

# 行政区划改革的新趋势与新经验

强宇豪

**摘要：**行政区划改革是我国政府治理现代化的重要保障和基础。作为国家结构的一种基本组织形式，行政区划是政府组织结构在空间上的具体体现，是行政权力的空间配置，被视作国家治理形式和政府组织架构的空间投影。自改革开放以来，为适应飞速发展的市场经济及其带来的社会变迁，我国政府对行政区划进行了一系列调整，积累了宝贵的经验。进入新时代，面对中国特色社会主义发展所呈现的新形势，深化行政区划改革成为必然要求。新时代的行政区划改革主要集中在推进“区界重组”、重启“撤县（镇）设市”和调整开发区与行政区关系三个领域，在系统总结汲取既往改革经验的基础上，以基层行政区划调整为抓手，旨在理顺政府职能，协调权责关系，为国家治理体系的现代化提供制度保障。

**关键词：**行政区划改革；政府组织结构；政府治理

**中图分类号：**D625 **文献标识码：**A **文章编号：**1007-8207 (2024) 03-0069-11

党的十八大以来，中国特色社会主义建设进入了新时代，要实现政府治理和国家治理体系的现代化，首先要建设有为有效的现代化政府。政府组织结构作为政府自身的内部基本特征，直接影响着政府职能的履行和现代化高效政府的建设。因此，组织结构改革是新时代中国政府改革的重要保障和组织基础。作为国家结构的一种基本组织形式，行政区划是政府组织结构在空间上的具体体现，是行政权力的空间配置，被视作国家统治形式和政府组织架构的空间投影。<sup>[1][2]</sup>

收稿日期：2024-01-03

作者简介：强宇豪，北京大学政府管理学院政治学理论博士研究生，研究方向为政府治理、互联网治理。

基金项目：中国机构编制管理研究会委托项目“机构编制数字化建设的现实基础与理论研究”，项目编号：20230705。

行政区划的设置不仅关乎政府内部的权力分配是否合理,权力运行是否顺畅,更深刻影响着地方政府在地方经济建设和公共服务等方面的职能履行。

中国特色社会主义建设进入新时代以来,面对全新的发展形势和政府治理现代化的需求,党和国家高度重视行政区划调整在政府机构改革和组织结构优化中的重要作用。党的十九届四中全会发布的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中明确指出,优化政府组织结构要“优化行政区划设置,提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力,实行扁平化管理,形成高效率组织体系”。2022年6月22日,中央全面深化改革委员会第二十六次会议审议通过《关于加强和改进行政区划工作的意见》,强调加强行政区划的战略性、系统性、前瞻性研究,提升行政区划设置的科学性、规范性、有效性,确保行政区划调整同国家整体战略、经济社会发展、国防建设需要相适应。在系统总结分析既往改革经验教训的基础上,新时代的行政区划改革进行了一系列稳慎有序又不乏创新的尝试,为未来进一步深化改革提供了鲜活的案例和有益的经验。

## 一、改革开放以来行政区划改革的历史

### (一)改革开放以来行政区划调整的举措与逻辑

改革开放以来市场经济的飞速发展,带来了城市化水平和区域经济一体化水平的快速提高,地方的人口和产业结构也在相应发生改变。为适应市场经济的发展,优化政府组织结构,行政区划也进行了相应的调整。在省级行政规划调整的层面上,经1997年重庆设为直辖市和1998年海南建省后,形成了23个省、4个直辖市、5个自治区和2个特别行政区的省级行政区划结构并维持至今。在地级市和区县级层面上的行政区划调整较为频繁,案例极多,构成了改革开放以来行政区划调整的主力。中共中央、国务院分别于1982年、1983年先后发布《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》等重要文件,鼓励地方积极进行撤地改市、撤县并市和推行“市管县”等体制改革,这些举措有效增加了我国城市的数量。据学者统计,中国地级市的数量从1982年的109个迅速增长为1997年的222个,县级市从133个增长为442个。<sup>[3]</sup>1997年以后,由于撤县设市进程过快带来了一定的负面效应,国务院暂停审批“县改市”。至此,第一波县改市的大潮落下帷幕。进入21世纪以来,伴随着行政区划宏观格局的逐渐稳定,地市一级行政区划调整的频率逐渐减少,大部分行政区划调整出现在区县一级,主要表现形式以撤县(市)设区为主,以满足城市规模扩大和城市化总体水平提升的需要,并适应和促进区域经济发展。同时,经济开发区作为城市经济发展的重要空间载体,改革开放以来在全国范围内得到广泛推行,成为地方政府推进经济发展的不二法宝。

总体上看,改革开放至党的十八大前的行政区划调整主要围绕着适应市场经济体制改制,促进区域经济发展和加速城市化进程展开的,旨在通过调整行政区划,优化政府空间组织结构和行政权力配置,从而更好地发挥各项职能。我国行政建制的撤设、行政区的规模等级、行政区范围的合理性及行政中心的设置等,影响着区域自然资源的开发、生产要素的空间流动与配置、经济活动的空间组织,从而对区域经济发展产生多方面的影响。<sup>[4]</sup>对这一时期有关政府行政区划调整的研究也主要关注其与经济发展之间的关联和作用机制,主要从分权化与行政区经济、区域经济一体化和城市化的视角展开探讨。<sup>[5]</sup>这一时期行政区划改革的基本逻辑主要围绕经济发展展开,以行政区划的调整作为一种方便实用的政府工具,促进政府的经济职能得到充分地发挥,服务于经济建设的总体目标。<sup>[6]</sup>

## (二) 改革开放以来行政区划调整的经验

改革开放至党的十八大前的行政区划调整在促进区域经济发展、加速城市化等经济逻辑上固然取得了斐然的成效,但以“撤县设区”“撤县设市”和“市管县”为主要形式的行政区划调整进程过快,幅度过大,以至于产生了一系列“副作用”。同时,伴随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会经济形势发生了变化,既往的行政区划调整战略也难以适应政府组织结构调整的新需求。

“撤县设市”的主要目的在于通过行政区划调整“升格”,带动城市化水平的提升和地方经济的发展。然而,大量的“县改市”却没能有效完成目标,导致了“假性城市化”或者“建制城镇化”。<sup>[7]</sup>国务院也在1997年后收紧政策,不再审批“县改市”。但伴随着经济社会的持续高速发展,对“撤县设市”近乎一刀切式的终止审批遏制了部分经济发达县的进一步发展,不能满足新型城镇化的需求。

“撤县设区”的主要目的在于扩大城市规模,提升中心城区带动周边发展的能力。然而,在具体实践中,部分地区的“撤县设区”反而使得城市进入无序扩张的状态。新区的发展不能完全符合预期,在土地资源利用、产业结构调整、公共基础设施建设、公共服务保障等多方面也产生新的“城市病”,在个别地方甚至出现难以消化改制前的债务和包袱,难以维持改制后城市发展的公共产品和公共服务的需求,产生“小马拉大车”现象。<sup>[8]</sup>另外,有研究指出,受制度、政策以及社会文化环境的影响,被撤县难以真正获得同化,其与中心城市的本质冲突依然难以化解,是一种不完全的城市化。<sup>[9]</sup>伴随着国内经济进入高质量发展阶段,一些地区为充分发挥开发区的经济促进功能,协调其与行政区间的关系,采取了开发区“托管行政区”的模式。作为托管主体的开发区与作为托管受体的行政区,在法律地位、资源利益分配和社会治理等方面依然存在分歧,从而给政府职能的履行带来阻碍。

## 二、新时代行政区划改革的新趋势

党的十八大以来,伴随着中国特色社会主义发展进入新时代,经济社会发展形势也在发生变化,为更好地适应新时期的发展和政府治理的现代化进程,优化政府组织结构,党中央和国务院高度重视行政区划的优化,旨在完善行政区划设置,汲取过往行政区划调整的经验,提高政府组织体系的运行效率。从城市区划调整,县域区划调整和开发区区划调整上看,新时代行政区划改革主要呈现出以下趋势:

### (一)城市区划调整的新趋势——区界重组

随着我国经济发展进入新时期,从追求经济高速增长转向追求经济高质量发展成为国家战略的重要转变。在这一背景下,城市发展的重心也发生了显著变化,从扩张城市规模转向优化城市功能和提升城市竞争力。在这一过程中,“区界重组”成为城市行政区划调整的新手段和新趋势。区界重组主要是指以城市边缘的乡镇为行政单元,进行行政区划的调整。这种调整主要涉及乡镇街道区县归属的重新划分,并不直接涉及行政级别的变动。通过这种方式政府可以更为精准地进行城市规划和管理,促进城市功能区的合理布局和城市资源的有效配置。区界重组的政策目标十分明确,旨在通过一系列具体措施,如对市辖区进行较大范围的合并或拆分、将原属于县(县级市)的部分乡镇划归市辖区管辖、在市辖区之间进行街道归属的局部微调等,以解决城区布局划分不合理的问题,促进城市重要功能区的发展。通过区界重组,可以对城市的空间布局进行优化,使之更加合理、高效,从而更好地满足城市发展和居民生活的需求。通过重组调整,可以为城市重要功能区如商业区、工业区、住宅区等提供更合理的空间布局和资源配置,促进这些区域的发展和提升。<sup>[10]</sup>

通过这种精细化的行政区划调整,城市管理者能够更好地应对城市发展中的新挑战,提高城市发展质量,实现城市可持续发展。区界重组不仅仅是行政管理层面的调整,更是城市发展战略调整的重要体现,它体现了城市管理者对于城市发展质量的高度重视,以及对于提升城市竞争力、改善居民生活环境的坚定决心。随着中国城市化进程的不断深入,区界重组将继续发挥其在城市规划和管理中的重要作用,为推动中国城市高质量发展提供有力支撑。

区界重组虽然没有扩大城市规模,但却优化了城市的空间治理结构,解决了由于市辖区规模悬殊导致的政府组织与管辖范围不匹配的问题,从而理顺市辖区间的权责关系,促进政府职能的有效履行,推动城市整体经济和社会的协调发展。<sup>[11]</sup>区界重组有利于促进区域市场整合和资源优化配置,重组后原各区域间的市场融合、行政壁垒和资源分配等问题均得到了改善,促使资本、劳动力等要素大量流入,形成经济集聚,从而提升经济发展质量。<sup>[12]</sup>以杭州的下城区与拱

墅区合并(2021年)和上海的静安区与闸北区合并(2015年)为例,杭州的下城区和上海的静安区是各自城市中较小的区域,尽管在税收收入和公共服务方面表现优异,但它们的发展空间受到限制。此外,拱墅区和闸北区虽然拥有更广阔的城区面积和较大的人口规模,但在经济发展和公共服务水平上相对较低。对两区的合并重组在降低行政成本并提升管理效率的同时,有助于通过资源整合提高土地使用效率,促进区域间的协调发展并实现公共服务更为均衡的供给与分配。<sup>[13]</sup>另外,区界重组带来的经济增长对相邻辖区存在明显的溢出效应。<sup>[14]</sup>通过邻近边界乡镇街道调整,可以实现区域联动发展,提升相邻区县的整体经济发展水平。相较于过去以“撤县设区”为主要手段的行政区划调整,区界重组无疑是更加精细、更有针对性的一种行政区划调整手段,是新型城镇化建设从粗放型外延发展转向集约型内涵发展的表现。

## (二)县域区划调整的新趋势——重启“县改市”,试点“镇改市”

自1997年国务院停止审批“县改市”以来,“撤县改市”行政区划改革进入了冻结期,至21世纪的第二个十年,一些县的经济发展达到了较高水平,县管辖范围内,部分乡镇管辖范围内的实际人口数量大幅提升。这些经济发达县一方面在财政和人事等决策自由度上有了更高的需要,另一方面,县镇有限的机构编制难以满足迅速膨胀的人口带来的经济发展与公共服务需求。市级行政建制的冻结,使得县镇行政区划整体转变为城市行政区划的方式只剩下撤县设区。部分地区省直辖县的改革与撤县设区相互矛盾。同时,撤县设区不能完全满足这些县镇的经济社会需求,存在阻碍经济强县发展的可能。经济强镇对于建制调整的需求也无法获得有效回应。<sup>[15]</sup>

党的十八大报告指出,要“科学规划城市群规模和布局,增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能”,将推动中小城市发展视为推动我国城镇化进程、协调城乡发展的重要举措。从2013年开始,陆续有吉林省扶余县,青海省玉树县等多县成功获批“撤县设市”。2016年,国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》,指出要“培育发展一批中小城市。完善设市标准和市辖区设置标准,规范审核审批程序,加快启动相关工作,将具备条件的县和特大镇有序设置为市”,自此“撤县设市”的审批工作正式解冻。

与1997年之前的“撤县设市”工作相比,汲取了过去审批标准和程序不规范、无序膨胀导致“虚假城市化”及“权力寻租”的经验,新时期以来的中小城镇培育建设工作有如下特点:首先,在放开“设市”审批的同时,着重强调规范审批程序。2022年政府工作报告中也指出要“严控撤县建市设区”。严控并不意味着“一刀切”冻结,而是旨在通过规范严格的审批程序,扎实推进符合条件的县级行政规划新型城镇化的建设,戳破“虚假城市化”的泡沫。其次,重点关注中西部地区的中小城市发展。通过适当放宽中西部地区中小城市设置标准,以引导其产业发展、加强公共服务供给,通过新型城镇化推动区域协调发展。再次,注重中小城市发展质量。在推进“撤县设市”的

同时,以其为抓手,做到因地制宜、突出特色、创新机制,通过下放事权,扩大财权等方式,鼓励中小城市发展特色产业,推动“县改市”的高质量发展。最后,进一步推进基层行政区划改革力度,进行“镇改市”试点。新时代以来,针对部分特大镇经济发展和公共服务供给的需求,“镇改市”的可行性和实现路径成为政府和学界关注的热点。《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中明确指出,要“同步推进特大镇行政管理体制改革和设市模式创新改革试点”。2019年8月,浙江省龙港镇经国务院批准,撤销镇级建制,设立县级龙港市,成为全国首个“镇改市”案例。2021年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出,稳步有序推进符合条件的县和镇区常住人口20万以上的特大镇设市。

### (三) 开发区区划调整的新趋势——“行政化”与“去行政化”

在开发区设立的初期,作为上级政府派出机构的开发区按照设计初衷,应当基本不承担社会管理的行政职责,将工作重心集中于政策试点、招商引资和经济开发等经济职能上。然而伴随着开发区的发展,一方面,由于开发区的扩展受到中央政策的严格控制,另一方面,地方政府也希望借助开发区相对灵活自由的优势,扩大城市空间,带动经济社会发展。行政托管模式在这样的背景下应运而生。具体而言,行政托管是作为托管受体的开发区周边乡镇将行政权力委托或让渡给开发区政府的非正式制度安排,即将托管受体的行政“所有权”与“经营权”相分离,经营权交由开发区政府。具体言之,即在不改变托管受体行政区划的前提下,上一级党委、政府结合区域自身的特性,打破区划的物理空间分割,将原属不同行政区的乡镇或者特定区域的社会管理权限委托某一开发区管委会、县(区)来管理,从而消除区域发展的土地资源束缚,以乡镇的土地资源存量优势与开发区的资源流动优先性相结合,实现开发区与周边乡镇的产业集聚与经济规模增长效应,以优化配置有限的公共资源实现满意的社会价值。<sup>[16]</sup>

然而,伴随着开发区模式在全国范围内的推广和开发区管辖范围的扩大,“行政托管”模式存在的弊端进一步凸显。研究表明,开发区的“行政托管”会部分地扰乱国家行政区划的管理秩序以及引发不合理的开发区权限配置,在影响行政区正常形式社会管理和公共服务职能的同时,干扰开发区经济开发职能的有效发挥。<sup>[17]</sup>

党的十八大之后,国务院开始高度关注开发区与行政区的协调发展。2014年,国务院办公厅印发的《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》明确提出:“探索有条件的国家级经开区与行政区融合发展的体制机制。”2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》提出:“设有开发区的经济发达镇可探索镇区管理机构合一体制”“促进开发区与经济发达镇融合发展。”2017年,《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》发布,这是我国第一个有关各类开发区的

总体性指导政策文本,提出开发区要坚持以产业发展为主,要继续把优化营商环境作为首要任务等二十三条意见。<sup>[18]</sup>

整体上看,开发区与行政区间的复杂关系如何得到协调,在党的十八大后主要体现出两条路径:在条件成熟的地区,开发区可以与行政区深度融合甚至合一,转型为新的城市综合功能区,即开发区“行政区化”“区政合一”;在其他地区,开发区要坚持以产业发展为主,逐步将社会管理和公共服务职能归还给相应的行政区,即开发区“去行政化”,从而厘清二者间的权责关系。

就开发区转型为城市综合功能行政区而言,江苏省进行了很多有益的探索。2012年以来,昆山市高新区与昆山市玉山镇、张家港经开区与张家港市杨舍镇实行“区镇合一”,无锡市高新区与无锡市新吴区采取“一套班子、两块牌子”等,江苏省的多个开发区均采取了“区政合一”的方式进行融合发展。“区政合一”体制有效弥补了开发区管委会法律地位不明、行政主体缺失、服务能力不足的缺陷,有效提升了开发区的公共服务与社会治理能力,又较好地保留了开发区管委会体制灵活高效的优势,有力地推动了开发区的产城融合发展。<sup>[19]</sup>

就开发区“去行政化”而言,河南省于2022年印发的《关于加快剥离开发区社会管理职能的通知》明确了教育类、文化类、民政类、卫生健康类等11类应剥离社会管理职能,各开发区可结合实际,确定具体剥离职能,把相关社会管理职能交由开发区所在地政府负责,要做到应剥尽剥。通过对开发区社会管理职能的剥离,促使开发区“轻装上阵”,专注于自身经济发展的主要职能,做好企业服务、招商引资、项目建设等主要工作。江苏省也印发《关于优化开发园区管理运行机制的若干指导意见》,针对不符合“区政合一”条件的开发园区开启了“去行政化”的工作。当前,全国大部分省份均在进行开发园区去行政化的工作,除去部分符合条件进行“区政合一”改革的开发区,大部分开发区均已剥离其社会管理职能,专注经济开发的本职。

### 三、新时代行政区划改革的新经验

进入新时代以来,面对中国特色社会主义发展的新形势,行政区划改革的深化成为必然要求。新时代的行政区划改革主要集中在推进“区界重组”、重启“撤县(镇)设市”和调整开发区与行政区关系三个领域,在系统总结汲取既往改革经验的基础上,以基层行政区划调整为抓手,旨在理顺政府职能,协调权责关系,为我国国家治理体系的现代化提供制度保障。

首先,新时代以来,我国行政区划改革在总结过去经验的基础上,重视行政区划调整的稳慎有序推进。改革开放以来的行政区划改革在有效促进经济发展的同时,也带来了如假性城市化、城市无序扩张、权力寻租和组织机构臃肿等一系列问题。新时代的行政区划改革吸取了既往的经验教训,强调在党中央对行政区划工作的集中统一领导下,加强行政区划改革的战略性、系统

性、前瞻性研究,从而提升行政区划设置的科学性、规范性、有效性。以重启“县改市”为例,新时代的“县改市”工作重视论证评估的科学性和审批程序的规范性,以审慎科学的态度推进行政区划改革的深化。新时代的行政区划改革通过加强顶层设计,坚持问题导向,确保改革举措既符合国家总体发展战略,又能解决实际问题,体现了更加成熟的改革策略。改革的目标不仅是为了经济增长,更重视社会稳定、公共服务和生态环境保护,体现了全面、协调、可持续发展的理念。随着国家治理体系和治理能力现代化的不断推进,行政区划改革更加注重科学规划、精细管理以及公众参与,旨在确保改革成果更好地服务于人民群众。

其次,新时代以来的行政区划改革集中于基层行政区划的调整。这一策略体现了中国特色社会主义建设进入新时代后,对提升国家治理体系和治理能力现代化水平的深度认识。随着市级及以上行政区划的相对稳定,基层行政区划调整成为优化行政资源配置、提高政府治理效率的重要手段。基层政府直接面对群众,负责日常的公共服务和社会治理,是连接政府与群众的桥梁。因此,对基层行政区划进行科学合理的调整,不仅能够更好地满足人民群众日益增长的对美好生活的需要,还能够提升政府应对复杂问题、有效实施社会治理的能力。通过优化基层行政区划结构,可以实现政府职能的更高效运转,如合理划分基层行政权限、优化公共资源配置、简化行政程序,从而提高公共服务的质量和效率。此外,基层行政区划的调整也是服务宏观发展战略的重要手段。对城市基层行政区划的调整,特别是在超大和特大城市,有助于提高城市的资源承载能力、优化城市空间布局、促进城市可持续发展。通过调整城市行政区域划分,可以有效应对城市扩张带来的管理难题,同时也为城市提供了更好的发展空间,促进了城乡一体化发展。对乡镇行政区划的调整,直接关系到新型城镇化战略的实施。通过调整乡镇行政区划,可以加快县域经济发展,推动城乡融合,促进农村地区的经济社会发展,为农村居民提供更多就业和创业机会,从而实现城乡发展的均衡、人民生活水平的整体提升。<sup>[20]</sup>新时代我国行政区划改革的重心转向基层,旨在通过精细化、科学化的区划调整,提升基层治理能力,优化资源配置,支撑国家宏观发展战略,体现了国家治理现代化的深刻内涵和实践要求。

再次,新时代以来的行政区划改革特别关注府际关系职能划分,行政区划调整成为了一个关键的工具,用于协调地方政府间的权责关系,确保治理体系的有效运行。通过对行政区划的调整,不仅可以实现地方政府间权责的明确划分,还能对财政资源、自然资源、人力资源等关键行政资源进行更加合理的重新分配。这种调整在确保满足区域经济发展需求的同时,能够明晰并优化地方政府间的治理权责关系,促进治理效能的最大化。新时代行政区划改革的特点是高度重视在横向和纵向上人权、事权、财权的合理分配。横向上,即在同一级别的地方政府之间,通过调整确保各地方政府在资源配置、发展机会上的公平性;纵向上,即在不同级别的地方政府之



间,通过明确各级政府的职责边界,促进上下级政府之间的有效协作和资源合理流动。这种权责的明确和协调,是实现区域经济均衡发展、提升公共服务质量、构建和谐社会的基础。新时代以来,行政区划改革尤其关注根据发展和治理的现实需要,以组织结构的调整为手段,促进发展的高质量和治理的高效能。行政区划改革不仅仅是地图上的线条调整,而是要深入分析经济社会发展的趋势和需求,确保行政区划设置能够为高质量发展提供有力的组织保障,为高效治理打下坚实的基础。如通过设立跨区域合作机构或调整行政边界,促进区域内资源的优化配置和大规模经济项目的实施,从而推动区域经济的整体升级和转型。通过精细化、科学化的规划和调整,新时代的行政区划改革不仅促进了地方政府间权责的明确和协调,还为促进区域经济发展、提升治理效能提供了有力支撑。这种改革策略反映了党和政府在国家治理现代化进程中不断优化治理结构、提高治理能力的决心和智慧。

最后,在国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,新时代以来的行政区划改革紧密围绕政府职能的转变与优化进行。这一过程不仅是全面深化改革的重要组成部分,更是推进政府治理现代化的关键环节。<sup>[21]</sup>行政区划调整的每一步都是政府职能转变战略方向的体现,同时也是保障政府更好履行职能的重要组织制度安排。随着中国特色社会主义进入新时代,政府职能观念发生了根本性的变化。与过去相比,新时代政府职能更加注重社会治理和公共服务,突破了“唯GDP论英雄”的发展理念,实现了从单一追求经济增长向追求经济发展和社会治理并重的转变。<sup>[22]</sup>这种职能转变要求行政区划改革不仅仅关注经济发展,更要关注如何通过优化行政区划结构来增强政府的公共服务能力和社会治理效能。新时代的行政区划改革目标发生了明显的转变,从过去的重点支持经济高速发展、加快城市化进程,转变为在推动经济高质量发展的同时,优化城市空间结构和政府机构职能划分,以更好地满足人民群众对美好生活的向往。这种改革不仅仅是行政边界的调整,更是政府职能优化的实践,通过调整空间组织结构来服务于政府职能的转变,从而推进政府治理体系和治理能力的现代化。新时代以来的行政区划改革是政府职能转变与优化的重要体现,它不仅反映了政府对治理理念的更新和对发展目标的调整,也是推动国家治理体系和治理能力现代化的实际行动。通过这一系列改革,党和政府旨在构建更加高效、更加公平、更加可持续的治理体系,为推进新时代国家治理的现代化提供坚实的组织保障和制度支撑。

#### 四、行政区划改革的未来

行政区划改革的未来趋势将继续深受国家治理体系现代化的大背景影响,体现在优化政府职能、推进区域协调发展和深化政府治理体系改革等多个方面。随着政府对高质量发展要求的提升,行政区划改革将更加注重提升治理效率和服务质量,通过更加科学合理的行政区划设置,

促进资源的优化配置和区域经济的均衡发展。具体来说,未来行政区划改革可能会呈现以下几个方面的趋势:

首先,行政区划改革将更加重视基层治理能力的提升,通过对乡镇和社区行政区划的调整优化,强化基层政府的服务功能,使之能够更好地满足人民群众对美好生活的向往。基层政府作为政府治理体系的基础,其职能的优化和效能的提升是实现全面深化改革的重要基础。其次,行政区划改革将更加强调区域之间的协调与合作,特别是在推动区域一体化发展方面,通过调整行政区划边界,打破行政壁垒,促进区域间资源共享、优势互补和协同发展,特别是在长江经济带、京津冀协同发展、粤港澳大湾区等国家级区域发展战略的推进中,行政区划改革将起到关键作用。再次,随着数字经济和智慧城市建设的推进,信息技术应用也将逐渐融入行政区划改革,根据数字治理的实践需要,相应调整行政区划设置,同时利用大数据等技术手段辅助决策,提高政府行政区划改革的科学性,推动精准治理和智慧服务。最后,行政区划改革将继续强化法治精神,确保改革过程的合法性、合理性和公正性。通过完善相关法律法规和政策措施,建立健全行政区划改革的长效机制,确保改革成果稳定可持续。

总之,未来的行政区划改革将是一个综合性、系统性的治理优化过程,不仅仅在于空间区域边界的调整,更应当关注通过制度改革提升国家治理体系和治理能力的现代化水平,推动政府职能的现代化转变,以行政区划改革为新时代中国特色社会主义现代化建设提供坚实的组织和制度保障。

#### 【参考文献】

- [1]谢涤湘,文吉,魏清泉.“撤县(市)设区”行政区划调整与城市发展[J].城市规划汇刊,2004(4):20-22+95.
- [2]马雪松,程凯.国家治理现代化视域下行政区划调整的空间治理机制[J].理论与改革,2023(1):77-89.
- [3]殷洁,罗小龙.从撤县设区到区界重组——我国区县级行政区划调整的新趋势[J].城市规划,2013(6):9-15.
- [4][5]王贤彬,聂海峰.行政区划调整与经济增长[J].管理世界,2010(4):42-53.
- [6]叶林,杨宇泽.中国城市行政区划调整的三重逻辑:一个研究述评[J].公共行政评论,2017(4):158-178+196.
- [7]匡贞胜,巢飞,肖莎.行政区划改革的目标何以达成?——基于行动研究的过程分析[J].中国行政管理,2023(3):25-34.
- [8]高进,刘聪,李学毅.县级行政区划调整与府际竞争——基于撤县设市与撤县(市)设区的比较[J].浙江社会科学,2022(10):37-44+156.
- [9]罗小龙,殷洁,田冬.不完全的再领域化与大都市区行政区划重组——以南京市江宁撤县设区为例[J].地理研究,2010(10):1746-1756.
- [10]韦欣.行政区划调整与基层区域协调发展——基于区界重组的证据[J].学海,2022(2):131-139.
- [11][13]吉黎,张婉莹,孙三百.城市空间优化与经济高质量发展——基于区界重组的经验证据[J].财经研究,2023(8):4-18.
- [12]陈浩,孙斌栋.城市区界重组的政策效应评估——基于双重差分法的实证分析[J].经济体制改革,2016(5):35-41.

- [14]张楠,高明,杨琳.突破传统行政区划与经济发展——来自城市区界重组的证据[J].数量经济技术经济研究,2023(11):158-179.
- [15]王匡夫.国家建设视域下当代中国行政区划变革研究[D].长春:吉林大学博士学位论文,2018.
- [16]庞明礼,徐干.开发区扩张、行政托管与治权调适——以H市经济技术开发区为例[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2015(2):66-70.
- [17]胡丽燕.开发区托管行政区:因果透视与改革思路——基于法律地位与性质分析的视角[J].经济地理,2016(11):62-68.
- [18]毕铁居.开发区与行政区融合发展模式及转换机制研究——一个从分立到融合的过程逻辑[D].武汉:中南财经政法大学博士学位论文,2018.
- [19]徐琴,孟静,宋颖弘.完善“政区合一”体制激发开发区创新动能[J].群众,2019(14):35-36.
- [20][22]赵聚军.新时代我国行政区划的制度设计、目标指向与优化策略[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2024(3):125-136+1.
- [21]王浦劬.论转变政府职能的若干理论问题[J].国家行政学院学报,2015(1):31-39.

## New Trends and Experiences in Administrative Division Reform

Qiang Yuhao

**Abstract:** Organizational structure reform is a crucial guarantee and organizational foundation for the modernization of governance in the Chinese government. As a fundamental organizational form of the national structure, administrative division is the concrete spatial manifestation of the government's organizational structure, representing the spatial allocation of administrative power, and is viewed as the spatial projection of the form of state governance and government organizational framework. Since the reform and opening-up, the Chinese government has made a series of adjustments to the administrative divisions in response to the rapidly developing market economy and its accompanying social changes, accumulating valuable experience. Entering the new era, facing the new situation of the development of socialism with Chinese characteristics, the deepening of administrative division reform has become a necessity. The reform of administrative divisions in the new era mainly focuses on three areas: promoting "regional boundary reorganization", restarting the "abolition of counties (towns) and establishment of cities", and adjusting the relationship between development zones and administrative regions. Based on a systematic summary and learning from past reform experiences, these reforms aim at adjusting grassroots administrative divisions as the focus, aiming to streamline government functions, coordinate the relationship between rights and responsibilities, and provide institutional guarantees for the modernization of China's national governance system.

**Key words:** administrative division reform; government organizational structure; governance of government  
(责任编辑:董博宇)