
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

高进 刘聪 李学毅¹

【摘要】以撤县设市和撤县(市)设区为中心的县级行政区划调整,是地方机构改革和治理体系现代化的重要组成部分。折射出地方纵向市县和横向县际之间围绕权力配置、公共行政和资源利益等进行竞争的博弈关系。撤县设市和撤县(市)设区体现的府际竞争促进区域经济社会发展的同时,也需要警惕过渡期难以融合、过度依赖土地财政和地方发展积极性削弱三种负向风险效应。因此,建议严格把控撤县设市和撤县(市)设区的数量和质量,积极引导纵向府际零和竞争和横向府际标尺竞争,科学实施行政区划调整的社会稳定风险评估和经济社会发展预测体系,丰富开展撤县设市和撤县(市)设区的公民参与。

【关键词】行政区划 撤县设市 撤县(市)设区 府际竞争

一、问题提出：县级行政区划调整与府际关系

（一）区划调整与府际管理体制变革

地方行政区划调整是国家结构形式中重构府际关系的核心命题,是提升国家空间治理能力的重要手段。县级行政建制作为地方行政区划的独立单元,自先秦出现以来历经两千多年国家统分洗礼,以强大的生命力呈现出最稳定的状态,成为居民的地域身份密码和自然空间标签。改革开放40年来,县域发展伴随着城市化和工业化的浪潮迎来了全面进步的崭新时代,县级行政建制也处于不断的调整阶段,其中撤县设市和撤县(市)设区是其重要表现形式。近年来北京、上海、天津三个直辖市先后进入“无县时代”,广州、深圳、南京、武汉等城市也已进入“无县”发展阶段。各地多有仿效,积极谋划,截止2018年底,全国撤县设市共有429个,撤县(市)设区共有197个。通过撤县设市和撤县(市)设区的行政区划调整,促进经济社会的全面发展,加速城市化、现代化的发展进程,但是,局域也出现一定的“假性城市化”、“小马拉大车”等负向效应。与此同时,“省直管县”和“扩权强县”作为对照性行政管理体制的改革尝试,引发县级行政区划改革多维模式的深入探索。“无县时代”浪潮的发展轨迹以及县级行政管理模式选择成为研究全面深化新型城镇化改革的理论探索与现实关照。

理顺国家机构的条块关系是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。以撤县设市和撤县(市)设区为中心的县级行政区划调整,正是实现城镇化、市民化和国家机构改革目标的有效载体。县级行政区划的调整“牵一发而动全身”,极易诱发蝴蝶效应。其本质是地方纵向和横向府际之间围绕权力配置、公共行政和资源利益等进行竞争博弈的关系折射,是行政管理体制的深刻变革,这是县级行政区划调整的主要推动力。因此,揭示县级行政建制调整前后地级市与县(市、区)利益博弈的府际关系,总结府际竞争的正负效应,为全面深化国家机构改革提供智力支持。

（二）区划调整与府际竞争

相对稳定性是行政区划的基本特征,与历史渊源、经济状况、文化背景等因素息息相关。¹但是,伴随着工业化、城市化、

¹作者简介:高进,博士,东北大学文法学院行政管理系副教授;刘聪(通讯作者),东北大学文法学院硕士研究生;李学毅,东北大学文法学院硕士研究生。(辽宁110169)

市民化和现代化的发展态势，行政区划作为上层建筑，需要不断自我调整适应经济发展的需要，解决经济快速发展和空间约束的矛盾。行政区划调整既受到城镇发展与城区拓展、人口集聚与增长等客观条件影响，²又受到全国战略布局引领和全面结构性优化转型等主观条件制约。³县级行政区划调整经历了均衡设置阶段、县级市主导阶段和市辖区主导阶段，⁴呈现出撤县设市、撤县（市）设区、省市管县三种类型。⁵从正向维度看，无论是撤县设市，还是撤县（市）设区，有利于推进城镇化进程，打破空间壁垒，提高城镇常住人口的增长率，提升企业生产率与就业，促进区域发展战略转型和发展水平提升。⁶但是，撤县设市容易造成大量耕地流失和假性城市化。过度依赖行政手段调动和集聚资源虽短时间能够获得优先发展机会，⁷但是迟早也会遭到“虹吸效应”的反噬。因此，需要探索长效持久之策，统筹考量多元利益价值，⁸提升行政区划调整质效。

县级行政区划的调整不仅仅是名称的改变，更是府际竞争关系的变革。纵向政府间基于政治和行政权威，多展现为“命令—服从”模式，⁹但是地方政府的本职在于为本地公民提供高质量的公共产品和服务，因而需要把握国家的政策机遇，结合地方发展的实际需要，通过供给侧的行政体制改革，合理运用权力配置的公共性竞争，实现本级政区域的利益最大化。纵向上下级政府间围绕职能配置、事权责任、基本公共服务归属等事权产生冲突与竞争。¹⁰这种公共性竞争表现地级市和县在县级行政区划调整方面，就呈现出纵向上下级市县之间的模式选择竞争，也就是市县之间围绕撤县设市和撤县（市）设区，把握模式选择的主动权竞争。行政区划调整的撤县设市和撤县（市）设区主要反映地级市和县之间的综合发展水平对比。从改革开放以来的事例来看，强县弱市选择撤县设市模式，强市弱县选择撤县设区模式，强市强县选择先撤县设市再撤市设区模式。

府际竞争是府际关系的重要组成，政府间关系主要由权力、行政和财政三种关系构成。¹¹在此基础上形成的利益关系是政府间关系的实质核心。¹²因此，县级行政区划的调整是围绕市县府际关系内容的调整，主要表现为市县纵向府际关系在权力配置、财政收支、公共行政和资源利益的博弈竞争。撤县设市和撤县（市）设区权力配置的府际竞争，主要围绕隶属管辖、机构编制、决策审批和规划设施而展开。府际竞争通过政治分权使得地方利益日益突出，形成了地方政府间竞争的利益格局。¹³权力重新配置必然引起地方政府财政收支、公共服务和福利保障的财权事权改革。资源利益是地方政府核心竞争力的优势体现，也是撤县设市和撤县（市）设区竞争的焦点，产业结构、土地资源和招商引资等方面成为市县两级政府竞争谈判的焦点。¹⁴

基于前人的研究成果，聚焦撤县设市和撤县（市）设区的研究命题，本文从府际竞争的类型、内容和效应三个维度进行延伸研究，从而揭示地方政府在县级行政区划调整中的职责角色，以期助力地方政府治理能力的提升。

二、撤县设市与撤县（市）设区的时空分布

（一）时间分布

改革开放 40 年，撤县设市和撤县（市）设区在时间分布上主要分为三个阶段：

第一阶段是 1983—1997 年，撤县设市处于蓬勃发展时期。改革开放 40 年来，县级行政区划围绕着以经济建设为中心不断调整和改革，改革的春风助推了生产力的发展和经济繁荣，行政体制同样应当与时俱进，行政区划调整也被提上了日程，撤县设市始自 1983 年国务院批准江苏的常熟县改为常熟市，撤县（市）设区肇始于 1983 年山东省济宁市济宁县改为市辖区、潍坊市潍县改为寒亭区，在此阶段撤县设市数量始终保持两位数增长，如图 1 所示。其中，撤县设市在 1994 年达到峰值 53 个。截止到 1997 年，我国范围内已经有 397 例县改市，占改革开放 40 年的 95.2%。一部分是以北京、上海、天津、重庆直辖市为代表的城市化发展中的区划调整，更多部分是各省在改革开放的进程中基于县级自然资源的市级整合，例如青岛崂山、深圳宝安等。

第二阶段是 1998—2013 年，撤县设市暂时中止。撤县设市在释放区域发展活力的同时，也带来了交通拥堵、环境污染、人口过多等负向效应，“假性城市化”日益突出，因而被国务院及时叫停，通过逐步消化的方式，以待解决城镇化发展带来的问题。撤县（市）设区保持两位数增长，主要是解决撤县设市中止带来的区域行政体制改革的瓶颈。但是，撤县（市）设区在促进经济发展的同时，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。对此，2003 年，民政部及时出台相关文件，对人口、经济等硬性指标进行规定，撤县（市）设区热情有所减缓。

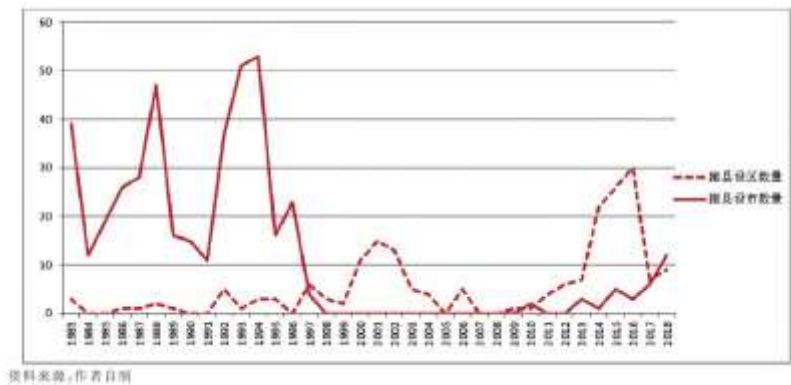


图 1 撤县设市和撤县（市）设区时间分布图

第三阶段是 2014 年至今，撤县设市政策重启，但控制严格，数量较少。为探寻中国新型城镇化破题之策，2013 年国务院重启撤县设市工作，“改市”政策再次升温。同年 11 月，党的十八届三中全会《决定》明确提出符合条件的县可有序改市，撤县设市再次启动。此后全国范围内仅 18 例撤县设市，每年均有二、三十个县市实行撤县（市）设区。一方面是直辖市上海、北京、天津和重庆向“无县化时代”迈进；另一方面，河北、陕西、云南、江西等省抓住党的十八大以来全面深化体制改革的历史机遇，加快城市化发展的步伐。

（二）空间分布

撤县设市和撤县（市）设区数量全国范围内分布存在不平衡性。

从空间分布覆盖面而言，撤县设市除直辖市和港澳台外，在全国实现省份全覆盖。而撤县（市）设区除港澳台外，新疆、宁夏、甘肃、内蒙古、山西等中西部省、自治区还未实行该类形式的调整。从空间分布梯度看，撤县（市）设区的变动轨迹呈现出“沿海”——“沿江”——“沿大城市群”变动的特征，体现城市化发展的市民化水平。广东、江苏、山东、浙江等沿海省份，经济发展较快，县级行政区划调整数量和频率明显多于中西部地区。沿江的湖北、四川等也是行政区划调整较多省份。撤县（市）设区主要集中于京津冀、长三角、山东半岛、珠三角、成渝城市群等。撤县设市的变动轨迹呈现出“东中部”——“西部、沿边”的变动特征，体现区域经济发展的中心城市和区位特殊地位。广东、山东、江苏、浙江四省撤县设市占总数三成，全国百强县（县级市）多集中于此。近年来西部和沿边的撤县设市更是区域发展新的增长极。

三、竞争主体：府际竞争的类型模式

府际竞争是地方政府在政治系统中围绕权力和资源而进行的利益博弈。县级行政区划调整是市县政府间关系的重大变革和利益调整，带动政府间关系的整体性重塑，重新配置市县政府的权力格局，再次划分市县政府的行政职责，重新分配市县政府的资源利益。对于县级行政区划调整而言，府际竞争的主体类型，既有纵向上下级市县之间模式选择竞争，又有横向同级县际之间排位优先竞争。

（一）零和竞争：纵向市县的模式选择

通常而言，纵向市县之间属于垂直领导关系，市县之间的府际关系以领导和服从为主要模式。但是地方政府为实现本级行政区域的利益最大化，同样需要合理运用权力进行适度竞争。这种公共性竞争表明地级市和县在县级行政区划调整方面呈现出纵向上下级市县之间的模式选择竞争，也就是市县之间围绕撤县设市和撤县（市）设区而把握模式选择的主动权竞争，如图 2 所示。

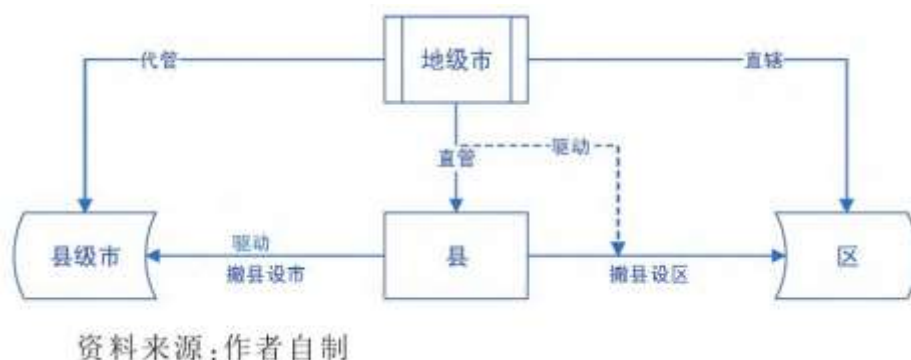


图 2 纵向市县的模式选择竞争

撤县设市的主要动力来自县级政府的发展需求和利益表达。县改为县级市，主要是隶属身份和定位的变化。从权力体系的隶属方面看，撤县设市后受省直管、由市代管，由此带来行政管理权限、优惠政策等增多。从定位方面看，县通常以第一产业为主，县级市则以第二、三业为主。县政府旨在通过撤县设市，实现地位、空间和机遇等发展格局的崭新跃升，提高城区市政基础设施和公共服务发展水平，统筹做好城乡规划、建设和管理，提高新型城镇化质量和水平，增强城镇综合承载力，培养区域经济发展新的增长极。¹⁵

撤县（市）设区的主要驱动力来自地级市的战略发展与利益抉择。首先是伴随着城市化进程的日益发展，1997 年以后，国务院曾暂停撤县设市，地级市主导撤县（市）设区日益成为一种选择。其次，2009 年以后地级市积极主动撤县（市）设区，也有规避省直管县形成的省直接向县进行财政转移支付的考虑。¹⁶最后，地级市通过市县同城的撤县（市）设区，最主要是基于土地财政的依赖，通过调整土地用途数量与比例，改善既有市区发展空间饱和状态，化解城市人地矛盾。¹⁷地级市作为现代城市的主要载体，旨在凭借国家发展战略和城市建设的政策红利，积极有效拓展城市发展空间，优化空间产业资源配置，提升城市综合承载能力与区域产业升级发展格局。

（二）标尺竞争：横向县际的资格排位

撤县设市和撤县（市）设区的区划调整竞争，还表现为横向县际之间的竞争。国务院分别颁布撤县设市和撤县（市）设区的标准，主要参照人口、经济、资源和区位等因素，这是入门条件，达标者众多。但是为了避免出现假性城市化、小马拉大车等弊端，国务院严控撤县设市和撤县（市）设区的指标数量，因此，县际之间的撤县设市和撤县（市）设区，不是入门达标即可，而是需要排位竞争，优先者胜。

撤县设市的首要入门条件便是符合国家、地方的各项规划，从而实现城市合理布局、生态安全保护、城乡协调共促、经济繁荣发展等全方位提升。具体涵盖 16 项量化指标和 5 项定性指标。县际之间的撤县设市是在参照比对撤县设市的人口、经济、资源等条件，进行优势竞争的结果。例如，2017 年贵州省民政厅组织省内申报撤县设市的兴仁、德江、湄潭等七个县，进行申报答辩，不仅要讲述达标状况，而且要展示具备的政策支持、规划布局、独特区位、城市基础和后续发展等优势。由专家评委投票推荐出 3 个县上报，最后由省人民政府研究确定一个综合成绩最强的县上报国务院审批。结果兴仁县凭借区位优势、发展优势、

人文优势、品牌优势、综合优势，在与其它六县的竞争中，倚靠比较优势获得标尺竞争的胜利，最终申报成功。

撤县（市）设区是根据民政部《市辖区设置标准》进行区划调整，除了满足经济、人口等基本指标之外，也需要横向县（市）际之间进行资格排位竞争。例如 2000 年广东省向民政部递交广州市番禺、花都、增城、从化撤市设区方案，国务院基于广州城市发展的经济需求和能力配置，批准番禺和花都撤市设区，增城和从化并未批准。2004 年广东省再次递交增城和从化撤市设区申请，此时，国务院虽然没有中止撤市设区，但是出台新标准应对城市病，严控撤市设区，增城仍未被批准。最终在 2014 年，广东省抓住国家政策机遇，再次递交广州增城撤市设区方案，最终增城撤市设区获批。

四、竞争内容：权力资源利益的再配置

对于府际关系的内容而言，有学者认为政府间关系可分为权力、行政和财政关系三类。¹⁸在此基础上，另有学者则强调政府间关系及利益关系的重要性，并将其摆在突出位置。¹⁹县级行政区划调整是市县行政管理体制的调整，主要表现为市县府际关系在权力配置、公共行政和资源利益的深度变革。撤县设市和撤县（市）设区所呈现的府际关系的变化亦有不同。

（一）权力配置

聚焦于县级行政区划调整的府际关系，这种调整的本质都是通过改变政府间的权力配置来推进最终目标的实现，如图 3 所示。

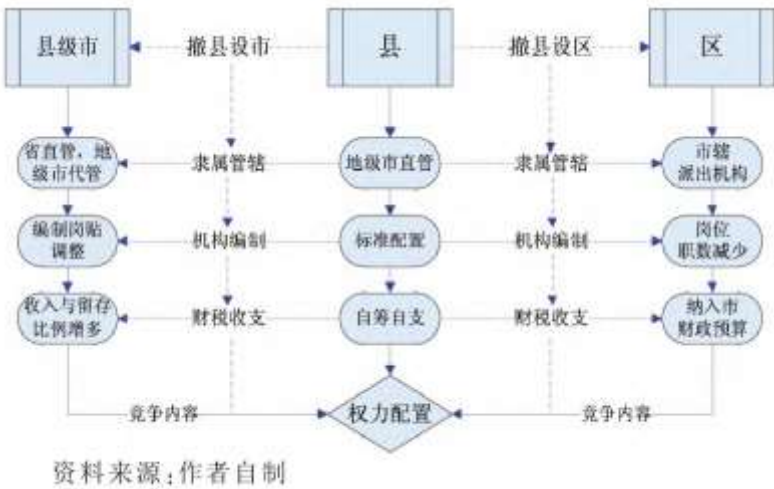


图 3 撤县设市和撤县（市）设区权力配置对比图

调整行政区划，府际竞争权力配置主要围绕隶属管辖、机构编制和财政收支而展开。地级市所管的县具有独立法律主体地位，机构编制按县标准配置，经费债务自筹自支，财政按照规定的市对县财政管理体制，税收各自为政。在隶属管辖方面，由撤县设市演变的市脱离了地市的直接管辖，转化为市代管+省直管的县级市。参与撤县设区的县也进阶为市辖区，县原属的规划、国土资源、公安、税务等机构成为市级委办局部门的派出机构。在机构编制方面，县级市与县相比，部门设置和编制安排也更侧重于城市经济、管理、服务功能，编制和岗贴也进行了相应调整。而撤县形成的市辖区，由于原来县政府主导的发展规划、财税融资等方面现在改由地级市统筹安排，因此，市辖区机构编制的岗位职数有所减少。在财政收支方面，撤县设市后的县级市政府，财政税收的渠道得以拓宽，获得资金支持、申请转移支付、享受政策红利的机会大大增加，拥有较大的经济事务管辖权，例如县级市城市建设税税率相较于县由 5%提高为 7%。而撤县（市）设区后的市辖区经费纳入市财政预算，县原有债权债务由区承

接。虽然通常设置的过渡期财政暂时按照原对县的办法结算，但是整体而言新设区政府总体财权独立性弱化。

（二）公共行政

撤县设市和撤县（市）设区的权力重新配置必然引起地方政府公共行政服务布局和管理改革，如图 4 所示。

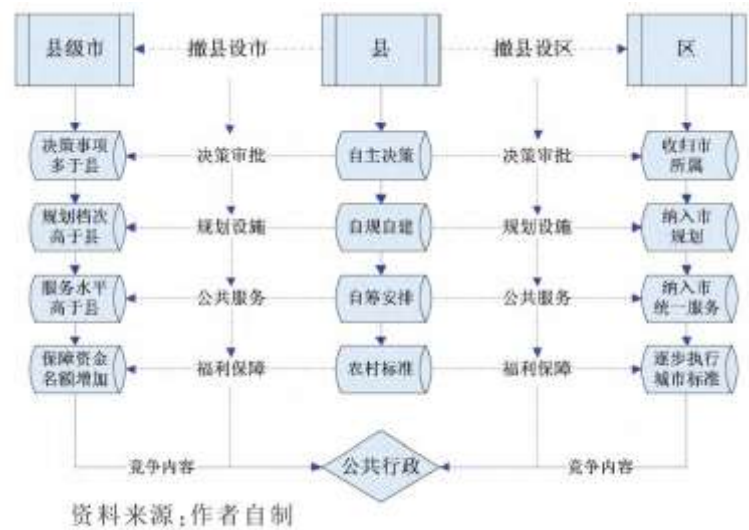


图 4 撤县设市和撤县（市）设区公共行政配置对比图

调整行政区划，府际竞争公共行政主要围绕决策审批、规划设施、公共服务和福利保障而展开。在决策审批方面，撤县设市的县级市比以往县政府拥有国土、林地等多多方面自主权，例如自主审批建设污水处理厂。县级市比县的审批立项金额限度大得多。撤县（市）设区的区政府土地审批等多项事权则被地级市政府收归所有。在规划设施方面，县级市政府整合区域资源，优化总体布局，以城市身份争创国家卫生城市、智慧城市等，获得更多政策支持。撤县（市）设区的市辖区公共行政的决策权被地级市政府收取，基础设施建设纳入地级市城市总体产业和空间布局。在公共服务方面，县级市政府可以独立通过民生服务政策的创新与发展，着力提高教育、交通、医疗卫生等公共行政服务水平。撤县（市）设区的市辖区公共服务纳入市公共服务范围。福利保障方面，撤县设市的县级市福利保障实现城乡居民应保尽保，在福利保障资金和名额层面，高于原有县的保障水平。撤县（市）设区的市辖区福利保障与主城区相比存在一定差距，通常做法是社保、养老、福利各待遇按“就高不就低”原则，逐步执行城区标准，缩小与主城区待遇水平差距。

（三）资源利益

资源利益是地方政府核心竞争力的优势体现，也是撤县设市和撤县（市）设区竞争的焦点，如图 5 所示。

调整县级行政区划，府际竞争资源利益主要围绕产业结构、土地资源和招商引资等展开。在产业结构方面，撤县设市逐渐增加二、三产业的比重，使二、三产业的占比高于农业，改变以往县以农业为主的局面。撤县（市）设区是围绕二、三产业进行规划布局，构建以二、三产业为主的城市发展产业结构，二、三产业的占比高于撤县设市的占比。在土地利用方面，撤县设市是改变部分农业耕地的属性，变为城镇用地，围绕产业布局和特色发展自主开发。撤县（市）设区是地级市政府通过土地利用属性的更改，拥有更多城市用地资源。一方面增加城区面积和市区面积，拓展城市发展的空间，解决了主城区发展空间饱和和经济发展用地紧张的问题，实施产业转移，提升开放层级。另一方面，市级政府也会利用对城市规划、国土资源管理的相对控制权，在城

市总体规划、土地利用总体规划的调整过程中，加大控制升值潜力较大、预期收益较好区域，从而获取丰厚的土地收益，拓宽地方财政收入渠道。在招商引资方面，撤县设市的县级市通过提高本地知名度，增强市民荣誉归属感，增强招商引资的竞争力。例如，云南中甸县撤县设市，更名为香格里拉市，并以此为契机，为云南滇西黄金旅游路线的建设发挥重要支撑作用。撤县（市）设区的区政府招商引资归属市统一规划，市级资源、资金和重大项目将向新设区倾斜，政策辐射拉动优势明显，市辖区借助市级招商引资的政策优惠、交通物流、产业链条等优势，提升招商引资的层级和能力。

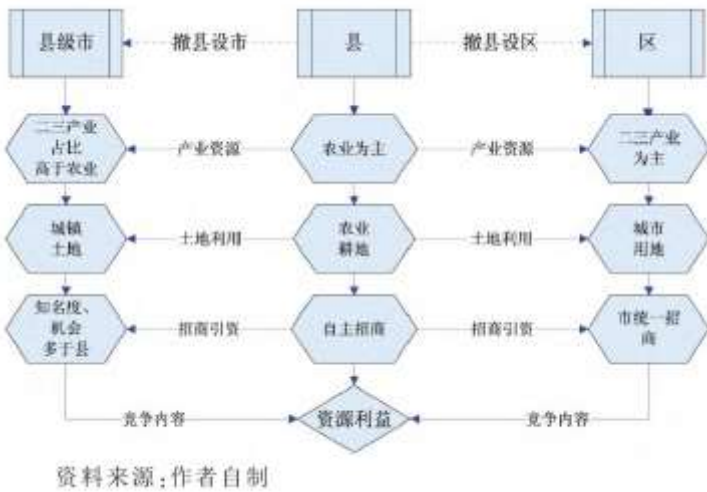


图5 撤县设市和撤县（市）设区资源利益对比图

五、竞争效应与政策建议

地方政府间具有竞争的内在必然性，²⁰撤县设市和撤县（市）设区体现的府际竞争多是积极效应明显的零和竞争。撤县（市）设区通过行政区划的调整，削减行政壁垒和边界，实现经济一体化发展。撤县（市）设区对实现区域产业结构升级具有积极作用，能够显著提升创业活跃度和经济活力，²¹而且土地供给扩张也是一种当下保持房价有序变化的有效手段。²²因此，从一定程度上来说，撤县（市）设区显著改善了区域经济绩效。²³但是，围绕撤县设市和撤县（市）设区的府际竞争也需要警惕三种风险效应：

其一，过渡期难以融合。基于府际竞争的县级行政区划调整，考虑新旧两种行政体制需要交替和磨合，为了稳定起见，通常会事先达成协议，设定一定时限的过渡期。由于在过渡期内延续原有权力配置格局，²⁴容易引发财政、税收和城市规划等领域的多头管理矛盾，导致公共产品供给效率低。²⁵撤县（市）设区要求中心城市经济社会发展水平、公共服务供给和财政能力具有较强的辐射力和向心力，带动周边新区的发展。如果中心城市不具备这种能力，容易出现“小马拉大车”现象，以至于过渡期新区福利待遇与中心城区拉齐的承诺难以实现。同时，城市化、市民化的管理方式，迫使无一技之长的失地农民，应对城市的生存方式，融入城市生活，容易沦为城市的“赤脚市民”或“无根浮萍”，“同城同待遇”难以实现。²⁶

其二，强化土地财政的依赖。部分地级市政府极力主张实行撤县（市）设区的主要动机是追求土地财政最大化，折射出地方政府竞争的主要手段是财政支出和税收的竞争。²⁷通过地方政府经营土地，撤县（市）设区虽然暂时化解了地方政府面临的债务危机，但是这种强化地方政府对土地财政的依赖方式，也蕴含着多重风险。²⁸一方面，通过以房地产开发为中心的大规模城市蔓延，超越市民居住能力的负载率，造成商品房的滞销，出现入住率低下的闲置空城化。²⁹另一方面，由于土地利用性质的改变，农业耕地向城市建设用地的改变，不仅危及“耕地红线”，而且出现“假性城市化”现象，³⁰城市建成区面积对城区面积占比不高，对市区面积占比更低。同时也易滋生一系列负面问题，产生其他不利影响。因此，部分城市基于土地财政调整行政区划，虽然延缓了地方政府债务危机，但是陷入寅吃卯粮的恶性循环。

其三，地方发展动力与积极性削弱。撤县设市和撤县（市）设区的区划调整负向竞争风险效应还表现在地方发展动力与积极性削弱。由于中央政府与地方政府之间的委托代理关系、官员政绩考核机制和晋升博弈，引发地方政府之间的决策竞争，从而削弱城市化的积极作用。³¹ 尽管短期促进效应明显，但是缺乏长效机制。³² 更有甚者，在扩权强县实行较好的浙江余杭等地撤县（市）设区的政策并没有促进区域经济的发展。³³ 工业企业生产效率相比于其他县域企业出现了下降趋势。³⁴ 部分忽略县域自主发展能动性的府际竞争则是零和竞争，长此以往将影响县域发展的积极性和主动性。由于撤县（市）设区造成区政府发展权的受限，地级市集中了财权、事权、核心人事权和资源控制权，人才、劳动力等资源进一步向中心城区集聚，发展积极性受到严重削弱。³⁵

对于撤县设市和撤县（市）设区的府际竞争蕴含的可能风险，需要加强政策调控，建议如下：

其一，积极倡导纵向府际零和竞争和横向府际标尺竞争。各地撤县设市和撤县（市）设区需要根据本地实际状况，主动适应城市化发展的内在规律进行行政区划调整。纵向市县府际竞争需要围绕理念创新、制度创新和组织创新等进行正和博弈的良性竞争，优化企业项目、人才科技、财政金融、基础设施、环境体系和产业链条等配置体系，对于试图利用零和博弈竞争实现政绩晋升的地级市领导实行一票否决。横向县际竞争需要围绕综合实力、政策供给和管理效率进行标尺竞争，营造良好的营商环境，提高公共服务和治理能力水平，形成相对优势。

其二，科学实施工行政区划调整的社会稳定风险评估和经济社会发展预测体系。国务院发改委不仅要严格把关撤县设市和撤县（市）设区这类社会重大事项的社会稳定风险评估，同时也要对行政区划调整的过渡期和实施后的经济社会发展进行合理预测，运用城市化、市民化和现代化的指标导向，对权力配置、公共行政和资源利益统筹改革，因地制宜，宁缺毋滥，严格动态监控和过程管理，保障经济社会体制改革顺利平稳高效运行。

其三，严格把控撤县设市和撤县（市）设区的数量和质量。民政部科学出台与时俱进、“多规融合”的参考标准，并顺应政策议程设置的问题源流、政策源流和政治源流。发挥各省民政厅的积极性和有效性，科学评估和指导地方市县的撤县设市和撤县（市）设区工作开展。严格把控行政区划调整的数量，杜绝一哄而上、“跑部进京”。注重撤县设市和撤县（市）设区的质量，发挥智库专家的专业评估能力，禁止政策掮客的公关游说和人为攻略。

其四，丰富开展撤县设市和撤县（市）设区的干部群众参与。广泛宣传实施工行政区划调整的重大意义，引导广大群众群策群力、统一思想、达成共识。及时做好相应信息的公开工作，扎实做好区划调整过程中干部群众切切实关心问题的释疑宣传工作。加强网络舆情监管和引导，防范虚假流言滋生社会不满情绪。加强信访隐患排查和矛盾化解工作，避免或及时妥善处理撤县设市和撤县（市）设区可能出现的上访和群体性事件。

注释：

1 匡贞胜：《中国近年来行政区划调整的逻辑何在？——基于 EHA-Logistic 模型的实证分析》，《公共行政评论》2020 年第 4 期。

2 韦欣、王浦劬：《新中国成立初期省级区划撤并的资源配置效应与经济增长》，《经济社会体制比较》2022 年第 2 期。

3 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。

4 赵彪、周成、庄良：《近年来中国县级行政区划空间变动研究》，《干旱区资源与环境》2017 年第 9 期。

5 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。

-
- 6 赵聚军、李佳凯：《行政区划调整如何优化基层治理？——基于天津市“插花地”集中整治的观察》，《行政论坛》2021 年第 5 期。
- 7 范毅、冯奎：《行政区划调整与城镇化发展》，《经济社会体制比较》2017 年第 6 期。
- 8 吴金群、付如霞：《整合与分散：区域治理中的行政区划改革》，《经济社会体制比较》2017 年第 1 期。
- 9 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》，《学术研究》2016 年第 5 期。
- 10 吴帅：《利益竞争下的政府间事权划分：冲突与化解》，《政法论坛》2018 年第 4 期。
- 11 夏能礼：《府际权力配置运行与纵向府际关系治理——基于 A、B、C 三县市的案例比较》，《中国行政管理》2020 年第 11 期。
- 12 锁利铭：《协调下的竞争与合作：中国城市群协同治理的过程》，《探索与争鸣》2020 年第 10 期。
- 13 Zhao C, Feng F, Chen Y, et al. Local government competition and regional innovation efficiency: From the perspective of China-style fiscal, Science and Public Policy, 2021, 48(4):488-489.
- 14 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。
- 15 陈刚、李潇：《行政区划调整与重庆市经济发展的再检验——基于劳动生产率视角的分析》，《中国经济问题》2017 年第 4 期。
- 16 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。
- 17 陆铭、李杰伟、韩立彬：《治理城市病：如何实现增长、宜居与和谐？》，《经济社会体制比较》2019 年第 1 期。
- 18 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社 1998 年版，第 71 页。
- 19 谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000 年第 1 期。
- 20 文宏、林彬：《国家战略嵌入地方发展：对竞争型府际合作的解释》，《公共行政评论》2020 年第 2 期。
- 21 张光利、薛慧丽、兰明慧、林嵩：《行政区划调整与地区市场主体活力——基于“撤县设区”政策与创业活动的视角》，《经济理论与经济管理》2022 年第 4 期。
- 22 张清源、苏国灿、梁若冰：《增加土地供给能否有效抑制房价上涨——利用“撤县设区”的准实验研究》，《财贸经济》2018 年第 4 期。
- 23 詹新宇、曾傅雯：《行政区划调整提升经济发展质量了吗？——来自“撤县设区”的经验证据》，《财贸研究》2021 年第 4 期。

-
- 24 王禹瀚、张恩：《“撤县设区”研究刍议与展望》，《中国行政管理》2021 年第 2 期。
- 25 Baltzly V B. Concerning publicized goods (or, the promiscuity of the public goods, *Economics & Philosophy*, 2021, 37 (3) : 376-394.
- 26 崔红志：《城镇化进程中失地农民的生计状况、成因与对策》，《中州学刊》2019 年第 2 期。
- 27 Fan J. & Zhou L., Three-dimensional intergovernmental competition and urban sprawl: Evidence from Chinese prefectural-level, *Land Use Policy*, 2019, 87: 104035.
- 28 邹秀清、莫国辉、刘杨倩宇、刘光成、陈红艳：《地方政府土地财政风险评估及预警研究》，《中国土地科学》2017 年第 9 期。
- 29 金晶、陈多长、黄忠华、杜雪君：《撤县设区对房地产市场影响的实证研究》，《地理科学》2021 年第 3 期。
- 30 唐为：《经济分权与中小城市发展——基于撤县设市的政策效果分析》，《经济学(季刊)》2019 年第 1 期。
- 31 Gu C. Urbanization: Processes and driving, *Science China Earth Sciences*, 2019, 62 (9) : 1351-1360.
- 32 庄汝龙、李光勤、梁龙武、宓科娜：《撤县设区与区域经济发展——基于双重差分方法的政策评估》，《地理研究》2020 年第 6 期。
- 33 耿卫军：《“撤县设区”能促进区域发展吗——基于浙江省 1993-2013 年县际面板数据的分析》，《特区经济》2014 年第 9 期。
- 34 聂伟、陆军、周文通：《撤县设区改革影响撤并县域人口城镇化的机制研究——基于中心-外围城区资源配置视角》，《人口与发展》2019 年第 3 期。
- 35 叶冠杰、李立勋：《行政区划调整与管理体制改革对经济强县经济发展的影响——以广东省佛山市顺德区为例》，《热带地理》2018 年第 3 期。