

区域经济与政策

Regional Economic Theory and Policy



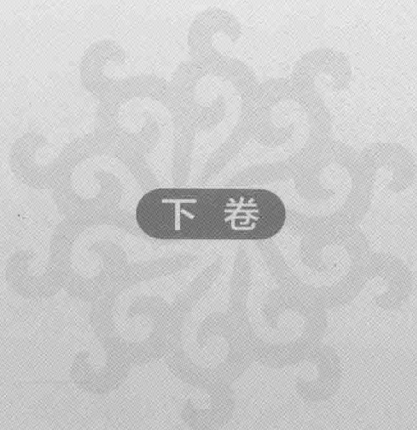
下 卷

魏后凯 著

中国社会科学出版社

区域经济与政策

Regional Economic Theory and Policy



下 卷

魏后凯 著

中国社会科学出版社

下 卷 目 录

第八篇 城市发展

中国城市行政等级与规模增长	(701)
中国特大城市的过度扩张及其治理策略	(720)
关于城市型社会的若干理论思考	(728)
论中国城市转型战略	(740)
中国城市规模效益与区位政策	(763)
中国大城市交通问题及其发展政策	(773)
论初级阶段的城市发展方针	(783)
论大城市发展政策	(790)
沿海欠发达城市如何实现跨越式发展	(794)

第九篇 农村发展

中国乡镇企业发展与区域差异	(801)
我国镇域经济科学发展研究	(809)
中国乡村工业化的代价与前景	(823)
我国的农村工业化与城镇化问题	(832)
对促进农村可持续发展的战略思考	(841)
我国贫困地区经济开发政策的抉择	(847)
走好“双加速”下的“三化”协调之路	(854)
全面建设小康社会的难点在农村和西部地区	(858)
确保民族地区与全国同步全面建成小康社会	(861)

第十篇 区域差异

论我国经济发展中的区域收入差异	(871)
论我国区际收入差异的变动格局	(882)
中国地区间居民收入差异及其分解	(891)
我国地区经济发展差距变动趋势及其预测	(904)
中国市场转型中的区域经济差距：社会影响与政策调整	(916)
全球化、国家战略与中国地区差距	(932)
我国地区发展差距的形成、影响及其协调途径	(942)
缩小东西差距是一项长期的战略任务	(955)
东西差距与西部发展战略	(961)
论东西差距与加快西部开发	(967)
建立教育财政拨款制度支持落后地区教育发展	(977)

第十一篇 区际经济关系

当前优化区域竞争中的几个理论误区	(987)
论区域经济利益及其协调机制	(995)
东中西部关系与我国区域经济发展	(1004)
我国区际工业分工转型的方向与经济关系的协调	(1016)
大都市区新型产业分工与冲突管理 ——基于产业链分工的视角	(1028)
构建面向城市群的新型产业分工格局	(1040)
关于将北京建成为国际管理控制中心的建议	(1045)
产业转移的发展趋势及其对竞争力的影响	(1048)
沿海企业西进：全球瞩目中国出口加工贸易趋势	(1058)
积极推进沿海产业向中西部转移	(1062)

第十二篇 区域政策

中国国家区域政策的调整与展望	(1069)
区域政策的效应评价与调整方向	(1085)
加入 WTO 对“特殊经济区”政策的影响	(1095)
促进地区经济协调发展的两个政策问题	(1100)
“十一五”时期中国区域政策的调整方向	(1106)
中国区域经济发展态势与政策走向	(1126)
多渠道加大对革命老区的扶持	(1138)
新时期西部大开发区域政策展望	(1142)
美国联邦区域政策及其效果评价	(1148)

第十三篇 西部大开发

加快西部大开发要有新思路	(1159)
西部大开发要坚持工业化与环境保护相结合	(1168)
未来十年中国西部大开发新战略	(1175)
中国西部地区开发的目标、模式及政策	(1189)
对西部实行资源转换战略的理论思考	(1198)
西部开发战略：以资源换资金、换技术	(1202)
实施西部大开发西北地区战略研究	(1208)
如何看待西部开发与东部发展的关系	(1230)
“十一五”时期我国西部大开发的政策取向	(1234)
实施西部大开发的国家财金政策	(1243)
国家对西部财政投资的若干政策问题	(1250)
深入推进西部大开发的投融资政策选择	(1259)

第十四篇 东北振兴与中部崛起

要有计划地稳步推进老工业基地调整改造	(1273)
--------------------------	--------

国家支持中部老工业基地的界定标准及基本思路	(1279)
煤炭资源型城市实现可持续发展的政策措施	(1288)
破解东北现象 盘活三省经济	(1301)
东北经济“双塌陷”透析	(1306)
振兴东北地区经济的战略思考	(1310)
东北振兴政策的效果评价及调整思路	(1315)
促进中部崛起的科学基础与国家援助政策	(1328)
对实行“弯道超车”的战略思考	(1341)

第十五篇 国土开发

新时期我国国土开发的新方略	(1347)
对推进形成主体功能区的冷思考	(1354)
限禁开发区域的补偿政策亟待完善	(1361)
论国土规划的目标与政策	(1365)
荷兰国土规划与规划政策	(1372)
环渤海地区的开发开放战略研究	(1383)
重塑京津冀发展空间格局	(1392)
推进珠三角转型升级和一体化	(1395)
建设长江经济带及重庆应对策略	(1399)
推动产业与城镇融合发展	(1403)
高效生态经济区建设的三点思考	(1406)

第十六篇 制度创新

论按劳分配与按生产要素分配相结合	(1411)
政府有效干预论	(1420)
我国政府间经济权力分配模式的选择	(1428)
规划编制中的“央地矛盾”	(1437)
我国中央与地方工业分级管理研究	(1440)

入世后政府职能转变与西部大开发中的法制建设	(1451)
综合配套改革五题	(1461)
加快户籍制度改革的思路 and 措施	(1466)
关于加快矿业权市场建设的建议	(1473)
跨世纪我国区域经济发展与制度创新	(1479)
美国联邦政府对地区经济的干预与调节	(1489)

第八篇 城市发展

中国城市行政等级与规模增长^{*}

一 中国城市规模控制政策为什么会失效？

长期以来，中国的城市发展方针和政策均强调“控制大城市规模”。早在20世纪50年代末至60年代，由于对当时国际形势的严重估计，毛泽东在多次讲话中都强调要“控制大城市规模和发展小城镇”（周一星，1990）。这种“控制大城市规模”的思想对后来中国城市发展方针和政策的形成产生了深刻的影响。从1978年3月召开的第三次全国城市工作会议，到1980年12月国务院批转的《全国城市规划工作会议纪要》，均明确提出“控制大城市规模”、合理或积极发展中小城市，1990年4月实施的原《中华人民共和国城市规划法》延续了这一政策，并将“控制”改为“严格控制”。自2000年之后，虽然国家提出了“大中小城市和小城镇协调发展”的新方针，但有关“控制大城市规模”的政策并没有完全改变。如国家“十五”计划纲要明确提出要“防止盲目扩大城市规模”；国家“十二五”规划纲要提出要“防止特大城市面积过度扩张”；中共十八届三中全会和中央城镇化工作会议均明确提出“严格控制特大城市人口规模”；2014年3月发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》进一步提出“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”。由此可见，自改革开放以来，虽然中国的城市发展方针发生了变化，但有关控制或严格控制大城市或特大城市规模的政策并没有改变，只是在提法上有所调整，由过去的“控制大城市规模”转变为“严格控制特大城市人口规模”。

控制大城市或特大城市规模主要是控制人口和用地规模，而不是限制

* 本文原载《城市与环境研究》2014年第1期；《新华文摘》2014年第23期转载。

其经济增长,这一点已经在历次国家规划和政策文件中得到了明确。从改革开放以来实施的政策看,中国控制大城市或特大城市规模主要采取三种手段:一是城市规划控制。中国对城市总体规划实行分级审批。早在1990年,原《中华人民共和国城市规划法》就明确直辖市、省会(首府)城市、城市人口100万以上的城市以及国务院指定的其他城市的总体规划需报国务院审批。1996年5月,国务院发布《关于加强城市规划工作的通知》,明确指定非农业人口50万以上的大城市的总体规划需报国务院审批,其城市人口和建设用地规模须先报国家有关主管部门核定。2008年1月实施的《中华人民共和国城乡规划法》,则明确直辖市、省会(首府)城市和国务院确定的城市的总体规划需报国务院审批。迄今为止,国务院批复的各城市总体规划均对其城市人口和建设用地规模进行了规划目标控制。二是城市户口控制。长期以来,中国一直采取严格的户口迁移政策来控制大城市尤其是特大城市人口规模。即使近年来在户籍改革过程中广大中小城市和小城镇户籍逐步放开后,一些大城市尤其是特大城市仍然实行较为严格的落户政策。现行国家层面的户籍制度改革主要采取先易后难、从小到大、逐步推进的阶梯式方式,对大城市仍需“合理确定落户条件”,而对特大城市则需要“严格控制人口规模”。目前,在北京、上海等特大城市,户口控制依然是控制城市人口规模增长的主要手段。三是产业疏散控制。国家“十一五”规划纲要明确提出特大城市要调整产业结构,采用经济办法“控制人口过快增长”。自20世纪90年代以来,随着大城市郊区化的快速推进,各地大城市纷纷掀起了中心城区“退二进三”、“退居进商”的热潮,并采取行政搬迁、土地置换、设置准入和退出标准等方式,引导中心城区产业向外疏散(Wei et al., 2014)。这种产业疏散大都是作为郊区化的一部分,因而其疏散的地域范围有限,结果导致这些大城市在更大空间范围的扩张和整体规模增长。

从政策的实施效果看,这种控制大城市规模政策并没有取得预期的效果。近年来中国城镇化进程中出现的明显两极化倾向,即特大城市规模急剧膨胀、中小城市和小城镇相对萎缩的现象(魏后凯,2014),就充分说明了这种大城市规模控制政策是失效的。有的学者甚至把当今中国特大城市的人口增长称为“爆炸性的增长”,认为其结果“也可能是爆炸性的、毁灭

性的”(丁金宏, 2011)。可以说, 中国大城市规模的快速增长与中央政府的愿望和调控方向是“悖逆”的, 或者反向运行的。为什么会出现这种政策失效? 在政府控制政策下为什么大城市规模依然快速扩张? 对此学术界从不同角度进行了探讨。第一种观点认为, 大城市超前发展或超先增长是一种客观规律(胡兆量, 1985, 1986; 高佩义, 1991), 人为控制大城市规模是违背客观规律的, 既是一种“片面方针”(王元, 1985), 也是一种“悖论”(王再平, 2014)。这种观点反对控制大城市或特大城市规模, 主张继续重点支持大城市发展。第二种观点从集聚经济的角度来进行解释, 认为大城市过快增长是由于存在城市规模效益或集聚经济效益以及大城市承载功能太多, 导致人口、资源和其他要素向大城市高度集中的结果(饶会林, 1989; 何兴刚, 1991)。这种高度集中将形成过度集聚, 一旦超越其综合承载能力, 将造成严重的集聚不经济, 使“城市病”凸显。虽然集聚经济是造成大城市快速增长的重要驱动力, 但它并非初始的原动力。在初始阶段, 这些城市的规模为什么会快速扩大? 又是什么因素造成的? 显然, 这些并不是完全可以由集聚经济来解释的。第三种观点着重从历史的角度, 考察不同朝代行政等级对城市规模增长的影响。早期的研究一般把城市行政等级看成是决定城市规模的重要因素(马正林, 1998; 章生道, 2000; 周长山, 2001), 但成一农(2007)通过对清代城市的研究对此提出了质疑, 认为二者之间的相关性较弱, 不存在城市行政等级决定城市规模的现象。在中国, 市场经济一直没有得到充分的发育, 市场的作用相对有限, 经济社会发展受到政治因素和行政力量的重要影响, 因而城市行政等级必定会对城市规模增长产生重要影响。但现有的研究均集中在新中国成立之前, 属于城市史学研究的范畴, 很少有学者对当今中国城市行政等级与城市规模增长之间的关系进行深入探讨。

在国外, 城市设置大多采取“切块设市”的模式, 并采用市民自治的方式进行管理, 由于城市只是区域之中人口密集的实体建设地域, 因而城市只有规模大小, 并不存在行政等级之分(王明田, 2013), 各个城市无论规模大小, 其发展机会和权利基本上是平等的。与此不同, 中国的城市设置主要采取“整建制设市”的模式, 现有的建制市均是包括城区与乡村在内的行政区域, 而且不同的城市处于行政区划的不同层级, 拥有不同的行

政级别,其政治地位、立法和管理权限差别很大,下级城市(镇)严格服从上级城市的领导。这种依靠行政力量建立起来的城市行政等级体系,是中国城市不同于国外城市的根本特点。正是由于这种城市行政等级体系的存在,处于不同行政等级的城市,其政治地位、获得的资源和权益甚至发展机会都迥然不同。这种因行政等级不同形成的城市间不平等以及政府资源配置的行政中心偏向,在市场力量的合力作用下,将产生一种交叉复杂的相互强化效应,导致近年来处于较高行政等级的大城市过度膨胀和政府规模控制政策失效。可以认为,行政中心偏向和城市行政等级体系是造成前述“悖逆”现象的根本原因和重要原动力之一。

本文将采用系统的数据,考察近年来中国城市的行政等级与规模增长之间的关系,并从综合的角度探讨城市行政等级和行政中心偏向对城市规模增长的影响及其机理,在此基础上提出相应的政策建议。

二 中国城市行政等级与规模增长的关系

城市行政等级是行政等级制度在城市管理上的缩影。按照国际标准,中国的建制镇实际上就是城市。本文所分析的城市包括建制市和建制镇。从与行政区划层级相对应的角度看,中国的城市行政等级可分为直辖市、地级市、县级市和镇4级。2012年,中国大陆(未包括港澳台)共有4个直辖市、285个地级市、368个县级市和19881个建制镇。考虑到行政级别和政府驻地的重要性,大体可以把城市行政等级细分为直辖市、副省级市、一般省会城市、一般地级市、县级市、县城和一般建制镇7级。

在城市行政等级体系中,北京、天津、上海、重庆4个直辖市处于第一级,其行政级别与22个省和5个自治区对等,拥有省级立法和管理权限,市委书记均由中央政治局委员兼任。按照行政级别和是否属于省会(首府)城市,又可把地级市细分为副省级市、一般省会城市和一般地级市3级。其中,由中央机构编制委员会确定的15个副省级市,包括深圳、广州、厦门、杭州、宁波、成都、南京、长春、沈阳、大连、哈尔滨、济南、青岛、武汉、西安,处于城市行政等级的第二级。虽然这些城市在行政上仍然接受所在省的管理,但其行政级别为副省级,享受副省级管理权限,在国民

经济和社会发展规划方面则拥有省级管理权限。除副省级市外,其他17个一般省会城市处于城市行政等级的第三级。这些城市虽然行政级别和管理权限没有提升,但市委书记通常由省(区)委常委兼任,且拥有地方立法权和省会(首府)优势。其余的253个一般地级市,包括部分较大的市^①,属于城市行政等级的第四级。全国的县级市虽然也具有一定的差异,如有的省份设有副地级市或省直管县级市,并扩大其经济社会管理权限,但由于各地做法不一,且缺乏详细准确的统计,本文不再做进一步的区分,统一划分为城市行政等级的第五级。在全国众多的建制镇中,县城作为县级人民政府驻地,往往拥有诸多优势条件,镇委书记通常由县(旗)委常委兼任,且在争取投资和公共资源方面具有诸多便利,很有必要单列出来作为城市行政等级的第六级。除县城之外的其他建制镇,处于城市行政等级的最底层,为第七级。需要指出的是,虽然近年来全国各地设有名目繁多的扩权镇,如扩权强镇试点镇、市直管镇、副县级镇等,并不同程度地扩大这些镇的管理权限,有的还提升了行政级别,但由于各地设置标准不一,且缺乏准确的统计,这里就不再做细致的区分。

城市规模通常是指城市的大小,可采用城市人口数量和用地面积来度量,前者为城市人口规模,后者则为城市用地规模。根据住房和城乡建设部发布的资料,本文采用城(镇)区人口或县城人口(包括暂住人口)来度量城市人口规模,采用城市建成区面积和城市建设用地面积来度量城市用地规模。2012年中国城市行政等级体系和城市平均规模如表1所示。从表1中可以看出,中国不同行政等级城镇数大致呈金字塔形分布,而城镇平均规模则呈倒金字塔形分布。从城镇数量看,行政等级越高,城镇数量就越少;反之,行政等级越低,城镇数量就越多。再从平均规模看,行政等级越高,城镇人口和用地规模就越大;反之,行政等级越低,城镇人口和用地规模就越小。以城镇人口规模为例,2012年全国1624个县城平均人口规模为9.2万人,而县级市平均人口规模是县城的2.3倍,一般地级市是县城的7.4倍,一般省会城市是县城的27.3倍,副省级市是县城的51.8倍,而直辖市则是县城的161.2倍。不同行政等级城镇的用地规模情况也

^① 较大的市是指省(自治区)人民政府所在地的市(27个)、经济特区所在地的市(深圳、珠海、汕头、厦门、喀什)和经国务院批准的较大的市(18个),这些城市拥有制定地方性法规的权限。

大体如此,只不过其差距要略小一些,这是因为行政等级较高的城市由于规模大,其人口密度和土地利用效率更高。在城市行政等级体系中,全国建制镇建成区平均人口为 1.0 万人,建成区面积平均为 2.2km^2 ,均远低于县城的平均规模,也达不到 3 万人的最低有效规模要求(魏后凯,2010)。一般建制镇的平均规模更小,其建成区面积平均为 1.2km^2 ,仅相当于县城的 1/10 左右。

表 1 2012 年中国城市行政等级体系和平均规模

等级	等级名称	数量 (个)	城区人口 ^c		建成区面积		城市建设用地面积 ^d	
			平均规模 (万人)	倍数 (以县城为 1)	平均规模 (km^2)	倍数 (以县城为 1)	平均规模 (km^2)	倍数 (以县城为 1)
1	直辖市	4	1483.0	161.2	1008.4	87.7	1482.7	138.6
2	副省级市	15	476.9	51.8	489.9	42.6	476.2	44.5
3	一般省会城市	17	251.4	27.3	235.7	20.5	236.5	22.1
4	一般地级市	252 ^a	68.2	7.4	82.5	7.2	82.0	7.7
5	县级市	367	21.0	2.3	25.5	2.2	24.4	2.3
6	县城	1624	9.2	1.0	11.5	1.0	10.7	1.0
7	一般建制镇 ^b	15563	—	—	1.2	0.1	—	—

注: a 未包括三沙市; b 按所统计的全部建制镇(17187 个)减去县城计算; c 包括暂住人口,其中县城为县城人口; d 缺广东深圳、揭阳和云南芒市数据,采用建成区面积替代,河南济源数据有误,已进行更正。

资料来源:根据《中国城市建设统计年鉴》(2012)和《中国城乡建设统计年鉴》(2012)计算。

从平均规模来看,中国城镇人口和用地规模大小与其行政等级的高低高度相关。采用 2010—2012 年 3 年的数据,绘制城市平均规模与其行政等级的散布图,如图 1 所示。可以看出,随着城市行政等级的提高,即从第 7 级依次提升到第 1 级,城镇人口和用地规模均呈现指数递增的趋势。在拟合的三个指数函数中,无论是城区人口还是城市建成区面积和建设用地面积,其可决系数(R^2)均在 0.96 以上,说明曲线的拟合程度较好。为了进一步考察城市规模大小与城市行政等级之间的相关性,我们采用《中国城市建设统计年鉴》(2012)中 656 个城市的数据进行分析。县城和一般建制

镇因缺乏具体数据未包括在内。由于城市行政等级属于有序的分类变量,所以采用 Spearman 等级相关系数进行分析。结果表明,城市行政等级与城市城区人口规模的相关系数为 -0.744 ,与城市建成区面积的相关系数为 -0.752 ,与城市建设用地面积的相关系数为 -0.734 ,采用双尾检验均在 0.01 的水平上具有显著性。如果采用 Kendall's tau-b 相关系数进行分析,则相关系数值略有下降,但均在 0.01 的水平上显著。其中,城市行政等级与城市城区人口规模的相关系数为 -0.620 ,与城市建成区面积的相关系数为 -0.627 ,与城市建设用地面积的相关系数为 -0.610 。这表明,目前中国城市规模大小与其行政等级之间呈现显著的相关性。

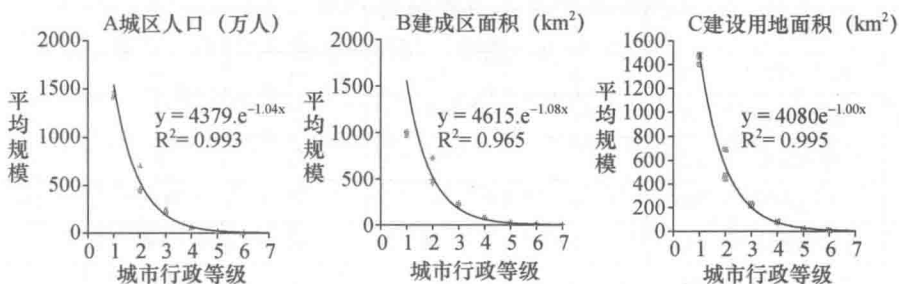


图1 中国城市规模随行政等级的指数增长

资料来源:根据《中国城市建设统计年鉴》(2010—2012)和《中国城乡建设统计年鉴》(2012)计算绘制。

行政等级较高的城市之所以规模较大,主要是这些城市原有规模较大和近年来规模快速扩张相互作用的结果。从历史的角度看,无论是直辖市还是副省级市和省会城市,大多历史悠久,经历了漫长的发展历程,其现有城市规模是历史时期不断扩张和逐步累积的结果。这些城市大多历史上就是区域的行政中心;有的则是由于城市规模较大、经济地位重要以及开发开放的需要,后来被确定为区域的行政中心,或者提升了行政级别。从表2中可以看出,中国城市的规模等级与其行政等级之间具有较好的相关性,且在2002—2012年保持相对稳定。400万人以上的超大城市大都是直辖市和副省级市;100万—400万人的特大城市以一般地级市为主体,还有部分为副省级市和省会城市;50万—100万人的大城市高度集中在一般地

级市；20 万—50 万人的中等城市除拉萨外，全部为一般地级市和县级市；20 万人以下的小城市，则绝大部分是县级市。相关分析表明，2012 年全国 656 个城市规模等级与其行政等级之间的 Kendall's tau - b 相关系数为 0.666，Spearman 等级相关系数为 0.711，二者均在 0.01 的水平上显著。这表明，中国的城市规模分布与其行政等级显著相关，二者是紧密联系在一起的。

表 2 中国城市规模等级与行政等级之间的关系 单位：个

年份	行政等级	合计	规模等级				
			400 万以上	100 万—400 万	50 万—100 万	20 万—50 万	20 万以下
2002	直辖市	4	4	—	—	—	—
	副省级市	15	5	10	—	—	—
	一般省会城市	17	—	13	3	1	—
	一般地级市	239	—	56	83	87	13
	县级市	384	—	4	17	113	250
2006	直辖市	4	4	—	—	—	—
	副省级市	15	6	9	—	—	—
	一般省会城市	17	—	13	3	1	—
	一般地级市	251	1	34	83	103	30
	县级市	369	—	1	7	120	241
2012	直辖市	4	4	—	—	—	—
	副省级市	15	7	8	—	—	—
	一般省会城市	17	2	14	—	1	—
	一般地级市	253	1	40	96	101	15
	县级市	367	—	—	4	169	194

注：城市人口规模分类，2002 年采用城市人口划分，2006 年和 2012 年采用城区人口（包括暂住人口）划分。

资料来源：根据《中国城市建设统计年报》（2002）和《中国城市建设统计年鉴》（2006、2012）计算。

为了考察中国不同行政等级城市平均规模的增长情况，我们选择 2006 年和 2012 年进行比较分析。之所以选择这两个年份，主要是考虑这期间建