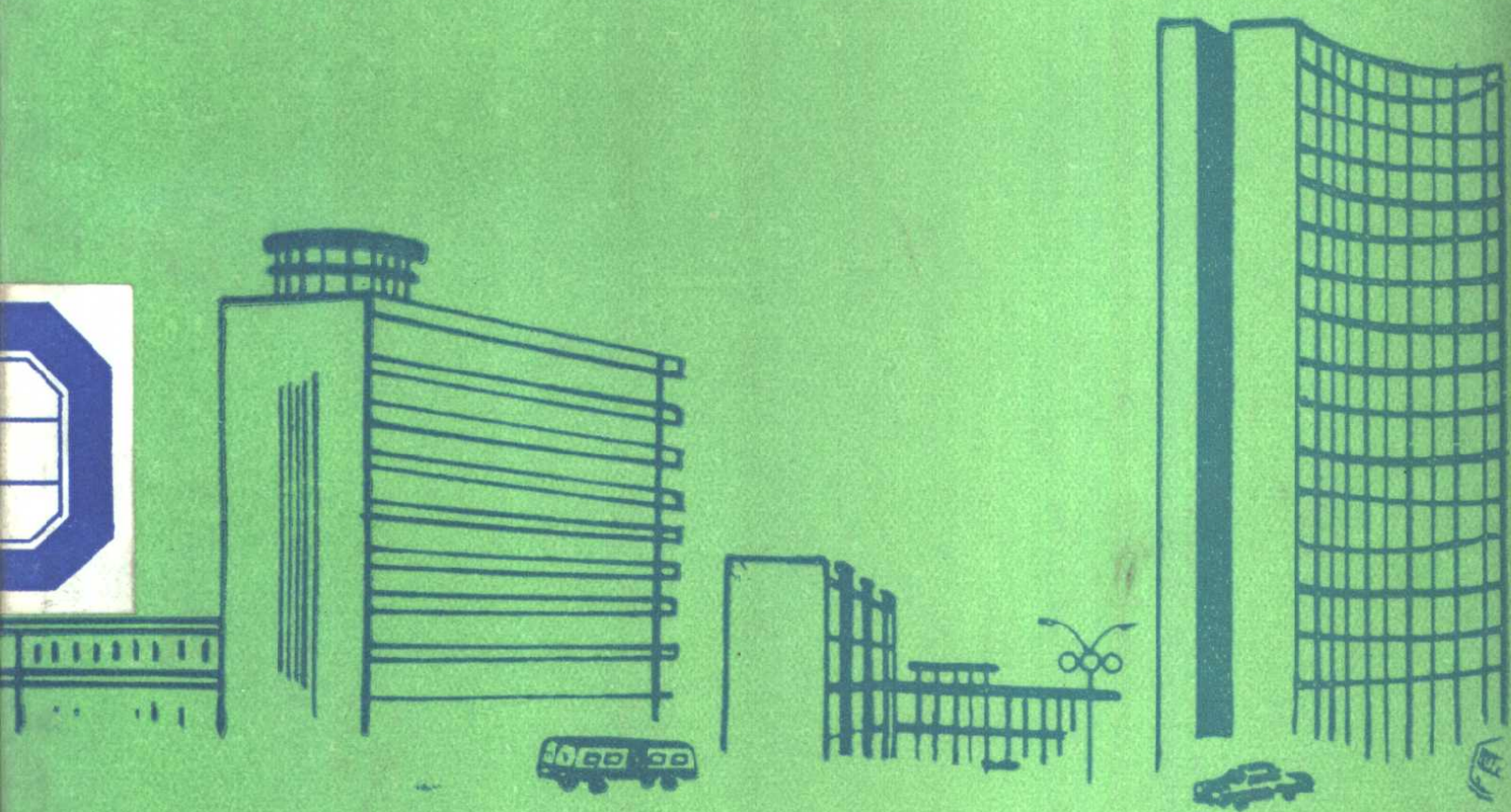


走向城市化

——县改市与县级市发展

赵锦良 王振海 主编



中国广播电视出版社

走向城市化

——县改市与县级市发展

主 编： 赵锦良 王振海

编写人员：（按姓氏笔划为序）

于洪生	王爱华	王晓明
王振海	冯群力	邵志勤
赵锦良	蒲善新	韩希江
雷靖霄		

中国广播电视出版社

走向城市化

赵锦良 王振海 主 编

●
中国广播电视出版社出版
武警山东总队后勤部印刷厂印刷
新华书店总店北京发行所经销

●
850×1168 32开 6.675印张 15.5千字
1991年1月第1版 1991年1月第1次印刷
印数1—3000册 定价4.00元
ISBN7—5043—0748—3/D·100

行政区域划分的科学性、合理性、可行性，在行政区域划分工作中占有十分重要的地位。只有科学、合理地划分行政区域，才能充分发挥行政区域划分的作用，促进国家政权建设和行政管理水平的提高。

加强对行政区划战略的研究（代序）

张文范

行政区划是国家政权建设和行政管理的重要手段。国家根据行使政权建设和经济、社会发展的需要，按照经济区域、地理条件、历史沿革、风俗习惯、民族分布、国防建设等因素，对国家领土实施分级管理的区域划分。搞好国家的行政区划工作，是关系国家长治久安、繁荣昌盛、民族团结的大事，是关系社会主义现代化的大政。

国务院领导同志曾经指出：“对行政区划这个大问题，民政部要从战略上去考虑，要高度重视这一工作”。民政部领导同志也多次强调“要加强行政区划的战略研究”，“中小城市的发展必须与经济、社会发展，特别是农业的发展相适应”。搞好行政区划的战略研究，这是从理论和实践的结合上，衡量行政区划管理工作科学化水平的重要尺度。

我国曾经历了长达二千多年的以小生产方式为主的封建社会，传统的小农经济观念严重限制了人们的眼界，使人们看问题往往带有片面性，容易形成只看局部、不看全局，只看当前、不看长远的思维习惯。建国以来，又长期受到“左”的思想的影响，对商品经济缺乏认识，忽视价值规律，注意力往往主要放在具体事务管理上，缺乏宏观意识，缺乏进行战略思考的习惯和能力。党的十一届三中全会以来，在改革、开放的大环境中，各级领导和广大社会行政管理工作者，文化业务素质普遍提高，视野扩大了，开始“仰之弥高”地从繁杂的事务圈子中摆脱出来，以历史

的责任感，对行政区划的每一项重大工作，都从战略的高度，严肃地考虑其长远的多方面影响。从世界范围的变化和我国的全局来思考本系统的战略问题。这是一个可喜的现象。

我国行政区划工作，也不例外，这些年来，从社会主义现代化建设的战略目标出发，坚持行政区划调整为经济体制和政治体制改革服务，适应商品经济和社会生产力发展的需要，做了不少有影响、有意义的实际工作。例如，改革我国传统的“切块”设置市、镇的模式和标准，调整修订了设市、设镇标准，促进了中小城市和小城镇的发展；改革地区体制，发挥中心城市的辐射带动作用，在经济比较发达地区，试行了市领导县的体制，使我国的地方行政层级由传统的省、县、乡三级制逐渐变成省、市、县、乡四级制；对经济发达或具有特殊优势的县级区域撤县建市；经七届人大一次会议通过，撤销海南行政区，设立海南省，实行省、县（自治县）、乡（镇）三级管理体制；在民族聚居地区建立了一些民族自治机关，促进了民族团结和民族经济、文化的发展等。但是，由于缺乏对行政区划的理论建设；缺乏对国内外行政区划的系统比较研究；缺乏对行政区划的宏观战略研究，致使行政区划工作往往带有一定的盲目性、随意性，显得十分被动。这种状况，已不能适应社会主义现代化建设对行政区划工作的宏观要求，需要我们上下结合，跳出眼前利益的局限，树立超前的认识和思路，依靠全国有志之士、学者、专家、实际工作者，共同参政议政，搞好行政区划战略研究。

行政区划战略研究是一项结构复杂、因素诸多、综合性很强的社会系统工程。涉及政治、经济、社会、环境诸多方面，又是一个横跨自然科学和社会科学的边缘科学。行政区划战略研究是一个关乎全局的根本性的战略谋划，它又是一个多层次、分阶段、不同区域的多元化战略研究。行政区划战略需要建立在国家经济发展战略、社会发展战略、建设发展战略、城镇发展战

略、投资发展战略基础之上；又必须考虑地理条件、人文环境、历史演化、民族分布等各种因素。例如，根据经济技术发展水平与地理位置相结合的原则，我国经济区域分为东部、中部、西部三大地带。三大地带经济体制改革进程的快慢、外向型经济发展程度的高低、地区产业结构调整合理化程度、科技进步对经济发展贡献度的大小、固定资产投资的多少、人口发展和流向趋势以及各地带横向经济联系的强弱，都将是今后三大地带进行行政区划宏观调整的主要动因。再如，我国市、镇发展的速度、分布、结构，一方面受人口发展和流向的影响，更重要的是同我国工农业生产水平，特别是农业生产水平相关。在商品经济现代化过程中，必然有一个农村人口向城镇转移的过程。世界上许多经济发达国家都先后经历了这一过程。我国也决不会例外地超越这一过程。这个转移过程的长短和过渡的快慢，虽然受多种因素的影响和制约，但主要取决于工农业生产力的发展水平，特别是农业劳动生产率和农业产品商品率的提高程度。农业是国民经济的基础，也是城市化进程的基础。据有关专家统计，2000年，农村劳动年龄（15—59岁）人口为6.6亿人，届时我国农村总劳动力需求量仅为2.79亿人，实际农村剩余劳动力3.1亿。到2000年，我国人均占有耕地将由现在的2亩下降到1.46亩。人口增多，耕地减少，局部地区城市供水能力不足，是我国人口与资源矛盾的基本格局。此外，专家分析，粮食需求远远大于供给也是今后30年至40年中国粮食市场的基本格局。这两个基本格局必然会影响我国市、镇发展的方向、速度和布局。由于国家压缩基本建设规模，信贷收缩，城镇吸收从业人员的能力也将大大降低。据农业部统计，我国乡镇企业89年吸收从业人员的能力将比上年减少50%，仅建筑业就有400万—500万人要重新回到农村，农村剩余劳力的转移89年将出现逆向流动。这种态势，也必将影响现阶段我国市镇发展的速度、规模。

因此，如何通过行政区划战略研究，寻找出一个最优化的市镇发展战略，使城镇化水平同我国农业生产力水平相适应，已成为当前行政区划工作中不能回避的问题。国内外的实践证明，要使城镇化稳步协调发展并加速其进程，就必须处理好两个基本问题：一是市镇发展、发育，要立足于农业生产的发展水平；二是城市工业经济的发展，必须支持农业的发展。否则，就会出现城市人口猛增，城市粮食和农副产品供应异常紧张的被动局面。因此，从指导思想上要以农业为基础，并且以粮食为主要因素来规划市镇的发展进程。

行政区划战略研究，又是一个分层次的战略体系。全国有全国的战略，各省应有各省的行政区划战略。只有搞好全国和地方的整个系统，才能协调一致地从宏观上指导行政区划工作。行政区划既有其相对的稳定性，又有其动态量变发育、发展规律。现代社会，不仅社会活动规模大，而且由于社会化协作分工的发展，一项活动同其他各方面的活动都有着联系，往往牵一发而动全身。因此，我们进行行政区划战略研究要从单值的考虑发展到多值的研究；从单纯的因果分析，发展到整体结构的分析；从对单元的解剖发展到系统的综合。用系统论、控制论、突变论来进行行政区划的战略研究。

进行行政区划战略研究，要有高度的时代责任感和实事求是的精神。要努力学习各种基础理论知识和业务知识。同时，要加强调查研究，对行政区划的历史、现状以及内外部条件，进行充分的、实际的调查研究，运用辩证唯物主义世界观、科学时空观和方法论，进行行政区划战略目标、模式、政策、体制等定量定性分析和可行性研究。要运用电子计算机这一现代手段搞好数据、资料收集、整理和系统性定量分析，逐步建立行政区划信息数据库。

行政区划战略研究工作，必须依靠和发挥科研单位和大专院

校智力集团的力量，依靠和发挥广大的实际工作者的力量，提倡有志之士，积极参政议政，搞好课题研究。各系统、各单位都需要发挥自己的专长，围绕行政区划战略研究的总课题，搞好分课题研究工作，使行政区划工作更加规范化、科学化。

县改市问题，是我国行政区划的一项重要改革。这一改革因其特有的意义而引起人们的普遍关注。山东社会科学院对这一问题成立专门课题组加以研究，是很有理论和实践价值的。这个问题抓对了，抓得好。县改市尽管在我国不是什么新事物，但其获得大发展却只是近几年的事。在改市过程中，我们已经取得的成绩是有目共睹的。但是，由于进行这项工作我们还缺乏成熟的经验，尤其是国家还没有这方面的专门法规，问题和失误肯定是不少的。我们应当提倡党政实际工作部门和理论研究部门结合起来，共同发现问题、分析问题、解决问题，把这项工作搞得更好。愿这本小册子能在这方面开个好头。

目 录

一、中国市建制的形成与发展.....	(1)
二、县改市的必要性与利弊分析.....	(35)
三、县改市的未来趋势与宏观控制.....	(44)
四、县改市的标准与法律程序.....	(54)
五、县级市均衡分布与特殊政策.....	(71)
六、县级市的功能与作用.....	(78)
七、县级市的计划单列体制.....	(86)
八、县级市与驻地行署的关系.....	(95)
九、县级市城区管理体制.....	(105)
十、县级市决策.....	(112)
十一、县级市政府的职能.....	(119)
十二、县级市城市意识建设.....	(129)
十三、县级市市政建设.....	(138)
十四、县级市调查与思考.....	(147)
十五、中外县级市比较.....	(158)
十六、国外中小城市的发展与借鉴.....	(167)
附录：.....	(174)
1、中华人民共和国城市规划法.....	(174)
2、建国后对设置市建制的有关规定(摘录).....	(182)
3、全国县级市名称、邮政编码一览表.....	(185)
4、山东省县级市1989年基本情况统计表.....	(190)
5、县级市问题研究论文目录.....	(191)

一、中国市建制的形成与发展

(一)

市在我国古代主要有三个意思：一是贸易场所即市场，《说文》曰：市者“买卖之所也”。《易·系辞》：“包牺氏设，神农氏作，列廛于国，日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”。《战国策·秦》：“臣闻争名者于朝，争利者于市”。《孟子·公孙丑下》道：“古之为市也，以其所有，易其所无者。”市有大小、早晚之分，《周礼·地官》：“大市，日昃而市，百姓为主；朝市，朝时而市，商贾为主；夕市，夕时而市，贩夫贩妇为主”。二是购买，《论语·乡党》：“沽酒、市脯，不食”。《国语·齐》：“市贱鬻贵”。古乐府《孔雀东南飞》：“杂彩三百匹，交广市鲑珍”。可以引申为收买、换取。《新唐书·裴耀卿传》：“今朕有事岱宗，而怀州刺史王丘伋寄外无它献，我知其不市恩也。”三是交易，《晋书·祖逖传》：“（石勒）与逖书，求通使交市。逖不报书，而听互市，收利十倍。”

我们现在通常听说的市是指国家根据一定的标准（主要有人口规模、社会经济发展水平、公用基础设施状况等），以立法或行政法令、批文的形式，经有关国家权力机关或行政机关批准，在以城市为主的地区设置的一种行政区域单位。

城市在我国古代包括“城”和“市”两个概念。“城”是指四周围以城墙、扼守交通要冲、具有防卫意义的军事据点。《管子·度地》：“内之为城，城外之为郭”。《古今注》：“筑城

以卫君，造郭以守民”。这里的“市”，即我们上面所说的贸易场所。“城”与“市”开始并不全都聚一体，以后随着社会的发展，“城”里人口增多，“市”便移到“城”内或“城”郊，“城”与“市”便逐渐结合为一个统一的聚合体——城市。现代意义的城市已不是“城”与“市”的简单组合，而是指工商业发达，交通便利，以第二、三产业为主，一定数量的居民集中居住的人类居民点。列宁指出：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力”（《列宁全集》第19卷第262—263页）。

综上所述，市和城市是两个既有一定联系，但又不能混为一谈的概念。说它们有联系是指：首先，一定规模的城市是设市的必要条件；其次，市和城市都具有中心性、密集性，是一定区域的政治中心，组织专业化协作和经济联合的生产中心、组织物资集散和商品流通的交换中心、组织为自身和周围广大地区提供各种服务的服务中心，包括文化教育中心、资金融通中心、科学技术中心、调节管理中心、娱乐消费中心等，都具有一定的内聚力和辐射力；第三，很多城市都设置了市的建制，我们称之为设市城市，它们的主要区别在于：

（1）市是一种人为设置的行政建制，是政治、法律概念，而城市是社会经济发展的客观产物，不以人的意志为转移，是社会、经济、地理概念。

（2）从产生时间看，城市古已有之，而市制产生于近代，在我国直到本世纪二十年代才开始形成，可见城市的历史比市要悠久得多。

（3）城市是相对农村而言，城市与农村没有明确的界线，农村向城市的演化——城市化是一个渐变的过程，城市具有边界模糊性，本身没有确切的范围，而市是国家设置的行政区域单位，设有相应的国家权力机关，与农村地区的行政区域单位——县等有明确的界线，有确切的管理范围，与周围其他行政区之间有明确

的边界——行政区域边界，否则就不成其为一级行政区域，从非市到市是一个突变和飞跃。

(4) 我们通常所说的城市不仅包括市，还包括县城、建制镇和其它工矿区、风景区等有一定规模、以非农业人口为主的居民点，而市亦由城市和农村两部分组成，所不同的只是有的市农村较大，有的市农村较小而已。

(5) 城市是一个点，城市与城市之间为农村所隔，如果两个以上的城市扩展相连，实际上就形成一个新的城市。例如历史上汉口、武昌、汉阳曾是三个城市，后因发展连片形成武汉一个城市。而市既可以是一个点，例如以一个镇切块设的市，也可以是若干个点组成的面，例如整县改设的市。市与市之间既有县、自治县等其他政区相隔的，也有市与市直接相连的，但相接壤的两个或两个以上的市并不构成一个新的市，例如江苏省的江阴市、张家港市、常熟市。一个市既有单个城市构成的，例如江苏省的泰州市，也有若干个城市组成的，例如，整县改设的市包含若干个小城镇，实行市领导县体制的市，包含一个中心城市和若干个县城、小城镇。

(二)

众所周知，城市的发展是建立市制的基础，因此，在论述市制以前，有必要先简述一下城市发展概况。

中国是世界著名的文明古国之一，也是世界上最早的城市发源地。早在夏代，奴隶主为了保护其私有财产和镇压奴隶的反抗，就开始修筑城池，从而出现了中国古老城市的雏形。1974年在河南省偃师二里头发现的宫殿废墟表明，我国至少在3,600年前就已经有了城市，殷商时出现了较大的城市。周代分封近百个诸侯，纷纷筑城立国，城市数量大增。当时的城市与农业密切相关，因此，城市也主要分布在农业经济发达的黄河中下游流域。

春秋战国时期，诸侯割据称雄，相互讨伐，各诸侯出于防御和进攻的需要，都极力扩大旧城，建筑新城，结果不仅增加了城市的数量，而且出现了较大规模的城市，当时大诸侯国的都城人口达10万人以上，如齐国都城临淄达7万户、20万人。总的来说，先秦的城市主要分布在黄河中下游和淮河流域，初步奠定了北方城市的分布格局，并使我国北方地区的城市发展水平长期高于南方，同时，随着汉水流域、长江三角州和四川盆地经济的逐步发展，特别是农业的开发，使这些地区逐步兴起一批城市。各诸侯的都城既是政治中心，又是经济中心，一般是当时最大，最繁华的城市。

秦始皇统一中国后，一方面旧的城市继续发展，都城咸阳总人口估计至少达70—80万人，另一方面，由于经济的发展，特别是商业的活跃，手工业的兴旺，出现了一些新的城市，例如冶金城市临邛，海上贸易城市南海、会稽、琅琊等。同时，出于巩固边疆的目的，建筑了一批边疆城市。

汉代是我国城市增加最多的朝代，随着经济的发展，城市的商业职能进一步加强，出现了一批规模较大的城市。据《史记·货殖列传》记载，当时在长安以下，形成了18个区域性的商业中心城市：邯郸、燕（今北京）、扬（今洪洞）、平阳（今临汾）、吴（今苏州）、寿（今寿县）、合肥、临淄（今淄博）、陶（今定陶）、温（今温县）、軹（今济源）、洛阳、颍川（今禹州）、宛（今南阳）、陈（今淮阳）、睢阳（今商丘）、江陵、番禺（今广州），主要分布在黄河流域、淮河流域、长江流域。与此同时，新建了一批城市：一是丝绸之路的开通，在著名的河西走廊产生了一些新兴城市，例如酒泉、张掖、敦煌、武威等；二是在北部为抗击匈奴，发展了边疆城市，三是受中原人口南迁的影响，在四川盆地、两湖、江西、两广出现了相当多的小城市，据估计汉代共有670个城镇，比秦代增加了1倍多。

三国、魏晋南北朝时期，黄河流域因战乱遭破坏，人口和经济重心南移，南方成为我国主要的城市发展地区，南方的城市水平逐渐赶上北方。隋唐时期，我国经济重心彻底移到南方，加之京杭大运河的开通、茶叶的种植和海外贸易的兴起，南方地区的城市发展全面铺开，京杭运河沿岸、长江中下游地区、四川盆地和东南沿海成为当时主要的城市开发区，当时的四大都市淮（安）、扬（州）、苏（州）、杭（州）都分布在大运河沿岸。

宋朝统一中国，结束了长达二百年之久的大动荡，恢复了安定的社会经济环境，手工业、商业和对外贸易日益繁荣，城市得到迅速恢复和发展，10万户以上的城市从唐代的10多个增加到40个，其中北宋京城汴梁（今开封）人口达150—170万，是当时世界上最大的城市。北宋末期，因辽、金的入侵，北方受战争影响，城市发展水平远远落后于南方。南宋时期，北方战乱纷繁，城市更是大大衰落，而与此相对应的南方形势稳定，城市空前发展，南宋首都临安（今杭州）人口超过100万。元代云南作为一个行省正式划入版图，因一批市镇升级为县城，同时，云南当时采矿业发展迅速，因此，元代新兴的城市几乎都分布在云南。例如个旧（产锡）、会泽（产铜）等。

明清时期，由于社会生产力的提高和商品经济的发达，出现了资本主义萌芽，手工业、商业日益兴盛，工商业城市大量涌现，成为这一时期城市发展的一个特征。据初步统计，明代全国共有大中城市100多个，小城镇2,000多个，农村集镇4,000—6,000个，城市大部分集中在东南沿海一带，江浙两省占全国大城市的三分之一，而整个北方城市数量少，规模小，分布散，城市数量仅占四分之一，很多城市比唐宋元还衰落。15世纪初全国30多个工商业比较发达的城市，大多分布在东南沿海，尤以江浙两省、大运河沿线、长江中下游沿岸密度最大。随着城市经济的发展，推动城市兴起和发展的主要动因，已经开始由原来的政治军事力

量转到明清时期的经济力量，特别是由手工业和近代工业发展为核心的商品经济的发展。

进入近代，随着资本主义世界工业革命的兴起，工业新技术和大机器生产的浪潮波及我国，我国城市化进程相对加快。一方面帝国主义的入侵占领，造成沿海口岸城市的畸形发展，例如青岛、大连、哈尔滨、上海、天津、广州等。另一方面，资本主义工业加快了城市发展速度，在工矿区、铁路沿线兴起一批城市，例如唐山、石家庄、蚌埠、浦口、焦作、郑州等。结果大量城市偏集在东北和东部沿海地区，内地和西部地区城市相对萎缩，地区间的城市发展水平的差距拉大。

国民党统治时期，因日军侵略和长期内战，很多城市衰落、萎缩，甚至毁于战争，城市处于停滞、倒退、畸形发展状态。1939年全国人口在5万以上的城市达191座，其中100万人以上的6个，50—100万的5个，25—50万的11个，10—25万的53个，5—10万的116个，经过抗日战争、解放战争，至1947年底全国5万人以上的城市降为168个。

悠久的城市发展史，决定了我国在古代就开始对城市地区实行不同的行政管理方式。据记载，早在西周时期，在周天子和诸侯直接管辖的领地内，就采用城乡两套行政管理系统，城内和近郊划分为乡、州、党、族、闾、比，郊外的农村划分为遂、县、鄙、赞、里、邻。此后，各朝代一般在城市实行坊厢制，在农村实行乡里、保甲制。例如，唐代500户以上的城市设坊，同乡同隶于县。1909年清王朝公布了《城镇乡地方自治章程》，规定以府厅州县治城厢为城，城厢以外的市镇村屯集等，人口满5万以上为镇，不满5万的为乡。第一次以法的形式明文规定了城乡不同的行政管理体系，开我国市政制度先河。

(三)

1、设市标准简述

尽管我国城市实行城乡两套行政管理体系，至今已有几千年的历史，然而，我国的市政制度直到民国北京政府时代才开始创立，远远落后于很多城市历史比我国短得多的国家。

1911年11月江苏省召开临时省议会通过了《江苏省暂行市乡制》，规定凡县治城厢和人口5万以上的市镇村庄屯集为市，第一次提出了市制的概念。1921年（民国十年）7月，北洋政府内务部以“大总统教令”形式，颁布了《市自治制》，这是我国第一部由中央政府颁布的关于设置市建制的正式文件。翌年，又制订了《市自治制施行细则》，规定设市地方，定以首都、省会、商埠、县治城厢，以及其他满1万人口的城镇为限；市分为特别市和普通市两种。当时所谓的市，仅是一种自治团体，不是一级地方政府实体，各自有不同的暂行条例，而无共同适用的组织法，设市后，没有明确的行政区域界线，与有关的省、县往往因权限及区划问题而发生争执。

鉴于上述情况，国民政府定都南京后，对原来的市政制度进行了变革，将市改为一级地方行政实体，同时兼有自治团体性质，并于1928年（国民十七年）7月3日公布了《特别市组织法》和《普通市组织法》，成为我国第一部全国通行的市组织法，市仍分为特别市和普通市两种。特别市的设置须经国民政府批准，直隶于中央政府，与所在的省有明确的行政界线，其设置必须符合下列条件之一：

- (1) 首都；
- (2) 人口在100万以上的城市；
- (3) 其他有特殊情形者。

普通市的设置，由所属的省政府呈请，经国民政府特许，录

属于省政府，与所在的县有明确的行政区域界线，其设置条件为人口在20万以上的城镇。

1930年5月20日，国民党政府废止了《特别市组织法》和《普通市组织法》，另颁布《市组织法》，根据隶属关系将市分为院辖市和省辖市两种，并提高了设市标准，规定设置（行政）院辖市必须具备下列条件之一：

（1）首都；

（2）人口在100万以上的城市；

（3）在政治上经济上有特殊情形者。

符合（2）、（3）两款之一，为省政府所在地者，应隶属于省政府。

设置省辖市应符合下列条件之一：

（1）满足设置院辖市条件（2）、（3）款之一并为省政府所在地者；

（2）人口在30万以上的城市；

（3）人口在20万以上其所收营业税牌照土地税每年合计占该地总收入二分之一以上者。

院辖市由行政院呈请国民政府决定，省辖市由省政府呈经行政院转请国民政府决定。

1943年5月，国民党政府对《市组织法》进行较大的修正，总的来说放宽了设市条件。取消了省会不设院辖市的规定，把设置省辖市的条件改为：

（1）省会；

（2）人口在20万以上的城市；

（3）在政治经济文化上的地位重要，其人口在10万以上者。

为了解决设置市建制中存在的问题，国民党政府内务部曾于1947年12月拟订了《直辖市自治通则》和《市自治通则》两个草