

我国城市行政区划改革中的 尺度重组与地域重构

——基于1978年以来的数据

吴金群 廖超超

内容提要 在系统梳理我国城市行政区划改革四十年历程及其阶段性特征的基础上,深入研究城市行政区划改革中的尺度重组与地域重构及其背后的逻辑。一方面,通过尺度重组,我国城市形成了纵横交错的混合管理体制、等级提升的行政锦标赛与协商博弈的权力再分配;另一方面,通过地域重构,我国形成了以中心城市为导向的空间生产,并经历了从数量与规模扩张到结构调整、从单中心结构到多中心结构的转变历程。我国在设市模式的改革创新、区域治理的府际关系、城乡统筹的关键维度、社会公众的有序参与等方面,需要进一步反思。

关键词 行政区划 尺度重组 地域重构 空间生产

吴金群,浙江大学公共管理学院副教授 310058

廖超超,浙江大学公共管理学院博士研究生 310058

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20190918.001

一、问题的提出

在近几十年的全球化和逆全球化过程中,世界政治、经济和地理格局已被系统地重构。城市区域因处于“世界经济和地域国家之间高度矛盾的交织之地”,更无可避免地置身于外部的多重社会、经济和政治过程中^[1]。与此相呼应的是,改革开放后的中国也经历了全球化、分权化和市场化的三重互动^[2]。为了应对经济全球化带来的挑战,我国实施了多种城市与区域空间生产的策略,由上而下地促进城市区域通过尺度重组与地域重构来优化城市空间结构;同时,在政策、资本、技术、利益的驱动下,乡村与城市也自下而上地通过尺度重组与地域重构来实现从农村到城市的尺度迁移。这使得我国的城市区

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

[1][美]尼尔·布伦纳:《全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度重组》,徐江泽,[北京]《国际城市规划》2008年第1期。

[2]Wei, Y. D., “Decentralization, Marketization, and Globalization: The Triple Processes Underlying Regional Development in China”, *Asian Geographer*, 2001, 20(1/2), pp.7-23.

域经历了剧烈的政治与经济重构^[1],并正在经历前所未有的地域尺度重组和经济社会重构过程^[2]。

我国的城市化正在从“空间中的生产”转向“空间本身的生产”^[3],并形成了尺度的“空间转向”与空间的“尺度转向”同时进行的中国特色城市化道路。作为一种刚性尺度重组^[4]与空间生产策略^[5],行政区划改革通过优化政府权力、公共服务及资源要素的空间配置,直接推动城市空间的生产与城市治理结构的重塑。与西方国家城市化发展主要依赖全球化过程中自下而上的资本驱动不同,我国的城市化发展由于地方政府掌握土地等重要资源和众多相关权力而主要依赖自上而下的政策或权力驱动。正因为如此,行政区划调整成为我国城市化发展、尺度重组与地域重构中使用最为频繁的策略和工具。可见,在空间生产的理论视野下,从尺度与地域的双重视角来刻画我国城市行政区划调整的过程,是解释中国特色城市化发展道路必不可少的维度。

当前,空间生产的地域性实践不断突破距离的局限,由“城市空间的生产”,扩展为“区域空间的生产”,再进一步扩张为“全球空间的生产”^[6]。城市空间的生产指资本、权力和阶级等政治经济要素和力量对城市的重新塑造,从而使城市空间成为其介质和产物的过程^[7]。资本和权力是目前我国城市空间生产的主要动力,其中资本主要作用于物质的、社会-经济空间的生产,引发社会经济空间的重构;而权力主要作用于抽象的、政治-制度空间的生产,引发了政治制度空间的重构^[8]。空间是权力获得合法性与资本获得“剩余价值”的场域,权力通过为资本提供有利于资本运行的空间管理与管制,增加资本的积累,进而谋求合法性^[9]。所谓尺度重组(Scale Rescaling),是指具有等级、规模、关系和权力等尺度特性的组织方式发生变化和转移的过程,涉及权力结构、制度安排、政策制定或治理模式的“再尺度化”,即形成一种新的政治经济尺度的过程^[10]。换句话说,尺度重组是一个空间与附着其上的经济、社会、政治关系再结构化的过程^[11],或者是权力和控制力在不同尺度之间的变动^[12]。在城市行政区划改革中,尺度重组表现为城市型政区通过等级尺度、权力尺度、关系尺度及规模尺度的重组产生新的政

[1]罗小龙、沈建法、陈雯:《新区域主义视角下的管治尺度构建——以南京都市圈建设为例》,〔武汉〕《长江流域资源与环境》2009年第7期。

[2][11]张永姣、方创琳:《地域尺度重组下的我国城市与区域规划体系改革》,〔西安〕《人文地理》2015年第5期。

[3]叶超、柴彦威、张小林:《“空间的生产”理论、研究进展及其对中国城市研究的启示》,〔长沙〕《经济地理》2011年第3期;荆锐、陈江龙、袁丰:《上海浦东新区空间生产过程与机理》,〔北京〕《中国科学院大学学报》2016年第6期;王勇、李广斌、施雯:《苏州城市空间生产特征与机制——兼论苏州城市空间结构演化》,〔南京〕《现代城市研究》2015年第11期。

[4]张京祥:《国家—区域治理的尺度重构:基于“国家战略区域规划”视角的剖析》,〔北京〕《城市发展研究》2013年第5期;张京祥、陈浩、胡嘉佩:《中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城的实证研究》,〔北京〕《城市规划》2014年第1期。

[5]晁恒、马学广、李贵才:《尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨》,〔长沙〕《经济地理》2015年第5期;魏成、沈静、范建红:《尺度重组——全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略》,〔北京〕《城市规划》2011年第6期。

[6]参见马学广:《全球城市区域的空间生产与跨界治理研究》,〔北京〕科学出版社2016年版,第80—83页。

[7]叶超、柴彦威、张小林:《“空间的生产”理论、研究进展及其对中国城市研究的启示》,〔长沙〕《经济地理》2011年第3期。

[8]殷洁、罗小龙:《资本、权力与空间:“空间的生产”解析》,〔西安〕《人文地理》2012年第2期。

[9]杨宇振:《权力、资本与空间:中国城市化1908—2008年——写在〈城镇乡地方自治章程颁布百年〉》,〔上海〕《城市规划学刊》2009年第1期。

[10]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》,〔西安〕《人文地理》2016年第2期。

[12]Shen, J., “Scale, State and the City: Urban Transformation in Post Reform China”, *Habitat International*, 2007, 31(3-4), pp.303-316.

治制度空间与治理尺度,即治理结构的重组。地域重构(Rescaloring of Territoriality)则包括去地域化和再地域化两个过程^[1]。去地域化是指随着“流的空间”(信息、资本和商品等)的产生,社会经济关系与地方和地域相剥离,行政界限变得模糊甚至消亡,即地域性的消失;再地域化是指虽然在去地域化中行政界限变得模糊甚至消亡,但是在新的政治、社会和经济空间会重新构建新的地域^[2]。在城市行政区划改革中,地域重构表现为城市型政区通过撤地设市与地市合并、市县(市)合治与市县(市)分治、县(市)升格、切块设市、撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区、区界重组、撤县设市、县级市边界重组等模式产生新的社会经济空间与地域组织,即治理空间的重组(见图1)。虽然地域重构侧重社会经济空间的生产,尺度重组侧重政治制度空间的生产,但尺度重组与地域重构实际上是“一体两面”的过程^[3]。

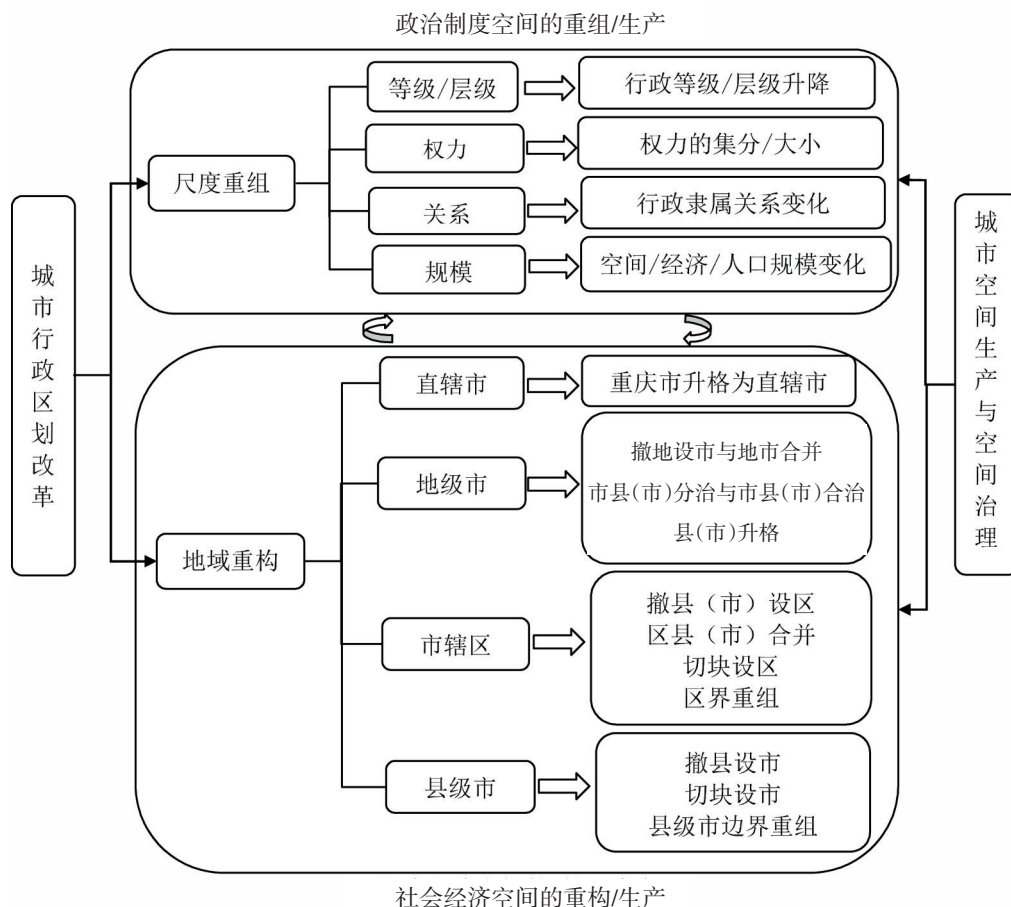


图1 我国城市行政区划改革中的尺度重组与地域重构

关于尺度重组和地域重构的研究,源于资本全球流动背景下西方国家通过一系列分权化、去政府化、私有化对国家角色和功能的重塑^[4]、国家空间与城市及区域治理的重构^[5]。改革开放后,我国也经

[1]Brenner, N., "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, 1999, 36(3), pp.431-451.

[2][3]参见殷洁:《大都市区行政区划调整:地域重组与尺度重组》,〔北京〕中国建筑工业出版社2018年版,第91页,第102页。

[4]Swyngedouw, E., "Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale", in *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: The Guilford Press, 1997, pp.137-166.

[5]Macleod, G. & Goodwin, M., "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance", *Progress in Human Geography*, 1999, 23(4), pp.503-527.

历了去中心化和城市企业主义改革^[1],并且在全球化背景下推行了分权化、市场化的改革,因而尺度重组和地域重构理论也适用于全球化背景下中国的政府角色、城市与区域治理、行政区划改革的研究。国内对尺度的广泛关注大致始于苗长虹对西方经济地理学“尺度转向”的总结^[2],并且相关研究可以分为两类:一类是对国外研究的总结和探索,另一类是基于国内城市和区域发展实践所开展的实证研究^[3]。前一类侧重于介绍尺度理论的内涵^[4]、框架^[5]、研究进展^[6],后一类侧重于从尺度重组的视角对行政区划调整^[7]、空间生产^[8]、地域管制^[9]及区域治理^[10]等进行研究。现有从尺度重组与地域重构视角关于行政区划调整的研究,大部分是结合微观案例来刻画单个城市或某个区域的重组或重构逻辑,并侧重于行政区划改革的当前实践研究,缺少对行政区划改革中持续发生的尺度重组和地域重构的长时段考察,因而不足以刻画改革开放以来中国的城市区域通过行政区划改革所经历的剧烈的尺度重组和地域重构过程。另外,虽然关于空间生产的研究不少^[11],但专门从空间生产的视角对行政区划调整进行的研究不多。已有研究主要是将行政区划调整作为一种空间生产现象^[12]、空间生产机制^[13]、空间开发策略^[14]、生产策略^[15],对行政区划改革到底如何推进空间生产的研究相对较少。本文拟

[1] Li, Y. & Wu, F., “The Transformation of Regional Governance in China: The Rescaling of Statehood”, *Progress in Planning*, vol.78, no.2, 2012, pp.55-99.

[2] 苗长虹:《变革中的西方经济地理学:制度、文化、关系与尺度转向》,〔西安〕《人文地理》2004年第4期。

[3] 马学广、李鲁奇:《全球重构中尺度重组及其地域性管制实践研究》,〔郑州〕《地域研究与开发》2017年第2期。

[4] 殷洁、罗小龙:《尺度重组与地域重构:城市与区域重构的政治经济学分析》,〔西安〕《人文地理》2013年第2期;刘云刚、王丰龙:《尺度的人文地理内涵与尺度政治——基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究》,〔西安〕《人文地理》2011年第3期;王丰龙、刘云刚:《尺度概念的演化与尺度的本质:基于二次抽象的尺度认识论》,〔西安〕《人文地理》2015年第1期。

[5] 王丰龙、刘云刚:《尺度政治理论框架》,〔北京〕《地理科学进展》2017年第12期。

[6] 马学广、李鲁奇:《国外人文地理学尺度政治理论研究进展》,〔西安〕《人文地理》2016年第2期。

[7] 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;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》,〔西安〕《人文地理》2016年第2期;殷洁:《大都市区行政区划调整:地域重组与尺度重构》,〔北京〕中国建筑工业出版社2018年版。

[8] 张京祥、陈浩、胡嘉佩:《中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城的实证研究》,〔北京〕《城市规划》2014年第1期;晁恒、马学广、李贵才:《尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨》,〔长沙〕《经济地理》2015年第5期;魏成、沈静、范建红:《尺度重组——全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略》,〔北京〕《城市规划》2011年第6期;殷洁、罗小龙、肖菲:《国家级新区的空间生产与治理尺度建构》,〔西安〕《人文地理》2018年第3期。

[9] 马学广、李鲁奇:《全球重构中尺度重组及其地域性管制实践研究》,〔郑州〕《地域研究与开发》2017年第2期;胡燕、孙羿、陈振光:《中国城市与区域管治研究十年回顾与前瞻》,〔西安〕《人文地理》2013年第2期。

[10] 张永姣、方创琳:《地域尺度重组下的我国城市与区域规划体系改革》,〔西安〕《人文地理》2015年第5期;张京祥:《国家—区域治理的尺度重构:基于“国家战略区域规划”视角的剖析》,〔北京〕《城市发展研究》2013年第5期;张京祥、耿磊、殷洁、罗小龙:《基于区域空间生产视角的区域合作治理——以江阴经济开发区靖江园区为例》,〔西安〕《人文地理》2011年第1期。

[11] 王丰龙、刘云刚:《空间的生产研究综述与展望》,〔西安〕《人文地理》2011年第2期;叶超、柴彦威、张小林:《“空间的生产”理论、研究进展及其对中国城市研究的启示》,〔长沙〕《经济地理》2011年第3期;孙全胜:《城市空间生产:性质、逻辑和意义》,〔北京〕《城市发展研究》2014年第5期;郭文:《“空间的生产”内涵、逻辑体系及对中国新型城镇化实践的思考》,〔长沙〕《经济地理》2014年第6期。

[12] 殷洁、罗小龙:《资本、权力与空间:“空间的生产”解析》,〔西安〕《人文地理》2012年第2期。

[13] 王勇、李广斌、施雯:《苏州城市空间生产特征与机制——兼论苏州城市空间结构演化》,〔南京〕《现代城市研究》2015年第11期;参见包亚明:《都市与文化:现代性与空间的生产》,上海教育出版社2003年版。

[14] 王丰龙、刘云刚:《空间的生产研究综述与展望》,〔西安〕《人文地理》2011年第2期。

[15] 晁恒、马学广、李贵才:《尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨》,〔长沙〕

基于行政区划改革中尺度重组、地域重构和空间生产之间的关系,通过系统梳理1978年以来我国城市行政区划改革的历程并详细刻画改革过程中的尺度重组与地域重构及其背后逻辑,尝试回答城市空间在多重尺度上是“如何生产”与“为何生产”的问题,并以此回应当代社会科学研究的“空间转向”与“尺度转向”。

二、城市行政区划改革的历程:时空分布规律及阶段性特征

1978年,我国共有3个直辖市,1997年新设重庆直辖市后便一直保持4个直辖市的格局。因此,直辖市这一层级的行政区划改革没有时空规律可言。依据地级市、市辖区、县级市数量变化,结合其行政区划调整模式及时空分布特征,将城市行政区划改革的历程划分为不同的阶段加以考察。

(一)地级市行政区划改革及其阶段性特征

地级市的行政区划调整模式包括:(1)撤地设市,即撤销作为省、自治区人民政府派出机关的地区行政公署并提升原地区所辖的一个或几个县(市)为地级市,将原地区所辖的县(市)划由新设的地级市管辖。(2)地市合并,即撤销作为省、自治区人民政府派出机关的地区行政公署,将其所辖县(市)划入邻近的原无行政隶属关系的一个或几个地级市领导。(3)市县(市)分治,即地级市与县(市)分别由省级政府直接管理,采取“省—地级市、县(市)”的两级权力结构,包括20世纪80年代之前地区管理体制下的市县(市)分治与进入21世纪后省管县体制下的市县(市)分治。(4)市县(市)合治,即采取“省—地级市—县(市)”的三级权力结构,由地级市对城区和所属县(市)进行统一管理,主要是20世纪80年代后市管县体制下的市县(市)合治。(5)县(市)升格,即把县(市)升格为地级市或撤销县(市)设立地级市。(6)切块设市,即以县域某一经济较发达的工矿区或旅游区为中心,同时从邻近县(市)中切出部分行政区域组合成为一个地级市,或基于政治需要将部分具有军事战略意义的区域组合成为地级市(如三沙市)。如下页图2所示,以地级市数量变化为主线,结合地级市行政区划调整的模式及行政区划改革的关键性事件,将地级市行政区划改革历程大致分为三个阶段:

1. 1978—1982年:以县(市)升格为主导模式的市县(市)分治

这一阶段地级市行政区划改革具有三个特征:(1)地级市共增加15个,平均每年增加3个,地级市数缓慢增加;(2)行政区划调整共19次,平均每年调整约4次,撤地设市、地市合并、县(市)升格、切块设市频次依次为1次、3次、13次、2次,县(市)升格为地级市行政区划改革的主导模式且主要分布在中部地区;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为21%、5%、53%、21%,地级市行政区划改革主要发生在中部地区^[1]。改革开放前我国刚经历了“文革”,政府一方面号召知识青年上山下乡,另一方面大搞“三线”建设,把大量资金、设备、技术力量“靠山、分散、进洞”,致使新城市很少建成,老城市无力发展,城市体系建设处于长期停滞不前的状态^[2]。因此,改革开放初期中国城市化发展面临严重困难。加之1976—1985年间执行了“控制大城市规模,多搞小城镇”的城市发展方针^[3],导致新建城市较少且新建城市中县级市居多。由于这一阶段我国实行地区行署管理体制,因而市县(市)分治模式是这一阶段行政区划管理的主导模式。

《经济地理》2015年第5期;魏成、沈静、范建红:《尺度重组——全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略》,〔北京〕《城市规划》2011年第6期。

[1]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[2]顾朝林、邱友良、叶舜赞:《建国以来中国新城市设置》,〔长春〕《地理科学》1998年第4期。

[3]方创琳:《中国城市发展方针的演变调整与城市规模新格局》,〔北京〕《地理研究》2014年第4期。

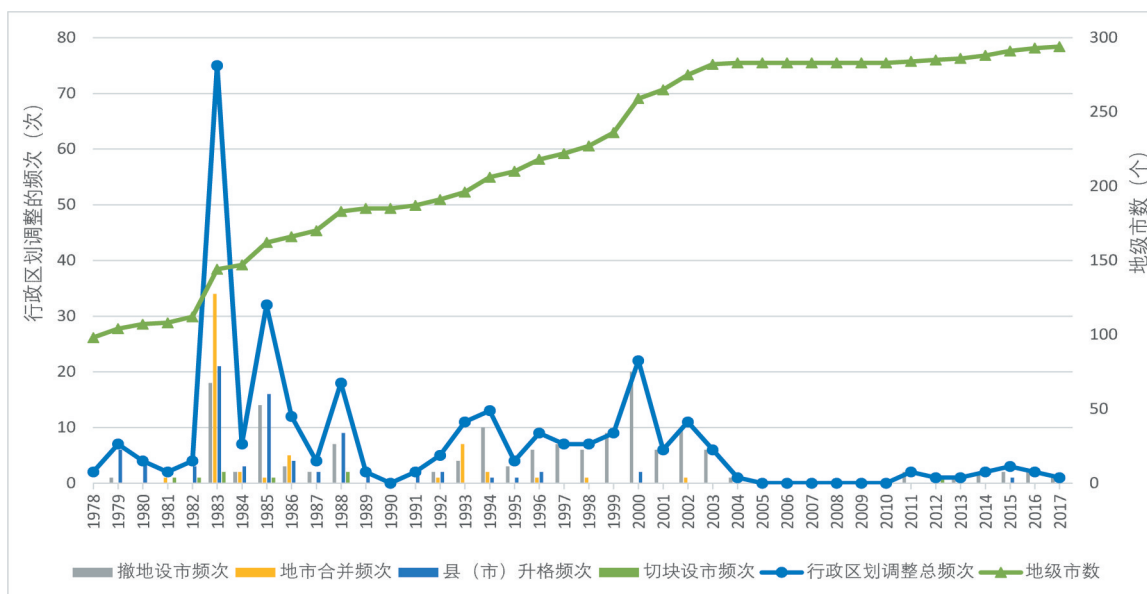


图2 1978—2017年地级市数量及其行政区划调整的频次变化

数据来源:(1)地级市数据:1978—2017年数据来自国家统计局 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0101&sj=2017>。(2)行政区划调整频次数据:根据行政区划网、中央政府门户网站及国家统计局、民政部官方网站公布的数据整理而得。说明:以撤地设市、地市合并、县(市)升格、切块设市产生的地级市个数为其调整频次。

2. 1983—2003年:以撤地设市为主导模式的市县(市)合治

这一阶段地级市行政区划改革有三个特征:(1)地级市共增加170个,平均每年增加约8个,地级市数快速增长;(2)行政区划调整共262次,平均每年调整约12次,撤地设市、地市合并、县(市)升格、切块设市频次依次为135次、55次、67次、5次,撤地设市为行政区划改革的主导模式且主要发生在中西部地区,地市合并主要发生在东中部地区,县(市)升格与切块设市主要发生在东部地区;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为35%、11%、29%、26%,行政区划改革主要发生在东部地区^[1]。地级市快速增长的原因在于三个方面:第一,中央政府的政策驱动。1982年,中央政府由上而下地推行市管县体制改革,并在1983年的党政机关改革中提出通过地市合并扩大大中城市郊区、切块设市、县市(镇)合并、县(市)升格、把周围的一个或两三个县划归市领导(即划县入市)及其他适当办法来实行市领导县体制^[2]。因此,全国掀起了设立地级市的浪潮,促成了1983年地级市数量增长及撤地设市、地市合并、县(市)升格的第一次高峰。1999年,中央政府在地方政府机构改革意见中提出要通过地市合并、撤地设市来实行市领导县体制^[3],促成了2000年地级市数量增长及撤地设市的第二次高峰。第二,设市标准的降低。一方面,1986年颁布的设市标准在1955年颁布的设市标准基础上将“聚居人口十万以上”改为“非农业人口6万以上”;另一方面,1999年颁布的撤地设市标准又在1993年颁布的设市标准基础上降低了人口规模和经济发展指标两方面的要求,为设立地级市提供了有利的条件。第三,经济发展为城市建设提供了人力、物力及财力。随着东部沿海开放战略、社会主义市场经济体制改革及西部大开发战略的推进,社会生产力不断得到释放,东部沿海地区乡镇企

[1]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[2]《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》(中发[1983]6号), <http://znzg.xynu.edu.cn/a/2017/07/15567.html>;《关于地市州机关机构改革中应注意的问题的通知》(中发[1983]44号), <http://znzg.xynu.edu.cn/a/2017/07/15571.html>。

[3]《中共中央国务院关于地方政府机构改革的意见》(中发[1999]2号), <http://znzg.xynu.edu.cn/a/2017/07/15573.html>。

业和民营经济蓬勃发展,农村剩余劳动力大量转移到城镇从事非农业生产活动,国民经济快速增长,推动了城市的快速发展。由于这一阶段是改革地区行署管理体制、实行市管县体制的主要阶段,因而市县(市)合治是这一阶段行政区划管理的主导模式。

3. 2004年至今:以市县(市)分治为主导模式的市县(市)合治与分治混合

2004年到2017年共增加11个地级市,平均每年增加的地级市不到1个,地级市数量保持相对稳定;同时撤地设市、县(市)升格、切块设市频次依次为11次、1次、1次,并且撤地设市全部分布在西部地区,县(市)升格与切块设市分布在东部地区,东西部地区行政区划调整案例占比分别为15%、85%^[1]。由于地级市主要通过撤地设市、地市合并而来,而在前一阶段东部、东北部、中部地区已经通过撤地设市、地市合并撤销了所有的地区行署,这一阶段主要是将西部地区剩下的少量地区行署通过撤地设市改为地级市,因此地级市数量保持相对稳定。另一方面,2004年起,在“海南方向”与“浙江经验”的影响及中央政策的驱动下,大部分省、自治区陆续开展扩权改革、县(市)党政一把手省管、财政省管县等市县(市)分治改革,实行省管县体制试点^[2]。到2018年末,全国(除港澳台外)只有新疆、西藏没有进行市县(市)分治改革试点。因此,我国形成了市县(市)合治与分治混合的行政区划管理模式。

(二)市辖区行政区划改革及其阶段性特征

市辖区行政区划调整的模式包括:(1)撤县(市)设区,即直辖市或地级市将所辖的县(市)改为市辖区。(2)区县(市)合并,即把市辖区与周边县(市)合并进而设立新的市辖区。(3)切块设区,即把城市化水平较高、经济发展速度较快的区域划出设立市辖区,包括首次设区型与从县域切块设区型。(4)区界重组,即以市辖区为主体的行政区划调整,包括市辖区之间进行重组的内部重组型与市辖区与县域之间进行重组的外延拓展型。如下页图3所示,以市辖区数量变化为主线,结合市辖区行政区划调整的模式及行政区划改革中的关键性事件,将市辖区行政区划改革历程大致分为五个阶段:

1. 1978—1985年:以切块设区为主导模式的市辖区数量扩张

这一阶段市辖区行政区划改革有三个特征:(1)市辖区共增加203个,平均每年增加约25个,市辖区数快速增加;(2)行政区划调整共358次,平均每年调整约45次,撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区、区界重组的频次依次为17次、1次、168次、172次,其中撤县(市)设区主要分布在西部地区,区(县)合并、切块设区及区界重组主要分布在东部地区;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为45%、16%、22%、18%,市辖区行政区划改革主要发生在东部地区^[3]。由于这一阶段大部分新增市辖区是通过切块产生,少量新增市辖区是通过区界重组产生,因此切块设区是这一阶段市辖区行政区划调整的主导模式。此外,1980年(增加83个)和1984年(增加43个)是这一阶段市辖区数增加最多的两个年份。1980年新增的市辖区主要来自当年诸多县(市)升格为地级市后的设区以及原来一些地级市的首次设区。1984年新增市辖区较多的主要原因在于:一方面,1983年中央政府由上而下推行市管县体制改革,促使地方政府通过撤地设市、地市合并、县(市)升格增设了较多的地级市,带动了市辖区数量的增加;另一方面,1983年的政府机构改革主张通过扩大大中城市郊区来带动周边县(市)的发展^[4],促使地方通过切块设区及区界重组增设了许多市辖区。

[1]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[2]参见吴金群等:《省管县体制改革:现状评估及推进策略》,〔南京〕江苏人民出版社2013年版,第9-12页;吴金群:《市县协调发展何以可能——省管县改革后的区域治理体系研究》,〔杭州〕浙江大学出版社2017年版,第100-102页。

[3]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[4]《中共中央国务院关于地州市党政机构机构改革若干问题的通知》(中发〔1983〕6号), <http://znzg.xynu.edu.cn/a/2017/07/15567.html>。

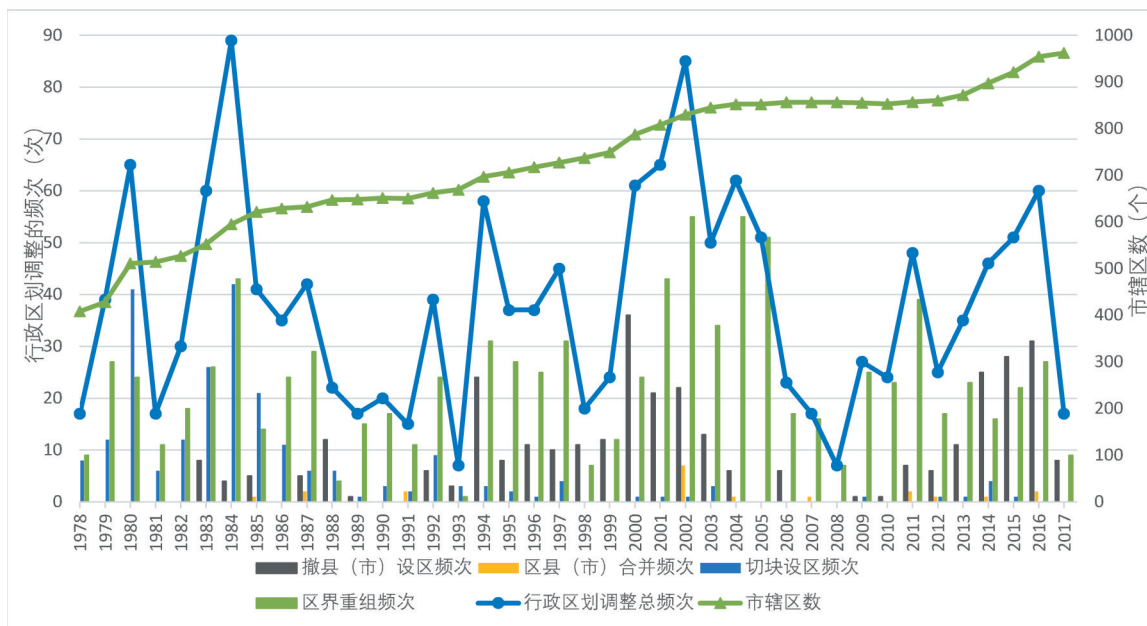


图3 1978—2017年市辖区数及行政区划调整的频次变化

数据来源：同图2。说明：以撤县设区、区县合并、切块设区、区界重组产生的市辖区数为行政区划调整的频次，但由于统计方法的原因，区界重组实际发生的次数要少于区界重组产生的新市辖区数，比如1982年杭州市将西湖区的部分行政区域划归下城区（1次），产生了新的西湖区与新的下城区（2个）。

2. 1986—1993年：以区界重组为主导模式的市辖区结构调整

这一阶段市辖区行政区划改革有三个特征：（1）市辖区共增加48个，平均每年增加6个，市辖区数缓慢增加；（2）行政区划调整共197次，平均每年调整约25次，撤县（市）设区、区县（市）合并、切块设区、区界重组的频次依次为27次、4次、41次、125次，且其主要分布在东部地区；（3）东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为44%、17%、23%、16%，市辖区行政区划改革主要发生在东部地区^[1]。由于这一阶段区界重组频次较高且通过区界重组合并了较多市辖区，因此新增市辖区数较少，同时区界重组是这一阶段市辖区行政区划改革的主导模式。

3. 1994—2003年：以撤县（市）设区为主导模式的市辖区数量扩张

这一阶段市辖区行政区划改革有三个特征：（1）市辖区共增加176个，平均每年增加约18个，市辖区数快速增加；（2）行政区划调整共480次，平均每年调整48次，撤县（市）设区、区县（市）合并、切块设区、区界重组的频次依次为168次、7次、16次、289次^[2]，撤县（市）设区主要分布在东部与西部地区，区县（市）合并、切块设区、区界重组主要分布在东部地区；（3）东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为42%、8%、23%、27%，市辖区行政区划改革主要发生在东部地区^[3]。由于这一阶段新增市辖区主要通过撤县（市）设区产生，因此撤县（市）设区为这一阶段市辖区行政区划改革的主导模式。1994年（增加28个）与2000年（增加38个）是这一阶段市辖区数增加最多的两年。由于1993年政府工作报告要求推进地市合并以精简机构，以及1999年中共中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》要求推进地市合并、撤地设市以实行市管县体制，并降低了地改市过程

[1][3]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[2]按调整后的市辖区数计算频次，区界重组实际发生的次数要少于频次。区界重组一次，就会产生两个或以上的新市辖区。再加上，新增的市辖区主要通过撤县（市）设区产生。所以，本阶段属于以撤县（市）设区为主导模式的市辖区数量扩张。

中的设市标准^[1],使1994年与2000年地级市数较快增加,也带动了1994年与2000年市辖区数的较大幅度增长。此外,由于1997年国务院决定暂停审批撤县设市,促使一些县转而通过撤县设区来实现城市化转型,使市辖区数进一步增加。

4. 2004—2012年:以区界重组为主导模式的市辖区结构调整

这一阶段市辖区行政区划改革有三个特征:(1)市辖区共增加15个,平均每年增加约2个,市辖区数保持相对稳定;(2)行政区划调整共284次,平均每年调整约32次,撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区、区界重组的频次依次为27次、5次、2次、250次,区界重组为市辖区行政区划改革的主导模式,撤县(市)设区、区县合并、切块设区等主要分布在西部地区,区界重组主要分布在东部地区;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为28%、23%、28%、21%,市辖区行政区划调整频次在地区分布上相对均衡^[2]。由于这一阶段区界重组频次远远高于其他三种模式且主要为内部重组型区界重组,因此城区内部结构调整是这一阶段行政区划改革的主要特征。市辖区数之所以保持相对稳定,一方面是因为地级市数保持相对稳定,同时大部分尚未设区的市也已通过第一阶段的切块设区与第三阶段的撤县设区完成了首次设区;另一方面是因为市辖区行政区划调整从以撤县(市)设区、外延扩张型区界重组为主导的数量和规模扩张阶段过渡到以内部重组型区界重组为主导的空间结构优化阶段,因此新设的市辖区较少。

5. 2013年至今:以撤县(市)设区为主导模式的市辖区数量扩张

2013年到2017年行政区划改革有三个特征:(1)市辖区共增加102个,平均每年增加约20个,市辖区数快速增长;(2)行政区划调整共209次,平均每年调整约42次,撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区、区界重组的频次依次为103次、3次、6次、97次,撤县(市)设区为市辖区行政区划改革的主导模式;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为49%、5%、16%、29%,市辖区行政区划调整主要发生在东部地区^[3]。由于这一阶段通过撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区产生了112个市辖区,且市辖区增加速度较快,因此规模扩张是这一阶段行政区划改革的主要特征。2016年是这一阶段市辖区数增加最多的一年(33个),且主要通过撤县(市)设区而产生。2014年国家发改委发布《国家新型城镇化综合试点方案》后,部分省份提出通过撤县(市)设区以优化区域中心城市布局并扩大中心城市发展空间,并将其作为国家新型城镇化试点的重点内容。2018年,国家发改委在《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》中提出,要稳步推进撤县(市)设区。可见,撤县(市)设区将继续成为未来新设市辖区的主要模式。

(三)县级市行政区划改革及其阶段性特征

县级市行政区划调整的模式包括:(1)切块设市,即以县城或县(自治县、市)中心以外的重要工矿区、交通枢纽、风景名胜、边境口岸及其近郊为区域设置市,与原来的县(自治县、旗、市)分割为2个县级以上行政区^[4]。(2)撤县设市,即撤销整个县设立县级市,或以一个县为主体并同时撤销某个县、县级市或行政管理区设立县级市。(3)县级市的边界重组,指县级市通过行政兼并,将周边县(市)的部分行政区域或撤销县(市)并将其整个行政区域并入县级市的管辖范围^[5]。如下页图4所示,以县级市数量变化为主线,结合县级市行政区划改革的模式及行政区划改革中的关键性事件,将县级市行政区划

[1]《民政部关于调整地区建制有关问题的通知》(民发[1999]105), <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/tg21752/16448.shtml>。

[2][3]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[4]浦善新:《中国行政区划改革研究》,〔北京〕商务印书馆2006年版,第95页。

[5]为避免与地级市和市辖区行政区划改革数据重复,本部分只统计改革后是或依然是县级市的行政区划改革。

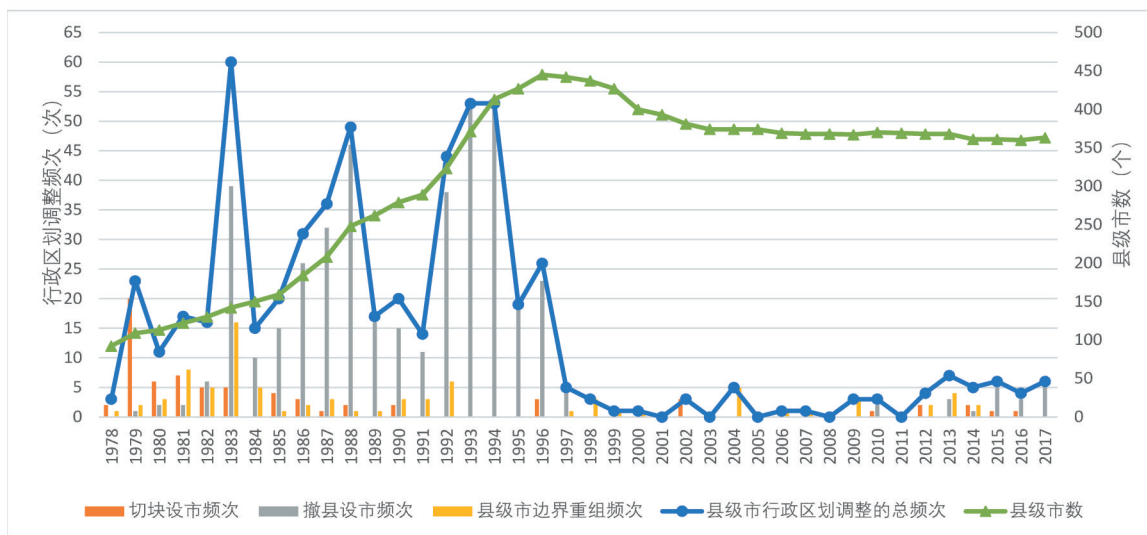


图4 1978—2017年县级市行政区划调整的频次

数据来源:同图2。说明:以切块设市、撤县设市、县级市边界重组产生的县级市数作为行政区划调整的频次。

改革历程大致分为四个阶段:

1. 1978—1982年:以切块设市为主导模式的县级市数量扩张

这一阶段县级市行政区划改革的特征表现为:(1)县级市共增加40个,平均每年增加8个,县级市数缓慢增加;(2)行政区划调整共70次,平均每年调整14次,切块设市、撤县设市、县级市边界重组的频次依次为40次、11次、19次,切块设市为行政区划改革的主导模式;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为34%、16%、33%、17%,东部与中部地区市辖区行政区划调整频次较高^[1]。由于城市建设“文革”时期基本停滞,改革开放以后才逐步恢复,县级市的发展也逐步开始。1980年,我国提出了“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,驱动了县级市的建设与发展。由于这一阶段适用的是1955年提出的切块设市标准,切块设市成了县级市行政区划调整的主导模式。

2. 1983—1997年:以撤县设市为主导模式的县级市数量扩张

这一阶段县级市行政区划改革的特征表现为:(1)县级市共增加312个,平均每年增加约21个,县级市数快速增加;(2)行政区划调整共462次,平均每年调整约31次,切块设市、撤县设市、县级市边界重组的频次依次为20次、400次、42次,撤县设市为县级市行政区划改革的主导模式;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为41%、13%、24%、22%,东部地区县级市行政区划调整频次较高且新设县级市最多^[2],形成了长三角、珠三角、京津冀等城市群。1983年,民政部提出了内部掌握执行的设市标准,推动了撤县设市的发展。1986年,民政部修改设市标准,对少数民族地区、边远地区的城镇及具有特殊经济政治军事文化地位的城镇放宽“切块设市”的标准,并提出新的“撤县设市”标准^[3],使西部地区设市数增加并使撤县设市成为这一阶段县级市行政区划改革的主导模式。1993年,民政部再次调整设市标准,对地级市与县级市的设置标准首次做出区分^[4],使1993年与1994

[1][2]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

[3]参见国务院:《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》(国发[1986]46号),载中国法律年鉴编辑部:《中国法律年鉴1987》,〔北京〕法律出版社1987年版,第501页。

[4]参见国务院:《国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知》(国发[1993]38号),载中国法律年鉴编辑部:《中国法律年鉴1994》,〔北京〕法律出版社1994年版,第543—545页。

年新设县级市数达到顶峰(各53个)。值得注意的是,这一阶段存在少量划小县级市行政区域的边界重组案例,如将图们市、达县市部分行政区域分别划入汪清县、达县。

3. 1998—2014年:以边界重组为主导模式的县级市规模扩张

这一阶段县级市行政区划改革的特征表现为:(1)县级市共减少81个,平均每年减少约5个,县级市缓慢减少;(2)行政区划调整共37次,平均每年调整约2次,切块设市、撤县设市、县级市边界重组的频次依次为8次、6次、23次,边界重组为县级市行政区划改革的主导模式;(3)东部、东北部、中部、西部地区行政区划调整案例占比依次为5%、11%、11%、73%,西部地区县级市行政区划调整频次最高^[1]。由于1997年国务院决定暂停审批撤县设市,因而从1998年开始撤县设市频次趋于零,直到2010年后西部与东北部地区才有少量县改为县级市。撤县设市暂停使得中国快速城镇化主要依靠现有城市的规模扩张,因而一些大城市纷纷通过撤县(市)设区来扩大城市规模,导致县级市数减少^[2]。同时,撤县设市暂停也导致我国城市发展出现时间空间上的“双重断层”,加剧了大中城市快速发展、小城市发展相对迟缓的分化倾向^[3]。尽管撤县设市暂停审批,但有些县级市通过外延拓展将周边县的行政区域划入县级市,从而扩大县级市的空间规模,有些则通过内部重组调整了县级市与县级市之间的行政区域,从而优化县级市的空间结构。

4. 2015年至今:撤县设市为主导模式的县级市设置重启

2015—2017年间,县级市数基本保持稳定,尽管通过撤县设市增加了14个县级市,但有11个县级市改成了市辖区,1个县级市升格为地级市,所以总数只增加了2个。在此期间,县级市行政区划调整共16次,平均每年调整约5次,其中切块设市2次,撤县设市14次,东部、东北部、中部、西部地区行政区划改革的案例占比依次为13%、13%、13%、63%,西部地区的调整频次最高^[4]。2013年,中共中央发布的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,具备行政区划调整条件的县可有序改市。2014年,中共中央国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,提出“对具备行政区划调整条件的县可有序改市,把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”。自2015年起,撤县设市数明显增加(见图4)。2016年2月国务院发布的《深入推进新型城镇化建设的若干意见》提出,“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”^[5]。同年5月,民政部出台《设立县级市标准》和《设立县级市申报审核程序》,为加快启动设立县级市提供基本遵循和制度保障。2018年,国家发改委在《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》中指出,要“加快培育新生中小城市,稳妥有序增设一批中小城市,继续开展撤县设市”。2018年,有12个县通过撤县设市改为县级市^[6]。相比于2017年的6个,通过撤县设市增加的县级市数翻了一番。

[1][4]根据行政区划网及民政部的公开资料整理而得。

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

[3]范楠楠、虞阳:《重启县级市设置:深层难题及其治理策略》,〔上海〕《社会科学》2017年第7期。

[5]《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(国发〔2016〕8号),http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/06/content_5039947.htm。

[6]12个县分别为:陕西彬县(改为彬州市)、江苏海安县(改为海安市)、湖北京山县(改为京山市)、黑龙江漠河县(改为漠河市)、山西怀仁县(改为怀仁市)、贵州兴仁县(改为兴仁市)、安徽潜山县(改为潜山市)、广西荔浦县(改为荔浦市)、山东邹平县(改为邹平市)、甘肃华亭县(改为华亭市)、云南水富县(改为水富市)、河南淅川县(改为淅州市)。参见中华人民共和国民政部:《中华人民共和国二〇一八年县级以上行政区划变更情况》,<http://xqzh.mca.gov.cn/description?dcpid=2018>。

三、城市行政区划改革中的尺度重组

(一)纵横交错的混合管理:隶属关系调整中的治理体系重组

通过行政区划改革,中央与地方之间及省、市、县(市)等地方政府之间通过权力、关系、等级及规模尺度的重组(如表1所示),促使城市行政区划和治理模式经历了“市县(市)分治—市县(市)合治—市县(市)合治与分治混合”的转变过程,地方权力结构则经历了从“省—市、县”的两级结构到“省—市—县(市)”的三级结构,再到三级与两级“交错混合”的转变过程。1982年起,地方政府在中央的号召下撤地设市、地市合并、县(市)升格,改革地区管理体制、实行市管县体制的过程,既包含权力尺度由中央转移到地方的过程,也包括权力尺度由省(区)转移到地级市的过程。也就是说,这是一个双重由上而下的分权过程。一方面,政区层级的变化反映了中央集权与地方分权之间此消彼长的演变过程^[1]。中央政府由上而下推动市管县改革,增加了地级市这一行政层级并赋予地级市管辖县(市)的权力,是中央和省级政府向地方或下级分权的过程。另一方面,省级政府通过地区、地级市、县(市)之间的权力、关系及规模的尺度重组,将省对县的管辖权从地区转移至地级市,把“省—(地区行政公署)—县(市)”与“省—地级市—区”的层级结构整合为“省—地级市—区、县(市)”,并促使市县(市)间从横向分治的关系转变为纵向合治的关系,重塑了地方政治制度空间。但“省—地级市—区、县(市)”的权力等级关系,导致县域资源在空间上逐渐向高等级的中心城市集聚,“以中心城市为核心、周边包围郊区”的城市空间结构成了政治制度空间与社会经济空间互嵌的“行政经济圈层结构”^[2]。2004年起,在“海南方向”与“浙江经验”的影响及中央政策的驱动下,全国大部分市县(市)在维持行政市管县不变前提下陆续通过经济社会管理权下放、财政省管县、人事省管县等对省、市、县(市)之间事权、财权和人事权进行重组,形成了行政市管县与财政省管县相混合的体制,并再次重塑了地方政治制度空间。如果说市管县体制是由上而下分权到市,那么省管县体制则是把分权进一步延伸到县(市)。

表1 城市行政区划改革中的尺度重组

行政区划改革模式	尺度重组的结果			
	行政权力	行政等级	隶属关系	空间规模
撤地设市	变大	不变	省辖地区变为省辖地级市	不变
地市合并	不变	不变	省辖地区与地级市变为省辖地级市	变大
县(市)升格	变大	升高	地级市辖县(市)变为省辖地级市	不变
切块设地级市	变大	升高	县(市、区)所辖部分区域变为新地级市管辖	不变
完全市县(市)分治 ^[3]	变小	不变	地级市所辖县(市)变为省辖县(市)	变小
不完全市县(市)分治	变小	不变	地级市所辖县(市)部分事务由省直管	不变
撤县(市)设区	不定	不定	不变	不变
区县(市)合并	不变	不变	不变	变大
切块设区	变大	提高	县(市、区)所辖部分区域切块后直接隶属于设区市	不变
区界重组	不定	不变	市辖区所辖部分区域隶属关系发生横向转移	不定
撤县设市	变大	不变	不变	不变
切块设县级市	变大	升高	县(市、区)所辖部分区域变为新县级市管辖	不变
县级市边界重组	不变	不变	县级市周边部分区域隶属关系发生横向转移	不定

说明:“不定”表示权力、等级、规模可能变大、变小或不变,如撤县(市)设区后一般权力会变小,但改革过程中为了减少阻力,又会给予较长的过渡期,权力不变。

[1]参见周振鹤:《中国历史政治地理十六讲》,〔上海〕中华书局2013年版,第121页。

[2]参见刘君德、范今朝:《中国市制的历史演变与当代改革》,〔南京〕东南大学出版社2015年版,第193页。

[3]市县(市)分治改革主要包括三个方面,即财政省管县、经济社会事务管理权下放和人事省管县。如果在财权、事权、人事权三个维度同时实现了省管县,则称之为“完全市县(市)分治”,如果只是在某一个维度或两个维度上实现省管县,则称之为“不完全市县(市)分治”。

(二)等级提升的行政锦标赛:围绕权力与利益争夺的尺度升级

在中国等级制城市体系中,城市的等级尺度决定了城市政府权力的大小以及在政府间关系中的角色定位,进而决定其在公共资源分配体系中可配置资源的多寡。也就是说,城市的行政等级可以影响其作为一个经济实体的空间功能,影响本地经济发展,也影响它与其他地方的政治经济关系^[1]。因此,处于低等级尺度的地域组织有很强的内在驱动力通过等级、权力、关系、规模尺度的重组跃升为高等级尺度组织,如地级市升格为直辖市、县或县级市升格为地级市、县改为县级市、县(市)改为副省级城市的市辖区等。以县(市)升格为例,在县(市)升格为地级市的过程中,县(市)行政级别得到提高,权力相应扩大,行政隶属关系由地区或地级市管辖转为由省级政府管辖。同时,大多数县(市)升格为地级市后还会通过切块、撤县等设立市辖区并通过地市合并、划县(市)入市等方式来辖县(市),这意味着其财权、事权、人事权及地域与社会空间的规模都将得到扩大。当然,把低等级尺度的政区升格为高等级尺度的政区并不容易。因为要考虑经济社会发展、地理位置和范围大小、政治或军事重要性等多重因素,而且要权衡不同地域组织间的横向竞争,所以这实际上是在满足基本条件或“资格”基础上的“锦标赛”。县(市)之所以热衷于参加这场“行政锦标赛”,主要是因为我国地方政府权力的设定采取“以级别定权力”模式^[2],级别的高低决定了地方政府可配置的权力的大小、资源的多寡以及在政府间关系中的角色。在“省—市—县(市)”三级权力结构中,县(市)处于权力链末端,其经济社会管理权限受制于地级市,财政收入要与省与地级市共同分成,在地方政府竞争中话语权较小。而且地域组织等级提升后,相应地方政府的干部级别和工资福利待遇一般都会有所提高。关于这一点,在地方政府的正式申请报告中不会提到,但在实践中却异常重要。

(三)协商博弈的权力再分配:走向基于市场化的地方政府集分平衡

行政区划改革意味着权力在空间上的再分配。中国都市区域的权力分配与发展可分为两个阶段:第一个阶段(1978—1997年)是中央政府主导的分权化过程与都市区域的形成阶段,即中央通过市管县改革向地方层层下放权力,形成直辖市—地级市—县级市梯次分权的城市格局,使城市密集地区和都市区域发育形成;第二个阶段(1997以后)是中央再集权化趋势下地方层面的分权博弈过程与都市区化阶段,即城市行政区划改革由政府主导的分权化转向在市场的基础上寻求分权与集权的平衡^[3]。在中央政府为加强宏观调控力度而向上集权的情况下,地级以上的大中城市为了增强综合竞争力,通过撤县(市)设区、区县(市)合并等方式,不断扩大城市规模,并集中土地资源控制权。同时,许多省级政府为了激活县域经济和统筹城乡发展,积极地向经济较为发达或发展潜力较大的县(市)放权,并推动财政的省管县改革。由于前一阶段中央政府权力不断下放与地方自主性的不断增强,因而后一阶段下级政府开始拥有更多资源以及更大的政治空间与上级政府进行讨价还价^[4]。因而,在行政区划调整中,拥有商议权的下级政府能够与具有决定权的上级政府基于空间与位序,通过运用以内博外、零正嵌套、平衡共赢等策略^[5],或通过文件、会议等正式渠道及私人关系等非正式渠道^[6],与上级

[1]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。

[2]王雪丽:《“以级别定权力”:地方政府“升级锦标赛”原因探析》,《昆明》《云南社会科学》2012年第3期。

[3]罗震东:《分权与碎化——中国都市区域发展的阶段与趋势》,《北京》《城市规划》2007年第11期。

[4]倪星、谢水明:《上级威权抑或下级自主:纵向政府间关系的分析视角及方向》,《广州》《学术研究》2016年第5期;陶郁、侯麟科、刘明兴:《张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》,《上海》《社会》2016年第5期。

[5]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》,《北京》《社会学研究》2016年第3期。

[6]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。

进行协商谈判,以争取自身利益最大化。无论是在市县(市)分治改革中省、市之间围绕县(市)的管辖权,还是在县(市)改区中市、县(市)围绕县(市)权力的自主性,都进行了大量的协商博弈。

在市场主导的分权化改革中,省级政府通过扩权改革促使权力尺度下移到县(市),而地级市则试图通过撤县(市)设区实现权力尺度上移,导致集权化^[1]。地级市与县(市)之间的竞争导致撤乡并区、新设开发区等策略出现^[2],省、市、县(市)之间基于各自利益的博弈导致了区域发展中地方政府各自为政的碎片化格局。为实现市县协调发展,省级政府通过市县(市)分治改革,即财政省管县、事权下放与人事权上移形成财权、事权、人事权集分平衡的结构;同时,又有条件地允许地级市撤县(市)设区,即通过行政区划的整合实现向上集权与空间扩张。前者遵循公平、分权和市场的价值选择,后者遵循效率、集权和政府价值选择^[3]。因此,省级政府试图通过分散与整合两条路径来寻求省、市、县(市)之间的权力集分平衡,进而实现区域经济社会有机融合。同样的道理,在县(市)改区的过程中,地级市试图将县(市)整合到市辖区范围,但县(市)则想保持其权力的自主性。因此,在地级市撤县(市)设区的过程中,县(市)往往通过协商博弈策略为自身争取最大利益。比如:在一个较长的过渡期内保持原来的县政体制不变(包括至为关键的财政体制),从而形成不完全的尺度重组;通过“尺度政治”来中断尺度重组(如浙江长兴撤县设区失败);通过协商博弈进行反复的尺度重组(如广东顺德改成佛山市辖区后又调整为省直管区)。

四、城市行政区划改革中的地域重构

(一)以中心城市为导向的空间生产:政策、资本与技术的三重驱动

20世纪80年代,为了统筹城乡发展、精简机构和人员,中央政府由上而下地推行市管县体制改革,实施以中心城市带动周边县域发展的战略。在中央政策的驱动下,一些经济相对发达的地区借助撤地设市、地市合并、县(市)升格、切块设市等设立了大量的新地级市,同时通过划县入市建立起市领导县(市)的关系,并通过切块设区、撤县(市)设区、区县合并、区界重组扩大城市的空间规模,以便带动更多郊县的发展,使地级市成为一个区域的中心城市。由于撤销县(市)设立地级市、市辖区和县级市或将县的部分行政区域划入市辖区或县级市,使得原来县的行政界线全部或部分消失,形成新的地级市、市辖区、县级市的行政界线。同时,通过对这部分纳入城市的农村地域实行城市管理体制,并对其基础设施、公共服务、地域景观、产业结构等进行城市化改造,促使原农村地域围绕农业生产的社会经济关系向城市地域围绕工业和服务业生产的社会经济关系转变。在这个过程中,通过改造建成环境与社会经济关系,使原农村地域的社会经济关系去地域化。同时,通过扩大城市的空间并形成新的城市地域,促使新的社会经济关系在新的城市地域再地域化,即通过地域重构完成城市社会经济空间的生产。市管县改革政策使地级市成为区域中心城市,而城市发展方针及建制市设置标准的调整,影响了中心城市空间生产的方式、重点、方向和时序。从“五五”时期到“十三五”时期,城市化发展方针大致经历了主张“发展中小城市与小城镇”,到“发展开发区”,到“发展城市群”^[4],到“以城市群为主体

[1] Li, Y. & Wu, F., “Reconstructing Urban Scale: New Experiments with the ‘Provincial Administration of Counties’ Reform in China”, *China Review*, 2014, 14(1), pp.147-173.

[2] Luo, X., Cheng, Y., Yin, J. & Wang, Y., “Province-Leading-County as a Scaling-Up Strategy in China: The Case of Jiangsu”, *China Review*, 2014, 14(1), pp.125-146.

[3] 吴金群、付如霞:《整合与分散:区域治理中的行政区划改革》,〔北京〕《经济社会体制比较》2017年第1期。

[4] 方创琳:《中国城市发展方针的演变调整与城市规模新格局》,〔北京〕《地理研究》2014年第4期。

形态……加快新型城镇化步伐”^[1]的调整过程,使得中小城市、开发区、城市群成为不同时期城市空间生产的重点。同时,1986年、1993年、1999年、2016年设市标准的调整,促使切块设市、撤县设市、县(市)升格、撤地设市等模式成为不同时期中心城市空间生产的主导方式^[2],而1997年国务院决定暂停审批撤县设市使县改市工作暂停近二十年。由此可见,政府政策对行政区划改革具有很强导向性和约束性^[3]。政府权力通过行政区划改革进行空间再分配以建立等级制城市体系,进而使中心城市成为区域权力与资源的集聚中心。

如果说政策驱动通过建立等级制城市体系,确立了中心城市在区域中的政治地位,那么资本与技术的驱动则进一步通过重构城市的空间规模与空间结构,强化中心城市在区域中的经济地位。在改革开放初期(1978—1985年间),城市建设主要依靠政府投资(即国家资本)来推动城市工业化发展及基础设施建设。国家通过切块将大型企业、重点项目所在地及重要工矿基地改为地级市、市辖区或县级市,以构建新的经济增长中心或扩大中心城市空间规模;同时,国家在教育、房屋、劳动就业及其他社会福利方面全力支持城市非农业人口,形成了国家主导的城市化模式(State-Sponsored Urbanization)^[4]。20世纪80年代后,国有土地使用权有偿出让制度的建立,使城市可以通过土地出让获取大量资本来进行建成环境的生产^[5]。既使中心城区通过内部重组型区界重组高度集聚,又使郊区通过撤县(市)设区不断扩张。而且,随着沿海开放战略的推进及中国加入WTO,地方政府开始大量引进外资和技术,从而促进经济发展和城市化建设。东部地区通过建设开发区招商引资进而以外部工业化推进城市化进程,中西部地区则通过布局基础设施配套项目进而改善城市投资环境^[6]。伴随着经济的快速发展,大量农村人口开始向城市转移。工业发展与人口集聚加快了东部地区城市化进程,使东部地区通过撤地设市、县市升格、撤县设市等新增大量地级市和县级市,并通过撤县(市)设区、区县合并扩大城市空间,形成了长三角、珠三角、京津冀等城市群。通过市场资本尤其是外资来驱动城市空间生产与行政区划改革,形成了自下而上的自发城市化模式(Spontaneous Urbanization)^[7]。

技术驱动主要通过信息技术与交通技术由外而内驱动中心城市空间规模扩张。全球化是一个双面辩证过程,一方面商品、资本、人才、信息等通过全球化在地理空间的移动不断扩张、加速,另一方面那些相对静止的空间设施也不断被创造、调整与转型,使得以上扩张、加速的流动成为可能^[8]。信息技术与交通技术的发展是商品、资本、人才、信息等在全球空间范围内移动、扩张、加速的重要条件。正如卡斯泰尔(Castells)提出的,“流动空间”可以阐述后现代时期信息技术的扩展对社会空间的影响,信息技术使原有的城市空间与新的流动空间开始发生断裂,整个社会关系发生巨大变化^[9]。20世纪90年代之前,由于信息技术与交通技术不发达,城市政府管理能力有限,其管辖幅度及服务距离也受

[1]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

[2]1983年民政部制定了内部执掌的设置标准,未对外公开;1986年版设市标准规定了切块设市与撤县设市的指标要求;1993年版设市标准对县级市与地级市的设置标准作了区分并规定了撤县设市与县(市)升格的标准;1999年版设市标准规定了撤地设市过程中的设市标准;2016年版设市标准规定了切块设市或撤县设市的标准。

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

[4][7]Shen, J., Wong, K. & Feng, Z., “State-Sponsored and Spontaneous Urbanization in the Pearl River Delta of South China, 1980–1998”, *Urban Geography*, 2002, 23(7), pp.674–694, pp.674–694.

[5]殷洁、罗小龙:《资本、权力与空间:“空间的生产”解析》,〔西安〕《人文地理》2012年第2期。

[6]顾朝林:《改革开放以来中国城市化与经济社会发展关系研究》,〔西安〕《人文地理》2004年第2期。

[8][美]尼尔·布卢纳:《全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度重组》,徐江译,〔北京〕《国际城市规划》2008年第1期。

[9]何雪松:《新城市社会学的空间转向》,〔上海〕《华东理工大学学报(社会科学版)》2007年第1期。

限,城市空间生产聚焦于城市数量的扩张,通过县市升格、撤县设市等形成多层次、小规模城镇空间体系。90年代之后,随着电子政务、大数据等信息技术及城际高铁、地铁等交通技术的发展与运用,城市政府的管理能力和行政效率大大提升,其管辖幅度和服务距离也大大扩张,促使城市通过撤县(市)设区、区县(市)合并、县级市边界重组等形成扁平化、大规模的城镇空间体系。

(二)从数量与规模扩张到结构调整:城市管理与发展方式的转变

通过行政区划改革对城市空间进行重构有三种方式:第一种是通过行政区划改革增加城市数量,如撤地设市、切块设市、撤县设市;第二种是扩大城市空间,如地市合并、从县域切块设区、撤县设区、区县合并、外延拓展型区界重组、县级市边界重组;第三种是通过行政区划改革调整城市的空间结构,如首次设区型切块设区、内部重组型区界重组。从改革历程来看,我国城市行政区划改革在1978—1997年间主要通过数量扩张来重构城市空间,在1998—2003年间主要通过规模扩张来重构城市空间,在2004年之后主要通过结构调整来重构城市空间,即我国城市行政区划改革实现了从数量扩张到规模扩张再到结构调整的转变。一方面,由于城市在撤县设区、区县合并后,中心城市空间急剧扩大,城市管理和公共服务距离拉大,开始出现空间利用不集约、空间整体品质下降、政府公共服务供给能力下降等问题^[1]。这就要求改变粗放式城市管理方式,通过区界重组来平衡各辖区的空间规模,促使各个辖区都能获取足够的资源来推动城市建设与发展,提高城市空间品质并增加公共服务供给,进而向精细化城市管理转变。另一方面,城市政府通过空间规模的粗放式扩张来满足工业用地的需求,并获取土地财政收入,但以资源消耗与环境破坏为代价的经济增长方式优势不再,必须从粗放式增长向集约式发展转变。中国城市纷纷推动“退二进三”的经济结构转型,由“工业型城市”逐渐过渡为“服务型城市”^[2],并带动工业逐渐从城市中心向郊区、从沿海向内地、从城市向农村的地域转移^[3]。为促进经济结构转型,城市通过区界重组对城市空间结构、产业结构及人口结构进行重构,进而促使各种资源的空间配置与经济结构布局相适应。因此,随着城市行政区划改革的模式逐渐从撤县设区、区县合并向区界重组转变,城市大规模扩张的发展方式也在一定程度上被优化城市功能布局、提升城市产业结构等集约型发展方式所取代^[4]。虽然,近几年又开始启动撤县设市、县(市)改区,但城市数量和规模扩张后,依然会再次面临结构调整的任务。

(三)从单中心结构到多中心结构的转变:空间扩张、土地政策与产业转型

行政区划调整是城市发展到一定阶段后,城市发展资源要素地域性重新优化整合的必然要求。其中,区界重组是促使城市发展资源要素在微观尺度上进行优化整合的一种有效方式。一方面,随着撤县(市)设区、区县(市)合并的进行,城市内部产生了设置分区或新中心的要求,即空间规模的扩张要求通过设立新的辖区或新的功能中心来满足公共服务供给需求。由于城市地域范围向外扩张,各种活动和功能地块亦向外延伸,当扩散到一定的距离之后,居民支付享受各种核心服务的费用远远高于当地所供给的服务成本时,次级核心便随之获得了产生条件^[5]。因此,城市空间的扩张是新中心产生的前提条件。另一方面,在土地改革引入的价格机制驱动下,城市空间结构由单一中心、集

[1]罗震东、汪鑫、耿磊:《中国都市区行政区划调整——城镇化加速期以来的阶段与特征》,〔北京〕《城市规划》2015年第2期。

[2]Wang, Y., “China: Urban Development Towards the Year 2000”, in *Urban Development in Asia*, Chinese University of Hong Kong Press, 1998, pp.245-282.

[3]周一星、张莉:《中国大陆对外经济联系的空间格局》,〔长沙〕《经济地理》2000年第1期。

[4]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》,〔北京〕《城市规划》2013年第6期。

[5]吴启焰、任东明:《改革开放以来我国城市地域结构演变与持续发展研究——以南京都市区为例》,〔长春〕《地理科学》1999年第2期。

中型结构向功能分异的多中心结构转变^[1]。20世纪80年代以前,中国实行的是土地无偿、无限期使用且不准转让的使用制度。80年代后期,中国开始引入以土地价格为标志的土地使用制度改革,改变了我国长期以来的土地无偿、无限期使用制度,使城市政府能够通过出让土地使用权获取大量资金来改造旧城区,并促使大量的新区、高新技术园区、工业开发区、中心商务区等新功能区兴起^[2]。其中,许多新区、开发区在发展到一定阶段后通过切块设区、区界重组等方式转变为行政区,不仅实现城市空间的外延增长,还促进了功能区与行政区的整合,实现功能区治理结构优化与功能升级,形成了新的经济增长中心与服务中心。此外,产业结构转型也促使城市空间结构从单中心向多中心转变。90年代以前,中国城市主要发展工业尤其是重工业。工业用地相对集中且在城市总用地中占比较大,促使城市通过撤县(市)设区、区县(市)合并等方式大规模扩张城市空间,并形成集中分布的单中心结构。90年代后,城市产业结构逐步从工业向服务业转型,第三产业的用地比例加大,促使城市通过区界重组构造各种等级较高的节点与专业化的服务中心,以适应现代城市多样化的功能定位、产业布局及生产消费空间的需求,形成功能分异的多中心结构。

五、结论与反思

在全球化、分权化、市场化的背景下,城市正日益成为空间生产的对象,并作为资本积累空间及生产生活生态的一体化空间嵌入全球化进程之中。我国城市通过渐进式的行政区划改革,借助权力、等级、关系和规模等尺度重组,形成了纵横交错的混合管理体制、等级提升的行政锦标赛与协商博弈的权力再分配;同时,凭借由上而下的政策驱动、由下而上的资本驱动、由外而内的技术驱动、由内而外的利益驱动,我国城市通过地域重构由“碎片化”到“整合”再到“优化”,实现了以中心城市为导向的空间生产,并经历了从数量与规模扩张到结构调整、从单中心结构到多中心结构的转变历程。

值得反思的是,尽管行政区划改革推动了我国城市空间的生产与城市治理结构的优化,但也出现了一些负效应,比如:第一,传统的设市模式,阻碍了中小城市的发展。中国城市正处于前所未有的尺度重组与地域重构过程中,但设市模式仍以传统的撤县设市、撤地设市为主,不利于因地制宜地推进多元城市化。未来应创新设市模式,制定科学合理的设市标准,有条件地解禁撤县设市、取消市管市、试行县辖市、适度增设直辖市。第二,纵横交错的市县关系,导致了市县之间责、权、利冲突。交错的科层和残缺的网络,成了当前区域治理的一大困局^[3]。因此,必须有针对性通过撤县(市)设区、市县(市)分治等分类改革,厘清交错的市县(市)关系,实行网络化治理。第三,“板块式”的行政合治,妨碍了城乡经济社会的协调发展。城乡统筹的关键,是经济社会发展的有机融合。市管县体制试图通过行政合治实现城乡经济社会的统筹,在总体上是失败的^[4]。因而,需赋予城市和县域主体平等的法律地位,开展不存在隶属关系的平等竞争与合作。第四,公众有序参与的缺乏,产生了改革中的“民主赤字”。城市行政区划改革不仅关系到区域的长远发展,而且影响到老百姓的日常生活。然而,城市行政区划改革不仅地方权力机关无权决定,而且缺乏公众的有序参与,导致民主的不足、停滞或失效。所以,需要完善相关法律制度,为公众提供有序政治参与的渠道和具体途径。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1]Wu, F. & Gar-On Yeh, A., "Urban Spatial Structure in a Transitional Economy", *Journal of the American Planning Association*, 1999, 65(4), pp.377-394.

[2]叶嘉安、徐江、易虹:《中国城市化的第四波》,〔北京〕《城市规划》2006年第S1期。

[3]吴金群:《交错的科层和残缺的网络:省管县改革中的市县关系困局》,《北京行政学院学报》2017年第1期。

[4]吴金群:《统筹城乡发展中的省管县体制改革》,〔北京〕《经济社会体制比较》2010年第5期。

The Triple Narrative Logic in the Value of Its Time of Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era

Zhang Ming

To comprehensively and scientifically grasp the value of its time of Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for a new era, we must proceed from a broader and deeper perspective, a grander historical logic and a more diverse theoretical dimension. From the perspective of the narrative logic of the great rejuvenation of the Chinese nation, socialism with Chinese characteristics is fundamentally an inevitable result of the historical development of Chinese society in modern times and an inevitable choice that conforms to the laws of history and the will of the people. Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for a new era constructs scientific ideological guidelines and sets new historical coordinates to achieve the goal of great rejuvenation of the Chinese nation under the new historical conditions. From the perspective of the narrative logic of developing Marxism in the 21st century in the contemporary China, Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for a new era answers the question of the relationship between the essence of Marxist theories and China's special practice, constructing a new path for developing Marxism in the 21st century in the contemporary China while adhering to the essence of Marxist theories. From the perspective of the narrative logic of enriching human modernization, Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for a new era breaks the discourse hegemony of the unitary Western modernization and promotes modernization on the basis of the actual situation in China, continuously improving the systematic summary and generalization of China's experience in modernization.

Scale Reorganization and Regional Reconstruction in the Reform of Urban Administrative Division in China

——Based on Data Since 1978

Wu Jinqun Liao Chaochao

On the basis of systematically reviewing the 40-year history of urban administrative division reform in China and the characteristics in different stages, this paper thoroughly studies scale reorganization and regional reconstruction in the reform of urban administrative division and the logic behind it. On the one hand, through scale reorganization, a mixed management system, administrative tournaments for hierarchical promotion and redistributed power of negotiation games have formed among China's cities; on the other hand, through regional reconstruction, China has formed space production oriented to central cities, and experienced a transition from quantity and scale expansion to structural adjustment and from a single-center structure to a multi-center structure. Further reflection is needed on the reform and innovation of the city model, the inter-governmental relationship in regional governance, the key dimensions of urban-rural integration, and the orderly participation of the public.