有效地行使国家权力。

第四,对行政区域变更过渡期干部队伍调整缺少通盘规划,任用干部的随意性较大。由于行政区域变更导致不同行政区域原有的国家政权机关的合并,涉及许多干部的工作安置,尤其是依据选举

<sup>①</sup> 吴祚来在《行政区划改革或有利于地方发展》一文中指出:重新划分行政区域,体现的正是对社会管理体制的改革与创新,譬如像安徽这样的中部省份,无论是经济还是文化,它都可以划分出三个大区:皖南经济文化区、江淮之间经济文化区和皖北经济文化区,倘若如此,在经济发展与文化发展上,都意义深远。如果将每一个现在的行政省分为若干行政区域,然后在此之上形成经济大区,借鉴法国大区管理模式,中国大经济文化圈的版图就形成了。参见2010年3月8日《东方早报》。

<sup>②</sup> 资料来源:新华网。[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/01/c\\_12287378.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/01/c_12287378.htm)。2010年7月22日最新访问。

<sup>③</sup> 例如,2010年7月1日下午,北京市召开四城区区级领导干部会议,传达、贯彻、落实国务院关于首都功能核心区行政区划调整的批复精神,对行政区划调整工作进行动员部署。市委书记刘淇强调,要充分认识首都功能核心区行政区划调整的重大意义,认真把握此次行政区划调整的基本要求,同心协力,扎实工作,圆满完成行政区划调整工作。王安顺副书记宣读了国务院关于同意北京市调整部分行政区划的批复。市委常委、组织部长吕锡文宣布了中共北京市委关于新的东城区、西城区区委书记、副书记和常委的任命决定以及筹委会、筹备组组成人员名单。市委决定,成立新的东城区、西城区筹备工作委员会,在党委的领导下进行各项筹备工作。筹备工作委员会设人大筹备组、政府筹备组、政协筹备组。从上述报道来看,在筹备组中没有法院筹备组、检察院筹备组,很显然,对行政区域变更期间法院、检察院工作如何平稳过渡还没有给予高度重视。参见“北京核心区行政区划调整:干部总数不减、职级不变”,《北京日报》2010年7月2日。

程序产生的地方国家机关负责人,往往不再依据有关的法律程序来任免,而是采取简单的调任方法,结果导致了許多干部出现情绪波动,思想上的抵触性很大。

第五,行政区域变更过渡期对相关国家机关履职活动的法律文书的效力重视不够,对社会公众的法律权利关注不够。行政区域变更不只是地理区域的变化,更重要的是国家政权机关统治和管理形式的变化。行政区域变更既涉及国家机关相互之间的关系,也涉及国家机关与公民之间的关系。目前一些地方所进行的行政区域变更,不太重视法律的作用,仅仅依靠相关的政策文件办事,不仅妨碍了国家机关履职的连续性和权威性,也影响了国家机关与公民之间和谐的法律关系。

### 三、行政区域变更的总体趋势

随着我国经济、社会的不断发展,通过行政区域变更,进一步发挥地方在发展经济、促进社会进步方面的作用,是今后一段时间内我国行政管理体制改革的一个重要课题。从总体上来看,尽管迄今为止我国没有制定统一的行政区划法或者是行政区域变更法,但是,中央有关部门早在十几年前就开始着手起草《行政区划管理条例》<sup>①</sup>,学界也有专家提出了增设我国省级行政区域、进一步发挥区域经济优势、全面推进我国城乡一体化等等方面的建议。从实践来看,包括北京市、上海市、天津市、重庆市等直辖市在内的省级行政区域都有重新划分本地方行政区域的“发展冲动”;东南沿海发达省份合并乡镇行政区域,进一步形成区域经济规模化、集约化发展的格局的行政区域变更实践活动越来越频繁。在这种大的背景下,必须要从整体的角度,从国家立法的角度,来对目前各自为政的行政区域变更工作给予规范化的指导,特别是要以“三个有机统一原则”来统揽行政区域变更的各项工作部署,确保行政区域变更工作有序开展,保证国家机关合法有效地行使宪法和法律职权,维护公民的合法权益。

### 四、完善行政区域变更工作的几点建议

根据我国目前的共产党执政以及人民代表大会制度作为根本政治制度的基本国情,在处理行政区域变更问题时,应当高度关注“党的领导、人民当家作主与依法治国三者有机统一”原则,既要把握好政

策导向,又要充分听取社会各界意见,特别是要重视依法办事,努力保证行政区域变更工作制度化、规范化和法律化,将行政区域变更工作纳入到法治的轨道。

第一,行政区域变更工作要坚持“党的领导”原则,有关地方党委应当坚决贯彻落实中央的各项指示,保证各项工作步调一致,同时,通过迅速和有效地调整相关行政区域的党的组织机构,确保相关行政区域调整过渡期间能够使各项工作在地方党委的统一领导下有条不紊地进行。

第二,行政区域变更工作比较复杂,不仅仅涉及相关行政区域国家机关的撤销、合并和新设,而且还涉及相关行政区域国家机关与社会组织、公民之间业已形成及即将形成的法律关系,特别是许多重大事项都可能涉及国家机关、社会组织 and 公民个人之间的不同利益,不同国家机关在过渡时期的法律地位、彼此之间的关系,涉及组成地方国家权力机关的人民代表职务的履行,关系到国家机关与社会组织和公民个人之间的互动行为的法律效力等问题。其中,不同国家机关的领导干部、公务员及其他性质的国家机关工作人员如何继续有效地履行自身的法定职责,在自己的工作岗位上积极地配合地方党委做好本地方行政区域变更工作,这个问题必须认真处理好,否则,就可能影响相关行政区域的干部工作的积极性,甚至还会影响到干群关系和社区秩序的稳定。

为了保证全国各地地方行政区域变更工作进行,协调好各个方面的利益关系,维护社会稳定,必须坚持“人民当家作主”原则。

在新设的行政区域根据《选举法》等法律法规的规定,正式产生新设行政区域的人民代表大会的人民代表之前,被撤销的原行政区域的各级人大代表应当继续依据《代表法》的规定,履行自身职务,特别是应当努力地代表被撤销的行政区域的原选举单位和选区选民的意见,将行政区域变更中人民群众反映最大的问题、人民群众最关心的事项、与社会公众切身利益最相关的事情等情况,及时地向地方党委及行政区域变更筹备组反映,保证筹备组在筹备工作进行期间能够及时和准确地了解社会公众对行政区域变更的真实的想法,便于地方党委正确地做出决策,及时地解决问题。

要注意听取民主党派和无党派民主人士的意

<sup>①</sup> 民政部下属职能部门曾经起草了《行政区划管理条例》,并在多种场合征求过专家学者的意见和看法。

见,充分发挥地方政协的作用,不能阻塞和封闭民主党派和无党派民主人士的言路,要充分发挥“政治协商”机制的功能,地方党委应当主动听取政协和民主人士的意见,确保民主党派和民主人士的参政议政作用。

要在广播、电视、电台或者是各种新闻媒体上开设公民投诉和意见栏目,及时报道相关公民对本地方行政区域变更的意见和想法,一些重要的涉及到公民权利的事项应当召开公众听证会,防止一些脱离群众、仅靠少数领导“拍脑袋”决策的现象的发生。

由地方党委、人大、政府、法院、检察院等党政部门出面,定期组织相关领域专家座谈,就本地方行政区域变更所涉及到的相关政策和法律问题进行研讨,向行政区域变更筹备组提出各种解决问题的对策和建议,提高筹备组的工作效率。

第三,要始终不渝地贯彻“依法办事”原则,防止在行政区域变更过渡时期仅仅靠领导人说话、靠政策办事,忽视现有法律的权威,特别是不按照作为我国根本政治制度的人民代表大会制度的原则要求办事,影响国家机关依法办事的权威性。

从我国现行宪法的规定来看,有关行政区域变更的决定并不当然导致变更了的行政区域的国家机构的自然消失或变更,变更中的行政区域的国家机构必须严格地依据宪法和法律来行使自身的职权,特别是变更中的行政区域的地方国家权力机关,不能随意停止工作。在“一府两院”的工作中,政府的工作可以灵活一些,法院和检察院必须要严格依法履行职权,直到新的正式的法院和检察院成立为止。在法律程序上,应当通过筹备组发布公告,向社会公众正式宣告行政区域变更过渡期的起止期间,便于法院和检察院依法有效地履行职权,同时也有利于保护公民权利。

由于行政区域变更涉及到方方面面的法律关系,包括相关行政区域的国家机关如何行使法律职权,变更前和变更后的国家机关的法律行为对社会组织和公民个人的法律效力,变更中的国家机关工作人员的法律地位和法律职责等等<sup>①</sup>,所以,为了保证行政区域变更工作的顺利进行,特别是就行政区域变更中的重大事项充分听取社会公众意见,拟

由地方人大就本地方行政区域变更中的重大问题,经常性地做出决定,依据中央和地方党委的指示和政策,结合宪法和法律的规定,及时和有效地指导本地方行政区域变更过渡期间筹备组的各项工作和解决社会公众所关心的重大问题,从而保证地方人大工作的稳定性、连续性,维护作为我国根本政治制度人民代表大会制度的法律权威。

针对目前越来越多的地方适应经济社会发展的需要积极调整本地区行政区域的发展要求,为了保证行政区域变更有序进行,同时又要保证各级国家机关有效地行使宪法和法律职权,维护公民的合法权利,有必要由全国人大常委会制定一部《中华人民共和国行政区域变更法》或者是《中华人民共和国行政区划法》,以“党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一”原则为指导,对即将大规模出现的行政区域变更现象从立法层面给予总体安排,特别是通过立法来明确在行政区域变更期间相关行政区域的国家机构如何行使职权以及如何实行政权的平稳过渡。

第四,要充分发挥全国人大常委会及省级地方人大常委会在行政区域变更中对重大事项行使决定权的作用。根据我国现行宪法、地方组织法的规定,全国人大常委会、地方人大常委会有就全国范围内或本行政区域内重大事项作出决定的国家权力,这是国家权力机关最重要的法律职权之一,体现了全国人大和地方各级人大作为国家权力机关代表人民行使国家权力的法律特色。为了规范行政区域变更期间有关行政区域范围内的国家机关合法有效地履行宪法和法律职权,同时适应行政区域变更给相关国家机关履职所带来的具体问题的特点,有必要由依据宪法、地方组织法有权决定行政区域变更的全国人大常委会及省级地方人大常委会,在相关行政区域变更工作正式开始之前,发布相关决定,就行政区域变更期间有关国家机关如何继续依法行使职权、如何处理国家机关之间的关系、如何正确处理国家机关(特别是公、检、法机关)与公民之间的关系等事项,提出政策性的指导意见,供行政区域变更筹备组以及有关国家机关参考。

<sup>①</sup> 鲁宁在《行政区划改革势在必行但前路困难重重》一文中指出:行政区划所包容的核心内容是各级政府行政权包括事权、财权、资源配置权等和行政责任的界定,捡最本质的东西说,行政区划改革就是要调整或重新界定中央与地方、地方与地方以及区域内地方各层级之间的关系。从中央与地方看,重在寻求集权与放权之间的利益平衡;从地方与地方看,重在寻求全国一盘棋与地方一盘棋之间的利益平衡;从区域内地方各层级看,还是一个寻求利益的平衡问题。参见浙江在线新闻网站,2005年9月2日, www.zjol.com.cn。

附件:

## 中华人民共和国行政区划法(专家建议稿)

### 第一章 总则

第一条 为了科学、合理和有效地做好行政区划工作,保障国家机关正常行使职权和履行职责,根据宪法,制定本法。

第二条 凡是在中华人民共和国境内重新确立行政区划的活动,适用本法规定。

第三条 行政区划变更包含行政区域的撤销、合并、分立和扩展。

第四条 行政区划的变更不得损害国家主权原则,不得放弃国家领土,不得违背国家的整体利益,不得妨碍国家机关正常行使职权和履行职责。

### 第二章 行政区域结构

第五条 中华人民共和国的行政区域划分如下:

- (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。

自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。

### 第三章 行政区域划分权限

第六条 国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。

第七条 全国人民代表大会批准省、自治区和直辖市的建置。

全国人民代表大会决定特别行政区的设立及其制度。

第八条 国务院批准省、自治区、直辖市的区域划分;批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分。

第九条 省、直辖市的人民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分。

第十条 特别行政区行政区域变更的,由全国人民代表大会决定。

特别行政区利用其他行政区域土地的,由全国人民代表大会常务委员会决定。

### 第四章 行政区域变更的程序

第十一条 省、自治区和直辖市的建置方案由全国人民代表大会常务委员会负责拟定,提请全国人民代表大会批准后实施。

第十二条 自治州、县、自治县的建制方案由相关省级人民政府负责拟定,提请国务院批准实施。

第十三条 乡、民族乡、镇的建置方案由相关县级人民政府负责拟定,提请省、自治区和直辖市的人民政府批准。

第十四条 农村村民自治组织涉及集体土地的地界需要重新确立的,由县、自治县和市人民政府决定。

第十五条 行政区域变更及过渡期应当向社会公告。

### 第五章 行政区域变更阶段的国家机构设置

第十六条 行政区域变更阶段,涉及变更的行政区域的国家机构的职权由决定或批准变更的上级国家机构行使。

第十七条 行政区域变更期间自变更公告发布之日起至行政区域变更后新的行政区域的首届国家权

力机构产生之日止。

第十八条 两个行政区域合并成一个新的行政区域的,行政区域变更期间,它们共同的上级国家机构行使变更中的行政区域的国家机构所应当履行的宪法和法律职权和职责。

第十九条 一个行政区域分立为两个行政区域的,行政区域变更期间,原行政区域的国家机构应当履行宪法和法律职权和职责至两个新的行政区域的首届国家权力机构产生之日止。

第二十条 因为合并被撤销的行政区域的国家机构,至合并后的行政区域的首届国家权力机构产生之日起停止行使一切国家机构的职权和职责。

第二十一条 因行政区域分立而新设立的行政区域的国家机构自首届国家权力机构产生之日起正式履行宪法和法律职权和职责。

第二十二条 在合并或分立后仍然保留原行政区域名称的行政区域的国家机构,不得因为行政区域变更而中止履行宪法和法律职权和职责。

## 第六章 附则

第二十三条 涉及行政区域的地理辖区划分的具体事项,由国务院制定相关条例加以规定。

第二十四条 变更后的行政区域不得改变变更前已经产生法律效力的各种有效法律文件的法律效力。

第二十五条 因行政区域变更导致相应的人民代表大会代表名额或选区代表数量发生变化的,由变更后的行政区域的上一级人民代表大会常务委员会决定。

第二十六条 本法自××年×月×日起正式施行。

## The Reshuffling of Administration Areas Should be Set on a Legal Track

MO Ji-hong

(Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract:** Currently, many places in China are undertaking a reshuffle of administrative areas. Given such a fact, the reshuffling of administrative areas should be observed by, “the principle of three organic unities”. Particular importance should be attached to the precedence of law over policies when administrative areas are being reshuffled. While reshuffling administrative areas, transparency should be increased by soliciting a wide range of opinions from the public. The affairs concerning citizens’ rights should deserve special attention. To further standardize the reshuffling of administrative areas, the National People’s Congress and local people’s congresses should exercise their respective decision-making power on major issues so as to provide guidance in the process. The Law of the People’s Republic of China on the Division of Administrative Areas or The Law of PRC on the Reshuffling of Administrative Areas should be formulated and promulgated in due time so that the reshuffling of administrative areas can set off on a legal track. Also attached to this article is a draft of The Law of PRC on the Administrative Division (the proposed edition), which may serve as a catalyst for the academic community to probe into the subject.

**Key words:** administrative areas; administrative division; the reshuffling of administrative areas; the principle of three organic unities; rule of law

(责任编辑 孙俊青)