

学前沿丛书

顾问=齐康 主编=张鸿雁

制度与创新

—中国城市制度的发展与改革新论

刘君德 汪宁明 著

东南大学出版社

城市
City

城市科学前沿丛书

制度与创新

——中国城市制度的 发展与改革新论

刘君德 著
汪宇明

东南大学出版社

内容提要

本书从中国国情出发,借鉴国外市制发展与创新的经验,全面、系统地阐释与论证了中国城市建制制度的发生、发展与改革的一系列重大理论与实践命题。全书共 10 章,内容覆盖中国城市建制制度的沿革,市制改革的社会背景以及改革的原则、重点与方案,并就中国建制城市的设置模式、城市等级制度、城区制度改革,以及整县改市、市管县体制、直辖市制与都市区管理体制等重大体制创新提出了全新的理论观点。

本书信息量大,理论与实证分析相结合,是当前我国唯一关于城市建制制度的学术专著,可供政府工作部门从事城市规划与管理的公务人员、大专院校有关城市与区域科学专业的师生、以及从事城市科学研究的专业人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

制度与创新:中国城市制度的发展与改革新论/刘君德
汪宇明著. - 南京:东南大学出版社,2000.1

(城市科学前沿丛书/张鸿雁主编)

ISBN 7-81050-556-4

I. 制… II. ①刘… ②汪… III. 城市-体制改革-研究
- 中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 66357 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 大丰市科星印刷有限责任公司印刷

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:9.25 字数:240 千字

2000 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 2 次印刷

印数:3001~5000 定价:20.00 元

城市科学前沿丛书

顾 问 齐 康

主 编 张鸿雁

编 委 (按姓氏笔划为序)

于 雷 王祥荣 叶晓军

叶南客 任 平 刘君德

陈 凡 李 芸 汪宇明

张龙平 李其荣 张京祥

张鸿雁 张曾芳 顾朝林

温一慧 甄 峰

责任编辑 徐步政

序

齐 康

城市研究是个大问题。

为什么？针对我国而言，由于社会经济的快速发展，城市的数量、人口、土地的增加，以及城市规模的扩大，城市化现象正在加速，产生了种种社会矛盾以及建设与环境的矛盾。

城市中的诸多矛盾已不再可能由一个学科和几个学科来解决问题，而必须由多学科共同策划，共同研究，整体地、有序地研究，随着矛盾的变化和发展来加以解决，最终使城市获得健康的发展。

我们知道城市是由各相关要素组成的，是组织社会生产、生活最经济的形式，不同时期的发展会显示不同时期的矛盾，所以认识城市的问题必然需要一个过程。有的问题今天出现了，却不被人们重视和提出对待的方法；有的问题虽然已经获得部分解决，却需要有一个长过程。城市中的这个系统，互相制约，互相关联，有时并不显现，但是又会出现突发性的变化。所以对待矛盾的出现要看到它的前沿，矛盾的突发性，既要看到城市发展的一面，又要看到城市保护的一面。诸如城市中历史文化的保护，资源的保护，自

然、生态的保护,水源、植被的保护与城市的建设和发展就成为矛盾的两个方面,它们相互制约。为控制、管理好城市所引发的各种问题,如水源、能源、环境、人口、土地、行政建制、交通运输等等各方面的关系,我们必须确定“以人为本”的、持续发展的观念、原则和决策。

科学的决策和管理在城市科学中是十分重要的,它决不是一个短期行为,而是一个长期的决策和政策,在管理和建设中没有比认识城市、研究城市及制定、采取合理的政策、提出相应的法规 and 措施更重要的事,而正确的管理和决策来自科学的研究和实践的检验。

城市的发展是个长过程,新陈代谢是必然的,不断的持续研究是十分重要的,所以研究的长期性是其特点之一。城市的矛盾很多,很复杂,所以研究的整体性、系统性、全局性、综合性是其特点之二。城市中出现的矛盾有的必须即刻解决,有的解决需要有个过程,所以研究中的具体对策和实践始终是重要的研究方法,于是实践性是其特点之三。各城市所处的地区和区位不同,经济发展不同,社会需求不同,生活水平不同,所以城市研究的地区性尤为重要,实践需要我们科学研究并提出新的观点和认识,地区性的研究要求我们有地域的层次观念、进程观念,深入研究城市中各活动的规律及其演化。所以研究的地区性是研究城市特点之四。综上所述的长期性、整体性、实践性、地区性,即是决策的科学性和可操作性。

由于它的长远性,我们的研究切忌短视,要超前。

由于它的整体性,我们的研究切忌片面。

由于它的实践性,我们的研究切忌空泛,要理论和实践的统
一。

由于它的地区性,我们要深入地调查和观察,要重温毛泽东同志的哲学著作《矛盾论》、《实践论》、《反对本本主义》等著作,切实做好调查研究工作。

我想,一切城市的研究要为提高全民的正确的城市意识观服务,一切好的研究要有利于管理者、决策者参考和利用。

我们需要有好的学风,这就为好的工作作风带来了前提。这里,祝《城市科学前沿》丛书的成功,并与学者们共勉之。

1999.10.15 于北京京西宾馆

前 言

本书所论述的“市制”主要是指城市的行政区划制度。在中国大陆,市制问题是一个具有重大的理论和实践意义的课题。由于中国国情的特殊性,特别是处于由计划经济体制向市场化、社会化、现代化转轨和发展时期,作为上层建筑的城市行政区划制度,对中国城市的规划、建设和管理,对城市和区域经济社会的发展乃至环境生态都产生着巨大的作用。其影响的广度和深度可以说超过我国建国以来的任何时期,在世界各个国家和地区也是绝无仅有的。这是我从 1989 年起从事 10 年行政区划研究所得出的结论。

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。这是目前中国唯一的专门从事行政区划问题研究的机构。10 年来,我作为“中心”的主任,在民政部的关怀与指导下,在华东师大党政有关部门的大力支持下,先后承担了二十余项与行政区划相关的课题,其中大多数是与“市制”有关的。这些课

题主要有《浦东新区行政区划研究》、《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》、《海南省海口—琼山地区行政区划》、《海南省三亚市设区研究》、《海南省儋州市中等城市发展规划》、《上海市行政区划战略》、《合肥市行政区划》、《浦东社区行政区—社区体系》、《浦东新区城区街道区划调整》、《城市社区的行政分割及其整合》、《大城市城乡结合部行政管理体制改革》、《浦东新区开发小区管理体制》、《湖南省冷水江市行政区划》等。上述研究成果,大多直接进入政府决策。其中,《江苏省苏锡常地区行政区划改革研究》获国家教委首届人文社会科学优秀成果一等奖。

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、新疆等省(区)有关城市发展和设市规划的考察活动,掌握了大量的资料和有关情况。这些实践活动使我深深体会到中国行政区划研究的重要性和紧迫性,解决问题的艰巨性以及行政区划问题自身的敏感性;同时认识到,中国现阶段行政区划的问题主要在城市型政区。因而,“市制”问题的研究就显得更加紧迫,它应作为“中心”的重点研究领域。

十分巧合的是,“中心”成立的1990年,也是国务院学位办批准我招收博士生的年份。10年来,我先后招收了17名博士生,其中11名已经获得博士学位;同时,还独招和合招了21名硕士生,18名已取得硕士学位。另外还有4名博士进入博士后流动站工作,我负责指导,其中3名已经出站。这批年青的学生、学者求学心切,富有朝气,踏实钻研,有相当的独立研究能力,其中有不少是富有创新精神的佼佼者。有的已晋升为教授、副教授,有不少在政府机关工作,表现相当出色。他(她)们跟随我参加了大量的科研实践,协助我完成了上述科研任务,他(她)们实际上是中国行政区

划研究中心一支得力的编外队伍。他(她)们在我指导下完成了博士、硕士论文和博士后研究报告,总字数不下 250 万字。其中相当部分的论文选题都是与包括市制问题在内的与行政区划相关的内容。主要的博士论文有:《中国行政区经济与行政区划研究》(舒庆,1994)、《长江三角洲区域差异变动与其整合研究》(龚山,1996)、《企业扩张——理论研究与应用分析》(王德忠,1997)、《都市持续发展的理论与实证研究——以上海市为例》(彭再德,1997)、《中国行政区与经济区的关系及其整合研究》(周克瑜,1998)、《中国省区经济运行的空间机制》(汪宇明,1998)、《中国城市行政区——社区模式研究》(程玉申,1998)、《外国行政区划研究》(冯春萍,1999)、《国民经济区域调控——中心城市调控模式研究》(林涛,1999)等。主要的硕士论文有:《中国市县分等的理论分析与实证研究》(马春笋,1994)、《上海市市区行政区划研究》(严玲,1994)、《城市行政区—社区体系的理论和实证研究》(张玉枝,1996)、《上海市城乡结合部行政区划改革研究》(刘宇辉,1998)、《大城市边缘区的开发区行政管理体制研究》(方晓,1998)、《社区的行政分割及其整合研究——以曹家渡为例》(何建红,1998)等。博士后研究报告有:《1927~1936 年中国城市型政区的确立及其初步发展研究》(靳润成,1996)、《中外大都市区的组织与管理体制研究》(宋迎昌,1998)等。

正是上述大量的论文成果为本书的编著及由我主编即将由华东师大出版社出版的《中国行政区经济与政区改革》丛书的写作提供了基础条件。本书和《丛书》之中融入了上述论文的材料和某些观点。从这个意义上来说,本书应是集体创作的成果。在此,我要感谢我的学生们的支持。没有他(她)们的成果,是难以在短时间内完成写作的。

早在“中心”成立后,在完成了《江苏省苏锡常地区行政区划改

革研究》和《海南省设市预测与规划研究》之后,我就想写一本有关《中国市制》的书。但由于当时考虑到有些观点尚未成熟,我们调查的资料由于“敏感性”一时不好公开,再加上多年来始终处于紧张的工作任务之中,没有时间静下来构思动笔。但在1996年我和我的同事、学生们共同完成的专著《中国行政区划的理论和实践》(华东师大出版社出版)一书之中,反映了不少有关城市型政区的内容;由我和靳润成、周克瑜同志共同编著出版的《中国政区地理》(《中国人文地理》丛书之一,科学出版社1999年出版)一书中也有中国市制的内容,但都不够全面和系统。在理论分析和中国城市制度的历史演变过程和相关法规的研究方面都显得分量不够。本想在《中国行政区经济与政区改革》丛书中增加一本有关城市型政区的内容,但限于书号和经费的原因,未能列入该丛书出版计划。1998年10月10日,我去苏州参加沪苏浙三省市社会科学规划办组织的“21世纪长江三角洲”学术研讨会。南京大学社会工程与管理学院副院长张鸿雁教授主动相约,要我参与齐康院士担任顾问,由他主编、东南大学出版社出版的《城市科学前沿丛书》的编写出版工作,并给了我一份初定的书目。我看了之后,立即建议增加一本反映中国城市行政区划制度内容的专著,张教授当即答应。同年11月中旬,我带着初拟的章节提纲去南京东南大学出版社参加了本丛书编写出版的作者会议。经过讨论,本书暂定名为《中国市制》,以后又将书名改为《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》。所以本书能够出版应当深深感谢张鸿雁教授和东南大学出版社。东南大学出版社的领导和编辑十分重视本丛书的出版,给予了较优厚的条件,这也是我下决心努力按出版合同完成书稿的一个重要因素。我还要特别感谢本书的合作者——汪宇明教授,是他在繁忙的工作之余花费大量心血协助我按时完成本书的写作。在完成本书稿之时,也是他从广西师范学院正式调入“中

心”工作之日，谨此致以祝贺，并期望今后有更多合作成果问世。周克瑜副教授原也是本书的合作者，本书的第三级标题主要是由他完成的。由于他这段时间去加拿大蒙特利尔大学执行中加合作研究项目，未能参与本书的写作，这是一件遗憾的事，尽管如此，我仍要感谢他的帮助。

我是从1983年介入中国行政区划问题研究的。那时我担任了中国科学院南方山区考察队第三分队队长，在安徽省皖南山区、浙江省西部和南部山区以及福建省闽江流域开展亚热带山区的综合科学考察工作。在皖南贵池县考察时一次偶然的机使我对行政区划问题产生了兴趣。我与当时的几位同志曾就贵池县行政区划体制问题向当时的中央领导写信反映情况。出乎意料之外的是只过了十余天时间，华东师大党委就转来有关领导的批示，肯定了我反映的意见。这件事给了我莫大的鼓舞，也是我下决心从事行政区划问题研究的一个动力因素。中国行政区划研究中心成立之后，我以主要精力从事中国行政区划问题的研究。我自认为10年来，我们的成绩主要在三个方面：一是完成了一批有分量的研究成果，为中央主管部门和地方政府的行政区划改革提供了决策依据（如浦东新区、江苏省苏锡常和“三泰”地区、海南省等）。二是在理论研究方面有所突破，集中表现为：根据中国国情，提出了“行政区经济”理论概念与框架内容，并进行了较深入的分析研究；提出了“行政社区”的概念和构建城市行政区—社区体系的理论思维，并在城市社区的研究中得到应用。三是在科研实践中培养了一批具有跨学科特点的相关人才，包括硕士、博士和博士后，他（她）们都在各自的岗位上发挥了作用。

应当指出，行政区划涉及政治学、经济学、行政管理学、社会学、地理学、城市科学、历史学等各个领域，是一个十分复杂而敏感的综合性和高层次理论和实践课题。中国作为一个文明古国和大

国,是世界上行政区划内容最丰富的国家,与世界各国相比,是最具有现实意义、应用性很强的研究领域。我们目前的研究无论从广度和深度上看都还不够,都要继续努力,特别是由于时间和篇幅关系,我们所做的大量工作未在本书和《丛书》中得到全面反映,书中的一些有关中国行政区划体制改革的设想也会有不同看法。总之,缺点一定不少。我们衷心地希望广大读者(包括从事理论工作和政府部门的实际工作者)提出批评意见。我们希望通过讨论有助于解决中国市制发展中的问题和矛盾,推进市制改革,为 21 世纪中国经济社会的发展和现代化的建设提供行政区划体制条件。

华东师范大学中国行政区划研究中心

主任、博士生导师 刘君德

1999 年 8 月于上海

作者简介

刘君德、教授(博士生导师), 1937年4月生。1959年毕业于华东师范大学地理系。现任华东师大中国行政区划研究中心主任, 兼任中国城市社区建设研究中心副主任、城市和区域发展研究所所长及中国行政区划与地名学会副理事长、中国地理学会经济地理专业委员会副主任等。长期从事行政区划、城市和区域发展、国土规划、社区建设的研究与实践, 提出了“行政区经济”、“城市行政区—社区体系”的概念与理论框架。主持国家和省、部级等科研项目40余项。主要有: 1984~1988年任中科院南方山区考察队第三分队队长, 完成《安徽省南部丘陵山区国土开发与整治》等研究报告, 获中科院科技进步一等奖, 国家科技进步三等奖; 1990~1992年主持民政部《江苏省苏锡常地区行政区划改革》研究, 获国家教委首届全国高校社科优秀成果一等奖。还主持国家自然科学基金(《中国东南部山区人才开发与教育改革》)、《我国国民经济分级调控组织模式》)、国家社科基金(《市场经济下中国行政区与经济区的关系及其整合》)、《城乡结合部行政管理体制》)和教育部基金(《大都市区公共行政组织与管理模式》)项目等。出版专著(含合著)11部。发表论文70余篇。1997年获上海市优秀教学成果一等奖。1993年获上海市优秀教育工作者称号。享受国务院特殊津贴。



145

作者简介

汪宇明, 1953年1月出生, 湖北黄州人。理学博士, 教授。1982年1月大学本科毕业于武汉华中师范大学地理系, 分配至广西师范学院工作。发表论文60多篇, 独著或参与编写学术著作30多部, 承担或参与承担省部级以上的科研课题20余项; 作为主要直接完成人员获省部级社会科学优秀成果二等奖3项、三等奖4项; 作为主要完成人员获省部级科技成果奖6项。1994年度被授予广西省“有突出贡献的科技人员”称号, 1997年经国务院批准为享受政府特殊津贴的专家, 1998年度被选拔为广西十百千人才工程第二层次人选, 1999年1月被授予“广西优秀”专家称号。1999年5月被确定为广西高校跨世纪科学技术带头人。1995年9月考入华东师范大学从刘君德教授在职攻读博士学位, 1998年获博士学位; 1999年8月起, 作为引进人才从广西师范学院调至华东师范大学工作。



目 录

1 绪论	(1)
一 作为一种制度安排——市制的概念及其科学范畴	(2)
(一) 市与城市、城市与建制市	(2)
(二) 市制的制度内涵及其创新意义	(4)
二 具有中国特色的市制	(6)
(一) 中国城市设置的政治类型	(6)
(二) 中国城市设置的等级制度	(6)
(三) 中国城市的辖区制度	(8)
(四) 中国城市设置的空间组织模式	(9)
(五) 中国城市设置的审批制度	(10)
三 中国市制改革——一种重要的制度创新	(11)
(一) 制度创新是社会发展的动力	(11)
(二) 市制改革也是一种制度创新	(14)
(三) 中国市制改革与社会整合	(15)

2	中国市制的形成过程	(17)
一	中国古代城市的形成与管理	(18)
	(一) 中国古代城市的兴起与发展	(18)
	(二) 中国古代城市的行政管理	(20)
二	中国近代城市的发展与管理	(23)
	(一) 中国近代城市的发展	(23)
	(二) 中国近代城市的管理	(25)
三	中国现代城市的发展与市制的产生	(28)
	(一) 中国现代城市的发展	(28)
	(二) 中国现代城市市制的诞生	(30)
3	中国市制的发展与演变	(35)
一	新中国市制的发展与完善	(36)
	(一) 新中国市制的发展	(36)
	(二) 新中国市制的主要内容与完善	(42)
	(三) 新市制的评价	(50)
二	当代中国市制的新特点与存在的问题	(53)
	(一) 当代中国市制的新特点	(53)
	(二) 中国市制改革中出现的问题	(55)
三	中国建制市的空间分布	(58)
	(一) 新中国建制市空间分布演变过程	(58)
	(二) 中国建制市空间分布的评价	(62)
4	中国市制改革的外部环境	(67)
一	市制改革的宏观环境	(68)
	(一) 宏观社会经济环境	(68)
	(二) 宏观政治体制环境	(70)
二	城乡关系转型与市制改革	(72)
	(一) 城乡关系的历史变动	(72)

(二) 城乡关系的基本特征	(74)
(三) 市制改革与城乡关系的出路	(79)
三 城市化与市制改革	(82)
(一) 城市化:中国现代化的必然选择	(82)
(二) 中国的城市化进程及其特点	(87)
(三) 中国特色的城市化道路呼唤市制改革	(92)
5 中国市制改革的理论分析与总体框架	(99)
一 国外市制模式与经验借鉴	(100)
(一) 设市标准	(100)
(二) 城市型政区改革与发展趋势	(103)
二 中国市制改革的指导思想和原则	(107)
(一) 中国市制改革的必要性分析	(107)
(二) 中国市制改革的指导思想和原则	(109)
三 中国市制改革的总体框架	(115)
(一) 进一步加强市制改革的理论研究	(115)
(二) 改革的总体框架	(117)
(三) 在市制改革的基础上重视市政改革	(121)
6 中国城市设置模式的改革	(127)
一 市管县体制模式及其改革方向	(128)
(一) 市管县体制模式与主要类型	(128)
(二) 市管县体制与发挥中心城市作用的关系	(129)
(三) 市管县体制模式的改革方向	(135)
二 县改市模式及其改革方向	(137)
(一) 推行县改市模式的意义	(137)
(二) 县改市模式对县域经济发展的影响	(139)
(三) 县改市模式的改革方向	(142)
三 镇改市新模式及其在我国的适用性	(143)