

区划调整的城市化效应 ——中山市的案例研究

刘云刚¹, 靳杰²

(1. 中山大学 地理科学与规划学院, 广东省城市化与地理环境空间模拟重点实验室, 广州 510275;
2. 深圳市新城市规划建筑设计有限公司, 广东 深圳 518172)

摘要: 改革开放以来, 中国进入快速城市化发展期, 地方政府在城市发展中的作用凸显, 而区划调整是其最常用的行政手段之一。区划调整带来土地的快速非农化, 但同时也带来了虚假城市化、被动城市化等诟病。本文通过对广东省中山市行政区划调整的案例研究, 探讨了地方政府采取区划调整推动地区发展的时效性, 并以此为基础, 定义了“区划调整先导型城市化”的概念。即以区划调整为先导, 带动乡村地区基础设施、产业结构、社会管理、居民意识等的城市化转型。这种转型过程在短期来看是“虚假”的, 但从长时段来看则是一种由虚假→一部分真实→真实的渐进城市化过程。对于该结论的普适性, 尚待进一步的研究。

关键词: 城市化; 区划调整; 行政城市化; 地方政府; 中山市

doi: 10.11820/dlkxjz.2014.08.005

中图分类号: K901.2

文献标识码: A

1 引言

与西方国家城市化以“市场机制为主体, 政府只起辅助作用”不同, “政府在城市化中起主导作用”是改革开放以来中国城市化异于西方的一个重要特征(顾朝林, 2003)。中国各级政府通过制定和执行相关公共政策对城市化进行积极干预, 从人口迁移、土地开发、就业、社保到城市规模、职能定位等诸多方面, 影响着城市化的发展进程(谷荣, 2006)。如通过制定城镇设置标准调控城市发展节奏; 通过不同城市的赋权差异构建“自上而下”的城镇中心体系; 通过农村劳动力流动政策和土地政策控制城市化的社会成本等等。这些公共政策大都由中央政府制定规范, 而后经由地方政府予以实施, 在实施过程中则产生出种种地方差异, 区划调整即是其中主要的政策手段之一。

关于上述中国城市化进程中地方政府的种种行为, 20世纪90年代以来已有诸多学者予以了关注。在研究框架上引入了诸如“增长联盟”(Growth

Coalition)、“城市政体”(Urban Regime Theory)、“企业型城市”(Entrepreneurial City)等理论解释其机制, 并形成了地方政府与内外资本、商业精英、地方居民多头博弈的分析框架(Zhu J, 1999; 罗小龙等, 2006a, 2006b; 殷洁等, 2006; 张京祥等, 2006; 张京祥, 吴佳等, 2007; 张京祥, 殷洁等, 2007; Zhang, 2008; 张京祥等, 2009; 刘云刚等, 2010; 殷洁等, 2010)。但是, 这些研究的分析理念基本上是基于“多方治理”及“市场化”价值取向, 研究开始便隐含着政府(政策)介入即是恶行的价值预设。如关于地方政府主导的各种区划调整行为——“撤县设区”、“撤县设市”、“地市合并”、“撤乡并镇”等, 已有研究均以批判为主, 代表性的观点如“虚假城市化”和“被动城市化”。其观点认为, 区划调整属于非市场化手段, 对当地居民的能动性考虑不足; 带来的城市扩张及城市人口增加是一种假性城市化(谢涤湘等, 2004; 吕宪军等, 2006; 李开宇等, 2007; 罗震东, 2008); 政府在“撤县(市)设区”、“撤县设市”等区划调整中, 只注重扩张城市空间, 而忽视市、区两级政府权力与职能的调整, 使得区划调整成为一种集权

收稿日期: 2013-12; 修订日期: 2014-05。

基金项目: 国家自然科学基金项目(41271165, 41130747); 教育部人文社会科学研究规划基金项目(12YJAGJW007)。

作者简介: 刘云刚(1973-), 内蒙古呼和浩特人, 博士, 教授, 主要从事城市地理学、政治地理学、生活空间论等方面研究,

E-mail: liuyung@mail.sysu.edu.cn。

式的都市区治理手段(魏衡等, 2009);地方政府利用权力之便,通过区划调整改农村集体土地为国有土地,导致农民失业、失地和失权(陆大道等, 2007),地方政府在“土地财政”驱动下的城镇化是一种典型的“被动城镇化”(章光日等, 2006);农民在主观上还没有做好城市化准备的情况下就被迫放弃农业生产方式和乡村生活方式,被卷入城市化的洪流中。一些传统“乡村社区”直接转化为“城市社区”,一些乡村人一夜之间变为“城市人”,形成大量“转型社区”,产生诸如物质空间杂乱无序、出租屋和流动人口难于管理及地下非法经济屡禁不止等诸多问题(秦瑞英等, 2008);这种转变只会导致城市化水平失真、城市化发展状态失衡,其结果是加剧城市的空间蔓延,使被撤县(市)地区的“城乡二元结构”更加严重,农村人口、产业及农村管理更加混乱(李丽雅, 2002; 苏建忠等, 2005; 彭涛等, 2008; 范凌云等, 2010),并导致低效的设施建设及城市贫困(张蕾等, 2007);使城镇化吸纳农村剩余劳动力的目标实现之前,财政危机、机构膨胀、土地滥占及农民负担等问题就已“升级”到不堪负荷(陈鹏, 2005),使城市化面临不可逆转的发展困境(罗震东, 2005; 赵振军, 2006)等等。

如上所述,既有的研究一直带着“政府应该退后”的理念,基于现状指责上述区划调整、以行政手段推动城市发展的弊病。但是,这些指责事实上大多数只是基于现状、相对静态的分析。如果将研究的时间尺度拉长,“虚假城市化”是否还能成立? 研究结论是否会发生变化? 会向哪个方向发生变化? 这即是本文想探讨的问题。基于这一理念,本文选取广东省中山市为案例,分析城市发展中的政府作用,并具体探讨中山市西区和南区行政区划调整对城市发展的影响。通过细致的实地调研和案例探讨发现,中山市由于区划调整在短期上表现出的“被动”和“虚假城市化”的特征,随着时间推移正在逐渐发生变化。“被动”和“虚假”的成分逐渐减少,以至逐渐成为“真实”和“主动”的城市融入过程。因此,本文在此基础上定义了一种“区划调整先导型城市化”,即“以区划调整为先导,带动乡村地区土地、人口、产业和生活方式等渐进转化为城市属性”的城市化过程。下面首先介绍案例和研究方法,继而以时间为主线,具体阐述中山市区划调整带动乡村地区渐次融入城市的过程和表现,并对此进行讨论。

2 案例与方法

2.1 案例地

2.1.1 中山市

中山市位于广东省珠江三角洲西岸,面积1784 km²,下辖1个开发区、5个街道、18个镇,是中国仅有的3个实施“市管镇”体制的地级市之一。2011年全市常住人口314万人,户籍人口142.3万人;国内生产总值2191亿元,在广东省常住人口排名第14位,经济总量排名第5位。现拥有国家级产业基地27个,省级技术创新专业镇15个,省级以上名牌商标406个,是中国最先实施改革开放的地区之一,也是最具代表性的珠三角产业城市之一(图1)。

改革开放以来,为适应招商引资和区域竞争格局变化,中山市进行了数次行政区划调整。简单来说,1980年代主要是“撤镇变处(办事处)”,而1990年代后主要是“撤镇并处(办事处)”。如1984年中山县改为中山市,设5个办事处、27个镇和1个管理区;1988年中山市升级为地级市后,建制随之变为9个办事处、24个镇;1993年张家边区、港区、火炬高技术产业开发区三区合并为港区;1996年中区、岐江区、莲峰区、烟墩区合并为中区;1998年翠亨村镇、横门镇并入南朗镇;1999年沙朗镇、坦背镇分别并入西区和东升镇;2000年中区、北区合并为石岐区,浪网镇并入民众镇;2005年五桂山镇改为区等,详见图2所示。由于“市管镇”体制,中山市各区在行政上并不是真正意义上的区,而只是与乡镇平级的街道(办事处)。一般区作为县级或县级以上行政单元,完全可以在其内部设置镇、乡管理单元来实施非城市管理,但中山市却无法这样做。因此,中山市一直通过“撤镇变处”和“撤镇并处”的方式来推动城市行政地域扩张。本文涉及的中山市西区、南区的区划调整案例,也正是基于这一背景。

2.1.2 西区

本文以中山市的西区和南区为例进行研究,位置如图1所示。西区是中山市现有中心城区组成部分,1984年中山市撤销原石歧镇改为市区,同时设置了中区、西区、岐江区、莲峰区和烟墩区等5个办事处,1999年沙朗镇与原西区办事处合并,形成了现在的(新)西区(办事处)。现西区面积为25.21 km²,常住人口6.82万人,户籍人口4.12万人。

在与沙朗镇合并之前,西区原有桥西、新堤、烟洲等7个居委会和长洲、后山2个村委会,而原沙朗

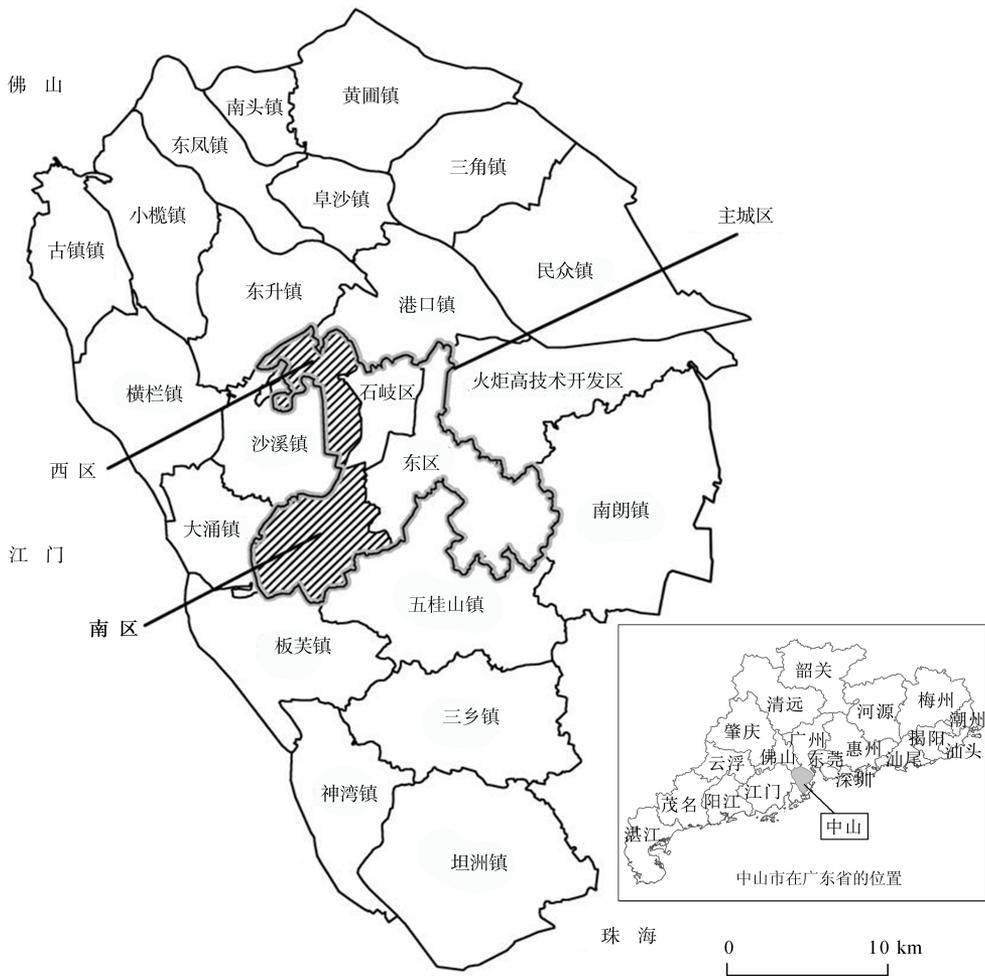


图1 研究区域

Fig.1 The study area

镇有沙朗居委会和沙朗、隆昌、隆平、鲫鱼沙4个村委会。1999年合并后,次年撤销了新堤等6个居委会,将其分别合并组成西堤、烟洲、西苑、沙朗、广丰5个居委会和长洲、后山、沙朗、隆平、隆昌5个村民委员会的格局。之后西区渐次推进“村改居”并进行相应区划调整,形成如今9个居委会的格局,如图3所示。

2.1.3 南区

南区位于中山市中心城区南部,是1998年由环城城区更名而来,现面积约49 km²,户籍人口2.28万人,非户籍人口4.88万人,下辖10个居委会,即环城、城南、恒美、竹园秀、渡头、沙涌、树涌、福涌、北台和马岭。

南区自成立以来,行政管理体制与西区一样实行“一区两制”,下辖1个环城居委会和竹秀园、恒美等14个村委会。1999-2000年增加了城南居委会,2000年后将14个村委会逐渐合并为8个村委

会,并于2006年全面实现了“村改居”,形成了目前的10个居委会格局(图4)。

2.2 研究方法

在中山市中心城区中,东区和石岐区经济实力较强,属于城市核心区,而西区属于新的城市中心区,南区则处于相对外围区域。从区划调整的历史演变来看,西区是由镇一区合并而来,而南区则是整体改区,因此,西区、南区代表区划调整的两种类型。2005年后,两区均实行“村改居”,名义上的行政“村”没有了,但内部的管理体制差异仍旧存在。在此背景下,将中山市西区和南区按照管理体制划分为中心城区(城市社区)和非中心城区(包括过渡性社区和农村社区),接着运用问卷与访谈相结合的方法,对两个办事处非中心城区的发展动态进行实地调查。

正式调查在此基础上分为3个阶段。第一阶段

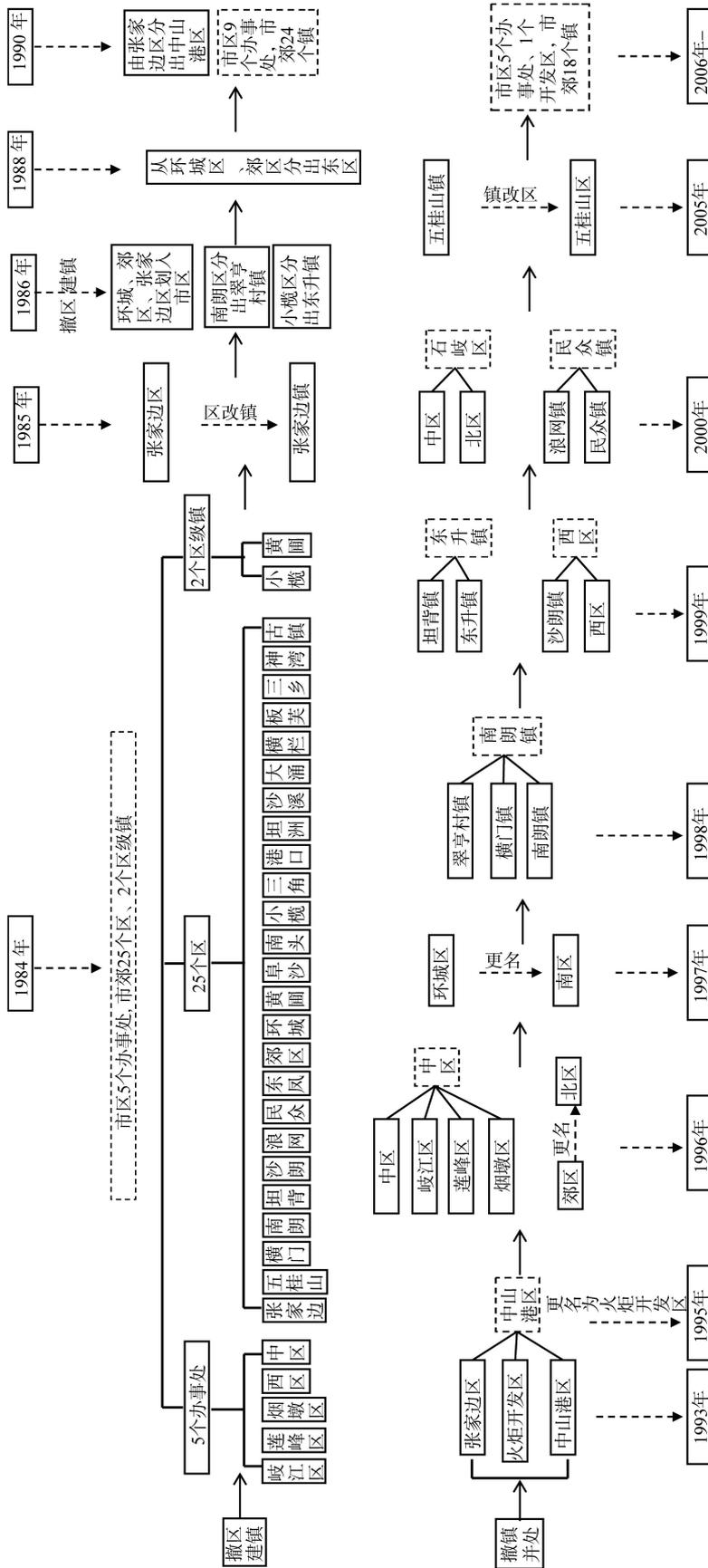


图2 改革开放以来中山市政区合并历程
 Fig.2 Evolution of Zhongshan municipal districts since the reform and opening-up

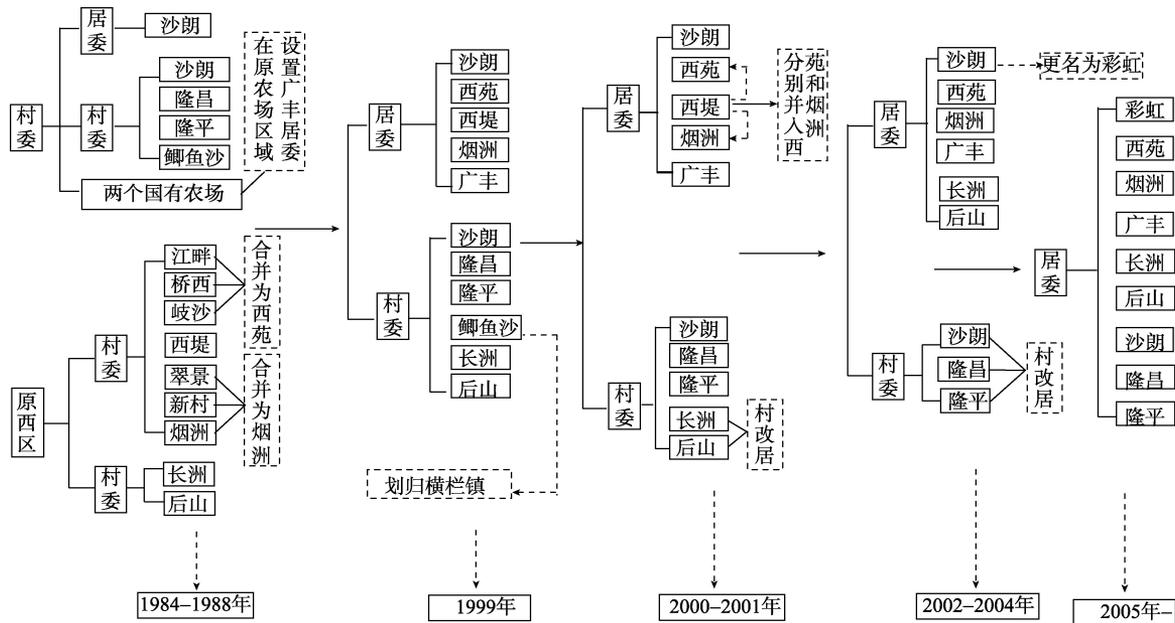


图3 中山市西区行政区划调整历程

Fig.3 Evolution of the West Area municipal districts in Zhongshan

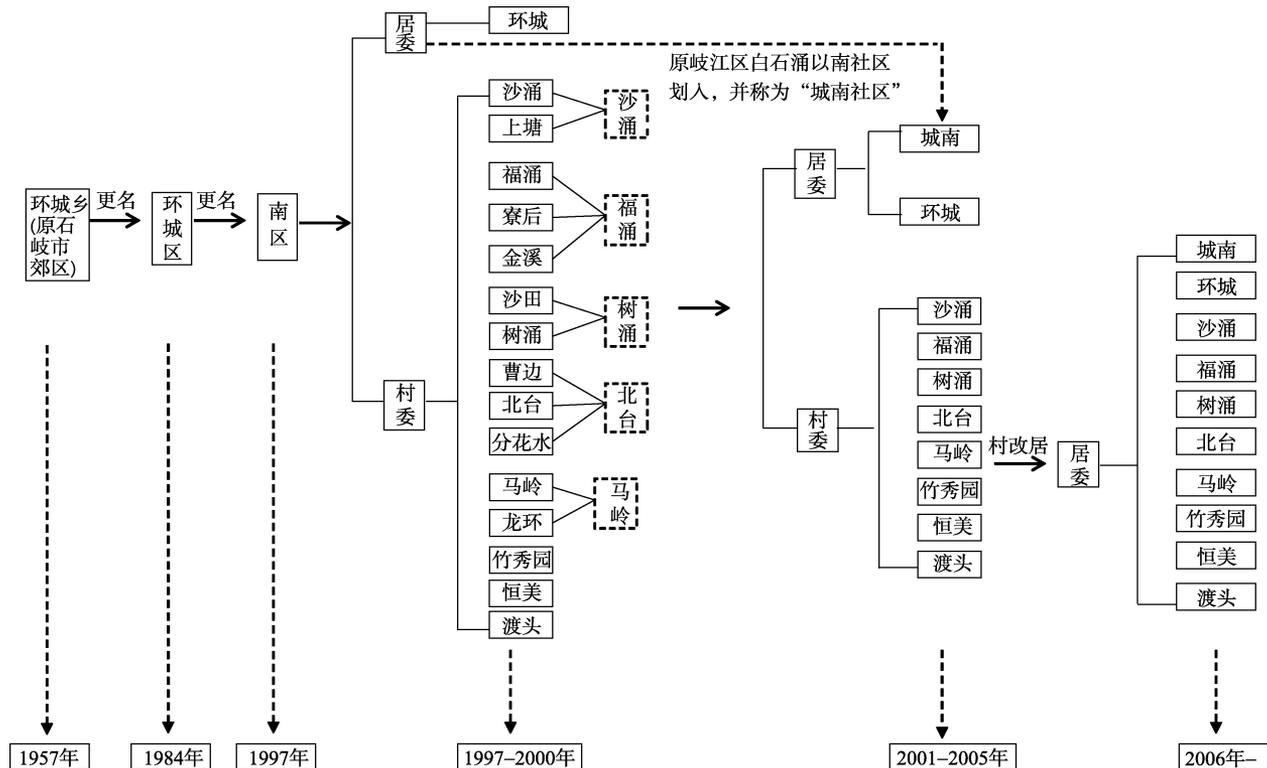


图4 南区行政区划调整历程

Fig.4 Evolution of the South Area municipal districts in Zhongshan

是2011年12月，主要走访了西区、南区熟悉所在地发展历史的13位老干部，通过访谈了解两个区行政区划调整和城市发展过程；第二阶段是2012年1月，通过对两区居民的问卷调查和访谈，进一步考察区

划调整后当地居民的城市认知及城市认同情况。共发放问卷270份，回收265份，其中有效问卷175份，同时单独访谈当地居民8人，进行进一步情况确认。访谈对象为随机抽取，样本分布详见表1所

示。对象要求为熟悉当地城市发展过程,能为本研究提供有用信息,并愿意配合访谈的本地居民。受调研条件所限,最终共访谈到8位满足以上条件的受访者;第三阶段是2012年4月,主要就区划调整后的管理体制变化进行了探讨,同时对中山市发改局、建设局两位干部进行了补充访谈,综合样本情况如表1所示。

3 区划调整的城市化效果

本文主要分析中山市西区、南区区划调整对城市基础设施建设、产业结构及社会发展等方面的推动作用,具体说明区划调整的城市化效果。

3.1 城市建设:从一区两制到一区一制

在城市建设方面,1999年沙朗镇并入西区,在行政建制上纳入主城区,实现了由“镇”向“城区”的身份转变,但在管理体制上,合并后沙朗仍实行与中心城区不同的“一区两制”,即沙朗片按农村模式建设管理,而原西区片则实行城区管理模式。南区亦是同样,纳入城区后城南和环城社区实行“城区管理”,而其余社区(非中心城区)则仍旧实行“农村管理”体制。两种体制在人口、用地、基础设施建设管理等方面均存在明显差异。

不过,区划调整成为一个分水岭。合并后,原乡村地区的基础设施建设立即得到了强化,由市政投资建设的基础设施迅速增加,成为一个突出的变化(访谈201112D02)。档案显示,仅2000年一年间,原沙朗与西区中心城区之间的连接道路即建成通车;2001年中山市政府又临时增拨350万元用于

沙朗镇的市政设施建设;2002年增拨93万元用于沙朗供水管网建设,等等。诸如此类的“计划外投资”大量增加。南区亦是同样,纳入城区后基础设施建设速度明显加快。仅以2005-2008年为例,市财政在南区共投资基建项目37项,投资总额达3.35亿元,这些都是之前没有的新增项目。

3.2 产业结构:转变提速

继基础设施之后,产生明显变化的是产业结构。1999年沙朗镇的三次产业比重为12:66:22,而2004年即变为4:52:44,2010年进一步变为1:42:57,10余年间第三产业比重提高了35%,第一、第二产业比重则分别下降了11%和24%。同样,南区三次产业结构由2001年的5:63:32变为2006年的2:63:35,到2010年又进一步变为2:51:47,由工业为主转变为二三产业并进发展。

3.3 社会发展:差别融合

在教育、医疗、养老等社会领域,中心城区和非中心城区之间的差异逐渐缩小,这也是近10年的显著变化。在西区,区划调整后的2002年沙朗片区土地经营逐步尝试股份制改革,同时农村社保体系开始全面铺开,重新制定了新型农村合作医疗体系。2010年新农村合作医疗参保率已达到100%,农村基本养老保险参保人员已达38%,全区按照村级管理的社区中已有半数建成或在建安居工程。南区于2005年开始推行社会管理改革,从2010年开始,南区所有“农保”都已转为“城保”。同时,自2011年起,南区政府以恒美社区为试点,计划将所有土地通过“招拍挂”形式出售,然后将收益全部分发给村民,这是继“村改居”后向城区转变的又一探索。按这一趋势,西区、南区的“一区两制”本

表1 问卷及访谈样本情况

Tab.1 Questionnaire survey and interview samples

一级属性	二级属性	南区				西区				
		中心区		非中心区		中心区		非中心区		
		人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	
问卷情况	户口类型	农业户口	56	83.6	37	90.2	23	56.1	17	65.4
		非农业户口	11	16.4	4	9.8	18	43.9	9	34.6
	来源地	中山市	22	32.8	20	48.8	10	24.4	11	42.3
		外地	45	67.2	21	51.2	31	75.6	15	57.7
访谈情况	老干部13人	西区7人	西区办事处、沙朗、隆昌社区各2人,广丰社区1人							
		南区6人	南区办事处1人、环城社区2人,北台、沙涌、福涌社区各1人							
	居民8人	西区1人	隆平社区1人							
		南区7人	北台、渡头、福涌社区各1人,恒美、树涌各2人							
市干部2人		中山市发改局、建设局各1人								

身也开始发生变化,社区开始演化为三类,即“农村社区”、“过渡性社区”和“城市社区”(图5)。其中,“过渡性社区”实施半城半乡的混合管理模式。西区的长洲、广丰为“过渡性社区”,而后山社区已经完成过渡期,成为真正的“城市社区”。南区除马岭、北台及树涌外,其他社区都已同中心城区一起实行升学电脑派位,在教育、社保上实现了一体化。由此看来,城乡之间已由“完全两制”转变为“部分两制”,城乡之间的状态由“完全隔离”变为“部分一体化”。

4 区划调整后的居民认同

4.1 就学便利性

对中小学就学便利性的调查结果显示,总的来说,两区中心城区和非中心城区之间的差距均不明显。回答上学不便的以南区非中心城区最多,但总体而言各区均在20%以内(图6)。进一步考察中小学教学质量,结果显示,总体而言中心城区的好评要高于非中心城区,而南区的差评普遍高于西区,但区内差异亦不明显(图7)。

4.2 生活便利性

针对生活方便程度的调查,是基于居民在日常生活、休闲娱乐及享受公共服务等方面的亲身体会,结果显示(图8),西区的生活便利性总体高于南

区,而中心城区的生活便利性高于非中心城区。另外,较之就学便利性、生活便利性方面的区间及区内差异也更加明显。相对于南区和西区的区间差异,在就学便利性和生活便利性方面,各区内部非中心城区与中心城区的差距都较小,这在某种程度上也可反映非中心城区向中心城区融合的步伐。

4.3 城市景观

针对城市景观进行调查,主要是基于居民对城市居住环境、景观风貌等的评价判断居民对城市性的总体感受。调查结果显示(图9),总体而言,西区尤其是非中心城区对景观的评价相对最差,而南区中心城区的评价相对最好。在景观方面,南区和西区内部中心城区和非中心城区之间的差异表现更

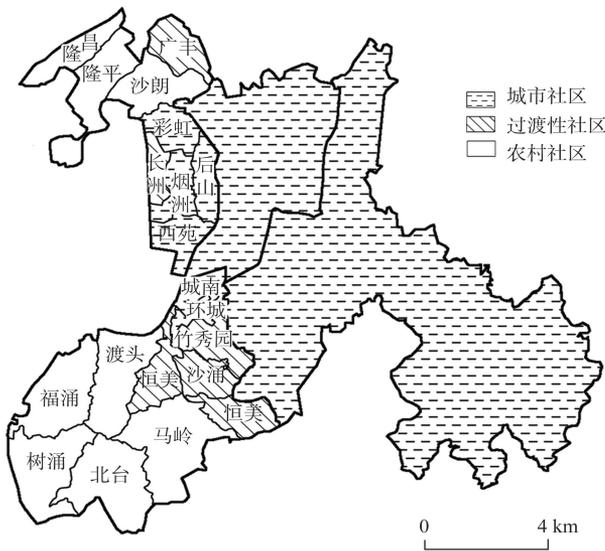


图5 中山市西区、南区社区管理体制现状图
Fig.5 Type of communities of the West Area and the South Area in Zhongshan

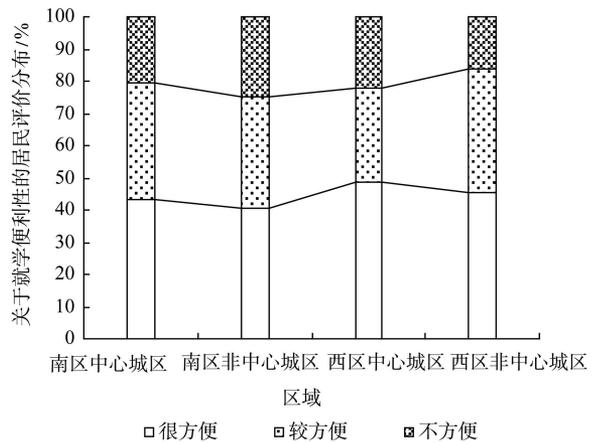


图6 中山市西区、南区就学便利性比较
Fig.6 Convenience of schooling in the West Area and the South Area in Zhongshan

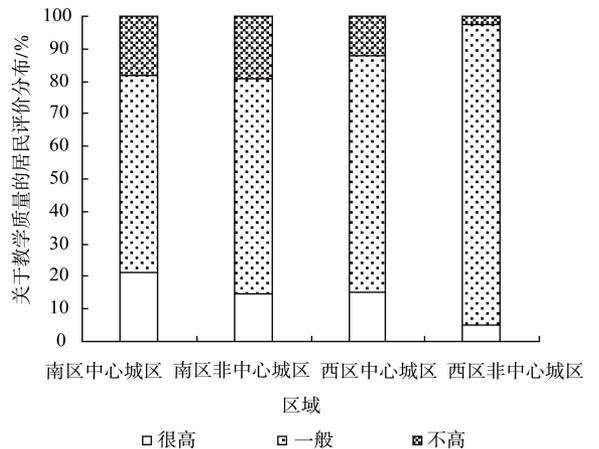


图7 中山市西区、南区中小学教学质量评价
Fig.7 Quality of teaching in primary and secondary schools of the West Area and the South Area in Zhongshan

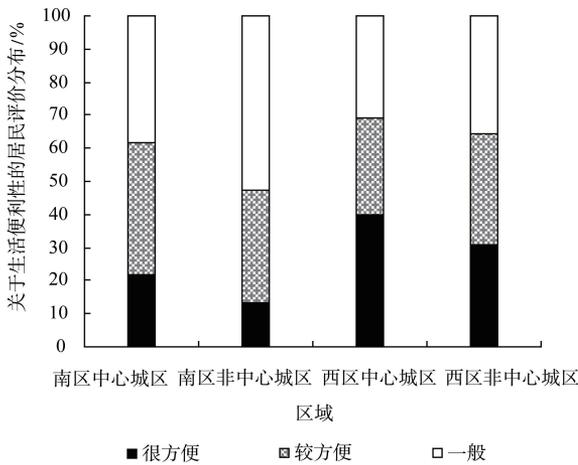


图8 中山市西区、南区生活便利性评价

Fig.8 Convenience of living in the West Area and the South Area in Zhongshan

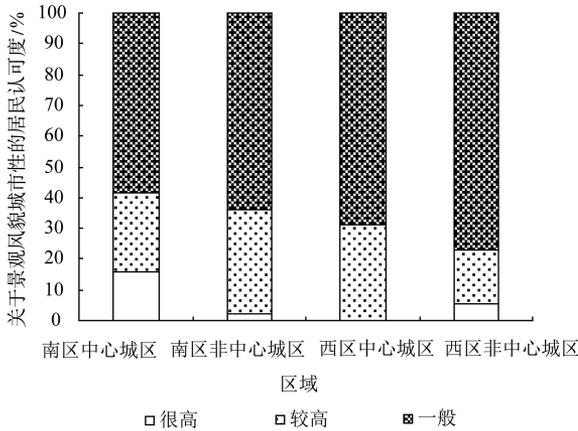


图9 中山市西区、南区城市景观评价

Fig.9 City landscape evaluation of the West Area and the South Area in Zhongshan

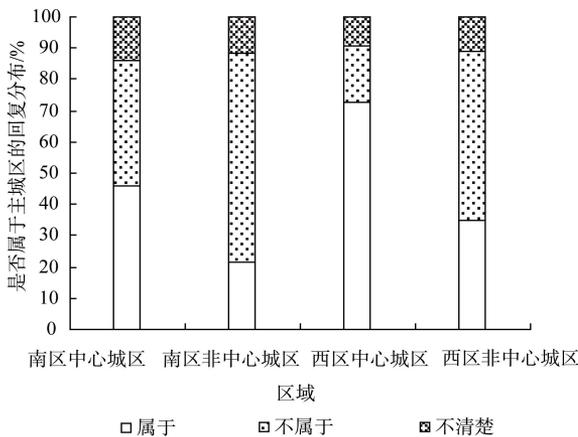


图10 中山市西区、南区居民的城市认同比较

Fig.10 Residents' perception of urban identity in the West Area and the South Area in Zhongshan

为明显,这与土地利用制度的差异有关。

4.4 两地认同

对居民的城市认同调查结果显示(图10),总体上西区作为主城区的认可度高于南区,而中心城区的认同也高于非中心城区。还有相当数量的受访者认为两区与中心城区的期望尚有一定差距。另外,在上述两个“新区”,已有20%到70%不等的居民认同其为“城区”,这说明向“真正的城区转变”已在进行中。

5 讨论

5.1 从虚假到真实?

从区划调整后10多年的发展历程看,中山市西区、南区“一区两制”的现象均已发生不同程度的变化,部分城区“纳而不入”的现象已趋于消失。区划调整后,原乡村地区的土地、景观和设施等的非农化进程明显加快,同时也带动了产业、人口和农村生活方式向城市方向转化。虽然在区内仍保留了部分城乡二元体制,在一定期间内仍表现为“虚假城市化”,但地方政府通过推动“村改居”及相应的农村教育、医疗、社保、经济体制等方面的改革,逐步淡化城乡“两制”的差别,由区划调整之初的“完全两制”逐步化为“部分两制”。同时,从居民的视角来看,现在的“城中乡”已经越来越像主城区,表现在教育、景观、生活便利程度上与城区也越来越趋近。这种以区划调整为先导,通过行政手段先将部分农村地区“划”入城区,实现形式上的“城区化”,继而从管理体制上渐进促使其“化”入城市的现象,是否是一种中国特色的城市化路径?中山市的城市化是一个局部案例,还是在其他发达地区也可验证的现象?关于这一现象的适用性仍需继续讨论,但中山案例的分析至少表明,地方政府推动的区划调整对于城市化而言,也并非完全是“虚假”。

5.2 城市化中的政府作用

对中国城市化动力机制的研究始于20世纪80年代,早期集中于人口、政府和市场驱动3方面实证研究,21世纪前后重点讨论FDI为代表的新生要素驱动机理等(陈波等,2004;马仁锋等,2010)。不同学者表达了对城市化动力机制的不同看法,如宁越敏(1998)等人指出,中国自20世纪90年代以来,多元城市化动力已替代以往的二元城市化动力;宁登(2000)则提出,21世纪的城市化动力机制应是内

生/外生城市化复合的互动过程;刘传江(1998)认为,是制度通过影响生产要素的流动而决定了城市化的进程等。在这些研究中,行政区划调整往往被视为一个背景或结果而非主体(李丽雅,2002)。林耿等人的研究已指出,行政区划调整实际也可以影响城镇化的进程,进而形成政府主导的城市化新机制(林耿等,2008)。

在本文的中山案例中,地方政府对城市化的作用并没有止步于“划农村地区为城市地区”的区划调整,而是继续通过管理体制变革,推进“城中村”与城区的真正一体化,这是一个新现象。可以预期的是,当城市外延扩张趋于稳定,城区内部非中心城区“纳而不入”的问题也将进一步得到解决。只要渐进实施管理体制变革,原有的差距“存量”就有可能通过非中心城区在获得“制度补偿”后的“额外”发展而不断被弱化,直至实现真正的一体化。因此,这一现象预示了一种积极的政府作用的可能性。回应到既有研究,则进一步说明在中国城市化进程中,“政府介入”并非一个单纯的干扰因素,它的影响是综合而复杂的。对中国城市化机制的探讨,亦需在已有理论的基础上,进行更多深入的归纳式研究。这方面还有诸多疑问,留待后续研究解答。

参考文献(References)

- 陈波翀,郝寿义,杨兴宪. 2004. 中国城市化快速发展的动力机制. 地理学报, 59(6): 1068-1075. [Chen B C, Hao S Y, Yang X X. 2004. The dynamic mechanism of the rapid development of urbanization in China. *Acta Geographica Sinica*, 59(6): 1068-1075.]
- 陈鹏. 2005. 从规模控制到制度建设:论中国城市战略的范式转换. 城市规划, 29(2): 41-45. [Chen P. 2005. From size control to the system construction: on the conversion of Chinese city strategic paradigm. *City Planning Review*, 29(2): 41-45.]
- 范凌云,雷诚. 2010. 广州大都市外围地区二元发展的矛盾及治理. 人文地理, 25(1): 44-48. [Fan L Y, Lei C. 2010. Study on dual development contradiction and governance of the exterior area in Guangzhou metropolis. *Human Geography*, 25(1): 44-48.]
- 顾朝林. 2003. 城市化的国际研究. 城市规划, 27(6): 19-24. [Gu C L. 2003. Urbanization studies: an international approach. *City Planning Review*, 27(6): 19-24.]
- 谷荣. 2006. 中国城市化的政府主导因素分析. 现代城市研究, 21(3): 51-55. [Gu R. 2006. Analysis on government leading factors of Chinese urbanization. *Modern Urban*

- Research*, 21(3): 51-55.]
- 李开宇,魏清泉,张晓明. 2007. 从区的视角对“撤市设区”的绩效研究:以广州市番禺区为例. 人文地理, 22(2): 111-114. [Li K Y, Wei Q Q, Zhang X M. 2007. On performance analysis of turning counties into districts in Panyu. *Human Geography*, 22(2): 111-114.]
- 李丽雅. 2002. 特大城市边缘地区城市化与行政区划体制改革研究:对特大城市边缘地区“撤县(市)改区”模式的透视. 经济地理, 22(4): 460-464. [Li L Y. 2002. Research on the urbanization of the extra-megapolis fringe and the reformation of the administrative division system in China: inspect on the pattern of "turn country into district" in the extra-megapolis fringe in China. *Economic Geography*, 22(4): 460-464.]
- 林耿,柯亚文. 2008. 基于行政区划调整的广东省城镇化新机制. 规划师, 24(9): 65-71. [Lin G, Ke Y W. 2008. New urbanization mechanism in Guangdong Province based on municipal adjustment. *Planners*, 24(9): 65-71.]
- 刘传江. 1998. 中国自下而上城市化发展的制度潜力与创新. 城市问题, 17(3): 11-14. [Liu C J. 1998. Zhongguo zixiaershang chengshihua fazhan de zhidu qianli yu chuanguangxin. *Urban Problems*, 17(3): 11-14.]
- 刘云刚,殷冠文. 2010. 地方政府主导的土建城市化:以鹤壁市为例. 地理科学进展, 29(7): 887-896. [Liu Y G, Yin G W. 2010. Local government-oriented city making in inland China: a case study of Hebi, a mining city. *Progress in Geography*. 29(7): 887-896.]
- 陆大道,姚士谋. 2007. 基于我国国情的城镇化过程综合分析. 经济地理, 27(6): 883-887. [Lu D D, Yao S M. 2007. Comprehensive analysis of the urbanization process based on China's conditions. *Economic Geography*, 27(6): 883-887.]
- 罗小龙,沈建法. 2006a. 跨界的城市增长:以江阴经济开发区靖江园区为例. 地理学报, 61(4): 435-445. [Luo X L, Shen J F. 2006. Urban growth between cities: the case of Jiangyin Economic Development Zone in Jingjiang. *Acta Geographica Sinica*, 61(4): 435-445.]
- 罗小龙,沈建法. 2006b. 中国城市化进程中的增长联盟和反增长联盟:以江阴经济开发区靖江园区为例. 城市规划, 30(3): 48-52. [Luo X L, Shen J F. 2006. Urban growth coalition and anti-coalition in China's urbanization: a case study of Jiangyin Economic Development Zone in Jinjiang. *City Planning Review*, 30(3): 48-52.]
- 罗震东. 2005. 中国当前的行政区划改革及其机制. 城市规划, 29(8): 29-35. [Luo Z D. 2005. China's administrative region division reform and mechanism. *City Planning Review*, 29(8): 29-35.]
- 罗震东. 2008. 改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势. 城市问题, 27(6): 77-82. [Luo Z D. 2008. On the characteristics and trend of the change of urban adminis-

- trativeregion division in China since the reform and opening up. *Urban Problems*, 27(6): 77-82.]
- 吕宪军, 王梅. 2006. 行政区合并与城市扩张研究: 以南京市为例. *现代城市研究*, 21(1): 67-72. [Lv X J, Wang M. 2006. On administrative division adjustment and urbanization promotion study. *Modern Urban Research*, 21(1): 67-72.]
- 马仁锋, 沈玉芳, 刘曙华. 2010. 1949年以来工业化与城市化动力机制研究进展. *中国人口·资源与环境*, 20(5): 110-117. [Ma R F, Shen Y F, Liu S H. 2010. Research progress of the dynamic mechanism of China's industrialization and urbanization since 1949. *China Population Resources and Environment*, 20(5): 110-117.]
- 宁登. 2000. 21世纪中国城市化机制研究. *城市规划汇刊*, 48(3): 41-46, 55. [Ning D. 2000. Study on China's urbanization mechanism in 21st century. *Urban Planning Forum*, 48(3): 41-46, 55.]
- 宁越敏. 1998. 新城市化进程: 90年代中国城市化动力机制和特点探讨. *地理学报*, 53(5): 470-477. [Ning Y M. 1998. New process of urbanization: dynamics and features of urbanization in China since 1990. *Acta Geographica Sinica*, 53(5): 470-477.]
- 彭涛, 易晓峰. 2008. 大城市外围地区的二重性特征: 以广州市花都区为例. *城市问题*, 27(4): 49-52. [Peng T, Yi X F. 2008. On the characteristics of duality of peripheral area of large city: take Huadu District of Guangzhou City for example. *Urban Problems*, 27(4): 49-52.]
- 秦瑞英, 阎小培, 曹小曙. 2008. 快速城市化进程中转型社区的特征及治理模式探析: 以深圳市爱联社区为例. *地域研究与开发*, 27(3): 48-52. [Qin R Y, Yan X P, Cao X S. 2008. The research on features and governance model of the transformation community in rapid urbanization: a case of Shenzhen Ailian Community. *Areal Research and Development*, 27(3): 48-52.]
- 苏建忠, 魏清泉, 郭恒亮. 2005. 广州市的蔓延机理与调控. *地理学报*, 60(4): 626-636. [Su J Z, Wei Q Q, Guo H L. 2005. The mechanism and adjustment of urban sprawl of Guangzhou. *Acta Geographica Sinica*, 60(4): 626-636.]
- 魏衡, 魏清泉, 曹天艳, 等. 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 H, Wei Q Q, Cao T Y, et al. 2009. Types, problems and changes for readjustment of administrative divisions in the progress of urbanization. *Human Geography*, 24(6): 55-58.]
- 谢涤湘, 文吉, 魏清泉. 2004. “撤县(市)设区”行政区划调整与城市发展. *城市规划汇刊*, 52(4): 20-22. [Xie D X, Wen J, Wei Q Q. 2004. Turning country into district and metropolis development. *Urban Planning Forum*, 52(4): 20-22.]
- 殷洁, 罗小龙, 程叶青, 等. 2010. 基于企业家型城市理论的工矿业资源型城市转型: 以马鞍山市为例. *地理科学*, 30(3): 329-335. [Yin J, Luo X L, Cheng Y Q, et al. 2010. Entrepreneurial city theory and the transition of mineral resources and industrial city: a case study of Maanshan City. *Scientia Geographica Sinica*, 30(3): 329-335.]
- 殷洁, 张京祥, 罗小龙. 2006. 转型期的中国城市发展与地方政府企业化. *城市问题*, 25(4): 36-41. [Yin J, Zhang J X, Luo X L. 2006. Urban development and local authorities entrepreneurialism in transitional era of China. *Urban Problems*, 25(4): 36-41.]
- 张京祥, 吴佳, 殷洁. 2007. 城市土地储备制度及其空间效应的检讨. *城市规划*, 31(12): 26-30, 36. [Zhang J X, Wu J, Yin J. 2007. Criticism of urban land banking system and its spatial effect. *City Planning Review*, 31(12): 26-30, 36.]
- 张京祥, 殷洁, 陈浩, 等. 2009. 国家战略格局中的南京区域联盟研究. *现代城市研究*, (4): 12-16. [Zhang J X, Yin J, Chen H, et al. 2009. Research of Nanjing regional coalition in the state strategic. *Modern Urban Research*, (4): 12-16.]
- 张京祥, 殷洁, 罗小龙. 2006. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究. *人文地理*, 21(4): 1-6. [Zhang J X, Yin J, Luo X L. 2006. Research of urban spatial development under the circumstances of local government's entrepreneurialization. *Human Geography*, 21(4): 1-6.]
- 张京祥, 殷洁, 罗震东. 2007. 地域大事件营销效应的城市增长机器分析: 以南京奥体新城为例. *经济地理*, 27(3): 452-457. [Zhang J X, Yin J, Luo Z D. 2007. Analysis of urban growth machine based on great event marketing: case study of Nanjing New Olympic City. *Economic Geography*, 27(3): 452-457.]
- 张蕾, 张京祥. 2007. 撤县设区的区划兼并效应再思考: 以镇江市丹徒区为例. *城市问题*, 26(1): 36-40. [Zhang L, Zhang J X. 2007. The review and consideration on adjustment of administrative divisions: exemplified by Dantu District of Zhenjiang. *Urban Problems*, 26(1): 36-40.]
- 章光日, 顾朝林. 2006. 快速城市化进程中的被动城市化问题研究. *城市规划*, 30(5): 48-54. [Zhang G R, Gu C L. 2006. Passive urbanization in rapid urbanization. *City Planning Review*, 30(5): 48-54.]
- 赵振军. 2006. 中国城市化的制度背景与体制约束. *城市问题*, 25(2): 9-11, 21. [Zhao Z J. 2006. The institutional background of urbanization in China and its system restrictions. *Urban Problems*, 25(2): 9-11, 21.]
- Zhang L. 2008. Conceptualizing China's urbanization under reforms. *Habitat International*, 32(4): 452-470.
- Zhu J. 1999. Local growth coalition: the context and implications of China's gradualist urban land reforms. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3): 534-548.

Effect of city administrative division adjustment on urbanization: a case study of Zhongshan City

LIU Yungang¹, JIN Jie²

(1. School of Geography Sciences and Planning, and Guangdong Key Laboratory for Urbanization and Geo-simulation, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China;

2. Shenzhen New Land Tool Consultants Ltd, Shenzhen 518172, Guangdong, China)

Abstract: China has experienced a rapid urbanization period since the adoption of the opening-up policy and the economic reform from the late 1970s. The urbanization rate of China has reached 52.57% in 2012. According to the statistics, urban population of China increased from 373 million in 1996 to 712 million in 2012. Urban area also expanded from 13000 km² to 45750.7 km², which represents a 252% increase. How China achieves this tremendous rate of urban population growth and how this process occurs in such a short period of time became important questions in urban transition research. To understand the process and mechanism of urban making and urbanization in China, the role of local governments needs to be examined. Previous studies show that the rapid functional change of land use brings about a series of urban problems, such as pseudo-urbanization and passive urbanization. This paper explores the change of administration division of Zhongshan City, Guangdong Province, and found that the development of the South Area and the West Area of Zhongshan City has undergone a pseudo-urbanization to real urbanization process. The focus of the study is on the adjustment of administrative regions (AAR) implemented in Zhongshan City, Guangdong Province. Using an ethnographic examination of the AAR process and the role played by various stakeholders, we investigate the effects of the AAR, specifically, does it create "passive" or "fake" urbanization? In the conclusion, we further discuss the theory of urbanization in China and link it to the concept of government-led administrative unit adjusting urbanization. We argue that government-led adjusting urbanization is characterized by a transformation from passive and fake urbanization at the beginning of the process to proactive and real urbanization at later stages. Accordingly, rural land, populations, industry, and lifestyles are all converted into city property. The study used participatory observation and questionnaire survey methods. The result shows that the local government indeed pushed the urbanization by adjusting different administration districts, that is, engaged in the "government-led adjusting urbanization". It suggests that a long term and more inclusive examination method of Chinese urbanization mechanism is required, which should be more suitable in China than the western definition of urbanization. The "government-led adjusting urbanization" might be a special phenomenon only occurred in China. Whether it serves the purpose of the government remains a question that needs to be answered by further case study and research.

Key words: urbanization; adjusting of administrative region(AAR); administrative urbanization; local government; Zhongshan City