

| 中国行政区划报告系列 |

民政部区划地名司

华东师范大学中国行政区划研究院 主编

中国行政区划改革 再出发

林拓 申立 等◎著

CHINA'S ADMINISTRATIVE DIVISION

REFORM SET OUT AGAIN



人民出版社

| 中国行政区划报告系列 |

民政部区划地名司

华东师范大学中国行政区划研究院 主编

中国行政区划改革 再出发

林拓 申立 等◎著

CHINA'S ADMINISTRATIVE DIVISION

REFORM SET OUT AGAIN



人民出版社

责任编辑:张双子

装帧设计:王欢欢

责任校对:苏小昭

图书在版编目(CIP)数据

中国行政区划改革再出发/民政部区划地名司,华东师范大学中国行政区划研究院 主编;林拓 等著. —北京:人民出版社,2019.1

ISBN 978-7-01-019833-0

I. ①中… II. ①民…②华…③林… III. ①行政区划-体制改革-研究-中国 IV. ①K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 221121 号

审图号:GS(2018)5589 号

中国行政区划改革再出发

ZHONGGUO XINGZHENG QUHUA GAIGE ZAI CHUFA

民政部区划地名司 华东师范大学中国行政区划研究院 主编

林拓 申立等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.25

字数:256 千字

ISBN 978-7-01-019833-0 定价:98.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

总论 新时代行政区划改革再出发	1
-------------------------	---

上篇 | 主题研究篇

第一章 在新格局入口处：国家战略引领下的政区改革	11
一、推进海洋发展与边疆治理新格局的形成	15
二、推进城市与区域协调发展新格局的形成	20
三、推进城市转型与城乡统筹新格局的形成	24
四、推进政府与社会关系治理新格局的形成	27
五、研究小结	33
第二章 行政区划优化：国家治理现代化的重要内容	35
一、行政区划格局优化与空间治理体系的构建	36
二、行政区划联动优化与经济治理结构的转型	41
三、行政区划体制优化与社会治理能力的提升	46
四、研究小结	49
第三章 夯实大国治理空间基础：构建更加完善的行政区划 优化方略	51
一、行政区划新一轮改革的双重提升	52
二、行政区划近年来调整的潜在风险	58
三、迈向整体性治理：构建更完善的优化方略	62

下篇 | 案例研究篇

第四章 特大城市全区化及其效应

——以北京为例 71

一、调整背景及其预期 71

二、调整效应基本分析 73

三、研究小结及政策含义 92

第五章 中心城区变动及其效应

——以上海为例 94

一、调整背景及其预期 97

二、调整效应基本分析 100

三、研究小结及政策含义 109

第六章 重启县级市设置及其效应

——以弥勒为例 110

一、调整背景及其预期 111

二、调整效应基本分析 113

三、研究小结及政策含义 130

第七章 边境地区设市及其效应

——以东宁为例 132

一、调整背景及其预期 132

二、调整效应基本分析 135

三、研究小结及政策含义 151

第八章 行政区与开发区体制改革及其效应

——以无锡为例	154
一、调整背景及其预期	156
二、调整效应基本分析	161
三、研究小结及政策含义	178

专篇 | 年度档案篇

一、河北省张家口市部分行政区划调整	186
二、辽宁省沈阳市辽中县撤县设区	189
三、山东省菏泽市定陶县撤县设区	191
四、西藏自治区撤销山南地区设立地级山南市	193
五、新疆维吾尔自治区撤销哈密地区设立地级哈密市	195
六、新疆维吾尔自治区设立县级昆玉市	199
七、安徽省人民政府驻地迁移	202
八、黑龙江撤销抚远县设立县级抚远市	204
九、辽宁省盘锦市大洼县撤县设区	206
十、云南省曲靖市沾益县撤县设区	208
十一、广西壮族自治区柳州市柳江县撤县设区	211
十二、贵州省遵义市部分行政区划调整	213
十三、四川省绵阳市部分行政区划调整	214
十四、江西省九江市部分行政区划调整	216
十五、河北省人民政府驻地迁移	218
十六、四川省变更县级简阳市代管关系	220

十七、上海市崇明县撤县设区 223

十八、天津市部分行政区划调整 225

十九、重庆市部分行政区划调整 228

二十、江苏省淮安市部分行政区划调整 231

二十一、广西壮族自治区贺州市部分行政区划调整..... 234

二十二、内蒙古自治区设立鄂尔多斯市康巴什区..... 237

二十三、河北省衡水市部分行政区划调整 239

二十四、陕西省延安市安塞县撤县设区 242

二十五、山东省东营市垦利县撤县设区 244

二十六、云南省撤销泸水县设立泸水市 246

二十七、山东省济南市部分行政区划调整 248

二十八、江西省赣州市部分行政区划调整 250

二十九、河北省邯郸市部分行政区划调整 252

三十、浙江省宁波市部分行政区划调整 254

三十一、广东省设立深圳市龙华区和坪山区 257

三十二、浙江省杭州市人民政府驻地迁移 260

三十三、重庆市梁平县、武隆县撤县设区 263

三十四、四川省成都市部分行政区划调整 266

三十五、云南省昆明市晋宁县撤县设区 269

三十六、陕西省西安市部分行政区划调整 272

三十七、河南省许昌市部分行政区划调整 274

三十八、广西壮族自治区河池市部分行政区划调整..... 277

三十九、江西省抚州市东乡县撤县设区 279

图 录

图 1-1	2012 年我国县级以上行政区划调整分布	14
图 1-2	2013 年我国县级以上行政区划调整分布	14
图 1-3	2014 年我国县级以上行政区划调整分布	15
图 1-4	2004 年以来我国沿海省份与自治区行政区划调整进程 比较	16
图 1-5	2014 年山东省威海市文登市撤市设区示意图	18
图 1-6	2014 年山东省滨州市沾化县撤县设区示意图	18
图 1-7	2014 年贵州省安顺市平坝县撤县设区示意图	28
图 2-1	2015 年我国县级以上行政区划调整分布	36
图 2-2	2016 年我国县级以上行政区划调整分布	37
图 2-3	2017 年我国县级以上行政区划调整分布	37
图 2-4	铜陵市在皖江城市带、南京都市圈和上海大都市区中的 区位优势	45
图 3-1	2012—2017 年全国省域边界地区行政区划调整分布	56
图 4-1	北京市行政区划调整历程示意图	73
图 4-2	北京 2004 年版和 2016 年版城市总体规划空间结构的变化 ...	75
图 4-3	密云林木覆盖率变化	80
图 4-4	延庆林木覆盖率变化	80
图 4-5	密云、延庆人均 GDP 变化与北京市的比较	81
图 4-6	密云、延庆人均 GDP 增速变化与北京市的比较	82

图 4-7 密云、延庆城乡居民收入总量变化 83

图 4-8 密云城乡居民收入增速变化与北京市的比较 84

图 4-9 延庆城乡居民收入增速变化与北京市的比较 85

图 4-10 北京市各郊区城镇居民收入增速变化与北京市的比较 86

图 4-11 北京市各郊区农村居民收入增速变化与北京市的比较 86

图 4-12 密云观光、民俗旅游收入及增速变化 87

图 4-13 延庆观光、民俗旅游收入及增速变化 88

图 5-1 21 世纪以来上海市城区变动历程 95

图 5-2 静安区和闸北区在上海市中心城区的区位 96

图 5-3 行政区划调整后静安区“一轴三带”城市功能区布局 101

图 5-4 苏州河在上海市城区的区界示意图 107

图 6-1 弥勒撤县设市前后在区域城镇体系中的位置比较 115

图 6-2 弥勒撤县设市前后在区域交通体系中的位置比较 115

图 6-3 弥勒与云南省接待国内外游客人次增幅比较 117

图 6-4 弥勒与云南省旅游业总收入增幅比较 117

图 6-5 弥勒与若干旅游目的地国内外游客人次增幅比较 118

图 6-6 弥勒与若干旅游目的地旅游总收入增幅比较 119

图 6-7 弥勒、红河州、云南省的全社会固定资产投资总额增幅
比较 120

图 6-8 弥勒、红河州、云南省的金融机构存款余额增幅比较 121

图 6-9 弥勒、红河州、云南省的金融机构贷款余额增幅比较 121

图 6-10 弥勒、红河州、云南省的城镇居民人均可支配收入
增幅比较 122

图 6-11 弥勒、红河州、云南省的农民人均纯收入增幅比较 123

图 6-12 弥勒城镇居民和农民人均收入变化 123

图 6-13 弥勒、红河州、云南省的社会消费品零售总额增幅比较 ... 124

图 6-14 弥勒及周边城市人口总量增速比较 124

图 6-15	弥勒、红河州、云南省的 GDP 增速比较	125
图 6-16	弥勒与州内其他县级市 GDP 总量比较	126
图 6-17	弥勒、红河州、云南省的地方财政一般预算收入增速 比较	127
图 6-18	弥勒、红河州、云南省的地方财政一般预算支出增速 比较	127
图 6-19	弥勒医疗卫生机构床位数历年变化	128
图 6-20	弥勒、红河州、云南省的工业增加值增速比较	128
图 7-1	东宁在中俄“滨海 1 号”国际交通走廊中的地位 示意图	134
图 7-2	绥芬河—东宁重点开发开放试验区区位示意图	136
图 7-3	东宁进出口总额变化	139
图 7-4	东宁与黑龙江进出口总额变化比较	139
图 7-5	东宁对俄贸易在全省中的比重	140
图 7-6	东宁不同贸易方式进出口额度变化比较	140
图 7-7	东宁对外旅游总收入变化	141
图 7-8	东宁出入境游客人次变化	142
图 7-9	东宁国内生产总值变化	144
图 7-10	东宁与牡丹江市、黑龙江省 GDP 增速比较	144
图 7-11	东宁与相邻县级市的 GDP 增速比较	145
图 7-12	东宁与牡丹江市、黑龙江省城镇居民人均可支配收入 比较	146
图 7-13	东宁与牡丹江市、黑龙江省城镇居民人均可支配收入 增速比较	146
图 7-14	东宁与牡丹江市、黑龙江省农村居民人均纯收入比较	147
图 7-15	东宁与牡丹江市、黑龙江省农村居民人均纯收入增速 比较	147

图 7-16 东宁市城乡收入比的变化 148

图 7-17 东宁人口规模变化 149

图 7-18 东宁与牡丹江市、黑龙江省固定资产投资增速比较 150

图 7-19 东宁分产业固定资产投资增速比较 150

图 8-1 无锡市 2015 年行政区划调整前后示意图 156

图 8-2 无锡市行政区划调整前后的城镇体系变化示意图 162

图 8-3 无锡市“十三五”公共服务设施建设规划 167

图 8-4 无锡新区（新吴区）人均 GDP 及增速变化 171

图 8-5 无锡新区（新吴区）到位注册外资情况变化 171

图 8-6 无锡新区（新吴区）专利申请受理量变化 172

图 8-7 无锡新区（新吴区）消费水平变化 173

图 8-8 无锡新区（新吴区）文化资源变化 173

图 8-9 无锡新区（新吴区）教育资源变化 174

图 8-10 无锡新区（新吴区）医疗资源变化 174

图 8-11 无锡新区（新吴区）产城融合指数变化 175

图 8-12 无锡市人口城镇化率变化 176

图 8-13 无锡市经济城镇化率变化 177

图 8-14 无锡市空间城镇化率变化 177

图 8-15 无锡市综合城镇化率变化 177

表 录

表 1-1	2012—2017 年我国各省份行政区划调整变化	12
表 1-2	2012—2014 年我国“两横三纵”七大节点城市行政 区划调整概况	23
表 1-3	广州市经济发展阶段与行政区划调整的关系	26
表 2-1	2015 年京津冀主要城市撤县设区前后基本情况对比	40
表 3-1	2012—2017 年京津冀城市群行政区划调整	53
表 3-2	2012—2017 年长三角城市群行政区划调整	54
表 3-3	2012—2017 年中原城市群行政区划调整	55
表 3-4	2012—2017 年成渝城市群行政区划调整	55
表 3-5	2012—2017 年珠三角城市群行政区划调整	55
表 4-1	北京 2004 年版和 2016 年版城市总体规划对密云和延庆 发展定位的变化	77
表 4-2	延庆历年来举办的重点会展一览	91
表 5-1	2009—2016 年我国四个直辖市行政区划调整历程	94
表 5-2	2014 年上海市八个中心城区基础数据比较	97
表 5-3	2015 年上海市静安区和闸北区经济社会数据比较	98
表 6-1	近年来弥勒获得红河州和省厅支持的重大项目一览表	116
表 6-2	弥勒与云南省的城镇化水平比较	125
表 6-3	弥勒与州内其他县级市 GDP 增速比较	126
表 6-4	弥勒按产业分类的固定资产投资增幅比例	129

表 6-5 撤县设市前后弥勒产业结构变化 129

表 6-6 弥勒撤县设市效果评估表 131

表 7-1 绥芬河—东宁重点开发开放试验区被列入多项国家规划 136

表 7-2 东宁设市后中俄双方推进东宁—波尔塔夫卡界河桥建设
时间表 138

表 7-3 东宁进出口贸易的影响因素 143

表 7-4 东宁撤县设市效果评估表 152

表 8-1 无锡新区历年管辖范围变化 157

表 8-2 无锡市新吴区公共服务设施建设规划 168

表 8-3 产城融合指标体系 169

表专 2016 年我国县级以上行政区划变更情况一览表 183

新时代行政区划改革再出发

行政区划是国家政权建设的重要组成部分，是治国理政的基础制度框架，行政区划改革与众多领域改革紧密相关。这不仅要求行政区划在相关改革中发挥更加突出的支撑作用，也要求区划管理本身更加科学高效。从体系维度上，在 2018 年 3 月 5 日第十三届全国人大第一次全体会议的政府工作报告中就有“扎实推进区域协调发展战略，逐步缩小城乡区域发展差距，把各地比较优势和潜力发挥出来”“塑造区域发展新格局”“提高新型城镇化质量”等要求。从体制维度上，新近出台的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出“建立健全党对重大工作的领导体制机制”“合理配置宏观管理部门职能”“深入推进简政放权”“合理设置地方机构”等，从不同方面对行政区划改革明确提出了新要求。古今中外，行政区划改革往往成为更大范围深刻变革的序曲和支撑。在建设中国特色社会主义的伟大进程中，健全完善中国特色行政区划体系和体制至关重要。

党的十九大报告作出中国特色社会主义进入新时代的重大判断，为中国特色社会主义伟大事业作出了全面系统部署，是推进新时代行政区划改革的行动指南。

行政区划作为基础性的空间安排，与国家建设密切相关，尤其是现代国家建设初期与经济社会发展的转型期以及工业化城镇化的关键阶段，往往引发行政区划的深度重塑。从法国行政区划的历史看，法国大革命所带

来的极为重要的一项改革就是废除旧制度的辖区分割，突破自成一体的传统与习惯，以消除旧制度死灰复燃的土壤；二战后又由于省的面积过小，在省之上增加了大区一级行政建制；2014 年在大都市区化背景下成立“巴黎大都市区”，合并原本的巴黎市及近郊 3 省，形成多重治理格局，支持巴黎发展成为更具竞争力的全球城市。日本在明治维新时期对行政区划进行较大调整，二战后日本应对城市高速发展、居民生活圈广域化特征等，建立大城市广域行政圈和广域市町村圈，2006 年起日本各界又着力考量更高层面的广域合作，引入道州制度，探索一级行政区划改革，建立道州与市町村两级地方自治制度。英国在 20 世纪 70 年代的行政体制改革中建立了大伦敦议会和六大都市区，1986 年大伦敦及六大都市区政府被撤销；2000 年伴随着欧洲大都市改革潮流，正式建立大伦敦政府，被认为是最成功的典型之一。

中华人民共和国成立初期，我国政府为了巩固和加强政权建设、恢复经济社会秩序，着力建立大行政区；为了加强与群众的联系，在基层实行小乡制；为了促进民族团结与维护边疆稳定，实行民族区域自治。改革开放以来，围绕以经济建设为中心的战略决策，国家确立了市管县体制，创新了设市设区模式，完善了城镇体系结构，促进了城乡经济社会协调发展。机构改革往往相应引发行政区划体制变革及格局变动。1982 年 12 月，中共中央、国务院颁布《关于省、市、自治区党政机关机构改革若干问题的通知》，两个多月后，1983 年 2 月，《关于地市州党政机关机构改革若干问题的通知》发布，这一机关机构的改革，引发了我国市管县体制推进及大中城市郊区的历史性转变。为了更好地把握行政区划今后的改革，有必要首先分析近年改革的新成就与新动向。

一、继往开来：我国行政区划改革的关键五年

党的十八大以来的五年，我们取得的成就是全方位、开创性的，变革

是深层次、根本性的。行政区划领域的变革同样不可忽视，悄然展开着的深层次历史性变革，至少体现在以下四个方面的“基本确立”。

（一）行政区划新型发展理念基本确立

2014年2月，习近平总书记在北京市考察工作结束时的讲话中指出，行政区划并不必然就是区域合作和协同发展的障碍和壁垒，行政区划本身也是一种资源，用得好是推动区域协同发展的更大优势，用不好则可能成为发展的掣肘；要自觉打破自家“一亩三分地”的思维定式，大家抱成团朝着顶层设计的目标一起做。正是这一新理念的引领，行政区划改革从全局入手，充分发挥行政区划的重要作用。一方面，行政区划调整正在塑造更趋合理的协同格局，着力增强核心城市的辐射带动作用，同时，引导资源向发展轴聚集，破除区域合作的体制障碍；另一方面，行政区划调整正在催化更趋突出的协同效应，以往省际边界对互联互通具有“屏蔽效应”，且长期处于薄弱地带，但近年这一格局已发生深刻变化，省际边界行政区划调整已超过1/5，正在成为省际联动协同的重要枢纽，甚至出现了跨地级市域的行政区划格局重组现象。

（二）行政区划新型总体布局基本确立

以往区划调整及制度供给重点考量地区发展的水平与实力，使优者更优。党的十八大以来，行政区划改革更重视区域统筹协调，新型总体布局主要体现三大面向：面向全国城镇化总体布局，区县级区划调整集中于连接“两横三纵”重要节点城市，尤其是西安、成都等中西部城市，沿陆桥通道横轴、沿海通道纵轴等相继展开；面向“一带一路”倡议，亚欧大陆桥中极为重要的城市——江苏省连云港和新疆霍尔果斯几乎同时开展调整；面向陆海内外联动与双向开放，伴随陆海分割向陆海统筹的转变，整合岸线优势资源，陆海型城市行政区正逐步确立。同时，边疆地区的区划调整呈现“重点布局、全面带动”的特点，面向东北亚、中

亚、西亚、东南亚、南亚的重点口岸撤县设市，推动通道性界点转变为枢纽性节点。

（三）行政区划新型体制模式基本确立

长期想解决而没有解决的行政区划体制难题取得关键进展。例如，遍布全国的新区开发区与行政区的体制关系难题。开发区托管行政区是开发区体制的主流模式，但造成治权失序、权限配置失当等，带来很大困扰。为此，相关体制改革以促进融合发展为基本取向，既发挥精简高效的体制优势，又夯实相应的法律地位，完善社会管理职能。又如，生态文明建设成为区划调整重要维度。以往认为，县改区就是加快城市建设，与生态保护相左，但近年来市辖区体制正呈现新变化，促进更大范围的资源优化配置，既提高财政转移支付能力，加大生态补偿力度，又统一规划建设，理顺治理机制，便于就业带动及公共服务，没有削弱而是更有力地保护生态，像上海崇明撤县设区后，世界级生态岛建设全面提质提速。

（四）行政区划新型管理格局基本确立

首先是确立行政区划设置新标准，新版县级市设置标准不仅凸显城市本质，而且尊重资源环境承载、促进公共服务均等化等，还实现分类方式从线性化向矩阵化、定量指标从二元型向复合型、定性指标从单向度向多向度的转变，对于城镇化优化布局与提高质量的意义深远，市辖区标准也正在积极酝酿之中。其次是完善政区调整论证机制，近年方案论证充分发挥专家学者的智力支撑作用，提高论证的科学性。再次是探索行政区划调整评估机制，长期以来区划调整的实效与风险等后续评估是管理工作的短板，近年已经开展有益的探索，积累了经验。更重要的是制定行政区划管理条例，为设置标准、管理体制、管理权限、变更程序、监督与责任提供基本法律遵循，还完善法治化管理链，健全档案管理、代码管理等机制。

五年来行政区划变革规模之大、程度之深，超出过往；又如此平稳过