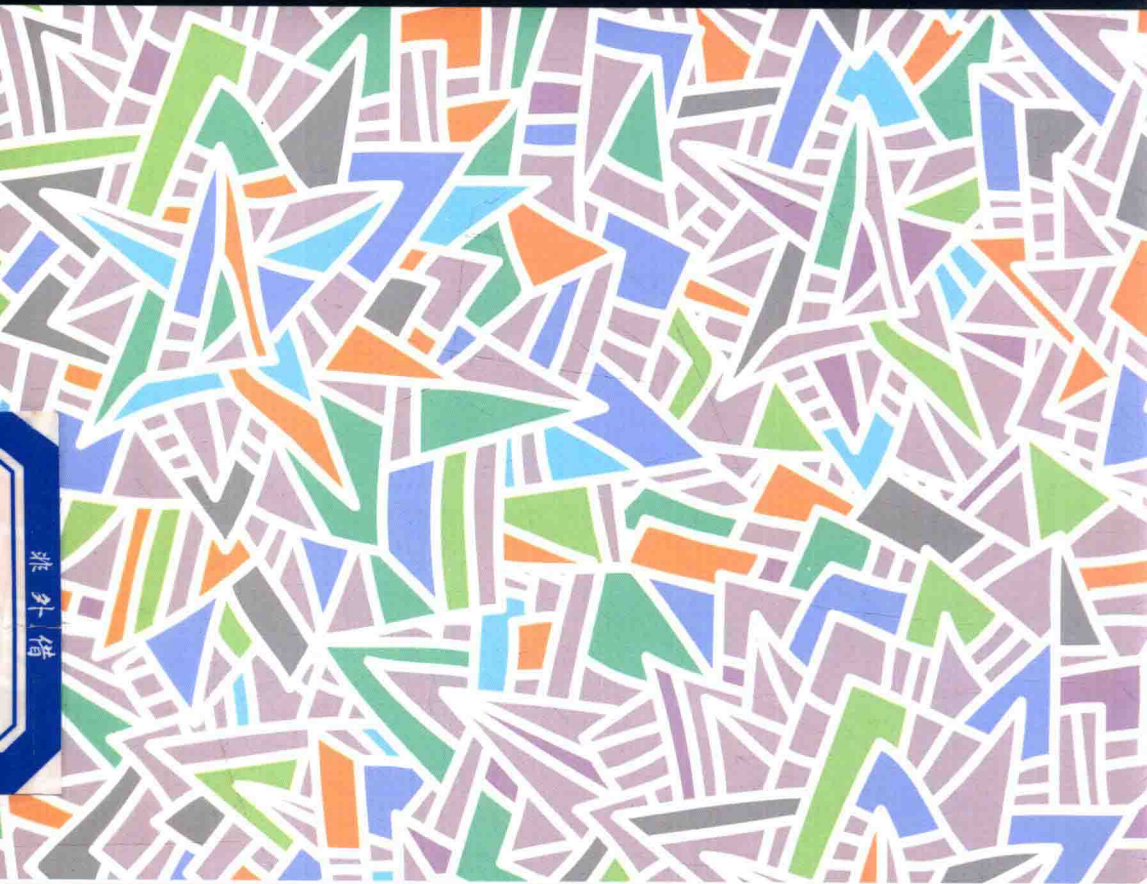


WOGUOTEDACHENGSHIJIAOQU (YU)
XINGZHENGQUHUA TIZHIYANJIU

我国特大城市郊区(域) 行政区划体制研究 以上海为例

熊竞 著



非
外
借

江苏人民出版社

WOGUOTEDACHENGSHIJIAOQU (YU)
XINGZHENGQUHUATIZHIYANJIU

我国特大城市郊区（域） 行政区划体制研究

以上海为例

图书在版编目(CIP)数据

我国特大城市郊区(域)行政区划体制研究:以上海为例 / 熊竞著. —南京:江苏人民出版社, 2016.12

ISBN 978-7-214-20132-4

I. ①我… II. ①熊… III. ①行政区划—体制—研究—上海 IV. ①K925.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 324975 号

书 名 我国特大城市郊区(域)行政区划体制研究:以上海为例

著 者 熊 竞
责 任 编 辑 张晓薇
装 帧 设 计 刘亭亭
出 版 发 行 凤凰出版传媒股份有限公司
江苏人民出版社
出版社地址 南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编:210009
出版社网址 <http://www.jspph.com>
经 销 凤凰出版传媒股份有限公司
照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 江苏凤凰新华印务有限公司
开 本 650 毫米×960 毫米 1/16
印 张 23 插页 2
字 数 310 千字
版 次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷
标 准 书 号 ISBN 978-7-214-20132-4
定 价 58.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序 言

该书是熊竞在其博士论文基础上修改完善出版的,其本科就读于华东师范大学地理信息系统专业,随后考入我主持的中国行政区划研究中心,获得硕士和博士学位。参加工作后他一直关注区划研究,特别是在上海浦东工作期间,对浦东的基层政区调整 and 改革关注和研究较多,期间他主持或参与了相关的课题研究,公开发表了若干论文。调入上海市民政科学研究中心,在上海交通大学从事公共管理的博士后研究工作中,专心对行政区划和社区及相关问题进行深化研究。总体上看,熊竞在行政区划领域已经具有一定的专业基础和较丰富的实践经验。

党的十八大报告提出要“优化行政层级和行政区划设置”,中国的城市化已迈入新的阶段,在新的背景下行政区划的研究显得更为迫切,正成为各方研究的特点,特大城市由于其战略地位重要、要素的体量规模大,“城市病”也更为突出,在全面深化改革的进程中,城市的治理架构、管理体制、运行机制等是聚焦的热点。城市政区制度作为城市治理中具有高层次、基础性的制度安排,其重要性就更为突显。从特大城市政区设置调整和政区制度改革的重点来看,郊区作为城乡要素交织转换最激烈、城市治理体制机制问题最集中的地域,其在行政区划改革上的难度和要求也更高。在作者研究过程中,我提出了规范大城市空间概念的设

想,即将“城域”(中心城区)和“郊域”(大城市郊区)融合为“市域”的概念体系,可以避免郊区概念的泛化。在现有中国城市制度框架下用“郊域”这一新概念来分析城市郊区的行政区划调整更为贴切,熊竞博士对这一概念在书稿中做了一定的分析。

由于熊竞博士本科阶段就读于华东师范大学的地理信息系统专业,因此,他在书稿中探索性地引入相应的模型,通过定量化分析和图形化表达的方式对“撤县设区”的标准做了探讨,这一研究具有一定的创新性。但是,随着技术创新步伐的加快,如何考虑在大数据、智能化、云计算等新型技术和手段支撑下,完善相关的定量分析可能还有更长的路要走,这也是我对作者提出的新期望。

非常高兴熊竞博士的论文能出版,也祝愿他在行政区划研究领域继续发挥所长、取得成绩。

是为序!

刘君德

目 录

第一章	绪论	1
1.1	选题缘起与研究意义	1
1.2	研究理路与篇章安排	6
1.3	研究方法与技术手段	9
第二章	定义分解:特大城市郊区(域)政区体制相关概念界定	12
2.1	特大城市的界定及其发展	12
2.2	郊域的概念界定及特大城市郊域的特点	16
2.3	政区与政区体制改革的概念	30
2.4	本书研究特大城市郊区(域)政区体制的概念总结	33
第三章	基本认识:理论视角下的特大城市郊区(域)政区体制	36
3.1	集中与扩散:郊区发展的基础性相关理论	37
3.2	集权与分权:政区的基础性讨论与相关理论	50
3.3	城市与乡村:城乡关系理论与我国郊区城乡关系的基本认识	66
3.4	行政区经济理论	78
3.5	郊区政区研究的其他相关理论	82
第四章	文献综述:特大城市郊区(域)政区体制的研究进展	98
4.1	(特)大城市郊区的发展与管理问题	98

4.2	(特)大城市郊区的制度与创新问题	108
4.3	(特)大城市郊区(域)政区调整与改革问题	119
第五章	演变历程:(特)大城市郊区(域)政区体制的沿革	162
5.1	城乡分治主导下的狭域农村型郊区制:晚清民初至改革开放初期	162
5.2	城乡合治主导下的广域城镇型郊区制:改革开放初至21世纪初	170
5.3	城乡分治下适域城市型郊区的苗头:21世纪初至今	186
第六章	经验启示:其他国家和地区郊区开发与区划体制概况	204
6.1	美国的郊区发展与政区体制:市政自治体、都市县与特别区	204
6.2	英国的郊区开发与政区体制改革:新城镇建设、大伦敦政府	209
6.3	其他国家和地区城市郊区政区体制改革	214
第七章	实证研究(上):上海郊区区县级政区体制改革	223
7.1	设市以来上海郊区区县级政区的体制演变:城乡关系的视角	223
7.2	上海郊区区县级政区体制演变与发展现状的若干思考	245
7.3	引入断裂点公式:对县改区调整利弊的一个分析框架	258
第八章	实证研究(下):上海郊区基层政区体制改革——以浦东地区为中心	276
8.1	上海郊区乡镇政区演变概况:幅度的先增后减与建制的城乡转换	276
8.2	浦东地区近代以来乡镇政区的沿革	282
8.3	浦东新区政区体制的若干思考	289
第九章	未来设想:特大城市郊区(域)政区体制改革方案初探	308
9.1	特大城市郊区(域)政区体制改革的逻辑起点与主要问题	309
9.2	特大城市郊区(域)政区体制改革的指导思想与基本原则	315
9.3	特大城市郊区(域)政区体制改革的方案设计与若干说明	322
第十章	结论与讨论	340

第一章 绪论

1.1 选题缘起与研究意义

1.1.1 选题背景

改革开放以来,以城市化为表征的城乡转型成为我国现代化建设中不可逆转的发展趋势,也成为中国高速发展的重要动力和主要成就,诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨教授甚至指出影响 21 世纪人类社会进程的两件最为深刻的事情之一就是中国的城市化。从地域依托看,在波澜壮阔的城市化进程中,特大城市郊区无疑承担着重要使命,对于这一点,我们可以分别从城郊关系与郊乡关系的视角来认识。在郊—乡关系方面,破解“三农”难题最重要的是富裕农民,而富裕农民最好的方式之一就是减少农民。从现实看,特大城市郊区、郊县的农民最早接受城市化的洗礼,成为让“一部分农民先城市化起来的”的首选群体;同时,对于流动农民的“进城”过程,特大城市郊区由于相对较低的进入成本,成为他们的首选地。从城—郊关系看,城市产业的转移、城市人口的疏解、城市生态的改善等提升城市化质量、内涵和品位都与郊区地域息息相关。建国以来,我国的(特)大城市郊区功能历经了这样一条发展路径:改革开放前大中城市郊区凭借农业资源优势成为中心城区的农副食品生产

基地→改革开放后体制改革从农村开始,凭借体制资源的优势,大城市郊区成为我国异军突起的乡镇企业的发祥地→新世纪以来,大都市城市郊区凭借土地资源、生态资源、文化资源等优势成为中心城市功能拓展的战略空间。这一重要战略空间又可以分为:产业转移的空间(各类开发区的兴建、城区退二进三的转移地);人口转移的空间(城区动拆迁人口的迁入地、外来人口和国际移民的聚集地);维护生态平衡的空间(沿海、沿江、沿湖等郊区成为整个城市的生态调节地、城市后花园)等。除此之外,国家对“三农”问题的关注以及建设社会主义新农村等新举措的提出,使得郊区发展甚至具有一定的政治意义。从这样一个历程来看,我们可以肯定的是,郊区的地位已经由过去的附属、配角崛起成为今天当之无愧、当仁不让的主角,^①而伴随我国特大城市的飞速发展和重要性凸显,相应的郊区发展地位就更加突出。

城市化是一个内容极其丰富的逻辑和空间的演变过程和结果,不仅包括人口、产业、土地、技术、景观等资源要素的结构重组,就业形式、居住形态、交往习惯等生活方式的城乡转变,还包括认知模式、心理状态、

① 对于郊区空间的重要性,我们从其经济贡献度以及政府关注度方面也可窥见一斑。在经济贡献上,据研究测算,北京市近年来政府投资投向郊区的比例逐年提高,由2003年的20%上升到2004年的40%,2005年对郊区投资首次超过对城区投资,达到50.1%。根据中国城郊经济研究会于2004年对我国京、津、沪、穗、沈、哈、苏、锡、常、杭、甬、嘉、青、温、淄、成都、长沙、大连等18个大城市随机取样68个郊区、县的统计分析,68个郊区、县人口与面积只占全国比重的3.72%和0.76%,行政单位在全国区县(含县级市)的比重也只有2%强。但是2003年地方生产总值、工业总产值、社会消费品零售总额、区县级财政收入、全社会固定资产投资总额五项指标分别占全国相应指标比重的10.02%、16.38%、8.75%、4.44%和9.48%(盛广耀,2006)。在政府关注上,2002年,上海市委市政府提出上海发展重心由中心城区向郊区转移的重大战略举措,并同时第一次召开了上海市郊区工作会议(此前一直称“上海农村工作会议”),会议指出郊区是上海未来新一轮发展中重要的战略空间,是上海实力与新形象的标志区,是未来上海发展的发动机和主战场。这个思想的确立彻底改变了原来上海城镇体系中中心城与郊区的关系,对郊区跨越式发展和上海整体空间结构发生根本性改变是具有历史意义的。之后,2003年北京市也作出了同样的决定,通过将“农村工作会议”更名为“郊区工作会议”,确定了郊区未来发展的重要性。当前郊区发展出现的新特点是郊区地域不仅成为城市政府战略的重要引擎,更成为国家战略的重要支撑点,浦东新区的渐入佳境、滨海新区的开局良好以及成渝特区的实质启动等等一系列国家战略的实施都与郊区的发展息息相关。

价值观念等精神层面的现代变迁,特别是对于中国的城市化而言,相应的法规体系、行政体制、管理架构等制度层面的转型显得更加重要。特大城市郊区作为我国城市化的前沿阵地,必然也将面对相关体制方面的重要影响,这里可以分为两个方面,一是郊区发展中政府推动的重要性和必要性;^①二是郊区发展中直接面对破解城乡二元体制结构的艰巨任务。行政区划作为通过地域的合理划分和权力的科学配置,以对在领土和土地上生产、生活的居民进行有效管理的一项基础性、支架性的体制安排,其制度供给与其他相关制度共同构成了我国特大城市郊区适应经济基础变化的重要上层建筑。不仅如此,行政区划由于其具有的框架

① 有关这一点,我们可以从以下方面来理解。一是郊区发展的根基工业化与政府制度供给的关系。工业化作为城乡转型的主要动力,尽管其形式有内生、自发、自下而上等类型,但政府在其中的作用仍十分关键,例如,英国作为世界上最早完成工业化的国家,其发展特征有很大的自发性,然而政府促动下的各种海外贸易、战争以及殖民地开拓,为工业化提供了广阔的市场空间和资源支撑。而在中国,工业化更是与政府的关系密不可分,解放初期的重工业发展几乎就是政府计划作用下的结果,改革开放后乡村工业的崛起也是在基层政府积极参与下才得以蓬勃发展的。新世纪以来,新型工业化、信息化、高新技术、国际贸易投资等作为城镇发展的重要动力得以凸显,而这些城镇发展新动力无疑也与政府政策的扶持、推进、加速息息相关。生态环境保护、资源能源等的高效利用成为近年来影响城镇发展的趋势性变量,则更需要政府在科学技术、研发投入、官产学研结合上发挥重要作用。总之,政府在城镇发展的动力过程中所扮演的角色十分关键,特别在中国尤为突出,当然这里指的政府就不同层级、不同部门而言,其作用的重要性有所区别。二是郊区实现城市化与政府制度供给的关系。城市化在工业化、科技化、信息化、服务化等动力作用下所形成的地域演变主要体现为城镇化过程。从广义上,新型城市的继续成长可以看作城乡的再转型,包括产业结构的升级,人口结构的优化,交通设施、商务环境、居住质量、医疗条件等的改善和提高,这些发展自然需要政府的制度供给,包括网格化管理、电子政务、政务超市、城市立法、社区建设等城市政府管理的新形式;当然,对于城市化而言,我们关注的重点主要在作为半乡半城、城市之尾农村之首、城乡混合的城市郊区地域单元,由于激烈的城乡要素转换和关系调整,问题最多、矛盾最大。这也凸显了其管理任务最重、难度最大,而政府在其中发挥作用的必要性和可能性也最大。城市化是伴随工业发展的复杂过程,直接体现为工业生产设施、贮运设施、交易设施的兴建;工人生活设施、服务设施的建设。无论是城市郊区化,还是乡村城镇化,其内容都在于乡村或半乡半城地域向城市化的景观结构、产业结构、生活结构靠拢,只是发生的区位不同,前者是在城市已形成连片景观的周围发生,后者是在乡村景观占主要状态的地区发生。郊区发展的主要目标是城市化,因为城市化具有的规模效应、集聚效应、范围效应等都构成了其在经济意义上的效率优势。在城市化过程中,政府在“七通一平”等基础设施上的初期投入、人口集聚的政策引导、城镇规划的制定实施、公共服务设施的修建等对于一个处在快速城乡转型中的郊区地域而言更是意义重大。而与此同时,郊区发展中以往二元结构的制度阻碍也需要政府在自我改革和完善中得以化解。

性、高阶性等制度特点,还常常成为其他制度供给的依托,^①进一步,对于具有中国特色社会主义的行政区划体制,它对我国现实发展的重要影响更具特殊意义。

特大城市郊区发展主角的顺利实现,必须依靠政区体制的相应调整予以保障,甚至是促进。进入 21 世纪,特大城市郊区在应对城市化的挑战中也相继开展了郊区政区的区划调整和体制改革:在政区幅员上,总的状况和趋势是乡镇规模不断扩大,包括乡镇撤并、迁村并点等;在政区建制上,总的状况和趋势是城乡建制类型的转换加快,包括乡改镇、镇改街道、县(市)改区等;在层级体系上,总的状况和趋势是压缩行政级次,推进政区组织结构的扁平化,包括省管县、强县扩权和强镇扩权等。必须指出的是从广义的政区改革实践而言,在城市空间扩展中郊区还出现了大量的准政区、特殊政区、虚拟政区的设置,包括开发区、风景区、新区、新市镇、功能区域等。总体而言,这些行政体制改革措施基本适应了(特)大城市郊区的迅速发展,也在实施城镇化战略过程中起到了很好的体制保障功效。^②

然而,由于旧有体制惯性较大和改革整体性推进中的某些偏差导致以上改革仍存在诸多的欠缺和问题,例如,郊区政区调整的过度“重视”与“忽视”(频繁的县改区、市改区)导致的郊区发展不稳定性增加,政区

① 政区制度相对于其他例如土地、财政、户籍等专项制度而言,具有基础性、框架性、高阶性等特点,某种意义上类似于法律中的上位法与下位法,而政区制度与相关专项制度的关系在这里也有一个不恰当的比喻,它们之间犹如计算机中操作系统与其他应用软件的关系——操作系统作为一个基础性软件,它的升级换代有时会造成一些常用软件的兼容,有时也影响不大。一些常用软件例如 office 办公软件、realplay 等视频软件、photoshop 等图形软件由于使用的频繁性而需要更多的调整 and 性能更好的操作系统的支持,这也构成了它们与操作系统之间更多的关联性,当然在操作系统保持不变的情况下,它们也能通过升级版本以更好地满足用户多变的使用需求。

② 除这些比较有规模的区划调整外,改革开放以来我国,特别是沿海发达地区在适应快速的城乡关系变动中也有一些区划调整的典型案例,例如:珠三角作为我国改革开放初期的对外窗口,在海外资金的带动下,城乡关系迅速转型,为适应并促进这一发展趋势,1979 年将深圳、珠海等边陲小镇设立建制市,有力地保障了这一地区的城镇发展;之后分别在 1984 年、1985 年将中山、东莞两县整县设为县级市,并于 1988 年初由县级市升为地级市;1988 年被称为“中国鞋都”的福建省晋江市石狮镇撤镇设市;等等。

调整中的标准缺失和跟风思想(乡镇撤并幅度过大)导致郊区政区规模的不合理,城乡建制转换的“形”变而“实”不变(乡改镇、镇改街道等)导致的虚假城市化、建制城市化,政区严肃性认识的不到位和管理的不规范(大量特殊型政区的存在)导致的法律挑战,等等。总之,我国当前特大城市郊区(域)政区体制存在这样和那样的问题,如不及时加以研究和解决,势必影响到城乡的共同富裕、和谐社会的构建、社会主义民主政治建设等我国全面建设小康社会目标的实现。而对于我国以构建国际化大都市为目标的直辖市上海而言,郊区正日渐成为城市发展的主战场和发动机,因此,如何分析其现有的郊区政区体制,发现其中的问题、提出解决的对策也具有非常重要的现实意义。

1.1.2 研究价值

从上面的选题背景可以看出,本书在学术和实践两方面的研究意义主要包括:在学术价值上,一是力图在行政区划研究领域方面提供一个学术参考。由于行政区划更多具有政治学、行政学的学科特点,因此在当代政区的研究中,不少是借鉴国家—社会、行政—自治等政治学分析框架而展开分省、撤地、虚乡、村治等的讨论;而站在城市—郊区、制度—发展角度的思考还处于较为薄弱的地位,本研究希望在这方面有所增补;此外,由于本书研究对象锁定为特大城市郊区(域)政区体制,因此也希望能在针对郊区政区体制的系统研究上有所完善和增益。二是力图在城市地理学、城市空间研究等方面提供一个结合管理体制的分析视角。城市郊区、城市边缘区、城乡结合部等都是城市地理学关注的重要空间,相关的理论更加注重空间的客观规律性,然而这些空间关系在加入体制因素,特别是政区体制的作用后,其发展又具有了新的特点,这些新的影响因素对郊区空间发展产生了怎样的影响,这是我们研究郊区政区体制可以有所回答的。三是力图在制度变迁、行政管理学、土地科学等方面研究领域增添一些新的学术素材。制度的研究在中国日益受到重视,本书在分析方法上也较多吸收了其中的理论框架,通过对郊区政区体制的探讨,希望能在制度创新、制度关联、制度系统的分析上可以提

供一些新的实证内容。由于郊区政区体制与多个相关制度之间存在关联,因此在这些分析中往往需要借鉴这些学科的部分理论和方法,本书希望能丰富这些所涉学科的研究内容,至少能为其提供一个新的观察视角和思考方式。

在现实意义上,一是期望能够尽量客观地评价当前特大城市郊区政区体制改革的效果,特别是上海市郊区(域)政区体制的现状特点和存在问题,在此基础上为今后的改革提供可资借鉴的理念指导或政策建议;二是期望在更好的推进上海郊区的发展,实现上海郊区的城乡一体化上,提供政区体制方面的政策思考和支持。

1.2 研究理路与篇章安排

为深入分析我国特大城市郊区(域)政区体制,我们采取的最根本思路还是经典的“理论与实践相结合”的思想。首先进行的是“从理论到理论”的理论层面的思考,包括特大城市郊区、行政区划体制改革等的定义界定和概念辨析,郊区和政区基础性理论的归纳解释,直接性、应用性的行政区划与郊区空间等相关理论的介绍。再次,从现实实践出发,展开了“从实践到理论”的探索,以文献的梳理和历史的溯源两种方式切入特大城市郊区的现实发展,对已有文献做了总结和述评,并找出了继续深化上可能创新的努力方向;对(特)大城市郊区(域)政区体制的梳理让我们可以更清晰地了解当前城市郊区(域)政区体制的来龙去脉,这些规律性的认识为后面的政策建议打下坚实的基础;对国外大城市郊区开发及其区划体制特点的概况进行了介绍和评论,为我国的特大城市郊区(域)政区体制改革提供了借鉴和参考。最后,又回到“从理论到实践”的实证层面,根据前几个部分形成的初步判断和认识,以上海市为例从区县级和基层政区两个层面对上海市郊区政区体制进行了数据图表与分析模型相结合的实证性论述;并对我们特大城市郊区(域)政区体制改革给出了一个总体性的思考对策。总体而言,本书的研究理路是:

概念先行——理论深化——摸清进展——追根溯源——借鉴经验——注重实证——给出建议。

在这一研究理路下,本书各章的内容安排如下:

第一章绪论。交代了本书的研究意义、思路与方法。

第二章对特大城市郊区(域)政区体制改革的定义和相关概念进行了界定和辨析。郊区是伴随城市发展而发展的,城市外围是郊区最本质的含义。随着现代工业城市的飞速发展,城乡复合性、转换性以及空间圈层性、嵌套性成为郊区的重要特征,而特大城市郊区在城郊关系变动上更具活力,甚至可能出现中心性的城郊转换。行政区划体制是行政区划调整、变更的机制和相关的制度安排,如何解决郊区发展的动态性与政区发展的稳定性之间的统一是郊区政区体制改革的关键。本章节还对本书重要概念“郊域”以及相关的经济郊区与行政郊区(市辖郊区与市管郊区)等作了界定。

第三章对特大城市郊区(域)政区体制改革的相关理论作了归纳和总结。首先从空间的集中与扩散角度对郊区发展的区域、城市、郊区三个层面做了相关理论的一个总结,并指出郊区的发展就是始终在集中与扩散两股力量对比中演进的,并且不同的观点取向一般都可以从这两个方面来理解。而对政区的认识我们也可以从政府与经济、政府与社会、政府之间的集权与分权来观察,并且本书重要理论基础“行政区经济”也可以从这三个方面加以理解。此外,城乡关系理论、空间相互作用原理以及制度变迁理论也成为本书获取灵感、思路的重要理论支撑。

第四章是对特大城市郊区(域)政区体制相关文献的整体回顾。郊区(域)政区顺应和促进郊区发展,一般有两个途径,一是调整政区以有效发挥政区在郊区发展中的管理功能;二是调整政区体制以促进其他相关制度的改革,从而推动郊区的发展,因为在实现城郊一体化进程中,我国二元体制的约束严重,而制度系统的理论告诉我们政区作为框架性、基础性制度安排,需要它的“解放”来“解开”可能对其他制度的约束。因此,我们对已有研究的关注从三个问题展开:首先是把握郊区在发展与

管理上的现状;其次对相关制度在发挥管理功能上存在的问题进行创新的探讨,也即管理制度的问题;第三,是直接针对城市郊区的调整和改革的研究,从区县级政区、乡镇级政区、村居级区划三个层面进行了梳理。最后,从研究方法、研究视野、研究内容上得出已有研究成果的相对不足及本书讨论的重点。

第五章是从城乡合治与分治的角度对我国市制以来城市郊区(域)政区体制进行阶段演变分析。我们将其划分为三个时期:一是晚清民初至改革开放初期,城乡分治主导下的狭域农村型郊区制;二是改革开放至20世纪初,城乡合治主导下的广域城镇型郊区制;三是20世纪初至今,我国出现了城乡分治下适域城市型郊区的苗头。最后,本书从形式合治(分治)与实质合治(分治)的两个概念出发对我国郊区(域)政区体制的演变作了一个发展历程的归纳,并认为适域型生态郊区的城乡分治体制是未来特大城市郊区(域)政区体制的重要特点。

第六章是对国外若干典型郊区区划体制的概览,在介绍的基础上得出对我国郊区(域)政区体制改革的启示。其中美国的“边缘城市”、市政自治体、特别区,英国的郊区新城,澳大利亚的农业型市镇(Rural City),日本的市分等制,我国台湾地区的县下辖市等郊区政区体制形式在我国大陆目前特大城市郊区发展态势下具有一定的借鉴意义。

第七章是对中央直辖市上海的郊区区县级政区体制的分析。1927年上海建市以来,郊区(域)政区也走过了一条分治理念与合治理念转换下的体制演变之路,而对目前上海郊区区县级政区的现状我们作出了三个思考,并引入断裂点模型,构建了一个探讨郊区县改区标准问题的分析框架。

第八章是第七章的延续,对上海郊区的基层政区(乡镇级与村居组织)情况做了分析,有总括性的历史分析,也有更为详细的以浦东地区为主的梳理。在此基础上,再次提出了对基层政区改革的若干思考。

第九章是本书的政策建议。指出了我国特大城市郊区(域)政区体制改革的逻辑起点、现状问题、指导思想、基本原则,并区分了中央直辖

市与省辖特大城市在未来郊区(域)政区体制的不同改革模式和方案设想。

第十章是全文的最后总结和归纳。提出了本书的主要结论和观点以及可能的创新努力,思考了今后特大城市郊区(域)政区体制研究的基本方向,还有本书的研究不足。

1.3 研究方法与技术手段

本书在研究方法上首先是一个多学科的综合分析,由于特大城市郊区(域)政区体制是一个贴近城乡经济社会发展的制度系统,它的研究涉及政区地理学、城市地理学、城市社会学、政治经济学、政治社会学、制度经济学、行政学、财政学、土地科学等多门学科的理论和方法,本书在写作中或者是依托了其中的基本原理、或者是选择了其中的分析视角、或者是借鉴了其中的重要概念等,这样的一个复合目标在于更为全面地把握城市郊区(域)政区体制的内在规律。

其次是定性分析与定量分析相结合。在实证研究中,力图更多地通过案例、举例、数据材料等形式进行(特)大城市郊区(域)政区体制的实证分析,由于特大城市郊区(域)政区体制具有的直接性和现实性等特点,本书立足学习阶段的实地调研、走访座谈等第一手资料,结合网络搜索、期刊文献、学术著作等形式搜集了大量的相关材料和数据。利用这些资料本书采取了定性与定量相结合的处理方式,对于文字较多的材料采取归纳、分类的方式总结其若干模式,并进行深入辨析;对于数据较多的材料则一方面为更直观清晰地表述想法和观点,尽可能地利用计算机辅助手段绘制相关的图表;另一方面对于有条件构建模型的数据,则根据相关原理设计分析框架,通过 Mapinfo 等 GIS 手段从定量分析的角度处理这些数据,提高论证的科学性。

再次是整体研究与个案分析相结合。首先以全国的实践为背景进行总体性梳理和讨论,形成一些框架性的结论,在此基础上,选择上海为

个案分析对象,进行更深入的剖析,这既是总体分析的延伸、验证,其中也不乏对因地制宜原则的具体化。换言之,二者的关系不是简单的归纳和推演,即上海郊区政区的分析不是简单的针对整体研究的一个证明,整体研究也不是简单的为个案提供理论参考,而是由二者的深层次互动来观察特大城市郊区(域)政区体制存在哪些规律和解决上海郊区发展和城市发展出现的行政区划障碍的考量。

第四是历史分析与现实分析相结合。由于行政区划一个非常重要的特点就是具有“沿一革”性,保持政区的相对稳定是政区体制的首要任务,在体制上给出足够的预期是保障发展的基础,这也是制度的基本要义。同时,由于特大城市郊区在中国势不可当的城市化发展阶段,必然每天都出现新的发展变化和趋势,如何顺应并促进这样一个地域的本质转变,需要行政区划作出科学、合理的响应。为此梳理历史演变,剖析现实问题,把握未来趋势是政区体制改革和研究无法回避的重要指导思想。

最后是国内研究与国外研究相结合。尽管国外意识形态、国情背景、发展阶段等都与国内有着明显的区别,然而从特大城市郊区发展上仍有一些客观规律是相似的,并且由于我国社会主义市场经济的建立,今后在政经体制上也有相应的转变,已进入城市化稳定发展阶段的西方发达国家和我国台湾地区对我国大陆仍是有可资借鉴的经验和启示的,本书在这方面也进行了相应的初步探讨。

在技术手段上,本书充分借用 Excel 软件对数据、表格进行图形化处理、利用 Coreldraw 等图形处理软件对相关资料进行图像化处理、利用 Mapinfo 等 GIS 工具对空间数据进行测算,通过多形式的表达方式以达到更好的论述效果。此外,本书尝试借用城市空间作用关系分析中的断裂点公式分析了县市改区中的标准问题,并对上海市进行了实证分析。

总之,针对目前我国特大城市郊区(域)行政区划体制复杂多变的特点,我们强调引入了辩证式、系统化、关联性、定量化、直观化的综合思维方式。