

◆中国会在二十一世纪中叶基本实现城市化，特别是今后二十年将是中国城市化发展最快的时期，有计划的推进大中小城市协调发展是走具有中国特色的城市化道路，也是关乎国家政治、经济全局的大战略。

中國市制

戴均良
著

中国地图出版社

中国市制

戴均良 著
中国地图出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国市制/戴均良著. —北京:中国地图出版社,
2000

ISBN 7-5031-2371-0

I. 中… II. 戴… III. 城市-政区-制度-研究-中
国 IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 35738 号

中国市制

戴均良 著

中国地图出版社出版发行

社址:北京白纸坊西街 3 号

邮编:100051 电话:63529249

通州区次渠印刷厂印刷 新华书店经销

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8.5 字数 232 千字

印数:0001~2000

定价:26.20 元

序

市制,是一个国家在一定历史条件下,保证有效的行政管理和经济社会发展需要而制定的城市发展规程及所采取的组织形式。市制问题的研究对于推动我国城市化和城市现代化,加强和改善城市行政区划管理,促进城市经济社会发展具有重要意义。

戴均良同志撰写的《中国市制》一书,系统地研究了中国城市行政区划建制的形成和发展,回顾了本世纪初中国第一次出现市制以来中国城市行政区划制度的演变过程,总结了近一个世纪中国城市政区制度设立、变更、调整发展的经验教训。特别对改革开放 20 年来我国城市发展和行政区划调整的巨大成绩和不足之处进行了认真的回顾与反思。作者从行政区划角度探索思考了中国城市化问题,对中国城市化发展过程、趋势和战略选择作了精辟的分析。他提出了适应城市经济发展、加快城市化进程的政策措施,探讨了设市模式和设市标准,分析比较了切块设市和整建制改市两种设市模式和利弊,客观地评价了市管县体制,分析了这一体制的利弊,并且具体分析了目前我国小城镇发展中的问题,研究了小城镇发展战略和政策。作者还从社会经济发展的长远角度考虑,明确提出通过增设直辖市达到划小我国省、自治区的改革思路。这是值得探讨的主张。该书还收录了我国城市设置的历史和现实资料,是一本具有理论性、政策性和实用性的著作。

随着新世纪的到来,我国工业化和城市化会进一步加快发展,经济体制改革将不断深化,政治体制改革也势在必行,行政区划的调整与变革日益引起各方面的关注。因此,针对我国国情,加强行政区划管理的战略研究和城市发展预测,慎之又慎地变革行政区划体系,是一项长期的重要任务。这对国家和地区的政治稳定、城

乡经济繁荣、人民安居乐业有着深远的影响。我们期待着这方面的优秀著作不断问世。

刘国光

1999年11月27日

注：刘国光先生系中国社科院特邀顾问、著名经济学家。

开 篇 语

从乡村社会走向城市社会是人类社会发展的趋势,城市在人类社会中的地位 and 作用越来越突出。如果说 20 世纪是西方国家城市化的世纪,那么 21 世纪将是全球城市化的世纪。中国会在 21 世纪中叶前基本实现城市化,特别是今后 20 年将是中国城市化发展最快的时期,有计划地推进大中小城市协调发展是走具有中国特色的城市化道路,也是关乎国家政治、经济全局的大战略。

本书从行政区划的角度研究城市行政区划建制问题,力图阐述清楚中国市制的来龙去脉,分析透视现行市制的问题,探讨市制改革完善的思路。书中提出的一些观点和设想,纯属从学术研究的角度进行思考,正确与否,仅供学术探讨。

目 录

开篇语	(VII)
第一章 中国市制的创立	(1)
一、中国市制产生的城市社会基础	(1)
二、中国市制产生的经济基础和时代背景	(4)
三、中国城乡地区的第一次划分	(8)
四、中国市制的正式诞生	(10)
五、南京国民政府时期市制的完善	(15)
第二章 新中国 50 年的城市发展	(23)
一、逐步实现正常平稳的协调发展阶段	(23)
二、大起大落和滞缓的曲折发展阶段	(27)
三、快速健康的发展阶段	(31)
四、50 年城市发展的基本经验	(38)
第三章 设市概况与基本特征	(43)
一、全国建制市的设置概况	(43)
二、设市地方的职能分类	(55)
三、建制市的法律地位和职能任务	(58)
四、中国市制的突出特点	(63)
第四章 设市标准和设市模式	(71)
一、设市标准的调整变化与修订完善	(71)
二、设市模式的比较分析	(84)
三、设市城市等级与城市升级制度	(88)
第五章 市区行政建制与管理体制	(95)
一、市辖区设置和演变	(95)
二、市辖区的职能与特点	(98)

三、市辖区设置的模式和标准	(101)
四、城郊模式与一市一区模式的改革	(105)
五、县改区和区改县问题	(108)
六、城市基层管理体制改革	(114)
第六章 设立直辖市与调整行政区划	(121)
一、现行行政区划体制的主要问题	(121)
二、直辖市制度的形成和演变	(124)
三、增设直辖市的数量与条件	(129)
四、增设直辖市的目标选择	(133)
五、增设直辖市实际操作问题	(136)
六、直辖市内部行政区划体制改革	(139)
第七章 市领导县体制与地级管理层改革	(145)
一、地级管理层的形成与市领导县的发展	(145)
二、地级管理层变化的客观原因	(148)
三、市领导县体制类别及存在的问题	(153)
四、地级管理层领导县级市的体制改革	(158)
五、地级管理层改革发展的趋势	(162)
第八章 小城镇建设与建制镇发展	(167)
一、发展小城镇的意义和措施	(167)
二、镇建制的形成和发展	(174)
三、设镇标准的修订和完善	(179)
四、调整扩大乡镇规模	(182)
第九章 城市化发展趋势与战略选择	(189)
一、现代城市化的基本含义	(189)
二、我国现阶段的城市化水平及发展目标	(195)
三、中国特色的城市化道路	(202)
四、推进城市化的原则要求	(211)
第十章 设市战略与市制改革	(217)
一、城市化对行政区划变革的客观要求	(217)

二、设市的重要意义和积极作用	(220)
三、设市数量和设市速度	(227)
四、设市城市的合理布局	(229)
五、市制改革的远期目录	(238)
附表一 中华人民共和国市和市辖区一览表	(241)
附表二 中国历年市统计表	(258)
后记	(263)

第一章 中国市制的创立^{*}

市制是指国家通过立法和行政手段在城市地区建立行政区划建制,进行城市管理的一种制度。中国市制萌芽于清末,出现于 20 世纪 20 年代,它虽然带有西方市制舶来品的色彩,但从本质上看它是中国城市千百年发展和近代中国工业化的产物。

一、中国市制产生的城市社会基础

城市是与乡村相对应的一种社区,是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物,是社会生产力发展的结果。城市的根本特征是集中和非农经济,集中与分散是城市与乡村在表现形式上的主要区别。马克思说:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和要求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散”(《马克思恩格斯全集》第 3 卷,第 57 页)。随着社会生产力的发展,城市的功能和作用越来越强,在人类社会中的地位越来越重要,逐渐成为“经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力”(《列宁全集》,人民出版社 1959 年第 1 版,第 19 卷第 264 页)。

中国是世界上最早产生城市的国家之一。关于中国城市产生的时间,一般都认为是从原始社会向奴隶社会过渡时期,前提条件是非农业人口从农业人口中分离出来,也就是第二次社会大分工之后。马克思指出:“社会分工引起工商业劳动和农业劳动的分离,

^{*} 本章主要参考了邢康、戴均良《中国市制创立简述》,载《中国民政》1987 年第 9 期。

从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立”(《马克思恩格斯全集》第3卷,第24~25页)。第二次社会大分工以后,社会便有了剩余产品,并逐渐产生了私有制,进入奴隶社会,形成了国家。“国君”为了保护他的财富和私属,便建造城郭,“筑城以卫君,造郭以守民,此城郭之始也”。这个时期大约在公元前21~前16世纪的夏朝,中国城市若从这时算起大约有4000多年的历史。在这漫长的历史过程中,城市发展的总趋势是由少到多、由小到大、由低级形态向高级形态,从村落形式向现代都市形式发展。这个发展过程大约经历了四个时期:先秦时期、秦汉至明清时期、近代半封建半殖民地社会时期及中华人民共和国时期。

先秦时期是中国城市起源和城市体系发育时期,其间经历了原始社会末期、夏、商、周和春秋战国时期,纵跨三种社会形态——原始社会末期、奴隶社会及奴隶社会向半封建社会过渡阶段,历时约2000余年。这个时期,时间虽长,但城市发育和发展的程度不高。事实上,中国原始社会晚期和夏、商、周三代的城市处于中国城市的萌芽和起源阶段,不仅城市规模小,形态不完备,而且数量也很少。据考古发掘和目前不完全统计,商周时期中国城镇总数大约只有30座左右。春秋战国时期是中国城市大批出现和城市社区真正形成的重要时期,城市数量急剧增加,全国大小不等的城镇上千座;城市规模也迅速扩大,人口大量增长,一些诸侯国的都城人口达数十万人。

秦汉至明清前期是中国封建社会城市充分发展的时期,城市人口比重在世界上长期处于领先地位。据有关学者考证,早在公元1000年前后,中国城市人口比重已超过10%,而世界城市人口比重在公元1800年才有3%。历史上的经济社会发展鼎盛时期也是城市的蓬勃发展时期。秦汉至明清,中国封建社会出现了4次发展的高潮,城市发展也经历了4次起伏,波浪式地向前推进。汉代是中国封建社会发展的第一个高潮期,城市得到了前所未有的发展。据不完全统计,汉代共有670多个具有一定规模的城镇,首都长安

人口多达 40 余万人。唐代是中国封建社会的鼎盛时期,是中国封建社会城市第二次大发展时期。盛唐时期有一定规模的城镇达 1000 余座,较为著名的城市除长安、洛阳外,还有南方的扬州、广州、泉州、明州等。宋代中国封建社会得到了进一步发展,中国城市发展也上升到一个新水平。北宋的城市在世界历史上第一次使用了纸币,极大地促进了城市商品经济的发展,扩大了城市规模。据有关学者考证,北宋东京(开封)和南宋临安(杭州)是世界最早的百万人口的特大城市。中国封建社会进入明代以后,商品经济更加活跃,并出现了资本主义萌芽,从而大大地促进了城市的发展。据有关考证,明代全国具有一定规模的城市约有 100 个,小城镇 2000 个(郑宗寒:试论小城镇,《中国社会科学》1983 年第 4 期)。清代前期,社会经济从恢复到缓慢发展,全国总人口在乾隆年间首次突破了 1 亿大关,城市人口规模和城市人口总数较之过去都有很大的增加,先后出现了北京、杭州两个超百万人口的特大城市。

从 1840 年鸦片战争到 1949 年中华人民共和国成立的百余年是中国沦为半殖民地半封建社会时期,也是中国封建城市向现代资本主义城市发展的转折时期。此间,由于帝国主义的侵略压迫和战乱的破坏,经济停滞不前,城市曲折畸形缓慢发展,城市人口比重以年均 9.44% 的比例缓慢增长。

中国城市虽然有 4000 多年的历史,但在市制产生之前,国家对城市的行政管理并没有设立单独的建制,而是实行城乡一体化的行政区划建制。之所以如此,主要是由经济基础决定的。尽管几千年来城市得到很大的发展,城市数量和城市规模都在不断增加、扩大,但城市赖以支撑的经济基础没有根本性的改变,这就是农业文明。也就是说城市虽然是以非农经济活动为特征,但这个非农经济活动是与农业社会紧密相连、以加工农副产品为主要内容的手工业经济,并没有脱离农业而形成独立的城市经济体系。换句话说,城市还不能脱离农村而独立发展,城乡分治的客观要求也没有凸显出来。

但是中国几千年城市发展,为市制的创立奠定了丰厚的城市社会组织、市民文化、市政工程等城市社会基础,形成了数量众多、具有一定规模的城镇社区,为市行政管理集聚了成千上万的市民等客体对象。换言之,如果没有数千年发展形成的千百个城镇,市制的产生就没有物质基础,就是无本之木、无源之水。

二、中国市制产生的经济基础和时代背景

在漫长的封建社会里,以自给自足的封建自然经济为特征的农业经济是中国社会赖以生存和发展的经济基础。封建的农业经济不仅在广大农村占主导地位,就是在都、府、州、县所在的城厢亦占主导地位。城厢里微弱的商品经济受着压抑和禁锢,并处于封建农业经济汪洋大海包围之中。封建当权者,在绝对专制主义中央集权统治之下,不论城乡一律按地区划分和设置行政机构。所以,在中国两千多年的封建社会里,“城”“乡”无论是从经济基础还是上层建筑体系中,二者差别并非十分明显。在这种社会环境中,“城市”独立出现分治的客观要求并不十分突出。

鸦片战争后,帝国主义侵入,我国沿海、沿江一些城镇首当其冲。侵略者强迫清政府开放通商口岸,在那里设置租界、投资办厂,并进行种种文化侵略活动。一些城市如上海、广州、厦门、天津、汉口、福州、九江、烟台、汕头、台南、台北等,成了帝国主义进行经济、政治、思想、文化侵略的重点。据统计,1840~1894年间,外国资本家在中国经营的工业企业101个,绝大多数分布在上述城镇,仅上海一地就有62个。中国民族资本主义的产生和发展也是依托于城市,新兴的民族资本主义工商业亦高度集中于少数沿海、沿江的城市里。据统计,甲午战争前中国商办厂矿企业77个,主要集中在上海、天津等大城市和广东、江苏、浙江、四川等省的一些城镇,其中上海一地就有19个。这样,随着城市的发展,形成了我国近代“城”“乡”的差别,并使这个差别日趋明显。它主要表现在:①近代

中国“城市”的经济发展速度和经济成分不同于农村，二者经济基础差别很大。②城市工商业从业人员增加，人口密集和高度集中，而且居民生活高度社会化，文化程度与日俱增，人们的经济状况、思想文化、生活方式明显差异于乡村。③外国资本主义侵略势力集中于城市，新兴的民族资产阶级和无产阶级也都集中在这里，城市经济、政治斗争内容和形式也不同于农村。上述城乡差别随着中国资本主义经济的发展而越来越大。其结果是城市人口密度和数量以及经济、文化水平明显高于乡村，加上有些城镇是古代都会和商业都会，于是，形成了“城市”作为全社会经济、政治和文化诸方面的中心地位。这种经济基础的变化必然要求上层建筑随之变化，过去那种城乡长期行政混一的政治制度再也不能适应社会进步的客观要求，“城市”突出地需要不同于以农村经济为基础的乡村行政管理。因而，就在资本主义工商业发展，“城”“乡”差别日趋突出的社会进程中，“城市”的独立行政建制开始出现。

中国市制产生的时代背景是近代中国资产阶级民主宪政运动。中国民族资产阶级为了摆脱封建主义和外国资本主义的羁绊，在 19 世纪末出现了以康有为、梁启超为代表的资产阶级维新运动。他们要求自上而下改革，想通过君主立宪道路发展中国资本主义。维新派提出“民权”学说，要求资产阶级参加国家行政的管理，要求实现包括地方自治在内的变法维新，使近代中国出现了民主宪政的思潮。

20 世纪初，孙中山领导的资产阶级革命运动兴起，民主革命思想广泛传播。孙中山提出以“建立民国”为主要内容的民权主义，在社会上产生深刻影响。同时康有为、梁启超等改良派继续要求“宪政”，敦促清政府“部分开明专制”。资产阶级革命派的革命斗争及资产阶级维新派的“立宪”活动都集中在城市，他们都以城市作为斗争阵地，城市斗争成为全国斗争之中心，这样的斗争，必然会涉及城市的地位和建制问题。在资产阶级民主宪政思潮中，西方国家政治制度的影响日深，立宪派提出实行宪政具体内容之一就是

要求“地方自治”，广东省等地建立了“自治会”等立宪团体，客观上把城市独立行政建制的要求和实施地方自治结合起来。在宪政运动中，清政府为了抵制革命影响，不得不于1905年派员出国考察，“学习”西方民主制度，其中包括西方的市自治制度。1906年宣布“预备立宪”，同时举办“自治”。1909年1月由“宪政编查馆”制定了《城镇乡地方自治章程》。第二年设立“自治研究所”筹办城乡自治，在地方自治名义中提出城乡区划的分开，为中国近代市制的创立拉开了序幕。所以，有人说中国市制是西方的“舶来品”，虽不全面，但确有所指。

中国市制产生时，西方市制已经出现了半个多世纪。大约18世纪工业革命以后，西方国家开始了城市化进程，随着城市化的发展形成了新的城市管理制度，也就是市自治制。西方市制之所以是在工业革命以后产生，其根本原因在于工业革命改变了城市的经济性质和社会性质，城市需要有别于乡村的行政管理。

英国是世界上第一个工业化国家，也是城市化开始最早的国家。大约在18世纪中叶城市人口即超过农村人口，城市化的发展曾对英国地方行政管理体制引发了很大的变革。英国城市化开始之前的地方政府建制是郡、百人邑（区）和教区，只有少量的城市在国王的直接领导之下由民间组织管理城市事务。虽然早在1215年英国颁布的大宪章中就对城市地位做了规定，承认其拥有自治权，但市制正式形成则以1835年的《市自治法》颁布实行为标志。随着城市化的发展，城市数量增多、规模扩大和经济实力的增强，城市商人利用经济和军事实力要求实行自治。从国王那里取得特许状，成立自治市，建立城市行政机构，并像其他地方组织一样选派代表出席联合王国会议。城市不再只是地理的经济的实体，而是成为一种地方行政建制，也就是在地方行政区划系列中开创了现代市制，而且市在国家政治经济中的地位越来越重要。在这种情况下，1835年英国颁布了《市自治法》，确认了市作为地方行政区划建制的法律地位，对市组织机构作了全面改革。《市自治法》颁布后的几年时

间里,作为地方建制的市发展很快,先后有 250 多个城镇被批准为自治市,如曼彻斯特就是 1838 年被批准为自治市的。英国政府于 1888 年和 1894 年两次修订《地方政府法》,对市的法律地位作了进一步的明确规定。其中 1888 年的《地方政府法》中规定的一级政区建制中包括郡和郡级自治市,1894 年修正案中又规定郡级政区的下级政区建制包括非郡级自治市、市区和乡区(教区)。这样,在英国的行政区划体系中就有两级市制,即郡级市和非郡级市,郡级市下可以设市辖区。

法国也是西方建立市制最早的国家之一。早在 1789 年 12 月 14 日,法国就颁布了《市镇法典》,明确规定,所有居民共同体,不论人口多少,均为市镇,享有市镇的法律地位,拥有公法人资格。但法国的市镇制度不完善,有的乡村居民点也称作“小市镇”。

美国建国初期也是个农业国,全国只有几座城市。19 世纪 20 年代开始了工业化,在工业化的基础上城市化得到了迅速发展。随着城市化的发展,城市的数量越来越多,在地方行政区划体系中的比重越来越大。美国地方行政区划建制是“州”,州的下级政区建制统称“地方政府”。地方政府有五种类型:县、市、镇、学区、特别区。这五种政府的法律地位是平等的,都受州政府领导(监督)。由于城市化的发展和城市数量的增多,市政府数量不断增多,到本世纪初已近 2000 个。

日本是工业化、城市化起步较晚但发展速度很快的发达资本主义国家。日本的现代化以明治维新为起点,市制也是明治维新以后产生的。明治 21 年(公元 1888 年)日本创立市制,实行市自治。次年颁布的《大日本宪法》(即《明治宪法》)进一步确立了市的法律地位,当年全国设立 39 个市,城市人口 386 万,占总人口的 9%。随着城市化的发展,设市城市数量逐渐增多,到本世纪初已超过 100 个。市制的发展对日本行政区划体制产生了巨大影响,减少了地方行政管理层次。1927 年日本对地方行政区划体制进行了改革,废除了原本作为一级政区的郡制,原本是二级政区的县变为一

级政区，县下辖市町村（相当于中国的乡）。

所以，从政治上看中国市制的产生是近代资产阶级民主宪政运动的成果，同时也确实受西方市制的影响，是在学习西方“地方自治”的锣鼓声中成胎出世的。

三、中国城乡地区的第一次划分

1908年（光绪三十四年），清政府为欺骗民众，“规范”地方自治，颁布了《城镇乡地方自治章程》，共计9章112条。清王朝并无举办地方自治之诚意，指明“自治之事渊源于国权，国权所许而自治之基乃立，由是而自治规约不得抵牾国家之法律，由是而自治事宜不得抗违官府之监督，故自治者乃与官治并行不悖之事，绝非离官治而孤行不顾之词”（引自《宪政编查馆奏核议城镇乡地方自治章程摺》，见《大清法规大全》宪政部卷三）。因此，《城镇乡地方自治章程》第一条即开宗明义确立地方自治“以专办地方公益事宜辅佐官治为主，按照定章，由地方公选合格绅民，受地方官监督办理”。章程规定监督方法有：地方官得查明并纠正自治机关有无违背章程之处，令其报告办事成绩。征其预算决算表册，地方官随时亲往检查。将办理自治情况按期申报督抚，由督抚会送民政部。地方官有申请督抚解散议事会、董事会及撤销自治职员之权。监督权之严厉以至于“自治”有其名而无其实。

但是，《城镇乡地方自治章程》的颁布和实施，对中国近代市制的建立则产生了重要的影响。清政府在公布《城镇乡地方自治章程》的同时，还公布实施《城镇乡地方自治选举章程》，规定地方自治于7年内完全实现，到清政府在辛亥革命中覆亡时，《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》已在一些城镇实施。其中关于城镇乡建制与组织的规定，虽然还没有确立现代行政含义上的市建制，但开创了市制的雏形。首先，《城镇乡地方自治章程》第一次创立了城镇的规范，划城镇建制独立于乡村而实行城乡分