

多重管理体制下行政区划调整逻辑研究

——以兰州新区为例

郭紫镁 仲亚男

甘肃省城乡规划设计研究院有限公司

摘要：多数国家级新区制度供给建立在试验型的空间策略基础上，要素统筹和治理效率掣肘于地域逻辑和治理主体不统一。近年国家区域政策调整趋向以城市群和都市圈为主体，国家级新区作为战略投放的核心政策空间，在新时代推进国家治理体系与能力现代化的要求下，需要在区域战略的角度进一步理顺治理逻辑，明晰治理主体。管委会型的兰州新区托管范围涉及两县，管理体制问题制约其治理能力的提升，文章在分析新区管理体制现状的基础上，进一步识别兰州市不均衡发展的困境与动因，指出兰州新区治理能力的提升，需要在兰州市乃至兰白都市圈进行统筹调整，要确立兰州新区的行政地位，并形成了多层次行政区划进阶调整方案。

关键词：国家级新区；治理能力；行政区划；都市圈

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.004

一、管理体制现状

(一) 治理主体不唯一

国家级新区的制度供给一般建立在试验型的基础上，自1992年设立浦东新区以来，目前已设立的19个国家级新区管理制度可分为两类：一是以浦东和滨河新区为参考的从“领导小组”到“管委会”，继而进一步承担社会服务和管理职能，经国务院批准成立一级政府建制，赋予其合法的行政管理权限，回归到成熟的“政府型”。目前有14个新区处于“管委会型”阶段，过渡到政府型仅有浦东新区和滨海新区2个。二是“政区合一型”，以2011年设立的舟山群岛新区为参考，与行政辖区重合，管委会与舟山政府合署办公，后设立的南沙新区与西海岸新区均属于此类。

兰州新区属于“管委会型”，管委会作为派出组织代表上级政府行使区内开发建设管理权限，负责新区规划实施、经济发展、项目建设等经济职能，辖区内的社会事务主要由所在行政区负责（周旭明，2014）。作为第五个国家级新区，兰州新区之前的几个国家级新区在初设时均成立了管委会，明确了派出关系：正省级的上海市、天津市和重庆市分别派出了副省级的浦东新区管委会、滨海新区管委会和两江新区管委会。

甘肃省政府继2010年赋予兰州新区市一级管理权限后，2020年再次发文明确赋予兰州新区市州一级行政管理权限。但兰州新区派出关系一直未明确，兰州新区管

委会与兰州市政府同属正厅级建制，但兰州新区的主要行政管理事务仍由兰州市政府行使管辖权，二者并不属于平权关系。同时新区托管范围的乡镇并非省政府直辖，而是隶属于兰州市下辖的永登县、皋兰县。因此，兰州新区的事务并非只受甘肃省与新区管委会共同管理，反而是兰州市政府更多参与到新区事务的管理中。目前的相关文件均不能明确新区管委会是由哪级政府派出，使得新区管委会、兰州市政府、甘肃省三者行政关系模糊不清，权责掣肘，见表1。

表1 兰州新区管委会管理权限

层级	文件依据	权限内容
省	《甘肃省人民政府关于加快推进兰州新区建设的指导意见》（甘政发[2010]192号）	正厅级建制，市一级行政管理权限 负责范围内行政管理和提出区划调整意见，组织领导新区的开发建设，全面管理社会事务。
	《甘肃省人民政府办公厅关于进一步支持兰州新区深化改革创新加快推动高质量发展的意见》（甘政办发[2020]67号）	赋予兰州新区市州一级行政管理权限，在工农业生产、交通运输、固定资产投资、财政信贷、统计等方面实行省内计划单列，其所辖区域行政管理具体事务由兰州新区直接对口省级部门。除法律法规和国家明文规定不得下放的权限外，涉及兰州新区的省级经济管理权限全部下放至兰州新区行使；国家政策法规规定不得委托或下放以及需要省综合平衡的省级经济管理权限，兰州新区直接向省上请批。
市	兰州市委市政府联合发文《关于兰州新区范围内的部分乡镇村实行委托管理的意见》（兰办发[2011]49号）	托管范围内履行市一级的管理职能（党建、组织人事和领导班子、干部队伍建设），涉及委托管理的其他事项，由新区与永登、皋兰县按照相关法律法规和政策规定协商办理。

(二) 地域逻辑不统一

兰州新区申请批复范围与土地规划范围为806km²，并非完整的行政区划范围，而是涉及永登、皋兰6个乡镇的部分区域。后续的托管工作，按具体的行政区划进

表2 兰州新区多层次管理范围

层级	日期	文件依据	涉及区域	面积
国家	2012. 8. 20	《国务院关于同意设立兰州新区的批复》 国函[2012]104	永登县中川、秦川、上川、树屏和皋兰县西岔、水阜6个乡镇	1744km ²
省		《兰州市土地利用总体规划2010-2020》	涉及永登县中川、秦川、上川、树屏和皋兰县西岔、水阜6个乡镇部分区域	806 km ²
	2020. 7. 10	《甘肃省人民政府办公厅关于进一步支持兰州新区深化改革创新加快推动高质量发展的意见》（甘政办发[2020]67号）	按程序推动永登县上川镇、树屏镇和皋兰县水阜镇托管工作。通过编制临时代码、统计代码等方式，解决新区在行政许可审批、数据库建设、信息系统建设衔接等工作中涉及的行政区划代码问题。	
市	2011. 4. 27	兰州市委市政府联合发文《关于兰州新区范围内的部分乡镇村实行委托管理的意见》（兰办发 [2011]49号）	永登县中川镇、秦川镇和皋兰县西岔镇的7个行政村划归新区管理	
	2012. 12. 4	市委常委会议决定，皋兰县西岔镇全面划归新区管理	新区托管范围包括中川、秦川和西岔3个乡镇，涉及55个行政村和1个社区	819 km ²

行，目前新区托管3个乡镇819 km²，根据兰州市委市政府《关于兰州新区范围内的部分乡镇村实行委托管理的意见》，兰州新区规划范围内未实施托管的其他3个乡镇隶属关系和管理体制不变。2020年7月甘肃省人民政府发布《关于进一步支持兰州新区深化改革创新加快推动高质量发展的意见》，仅提出按程序推动其他3个乡镇的托管工作。因此，新区会存在涉及6镇行政区划范围1744 km²、土地规划范围806 km²、实际托管范围819 km²多重管理边界，涉及新区管委会、永登县政府、皋兰县政府、已托管乡镇、未托管乡镇等多重行政主体。政策功能区与行政区交织，地域逻辑无法统一，使得行政效率低、内部要素流动不畅，见表2。

二、识别影响腹地

《兰州-西宁城市群发展规划》（2018）指出培育兰西城市群旨在保障甘青两地生态与国土安全，带动西北地区发展。甘青两地大量人口处于生态环境本底脆弱，地质灾害隐患突出的区域，可集中建设的土地主要为有限的盆地与河谷。甘肃是国脱贫攻坚的主战场之一，是全国唯一地处青藏、黄土和内蒙三大高原交汇处的省份，包括六盘山区、秦巴山区、藏区等集中连片特困地区，主要集中在甘肃南部五市（甘南、陇南、天水、定西、临夏州）：国土面积占全省27.02%，总人口占全省的43.95%，以不到三分之一的国土面积养活全省接近一半的人口，人口密度居高不下。同时，南部五市人均GDP（平均16138万元）远低于同年全省人均GDP（73042万元）与全国人均GDP（64644万元），城镇化率（平均36.6%）低于全省（47.69%）与全国（59.58%）。南部五市生态保护责任重，承担黄河上游水源补给国土空间保障屏障及长江上游水土保持与生物多样性国土空间保护屏障等重要功能。

低收入地区与生态敏感区的耦合是甘肃生态屏障建设的难点，兰州新区提出“生态移民”思路，从单一扶

贫或单一生态保护走向区域协作治理，改变年年灾毁年年重建的模式，转移人口密度高造成的生态保护压力。相对而言，兰州-白银都市圈承载力优于西宁-海东都市圈，兰白都市圈处于祁连山与黄河两大国家级生态廊道的交点，兰州新区是兰白都市圈内的核心支点之一，是西北地区首个国家级新区，意在推动兰州成为西北地区重要的增长极，从这个角度讲，兰州新区战略腹地主要为兰州市与兰白都市圈，进而辐射甘青两地。

兰州新区作为国家战略投放的政策区，近十年在兰州市皋兰、永登两县范围内以发展逻辑主导进行实地托管，但进展缓慢。兰州新区更为直接的战略意义是省会兰州的发展催化器，甘青两地生态、安全泄压阀。兰州市常住人口从2010年的361.91万人增长到2020年的437.18万人，增加了75.56万人，是省内人口净流入城市，未来仍是全省城镇化的主战场，全省四分之一的就业岗位和三分之一的服务人口拥挤在狭小河谷，而兰州新区作为地处兰州市域内的国家级新区，人口稀少、腹地空间有限，这势必会影响兰州的可持续发展。因此，不止是兰州新区，兰州迫切需要通过行政区划调整来实现资源重组和格局优化^[3]。

三、形成进阶方案

（一）理顺治理主体

2020年7月，甘肃省政府在《国务院办公厅关于支持国家级新区深化改革创新加快推动高质量发展的指导意见》基础上，出台了《关于进一步支持兰州新区深化改革创新加快推动高质量发展的意见》，首先提出兰州新区应理顺管理体制的问题，要赋予兰州新区市一级行政管理权限，除法律法规和国家明文规定不得下放的权限外，涉及兰州新区的省级经济管理权限全部下放至兰州新区行使。回溯浦东新区与滨海新区体制变革的历史，管委会在特定时期发挥了相应的作用，但随着开发开放的逐步推进，行政体制与现实发展产生了诸多矛

盾，最终解决方案的落脚点是成为一级政府。目前，兰州新区管理上仍由管委会主导，要落实新区市一级的管理权限，改变新区在行政区划上仍隶属于永登县和皋兰县的局面，须成立兰州新区政府，统一行政架构，建立兰州新区行政区，成立兰州新区区委、区人大、区政府、区政协，才能实现组织领导新区开发建设，全面管理新区各项社会事务。另外，在向兰州新区政府过渡期间，先由甘肃省人民代表大会或其常务委员会制定《兰州新区条例》，明确兰州新区管委会的派出组织，明晰兰州新区的管辖范围，管辖范围内的乡镇由分属两县变为省级直辖乡镇，从立法角度明确新区行使市一级管理权限和范畴。

（二）多层次调整方案

现实方案——落实六镇托管。兰州新区应在现有托管3镇（秦川镇、中川镇、西岔镇）的基础上，尽早推动按程序完成其余3乡镇（上川镇、树屏镇、水阜镇）的托管，落实1744平方公里的6镇托管，形成“东拓南下西连北接”，与兰州主城区相向融合发展的态势，辐射带动皋兰县（毗邻白银市白银区），为与白银联动发展建立基础。

进阶方案——撤县设区。2021年9月，兰州市批复了兰州新区按8镇范围编制的国土空间总体规划，兰州应综合考虑兰州新区、皋兰县、城关区、安宁区的优化提升，调整相邻的乡镇和涉及产业功能的国家级高新区、国家级经济技术开发区所在乡镇纳入城关区与安宁区。东翼榆中生态创新城改设榆中区，北翼兰州新区与皋兰县合并成立皋兰区，转“碎片化”、“诸侯发展”为合力发展，促使兰州新区从跨县发展、县区分治到向成熟型区县合一的政府型转变。

理想方案——跨市调整。保护黄河生态健康与长治久安是兰州市的核心任务之一，面向两个百年目标考虑，临夏市永靖县紧邻兰州红古区与西固区，拥有兰州市重要水源地—刘家峡水库，地处黄河上游，深受兰州的辐射影响，建议将永靖县纳入兰州市管辖：一是系统化开展黄河上游生态保护与修复工作，从水源—干流—重要支流进行生态基流监管，保障河流生态水量，有利于库区—干流段—重要支流形成一体化的水沙防控体系与防灾体系；二是为兰州市增加向西向南的腹地，支撑红古、西固完善作为兰西城市群的重要支点作用，推动兰州市发展战略从“一心两翼”向网络化都市圈建设迈进，促进湟水河谷与黄河河谷的互联互通，扩大兰白都市圈的影响力。

理想方案兰州全域由5区3县调整为7区2县，即城关区，七里河区，安宁区，西固区，红古区，榆中区，皋兰区，永登县和永靖县，两县以水源涵养与旅游发展为主，其中永登县以生态涵养和农旅发展为主，永靖县以水源地保护和休闲旅游为主。理想方案强调城市群范

围内相关城市（镇）在公共服务和基础设施方面共建共享，在城镇功能定位和产业经济地理方面互补共赢，在资源开发利用和生态环境保护方面统筹协同，将大大增加兰州的发展后劲，促进兰州都市圈核心区发展格局的形成。

四、结论

2020年，兰州市常住人口城镇化率达81.04%，人口向河谷集聚挤压，国家功能、省级功能和本地功能无法合理统筹，各种要素导致的城镇发展不均衡矛盾仍在加剧，借力兰州新区，是兰州突破河谷桎梏的重要途径。

从行政区划的角度讲，兰州新区作为地处兰州市域内跨越2个区县的国家级新区，其本身目前的资源承载能力有限，多重管理范畴交织，迫切需要在更大范围内统筹资源，实现区域协同发展。因此，整合地域逻辑，理顺空间管理权限，优化行政区划设置，加快推进重点区域一体化进程是未来兰州市与兰州新区政策机制建立与城市发展的首位问题。

从体制上讲，兰州新区管委会与兰州市政府同为正厅级建制，但因事务管理职能权限不完善，兰州新区无法从组织开发建设这类单纯的经济职能上推动内部资源的高效整合，也无法仅通过高配置的建制来统筹与兰州市各行业部门相关的事务管理，甚至在一段时期和部分事务上需要将兰州新区的规划、项目申报等管理事务通过皋兰、永登两县向兰州市上报，再向上传达。在兰州新区十年探索过程中，高配置的管委会模式并不是新区治理能力现代化的出路。

因此，兰州新区完成托管六镇推动与皋兰县区县合一，立法确立地位向成熟的政区合一型国家级新区迈进，是解决兰州新区和兰州市不均衡发展的必要手段之一。以此为基础，通盘完善兰州市行政区划调整，发挥土地资源和政策平台的优势，推动兰州新区政府主体地位的建立，才能从体制机制到治理方案上理顺关系，为兰州市与兰州新区现代化治理能力的提升和可持续发展建立基础。

参考文献

- [1] 周旭明. 兰州新区管理体制现状、问题与创新. 经济研究导刊[J]. 2014年第21期, 271-273.
- [2] 王频, 陈科霖, 刘焱伶. 西部地区大城市撤县设区的逻辑研究——以成都市为个案[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 第40卷第6期2018年11月.
- [3] 张晓宁, 金桢栋. 产业优化、效率变革与国家级新区发展的新动能培育[J]. 改革, 2018年第288期: 109-119.
- [4] 彭建, 陈云谦, 胡智超等. 城市腹地定量识别研究进展与展望[J]. 地理科学进展, 2015年35(1): 14-24.