

基层治理与准行政区划调整的理论与实践 ——以海南省农场改“居”为例

王丰龙^{1,2,3}, 李婧瑜¹, 刘云刚^{1,2,3}, 张吉星^{1*}, 郑渝亚¹

(1. 华南师范大学地理科学学院/行政区划与空间治理研究中心, 广州 510631; 2. 华东师范大学中国行政区划研究中心/中国现代城市研究中心, 上海 200062; 3. 华南师范大学北斗研究院, 广东 佛山 528225)

摘要:乡镇等基层政权和村居等自治组织是国家治理单元,对于理顺中央—地方关系、提升基层服务水平等具有重要意义。乡镇属于正式的基层行政区划,村和社区等则可以被视作准行政区划。然而,现有研究很少意识到诸多基层治理单元的准行政区划属性,忽略了基层准行政区划的形成过程及其与正式行政区划之间的冲突。为此,论文以海南省国营农场改制中新设立的“居”为例,从层级、幅员、边界3个维度分析基层准政区设置的逻辑和面临的挑战。研究发现,“居”是海南省农垦集团化、农场公司化和农场社会职能属地化过程中形成的一类典型的基层准行政区划,其行政级别介于社区和镇之间,主要通过政府授权和购买服务等方式行使基层的社会管理和公共服务职能。“居”的准行政区划性质导致其与正式的行政区划(尤其是镇)之间存在层级、幅员和边界上错综复杂的关系,容易导致管理人员晋升通道不畅和社会管理与公共服务的主体缺位等问题,“居”与所属镇和所服务农场公司之间也容易围绕行政管理功能和公共服务供给的属地边界产生争端。研究结果对增进理解单位和国有企业转制、探索基层(准)行政区划的设置和优化路径、深化对准政区问题的研究具有重要意义。

关键词:准行政区划;基层治理;“居”;农场;层级;幅员;边界

行政区划是国家行政机关为实行分级管理而进行的区域划分,是国家治理体系的空间投影。不同学科的专家学者,诸如周振鹤^[1]、刘君德等^[2]和孟贵等^[3]普遍认为行政区划有广义和狭义之分。狭义的行政区划指由国家划定的正式的行政管理区域;广义的行政区划不仅包括狭义的行政区划,还包括由各级政府设置的、具有行政管理的功能而又未被列入正式行政区划体系的准行政区划^[4]。以准行政

区划形式存在的区域即准政区。国内常见的准政区包括开发区、特区、矿区、社区等;国外的单目标区域(single-purpose area)^[5]和跨区域的大都市交通委员会或港务局^[6]等也是典型的准行政区划。根据准行政区划的层级、主体和功能,可以将准行政区划进一步分为具有完整的行政主体和行政功能的“次”行政区划、行政主体不是一级政府的“虚”行政区划,以及行政主体不是一级政府且仅行使某些特

收稿日期:2023-05-23;修订日期:2023-11-28。

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD175, 20ZDA037);国家自然科学基金项目(42171225, 42230705);教育部人文社会科学重点研究基地重大课题(22JJD790032);广州市基础研究计划基础与应用基础研究项目(2023A04J0911);2023年华南师范大学统一战线理论研究课题(HT202301)。[Foundation: Major Project of National Social Science Foundation, No. 21&ZD175 and 20ZDA037; National Natural Science Foundation of China, No. 42171225 and 42230705; Major Project of Key Research Base of Humanities and Social Sciences of Ministry of Education, No. 22JJD790032; Basic and Applied Research Program Funded by the Basic Research Project of Guangzhou, No. 2023A04J0911; 2023 United Front Theory Research Project in South China Normal University, No. HT202301.]

第一作者简介:王丰龙(1988—),男,内蒙古赤峰人,博士,教授,主要从事政治地理学、幸福地理学和地理学思想等研究。

E-mail: flwang@m.scnu.edu.cn

***通信作者简介:**张吉星(1990—),男,河南许昌人,博士生,主要从事行政区划与空间治理、区域治理等研究。

E-mail: zjx900513@126.com

引用格式:王丰龙,李婧瑜,刘云刚,等. 基层治理与准行政区划调整的理论与实践:以海南省农场改“居”为例[J]. 地理科学进展, 2024, 43(2): 262-275. [Wang Fenglong, Li Jingyu, Liu Yungang, et al. The theory and practice of grassroots quasi-administrative division adjustment: Converting farms to 'Ju' in Hainan Province. Progress in Geography, 2024, 43(2): 262-275.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2024.02.005

定行政管理职能的“半”行政区划^[4]。

本文采取行政区划的广义界定,将乡镇等基层政权(正式的行政区划)、街道等政府派出机构和村居等自治组织(准行政区划)所管辖的地域统称为基层行政区划。部分研究也采取基层地域^[7]或基层政区^[8]的说法,并将县级行政区划也归入基层行政区划的范畴^[8]。基层行政区划是最基层的行政区划,是国家治理体系的空间单元,也是国家自上而下管理和地方社会自治相互结合的制度空间。基层行政区划设置对于理顺中央—地方关系、提升基层服务水平和推动乡村全面振兴等具有重要意义^[9]。在疫情防控等突发公共事件的背景下,基层行政区划的治理水平和治理能力成为应对突发事件、协调治理工作的重要抓手。

不过,目前对基层行政区划的研究尚不多,已有相关研究主要从两方面展开。一方面,一些研究立足历史变迁的梳理或对实地的调查,辨析基层行政区划概念,归纳基层行政区划的发展变化规律。如戴均良^[10]、马宝成^[11]、熊万胜^[12]和唐鸣等^[13]分别立足实践调查、国内外比较和纵贯性研究的视角,分析了中国基层行政区划管理幅员和规模的演变规律、推动因素及其调整方向等问题;游欢孙^[14]、杨焕鹏^[15]、余孝东等^[16]和柳成焱^[17]分别基于案例分析和政策文件梳理考察清代、南京国民政府时期和新中国成立后基层行政区划的演进及其推动因素;苟德仪^[18]剖析了清代的乡是行政区划还是地理概念;刘云刚等^[19]辨析了城市化进程中的城市化地域与行政区划之间的关系;王开泳等^[20]则归纳了伴生城镇现象,并讨论了其形成机制与整合路径;还有一些学者从政治学和社会学的理论出发,讨论理解社区治理和社区管理体制改革的理论脉络^[21-22]。另一方面,一些研究考察了基层行政区划面临的治理问题,并提出了调整建议。如刘君德^[23]较早开展了上海等地社区治理问题的研究并提出了相应的改革思路;张俊芳^[24]提出了创新城市社区空间组织管理的设想;张可云等^[25]和许泽宁等^[26]针对城市化进程中人户分离、功能要素复杂和城乡二元管理割裂等问题,分别提出了北京市的地区办事处和街道的优化设置思路;刘云刚等^[7,27]基于东莞等地的实地调查,基于政治地理视角分析了社区的领域政治,并提出了转变社区管理思路的建议;熊竞等^[8,28]归纳了中国特大城市基层行政区划改革实践的典型案例,并提出依托基本管理单元建设提升城市基本公共

服务均等化的思路;田玲玲等^[29]探讨了以乡、镇、街、社区和村级建制调整推动基层治理和乡村振兴的改革思路。

不过,现有研究很少注意到部分基层治理单元的准行政区划属性,忽略了基层准行政区划与正式行政区划之间的冲突。此外,也鲜有研究关注从单位制的传统社区向当代基层政区转型的过程中存在的问题。为此,本文以海南省国营农场改制中新设立的“居”这一准行政区划为例,分析基层准行政区划设置的逻辑和面临的挑战。

1 分析框架

本节将首先构建理解准行政区划的形成逻辑及其与正式行政区划关系的分析框架,进而将农场及其改制的“居”置于准行政区划框架下分析其准行政区划属性和形成逻辑。

1.1 准行政区划的形成逻辑与面临的挑战

准行政区划是中央集权统治下对某些特殊区域实施特殊形式的灵活行政管理的产物。一方面,对某些特殊区域需要针对性地进行特殊管理,从而赋予其特殊的行政区划形式。如古代为了便于统一调度边疆地区的军民和资源,管理边境的屯兵及其家属,从而设置了军政一体的军镇;类似地,当代为了推动城市开发区的招商引资工作,提高为入驻企业办理土地承租、纳税和申请优惠政策等事务的效率,设置了作为地方政府派出机构的开发区管委会。另一方面,为了防止改革过程中通盘变更行政区划设置的成本过高、冲击过大,往往先在某些条件成熟的地区设置新的、试验性的行政区划形式。如为了提升部分县级政府发展地区经济的积极性,中央在1980年代陆续开展了“县改市”的行政区划调整。然而,县级市并非统县政区,其行政级别也没有纳入《宪法》中的行政区域划分。本文所研究的“居”也是在国营农场社会管理属地化改革过程中出现的一类准行政区划形式,与社区和镇有较大差异。

准行政区划往往与正式行政区划并行运作、共同影响中央—地方关系和地方的行政管理效能。准行政区划与正式行政区划的关系是准行政区划研究的一个重要议题^[30-32],不过,目前尚无理解二者间关系的统一理论框架。为此,本文主要从幅员、层级和边界这3个行政区划的基本要素^[1,19]出发,从

准行政区划与正式行政区划之间关系的角度分析准行政区划可能面临的治理困境(图1)。第一,由于准行政区划不在正式的行政层级或“条条”管理系统中,因此,其行政级别和管辖关系可能与正式行政区划层级体系错位。这虽然有助于上层政府对特殊区域实施更精细化、定制化的治理,但也会导致管理层级的断裂,增加行政沟通成本,甚至造成不同层级管理区域边界的错位,引发尺度陷阱^[32-33]。第二,由于准行政区划往往根据特定区域的特殊需求或功能设立,因此,不同准政区之间以及准政区与正式政区之间的幅员存在较大差异。这一方面导致同类准政区之间具有很大的异质性,不利于对其进行统一管理或提供均等化的服务;另一方面也会导致部分准政区的幅员与正式的政区相比偏小,从而在社会服务供给和行政管理上产生规模不经济和资源浪费等问题。第三,准政区多是正式政区内的飞地,往往与正式的政区存在边界上的错位,且不同行政管理功能和公共服务供给的属地边界也可能不同(如社会保障和土地批租的管辖边界不同)。由于行政区划存在很强的边界效应^[34],因此,准政区往往面临属地化管理的碎片化^[35]和基本服务的空间不均衡等问题——如开发区的产城融合矛盾主要源于招商引资与基本社会服务供给的边界不一致。

1.2 国营农场的改革逻辑与准行政区划属性

国营农场是新中国成立以来依托屯垦制度和农垦系统等逐步形成的一类政企合一的管理体制^[36]。国营农场与农村集体、农户和农民经济合作社等同为中国特色农业经济体系的主要组成部分,对于推进中国特色新兴农业现代化、保障国家粮食安全和重要农产品有效供给、安边固疆具有重要作用。然

而,随着计划经济向市场经济转型,国营农场逐渐面临管理体制不顺、社会负担重和部分农场生产经营困难等问题。为此,中共中央、国务院发布了《关于进一步推进农垦改革发展的意见》等文件,很多学者和农场管理人员也对国营农场的社会负担现状^[37]和改革中面临的问题^[38]进行了调查,对国营农场的改制^[39]、城镇化动力机制^[40]和属地化管理模式等问题^[41-42]进行了深入研究,并提出了推进国营农场体制改革和管理制度创新的思路和建议^[43-45]。不过,目前对国营农场的研究仍然偏少^[36],尤其是很少开展理论性分析。

本文认为,国营农场是典型的准行政区划,它在改革发展过程中分别代表了三种准行政区划形式。第一,很多国营农场源于新中国成立时期的屯垦。屯垦制(也称屯田制)是中国历史上几千年来推动边疆地区开发和应对周边少数民族军事威胁的一类重要制度创新,具有深远的影响,是历史地理学和军事地理学研究的重要问题^[46-47]。与古代的军镇类似,屯垦的农场担负着屯垦官兵的社会管理和公共服务职能,但是其管理主体为军队而非地方政府。第二,随着屯垦从军屯向农垦系统转变,国营农场成为计划经济背景下一类特殊的国有集团组织形式。与矿区和单位等准行政区划类似,国营农场担负着农场内职工的医疗、教育、治安、计划生育、救助、福利、社保等诸多社会服务职能,部分农场还会代管一些周边的农村(在海南省一般被称为代管区),但其本身既不是基层政府,也不在正式的行政区划体系之内。第三,在目前农场属地化管理改革过程中,农场正在逐步向社区转型,而社区同样是一类典型的准行政区划,不在“省—市—县/区—镇/乡”4级正式行政区划的序列之内,也是目前基层行政区划研究的重点对象之一。为此,对于海南省国营农场改“居”的演变过程及其面临问题的研究适合基于前述准行政区划理论分析框架展开。

2 海南省国营农场改革历程及“居”的空间分布特征

2.1 海南省国营农场设置与改革的主要历程

屯田在海南有悠久的历史^[48],对海南的发展产生了深远的影响^[49]。自1950年5月海南解放以来,海南省与黑龙江等地同是新中国屯垦的主要地区,且主要采取国营农场的管理和运营模式。如图2所

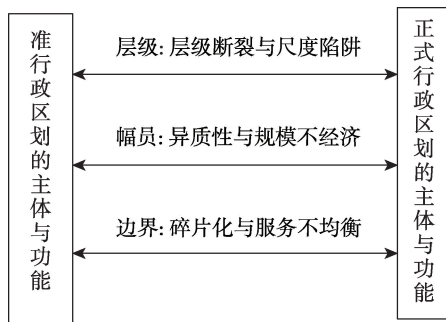


图1 准行政区划治理困境的理论分析框架

Fig.1 Theoretical framework for analyzing the governing dilemmas of quasi-administrative division

示,海南省的国营农场管理机制主要经历了5个阶段。(1) 1951—1969年是海南省国营农场的创建、拓展与整合阶段。1952年1月1日,海南垦殖分局正式成立,并形成了海南垦殖分局、垦殖所和农场三级管理系统。1955年7月,所有垦殖场改称国营垦殖场,场长由县(团)级干部担任,在规模较大的农场下设作业区或者分厂作为农场的派出机构,并下设生产队;在规模较小的农场只设生产队。1958年,海南农垦领导权下放给海南行政公署,后者于1959年开始在全岛各县(自治州)设立县级农垦局。(2) 1969—1974年是军垦阶段。1969年3月19

日,原海南农垦局的分公司和农场等单位划归中国人民解放军建制,原来的农场和育种站改编为团,生产队改变为连,撤销作业区(分场)一级机构,实行师、团、连三级管理。(3) 1974—1988年恢复至农垦管理体制。1974年10月起,海南省逐步恢复农垦管理体制,由农垦局对农场(县团级)和作业区(农场的派出机构)进行管理,并根据各农场的工农业总产值、职工总人数、经营规模以及历任领导干部的级别等情况,确定了垦区农场的机构规格。(4) 1988—2008年实行“两块牌子、一套人马”的管理体制。1988年海南建省后,成立海南省农垦总局

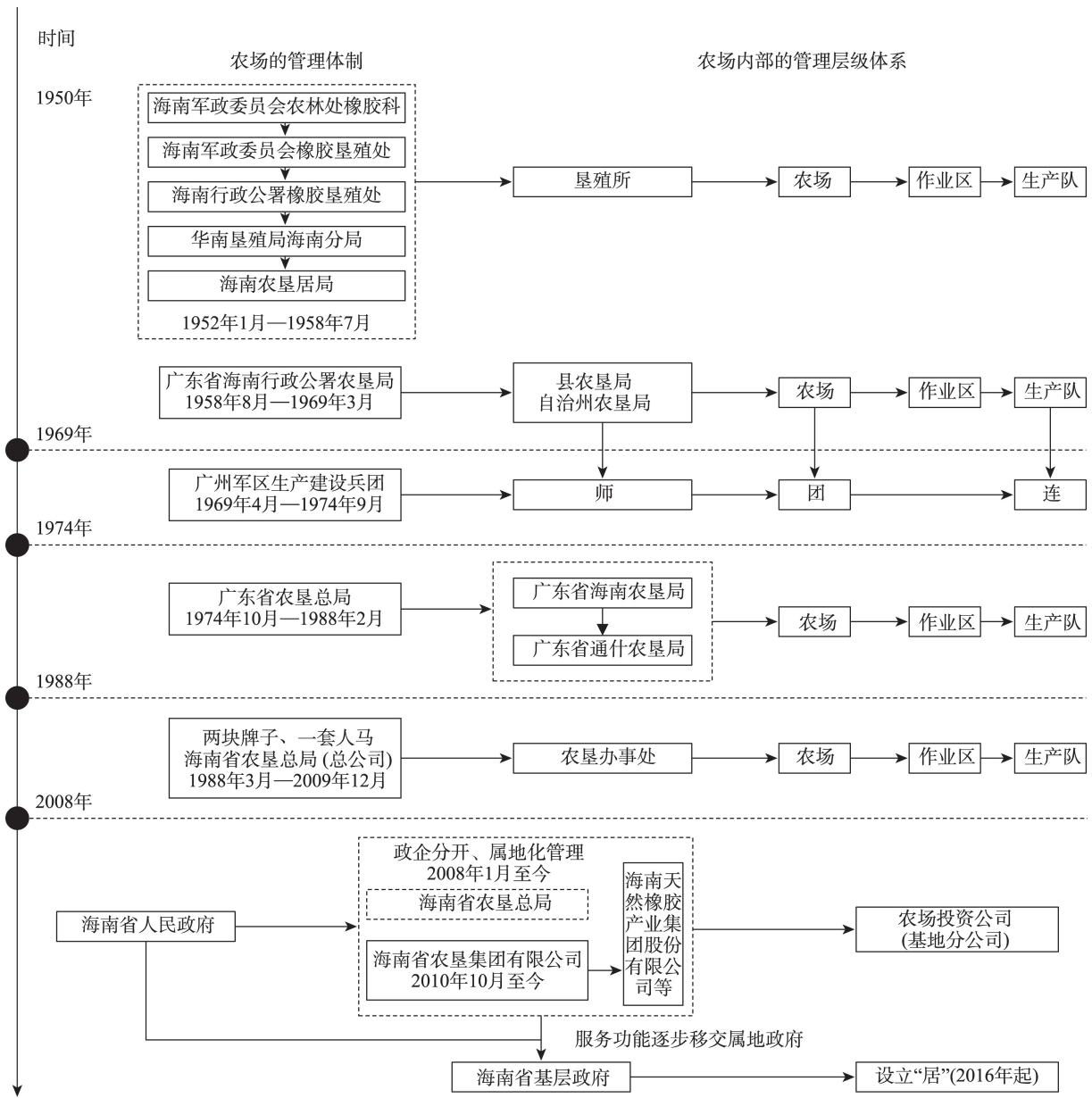


图2 海南省国营农场管理机制的发展历程

Fig.2 Dynamics of the administrative system for the state farms in Hainan Province

(总公司),对海南省的农垦农场实行农业部和海南省双重领导、以省为主的领导管理体制。海南省农垦总局在省内除海口市以外的18个县(市)内设立农垦办事处,对下属的农场实行直接管理。在农场内部实行农场、作业区(分场)、生产队三级管理,除八一农场外各农场的作业区(分场)作为农场的派出机构财务不实行单独核算。(5) 2008年以来开始集团化和属地化改革。根据《国务院关于同意推进海南农垦管理体制改革的批复》,自2008年1月1日起,海南农垦调整为由海南省人民政府全面管理,并逐步推进垦区集团化、农场企业化、社企分离和农场属地化管理改革。一方面,海南省农垦总局和农垦总公司实行政企分开,后者于2010年9月1日起更名为“海南省农垦集团有限公司”。另一方面,自2009年1月起,海南省农场的养老、医疗、工伤、失业、计划生育、中小学校、气象台站等社会服务职能逐步移交并入属地市县的相关部门管理。社区管理是海南省国营农场属地化管理改革的一项重要内容^[50]。2015年,海南省制定了《关于海南农垦农场社会管理属地化改革的指导意见》(以下简称“指导意见”),推进基层社会治理创新,以“居”的形式来承接农场社会管理职能,并在东昌农场开展设“居”试点。2016年,东昌居正式挂牌运作,成为全国第一个以“居”命名的基层社会治理单元。2017年,海南省全面完成了垦区所属的40个农场(所)设“居”的工作。

2.2 海南省“居”的空间分布现状

截至2021年,海南省总计设立了95个“居”,遍布全岛18个市县。其中,“居”的数量最多的市县为

儋州市,有16个居;最少的为五指山市,仅有1个畅好居。“居”的辖区面积和管辖人口数量十分可观。如表1所示,2020年海南省各“居”的平均户籍人口和常住人口数均超过1万人;其中,户籍人口最多的为三亚市南田居(27541人),最少的为白沙黎族自治县(以下简称白沙县)白沙居(1324人);常住人口最多的为三亚市南新居(125000人),最少的为保亭黎族苗族自治县(以下简称保亭县)南茂居(1600人)。“居”内常住人口数在大部分市县占比超过10%,保亭县的“居”内人口数甚至占全县常住人口的65.62%。很多“居”内的常住人口仍呈现机械增长趋势。“居”的辖区面积异质性较强——管辖服务总面积最小的“居”仅为16.9 km²,最大的高达246.62 km²。“居”的辖区面积在各市县平均占比超过20%,仅陵水县(16.70%)、东方市(11.65%)、海口市(9.97%)、文昌市(6.78%)、昌江黎族自治县(6.17%)、五指山市(4.37%)6个县市“居”的辖区面积占市县行政管辖面积的比例低于20%。

3 准行政区划视角下“居”的性质界定及其与正式行政区划的关系

3.1 “居”的准行政区划性质

“居”是海南省在全国首创的、针对农垦农场属地化管理改革而设立的基层自治组织和管理区域,其定位为社会治理单元。“居”集社会管理、居民自治和公共服务功能于一身,其组织架构包括党组织、自治组织和居民服务机构三部分。其中,党组织是“居”的领导核心,以市县直管为主,部分由乡

表1 2020年海南省“居”的幅员、人口以及管理机构人员构成情况

Tab.1 Descriptive statistics of area, population, and size of administrative officials of "Ju" in Hainan Province in 2020

统计指标	平均值	标准差	最小值	最大值
户籍总人口/人	10232.33	6248.82	1324	27541
常住总人口/人	11494.45	14129.02	1600	125000
迁入人口/人	1262.13	12567.68	-12788	101900
管辖服务面积/km ²	87.34	48.25	16.90	246.62
居主任(书记)/人	1.03	0.18	1	2
副主任(书记)/人	1.90	1.01	0	5
其他委员/人	3.76	2.23	0	11
居民服务中心工作人员/人	17.73	5.51	0	35
从原农场到居工作的人数/人	23.42	6.99	2	39
居民小组数/个	29.14	17.71	4	89
居民小组数组长、副组长人数/人	41.11	32.76	0	178

数据来源:笔者根据海南省深化海南农垦管理体制改革的领导小组办公室的资料计算得出。

镇管理;自治组织为居民委员会,由选举产生,一般下设若干居民小组;服务机构为居民公共服务中心,由政府授权行使一定的社会管理职能(包括人力资源和社会保障、民政、扶贫、计划生育、治安、统计、公卫、工会等20多项),并以政府购买服务的方式提供公共服务,中心不作为独立法人,对外使用居民委员会印章。“居”的工作人员主要从农场原有相关职能人员中择优选聘,并与属地政府签订用工合同,不占用行政事业编制,但隶属于地方政府;“居”的很多资产(办公场所、车辆和办公设备等)由农场划拨,其产权仍属农场,且被视为国有资产。

由此来看,“居”是一种典型的准行政区划——更确切地说是一种“半行政区划”。首先,“居”不属于正式的行政区划系列。尽管其行政层级大体等同于社区,但是在行政层级体系中管辖关系不够明晰——根据“指导意见”,“居”主要由市县直管,但是实际上目前只有8个“居”(五指山市畅好居、保亭县新星居、琼中县加钗居和三亚市的5个居)由市县(区)直管,其余87个“居”均由属地乡镇党委政府管理。很多“居”需要接受市县(区)和镇的双重领导,如东昌居不仅需要配合大坡镇做好相关工作,还要接受琼山区的工作考核。其次,“居”的管理和服务功能不够统一和完整。根据《农垦居社会管理职能和公共服务工作事项指导清单(2020年版)》,“居”与现有村(居)委会相比,额外承担了工会、水务、退役军人、共青团、妇联、林业和民宗等11大项、24小项事务,但是与镇相比,又没有承担治安保卫、司法、教育、财税和村镇建设等职能。更重要的是,“居”主要以政府授权和购买服务的方式来承担农场转企改制后的社会管理和公共服务职能,因此是介于政府与市场主体之间的组织。最后,“居”的管理机构缺乏标准化的形式。“居”主要采取主任和书记一肩挑的管理体制,“居”的部门设置和人员构成差异很大,有的“居”(屯昌县中坤居)服务人员高达35人,而有的“居”(临高美积居、大尧居、古里居等3个居)没有工作人员;下辖的居民小组数量也从0个到89个不等。因此,根据王丰龙等^[4]对准行政区划的类型划分,“居”属于半行政区划。

3.2 “居”与乡镇的关系及面临的管理困境

如前所述,海南省的绝大多数“居”由属地乡镇管理。因此,这里主要分析“居”与乡镇的关系。基

于1.1小节的分析框架,主要从层级、幅员和边界3个维度分析“居”与镇的关系,及其所面临的管理困境。

首先,作为一种准行政区划,“居”不在正式的行政层级或“条条”管理系统中,因此,行政级别和管辖关系不够明晰,且与正式的行政区划层级体系错位,这不仅影响管理人员的职业生涯以及权责配置,也使得“居”内居民的事务办理和公共服务供给较为混乱。农场在从政府事业单位转为国有企业再到政企分开、政社分开、职能属地化的近70年发展过程中,其责权日益分散到农垦集团公司和“居”这两个实体,其行政级别也从处级、副处级降为由乡镇管辖。“居”与正式行政区划层级关系的错位和管理功能的分化产生了以下3个突出问题:(1)管理人员的晋升通道不畅,影响管理人员的积极性。“居”作为具有独立法人资格的基层社会自治组织,其党组织和自治组织原则上应该通过选举产生。然而,实际上“居”的党组织成员和自治组织成员本身是从农垦集团分离出来的科级干部,这些干部往往无法进入公务员队伍,也没有相应的制度让他们重新回到农垦集团公司参与职务晋升^①,因此会挫伤这些管理人员工作的积极性。此外,居民公共服务中心的管理人员由市县社保局统一招聘,与“居”党(工)委、“居”管委会没有明确的隶属关系,也会影响其职能的充分发挥。(2)职能分工不够明晰,社会管理和公共服务移交事项不彻底,使得部分管理缺位。目前“居”需要承担人力资源和社会保障、民政、扶贫、人口与计划生育、社会治安综合治理、城市管理和市政市容、交通道路、国土资源等20多个大类110多个小项的社会管理和公共服务职能,这些职能主要通过政府委托授权或购买服务的方式施行,而没有明确的上级主管部门,存在“上边千条线、下边一根针”的情况,容易产生责任主体不明晰的问题。如垦区危房改造属地化管理后,出现项目建设责任主体不清、推进较慢、建设进度跟踪督导及录入国家重大项目信息库不及时等突出问题。再如,“居”辖区范围内的土地往往为国有土地,整个辖区只有一张土地证,“居”不具备进行辖区内宅基地的审批等职能,但在实际工作中又需要承担私宅报建审核和违章建筑监管等工作。此外,“居”本身既不是城市社区,又不是农村的行政村,没办法

^① 根据笔者对红明居的调查,“居”的工作人员每届任(聘)期3年,可以连任或连聘,农场有限公司与属地政府签订协议,确保居选聘的原农场工作人员解聘后仍可以与农场公司续接劳动关系。但是,由于“居”的工作往往不算作公司的业绩,因此对于其回到公司后晋升的作用不大。

依靠新农村建设项目资金更新“居”内的供水、道路等基础设施,导致目前很多“居”的基本公共服务供给水平甚至低于一般的农村。(3) 由于“居”主要承担的是农场职工的社会服务职能,因此,对于其所属上级政府来说责任大于权力。目前,“居”的支出主要来自省垦改办的财政转移支付,每个“居”的年度运转经费在40万元左右,这仅能满足其管理部门的基本运行,无法满足饮水、道路和环境卫生等公共服务的供给以及相关基础设施的维养改善,也存在运转经费配置制度保障不够等问题,甚至引发“居”与镇围绕经费配置和人员配备的博弈。

其次,由于准行政区划往往根据特定区域的特殊需求或功能设立,因此,不同准政区及其与正式政区的幅员之间存在较大差异,这影响公共服务可获得性与均等性。“居”的设置基本承接了2007年重组前的农场范围。然而,农场在设立之初更多考虑的是土地资源情况,因此不同农场的面积和职工数量存在显著差别——规模最小的农场面积仅573 hm²,最大的有7227 hm²;职工最少的农场仅1361人,最大的有17227人。因此,不同“居”的幅员和所服务的人口规模相差很大。如表1所示,海南省“居”的平均辖区面积超过87.34 km²,相当于乡镇一级而远大于一般的村(居),最大的“居”面积甚至超过240 km²。“居”的面积过大容易导致镇对居的管理力不从心,辖区内居民办事也不方便。不同“居”的人口规模差异也很大。大的“居”人口规模甚至高于其属地镇,小的“居”内人口仅4000多,相当于普通的社区规模。对此,海南省在设“居”时根据“居”内居民人数分级制定了居民服务中心工作人员名额的标准——居民人数5000~10000人时服务中心可以聘任16名工作人员,居民人数10000~

15000人时可以聘任19名工作人员,居民人数15000人以上可以聘任22名工作人员。不过,这种配置仍然存在不同“居”在财政资金拨付、居民基本公共服务提供等方面的差异,不利于统一管理。更重要的是,“居”所辖的人口不仅包括农场的职工,也包括农场职工的家属、农场离退休人员以及以合同工等形式参与农场相关生产活动的流动人口(图3)。一方面,这种人口类型的多样化导致了公共服务需求的差异化;另一方面,长期以来,农场职工及其家属形成了集体生产生活方式,对于“居”有很强的依赖性,对公共服务的需求比较大。这也必然会增加“居”服务中心的工作难度。

最后,“居”与正式的政区存在边界上的错位,而又在产权和财政等方面与其服务的农场公司进行了分割,容易导致行政管理功能和公共服务供给的属地边界争端。第一,由于“居”不在属地镇正式管辖的范围内,且往往散布在各个村、社区之间,因此,很多镇将“居”作为与村、社区同级别的飞地对待,对其专项资金支持仅略高于一般村、社区。然而,“居”的管辖服务面积约占全省土地的1/4,户籍总人口约占全省人口的1/10,仅仅将其视作村、社区级别的行政区划显然无法充分满足其日常运作需要。此外,镇政府作为授权管理的委托人或购买服务的买方,对“居”内居民的情况并不是非常熟悉,因此对公共服务的购买后评价标准也不是非常明晰,相关评价工作也超出了政府之前的工作范畴,有待探索。第二,“居”和农场公司在财政和产权上相互分离,容易产生就部分事项“扯皮”的情况。目前,农场公司主要以划拨方式为“居”无偿提供办公场地和设施,仅对于部分“居”重新选址建设办公场所。在这一过程中,“居”往往并未获得相关

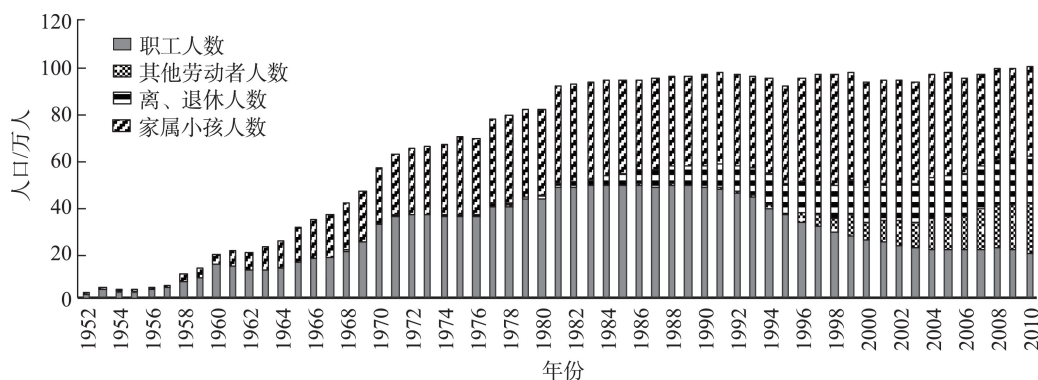


图3 农场人口结构变迁

Fig.3 The changing structure of population in the farms

建设用地的产权,而是以租借场地的方式办公,更不具备从农场公司的财政汲取能力。“居”与镇和农场公司的边界及权属划分不明晰,容易导致很多责任划分失当,影响公共服务的有效供给。第三,“居”内的农场职工和招募的外来务工人员具有较高的流动性,存在较多的跨界流动行为,对倚重属地户籍管理的行政管理方式提出了挑战。

4 结论与讨论

基层行政区划是国家治理体系的空间单元,在居民对公共服务水平要求日益增加和突发性公共事件冲击的背景下发挥着日益重要的作用。然而,现有对基层行政区划的研究较少,已有研究也很少意识到部分基层治理单元的准行政区划形式,更鲜有研究关注基层准行政区划与正式行政区划的冲突。本文以海南省国营农场改制成的“居”为例,分析了基层准行政区划的特性、形成机制及其与正式行政区划的关系。研究发现,“居”是农垦集团化、农场公司化和农场社会职能属地化过程中的有益尝试,对于降低农场公司的社会负担和提升农场居民的公共服务水平有一定的积极作用。作为农垦地区的基层社会治理单元,“居”的行政级别介于村/居和镇之间,但是其行政层级关系不明晰,对基层的社会管理和公共服务职能主要通过政府授权和购买服务的方式提供,因此,具有典型的准行政区划属性。“居”的准行政区划性质导致其与正式的行政区划(尤其是镇)之间存在层级、幅员和边界上错综复杂的关系,并诱发了一系列治理困境:(1)作为一种准行政区划,“居”不在正式的行政区划体系内,因此其行政级别和管辖关系与正式的行政区划层级体系错位,容易导致管理人员晋升通道不畅,社会管理和公共服务的主体缺位,甚至引发“居”与镇围绕经费配置和人员配备的博弈;(2)准政区与正式政区的幅员存在较大差异,容易导致镇对“居”的管理难以统一,增加人口较多的“居”服务中心的工作难度,也使得“居”内居民办事不便;(3)“居”与正式政区存在边界上的错位,在产权和财政等方面也与其所在的农场公司进行了分割,容易导致与所属镇和所服务农场公司围绕行政管理功能和公共服务供给的属地边界产生争端,也会影响“居”运行所需财政的可持续性。

本文主要有4个方面贡献。第一,本文深入剖

析了农垦集团和国营农场改“居”过程中的行政区划设置问题,增进了对以国营农场为代表的单位和国有企业转制的理解。农垦自古以来就是一类重要的准行政区划。中国的国营农场上接历史上的屯垦制,下通近现代典型的“单位”和国有企业,在海南、黑龙江和新疆等地占据很大的国土面积。因此,深入理解国营农场的改制问题对于解析和优化当代军民融合的边疆行政单元设计、单位制改制和国有企业改革具有重要意义。然而,已有关于单位制和国有企业改革^[51-53]以及国营农场转制^[41,54]的研究多集中在城市化水平较高的地区,鲜有研究关注偏离城市和中心镇的国营农场。因此,本文能够与已有的国营农场改革、单位制转制和国有经济转型的研究展开对话,并从农场社区化的角度对已有文献加以补充和拓展。实际上,农场与大型国企主导的矿区^[55]和城投公司主导的开发区^[56]有诸多类似之处,因此,本文也有助于重新理解“国家”与市场的概念、区分国有企业与地方政府的不同功能、厘清国家在地方发展中的角色^[57]。第二,本文对基层(准)行政区划设置和优化具有启发意义。中国的行政区划设置相对区域经济发展往往具有滞后性^[2]。造成这一现象的主要原因在于行政区划具有系统性,往往牵一发而动全身,因此,行政区划调整主要是地方政府对区域资源争夺和事权下移诉求的体现和地方与中央关系博弈的结果^[58]。然而,基层行政区划的功能更多是满足居民的公共服务需求,其设置具有准行政区划特性,也能够进行一些灵活的调整而不会对国家长治久安产生较大的冲击。实际上,已有学者提出,在单位制解体和社区建设中,应该更多通过群众自治组织和空间治理单元^[28]等非正式的行政单位推动基层治理。本文无疑从准行政区划的角度推动了基层行政区划设置相关问题的研究。第三,本文推进了对准行政区划问题的研究。目前国内准行政区划研究主要关注所谓的“功能区”^[59],很少从行政区划的理论视角探讨相关问题。然而,准行政区划不仅是行政区划概念的应有之义^[1],也是国家治理体系的重要组成部分,对于提升国家治理能力、理解行政区划演变和空间治理逻辑具有重要意义。本文在王丰龙等^[4]所提出的准行政区划理论框架基础上,以海南省的“居”为例,着重从层级、幅员和边界三个维度深入讨论了准行政区划与正式行政区划的关系。本文不仅深化了此前提出的理论框架,促进了对基层准行政区划运

作逻辑的理解,也为王开泳等^[60]所倡导的地理学更好服务于提高空间治理效率和优化行政区划设置提供了具体的案例和路径。第四,本文为基于“领域”“尺度”和“边界”角度深入理解政治地理学现象和问题中的“地理”^[61]提供了很好的案例。尽管行政区划作为一类典型的政治区或领域理应是政治地理学研究的主要对象之一,但将政区地理作为政治地理学的一部分直到最近才被提出和接受^[62-63]。本文所讨论的“居”很好地体现了政治地理学视角的解释力——作为一种准政区,“居”不容易从政区地理的角度展开分析,但如果我们意识到政区是一类领域^[19]及领域的多维性和建构性^[64-65]、尺度划分会产生尺度政治问题^[66]、边界划分与流动性存在天然矛盾^[67],就能够更好地理解“居”的性质、运行逻辑及其面临的困境。本文也为基于政治地理学理论视角分析其他区域(如矿区^[31]、社区^[27]、城中村^[68]、跨界空间^[69]、风险空间^[70]等)提供了很好的借鉴。

最后,针对如何理顺海南省“居”与正式行政区划的关系,本文主要提出以下三点建议。第一,推动“居”这一准行政区划的“正式化”。海南省应以发布新的设镇标准为契机,根据目前各“居”的幅员、所辖人口的结构及其治理难度等因素,对其进行系统分类,将不同类型的“居”逐步纳入既有的正式行政管理体制之中。在兼顾“居”与农场区域边界一致性的基础上,酌情将面积较大的“居”单独乃至分拆设置镇或街道;而对于规模较小的“居”,可以逐渐将其并入附近的建制镇;同时,从国营农场上缴国家的税收或利润中提取一定比例用于目前“居”的行政办公和公共服务经费,实现“居”内事务运转经费的可持续配置;并重新审核“居”内居民的社保和养老金标准,力争将涉农场事务逐渐放归乡镇等正式的行政管理机构负责,逐步实现“居”与正式行政区划内居民的公共服务水平接轨。第二,理顺“居”与其他正式行政区划的关系。一方面,明确现有“居”的责权配置与服务供给的空间范围,理顺“居”与乡镇的管辖权限与隶属关系,确保授权和购买服务的审批管理权限能够与上级政府顺畅对接;另一方面,对于现有“居”内工作人员,根据其意愿和能力择优纳入乡镇公务员系统管理,明确升迁路径,提升工作人员的积极性。第三,分类设置“居”内不同中心地职能的区位和服务半径。根据农场职工和退休人员的空间分布,针对不同社会服务功能的可达性要求,在不同区位设置派出机构和服务

网点(如办理养老保险等服务),并配置不同数量的相关行政管理和公共服务人员,以降低运行成本、精准提供公共服务。

参考文献(References)

- [1] 周振鹤. 行政区划史研究的基本概念与学术用语刍议 [J]. 复旦学报(社会科学版), 2001, 43(3): 31-36. [Zhou Zhenhe. Some fundamental conceptions and terms in research on administrative divisions. Fudan Journal (Social Sciences Edition), 2001, 43(3): 31-36.]
- [2] 刘君德, 舒庆. 论行政区划、行政管理体制与区域经济发展战略 [J]. 经济地理, 1993, 13(1): 1-5, 42. [Liu Junde, Shu Qing. On administrative division, administrative management system and regional economic development strategy. Economic Geography, 1993, 13(1): 1-5, 42.]
- [3] 孟贵, 王开泳, 王甫园, 等. 中国行政区划研究30年: 进展、启示与展望 [J]. 地理科学进展, 2023, 42(5): 982-997. [Meng Gui, Wang Kaiyong, Wang Fuyuan, et al. The research of administrative division of China in the past 30 years: Progress, implications, and prospect. Progress in Geography, 2023, 42(5): 982-997.]
- [4] 王丰龙, 刘云刚. 准行政区划的理论框架与研究展望 [J]. 地理科学, 2021, 41(7): 1149-1157. [Wang Fenglong, Liu Yungang. Theoretical framework and prospect on quasi-administrative division. Scientia Geographica Sinica, 2021, 41(7): 1149-1157.]
- [5] Foster K A. Exploring the links between political structure and metropolitan growth [J]. Political Geography, 1993, 12(6): 523-547.
- [6] 杨爱平, 张吉星. 纽约—新泽西港务局运作模式对粤港澳大湾区跨境治理的启示 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2019(1): 102-108, 191. [Yang Aiping, Zhang Jixing. Implications for cross-border governance in Guangdong-Hong Kong-Macao Bay Area from the operation model of the port authority of New York and New Jersey. Journal of South China Normal University (Social Science Edition), 2019(1): 102-108, 191.]
- [7] 刘云刚, 叶清露. 中国城市基层地域的领域化与领域政治: 基于东莞东泰社区的案例研究 [J]. 地理学报, 2015, 70(2): 283-296. [Liu Yungang, Ye Qinglu. Territorialization and territorial politics in the urban grassroots of China: A case study of the Dongtai Community in Dongguan City. Acta Geographica Sinica, 2015, 70(2): 283-296.]
- [8] 熊竞, 胡德, 何文举, 等. 治理区划: 我国特大城市基层政区改革新理念 [J]. 城市发展研究, 2017, 24(12): 38-44. [Xiong Jing, Hu De, He Wenju, et al. Governance division: A new concept of regorm of grass-roots administrative

- district in mega-cities in China. *Urban Development Studies*, 2017, 24(12): 38-44.]
- [9] 林拓, 虞阳. 基层行政区划改革对乡村全面振兴的重大意义 [J]. 国家治理, 2021(16): 23-27. [Lin Tuo, Yu Yang. The great significance of the reform of grass-roots administrative divisions to the all-round revitalization of rural areas. *Governance*, 2021(16): 23-27.]
- [10] 戴均良. 调整村级建制: 农村基层管理体制的再度创新: 关于浙江省部分地区调整扩大行政村规模的调查与思考 [J]. 中国行政管理, 2001(10): 35-38. [Dai Junliang. Adjustment of village-level organizational system: Re-innovation of rural grass-roots management system: Investigation and thinking on adjusting and expanding the scale of administrative villages in some areas of Zhejiang Province. *Chinese Public Administration*, 2001(10): 35-38.]
- [11] 马宝成. 乡镇政府: 合法性基础与规模限度 [J]. 经济社会体制比较, 2007(3): 116-122. [Ma Baocheng. Township government: Legitimacy basis and scale limit. *Comparative Economic & Social Systems*, 2007(3): 116-122.]
- [12] 熊万胜. 基层行政区划的管理幅度演变: 规律与启示: 对一个县150年区划演变的纵贯性研究 [J]. 上海行政学院学报, 2007, 8(4): 60-68. [Xiong Wansheng. A sequential investigation into how the scope of preliminary administrative districts has changed. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 2007, 8(4): 60-68.]
- [13] 唐鸣, 谭荧. 关于建制村数量和规模的几个问题 [J]. 当代世界社会主义问题, 2016(1): 3-27. [Tang Ming, Tan Ying. Several problems on the number and scale of established villages. *Issues of Contemporary World Socialism*, 2016(1): 3-27.]
- [14] 游欢孙. 从市场到区划: 清至民国江南市镇区域变迁: 以盛泽镇为例 [J]. 学术月刊, 2013, 45(9): 151-168. [You Huansun. From market to administrative division: The changing of the space range of Shengze from Qing Dynasty to Republican China. *Academic Monthly*, 2013, 45(9): 151-168.]
- [15] 杨焕鹏. 南京国民政府时期县级以下行政区划的变动: 以浙江省为例 [J]. 东方论坛, 2008(3): 118-124. [Yang Huanpeng. The change of administrative division below the county level during the period of the Nanjing government. *Oriental Forum*, 2008(3): 118-124.]
- [16] 余孝东, 王琦. 城乡融合发展视角下基层建制的演进变迁与未来展望 [J]. 理论月刊, 2021(4): 85-95. [Yu Xiaodong, Wang Qi. The evolution and future prospect of grass-roots organizational system from the perspective of urban-rural integration and development. *Theory Monthly*, 2021(4): 85-95.]
- [17] 柳成焱. 略论我国农村基层行政区划的组织结构及其历史变迁 [J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2006, 24(6): 76-81. [Liu Chengyan. The organizational structure and the historical change of the basic rural administration areas in China. *Journal of Guizhou University (Social Sciences)*, 2006, 24(6): 76-81.]
- [18] 苟德仪. 清代的乡是行政区划还是地理概念? 以四川南部县为个案的分析 [J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(3): 11-20. [Gou Deyi. The systems of countrysides were administrative division or geographical concept in Qing Dynasty? An analysis based on Nanbu County of Sichuan Province. *Journal of China West Normal University (Philosophy & Social Sciences)*, 2013(3): 11-20.]
- [19] 刘云刚, 王丰龙. 城镇化中的行政区划理论问题刍议 [J]. 中国名城, 2020(10): 4-11. [Liu Yungang, Wang Fenglong. Introductory discussion on the theoretical problems of administrative division in urbanization. *China Ancient City*, 2020(10): 4-11.]
- [20] 王开泳, 徐少杰. 行政区划视角下伴生城镇的特征、形成机制与整合路径: 以德阳市孝泉镇、孝德镇为例 [J]. 中国名城, 2020(10): 18-25. [Wang Kaiyong, Xu Shaojie. The formation reasons and solutions of companion town: Taking Xiaode Town and Xiaoquan Town in Deyang City as a case. *China Ancient City*, 2020(10): 18-25.]
- [21] 彭勃. 国家权力与城市空间: 当代中国城市基层社会治理变革 [J]. 社会科学, 2006(9): 74-81. [Peng Bo. State power and urban space: Changing local governance in contemporary Chinese cities. *Journal of Social Sciences*, 2006(9): 74-81.]
- [22] 李友梅. 社区治理: 公民社会的微观基础 [J]. 社会, 2007, 27(2): 159-169, 207. [Li Youmei. Community governance: The micro-base of civil society. *Society*, 2007, 27(2): 159-169, 207.]
- [23] 刘君德. 我的地理人生2: 山区·政区·社区研究文集 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2020. [Liu Junde. My geographical life-2: Collection of studies on mountainous areas, administrative regions and communities. Nanjing, China: Southeast University Press, 2020.]
- [24] 张俊芳. 我国城市社区空间组织管理: 问题、思考与创新设想 [J]. 经济地理, 2003, 23(2): 225-229. [Zhang Junfang. The spatial organization and administration of urban communities in China: Problems, thinking and improving ways. *Economic Geography*, 2003, 23(2): 225-229.]
- [25] 张可云, 孙鹏. 城市化背景下基层行政区划调整研究: 基于北京市地区办事处的实践 [J]. 北京行政学院学报, 2022(4): 18-24. [Zhang Keyun, Sun Peng. A study on

- the adjustment of primary-level administrative divisions in the context of urbanization: On the basis of the practice of regional offices in Beijing. *Journal of Beijing Administration Institute*, 2022(4): 18-24.]
- [26] 许泽宁, 吴丹贤, 高晓路. 城市中心区街道行政区划优化设置与精细化管理 [J]. 城市发展研究, 2021, 28(6): 126-132. [Xu Zening, Wu Danxian, Gao Xiaolu. Research on optimizing strategy and delicacy management of subdistrict administrative division in the center district of mega cities. *Urban Development Studies*, 2021, 28(6): 126-132.]
- [27] 刘云刚, 叶清露. “社区建设”再考: 基于政治地理学视角的城市基层领域化政策解读 [J]. 地理研究, 2017, 36(10): 1971-1980. [Liu Yungang, Ye Qinglu. Rethinking the policy of community construction: Based on the territorialization theory in political geography. *Geographical Research*, 2017, 36(10): 1971-1980.]
- [28] 熊竞. 基层政区治理视角下的基本公共服务均等化研究: 以上海基本管理单元为例 [J]. 城市发展研究, 2020, 27(4): 21-29. [Xiong Jing. A study on the relationship mechanism between the basic administrative regions and the equalization of basic public services: A case study of the basic management unit in Shanghai. *Urban Development Studies*, 2020, 27(4): 21-29.]
- [29] 田玲玲, 罗静. 乡镇行政区划调整的基层治理效应 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 59(6): 13-21. [Tian Lingling, Luo Jing. The effect of the adjustment of village-town administrative division on grassroots governance. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences)*, 2020, 59(6): 13-21.]
- [30] 吴金群. 网络抑或统合: 开发区管委会体制下的府际关系研究 [J]. 政治学研究, 2019(5): 97-108, 128. [Wu Jin-qun. Network or integration: Research on intergovernmental relations under the management committee system of development areas. *CASS Journal of Political Science*, 2019(5): 97-108, 128.]
- [31] 曹正汉, 王宁. 从矿区政府到地方政府: 中国油田地区条块关系的形成与演变 [J]. 社会, 2019, 39(5): 39-79. [Cao Zhenghan, Wang Ning. From minefield authority to local government: Formation and evolution of Tiao-Kuai relation in China's oil field regions. *Chinese Journal of Sociology*, 2019, 39(5): 39-79.]
- [32] 刘云刚, 张吉星, 王丰龙. 粤港澳大湾区协同发展中的尺度陷阱 [J]. 地理科学进展, 2022, 41(9): 1677-1687. [Liu Yungang, Zhang Jixing, Wang Fenglong. Scalar traps in the coordinated development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. *Progress in Geography*, 2022, 41(9): 1677-1687.]
- [33] 王丰龙. 幸福地理学研究中的时空尺度陷阱 [J]. 人文地理, 2021, 36(2): 11-19. [Wang Fenglong. Spatio-temporal scalar traps in geographical studies of subjective well-being. *Human Geography*, 2021, 36(2): 11-19.]
- [34] 王雨, 张京祥, 王玉洁, 等. 行政区“制度距离”对区域经济一体化的影响机制及其测度: 基于长三角城市群的实证研究 [J]. 世界地理研究, 2023, 32(11): 141-154. [Wang Yu, Zhang Jingxiang, Wang Yujie, et al. Influence mechanism and measurement of "institutional distance" of administrative regions in regional economic integration: An empirical study on the Yangtze River Delta urban agglomeration. *World Regional Studies*, 2023, 32(11): 141-154.]
- [35] 刘云刚, 张吉星, 王丰龙. 海南政区碎片化问题研究 [J]. 中国名城, 2021, 35(8): 14-21. [Liu Yungang, Zhang Jixing, Wang Fenglong. A study on the fragmentation of administrative areas in Hainan Province. *China Ancient City*, 2021, 35(8): 14-21.]
- [36] 韩朝华. 新中国国营农场的缘起及其制度特点 [J]. 中国经济史研究, 2016(1): 23-38. [Han Chaohua. The origin and institutional characters of state farms in the People's Republic of China. *Researches in Chinese Economic History*, 2016(1): 23-38.]
- [37] 方鹏, 许能锐. 海南橡胶农场社会负担调查分析: 以海南农垦中坤农场为例 [J]. 新疆农垦经济, 2009(4): 32-35. [Fang Peng, Xu Nengrui. Investigation and analysis on social burden of rubber farm in Hainan: Taking Zhongkun farm in Hainan agricultural reclamation as an example. *Xinjiang State Farms Economy*, 2009(4): 32-35.]
- [38] 贾大明. 我国农垦系统改革与发展新思路探讨 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2006(5): 25-28. [Jia Daming. Discussion on new ideas of reform and development of China's agricultural reclamation system. *Fujian Tribune (the Humanities & Social Sciences Monthly)*, 2006(5): 25-28.]
- [39] 陈仲伯. 国营农场体制改革三维构想 [J]. 经济地理, 1998, 18(2): 102-107. [Chen Zhongbo. Three-dimensional conception of state-owned farm system reform. *Economic Geography*, 1998, 18(2): 102-107.]
- [40] 刘世薇, 张平宇, 李静. 黑龙江垦区城镇化动力机制分析 [J]. 地理研究, 2013, 32(11): 2066-2078. [Liu Shiwei, Zhang Pingyu, Li Jing. Analyzing the urbanization driving force in Heilongjiang reclamation areas. *Geographical Research*, 2013, 32(11): 2066-2078.]
- [41] 李丽雅, 刘君德, 史卫东. 我国特大城市郊区农场属地化模式研究: 以上海为例 [J]. 人文地理, 2004, 19(4):

- 86-90. [Li Liya, Liu Junde, Shi Weidong. Study on the modes of administrative localization of the farms in the metropolis suburbs in China: A case study of Shanghai. *Human Geography*, 2004, 19(4): 86-90.]
- [42] 李丽雅, 刘君德, 史卫东. 特大城市郊区农场属地化与行政区划调整研究: 以上海为例 [J]. *经济地理*, 2005, 25(1): 88-91. [Li Liya, Liu Junde, Shi Weidong. Study on the administrative localization and the administrative division adjustment of the state-operated farms in the megacity suburbs in china: Shanghai as the case study. *Economic Geography*, 2005, 25(1): 88-91.]
- [43] 许锋. 关于海南垦区股份合作制试点中需要研究解决的若干问题 [J]. *中国农垦经济*, 1997(1): 16-20. [Xu Feng. Some problems to be studied and solved in the pilot project of joint-stock cooperative system in Hainan reclamation area. *Chinese State Farm Economy*, 1997(1): 16-20.]
- [44] 吴裕丰. 海南农垦国有农场管理体制改革思路探讨 [J]. *中国农垦*, 2013(4): 25-27. [Wu Yufeng. Discussion on the reform of management system of state-owned farms in Hainan agricultural reclamation. *China State Farm*, 2013(4): 25-27.]
- [45] 郑有贵. 我国农垦体制改革回顾与辨析: 以黑龙江、海南两省为例 [J]. *中国经济史研究*, 2004(4): 43-51. [Zheng Yougui. Review and analysis of China's agricultural reclamation system reform: Taking Heilongjiang and Hainan provinces as examples. *Researches in Chinese Economic History*, 2004(4): 43-51.]
- [46] 侯甬坚. 屯田区概念与西域屯垦史研究 [J]. *西域研究*, 2020(3): 65-79, 170. [Hou Yongjian. The existence of "Tuntian District" (military farming district) and the history of Tuntian in the Western Regions. *The Western Regions Studies*, 2020(3): 65-79, 170.]
- [47] 胡怀国. 中国传统社会的“国营农场”及其转轨路径: 兼论古代屯田的制度背景与演进逻辑 [J]. *中国经济史研究*, 2015(5): 100-111, 144. [Hu Huaiguo. The state farm and its transitional path in traditional China: Backgrounds and evolutionary logic of Tuntian. *Researches in Chinese Economic History*, 2015(5): 100-111, 144.]
- [48] 王献军. 元代海南黎区屯田考 [J]. *贵州民族研究*, 2003, 23(1): 146-149. [Wang Xianjun. On the stationed troops in Hainan in Yuan Dynasty. *Guizhou Ethnic Studies*, 2003, 23(1): 146-149.]
- [49] 朱竑, 贾莲莲. 戍边屯田等政治措施对海南岛文化发展的促进作用 [J]. *人文地理*, 2006, 21(5): 55-60. [Zhu Hong, Jia Lianlian. The effect of garrison and wasteland reclamation on the cultural development in Hainan Island. *Human Geography*, 2006, 21(5): 55-60.]
- [50] 赵伯松. 海南农垦社区管理体制创新初探 [J]. *中国农垦*, 2011(7): 40-42. [Zhao Bosong. On the innovation of community management system of Hainan agricultural reclamation. *China State Farms*, 2011(7): 40-42.]
- [51] Walder A G. Local governments as industrial firms: An organizational analysis of China's transitional economy [J]. *American Journal of Sociology*, 1995, 101(2): 263-301.
- [52] 柴彦威, 陈零极, 张纯. 单位制度变迁: 透视中国城市转型的重要视角 [J]. *世界地理研究*, 2007, 16(4): 60-69. [Chai Yanwei, Chen Lingji, Zhang Chun. Transformation of Danwei system: An angle of view on city changes in China. *World Regional Studies*, 2007, 16(4): 60-69.]
- [53] 李路路, 苗大雷, 王修晓. 市场转型与“单位”变迁: 再论“单位”研究 [J]. *社会*, 2009, 29(4): 1-25, 224. [Li Lulu, Miao Dalei, Wang Xiuxiao. Market transition and the change of Danwei: Danwei studies revisited. *Chinese Journal of Sociology*, 2009, 29(4): 1-25, 224.]
- [54] 黄晓星, 蒋婕. 从“农场”到“城市”: 国有农场变迁中的产权交易和身份配置 [J]. *社会学研究*, 2020, 35(5): 170-194, 245. [Huang Xiaoxing, Jiang Jie. From farm to city: Property rights transactions and identity configuration in the transition of state-owned farms. *Sociological Studies*, 2020, 35(5): 170-194, 245.]
- [55] 李倩, 张文忠, 王岱. 地理学视角下的独立工矿区研究 [J]. *地理科学进展*, 2013, 32(7): 1092-1101. [Li Qian, Zhang Wenzhong, Wang Dai. Geographical research on isolated mining and industrial areas. *Progress in Geography*, 2013, 32(7): 1092-1101.]
- [56] Feng Y, Wu F L, Zhang F Z. Shanghai municipal investment corporation: Extending government power through financialization under state entrepreneurialism [J]. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2023, 41(1): 20-36.
- [57] Wu F L. The state acts through the market: 'State entrepreneurialism' beyond varieties of urban entrepreneurialism [J]. *Dialogues in Human Geography*, 2020, 10(3): 326-329.
- [58] 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 [J]. *地理学报*, 2015, 70(8): 1187-1201. [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.]
- [59] 陈浩, 张京祥. 功能区与行政区“双轨制”: 城市政府空间管理与创新: 以南京市为例 [J]. *经济地理*, 2017, 37(10): 59-67. [Chen Hao, Zhang Jingxiang. Rising dual system of functional territory and administrative territory

- ry: Unraveling the spatiality of urban state and its transformation based on the case study of the city proper of Nanjing. *Economic Geography*, 2017, 37(10): 59-67.]
- [60] 王开泳, 陈田. 行政区划研究的地理学支撑与展望 [J]. *地理学报*, 2018, 73(4): 688-700. [Wang Kaiyong, Chen Tian. Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 688-700.]
- [61] 王雨, 安宁, 胡志丁, 等. 政治地理学研究中“地理”的重要性: 兼论中国政治地理学的范式选择和理论建构 [J]. *地理研究*, 2022, 41(3): 931-944. [Wang Yu, An Ning, Hu Zhiding, et al. Geography matters in political geography: A discussion on paradigmatic selection and theoretical construction for the development of Chinese political geography. *Geographical Research*, 2022, 41(3): 931-944.]
- [62] 王丰龙, 刘云刚. 政治地理课程体系设计研究: 中外主流教材和课纲比较视角 [J]. *世界地理研究*, 2021, 30(4): 882-892. [Wang Fenglong, Liu Yungang. Research on the design of political geography course: Comparison of Chinese and foreign mainstream textbooks and syllabuses. *World Regional Studies*, 2021, 30(4): 882-892.]
- [63] 刘云刚, 王丰龙, 安宁, 等. 中国政治地理学教材建设: 特色定位与拓展领域 [J]. *地理研究*, 2023, 42(4): 1146-1162. [Liu Yungang, Wang Fenglong, An Ning, et al. Towards updated textbooks of Chinese political geography: Characteristics to be enhanced and fields to be expanded. *Geographical Research*, 2023, 42(4): 1146-1162.]
- [64] 刘云刚, 王丰龙. 政治地理学中的领域概念辨析 [J]. *人文地理*, 2019, 34(1): 14-19. [Liu Yungang, Wang Fenglong. Decomposing the concept of territory in political geography. *Human Geography*, 2019, 34(1): 14-19.]
- [65] 刘云刚, 刘玄宇, 王丰龙, 等. 领土 VS 主权: 政治地理学领土陷阱理论研究进展 [J]. *地理科学进展*, 2022, 41(8): 1492-1503. [Liu Yungang, Liu Xuanyu, Wang Fenglong, et al. Territory versus sovereignty: A review of the "territorial trap" studies in political geography. *Progress in Geography*, 2022, 41(8): 1492-1503.]
- [66] 王丰龙, 刘云刚. 中国行政区划调整的尺度政治 [J]. *地理学报*, 2019, 74(10): 2136-2146. [Wang Fenglong, Liu Yungang. 'Politics of scale' in Chinese administrative division adjustment. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(10): 2136-2146.]
- [67] 赵萱, 刘玺鸿. 当代西方批判边界研究述评 [J]. *民族研究*, 2019(1): 121-134, 142. [Zhao Xuan, Liu Xihong. A review on critical border studies of contemporary west. *Ethno-National Studies*, 2019(1): 121-134, 142.]
- [68] 张理政, 叶裕民. 城中村更新治理40年: 学术思想的演进与展望 [J]. *城市规划*, 2022, 46(5): 103-114. [Zhang Lizheng, Ye Yumin. Forty years of urban village redevelopment and governance: Evolution and prospect of academic thoughts. *City Planning Review*, 2022, 46(5): 103-114.]
- [69] 唐蜜, 罗小龙, 王绍博. 大都市区跨界地区空间演化及动力机制研究 [J]. *人文地理*, 2022, 37(2): 103-111. [Tang Mi, Luo Xiaolong, Wang Shaobo. Study on the evolution and dynamic mechanism of cross-boundary regions' development in metropolitan regions. *Human Geography*, 2022, 37(2): 103-111.]
- [70] 王丰龙, 刘云刚. 异端空间的生产: 福柯对中国政治地理学研究的启示 [J]. *人文地理*, 2017, 32(2): 1-8. [Wang Fenglong, Liu Yungang. Production of abnormal spaces: Implications of foucauldian studies for Chinese political geography. *Human Geography*, 2017, 32(2): 1-8.]

The theory and practice of grassroots quasi-administrative division adjustment: Converting farms to 'Ju' in Hainan Province

WANG Fenglong^{1,2,3}, LI Jingyu¹, LIU Yungang^{1,2,3}, ZHANG Jixing^{1*}, ZHENG Yuya¹

(1. School of Geography & The Center of Administrative Division and Spatial Governance, South China Normal University, Guangzhou 510631, China; 2. Research Center for China Administrative Division & The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China; 3. Beidou Research Institute, South China Normal University, Foshan 528225, Guangdong, China)

Abstract: Grassroots political entities, including townships, and autonomous organizations, such as villages, serve as the spatial units of national governance system. They play important roles in streamlining the central-local relationship and improving community-level service provision. While towns are part of the formal administrative hierarchy at the grassroots level, villages and communities can be considered quasi-administrative divisions. However, existing research often fails to recognize the quasi-administrative nature of many grassroots governance units, overlooking the formation process of grassroots quasi-administrative units and the conflicts that may arise between these quasi-administrative units and formal administrative divisions. Therefore, this study took "Ju" (dwellings), a newly established quasi-administrative division in the reform of state-owned farms in Hainan Province, as an example to analyze the logics and challenges of the establishment of grassroots quasi-administrative division. The analysis was based on the theoretical framework of quasi-administrative division in three dimensions: level, size, and boundary. The study found that "Ju" is a typical grassroots quasi-administrative division formed in the process of transforming agricultural reclamation system into business groups, converting farms into corporations, and shifting the social functions of farms to local governments in Hainan Province. Its administrative level is between the neighborhood committee and the township, and its social management and public service functions are mainly provided through the local governments' authorization and purchase of services. The quasi-administrative division nature of "Ju" leads to its complicated relationship with formal administrative divisions (especially township) in terms of level, size, and boundary. Specifically, the promotion channel is not guaranteed for the staff working in "Ju" and the actors that provide certain social management functions and public services are absent. It is difficult for the township government to uniformly manage different "Ju", and it is easy for the "Ju" to have disputes with the township that it belongs to and the farm company that it serves for over the territorial boundary of the administrative function and public services provision. This study is of great significance for deepening the understanding of the transformation of "danwei (work unit)" and state-owned enterprises represented by state-owned farms, exploring the paths for optimizing grassroots (quasi-)administrative division, and advancing the research on the issues of quasi-administrative division and application of the theoretical frameworks in political geography to interpret administrative division and other regions.

Keywords: quasi-administrative division; grassroots governance; "Ju" (dwellings); farm; level; size; boundary