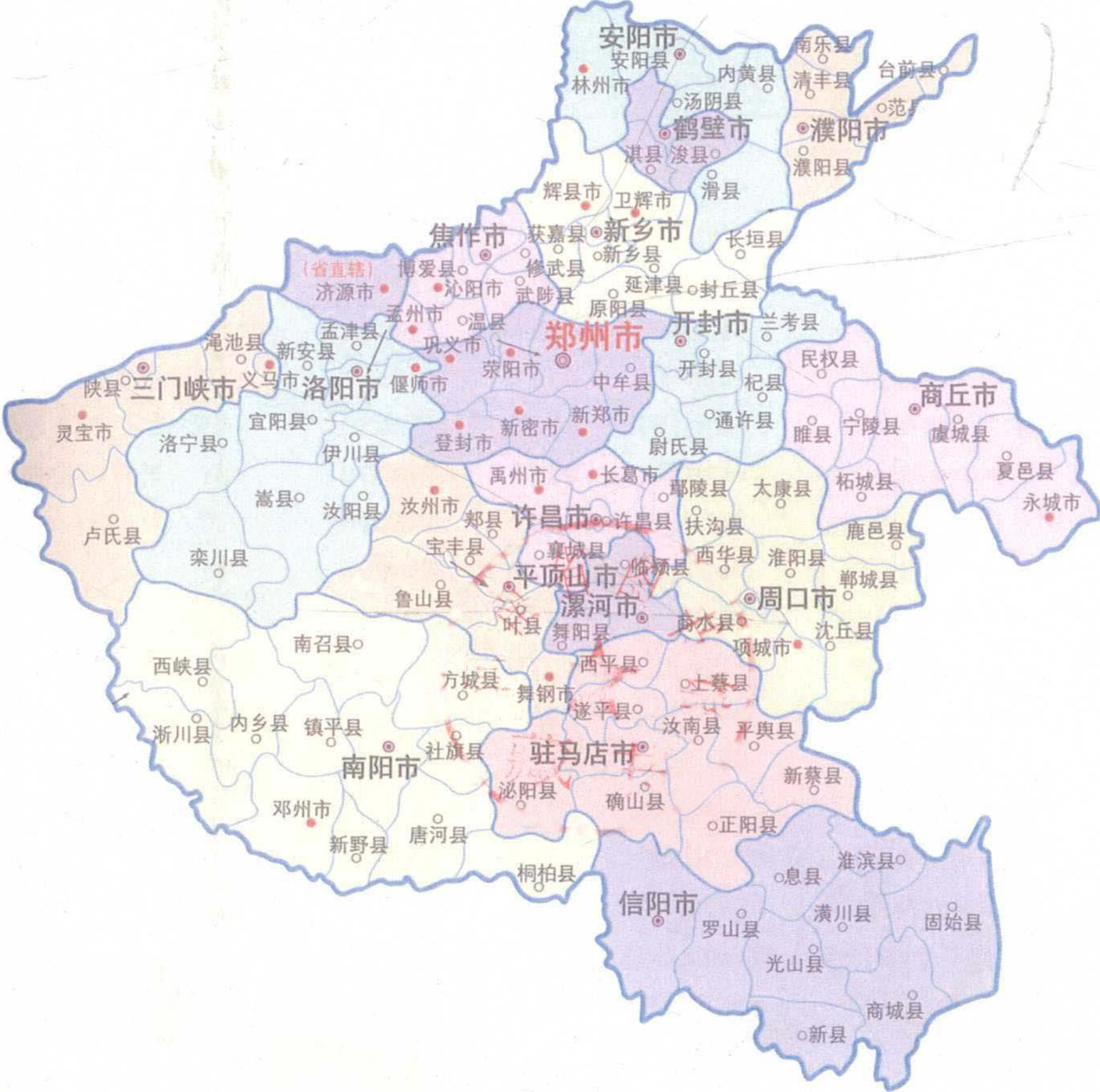


中原经济区建设与行政区划研究

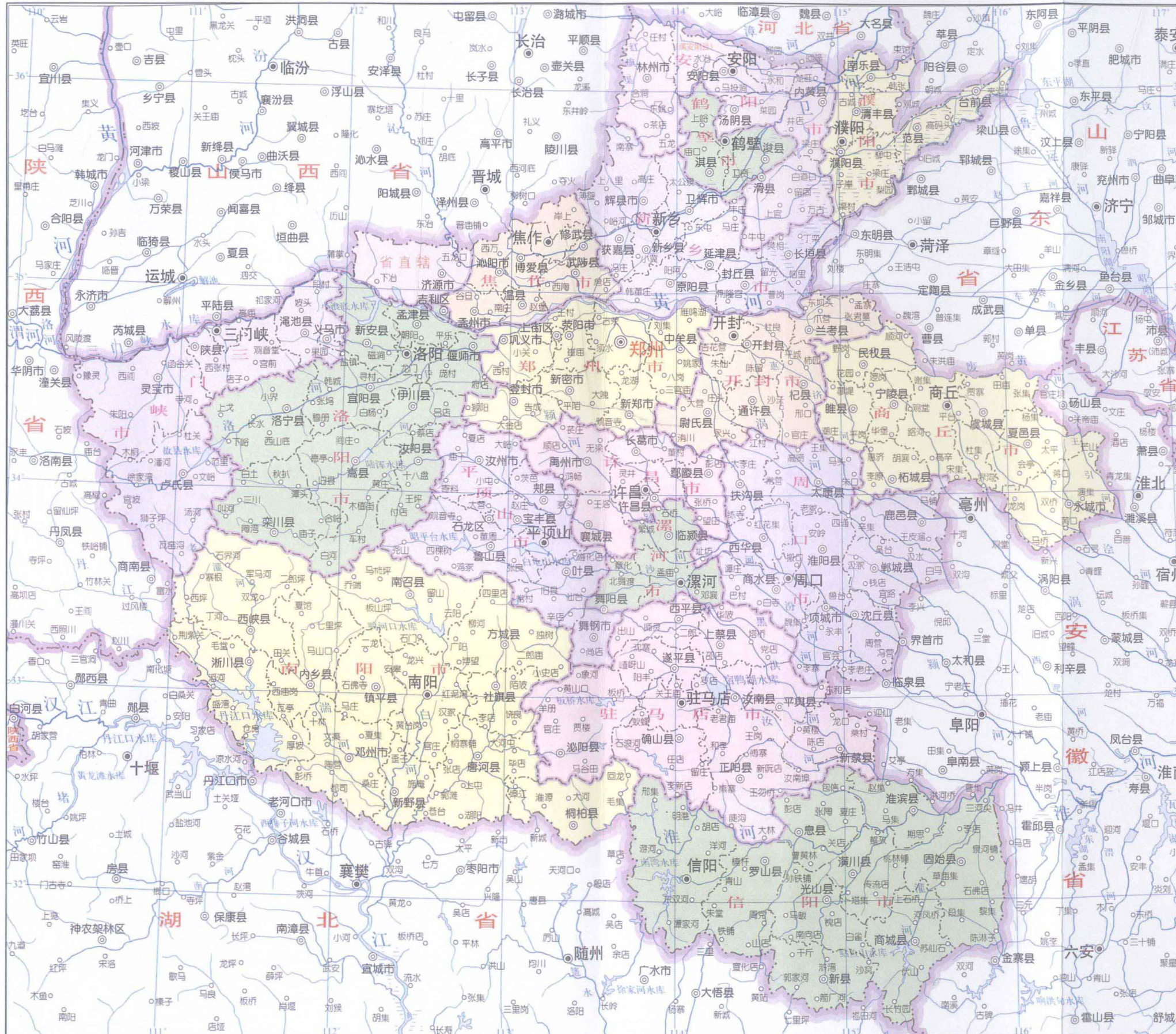


2012 年 12 月

中原经济区建设与行政区划研究

2012 年 12 月

河南省行政区划地图



河南政区 河南省简称豫。地处我国中部偏东，黄河中下游地区，有“中原”之称。因大部分地区在黄河以南，故名河南。面积约17万平方千米，人口10363万。有汉、回、蒙古、满、壮等民族。省会郑州。河南省是中华民族发祥地之一，自周至宋，10多个朝代在这里建都。元代置省。明为河南布政使司。清称河南。

行政区划统计表

地名	人口 (万人)	面积 (平方千米)	地名	人口 (万人)	面积 (平方千米)	地名	人口 (万人)	面积 (平方千米)
郑州市	706	7507	长垣县	88	1051	新华区	39	157
中原区	64	195	鹤壁市	154	2299	卫东区	30	103
二七区	52	159	淇滨区	18	295	淇河区	24	124
管城回族区	37	204	山城区	24	176	石龙区	6	35
金水区	88	242	鹤山区	13	159	舞钢市	33	640
上街区	11	18	浚县	72	1088	汝州市	101	1573
惠济区	17	208	淇县	27	581	宝丰县	50	722
新郑市	66	873	安阳市	561	7355	叶县	86	1387
登封市	67	1220	北关区	24	59	鲁山县	88	2406
新密市	85	1001	文峰区	37	179	郏县	59	727
巩义市	81	1041	殷都区	25	70	南阳市	1127	26591
荥阳市	63	955	龙安区	20	236	卧龙区	94	1007
中牟县	75	1393	林州市	103	2046	宛城区	86	880
三门峡市	227	10475	安阳县	97	1196	邓州市	162	2294
湖滨区	29	164	汤阴县	47	639	南召县	63	2946
义马市	17	112	滑县	134	1784	方城县	104	2542
灵宝市	74	3011	内黄县	74	1146	西峡县	45	3453
渑池县	35	1421	濮阳市	387	4266	镇平县	100	1490
陕县	34	1763	华龙区	64	255	内乡县	66	2465
卢氏县	38	4004	清丰县	69	869	淅川县	81	2817
洛阳市	677	15492	南乐县	52	623	南阳县	69	1203
西工区	35	56	范县	53	610	唐河县	134	2497
老城区	14	57	台前县	38	454	新野县	77	1066
瀋河区	17	29	濮阳县	111	1455	桐柏县	46	1941
涧西区	51	89	开封市	507	6247	信阳市	835	18819
吉利区	7	80	鼓楼区	16	58	浉河区	62	1783
洛龙区	32	243	龙亭区	12	148	平桥区	80	1889
偃师市	85	948	唐河回族区	26	88	息县	101	1836
孟津县	47	759	禹王台区	14	56	淮滨县	72	1192
新安县	52	1160	金明区	18	197	潢川县	83	1638
栾川县	33	2478	杞县	110	1258	光山县	86	1829
嵩县	57	3009	通许县	62	767	固始县	165	2916
汝阳县	46	1325	尉氏县	93	1257	商城县	75	2117
宜阳县	71	1666	开封县	74	1302	罗山县	74	2065
洛宁县	49	2350	兰考县	82	1116	新县	37	1554
伊川县	81	1243	商丘市	890	10658	周口市	1166	11968
焦作市	357	4072	梁园区	84	673	川汇区	51	141
解放区	29	62	睢阳区	83	913	项城市	125	1083
山阳区	28	67	永城市	146	2068	扶沟县	74	1163
中站区	12	124	虞城县	118	1559	西华县	96	1208
马村区	14	118	民权县	94	1222	商水县	119	1325
孟州市	37	542	宁陵县	65	786	大康县	150	1761
沁阳市	48	623	睢县	84	920	鹿邑县	126	1248
修武县	30	722	夏邑县	117	1470	郸城县	146	1490
博爱县	43	492	柘城县	99	1048	淮阳县	149	1467
武陟县	71	860	许昌市	474	4977	沈丘县	130	1082
温县	45	462	魏都区	40	67	驻马店市	858	14974
新乡市	584	8629	禹州市	123	1472	驿城区	63	770
卫滨区	23	52	长葛市	74	650	确山县	51	1783
红旗区	31	99	许昌县	86	1002	泌阳县	97	2789
凤泉区	14	115	郾城县	66	866	遂平县	55	1080
牧野区	32	80	襄城县	85	920	西平县	85	1098
卫辉市	49	882	漯河市	269	2817	上蔡县	146	1517
辉县市	80	2007	郾城区	50	413	汝南县	82	1306
新乡县	33	365	源汇区	33	202	平舆县	96	1285
获嘉县	44	473	召陵区	52	405	新蔡县	106	1442
原阳县	70	1339	舞阳县	60	776	正阳县	77	1904
延津县	47	946	临颍县	74	821	省直辖		
封丘县	76	1220	平舆市	516	7874	济源市	67	1965

总计：地级市 17 市辖区 50 县级市 21 县 88 人口 10363万 面积约 17万平方千米

前 言

《中原经济区建设与行政区划研究》是河南省人民政府郭庚茂省长、王铁副省长委托河南省政府参事进行研究的一项重大课题。2012年课题任务下达后，河南省政府参事室朱全民主任高度重视，召开专门会议，组建参事研究团队。由刘勇参事任课题负责人并承担研究报告的撰写，赵国成参事、原建国参事、张保法参事、陈相成参事为课题组成员。从5月下旬到8月中旬，数位参事冒着酷暑，在省内外开展广泛调查研究，先后赴天津滨海新区、国家民政部、鹤壁、郑州、开封、三门峡、信阳、周口、固始、鹿邑等地进行座谈，并听取河南省民政厅、河南省发展和改革委员会有关部门领导的意见。王梦飞副秘书长、朱全民主任和参事室业务处张荣欣处长为此做了大量的组织协调工作。6月26日，王铁副省长与课题组一行进行了探讨交流，鼓励课题组大胆创新，做好这项课题。8月中旬，研究报告初稿形成后，朱全民主任、赵国成参事、张保法参事、陈相成参事认真阅读全稿，并提出许多宝贵的修改意见。原建国参事在调研中也提出不少有价值的建议。12月4日，王铁副省长和王梦飞副秘书长再次约见课题组成员，对报告的修改完善提出一些很好的建议。国家民政部行政区划和地名管理司董华中司长、区划管理处杭觉处长和中国行政区划与区域发展促进会耿建山副秘书长对本课题研究提出许多宝贵的指导性意见，郑州、开封、三门峡、鹤壁、信阳、周口等市政府为课题研究提供大量的材料。在此一并感谢。本研究报告汲取了国内外的一些研究成果，鉴于内部报告形式，不再一一注明出处，敬请谅解。由于时间仓促，水平有限，报告难免存在一些不足，恳请批评指正。

现将研究报告呈上，以供省政府领导决策参考。

内 容 提 要

本研究报告根据新形势下中原经济区建设的要求,对全省行政区划工作进行系统、缜密的研究,详尽论证行政区划调整对于推进中原经济区建设的重大意义,深入分析当前中原经济区行政区划工作的总体态势,明确今后一个时期中原经济区行政区划调整的重点,全面阐述中原经济区行政区划调整的总体设想。

本研究报告内容上分为三大部分:第一部分是“当前中原经济区行政区划工作的总体态势”,第二部分是“中原经济区行政区划调整的重点”,第三部分是“中原经济区行政区划调整的总体设想”。此外,本研究报告对区域经济与行政区划的关系予以专门论述,以附件形式作为参考,并附河南省行政区地图。

在第一部分,本研究报告结合中原经济区建设和发展的新要求,对当前全省行政区划工作总体态势作了深入分析。报告指出,当前中原经济区建设对全省行政区划调整提出一系列新的要求,主要表现在,一批区域性中心城市迫切要求扩大市区发展空间,以发挥城市规模效应;一批城市新区(开发区)迫切要求与所在行政区融合,以解决行政管理职能缺失的问题,推动城市新区经济社会协调发展;县域经济发展要求增加县级市和小城镇设置,并且扩大省直管县的范围,从体制上进一步激活县域经济的发展潜力;一批产业集聚区要求解决与行政区划的“套合”问题,更好地理顺管理体制和整合发展空间;一些省际经济协作区或省内经济协作区要求政策支持,以便更好地突破行政区划界限,引导生产要素跨区域合理流动,形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带。当前,全省各地要求行政区划调整的愿望比以往任何一个时期都要更为强烈。

然而,面对中原经济区的快速发展,现阶段全省行政区划工作已

远不能适应新形势下的要求，出现一些亟待解决的问题：市辖区结构调整延缓，一些省辖市城市规模和发展空间受到限制；城市新区（开发区）的行政地位长期得不到解决，致使城市新区行政管理职能严重缺失；县改市和乡改镇工作滞后，致使县级市和小城镇的设置数量较少，规模偏小。此外，由于行政区划调整滞后，全省绝大多数产业集聚区管委会与当地政府职能交叉，管理体制不顺。报告指出，当前全省行政区划工作滞后的局面是一个长期形成的过程，其中既有历史原因，也有现实原因，既有客观因素，也有主观因素。

报告认为，行政区划调整对于推进中原经济区建设的重要现实意义和深远历史意义。这种意义在于，一方面行政区划调整有助于打破原有不合时宜的行政区界限束缚，在更大范围内整合生产要素和优化资源配置，推动区域经济一体化发展。另一方面，行政区划调整有助于释放体制活力，借助新的制度安排，推动区域经济的发展。总之，行政区划通过区域空间范围的变动和制度的变更，对城市及区域经济发展起着稳定、持久的推动作用。只有与时俱进，在不同层面实现经济区与行政区的恰当“套合”，才能确保中原经济区的长期稳定发展。

在第二部分，本研究报告结合区域性中心城市、城市新区、县域经济、产业集聚区和省际边界区域的发展，详尽论述了新形势下中原经济区行政区划工作重点。第一，全省行政区划工作首先要重点推动区域性中心城市的发展。通过行政区划调整着力解决一批区域性中心城市的市区发展空间狭小、城市规模相对偏小、市辖区设置结构不合理等问题，逐步改变“市县同城”的格局，为区域性中心城市提供新的发展空间，提升城市规模，增强城市经济的空间竞争力。

第二，全省行政区划工作应努力推动各地城市新区（开发区）向行政建制区过渡。目前全省的城市新区绝大多数属于经济开发区性质，致使行政管理职能严重缺失、城市新区的执法主体不合法、城市

新区的资金划拨渠道不畅通、城市新区管理机构和人员偏少，政府向人民群众提供的公共服务不能完全到位。在今后若干年内，必须通过行政区划调整，确定城市新区的行政地位，理顺行政管理体制，完善行政管理职能。

第三，全省行政区划工作应致力于从体制和城镇行政建制设置上推动县域经济发展。在今后若干年，一方面，全省行政区划调整要致力于扩大省直管县体制试点范围，推动省直管县体制主流模式的确立，加快建立促进县域经济发展的内生机制。另一方面，要通过行政区划调整尽快解决全省县级市和行政建制镇设置过少，实现其空间分布的相对均衡。

第四，全省行政区划工作应努力推动各地产业集聚区与行政区划的“套合”。所谓“套合”，就是根据全省产业集聚区不同建设发展阶段的经济发展和社会管理需要，按照理顺行政管理体制、统筹兼顾各方利益、推进经济社会发展的思路，稳妥有序地调整行政区划空间，理顺管理体制，促进产业集聚区的健康发展。

第五，从中原经济区发展的角度看，全省行政区划调整工作应当把省际边界区域的发展作为一个重点加以关注。一般说来，行政区划因素对省际边界区域的影响尤为明显。省际边界区域通常将一个统一的自然区或经济区分割为不同的省级行政区，给区域交通规划建设和环境整治带来困难，严重影响区域内资源优化利用和整体效益的充分发挥。在新的形势下，怎样更好更快地促进省际边界区域发展，充分发挥河南对中原经济区边缘区域的辐射带动作用，是全省行政区划工作面临的重要任务。

在第三部分，本研究报告全面阐述了中原经济区行政区划调整的**总体设想**。首先，报告提出中原经济区行政区划的调整目标。报告特别指出，在今后若干年内，要充分发挥行政区划对中原经济区的积极

促进作用，改革和完善现有的行政区划设置和管理模式，借助行政区划调整，努力打造中原经济区核心增长区，形成与中原经济区发展相适应的具有较强辐射能力、在国内具有较强竞争力的中原城市群。

其次，报告提出了中原经济区行政区划调整的原则，这些原则主要包括：（1）合理确定规模的原则；（2）区域均衡布局原则；（3）总量平衡的原则；（4）统筹兼顾的原则；（5）机构精简的原则；（6）确保农业和生态的原则。

再次，报告以相当篇幅详尽论述了中原经济区行政区划调整思路。总的思路应当是：“总体规划、科学布局、优化结构、减少层次、分步实施”。通过调整，统筹解决经济区划、行政区划和各类主体功能区一体化发展面临的问题。此外，报告以相当篇幅详尽阐述了中原经济区区域性中心城市行政区划调整思路、城市新区行政区划调整思路、县域行政区划调整思路、全省产业集聚区行政“套合”思路和选择途径，以及中原经济区省际边界区域行政区划调整思路。

最后，报告结合中原经济区行政区划工作，提出 10 项重大对策建议：（1）加强对中原经济区行政区划工作的深入研究；（2）尽快制订中原经济区行政区划的整体规划和工作计划；（3）加强组织领导，建立工作机制；（4）尽快成立河南省行政区划与区域发展促进会，建立行政区划专家库；（5）鼓励全省各地充分发挥主观能动性，先行先试，用足用活现行的国家行政区划政策；（6）通过并区、并县，调整和优化中原经济区特大城市的市辖区结构。（7）寻求多种途径，推动中原经济区城市新区（开发区、国家高新技术区）向行政建制区过渡。（8）扩大省直管县体制的试点范围，完善省直管县体制；（9）尽快出台针对产业集聚区行政区划“套合”的有关文件；（10）大力推进中原经济区省际经济区的建设和发展。

目 录

前 言

内容提要

一、当前中原经济区行政区划工作的总体态势·····	1
1、中原经济区建设对行政区划调整的要求·····	1
2、新形势下行政区划工作面临的问题·····	2
3、行政区划调整对于推进中原经济区建设的意义·····	5
二、中原经济区行政区划调整的重点·····	8
1、区域性中心城市发展与行政区划调整·····	8
2、城市新区发展与行政区划调整·····	12
3、县域经济发展与行政区划调整·····	15
4、产业集聚区与行政区划的“套合”·····	18
5、省际边界区域发展与行政区划调整·····	20
三、中原经济区行政区划调整的总体设想·····	23
1、中原经济区行政区划调整目标·····	23
2、中原经济区行政区划调整原则·····	23
3、中原经济区行政区划调整思路·····	25
4、若干重大对策建议·····	31
附件：行政区划与区域经济的关系·····	36
1、行政区划概述·····	36
2、区域经济概述·····	37
3、行政区划与区域经济的相互作用·····	38

一、当前中原经济区行政区划工作的总体态势

在新的形势下，全省行政区划工作应当怎样更好地服务于中原经济区建设和“三化”协调发展？在研究这个问题之前，首先必须对当前中原经济区行政区划工作的总体态势有一个清醒的认识。

1、中原经济区建设对行政区划调整的要求

分析当前中原经济区行政区划工作的总体态势，需要了解现阶段中原经济区区域经济发展的新情况、新特点和新趋势，充分认识当前中原经济区建设对整个行政区划调整提出的新要求。

从区域经济发展的角度看，近年来中原经济区建设呈现新的发展态势，主要表现在：（1）在建设中原城市群的浪潮中，一批区域中心城市迅速崛起，成为经济增长的核心地区；（2）随着城区经济的发展，各地城市新区和经济开发区不断建成；（3）在县域经济发展的大潮中，涌现出一批经济特色鲜明、发展势头良好的特色县市，一批省直管县试点和扩权县试点正式推出；（4）全省各地规划建设一大批产业集聚区，正在成为区域经济新的增长点；（5）旨在突破行政区划界限的若干省际经济协作区和省内经济协作区正在酝酿建立，如大别山革命老区经济社会发展试验区、“洛三焦济”区域合作与联动发展等。有的省际经济协作区已获得国家批准，上升为国家战略，如“晋陕豫黄河金三角承接产业转移示范区”。

从当前中原经济区建设对行政区划调整的具体要求看：一大批区域性中心城市迫切要求进一步扩大市区发展空间，以发挥城市规模效应，促进城市规模经济的形成；各地城市新区和开发区迫切要求与所在行政区融合，以解决行政管理职能缺失的问题，提高行政管理效率，推动城市新区经济社会协调发展；县域经济发展要求增加县级市和小

城镇的设置，加快推进新型城镇化进程，并且扩大省直管县和省扩权县的试点范围，从体制上进一步激活县域经济的发展潜力；一批产业集聚区要求解决与行政区划的“套合”问题，更好地理顺管理体制和整合发展空间；一些省际经济协作区或省内经济协作区要求政策支持，以便更好地突破行政区划界限，引导生产要素跨区域合理流动，建立起跨行政区、跨行政层级的不同政府之间，并吸纳非政府组织参与的多中心、自主治理的合作机制，形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带。当前，全省各地要求行政区划调整的愿望比以往任何一个时期都要更为强烈。可以预料，随着中原经济区建设的不断深入，在今后若干年内，全省行政区划工作将面临着更为繁重的任务。

从总体上看，当前中原经济区新型城镇化发展进程迫切需要解决的问题是，通过要素市场的培育，加强劳动力、资本、土地等生产要素的城乡间和区域间再配置，充分发挥区域性中心城市的经济集聚效应，促进制造业和服务业进一步发展，以区域性中心城市和都市圈的发展来带动中小城镇的发展，形成不同规模、不同地区的城市分工协调、相互促进的格局。这种发展趋势要求全省行政区划工作从不同方面、不同层次和不同区域为中原经济区建设拓展空间，创新制度，释放体制活力，在更大范围整合生产要素和优化配置各种资源，最大限度地发挥其经济集聚效应，促进区域经济社会一体化发展。

2、新形势下行政区划工作面临的问题

面对中原经济区快速发展，现阶段全省行政区划工作已远不能适应新形势下的要求，出现了一些亟待解决的问题，必须引起高度重视。

从总体上看，现行行政区划格局与中原经济区建设已不适应，甚至严重影响城市经济和县域经济的发展。这种矛盾主要表现在：一是行政区划调整滞后于—批区域性中心城市的发展。由于县改区工作和

市辖区结构调整延缓，一些省辖市城市规模和发展空间受到限制。二是行政区划调整滞后于城市新区和开发区的发展。由于城市新区与所在行政区的融合不能得到根本解决，绝大多数城市新区行政管理职能严重缺失，不能对当地居民提供令人满意的公共服务。三是行政区划调整滞后于县域经济发展。如在县域经济发展的广阔区域，由于县改市和乡改镇工作滞后，致使县级市和小城镇的设置数量较少，规模偏小，不利于招商引资，不利于有效吸纳当地农村劳动力就业。四是行政区划调整滞后于全省产业集聚区的发展。由于产业集聚区多是跨行政区域，涉及多个行政区划单位，而产业集聚区管委会又不是一级政府，造成管委会与当地政府职能交叉，管理体制不顺。五是行政区划调整滞后影响到各地区域规划的顺利实施。如一些城区发展规划，因区划调整不到位难以实施。据了解，郑州市上街区制订的城市发展规划，曾经规划到荥阳地界，并设想通过购买土地解决规划实施问题，但最终因规划区域与行政辖区的利益边界不一致而放弃。至于行政区划调整滞后影响大企业规模发展和空间布局，这种情况在各地均不同程度存在。在谈到对当前全省行政区划工作的总体评价时，郑州、三门峡等市民政局负责同志认为，河南行政区划工作比沿海发达省市落后 10 年。从战略层面谋划行政区划调整，我们与北京、上海相比，无论在理念上，还是在实际工作上，存在很大差距。

当前全省行政区划工作严重滞后的局面是一个长期形成的过程，其中既有历史原因，也有现实原因，既有客观因素，也有主观因素。从改革开放以来中国行政区划调整的历程看，上个世纪 90 年代中后期，我国东南沿海经济的发展和城镇化进程的加快对行政区划调整提出迫切要求。很多省市在国家宽松政策的支持下，集中进行了扩大中心城市发展规模、县（市）改区、县改市、乡改镇、合村并镇等大规模的行政区划调整。如从 1998 年起，上海市撤销松江县，设立松江

区；撤销青浦县，设立青浦区；撤销黄浦区 and 南市区，设立新的黄浦区；撤销奉贤县、南汇县，设立奉贤区、南汇区。这一时期县级市的数量增长惊人，据国家民政部公布的数字，1949 年全国仅有设市城市 136 个，1995 年已设市 622 个。到 2000 年全国设市城市已接近 1000 个。由于当时中西部地区经济发展水平和城镇化进程滞后，许多地方对行政区划调整缺乏内在的迫切需求，河南全省各地或多或少地错过这一轮行政区划调整的最佳时期。1997 年起，撤县建市（县改市）工作受到国家政策限制停顿下来。随后，国务院又严格控制县（市）改区，冻结乡改镇。在行政区划调整方面，国家政策从宽松逐步转向从严从紧。国家民政部行政区划和地名管理司司长董华中认为，目前国家行政区划工作的思路是总体控制，以减法为主，要求通过区划调整，尽可能减少行政单位，并履行更为严格的审批程序。从宏观政策层面看，国家政策的重大变化压缩全省各地行政区划调整的空间，在一定程度上制约了现阶段行政区划调整工作。

从客观上看，行政区划调整背后涉及到很复杂的经济利益关系，容易引发不同地方利益主体的冲突，一定程度上增加了工作难度。如在县域经济发展上，无论采取省直管县体制还是市管县体制，均涉及到财税的截留，反映了省与市之间的不同利益博弈。

从主观上看，一方面，一些地方政府领导对行政区划调整促进区域经济发展的重要意义认识不到位，致使行政区划建设、区划管理和行政区划规划工作没有得到应有的重视。另一方面，在行政区划政策研究层面和实际操作层面，一些地方政府的主观能动性发挥不够，与省民政厅和国家民政部主管部门联系不够密切，不能及时获取有关政策或信息的变化。在区划工作上，省民政厅和省发展改革委员会各管一块，省民政厅只是负责各地区划调整的审批程序，省发改委负责跨行政区域的经济协作工作，但不具有全省行政区划的整体规划和设计

的职能。省直有关部门更是缺少开展行政区划工作的有效组织协调工作机制。上述因素致使现阶段全省行政区划工作处于被动局面。

3、行政区划调整对于推进中原经济区建设的意义

行政区划调整对于推进中原经济区建设有着非常重要的现实意义和深远历史意义。正确认识这种意义，对于加强行政区划工作的领导，推进行政区划工作的开展，是至关重要的。

(1) 行政区划调整有助于打破原有不合时宜的行政区界限束缚，在更大范围内整合生产要素和优化资源配置，推动区域经济一体化发展。当前中国实行的是经济分权加政治集权的体制。在这种体制下，区域经济的发展主要是以行政区为区域框架展开的，地方政府起着主导甚至决定性作用。由于各个地方政府谋求本行政区利益的最大化，行政辖区与经济区域的利益边界不一致，不合理的行政区划在一定程度上限制生产要素和资源的有序流动，阻碍区域经济的联系和发展。在这种情况下，行政区划调整有助于促进统一市场的建立、破解由行政区经济带来的市场分割和地方保护等问题。在这方面，天津市滨海新区行政区划调整颇能说明问题。2009 年国务院同意撤销天津市塘沽区、汉沽区、大港区，设立天津市滨海新区，以原塘沽区、汉沽区、大港区的行政区域为滨海新区的行政区域，面积 2274 平方公里，人口 248 万。天津市滨海新区编办主任李立根认为，此次行政区划调整意义重大，解决了多年来未能解决的问题。一是建立统一的行政架构，能够在更大范围有效协调塘沽、汉沽、大港三地的经济发展。如遏制以往各个地方政府在招商引资上的恶性竞争，统一城市规划、交通建设和土地使用，财政体制实现统筹管理，等等。二是促使整个区域内基础设施共享共用。如调整后的塘沽新港和滨海新区港口形成统一体，从而使港口的运输能力大大提升，成为北部地区最大的港口。

(2) 行政区划调整有助于增强城市经济的空间竞争力，扩大城市规模，发挥大城市和都市圈的集聚效益。作为经济体，城市之间相互影响、相互作用力的强度随着空间实体规模的扩大而增强。城市对经济区域的辐射和带动力与城市规模的大小有着密切关系。在城市规模过小的情况下，城市内部发展空间几近饱和，后备空间严重不足，人口密度过高，交通拥挤，居民生活质量下降，城市建设、项目布局、环境保护、城市形象将会受到不同程度的负面影响，城市经济的空间竞争力将大大削弱。从河南省的情况看，以往区域性中心城市的规模及城区空间扩张大都通过行政区划调整的办法予以解决。1987 年以前，河南省除许昌、漯河、濮阳、三门峡 4 市仅有 1 个市辖区外，其余 8 个地级市均设立有郊区，郊区以封闭或半封闭的形式包围城区，严重阻碍城市空间的扩张。1987 年，郑州市率先撤销郊区。1990 年以后，洛阳、焦作、平顶山、鹤壁、安阳、新乡等市纷纷撤销郊区，将郊区各乡（镇）划入各个城区，实行区辖乡（镇）管理体制，打破原有郊区包围城区的行政区划格局，大大提升一批区域性中心城市的发展规模和经济实力。试想，如果没有这一轮大规模的行政区划调整，中原城市群远远达不到今天的规模和经济总量。

此外，行政区划调整带来的空间扩张有利于完善城市的功能、增强城市的自我调节能力、引导各种生产要素向城市集聚，更好地发挥区域性中心城市的聚集和辐射作用。

(3) 行政区划调整有助于释放体制活力，借助新的制度安排，推动区域经济的发展。行政区划调整不仅是区域空间范围的变化，也是一种制度变更。例如，在促进县域经济发展中，行政区划调整是采取“市管县”体制，还是推行“省直管县”体制，对县域经济发展的影响是不一样的。从当前全国各地“省直管县”体制试点情况看，“省直管县”体制较之“市管县”体制更有活力，不仅能够最大限度地

发挥县参与竞争的积极性，同时权限下放后将减少行政层级、简化运行程序、提高行政效率、降低行政成本，增强省级的调控能力。固始县国土局潘家云局长认为，“省直管县”体制最大优点是“便捷、高效、有利”。如过去固始县报批土地，须经过信阳市再送省直有关部门，一般性用地审批至少要半年时间，实行“省直管县”体制以来，土地审批周期缩短为2—3个月。可见，行政区划调整是一场深刻的体制改革，这种体制改革必将带来生产力的极大解放。

行政区划调整有利于减少行政壁垒、提高经济运行效率。由于现阶段区划体制的原因，隶属不同行政区域的河流、道路和公共基础设施等资源，因投资主体不同，管理权限不同，使得这些资源的使用权、收益权被不同的行政主体所分割，人为地设置诸多障碍，影响到区域全局的发展。如太湖流域分别属于江苏、浙江和上海两省一市，这种区划格局对于其有效治理产生相当明显的负面影响。因此，适当调整行政区划，可以有效消除上述障碍。

（4）行政区划调整有助于推动户籍制度、社会保障等方面的改革，有助于政府向辖区居民提供全方位的公共服务。众所周知，劳动力市场分割是由我国现行户籍制度带来的，并且严重影响区域经济一体化发展。造成这种情况的原因，一方面是中国市场化改革没有完全到位，另一方面是中国行政区划利益的刚性约束，以至于一些地方劳动力配置依然存在行业限制和职业限制、先市内后市外的原则等，在本地户口与无本地户口的劳动力之间形成潜在的二元市场。在一定程度上，行政区划调整有利于打破地方保护和消除劳动力市场分割。

行政区划调整是否到位，决定着区域内居民能否享受全方位的公共服务。如果城市新区或经济开发区不是行政建制区，其管理机构只是当地政府派出机构，不具备完整的行政管理职能，也就不能够向辖区居民提供全方位的公共服务。更为重要的是，不具有行政建制的城

市新区在中央没有户头，国家的各项下拨资金不能按户头到位，新区居民享受不到应有的福利及权利。国家民政部区划管理处杭觉处长认为，各地城市新区和开发区的行政户头非常重要，没有行政户头，得不到国家正式承认，国家的有关资金下拨困难。尽管城市新区或开发区能够以比较高的规格安排一批干部，但是影响辖区居民切身利益的实现。可见，行政区划调整关系到人民群众的切身利益，各级党委和政府应从“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的高度重视这项工作。

总之，作为国家各级行政区域的划分，行政区划通过区域空间范围的变动和制度的变更，对城市及区域经济发展起着稳定和持久推动的作用。只有与时俱进，在不同层面实现经济区与行政区的恰当“套合”，才能确保中原经济区的长期稳定发展。从长远观点看，行政区划调整对中原经济区建设是一件功在当代、利在千秋的大事。

二、中原经济区行政区划调整的重点

当前中原经济区行政区划工作千头万绪，须按照轻重缓急的次序，确保工作重点的推进。新形势下中原经济区行政区划工作重点是要助推区域性中心城市、城市新区、县域经济、产业集聚区和省际边界区域的发展。

1、区域性中心城市发展与行政区划调整

经济活动的集聚带来规模经济，城市是规模经济最为集中的体现，也是区域经济的重要类型。随着中原经济区的建设和发展，一大批区域性中心城市迅速崛起，形成以郑州为中心，洛阳为副中心，开封、新乡、焦作、许昌、平顶山、漯河、济源等区域性城市为支撑的