

吴建民, 丁疆辉. 2018. 2000年以来中国县级行政区划调整的类型、特征及趋势分析. 热带地理, 38(6): 799-809.
WU Jianmin and DING Jianghui. 2018. Types, Characteristics and Tendency of County-level Administrative Division Adjustment in China since 2000. *Tropical Geography*, 38(6): 799-809.

2000年以来中国县级行政区划调整的类型、特征及趋势分析

吴建民¹, 丁疆辉²

(1. 石家庄邮电职业技术学院 邮政通信管理系, 河北 石家庄, 050021; 2. 河北师范大学 资源与环境科学学院, 河北 石家庄 050016)

摘要:系统地梳理了2000—2016年中国县级行政区划调整的631个案例, 归纳了县级行政区划调整的主要类型, 包括撤县(市)设区、撤县设市、行政区合并、增设行政区、边界调整、隶属变更和建制升格7类, 发现各种类型变更的背后都隐含着深刻的社会经济背景和特定的需求。详细分析了县级行政区划调整数量和类型的时空分布特征, 发现具有时间上集中和空间上聚集相结合的特点, 随着不同时期国家或区域发展的战略导向不同, 县级行政区划调整的构成和指向会随之发生变化; 县级行政区划变更有着明显区域差别, 经济发达和城镇化发育较高的地区是调整重点, 城镇化导向突出; 县级行政区划较多的省份变更频繁, 减少了县和县级市数量; 注重了民族地区和边疆地区行政区划变革, 有利于促进民族和边疆地区发展。立足于空间治理, 认为县级行政区划调整和优化基本上围绕城镇化、区域发展、边疆治理和民族地区发展等战略的要求展开, 代表了未来调整的趋向。

关键词:行政区划调整; 撤县设市; 撤县/市设区; 行政区合并; 增设行政区; 边界调整; 空间治理

中图分类号: F299.21

文献标志码: A

文章编号: 1001-5221(2018)06-0799-11

DOI: 10.13284/j.cnki.rddl.003079

行政区划是国家治理体系的有机构成部分, 本质上体现了国家权益在地域空间上的配置, 具有行政管理和社会经济管理的双重属性(王贤彬等, 2010), 在国家政治经济活动中占有十分重要的地位。行政区划调整是为了适应经济社会发展的客观需求对现存行政区划进行适度的变更行为(王开泳等, 2011), 影响到土地利用的特征、扩张方式和空间布局(冯艳君等, 2013), 直接关系到区域发展和城市空间结构的优化配置。改革开放以来, 我国行政区划处在不断地动态优化过程中, 涉及到省级、地市级、县级、乡镇级及乡镇以下级别(殷洁等, 2013), 在提高行政管理效能、生产要素的流动和配置、改善区域空间结构等多方面发挥了积极作用。

在所有级别行政区划调整中, 县级行政区划的调整始终处在频发状态, 代表了中国行政区变更的基本走向(魏衡等, 2009)。以县级行政区划调整为研究对象的既有文献大致可分为2类: 一是以

城镇化为导向的研究, 聚焦在撤县设(县级)市和撤县(市)设区2种模式上, 前者增加了县级市的数量, 而后者扩大了设区市的规模; 由于撤县设市政策并未达到预期目标(Fan et al., 2012), 已有研究成果更多地关注了撤县设区的实施效果。如唐为等(2015)认为撤县设区促进了人口向城市集聚, 改善了城市的等级结构, 有助于提高企业的生产效率和就业; 李郁等(2015)认为撤县设区减少了行政边界, 可以实现以地级市为基础的经济一体化, 对城市经济增长有明显的促进作用; 进一步, 李郁等(2017)以佛山市为例, 基于尺度重整的空间化视角认为撤县设区能够改变工业企业空间布局, 推动了经济空间结构的变化; 王志凯等(2015)以杭州、萧山为例, 认为撤县设区可有效推动区域经济发展和城镇化进程; 罗小龙等(2010)则通过对南京市江宁区的个例分析认为撤县设区有利于县域经济向城市经济转型。也有研究指出: 中国的撤县设区由政府主导, 如果与市场规律相一致有利于城

收稿日期: 2018-03-14; 修回日期: 2018-07-15

基金项目: 国家自然科学基金项目(D010201)

作者简介: 吴建民(1974—), 男, 河北广平县人, 教授, 硕士, 研究方向为县域经济发展, (E-mail) wujm1974@163.com;

通信作者: 丁疆辉(1976—), 女, 河北无极县人, 教授, 博士, 研究方向为信息经济地理, (E-mail) widjh@163.com.

镇化,如果背离市场规律则会形成假性城镇化(高琳,2011),反而有悖于城镇化方向。二是以行政区划调整的综合绩效为导向的分析。周伟林等(2007)通过对撤县设区、市辖区调整等的探讨,认为行政区划调整的合理程度决定了区划调整的绩效;吕凯波等(2014)基于江苏盐都县案例认为撤县设区在一定程度上加速了区域经济的发展;叶冠杰等(2018)通过对佛山市顺德区的研究认为行政区划调整是通过管理自主权的变化对区域经济产生了影响;顾朝林等(2015)以绍兴城市群为例认为符合功能区要求的县级行政区划调整才是适宜和科学的。虽然有研究认为“县改区”能给县域经济注入活力,区划调整越早越好(游士兵等,2017),但多数研究抱有审慎态度,强调县级行政区划调整要重视地区差异、城市特点、发展战略等变量(林拓等,2012)。

上述文献研究结论显示:县级行政区划的调整整体上有利于城镇化进程和区域经济发展,但调整的综合效果如何则取决于多种因素,面对的问题较为复杂。遗憾的是,多数文献的关注点是“撤县设区”,相对地忽视了其他类型;县级行政区划调整有多种形式,即使在城市内部也面临“区界重组”(殷洁等,2013)、“内部调整”“外部拓展”等模式(周伟林等,2007),每种形式的调整都深刻反映了地方权益的重新配置和国家或区域发展战略。在所有级别的行政区划调整中,县级行政区划调整涉及范围最广,具有多样性和明显的时空差异特征。但是,多数文献聚焦在县级行政区划调整的绩效和价值判断上,全面分析和把握调整类型和特点的研究比较缺乏,这为本研究留下了探讨空间。鉴于此,本文拟以2000—2016年时间段为例,全面概括县级行政区划调整的类型,总结发生的时空规律并探索发展趋势,以期为中国县级行政区划的改革提供参考依据和思路。

1 数据来源及说明

有关县、县级市和市辖区数量和变更结果的数据以及有关地级市数量和所辖县级行政区划数量的数据来源于2000—2016年的《中华人民共和国行政区划简册》;有关县级行政区划调整的类型、变化数量和涉及到的地级市,则是通过对2000—2016年国务院和民政部关于县级及以上级别行政区划变更的所有发文资料进行梳理、归纳和总结而得。为保证数据的科学性,对两类数据进行数量上的核

实,结果显示两类数据能相互印证,数据准确可靠;其他社会经济数据均来源于相应年份的《中国统计年鉴》。文章研究范围是大陆31个省份(含省、自治区、直辖市),不包括台湾、香港和澳门地区。

2 2000年以来中国县级行政区划调整类型

2.1 县级行政区划概况和变更

2.1.1 县级行政区划概况 在中国现行的行政等级体系中,县级行政区划由县(含自治县、旗、自治旗、林区、特区)、县级市和市辖区3种类型构成。在县级行政区划调整中,县是基础,如始于20世纪80年代的“撤县设(县级)市”和始于20世纪90年代的“撤县(市)设区”的行政区划变革大多是对县的改制或裁减县的数量而实现的;进入2000年以来,县的基础地位没有发生根本变化,仍是县级市和市辖区的重要变更来源。2000—2016年县级行政区划总量有所减少,从2 861个减少到2 851个,虽然减幅较小,但县、县级市和市辖区类型间的变化较大(表1)。2000—2016年县减少了137个,年均减少8.56个;县级市减少了40个,年均减少2.5个;而市辖区增加了167个,年均增加10.44个;县和县级市的数量在缩减,而市辖区的数量则稳步增长,以扩大城市规模为目的的倾向比较明显。市辖区的增加主要基于县和县级市的改制,符合城镇化发展的现实需求,反映了县级行政区变革的重点。

2.1.2 县级行政区划的变更 一般来说,行政区划的调整主要涉及到建制变更、边界调整、隶属关系

表1 2000—2016年中国县级行政区划数量的变化

Tab.1 Numbers of county-level administrative districts in China during 2000-2016 个

年份	县	县级市	市辖区	县级行政区划总数
2000	1 674	400	787	2 861
2001	1 660	393	808	2 861
2002	1 649	381	830	2 860
2003	1 642	374	845	2 861
2004	1 636	374	852	2 862
2005	1 636	374	852	2 862
2006	1 635	369	856	2 860
2007	1 635	368	856	2 859
2008	1 635	368	856	2 859
2009	1 636	367	855	2 858
2010	1 633	370	853	2 856
2011	1 627	369	857	2 853
2012	1 624	368	860	2 852
2013	1 613	368	872	2 853
2014	1 596	361	897	2 854
2015	1 568	361	921	2 850
2016	1 537	360	954	2 851

变更、行政等级变更、行政机关迁移以及更(命)名等6种主要模式(范今朝, 2004; 朱建华等, 2015)。至于县级行政区划, 行政中心迁移、更(名)名还不能从实质上理解其变化规律; 因此, 本文更多关注了县级行政区划调整的数量、边界、建制、隶属关系、层级等5个变量特征, 并描绘出县、县级市和市辖区调整的相互关系和构成(图1)。其中, 县级行政区数量的变化、边界的变更既可以发生在同类行政区内部也可发生在不同类别行政区之间, 反映了行政区划的撤设和管辖范围的变化; 建制的变化则出现在行政区之间, 如县建制到县级市建制和市辖区建制、县级市建制到市辖区建制的变化, 也可以出现逆过程, 建制的变更同时伴随着不同类型行政区数量的变化, 这也是目前中国县级行政区划调整和优化的重心; 而隶属关系和层级的变更则是县级行政区划与更高级别行政区划间的调整, 主要集中在县和县级市2种类型上, 如县的隶属关系从一个地级行政区划到另一个地级行政区、县级市升格为地级市等。图1仅反映了行政区调整的理论框架, 全面观察和理解行政区调整的次序和特征应该从研判实践中调整的案例入手。

2.2 2000—2016年中国县级行政区划调整的类型

2.2.1 撤县(市)设区 大多数的撤县(市)设区(下文简称“撤县设区”)案例是一个“县”或“县

级市”建制变更为一个“市辖区”建制; 但也有“一对二”的形式, 如2000年苏州市撤销县级吴县市设立了吴中区和相城区2个市辖区, 主要是由于被撤县或县级市原有行政区域过大而进行拆分。在撤县设区中, 存在2类特殊案例: 一是在地区改为地级市过程中县或县级市改制成新设地级市的市辖区, 如2011年贵州省撤销铜仁地区, 设立地级铜仁市, 县级铜仁市改制为碧江区、万山区改制为万山区, 属于设立新市辖区的行为。二是乡镇直接升格为市辖区, 如2014年海南省三亚市撤消6个镇, 设立4个市辖区, 但这种案例往往有着特殊的环境背景。

撤县设区扩大了中心城市城区的范围, 协调了中心城市与周边市县关系, 被撤县(市)实现了从农村经济形态到城市经济形态的跳跃; 撤县设区遵循了城镇化由“中心向外围”拓展的方向, 有效地推动了城镇化进程(林拓等, 2016)。

2.2.2 撤县设市 撤县设(县级)市增加了小城市的数量, 是中国城市扩张的一个重要途径; 然而由于“撤县设市”未达到既定目的, 该项政策在1997年基本上被中止。为适应经济发展和城镇化推进的诉求, 中共十八届三中全会对冻结了16年的撤县设市政策作了重大调整, 重启撤县设市制度, 支持中小城市和特色小城镇发展, 仅2015年就有5个县改制为县级市, 如广西壮族自治区撤销靖西县设立县级靖西市, 云南撤销腾冲县设立县级腾冲市等, 通过县改市提高了区域形象, 有利于培育新的经济增长点, 体现了城镇化发展的规律性要求。

2.2.3 行政区合并 行政区合并主要指2个或2个以上的行政区进行合并, 结果是减少了管理机构和行政边界, 扩大了所辖行政区面积, 促进了市场融合。

具体形式包括: 1) 市辖区内部的调整, 可以分为双区合并、三区合并以及撤区拆分。如2013年南京市撤销秦淮区、白下区, 合并成新的秦淮区; 2015年无锡市撤消崇安区、南长区、北塘区, 三区合并为梁溪区; 2014年石家庄市撤销桥东区, 将原桥东区的区域划归长安区、桥西区管辖; 通过市辖区内部调整, 有利于整合城市内部资源, 便于城市建设的统一规划和管理。

2) 市辖区和县或县级市合并或者是撤

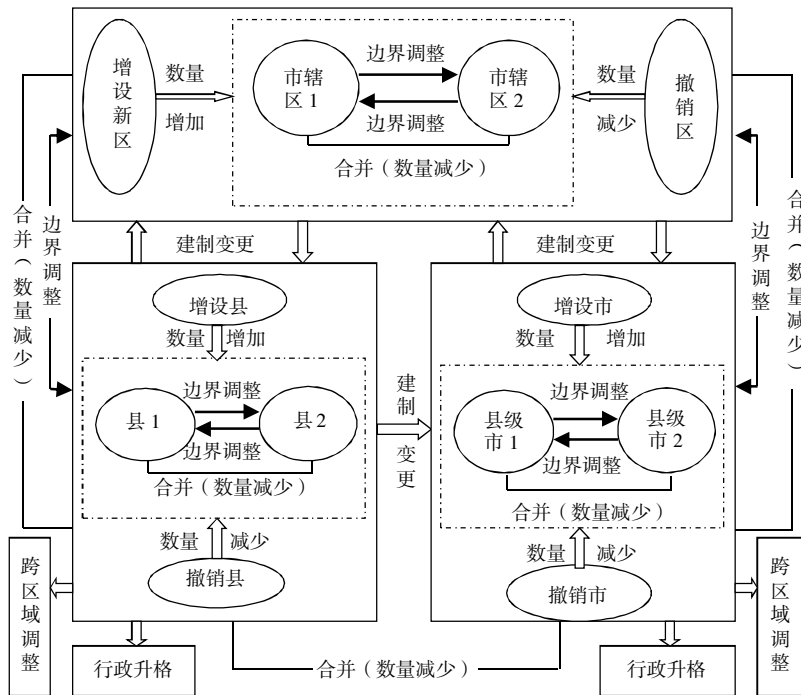


图1 县级行政区划调整的内容特征

Fig.1 Content characteristics of county-level administrative division adjustment

县拆分,该类调整虽也是撤县设区,但没有增加市辖区数量却减少了县或市的建制。如2011年重庆市撤销双桥区和大足县设立大足区,撤销万盛区和綦江县设立綦江区;撤县拆分的案例不多,比较典型的是2016年邯郸市撤销邯郸市,将其行政区域分别划归邯山区、丛台区管辖。3)县或县级市的合并。2000—2016年县市合并的案例只有1个,即2000年江西省将县级井冈山市和宁冈县合并,组建新的县级井冈山市。

2.2.4 增设行政区 增设行政区可分为增设市辖区、增设新县或县级市。其中增设市辖区发生的案例较多,形式也较丰富:1)把某一市辖区拆分,独立出新的市辖区,市辖区个数增加但城区总面积没有发生变化,如2003年遂宁市撤销市中区,在原辖区的基础上设立了船山区和安居区;2016年深圳市析出龙岗区的一部分区域设立坪山区。2)在成立新区时,除拆分某一市辖区外还增加了相邻县域的部分乡、镇或村,如2001年石家庄新设裕华区包含了长安区的3个街道、正定县的2个乡镇和栾城县的12个村,结果是中心城区面积扩大,相邻县域行政区面积减少。3)新设区的行政区域全部来自于县域一部分,但并不是撤县设区,如2015年六安市将霍邱县2镇1乡分离出来设立叶集区。

设立新县(市)主要目的是解决辖区面积过大,促进区域和小城市发展,理顺行政管理体制,提高在经济社会中的地位 and 竞争力,如2009年随州市曾都区分离出随县;2012年西藏自治区的尼玛县被划出18.92万 km^2 土地面积,设立了双湖县;2015年新疆建设兵团第四师剥离了979.71 km^2 区域设立县级可克达拉市,优化了区域治理结构,为地方经济发展提供了适宜的行政环境。

2.2.5 边界调整 行政区边界的调整是通过整合中心城区或邻近县(市)的部分区域来逐步促进重要功能区的建设(陈浩等,2016),近年来表现出多样化和高发状态,除了撤区(县、市)拆分、增设新行政区引起相关行政区边界的变更外,还存在其他范例:

一是发生在市辖区内部,多为功能性调整,重新合理划分市辖区的管辖范围。有的是多个市辖区的边界发生交叉变化,互有调整,往往涉及到2个或2个以上市辖区边界的变更,如2004年蚌埠市4个市辖区更名后,对各自所辖区域进行了大范围的拆分和调整;有的是局部微调,把某一市辖区的部分区域调整到同一中心城市另一市辖区管辖,如日照市将岚山区后村镇划归东港区管辖。二是将属于

县或县级市的部分村镇划归到市辖区管辖,如2006年淮北市将濉溪县钟楼乡划归相山区管辖,将古饶镇划归烈山区管辖;除此之外,还存在把市辖区部分区域调整到相邻县(市)的现象,如2013年六盘水市将钟山区老鹰山镇划归水城县管辖。三是相邻2个县(县级市)的部分行政区划进行调整,所辖行政区域面积互有消长,促进了核心或重点区域发展,如2004年大连市将长海县的石城乡和王家镇划归到庄河市管辖,为加快推进以庄河市为重点的北黄海开发战略奠定了空间基础。

2.2.6 隶属变更 指整个或部分县级行政区从原隶属的地级行政单元划归到另一个地级行政单元管辖的过程,可有效重组区域发展资源,优化空间结构。如安徽省铜陵市面积过小、人口少和腹地支撑不足,而相邻的安庆市面积大、人口多及对下辖县域经济带动能力有限,2015年安庆市枞阳县被划至归铜陵市管辖,调整后铜陵市辖面积增长了1倍多,达2 921 km^2 ,人口171万。与整县(市)隶属变更相对应的是跨地级市微调,如2008年陕西省将宝鸡市扶风县揉谷乡划归到咸阳市杨陵区。

2.2.7 建制升格 相对而言,行政建制升格比较少见,2000—2016年仅发生2例:一是2003年宁夏回族自治区撤销中卫县,设立地级中卫市;二是2015年海南省撤销县级儋州市,设立地级儋州市。

上述7种类别,撤县(市)设区、撤县设市反映了建制变化特征,在建制变更中存在一个特殊案例即2011年安徽省撤销地级巢湖市时,把原居巢区改制为县级巢湖市,属于撤区改市,因仅有一个案例未对其进行单独分类;行政区合并和增设行政区反映了县级行政区划的数量特征;边界调整、隶属变更和建制升格反映了边界、隶属关系和层级等3项特征的变化。在实际工作中,一次行政区划的调整,可能涉及到上述类型中一项或者多项,也可能涉及到多个行政区,如2013年绍兴市撤销绍兴县,设立柯桥区,并将原绍兴县的3个镇划归越城区管辖,其中绍兴县牵涉到建制变更和边界调整2种类型,但本质变化的是建制的变化,因而归属撤县设区,而越城区则是边界调整;类似案例还有很多,在分类时把能够反映行政区本质属性的变化特征作为主要依据。

3 2000—2016年县级行政区划调整的时空特征

3.1 县级行政区变更的时序演化

3.1.1 数量变化特点 2000—2016年中国县级行政

区划调整共计发生了631例,年均约37例,共涉及到627个县级行政区,调整较为频繁。但在时序分布上波动明显,可分为2个阶段(图2):2000—2007年为第一个阶段,基本上呈递减状态,属于从活跃到休整的变化,该阶段产生了375个案例,有372个县级行政区被调整,年均发生案例个数接近47个,最高值发生在2001年,调整次数达到85例,涉及到83个县级行政区;最小值发生在2007年,仅出现2例。2008—2016年为第二个阶段,调整次数逐年递增,总计发生了256例,涉及到255个县级行政区,年均调整近29例,较第一阶段年均减少18例;最低值出现在2008年,仅有4例,全部为区界变更;最高值出现在2016年,产生了59例,关系到57个县级行政区的变更。从2008年开始中国县级行政区划调整又进入活跃期。

从2个阶段比较看,第二个阶段无论从发生案

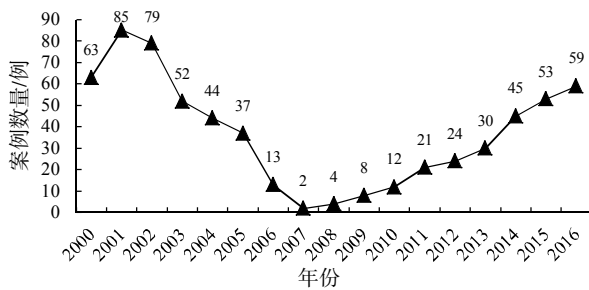


图2 2000—2016年中国县级行政区划调整的案例数量

Fig.2 The number of county-level administrative division adjustment in China during 2000-2016

例个数还是涉及到的行政区划个数都不及第一个阶段,但无论哪个阶段,县级行政区划变更在发生时间上具有高度集中的特点,2000—2002年产生了227例,2014—2016年产生了157例,在这6年发生的案例数量占全部调整案例的60.86%,而其他11 a发生的数量还不到40%。整体看,县级行政区划调整的频次较高,阶段性显著。

一般认为,中国行政区划调整主要围绕城镇化展开,但县级行政区划变更的频率与城镇化增长的幅度并不呈对应关系,2001、2007、2016年的城镇化率(城镇人口占总人口的比重)分别比上一年提高了1.44、1.55和1.25个百分点,与县级行政区划调整的节点并不一致。可见,基于城镇化的县级行政区划调整主要是扩充了大城市的空间规模和县级市的数量,并未有效推动人口城镇化,一定程度上说,行政区划调整是推进城镇化的重要手段但不是决定因素。

3.1.2 类型变化特征 2000—2016年的各种县级行政区划调整类型中,边界调整的数量最多,达到253例,年均调整14.88例,占调整总数的40.16%;撤县设区为215例,年均调整12.65例,占调整总量的34.13%;二者的比重合计占74.29%,为县级行政区划调整中的主要类型。行政区合并和增设行政区案例也较多,为63例和51例,分别占到变更总量的10%、8.10%。隶属变更、撤县改市变更的次数较低,案例数量分别为32例、14例;建制升格仅发生了2例(表2)。

表2 2000—2016年县级行政区划调整的各类型案例数量和占比

Tab.2 The number of cases and proportion of county-level administrative division adjustment during 2000-2016

年份	撤县(市)设区		撤县改市		行政区合并		增设行政区		边界调整		隶属变更		建制升格	
	数量/例	比重/%	数量/例	比重/%	数量/例	比重/%	数量/例	比重/%	数量/例	比重/%	数量/例	比重/%	数量/例	比重/%
2000	36	57.14	—	—	3	4.76	3	4.76	17	26.98	4	6.36	—	—
2001	21	24.71	—	—	4	4.71	4	4.71	47	55.29	9	10.58	—	—
2002	24	30.38	—	—	6	7.59	4	5.06	36	45.58	9	11.39	—	—
2003	12	23.08	—	—	7	13.46	8	15.38	22	42.31	2	3.85	1	1.92
2004	6	13.64	—	—	4	9.09	2	4.55	32	72.72	—	—	—	—
2005	—	—	—	—	3	8.11	3	8.11	31	83.78	—	—	—	—
2006	6	46.15	—	—	2	15.38	—	—	5	38.47	—	—	—	—
2007	—	—	—	—	1	50.00	—	—	—	—	1	50.00	—	—
2008	—	—	—	—	—	—	—	—	4	100.00	—	—	—	—
2009	1	12.50	—	—	3	37.50	2	25.00	2	25.00	—	—	—	—
2010	1	8.33	2	16.67	3	25.00	1	8.33	5	41.67	—	—	—	—
2011	7	35.00	—	—	4	20.00	1	5.00	4	20.00	4	20.00	—	—
2012	6	25.00	—	—	5	20.83	5	20.83	8	33.34	—	—	—	—
2013	11	36.67	3	10.00	4	13.33	4	13.33	8	26.67	—	—	—	—
2014	25	55.56	1	2.22	5	11.11	6	13.33	8	17.78	—	—	—	—
2015	28	52.83	5	9.43	5	9.43	3	5.66	9	16.98	2	3.78	1	1.89
2016	31	52.55	3	5.08	4	6.78	5	8.47	15	25.43	1	1.69	—	—

注: 1) 表中未包含1个区改县案例; 2) “—”是指未发生该类型的调整。

从表2中看出,撤县设区和边界调整有着较为明显的时间痕迹,隐含着不同的背景。2000—2007年,撤县设区发生了105例;在产生的新市辖区中,有49例是由于“撤地设市”引起的,属于初次设区,勾勒了地级市市辖区的雏形;有56例是在既有市辖区基础上的延伸,拓展了地级市城区的规模和空间,新建和扩展并存。2008—2016年,撤县设区发生了110例,其中11例是初次设区,99例属于二次或二次以上设区,该阶段的撤县设区主要是以扩展城市规模为主。2000—2007年,有190个县级行政区的边界发生了变化,其中县界变更45例、区界变更145例,区界变更主要是在市辖区内部之间调整,县界变更则主要是把原属县的部分区域调整到市辖区管辖,以扩大城区范围和重组城市内部资源为主;2008—2016年,边界调整发生了63例,是前一阶段的1/3,其中县界变更18例、区界变更45例,仍以区界调整为主,但多伴随着增设新行政区或撤县设区,市辖区向临近县划拨款管辖区域也有发生,市辖区内部单独调整较少,增加市辖区数量和优化行政区的空间结构同步进行。

合并和增加行政区的时段性和结构性特征也较为明显。2000—2007年县级行政区合并案例出现了30例,其中市辖区合并16例、区县合并5例、撤区拆分7例、撤县拆分和县市合并各1例;2008—2016年行政区合并为33例,虽然数量变化不大,但结构差异明显:市辖区合并为24例、区县合并为5例、撤区拆分3例、撤县拆分1例;市辖区合并的案例明显增多,主要在于解决历史遗留下来的市辖区划分不合理问题,拓展核心区域发展空间,提高行政管理效能(殷洁等,2013)。行政区增加的时序规律也很清楚,2000—2007年增设行政区24个,含增设新区20个,新设县级市3个、县1个;2008—2016年增设行政区27个,其中增设新区17个,新设县级市8个、县2个。

县改县级市有着较为鲜明的政策诱因,在县改市冻结期间仅发生2例调整。2013—2016年4年间催生了12例,年均3例。2000—2016年县级行政区划的隶属变更共发生了32例,其中由撤销地级行政区划引起的有13例,设立地级市引起的为11例;单纯为优化政区结构、拓展政区空间进行调整的仅有8例,具有代表性的案例是2015年安徽省将安庆市枞阳县划归铜陵市管辖、将六安市寿县划归淮南市管辖。建制升格只发生了2例,虽属偶发现象,但如果存在关键需求,此类型案例可能随时在全国其他

地方发生。

3.2 县级行政区调整的空间变化

3.2.1 数量变化的空间分布 县级行政区划变更在空间上表现为较大的不均衡性和聚集性。2000—2016年除港澳台外全国31个省份中,各省份均有案例发生(表3),具有普遍性特点;最多的省份是广东,其次是江苏、广西,均>50例,而吉林、山西和青海发生案例次数较少,青海仅出现3例,区域差异特别显著;年均调整次数≥1次的省份有12个,聚集了444个案例;而其余19个省份年均调整次数不足1次,总共发生187例。从地区视角看,2000—2016年东部、中部、西部和东北地区发生案例的个数分别为240、130、231和30例;东部地区平均每个省份发生案例为24例、中部为21.5例、西部是19.25例、东北地区为10例。无论是总值还是平均值东部发生

表3 2000—2016年中国县级行政区划调整的空间分布

省级行政单元	2000—2007年	2008—2016年	增减数量	合计
河北	12	28	+16	40
山东	5	11	+6	16
江苏	25	30	+5	55
天津	2	4	+2	6
北京	3	4	+1	7
海南	4	5	+1	9
上海	5	4	-1	9
广东	37	20	-17	57
福建	12	2	-10	14
浙江	17	10	-7	27
江西	12	12	0	24
安徽	34	16	-18	50
河南	29	4	-25	33
湖北	9	3	-6	12
湖南	6	1	-5	7
山西	4	0	-4	4
西藏	0	7	+7	7
贵州	6	11	+5	17
重庆	6	9	+3	15
青海	0	3	+3	3
四川	15	17	+2	32
云南	10	10	0	20
广西	40	12	-28	52
宁夏	15	1	-14	16
新疆	24	13	-11	37
甘肃	7	0	-7	7
内蒙	8	2	-6	10
陕西	8	7	-1	15
吉林	1	4	+3	5
辽宁	12	3	-9	15
黑龙江	7	3	-4	10

注:内蒙古自治区东部的呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市、锡林郭勒盟属于东北地区,2001年在设立呼伦贝尔市时发生1例撤(县级)市设区案例,考虑到省级行政单元的完整性,将该案例仍划分到内蒙古自治区。

的案例最多,东北地区最少。

从时序变化看,较之2000—2007年,2008—2016年有17个省份发生的案例在减少,其中广西减少了28例、河南减少了25例,前后差距明显;有12个省份案例增加,最高的河北增加了16例,除吉林外,案例增加的地区均为东、西部地区省份;江西、云南案例个数前后未变。在地区变化上,东部地区减少了4例、中部减少了58例、西部减少了47例、东北地区减少了10例,中部地区减少最多,东部地区仍是县级行政区调整的活跃区域。在变更的时序密度上,省区间也存在很大差别,如江苏在14个年份有调整案例发生,四川、云南、广东也超过10个年份;青海只在2014、2015年有变更案例,西藏也是最近4年有调整案例。

通过上述统计分析看出,县级行政区划的变更频次存在明显的区域差别:一是经济发达和城镇化发育较高的地区是调整重点,城镇化导向突出;如经过多次调整广东有4个地级市、江苏南京均已撤消了县或县级市建制。二是县级行政区划较多的省份变更频繁,最明显的效果是减少了县和县级市数量,如四川省减少了18个,河北和河南分别减少了16和17个。三是注重了民族地区和边疆地区行政区划变革,如广西、新疆、云南分别有52、37和20例县级区划变更,有利于促进民族和边疆地区发展。

3.2.2 类型变化的空间分布 从县级行政区调整类型的时空分布(表4)看,2000—2007年有26个省份撤县设区,广东最高;东部和西部地区分布占全部案例的80%。行政区合并省份间的集聚更为

表4 2000—2016年中国县级行政区划调整各类型的空间分布

Tab.4 Spatial distribution of county-level administrative division adjustment of various types in China during 2000-2016

省级行政单位	2000—2007年						2008—2016年					
	撤县(市)设区	行政区合并	增设行政区	边界调整	撤县设市	隶属变更	撤县(市)设区	行政区合并	增设行政区	边界调整	撤县设市	隶属变更
东部地区	北京	3	—	—	—	—	2	2	—	—	—	—
	天津	2	—	—	—	—	3	1	—	—	—	—
	河北	1	2	2	7	—	13	4	—	11	—	—
	山东	3	—	1	1	—	7	3	—	1	—	—
	江苏	10	4	—	11	—	11	9	1	9	—	—
	上海	2	1	—	2	—	1	3	—	—	—	—
	浙江	6	—	2	9	—	5	1	—	4	—	—
	福建	1	1	2	8	—	2	—	—	—	—	—
	广东	12	6	4	15	—	9	2	2	7	—	—
	海南	1	—	—	3	—	—	—	4	—	—	—
合计	41	14	11	56	—	53	25	7	32	—	—	
中部地区	山西	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	河南	3	—	—	26	—	3	1	—	—	—	—
	湖北	3	—	1	4	—	1	1	1	—	—	—
	湖南	—	—	—	6	—	1	—	—	—	—	—
	江西	5	1	—	6	—	5	—	1	5	1	—
	安徽	3	2	1	25	—	1	2	2	4	—	6
合计	18	3	2	67	—	11	4	4	9	1	6	
西部地区	四川	6	1	2	6	—	7	—	2	5	2	1
	贵州	1	—	2	3	—	5	1	1	4	—	—
	云南	5	—	1	4	—	4	—	—	—	6	—
	西藏	—	—	—	—	—	5	—	1	1	—	—
	陕西	6	—	—	2	—	5	—	—	2	—	—
	甘肃	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	青海	—	—	—	—	—	2	—	—	—	1	—
	宁夏	2	3	—	7	—	—	—	1	—	—	—
	新疆	—	1	3	10	—	10	2	—	7	4	—
	内蒙	4	—	—	4	—	—	—	1	1	—	—
	广西	6	5	2	18	—	9	4	1	3	3	1
重庆	6	—	—	—	—	—	7	2	—	—	—	
合计	43	10	10	54	—	21	41	4	16	20	10	1
东北地区	辽宁	—	—	—	12	—	—	—	—	—	—	—
	吉林	1	—	—	—	—	—	—	—	2	1	—
	黑龙江	2	3	1	1	—	—	1	—	—	—	—
	合计	3	3	1	13	—	—	5	—	—	2	3

注:表中未包含2个建制升格案例和1个区改县案例;图中“—”是指未发生该类型的调整。

明显,东部地区为14例,主要分布在广东、江苏;中部地区仅安徽和江西共发生了3例;西部地区10例,其中广西和宁夏共占8例;东北地区只有黑龙江产生3例。增设行政区主要分布在东、西部地区,东部增加了11个市辖区,西部新增了7个市辖区和3个县级市;中部和东北地区分别新增2个和1个市辖区。边界调整在中部地区发生频次最高,省均11.17例;其次是东部,省均5.6例,西部和东北地区省均分别为4.5和4.33例。隶属变更集中在西部和中部,西部地区有21例、中部地区有4例,但多由地级区划撤设引致,属于被动式调整。

2008—2016年,撤县设区在东部地区集中在河北、江苏和广东,3省发生数量占东部地区的62.26%;中部地区有11个案例,较第一阶段减少了7例;西部地区减少了2例,东北地区增加了2例。行政区合并东部地区发生了25例,较第一阶段增加了11例;中部增加了1例,西部减少了6例。除东北地区外,东、中和西部地区均有增设行政区案例,其中东部增设了7个市辖区;中部新增了2个市辖区、县和县级市各1个;西部新增了8个市辖区、7个县级市和1个县。相对于第一个阶段,边界调整案例在各地区均有大幅度下降,说明行政区结构逐渐稳定。撤县设市案例在该阶段猛增,共14例,西部地区10例,其中仅云南就产生6例;东北地区有3例,中部地区1例。隶属变更仅中部和西部地区共发生7例。

从行政区调整类型发生的时空特征看,第一,类型结构随时间变化的趋势响应了国家或区域发展战略重心,如2008—2016年东部撤县设区、行政区合并案例的增加就体现了支持大城市或城市群发展的战略意图;第二,行政区调整类型的变化体现了区域经济发展状况和不同地区的利益诉求,经济水平较高地区的行政区划调整体现了“做优做大”中心城市的意愿,经济欠发达地区表达了通过行政区调整促进地区经济发展的诉求,而边疆地区则又隐喻着区域治理和边疆地区发展的需要。由此看来,行政区划是一种资源和调控手段,在国家空间治理和优化经济社会发展格局中具有重要意义,本质上是为国家治理现代化构建更完善的体制与空间基础(王开泳等,2018),研究县级行政区划调整与国家战略和区域发展相互关系、探索县级行政区划重构进程中所隐含着的逻辑必将成为热点。第三,随着时间的推移,县级行政区调整的数量和类型在空间分布上均表现为集中的趋向,如行

政区合并集中发生的东部并且是个别省份,撤县设市集中在西部的个别省区等。

4 面向空间治理的县级行政区划调整的趋势

政区结构是国家治理结构的基础,行政区划调整是实现空间治理的重要方式(刘卫东,2014),发生周期、主要类型和动力来源镶嵌在经济社会发展的现实阶段和国家或区域发展战略中(张跃祚等,2016)。当前,中国经济发展格局正在发生变化,以全面深化改革和国家治理现代化为导向的行政区优化必将呈现新的发展逻辑。

4.1 致力于推动城镇化的县级行政区调整

新型城镇化是当前及未来相当长一段时间内促进经济发展和优化空间结构的重要举措,从行政区划调整角度看,其一,中国还存在65个地级市只有一个市辖区的情况,占地级市总量的22.57%,绝大多数分布在中、西部地区,市辖区过少,中心城市难以发挥规模和集聚优势,对周围地区的辐射能力低,而撤县设区能够扩大城市规模,打破市区与临近县之间的行政分割,降低行政壁垒,能促进县区市场融合优化资源配置,提高集聚经济效应(唐为等,2015),在有条件的地区通过撤县设区可优化城市规模体系。其二,通过撤县设市增加小城市的数量。2016年中西部地区有8个省区的县级市数量<10个,西藏甚至没有一个县级市,“把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”已是新一轮国家战略的反映(林拓等,2016);在现有城市规模等级结构体系中县级市偏少,相对于撤县设区而言撤县设市有利于县级政区的稳定,把具备条件的县改为县级市是推进社会经济发展和城镇化进程的政策工具。其三,通过区界变更优化城市空间结构。由于历史原因,一部分城市市辖区划分不合理,影响了城市的管理和经济效能,从新型城镇化要求和整合城市资源出发,有必要对原有行政区划进行调整,这一过程可能成为未来优化城市功能和内涵的有力推手。

4.2 立足于区域发展战略的县级行政区调整

行政区划关系到区域一体化过程中各种利益的权衡分配,优化行政区主要表现为解决中心城市发展空间不足和公共服务落差过大等问题(赵聚军,2016)。县级行政区划的调整可突破政区阻挡,对区域发展战略的实施起到积极的推动作用:一是积极培育次中心城市,服务区域协调发展机制。如

在京津冀地区,由于次中心城市规模小,难以承接中心城市的产业转移和经济辐射,2014—2016年河北省有4个地级市通过撤县设区扩大了城区范围,为承接北京的产业转移拓展了空间;在长江流域经济带,也发生了类似较为频繁的调整案例。二是通过创建多功能的准行政区手段,打破行政区障碍对区域协同发展的桎梏。如2017年4月中共中央、国务院同意整合河北省雄县、容城、安新3县及周边部分区域设立雄安新区,重点打造北京非首都功能疏解集中承载地,这对于顺利推进京津冀协同发展具有重大的现实意义。三是通过跨区域隶属关系的变更,促进区域战略发展。省与省、地级市与地级市之间的边界地区主要是县或县级市,也是管理较为薄弱的地方,随着区域经济一体化趋势的加深,管理薄弱的边界县域会产生跨地级市的调整,2015年安徽省枞阳县和寿县跨地级市调整就是典型案例;边界地区的县级区划调整是未来实施区域发展战略的重要选择之一(林拓等,2016)。四是基于治理能力的提升,县市合并和县县合并可能发生。对于辖区面积较小、人口较少的相邻县或县级市,行政区合并可减少行政边界,打破空间阻滞,减少重复建设或投资,激发地区生产要素活力。

4.3 围绕边疆治理和民族地区发展的县级行政区划调整

促进边疆和民族地区和谐稳定发展是中国空间治理的重要内容。随着边疆和民族地区的经济增长以及“一带一路”引领的空间开放与开发,围绕边疆和民族地区的县级行政区划调整已逐步展开,如西藏拉萨设立堆龙德庆区、新疆新设县级双河市和昆玉市、云南设立县级泸水市和香格里拉市等就体现了优化地区治理结构和发展民族地区经济的双重目的。但是,边疆和民族地区完备的政区格局尚未形成,县级行政区优化的空间很大:一是构建以城市为载体的治理体系,改善政区结构。相对于县的数量,市辖区或县级市偏少是边疆和民族地区的共性,如截止2016年底西藏仅有6个市辖区,新疆只有13个市辖区,宁夏仅有2个县级市、广西只有7个县级市,过少城市型政区影响到区域发展活力和民族地区治理能力的提升。二是打造全面开放的陆界政区空间格局。“一带一路”为打造面向东北亚、中亚、南亚和东南亚的开放格局提供了契机,相对于县而言中心城市或县级市更能发挥对外协商的优势,促进招商引资,县改市、县改区或新设市更能充分发挥口岸的带动作用 and 战略支撑作用。

5 结论

1) 把县级行政区划变革的主要类型归纳为撤县(市)设区、撤县设市、行政区合并、增设行政区、边界调整、隶属变更和建制升格等7种类型,其中发生频次较高的是前5种类型;虽然隶属变更和建制升格发生频次较低,但其产生的社会经济意义不容小觑,对未来行政区划调整具有重要指导价值,会产生深远影响。

2) 县级行政区划演变具有明显的阶段性特征和空间特征。从时间维度看,2000—2016年可以划分为明显的2个阶段,2000—2007年是县级行政区由活跃向平静转变的阶段,2008—2016年又逐渐进入活跃期,无论是发生数量还是类型都具有随时间变化的特点,时段集中性明显;从空间维度看,地区经济社会发展状况对行政区调整有着决定性影响;县级行政区调整的数量和类型在空间分布上均表现为集中的趋势。总之,由于不同时期国家或区域发展的战略导向的不同,县级行政区划变更的内容和指向会随之变化。

3) 在对县级行政区划变更的趋势分析中,立足于空间治理,认为县级行政区划调整和优化基本上围绕城镇化、区域发展、边疆治理和民族地区发展等战略的要求展开,代表了未来调整的趋向。虽然不同的空间发展战略对行政区划调整有着不同的诉求,行政区划变更的空间逻辑有一定差异,但以市辖区和县级市为目标导向,以区域发展为动力的县级行政区划调整是最核心的内容。

本文认为县级行政区划调整是促进经济发展和空间治理的重要调控手段,体现了区域经济发展状况和不同地区的利益诉求,响应了国家或区域发展战略重心,为国家治理现代化提供了体制与空间基础。但本文也存在明显不足,一是缺乏对县级区划调整原因、机制和效应的分析;二是县级行政区划对区域发展的影响和作用未进行深入探究;这些问题将在后续的研究中进行改善。

参考文献(References):

- 陈浩,孙斌栋. 2016. 城市区界重组的政策效应评估——基于双重差分法的实证分析. 经济体制改革, (5): 35-41. [Chen Hao and Sun Bindong. 2016. The effect of the policy of city boundary restructuring evaluation: based on an empirical analysis of the Double Difference Method. *Reform of Economic System*, (5): 35-41.]
- 范今朝. 2004. 1979年以来浙江行政区划调整变更的过程及作用. 经济地理, 24(4): 449-453. [Fan Jinzhao. 2004. A preliminary study

- on the stage and effect on the adjustment of the division of administrative areas of Zhejiang Province in China since 1979. *Economic Geography*, 24(4): 449-453.]
- Fan S, Li L and Zhang X. 2012. Challenges of creating cities in China: lessons from a short-lived county-to-city up-grading policy. *Journal of Comparative Economics*, 40(3): 476-491.
- 冯艳君, 李立勋. 2013. 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*, 33(1): 40-47. [Feng Yanjun and Li Lixun. 2013. Impacts of administrative division adjustment on spatial characteristics of land utilization: a case study of Nansha District in Guangzhou. *Tropical Geography*, 33(1): 40-47.]
- 高琳. 2011. 快速城市化过程中的“撤县设区”: 主动适应与被动调整. *经济地理*, 31(4): 573-577. [Gao Lin. 2011. Turning county into district in the process of speeding urbanization: active adaption and passive adjustment. *Economic Geography*, 31(4): 573-577.]
- 顾朝林, 王颖, 邵园, 顾江. 2015. 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*, 70(8): 1187-1201. [Gu Chaolin, Wang Ying, Shao Yuan and Gu Jiang. 2015. Research on administrative divisions based on functional areas analysis: A case of Shaoxing metropolitan area. *Acta Geographica Sinica*, 70(8): 1187-1201.]
- 李郇, 徐现祥. 2015. 中国撤县(市)设区对城市经济的影响分析. *地理学报*, 70(8): 1202-1214. [Li Xun and Xu Xianxiang. 2015. Impact analysis of turing counties(cities) into districts to the urban economic growth in China. *Acta Geographica Sinica*, 70(8): 1202-1214.]
- 李郇, 谢石营, 张丞国. 2017. 佛山管治尺度重整对产业空间分散化的影响. *热带地理*, 37(3): 334-346. [Li Xun, Xie shiyang and Zhang chengguo. 2017. An Empirical Study of Foshan Governance Rescaling and Industrial Decentralization. *Tropical Geography*, 37(3): 334-346.]
- 林拓, 申立. 2012. 我国城乡区县重组: 风险及其超越. *中国行政管理*, (11): 72-76. [Lin Tuo and Shen Li. 2012. Urban and rural restructuring of districts and counties in China: risks and overcome. *Chinese Public Administration*, (11): 72-76.]
- 林拓, 申立. 2016. 行政区划优化: 与国家治理同行. *社会经济体制比较*, (4): 77-86. [Lin Tuo and Shen Li. 2016. Administrative division optimization: together with national governance. *Comparative Economic and Social Systems*, (4): 77-86.]
- 刘卫东. 2014. 经济地理学与空间治理. *地理学报*, 69(8): 1109-1116. [Liu Weidong. 2014. Economic geography for spatial governance. *Acta Geographica Sinica*, 69(8): 1109-1116.]
- 罗小龙, 殷洁, 田冬. 2010. 不完全的再领域化与大都市行政区划重组——以南京市江宁撤县设区为例. *地理研究*, 29(10): 1746-1756. [Luo Xiaolong, Yin Jie and Tian Dong. 2010. Administrative boundary re-organization in Nanjing metropolitan region. *Geographical Research*, 29(10): 1746-1756.]
- 吕凯波, 刘小兵. 2014. 城市化进程中地方行政区划变革的经济增长绩效——基于江苏“县改区”的个案分析. *统计与信息论坛*, 29(7): 47-53. [Lv Kaibo and Liu Xiaobing. 2014. The economic growth performance of administrative divisions adjustment in the process of urbanization: a case study of turning county into district reform in Jiangsu Province. *Statistics and Information Forum*, 29(7): 47-53.]
- 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 Wei and Wang Yuan. 2015. administrative boundary adjustment and urbanization of population: evidence from city-county merger in China. *Economic Research Journal*, (9): 72-85.]
- 王开泳, 陈田. 2011. 国外行政区划调整的经验及对我国的启示. *世界地理研究*, 20(2): 57-64. [Wang Kaiyong and Chen Tian. 2011. The experience reference of administrative division adjustment in abroad and the apocalypses for China. *World Regional Studies*, 20(2): 57-64.]
- 王开泳, 陈田. 2018. 行政区划研究的地理学支撑与展望. *地理学报*, 73(4): 688-700. [Wang Kaiyong and Chen Tian. 2018. Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions. *Acta Geographica Sinica*, 73(4): 688-700.]
- 王贤彬, 聂海峰. 2010. 行政区划调整与经济增长. *管理世界*, (4): 42-53. [Wang Xianbin and Nie Haifeng. 2010. Administrative division adjustment and economic growth. *Management World*, (4): 42-53.]
- 王志凯, 史晋川. 2015. 行政区划调整与城市化经济空间——杭州、萧山地方政府博弈的实证. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 45(3): 103-111. [Wang Zhikai and Shi Jinchuan. 2015. The adjustment of administrative divisions and the economics space of urbanization: an empirical study on local administrations of Hangzhou and Xiaoshan. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 45(3): 103-111.]
- 魏衡, 魏清泉, 曹天艳, 赵静. 2009. 城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展. *人文地理*, 24(6): 55-58. [Wei Heng, Wei Qingquan, Cao Tianyan and Zhao Jing. 2009. Types, Problems and Changes for Readjustment of Administrative Divisions in the Process of Urbanization. *Human Geography*, 24(6): 55-58.]
- 叶冠杰, 李立勋. 2018. 行政区划调整与管理体制改革对经济强县经济发展的影响——以广东省佛山市顺德区为例. *热带地理*, 38(3): 394-404. [Ye Guanjie and Li Lixun. 2018. Effects of Administrative Division Adjustments and Structural Reforms on Economic Development of Economically Strong Counties: A Case Study on Shunde. *Tropical Geography*, 38(3): 394-404.]
- 殷洁, 罗小龙. 2013. 从撤县设区到区界重组——我国区县行政区划调整的新趋势. *城市规划*, (6): 9-15. [Yin Jie and Luo Xiaolong. 2013. From turning county into district to district restructuring: a new trend in county-level administrative division adjustment in China. *City Planning Review*, (6): 9-15.]
- 游士兵, 祝培标. 2017. 行政区划改革对地区经济发展影响的实证分析. *统计与决策*, (2): 79-83. [You Shibing and Zhu Peibiao. 2017. An Empirical Analysis of the Impact of the Reform in Administrative Divisions and Development Upon Local Economy. *Statistics and Decision*, (2): 79-83.]
- 张践祚, 李贵才, 王超. 2016. 尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东为例. *人文地理*, 31(2): 74-82. [Zhang Jianzuo, Li Guicai and Wang Chao. 2016. Dynamic mechanism of administrative division adjustment under the context of scale rescaling: the case of Guangdong Province. *Human Geography*, 31(2): 74-82.]
- 赵聚军. 2016. 行政区划如何助推区域协同发展? ——以京津冀地区为例. *社会经济体制比较*, (2): 1-10. [Zhao Jujun. 2016. How

Administrative division promotes regional collaborative development?: a case study of the Beijing-Tianjin-Hebei Region. *Comparative Economic and Social Systems*, (2): 1-10.]

周伟林, 郝前进, 周吉节. 2007. 行政区划调整的政治经济学分析——以长江三角洲为例. *世界经济文汇*, (5): 82-91. [Zhou Linwei, Hao Qianjin and Zhou Jijie. 2007. An Analysis of Political Economy about the Adjustment of Administrative Divisions: Taking The Yangtze

River delta for Example. *World Economic Papers*, (5): 82-91.]

朱建华, 陈田, 王开泳, 戚伟. 2015. 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*, 34(2): 247-258. [Zhu Jianhua, Chen Tian, Wang Kaiyong and Qi Wei. 2015. Spatial pattern evolution and driving force analysis of administrative division in China since the reform and opening-up. *Geographical Research*, 34(2): 247-258.]

Types, Characteristics and Tendency of County-level Administrative Division Adjustment in China since 2000

WU Jianmin¹, DING Jianghui²

(1. Shijiazhuang Post and Telecommunication Technical College, Shijiazhuang 050021, China; 2. Faculty of Resources and Environment Science, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050016, China)

Abstract: The adjustment of administrative divisions at county-level is an important manifestation of national spatial governance. This thesis mainly reviews 631 cases of county-level administrative divisions adjustment in China from 2000 to 2016, and summarizes the main types of county administrative division adjustment, including turning counties (cities) into districts, turning counties into cities, the combination of the administrative districts, the establishment of the administrative districts, boundary adjustment, affiliated change and institutional upgrading. This part of research shows that the type of changes implies a profound socioeconomic context and specific needs. The charts and diagrams analyze the temporal-spatial distribution characteristics of the county-level administrative division adjustment of various types and quantities, which is characterized by the combination of time concentration and spatial aggregation. It is found that the content and direction of the administrative divisions' adjustment at county-level will change along with the different strategic orientations of different countries or regions. Through the adjustment of county-level administrative divisions, the number of county-level cities has been increased, the scale and space of urban areas in large cities have been expanded, the spatial resources of urban internal areas have been reorganized, and the spatial structure of administrative districts has been upgraded. Based on the spatial management, this paper argues that the adjustment of county-level administrative divisions is of great significance in the national spatial governance and optimization of economic and social development. It is essentially to establish a more complete system and spatial foundation for the modernization of state governance. On the tendency of development, it is believed that the study of the relationship between the adjustment of county-level administrative divisions and national strategy and regional development, and the research of implicit logic from the exploration process of the county-level administrative division reconstruction will become a hot spot. The adjustment and optimization of county-level administrative divisions are basically carried out in accordance with the requirements of urbanization, regional development, border governance and ethnic regional development. According to the research, this paper aims to provide a reference for the reform of county-level administrative divisions in China, and to provide ideas for improving the type structure of county-level administrative divisions and optimizing spatial distribution. Through the research, it can also provide basic support for promoting the study of the modernization of state governance and optimizing the set of county-level administrative divisions.

Key words: administrative division adjustment; convert county into city; convert county/city into district; administrative district consolidation; add administrative district; boundary adjustment; spatial governance