

中华人民共和国省级行政区划沿革

孙学文

行政区划,又称行政区域,是国家为实行分级管理、建立相应的国家机关而划分的地方。按1982年中华人民共和国宪法规定,行政区划分原则是:(1)全国分为省、自治区、直辖市;(2)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(3)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。

本文只介绍省级行政区划的沿革。中华人民共和国成立以后,随着经济建设的发展和民族区域自治的实行,省一级行政区域的划分有三次大的合并和调整。总的变化趋势是减少行政区划的层次和数量,扩大某些行政区划管辖的范围,将一些少数民族聚居比较集中的地区逐步建成民族自治区。

在建国初期(1952年8月以前),全国划分为6大行政区、1个自治区、1个地方政府。6大行政区共管辖29个省、8个相当于省级的行署区、13个中央或大行政区直辖市。总共有相当于省一级行政区划52个。具体行政区划是:

(一)华北区:管辖5省2市(河北、山西、平原、察哈尔、绥远等5省和北京、天津2市);

(二)东北区:管辖6省5市(辽东、辽西、吉林、松江、黑龙江、热河等6省和沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪等5市);

(三)西北区:管辖5省1市(陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆等5省和西安市);

(四)华东区:管辖8省区2市(山东、浙江、福建、台湾(待解放)4省和苏北、苏南、皖北、皖南4行署及上海、南京2市);

(五)中南区:管辖6省2市(河南、湖北、湖南、江西、广东、广西等6省和武汉、广州2市);

(六)西南区:管辖7省区1市(贵州、云南、西康3省和川东、川西、川南、川北4行署及重庆市);

1个民族自治区:内蒙古自治区(1947年5月1日成立);

1个地方政府:西藏地方政府(1951年5月23日和平解放,但未进行民主改革)。

当时,6大行政区称为军政委员会(只有东北区为人民政府),是比省、行署、市高一级的行政区机构,又是中央人民政府的代表机关。

第一次省级行政区划变动在1952年8月至1953年9月。主要有:(1)将8个行署合并为3个省;(2)将大行政区的军政委员会一律改为行政委员会;(3)撤销2个小省并入邻近省;(4)将1个市降为省辖市,2个市提升为中央或大行政区的直辖市。具体措施是:

1952年8月7日,中央人民政府第17次会议,通过了《关于调整地方人民政府机构的决议》,决定成立安徽、四川两省,相应撤销皖北、皖南和川东、川西、川南、川北6个行政公署。

1952年11月15日,中央人民政府第19次会议,通过了《关于改变大行政区人民政府(军政委员会)机构与任务的决定》、《关于调整省、区建制的决议》。前者决定将大行政区的军政委员会一律改为行政委员会,不再作为一级政权,而只代表中央人民政府,对辖区内省市起领导与监督作用;其主要负责人由政务院提请中央人民政府任免。后者决定建立江苏省,撤销苏南、苏北2个行政公署;撤销平原省,并入山东、河南省;撤销察哈尔省,并入山西、河北省。

1952年12月7日,政务院决定改南京市为江苏省直辖市。1953年9月29日,政务院决定将哈尔滨市、长春市改划为中央直辖市。

经过两年的调整和合并,相当于省级行政区划,由原来的52个减为46个。其中省建制的有30个,中央或大行政区直辖市有14个,民族自治区1个,地方政府1个。即:

省(30个):河北、山西、绥远、辽东、辽西、吉林、松江、黑龙江、热河、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、山东、浙江、福建、台湾、江苏、安徽、河南、湖北、湖南、江西、广东、广西、贵州、云南、西康、四川;

市(14个):北京、天津、西安、沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪、哈尔滨、长春、上海、武汉、广州、重庆;

自治区(1个):内蒙古自治区;

地方政府(1个):西藏。

第二次省级行政区划变动在1954年。主要有:(1)撤销6大行政区机构;(2)将一些小省或合并或撤销;(3)将原14个市除保留特大城市为中央直辖市外,其他市或改为省辖市或并入省建制。具体措施是:

1954年4月27日,中共中央政治局扩大会议决定撤销6大行政区一级党政机构。6月19日,中央人民政府第32次会议,通过了《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》和《关于批准将绥远省划归内蒙古自治区并撤销绥远省建制的决定》。上述决定,主要内容有:(1)撤销6个大区行政机构,将各省市区直接由中央人民政府领导;(2)将辽东、辽西两省合并改为辽宁省;(3)撤销松江省建制,与黑龙江省合并为黑龙江省;(4)撤销宁夏省建制,与甘肃省合并为甘肃省;(5)撤销绥远省划归内蒙古自治区;(6)在14个市中,除北京、天津、上海3市为中央直辖市外,将其余11个市全部改为省辖市。其中沈

阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪 5 市并入辽宁省建制；长春市并入吉林省建制；武汉市并入湖北省建制；广州市并入广东省建制；西安市并入陕西省建制；重庆市并入四川省建制。

经过这次变动，相当于省一级的行政区划，由原 46 个减为 31 个。其中省建制 26 个，中央直辖市 3 个，自治区 1 个，地方政府 1 个。分别是：

省(26 个)：河北、山西、陕西、甘肃、青海、新疆、辽宁、吉林、黑龙江、热河、山东、浙江、福建、台湾、江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广东、广西、贵州、云南、西康、四川；

市(3 个)：北京、天津、上海；

自治区(1 个)：内蒙古自治区；

地方政府(1 个)：西藏。

第三次省级行政区划变动，时间为 1955 年至 1965 年。变动的主要内容：一是将一些少数民族聚居区改为民族自治区；二是继续撤并一些小省的建制。具体措施有：

1955 年 3 月 9 日，国务院第 7 次会议决定成立西藏自治区筹委会。

1955 年 7 月 30 日，全国人大一届二次会议，通过了国务院提议的《关于撤销热河、西康两省的决议》，决定撤销热河省建制，划归河北、辽宁、内蒙古自治区；撤销西康省建制并入四川省。

1955 年 9 月 13 日，全国人大一届常委会 21 次会议决议，同意国务院提议的改新疆省为新疆维吾尔自治区。同年 10 月 1 日新疆维吾尔自治区正式成立。

1956 年 4 月 22 日，西藏自治区筹委会成立。

1957 年 6 月 7 日，国务院第 51 次会议讨论通过，提议建立宁夏回族自治区和广西壮族自治区，并报人大审议。7 月 15 日，全国人大一届四次会议通过关于成立广西壮族自治区、宁夏回族自治区的决议。1958 年 3 月 5 日，广西壮族自治区正式成立。1958 年 10 月 25 日，宁夏回族自治区正式成立。

1965 年 8 月 25 日，三届人大常委会第 15 次会议通过决议，批准国务院的议案，成立西藏自治区。9 月 9 日，西藏自治区正式成立。

至此，中国大陆设有 3 个直辖市(北京、天津、上海)、5 个民族自治区(新疆、西藏、内蒙古、广西、宁夏)、21 个省的行政区划(黑龙江、吉林、辽宁、河北、山东、江苏、安徽、浙江、福建、江西、广东、云南、贵州、四川、青海、甘肃、陕西、湖南、湖北、河南、山西)，加上台湾省共计 22 个省。将全国划分为 30 个行政区划的建制，一直延续到改革开放年代。

1987 年 9 月 5 日，六届人大常委会第 22 次会议决定将国务院提请审议的关于设立海南省的议案，提请七届人大一次会议审议批准，并授权国务院成立海南省筹备组。1988 年 4 月 13 日七届人大一次会议通过了《关于设立海南省的决定》和《关于建立海南经济特区的决议》。决议将原属广东省的海南行政区和西沙、南沙、中沙群岛的岛礁及其海域划归海南省管辖。4 月 26 日，海南省委省政府正式挂牌。这样，中华人民共和国又多了一个省，包括台湾省在内，有 23 个省、5 个自治区、3 个中央直辖市，共计 31 个行政区划。它们的简称是：

省(23个):冀、晋、辽、吉、黑、苏、浙、皖、闽、赣、鲁、豫、鄂、湘、粤、琼、蜀、黔、滇、陕、甘、青、台;

市(3个):京、津、沪;

区(5个):内蒙古、桂、藏、宁、新。

据1992年底统计,在大陆30个省级行政区划内,设有地级行政单位339个(其中有:30个自治州、110个地区、8个盟、191个地级市),设有县级行政单位2833个(其中有:323个县级市、1668个县、121个自治县、51个旗、3个自治旗、3个特区^①1个工农区、1个林区 and 市辖区662个^②。到1994年,拥有地级单位333个,拥有县级单位2845个(其中市辖区697个)。在农村,设乡镇政府48075个,设村民委员会802051个^③。

附:

全国行政区划一览表(1994年)

省级单位名称	简称	地级单位数(个)	其中地级市	县级单位数(个)	其中县级市	市辖区数(个)	面积(万平方公里)	1993年底总人口(万人)
全国总计	中国	333	206	2148	413	697	960.0	118517
北京市	京	0	0	8	0	10	1.68	1112
天津市	津	0	0	5	0	13	1.1	928
河北省	冀	11	10	139	23	34	19.0	6334
山西省	晋	11	6	100	14	18	15.0	3012
内蒙古自治区	内蒙古	12	4	84	15	16	110.0	2232
辽宁省	辽	14	14	44	15	56	15.0	4042
吉林省	吉	9	8	40	18	19	18.0	2555
黑龙江省	黑	14	11	68	18	64	46.0	3640
上海市	沪	0	0	6	0	14	0.58	1349
江苏省	苏	11	11	64	28	42	10.0	6967
浙江省	浙	11	10	64	23	23	10.0	4266
安徽省	皖	16	10	68	10	35	13.0	5897
福建省	闽	9	7	63	15	18	12.0	3150
江西省	赣	11	6	84	13	15	16.0	3966

① 这里的“特区”,不是指经济特区,而是指贵州省的盘县,六枝和万山特区。

② 以上数据引自《行政区划简册1993》,民政部编,中国地图出版社1993年版。

③ 以上数据引自《中国统计摘要1995》,中国统计出版社1995年版。

全国行政区划一览表(1994年)

省级单位名称	简称	地级单位数 (个)	其中地级市	县级单位数 (个)	其中县级市	市辖区数 (个)	面积 (万平方公里)	1993年底总人口 (万人)
山东省	鲁	17	14	95	32	44	15.0	8642
河南省	豫	17	13	116	23	41	16.0	8949
湖北省	鄂	12	9	69	24	32	18.0	5653
湖南省	湘	14	10	92	19	30	21.0	6311
广东省	粤	21	21	78	30	42	18.0	6607
广西壮族自治区	桂	14	7	81	9	26	23.0	4438
海南省	琼	2	2	17	4	3	3.4	701
四川省	蜀	23	13	174	22	45	56.0	11104
贵州省	黔	9	2	80	9	6	17.0	3409
云南省	滇	17	2	123	13	4	38.0	3885
西藏自治区	藏	7	1	77	1	1	120.0	232
陕西省	陕	10	5	92	8	15	19.0	3443
甘肃省	甘	14	5	75	8	10	39.0	2345
青海省	青	8	1	39	2	4	72.0	467
宁夏回族自治区	宁	4	2	18	2	6	6.6	495
新疆维吾尔自治区	新	15	2	85	15	11	160.0	1605
台湾省	台						3.6	(2075) ^①

资料来源:

1. 中国统计局编:《中国统计摘要 1995》,中国统计出版社 1995 年版。
2. 《中国统计年鉴 1994》,中国统计出版社 1994 年版。
3. 面积数字引自《中华人民共和国行政区划简册 1993》,中国地图出版社 1993 年 4 月版。
4. 台湾省数字引自《中国统计年鉴 1994》第 693—694 页。

〔作者孙学文,1941年生,当代中国研究所研究员。〕

① 为 1992 年底数字。