



“十二五”国家重点图书出版规划项目

当代中国城市—区域

权力·空间·制度
研究丛书

主编 □ 刘君德

CONTEMPORARY
CHINA
CITY

中国市制的历史演变 与当代改革

刘君德 范今朝 ■ 著

Zhongguo Shizhi De

Lishi Yanbian

Yu Dangdai Gaige



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

“十二五”国家重点图书出版规划项目

当代中国城市—区域：权力·空间·制度研究丛书

主编/刘君德

中国市制的历史演变与当代改革

刘君德 范今朝 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2015

内容提要

行政区划体制改革是国家治理体系现代化的重要组成部分,对国家及地方的经济增长、社会和谐、民主政治、文化传承和生态文明等各个方面的发展,对新型城镇化战略与城乡统筹发展目标的实现,具有举足轻重的作用。

全书分上中下三篇,共计12章。重点论述的内容,主要包括以下几个方面:对城市核心涵义与“城镇型政区”的本质进行分析,对城市发展与政区演变的互动关系展开论述,并对“行政区经济”理论及其对“城镇型政区”空间格局和政府治理的影响展开说明;将中国“城镇型政区”的发展放在东亚各国家和地区的比較研究的背景下展开说明和评析;对中国“城镇型政区”的古代、近代与现代、当代的发展进行概括,并重点分析近代以来“市制”的产生背景和发展状况;对中国当代各类“城镇型政区”的发展状况、存在问题进行全面分析,对其改革提出思路,尤其是论证基层政区的中心镇、特大镇改革问题和创新“县下辖市”体制的必要性;提出对“城镇型政区”全面改革的总体思路。

本书可供人文地理学、区域经济学、城市研究、行政管理等领域的相关专业人士和大学师生学习与参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国市制的历史演变与当代改革 / 刘君德, 范今朝

著. — 南京: 东南大学出版社, 2015. 5

(当代中国城市—区域: 权力·空间·制度研究丛书 / 刘君德主编)

ISBN 978-7-5641-5604-6

I. ①中… II. ①刘… ②范… III. ①行政区划—体制改革—研究—中国 IV. ①K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 058364 号

书 名: 中国市制的历史演变与当代改革

著 者: 刘君德 范今朝

责任编辑: 徐步政 孙惠玉

编辑邮箱: xubzh@seu.edu.cn

文字编辑: 陈 淑

出版发行: 东南大学出版社

社 址: 南京市四牌楼 2 号 邮 编: 210096

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

排 版: 南京新洲印刷有限公司照排中心

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 24 字数: 534千

版 次: 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-5604-6

定 价: 59.00 元

经 销: 全国各地新华书店

发行热线: 025-83790519 83791830

* 版权所有, 侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题, 请直接与营销部联系(电话或传真:
025-83791830)

学术编写委员会

学术委员会:

陆大道 中国科学院地理研究所研究员,中国科学院院士
胡序威 中国科学院地理研究所研究员
杨汝万 香港中文大学教授
崔功豪 南京大学教授
邓伟志 上海大学教授,原全国政协常委
王邦佐 原上海市社联主席,上海政治学会名誉会长,教授
刘君德 华东师范大学教授,华东师范大学中国行政区划研究中心主任

编写委员会:

主 编:刘君德

编委会成员:刘君德 靳润成 舒 庆 曾 刚
谷人旭 华林甫 袁中金 林 拓
刘泽勤 陈占彪 蒋长瑜 周克瑜
陈玉慧 李建勇 黄 珊 范今朝
曾万涛 顾春平 卢为民 朱 军
薛 莹 史卫东 马祖琦 陶希东
殷为华 胡 德 贺曲夫 马海龙
洪世键 孙 鹏

总序

中国行政区经济理论的缘起、发展与未来

城市—区域问题是当代中国现代化建设中极其重要的命题,也是我国人文社会经济学学者们长期关注的领域。改革开放以来,我从事城市—区域问题的研究,主要侧重于行政区划视角。

我从1983年开始介入行政区划问题的研究,1989—1993年提出“行政区经济”的概念,以后又提出发展和完善中国特色的“行政区经济”理论,至今已经有25个年头多了。2008年,我与我的部分学生一起认真商讨和策划,决定与东南大学出版社合作出版《当代中国城市—区域:权力·空间·制度》研究丛书,意在为构建具有中国特色的行政区经济理论注入新的活力,并从权力·空间·制度视角对当代中国城市—区域发展问题进行新的探索。如今,经过近三年的筹划与准备,丛书终于问世了!

在丛书出版之际,我作为“行政区经济”这一概念和理论的创始者,很有必要就行政区经济理论形成的来龙去脉和相关问题做一些说明,这对那些有志、有兴趣介入行政区经济理论建构的同志,希望能够利用行政区经济理论来揭示或解释当代中国各种城市—区域的经济社会文化现象或问题的同志,以及规划、建设管理部门的同志们来说,可以提供更为清晰的学术发展思路。

这里,我主要循着行政区经济理论的形成与发展过程,就四个方面做一些简要说明:①我对行政区划问题研究的缘起是什么?我是怎么提出“行政区经济”理论概念的?②以新学科建设和人才培养为标志的“行政区经济”理论体系与内容框架形成的实践工作与理论建设这两个方面做了哪些重要工作?③行政区经济理论体系还有哪些重大问题需要进一步深入研究与思考?④“行政区经济”理论可否适应未来世界各国行政区划问题的研究?或者说,行政区经济能否作为一种理论思想向更深、更广的方向不断拓展,使行政区经济具有更广泛的解释力?通过对这四个相互关联的问题的回答,以期引起大家对行政区经济理论的进一步关注、思考,也希望行政区经济理论能够在本套丛书的相关专著中得以发展、深入。

在世界人类文明发展史上,行政区划是关于国家政治、行政体制与地域空间相互耦合的重要文化成果之一。行政区划的建立不仅关系到国家与社会的长治久安与繁荣稳定,而且关系到国家行政结构的组织方式,关系到国家区域权力空间结构的发展趋势与调整方式。因此,行政区划问题不仅表现为一种外在的区域政治权力的空间投影,而且体现了一种内在的政治思想方式与内涵。

天下大势,分久必合,合久必分。无论从我国古代王朝时期的封建制到皇朝时期的郡县制与行省制,还是近代以来政党时期的民主制,怎样解决从古到今以来的朝代更替或政党执政问题,一直是人们孜孜以求的政治理想。我国古代的行政区划就是每每伴随着王朝兴衰更替而不断调整的。从我国古代历史看,每一次王朝更替之后,都会在行政区划体制方面发生重大变化。反过来说,每一次大的行政区划体制的调整,都是为了及时适应国家政治与行政体制改革方面的重大改变。

1983年,我被委派担任中国科学院南方亚热带丘陵山区综合科学考察队第三分队队长,1984年起在安徽皖南山区、浙江省西部和南部山区以及福建省闽江流域开展丘陵山区的综合科学考察工作。在皖南贵池县考察时,当时的贵池县委、县政府主要领导向我反映,贵池县发展的主要问题是行政区划问

题,希望考察队能帮助他们解决或向有关部门呼吁。这让我感觉很意外,也引起了我的关注。但我们当时并没有行政区划方面的科学考察任务。所以,在结束贵池科学考察任务的第二天,我就留下两位同志,一起就行政区划问题进行细致、深入的调研,重点考察被当地称为“三国四方73家房客”的多头管理体制问题以及撤销池州地区,将贵池划归长江北岸安庆地区管辖后的影响问题。我们认真听取了当时贵池县有关部门和方方面面的意见,并对行政区划与管理体制现状中存在的问题进行了实地考察。之后,我带着问题回到了上海,在完成有关皖南综合科学考察报告的同时,对贵池县行政区划问题进行了深入思考,确实觉得贵池县乃至整个皖南地区都存在着行政区划变动频繁、撤并随意、层次重叠、部门林立、条块分割、多头管理等问题,严重影响了机关工作效率,浪费了行政经费,使一个文化历史悠久、开发建设条件良好的贵池在城市—区域经济发展方面受到重重阻力。我当时深深意识到,由于行政区划体制造成的无谓的资源浪费现象和经济发展缓慢、城市建设无序等问题相当严重,让人十分痛心!

在这种情况下,我与几位同志商议决定以考察队的名义向时任中共中央总书记的胡耀邦上书(华师科[1984]第106号文《关于安徽省贵池县经济体制问题的情况与建议》),力陈安徽省皖南地区贵池县行政区划存在的问题,希望能给予解决。出乎意料的是,仅仅过了十余天时间,华东师范大学党委就转来了有关领导的批示,肯定了我们所反映的意见。这件事给了我莫大鼓舞,也使我决定对行政区划问题进行深入研究,并对安徽省的有关行政区划问题给予了持续关注。1985年5月,我再次带领考察队员对皖南地区的行政区划问题进行专题深入调研,发现了大量问题,写成两万余字的专题文章《安徽省皖南地区行政区划体制的调查与思考》,作为考察队的重大成果收录于《安徽省南部丘陵山区国土开发与整治研究》的专著(华东师范大学出版社,1987)中,该文又被收录于《中国行政区划研究》文集(中国社会出版社,1991)。

1986年11月,考察队赴福建闽江上游建溪流域进行了为期两个月的综合科学考察,同样发现这一地区存在的行政区划与行政管理体制问题,遂于1987年2月以书面报告《关于福建省建阳地区行政区划及闽江委员会体制等情况与建议》向福建省有关部门做了反映,同样得到积极回应。

这可以说是我对行政区划问题进行研究的缘起。

1989年,我们完成了南方亚热带丘陵山区的综合科学考察任务,出版了一系列重要成果。1990—1991年,在全国大规模开展国土规划的背景下,我多次受邀参加了安徽省计委召开的有关地区(黄山、安庆、池州、宣城、合肥等地、市和安徽沿江带等)国土规划评审会,在会上我根据多年考察的经验体会与发现,指出了行政区划体制因素对中国国土资源开发、城市—区域经济发展的强烈影响,提出了“行政—经济区”的概念。我认为:“这种行政—经济区对推动我国社会主义生产力的发展起着主导作用。然而正是行政—经济区,在地方分权体制下,使各级地方经济发展追求‘大而全’或‘小而全’,导致区域经济的封闭性特点,从而对整体经济的发展带来消极影响。”(专文《关于我国行政区划体制问题的初步探讨》)被收录于1991年中国出版社出版的《中国行政区划研究》)1992年,在广州召开的“全国首次经济特区和沿海开放地带行政区划研讨会”上,我进一步强调了中国转型期行政区划的重要作用,明确提出了“行政区经济”的概念,阐明了随着我国政治经济体制改革的深入推进,行政区域政府的经济功能将逐步淡化的观点。1993年,我与我的第一位博士生舒庆同志合作在《经济地理》第一期上发表了《论行政区划、行政管理体制与区域经济发展战略》一文,首次比较系统地对行政区经济的结构特征和淡化行政区经济功能等问题进行了论述。这可以说是我对行政区经济概念的提出阶段。

二

随着我们对行政区划研究的不断深入与“行政区经济”理论在学术界和政府部门引起的积极反响,特别是基于行政区划改革的必要性与紧迫性,1990年,经国家民政部批准,在华东师范大学成立了中国行政区划研究中心。迄今为止,这仍是目前国内唯一的专门从事行政区划问题的专业研究机构。

如果说“行政区经济”理论的提出,是意图把我国现行行政区划现实问题研究推进到理论认识阶段

的话,那么,中国行政区划研究中心的设立,则为我国行政区划体制问题的系统深入研究提供了一个重要的组织平台。在国家民政部的关心指导下,在华东师范大学党政有关部门的大力支持下,我作为中国行政区划中心的“领头羊”,在这一阶段与我的历届学生们(包括八名与我合作的博士后)一起,主要做了以下两个方面的工作:

一是积极投身于行政区划现实问题的实证与论证、规划工作及理论研究,完成了一批较有分量的研究成果,为中央主管部门和地方政府的行政区划与行政管理体制改革提供了决策依据。这主要表现在我与我的学生们一起,在近20年的时间里,先后完成了40余项与行政区划相关的课题。最主要的有:“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”、“江苏省‘三泰’地区行政区划调整研究”、“海南省设市预测与规划”、“社会主义市场经济条件下城市行政区与经济区关系综合研究”、“浦东新区行政区—社区体系研究”、“我国国民经济分级调控空间组织模式可行性方案研究”、“中国大都市公共行政组织与管理模式研究”、“上海创建国际大都市的行政区划改革研究”、“上海行政区划体制改革与浦东新区建制镇区划调整及城镇发展战略研究”、“中国城市化进程中的行政区划体制改革与创新研究”、“关于海南省调整海口市行政区划方案的论证报告”等。其中,“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”获全国高校首届人文社会科学优秀成果一等奖(1995年),“上海行政区划体制改革与浦东新区建制镇区划调整及城镇发展战略研究”获上海市第四届决策咨询研究成果一等奖(2001年),“关于海南省调整海口市行政区划方案的论证报告”(2002年)作为附件上报国务院,获得国家有关主管部门和海南省政府的高度评价,不久海口市行政区划及时得到调整。

与此同时,我还参加了民政部组织的“全国设市预测与规划”和各省(区)设市预测与规划的系列成果评审,以及山东、江苏、广西、广东、湖北、安徽、新疆、贵州等省区有关城市发展和设市预测规划的考察活动,掌握了大量资料和有关情况。这些实践活动,使我更进一步体会到行政区划问题研究的重要性、紧迫性和艰巨性、敏感性,也使我“对‘行政区经济’理论概念的有效性和解释力更有信心”。

二是在大量研究实践的基础上,经过不断总结、提炼和萃取,行政区经济理论体系初具雏形,建立和完善了“行政区经济”的理论概念与框架内容,并在“行政区经济”理论的基础上,进一步提出了“行政社区”的概念和构建大城市自上而下“行政区—社区”管理体系的理论思维,使行政区经济理论体系更加丰满,更具有实践性,主要标志是出版了由我主编的我国首部以“行政区经济”冠名的《中国行政区经济与改革》丛书(华东师范大学出版社,2000)。这是一套力求符合中国国情、理论与实证结合的区域经济与管理及行政区划丛书。

这一时期,我们先后出版了20部共约450万字的学术著作,初步展现了行政区划、行政区经济及其相关理论的学术成就,主要包括:华东师范大学出版社出版,刘君德主编的《中国行政区划文献目录》(1992年),刘君德主编的《中国行政区划的理论与实践》(1996年);刘君德主编的《中国行政区经济与改革》丛书,包括舒庆、周克瑜著《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》(2003年),汪宇明著《中国省区经济研究》(2000年),王德忠著《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》(2002年),刘君德、冯春萍、华林甫、范今朝著《中外行政区划比较研究》(2002年),程玉申著《中国城市社区发展研究》(2002年)。中国环境科学出版社出版,舒庆著的《中国行政区经济与行政区划研究》(1995年)。科学出版社出版,刘君德与靳润成、周克瑜编著的《中国政区地理》(1999年),刘君德与靳润成、张俊芳编著的《中国社区地理》(2004年)。东南大学出版社出版,刘君德、汪宇明著《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》(2000年),卢为民著《大都市郊区住区的组织与发展——以上海为例》(2002年),黄珊著《国外大都市治理模式》(2003年),张俊芳著《中国城市社区的组织与管理》(2004年)。复旦大学出版社出版,周克瑜著《走向市场经济——中国行政区与经济区的关系及其整合》(1999年),林涛著《国民经济区域调控——中心城市调控模式研究》(2000年)。上海社会科学院出版社出版,张玉枝著《转型中的社区发展——政府与社会分析视角》(2003年),陶希东著《转型期中国跨省市都市圈区域治理——以“行政区经济”为视角》(2007年)。湖南科学技术出版社出版,陈湘满著《中国流域开发治理的

管理与调控研究》(2003年)。中华工商联合出版社出版,秦学著《旅游业跨区域联合发展的理论与实证研究》(2004年)等。

上述两个方面,前者侧重于实证研究、方案论证和理论研究,后者侧重于理论梳理和系统阐述,二者相互支撑、相互配合。通过实践与理论的有机结合,基本建立起“行政区经济”的理论体系框架。我的第一位博士生舒庆的博士论文,比较系统地阐述了行政区经济的基本概念与理论内容。所谓“行政区经济”,是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象,是我国在从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中,区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变时期出现的具有过渡性质的一种区域经济类型。现阶段,我国“行政区经济”主要表现为以下特征:①企业竞争中渗透着强烈的地方政府经济行为。②生产要素跨行政区流动受到很大阻隔。③行政区经济呈稳态结构。④行政中心与经济中心的高度一致性。⑤行政区边界经济的衰竭性。

作为一个科学概念,“行政区经济”深刻揭示了我国转型期区域经济运行的本质特征与规律。由于“行政区经济”这一概念对我国自20世纪80年代以来由计划经济向市场经济转型的过程中因行政区划而导致行政壁垒和地域分割的经济现象有着极强的概括力,从而被国内(乃至海外的部分高校)一些学者和政界接受、引用。

自此以后,打破行政壁垒和地域分割,要求淡化政府直接干预行政区的经济功能、推进政府职能转变的呼声越来越高。这可以说是以建立华东师范大学中国行政区划研究中心为契机,以培养跨学科人才为目的,并通过大量实地考察、政策研究、区划方案论证和论著撰写等,从而使行政区经济的理论体系与框架逐渐得以深化和推广,可以称得上是我推进行政区经济理论发展的第二阶段。

三

自“行政区经济”理论提出以后,在中国区域经济发展面临新的形势下,要求打破区域分割、推动区域联动发展、努力消除我国“行政区经济”负面影响的呼声也日渐高涨。事实上,正是我与我的学生们形成的这个学术集体以及许多认同行政区经济理论学者们的共同努力,使得“行政区经济”理论客观上在积极推动我国城市—区域经济、社会发展与规划、建设管理的理论与实践研究方面,起到了积极的影响作用。

研究认为,中国行政区经济的形成,与我国历史上的地方经济发展状况有关,而地方经济发展的传统又主要受以下三个因素的影响:①我国地域辽阔,自然条件和技术发展水平的地域差异大,拉开了地区之间经济收益的差距;同时,过于单一狭窄、传统的各类经济组织形式,阻碍了有组织市场的发育,导致难以形成全国性的统一市场。②国家稳定,也使以省区为主的地方经济的各自发展成为可能。③我国市场发育状况造成了我国区域经济联系较低的水平,也导致我国经济长期被排斥在世界经济体系之外。上述因素使我国的地方经济往往囿于行政区域的范围内,呈现出“封闭”式运行状态。

中国行政区经济形成的基础主要有两点:①传统形成的封闭式的省区经济使省区内外经济差异逐步扩大,省区经济的稳定性进一步增强。②长时期科学技术水平低下和交通运输、通讯条件的落后,减弱了区域经济在更大空间和更高层次的聚合程度。以上两点加上其他一些历史、政治、文化因素,为行政区经济的孕育、发展提供了温床,同时也成为区域经济一体化发展的桎梏。

行政区经济理论还认为,新中国成立以后,在计划经济时期的中央与地方条块关系变动环境下,行政区经济是以隐性形式存在的,一旦“条条”与“块块”之间的权力关系发生转移,即当“条条”与“块块”关系的平衡点向“块块”一方略有倾斜时,客观上就为行政区经济的强化提供了可乘之机。“大跃进”和“文化大革命”给我国区域经济发展打上了深深的烙印,也为行政区经济运行提供了基础。

行政区经济是我国改革开放以后形成和发展起来的,新时期以来形成的区域经济冲突就是行政区经济在不同发展阶段运行的结果。我国的行政区经济运行大体上可以分为五个阶段:①1979—1984年,是“分灶吃饭”等改革措施下的盲目布局与引进阶段。②1985—1988年,是价格双轨制下的“原料大

战”阶段。③ 1989—1992 年,是紧缩政策下的市场疲软和封锁阶段。④ 1993—1997 年,是金融秩序混乱和经济过热阶段。⑤ 1997 年以后,是经济“软着陆”之后保护局部利益阶段。我们的研究认为,世界上许多国家,如采取市场经济体制的美国、采取计划经济体制的前苏联和采取混合经济体制的印度等,都难以形成与中国行政区经济发育类似的土壤环境。因此,中国行政区经济是世界上表现最为突出的国家,也就是说,行政区经济是具有中国特色的。这主要表现在它有其独特的运行方式,即以企业为微观运行单位,在权力空间地域上和不同的行政区层次上,表现出不同的特点。行政区经济理论认为,一旦全国统一大市场建立,行政区经济势必逐步瓦解,一种新型的区域经济关系将会形成、发展,但这可能需要相当长的一段时间。

然而,随着对行政区经济理论认识的不断提高、行政区经济内容框架与理论体系构建的完善与发展,尤其是在对我国现阶段城市—区域经济社会发展、规划建设管理中存在的“行政区经济”现象已经具有较强的说服力和阐释效应的情况下,我认为仍有必要深入思考“行政区经济”理论的适用范围、理论扩展与深化提升的问题。概括起来,主要有以下几个问题需要回答:

(1) 行政区经济对我国当今转型期的城市—区域经济发展过程中存在的诸多特殊现象虽然已经有了较强的阐释力,但由此我们不得不进一步思考:我国的行政区经济现象只是在现阶段才有的吗?如果上溯,我国古代经济社会发展过程中有没有区域分割现象?如果有,这种区域分割现象是不是行政区经济现象?如果不是,那这种区域分割现象又怎样来解释?能不能运用行政区经济理论解释我国古代区域经济发展变迁中存在由于行政区划引起的有关区域分割现象?

(2) 行政区经济理论是以西方市场经济理论体系为参照系的。那么,是不是只要我国社会主义市场经济体制建立和完善起来了,行政区经济现象也就自然消失了?事实上许多人在引用行政区经济理论概念进行分析时往往也只看到它的消极影响一面。人们不禁要问,从我国城市—区域经济发展的过程来看,行政区经济到底有没有积极意义,或者正面效应?我们发现,行政区经济理论在经过实践不断检验的过程中,从区域经济理论发展动力、运行机制与演进过程来看,我们原来对行政区经济正面的积极意义挖掘得不够,影响了对问题阐释的力度和全面性。事实上,只以市场经济为唯一标准,是远远不够的,因为市场经济也会失灵。在市场经济失灵的情况下,以国家干预为核心的市场经济与行政区经济有怎样的关系?而我国的社会经济发展也证明,如果没有以地方政府为主体的行政区域经济的高速发展,我国改革开放 30 多年要取得这样的经济与社会发展的成就,那将是难以想象的。因此,我们的研究认为,与通常人们所说的“诸侯经济”不同,中国转型期的行政区经济存在着“褒”(积极影响)、“贬”(消极影响)双重属性,“行政区经济”的正负面影响将伴随中国整个转型时期长期存在。如何不断扩大行政区经济的正面效应,逐步减弱行政区经济的负面影响,则是我们下一步研究中应该注意的问题。

(3) 行政区经济主要是以我国新时期以来从计划经济向市场经济转型过程中出现的区域经济现象为研究与解释的对象,这也是行政区经济理论体系为大家所广为接受的原因所在。但与此相关,让我不能释怀的是,在前苏联、东欧社会主义国家从计划经济向市场经济转型的过程中,是否也存在行政区经济现象?2005 年的 12 月,乌克兰驻华使馆的一位高级参赞在看过我们的行政区经济论著后,专程来沪找我,和我讨论行政区经济问题。他说,像中国现阶段存在的“行政区经济”现象在乌克兰也是存在的,并指出,乌克兰也要推进行政区划体制改革。近年来,我国香港和台湾地区也不断有学者来访,并邀请我赴港台宣讲行政区经济理论问题。事实上,我国香港、台湾地区乃至美国等的一些大学已经有不少学者关注中国内地的“行政区经济”理论问题,包括在研究生的论文选题中将行政区划和行政区经济问题作为重要研究内容。这不得不促使我更进一步深入思考,是否在全球范围内也普遍存在行政区经济现象?除了东欧国家我们可以而且有必要作为一种比较性的研究对象外,欧盟是否也可以作为一个案例进行深入研究?全球有 230 多个不同政治体制的国家,是否也可以尝试用行政区经济理论进行探索性研究呢?更为重要的是,如何通过这种研究把我们的行政区经济理论与国际上通行的制度经济学理论、区域政治学与区域社会学理论以及城市—区域治理理念等相关的现代学术思想进行对接,这也许将是我

们需要长期开展并与海外学者合作研究的重要命题。

从这个意义上看,随着全球经济一体化进程的不断加快和我国社会主义市场经济体制的深入推进和不断完善,我们开创的“行政区经济”理论也面临着不断创新与发展的机遇与挑战。它促使我们很有必要把“行政区经济”从一个理论体系框架提升到一门独特学科体系的高度,进而构建具有中国特色的区域政治经济学,这不仅是我国改革开放 30 多年的一个重要学术思想成果,而且对研究现代世界国与国、地区与地区、各国内部地区之间乃至国际性区域经济、政治、文化、社会等各类组织的区域空间权力结构与制度整合,将会起到非常积极的作用。如果站在这一高度看问题,我觉得更有必要把行政区经济理论体系逐渐向海外拓展,以此作为新的起点,进一步推动行政区经济理论研究走向新的、更成熟的阶段。

四

我曾经说过:“随着社会主义市场经济体制目标模式的确立,如何建立一套与之相适应的、具有中国特色的、科学的社会主义行政区划体系,是一项具有重要理论和现实意义的科学研究工作,同时也是一项复杂而艰巨的任务。一方面,它要依靠行政区划的实践,不断地总结经验教训,从而摸索出一条适合我国国情的行政区划改革新路子;另一方面,也必须要有科学的理论做指导,即依靠科学的理论思维,把握事物的本质与规律,从而指导我国行政区划的实践。”

《周礼》记载:“惟王建国,辨方正位,体国经野,设官分职,以为民极。”意思是说,建立一个国家,先要分辨清楚地理方位,然后划分行政区域,在此基础上,再分设官职,建立行政组织结构,以完成管理百姓的措施。如此简括的几句话,把国家建构的过程与要点勾勒得清清楚楚。由此可知,行政制度的建立,最根本的乃是行政区划与行政组织结构的耦合。但是,行政区划与行政组织结构又是根据什么确定的呢?二者之间又是怎样耦合的呢?这就必然涉及政治与行政制度的确立。用现代政治与行政理论来分析,就是先有权力主体,这就是政治与行政组织结构;而权力主体不可能是个空中楼阁,而是必须将其奠基在特定区域地理空间的基础上才更加坚实牢固;当国家一旦建立起来并运转的时候,它又不是随意的,而是必须根据特定的政治与行政制度,从而达到权力主体在特定社会空间良性运行的根本目的。我认为,行政区经济理论的第三个发展阶段,就是必须进一步扩大和延伸学术视野,从区域政治、经济、社会、文化的系统整合的意义上,推动具有中国特色的行政区经济理论思想的建构,这也就是本丛书之所以命名为《当代中国城市—区域:权力·空间·制度》的根本所在,也是行政区划与行政区经济理论的新的学术增长点。

当然,随着现代政治、经济与社会的不断发展,人们对权力、空间与制度的认识已经有了很大变化。权力不再仅仅指单一的行政权力,而是扩展到了整个社会层面,这是由于现代行政的主体已经由政府扩展到各种企事业单位乃至群众团体,这必然导致权力的生产与再生产模式将面临一场重大变革。而空间也不再仅仅是地理空间和空间差异问题,而是深入到了社会空间的各个层面,在一定意义上,社会空间的生产和再生产已经深刻改变了传统的对地理空间与空间差异理论的一般认识。同时,由于权力空间结构在要素排列上的深刻改变,对权力空间秩序的生产与再生产形成了重大影响。不仅在一个国家内,而且在整个世界,新的权力空间秩序也正在形成之中。因此,应积极寻求在新秩序建构的过程中,成为制度与规则的制定者之一,而不仅仅是一个模范的制度执行者。在这个意义上,建构以行政区经济理论为核心的具有中国特色的区域政治经济学理论的目的,就是为了根据不同侧面的空间尺度,对多元权力结构的行政权力与运行机制进行探讨分析,从而在特定的区域权力空间结构中占据主导地位。

如果说,时间是主导现代主义世界的话,那么空间化逻辑则主导着后现代社会。从过去到现在,人们已经认识到,在权力与空间发生作用时,空间的重要性得到了很大改变。福柯就明确地提出:空间是任何公共生活形式的基础,空间是任何权力运作的基础。因此,空间已成为资本主义条件下社会关系的重要一环,空间是在历史发展中产生的,并随着历史的演变而重新组合和转化。后现代空间化问题,在当代城市化的快速发展中已得到深刻反映。全球城市已成为经济、政治和文化权力重合的地方。这一观点实际上也得到了来自于城市政治学研究的大力支持。城市政治学是社会学科中政治学的分支领域,其研究的焦点问题就是城市公共决策的权力结构。在城市政治学的研究传统上,有两种城市政治结

构模型：一是城市社区权力的“多元模型”(Pluralist Model)，即认为城市内各种社会群体与利益集团共同对城市的公共决策产生影响；二是“精英模型”(Elitism Model)，即认为城市的主要公共决策是由少数精英分子和大的社会经济结构所决定的。但从主流模型的衍变来看，城市多元化的权力结构模型更应成为与空间化逻辑主导形式相适应的一种主要模型。因此，努力发掘权力结构的空间化逻辑主导形式，就成为分析行政组织结构的行政空间与权力空间相互关系的生动起点。

而以我国行政区划与行政组织结构为核心的行政区经济理论体系，它的最大价值恰好在于它发现了我国以行政区域为单位形成的一种区域权力在空间经济的运行模式中所产生的各种现象，包括权力、空间与制度自身的各种问题。在某种程度上，行政区经济理论不仅是揭开我国当代最具有中国特色的区域政治经济学理论体系的一把钥匙，而且其最具有中国特色的学术前景也在于对于未来世界经济一体化进程中怎样通过以世界各国行政区划与行政组织结构之间的耦合关系研究，对现代国际区域政治经济学的发展做出中国学者应有的世界性贡献。

最后，我要对本丛书的出版情况做一点说明。20世纪90年代中期以来，在华东师范大学中国行政区划研究中心先后出版了20本著作以后，近几年陆续又有一批由我指导的博士生通过了论文答辩，其中，有些学术成果已经问世，有的尚未出版；同时，近几年，还有国内其他学术领域的学者，也主动和我联系，有的则通过各种渠道让我了解到他们也在应用行政区经济理论从不同的领域进行学术研究工作。因此，我希望能继续通过出版丛书的方式把这些成果比较系统地推出来，贡献给理论界、学术界和实践部门，让理论在实践中不断得到验证、深化和拓展。于是，经过与东南大学出版社的讨论、策划和历时三年的运作，这套丛书终于面世了。

我们设想本套丛书的结构大体包括五大部分：第一部分偏重于当代中国城市一区域权力、空间与制度的综合性理论研究；第二部分是权力、空间、制度视角的特定专题性研究；第三部分是权力、空间、制度视角的各类规划性研究；第四部分是当代中国行政区划改革研究；第五部分是我国几个大区域的综合性研究。上述五大部分的相互配合形成了比较完整的丛书体系，力求理论与实践的统一和行政区经济理论思想的融合。

此次丛书出版，强调两个方面：一是开放性；二是创新性。本套丛书除选择一批我近年指导完成的优秀博士论文外，还特别吸收相关学科和实践领域应用行政区经济理论进行研究的拓展之作，体现开放性；同时，还特别鼓励能在理论上提出新观点的创新之作，即使在理论框架和思想观念上还不是特别成熟，我们也很欢迎，体现创新性。

我衷心希望，能够推出一批质量上乘、观念新颖的学术创新著作，能够有更多有志于行政区经济理论研究的同行加入进来，能够使具有中国特色的行政区经济理论思想早日更加成熟起来！

本套丛书得以顺利组织、写作、出版，决定于两个因素：一是众多作者经过多次讨论形成的共识与全力以赴；二是国家民政部行政区划与地名管理司、东南大学出版社以及华东师范大学资源和环境科学学院领导的大力支持。非常荣幸的是，我们请到陆大道院士、胡序威研究员、杨汝万教授、王邦佐教授、邓伟志教授和崔功豪教授担任本丛书的学术顾问，他们都是不同学科长期从事城市一区域问题研究的国内外著名的专家学者，他们的支持给了我们很大鼓励，也增添了新的动力。让我十分高兴的是，在丛书组织过程中，华东师范大学资源和环境科学学院人文地理学科被批准为国家重点学科建设项目与上海市重点学科建设项目单位，我们及时得到了项目的支持。因此，这套丛书的出版也是“华东师范大学人文地理学”(No. B 410)项目重要的成果之一。

还要说明的是，中国行政区划与行政区经济理论是一个新的、具有探索性的研究成果，本丛书中的观点，特别是有关行政区划改革的设想只代表作者的看法，衷心欢迎各类学科的理论工作者与政府部门的实际工作者提出批评建议。

刘君德

目录

总序 / 1

0 引言 / 1

0.1 本书选题的动因与意义 / 1

0.1.1 选题的动因 / 1

0.1.2 选题的意义 / 3

0.2 国内外“市制”研究现状的简要评述 / 3

0.3 写作思路和研究方法 / 5

0.3.1 写作思路 / 5

0.3.2 研究方法 / 6

0.4 全书的结构和内容 / 6

上篇 概念·理论·比较

1 “市制”及其相关概念与中国当代的“市”、“镇”建制 / 9

1.1 “市制”及其相关概念 / 9

1.1.1 行政区划(政区)的概念与类型 / 9

1.1.2 “市制”(城镇型政区)的概念与现实含义 / 11

1.2 中国当代的“市”、“镇”建制 / 14

1.2.1 行政区域的划分及其市、镇建制的设置状况 / 14

1.2.2 目前的市、镇类型概述 / 18

1.2.3 关于“较大的市” / 19

2 “市制”模式形成发展的理论基础及其中国表现 / 22

2.1 新时期“市制”模式形成发展的理论基础:城乡统筹发展 / 22

2.1.1 城市(城镇)的本质及其类型 / 22

2.1.2 城市化(城镇化)的本质和道路 / 26

2.1.3 城乡统筹发展之含义与对行政区划体制的要求 / 27

2.2 “城市发展与政区演变的互动关系”论 / 29

2.2.1 政区与城市、政区体系与城市体系的同源关系 / 29

2.2.2 政区体系与城市体系的互动关系——“同构”与“异构” / 30

2.2.3 中国当代行政区划改革的必要性、可能性与重点所在 / 31

2.3 “行政区经济”理论及其对中国当代政区治理结构的影响 / 33

2.3.1 “行政区经济”的理论要点 / 33

2.3.2 “行政区经济”对政区治理结构的影响和中国当代“城镇型政区”的空间结构模式 / 37

- 3 韩国、日本和我国台湾地区的“市制”及经验借鉴 / 43**
- 3.1 世界各国“市制”的一般状况 / 43
- 3.2 韩国:三级体制,模式转换 / 46
- 3.2.1 现当代行政区划体制的形成、变迁与格局 / 46
- 3.2.2 当代建制市的设置标准及设置概况 / 52
- 3.3 日本:两层管理,“县”下辖“市” / 54
- 3.3.1 现行行政区划的基本情况 / 54
- 3.3.2 当代“城镇型政区”的类型与状况 / 54
- 3.4 台湾地区:分属三层,多为狭域 / 58
- 3.4.1 行政区划体系的演变 / 58
- 3.4.2 市、镇设置状况 / 59
- 3.5 中国和东亚国家(地区)“市制”的异同比较——以韩国为例 / 65
- 3.5.1 中韩行政区划及其调整、改革的共同点与差异性 / 65
- 3.5.2 中韩两国“市制”改革绩效差异的深层原因 / 77

中篇 演变·路径·格局

- 4 中国传统的城镇化道路与古代的“市制” / 82**
- 4.1 中国与西方国家城镇化的不同道路 / 82
- 4.2 中国古代的“市制”及城镇型政区的建置情况 / 85
- 4.2.1 古代“市制”的一般状况:实体层面的“郡县治所城市”及自发性的“市镇” / 85
- 4.2.2 古代严格意义上的“城镇型政区”:宋辽金元的准制度层面的“建制城市” / 87
- 4.2.3 古代时期“城镇型政区”的特例:双屿港与澳门的制度层面的“自治市” / 94
- 5 中国近现代以来的城镇化进程与“市制”的发展、变革 / 99**
- 5.1 外来影响下的城镇化进程与“市制”(城镇型政区)的出现(1840—1949年) / 99
- 5.1.1 二元权力体制制约下的近代城镇化进程 / 99
- 5.1.2 市制的变迁:从“自治市”到“(准)行政市” / 100
- 5.2 现代一元权力制约下的城镇化进程与“市制”的变异(1949年至今) / 114
- 5.2.1 一元权力体制制约下的现代城镇化进程 / 114
- 5.2.2 市制的变迁:“行政市”的确立及从“城乡分治”到“城乡合治” / 116
- 6 中国现当代“城镇型政区”设置的标准、模式与类型 / 129**
- 6.1 1949年以来设置市、镇建制的标准与模式的演变 / 129
- 6.1.1 “设市”、“设镇”标准 / 129
- 6.1.2 设市模式 / 141
- 6.2 1949年以来“城镇型政区”的演变与类型 / 142
- 6.2.1 “市”、“镇”设置的演变过程 / 143
- 6.2.2 现有“城镇型政区”的类型 / 148

下篇 探索·改革·展望

- 7 中央“直辖市”:适度增设,空间优化 / 152
 - 7.1 发展概况与存在问题 / 152
 - 7.1.1 对中央直辖市行政区划体制的研究综述 / 152
 - 7.1.2 我国当代四大直辖市的演变与发展状况 / 155
 - 7.1.3 现行中央直辖市市区空间组织存在的问题 / 166
 - 7.2 直辖市宏观层面改革的战略思考 / 170
 - 7.3 直辖市中心城区“两级政府、三级管理”与区级管理体制改革的思考 / 174
 - 7.3.1 “两级政府、三级管理”模式的形成过程 / 174
 - 7.3.2 中心城区“两级政府、三级管理”体制下区级行政管理体制的特点 / 174
 - 7.3.3 现阶段我国大城市市区级政区职能转变利弊分析 / 175
 - 7.3.4 新时期“两级政府、三级管理”与区级行政管理体制改革的必要性与紧迫性 / 177
 - 7.3.5 中心城区“两级政府、三级管理”与区级行政管理体制改革的基本思路 / 177
- 8 省(自治区)和自治州辖“市”:直管分等,区域治理 / 180
 - 8.1 一般“建制市”的研究概况与存在问题 / 180
 - 8.1.1 对一般“建制市”行政区划体制的研究综述 / 180
 - 8.1.2 一般“建制市”行政区划体制存在的主要问题 / 181
 - 8.2 当代各类“市制”的发展与演变 / 187
 - 8.2.1 较大的市、计划单列市、副省级市的设置与行政体制 / 187
 - 8.2.2 地级市与市领导县体制的形成与发展 / 188
 - 8.2.3 当代县级市的设置与“省直管县(市)”、“撤县(市)设区”的改革 / 195
 - 8.3 “较大的市”的模糊与“市管县(市)”体制的争议——关于“市领导县”体制的分析 / 204
 - 8.3.1 市领导县的设置模式考察 / 206
 - 8.3.2 由地区行署到市领导县体制引发的论争 / 209
 - 8.3.3 对市领导县体制的深入剖析 / 212
 - 8.4 从“切块设市”到“整县改市”——关于县的意义与县级市体制的分析 / 216
 - 8.4.1 “县”在中国政区体系中的核心地位与“合法性”意义 / 217
 - 8.4.2 县级市现状评价及改革设想 / 221
 - 8.4.3 基于县制保护的“撤县设市”方案和设市标准研究 / 227
 - 8.5 市辖区的演变、现状与改革 / 232
 - 8.5.1 市辖区制度沿革与问题 / 233
 - 8.5.2 市辖区制度的改革方向 / 240
- 9 县辖“镇”:县下辖“市”,城乡统筹 / 245
 - 9.1 基层“城镇型政区”的发展概况与存在问题 / 245

9.1.1	乡镇行政区划体制改革的研究综述	/ 245
9.1.2	县辖“城镇型政区”的发展与演变	/ 249
9.1.3	当代县辖“城镇型政区”的存在问题	/ 262
9.2	东部地区“中心镇”、“特大镇”设市探索	/ 265
9.2.1	概念梳理与基本情况	/ 265
9.2.2	中心镇行政区划体制存在的主要问题及其设市的必要性	/ 272
9.2.3	中心镇设市的模式分析:三种可能方式及其比较	/ 291
9.2.4	不同模式下的设市标准讨论	/ 292
9.3	县辖“市”、镇制度的改革思路	/ 312
9.3.1	新形势下对我国县辖政区的重新定位	/ 313
9.3.2	对县辖政区体制改革方向的思考	/ 316
10	各类“经济开发型”的“准政区”的发展及特殊类型“城镇型政区”的设置	/ 318
10.1	各类“经济开发型”的“准政区”的发展及其向正式政区的转化	/ 318
10.1.1	各类“开发区”管理体制研究的概述	/ 318
10.1.2	城市地区各类“开发区”的发展	/ 319
10.1.3	“开发区”类型的“准政区”的管理体制及其变化	/ 320
10.1.4	城市的扩张模式与一般“开发区”向“城镇型政区”的转化	/ 329
10.2	1949年后中国的特殊类型“建制市”	/ 330
10.2.1	特殊类型建制市的含义与界定	/ 330
10.2.2	近年来关于“特殊建制市”的研究概述	/ 332
10.2.3	1949年以来“特殊建制市”的设立和类型	/ 336
11	余论与思考	/ 341
11.1	中国“市制”改革进入一个新的阶段,需要有新思路	/ 341
11.1.1	中国的“市制”仍然面临的矛盾	/ 341
11.1.2	全面认识“市制”改革的作用,把握好改革的原则	/ 343
11.1.3	新时期中国“市制”改革的总体思路	/ 345
11.2	新时期中国“市制”需要实施多模式发展与渐进式转换战略	/ 348
11.2.1	中国“市制”模式的曲折演进	/ 348
11.2.2	“撤县设市”模式需要控制发展	/ 349
11.2.3	新型城镇化需要重点推行“撤镇设市”	/ 351
11.2.4	中国“市制”体系建设需要实践“县下辖市”	/ 354
11.2.5	中国“市制”模式改革的战略走向:多模式共存,渐进式转换	/ 356
	主要参考文献	/ 358
	图片来源	/ 363
	表格来源	/ 364
	后记	/ 366

0 引言

0.1 本书选题的动因与意义

0.1.1 选题的动因

(1) 实施“新型城镇化”战略需要相对应的市镇制度改革及时跟进。

伴随着中国经济社会的长期高速发展,城镇化率以平均年增1%左右的速度持续提高。2013年我国常住人口的城镇化率为53.7%,但与世界各国相比仍然偏低,尤其是户籍人口城镇化率只有36%左右,远低于人均收入与我国相近的发展中国家60%的平均水平。中国的城镇化有很大的发展空间。未来若干年内,新型城镇化将伴随工业化、信息化、农业现代化,为我国的经济提供强大、持续的动力;并将是拉动未来世界经济增长的重要引擎,对世界发展也是一大机遇。

2013年12月12日至13日,中央城镇化工作会议在北京举行。这是中共十八大以来,官方正式对新型城镇化进行的明确说明。会议分析城镇化的发展形势,明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务,具有很强的现实意义和深远的指导意义。

——会议要求,推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发,遵循规律,因势利导。确定城镇化目标必须实事求是、切实可行,不能靠行政命令层层加码、级级考核,不要急于求成、拔苗助长。

——会议要求,要以人为本,推进以人为核心的城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。要优化布局,根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局,把城市群作为主体形态,促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。要尽可能减少对自然的干扰和损害,节约集约利用土地、水、能源等资源。要传承文化,发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇^①。

2014年3月正式公布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(简称《规划》)则是具体指导我国走新型城镇化道路的纲领性文件,具有深远的国家战略意义。《规划》提出要在2020年使常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右^②。

历史的、国外的经验表明,城镇的发展需要相对应的、科学的市镇制度保驾护航。从行政区划来看,实施新型城镇化战略、实现《规划》目标需要建立一套符合城镇化发展需

① 《中央城镇化工作会议在北京举行》,见“新华网”,<http://news.xinhuanet.com>。

② 《授权发布:国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,见“新华网”,<http://news.xinhuanet.com>。

求、有利于推进城镇化科学发展、适应不同规模和性质功能需要的城镇型政区体制。也就是说,有序推进和有效实施新型城镇化战略需要科学规范的市镇制度作为保障。在中国城镇化发展的新阶段、新时期,在积极推进新型城镇化战略过程中,中国市镇制度的改革要及时跟进。中国市镇制度改革的研究具有重大现实意义和重要理论指导意义。这是本书写作的最重要、最直接的动因。

(2) 中共十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中规定的有关市镇制度改革的内容需要在贯彻实施中不断深化完善。

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)中有许多涉及市镇制度改革的内容。《决定》指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”;改革的“核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”;“到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。《决定》还提出了许多直接指导行政区划、行政体制改革的具体规定,诸如,在“优化政府组织结构”中,明确提出“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”的要求;在“健全城乡发展一体化体制机制”中,明确指出“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制”,“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力”。

在相关条文中,也具体指明了若干行政区划和行政管理体制改革的方向(也是重要的改革措施和规定)。如,要“完善设市标准,严格审批程序,对具备行政区划调整条件的县可有序改市”;“对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权”;要“建立和完善跨区域城市发展协调机制”;要“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”;“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”等。

《决定》和《规划》这两个重要文件为中国市镇制度的改革指明了方向,是新时期市制改革的指导性文件。本书拟在系统总结中国市制历史演变过程与规律,尤其是改革开放以来市制改革的实践探索经验的基础上,依据《决定》和《规划》的指导思想和指引的方向研究探索中国城市制度发展的走向。

(3) 与将要出版的《中国省制演变与未来》相对应,同为本丛书的核心内容之一。

本选题是本套丛书的核心论题,在丛书结构中,与《中国省制演变与未来》同为核心专著之一。中国的城市一区域问题系统研究需要落实到空间制度层面,也就是说,政区空间制度的研究是本套丛书的核心内容。无论是从中国历史上或是当今的现实经济社会的实际情况看,“省制”与“市制”都是一个相互关联、十分重要而迫切的研究课题。

在本套丛书结构中,虽然已经出版的多册专著大多都与“市制”相关,如《大都市区治理:理论演进与运作模式》(2009年)、《中国城市群联市制研究:以长株潭为例》(2010年)、《分权与当代中国都市区空间规划的理论与实践:常州市案例研究》(2011年)、《大都市经济区内政府间竞争与合作研究:以京津冀为例》(2012年)、《中央直辖市政区空间组织与制度模式探析:理论架构、比较分析及实证研究》(2012年)、《中国大城市基层行政社