

中国县级市的城市化

Zhongguo Xianjishi de
Chengshihua

王洪祥 著



中國農業大學出版社

CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

中国县级市的城市化

王洪祥 著

中国农业大学出版社
· 北京 ·

内 容 简 介

本书针对我国城市中数量最多、地域最广的县级市,研究了农业县到工业城、农民到市民的演化过程。全书8章,界定了县级市的概念,追溯了县级市的起源与发展,分析了县级市演进的动力机制,评价了县级市城市化发展水平,提出了县级市创新发展的路径,阐述了县级市在实施城市化战略和新农村建设中的突出优势,最后介绍了一个县级市城市化案例。

本书可以为城市化研究和政策制定者提供参考,也可以作为县、县级市政府推进城市化的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

中国县级市的城市化/王洪祥著. —北京:中国农业大学出版社,2013. 12
ISBN 978-7-5655-0851-6

I. ①中… II. ①王… III. ①城市化-研究-中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 270056 号

书 名 中国县级市的城市化

作 者 王洪祥 著

策划编辑 梁爱荣 丛晓红

责任编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

责任校对 王晓凤 陈 莹

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62818525,8625

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs@cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷

规 格 787×980 16开本 13.75印张 250千字

定 价 36.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

改革开放以来,中国的城市化正深刻影响着全人类的发展。30 多年的城市发展,改变了中国经济、社会的结构和内涵,催生了海量的城市化研究。在众多的流派和无数的文献中,人们对大城市和小城镇的研究很多,但对县级市的研究却寥寥无几。

县级市,是我国城市发展中数量最多、地域最广的一种城市类型,在全国 600 多座城市中,有一半以上是县级市;县级市,介于大城市和小城镇之间,是农村到城市演化的关键节点,是 8 亿农民渴望成为市民的第一块跳板。研究县级市的产生和发展,对推动城乡统筹发展,坚持走新型城镇化道路,实施国家城市化战略有着十分重要的意义。

本书对县级市城市化做了 6 个方面的研究:

一是界定了县级市的概念。从居民点的演化方向,追踪了农村城市化的脉络;从行政审批的程序,理清了撤县设市、建立县级市的路径;从县级市城市化实践的角度,界定了县级市的系统内涵。

二是分析了县级市城市化的动力机制。考察农村城市化的相关理论,分析县级市从农村到城市的萌发和运行机制。基于结构方程(SEM)的基本原理,对县级市城市化动力系统和元素进行分析验证。透过行政推动的表象,寻找推动县级市城市化的根本动因,寻找基于市场化的内生动力。

三是制定了县级市城市化的评价体系及方法。针对县级市的城市化特性,构建与时俱进的县级市城市化水平评价指标体系。创造性地引入马田系统(MTS),将稳健设计理念与马氏距离相结合,解决了模式识别中有效特征选取问题,建立起新颖的测度县级市城市化进程的数学模型。

四是探讨了县级市城市化的创新发展。首先是县级市孕育过程的创新,它大多起源于农业县,经历了包产到户的洗礼和乡镇工业的异军突起,在 20 世纪八九十年代盛极一时。其次是县级市发展过程的创新,它涉及整体的区域创新,分项的工业创新、制度创新、技术创新等,以创新永葆县级市发展的活力。

五是阐述了县级市城市化与新农村建设的辩证关系。县级市独有的城乡特征,成为工业反哺农业较成熟的载体,城市支持农村最前沿的阵地,在统筹城乡发

展、建设社会主义新农村中,起着典型引领、示范发展的作用。

六是介绍了一个案例。以苏南中部县级市——金坛为例,以作者见证的撤县设市背景和亲历的制度设计和行政推动,展示了金坛城市化发展历程,揭示了金坛市城市化发展的特色路径。

本书独立界定了县级市的概念,创造性地引入马田系统分析评价县级市城市化水平,明确提出县级市城市化过程的“两个统一”:经济支持和制度创新的统一,农民转变为市民和农业县发展为工业城的统一。本书的研究结果对于完善我国县级市城市化政策、把握国家城市化战略将提供理论和实践的帮助。

王洪祥

2013年10月

目 录

1	绪论	1
1.1	为我国县级市画个框	1
1.1.1	问题的提出	1
1.1.2	研究的意义	2
1.1.3	县级市的界定	4
1.2	国内外相关研究	4
1.2.1	主要发达国家县级市发展与研究	5
1.2.2	国内县级市相关研究	6
1.3	研究内容	8
2	县级市的起源与发展	10
2.1	城市	10
2.1.1	城市的内涵	10
2.1.2	城市产生的社会经济基础	12
2.2	乡村城市化	13
2.2.1	城、市、镇的概念	13
2.2.2	村、镇、城的演化	15
2.3	县级市的产生	20
2.3.1	市制的变迁	20
2.3.2	撤县设市的标准	23
2.3.3	撤县设市的程序	26
2.3.4	撤县设市面临的挑战	28
2.4	我国城市化历程	30
2.4.1	新中国成立以来的城市发展	30
2.4.2	我国城市化发展道路的争论	32
2.4.3	县级市城市化研究的尴尬	36
3	县级市城市化演进的动力机制	38
3.1	农村城市化基础理论	38

3.1.1	经典农村城市化理论·····	38
3.1.2	我国农村城市化理论的发展·····	41
3.2	县级市城市化动力机制的内涵·····	46
3.2.1	城市化动力机制的含义·····	46
3.2.2	县级市城市化动力机制的界定·····	47
3.2.3	县级市城市化动力源及动力结构分类·····	48
3.3	县级市城市化动力机制分析·····	48
3.3.1	结构方程模型·····	49
3.3.2	基于系统视角的县级市城市化动力元素·····	50
3.3.3	县级市城市化动力系统结构方程模型的构建·····	68
4	县级市城市化水平评价·····	76
4.1	国内外城市化水平评价述评·····	76
4.1.1	国外城市化水平评价研究·····	76
4.1.2	国内城市化水平评价研究·····	78
4.2	县和县级城市发展评价·····	80
4.3	我国县级市城市化水平评价指标体系构建·····	84
4.3.1	评价指标体系设计的基础·····	84
4.3.2	评价指标体系设置原则·····	85
4.3.3	评价指标体系的构成·····	88
4.4	基于 MTS 的县市城市化水平评价·····	95
4.4.1	马田系统的研究现状·····	95
4.4.2	马田系统的基本原理·····	95
4.4.3	实证评价·····	97
5	县级市城市化的创新发展·····	109
5.1	工业化与县级市城市化·····	109
5.1.1	乡村工业对县级市城市化的基础作用·····	110
5.1.2	新型工业化对县级市城市化的推动作用·····	115
5.2	制度创新与县级市城市化·····	121
5.2.1	包产到户与县域经济社会变革·····	122
5.2.2	改革开放与企业制度创新·····	125
5.2.3	县级市城市创新的制度框架·····	130
5.3	科技创新与县级市城市化·····	133
5.3.1	县级市城市化进程中科技创新的作用·····	134

5.3.2	县级市城市化进程中科技创新的特征	135
5.3.3	实施科技创新的途径	135
5.4	城市建设与县级市可持续发展	138
5.4.1	县级市城市意识建设	138
5.4.2	县级市市政建设	140
5.4.3	县级市资源环境的维护和提升	141
6	县级市城市化与新农村建设	143
6.1	我国农村建设历程	143
6.2	我国社会主义新农村建设的提出及其必要性	144
6.2.1	我国社会主义新农村建设的提出	144
6.2.2	社会主义新农村建设的基本概念	145
6.2.3	社会主义新农村建设的战略意义	146
6.3	县级市城市化对新农村建设的作用分析	147
6.3.1	县级市的城、乡特征	148
6.3.2	新农村建设的社会动因	149
6.3.3	新农村建设的经济支撑	150
6.3.4	新农村建设的良性循环	151
6.4	县级市新农村建设的城市化归属	153
6.4.1	以城带乡的城市化效应	153
6.4.2	以工促农的农业工业化效应	155
6.4.3	城乡互动的农村社会变革效应	156
6.4.4	新农村建设的归宿	158
7	案例分析——以江苏金坛为例	160
7.1	金坛撤县设市	160
7.1.1	金坛发展的历史沿革	160
7.1.2	撤县设市的行政实践	162
7.1.3	撤县设市的数据分析	163
7.2	金坛城市发展的产业推动	166
7.2.1	金坛市的工业概况	167
7.2.2	支柱产业与城市发展的互动	167
7.2.3	高新技术产业引领城市发展	172
7.3	金坛城乡互动的社会效应	174
7.3.1	城市化进程中的农民市民化	175

7.3.2	金坛市提升市民素质的实践	177
7.3.3	金坛市城市创建的主要成果	180
7.4	金坛市城市创新发展的路径选择	181
7.4.1	江苏省城市化发展的区域差异	181
7.4.2	金坛市城市化发展的基本原则	182
7.4.3	金坛市城市化发展的对策	183
8	结束语	189
	参考文献	191
	附录 2006 年江苏省 52 个县市的主要社会经济指标	201
	后记	209

图 表 目 录

图 1-1	研究的技术路线	9
图 2-1	城市数量变化	20
图 2-2	县级市发展曲线	23
图 2-3	我国城市化发展曲线(1949—1993 年)	31
图 3-1	循环累积因果关系	52
图 3-2	美国的城市化与工业化变动曲线	53
图 3-3	农村城市化运行图	60
图 3-4	自下而上城市化运行系统	64
图 3-5	江苏省金坛市乡镇三次合并图	67
图 3-6	县级市城市化动力系统结构模型	69
图 4-1	评价指标的主效应图	106
表 2-1	县级市、地级市数量变化	22
表 2-2	我国设立县级市的标准	24
表 2-3	我国设立地级市的标准	24
表 2-4	我国《城市规划法》规定的城市分类标准	25
表 2-5	我国城市规模变动情况:1978 年与 2007 年的比较分析	25
表 2-6	2005 年我国西部与中、东部城市数量及密度比较	29
表 2-7	新中国成立以来我国城市化发展状况	30
表 3-1	1952—1997 年我国产业结构和就业结构变化表	61
表 3-2	县级市城市化动力系统模型的测评变量	68
表 3-3	可靠性检验	70
表 3-4	因子载荷、残差及权重表	70
表 3-5	测量变量与结构变量之间的相关系数	71
表 3-6	测量模型载荷系数显著性检验——Bootstrap 法	72
表 3-7	测量模型权重显著性检验——Bootstrap 法	73
表 3-8	结构模型路径系数显著性检验——Bootstrap 法	74

表 3-9	结构模型效应分析	74
表 4-1	不同年度百强县指标构成	80
表 4-2	江苏省县级全面建设小康社会统计指标体系	83
表 4-3	县级市城市化评价指标体系	88
表 4-4	城市化水平较高县市数据表	98
表 4-5	城市化水平较高县市各指标协方差矩阵的逆矩阵	99
表 4-6	城市化水平较低县市数据表	103
表 4-7	因素水平表	104
表 4-8	$L_{32}(2^{31})$ 正交表	105
表 4-9	响应水平平均及因素排序表	106
表 4-10	江苏省 52 个县市到基准空间的马氏距离	107
表 4-11	江苏省城市化前 11 县市城市化水平排序	108
表 6-1	金坛市 1949—2010 年三次产业发展	150
表 7-1	金坛人口年龄构成类型变化比较表	164
表 7-2	金坛各种文化程度人口占总人口比例变化比较	164
表 7-3	全部工业企业单位数及工业总产值	165
表 7-4	江苏省城镇建制及城镇人口比重	181

1 绪论

2001 年诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家斯蒂格利茨说:作为世界上最大的发展中国家,中国的城市化与美国的高科技发展,将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题^[1]。城市化是人类文明进步的重要标志,是我国经济和社会发展的客观要求^[2]。当今,中国越来越多的农村人口进入城市,进行着较高效率的经济活动,享受着现代城市文明,展示着由传统的农村社会向现代城市社会转变的历史画卷。如何把握城市化、工业化、农村剩余劳动力的转移规律,积极推进昔日的农业县向现代城市转变、昔日的农民向现代市民转变,是 21 世纪城乡统筹发展中一个亟待解决的战略课题。

1.1 为我国县级市画个框

1.1.1 问题的提出

改革开放以来,我国的城市化稳步推进,城镇化步伐明显加快,基本实现了由城乡分割向城乡协调共同发展的转变。30 年来,城镇人口占总人口的比重逐年提高,城市化水平由 1978 年的 17.9% 上升到 2007 年的 44.9%,上升了 27 个百分点,年平均上升 0.9 个百分点。城镇总人口年平均增加 1453 万人,乡村总人口年平均减少 216 万人。大量乡村人口由农村向城镇转移,促进了城乡经济的协调发展^[3]。到 2010 年,我国城市化水平达到了 47.5%。

我国是一个农业大国,农民、农业、农村直接影响着城市化进程。随着农村改革的不断深入,我国农村尤其是东南沿海经历了“70 年代造田、80 年代造厂、90 年代造城”三个阶段。乡村城市化丰富了我国城市化建设的伟大实践,为全国步入小康社会做出了贡献。但是,中国的城市化水平还很低,城市化水平滞后于经济发展,对中国的经济和社会发展产生了诸多限制:产业结构调整困难,限制了市场化发育;影响了工业化素质的提高,从而限制了农村剩余劳动力转移,限制了农业规模化与农村现代化进程;影响了教育、文化等社会事业的发展,限制了人的现代化进程;不利于区域可持续发展。因此,城市化问题不仅成为解决“三农”问题的突破

口,也成为中国全面建设小康社会的关键。

党和政府十分重视城市化问题。1997年以来,中共中央和国务院多次颁布了关于城市化问题的政策,对农民进入城镇就业及居住给予了越来越宽松的条件,引导和促进了城市化进程。2000年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,将“积极稳妥地推进城镇化”作为一个专门的部分,认为:提高城镇化水平,转移农村人口,可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力,是优化城乡经济结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。

2008年10月,党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,是当前和今后一个时期全党全国推进农村改革发展的指导性文件。全会突出强调“坚持改革开放,必须把握农村改革这个重点,在统筹城乡改革上取得重大突破”。全会号召“必须统筹城乡经济社会发展,始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略”^[4]。可以预见,随着我国经济社会的不断进步,小到小城镇发展,大到城市群的崛起,我们将迎来新一轮持久的城市化浪潮。这对于扩大内需,从根本上解决“三农”问题,建设全面的小康社会,将具有十分重大的意义。

1.1.2 研究的意义

我国的城市化研究经历了四个高潮:其一是20世纪30年代的以农村教育为主的乡村建设运动;其二是50~60年代以“十大关系”为指导方针的工业和城镇建设实践;其三是80年代以乡镇企业和小城镇建设为主的理论探索和实践;其四是90年代中后期以可持续发展为中心的建设探索。迄今为止,国内有关城市化的研究论文和专著共有3000多篇(部)。主要分布于经济学、社会学、人口学、地理学、生态学、城市规划等领域。综观这些论著研究的热点主要集中于中国城市化道路的选择:以大城市为主?以小城镇为主?或者以大中小城市和小城镇协调发展?以及以此为核心展开的研究。

对于这些问题,目前还没有达成共识,但越来越多的理论工作者和实践工作者倾向于认为,对于中国这么一个人口大国,城市的规模结构应该呈现多样性,既不能认为大城市更重要,也不能认为小城镇更重要,关键在于要根据具体的区域情况来确定城市的合理规模。然而,在理论界,对介于大城市与小城镇之间的县级市研究,却极为罕见。虽然,要研究大城市,离不开以县级市为主的中小城市,而要研究小城镇更离不开县级市的核心——城关镇,它是县级政府驻地,是小城镇的龙首,但是真正针对县级市的专门研究却没有受到应有的重视。县级市在我国城市体系

中居于大中城市和广大农村之中间位置,具有上联下接、承上启下的特殊作用。县级市的快速、有序发展加快了我国城市化的步伐。县级市的城市化应是我国城市化发展战略的一个重要步骤。

鉴于上述分析,本书以县级市为研究对象,在对县级市相关概念进行界定的基础上,探讨县级市城市化的动力机制、体制创新等内容,这对于系统研究我国县级市城市化理论具有较强的理论和实践意义。

1. 理论意义

(1)对县级市及县级市城市化有关概念的再认识。不同的学者或组织基于各自的视角对县级市给予了各种各样的定义。在对相关研究成果进行梳理和整理的基础上,本书从自身的研究视角对县级市以及县级市城市化的含义进行了再认识,从而为后续研究的展开构建了坚实的理论基础。

(2)系统研究我国县级市城市化机制。县级市的快速发展,离不开国家撤县设市行政区划战略的推动,但根本上还是城市化规律的作用。本研究试图通过考察农村城市化的相关理论,分析县级市城市化运行动力机制,进而描述县级市城市化的特征,揭示县级市城市化的重要作用,为全面研究县级市城市化做理论准备。

2. 实践意义

(1)为县级市科学发展提供决策依据。我国县级市的发展是不平衡的,并不是每个县级市都步入了城市化的良性轨道。因此,对县级市的成长进行理性的评价,在精彩纷呈的城市化运动中推动县级市城市化发展,就成为中国城市化的一项紧迫任务和重要课题。本研究在对国内外城市化评价做出分析综述的基础上,根据县级市城市化理论分析和评价的一般理论,建立县级市城市化评价的指标体系和评价方法,从而为相关部门制定、实施县级市城市化战略提供客观的依据,推动我国县级市的城市化向着健康、有序的方向快速发展。从而避免只讲经济效益、不讲环境效益和资源效益;只顾眼前利益、不顾长远利益;互相攀比、盲目扩大建成区面积、不注重城市内涵式发展等不良倾向。

(2)实现城乡统筹发展。县级市在经济结构中位于大、中型城市与乡镇农村之间的中间层次,是城乡经济和社会生活纵横交结的纽带,它一方面促使农副产品进城交易,起着集中收购和中转的作用;另一方面,它又是大、中型城市工业品下乡的环节和必经之地。因此,县级市在实现城乡一体化过程中处于关键地位。同时,县改市也有利于打破城乡分割、工业分割的局面,实现城乡一体化。传统的县域经济往往带有强烈的农村和农业色彩,县级市的出现能够使城乡在人才、技术、资金等资源上实现流动与整合,将城市优势和农村优势有机结合,促进城乡双向交流,形成一个互相联系、密切合作的有机整体,加快城乡经济发展进程,实现城乡经济一体化。

1.1.3 县级市的界定

本书所研究的县级市,在城市地理学中并没有专门的概念。在国外的城市化研究中,几乎不涉及县级市概念。只有在中国的行政体制下,才有直辖市、副省级市、地级市和县级市,有的地方还有“地方粮票”副地级市。基于传统的定义,县级市指的是由地区或地级市管辖的相对于县的行政级别的小城市。随着时代的发展和人们认知水平的提升,传统的观点已经无法覆盖县级市新的含义。

本书通过对多种城市定义的分析考察和国内外城市分类的比较研究,结合中国实情,经过系统而深入的思考,认为:县级市是以撤县设市方式设定的城市,它以原县域为市域,以城关镇为中心、镇村为结点,形成的点面结合的城镇体系。这个界定对县级市赋予了三层含义:一是县级市的形成是以行政手段为标志;二是县级市不是一个点,而是继承了县域的一个面;三是县级市不是一个独立的中心城市,而是一个包含了镇村的城镇体系。

按其形成进行分类,县级市可以分为以下两类^[5]:

(1)合并后形成的县级市。随着大批小城镇工商业的日益加强,其中一部分有条件的由建制镇升格为建制市,并且在行政区域上不断扩展自己的辖区,把大片的郊区和附近的小集镇以致整个县的农村归并到自己的版图。这种情况下形成的县级市,都具有城乡并蓄,工农并举的特点,是一种城区与乡村联合而成的“合并市”。

(2)县改市。以原来的县治城关镇所聚集的人口与工商业作为城市或市建制的基础,把原来的县政府改为市政府,城关镇改为市区,原来设在农村区域的县的派出机关区公所及乡镇基层政权基本不变,这就是“县改市”。县改市当然也具有城乡并蓄、工农并举的性质,具有合并市的一些基本特点。但是,它的农村区域、农业人口和农业产值在国民经济中所占的比例更高,在行政上与一般县政权没有根本差别。改革开放以来新增的县级市,基本上是县改市产生的。

由于县级市特定的内涵和特征,决定了县级市的城市化路径,既不同于一般的大中城市发展,又不同于小城镇建设。基于县级市这独特的内涵和魄力,本书以县级市城市化为专题展开研究,追溯居民点的演化和县级市的产生,测度县级市城市化进程,探索县级市成长的经济支持和制度创新,在此基础上作对策和政策建议的思考和分析。

1.2 国内外相关研究

尽管县级市在我国获得了较快的发展,但就世界范围而论,并非每个国家都设

有县级市。有的国家即使设立了县的行政级别,但是由于国家在历史、人口、民族、文化以及社会制度等方面的不同,县级建制和县在地方经济发展中的作用与中国有很多的差异^[6]。譬如日本的县与都、道、府是同一级地方政府的不同名称,并且四者都是地位相等的高级地方政府,而我国的县级市属于初级城市,在城市政权体系中属于基层政权。认识和了解国外发达国家的县级市发展情况,研究西方国家县级市的权限、地位、发展机制,对于开展我国的县级市城市化研究,有着重要的借鉴意义。本书将对主要发达国家的县级市发展和研究动态进行综述分析。

1.2.1 主要发达国家县级市发展与研究

英国现行的行政管理体制是 19 世纪后逐渐形成的,分为联邦、地区、郡、市镇四个层次。19 世纪初,由于产业革命给社会经济带来了巨大的影响,大量农村人口涌向产业地区,产生了许多新的城市中心,往昔的行政建制已经不能适应时代的要求。为了适应人口众多的生活需要及配合工商业的经营,于是政府决定扩大行政建制,增设新兴事业管理机关,以适应新的环境。1888 年英国颁布了“地方政府法”,该法不但没有废弃原有的郡级建制,而以其作为新建制基础,在原先各郡之间新设 62 个行政郡,相对于中国的县,每个郡的郡长都由中央政府任命,但是地方行政事务的实际权力却掌握在治安法官手里,另外还新设立 61 个郡级市(county boroughs)。自此,郡级市(类似于中国的县级市)在英国问世。目前,在英格兰和威尔士地区共设置了 58 个行政郡,83 个郡级市和 259 个非郡级市,但在苏格兰和北爱尔兰地区则不设郡的建制,只设置比郡的地域小很多的区^[7-8]。

在德国,县的起源可以追溯到中世纪。由于历史上形成的诸侯领地制度,处于欧洲腹地的日耳曼民族始终没有建立起一个统一的中央集权国家,长期处于小邦林立的分治局面。由于连年战乱,一些小邦国被消灭或被吞并了,另一些则在胜利者重新割据领地的过程中扩大了自己的统治范围,后来县的划分,多数以世俗或宗教的领地划分为基础。20 世纪 70 年代,原联邦德国进行了广泛的县级行政区划和管理体制改革,按照现代化管理的需要重新划定了县的区域范围。目前,在原联邦德国(包括合并前的德国东部地区)设置了 237 个县,每个县的人口大体在 10 万~25 万,面积在 500~1500 千米²。县以下设乡(镇)。在原东德,是在专区以下设置了 191 个县,县以下分设乡^[9]。

美国的县级行政管理体制,基本上是套用英国英格兰和威尔士地区的地方管理体制。美国在农村实行县建制,在都市则实行市制,县市均为州政府所建置。在各州中有较大的市自治团体,称为法定的市(cities),有最小的市自治团体,称为“村”、“镇”。各州通常对初建制的市自治团体称为村、镇或市(borough),到后来

达到必需的人口时,以选民的投票,将其提升为市的体制(city organization)。这些小的基层自治团体同大市(city)一样,同为地方自治团体,与市所不同的是其规模较小,权力较受限制。而县与市相比,两者的地位一样,权限相等,同时为州政府的行政区划及地方自治的机体,从这个角度,我们可以把市理解为“县级市”。两者的区别只是一种程度的不同,即县为准自治法人团体,其本意是属州政府的行政区划,市为真正自治法人团体,其本意则属地方自治的工具^[10]。

法国地方行政区划从表面看,似为省、郡、区、县市四级制,而实际上郡为省的分支,以协助省长管理,区为军事、司法、选举的区域,并无独立的政府。所以真正具有一级政府作用的乃是省与县市两级。县、市的法语都是 commune,在大革命前已有此制,历代相传,直至今日。此制最有历史基础,最有地方意识,最具有自治程度。在现制下,不论村、集、镇、市均称为 commune^[11]。

1.2.2 国内县级市相关研究

我国县级市始建于抗日战争时期。新中国成立后,进入社会主义革命和社会主义建设新时期,在中央城市建设方针政策的指导下,县级市有了很大的发展。但在 60 年代,由于城市和城镇人口增长太快,超过了农业生产的承受能力,一大批县级市又恢复到县的行政建制。直到 1986 年国务院批准了民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》,中国大地兴起了撤县建市的热潮,县级市的数量出现了大的飞跃。

相对于国外的研究而言,我国对县级市的研究始于 20 世纪 80 年代,关注的领域主要集中在县级市的城市发展战略^[12-14],县级市管理及政府职能^[15-16],县级市城市发展评价^[17-19]等方面。

吴唯佳^[12]以苏锡常周边县级市为例,探讨了撤县设市后县级市城市发展的战略,分析了大城市周边地区县级市城市发展的现状,指出了城乡矛盾和城市化发展的主要问题,最后给出了县级市的经济发展战略:该地区县级市经济发展将继续保持以乡镇经济为主,乡镇集体经济与市属集体经济并重的局面;城市发展战略:在市区发展面临资金和人口集聚等困难的情况下,城市建设应坚持小而精、量力而行的原则,近期以开发和改造老镇区,重点建设现有城市组团为主,远期以开发建设新的城市组团为主,力争建设一片,形成一片,保持市区人口与建设规模在总体规划指导下成比例增长,坚决防止摊开架子分散扩张,严格控制人均建设用地,提高土地利用效率,走集约化发展的道路。国树军^[13]从县级市工业规模小、土地稀缺性尚不充分、工业布局分散的基本特点出发,指出县级市在发展的过程中应该借鉴大城市发展的经验,吸取其教训,因地制宜地规划设计和发总部经济区是一个理