

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

匡贞胜*

摘要：

【问题】 中国作为单一制国家，其行政区划调整的逻辑是什么？具体而言，本研究主要关注两个问题：（1）2010年后中国行政区划改革的逻辑是否已经超越了强经济导向？（2）与政治或治理相关的国家重大战略等因素是否正在影响中国政区改革的实践？

【方法】 本论文基于事件史分析（EHA）方法的离散时间 Logistic 风险模型，运用 2010—2017 年间县（县级市）调整的事实，提出并检验了行政区划调整与经济增长、空间区位以及国家治理的关联。

【发现】 行政区划调整的经济逻辑依然存在但被政治与空间治理逻辑弱化。不同类型县级政区调整存在一定的逻辑分异：（1）撤市设区呈现出强地级市—弱县级市模式，撤县设区则是强地级市—强县模式，不同类型政区初始条件差异会影响设区逻辑；（2）撤县（市）设区发生在重点城市群的概率较大，而撤县设市更可能发生在边境地区。

【结论】 县级政区改革对国土空间治理有重大影响，中央正通过对涉及国家战略、边境海防、城镇化、城市群的重点区域进行地域重构与权力重组，以全方位提升国家空间治理能力。然而，未来市场配置资源的决定性作用会逐渐显现，解决空间治理问题不一定需要频繁运用政区调整手段。

【关键词】 事件史分析 行政区划 空间治理 国家战略 城镇化

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2020) 04 - 0022 - 19

【政策之窗】

- ✪ 县级政区改革与城市群构建、市域治理以及特大镇扩权密切相关，应充分重视其在推动国家空间治理体系现代化中的作用。
- ✪ 运用区划调整手段处理空间经济问题有一定的合理性，但须在尊重市场配置资源的前提下进行。

* 匡贞胜，华东师范大学城市与区域科学学院、中国行政区划研究中心，博士研究生。感谢匿名评审人的意见，文责自负。

基金项目：国家社科基金重大项目“新型城镇化下我国行政区划优化设置及其评估研究”（15ZDA032），国家社科基金重大项目“中国城市生产、生活、生态空间优化研究”（17ZDA068）。

一、现象与问题：中国行政区划调整的逻辑转变

在新型城镇化建设背景下，中国启动了大规模行政区划调整，民政部发布的信息显示，2010—2018年间，中国进行了276项县级以上行政区划调整，其中撤县设区98项，撤市设区21项。同时，中国还重启了自20世纪90年代中期冻结的“撤县设市”，2010年至2018年间共有32个县完成了“县改市”（如图1所示）。改革开放以来，为了缓解“行政区”与“经济区”之间的矛盾冲突，破解诸侯经济与行政区经济现象（刘君德，2006），中国行政区划调整如撤县设市、撤县（市）设区、区县合并等表现出较强的经济导向，行政区划格局的变迁更多受经济发展水平、城镇化水平、人口与产业集聚等因素影响（朱建华等，2015），体现地方政府的自发需求。然而，自2010年前后中国重启“县改市”以来，新疆先后依托建设兵团设立了铁门关、双河等县级市，并于2015年、2016年分别对吐鲁番、哈密两地撤地设市；2012年海南设立地级三沙市；2013对青海海东地区撤地设市；2014—2016年对西藏的日喀则、林芝等进行了撤地设市。这一系列调整虽也有推动边疆地区经济发展的意图，但似乎在较大程度上存在对国家陆疆边境治理与维护民族地区稳定的考量。

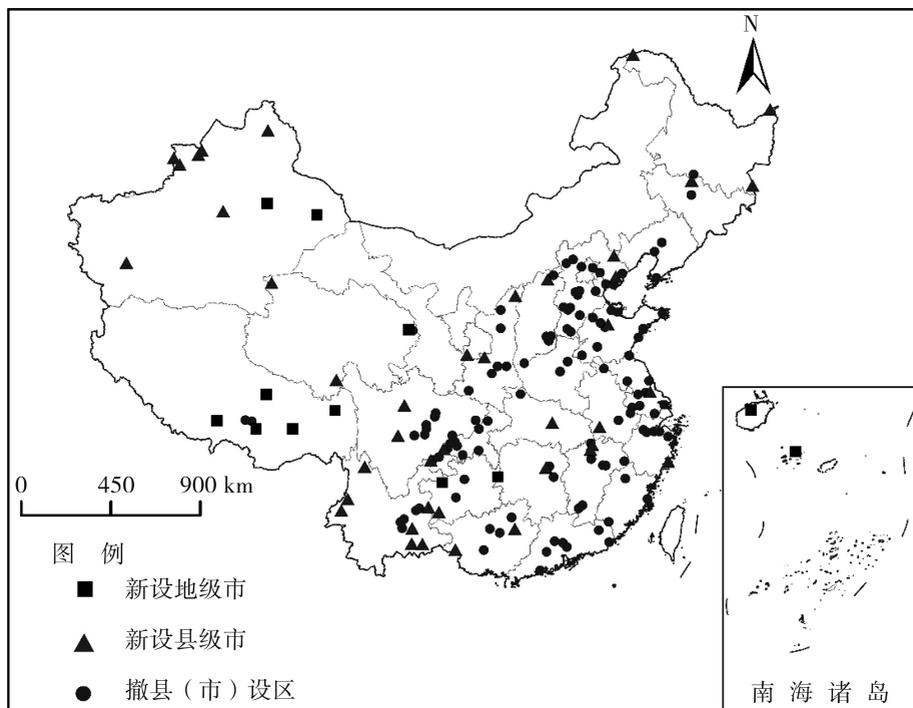


图1 中国2010—2018年行政区划调整的空间分布

数据来源：民政部官网。

可见，近年来政区改革呈现出一些新特征。然而，究竟是什么因素在影响中国行政区划的调整逻辑？本文试图在分析近年来政区改革新现象基础上，进一步深化探讨两个主要问题：一是2010年后中国行政区划改革的逻辑是否真的已经超越了强经济导向？二是与政治或治理相关的国家重大战略等因素是否正在影响我国政区调整的实践？

对于行政区划改革，学界的研究也反映了社会经济飞速增长与城镇化水平快速推进过程中行政区划调整逻辑的变迁，具有典型的问题驱动型特点。中国当代行政区划研究起源于对“行政区经济”现象的探讨（刘君德，2006），通过研究行政区经济形成的问题、形成机理和影响因素来指导行政区划调整，侧重于经济相关因素的分析，如李开宇（2010）运用 LandsatTM/ETM 影像评估经济发展过程中城市空间的扩张与行政区划调整的关系；唐为、王媛（2015）与李郇、徐现祥（2015）通过 DID 法分别研究了人口城镇化、经济增长与行政区划调整的关系。另一个研究视角是通过对行政区划时空演变的描述，归纳其内在动因。赵彪等人（2017，2018）通过 GIS 方法对县级政区调整规模、半径、数量等的研究发现，县级政区演变受山脉与河流走势的影响较大，市辖区设置遵循“沿海—沿江—沿大城市群”的方向，县级市表现出“东中部—西部—沿边”的趋势。叶林、杨宇泽（2017）对学界研究成果进行综述后指出，中国城市行政区划调整存在权力导向的政治逻辑、经济导向的发展逻辑和公共服务导向的治理逻辑，学界研究主要集中于经济导向，对政治与公共服务导向的行政区划调整研究不够。朱建华、修春亮（2019）对东北地区行政区划演变特征进行了 GIS 分析，认为经济发展水平、交通条件、自然地理等因素对其格局产生了重要影响。此外，林拓、申立等人（2015，2016，2017）通过对2010年后中国县级以上行政区划调整现象的观察，发现政区调整的政治与治理逻辑逐渐凸显，国家战略成为政区改革的一个重要影响因素。然而，对行政区划调整特征的现有分析侧重于直观的空间分布观察或个案分析，而对其驱动因素的剖析在很大程度上依赖于研究者基于区域经济或社会发展态势基础上的主观判断，缺乏较为严谨的大样本对比量化分析。本文承接学界有关行政区划调整现象及其背后驱动因素的研究，试图在理论分析的基础上，进一步提出研究假设并运用全国层面的行政区划调整数据对前述两个问题进行检验，以初步厘清近年来中国行政区划的调整逻辑。

二、理论分析与研究假设

行政区划是国家为了便于管理而将国土分级划分成若干区域并相应建立各级行政机关,进行分层管理的区域结构,是国家权力在空间的投影,也是国家治理体系建设的空间基础,地方政府的各级行政、经济、社会等管理体制都与行政区划体制紧密相关(刘君德等,1999:3)。在单一制中央集权体制的国家结构下,由于行政与政治过程高度一体化,政治权力的重构能够通过行政区划调整得以实现。因此,中国的行政区划已经超越了对广袤国土范围划分的范畴,行政区划体制本身被细化为空间范围、行政等级、政府驻地、隶属关系、政区性质等诸多要素,成为国家统治的一个工具和实现国家行政管理的手段(王开泳、陈田,2018)。本文以不同类型政区在空间、政策、组织、权限等方面的差异分析为基础(王开泳等,2019;匡贞胜,2020),在综合归纳学界行政区划驱动因素的理论研究基础上,阐述其对地区经济发展、城镇化与城市群建设以及国家战略实现的影响,然后提出并检验研究假设。

(一) 经济增长与行政区划调整

经济因素对行政区划调整的驱动作用主要通过影响土地、财政、政策等要素的配置体现出来。不同于大部分西方国家土地私有且可以在市场上平等交易,行政区划调整对社会的影响局限在一定的范围内。由于中国实行土地公有制,行政区划本身会影响土地的所有权归属(刘君德、范今朝,2015)。在“十八亿亩耕地红线”的硬约束下,建设用地指标成为地方政府发展本地经济的稀缺资源。由于政区类型不同,建设用地指标有比较大的差异。譬如县作为传统的地域型政区,以“三农”为主导,可供二三产业发展的建设用地指标最少;县级市以城市建设为主,兼顾农村发展,建设用地指标有所增加;区是真正的城市区域,是设区市(地级市与直辖市)城区分块进行城市管理的地区,建设用地指标由设区市统筹。因此行政区划调整会直接影响地方政府的建设用地指标和土地收益,进而对一个地方的经济发展空间产生深远影响。此外,中国行政区划体系中不同类别与层级的政区享有差异性的政策供给,这种政策差异体现在公共服务、财税金融、土地管理等诸多方面(见表1)。政策差异的存在意味着行政区划具有很强的要素资源配置功能。因此,产业结构与形态直接影响行政区划调整的类型,而行政区划调整也反过来通过土地、财政等路径作用于地区的产业发展(匡贞胜,2020)。

表 1 不同类型的县级政区政策供给差异

政策领域	县	县级市	市辖区	
财税金融	独立性	较独立，有独立户头的一级财政，财政资金与结算与省财政直连	独立，有独立户头的一级财政，财政资金与结算与省财政直连	不独立，无独立财政账户（部分新设区除外），不能直接与省级财政账户对接
	财政上解比	较低	低	高
	转移支付比	较高	高	低
城市维护建设税	5%	7%	7%	
土地利用	独立性	较独立，土地征收、供应、审批自主负责	独立，土地征收、供应、审批自主负责	不独立，市辖区各类园区必须纳入所在城市统一管理 with 供应
	受限情况	基本农田保护，建设用地指标、国有土地上房屋征收计划指标受限	建设用地指标增加	土规空间增加，建设用地面积扩大，耕地占补平衡指标市里统筹
	审批面积	建设用地面积审批权限较小	建设用地面积审批权限比县大	——
用电用气	指标额度低	指标额度中等	纳入城市市区统筹	

资料来源：根据匡贞胜（2020）整理而成。

基于“行政区经济”的理论认为，生产力和经济基础必然助推行政区划改革，同时，行政区划调整要与经济基础与生产力水平相适应（李春安，2007）。经济发展在一定程度上取决于行政区划关系是否协调（周伟林等，2007），行政区划调整与经济增长有着密切的逻辑关系，对经济效率的追求构成了行政区划调整的重要动力（叶敏，2012）。改革开放早期撤县（市）设区、撤县设市类型的行政区划调整多发生在经济发达的东部沿海地区，与中国各地区区域经济发展水平相一致（罗震东，2008）。因此，城市经济管理权限受限制、土地指标紧缺、财政实力雄厚的地域型政区在经济迅猛发展的过程中迫切希望通过行政区划调整获得更大的经济、财政、社会管理主动权以及一系列附加在城市型政区上的产业支持政策，以进一步获得经济发展的动力。然而，城市型政区如县级市在行政区划调整过程中（一般为撤市设区）的产业政策、财政等方面受益较少，缺乏推动行政区划调整的内在驱动力。基于学界已有对经济发展与行政区划调整关系的研究成果，本文提出以下三个研究假设：

H1：工商业较发达且财政收入较高的地域型政区为了获得更多经济发展的

政策,更有可能进行行政区划调整。

H2:工商业较发达且财政收入较高的城市型政区独立性强且管理权限较多,调整动力较弱,区划调整的概率较低。

H3:农副产业为主导的政区行政区划调整的动力较弱,推动行政区划调整的可能性相对较低。

(二) 城镇化、城市群与行政区划调整

中国改革开放后经历了40余年高速城镇化过程,这其中伴随着行政区划体制的大规模改革,因此学界普遍认为城镇化(或城市化)是我国行政区划特别是城市型政区调整的重要动因和关键动力(Chan, 2010),不管是县改市、镇改街道还是撤县(市)设区都是不同城镇化方式下的政区改革措施(谢涤湘, 2009)。与西方国家自治城市建制的路径不同,在单一制中央集权体制下,中国通过对城镇附属的等级、职位、人事、权力、政策等的配置,以实现对其地方的控制。城镇发展及其相应的城市体系状况直接与国家公共权力的空间配置方式密切相关,发展动力受到国家政策的强烈干扰和影响,形成了政区体系与城市体系高度同构的空间逻辑(范今朝, 2004: 76)。在中国的政区设置中,县是传统的农业型政区,从地理形态来看,以乡村社会为主;而县级市或区是城市型政区建制,以发展二三产业、进行城镇建设与城市管理为主。因此,不同类型行政区划的组织机构有一定的差异(见表2),这些组织资源的配置会对城市建设产生重要影响(匡贞胜、虞阳, 2020)。

表2 不同类型政区管理权限差异对比

事务权限	市辖区(直辖市)	市辖区(地级市)	县级市
政策与计划编制	有	无	有
社会保障	有	无	有
电力与煤气供应	无	无	有
公路与桥梁	无	无	有
公共交通服务	有	无	有
交通管理	有	无	有
自来水生产与供应	无	无	有
污水收集与处理	无	无	有
环保规划	无	无	有

资料来源:根据匡贞胜、虞阳(2020)整理而成。

由于不同类型行政区划差异的客观存在，无论是改革开放前的城乡分治还是之后的城乡合治，行政区划调整始终是调节城镇化进程的重要手段（马彦琳，2006）。进入21世纪，城镇化与城市群相辅相成，城市群成为新的经济增长极，以特大型中心城市为核心的国际竞争激发了城市群的形成与发展，我国城市化战略因此越来越向县域城市化与大城市群倾斜（叶敏，2012）。中国行政区划调整与城镇化与城市群建设密切相关，这不但体现在中国城市体系与西方国家自治城市建制的路径不同，更表现在不同类型的政区对城市管理的差异之中。由于计划经济时代的影响，中国城市之间以纵向协调为主导，内部倾向于形成封闭运行的经济体系，横向协调的动力与机制严重缺乏，这极不利于超大型城市群如长三角、珠三角、京津冀等的高质量发展。因此需要运用行政区划调整手段来缓解城市之间的在招商引资过程中的恶性竞争与产业同构、基础设施重复建设、规划衔接以及边界管控等问题，通过撤县（市）设区、改变隶属关系、撤镇设街道等方式推动外部问题内部化，把横向协调问题转变为纵向管理问题。基于上述分析，本文提出以下两个研究假设：

H4：城镇化是行政区划调整的重要影响因素，城镇化发展迅速的政区更有可能调整行政区划。

H5：城市群建设是行政区划调整的重要驱动力量，位于重点城市群的政区更可能进行行政区划调整。

（三）国家战略与行政区划调整

强经济导向的驱动逻辑固然是行政区划调整的重要特征，然而却难以解释近年来诸多经济效益并不是很好的西部地区县级政区频繁调整的事实。行政区划作为国家公共管理的空间架构，关系到国家政权建设、社会发展、民族团结、资源合理开发利用、行政管理效率以及人民生活的各个方面。有人对近些年县级以上政区调整的动态变化观察后发现，中国行政区划调整的逻辑似乎正在发生变化（林拓、王世晨，2017），行政区划调整的主要形式虽然相似，但空间重构的逻辑却在逐步转变，国家战略对政区格局的影响在加深，政区改革更加注重系统性，行政区划调整不再仅仅是解决地区经济发展不平衡问题的一个政策工具，而是在整体上提升国家空间治理水平，并为国家治理现代化奠定体制与空间基础（林拓、申立，2015）。行政区划调整在中国具有特殊的意义，其影响可能超越经济、社会、文化等各个方面，不仅是简单的国家领土结构安排，更是与国家政治结构体系联系紧密，在其背后隐藏着一种相对稳定和制度化的政府权力与利益划分方式（胡德、刘君德，2007）。因此，单纯从经济发展或城镇

化视角解释行政区划调整逻辑似乎不够全面,政治与治理导向的行政区划调整逻辑正在加强,公共服务供给已经成为行政区划调整的重要动因(赵聚军,2012)。此外,随着“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带等国家重大区域战略的提出以及重点城市群、主体功能区、边疆治理与海洋发展等建设,行政区划调整越来越服务于国家重大区域战略(赵聚军,2016),以提升国防安全和发展海洋战略,强化国家空间治理水平(林拓、申立,2016),改善中国地缘环境与地缘政治格局。

国家通过行政区划调整来进行空间治理,贯彻落实国家重大战略,主要是因为不同类型政区之间的行政权力存在较大的差异,因此通过改变地区行政类别可以提升地方空间治理能力。譬如,当前我国的市分为三层(直辖市、地级市、县级市)五级(省级、副省级、地级、副地级、县级),此外还有计划单列市,根据层级配置了差异化的经济社会管理权限。我国副省级城市代管的县(县级市)只是处级,但改区后就是副厅级;直辖市代管的县改区后则是正厅级。政区类型不同会影响官员的行政等级,如县级市的市委书记可以高配一级或进入所在地级市委常委,而县委书记则一般没有这类待遇。不同的政区层级或政区类型会有不同的审批权限。如县级市比县有更大的建设用地审批权限,县级市比县有更大的经济立项(额度方面)审批权力,县级市比县有更大的外资项目审批权。等级不同城市形成了不对等的行政级别、政治地位、政策供给、空间规模等,由此影响官员的行政层级与待遇、公共事务的审批权限以及城市的发展机遇和空间。基于国家战略与行政区划调整之间的关联,本文提出以下两个研究假设:

H6: 国家的重大空间战略对政区调整有着重要影响,位于国家战略关联地区的政区更有可能推动行政区划调整。

H7: 国家通过行政区划调整重塑边境空间,位于边疆的政区比内地的政区更可能进行调整。

此外,由于县、县级市、区等政区初始类型不同,经济基础各异,区域差异明显,加上国家政策目标的引导,不同类型的行政区划调整反映了城镇化不同的发展方向。如撤县设市一般是为了推动小城市发展,形成多中心的城镇化模式;撤县(市)设区则是扩大中心城市空间范围,推动以大城市为主导的城市群建设。基于此,本文提出以下假设:

H8: 政区初始条件以及调整目标会限定政区改革的路径,不同类型政区调整体现出不同的逻辑导向。

三、模型构建与数据说明

（一）EHA 理念与方法的应用进展

事件史分析（Event History Analysis，简称 EHA）的目标是解释个体行为在特定时间点发生的变化，事件史就是在特定时期内个体是否经历某个事件的记录。EHA 的理念与方法最先应用于生物医学、工程技术等自然科学领域，主要用来分析和处理动物或电子元件在实验中的反应。事件史分析在生物医学领域又被称为生存分析方法，这是由于这类实验过程一般具有“事件”和“截断”两个关键特点，“事件”指实验动物的死亡（或电子元件故障），“截断”是指在实验结束之前（由于各种原因）还存活的动物数据（或还没失效的电子元件）不再成为观测的对象。20 世纪 60—70 年代以来，社会科学开始应用马尔科夫过程理论，并通过连续时间的马尔科夫模型来研究社会现象变化过程中个体事件的分布情况（Tuma, 1976）。在满足以下两个假设前提下：1）事件为离散型，表示为存在/不存在或是/否之类的二分变量；2）时间为离散型，风险率在一个时间区间内是常量，或者虽然风险率随时间变化，但我们只在固定时点观测或更新。“离散时间”的 EHA 统计模型可以表示如下：

首先定义离散时间的风险率：

$$P_{it} = P_r [T_i = t | T_i \geq t, X_{it}] \quad (3.1)$$

表示在风险集（ $T_i \geq t$ ）中某一事件（ $T_i = t$ ）发生的概率，然后建立风险率与时间以及解释变量之间的关系，较为常用的是 logistic 回归模型：

$$\log [P_{it} / (1 - P_{it})] = \alpha_0 + \beta_i X_{it} \quad (3.2)$$

式中， P_{it} 表示一个事件 i 在时间 t 发生的概率， $\text{logit}(P_{it})$ 表示 logit 对数转换后的概率， X_{it} 表示影响事件 i 的自变量 X 在时间 t 的值， β_i 表示自变量相关系数， α_0 表示常数项。风险模型可以用二分数据分析方法来赋值，即把每个个体都看作一个独立的观察对象，若在观察期内有事件发生，因变量取 1，否则取值为 0。

“离散时间”的 EHA 统计模型在社会科学领域得到了大量的应用，如在社会学领域用来分析生命历程中阶层流动、地位获得等事件，引发了生命历程研究领域的重大突破（Mayer et al., 1989）。近年来，EHA 方法越来越多地应用于政策评估，如对政府效能（吴建南等，2014）、住房制度（吴开泽、魏万青，2018）、专利资助（朱多刚、郭俊华，2016）等政策实施效果的评估，取得了

诸多研究成果。

行政区划调整具有典型的“离散时间”EHA特征。一般来说,在一段较长时间保持稳定,调整不具有重复性,大多数为一次性事件;行政区划调整本身具有离散型,调整时间也是离散的,并同时受到经济、社会、政策等多方面因素的影响,但由于影响因素的数据更新具有时间性,我们仅能从固定时点观测这些因素。因此,本文借鉴事件史分析的理念与方法,对我国2010年以来的县级行政区划调整的逻辑进行量化分析,试图解答前文中提到的两个主要问题。

(二) 模型构建与变量说明

基于对行政区划调整理论的分析,本文运用EHA方法构建logistic回归模型来验证前文假设。根据研究假设,构建了以下模型:

$$\log [P_{it}/(1-P_{it})] = \alpha_0 + \beta_1 Fir_ind_{it} + \beta_2 Sec_ind_{it} + \beta_3 Fin_{it} + \beta_4 Fia_{it} + \beta_5 Frontier_{it} + \beta_6 Strategy_{it} + \beta_7 Cluster_{it} \quad (3.3)$$

县级与县级以上政区调整由国务院负责审批,最能反映中央在全国层面的意向,同时由于县级政区是改革的重点,因此本研究主要关注县级政区的调整。为了保持数据的可得性与连续性,本文仅以县与县级市行政区划调整为研究对象(限定为撤县设区、撤县设市、撤市设区三类)进行考察。式中, P_{it} 表示县级政区是否调整的概率, α_0 表示常数项, Fir_ind_{it} 、 Sec_ind_{it} 分别表示政区*i*在*t*年第一与第二产业增加值, Fin_{it} 、 Fia_{it} 表示政区*i*在*t*年财政收入、城镇固定资产投资的值, $Frontier_{it}$ 表示政区*i*是否位于边境或海疆, $Strategy_{it}$ 表示政区*i*在*t*年是否是国家重大战略实施区域, $Cluster_{it}$ 表示*i*政区是否位于三纵两横重点城市群,所有非虚拟变量都采用其对数形式进入模型。相关变量的界定与取值如下表3所示。

表3 模型变量设定

变量类型	变量	变量符号	变量意义
因变量	县级政区调整	P_{it}	虚拟变量,判断2010年至2017年间县级政区是否调整(限定为撤县设区、撤县设市、撤市设区三类),若调整则为1,无变动则为0
待检验变量	第一产业增加值	Fir_ind	第一产业增加值,以总量(万元)和密度的形式表示(万元/平方公里)
	第二产业增加值	Sec_ind	第二产业增加值,以总量(万元)和密度的形式表示(万元/平方公里)

◆专栏：政府迁移与行政区域调整

(续上表)

变量类型	变量	变量符号	变量意义
	财政收入	<i>Fin</i>	财政收入，以总量（万元）和密度的形式表示（万元/平方公里）
	固定资产投资	<i>Fia</i>	城镇固定资产投资，以总量（万元）和密度的形式表示（万元/平方公里）
待检验 变量	边境或海疆	<i>Frontier</i>	虚拟变量，判断因变量是否位于边境或沿海地区，若是则为1，否则为0
	国家战略	<i>Strategy</i>	虚拟变量，判断因变量是否位于2009—2017年间国家区域战略（包括2013年提出的一带一路、2014年提出的京津冀协同发展和长江经济带、2016年提出的粤港澳大湾区）重点地区，若是则为1，战略叠加区域按照战略多少依次取2, 3…，否则为0
	城市群	<i>Cluster</i>	虚拟变量，判断因变量是否位于《国家主体功能区规划（2011—2020）》的三纵两横重点城市群，若是则为1，否则为0

注：作者自制。

（三）数据来源及处理

本文以2010—2017年间的中国县与县级市为考察对象（不包括台湾地区，下同），对于新疆自治区的阿拉山口、铁门关等由于缺乏连续的时间序列数据，予以剔除，8年间有效调整事件139起。由于行政区划调整从申请到批准是一个较长的过程，使用 $t-1$ 期滞后数据。2009年进入观测期的县市有1831个，当县市 i 政区在 t 年调整后，其数据不再进入观测组；民族型县级政区调整受法律限制，因此予以剔除；少数县市数据缺失，最终有效观测县市数为1717个，共建立了13419个“县（县级市）一年”观测点。

本文县市第一产业增加值、第二产业增加值、财政收入、固定资产投资、县市面积等数据来自《中国县域统计年鉴（2010—2017）》，由于缺乏县级的CPI和固定资产投资价格指数，本文用县市所在省的CPI和固定资产投资价格指数以2009年为基期调整。西藏自治区固定资产投资价格指数数据缺失，以全国固定资产投资价格指数替代。对县市是否位于陆海疆、是否属于国家战略重点区域、是否位于三纵两横重点城市群的判断来自于《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》《国家主体功能区规划（2011—2020）》等官方文件。表4为模型变量的描述性统计分析结果。

表4 2009—2016年被观测县市面板数据的描述性统计

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Fir_ind	224000	179000	3598	1390000
Sec_ind	753000	1090000	0.441	1.71e+07
Fin	90967.11	145000	71.036	3190000
Landarea	3238.44	7988.05	56	202000
ind_output	2370000	4430000	105	8.38e+07
Fai	1030000	1110000	31	1.33e+07
Transfer	0.010	0.101	0	1
Strategy	0.199	0.415	0	2
Cluster	0.139	0.346	0	1
Frontier	0.091	0.288	0	1

注：作者自制，其中 Fir_ind, Sec_ind, Fin, ind_output, Fai 的单位为万元，Landarea 的单位为平方公里。

四、结果分析

（一）基本分析

本文首先以县级政区全体样本进行模型参数估计，为了检验模型的稳健性，分别在不考虑（模型1与模型2）与考虑县市面积（模型3与模型4）的情况下对参数进行了估计，其中模型1与模型3不包含任何虚拟变量，模型2与模型4包括所有的待验证假设变量。EHA - logistic 回归结果如表5所示。

表5 县市调整面板数据 EHA - logistic 回归结果

变量	模型（1）	模型（2）	模型（3）	模型（4）
Fir_ind	-0.152	-0.245 *	-0.231 *	-0.303 **
	(-1.17)	(-1.75)	(-1.89)	(-2.21)
Sec_ind	-0.290 **	-0.049	-0.308 **	-0.011
	(-2.03)	(-0.27)	(-2.24)	(-0.06)
Fin	0.426 ***	-0.244	0.432 ***	-0.271
	(2.61)	(-1.35)	(2.73)	(-1.53)
Fai	0.917 ***	0.683 ***	0.647 ***	0.620 ***
	(4.80)	(3.40)	(3.76)	(3.25)

(续上表)

变量	模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)
Strategy		0.888*** (5.49)		0.939*** (5.94)
Cluster		2.102*** (9.89)		2.149*** (10.12)
Frontier		0.630*** (2.76)		0.667*** (2.93)
Constant	-16.235*** (-10.29)	-8.819*** (-5.51)	-7.349*** (-12.60)	-7.221*** (-11.76)
N	13419	13419	13419	13419
Log lik.	-710.09	-634.13	-720.09	-634.73
Chi-square	117.70	269.62	97.70	268.42

注：作者自制，括号内为 t 统计量的值，*、**、***分别代表在 10%、5%、1% 水平上显著。下同。

县级政区调整的经济逻辑依然存在但被其他逻辑削弱。第一产业 (Fir_ind) 在模型 2、3、4 中参数显著且符号为负，说明第一产业较高的县市进行行政区划调整的可能性确实相对较低，基本验证了 H3。因为撤县设市或撤县设区是农业型政区向城市型政区的转变，第一产业较高的县级政区保持稳定的概率较高。第二产业 (Sec_ind) 变量的参数显著，但符号却与理论假设相反，且明显受到国家重大战略、边境以及三纵两横重点城市群建设等变量的影响，因此二产较大的县市不一定更有可能进行行政区划调整。同样的情况出现在对财政收入 (Fin) 变量参数估计上，在不引入虚拟变量的情况下，财政收入较高的县市确实更有可能进行行政区划调整，但这一结果受到三个虚拟变量的强烈影响。事实上，从近几年新疆、西藏、东北等经济相对不发达地区行政区划频繁调整基本可以发现与经济密切相关的产业、财政等因素虽然依然在影响行政区划调整，但其他非经济因素已经占据主导。可见，县级政区调整的强经济逻辑已被其他逻辑削弱，通过行政区划调整解决经济发展的空间需求已经不再是行政区划调整的唯一重要影响因素。

与此同时，城镇化确实是行政区划调整的关键动力。从城镇固定资产投资 (Fai) 与三纵两横城市群 (Cluster) 这两个变量参数估计可以看出，城镇化确实是驱动县市行政区划调整的强大动力。城镇固定资产投资 (Fai) 变量参数无论在哪一个模型中都在 1% 水平下显著，验证了 H4，说明城镇固定投资较高的县市确实更有可能进行行政区划调整。Cluster 的参数在模型 2 与模型 4 中都在 1% 水

平下显著,验证了 H5,三纵两横重点城市群的区位优势非常明显,确实是 2010 年后中国县市行政区划调整的重点地区。从行政区划调整的实践可以发现,中国的城市发展与城镇化已经超越了单个城市的范围,正沿着新型城镇化的发展轴线形成城市群与大都市区的空间格局。如珠三角城市群中广州的从化与增城进行了撤市设区,深圳光明新区与坪山新区通过设立市辖区实现了功能区到行政区的转变,提升了中心城市的发展空间;成渝城市群中重庆璧山、开县、武隆等 9 个县在短短 6 年内完成撤县设市,成都推动了郫县、双流撤县设区并通过调整隶属关系代管了简阳市,中心双核结构更加突出;长株潭城市群的长沙望城撤县设区、宁乡撤县设市,株洲撤县设立渌口区,城镇化趋势明显加快。

国家战略对县级政区行政区划调整影响较大。国家战略 (Strategy) 参数在模型 2 与模型 4 中都在 1% 水平下显著,验证了 H6,表明近年来国家的重大区域性或全球性战略正强烈影响中国县级政区的调整空间与节奏。近些年国家通过实施“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区等战略,正在对中国区域空间进行重构。如河北石家庄在 2014 年撤销桥东区并推动藁城、鹿泉、栾城 3 县撤县设区,同时在 2012—2018 年间分别完成张家口万全、保定满城、徐水等县级政区撤县设区,行政区划调整动作之大较为罕见,京津冀协同发展战略在背后的推动作用明显。

边境与海疆地区成为行政区划调整的重点区域。边境海疆 (Frontier) 参数在模型 2 与模型 4 中都在 1% 水平下显著,验证了 H7。边疆安全是实现地缘政治目标的重要因素,为了强化国防建设与国际交流,市制被引入边境地区行政区划改革的实践中(林拓、王世晨,2017),以推动边疆治理转型与权力重构。如 2012 年以来对阿拉尔、铁门关等多个新疆建设兵团进行设市,对西藏日喀则、林芝、昌都、山南等地区进行撤地建市,以扩大这些地区的立法权与自主性,提升其城市管理与公共服务职能,维护边境地区稳定。县级政区行政区划调整正是对国家战略的回应与贯彻落实,表明我国行政区划调整的逻辑正逐渐超越自 20 世纪 80 年代末以来的“行政区经济”模式,逐渐开始综合考虑经济、政治、社会等综合性因素,行政区划调整在某种程度上正在成为中国推进边境与海疆空间治理的一个强有力的工具。

(二) 分类分析

不同类型的行政区划调整代表城镇化不同的发展模式。此外,虽同为县级政区,但县与县级市在经济社会发展基础等方面存在一定的差异,因此有必要通过分类更进一步分析行政区划调整的逻辑,以下按照县级行政区划调整类型

分撤县设区、撤市设区、撤县设市三种类型进行参数估计（自变量以密度形式进入模型）。EHA - logistic 回归结果如表 6 所示。

表 6 不同类别县级政区调整面板数据 EHA - Logistic 回归结果

变量	(5) 撤县设区	(6) 撤市设区	(7) 撤县设市
Fir_ind	-0.484** (-2.51)	0.464 (1.37)	-0.919*** (-3.47)
Sec_ind	0.361 (1.52)	-0.851** (-2.21)	0.700* (1.91)
Fin	-0.247 (-1.13)	0.331 (0.74)	-0.505 (-1.48)
Fai	0.806*** (3.28)	0.052 (0.12)	0.542 (1.30)
Strategy	0.659*** (3.45)	0.621* (1.75)	1.705*** (4.65)
Cluster	2.315*** (8.66)	2.609*** (5.14)	0.705 (1.36)
Frontier	0.247 (0.71)	0.602 (1.46)	2.103*** (4.75)
Constant	-9.839*** (-11.33)	-4.907*** (-3.51)	-8.530*** (-7.39)
N	10406	2808	10097
Log lik.	-387.19	-137.00	-150.03
Chi - square	250.27	48.96	61.89

撤市设区呈现出强地级市—弱县级市模式，中心城市主导城市群建设进程。撤市设区 Sec_ind 参数显著且符号为负，验证了 H2，工商业经济实力较弱的县级市更可能被地级市兼并。此外，撤县（市）设区模型的 Cluster 指标均显著，表明中心城市主导城市群建设进程。在中国县级市行政区划调整的实践中，撤市设区往往意味着中心城市的扩张和城市管理权限的上移。经济或财政能力弱的县级市由于在基础设施、产业、公共服务等领域需要地级市的大力支持，因此谈判能力较弱，更容易被中心城市兼并，而经济能力强的县级市由于依靠自身财政就可以解决域内的各类基础设施与公共服务问题，被兼并的概率相对较小且遇到的阻力较大，或者即使被兼并但仍能保持较强的独立性，如杭州萧山、常州武进等地撤市设区后在土地、规划、财政等多个方面依然保持很强的自主性。作为对比，撤县设市 Sec_ind 参数显著且为正，验证了 H1，二产规模较大

的地域型政区确实更有可能调整为城市型政区,同时 Cluster 指标不显著,显示出两种行政区划调整类型的逻辑存在分异,验证了 H8。

县与县级市的设区逻辑存在差异,显示出不同类型政区的初始条件会影响行政区划的调整节奏。撤县设区与撤市设区在 Fir_ind、Sec_ind、Fai 三个变量参数估计存在较大差异,其中撤县设区 Fir_ind 显著且符号为负而撤市设区不显著;撤市设区 Sec_ind 显著且符号为负但撤县设区 Sec_ind 不显著;撤县设区 Fai 显著而撤市设区不显著。这些结果表明,虽然都是通过设区的方式与区域中心城市融合发展,但县与县级市在经济基础、财政以及基础设施投资等方面因存在初始条件差异而呈现出不同的调整逻辑。一般来说,县级市本来就是以工商业为主,第一产业规模相对较小且财政收入较强;县则是传统的农业型区域,工商业只是配套,财政实力一般较弱(农业税取消后更是如此)。因此可以发现,撤市设区呈现出强地级市—弱县级市模式,但撤县设区却是强地级市—强县模式,一产规模较小、二产规模较大且财政实力相对较强的县更有可能成为地级市城市区域的一部分。

撤县设市分布在陆疆与海疆地区的概率更大,但撤县(市)设区则不然。撤县(市)设区 Frontier 指标不显著,但撤县设市 Frontier 指标显著,显示设区与设市这两种不同类别行政区划调整逻辑的差异,再次验证了 H8。由于位于陆疆或海疆的县级政区一般离地级市核心区较远,撤县(市)设区并不现实。为了加强对边境口岸以及沿海地区的发展,国家主要通过设市的方式赋予其更大的自主权与发展空间,强化这些地区的发展能级,以推动边境口岸地区的发展。如位于东北亚边界地带的黑龙江抚远与东宁、吉林扶余以及位于东南亚边界地带的云南腾冲与泸水、广西靖西等地都进行了撤县设市。研究假设验证如表 7 所示。

表 7 研究假设验证情况

假设序号	假设内容	验证情况
1	工商业较发达且财政收入较高的地域型政区更有可能进行行政区划调整	验证
2	工商业较发达且财政收入较高的城市型政区区划调整的概率较低	验证
3	农副产业为主导的政区推动行政区划调整的可能性相对较低	部分验证
4	城镇化发展迅速的政区更有可能进行行政区划调整	部分验证
5	位于重点城市群的政区更可能进行行政区划调整	部分验证
6	位于国家战略重点地区的政区更有可能推动行政区划调整	部分验证
7	位于海疆或陆疆的政区比内地的政区更可能进行调整	部分验证
8	不同类型行政区划调整的逻辑可能存在差异	验证

五、结论与讨论

中国的行政区划体制与西方发达国家存在显著的差异，已经超越了对广袤国土范围划分的范畴，成为国家空间治理的一个工具。因此，中国的行政区划不仅是简单的国家领土结构安排，更是与国家政治结构体系联系紧密，在其背后隐藏着一种相对稳定和制度化的政府权力与利益划分方式。在过去的40年中，行政区划及其管理体制的改革对经济发展产生了巨大影响。当前，中国正面临百年未有之大变局，国际关系方面地缘环境与地缘政治格局正在发生深刻变化，国内各个政区之间随着市场经济体系的逐步完善，急需构建新的横向合作关系，行政区划在这个过程中将依然发挥着重要的作用。本文结合理论与实证分析，阐述了经济水平、城镇化、城市群、国家战略、空间区位等因素与行政区划调整的关系，发现不同类型行政区划调整存在逻辑差异，经济因素对行政区划调整的驱动作用在弱化，“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带等国家重大战略以及三纵两横新型城镇化、城市群等国家规划成为县市行政区划调整的重要驱动力，行政区划调整正在服务于新情境之下国家边境海防建设，推动地域重构与权力重组。

郡县制则天下安，县级政区改革与城市群构建、市域治理以及特大镇扩权密切相关，应充分重视其在推动国家空间治理体系现代化中的作用。然而，虽然当前运用区划调整手段处理经济发展过程中的空间治理问题有一定的合理性与有效性，但未来中国市场配置资源的决定性作用会逐渐凸显，行政区划对地区资源的支配作用将减弱，一些经济学、财政学、社会学等领域的政策工具可能产生殊途同归的治理效果。因此，解决当前空间治理问题的路径还有很多，鉴于行政区划调整冗长的审批流程、高昂的社会代价且体现出行政配置资源的倾向，未来不一定需要频繁运用行政区划调整手段来调节空间经济发展问题。

此外，由于方法与数据的限制，一些特殊类型的行政区划调整，如新疆建设兵团设市、新设立地级市、管辖关系变更等无法进入模型；由于相关数据处理规模过于繁杂，市辖区调整（区区合并、区县合并、分拆等）也没有被纳入模型；此外，与行政区划调整密切相关的人口、城镇化率等因素由于县级常住人口数据严重缺失而暂时无法分析。因此，本文对县级以上政区行政区划调整的考察只是一个开始，相关量化分析还不够全面细致，县级政区数据收集与理论研究有待进一步深化。

参考文献

- 范今朝(2004). 权力的空间配置与组织的制度创新. 华东师范大学博士论文.
- 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.
- 匡贞胜(2020). 职能转变、资源配置与特大镇行政体制改革. 中国行政管理, 6: 19-24.
- 匡贞胜、虞阳(2020). 中国行政区划改革的内卷化风险及其生成机制. 人文地理, 35(02): 93-101.
- 李春安(2007). 我国行政区划调整的经济分析. 国家行政学院学报, 5: 21-24.
- 李开宇(2010). 行政区划调整对城市空间扩展的影响研究——以广州市番禺区为例. 经济地理, 30(01): 22-26.
- 李邨、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, 70(08): 1202-1214.
- 林拓、申立(2015). 在新格局入口处: 国家战略与政区改革——2014年度中国行政区划变动的分析. 经济社会体制比较, 4: 20-31.
- 林拓、申立(2016). 行政区划优化: 与国家治理同行. 经济社会体制比较, 4: 77-86.
- 林拓、王世晨(2017). 国家治理现代化下的行政区划重构逻辑. 社会科学, 7: 3-10.
- 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.
- 刘君德、靳润成、周克瑜(1999). 中国政区地理. 北京: 科学出版社.
- 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.
- 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, 50(09): 72-85.
- 王开泳、陈田(2018). 行政区划研究的地理学支撑与展望. 地理学报, 73(04): 688-700.
- 王开泳、陈田、刘毅(2019). “行政区划本身也是一种重要资源”的理论创新与应用. 地理研究, 38(02): 195-206.
- 吴建南、张攀、刘张立(2014). “效能建设”十年扩散: 面向中国省份的事件史分析. 中国行政管理, 1: 76-82.
- 吴开泽、魏万青(2018). 住房制度改革与中国城市青年住房获得——基于住房生涯视角和离散时间事件史模型的研究. 公共行政评论, 11(02): 36-61+190.
- 谢涂湘(2009). 快速城市化时期的行政区划调整研究. 现代城市研究, 24(04): 82-87.
- 叶林、杨宇泽(2017). 中国城市行政区划调整的三重逻辑: 一个研究述评. 公共行政评论, 10(04): 158-178+196.

◆ 专栏：政府迁移与行政区域调整

- 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*, 9(02): 33-41+123.
- 赵彪(2018). 1954年以来中国县级行政区划特征演变. *经济地理*, 38(02): 10-17.
- 赵彪、周成、庄良(2017). 近年来中国县级行政区划空间变动研究. *干旱区资源与环境*, 31(09): 1-6.
- 赵聚军(2012). 职能导向论: 市辖区建制调整的逻辑导向研究. *行政论坛*, 19(06): 36-40.
- 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.
- 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.
- 朱多刚、郭俊华(2016). 专利资助政策的创新与扩散: 面向中国省份的事件史分析. *公共行政评论*, 9(05): 64-83+205.
- 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*, 34(02): 247-258.
- 朱建华、修春亮(2019). 1949年以来东北地区行政区划演变格局与成因分析. *地理科学*, 39(04): 606-615.
- Chan, K. W. (2010). Fundamentals of China's Urbanization and Policy. *China Review*, 10(1): 63-93.
- Mayer, K. U., & Schoepflin, U. (1989). The State and the Life Course. *Annual Review of Sociology*, 15: 187-209.
- Tuma, N. B. (1976). Rewards, Resources, and the Rate of Mobility: A Nonstationary Multivariate Stochastic Model. *American Sociological Review*, 41(2): 338-360.