

撤县设区(市)和撤乡镇设街道的同步性研究

——兼论中国城市型政区调整的重点与方向

张可云 王洋志

[摘要] 新时代对行政区划调整质量提出了更高的要求。本文从撤县设区(市)和撤乡镇设街道的匹配性入手,提出了行政区划调整同步性的概念,并结合城市化管理率和城市化管理指数考察了中国各地区县乡两级行政区划调整的同步性。研究发现:2001-2020年有超过一半的省级行政区不具备县乡两级行政区划调整的同步性,各地区的同步性并未表现出明显的区域特征,县级行政区划调整滞后是造成行政区划调整不同步的主要原因。基于上述发现,中国城市型政区调整的重点应集中在未表现出同步性的地区,为提高行政区划调整的科学性,应制定标准化的行政区划调整原则。

[关键词] 行政区划;同步性;城市型政区;调整原则

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2022)12-0033-08

一、引言

撤县设区(市)和撤乡镇设街道是县乡两级行政区划调整的典型措施,指中央或地方政府按照一定的程序和标准将直辖市或地级市所辖的县、区县级政府所辖的乡镇分别调整设立为市辖区或县级市和街道的过程。其中,县级行政区划调整由中央政府审批,乡级行政区划调整由所在省级政府审批。对行政区划调整动因的解释包括府际利益关系矛盾论、层级权力关系调节论和城市化工具论,^[1]根据不同动因可将撤县设区划分为主动适应型和被动调整型。^[2]从城镇化发展的角度来看,撤县设区(市)或撤乡镇设街道的目的具有两重性:(1)所辖县或乡镇的城镇化水平明显提升,二者主管农村事务的管理体制已无法适应新的管理需要,调整为市辖区、县级市或街道办事处可适应新的管理需要,提升管理效率;(2)通过行政区划调整破除城镇化发展中的矛盾与障碍,引导城市发展。^[3]在现实中,前者更加常见,表明行政区划调整相较于城镇化发展具有一定的滞后性。

与市辖区相比,街道的历史沿革相对较短。^①街道办事处是中国城市基层行政管理的末梢,在城市基层

管理中具有重要地位。^[4]1954年,《城市街道办事处组织条例》颁布以后,全国各城市才开始建立健全街道办事处组织。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》第六十八条规定,市辖区、不设区的市人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干个街道,管理机构为街道办事处,作为市辖区、不设区的市的派出机关。按照此规定,区和街道办事处的设立与调整也应保持适当的同步性,至少在较大的行政单元内(如省级)和一定的时期内应如此。本文所提出的同步性是指县乡两级行政区划调整应在一定范围、一定时期内保持调整方向和力度基本一致。但在实际操作过程中,撤县设区(市)和撤乡镇设街道存在不协调的现象:部分地区试图通过行政区划调整促进城镇化发展,由县调整为市辖区,但因区内乡级行政区域的城镇化水平差异大,一部分乡镇基层城镇化管理需求较少,因此街道办事处的设立调整相对滞后;

^①最早的市辖区设置可追溯到1930年国民政府公布的《市组织法》,其中规定“市划分为区坊间邻,除有特殊情形者外,邻以五户,间以五邻,坊以二十间,区以十坊为限”。新中国成立后,彭真于1953年向中央提交了《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》,建议设立街道办事处。

作者:张可云,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;王洋志(通讯作者),中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所博士生,北京 100872

部分地区基层城镇化管理需求多,压力大,撤乡镇设街道较为频繁,但整体上仍保留着县的建制。

2000年以来,撤县设区(市)的力度明显增大,乡镇级的行政区划调整也频频发生。但迄今为止地区之间并没有形成一套成熟的、可互相借鉴的行政区划调整模式。不仅如此,目前行政区划主管部门和学术界关于县乡两级行政区划调整的研究和讨论均没有涉及二者的同步性。其原因可能是,追求这种同步性是否有必要,以及不同步是否意味着不合理?从城市发展的角度来看,行政区划调整理应是一项水到渠成的工作,存在滞后说明行政区划调整的必要性不足,因此县乡两级的调整滞后似乎都有其合理性。但从不同行政区划的管理职能来看,县乡两级调整的不同步容易造成管理混乱,降低公共服务供给质量,影响地方治理能力的提升。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出:“优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。”在优化行政区划设置的过程中,只有最大限度地减少由行政区划调整不同步所带来的治理问题,才能更好地发挥中心城市和城市群带动作用,建设高质量的现代化都市圈。2022年6月22日召开的中央全面深化改革委员会第二十六次会议审议通过的《关于加强和改进行政区划工作的意见》明确要求,“提升行政区划设置的科学性、规范性、有效性,确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应。”可见,研究行政区划调整的同步性具有重要现实意义。

本文认为,只有从多维视角入手分析上述问题,才能得出有决策参考价值的结论。具体来说,需要结合城镇化发展水平,考察在一定的时段内哪些地区是适宜同步但同步性不强,进而为确定中国城市行政区划调整的方向与重点提供决策依据。本文将结合地区发展实际,分析中国各地区县乡两级行政区划调整的同步性,探讨中国城市型政区调整的重点与方向,为使行政区划在全面建设社会主义现代化国家新征程中更好地发挥其功能作用提供有决策参考价值的结论与建议。

二、撤县设区(市)与撤乡镇设街道的联系

撤县设区(市)是顺应城镇化水平提高以及完善行政管理的要求所做出的一种调整,^[5]撤乡镇设街道也是如此,二者均是为了适应城镇化并推动地区发展所进行的行政区划变更,但调整结果有明显区别。

县作为一级行政建制在春秋时期就已经产生,^[6]相较于乡镇一级的调整,撤县设区(市)所涉及的空间范围更大,覆盖的人口、产业更多。目前,围绕撤县设区(市)的经济效应研究较多,普遍发现撤县设区(市)

对于城市经济发展和城镇化具有推动作用。^{[7][8]}撤县设市会增加城市的数量,撤县设区会扩大城市的规模。^[9]除在规模与空间范围方面的影响不同之外,县与市辖区或县级市、乡镇与街道在发展功能和与上级政府关系方面的差异也使得撤县设区(市)和撤乡镇设街道的影响性质有所不同。县的财权、事权相对独立,地级市政府对其直接干预力度相对较小。当县改区后,地级市政府在财政统筹和机构人员调整方面的干预能力会有所增强,整个地级市的一体化程度会得到提高,但县的自主空间将受到压缩。因此,撤县设区也被视为地方政府的集权改革,而这种较为基层的集权改革能在一定程度上降低整个城市地区的资源错配程度,提高经济发展效率。^[10]

撤乡镇设街道的影响集中于管理事务的变更。乡镇与街道办事处最大的区别在于是否管理农村事务和是否具有发展经济的职能。一般而言,乡或镇主要管理农村事务且具备发展经济的职能,而街道办事处作为上级政府的派出机关主要负责管理城市化地区的社会事务,且不具备发展经济的职能,^[11]因此有“街不管农”一说。由于并不一定所有乡镇都是在完成村改居后才撤乡镇设街道,街道兼顾农村事务的现象也不少见。一些行政区划调整相对超前且城镇化基础相对薄弱的地区甚至出现了介乎于乡镇与街道办事处之间的“地区办事处”这一过渡时期的地方机构设置,以在推进城镇化的过程中兼顾仍广泛存在的农村。但由于农村事务的管理并不在街道办事处的行政职能之内,兼顾的管理容易滋生权责不清、管理效率低、公共服务质量差等一系列问题。

乡镇级行政区划调整过程中所出现的各类管理问题引发了对中国行政区划调整应遵循的基本逻辑的讨论。从行政职能来看,街道办事处与居民委员会相匹配,乡镇政府与村民委员会相匹配,“街下无村,镇下无居”是理想情况下最有效率的结构,超前或滞后的调整都会偏离该结构。这一逻辑在稍高一级的行政区划设置中同样适用,即市辖区应与街道办事处相匹配,县应与乡镇相匹配。但县与市辖区行政范围更大,追求完全“县下无街,区下无镇”是不现实也是不科学的,因为这意味着当县调整为市辖区后,其下属全部乡镇应同时调整为街,对于县区所覆盖的人口规模和经济体量而言,这种转变太过激进,也不利于城镇化的高质量推进。本文所指的同步性不是指县乡两级行政区划实现百分百的匹配,而强调县乡两级行政区划在调整中的方向与力度一致。

三、县乡两级行政区划调整的同步性

(一)概念界定及研究意义

如前所述,行政区划调整的同步性是指,特定层次

行政区域(本文指省级)内县乡两级行政区划的优化调整在一定时期内保持调整速度和调整方向基本一致。调整速度一致是指不同层级的行政区划调整频次或相对数量应保持合理的比例,调整方向一致是指县级的撤县设区(市)和乡级的撤乡镇设街道应保持同一趋势,^①二者均是为了适应城镇化发展所进行的调整,故在调整方向上应该具有同步性。

同步性是加强行政区划调整系统性的内在要求。长期以来,行政区划调整特别是基层行政区划的调整主要为“自下而上”型,即地方政府根据现行行政区划设置存在的问题或地方战略目标制定并论证行政区划调整方案,上级政府予以核准施行。但在府际利益的驱动下,行政区划调整的工具属性越来越明显,如为做大中心城区规模将县改为市辖区、合并行政区等。因此,县级行政区划的调整容易超前,而乡级行政区划调整容易被忽视,导致行政区划调整缺乏系统性,不能完全适应城镇化的发展。从这个角度出发,强调同步性是加强行政区划调整系统性的内在要求。

同步性是推进城市治理能力现代化的必要保障。作为行政管理的基础,行政区划确定了地方行政管理的空间范围和行政资源。现行行政区划可分为地域型政区和城市型政区两种,其中地域型政区管辖范围主要是农村地区,包括县、乡等;城市型政区管辖范围主要是城市化地区,包括市辖区、街道等。^[12]与县相比,市辖区或县级市的职能重点在城市化地区;街道本身的设立就立足于城市,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》第六十八条规定也说明了街道与市辖区之间的内在联系。合理有序推进撤县设区(市)和撤乡镇设街道,可以确保县乡两级的职责重点保持一致,这是推进城市治理能力现代化的必要保障。

(二) 研究视角与分析方法

在进行同步性分析时,研究视角的选择在很大程度上决定研究的科学性,考察不同层级行政区划调整的同步性必须将研究视角置于行政区划调整所在层级的更高一级区域。例如,当考察县乡两级行政区划调整的同步性时,研究视角放在区县一级将无法得出有意义的结论,因为这一视角下的县级的调整只涉及研究对象本身,而乡级的调整则可能涉及多个乡镇或街道,故不具备调整频次上的可比性。若从地级市或省份的视角去研究,则县乡两级的行政区划调整就具备了调整频次的比较基础。由于具体的行政区划调整方案带有地方政府经济和政治等方面的诉求,^[13]且撤县设区的城市化路径可能主要由上一级政府推动,^{[14][15]}从相对高层次的视角进行研究也可准确把握地区行政区划调整的战略意图。因此,本文以省份为基本研究

单元分析县乡两级行政区划调整的同步性。

确定工具与方法地开展同步性研究的另一个关键问题。最简单的方法是利用县、乡两级行政区划调整的次数或个数来分析同步性。但这种方法存在明显的缺陷:一是不同地区所管辖的下级行政区域数量相差甚远,而行政区域数量与调整次数自然存在相关关系,这使得利用调整的绝对量来分析同步性缺乏科学性;二是行政区划的调整与城镇化的进程具有密不可分的关系,脱离地区城镇化水平而刻意追求同步性没有意义。基于上述考虑,本文采用张可云^[16]提出的城市化管理率和城市化管理指数作为度量地区行政区划调整速度的代理变量来进行同步性分析并对比不同地区的同步性。城市化管理率和城市化管理指数可表述为:

$$RUM_i = \frac{NJD_i}{NXJ_i} \quad (1)$$

$$IUM_i = \frac{RUM_i}{RU_i} = \frac{\frac{NJD_i}{NXJ_i}}{\frac{NC_i}{NP_i}} \quad (2)$$

式(1)和(2)中, RUM_i 和 IUM_i 分别代表区域*i*的城市化管理率和城市化管理指数, NJD_i 代表区域*i*的城市型政区数量,县级为市辖区和县级市数量,乡级为街道数量, NXJ_i 代表县级或乡级行政区划总数, NC_i 和 NP_i 分别代表区域*i*城镇常住人口和总人口数量。

使用城市化管理率和管理指数考察区域城市化管理水平,可避免单个指标的片面性,^[17]也可以消除由于地区行政区划基数不同所造成的不可比性。此外,由于城市化管理指数是基于行政区划设置和城镇化水平测算的,更能反映行政区划调整的质量,使得同步性的分析更具现实意义。

(三) 县乡两级行政区划调整的同步性量化分析结果

本节用各省份的县乡两级城市化管理率对比分析其县乡两级行政区划调整的同步性,研究区间为2001年至2020年,所使用数据来自国家统计局官方网站。在研究区间内,若地区城市化管理率上升,则视为正向调整,反之则视为逆向调整。

表1列出了各地区县级和乡级城市化管理率的分时段变动情况,通过对比可以发现:“十五”期间,县级和乡级行政区划调整方向一致的地区有2个,分别为黑龙江和云南,其中黑龙江为逆向一致,云南为正向一致;“十一五”期间,县级和乡级行政区划调整方向一致

^①县乡两级的行政区划调整还涉及撤区设县,如1987年石嘴山市郊区撤销并恢复为惠农县,1987年濮阳市郊区撤销设立濮阳县,1988年景德镇市鹅湖区、蛟潭区合并设立浮梁县,1988年荆门市沙洋区撤销设立沙阳县等,但这属于行政区划调整中的逆向调整,故发生次数较少。

表1 各省份县乡两级城市化管理率动态调整方向对比

层级	县级				乡级			
	一	二	三	四	一	二	三	四
北京	0	-1.39	12.50	0	-1.42	1.76	1.84	2.79
天津	0	-2.08	12.50	0	0.49	1.47	2.87	0.64
河北	-8.31	0	2.75	2.63	0.58	-0.15	0.79	0.36
山西	-6.48	0	0	3.05	5.42	0.49	0.06	0.38
内蒙古	-7.34	0	0.67	0	4.87	0.06	-2.74	0.45
辽宁	-92.91	0	0	0	5.73	3.48	3.28	-6.29
吉林	-30.12	0	1.67	0	5.98	1.12	1.01	3.21
黑龙江	-61.14	0	0.78	-3.64	-23.82	1.31	-1.77	4.20
上海	0	-0.29	-0.37	0	7.89	-1.68	1.46	0.70
江苏	-58.07	0.73	1.43	0.83	4.28	4.87	8.04	5.58
浙江	-26.44	0	2.22	1.54	6.44	2.54	3.02	3.17
安徽	-33.66	0	0.95	4.30	3.55	2.31	-1.01	0.92
福建	-17.94	0	1.18	0	4.09	0.03	0.41	0.51
江西	-6.96	0.71	2.00	4.00	1.16	0.58	0.37	0.95
山东	-29.67	0	0.52	2.64	5.26	7.90	1.93	2.60
河南	-18.07	0	0.92	1.27	4.91	1.26	3.93	0.99
湖北	-36.09	-0.59	0.97	1.94	0.74	0.85	0.57	1.42
湖南	-15.83	0	0.00	2.46	1.44	1.07	8.62	1.02
广东	-40.31	0	5.27	0.25	8.53	0.28	0.21	1.23
广西	-9.30	0	3.29	2.70	4.14	0.30	1.41	0.36
海南	-8.82	0	6.52	3.48	2.54	-0.07	1.98	0.00
重庆	-28.50	0	10.53	0	3.58	5.42	2.10	2.17
四川	-8.08	0	4.02	2.73	1.22	0.27	1.23	6.74
贵州	-1.49	0.00	1.14	3.41	0.95	1.22	5.37	7.90
云南	0.31	1.55	3.10	2.33	1.39	1.76	3.07	1.88
西藏	-0.04	0.00	4.02	2.70	0.15	0.14	0.00	1.29
陕西	-2.67	0.00	2.80	3.74	1.29	0.92	7.58	2.67
甘肃	-0.91	0.00	0.00	1.16	2.47	0.09	-0.21	0.19
青海	-1.43	0.00	6.98	6.34	0.99	0.00	0.95	0.66
宁夏	-14.88	2.38	0.00	0.00	9.33	-0.04	0.08	0.93
新疆	-1.63	-0.70	3.30	1.55	1.78	1.30	1.12	0.77

备注:①阶段一、二、三、四分别代表“十五”计划、“十一五”规划、“十二五”规划和“十三五”规划时期,即分别为2001-2005年、2006-2010年、2011-2015年和2016-2020年,后表同。每阶段的变动值由末年度和初年值的差乘以100而得,结果保留两位小数;②数据来源:作者根据国家统计局发布的行政区划数据计算。

的地区有3个,分别为上海、江苏和云南,其中江苏和云南为正向一致;“十二五”期间,县级和乡级行政区划调整方向一致的地区有21个,除山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、上海、安徽、湖南、西藏、甘肃和宁夏以外,其余地区县级和乡级行政区划调整方向均为正向一致;“十三五”期间,县级和乡级行政区划调整方向一致的地区有20个且均为正向一致,北京、天津、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、福建、海南、重庆、和宁夏的县级和乡级行政区划调整方向不一致。在四个阶段中均保持一致的仅有云南。

“十五”期间各省份行政区划调整方向不一致的主要原因为县级行政区划逆向调整比重较大。在全国31个省级行政区(不包括港澳台)中,仅云南的县级行政区划呈现正向调整,其余地区的县级城市化管理率均呈现下降的趋势,其中县级行政区划总数的增加是造成县级城市化管理率下降的主要原因。“十一五”“十二五”和“十三五”期间地区行政区划调整方向不一致的主要原因为县级行政区划调整停滞而乡级行政区划调整持续推进,三阶段因该原因而造成

县乡两级调整方向不一致的比例分别为81.48%、50%和90.91%。

为了分析县乡两级行政区划调整速度的同步性,将各地区县级与乡级城市化管理率调整速度进行对比。表2列出了各省份县乡两级城市化管理率调整速度的对比结果。“十五”期间,黑龙江的县乡两级城市化管理率的调整速度基本一致;“十一五”期间,大部分省份的县级城市化管理率无变动,乡级城市化管理率调整速度接近0的地区有北京、山西、辽宁和湖北。“十二五”期间,河北、吉林、福建、湖北、广西、海南和四川的县乡两级城市化管理率调整速度基本一致,北京、天津、广东、青海的县乡两级调整速度相差较大。“十三五”期间,江西、山东、河南、湖北、湖南、云南、山西和新疆的县乡两级调整速度基本一致,河北、山西和青海的县乡两级调整速度相差较大。

总体来看,2001-2020年,绝大部分省份在调整方向、调整速度两方面很难做到县级与乡级的同步,这是由地区发展阶段和条件以及战略规划所决定的,如北京、天津和上海等直辖市已经完成了撤县设区(市),所

表 2 各省份县级与乡级城市化管理率变动速度比值

阶段	一	二	三	四
北京	0.00	-0.37	3.38	0.00
天津	0.00	-0.73	2.42	0.00
河北	-3.54	0.00	1.26	2.48
山西	-0.29	0.00	0.00	4.07
内蒙古	-0.49	0.00	-0.20	0.00
辽宁	-2.96	0.00	0.00	0.00
吉林	-1.21	0.00	0.77	0.00
黑龙江	1.07	0.00	-0.21	-0.34
上海	0.00	0.09	-0.13	0.00
江苏	-1.58	0.04	0.06	0.07
浙江	-0.62	0.00	0.37	0.26
安徽	-1.26	0.00	-0.35	1.62
福建	-0.75	0.00	0.96	0.00
江西	-1.12	0.36	1.66	1.17
山东	-1.21	0.00	0.16	0.61
河南	-0.71	0.00	0.11	0.72
湖北	-11.00	-0.26	0.68	0.56
湖南	-1.60	0.00	0.00	1.18
广东	-0.84	0.00	11.16	0.08
广西	-0.21	0.00	0.55	1.83
海南	-0.34	0.00	0.53	-
重庆	-0.71	0.00	1.87	0.00
四川	-0.63	0.00	0.60	0.08
贵州	-0.34	0.00	0.07	0.28
云南	0.03	0.22	0.47	0.60
西藏	-0.11	0.00	-508.78	0.44
陕西	-0.53	0.00	0.21	1.03
甘肃	-0.10	0.00	0.00	2.25
青海	-0.57	-	4.01	3.91
宁夏	-0.23	-21.46	0.00	0.00
新疆	-0.35	-0.25	1.50	1.00

备注:①表中数值为各阶段县级城市化管理率调整速度除以乡级城市化管理率调整速度,结果保留两位小数,数值越大说明县级调整速度越高于乡级,反之则为县级调整速度低于乡级,数值接近 1 则说明县级与乡级调整速度基本一致;调整速度=阶段末年数值/阶段初年数值-1;②数据来源:作者根据国家统计局发布的行政区划数据计算;③海南和青海分别在“十三五”和“十一五”期间乡级城市化管理率未发生变动,故缺失相应值。

以之后这些地区县级层面的行政区划基本没有调整,也就无法与乡级的调整保持同步。因此,仅依靠区域内

部的对比分析所得的结果难以保证指导中国行政区划调整的科学性。为解决上述问题,需要为各地区寻找一个标准化的参考系,并将各地区的行政区划现状纳入分析范围之内。遵循该思路,下面以 2001-2020 年中国整体城市化管理率和管理指数为基准,利用县乡两级行政区划变动情况进行对比分析,以识别各省份的县乡两级行政区划调整的同步性。若地区县级和乡级城市化管理率或管理指数的变动情况与全国水平的变动相对一致,则可认为该地区县乡两级行政区划调整具有同步性,否则不具有同步性。

图 1 和图 2 分别展示了以全国为基准的各地区县乡两级城市化管理率和管理指数增长速度对比,增长速度的计算公式为:2020 年城市化管理率(管理指数)/2001 年城市化管理率(管理指数)-1。图中原点的横纵坐标分别为 2001-2020 年中国全国层面县级和乡级城市化管理率(管理指数)增长速度。因此,处于第一、三象限分别表示县级和乡级城市化管理率(管理指数)增长速度都高于和低于全国平均水平,处于第二象限表示县级城市化管理率(管理指数)增长速度低于全国平均水平而乡级城市化管理率(管理指数)增长速度高于全国平均水平,处于第四象限则表示相反情况。当地区位于一、三象限时,县乡两级的行政区划调整具有同步性。

如图 1 所示,2001-2020 年,云南、贵州、陕西、西藏、北京、河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、上海、安徽、福建、江西、湖北、广东、海南、甘肃和新疆的县乡两级行政区划调整具有同步性,但除云南、贵州、陕西和西藏以外其余地区县乡两级的调整速度较慢,低于全国水平。内蒙古、江苏、浙江、山东、河南、湖南、广西、重庆、四川和宁夏的县级城市化管理率调整幅度低于全

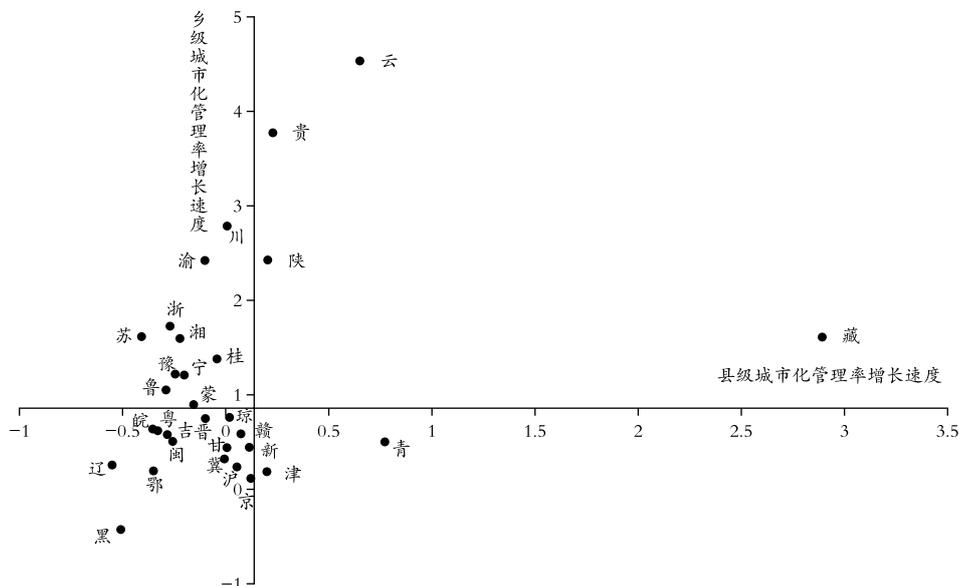


图 1 2001-2020 年各省份的县乡两级城市化管理率增长速度对比

国平均水平但乡级城市化管理率调整幅度高于全国平均水平。天津和青海的县级城市化管理率调整速度高于全国平均水平而乡级城市化管理率调整速度低于全国平均水平。

分区域来看,东北地区内部各地区的情况较为一致,黑龙江、吉林和辽宁的县乡两级行政区划调整速度均低于全国平均水平,东部地区整体上也呈现出县乡两级调整速度一致落后的现象,中部地区和西部地区内部差异相对较大,没有表现出明显的同步性规律。

图2展示了各地区县乡两级城市化管理指数增长速度的对比情况。相较于管理率,管理指数的增长能反映出地区行政区划的调整与城镇化率的匹配程度,因此图2不仅可以表明各地区县乡两级行政区划调整的同步性,而且可以在一定程度上揭示哪一级的行政区划调整滞后是导致同步性欠缺的主要原因。2001-2020年,广西、云南、西藏、河北、山西、辽宁、黑龙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、广东、海南、甘肃和新疆的县乡两级行政区划调整具有同步性,其中广西、云南和西藏为正向同步。内蒙古、吉林、江苏、浙江、湖南、重庆、四川、贵州、陕西和宁夏的县级城市化管理指数增长速度低于全国水平而乡级增长速度高于全国平均水平,北京、天津、上海和青海的县级城市化管理指数增长速度高于全国平均水平而乡级增长速度低于全国平均水平。

分区域看,仅中部地区内部表现出一致性,中部六省中除湖南以外,其余省份都表现出逆向同步。其他地区整体上未呈现出明显的趋势,原因在于当把城镇化水平纳入分析后,各地区的发展差距在一定程度上被抵消了,不再具有明显的区域异质性。

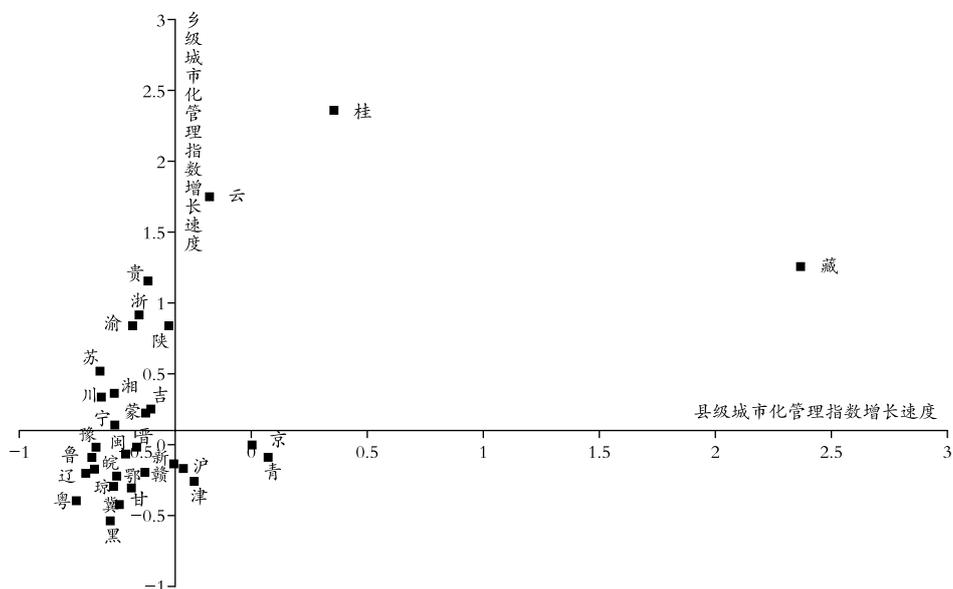


图2 2001-2020年各省份的县乡两级城市化管理指数增长速度对比

表3 行政区划调整同步性归类

		城市化管理率		
		正向同步	逆向同步	不同步
城市化管理指数	正向同步	云南、西藏	无	广西
	逆向同步	无	河北、山西、辽宁、黑龙江、安徽、福建、江西、湖北、广东、海南、甘肃、新疆	山东、河南
	不同步	贵州、陕西	北京、吉林、上海	天津、内蒙古、江苏、浙江、湖南、重庆、四川、青海、宁夏

注:此表根据图1和图2结果整理而成;表中“正向同步”和“逆向同步”分别代表省份县级和乡级城市化管理率或管理指数增长速度同时高于或低于全国水平。

结合图1和图2,可以总结出各地区县乡两级行政区划调整的综合同步性。如表3所示,31个省级行政区中,有14个省份的县乡两级行政区划调整表现出综合同步性,其中云南和西藏为正向同步,既说明其本身不同层级的行政区划调整十分一致,也说明相对于城镇化发展,两地区的行政区划调整具有一定的超前性。值得重点关注的是未表现出综合同步性的17个省级行政区。其中北京、吉林、上海、山东、河南、贵州、广西和陕西仅在城市化管理率和管理指数增速的一个方面表现出了县乡两级的同步性,而天津、内蒙古等9个省级行政区属于完全不同步地区。

(四) 行政区划调整不同步的原因探析

一般而言,城市化管理水平容易呈现出区域差异,与经济发展水平也密切相关。然而,就完全不同步的9个省级行政区而言,其空间分布横跨东中西三大板块,既有经济发展水平较高的天津、江苏、浙江等省份,也有欠发达的青海、宁夏等省份。缺乏区域特征和经济发展特征意味着寻找各地区行政区划调整不同步的原因需要在对每个地区深入分析的基础上总结规律。

县级行政区划调整的滞后是造成上述地区县乡两级行政区划调整不同步的主要原因。在天津等 9 个省份中,仅天津、青海的县级城市化管理率和城市化管理指数增长速度高于全国水平。这说明:从自身行政区划设置上,其余 7 省份的城市型政区设立比率较低;与城镇化水平的提升比较,其余 7 省份的城市型政区调整滞后,即行政区划设置跟不上城镇化的发展。在这种情况下,县乡两级行政区划或者说城市型政区调整的不同步容易滋生城市管理中的权责不清、管理缺位和多重管理等问题。

四、行政区划调整同步性区域差异的政策含义

(一)明确城市型政区调整的重点

相较于省级和地市级,县乡两级行政区划的调整相对简单一些,但易出现两种极端的情况:一是行政区划调整一哄而上脱离实际发展需要;二是行政区划调整过于滞后限制地区发展。在城镇化快速发展的今天,如果不明确行政区划调整的重点则很容易出现无效调整、过度调整或滞后调整等问题。本文所得结论即为中国行政区划特别是县乡两级城市型政区的调整指明了方向。

动态来看,县乡两级城市型政区调整最迫切的地区包括天津、内蒙古、江苏、浙江、湖南、重庆、四川、青海、宁夏。这些省份县乡两级的城市型政区调整欠缺同步性,而且由各地区 2020 年城市化管理指数可以发现,上述省份的县级或乡级调整进程也落后于城镇化水平。因此,上述省份应重点推进县乡两级城市型政区的同步调整,其中内蒙古、江苏、浙江、湖南、重庆、四川、宁夏应重点推进县级城市型政区的调整,天津、青海应重点推进乡级城市型政区的调整。此外,针对北京、吉林和上海等未表现出综合同步性的 8 个地区,北京和上海应加快乡级城市型政区调整速度,吉林、山东、河南应同时加快县乡两级的城市型政区调整速度,广西、贵州、陕西应加强县级城市型政区调整力度。

静态来看,各省份城市型政区调整的优先级不同。根据未表现出综合同步性的 17 个省份 2020 年的城市化管理水平,可确定其县级或乡级城市型政区调整幅度的优先级。对于需要加快县级或乡级城市型政区调整速度的各省份,城市化管理水平越落后于全国水平,城市型政区调整力度的优先级越高。

表 4 城市型政区调整优先级排序

	县级优先级排序	乡级优先级排序
省份	内蒙古、贵州、陕西、四川、湖南、宁夏、广西、河南、浙江、山东、重庆、吉林、江苏	青海、河南、北京、上海、吉林、天津、山东

注:根据表 3 和 2020 年各省份的县级和乡级城市化管理指数整理。

表 4 列出了相同调整方向下各地区的县级或乡级城市型政区调整的优先级排序。在需要重点推进县级

城市型政区调整的 13 个省份中,内蒙古、贵州等西部省份的优先级较高,湖南、河南等中部地区次之。在需要重点推进乡级城市型政区调整的 7 个省份中,优先级最高的青海属西部地区,次之为中部地区的河南,但中西部地区需要加快乡级城市型政区调整的省份较少,而东部地区需要加快乡级城市型政区调整的省份较多。

(二)完善行政区划调整的原则

作为国家行政管理的基本空间单元,行政区划的调整遵循着适应国家治理需要的原则。新中国成立后,中国的行政区划调整经历了探索、加速、调整和优化四个阶段,^[18]每个阶段都有着鲜明的目标导向。但从全国范围来看,各地区县乡两级行政区划的调整并没有考虑到同步性。诚然,这与各地区的发展差异有一定关系,但也折射出中国行政区划调整缺乏完善的调整原则。2022 年 10 月 16 日,习近平总书记在党的二十大报告中指出:“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期。”在全面建设社会主义现代化国家的新征程上,仅依靠行政力量推动行政区划调整不足以跟上快速的社会发展,也使行政区划调整缺乏科学性。本文的研究结论对于推动形成行政区划调整的原则具有一定参考价值。根据本文的分析框架,可识别出一定时期内什么地方、什么层级和应该进行什么样的调整,使得行政区划的调整有了客观的参考依据。在此基础上,可结合不同地区的发展实际形成一套完善的行政区划调整原则,使行政区划调整变成一项有法律依据、有原则参考、有主体推动的科学事业,以更好地适应社会发展需要。

五、结论与讨论

不同层级的行政区划调整应遵循内洽的基本逻辑,但在现实中并不是所有地区都能遵循这一逻辑调整。本文首次提出了行政区划调整同步性的概念,并根据城市化管理率和城市化管理指数定量分析了中国各地区县乡两级行政区划调整的同步性。研究发现,在 2001-2020 年,中国有 14 个省级行政区县乡两级的行政区划调整具有综合同步性,其余地区仅在城市型政区调整、城市型政区调整与城镇化的匹配度的一方面具有同步性或者均不具有同步性。针对不具有同步性的地区,本文结合城市化管理指数分析了原因,并在此基础上,对中国县乡两级城市型政区调整的重点进行了分析,总结了各省份城市型政区调整的优先级。

作为一项“牵一发而动全身”的重要决策,行政区划的调整一直在稳步地推进以适应经济和社会的发展。各地区依照自身的战略意图进行行政区划调整,使得行政区划特别是县乡两级的行政区划调整成为了一种常态并引发多方关注。中国即将由城镇化快速发展阶段进入高质量发展阶段,在新的历史起点上,更高

质量地进行行政区划的优化调整,需要在现行行政区划调整模式的基础上,辅以一套标准化的行政区划调整原则,以提升行政区划调整质量和更好地发挥城市群和中心城市的带动作用,进一步促进国家治理体系和治理能力现代化。

本文没有就行政区划调整的原则进行深入和细致的分析,仅提出了调整原则的初步构想。结合同步性的分析,运用更加科学的分析方法,进一步丰富定量分析的指标,以完善行政区划调整原则的细节,将是具有重大现实意义的研究方向。①

[参考文献]

[1] 王禹澔,张恩.“撤县设区”研究刍议与展望[J]. 中国行政管理,2021(2).
 [2] 高琳.快速城市化进程中的“撤县设区”:主动适应与被动调整[J]. 经济地理,2011(4).
 [3] 尚正永,卢晓旭,张小林,吴启焰.行政区划调整对地地域结构演变的影响——以江苏省淮安市为例[J]. 经济地理,2015(8).
 [4] 饶常林,常健.我国街道办事处管理体制变迁与制度完善[J]. 中国行政管理,2011(2).
 [5] 张可云.正确认识撤县设区[N]. 人民日报,2021-02-08.
 [6] 赵慧峰.县制的历史沿革与社会功能[J]. 中国行政管理,2004(10).

[7] 李邠,徐现祥.中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析[J]. 地理学报,2015(8).
 [8] 唐为,王媛.行政区划调整与人口城市化:来自撤县设区的经验证据[J]. 经济研究,2015(9).
 [9] Shenggen Fan, Lixing Li, Xiaobo Zhang. Challenges of Creating Cities in China: Lesson from a Short — Lived County to— City Upgrading Policy. *Journal of Comparative Economics*, 2012(3).
 [10] Shiyu Bo. Centralization and regional development: Evidence from a political hierarchy reform to create cities in China, *Journal of Urban Economics*, 2020(115).
 [11] [16] [17] 张可云.中国区域城市化管理水平比较研究[J]. 中国人民大学学报,2015(5).
 [12] 胡序威.区域与城市研究[M]. 北京:科学出版社, 2008.323.
 [13] 邵朝对,苏丹妮,包群.中国式分权下撤县设区的增长绩效评估[J]. 世界经济,2018(10).
 [14] 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).
 [15] 王贤彬,谢小平.区域市场的行政整合与经济增长[J]. 南方经济,2012(3).
 [18] 张可云,李晨.新中国70年行政区划调整的历程、特征与展望[J]. 社会科学辑刊,2021(1).

(责任编辑 彭心洋)

The Synchronization Between “District-county Merger” and “Sub district-town Merger” and the Focal point and Orientation of the Adjustment of Urban Administrative Division

Zhang Keyun Wang Yangzhi

[Abstract] The New Era has put forward higher requirements on the quality of administrative division adjustment. Starting with the synchronization between the District-county Merger and the Sub district-town Merger, this paper puts forward the concept of synchronization of administrative division adjustment, and investigates the synchronization of administrative division adjustment at the county and township levels in various regions of China in combination with urbanization management rate and urbanization management index. The study found that more than half of the provincial administrative regions did not have the synchronization of the adjustment of administrative divisions at the county and township levels from 2001 to 2020. The synchronization of various regions does not show obvious regional characteristics. The lag of administrative division adjustment at county-level is the main cause of non-synchronization. Based on the above findings, the adjustment of China's urban administrative regions should focus on areas that do not show synchronization. In order to improve the scientificity of administrative division adjustment, standardized principles of administrative division adjustment should be formulated.

[Keywords] administrative division adjustment; synchronization; urban administrative division; principle of adjustment

[Authors] Zhang Keyun is Professor at Institute of Regional and Urban Economics, School of Applied Economics, Renmin University of China; Wang Yangzhi (Corresponding Author) is Ph.D Candidate at Institute of Regional and Urban Economics, School of Applied Economics, Renmin University of China. Beijing 100872