

【城市经济研究】

# 适应城镇化未来发展需要的行政区划调整研究\*

李晓琳

**摘要:**行政区划调整在不同的时代背景下具有不同的特征,但无论是20世纪90年代的“县改市”热潮,还是近年来重新进入大众视野的特大镇改市,其实质都是在城镇化发展的不同阶段背景下,对资源配置格局再调整的需求体现。长期来看,行政区划调整要充分考虑区域资源优化配置,形成高效率的组织体系。但也要看到,中国所特有的行政区经济模式在短期内难以改变,一定时期内行政等级仍将是不同行政单元间资源配置的重要依据。短期内,要抓紧解决一批矛盾集中的行政区划调整问题,解决当前行政区划与承载人口不匹配的突出矛盾。

**关键词:**城镇化;行政区划调整;因地制宜

中图分类号:F061.6 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2021)02-0116-09 收稿日期:2020-12-21

\*基金项目:2020年国家高端智库选题“适应未来发展需要的城市化发展战略研究”(A2020051010)。

**作者简介:**李晓琳,女,国家发展和改革委员会宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副研究员(北京100038)。

行政区划包括建制类型、建制层级和区划范围。在中国,行政区划设置代表了中央政府对于不同行政区划主体的确权和赋能,直接影响了不同行政单元的资源获取能力和发展话语权。在城镇化快速推进的过程中,中国行政区经济模式与人口流动、要素流动需求之间的矛盾已经凸显。通过优化行政区划调整,构建与城镇化未来发展需要相匹配的城镇体系,是值得深入思考和研究的重要命题。

## 一、城镇化未来发展对行政区划设置的新要求

行政区划作为地方行政体制的基础,必然会受到城镇化进程的影响;同时,科学合理的行政区划设置也是城镇化战略有序推进的重要保障。从现阶段到2035年,中国城镇化将依然处于快速推进阶段,大量农业转移人口进入深度市民化阶段,区域协调发展要求进一步提高,一系列新变化都对中国

行政区划设置提出了新要求。

### 1.需要开拓更多低成本、高活力城市载体

人口和各类经济活动向城市集中、集聚的进程将持续推进。2019年,中国大陆地区常住人口城镇化率为60.60%,仍处于城镇化快速推进的阶段。<sup>①</sup>根据国土开发与地区经济研究所课题组测算,2020—2035年,中国城镇人口将累计增加近2亿人。当前,中国各类高等级城市和中心城市发展成本快速上升,房价高企、资源环境限制加大、居民幸福感低、“大城市病”等问题已经出现并日益加剧。从空间上寻找新的载体来承载新增农业转移人口,承担产业和功能疏解作用,降低转移人口的就业成本、落户成本和土地成本,是摆在中国未来城镇化道路上的重要命题。

### 2.需要更加重视匹配人的需求

习近平总书记要求未来“要更好推进以人为核心的城镇化,使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间”。进入全面建设社会

主义现代化的新阶段,以人为本是城镇化的主题,与过去“以产为本”将有很大的不同。行政区划作为上层建筑必须依据城镇化引发的各要素空间重组变化而做出相应调整(熊竞,2013),要转变“以产为中心”的单一导向,将人的需求纳入考量标准。

### 3.需要打破行政区划对要素流动形成的壁垒

从世界城市发展历程看,随着城镇化的快速推进,城镇之间的相互影响越来越密切。中国的城镇化发展已经开始从个别城市“单打独斗”进入区域一体化新阶段。破除地区之间的行政壁垒,推动形成区域和全国统一大市场,实现不同区域和城市之间要素的自由流动和有效配置,是符合中国高质量城镇化需求的必然趋势。未来,需要加快打破行政区划经济模式下产生的区域市场壁垒,为发挥市场配置资源的决定性作用、促进各类生产要素自由流动、提高资源配置效率创造条件。

### 4.需要重视中西部地区调整

从区域来看,东部地区<sup>②</sup>的城镇化率已经远远超过60%,大量城市和地区的城镇化率达到80%以上,但是中西部地区,大量城市和地区的城镇化率在60%以下。2019年,中部地区6省(区、市)中除湖北外,其余地区的城镇化率均低于全国平均水平;西部地区12个省(区、市)中,除重庆和内蒙古外,其余地区的城镇化率均低于全国平均水平,西藏、甘肃、云南和贵州4个省(区、市)的城镇化率低于50%。但是差距也是潜力,未来一段时期,中西部地区是中国城镇化加速的主要区域。这就需要通过优化行政区划调整,加快推进中西部地区城镇化进程,提高中西部地区吸纳新增城镇人口的比重,推动中西部地区农业转移人口就近城镇化,缩小中西部地区与东部地区之间的发展差距。

## 二、中国行政区划调整实践及特征

中国行政区划是在长期历史发展进程中形成的,决定了一个地区的社会政治属性,行政区划调整往往会对地方经济发展和城镇化进程产生极其深刻的影响(史育龙,2014)。伴随着经济社会的不断发展,中国行政区划调整和设置形成了具有中国独特特色的模式和特征。

### 1.中国行政区划调整的四种主要形式

改革开放以来,中国行政区划调整主要可以分

为市制设置调整、市辖区行政区划调整、县以下行政区划调整以及多种手段变相的区划范围调整。其中,县以下行政区划调整相对简单和频繁,而涉及市一级行政区划调整的政策则不断出现变化。整体来看,1997年,撤县设市叫停之后,市辖区行政区划调整成为市一级建制调整的主要形式。

第一,市级建制设置调整。市级建制调整的主要方式包括县改市、撤地设市、撤镇设市、撤市合并。1980—1997年,以县改市和撤地设市模式为主,中国市级建制数量由1980年的223个迅速增加到1996年的666个。这一阶段“撤县设市”随意性较强,导致“城市”概念泛化,在数据统计、社会认识、行政管理、公共服务供给等方面产生一定的混乱。鉴于此,1997年国家基本冻结了撤县设市的审批。直到2013年年底,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“完善设市标准,严格审批程序,对具备行政区划调整条件的县可有序改市”,国家才在官方层面明确提出再次启动撤县设市。撤镇设市是“切块设市”的一种,近年来实践案例较少,2019年8月,浙江苍南县龙港镇实现“撤镇设市”,引发社会各界广泛关注,再次激起了一轮关于撤镇设市的讨论。龙港镇是中国东部地区一批特大型镇在城镇化过程中受限于行政级别,难以满足人口承载需求的缩影。此外,近年来,也有个别省份选择以撤市合并的方式做大做强省会城市或区域性大城市。如2019年年初,济南合并莱芜,当年,济南的GDP就稳超9000亿元,人口数量也大幅增加,提前迈入特大城市行列。第二,撤县(市)设区。近年来,全国范围,特别是东部地区的市辖区设置已进入深度调整阶段,在增设市辖区的同时也伴随着市辖区的重组。1997年国家叫停撤县设市后,地域型行政区划转变为城市型行政区划的主要路径只剩下撤县(市)设区。1979—2003年,伴随着市管县体制的推广,地级市数量快速增长,市辖区数量也随之增加了437个。2004—2012年,由于撤县(市)设区的审批被收紧,再加上部分城市对市辖区的合并重组以及地改市进程基本结束,市辖区数量仅增加了15个。2013年以来,随着城市的快速发展,“撤县(市)设区”成为城市拓展发展空间、提高人口和经济规模的重要手段,市辖区数量开始了新一轮快速增长。市辖区数量从2013年年底的872个增长到2019年年底的965个,6年间增加了

93个。“撤县(市)设区”一定程度上有利于整合发展资源,降低沟通矛盾,为大城市发展创造条件。但由于设区标准不明确,在设区过程中存在一定的随意性,部分城市撤县(市)设区能否实现预期目的,有待观察。第三,市辖区合并。市辖区合并主要发生在城市的连续建成区范围内。从政策目标来看,市辖区合并重组主要是希望做大做强市辖区,从而完善城市功能分区和规划布局,推动城市发展。如,2010年北京将东城区、西城区分别与崇文区、宣武区合并,设立新的东城区和西城区;上海于2000年和2011年先后将南市区和卢湾区并入黄浦区。一些市辖区的合并有利于资源重组,但更多的合并主要是在空间规模上做简单的加法。这种以做大市辖区空间规模为导向的市辖区调整模式,科学性待考。第四,多种变相调整模式。由于行政区划调整面临的阻力较大,特别是涉及市一级的行政区划调整是一项系统性工程,调整的层级越高,利益博弈越大,成本代价越高。但在现实发展过程中,一些城市又面临着发展空间、产业融合、城市拓展等迫切需求。因此,多种变相调整模式在实践中产生,这些模式跳过了行政区划的直接调整,造成了发展空间的实质性变化。如,以成都代管简阳为代表的“代管模式”,以深汕特别合作区为代表的“飞地模式”,以“长三角生态绿色一体化发展示范区”为代表的“区域一体化模式”等。

## 2. 中国行政区划调整的本质

1994年分税制改革以后,各级地方政府的经济主体地位不断强化。行政区划成了地方政府能够向上争取、横向联系整合的资源池,从4个方面直接影响着一个地区的经济发展空间,并由此逐步形成了中国的行政区经济特征。

第一,影响地方政府经济社会管理权限。20世纪80年代,市领导县体制全面推行之后,形成了现阶段以“省—市—县—乡”四级制为主的地方行政层级。按照行政分级原则,不同层级建制政府拥有不同的经济社会管理权限。进一步细分,即使同为地以上城市建制,直辖市、副省级城市、地级市享受的管理权限又有较大差异,直辖市享有省级经济社会管理权限,副省级城市在计划单列市基础上被赋予省级经济管理权限,明显高于一般地级市的管理权限。第二,影响政治资源获取能级。行政层级直接影响了能够向上级争取支持的话语权,高层级的

行政主体往往容易获得更多的政治资源优势,例如行政审批权、法律法规制定权、先行试点权、上级政府的支持等。差异化的区域政策使一部分地区获得了发展优势。受此影响,越来越多的地方政府希望通过提高建制层级获得更多的政治资源。第三,直接影响财税资源获取。财税资源分布表现出明显的向上集中的特征。在中国分税制财税体系下,财税分配的主要依据就是建制层级。以增值税为例,在中央和地方共享的增值税中有75%归中央,其余25%由各省确定省内各层级的分享比例。在分税制格局下,城市政府(直辖市政府除外)财政收入的很大一部分要依赖中央和省级的转移支付以及各类建设项目补助资金,这部分资金同样按照自上而下的路径实现,这就意味着层级越低的政府就会受到越多层级的“削减”。行政层级越高,也就能够掌控更大规模的资金。以苏州为例,苏州50%的财政都来自下辖镇,镇一级政府90%的财政所需上交给县级市政府和地级市政府。第四,直接影响土地指标分配。土地资源是地方发展的核心资源之一,具有自上而下分配的典型特征。由国土资源部向各省分配,再由各省级部门分配到各市。大部分土地指标优先分配在省会城市和重点地级城市,省会城市占比约30%以上,镇一级政府基本没有土地话语权。

总起来看,行政区划不仅是一个简单的空间关系,而是一种权力关系。在行政区经济下,大量的资源要素是按照行政等级分配,并逐级分流。等级越高的城市,获取资源的机会越多。这种权力由于行政层级的差异而形成了明显的势差,也构成了各地行政区划调整的直接动因,行政区划调整的本质是不同行政区划间资源配置的调整。

## 3. 中国行政区划调整的效果

整体来看,中国行政区划调整的实践受政策导向的影响非常大。这些调整一定程度上符合中国城镇化进程的需要,起到了积极的推进作用,但伴随着城镇化进程的深入推进,也暴露出了一些矛盾。改革开放40多年来,经济发达的东部地区行政区划调整频繁,对中国城镇化进程起到了一定的促进作用。整体来看,中国城镇型行政区的分布与“胡焕庸线”高度吻合,县级市和市辖区大多分布于“胡焕庸线”的东南侧(朱建华等,2015)。城市与农村的社会经济结构大不相同,需要不同的管理体

制,城镇化发展必然对行政区划建制的城乡结构、数量和规模等提出新的要求。近年来,中国行政区划调整已经从新中国成立之初的调整城市数量,转向微观优化城市空间结构和格局。通过行政区划调整拓展城市发展空间、优化空间布局,实现中心城市发展空间的延伸,在一定程度上表现出适应城镇化高质量发展需要的特征。

现阶段,中国行政区划调整在政策目标上具有强烈的发展主义导向,大部分是上级城市希望通过行政区划调整集聚、优化资源配置,扩展和整合城市空间结构,提升城市的竞争力。随着行政区划调整制度红利的不断释放,矛盾积累也越来越多。城市管理粗放、中小城市活力不足等负面影响开始显现,上级城市发展主义导向强烈与下级城市发展活力之间的矛盾日益突出,如果继续通过行政手段粗放式地推动行政区划调整,必然会加剧矛盾冲突。

### 三、国际实践对中国行政区划调整的启示

从世界范围来看,行政区划调整的方式标准与一国的历史、文化、政治体制特征等多种因素密切相关,并没有统一的准则。但在城镇化推进过程中,仍有一些共性的规律和趋势值得关注与思考。

1. 行政区划调整是城镇化快速推进时期的必然选择

从世界范围来看,在城镇化高速发展阶段,主要发达国家都进行了较为频繁的行政区划调整。日本在20世纪50年代进入城镇化快速发展阶段后,3年内增设了213个市;韩国在20世纪60年代进入城镇化快速发展阶段后,将140个县设置为一级正式基本区划单位;英国从20世纪60年代以来,地方政府发生了4次重组,许多地方政府特别是大都市区地方政府被合并(王开泳,陈田,2011)。未来一段时期,中国进入高质量推进城镇化阶段,如何通过更加科学的行政区划设置,提升行政区划与人口集聚趋势匹配程度,是需要再次审视的重要命题。应在正视行政区划调整的问题下,通过充分科学论证,积极稳妥地推动行政区划调整工作。

2. 城市设置标准普遍较低

总体来看,发达国家的城市设置标准普遍较低,一般人口规模达到几千人的城市就可以申请设立城市。欧美等国家通常将城市作为一种统计上

的概念,只要达到了某些客观标准,例如人口密度、昼夜人口比、生产总值等,无须经过特别批准就可以称之为“城市”。由于城市设置标准较低,因此欧美等国的城镇数量要远多于中国。如,美国有2万多个小城镇,法国、德国等都有数千个城镇。美国作为市的行政主体有19000多个,但人口规模超过3万人的只有1100余个。在中国,大量镇区人口规模已经远远超过国外中大城市人口规模。

3. 促进区域整体发展

第二次世界大战后,西方发达国家的城镇化进程普遍迈入大都市区化阶段,城市区域的空间形态与规模都发生了变化,以功能区域为导向的大都市区范围超越了核心城市的行政区域,这种形式在解决跨区域环境污染、公共交通、土地利用等方面发挥了重要作用。“城市政府+大都市区政府(或城市联合政府)”的双层管理体制被公认为大都市区政府体系的典范。例如,美国多中心体制的大都市区几乎遍及全国,已经超过600个(王开泳,陈田,2011)。大都市区的实践反映了区域合作的一种趋势,即通过城市合作打破行政壁垒,扩大人口承载空间。当前,中国推进都市圈建设,实际上就是以非行政区划调整的强制性手段打破行政区划壁垒,提高区域整体发展水平。

4. 着力构建扁平化行政管理体系

在大部分发达国家,不同城镇建制往往代表的仅仅是服务人口规模的差异,并保持相对平等和独立。人口规模不同,所需要的公共服务也会有所差异,城镇政府所担负的城市职责也相应不同。在美国的官方统计中,城市政区包括市、市镇和村镇,面积、人口各异,形式不同,但都隶属于州,行政级别相同;加拿大2100多个城市行政区,都是独立的地方自治单位。未来,中国行政区划调整需要为进一步理顺不同级别城镇间关系,积极构建更为扁平化的行政管理体系,特别是要加快构建突破公共资源配置的行政级别体系,更加突出人本导向,为各层级城镇提供平等的发展机会和广阔的发展空间。

### 四、中国行政区划调整存在的主要问题

相较于当前中国城镇化深入推进的要求,中国行政区划调整的制度设计及相关配套制度设计和调整相对滞后,城市载体数量、质量和区域分布等

方面的问题逐渐暴露,不仅无法满足大量农业人口转移的需求,还造成城镇发展的低效。

### 1.城市型载体不足

近年来,市以下行政单元转化为市级建制的渠道十分有限,相较于中国城镇人口转移的趋势需求,市制设置改革总体滞后,城市型载体数量总体不足,一些经济强县和特大镇设市的需求已经十分强烈。

第一,城市数量滞后于城镇化的需求。中国人口城镇化的进程不断加快,城镇化的速度远远超出了设市审批的速度。1997年国家叫停“撤县设市”后,市的行政建制设置紧缩,设市成本高、难度大、渠道狭窄。1998年,中国城市建制共有664个,城镇人口约为3.8亿人;截至2019年年底,中国8.5亿多城镇人口,城市建制共690个。22年间,城镇人口增加了4.7亿人,城市建制仅增加12个。如图1所示,2018年,市辖区人口规模介于200万—400万人口的全国地级及以上城市数量为42个,比2005年增加17个;介于100万—200万人口的城市数量为99个,比2005年增加24个。未来,容纳庞大的新增城镇化人口,决定了未来中国需要增加城市数量、合理拓展城市空间。

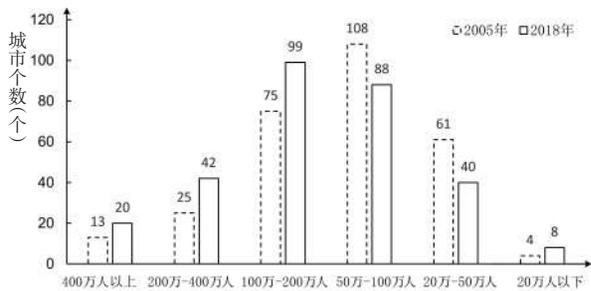


图1 按市辖区年末总人口规模的中国地级及以上城市个数  
数据来源:《中国统计年鉴(2006年)》《中国统计年鉴(2019年)》。

第二,经济强县和特大镇发展受到严重挤压。经济强县和特大镇经济发展程度超越了与其相匹配的行政权力,遇到人权、事权、地权、财权等各项权限的天花板,限制了这些载体在城镇化进程中作用的发挥。无论是镇改市的努力突破、还是扩权强镇的改革实践,集中体现了中国特大镇受限于不合理的政区设置,导致地方经济社会发展受阻、政府管理服务资源不足等问题。在长三角、珠三角一带,很多镇集聚的经济和人口规模已经达到中等城

市标准,常住人口规模已经远高于户籍人口,但由于收到乡级行政区划层级的限制,特大镇处于行政等级的最基层,更多是为上级城市“输血”,其机构设置、人员编制、权力职能都只能按照乡级行政区划的标准建制,“小马拉大车”“人大衣服小”的窘况严重制约了当地经济发展和居民公共服务的获取,这些经济强县和特大镇突破行政区经济发展限制需求迫切。

### 2.市辖区过度扩张趋势显现

近年来,市辖区调整由于门槛较低,成为城市扩张的主要手段。“求大”成为城市调整市辖区的主要诉求,部分市辖区过度扩张,不顾实际的发展冲动强烈。

第一,部分调整超出最优规模。为了取得短期内的迅速扩张,市级政府对城区扩张的冲动十分强烈。1996年以来,中国城市建设规模不断扩大。如图2所示,1996年平均每个城市的建设用地为28.5平方千米,2018年则增加到83.32平方千米。空间规模对城市发展的影响并不是简单的正相关关系,而是呈现出复杂化态势,大致类似于“N”型。城市空间规模的不断扩大容易诱发交通通勤成本过高、社会问题增多、生产生活成本上升等一系列“城市病”,导致集聚经济在城市的空间规模达到一定程度后出现边际效应递减。

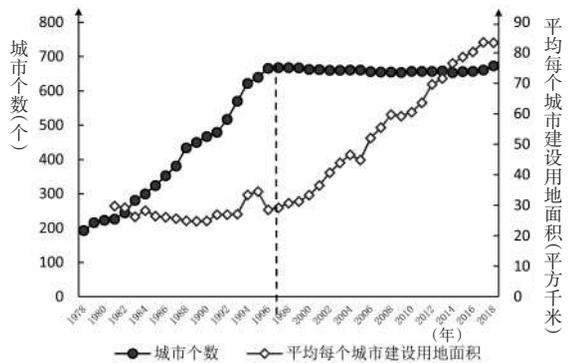


图2 中国城市总量和平均每个城市建设用地规模变化  
数据来源:《2019年城乡建设统计年鉴》。

第二,部分调整导致“假性城镇化”。除了在县域经济发达、城镇化水平较高的东部地区,很多新设市辖区无论是产业结构、基础设施建设,还是政府管理形式,都具有浓厚的县域色彩,与市辖区的建制性质名不副实。特别是那些新设置于中西部地区小城市、远离中心城区的市辖区,由于地理位置偏僻、人口集聚不足,市政基础设施水平与中心

城区存在很大差距,甚至一些市辖区还有相当面积的农村地区,城乡二元结构十分显著。

第三,撤县设区无法满足较大县的发展需求。近年来,大量地级市通过撤县设区扩大城区面积、提升城市发展体量。特别是在一些省份推动省直管县的情况下,地级市不愿失去对所属县的资源统筹,盲目推动撤县设区。如图3所示,1998—2018年,中国县级市数量从437个减少到371个,地级市数量从222个增长到302个;县及其他同级行政区数量从1689个减少到1518个,减少了171个。撤县设区的优势主要集中在大城市周围的县,距离大城市较远、所在地级市经济相对落后或自身经济较为发达的县并不支持撤县设区。县尤其是省直管县,相较于市辖区,在财政保留、项目审批、经济管理等方面拥有更大的权力,一旦被划入地级市,自主权就大打折扣。如,广东顺德、南海县设区以后,发展速度远落后于长三角的昆山、江阴;浙江长兴县改区一提出,就引起了长兴县各界的广泛反对,最终也不得不暂停。在县域经济发达地区,简单的区划兼并手段可能会导致县域经济活力丧失,也就从根本上违背了城市扩张的初衷。

### 3. 西部地区城市体系难以适应高质量的城镇化进程

当前,西部地区城市体系已经呈现出与东部地区不同的特征。由于行政区划调整标准“一刀切”,西部地区城市体系难以承载高质量的城镇化进程。

第一,具有辐射带动能力的大中型城市数量相对不足。2018年年底,城市市辖区年末总人口规模超过400万人以上的超大城市,西部地区有3个,中部地区有1个,东部地区有12个;200万—400万人的特大城市,西部地区有8个,中部地区有11个,东部地区有23个。按照省级行政单位个数进行均值计算,这两类城市的中西部地区与东部地区的差距更加明显。如表1所示,400万人以上的超大城市,西部地区平均为0.25个,中部地区平均为0.17个,

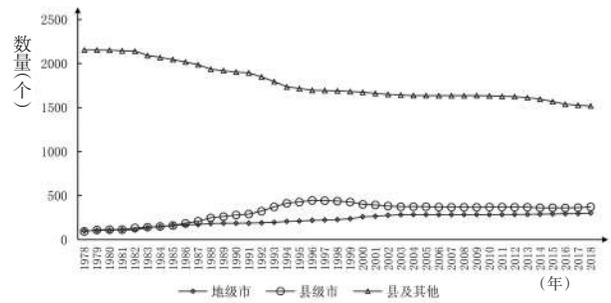


图3 中国地级市和县数量的变化

数据来源:《中国城市建设统计年鉴》(2019年)。

东部地区平均为1.2个;200万—400万人的特大城市,西部地区平均为2.3个,中部地区平均为0.67个,东部地区平均为1.83个。

第二,中小城市发展缓慢、人口集聚能力差。中国西部地区面积占全国土地面积的72%,人口仅占全国总人口的27%,除了成渝地区和陕西关中地区人口相对集中外,其他地区人口居住高度分散。2019年,西部地区建制县与县级市的比为5.5:1;中部地区为3.9:1,东部地区为2.2:1。从一定程度上反映出西部地区中小城市载体偏少。

### 4. 配套制度建设滞后

在行政区划调整过程中,标准的制定和制度体系的完善是基础性保障。从实践来看,中国行政区划如何调整和调整后如何建立配套的制度体系等都需要进一步完善。

第一,调整标准急需优化。当前中国对行政区划的管理多依赖于政策和行政手段,以中央政府和省级政府的审批为主,缺乏依法管理的依据,稳定性和可预期性差,导致行政区划调整的随意性较大。现有标准过于滞后,动态调整机制缺位,难以适应城镇化未来发展的新要求。第二,调整后配套改革不到位。现有政策过于强调准入门槛和现实需要,而没有就改革所应具备的配套措施做相应的规定和要求。例如,国家对设市后的政府机构改革和职能转变只是给出了原则性的指导,而并没有制定专门的方案和细则。这就导致县级市和镇级市

表1 按城市市辖区年末总人口规模中国东中西部地级及以上不同规模城市分布情况 (单位:个)

地区	400万人以上		200万—400万人		100万—200万人		50万—100万人		20万—50万人		20万人以下	
	总数	省均	总数	省均	总数	省均	总数	省均	总数	省均	总数	省均
东部地区	12	1.2	23	2.3	30	3	19	1.9	3	0.3	1	0.1
西部地区	3	0.25	8	0.67	31	2.58	22	1.83	25	2.08	6	0.5
中部地区	1	0.17	11	1.83	31	5.17	30	5	7	1.17	0	0

数据来源:《中国统计年鉴(2019年)》。

在建制后,仍面临权限不足、编制不足的问题。部分县级市还未实现省直管,而是由地级市代管,仍存在地级市挤压县级市的问题。此外,强经济性引导下的市制设置对于经济因素过度关注,忽略了对自然、历史、文化,特别是公共服务因素的关注,从而最终造成了对人的城镇化的忽视。

## 五、适应城镇化未来发展需要的行政区划调整思路

行政区划调整是一个复杂的制度体系,没有任何一个国家的经验可以直接套用,也不能跳脱城市和人口发展的普遍规律而任意为之。

### 1.充分尊重中国单一制的国家结构形式

行政区划调整制度的改变意味着资源和要素分配的制度性变革,对不同层级政府之间行政权力职权划分、对各级官员的职业生涯都可能产生重要影响。推动行政区划调整的思路必须建立在中国是单一制国家的框架前提下,着眼于中国问题,从中国的实际需要出发。行政区划调整要综合考虑人口、经济、政治、历史等多种因素,相关方案制定要以稳定为基本前提,做好风险评估与管控,减少改革的制度成本。

### 2.分类指导

尊重差异,对不同发展阶段、不同规模、不同功能的行政单元进行差异化调整。以规模为例,通过适度调整或扩大行政区划范围,增强城镇化综合载体功能,扩大中心城市规模,完善综合服务功能,提高辐射带动和引领能力;积极培育一批经济强县和重点镇成为中小城市,大力提升中小城市的人口承载能力,促进中小城市发育成熟;对已经出现严重城市病的大城市、特大城市,要以疏解中心城区功能为主调整行政区划,引导大城市、特大城市的一些城市功能、人口及产业向周边地区转移扩散。

### 3.分区域指导

充分考虑当前中国不同地区城镇化程度的不同、城镇体系的差异,探索实施区域差异化的行政区划调整策略。东部地区要加快推动一批有条件的特大镇和较强县设市,严格控制超大城市和特大城市通过县改区等形式继续无序扩张行政边界。中西部地区要实事求是,以培育多个具有一定规模的大城市为方向,继续推动部分城市城区的优化;

适度降低中西部地区设市标准,推动增设部分中小城市来吸纳中西部地区农业转移人口。

### 4.提高组织体系效率

为适应城镇化未来发展的需要,行政区划调整的重点不应该再是通过行政手段集中资源要素,而应进一步发挥中心城市的辐射带动作用,通过更好地发挥市场配置资源的决定性作用,让各类城镇获得平等发展的机会。行政区划调整必须抓住政区经济模式与市场配置资源模式之间的根本性冲突,以更好地服务于人口集聚、要素自由流动和资源高效配置为根本指引,更加强调以人为本,提供优质公共服务、降低政府运行成本,形成一体化的市场体系。

## 六、适应城镇化未来发展需要的行政区划调整方案

当前及今后一段时期,要远近结合,围绕城镇化人口和经济集聚特征,解决一批当前迫切需要解决的突出问题,调整部分方向性偏差,谋划好长远的制度设计问题。

### 1.因地制宜推动中心城市优化调整行政区划空间

中心城市是未来中国城镇人口的主要载体,要因地制宜推动中心城市优化调整行政区划空间,分类指导城市市区规模调整,提高中心城市综合承载和资源优化配置能力。第一,突出最优规模目标。撤县(市)设区、市辖区合并等城市城区空间调整应摒弃简单的发展主义导向,突出最优规模目标。在区分城市和调整类型的前提下,兼顾经济发展与城市政府管理的整体性特点,对市辖区的调整在政策上进行分类指导。既要解决一部分城市发展空间不足的问题,也要避免贪大求多、盲目扩张。对于天津、重庆、成都、武汉、郑州等已经通过行政区划调整获得较大管辖空间的主要城市群中心城市,鼓励通过优先做大都市圈的方式实现发展空间的扩容,主要以内部所辖区县的行政区划优化调整为主提高资源配置效率。对于中小城市,要严格控制无序的撤县设区、市辖区合并,特别是要严格控制距离中心城区较远的县级单位改区。第二,适度支持西部地区扩大中心城区培育新的中心城市。对于城镇化发展水平相对滞后的西部地区,应以行政区

划调整壮大省会城市、节点城市发展规模,优化中心城市空间结构,着力解决一些地级市“一市一区”、市辖区面积过小的问题。支持部分临近中心城市的县、市及重点镇施行撤县改区、撤市改区、撤镇改区,为西部地区尽快培育出一批具有较强辐射带动能力的中心城市。

### 2. 有针对性地支持培育一批中小城市

当前,要有针对性地培育一批中小城市,根据不同地区的不同特征,通过优化市制设置标准,推动形成承载农业转移人口的高质量城市载体。第一,加快解决东部地区经济强县和特大镇设市问题。当前,中国镇区人口超过10万人以上的特大镇有321个,超过20万人口的特大镇有54个,大多集中在江苏、广东、浙江、福建等东部沿海地区。未来,要加大对“切块设市”的探索力度,集中解决一批群众广泛关注的特大镇设市问题。进一步优化规范县改市标准体系,保障经济强县转向城市型建制通道顺畅。通过行政区划调整,实现特大镇和经济强县形成与所承载经济规模和人口规模相匹配的行政功能,积极培育一批基础设施配套和服务功能完善、产业特色明显、人居环境良好,区域带动辐射能力较强、有效统筹城乡的中小城市,为农业转移人口就地城镇化提供空间载体。第二,适度降低对中西部地区较强县改市经济、人口标准。严格设市距离,将与已有中心城市的距离纳入考量,做好经济强县市制改革的区域效应评估,保障设市质量。若经济强县距离中心城市较远,具备发展成中心城市的基础条件,则可以进入下一阶段的评估。简化对西部地区县改市指标要求,以人口、区域经济为主,不对产业结构做硬性要求。定量指标以在本省排名为主要依据,如拟设市区域常住人口城镇化率位居本省所辖县前20%以内;人均地区生产总值或人均地方本级一般公共财政预算收入连续2年位居本省所辖县前30%以内等。

### 3. 系统性做好配套制度优化

系统优化设计行政区划调整的制度体系,不断提升制度设计的科学性、民主性和灵活性,完善制度配套。第一,科学设置标准。加快研究制定新的行政区划设置标准,充分考虑区域性城镇体系优化导向、经济发展水平、人口规模、地域独立性和辐射带动潜力以及与周边市的距离等多重因素,加快促进行政区划调整走上法制化、规范化的道路。建立

市制设置标准动态调整机制,根据经济社会发展水平、人口规模、城镇体系规模结构态势以及城镇化进程,考虑每5—10年进行一次设市标准的调整。建立可进可退的制度体系,将现有城市市辖区的设置从“只增不减”转变为“有增有减”,实现动态调整。通过区域规模效应综合评估,研究一批市辖区撤并问题,允许一批市辖区改回独立的县级单位,实现资源的优化配置,促进人口、产业的科学布局。第二,优化审批评估机制。考虑到县级以下(含县级)的市制改革影响范围较为有限,对经济社会的稳定影响不大,与此同时中央政府对县级政府的了解较为有限,中央政府审批的实质性意义不大。建议县级以下(含县级)的市制审批及管理权限授权给省级政府,市制改革举措采用备案制,中央政府将重点放在相关法律、法规、标准的制定上。建立常态化专家审核机制,在测绘、勘界等专业环节实施独立的第三方评估,提升评估结果的透明度和公开程度。建立被调整行政单位区域群众诉求表达机制,加强公众参与,将公众意见作为行政区划调整价值评审的重要依据。第三,积极推行扁平化行政管理体系。深化行政体制改革,积极推行扁平化行政管理体系,赋予新兴中小城市更多的行政资源和发展空间。在增设市的过程中,统筹考虑撤销原有周边相对弱小或被同城化的县或市级行政单元,在总量上尽量减少行政层级。适时考虑谋划省级建制增设问题,提升省直管县级市在财权、事权、人权的直管力度,逐步弱化地级市对县级市的管辖,保障新建中小城市的发展独立性。

### 4. 鼓励支持引导城市间通过多种协作联动发展

在城镇化进程中,大城市会集聚越来越多的人口,拓展空间的需求也必然会越来越强烈。对中国大都市发展来说,行政区划调整只是扩大城市发展空间的一条路径,并不是唯一有效路径。从全球来看,维持政区组织体系的相对稳定,应积极开展区际政府合作,解决政区间的跨界发展需求问题,鼓励各地依照市场规则平等开展合作竞争,推动城市群经济社会一体化,提升城镇化质量和水平。未来,要引导建立以中心城市为核心的经济区体制,推动经济区和行政区适度分离。在不打破行政隶属关系的前提下,加快建立完善区际利益协调机制和约束机制,在经济区内建立规则统一的制度体系,在重要领域加强政策协商,提高政策制定的一

致性和执行协同性,形成维护共同利益的制度安排。

#### 5.改变资源配置方式打破行政区经济模式

长期来看,行政区划调整机制改革要充分考虑区域资源优化配置,从根本上转变资源配置方式。有序推动教育、医疗、养老等基本公共服务资源分配与人挂钩,逐步改变与行政单元等级挂钩的逐级分配模式。在更大范围内、更高层面为市场主导资源配置积极创造条件,进一步完善市场经济体制,清理和废除妨碍构建全国统一市场和公平竞争秩序的不合理规定和做法,分类完善要素市场化配置体制机制,促进土地要素、劳动力要素、资本要素、技术要素、数据要素等各类要素在区域间自由流动和合理配置,推动不同空间子系统之间形成整体组合效应,突破行政壁垒,凝聚强大合力。

#### 注释

①一般认为城镇化率在30%—70%,是快速推进的时期。具体来看,以50%为分界点,推进速度有所差异。30%—50%是加速推进期,50%—70%是减速推进期。②本文不考虑港澳台地区。

#### 参考文献

[1]范今朝,王剑荣,蒋瑶璐.试论中国当代城市化进程中的行政区划“逆向调整”现象——以永康市芝英镇的行政

- 区划调整过程为例[J].经济地理,2011(11).
- [2]辜胜阻,刘江日,李洪斌.中国城镇化的转型方向和配套改革[J].中国人口科学,2013(3).
- [3]顾朝林.城市群研究进展与展望[J].地理研究,201(5).
- [4]顾朝林,吴莉娅.中国城市化研究主要成果综述[J].城市问题,2008(12).
- [5]郭煦.撤镇设市破题背后[J].小康,2019(33).
- [6]田娜,赵彪.改革开放以来我国县级市设置时空演变研究[J].资源开发与市场,2019(3).
- [7]马祖琦.基于县制保护的“撤县设市”方案思考[J].江汉论坛,2014(3).
- [8]王开泳,陈田.“十四五”时期行政区划设置思路与空间治理的探讨[J].中国科学院院刊,2020(7).
- [9]王开泳,陈田.国外行政区划调整的经验及对我国的启示[J].世界地理研究,2011(2).
- [10]沈雪激,郭跃.新型城镇化背景下的中国“镇级市”改革研究[J].经济学家,2013(8).
- [11]王小鲁.中国城市化路径与城市规模的经济分析[J].经济研究,2010(10).
- [12]史育龙,申兵,刘保奎,等.对我国城镇化速度及趋势的再认识[J].宏观经济研究,2017(8).
- [13]史育龙.市镇建制变更与区划调整的城镇化效应研究[J].宏观经济研究,2014(2).
- [14]熊竞.新型城镇化与行政区划层级体制调整[J].上海城市管理,2013(6).
- [15]朱建华,陈田,王开泳,等.改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析[J].地理研究,2015(2).

## Research on the Adjustment of Administrative Division to Adapt to the Future Urbanization Development

Li Xiaolin

**Abstract:** The adjustment of administrative divisions has different characteristics in different times, but whether it is the upsurge of “county to city” in the 1990s, or the mega town to city which has reentered the public view in recent years, its essence is the demand of readjustment of resource allocation under the background of different stages of urbanization development. In the long run, the adjustment of administrative divisions should fully consider the optimal allocation of regional resources and form an efficient organizational system. However, it should be recognized that the unique “Administrative District Economy” in China is difficult to change in the short term, and the administrative level will still be an important basis for resource allocation among different administrative units in a certain period of time. In the short term, we should pay close attention to solve a number of administrative division adjustment problems with concentrated contradictions, and solve the prominent contradiction that the current administrative division does not match the carrying population.

**Key Words:** Urbanization; Administrative Division Adjustment; Local Conditions

(责任编辑:齐 双)