

中国地级及以上城市行政中心迁移的 时空格局与驱动机理

徐少杰^{1,2}, 王开泳¹, 王甫园¹, 赵彪³

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101;

2. 中国科学院大学, 北京 100049; 3. 中国社会科学院中国边疆研究所, 北京 100101)

摘要: 城市行政中心迁移对于优化城市空间结构, 推动国家治理体系与治理能力现代化具有重要意义, 深入分析中国城市行政中心迁移的时空格局、驱动机理和发展趋势既是支撑国家治理现代化的现实需要, 也是推进行政中心迁移规范化、科学化的前提。基于空间分析方法, 对中国1978年改革开放以来地级及以上城市行政中心迁移进行综合分析。研究发现: ① 自1978年改革开放以来, 中国共有81起行政中心迁移案例, 2003—2007年是迁移高峰期, 并存在显著的区域差异, 迁移多是短距离迁移, 并以推动城市新区建设为主要目的, 呈现出与地理中心相分离的特点。② 城市行政中心迁移是一个涉及多种因素相互作用的复杂过程, 这一过程涉及国家政策、政府引导、权力分配、资源重组以及规划调整等因素的多维博弈, 国家政策的调控和城市政府的引导是其中的关键。③ 在国家严控行政区划调整的背景下, 城市行政中心迁移将继续强化传统驱动因素, 同时适应社会经济和技术变革, 呈现生态治理、交通驱动及创新产业发展等新导向。应在保持行政中心基本稳定的前提下, 审慎考虑迁移的必要性, 做好行政中心迁移的顶层设计, 规范审批程序和分析论证环节, 以推动城市全面发展。本文能为科学认识城市行政中心迁移的规律和内在机制提供参考。

关键词: 行政区划; 行政中心迁移; 时空格局; 驱动机理; 发展趋势; 中国

DOI: 10.11821/dlxb202410007

1 引言

行政区划是国家为了实行分级管理而进行的区域划分, 是实现国家治理现代化的空间基础^[1]。改革开放40多年来, 作为国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分, 行政区划优化设置已成为具有中国特色的城市与区域治理的重要方式, 越来越受到党和国家的高度重视。行政中心(亦称政府驻地)作为行政区划的基本要素之一, 是政府决策和行政管理的重要场所, 其所处的位置通常是城市发展的核心区域, 不仅关乎政府治理的效率和效力, 更涉及到资源配置、空间布局等方面的问题, 从而影响城市整体的发展格局^[2]。伴随着经济社会的快速发展, 行政区划必然要进行相应的调整, 以一种继承和改

收稿日期: 2023-08-31; 修订日期: 2024-08-15

基金项目: 国家自然科学基金项目(42271252, 42230510); 国家社科基金社科学术社团主题学术活动资助项目(22STA021) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No. 42271252, No. 42230510; National Social Science Foundation for Social Science Academic Societies Theme-based Academic Activities Funding Project, No. 22STA021]

作者简介: 徐少杰(1997-), 男, 河南南阳人, 博士生, 研究方向为行政区划与城市地理。E-mail: xusj.19s@igsnrr.ac.cn

通讯作者: 王开泳(1980-), 男, 山东滕州人, 研究员, 博士生导师, 研究方向为行政区划与空间治理。

E-mail: wangky@igsnrr.ac.cn

革的新方式与经济基础相适应^[3]。特别是随着城镇化的快速推进和“城市病”问题的逐渐加剧,城市行政中心迁移作为一种新的手段流行起来,成为缓解中心城区土地供应紧张、分散人口和产业集聚压力、拉动新城新区建设以及刺激城市经济增长的重要抓手^[4]。行政中心迁移是典型的政府主导行为,是政府对城市进行空间治理与空间结构调整的重要手段^[5]。行政中心迁移是否科学合理,直接关系到辖区内政治、经济、文化和行政管理中心的平稳转移^[6],关系到生产力布局的优化和经济社会的持续健康发展^[7],关系到行政效率的提高和为民服务能力的增强^[8]。通过制定精准高效的迁移决策,优化城市行政中心的空间位置,有利于破除城乡区域发展不平衡、空间结构功能不合理、基础设施和公共服务设置不完善等深层次的结构失衡问题^[9],对于推进国家治理体系和治理能力现代化,全面建成社会主义现代化强国具有重要意义。

由于国家的行政体制存在差异,国外学者在行政中心迁移方面的研究相对较少,对于行政中心迁移的态度和实践存在较大差异。国外学者更关注行政中心迁移对政治权力分布和地区发展不平衡的影响,以及其在政治和社会变革中的作用。其中,首都迁移是一个重要的研究议题,已有的研究从不同角度探讨了国家首都迁移的问题,涵盖了完善基础设施^[10]、废弃建筑再利用^[11]、迁移动机评估^[12-14]、迁移的环境影响评估^[15]等多个方面。首先,基础设施在新首都发展中的作用备受关注。有学者发现信息通信技术、物质基础设施和开放绿地在新首都的发展中起着至关重要的作用,缅甸的迁都经验以及马来西亚的吉隆坡案例都显示了基础设施在推动新首都活动和城市扩展方面的成功实践^[10]。同时,多位学者研究了不同国家的首都迁移案例,揭示了迁移的动机和影响因素,从城市过度拥挤到军事需求,各种原因推动了首都迁移^[12-14]。除了首都迁移的研究之外,国外也有少部分研究讨论了行政中心在城市发展中的作用,从引导城市空间扩展到优化城市功能分区和资源配置,行政中心塑造了城市空间并影响了城市的现代化进程^[16-18]。

行政中心迁移是中国行政区划调整的重要类型之一,深入分析中国城市行政中心迁移的历史过程、变动规律、驱动机理既是支撑国家治理现代化的现实需要,也是推进行政区划调整规范化、科学化的前提。基于此,国内大量学者开展了相关研究,但由于行政中心迁移受到国家政策的直接影响,政府在决定行政中心是否迁移、如何迁移以及迁移后的调整等方面拥有主导权^[4],导致了研究的相对局限性和难度。随着国家政策的调整发展以及对于行政区划的关注逐渐上升,对于行政中心迁移的效应、机制、实施策略等方面的研究逐步深入^[19-21]。目前相关研究主要聚焦于推动城市功能转型^[22-24]、行政中心迁移的影响^[2, 4-5, 25-26]、对城市发展的推动作用^[9, 27-28]以及行政中心迁移的动机和影响因素^[8, 19, 29]等方面。Hsu^[22]研究发现,改革开放后新兴城市更多地转变为行政中心,标志着城市发展模式的重大转型。Liu^[23]等对鹤壁市进行了深入剖析,探讨了如何将新城市空间转化为行政和经济中心。Wei^[24]则提出了在行政中心发展中应弱化行政等级影响、从根本上改变资源配置的观点。关于行政中心迁移带来的影响,有学者研究发现,北京市政府的异地搬迁政策会影响员工离职意愿,其中通勤不满和家庭困境是重要因素^[25]。研究进一步指出,地方政府的决策常受到中央政府政策的影响,行政中心迁移成为重建城市内部结构的典型手段。例如,地方政府常将行政中心迁至郊区以减轻财政负担,促进土地城镇化和农村居民的流入^[27]。此外,城市行政中心迁移作为地方政府的空间治理手段,对城市经济产生深远影响。多个研究通过计量分析发现行政中心迁移能够在经济层面带来实质的收益^[1, 2, 4, 5, 26],尤其在第三产业的发展上有着明确的推动效果^[30]。此外,行政中心迁移在城

市发展战略和空间结构优化中扮演着关键角色，行政中心迁移作为重要行政决策，能够影响城市发展的方向与重心^[6]。行政中心迁移对城市商业发展也产生积极影响，行政中心迁移常常伴随着迁入地零售商业的爆发式增长，而行政中心的区位与城市商圈空间分布之间存在显著关联^[31]。其他研究还关注了行政中心迁移的动机和影响因素，主要围绕躲避自然灾害^[1, 29]、提升经济实力^[21]、促进区域发展^[32]、选址综合性考量^[8]等方面展开。这些因素对行政中心搬迁的决策时机、城市经济压力、地理位置等方面产生重要影响，为有效指导迁移策略和促进可持续城市发展提供新见解。

综上所述，行政中心迁移在不同维度上受到广泛关注，相关研究为理解城市发展模式变化以及政府决策提供了重要的视角和参考。但在当前中国行政区划越来越受到重视的背景下，国内城市行政中心迁移以及行政区划设置的基础理论和方法研究相对薄弱，与行政区划治理现代化的要求还具有较大差距，行政中心迁移的资源优化配置作用明显不足，需要科学的政策设计与制度规范。自改革开放以来，中国各地政府积极推动城市行政中心的迁移与调整，但这些变化的具体格局、过程和特征尚未得到系统性的分析和解读，其背后的驱动机理在不同城市间存在显著差异。特别是地级城市间的经济发展差异、城市规划策略以及领导意志等因素在城市行政中心迁移的决策和实施中起着关键作用，但在现有研究中并未得到充分的关注和探讨。在当前国家严控行政区划调整的大背景下，未来的城市行政中心迁移应该有哪些新的发展趋势？这些问题依旧缺乏明确的答案和理论解释，迫切需要开展系统研究和分析探讨，这也是准确理解行政中心迁移的基本前提。

基于此，本文统计和分析了1978年改革开放以来中国地级及以上城市行政中心迁移的案例数量变化和区域分布特征，并从理论和实践角度总结归纳行政中心迁移频繁发生背后的驱动机理，以期能够更为科学地认识城市行政中心迁移的规律和变化特征，为推进行政中心迁移规范化、科学化提供参考。

2 研究方法与数据来源

2.1 研究方法

2.1.1 核密度分析 核密度分析用于计算点、线要素测量值在指定邻域范围内的单位密度，它能直观地反映出离散测量值在连续区域内的分布情况^[33]。对于 n 组数据，其核密度估计函数公式为：

$$f_h(x) = \frac{1}{nh} \sum_{i=1}^n D\left(\frac{x-x_i}{h}\right) \quad (1)$$

$$D(x) = \frac{3(1-s^2)^2}{\pi r^2} \quad (2)$$

式中： h 为带宽； $D(x)$ 为核函数； r 为查找半径； s 为栅格中心点到对象的距离与查找半径的比例。

2.1.2 热点分析 热点分析（Getis-Ord G_i^* ）可以识别不同空间位置上的热点（高高聚集）与冷点区（低低聚集）的空间分布^[34]。在本文中，这一方法能够探究行政中心迁移是否存在空间集聚现象，以及这种迁移是否受到周边地区迁移决策的影响，用以识别和揭示行政中心迁移的空间格局。计算表达式为：

$$G_i^* = \frac{\sum_{j=1}^n w_{ij} x_j - \frac{\sum_{j=1}^n x_j}{n} \sum_{j=1}^n w_{ij}}{S \sqrt{\frac{n \sum_{j=1}^n w_{ij}^2 - \left(\sum_{j=1}^n w_{ij}\right)^2}{n-1}}}, \quad S = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n x_j^2}{n} - \left(\frac{\sum_{j=1}^n x_j}{n}\right)^2} \quad (3)$$

式中： x_j 是网格 j 的属性值； n 为要素总数； w_{ij} 是空间权重。

2.2 数据来源

研究对象为1978年改革以来中国进行过行政中心迁移的地级及以上城市，包括直辖市、副省级市、地级市、地区、自治州，数据暂未含台湾、香港与澳门。城市行政中心迁移数据来自于民政部提供的全国行政区划信息查询平台（<http://xzqh.mca.gov.cn/description?dcpid=1>）、各省（自治区、直辖市）人民政府网站以及对应民政厅网站、各市（地区、自治州）人民政府网站和对应民政局网站、互联网文献资料以及课题组实践调研资料。行政区划矢量数据来源于自然资源部标准地图服务网站（<http://bzdt.ch.mnr.gov.cn/>）。

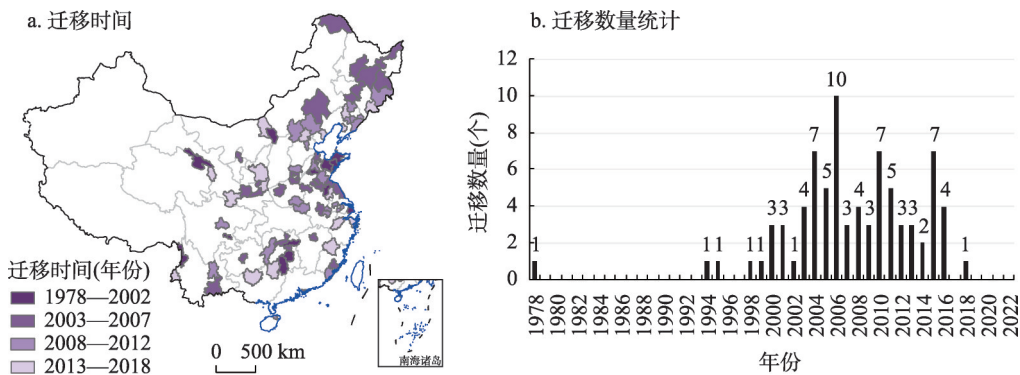
3 城市行政中心迁移的时空格局演变

3.1 城市行政中心迁移的时间演变特征

1978—2022年中国地级及以上城市行政中心共迁移81例（表1）。其中，直辖市2例、副省级9例、地级市64例、地区1例、民族自治州5例。从时间上来看，中国城市行政中心迁移调整频繁，有明显的阶段性特征，但实际每年调整的频率并不一致（图1）。综合来看，2003—2007年是行政中心迁移的高峰期，在此之后行政中心迁移数量开始减少。从每年行政中心迁移的数量变化以及比例分布来看，总体上可以划分为4个阶段：第一阶段是1978—2002年，期间行政中心迁移发生的频率并不高，24年内仅个别年份有少量的（13个）行政中心迁移发生，平均每2年发生一例；第二阶段是2003—2007年，期间是行政中心迁移的高峰期，4年内共有29个城市进行城市行政中心迁移，占到总数的36.71%，平均每年有7个城市进行迁移；第三阶段是2008—2012年，期间属于行政中心迁移的第二个高峰期，案例数量相较上一阶段有所减少，但4年内也有22个城市进行城市行政中心迁移，占到总数的27.85%；第四阶段是2013—2022年，期间是行政中心迁移的低潮期，案例个数只有17起，占到总数20.25%。

表 1 1978 年改革开放以来中国地级及以上城市行政中心迁移的地区分布
Tab. 1 Regional distribution of administrative center relocations in Chinese cities at or above the prefecture level since the reform and opening up

地区	发生行政中心迁移的城市
东部地区	北京市、上海市、秦皇岛市、邯郸市、张家口市、承德市、廊坊市、无锡市、徐州市、淮安市、连云港市、盐城市、镇江市、宿迁市、杭州市、宁波市、漳州市、泉州市、南平市、济南市、青岛市、枣庄市、烟台市、潍坊市、泰安市、临沂市、滨州市、深圳市、海口市
中部地区	合肥市、马鞍山市、芜湖市、南昌市、洛阳市、安阳市、新乡市、商丘市、信阳市、驻马店市、长沙市、湘潭市、衡阳市、益阳市、怀化市、永州市
西部地区	呼和浩特市、包头市、赤峰市、桂林市、河池市、成都市、自贡市、贵阳市、昆明市、德宏傣族景颇族自治州、红河哈尼族彝族自治州、怒江傈僳族自治州、西安市、宝鸡市、延安市、渭南市、铜川市、陇南市、海东市、海北藏族自治州、银川市
东北地区	沈阳市、本溪市、丹东市、营口市、辽阳市、铁岭市、长春市、白山市、延边朝鲜族自治州、四平市、哈尔滨市、牡丹江市、佳木斯市、绥化市、大兴安岭地区



注：基于自然资源部标准地图服务网站审图号为GS(2019)1838号标准地图制作,底图边界无修改,下同。

图1 1978年以来中国地级及以上城市行政中心迁移时间阶段划分及数量统计

Fig. 1 Temporal phases and quantitative statistics of administrative center relocations in Chinese cities at or above the prefecture level since 1978

1978—2002年中国城市行政中心迁移的频率相对较低，这与当时城市的发展战略、经济环境以及城市化进程密切相关。首先，改革开放初期，地方政府的重点更多地放在农村改革和工业体系的现代化上，城市化进程相对较慢，城市的功能和结构较为固定。该时期多数城市尚未面临如今的人口过密、资源紧张和环境污染等城市发展瓶颈，因此迫切需要通过迁移行政中心来解决这些问题的情况较少。2003—2007年中国城市行政中心迁移出现高峰，主要原因有两个：① 中国早期的城市行政中心迁移大多与新区建设有关，城市政府为带动新区的发展，会将行政中心迁往正在建设的新区范围内。而步入21世纪后城市人口的集聚和对城市土地的需求的不断加大，地方政府为解决城市发展空间受限的问题，大多采取迁移行政中心的方式来扩大城市规模以缓解城市土地压力，也由此导致这一阶段出现高峰期的现象。2003—2007年中国29个发生行政中心迁移的城市中共有25个城市都是由于城市新区建设的推动，占比超过86%。② 由于自1997年冻结“县改市”之后，撤县（市）设区的调整越来越多，这种长期进行外部拓展很容易造成土地资源的浪费和城市粗放式发展，2003年开始国家逐步收紧了对各地撤县（市）设区的审批，部分城市将行政区划调整的重点从外部空间扩张逐步转向内部结构优化，地方政府也纷纷通过搬迁行政中心的方式进行城市内部结构性调整。而2007年之后，行政中心迁移数量开始下降，主要是由于许多城市不按法定程序搬迁，对办公场所进行大拆大建，既加重了财政负担，也不利于社会稳定，国家由此逐步收紧了对各地行政中心迁移的审批。2007年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》，明确提出要严格审批新的办公楼建设，2008年民政部出台《民政部关于加强政府驻地迁移管理工作的通知》，进一步加大了城市行政中心迁移的审批难度。自2012年起，中国城市行政中心迁移的数量进一步下降，这与2013年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》密切相关。该通知明确规定各级党政机关在未来5年内一律禁止新建楼堂馆所，进而抑制了多数城市进行新的行政中心建设的动机，反映了国家对公共资源利用的审慎态度和对行政效率提升的重视。此外，该政策也体现了政府在公共建设方面的战略转型，即从规模扩张向质量效益转变，强调资源优化配置和节约型行政，此政策的发布不仅标志着中国城市行政中心建设方向的重大调整，也反映了国家治理体系和治理能力现代化的深化过程。

3.2 城市行政中心迁移的空间演变特征

从总体来看,中国行政中心迁移的城市空间分布具有明显的区域差异特征(图2a)。虽然大多数迁移城市位于“胡焕庸线”以东,与中国城市的主要分布格局相一致,但深入分析发现,城市行政中心迁移的空间分布规律并非仅仅是简单地遵循人口和经济分布的传统模式。东部地区进行行政中心迁移的城市数量较多,共有29个城市进行城市行政中心迁移,占有所有迁移城市的60.76%;东北地区共有15个城市完成了行政中心迁移,占东北所有地级城市的比例也超过了50%;中部地区较少,只有16个城市迁移。从迁移数量的核密度分析结果来看,东部沿海地区和东北地区的迁移活动最为活跃,这些地区不仅经济发展较快,而且在城市规划和管理方面更倾向于通过行政中心的迁移来优化城市结构和功能。特别值得注意的是,虽然中部地区的迁移活动较少,但湖南省和河南省等区域显示出较高的迁移核密度值,这表明在一些特定的中部地区,行政中心的迁移也是城市发展策略的重要组成部分。此外,西部地区虽然迁移活动相对较少,但接近胡焕庸线的城市也展现出一定的迁移活动,这可能反映了西部地区在追求区域平衡发展中的特殊需求和策略。东部地区虽然在行政中心迁移的决策中处于领先地位,但随着时间推移,中部地区、东北地区和部分西部地区的城市也在逐渐制定迁移决策,迁移的空间格局趋于平衡。但胡焕庸线以西的大部分地区仍是迁移的空白区,不排除有实际迁移需求的城市。综上所述,中国地级及以上城市行政中心迁移的空间分布规律显示了区域发展战略和城市发展战略的多样性,这种分布模式不仅是人口和经济因素的简单反映,更是各地区根据自身特点制定城市发展策略的结果。因此,对行政中心迁移的研究提供了关于区域发展差异性和城市发展策略多样性的重要视角。

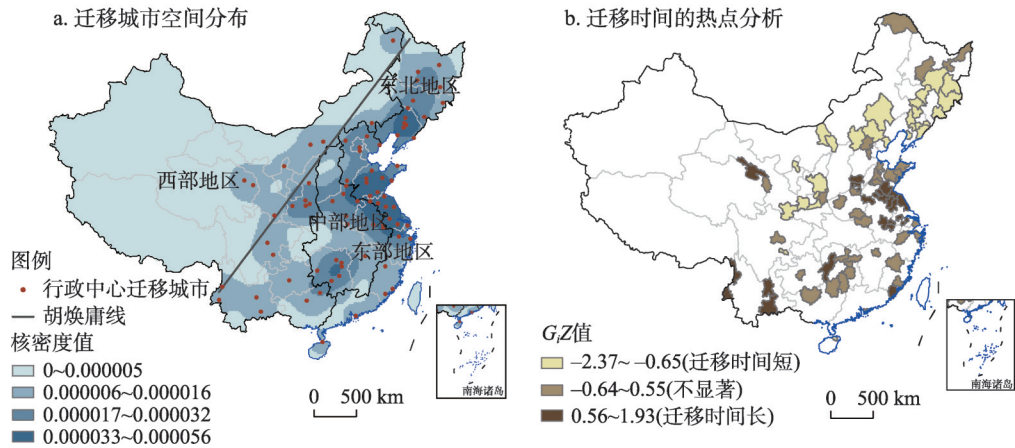


图2 1978年以来中国地级及以上城市行政中心迁移的空间分布和迁移时间热点分析

Fig. 2 Spatial distribution and temporal hotspot analysis of administrative center relocations in Chinese cities at or above the prefecture level since 1978

细分不同阶段不同地区的城市行政中心迁移案例(表2)可以发现,1978—2002年发生行政中心迁移的城市主要位于东部地区,特别是山东半岛,西部地区和中部地区有零散的城市发生迁移,东北地区没有迁移现象发生;2003—2007年四大区域发生迁移的概率基本一致,分布较为均衡,且该时期也是四大区域发生行政中心迁移的一个高峰期,其增长变化趋势和全国的趋势基本一致;2008—2012年伴随着多个限制政府性楼堂馆所新建的国家政策发布,西部地区、中部地区和东北地区发生迁移的城市数量减少,而东

表2 1978年以来中国地级及以上城市行政中心迁移案例数与分布比例

Tab. 2 Number and distribution percentage of administrative center relocations in Chinese cities at or above the prefecture level since 1978

	1978—2002年	2003—2007年	2008—2012年	2013—2022年	总数(个)
全国(个/%)	13/15.20	29/36.71	22/27.85	17/20.25	81
东部地区(个/%)	5/41.67	7/24.14	10/45.45	6/31.25	29
中部地区(个/%)	3/25.00	8/27.58	5/22.73	0/0	16
西部地区(个/%)	4/33.33	7/24.14	2/9.09	8/50	21
东北地区(个/%)	0/0	7/24.14	5/22.73	3/18.75	15

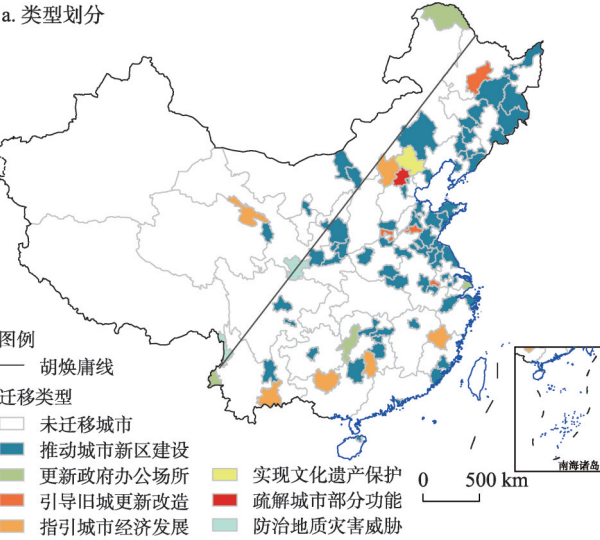
部地区发生迁移的城市数量增加，这说明东部地区作为较为发达的地区，其行政管理体制要和社会经济发展水平相适应；2013—2018年西部地区开始成为迁移的主要区域，西部地区行政中心迁移的城市数量远超其他地区，东部地区处于第二梯队，中部地区没有迁移发生。从迁移时间的热点分析结果来看（图2b），山东省、江苏省以及南方的云南省是行政中心迁移时间长的集聚区，东北地区以及内蒙古东部地区是迁移时间短的集聚区，在空间上形成以中国华东地区为核心，逐步向华北、东北、西北扩散的空间格局。可以认为华东地区的山东省、江苏省是中国城市行政中心迁移的发源地，由于其早期迁移的卓著成效，如山东省的青岛市和江苏省的宿迁市，对其邻近区域产生溢出效应，从而推动周边区域作出类似决策。

3.3 城市行政中心迁移的一般性规律

3.3.1 推动城市新区建设是中国城市行政中心迁移的主要目的

中国地级及以上城市中行政中心的迁移主要呈现出7种类型，其中推动城市新区建设的迁移数量最多，共涉及63个城市（图3）。这种迁移类型主要应对的是新区建设的迫切需求，其核心目的在于促进新区的发展与建设，从而实现城市空间的扩张和功能的多样化。其主要逻辑是基于城市化进程中人口和经济活动的集中，导致传统城市中心面临空间不足、基础设施过载和环境压力增大的挑战。新区的规划和开发，不仅缓解了这些压力，还为城市的可持续发展打开了新的空间。这种迁移通常伴随着基础设施建设，如交通网络、公共服务设施和高科技园区，旨在吸引投资和人才，推动经济

a. 类型划分



b. 数量统计

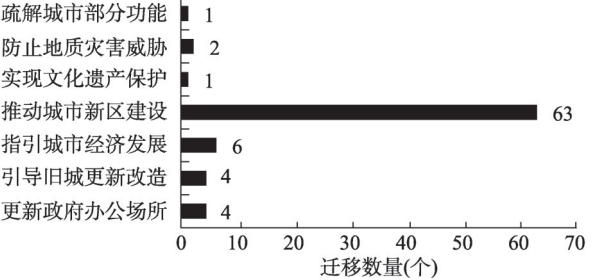


图3 1978年以来中国地级及以上城市行政中心迁移的类型划分及数量统计

Fig. 3 Classification and quantitative analysis of administrative center relocation types in Chinese cities at or above the prefecture level since 1978

结构的优化和升级。新区的建设还强调环境保护和生态可持续性,通过合理规划绿地、公园和水体等,努力在城市扩张与自然环境保护之间找到平衡。新区的发展不仅仅是空间扩张的结果,更是城市发展战略、经济转型和社会需求变化的综合反应。在城市行政中心迁移到新区的过程中,政府不仅需要考虑如何有效利用新区的空间资源,还需确保新区的发展与整个城市的发展战略相协调。综合来看,以推动城市新区建设为导向的迁移不仅是对城市空间扩张和功能优化需求的响应,也是城市规划和管理现代化、经济结构转型及社会需求变化的积极适应,在过去40年里对于推动中国城镇化的发展具有一定积极意义和价值。

3.3.2 短距离迁移是城市行政中心迁移的主要形式 从迁移距离来看,城市行政中心以短距离迁移为主(图4a)。其中,56.97%的城市行政中心迁移距离较短(45个),在0~6 km范围内,有22个城市行政中心迁移的距离在7~15 km范围内,有8个城市行政中心迁移的距离在16~26 km范围内,也有少部分城市行政中心迁移的距离超过了50 km,分别是青海省海北藏族自治州、云南省怒江傈僳族自治州、广西河池市和福建南平市。迁移距离也有明显的区域差异特征,行政中心迁移距离较短的城市主要分布在京沪铁路沿线等地势较为平坦的地区,以河北、山东、江苏最为显著。而西部地区的行政中心迁移距离则明显较大,如云南、甘肃等省区,山地众多平原稀少,城市行政中心往往选择迁往较远距离的平原地区。根据迁移距离的热点分析结果(图4b),在华北平原地区,特别是山东、江苏等省区形成了一个低值(迁移距离短)聚集区,在云南省和甘肃省形成了一个高值(迁移距离长)聚集区。因此,行政中心的迁移距离与当地的资源环境条件有着紧密的联系,迁移的距离需要考虑本地区的实际情况。如果新的行政中心与主城区距离过远,可能导致新行政中心的人口吸引力下降,基础设施利用不足以及产业联系成本增加等问题。这不仅不利于中心城区的人口疏解,还会影响群众办事的便利性和行政效能的提升。例如,2013年兰州市将市委市政府机关搬迁至距离市区超50 km的兰州新区。市政府公务员实行出差上班制度,食宿皆安排于单位,周末返回市区。但由于成本等因素,兰州市不久后便暂缓了迁移计划。

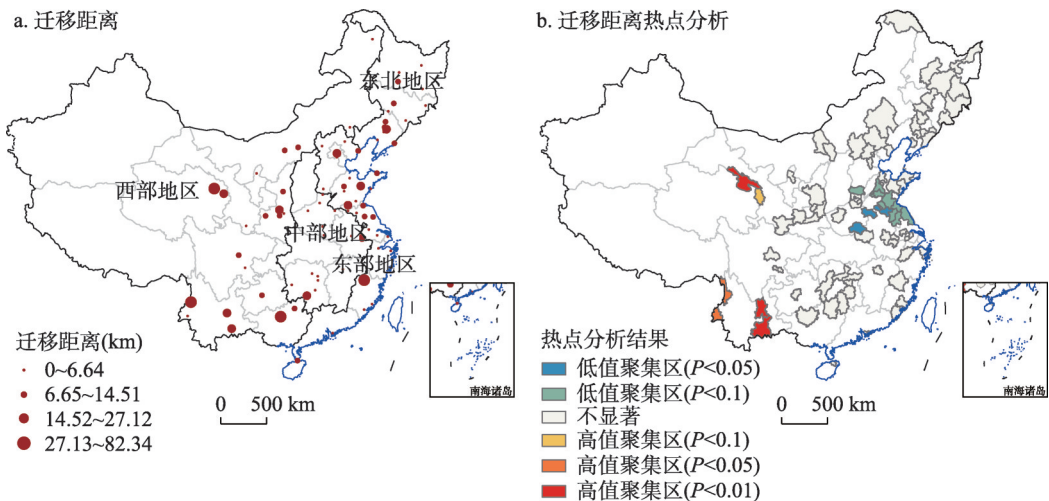


图4 1978年以来中国地级及以上城市行政中心迁移的距离及迁移距离热点分析

Fig. 4 Distance and distance hotspot analysis of administrative center relocations in Chinese cities at or above the prefecture level since 1978

3.3.3 迁移后的城市行政中心可不与地理中心空间对应

改革开放以来,在中国发生行政中心迁移的地级及以上城市中,其行政中心与地理中心并不总是空间对应(图5)。从行政中心与地理中心的关系来看,有学者认为行政中心应尽量靠近地理中心,以有效发挥政府在经济、社会、文化、生态和保障国家安全方面的职能作用^[35]。考虑到中国疆域的辽阔性及地域差异,各城市的自然环境、经济社会发展水平和行政区划范围存在显著差异,政区边界更是呈现出山川形便与犬牙相入的特点^[36]。在这样的特殊国情下,使得行政中心与地理中心并非总是空间对应。因此,简单地追求行政中心与地理中心的一致性,可能无法满足实际的行政管理和服务需求,甚至可能忽视了城市特定的地理和社会经济条件。城市行政中心的选址不应仅依赖于其与地理中心的相对位置。相反,需要基于综合和科学的规划,与城市发展战略相结合,充分考虑城市的地理特征、经济发展水平、社会需求、生态环境和历史文化等多种因素。

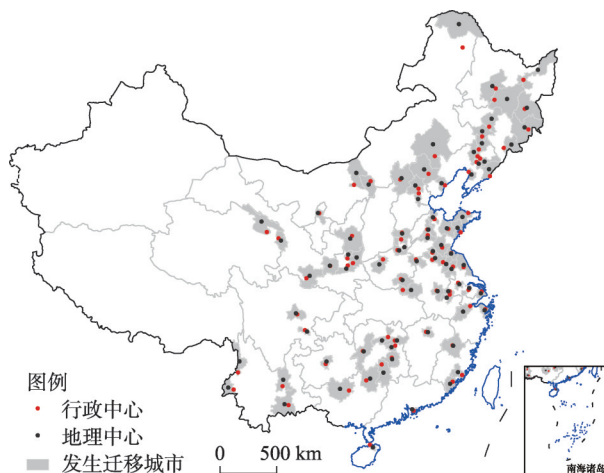


图5 中国发生行政中心迁移的城市其行政中心与地理中心位置

Fig. 5 Locations of administrative centers versus geographical centers in cities that have undergone relocations

4 城市行政中心迁移的驱动机理

城市行政中心迁移是一个复杂的过程,涉及到权力和资源的重新分配,以及政治、经济和社会发展战略的调整,需要综合考虑多个因素来全面理解其背后的动因和影响。行政中心迁移可以在“中心—外围”理论框架下得到解释^[37]。城市行政中心所在区域通常具有更丰富的政治、经济和文化资源^[4],因此成为城市的核心,而外围地区则相对较弱。在城市行政中心迁移中,可以观察到核心区域和外围地区之间的权力和资源重新分配,政府机构的迁移通常伴随着政治、经济和城市发展战略的调整^[2]。在这种情况下,行政中心迁移可以被视为一种政府资源向外围地区的再分配,以促进整个城市的发展。此外,行政中心迁移也会受到外围地区的压力和吸引因素的影响,政府可能会被鼓励到外围地区迁移,以推动外围地区的经济增长和发展,从而减少核心地区的资源竞争和压力。

综合“中心—外围”理论^[38-40]、文献梳理^[1, 41-43]以及作者团队的实地调研,本文认为城市行政中心迁移是一个复杂的多因素相互作用的过程,国家政策和城市政府的引导是其中最为关键的因素(图6)。行政中心迁移首先是基于对现实问题的深入理解和对迁移需求的响应,目的在于应对城市发展过程中面临的多重挑战。这些挑战包括但不限于空间资源的紧张、基础设施的老化、人口管理的复杂性及文化遗产的保护等。行政中心的迁移不仅仅是一个物理空间上的转移,更是城市发展战略的一次全面更新和调整,涉及国家政策调控、权力结构重塑及资源配置优化等多元驱动因素。首先,在不同时期,国家政策对于城市行政中心迁移的态度不一,国家政策直接会影响地方政府制定迁移决策的积极性。其次,在国家政策的允许下,由于政府的积极引导,不同的驱动因素相互交织

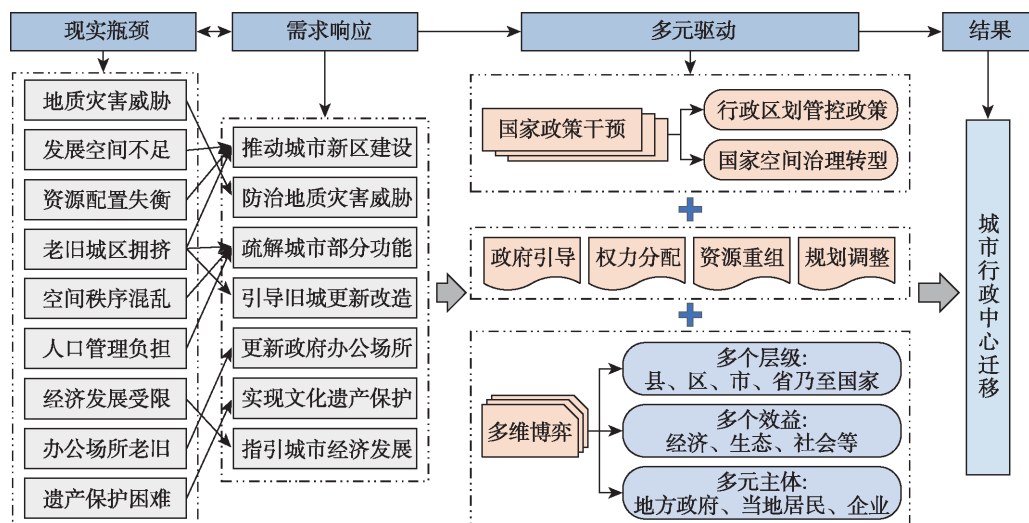


图6 城市行政中心迁移的驱动机理

Fig. 6 Driving mechanisms of urban administrative center relocation

相互作用，形成了一个综合性的决策和执行框架。在此框架中，城市内部的权力结构被重新分配，财政、产业、人力和土地资源得以重新组织，以支持新行政中心的建设和发展。这一过程还伴随着城市规划的调整，反映了城市治理和发展理念的转变。最终，在多方利益的平衡和协调下，共同推动了城市行政中心迁移现象的产生。

4.1 现实瓶颈:不同阶段城市发展面临的多重挑战

城市行政中心迁移现象源于城市发展中的多重挑战。具体来说，地质灾害的威胁、发展空间的不足、资源配置的不均衡、老城区的拥挤状况、空间秩序的混乱、人口管理的沉重负担、经济发展的局限性、办公场所的陈旧和文化遗产保护的难题，共同构成了城市行政中心迁移的复杂背景。这些问题的共同特点是它们均体现了城市在传统发展模式下的困境，反映了城市发展进程中的结构性缺陷和功能性失衡。例如，城市发展空间的不足不仅限制了新兴产业的扩展和人口的增长，也加剧了城市基础设施的负担，导致交通拥堵、环境污染等问题日益严重。在这种背景下，行政中心的迁移不仅是空间层面的调整，更是对城市发展战略的全面反思和更新。地质灾害的威胁，特别是在地震、滑坡等自然灾害频发的地区，迫使城市政府重新考虑行政中心的位置，以确保城市的核心运营安全和高效。资源配置的不均衡和老城区的拥挤状况则揭示了城市发展中的另一个关键问题：空间资源的有效利用。城市中心往往拥有丰富的资源，如文化、教育、医疗和商业设施，但随着城市的扩张，这些资源的分布变得日益不均衡。这不仅导致城市中心地区的过度拥挤，也使得外围区域在资源获取上处于不利地位。在人口管理方面，随着城市化进程的加速，城市面临着越来越严重的人口管理问题。这不仅包括日益增长的居民需求，还包括因人口增长而产生的各种社会问题，如住房短缺、教育和医疗资源的紧张。文化遗产保护的问题也是城市行政中心迁移的一个关键考虑因素，许多城市的历史中心拥有丰富的文化遗产，但这些遗产往往因城市发展的压力而面临破坏。

4.2 需求响应:应对城市发展困境的策略转变

在多重现实问题的推动下，城市行政中心迁移成为实现可持续发展的关键策略。面对各种挑战，城市行政中心迁移的需求和方案因地制宜地应运而生。城市新区的建设是

迁移需求中最多的一类,随着城市的快速发展,旧城中心已难以应对人口增长和商业活动的密集,新区的规划和建设不仅有效缓解了中心区的压力,还为城市的进一步扩张提供了空间,成为解决资源配置失衡的有效手段。防治地质灾害的威胁是另一项关键的迁移需求,气候变化和自然环境的波动使得许多城市面临洪水、地震等灾害风险,通过将行政中心迁移到地理条件更优越、灾害风险更低的区域,城市能够更有效地保障公共安全和政府的正常运作。例如云南省怒江州原本行政中心位于知子罗,后由于地质灾害风险搬迁至六库镇(今六库街道)。疏解城市部分功能也是迁移需求的一个重要方面,随着城市化的深入,城市中心区域的功能过于集中,导致资源的过度消耗和环境的过度压力,行政中心的迁移可实现行政、商业和文化功能向外围区域的分散,促进城市功能的平衡发展,例如北京市市政府迁往通州,实现了城市功能向外疏解、城市重心向外转移的目的。此外,旧城区的更新改造也是城市发展的重要组成部分,历史悠久的城市中心常因老旧而需改造,行政中心的迁移,配合合理的规划,能有效推动旧城区的复兴,保护城市历史文化遗产的同时提升城市品质和经济活力。例如,西安市在行政中心迁移之前,古城内集中了陕西省、西安市、碑林区、莲湖区、新城区等多个政府机构,多重城市中心功能高度叠加,造成人口密度远超一般标准,引发了人口拥挤的问题,这些问题明显影响了西安市的城市形象和文化品牌。以历史文化名城保护和未来发展为出发点,西安市实施了“唐皇城复兴规划”,并在2005年以来多次组织政府驻地搬迁,有力地推动了城市建设^[1]。更新政府办公场所不仅涉及物理空间的改善,还包括工作环境和效率的提升,随着信息技术的发展和管理理念的更新,现代化的办公场所可以提供更加高效和便捷的服务,提高政府工作的透明度和公众的参与度。例如,佳木斯市的原办公楼建于20世纪60年代,面积仅1.1万m²,已不能满足办公需要,导致多个机构在不同地方分散办公。类似地,满洲里市政府办公楼最初设计为商业宾馆,不符合党政机关的办公标准,而且无法进行改建,一些职能部门不得不在外租办公场所。文化遗产的保护在城市发展中占有重要位置。城市化进程中,许多文化遗产面临着被破坏和遗忘的风险,通过合理的规划和政策支持,行政中心的迁移可以为文化遗产的保护提供更多的空间和资源。指引城市经济的健康发展是行政中心迁移的另一个关键目标。在全球化和经济多元化的背景下,城市需要不断调整其经济结构和发展战略,行政中心的迁移不仅是物理空间的转移,更是一种战略上的重新定位,有助于引导城市经济朝着更加可持续和包容性的方向发展。

4.3 多元驱动:政策、权力与资源因素的相互作用

城市行政中心的迁移是一个多维度、复杂的决策制定过程,在国家政策的干预下,涉及政府引导、权力分配、资源重组及规划调整等诸多方面。在这一过程中,政府不仅担任规划者和执行者的角色,更显现为协调者和引导者,面对众多挑战和需求的平衡。首先,行政中心迁移的决策制定过程受到国家层面政策的直接影响,其中两个关键因素包括行政区划管控政策和国家空间治理转型。国家颁布的行政区划政策会推动或限制地方政府的行政中心迁移决策。国家空间治理的转型调动了地方发展的积极性,并通过倡导区域均衡发展,为城市行政中心的迁移决策提供了更为宏观和全面的发展视角。其次,行政中心迁移过程中的权力分配是关键环节,行政中心的地理转移伴随着政治、经济及文化资源的重新配置,不仅改变了城市内部的权力结构,也对城市的空间格局和社会结构产生影响。这种权力重组会增强新行政中心的政治重要性,吸引投资和发展机会。例如,迁移会导致资金流和人口流向新区域,促进该区域的经济和社会发展,同时也会改

变原中心区的功能和地位。同时,资源重组关乎着城市内部资源的有效利用与重新配置,包括土地、金融和人力资源。例如,迁移将释放中心区域土地资源,为其他发展项目提供空间,同时为新行政区域带来投资与发展机遇。此外,城市规划的调整是行政中心迁移的另一重要方面,不仅包括城市空间的重新规划,也涉及长期城市发展战略的调整。在此过程中,政府需综合考虑长期目标、现有城市结构及未来发展趋势,严格遵循国家政策的相关要求,制定合理的行政中心迁移决策,促进城市运营效率提升和居民生活质量提高,同时推动经济增长和社会稳定。

4.4 多维博弈:利益协调推动城市行政中心迁移

城市行政中心的迁移是一个涉及多方主体、多层次互动和多重目标平衡的复杂过程,涉及众多利益相关方的互动和多层级政府间的竞争和多维博弈。首先,多元主体的博弈显现在行政中心迁移中的众多利益相关方之间的动态互动。地方政府需在决策中综合考虑城市的整体利益和长期发展,而当地居民对于迁移决策的反馈和利益诉求则是确保决策合法性和可行性的关键,企业的关注点则聚焦于迁移所可能带来的商业机遇和经济影响。在这一过程中,协调各方的独特利益和目标以实现共赢是推动成功迁移的核心。其次,多层次的博弈体现于行政中心迁移不仅局限于城市层面,而是跨越地方、区域乃至国家层级的复杂互动。这一互动涉及资源分配、权力下放和政策制定等多方面,要求确保各层级政府之间有效沟通和协调。最后,多重效应的博弈凸显了行政中心迁移中的经济发展、生态保护和城市功能疏解等多重目标。在追求经济增长的同时,需兼顾环境保护和城市空间的合理利用,行政中心的迁移可能带动经济活力,但也可能对生态环境和城市景观造成影响。在这种情况下,平衡经济、生态和社会效益成为一个关键目标。同时,在不同地区,博弈的主体和层级可能不同,利益的平衡点也会随之变化。有时可能是两方博弈,如地方政府与居民之间,有时可能是多方博弈,涉及更广泛的利益群体。理解这种动态性和地区差异性对于制定有效的行政中心迁移策略至关重要。

5 城市行政中心迁移的发展趋势

5.1 以推动城市发展为导向的行政中心迁移应得到延续与强化

在过去的城市发展历史中,发展驱动一直是推动城市行政中心迁移的主要原因。这种历史规律在未来的城市发展中将得到进一步的强化和深化。特别是在国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,随着城市规模的不断扩大和城市功能的日益多样化,优化行政中心的布局不仅是为了适应城市的发展需求,更是为了确保城市的安全和高效运行。未来应继续关注那些由于发展需要而将制定迁移决策的城市,特别是那些需要推动城市新区的建设和发展的地区。但在这一过程中,行政中心的迁移不应该仅仅局限在推动地理空间的扩展,而是要转变成对城市内部结构和功能布局进行深层次调整的重要手段,避免迁移带来的土地资源的过度消耗和低效利用,形成所谓的假性城市化现象^[44]。这种以功能优化为导向的转变将促使城市更加注重提升自身的功能和提高城市发展的整体质量^[45],能够有效促进人口密度增加和社会城镇化的深入,推动城市形成多中心的空间结构。具体而言,中西部地区和城市群地区的行政中心迁移需求预计将增加。自2012年以来,尤其在2013—2016年间,西部地区的行政中心迁移数量占全国迁移总数的半数。这一现象反映出东部沿海地区由于较早的社会经济发展,已基本完成行政中心的迁移任务。

相反,中西部地区在西部大开发和中部崛起战略的推动下,行政中心的迁移的需求将逐步增加,以促进城市化进程。国家提出要“构建有利于促进区域协调发展的行政区划布局”,更是鼓励“行政区划调整重点向中西部倾斜”,行政中心迁移作为一种能够带动城市发展的方式,势必会成为诸多城市推动城市化进程的重要选择之一。此外,城市群地区由于需要承载更多的人口和产业集聚,且部分中心城市存在由单中心向多中心转变的需要,也将呈现出行政中心迁移需求增加的趋势,主要用于调整城市空间结构,以适应城镇化和地域管理的需求,确保行政区划与经济社会发展水平相适应。需要明确,行政中心迁移本身不是决定城市转型的直接因素,必须要通过城市规划、产业升级、资源重组等方式,统筹城市中社会、经济和环境等多方面的因素,促进城市功能的多元化发展,推动城市管理从传统的行政导向型管理向更加灵活、高效和参与性强的新型管理模式过渡,以更好地适应新时代的城市发展需求,实现城市可持续发展和高质量增长的目标。

5.2 响应当前经济社会发展整体格局的新迁移现象会逐渐显现

在当前及未来的经济社会发展整体格局下,城市行政中心迁移不仅会在传统的驱动因素上继续发展和强化,也会逐渐适应新的社会经济形势和技术变革。生态文明建设、快速发展的交通网络以及科技革命和新兴产业的崛起将是未来较长时期内整体社会的发展趋势,在这样的经济社会格局下,城市行政中心迁移也将有新的现象。首先,在生态文明建设、国土空间规划和生态修复的背景下,行政中心迁移可能会被用作生态治理的工具,对于那些面临生态环境压力或资源枯竭的城市,行政中心的迁移可能成为促进生态平衡和可持续发展的重要措施,在这一过程中,迁移决策需要考虑生态保护和恢复的需求,同时也需考虑城市的经济和社会发展需求,以实现经济、社会和生态三者的和谐共生。其次,快速交通网络的发展,特别是高铁网络,可能会对城市行政中心的区位选择产生重大影响。高铁网络的扩张不仅改变了区域间的连接性,也改变了城市内部的空间布局和发展模式。城市的行政中心可能会从传统的地理中心向高铁站点等交通枢纽迁移,以更好地融入区域、国家和全球网络,促进城市在更大范围内的经济和社会活动。这种迁移有助于城市更有效地参与区域发展,吸引更多的投资和人才,促进城市经济的多元化和国际化。同时,科技革命和新兴产业的崛起,特别是人工智能和高科技产业,将成为未来城市行政中心迁移的新动力。这一趋势反映了城市发展的技术导向和创新导向特征。城市可能将行政中心迁移到科技园区或创新中心附近,以促进产业创新和经济发展。这种迁移不仅是为了紧跟科技发展的潮流,更是为了促进城市产业结构的优化和升级,提升城市的竞争力和创新能力。

5.3 新的政策背景下应有序放开部分城市行政中心迁移

2022年6月中央深改会议通过的《关于加强和改进行政区划工作的意见》强调了要提升行政区划设置的科学性、规范性、有效性。在此背景下,面对日益增长的行政中心迁移需求,城市应采取一种更为创新和审慎的方法来应对。在不主动推动行政中心迁移的前提下,城市可以通过加强政务服务中心的建设和优化城市规划与管理等措施,来促进相关地区的城市化进程,并有效满足城市管理及服务居民的需求。综合来看,未来的行政中心迁移应合理管控、有序放开,严格规范审批程序和分析论证环节,确保行政中心迁移的决策严格遵循与国家发展战略、经济社会发展和国防建设需求相适应的原则。首批放开的城市行政中心迁移应具有较高的必要性和紧迫性,重点关注那些地形或地质灾害严重影响的城市。对于上述中西部地区和城市群地区中的迁移事项,需要深入论证。

同时,为避免城市“一拥而上”,必须做好行政中心迁移的顶层设计,加强专家论证和统筹规划,由地方政府自下而上层层申报的模式,改由国家、省(自治区、直辖市)自上而下通盘考虑,通过对城市发展的实际需求制定相应的迁移决策,确保行政中心迁移与城市的整体发展战略相协调,促进经济社会的平稳、健康和可持续发展。

6 结论与讨论

6.1 结论

1978年改革开放以来,中国地级及以上城市行政中心迁移频繁,其潜在影响涵盖区域经济发展、城市内部资源配置、行政效率、公共服务供给和空间秩序重构等多个层面。本文通过GIS空间分析方法,研究了改革开放以来全国地级及以上城市行政中心迁移的时空格局,并从理论和实践角度总结归纳行政中心迁移背后的驱动机理,分析未来城市行政中心迁移的发展趋势,以期能够更为科学地认识城市行政中心迁移的变动规律和驱动机理。研究发现:

(1) 改革开放以来(1978—2022年),中国地级及以上城市行政中心共迁移81例,其中,直辖市2例,副省级9例、地级市64例、地区1例、民族自治州5例。从时间上看,城市行政中心迁移的数量增长呈阶段性变化,2003—2007年是行政中心迁移的高峰期。从空间上看,东部地区虽然在行政中心迁移的决策中处于领先地位,但中西部地区的迁移数量呈上升趋势,未来仍将有较大的需求,迁移的空间格局趋于平衡。行政中心迁移的空间分布规律与中国的人口发展水平和经济社会格局相适应,呈现出胡焕庸线东西两侧显著差异的特点。

(2) 行政中心迁移可以在“中心—外围”理论框架下得到解释,城市行政中心迁移受到多方面的因素影响,迁移的驱动机理是一个复杂的多因素相互作用的过程。迁移是基于对城市现实发展瓶颈的深入理解和对迁移需求的响应,迁移目的在于应对城市发展过程中面临的多重挑战。该过程涉及国家政策、政府引导、权力分配、资源重组以及规划引导等因素的交织和多维博弈,国家政策的调控和城市政府的引导是其中的关键因素。

(3) 在国家严控行政区划调整的新背景下,城市行政中心迁移不仅会在传统的驱动因素上继续发展和强化,也会逐渐适应新的社会经济和技术变革,显现新的迁移现象,包括生态治理导向、交通导向以及创新产业发展导向。特别是,要在保持行政中心基本稳定的前提下,不回避必要的迁移需求,做好行政中心迁移的顶层设计,加强专家论证和统筹规划。

6.2 讨论

本文对中国地级及以上城市行政中心迁移的时空变动格局进行了综合分析,不仅揭示了迁移现象的外在表现,更深入探讨了其背后的复杂驱动机理,阐释了推动行政中心迁移决策形成的多种因素及其相互作用,有助于深化对行政中心迁移的理解。此外,研究对未来行政中心迁移的发展趋势进行了探讨,旨在为国家层面和城市政府的政策制定者以及城市管理者提供科学的参考,以更有效地应对城市发展中的新挑战和需求。

综合来看,行政中心迁移是一项非常复杂的工作,迁移涉及到中央政府政策的指导、地方政府的意愿、区域间的竞争等多重因素,关于驱动机理的描述未来应结合定量测度

来深入分析。另外,从“中心—外围”理论的视角解释行政中心迁移只是一个角度,未来也可结合其他理论和实际情况进行综合分析。最后,国家关于城市行政中心迁移的标准体系尚未建立,如何评估迁移的效果也没有统一的方法,特别是在当前国家严控行政区划调整的新背景下,对于一些真正有迁移需求的城市,如何制定一套科学规范的迁移标准、审批程序以及跟踪评估方法体系是较为紧迫的任务,对于有序推动城市经济社会发展有明显的积极作用。为确保行政中心迁移的科学性、规范性、有效性,还需要做好行政中心迁移的顶层设计,对确有需求的城市应提前谋划,纳入到省级、市级层面的行政区划战略研究中去,做好行政区划总体规划。

参考文献(References)

- [1] Zhao Biao, Wang Kaiyong, Zhao Yicai. Characteristics, effects, and influencing factors of the relocation of administrative centers at or above the county level in China. *Progress in Geography*, 2022, 41(2): 185-198. [赵彪, 王开泳, 赵逸才. 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*, 2022, 41(2): 185-198.]
- [2] Xu Shaojie, Wang Kaiyong, Wang Fuyuan, et al. Economic effects evaluation and mechanism analysis of urban administrative center relocation: A case study of Qingdao city. *Progress in Geography*, 2022, 41(12): 2258-2270. [徐少杰, 王开泳, 王甫园, 等. 城市行政中心迁移的经济效应评估与作用机制分析: 以青岛市为例. *地理科学进展*, 2022, 41(12): 2258-2270.]
- [3] Chen Yufan, Wang Kaiyong. Analysis on the change pattern and causes of "Turning Counties (Cities) into District" in China since the reform and opening-up. *Urban Development Studies*, 2018, 25(10): 41-50. [陈妤凡, 王开泳. 改革开放以来我国撤县(市)设区的变动格局与动因分析. *城市发展研究*, 2018, 25(10): 41-50.]
- [4] Zhou Huimin, Sun Bindong, Zhang Tinglin, et al. Impact of city government relocation on economic growth. *Acta Geographica Sinica*, 2022, 77(10): 2566-2582. [周慧敏, 孙斌栋, 张婷麟, 等. 城市政府驻地搬迁对经济增长的影响研究. *地理学报*, 2022, 77(10): 2566-2582.]
- [5] Lu Shengfeng, Nan Zhuoting, Chen Sixia. The "Land Premium" effect of administrative center: Evidence from China's local government relocation reforms. *Economic Research Journal*, 2023, 23(4): 1565-1582. [卢盛峰, 南卓婷, 陈思霞. 行政中心的“土地溢价”效应: 来自中国地方政府驻地迁移的证据. *经济学(季刊)*, 2023, 23(4): 1565-1582.]
- [6] Zhu Huibin. Types of Chinese city civil center location selection and movement: A case study of Shenzhen-Dongguan-Huizhou Metropolitan. *Tropical Geography*, 2013, 33(5): 527-532. [朱惠斌. 城市行政中心区位选择与迁移类型: 以深莞惠都市区为例. *热带地理*, 2013, 33(5): 527-532.]
- [7] He Yimin. From priority development of political centers to priority development of economic centers: The transformation of urban development mechanisms in China from the agricultural era to the industrial era. *Journal of Southwest Minzu University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 2004(1): 79-89. [何一民. 从政治中心优先发展到经济中心优先发展: 农业时代到工业时代中国城市发展动力机制的转变. *西南民族大学学报(人文社科版)*, 2004(1): 79-89.]
- [8] Gao Shiming, Wang Liang, Wang Mingtian, et al. Location selection for the administration center based on urban renewal: Take Sanshui district of Foshan city for example. *Planners*, 2006(5): 45-48. [高世明, 王亮, 王明田, 等. 基于城市更新的行政中心选址: 以佛山市三水区为例. *规划师*, 2006(5): 45-48.]
- [9] Shan Feng. Study on the impact of administrative center relocation on urban spatial structure: A case study of Hefei city. [D]. Beijing: Tsinghua University, 2004. [单峰. 行政中心外迁对城市空间结构的影响研究: 以合肥市为例[D]. 北京: 清华大学, 2004.]
- [10] Rachmawati R, Haryono E, Ghiffari R A, et al. Best practices of capital city relocation in various countries: Literature review. *E3S Web of Conferences*, 2021, 325: 07004. DOI: 10.1051/e3sconf/202132507004.
- [11] Hassan N, Khalifa M A, Hamhaber J. Adaptive reuse as a revitalization tool: The case of downtown Cairo post relocation of governmental buildings to the new administrative capital. *Architecture and Urbanism: A Smart Outlook: Proceedings of the 3rd International Conference on Architecture and Urban Planning, Cairo, Egypt*. Springer International Publishing, 2020: 289-301.

- [12] Du Liqun, Yang Ming, Shen Jiaoyan, et al. Experience and enlightenment from the relocation of administrative centers in the republic of Korea. *Beijing Planning Review*, 2013(3): 148-151. [杜立群, 杨明, 沈教彦, 等. 韩国行政中心迁移的经验 and 启示. *北京规划建设*, 2013(3): 148-151.]
- [13] Suprayitno H. Preliminary overview of several capital relocations in relationship with a plan of Indonesian capital relocation. *Journal of Infrastructure & Facility Asset Management*, 2020, 2(1). DOI: 10.12962/jifam.v2i1.6966.
- [14] Hadinata A, Bezoky C M. The state capital relocation policy and pandemic covid-19: A literature review. *Journal of Economics and Business Letters*, 2021, 1(1): 24-27.
- [15] Koldobskaya N A. Environmental consequences of the capital relocation in the Republic of Kazakhstan. *Geography, Environment, Sustainability*, 2022, 15(1): 150-158.
- [16] Egger P H, Koethenbueger M, Loumeau G. Local border reforms and economic activity. *Journal of Economic Geography*, 2022, 22(1): 81-102.
- [17] Ivanova O. Architectural and planning aspects determining perspective options for forming a new administrative business center of Tyumen. *Bulletin of Belgorod State Technological University named after V G Shukhov*, 2020: 56-68.
- [18] Karaibrahimolu S, Zgür D. A review of modernization: The Giresun government house and administrative center. *Iconarp International Journal of Architecture and Planning*, 2020(2): 432-460.
- [19] Zhang Pei, Wang Dan, Zhang Junjie. Rational alternative and economic analyzation on relocation of Xi'an administration center. *Journal of Arid Land Resources and Environment*, 2007(6): 53-57. [张沛, 王丹, 张俊杰. 西安城市行政中心迁移的理性思考与现实分析. *干旱区资源与环境*, 2007(6): 53-57.]
- [20] Li Guofeng, Wu Meng, Li Zujuan. Government relocation and appropriate technology innovation: Heterogeneous introduction or homogeneous research? *Review of Economy and Management*, 2021, 37(5): 68-79. [李国锋, 吴梦, 李祚娟. 政府驻地迁移与适宜性技术创新: 异质引进抑或同质研发? *经济与管理评论*, 2021, 37(5): 68-79.]
- [21] Wu Yimin, Yang Ming, Li Xiuwei, et al. Functional agglomeration and industrial development patterns around the new sites of municipal administrative centers: An empirical research on 7 cities and its enlightenment to Beijing. *Urban Development Studies*, 2020, 27(2): 76-83. [伍毅敏, 杨明, 李秀伟, 等. 新市级行政中心效应下功能集聚和产业发展模式探析: 基于7个城市的实证及对北京的启示. *城市发展研究*, 2020, 27(2): 76-83.]
- [22] Hsu M L. The expansion of the Chinese urban system, 1953-1990. *Urban Geography*, 1994, 15(6): 514-536.
- [23] Liu Y, Yin G, Ma L J C. Local state and administrative urbanization in post-reform China: A case study of Hebi city, Henan province. *Cities*, 2012, 29(2): 107-117.
- [24] Wei H. The administrative hierarchy and growth of urban scale in China. *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, 2015, 3(1): 1550001. DOI: 10.1142/S2345748115500013.
- [25] Qu W, Yan Z, Zhu B. Unpaid commuting stress: Evaluation of the relocation policy of the Beijing municipal government. *Cities*, 2021, 113: 103166. DOI: 10.1016/j.cities.2021.103166.
- [26] Lu Shengfeng, Wang Jing, Chen Sixia. The economic benefits of administrative center: Evidence from the government relocation reforms in China. *China Industrial Economics*, 2019(11): 24-41. [卢盛峰, 王靖, 陈思霞. 行政中心的经济收益: 来自中国政府驻地迁移的证据. *中国工业经济*, 2019(11): 24-41.]
- [27] Deng H, Zhang K, Wang F, et al. Compact or disperse? Evolution patterns and coupling of urban land expansion and population distribution evolution of major cities in China, 1998-2018. *Habitat International*, 2021, 108: 102324. DOI: 10.1016/j.habitatint.2021.102324.
- [28] Sorace C, Hurst W. China's phantom urbanisation and the pathology of ghost cities. *Journal of Contemporary Asia*, 2016, 46(2): 304-322.
- [29] Wen Yuhua, Wang Nai'ang, Wu Jidong, et al. Affect of natural disasters on administration center selection of Longnan region in Gansu province. *Journal of Lanzhou University (Natural Sciences)*, 2009, 45(Suppl.1): 42-45, 48. [温煜华, 王乃昂, 吴吉东, 等. 陇南地区行政中心重建的自然灾害背景分析. *兰州大学学报(自然科学版)*, 2009, 45(S1): 42-45, 48.]
- [30] Lyu Caiyun, Chen Bin. Empirical study on the impact of administrative center relocation on regional economic development. *Statistics and Decision*, 2015(15): 117-120. [吕彩云, 陈宾. 行政中心迁移对地区经济发展影响的实证考察. *统计与决策*, 2015(15): 117-120.]

- [31] Liu Siwei, Zhu Yanchun, Tang Hongtao. Location and relocation of administration center and the spatial distributions of business areas: Based dynamic fuzzy algorithm simulation model and empirical data. *Journal of Beijing Technology and Business University (Social Sciences)*, 2015, 30(2): 28-35. [柳思维, 朱艳春, 唐红涛. 行政中心区位、迁移与城市商圈空间分布: 基于动态模糊算法仿真和经验数据的研究. *北京工商大学学报(社会科学版)*, 2015, 30(2): 28-35.]
- [32] Cai Jianming. Dynamics of Chinese urbanization process and its future developmental strategies. *Progress in Geography*, 1997, 16(2): 11-16. [蔡建明. 中国城市化发展动力及发展战略研究. *地理科学进展*, 1997, 16(2): 11-16.]
- [33] Zhao Yicai, Wang Kaiyong, Hua Linfu, et al. Spatial and temporal changes and evolution mechanism of county-level administrative division adjustment in the Qing Dynasty. *Acta Geographica Sinica*, 2022, 77(12): 2972-2990. [赵逸才, 王开泳, 华林甫, 等. 清代县级行政区划调整的时空变动与演化机理. *地理学报*, 2022, 77(12): 2972-2990.]
- [34] Xing Zuge, Huang Gengzhi, Xue Desheng. Spatial pattern and influencing mechanism of social integration of migrants in Chinese cities. *Acta Geographica Sinica*, 2022, 77(10): 2474-2493. [邢祖哥, 黄耿志, 薛德升. 中国城市流动人口社会融合的空间格局与影响机制. *地理学报*, 2022, 77(10): 2474-2493.]
- [35] Zhang Jie, Cui Yinjiang. Spatial and scale characteristics of administrative center in America and its cause of formation. *Economic Geography*, 2011, 31(10): 1618-1624. [张杰, 崔银江. 美国行政中心空间与规模特征及其成因研究. *经济地理*, 2011, 31(10): 1618-1624.]
- [36] Zhao Biao, Wang Kaiyong, Wang Fuyuan, et al. The characteristics and changing trend of administrative boundary above county level in China. *Geographical Research*, 2021, 40(9): 2494-2507. [赵彪, 王开泳, 王甫园, 等. 中国县级以上行政边界的特征及其变动趋势. *地理研究*, 2021, 40(9): 2494-2507.]
- [37] Xu Zheng, Chen Zhao, Lu Ming. The center-periphery model of China's urban system. *The Journal of World Economy*, 2010, 33(7): 144-160. [许政, 陈钊, 陆铭. 中国城市体系的“中心—外围模式”. *世界经济*, 2010, 33(7): 144-160.]
- [38] Nie Wei, Lu Jun, Zhou Wentong. Research into effect mechanism of county to city reform on local urbanization: Analysis based on the viewpoint of central vs. peripheral districts. *Population and Development*, 2019, 25(3): 2-13. [聂伟, 陆军, 周文通. 撤县设区改革影响撤并县城人口城镇化的机制研究: 基于中心—外围城区资源配置视角. *人口与发展*, 2019, 25(3): 2-13.]
- [39] Qian Chen. Review of major theories and models of urbanization and economic growth. *Zhejiang Social Sciences*, 2005 (2): 190-197. [钱陈. 城市化与经济增长的主要理论和模型述评. *浙江社会科学*, 2005(2): 190-197.]
- [40] Sun Dongqi, Lu Dadao, Zhang Jingxiang, et al. Spatial production from strategic interactions among regional actors: A comparative study of Shanghai surrounding areas and Beijing surrounding areas. *Scientia Geographica Sinica*, 2017, 37 (7): 967-975. [孙东琪, 陆大道, 张京祥, 等. 主体间战略互动视角下的区域空间生产解析: 基于环上海与环北京地区的比较研究. *地理科学*, 2017, 37(7): 967-975.]
- [41] Hu Shuyang, Luo Zhendong. Analysis on mechanism, characteristics and influence of administrative division adjustment in the acceleration period of provincial urbanization: A case study of Jiangsu province. *Modern Urban Research*, 2015 (2): 79-86. [胡舒扬, 罗震东. 省域城镇化加速期行政区划调整的机制、特征与影响研究: 以江苏省为例. *现代城市研究*, 2015(2): 79-86.]
- [42] Yang Haihua. Analysis of the effects of administrative division adjustment on the suburbanization development of Guangzhou city. *Productivity Research*, 2010(12): 146-148. [杨海华. 行政区划调整对广州市郊区化发展的作用分析. *生产力研究*, 2010(12): 146-148.]
- [43] Li Shifeng, Zhu Guoyun. The adjustment mechanisms of administrative divisions in the process of urbanization. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2019(11): 25-29, 37. [李世峰, 朱国云. 城市化进程中的行政区划调整机制. *南京社会科学*, 2019(11): 25-29, 37.]
- [44] Lü Xianjun, Wang Mei. On administrative division adjustment and urbanization promotion study. *Modern Urban Research*, 2006(1): 67-72. [吕宪军, 王梅. 行政区划调整与城市扩张研究: 以南京市为例. *现代城市研究*, 2006(1): 67-72.]
- [45] Yin Jie, Luo Xiaolong. From turning county into district to district restructuring: A new trend in county-level administrative division adjustment in China. *City Planning Review*, 2013, 37(6): 9-15. [殷洁, 罗小龙. 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*, 2013, 37(6): 9-15.]

Spatiotemporal patterns and driving mechanisms of administrative center relocations in Chinese cities at or above the prefecture level since 1978

XU Shaojie^{1,2}, WANG Kaiyong¹, WANG Fuyuan¹, ZHAO Biao³

(1. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3. Institute of Chinese Borderland Studies, CASS, Beijing 100101, China)

Abstract: The relocation of urban administrative centers plays a crucial role in optimizing urban spatial structure and advancing the modernization of the national governance system and capabilities. A thorough analysis of the spatiotemporal patterns, driving mechanisms, and development trends of administrative center relocations in China is not only a practical necessity for supporting the modernization of national governance but also a foundational requirement for the standardization and scientific advancement of administrative center relocations. This study utilizes spatial analysis methods to comprehensively examine the relocation of administrative centers in cities at or above the prefecture level in China from 1978 to 2022. The results show that there have been 81 instances of administrative center relocations across the country since the implementation of the reform and opening-up policy in the late 1970s. These relocations peaked between 2003 and 2007 and showed significant regional disparities. These relocations are predominantly short-distance and mainly aimed at promoting the development of new urban districts, often resulting in a separation from the geographical center. The relocation of urban administrative centers is a complex process influenced by an interplay of multiple factors, including national policies, governmental guidance, power distribution, resource reallocation, and planning adjustments. The regulatory role of national policies and the guidance provided by city governments are critical components in this multidimensional negotiation. In the context of the current strict national regulation of administrative division adjustment, the relocation of urban administrative centers will continue to reinforce traditional driving factors while aligning with socio-economic and technological shifts, presenting new directions driven by ecological governance, transportation development, and the evolution of innovative industries. In the future, it is essential to carefully evaluate the necessity of relocation while maintaining the fundamental stability of administrative centers. Implementing top-level design for administrative center relocations, adhering to standardized approval processes, and rigorously evaluating the rationale are key to promoting all-encompassing urban advancement. This study provides a reference for scientifically understanding the patterns and intrinsic mechanisms of urban administrative center relocation.

Keywords: administrative divisions; administrative center relocation; spatiotemporal pattern; driving mechanism; development trend; China