

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2018.06.003

# 改革开放以来镇(街)行政区划改革的政策驱动机制

## ——基于浙江省的数据

□ 吴金群 游晨

**摘要:** 行政区划改革的研究众多,但政策如何推动行政区划改革的机制分析相对不足。本文以镇(街)行政区划改革为切入点,基于浙江省的数据,提出了“设置标准—行政指令—需求匹配”的政策驱动机制,即政策通过改变设置标准及行政指令,经由需求匹配加以作用,共同影响镇(街)行政区划的改革。研究表明,该机制有助于解释浙江省镇(街)行政区划改革与政策措施之间的响应关系,并具备一定的外部效度。

**关键词:** 行政区划; 改革; 政策驱动

**中图分类号:** D632      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1007-9092(2018)06-0028-007

### 一、问题的提出

行政区划不仅是一种地理空间的划分,也是国家治理范围及单元的空间安排<sup>①</sup>,具备空间定位、资源配置、权力载体等三大基本功能<sup>②</sup>。有学者提出“行政区经济”<sup>③</sup>与“行政区行政”<sup>④</sup>等术语来解释一定空间区域内的政治经济现象,凸显了

行政区划的现实意义。行政区划的改革是适应国家现代化发展的需求<sup>⑤</sup>,具体包含行政建制、行政区域、行政隶属关系、行政级别、行政机关驻地等多方面的变化<sup>⑥</sup>。其中,行政建制变更尤为重要,也是本文研究的重点。当前,关于行政区划改革的研究众多,总体上可以归纳为四类:第一类探讨行政区划改革中的内在逻辑以及主体之间的互

收稿日期:2018-10-13

作者简介:吴金群,经济学博士,浙江大学公共管理学院副教授;游晨,浙江大学公共管理学院博士研究生。

基金项目:国家社科基金“我国大都市区行政区划改革的风险及其防范研究”(18BGL204)。

① Gopal Krishan, “The World Pattern of Administrative Area Reform”, *Geographical Journal*, 154(1): 93-99, 1988.

② 谢来位《行政区划优化论》,中国社会科学出版社2016年版,第36-37页。

③ 刘君德、舒庆《中国区域经济学的新视角——行政区经济》,《改革与战略》,1996年第5期。

④ 金太军《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》,《中国社会科学》,2007年第6期。

⑤ 戴均良《适应我国现代化进程要求推进行政区划改革》,《红旗文稿》,2004年第4期。

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》,《公共行政评论》,2017年第4期。

动,如国家治理现代化<sup>①</sup>、城市行政区划的尺度化与尺度关系的调整<sup>②</sup>、上下级协商博弈<sup>③</sup>、政府组织的重构与谈判<sup>④</sup>。第二类则讨论如何科学合理地进行行政区划改革,如省直管县<sup>⑤</sup>、乡镇撤并<sup>⑥</sup>、撤县设区与撤县设市<sup>⑦</sup>、区界重组<sup>⑧</sup>、国家级新区建构<sup>⑨</sup>。第三类以行政区划改革为自变量,探讨对地区政治经济的影响,如促进城市空间扩展<sup>⑩</sup>、推动行政机关改革<sup>⑪</sup>、影响城镇化进程<sup>⑫</sup>、促进人口城市化<sup>⑬</sup>、助力构建国家治理的空间基础<sup>⑭</sup>等。第四类以行政区划改革为因变量,分析影响行政区划改革的主要因素,比如:获取更高的行政级别<sup>⑮⑯</sup>或追求相应的“权力激励”<sup>⑰⑱</sup>;区域一体化与城市群的发展<sup>⑲</sup>;权力供给顶层设计、区域经济发展程度与政府管治模式<sup>⑳</sup>;政府职能转变<sup>㉑</sup>与服务导向的趋势<sup>㉒</sup>;经济增长需求与城市化战略<sup>㉓</sup>;区域文化<sup>㉔</sup>;国家与地方的尺度重构策略<sup>㉕</sup>。

已有研究关注到政策对行政区划改革的驱动

作用<sup>㉖㉗</sup>,并指出县以下的行政区划改革较为活跃<sup>㉘</sup>。但在总体上,对政策驱动过程的分析尚不够清晰,对政策驱动机制的研究有待进一步挖掘,且支撑已有研究的长时段经验材料略显不足。随着国家主导的基层治理转型以及城乡一体化、新型城镇化战略启动,乡镇撤并、以乡建镇、乡镇改街道等不断涌现,镇(街)行政区划改革成为国家空间治理转型与城镇化进程的重要议题<sup>㉙</sup>。本文尝试基于制度—过程的视角,结合浙江省改革开放以来镇(街)行政区划变更的数据以及相关政策,深入探讨镇(街)行政区划改革的政策驱动过程与机制。在理论上,厘清相关政策与行政区划改革之间的深层逻辑,从而丰富政策驱动的机制研究。在实践上,为行政区划改革和基层治理转型提供有价值的参考,从而有助于推动国家治理体系和治理能力的现代化进程。

- ① 林拓、申立《行政区划优化:与国家治理同行》,《经济社会体制比较》2016年第4期。
- ② 左言庆、陈秀山《基于尺度理论视角的中国城市行政区划调整研究》,《天津行政学院学报》2014年第3期。
- ③ 张践祚、刘世定、李贵才《行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例》,《社会学研究》2016年第3期。
- ④ 叶林、杨宇泽《行政区划调整中的政府组织重构与上下级谈判——以江城撤市设区为例》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。
- ⑤ 吴金群《基于省管县改革的行政区划调整》,《中共浙江省委党校学报》2013年第5期。
- ⑥ 詹成付《关于深化乡镇体制改革的研究报告》,《开放时代》2004年第2期。
- ⑦ 杨林、薛琪琪《“撤县设区”抑或“撤县设市”——基于市县经济关联度的视角》,《山东社会科学》2017年第11期。
- ⑧ 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》,《城市规划》2013年第6期。
- ⑨ 殷洁、罗小龙、肖菲《国家级新区的空间生产与治理尺度建构》,《人文地理》2018年第3期。
- ⑩ 李开宇《行政区划调整对城市空间扩展的影响研究——以广州市番禺区为例》,《经济地理》2010年第1期。
- ⑪ 蔡玉峰《调整县乡行政区划 促进行政机关改革》,《管理世界》,1999年第4期。
- ⑫ 张京祥、范朝礼、沈建法《试论行政区划调整与推进城市化》,《城市规划汇刊》2002年第5期。
- ⑬ 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年第9期。
- ⑭ 林拓、申立《在新格局入口处:国家战略与政区改革——2014年度中国行政区划变动的分析》,《经济社会体制比较》2015年第4期。
- ⑮ 王雪丽《“以级别定权力”:地方政府“升级锦标赛”原因探析》,《云南社会科学》2012年第3期。
- ⑯ 高祥荣《“撤县(市)设区”与政府职能关系的协调》,《甘肃行政学院学报》2015年第3期。
- ⑰ Lixing Li, “The incentive role of creating ‘cities’ in China”, China Economic Review, 22(1): 172-181, 2011.
- ⑱ 周伟林、郝前进、周吉节《行政区划调整的政治经济学分析——以长江三角洲为例》,《世界经济文汇》2007年第5期。
- ⑲ 杨牡丹、何丹、杨传开《长株潭城市群构建过程中的行政区划调整》,《现代城市研究》2012年第8期。
- ⑳ 赵峰、张凡、张捷《基于完善大都市区公共服务提供的行政区划调整动力因素分析》,《学术论坛》2014年第8期。
- ㉑ 黄建红、颜佳华《乡镇行政区划调整与政府职能转变的互动逻辑》,《中南大学学报(社会科学版)》2017年第4期。
- ㉒ 赵聚军《中国行政区划研究60年:政府职能转变与研究导向的适时调整》,《江海学刊》2009年第4期。
- ㉓ 叶敏《增长驱动、城市化战略与市管县体制变迁》,《公共管理学报》2012年第2期。
- ㉔ 李金龙、张琦《区域文化:我国行政区划体制改革的重要因素》,《江西社会科学》2014年第4期。
- ㉕ 张践祚、李贵才、王超《尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例》,《人文地理》2016年第2期。
- ㉖ 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。
- ㉗ 柳成焱《略论我国乡镇行政区划的历史演变及其发展趋势》,《科学社会主义》2006年第4期。
- ㉘ 龙宁丽《从政治主义走向管理主义:中国行政区划变迁的行动逻辑》,《观察与思考》2015年第5期。
- ㉙ 李金龙、闫倩倩《我国乡镇行政区划调整中的激进现象及其消弭》,《甘肃社会科学》2017年第6期。

## 二、浙江省镇(街)行政区划的四十年演变

本文统计的数据为1978年至2017年间浙江省镇(街)行政区划的数量(图1)以及相应的变更次数(图2)。浙江省1978年至2011年镇(街)行政区划数量来源于《行政区划体制与城乡统筹发展》(其中1979年至1982年的街道数量为本文作者补充)<sup>①</sup>、2012年至2016年数据来源于国家统计局网站<sup>②</sup>、2017年数据来源于浙江省民政厅官网<sup>③</sup>。浙江省镇(街)行政区划变更次数由作者手工收集,只统计最终建制变更为镇(街)的情况,且以次计算。其中,1978年至2006年数据来源于《浙江区划地名溯源》<sup>④</sup>、2007年至2017年数据来源于浙江省民政厅官网(暂缺2011年详细变更数据)<sup>⑤</sup>。

改革开放四十年来,浙江省的镇(街)数量在某些时间节点发生显著变化,其中建制镇数量的增减尤为明显。由图1可见,1978-2017年浙江省镇(街)行政区划的数量变化可大致分为三个阶段:1978-1984年、1985-2000年、2001-2017年。在1978-1984年间,镇的数量平稳增长,平均每年增长约12个,年增长率约为6%。1985-2000年间,镇的数量快速增长,平均每年增加约49个,整体增长约4倍,年均增长率约为9%,但2000年后整体呈下降趋势。2001-2017年,平均每年减少约19个镇,年均增长率约为-2%。街道的数量则是在1985-2000年间有所减少(共减少29个),但2000年后整体呈上升趋势,数量上不断向建制镇逼近,平均每年增加约21个街道,年均增长率约为9%。由图2可见,1978-2017年镇(街)行政区划变更的次数存在三次较大的波动:第一次波动发生在1985年,与前后相比有明显的起伏;第二次波动发生在1992年,当年陡然上升但随后又迅速回落;第三次波动发生在2001年,也是当年突然上升但随后下降,只是变化幅度明显小于1992

年。也就是说,浙江省镇(街)行政区划改革呈现出三个典型的高峰,其余时间大都相对平稳。经验材料表明,这三个节点均与国家及浙江省的相关政策变化有关。也就是说,这些“剧烈变动”实际上是由政策驱动导致的。

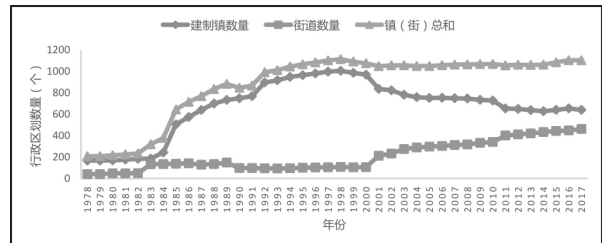


图1 1979-2017年浙江省镇(街)行政区划的数量变化

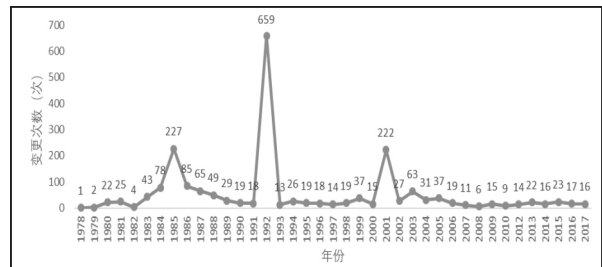


图2 1979-2017年浙江省镇(街)行政区划变更的次数

## 三、镇(街)行政区划改革的政策驱动及机制

行政区划不仅划分地理空间范围,而且塑造空间内地域组织形式。根据《宪法》规定,县级以上行政区划改革的决定权归属中央政府,而县级以下的决定权由省级政府行使,形成行政区划变更的隔级决定,即国务院越过省、自治区、直辖市的权力机关和行政机关,直接决定省、自治区、直辖市内部的行政区划变更,以及省、自治区、直辖市的人民政府越过较大市和县级的权力机关和行政机关,直接决定乡、民族乡、镇的行政区划变更<sup>⑥</sup>。因此,镇(街)行政区划的改革受省级政府政策的直接影响。但因为省级政府的相当一部分政策是为了执行或贯彻落实中央政府的政策,所以镇(街)行政区划的改革最终会受中央政策的

① 范今朝《行政区划体制与城乡统筹发展》,东南大学出版社2013版,第134至135页。

② 数据来源: <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

③ 数据来源: <http://www.zjnz.gov.cn/il.htm? a=si&key=main/07/XinzhengQuhua&id=8aaf80155feba02201600fa91ce5012c>。

④ 浙江省民政厅《浙江区划地名溯源》,浙江大学出版社2007版。

⑤ 数据来源: <http://www.zjnz.gov.cn/il.htm? a=sl&key=main/07/XinzhengQuhua>。

⑥ 马怀德《行政区划变更的法治问题》,《行政法学研究》2016年第1期。

影响。

### (一) 设置标准

行政区划作为重要的制度资源<sup>①</sup>,通常由中央政府或省级政府制定相应的设置标准对下级的行政区划改革“设立门槛”。这些标准通常不以正式法律条文的形式颁布,而是以中央或省级政府的政策文件出台。比如,“县改市”的行政区划改革以《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》、《关于调整设市标准的报告》等文件为基础展开,并因国务院政策调整而在一段时间内暂停审批。下级政府若提请相应的行政区划改革,需要满足此类文件所设定的约束条件。这些约束条件的指标化、技术化特征日益明显,对行政区划内人口规模、经济总量、产业结构、基础设施、公共服务等诸多方面进行了规定。如《广东省设立街道办事处标准(试行)》、《河南省街道办事处设置有关规定(试行)》等政策文件,均明确制定了相应的指标。广东省《关于规范行政区划调整上报材料的通知》则明确规定了乡镇的设立和撤销、镇改街道等行政区划改革需上报相应的基本材料才予以进入报批程序。在目前公开的镇(街)行政区划改革请示报告中,大多提及相应的政策文本与自身的统计指标。可见,上级政府的政策文件是镇(街)行政区划改革的重要外部约束,直接影响到改革的可行性。当政策文件降低镇(街)的设置标准时,意味着实施镇(街)行政区划改革的门槛下降了,从而驱动地方政府发起改革。

1983年10月,中央在《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中指出,“在建乡中,要重视集镇建设,对具有一定条件的集镇,可以成立镇政府,以促进农村经济、文化事业的发展”。可以认为,这是在政策方向上鼓励设立建制镇。1984年,《国务院批转民政部关于调整建制镇标准的报告的通知》明确将建制镇的设置标准降低,即显著低于1963年的设置标准。1985年,浙江省《关于加强小城镇建设的决定》明文规定,“现有建制镇,凡镇、乡共设在一地的,按规定报经批准,可撤乡留镇,由镇领导村。乡政府所在地的农村集镇,凡符

合国务院[1984]116号文件规定建制标准的,经报批可撤乡建制,实行镇领导村的体制”。这些政策文件直接降低了人民公社、建制乡向建制镇转变的外部约束条件,为地方政府主动参与镇(街)行政区划改革提供了诱因,并刺激地方政府积极向民政部门申请建制变更。于是,从1983年起镇(街)行政区划变更次数开始增加,并于1985年达到峰值,随后才开始逐渐回落。

### (二) 行政指令

因为体系设计上的科层化与组织化,层级政府之间具备较强的命令—服从关系,政策通常自上而下遍历权力链条的制定—执行过程<sup>②</sup>。上级政府通过政策文件的发布,从而合法化相关决策的政治权威与行政权威<sup>③</sup>。相应的行政指令则内嵌于政策文件中,以垂直式权威的方式推动特定政策的实施<sup>④</sup>。行政区划改革的政策也主要以政策文件的形式流转于各级政府,行政指令因此层层传递,突出“领导—被领导”或“指令—服从”关系,塑造了下级政府的具体行为。与此同时,行政区划改革通常涉及上下级之间的权力重组与利益再分配、人员的分流安置等,下级政府并不一定都愿意参与。此时,上级政府多利用政策内含的行政指令驱动下级政府执行。由于政策的路径清晰程度、组织注意力分配大小、奖惩的可置信程度等因素不同,行政指令的强弱也会有所差异。上级政府主导的行政区划改革,通常会增加行政指令的强度来驱动下级政府采取行动,从而达成政策目标。比如,在镇(街)行政区划改革需要撤并乡镇时,因为涉及利益调整和人员分流,会不同程度地遭遇下级政府的“抵抗”,上级政府常通过将行政任务转变为政治任务、签订目标责任状等方法强化相应的压力,以此驱动下级执行,为行政区划改革注入外部动力。

1992年,中央下发的《县级机构改革方案》要求撤销县辖区。同年,浙江省发布《关于做好撤区扩镇并乡工作的通知》指出,“在全省范围内开展撤区扩镇并乡工作”,并制定《关于撤区扩镇并乡

① 林拓、王世晨《国家治理现代化下的行政区划重构逻辑》,《社会科学》2017年第7期。

② 王亚华《中国用水户协会改革:政策执行视角的审视》,《管理世界》2013年第6期。

③ 周庆智《“文件治理”:作为基层秩序的规范来源和权威形式》,《求实》2017年11期。

④ 朱多刚、胡振吉《中央政府推进政策扩散的方式研究——以廉租房政策为例》,《东北大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

后乡镇党政群机构编制有关问题的意见》和《关于我省撤区扩镇并乡工作中党组织建设的几点意见》,要求5月底完成全省范围的撤区扩镇并乡工作。此类政策目标明确、预期成果可核查性高、下级无明显的信息优势,同时各层级党政领导人召开工作会议强调此次行政区划改革的重要性,凸显“政治挂帅”,使得该政策的行政指令更强,直接动员下级政府参与行政区划改革。原浙江省丽水市委组织部部长回忆,1992年丽水市成立以市委副书记为组长的领导小组重点推动该政策在丽水市的贯彻执行,集目标制定、检查验收、激励分配权为一体,强化行政指令驱动下级地方政府参与此次撤并行为<sup>①</sup>;鄞县也由县委副书记为鄞县撤区扩镇并乡工作领导小组,集合多个部门推动政策的落实开展<sup>②</sup>。在行政指令的驱动下,下级政府动员资源参与撤并,使得所有的区公所被撤销,大量的乡镇被撤并。在较低的设镇标准下,浙江省1992年的镇(街)行政区划改革次数陡然上升至顶峰。

### (三) 需求匹配

作为上级政府的代理人,下级政府需面对经济绩效、政治表现、社会治理、辖区民意等多个维度的上级考核。然而,任何一个地方政府都具有自身的需求,比如区域发展、财税收入、官员政绩、行政权力甚至个体收入。下级虽无权改变上级的政策目标,但自身需求与政策的匹配程度会直接影响到政策执行的效果。在镇(街)行政区划改革中,下级政府通常指县(区、市)级及以下的政府。当上级关于镇(街)行政区划改革政策与下级政府需求匹配程度较高时,下级具备更多的动力参与政策执行以获取预期收益;而需求匹配程度不高时,上级的政策驱动可能得不到有效落实,有时甚至产生一定的负面影响。1985年《浙江省人民政府关于加强小城镇建设的决定》提及,“逐步实行县(市)直接领导镇、镇领导村的管理体制,适当扩大镇的管理范围和权限”。无论是出于发展小城镇、或是权力扩张的需求,该政策都在相当程度上匹配了下级政府的需求。同时,1984年的设镇标准大大提高了设镇的成功率。因而,提高了此次

镇(街)行政区划改革政策的驱动效果。不过,在缺乏强大的外部行政指令驱动下,政策与下级需求匹配程度不高时,下级政府就会依据自身需求提出诉求。比如,浙江省东阳市横店镇于2001年改为横店街道,但由于此次改革与横店的社会经济发展的需求不匹配,横店又于2003年改回成为横店镇。浙江省永康市的芝英镇也是于2001年改为街道后,2009年再改回建制镇。因此,政策与下级政府的需求匹配程度也是影响镇(街)行政区划改革政策驱动的重要因素。

### (四) 驱动机制

基于上述分析,整合设置标准、行政指令、需求匹配三个要素,可以构建一个政策驱动的机制,即政策通过改变标准设定和行政指令驱动镇(街)行政区划改革,同时需求匹配程度对此过程有重要影响,相应的驱动过程及机制如图3所示。当行政区划改革的政策产生变动时,类似一个外部的政策输入,改变了下级政府的外部制度环境,通过设置标准的升降和行政指令的强弱,以及下级政府需求匹配程度的调节,最终影响到镇(街)行政区划改革的政策目标实现。

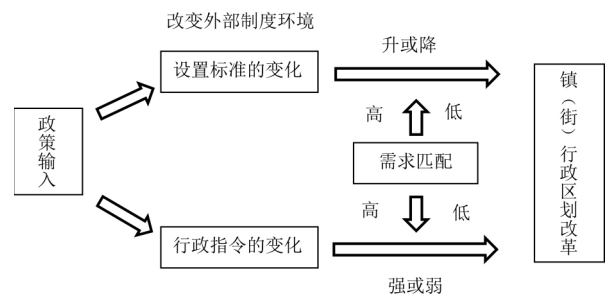


图3 政策驱动的机制

2000年《浙江省人民政府关于加快推进浙江城市化若干政策的通知》要求,“适时调整行政区划,完善城镇管理体制”,但并未提供操作性的指标要求。也就是说,政策的行政指令强度不高,因此该年份镇(街)行政区划改革的次数相对较少。而在2001年,浙江省制定的《浙江省市县乡机构改革实施意见》明确提出,要精简部门内设机构与人员编制,乡镇行政编制精简23%,事业编制精简比例原则上不低于20%。明确的政策目标提高了行政指令强度。同时,由于乡镇债务及财政负担

① 叶水法《回顾一九九二年丽水市撤区扩镇并乡》,http://www.liandu.gov.cn/lslid\_14560/kcsz/2011/2/201108/t20110809\_459011.shtml。

② 严伟祥《鄞(县)州区撤区扩镇并乡纪实(上)》,http://yzsz.nbyz.gov.cn/art/2015/4/3/art\_9122\_426120.html。

过大,乡镇及县级政府也有撤并乡镇的需求。因此,撤并乡镇既达到机构编制的精简目标,也满足了下级政府的自身需求。同年,浙江省《关于乡镇行政区划调整工作的意见》提高了新设乡镇、街道的设置规模标准,导致需多个乡镇撤并才能满足相应设置要求,使得此轮镇(街)行政区划变更次数相较1992年有较大程度下降,但依旧属于阶段性峰值。2014年浙江省出台《浙江省民政厅关于乡镇(街道)行政区划调整的指导意见(试行)》和《浙江省民政厅关于进一步规范行政区划调整申报程序的指导意见(试行)》,对镇(街)行政区划

改革的标准进行详细规范,并提高了设置标准。但是,并未对各地有明确的政策目标要求,缺乏相应的行政指令强度,因而该政策未引起较大范围的镇(街)行政区划改革。下级政府依据自身需求与该政策的匹配程度,自主参与镇(街)行政区划改革。因此,镇(街)行政区划变更次数未发生明显波动。

基于上述讨论,表1详细展现了中央和浙江省的政策驱动与镇(街)行政区划改革之间的关系。

表1 政策驱动与镇(街)行政区划改革之间的关系

政策措施	影响路径	需求匹配程度	政策驱动的结果
1983年中央《关于实行政社分开建立乡政府的通知》	设置标准降低;行政指令弱	与下级需求匹配较高(如权力扩张),助推政策驱动	适当降低外部标准,行政区划变更次数开始上升
1984年《国务院批转民政部关于调整建制镇标准的报告的通知》			明确降低标准,为下级政府行政区划改革提供外在动力,变更次数进一步增长
1985年《浙江省人民政府关于加强小城镇建设的决定》			浙江省正式确认标准,且满足下级政府需求,激发乡镇一级政府主动申报撤乡建镇,变更次数达到顶峰
1992年中央《县级机构改革方案》、浙江省《关于做好撤区扩镇并乡工作的通知》	标准较低;行政指令强	与下级需求匹配较高(如减轻财政负担),助推政策驱动	上级政府强化行政指令,促使下级政府执行撤并命令,且沿用往年标准,使得此年度变更次数陡然上升,随后迅速回落
2000年《浙江省人民政府关于加快推进浙江城市化若干政策的通知》	行政指令弱	需求匹配不显著	行政指令较弱,地方政府出于自身需求进行选择,使得改革次数未显著波动
2001年《浙江省市县乡机构改革实施意见》、《关于乡镇行政区划调整工作的意见》	设置标准与行政指令同时提高	与下级需求匹配较高(如税费改革),助推政策驱动	上级政策行政指令变强,且外部标准提高,同时也与下级政府的需求匹配程度较高,使得此次变更次数较高,但低于1992年
2014年《浙江省民政厅关于乡镇(街道)行政区划调整的指导意见(试行)》、《浙江省民政厅关于进一步规范行政区划调整申报程序的指导意见(试行)》	设置标准提高;行政指令较弱	需求匹配不显著	外部标准提高但未有明确的行政指令,行政区划变更次数处于正常浮动范围

#### 四、结论与讨论

在新型城镇化的背景下,镇(街)行政区划改革对促进中小城镇的繁荣发展,并推动基层治理

的空间转型与结构优化具有重要意义。改革开放以来,浙江省的镇(街)行政区划数量经历了三个阶段的演变:1978-1984年的平稳增长、1985-2000年的快速增长、2001-2017年的基本稳定。

如果从改革次数来看,镇(街)行政区划改革呈现出三个典型的高峰。1985年和2001年,改革次数的阶段性高点导致镇(街)行政区划数量的趋势性变化。前者使镇(街)的数量从平稳增长发展到快速增长,后者因为强调机构和编制精简使镇(街)的数量回归基本稳定。1992年改革的重点在于撤区、扩镇、并乡,改革次数虽达到历史顶峰,但镇(街)的数量并没有相应达到历史峰值,其作用主要是延续了原来的快速增长趋势。浙江省的实践表明,改革次数的高峰均与国家及浙江省的相关政策变化有关。也就是说,这些“剧烈变动”的背后,是政策的强力驱动。在具体实践中,中央和省级政府的政策通过改变设置标准(升高或降低)和行政指令(强化或弱化),从外部驱动下级政府推行镇(街)的行政区划改革,而下级政府的内在需求及其与外部动力之间的匹配程度则会对驱动过程和结果产生重要影响,如促进或抑制。可见,设置标准、行政指令、需求匹配三个要素的整合与互塑,构成了镇(街)行政区划改革的政策驱动机制。

除了浙江省的经验数据支持以上结论外,在其他省区也基本可以得到验证。比如,2015年湖南省《关于开展乡镇区划调整改革工作的意见》不仅制定了行政区划改革的外部标准,且明确提出合并乡镇500个以上,减幅约25%,并将行政区划改革的详细指标任务细化至各个县(市、区),并要求下级政府在2015年下半年启动,2016年春节前

完成<sup>①</sup>。据《湖南统计年鉴》(2017)数据表明,2014年末湖南省乡镇总数为1958个,2015年末为1536个,一年就减少了422个乡镇<sup>②</sup>。由此可见,政策驱动作为镇(街)行政区划改革的动力及其相应作用机制,在其他省份也同样存在。近年来,关于县改县级市、市县合治或分治等的争论也主要围绕中央和省级政府的政策而展开。这表明,政策驱动在更高层级的行政区划改革中也具备一定的解释能力。

与以往研究有所不同,本文基于浙江省长时间段经验数据与相关政策文本,分析探索了政策驱动镇(街)行政区划改革的内在机制,为有效解释政策驱动行政区划改革提供了经验支持,也在一定程度上丰富了有关国家治理体系与治理能力现代化、新型城镇化与国家空间治理转型等的研究。当然,在政策驱动中还存在上下级政府之间的互动,诸如下级政府通过正式渠道协商沟通和非正式渠道游说、走关系等,并且上级有时刻意不公布标准,内部灵活掌握。行政区划改革中的非制度性因素、政治和策略考虑、以及下级政府的自主性是未来研究的重要方向。并且,鉴于建制乡的行政区划改革与国家乡村振兴等一系列“三农”发展战略密切相关,故将另文研究此类行政区划改革。□

(责任编辑:徐东涛)

① 《中共湖南省委湖南省人民政府关于开展乡镇区划调整改革工作的意见》[http://www.hunan.gov.cn/szf/hnzb/2015/2015nd20q/swszfwj\\_99041/201510/t20151028\\_4701565.html](http://www.hunan.gov.cn/szf/hnzb/2015/2015nd20q/swszfwj_99041/201510/t20151028_4701565.html)。

② 该年鉴未收录街道办的数据,故未计算街道办的增减变化情况。