

# 逆向调整，东北两市撤街设镇

■中国城市报记者 邢 灿

近日，东北两市撤街设镇的消息引起社会广泛关注。

据黑龙江省伊春市友好区委宣传部微信公众号，1月9日，友好区委二届四次全体会议暨区委经济工作会议召开。会议强调，要巩固深化行政区划调整成果。深入推进强镇扩权，有序实施双子河、铁林撤街设镇工作。

2022年12月，伊春市乌翠区传达了黑龙江省民政厅文件《关于同意伊春市乌翠区撤销四个街道办事处设立翠峦镇、乌马河镇的批复》。不久后，齐齐哈尔市碾子山区透露，撤销富强街道设立华安镇等工作取得实质性进展。

随着城市化进程的不断加速，撤镇设街道成为城市辖区实现扩容提质的重要手段。在此背景下，伊春、齐齐哈尔为何反其道而行之？其做法是否与城市化相悖？撤街设镇是个别现象还是新常态？中国城市报记者进行了相关采访。

## 两市撤街设镇为哪般

为何“撤街设镇”？华东师范大学中国政治发展战略研究所教授林拓告诉中国城市报记者，随着人口流失、产业萎缩，城市某些区域逐渐难以满足街道设立标准，街道建制还在一定程度上增加了城市管理成本和财政压力，为更好提升治理水平，需要进行撤街设镇。

2021年1月，黑龙江省政府印发《黑龙江省设立街道标准》，要求面积和人口规模不尽合理的现有街道，应予以优化整合，并明确了设立街道的基本条件，从人口、经济、基础设施、公共服务等方面设置了具体指标。

随着人口流失，东北地区部分城市市辖区规模结构面临优化调整。以伊春市为例，《2021年伊春市统计年鉴》显示，全市面积3.28万平方公里，其面积大致相当于3个天津市。

而伊春市第七次全国人口普查数据结果显示，截至2020年11月1日，全市人口为878881人，而天津市南开区人口为890422人。

值得注意的是，伊春人口近年呈持续递减之势。与2010年第六次全国人口普查的1148126人相比，第七次全国人口普查全市减少269245人，下降23.45%，年平均增长率为-2.64%。

“伊春、齐齐哈尔等城市的部分区域行政建制难以满足现实发展需求。”在林拓看来，在人口、产业持续流失的过程中，撤街设镇更有利于满足当地实际发展需要。相比作为政府派出机构的街道，镇更具自主性

和独立性，可以更好地进行自身改革发展。

“作为林业城市，伊春市的行政区划设置有很多不适应社会经济发展的地方，2019年将原来的15个市辖区撤并整合为4区4县，因为这些市辖区实际上依据林业管理局成立的区，人口都比较少，行政管理成本高而进行撤并的。此次伊春市撤街设镇与其上一轮行政区划调整相适应，是对之前行政区划调整的补充和完善。”中国行政区划与区域发展促进会专家委员会秘书长、中国科学院地理科学与资源研究所研究员王开泳在接受中国城市报记者采访时表示。

据悉，2019年，国务院批复同意黑龙江省调整伊春市部分行政区划，撤销了15个市辖区，新设立了汤旺县、丰林县、南岔县、大箐山县和伊美区、乌翠区、友好区、金林区8个县区。

“2019年伊春市行政区划调整后，由于有7个区被撤并，其下辖的部分街道距离区政府所在地距离较远，不少企业、居民办理公积金、社保等业务不便。此次撤街设镇后，有利于进一步提升区域治理能力和水平，恢复为镇的建制更能发挥基层政府的行政管理和经济发展职能。”王开泳说。

## 撤街设镇与城镇化相悖？

当前，我国城镇化率仍有较大提升空间。

从国际经验看，城镇化增长符合S型曲线，其发展一般会经历初始、加速、减速和饱和四个阶段。其中，城镇化率达到20%之前属于初始阶段，加速阶段和减速阶段分别是城镇化率从20%快速增加至50%、从50%减速增加至70%的情形，城镇化率进入70%后缓慢发展的情形属于饱和阶段。欧美国家的城镇化率基本稳定在80%左右。

据中国宏观经济研究院发布的研究报告，目前，我国城镇化水平不仅低于发达国家，而且仅相当于美国1930年和日本1965年的水平，日本在1975年

已基本结束城镇化进程，现在的城镇化率稳定在90%左右。相比而言，在未来较长一段时期，我国城镇化率距离80%至少还有20个百分点的增长空间。

撤街设镇是否会阻碍我国城镇化进程？“撤街设镇与城镇化战略并不相悖。”林拓认为，推进城镇化，核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。

“镇如果能发挥区别于街道的自主性优势，发展成为一个独具特色的小镇，也是符合新型城镇化要求的，可以体现城镇化的多样性和活力，因此不必过多纠结是街道还是镇。”林拓说。

林拓介绍，一般而言，街道是上级政府派出机关，乡镇是农村基层政权组织，后者自主权和独立性相对较强。街道和乡镇间的建制转换是随着辖区经济社会发展状况的变化而产生的正常变动。

在林拓看来，要科学认识乡镇街设置的内在规律，不宜一味地认为撤镇设街、撤县设区就是发展，撤街设镇就不是发展，部分城市撤街设镇的实践表明我国行政区划设置更具科学性、有效性、规范性，行政区划调整方式也更加务实。

“撤街设镇是根据社会经济发展实际需要适时开展的行政区划调整，与城乡发展的不同阶段相适应。”王开泳认为，行政区划设置作为上层建筑，是由经济基础决定的。随着社会经济和城镇化的持续发展，必须同步推进行政区划调整，这有助于该地区整合要素资源，优化行政管理幅度，拉动地方经济发展。

## 撤街设镇系个例

事实上，撤街设镇的城市并非只有伊春、齐齐哈尔。

2001年，浙江省东阳市横店镇改设为街道，2003年恢复为横店镇；2001年，浙江省永康市芝英镇撤镇改为街道，2009年被改回芝英镇；2007年，宁夏回族自治区吴忠市利通区撤销古城、上桥、胜利路、金星街4个街道办事处，同时设立4个建制镇……

不仅在乡镇层面，就是在县级乃至更高的层级，也有类似的现象出现。如2009年，湖北省随州市（地级市）从其曾都区划出部分区域重新设立随县，即经历了从到市和市辖区，又到县的反复过程。

针对上述现象，有学者提出行政区划“逆向调整”概念。

浙江大学地球科学学院副

教授范今朝曾撰文提出，当代中国在追求城市化的进程中，许多地方出现了撤乡并镇或将乡镇改为街道等行政区划调整举措，这些调整方案多数是为了适应当时的城市发展需要而实施的，但也有相当一部分仅仅是为了追求表面的城市化而进行的。

范今朝认为，随着时间的推移，那些不适应城市化发展而进行的区划调整的弊端日益凸显：区划调整不仅没能达到城市化的发展目标，反而阻碍了该地原先的发展势头。因此，将那些与城市化进程不相符合的区划体制进行回归性调整，即所谓逆向调整。

撤街设镇此类的行政区划逆向调整是否将成为新常态？

王开泳认为，不论是当前，还是未来一个时期，主流的行政区划调整还是以撤镇设街、撤乡设镇或撤县设区等形式为主，这是由城镇化发展规律决定的，也属于正向的行政区划调整，不会出现大规模撤街设镇、撤区设县。撤街设镇一般都具有特殊历史原因和地方色彩，是个别地区根据当前社会经济发展的需要所作的适度调整。

“可以说，撤街设镇是因地制宜、特事特办、尊重城乡发展现实需要的合理做法。”王开泳认为，行政区划设置已经成为国家治理体系的重要组成部分，需根据经济基础和发展需要做出科学合理的响应，不断提升行政区划设置在构建区域发展新格局和行政治理效能中的作用。

华南城市研究会会长、暨南大学公共管理学院教授胡刚在接受中国城市记者采访时表达了相似的观点：“撤街设镇、撤区设县等行政区划调整系个别现象。行政区划‘逆向调整’的城市多位于东北地区、中西部地区，这些城市发展相对滞后，且人口外流现象较为严重，财政压力普遍较大。还有部分城市是因为前期行政区划调整幅度过大。”

## 撤街设镇需慎之又慎

在林拓看来，撤街设镇是

行政区划优化进程中的一个阶段性现象，这也体现了我国行政区设置正在不断摸索前进，顺应区域实际发展的规律。

——撤街设镇需经科学严密论证。“撤街设镇并非当前主流趋势，选择撤街设镇应慎之又慎。”王开泳认为，制定撤街设镇方案要从本地的经济社会发展水平、人口变动趋势、城镇化空间布局以及自然地理条件、历史沿革、群众接受程度等实际情况出发，一事一议，审慎对待，开展科学严密的分析论证是实施此类行政区划调整的必要前提。

林拓向记者表达了相似观点：“行政区划调整需要建立在充分的科学论证基础上，坚持行政区划保持总体稳定，做到非必要的不调、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改。”

——撤街设镇需广泛征求群众意见。林拓认为，撤街设镇后，该区域在全市、全省中的定位可能也会变化，这要求区域规划的同步跟进，管理体制和机构人员的合理安排，要重点回应广大干部群众的利益关切，保障相关改革措施的平稳扎实推进。

“行政区划调整影响当地居民的户籍、福利等民生因素和经济发展活力、招商引资等经济因素，开展行政区划调整不仅要考虑方便行政管理和经济发展，还要充分考虑不影响普通百姓的日常生活。因此撤街设镇调研论证过程中，不仅要听职能部门、人大代表、政协委员、企业代表的意见，更要充分广泛地听取群众意见。”王开泳说。

——撤街设镇前需加强风险评估。王开泳提醒，行政区划调整涉及范围广、社会关注度高。撤街设镇过程中要增强风险意识，认真评估可能存在的隐患和问题，并制定相应的化解处置预案。

此外，王开泳还提醒，相关行政区划调整方案的确定需要着眼全局，加强科学论证、顶层设计和整体把控，提升前瞻性和科学性，而这需要厘清行政区划调整与社会经济发展的作用机理和内在逻辑。

## 1月份CPI同比上涨2.1%

2月10日，国家统计局发布数据，1月份，全国居民消费价格指数（CPI）同比上涨2.1%，涨幅比上月扩大0.3个百分点；环比由上月持平转为上涨0.8%。

图为当日，顾客在贵州省从江县一家超市选购蔬菜。

中新社发 罗京来摄

