

1978—2020 年中国撤县（市）设区

时空演变特征和多重逻辑

肖融知¹

【摘要】撤县（市）设区调整涉及城乡关系、行政级别、区域经济结构性问题，既是自上而下行政调控发展的“利器”，也是城市行政区划调整的主要手段。基于 1978—2020 年我国撤县（市）设区的统计数据，从时间维度纵向分析历年撤县（市）设区频率变化，并利用 ArcGIS 空间分析技术观察撤县（市）设区的空间分布情况。研究发现，撤县（市）设区不仅受经济发展以及城镇化水平的影响，也与多重政策变量的排列方式以及上下级政府间的“摸高”博弈有关，其时空演变规律在整体上契合国家重大战略决策，呈现间断—均衡的趋势。

【关键词】撤县（市）设区 时空演变 多重逻辑

【中图分类号】 K909 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8477 (2022) 06-0047-11

在经济高速增长和城镇化快速推进的背景下，撤县（市）设区作为我国市县层面行政区划改革的主要手段之一，是推进我国城市化发展战略的重要政策工具。本质而言，撤县（市）设区是由政府主导的城市空间结构的重构，通过注入国家行政力量，缓解中国城市发展过程中由规模的扩张和数量的激增引起的空间结构与城郊关系的矛盾。党的十八大以来，国务院通过的《行政区划管理条例》和民政部通过的《行政区划管理条例实施办法》，从法律层面上规定了行政区划调整的进程和方向。国家发展改革委发布的《关于实施 2018 年推进新型城镇化建设重点任务的通知》更是提出要不断优化城市市辖区规模结构，制定《市辖区设置标准》《市辖区设置审核办法》，稳步推进撤县（市）设区，增强设区市辐射带动作用，明确了撤县（市）设区在城市化进程中的功能定位。撤县（市）设区成为优化城市空间结构、提高治理能力和治理效率的重要抓手。

一、问题提出

行政区划作为国家权力在地理空间上的投影，是国家权力再分配的基本框架，也是地方政府权力机构设置的基础。改革开放以来，中国在创造高速增长经济奇迹的同时也创造了人类历史上规模最大、速度最快的城市化奇迹。城市的高度发展与现有城区空间结构固化的鸿沟成为城市高质量发展的障碍。从这一角度来看，中国行政区划调整不仅是简单地地理意义上的空间结构变化，更是迎合国家经济社会发展潮流、服务于不同发展需求的“利器”。作为城市行政区划调整的主要手段，撤县（市）设区受到了学术界广泛关注，学者们围绕撤县（市）设区的政策效果、对辖区人口及城市化进程的影响、对地区经济增长的影响等多方面进行了深入探讨。

撤县（市）设区是中心城市集聚到一定程度后，为了拓展发展空间、提高管理效率、缓解市县矛盾而采取的重要举措。其实质是指撤销原来划分在地级市或直辖市下属（代管）的县（县级市），将原属县（县级市）的行政区域改设成为该地级市或直辖市市辖区的行政区划变更行为。其目的是利用行政集权的手段将原县域广大农村纳入城市行政区划体系，整合发展资源，以期壮大城市经济、更好发挥城市的辐射带动作用。从地理区位来看，县所在的位置以及市县之间的关联度是撤县（市）设区的决定因素，^{[1] (p9-15)}与经济较发达的市毗邻的县更适合撤县（市）设区。从空间分布来看，撤县（市）设区多集中于我国长三角地区、珠

¹作者简介：肖融知（1993—），女，武汉大学马克思主义学院博士研究生（湖北武汉，430072）。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“推进全面从严治党重大理论和实践问题研究”（19ZDA009）

三角地区、京津冀地区及西部的成渝地区，全国各种类型的城市均有涉及。自 2003 年后，东部地区撤县（市）设区在行政区划调整中占比下降，西部地区的比例明显上升，参与调整的城市分布范围更广，未出现空间高度集中的现象。^{[2] (p13-24)} 中部地区无论是发生概率还是调整强度都落后于东、西部地区，呈现较平稳发展的态势。

就撤县（市）设区的效果而言，学者们普遍认为以撤县（市）设区为主要手段的行政区划调整不仅能解决以往区划的不合理格局，^{[3] (p55-58)} 在短期内也能够有效拓展城市发展空间、集聚发展资源、改善市场融合、打破行政壁垒、实现资源合理分配等，推动经济的有序发展，^{[4] (p1202-1214)} 对地级市的人均 GDP 增长率和人均财政收入产生显著的正向影响。^{[5] (p49-67)} 在中国式分权模式下，市县级政府有了相对独立的自身利益，强化了地方政府管理经济的职能，促使地方政府为了自身利益开始积极地介入经济发展。^{[6] (p25-30)} 因此，以撤县（市）设区为重要方式的城市行政区划调整呈现出明确的经济导向特征。^{[7] (p118-122)} 市一级政府能利用信息不对称的优势提出有利于自身发展的申请方案，从而使得撤县（市）设区这一行政区划调整同时满足其促进地方政府经济发展和政绩等方面的诉求。^{[8] (p101-125)} 例如，地方政府展开以经济增长为基础的晋升锦标赛，^{[9] (p95-101)} 往往会驱使其行动以短期内效益的最大化为目标，尤其是本届政府经济与政治利益的最大化。所以，在城市空间演化过程中，常常会出现地方政府利用行政指令直接干预城市空间的有序发展和演化的情况。在这种情况下，当城市的发展与县（市）的发展处于强市弱县的状态时，市一级政府往往会选择与未来城市空间发展方向一致的边界划分方式，即撤县（市）设区，以期让有限的财政资源投入到能产生更高经济效益的区域。^{[10] (p73-99)} 但对于原郊县而言，撤县（市）设区后耕地资源大面积锐减，惠农政策制度性流失，对其社会经济发展带来负面影响，往往使得县域经济陷入“先天不足，后天不良”的困境。

就撤县（市）设区的行为主体而言，作为推动城市化的有力工具，其实质是上下级政府间利益博弈的结果。纵向政府间就土地管理、城市规划等权限^{[11] (p164-176)} 展开多轮博弈。尽管下级政府能够运用文件、会议等正式渠道或是私人关系等非正式渠道进行谈判，并综合运用多种谈判策略争取自身利益的最大化。^{[12] (p111-114)} 但行政权力高度集中在市一级政府，往往使得区划调整成为市级政权扩大职责范围的手段，严重地挫伤区级政权的积极性。^{[13] (p44-49)} 比如，弱化县域政府的经济事务激励，降低原县域政府对经济性事务的关注程度。在这种情况下，城市发展与城市治理之间的结构性矛盾没有得到丝毫缓解，甚至有进一步加强的趋势。因此，探寻更为合理的、负面影响更小的行政区划调整方式，构建适合我国国情的空间治理体系是实现国家治理体系和治理能力现代化的迫切需求。

作为市管县体制的补充和延续，撤县（市）设区是通过调整城市边界的方式拓展城市空间，实现府际权力和发展资源再分配的过程。尽管改革开放前也存在撤县（市）设区的调整，比如，辽宁省沈阳市撤销沈阳县设立新城子区（1960 年）、山东省淄博市撤销临淄县设立临淄区（1969 年）。但这种类型的撤县（市）设区并不是伴随中国经济的发展和城市化的进程而推进的，寥寥可数。从已有文献来看，学者多基于地理学、经济学等视角，探讨撤县（市）设区的空间分布和经济效果，忽视了它隐含的政治因素及深层逻辑。撤县（市）设区是由政府主导的城市空间结构重构的重要手段，涉及市、县两级政府间权力变化，是国家通过行政力量对地理空间权力进行再分配的过程。基于此，本文基于《中华人民共和国行政区划简册》（1979—2017）、《中国统计年鉴》（1978—2020）、中国行政区划（<http://www.xzqh.cn>）以及行政区划网（<http://www.xzqh.org>）公开的数据，¹ 从时间维度纵向分析历年撤县（市）设区频率变化特征，并利用 ArcGIS 空间分析技术横线分析撤县（市）设区的空间分布规律，以期探析影响撤县（市）设区行政区划调整的多重政治逻辑。

二、1978—2020 年中国撤县（市）设区的时间演变特征

撤县（市）设区作为城市空间治理的重要手段，其发展态势既受中国经济发展和城镇化进程的影响，也受国家大政方针的制约，在某些关键时间节点呈现激增和骤降的现象（参见图 1）。根据改革开放以来撤县（市）设区的数量演变图，可以将其时间发展分为四个阶段：1978—1990 年非均衡发展期，1991—2004 年的相对协调发展期，2005—2010 年的政策严控期以及 2011—2020 年统筹发展期。

（一）发展初期的起与落：非均衡发展期（1978—1990 年）

改革开放初期是经济恢复、秩序重构的关键时期，行政区划的无序、混乱等问题被国家稳定、社会发展等迫在眉睫的建设任务所掩盖。城市发展没有扩展空间的迫切需要，且郊县的经济状况、城镇化水平以及基础设施建设都远落后于中心城市，达不到改设市辖区的基本要求。直到1982年中央出台《改革地区体制，实行市领导县体制的通知》，提出在次年逐步完成全国范围内的地级市行政区建设，并通过地市合并、划县入市、建市领县等行政手段，使得地级市逐渐取代地区（盟）成为我国行政区划结构中占据主导地位的“统县政区”。自此，城市型政权快速扩张。

在这一时期，因法律、政策不健全，缺位于社会秩序的恢复与经济的发展，导致撤县（市）设区处于无序发展的状况。首先，全国每年撤县（市）设区的总数量波动较大，没有明显的变化规律。其中，受“撤地建市”运动的影响，1983年达到这一时期的峰值，共调整18次。²这些调整大多数是伴随着撤地设市进行的。例如，撤销绵阳地区，绵阳市升格为地级市，并设立市中区。其次，受到多元行政审批主体的影响，撤县（市）设区在时间上有明显的断裂，呈现先撤后设的特征。例如，国务院1983年8月30日批准撤销烟台地区和县级烟台市、福山县，设立地级烟台市；山东省人民政府1983年10月15日批准设立烟台市芝罘区、福山区。最后，政策缺位，撤、设无序。行政区划没有统一的规范，存在反复撤、设的现象。例如，国务院1983年2月28日批准撤销湖南省娄底市，设立湘潭市娄底区，撤销冷水江市，设立邵阳市冷水江區；同年7月13日又撤销湘潭市娄底区，恢复县级娄底市，撤销邵阳市冷水江區，恢复县级冷水江市。

（二）井喷式持续增长：相对协调发展期（1991—2004年）

在计划经济体制向市场经济体制转轨进程中，国内改革的重点也由农村逐步转向城市，以土地要素和资金要素为核心的城市改革揭开了中国城镇化高速发展的序幕。中国的城镇化水平在1996年达30.48%后，以年均增长约1.4个百分点的速度高速发展。^{[14] (p44-49)}同时，1994年分税制改革后，地方政府税收增长由最初仅依靠工业的发展转向工业化、城镇化带动多种方式齐头并进的新时期。在土地财政的刺激下，通过调整行政边界扩大中心城市规模的撤县（市）设区逐渐取代了增加城市数量的撤县设市，成为解决中心城市发展问题的主要手段。东部沿海地区形成了高度密集分布的城市群，各地区的小城市也迅速发展，逐渐成为各地区的经济中心。

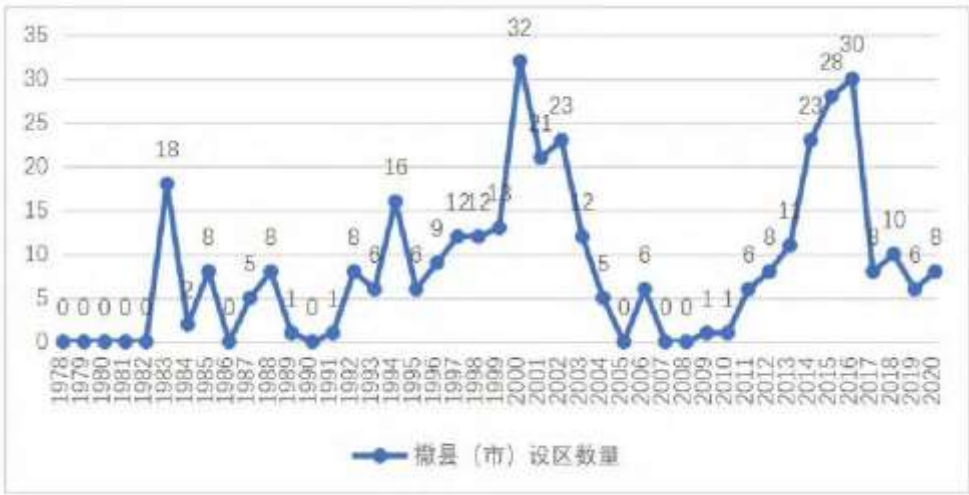


图1 1978—2020年中国撤县（市）设区数量演变图

数据来源：作者根据各年度行政区划简册及国务院关于行政区划调整的批复文件以及各市、区统计年鉴的数据信息整理所得。

随着城市对空间需求增加,1991—2004 年撤县(市)设区的数量呈井喷式增长,主要具有如下特征:首先,涉及城市行政层级跨度大、数量多且存在同一地级市同年多次撤设的现象。这一时期共有 26 个省(直辖市)进行了 176 次撤县(市)设区调整,占 1978—2020 年全国撤县(市)设区总数的 48.6%,频率最高的江苏省在 2000 年调整了 6 次,涉及五个地级市。有些经济发展较好的城市甚至进入多点开花的高速发展期。例如,国务院 2000 年 12 月 21 日批准江苏省淮阴市更名为淮安市,同时撤销县级淮安市,设立楚州区,撤销淮阴县,设立淮阴区。撤县(市)设区调整后,淮安市区面积由 1999 年的 347 平方公里激增到 3171 平方公里,占全市面积的 31.4%;市区人口由 1999 年的 53.33 万人激增到 262.29 万人,占全市人口的 51.4%。³其次,调整频率稳步增长,出现多个小高峰。1994 年(调整 16 次)与 2000 年(调整 32 次)是这一阶段撤县(市)设区调整次数最多的两年。受 1993 年国家发布设立市的新标准、全力推进地市合并以及精简机构要求的影响,1994 年撤县(市)设区的数量达到这一时期的次高峰。1997 年国务院出台《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》叫停撤县设市的审批后,一些经济发展较好、亟须拓展空间的城市转而选择撤县(市)设区。1999 年中共中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》明确要求推进地市合并、实行市管县体制的政策,并颁布新的撤地设市标准,降低了人口规模和经济发展指标两方面的要求。在这双重政策因素推动下,2000 年我国撤县(市)设区达到历史最高峰,成为城市行政区划调整的主要手段。最后,受市领导县政策影响,多地在产业基础、经济水平等均处于较为落后的情况下进行了撤县(市)设区。例如,伴随着安顺地区(隶属于贵州省)的撤销而撤销的县级安顺市,1999 年城镇居民全年人均可支配收入仅 4086 元,农民纯收入仅 1337 元,但同年因城市发展需求撤销的县级番禺市(隶属广州市),1999 年职工年均工资 11130 元,农民纯收入 6393 元。⁴新设立的西秀区和番禺区经济基础、产业发展状况等差异较大。

(三) 全面紧缩:政策严控期(2005—2010 年)

撤县(市)设区作为城市行政区划调整的主要手段,不但直接改变城市空间格局和城市人口数量,还涉及区域资源的重新配置、地方政府权力的调整和变动、发展导向和公共服务等。在政治实践过程中,由于法规和政策长期缺位、地方政府畸形政绩观、“行政经济区”、思维诱导等因素,我国撤县(市)设区存在着“超前行动、揠苗助长”等失范行为,负面效应更是逐渐显现。这具体表现为城镇空间过度扩张、大量耕地被占用,区域发展不平衡、中小城市发展活力受到抑制等。在这一背景之下,国家踩紧了行政区划调整的“刹车片”,撤县(市)设区进入严控阶段。城市行政区划调整更多选择内部重组,比如区县合并、区区合并等形式,而非撤县(市)设区。

2005—2010 年是撤县(市)设区从追求协调发展到实现科学合理发展的过渡期,也是行政区划调整的冷静期。绝大多数行政区划调整集中于政府驻地迁移、县界重组、区县更名等不涉及行政层级变更的微调。撤县(市)设区的主要特征包括:首先,调整次数少,6 年共调整 8 次,低于 1978—2020 年的年平均数(约 8.4 次),⁵集中在吉林、黑龙江、重庆、江苏四个省市。其次,遵循非必要不调整、非特殊不调整的原则。其中,调整次数最多的重庆市(4 次)是配合省级行政区划设置而展开。1997 年 3 月,重庆脱离四川管辖,被提升为中央的省级直辖市。直辖之初,其辖区内部发展水平差异较大,农村人口占直辖市总人口的 2/3,呈现“大城市与大农村”并存的独特结构,原有的地域空间和行政区划格局限制城市的经济发展。为了进一步理顺直辖管理体制,解决行政区划结构混乱的历史遗留问题,重庆市撤销江津市、合川市、永川市、南川市的建制,设立市辖区。最后,存在重新恢复原有市辖区建制的逆向调整。例如,2006 年,国务院同意撤销江源县,恢复设立白山市江源区,更改了 1995 年 12 月 30 日民政部批准撤销白山市三岔子区设立江源县的决定。

(四) 多中心全面铺开:统筹发展期(2011—2020 年)

经过 40 余年的改革和发展,我国在经济上创造了举世瞩目的奇迹,城镇化进程快速推进,城镇常住人口数量从 1978 年的 1.7 亿人增加至 2021 年的 9.14 亿人,常住人口城镇化率从 17.92%提升至 64.72%。^{[15] (p1593-1610)}城镇化的高速发展加剧了人口集聚规模和大中小城市布局在空间上的失衡,在中国特色社会主义新时代,提升城市发展质量成为行政区划调整的重心。这意味着我国城市化由追求人口、土地等统计学意义的发展阶段转向人口、城市经济规模、区域资源配置等多要素无缝隙联动的高质量发展阶段,撤县(市)设区仍是解决我国城市空间困境的有效方式之一。

历经 2005—2010 年的政策严控期，自 2011 年起，撤县（市）设区迎来新的一波高潮。首先，撤县（市）设区再次成为城市行政区划调整的主要手段。2011 年撤县（市）设区调整再次重启，并伴随着国家新型城镇化工作战略的推进直线上升，于 2016 年达到新峰值（调整 30 次）。2016 年，共有 16 个省的 27 个城市进行了撤县（市）设区调整，数量仅次于 2000 年，但涉及范围更广。在时间线上与中央政府提出在 2012 年底前实现除民族地区外的省直管县级财政的改革目标相吻合。其次，仍有伴随撤地设市而撤县（市）设区的情况，但多集中在新疆、西藏、青海等地。例如，2017 年国务院批准撤销那曲地区 and 那曲县，设立地级那曲市，那曲市设立色尼区。最后，直辖市、副省级市和其他省会城市行政区划调整的频率都要明显高于一般的地级市。例如北京、上海、天津、广州、深圳、武汉、南京等城市均已通过撤县市设区的方式成为“无县”城市。

三、1978—2020 年中国撤县（市）设区的空间演变特征

改革开放以来，我国经济取得了飞速的发展，从区位角度来看，这种发展是不均衡的，内陆地区的城市在基础建设、产业结构、经济活力等方面与东南沿海存在着较大的差异，且随着经济的发展而不断扩大，直接影响撤县（市）设区的空间分布。本文采用 ArcGIS 空间分析方法，按照华北、东北、华东、中南、西南、西北六大区对 1978—2020 年撤县（市）设区样本数据进行阶段分析，并在此基础上总结和提炼中国撤县（市）设区的空间演化趋势和分布特征（见图 2）。

首先，撤县（市）设区在经济较发达省域的分布呈现明显的集聚性，分布密度从中心向边界递减，高度集中在京津冀、长三角、珠三角和成渝等城市群，市辖区高度聚集。尤其是 2011—2020 年阶段，华东、华北、西南地区撤县（市）设区调整呈现明显的集聚性。西北地区和西南地区的部分地区则较为分散，存在单区市的情况。

其次，中部、东北和西北内陆地区具有明显的滞后性。由图 3 可以看出，六个地区撤县（市）设区高峰大致在同一时期，但其余地区波峰明显晚于华东地区。这种滞后性很大程度上是由地理区位、资源等自然差异以及城市基础设施等后天因素叠加造成的。华东地区位于东部沿海，交通便利，第三产业发达，是改革先行地，形成了许多经济实力强和发展水平高的中心城市。但 2005 年之后，撤县（市）设区中心逐渐移向西南、西北地区。以 2011 年为例，华东地区只有江苏省进行了一次调整，即撤销江都市，设立扬州市江都区。西南地区频率增强，数量与华东地区持平。受“市管县”政策的影响，一些经济发展程度较低的地区也陆续展开撤县（市）设区调整。同时，随着西部大开发战略的推进，西南、西北一些经济先天不足、后天实力弱的城市，经过十多年的培育，部分省会城市和经济较为发达城市辐射能力加强，撤县（市）设区数量也随之增加。

再次，受土地资源和人口密度等因素的影响，华东、华南、中南地区新设市辖区面积小、频率高，高度集聚。西北、西南、东北地区市辖区面积大、密度偏低，分散分布。从区域面积和人口角度出发，这种现象的产生与我国重要地理分界线——胡焕庸线即“黑河—腾冲线”的作用密切相关。现如今，该线东南侧 36% 的国土居住着 93.7% 的人口，西北侧 64% 的国土居住着 6.3% 的人口。^{[16] (p1593-1610)} 以 2016 年行政区划调整数据为例，新疆维吾尔自治区撤销县级哈密市，设立伊州区，占地 81794 平方公里；西藏自治区撤销乃东县，设立乃东区，占地 2184.98 平方公里；而江苏省撤销洪泽县，设立淮安市洪泽区，占地仅有 1394 平方公里。但在数量上，华东地区调整 43 次，而西北地区撤县（市）设区仅调整 11 次。

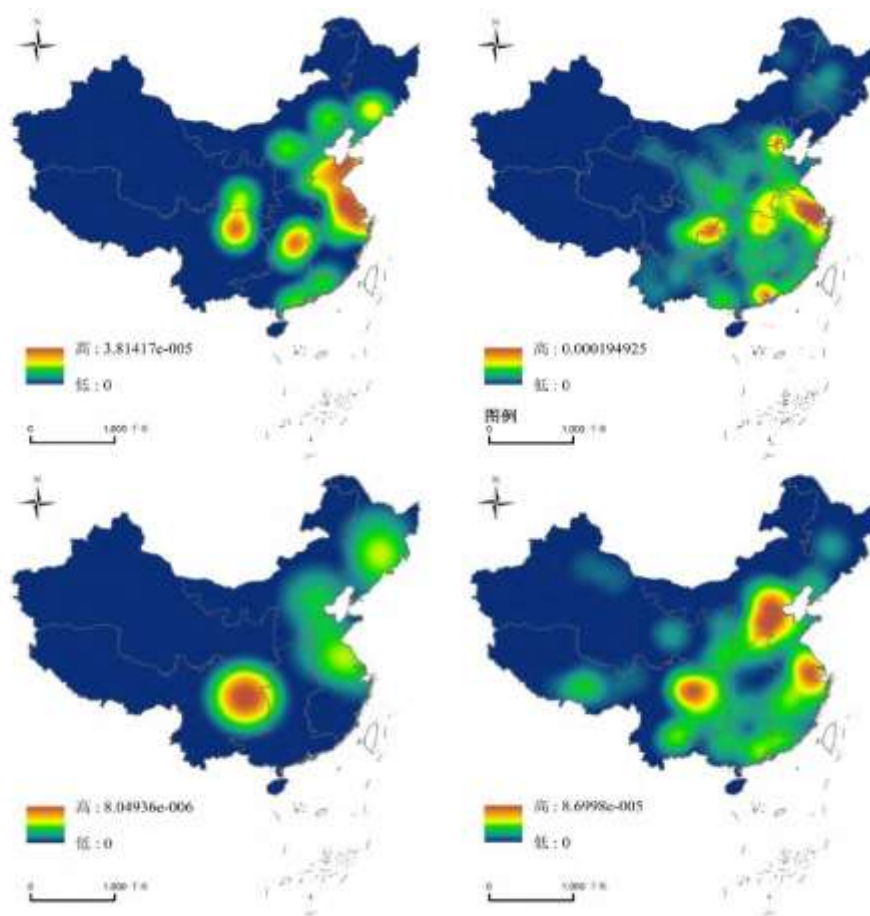


图2 1978—2020年中国撤县(市)设区调整阶段分布核密度图

图片来源：作者自制。

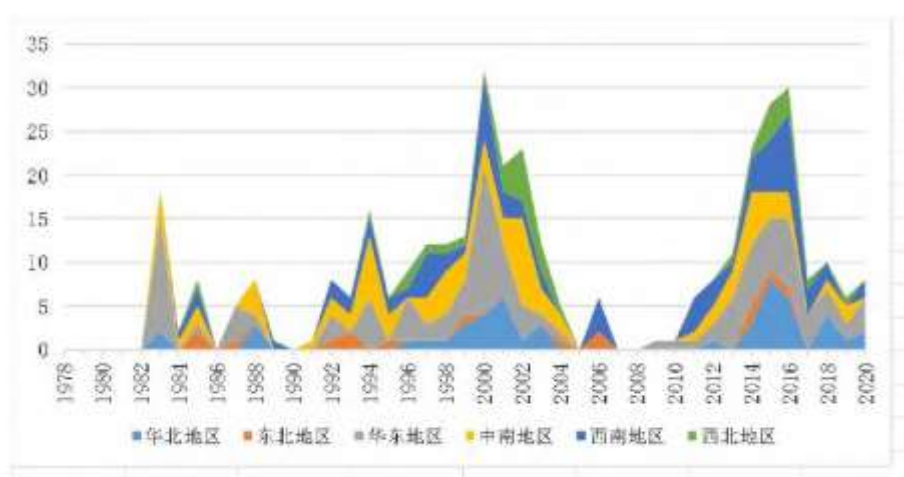


图3 1978—2020年全国六大区撤县(市)设区数量对比图

最后，撤县（市）设区区域分布与我国经济发展趋势相一致，明显呈现东多西少、南多北少的分布特征。多集中在华东、西南、中南地区，华东地区频率最高，多达 116 次，占有撤县（市）设区数量的 31.86%。东北、西北地区数量少，占比低于总数的 10%，与我国区域经济发展程度相匹配。东北地区是我国老工业基地，早期发展较好，城市区划较为完善，资源型发展模式导致的产业结构趋同，经济受阻，中心城市辐射能力降低，撤县（市）设区数量少。西部地区人口集聚不足或经济总量不大，中心城市数量少且呈弱态分布，没有产生集聚效应，难以带动周边中小城市发展。国家西部大开发政策的实施虽然对该地区城市的发展起到了巨大的推进作用，但是相较于其他地区而言，城市等级结构不合理（至今西北地区仍有地区建制）、基础设施落后、城区面积大、人口稀少，对空间拓展需求远低于其他地区。

四、撤县（市）设区调整的多重逻辑

城市空间的拓展、人口规模的扩大和经济总量的增长，有助于提高中心城市在区域、城市体系中的地位，增强其在国家资源分配中的谈判筹码。^{[17] (p128)}撤县（市）设区调整涉及城乡关系、行政级别、区域经济结构性问题，是自上而下行政调控发展的“利器”，其时空演变规律在整体上契合国家重大战略决策，呈现间断—均衡的趋势。撤县（市）撤区在具体的历史脉络中表现为宏观制度背景下的政治变量和制度关涉主体基于城市发展基础上的多重互动，受城市经济规模、城镇化发展战略和县市政府间摸高博弈三重逻辑影响。

（一）发展逻辑：城市经济发展水平

随着“以经济建设为中心”的发展方针和社会主义市场经济体制的确立，我国城市作为经济增长的重要场域，蕴含着“以规模增加红利”的发展逻辑。撤县（市）设区对促进城镇化的有序发展有着重要的作用。土地和人口结构作为判别区域类型的基本要素，贯穿撤县（市）设区调整和城镇化演进的全过程。作为扩大城市规模、增加人口数量的重要手段，撤县（市）设区的时空演变与我国城市化经济发展具有相互促进的内在联系。

首先，撤县（市）设区是推进人口城镇化的重要方式。人口是城镇化的核心指标，是社会经济快速发展的重要动力。改革开放后，以家庭联产承包责任制为主的农村改革极大地解放了农业生产力，富余劳动力大规模流动并向城镇集聚加速了中国城镇化进程。人口的高密度集聚催生了城市空间不足的问题，如何破解治理空间障碍成为城市发展面临的迫切问题。撤县（市）设区正是契合了城市发展的内在需求，通过行政手段有效调整城市行政边界，成为推动城市行政区划发展的重要政策工具。1978—1990 年，部分中心城市利用撤县（市）设区的调整来促进人口在城乡与区域之间的再分布，进而引导产业空间布局向城市集聚，促进中心城市的壮大。这种方式在城市发展之初能有力促进经济产业的迅猛发展，为其跻身大城市乃至特大城市行列奠定基础，进而在城市竞争中赢得“先机”。

其次，撤县（市）设区是推进土地城镇化的重要手段。不同于发达国家以市场机制为主要推动力的城市发展模式，中国城镇化依托土地公有制呈现出政府主导、大规模快速化的整体推进特征。^{[18] (p82-100)}1990 年 5 月，国务院颁布实施《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，推行城市土地的有偿使用政策，城市土地既是可交易的生产要素，也是可增值的商品。在撤县（市）设区后，广阔的农村土地纳入城市规划区范围，集体经济组织所有土地变为国有土地，扩大了地方政府城市土地供给规模。一方面，使得地方政府向社会提供建设土地指标时具备更大的操作空间，在一定程度上拓宽了政府财政来源；另一方面，有利于吸引工业企业在当地投资建厂，促进区域经济发展。部分中心城市企图通过扩大城市规模来巩固其领导地位，增强城市竞争力，地方政府大肆“圈地”，竞相利用手中的土地资源来增收以推动经济的高速增长。尤其是 1998 年商品房市场化改革以来，生产要素的流动促进了以经济增长为中心的城市空间规划和公共设施布局，强化了城市的集聚效应。在经济和政治的双重驱动下，中心城市撤县（市）设区偏好增强。1997 年国家“冻结”撤县设市审批，更使得撤县（市）设区成为土地城镇化最重要的手段。

最后，撤县（市）设区是推动区域协同发展的重要资源。“行政区划本身也是一种重要资源，用得好就是推动区域协同发展

的更大优势，用不好也可能成为掣肘。”^[19](p250)]撤县（市）设区作为拓展城市空间、实现要素整合的有效手段之一，是培育发展中心城市、增强节点城市辐射带动能力、促进区域协调发展的重要资源。通过行政强制手段打破行政区划之间的固有壁垒，不仅可以加速中心城区各种资源向新设辖区（被撤县）溢出，也可以破除中心城市资源不足、空间受限等阻碍城市高质量发展的困境。在这种情况下，将中心城市周边发展较好的县或县级市改为市辖区，纳入所在市的统一规划与管理，可以更好发挥政府对区域间的统筹作用，形成促进自身发展和带动周边地区发展的区域发展合力。

（二）政策逻辑：城镇化发展战略的演变

政治变量的排列方式对政治后果有决定性影响。作为城市行政区划调整的主要手段，撤县（市）设区的调整受设区标准、设市标准、城市发展战略等多重因素的影响。目前我国撤县（市）设区调整多以 1993 年制定的《关于调整设市标准的报告》以及 2014 年制定的《市辖区设置标准（征求意见稿）》为主要依据，并没有明确的、系统的撤县（市）设区规定。在实际执行过程中，这两个标准规定的人口规模、经济总量、产业结构等硬性指标往往被站位更高、效用更强的政策遮盖，当国家宏观目标发生转变时，撤县（市）设区的时空场域也相应随之改变。因而，多重政策变量的排列方式构成了市、县层面行政区划调整的政策逻辑，紧密制约着撤县（市）设区的历史发展和空间分布。

改革开放以来，控制大城市规模、发展中小型城市的理念一直是我国城镇化发展战略的主线。纵观我国国民经济和社会发展规划五年计划发展历程，可以发现我国城镇化发展战略大致可以分为以下三个阶段：

第一阶段强调对大城市的严格控制。1982 年“六五”计划指出“认真执行控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市的方针”。1985 年“七五”计划强调“坚决防止大城市过度膨胀，重点发展中小城市和小城镇”。1989 年《城市规划法》将“国家实施严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针”作为促进生产力和人口的合理布局的重大战略。1992 年“八五”计划进一步提出“以乡镇企业为依托建设一批布局合理、交通方便、具有地方特色的新型乡镇”，将小城镇的发展作为这一时期城镇化建设的重点。1987 年至 1995 年，我国 20 万人以下的小城市增加了 150 个，20 万～50 万人的中等城市增加 88 个。⁶这一阶段，大城市发展受限、小城市 and 中等城市辐射能力较弱，撤县（市）设区数量很少。

第二阶段从严格控制大城市发展转向追求大中小城市统筹发展。“九五”计划指出“形成大中小城市和城镇规模适度，布局 and 结构合理的城镇体系”，“十五”计划强调要“充分发挥中小城市对小城镇发展的带动作用，在着重发展小城镇的同时，积极发展中小城市，强调大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路”。城市经济辐射能力的增强直接导致我国撤县（市）设区数量激增。

第三阶段是着力打造城市群，推进区域性建设。从“十一五”规划纲要开始，国家将城市群建设作为推进城镇化的主体形态，并在“十二五”规划纲要中提出“以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展；在东部地区逐步打造更具国际竞争力的城市群，在中西部有条件的地区培育壮大若干城市群”，坚持加快构建以城市群为主体形态，大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，成为城镇化发展方针的主要内容。这一方针充分肯定了大城市在城市规模体系中的核心作用。自 2000 年开始，我国撤县（市）设区出现集中化趋势。在这种新的增长驱动逻辑之下，我国城镇化战略越来越明显地趋向于县域城市化和发展大城市群。“十三五”期间在强调城市群建设发展的同时，明确提出建设要以提升质量、增加数量为方向，建立空间治理体系的目标。“十四五”规划纲要更是将优化城镇化空间格局作为发展的重点，明确既要发展壮大城市群和都市圈，也要分类引导大中小城市发展的策略，以期形成“疏密有致、分工协作、功能完善”的城镇化空间格局。

（三）竞争逻辑：上下级政府间的“摸高”博弈

在中国现有的层级化行政管理体制下，行政等级高的城市可以利用撤县（市）设区、区县（市）合并等行政手段集聚更多的

资源，获得优先发展的机会。但随着“省直管县”“扩县强权”等政策的推进，县级政府有了更多的自主选择权。同时，撤县（市）设区不仅涉及被撤销的县（市）的规模、地理位置、经济发展水平等，也涉及新设市辖区的行政级别、行政管理成本、机构编制等问题。因而，撤县（市）设区调整受上下级政府间竞争逻辑的影响。

首先，中国多层级政府间的财政关系是撤县（市）设区过程中市、县政府间利益博弈的前提。市场经济体制改变了以往中央对资源的全面调控方式，有限的空间资源以及城市主体利益的多元化，引发各个利益主体的竞争与冲突，造成以城市结构改变为主的空间利益博弈的格局。^{[20] (p1)}尤其是1994年分税制改革以来，财政收入分配主导权由中央转向地方，地方政府在国家财政收支总量中所占的比例不断增大。这种权力结构的变化使得地方各级政府成为相对独立的利益主体，特别是市级层面的政府，其行为具有明显的自利性特征。在经济逻辑为政治逻辑表现形式的独特逻辑中，地方政府将自身利益最大化作为地方政府行为的一个重要动力因素，增加地方收益也成为地方政府的首要目标。以撤县（市）设区和撤县设市为主要手段的城市行政区划调整就是市县级政府原有利益格局打破和再塑的过程。各级地方政府作为相对独立的经济利益主体，为了追求本地方利益最大化，通过竞争和博弈的方式来决定周边县市行政区划调整的偏向。在空间资源有限的条件下，一方的占有意味着另一方的退让。因而，维持良性竞争的基础上谋求市县两级政府间的合作，促进城乡经济有效互动、实现双赢是市县两级政府博弈的最终目标。

其次，“市管县”为撤县（市）设区提供体制型依托。市管县体制通过改变行政权力关系，调适中央和地方关系，使得我国行政层级更符合我国经济发展的需求的同时，充分发挥中心城市的带动作用，推进城镇化。随着20世纪80年代市管县体制的复苏，全国掀起撤地设市、地市合并的高潮，很多中心城市在撤销地区和原有县级市的同时设立新的市辖区。从空间上看，这一调整行为重构了城市空间，通过将原有的县域调整为市辖区的方式扩大核心区的范围。地改市后，市管县体制与地区原有的行政建制的冲突造成多地面临市县同城的尴尬处境。因而，在1978—1990年这一阶段，内陆欠发达地区多数撤县（市）设区都是伴随撤地设市（地市合并）调整而产生。同时，受我国多层级市制体系的影响，新设市辖区所拥有的权限完全取决于其所属的市的级别，直接导致在撤县（市）设区过程中，除了审批权、立法权和区级政府的行政级别等有明确法律规定的权限不可改变之外，其余大多数权限由各市自行确定，而非职权法定，为县（市）级权限留有可操作空间。这在某种程度上会导致撤县（市）设区行政区划调整的混乱，加剧市县矛盾。

最后，“省直管县”的压力倒逼强化了市级政府撤县（市）设区的动机。2005年后，通过将部分原属于地级市的经济管理以及行政审批等权限下放至县级政府的“强县扩权”模式成为省直管县改革的主要方式。根据地域经济发展差异分别在东部地区表现为“强县扩权”，在中西部地区则是“扩权强县”。这种通过改变政府行政层级来推动省、市、县三级政府的角色转型，使县级政府获得了较大的经济社会管理权限，一定程度上解决了“市压县”“市刮县”等问题，为县域经济发展提供强大的财政支撑。2010年，浙江省改变了最初的“财政省直管县”模式，转向“行政省直管县”，直接削弱了市级政府对县的“掌控”能力。一方面，城市政府对我国将取消地级市这一层级而实行省直管县体制的担心，使得其面临国家行政区划体制改革的压力，刺激了市级政府推进撤县（市）设区的动机。另一方面，这一改革实现了政府组织结构的“扁平化”管理，赋予了县级政府更多的自主权，激发了县域经济活力，降低了撤县（市）设区的频率。在此背景下，2002—2012年间，浙江省更倾向于区县合并或区区合并的方式，而不是撤县（市）设区。

五、基本结论

撤县（市）设区调整是行政区划改革的重要议题，不仅与城镇化、经济发展水平有关，更涉及上下级政府之间权力空间重置与政府职能关系的转变，与当地社会文化环境及民众诉求密切相关，超出了行政区经济研究或单纯的问题对策研究。本研究通过梳理和总结撤县（市）设区的时间脉络和空间分布、探析影响这一调整的多重逻辑，得出以下结论：首先，撤县（市）设区在时间发展上呈现由非均衡发展到统筹发展的特点，在空间上呈现东多西少、沿海多内陆少的特点。其次，撤县（市）设区行政区划调整与我国城镇化进程密不可分，相互促进、相互影响。撤县（市）设区作为城市空间调整的重要工具，对促进城镇化的有序发展有着重要的作用。城镇化作为中国城市行政区划调整的关键动力，在社会经济结构的不断发展转型的过程中，政府通过制定不同阶段的城镇化战略驱动撤县（市）设区的调整。与此同时，我国城镇化发展水平也是撤县（市）设区调整的重要因素之一，但

在我国市场力量让位于国家力量的区划调整阶段，城镇化水平和撤县（市）设区频率并非正相关关系。再次，撤县（市）设区作为市管县体制的补充手段，受到省直管县政策实施的影响，实行省直管县政策的省份，往往县域经济较强，但中心城市的辐射较弱，呈现“强县弱市”的局面。在政绩和晋升的双重驱动之下，市一级政府出于对土地财政的追求，降低省直管县对市级财政的削弱作用，往往会通过撤县（市）设区将城市周边县域划入市辖区，扩大城市土地规模。这种通过减少行政区数量，实现政府层级的扁平化的方式是否能成功，取决于市县两级政府的博弈过程。最后，撤县（市）设区的时空分布受多重政策排列方式的影响，既与国民经济和社会发展的五年计划（规划）和中部崛起、西部大开发等国家的大政方针相辅而行，也服务于南水北调、西气东输等国家重大工程的实施，是增强中心城市辐射作用、实现区域协调发展的重要方式。

参考文献:

- [1]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[J]. 城市规划, 2013, (6).
- [2]左言庆, 陈秀山. 城市辖区行政区划调整的时空格局研究[J]. 学习与实践, 2014, (9).
- [3]魏衡, 魏清泉, 等. 城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展[J]. 人文地理, 2009, (6).
- [4]李郇, 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).
- [5]韩永辉, 黄亮雄, 等. 县域行政区划改革的绩效分析——以“撤市设区”为切入点[J]. 经济学报, 2014, (4).
- [6]张京祥, 吴缚龙. 从行政区兼并到区域管治——长江三角洲的实证与思考[J]. 城市规划, 2004, (5).
- [7]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[J]. 江海学刊, 2009, (4).
- [8]邵朝对, 苏丹妮, 等. 中国式分权下撤县(市)设区的增长绩效评估[J]. 世界经济, 2018, (10).
- [9]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7).
- [10]聂伟, 陆军. 撤县(市)设区改革与地级市经济增长——整县设区和拆县设区的比较研究[J]. 经济问题探索, 2019, (2).
- [11]张践祚, 刘世定, 等. 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[J]. 社会学研究, 2016, (3).
- [12]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[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, (7).
- [13]李开宇, 魏清泉, 等. 从区的视角对“撤市设区”的绩效研究——以广州市番禺区为例[J]. 人文地理, 2007, (2).
- [14]罗震东, 汪鑫, 等. 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[J]. 城市规划, 2015, (2).
- [15]国家统计局. 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报, 2022-03-01 (10).
- [16]陈明星, 龚颖华, 等. 胡焕庸线两侧的人口分布与城镇化格局趋势——尝试回答李克强总理之问(英文)[J]. Journal of Geographical Sciences, 2016, (11).

[17]范毅, 徐勤贤, 等. 城镇化进程行政区划调整与改革成效研究[M]. 北京: 中国发展出版社, 2017.

[18]李强, 陈宇琳, 等. 中国城镇化“推进模式”研究[J]. 中国社会科学, 2012, (7).

[19]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[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.

[20]何明俊. 空间宪政中的城市规划[M]. 南京: 东南大学出版社, 2013.

注释:

1 数据仅包括大陆地区 31 个省（自治区、直辖市），不包括中国台湾、香港、澳门地区。

2 数据来源：本文关于某一时期或某一地区撤县（市）设区的具体数据均是笔者根据《中华人民共和国行政区划简册》（1979-2017）、《中国统计年鉴》（1978-2020）、中国行政区划（<http://www.xzqh.cn>）以及行政区划网（<http://www.xzqh.org>）公开的信息统计得来。

3 数据来源：淮安年鉴编纂委员会：《淮安年鉴》，吉林人民出版社，2001 年版，第 35-42 页。

4 数据来源：广州市番禺市地方志编纂委员会：《番禺年鉴》，广东人民出版社，2000 年版，第 1-9 页；贵州年鉴编辑部：《贵州年鉴》，贵州年鉴社，2000 年版，第 547-549 页。

5 数据来源：通过统计《中华人民共和国行政区划简册》（1979-2017）、《中国统计年鉴》（1978-2020）、中国行政区划（<http://www.xzqh.cn>）以及行政区划网（<http://www.xzqh.org>）公开的数据而得。

6 数据来源：根据中国城市统计年鉴整理而得。