

探索与争鸣（十三）

新时代我国行政区划的制度设计、 目标指向与优化策略

赵聚军^{1, 2}

(1. 南开大学 中国政府发展联合研究中心; 2. 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

摘要: 新时代在完善优化行政区划制度设计过程中, 坚持发展与治理并重的新理念是认识前提, 加强党对行政区划工作的集中统一领导是根本保障, 持续推动法治建设是关键支撑, 健全论证评估机制与方法是基本路径。在目标导向方面, 应重点关注三项新课题: 以优化基层行政区划为主要着力点, 提升超大特大城市的资源承载能力; 通过优化乡镇行政区划设置, 推动以县城为重要载体的新型城镇化; 通过优化收缩型城市和“小县”的行政区划设置, 助推区域协同高质量发展。作为完成上述目标的保障机制, 要在充分发挥党的全面领导、协调各方作用基础上强化党政部门协同, 在明确价值导向前提下健全论证与评估体系, 系统总结我国行政区划设置的历史经验, 提升调整方案的明确性, 减少调整的“后遗症”。

关键词: 行政区划; 指导理念; 决策体制; 论证评估; 法治建设

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245 (2024) 03-0125-12

党的十八大以来, 党中央高度重视行政区划工作。2014年, 习近平总书记在北京考察工作时明确指出: “行政区划本身也是一种重要资源。”^①2022年6月22日, 中央全面深化改革委员会(以下简称中央深改委)第26次会议审议通过《关于加强和改进行政区划工作的意见》, 这是中央深改委作为新时代深化和推动改革的顶层设计机构首次专门研讨行政区划问题。为更好地发挥行政区划在构建现代国家治理体系中的基础性作用, 助力中国式现代化, 结合新时代社会经济发展的新变化, “加强行政区划工作的战略性、系统性、前瞻性研究, 组织研究拟定行政区划总体规划思路”^②, 成为当前行政区划工作的紧迫任务。笔者旨在系统

考察新时代完善我国行政区划制度设计的主要着力点、厘清目标指向的基础上, 归纳持续优化行政区划设置的基本策略。

一、新时代我国完善行政区划制度设计的主要着力点

中国作为历史悠久、地方行政建制完备的统一的多民族国家, 行政区划的“体国经野”作用被发挥得淋漓尽致。党的十八大以来, 为适应新时代社会发展需要, 我国行政区划设置适时作出调整, 在有力保障经济高质量发展的同时, 有效推动了区域协同发展和新型城镇化建设。相较而言, 部

收稿日期: 2022-11-18

基金项目: 本文系国家自然科学基金重点项目(19AZZ008)的阶段性成果。

作者简介: 赵聚军, 南开大学中国政府发展联合研究中心研究员, 周恩来政府管理学院教授、博士生导师。

① 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》, 北京: 中共中央文献出版社, 2017年版, 第250页。

② 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议强调: 加快构建数据基础制度 加强和改进行政区划工作》, 《人民日报》, 2022年6月23日。

分西方国家受制于制度、文化等因素,行政区划的顶层设计色彩较弱,实际调整面临重重困难^①。行政区划在我国的国家治理体系中处于较为关键位置,适时的行政区划调整是中国特色社会主义制度优势的重要体现。结合新时代社会经济发展的新格局、转变政府职能的新进展和推动国家治理现代化的现实需要,以拟订行政区划总体规划思路为重要契机,从指导理念、决策机制、论证评估、法治建设等方面优化行政区划管理的制度体系,成为落实党的二十大报告提出的“完整、准确、全面贯彻新发展理念,着力推动高质量发展”^②的必然要求。

(一) 指导理念更新:完善行政区划制度设计的认识前提

从理论层面看,学术界对“政府”问题的研究多以对政府职能的理解和分析作为逻辑起点^③。行政区划作为构建政府结构体系的基础条件,其设置与调整应以对政府职能的分析作为理论起点。从现实层面看,行政区划作为治国安邦的基本手段,其制度设计和重要决策,既是不同时空条件下党中央施政理念的直接映射,又是实施国家重大战略的基本载体。已有研究虽基于不同学科视角,但都与特定时空条件下国家的施政理念及战略重心较为契合:史学界对我国古代行政区划“强政治”导向的强调,是历代王朝皇权本位、重统治轻管理的施政内核的折射^④;改革开放以来,学术界以“行政区划经济”为核心范畴^⑤,围绕行政区划与区域经

展互动关系展开研究,是改革开放和社会主义现代化建设新时期“以经济建设为中心”的国家施政战略在行政区划研究领域的映射,这一研究路径至今依然较为明显^⑥;近年来,学术界对行政区划“治理”效用的关注^⑦与新时代党中央始终高度重视民生问题和社会治理紧密联系,一定程度上可将其视为新发展理念在行政区划领域的具体实践。国外相关研究长期聚焦行政区划与公共服务供给效率、行政成本的关联^⑧,与地方政府较少直接干预经济活动的整体性政府职能定位有关。

政府职能作为历史范畴,既有一定的动态性^⑨,又存在一定的纵向分异^⑩,使不同时代和层级的行政区划设置与调整呈现一定的时空分布特征。政府职能的动态性主要反映在政府要根据社会矛盾关系变化适时调整职能配置和施政重心,使行政区划设置与调整具有一定的“时代感”。从实践层面看,中国特色社会主义进入新时代,“唯GDP论英雄”的发展理念被彻底扭转,社会治理的重要性得到根本提升。因此,虽不能否认行政区划对提升区域资源承载力、推动新型城镇化具有重要影响,但行政区划管理呈现愈发浓厚的治理色彩,特别是在基层,行政区划设置与调整在推动治理重心下沉、提升基层治理精细化等方面,开始显现积极的推动作用^⑪。新时代行政区划工作的指导理念开始呈现发展与治理并重的态势。

政府职能的动态性是相对的,对任何国家而

① 在部分西方国家,行政区划调整通常要在涉及的区域进行全民公决,加之西方国家普遍具有地方自治传统,受族裔等因素影响,导致行政区划调整面临较大阻力。赵聚军:《行政区划调整如何助推区域协同发展?——以京津冀地区为例》,《经济社会体制比较》,2016年第1期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,北京:人民出版社,2022年版,第2页。

③ 朱光磊主编:《现代政府理论》,北京:高等教育出版社,2006年版,第11页。

④ 周振鹤:《体国经野之道——中国行政区划沿革》,上海:上海书店出版社,2007年版。

⑤ 刘君德、舒庆:《中国区域经济的视角——行政区经济》,《改革与战略》,1996年第5期。

⑥ 李邨、徐现祥:《中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析》,《地理学报》,2015年第8期;高翔、龙小宁:《省级行政区划造成的文化分割会影响区域经济吗?》,《经济学(季刊)》,2016年第2期;邵朝对、苏丹妮、包群:《中国式分权下撤县设区的经济增长绩效评估》,《世界经济》,2018年第10期。

⑦ 赵聚军、李佳凯:《行政区划调整如何优化基层治理?——基于天津市“插花地”集中整治的观察》,《行政论坛》,2021年第5期。

⑧ Guy Grossman, Jan H. Pierskalla, Emma B. Dean. Government Fragmentation and Public Goods Provision, The Journal of Politics, 2017(3); Shoko Haneda, Akihiro Hashimoto, Takao Tsuneyoshi. Evaluating Administrative Efficiency Change in the Post-merger Period: A Study on Ibaraki Prefecture (1979-2004), International Regional Science Review, 2012(2).

⑨⑩ 徐勇、高秉雄主编:《地方政府学》,北京:高等教育出版社,2005年版,第111、107-108页。

⑪ 许泽宁、吴丹贤、高晓路:《城市中心区街道行政区划优化设置与精细化管理》,《城市发展研究》,2021年第6期。

言,经济发展、公共服务、社会治理等基本职能通常属于政府职能两分法中较为宏观的“政府功能”层级^①。虽然随着外部环境和主观认知的变化,不同历史时期对不同类别“政府功能”的重视程度出现变化,但“政府功能”始终不可或缺。新时代行政区划工作坚持发展与治理并重,同时,在涉及边疆、民族地区的调整案例中,维护民族团结、边境安全和社会稳定等政治性因素不可忽视^②。鉴于部分现代国家的政府职能配置总体呈现一定的纵向分异,不同层级的行政区划设置与调整存在一定的导向差异,因此,其层级设置和调整要统筹兼顾,分类施策。其中,省级政区作为国家治理的最高地方单元,是维护政治体系稳定的重要载体,其设置与调整始终具有较为突出的政治性,是坚持行政区划保持总体稳定的主要承载层级,在社会经济平稳发展时期较少主动调整省级政区。市、县作为推动区域经济发展的主要落实者、公共服务和社会管理的主要承担者,其行政区划设置与调整呈现发展与治理并重的趋势。基层政府作为公共服务的一线供给者和社会管理的有生力量,其行政区划调整应主要聚焦推动基层治理现代化。

综上所述,无论行政区划实务工作还是相关学术研究,均要关注两个层面:一是行政区划的指导理念和推动调整的内在逻辑;二是调整的实际成效。相较而言,前者更为根本,因为只有厘清不同时空条件下行政区划设置与调整的指导理念和推动逻辑,才能科学评估其实际成效。同样,作为新时代优化行政区划制度设计的认识前提,只有摒弃单纯从经济发展绩效视角评估行政区划工作的思路,秉持发展与治理并重的新理念,才能“确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应”^③。

(二) 完善决策体制: 加强党对行政区划工作的集中统一领导

党的二十大报告指出:“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义

制度的最大优势是中国共产党领导”^④,必须“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,完善党中央重大决策部署落实机制”^⑤。行政区划作为国之大政和重要资源,其科学设置与适时调整不仅是现代国家政权建设的基础载体,是优化区域发展空间、推动新型城镇化的重要手段,而且是助推国家治理现代化尤其是基层治理现代化的有力抓手。

鉴于行政区划工作的重要性和基础性,新时代行政区划工作应继续完善相关决策体制,确保行政区划的重大改革、重要政策、重大调整由党中央研究决策^⑥。具体而言,完善和落实党对行政区划工作的直接领导,第一,要全面贯彻落实党中央有关行政区划的重大决策。当前的主要任务是严格按照中央深改委第26次会议审议通过的《关于加强和改进行政区划工作的意见》,科学拟订行政区划总体规划。第二,有关行政区划的重大改革举措和重要政策,均应在党中央直接领导下制定,尤其要发挥好中央深改委的顶层设计作用。第三,有关行政区划的全国性立法、行政法规等重要立法草案,均应提交党中央审议。第四,县级以上由全国人民代表大会、国务院决定的重要行政区划调整事项,应在正式表决或决策之前,提交党中央审议。此外,完善党对行政区划工作的全面直接领导机制,不仅体现在中央层面,而且体现在地方层面:地方应严格落实《中国共产党地方委员会工作条例》规定,使党的地方委员会在本地区切实发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,有关行政区划的重要改革措施、决策、调整和地方立法工作,均应由相应层级党的地方委员会审议讨论。在党的地方各级委员会全体会议闭会期间,由党的地方各级委员会的常务委员会代行审议。

加强党对行政区划工作的集中统一领导,不仅是全面加强党的领导地位的重要体现,而且是强化部门协同、“加强行政区划同相关政策、规划、标准的协调衔接”的现实需要。行政区划承载的重大使命使重要的行政区划设置与调整具有重大且深远的影响。在具体实践中,有关行政区划的重要决策

① 朱光磊主编:《现代政府理论》,北京:高等教育出版社,2006年版,第72-74页。

② 匡贞胜:《中国近年来行政区划调整的逻辑何在?——基于EHA-Logistic模型的实证分析》,《公共行政评论》,2020年第4期。

③⑥ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议强调:加快构建数据基础制度 加强和改进行政区划工作》,《人民日报》,2022年6月23日。

④⑤ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,北京:人民出版社,2022年版,第6、64页。

通常要做好与其他相关政策、规划、标准的协调衔接，使行政区划工作本身呈现高度综合的状态，部分重要决策通常要由多部门齐抓共管。例如，作为行政区划工作的重要纲领性文件，《“十四五”民政事业发展规划》由民政部与国家发展改革委员会联合发布。又如，有关“提升新型城镇化质量，严控撤县建市设区”的重要决策，源于2022年国家发展改革委员会牵头颁布的《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》。此外，行政区划调整通常对涉及区域的人员编制、财政、社保、教育等产生联动效应，因此，要在调整前的论证阶段做好跨部门沟通协调工作。鉴于行政区划设置与调整涉及党政多个部门，具有牵一发而动全身的工作属性，要切实发挥好“党总揽全局、协调各方的领导核心作用”^①，有效加强行政区划同相关政策、规划、标准的协调衔接，真正促成横向和纵向多方、多部门的协同合作，保障调整方案有效落实。

（三）健全论证评估机制与方法：提升调整的科学性与规范性

中央深改委第26次会议明确将完善行政区划调整标准体系作为加强行政区划同相关政策、规划、标准协调衔接的重要机制保障^②。完善行政区划调整标准体系的关键之一，是继续健全和优化行政区划论证评估机制与方法。2019年以来，党和政府先后颁布《行政区划管理条例》《行政区划管理条例实施办法》《“十四五”民政事业发展规划》等重要法规和政策文件，虽明确将专家论证和风险评估作为行政区划调整可行性论证的重要内容，但未明确如何对行政区划调整的实施效果展开评估，更未对论证方案和效果评估的具体机制和方法作出明确规定。因此，对行政区划调整的论证方案、风险评估、效果评估机制和方法进行细致和深入研究，不仅是提升行政区划调整科学性和规范性亟待解决的问题，而且是行政区划工作践行新发展理念、推动高质量发展的必然要求。

行政区划论证评估并不是专门性概念，而是调整论证与评估的合称。其中，调整论证指向“事前”，主要目的是阐释特定行政区划调整行为的科学性、规范性、可行性，常见的论证方法包括实地

调查、问卷调查、论证会议，等等。尽管上述论证方法总体呈现程序简便、成本较低和效率较高等特征，但由于论证方案对调整行为的科学性、合理性、可行性和风险性等方面的评估以定性描述为主，缺乏对不同层级、区域、类型行政区划调整的针对性指标，存在线条过粗、内容不清、规则不明等诸多问题，不仅容易使论证方案陷入泛化，而且会导致“事后”成效评估难以精准展开。

相较于主要指向“事前”的调整论证，调整评估主要指向“事中”的风险评估与“事后”的成效评估，调整评估可分为调整风险评估与调整效果评估两种基本类型。在具体实践中，风险评估常见的方式包括舆情跟踪、实地调查、问卷调查、评估会议等，效果评估主要借助规范分析、实地调查、问卷调查、评估会议等方式。实际上，主要指向“事前”的调整论证必然包含“事后”可能引发的社会风险以及调整的实际成效问题，这是论证调整行为本身是否具有合理性、可行性的关键指标。在理想状态下，涉及行政区划调整的地区不仅应在“事前”对调整可能引发的社会风险和成效进行必要的评估，而且应在调整完成后的一定时间内，再次对社会风险和调整成效进行“事后”评估。从具体实践看，民政部要求“对照申报行政区划调整时提出的调整理由，逐项评估调整后取得的实际成效”^③，但实际上，调整完成后的效果评估机制尚未建立，地方通常只在“事前”对调整风险和调整效果进行大致评估，难以为之后的调整工作积累经验。上述做法显然不利于科学评估和总结行政区划调整面临的主要社会风险和实际成效，导致事实上的论证与评估存在“两张皮”现象。因此，进一步健全完善行政区划调整的论证和评估机制与方法，成为提升行政区划设置科学性、规范性、有效性，确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应^④的必然要求。

（四）持续推动法治建设：依法加强行政区划管理

行政区划的重要性和基础性决定其必须坚持“非必要的不动、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改”^⑤。要真正做到审慎推进行政区划调整，

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年版，第7页。

②④⑤ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议强调：加快构建数据基础制度 加强和改进行政区划工作》，《人民日报》，2022年6月23日。

③ 《〈“十四五”民政事业发展规划〉发布》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/22/content_5619956.htm。

依法加强管理是关键的制度设计与保障。随着中国特色社会主义进入新时代，国家层面的行政区划法治建设取得长足进步，尤其是2019年以来，党和政府先后颁布实施《行政区划管理条例》《地名管理条例》等行政法规，全面夯实了行政区划管理的法治基础。除行政法规外，现行关于行政区划的重要中央政策文件包括《关于加强和改进行政区划工作的意见》（2022）、《行政区划管理条例实施办法》（2020）、《关于调整设市标准的报告》（1993）、《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》（1986）、《关于调整设镇标准的报告》（1984），等等。其中，除《关于加强和改进行政区划工作的意见》和《行政区划管理条例实施办法》外，其他政策文件的颁布时间普遍较早，且多为主管部委颁布的办法和意见，整体层级较低，无法达到及时解决管理实践中面临的新情况、新问题的目的，行政区划法治建设步伐有待进一步加快。

从地方层面看，根据《行政区划管理条例》规定，县级以上行政区划建制的设立标准由省、自治区、直辖市人民政府民政部门会同本级人民政府其他有关部门拟订。自2019年《行政区划管理条例》实施后，北京市、天津市、四川省、浙江省等多个省市根据城镇化发展规律和地域特点，相继出台乡镇、街道设立标准，但仍有部分省级地方尚未出台地方法规，导致基层行政区划设置与调整依然缺乏相应标准。此外，不能忽略地方存在的囿于自身利益而忽略行政区划整体性调整的政策风险，要进一步加强地方相关法规的备案审查和评估，及时发现解决调整过程中出现的问题。面对新出现的行政区划管理问题，地方普遍缺少具有较强指导性和时效性的法规，导致相关管理工作的程序性和系统性不强。例如，对于行政区划调整过程中出现的托管、代管等问题，城市基层普遍存在“插花地”等特殊行政区划建制，功能区和行政区重叠交叉以及

功能区行政管理范围等问题，现有法规缺少相应的细则规定和解决问题的指导性原则。

二、新时代持续优化行政区划设置的目标导向

根据中央深改委第26次会议精神，新时代持续优化行政区划设置的整体目标导向是“确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应”^①。为实现这一目标，充分发挥我国行政区划制度的比较优势，要综合考虑当前社会经济发展和国家重大战略的现实需要，结合新时代行政区划调整坚持发展与治理并重的指导思想，系统梳理持续优化行政区划设置面临的新课题，尤其是行政区划助推中国式现代化与国家治理体系和治理能力现代化的具体路径。特别是严控撤县（市）设区、撤县设市这一宏观政策环境的重要变化^②，更加凸显当前探索行政区划调整新课题的时代意义。具体而言，结合党的二十大报告、中央深改委第26次会议精神和《“十四五”民政事业发展规划》等重大纲领性文件和重要政策文件，新时代行政区划调整要继续在提升超大特大城市资源承载能力、助推以县城为重要载体的新型城镇化、优化县级政区设置等方面发挥积极作用。

（一）以优化基层行政区划为主要着力点，提升超大特大城市资源承载能力

超大特大城市作为我国新型城镇化的主要载体，是经济增长的基本动力源泉。习近平总书记明确指出：“产业和人口向优势区域集中”，“这是经济规律。”^③党的二十大报告将“加快转变超大特大城市发展方式”^④作为新时代促进区域协调发展的重要手段。经过多年的持续撤县（市）设区，当前，部分超大特大城市发展空间不足问题已得到极大缓解，初步完成对区县层级行政区划设置的优

① 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议强调：加快构建数据基础制度 加强和改进行政区划工作》，《人民日报》，2022年6月23日。

② 在过去20余年里，以撤县（市）设区和撤县设市为主的、主要服务城市型政区扩张的行政区划调整，是我国行政区划调整的主要类型。随着上述调整引发的“假性城镇化”、城市无序扩张等问题日渐突出，2022年，国务院政府工作报告提出“提升新型城镇化质量，严控撤县建市设区”。随后颁布《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，明确要求“慎重从严把握撤县（市）改区”，“稳慎优化城市市辖区规模结构”，显示了我国行政区划调整方向的重大变化。

③ 习近平：《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，《求是》，2019年第24期。

④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年版，第31-32页。

化,但这并不代表其内部的行政区划设置已达到较为理想的均衡状态,相较于长期作为调整优化重心的区县级政区而言,超大特大城市的基层行政区划调整总体较为滞后,部分基层街镇的管辖人口过多,严重影响基层治理效能的提升。例如,深圳市实际管理人口超过30万的街道有25个,实际管理人口超过40万的街道有12个,其中,有7个街道实际管理人口超过60万,基层管理负担较重。因此,在推动超大特大城市治理体系现代化、优化风险防控机制的过程中,要积极适应人口等要素不断聚集的现实,适时调整基层行政区划成为推动治理重心向基层下沉、提升治理精细化水平的必然要求。

20世纪90年代,刘君德等率先提出行政区经济范畴^①,国内学术界围绕行政区划的相关研究主要聚焦区域发展、城市发展空间等问题。截至目前,相关研究仍普遍具有强发展导向^②,主要聚焦提高城市综合承载力和资源优化配置能力,推进区域协调发展等课题^③,研究范围主要限于县级及以上层级的区划设置。与此同时,围绕基层治理的相关研究具有一定的社区本位倾向,鲜有研究系统考察行政区划与基层治理的双向互动关系。针对近年来超大特大城市展开的基层行政区划调整,虽有研究者基于优化基层治理视角展开探讨^④,但整体依然滞后于改革实践。如前文所述,基层作为公共服务的一线供给者和社会治理的有生力量,围绕基层

的行政区划调整应主要聚焦推动基层治理现代化。具体而言,基层行政区划作为城市管理的重要参考和坐标,是城市精细化管理的基本参照,空间布局凌乱、空间重叠等问题会明显制约基层治理水平的有效提升。适时的基层行政区划调整有助于均衡管理负担,优化行政资源配置,全面落实属地管理责任,消除风险防控盲区,全面提升超大特大城市的风险防控能力。当前,除区县与街镇在调整范围与速度方面难以同步推进外,超大特大城市基层行政区划设置中其他常见问题包括:一是基层区划管理幅度差别过大,存在街镇管理幅度随意性较强、管理和服务不到位、行政资源浪费和管理效率较低等问题;二是城市“插花地”问题较为突出,导致管理职能界限模糊,诱发治理“盲点”和“真空”等问题;三是功能区和行政区体制摩擦,容易造成公共服务供给不足、治理效率较低等问题;四是功能区托管、代管问题较为突出,诱发基层管理重叠和权责不清等问题。

就当前超大特大城市基层行政区划调整的主要着力点而言,应秉持善用属地管理、优化基层治理的初衷,要特别关注超大特大城市普遍存在的“插花地”问题^⑤以及较为普遍的撤镇(乡)设街和切块设街等基层行政区划调整问题^⑥。实施属地管理的初衷主要是化解基层治理中的“条块”分割,更加清晰地界定地方和基层权责^⑦。近年来,超大特大城市展开的“插花地”整治、撤镇(乡)设街和

① 刘君德、舒庆:《中国区域经济的新视角——行政区经济》,《改革与战略》,1996年第5期。

② 李邨、徐现祥:《中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析》,《地理学报》,2015年第8期;高翔、龙小宁:《省级行政区划造成的文化分割会影响区域经济吗?》,《经济学(季刊)》,2016年第2期;邵朝对、苏丹妮、包群:《中国式分权下撤县设区的增长绩效评估》,《世界经济》,2018年第10期。

③ 唐为、王媛:《行政区划调整与人口城市化:来自撤县设区的经验证据》,《经济研究》,2015年第9期;朱建华、陈曦、戚伟等:《行政区划调整的城镇化效应:以江苏省为例》,《经济地理》,2017年第4期。

④ 赵聚军、李佳凯:《行政区划调整如何优化基层治理?——基于天津市“插花地”集中整治的观察》,《行政论坛》,2021年第5期;许泽宁、吴丹贤、高晓路:《城市中心区街道行政区划优化设置与精细化管理》,《城市发展研究》,2021年第6期。

⑤ 从优化基层治理视角出发,由于“插花地”突破“封闭且明确的区划界线”,模糊不同政区的政府职责划分,衍生或加剧职权交叉、管理真空等难题,部分地带甚至陷入“三不管”的治理真空状态。特别是在属地管理全面强化态势下,遵循属人管理原则的“插花地”已成为发挥属地管理积极作用、优化城市空间治理的羁绊。赵聚军、李佳凯:《行政区划调整如何优化基层治理?——基于天津市“插花地”集中整治的观察》,《行政论坛》,2021年第5期。

⑥ 在国内超大特大城市的城乡接合部区域,随着人口持续聚集,导致原来主要针对“农政”的街镇设置,无论是机构编制还是职能设置均已无法适应社会管理的现实需要。因此,近年来,部分地方开始尝试通过街镇重组、分设等行政区划调整,优化基层治理、提升管理的精细化水平。这些经验值得系统总结。

⑦ 张铮、包涵川:《属地管理:一个关于行政层级延长的分析框架——基于对Z街道办事处观察》,《中国行政管理》,2018年第6期。

切块设街等基层行政区划调整行为，主要政策目标是更好地贯彻属地管理、落实基层属地责任，进而推动治理重心向基层下沉、提升城市管理的精细化水平，尤其是缓解城乡接合部街镇在管理和服务中的城乡混杂问题。

需要注意的是，在严控撤县（市）设区的政策环境下，超大特大城市难以对辖域内的区县行政区划进行大规模调整，但严控并不是彻底冻结，未来依然可能通过小范围撤县（市）设区等形式优化行政区划设置。此外，市辖区合并重组是完善城市规划分区、优化空间治理、提升城市承载力和资源配置力的重要手段。例如，2018—2021年，全国共有23例市辖区合并整合案例。在严控撤县（市）设区的背景下，市辖区合并重组可能会成为超大特大城市优化区县行政区划设置的主要手段。除上述常见的调整类型外，还存在2018年济南市整体合并地级市——莱芜市等以往较少出现的调整类型。济南市作为副省级城市和特大城市，直接合并周边地级市，有助于在短期内大幅提升城市的经济总量、增加城市发展空间，虽然其整体政策效果有待继续观察，但无疑给其他辖域较小、发展空间局促的超大特大城市提供了可供参考的案例。

（二）优化乡镇设置，推动以县城为重要载体的新型城镇化

党的二十大报告将“以县城为重要载体的城镇化建设”^①作为新时代推进新型城镇化、促进区域协调发展的重要支撑。随着近年来撤县（市）设区的重点区域开始向中小城市转移，导致“假性城镇化”、城市无序扩张等问题愈发突出^②，为此，党中央要求严控撤县（市）设区。未来要继续发挥行政区划在推动新型城镇化过程中的积极效应，应将视线下移，聚焦乡镇层面的行政区划优化问题。乡镇作为国家治理体系的基础环节，直接服务人民群众，其行政区划的设置与适时调整，既是夯实基层政权建设、优化基层治理的现实需要，又是配合乡村振兴、新型城镇化建设等重大国家战略的必然要求。

县城虽然属于乡镇建制，但作为县级党政机关驻地，上接中心城市和城市群，下连乡村振兴主阵地和新型城镇化建设前沿，是我国城镇体系

的重要一环、城乡融合发展的关键纽带，相较一般乡镇更为关键，是近年来行政区划调整的热点区域。随着中国特色社会主义进入新时代，在加速推进新型城镇化进程中，县城已成为农业人口市民化的主要空间载体。典型表现是目前农村居民已成为各地县城商品房买方市场的主力军。从数据层面看，截至2021年年底，我国城镇常住人口为9.1亿人，其中，1000余个县城的常住人口达到1.6亿左右，占我国城镇常住总人口的17.6%。随着县城常住人口规模的持续扩大，第二、三产业占比显著上升，市政基础配套设施逐渐完善，普遍具有较为明显的城市形态，除负责“三农”工作外，县城同时承担城市建设、园区发展、征地拆迁、基层治理等工作，公共服务和社会治理工作任务重于一般乡镇。

虽然人口和各类资源不断聚集，但由于行政建制属于乡镇，县城的机构设置、岗位职数与乡镇大同小异，在实际管理工作中普遍面临力量不足、管理不到位、公共事务城乡混杂等问题。在此背景下，基于推动新型城镇化发展和精细化治理的现实需求，全国已有21个省（区、市）开展县域内乡镇改设为街道的行政区划调整，试图通过实行城市管理体制，推动县城的工作重心向公共服务和社会治理转移，提升县城综合治理水平和承载能力。从时间线索看，2001年，浙江省最早出现县域撤镇（乡）设街或切块设街。此后，县城撤镇设街或切块设街类行政区划调整在全国逐步推行。经初步统计，2001—2021年，全国有429个县先后设置了1024个街道，其中，80%设置于2010—2021年间。截至2021年年底，全国已有21个省（区、市）开展县城撤镇（乡）设街或切块设街类型的行政区划调整，由县城改设的街道占全国已设置街道总数的11%。

综上所述，通过撤镇（乡）设街、切块设街等形式优化县域行政区划设置，已成为新时代“以县城为重要载体的城镇化建设”的重要抓手。在未来的行政区划调整中，继续适时、适度优化县域乡镇行政区划设置，不仅是推动治理重心向基层下移、提升基层治理精细化水平的必要手段，而且有助于更好地发挥街镇在推动乡村振兴和城乡融合发展中

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年版，第31-32页。

② 赵聚军：《我国市辖区行政区划调整导向的合流与分野》，《天津社会科学》，2018年第1期。

的积极作用,加快推动以人为核心的新型城镇化建设。

(三) 扩张与收缩并举,助推区域协同高质量发展

改革开放至今,我国经历了人类有史以来规模最大的城镇化过程。笔者归纳了20世纪80年代以来我国先后出现的行政区划调整类型,例如,20世纪80-90年代的地市合并与撤地设市、20世纪90年代以来的撤县设市与撤县(市)设区以及党的十八大以来市辖区合并重组,本质上都是主要服务城市型政区人口和资源不断聚集带来的空间扩张需求。与之相对应,无论是实务界还是学术界,均主要关注城市型政区在数量和空间层面的扩张及外溢效应,对于“收缩”问题关注不足。考虑到我国人口总量趋于稳定的情况下,依然呈现人口向东部地区、大中城市持续流动的现实局面,加之经济发展新常态等,行政区划“收缩”问题应被提上政策议程。具体而言,“收缩”问题在当前主要反映为部分收缩型城市和小县的行政区划优化设置问题。

第一,优化收缩型城市行政区划设置。经过40余年的发展,我国开始步入以区域性大都市为中心的现代都市圈扩张阶段^①。与超大特大城市、部分区域中心城市和东部地区持续的人口流入形成鲜明对比,作为人口非均衡流动重要输出地的收缩型城市尤其是资源枯竭型城市的转型发展问题,虽引发广泛关注,但鲜有研究从优化行政区划设置视角加以审视。由于相关问题出现较早,西方发达国家对包括收缩型城市在内的地方政府合并重组问题的关注更早,相关研究较为充分^②。近年来,党中央高度关注收缩型城市发展转型问题背后的行政区划调整问题。例如,2019年,黑龙江省伊春市一次性将15个原市辖区改为8个新县区,且8个新设

县区中的4个是由原市辖区“退回”改设为县。在顶层设计层面,国家发展改革委员会颁布的《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》明确提出“优化(收缩型城市)行政区划设置”,由此可见,行政区划被认为是助推收缩型城市发展转型的必要手段。需要注意的是,除资源枯竭、转型发展困难、人口大量外流等国内外共性问题外,基于我国人口等因素,主要以城市级别确定机构编制,导致收缩型城市的财政供养比普遍偏高。因此,要具体分析行政区划手段助推收缩型城市转型的路径,例如,推动收缩型城市下辖区县合并、乡镇街重组,甚至地级市合并、行政建制降格等方式,应成为当前行政区划研究的重要课题。

第二,“小县”的优化整合问题。作为中国历史上最稳定、延续时间最长的地方行政建制,县制在中国政治制度体系中处于特殊地位,一定程度上发挥了“政治沉积岩”的作用^③。当前,在职责同构体制约束下,县级政府的机构设置与中央政府大致呈现“上下对口,左右对齐”^④的状态。相较于职能和机构均不够完备的乡镇政府,县是沟通中央与地方、国家与社会、城市发展与乡村振兴的关键节点。改革开放以来,特别是21世纪以来,人口在城乡与区域间的持续非均衡流动,使我国县级政区人口规模出现明显分化。第七次全国人口普查数据显示,在现有的2800余个县级政区中,人口不足10万的超过200个,人口不足5万的超过100个,公共服务和施政成本的规模不经济现象较为突出。虽然“小县”自古就存在,但多是历史传承的结果,主要受制于古代落后的交通、通讯条件和县级政区的基层政权属性。随着中华人民共和国成立以来乡镇政权的设立,交通通讯条件的跃进,除个别地区外,上述问题已不复存在。

县政是国家治理的基础,县级财政是县政的基

① 近代以来,人类城市化演进的基本态势表明,人口和各种资源向大城市和城市群的聚集,本质是“用脚投票”的结果。国内超大特大城市上演“抢人大潮”与空间扩张局面和中小城市普遍面临发展收缩局面形成鲜明对比,一定程度上反映出我国城镇化进程已步入以区域大中城市为中心的现代都市圈扩张阶段。赵聚军:《优化行政区划设置,夯实政府职责体系的空间基础》,《探索》,2021年第1期。

② Brian E. Dollery, Keiichi Yamazaki. Is Bigger Really Better? A Comparative Analysis of Municipal Mergers in Australian and Japanese Local Government, *International Journal of Public Administration*, 2018(9); Niklas Hanes. Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden, *Local Government Studies*, 2015(1); Pawel Swianiewicz. If Territorial Fragmentation is a Problem, Is Amalgamation a Solution? — Ten Years Late, *Local Government Studies*, 2018(1).

③ 张艺烁:《中国县制改革问题研究——以政府职责配置为分析视角》,南开大学博士学位论文,2020年。

④ 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2005年第1期。

础。随着“乡财县管”改革的推进，县级政府实际已成为具有独立财政运行能力的最低层级，收支矛盾和经济运行问题在县级财政均有所反映^①。县级财政收支平衡、运行良好，基层政权就较为稳固，人民生活较安康。因此，在国家治理层面，要实现县级政府良好运转，首先要保证职能部门基本的活动经费开支和编内编外工作人员的薪资福利支出，即财政部“三保”底线中的保工资、保运转。实质上，保运转主要指向保工资。换言之，县级政府为履行其职责首先要保证政府相关职能的实现，政府职能的实现要求政府机构有序运转，政府机构的运转包括人员支出和运行经费支出。综上所述，伴随快速城镇化尤其是大都市圈扩张背景下，部分县域人口的持续流出日趋严峻，适时推动“小县”的优化整合已成为必然^②。

三、新时代持续优化我国行政区划设置的基本策略

为推动行政区划更好地服务国家重大发展战略、经济社会发展和国防建设，新时代我国行政区划工作应在坚持“非必要的不调、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改”的前提下，根据新时代社会经济发展面临的新形势、新问题，稳妥审慎优化调整行政区划设置。

（一）在充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用的基础上强化部门协同

行政区划作为基础性制度安排，其变更和调整涉及党政多个部门，要求在充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用的基础上，通过党中央和党的地方委员会（常务委员会）审议讨论行政区划问题这一重要平台机制，强化民政部门同编制、发展改革、财政、社保、教育等其他党政部门的协同联动，全面提升行政区划同相关政策、规划、标准的协调衔接，保障行政区划调整方案有效落实。其中，关键是强化行政区划与编制管理工作的统筹联

动机制。我国长期坚持的编制只减不增原则，控制了财政供养人员的快速增长，减轻了财政负担。但随着人口的持续非均衡流动，各区域的编制配置出现一定的“倒挂”现象：一方面，除少数区域中心城市外，收缩型城市和中西部地区虽然普遍面临人口的持续流出情况，但相应的人员编制并未随之减少；另一方面，当前，部分超大特大城市调整基层行政区划的步伐之所以相对滞后，一个关键因素是编制资源不足。因此，在继续坚持编制只减不增的前提下，针对收缩型城市行政区划重组和“小县”优化整合等收缩类行政区划调整，在保持干部队伍稳定的同时，随着时间的推移和干部队伍的优化更新，将会出现一定的存量编制。将这些存量编制名额在全国层面进行有效统筹，有助于缓解超大特大城市优化基层行政区划设置面临的普遍难题。

行政区划调整通常涉及相关区域居民的教育、社保、户籍等核心利益诉求，因此，在调整方案制定过程中，要做好与教育、社保、公安等部门的沟通协调，秉持有利于居民既得利益的原则制定具体的配套措施，争取使调整得到涉及区域居民的理解和支持。需要注意的是，从以往的经验看，由于牵涉面较广，行政区划调整的潜在衍生成本可能较大。例如，2010年，湖北省原襄樊市更名为襄阳市时，仅用于修改地图、公章、证件和招牌产生的成本，至少达1亿元人民币^③。因此，调整论证方案对此应有较为精确的测算，并与财政部门沟通协调。

（二）在明确价值导向的前提下优化论证与评估体系

行政区划调整论证与评估是行政区划管理的核心内容，也是科学推进行政区划调整的基础性工作。当前，对照高质量行政区划管理与空间治理要求，无论是行政区划调整论证、评估工作实践，还是学术研究，普遍存在指导逻辑不够清晰的问题，针对不同时空条件和不同类型的调整实践，缺乏必要的区分，以至于强行将不同时代、

① 贾康：《地方财政问题研究》，北京：经济科学出版社，2004年版，第28页。

② 需要说明的是，本文所述“小县”的优化整合实际上囊括了“小县合并与市辖区整合”。根据第七次全国人口普查数据，目前，非民族地方的人口“小县”（小于10万人）有94个，其中，市辖区有39个，是“小县”的重要组成部分。考虑到小市辖区辖域内农村、山区比例普遍较高，“假性城镇化”问题较为突出，其在施政重点、治理事务等关键环节方面，与一般的“县”并无实质性差别。因此，县级政区合并整合问题将小市辖区纳入其中是对近年来过度撤县（市）设区的矫正。

③ 吴庚祐、周佑勇：《行政区划变更基本原则的反思与重构——以〈行政区划管理条例〉第2条为中心》，《江苏行政学院学报》，2020年第3期。

不同层级、不同类型的调整聚焦于对经济发展绩效和空间效能的影响，较少关注政权和国防建设、公共服务、社会治理等其他效能，与国家发展战略脱节。因此，要紧密结合党中央对行政区划设置服务国家发展战略、经济社会发展、国防建设的要求，在严格区分不同层级、区域、类型的行政区划建制的基础上，分门别类构建并有针对性地制定论证与评估指标体系。例如，针对省级区的调整，要强化纵向府际关系、国家政权建设等政治性指标的权重；针对市、县等中层政区的调整，不仅需强调推动区域发展，而且应提升有关公共服务的指标权重；针对街镇等基层政区的调整，要强调公共服务和社会治理相关指标的权重，避免过度强调经济发展指标；针对边疆民族地区的调整，要在兼顾经济发展和社会治理的同时，强化维护国家主权和领土完整、维护社会稳定等相关指标的权重。

在明确论证与评估工作价值导向的基础上，为提升事前论证和事后评估的准确性和科学性，除分门别类构建行政区划调整论证与评估指标体系外，还要继续规范和细化调整论证与评估方法，重点对专家论证、风险评估和征求社会意见等具体环节中的论证与评估方法进行完善。第一，就当前的实践情况看，要注意将专家论证展开的时间节点定位在调整事项合规性、完整性、真实性审查程序之后，避免超前启动。考虑到行政区划调整涉及各个方面，要尽可能吸收多学科背景的专家队伍参与论证，尤其是政治学、公共管理、人文地理、城市规划、区域经济等关系密切的学科。第二，针对调整过程中可能诱发的社会风险因素，要在有效甄别利益相关者和风险因素的基础上，综合使用实地调研、舆情跟踪、评估会议等方式，依据不同情况采取地方政府直接组建工作团队、依托第三方，或政府与第三方联合组队的形式，重点就调整的合法性、可行性、风险性和可控性展开评估，有效防控社会风险中的损失和不确定性因素。第三，为有效征求社会公众意见，要根据不同阶段的特点，对政府工作人员、专家学者、咨询机构、社会公众等灵活适用不同论证方式：在方案拟定阶段，主要通过小范围谈话讨论的方式，多层面、多角度听取意见，明确工

作思路；在论证阶段，应适当扩大征求意见范围，根据收集的意见修改完善调整方案和配套措施；在组织申报阶段，通过个别访谈、座谈会议、实地走访、书面征求意见等方式，更加广泛地征求社会意见；在审核阶段，根据调整的影响面、敏感度，通过个别访谈、座谈会议、实地走访等方式，进一步听取公众意见。

（三）系统总结行政区划设置与调整的历史经验

根据中央深改委第26次会议精神，加强行政区划的“战略性、系统性、前瞻性研究”，是科学“拟定行政区划总体规划思路”的重要保障^①。提升行政区划研究战略性、系统性和前瞻性的关键，是深入研究和系统总结中华人民共和国成立以来行政区划设置的经验。在我国，行政区划作为被频繁使用的基础性政策工具，其比较制度优势的发挥离不开学术界持续深入的研究。综合已有研究成果，无论是对行政区划调整逻辑的理论建构，还是对行政区划调整的实效分析，都进行了大量探索，不仅推动行政区划理论研究的进步，而且为相关决策提供了重要参考。尤其是近20年来，国家行政区划战略的几次重要调整和转向，均受到学术界影响。例如，“严控撤县设区”政策的出台与近年来学术界对大规模撤县（市）设区、撤县设市诱发的“假性城镇化”、城市无序扩张等问题的持续关注有关。当前，相关研究普遍存在只争当下的问题，大多数研究者习惯性地聚焦正在发生的现象，历史研究和比较研究相对薄弱。为提升行政区划研究工作的系统性和前瞻性，要加强纵向的历史研究，尤其是对中华人民共和国行政区划成功经验的总结。如果缺乏对古代中国和中华人民共和国成立初期行政区划调整逻辑的深刻把握，就无法理解行政区划设置与调整对构建现代国家治理体系、优化地方政权建设、国防建设等重大战略任务的深刻影响。

（四）提升调整方案的明确性

作为一项公共政策方案，为有效达成行政区划调整的预期目标，明确的调整方案是基本保障。在以往的实践中，尤其是涉及府际博弈乃至冲突的调整方案中，为减少调整阻力，调整方案通常趋于模糊化、折中化地处理潜在的矛盾冲突。这种处理方式虽然有助于调整的顺利推行，但违背

^① 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议强调：加快构建数据基础制度 加强和改进行政区划工作》，《人民日报》，2022年6月23日。

了调整的初衷，从长远看，难免损害政策本身的有效性。上述问题在撤县（市）设区中表现较为突出。党的十八大以来，撤县（市）设区作为优化城市发展空间布局、提升城市资源承载力的重要手段，对推动大中城市持续高质量发展发挥了积极的推动作用。考虑到城市政府施政的整体性和市辖区作为市政府行政分治区的本质属性^①，县（县级市）改设为市辖区后，应然状态下必然导致管理权限下降，例如，规划、国土、公安等部门将实行垂直管理，财政和土地政策不再保持独立性，影响其掌控的行政资源和财力分配。上述状况难免导致撤县（市）设区方案遭遇一定阻力。在强县（县级市）弱市、强县（县级市）强市类型的撤县（市）设区案例中，来自县级的抵制较为常见。因此，为顺利推进撤县（市）设区，以往较为普遍的做法是保持市县之间原有的权力和财税等重要关系不变。上述变通行为虽然有效克服了撤县（市）设区面临的主要阻力，但背离了调整的初衷：县（县级市）改区后，依然完整地保留建制县（县级市）的职权，实质上无法较好地纳入城市的整体发展进程。

这一问题在部分较早完成撤县（市）设区的城市中反映较为明显：在东部某特大城市，随着城市连续建成区的持续扩张，早在10余年前就完成撤县（市）设区的两个远郊区开始逐步融入城市的整体发展。由于两个远郊市辖区依然保留相对独立的财税、规划等重要权力，导致区域发展不协调以及背后的府际博弈问题日渐增多，机场、地铁等重要城市基础设施的建设也因此进展缓慢，成为城市发展的痛点和堵点。为解决这一问题，2021年，国务院正式批准将上述两个远郊区分拆为四个市辖区，调整方案明确指出，新设立的两个相对临近中心城区的市辖区按照市区的管理模式进行统一管理，其他两个市辖区依然保留相对独立的财税和规划职权。对于这一问题，已有研究鲜有关注。

综上所述，对于行政区划调整这项牵一发而动

全身的重要公共政策而言，多数调整方案都难以避免府际博弈，要求调整方案在照应各方诉求的前提下尽可能明确化。例如，在强县（县级市）弱市、强县（县级市）强市类型的撤县（市）设区类调整实践中，为减少阻力，可以暂时保持市县（县级市）之间原有的权力和财税等关系不变，但这种不变须有明确的过渡期，过渡期结束后新设立的市辖区不再享有特权，保障撤县（市）设区的政策初衷真正实现。

四、结 语

作为治国理政的基础性政策工作，行政区划的首要特点是“政”。根据新时代国家发展战略和施政重心的调整，适时优化行政区划设置，成为推进中国式现代化的重要保障。作为实践性较强的领域，为更好地发挥学术研究的决策咨询功能，学术界应通过提升行政区划研究的战略性、系统性、前瞻性，更为直接和有效地服务国家行政区划总体规划思路。其中，加强研究的战略性主要体现为通过深度总结我国行政区划战略和实践的成功经验，并结合现阶段社会经济的新特点，厘清新时代持续优化行政区划设置的基本价值导向和内在推动逻辑。加强研究的系统性既体现为通过深入研究优化行政区划调整论证与评估体系的实践路径，助力行政区划调整标准体系建设，又体现为通过归纳完善行政区划工作部门协同体制、机制的主要着力点，提升行政区划同相关政策、规划、标准的协调衔接。加强研究的前瞻性要求在提升研究工作战略性的基础上，持续探索优化行政区划设置面临的新课题。围绕上述目标，笔者进行初步尝试，但也仅停留在提纲挈领的层面。通过本文的抛砖引玉，希望能够激发学术界展开更加系统和深入的研究，从制度设计、目标导向、优化策略等多个层面，协力探索新时代行政区划助推中国式现代化和国家治理现代化的实践路径。

^① 市辖区的行政分治色彩，较大程度上源于城市政府管理的显著特点，即施政的整体性。相较农村地区，城市的基本特点之一是在相对有限的区域内高度集中大量人口和资源，进而为发挥基础设施和公共服务的规模经济效益创造可能。要发挥规模经济效益，基本前提之一是由市级政府对城市的发展和基础设施建设进行统一的整体性规划，因此，现实中诸如城市规划、轨道交通、水电煤气等基础设施，几乎全都由市级政府统筹安排。在这种情况下，市辖区承担的职责在一定程度上取决于市级政府的需求。赵聚军：《我国市辖区行政区划调整导向的合流与分野》，《天津社会科学》，2018年第1期。

China's Administrative Divisions in the New Era: Institutional Design, Directions and Optimization Strategies

ZHAO Ju-jun^{1, 2}

(1. The United Research Center of Chinese Government Development ;
2. Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350)

Abstract: In the process of improving and optimizing the design of the administrative division system in the new era, it is important to adhere to the new concept of placing equal emphasis on development and governance, to strengthen the centralized and unified leadership of the Party, to promote the construction of the rule of law on a sustained basis, and to perfect the assessment mechanism. In terms of directions, attention should be focused on three new subjects : optimizing the administrative divisions at the grass-roots level to enhance the resource-carrying capacity of mega-mega-cities ; optimizing the administrative divisions of townships to promote new-type urbanization with the county towns as the important carriers ; optimizing the administrative divisions of shrinking cities and small counties to promote the high-quality development of regional synergies. To build a safeguard mechanism for accomplishing the above goals, we must give full play to the overall leadership of the Party, strengthen the coordination between the Party and government departments, improve the assessment and evaluation in a clear value-oriented approach, learn from China's historical experience in the establishment of administrative divisions, and enhance the clarity of the adjustment plans.

Key words: Administrative Division ; Guiding Principles ; Decision-making Mechanism ; Demonstration and Assessment ; Rule-of-law Construction

[责任编辑: 潘静静]

[责任校对: 李 蕾]