

# 行政区划调整对公共服务供给的影响研究

——以成都市为例

罗若愚, 刘俊杰\*

电子科技大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年8月8日; 录用日期: 2022年9月2日; 发布日期: 2022年9月9日

---

## 摘要

行政区划调整是政府改变城市发展的轨迹, 重塑城市发展活力和区域发展格局的一种政策安排。现阶段促进城乡统筹, 加快城乡一体化建设是行政区划调整的主要目标之一。行政区划调整可以降低行政成本, 优化资源配置, 改善公共服务供求矛盾。同时行政区划调整也会影响公共资源的供求结构以及公共服务设施的空间布局。本文以成都市为例, 从纵向历史轨迹研究成都行政区划调整和公共服务供给的关系, 并阐释行政区划调整对公共服务供给的双重影响。

---

## 关键词

成都市, 行政区划调整, 城市空间结构, 公共服务供给

---

# Study on the Influence of Administrative Division Adjustment on Public Service Supply

—A Case Study of Chengdu

Ruoyu Luo, Junjie Liu\*

School of Public Affairs and Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu Sichuan

Received: Aug. 8<sup>th</sup>, 2022; accepted: Sep. 2<sup>nd</sup>, 2022; published: Sep. 9<sup>th</sup>, 2022

\*通讯作者。

## Abstract

Administrative division adjustment is a policy arrangement for the government to change the trajectory of urban development and reshape the vitality of urban development and the pattern of regional development. At present, it is one of the main objectives of administrative division adjustment to promote the overall planning of urban and rural areas and accelerate the urban-rural integration construction. The adjustment of administrative divisions can reduce administrative costs, optimize resource allocation and improve the contradiction between supply and demand of public services. At the same time, the adjustment of administrative divisions will also affect the supply and demand structure of public resources and the spatial layout of public service facilities. Taking Chengdu as an example, this paper studies the relationship between the adjustment of administrative divisions and the supply of public services in Chengdu from the longitudinal historical trajectory, and explains the dual impact of the adjustment of administrative divisions on the supply of public services.

## Keywords

Chengdu, Administrative Division Adjustment, Urban Spatial Structure, Public Service Supply

---

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

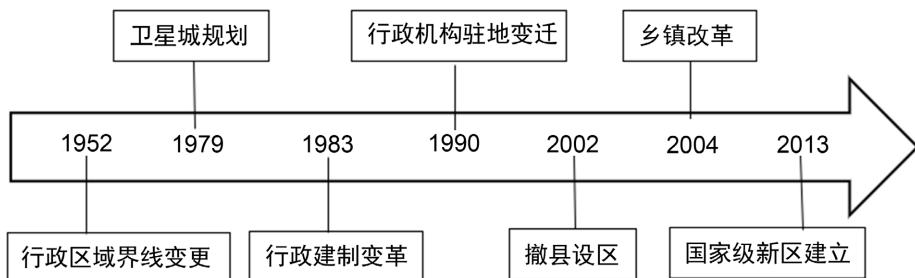
## 1. 引言

作为政府治理社会的一项公共管理手段，行政区划调整主要通过系统性的改变区域内的行政结构，进而带动城市空间结构的优化和升级[1]。在城市化发展到一定阶段，城市区域空间扩大，城市人口增加，必然会对城市的公共服务产生较大影响。公共服务发展完善，又进一步影响城市居民的生活的满意度和幸福度，是现代社会健康发展的重要指标，同时也是服务型政府建设的重要指标。所以在行政区域调整的过程中应重视对公共服务的供给，缓解公共服务供给的空间结构不均衡的矛盾，以适应城市发展的需要。

## 2. 成都市行政区划调整的过程及特征

梳理历史文献发展，成都市行政区划的调整呈现阶段性特征[2]。根据图1描绘的成都行政区划调整的时间轴，成都首先调整了行政区域的界限，调整的总体特征是城市的行政范围逐渐扩大到郊区。20世纪70年代初，伴随城市化的发展，成都开始在原成都区域边界建设卫星城市。1983年成都进行行政建制改革和行政区界的重组，实行市领导县的管理体制。行政区界的重组不仅影响了行政管理机构和人员设置安排，而且使得行政机关所在驻地发生迁移。进入21世纪，成都行政区划调整主要表现在两个方面：“撤县设区”和“乡镇机构改革”，这两者之间开始时间较为接近，在项目整体建设中具有同步性特征。各项目在实施过程中基本不受其他项目影响，只是对行政区划变化方向做出适应性调整[3]。调整的项目内容上具有协调性，没有单独的行政改革项目。

实质上成都行政区划调整的时空分布特征与中国城市发展战略和宏观经济政策演变密切相关。根据上述成都市行政区划调整的特征，大致可以将成都市行政区划调整划分为四个时期：城市地理空间扩展时期，行政机制变迁时期，城乡统筹规划时期、城市区域转型时期。

**Figure 1.** The timeline of the administrative division reform in Chengdu**图 1.** 成都市行政区划改革的时间轴

## 2.1. 城市地理空间扩展时期

### 2.1.1. 行政区域边界的变更

行政区域边界是区与区之间的分界线，其主要作用是通过对其各辖区的划分，以方便对城市进行精细化的管理。成都市的行政区域边界变更始于 1952 年成都县改市调整，受宏观政策对行政区划的指导影响，其主要活跃期是从 21 世纪初到现在。其行政区域边界的变更主要是由行政撤并、区界重组和街道新增等所带来的行政区域边界的局部变化[4]。行政撤并主要是撤销街道，归并乡镇。区界重组主要是通过街道合并组成新街道和扩大区镇的管辖区域。新增街道主要是增加新街道的数量。这三种形式都促进了行政区域边界的变更调整，优化了城市空间结构。

### 2.1.2. 卫星城的设立

卫星城要承担第二产业的职能，一方面疏解中心城区的工业，另一方面截流外来大型工业和人口进入中心城市。成都市对于卫星城的规划始于 1979 年前后。1996 年，成都总体规划调整了卫星城设置和空间布局，建立了华阳、龙泉驿、新都、新繁、郫县、温江、双流、青白江 8 个卫星城镇。成都市在 2003 年总体规划中明确表示规划构建新都、温江、郫县等六个周边组团，重点向南、向北、向东三个方向发展。通过卫星城市的建设，成都形成了多核心的城市空间结构，这将有利于分解中心城市的发展压力，同时进一步拓展城市发展空间，优化城市的产业结构和人口结构，促进整个区域经济发展。

## 2.2. 城市行政机制变革时期

### 2.2.1. 行政建制变革

行政建制变革属于制度层面的变革，即通过顶层的设计规划，变更调整原有的行政管理体制，提高行政管理机构的工作效率和工作质量[5]。成都市行政建制改革开始于 1952 年，活跃期主要集中在 21 世纪初期。这一时期在市级层面的行政建制改革主要体现在“县改市”“市领导县体制”“市代管县级市”如：在行政区划调整中，1952 年撤销成都县并入成都市和温江县、新都县、郫县、新繁县 4 县，部分县划入成都市郊区。1983 年，撤销温江地区，其下辖的 12 个县，全部划给成都市，并实行市领导县体制。2015 年，开始实行市代管县制。目前成都共代管都江堰市、崇州市、彭州市、邛崃市、简阳市 5 个县级市。在区县级层面的行政建制改革主要是撤销乡镇建制，实行街道办事处管理体制。据成都市统计年鉴统计从 2000 年到 2010 年间成都市共减少乡镇政府 42 个，减少街道办事处 4 个。在 2005 年行政区划调整调整后，青羊区、锦江区、武侯区、金牛区、成华区基本没有乡镇，都以街道为行政单位；新都区、龙泉驿区、双流区、青白江区、温江区、郫都区虽然这些区内街道的数量有所增加，但行政体制改革方向整体呈现为以乡镇合并、镇镇合并、以镇为主要行政区域单元。2014 年成都实施

了五项改革，进行简政放权，全面改善了政府服务；精简、优化了行政审批制度，推行一站式服务，满足行政区划调整的需要。

### 2.2.2. 行政机关驻地变迁

成都市的行政机关变迁与行政区划调整具有趋同性。随着乡镇改革、撤县设区、重组街道等的行政区划调整变革，必然会改变原行政单位的机构设置及人员构成。同时由于管辖区域的扩张，只有对行政机关驻地进行变迁，才能更便于对整个行政区域进行管理。成都市从 1990 年起就随着行政区划调整开始变迁行政机关驻地，21 世纪初为变迁调整活跃期。目前伴随行政区边界的变革，行政机构的撤并仍在进行中，行政机关也必将会随之变迁，以适应其管辖区域的变化。

## 2.3. 城市统筹城乡规划时期

### 2.3.1. 乡镇撤并、乡改镇、镇改街

2004 年成都开始进行乡镇改革，同年也进行了最大力度的行政调整，主要包括：乡镇数量调整、乡镇面积调整和乡镇人口数量的调整。在改革后，乡的数量由原来的 71 个减少为 27 个，镇的数量由原来的 247 个减少为 200 个，而乡镇的面积由原来的 37.5 平方千米增加为 49.7 平方千米，人口数量由 2.4 万增加到 3.2 万。在乡镇改革同时，成都市开始撤销乡镇建制，采用街道办事处管理体制，以适应城市管理的要求。街道的数量开始增加，同年成都市新增街道办事处 13 处。这些改革在实现财政集中和政务质量提升方面发挥了重要作用，同时也促进了城乡一体化发展[6] [7]。见表 1。

**Table 1.** Comparison before and after the reform and adjustment of towns in Chengdu  
**表 1.** 成都市乡镇改革调整前后的比较

	乡镇改革前	乡镇改革后
乡的数量(个)	71	27
镇的数量(个)	247	200
乡镇面积(平方千米)	37.5	49.7
乡镇人口(万人)	2.4	3.2

资料来源：成都行政区划网。

### 2.3.2. 撤县设区

撤县设区是指市级行政单位将其下属的县级行政单位改设为区级的行政单位。2002、2015 以及 2016 年是成都市撤县设区改革的集中发生期。新都县、温江县在 2002 年撤县设区，双流县在 2015 年撤县设区，郫都区在 2016 年撤县设区。通过“撤县设区”，周边的县可以深度融入中心城区。传统的县级公共服务会被强大的市级公共服务取代，这将会使得居民得到更大的优惠[8] [9]。

## 2.4. 城市区域转型发展趋势

这一时期的行政区划调整主要表现为国家级新区的设立，时间上主要集中于 2013 年前后。如国家级新区天府新区成立于 2013 年，其设立主要受到经济社会发展的影响。城市化进程的加快，吸引了大量的外来人口聚集市区，给城市的管理和公共服务的供给造成严重压力。成都国家新区的规划建设，可以分担中心城区的部分人口，同时还能截留部分外来人口，减轻中心城市的负担压力[10]。同时新区设立承担国家重大发展和改革任务，在带动区域经济发展、引领全面改革开放、推动体制机制创新、促进产城融合和城乡一体发展等方面发挥着重要作用。

### 3. 成都市行政区划调整对公共服务供给的双重影响分析

#### 3.1. 行政区划调整对公共服务供给的直接影响

##### 3.1.1. 行政建制改革有助于节约公共服务成本

整合行政机构数量的行政建制改革主要意义在于提高公共服务的行政效率,建立一个人民满意的政府[11]。成都的“以区带乡”和街道办事处管理制度就是为了缩小行政机关的管辖范围,实现“有限的政府”目标的同时,又能实现“有效的政府”目标。行政建制的变革提高了政府公共服务的供给效率,推动了多元供给主体间的有效合作,进一步减少了提供公共服务的行政成本[12]。

##### 3.1.2. “撤县设区”增加公共服务供给的投入

成都撤县设区以后,原县域内的公共服务基础设施将由“县管理”变为“城市统筹”。同时,原属于该县的管辖地区也将成为主城区,基础设施规划将逐步与主城区同步,主城区也能带动新城区的经济发展。此外,撤县设区能够积极引导社会性资本的流入[13]。随着“撤县设区”区域基础设施的改善,将吸引大量的人口和社会资本的流入,从而使得地区财政收入增加,促进了社会对公共服务投资的增加[14]。例如,2002年新都县温江县撤县设区后,该年其财政收入较上一年增长1.18%和1.31%。2015年双流县撤县设区改革,其财政收入较上一年增加1.07%,同时其公共财政投入金额较上年增长0.9%,达到118.2亿元。2016年郫县撤县设区,其财政收入较上一年增加0.96%,达39.7亿元。其公共财政支出投入金额也实现了增长,增长率为1.057%,达6.006亿元。

##### 3.1.3. 新城新区规划有利于缓解公共服务供求结构

成都市新区的规划建设可以缓解城市公共服务供求矛盾。通过建立新区和卫星城市,将部分人口和产业转移出去,可以缓解中心城市公共服务供给压力,扩大城市经济的发展空间。同时新城区也可以成为城乡协调发展的过渡带,帮助政府协调城市和郊区的公共服务,优化公共服务设施的空间布局结构[15]。政府在新区建设过程中,增加对公共服务支出薄弱地区的资金支持,构建城市老城区与新城区的公共交通网络,帮助实现区域市场要素的自由流动[16]。此外,随着新区的发展,必然会辐射带动郊区周边乡镇工业的发展,实现“以城带乡”、“产城乡融合”。新区在带动乡镇工业发展的过程中,必然会缩小城乡收入差距,从而缓解城乡之间公共服务供给的“阶级性”差异。

#### 3.2. 行政区划调整对公共服务供给的间接影响

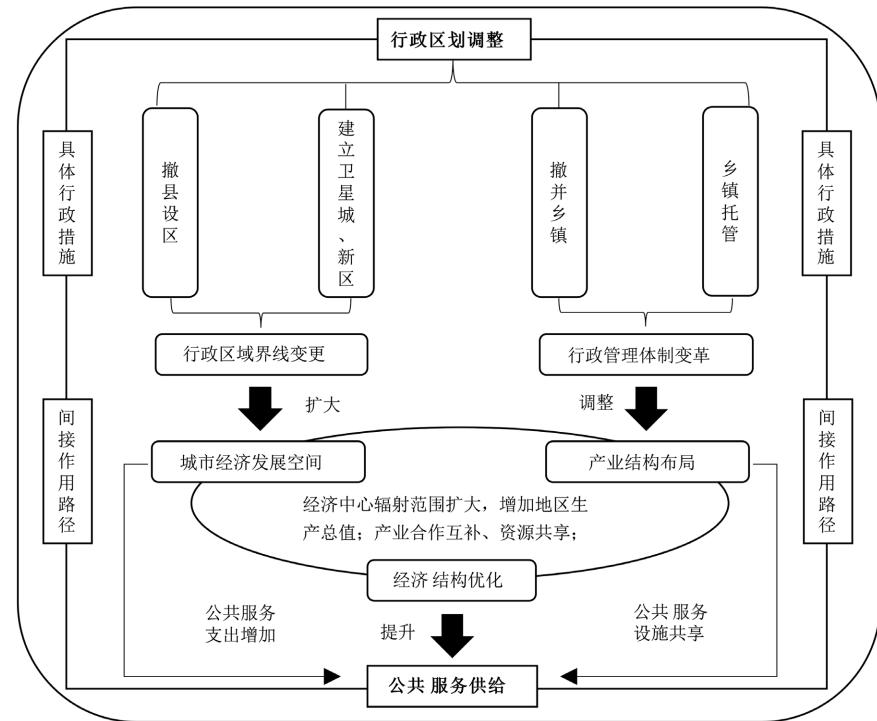
##### 3.2.1. 行政区划调整间接影响经济结构的优化

行政区划调整对城市经济结构的影响机理主要体现在行政边界的变化和行政管理体制的改革上。“撤县设区”以及建立新区和卫星城市是对行政边界调整的两种重要措施,有利于扩大城市经济发展空间,使中心城区的经济辐射能够带动新城区的经济增长,进而使当地政府公共服务供给能力得到提升。同时,通过“撤并乡镇”和“乡镇托管”可以实现地区产业的合作发展[17],优化产业结构布局,改善区域经济结构,而经济结构的改善又能促进地区经济实力的提升。因此,行政区划调整对公共服务具有间接促进作用(见图2)。

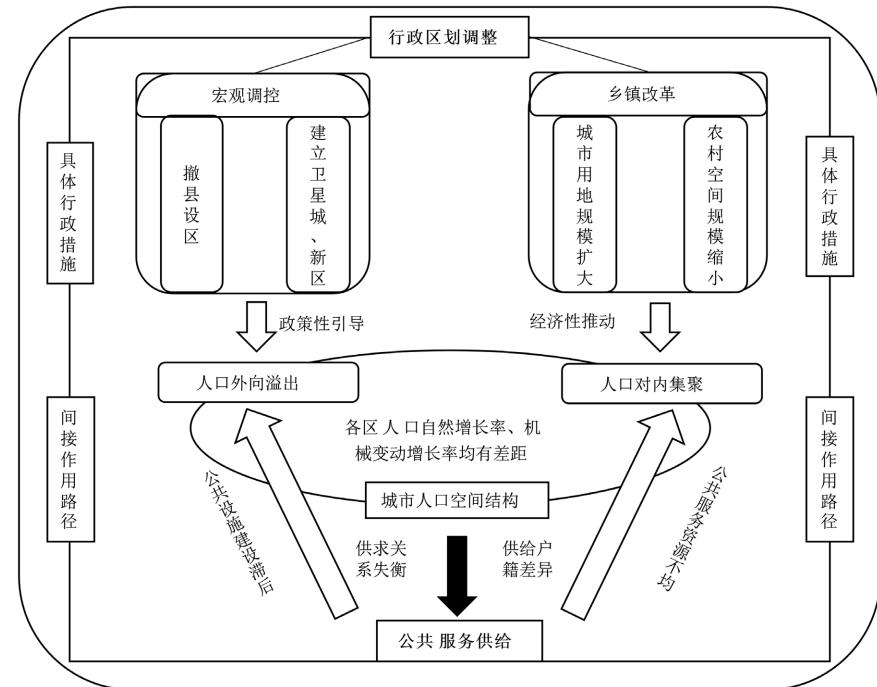
##### 3.2.2. 行政区划调整影响人口结构

行政区划影响人口流动主要是由其公共政策属性决定的,如建立国家新区和卫星城市,这可能会带来大规模的人口流动。然而,公共服务系统的规划并不包括在新城新区的政策性规划中。由于一些公共服务项目,例如学校、医院和养老福利院,需要定点设施作为载体供应,而这类设施的建设周期较长。因此由于公共设施建设的滞后性可能会带来短期性的公共服务供求失衡,引发新的社会矛盾[18]。此外,成都市实施乡镇建制变革、街道办事处管理体制变革,调整后城市土地利用规模扩大,吸引了农村剩余劳动力向城市转移。行政区划调整促进人口聚集到城市,带来经济效益。但是由于公共服务的供给与居

民的户籍状况有关, 因此转移到城市的流动人口和农村人口不仅影响了城市居民享受公共服务的过程和效果, 而且由于户籍制度的制约也使其难以平等的获取医疗、教育等公共服务[19] [20] (见图 3)。



**Figure 2.** Effect mechanism of administrative division adjustment on urban economic structure in Chengdu  
**图 2.** 成都行政区划调整对城市经济结构的作用机理



**Figure 3.** Effect mechanism of administrative division adjustment on urban population structure in Chengdu  
**图 3.** 成都行政区划调整对城市人口结构的作用机理

## 4. 小结

本文通过对行政区划调整与公共服务关系的了解，发现行政区划调整对公共服务供给的影响主要表现在以下五个方面：第一，通过行政建制改革，提高了公共服务效率，降低了政府公共服务的行政成本。第二，通过行政区界的重组，可以实现城乡之间区域之间资源的合理配置，实现公共服务的一体化。第三，通过撤县设区，能够引导社会资本和劳动力资源的流入，从而能够增加社会对公共服务的资本投入；第四，通过建立卫星城市和新区，能够引导人口的合理流动，缓解中心城市公共服务压力，改善公共服务供求的结构关系。第五，通过行政机构的合并重组，能够提升公共服务的效率和质量。这些方面的改进，提升了成都市公共服务的整体供给水平。

## 基金项目

本文为成都市科技计划项目(2017-RK00-00417-ZF)、四川省软科学项目(2021JDR0221)、四川省社会科学规划项目(SC21B039)、成都市哲学社会科学规划项目(2021CS133)的阶段性成果。

## 参考文献

- [1] 顾朝林, 王颖, 邵园, 顾江. 基于功能区的行政区划调整研究——以绍兴城市群为例[J]. 地理学报, 2015, 70(8): 1187-1201.
- [2] 曹娟. 成都卫星城发展研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南交通大学, 2005.
- [3] 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[J]. 现代城市研究, 2013, 28(7): 37-42.
- [4] 胡德, 刘君德. 政区等级、权力与区域经济关系——中国政府权力的空间过程及其影响[J]. 中国行政管理, 2007(6): 11-13.
- [5] 刘志慧. 撤县设区: 现状·问题·对策[J]. 中共云南省委党校学报, 2017, 18(2): 164-168.
- [6] 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[J]. 城市规划, 2013, 37(6): 9-15.
- [7] 赵培红, 孙久文. 北京市行政区划调整对城市发展的影响及启示[J]. 城市观察, 2011(5): 107-117.
- [8] 严雅娜. 基本公共服务均等化的财政对策研究[D]: [博士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2017.
- [9] 耿卫军.“撤县设区”、行政区划体制转型与区域经济发展[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江财经大学, 2016.
- [10] 尚正永, 卢晓旭, 张小林, 吴启焰. 行政区划调整对城市地域结构演变的影响——以江苏省淮安市为例[J]. 经济地理, 2015, 35(8): 61-67.
- [11] 黄飞飞. 公共服务为核心的乡镇行政区划调整研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东理工大学, 2014.
- [12] 李奕璇. 从宏观角度分析城市空间扩展对经济效应的影响[J]. 新西部(理论版), 2016(16): 61+50.
- [13] 蒋飞海. 新形势下成都市农村社区基本公共服务供给机制研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川农业大学, 2012.
- [14] 罗玉波, 张静. 山东省行政区划调整对地区经济增长的影响[J]. 青岛科技大学学报(社会科学版), 2017, 33(2): 36-40.
- [15] 叶林, 杨宇泽. 行政区兼并、模糊绩效与制度黏性——以 A 市撤市设区为例[J]. 理论探讨, 2018(1): 157-165.
- [16] 志安, 邱国庆. 财政政策对区域公共服务均等化的影响效应、作用机理及调控路径[J]. 当代经济管理, 2018, 40(2): 72-78.
- [17] 姜晓萍, 肖育才. 基本公共服务供给对城乡收入差距的影响机理与测度[J]. 中国行政管理, 2017(8): 84-89.
- [18] 安彦林. 财政分权对政府公共文化服务供给水平与区域差异的影响研究[D]: [博士学位论文]. 济南: 山东大学, 2017.
- [19] 罗若愚, 钟易霖. 成都市社会空间结构演变研究(2000~2010) [J]. 长江流域资源与环境, 2019, 28(4): 768-782.
- [20] 罗若愚, 王申. 社区分异视角下对公共服务现状的探析[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2018, 20(1): 1-6.