

# 县域乡镇街道重构的驱动机制： 以 T 县街道设置为例

匡贞胜 何水\*

**【摘要】** 县辖街道已在中国大规模实施，且日渐成为县城建设的重要政策工具，但这一现象尚未引起学界足够关注。论文结合一个县域撤乡镇设街道的现实案例，采用“过程-事件”分析范式，力图打开基层政区改革的“黑箱”决策过程，梳理其调整动因、方案设置与决策考量，并与政区改革三重逻辑理论展开对话，以充分审视并检验乡镇街道重构的动力机制。研究发现，T县街道设置的初始动因与具体方案的设置深受经济发展、权力博弈以及政治妥协相关因素影响，直接表现为捕获以建设用地为主的关键资源，降低开发区运行的不确定性，以及获取行政等级体系中的合法性，体现出市域撤县（市）设区逻辑在县域尺度的重复再生，而与公共服务密切相关的治理因素并未成为方案设置的重要依据。乡镇改街道存在潜在风险，未来应进一步厘清县城建设、城乡融合与街道设置之间的关系，谨防县域街道设置陷入短视化误区，背离其保障城市基层公共服务供给的基本职能。

**【关键词】** 县城 街道办事处 撤乡镇设街道 行政区划

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2024) 03-0120-20

## 一、引言

县下设置街道办事处（以下简称“街道办”）存在上位法缺失、法律地位不

---

\* 匡贞胜，郑州大学政治与公共管理学院/公共管理研究中心直聘副研究员、硕士研究生导师；通讯作者：何水，郑州大学政治与公共管理学院教授、博士研究生导师。感谢刘飘茹在制图、匡贞明在爬取乡镇街道数据方面提供的帮助。

基金项目：河南省软科学研究项目“新型城镇化推进中河南省县级行政区划调整研究”（222400410096），河南省社科青年项目“郡县制下城市管理的历史经验与当代市制变革实践研究”（2023CZH017），河南省高校人文社科青年项目“城乡融合视角下乡镇改街道的多重逻辑与潜在风险研究”（2024-ZZJH-400）。

明确等问题，但自2005年广东省开展县政府驻地镇改设街道办事处试点以来，全国其他省（自治区、直辖市）诸多县纷纷将县政府所在的城关镇以及周边较为发达的乡镇撤销并调整为街道办（颜昌武、叶倩恩，2021）。截至2022年，全国1301个县中已有432个县设置了1022个街道办，其中有177个县设置了3个以上的街道办<sup>①</sup>，遍布全国各个空间尺度，已远超县政府驻地试点范畴。不过，学界尚未充分关注这一现象及其背后的动力机制问题。

学界一直以来都非常关注县级及以上政区改革问题，对其进行了大量研究，普遍认为政区调整存在经济导向的发展逻辑、权力导向的政治逻辑以及公共服务导向的治理逻辑（叶林、杨宇泽，2018）。然而学界对乡镇街道等基层政区改革的关注相对较少，仅有少数研究者从乡镇行政体制改革、城乡融合发展、基层官员理性行为等视角对街道设置的动因进行了探索，并指出了街道设置过程中存在的一些问题（范今朝等，2011；叶贵仁，2011；叶敏，2021）。受限于地方政府在实施政区调整过程中的封闭性，既有文献对政区改革的“黑箱”决策过程涉猎不多，相关研究成果偏重“应然”判断而相对欠缺“实然”解析，缺乏足够的实证支撑，鲜有研究者意识到市域撤县（市）设区与县域撤乡镇设街道之间的同构关系，理论阐释与改革实践之间存在一定落差。既有街道设置相关研究的对象多为大中城市市辖区的街道办，鲜见对名义上处于试点阶段、合法性相对不足而实践中已大规模实施的县域街道设置的分析。为什么即使县辖街道缺乏足够的合法性，县政府各个部门也依然热衷于撤乡镇设街道？其主要影响因素与动力机制何在？这些问题仍有待继续深入研究。

本文拟在对学界既有文献进行评述的基础上，结合一个县域乡镇街道重构的现实案例，采用“过程-事件”分析范式，力图打开基层政区改革的“黑箱”决策过程，并与学界政区改革相关理论展开对话，以充分审视并检验乡镇街道重构的影响因素与动力机制，推动理论分析与改革实践双向互动。

## 二、文献评述

乡镇改街道，即撤销乡镇行政区划建制，设置街道办事处，通过行政区划调整的方式将一级地方政权转变为上级政府派出机关的过程。在学术研究与政府相关文件中一般以“撤乡镇设街道”“乡镇改街道办”“撤乡镇建街道”等术语来表示（宋明爽、王小磊，2018）。乡镇改街道是行政体制与行政区划改革的

---

<sup>①</sup> 数据来源于《统计用区划和城乡划分代码（2022年版）》，不包含民族自治县等特殊县级建制。

一种方式，体现出基层政府职能转变、治理体系转型与行政组织重构的过程，伴随着府际关系重构、经济社会管理权限变动以及政府职能重心调整（李海金，2006；宋明爽、王小磊，2015）。学界对乡镇改街道这一现象背后的动力机制关注不多，但对其所属的县级以上（含县级）行政区划调整动因开展了诸多探索。当前学界普遍认为，政区调整存在经济、政治与治理三重逻辑，即经济导向的发展逻辑、权力导向的政治逻辑以及公共服务导向的治理逻辑；但在不同时期，不同区域政区调整的主导目标存在一定的异质性（叶林、杨宇泽，2017）。

经济导向的发展逻辑相关研究成果最为丰富，但已越来越难以全面解读近年来错综复杂的政区演化现象。当代中国行政区划调整的研究起源于对行政区经济的探讨，即一种因行政区划而衍生的特殊区域经济现象（刘君德，2006）。这个概念的提出是基于地方政府在空间与经济发展之间的关系，强调行政区划对区域经济的刚性分割，指出行政区划调整的重要目的是通过削弱行政壁垒推动行政区与经济区相适应（Cartier，2013）。改革开放以来，我国高速的经济增长与城镇化伴随着频繁的行政区划调整，因此经济因素成为解读行政区划调整逻辑的主流视角。部分学者指出，由于经济与政治领域的不完全分权，地方政府对经济运行影响巨大，行政区划调整被经济效率驱动，并从经济发展、城镇化等视角对政区调整动因与空间效应进行了解读，取得了一系列进展（Cartier，2015；匡贞胜，2020）。一般认为，改革开放后的行政区划调整具有很强的经济效率导向，是城市企业主义下的政府行为，而城镇化是其背后的主要驱动力（Shen，2007）。从拓展发展空间、优化城市形象、强化土地经营到调整产业布局，城市企业主义下的行政区划调整深刻重构了中国的城市空间格局（匡贞胜、王好，2022）。譬如，有研究发现行政区划调整如撤县设市、撤县（市）设区等与城镇化率、GDP、产业结构以及人口迁移存在密切的关系（唐为、王媛，2015；匡贞胜等，2023）。也有学者指出，行政区划的动态变化对理解中国经济增长与城市发展至关重要（Cartier，2013）。也就是说，虽然市场经济体制已经在中国发挥着越来越重要的作用，但构建于计划经济体制下的行政区划体系依然在经济发展过程中影响巨大（Chien，2013）。不过，这些研究过于强调经济因素，相对忽视了地方政府作为一个官僚化的大型组织，其行为在一定程度上取决于特定制度环境中的合法性（Gong & Xiao，2017）。

权力导向的政治逻辑相关理论研究日渐增多且进展较快，但尚缺乏足够的实证支撑。行政区划作为权力的空间配置，是国家治理的空间基础，因此不少学者指出政区调整背后的驱动力是政治权力重构与博弈（Barbieri et al.，2020）。中国的行政区划等级严密，在以级别定权力的官僚体系中，行政等级与官员级别以及当地政府获得政策资源的能力密切相关，因此通过政区升格获取更大权

力成为行政区划调整的重要动因（王开泳等，2019）。在不对称权力的国家结构下，行政区划受到政治力量的强大影响而呈现出非稳态，国家权力不断通过领域城镇化（territorial urbanization）进行再生产（Cartier, 2015）。此外，有学者通过对多层级政府协商博弈过程的分析，指出行政区划调整中政府间存在复杂的权力互动博弈，这一现象在撤县（市）设区中表现得最为明显（Ma, 2005；张蕾、张京祥，2007；张践祚等，2016）。县（县级市）与地级市之间的力量关系会影响撤县（市）设区的主导权与权力平衡，体现了行政体制之下行政区划调整背后的正式与非正式制度运作逻辑（Kuang & Wang, 2022）。与此类似，也有学者观察到了基层乡镇街道设置决策过程中，官员个体在权力博弈中理性化的微观行为逻辑（叶贵仁，2011）。

此外，由于行政区划调整过程普遍涉及上下级政府间互动博弈、生产要素流动以及国家战略，有研究者认为其与新国家空间（NSS）框架之间存在密切联系，即中国城市的行政层级或等级变化逻辑在很大程度上可以用国家空间与国家空间选择理论概括或解释，譬如从行政等级变动出发，运用NSS框架对政区升格现象进行解读，将其归结为权力的尺度上移（Luo et al., 2014）。也有研究者试图从尺度政治的视角对行政区划调整的现象进行理论化梳理，认为行政区划调整有尺度生产和权力的尺度修复这两个过程（王丰龙、刘云刚，2019；吴金群、廖超超，2019）。然而，受限于地方政府推进行政区划调整过程的封闭性，权力导向的政治逻辑尚缺乏足够的实证研究。同时，NSS框架并非为反映事物因果关系而发展出的逻辑工具，用以诠释实践活动过程可能存在概念泛化、缺乏可证伪性以及不具备理论预测性等问题（Moore, 2008；匡贞胜、孙斌栋，2021）。

公共服务导向的治理逻辑相关研究逐渐受到重视，但其结论仍存在较大争议。在很多欧美国家，强化公共服务供给是整合碎片化的城市政府以组建大都市区的重要原因（Savitch & Vogel, 2000；赵聚军，2009）。由于某些公共服务如水电气、消防、环境治理等具有规模经济特征，区划碎片化会延长协调过程，不利于提供有效的公共服务，从而弱化社会治理能力。尽管行政区划调整中公共服务的考虑较少，但近年来一些大中城市老城区进行了合并或重组，减少了基层政府数量，还有地区基于政务服务、古城保护考量对政府驻地进行了搬迁，客观上优化了公共服务供给（赵彪等，2022）。因此，有学者认为公共服务导向将会成为未来行政区划调整的重要动因，即区划调整与政府职能相耦合（赵聚军，2012）。譬如有学者认为撤乡镇设街道是为了推动城乡统筹，实现以城带乡，从而缓解城乡差距与城乡分割，并推动基层政府职能从管理型向服务型转变（李海金，2006；王前钱、宋明爽，2017）。为了精简乡镇行政机构与相关职能，需要通过撤乡镇设街道将城郊纳入城市管理范围，从而寓精细于扁平之中，

提升行政效率（叶敏，2021）。然而，治理逻辑视角的研究虽逐渐被重视，但由于客观条件尚待成熟以及中外国情存在差异，其能否成为区划调整的驱动力还存在较大争议（叶林、杨宇泽，2017）。

综合来说，当前学界对行政区划改革逻辑的研究逐渐增加并取得了丰硕成果，但依然存在以下不足。其一，既有文献对政区改革的“黑箱”决策过程涉猎不多，尤其是“乡镇街道重构”相关研究偏重“应然”价值判断而欠缺“实然”动力解析。其二，当前对政区调整政治与治理因素的研究较为零散，结论仍存在一定争议，尚缺乏足够的实证支撑。其三，已有研究对象大多为大中城市市辖区的街道办设置，鲜见对尚处于试点阶段且合法性相对不足的县下设置街道办背后的决策过程与动力机制的相关研究，也未意识到市域撤县（市）设区与县域撤乡镇设街道之间的同构关系。

为此，本文沿承当前政区调整三重逻辑的相关研究，结合一个县域撤乡镇设街道的现实案例，力图打开政区改革的“黑箱”决策过程，梳理其调整动因、方案设置与决策依据，并与政区改革相关理论展开对话，以充分审视并检验乡镇街道重构的影响因素与动力机制，推动理论分析与政策研究双向互动。

### 三、案例背景

本研究的问题意识来源于2018—2023年间课题组在全国多省的实地调研座谈，与T县相关的经验材料是课题组2022年4—6月深度参与T县乡镇街道重构过程中获取的一手资料。课题组借助负责项目咨询的机会，与T县、城关镇、开发区、城郊乡时任领导层以及各个职能部门的工作人员进行了10余场调研座谈，深度了解了乡镇街道重构的初始动因、问题障碍、方案设置等相关原始资料与信息<sup>①</sup>。

截至2022年，F省已有66%的县设置了街道，其中39%的县管辖3个以上街道，T县是所在省为数不多尚未将县政府所在地设置为街道的县。T县位于中国中部F省，总面积约1900平方千米，户籍总人口近50万人，常住人口近40万人。中心城区为城关镇与城郊乡，县政府驻地在城郊乡。全县现辖16个乡镇，其中有2个产业集聚区——T县先进制造业开发区（以下简称“开发区”）和化工产业集聚区。2021年全县生产总值为180余亿元，三次产业结构为17.7:35.0:48.3。城关镇是T县的政治、经济、文化、交通中心，现辖8个

---

<sup>①</sup> 为维护学术伦理，文中出现的地名、人名等都做了匿名化处理，辖区面积、总人口、常住人口等相关数据按照四舍五入原则进行了模糊化处理。

社区居委会。辖区总面积 28 平方千米，其中建成区面积 24 平方千米。截至 2021 年，常住人口有 10 万余人，近 70% 的人口从事非农产业。城郊乡在空间上环绕城关镇，但乡政府驻地位于城关镇，是典型的城乡接合部。城郊乡现辖 21 个行政村，总面积 218 平方千米，总人口 7.8 万人，三产比例为 15 : 36 : 49。靠近中心城区的 9 个村已被纳入县城规划区，其中有 5 个村被 T 县先进制造业开发区代管，相关财税和经济社会管理职能与城郊乡相互独立。

以下部分将结合课题组在 T 县实地调研的一个乡镇街道重构案例，采用“过程 - 事件”分析范式，对乡镇改街道的需求、方案设置及其相关决策过程进行梳理，并在此基础上提炼其动力机制。选择这个案例的一个重要原因在于这是一个复合型的乡镇街道重构情境，包含了县域街道设置的多种情形，其中反映的问题或多或少存在于其他单一类型撤镇（乡）设街道的现象之中，因此具备一定的代表性和更大的理论与实证探讨空间。

## 四、乡镇街道重构的方案设置与决策过程

### （一）初始动机与改革方向

街道设置有较为明确的经济社会发展指标，能够被设为街道普遍被各界视为基础设施完善、经济较为发达以及城镇化较高的乡镇，有利于提升县城形象，因此提升招商引资的吸引力是 T 县撤乡镇设街道的初始动力。T 县近年来一直在考虑撤乡镇设街道的相关议题，但因情况特殊、流程繁杂而进展较为缓慢。一方面，撤乡镇设街道对乡镇政府官员并无实质性的好处；相反，设置街道后原先保留在乡镇的某些经济社会管理职权还会上收到县级职能部门。另一方面，随着乡村振兴国家战略的实施，乡镇为了获得相关专项资金（见表 1），基层政府缺乏设置街道的内在动力，县政府撤乡镇设街道面临较大的阻力<sup>①</sup>。

表 1 乡镇建制政区独享政策

序号	部分重要的乡镇独享政策
1	村级组织运转经费补助（≥9 万元/年）
2	乡村建制不需要缴纳土地使用税
3	城市建设维护税按纳税人所在地分别为县城和镇（5%）以及乡村（1%）
4	美丽乡村建设（新农村建设专项资金）

<sup>①</sup> 据基层官员透露，只有乡镇建制的行政区能获得乡村振兴的专项资金，街道属于城市建制，不能获得相关资金。

(续上表)

序号	部分重要的乡镇独享政策
5	乡镇中心卫生院建设
6	村级公路网化示范县工程、道路畅通及农村公路建设养护政策
7	农口的农机站、畜牧站、林业站等站所建设
8	环卫一体化薄弱自然村庄村容村貌整治
9	农村危房改造
10	优秀村支部书记考公务员和事业编有加分
11	乡镇事业编人员考职称，可以免试计算机水平
12	扶贫建档立卡与“双女”补助只针对农村户口
13	农村教师生活补助制度和农村教师帮扶计划
14	农村户籍学生营养餐补贴

资料来源：作者根据民政部内部资料汇编，相关政策条目有删减。

然而，剥离开发区社会管理职能的强大压力加速了撤乡镇设街道的进程。在新冠肺炎疫情与逆全球化叠加下，F省县域经济发展面临极大的下行压力。为了降低开发区管委会的负担，使其将更多精力投入招商引资、企业服务、项目建设等经济发展方面，2022年4月，F省发布了《关于加快剥离开发区社会管理职能的通知》，明确要求将开发区管委会代管的教育类、文化类、民政类、卫生健康类等11类社会管理职能剥离给所在行政区负责。因此，T县先进制造业开发区代管的城郊乡的5个村的社会事务，需要重新交由城郊乡政府管理。然而，开发区管委会作为县政府的派出机构，直接隶属于县政府，行政级别较高，多年来财税体制与城郊乡相对独立，大部分社会管理相关的人员编制、工资待遇、干部关系等也直接隶属于县各职能部门。若直接将社会事务移交给城郊乡，将遭遇两方面阻力。一方面，社会管理权限与经济管理权限相辅相成，开发区各项社会经济管理权限来自县政府的授权，城郊乡既无财力也无经验承接相关社会事务；另一方面，在岗相关社会事务管理人员也不愿意回到城郊乡所属行政村，因为开发区平台的高低决定着官僚机构的级别，这可能意味着职位待遇与社会地位的降级。因此，为了不改变开发区原有的隶属关系、财税体系与人事编制，稳定开发区工作团队，县政府不得不将开发区涉及的5个村调整为县政府的直属机构。

在内外双重驱动之下，县政府明确了“将城关镇与开发区设置为街道”的大方向，但具体方案设置却因错综复杂的因素而一波多折。与全国其他大多数县有所不同，虽然城关镇是T县的经济中心，但县政府驻地并不在城关镇，而在离城关镇较近且建成区早已与其连成一片的城郊乡，因此从一开始此次行政

区划调整就超越了简单的“县政府驻地镇改设街道办事处”试点，而是包含空间重构、建制变更以及政区更名在内的一个复合型县域基层政区调整。

由于行政区划调整涉及面较广、审批程序较为繁杂（如图1所示），为了平衡各方利益，排查主要风险源和风险点，县政府委托第三方智库对县委、县政府职能部门，城郊乡、城关镇职能部门，所涉及村庄的干部代表、群众代表，以及老干部、企业家等社会各界代表等进行了广泛而深入的专项调查访谈，以广泛收集各个利益主体的意愿，明确具体方案设置。

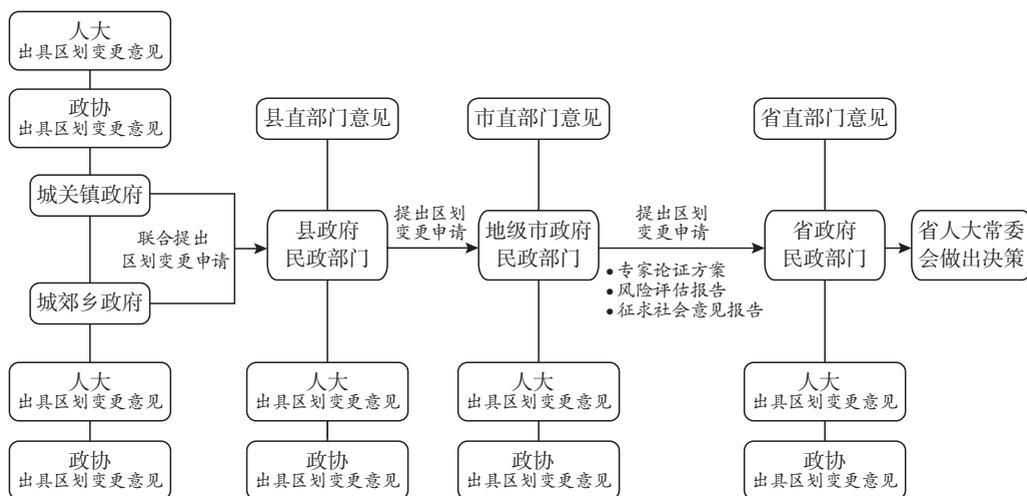


图1 T县乡镇街道重构审批流程

资料来源：作者自制。

## （二）具体方案设置与决策考量

城关镇建制转为街道建制比较容易，F省已发布街道设置标准的相关文件，城关镇早已达到各项标准。虽然将城关镇设置为街道会进一步弱化其职权独立性，但因城关镇与县政府驻地相距很近且建成区连成一片，各项职权已被县直部门接管，且早已实施“乡（镇）财县管”，实质上涉及的职权变动不大。同时，开发区权限较大（县级权限），但因开发区设置为街道后仍独立运作，只是将其社会事务管理人员的人事关系划归新设街道，涉及的职权变动与干部人事调整很少。此外，对于新设街道的专名，早已有存在较大共识的历史地名可供参考，内部争议较小。因此，职权变动、干部调整和政区更名并非此次乡镇街道重构的重点问题，各方争议的焦点是设置街道建制的数量与新设街道的空间划分。

若只将开发区5个村调整为街道办，则将面临两个问题。其一是常住人口尚

未达到4万人的街道设置标准，其二则是未来可开发建设用地不足。为此，县政府一开始就试图将城郊乡城镇化较高的另外4个行政村与开发区所在的5个行政村从城郊乡析出并设置街道。但F省基于精简机构、节约行政成本的考虑，要求以“撤一设一、撤多设少”原则进行街道设置。此外，城郊乡对于析出另外4个行政村反对意见很大，因为这4个邻近开发区的行政村经济较为发达，为城郊乡贡献了近50%的财税收入，若直接切块划走，城郊乡必然财政拮据，即使有转移支付补偿也要看相关部门脸色行事。

退一步讲，虽然有县政府对公共服务补贴的承诺，但城郊乡还有另一层担忧，即新设置的街道作为县政府派出机构，会获得各级领导更多关注，进而可能把大部分资源集中在新设街道（类似于“市管县”体制下地级市的市辖区），导致乡镇与街道的发展机会不平等，引发城乡发展进一步失衡。譬如有城郊乡政府工作人员隐晦地表达了这一担忧：

街道是县政府的亲儿子，（县政府）直接管理，离领导（距离）近，有了街道后咱们其他乡镇怎么发展，希望县里面能多考虑考虑。（调研座谈记录1：城郊乡某工作人员G）

在建制数量不能增加的硬约束下，县政府只能考虑将城关镇与开发区合并后设置1个街道或将城关镇与城郊乡分设2个街道。然而，城郊乡作为一个整体离街道设置的经济社会各项规定指标还有较大差距，因此还剩下“1+5（开发区）”“1+9（县城总体规划范围）”等主要备选方案。“1+5（开发区）”方案城郊乡的阻力最小，由于5个行政村早就被开发区代管多年，二者实质上早已相互独立，此方案并不会进一步损害城郊乡的利益，但县政府与开发区都难以接受此方案，因为虽然“1+5（开发区）”设为街道更符合街道建制的城市景观以及聚焦公共服务供给的本质，但这也意味着开发区未来建设用地指标不足。

然而，“1+9（县城总体规划范围）”一方面遭到了城郊乡的强烈反对，毕竟另外4个行政村是城郊乡的主要税源。由于大部分乡镇基层干部缺乏上升空间，收入待遇与所在乡镇的经济发展情况密切相关。在很多基层干部有意见的情况下，若县政府强行采取这一方案，虽然没人敢公开反对，但可能会有干部通过各种渠道向相关职能部门匿名投诉（为了维护社会稳定，省民政厅一般不受理存在争议的基层政区改革方案），或很可能在以后的工作中采取不配合或消极怠工态度。

另一方面，这一方案也面临审批困难，因为若合并，则新设的街道面积超过100平方千米，常住人口超过20万人，作为县域街道来说规模较为庞大，对县城治理能力提出了挑战。这必然难以获得省主管部门的支持。因此，县政府权衡利弊之下，只能另选方案。

如何找到一个省级审批部门、县政府、开发区、城关镇以及城郊乡都不会反对的方案呢？经历了前几轮的受挫，在征求各相关利益主体意见的前提下，最终 T 县选择了“1+6”方案，即“城关镇+开发区+1 个建设用地较多的行政村 F”方案（如图 2 所示）。这个方案既在一定程度上满足了开发区对未来产业发展空间的需求，又不会招致城郊乡的强烈反对，也满足上级审批部门的要求。

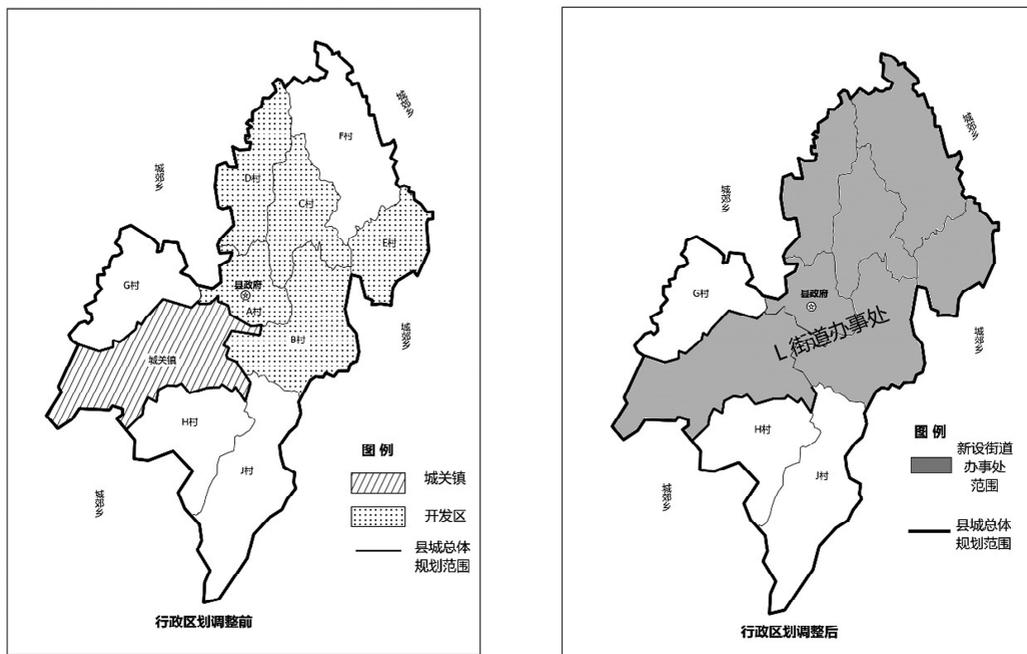


图 2 行政区划调整前后示意

注：此图仅为示意图，并非标准比例尺的地图。

资料来源：作者自制。

此外，为确保最终方案能获得各个利益主体的认同，针对此次乡镇街道重构过程中可能存在的风险，各级政府也提前采取了相关预防措施。

其一，对乡镇改街道的政策衔接风险进行评估。为了保障财政转移资金的针对性，国家对不同建制行政单位的政策供给各有侧重，实行区别性对待，因此县政府委托专业智库对建制变更过程中可能存在的政策衔接风险进行了排查。研究发现，街道建制可能没有资格获取“三农”相关政策支持。乡镇改街道确实对与“三农”密切相关的基础设施建设以及各项粮食蔬菜财政补贴存在负面效应，但因所改区域已基本完成城镇化，因此实际影响相对较小。

其二，对利益受损的城郊乡部分公共服务支出进行补贴。由于区划重构后，城郊乡各项经济指标都会有较大影响。为防止城乡差距拉大，县政府计划统筹做好城郊乡行政区划变更后的财力划转工作，并针对优质公共服务设施配置不足问

题，加大公共服务设施建设投入，推动城乡均衡发展。譬如，针对城郊乡按照人口配备的公共卫生经费大减问题（65元/人），县政府将以“编制随人走”的原则，调整相关事业编制的人员安排；对于农村中小学教师相关补贴待遇以及农村户籍学生营养餐补贴，县政府将做好城乡教育的政策宣传和有效衔接。

## 五、县辖街道的动力机制

### （一）发展导向的经济逻辑

改革开放以来，行政区划调整背后发展导向的经济逻辑已被诸多研究者捕获到（叶林、杨宇泽，2017）。这一逻辑贯穿于T县乡镇街道重构过程之中，直接表现为以扩大产业发展空间和增强招商引资吸引力为主导的方案设置与决策考量。

#### 1. 捕获以建设用地为主的关键资源

行政区划具备空间资源属性，因而区划调整与土地制度密切相关（王开泳等，2019）。以土地为核心的城镇化是近年来中国行政区划调整的主要动因，对于政治意义不明显的基层政区更是如此（Smart & Lin, 2007）。不同于大部分欧美西方国家土地私有且在市场上交易，政区调整对社会的影响局限在一定的范围内。由于中国在城镇地区实行土地公有制，行政区划调整会影响土地的所有权在地方政府间的归属。在中央“耕地红线”的硬约束下，建设用地成为地方政府推动本地经济发展的关键资源。行政区划变动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。以土地为核心的城镇化在高层级的行政区划调整中表现得尤为明显，譬如“撤县设市”，通过把农业型政区转变为城市型政区，并实现事实上的省直管，将得到省级政府建设用地指标占补平衡方面的倾斜政策，可以为高速城镇化过程中的小县城发展提供稀缺的土地资源（匡贞胜，2020）；“撤县（市）设区”则是通过拓展中心城市的空间范围，从而在很大程度上增加其建设用地指标与空间配置的自由度。

撤乡镇设街道引发了基层政区体制与要素的变动，既是行政体制改革又是土地、财政等要素的重新配置。对于T县撤乡镇设街道而言，如何确保开发区在可预期的未来有足够的建设用地指标，降低产业用地成本，从而破除产业发展的空间约束，是县政府与开发区在进行乡镇街道重构具体方案设置的重要考虑依据。负责此次区划变更的某位副县长就曾对课题组明言：

现在开发区里能用来建设的土地不多了，今年有好几个工厂老板来看了，结果都嫌地价太高就走了。咱们最好是把（城郊乡）那4个行政村都

划给开发区，成立街道，把建设用地的价格压下来。开发区有了土地，才能更好发展。（调研座谈记录 2：T 县政府某副县长 J）

虽然因为各方博弈只划入了 1 个行政村（后文详解），但被划入的 F 村是县城总体规划范围内 4 个村中面积最大（9.6 平方千米）、建成区面积最小（仅 0.32 平方千米）且建设用地保有量最大的行政村（见表 2）。因此，即便产业结构、基础设施、公共服务以及空间景观都与街道办所要求的城市型政区相差甚远，F 村依然被作为最优选择纳入开发区并成为新设街道的一部分。

表 2 设立街道后开发区下各行政村数据

行政村	面积 (平方千米)	建成区面积 (平方千米)	常住人口 (万人)	非农人口 (万人)	企业数 (家)
开发区 A 村	5	5	3.1	2.9	56
开发区 B 村	6	6	0.9	0.5	46
开发区 C 村	5	1	0.2	0.1	9
开发区 D 村	6	2	0.1	0.08	4
开发区 E 村	6	2	0.2	0.05	2
新纳入 F 村	9.6	0.32	0.08	0.01	2

资料来源：作者根据 T 县提供的相关资料自制。

## 2. 改善招商引资的负面形象

改革开放以来，以经济建设为中心的发展导向极大提升了城市的地位与作用。这集中体现在不同的行政建制类型存在差异性的财政、融资、税费、用地等政策，譬如城市型政区长期享有更优惠的税费减免，能获得金融机构更高的融资额度与便捷的融资服务，以及较多的建设用地指标。上级政府在分配建设用地指标的时候往往会对城市型政区（县级市/市辖区/街道）适当倾斜，而地域型政区（县/乡/镇）必须要对基本农田进行保护（国家粮食安全需要），建设用地指标严格受限。经过数十年的政策倾斜与路径依赖，城市型政区获得了比地域型政区更有利于发展工商业的形象，招商引资品牌较好，而县则在招商引资中相对被边缘化（然而事实上由于虚假城镇化的存在，某些城市型政区也存在基础设施薄弱的农村场景，而某些县、乡镇基础设施并不差）。因此，作为城市型政区的基层组织，设置街道办事处更能改善地区形象，向外界展现县域优良的基础设施与营商环境，各项政策偏向于工商业发展与城市建设，从而降低开发区剥离社会职能后运行的不确定性。譬如县政府工作人员透露：

招商的时候有企业跟我们抱怨，说注册地在乡镇，影响企业形象，还有的居民看到身份证上写着乡村，很有意见，认为自己明明在县城里小区买房

了，为什么户籍显示还是在农村。（调研座谈记录3：县政府某工作人员 X）

此外，虽然 T 县在提交上级部门的行政区划变更申请时强调此次撤乡镇设街道在提升公共服务供给能力与城市管理水平方面的必要性，却只采用“有利于提高综合行政效能，强化公共服务的有效供给”“推动公共基础设施配套和管理服务向农村延伸，提升服务质量”“实现基础设施和公共服务资源均衡化配置”等较为模糊的官方话语来建立二者之间的关联。然而，T 县却难以进一步说清楚为何街道比乡镇更有利于提升公共服务供给。可见，公共服务与县城治理问题并没有成为决定乡镇街道重构具体方案的影响因素，相反，无论是政区调整的直接驱动力（招商引资与开发区剥离社会事务）还是方案设置的细节过程，都被发展导向的经济因素所包裹。在通过撤乡镇设街道强化服务型政府外表之下，包藏着的依然是一个发展型政府的内核（匡贞胜、虞阳，2020）。

## （二）权力导向的政治逻辑

作为权力的空间配置，行政区划体制内嵌于政治体制之中，政区改革过程中普遍涉及上下级政府间互动博弈与政治妥协，以实现各个利益主体的核心诉求（如图 3 所示）。正因如此，虽然 T 县撤乡镇设街道被经济发展逻辑所主导，但因受制于省政府、县政府、开发区、城郊乡等多层级政府协商博弈而难以选出有利于经济发展的最优方案（县城规划区设置 2 个街道）。

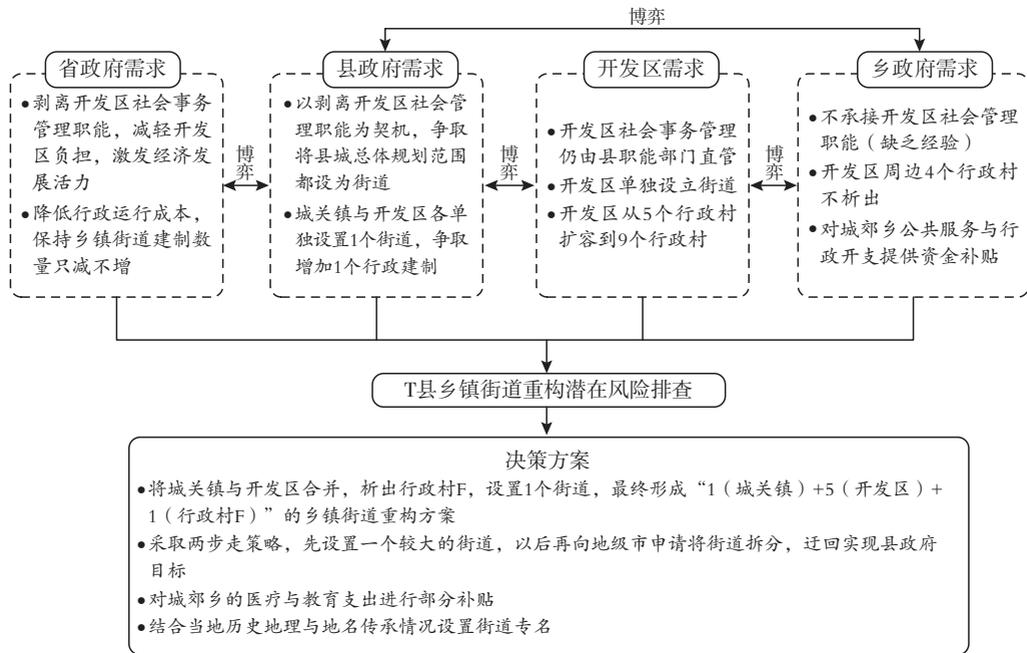


图 3 乡镇街道重构方案的决策过程

资料来源：作者自制。

### 1. 省政府与县政府的各自诉求及其互动博弈

博弈首先发生在 F 省政府与 T 县政府之间。省政府的诉求主要有两个：剥离开发区的社会管理职能与保持乡镇街道建制数量不变。即为了给经济下行压力下的开发区减负，省政府做出了剥离全省开发区管委会社会事务的决策，切实推进开发区健康快速高质量发展。同时，为了防止基层行政建制数量膨胀推高行政运行成本，省政府对乡镇建制数量实行“撤一建一、撤多建少”的一刀切政策。

县政府的诉求则是争取将县城总体规划范围都设为街道以及城关镇与开发区各单独设立街道（增加 1 个行政建制）。T 县准确捕捉到了“省政府要求剥离开发区管委会社会事务”这一博弈机会，试图将早已想实现但缺乏契机的乡镇街道重构计划付诸实践。为了让县政府尽快推进开发区政府剥离社会事务，省政府支持 T 县提出的县城总体规划范围都设为街道这个方案，但坚持不能增加行政建制的要求。T 县政府非常清楚这个较为刚性的“撤一建一、撤多建少”政策对于此次区划变更不适用，但县政府缺乏与省政府正面博弈的能力，只能将城关镇与开发区合并设立 1 个街道。虽然合并后的街道办事处规模相对于县城管理的理想规模略为偏大（以城关镇为核心的区域从 28 平方千米扩张到 66 平方千米，常住人口 14.5 万人），社区管理任务剧增，网格化管理难度极大，但县政府决定采取迂回策略。譬如县政府相关工作人员透露：

先通过省里的审批，把街道搞起来，不是大了点嘛，没事，省里的事情咱们没办法，但咱们跟市里面民政部门关系好，跟市政府领导也能说得上话，到时候可以（把街道）拆开。（调研座谈记录 4：T 县某工作人员 Y）

也就是说，县政府利用街道办事处不属于宪法规定的一级政权而是区（县、县级市）的派出机关这一法律漏洞，通过先“撤一建一”后通过将规模偏大的街道办“一分为二”的方式，将博弈对象局限于地级市政府。因为拆分街道办权限在地级市政府，只需要地级市政府（非省政府）审批，相关操作与审批流程将较为容易，以此迂回达到县政府发展导向的次优目标。

### 2. 县政府、开发区与城郊乡的各自诉求及其互动博弈

由于在实践中开发区的经济管理权限与社会管理权限联系紧密，若剥离给各个行政村必然会妨碍提升开发区管委会的运行效率，进而减缓开发区经济发展速度，这是省县两级政府都不希望出现的后果。为此，开发区借助社会事务剥离后的管理难题，向县政府提出仍由县政府直管、单独设立街道以及开发区空间扩容等诉求。即让开发区行政托管的 5 个行政村（若能加上周边 4 个行政村更好）通过独立的街道设置，从而既在政策上满足省政府的合法性需求，又在法理程序上继续由县政府直接管理开发区的社会管理职能（宪法与相关法律

规定街道办是上级政府的派出机构而非一级政权)，这样能最大程度地稳定负责社会事务的原班人马，减少社会事务剥离对开发区日常工作的冲击。可见，开发区效率的发挥需要一定的合法性基础，组织只能在合法化的框架内追求效率。

为了确保开发区剥离社会管理职能后不影响招商引资，同时解决开发区可持续发展所面临的产业空间与管理体制难题，县政府与城郊乡政府进行了多轮博弈，最初县政府想将已纳入县城规划区但不属于开发区范围的4个行政村全部析出，但此举遭到了城郊乡政府反对。譬如调研中有乡镇工作人员私下里直截了当地表达了这一意见：

咱们这4个村子划走后，乡里面就成穷光蛋了，之后要用啥钱了，都得去县政府要，现在县领导非常好，答应给乡里补一点，（以后）县领导进一步高升，之后的领导还认不认就难讲了，等到时候乡政府就成了叫花子，天天去县里各个部门要饭。（调研座谈记录5：城郊乡某工作人员Z）

为了在拓展开发区未来发展空间与维护城郊乡政府基本利益格局之间取得平衡，县政府选择只将4个中较大的1个行政村析出与开发区合并，这样城郊乡虽然仍有不同意见，但这类担忧已被县政府的权威压制（征求意见座谈会上县领导多次强调城郊乡要服从“县城发展大局”），同时县政府在各个座谈会上多次保证将通过财政转移或资金补贴等方式对城郊乡的公共服务进行一定程度的补偿。

### （三）总结与反思

无论是发展导向的经济逻辑，还是权力导向的政治逻辑，其核心都是各利益主体试图通过乡镇街道重构捕获关键资源、降低不确定性以及获取等级体系中的合法性，其过程和方式与撤县（市）设区的逻辑动因极为相似（袁则文，2017）。此次T县撤乡镇设街道呈现出的县政府直接管辖县城建成区空间、县级职能部门权力扩张以及县乡（镇）政府间的多方博弈，一直以来也存在于撤县（市）设区过程之中（罗小龙等，2010；匡贞胜，2020）。即使空间与行政尺度存在差异，但县城空间扩张与市域城市空间扩张遵循相似的动机与逻辑，只是相对于地级市—县（县级市）博弈而言，县—乡（镇）博弈的强度、影响的范围以及撤乡镇设街道遭遇的阻力可能比撤县（市）设区稍弱。县域街道设置的驱动机制与决策过程在很大程度上直接表现为撤县（市）设区逻辑在县域尺度的重复再生，体现出各级行政组织的制度同构效应。

多级政区调整动因的同构性反映出“行政区经济”嵌入各级行政区之中且长期稳定存在，其背后是行政配置资源的路径依赖，这是改革开放以来行政区划调整频繁发生的根本原因。在行政配置资源的路径依赖与“行政区经济”相

互循环彼此强化的场域下，地方政府缺乏横向协作的动力，倾向于通过行政区划调整实现自身短期利益诉求。因此，现存问题表面上是行政区划框架不适应经济社会高质量发展，实质上是政府职能转变滞后与市场化改革深化的冲突，行政区划调整只能短期缓解问题而难以解决根本问题，只能治标而无法治本。若无法顺利实现政府职能从聚焦经济发展转向提供公共服务，重塑政府与市场关系，那么政区调整的短视功利现象将会成为常态。

然而，在县辖街道已从广东省试点转向全国全面推开的背景下，研究团队在上海、海南、河南、江苏等地实地调研过的多个案例中发现，县域大规模撤乡镇设街道可能存在一些潜在隐忧。受制于错综复杂的现实情境，长期以来街道办承担的实际职能与其法定职能有一定偏差，导致街道办存在职权不明与行政关系模糊等问题（袁则文，2017），在此背景下的县域撤乡镇设街道改革，可能异化为县城无序扩张与县政府职能部门行政权力扩张的手段，引发诸如虚假城镇化、建制城镇化、土地城镇化等低质量发展模式（陆大道，2007）。为了抑制基层政区扩大编制而实行的“撤一设一”一刀切政策，很可能导致街道治理能力与治理规模不相匹配，背离其保障城市基层公共服务供给的基本职能（王佃利、孙妍，2020）。此外，街道设置过程中的权力博弈可能激化县-乡（镇）利益冲突，形成府际体制摩擦。由于“撤乡镇设街道”仅能暂时缓解而无法真正解决问题，长期来看其不可避免地陷入“改而不变”的困境之中（匡贞胜、虞阳，2020）。依赖政区调整解决城镇化过程中的发展问题导致中国无法摆脱行政配置资源的计划经济路径，这是不同层级行政区划调整现象稳定出现并重复再生的重要前提。

从T县乡镇改街道过程也可以发现，本文前言中提到的合法性不足并没有成为县域街道设置的障碍。自广东省2005年试点之后，在城镇化与经济发展等现实利益的强力推动下，县辖街道的合法性在实践中并没有构成问题。课题组在调研座谈过程中提到此合法性风险时，相关政府工作人员表示虽然没有国家正式法律支撑，但全国各地均已试点，且省政府公布的镇与街道设置标准文件里面并没有禁止县设街道，因此并不存在法律障碍与程序性问题。这也从一个侧面反映了我国高层级政府发布的政策文件，在一定程度上能够弥补或替代正式法律的某些作用。另外，市辖区、县级市与县三类政区行政组织的逐步同构以及城乡空间景观的趋同也为县辖街道提供了现实支撑。事实上，近年来原先切块设置的市（地级市、县级市）与以“三农”为主体存在的县（地域型政区）的空间景观已日渐趋同，都已成为城乡混合体，导致法律规定的街道办设置依据（仅在地级市市辖区、县级市设置）与现实场景出现脱节，尤其是县城空间规模日趋扩大之后。

## 六、结论与探讨

县下设置街道办事处与县城建设密切相关，日渐被县政府作为就地城镇化的重要政策工具。本研究结合理论与实践，通过一个案例研究打开了乡镇街道重组的“黑箱”过程，并对政区改革逻辑的相关理论进行了实证检验，以审视并检验乡镇街道重构的驱动机制，从而进一步丰富了学界对乡镇街道重构的相关研究。研究发现，县域街道设置的合法性风险能够被政策文件消解，而当县城空间规模扩张时，各项事务的统筹规划变得愈加重要，不断推动以县职能部门集权为核心特征的县辖街道大规模实施。同时，城镇化与经济发展、权力博弈与政治妥协等因素贯穿于县域街道设置的决策过程之中，直接表现为捕获以建设用地为主的关键资源、降低开发区运行的不确定性以及获取行政等级体系中的合法性，深刻影响着乡镇街道重构具体方案的选择，体现为市域撤县（市）设区逻辑在县域尺度的重复再生，而与公共服务密切相关的治理因素并没有成为决策方案的重要依据。

县辖街道从试点向全国扩散对中国基层社会治理具有重大影响，应成为未来学界与政界关注的重要议题。为此，本研究认为，有必要厘清县辖街道、县城建设与城乡融合之间的关系。作为未来新型城镇化的重要载体，县城连接着乡村与城市，对于促进城乡融合与实现乡村全面振兴有着重要意义，有必要进行更广泛深入的实地调研与理论提炼。同时，应深化城乡合治的理论与实证研究。当前“切块模式”的城市型政区设置已式微，城市管理重回郡县制结构（匡贞胜，2022）。然而，不少县的中心城区已成为名副其实的中小城市，若不进行街道设置确实会产生诸多问题。县城是城市与乡村交错地带，既需要以城市管理的方式进行县城与经济强镇治理，又要管理好广大农村地区。现存城乡融合问题不能完全依靠“外科手术式”的行政区划调整，有必要加强对城市与区域治理模式改革的研究。此外，应强化对乡镇改街道潜在风险的分析，抑制地方政府政区调整的短视化行为。

虽然本文结合案例实证分析打开了基层政区改革的“黑箱”决策过程，但也因乡镇街道的空间分布与地方实情的复杂性而存在不足之处。研究团队在实地调研与座谈中发现，乡镇街道作为基层政权，全国各地职权配置存在一定差异，这意味着撤乡镇设街道的单个案例难以全面反映乡镇改街道的实践逻辑与潜在风险，未来有待挖掘更多的实证案例来进一步打开基层政区改革的“黑箱”决策过程。

## 参考文献

- 范今朝、王剑荣、蒋璐璐(2011). 试论中国当代城市化进程中的行政区划“逆向调整”现象——以永康市芝英镇的行政区划调整过程为例. *经济地理*, 11: 1798-1804.
- Fan, J. Z., Wang, J. R. & Jiang, Y. L. (2011). Study on the Phenomenon of Reverse Adjustment of Administrative Division During the Process of Urbanization in Contemporary China: A Case Study of Zhiying Town, Yongkang City. *Economic Geography*, 11: 1798-1804. (in Chinese)
- 匡贞胜(2020). 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+205.
- Kuang, Z. S. (2020). What Are the Logics of Administrative Divisions Adjustments in China Recently? An Empirical Analysis Based on EHA-Logistic Model. *Journal of Public Administration*, 4: 22-40+205. (in Chinese)
- 匡贞胜(2022). 中国市制改革理论、实践及反思. *城市问题*, 9: 15-23.
- Kuang, Z. S. (2022). Theory, Practice and Reflection of China's Municipal System Reform. *Urban Problems*, 9: 15-23. (in Chinese)
- 匡贞胜、巢飞、肖莎(2023). 行政区划改革的目标何以达成? ——基于行动研究的过程分析. *中国行政管理*, 3: 25-34.
- Kuang, Z. S., Chao, F. & Xiao, S. (2023). How to Achieve the Goal of Territorial Administrative Reform? A Process Analysis Based on Action Research Methodology. *Chinese Public Administration*, 3: 25-34. (in Chinese)
- 匡贞胜、孙斌栋(2021). 新国家空间框架解读中国空间转型现象的再审视. *地理科学进展*, 3: 511-523.
- Kuang, Z. S. & Sun, B. D. (2021). Reexamining the Explanation of China's Spatial Transformation from the Perspective of New State Space Framework. *Progress in Geography*, 3: 511-523. (in Chinese)
- 匡贞胜、王妤(2022). 城市企业主义: 概念内涵、中国特性及其空间效应. *城市问题*, 3: 15-23.
- Kuang, Z. S. & Wang, Y. (2022). Urban Entrepreneurialism: Conceptual Connotations, Chinese Characteristics and Its Spatial Effects. *Urban Problems*, 3: 14-23. (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)
- 李海金(2006). 以城带乡: 乡镇行政体制改革的城市化走向——以武汉市双柳“乡改街”为例. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 5: 25-30.
- Li, H. J. (2006). Rural Areas Driven by Urban Areas: Urbanization Tendency of System Innovation in Villages and Towns: Taking Shuangliu “Innovation from Village to Street” in Wuhan as a Case. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 5: 25-30. (in Chinese)
- 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.
- Liu, J. D. (2006). Perspective of the “Administrative Region Economy” Phenomenon in China's Transitional Period: An Introduction of Human-economic Geography with Chinese Characteristics. *Economic Geography*, 6: 897-901.
- 陆大道(2007). 我国的城镇化进程与空间扩张. *城市规划学刊*, 4: 47-52.
- Lu, D. D. (2007). Urbanization Process and Spatial Sprawl in China. *Urban Planning Forum*, 4: 47-52. (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——以南京市江宁撤县设区为例. *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)
- 宋明爽、王小磊(2015). 高新区“镇改街道”问题探究. *山东农业大学学报(社会科学版)*, 1: 23-27.
- Song, M. S. & Wang, X. L. (2015). Exploring the “Town-to-Street” Transformation in High-tech Zones. *Journal of Shandong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 1: 23-27. (in Chinese)
- 宋明爽、王小磊(2018). “镇改街道”研究文献述评. *山东农业大学学报(社会科学版)*, 1: 20-28.

- Song, M. S. & Wang, X. L. (2018). Literature Review on the “Town-to-Street” Transformation. *Journal of Shandong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 1: 20–28. (in Chinese)
- 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.
- Tang, W. & Wang, Y. (2015). Administrative Boundary Adjustment and Urbanization of Population: Evidence from City-county Merger in China. *Economic Research Journal*, 9: 72–85. (in Chinese)
- 王佃利、孙妍 (2020). 基层社会治理共同体与城市街道的“嵌入式”改革——以青岛市街道办改革为例. *公共管理与政策评论*, 5: 47–57.
- Wang, D. L. & Sun, Y. (2020). Grass-Roots Social Governance Community and the “Embedded” Reformation of Urban Subdistrict Offices: Take Qingdao Subdistrict Offices Reformation as an Example. *Public Administration and Policy Review*, 5: 47–57. (in Chinese)
- 王丰龙、刘云刚 (2019). 中国行政区划调整的尺度政治. *地理学报*, 10: 2136–2146.
- Wang, F. L. & Liu, Y. G. (2019). “Politics of scale” in Chinese Administrative Division Adjustment. *Acta Geographica Sinica*, 10: 2136–2146. (in Chinese)
- 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*, 2: 195–206.
- Wang, K. Y., Chen, T. & Liu, Y. (2019). New Discussion and Reflection on “Administrative Division Itself Can Be Seen as a Resource”. *Geographical Research*, 2: 195–206. (in Chinese)
- 王前钱、宋明爽 (2017). 镇改街道进程中改善基层社会治理研究. *行政管理改革*, 9: 47–52.
- Wang, Q. Q. & Song, M. S. (2017). Research on Improving Grassroots Social Governance in the Process of Town-to-Street Transformation. *Administration Reform*, 9: 47–52. (in Chinese)
- 吴金群、廖超超 (2019). 我国城市行政区划改革中的尺度重组与地域重构——基于1978年以来的数据. *江苏社会科学*, 5: 90–106+258.
- Wu, J. Q. & Liao, C. C. (2019). Scale Reorganization and Regional Reconstruction in the Reform of Urban Administrative Division in China: Based on Data Since 1978. *Jiangsu Social Sciences*, 5: 90–106+258. (in Chinese)
- 颜昌武、叶倩恩 (2021). “双向运动”视角下城市街居体制的变革路径与走向——基于G市a街道办事处的纵向考察. *理论学刊*, 5: 98–107.
- Yan, C. W. & Ye, Q. E. (2021). The Change Path of Urban Sub-District Office from the Perspective of “Double Movement”: Based on the Longitudinal Survey of a Sub-District Office in G City. *Theory Journal*, 5: 98–107. (in Chinese)
- 叶贵仁 (2011). “理性选择”视野下的决策过程研究: 基于一个“镇改街道”的个案. *学术研究*, 8: 54–59+159–160.
- Ye, G. R. (2011). A Case Study: Organizational Decision-Making in Transformation from Town to Street. *Academic Research*, 8: 54–59. (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+196.
- Ye, L. & Yang, Y. Z. (2017). The Three Logics of Chinese Urban Administrative Divisions Adjustments: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 4: 158–178+196. (in Chinese)
- 叶林、杨宇泽 (2018). 行政区划调整中的政府组织重构与上下级谈判——以江城撤市设区为例. *武汉大学学报 (哲学社会科学版)*, 3: 164–176.
- Ye, L. & Yang, Y. Z. (2018). Government Restructuring and Bargaining in Administrative Divisions Adjustments: A Case Study of River City. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 3: 164–176. (in Chinese)
- 叶敏 (2021). 析出街道: 超大城市郊区精细化治理之策. *理论学刊*, 3: 108–115.
- Ye, M. (2021). Newly Formed Jie Dao: A Fine Governance Strategy for the Suburbs of Megacity. *Theory Journal*, 3: 108–115. (in Chinese)
- 袁则文 (2017). 规范与实践: 街道办事处的制度属性探析. *探索*, 1: 44–53.
- Yuan, Z. W. (2017). Norms and Practices: An Analysis of the Institutional Attributes of Street Offices. *Probe*, 1: 44–53. (in Chinese)

- 张践祚、刘世定、李贵才(2016). 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+243-244.
- Zhang, J. Z., Liu, S. D. & Li, G. C. (2016). Consultation Game and Strategic Traits Between Superior and Subordinate Government in Administrative Division Adjustment: The Case of SS Town. *Sociological Studies*, 03: 73-99. (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). Reconsideration of the Annexation Effect of the Abolition of Counties and the Establishment of Districts: Take Dantu District of Zhenjiang City as an Example. *Urban Problems*, 1: 36-40. (in Chinese)
- 赵彪、王开泳、赵逸才(2022). 中国县级以上行政中心迁移的特征、效应及其影响因素. *地理科学进展*, 2: 185-198.
- Zhao, B., Wang, K. Y. & Zhao, Y. C. (2022). Characteristics, Effects, and Influencing Factors of the Relocation of Administrative Centers at or above the County Level in China. *Progress in Geography*, 2: 185-198. (in Chinese)
- 赵聚军(2009). “控制—服务”: 当代中国行政区划改革的应然导向. *上海行政学院学报*, 6: 68-74.
- Zhao, J. J. (2012). The Theory of Function Orientation: Study on the Logical Orientation of Municipal District System Adjustment. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 6: 68-74. (in Chinese)
- 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*, 6: 36-40.
- Zhao, J. J. (2012). The Theory of Function Orientation: Study on the Logical Orientation of Municipal District System Adjustment. *Administrative Tribune*, 6: 36-40. (in Chinese)
- Barbieri, E., Pollio, C. & Prota, F. (2020). The Impacts of Spatially Targeted Programmes: Evidence from Guangdong. *Regional Studies*, 3: 415-428.
- Cartier, C. (2013). What's Territorial about China? From Geopolitical Narratives to the “Administrative Area Economy”. *Eurasian Geography and Economics*, 1: 57-77.
- Cartier, C. (2015). Territorial Urbanization and the Party-State in China. *Territory, Politics, Governance*, 3: 294-320.
- Chien, S. S. (2013). New Local State Power Through Administrative Restructuring: A Case Study of Post-Mao China County-Level Urban Entrepreneurialism in Kunshan. *Geoforum*, 6: 103-112.
- Gong, T. & Xiao, H. (2017). The Formation and Impact of Isomorphic Pressures: Extravagant Position-Related Consumption in China. *Governance*, 3: 387-405.
- Kuang, Z. & Wang, Y. (2022). Local Development, National Strategies, and Territorial Restructuring in China: An Empirical Study Based on the EHA Logistic Method. *Eurasian Geography and Economics*, 1-30.
- Luo, X. L., Cheng, Y. Q. & Yin, J., et al. (2014). Province-Leading-County as a Scaling-up Strategy in China: The Case of Jiangsu. *China Review*, 1: 125-146.
- Ma, L. J. C. (2005). Urban Administrative Restructuring, Changing Scale Relations and Local Economic Development in China. *Political Geography*, 4: 477-497.
- Moore, A. (2008). Rethinking Scale as a Geographical Category: From Analysis to Practice. *Progress in Human Geography*, 2: 203-225.
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K. (2000). Introduction: Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review*, 3: 158-168.
- Shen, J. F. (2007). Scale, State and the City: Urban Transformation in Post-Reform China. *Habitat International*, 4: 303-316.
- Smart, A. & Lin, G. C. (2007). Local Capitalisms, Local Citizenship and Translocality: Rescaling from Below in the Pearl River Delta Region, China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2: 280-302.

责任编辑：李棉管