

中国城市管理体制演变的历史脉络及制度特征*

王 焱

摘要:中国城市的历史形成造就了当代中国城市等级化发展的特征。自商周以来,政府就成为城市形成与发展的重要力量。城市政治地位的变迁影响了城市的兴衰,当一个地级市失去都城或治所地位时,其经济优势难以以为继。与西方发达国家“市场主导”形式的城市发展相比,中国城市的发展呈现出“政府主导”“市场推动”的双引擎独特模式。在这种模式下,城市行政等级体系设置与资源配置效率、城市规模体系密切相关。因此,通过建立扁平化的城市行政等级体系,推动不同等级城市财权与事权相匹配,从而实现城市之间的分工与合作、公平竞争是未来城市管理体制改革的重要方向。

关键词:城市管理体制;行政等级;历史脉络

中图分类号:F293 文献标识码:A 文章编号:2095-5766-(2023)03-0118-09 收稿日期:2023-02-27

*基金项目:国家社会科学基金青年项目“中国城市行政管理体制改革研究”(16CJY019)。

作者简介:王焱,女,中国社会科学院中国边疆研究所副研究员,经济学博士(北京 100101)。

一、引言

中国为世界城市发展提供了一个恒久范例。早在公元前2世纪,中国就开始了独特的、内生的城市发展进程。儒家经典《周礼》开篇有云“惟王建国,辨方正位,体国经野,设官分职,以为民极”。在周天子封邦建国时,先确定地理位置,再划定朝与野的区域,最后分设官职落实管理百姓的制度,体现出古代政治权力的空间等级化(杨小彦,2007)。周王朝及后来的封建朝代逐步建立、发展和完善了中央集权统治模式,形成了垂直化、等级分明的官僚制度。中国封建社会的城市都是封建统治的大小中心,政治、军事意义大于经济意义(何一民,2012)。城市以各级地方行政中心的角色彰显其重要性(Schinz,1989;Chandler,1974)。在这种制度安排下,城市的发展呈现行政等级化特征,各级行政治所,如都城、省会、府治和县(州)治,既是当地的

政治中心,也是当地的经济中心,城市规模与行政等级密切相关。这种特征一直影响着中国现代城市的形成与发展。

中国城市具有政治中心城市优先发展的规律(何一民,2012)。中国古代史上最大的城市无一例外都是全国政治中心城市——都城(陪都),如秦咸阳、汉长安、南朝建康、隋唐长安、隋唐洛阳、北宋汴京、南宋临安、元明清北京等历代都城都在当时跻身世界上最大城市的行列(Ma,1971)。而它们一旦失去全国政治中心地位,城市就出现衰落。观察中国980—2000年间朝代更迭与历代城市变化,可以发现城市政治地位的变迁影响了该城市的兴衰,当一个地级市失去都城或治所地位时,其经济优势不会长时间持续(Bai and Jia,2021)。中国的城市发展模式还影响了亚洲邻国。例如,日本早期城市平安(京都)的建立就是借鉴长安建成,该城市以皇室为中心,在公元794—1868年一直都是日本的首都(Fiévé and Waley,2013)。

中国早期形成的城市规模普遍较小,围绕统治者驻地的一些手工业者成为城市主要居民(科特金,2010)。在宋代以前,政治功能是城市的首要功能,城市居民以官僚权贵及其家眷为主,《北史》中记载北魏都城洛阳:“京邑诸坊,大者或千户、五百户,其中皆王公卿尹,贵势姻戚,豪猾仆隶,荫养奸徒,高门邃宇,不可干问。”工商业者及其他城市劳动者大部分居住在城外。唐末宋初,坊市制逐渐被打破,商品经济在城市中有了空前的发展。明清时期,城市发展更加迅速,城市人口结构发生变化,工商业者、城市劳动者以及无业游民增加,城市规模不断扩张。新中国成立以来,中国工业化和城市化进程加快,城市的战略地位提升,逐渐成为提升国家竞争力的重要引擎,并在国民经济发展中占据绝对主导地位。

中国城市的历史形成造就了当代中国城市发展的独特性。中国城市发展模式与西方发达国家显著不同:西方发达国家的城市发展多以市场力量为主导,而中国城市发展多以政府力量为主导,中央政府设计了一整套城市行政管理体系,城市的行政等级包含着资源配置与使用权利的制度安排。可以说,城市行政等级制度是中国城市行政管理体制的重要体现。

二、城市管理体制演变的历史脉络

从秦朝到清朝中叶,大多数城市都是各级政府的驻地与行政中心,即使最初依靠工商业等产业自主发展形成的城镇,也很快会被统治者纳入等级化的行政体系之中。至晚清时期,清政府先后颁布《城镇乡地方自治章程》《府厅州县地方自治章程》《京师地方自治章程》等文件,第一次从制度上明确了城市作为一种行政单位,具有现代意义的“城市”概念在中国也由此产生。民国初年沿袭清制实行城乡分治,在传统城市发展格局的基础上,一些主要基于经济因素的工商业城市开始兴起,并逐步发展成为区域性中心城市,城市的单一经济功能开始向政治与经济双重功能转变,政治力量与市场机制也共同促进了这些新兴城市的规模扩张。

(一)秦至清中期

纵观中国历史,城市发展深受政治力量的影响。早在商、周、春秋和战国时代,城市(城邑)是统

治者的驻所,同时成为人们社会生活和经济生活的中心。即使在郡县、郡国和州县这种官僚制度形成以后,城市仍然保持这一特性。从春秋战国到秦朝建立,中国逐渐形成了从中央到地方的行政体系,城市体系也在此基础上逐渐形成。从秦朝到清朝中叶,大多数城市都是各级政府的驻地与行政中心。即使最初依靠经济力量——工商业发展形成的城镇,也很快会被统治者纳入城市行政体系中。

以政治力量为主导而形成的中国城市具有三个鲜明的特点。第一,政治功能是城市的主要功能。各级城市内部都设有相应级别的统治机构,这些统治机构的办公地点(衙门)在城市中占有重要的位置。第二,具有严格的城市行政等级体系。尽管中国政治制度体系在历史进程中不断发生变化,但城市沿袭了各级政权机构所在地这一特征,从而形成了层级分明、隶属关系明确的城市行政等级体系。即使中国处于分裂状态时,这种城市体系也仍然存在,只是由大一统的城市体系分为若干小的城市体系。如魏晋南北朝和五代十国时期,中国处于分裂状态,虽然没有一个单独的首都作为全国政治中心,但是各国都有自己的都城,并以此为中心,形成独立的城市行政体系。宋朝以后城市行政等级体系更趋完善,逐渐成为“首都、省会、府(州)、县”四级城市行政管理体系。第三,实行城乡合治。城市没有设立专门的管理机构,也没有相关法律规定城市的独立地位。城市的基础设施建设和公共事务管理由士绅和民间团体筹办,其行为受到官府的制约。在这样的背景下,农业发展成为城市发展的主要动力。

正因如此,历史学家普遍认为直到清中叶,中国城市的形成与发展都与政治因素密不可分。例如,张光直(1985)认为“中国初期的城市,不是经济起飞的产物,而是政治领域的工具”。韦伯(2008)认为“中国城市的兴盛主要依赖皇室管辖的作用,而不是依靠城市企业家或者居民在经济上的冒险行为”“中国的城市,就其形式上所显示的,主要是理性管辖的产物”“北京虽然长期作为王朝的首都,但一直到近代,北京的工商业活动、出口工业占比都很小”。城市的形成和维持与经济的关系较为薄弱,与政治因素的关系更为密切。施坚雅(2000)认为北宋初期,京城从长安迁至开封,加速了华北地区的发展,标志着西北权力中心衰落的开始。南宋

统治者将杭州选做都城,促进了长江下游地区的发展。1757年,清政府特许广州垄断对外贸易,加速了岭南地区的发展,却阻碍了东南沿海地区的经济发展长达一个世纪。

(二)晚清时期

在清代中国,各级地方政府也遵循了古代等级化的行政官僚体系。中央政府设计并创建了从省到州、县的行政制度,并任命地方官员、划拨经费、监督指导地方政府活动。在京都之下共有四级:第一级为8个总督府和18个省,实际组成了19个行政区域,设置19个治所;第二级包括77个道,其中一些又设分守道和分巡道;第三级包括三类行政区划,分别为知府、直隶州和直隶厅,其中府的数量最多,其次是直隶州,数量最少的是直隶厅。直隶厅更多地出现在边疆地区,管辖面积较大,有着特殊的地位。第四级为县、散州和散厅,其中县的数量最多。清代行政层级可由图1所示。



图1 清代行政层级

资料来源:根据瞿同祖(2003)研究进行整理。

随着近代城市数据资料的逐渐丰富,城市与政府的关系能够更清晰地反映出来,施坚雅(2000)基于中国近代城市的发展历程以及数据资料的可得

性,将统计年份设定为1893年。在该年,中国有1576个县级区划,1549个行政治所,390000个城镇(经济中心地)。县级区划多于行政治所的原因主要在于:邻近的县级区划的行政治所有时设在同一城市。施坚雅将中国的经济中心地分为三级:第一级是高级治所,包括府和直隶的治所,首都和省会也算在内,因为后者同时也是府城所在地。第二级是低级治所,包括县城、散厅,以及厅、直隶厅和散厅的治所。第三类为非行政中心。人口规模代表了中心地的经济强度,按照人口数量将城镇划分为三组,分别是人口规模小于2000人、2000—4000人以及4000人以上的城镇。

表1描述了不同行政等级治所的人口规模。每组城镇由两类数据进行描述,分别是城镇数量和总人口数。从表中可以看出,1893年城镇人口大约有3531.4万人,其中34.70%居住在高级治所。89.96%的高级治所人口规模达到了4000人以上;98.11%的非行政中心中人口规模在2000人以下。

直到1908年,州、县或组成州县的市镇、乡村依然没有自治。光绪34年12月,清政府先后颁布了《城镇乡地方自治章程》《府厅州县地方自治章程》以及《京师地方自治章程》,规定“府、厅、州、县治城厢为‘城’,而城厢之外的市镇、村庄、屯集等区域的划分,则以人口满五万以上的为‘镇’,五万以下为‘乡’”。王萍(1978)认为虽然其内容主要是模仿日本的制度,但是第一次从制度上明确了城市作为一种行政单位,具有现代意义的“城市”概念在中国由此而产生。何一民(2012)认为这是中国行政制度史上第一次以法律法规形式将城市与乡镇进行严格区分,城与乡由此成为两个不同的行政系统。在

表1 行政等级与人口规模(1893年)

行政地位	人口级别							
	< 2000人		2000—4000人		≥4000人		总计	
	城镇数(个)	人口(万人)	城镇数(个)	人口(万人)	城镇数(个)	人口(万人)	城镇数(个)	人口(万人)
高级治所	4	0.7	21	6.3	224	1218.4	249	1225.4
低级治所	471	53.2	384	115.2	442	508.1	1297	748.5
非行政中心	36746	1126.2	497	149.1	211	282.2	37454	1557.5
合计	37221	1180.1	902	270.6	877	2080.7	39000	3531.4

注:数据不包含台湾和东北三省。施坚雅(2000)认为进入20世纪以来,该地区的城市才开始迅速发展,并开始推行正规的民政系统,因此以其他地区通用的行政级别对1893年东北地区的城市进行分类是不合理的,因此作者删除了该部分地区的数据。

资料来源:施坚雅:《中华帝国晚期的城市》,中华书局出版社,2000年,第244—255页。

封建制度晚期,虽然城市行政体制开始逐步建立,但是这些制度设计的初衷并不是为了完善社会制度和增加百姓福利,更重要的是,为了确保正常税收来源,巩固国家统治。

(三)民国时期

民国初年沿袭清制实行城乡分治。1914年,北京成立京师市政公所,由此,法律承认的单立城市行政制度开始出现。1918年,广州设立市政公所;1920年,改为市政厅;1921年,广州制定《广州市暂行条例》,建立了近代较为完整的市政制度。1926年,湖北省政府制定了《汉口市暂行条例》《武昌市暂行条例》,分别在汉口和武昌建立了市政委员会和市政厅。

民国时期,中国城市得到了较快的发展。东部沿海地区和东北地区一些城市由于民族资本主义兴起促进了城市的快速发展;西部地区城市在抗战期间由于人口大规模内迁,也有较大的变化。表2对比了1919年和1936年的城市规模,5万以上人口的城市从140个增加到191个。1919—1936年,100万以上人口的城市从2个上升到6个。

表2 1919—1936年中国城市人口规模变化

人口规模(万人)	1919年	1936年
250—500	—	1
100—250	2	5
50—100	7	5
25—50	11	11
10—25	30	53
5—10	90	116
合计	140	191

资料来源:中华续行委员会调查特委会:《中华归主:中国基督教事业统计(1901—1920)》下册,中国社会科学出版社,1987年,第1186—1189页。沈汝生:《中国都市之分布》,《地理学报》1937年第4卷,第1期,第915—935页。

到1948年4月,全国建制市共有67个,其中包括12个行政院直辖城市^①、55个省辖城市^②、2023个县、35个设治局和21个旗。表3描述了不同行政等级城镇的人口规模。可以看到行政院直辖城市的平均人口规模最大,为125.28万人,省辖城市平均人口规模为18.19万人,其他地区的平均规模仅为1.19万人,城市人口分布与行政等级密切相关。建制市基本上涵盖了近代新兴工商业城市、地区中心城市,成为一级行政区划和县以上一级地方政权的所在地。政治方面的优势推动了这些城市人口规

模的扩张。

表3 1947年行政等级与人口规模

地区类型	城镇个数(个)	总人口数量(万人)	平均人口规模(万人)
行政院直辖城市	12	1503.3694	125.28
省辖城市	55	1000.5921	18.19
县、设治局和旗	2079	43596.667	1.12
乡镇	36746		
全国	38892	46100.6285	1.19

资料来源:主计处统计局:《中华民国统计年鉴》表24《全国户口》,中国文化事业公司,1948年,第46页。内政部方域司:《中国之行政督察区》附录二《全国行政区划概况表》,大中国书局,1948年,第57—62页。傅林祥、郑宝恒:《中国行政区划通史》(中华民国卷),复旦大学出版社,2017年,第65页。

三、新中国成立以来城市发展及制度特征

新中国成立以来,中国政府为了加快经济发展,迅速缩小与发达国家之间的发展差距,不断加快工业化和城市化进程。在这一过程中,中国开始从传统农业社会向现代化社会转型,城市在国家发展中的战略地位逐步提升,并在国民经济发展中占据绝对主导地位。

(一)城市的发展

1949年,中华人民共和国成立,中国城市发展进入了新的阶段。经济全球化背景下,中国工业化和城市化进程不断加快,中国从传统农业社会向现代化社会转型,城市在国家发展中的地位提升,成为经济增长引擎。城市的发展与经济活动的聚集带动了经济的快速发展,根据国家统计局数据计算可知,城镇化率上升1%,实际人均GDP增长6.76%。国家统计局数据显示,1949—2020年,中国的城镇化率从10.643%上升到63.890%。特别是改革开放以来,伴随着经济增长的奇迹,中国的城市飞速发展,人口不断向城市中心聚集。1949—1978年,城镇人口从5765万人上升到17245万人,年均增速仅为3.851%;1978—2020年,城镇人口上升到90199万人,年均增长速度达到4.018%。

中国城市发展模式与西方具有显著不同,西方发达国家的城市发展多以市场力量为主导,而中国城市发展多以政府力量占据主导作用。在中国,政府通过设计一套行政等级分明的体系来推动城市

发展,不同城市之间行政等级地位分明,且包含着资源的优先配置与使用权利的安排。可以说,行政等级制度安排是中国城市行政管理体制的重要体现。新中国成立以来我国城市治理思路不断进步,大致可以分为三个阶段。

1.政策的探索:曲折的城市发展阶段(1949—1978年)

该阶段进一步可以细分为三个时期,且不同时期城市发展呈现出不同特征。

第一,工业化与城市化初始发展时期(1949—1957年)。新中国成立初期,传统农业占据主导地位,为了优先发展重工业,加快工业化,迅速赶上英美等发达国家,这一时期中国建立了大量的重工业型城市以及资源型城市。1949—1957年,城市数量从120个上升至176个,城市人口比重从10.1%上升至15.4%。新成立的工业企业创造了大量的就业,为了填补劳动力缺口,国家鼓励农村劳动力向城市转移。

第二,“逆城市化”时期(1958—1963年)。劳动力从农村向城市流动规模的扩大,一方面影响了正常的农业生产,导致了农村对城市和工业部门供给的短缺;另一方面,城市就业饱和,无法接纳大规模新增劳动力。在国家的大力支持下,虽然工业体系逐步建立和完善,但是由于经济发展落后,国内市场狭小,产品销售受到限制,企业库存不断上升。供销矛盾严重阻碍了企业扩大再生产,最终导致企业对劳动力的需求开始收缩。为了保障农产品的有效供给,缓解城市就业、住房、物资供应等压力,维持城市的社会稳定和政策秩序,中国政府开始控制城市人口规模。1958年1月9日起,《中华人民共和国户口登记条例》开始实施,自此以后,城乡居民的教育、医疗、就业、养老等基本公共服务开始逐渐与户籍制度相挂钩。此外,为了控制城市人口,国家对城市的审批也开始收紧,甚至缩减城市的数量,1958—1963年,城市数量从183个下降到175个,城市人口从13073万人下降至11646万人,约12.25%的城市人口被转为农业户口。

第三,建设新城市时期(1964—1978年)。中国的城市发展主要集中在沿海地区,工业主要聚集在东北地区与华北地区一带。随着国际形势的越发严峻,中苏关系紧张以及美国在中国东南沿海的攻势加强,出于国防安全的考虑,国家决定对生产力

布局进行战略调整,将工业从容易受到战争威胁的沿海和延边城市转移到“三线地区”,由国家投资,支付企业迁址,工厂、工人以及家属安置费用。“三线建设”从1964年开始共持续16年,主要涉及13个省和自治区^③,总投资达到2052.68亿元,约占同期全国基本建设投资的40%,400万劳动力参与了该项项目的建设。虽然这些企业大部分在20世纪80年代由政府关闭或宣布破产,但是在促进地区平衡发展、欠发达地区城市人口聚集方面发挥了积极作用。

2.控制城市规模:城市快速发展阶段(1979—2015年)

该阶段进一步可以细分为促进沿海城市和小城镇发展以及控制大城市发展两个阶段。

第一,促进沿海城市和小城镇发展时期(1979—1989年)。1978年年底,党的十一届三中全会做出“把党和国家工作中心转移到经济建设上来,实行改革开放”的重大历史性决策,拉开了中国改革开放的大幕。然而,在过去“重视工业发展,轻视城市建设”的思路指导下,城市建设投资严重不足,无论是城市硬件设施还是软环境建设都不能满足经济发展需要,严重阻碍了城市聚集效应的发挥。除此之外,在计划经济体制下,企业更多的是政府的附属物,而非独立的市场主体,在生产方面缺乏自主性。综上所述,改革开放初期,落后的城市建设以及缺乏活力的企业严重制约了城市吸纳劳动力的水平。

为了解决这一问题,中央政府采取了两方面的措施:一是选择沿海城市作为改革开放试点,给予这些地区优惠政策,扩大使用外资的审批权限,鼓励外商直接投资和引进先进技术,大力发展进料加工业务。1980年,在沿海地区设立了深圳、珠海、汕头和厦门4个经济特区^④。至1984年,又开放了大连等14个沿海港口城市^⑤。在20世纪80年代末期,改革开放取得了初步成效,沿海开放城市迅速发展,城市规模迅速增加。二是促进小城镇发展。一方面促进小城镇发展来吸纳农村剩余劳动力,另一方面鼓励乡镇发展集体所有制企业,鼓励农民“离土不离乡,进厂不进城”。此外,由于乡镇企业的产品主要是面向国内市场,有效缓解了20世纪90年代中期的物资短缺问题。随着外资企业的发展和出口市场的繁荣,乡镇企业走向衰落。

总体上来看,这一时期国家开始加强城市建设。然而,长期缺乏基本建设投资,导致城市聚集效应受到影响,依然延续了控制大城市发展的思路,在改革开放的背景下,开始探索沿海城市有限发展以及积极发展小城镇的路径。

第二,控制大城市发展时期(1990—2015年)。20世纪90年代以后,沿海地区加大了引进外资的力度。当时外资投入的产业以“三来一补”为主,属于劳动密集型产业。劳动密集型产业的发展创造了大量的就业机会,吸引了劳动力向沿海城市流动,一些沿海城市外来人口增加过快,引发了一些社会问题。为了应对大城市拥挤问题,1990年起实施的《中华人民共和国城市规划法》提出“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市,促进生产力和人口的合理布局”^⑥。这一时期,国家控制大城市发展的主要方式包括两个:一是户籍制度改革,促进人口在中小城市和小城镇落户;二是加强城市群建设,鼓励城市之间的合作,从而实现大城市产业升级,中小城市和小城镇通过承接产业转移,扩大就业,优化人口布局。

户籍制度改革方面,逐步放松对中小城市和小城镇落户的限制,鼓励农民就地就近城镇化,引导农村人口向中小城市和小城镇迁移。同时,为进城务工人员提供就业援助、技能培训、失业保险和最低生活保障,创造条件使其转为城市居民,分类引导人口的城镇化。“十二五”期间,国家加大户籍改革力度,《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出“稳步推进农业转移人口转为城镇居民”。2014年7月,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发〔2014〕25号),出台改革户口迁移政策,提出“全面放开建制镇和小城市落户限制”“有序放开中等城市落户限制”“合理确定大城市落户条件”“严格控制特大城市人口规模”等要求。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》进一步明确差别化落户政策^⑦,并且要求在改革户籍制度的同时,逐步消除城乡区域间户籍壁垒。

中小城市和小城镇发展方面,“十五”期间,国家开始有重点地发展小城镇,以此来缓解大城市人口压力,促进人口合理流动。然而,一方面由于城镇建设资金投入不足,另一方面由于城镇在行政层级中的地位较低,缺乏与事权对应的财权,导致城镇发展受阻,并没有发挥出创造就业、缓解大城市

人口压力的作用,大城市仍然是人口流动的主要目的地。“十一五”时期国家开始从产业结构调整入手,鼓励特大城市和大城市部分产业向周边中小城市和小城镇转移,重视城市群之间的协调合作,缓解特大城市和大城市的人口压力。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出“强化城市间专业化分工协作,增强中小城市产业承接能力,构建大中小城市和小城镇特色鲜明、优势互补的产业发展格局。”

3.促进城市群和都市圈发展:构建合理城市发展空间格局(2016年至今)

进入“十三五”时期,为构建合理的城市发展空间格局,中国政府开始将城市群和都市圈作为城市发展、新型城镇化建设的主要空间载体。国家“十三五”规划提出优化城镇化布局和形态,明确将“加快城市群建设发展”“增强中心城市辐射带动功能”“加快发展中城市和小城市特色镇”作为三大重要任务。2017年,习近平总书记在党的十九大报告中,明确提出“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”,并将其纳入区域协调发展战略。进入2019年,国家发展和改革委员会发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,指出“城市群是新型城镇化主体形态,是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台”,而“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”,明确提出要“加快培育发展现代化都市圈”。2021年3月11日,在十三届全国人大四次会议表决通过的国家“十四五”规划中,又进一步强调要“发展壮大城市群和都市圈,分类引导大中小城市发展方向和建设重点,形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局”。

经过“十三五”时期以来的重点建设,中国政府先后批准的城市群发展规划共19个,基本形成了以城市群发展为主要抓手的“两横三纵”城镇化战略空间格局。在已经出台的19个城市群发展规划基础上,“十四五”规划又对城市群的进一步发展分类提出新的要求,其中长三角、珠三角、京津冀、长江中游和成渝作为中国目前最大的五大城市群,要以“优化提升”为发展方向;关中平原、北部湾、中原、粤闽浙沿海和山东半岛等规模位于全国第二梯队的5个城市群,要进一步“发展壮大”;天山北坡、呼

包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、辽中南、哈长、山西中部、滇中、黔中等9个区域性城市群,需要进一步“培育发展”。而在现代化都市圈建设方面,“十四五”规划则明确提出要依托辐射带动能力较强的中心城市,以同城化、协同发展为基本方向,培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈。

总体来看,“十三五”时期以来,中国在城市发展战略上进行了重大调整,主要表现在以下几个方面:第一,全面放宽特大城市和大城市的落户限制,改变了以往严控大城市人口的思路,同时针对超大城市人口规模的户籍制度采取渐进式、逐步适度放开的原则;第二,全面强调城市群和都市圈建设在新型城镇化发展进程中的作用,并采取分类施策的策略,促进中小城市、特色小镇健康发展,以实现大中小城市和小城镇协调发展;第三,首次提出全面提升城市品质建设,将风险防控纳入城市治理框架,明确将政府城市治理能力提升纳入城市管理体系,要求地方政府通过完善基本公共服务、创新管理举措让城市居民能够“享有更高品质的城市生活”;第四,全方位推进城市发展方式转变,顺应城市发展的新理念,建设智慧、创新、宜居、绿色的新型城市,实现城市高质量和可持续发展。

(二)中国城市管理体制的特征:行政等级化

新中国成立以来,中国逐步由传统的农业社会向现代化的工业社会转型,城市也发生着深刻的变化,城市行政管理体系也在不断地调整。到21世纪初,中国形成了五级政权体制:中央—省—地级行政区—县—乡,一直延续至今。城市行政管理体制与政权体制相对应,中国城市行政等级包括直辖市—计划单列市、副省级市—地级市—县级市—建制镇五个级别。

具体而言,一是直辖市,行政级别与省、自治区以及特别行政区相同,都属于省级行政区,由中央政府直接管辖,目前中国有北京市、上海市、天津市和重庆市四个直辖市。二是副省级城市,行政级别为省部级副职,前身为计划单列市,目前省部级副职级别的城市由10个副省级省会城市和5个计划单列市组成,副省级省会城市有哈尔滨市、长春市、沈阳市、西安市、成都市、武汉市、济南市、南京市、杭州市和广州市,计划单列市包括大连市、青岛市、宁波市、厦门市和深圳市。三是地级市,行政级别属于地级行政区,与地区、自治州、盟的级别相同,

由各省、自治区管辖。截至2020年,中国有293个地级市。四是县级市,行政级别属于县级行政区,与市辖区、县、自治县、旗、自治旗、林区等行政地位相同,一般情况下由地级市、地区、自治州或盟来代管,也有一些实施了“省直管县”制度改革的省份,则由省或自治区直接管辖,截至2020年,中国县级市数量为387个。五是建制镇,行政级别属于乡级,行政地位与乡、民族乡、街道相同,指经过省、自治区或直辖市人民政府批准、按行政建制设立,也称为“设镇”。截至2020年,中国建制镇的数量为21157个。

除上述五个行政等级的城市外,还有一类城市尽管行政级别不高,但政治地位特殊。这类城市是省会城市,目前中国大陆有27个省会城市,除10个省会城市是副省级市以外,其余17个省会城市的行政级别都属于地级行政级别,即与一般的地级城市行政级别相同。但作为全省的政治中心,尽管行政级别不高,但一般省会城市的最高领导往往由省委常委、副省长等副部级别的官员兼任。因此,从实际政治地位来看,一般省会城市地位要高于普通地级市。

城市之间严格且多层次的等级体系构成了城市行政管理体制的主要特征,行政等级的高低包含权利的分配。高行政等级城市不仅可以直接获得更多来自中央政府的资源分配;而且可以利用上级城市对下级城市的管理权,以行政手段获取低行政等级的各种资源。因此,高等级城市在竞争中处于优势地位。现代城市的发展受到政府与市场双重力量的影响。与市场力量相比,政府力量在中国城市发展过程中起主导作用,等级分明的城市行政管理体制是政府推动城市发展的具体表现形式,一个城市拥有的资源、享受的优惠政策、未来的发展前景很大程度上取决于该城市的行政等级。大量对中国城市的实证研究表明,高行政等级城市的发展明显优于其他城市的发展。

四、结论与展望

中国城市在漫长的发展历史中有着政治中心城市优先发展的规律,正是这一规律形成了中国城市行政管理体制行政等级化的特征。尽管新中国成立以来,经过多年的建设与发展,中国已经由传统的

农业社会转向现代化的工业社会,城市发展也逐步向现代化方向转型,城市管理手段、治理水平也逐步现代化。但中国城市管理体制的总体架构依然在一定程度上复制了垂直化、官僚化的政府行政体制,具有显著的行政等级化特征(王垚等,2015;王垚、年猛,2015;年猛、王垚,2016;王垚等,2017)。根据先秦至民国时期中国城市发展的制度特征来看,城市行政管理等级化现象从古至今基本没有发生显著改变。

新中国成立后工业化的快速发展,以及随后改革开放四十多年来的经济增长,促使中国的大城市、特大城市不断涌现。与西方发达国家“市场主导”的城市发展相比,中国城市的发展呈现出“政府主导”“市场推动”的双引擎模式。在这样的城市发展模式下,城市行政管理体制与资源配置效率、城市规模体系密切相关。不合理的城市行政等级体系将制约市场资源配置的效率,扩大城市之间的发展差距,造成城市财权与事权错配,最终影响城市可持续发展。在经济发展初期,将高等级城市作为增长极优先培育的发展模式,在经济发展初期能够促进资本积累,进而促进经济增长,但是长期向高等级城市进行资源倾斜,不仅可能导致要素报酬递减,而且可能会破坏城市间公平竞争环境,阻碍城市一体化进程,影响城市规模合理分布,抑制总产出增加。因此,通过合理化的设置城市行政层级,实现城市之间的公平发展,促进城市之间的分工与合作应作为城市管理体制改革的重要方向。

第一,建立扁平化的城市行政等级体系。尽管垂直化的城市行政管理体系一定程度上有助于政策的推行。但行政层级增加会造成上下级之间信息流通时间增加、信息损失扩大,而且容易造成制度官僚化、僵化,导致无效工作增多和管理效率损失。改革开放以来实施的“市领导县”体制在实施初期,推动了小城镇的发展。然而,随着经济水平的提升,市与县之间开始出现争夺资源的问题。一些省份开始试点“强县扩权”“扩权强县”“省直管县(市)”,降低多层级管理带来的低效率。未来,建立扁平化城市行政管理体系,充分提高低行政等级城市发展的自主性,是未来城市管理体制改革的重要方向。

第二,推动不同等级城市财权与事权相匹配。财权与事权不匹配是中国城市行政等级化的重要

体现,也是中央与地方财权事权不匹配现象的原因所在。财权与事权不对等、不匹配,低行政等级的城市就无法真正摆脱上级城市的虹吸,平等的市场主体地位也无从谈及。要想做到城市间财权与事权的匹配,应首先从中央与地方关系着手,率先建立中央与地方事权财权匹配制度,并以此为参照,在省级以下政府间建立事权财权匹配制度,明晰各自的财权与事权范围。

注释

①包括:南京、上海、北平、青岛、天津、重庆、大连、哈尔滨、汉口、广州、西安、沈阳。②包括:徐州、连云港、杭州、蚌埠、南昌、武昌、长沙、衡阳、成都、自贡、福州、厦门、汕头、湛江、桂林、昆明、贵阳、唐山、石门、济南、烟台、威海、太原、兰州、银川、西宁、归绥、包头、陕坝、张家口、迪化、锦州、营口、鞍山、旅顺、通化、安东、四平、吉林、长春、牡丹江、延吉、佳木斯、北安、齐齐哈尔、海拉尔、台北、基隆、新竹、台中、彰化、台中市、嘉义、高雄、屏东。③“三线”建设时期为1954—1980年,该时期重庆属于四川省。“三线”包括三类地区:“一线地区”指位于沿边沿海的前线地区,包括北京、天津、内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、西藏、新疆;“二线地区”指一线地区与京广铁路之间,包括安徽、江西全省,以及河北、河南、湖北、湖南四省的东半部;“三线地区”指甘肃乌鞘岭以东,长城以南,京广铁路以西,广东韶关以北的地区,包括四川(含重庆)、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏、青海全省,以及山西、河北、河南、湖南、湖北、广西等省区的部分地区。其中“三线地区”又分为“大三线”和“小三线”,“大三线”包括西南的四川、重庆、贵州和云南,以及西北的陕西、甘肃、宁夏和青海;“小三线”包括山西、河北、河南、湖南、湖北、广西、广东的部分腹地。④1979年7月,中共中央、国务院批准在广东省的深圳、珠海、汕头三市和福建省的厦门市试办“出口特区”。1980年5月,将“出口特区”改称为“经济特区”。⑤1984年5月4日,中共中央、国务院批转《沿海部分城市座谈会纪要》,同意开放沿海14个港口城市,分别是大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海。⑥大城市标准主要依据1980年开始实施的《城市规划定额指标暂行规定》,城市人口100万以上为特大城市,50万以上到100万为大城市,20万以上到50万为中等城市,20万和20万以下为小城市。⑦具体为“以合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)等为前置条件,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开城区人口50万—100万的城市落户限制,合理放开城区人口100万—300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万—500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模。大中城市可设置参加城镇社会保险年限的要求,但最高年限不得超过5年。特大城市可

采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。”

参考文献

- [1]杨小彦.中国古代城市方形制度与等级空间关系初探[J].新美术,2007(3).
- [2]何一民.中国城市史[M].武汉:武汉大学出版社,2012.
- [3]Schinz A. Cities in China [M]. Berlin: Gebrüder Borntraeger, 1989.
- [4]Chandler T, Fox G. Three Thousand Years of Urban Growth [M]. New York: Academic Press, 1974.
- [5]Ma L J C. Commercial Development and Urban Change in Sung China (960—1279) [M]. Michigan: University of Michigan Press, 1971.
- [6]Bai Y, Jia R. The Economic Consequences of Political Hierarchy: Evidence from Regime Changes in China, 1000—2000 CE[J]. Review of Economics and Statistics, 2021(6): 1—45.
- [7]Fiévé N, Waley P. Japanese Capitals in Historical Perspective: Place, Power and Memory in Kyoto, Edo and Tokyo[M]. London: Routledge Press, 2013.
- [8]乔尔·科特金.全球城市史[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [9]田穗生.旧中国市建制设置概述[J].学术研究,1985(1).
- [10]马克斯·韦伯.儒教与道教[M].南京:江苏人民出版社,2008.
- [11]民政部行政区划处.中华人民共和国行政区划手册[M].北京:地图出版社,1986.
- [12]年猛,王垚.行政等级与大城市拥挤之困:冲破户籍限制的城市人口增长[J].财贸经济,2016(11).
- [13]瞿同祖.清代地方政府[M].北京:法律出版社,2003.
- [14]施坚雅.中华帝国晚期的城市[M].北京:中华书局出版社,2000.
- [15]王萍.广东省的地方自治:民国二十年[J].近代史研究所集刊,1978(7).
- [16]王垚,年猛,王春华.产业结构、最优规模与中国城市化路径选择[J].经济学(季刊),2017,16(2).
- [17]王垚,年猛.政府“偏爱”与城市发展:以中国为例[J].财贸经济,2015(5).
- [18]王垚,王春华,洪俊杰,等.自然条件、行政等级与中国城市发展[J].管理世界,2015(1).
- [19]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].<http://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>.
- [20]张光直.关于中国初期“城市”这个概念[J].文物,1985(2).
- [21]中华人民共和国民政部.中华人民共和国行政区划简册[M].北京:地图出版社,1960.
- [22]中华续行委办会调查特委会.中华归主:中国基督教事业统计(1901—1920)[M].北京:中国社会科学出版社,1987.
- [23]沈汝生.中国都市之分布[J].地理学报,1937,4(1).
- [24]傅林祥,郑宝恒.中国行政区划通史(中华民国卷)[M].上海:复旦大学出版社,2017.

The Historical Context and Institutional Characteristics of the Evolution of China's Urban Management System

Wang Yao

Abstract: The historical formation of Chinese cities has created the characteristics of the hierarchical development of contemporary Chinese cities. Since the Shang and Zhou dynasties, the government has become an important force in the formation and development of cities. The vicissitudes of a city's political status have affected its rise and fall. When a prefecture level city loses its capital or governing position, its economic advantages cannot be sustained. Compared with the “market led” form of urban development in Western developed countries, the development of Chinese cities presents a unique dual engine model of “government led” and “market driven”. In this mode, the establishment of urban administrative hierarchy is closely related to resource allocation efficiency and urban scale system. Therefore, it is an important direction for future urban management system reform to establish a flat urban administrative hierarchy system, promote the matching of financial and administrative powers in cities of different levels, and achieve division of labor, cooperation, and fair competition among cities.

Key Words: Urban Management System; Administrative Level; Historical Context

(责任编辑:文 锐)