

# 在新格局入口处: 国家战略与政区改革

## ——2014年度中国行政区划变动的分析

林 拓 申 立

内容提要: 站在国家治理及新型城镇化新格局的入口处, 2014年行政区划改革正展现出新的图景, 推动了海洋发展与边疆治理、城市—区域协调发展、城市转型与城乡统筹发展、政府社会关系治理等一系列新格局的形成。这一新格局不仅涉及海洋发展与边疆治理两大扇面, 也涉及“三纵两横”的城镇化总体布局及东西部联动发展的重要节点, 同时, 又促进城市空间拓展向城市转型发展、城乡联动治理向城乡共同体构建的深化, 并呈现人本发展与风险防范、稳中求进与守正创新等基本取向。文章认为, 在全球化、信息化、市场化背景下, 行政区划的重要意义正在突显, 将有助于构建国家治理的空间基础, 推进新型城镇化战略不断深化。未来中国优化行政区划设置应当更加重视政区改革与政府改革的共同推进, 并应着力探索调整时机科学把握、复杂主体利益协调、民族地区市制改革、政区改革与规范城市发展等现实问题。

关键词: 国家战略 新型城镇化 行政区划 体制改革

中图分类号: D63 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2015)04-0020-12

### 一、引 言

自20世纪90年代中期进入快速城镇化阶段以来(谢涤湘, 2009; 陈宇琳, 2012), 从1996年到2013年底, 我国地级市从218个增加到286个, 市辖区从717个增加至872个, 县从1542个减少至1442个, 乡镇减少了30%, 街道增加了35%<sup>①</sup>。应该说, 近年来的行政区划调整确实有力地助推了城镇化进程, 但不容忽视的是, 有些地区却由于盲目扩大市辖区、机械撤并街镇等, 导致大城市承载力趋于饱和而小城市发展却相对滞后<sup>②</sup>, 有的甚至还引发了乡土文脉断裂乃至社会冲突, 城市行政区划改革的需求尤为迫切。

2014年是自改革以来继1983年、2000年之后县级以上政区变化最为突出的一年, 该年行政区划改革涉及27个城市, 有的城市甚至是多个县市同时进行调整, 而近年来年均

---

作者简介: 林拓, 华东师范大学中国行政区划研究中心主任、教授、博士生导师。申立, 上海市城市规划设计研究院总体规划研究中心博士。

本研究得到了武祥琦、刘克林、庄良等的帮助, 特此致谢!

① 根据历年《中华人民共和国行政区划简册》统计。

② 全国新型城镇化与城市行政区设置调研座谈会, 2013年。

调整 10 个左右。表面上看,这似乎是一些城市发展的偶然巧合,但仔细分析,其背后却是新一轮国家战略的深刻反映。十八大报告提出“优化行政层级和行政区划设置”;十八届三中全会报告进一步指出,“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”。《国家新型城镇化规划》(2014~2020年)着重指出“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,把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”,“严格新城新区设立条件,防止城市边界无序蔓延。”实际上,行政区划既是新型城镇化的空间基础,又是我国地方发展的空间依托,它深刻影响到国家治理的空间机制,具有重大的战略意义。为了发掘中国行政区划改革的新动向并预判今后的发展趋势,对 2014 年度行政区划调整进行全面分析显得尤为重要<sup>①</sup>。

## 二、推进海洋发展与边疆治理新格局的形成

较之以往,2014 年行政区划尤为显著的重要动向之一是体现海洋发展与边疆治理的战略面向,从而强化沿海与沿边两大扇面的重要支撑。众所周知,我国沿海城市与边疆城市遵循的建置逻辑各有侧重,沿海城市侧重于城市体制,而边疆城市侧重于民族体制。改革以来,我国经济社会发展对于沿海城市和边疆城市行政区划的影响大相径庭。就沿海城市而言,20 世纪 80、90 年代,在我国沿海开发开放背景下,以撤地设市、撤县设市、区县合并为代表的大中城市(尤其是沿海城市)行政区划调整全面展开;20 世纪末至 21 世纪初,在快速城镇化背景下,以撤县(市)设区、乡镇撤并为代表的大中城市(尤其是沿海城市)郊区县的行政区划调整全面推进(李开宇等 2007)。21 世纪初至今,在国家海洋发展格局下,以区县重组为代表的沿海城市行政区划调整逐渐成为近年来的重点。

就边疆城市而言,相比沿海城市,西藏、新疆等地区的区划调整则明显迟缓。西藏从 2000 年至 2011 年的 12 年间,除 2005 年林芝县人民政府驻地由林芝镇迁至八一镇外,其县级以上行政区划没有发生任何变化;而伴随着近年来我国对边疆地区大力扶持,新疆和西藏等边疆地区的区划调整也逐步增多,新疆在 2012 年分别设立了县级阿拉山口市与县级铁门关市,2013 年又对阿克苏市、阿瓦提县、柯平县、喀什市等地区的部分区划进行调整;2012 年西藏自治区设立双湖县,行政区划调整较之以往大大增加。

### (一) 陆海型城市政区的构建:进一步优化海洋发展格局

当前,我国沿海城市正进入海洋发展的关键时期。十八大报告提出“建设海洋强国”,“十二五”规划首次提出“陆海统筹”战略,国家新型城镇化规划明确提出东部地区城市群“推进海洋经济发展”。由于我国长期陆海发展分割正逐步向陆海统筹发展转变,2014 年行政区划改革也出现了相应的变化,即区划调整从陆域城市与海域发展的分立转向陆域城市与海域海岛的统筹,陆海型城市政区正逐步得以确立。

具体体现为:一是围绕海洋资源的优化配置,以行政层级的提升促进沿海地区的整

<sup>①</sup> 2014 年基层政区调整总量和特征并不明显,故不列入本文的讨论范围。《中华人民共和国行政区划简册》中统计的乡级建制模式包括乡、镇、民族乡、苏木、民族苏木、区公所等。这一级政区属于基层政区,尽管街道严格意义上不属于基层政区,但当前城乡设置相当数量的街道,且它们的基本职能与镇相差并不很大,因而也纳入本研究中。

合。例如,在南海发展和海南旅游岛两大战略驱动下,三亚市启动撤镇设区,原来的2个管委会6个乡镇被撤并为4个市辖区,区下不再辖镇,减少建制镇这一层级,从而强化了行政职权。二是围绕城市拓展及岸线高效利用,以政区规模的扩大促进海洋发展空间的重塑。例如,山东省青岛市近年来推进沿海黄岛区与胶南市合并,拓展了青岛市的城市发展空间,既推动了西海岸地区与市区统筹协调发展,又整合了西海岸的优势资源,也发挥了经济技术开发区、保税港区等功能园区的政策优势。2014年,青岛西海岸新区升格为国家级新区。无独有偶,同样是2014年,山东省威海市撤销文登市设立文登区,滨州市撤销沾化县设立沾化区,促进城市腹地由郊区向沿海延伸,从而有利于中心城区更好地对接沿海开发,使得更多的资源和经济要素向海洋集聚。

### (二) 边疆型城市政区的构建:进一步优化边疆治理格局

2012年之前,我国自治区的区划调整主要集中于区域中心城市,力求以中心城市发展来带动西部大开发战略的实施。近年来,随着我国促进边疆开发及民族政策的陆续出台<sup>①</sup>,从2012年设立县级阿拉山口市开始,边疆地区的区划调整陆续展开,而2014年行政区划改革突出地体现在区位的变化上;同时,这些地区的城市建制有别于其他地区,更体现出具有边疆安全与发展治理特色,构建边疆型城市政区的探索已经起步。

一方面是注重边陲地区,以维护国家安全为重要取向。其中,县级双河市的设立正是典型的一例,该市沿中哈边境布局,边境线长116.2公里,是我国戍边的第一线,在此区域设市将巩固兵团维稳前沿阵地,充分体现“一座城市就是一个维稳戍边的堡垒”的使命担当;又如,新疆图木舒克市也进行了相应的行政区划调整,图木舒克市虽未紧邻边境线,但距新疆内陆地区较远,且处于地区较为不稳定的南疆,其区划调整不仅促进了以往新疆建设兵团与地方的融合发展,还有助于维持地区稳定,为兵团发展进一步夯实城镇载体,促进新疆社会稳定和长治久安。

另一方面是注重桥头堡地区,以促进国内外经济贸易为重要取向。例如,西藏的日喀则是我国与南亚诸国的主要陆路通商渠道,同时也是南亚各国通往我国的陆路咽喉要道和南亚贸易陆路大通道的桥头堡,以往发展已经遭遇行政区划体制的局限,2014年撤销日喀则地区和县级日喀则市而设立地级日喀则市,有力地促进其成为藏西南中心城市,不仅维持了地区稳定,而且更加充分地发挥区位优势。此外,县级霍尔果斯市的设立同样兼具国防安全与经济的双重意义。

### (三) “一带一路”下的政区改革:进一步优化联动发展格局

纵观我国区域发展的基本进程,大致形成了东部地区率先发展、中部崛起、西部大开发、振兴东北老工业基地的“由东向西梯度转移”的基本逻辑,而当前则进一步呈现出全国更大范围“东西联动”的重要趋向。2013年,习近平总书记提出了与中亚国家共建“丝绸之路经济带”和与东盟国家共建“21世纪海上丝绸之路”的战略,随之,“一带一路”成为我国今后对内对外发展的重要战略,从而东部与西部联动发展及其治理水平提升的要

<sup>①</sup> 如2010年国务院颁布《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》、2011年财政部颁布《关于深入实施西部大开发战略有关税收政策问题的通知》、2012年国务院颁布《少数民族事业“十二五”规划》等。

求越发迫切,而行政区划的变化已初露端倪。

就在2014年,亚欧大陆桥在我国的首尾两端城市——江苏省连云港市和新疆维吾尔自治区霍尔果斯市几乎同时开展行政区划调整。东端的连云港市撤销赣榆县设立连云港市赣榆区,这将在更大范围和更高层次上整合发展资源,促进港口、产业。城市联动发展,提高城市承载力,从而加快把连云港打造成为辐射带动能力较强的新亚欧大陆桥的东方桥头堡。西端的霍尔果斯,地处欧亚经济板块的中心位置,是我国西部距离中亚中心城市运距最短,综合运量最大的国家一类公路口岸,该地区设置县级霍尔果斯市,有利于从整体上统一规划,合理布局,更有利于建设全国向西开放的桥头堡。更重要的是,霍尔果斯市口岸与连云港市是对口支援城市,本身就具有千丝万缕的联系,两地同时进行区划调整,对于发挥亚欧大陆前首尾桥头堡的重要作用是不言而喻的。

### 三、推进城市—区域协调发展新格局的形成

新世纪以来,我国逐步确立以城市群作为城镇化的主体形态,深刻影响城市与城市之间、城市与区域之间的联系,行政区划也相应地作出调整:发达的城市群的区划调整显得尤为频繁,着力扩大中心城市的规模,且主要沿着城市群发展的轴线展开。不过,2014年的政区改革已经不再局限于少数发达地区的城市群,而呈现出更为重要的新面向:一是面向全国城市群的核心城市,注重对城市群空间格局的优化,以期适应城市化质量的提升;二是面向全国城镇化的总体布局,关注“两横三纵”的关键节点城市的支撑;三是面向重大战略工程的相关城市,从而推进城市—区域协调发展新格局在全国范围的形成。

#### (一) 面向全国城市群发展的政区改革

2014年度行政区划调整一改以往仅限于少数发达城市群的状态,更广泛地面向全国范围内的城市群,涉及了3个特大城市群和8个重点城市群的中心城市或次中心城市,其中特大城市群包括:珠三角城市群的广州市,长三角城市群的杭州市,京津冀城市群的石家庄市;重点城市群包括:哈长城市群的哈尔滨市、长春市,辽宁中部城市群的沈阳市,成渝城市群的重庆市,关中城市群的西安市等;此外,重点城市群的次中心城市或节点城市,如:山东半岛城市群的威海市、滨州市、德州市,长江中游城市群的十堰市等。

不仅如此,对于中心城市调整力度之大也颇为罕见。以京津冀城市群为例,石家庄市一次性撤销的区、县与县级市多达4个。究其原因,这是京津冀城市群发展新战略的推动使然。众所周知,京津冀城市群区域经济发展水平低于长三角和珠三角两大城市群,尽管这一城市群的核心城市北京、天津发展水平相对较高,但核心城市对于区域发展的带动性却明显不足。尤其是石家庄市作为次中心城市,城市经济实力不强,与京津两市的发展水平差距显著,难以承接核心城市的产业转移和经济辐射,主要体现在:一是城市定位较低,辐射能力不足。市区面积外扩不大,虽然承担省会职能,但基础设施不足、城市功能不全的缺陷十分突出。二是发展空间受限,资源配置欠优。2013年石家庄市市区仅有469平方公里(市区面积在全国省会城市中倒数第二),导致发展空间受限、产业布局失衡,以致错失许多招商引资、项目落地的发展机会。三是城乡统筹不力,社政管理不便,郊县的鹿泉、藁城、栾城等未被纳入市区基础设施的统一规划和建设,致使基础设施建设明显滞后、

部分项目交叉、重复建设、建设标准低等。为此,2014年,河北省对石家庄市作行政区划调整如下:对桥东区进行拆分划归长安区及桥西区管辖,实现市辖区内部调整;对藁城市、鹿泉市进行撤市设区及对栾城县进行撤县设区,实现了市辖区的大规模拓展,并为解决城乡一体化发展问题提供了极为重要的战略空间。

## (二) 面向全国城镇化总体布局的政区改革

《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》明确提出构建“两横三纵”的城市化战略格局,力求形成以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴,以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴,同时以轴线上城市群和节点城市为依托、其他城镇化地区为重要组成部分,大中小城市和小城镇协调发展的城镇化战略格局<sup>①</sup>。

面向这一总体布局,2014年的行政区划调整主要集中于连接“两横三纵”重要节点城市。首先是沿着纵横两轴的调整,沿陆桥通道横轴有连云港市、开封市、西安市等3个城市,将进一步服务于沿海开发战略及加速打造辐射带动能力较强的新亚欧大陆桥东方桥头堡;沿长江通道横轴有杭州市、重庆市等2个城市;沿海通道纵轴有广州市、茂名市、威海市、连云港市、滨州市、阳江市等6个城市;沿京哈京广通道纵轴有广州市、哈尔滨市、沈阳市、石家庄市、长春市等5个城市;沿包昆通道纵轴有西安市、安顺市等2个城市。

其次是主要省会城市的培育,对吉林省长春市(涉及撤市设区)、黑龙江省哈尔滨市(涉及撤市设区)、河北省石家庄市(涉及撤区拆分、撤市设区、撤县设区)、浙江省杭州市(涉及撤市设区)、广东省广州市(涉及撤区合并、撤市设区)、陕西省西安市(涉及撤县设区)、重庆市(涉及撤县设区)等省会城市及直辖市进行密集调整,以扩大其市辖区规模从而形成或壮大以省会城市为中心的新兴城市群,促进区域经济的协调发展。

更重要的是,在“两横三纵”纵横轴交汇处的7大重要“节点”城市中,有4个城市涉及行政区划调整。2010、2012、2013年仅涉及广州市2个驻地变迁、1个边界调整,2011年仅涉及重庆市2个区县合并、上海市1个撤区合并,即2010~2013年间<sup>②</sup>仅涉及3大城市6个区县重组,而2014年仅一年就涉及4大城市8个区县重组(包括撤县设区4个;撤区合并2个;撤市设区2个)。简言之,纵观近5年“两横三纵”节点城市的区划变动情况,2014年行政区划调整“涉及节点多、调整幅度大”的特征趋势非常明显(见表1)。

表1:近年来“两横三纵”七大节点城市区划变更情况

城市	节点性质	2010~2013年	2014年
西安市	陆桥通道与包昆通道	无	撤县设区1个
郑州市	陆桥通道与京哈京广通道	无	无
连云港市	陆桥通道与沿海通道	无	撤区合并1个;撤县设区1个
重庆市	沿长江通道与包昆通道	区县合并2个	撤县设区2个
武汉市	沿长江通道与京哈京广通道	无	无

① 《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》(中发〔2014〕4号)。

② 自2010年起,出现地级市数持续上升、县数较大幅度持续降低、市辖区数较大幅度上升等情况。鉴于此区划背景,故以2010年为时间节点。

续表 1

城市	节点性质	2010 ~ 2013 年	2014 年
上海市	沿长江通道与沿海通道	撤区合并 1 个	无
广州市	沿海通道与京哈京广通道	驻地变迁 2 个, 边界调整 1 个	撤区合并 1 个; 撤市设区 2 个

注: 表中统计个数指相关区划调整方案个数。

### (三) 面向全国重大战略工程的政区改革

南水北调工程是实现我国水资源优化配置、促进经济社会可持续发展、保障和改善民生的重大战略性基础设施<sup>①</sup>。其中, 郟县位于南水北调中线工程核心水源区内, 是南水北调工程涵养水源、净化水质的重要区域, 且三面环绕十堰城区, 两者产业趋同、重复建设、资源浪费等问题日益凸显, 而随着南水北调中线工程等国家战略在该地区的落地, 使得十堰市发展面临重大瓶颈。因此, 将郟县撤县设区, 对于更好地服务国家南水北调工程、加大鄂豫陕渝秦巴山片区扶贫开发及区域中心城市建设力度、促进国家生产力布局由东向西梯度转移、加快湖北构建中部地区崛起重要战略支点, 具有重要意义及必要性<sup>②</sup>。

为此, 湖北省十堰市于 2014 年撤郟县设郟阳区。一方面, 这一重大举措有利于拓展城市发展空间、完善城市职能。2012 年, 湖北省把“十堰市建设成为鄂豫陕渝毗邻地区中心城市”上升为省级战略, 而十堰市城区建筑趋于饱和, 严重影响到城市功能的提升。将郟县撤县设区便于治污工程统一的规划、建设、管理及使用, 对于改善汉江流域水资源环境, 服务南水北调工程, 提升生态环保、生态产业、生态文明建设水平意义斐然, 同时有利于更好地强化城市承载力和辐射力、完善城市功能分区、拓展移民生产生活空间以及保证库区的和谐稳定。另一方面有利于保护好丹江口库区的优良水质, 改善库区周边及上游地区的生态环境, 对南水北调中线工程的顺利实施以及区域经济社会的可持续发展, 具有十分重要的意义<sup>③</sup>。丹江口水库是南水北调中线工程的引水处, 是水源保护最为敏感的地区, 直接关系中线工程向华北特别是京津地区的供水安全。丹江口大坝加高蓄水之后, 郟县可以为十堰市新增水域 100 平方公里, 因此郟县撤县设区可以充分发挥山水资源优势, 促进十堰市由单一汽车城转型为集汽车城、旅游城、生态城等多功能于一体的综合性城市, 成为鄂豫陕渝毗邻地区的中心城市。第三是有利于推进秦巴山片区扶贫开发及区域协调发展。郟县等县历史上先后为第二汽车制造厂、丹江口水利枢纽等国家重点工程建设作出重要贡献, 目前已成为南水北调中线工程的主要淹没区。撤郟县设郟阳区既能够促进贫困县与现代城市的融合性发展, 便于农村接受城区的产业辐射、就业带动及公共服务, 加快以城带乡、以工促农及脱贫致富的步伐, 又利于发挥十堰市在秦巴山区扶贫开发及区域协调发展中的重要作用, 从而在更大范围内实现公共资源配置优化。

## 四、推进城市转型与城乡统筹新格局的形成

随着我国城镇化的快速发展, 不少大中城市空间扩展遭遇政区格局桎梏, 导致中心城

① 《习近平: 南水北调工程功在当代 利在千秋》, 新华社, 2014. 12. 12。

② 《十堰日报: 论郟县撤县设区(1~6)》, 十堰党史网, 2014. 10. 23。

③ 《国务院关于丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划的批复》, 中国南水北调官方网站。

区与周边郊区及农村之间在基础设施建设、生态环境保护等方面的问题逐渐增多(魏衡、魏清泉 2009) 这一直是改革以来尤其是 20 世纪 90 年代以后城市区划调整所面临的主要问题之一。2014 年也同样必须面对这一问题,而这一年度的若干城市区划变动出现了值得引起关注的新动向。

### (一) 新动向之一:从城市空间扩展向城市转型发展的深化

不少大中城市空间扩展遭受政区格局的制约,实际上与我国建制市的设置方式直接相关。民国时期的建制市主要采用在县的中心治所地区切块设市的方式,形成市域被周边县域包围的“蛋黄结构”;建国后“大跃进”时期,很多大中城市为了确保农副产品供应城市,纷纷设立“郊区”建制,再度强化了郊区环绕市区的“蛋黄结构”;20 世纪 90 年代,部分郊区改为县级市,更加强化了“市区—郊区—郊市”的政区格局,导致城市化进程中市区空间拓展与资源配置等受到严重阻滞。为了适应城市的发展,行政区划调整主要是着力打破环绕市区的“蛋黄结构”,其中撤县(市)设区就成为解决这一问题的重要行政手段。1978 年至 1999 年,我国撤县(市)建区 144 个,城区与郊区撤并 25 个,区县重组平均每年 7 个左右;新世纪以来区县重组进程显著加快,2000 年至 2013 年,撤县(市)建区 122 个,城区与郊区撤并 24 个,平均每年 10 个左右(林拓、申立 2012)。而 2014 年更是激增至 32 个。尽管撤县(市)建区的过程也潜藏着体制摩擦、发展断裂和假性城市化等风险(林拓、申立 2012),但不可否认,这一行政区划调整逻辑遵循着城市化由“中心向外围”拓展的方向,并有效地推动了郊区及农村的城镇化进程。

面对当前我国城乡生态环境治理、历史文化保护、区域创新带动等新发展态势,2014 年的行政区划改革进一步呈现出新的特点,即超越了以往城市空间拓展的一般逻辑,谋求向城市转型发展深化。其中以广州市最为典型。近年来广东省广州市的城市化快速发展面临着城市规模偏小问题,因此在新一轮城市规划中,广州市提出“一个都会区、两个新城(东部山水新城及南沙滨海新城)、三个副中心(增城副中心、花都副中心、从化副中心)”的规划布局。为此,从化、增城作为两个副中心进行撤市设区之后,有助于郊区城镇组团纳入城市规划。一方面优化广州的空间发展战略,完成东进的布局。另一方面释放新的产业发展空间,承接原市辖区的产业转移。同时,广州市萝岗区和黄埔区合并成立的新黄浦区,着力于充分发挥原萝岗区经济、产业和科技优势,以及原黄埔区临港区区位优势,增强了区域组团功能,促进新城产城融合。同时,两区合并又提升了广州市开发区产业集聚空间水平,把跨国公司集聚地和现代港区集聚源有机结合,形成有实体经济与服务贸易相互促进的现代经济集聚体,从而充分适应了广州市工业发展阶段的新变化以及城市转型发展的新要求。

### (二) 新动向之二:从城乡联动治理向城乡共同体构建的深化

一般说来,不同政区往往受各自利益的驱动而相互竞争,在涉及跨行政区、区际利益关系的一些矛盾和问题处理上,较难着眼于长远利益和全局利益(赵培红 2011),政区分割为跨政区事务的协调治理增加了难度,涉及众多利益相关者,如政府、企业、居民等(王爱民、马学 2007),不利于城市的长远发展。而通常的想象中,行政区划调整借助行政力量可以从根本上解决这一问题。其实不然。区划调整后,城乡事务的联动治理仍然需要

面对区域与区域之间经济社会的复杂关系。

为此,2014年区划调整的一个新动向在于,以共同体思维促进城乡联动治理的深化,这可以通过2014年贵州省安顺市平坝县的撤县设区得以初步体现。安顺市地处乌江上游,是西部大开发战略中实施生态保护、退耕还林的主要区域。安顺市的石漠化面积在贵州省居第二,其中,潜在石漠化面积占全市面积的12.76%。随着人口的增加,资源的无序开发,农民人均耕地面积逐年大幅减少,在当地产生了大量的农村剩余劳动力,使得土地承载能力不足,对“两江”生态保护构成威胁。同时,又由于中心城区空间格局有限,无力承接如此大量的人口转移。2014年平坝县撤县设区,不仅拓展了中心城区空间,扩大了中心城区的承载能力,还可以组织农村剩余劳动力向城市转移,也可以带动城市第三产业发展。通过区划调整构建新的城乡发展共同体,在转移原县域的人口,保护“两江”上游生态环境的同时,还将更好地推动城市产业发展。

## 五、推进政府与社会关系治理新格局的形成

行政区划调整涉及经济社会发展的方方面面,从门牌号码到公众生活,从干部配置到政策抉择,从社会保障到文化保护等等,而区县重组一端联系着地方城市的组织架构,另一端联接着广大人民群众的日常生活,牵涉的内容更为错综复杂。区划调整不仅要解决以往区划的不合理格局,同时也应当促进经济社会综合发展(魏衡、魏清泉,2009)。

实际上,行政区划调整与社会关系重塑一直是当代中国行政区划改革的重大难题,往往潜藏着不可低估的社会风险,稍有不慎均易于引发种种问题乃至民意不满,甚至是严重的社会冲突。这一难题同样横亘在2014年政区改革的面前。不过,尤为引人瞩目的是,这一年度如此大幅度的调整却显得格外的平稳,很多地方的调整还深受干部与群众的认同。通过若干城市的深入调研,我们发现,更具科学水平的调整方案,更具大局意识的党政干部,更加成熟的政治智慧等等,是其中不可或缺的重要原因,新推出的更加注重风险防范的区划调整评估确实发挥了相当重要的作用。但其背后更为深层次的动因在于,2014年行政区划改革着力以区划调整为契机,加大了政府改革与公众参与的力度,推进政府与社会关系治理新格局的形成。

### (一) 基本取向之一:以人为本与风险防范

为了确保社会稳定,避免公众生活受到不必要的干扰以及种种投机或非法行为的滋生等,以往较为薄弱的社会风险防控在2014年的区划调整中已经成为备受重视的关键环节,而该年度逐步推行的区划调整风险防范评估及预案成为行政区划改革的重要举措。例如,日喀则地区制定《撤地设市社会稳定风险评估工作方案》,从评估方法、评估范围、主要内容、责任主体、基本程序等方面作出总体安排部署,对可能影响的因素充分进行分析评估,研究制定相应措施。

需要指出的是,与灾害冲击等其他很多领域不同,区划调整的社会风险防范不是将社会作为对立的被防控的对象,而是要回应诉求、惠及民生,全面夯实区划调整的社会民意基础,才有可能真正消除风险产生的社会土壤;这正是2014年区划调整风险防范的精神实质所在,尤其是以人为本这一基本取向的确立,民生诉求得到充分的回应,有力地确保

了区划调整的风险防范取得显著成效,以人为本与风险防范两者相辅相成。

行政区划调整后,面临的一个最为直接的问题就是行政区域地名的变更,进而牵涉到大量的门牌号、身份证等需要更换,这将对群众日常生活问题带来相当大的影响。西安市高陵县的区划调整将群众需要更换的门牌号码、户口簿、身份证和企事业单位、个体户更换营业执照等产生的工本费用,统筹纳入财政预算,有效地减少了群众的额外费用支出。

社会保障是广大居民关心的重点问题,而一旦相关政策难以对接,容易挫伤公众对区划调整后地方发展前景的心理预期,难以产生区划改革成果的获得感。在这方面,福建南平市撤建阳市设建阳区的调整积累了一定的经验,该市面临的社会保障政策对接问题较为复杂,但南平市采取了就高不就低的福利保障策略,原南平企业离退休人员福利待遇保持不变,原县级建阳市等企业离退休人员的福利待遇根据原有执行情况,就高不就低统一市辖区标准,纳入全市统筹。

与此同时,行政区划调整需要调动广大干部群众的主动性、创造性,但区划调整必然涉及为数众多的干部人员的分流调动,干部配置及职级问题的处理妥善与否直接影响区划调整后相关工作的实施与推进。为此,广东省广州市按照以人为本、顾全大局、保证稳定的原则,在核定的机构编制内,优先在涉及区划调整的范围内选用和配备干部,同时通过采取充实市直和各区、支持提前退休和鼓励自谋职业等措施妥善安排和分流富余人员。伴随着行政区划所带来的行政机构变化,地方干部尤其是广大基层公务员待遇是不可回避也是不必避讳的问题,工资福利待遇的公平与否直接关涉相关干部人员的工作情绪及行政机构的有效运转。为此,需要规范相应待遇标准,适当平衡机关干部的收入,福建省南平市行政区划调整后,市级班子和市直机关、事业单位人员津补贴调整后保持不变,按原有标准执行,市直机关和事业单位离退休人员津补贴按南平市本级的标准执行,收入保持不变,收入状况不降;而广东省茂名市在此次行政区划调整中,对新电白区干部的工资福利待遇则按照县区整合前“就高不就低”的原则重新确定。

当然,围绕区划调整,确立舆论导向的重要性不可低估,而广泛听取民意同样不容忽视,两者往往相得益彰,正在成为区划调整风险防范的重要经验。广州市明确要求,在区划调整前要防止炒作,在区划调整后要形成正确的舆论导向;重庆市充分利用政府门户网站等信息公开平台,适时发布可公开信息,广泛听取各类意见,召开座谈会等多种形式,充分搜集各类意见,积极应对网络谣言的传播,从而有力地激发和凝聚社会正能量。

## (二) 基本取向之二:稳中求进与守正出新

如何更好地激发社会活力,如何让更多的社会主体获益,是行政区划调整必须面对的重大问题,而其中的两难在于,倘若没能尽快地实现发展绩效,很难让社会公众认同区划调整的合理性;但倘若在短期内急于求成,又容易导致发展偏差,也很难确保区域战略发展的可持续性。而2014年行政区划调整呈现的改革取向则是稳中求进与守正出新。

随着城市化进程的加快,城市空间的扩展往往要求超越原行政区范围,撤县设区、撤市设区几乎成为重新整合区域资源的重要手段(郭素君、曹荣林,2005),但撤县(市)设区又易于影响被撤县或县级市的积极性。当前,在扩大原市区发展空间的同时,对于被撤县(市)来说,享有全市对经济发展有利的政策,也乐于接受更深度的经济辐射。例如,山东

德州市陵县撤县设区后,改善了经济发展环境,对辖区企业统筹利用区域资源、综合开发本土市场有利;随着城市功能定位的明确和基础设施建设的推进,陵城区可以享受园区等方面的政策,为辖区企业招商引资、开发建设、生产经营提供更多商机和便利。

开发区与行政区的关系在很多地方一直难以处理,前者侧重于经济效益,而后者重视经济社会的综合效益。广州市在区划调整之前,萝岗区与广州经济技术开发区、广州高新技术产业开发区、广州出口加工区、广州保税区、中新广州知识城实行合署办公,六块牌子一套人马。萝岗区撤销之后,上述开发区和功能区保持不变,与新设立的黄浦区合署办公。这样,经过区划调整不仅保留原有的各项优惠政策,而且为企业提供更广阔的发展空间;同时,从化市、增城市撤市设区后,原从化市、增城市的经济体系、财政体系等将参照2000年花都、番禺两县级市撤市设区的做法<sup>①</sup>,设立3年过渡期,保持从化、增城经济社会发展的良好态势,从而确保当地经济持续发展、进一步激发活力。

从行政区划调整的总体情况来看,无论是撤县设区、区县合并还是新设地级市等,这些区划调整方案均在不同程度上推动政府向服务型政府转变,使其机构设置与职能转变相适应。一方面,减少或优化行政机构设置有利于形成相对集中的行政管理架构,促进资源优化配置及机构精简的目的,从而减轻财政负担、降低行政成本,最终提高行政效能;另一方面,按照精简、统一、高效原则依据职能划分,科学合理设置机关、事业单位,有利于增强社会治安综合治理、社会管控和突发事件处置能力,提高行政管理效能。例如,西藏自治区新设立的地级昌都市、日喀则市和县级卡若区、桑珠孜区的机构本着“精简、统一、效能”的原则设置,并且其所需经费、编制均由西藏自治区自行调剂解决;此外,江苏省连云港市、广东省茂名市的行政区划调整均撤销了1个县级行政建制,大大减少了行政机构及人员,节约了行政成本。

政区撤并会涉及政区地名的变更,而一些蕴含厚重人文历史气息的政区地名的消亡,往往面临着历史文脉断裂与居民归属感缺失的双重风险,为此,政区更名也通常将居民认同度高的历史地名作为新政区名的优先选择。但河南开封市开封县撤县设区却遇到更名的难题。开封县与地级市同名,撤县设区之后倘若更名为“开封区”显然不合适。开封县由历史上的启封、浚仪县发展演变而成,至今已有2000多年建县历史,其中有近半时间称祥符县。因此开封县撤县设为祥符区,这便于居民在历史长河中寻找自己的心灵归属,同时也注重了人文历史的延续。而金明区始于2005年开封市的行政区划调整,历史较短,故撤销金明区也不会对这一区域群众的归属感造成影响。再如广东茂名市撤电白县和茂港区,合并设立茂名市电白区,这两个地区同根同源,在数百年内属同一行政建制,语言文化和风俗习惯相同。“电白”二字知名度高且历史悠久,同时茂港区人、港澳台同胞对“电白人”也具有很高认同感,因而县、区撤并之后用“电白”作为新区名。

<sup>①</sup> 根据《中共广州市委、广州市人民政府关于番禺、花都撤市设区几个问题的通知》,番禺、花都设区后,享受市属区现行的经济管理权限。在国家法律、政策许可和市的权限范围内还可视实际情况适当扩大。同时为保持新区各项工作的有效性和执行政策的连续性,以利于新区经济社会的持续发展,对番禺、花都原有的经济管理权限原则上予以保留。番禺、花都继续保留其原县级市拥有的经济管理权限,继续保留广州市原委托的审批权限。详情请参考:  
[http://www.hrssgz.gov.cn/zcfg/ldfghz/201101/t20110113\\_137703.htm](http://www.hrssgz.gov.cn/zcfg/ldfghz/201101/t20110113_137703.htm)。

## 六、结 语

2014年站在国家战略新格局的入口处,我们看到了一幅政区改革的新图景:它正在不断推进海洋发展与边疆治理、城市一区域协调发展、城市转型与城乡统筹发展、政府社会关系治理等等一系列新格局的形成。这充分表明,在全球化、信息化、市场化的背景下,市场配置资源的决定性作用与政府的作用更好地有机结合,行政区划的重要意义正在突显,行政区划的优化设置将有助于构建国家治理的空间基础,推进新型城镇化战略的不断深化。行政区划变动的空间逻辑正发生显著变化,促进区划变动已不再局限于单体城市的城市化进程,全球化、国家战略、区域一体化趋势下的城市间联动发展越来越紧密,已成为促进行政区划变动的关键动力。较之以往的逻辑,现今区划改革更加突出了重要节点城市,不仅涉及海洋发展与边疆治理两大扇面,“三纵两横”的城镇化总体布局以及东西部联动发展的重要节点,也涉及城市与区域的联系以及城市群中心城市与次中心城市;同时,以人为本发展与风险防范、稳中求进与守正创新等等基本取向的确立也体现了政区改革蹄急步稳的发展态势。

行政区划对新型城镇化发展的重要作用已经无需赘言,但优化行政区划设置离不开政府管理与体制机制的创新。基于此,应该将政区改革与政府改革更进一步地相结合,诸如政府如何在行政区中心一边界的空间递减变化中更有效地发挥行政职能,城乡公共服务资源如何在不同行政空间层级中更合理地配置等等都是急待破解的问题。面向未来,我国优化行政区划设置仍需要探索众多难题,至少包括:一是在国家战略格局引领下,如何科学把握区划调整的时机,既要求主动对接国家战略,又要对城市发展阶段进行科学判断,探求城市发展与国家战略的平衡点。二是在社会治理结构转变下,如何有效协调政府、企业、社会组织与公众等复杂主体的利益,其中,行政中心选择(如被撤行政中心的公共服务)、行政边界变化带来的管理问题,与居民生活相关的房价变化和社会保障政策等问题不容忽视。三是在国家安全和边疆开发背景下,如何平稳推进民族地区的市制改革,既要通过发展惠及少数民族居民,又要在发展中保护少数民族权益,包括市制标准修编、城市治理模式创新、加强边疆地区基层社区建设等措施。四是在新型城镇化背景下,如何更好地促进政区改革引导与规范城市的发展,等等。总之,尽管我们今后仍然面临着不少现实难题,但是,2014年政区改革的新动向必将对今后的发展产生深远而积极的影响。

### 参考文献:

- 蔡伟丽、申立 2008 “新区实践与城市发展理念新动向”,《地域研究与开发》2008 6。
- 蔡玉胜、王凤燕 2012 “我国城市发展中新区的城乡一体化功能与模式探索”,《农业现代化研究》,2012 4。
- 陈宇琳 2012 “我国快速城镇化时期大城市人口规模调控对策评价与思考”,《现代城市研究》,2012 7。
- 郭素君、曹荣林 2005 “‘撤市设区’行政区划调整后涪陵区域空间格局研究”,《重庆大学学报(社会科学版)》2005 6。
- 李开宇、魏清泉 2007 “我国城市行政区划调整的问题与发展趋势”,《规划师》2007 7。

林拓、申立 2010 “中国城市群发展模式的基本面向与信息化、智能化战略取向”,载第一届“数字城市群”研讨会论文集。

——2012 “我国城乡区县重组: 风险及其超越”,《中国行政管理》2012, 11。

林拓等 2010 《大中城市郊区农村城镇发展与基层政区改革研究》,国家社科基金项目(项目编号: 02BZZ031) 结项报告。

——2011 《我国大中城市发展与现代城市型政区改革研究》,教育部人文社科基地重大项目(项目编号: 05JJDZH229) 结项报告。

魏衡、魏清泉等 2009 “城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展”,《人文地理》2009, 6。

谢涤湘 2009 “快速城市化时期的行政区划调整研究”,《现代城市研究》2009, 4。

赵培红 2011 “北京行政区划调整对城市发展的影响”,《城市观察》2011, 5。

周青山、朱孟钰 2014 “超级大广州: 大调整促进大发展”,《广州经济》2014, 3。

## At the Entrance to a New Pattern: the National Strategy and Administrative Division Reform

Lin Tuo<sup>1</sup> & Shen Li<sup>2</sup>

(1. The Chinese Administrative Divisions Research Center, East China Normal University, Shanghai;

2. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute, Shanghai)

**Abstract:** At the entrance to a new pattern of national governance and the new type of urbanization, the reform of administrative division in 2014 showed a new development logic, which promoted maritime development, governance of frontier regions, integrated development of cities and regions, urban and rural development, and the transformation of urban governance. The new pattern not only relates to maritime development and the governance of frontier regions, but also relates to the new type of urbanization and the development of overall urbanization. It also helps shift from urban expansion to urban transformation, and from joint urban and rural governance to the development of urban and rural communities. It stresses the need to seek people-oriented development while preventing risks, make progress while maintaining stability, preserve integrity, and make innovation. In the globalization, information and market age, the significance of administrative divisions is being increasingly felt, which contributes to the spatial foundation of national governance and deepens the new type of urbanization. To improve its administrative divisions, China should pay more attention to promoting this reform and the reform of the government administration area. It should especially work to explore the adjustment time, the coordination of stakeholders, the urban system reform in ethnic minority areas, and the reform of administrative region and regulate urban development.

**Key words:** National Strategy; New Type of Urbanization; Administrative Division; Administrative System Reform

(责任编辑: 刘承礼)