

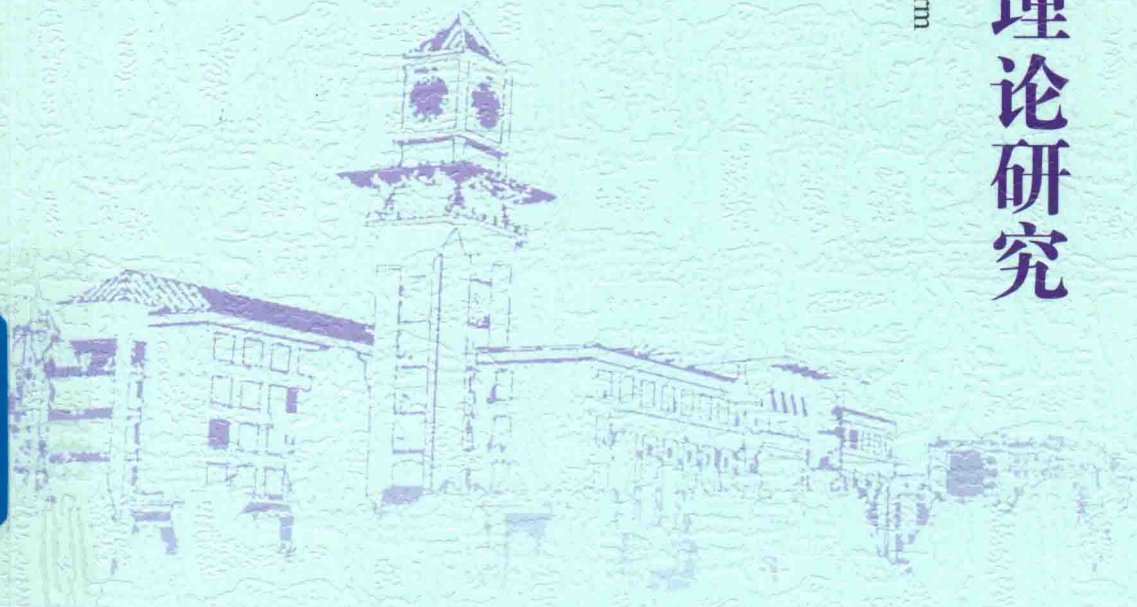


中南财经政法大学
青年学术文库

何李〇著

Theoretical Study on Chinese City Systems Reform

中国市制改革的理论研究



中国社会科学出版社



中南财经政法大
青年学术文库

中国市制改革的理论研究

Theoretical Study on Chinese City Systems Reform

何李〇著



中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国市制改革的理论研究 / 何李著. —北京：中国社会科学出版社，2019. 5
（中南财经政法大学青年学术文库）

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4093 - 9

I. ①中… II. ①何… III. ①市—行政管理—政治体制改革—研究—中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 036496 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 徐沐熙
特约编辑 李凤莲
责任校对 魏 凡
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 308 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书受中南财经政法大学出版基金资助

《中南财经政法大学青年学术文库》

编辑委员会

主 任：杨灿明

副主任：吴汉东 姚 莉

委 员：（按姓氏笔画排序）

齐文远 刘可风 刘后振 朱延福 朱新蓉

张志宏 张金林 张新国 陈立华 陈景良

庞凤喜 姜 威 赵 曼 胡开忠 胡贤鑫

徐双敏 阎 伟 康均心 葛翔宇

主 编：姚 莉

目 录

导论 选题论证与理论基础	(1)
第一节 研究缘起和研究价值	(1)
一 研究缘起	(1)
二 选题的理论价值	(5)
三 选题的现实意义	(7)
第二节 文献综述	(9)
一 国内相关研究述评	(9)
二 国外市制发展和相关研究	(24)
三 进一步研究的空间	(33)
第三节 研究框架	(35)
一 基本设定	(35)
二 基本概念	(35)
三 研究方法	(45)
四 研究思路和技术路线	(47)
第四节 理论支持	(49)
一 与政府过程相关的系列理论	(49)
二 委托—代理理论	(50)
三 政府间纵向关系理论	(51)
四 尺度重组理论	(52)
第一章 回顾与反思:中国市制的历史脉络和演变趋势	(54)
第一节 中国市制的历史脉络	(54)
一 中国古代的城市演变	(54)

二	清末民初的市制初创和民国时期的市制发展	(59)
三	1949—1978 年的市制探索	(65)
四	1978 年后的市制调整	(70)
第二节	中国市制演变的总体趋势	(74)
一	行政区市制化:行政区划调整的主体走向	(75)
二	城市直辖区域的快速扩张	(79)
三	中央控制与城市自治的此消彼长	(85)
四	市制与政府层级的参照、渗入与契合	(87)
第三节	深层归纳与分析:政治属性的强化及其探源	(90)
一	市制中的政治属性逐渐增强	(90)
二	政治属性增强的原因探析	(94)
第二章	梳理与比较:典型国家和地区的市制	(98)
第一节	英国:英联邦国家的市制样板	(98)
一	市制的形成和 1974 年后的频繁变动	(98)
二	“单一管理区”体制	(101)
三	伦敦大都市区和特许市	(103)
四	对英联邦国家市制的影响	(105)
第二节	美国:联邦制国家中的市制代表	(107)
一	地方政府体系的概况	(107)
二	多元化、职能化的城市建制类型	(108)
三	城市建制的自治属性和法治属性	(109)
四	大都市区的“巴尔干化”	(111)
五	与幅员广阔的联邦制国家的对比	(113)
第三节	日本:东亚文化圈引入市制的范例	(115)
一	扁平化的政府层级体系	(115)
二	政令指定市、中核市和特例市	(118)
三	新形势下的市制诉求	(122)
四	东亚国家市制的异同	(123)
第四节	中国台湾地区:大陆市制改革的可参考对象	(126)
一	市制的形成及设市标准	(126)

二 建制市的三层结构	(129)
三 市制模式与县市改制	(131)
第五节 对典型国家(地区)市制的共性认识	(134)
一 自治、法治与服务成为市制的底色	(134)
二 历史文化因素对市制的影响不容忽视	(137)
三 小结:应在正反认识基础上寻求借鉴	(138)
 第三章 对中国市制运行现状的总体描述	(140)
第一节 专门化缺失:城市政府与地域型政区政府的 “职责趋同”	(140)
一 “职责同构”与“职责趋同”	(140)
二 “职责趋同”的表现	(143)
三 “职责趋同”的局限性	(151)
第二节 膨胀与分化:城市政府机构设置的特征和转变	(155)
一 城市政府与地域型政区政府的“机构趋同”	(155)
二 条块关系下城市政府的机构分化	(159)
三 综合城市管理机构的出现与隐忧	(162)
第三节 城市等级标识:“三层五级”行政层级体制	(164)
一 层级体制的主要构成要素	(164)
二 “三层五级”之外的要素	(170)
三 层级体制的基本架构和链接因素	(174)
第四节 政治因素叠加:市制运转过程中的偏离	(177)
一 特殊功用加剧市制功能的异化	(177)
二 城市政府谈判能力的影响	(179)
三 官员政治影响力是城市政治地位的构成要素	(184)
 第四章 城市政治势差结构:对中国市制运行规律的 理论提炼	(188)
第一节 “城市政治势差结构”的内涵和特征	(188)
一 市制蕴含的资源禀赋	(188)
二 城市政治势差结构的内涵	(194)

三 势差结构的现实特征	(196)
第二节 势差结构的支撑性认识	(201)
一 加强中央政府对城市政府的政治控制	(201)
二 借助“偏向策略”促进大城市的经济崛起	(203)
三 利于统筹大都市区内的城市规划	(205)
四 为公务员的晋升和调动提供载体和依据	(207)
第三节 央地分歧对势差结构的形塑	(209)
一 市制政治化:中央发展逻辑的嵌入	(209)
二 势能竞争:地方发展逻辑的驱动	(213)
三 央地分歧是势差结构形成的强化因素	(218)
第四节 势差结构所存在的问题	(221)
一 市制受到了中央政府的过度控制	(222)
二 重城市间的“势能差距”而轻“功能分工”	(226)
三 城市建制的经济区分强而服务区分弱	(229)
四 城市政府间的“伙伴关系”难以建立	(232)
 第五章 “平衡—伙伴—协调”:中国市制的改革方向	(235)
第一节 “平衡—伙伴—协调”导向的内涵和现实逻辑	(235)
一 “平衡—伙伴—协调”导向的内涵	(235)
二 现实逻辑:通过缓释势能差距来优化市制功能	(237)
第二节 改革依据:“平衡—伙伴—协调”导向的 应然性和可行性	(239)
一 导向的提出是条件限制和形势需要下的应然选择	(239)
二 三者之间协同推进的现实可能性	(243)
第三节 “平衡—伙伴—协调”导向的指导性原则	(245)
一 中央政府从深化控制到把握平衡的思路转换	(245)
二 淡化城市级别,强化城市差别	(248)
三 着力推进市制构成要素的创新与调试	(251)
四 凸显省级政府在城市伙伴关系构建中的协调职责	(252)

第六章 “平衡—伙伴—协调”导向的操作化和保障机制	(255)
第一节 “平衡—伙伴—协调”导向的操作化	(255)
一 中央政府分类推进城市平衡发展	(255)
二 以城市功能为导向明确各类城市政府的专属职责	(259)
三 多样化城市建制类型的设计和分类改革	(263)
四 省级政府推动城市政府间合作平台的搭建与协调	(269)
第二节 “平衡—伙伴—协调”导向的保障机制	(272)
一 提高市制的法治化水平	(272)
二 分阶段实现市制改革过程的公开透明	(274)
三 市制改革标准和市制调整机制的精细化	(275)
四 加强市制评估和监管的机制建设	(279)
五 党政机构和干部人事制度改革的及时跟进	(281)
结语 逐步构建职责清晰、势差弱化的新型市制	(284)
一 市制改革实践需要基于“中国场域”的理论支持	(284)
二 建立新型市制是未来改革的目标	(285)
参考文献	(287)
后记	(308)

导 论

选题论证与理论基础

第一节 研究缘起和研究价值

一 研究缘起

（一）尝试从理论层次对市制进行研究

城市是人类社会进步的助推器。从狭义角度来看，“建制市”是由特定国家的法律或特定行政机关所正式确认的城市，而市制也就是关于城市建制的制度。在西方典型国家，市制运行往往遵循的是城市自治传统，城市政府之间一般是“伙伴关系”，通常并不存在着严格隶属关系和明确的级别划分。可是在中国，市制问题就显得复杂多了。虽然在近代的市制初创期，也尝试过模仿西方的自治市，但随着历史的发展，中国市制逐渐发展出了独特的运行逻辑。这使得相较于西方国家（地区），市制在中国的经济发展、社会治理方面发挥着更为重要的作用。因此，针对这一现象，需要学界开展深入的理论研究，以提升对中国问题的理论解释力和现实指导力。

虽然近年来市制研究取得了长足进展，对市制问题的研讨逐渐从宏观领域向微观环节拓展，但是仍然存在着如下四个方面的不足：其一，人文色彩较强而社科性偏弱。多数研究依然停留在对市制平铺式的介绍和分析上，而难以达到社会科学思维所要求的逻辑性和严谨性。其二，在通常情况下，市制仅被视为一种政策工具。市制研究也只是为了指导实务工作服务，如要不要设市、怎样设市，等等。相反，在对市制的系统认识方面做的还明显不够。其三，市制的过程研究较为少见。现有文

献一般围绕制度问题展开,相对忽略市制在运转起来以后所产生的改变。其四,在进行市制调整时,考虑经济发展因素较多,考虑公共服务因素较少,而考虑政治因素、管理因素则更少。总之,市制研究的方法和理论层次都需要进一步提升。着力对市制的政治运行规律加以把握,尝试从理论层次寻求突破,建立一个关于中国市制运行的分析框架,才能为市制改革实践提供更强有力的理论支持。

(二) 尝试探索市制的发展方向

围绕市制的发展走向,理论界产生了较大争议。可以大体归纳为三派观点^①:“统筹”派、“缩市”派和“自治”派。

“统筹”派认为:中国应该增设更多的市或其他类型的城市建制,应坚持以广域型空间结构为目标的设市模式,以行政城市化来带动实体城市化发展。这与中国共产党第十六届全国代表大会所提出的“统筹城乡发展战略”(十七大、十八大依旧有相关表述)和“新型城镇化战略”相契合,在实践层面也得到了广泛应用。在行政区划实务部门供职的研究者中,对统筹战略持赞成观点的较多。“统筹”派更多从论证现有政策的合理性角度出发,因此,较容易忽视改革实践中的阻力和风险。

“缩市”派则指出:中国目前很多城市的建成区存在布局不合理、人口密度不大、土地利用粗放等问题。因此,应严格控制新城市建制的设立,转而以增强现有城市承载力为目标。甚至可进行必要的城市收缩,构建紧凑城市。^②取消部分不符合标准的建制市资格,缩小城市辖区面积。持这一观点的主要是从事城市规划研究的学者。“缩市”派从城市空间配置的科学性角度出发展开分析,突出强调了城市规划的工具价值,但却可能忽略了“城市规划是政治过程的产物,它往往体现为化解城市问题的公共政策”^③这一层面。

① 这是根据市制改革的研究现状所做的初步划分。它主要是为了便于阐述观点,并没有任何针对性。

② 布雷赫尼(Breheny)1997年对紧凑城市的定义是:促进城市的重新发展,中心区的再次兴旺,保护农地,限制农村地区的大量开发;更高的城市密度;功能混合的用地布局,优先发展公共交通,并在其节点处集中城市开发。转引自王宏伟等编著《中国城市增长的动力学研究》,中国城市出版社2007年版,第78页。

③ 姚尚建:《城市政治:正义的供给与权利的捍卫》,北京大学出版社2015年版,第194页。

“自治”派则从回归城市本质入手，主张改变中国现阶段的市制广域化模式，回归城市自治的传统。一方面，像部分发达国家那样，采用适域型或窄域型设市模式，将城市建成区单独切分出来设市，使其不再管辖农村地区。另一方面，赋予城市更多的自主发展权，取消城市级别，实现城市的自主管理。从事城市地理、城市管理等方面研究的学者较倾向于此类观点。“自治”派对于探寻城市本质，推动城市的内涵式发展有着积极意义，但却往往容易低估制度惯性和改革成本。

总体来看，这三派都有意无意的绕开了市制的政治属性。中国的市制改革同样可以理解为一项政治改革，因为它不但牵涉到府际关系，关涉领导干部的政治排序，而且可能影响到政府职权的归属和各级官员的升迁。撇开政治因素而实施的市制调整方案可能会背离改革初衷。因此，加强对相关政治因素的考量，对摸索出一条新的市制发展方向不无裨益。

（三）对中国市制改革实践的思考

通过城市化带动国家整体现代化水平的提升，已经成为中国当前的重大战略布局之一。然而，城市化是一个系统工程，它涵括多个层面：城市景观、经济发展、市政管理、政府职能转变、人的居住就业及其思想观念的提升等。从不同角度考量，对城市化的评判标准就有很大差异。这容易导致某一指标超前而另一指标滞后的错位现象。实现各层面城市化的整体推进自然是夙愿所向，但实践中却难以做到。这就引申出城市化道路的选择问题。总结改革开放以来的城市化进程，不难发现，以市制改革推进城市化成为了中国城市化之路的选项之一。在现阶段，这一策略主要围绕以下四个方面展开：增设新市、增设市辖区、城市升级和功能区拓展。可是，在对这四个层面的观察和思考中却产生了诸多疑问：

首先，增设新市。在中央将中小城市作为城市化重点的情况下，是否应该放开设市呢？又该如何管控相关风险呢？其次，增设市辖区。^①这一市制改革形式对县制和城市整体性的破坏已引起广泛关注，但改革却并没有就此终止，反而有加快之势。是什么力量和逻辑在背后推波助澜？

^① 实际上，这种现象在很早之前就已存在。例如，改革开放前，北京市就将周边原属于河北省的县划归自身管辖，并逐步改设为市辖区。

应该如何化解其所造成的危害呢？再次，城市升级。为什么多数城市迫切希望提升级别？如何规范和引导现阶段的城市升级诉求呢？最后，功能区的广泛施行。随着功能区的发展，部分功能区已经从简单的承担某项任务向承载多种职能的方向转变。功能区的发展方向在哪？它是一种新型市制还是一类暂时的管理模式呢？

上述疑问都指向一个共同的领域——市制。只有厘清市制运行规律并据此反思市制改革实践才能对上述问题做出更进一步的解答。

（四）试图解答城市发展和治理问题

当前，中国城市在建设和治理中产生了一些共性问题。这些问题往往与市制有着内在关联，开展市制理论研究或许能为找到这些问题的解决方案提供启示。

第一，试图解答城乡二元体制的破解难题。城乡二元体制是计划经济时代遗留的产物，到现在依然没有得到根本解决。从市制角度审视，城乡二元问题主要体现在城乡合治和城乡分治的矛盾上。主张城乡合治的观点认为：正是对城市和农村的分开治理造成了两套治理模式，既便利了城市从农村汲取资源又阻隔了城市对农村的有效带动。而主张城乡分治的观点则指出：专业化是现代化的题中之意，城市与农村经济社会结构迥异，理应实行不同的管理模式。通过市制改革实现合治与分治的平衡，也许能为破解二元体制提供助益。

第二，试图解决“城市化不足”与“假性城市化”的矛盾。“城市化不足”指的是行政城市化落后于实体城市化，而“假性城市化”则指行政城市化过度超前于实体城市化。一方面，由于市制改革的滞后，使得很多达到设市标准的行政区无法转变为城市建制；另一方面，地方政府在竞争压力下，通过编造数据、政府公关、行政区划调整^①等手段，实现了城市建制的调整。可见，欲解决这对矛盾，需要在城市建制层次与城市化水平的匹配问题上做深度挖掘，而这恰恰也是市制研究所关注的核心范畴。

第三，试图清理阻碍城市间合作的障碍。规模效应和集聚效应使部分地域形成了集中连片的城市连绵区。很多区域问题的治理和公共服务

^① 县级以上行政区划变革的权限在省里，而县级以上则在中央。

的供给都必须跨越城市辖区边界才能进行。因此,推进更紧密、更有序的城市政府间合作变得越来越紧迫。然而,分布在这一区域的城市却可能分属于不同的行政层级,城市政府之间的政治地位、行政级别甚至职责权限也可能不对等,这严重制约了政府合作。此类问题的发酵显然已不能用管理失当、经验不足来搪塞。从市制层面展开问题摸查,或许能够为“城市合作难题”提供良方。

二 选题的理论价值

(一) 有助于提升市制研究的理论层次

目前学界的市制研究主要集中在人文地理学和城市规划学领域。前者在论及城市政府问题时,往往笼统的用权力、统治、等级等政治学中的大概念来模糊的指代其中的细微政治现象,显得零散而不成体系;后者又过于强调技术属性,将市制问题放在城市的规划设计上加以裁量,未免有工具主义滥觞之嫌。上述状况使得市制研究的整体理论层次并不高。这与市制在中国政治发展、政府机构改革中的地位是不匹配的。因为系统性理论对于指导改革实践是不可或缺的,而提升理论层次又需要恰当的突破口。在文献梳理中发现:研究主要围绕市制模式调整及城市建制变化规律展开。这一倾向将市制研究框定在了一个相对狭窄的范围。同时,针对市制背后的运行逻辑、非制度因素的理论分析则明显不足。从政府过程角度来看,城市之间既有正式的层级划分又有非正式的等级差异,资源恰恰是在这一基础上进行配置的。市制在这中间到底发挥着什么作用呢?将解答这一问题作为突破口,谋求提炼出市制运行的基本规律或许可能贯通目前较为碎片化的研究发现,从而有助于提升市制理论对中国现象的解释力。

(二) 有助于丰富中国城市政治学研究

“随着城市的出现,必然要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,必须要有公共机构,从而也就必然要有一般政治。”^① 古典政治学家认为,城市政治学属于政治学的城市研究分支,是关于次国家层面的政治学。这一研究在西方国家已较为深入,产生了城市机制理论等较为成熟的理

① 《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社2012年第3版,第184页。

论,但这些理论建立在这些国家城市发展经验的基础之上,其是否适用于中国尚需验证。随着经济与社会的发展,城市将成为“转型中国”的资源 and 问题的汇集之地。由此,对影响城市资源配置的政治要素进行系统研究就变得越来越紧迫。庞大的社会需求对一个学科的产生和成长是决定性的。但是学科的成长又不能简单地移植而来,它需要来自对本土规律的探索 and 发现。中国现有的以城市为对象的研究要么集中在城市地理学和城市规划学方面,缺乏来自政治学的话语阐释;要么将城市纳入地方政府学范畴,将城市政府等同于地方政府,不做或很少做类型研究。这在某种程度上对理解城市现象、推动城市发展、解决城市问题都是不利的。由于市制问题不但影响着中央—地方、不同区域之间的政治平衡,而且浸染着中央和地方的政治发展逻辑。因此,运用政治学的学科范式,有望在各学科的间隙中,探索出另一条市制分析路径。同时,可能有助于推动城市政治学成长为中国政治学的学术增长点之一。

(三) 有利于深化和拓展城市化研究

城市化在中国未来十年甚至更长时间的战略布局中占据着重要位置。城市化研究既属于自然科学的研究范畴,又属于社会科学的研究范畴。在社会科学研究领域,经济学、社会学、人口学和城市地理学等学科对城市化的关注度比较高。它们从各自的学科视角出发,在中国城市化政策研究等九个方面取得了丰硕成果。^①然而,理论界对影响城市化进程的政府行为及其背后的政治逻辑却鲜有针对性的论述。而这些政府行为又集中于市制改革领域,并具体表现为行政城市化现象。也就是以政府为核心的权威机构借助权力对城市化地域进行确认,以此来反作用于城市化进程。这一现象在中华人民共和国成立后特别是改革开放以来的特殊国情影响下变得越来越复杂。而欲对其进行描述和引导,只有从以政府作为核心研究命题的政治学、行政学等学科入手,才能获得城市化研究更有效、更全面的理论和方法支撑。与此同时,从学术发展角度来看,这也有利于实现各学科的优势互补,进而增进社会科学研究对城市化的整体解释力。

^① 顾朝林、吴莉娅:《中国城市化研究主要成果综述》,《城市问题》2008年第12期。

三 选题的现实意义

(一) 支持行政区划改革向深层次发展

中国行政区按照功能结构可以分为：地域型政区（也称为普通型政区）、城市型政区、民族型政区和特殊型政区四种类型。^① 四种类型处在动态平衡之中。不过，近年来日益加快的行政区划改革正在试图打破这种平衡——地域型政区、民族型政区和特殊型政区正在快速转变为城市型政区。1978 年以来，中央政府改变了之前控制城市发展的主基调，转而大力助推城市建设。经过 40 年的改革，城市型政区在行政区划中所占的比例逐步提升。这进一步使得与市制相关的行政区划调整相应增多。似乎所有行政区划问题，只要设市就可以迎刃而解。这种认识不但低估了行政区划的复杂程度，而且模糊了不同行政区划类型之间的功能差异。最终将削弱行政区划改革与国家治理需要之间的匹配度。加强这方面的思考和理论提炼，将市制研究放入行政区划改革的整体架构中，从全国国土空间调整的视角来深入分析，对于完善中国行政区划体系，调整或纠正认识和行动上的偏差，推动地理空间的合理布局是确有必要的。

(二) 有助于政府职能转变的深化、细化和具体化

政府职能可区分为政府功能和政府职责，前者指宏观层次的政府行为，而后者指政府的一些比较具体的工作。^② 与市制相关联的政府职能转变应主要集中在政府职责的调整上。现阶段进行政府职责配置主要围绕纵向上的各级政府展开，而对横向上地方政府间的差别则关注不够。地方政府不但分“级”，还分“类”，城市政府就是其中的一个重要类型。对城市型政区进行专门化管理是专业分工的必然要求，这在中华人民共和国成立初期就已经在中央文件中有所体现了。^③ 为了更精细、更具体的配置政府职责就有必要对与市制相关的机构调整、职能转变做充分的了解。研究在不同的市制模式、不同的现实条件下，城市政府按照何种标

① 刘君德、靳润成、周克瑜：《中国政区地理》，科学出版社 1999 年版，第 5—6 页。

② 参见朱光磊主编《现代政府理论》，高等教育出版社 2006 年版，第 73 页。

③ 在《中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》（1963 年 12 月 7 日）中有这样的表述：“市镇是工商业和手工业的集中地。由于这些地区的经济条件和生活方式都不同于农业地区，国家需要设置市镇建制，来对它进行专门的管理。”