

# 中国城市型政区调整与城市化的适应性分析

张可云,戴美卉,王洋志

(中国人民大学应用经济学院,北京 100872)

**摘要:** 盲目推进撤县设区(市)或撤乡(镇)设街道不利于优化城市空间结构、提升城市治理效能。合理的调整要以行政区划设置与城市化进程的适应性为基础。本文在运用国家统计局公布的中国各省份行政区划设置数据总结城市型政区调整的阶段性变化的基础上,利用城市化管理率和城市化管理指数测度了1984—2020年中国城市型政区设置与城市化的适应性。研究发现,中国的城市型政区设置具有明显的阶段性特征;县级城市型政区与城市化的适应性明显高于乡级城市型政区与城市化的适应性,但县乡两级城市化管理指数的差距在不断缩小;各地区城市型政区设置与城市化的适应性具有较大差异。基于上述发现,依据各省份的城市化管理率和城市化管理指数与全国平均水平的偏离程度以及省份内部县乡两级城市化管理水平的差异,本文确定了未来城市型政区调整的优先顺序、县乡两级同步调整的重点以及需要重点关注的9个省份。为提升城市型政区设置与调整的科学性、规范性、有效性,应加强顶层规划、充分考虑地区差异和完善设置城市型政区的规章制度。

**关键词:** 城市型政区;行政区划调整;城市化;城市化管理;适应性

DOI: 10.11821/dlxb202312013

## 1 引言

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<sup>[1]</sup>。行政区划设置合理与否,不仅关乎国家治理体系与治理能力现代化,而且会影响各级地方政府的行政、经济和社会管理以及相关制度安排。2014年习近平总书记指出,“行政区划本身也是一种重要资源”<sup>[2]</sup>,深刻阐明了行政区划的资源属性及其促进经济社会各方面发展的功能属性。在城市化率快速提升的背景下,城市的规划和管理成为21世纪最重大的挑战之一<sup>[3]</sup>。城市化管理需求的快速发展和行政区划不能适应这一发展成为行政区划调整中所面临的主要矛盾,以撤县设区(市)和撤乡(镇)设街道为主的“城市型政区”调整遂成为行政区划调整的主要形式。20世纪80年代以来,许多城镇和县升级为城市以获取更大的自主权、政治权利或资源<sup>[4]</sup>。2017年重新开放撤县设市审批之后,5年间共有62起撤县设区(市)调整<sup>①</sup>,这是适应城市化快速发展的表现。但快速、盲目的调整或县级与乡级脱节的调整对城市市辖区空间优化、城市治理和城乡融合发展的负面作用值得警惕,因此有必要研究城市型政区调整及其与城市化的适应性。

总体而言,推动城市型政区调整、克服“城乡合治”局限性的必要性已被广泛认同,城市型政区的调整应适应经济社会发展的需要也是一个共识,但城市型政区的设置和城市化的适应性仍有较大的研究空间。有研究认为二者高度契合,行政区划调整的

收稿日期: 2022-01-20; 修订日期: 2023-07-04

作者简介: 张可云(1964-),男,湖南临湘人,博士,教授,博士生导师,研究方向为区域经济。E-mail: zkeyun@ruc.edu.cn

① 根据民政部网站全国行政区划信息查询平台统计,2017—2021年间包括县改市辖区、县改县级市在内的行政区划调整分别有10起、14起、16起、10起、12起。

频率与城市化水平的提高相同步<sup>[5]</sup>,行政区划调整总体上符合中国经济改革和城市化的发展趋势<sup>[6]</sup>,这种契合源自行政区划调整是城市化快速发展时期的一种制度性选择<sup>[7]</sup>,是为了顺应城市化水平提高以及完善行政管理要求所作的一种调整<sup>[8]</sup>。事实上,城市型政区调整对于城市化的影响也被广泛证实。部分研究使用双重差分法研究发现,撤县设区可通过提升集聚效应促进人口城市化进程<sup>[9]</sup>,提升县域财政绩效<sup>[10-11]</sup>,撤县(市)设区也可通过拉动基础设施投资促进城市经济短期增长<sup>[12]</sup>。这些现象表明城市型政区调整不仅是对城市化发展的被动反应,也是推动城市化发展的手段<sup>[13]</sup>,有研究还认为城市型政区建制制度改革是中国城市化的基本动力<sup>[14]</sup>,是中国改革开放时代为了将城市塑造成为经济增长引擎的一种空间战略<sup>[15]</sup>。城市型政区调整与城市化之间的双向联系造成“主动适应”与“被动调整”两类城市型政区调整思路<sup>[16]</sup>。“主动适应”即依托城市型政区调整服务城市化发展,如部分学者在梳理国内外城市型政区设置的基础上主张应根据经济发展和城镇化的需要合理设置城市型政区,认为城市行政区划调整要适度超前以为城市发展留足空间<sup>[17]</sup>。从顺应城市化发展,提升治理效能的角度出发,不同层级之间的城市型政区调整应保持速度与力度的协调一致,这为撤县设区(市)和撤乡(镇)设街道提供了一个可行的判定依据<sup>[18]</sup>,当县级和乡级的城市型政区设置水平差距较大时,可结合地区发展需要优先调整落后层级的城市型政区。

上述研究集中在对城市型政区调整的价值判断上,但未能形成一套可供参考的城市型政区调整标准。曾有研究从行政边界与势力圈相一致、行政单元合并的规模要求提出了行政区划的调整原则<sup>[19]</sup>,但对于撤县设区(市)和撤乡(镇)设街道等行政单元撤设的参考价值存在局限性。虽然中国是世界上最早出现城市的国家之一,但城市型政区的设立历史却只有100多年,从城市型政区设立标准的统一性来看,学界具有不同的观点:有的主张以省、自治区为单元因地制宜设定标准<sup>[20]</sup>,有的则强调从更高层级进行顶层设计<sup>[18]</sup>,或根据全国城市型政区存量的平均水平设置调整门槛<sup>[21]</sup>。而关于设立城市型政区的参考指标则较为统一,即要通过数据分析说明设市标准的科学性和可行性。一般而言,非农人口数量、非农产业集聚水平等因素是城市型政区设立的主要参考指标<sup>[22]</sup>。但如何科学地应用这些指标以指导城市型政区的调整却没有统一的参照,主要原因在于对城市型政区设置的认识存在差异。

不难发现,对于城市型政区调整与城市化关系的研究集中在县级及以上的城市型政区,乡级层面的研究较少。虽然部分研究涉及了乡级行政区划,但主要是讨论乡级行政区划的调整方法与效应<sup>[23-24]</sup>,对城市型政区调整与城市化水平之间适应性的研究较少。此外,对于中国行政区划调整总体情况的研究较多,不同地区之间的横向比较较少。随着行政区划的重要性进一步凸显和撤县(市)设区热潮的出现,对行政区划调整的关注越来越多。2022年国家发改委印发的《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》(发改规划[2022]371号)指出要优化行政区划设置,慎重从严把握撤县(市)改区。中央全面深化改革委员会第二十六次会议强调“要坚持行政区划保持总体稳定,做到非必要的不动、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改。”从严不意味着禁止,而是要使调整工作真正服务于城市化发展,摒弃不必要的调整。这就需要对行政区划调整和其与城市化进程的适应性进行分析,明确哪些地区是应该加强城市型政区调整的,哪些地区的调整是不必要的。本文主要目的是通过对城市型政区调整的过程及其与城市化的适应性分析,量化研究分析未来行政区划调整的重点,为合理实施撤县设区(市)与撤乡(镇)设街道提供决策依据。

## 2 城市型政区调整的阶段性分析

行政单元分为城市型政区和地域型政区两类。城市型政区是指管辖的范围为城市地域的行政区,其他行政区为地域型政区<sup>[25]</sup>。除了主体管辖区域外,二者在管理模式上也有区别。城市型政区侧重于城市化管理模式,而地域型政区的管理方式主要为非城市化管理或者农村管理模式。以县和城市(市辖区)为例,在经济上县的主要功能是农业生产,而城市(市辖区)的主要功能是非农产业发展<sup>[15]</sup>。县级与乡级城市型政区与地域型政区的对比见表1。

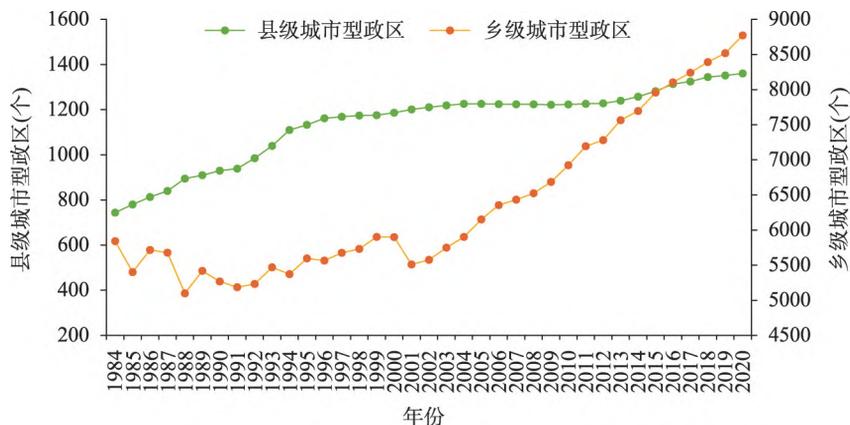
表1 城市型政区与地域型政区对比

Tab. 1 Comparison between city- and non-city-type administrative regions

层级	地域型行政区	特点	城市型行政区	特点
县级	县、自治县、旗	中国三级行政区划制度中的第二级,具有财政、规划、经济决策等权利。农业人口居多,是中国农业发展的重要区域。	县级市	与县相比,社会经济管理权限较大,城市化率比较高。
			市辖区	非农人口多,城市化率高,以工商业为主。规划、经济决策等服从地级市安排,独立性弱于县。
乡级	乡	基层行政单元,以农业人口为主。具有发展地方经济的职能,农业占比大。	街道	市辖区或县级市政府的派出机构。主管城市化区域,突出服务性,不具备经济发展职能。
	镇	基层行政单元。与乡相比,二三产业发展权限更大。		

注:虽然按照中国建制镇的设置标准,镇属于城市型政区,但实际运行过程中镇其实是被排除在建制市之外的<sup>[22]</sup>,加之现实中镇的城市化水平较低,本文将镇归类为地域型政区。

基于数据的可得性,本文以1984年为研究起点。1984年城镇的官方定义进行了调整,最低人口规模和非农业人口比例的标准都大幅放宽<sup>[26]</sup>,以该年份为研究起点可以保证政策上的统一性。图1展示了1984—2020年中国县乡两级城市型政区的数量变化。1984—2020年县级城市型政区数量从744个增加到1361个,增长了82.93%;乡级城市型政区数量从5844个增加到8773个,增长了50.12%。1992年之前,乡级城市型政区调整波动较大,县级城市型政区数量稳步上升。1992年之后,乡级城市型政区数量开始稳步



注:根据1985—2021年《中国统计年鉴》数据计算;港澳台地区数据暂缺。

图1 1984—2020年中国县乡两级城市型政区数量变化

Fig. 1 Changes of the quantity of city-type administrative regions at county and township levels in 1984-2020

上升, 县级城市型政区数量快速增长。1997年后, 县级城市型政区增长放缓, 直至2013年后增长才重新活跃。

结合县乡两级城市型政区调整的阶段性特征以及相应年份的政策调整和学术界对行政区划调整脉络的梳理, 可将1984年以来的城市型政区调整划分为起步阶段(1984—1991年)、活跃阶段(1992—1997年)、转型阶段(1998—2013年)和优化阶段(2014—2020年)。各阶段不同地区城市型政区调整情况见表2。

表2 1984—2020年中国四大板块4个阶段城市型政区调整情况

Tab. 2 The adjustment of city-type administrative regions in four strategic regions from 1984 to 2020

类别	起步阶段(1984—1991年)			活跃阶段(1992—1997年)		
	县级市(个)	市辖区(个)	街道(个)	县级市(个)	市辖区(个)	街道(个)
全国	140	55	-658	153	77	492
东部地区	54	22	-222	82	32	261
东北地区	28	4	-455	18	1	60
中部地区	35	11	12	28	18	44
西部地区	23	18	7	25	26	127
类别	转型阶段(1998—2013年)			优化阶段(2014—2020年)		
	县级市(个)	市辖区(个)	街道(个)	县级市(个)	市辖区(个)	街道(个)
全国	-74	145	1888	20	101	1209
东部地区	-29	50	1029	-13	46	371
东北地区	-1	2	-433	1	-6	-39
中部地区	-21	30	648	10	17	235
西部地区	-23	63	644	22	44	680

注: 根据1985—2021年《中国统计年鉴》数据计算; 港澳台地区数据暂缺。

起步阶段(1984—1991年)县乡两级的城市型政区调整呈现出相反的趋势。在全国层面, 县级城市型政区调整的主要形式为撤县设市, 县级市数量增长140个。街道数量则大幅度下降, 较1984年减少了658个。在区域层面, 县级城市型政区增长数量由多至少依次为东部、中部、西部和东北地区。东部和东北地区街道数量出现明显下降, 与全国调整趋势基本一致, 而中部和西部地区县乡两级城市型政区数量均有所上升。改革开放早期, 东部和东北地区由于区位优势 and 长期积累的发展优势, 行政区划的设置相对成熟, 街道合并现象更加突出, 导致乡级城市型政区数量下降, 中部和西部地区此类现象不明显。

活跃阶段(1992—1997年)县乡两级城市型政区调整呈现出同步增长态势。1992年邓小平视察南方谈话以后, 中国经济发展进入新一轮快速增长期<sup>[6]</sup>, 以社会主义市场经济体制为目标模式的经济体制改革使经济增长和城市化提速明显, 县乡两级城市型政区调整幅度变大。1993年设市标准调整后, 县级城市型政区数量更是明显增加。乡级城市型政区数量虽在个别年份有小幅回落, 但总体上呈现出稳步上升的态势。分区域来看, 县乡两级城市型政区调整与经济发展水平呈现出“U”型关系。经济发展水平最高的东部地区和最低的西部地区县乡两级城市型政区调整数量明显高于其他地区。从同步性来看, 东北地区县乡两级城市型政区调整差距最大, 乡级调整幅度为县级的3.16倍。

1997年《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出冻结“县改市”的审批<sup>[27]</sup>。撤县设市被叫停以后, 城市型政区调整进入转型阶段(1998—2013年), 全国县级市数量在此阶段首次出现下降, 市辖区成为县级城市型政区的主要增长类型。与县级相比, 乡级城市型政区的设立大幅提升, 平均每年增设118个街道, 这意味着城市型政区

的调整重点下移。分区域来看,东部地区、中部地区和西部地区的调整趋势与全国保持一致,市辖区和街道数量均有所增加。东北地区则较为特殊,由于黑龙江街道数量大幅下降,导致东北地区街道数量在本阶段不升反降。在各地区县级市数量普遍下调的情况下,东北地区县级市数量仅减少了1个,市辖区数量也几乎无变动。

2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“优化行政区划设置,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”,城市型政区调整进入优化阶段(2014—2020年),行政区划调整的主要目标是优化城镇发展空间<sup>[28]</sup>,撤县设市出现回暖迹象,县级市数量小幅提升。2014年3月,《国家新型城镇化发展规划(2014—2020)》发布,新型城镇化背景下,县级城市型政区调整速度重新加快,城市型政区增长数量提升至前一阶段(1998—2013年)的1.7倍。同期乡级城市型政区调整放缓,城市型政区增长数量仅为前一阶段(1998—2013年)的64%。对比来看,县乡两级城市型政区调整趋势基本一致。分区域来看,东部地区县级市数量下降,这与这个时期撤县级市设区过多有关。东北地区县乡两级城市型政区数量均下降。中部和西部地区县乡两级城市型政区的数量增幅明显,其中西部地区新增乡级城市型政区总数占全国的56.26%。这充分印证了此阶段的调整重在通过城市型政区空间布局的优化,以推动中西部地区城市化水平和治理效能提升,促进区域协调发展。

### 3 城市型政区调整与城市化的适应性量化分析

对城市型政区调整的科学量化是探究其与城市化适应性的基础,本节将对城市型政区调整及其与城市化的适应性进行定量分析。

#### 3.1 测度城市型政区与城市化的适应性的方法

本文使用张可云提出的城市化管理率与城市化管理指数<sup>[29]</sup>测度城市型政区调整与城市化的适应性。城市化管理率( $RUM$ )和城市化管理指数( $IUM$ )的计算方式如下:

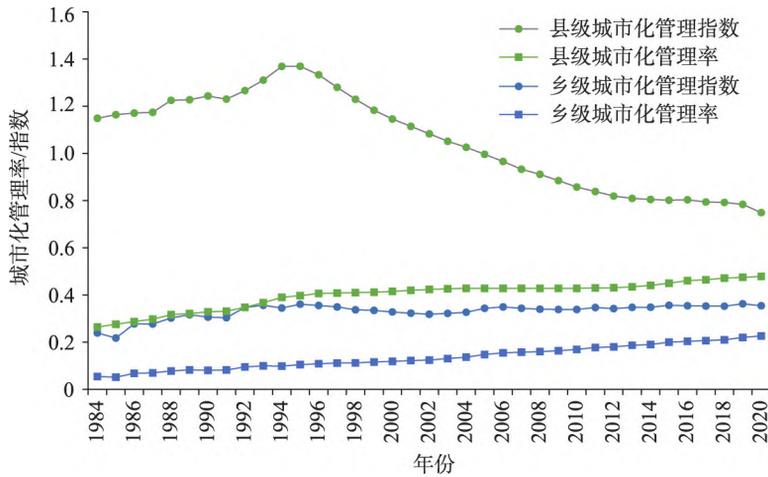
$$RUM_{ic} = \frac{Urb_{ic}}{Div_{ic}}, \quad (c=1, 2) \quad (1)$$

$$IUM_{ic} = RUM_{ic}/RU_i, \quad (c=1, 2) \quad (2)$$

式中: $c$ 取1代表乡级层面, $c$ 取2代表县级层面; $Urb_{ic}$ 代表*i*区域的乡级或县级城市型政区数量; $Div_{ic}$ 代表*i*区域乡级或县级行政区总数; $RU_i$ 为*i*区域城市化率。城市化管理率 $RUM_{ic}$ 取值范围为[0, 1],取值越接近1,表明城市型政区设置比例越高。以本地县级或乡级行政单元总数为分母进行计算的城市化管理率可以反映地区城市型政区的设置程度,在不同地区之间也具有可比性。城市化管理指数 $IUM_{ic}$ 反映了城市型政区设置与城市化的适应性。虽然经济发展水平越高的区域其城市化管理率往往越高,但城市化管理率并不完全由经济因素决定,政府制度创新或变迁的意愿与能力也是影响该指标高低的关键因素<sup>[29]</sup>。将两者结合起来考察,能揭示城市化管理能力与经济社会发展水平的适应性,也可用来进行区域间的横向比较。

#### 3.2 城市型政区与城市化的适应性测度结果

1984—2020年中国县级城市化管理指数至1995年达到峰值后持续下降(图2),主要原因有两个:①在市辖区成为县级城市型政区的增长主力但县级市数量大幅减少的情况下,县级城市型政区增速放缓。②1996年后中国城市化速度加快,年均增长超过1%,同期县级城市化管理率增速落后于城市化水平提高的速度,造成了县级城市化管理指数长期下降。乡级城市化管理指数在1995年后无明显增长趋势,主要原因在于乡级城市型



注：①数据来源于1985—2021年的《中国统计年鉴》；②2000年和2001年县级行政区划总数的统计口径发生变化，总数值没有包括市辖区的数量，因此对这2年的县级行政区划数值进行调整，加上市辖区的数目以保证前后一致。

图2 1984—2020年中国县乡两级城市化管理水平演变趋势

Fig. 2 Evolution trend of urban management level at county and township levels from 1984 to 2020

政区调整活跃，与城市化率的演进较为同步。县级城市化管理率在1995年后增速放缓，乡级城市化管理率则一直保持稳步上升的态势。

中国各个省份（港澳台地区数据暂缺）的城市化管理率和城市化管理指数存在差异（表3）。2020年东北地区的县级城市化管理水平最高，县级城市化管理率和城市化管理

表3 2020年中国不同地区与各省份县级城市化管理水平

Tab. 3 Urbanized management level at county level in different strategic regions and provincial-level administrative regions of China in 2020

	城市化	城市化	城市化管理	城市化管理		城市化	城市化	城市化管理	城市化管理
	管理率(%)	管理指数	率排名	指数排名		管理率(%)	管理指数	率排名	指数排名
东部地区	61.98	0.88			东北地区	67.97	1.00		
天津	100.00	1.18	1	1	辽宁	75.00	1.04	5	6
北京	100.00	1.14	1	2	吉林	68.33	1.09	8	4
上海	100.00	1.12	1	3	黑龙江	61.98	0.94	10	11
江苏	80.00	1.09	4	5	西部地区	33.91	0.59		
广东	69.67	0.94	6	12	重庆	68.42	0.99	7	9
浙江	63.33	0.88	9	14	宁夏	50.00	0.77	15	17
山东	61.76	0.98	11	10	广西	45.05	0.83	18	16
海南	60.00	1.00	13	8	四川	39.89	0.70	21	19
福建	48.24	0.70	16	20	新疆	36.79	0.65	23	22
河北	41.92	0.70	20	21	陕西	33.64	0.54	24	24
中部地区	45.60	0.70			内蒙古	33.01	0.49	25	28
湖北	60.19	1.02	12	7	贵州	28.41	0.53	27	25
安徽	51.92	0.89	14	13	青海	27.27	0.45	28	30
河南	47.47	0.86	17	15	云南	26.36	0.53	29	26
湖南	44.26	0.70	19	18	甘肃	25.58	0.49	30	27
江西	39.00	0.65	22	23	西藏	10.81	0.30	31	31
山西	31.62	0.48	26	29	全国平均	47.75	0.75		

注：①数据来源于《中国统计年鉴2021》；②因计算结果保留两位小数，而排序依据为实际值，故部分地区保留两位小数后的城市化管理率或指数相同但排名不同为正常现象；③港澳台地区数据暂缺。

指数在四大板块中排名第1;东部地区城市化管理水平总体排名第2,其中各直辖市的城市化管理率均达到100%。长三角、珠三角以及山东、海南的城市化管理指数超过或者接近1,表明城市型政区设置与城市化水平具有较好的适应性。福建与河北的城市化管理指数低于全国平均水平,河北的城市化管理率也同样低于全国平均水平。

中部地区的城市化管理率和管理指数均略低于全国平均水平。其中湖北、安徽和河南城市型政区设置与其城市化水平基本适应,湖南、江西和山西的城市型政区设置低于城市化水平。西部地区的城市化管理率和管理指数均低于全国平均水平。其中重庆作为直辖市,城市化管理率和管理指数高于其他西部地区省份。宁夏、广西、四川和新疆在西部地区城市化管理水平相对较高,其余省份的城市型政区设置比例低,与城市化水平之间的差距也较大。

表4展示了中国各个省份的乡级城市化管理水平。东北地区乡级城市化管理水平居四大板块第1位,其内部省份之间城市化管理水平相对均衡且都高于全国平均水平。东部地区超半数省份的城市化管理率和管理指数排名均在全国前列,但福建、河北和海南的城市化管理水平相对较低。

中部地区的乡级城市化管理水平低于全国平均水平,且内部各个省份之间差异较大。河南、湖北的城市化管理水平与东部地区整体水平相当,湖南相对较低,安徽、山西和江西的乡级城市化管理水平排在全国后10名。西部地区平均城市化管理水平与全国平均水平差距较大,其中陕西、内蒙古、贵州和重庆的城市化管理水平相对较高。

表4 2020年中国不同地区与各省份乡级城市化管理水平

Tab. 4 Urbanized management level at township level in different strategic regions and provincial-level administrative regions of China in 2020

	城市化 管理率(%)	城市化 管理指数	城市化管理 率排名	城市化管理 指数排名		城市化 管理率(%)	城市化 管理指数	城市化管理 率排名	城市化管理 指数排名
东部地区	29.60	0.42			东北地区	34.69	0.51		
上海	49.77	0.56	1	5	辽宁	37.93	0.53	6	7
天津	48.80	0.58	2	3	吉林	36.17	0.58	7	2
北京	48.10	0.55	3	6	黑龙江	30.19	0.46	9	10
江苏	40.94	0.56	4	4	西部地区	16.38	0.29		
山东	38.04	0.60	5	1	陕西	24.60	0.39	13	14
浙江	35.75	0.50	8	8	内蒙古	24.02	0.36	14	15
广东	30.04	0.41	10	13	贵州	23.92	0.45	15	11
福建	16.71	0.24	21	23	重庆	23.18	0.33	16	17
河北	13.75	0.23	24	24	宁夏	19.92	0.31	18	19
海南	10.09	0.17	28	29	新疆	18.17	0.32	19	18
中部地区	20.21	0.34			四川	14.21	0.25	23	22
河南	26.99	0.49	11	9	云南	13.62	0.27	25	21
湖北	26.30	0.45	12	12	广西	10.63	0.20	27	26
湖南	21.39	0.34	17	16	甘肃	9.37	0.18	29	27
安徽	17.46	0.30	20	20	青海	9.18	0.15	30	30
山西	14.83	0.23	22	25	西藏	3.01	0.08	31	31
江西	10.73	0.18	26	28	全国平均	22.65	0.35		

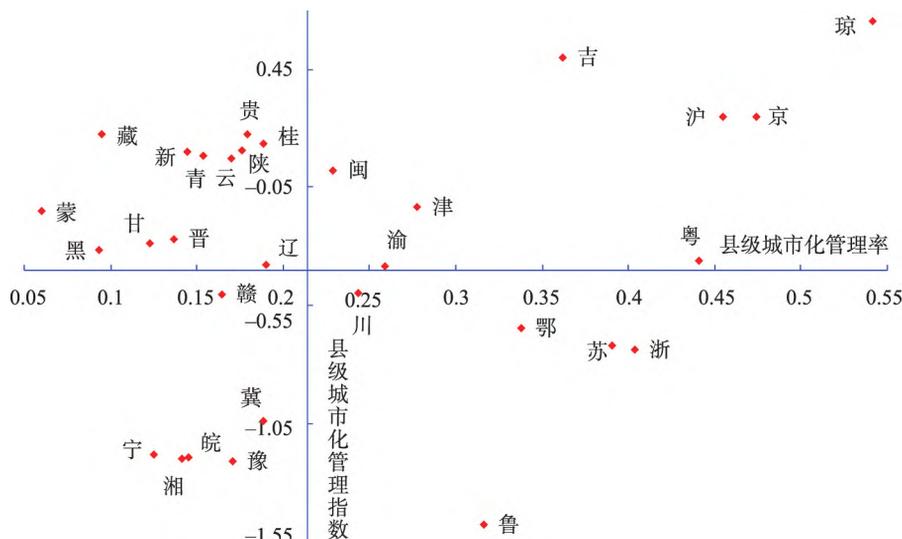
注:①数据来源于《中国统计年鉴2021》;②因计算结果保留两位小数,而排序依据为实际值,故部分地区保留两位小数后的城市化管理率或指数相同但排名不同为正常现象;③港澳台地区数据暂缺。

表3和表4呈现出两个特征：① 县级城市化管理水平普遍远高于乡级城市化管理水平。乡级城市化管理率最高的上海为49.77%，而其县级城市化管理率为100%。除去不含县级非城市型政区的省份，乡级城市化管理率最高的是江苏为40.94%，与其县级城市化管理率相差39.06%。这表明，较低层级的城市型政区设置仍有较大空间。② 东部和东北地区县乡两级城市型政区设置具有一定的同步性。除海南以外，东部地区和东北地区县级城市化管理水平较高省份的乡级城市化管理水平通常也较高，表明两地区县乡两级城市型政区设置具有一定的同步性。

#### 4 城市型政区调整重点

为进一步分析中国城市型政区调整的规律及其政策含义，确定城市型政区调整重点，本文使用象限图分析各省份城市型政区设置及其与城市化的适应性相较于全国平均水平的变动情况。图3与图4分别展示了中国县级和乡级城市化管理率和管理指数相较于全国平均水平的变动情况。其中横轴为1984—2020年各省份的城市化管理率增加值，纵轴为1984—2020年各省份的城市化管理指数增加值，原点为全国城市化管理率和管理指数的增加值。

由图3可知，县级城市化管理率的增长低于全国平均水平的省份有18个，县级城市化管理指数的增长低于全国平均水平的省份有11个。分布在第3象限的6个省份在城市型政区调整方面的力度和其与城市化的适应性的优化都低于全国平均水平，分布在第2象限的12个省份在城市型政区调整方面力度低于全国平均水平，但其城市型政区调整幅度超过了城市化提升幅度。而分布在第4象限的5个省份的调整情况与第2象限的省份相反。因此，需要协同推进撤县设区（市）与城市化水平提升的有内蒙古、西藏、黑龙江、甘肃、山西、新疆、青海、云南、陕西、贵州、广西与辽宁，需要着力推进撤县设区（市）的有宁夏、湖南、安徽、河南、河北与江西。

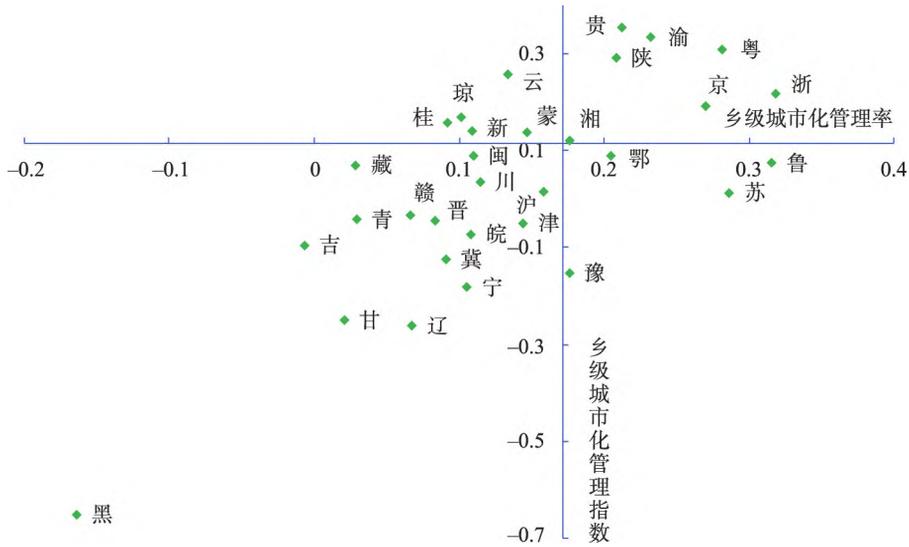


注：根据1985—2021年《中国统计年鉴》数据计算；港澳台地区数据暂缺。

图3 1984—2020年中国各省份县级城市化管理率和管理指数变动

Fig. 3 Changes of urbanized management rate and index at county level in various provincial-level administrative regions from 1984 to 2020

由图4可知，乡级城市化管理率的增长低于全国平均水平的省份有20个，乡级城市化管理指数的增长低于全国平均水平的省份有19个。分布在第3象限的15个省份在城市化与城市型政区调整方面的力度和其与城市化的适应性的优化都低于全国平均水平，分布在第2象限的5个省份在城市型政区调整方面力度低于全国平均水平，但其城市型政区调整幅度超过了城市化提升幅度。而分布在第4象限的4个省份与第2象限的情况相反。因此，需要协同推进撤乡（镇）设街道与城市化的有广西、海南、新疆、云南和内蒙古，需要着力推进撤乡（镇）设街道的有黑龙江、吉林、甘肃、西藏、青海、江西、辽宁、山西、河北、宁夏、安徽、福建、四川、天津与上海。



注：根据1985—2021年《中国统计年鉴》数据计算；港澳台地区数据暂缺。

图4 1984—2020年中国各省份乡级城市化管理率和管理指数变动

Fig. 4 Changes of urbanized management rate and index at township level in various provincial-level administrative regions from 1984 to 2020

相较于县级，乡级城市化管理率普遍较低，在撤县设区（市）过程中应该突出撤乡（镇）设街道的配套，而且后者应该适当超前。为揭示其中的政策含义，将各项指标与指数低于全国平均水平的省份总结如表5所示。

若地区城市化管理指数、城市化管理率和城市化率都低于全国平均水平，则只有其城市化管理率的提升幅度高于城市化率提升幅度才能提高二者的适应性，这类省份称为A型地区；若地区城市化管理指数和城市化管理率低于全国平均水平但城市化率不低于全国平均水平，则只有其城市化管理率的提升幅度高于城市化率提升幅度才能提高二者的适应性，这类省份称为B型地区。

根据表5，在县级层面的A型地区有河北、山西、江西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海与新疆10个省份，B型地区有内蒙古，这11个省份应在进一步提高城市化水平的前提下加强撤县设区（市）。其中，山西、内蒙古、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海与新疆的县级城市化管理率低于全国平均水平的80%，是撤县设区（市）的重中之重。

在乡级层面的A型地区有河北、山西、安徽、江西、广西、海南、四川、云南、西藏、甘肃、青海与新疆12个省份，B型地区有福建与宁夏2个省份，上述地区应在进一

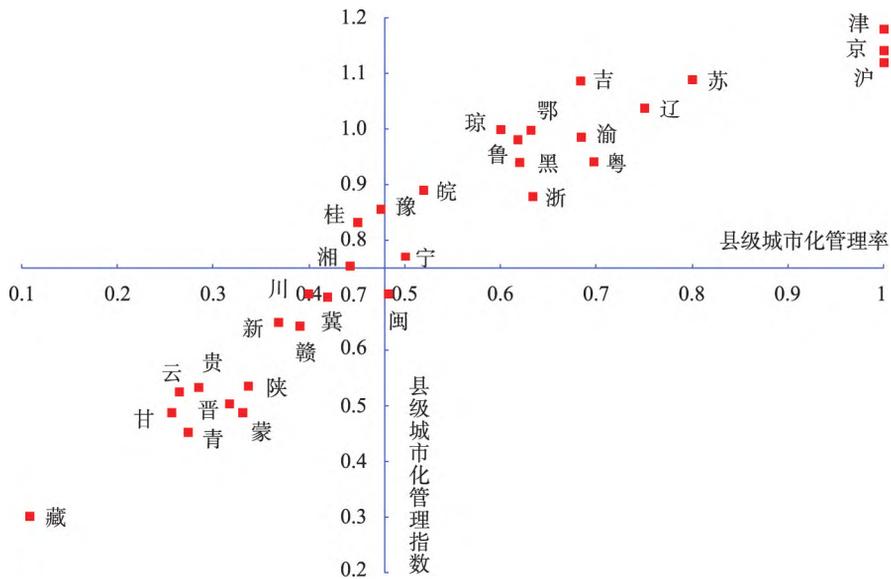
表5 2020年相关指标低于全国平均水平的省份  
 Tab. 5 Provincial-level administrative regions with urbanization-relevant indexes below national average level in 2020

		低于全国平均水平	低于全国平均水平 80%	低于全国平均水平 50%
县级	城市化水平	河北、山西、吉林、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、海南、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆	云南、西藏	无
	城市化管理率	河北、山西、内蒙古、江西、河南、湖南、广西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆	山西、内蒙古、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆	西藏
	城市化管理指数	河北、山西、内蒙古、福建、江西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆	山西、内蒙古、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海	西藏
乡级	城市化水平	河北、山西、吉林、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、海南、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆	云南、西藏	无
	城市化管理率	河北、山西、安徽、福建、江西、湖南、广西、海南、四川、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆	河北、山西、安徽、福建、江西、广西、海南、四川、云南、西藏、甘肃、青海	江西、广西、海南、西藏、甘肃、青海
	城市化管理指数	河北、山西、安徽、福建、江西、广西、海南、重庆、四川、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆	河北、山西、福建、江西、广西、海南、四川、云南、西藏、甘肃、青海	海南、西藏、青海

步提高城市化水平的前提下加强撤乡（镇）设街道。其中，河北、山西、安徽、福建、江西、广西、海南、四川、云南、西藏、甘肃与青海的乡级城市化管理率低于全国平均水平的80%，应重点加强撤乡（镇）设街道。

为揭示县乡两个层面的城市化管理水平与适应性的同步程度，以城市化管理率为横轴，城市化管理指数为纵轴，以全国平均水平为原点绘制象限图。2020年各省份县级与乡级城市化管理率和管理指数的象限图如图5与图6所示。对比这两张图可以区分两类不同步情况：I类地区乡级城市型政区调整滞后于县级，即图5中位于第1或第4象限而在图6中位于第3或第2象限的省份，包括海南、安徽、福建与宁夏；II类地区县级城市型政区调整滞后于乡级，即图6中位于第1或第4象限而在图5中位于第3或第2象限的省份，包括贵州、内蒙古、陕西与河南。为提高城市型政区调整的同步程度，对于I类地区，进行撤县设区（市）时必须增大撤乡（镇）设街道力度；对于II类地区，在进行撤乡（镇）设街道时要适当重视撤县设区（市）。

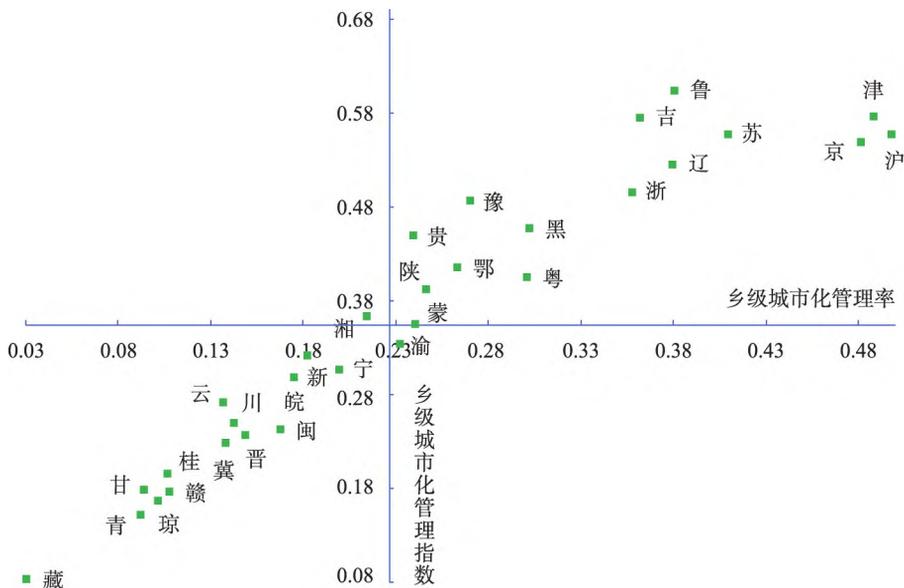
根据前述分析，可以总结出未来行政区划调整的力度和幅度以及提升县乡两级同步程度的优先顺序。对1984—2020年城市化管理率增长低于全国平均水平的地区，按其城市化管理指数变动由小到大排序可得到城市型政区调整力度的优先顺序，县乡两级城市型政区调整力度优先顺序见表6第1行；对于2020年城市化管理率低于全国平均水平的地区，按其城市化管理指数由小到大排序可得到城市型政区调整幅度的优先顺序，县乡两级城市型政区调整幅度优先顺序见表6第2行；在表6的第1行与第2行都存在的省份，需要同时加大县乡两级的城市型政区调整幅度。其他地区则需要分别提高两级城市型政区的同步程度，其中，贵州、内蒙古、陕西与河南需要加强撤县设区（市），而海南、安徽、福建与宁夏则需要加强撤乡（镇）设街道。在表6中同时出现在县乡两级第1



注：根据1985—2021年《中国统计年鉴》数据计算；港澳台地区数据暂缺。

图5 2020年中国各省市县级城市化管理率和管理指数

Fig. 5 Urbanized management rate and index at county level in various provincial-level administrative regions in 2020



注：根据1985—2021年《中国统计年鉴》数据计算；港澳台地区数据暂缺。

图6 2020年中国各省市乡级城市化管理率和管理指数

Fig. 6 Urbanized management rate and index at township level in various provincial-level administrative regions in 2020

行与第2行的省份是调整力度与调整幅度均需要提高的地区，包括西藏、青海、甘肃、山西、云南、江西、新疆、河北与广西共9个省份，这9个省份是未来行政区划调整规划需要重点考虑的地区。

表6 城市型政区调整优先级排序  
Tab. 6 The priority of the adjustment of city-type administrative regions

	县级优先顺序	乡级优先顺序
调整力度	河南、湖南、安徽、宁夏、河北、江西、辽宁、黑龙江、甘肃、山西、内蒙古、云南、青海、新疆、陕西、广西、贵州、西藏	黑龙江、辽宁、甘肃、宁夏、河北、吉林、安徽、天津、山西、青海、江西、上海、四川、西藏、福建、内蒙古、新疆、广西、海南、云南
调整幅度	西藏、青海、内蒙古、甘肃、山西、云南、贵州、陕西、江西、新疆、河北、四川、湖南、广西、河南	西藏、青海、海南、江西、甘肃、广西、河北、山西、福建、四川、云南、安徽、宁夏、新疆、湖南

注：根据国家统计局、各地区统计年鉴和《中国民政统计年鉴》相关数据整理；港澳台地区数据暂缺。

## 5 结论与讨论

本文分阶段分析了1984—2020年中国城市型政区的调整历程，利用城市化管理率和城市化管理指数分析了县乡两级城市型政区调整与城市化适应性的差异，发现：① 县级城市型政区与城市化的适应性远高于乡级城市型政区与城市化水平的适应性；② 县乡两级城市型政区与城市化的适应性的差距在不断缩小；③ 各省份之间的城市型政区调整与城市化的适应性差异显著。基于上述发现以及各地区的城市型政区设置差异，本文提出了各地区城市型政区调整的优先级。本文的发现具有以下政策启示：

(1) 要加强城市型政区管理工作的顶层设计。根据国家发展战略的顶层设计，结合新型城市化发展趋势，形成总体城市型政区调整规划，推动符合战略需求和调整要求的地域型政区向城市型政区转变。城市型政区调整规划要注重调整力度、调整幅度和优先顺序，并重点考虑城市型政区设置水平相对较低的省份，引导各省份结合发展战略、自身实际和预期目标完善城市型政区体系。

(2) 城市型政区设置需要与经济社会发展水平相适应。针对不同发展阶段、不同城市化水平的省份，城市型政区的调整重点应从实际出发。东北、东部和中部地区较发达的省份县级城市型政区体系较完备，更应注重乡级城市型政区调整，缩小不同层级的城市化管理水平差距，提高更微观层级的城市化管理水平，更好地服务城市经济发展。西部地区各省份可根据城市化水平重点提升县级城市化管理水平，为促进经济发展和提高更微观层级的城市化管理水平打下基础。

(3) 进一步完善丰富有关城市型政区设置的规章制度。一是要及时更新行政区划调整细则以避免过度调整的出现。在城市化快速发展的当下，行政区划调整的制度规范要具备更强的时效性以适应城市化的发展需求。二是要加强对乡级城市型政区设置的统筹谋划，提升乡级城市型政区调整的系统性和科学性。

本文对中国城市型政区调整和城市化的适应性进行了分析，所得出的结论可为未来的行政区划调整规划与决策提供参考。但应该注意，本文使用的城市化管理率和管理指数本身有一定的缺陷，如没有考虑行政区面积大小、未分析城市型政区内部存在的非城市化地区等。当城市型政区的设置过于超前时，这个方法对城市化管理水平的测度可能有一定误差，未来可通过多种指标丰富城市化管理水平的测度。此外，本文以中国平均水平为参照进行了区域分析，揭示了不同地区之间的城市化管理水平差异，旨在为行政区划调整实践提供有价值的参考，但地区之间实际情况差别较大，未来可运用计量经济学方法纳入多种因素分析区域差异，以提供更科学的结论。

## 参考文献(References)

- [1] Ma Chunsun, Zhang Keyun. Study on the basic problems and reform of Chinese administration divisions. *Chinese Public Administration*, 2009(3): 41-43. [马春筭, 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(3): 41-43.]
- [2] Party Documents Research Office of the CPC Central Committee. *Compilation of Xi Jinping's Remarks on Socialist Economic Construction*. Beijing: Central Party Literature Press, 2017: 250. [中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 2017: 250.]
- [3] Farrell K. The rapid urban growth triad: A new conceptual framework for examining the urban transition in developing countries. *Sustainability*, 2017, 9(8): 1407. DOI: 10.3390/su9081407.
- [4] Fan C C. The vertical and horizontal expansions of China's city system. *Urban Geography*, 1999, 20(6): 493-515.
- [5] Xie Dixiang. Fast urbanized time administrative regionalization adjustment research. *Modern Urban Research*, 2009, 24(4): 82-87. [谢涤湘. 快速城市化时期的行政区划调整研究. *现代城市研究*, 2009, 24(4): 82-87.]
- [6] Luo Zhendong. On the characteristics and trend of the change of urban administrative region division in China since the reform and opening up. *Urban Problems*, 2008(6): 77-82. [罗震东. 改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势. *城市问题*, 2008(6): 77-82.]
- [7] Wei Heng, Wei Qingquan, Cao Tianyan, et al. Types, problems and changes for readjustment of administrative divisions in the process of urbanization. *Human Geography*, 2009, 24(6): 55-58. [魏衡, 魏清泉, 曹天艳, 等. 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, 24(6): 55-58.]
- [8] Zhang Keyun. Correctly understand county-district(city) conversion. *The People's Daily*, 2021-02-08. [张可云. 正确认识撤县设区. *人民日报*, 2021-02-08.]
- [9] Tang Wei, Wang Yuan. Administrative boundary adjustment and urbanization of population: Evidence from city-county merger in China. *Economic Research Journal*, 2015, 50(9): 72-85. [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. *经济研究*, 2015, 50(9): 72-85.]
- [10] Huang Liangxiong, Han Yonghui, Shu Yuan. An empirical analysis of 73 counties or cities shows whether the annulling counties to be cities enhances the efficiency of local performance. *Academic Research*, 2013(6): 69-74, 80, 159. [黄亮雄, 韩永辉, 舒元. “撤县建市”提升了地方绩效吗: 基于广东省73个县(市)的实证分析. *学术研究*, 2013(6): 69-74, 80, 159.]
- [11] Han Yonghui, Huang Liangxiong, Shu Yuan. Analysis on the performance of county administrative divisions reform: Taking "Revocation of Cities to Districts" for example. *China Journal of Economics*, 2014, 1(4): 49-67. [韩永辉, 黄亮雄, 舒元. 县域行政区划改革的绩效分析: 以“撤市设区”为切入点. *经济学报*, 2014, 1(4): 49-67.]
- [12] Li Xun, 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. [李郇, 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.]
- [13] Zhu Jianhua, Chen Xi, Qi Wei, et al. Urbanization effect from adjustment of administrative divisions: A case study of Jiangsu Province. *Economic Geography*, 2017, 37(4): 76-83. [朱建华, 陈曦, 戚伟, 等. 行政区划调整的城镇化效应: 以江苏省为例. *经济地理*, 2017, 37(4): 76-83.]
- [14] Wang Yuming, Wang Yuqin, Zhang Kai. Analysis on Chinese cities' administrative division pattern changes and influence over the past decade. *Economic Geography*, 2008, 28(2): 196-200. [汪宇明, 王玉芹, 张凯. 近十年来中国城市行政区划格局的变动与影响. *经济地理*, 2008, 28(2): 196-200.]
- [15] Ma L J C. Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China. *Political Geography*, 2005, 24(4): 477-497.
- [16] Gao Lin. Turning county into district in the process of speeding urbanization: Active adaption and passive adjustment. *Economic Geography*, 2011, 31(4): 573-577. [高琳. 快速城市化进程中的“撤县设区”: 主动适应与被动调整. *经济地理*, 2011, 31(4): 573-577.]
- [17] Zhu Jianhua, Wang Kaiyong, Chen Tian. Progress and prospects of city-type and administrative region setting-up in China and abroad. *Progress in Geography*, 2015, 34(8): 987-997. [朱建华, 王开泳, 陈田. 国内外城市型政区设置研究进展与展望. *地理科学进展*, 2015, 34(8): 987-997.]
- [18] Zhang Keyun, Wang Yangzhi. The synchronization between "county-district(city) conversion" and "township(town)-subdistrict office conversion" and the focal point and orientation of the adjustment of urban administrative division.

- Chinese Public Administration, 2022(12): 33-40. [张可云, 王洋志. 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. 中国行政管理, 2022(12): 33-40.]
- [19] Wang De, Guo Jie. New method of town mergence and administrative division adjusting. Urban Planning Forum, 2002 (6): 72-75, 80. [王德, 郭洁. 乡镇合并与行政区划调整的新思路和新方法. 城市规划汇刊, 2002(6): 72-75, 80.]
- [20] Liu Junde. On the Multi-mode Development and gradual transformation strategy of China's organic cities. Jiangnan Tribune, 2014(3): 5-12. [刘君德. 论中国建制市的多模式发展与渐进式转换战略. 江汉论坛, 2014(3): 5-12.]
- [21] Ma Zuqi. Reflection on the plan of "Revocation of counties to cities" based on county system protection. Jiangnan Tribune, 2014(3): 24-28. [马祖琦. 基于县制保护的“撤县设市”方案思考. 江汉论坛, 2014(3): 24-28.]
- [22] Xiong Jing. Experience and reference of foreign city system models: Also on China's city establishment system. Jiangnan Tribune, 2014(3): 12-16. [熊竞. 国外市制模式的经验借鉴: 兼论我国的设市制度. 江汉论坛, 2014(3): 12-16.]
- [23] Tian Lingling, Luo Jing. The effect of the adjustment of village-town administrative division on grassroots governance. Journal of Central China Normal University(Humanities and Social Sciences), 2020, 59(6): 13-21. [田玲玲, 罗静. 乡镇行政区划调整的基层治理效应. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 59(6): 13-21.]
- [24] Fan Hongyan, Zhang Hongyan, Zhang Zhengxiang, et al. Study on the method of adjustment of town's administrative zone based on GIS spatial analysis. Geography and Geo-Information Science, 2009, 25(2): 63-66. [范红艳, 张洪岩, 张正祥, 等. 基于GIS空间分析的乡镇行政区划调整方法研究. 地理与地理信息科学, 2009, 25(2): 63-66.]
- [25] Hu Xuwei. Regional and Urban Studies. Beijing: Science Press, 2008: 320-325. [胡序威. 区域与城市研究. 北京: 科学出版社, 2008: 320-325.]
- [26] Goldstein S. Urbanization in China, 1982-87: Effects of migration and reclassification. Population and Development Review, 1990, 16(4): 673-701.
- [27] Chen Yufan, Wang Kaiyong. Analysis on the change pattern and causes of "Turning Counties(Cities) into District" in China since the reform and opening-up. Urban Development Studies, 2018, 25(10): 41-50. [陈好凡, 王开泳. 改革开放以来我国撤县(市)设区的变动格局与动因分析. 城市发展研究, 2018, 25(10): 41-50.]
- [28] Zhang Keyun, Li Chen. The courses, characteristics and prospects of the administrative division adjustment in the 70 years of China. Social Science Journal, 2021(1): 118-128. [张可云, 李晨. 新中国70年行政区划调整的历程、特征与展望. 社会科学辑刊, 2021(1): 118-128.]
- [29] Zhang Keyun. A comparison study on the levels of urbanized management among different regions in China. Journal of Renmin University of China, 2015, 29(5): 90-101. [张可云. 中国区域城市化管理水平比较研究. 中国人民大学学报, 2015, 29(5): 90-101.]

## Adjustment of city-type administrative region and its adaptability to urbanization in China

ZHANG Keyun, DAI Meihui, WANG Yangzhi

(School of Applied Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Blindly promoting county- district(city) conversion or township(town)- subdistrict office conversion is not conducive to optimizing the urban spatial structure and improving the efficiency of urban governance. Reasonable adjustment should be based on the matching of administrative divisions and urbanization process. On the basis of summarizing the phased changes of the adjustment of city-type administrative regions by using the administrative division setting data of provincial-level region in China published by the National Bureau of Statistics, this paper uses the urbanization management rate and urbanization management index to measure the adaptability between the establishment of city-type administrative regions and urbanization in China from 1984 to 2020. It is found that the matching degree between city-type administrative regions and urbanization at county level is significantly higher than that at township level, but the gap between county level and township level is narrowing continuously. There are significant differences in the adaptability between the establishment of city-type administrative regions and urbanization in different regions. Based on the above findings, according to the degree of deviation of the urbanization management rate and urbanization management index of each province from the national average level, as well as the difference of urbanization management level at county and township levels within the province, this paper proposes the priority of the future adjustment of city-type administrative regions, the focus of synchronous adjustment at county and township levels, and nine provincial-level administrative regions that need to be paid attention to. In order to improve the scientificity, standardization and effectiveness of the establishment and adjustment of city-type administrative regions, it is necessary to strengthen top-level planning, fully consider regional differences and improve the rules and regulations for setting up city-type administrative regions.

**Keywords:** city-type administrative regions; administrative division adjustment; urbanization; urbanized management; adaptability