

ShiJie

GeGuo ShiZhi BiJiao
YanJiu

世界各国市制比较研究

曹启挺/著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

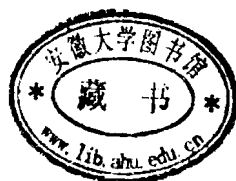
ShiJie

GeGuo ShiZhi BiJiao

YanJiu

世界各国市制比较研究

曹启挺/著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

世界各国市制比较研究 / 曹启挺著. —北京: 中央编译出版社, 2012. 4

ISBN 978-7-5117-1381-0

I. ①世… II. ①曹… III. ①城市管理—管理体制—对比研究—世界 IV. ①F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 046355 号

世界各国市制比较研究

责任编辑: 周新力

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612365 (编辑室)
(010) 66161011 (团购部) (010) 52612332 (网络销售)
(010) 66130345 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址: www.cctpbook.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 333 千字

印 张: 18.5

版 次: 2012 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 56.00 元

本社常年法律顾问: 北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: 010-66509618

序

市制是世界各国的地方行政区划体系的重要组成部分，不过各国的市制存在很大的不同。本书希望能帮助读者解读“市”这个概念在各国的不同，同时也希望能在我国城市化进程迅速发展的今天，为有关部门和相关人员提供需要的信息和借鉴。

地方行政区，从横向来说，大体可以分为一般型（如我国省、县、乡），城市型（如市、区、镇、街道办事处）和特殊型（如各民族自治地方、特别行政区）三类。从纵向来看，大致又可以分为高级行政区（或称广域行政区）和基础行政区两大类。高级行政区的职能更倾向于区域发展，而基础行政区则需要提供大量的直接服务。具体层级的多少与国家大小和传统等因素相关。在国家的地方行政中，基础行政区（基层政权）是最贴近民众的公权力部门，承担着地方发展的首要责任，直接将国家的政策福利输送到居民手中；同时它也是居民参与国家管理的最便捷渠道，是实现社会民主的重要基石。

再来看“市”这一概念。就其产生而言，是基于地方自治的传统，所以其范围不见得很大。在今天的欧洲一些国家，很多拥有市头衔的地方，依然还是一个小镇。所以，当市正式成为地方行政区划建制之一时，它也常常属于基础行政区，而非高级行政区。

到底什么样的地方可以成为一个市？市和其他地方到底有什么不同？想要找到一个普适的答案来回答非常困难，各国对这一问题的处理并不一致，本书的任务则是尝试对各国的市制进行梳理，帮助读者理解。

本书主要系统的介绍世界各国的市制特征，并对其进行归类。所以在章节安排上，便不是以简单的国家罗列，而是依市制相近的原则重新进行

组合。具体如下：

第一章，市制综述。界定城市、市、城镇、都市区等相关的概念，厘定市制的涵义和要素，并简要划分市制的类型。

第二章，中国的市制。简单介绍我国（包括内地、台湾、香港和澳门）的市制及发展。

第三章，日本、韩国、朝鲜和蒙古的市制。将日本、韩国、朝鲜、蒙古4国的市制放在这里，是因为他们是我们近邻。

第四章，东盟国家的市制。东盟各国的市制实际并不相同，相比而言，越南和印尼的市制更像我国，马来西亚接近英国。

第五章，南亚和中东各国的市制。作为历史上的一个整体，南亚大陆的市制始自英国统治时期，并且又带有本土特色。

第六章，欧洲中东部大陆国家的市制。以俄罗斯和德国为典型代表，涵盖除法国、西班牙、葡萄牙和意大利等国以外的欧洲大陆大部分国家。这种大陆式的市制，等级体系非常清晰。

第七章，法国等拉丁系国家的市制。以法国为代表，几乎囊括所有的以拉丁语族的法语、西班牙语、葡萄牙语和意大利语为官方语言或通用语言的国家。实际上这些国家根本没有建制市和建制乡的区别。

第八章，英国等国的地方政府体系和市制。这类英语国家的市，在组织体系上盛行议会主导制。

第九章，美国及加拿大、澳大利亚的市制。

第十章，中国未来市制改革的展望。这一章是作者基于对各国市制的比较研究，对中国未来市制改革的一些看法和展望。

一些涉及市制的术语和地名，本书尽量采用所在国的官方（或通用）语言和文字，或其罗马化转写。

本书的写作是源于2001年为行政区划网站（www.xzqh.org）编辑世界政区的资料和2002年开始从事社区发展的教育和研究工作。但真正进入动工则是在2009年，此后断断续续经近三年时间才终于完工，囿于能力和篇幅所限，相信错漏之处定有不少，敬请读者不吝指正。作者的电子邮箱为 keatingcao@126.com。一些重要的补正信息，也将通过电子邮箱地址回寄给您，同时也会在行政区划网（www.xzqh.org）

发布。

感谢行政区划网站为本书的撰写提供了资料收集的平台及经费支持，特别是 lanweixing. 75167. hunry 和无形 4 位大大的鼎力支持。还要感谢我三周岁的孩子，给这枯燥的三年带来了无比的生机。

目 录

CONTENTS

第一章 市制综述	1
一、城市、市、城镇和都市区等概念的界定	/ 1
二、市制的涵义和要素	/ 6
三、世界各国市制的主要类型	/ 11
第二章 中国的市制	14
一、中国市制的发展	/ 14
二、现行我国内地的市制	/ 19
三、统计上的城镇和乡村划分	/ 25
四、台港澳地区的市制	/ 34
第三章 日本、韩国、朝鲜和蒙古的市制	41
一、日本的市町村及职能	/ 41
二、政令指定市、中核市和特例市	/ 43
三、平成市町村大合并	/ 48
四、统计上的人口集中地区	/ 52
五、韩国的市制	/ 55
六、市郡合并和都农复合形态市的引入	/ 61
七、朝鲜的市	/ 66
八、蒙古的市	/ 68

第四章 东盟国家的市制 70

 一、越南的市制 / 70

 二、菲律宾的市制 / 76

 三、印度尼西亚的建制市 / 83

 四、泰国、老挝、柬埔寨和缅甸的市 / 88

 五、马来西亚、新加坡、文莱的市制 / 95

第五章 南亚和中东各国的市制 103

 一、印度的行政区划和市制 / 104

 二、南亚其他国家的市制 / 115

 三、中东国家的市制 / 123

第六章 欧洲中东部大陆国家的市制 132

 一、俄罗斯等国的市制 / 132

 二、德国的市制 / 142

 三、中欧和中东欧各国市制的特征 / 148

 四、低地国家的市制和城市自治特许状 / 161

 五、北欧国家的市制 / 165

第七章 法国等拉丁系国家的市制 170

 一、法国、西班牙和意大利的市(镇) / 170

 二、跨市镇治理组织 / 175

 三、拉美国家的市(镇) / 183

 四、法语非洲国家的市制 / 194

 五、其他使用拉丁语族语言的国家 / 201

第八章 英国等国的地方政府体系和市制 207

 一、英国市制的沿革和地方政府类型 / 207

 二、特许市和统计上的城镇 / 213

 三、其它英语国家的市制 / 221

第九章 美国及加拿大、澳大利亚的市制	236
一、美国的市镇制	/ 237
二、加拿大的地方政府和市制	/ 248
三、澳大利亚的市	/ 252
 第十章 中国未来市制改革的展望	256
一、未来的公共管理环境	/ 256
二、过去的市制变动总结	/ 258
三、市制改革需要考虑的原则	/ 263
四、市制改革的思路设计	/ 268
 附表：世界 50 大建制市	275
参考资料	277

第一章

市制综述

市制是指国家通过立法和行政手段对“市”这一行政区划单位的界定。通常该称号赋予一国内的以城市生活方式为主的大型居民点或以该居民点为中心的共同生活圈的地理区域。

近代市制始于欧洲中世纪的“城市特许状”。当时新兴的市民阶层希望能从君主、诸侯、教会和封建领主处获得人身自由（如免受封建奴役）和经济利益，通过赎买等各种形式由君主、诸侯、教会或封建领主颁发“城市特许状”，以法律文书的形式进行确认。在取得特许状的城市中，君主等的权力就受到限制，从而产生近代意义的市镇自治和民主政体。

清朝末年，近代市制传入中国，并在光绪三十四年（1908年）颁布《城镇乡地方自治章程》，第一次以法律形式将“市制”从乡治行政中分离出来。该章程规定乡镇为地方自治的最基层单位，设自治公所，自治范围主要限于学务、卫生、道路工程、农工商务和慈善事业。人口5万以上为镇，设“议事会”、“董事会”。5万以下为乡，设“议事会”和“乡董”。

一、城市、市、城镇和都市区等概念的界定

现代汉语中，“城市”及其相关的词汇频频出现，然而当我们在报纸或文章中看到“某某市”的字样时，也许一不留神可能将几个概念搞混。很简单，我们都说“上海是中国第一大城市”，然而这个“上海”的边界在哪里呢？淮海路、五角场、陆家嘴、老闵行、金山卫、芦潮港、崇明岛，哪些在“上海”的范围内，哪些又不是？

通常——教科书也是这么说的——城市被认为是人类居住的一种形态，它

与农村（或乡村）相对。然而要明确指出城市和乡村的区别是很不容易的，正如人们说城市的人口集聚规模大，但是集聚到多少才算城市？5万还是5千。

“城镇”、“城市”、“城区”、“市”、“都市区”，这些频入眼帘的词汇，常常使观者因为理解不同而产生误解。为研究方便，在本书中，笔者特对这些概念做如下的界定。

（一）作为地方行政区划的“市”

在本书中，“市”、“镇”一般被界定为一种地方行政区划名称，也就是“建制市”、“建制镇”。虽然就其早期产生而言，跟城市生活方式、工商业发展等一系列因素相关，并且各国目前的建制市大多设立在工商业发达的地方。

或者可以理解为，“市”、“镇”是由国家授予某个具体的“地方政府”，允许其使用看起来更现代更有地位的“市政府”的名号进行行政。一般而言，几乎所有有“市”这种建制的国家，都把“市”主要设立于人口繁复的城镇地区，而在其他地区设立“县”、“乡”或“村”建制。不过，本书并不认为“市”必须设立在这样的地方，不排斥“市”范围内存在农业化地区，甚至一个“市”内全是农村。

各个国家关于地方政府取得“市”资格的标准不尽相同，在大多数国家，“市”、“镇”是一种基础地方政府（基层政权），与“省”、“州”等高级地方政府相区别。在我国，根据法律规定，乡、镇政府属于“基层政权”，而市政府属于县级或县级以上地方政府（包括县级市、地级市和直辖市）。本书所要研究的，就是比较各国建制市（或镇）设立的标准，以及与其他地方政府相比的独特性。需要说明的是，并不是所有国家的基础地方政府都分为“市”、“镇”、“乡”。

大致而言，包括中国在内的日本、韩国、越南等东亚国家，德国、俄罗斯、波兰、英国等欧洲中北部国家，以及美国、澳大利亚、印度、马来西亚等以英语为通用语或官方语言的国家，地方政府分“市”、“县”或“市”、“镇”、“乡”，实行城乡分治的较多。

而包括法国、意大利、西班牙在内的大部分罗曼语族（拉丁语族）国家，基础地方政府都不区分“市”、“镇”和“乡”。另有一些国家，如荷兰，历史上曾经实行城乡分治，但现在已经不再实施或弱化。在法国，从200多万人口的巴黎，到几个人的村庄，一律称为 Commune，在荷兰均称为 Gemeenten，多数西班牙语国家则使用 Municipio。这几个单词，想要找到一个

严谨的中文词汇来翻译并非易事。为研究方便，本书使用“市（镇）”^①或“市镇”，有时也全部称为“市”，或者依其在地方行政体系中的地位，而直接称为“基础行政区”或“基础地方政府”。

（二）基于地理和统计需要而划定的“城镇”与“都市区”

另外一个概念，是关于地理上的“建成区连片的城镇化地区”。显然，它与行政上的建制“市”虽有联系，但很难在地理范围上达到重合。

或者一个“市”内包括农业化地区。我国大部分建制市均如此，韩国1995年以后大部分市也是如此，日本很多山地市也是农业化地区占全市的主要部分。至于多数西班牙语国家，因全国所有的地方都设立市，无疑有大量的市位于农业化地区。

或者一个建成区连片的城镇化地区，为多个“市”所分治。这不仅存在于东京、墨西哥城、加尔各答、布宜诺斯艾利斯等超级大都会区，甚至也存在于一些小镇。

应该承认，世界各国早期设立的建制“市”，辖区范围大多限定在“建成区连片的城镇化地区”。但是1960年以后各国对市制和基础地方政府要么不改革，若是改革则大都是朝着建立城乡混合型的基础地方政府的方向发展，以打破传统的城乡分立的局面。如我国在80年代起相继推出“市县合并”，“镇乡合并，以镇管村”等举措。韩国于1995年推出“都农复合形态城市”。日本更是多次颁布合并特例法促使大批农村形态的“市”诞生。在欧洲也是如此，连向来严格的英国也出现如卡莱尔市这样的城乡混合的地方政府。

参照我国2006年3月10日我国国家统计局发布《关于统计上划分城乡的暂行规定》，本书将地理上人口集聚程度高，以非农业生产人口为主的城市建成区，称为“城镇”，反之则称为“乡村”。如澳大利亚统计部门划定的Urban Centre，法国的Unité Urbaine，部分拉美国家的Ciudad这些在内涵上颇一致的概念，在不会发生歧义的情况下，本书一律将其中文翻译为“城镇”，以和我国统计上的术语相呼应。这是因为，有时单纯从字面上很难判断所指，比如，英文的Urban Area一词，在美国、英国和加拿大其涵义就有所不同。

① 请注意，本书将“市（镇）”是作为一个专有名词使用，以表示此类国家市就是镇，镇就是市，地方行政上不做区分。而诸如“市（或镇）”之类的表达方式，则表示包括“市”和“镇”两个概念。

另外，日本在人口普查中与城镇相类似的概念称为“人口集中地区（日本语）”，考虑到同为汉字文化圈的因素，本书不意译为“城镇”，而是直接使用人口集中地区这个概念或由日本官方所采纳的其英文缩写“DID”。

联合国曾经提议各国以 2000 人以上的居民点为城镇，但未被广泛采纳，各国统计上区分的标准可谓大相径庭。一定数量人口集聚自然是最基本的要件，所以人口和人口密度是最被广泛采用的指标，其他被考虑的因素还有人口产业结构、面积、地方行政中心等。同时，也有些国家和地区并没有正式的对“城镇”定义和统计。

表 1.1 部分国家统计上划分城镇的标准比较表

	本地语言	人口指标	人口密度指标	其他
日本	人口集中地区	>5,000 人	>4,000 人/平方公里	机场、港口、工业区和公园等具有明显城市倾向的基本单位区
印度		>5,000 人	>400 人/平方公里	市政局、市议会、镇委员会、开发区及永久兵站的行政管辖范围
美国	Urbanized Area	>50,000 人	>1000 人/平方英里（约合 386 人/平方公里）	组成城镇的每部分人口密度均达 500 人/平方英里（约合 193 人/平方公里）
	Urban Cluster	<50,000 人		
加拿大	Urban Area	>1,000 人	>400 人/平方公里	——
澳大利亚	Urban Centre	>1,000 人	>200 人/平方公里	——
法国	Unité Urbaine	>2,000 人	——	城镇内的房屋最大间距不得超过 200 米
英国	Urban Area	>1,500 人	——	面积大于 20 公顷
挪威	By	>5,000 人	——	——
巴西	Cidade	——	——	市（镇）的中心居民点
多米尼加	Ciudad	>10,000 人	——	各省省会
中国	城镇	1. 街道办事处、镇所辖的居民委员会地域，及公共设施、居住设施等连接到的村民委员会地域 2. 常住人口在 3000 人以上独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校、农场、林场等特殊区域		

资料来源：自行整理。

综合各国近来的相关统计数据来看,上海、东京、大阪、首尔、雅加达、马尼拉、孟买、加尔各答、德里、德黑兰、开罗、伊斯坦布尔、莫斯科、纽约、洛杉矶、墨西哥城、圣保罗和布宜诺斯艾利斯等城镇区域的人口已经超过或接近 1000 万,其中东京以 2800 万遥遥领先。不过除上海、伊斯坦布尔等外,这些大型城镇区域几乎都分别由多个市级政府管理。首尔、雅加达、德黑兰和莫斯科等市的行政辖区,在整个城镇区域中比例大一点,而加尔各答市政府辖区只大约占整个建成区的 1/3。

基本上,我们很难说分治好,还是合治好。因为大型城区的出现往往有不同的历史背景。北京、上海、东京是典型的中心城市建成区不断向外蔓延所形成,美国多数大都会区也是如此。但是另外一些则是邻近的几个城市分别发展,最后连接成一片,德国的鲁尔区是典型代表。这两种不同起源的大型城镇区域,今天仍有差异,一个直观的数据是看人口昼夜比。摊大饼式发展的城镇区域,中心城区的人口昼夜比很高,周围城市不同程度的充当卧城。但多点发展后连片形成的城镇区域,中心效应就不那么明显,或者有多个城中心。以东京为中心的关东都市圈内各市,包括横滨、千叶在内,人口昼夜比都小于 100,而以大阪和神户为双中心的关西,大阪和神户的人口昼夜比都大于 100。

另外,在一些西欧国家,还有一种源自中世纪遗留的,基于历史和文化因素的“城镇特许权”。一个地方取得“城镇特许权”的资格还需要经过必要的法律程序和仪式,在今天,能够拥有这种资格,更多的只是一种象征,与地方自治和行政无关。所以与前述统计上划分的城镇相比,这种取得“城镇特许权”的地方,可以认为是一种法律认可的城镇。这点请参见本书关于英国和低地国家等地的市制介绍。

“都市区”也是在城市统计中常用的概念,是由一个或多个城区和与其经济社会融为一体的周围乡村所组成的地理区域。同样,各国统计的标准也有出入。这部分内容不是本书的重点,但会顺便提到。与“都市区”接近的一个概念是“通勤圈”,该概念在日本、英国等国也普遍采纳。通勤圈是大体以市中心区为中心,以持有定期票证、使用公共交通工具往返工作地点的通勤职工的最大通勤距离为半径所组成的不规则圆形地域。常规公交系统、城市轨道交通(地铁和轻轨)以及汽车的普及程度对都市区的大小范围具有决定性的影响。

至于“城市”这个概念，本书一般将其解释为地理上规模较大的城镇，为防止出现理解上混乱，尽量避免使用。

二、市制的涵义和要素

（一）地方自治和地方行政

地方政府的存在，从其产生的源头上来看，大概有两种，即地方自治和地方行政。

1. 地方自治

地方自治的核心价值，在于通过地方居民或地方团体自治，来凝聚所在地居民共同意识和归属感，共同关心和参与本地事务，并对本地公共事项进行决议。依地方自治原则所建立的公共组织即为地方自治组织。在我国，城市居民委员会和村民委员会，是在法律上有明确规定的基层群众性自治组织，依群众自我教育、自我管理、自我服务、自我监督的原则行事。

地方自治亦可分为居民自治和团体自治两种意义。

所谓居民自治（或群众自治），即指地方居民依其个人自主意思通过民主程序选罢代表、创立自治公约或章程、决断地方重大事项。这种居民自治系从个人权利的层面出发，最终投射到政治层面的民主。胡锦涛总书记在党的“十七大”报告中，将把基层群众自治制度确立为我国民主政治的四项制度之一，也正表示地方自治这一概念在我国已经被认知。

所谓团体自治，乃是基于法律意义上的自治。他是前者的延伸，强调身为主体的居民结合成团体，在该团体范围内，以不受干扰的自由意志决定地方政策并相互恪守、执行。凡该团体内的公共事务，由团体进行规划、决策并执行。团体自治投射到政治层面，即为地方分权主义，要求权力下放。而这里所谓的权力，主要就是地方政府的人事组织权、立法决策权和地方财政权。唯地方政府在这三个方面都取得足够的自治权限，有效举办地方自治方有可能。

从欧洲城市的发展来看，中世纪时期产生的市，有相当一部分是基于地方自治的传统。城市平民通过赎买等方式从封建领主或教会手中取得城市自主权，从而缔造了欧洲古代商业城市的发展。中国的城市自治，从立法的角度来看，可以追溯到清末的《城镇乡地方自治章程》。随后在北洋政府时期还

颁布了《市自治制》，因应当时追求城市自治，培养市民自治精神的主流民意。

2. 地方行政

地方行政是关于地方服务的委托、组织和控制，这些地方服务包括地方区域内卫生、教育、治安、基础建设和经济发展等^①。与地方自治不同，地方行政的核心价值理念，非在强调地方居民和团体的参与，而是依据法律之规定对上述业务进行高效有序的安排。

典型的依地方行政原则设立的公共组织，在我国多指派出资机关或派出机构。前者如城市街道办事处，是“为了加强城市的居民工作，密切政府和居民的联系，市辖区、不设区的市的人民委员会可以按照工作需要设立派出机关”^②。后者如公安局下属的乡镇派出所，工商行政管理局下属的乡镇工商所等，均为上级政府机关的派出机构。

在绝对主义（封建君主专制主义）时代，城市的发展明显的是因应征税、捕盗等地方行政的需要，这一点无论东西方都是如此。在明代，太湖流域增设了不少新的县，其出发点主要是为了在这个富庶地区多征税。欧洲也是如此，很多是为了防御外敌。所以那个年代，设一个市，就会修一圈城墙或盖一座城堡。

到了近代，城市产业兴起以后，新的市的设立，可能是因为国家想要更加有效的管理该地区的经济社会发展事务。所以其出发点，还是基于有效的地方行政考虑，而非地方自治，比如香港 1994 年以善用资源为由将人口较少的油尖区和旺角区合并为油尖旺区即没有市民征询的步骤。所以这样的市政官员，自然多由委任产生，今天在中东不少国家还是如此。

3. 市制和地方自治、地方行政的关系

有时候，要完全的厘清地方政府是地方自治组织，还是地方行政组织，并不是一件容易的事情。常常两种属性都具备，只是其中某项属性强弱的问

① 参见曹剑光：《国内地方治理研究述评》，转载英国学者威廉·L·米勒、马尔科姆·迪克森和格雷·斯托克的观点，载《东南学术》，2008 年第 02 期。

② 这是 1954 年通过并实施至今的《城市街道办事处组织条例》的第一条的原文，经过半个多世纪的发展，实际情形已经有所不同。如人民委员会已经改为人民政府，现在除了市辖区和不设区的市的人民政府，一些地方的县人民政府实际也设立了街道办事处作为其派出机关，如浙江的绍兴县、玉环县等。

题，我国也是一样。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确规定了各级（包括省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇）地方人民代表大会和人民政府的人事组织和职权范围，清楚规定地方人大代表的选举办法，从这个角度上讲，也是具备地方自治的一些属性。

然而另一方面，我国各级地方政府在实际上花大量时间用于处理上级政府交办的各种事项，此外上级政府也在人事和财政方面进行通盘规划。这样，我国地方政府也就更多的是根据科学理性、专业操守的原则而非仰赖居民参与和居民意志来管理地方事务。

不过从更宏观的时空而言，与省、县等广域地方政府不同的是，“市”从其产生之初即带有更强的地方自治的色彩。且不论中世纪欧洲的城市从教会和王室、诸侯等旧统治者手中争取自治权的过程，即以中国近代市制在清末发轫来看也是如此。中国历史上第一个具有现代城市管理意义的是1905年成立的上海城厢内外总工程局，试行地方自治，所有马路、电灯以及城厢警察一切事宜，均归地方绅商董事承办。

有的时候，市的正式名称会透露其重心是地方自治还是地方行政，“直辖市”这一名称是比较典型的带有行政倾向的名称，“自治市”则较重地方自治，比较中性的是共和国市、特别市之类。当然也不完全都是这样，有时候地方制度发生变更，但名称仍保留原有的称谓不变。

东亚各国的直辖市最早的就是我国1930年市组织法中的院辖市。

我国在直辖市之前，实际存在一个名称叫“特别市”，法律上出自1921年的《市自治制》，为地方自治团体，行政等级与县平行。南京国民政府成立以后，特别市的内涵发生了演变，行政级别被提升为中央直辖，地方自治也被官治取代，等到1930年市组织法出台时，干脆就直接改为院辖市，也就是今天的直辖市。院辖市这个概念已清楚表明其直接为国民政府所控制，地方自治极弱。当时的市长就是由中央直接任命而非民选产生，如第一任上海市长黄郛。韩国、朝鲜的直辖市（직할시），越南的城铺直属中央（Thành phố trực thuộc trung ương），最初都是如此。

当然1950年以后，随着我国国内局势稳定，直辖市的市长已经不再由中央直接任命。比如陈毅的第一届上海市长是由中国人民革命军事委员会于