

理论述评

中国城市行政区划调整的三重逻辑：一个研究述评

叶 林 杨宇泽*

【摘要】中国城市经历了广泛频繁的行政区划调整，其对于城市本身、区域乃至国家的发展均产生了深远影响。中国城市行政区划调整具有三大逻辑，即权力导向的政治逻辑，经济导向的发展逻辑以及公共服务导向的治理逻辑，主要体现为以县改市为代表的城市增设、以撤县设区为代表的城市扩张和以市管县与省直管县为代表的市县隶属关系调整等策略，且不同类型的行政区划调整对当地的经济发展、城镇化和公共服务具有显著影响。目前学界对此议题尚未形成足够的关注与系统的研究，未来相关研究应更加注重分析城市行政区划调整的适用条件、更为精细地界定其内涵、更加全面地评估其效果以及更多地关注政府等多元主体所扮演的角色和发挥的作用。

【关键词】城市行政区划调整 县改市 撤县设区 市管县 省直管县

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2017) 04 - 0158 - 21

一、引言

行政区划是国家实现分地域统治的重要工具，兼具管理与空间的双重属性，可视为国家权力在地理空间中的投影（胡德、刘君德，2007；罗震东，2008；Chung，2008）。不同于欧美国家多由公民自治决定行政区划调整，中国的行政区划调整始终为政府所主导，并在建国以来呈现出大起大落、变动频仍的鲜明特征（谢涤湘，2009；赵聚军，2009）。改革开放以来，随着城镇化的不断推进，以城市为对象的行政区划调整日益频繁密集。考虑到中国的行政区划具有

* 叶林，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授；杨宇泽，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地项目“新技术革命与公共治理转型”（16JJD630013）、国家社科基金重大项目“城乡一体化背景下的社会稳定体系建设研究”（13&ZD041）。

高度层级化与等级化的特点，城市在行政区划体系中占据的地位将会对其经济社会发展产生强大影响（Ma，2005），因此对中国城市行政区划调整的深入研究，将有助于更为准确地认识中国的城市发展与国家治理，更为深刻地认识在中国的政治体制之下空间、制度与权力之间的复杂作用关系及其对经济发展与社会治理的影响。

行政区划调整是一个内容广泛的概念，包括行政建制、行政区域、隶属关系和行政级别的变更以及行政治所的迁移等（浦善新等，1995；田穗生等，2005），其中最为核心的是行政建制的变更（朱建华等，2015）。具体到城市行政区划调整层面，许多学者认为改革开放以来中国城市行政区划调整的三大核心战略分别为县改市^①、撤县设区^②以及市管县体制的确立（左言庆、陈秀山，2014）。其他策略还包括撤地设市（魏衡等，2009）、县市升格（周伟林等，2007；罗震东，2008）、区界重组（殷洁、罗小龙，2013b；张莉、李伟，2014）以及省直管县（吴帅，2010）等。这种大规模、多样化的城市行政区划调整，不仅从形式上重塑了国家的空间与组织结构，也对城市、区域乃至整个国家的经济社会发展带来巨大而深远的影响。然而，中国城市行政区划调整的深层次内涵及其深远影响迄今尚未得到学界充分的重视（Cartier，2015）。

我们认为，中国城市行政区划调整经历了一个从政治逻辑到发展逻辑的官方话语变迁，并正朝着治理逻辑转变。从晚清市制肇始到中华民国再到新中国建立初期，城市行政区划的调整始终蕴含着浓郁的政治意味。其动荡不安与变动不居，承载着一个帝国的幻梦、一代民主的理想以及一个新国家意识形态的重塑（范今朝，2011）。改革开放之后，发展逻辑逐渐取代政治逻辑主导了城市行政区划调整的话语，城市行政区划调整服务于国家经济建设的目标，被视为一项方便实用的政府工具。进入新世纪以来，国家的发展战略逐步从追求单一的经济增长转变为经济社会协调发展，改革、转型与服务等意涵开始被更多的强调，由此导致治理逻辑进入城市行政区划调整的话语场域。但在深层次上，政治逻辑始终不曾淡出城市行政区划调整的核心，发展逻辑和治理逻辑也从未真正成为城市行政区划调整的决定性标准。作为国家权力的空间配置方式，城市行政区划调整的本质永远都是政治的决策与权力的重置。尽管表面上发展逻辑一家独大，治理逻辑方兴未艾，但在喧嚣的浪涛之下，政治逻辑始终深流其下，并左右着城市行政区划调整的命运（如图1）。

① 准确称谓为“撤县设市”，下文简称“县改市”。

② 准确称谓为“撤县（市）设区”，下文简称“撤县设区”，其他说法包括“撤县并区”“撤县改区”等。

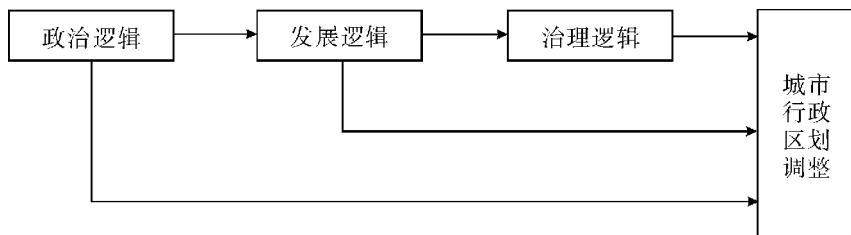


图1 中国城市行政区划调整三大逻辑关系示意

资料来源：作者自制。

因此，本文通过对国内外关于中国城市行政区划调整的研究进行综述，系统梳理出中国城市行政区划调整所蕴含的政治、发展与治理三重逻辑，勾勒中国城市行政区划调整的发展全貌，为今后更深入的研究提供参考的基石。

二、中国城市行政区划调整的政治逻辑

（一）晋升激励与权力的扩张

众多学者对中国地方官员晋升的研究发现，不同级别行政区的主政官员往往拥有不同的晋升前景（Bo，1996；Zuo，2015）。由于中国行政区划严密的等级性，不同的行政级别不仅关乎主政官员个人的地位和权力，也决定了当地政府能从国家获取到的政策与资源，因此下级行政单位会有强烈的“升级”冲动来提升本地的行政级别（周伟林等，2007；Chan，2010）。王雪丽（2012）将此类现象称为地方政府的“升级锦标赛”，认为在“以级别定权力”的中国官僚体系中，追求更大的权力成为地方政府热衷于调整行政区划的重要动因。这一点在县改市和撤县设区的实践中体现得尤为明显：由于县级市相较于县而言在税收、土地政策以及行政管理权限等方面享有更多的好处，因此县政府通常都有着很强的设市动力（Li，2011）；而由于副省级市的市辖区行政级别通常比下辖区高半级，因此这些县的主政官员在撤县设区方面往往有着更大的热情（高祥荣，2015）。

更重要的是，这种借行政区划调整追求更大政治权力的想法不仅为下级政府所持有，也可能为上级政府所察知和利用。如有学者针对中国县改市的实证研究便证实县改市并非是为了推动地方发展而采取的“主动引导”或是对于城镇化进程的“被动适应”，而是中央用来奖励经济增长快速地区官员的政治工具，是一种类同政治晋升的“权力激励”（Li，2011）。尽管此类研究未能深入剖析地方行政建制调整与地方主官行政级别调整间的关联和差别，相关的实证

研究也较为匮乏，但依然对于城市行政区划调整提供了一个很有价值的研究视角。

（二）层级博弈与权力的重塑

在更为广阔的政治层面，卡地亚（Carolyn Cartier）（Cartier，2011）认为中国的行政区划并不具备稳定性，而是受到政治力量的强大影响，因此行政区划的调整过程映射着中国统治权力的变迁，同时也是国家分权与集权互为消涨作用的“场域”（Site）。某一个城市的行政区划调整可能关乎区域乃至国家内部的权力平衡，并涉及到不同层级政府之间的复杂博弈。

卡地亚（Cartier，2015）基于上海市浦东新区的案例探讨了国家权力如何通过“行政区域的城市化”（Territorial Urbanization）来实现再生产，并基于苏州市的案例分析了国家如何通过区划调整和晋升激励等手段来缓和城市行政级别与经济地位不协调所引发的矛盾（Cartier，2016）。简旭伸（Shiuh - Shen Chien）（Chien，2013）基于昆山市的案例探讨了类似的问题，即当一个城市的经济地位与政治地位不协调时，国家是如何利用行政区划调整策略对其加以弥补和安抚。张践祚等（2016a）则首次提出了多层级政府在行政区划调整中的“协商博弈”模型，认为地方政府对预期净收益的追求是行政区划调整的基本动力，而行政区划调整并非简单的“上级命令 - 下级服从”的过程，而是包含了上下级政府间复杂的互动与博弈。这种互动与博弈在撤县设区的过程中体现得最为明显。不同于对县而言“有利无弊”的县改市升级，撤县设区在赋予县域城市建制和与中心城市资源共享便利的同时，也会有一部分管理权限被市一级上收，从而导致市县之间的矛盾冲突。针对撤县设区过程中的政府角色互动，有学者认为撤县设区的过程由中心城市主导，被撤县处于一种被动接受的地位（殷洁、罗小龙，2013b），但也有学者研究认为被撤县同样可能拥有较强的谈判能力，而非对中心城市惟命是从（张蕾、张京祥，2007）。这可能暗示着市县之间不同的力量关系有可能会影响着撤县设区的主导权以及最终的权力平衡。

总的来说，政治逻辑更加强调城市行政区划调整背后所蕴含的政治博弈、话语建构以及对国家政权建设所带来的影响，有助于理解在中国现有的行政体制之下城市行政区划调整背后正式制度及非正式政治运作的逻辑。然而遗憾的是，这一视角目前尚未得到充分的发展，无论在理论视域、研究范式还是经验材料方面依然显得较为贫乏和不足。

三、中国城市行政区划调整的发展逻辑

(一) 分权化与“行政区经济”

分权化 (Decentralization) 是中国改革开放最引人注目的特征之一, 由地方分权形成的 M 型结构也是催生中国改革开放以来经济奇迹的重要结构性诱因 (Maskin et al., 2000)。然而, 改革带来的只是一种不完全的分权 (Cartier, 2011; 何艳玲、汪广龙, 2016), 尤其是经济体制与政治体制转型的非整合性突出, 这一方面表现为地方政府依然对经济运行产生着巨大影响 (刘君德、范今朝, 2015), 另一方面表现为依旧高度集中的人事权力催生出地方官员间激烈的晋升竞争 (周黎安, 2007)。这两者共同导致了行政区划对地方经济发展强大的约束效应 (张京祥等, 2002; 刘君德、范今朝, 2015), 造成了“诸侯经济” (沈立人、戴园晨, 1990) 与“行政区经济” (舒庆、刘君德, 1994; 刘君德, 2006) 等特殊现象。其中, “行政区经济”是由刘君德等学者在 20 世纪八九十年代所提出的用以解释中国转型时期区域经济现象的本土性理论, 主要指行政区划作为一种刚性约束所引致的区域经济现象, 强调行政区划对区域经济的行政分割 (刘君德, 1996, 2006; 刘小康, 2010)。“行政区经济”具体表现为地方政府对市场的强力渗透, 生产要素的跨行政区划流动受阻, 行政区内部经济的稳态性, 行政中心与经济中心的高度一致性, 以及行政区边界经济的衰竭 (刘君德, 2006)。这种模式在促进行政区内部经济发展的同时, 也导致了区域发展受阻。从这一视角出发, 行政区划调整的一个重要目的即是使行政区与经济区相适应, 削弱行政区划对区域发展的壁垒效应, 推进区域经济发展 (刘君德, 2006; 刘小康, 2006; 魏衡等, 2009)。

基于“行政区经济”理论所采取的城市行政区划调整方式主要包括撤县设区、区县合并以及区界重组等行政区的横向调整。其中最典型的即撤县设区。许多研究者认为, 撤县设区能打破原先市县之间的行政区划分隔, 更好地推进城市以及区域经济的一体化 (汪宇明等, 2008; 高琳, 2011; 范今朝, 2011)。从时空特征来看, 撤县设区多发生于东部沿海地区, 也与中国区域经济的发展水平相吻合 (罗震东, 2008), 暗示着撤县设区扮演着重构行政区与经济区关系的重要角色。

然而对于撤县设区的现实经济绩效, 学界则存在着较大的分歧。一方面, 许多研究者认为撤县设区导致了被撤县自主性的丧失, 沦为了中心城市的“附庸”, 从而对其长期的经济发展具有不利影响, 如胡晓玲等 (2007) 基于武汉

市的案例研究认为撤县设区尽管提高了被撤并县的行政级别，却削弱了其发展的自主性与活力，被中心城市边缘化，加剧了区域内部的极化效应。李郇和徐现祥（2015）基于1990—2007年中国撤县设区以及佛山市的案例研究同样证实撤县设区对于被撤县的经济增长仅具有约5年的短期效用，这种短期促进效用来自于中心城市大规模基础设施投资的拉动，但由于撤县设区削弱了被撤县的发展自主权限，从而导致了长期激励的消退。韩永辉等（2014）基于广东省县市的实证分析也发现撤县设区在促进了地级市经济增长的同时并未给被撤县带来显著的经济利益。另一方面，一些研究者则发现许多县在撤县设区后依然保留着原有的独立性，并得到了显著的经济增长，但这也导致了其难以同中心城市真正融合，从而对城市整体经济发展的贡献薄弱。张蕾和张京祥（2007）基于镇江市丹徒区的研究便发现尽管撤县设区后当地的经济增长有显著提升，但由于被撤县保留了既有的独立性，其对于城市整体的拉动作用很小。罗小龙等（2010）基于南京市江宁县的研究指出尽管撤县设区带来了当地经济的高速增长，但在政府领域却只是一种不完全的再领域化，具体表现为被撤并县原有权限的保留以及主政官员的高配，使得市级权力难以实现对当地的渗透和控制，从而难以实现大都市区的真正整合。这种认识上的分歧暗示着撤县设区的具体实践可能存在着较大的异质性需要区别对待。于志强等（2016）基于合成控制法比较了杭州市余杭和萧山两地撤县设区的效果，发现撤县设区在给余杭的经济绩效带来不利影响的同时，却加速了萧山的经济发展，这种差异是由两地与中心城市间的角色分工差异导致的。余杭与杭州主城间是一种从属关系，而萧山则与杭州主城保持着协作关系，这导致了两种不同的经济绩效结局。金中坤和徐伟（2015）比较了苏州、常州两市的撤县设区政策，发现尽管二者均能显著促进当地服务业的发展，但不同的撤县设区策略效果存在差异，苏州市撤县并区的效果在一定程度上优于常州市整县并区的模式。

“行政区经济”视角重点关注不完全的分权带来的区域经济分割问题，但也有学者更加关注分权化过程本身对城市行政区划调整的意义，认为分权的诉求直接构成了中国城市行政区划调整的重要推动力之一（顾朝林等，2015）。也有一些研究基于地方分权的视角来探讨行政区划调整对地方经济造成的影响，如史宇鹏和周黎安（2007）对计划单列市的研究以及王贤彬和聂海峰（2010）针对重庆市直辖的研究均证实城市级别的提升能够显著促进其经济的发展。除了赋予个别城市更高的经济权限，中国分权化改革的另一突出体现即为改革开放初期大规模的县改市工作。县改市通过行政建制的调整，将更多的经济管理权限下放给县域一级，壮大了县域的经济实力（胡晓玲等，2007）。而进入新世纪所开展的省直管县改革，则是以省为主体采取了更为彻底的分权模式（罗震东，

2005)。

对于县改市的经济绩效，樊胜根等（Fan et al.，2012）基于1993—2004年的中国县域数据进行了迄今最为全面的研究，发现相较于其他县，那些改为县级市的县并未在经济增长方面表现出任何优势，仅仅对于政府雇员数量的增长具有显著推动作用，并认为这主要是由于升为市之后政府激励消退以及县改市产生的集聚效应过小导致的。而就省直管县对县域经济发展的影响而言，多数学者认为省直管县能够显著促进县域经济的增长，但对于这种促进作用的机制以及不同省直管县模式的效果存在不同的认识。如郑新业等（2011）基于河南省的省直管县数据研究发现省直管县确实能促进本县的经济增长，然而其增长的源泉在于经济管理权限的下放而非财政分权。才国伟和黄亮雄（2010）基于2000—2007年的县域数据研究发现，无论是扩权强县还是财政省直管县均能够促进县域财政支出增加以及经济增长，但扩权强县对经济增长的促进作用更强，而财政省直管县对财政支出增加的影响更强。此外也有学者指出省直管县未必会对县域经济增长产生一贯积极的影响，如李猛（2012）认为在县乡财政困境未得到根本解决时，省直管县改革并不能带动经济的显著增长。而在省直管县改革对地级市造成的影响方面，尽管通常认为省直管县会对地级市经济发展产生不利影响，但才国伟等（2011）基于1999—2008年的地级市数据研究指出扩权强县改革能促进城市的经济增长但不利于城市的产业结构调整，而财政省直管县尽管会降低城市经济增速，但能显著促进城市第三产业的发展，因此整体而言省直管县并非绝对损害地级市的利益。

总的来说，分权化的视角尽管可以解释改革前期大规模的县改市和进入新世纪之后的省直管县改革，却难以解释改革后期县改市的被叫停以及大城市的撤县设区扩张等显然不属于分权的调整策略。由于分权化只是中国改革时期的一种总体趋势，在具体的政治实践中分权和集权往往互为消涨、交替作用，故单纯从分权化的角度理解中国城市行政区划调整的内在机制并不完整。而分权化背景下的“行政区经济”理论则过于强调经济性因素，忽视了行政区划调整的政治本质。由于经济区边界模糊且处于不断的变动之中，试图通过调整行政区来匹配经济区无疑会面临严重的困难，其可行性和真实效果均值得商榷。

（二）行政区划调整与城镇化

改革开放后中国经历了三十余年的快速城镇化进程，许多学者认为国家对城市行政区划的调整战略对此居功甚伟（Shen，2008；Chan，2010；范今朝，2011；朱建华等，2015；唐为、王媛，2015；刘君德、范今朝，2015）。谢涤湘（2009）将城镇化视为中国城市行政区划调整的关键动力，认为改革开放前

期的县改市等措施是基于优先发展小城镇的城镇化战略，而进入 21 世纪之后的撤县设区则是为了适应经济全球化条件下增强大城市竞争力的需要。叶敏（2012）同样着眼于国家城镇化战略的变迁，认为国家为克服传统市管县体制造成的弊端采用了四类方式：即以“强县扩权”为代表的权力下放、以“省直管县”为代表的权力上收、以“撤县设区”为代表的权力合并，以及以跨区域规划为代表的权力合作。马彦琳（2006）从城乡关系的角度分析了城镇化背景下中国城市行政区划改革的逻辑，认为中国的城市行政区划经历了一个从改革开放之前“城乡分治”再到改革开放之后“城乡合治”的过程，前者以切块设市为代表，后者则以市管县以及县改市为代表。其认为城市行政区划最终应走向“城乡分治”，而省直管县的改革便回应了这一发展趋势。尚正永等（2015）从对城镇化的影响出发，将城市行政区划调整区分为“引导性调整”和“适应性调整”两类，前者试图通过行政区划调整引导城市发展方向，后者则希望通过行政区划调整来化解城市发展中突出的矛盾。

从语义学的角度，中国的“城市”和“市”有着不同的意涵。前者主要指地理学意义上的一种人类聚落形态，而后者则是一种行政建制（田穗生等，2005）。然而，在现实中，“市”往往被等同于“城市”，这种认知的误区也对我国的城市行政区划调整产生了深远的影响，例如国家就常常试图通过新增“市”的建制来拉升“‘城市’化”的水平，其中最主要的三个途径便是切块设市、整县设市以及撤地设市^①。

切块设市是指将县域内的中心镇直接升格为县级市（刘君德、范今朝，2015）。尽管这种方式有助于保证新设城镇的“纯粹性”，但也容易导致市县分设和市县同城，前者加剧了城乡分割，后者则导致了管理重叠；同时切块设市也增加了行政区划数量，扩大了管理幅度与行政成本（魏衡等，2009）。县改市主要集中在 20 世纪 80 年代中后期以及 90 年代中期，呈现出三起三落的格局，分别和国家三次设市政策的颁布相对应（罗震东，2008）。县改市最大的问题在于城市数量的剧增与城市概念的泛化，并由此带来统计上的诸多问题（Zhang & Zhao, 1998; Chan, 2007; 魏衡等，2009）。撤地设市则与同时期市管县体制的建立相呼应（罗震东，2008），进一步强化了中国城镇型政区的地域化特征，使得地级市取代地区成为了省和县之间主要的一级行政区划（魏衡等，2009）。

除了新增城市建制来提升城镇化水平之外，许多大城市也通过撤县设区来

^① “撤地设市”简称“地改市”，主要指撤销地区建制并将地区行署所在的县（市）升格为地级市并领导原地区下辖的县级政区，属于增设地级市的重要途径，详见刘君德和范今朝（2015）的研究。

实现城市的扩张。尤其是在 1997 年县改市被叫停之后，撤县设区作为升格城市建制的替代性选择被众多的县所青睐，呈现出快速增长的态势（唐为、王媛，2015）。唐为和王媛（2015）基于 2000—2004 年的撤县设区实践以及 2000 年和 2010 年的两次人口普查数据研究发现，撤县设区显著促进了中心城市人口的集聚，这种集聚效应主要来自于外来人口的迁入，并对于东部地区更为显著。甄峰等（2007）以及罗小龙等（2010）基于案例的研究均认为撤县设区有利于中心城市的扩张，但也指出受制度、政策以及社会文化环境的影响，被撤县难以真正获得同化，其与中心城市的本质冲突依然难以化解，是一种不完全的城市化。但刘云刚等（Liu et al., 2014）基于中山市的研究则发现行政区的兼并并未带来所谓的“伪城市化”，而是确实实实在在地推动了行政区融合与城市化水平，其提出了“政府主导下的城镇化”视角来解释中国城市的行政区兼并现象，认为这种先行政合并后实质融合的两步走策略切实提升了城镇化水平，推动了城市的社会经济发展。此外，刘豫萍等（2015）基于湖南省某乡镇的案例研究则发现，更为基层的撤乡并镇导致了被撤并乡镇的严重衰退和萎缩，包括人口流失、老龄化加剧、“空心化”以及经济萧条等，这表明行政区兼并对于乡镇层面而言可能会存在负向的影响，而非理想的共赢状态。

尽管不可否认中国的城镇化与城市行政区划的调整密不可分，但城镇化的视角往往忽视了作为地理现象的城镇化与作为政治决策的城市行政区划调整间的差别，未充分考虑到城镇化对于行政区划调整可能的象征与符号意涵。同时，城镇化的视角倾向于将城市行政区划调整视为对城镇化现状的一种“行政性确认”（史育龙，2014），容易忽视地方城市政府在行政区划调整中主动性的一面。

实际上，无论是分权化与“行政区经济”的视角还是城镇化的视角，均将中国的城市行政区划调整视为推动社会经济发展的重要工具：或是为了促进地方乃至区域经济的发展，或是为了推动中国的城镇化进程，体现出一种效率主义的理念。除了这两大视角之外，也有许多学者从集聚经济、区域协作以及产业转型等诸多方面论述了城市行政区划调整对地方经济发展的重要意义（周伟林等，2007；韩永辉等，2014；赵聚军，2016），其本质均强调经济发展对于城市行政区划调整的根本作用。然而这种强经济导向的发展逻辑往往容易忽视在增长主义宣传面纱背后的政治博弈，难以解释为何许多经济绩效不佳的城市行政区划调整依然大行其道。此外，单纯从经济发展或推进城镇化的角度来评价城市行政区划调整也容易忽视城市行政区划调整对于地方公共服务供给和社会治理的重要价值。

四、中国城市行政区划调整的治理逻辑

（一）区域主义的路径

在以美国为代表的西方国家，由于政治体制、地理环境等方面同中国的差异，其城市行政区划的调整主要着眼于政府管理与服务效率的提高，并围绕究竟是小而众多的地方政府能表现出更高的管理与服务效率还是大都市区政府能更有效地协调城市区域公共事务这一问题进行了长期的争论（李瑞昌、赵俊，2014）。相关的研究理论则经历了从传统区域主义到新区域主义的演进历程（Parks & Oakerson，2000；张紧跟，2010；叶林，2010；李瑞昌、赵俊，2014），并进而提出了都市圈治理（Metropolitan Governance）的命题（Jonas & Ward，2007；Stephens & Wikstrom，2000）。传统区域主义的兴起是为了应对美国大都市区政府管理的碎片化，倡导通过行政合并与兼并打造一个统一的大都市区政府来提高公共服务效率和区域竞争力，主要表现为市县合并（City - County Consolidation）等区域政府的建立（Savitch & Vogel，2000）。新区域主义则强调多主体的协同治理而非硬性的行政区合并，倡导多个地方政府间跨区域、跨部门的合作（Savitch & Vogel，2000；Ye，2009；张紧跟，2010；叶林，2010），认为关键性的区域政务和公共服务可以通过区域内各级不同政府及政府部门间的协作来达到其最佳配置，并由区域内各级不同政府志愿参与组成协调管理委员会来统筹规划区域内各项事务（Ye，2009；叶林，2010）。

尽管区域主义的演进完全建基于西方国家的实践之上，但有学者认为中国市县关系的调整可视为西方区域主义理论发展的映射，表现出了同样的发展逻辑：改革前期的市管县实际上类似于传统区域主义的思想，而后期的省直管县改革则具有新区域主义的色彩（吴金群，2016）。也有许多学者认为单纯依赖行政区划调整不可能从根本上解决区域协同发展问题，并提出了“区域管治”（张京祥等，2002）、“复合行政”（王健等，2004）等基于区域协调视角的政策建议，其本质精神和欧美国家所倡导的新区域主义是相互一致的。

此外，区域主义路径所蕴含的通过行政区划调整来优化公共服务供给的理念亦有值得中国借鉴之处。虽然中国城市行政区划调整往往并非出于改善公共服务的目的，但在实际效果层面，城市行政区划调整确实可能对公共服务绩效具有显著影响。相较于对经济增长和城镇化影响的研究，学界对于城市行政区划调整的公共服务绩效关注较少，且主要集中于省直管县领域。一方面许多学者认为省直管县改革赋予了县级政府更大的权力，激化了县与县、县与市之间

的政绩竞争，因此会导致县级政府追求经济增速而压缩公共服务开支，从而对县域公共服务产生不利影响。如刘佳等（2012）基于河北省2003—2007年的县域数据研究发现省直管县改革有助于提升基础设施等生产性公共物品的生产水平，但会降低科教文卫等服务性公共物品的供给水平。陈思霞和卢盛峰（2014）基于全国层面的研究同样证实了省直管县之后县级政府“重基建，轻民生”的倾向。宁静等（2015）基于全国县级数据的研究同样认为省直管县改革总体上抑制了教育、医疗等民生性公共服务水平的提升。另一方面，也有学者认为省直管县改革增强了县级政府的财政能力与自主性，因此有助于改善县域的公共服务供给水平。如王德祥和李建军（2008）基于湖北省市县两级数据研究认为省直管县改革不仅改善了县级的公共品供给，也同样改善了地市的公共服务水平。谭之博等（2015）基于中国21省的县市数据研究发现省直管县改革显著缩小了城乡收入差距且改善了县域公共服务供给水平，但对于地市的公共服务供给并无显著影响。刘叔申和吕凯波（2012）则认为省直管县对于县域公共服务水平的影响取决于市县之间的力量对比，在强市强县和弱市弱县的关系下，省直管县能够显著促进县域的公共卫生服务水平，而在强市弱县的关系之下，省直管县反而恶化了县域的公共卫生服务状况，因此省直管县对于公共服务的影响可能需要更为条件性的考察。

对于县改市和撤县设区等其他城市行政区划调整方式，当前学界对其公共服务绩效的研究为数甚少。樊胜根等（Fan et al., 2012）对于县改市的研究表明县改市对于县域的公共服务和就业均未带来明显的优势。卢盛峰和陈思霞（2016）对于撤县设区的研究发现撤县设区之后县域非经济性的社会事务支出显著增多，并认为这是由于撤县设区后政府财权和自主性削弱所导致的工作重心转变。

当然，纵使区域主义的发展历程可能与中国的城市行政区划调整有所相似和可资借鉴之处，然而这种相似性终究只是一种“映射”，无论在制度背景还是演进轨迹方面，区域主义理论都不能充分地解释中国复杂多样的城市行政区划调整实践。

（二）尺度重构的视角

尺度重构（Rescaling）是近年来新兴的一种空间政治经济学理论，其意涵主要指权力和控制力在不同尺度之间的变动，如全球化背景下国家为适应新的政治经济形势会将权力尺度下移到区域和城市，或上移至世界范围内的跨国组织以实现更为有效的管治（Brenner, 1999, 2000; 殷洁、罗小龙, 2013a）。相较于区域主义等理论，尺度重构理论具有更广阔的包容性与解释力。一方面，

尺度概念本身所蕴含的层级性与多样性对解释中国的行政区划体系具有极强的灵活性；另一方面，尺度重构关注的是尺度在不同层次和范围间调整、转换的动态过程，有助于理解中国城市行政区划的调整过程（Li & Wu, 2014），因此许多学者开始基于该理论来解读中国城市行政区划的调整逻辑（Ma, 2005; Shen, 2008; Cartier, 2011; Luo et al., 2014）。劳伦斯·马（Laurence J. C. Ma）提出，中国城市的等级制度构成了管理城市空间的特殊“尺度”，并在很大程度上影响了地方的经济发展程度，等级越高的城市在竞争中通常处于有利地位（Ma, 2005）。沈建发（Shen, 2008）认为，中国城市的等级构成了中央与地方治理的相对张力，在城市化过程中，大量乡村向城市建制转变，形成了新的城市治理尺度。左言庆和陈秀山（2014）借助尺度重构理论对中国改革开放之后的行政区划调整进行了审视，认为市管县、县改市和撤县设区体现了“尺度作为关系”和“尺度作为等级”的转变，是一种尺度的跃升和扩展过程。张践祚等（2016b）基于尺度重构理论与广东省的案例分析了行政区划演变的动力，认为广东省历次的行政区划调整体现了国家“向地方授权”“调整地方权力尺度”以及“向中央收权”等不同思路，其实质是国家为应对新的国内外形势、提升区域竞争力而采取的尺度重构策略。

在中国多样的城市行政区划调整策略中，尺度重构理论最为突出的体现便是市管县体制的确立以及省直管县改革。市管县体制在我国兴起于20世纪80年代，并在2004年左右基本完成（才国伟等，2011）。然而，市管县体制在缓和此前城乡分割的同时也存在着诸多严重问题，包括缺乏法律依据、降低行政效率、加剧市县矛盾，造成“小马拉大车”以及“市压县、市卡县、市挤县、市刮县、市吃县”等（汪宇明，2004；马彦琳，2006）。随着矛盾的不断激化，浙江省的一些地方开始试图冲破市管县体制的约束，采取了省直管县的尝试，并在得到中央的鼓励后开始在全国逐步试点推广。省直管县的改革尽管并非直接改变地级市本身的区划形态，但却改变了市县之间的隶属关系，对城市的管辖领域以及权力范围造成了重大冲击，体现了一种纵向尺度上的权力调整。吴帅（2010）从财权、事权与人事权三大维度来考察省直管县的改革实践，并据此区分出四大基本模式与五种实践形态，认为财政省直管改革最为普遍，而人事权省直管最为重要却也推进最慢，制约了省管县的效果。有学者基于尺度重构理论分析了省管县的逻辑与特征，认为中央和省级地方政府对于省直管县存在不同的目标定位，而由于市管县体制的旧有约束，省直管县改革并未能彻底化解市县间的矛盾，反而导致了尺度的上移、下放两大调整，前者表现为以撤县设区为代表的集权化，而后者表现为以扩权强县为代表的碎片化（Li & Wu, 2014）。罗小龙等（Luo et al., 2014）基于浙江省的案例认为省直管县的尺度

重构过程导致了纵向与横向的多方竞争，省与地级市之间的竞争导致了撤县设区的兴起，而地级市与县之间的竞争则导致了撤乡并区以及新设开发区的策略。然而，尽管尺度重构理论对于理解中国城市行政区划调整的逻辑提供了一种独到的视角，但囿于理论本身的模糊性，其往往偏重于宏观的描述与建构，难以解释在具体实践中的微观运行机制（Li & Wu, 2014）。

相较于政治与发展的逻辑，治理的逻辑更多地建基于欧美国家的理论与实践之上，强调行政区划调整对于地方公共品供给与管理效率的重要影响，以及在全球化背景下对国家治理格局的重构意涵，弥补了前两者对于社会、服务、治理等领域的话语缺失。然而不可否认的是，这种治理逻辑是与欧美国家成熟的公民社会、民主政体以及地方自治体制紧密相依的，对于仍处于发展之中的中国而言，公共服务导向的治理逻辑尽管开始被部分学者所重视，但尚不足以成为城市行政区划调整的主要驱动力（赵聚军，2012）。

五、总结与评论

通过梳理学界对于中国城市行政区划调整的既有研究，能够发现在城市行政区划调整的内在逻辑方面，学界同时存在着政治、发展和治理逻辑的三种解释路径。其中经济导向的发展逻辑已成为当今城市行政区划调整的主导学术话语；公共服务导向的治理逻辑虽为西方学界所钟爱，但在国内仅是初露端倪（赵聚军，2009）；而权力导向的政治逻辑虽在对中国古代行政区划的研究中被广为认同（周振鹤，2009），但在对现代中国城市行政区划调整的研究中却受到冷落。这种认识格局反映出我国改革开放以来强经济导向的发展战略直接影响到了学界的研究立场，但这种对经济因素的过度强调也显示出对公共服务与社会治理的关注不足，同时也忽视了行政区划的政治本质。实际上，任何一次城市行政区划调整都同时兼具着政治、发展和治理的三重逻辑，而不同逻辑力量间的此消彼长、相互作用构成了城市行政区划调整的复杂机制与深远意涵，有待学界更为深入的研究。

整体而言，国内外对于中国城市行政区划调整的研究经历了从单纯的概念论述向更多实证性研究的转变，从理论和经验的层面对这个研究主题投入了越来越多的兴趣，产生了一定积淀的研究成果。然而，对于这片在政治、经济和社会发展层面都具有重大影响的制度领域，目前的研究还不足以展现其全貌。本文认为现有研究至少在以下四个方面还存在着一些不足，有待未来进一步的探究。

（一）对不同城市行政区划调整方式的适用条件缺乏精细分析

目前对于城市行政区划调整的研究主要集中于对其历史发展进程进行梳理和描述，以及对其实施的成效进行考察与评估。然而，对于不同调整策略的适用条件，即城市行政区划调整的前端因素缺乏足够的研究，这容易导致在评估行政区划调整效果时出现严重的内生性问题。由于城市行政区划调整并非一种随机性选择，其本身受到上级政府的高度控制并需要经历严格的调查论证过程（浦善新等，1995），因此那些最终能够实行行政区划调整的县市很可能自身就具备着巨大的发展优势或潜力，故发展成绩未必能归功于行政区划的调整。但对于哪些县市更可能实行哪种类型的行政区划调整，目前学界并无一个清晰的认识。尽管有少数研究关注到了县改市、撤县设区等某类具体的调整方式集中发生于一些特定地域以及具备特定条件的县市（Fan et al.，2012；殷洁、罗小龙，2013b），也有学者针对不同的市县类型组合提出了各自适用的行政区划调整方式设想（陈国权等，2012），但对于不同城市行政区划调整方式的适用条件尚缺乏整体性、系统性的理解。对某一个特定的县而言，其更可能升格为县级市、作为市辖区并入毗邻城市，还是由省直管？个中缘由仍需要更为深入的研究。

（二）城市行政区划调整的研究范围较为狭窄

行政区划兼具行政建制、行政单位和行政区域三重意涵（田穗生等，2005），然而当前学界对于城市行政区划调整的研究却主要集中于行政建制的调整以及隶属关系的变更。前者侧重于对县改市与撤县设区现象的研究，后者则着重探讨市管县体制与省直管县改革带来的效果。与此相对应，城市行政级别的变更、城市行政治所的迁移、城市等第的划分以及城市内部的市辖区调整等行政区划调整路径却远未得到足够的关注。这种研究内容方面的偏狭可能是由于行政建制的撤立和隶属关系的变更往往伴随着国家专门的政策调整（刘君德、范今朝，2015），其地位和影响更为突出，而区界重组等其他行政区划调整则更象是一种日常性的微观调整，平淡无奇而又波澜不惊。然而，这些形式多样的行政区划调整同样可能对城市的发展产生巨大的影响（叶林，2012；陈浩、孙斌栋，2016）。以城市行政级别的变更为例，尽管已有不少研究关注到城市级别对于官员晋升（Bo，1996；Zuo，2015）和地方经济发展（史宇鹏、周黎安，2007；聂海峰，2010）具有重要的影响，然而对于城市行政级别的变更及其引致的效果却鲜有研究者关注。尽管在正式制度层面中国的城市存在着直辖市、副省级市、地级市、县级市和镇五个等级，但在现实实践中还存在着“副地级

市”(如湖北省的天门市、仙桃市、潜江市)甚至正地级待遇的县级市(如河南省的济源市)等众多行政级别,而对于它们的生成逻辑和作用效果现有研究均知之甚少,这无疑为未来的研究提供了广阔的天地。

(三) 对城市行政区划调整的影响效果研究尚不全面

现阶段学界对于城市行政区划调整的效果研究,一方面存在着浓厚的经济导向,多集中于对经济发展以及城镇化水平带来的影响,却较少关注对社会民生领域产生的效果。尽管伴随着中国的发展,公共服务正逐渐取代 GDP 成为国家与地方政府的工作重心,但现阶段公共服务在行政区划调整中未能得到应有的重视与体现(赵聚军,2012)。目前关于城市行政区划调整对公共服务领域影响的探讨主要集中于省直管县的研究(王德祥、李建军,2008;刘佳等,2012;陈思霞、卢盛峰,2014;宁静等,2015;谭之博等,2015),仅有极少数研究分析了诸如县改市、撤县设区等其他行政区划调整方式对当地公共服务带来的影响(Fan et al., 2012; 卢盛峰、陈思霞,2016)。至于城市行政区划调整对于本地居民心理认同、社会网络以及生活质量等方面的影响如何更是乏人问津。另一方面,既有的研究缺乏对于中国城市行政区划调整效果全面系统的评价。已有研究或者基于某个城市或区域的案例进行质性分析(胡晓玲等,2007;罗小龙等,2010;Liu et al., 2014),或者基于全国数据进行计量分析但仅着眼于某种特定类型的调整或对某一特定领域的影响(Fan et al., 2012;唐为、王媛,2015;李郁、徐现祥,2015),仅有高玲玲和孙海鸣(2015)借助双重差分法考察了地市级行政区划调整对于省域经济的全局性影响,并发现行政区划调整对于经济增长仅存在微弱的正效应,且因时因地而异,在特定时期和区域甚至还具有负效应,这表明行政区划调整并非必然推动区域经济发展,但其未能深入区分不同行政区划调整类的差异性,也未能有效处理可能的内生性。对于不同城市行政区划调整类型在全国层面的效果学界尚缺乏横向比较,因此对于县改市、撤县设区和省直管哪一种更有助于县域和城市的发展,目前仍缺乏明确的证据,有待更为系统的实证检验。

(四) 对城市行政区划调整过程中的多元主体及其异质性关注不足

在中国,政府是决定城市行政区划调整的主导力量。根据现行制度规定,一个普通地级市的设立、撤销、更名以及行政区域界线的重大变更均需要报国务院审批(国务院,1985),足见国家对于城市行政区划的严格控制。然而,当前学界对于政府在城市行政区划调整中扮演的角色尚未有足够的认识,对于行政区划调整过程中的政府内部博弈、谈判、决策过程鲜有探究(张践祚等,

2016a)，对于政府内部的强异质性更是缺乏关注。在现实中城市行政区划调整不仅可能涉及来自中央、省、市、县、市辖区甚至乡镇等不同层级的政府，也可能涉及同一层级政府内部主管经济、财税、土地、公安、城建、城管等不同部门，还可能涉及来自党务、政府等不同系统的主政官员个人。种种力量的相互交织均会对城市行政区划的调整导向以及实践效果产生巨大的影响，因此有必要尝试打开“黑箱”，对政府在行政区划调整中的决策与运作过程进行更加深入的探究。而除了政府之外，以学者、媒体和当地居民为代表的社会力量同样可能会对城市行政区划调整产生重要的影响，而关于社会与政府间互动、博弈的研究更是寥寥无几，无疑是一个缺憾。

许多学者关注到，在党的“十八大”召开之后，先前渐趋稳定的城市行政区划格局又再度呈现出活跃的局面，以撤县设区和省直管县改革为代表的调整策略均有了更大范围的推行（张莉、李伟，2014），先前一度沉寂的县改市工作也有复苏之势（南方都市报，2015）。在新型城镇化的背景下，城市行政区划调整凝聚了更为紧迫的现实价值与更为深远的理论意义。本文对中国城市行政区划调整进行的综述表明了此领域正受到越来越多的关注，其形成的逻辑、带来的影响和更为细致的区划分类等深层次的研究问题和分析维度，都有待更多的研究者去思考、耕耘与发掘。对此研究主题的深挖，将进一步解构城市行政区划调整与国家社会发展之间的逻辑链条，明晰政府结构调整的路径，寻求最优的城市行政区划模式。

参考文献

- 才国伟、黄亮雄（2010）. 政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究. 管理世界，8：73-83.
- 才国伟、张学志、邓卫广（2011）. “省直管县”改革会损害地级市的利益吗？. 经济研究，7：65-77.
- 陈国权、梁耀东、于洋（2012）. 基于区域差异性的省直管县分类改革研究. 江海学刊，4：145-150.
- 陈浩、孙斌栋（2016）. 城市区界重组的政策效应评估——基于双重差分法的实证分析. 经济体制改革，5：35-41.
- 陈思霞、卢盛峰（2014）. 分权增加了民生性财政支出吗？——来自中国“省直管县”的自然实验. 经济学（季刊），4：1261-1282.
- 范今朝（2011）. 仁政必自经界始. 杭州：浙江大学出版社.
- 高琳（2011）. 快速城市化进程中的“撤县设区”：主动适应与被动调整. 经济地理，4：573-577.
- 高玲玲、孙海鸣（2015）. 行政区划调整如何影响区域经济增长——来自中国地级以上行政区

◆ 理论述评

- 划调整的证据. 经济体制改革, 5: 66-71.
- 高祥荣(2015). “撤县(市)设区”与政府职能关系的协调. 甘肃行政学院学报, 3: 29-40.
- 顾朝林、王颖、邵园、顾江(2015). 基于功能区的行政区划调整研究——以绍兴城市群为例. 地理学报, 8: 1187-1201.
- 国务院(1985). 国务院关于行政区划管理的规定(国发(1985)8号).
- 韩永辉、黄亮雄、舒元(2014). 县域行政区划改革的绩效分析——以“撤市设区”为切入点. 经济学报, 4: 49-67.
- 何艳玲、汪广龙(2016). 中国转型秩序及其制度逻辑. 中国社会科学, 6: 47-65.
- 胡德、刘君德(2007). 政区等级、权力与区域经济关系——中国政府权力的空间过程及其影响. 中国行政管理, 6: 11-13.
- 胡晓玲、胡建平、聂东芳(2007). “撤县改区”对中部特大城市区域作用影响研究. 2007 中国城市规划年会论文集.
- 金中坤、徐伟(2015). 行政区划调整与区域服务业发展——基于拟合实验法的苏州、常州两市比较研究. 经济地理, 12: 63-69.
- 李猛(2012). “省直管县”能否促进中国经济平稳较快增长?——理论模型和绩效评价. 金融研究, 1: 91-102.
- 李瑞昌、赵俊(2014). 美国地方政府合并理论评述: 动机、过程与绩效. 公共行政评论, 1: 143-169.
- 李郁、徐现祥(2015). 中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析. 地理学报, 8: 1202-1214.
- 刘佳、吴建南、吴佳顺(2012). 省直管县改革对县域公共物品供给的影响——基于河北省 136 县(市)面板数据的实证分析. 经济社会体制比较, 1: 35-45.
- 刘君德(1996). 中国行政区划的理论与实践. 上海: 华东师范大学出版社.
- 刘君德(2006). 中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文-经济地理学的发展. 经济地理, 6: 897-901.
- 刘君德、范今朝(2015). 中国市制的历史演变与当代改革. 南京: 东南大学出版社.
- 刘叔申、吕凯波(2012). “省直管县”财政改革的公共卫生服务水平提升效应——基于江苏省 2004-2009 年县级面板数据的分析. 经济与管理评论, 4: 67-71.
- 刘小康(2006). 行政区划改革: 视角、路径及评价. 北京行政学院学报, 3: 21-25.
- 刘小康(2010). “行政区经济”概念再探讨. 中国行政管理, 3: 42-47.
- 刘豫萍、罗小龙、殷洁(2015). 行政区划调整对小城镇发展的负向影响——以湖南省华容县沿江乡镇为例. 城市问题, 11: 4-9.
- 卢盛峰、陈思霞(2016). 政策偏袒的经济收益: 来自中国工业企业出口的证据. 金融研究, 7: 33-47.
- 罗小龙、殷洁、田冬(2010). 不完全的再领域化与大都市区行政区划重组——以南京市江宁撤县设区为例. 地理研究, 10: 1746-1756.

- 罗震东(2005). 中国当前的行政区划改革及其机制. 城市规划, 8: 29-35.
- 罗震东(2008). 改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势. 城市问题, 6: 77-82.
- 马彦琳(2006). 城乡分治与城乡合治——中国大陆城市型政区发展的回顾与展望. 华中科技大学学报(社会科学版), 3: 54-58.
- 南方都市报(2015). 撤县设市“谨慎解冻”超200县排队盼审批加速. 南方网: http://news.southcn.com/china/content/2015-04/25/content_122996023.htm. 2017年8月3日访问.
- 宁静、赵国钦、贺俊程(2015). 省直管县财政体制改革能否改善民生性公共服务. 经济理论与经济管理, 5: 77-87.
- 浦善新、陈德彧、周艺(1995). 中国行政区划概论. 北京: 知识出版社.
- 尚正永、卢晓旭、张小林、吴启焰(2015). 行政区划调整对城市地域结构演变的影响——以江苏省淮安市为例. 经济地理, 8: 61-67.
- 沈立人、戴园晨(1990). 我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源. 经济研究, 3: 12-19.
- 史育龙(2014). 市镇建制变更与区划调整的城镇化效应研究. 宏观经济研究, 2: 3-9.
- 史宇鹏、周黎安(2007). 地区放权与效率: 以计划单列为例. 经济研究, 1: 17-28.
- 舒庆、刘君德(1994). 一种奇异的区域经济现象——行政区经济. 战略与管理, 5: 82-87.
- 谭之博、周黎安、赵岳(2015). 省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计. 经济学(季刊), 3: 1093-1114.
- 唐为、王媛(2015). 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, 9: 72-85.
- 田穗生、罗辉、曾伟(2005). 中国行政区划概论. 北京: 北京大学出版社.
- 王德祥、李建军(2008). 人口规模、“省直管县”对地方公共品供给的影响——来自湖北省市、县两级数据的经验证据. 统计研究, 12: 15-21.
- 王健、鲍静、刘小康、王佃利(2004). “复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路. 中国行政管理, 3: 44-48.
- 王贤彬、聂海峰(2010). 行政区划调整与经济增长. 管理世界, 4: 42-53.
- 王雪丽(2012). “以级别定权力”: 地方政府“升级锦标赛”原因探析. 云南社会科学, 3: 59-62.
- 汪宇明(2004). 中国省直管县市与地方行政区划层级体制的改革研究. 人文地理, 6: 71-74.
- 汪宇明、王玉芹、张凯(2008). 近十年来中国城市行政区划格局的变动与影响. 经济地理, 2: 196-200.
- 魏衡、魏清泉、曹天艳、赵静(2009). 城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展. 人文地理, 6: 55-58.
- 吴金群(2016). 市县协调发展何以可能: 基于区域主义理论的反思. 社会科学战线, 3: 186-193.
- 吴帅(2010). “省管县”改革的维度与进度: 基于政策文本的分析. 北京行政学院学报, 6:

◆ 理论述评

12-16.

谢涤湘(2009). 快速城市化时期的行政区划调整研究. 现代城市研究, 4: 82-87.

叶林(2010). 新区域主义的兴起与发展: 一个综述. 公共行政评论, 3: 175-189.

叶林(2012). 转型过程中的中国城市管理创新: 内容、体制及目标. 中国行政管理, 10: 75-79.

叶敏(2012). 增长驱动、城市化战略与市管县体制变迁. 公共管理学报, 2: 33-41.

殷洁、罗小龙(2013a). 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析. 人文地理, 2: 67-73.

殷洁、罗小龙(2013b). 从撤县设区到区界重组——我国区县级行政区划调整的新趋势. 城市规划, 6: 9-15.

于志强、吴建峰、周伟林(2016). 大城市撤县设区经济绩效的异质性研究——基于合成控制的实证分析. 上海城市管理, 6: 10-15.

张紧跟(2010). 新区域主义: 美国大都市区治理的新思路. 中山大学学报(社会科学版), 1: 131-141.

张京祥、沈建法、黄钧尧、甄峰(2002). 都市密集地区区域管治中行政区划的影响. 城市规划, 9: 40-44.

张践祚、刘世定、李贵才(2016a). 行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例. 社会学研究, 3: 73-99.

张践祚、李贵才、王超(2016b). 尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例. 人文地理, 2: 74-82.

张蕾、张京祥(2007). 撤县设区的区划兼并效应再思考——以镇江市丹徒区为例. 城市问题, 1: 36-40.

张莉、李伟(2014). 1997年以来我国城市行政区划调整的特征与影响. 2014中国城市规划年会论文集.

赵聚军(2009). 中国行政区划研究60年: 政府职能转变与研究导向的适时调整. 江海学刊, 4: 118-122.

赵聚军(2012). 公共服务: 行政区划调整中应予关注的一个基本变量. 中共天津市委党校学报, 3: 54-60.

赵聚军(2016). 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, 2: 1-10.

甄峰、简博秀、沈青、郑俊(2007). 城市管治、区划调整与空间整合——以常州市区为例. 地理研究, 1: 159-218.

郑新业、王晗、赵益卓(2011). “省直管县”能促进经济增长吗? ——双重差分方法. 管理世界, 8: 34-44.

周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.

周伟林、郝前进、周吉节(2007). 行政区划调整的政治经济学分析——以长江三角洲为例.

- 世界经济文汇, 5: 82 – 91.
- 周振鹤(2009). 体国经野之道. 上海: 上海书店出版社.
- 朱建华、陈田、王开泳、戚伟(2015). 改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析. 地理研究, 2: 247 – 258.
- 左言庆、陈秀山(2014). 基于尺度理论视角的中国城市行政区划调整研究. 天津行政学院学报, 3: 27 – 33.
- Bo Z. (1996). Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders. *Journal of Contemporary China*, 5(12): 135 – 154.
- Brenner N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation: The Re – Scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3): 431 – 451.
- Brenner N. (2000). The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2): 361 – 378.
- Cartier C. (2011). Urban Growth, Rescaling, and the Spatial Administrative Hierarchy. *Provincial China*, 3(1): 9 – 33.
- Cartier C. (2015). Territorial Urbanization and the Party – State in China. *Territory, Politics, Governance*, 3(3): 294 – 320.
- Cartier C. (2016). A Political Economy of Rank: The Territorial Administrative Hierarchy and Leadership Mobility in Urban China. *Journal of Contemporary China*, 25(100): 529 – 546.
- Chan K. W. (2007). Misconceptions and Complexities in the Study of China's Cities: Definitions, Statistics, and Implications. *Eurasian Geography & Economics*, 48(4): 383 – 412.
- Chan K. W. (2010). Fundamentals of China's Urbanization and Policy. *China Review*, 10(1): 63 – 93.
- Chien S – S. (2013). New Local State Power through Administrative Restructuring. *Geoforum*, 46: 103 – 112.
- Chung H. (2008). State Regulation and China's Administrative System: A Spatial Perspective. *China Review*, 8(2): 201 – 230.
- Fan S., Li L. & Zhang X. (2012). Challenges of Creating Cities in China: Lessons from a Short – Lived County – to – City Upgrading Policy. *Journal of Comparative Economics*, 40(3): 476 – 491.
- Jonas A. E. G. & Ward K. (2007). Introduction to a Debate on City – Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1): 169 – 178.
- Li L. (2011). The Incentive Role of Creating “Cities” in China. *China Economic Review*, 22: 171 – 181.
- Li Y. & Wu F. (2014). Reconstructing Urban Scale: New Experiments with the “Provincial Administration of Counties” Reform in China. *China Review*, 14(1): 147 – 173.

◆ 理论述评

- Liu ,Y. ,Li ,Z. & Jin ,J. (2014) . Pseudo – urbanization or Real Urbanization? Urban China’s Mergence of Administrative Regions and its Effects: A Case Study of Zhongshan City ,Guangdong Province. *China Review* , 14(1) : 37 – 59.
- Luo ,X. ,Cheng ,Y. ,Yin ,J. & Wang ,Y. (2014) . Province – Leading – County as a Scaling – Up Strategy in China: The Case of Jiangsu. *China Review* , 14(1) : 125 – 146.
- Ma ,L. J. C. (2005) . Urban Administrative Restructuring , Changing Scale Relations and Local Economic Development in China. *Political Geography* , 24: 477 – 497.
- Maskin ,E. ,Qian ,Y. & Xu ,C. (2000) . Incentive ,Infomiation ,and Organization Form. *The Review of Economic Studies* , 67(2) : 359 – 378.
- Parks ,R. B. & Oakerson ,R. J. (2000) . Regionalism , Localism , and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies. *State and Local Government Review* , 32(3) : 169 – 179.
- Savitch ,H. V. & Vogel ,R. K. (2000) . Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* , 32(3) : 158 – 168.
- Shen ,J. (2008) . Spatial Strategies of Urban Development: Rescaling and Territorialization in Post Reform China. *Open Urban Studies Journal* , 1(1) : 11 – 18.
- Stephens ,R. & Wikstrom , N. (2000) . *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives ,Empirical Analysis and the Future*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Ye ,L. (2009) . Regional Government and Governance in China and the United States. *Public Administration Review* , 69(S1) : S116 – S121.
- Zhang ,L. & Zhao ,S. X. B. (1998) . Re – Examining China’s ‘Urban’ Concept and the Level of Urbanization. *The China Quarterly* , 154: 330 – 381.
- Zuo ,C. (2015) . Promoting City Leaders: The Structure of Political Incentives in China. *The China Quarterly* , 224: 955 – 984.

责任编辑: 何艳玲

diffusion had a stronger effect; and , (3) a firm's contribution rate in Enterprise Annuity positively related to industrial and regional contribution rates , wherein industrial diffusion and regional diffusion had the same effect. The paper also suggests industrial and regional communication for Enterprise Annuity.

Key Words Diffusion; Enterprise Annuity; Participation; Contribution

●THEORETICAL REVIEWS

The Three Logics of Chinese Urban Administrative Divisions Adjustments: A Literature Review

..... Lin Ye & Yuze Yang

Abstract Since the Reform and Opening Up , Chinese cities have experienced extensive and frequent adjustments of administrative divisions , which have significant influences on cities themselves , regions and even countries. However , these changes have not systematically researched by academics. Based on the existing literature , this study focused on the three major logics behind the adjustments of urban administrative divisions in China—power – oriented political logic , economy – oriented development logic and public – service – oriented governance logic. The main strategies used include the rise of new cities through county – to – city upgrading , the expansion of cities through city – county mergers , and the adjustment of the relationships between city and county through the city – leading – county pattern and the province – leading – county pattern. These strategies have had significant effects on local economic development , urbanization and public service. On the basis of the existing research , this paper suggests future research should analyze the conditions of urban administrative division adjustments , define its connotations , evaluate its effects more comprehensively and focus more on the role and function of the government and other actors.

Key Words Adjustments of Urban Administrative Divisions; County – to – City Upgrading; City – County Merger; City – Leading – County; Province – Leading – County

●BOOK REVIEWS

How Is Public Value Created? ——A Review of *Creating Public Value: Strategic Management In Government and Recognizing Public Value*

..... Xu Guochong & Zhai Wenkang

●SUMMARY OF DOCTORAL DISSERTATION

A Study on the Mechanism of the Effect of Government Support Behavior on SMEs' Innovation Performance

..... Ye Zheng