

# 撤县并县 VS 大部制改革：人口小县改革的路径选择

高进<sup>1</sup>, 刘聪<sup>2</sup>

(1. 东北大学文法学院, 辽宁沈阳, 110169;  
2. 北京航空航天大学公共管理学院, 北京, 100191)

**摘要:** 稳妥推进人口小县机构优化是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重要举措。以人口小县为分析对象, 在全面解析人口小县治理困境的基础上, 聚焦撤县并县与大部制改革两种路径的利弊比较与优化选择, 为人口小县改革路径选择提供决策参考。人口小县普遍面临规模不经济、行政效能不高、财力保障不足等问题, 优化行政管理是破解小县治理困境的必由之路。撤县并县有利于发挥规模效应, 但可能弱化基层自主权; 大部制改革有利于强化部门协同, 但若放权不到位则可能引发新的协调问题。为此, 人口小县改革需要根据地方实际, 差异化选择改革路径; 统筹推进行政管理、财政体制等配套改革; 动态评估改革绩效, 及时调整优化, 打通人口小县治理过程中的堵点、痛点、难点, 为助推国家治理体系和治理能力现代化提供智力支持。

**关键词:** 人口小县; 撤县并县; 大部制改革; 县域治理

**中图分类号:** D630

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2025)05-0155-14

近年来, 随着工业化、城镇化进程的加快和人口流动的加剧, 我国部分欠发达地区的人口小县<sup>①</sup>面临着人口流失、经济衰退、财政困难等一系列现实问题, 多种问题的交织叠加使得人口小县陷入了“小马拉大车”的发展困境。为此, 2024年以来, 按照党中央部署, 结合地方机构改革实践, 国家在90多个人口小县开展机构改革, 积极探索人口小县“突围”的实践经验。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》也进一步做出了稳妥推进人口小县机构优化的战略部署, 助推人口小县改革行稳致远。然而, 目前来看, 人口小县改革仍处于“摸着石头过河”阶段, 其改革的路径选择和优化策略仍处于“探索期”。因而, 如何打通人口小县改革道路上的堵点、痛点、难点, 探寻適切的人口小县改革现实路径, 重塑县域治理新格局是一个亟待解决的现实问题。

人口小县改革及其治理创新是全面优化基层治理体系和治理能力现代化的重要举措, 积极稳妥地推进人口小县机构改革势在必行。针对人口小县面临的治理困境, 各地因地制宜地开展了不同路径的探索实践, 其中最具代表性的是撤县并县和大部制改革两种改革模式。撤县并县是指将人口规模较小、经济基础薄弱的县与周边县(市)合并, 以扩大行政区划范围, 整合资源要素, 增强区域发展能力。这一模式在日本、丹麦等国家的地方行政改革中得到广泛应用, 也是我国东部地区行政机构改革的主要做法。大部制改革则是在保持现有建制的基础上, 通过一系列的裁撤、合并、重构、调整, 避免政府

收稿日期: 2024-08-01; 修回日期: 2024-12-17

基金项目: 国家社会科学基金项目“国家仪式与共同体认同研究”(22BZZ028); 中央高校基本科研业务费资助项目“县级行政区划调整与府际竞争”(N2314004)

作者简介: 高进, 男, 辽宁大连人, 东北大学文法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 国家治理、基层治理; 刘聪, 男, 山东潍坊人, 北京航空航天大学公共管理学院博士研究生, 主要研究方向: 公共行政、基层治理, 联系邮箱: liucong391123@163.com

机构重叠、职能交叉、多头管理、权能冲突等弊端<sup>[1]</sup>，对县级机构进行大幅度整合，变“小而全”为“大而精”，以理顺部门职责关系，提高行政效能，降低运行成本。大部制改革的基本要求就是推动政府内外各种管理主体职能的有效整合，这一模式始于20世纪90年代的地方政府机构改革，近年来在山西、安徽、重庆等的人口小县得到了有效尝试。然而，这两种改革路径在实践中引发了诸多争议。支持者认为，撤县并县有利于破除行政壁垒，促进要素自由流动和优化配置，发挥规模效应和集聚效应；而大部制改革则可以在维持建制稳定的前提下，激发体制活力，提高政府效率。反对者则指出，撤县并县可能导致区域发展更加不平衡，边缘地带更加衰落；大部制改革难以从根本上消除财政困境，且容易造成部门职责不清、监督制衡缺失等问题。不同的观点反映出县域改革的复杂性和艰巨性，需要在深入研究的基础上审慎决策。

改革是社会制度的自我调整和完善，能够大力解放和发展生产力，是推动社会发展的重要动力<sup>[2]</sup>。鉴于此，本研究聚焦人口小县改革这一现实命题，基于对人口小县改革的理论审视，结合地方改革实践，构建聚合空间尺度、组织结构、权力配置等多维度的人口小县改革分析框架，对撤县并县与大部制改革两种路径进行深入比较分析，透析人口小县治理困境的深层次根源，探析撤县并县与大部制改革的利弊得失，助推人口小县改革和发展的深度融合、高效联动。

## 一、人口小县改革的理论基础与分析框架

### (一) 人口小县治理困境的理论阐述

#### 1. 规模经济理论：规模不经济导致治理成本上升

规模经济理论认为，当生产或服务规模扩大到一定程度时，平均成本将随之下降，从而产生规模经济效应。县域经济是我国国民经济的重要组成部分，是经济高质量发展的重要板块。然而，人口小县的人口基数小，不少县仅相当于发达地区一个乡镇的规模，政府既缺乏足够的财政实力，市场又缺乏活力，难以达到规模效益，容易滋生规模不经济的现实难题。一方面，投入难以得到足够多的产出；另一方面，产出难以得到足够的收益，因而政府提供公共产品和服务的平均成本偏高，但经济、社会等综合效益普遍较低，甚至造成了不必要的资源浪费。与此同时，小规模也意味着专业化分工程度不高、行政效率较低，进一步加剧了治理成本上升的问题。因而，推进人口小县机构改革的直接目的是降低县域的行政成本和财政负担，深层目的则是通过机构优化，提升县域治理效能，推动县域的高质量发展。

#### 2. 财政分权理论：财政自主权缺失导致发展动力不足

财政分权理论强调，地方政府掌握充足的财政自主权，基于中国式财政分权体制布局域内资源<sup>[3]</sup>，有助于根据辖区偏好提供差异化的公共产品，满足多元需求，提高资源配置效率，激发地方发展积极性。然而，目前我国县级政府普遍存在财权与事权不匹配、自主财源不足的问题，尤其是在人口小县，这一问题更加突出。此外，人口小县还存在一些共性问题：财政供养入不敷出，财政支出主要依靠政府转移支付，普遍存在“等、靠、要”的思维惯性；从人口与编制比例的角度看，财政供养人员比例不是很合理，存在人浮于事的问题；事业单位规模普遍较小，职能较弱，“小、散、弱”现象突出……尽管“财随事转”改革加大了财政转移支付力度，但仍以专项转移支付为主，县级政府很难根据实际需要自主统筹使用资金，难以有效履行教育、医疗、养老等民生事权。同时，经济欠发达导致地方税基较窄，自有财力不足，财政自主性受到制约，发展公共服务的动力和能力不强。

#### 3. 公共选择理论：政府失灵导致公共服务供给不足

公共选择对公众生活是不可或缺的，对资源配置和社会福利也是至关重要的<sup>[4]</sup>。政府官员作为“理性经济人”，也会追求自身效用最大化，而非单纯地谋求公共利益最大化，因此可能出现寻租、腐败、

预算最大化等“政府失灵”现象。人口小县的政府提供公共服务是一种投入产出行为, 当政府机构及人员失去制约时, 机会主义行为将导致公共服务偏离公共利益目标, 损耗公共资源, 减少服务供给。人口小县受财力有限、物力不足、监管缺失等现实问题的制约, 往往更容易出现政府失灵, 影响公共服务的有效供给。政府部门为创收而过度参与经济活动, 官员为追求晋升而过分偏重经济建设而忽视改善民生, 预算资金沉淀或挪作他用而没有及时转化为公共服务供给等, 都是政府失灵在人口小县的具体表现。此外, 县级政府拥有最直接、最现实的权力, 要把权力限制住了, 才能有效规避政府失灵导致的公共服务供给不足、公共资源浪费等问题, 市场和社会的活力才能真正被有效激发。

#### 4. 区域发展理论: 区域发展不平衡加剧人口流失

区域发展指的是区域在经济、社会、环境、文化等方面逐渐完善的过程<sup>[5]</sup>, 推进区域发展是实现中国式现代化的必经之路。然而, 长期以来, 受区域发展战略、城市偏向政策等因素的影响, 我国东部沿海地区的发展水平显著高于中西部地区, 大量人口从欠发达地区流向发达地区, 形成了“人往高处走”的局面。经济发展好的地方的人口只会越来越多, 经济发展相对差的地方, 其人口流失只会越来越严重。因而在人口加速向都市圈集中的背景下, 人口小县面临着人口流失带来的“塌陷式衰退”风险, 人口规模持续萎缩, 人口结构日趋失衡, 劳动力数量不足, 发展后劲减弱。尽管中国不少县域的人口像沙漏中的沙一样流动, 但是其机关事业单位的编制却如磐石般稳固, 以致基层单位设置了诸多门类齐全、重叠不堪的行政机构和部门, 因而推进人口小县机构优化改革势在必行。

#### (二) 人口小县改革的分析框架

人口小县的改革目标是建立一个新的, 以目标、结果和问题为导向, 以职能优化为核心, 坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一事情原则上由一个部门负责的县域行政运行体系<sup>[6]</sup>。基于理论层面对人口小县治理困境的阐述, 本研究尝试建构组织架构、治理成本、公共服务、发展驱动、空间尺度等多维分析框架(图 1), 从而为人口小县改革实践贡献智慧经验。

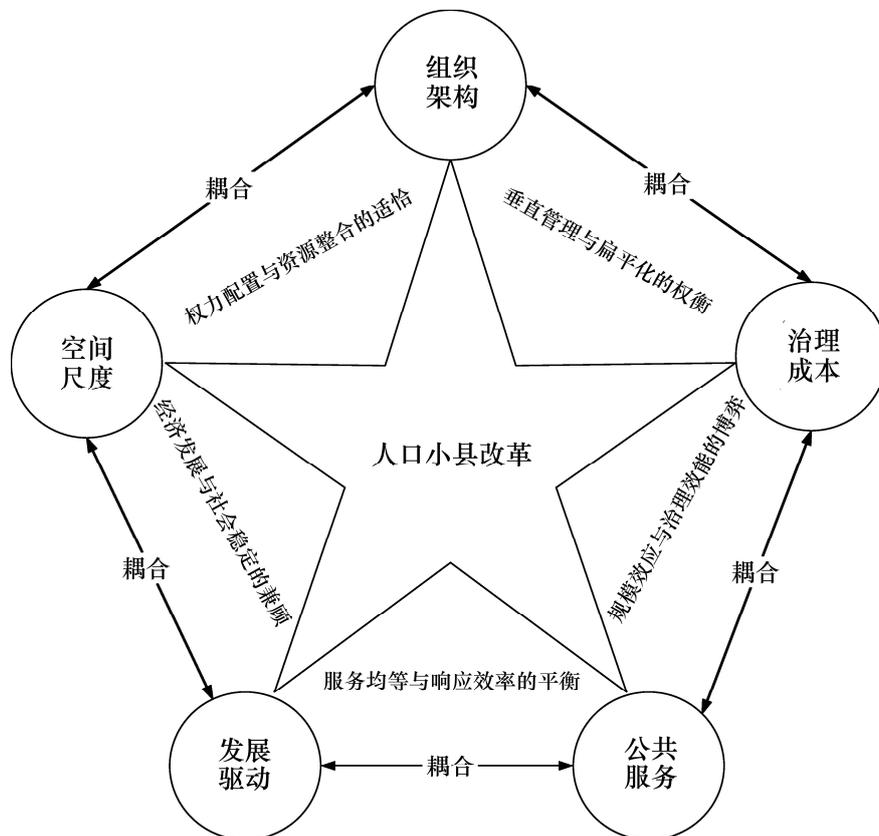


图 1 人口小县改革分析框架

### 1. 组织架构：垂直管理与扁平化的权衡

在人口小县改革过程中，如何在垂直管理和扁平化管理之间寻求平衡至关重要。传统的金字塔式科层结构强调上下统一、令行禁止，但往往存在官僚作风滋长、管理链条冗长等弊端。扁平化为“打破”“超越”“摒弃”作为现代行政组织范式的科层制提供了极大的想象空间<sup>[7]</sup>。扁平化组织减少管理层级、下放行政权力，有利于提高基层的自主性和积极性。然而，片面追求扁平化可能导致领导乏力、过度分权的问题，影响政令畅通和战略执行。因此，人口小县改革需要因地制宜、实事求是，在集权与分权、垂直管理与扁平化管理之间寻求平衡。既要充分调动基层干部的积极性和创造性，又要加强上级的统筹协调与监督指导，通过完善的法规制度和行为规范，明确界定权责边界，做到放活与管住相统一。只有建立精简高效、分工合理、上下贯通的组织体系，才能为县域治理和公共服务提供坚实的组织保障。

### 2. 治理成本：规模效应与治理效能的博弈

治理成本是评判人口小县改革成败的重要视角。如何在财政约束下提升基层社会的治理效能，实现低成本治理，事关基层稳定与治理模式的可持续发展<sup>[8]</sup>。人口小县整合有助于集中人力、物力、财力，扩大经济规模，产生规模经济效应，节约治理成本。然而，改革可能带来整合阵痛、信息不对称、决策迟滞等问题，甚至引发基层的抵触情绪，抵消规模红利。此外，过度追求“大而全”可能加剧“一刀切”倾向，忽视不同地区的差异性需求，降低政策的针对性和有效性。因此，人口小县改革要立足资源禀赋、发展阶段、民情风俗，因地制宜地选择改革路径，在规模经济与治理效能之间寻求动态均衡。机构设置既要有利于资源集聚，发挥规模优势，又要顺应基层诉求，满足差异化需要。同时，要加强对基层政府的支持帮扶和绩效考核，在给予基层充分自主权的同时，加强过程监管和结果问责，在规范中激发基层活力。只有在改革过程中不断探索规模效应与治理效能的平衡点，才能厘清改革思路，把握前进方向。

### 3. 公共服务：服务均等与响应效率的平衡

县域是均等化政策执行最基础、最关键的空间单元<sup>[9]</sup>，能否推进基本公共服务均等化，是检验人口小县改革成效的试金石。人口小县改革有利于整合公共服务资源，缩小区域、城乡差距，为民众提供均质化、标准化的公共产品。同时，人口小县整合能够扩大服务覆盖面，降低服务成本，形成服务规模经济。然而，追求“一刀切”的均等化可能忽视地区特色，无法及时回应群众的多样化需求，损害服务效能。同时，县域合并后可能出现服务半径过大、群众办事不便等问题。因此，人口小县改革在注重公平的同时，也要兼顾效率，要在服务均等化和响应性之间找准平衡。一方面，要加大投入，完善服务网络和服务流程，确保基本公共服务应享尽享。另一方面，要因地制宜地开展特色服务，完善服务反馈机制，畅通民意表达渠道，提高服务的针对性和及时性。只有坚持标准化与个性化并重，让改革发展成果更多更公平地惠及人民群众，改革才能赢得民心、凝聚民力、激发内生发展动力。

### 4. 发展驱动：经济发展与社会稳定的兼顾

县域是我国经济社会发展的重要基石和关键支柱，对国家发展全局起着举足轻重的作用<sup>[10]</sup>。人口小县能否实现高质量发展，归根结底取决于改革能否为经济社会发展提供强大的驱动力。同时，改革也为加强基层社会治理能力、维护社会和谐稳定奠定了基础。然而，如果发展方式粗放，激进的县域扩张也可能带来土地粗放利用、环境污染等问题，埋下社会矛盾的隐患。如果社会治理措施不力，县域合并后地方利益受损，地方保护主义抬头，也可能带来不稳定因素。因此，人口小县改革要处理好发展与稳定的关系，在做大经济总量的同时，更加注重经济发展的质量和效益。一方面，要立足当地资源禀赋，培育特色优势产业，探索内生型、创新型发展路子。另一方面，要完善社会治安、就业服务、社会保障等基层治理体系，化解社会矛盾，增进民生福祉，让发展成果更多地惠及群众。唯有推

动经济发展与社会进步相辅相成、相得益彰, 改革才能行稳致远, 开创人口小县高质量发展新局面。

### 5. 空间尺度: 权力配置与资源整合的适恰

人口小县改革绝非单纯调整行政建制, 在时空尺度上优化权力配置和资源整合至关重要。从空间维度看, 改革要立足主体功能区战略和区域协调发展大局, 科学划定空间管控边界, 构建“主体功能明显、优势互补、高质量发展”的区域经济布局。空间规划不是一项纯粹的科学主义的技术实践<sup>[11]</sup>, 县域合并和行政职能调整要服从和服务于空间规划, 防止地区分割、行政干预和恶性竞争。从时间维度看, 改革要把握节奏、分阶段实施。现阶段要集中资源破解改革难题, 控制节奏, 防止操之过急。远期要放眼长远、把握大势, 在深化改革中砥砺前行。只有选准切入点、找准平衡点, 保持历史耐心和战略定力, 才能推动人口小县实现政治生态、经济发展、社会事业、文化建设、生态环保的全面进步。

## 二、撤县并县改革的利弊

### (一) 撤县并县改革的动因分析

#### 1. 规模经济诉求: 通过并县扩大管辖规模

撤县并县改革虽然尚未在实践中全面推开, 但通过并县扩大管辖规模、追求规模经济效应已成为基层政府改革的重要诉求。规模经济诉求背后反映的是规模扩张与效率提升的内在逻辑。根据规模经济理论的观点, 通过行政区划调整, 扩大管辖规模, 可以实现公共服务的规模经济, 进而降低人均行政成本, 提高管理效率<sup>[12]</sup>。此外, 县域规模扩张在教育、医疗等领域的规模效应尤为显著, 通过并县整合分散资源, 可以更好地实现专业化分工和集约化发展。然而, 规模经济与效率提升之间并非线性关系, 撤县并县也要防止陷入“规模不经济”的陷阱, 需统筹谋划, 审慎确定并县规模的边界。因而, 科学设置县级行政区划, 扩大经济社会管理范围, 是优化县域空间治理格局的重要抓手。

#### 2. 行政成本考量: 减少行政层级, 降低行政成本

撤县并县改革的又一重要动因是通过减少行政层级数量, 降低县级行政运行成本。“职责同构”是我国党政组织结构的典型特征之一<sup>[13]</sup>, 这也在一定程度上造成了机构臃肿与行政成本上升。通过撤县并县裁撤行政层级、精减人员编制, 可以产生规模效益, 大幅节约行政运行经费。因而, 并县整合在人口规模较小的县效果尤为显著, 行政成本节约幅度更大。然而, 撤县并县虽有利于压减行政层级、节约经费支出, 但也要防止并县面积过大导致管理链条拉长、基层服务可及性下降, 引发新的行政成本问题。控编减员、优化职能配置, 切实降低行政经费支出, 是新时代政府自身改革的重要路径选择。

#### 3. 区域均衡发展: 促进资源优化配置和区域协调发展

区域协调发展是国家重大发展战略, 是实现共同富裕目标的基本途径和重要举措<sup>[14]</sup>。推动撤县并县改革, 有助于优化配置县域发展资源, 促进区域协调发展。撤县并县背后的区域均衡发展诉求, 折射出竞争性治理和公平性的价值追求。传统的县域行政区划割裂了经济地理关系, 撤县并县通过扩大管辖范围整合资源, 有利于发挥规模和范围经济效应, 实现生产要素合理配置。并县整合后生产要素在更大空间内优化配置, 区域发展的协同性、关联性更加紧密, 有利于促进欠发达地区加快发展。统筹县域经济社会发展, 推动基本公共服务均等化, 体现了区域协调发展的政策导向。同时, 撤县并县在推动资源优化配置、缩小区域差距的同时, 仍需注重发展成果在县域内的公平普惠共享, 让改革发展成果更多更公平地惠及全体民众。

## (二) 撤县并县改革的优势分析

### 1. 组织精简：减少管理层级，优化组织结构

撤县并县改革能够减少管理层级、优化组织结构已成为学界和政策界的共识。撤县并县所倡导的组织扁平化，源于精简高效的价值诉求，也符合组织结构优化的发展趋势。通过撤县并县减少管理层级、裁减冗余机构、建立扁平化组织架构，有利于提高组织运行效率，降低管理成本。此外，撤县并县所形成的扁平化组织形态，可减少管理层级、优化机构职能，更加契合现代政府精简高效的改革方向。随着社会经济形势发展变化，行政机构改革不断深化推进，精简行政机构就是其中重要的方向之一<sup>[15]</sup>。我国政府工作报告也明确要求深化县乡政府机构改革，统筹精简市县党政机构，推动扁平化管理，彰显了通过撤县并县优化组织结构的制度诉求。同时，撤县并县在实现扁平化的同时，要注重授权与控制并重，在“放管服”中统筹好不同层级政府间的职责分工，防止基层“空心化”。

### 2. 规模效应：扩大管辖范围，发挥规模经济效应

撤县并县改革还有利于扩大县域政府管辖范围，通过规模扩张发挥规模经济效应，实现规模效应是撤县并县的应有之义。通过撤县并县扩大管辖区域，县域人口和面积规模将显著增加，行政管理的平均成本随之降低，规模经济效应凸显。撤县并县背景下的规模扩张，为公共服务专业化发展、资源集约化利用创造了条件，教育文化、医疗卫生等领域的规模效应尤为突出，契合推进县域经济发展，发挥规模经济和集聚经济效应的政策精神。当然，撤县并县虽有利于发挥规模效应，但也要防止盲目追求规模而导致公共服务“规模不经济”，并县规模要有利于做大做强，更要科学合理。

### 3. 资源整合：整合优化行政管理资源，提升管理效能

撤县并县不仅意味着规模扩张，更为县域行政管理资源的整合优化提供了契机。有限资源利用效率低、资源结构固化，容易导致基层在政策执行时受到资源刚性约束<sup>[16]</sup>，因而资源整合是撤县并县的题中应有之义，整合分散资源、优化资源配置是政府改革的基本议题。撤县并县可打破原有行政区划的条块分割，使得人才、资金、土地等关键资源实现跨区域整合与统筹配置，进而产生规模经济和集聚效应，显著提升资源利用效率。此外，撤县并县后的资源整合，使得人才资源配置更加优化、基础设施布局更加完善、公共服务供给更加充裕，资源保障能力显著增强。当然，撤县并县在整合资源的同时，还需进一步健全财政转移支付等制度安排，在集中资源的同时兼顾公平正义，让资源红利普惠共享。

## (三) 撤县并县改革的局限性

### 1. 公共服务供给：服务半径扩大，服务响应能力下降

撤县并县改革对人口小县的公共服务供给产生了显著影响。在撤县并县背景下，公共服务供给面临着“服务人员少、服务对象多、服务事项广”的困境。行政区划调整会对公共服务的空间可达性产生负面影响，导致服务供给在地理覆盖上的不平衡加剧。行政边界的扩大在增加公共服务供给总量的同时，也带来了公共服务响应及时性和精准性的下降。公共服务事务的复杂性和服务对象的异质性的对服务供给提出了更高要求，但人员和财力投入可能长期迟滞，导致服务“被动均等化”。但在难以快速突破体制机制障碍的情况下，许多地方仍然存在“重经济而轻民生”的问题<sup>[17]</sup>，服务供给与群众需求错位的问题仍较为突出，因而亟须创新公共服务供给机制，推进服务下沉，提高服务精准度。

### 2. 利益调整：利益格局重构，部门利益博弈加剧

行政区划调整不仅是对行政边界的重塑，更是对权力配置、资源分配的结构性调整，由此引发的利益格局变迁不容忽视<sup>[18]</sup>。因而撤县并县带来了县域利益格局的深刻调整，部门间的资源争夺和利益博弈愈加激烈。部门间利益博弈加剧的深层原因是行政区划调整带来的资源重新配置格局的不确定性。政府部门间的利益博弈是行政体制变迁过程中的必经阶段，行政边界和管辖范围的调整重构了原

有的资源分配格局, 引发部门间围绕资源和权力展开新一轮博弈。不同部门对改革的认知和利益诉求存在差异, 在缺乏制度化协调机制的情况下, 部门本位主义倾向凸显, 部门间难以形成改革共识和行动一致性。此外, 行政体制重构需处理好部门间的利益关系, 厘清责权边界, 完善利益协调机制, 在共享共治中实现利益均衡, 这对改革的顺利实施至关重要。

### 3. 基层治理: 基层自治空间的压缩, 治理能力弱化

基层社会的稳定繁荣是人民安居乐业的保障, 应该逐渐增强社会基层的自治力量<sup>[19]</sup>。撤县并县会对基层治理格局产生重要影响, 基层自治空间受到挤压, 治理能力建设面临新的挑战。撤县并县导致基层自治弱化, 一个重要原因在于并县整合使县级政府权力过度集中, 对乡镇的管控更加直接。根据多中心治理理论, 行政区划调整追求规模效应, 但也可能导致基层治理碎片化加剧、自治空间萎缩。县域整合使县级政府直接管理基层事务的范围扩大, 一些原本属于乡镇自治范畴的事项被上收到县里, 乡镇自治权受到侵蚀。然而, 行政区划并入也可能使县级决策中心离基层更远, 反而弱化了基层参与县级事务的积极性, 不利于县乡联动和形成基层善治。因此, 保障基层自治, 需要厘清县乡权责边界, 为基层留出足够的自主空间。

## 三、大部制改革的利弊

### (一) 大部制改革的动因分析

#### 1. 职能整合需求: 打破“条块分割”, 提高行政效率

大部制改革的核心问题是政府的职能边界、职能重心和职能方式问题<sup>[20]</sup>, 因而大部制改革的重要动因是打破传统科层制“条块分割”的局面, 推进职能整合, 提高行政效率。大部制职能整合诉求产生的根源是传统科层制分工所导致的部门本位主义和协调困境。根据组织理论的观点, 传统科层制追求专业化分工, 但在面对日益复杂的公共事务时, 政出多门、职责交叉带来了严重的部门本位主义倾向, 部门缺乏内生合作动力, 沟通协调成本高昂。然而, 单纯依靠正式权威和等级节制已难以应对跨部门协同治理的现实需求, 打破条块分割需要建立健全协同合作的体制机制。此外, 通过部门整合重组, 理顺职能配置, 有利于克服科层制的弊端, 形成部门间协同联动的新格局。推进大部制改革顺应了这一变革诉求, 可以通过职能整合走出科层制困境。

#### 2. 精简压缩诉求: 减少机构设置, 压缩管理层级

大部制改革的出发点是精简机构和提高效率<sup>[21]</sup>, 追求扁平化管理、压缩行政层级是大部制改革的题中应有之义。传统的科层制的等级节制模式效率低下, 大部制改革通过减少管理层级、优化组织结构, 有利于提高行政效能。大部制改革通过部门整合、压缩机构数量和管理层级, 形成扁平化的组织架构, 有利于提高决策效率, 降低管理成本。同时, 大部制改革需要处理好“专业化”与“综合性”的平衡问题, 避免部门合并带来决策科学性的下降。如何在精简的同时保持必要的专业性是大部制改革需要审慎对待的重要议题。

#### 3. 管理创新需求: 探索扁平化、柔性化的组织形态

推进大部制改革, 还有一个重要动因是通过体制机制创新, 探索灵活高效的政府组织形态。传统科层分工模式的弊端日益凸显, 探索扁平化、柔性化的组织形态已成为政府管理创新的重要方向。根据新公共管理理论的观点, 科层制的刚性分工已难以适应公共服务的灵活性需求, 后官僚制时代需要打破部门界限, 建构扁平且具有弹性的矩阵式结构。此外, 通过部门整合, 精简管理层级, 建立综合协调机制, 有利于提高组织柔性, 快速响应复杂多变的外部环境。因而推进大部制改革, 不仅要精减机构、压缩编制, 更要通过体制机制创新, 构建高效协同、有机统一的现代政府组织架构。大部制改革顺应管理创新需求, 为建构扁平且具有弹性的治理体系提供了新的路径。

## (二) 大部制改革的优势分析

### 1. 组织扁平化: 减少管理层级, 优化组织结构

大部制改革能够通过机构整合, 减少管理层级, 是推动组织结构扁平化和提升行政效能的重要抓手。组织扁平化是大部制改革的持久动力<sup>[22]</sup>, 也是优化组织结构、破解科层制困境的必然选择。大部制改革通过机构合并, 减少管理层级, 形成扁平化的组织架构, 有利于提高决策和执行效率。一方面, 扁平化管理打破了传统科层制的等级节制模式, 增强了部门间的横向联系, 有利于快速响应和协同应对。另一方面, 组织扁平化并不能一蹴而就, 在撤并整合的同时还需妥善调整部门间的利益关系, 理顺权责关系, 完善协调机制, 最大化地发挥扁平化改革的效能。可见, 大部制改革为破解科层制弊端、建构扁平高效的行政组织提供了路径选择, 但仍需统筹兼顾、系统推进。

### 2. 职能综合化: 促进部门职能整合, 提高协同效能

大部制改革的另一优势在于通过部门整合重组, 实现职能综合设置, 破解“条块分割”, 提升协同效能。职能综合化是大部制改革应对“条块分割”困境, 破解部门本位主义, 加强协同联动的关键所在。转变和优化职能是深化党和国家机构改革的关键<sup>[23]</sup>。大部制改革将功能关联的部门职责加以综合, 打破了传统分工界限, 有利于政府整体性的形成。大部制改革通过促进跨部门整合, 完善综合协调机制, 可以有效克服科层制条块分割的弊端, 提高部门间的协同效能。同时, 大部制改革需要妥善处理专业性与综合性的平衡问题, 协调好部门间的利益关系, 在职能优化中实现“1+1>2”的整体效应。由此可见, 大部制改革为促进政府职能从分散走向综合、从割裂走向协同带来了契机。

### 3. 管理弹性化: 增强组织灵活性与应变能力

推进大部制改革还有助于突破传统的刚性管控模式, 增强组织的灵活性和应变能力。大部制改革是构建扁平且具有弹性的现代政府、增强组织应变能力的必由之路。传统科层制的等级节制模式无法适应治理环境的快速变化, 建构灵活且具有弹性的组织架构是大部制改革的应有之义。大部制改革可减少管理层级, 完善综合协调机制, 有利于突破条块分割的藩篱, 形成扁平且具有弹性的矩阵式结构, 快速响应多变的外部环境。此外, 大部制改革既要发挥制度的刚性约束, 又要保留一定弹性空间, 妥善处理好管控与放权、刚性与柔性的关系, 不断优化顶层设计和微观运作, 最大限度地释放体制机制改革红利。

## (三) 大部制改革的局限性

### 1. 权责失衡: 条块矛盾依然存在, 责任界定模糊

理顺国家机构的条块关系是推进国家治理体系建设和治理能力现代化的重要举措<sup>[24]</sup>。尽管大部制改革的初衷是打破“条块分割”, 但实践中“块块合并”后的部门与“条条”职能部门的隶属关系仍不够清晰, 条块矛盾依然存在, 责任边界也较为模糊。权责失衡问题折射出大部制改革在厘清条块关系方面的局限。大部制改革通过部门的横向整合, 有助于突破原有的科层分割模式, 但在纵向隶属关系中, 条线职能部门仍保留一定的自主性, 其与大部门之间的责权边界不够清晰, 容易引发条块矛盾。大部制部门与条线部门权责失衡, 其根源在于部门整合重构了原有的分工格局, 但在纵向隶属关系中, 功能定位不够准确, 责任归属不够明晰, 导致部门间扯皮推诿、争权夺利时有发生。此外, 大部制改革需统筹纵横关系, 既要发挥综合部门的协调整合功能, 又要明晰其与条线部门的职责边界, 在体制机制层面厘清权责关系, 方能实现条块贯通、政令畅通。

### 2. 协调成本: 部门利益博弈加剧, 沟通协调成本上升

大部制改革在打破“条块分割”的同时, 也带来了新的协调难题。大部制改革引发的部门利益博弈问题凸显了部门整合的复杂性和艰巨性。大部制改革打破了原有的部门利益格局, 在职责、编制、资源等方面的重新洗牌必然将引发激烈博弈, 权力失衡、利益受损的一方往往采取抵制甚至对抗的措

施, 协调成本不降反升。在大部制改革重新配置权力和资源的过程中, 如缺乏科学的统筹谋划和制度化的利益协调机制, 部门本位主义倾向就容易抬头, 整合效果会大打折扣。因而, 大部制改革需妥善处理整合与协调的关系, 统筹兼顾各方利益诉求, 完善协调机制, 在共建共享中凝聚整合共识, 在体制机制创新中破解利益固化的藩篱, 方能实现“1+1>2”的整合效果。

### 3. 监督乏力: 权力制衡机制弱化, 监督问责难度加大

大部制改革将不同部门的权力重新组合, 在优化资源配置的同时, 可能带来权力制衡弱化、监督约束乏力的问题, 甚至滋生权力寻租和腐败问题。大部制部门在权力集中后, 如缺乏健全的内控机制和外部监督, 容易导致权力失控和滥用。为此, 大部制改革需要树立“放管服”并重的理念, 在简政放权的同时健全事中事后监管机制, 完善多元监督体系, 加强纪律约束和问责追究, 为权力运行扎牢制度笼子, 让权力在阳光下运行。此外, 大部制不是机构越少越好, 关键是要确保决策咨询机构和监督机构的独立性, 再造信息和资源传送流程, 从而提高行政效率<sup>[25]</sup>。由此可见, 大部制改革需要坚持放管并重, 一手抓改革、一手抓监管, 在体制机制创新中明晰权责边界, 织密监督之网。

## 四、人口小县改革路径的比较分析与优化选择

### (一) 改革路径的比较分析

#### 1. 组织结构: 扁平化与垂直化的权衡

撤县并县与大部制改革是当前人口小县改革的两种主要路径, 在组织结构调整方面呈现出不同取向。结构扁平化在一定时期内是公共治理组织架构调整的方向<sup>[26]</sup>。撤县并县致力于通过减少县级建制数量, 裁撤冗余机构和岗位, 打造扁平化的组织架构, 以实现精简高效。然而, 这种追求扁平化的做法可能引发基层“空心化”的风险, 导致基层组织力量削弱、管理链条拉长。大部制改革则侧重于通过部门整合, 理顺职责关系, 形成总部垂直管理、一级政府统揽的金字塔型组织结构, 突出科层节制与垂直管理, 但可能造成部门间职责交叉、沟通协调成本提高等问题。由此可见, 人口小县改革在组织结构调整中面临着扁平化与垂直化的两难抉择。因而, 组织结构优化需在“放管服”中寻求平衡, 既要发挥上级政府的宏观指导作用, 又要防止对基层“一刀切”, 应根据不同地方的实际, 因地制宜地确定扁平化和垂直化的合理边界, 在精简机构、优化职能中统筹好集权与分权、控制与放手的关系。

#### 2. 职能配置: 整合与分散的平衡

人口小县改革还涉及政府职能的再配置问题。撤县并县通过合并整合, 将原先分散在不同县的职能进行集中统筹, 有利于发挥规模效应、提升行政效能, 但可能导致基层事务决策链条拉长、服务供给不精准等问题。大部制改革则强调对原有分散职能的梳理优化, 按“大部门、大职能”理念进行综合设置, 打破条块分割, 实现部门职责相对集中, 但部门间职责交叉重叠、责任界定不清等现象仍较突出。事实上, 政府职能配置需在整合与分散中寻求平衡。单纯追求职能集中并非最优选择, 适度的职能分散有利于因地制宜地开展工作, 精准对接服务需求。机构改革是一场深刻而全面的社会变革<sup>[27]</sup>, 人口小县改革的关键在于厘清不同层级、不同部门间的权责边界, 既要按“统管分”原则推进综合设置, 又要避免过度集权导致机构臃肿、链条过长, 应在战略性、基础性职能上加强集中统筹, 在具体执行、直接服务环节下放自主权, 实现分工协作、相互配合。

#### 3. 运行机制: 集权与分权的博弈

人口小县改革还涉及县域政府运行机制的集权与分权问题。撤县并县通过行政区划调整, 上收原县的管理事权, 县级政府对基层的统揽能力增强, 有利于发挥政令畅通的优势, 但也可能弱化基层自主权, 带来“一刀切”的弊端。大部制改革侧重打破条块分割, 强化大部门对资源的集中调控, 但如

对基层放权不到位,可能出现梗阻现象。总的来看,县域运行机制在集权与分权中摇摆。传统科层制追求自上而下的集权管控,但面对日益复杂的基层治理状况,还需赋予基层更多的自主权,在统分结合中寻求制度化的协调路径。关键在于统筹好“放管服”,其中管好和服务是目标,管理是职责,下放、放宽及放松是手段和方式<sup>[28]</sup>,因而既要发挥上级的宏观指导和政策引领作用,又要充分调动基层的主动性、创造性,在行政发包与自主治理中实现有机衔接,既管得住又接地气,实现政令畅通与因地制宜的有机统一。

#### 4. 改革绩效: 规模效应与治理效能的评估

人口小县改革的绩效评估涉及对规模效应与治理效能的权衡。从规模效应的角度看,撤县并县通过扩大管辖范围,有利于优化资源配置、发挥规模经济,但随着规模扩张,也可能导致管理幅度加大、行政链条拉长等规模不经济问题。大部制改革通过部门整合,有利于克服“条块分割”的弊端,实现部门协同,但内部不同业务口径、运行机制的磨合、统筹难度加大。从治理绩效的角度看,改革能否真正实现优化资源配置、改善公共服务、回应民生关切,需要严格评估。为此,人口小县改革的绩效评估应坚持以人民为中心,聚焦公共服务供给、民生改善成效等关键指标,运用大数据分析、社会满意度调查等方法,建立科学评估机制,既看发展,更看民生,对标对表,科学评判,及时发现问题,持续优化完善。这就要求在制度设计中嵌入绩效评估机制,使其贯穿改革全过程,实现动态评估、持续改进。

### (二) 人口小县改革的约束条件与现实挑战

#### 1. 地方特殊性: 地理环境、资源禀赋与发展基础的差异

人口小县改革面临的一大约束是地方的特殊性。一方面,人口小县在地理环境、自然资源禀赋等方面存在着显著差异,有些地处平原、资源丰富,有些则地处山区、资源匮乏,这种先天条件的不平衡对改革路径的选择形成了约束。另一方面,人口小县的发展基础参差不齐,经济社会发展水平、财政状况、产业结构、人口结构、历史文化遗产等情况错综复杂,对推进改革也形成了现实制约。由此可见,人口小县改革不能搞“一刀切”,需要因地制宜、分类施策。因而地方政府改革必须立足地方实际,尊重地方特色,在制度设计中为地方留出足够的回旋空间,既要把握共性规律,更要兼顾特殊性差异,增强政策的灵活性和适应性。这就需要在深入调研的基础上,科学“解码”地方特征,具体问题具体分析,避免“一股脑”“齐步走”。

#### 2. 利益格局调整: 部门利益博弈与地方保护主义

人口小县改革还面临着利益格局调整的考验。一方面,撤县并县、大部制改革都涉及机构、人员、职责、资源的重新配置,触及既得利益格局,不同部门考虑本位利益,围绕权力和资源必然产生激烈博弈。另一方面,人口小县与周边县市在资源要素流动、区域发展等方面存在着竞争关系,地方保护倾向在并县、部门整合中可能被放大,寻求利益平衡、达成一致行动面临着诸多挑战。利益格局是共同体的基础<sup>[29]</sup>,利益格局调整是人口小县改革绕不开的难题。政府改革本质上是利益再分配的过程,科学的顶层设计和利益协调机制是避免部门博弈、厘清责任边界的关键。要坚持问题导向,聚焦体制机制障碍,在尊重部门诉求的同时,以服务大局为要,加强组织领导,完善沟通协商和利益补偿机制,在共建共商共享中凝聚改革共识,形成工作合力。同时,还要加强政策解释,用改革发展成果赢得各方支持,让利益相关方切身感受到改革带来的获得感。

#### 3. 基层治理能力: 基层组织建设与治理能力不足

人口小县改革的深化离不开与之适应的基层治理能力。然而,当前人口小县普遍面临着基层党组织战斗堡垒作用发挥不够、基层干部能力素质偏低等问题,基层治理能力难以适应改革发展需要。撤县并县改革后,原有乡镇、村级建制体系将被打破,如何理顺权力配置、健全自治机制、夯实基层基

础,是基层组织面临的新挑战。大部制改革后,部门职责边界调整,与之配套的基层治理运行机制如何同步优化,基层力量能否跟上步伐也存在不确定性。由此可见,基层治理能力短板已成为人口小县改革的症结所在。基层治理是国家治理的神经末梢,人口小县改革要善于运用法治思维和法治方式,加强基层法治建设,强化法治思维,提高以法治方式解决问题的能力,推动高质量发展。基层党组织是中国共产党扎根基层的抓手<sup>[30]</sup>,是联系广大群众的桥梁。因此需要紧扣基层治理实际,加强基层党组织建设,增强基层干部队伍活力,健全基层治理机制,切实把组织优势、制度优势转化为治理效能,为人口小县改革提供坚实基础。

### (三) 人口小县改革路径的优化选择

#### 1. 因地制宜,分类施策:根据地方实际,差异化选择改革路径

人口小县改革没有放之四海而皆准的路径,关键要坚持因地制宜、分类指导、科学选择。对地理位置相近、资源禀赋相似、发展水平相当的县,可考虑撤县并县,发挥规模效应;在部门职能交叉、基础设施关联度高的领域,可尝试大部制改革,强化综合管理;在区位优势独特、发展特色鲜明的县,可探索特色县建设,因县制宜、错位发展。同时,还要统筹县情、省情差异,将人口小县改革纳入区域发展大局统筹谋划。东中西部地区县域发展差距较大,对口支援、飞地建设等一体化发展路径值得探索;城市化地区人口加速向中心城市集中,都市圈同城化发展、毗邻县域同城化改革可同步推进;传统农业区小县的“空心化”问题严重,探索跨区域合作与集约发展新路子势在必行<sup>[31]</sup>。总之,优化选择人口小县改革路径,必须立足中国国情和县情,增强政策灵活性,在分类指导、因县施策中增强政策的适应性和精准性。

#### 2. 系统集成,协同推进:统筹推进行政管理、财政体制等配套改革

人口小县改革涉及面广、链条长,仅靠单兵突进难以奏效,必须统筹兼顾、综合施策。就改革领域而言,系统集成至少涵盖三个方面:一是统筹政区划、行政层级、机构设置等行政管理体制改革,明晰职责边界,打造法治政府、责任政府;二是统筹财税、投资、土地等要素配置,深化财政体制改革,完善转移支付制度,推进县域资源优化配置;三是统筹发展规划、公共服务、社会治理等领域的改革,推进基本公共服务标准化、均等化,提升社会治理水平。就推进方式而言,亟须实现“控制-自主”式的基层治理创新<sup>[32]</sup>,加强顶层设计与基层创新的协同互动,中央要加强政策指导、资源投入,地方要因地制宜地先行先试,及时总结推广基层的有益探索;要统筹好急事缓事,突出重点、带动全局,在全链条优化、一体化推进中实现整体突破;要加强督察督办,将改革任务纳入绩效考核和干部管理,完善容错纠错机制,形成推动改革的内生动力。总之,人口小县改革需要在“点线面”中把握全局,一体谋划、系统推进。

#### 3. 利弊权衡,动态调适:动态评估改革绩效,及时调整优化

绩效评估是政府行动的指挥棒和国家治理的重要工具<sup>[33]</sup>。人口小县改革是一个不断探索、持续完善的过程,没有一蹴而就的成功模式,必须在绩效评估、利弊权衡中动态调适。一方面,要树立“止于至善”的理念,坚持成熟一个推进一个,不搞改革积极性的简单化、项目化,要建立科学的绩效评估机制,综合运用大数据分析、第三方评估、社会满意度测评等方式,动态评估改革成效,客观审视改革利弊得失,既看显性绩效,更看隐性效应,力求全面系统、实事求是。另一方面,要强化改革成本收益测算,运用边际分析、敏感性分析等方法模拟推演不同情境,形成差异化、精准化的优化调整方案。对推进中的问题隐患,要及时预警提示、靶向施策;对实践证明行之有效的做法,要及时总结提炼、复制推广;对于与实践不符的政策措施,要敢于及时止损、果断调整,在优化完善中不断开创改革新局面。同时,要坚持开门搞改革,广泛听取各方意见,尊重基层首创精神,鼓励地方结合实际大胆探索,及时将实践创新转化为制度成果。总之,人口小县改革要在利弊权衡中实现动态优化,以改革创新推动治理体系和治理能力现代化。

## 五、结论与展望

### (一) 结论

其一，人口小县改革是优化行政管理的必由之路。

人口小县普遍面临着经济社会发展活力不足、行政管理效能偏低等问题，严重制约了县域高质量发展和基层治理现代化。从公共管理学视角审视，小县体制的弊端主要体现在三个方面：一是规模不经济导致公共服务供给效率低下，县域公共产品难以实现集约化、专业化供给；二是行政管理链条冗长导致行政效能不高，科层制条块分割、机构臃肿问题突出；三是财政管理规模狭小导致财力保障不足，公共服务和发展建设缺乏可持续投入。因此，优化行政管理已成为破解小县治理困境的必由之路。这就需要着眼于县域治理体系和治理能力现代化，统筹考虑规模经济、行政效能、财政可持续等因素，深化县域行政管理体制改革，探索构建简约高效、有利于激发发展活力的现代县域治理格局。

其二，撤县并县与大部制改革各有利弊，需因地制宜地选择。

撤县并县与大部制改革是当前人口小县改革的两种主要路径，比较分析发现，二者各有利弊。在优势方面，撤县并县有利于扩大县域管辖范围，通过规模扩张发挥规模经济效应，在公共服务、基础设施建设等领域实现集约化供给；通过减少县级行政建制数量，精简管理层级，压缩行政管理链条，可有效降低行政运行成本，推动组织扁平化。大部制改革通过部门整合优化，打破条块分割，强化部门间协同联动，有利于发挥部门合力；通过推动大部门垂直管理、一级政府统揽，可强化上级决策部署和战略引领作用。在局限性方面，撤县并县在规模扩张的同时，可能会弱化基层自主权、影响服务精准性；大部制改革可以理顺部门职责，但如对基层放权不到位，则可能导致部门职能交叉、内部协调成本高等问题。由此可见，人口小县改革需因地制宜地选择路径，对区位相近、资源禀赋相似、管理链条冗余的县，可优先考虑撤县并县；在部门职能交叉、跨区域统筹需求突出的领域，可优先选择大部制改革。同时还要立足地方发展阶段、资源要素差异，在分类指导的基础上鼓励地方大胆探索，形成差异化、精准化的改革路径。

其三，人口小县改革是一项系统工程，需统筹推进、动态优化。

人口小县改革是事关县域发展全局的重大变革，涉及行政管理、财政金融、公共服务、要素配置、区域治理等方方面面，改革成效还要受到地方特殊性、利益格局调整等深层次因素的制约，是一项复杂的系统工程。推进改革，一方面需要统筹谋划、一体推进，将人口小县改革纳入国家区域协调发展战略，在东中西部地区分类指导，完善城乡融合发展、中心城市带动等区域联动机制，推动县域公共服务、基础设施一体化设置，加大财政转移支付力度，形成区域发展整体优势；另一方面需要动态评估、及时优化，建立科学的改革绩效评估机制，综合运用大数据分析、第三方评估等方式，客观评判改革的利弊得失，及时发现和解决新问题，在成本收益测算的基础上及时调整优化，探索建立常态化的政策评估和调整机制，不断提升改革的精准性和有效性。同时，还要充分调动地方的积极性，尊重基层首创精神，鼓励地方大胆试、大胆闯，加强制度集成创新，用改革创新的办法破除体制机制障碍。

### (二) 展望

本研究的不足体现在三个方面：一是理论阐释的深度有待进一步提高，未来可运用复杂适应系统、演化博弈等理论工具来刻画不同主体间的互动逻辑，揭示人口小县治理体系的演化规律；二是实证案例的广度有待进一步扩展，后续可对不同区域、不同阶段小县改革的异同点进行更加细致入微的比较分析，提炼经验规律，总结推广可复制可借鉴的实践样本；三是研究方法的多样性有待进一步丰富，将来可在定性分析的基础上嵌入问卷调查、神经网络模拟等定量分析，提升研究结论的稳健性。总之，

未来研究需要在夯实理论基础、拓展研究视野、创新方法手段等方面持续发力, 从而不断深化对人口小县治理变革规律的认识。

### 注释:

- ① 《中国县域统计年鉴 2021(县市卷)》数据显示, 中国户籍人口 20 万人以下的县(市)有 434 个, 约占全国县(市)总量的 21%, 因而本研究将户籍人口不足 20 万的县(市)界定为“人口小县”。

### 参考文献:

- [1] 施雪华, 赵忠辰. 党的十九大后中国新一轮大部制改革的背景和思路[J]. 理论与改革, 2018(4): 34-44.
- [2] 钟君. 习近平关于全面深化改革论述对邓小平改革思想的丰富和发展[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(5): 1-8.
- [3] 郑济洲, 崔翼. 财政分权、公共服务均等化与共同富裕[J]. 华东经济管理, 2024, 38(6): 119-128.
- [4] 胡乐明, 王杰. 非自愿性、非中立性与公共选择: 兼论西方公共选择理论的逻辑缺陷[J]. 经济研究, 2020, 55(12): 182-199.
- [5] 蔡之兵, 张可云. 区域发展的逻辑及启示[J]. 教学与研究, 2015(11): 40-47.
- [6] 竺乾威. 地方机构改革的困境: 人口小县大部制改革思考[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2023, 59(5): 12-21.
- [7] 刘柯, 陈宝胜. 基层政府扁平化改革的实践前沿与发展面向: 以浙江省龙港市“市直管社区”改革为例[J]. 行政论坛, 2022, 28(3): 59-66.
- [8] 魏万青. 基层治理的低成本优势何以可能?: 基于后发展地区的探索[J]. 学海, 2024(2): 28-38.
- [9] 张启春, 明珠. 县域基本公共服务均等化政策执行差异何以形成?: 基于扎根理论的探索性分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2024, 63(3): 94-103.
- [10] 项松林, 孙悦. 作为方法的县域: 县域城乡融合的逻辑、机理与路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2024, 41(3): 101-109.
- [11] 陆兵哲. 城镇化、空间规划与城乡关系的再生产: 一个郊区农村的案例研究[J]. 社会, 2024, 44(2): 98-124.
- [12] BLOM-HANSEN J, HOULBERG K, SERRITZLEW S, et al. Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation[J]. American Political Science Review, 2016, 110(4): 812-831.
- [13] 杨建坤. 行政区划调整能够约束地方政府行政管理支出膨胀吗?: 来自撤县设区的证据[J]. 公共管理评论, 2022, 4(1): 50-77.
- [14] 肖金成, 洪晗, 申秀敏. 区域协调发展与共同富裕[J]. 华东经济管理, 2024, 38(3): 1-11.
- [15] 刘穷志, 苗高杰. 精简乡镇行政机构有助于县级财政解困吗?: 来自河南省“撤乡并镇”改革的准自然实验证据[J]. 经济社会体制比较, 2019(4): 107-117.
- [16] 林仁镇, 文宏. 目标设定、资源整合与中国特色政策试点机制: 基于深圳建设中国特色社会主义先行示范区的分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(4): 129-140.
- [17] 徐发新, 李雪伟. 撤县设区对县域公共服务供给水平的影响研究: 基于江苏省县级面板数据的实证分析[J]. 城市问题, 2024(1): 65-74.
- [18] 赵聚军, 章烁晨. 全过程视域下的撤县(市)设区府际博弈与调适: 基于 Z 市 S 区行政区划调整 30 年的纵向追踪[J]. 上海行政学院学报, 2024, 25(1): 4-18.
- [19] 任杰, 潘泽泉. 社区简约治理结构中的分层动员机制: 基于 C 市 X 社区治理实践的个案研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(2): 146-156.
- [20] 张强. 我国大部制改革的演进逻辑[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(5): 4-12, 125.
- [21] 管兵. 有选择的地方政府创新: 从上下级政府关系到政社关系[J]. 河北学刊, 2024, 44(2): 167-177.
- [22] 吴金群, 陈思瑾. 地方行政体制改革中的联动机制: 基于浙江省龙港市的案例研究[J]. 浙江工商大学学报, 2023(6): 132-143.
- [23] 赵立波. 统筹型大部制改革: 党政协同与优化高效[J]. 行政论坛, 2018, 24(3): 24-30.

- [24] 高进, 刘聪, 李学毅. 县级行政区划调整与府际竞争: 基于撤县设市与撤县(市)设区的比较[J]. 浙江社会科学, 2022(10): 37-44, 156.
- [25] 周彬. 部门利益、管制俘获和大部制改革: 政府机构改革的背景、约束和逻辑[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, 58(6): 69-76.
- [26] 李兆瑞. 社区治理结构“逆扁平化”层级扩张的逻辑研究[J]. 宁夏社会科学, 2021(3): 154-162.
- [27] 郭庆松. 机构改革的系统性整体性协同性考量[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23(1): 21-29.
- [28] 范巧, 屈晓东. “放管服”改革、营商环境建设与城市经济增长[J]. 城市问题, 2023(6): 46-57.
- [29] 高春风. “村改居”类村庄共同体的嬗变与重塑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(2): 75-85.
- [30] 冯霞, 简智荣. 论党建引领社区治理的文化使命[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023, 29(4): 145-152.
- [31] 刘聪, 高进. 跨区域合作何以助推共同富裕: “飞地抱团”的政策迭代与集约治理机制探析[J]. 当代经济管理, 2024, 46(9): 67-76.
- [32] 田先红. 基层政府“控制-自主”式创新模式研究: 以S省D区数字政府改革为例[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2023, 56(5): 13-18, 127.
- [33] 李倩. 基层政府绩效评估中的多重行动逻辑、策略分化与繁文缛节: 以J县Y镇脱贫攻坚工作考核为例[J]. 上海行政学院学报, 2023, 24(4): 55-67.

## Withdrawing and combining counties vs super ministry system reform: The choice of the reform path in counties with a small population

GAO Jin<sup>1</sup>, LIU Cong<sup>2</sup>

(1. School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China;

2. School of Public Administration, Beihang University, Beijing 100191, China)

**Abstract:** Smoothly promoting the optimization of counties with a small population is an important measure to further deepen the reform and promote the Chinese-style modernization. Taking counties with small population as the object of analysis, this research comprehensively analyzes the governance predicaments of counties with a small population and focuses on the comparison of advantages and disadvantages and the optimized choice between the two paths of withdrawing and combining counties and super ministry system reform, hence providing decision-making references for the reform path selection of counties with a small population. Counties with a small population are generally faced with such problems as poor scale, low administrative efficiency and insufficient financial guarantee, and optimizing administrative management is the only way to solve the governance dilemma of small counties. Withdrawing and combining counties is conducive to exerting scale effect, but may weaken the autonomy of grassroots, while the super ministry system reform is conducive to strengthening departmental coordination, causing new coordination problems. So, the reform of counties with a small population needs to choose the reform path differentially according to different local realities, to comprehensively promote the supporting reform of administrative management and financial system, dynamically evaluate the reform performance and timely adjustment and optimization, get through the blocking points, pain points and difficulties in the governance process of small population counties, and provide intellectual support for the modernization of national governance system and governance capacity.

**Key words:** counties with a small population; withdrawing and combining counties; super ministry system reform; county governance

[编辑: 郑伟]