

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

吴金群
廖超超 等著

——中国城市行政区划调整40年
尺度重组与地域重构

1 9 7 8 — 2 0 1 8



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

国家社科基金项目

『我国大都市区行政区划改革的风险及防范研究』（18BGL204）的阶段性成果

尺度重组与地域重构

——中国城市行政区划调整40年

吴金群 廖超超 等著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书是 2018 年国家社科基金项目“我国大都市区行政区划改革的风险及防范研究”的阶段成果。

改革开放以来，我国城市区域经历了剧烈的政治与经济重构。对于这一新的地域空间重构现象，传统的理论视角未能进行恰当的描述与有力的解释。因此，本书从公共管理学的角度，基于尺度重组与地域重构及空间生产理论，在阐释中国城市型政区及其调整方式的基础上，通过数据统计、案例分析等研究方法，梳理了改革开放 40 年来中国城市行政区划改革历程，研究了其变迁及逻辑。

本书适合城市治理领域相关研究者及从业者参考阅读。

图书在版编目 (CIP) 数据

尺度重组与地域重构：中国城市行政区划调整 40 年 /
吴金群等著. —上海：上海交通大学出版社, 2018
ISBN 978-7-313-20585-8

I. ①尺… II. ①吴… III. ①行政区划—调整—研究—中国 IV. ①K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 272109 号

尺度重组与地域重构：中国城市行政区划调整 40 年

著 者：吴金群 等	地 址：上海市番禺路 951 号
出版发行：上海交通大学出版社	电 话：021-64071208
邮政编码：200030	
出 版 人：谈 毅	
印 制：常熟市文化印刷有限公司	经 销：全国新华书店
开 本：710mm × 1000mm 1/16	印 张：32.75
字 数：483 千字	
版 次：2018 年 12 月第 1 版	印 次：2018 年 12 月第 1 次印刷
书 号：ISBN 978-7-313-20585-8/K	
定 价：98.00 元	

版权所有 侵权必究
告读者：如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话：0512-52219025

作者简介

吴金群，经济学博士，上海交通大学中国城市治理研究院双聘研究员，浙江大学公共管理学院副教授，博士生导师，浙江大学中国地方政府创新研究中心副主任，斯坦福大学访问学者，台湾大学客座研究员。目前主要从事城市与区域治理、地方政府管理与创新、行政区划与政府间关系等领域的研究。近年来，主持国家社科基金、教育部、国家发改委等国家和省部级课题7项，发表中英文论文50多篇，出版学术著作4部，编著教材1部。《省管县体制改革：现状评估及推进策略》获浙江省哲学社会科学优秀成果三等奖。合作成果分别获教育部优秀成果一等奖、三等奖，以及国家级教学成果二等奖。

廖超超，浙江大学公共管理学院博士研究生，主要从事城市与区域治理、行政区划与政府间关系等领域的研究。

“城市治理理论与实践” 丛书编委会

总主编

姜斯宪

副总主编

吴建南 陈高宏

学术委员会委员

(以姓氏笔画为序)

石楠 叶必丰 朱光磊 刘士林 孙福庆
吴建南 吴缚龙 陈振明 周国平 钟杨
侯永志 耿涌 顾海英 高小平 诸大建
梁鸿 曾峻 蓝志勇 薛澜

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王亚光 王光艳 王浦劬 关新平 李振全
杨颀 吴旦 吴建南 何艳玲 张录法
张康之 陈宪 陈高宏 范先群 钟杨
姜文宁 娄成武 耿涌 顾锋 徐剑
徐晓林 郭新立 诸大建 曹友谊 彭颖红

“中国城市治理研究系列” 编委会

(以姓氏笔画为序)

王佃利	刘紫涵	李振全	吴金群
吴建南	余敏江	张录法	陈 文
陈高宏	姜文宁	袁方成	夏奇缘
徐 剑	郭圣莉	唐皇凤	彭仲仁
韩志明	锁利铭		

“城市治理理论与实践丛书”序

城市是人类最伟大的创造之一。从古希腊的城邦和中国龙山文化时期的城堡,到当今遍布世界各地的现代化大都市,以及连绵成片的巨大城市群,城市逐渐成为人类文明的重要空间载体,其发展也成为人类文明进步的主要引擎。

21世纪是城市的世纪。据统计,目前全球超过一半的人口居住在城市中。联合国人居署发布的《2016世界城市状况报告》指出,排名前600位的主要城市中居住着五分之一的世界人口,对全球GDP的贡献高达60%。改革开放以来,中国的城镇化率也稳步提升。2011年首次突破50%,2017年已经超过58%,预计2020年将达到60%。2015年12月召开的中央城市工作会议更是明确提出:“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”

城市,让生活更美好!而美好的城市生活,离不开卓越的城市治理。全球的城市化进程带动了人口和资源的聚集,形成了高度分工基础上的比较优势,给人类社会带来了灿烂的物质和精神文明。但近年来,人口膨胀、环境污染、交通拥堵、资源紧张、安全缺失与贫富分化等问题集中爆发,制约城市健康发展,困扰着政府与民众,日益成为城市治理中的焦点和难点。无论是推进城市的进一步发展,还是化解迫在眉睫的城市病,都呼唤着更好的城市治理。对此,党和国家审时度势、高屋建瓴,做出了科学的安排和部署。2015年11月,习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时就曾指出:“做好城市工作,首先要认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。”中央城市工作会议则进一步强调:“转变城市发展方式,完善城市

治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。”

卓越的城市治理,不仅仅需要政府、社会、企业与民众广泛参与和深度合作,更亟须高等院校组织跨学科、跨领域以及跨国界的各类专家学者深度协同参与。特别是在信息爆炸、分工细化的当今时代,高等院校的这一角色显得尤为重要。在此背景下,上海交通大学决定依托其在城市治理方面所拥有的软硬结合的多学科优势,全面整合校内外资源创办中国城市治理研究院。2016年10月30日,在上海市人民政府的支持下,由上海交通大学和上海市人民政府发展研究中心合作建设的中国城市治理研究院在2016全球城市论坛上揭牌成立。中国城市治理研究院的成立,旨在推动城市治理研究常态化,其目标是建成国际一流中国特色新型智库、优秀人才汇聚培养基地和高端国际交流合作平台。

一流新型智库需要一流的学术影响力,高端系列研究著作是形成一流学术影响力的重要举措。因此,上海交通大学中国城市治理研究院决定推出“城市治理理论与实践丛书”,旨在打造一套符合国际惯例,体现中国特色、中国风格、中国气派的书系。本套丛书将全面梳理和总结城市治理的重要理论,以中国城市化和城市治理的实践为基础,提出具有中国特色的本土性、原创性和指导性理论体系;深度总结及积极推广上海和其他地区城市治理的先进经验,讲好“中国故事”,唱响“中国声音”,为全球城市治理贡献中国范本。

相信“城市治理理论与实践丛书”的推出,将有助于进一步推动城市治理研究,为解决城市治理中的难题、应对城市治理中的挑战提供更多的智慧!



上海交通大学党委书记

上海交通大学中国城市治理研究院院长

“中国城市治理研究系列”序

农业社会的田园牧歌已经渐行渐远，当今世界是一个以城市为中心的世界。城市是政治、经济和文化的主要载体，是社会网络体系的重要节点。城市的发展和进步，直接关系到国家和社会的发展。作为现代文明的标志性成果，城市推动了人类文明的持续进步，也是现代国家治理的中心所在。如何提高城市治理的水平，实现可持续的城市发展，更好地发挥城市在引领经济社会发展过程中的作用，让城市管理更加卓越，让城市变得更加美好，已经成为世界各国政府都高度重视的问题。

弹指一挥间，从1978年改革开放至今，已有40个年头。40年风云激荡，中国的城镇化率从改革开放前的不足20%，持续迅速发展到目前的60%左右，越来越多的人走出农村，聚集在城市中，享受城市发展所带来的现代化文明成果，享受便捷和舒适的城市生活，但也深受各种城市病的困扰。40年来，伴随着工业化的进程，中国城镇化的快速发展给政治、经济、社会、文化和生态等各个领域都带来了意义深远的影响，构建了中国特色的城镇化发展道路，也探索形成了中国特色的城市治理经验。

中国是大国，也是文明古国。从传统意义上来说，中国的“大”，不仅仅是指疆域辽阔，也意指人口众多。这样一个大国的快速城镇化，面临着一元与多元、集权与分权、效率与公平、发展与稳定等关系的多重挑战。而对于一个文明古国的快速现代化来说，遇到的则是从伦理社会转向功利社会、从熟人社会转向陌生人社会、从超稳定社会转向风险社会等方面的重大难题。不管是中国的城镇化，还是文明古国的现代化，在高速发展的时代背景下，必然经历着社会转型与改革发展的阵痛，这也对中国的城市治理施加了更

大的压力,提出了更高的要求与期待。

近年来,随着城市的重要性日益凸显,党和政府逐渐将工作重心转移到城市治理上来,正在实现从“重建设”到“重管理”的重要转变,先后多次召开高层次的城市工作会议,提出了城市治理的方略和部署,形成了推进城市治理的新契机。为深入贯彻习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话,落实十九大的重要精神,推进中国城市治理体系与治理能力现代化,上海交通大学中国城市治理研究院邀请国内外相关领域的专家学者,组织撰写了“中国城市治理研究系列”著作。

本书系立足于中国改革开放40年的伟大探索,紧扣当代中国社会转型和治国理政的特殊国情,聚焦于快速城镇化进程中波澜壮阔而又各具特色的城市治理实践,从政治、经济、社会、文化和生态等方面全面回顾、总结和分析中国城市治理的典型经验,阐释当代中国城市治理进程中的风云变幻,回应当前中国城市治理方面的重大问题,寻找解答中国城市治理发展道路的关键“钥匙”,为城市治理方面的重大决策提供理论支持和经验支撑。

本书系以时间脉络为经,以发展阶段为纵轴,明确城市治理不同领域的重要时间节点,划分城市治理40年演进和发展的关键阶段;以事实梳理为纬,以要素分析为横轴,深入梳理改革开放40年相关治理领域的基本事实和主要经验,重点关注相关领域的改革举措、实践演变和制度变迁,结合具体实践阐述和诠释相关的理论观点,致力于探讨和提出有中国特色的城市治理逻辑。这是我们所有编著者共同的心愿和追求。但由于各方面的原因,我们可能离这个目标还有一定的距离,还有很多心有余而力不足的遗憾,因此期待各位同仁和读者的批评指正。

本书系编写工作自2018年3月份确定下来之后,时间紧、任务重、要求高。各位编著者快马加鞭,在日常繁忙的教学和科研之外,投入了大量的时间和精力,如期顺利完成了高质量的研究工作,展现出非同凡响的学术素养和职业水准。在此向他们表示由衷的敬意!

书系的编写和出版工作,得到了社会各方的关注,尤其是得到了上海市人民政府发展研究中心、上海交通大学文科建设处、上海交通大学出版社等方面领导的关心和支持,出版社的工作人员进行了认真、细致和专业地编辑,在此一并表示衷心和诚挚的感谢!

前言

城市不仅是一种物理的存在,而且是一种制度的空间,同时还是人类文明传承的载体。2010年,上海世界博览会的主题为:城市,让生活更美好。如果从历史时空的角度讲,其逻辑没有问题。因为城市是人类文明的历史产物,同时又承载着对美好生活的未来期待。但是,如果从现实体验来看,这句话在逻辑上可能是有问题的。因为交通拥堵、环境污染等城市病的爆发,使城市越来越成为人们生活中的抱怨对象。事实上,上海世博会的英文主题——**Better City, Better Life**,比较好地诠释了城市与生活内在的逻辑。也就是说,如果有好的城市,就会有好的生活;或者说,只有好的城市,才会有好的生活。那么,怎样才能产生好的城市呢?公共管理学、经济学、政治学、社会学、建筑学与城乡规划学等多个学科,都在做着各自的努力。

本书主要从公共管理学的角度,基于尺度重组与地域重构理论,对改革开放40年来的城市行政区划调整进行研究。这既是对历史的回顾与反思,又是对“生产”美好城市的行政区划做一个“空间管理”的交代。

当很多人把城市看成是生产、生活的场所时,尺度重组与地域重构理论把城市看成是空间生产的对象。也就是说,本书的重点不在于关注“在城市中”生产了什么,而主要是关注为何、如何生产出“新的城市空间”。“如何生产”梳理的是城市行政区划调整的过程,“为何生产”回答的是城市行政区划调整背后的逻辑。而对“新的城市空间”的关注,也真切地回应了当代社会科学研究的“空间转向”,即空间不仅仅是静态的“容器”,其自身是动态地“被生产”出来的,它被人类行为塑造,同时又反过来影响人类生活。本书在系统梳理尺度重组与地域重构理论,以及中国城市型政区及其调整

方式的基础上,对直辖市、地级市、市辖区、县级市、建制镇、街道、开发区的尺度重组与地域重构进行了深入研究。全书主要内容安排如下:

第一章系统梳理尺度重组与地域重构的理论及其适用性。针对都市区的治理问题,理论界逐渐形成传统区域主义、公共选择理论、新区域主义、尺度重组与地域重构等多种流派。所谓尺度重组,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。地域重构与尺度重组紧密相伴,强调特定地理空间的地域化、去地域化和再地域化。作为新区域主义进一步发展的尺度重组和地域重构理论,把区域(特别是大都市区)治理和空间规模、等级关系、权力调整紧密地结合在一起,不仅给我国城市行政区划改革提供了巨大的想象空间,而且为剖析改革开放40年来的城市行政区划改革提供了难得的分析工具。

第二章阐释分析中国的城市型政区及其调整方式。在静态意义上,行政区划可以简称为行政区或政区,由地域空间、政区名称、建制等级、隶属关系、行政中心、公共机构和人口等基本要素组成;在动态意义上,行政区划还带有改革的意涵,涉及政府层级调整、管辖范围变动、地域边界重划、行政建制变更、政区名称改变、政府驻地变化等多个方面。城市型政区具有人口密集、资源密集、服务密集、文化荟萃、信息集中、功能综合、系统开放、工作高效等特点,在有限的地域空间内,各种生产要素高度集中且相互交织在一起。在我国,城市型政区主要包括直辖市、地级市、市辖区、县级市、建制镇、街道和城市开发区等。城市型政区的调整过程,既是一个地域重构的过程,也是一个尺度重组的过程。

第三章主要研究直辖市的尺度重组与地域重构。直辖市是中国等级制城市体系中政区级别最高的城市,同时也是社会经济体系中人口、产业与资本高度集聚的大都市。本章首先梳理了直辖市制的形成和条件,并通过数据分析透视了改革开放40年来直辖市空间规模扩张、城市建设开发及经济发展的状况。其次,分析了重庆直辖市的尺度重组与地域重构过程,以及重庆直辖市设立的政治、经济、社会影响。最后,剖析了直辖市行政区划调整的背后逻辑,即多层次尺度重组与博弈的政治逻辑、区域经济发展战略下经济社会空间重构的经济逻辑、直辖市直管区县体制下层级优化的行政逻辑。

第四章主要研究地级市的尺度重组与地域重构。地级市在中国等级制

城市体系中具有较高的行政等级和权力地位,同时其空间规模与经济规模相对较大,既是地方经济的增长中心,也是地方治理的重要主体。本章首先梳理了改革开放40年来地级市的设立标准及其变迁,并结合地级市数量的变化,分析了地级市设置数量的变化特征及原因。其次,根据地级市行政区划调整的撤地设市与地市合并、市县(市)分治与合治、县(市)升格、切块设市等四种模式发生频次的的数据,分析了每种模式的变迁及其特征,从尺度重组与地域重构的视角对各种模式的典型案例进行解读,并阐述了各种模式的行政区划调整的逻辑。

第五章主要研究市辖区的尺度重组与地域重构。中国的城市化发展逐渐从城市数量扩张走向城市规模扩张,由此带动了以撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区、区界重组为主要形式的市辖区尺度重组与地域重构。本章首先梳理了改革开放40年来市辖区的设立标准及其变迁,并结合市辖区数量、地级市数量的变化,分析了市辖区设置数量变化的特征和原因。其次,根据市辖区行政区划调整中撤县(市)设区、区县(市)合并、切块设区、区界重组四种模式的发生频次数据,分析了各种模式及其典型案例的变迁特征、尺度重组与地域重构的具体过程,并详细剖析了各种模式行政区划调整背后的内在逻辑。

第六章主要研究县级市的尺度重组与地域重构。在我国现行城市体系中,县级市上承大中城市,下启乡镇农村,既有现代城市的基因,又具有较强的地域特色。部分县通过切块设市、撤县设市等方式转变为县级市,完成从农村区域向城市区域的尺度转向;部分县级市则通过边界重组,不仅实现了空间资源的优化配置,而且生产了新的制度空间。本章首先梳理了改革开放40年来县级市的设立标准及其变迁,并结合县级市数量变化的数据,分析了县级市设置数量变化的特征及其原因。其次,基于改革开放40年来县级市行政区划调整中切块设市、撤县设市、县级市边界重组三种模式变化的数据,分别探讨了各种模式的变迁及特征,从尺度重组与地域重构的视角对各种模式的典型案例进行解读,并剖析了县级市行政区划调整中各种模式的变迁逻辑。

第七章主要研究建制镇的尺度重组与地域重构。建制镇作为行政区划的基层空间单元,一方面在权力、规模、关系等尺度结构上不断发生重组,另一方面因资本的集聚与扩散在地域空间上不断进行重构。同时,折射了中

国区划治理中空间的治理转向与治理的空间转向。本章首先依据公开信息资料和相关文献记载,对建制镇的设置条件及发展概况进行梳理,分析了权力、资本、空间诱发设置条件发生变迁的机制。其次以浙江省的建制镇数据为基础,分别对切块设镇、撤乡设镇、乡镇撤并三种模式的变迁及逻辑进行深入研究。对每种模式的研究,都遵循先从数据看该模式的历史演变,再选择具体案例剖析建制镇尺度重组与地域重构的过程,最后归纳总结相应模式的逻辑的程序性思路。

第八章主要研究街道的尺度重组与地域重构。根据派出机关的不同,街道办可以分为市辖区设置的街道办、不设区的市设置的街道办、县政府设置的街道办三种类型。本章首先分析街道办事处的设置条件及演变,梳理全国及地方对街道办事处设置条件的具体规定,并分析街道办事处的全国宏观变化及浙江省的详细变更情况,同时阐述了街道办事处由“虚”逐渐转“实”的尺度化建构过程。其次,本章系统解释了乡镇改街道、街道重组这两种模式的变迁历史、主要方式及背后的逻辑。同时,结合浙江省清湖镇、福田街道的案例,描述了相应模式在权力与资本交织作用背景下进行的尺度重组与地域重构过程。不同的变迁模式及其各自逻辑交织在一起,共同推动了街道40年来的动态演变。

第九章主要研究城市开发区的尺度重组与地域重构。改革开放以来,在我国城市的尺度重组与地域重构过程中,开发区承担了一种柔性的行政区划改革角色。从1984年第一批国家经济技术开发区的创设起,开发区的发展大致经历了小范围探索期、快速成长期、二次创业期和转型升级期四个阶段。当前,我国开发区治理的主要类型有:政府主导型、企业主导型、政企协作型、委托管理型以及协治型等。各地开发区出于发展战略定位转变、相关尺度组织关系变化以及对政治经济协调、区域治理绩效等诉求,治理模式发生了不同程度的变迁。本章结合青岛西海岸新区、上海漕河泾开发区、杭州经济技术开发区三个典型案例,详细阐述了政府主导型、企业主导型、政企协作型三种开发区类型的尺度重组与地域重构过程,以及各自变迁背后的逻辑。

第一章

尺度重组与地域重构理论及其适用性

- 第一节 都市区治理与改革的理论流变 / 002
- 第二节 空间生产、尺度重组与地域重构 / 007
- 第三节 相关理论的中国适用性 / 026

第二章

中国的城市型政区及其调整方式

- 第一节 城市化与城市型政区 / 032
- 第二节 城市型政区的管理体制 / 047
- 第三节 城市型政区的调整方式 / 059

第三章

直辖市的尺度重组与地域重构

- 第一节 直辖市的形成与发展 / 068
- 第二节 重庆直辖市的行政区划调整及其影响 / 090
- 第三节 直辖市行政区划调整的内在逻辑 / 102

第四章

地级市的尺度重组与地域重构

- 第一节 地级市的设置标准与数量变化 / 108
- 第二节 撤地设市与地市合并模式的变迁及逻辑 / 115
- 第三节 市县合治和分治模式的变迁及逻辑 / 131
- 第四节 县(市)升格模式的变迁及逻辑 / 150
- 第五节 切块设市模式的变迁及逻辑 / 160

第五章

市辖区的尺度重组与地域重构

- 第一节 市辖区的设置标准及发展历程 / 170
- 第二节 撤县(市)设区模式的变迁及逻辑 / 175
- 第三节 区县(市)合并模式的变迁及逻辑 / 190
- 第四节 切块设区模式的变迁及逻辑 / 197
- 第五节 区界重组模式的变迁及逻辑 / 202

第六章

县级市的尺度重组与地域重构

- 第一节 县级市的设置标准与数量变化 / 212
- 第二节 切块设市模式的变迁及逻辑 / 217
- 第三节 撤县设市模式的变迁及逻辑 / 228
- 第四节 县级市边界重组模式的变迁及逻辑 / 237

第七章

建制镇的尺度重组与地域重构

第一节 建制镇的设置条件与发展概况 /246

第二节 切块设镇模式的变迁及逻辑 /279

第三节 撤乡设镇模式的变迁及逻辑 /287

第四节 乡镇撤并模式的变迁及逻辑 /294

第八章

街道的尺度重组与地域重构

第一节 街道办事处的设置条件及演变 /306

第二节 乡镇改街道模式的变迁及逻辑 /317

第三节 街道重组模式的变迁及逻辑 /330

第九章

城市开发区的尺度重组与地域重构

第一节 城市开发区的设置历程 /345

第二节 城市开发区的类型与治理模式 /352

第三节 政府主导型治理模式的变迁及逻辑 /368

第四节 企业主导型治理模式的变迁及逻辑 /377

第五节 政企协作型治理模式的变迁及逻辑 /385

附录A 1978—2017年撤地设市的分布概况 /396

附录B 1978—2017年地市合并的分布概况 /400