

全球范围内行政区划调整实证研究的述评

——主题、理论与发现

何鉴孜*

【摘要】战后世界各国频繁出现的地方政府合并和拆分现象为理解中国的行政区划调整提供了重要的背景和参照。当前，基于这些现象而开展的国外实证研究呈现出怎样的理论图景？关于行政区划调整所带来的影响，国外研究者都在争论哪些理论命题？论文系统收集了2000—2020年间发表在英文学术期刊上的相关实证研究，从区划调整对政府内部、对经济社会以及对政府—社会关系三个方面的影响出发，归纳和对比了既有的研究。文章发现，国外研究总体上并不支持区划合并能够推动地方经济发展的假说，同时对于规模经济效应在地方财政和公共服务效率上的体现意见不一。相对而言，研究者较为一致地认为区划合并容易带来更疏远的政府—社会关系，使经济体量和政治地位相对弱势的被合并地区进一步边缘化，还可能引发地方政府在财政上“搭便车”的行为。文章最后对比了中外研究在兴趣和结论上的异同，主张研究者把更多精力放在区划调整如何对不同区域、不同对象产生差异性影响的问题上，同时呼吁行政区划调整的决策过程应更加重视利益的平衡与协调。

【关键词】行政区划调整 实证研究 述评

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2022)04-0175-20

行政区划调整不仅是中国公共管理学界的热点，也是全球其他国家所普遍面临的问题。从一级行政区的数量看，战后世界除了拉美国家整体相对稳定外，其余多数国家都曾经历或正在经历不同幅度的变动。其中，撒哈拉以南的非洲国家所出现的“政府碎片化”（government fragmentation）趋势在国际上尤为引人

* 何鉴孜，复旦大学全球公共政策研究院青年副研究员。感谢复旦大学为本研究提供的科研启动经费，感谢学生助理徐艺丹、宋学彬、陈懿人、李若愚为文章写作提供的帮助，同时感谢匿名评审专家和编辑部提供的宝贵修改意见。

关注 (Grossman et al., 2017; Pierskalla, 2019)。而从更接近地方社会的城市行政区划看,大量欧美国家在战后都不同程度地存在着地方政府合并现象 (Carr & Feiock, 2004; Baldersheim & Rose, 2010)。有证据表明,类似的城市辖区合并趋势还出现在东欧、日本以及大洋洲地区 (Swianiewicz, 2010; Dollery & Yamazaki, 2018)。这些现象为理解中国最近十多年来以撤县设区和市辖区合并为主导模式的行政区划调整提供了重要的背景和参照。事实上,国内公共管理学界也开始越来越多地关注和讨论国外发生的行政区划调整。例如,赵聚军 (2009) 总结了西方学界讨论大都市区政府的主要理论流派,并结合中西方行政体制的差别进行了分析。李瑞昌和赵俊 (2014) 以美国为聚焦点,从动机、过程以及绩效三个方面梳理了地方政府合并的相关文献。杨宇泽和叶林 (2020) 则进一步把视角扩展到发达国家,同样从动机、过程、效果三方面回顾了关于城市合并的既有文献。他们注意到:“相较于城市合并动机与过程的研究,对于城市合并效果的研究无疑最为丰富、系统且精密,然而得到的结论却往往互相冲突,莫衷一是。” (杨宇泽、叶林, 2020: 90)

这些对国外行政区划调整的研究带出了一系列重要的问题。首先,如果把关于发展中国家行政区划调整的研究也包括在内,所有相关文献会呈现出怎样的理论图景? 其次,关于公共管理中学者更关心、也是相关研究最密集的行政区划调整的影响问题,当前国际上都在讨论哪些主要的理论命题? 哪些命题的争论更大? 哪些命题目前已有较为一致的发现? 争论背后的原因可能有哪些? 最后,对比国内外的相关实证研究,我们能得到哪些新的启示?

从上述问题出发,本文系统收集了 2000—2020 年间发表在英文学术期刊上的总共 120 篇相关实证研究,并对其中 82 篇着眼于比较和评估以行政区的合并或拆分为代表的区划调整所带来影响的论文进行了深入分析,归纳了这些论文的主题,在此基础上总结和评述了相关的理论假说。最后,本文回到中国行政区划调整这个立足点上,对中外研究进行了对比,同时探讨了其中若干个重要的问题。

一、文献收集

行政区划调整是一个涉及政治学、公共管理、城市规划、经济学等众多学科的重要问题。这种跨学科属性使得相关研究散落在不同领域的期刊上。根据我国 2018 年颁布的行政区划管理条例,行政区划调整涵盖行政区的设立和撤销、变更隶属关系或行政区域的界线、变更人民政府驻地、变更行政区划名称等多种形式。此外,其他国家还存在着一些以自下而上的方式推动的建制或非

建制的行政区变更。除去单纯的名称、政府驻地和隶属关系的变更,绝大多数行政区划调整在空间上都表现为具体行政区域的合并或拆分。为了使文献梳理不至于过分零散,同时一定程度上减轻研究工作量,本文进一步把视角收缩到行政区的合并与拆分这两类最有代表性的区划调整方式上。考虑到措辞的简洁性,下文仍以“行政区划调整”作为对辖区合并与拆分现象的统称。

在文献的搜集方式上,本文主要借助 Web of Science 进行关键词检索,同时结合重要论文的参考文献的析出和滚雪球式的积累。文献搜集的时间跨度为 2000—2020 年。2000 年之前虽也有一些行政区划调整的研究,但这些研究往往较为依赖直观的对比分析,与近 20 年里日益强调数据支撑和因果识别技术的研究取向差异明显。因此,本文把关注点设置在了新世纪。为了方便搜集和分析,本文只选用英文期刊上的研究,以其他语言发表的期刊以及会议论文不被计入。此外,为了更集中地呈现国外行政区划调整的经验与理论争论,以下进行的文献梳理工作也暂不计入关于中国本土的行政区划调整研究。中外文献的对比将在总结完国外文献之后进行。

在检索文献的过程中,笔者使用了不同类型的学术概念,既包括英文语境里指代辖区合并或扩张的“merger”“annexation”“consolidation”和“amalgamation”,也包括了用于描述行政区拆分或地方政府数量扩张的“split”“fragmentation”和“proliferation”。此外,所使用的关键词还包括“边界变动”(boundary change)、“领地改革”(territorial reform)、“区划调整”(administrative division adjustment)以及城市地理研究者经常使用的“空间重构”(rescaling)等概念。利用关键词匹配到论文之后,笔者进一步通过研读文章的方式过滤掉那些实际内容并不相关、纯综述性质或并不依托实际的行政区合并或拆分案例的纯理论研究。例如,有文献通过博弈论模型来讨论行政区划调整背后的政治,却并不涉及真正的区划调整实例(Dur & Staal, 2008);也有文献通过问卷调查,从纯假设层面研究影响居民支持行政区划调整的因素(Strandberg & Lindell, 2020);还有文献通过面板数据,在不存在区划调整的场景下,分析地方政府的碎片化程度与公共治理绩效之间的关系(Dowding & Mergoupis, 2003)。上述研究均不属于本文所聚焦的内容,故均不做录用^①。

经过收集和整理,笔者一共找到了 120 篇相关实证研究。从发表时间上看,相关研究在 2010 年之前相对较少,但在最近 10 年里数量明显增加。从地域上看,这些研究涉及来自欧洲、亚太和非洲的国家,共计 36 个。其中欧洲国家最多,并且涵盖西欧、北欧、南欧等不同亚区域(如图 1 所示)。从政治制度上

① 笔者一共发现了 13 篇上述类型的论文,并将它们全部过滤。

看,除去越南、乌干达、布基纳法索之外,上述36个国家多实行多党竞争下的议会制或总统制民主体制。从国家结构形式上看,实行单一制政府的国家相对较多,共有26个。在这些国家里,日本市级政府合并的改革最受关注,相关文献一共有18篇,位居所有被统计到的国家之首。此外,普遍实行单一制的北欧国家在文献里也有相对突出的可见度。而在联邦制国家里,来自澳大利亚和美国的相关文献最多,分别有15和12篇。以经济水平而论,文献涉及的国家里有近六成是发达国家,与之对应的案例无一例外为区划合并;而余下的15个国家为发展中或新兴市场国家,它们所对应的几乎全为行政区划的拆分。

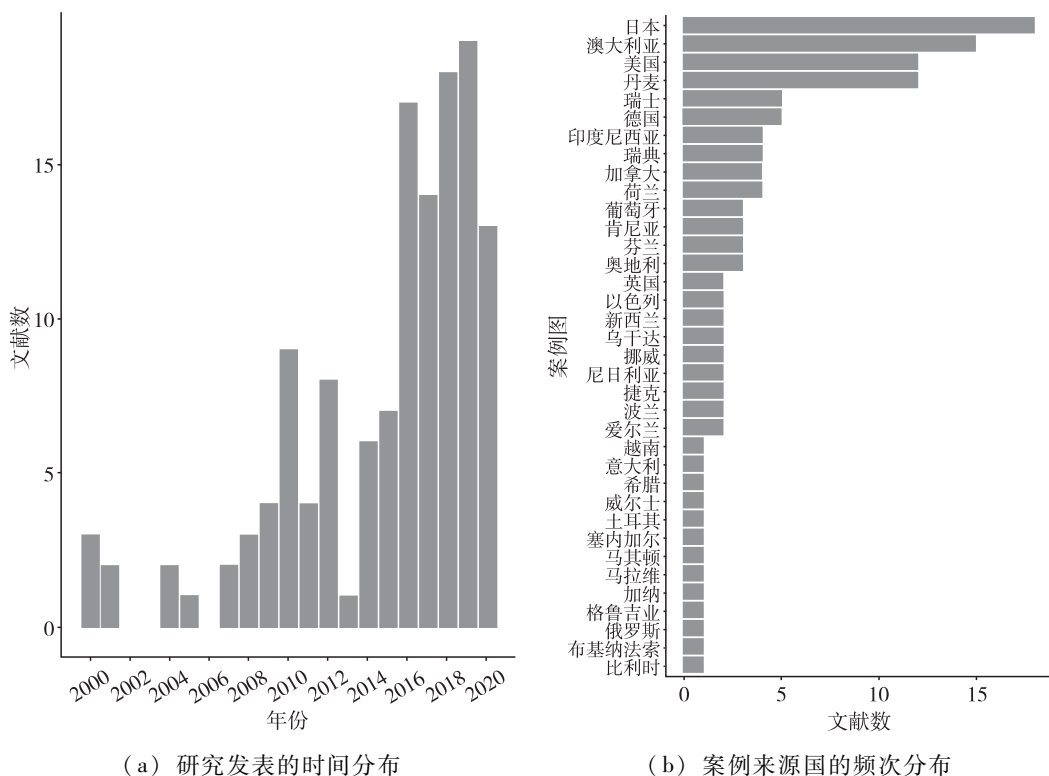


图1 国外行政区划调整实证研究的文献统计

资料来源:作者自制。

在上述研究里,共有38篇讨论行政区划调整背后的政治动机或调整的政治过程,另外82篇则着眼于比较和评估行政区划调整所带来的影响。由于既有的中文文献对发达国家地方政府合并背后的动机和过程已有过相当系统的评述(李瑞昌、赵俊,2014;杨宇泽、叶林,2020),而美国政治学研究者对于发展中国家行政区划拆分现象的政治动因也有不少分析(Malesky, 2009; Grossman & Lewis, 2014; Grossman et al., 2017; Pierskalla, 2019),本文接下来只针对行政区划的拆分和合并所带来的影响进行文献的归纳和评析。

二、主题归类

行政区划调整对内会直接影响当地政府的规模、运转和资源禀赋，对外则会通过公共服务以及其他公共政策的途径，作用于当地的经济社会发展以及居民的生活福利水平。除此之外，政府辖区规模和属地政府的改变也必然或多或少地影响着政府与社会之间的互动关系。虽然在现实世界里这三个方面是动态统一、相互作用的^①，但无论影响的机制如何，因果链条有多长，实证研究总是需要锚定其中某一个具体的环节进行探究。基于此，本文就从下面三个方面来对文献内容进行归纳。

（一）对政府内部的影响

地方财政的健康和政府支出的效率问题是这类研究关注的重点。事实上，节省地方政府的财政开支通常是西方城市政府合并最核心的诉求（Blom-Hansen et al., 2016; Swianiewicz, 2018）。在这个大背景下，因行政区划合并而可能产生的规模经济效应（economy of scale）备受关注。规模经济效应泛指固定成本随着生产规模的增加而被稀释的现象。从理论上讲，由单个政府来统一提供公共服务确实可能要比由若干个政府分别提供更经济实惠。因此，通过实证研究，评估行政区划合并是否真的带来了规模经济效应就理所当然地成为一个热点问题。不过，这些研究在具体的关注点上也存在差异：一部分学者更关心规模经济效应在诸如教育、应急响应等具体公共服务提供上的体现（如 Haneda et al., 2012; McQuestin et al., 2017），另一些学者聚焦于当地人均财政支出是否下降或地方政府财政收支是否趋于平衡的问题（如 Hansen et al., 2014; Blesse & Roesel, 2019），此外，还有学者侧重于考察行政区划大小与行政成本之间的联系（如 Blom-Hansen et al., 2014）。

另一个被相对集中关注到的财政问题是地方政府在合并前夕可能出现的不负责的开支或举债行为。由于政府合并意味着一定程度上的财政兜底，这就软化了单个行政区政府所面临的预算约束，容易诱使财力相对较弱、在合并之后不必为共同的债务承担全部责任的个体组织趁机增加开支（Jordahl & Liang, 2010）。这种可被通称为财政“搭便车”的现象属于公共经济学和财税联邦制

^① 例如区划调整后，地方政府所掌握的资源的多寡直接影响其公共服务，公共服务的质量又影响着当地居民与政府的关系。而在一定条件下，这种关系又可能进一步为行政区划的再调整创造前提。

理论的交叉热点 (Tullock, 1959; Weingast et al., 1981), 因而引发了经济学家的兴趣。在最近 20 年里, 日本和北欧的研究者对此行为倾向展开了不少实证研究 (如 Hinnerich, 2009; Nakagawa, 2018; Hansen & Kjaer, 2020)。

此外, 还有一些相对零散的研究分别关注了地方政府合并如何影响组织的运转 (Andrews & Boyne, 2012), 组织内行政人员的工作状态与目标感有无变化 (Takagishi et al., 2012; Wallace et al., 2019), 辖区内各公共管理机构如何联系与协作 (Faithimath, 2017), 政府人员的专业化程度是否受到影响 (Steiner & Kaiser, 2017) 等问题。不过, 上述相对微观和组织化视角的研究整体数量有限, 内容上的交叉性也较低。

(二) 对社会经济的外部影响

试图在区划变动与社会经济发展之间建立联系的研究多来自于发展中国家。这些研究所考察的具体“因变量”既包括地区基础教育入学率、清洁水源可获得性、产妇死亡率等社会发展性指标 (如 Lewis, 2017; Grossman et al., 2017; Halimatusa'diyah, 2020), 也包括当地社会的稳定程度 (如 Pierskalla, 2016; Pierskalla & Sack, 2017)。这在一定程度上反映了这些国家的发展水平以及社会对于地方政府的核心关切。与之相比, 以当地经济增长和就业机会为聚焦点的研究目前主要集中在美国、澳大利亚和日本等发达国家 (如 Savitch et al., 2010; Suzuki & Sakuwa, 2016; Hall et al., 2019)。

在上述研究中, 一个特别值得注意的问题是: 区划调整所涉及的子单元往往在社会经济发展水平上并不一致。而由于区划调整通常伴随着区域内政治权力和经济资源在空间上的重新配置, 这种内在的发展水平差异也会随着区划调整而发生变化。从研究设计上看, 这意味着基本研究单元是整片区划调整所涉及的区域, 还是单个被直接调整的子区域的问题会影响所得到的结论。举例来说, 在行政区合并的案例中, 合并后行政区内总体的发展水平并不一定能很好地反映单个子行政区的状况。相反, 拆分行政区的改革也可能会对各个取得相对独立自治权的子区域产生不同的影响, 而这些差异性无法直接反映在以原本行政区为基本分析单元的研究里。近年来, 不少研究者开始更有意识地处理上述研究单元的选取问题, 同时更多地关注这种区划调整过程中潜在的空间不均衡性 (如 Suzuki & Sakuwa, 2016; Grossman et al., 2017; Yamada, 2018)。

(三) 对政府 - 社会关系的影响

这类研究主要关注在地方选举制下, 当地选民参与投票的热情以及他们和当地政府或政治家的联系。西方理论界一直存在着对小辖区政府的某种青睐。

因为在理论上,小辖区可以带来更紧密的“官民关系”,有助于增进选民和政治家之间的了解与信任;同时还能方便选民在选举和其他公共参与过程中表达自己的偏好(Dahl & Tufte, 1973)。相反,大辖区的选民由于淹没在人海里,因此不容易感受到自己的参与和地方政府实际运转之间的关联(Remmer, 2010; Lassen & Serritzlew, 2011)。对于谋求在选举中胜出的政治家而言,他们也需要考虑如何更有选择性地回应选民的偏好。于是,辖区越大,选民越多样,就越可能出现少数派选民的声音被忽视的情况。而这种情况又会进一步影响这些选民对政府的信任以及对参与公共事务的信心,最终抑制当地社会的政治参与度。

基于这样的理论假定,不同国家的研究者在行政区划调整的背景下,进行了针对当地选民政治心理以及政治参与行为的实证研究(如 Hansen, 2013; Heinisch et al., 2018; Ebinger et al., 2019),通过实证数据检验辖区扩大对地方民主和政治信任可能带来的副作用。此外,由于区划调整也可能意味着选区地图的重新规划,这会影响不同政党、政治家对于地方选票的掌控,进而带来参选者政治优势的此消彼长,因此,还有一些研究从更宏观的视角讨论区划调整如何影响更大范围的政治过程(如 Shimizu, 2012; Malesky, 2009)。

三、文献里的共识与争论

行政区划调整的相关实证研究在上述三个方面都有一系列精彩的对话与观点交锋。从既有的文献中看,国际上的研究者们对于有些问题已经取得了相当程度的共识,而对于另一些问题则存在着明显的分歧。笔者忽略了那些较为零散的研究,针对研究者们相互对话的理论命题展开了进一步的梳理,试图总结基本结论、共识与分歧点。根据前面划分的主题,笔者整理了相关的重要理论命题,统计了支持和质疑每个重要命题的文献数量以及这些文献所涉及的国家(见表1)。

表1 文献中重要的命题及相关文献统计信息

主题分类	重要命题	支持的 文献数	质疑的 文献数	数据/案例来源国
内部影响	大区划有利于 节省财政开支	16	15	德国(5)、荷兰、丹麦(3)、瑞典、瑞士、奥地利、芬兰(2)、爱尔兰、加拿大(2)、澳大利亚(7)、新西兰(2)、波兰、捷克、以色列、日本(2)

(续上表)

主题分类	重要命题	支持的 文献数	质疑的 文献数	数据/案例来源国
内部影响	大区划提升公共服务效率	7	7	葡萄牙、荷兰、丹麦、瑞士、爱尔兰、美国、加拿大、澳大利亚 (2)、捷克、以色列、加纳、日本 (2)
	区划合并时小行政区有财政“搭便车”倾向	8	0	丹麦 (2)、瑞典 (2)、芬兰 (1)、日本 (3)
	区划合并不利于相对弱势的子区域	8	0	丹麦、美国、捷克、乌干达、马拉维、尼日利亚、日本 (4)
外部影响	区划合并促进经济发展	1	4	美国 (4)、澳大利亚
政社关系 的影响	大区划不利于政府-社会互动	12	4	德国 (3)、葡萄牙 (2)、丹麦 (4)、瑞士 (2)、奥地利 (3)、芬兰、澳大利亚、格鲁吉亚
	区划合并不利于弱势地区的政治影响力	9	0	葡萄牙 (2)、丹麦、奥地利、芬兰、捷克、日本 (3)

注：数据/案例来源国后面的括号显示对应论文的数量。

资料来源：作者自制。

(一) 对政府内部的影响

从文献上看，一方面，行政区划调整的内部成本-收益比并不理想，尤其在针对发达国家的城市政府合并的文献中，研究者整体持一种相对谨慎甚至是怀疑的态度，认为这些变动本身消耗资源和精力，却往往不能取得预期的成效 (Swianiewicz, 2010; Dollery & Yamazaki, 2018)。对于区划合并而言，实施调整的前前后后会对组织的内部运转产生显著的干扰 (Andrews & Boyne, 2012)，并可能带来行政人员在工作中目标感的迷失和心理压力的加重 (Takagishi et al., 2012)。而在另一方面，区划合并是否能够真正带来规模经济效应却面临着很大争议。在笔者搜集到的文献中，六成左右 (64.29%) 的研究发现，在行政区合并之后，行政开支下降显著；一半的文献 (50%) 发现公共服务的效率在区划合并之后上升；而找到政府总财政开支下降的证据的研究更少，只有四成左右

(41.18%)。

另外，即使在发现了规模经济效益的文献里，相当数量的研究者也倾向于认为区划变动和财政支出之间并非是简单的线性关系，而是存在着临界点的：一旦政府辖区超过了一定规模，进一步合并行政区就不会带来所谓的规模经济效益（Hanes, 2015；Drew et al., 2017；Miyazaki, 2018；Turley et al., 2018），反而可能因为协调上的困难而导致公共服务供给上的规模不经济（Drew et al., 2017）。还有一些研究者质疑这种在区划调整和财政支出或公共服务效率之间找简单数理关系的做法，并尝试把讨论的重点移到别的因素上。例如，一些研究暗示政府间的关系问题才是考虑政府财政支出变化的重点（如 Hofman & Rother, 2019；Mughan, 2019）；Tran 等（2019）指出，对规模经济效益的研究需要更多地考虑区域内的人口密度分布，而不是只考虑辖区内的总人口规模。此外，行政区划调整本身是否合理、合并过程在多大程度上是强行推动的等因素也可能在某种程度上对行政成本的变化产生中介性影响（Blesse & Baskaran, 2016；Drew et al., 2017；Mughan, 2019）。事实上，即使在欧洲发达国家内部，城市政府合并改革也有的激进有的保守，行政程序和社会阻力差异很大，存在着所谓的“北欧模式”“南欧模式”等不同路径（Wollmann, 2000；De Ceuninck et al., 2010）。这些制度文化背景上的差异以及改革推进过程的不同，势必会影响政府财政开支的变化。

与规模经济效益问题的争论不同，研究者对区划合并前夕的地方政府潜在的财政“搭便车”倾向倒有相当一致的看法，在 2000—2020 年间的相关研究均不同程度上证实了这种行为机制的存在^①。例如，Saarimaa 和 Tukianinen（2015）基于芬兰的研究，显示了地方政府在合并后所承担的财政责任越小，其在合并前夕的支出增长就越明显。Hansen（2019）通过研究丹麦 2007 年市政府合并的案例，发现这种机会主义行为只出现在不会连任的市长身上。类似的证据同样出现在日本，研究者发现合并前的政府通常会加大对包括道路和公园在内的基础设施的投资（Nakazawa, 2018；Hirota & Yunoue, 2017）。

（二）对社会经济的外部影响

从整体上看，通过区划合并追求社会经济发展的策略在国外文献里缺乏证据支持，而过于激进的区划拆分改革很可能会对当地的发展造成直接的抑制。关于前者，唯一对区划合并持相对肯定态度的研究，来自 Raymond 和 Menifield

^① 当然，最新的来自 Goto 等（2021）的研究显示，地方政府的这种机会主义行为是可以通过有针对性的上级监管来加以遏制的。

(2011) 对于美国孟菲斯和纳什维尔两个城市的区划合并案例的对比^①。其余的研究要不没有发现明显的经济增长现象 (Savitch et al., 2010), 要不甚至观察到了当地工作机会减少、地方经济停滞等负效应 (如 Wallace & Dollery, 2018; Hall et al., 2019)。而关注发展中国家区划拆分改革的研究者却共同看到了过小的辖区设置对政府提供基本公共服务能力的伤害。例如, Billing (2019) 关注布基纳法索上世纪末的一级区划拆分, 发现新产生的行政机构的财政资源不足以满足地方发展的需要, 从夜光强度看这些地区的发展水平, 发现其显著下降了。Halimatusa'diyah (2020) 以印度尼西亚为考察对象, 她通过实地研究, 发现新拆分出来的地方政府在提供医疗卫生服务方面的能力不足, 因此导致了当地产妇死亡率的上升。类似的讨论也出现在对东欧地区的相关研究里 (Swianiewicz, 2010)。这些研究从实证层面印证了政府辖区规模存在着下限的理论命题 (Sharpe, 1995; Bardhan & Mookherjee, 2006; Treisman, 2007)。

而关于区划调整影响的空间不均衡性, 研究者们观点非常一致: 区划拆分可能使新独立的子区域受益, 而区划合并则更可能不利于其中人口较少、经济和政治上较弱势的子区域。这是因为相对独立的子区域往往对应着较高的社会同质性以及纵向府际关系里更高的可见度, 因而比较可能为自己争取到相对多的公共资源。而原本弱势的子区域一旦合并就容易被边缘化, 进而阻碍当地社会经济的发展。针对区划拆分现象, Grossman 等人 (2017) 在非洲发现, 拆分行政区会让此前被边缘化的子区域得到更多的公共服务。Pierskalla (2016) 及其同事 (Pierskalla & Sack, 2017) 在印度尼西亚发现, 实现行政区拆分的地方, 种群冲突的概率也显著地降低了。而在着眼于日本城市政府合并的研究里, Suzuki 和 Sakuwa (2016) 发现, 相对规模较小的市在合并之后, 普遍面临人口增长的放缓; Pickering 等 (2020) 还发现合并之后, 人口稀疏的农村地带得到的公共支出份额减少了, 更多资源流向了选民更多的市区。Hall 等 (2019) 在美国也看到了类似的现象。

(三) 对政府 - 社会关系的影响

在政府与地方社会的政治互动方面, 七成以上 (75%) 的相关研究都看到了辖区变大之后的副作用。这种下降表现在多个方面, 包括公民的政治信任以及对政府的满意度 (Hansen, 2013; 2015), 对自我政治效能的感知以及参与投票的行为 (如 Lassen & Serritzlew, 2011; Heinisch et al., 2017; 2019; Roesel, 2017; Blesse & Roesel, 2019), 对立法机构合法性的感知 (Suzuki & Ha, 2018),

^① 这种肯定也是相对于单纯的城市兼并案例而言的。

等等。在已收集到的文献里，争论仅仅存在于这种副作用是否显著以及持续多久（如 Koch & Rochat, 2017; Rodrigues & Tavares, 2020）。在目前搜集到的文献里，尚无研究者认为区划合并会促进地方民主和公民的政治参与。这在一定程度上说明，对社区公共生活与地方民主品质的追求，确实对行政区划的扩张构成了某种限制（Dahl & Tufte, 1973; Pierskalla, 2019）。

另外，区划变动对政府－社会关系的影响同样存在空间上的不均衡性。研究者普遍注意到在人口相对较少、地位相对弱势的子区域内，公民的政治参与效能和参与程度会随区划合并而明显降低。例如，Lapointe 等（2018）在芬兰发现，市区合并后投票率下降的现象更容易出现在合并前规模相对较小的地区。Rodrigues 和其合作者（Rodrigues & Meza, 2018; Rodrigues & Tavares, 2020）基于葡萄牙的研究显示，区划合并对当地投票率的负面影响在农村地区尤为严重。在捷克，Voda 和 Svacinova（2020）则发现政治和经济方面更强势的地区以及体量更大的地区更容易在合并后的市政府委员会里占据更多的代表席位。

四、中外研究对比与延伸讨论

（一）对政府内部的影响

国内学者对于区划调整内部影响的研究同样多从财政视角切入。例如，张光（2005）及其合作者（如张光、唐灿明，2006）较早分别针对包括福建、湖南等省份的县域规模和人均财政支出进行了研究，探讨提高行政效率、节约行政成本的途径；胡德仁等（2010）基于四川省的县级政府数据，研究了县域面积和人均财力之间的关系，进而讨论合理的地方政府辖区规模；郭庆旺和贾俊雪（2010）采用全国县级面板数据，探讨撤乡并镇改革对县级政府支出规模的影响。更晚近的研究则聚焦于撤县设区改革对地方财力和收支结构的影响。例如，吉黎和邹埴塲（2019）讨论了撤县设区之后的地级政府财力是否增强；钱金保和邱雪情（2019）基于广东省内的面板数据，研究撤县设区改革如何影响区县一级的财政收支；杨建坤（2022）通过在城市之间划定处理组和对照组的方法，探究了撤县设区对于地方政府财政的动态效应，并在东部和中西部之间进行了比较。不过，笔者尚未看到国内关于合并前夕地方政府在财政上“搭便车”问题的研究，尚不确定该理论命题是否适用于中国的地方政府。这是值得国内财政问题的研究者留意的问题。

此外，对比从财政问题切入的中外研究，可以看到国内学者并没有那么强的压缩政府开支的理论诉求。与之相比，如何更好地激励地方政府、更好地协

调区域经济发展，做大地方的财政基础才是国内研究者关注的重点。正如 Aulich 等（2014）在研究中所指出的，行政区划规模可以转化为地方政府的“战略能力”（strategic capacity），以扩展政府调度资源和进行统一规划的战略空间。也正因为如此，越来越多的国内学者把尺度重构（rescaling）理论应用到相关研究上来（如黄柔柔、洪世键，2020）。而国内学者对于区划调整案例中社会公共服务供给问题的关注大致从 2010 年开始（如罗小龙等，2010；叶林、杨宇泽，2018）。在近些年的撤县设区研究里，何韵文和郭符林（2017）关注了地方政府在民生性财政结构的调整，段龙龙和王林梅（2019）考察了撤县设区如何影响地方政府在教育、医疗和基础设施建设等方面的行为方式。谈论和解释不同案例中政府表现的差异性将会是未来相关研究可以着力的方向。

（二）对社会经济的外部影响

国内研究者非常关注行政区划调整的外部影响。毫不夸张地说，从研究议题上看，行政区划调整在国内主要被当成了一种协调区域经济发展的手段。相关的中文实证研究不仅数量很多，而且在技术路线上也相对更为精密。值得注意的另一点是，国内研究者总体上都肯定了区划合并对于地方经济的推动作用^①（张蕾、张京祥，2007；李开宇等，2007；吕凯波、刘小兵，2014；李郇、徐现祥，2015；金中坤、徐伟，2015；于志强等，2016；王丰龙、张传勇，2017；游士兵、祝培标，2017；邵朝对等，2018；万陆、李璐瑶，2018）。这种中外研究兴趣和结论上的差异显然与各自社会对于地方政府职能的定义密切相关。在多数西方国家中，“市”以及更基层的政府机构多以提供基本公共服务为存在的主要目的，在推动经济发展和基础设施建设方面的职能相对较弱；与之相比，中国包括省在内的地方政府却是区域经济最主要的参与者和最直接的推动者。这种职能属性以及区划调整背后所承载的政策目标上的不同在多大程度上意味着中国区划调整案例的独特性，这是值得深入探究的。

区划调整在不同子区域之间的不均衡影响也被不少国内研究者所触及。例如，罗震东（2008）讨论了区划调整可能会带来虚假的城市化，并导致对农村、农民问题的进一步忽视；刘豫萍等（2015）针对湖南省华容县沿江乡（镇）的个案研究也发现了乡（镇）在区划合并后加速衰退的现象；王频等（2018）基于成都市撤县设区改革的研究显示，在区域经济竞争中处于弱势地位的城市面临着“马太效应”；匡贞胜（2020a）基于全国范围的计量分析，证实了中国的撤县设区呈现出强地级市－弱县级市的模式，工商业经济实力较弱的县更可能

^① 当然，文献里也存在着一些保留意见。例如，叶林和杨宇泽（2018）认为，由于模糊的绩效和制度黏性，国内区划合并至少在短期内并不必然促进经济增长。

被兼并；韩永辉等（2014）基于对广东省的研究，发现撤县设区使中心城区获得经济增长，但新增城区并没有相同程度的受益；李郇和徐现祥（2015）基于全国范围内撤县设区对于经济发展影响的研究，也注意到了中心城市与被撤并地区的差别。此外，不少个案研究都注意到了主城区和新增城区居民在户籍权利以及各种相关的公共服务和社会保障方面存在“同城不同待遇”的问题（吴晓林、李咏梅，2016；叶林、杨宇泽，2018）。匡贞胜和虞阳（2020）则进一步指出了撤县设区对于县域政区发展权限可能造成的伤害，并结合具体案例分析了市－区之间的矛盾。这些不平等因素解释了我们的一些案例里看到的地方社会对于中心城市所提出的撤并计划的拒绝甚至是抵抗（严则金等，2020）。同时，利益矛盾也进一步催生了名不副实的区划合并，带来了所谓的“不完全的再领域化”（罗小龙等，2010）和“制度黏性”（叶林、杨宇泽，2018）等本土问题。这些基于基层调研的洞见值得做进一步的理论延申和国际对话。

（三）对政府－社会关系的影响

相对而言，行政区划调整对政府－社会关系的影响是国内有待加强的研究领域。具体来说，国内研究者需要更多地探究行政区划调整究竟如何影响本地居民的心理认同以及生活的质量（叶林、杨宇泽，2017）。虽然在中国自上而下的体制里，行政区划调整并不需要像很多西方国家那样，必须建立在当地居民的授权或当地立法机构审议批准的基础上，但了解当地社会如何看待区划调整以及在多大程度上从中受益仍然非常重要。一些个案表明，当地居民的地域认同乃至他们对于区划调整如何影响当地发展的看法是有可能影响到区划调整过程的，甚至还可能会诱发群体性事件（严则金等，2020）。

五、展望

通过对比国内外关于行政区划调整影响的文献，我们能够清楚地看到国情和政府模式的不同所带来的研究兴趣和研究结论上的差异，也能够看到目前国内相关研究的薄弱之处。除此之外，笔者还希望在文末提供三点关于进一步推动行政区划调整研究的想法。

首先，国内需要更有针对性的行政区划调整跨国案例比较研究。在很多西方国家，地方政府主要以提供基本公共服务为存在的目的，主流的政治文化也通常并不喜欢庞大的政府机构。因此直接在中西行政区划调整的研究之间做对比，所能得到的启示有限。相对而言，发生在近邻日本和韩国的市区合并值得国内研究者更多的重视。在日本的区划调整中，我们能够看到中央政府通过行

政和财税手段对地方政府的激励和引导 (Noda, 2016; Yamada, 2016), 也能看到地方政府在基础设施建设上相对积极的身影 (Dollery & Yamazaki, 2018)。这些都与中国的地方政府有相似之处。此外, 日、韩两国的地方政府也面临着人口老龄化和人口向中心都市圈不断集中的现实。两国城市合并的经验对于思考我国的撤县设区改革更有借鉴意义。

其次, 中国广袤的领土和不同省份之间迥异的社会经济发展现实意味着我们需要更细致地分类讨论行政区划调整的影响。例如, 同为撤县设区改革, 发生在省会或区域中心城市与发生在一般地级市是否会带来不同的影响? 发生在沿海发达地区和发生在内陆欠发达地区的区划调整呢? 不少研究者注意到中国各省内部的城市关系以及市县关系存在明显的差异 (如 Jaros, 2019; 匡贞胜, 2020b)。同时, 积极推进“省管县”改革的省政府与试图“撤县设区”的地市一级政府在对县的管理权问题上又存在着一定的矛盾 (如 Lu & Tsai, 2019; 王禹瀚、张恩, 2021)。这种行政权力在空间上的异质性分布很可能会使看似形式相同的行政区划调整在不同地区呈现出不同的特点和效应。这值得研究者进行更深入的挖掘和对比。此外, 虽然大部分撤县设区改革都发生在人口增长的背景下, 但也有一定数量的市区合并发生在当地总人口较上一年下降的年份。同样地, 有城市在 GDP 下降的年份反而扩大了市辖区的空间^①。这种人口流入和流出的对比以及地区间经济形势的反差很可能会随着城镇化的继续推进而被放大。因此, 把区划调整与城镇化的背景相结合, 再进行分类别的讨论也是很有必要的。

最后, 关于行政区划调整的研究还需要思考空间正义的问题。既然行政区划调整会带来受益的不均和利益关系的重新调整, 那么我们应该如何从决策程序上尽量保证调整的公正合理性? 在调整之后, 我们又应该如何通过财政和行政手段促进公共服务的均等化? 党在十九届四中全会的决议中明确强调, 要“优化行政区划设置, 提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力”。可以预见, 这种面向更大空间尺度的市级行政区整合趋势仍将继续。如何让行政区划的设置与共同富裕的目标相协调将会是一个越来越重要的问题。

参考文献

- 段龙龙、王林梅 (2019). 撤县设区改革有助于改善地方公共服务供给质量吗? 公共管理评论, 2: 44-64.
- Duan, L. L., & Wang, L. M. (2019). Can the “County to the Urban Areas” Reforms Improve the Quality of the Supply of Local Public Services? *China Public Administration Review*, 2: 44-64. (in Chinese)
- 郭庆旺、贾俊雪 (2010). 财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模. 经济研究, 11: 59-72.

^① 根据笔者收集的数据, 自 2010 年后全国共有 18 宗撤县设区改革发生在当地人口下降的背景下, 12 宗发生在当地 GDP 下降的背景下。

- Guo, Q. W. & Jia, J. X. (2010). Fiscal Decentralization, Government Structure and Local Government's Expenditure Size. *Economic Research Journal*, 11: 59 - 72. (in Chinese)
- 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.
- Han, Y. H., Huang, L. X. & Shu, Y. (2014). Analysis on the Performance of County Administrative Divisions Reform: Taking “Revocation of Cities to Districts” for Example. *China Journal of Economics*, 4: 49 - 67. (in Chinese)
- 何韵文、郭符林 (2017). 浅析撤县设区与地方教育支出增长——基于合成控制法的研究. *当代经济*, 22: 122 - 126.
- He, Y. W. & Guo, F. L. (2017). An Analysis of County-to-District Reform and the Growth of Local Education Expenditure: A Synthetic Control Approach. *Contemporary Economics*, 22: 122 - 126. (in Chinese)
- 胡德仁、任康、曹铂 (2010). 县级政府规模影响因素的实证研究——以四川省为例. *公共管理学报*, 3: 52 - 57.
- Hu, D. R., Ren, K., & Cao, B. (2010). Empirical Analysis on the Influential Factors of County-level Government Size: Taking Sichuan Province as an Example. *Journal of Public Management*, 3: 52 - 57. (in Chinese)
- 黄柔柔、洪世健 (2020). “空间-权力”动态匹配: 尺度跃迁视野下珠三角地方政区空间治理模式与变革展望. *公共行政评论*, 4: 41 - 57.
- Huang, R. R., & Hong, S. J. (2020). “Space-Power” Dynamic Matching: Spatial Governance Patterns and Prospects of Local Governments in the Pearl River Delta from the Perspective of Scaling-up. *Journal of Public Administration*, 4: 41 - 57. (in Chinese)
- 吉黎、邹埴场 (2019). 撤县设区后地方财力增强了吗? *财政研究*, 12: 61 - 74.
- Ji, L. & Zou, Z. Y. (2019). Has Local Governments' Revenue Increased after the County-to District Reform? *Public Finance Research*, 12: 61 - 74. (in Chinese)
- 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.
- Jin, Z. K. & Xu, W. (2015). The Administrative Regionalization Adjustment and the Development of Service Industry: A Comparative Study of Suzhou and Changzhou Based on Experimental Method. *Economic Geography*, 12: 63 - 69. (in Chinese)
- 匡贞胜 (2020a). 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*, 4: 22 - 40.
- Kuang, Z. S. (2020a). What Are the Logics of Recent Administrative Divisions Adjustments in China: An Empirical Analysis Based on EHA-Logistic Model. *Journal of Public Administration*, 4: 22 - 40. (in Chinese)
- 匡贞胜 (2020b). 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.
- Kuang, Z. S. (2020b). Function Transformation, Resources Allocation and Administrative Reform of the Large Towns. *Chinese Public Administration*, 6: 19 - 24. (in Chinese)
- 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*, 2: 93 - 101.
- Kuang, Z. S. & Yu, Y. (2020). Risk and Mechanism to the Involution of Administrative Division Reforming in China. *Human Geography*, 2: 93 - 101. (in Chinese)
- 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.
- Li, H. & Xu, X. X. (2015). Impact Analysis of Turning Counties (Cities) into Districts to the Urban Economic Growth in China. *Acta Geographica Sinica*, 8: 1202 - 1214. (in Chinese)
- 李开宇、魏清泉、张晓明 (2007). 从区的视角对“撤市设区”的绩效研究——以广州市番禺区为例. *人文地理*, 2: 111 - 114.
- Li, K. Y., Wei, Q. Q. & Zhang, X. M. (2007). On Performance Analysis of Turning County into District in Panyu. *Human Geography*, 2: 111 - 114. (in Chinese)
- 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.
- Li, R. C. & Zhao, J. (2014). Theory Review of the Consolidation of Local Governments in the United States: Motivation, Process and Performance. *Journal of Public Administration*, 1: 143 - 169. (in Chinese)
- 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.

- Liu, Y. P., Luo, X. L. & Yin, J. (2015). Negative Influence on the Development of Small Towns by Administrative Division Adjustment: Taking Towns aside the Yangtze River of Hua'rong County of Hunan Province. *Urban Problems*, 11: 4-9. (in Chinese)
- 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. 地理研究, 10: 1746-1756.
- Luo, X. L., Yin, J. & Tian, D. (2010). Administrative Boundary Re-organization in Nanjing Metropolitan Region. *Geographical Research*, 10: 1746-1756. (in Chinese)
- 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.
- Luo, Z. D. (2008). On the Characteristics and Trend of the Change of Urban Administrative Region Division in China Since the Reform and Opening Up. *Urban Problems*, 6: 77-82. (in Chinese)
- 吕凯波、刘小兵 (2014). 城市化进程中地方行政区划变革的经济增长绩效——基于江苏省“县改区”的个案分析. 统计与信息论坛, 7: 47-53.
- Lyu, K. B. & Liu, X. B. (2014). The Economic Growth Performance of Administrative Divisions Adjustment in the Process of Urbanization: A Case Study of Turning County into District Reform in Jiangsu Province. *Journal of Statistics and Information*, 7: 47-53. (in Chinese)
- 钱金保、邱雪情 (2019). “撤县设区”如何影响财政收支? ——基于激励视角的再研究. 南方经济, 8: 72-84.
- Qian, J. B. & Qiu, X. Q. (2019). How Does “Establishing District by Dismissing County” Influence Fiscal Revenue and Expenditure? Revisiting It from the Perspective of Incentive. *South China Journal of Economics*, 8: 72-84. (in Chinese)
- 邵朝对、苏丹妮、包群 (2018). 中国式分权下撤县设区的增长绩效评估. 世界经济, 10: 101-125.
- Shao, C. D., Su, D. N. & Bao, Q. (2018). Growth Performance Evaluation of City-County Merger under the Chinese Style Decentralization. *The Journal of World Economy*, 10: 101-125. (in Chinese)
- 万陆、李璐瑶 (2018). 中国撤县设区政策的区域一体化效果评估. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 6: 77-81.
- Wan, L. & Li, L. Y. (2018). Policy Evaluation of the Regional Integration Effect of County-to-District Merger in China. *Journal of Zhengzhou University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 6: 77-81. (in Chinese)
- 王丰龙、张传勇 (2017). 行政区划调整对大城市房价的影响研究. 地理研究, 5: 913-925.
- Wang, F. L. & Zhang, C. Y. (2017). Impacts of Administrative Division Adjustment on Housing Price in Urban China. *Geographical Research*, 5: 913-925. (in Chinese)
- 王频、陈科霖、刘焱伶 (2018). 西部地区大城市撤县设区的逻辑研究——以成都市为个案. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 6: 180-187.
- Wang, P., Chen, K. L. & Liu, Y. L. (2018). Logical Research on Transforming County into District by Metropolises in Western China: A Case Study of Chengdu City. *Journal of Guangxi University for Nationalities (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 6: 180-187. (in Chinese)
- 王禹涛、张恩 (2021). “撤县设区”研究刍议与展望. 中国行政管理, 2: 116-122.
- Wang, Y. H. & Zhang, E. (2021). The Study of “Withdrawal of Counties and Establishment of Districts”: Discussion and Prospects. *Chinese Public Administration*, 2: 116-122. (in Chinese)
- 吴晓林、李咏梅 (2016). 旧乡村里的新城区: 城市“新增空间”的社区风险治理. 北京行政学院学报, 4: 9-16.
- Wu, X. L. & Li, Y. M. (2016). New Urban Area in the Old Countryside: Community Risk Governance of the “Newly-Increased Space” in the City. *Journal of Beijing Administration Institute*, 4: 9-16. (in Chinese)
- 严则金、汪元品、徐飞燕、吴心宇、张芷源 (2020). 行政区划调整型群体性事件治理研究——以浙江省湖州市撤长兴县设区受阻事件为例(会议论文). 武汉: “全球命运共同体与国家治理能力现代化”第十四届珞珈国是论坛全国博士生学术论坛跨学科研讨会.
- Yan, Z. J., Wang, Y. P., Xu, F. Y., Wu, X. Y. & Zhang, Z. Y. (2020). Research on the Governance of Mass Incidents Caused by Adjustment of Administrative Division: A Case Study of the Failed Attempt of Huzhou City to Annex Changxing County. The 14th Luo Jia Guo Shi National Academic Forum for Interdisciplinary Doctoral Students. Wuhan University. (in Chinese)
- 杨建坤 (2022). 行政区划调整能够约束地方政府行政管理支出膨胀吗? ——来自撤县设区的证据. 公共管理评论, 1: 50-77.
- Yang, J. K. (2022). Can Administrative District Adjustments Constrain the Expansion of Local Government Administrative Expenditures? Experimental Evidence from the “District-county Merger”. *China Public Administration Review*, 1: 50-77. (in Chinese)

- 杨宇泽、叶林 (2020). 发达国家城市合并的理论研究述评. 公共管理与政策评论, 3: 86-96.
- Yang, Y. Z. & Ye, L. (2020). A Literature Review of Theory and Research on Municipal Amalgamation in Developed Countries. *Public Administration and Policy Review*, 3: 86-96. (in Chinese)
- 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, 4: 158-178.
- Ye, L. & Yang, Y. Z. (2017). The Three Logics of Chinese Urban Administrative Division Adjustments: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 4: 158-178. (in Chinese)
- 叶林、杨宇泽 (2018). 行政区兼并、模糊绩效与制度黏性——以A市撤市设区为例. 理论探讨, 1: 157-165.
- Ye, L. & Yang, Y. Z. (2018). Administrative Division Amalgamation, Ambiguous Performance and Institutional Stickiness: A Case Study of City-to-District Merger in City A. *Theoretical Investigation*, 1: 157-165. (in Chinese)
- 游士兵、祝培标 (2017). 行政区划改革对地区经济发展影响的实证分析. 统计与决策, 2: 79-83.
- You, S. B. & Zhu, P. B. (2017). An Empirical Analysis of the Impact of the Reform in Administrative Divisions and Development Upon Local Economy. *Statistics & Decision*, 2: 79-83. (in Chinese)
- 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.
- Yu, Z. Q., Wu, J. F. & Zhou, W. L. (2016). Heterogeneous Research of the Economic Performance of the Deletion of Counties and the Establishment of Communities in Big Cities. *Shanghai Urban Management*, 6: 10-15. (in Chinese)
- 张光 (2005). 规模经济与县政区划: 以福建省为例的实证研究. 福建金融管理干部学院学报, 5: 30-36.
- Zhang, G. (2005). The Economy of Scale and the Administrative Division of the County: A Study on Some Actual Cases in Fujian Province. *Journal of Fujian Institute of Financial Administrators*, 5: 30-36. (in Chinese)
- 张光、唐灿明 (2006). 规模经济与县行政区划改革: 对湖南省的实证分析. 天津行政学院学报, 4: 24-28.
- Zhang, G. & Tang, C. M. (2006). The Economy of Scale and the Reform of County's Administrative Region: An Empirical Study on Hunan Province. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 4: 24-28. (in Chinese)
- 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.
- Zhang, L. & Zhang, J. X. (2007). The Review and Consideration on Adjustment of Administrative Divisions: Exemplified by Dantu District of Zhenjiang. *Urban Problems*, 1: 36-40. (in Chinese)
- 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.
- Zhao, J. J. (2009). A Review of 60 Years of Administrative Divisions Research in China: Transformations in Government Functions and Timely Recalibration in Research Focuses. *Jianghai Academic Journal*, 4: 118-122. (in Chinese)
- Andrews, R., & Boyne, G. (2012). Structural Change and Public Service Performance: The Impact of the Reorganization Process in English Local Government. *Public Administration*, 90(2): 297-312.
- Aulich, C., Sansom, G., & McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1): 1-20.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (Eds.). (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. London: Springer.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. *The Economic Journal*, 116(508): 101-127.
- Billing, T. (2019). Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods: The Negative Consequences of Reform in Burkina Faso. *Political Research Quarterly*, 72(3): 669-685.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State. *Regional Science and Urban Economics*, 59: 54-74.
- Blesse, S., & Roesel, F. (2019). Merging County Administrations-cross-national Evidence of Fiscal and Political Effects. *Local Government Studies*, 45(5): 611-631.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58(4): 790-803.
- Blom-Hansen, J., Elklit, J., Serritzlew, S., & Villadsen, L. R. (2016). Ballot Position and Election Results: Evidence from a Natural Experiment. *Electoral Studies*, 44: 172-183.
- Carr, J. B., & Feiock, R. C. (Eds.). (2004). *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local*

- Government Landscape*. New York: ME Sharpe.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6): 803–822.
- Dollery, B., Byrnes, J., & Crase, L. (2007). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. *Economic Analysis and Policy*, 37(1): 1–14.
- Dollery, B. E., & Yamazaki, K. (2018). Is Bigger Really Better? A Comparative Analysis of Municipal Mergers in Australian and Japanese Local Government. *International Journal of Public Administration*, 41(9): 725–734.
- Dowding, K., & Mergoupis, T. (2003). Fragmentation, Fiscal Mobility, and Efficiency. *Journal of Politics*, 65(4): 1190–1207.
- Drew, J., Kortt, M. A., & Dollery, B. (2017). No Aladdin's Cave in New South Wales? Local Government Amalgamation, Scale Economies, and Data Envelopment Analysis Specification. *Administration & Society*, 49(10): 1450–1470.
- Dur, R., & Staal, K. (2008). Local Public Good Provision, Municipal Consolidation, and National Transfers. *Regional Science and Urban Economics*, 38(2): 160–173.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2019). Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation. *Local Government Studies*, 45(1): 1–23.
- Fathimath, A. (2017). Impact of Municipal Amalgamation on Stakeholder Collaboration: The Case of Auckland, New Zealand. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 12(2): 221–234.
- Goto, T., Sekgetle, S., & Kuramoto, T. (2021). Municipal Merger and Debt Issuance in South African Municipalities. *Applied Economics Letters*, 28(5): 343–348.
- Grossman, G., & Lewis, J. I. (2014). Administrative Unit Proliferation. *American Political Science Review*, 108(1): 196–217.
- Grossman, G., Pierskalla, J. H., & Boswell Dean, E. (2017). Government Fragmentation and Public Goods Provision. *The Journal of Politics*, 79(3): 823–840.
- Halimatussadiyah, I. (2020). Does Local Government Proliferation Reduce Maternal Mortality? Evidence from Indonesian Sub-national Government. *Asian Politics & Policy*, 12(4): 592–616.
- Hall, J. C., Matti, J., & Zhou, Y. (2020). The Economic Impact of City-County Consolidations: A Synthetic Control Approach. *Public Choice*, 184(1): 43–77.
- Haneda, S., Hashimoto, A., & Tsuneyoshi, T. (2012). Evaluating Administrative Efficiency Change in the Post-merger Period: A Study on Ibaraki Prefecture (1979–2004). *International Regional Science Review*, 35(2): 237–262.
- Hanes, N. (2015). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1): 63–77.
- Hansen, S. W. (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1): 43–66.
- Hansen, S. W. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63(2): 373–389.
- Hansen, S. W. (2019). Exploiting the Common Pool or Looking to the Future? A Study of Free-riding Leading up to the 2007 Municipal Amalgamations in Denmark. *Local Government Studies*, 45(5): 676–696.
- Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2): 196–214.
- Hansen, S. W., & Kjaer, U. (2020). Local Territorial Attachment in Times of Jurisdictional Consolidation. *Political Geography*, 83, 102268.
- Heinisch, R., Lehner, T., & Mühlböck, A. (2019). Municipalities in Rural Areas Face Challenges: Mergers-the Australian Case. *Journal of Comparative Politics*, 12(1): 19–35.
- Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A., & Schimpf, C. H. (2018). How Do Municipal Amalgamations Affect Turnout in Local Elections? Insights from the 2015 Municipal Reform in the Austrian State of Styria. *Local Government Studies*, 44(4): 465–491.
- Hinnerich, B. T. (2009). Do Merging Local Governments Free Ride on Their Counterparts when Facing Boundary Reform? *Journal of Public Economics*, 93(5–6): 721–728.

- Hirota, H. , & Yunoue, H. (2017). Evaluation of the Fiscal Effect on Municipal Mergers: Quasi-experimental Evidence from Japanese Municipal Data. *Regional Science and Urban Economics*, 66: 132 – 149.
- Hirota, H. , & Yunoue, H. (2020). Public Investment and the Fiscal Common Pool Problem on Municipal Mergers in Japan. *Economic Analysis and Policy*, 67: 124 – 135.
- Hofmann, R. , & Rother, N. (2019). Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus. *Swiss Political Science Review*, 25(2): 128 – 156.
- Jaros, K. (2019). *China's Urban Champions: The Politics of Spatial Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jordahl, H. , & Liang, C. Y. (2010). Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-riding and the Common Pool Problem in Politics. *Public Choice*, 143(1): 157 – 172.
- Koch, P. , & Rochat, P. E. (2017). The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3): 215 – 230.
- Kortt, M. A. , Dollery, B. , & Drew, J. (2016). Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils. *Local Government Studies*, 42(2): 228 – 247.
- Lapointe, S. , Saarimaa, T. , & Tukiainen, J. (2018). Effects of Municipal Mergers on Voter Turnout. *Local Government Studies*, 44(4): 512 – 530.
- Lassen, D. D. , & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2): 238 – 258.
- Lu, W. & Tsai, K. (2019). Inter-governmental Vertical Competition in China's Urbanization Process. *Journal of Contemporary China*, 28(115): 99 – 117.
- Malesky, E. (2009). Gerrymandering-Vietnamese Style: Escaping the Partial Reform Equilibrium in a Nondemocratic Regime. *The Journal of Politics*, 71(1): 132 – 159.
- McQuestin, D. , Drew, J. , & Dollery, B. (2018). Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program. *Australian Journal of Public Administration*, 77(3): 442 – 455.
- Mughan, S. (2019). When Do Municipal Consolidations Reduce Government Expenditures? Evidence on the Role of Local Involvement. *Public Administration Review*, 79(2): 180 – 192.
- Nakazawa, K. (2018). Free-rider Behaviour under Voluntary Amalgamation: The Case of Setting the Long-term Care Insurance Premium in Japan. *Papers in Regional Science*, 97(4): 1409 – 1423.
- Noda, Y. (2016). Municipal Relationship Modifications by the Great Heisei Consolidation in Japan. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 38(2): 103 – 117.
- Pickering, S. , Tanaka, S. , & Yamada, K. (2020). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Spending: Evidence from Remote-sensing Data. *Journal of East Asian Studies*, 20(2): 243 – 266.
- Pierskalla, J. H. (2019). The Proliferation of Decentralized Governing Units. In Rodden, J. & Wibbels, E. Eds. *Decentralized Governance and Accountability: Academic Research and the Future of Donor Programming*, Cambridge: Cambridge University Press, 115 – 143.
- Raymond, E. S. , & Menifield, C. E. (2011). A Tale of Two Cities: An Exploratory Study of Consolidation and Annexation Policies in the Cities of Memphis and Nashville. *Public Administration Quarterly*, 35(3): 404 – 441.
- Remmer, K. L. (2010). Political Scale and Electoral Turnout: Evidence from the Less Industrialized World. *Comparative Political Studies*, 43(3): 275 – 303.
- Rodrigues, M. , & Meza, O. D. (2018). “Is There Anybody out There?” Political Implications of a Territorial Integration. *Journal of Urban Affairs*, 40(3): 426 – 440.
- Rodrigues, M. , & Tavares, A. F. (2020). The Effects of Amalgamations on Voter Turnout: Evidence from Sub-municipal Governments in Portugal. *Cities*, 101: 102685.
- Roesel, F. (2017). Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method. *European Journal of Political Economy*, 50: 22 – 36.
- Saarimaa, T. , & Tukiainen, J. (2015). Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers. *European Journal of Political Economy*, 38: 140 – 152.
- Savitch, H. V. , Vogel, R. K. , & Ye, L. (2010). Beyond the Rhetoric: Lessons from Louisville's Consolidation. *The American Review of Public Administration*, 40(1): 3 – 28.

- Sharpe, L. J. (ed.). (1980). *Decentralist Trends in Western Democracies*. London; Beverly Hills: Sage Publications.
- Shimizu, K. (2012). Electoral Consequences of Municipal Mergers. *Journal of East Asian Studies*, 12(3): 381–408.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities. *Public Management Review*, 19(2): 232–252.
- Strandberg, K., & Lindell, M. (2020). Citizens' Attitudes Towards Municipal Mergers: Individual-level Explanations. *Scandinavian Political Studies*, 43(4): 296–316.
- Suzuki, K., & Ha, H. (2018). Municipal Merger and Local Democracy: An Assessment of the Merger of Japanese Municipalities. *Lex Localis*, 16(4): 759–784.
- Suzuki, K., & Sakuwa, K. (2016). Impact of Municipal Mergers on Local Population Growth: An Assessment of the Merger of Japanese Municipalities. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 38(4): 223–238.
- Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*, 36(2): 183–203.
- Swianiewicz, P. (2018). If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? Ten Years Later. *Local Government Studies*, 44(1): 1–10.
- Swianiewicz, P., & Łukomska, J. (2019). Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments. *Urban Affairs Review*, 55(3): 832–855.
- Swianiewicz, P., & Mielczarek, A. (2010). Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? *Local Government Studies*, 36(2): 291–311.
- Takagishi, Y., Sakata, M., & Kitamura, T. (2012). Influence of the Municipal Merger on Local Government Employees' Stress Response in Japan. *Industrial Health*, 50(2): 132–141.
- Tran, C., Kortt, M., & Dollery, B. (2019). Population Size or Population Density? An Empirical Examination of Scale Economies in South Australian Local Government, 2015/16. *Local Government Studies*, 45(5): 632–653.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1959). Problems of Majority Voting. *Journal of Political Economy*, 67(6): 571–579.
- Voda, P., & Švačinová, P. (2020). To Be Central or Peripheral? What Matters for Political Representation in Amalgamated Municipalities? *Urban Affairs Review*, 56(4): 1206–1236.
- Wallace, A., & Dollery, B. (2018). How Two Became One: The Creation of the Armidale Regional Council. *Australasian Journal of Regional Studies*, 24(3): 347–366.
- Wallace, A., Dollery, B., & Thi Thanh Tran, C. D. (2019). Amalgamation in Action: Participant Perspectives on the Armidale Regional Council Merger Process. *Australian Journal of Social Issues*, 54(4): 436–455.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89(4): 642–664.
- Wollmann, H. (2000). Local Government Systems: From Historic Divergence Towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(1): 33–55.
- Yamada, K. (2016). Crucial Decisions by Small Towns and Villages: Why Did Some Municipalities Choose to Merge but Others Did not During the Nationwide Wave of Municipal Mergers in Japan? *International Journal of Public Administration*, 39(6): 480–491.
- Yamada, K. (2018). From a Majority to a Minority: How Municipal Mergers in Japan Changed the Distribution of Political Powers and the Allocation of Public Services within a Merged Municipality. *Urban Affairs Review*, 54(3): 560–592.

责任编辑：陈 娜