

# 行政区划研究的地理学支撑与展望

王开泳, 陈 田

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

**摘要:** 行政区划研究一直是人文—经济地理学的重要研究领域,与政治地理学、历史地理学、城市地理学具有非常密切的关系。行政区划本身也是一种资源的新论断,对于重新认识和发挥行政区划在空间治理和优化区域发展格局的作用具有非常重要的意义。在回顾总结行政区划研究历史的基础上,梳理了行政区划研究的发展脉络,分析了新时期政区设置的背景和影响因素发生的重大变化,如城镇化进程改变了人口经济集聚的空间格局,自然地理格局对行政区划设置的影响日益减小,交通通讯条件的改善为扩大管理幅度创造了条件。结合空间治理的新需求提出了新时期的行政区划研究应把握3条主线,分别是优化和提高区域管理效率、预防和保障区域治理安全和推进政区精准精细化管理。从推进国家治理体系和治理能力现代化出发,提出行政层级和管辖幅度的优化可以提高空间治理效率;缩小经济强省和面积大省的管辖幅度可以保障空间治理安全;合理的管辖幅度和基层政区的优化设置有助于加强空间治理的精准化和精细化。科学合理的行政区划调整可以让空间治理更好的发挥作用,为构建适合我国国情的空间治理体系提供基础支撑。

**关键词:** 行政区划;地理学解释;空间治理;国家治理体系;展望

DOI: 10.11821/dlxb201804008

## 1 对行政区划的新认识

### 1.1 行政区划的缘起与内涵

行政区划是国家实施分级管理的区域划分制度。即国家根据政治和行政管理的需要,遵循一定的法律规定或原则(自然地理条件,政治、经济、民族、历史、国防等)所实施的行政区域划分制度<sup>[1]</sup>。作为上层建筑的行政区划,发端于春秋战国时期县的建制出现,是在原始社会以氏族为基础的部落制度和以血缘为基础的分封制之后,实现由分人而治到划地而治的重要转变。而秦代实行的郡县制,标志着中国行政区划制度的正式确立,它的出现标志着国家进入地域统治。世界上几乎所有的国家都有行政区划,可以说行政区划是一个国家的大政国基,政区设置关系到国家的政权建设、行政效率、经济发展、民族团结、人民生活、环境整治和国土合理开发利用等一系列问题。

### 1.2 行政区划的学科归属和特点

长期以来,行政区划一直被看作国家统治的工具,实现国家行政管理的手段。早在1944年,吴传钧先生就发表了《论缩改省区》<sup>[2]</sup>,明确了行政区划是政治地理学的重要研究对象<sup>[3]</sup>,并系统地提出了省级政区的调整方案。行政区域的演化、结构、功能及其划分是政治地理学的重要内容<sup>[4]</sup>。周振鹤创立了政区地理概念,将行政区划史研究深化至断

收稿日期: 2018-01-30; 修订日期: 2018-03-20

基金项目: 国家自然科学基金项目(41471126) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.41471126]

作者简介: 王开泳(1980-), 男, 山东滕州人, 副研究员, 中国地理学会会员(S110006006M), 主要研究方向为行政区划与城市治理。E-mail: wangky@igsrr.ac.cn

代的变迁,重点研究历史政区地理,并进行政治地理学理论研究<sup>[5]</sup>。结合中国人文地理丛书的编辑,刘君德等出版了《中国政区地理》,是一本较系统较完善的行政区划著作,其中也详细探讨了刘君德先生提出的行政区经济理论。另外,政治学、公共管理学也涉及行政区划的研究,研究重点侧重于行政制度和行政管理体制改革。行政区划的研究涉及面较广,具有政治性和政策性、系统性和综合性、相对稳定性与可变性、区域性和区界的不平衡性等特点<sup>[6]</sup>。中国许多的县都是秦代设置的,历经千年不变,是相对稳定的一级政区。但是,行政区划又是在不断变动的,历朝历代的政区设置都不相同,行政层级和管辖幅度都有相应的调整。因此,行政区划具有历史继承性,但同时也是一个动态变化调整的过程。总体来看,历代的政区设置主要考虑的因素是方便行政管理、保障国家长治久安和巩固边疆安全。1949年新中国建立后,经济因素在政区设置中的考虑越来越重,是否有利于经济发展成为调整行政区划的一个重要标准。

### 1.3 行政区划本身也是一种资源

“行政区划本身也是一种资源”作为习近平治国理政新理念的一个重要论断。从地理学的视角看,行政区划的资源属性非常明显,它是一种非常重要的行政资源。可以从以下4个方面理解:①行政区划是一种空间资源,政区设置决定了一个地方发展空间的大小,行政区划调整可以改变一个政区的管辖范围;②行政区划是一种权力资源,不同等级、不同类型的政区具有不同的行政权力和审批事项;③行政区划是一种组织资源,不同级别的政区具有不同的行政机构设置和人员编制;④行政区划是一种政策资源,不同级别的政区享有不同的国家财税、审批、用地等政策,如县和县级市在城市建设维护税、税收返还比例等方面具有明显的区别,国家的部分政策如城市地下综合管廊的建设试点和经费支持只有建制市才可以申报。充分认识“行政区划本身也是一种资源”的新论断,对于今后开展行政区划的理论与实践研究,优化行政区划配置提供了一个新的视角。

## 2 行政区划的地理学解释

政区的规模和等级、行政驻地、行政边界、行政等级、管辖幅度等要素都和地理学的研究对象息息相关。从与地理学科的关系看,政区地理属于人文地理学的研究范畴,是政治地理学的分支科学<sup>[6]</sup>。行政驻地的区位选择和行政边界的科学划分,都离不开地理学研究视角。不同等级政区的行政边界基本上是按照自然山体、大江大河的走向等地理要素确定的,需要地理学的地域分异规律做基础支撑。政府驻地的选择,需要地理学多要素的综合分析。行政层级决定了国家和地方的关系和管辖幅度的大小。而行政层级越多,每个层级政区的管辖幅度越小,中央对地方的掌控力越强,但同时出现的问题是行政管理效率越低。1980年以来,一直呼吁实行省直管县,也是从激发地方发展活力,提高行政管理效率的视角下提出的。从行政管辖幅度的确定方法来看,城市地理学的断裂点理论和根据空间联系强度确定的辐射带动范围是调整行政管辖幅度、拓展中心城市发展空间的理论支撑。

区域发展是经济地理学研究的核心命题。特别是从2000年以后,区域发展综合研究以及区域可持续发展研究逐步成为为人文—经济地理学发展的主体领域<sup>[7]</sup>。行政区划作为一种空间治理的基础手段,是影响区域发展格局的重要因素。政区级别变动与管辖范围变动对区域发展格局产生直接影响。基于此,我们提出的政区位势理论对于行政区划调整提供了新的分析视角和解释框架。也就是说,一个地区可以通过行政区划调整来改变该地区的政区位势,即在垂直层面上改变和全国其他政区的等级和空间位序关系,在水

平层面上改变该政区的管辖幅度和资源配置的能力,从而对区域发展格局中的地位和作用产生根本性影响。这对于理解为什么许多地区热衷于开展行政区划调整以及行政区划调整对于区域发展有什么影响具有较好的解释力。另外,行政区划沿革与历史变迁一直是历史地理学的重要研究领域<sup>[9-10]</sup>。通过历史地理的行政区划沿革与变迁模式的系统研究,可以清楚掌握中国历朝历代的政区设置的层级、类型、管辖幅度以及历代行政区划变迁的主要原因<sup>[11]</sup>。这些行政区划沿革和变迁的历史总结与经验借鉴对于中国当代的行政区划调整具有非常重要的参考价值。

### 3 行政区划研究回顾与脉络梳理

#### 3.1 地理学领域行政区划研究的历史回顾

**3.1.1 国内外行政区划研究的重点有所不同** 西方国家的城市化起步较早,对于行政区划设置与调整的理论 and 实践研究也多是围绕城市化地区的空间治理展开,其中大都市区是研究的重点。美国学者呼吁美国政府减少层级,转变职能,进行行政区划调整和改革,设立都市区政府组织<sup>[12]</sup>。随后,法国和加拿大也分别开展了城市共同体和大都市区政府研究等<sup>[13]</sup>。由此可见,都市区政府和管理体制是西方研究行政区划的重点内容,对其从产生、发展、改革到衰落的整个研究也贯穿了西方行政区划研究的主流方向。国内学者对行政区划设置和调整的研究相对丰富,主要集中于3个方面:①从历史地理学的视角开展行政区划历史变革研究,以复旦大学谭其骧<sup>[10]</sup>和周振鹤<sup>[11]</sup>为代表;②行政区划的实证和地方实践研究,包括撤县设市、撤县(市)设区、区县合并、市辖区调整等<sup>[14-17]</sup>,此类研究最多;③行政区划的理论与政策研究,以刘君德等<sup>[6, 18]</sup>、陈田等<sup>[8]</sup>、汪宇明<sup>[19]</sup>等为代表。总体而言,地理学者是行政区划研究的主力军,2000年以来的行政区划研究逐步活跃,成为政治地理学的一项主要研究内容。

**3.1.2 行政区划与区域发展相互关系的研究成为新的热点** 行政区划调整是影响区域发展的重要因素,重点关注以下3方面的内容:①行政区划与区域经济增长的研究。美国的研究发现,由于行政区划调整对经济增长的影响具有较强的显著性,极小的区划调整可能就会导致经济发展产生较大变动<sup>[20]</sup>。也有学者研究通过经济手段或区域规划手段处理都市扩展过程中涉及的行政区划界限制约的问题,主要是以市场调节为主<sup>[21]</sup>。②行政区与经济区关系的研究。在20世纪90年代初,刘君德先生提出了“行政区经济”的概念,随后诸多学者对“行政区经济”这一过渡性质的区域经济进行评价和论证<sup>[22-23]</sup>。③行政区划调整对地区经济影响的实证研究,如分析地级行政区划调整对新设市和保留市经济发展的影响<sup>[24]</sup>;李郇等利用倍差法,以佛山市的撤县设区为案例,剖析基于政府行为的城市经济增长情况<sup>[25]</sup>。

行政区划与区域空间演化的研究也逐步受到关注。国外相关研究主要集中在城市空间发展的模式<sup>[26]</sup>和动力机制<sup>[27-28]</sup>,且主要偏向于理论研究。而国内的研究多关注行政区划调整与城市扩张:①采用GIS技术和数理统计方法,研究区划调整影响下城市空间扩展过程中城市用地增长的数量变化、时空格局以及扩展模式等的变化特征<sup>[29-36]</sup>。②逐步关注撤县设区和撤县设市这两种区划调整方式与城市空间增长边界效能的相互作用关系<sup>[31]</sup>。甄峰等<sup>[32]</sup>以常州市区为研究区域,对其在行政区划调整以后城市产业及空间发展进行实证研究,提出行政区划是空间整合和空间治理的一种手段。③研究行政区划调整与城市群空间或省域城镇空间、规划、区域经济的相互关系<sup>[37-39]</sup>。总体来看,地理学者对不同空间尺度的行政区划调整研究为理解区域发展与城市空间扩张提供了更广阔的视角。



**3.1.3 城镇化进程中行政区划管理体制改革的增多** 大多数西方国家在其城市化飞速发展时期,行政区划均进行过大幅度改革和调整,包括大都市区划调整和基层行政区划的改革,主要围绕着城乡关系或政府职能进行<sup>[40]</sup>。中国在快速推进城市化的进程中,结构性、体制性的矛盾也更加尖锐的暴露出来,最为突出的就是行政区划方面的问题<sup>[41]</sup>。快速发展的城市经济和快速增加的城市规模,冲击了现有的行政区划框架,也带来了城市与区域的协调发展问题、整合问题,从而迫使城市对现有的行政区划进行调整<sup>[16, 43]</sup>。行政区划调整对城镇化的影响效应及作用机制也成为重要研究内容<sup>[44-45]</sup>。关于行政区划管理体制改革的增多,主要是针对“市管县”和“省管县”这两大体制的探讨<sup>[46-47]</sup>,认为各地在试行和推进省直管县的行政管理体制改革时应当因地制宜。撤销市管县体制,实行由省直接管县体制的主张在学术界的呼声越来越多。

### 3.2 地理学领域行政区划研究的脉络梳理

**3.2.1 围绕国家战略需求和地方实践不断丰富和完善行政区划理论和方法** 总结中国行政区划研究的发展脉络,从研究序列看,大致可以分为4个阶段(图1):① 1990年以前,起步阶段,行政区划的研究主要以行政区划沿革、地方志为主;② 1990-2000年,是初步兴起阶段,刘君德先生提出了行政区经济理论,当时对于设市预测和理论和实践掀起了一场研究热潮;③ 2000-2010年,是较快发展阶段,这个时期出版了《中国政区地理》,对于缩省方案引起了广泛的研究和讨论,对省直管县体制,市辖区的研究越来越引起重视;④ 2010年以来,是行政区划研究的大发展阶段,出现了一系列相关的专著和论文,民政部也开始每年组织行政区划的理论研究。

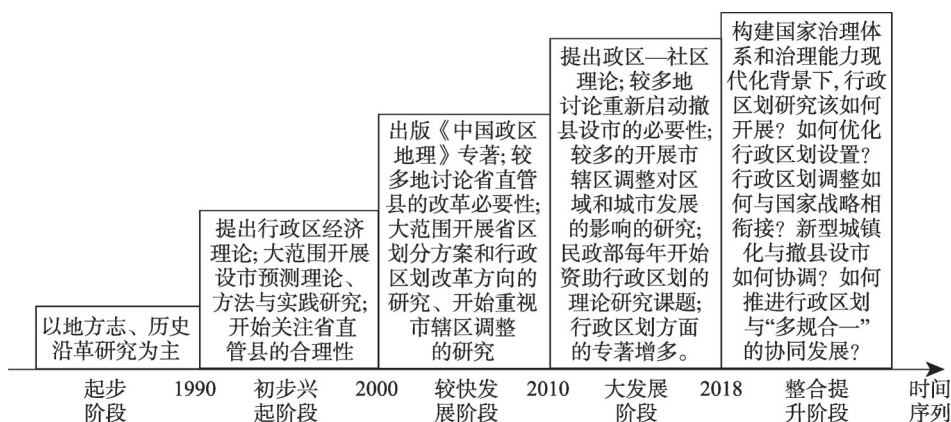


图1 地理学视角下行政区划研究脉络梳理

Fig. 1 The main content and process of administrative division studies

从研究内容看,可以分为4个方面:① 基础理论的研究,主要从行政隶属关系的区域影响、行政管辖权限的变动与区域发展活力、行政区划调整的区域效应和行政层级与行政管辖幅度的相互作用机制等方面展开研究;② 行政区划技术方法的研究,结合政区研究任务的需要,提出设市预测理论与方法<sup>[48-50]</sup>,运用ArcGIS空间分析、微博签到大数据<sup>[51]</sup>、手机信令数据刻画城市的辐射影响范围,引入几何学的时空轨迹法探讨市辖区调整和建成区面积之间的相对关系<sup>[36]</sup>;③ 结合国家战略需求开展相关的行政区划研究,如中国的主体功能区战略<sup>[52]</sup>背景下城市设置思路如何调整,新型城镇化战略背景下如何推进撤县设市,京津冀协同发展战略背景下如何统筹该地区的行政区划调整与总体部署;④ 政区设置的实践应用,主要包括新型城镇化试点背景下创新行政管理、节约行政成本

的设市模式的总体设计、不同层级的行政区划总体规划方案的编制、各类行政区划调整方案的评估论证,与城市总体规划修编相协调的政区设置等方面。

**3.2.2 优化行政区划设置将成为新时期构建空间治理体系的重要研究方向** 行政区划调整一直是国内外学者研究的热点之一,总体来看,目前关于行政区划对区域发展的影响研究已经有较为丰富的成果积累,国内研究的热点内容与时代背景、政策形势息息相关。国外对于行政区划调整的研究主要集中在城市行政区和都市区行政管理体制方面。而国内对于行政区划调整的研究则是相对丰富,主要集中在行政区划调整类型、模式和影响机制的理论和实证研究。总体而言,对于行政区划调整的理论解释不足,缺少完整的政策影响作用机制的理论分析。随着城镇化进程的深入推进和国家对空间治理的高度重视,未来的行政区划调整会越来越频繁。如何优化行政区划设置需要在新时代背景下应该有新的思考,通过深化和完善中国的行政区划调整理论与实证研究,进行理论建构和方法优化,不断优化和提升国家空间治理水平。

## 4 新时期影响行政区划设置和空间治理的新因素

### 4.1 城镇化进程改变了人口和经济的区域集聚,客观要求政区设置做出相应调整

当前,中国正处于城镇化的快速发展时期,也是社会转型和各类矛盾交织的凸显期。近20年来,中国的城镇化水平从1997年的29.92%增长到2016年的57.4%,城市人口从3.7亿人增长到7.9亿人,20年间增长了一倍多。特别是近年来大城市、特大城市过度集中和超大城市群地区虹吸现象的出现,新增城市人口集聚的空间差异化愈来愈显著,也造成了人口规模结构和大中小城市布局在全国尺度或区域尺度上呈现失衡,不利于大中小城市协调发展。今后10~15年,仍然是城镇化快速发展时期,人口经济要素的区域集聚,一方面造成一些区位条件和经济基础较好的中心城市急剧扩张,与周边县(县级市)一体化的趋势越来越明显,撤县(县级市)设区的紧迫性和必要性不断提高;另一方面,造成不少县的发展规模和经济实力不断增强,撤县设市的需求也不断强烈。城镇化的快速发展不断重塑着中国的经济和区域发展格局,迫切需要通过作为上层建筑的行政区划调整手段加以引导和顺应,以支撑区域经济社会要素合理流动与健康发展。

### 4.2 交通通讯的改善为优化行政层级和管理幅度提供了支撑

在古代的政区设置中,有“百里之县,千里之郡,万里之州”的说法,当时设置的主要因素是交通距离。所谓“百里之县”,也就是骑马一天能够来回的距离,也是从交通可达性和方便行政管理的角度设定的。而“千里之郡”,是指郡的管辖幅度在千里范围内最方便管辖辖区内的县。当前,随着高速公路、高速铁路和即时通讯等手段的运用普及,为适度扩大各级政区的行政管辖范围成为可能。在历史时期设置的、目前仍存在的一些人口不足10万人、面积不足1000 km<sup>2</sup>的小县以及一些面积或人口较小的乡镇在新时期进行撤并整合的需求越来越强烈。这些小县小乡小镇发展潜力有限,很难发挥区域增长极的作用,如果实现与周边强县、强镇的整合,不仅有利于资源优化配置,也有助于精简机构,提高行政管理效率。

### 4.3 自然地理要素和环境障碍对行政区划的影响越来越小

山川形变曾经是中国历代政区设置的基本原则。不论是省级政区,还是县级政区,其行政边界多以大山大河大湖为界,由此形成了河南河北、湖北湖南、山阴淮阴、衡阳洛阳等地名。另一个基本原则是犬牙交错,在政区设置时打破自然地理单元的完整性,保障边疆稳定治理安全。这也是汉中市在自然地理格局中属于四川,而政区设置上属于

陕西的主要原因。这两种政区设置的原则在冷兵器时代、以人力多寡衡量军事实力的历史时期是非常重要的。在现代社会，见河搭桥、遇山打洞成为打通区域之间联系的平常手段，引致自然地理要素不再成为两地阻隔的主要因素，山川大势对于行政区划分割的作用明显减弱，为新时期的政区分设和优化重组提供了便利条件。

#### 4.4 民族因素和国家安全已成为区划设置的重要因素

中国处于一个相对稳定的时期，但不得不清醒地认识到，中国的边疆地区，少数民族地区仍然存在着许多不稳定的因素，严重影响着我们的国家安全和长治久安。中国是一个多民族的国家，民族区域自治制度是国家的基本国策，但是，在新的国际背景下，在什么空间尺度上实行民族自治，在多大的空间范围内实行民族自治，都是需要从国家层面慎重考虑的重大命题。在国家利益和构建国家安全体系的背景下，民族利益应该让步于国家利益和国家安全。因此，如何从行政区划的视角优化和调整中国的民族自治政策是新时期维护边疆稳定和民族团结需要破解的难题。

#### 4.5 行政区划和管理体制改革将成为全面深化改革的支撑和突破口

在不同历史时期，行政区划的设置具有不同的发展导向。总体而言，主要是国家统治阶级治理地方的主要手段。在新时代特色社会主义建设背景下，深化行政区划和管理体制改革是全面深化改革的重要组成部分。政区设置不仅承担着行政管理和经济发展的职能，还承担着重要的公共服务职能，空间治理理念发生了重大变化。特别是基层政区的设置，更是要考虑亲民、便民，实现扁平化的管理。因此，在构建空间治理体系过程中，应该越来越注重如何推进精准精细化的管理和服务。建立精简、高效、安全、有序的国家政区体系，优化政区层级与管理幅度，是新时期深化行政管理体制改革的重要举措。

## 5 面向空间治理的行政区划研究主线与重点领域

### 5.1 空间治理视角下行政区划研究主线

空间管治包括空间规划和区域政策等内容，是现代区域发展管理和组织的主要方式，是社会发展到一定阶段政府进行必要的宏观调控的重要手段<sup>[52]</sup>。党的十八届五中全会发布了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，提出“以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系”。政治体制和行政结构是国家治理结构的重要基础。党的“十九大”报告将构建国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的主要目标之一。在国家治理体系中，政府是通过管人（干部、人口流动）、管钱（财政、税收、金融）和管地（建设用地管制、用地功能管制）来实现空间治理的<sup>[54]</sup>。行政级别、条块分割、中央—地方关系、市带县等与行政体制相关的因素，都影响着空间治理的手段和效果<sup>[55]</sup>。“立法为本、规划先行”是空间治理体系现代化的核心内容，能否合理规制国土空间、建设美丽家园是衡量执政能力和水平的重要标志<sup>[56]</sup>。可以说，空间规划和行政区划调整是合理规制国土空间最直接的手段。在构建空间治理体系过程中，应充分考虑行政区划因素对空间治理效率，空间治理安全，空间治理模式等方面的影响。

行政区划设置是国家行政管理的基础单元，也是国家实施空间治理的基础支撑。因此，行政层级的设置、行政等级的高低及行政管辖幅度的大小对于空间治理体系的运行效率，安全格局和治理精度产生直接影响，应该根据新时期国家空间治理体系的要求确定行政区划研究的未来走向。在新的时代背景下，中国的政区研究要及时跟进国家的战略需求，谋划适合中国特色社会主义国情和战略需求的行政区划研究框架。概括而言，中



国今后的政区研究应围绕3条主线展开(图2):①提高和优化空间治理效率;②预防和保障国家空间治理安全;③加强和改善空间治理精度。紧紧抓住这3条主线,就能够把握行政区划调整的主要方向和发展目标,为优化行政区划设置提供科学支撑。

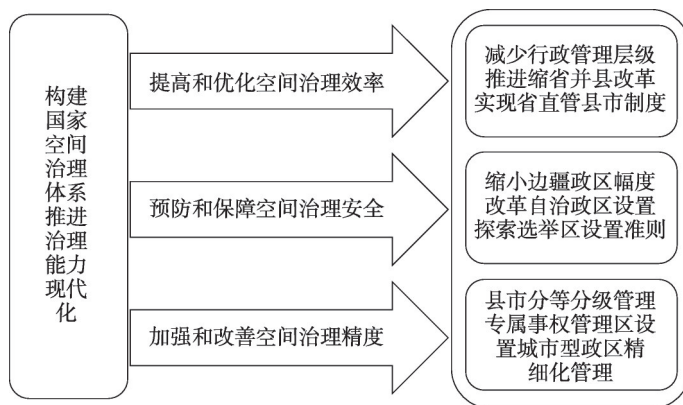


图2 面向空间治理的行政区划研究的3条主线

Fig. 2 The basic framework and three main lines of administrative division studies towards spatial governance

## 5.2 面向空间治理的行政区划重点研究方向

**5.2.1 以构建空间治理体系为目标,适时推进行政区划调整** 政区设置是空间规划体系的基础空间单元,因此,必须根据社会经济发展和空间治理的需要适时调整行政区划。比如中心城市联系紧密、连为一体的临近县,如果不改设为市辖区,将独立编制自身的各项规划,中心城市对它没有直接的空间约束和管控,容易造成重复建设、空间无序、产业布局混乱或者基础设施难以衔接,形成“两张蓝图”。因此,根据空间规划的需要,适度调整中心城区与周边联系紧密县市的空间管辖关系,改设为市辖区,是实现“多规合一”的重要手段,否则将造成各个政区单独编制规划,难以落实“一张蓝图干到底”。从用途管制来看,应该从落实主体功能区战略的要求出发,对主体功能相同、管辖幅度较小、发展潜力较弱的县适当合并,特别是处于禁止开发区的县,不适合开展大规模建设,实行小县合并是加强空间统一治理的有效途径。从落实差异化考核的战略部署看,应该加强中国的市县分等研究,不同规模等级的县市应该是差异化的人员配备和资源配置,因地制宜地构建国家空间治理体系。

**5.2.2 以提高空间治理效率为主线,优化行政区划层级与管辖幅度** 围绕提高和优化空间治理效率为主线,开展减少行政层级、推进缩省并县以及省直管县(市)改革的必要性与可行路径研究:①简化行政层级,深入论证省直管县的必要性和可行性,减少地级市对周边县市的约束和不良影响,提高行政管辖效率,加快推进行政管理体制的改革与创新研究。②在省级政区设置上,积极开展适当缩小省区的研究,同时探索县级政区适当合并的路径和方法,确保省级政区适当的行政管辖幅度,为实现省直管县提供行政治理框架,提高空间治理效率。③探讨地级市的设置是否合理,地级市在促进区域发展和重构区域城镇体系中发挥着什么样的作用,在当前国家治理体系建设过程中,如何确立合理的行政层级和每个层级的管辖幅度,是地理学者应该重点关注的一个方向。④探讨市辖区层面的改革,可以探索撤销街道,减少层级,实现区直管社区的扁平化管理体制,这也是提高基层治理效率的重要途径。⑤研究市辖区的设置模式和政府驻地选择对本地区的空间治理结构和框架的影响。从提高空间治理效率来看,对于单中心治理模式的大

城市和特大城市,应该审慎进行市辖区的调整和扩张,防止出现“大城市病”。在不扩大市辖区管辖范围的条件下,适当推进政府驻地迁移,是带动新区开发,实现由单中心向多中心转变的重要途径。

**5.2.3 以保障空间治理安全为主线,加强政区拆分和撤并研究** 保障国家长治久安是政区设置最基本的目标,历朝历代的行政区划调整都是以强化行政管理为基本依据。在新的时代背景下,保障空间治理安全,就是要实现国土疆域安全、生态空间安全、生产空间安全和生活空间安全,这是完善国家安全制度体系的空间保障。省域人口经济规模适当均衡是防止“一家独大”、不服从中央管控的重要保证,因此加强缩省研究,适当缩小一些人口大省、经济强省、边疆地区的管辖幅度,研究这些省级政区分设重组的调整方案和实施路径,有利于优化中央集权和地方分权的治理模式,促进省域经济的均衡协调发展。因此,围绕预防和保障国家空间治理安全为主线,一方面要探讨省制及缩省改革思路与可行性方案,不断探索符合国情和新时代要求的区域治理安全模式。另一方面,应该充分认识行政区划调整对于生态治理安全的支撑作用,将生态环境问题和区域治理及精细化管理会提到重要位置上来<sup>[57]</sup>。对于大都市外围的重要生态涵养区,从空间治理一体化的角度,充分论证撤县设区的必要性与可行性。另外,按照落实主体功能区战略的总体部署,推进部分主体功能相同、管辖幅度较小、经济实力较弱的县实现撤并和优化空间重组,是实现生态治理与空间治理有机结合的重要任务。

**5.2.4 以推进精准精细化管理为主线,将行政区划调整作为重要的空间治理手段** 围绕加强和改善空间治理精度为主线,探索县市分等分级管理的空间治理制度,推进专属事权管理区向行政区转变,实现街道设置与管理幅度的均衡,构建精准化精细化的行政管理和社会治理体系。市场经济发达的国家,空间管治是政府履行宏观调控管理职能、通过合理配置公共资源打造有序空间结构的重要方面<sup>[58]</sup>。主体功能区规划、空间规划、国土规划、城市规划、环境督查、生态修复等都是空间治理的重要手段。相对而言,行政区划调整对于城市空间的一体化精细化治理更加有针对性和成效。比如说,城市总体规划只能在市辖区范围内进行规划,与周边的县(县级市)是一种协调对接,而撤县(市)设区能够拓展中心城区的空间范围,使中心城市能够在更大的管辖范围内统筹配置资源和塑造新的空间发展格局,但应该按照市辖区设置标准严格把关,充分论证增设市辖区的必要性和可行性,防止城市“摊大饼式”蔓延。同样,撤县设市、新设城市、县级市升格为地级市等行政区划调整也是优化城市空间布局的重要手段,有助于培育区域新的增长极,优化区域城镇体系。在完善城市群布局,促进大中小城市协调发展过程中,如何通过行政区划调整,科学合理地拓展中心城市空间范围,为增强中心城市的辐射带动能力提供制度安排,是完善城市群空间治理的重要研究方向。

**5.2.5 行政区划与空间治理研究的本土化与法治化** 区域性会衍生出本土性,区域性到本土性到国家需求是强逻辑的关联。由此地理学发展具有深刻的国家特征。地理科学是经世致用的学问。也因此,地理学者应该具有强烈的国家情怀<sup>[59]</sup>。行政区划是实施国家治理的基本手段,具有强烈的本土特色。因此,应该充分考虑中国的基本国情,去理解、解释和完善中国的行政区划和空间治理,其他国家的行政区划理论与实践只能作为参考和借鉴,而不能照搬使用。不断完善市辖区设置标准和县级市设置标准,严格按照标准依法审批行政区划调整事项。同时也应该充分认识到,行政区划的权威性还没有树立起来,肆意打破行政区划的完整性成为改革创新的面子,开发区、新区的跨行政区设置,开发区代管行政区的现象比比皆是。在依法治国,构建国家治理体系的背景下,应该不断反思和规范各类功能区的设置,维护行政区划的权威性与约束性。



## 6 结语

吴传钧先生明确提出,政治地理是一个大有可为的领域,新设省区必要性和可能性的论证正是我们地理工作者可以进行的工作<sup>[2]</sup>。行政区划是政治地理学的主要研究对象之一,同时也与历史地理学、城市地理学、经济地理学等学科具有非常密切的联系。行政驻地的选择、行政层级、行政管辖幅度与行政边界的确定,都是在长期的自然地理格局和历史发展过程中形成的。从新时期的行政区划来看,行政区划不仅是行政管理的手段,它本身也可以被看作一种行政资源,具体而言,它是一种空间资源、组织资源、权力资源和政策资源的复合体。行政区划资源论对于优化中国区域空间布局、优化行政区划设置提供了新的研究视角。

行政区划是大政国基,是国家实行空间治理和行政管理的基础单元。一个地区的政区设置是否合理,决定了这个地区的区域发展活力和空间发展秩序。在构建国家治理体系和治理能力现代化过程中,行政区划是构建空间治理体系的重要支撑和调控手段,是优化空间发展格局和提高空间治理效率的重要依托。因此,在新型城镇化建设背景下,合理配置政府可调配资源<sup>[60]</sup>,应该充分重视行政区划调整的资源配置作用,通过市辖区调整、撤县设市等手段优化区域城镇体系,促进大中小城市协调发展。

从空间治理的视角出发,未来的行政区划研究应围绕提升空间治理效率、保障空间治理安全和提高空间治理精度3条主线,针对当前社会经济发展过程中出现的突出问题,合理运用行政区划调整手段,提高国家空间治理能力。当然,作为人文—经济地理学的一个重要研究方向,应该进一步重视行政区划理论和方法的创新,一方面为行政区划调整的动力、影响和效应提供理论解释,另一方面为编制合理的行政区划调整提供新的研究思路和方法,综合运用大数据、GIS、计量分析等手段,不断丰富和完善行政区划研究的理论体系。

## 参考文献(References)

- [1] Chinese Encyclopedia Committee. The Volume of Chinese Geography of Encyclopedia of China (Edit 2). Beijing: Encyclopedia of China Publishing House, 2009. [《中国大百科全书》总编委会.《中国大百科全书》(第二版)中国地理卷.北京:中国大百科全书出版社,2009.]
- [2] Wu Chuanjun. The research on reclassification and adjustment of provinces//Provincial Administrative Region in China. Beijing: China Encyclopedia Press, 1995: 357-366. [吴传钧.论缩改省区//中国省制.北京:中国大百科全书出版社,1995: 357-366.]
- [3] Wu Chuanjun. Development of human geography with Chinese characteristics. Foreign Human Geography, 1988, 3(2): 1-6. [吴传钧.发展具有中国特点的人文地理学.国外人文地理,1988,3(2): 1-6.]
- [4] Wang Enyong. Chinese Political Geography. Beijing: Science Press, 2004. [王恩涌.中国政治地理.北京:科学出版社,2004.]
- [5] Zhou Zhenhe. The Sixteen Lectures of China's History and Political Geography. Beijing: Zhonghua Book Company, 2013. [周振鹤.中国历史政治地理十六讲.北京:中华书局,2013.]
- [6] Liu Junde, Jin Runcheng, Zhou Keyu. Chinese Administrative Region Geography. Beijing: Science Press, 1999. [刘君德,靳润成,周克瑜.中国政区地理.北京:科学出版社,1999.]
- [7] Fan Jie. Perspective on the development process of human-economic geography and regional development studies: On the evolution of the field in the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research of CAS. Progress in Geography, 2011, 30(4): 387-396. [樊杰.人文—经济地理学和区域发展研究基本脉络的透视:对该领域在中国科学院地理科学与资源研究所发展历程的讨论.地理科学进展,2011,30(4): 387-396.]
- [8] Wang Kaiyong, Chen Tian. Thinking on the adjustment of the administrative division of large cities in China: A case study of the adjustment of administrative division in Guangzhou in recent years. Urban Problems, 2006(7): 70-75. [王开

- 泳, 陈田. 对我国大城市行政区划调整的思考: 以广州市近年来行政区划调整为例. 城市问题, 2006(7): 70-75.]
- [9] Hou Huilin. Chen Qiaoyi and local chronicles. *Local Chronicles of China*, 1993(2): 69-73. [侯慧琳. 陈桥驿与地方志. 中国地方志, 1993(2): 69-73.]
- [10] Tan Qixiang. Local chronicles and general chronicles and local administrative divisions of the past dynasties. *Local chronicles of China*, 1984(4): 132-140. [谭其骧. 地方志与总志及历代地方行政区划. 中国地方志, 1984(4): 132-140.]
- [11] Zhou Zhenhe. *The Vicissitude of the Administrative Divisions of the Past Dynasties in China*. Beijing: China International Broadcasting Press, 2010. [周振鹤. 中国历代行政区划的变迁. 北京: 中国国际广播出版社, 2010.]
- [12] Borja J, Castells M. Local and global: Management of cities in the information age. *Berkeley Planning Journal*, 2000, 65(2): 232-233.
- [13] Clark G L, Feldman M P, Gertler M S, et al. *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [14] Fan Jingzhao. A preliminary study on the stage and effect of the adjustment of the division of administrative areas of Zhejiang province in China since 1979. *Economic Geography*, 2004, 24(4): 449-453. [范今朝. 1979年以来浙江省行政区划调整变更的过程及作用: 兼论中国未来行政区划改革走向. 经济地理, 2004, 24(4): 449-453.]
- [15] Gu Chaolin, Wang Ying, Shao Yuan, et al. Research on administrative divisions based on functional areas analysis: A case of Shaoxing metropolitan area. *Acta Geographica Sinica*, 2015, 70(8): 1187-1201. [顾朝林, 王颖, 邵园, 等. 基于功能区的行政区划调整研究: 以绍兴城市群为例. 地理学报, 2015, 70(8): 1187-1201.]
- [16] Wei Heng, Wei Qingquan, Cao Tianyan, et al. Types, problems and changes for readjustment of administrative divisions in the process of urbanization. *Human Geography*, 2009, 24(6): 55-58. [魏衡, 魏清泉, 曹天艳, 等. 城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展. 人文地理, 2009, 24(6): 55-58.]
- [17] Lin Tuo, Shen Li. At the entrance to a new pattern: The national strategy and administrative division reform. *Comparative Economic & Social Systems*, 2015(4): 20-31. [林拓, 申立. 在新格局入口处: 国家战略与政区改革: 2014年度中国行政区划变动的分析. 经济社会体制比较, 2015(4): 20-31.]
- [18] Liu Junde, Ma Zuqi. Philosophical thinking on the economic theory of the Chinese administrative region. *Jiangnan Tribune*, 2016(8): 5-9. [刘君德, 马祖琦. 中国行政区经济理论的哲学思考. 江汉论坛, 2016(8): 5-9.]
- [19] Wang Yuming. *A Study on the Economy of China's Provinces and Regions*. Shanghai: East China Normal University Press, 2000. [汪宇明. 中国省区经济研究. 上海: 华东师范大学出版社, 2000.]
- [20] Wagenaar F P. Excises, postal services, oaths of office and property taxes: How small administrative adjustments led to large changes in intergovernmental relations. *Administrative Theory & Praxis*, 2004, 26(4): 545-565.
- [21] Hopkins L. *Urban Development: The Logic of Making Plans*. Washington D C: Island Press, 2001.
- [22] Liu Junde, Lin Tuo. *The Economic and Administrative Division of the Administrative Region of China: Theory and Practice*. Nanjing: Southeast University Press, 2015. [刘君德, 林拓. 中国行政区经济与行政区划: 理论与实践. 南京: 东南大学出版社, 2015.]
- [23] Zhu Shun. *The Economic Structure and Growth of the Administrative Region*. Beijing: Economic Science Press, 2003. [朱舜. 行政区域经济结构与增长. 北京: 经济科学出版社, 2003.]
- [24] Chen Zhao. On the regional economic effects about adjustment of administrative regions at prefecture level: A case study of Sichuan province. *Economic Geography*, 2006, 26(3): 418-421. [陈钊. 地级行政区划调整对区域经济发展的影响: 以四川省为例. 经济地理, 2006, 26(3): 418-421.]
- [25] Li Xun, Xu Xianxiang. Impact analysis of turning counties (cities) into districts to the urban economic growth in China. *Acta Geographica Sinica*, 2015, 70(8): 1202-1214. [李郇, 徐现祥. 中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析. 地理学报, 2015, 70(8): 1202-1214.]
- [26] Burgess E W. *The Growth of the City: An Introduction to a Research Project*. Springer, 2008. doi: 10.1007/978-0-387-73412-5
- [27] Wu Fulong. China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy. *Urban Studies*, 2002, 39(7): 1071-1093.
- [28] Clark J. Six urban regime types: The effect of state laws and citizen participation on the development of alternative regimes. *Public Administration Quarterly*, 2001, 25(1): 3-48.
- [29] Lv Xianjun, Wang Mei. On administrative division adjustment and urbanization promotion study: Taking Nanjing as a study. *Modern Urban Research*, 2006, 21(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, 21(1): 67-72.]

- [30] Li Kaiyu. Research on the urban spatial expansion under administrative district adjustment: A case study of Panyu district, Guangzhou. *Economic Geography*, 2010, 30(1): 22-26. [李开宇. 行政区划调整对城市空间扩展的影响研究: 以广州市番禺区为例. *经济地理*, 2010, 30(1): 22-26.]
- [31] Wang Guo'en, Zhang Yuanyuan. Urban Growth Boundary efficacy and its influence on administrative boundary adjustment. *Planners*, 2012, 28(3): 21-27. [王国恩, 张媛媛. 城市增长边界的效能及对行政区划调整的影响. *规划师*, 2012, 28(3): 21-27.]
- [32] Zhen Feng, Jian Boxiu, Shen Qing, et al. Urban governance, the adjustment of administration and spatial integration: A case study of Changzhou. *Geographical Research*, 2007, 26(1): 157-167. [甄峰, 简博秀, 沈青, 等. 城市管治、区划调整与空间整合: 以常州市区为例. *地理研究*, 2007, 26(1): 157-167.]
- [33] Tong Yan, Xie Yufu. A quantitative analysis of the city administrative division adjustment to space layout optimization: A case study of Shenyang. *Modern Urban Research*, 2013(7): 37-42. [佟岩, 谢玉夫. 城市行政区划调整对空间布局优化效应的量化分析: 以沈阳市为例. *现代城市研究*, 2013(7): 37-42.]
- [34] Zhang Bochong. Study on the influence of the adjustment of county administrative division on the change of urban and rural construction land in Harbin [D]. Harbin: Northeast Agricultural University, 2015. [张博程. 哈尔滨市县级行政区划调整对城乡建设用地变化的影响研究[D]. 哈尔滨: 东北农业大学, 2015.]
- [35] Feng Yanjun, Li Lixun. Impacts of administrative division adjustment on spatial characteristics of land utilization: A case study of Nansha District in Guangzhou. *Tropical Geography*, 2013, 33(1): 40-47. [冯艳君, 李立勋. 行政区划调整对土地利用空间特征演变的影响: 以广州市南沙地区为例. *热带地理*, 2013, 33(1): 40-47.]
- [36] Wang Kaiyong, Qi Wei, Deng Yu. The research on urban spatial expansion and its space-time stability in China since 2000. *Geographical Research*, 2014, 33(7): 1195-1206. [王开泳, 戚伟, 邓羽. 2000年以来中国城市空间扩张的时空平稳性. *地理研究*, 2014, 33(7): 1195-1206.]
- [37] Wei Lihua, Yan Xiaopei. Study on the relation between urban planning and administrative division in the course of rapid urbanization. *City Planning*, 2004, 28(2): 48-51. [魏立华, 阎小培. 快速城市化中城市规划和行政区划的关系研究: 以珠江三角洲为例. *城市规划*, 2004, 28(2): 48-51.]
- [38] Chen Zhongxiang, Li Li. Study on relationship between the changes of city group structure and the district's administrative adjustment. *Human Geography*, 2005, 20(5): 51-55. [陈忠祥, 李莉. 行政区划变动与城市群结构变化研究: 以宁夏中北部城市群为例. *人文地理*, 2005, 20(5): 51-55.]
- [39] Xu Mengjie, Chen Li, Lin Shumin, et al. Administrative regionalization adjustment and spatial fractal dimension variation of urban agglomeration: A case study of the Yangtze delta. *Economic Geography*, 2011, 31(6): 940-946. [徐梦洁, 陈黎, 林庶民, 等. 行政区划调整与城市群空间分形特征的变化研究: 以长江三角洲为例. *经济地理*, 2011, 31(6): 940-946.]
- [40] Wang Qin. Study on the adjustment of administrative division in the process of new urbanization in Hunan [D]. Changsha: Hunan University, 2016. [王琴. 湖南新型城镇化进程中的行政区划调整研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2016.]
- [41] Zhang Jingxiang, Fan Chaoli, Shen Jianfa. On the adjustment of administrative division and the promotion of Urbanization. *Urban Planning Forum*, 2002(5): 25-28. [张京祥, 范朝礼, 沈建法. 试论行政区划调整与推进城市化. *城市规划学刊*, 2002(5): 25-28.]
- [42] Xie Dixiang. Study on the adjustment of administrative division in the period of rapid urbanization. *Modern Urban Research*, 2009, 24(4): 82-87. [谢涤湘. 快速城市化时期的行政区划调整研究. *现代城市研究*, 2009, 24(4): 82-87.]
- [43] Wang Kaiyong. The reform of administrative division in the process of urbanization. *Administration Reform*, 2013(5): 49-53. [王开泳. 城镇化进程中的行政区划改革. *行政管理改革*, 2013(5): 49-53.]
- [44] Zhu Jianhua, Chen Tian, Wang Kaiyong, et al. Spatial pattern evolution and driving force analysis of administrative division in China since the reform and opening-up. *Geographical Research*, 2015, 34(2): 247-258. [朱建华, 陈田, 王开泳, 等. 改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析. *地理研究*, 2015, 34(2): 247-258.]
- [45] Liu Yungang, Jin Jie. Effect of city administrative division adjustment on urbanization: A case study of Zhongshan City. *Progress in Geography*, 2014, 33(8): 1047-1057. [刘云刚, 靳杰. 区划调整的城市化效应: 中山市的案例研究. *地理科学进展*, 2014, 33(8): 1047-1057.]
- [46] Wang Yuming. The regional structure relationship and development trend of the city pipe county (city) system in China. *Economic Geography*, 2000(3): 18-21. [汪宇明. 中国市管县(市)体制的区域结构关系及发展趋势. *经济地理学*, 2000(3): 18-21.]
- [47] Liu Junde. Conceptual knowledge and push on "County Authority". *Decision-Making*, 2004(7): 10-12. [刘君德. 理性认



- 识和推进“强县扩权”. 安徽决策咨询, 2004(7): 10-12.]
- [48] Hu Xuwei. A review of academic career in regional and urban research. *The Research on Urban and Regional Planning*, 2009, 2(1): 184-198. [胡序威. 从事区域与城市研究学术生涯的回顾. *城市与区域规划研究*, 2009, 2(1): 184-198.]
- [49] Ma Qingyu, Chen Tian, Tian Wenzhu. Theory and method of city planning. *Economic Geography*, 1991, 11(2): 1-5. [马清裕, 陈田, 田文祝. 设市规划的理论与方法初探. *经济地理*, 1991, 11(2): 1-5.]
- [50] Gu Chaolin, Qiu Youliang, Ye Shunzan. Designation of new cities in China. *Scientia Geographica Sinica*, 1998, 18(4): 320-327. [顾朝林, 邱友良, 叶舜赞. 建国以来中国新城市设置. *地理科学*, 1998, 18(4): 320-327.]
- [51] Wang Kaiyong, Deng Yu. Identification of spatial connection strength and urban sphere of influence based on microblogging: A case study on the Zhongyuan urban agglomeration. *Journal of University of Chinese Academy of Sciences*, 2016, 33(6): 775-782. [王开泳, 邓羽. 基于微博数据的中原城市群空间联系强度测度分析. *中国科学院大学学报*, 2016, 33(6): 775-782.]
- [52] Fan Jie. The scientific foundation of major function oriented zoning in China. *Acta Geographica Sinica*, 2007, 62(4): 339-350. [樊杰. 我国主体功能区划的科学基础. *地理学报*, 2007, 62(4): 339-350.]
- [53] Fan Jie. A Research on the importance and significance of major function oriented zoning based upon the analysis on the restrictive factors of regional coordinative development. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2007, 23(3): 194-201. [樊杰. 解析我国区域协调发展的制约因素, 探究全国主体功能区规划的重要作用. *中国科学院院刊*, 2007, 23(3): 194-201.]
- [54] Liu Weidong. Economic geography for spatial governance. *Acta Geographica Sinica*, 2014, 69(8): 1109-1116. [刘卫东. 经济地理学与空间治理. *地理学报*, 2014, 69(8): 1109-1116.]
- [55] Liu Weidong. Introduction//Liu Weidong, et al. 2013 Regional Development Report of China. Beijing: The Commercial Press, 2014: 1-19. [刘卫东. 绪论//刘卫东, 等. 2013 中国区域发展报告. 北京: 商务印书馆, 2014: 1-19.]
- [56] Fan Jie. Perspective of China's spatial governance system after 19th CPC National Congress. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2017, 32(4): 396-404. [樊杰. 我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势. *中国科学院院刊*, 2017, 32(4): 396-404.]
- [57] Lu Dadao. The changing humanistic and economic geography in China. *Scientia Geographica Sinica*, 2017, 37(5): 641-650. [陆大道. 变化发展中的中国人文与经济地理学. *地理科学*, 2017, 37(5): 641-650.]
- [58] Fan Jie. Scientific foundation for optimizing the pattern of China's economic geography: A discussion on the development of economic geography in 10 years. *Economic Geography*, 2011, 31(1): 1-6. [樊杰. 优化中国经济地理格局的科学基础. *经济地理*, 2011, 31(1): 1-6.]
- [59] Lu Dadao. The value of geographical science and the feelings of geographers. *Acta Geographica Sinica*, 2015, 70(10): 1539-1551. [陆大道. 地理科学的价值与地理学者的情怀. *地理学报*, 2015, 70(10): 1539-1551.]
- [60] Fan Jie, Liu Yi, Chen Tian, et al. The Key strategies and innovative thinking for optimization on spatial pattern of urbanization in China. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2013, 28(1): 20-27. [樊杰, 刘毅, 陈田, 等. 优化我国城镇化空间布局的战略重点与创新思路. *中国科学院院刊*, 2013, 28(1): 20-27.]

## Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions

WANG Kaiyong, CHEN Tian

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

**Abstract:** Administrative division research has become one of the most important parts in human-economic geography, which is closely related with studies on political geography, historical geography, and urban geography. The new argument that administrative division itself can be seen as a resource, which is of great significance to understanding and exerting the effect of administrative divisions in spatial governance and optimization of regional development pattern. Based on the review of the development of administrative division research, three predominant directions should be centered in the future research, that is, optimizing and enhancing regional management efficiency, protecting regional governance security and improving precision management of administrative regions. Starting from the modernization of national governance and governance capacity, the important research direction of administrative divisions was discussed in three points: (1) the optimization of managerial hierarchy and scope of jurisdiction can improve spatial governance efficiency; (2) dividing a large-scale and economically developed province into small part can guarantee spatial governance security; (3) reasonable scope of jurisdiction and establishment of grass-roots administrative divisions can enhance spatial governance precision. Appropriate adjustment of administrative divisions have helped to improve spatial governance, and provided a policy support for building a spatial governance system suitable to China's national conditions.

**Keywords:** administrative divisions; geographical explanation; spatial governance; national governance system; prospect