

朱建华,修春亮.1949年以来东北地区行政区划演变格局与成因分析[J].地理科学,2019,39(4):606-615.[Zhu Jianhua, Xiu Chunliang. The Evolutionary Pattern and Contributing Factor of Administrative Division Adjustment in Northeast China Since 1949. Scientia Geographica Sinica,2019,39(4):606-615.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.2019.04.010

# 1949年以来东北地区行政区划演变格局与成因分析

朱建华<sup>1</sup>,修春亮<sup>2</sup>

(1.东北师范大学地理科学学院,吉林 长春 130024;2.东北大学江河建筑学院,辽宁 沈阳 110819)

**摘要:**东北地区是中国北方一个完整而独立的地理和文化区域。建国以来,东北地区的行政区划格局发生了很大变化,主要分为以下5个阶段:1949~1955年,省级政区大调整阶段;1955~1969年,省级政区稳定,地级、县级政区频繁分合阶段;1969~1979年,内蒙古东部地区划归东北三省阶段;1979~1996年,地级、县级政区调整频繁阶段;1997年至今,行政区划调整较少、以县市改区为主,政区相对比较稳定阶段。经济发展水平、交通条件、历史文化、自然地理和政策标准等因素对东北地区行政区划格局与调整产生了重要影响。最后分析了目前东北地区行政区划不同层级方面存在的主要问题,并针对性地提出了行政区划调整的优化路径。

**关键词:**行政区划;优化路径;东北地区

**中图分类号:**F129.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0690(2019)04-0606-10

行政区划属于上层建筑,是国家重要的地方治理制度,也是国家权力再分配的基础,对地方行政管理和区域经济发展起着巨大的作用<sup>[1]</sup>。科学合理的行政区划调整可以让空间治理更好地发挥作用,构建适合中国国情的空间治理体系<sup>[2]</sup>。行政区划的历史演变是人文地理学者的重点研究领域,国内已有不少理论成果,以叙述式研究为主,总结历代政区制度的设置及演变特点<sup>[3,4]</sup>,但对于当时行政区划设置的背景和原因分析相对较薄弱。更多的学者关注新中国成立以来的行政区划变更及改革思路,回顾了新中国成立以来的行政区划发展情况和经验,并且提出了未来改革的主要方向<sup>[5]</sup>。有学者分析了建国后城市设置及县级政区变化特征与影响因素<sup>[6,7]</sup>,并测算了行政区划调整对经济发展的影响<sup>[8]</sup>,甚至对旅游产业和文化资源也有重要效应<sup>[9]</sup>。也有学者对未来的区划调整提出了改革设想,提出适当增加省级行政区数量<sup>[10]</sup>。有学者提出了一个省级政区重划草案,缩小省区,增加直辖市数量,使省级政区数量增加到50个<sup>[11]</sup>。其实,中国在“分省”方面已有过海南省和重

庆市的案例,从这2个实例可以看出,辖区广大、人口众多、管理不便是分省的前提。有学者采用政区位势量化测度模型测算了重庆市升格为直辖市后相对区位优势能快速提升<sup>[12]</sup>,也有人研究了行政区划调整对海南省文化的影响<sup>[13]</sup>。还有学者基于交通、经济和功能原则提出了未来新疆行政区划调整的方案<sup>[14]</sup>。国外有不少学者研究了英国、德国、法国、日本和韩国等发达国家在减少层级、合并政区等行政区划调整优化的经验<sup>[15-19]</sup>。

东北行政区划设置历史始于1907年清政府设置黑龙江、吉林及奉天三省,伪满洲国时期东北地区行政区划调整尤其频繁,尤其是在1942~1945年间东北地区曾设有19个省及1个特别市,1947年国民政府又将东北地区19省和新京特别市合并为9省(不含热河省)。由于东北行政区划格局演变极其复杂,不少学者对历史时期东北地区行政区划调整的格局进行了系统研究,主要包括清代东北行政区划格局和制度<sup>[20]</sup>;1912~1928年东北地区省、道、县三级行政区划调整的特点和原因<sup>[21]</sup>,1907~1955年期间东北的行政区划演化格局及影

**收稿日期:**2018-10-16;**修订日期:**2019-02-14

**基金项目:**国家自然科学基金项目(41701150)、博士后科学基金项目(2017M611297)资助。[Foundation: National Natural Science Foundation of China (41701150), China Postdoctoral Science Foundation (2017M611297).]

**作者简介:**朱建华(1988-),男,江苏海安人,博士后,讲师,主要从事城市地理与行政区划研究。E-mail: zjh198827@163.com

**通讯作者:**修春亮,教授。E-mail: xiuc@nenu.edu.cn

响因素<sup>[22]</sup>,以及近代东北地区城市发展的变迁<sup>[23]</sup>。更多的地理学者围绕东北地区的城市群和城市之间的经济联系,梳理了东北的城市空间格局<sup>[24,25]</sup>。

东北地区虽然行政区划设置历史较短,却对中国行政格局的稳定发挥了重大影响,并且东北地区行政区划频繁调整积累了大量宝贵经验。当前在新型城镇化和东北地区老工业基地振兴发展背景下,行政区划格局需要适应新形势与新时代而进行优化调整。然而,建国后尤其是改革开放以来东北地区行政区划调整及机理分析比较缺乏,因此本文着重研究建国后不同时期东北地区行政区划调整的特征、影响因素及问题,并提出优化路径,以期今后东北行政区划空间格局优化以及城镇化健康持续发展提供一定的借鉴。

## 1 研究区域与数据来源

东北地区是中国北方一个完整而独立的自然地理和文化经济区域,范围包括辽宁、吉林、黑龙江三省及蒙东地区,整个区域语言风俗基本一致,地理环境整体性强。因此,中国传统的自然地理和经济地理区划,均把东北三省和内蒙古东部4盟市(呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市)作为一个完整的地理单元,具有科学性和长期、广泛的社会认同基础。然而在2003年国家实施东北振兴战略时,将内蒙古东部的锡林郭勒盟纳入享受振兴东北政策范畴,这仅仅是一个“政策区”概念。因此,本文未将锡林郭勒盟纳入东北地区区划调整研究范畴。研究区域包括东北地区辽宁、吉林、黑龙江三省及蒙东地区4盟市,地理位置为115°31'~135°05'E,38°43'~53°33'N,总面积约124万km<sup>2</sup>,截至2017年底总人口约1.2亿。其中,蒙东4盟市总面积47.13万km<sup>2</sup>,人口约1160万。

本文数据主要来源于中国人民共和国行政区划沿革地图集(1949~1999)<sup>[26]</sup>、中华人民共和国行政区划沿革<sup>[27]</sup>,以及2003~2018年的《中华人民共和国行政区划简册》<sup>[28]</sup>。所采用的基础空间数据是中国科学院资源环境科学数据中心提供的2009年1:100万分县行政区划图(Albers等积割圆锥投影)。考虑到历年县级行政区划的调整,本文对照历年《中华人民共和国行政区划简册》中东北地区县级以上行政区划调整资料,对发生行政变更的区县的矢量边界数据进行数字化处理,并据此构建1949、1955、1969、1979、1996、2017年等不同年

份的行政区划空间数据库。

## 2 东北地区行政区划调整的演变过程

### 2.1 省级尺度调整

东北地区是全国范围内最早解放的大区域,被称为“共和国长子”。1949年设立东北大行政区,管辖沈阳、鞍山、抚顺、本溪4个直辖市,辽东、辽西、吉林、黑龙江、松江、热河6省及旅大行署区。此外,早在1947年就成立了内蒙古自治区,管辖范围包括今天的蒙东地区及锡林郭勒盟、乌兰察布盟的部分区域。建国初期,东北地区的省级政区之间进行了多次重大调整,直到1955年才形成了稳定的东三省基本格局(表1)。此后,1969年蒙东地区与东北三省之间又进行了重新整合,1979年才恢复到现在的省级行政区划格局(图1)。

建国初期东北地区是中国的工业基地,大连、沈阳和哈尔滨是全国主要的工业城市,工业产值均排全国前列,长春曾是伪满洲国时期首都,经济基础较好,又是重要的铁路枢纽城市,抚顺、鞍山和本溪的煤炭和钢铁工业比较发达,因此建国初东北直辖市数量较多,但当时的直辖市并不是中

表1 1949年后东北地区省级政区的行政区划调整

Table 1 The provincial level administrative division adjustment in Northeast China after 1949

年份	省级行政区划调整内容
1950	旅大行署区改设为旅大直辖市
1952	辽西省将山海关市划归河北省
1953	长春、哈尔滨两市升格为直辖市
1954	撤销东北大区行政机构;将辽东、辽西二省合并设立辽宁省,并将沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪5市并入辽宁省;辽西省的四平地区划归吉林省,辽东省的辽源、通化、白山地区划归吉林省,撤销长春直辖市并将其划归吉林省;撤销松江省、黑龙江省,成立新的黑龙江省,白城地区由黑龙江省划归吉林省;撤销哈尔滨直辖市,划归黑龙江省;撤销绥远省,并入内蒙古自治区
1955	撤销热河省,朝阳等6县旗划归辽宁省,赤峰等6县旗划归内蒙古自治区昭乌达盟,承德等县市划归河北省
1969	内蒙古自治区昭乌达盟划归辽宁省;哲里木盟和突泉县、科尔沁右翼前旗划归吉林省;呼伦贝尔盟(不含突泉县和科尔沁右翼前旗)划归黑龙江省
1979	昭乌达盟、哲里木盟和呼伦贝尔盟(管辖范围包括今天的兴安盟)又重新划归内蒙古自治区

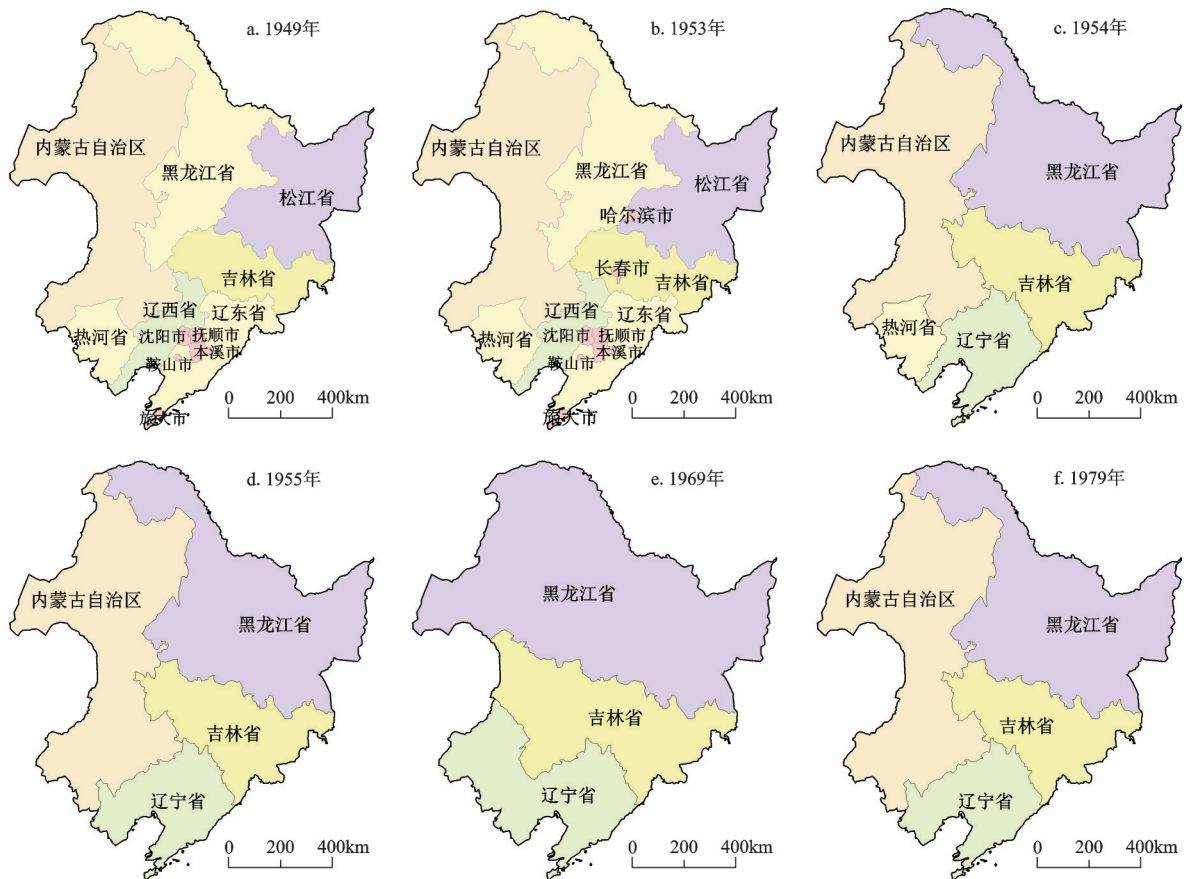


图1 东北地区省级政区的演变格局(1949~1979年)

Fig.1 The evolution pattern of the provincial administrative regions in Northeast China (1949-1979)

央直辖而是归东北大行政区直辖,1954年由于撤销了东北大区,7个直辖市也相应地全部撤销,并和原先6省整合为辽宁、吉林、黑龙江三省。此外,蒙东地区紧邻东北三省,历史上也有过融合,建国以前曾同属于伪满洲国,1969~1979年,蒙东地区呼伦贝尔(包括今天的兴安盟范围)、哲里木、昭乌达3盟分别划给东三省。蒙东地区划入东三省不仅仅因为地理相邻、文化相近,蒙东地区离首府呼和浩特和沈阳市太远。而且当时一个重要的背景是1969年3月发生了“珍宝岛事件”,面对苏联的国防压力,需要通盘考虑东北地区的军事防卫,蒙东地区和东三省整合后共同接受沈阳军区的统一指挥。后来由于民族因素,蒙东地区10 a后重新回归内蒙古自治区。

## 2.2 地市级尺度调整

民国时期,撤销了道、府这一层级,实行“省直管县(市)”。建国后,中央政府又恢复了“地区(地级市)”这一级行政区。地级政区对国家的地方治

理起到了很大作用,地级市或地区驻地属于较高级的“中心地”,一般都是区域的中心城市,有力地带动了区域经济社会发展。随着城镇化进程和经济的高速发展,许多原先的行政中心发生了变化,因此,地级政区的建制和管辖幅度需要进行相应的调整。

东北地区的地级行政区划调整主要有5种类型(表2),地级政区调整的主要趋势是地区逐渐减少,地级市数量逐渐增加(图2)。最主要的行政区划调整类型是地级市(地区)之间管辖范围的调整,占到了地级政区调整次数的一半左右,许多地级市历经多次调整才形成了今天的管辖范围。例如,台安县1949年直属于辽西省,1954年直属于辽宁省,1955年归辽阳,1959年划归沈阳,1965年划归铁岭,1968年划归盘锦,1975年至今归鞍山管辖,21 a内隶属关系变更了7次。此外,吉林省东丰县先后归属通化、四平、辽源等,德惠地区5县多次与长春市分合。县级政区隶属关系复杂多变,

表2 东北地区地级政区调整的主要类型

Table 2 The main types of the adjustment of the prefecture level administrative regions in Northeast China

类型	数量	典型案例
地区改市	12	1996年绥化地区改为绥化市; 2001年呼伦贝尔盟改市
县级升地级	25	1956年鸡西县升格为地级市; 1983年七台河市升格为地级市
管辖范围调整	50	1982~1993年牡丹江市先后将鸡东、密山、虎林3县划归鸡西市
地区拆分	16	1980年从呼伦贝尔盟分设兴安盟
地区和地级市合并	8	1996年哈尔滨市和松花江地区合并

导致当地居民的地方认同感较差。县级市升格为地级市这一类型调整也比较多,主要是一些资源型城市,比如鹤岗、双鸭山、大庆等,甚至有部分县比如鸡西县直接升格为地级市。此外,不少地区和地级市之间也进行了合并和拆分,比如呼伦贝尔和兴安盟历史上就进行过多次的合并和拆分。新设地区或拆分地区集中于1954~1982年,1983年全国开始推行“市管县”体制改革,东北地区率先实施“地区改市”方案,大量地区改为地级市,还有不少地区和地级市合并,例如嫩江地区和齐齐哈尔市合并。目前东北地区仅剩大兴安岭1个地区、兴安盟以及延边朝鲜族自治州。地区或盟不是一级地方政权,属于虚级,地区的管理机构是行政公署,是省级政区的派出机构。而地级市的管理机构是一级政府,打破了1982年之前的省、县、乡三级行政区划体系,增加了一个行政实体层级,

而且地级市可以制定地方性法规(地区不可以)。1983~2001年大量的地区(盟)改市有利于做大地级政区中心城市,有效促进了东北地区的城镇化进程。

地级政区调整的主要特征是城市管辖幅度越来越合理。地级市从1954年平均管辖5.6个县区变为2017年的8.3个,每个地级市平均管辖3.63个市辖区,4.66个县(市)。其中,大城市管辖幅度逐渐扩大,例如哈尔滨市的管辖范围一直在不断扩张,1996年哈尔滨市与松花江地区合并,目前管辖9区7县和2个县级市。而综合实力较弱的地级市管辖幅度逐渐减小。例如,1985年佳木斯市管辖5区13县,属于典型的“小马拉大车”,后将萝北、绥滨2县划归鹤岗市,集贤、宝清、友谊、饶河4县划归双鸭山市,依兰县划归哈尔滨市,行政管辖范围缩小却更加合理。

### 2.3 县区级尺度调整

县级政区的调整主要有6种类型(表3)。其中,县级政区拆分类型最多,共有66次调整;其次是整县改市,共有63次调整;县级政区的合并以及县市改区也比较多,分别有41次和34次;县级政区管辖范围的调整也有19次(图3);此外,东北地区少数民族人口较多,有不少县改设为自治县,主要集中于2个时期,1952~1958年有8个县改为自治县,1985~1990年有9个县改为自治县,后又有2个自治县(北镇和凤城)改设为县级市。呼伦贝尔市还设置全国仅有的3个自治旗(达斡尔、鄂伦春、鄂温克),齐齐哈尔市设置了全国唯一的达斡尔族市辖区。除上述的6种主要类型外,也有少数的市

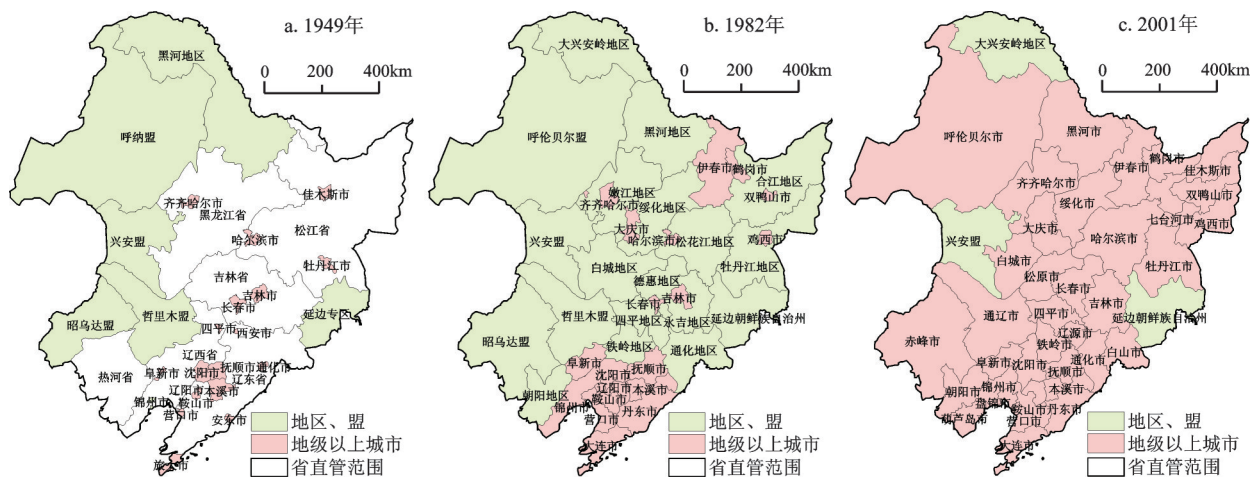


图2 东北地区地级政区的演变格局(1949~2001年)

Fig.2 The evolution pattern of prefecture-level administrative regions in Northeast China (1949-2001)

表3 东北地区县级政区调整的主要类型

Table 3 The main types of the adjustment of the county level administrative regions in Northeast China

类型	数量(个)	典型案例
县区拆分	66	1975年东宁县拆分出绥芬河市
县区合并	41	1958年开通、瞻榆二县合并为通榆县
县区管辖范围调整	19	1995年长春市5个市辖区进行了结构性调整
整县改市	63	2016年抚远县改市
县(市)改区	34	2016年沈阳辽中县改区
县改自治县	17	1989年本溪县改为本溪满族自治县

(区)改县逆向调整的情况,例如,1986铁法区改为铁法市,1992年临江区改为临江县等。

1949~1979年,县级政区调整以合并与拆分为主。“大跃进”时期考虑到东北地区不少县级政区人口密度低,人口数量少,因此县区合并较多。1962年之后又陆续恢复了不少被撤销的县,主要由于深厚的历史基础及较强的地域文化认同感。例如,1960年虎林、饶河二县合并为虎饶县,1964年又重新恢复二县。辽源市的东辽县1960、1969、1980年三度撤销,并入辽源市,1962、1976、1983年又三度复置。行政区划多次反复调整说明了缺乏科学的决策机制,造成了行政成本的巨大浪费。改革开放前新设城市多为“切块设市”,例如图们市、绥芬河市等。改革开放之后,以“撤县改市”为主,县改为县级市后行政管理权限更大,使得经济

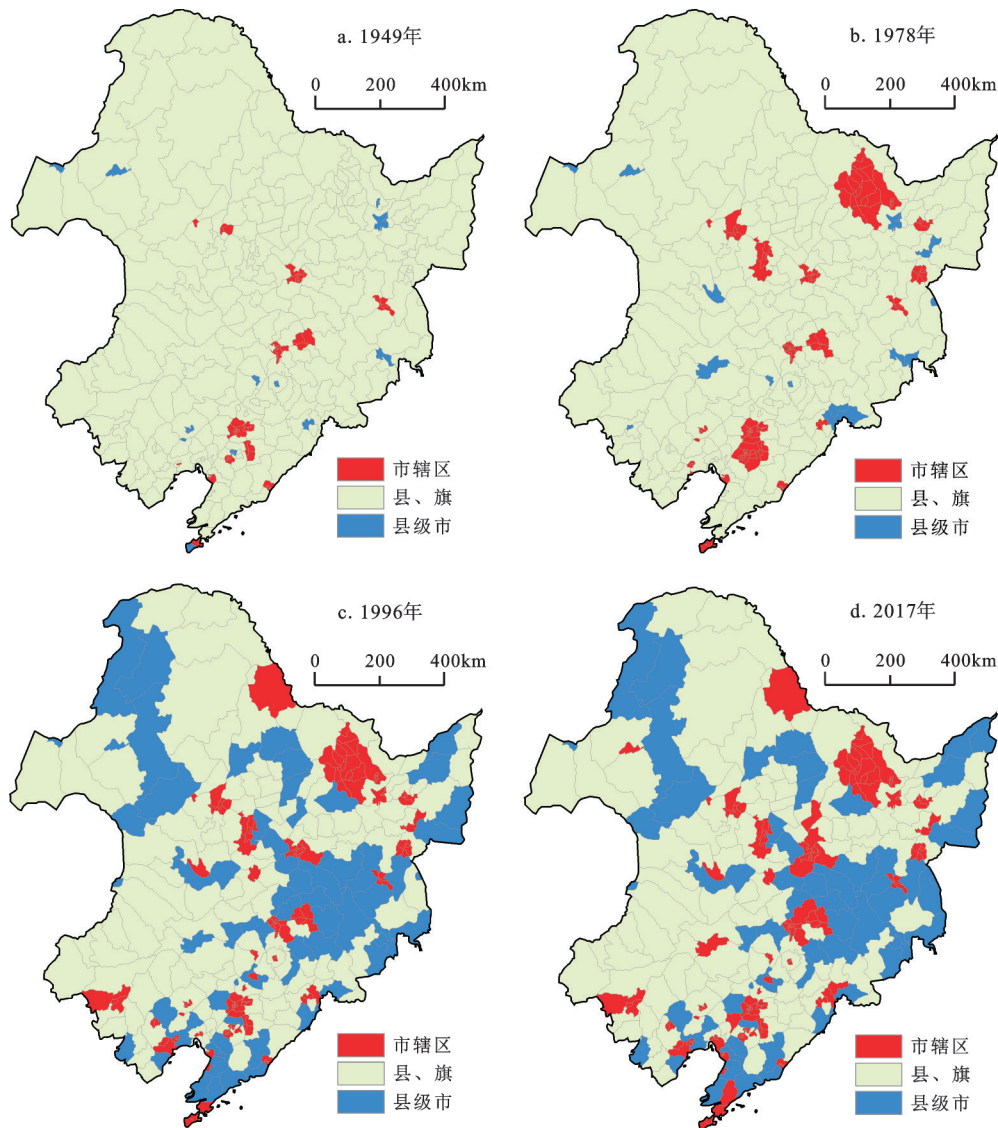


图3 东北地区县级政区的演变格局(1949~2017年)

Fig.3 Evolution pattern of county-level administrative regions in Northeast China (1949-2017)

发展活力更强,有利于培育更多的小城市来优化整个东北地区的城镇体系。1997年后县级政区调整较少,格局较为稳定。1997年国家冻结“县改市”后只有少数的县(市)改区以及市辖区之间管辖范围的调整。

## 2.4 东北地区行政区划调整的阶段划分

根据对东北地区省级、地级、县级三级政区调整的分析,本文将建国以来东北地区的行政区划调整分为5个主要阶段:① 1949~1955年,省级政区大调整阶段。建国初期,东北地区行政区划格局并不稳定,这个时期行政区划调整频繁,主要任务是建立和巩固地方各级人民政权,改造旧的行政区划体制,建立新的行政区划体系,重点是省级政区和基层政权的确定。1954年撤销东北行政大区,1955年撤销热河省,至此东北三省格局基本确立。② 1955~1969年,省级政区稳定,地级和县级政区频繁分合阶段。其中,地级政区20次拆分、10次合并;县级政区28次拆分、26次合并,这一阶段地级和县级政区很不稳定。③ 1969~1979年,内蒙古东部地区划归东三省阶段,地级和县级政区调整比较少。④ 1979~1996年,省级政区恢复稳定阶段,地级、县级政区频繁调整,城市数量大幅增加。其中增设了18个地级市,主要以地区改市为主,也有少数县级市升格为地级市;县级市增设了64个,除少数“切块设市”外,大多数为整县改市。⑤ 1997年至今行政区划调整较少、以县市改区为主,政区较为稳定阶段。20 a来地级政区仅调整了3次,增设了绥化、呼伦贝尔、通辽3个地级市。以撤县市设区为主,共有10个县(市)改设为市辖区,“县市改区”主要扩大了中心城市的城区空间范围,加快区域经济一体化,并且提高了中心城市的人口集聚能力。

## 3 东北地区行政区划调整的成因分析

### 3.1 经济发展水平

行政区划调整要为经济发展服务,经济发展水平是行政区划调整的主要影响因素。建国前东北是中国最发达的地区,东北地区的煤炭、钢铁、水泥产量和发电量都是全国领先。1942年东北总人口为4 550万人,城市化水平就达到了23.8%,远远超过同期全国其他地区,而1985年全国城镇化率仅为23.7%<sup>[23]</sup>。由于东北地区工业基础较好,工矿型城市多,城市比重一直位于全国前列。建国前的1948年东北地区已经有20个城市,而当时全

国仅有66个市。其中,沈阳、大连、哈尔滨3个院辖市(即直辖市);锦州、营口、鞍山、旅顺、本溪、抚顺、安东、通化、四平、吉林、长春、延吉、牡丹江、佳木斯、北安、齐齐哈尔、海拉尔17个普通市(即省辖市)。1953年全国共有15个直辖市,东北就有7个,占到了近一半。主要影响因素就是经济发展水平,东北地区属于中国的重工业基地,煤铁石油资源丰富,工矿型城市多。沈阳和哈尔滨都是当时排前十的工业城市,长春“一汽”自1953年开始建设,是中国第一个汽车制造厂。1994年国家将15个城市行政级别正式确定为副省级,东北地区占据了4席,说明当时沈阳、长春、哈尔滨和大连4市在全国城市体系中的地位比较靠前。

建国后,东北地区的矿产资源开发又形成了一批工矿城市。黑龙江省的双鸭山、鹤岗、七台河、鸡西、大庆、伊春;辽宁的铁岭、盘锦市、调兵山市、北票市,以及蒙东地区的赤峰市都是因为资源开发形成的资源型城市。改革开放后经济发展水平不断提高,地级、县级城市数量不断增加,尤其是县级市,1979~1996年共设置了64个县级市。1949~1996年,中国城市数量由136个增长到666个,新设城市530个。这一阶段东北地区城市数量由26个增长到102个,略低于全国城市数量增长水平。1997年之后,随着一些县级市改为市辖区,东北地区城市数量甚至出现了减少。近20 a来城市数量不增反降,很大程度与东北地区经济发展滞后、城镇化水平增速远低于全国平均水平有关。

### 3.2 交通条件因素

1945年东北地区的铁路总里程就达到11 821 km,而1949年中国铁路总里程2.2万 km,东北铁路占全国一半以上<sup>[29]</sup>。因铁路的开通而迅速兴起的城市有哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大连、旅顺、公主岭、四平、通化、满洲里等<sup>[22]</sup>。1949年后,随着交通条件的优化,东北地区城市数量继续增加,例如铁岭市、梅河口市、绥芬河市等。

行政区划调整更加注重门户效应,港口和边境口岸的门户作用日益突显。改革开放后一些港口城市逐渐形成,例如葫芦岛、兴城、东港等。还有一些成为市辖区,例如鲅鱼圈区原本仅是盖县的一个乡,但由于优越的建港条件成为营口港鲅鱼圈港区,1984年升格为市辖区。东北地区与朝鲜、俄罗斯、蒙古三国相邻,共有41个边境贸易口岸,许多贸易口岸逐渐形成了建制市,1949年之前

仅有丹东、满洲里2市。建国以来东北地区共设置了17个边境口岸城市,其中辽宁省1个(东港),吉林省6个(集安、临江、和龙、龙井、图们、珲春),黑龙江省8个(东宁、绥芬河、密山、虎林、抚远、同江、黑河、漠河),内蒙古东部地区有2个(阿尔山、额尔古纳)。大部分口岸为县改市,而图们、绥芬河和阿尔山则是由镇升格为市。行政中心由区域几何中心向门户方向迁移,例如1954年吉林省省会由吉林市迁往长春市,黑龙江省省会由齐齐哈尔市迁驻哈尔滨市,主要原因就是长春和哈尔滨位于铁路干线上。2010年本溪市政府由老城区迁向石桥子街道,向省会沈阳方向靠近,离沈阳桃仙机场仅有20 km。

### 3.3 历史文化因素

建国后东北地区行政区划调整频繁,尤其是省级和地级政区经历了多次调整,与其他地区相比不够稳定,主要因为东北地区建省较晚、行政区划历史短,居民对省级、地级甚至县级政区的地域认同感不高,但是对“东北”这一大区的地域认同感要比其他区域高。民族文化认同度对行政区划也起到了很大影响。蒙东地区在1969~1979年划入东北三省,但由于特殊的蒙古族文化,又重新划归内蒙古自治区。1952年吉林省在朝鲜族聚居地区设立了延边朝鲜族自治区,1955年改为自治州。此外,历史文化对政区地名影响也比较大。省、县二级地名变化小,1907年清政府将盛京、吉林、黑龙江三将军辖区划为奉天、吉林和黑龙江三省,尽管多次调整,到1979年恢复为辽宁、吉林、黑龙江三省,除了“奉天”因含有封建帝制意味改为辽宁,吉林和黑龙江两省名称均没有变化。很多县名自设立以来没有变,例如安图县等。

### 3.4 自然地理因素

河流、山脉等自然地理因素也对行政区划有着重要影响。尤其是在平原地区,河流为行政区划理想的天然界线,比较容易区分,而且由于交通阻隔容易形成两种文化。国界方面,东北地区北部以黑龙江,东部以乌苏里江作为与俄罗斯的国界,东部与朝鲜以图们江、鸭绿江为界。省界方面,吉林与黑龙江中部地区基本是以嫩江、松花江、拉林河为界;内蒙古和黑龙江部分地区以嫩江为界。地级市界方面,营口和盘锦两市以大辽河为界。县区界方面,长春市南关区和二道区以伊通河为界;富锦县和绥滨县以松花江为界;桓仁和宽甸两

县以浑江为界,洮南市与洮北区、大安市与镇赉县均以洮儿河为界。山脉尤其是山脊线也对行政边界起着天然的阻隔,例如吉林省东部与辽宁省、黑龙江省的分界线主要以长白山脉的一些山脊线为界。

### 3.5 政策标准因素

行政区划本身就是一种空间政策。1954年大行政区体制取消,东北大区的7个直辖市均改为省辖市;1986、1993年制定了设市标准,有效引导了东北地区县级市数量增加;1997年国家因耕地保护政策而冻结县改市,设市步伐停滞,直到2013年扶余县改市,才有所松动,之后增设了抚远、漠河等县级市。可见,国家的政策和设市标准对东北地区城市设置也有很大影响。

## 4 讨论

### 4.1 东北地区行政区划格局存在的问题

建国以来东北地区行政区划的多次调整虽然解决了很多问题,带动了东北的经济社会发展和城镇化水平提升。但是,目前东北在行政区划方面依然存在许多问题。在省级层面,1969年呼伦贝尔盟划归黑龙江省后,设置了大兴安岭地区,管辖范围包括原属黑河地区的呼玛县和原属呼伦贝尔盟的莫力达瓦达斡尔族自治旗、鄂伦春自治旗。1979年莫力达瓦达斡尔族自治旗和鄂伦春自治旗划归内蒙古自治区,原属鄂伦春自治旗的加格达奇区和松岭区仍由黑龙江省大兴安岭地区管辖,而属地归内蒙古自治区,管辖权和属地权不统一带来了诸多矛盾,至今未能解决。地级市层面,伊春市共有15个市辖区,平均每个市辖区仅有4.8万人,市辖区形同虚设、城镇化水平低、管辖幅度不合理。伊春市的各个市辖区原先就是一个林业局,为了保留正县级的行政级别而改设的市辖区,每个市辖区实际人口规模基本等同于一个乡镇。不少资源型城市随着矿产资源日渐枯竭,财力有限但管辖县区却比较多,出现了“小马拉大车”的问题。县级层面,行政区空间结构不合理,“市县同城”问题突出,例如朝阳、抚顺、铁岭、阜新等,很多县“有县无城”,还有“市县同名”容易让人对“地方”和“范围”理解有误。还有一些县城与中心城市已经完全同城化,但是却被行政壁垒分割,例如前郭尔罗斯蒙古族自治县县城与松原市区连成一片,但却没有改设市辖区。另外,一些县城离地级市中心城区太近受到中心城市的“屏蔽效应”影

响,导致县城规模较小,公共服务配套不完善。例如,通化县、永吉县、辽阳县、东辽县、盘山县、本溪县等,其中辽阳县和东辽县还存在“县包围区”的格局,限制了中心城市的发展空间。这一系列问题多是由于历史上“切块设市”造成的结果。此外,东北地区“飞地”市辖区问题也比较突出,例如,营口鲅鱼圈区、丹东市振安区、齐齐哈尔市碾子山区、呼伦贝尔市扎赉诺尔区等。乡镇级层面,主要问题是东北地区大镇太少,乡镇人口规模普遍偏小,对周边农村的吸引力不够,不利于城镇化发展。

## 4.2 东北行政区划调整的优化路径

基于上述问题,笔者提出以下几条优化路径:

① 在省级层面,将蒙东4盟市单独建省,命名为兴安省,享受民族自治政策。蒙东地区总面积47.13万 $\text{km}^2$ ,比黑龙江省还要大,而且历史上就曾是一个单独的省区。1945年9月中华民国政府就设置了兴安省,省政府驻地在海拉尔。1947年5月中国共产党撤销了兴安省,成立了内蒙古自治区,管辖范围即蒙东地区,自治区政府驻地在今天的乌兰浩特市。1969~1979蒙东地区又分别划归东三省,直到1979年才形成现在的格局。总的来说,内蒙古自治区历史很短,与省会呼和浩特市距离太远,离东北三省空间距离更近,社会经济联系更为紧密。② 地级市层面,笔者建议将加格达奇区和松岭区划归大兴安岭地区,并将大兴安岭地区改设为地级市,市政府驻地为加格达奇区。将伊春市的15个市辖区进一步整合以优化空间结构,建议设置3~4个市辖区,有利于节约行政成本,提高区域治理效率。另外,“市县同城”以及离中心城市距离在10 km范围内的周边县市建议改设为市辖区,例如,抚顺县、辽阳县、朝阳县、铁岭县、前郭县、东辽县、梨树县等未来改设为市辖区,扩大中心城市的城区范围,进一步培育中等城市和大城市。资源型城市可以与周边经济实力较强的大城市在管辖范围上继续调整优化。③ 县级政区层面,大力推行“县镇改市”,有条件的县和特大镇改设为县级市,增加小城市数量,进一步优化城市等级体系和空间布局。推动省直管县(市)改革,扩大县(市)的财政、人事等权限,提高地方积极性和激发发展活力。目前已有辽宁省的绥中县、昌图县,吉林省的琿春、梅河口、公主岭,黑龙江绥芬河市、抚远市等在推行“省直管县”试点,未来可以继

续扩大试点范围,像吉林省这样县和县级市数量比较少的省份可以全面实行“省直管县”,减少行政层级,提高空间治理效率。④ 乡镇级层面,建议进一步推进“乡镇合并”,重点培育经济大镇和特色产业小镇,吸引周边农村人口就近城镇化,更有利于实现“乡村振兴”目标。大城市周边的乡镇可以改设为街道,加快融入城区,提高城镇化水平。

## 参考文献(References):

- [1] 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,2015,34(2):247-258. [Zhu Jianhua, Chen Tian, Wang Kaiyong et al. Spatial pattern evolution and driving force analysis of administrative division in China since the reform and opening-up. Geographical Research, 2015, 34(2): 247-258.]
- [2] 王开泳,陈田. 行政区划研究的地理学支撑与展望[J]. 地理学报, 2018, 73(4):688-700.[Wang Kaiyong, Chen Tian. Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(4): 688-700.]
- [3] 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京: 科学出版社, 1999. [Liu Junde, Jin Runcheng, Zhou Keyu. Chinese administrative region geography. Beijing: Science Press, 1999.]
- [4] 周振鹤. 中国历代行政区划的变迁. 北京: 商务印书馆, 1998. [Zhou Zhenhe. The vicissitude of the administrative divisions of the past dynasties in China. Beijing: The Commercial Press, 1998.]
- [5] 李金龙,邓春生. 新中国行政区划六十年回顾与展望[J]. 经济地理, 2009, 29(12):1952-1956. [Li Jinlong, Deng Chunsheng. The development of Chinese administrative division and prospect for the future in new China. Economic Geography, 2009, 29(12):1952-1956.]
- [6] 顾朝林,邱友良,叶舜瓚. 建国以来中国新城市设置[J]. 地理科学, 1998, 18(4):320-327. [Gu Chaolin, Qiu Youliang, Ye Shunzan. Designation of new cities in China. Scientia Geographica Sinica, 1998, 18(4):320-327.]
- [7] 赵彪. 1954年以来中国县级行政区划特征演变[J]. 经济地理, 2018,38(2):10-17. [Zhao Biao. The morphological characteristics of the Chinese county administrative divisions since founding of China. Economic Geography, 2018,38(2):10-17.]
- [8] 李娜,徐现祥. 中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析. 地理学报, 2015, 70(8): 1202-1214. [Li Na, Xu Xianxiang. Impact analysis of turning counties (cities) into districts to the urban economic growth in China. Acta Geographica Sinica, 2015, 70(8): 1202-1214.]
- [9] 余凤龙, 陆林, 操文斌, 等. 行政区划调整的旅游效应研究——兼论江西井冈山市与安徽黄山市的比较[J]. 地理科学, 2006, 26(1):20-25. [Yu Fenglong, Lu Lin, Cao Wenbin et al. A study on tourism effect of adjustment of administrative demar-



- cation — Giving consideration to comparison of the tourism effect of adjustment of administrative demarcation between Huangshan City and Jinggangshan City. *Scientia Geographica Sinica*, 2006, 26(1): 20-25.]
- [10] 马春筭, 张可云. 我国行政区划基本问题与走向探讨[J]. 中国行政管理, 2009(3): 41-43. [Ma Chunsun, Zhang Keyun. Study of the basic problems and reform of Chinese administration divisions. *Chinese Public Administration*, 2009(3): 41-43.]
- [11] 浦善新. 中国行政区划改革研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2006. [Pu Shanxin. Study on the reform of administrative divisions in China. Beijing: The Commercial Press, 2006.]
- [12] 陈田, 王开泳, 陈妤凡. 行政区划调整对政区位势的影响与定量化测度——以重庆市为例[J]. 地理科学, 2018, 38(5): 654-661. [Chen Tian, Wang Kaiyong, Chen Yufan. The influence and qualitative measure methods of administrative division adjustment on administrative region potential: Taking Chongqing city as a case. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(5): 654-661.]
- [13] 朱竑, 司徒尚纪. 行政建置变更对海南岛区域文化历史发展的影响研究[J]. 地理科学, 2006, 26(4): 490-496. [Zhu Hong, Situ Shangji. Research on the impact of the alteration of administrative regionalization on the historic development of culture in Hainan island. *Scientia Geographica Sinica*, 2006, 26(4): 490-496.]
- [14] 杨宇, 董雯, 刘毅. 多元视角下的新疆行政区划调整思考[J]. 地理学报, 2013, 68(10): 1367-1379. [Yang Yu, Dong Wen, Liu Yi. Administrative adjustment of Xinjiang in multiple perspectives. *Acta Geographica Sinica*, 2013, 68(10): 1367-1379.]
- [15] Law G. Administrative subdivisions of countries: a comprehensive world reference, 1900 through 1998[M]. North Carolina: McFarland & Company, 1999.
- [16] Wollmann H. Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point[J]. *Environment & Planning C Government & Policy*, 2000, 18(1): 33-55.
- [17] Park C M. Quality of local government and democratic citizenship[J]. *Social Indicators Research*, 2003, 62-63(1-3): 291-319.
- [18] Chisholm M. Reorganizing two-tier local government for regional assemblies[J]. *Public Money & Management*, 2004, 24(2): 113-120.
- [19] Jacobs A J. Federations of municipalities: a practical alternative to local government consolidations in Japan? [J]. *Governance*, 2010, 17(2): 247-274.
- [20] 任玉雪. 清代东北地方行政制度研究[D]. 上海: 复旦大学, 2003. [Ren Yuxue. Study on the local administrative system of Northeast China in Qing dynasty. Shanghai: Fudan University, 2003.]
- [21] 杨卫东. 民国北京政府时期东北地方行政制度研究[D]. 长春: 吉林大学, 2010. [Yang Weidong. Study on the local administrative system of Northeast China in Beijing government period. Changchun: Jilin University, 2010.]
- [22] 郝赫. 近现代东北政区沿革述论(1907~1955)[D]. 长春: 吉林大学, 2007. [Hao He. Study on the evolution of administrative region in the Northeast China from 1907 to 1955. Changchun: Jilin University, 2007.]
- [23] 曲晓范. 近代东北城市的历史变迁[M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2001. [Qu Xiaofan. The historical changes of cities in the Northeast China in modern times. Changchun: Northeast Normal University Press, 2001.]
- [24] 赵东霞, 韩增林, 赵彪. 东北地区城市经济联系的空间格局及其演化[J]. 地理科学, 2016, 36(6): 846-854. [Zhao Dongxia, Han Zenglin, Zhao Biao. Spatial framework and change of the Northeast China's economic links. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(6): 846-854.]
- [25] 田俊峰, 刘艳军, 付占辉, 等. 哈大巨型城市带要素集聚分异与空间极化格局[J]. 人文地理, 2017, 32(3): 123-129. [Tian Junfeng, Liu Yanjun, Fu Zhanhui et al. The differentiation of agglomeration degree and pattern of spatial polarization of the internal elements in the Ha-Da giant urban belt. *Human Geography*, 2017, 32(3): 123-129.]
- [26] 陈潮, 陈洪玲. 中华人民共和国行政区划沿革地图集(1949~1999)[M]. 北京: 中国地图出版社, 2003. [Chen Chao, Chen Hongling. Atlas of the administrative divisions of the PRC (1949 - 1999). Beijing: China Cartographic Publishing House, 2003.]
- [27] 史为乐. 中华人民共和国政区沿革[M]. 北京: 人民出版社, 2006. [Shi Weile. The evolution of administrative regions in PRC. Beijing: People's Publishing House, 2006.]
- [28] 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2003~2018)[M]. 北京: 中国地图出版社, 2018. [Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China. Brief book of administrative divisions of the People's Republic of China(2003-2018). Beijing: China Cartographic Publishing House, 2018.]
- [29] 金士宣, 徐文述. 中国铁路发展史: 1876~1949[M]. 北京: 中国铁道出版社, 1986. [Jin Shixuan, Xu Wenshu. The history of Chinese railways development (1876-1949). Beijing: China Railway Publishing House, 1986.]

## The Evolutionary Pattern and Contributing Factor of Administrative Division Adjustment in Northeast China Since 1949

Zhu Jianhua<sup>1</sup>, Xiu Chunliang<sup>2</sup>

(1. *School of Geographical Sciences, Northeast Normal University, Changchun 130024, Jilin, China;*

2. *JiangHo Architecture College, Northeastern University, Shenyang 110819, Liaoning, China)*

**Abstract:** The Northeast is a complete and independent geographical and cultural region in northern China. Since the founding of the People's Republic of China(1949), the administrative division pattern in Northeast China has changed a lot. The administrative division adjustment is mainly divided into the following five stages: In 1949-1955, the provincial-level administrative districts were adjusted frequently. In 1955-1969, the provincial-level administrative district was stable, the prefecture level and county-level administrative districts were frequently split and merged. In 1969-1979, the eastern region of Inner Mongolia was allocated to the three provinces (Liaoning, Jilin and Heilongjiang) of Northeast China; In 1979-1996, the prefecture-level and county-level administrative districts were adjusted frequently. Many counties changed to cities and municipal districts. From 1997 to the present, this stage was relatively stable, administrative divisions were adjusted less. The counties and cities were mainly changed to municipal districts. Factors such as the level of economic development, traffic conditions, history and culture, physical geography conditions, and policies or standards have had important impact on the pattern and adjustment of administrative divisions in the Northeast China. Finally, the article analyzes the main problems of the administrative divisions in Northeast China, and proposes the optimization path of administrative division adjustment. The authors put forward the following suggestions: At the provincial level, four prefecture-level cities in eastern Inner Mongolia will be built separately and named Xing'an Province. At the prefecture-level, the Jiagedaqi and Songling District will be placed under the Daxinganling Area, and change the Daxinganling Area to a prefecture-level city. At the county level, the counties and the mega-towns with good development conditions will be changed to county-level cities for increasing the number of small cities. At the township level, continuing to promote the "township merger", and townships around the big city will be changed to street offices.

**Key words:** administrative division; optimization path; Northeast China