



# 新中国70年行政区划调整的历程、特征与展望

张可云 李 晨

**【摘要】**行政区划是国家权力分配和政策制定的基础，是行政管理的基本空间单元。行政区划调整是否得当，不仅影响国家的治理体系与治理能力现代化，更关系到国家稳定、民族团结、经济发展和社会进步。新中国成立后的70多年间，中国的行政区划调整经历了四个时期：探索时期、加速时期、调整时期和优化时期。行政区划调整的主要特征是：不同时期行政区划调整的主导目标不同、同一时期不同区域行政区划调整的重点不同、行政级别越高的政区调整频率越低、行政区划调整的空间尺度不断细化以及行政层级调整趋向扁平化。进入新时代后，中国行政区划的调整要注重完善行政区划管理的法律法规、完善城镇型政区的设置标准、探索不同的设市模式、完善行政区划调整的评估机制以及明确行政区划管理的主体并赋予其必要的权威。

**【关键词】**新中国70年；行政区划；行政区划调整；新时代

**【基金项目】**国家社会科学基金青年项目（18CJY013）；国家社会科学基金青年项目（19CJY002）

**【作者简介】**张可云，经济学博士，中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授，博士生导师（北京100872）；李晨，中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所博士研究生（北京100872）。

**【中图分类号】**F061.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1001-6198（2021）01-0118-11

## 一、引言

行政区划是指出于国家的政治统治和行政管理的需要，遵循相关的法律法规，建立在一定的自然与人文地理的基础上，并在充分考虑历史渊源、民族分布、经济联系、人口密度、文化背景、风俗习惯、地区差异和国防安全等客观因素的情况下，对行政区域进行的分级划分，其结果是在

国土上建立起一个由若干层级、不同幅员的行政区域所组成的体系。<sup>〔1〕</sup>行政建制、行政单位和行政区域是行政区划的三个重要组成部分。行政区划调整则主要指行政建制的变更，诸如行政层次和行政级别等与地方行政单位相关事项的变更以及对行政区域的划分和调控。<sup>〔2〕</sup>当代中国的行政区划具有管理与空间的双重属性，它既是中央政府统治和管理全国各地的有效手段，也是国家为

进行分级管理而实行的国土、政治和行政权力的空间再配置。〔3〕2014年习近平总书记提出“行政区划本身也是一种重要资源”，并深刻地指出行政区划作为国家政治结构在空间上的投影，其拥有着空间、权力、行政、政策和要素等多重资源属性，是一类潜在的人文社会资源。〔4〕可以说，行政区划得当与否，不仅会影响国家治理体系与治理能力现代化，还关系着国家的稳定、民族的团结、经济的发展以及社会的进步。行政区划属于生产关系范畴，必须与社会生产力相适应。它既不能甘于落后，从而成为生产力发展的桎梏；也不能过分超前，从而与生产力发展水平脱节。2017年中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开，标志着中国社会进入“新时代”。“新时代”意味着中国在经济基础方面发生了深刻变化，这预示着由新的经济基础决定的上层建筑必然会随之发生深刻的变化与调整。可以预见，新时代也必将开启中国行政区划调整的新篇章。回顾新中国70年行政区划调整的历程，总结归纳行政区划调整的主要特征，展望新时代中国行政区划调整的重点方向，对于未来中国行政区划的调整和变革将具有重要的参考意义。

## 二、新中国70多年行政区划调整的历程

行政区划调整始终贯穿于新中国70多年的历史进程之中，对中国经济社会的蓬勃发展产生了深远的影响。回顾70多年来新中国行政区划调整的历程，根据行政区划调整的背景、目标和主要内容不同，可以将其划分为以下四个时期。

### （一）探索时期（1949—1977年）

新中国成立后，在行政区划上曾出现过较大的变革。对于一个新生国家来说，这是一种正常的现象。因为从历史上看，朝代更迭使国家的政治、经济、社会和文化等诸多领域都会产生很大的变动，势必要对原有的国家结构体系做出相应调整，以适应新的形势和需要。1949—1977年，中国经济社会亟待恢复和发展，建立新的政治秩序成为新生政权的首要任务，而行政区划作为国家结构体系，无疑是统治阶级意志在政治上的反映，因此这一时期中国行政区划调整的主要任务是维护国家稳定和中央权威，具有很强的政治色彩。具体而言，该时期行政区划调整的主要内容

有以下四点：

1. 大区建制的立与废。大区是管辖若干省市的行政区域。新中国成立初期曾以大区作为地方最高行政建制单位，按大区设置人民政府委员会，尚不具备设置条件的，以军政委员会代行政权机关职权。〔5〕1952年，全国共设立华北、东北、西北、华东、中南和西南六个大区。1953年经过省区调整后，大区人民政府与军政委员会撤销，改为设置行政委员会，大区由地方最高行政建制单位变成中央的行政分治单位。1954年大区随着行政委员会的撤销而废除。虽然大区建制的存在时间十分短暂，但却能鲜明地反映出这一时期政区调整的特色。大区建制的废立完全是政治导向的，其设立的主要目的是加强中央对地方的领导力度和控制力度，被废除则是因为“高饶事件”的发生使中央决策层认为，大区的存在已构成对中央权威的威胁。

2. 省区的撤并重组。调整省区设置是新中国成立初期另一项大规模的区划调整，主要包括：撤销察哈尔省、平原省、热河省、西康省和绥远省，恢复设置江苏省、安徽省和四川省，松江省并入黑龙江省，辽东省和辽西省合并设置辽宁省，设置新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区和西藏自治区等。1949年到1969年，中国的省从29个减少至22个，自治区从1个增加到5个。从那时起，中国的省区数量始终保持稳定，除1988年增设海南省之外，再无大的变动。

3. 直辖市数量的减少。新中国成立之初共有12个直属于中央政府的直辖市，1953年增加为14个。伴随着大区建制的设立，直辖市先后经历了由中央直属到由大区人民政府直属、再到大区行政委员会代管的阶段。1954年由于大区建制被废除，除北京市、上海市和天津市之外的11个中央直辖市也相应改为省辖市。1958年，天津市改为河北省辖市，1967年再度恢复直辖市建制。此后中国的直辖市数量在1997年之前一直稳定在3个。

4. 建制市数量的调整。1949—1977年，中国的建制市设置的主要思路是“市县分立、城乡分离”，主要区划调整模式是切块设市。如图1所示，这一时期国家对建制市的调整又可以细分为三个阶段：第一阶段是1949—1957年。新中国成立之初并没有明确的设市标准，只是中央原则上规定人口在5万以上的城镇准予设市。因此，该阶段中



国城市数量有所增加，地级市和县级市分别从1949年的56个和61个增加到1957年的92个和81个。第二阶段是1958—1963年。自1958年起中国对城市的设置进行了较大的调整。全国地级市和县级市数量均经历了起伏波动再到趋于稳定的变化过程，到1963年中国共有地级市78个、县级市97个。第三阶段是1964—1977年。1963年国家明

确提出了“对市镇人口必须严格控制，对市镇建制的设置必须恰当”的要求，之后市镇设置进入严格控制阶段。中国地级市数量自1964年起连续10年徘徊在80个左右，直到1974年才开始有所增加，到1977年全国共有97个地级市。同一时期，全国县级市数量经历了小幅波动，到1977年全国共有90个县级市。

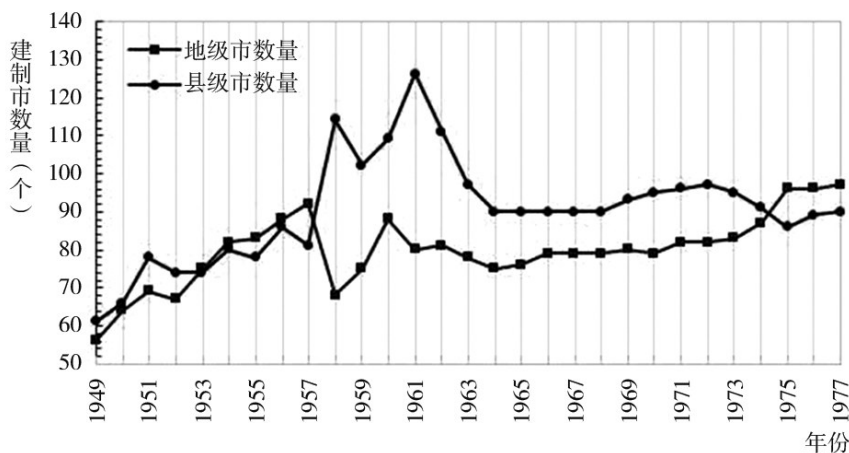


图1 1949—1977年新中国建制市的数量变化

资料来源：国家统计局经济综合统计司编：《新中国60年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社，2010年，第4页。

### (二) 加速时期 (1978—2003年)

改革开放后，中国特色社会主义发展转向以经济建设为中心。伴随着社会主义市场经济体制的初步建立，中国经济迅速发展，非农产业日益壮大，城乡之间的壁垒逐渐松动，人口流动规模不断扩大，城市化发展开始加速。1978—2003年中国行政区划调整的政治色彩大幅淡化，不断调整以适应中国经济改革和城市化发展成为该时期行政区划变革的中心思想。这一时期行政区划调整的主要内容包括以下三点：

1. 省和直辖市的增设。新中国大规模的省级行政区划调整已经在改革开放之前完成，此后国内虽屡有调整省级行政区划的呼声，但是考虑到省级行政区划的调整十分复杂，而且会对社会经济发展、人民生活和国家稳定产生巨大影响，因此在20世纪60年代末以后省级行政区划的调整十分罕见。改革开放后中国行政区划的一项大的变动就是先后出现了两次对省级行政区划的调整，分别为1988年增设海南省和1997年设立重庆直辖市。这两次变动都体现出了明显的经济导向。对海

南而言，设省之前它是广东省所辖的一级行政区，其各方面的发展均受广东省的总体限制。而且由于海南岛与大陆之间隔着琼州海峡，与广东省的治所广州市距离较远，海南行政管理的效率和质量长期受到限制，单独设省无疑有利于海南的经济发展。此外，设立海南省的同时，还进一步将其设为经济特区，这更加凸显出海南设省的经济导向。对重庆而言，设立直辖市则符合当时国家提出的西部大开发战略和三峡工程建设。重庆位于长江上游，承东启西、沟通南北，是西部地区重要的交通运输枢纽，在直辖之前，重庆就已经是长江上游最大的经济中心，也是西部地区经济发展最好的城市。〔6〕优越的区位条件和良好的经济基础，使重庆在成为直辖市后有极大的发展潜力，能够成为带动西部经济发展的新的区域经济增长极。

2. 市领导县体制的全面推行。新中国成立后长期实行市县分治的行政区划体制，城市管工业，农村地区管农业，城市和农村地区不能进行直接的经济联系，彼此孤立发展，城乡分割十分严重。〔7〕市领导县体制曾在20世纪50年代末至60年代初短

暂施行，目的是保障大中城市的蔬菜和副食品供应，但之后由于一系列原因被叫停。改革开放后，城市在区域经济发展中的作用不断被重视，中共中央决定全面推行市领导县体制，充分发挥城市的中心作用，带动周边农村地区共同发展。1982年、1983年和1999年，中共中央先后发布《改革地区体制，实行市领导县体制的通知》《中共中央、国务院关于地市州党政机关机构改革若干问题的通知》和《中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见》等重要文件，号召地方积极试行地市合并、撤地改市等调整模式，推行市领导县体制改革。随着中央政府和地方各级政府一系列政策的出台，市领导县体制在全国范围内大规模推行。

市领导县体制的确立是这一时期最重要的行政区划调整之一。实施市领导县体制对中国经济社会发展的影响主要体现在两个方面：第一，市领导县体制确立了地级市在省和县之间的一级政区与政权地位，改变了中国的行政层级结构；〔8〕第二，在当时的环境下，市领导县体制对推动区域经济发展发挥了一定的积极作用，不仅培育了一批中心城市，还促进了各类要素在城乡之间的流动，加强了城乡之间的经济联系。

3. 城镇型建制的大规模增设。城镇型建制是指设置在城镇地区的地方行政建制单位，主要包括市、镇和市辖区，其中市包括地级市和县级市。〔9〕改革开放后，为适应“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”<sup>①</sup>的城市化发展要求，中国的市镇设置开始由严格控制转变为积极推动，全国城镇型建制在这一时期快速增长，主要包括以下四个方面的内容：第一，地级市大幅增加。随着市领导县体制的全面推行，国家通过撤地设市、地市合并和县市升格等行政区划调整手段设置了大量地级市，促使市县分治模式转向市县合治。1978—2003年全国地级市总数从98个增加到282个，平均每年增加7个。期间有两次增长高峰，分别发生在1983年和2000年，当年新增数分别为32个和23个（见图2）。第二，县级市急剧增长。改革开放初期，县级市还被称为地辖市，

直到1983年民政部才明确了“县级市”概念，并且制定了相应的设置标准。1986年《国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条件报告的通知》，进一步修改明确了撤镇设市、撤县设市和切块设市的标准。从1986年起，县级市进入高速发展时期。从数量上看，1978年全国共有县级市92个，1986年增加到184个，此后10年间县级市数量一直以年平均增长34个的速度急剧增加，并在1996年达到顶峰445个（见图2）。从调整方式上看，撤县设市是这一时期推动县级市快速增长的重要手段，通过撤县设市共形成县级市410个（见表1）。作为上承大中城市、下启乡镇农村的城镇型建制，县级市的急速增长在全国范围内形成了一大批小城市，促进了国家城市体系的完善。但是，不少盲目撤县设市的行为导致许多地方“虚假城市化”问题严重，并由此产生了一系列负面影响。于是，1997年国务院全面冻结撤县设市工作。这一举措导致许多县级市和原本想要设市的县纷纷通过撤县（市）设区或者区县合并等方式实现城市化转型，因此在1997年以后全国县级市数量不断下降，到2003年全国剩余县级市374个。第三，市辖区快速发展。1978—2003年全国市辖区总数从408个增加到965个，年平均增加22个，且增长速度与地级市增长速度基本保持同步（见图3）。大量增设地级市导致的切块设市和叫停县级市设置导致的大量撤县（市）设区是这一时期市辖区快速增加的主要原因。第四，建制镇先增加后减少。中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议以后，国家为推动农村城市化发展和小城镇建设，于1984年在国务院文件中提出要“适当放宽建镇标准，实行镇管村体制”<sup>②</sup>。在此之后，全国各地设镇工作的步伐开始加快。1983—2002年，中国建制镇总数从2968个增加到20601个，年均增加928个。期间经历了两次设镇高潮，第一次出现在1984—1986年，全国建制镇的数量在两年内增加了3532个，第二次出现在1992年，全国建制镇增加了2084个（见图4）。然而，由于1984年出台的设镇标准较低，导致新设立的小城镇存在着镇域面积较小、城镇人口较少、

①1980年10月，国家建委在北京召开第一次全国城市规划会议，正式提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。

②见1984年11月22日发布的《国务院批转民政部关于调整建镇标准的报告的通知》。



图2 1978—2019年新中国建制市数量变化

资料来源：国家统计局官方网站 <https://data.stats.gov.cn/>。

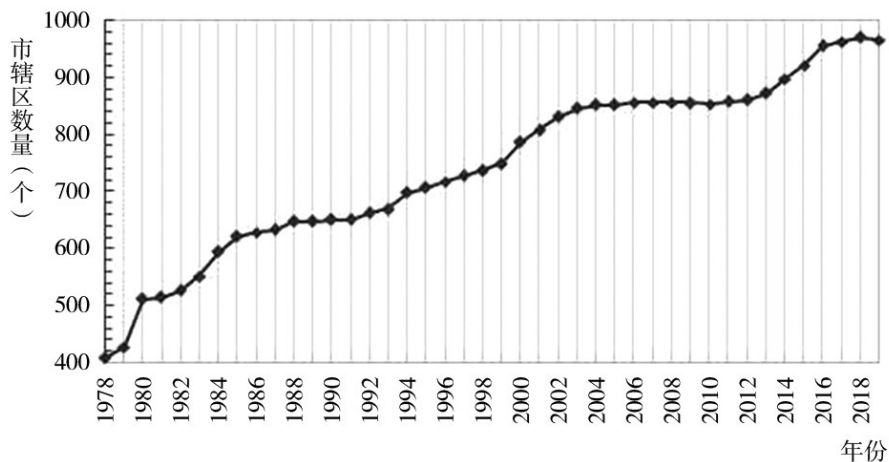


图3 1978—2019年新中国市辖区数量变化

资料来源：国家统计局官方网站 <https://data.stats.gov.cn/>。

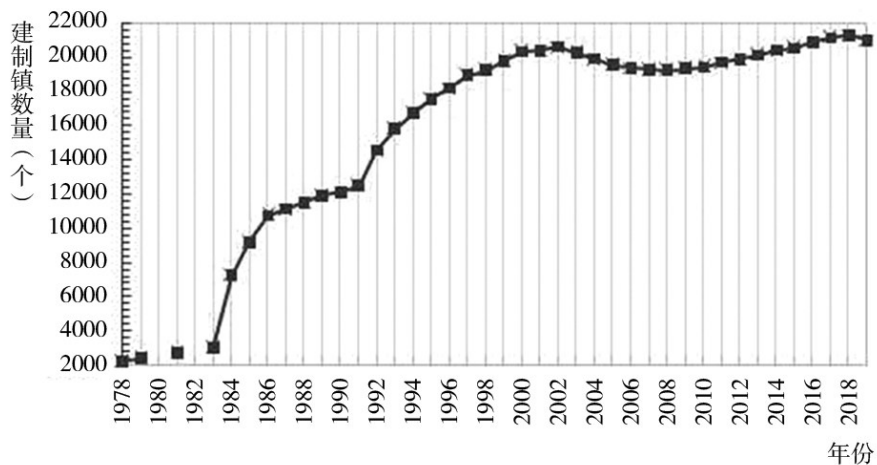


图4 1983—2019年新中国建制镇数量变化

资料来源：国家统计局官方网站 [https://data.stats.gov.cn](https://data.stats.gov.cn/)，其中1980年和1982年的数据缺失。

财政收入较少和镇政府机构设立臃肿等问题。因此,出于对小城镇健康发展的考虑,2002年国务院出台文件《国务院办公厅关于暂停撤乡设镇工作的通知》,暂停撤乡设镇工作,并鼓励实施乡镇撤并。2003年起全国建制镇数量开始减少。

### (三) 调整时期(2004—2012年)

改革开放之后,行政区划调整逐渐成为调控城市化发展的重要手段,它不仅是推动城市化快速发展的重要引擎,还可以做城市化发展过热时的镇定剂。1978—2003年,大量中心城市借助行政区划变革带来的制度红利,获得了优先发展的机会,成为带动中国城市化发展的重要龙头。<sup>[10]</sup>但是,随着时间的推移,大规模的政区改革带来的负面影响不断显现,因此21世纪初期中国行政区划调整明显降温。2004—2012年,全国各类城镇型建制数量均基本保持稳定,政区设置进入调整时期。这一时期中国行政区划调整的主要内容有以下三个方面:

1. 城镇型建制设置的管控。这一时期国家对城镇型建制设置的控制主要体现在继续冻结撤县设市、收紧撤县(市)设区和继续鼓励乡镇撤并这三个方面。由图2和图3可以看出,2004—2012年中国地级市、县级市和市辖区数量均基本保持不变。虽然图形表现相似,但是造成这种情况的原因却不相同。对于地级市来说,经过前一时期的大规模调整,到2004年时全国只剩下少数西部偏远地区还保留地区行政公署,撤地设市已经成为偶发情况,因此该时期地级市数量始终保持稳定。对于县级市来说,由于撤县设市在这一时期仍处于冻结状态,因此县级市数量在2004—2012年继续缓慢减少,从374个降低到368个,减少的主要原因仍为撤县(市)设区。市辖区在这一时期从845个增加到860个,年平均增加不到2个,产生这个现象的主要原因有以下三点:一是全国地级市数量增长十分缓慢;二是由于土地城市化速度快于人口城市化,国家收紧了对撤县(市)设区的审批;三是一些城市为了做大市辖区进行了区区合并。<sup>[11]</sup>此外,由图4可以看出,建制镇在2004—2012年经历了数量先减少后增加的过程。

暂停撤乡设镇和积极推行乡镇撤并之后,全国建制镇数量持续减少。同时,实施乡镇撤并能在一定程度上精简乡镇政府人员和机构、降低行政成本、优化城乡资源配置,以及改善一些区域集镇布局分散、条块分割严重的状况,促进乡镇健康发展。随着乡镇发展质量不断提高,撤乡设镇在区划调整实践中逐渐恢复,自2009年起全国建制镇数量开始增加,到2012年共增加了647个。然而,虽然建制镇数量有所增加,但是乡镇撤并依旧是建制镇调整的主要手段,国家对小城镇的发展原则依旧是“控制数量、提高质量”<sup>①</sup>,因此2009年以后我国建制镇始终保持平稳较慢增长。

2. 市辖区管辖区域的重组。这一时期市辖区的数量虽然保持稳定,但是市辖区的空间规模不断扩大。这是因为,随着城市化发展从追求城市化率指标的上升转变为追求城市功能与内涵的提升,国家对市辖区的调整模式逐步从以宏观尺度的撤县(市)设区、切块设区为主转向更加注重微观尺度的区界重组。<sup>[12]</sup>区界重组主要是指:对一个或多个市辖区进行合并或拆分;在市辖区之间进行行政辖区的局部微调;在市辖区和周边县(市)之间进行行政辖区的局部微调;同时从市辖区和周边县(市)切出一部分合并设立新的市辖区等。<sup>[13]</sup>区界重组通过重构市辖区地域空间来优化资源要素配置、扩张城市规模,并助推城市结构转型,这种政区调整方式既可以在一定程度上优化城市发展空间、重塑治理结构,又不会引起较大的行政管理阻力,还有助于城市化管理向精细化转变。因此,通过区界重组对市辖区所辖区域进行空间调整是这一阶段我国区划调整的重点。由表1可知,2004—2012年全国共发生区界重组149次。

3. 省直管县体制的试行。随着市场经济和城市化的快速发展,对市领导县体制的质疑逐渐增多。推行市领导县体制的初衷是依靠中心城市的带动作用解决地市分割的问题、缩小城乡经济差距,但是在实践中,中心城市不但对周边县域经济发展的辐射带动作用并不明显,甚至还会出现中心城市利用行政管理优势对县域进行盘剥的情况,既所谓的“市吃县”“市卡县”“市刮县”现象,

<sup>①</sup>这一原则是在2017年12月4日国家发展改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部四部委联合发布的《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》中提出的。



表1 中国城镇型政区行政区划调整统计(1978—2019年)

时期	地级市			县级市			市辖区		
	撤地设市 (次)	县市升格 (次)	地市合并 (次)	撤县设市 (个)	切块设市 (个)	县市合并 (次)	撤县/市设区 (个)	切块设区 (个)	区界重组 (次)
加速时期	128	80	47	410	63	38	212	217	270
调整时期	3	0	0	2	3	0	27	2	149
优化时期	8	1	0	40	7	0	119	7	72
总计	139	81	47	452	73	38	358	226	491

注:对于撤县设市、切块设市、撤县(市)设区和切块设区,本表统计的均为经过相应调整后最终形成的政区个数,相应单位是“个”;其余五种调整方式,本表统计的是发生频次,单位是“次”。本表数据由中华人民共和国民政部官方网站提供的全国行政区划信息查询平台(<http://xzqh.mca.gov.cn/>)公布的1978—2019年全国县级以上行政区划变更情况整理而得。

最终造成“市强县弱”的局面。鉴于此,进入21世纪后,部分东中部省份先后开始了“扩权强县”的改革,在经济管理方面形成了近似于省直管县的格局。<sup>[14]</sup>2006年,中央1号文件明确指出有条件的地方可以加快推进省直管县的改革试点。之后几年国家又陆续出台了一系列文件鼓励地方推进省直管县试点。相比于市领导县,省直管县的主要优势在于能够减少行政层级、实现政府组织结构的扁平化以及扩大县域的自主管理权,能够在一定程度上减少行政管理成本、提高行政管理效率、促进县域经济发展。因此,在中央政策的推动下,包括浙江省、山东省、海南省、湖北省在内的不少省份都积极响应,摸索出了不同的省直管县体制改革模式。但是,整体而言,省直管县体制改革至今都还处于探索阶段,尚未具备大规模推行的基础。

#### (四) 优化时期(2013年至今)

城市化的快速发展极大地加剧了劳动力、资本和技术等要素在空间分布上的不均衡,导致中国区域经济发展的差距越来越显著。中共十八大后,中国社会进入全面深化改革的新时期,中国的城市化也步入了以推进城乡发展一体化为主要目标的新阶段。如果说中国城市化的发展重点在1978—2003年是增加城镇的数量、在2004—2012年是扩大城镇规模,那么,在2013年以后,城市化的发展重点则是提升城镇发展的质量。因此,这一阶段行政区划调整的主要目的是优化城镇发展空间、完善城镇结构。具体而言,此阶段行政区划调整的主要内容包括以下两个方面:

1. 市辖区数量的增加。2013年之后,全国市辖区数量又呈现出快速增长的趋势。2014年,国家

发展和改革委员会发布的《国家新型城镇化综合试点方案》指出,“选择符合条件的城市,通过县(市)改区,拓展中心城市发展空间”是部分省份推行国家新型城镇化综合试点的主要任务。全国市辖区随之迎来第二轮增长热潮,2013—2016年市辖区数量从872个增加到954个,平均每年增加31个。2016—2019年市辖区数量增长有所放缓,市辖区总数从954个增加到965个,年平均增加不到3个。这一时期全国通过撤县(市)设区形成市辖区119个,同时发生区界重组72次,撤县(市)设区再次成为市辖区调整的主要方式(见表1)。2020年4月,国家发展和改革委员会公布了《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》,其中明确指出要“优化行政区划设置”,“有序推进‘县改区’‘市改区’”。可以预见,未来市辖区数量将会继续增加。

2. 撤县设市的重启。冻结撤县设市虽然解决了当时中国城市化发展面临的突出问题和矛盾,但是在这20年间基本不增设县级市,导致我国小城市数量过少,并由此导致了一系列新的问题,例如,城镇结构体系不完善、城市化发展质量不高、城乡融合发展程度低、城乡差距不断增加等等。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,具备行政区划调整条件的县可以有序改市;2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出“把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”。之后国家又陆续出台了一系列相关文件。这意味着全国撤县设市工作开始逐渐解冻。2013—2016年中国共有12个县改为市,主要分布在西部地区。自2017年起,东中部地区的县改市事例开始出现。2018年国家发展

和改革委员会印发的《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》中明确提出，“稳妥有序增设一批中小城市，继续开展撤县设市、撤地设市”。这标志着我国撤县设市工作在冻结20年之后正式重新启动。近两年内，全国东中部地区县改市的事例不断增加，可以预见，县级市将会迎来一个新的发展阶段。

### 三、新中国70多年行政区划调整的特征分析

在对新中国70多年行政区划调整历程进行探索之后，本文进一步总结归纳了新中国行政区划调整的主要特征，具体内容包括以下五点：

(一) 不同时期中国行政区划调整的主导目标不同

梳理新中国70年行政区划的调整历程可以发现，中国的行政区划调整始终顺应国家政治、经济和社会的发展潮流，时代背景不同，行政区划调整的主导目标也不相同。新中国成立之初，经济社会百废待兴，国内外形势依然复杂严峻，此时建立和恢复政治秩序是确保国家稳定和社会发展的基本前提。行政区划是国家政治制度的重要组成部分，也是国家权力再分配和政策制定的基础，重建政治秩序势必要对行政区划进行调整以维护国家稳定、巩固中央集权。<sup>[15]</sup>改革开放后，国家政权稳定，社会发展重新步入正轨，经济建设开始成为发展中心，相应地，行政区划调整的政治色彩开始淡化，促进经济发展开始成为行政区划调整的主导目标。最突出的表现就是，行政区划调整成为中国城市化发展的重要推动力。在加速时期，区划调整通过撤地设市、地市合并、撤县设市、撤县(市)设区、撤乡设镇等手段大规模设置建制市、市辖区和建制镇，做实地级市、做大县级市，培育了一大批中小城市和小城镇，逐步建立并完善国家城镇体系。进入21世纪后，中国经济由粗放型发展向高质量发展转变，行政区划调整重点也随之从增加市镇数量转向扩大市区规模，通过撤县(市)设区、切块设区、区界重组和乡镇撤并等调整手段拓展市镇规模，提高城镇发展质量。可以说，促进经济发展这一主导目标持续了加速时期和调整时期这两个时期，但是侧重点有所不同，前一时期更注重数量的增长，

后一时期更注重质量的提升。2013年以来，中国社会进入全面深化改革的新时期。城市化长期的快速发展导致的人口集聚规模和大中小城市布局在空间上不断失衡，由此引致的政区调整需求也越来越多元化。一方面，一些发展良好的中心城市急剧扩张，与周边区域一体化的趋势越来越明显；另一方面，很多县和特大镇的经济实力不断增强，其设市需求也越来越强烈。<sup>[16]</sup>通过撤县设市、撤县(市)设区、区界重组、乡镇撤并、撤镇设街道办等模式优化政区空间结构和布局，促进各类要素在空间上的合理流动和高效集聚，成为这一时期中国行政区划调整的主导目标。可见，70多年间，新中国行政区划调整的主导目标大致经历了“政治稳定—经济发展—空间优化”这样一个发展过程。

(二) 同一时期不同区域行政区划调整的重点不同

行政区划调整的主导目标随经济社会发展阶段的转变而转变这一特征不仅适用于全国，也适用于不同区域。对于中国不同区域而言，每个区域的行政区划调整的主导目标基本都会经历“政治稳定—经济发展—空间优化”这一变化过程。但是从横截面上来看，由于同一时期不同区域所处的经济社会发展阶段并不相同，因此同一时期不同区域行政区划调整的侧重点也有所不同。这一特征在改革开放之后尤为明显。改革开放后，中国行政区划调整与城市化发展密不可分：一方面，行政区划调整能够有效地解决城市化发展到一定阶段后所产生的城市发展空间不足、区域资源要素配置亟待优化和城市治理体系与治理能力现代化水平有待提升等问题；另一方面，及时地对行政区划进行适应性调整是中国政府推动城市化发展的重要政策手段。因此，区域城市化发展阶段不同使得区域行政区划调整的重点也不同，并且呈现出自东向西梯度转移的趋势。这一特征在当前主要表现为，部分东部沿海地区已经进入区域一体化的发展阶段，相应地，行政区划调整的主要目标也已转向优化空间格局、提高地方政府的空间治理水平上；中部地区区划调整则处于由经济导向向空间治理导向过渡的阶段，区划调整中增设市镇与空间重组并存；而西部地区则主要处于区划调整以经济发展为主导目标的阶段，





2017年撤县设市重启后，增设小城市与小城镇将是未来西部地区区划调整的重要内容。

### （三）行政级别越高的政区调整频率越低

从新中国70多年行政区划调整的历程来看，国家对省、自治区和直辖市这三类省级行政区调整频率最低，且集中在20世纪50年代和60年代。虽然在1988年和1997年出现两次零星调整，但是并没有改变中国省级行政区划的主体架构。相比于省级政区，国家对地级政区的调整更加频繁。以改革开放后地级市行政区划调整为例，1978—2019年全国撤地设市、地市合并和县市升格这三种区划调整方式一共发生了267次，调整频率显著高于省级行政区。而对于县、县级市和市辖区等县级行政区划来说，其发生行政区划调整的频率比地级政区更高。以改革开放后为例，1978—2019年全国范围内通过撤县设市和切块设市形成县级市473个，县市合并发生38次；通过撤县（市）设区和切块设区形成市辖区429个，发生区界重组270次（见表1）。如果再算上县市之间的微调等情况，县级政区的区划调整频次会更高。至于乡镇级行政区，其发生行政区划调整的频率则更为频繁，从图4可以看出，1978—2019年全国建制镇数量增加了18020个，但期间除了发生撤乡设镇之外，同时还发生了会使建制镇数量减少的大规模的乡镇撤并和撤乡设街道办等调整，可见乡镇级政区在这期间经历的调整次数非常多，远远高于县级政区的调整次数。出现政区调整频率随行政级别降低而增加的这一特征的主要原因是，地方行政建制的变革必然会打乱原有的社会管理秩序与体制，影响社会的稳定，政区行政级别越高，调整后所带来的影响越大，所以行政级别越高的地区，越不会轻易变动其行政建制。

### （四）行政区划调整的空间尺度不断细化

70多年间，随着经济社会发展水平的不断提高，中国的行政区划调整逐步从宏观尺度转向微观尺度。新中国成立初期，中国行政区划调整的重点是构建国家权力结构体系，此时区划调整主要针对的是国家最高一级的地方行政建制，主要内容是划分省域空间，区划调整尺度很大。改革开放后，省级行政区划基本已经尘埃落定，随着市场经济体制的建立、以税制改革为代表的分权化改革的推行和城市化的不断推进，完善地级政

区的权力配置和空间重构是行政区划调整的新的重点。从表1和图2可以看出，1978年之后中国的地级政区调整一共进行了267次，其中255次都发生在1978—2003年，地级市总数在2003年后也基本保持不变。可以说地级市的调整在2003年左右基本告一段落。地级市做实的同时，县级市和市辖区也在快速增加，县级市增加在经历了一个高峰之后被人为叫停，而市辖区则一直处于优化调整之中，成为进入21世纪后中国行政区划调整的重点对象。而随着2017年以来撤县设市的重启，县级行政区将继续成为新时代行政区划调整的重点对象。此外，近年来，随着基层治理改革不断推进，乡镇级政区的区划调整也越来越被人们所关注，科学合理规范地实施撤乡设镇和乡镇撤并，能有助于乡村振兴和构建共建共享共治的乡镇社会治理格局，这也是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础。可以预见，未来中国区划调整的空间尺度将不断缩小，区划管理也将越来越精细化。

### （五）行政层级调整趋向扁平化

70多年间，中国地方行政层级调整的焦点集中在省和县之间有没有增设一级地方行政单位。具体来看，新中国成立至今，我国的地方行政层级大体经历了这样一个变化过程：1952年之前以“大行政区—省—县—乡”四级制为主；1955—1966年以“省—县—乡”三级制为主；1967—1978年以“省—地区—县—人民公社”四级制为主；20世纪80年代市领导县体制全面推行之后以“省—市—县—乡”四级制为主。进入21世纪后，出于对扩大县域发展自主权、提高地方行政管理效率和提升地方治理能力的考虑，国家开始鼓励有条件的地方加快省直管县体制的改革试点。自2005年起，中共中央和国务院陆续出台了一系列相关文件，中国共产党第十八次全国代表大会、中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议更是明确提出要优化行政层级和行政区划设置，有条件的地方探索省直管县改革。在国家政策的推动下，不少省份积极响应，在省内区位条件好、经济实力强、城市化水平高的县域进行省直管县试点。因此，国内现已有部分地区建立起“省—市（县）—乡”三级制地方行政层级。由此可见，中国的行政区划调整当前呈现出行政层级扁平化

的趋势。

#### 四、新时代行政区划调整的展望

步入新时代后，中国面临着两大重任，即在国内努力实现中华民族伟大复兴的中国梦，在国际上争取更大的话语权，并推动人类命运共同体建设。新时代的行政区划工作应紧紧围绕这两个任务展开，从国家治理体系与治理能力现代化的高度对行政区划调整进行规划布局，这是新时代行政区划调整的最基本要求。本文认为，新时代中国行政区划调整的重点应主要包括以下五个方面：

##### （一）完善行政区划管理的法律法规

长期以来，中国行政区划管理的法律法规建设相对滞后。在2019年之前，中国开展行政区划调整工作的主要参考依据一直是1985年国务院出台的《关于行政区划管理的规定》。虽然该规定在一定时期内为国家加强行政区划管理和保持行政区划稳定发挥了重要作用，但是随着经济社会的快速发展，它已经难以满足行政区划管理的实际需要。针对行政区划管理领域过去长期存在的随意性大、规范性不强、审批后落实不力以及违规追责机制缺失等问题，2018年国务院出台了《行政区划管理条例》，对行政区划管理的原则与方针、变更程序与权限、设置与标准、监督与管理以及追责机制做出了具体、系统的规定，提高了行政区划工作的法治化水平。但是新时代行政区划管理工作仅仅依靠这一部法规是不够的。在当前行政区划调整的实践中，对撤县设市、撤县（市）设区、撤镇设街道办等行政区域调整事项的标准与程序的立法均不够完善。因此，必须对行政区划法治建设问题进行全面系统的梳理，从宪法等国家基本法的层面，不断完善行政区划管理的法律法规的设置。

##### （二）完善城镇型政区的设置标准

当前，中国城镇型政区的设置标准并不完善，主要体现在以下两点：一是缺乏市辖区设置标准。新中国成立至今，虽然市镇设置标准有过多次变更，但是国家一直没有出台专门的市辖区设置标准。2014年民政部起草了《市辖区设置标准（征求意见稿）》，然而至今没有出台正式文件。由前文所述可知，当前中国行政区划调整的空间尺度

正在逐渐缩小，市辖区作为城市治理的微观结构，将成为新时代政区调整的重要对象。市辖区设置标准的缺失将严重影响未来行政区划调整的规范化与法治化，必须尽快得到完善。二是设市标准过于单一。当前，第二轮撤县设市正在拉开帷幕，为了慎重提出与审批撤县设市申请，避免再次一哄而上，需要进一步规范设市标准。尤其是，由于中国不同发展阶段的区域的城市化水平与轨迹存在较大区别，设市标准必须有区别地对待不同类型的区域。在新时代，中国的区划调整工作应在适应新型城镇化的基础上，重点针对这两点不足，抓紧研究城镇型政区的设置标准，早日建立起科学、系统、完整、便于操作的城镇型政区设置标准的体系。

##### （三）探索不同的设市模式

改革开放后，中国设市的主要模式是撤县设市。但是，一种设市模式很难适应中国处于不同经济发展阶段的区域的城市化发展需要，探索不同的设市模式是唯一出路。<sup>[17]</sup>目前，中国存在很多特大镇，这些镇在人口规模、经济实力和基础设施建设水平等方面均已具备了设市条件，但却无法直接设市。为协调特大镇行政建制与经济实力不匹配的矛盾，撤镇设市是一项顺应城市化进程的切实可行的办法。但是特大镇设市并不容易，一方面传统切块设市存在诸多问题，另一方面“县辖市”模式并不合法，特大镇想要顺利设市，势必要探索出一条新路子。事实上，改革开放后中国个别地区已经试行了撤镇设市，例如1987年福建省石狮镇改市和1996年广西壮族自治区东兴镇改市，这些案例为之后更加广泛的撤镇设市积累了宝贵经验。2019年，国务院批准浙江省龙港镇改市，龙港成为新中国首个不设乡镇和街道的县级市。龙港镇改市在一定程度上代表了中国积极探索特大镇设市取得了阶段性的成功，同时也预示着新时代中国的城市设置将会出现多种模式并存的局面。

##### （四）完善行政区划调整的评估机制

对于任何一项行政区划调整政策而言，事前的调研论证与事中、事后的效果评估都是必不可少的。事前论证的主要目的是确定调整方案的必要性与可行性。事中评估则可以及时发现、调整过程中出现的问题并予以解决，保证执行过程中



不出现偏差。而事后评估是在区划调整方案实施后的一段时期内对行政区划调整的效应与效益进行科学评估,其目的一方面是为了对之前的调整目标是否实现进行评价,并总结实施过程中存在的问题;另一方面是为更好地推动之后的行政区划工作而积累经验。当前,中国的行政区划调整整体上缺乏系统、有效的评估机制。行政区划调整前,对调整方案的科学性、合理性和风险性等方面的评估还不够充分。行政区划调整过程中和调整完成后的效果评估机制尚未建立,不能确定是否达到预期效果,很难为之后的行政区划管理积累经验。因此,在新时代要进一步健全完善行政区划调整的评估机制,不断完善行政区划工作的规范化水平。

(五)明确行政区划管理的主体并赋予其必要的权威

改革开放后,中国出现的行政区划界线消失或模糊、行政区之间矛盾与冲突加剧等问题,均与行政区划管理机构的权威性不足有关,主要体现在规划与建设部门在涉及跨行政区土地规划与建设时没有征得民政部门的同意,即国家和地方发展和改革委员会、规划与建设部门在制定重要职能单位布局规划与建设决策前没有征求并考虑行政区划主管部门的意见。一个职能单位跨区域建设后,地方政府的许多职能单位,如民政局、城市管理行政执法局、公安局等部门,不得不围绕如何解决这个单位跨区域占地导致的诸多矛盾而开展多方协调工作,这造成了巨大的行政资源浪费。许多年的实践表明,地方发展和改革委员会、规划局、住建委在规划与建设过程中不考虑行政区域界线,既给行政区划管理部门造成了管理困难,也妨碍了重要职能单位的自身发展。在这些困难与难题中,有些问题一直没有找到合适的解决办法,有些问题虽然找到了解决办法,但都是被动的、事后的和临时性的,即在建设后被动地调整行政区划或设立新的临时管理机构。这些办法不仅不能完全解决跨界建设所造成的管理

问题,而且有可能造成新机构不断出现、行政区域间利益冲突固化等新的问题。建立地方发展和改革委员会、规划局、建设部门与民政部门的多方会签制度,是事先、主动解决重要职能单位跨界问题的一个有效办法。

#### [参考文献]

[1]浦善新:《中国行政区划改革研究》,北京:商务印书馆,2006年,第1页。

[2][5][9]田穗生、罗辉、曾伟:《中国行政区划概论》,北京:北京大学出版社,2005年,第7-11、146、108页。

[3]朱建华、陈田、王开泳、戚伟:《改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析》,《地理研究》2015年第2期。

[4]王开泳、陈田、刘毅:《“行政区划本身也是一种重要资源”的理论创新与应用》,《地理研究》2019年第2期。

[6][13]吴金群、廖超超等:《尺度重组与地域重构——中国城市行政区划调整40年》,上海:上海交通大学出版社,2018年,第70-72、202-203页。

[7]李金龙、苏妮娜:《行政区划体制三次变迁及其对推进新型城镇化战略的启示》,《天津行政学院学报》2016年第3期。

[8]汪宇明:《中国市管县(市)体制的区域结构关系及发展趋势》,《经济地理》2000年第3期。

[10]范毅、冯奎:《行政区划调整与城镇化发展》,《经济社会体制比较》2017年第6期。

[11]魏后凯、白联磊:《中国城市市辖区设置和发展评价研究》,《开发研究》2015年第1期。

[12]殷洁、罗小龙:《从撤县设区到区界重组——我国县级行政区划调整的新趋势》,《城市规划》2013年第6期。

[14]薄贵利:《稳步推进省直管县体制》,《中国行政管理》2006年第9期。

[15]马春笋、张可云:《我国行政区划基本问题与走向探讨》,《中国行政管理》2009年第3期。

[16]王开泳、陈田:《行政区划研究的地理学支撑与展望》,《地理学报》2018年第4期。

[17]魏衡、魏清泉、曹天艳、赵静:《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年第6期。

[责任编辑:田华]



# 学人风采



郇庆治，1965年生，法学博士，北京大学马克思主义学院教授，博士生导师，北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院生态文明研究中心常务副主任。2008年荣获国务院政府特殊津贴。主要学术专长为国外马克思主义、环境政治和欧洲政治。已出版《生态文明建设试点示范区实践的哲学研究》《文明转型视野下的环境政治》《环境政治国际比较》《当代欧洲政党政治》等8部专著，主编《绿色变革视角下的当代生态文化理论研究》《当代西方生态资本主义理论》《当代西方绿色左翼政治理论》《重建现代文明的根基：生态社会主义研究》等6部著作，并在*Capitalism Nature Socialism*、*Environmental Politics*、*Journal of Current Chinese Affairs*、*The International Journal of Inclusive Democracy*、《中国社会科学》《欧洲研究》《政治学研究》《现代国际关系》《马克思主义研究》等国内外知名杂志发表论文320多篇。

谢俊贵，1958年生，社会学博士，广州大学公共管理学院教授，博士生导师。现任中国社会学会常务理事暨网络社会学专业委员会副会长、广东社会学学会常务副会长、广东省人民政府决策咨询顾问委员会专家委员、广州市人民政府决策咨询专家等。主持国家社会科学基金重点项目、一般项目和重大项目子项目共5项。近年来累计发表论文百余篇，出版了《信息的富有与贫乏——当代中国信息分化问题研究》《失地农民职业转换及其扶助机制》《社会全面发展中的区域形象》《民生本位视域中的社会建设》《灾变危机管理中的社会协同》等学术著作。获第六届高等学校科学研究优秀成果（人文社会科学）三等奖、省级以上哲学社会科学优秀成果奖多项。主要研究方向为发展社会学、网络社会学、灾害社会学等。



张可云，1964年生，经济学博士，中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所二级教授，博士生导师，杰出学者。现为中国人民大学书报资料中心主任、副书记。现任中国商业联合会专家委员会委员、国家开发银行专家委员会委员、民政部行政区划调整论证专家，兼任北京市行政区划与区域发展研究会会长、中国区域科学协会副理事长、全国经济地理研究会副会长等职，国家行政学院等校客座教授，上海理工大学等校兼职教授。主要从事区域经济研究，在《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》等报刊发表论文200余篇，主要著作有《疏解北京非首都功能研究》《生态文明的区域经济协调发展战略》《统筹区域发展的战略问题与政策研究》等20多部。主持国家社会科学基金项目、国家发展与改革委员会课题等40余项，获得国家哲学社会科学优秀成果奖、北京市哲学社会科学优秀成果奖、“五个一工程”奖、北京市科学技术进步奖等省部级及以上学术奖励多项。

