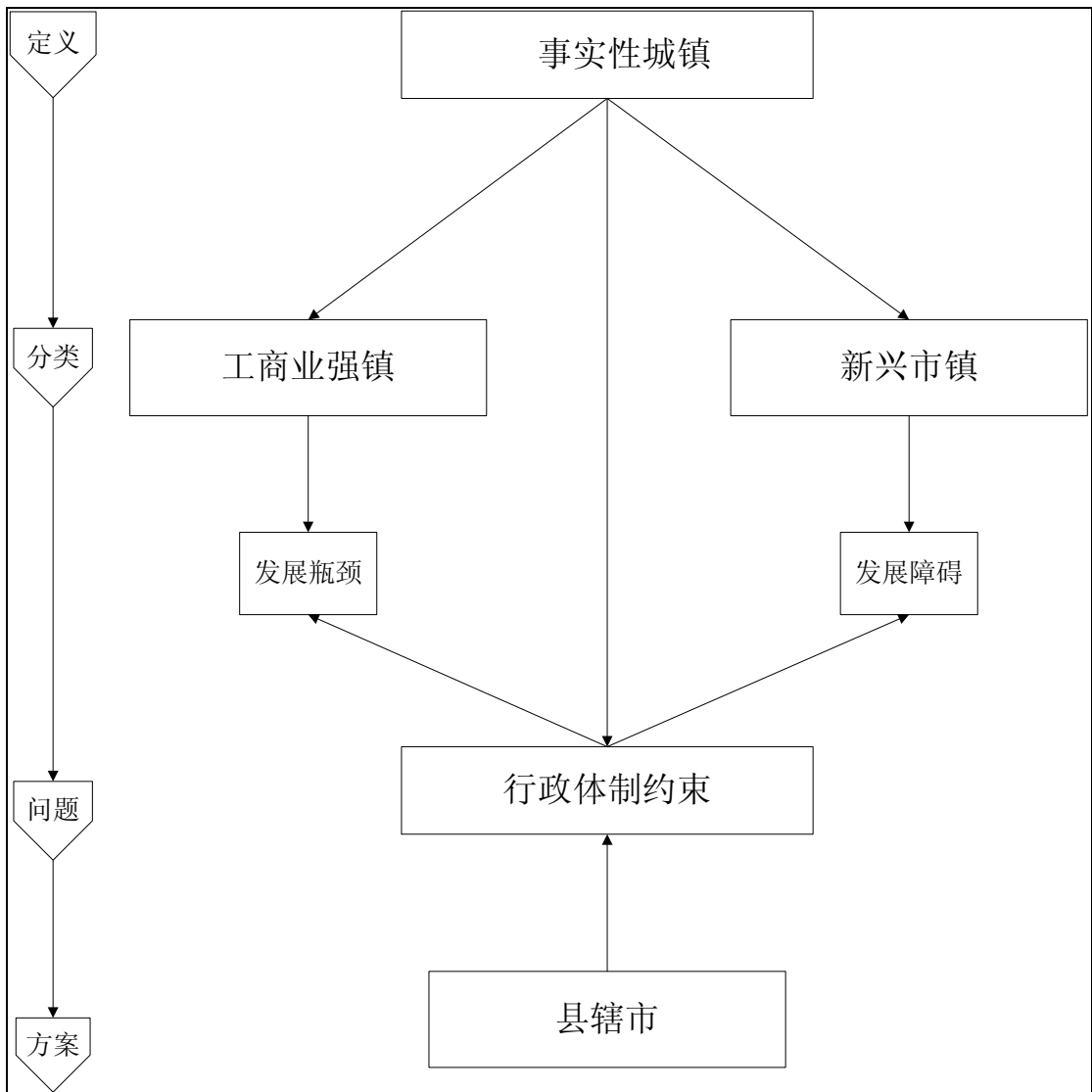


小城镇，县辖市

天则经济研究所城镇化课题组

报告框架



摘要

- 城镇化而非城市化更适合描述中国的现代化进程。中国的城镇化研究不应只注重以行政配置资源为主的大型城市、城市集群的发展，还应着重研究基于经济、社会变动而自发生长出来的事实性城镇。
- 过去三十多年来，中国的城镇化在两个面相上同时展开：第一个面相是行政性城镇化，由此形成大量建制市；第二个面相是自发性城镇化，由此形成大量不具备城市法律地位的事实性城镇。
- 事实性城镇是依靠市场和社会的力量，自下而上地生长而成的。在今日中国，表现为两种类型。
- 与西方城市化的过程不同，中国的城镇化内生于农业社会，农民具有企业家精神并成为城市的建造者。因而，从七八十年代开始，伴随着农村改革，兴起了一大批工商业强镇。这些工商业强镇聚集了大量人口和产业，是这一轮工业化的主要载体。
- 相比较改革之初，由于制度约束，工商业强镇的处境更加困难，公共品的提供已经远远落后经济规模的要求。行政体制与工商业强镇发展不相适应的矛盾已经越来越突出，甚至已经在造成工业强镇的逐渐衰落。
- 第二类自发性城镇在形成于大城市周边，是大城市人口向外自发分散的郊区化过程的产物，我们称之为郊区镇。
- 可以预计，未来将会出现更多郊区镇。但这些郊区真面临着与工商业强镇相似的体制束缚，也面临着相似的城镇管理难题。
- 我们可以从中国传统市镇发展经验和台湾城市发展的制度安排中，寻找到解决这些自发形成的工商业强镇和郊区镇发育瓶颈的方案，那就是设立“县辖市”。
- 相比于现有的切块设市、强镇扩权等改革方案，县辖市方案具有天然的优势。以县辖市方案重构市制，可以将城市的经济职能和管理职能分流，从而为中国的“县制”职能转变提供制度准备。
- 新型城镇化的关键是政府转换立场，从城市的创造者转型为城市发育的护理者。

目录

第一章 自发性城镇化的现实描述	5
一、从事实的角度研究城镇化	5
二、自发形成的两种事实性城镇	6
三、农村社会内生的工商业强镇	6
四、新兴市镇的兴起与发展	9
第二章 自发性城镇化遭遇的困境	12
一、城镇化的“镇”维度在研究中被忽略	12
二、工商业强镇在行政挤压下遇到发展瓶颈	14
三、新兴市镇的发展受到法律以及户籍制度的阻滞	16
第三章 事实性市镇的突围尝试	18
一、切块设市与整县设市	18
二、强镇扩权	19
三、新兴市镇的集体经济突围	20
第四章 城镇化的县辖市构想	22
一、县辖市构想的合理性	22
二、美国县辖市的实践经验	24
三、中国历史经验	23
四、地方的改制愿望	25
五、县辖市体制面临的矛盾与问题	25

第一章 自发性城镇化的现实描述

过去三十多年中，中国出现了两个不同的城镇化过程：一个行政性城镇化，由此新设了相当数量的建制市，但在此之外，还有一个事实性城镇化过程，由此形成了大量没有建制的城市。他们在整个城镇结构中占据重要地位，但没有合法身份。

一、从事实的角度研究城镇化

从欧美国家的城市化发展历程看，城市化经历了人口和产业向城市先集中后分散的过程，过程虽然漫长复杂，但基本上是以市场和自治为基础。

北美城市化过程是私有的经济发展和技术变化主导，相对没有受到公共干预的束缚。美国的城市化是典型的市场主导型，农村人口向城市聚集引发城市蔓延，郊区化现象十分突出，行政中心、教育中心乃至产业中心都有可能集中于不同的小镇上。

欧洲城市化承袭了中世纪封建领地国家的市民城市与自由放任时期的工业城市，但是二战之后东西欧由于战争后重建的需要政府规划起到了更多的作用。

经验上而言，在许多发达国家，小城镇是城镇化的主要载体。德国非农人口高达 97%，其中 70%的城镇人口居住在 2 万人以下的小城镇。美国 65%的人口居住在小城市和小城镇。

长期以来，中国城市化进程在两个相互隔绝的面相上同时进行：一个面相是行政性城市化，政府设立诸多建制市，并以行政权力聚集资源。另一个面相是自发城市化，大量城镇在基层社会形成，但没有获得政府认可，没有城市的管理模式。我们称之为事实性城市。

至于中国的城市化研究，长期以来，停留在建制市研究范围。尤其是以官方的研究为主，通常以政府推动的自上而下的城镇化为视角，探讨当下中国的城乡治理和城市建设规划。当然，这些研究具有重要的意义，尤其是对于理解和指导行政主导的城镇化提供了很多知识增量。

可是，如果在研究中国的城镇化时引入历史维度，并从中国社会整体发展的视野出发，就不难发现，中国城镇化的发展事实，其实一直是依靠自下而上的社会自发力量来提供城市发展的动力，并形成一批无建制市之名而有城市之实的事实性城市。我们认为，城镇化研究，必须关注这一重大事实。

只有从事实的角度研究城镇化，我们才能对中国的城镇化过程有一个全面的把握，并发现城镇化过程中存在的重大问题，从而提醒政府制定出切实有效地对策，更为合理地管理城镇化过程。唯有从事实的角度研究城镇化，才能摆正政府与城镇化过程的关系。

基于这样的视角，我们认为，中国城镇化过程管理中存在的最大问题是，大量已经具有城市质料的城镇，因为制度约束，而不能成为建制市，因而不能像一座城市那样健康发育。

二、自发形成的两种事实性城镇

比照西方城乡分治的历史，西方工商业一直是在城市当中发展，而中国的城市化在很大程度上是在乡村社会内部演化出来。中国的农民更具有发展工商业的头脑和动机，从最早的手工业和商业，乃至近代的工业化，也经常发生在城市以外的地区。改革初期乡镇企业的发展有着同样的历史和社会基础。

从 1949 年建制到七十年代，是中国社会发展的一个奇异阶段，计划经济体制使得政府包办城市的建设规划和发展。从七十年代后期开始，中国社会重新恢复自由和活力，中国从此出现了“自发性城镇化”。

具体而言，自发性城镇化分为两类，分别出现在两个不同的发展阶段：

第一类自发性城镇化对应了乡镇企业的发展，从而兴起了一批工商业市镇，这些市镇出现在八十年代，发展于九十年代。

第二类自发性城镇化对应于围绕在大城市周围的新兴郊区市镇，是近十几年来新生的自下而上的城镇。

而以上两种城镇化过程，都具有鲜明的中国特色，它们很难用简单的城市化理论来概括。对于前者，费孝通教授曾对中国小城镇与农村的关系就地域、人口、经济和环境等多方面进行比较后认为：“小城镇是一种比农村社区高一层次的社会实体，这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区，无论从地域、人口还是经济、环境等因素看，它们都既具有与农村相异的特点，又都与周围的农村保持着不可缺少的联系。”

而对于后者，又与西方典型的“逆城市化”过程或者“郊区化”过程不尽相同。

三、农村社会内生的工商业强镇

由传统计划经济体制转向市场经济体制所带来的一个基本变化就是体制选择权的分散化，以政府为主体的超大型科层组织分解为包括企业、市场、中间性组织和政府在内的多种体制组织形式，体制选择权也相应地分散于个人、企业和政府。于是，企业和个人也可以成为城镇化的推动主体。

1978 年的中国农村改革不仅仅是提高了农民从事农业的积极性，最主要的作用是放开了束缚在农民身上的职业限制，中国农民本身具有的创业精神再次发挥了作用，农村社区工业和农民私营企业兴起。这一阶段的农民非农化主要以“离土不离乡”为主要特征。尤其是

在 1984 年之后，农民可以进入集镇落户，使得当时超过 450 万农民转为非农户口。

1978年后的十几年，农民其实是最主要的城镇建造者，建造城镇的主要方式则为兴办乡镇企业。由于允许农民自理口粮后进入农村城镇购(建、租)住房、投资办厂、务工经商，于是自发性就地成长的农村非农产业所带动的农村城镇的迅速发展成为自下而上城镇化发展模式的基本形式。仅仅10多年时间，县以下工业占据了国民经济的重要位置，建制镇也从1978年的2000多个增加到1992年的14182个。

小城镇成为我国农村地区经济总量提升，社会事业发展，综合实力增强的基地和服务载体。1984年1月，国务院颁布条例确认“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”方针。这是我国第一次以行政法规形式确认的城市发展方针。同年国务院开始放松城镇的户口迁移限制，允许农民进入小城镇定居，这又进一步促进了小城镇的快速发展。

随着农村工业发展造成的就业结构变化，小城镇有了发展动力。乡镇企业吸纳就业与建制镇增加同期同步：1983到1986年，中国的乡镇企业每年吸纳约1300万劳动力就业，同期每年平均设镇1600个左右，1987到1991年，乡镇企业每年吸纳约800万劳动力就业，同期每年平均设镇350个左右，累计80年代小城镇净增加8192个¹。到1990年建制镇增加到1万2千个左右。

与之对应的，这些农村城镇主要依靠民间投资发展。每年小城镇建设方面的农民投资达700至1000亿元，分布在4.5万个乡上。用仅占全国基本建设投资5%左右的资金，形成了相当于全国37%的城镇人口，有效地分流了大中城市发展的压力，弥补了国家资金紧张的不足，拓展了城乡商品市场拉动了城市化需求。

乡镇企业在1985到1996年期间曾经有过很好的发展条件。农村工业化的发展打破了城乡分割的体制。1998年乡镇企业的增加值已占全国国内生产总值的27.9%。整个乡镇企业吸收劳动力就业达1.25亿，占当年城乡非农就业总数的35.7%。其中乡村50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围²。

乡镇企业的发展使得镇域经济成为工业发展的主要载体。如浙江温州30个强镇（占全市建制镇的1/4），创造了全市53%的GDP和55.5%的财政收入。苏州79个小城镇，创造了全市67%的GDP、47%的财政收入，吸引了60%的外资。

同时，许多小城镇形成了独具特色的主导产业，如浙江台州大溪镇是“中国水泵之乡”，温州龙港镇是“中国印刷镇”，等等。

再以河北农村为例，就地城镇化很大程度是乡村工业化的结果，它与城市现代工业直接进入的外向型发展模式有着本质的差异，体现出农村自发的自下而上发展的特征。而浙江龙港镇更是农民自发建城的典型。

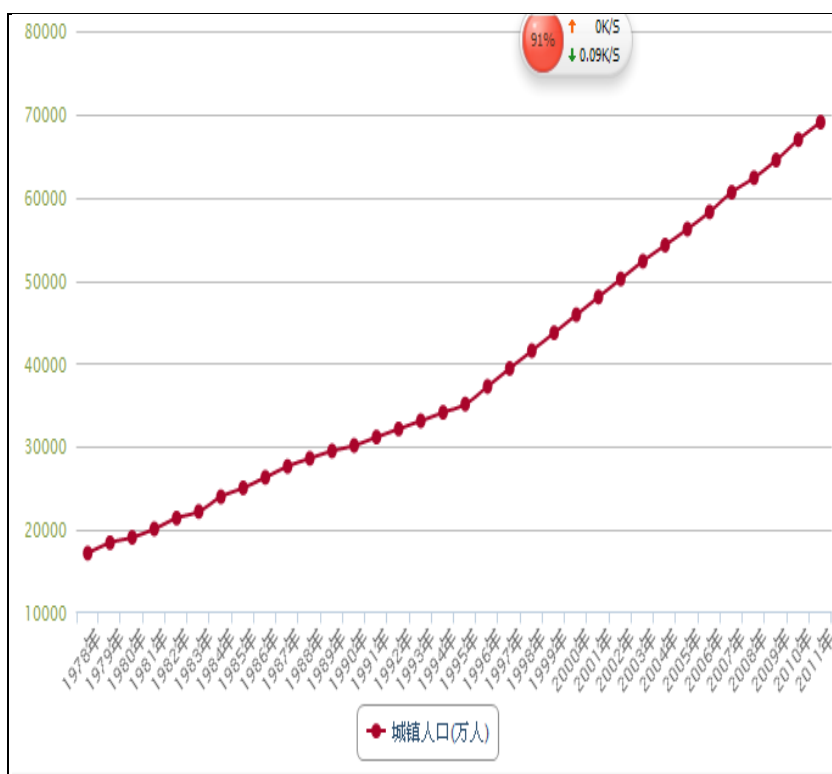
从1978年到1996年，中国城镇化主要以农民建城为主体，以乡镇企业发展为载体，表现为小城镇数量的快速增加。而中国的城镇化在1996年开始加速，原因就在于1996年

¹ 辜胜阻、李正友，中国自下而上城镇化的制度分析，中国社会科学，1998年第2期

² 辜胜阻等，中国自下而上的城镇化发展研究，中国人口科学，1998年第3期

前后政策支持乡镇企业与工业园区的建设,并通过大量建设基础设施提供城市的基本公共物品。同时由于中国加入世贸进程的加快,依靠外需带动了沿海城镇的兴起。由于政府政策的介入,可以看到每年向城镇转移的农村人口数量呈直线形状。尤其是 2001 年中国加入世贸组织之后,在外需的引导下,东部沿海的小城镇迅速发展。

图 1 改革以来城镇人口增加数量



2005 年国家统计局测评出了全国综合实力千强镇。千强镇主要分布在长江三角洲、珠江三角洲和北京、天津等地。其中浙江 268 个、江苏 266 个、广东 152 个、上海 102 个、山东 49 个、福建 40 个、北京 29 个。千强镇人口仅占全国小城镇人口的 10%；创造的财政收入占到了全国小城镇的 50%左右；居民储蓄存款余额占 45%；财政总收入平均每个镇达 1.55 亿元，是全国小城镇平均水平的 10 倍多；拥有乡镇企业个数达 150 万个，占全部企业数的 15%；吸纳外来人口达 2400 多万人，外来人口占全镇总人口比例达 30%；公路密度达到了 1.2 公里/平方公里，是全部小城镇平均水平的 1.9 倍；平均每个学校在校学生人数达到了 712 人，是全部镇平均数的 2 倍；平均每万人拥有的医生数达到了 20 人、拥有的病床数 21 张，分别比全部镇平均数高出 25%和 30%；镇区居民自来水普及率、有线电视入户率均在 80%以上。这些工业强镇常常达到了小城市的人口和经济规模。

时至今日，乡镇企业的影响已经远不如以前，居住在小城镇的人口比例甚至在 21 世纪初有所下降。工业化过程中自上而下兴起的工业城镇由于受到体制的障碍逐渐走向了衰落。尤其是 2005 年之后，中国小城镇的发展已经转向了“农民上楼”阶段，这个阶段又是以政府主导的“征地拆迁”为主要特征，也是近十几年来第二轮城镇化的基本逻辑。

四、 新兴市镇的兴起与发展

前文描述的城镇，乃是从农村社会本身，即在村镇地域上，由乡镇企业作为工业化的形式发展起来的城镇。另外一类事实城镇化，则是在城市边缘地区产生的市镇。大城市周边地区的市镇位于城市和乡村之间，以城市和乡村土地的利用方式相混合为典型特征，人口和社

会特征也具有城乡混合性质。

在经济发展初期，由于道路等基础设施的限制，以及车辆等交通工具稀少，伴随着人口的集聚，大城市主要依靠摊大饼的方式扩张，而这种摊大饼似的单中心城市扩张方式已然给大城市带来了严重的城市病。但是在最近十几年中，由于基础设施的完善、交通工具的普及以及大城市房价的高涨，大城市周边的市镇获得了发展的机会。

大城市周边地区小城镇主要可以分为10种性质类型，即工业型、农工型、渔业型、牧业型、林业型、工矿型、旅游型、物流交通型、商贸流通型和口岸型等等。

举例来说，重庆的大足龙水镇和兰州榆中县的金崖镇为工业型小城镇；山东诸城市的林家村镇为农工型小城镇；海南的调楼镇、白马井镇为渔业型小城镇；锡林郭勒的西乌旗、东乌旗为牧业型小城镇；唐山市的钱营镇为工矿型小城镇；杭州淳安的千岛湖镇和江苏周庄镇为旅游型小城镇；杭州良渚镇为物流交通型小城镇；河北白沟镇为商贸流通型小城镇；云南省章凤镇为口岸型小城镇³。

以北京宋庄镇为例，最初是由于艺术家的入驻而带动了艺术产业的发展，如今已经是一个人口规模超过10万的市镇。靠近北京的燕郊更是郊区城市化的典型，许多无力在北京购买住房的中产阶级集中到燕郊居住，形成了北京工作河北生活的形态。

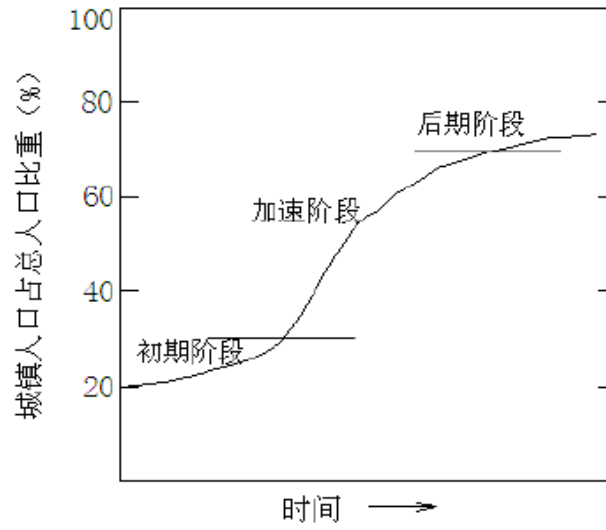
这些新兴的市镇自成体系，与城区中心具有一定距离，又与中心城区保持着较紧密的经济文化联系，并可以为居民提供较完善的生活条件。

目前分布在大城市（人口超过100万的城市）周边的小城镇约有3000个。这3000个小城镇包括城关镇、建制镇和卫星城。美国学者诺瑟姆（R. M. Northam）提出“逻辑斯谛生长曲线（Logistic Curve）”，发现世界各国城镇化进程的轨迹都近似一条稍被拉平了的S型曲线，并把城镇化过程概括为三个阶段：城镇人口占总人口的比重在30%以下为初级阶段，30%—70%为中期阶段，70%—90%为后期阶段。

我国大城市周边地区小城镇大多处于城镇化过程中的加速阶段。根据各国城镇化经验，未来，在大城市周边，还会出现更多郊区镇。

图2 城镇化阶段图

³上海易居房地产研究院，大城市周边地区小城镇发展研究，2009年8月



自 1978 年至今，我国小城镇由两千个增至两万个左右，小城镇人口（不包括县城中心镇）超过 2 亿人，占全部城镇人口的约 30% 左右。主要依靠社会自发力量的自发性城镇化，就发生在这些小城镇的发展过程中。在主要依靠市场力量推动城市化的未来，仔细研究自发性城镇化的意义和困境，会为探索内生城镇化的路径提供有益的知识积累和补充。

第二章 自发城镇化遭遇的困境

自发城镇化形成的两类城镇，工商业强镇和郊区镇，由于缺乏合法的城市身份，在发展过程中，遭遇诸多困境，其潜力无从充分发挥。

一、城镇化的“镇”维度在研究中被忽略

正是由于中国目前城乡分割的状态，镇这一行政单位曾经更多的起到了过渡和缓冲的作用，城镇化而非城市化的概念并非只是出于统计数字的考量，从费孝通先生对小城镇的关注和描述开始，城镇化的概念就比城市化多了文化、政治和社会视角的考量。

从历史上来看，现代城市的源头是市镇。宋代以来，尤其是明清时代，在作为统治中心的“城”以外，出现了大量的“市”、“镇”。尤其是在江南、在珠三角地区，散布着大量的市镇。市镇的基础是市，市就是市集，一个市集会带动上下游的市集，市集的人流又会带动宗教、文化、社会等各个领域的发育。镇就是诸多市集的集合体，更准确地说，市镇是商业、工业自发聚集并通过诸多社会关系组合在一起的人口与资源聚集区。

从现实上来看，自发性城镇化首先是在改革需要的基础上倒逼产生的。

中国的现代化和工业化进程开始于 80 年代初的农村改革以及乡镇企业的发展，有相当一部分农民是以“离土不离乡”的方式进入到工业化进程中的。中国的很多“市”也是随着工业化发展，在八九十年代通过撤县设市的方式产生的。因此，中国的城市化从一开始就离不开“乡镇”这个重要的维度。城市化的健康进行，要求城市的供给与农村迁移人口的需求相互适应。

20 世纪 80 年代初期，伴随着农村土地制度改革的进行，农民生产积极性提高，产出增加并出现剩余。为保证重工业优先发展而设立的城市户籍制度、用工制度及医疗保障制度，对农村剩余劳动力向城市转移产生强烈的排斥。在不得已而为之的情况下，以“离土不离乡”为特征的乡镇企业，便成为转移农村剩余劳动力的唯一途径，以乡镇企业地为增长极而形成的小城镇，便成为城镇化道路的无奈而又客观的选择。

而新兴出现的市镇，更是最早以中心城市的“米袋子”和“菜篮子”的功能出现。卫星城和工业园区的建设也是作为分割大城市的部分职能，减轻大城市的规模压力为主要目的。

无论是对七八十年代兴起的工商业强镇，还是新兴市镇，在行政配置资源的理论和现实视角下都没有得到足够的重视，即便其本身包含了社会和市场的理论与现实知识，取而代之的，建制市的发展成为理论和实践的中心。

造成这个结果的原因，是由于中国的城镇化主要是借以行政占有并配置资源来推动的。每一级政府能够使用的资源和建设城市的能力，是由其所处的行政层级的高低来决定的。市

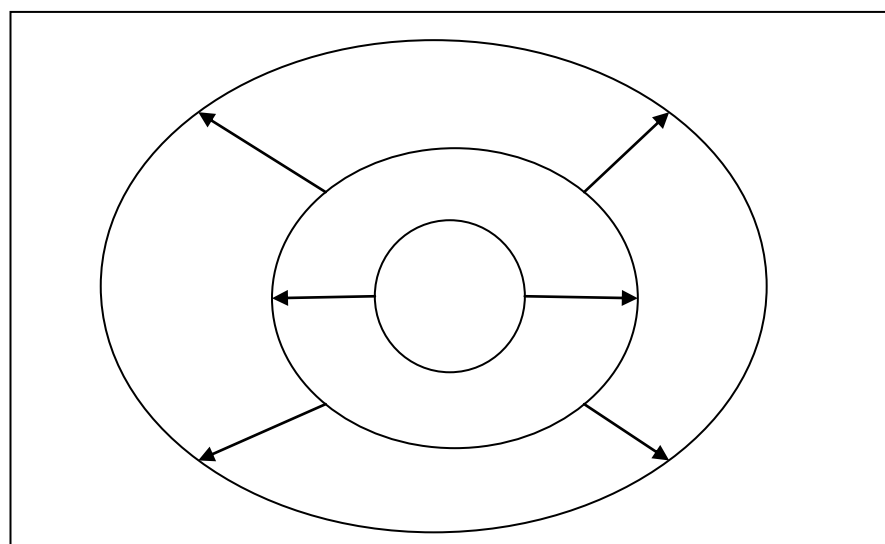
制就是建制市作为一种政府形态在宪制结构的定位，及与其他形态的政府之关系。在中国，建制市包括直辖市、省会城市、计划单列市，地级市，再到县级市等多个层次，总数有六百多。

应当说，在现行行政区划制度中，市已占据重要位置。省市政府都驻在建制市，建制市是经济社会资源最为集中的地方，各级政府也高度重视市。事实上，过去三十年来的行政区划调整，都围绕市制展开：

第一，设立了十四个计划单列市，通过赋予其较高行政地位，而给予其较大的发展自主权。第二，“地市合一”，原来作为省政府派出机构的地区行署与其所在市合一，而形成地级市。此举培育了二三百座中等城市。过去十几年间，地级市发展极快，实为城市化之主要驱动力量。第三，从八十年代后期开始推进县改市，一些工业化水平较高的县被整体改为县级市。目前全国已有三百多座县级市。过去几年，这些县级市的城市化过程迅速推进。第四，从四川省分出重庆直辖市。

在行政配置资源的条件下，中心城市往往集行政、经济、教育以及金融中心为一体。根据行政等级的大小，决定了一个地方所能集中的资源大小。比如地级市，在地、市合一的情况下，并没有很好地实现城乡同步发展的目标。相反，地级市利用其上级政府的权力优势，汲取县域资源以实现城区的城市化。这一点在中西部地区特别明显。也正是为了解决这一问题，最近两年，中央政府积极推动财政省直管县改革，把县从地级市的约束下解放出来。再比如大型城市的发展，往往采取摊大饼的模式，一环一环向外扩展城市，象征了行政中心所掌握的资源所能辐射到达的范围越来越广。

图3 城市扩张图



行政层级高低不同的城市，掌握的资源不同，因而其所建设的城市的规模不同，能够提供的公共品也不同，这也使得人口向这些行政中心流动。户籍制度的一个附带功能，就是可以限制行政层级较低的地区的人口流动到行政层级高的城市分享当地的公共资源。甚至费孝通先生早在八十年代初提出“小城镇模式”时，就指出小城镇具有拦阻和蓄积人口流动的作用，是防止人口向大城市过度集中的“蓄水池”。

在行政配置资源的背景下，城镇化进程的重心也便就放在了中心城市身上，而忽略了城镇化过程中的“镇”这个维度。

二、工商业强镇在行政挤压下遇到发展瓶颈

工商业强镇目前发展遇到的最主要问题，则是来自于上级政府的层层行政约束和挤压。这种行政挤压表现在两方面，一方面是工商业强镇的经济社会规模与行政管理权限的矛盾；一方面是资本、土地、劳动要素的行政垄断或干预带来的约束。

在管理上，小城镇政府缺乏执法主体资格。由于我国法律法规及地方性法规规定的管理职能只落实到县政府，县人民政府是行政执法的最基本单位，乡镇政府没有执法权限。只有在受到县政府及其职能部门委托的前提下，乡镇才能履行一些具体管理职能。这种体制是在城镇不够发达、档次低、规模小，与乡村区别不大的情况下产生建立起来的。目前，城镇已有相当大的发展，与乡村有着明显差别。因此，乡镇的管理模式、权限也应有明显区别，但现有的体制和法律法规仅允许赋予镇与乡同等的权限，给城镇管理造成许多不便。

在中国城镇化的第一轮高潮中，伴随着工业化形成了一大批工业强镇，他们在上个世纪的八九十年代兴起并有了大的发展。而目前工业强镇面临的主要问题则是在行政管理体制的约束下，这些城镇失去持续发展的动力甚至走向衰落。

具体而言，1998年，中国有4.16亿城镇人口，城市化率为33.4%。当年有各类城市664个，737个市辖区，5732个街道办事处。2011年，我国城镇人口达到6.9亿人，城市率为51.2%，有各类城市657个，市辖区853个，街道办事处6923个。13年间，中国的城镇人口增加2.74亿人，但城市社会管理机构并没相应变动，而且城市还在减少了，原来平均每个街道办事处管理7.26万人，2011年，平均每个街道管理10万人。

东南沿海诸省市有不少街道或市镇要管理十几万人、几十万人，管理百万人以上的街道也有几个。其中外来人口也数量庞大，或者工业发达，或者民营经济繁荣，社会构成复杂，群体差距颇大，治理非常困难。在经济和社会构成上，这些地区已经不下于一个市，而在行政管理体制上，却还是仅有镇一级的管理权限。对于一个经济发达的镇级政府来讲，绿化、环保、治安、工商、城管、统计、社保、住建等几乎所有部门都存在编制人员数量上的紧缺，仅依靠编制内公务人员根本不可能管理好人口几十万规模的“准城市”，以前的“小马拉大车”已经变为了“小马拉飞机”。

以最近频繁出现的社会管理的“临时工”事件为例，全国每年可以评出的工业强镇就有五百个，每个镇政府的正式公务员编制仅有二三十人左右，那就意味着或许二十万的人口只有四个警察去管理，上千家企业只有三个工商局办事员去监督，因此很多编制外人员的雇用不可避免。当基层职能部门担当责任提供服务时，大部分的工作人员却是编外人员，也就肯定大大增加了“临时工”引发公共事件的概率。对于这些工业强镇、强县的政府部门而言，招募“临时工”也是一件无奈之举，他们也绝不愿承担对编外人员的管理风险和支出压力。在层出不穷的“临时工事件”背后，反映出的是上下层级政府之间的财权事权上的分配矛盾，以及条块部门间相互协调时的掣肘，其影响已经不局限于行政体制内部，而且已经溢出到最微观

的公众日常生活。

如在广东省虎门镇，现在已经有接近 100 万人口，有外资企业 1400 多家，民营企业 1100 家，人口达 70 万人，年创造 GDP 达 40 多亿元，税收达 17 亿元，街道下面的社区、自治组织，一个社区有几千人的，甚至有几万人。在浙江省龙港，聚集了 40 万人口、GDP 达 150 多亿元、税收达 16 亿元、城区面积 22 平方公里，一个拥有如此经济规模的行政建制仍然只是个镇。由于其“出身”级别太低，所以它的财政、市镇规划和管理不能享有城市权限，而仍然是镇的权限。这种结果来源于以行政为主的资源配置制度对小城镇挤压。正是由于他们在成长的构成中不能获得正常的城镇管理和规划的权限，所以才在自发的建设城市中走了一条两不像的道路。

另外，中国改革开放 20 多年中，在东南沿海地区迅速成长起来的一大批新型的工业化城镇，以及 90 年代以来形成旅游城市、边贸城市恰恰不是发生原行政中心所在的城市，而是在传统政治中心的边缘地区成长起来的。

由此形成了城市发展与资源配置体制矛盾，在市场化中成长起来的新型城市和城镇，虽然具有很大的成长性，但由于其没有纳入传统的以行政权利为中心的资源配置系统，所以未能获得的应有的城市发展资源和管理权限。相反，处在传统行政权利中心某些城市，虽然其不具有成长的优势，但却享有行政权利配置资源的诸多好处。

为了解决这个矛盾，中央曾经采取建立特区授权的方法，将一些新生城市纳入行政管理的系统。如深圳、珠海等沿海开放城市。但是通过这种途径解决只是范围内很小的问题，况且对于普遍存在改革过程中体制外成长起来的许多新生城市而言，这个问题仍未能解决。

这个问题的另外一方面，则是过去十到二十年间，行政城市化的挤压造成了政府之间乃至居民之间的重重矛盾。比如温州苍南县的灵溪镇与龙港镇，两镇的官员和居民矛盾很深。这个矛盾的源头则是行政城市带来的县城与非县城市镇之间的矛盾。龙港镇经济发展在前，灵溪作为县城的行政中心发展在后。但是在灵溪人看来，既然灵溪是行政中心，理应获得最多的行政与经济资源，理应在各个方面超越龙港。而在龙港人看来，灵溪作为行政中心抽取了太多本镇的资源去支持县城的发展。这也是诸多县级地区，尤其是经济中心与行政中心不重合的县级政府面临的难题。

行政管理体制对工商业强镇发展的制约则体现在土地以及资本要素的制约上。在建设城市的投入上，资本和土地两种最重要的要素都受到了行政层级安排的挤压。

建设城市最主要的资本投入来源于公共财政。在现有的财政体系安排下，镇级政府的财政收入有一半左右要上缴中央财政，剩下的财政收入又有约一半被省、市、县财政截留，最后只有 20% 的财政收入可以用来建设基本的公共设施。尤其是对于工商业强镇而言，主要的财政收入来自于增值税，而增值税又要上缴 75% 进入中央财政。镇一级政府没有完整的财政体制和金库，只能以财政留成的方式获得资金。有限的资金无法为一个人口规模达到中等城市的市镇提供公共物品。

再以土地指标为例，镇一级政府完全不能决定土地的供应，需要受到市县一级规划的统一部署，对于一个急需扩大工业规模的强镇来说土地的供应总是不足。

资金、土地等要素的供给不足，直接导致的后果便是基本公共物品的供给在行政管理体制下受到严峻的阻碍。

市镇的公共物品不能满足需求的后果便是人员和资本的流出，因此，这些工业强镇或者已经达到发展的瓶颈，有的已经开始走向了衰落。以上的种种问题都是政府主导的城镇化和行政配置资源的结果，这些问题若不能及时得到调整，中国以城镇化来维系长期经济增长的目标便不能够实现。

三、新兴市镇的发展受到法律以及户籍制度的阻滞

与西方的郊区城市化不同，中国的新兴市镇面临的问题则是土地管理制度带来的法律障碍以及户籍管理制度带来的财政障碍，这两个障碍使得中国中心城市与郊区的矛盾，与西方发达国家逆城市化过程中发生的矛盾恰恰相反。

城市土地国有条款的一个基本含义就是把产权的转手、土地产权的转移，当成了土地用途转换的一个前提。要把土地从原来的农村、农业的用途，转化为工商业用途，把乡村的土地转化为城市的土地，法律设置了一个前提：必须实现所有权的转换，必须把土地从原来的农民或者农民集体所有转换成政府所有，名义上的国有。这样的规定，导致中国城市化进程的诸多严重扭曲。

没有一个国家把土地的国有化与城市化捆绑在一起。现在的城市化的实现，必须以土地国有化为前提，这两者捆绑在一起导致的后果之一是，城乡始终处于分割的状态，城乡之间的壁垒始终牢固地挡在我们的面前，因为我们在现在的法律框架下进行城市工商业建设、公共设施建设，就必须先把土地变成政府的土地，然后由政府国有土地上进行城市建设。这在事实上排斥了乡村自发地进行城市化的任何可能性，城市化只能在政府指定的区域内进行，如此，城市和乡村永远是分割的。

按照这种规定，人口、土地，都不能在城市和乡村之间双向地自由流动。比如说，北京通州区的宋庄，现在有很多画家到宋庄去居住，也由此带来了当地围绕艺术行业产生的工商业和服务业。到 2012 年，宋庄的常住人口已经突破了 10 万。

按照亚当·斯密所说的，这是一种自然的自由状态下的居住。随着城市人口迁移到宋庄，宋庄理论上可以变成一个小城市，宋庄原来的乡村已经自发地实现了城市化，但按照我们现在的法律，这种可能性完全被取消了。除非宋庄这个地方被政府征地，变成国有土地，这个地方才被允许称为一个城市，否则你虽然有城市的实质，但是不能有城市之名。一个比较可怕的假设是：即使中国只剩下一个农民了，这个农民和其他的人也是完全不同的，他和他们的身份，他们的权利，能够享受的公共服务将会完全不同，这种城乡分割的局面可能将在中国永远存在下去。

北京宋庄画家与村民之间的产权纠纷已经成为经济领域和法律领域的经典案例，也是中国土地管理制度带来的治理难题的注脚之一。小产权房是对目前土地管理制度带来的扭曲的

一种自发的纠正。深圳 40%以上的城市即是建立在所谓的“小产权房”的基础之上。宋庄由于其影响力已经在事实上得到了官方的认可,但有更多的与之类似的市镇甚至都不能获得合法的地位,更何谈其发展与生长。由于产权缺乏法律保障,居住在这些郊区镇的居民缺乏长远稳定预期,也就难以形成稳定的城市认同。

户籍管理制度则为新兴市镇的财政问题埋下了隐患。与西方的郊区城市化相反,中国大城市周边的郊区城市化以城市外来人口为主,居民从户籍上说是大多是外地户口,但在中心城市工作,又在这些城区周边市镇居住生活。从税收上来说,他们的税收交给了中心城市,但是行政管理以及基础设施等公共服务却是由新兴市镇提供,造成了税基向中心城市的流动。由于缺乏足够的财政支撑,诸多郊区镇的公共品供应不足,无法满足民众需求。

户籍管理制度与土地管理制度不仅是自发的城市化的障碍,也是中国市场化体制完整建立的重要障碍,使得劳动与土地两种最基本的要素无法自由参与市场。两个制度所带来的城乡分割和市场扭曲不仅带来了社会的普遍不公平感,也严重制约了中国的经济社会转型。积极推进城镇化,就不能不再这两个问题上有所突破。

第三章 事实性市镇的突围尝试

二十多年来，这些缺乏城市身份的事实性市镇，基于其经济、社会发展的内在逻辑，这些市镇的管理者及其上级政府，基于社会有效管理的内在要求，持续不断地进行了一些走出困境的努力，但由于受到法律、政策的刚性约束，而难有实质突破。事实性市镇面临的困境，并未缓解，反而在行政性城市的挤压下，举步维艰。

一、 切块设市与整县设市

建国以后相当长一段时间内，切块设市一直是我国设市的主要模式，但自1983年5月民政部和劳动人事部在向国务院上报的《关于地市机构改革中的几个主要问题的请示报告》中提出“整县改市”以来，特别是1986年4月国务院批转的《民政部关于调整设市标准和市领导县条件的报告》中对“撤县设市”标准进一步明确以来，整县设市模式逐渐成为我国设市模式的主体。

国际上遵循“城乡分治”的理念多采用统一型（或称狭域型）设市模式，即市的行政区域与城市连绵建成区范围基本一致，或略大于建成区。目前，世界大多数国家和地区普遍采用这种设市模式，即我国传统的“切块设市”模式。切块设市的有利方面一般认为有如下几点：首先，市的城市人口比重大，城市化程度高；其次，没有农村负担，便于集中力量发展第二、三产业及搞好市政建设；第三，能较好地体现城市本质，便于与国际城市进行横向对比。

但切块设市的弊端也很明显：第一，由于被切出去的往往是该县最发达或最有发展潜力的部分，而经济中心的剔除与完整的县域经济体系被打破将直接重创母县，对县域经济发展十分不利；第二，城市发展腹地较小，空间有限，城市扩展到一定规模后容易与周边农村地区发生摩擦，制约中心城市的进一步发展壮大；第三，切块设市使得城市人为地脱离周围地区而孤立发展，造成城市经济发展过程中城乡分割现象明显，不利于统筹城乡发展；第四，切块设市将增加一套新的县级政区单位和机构，不利于精简机构改革。因此，从上世纪80年代初期开始，切块设市逐步被整县设市取代而应用越来越少。

遵循“城乡合治”理念下的市为广域型设市模式，即市的行政区域远大于城市建成区的范围，城市地域在市的行政区域中所占比重较小，成为以农村地域为主体的市。此模式在我国主要表现为整县设市模式。相对切块设市，整县设市确实有其优势：

首先，城市发展空间大，腹地广阔，在市政建设中一般不会出现城乡争地的矛盾；其次，它打破了城乡分治的格局，有利于城乡统一规划，协调发展；再次，不必像切块设市那样成建制地倍增机构和编制，有利于实现精简机构，减少财政开支等。

但整县设市的弊端也显而易见：第一，容易产生“虚假城市化”现象。县改市后虽然名称变成了“市”，但这种市与国际普遍认同的真正意义上的“市”显然不同，其农业人口比

重过高，除市区（原县城）和极少数镇外，其余是广阔的农村地域，在地域景观上不像市；在经济职能上市还要管理广大的农村和农业，这与县别无二致，市只不过是县城更大一些的县而已，但在统计上却全变为“市”，这就混淆了城乡分际，在一定程度上扭曲了我国城市化水平，造成我国与国外城市发展水平的不可比性。第二，整县改市不利于保持县的基本稳定。

从秦朝全面推行郡县制以来的2000余年，我国历经战乱和朝代更替，国家行政制度也多变，但作为基层政区的县则始终保持着相对稳定的政制。这充分说明，县制作为我国基层行政区划的实体单位，其设置符合行政管理运行规律，其规模适当，管理有序，设置合理，历经几千年后，在经济、社会、文化等方面已发展成相对独立的地域实体，作为一种地域型政区，县有不可替代性。但在整县改市的模式下，这种相对稳定的局面将有被打破的危险。

因此，行政区划体制无论做何种改革，都应该保持县制的相对稳定。这对继承历史和维护社会稳定具有重要意义。

二、强镇扩权

发达小城镇在发展中的突出特征就是体制障碍明显。在我国现行行政本位体制下，各级政府的政治资源和经济资源是严格按照行政级别标准设置的。尽管从经济总量上看，发达小城镇已经完全成为了一个中小城市的规模，但是在管理机构设置和决策权限上却完全是一个镇级建制。为了克服体制障碍，在工商业强镇较多的江苏、浙江以及广东等地，省级地方政府也做了强镇扩权的尝试。

乡镇政府的经济社会管理权限与镇域经济的发展要求越来越不相适应，传统的行政管理体制与区域发展的矛盾日益突出，制约了镇域经济的进一步发展和提升。

这些矛盾主要体现在以下几个方面：日益扩大的经济总量和市场化程度对市场监管、金融、涉外服务需求的增加与经济性公共服务供给不足的矛盾；不断增加的外来人口和社会矛盾对司法、公安、民政、劳动保障需求的增加与社会性公共服务供给不足的矛盾；财政、土地、电力等相关部门行政管理体制改革需求与制度性公共服务供给不足的矛盾。

“强镇扩权”改革政策的实施增强了乡镇政府发展的主动性，提高了其行政工作效率和全面履行政府职能的能力，优化了镇域经济发展的制度环境。广东省扩权政策实施后，镇政府在公共财政体制、投资体制和资金投入等方面获得了广泛的权力和支持，中心镇财税权力得到一定扩容，财政实力有了逐步增长；而在事权扩展方面，中心镇获得了建设、规划、内外资投资等有关立项和审批的职权，环境保护、安全监察、劳动监察、城建监察、林业检疫、林业准运等方面的检查权和部分行政处罚权，以及涉及建设项目方案审查、定线放样、规划验收管理、投资项目的核准与备案、建筑工程许可证核发、施工纠纷及事故调处等事务类权力；此外，中心镇还在户籍改革、就业和社会保障方面获得了更多的改革自主权。可见，广东省扩权改革的推行使中心镇政府的财权、事权关系得到优化，政府工作效率得到提高，社会满意度得到提升。

同样，浙江省扩权政策的实施对于调整县镇关系、提升镇域经济发展的活力、构建公

共服务型政府、推进新农村建设和统筹城乡发展等方面都具有积极效应。在县镇关系调整方面，赋予乡镇政府较大的财政权、城市建设用地审批和相应行政管理权与执行权，增强了乡镇政府提供公共产品和公共服务的能力，推进了公共服务型政府建设。在政府职能执行方面，通过委托行使方式赋予乡镇政府部分县级经济社会管理权，提高了乡镇政府的管理效率，也克服和纠正了其管理中的缺位弊端。在社会经济发展方面，提高了乡镇经济发展的活力，推进了新农村建设。总之，“强镇扩权”改革在解决乡镇政府“权责不一致”矛盾的同时，增强了乡镇政府的公共服务职能，也有利于推进城乡统筹发展和社会主义新农村建设。

“强镇扩权”改革部分调整了乡镇政府权责不对等的状况，在一定程度上重构了县镇政府的权力运行机制，增强了乡镇政府的实力和公共服务能力，促进了镇域经济的发展，但这种扩权改革在实施过程中也出现了一些新的情况和问题。

广东省扩权改革过程中出现如下问题：一是对财政、土地、工商、税务等垂直管理部门的职能定位模糊，尚不能清晰界定县镇管理的侧重点和范围，影响了下放权力的实际运用；二是下放的权力在运行的过程中出现在县镇政府之间悬空或反复的现象；三是县级政府基于本级利益或整个县域经济考量，扩权可能催生县镇政府间的利益博弈；四是扩权在促进乡镇政府权力扩张的同时，如不能有效监管则可能滋生腐败，导致权力的异化；五是扩权造成乡镇政府在管理体制上出现被省辖市政府、县级政府多层共管的局面。这些问题在一定程度上反映出政府间的纵向权力配置依然不尽平衡，需要扩权改革进一步向纵深推进，最终实现行政性分权向法制性分权的转变。

而浙江省“强镇扩权”改革过程中出现的问题与广东则有不同。首先是乡镇政府权力扩充后的监管问题。扩权改革使乡镇政府拥有了更大的自主决策权和执行权，但权力是把双刃剑，如不能有效监督则可能带来灾难性的后果。因此，如何有效监督扩权镇政府的权力运行需引起关注。其次是如何协调镇政府与县政府的关系问题。扩权改革即是重新分配公共权力，而权力的重新分配意味着利益格局的重新调整，如何重新设定县与镇的利益格局将成为改革成败的关键。再次是扩权后镇政府执行权力过程中的法律法规适用问题。

现行法律规定行政执法权是以县级政府为主体的，镇政府几乎没有任何行政决策和执法权，故在权力下放的过程中如何调整行政执法的法律依据、内容与方式，便成为了一个棘手的难题。此外，扩权后如何控制镇政府行政规模膨胀成为扩权改革的一个新难题。也有研究提到，扩权改革后乡镇执法人员业务素质参差不齐影响执法效率与质量或者导致权力的滥用、乡镇想要的权力与县政府可给的权力不能很好对接等问题。

三、新兴市镇的集体经济突围

如前所述，新兴市镇，尤其是在大城市周边近郊市镇的发展，主要碰到的发展瓶颈则是土地管理制度与户籍管理制度。

在大城市周围的市镇，乡镇政府通过大规模建设小产权房来绕过现有的土地管制制度的约束。“小产权房”在各地以旧城改造、城中村改造、新农村建设等名义存在已久，发展迅猛。即使在国家原建设部、国务院办公厅分别于2007年6月、12月先后发布购买“小产权

房”风险提示和严禁违规开发“小产权房”、劝禁城镇居民购买“小产权房”的通知之后，仍有大量城郊村镇打着“建设社会主义新农村”的名义，在集体土地上开发建设“小产权房”。从各地“小产权房”的发展态势来看，近年来“小产权房”的数量增长非常迅速。据全国工商联房地产商会的数据显示：1995-2010年间全国“小产权房”竣工建筑面积累计达到7.6亿平方米，其中“十一五”时期“小产权房”竣工规模达到2.83亿平方米（每日经济新闻，2012）。另据国土资源部抽样调查显示，目前在北京、天津、成都、西安、武汉、南京、济南、郑州、广州、深圳等地，均已建起大量的“小产权房”（东方网，2012）⁴。

以北京为例，北京市小产权房从20世纪90年代中期就开始陆续出现，当时主要是一些明星、艺术家等为了休闲或养老到郊区买地盖别墅，或者直接购买农家院。从2003年开始，小产权房的性质发生了变化，很多人开始购买“小产权房”，作为第一居所使用。2003年之后，小产权房的开发建设也开始变为当地村委会、镇政府的大规模开发行为。

然而，小产权房开放始终面临巨大政策风险。预期到这一风险，村、镇政府及移入居民的行为均存在严重短期化。比如，村镇政府不愿提供充分的公共品，当然，由于税收约束，他们也没有这个能力。在这一点，这些郊区镇的财政能力比工商业强镇还要弱。从城市迁入的居民也对自己居住的社区、城镇缺乏文化和社会上的认同感，故这些郊区镇虽然人口规模巨大，但并没有形成有机的社会。

⁴ 天则经济研究所课题组，中国小产权房问题与对策研究报告，2013年7月

第四章 城镇化的县辖市构想

本报告认为，解决当前工商业强镇和郊区镇进一步发展问题的合理方案是设立县辖市。所谓县辖市，是设立合乎一定条件的镇为建制市，而依然在县的管辖之下。这是在现有制度约束下的最佳解决方案，也有历史依据和国际经验的支撑。

一、县辖市构想的合理性

中国要按照经济社会演变的内在逻辑完成城镇化，就必须突破自发性城镇化与行政体制约束之间的矛盾，给事实性城镇以合理的发展空间。这是新型城镇化必须解决的一大问题。

寻找实施性城镇发展瓶颈的解决方案，不仅需要从理论上进行分析，更需要充分利用各种经验：第一，中国历史经验。第二，台湾经验。第三，欧美日各国经验。

但寻找解决自发性城镇化的出路，需考虑一个基本约束条件：延续了千年的以“县”为基本单位的治理结构，这也是目前中国政治统治和社会治理的基本格局。

综合考虑以上因素，我们认为，县辖市改革方案最切合中国自下而上的城镇化的发展路径。

实行县辖市能满足县域内城市化水平高且具有小城市发展规模的强镇设置为“市”的要求，按城市管理体制进行运作，符合城市的基本特征，使中国的城市建制与城市化的发展相适应，也与世界绝大多数国家的城市建制模式相对应，从而避免这些城镇陷入发展瓶颈。

行政区划制度的核心问题是使得城市的生产职能和管理职能混合为一，地级市和县都是如此。

设立县辖市则可以突破这一死结。现有传统行政区划制度的核心在县，县政府管理一个比较分散的面状行政区。现在，工业化催生了县辖市，县以下形成了若干点状行政区。县辖市的管理模式完全不同于乡，也大大地不同于镇。这样，县辖市将会倒逼县政府对自己的管理模式进行调整，传统的县政府的性质将会发生缓慢而深刻的变化。

县城所在的镇，通常都是强镇，按照设镇为市的改革方案，这些镇也完全可以改制为县辖市。这样，可以逐渐实现县城与县政府之间的剥离，县政府专注于政治和法律控制，这样的县政府将会同等对待下辖的各种行政区。由此，基层将逐渐实现两种类型政府的分流：一个是县政府，它仍然保持两千年来的传统功能：政治和法律控制。但在此之外，将会形成另外一种类型的政府：市政府，它是县域内经济社会资源的主要组织者和县内主要人口的公共品之供应者。

“县辖市”在制度上保证了经济强镇的执法管理权限，但仍然是乡镇级别，仍然保留在

母县内，不会成建制地多设立机构和编制，县也不会因实力强的镇独立设市而出现发展困难的问题，有利于县域统一规划、建设和管理，县市之间的矛盾较少。实行县辖市既有利于保持县的基本稳定，又兼顾了设市的需求。可以说，实行县辖市正好集中了切块设市和整县设市两种模式的优点，摈弃了二者的缺点，实现了比较好的平衡。同时，县辖市可以解决工商业强镇和新兴市镇两类自发性城镇化的共同问题。

二、中国历史经验与台湾经验

从中国历史上来看，有相当长的时期是实行县管市，在这方面积累了大量宝贵经验。

周代社会是城邑社会。春秋末期以后，中国进入乡村社会，人口分散于乡村，形成诸多规模很小的居民点，人口较为集中的城市为数很少。据此，行政区划制度设计的主要考虑是有效地管理资源较为分散的乡村地区。秦汉之郡县制或者元明定型并延续至今之省县制，都是为此而设计的。

具体地说，已实行两千多年的省-县-乡镇各级政府管辖的区域，均为“面状行政区”。在这些面状行政区上，某个区点由于手工业和商业的发展逐渐积聚起较大人口规模，从而形成了市镇，而这些市镇本身则是在县的管辖之下，就是县辖市。这些地方的管理模式不同于一般的乡，而县政府通常赋予这些市镇以较大的自治权。目前不少工商业强镇，就是从这些传统市镇发展而来的。设立县辖市，正是接续中国传统。

台湾行政区划制度延续了这一传统，而予以制度化。台湾现行《地方制度法》第三条规定，省划分为县、市；县划分为乡、镇、县辖市。第四条规定，人口聚居达 125 万人以上，且在政治、经济、文化及都会区域发展上，有特殊需要之地区得设“直辖市”。人口聚居达 50 万人以上未满 125 万人，且在政治、经济及文化上地位重要之地区，得设“市”。人口聚居达 15 万人以上未满 50 万人，且工商发达、自治财源充裕、交通便利及公共设施完全之地区，得设“县辖市”。

台湾的行政区划制度与大陆类似，有省、县、乡镇，最为重大的不同是县以下除了设乡镇外也可设市，其实就是，镇的人口规模达到一定程度即可以升镇为市。截至 2010 年为止，台湾全岛共设有 32 个县辖市，其中以台北县拥有 10 个县辖市为最多。随着台北的人口、工商业向周围的台北县乡镇辐射，这些乡镇逐渐发展，形成一个县辖市群。最近，有一批县辖市将合并为新北市。

我国台湾地区城市的管辖面积都不大，聚集的人口密度很大，实行的城乡分治的原则。本来，城市与乡村作为两种不同的聚落单元，有着质的区别，针对其事务的管理，应该采取不同的制度区分。目前世界上绝大多数国家均坚持这样的原则，我国台湾地区也是如此，城市型政区很好体现城乡分治，实行狭域型设置模式，即城市型政区的范围就是城市化水平较高的范围，没有或者说很少含有农村地域。这一点类似大陆建国初期的切块设市。

在台湾的行政区划各层级均对应设有城市型政区,很好地对应了乡村——集镇——小城镇——小城市——大中城市——特大城市的城市化进程的需要,不同等级不同规模的城市设置不同层级市的建制。这一点值得大陆地区借鉴。

参照台湾的经验,县辖市的政府层级大体可以具有以下权限:(1)关于组织及行政管理事项。如乡(镇、市)公职人员的选罢,组织的设立与管理,新闻行政;(2)关于财政事项。如乡(镇、市)财务收支与管理,税收,公共债务,公共财产的经营与处置;(3)关于社会服务事项。如乡(镇、市)社会福利,公益慈善事业与社会救助,殡葬设施的设置与管理,调解事业;(4)关于教育及体育事项。如乡(镇、市)社会教育的兴建与管理,文艺体育活动,礼仪民俗与文献,社会教育与文体机构的设置运营与管理;(5)关于环境卫生事项。如乡(镇、市)废弃物的清除与处理;(6)关于营建、交通及观光(旅游)事项。如乡(镇、市)道路的建设与管理,公园绿地的设立与管理、交通规划运营及管理,观光事业;(7)关于公共安全事项。如乡(镇、市)灾害防救的规划与执行,民防的实施;(8)关于事业的经营与管理事项。如乡(镇、市)公用与公营事业,公共造产事业,与其他地方自治团体合办之事业;(9)其他依法律赋予的事项⁵。

三、美国县辖市的实践经验

美国的县(County)、市(City)是美国州以下普遍存在的地方行政单位。从美国行政区划的历史来看,县是殖民地时期最重要的政治单元。

县通常是州为行政管理的便利设立的分治区,是州政府为了分散某些职能而设立的行政单位,县充当政府的代理机构,对境内的市、镇、乡、市镇、村镇和居民行使州所委托的责任和权力。从美国地方行政区划的演变来看,县是最稳定的行政区划;县的规模、人口各不相同,有的相差甚远;由于历史原因,目前在美国从县的地位来看,各地的情况很不相同,表现为南强北弱。目前,大多数县并未实行严格的三权分立制度。而县的城市化趋势又使得地方政府的机构不断分化,传统县政府的功能显然已经过时,改革县的建制成为美国地方政府改革的焦点之一。

市是根据居民申请并通过公民投票,经过州特许成立的为居民提供公共服务的自愿结成法人团体的分治区(incorporated subdivision)。市是由指定地区的人们联合起来建立的一个政府,它没有立法权而是协助州政府来管理地方和社区的事务。市在法律上与县都是州的分治区,区别在于它们创设的方式和自治程度不同。县是由州设立的行政管理分治区(administrative subdivision),根据的是州议会的意愿;市是为了向居民提供公共服务、根据居民自愿申请、经州特许成立的,是自愿结成法人团体的分治区(incorporated subdivision)。因此,市享有更多的自治权,有更多的权力和权利处理自己的问题。如果说县市根据州的意愿,由上而下划分的话,那么市就是根据居民自愿申请,经州特许成立的由下而上的市政自治体,因此市享有更多的自治权。

⁵曲径通幽,我国台湾地区县辖市体制及其对大陆的经验借鉴,《行政区划网刊》总第五期

在一般国家的行政区划体制中，镇与市之间并不存在截然的界限，甚至于与乡之间也无重大区别。因为，这些基层治理单位均实行自治，区别仅在于人口和工商业聚集的程度有所不同。

四、地方的改制愿望

近年来，不少地方政府，尤其是沿海小城镇比较发达地区的地方政府，都曾经提出过县辖市或者镇级市之类的构想。

2010年2月，温州市委书记邵占维在2月22日的强镇党委书记座谈会上提出，要“把乐清市柳市镇、瑞安市塘下镇、永嘉县瓯北镇、平阳县鳌江镇、苍南县龙港镇这5个试点强镇建设成为镇级市”。

2013年3月，山东省青岛市正式启动小城市培育试点，青岛市辖区内的胶州市李哥庄镇、平度市南村镇、莱西市姜山镇、即墨市蓝村镇、黄岛区泊里镇5个强镇成为首批试点镇，力争到2016年建成人口集中、产业集聚的现代化小城市。

2013年5月，广东省政协人口资源环境委员会就“完善城乡规划建设管理机制，优化我省国土空间开发格局”召开座谈会，省广东省住房和城乡建设厅总规划师李永洁表示，广东省将加快构建“全球城市-区域性中心城市-地区性中心城市-县级市(镇级市)”的金字塔形城镇体系。粤东西北地区具有发展潜力的县和珠三角有条件的中心镇或特大镇要逐步升格为“县级市(镇级市)”，赋予城市的管理权限和发展条件，提升集聚能力和辐射带动功能，带动广大农村发展。

这里的镇级市，也就是本报告提出的县辖市。可见，在工商业强镇设立县辖市，是地方政府比较认可的一种城镇化模式。这一模式能够比较好地平衡镇的城市化发育与县级政府权益之间的关系。因此，地方政府是有一定积极性的。

国内也有一些学者也呼吁设立县辖市。2014年3月份，中共中央、国务院发布《国家新型城镇化规划：2014-2020》，其中提出，有重点地发展小城镇。然而，小城镇发育、发展的制度平台是什么？我们认为，设立县辖市是一个比较可取的方案。

五、县辖市体制面临的矛盾与问题

实行县辖市体制，还有许多问题与矛盾需要解决，其中下列几个问题是关键。

1. 法律依据问题

目前我国宪法对县以下行政区划的规定只有乡、民族乡和镇，没有“县辖市”这个概念，其他法律法规也没有规定。

为保证我国县辖政区体制改革的顺利推进，首先还需要解决实行县辖市体制的法律依据问题，修改、制定与完善法律法规。首先，对宪法第三十条和其他涉及行政区划体制相关表述的部分进行修改，充分体现实施县辖市的主旨，其他相应法律法规如组织法、民族区域自

治法等再依照该宪法修正案而修改之。同时，制定《行政区划法》，规范包括县辖市在内的各级行政区划管理工作。

2. 规范当前市制层级过多的问题：实行三级市制

目前我国行政区划层次过多，现实中各省区普遍实施的是省—市（州、地区）—县市—乡镇的四级制，“市”也有省级市（直辖市）、副省级市、地级市、副地级市、县级市，已相当繁杂，如果再出现“乡镇级市”（即县辖市），则情况更加混乱。

减少政区层次是从根本上解决上述矛盾的重要措施。应该按宪法精神，实行省—县—乡三级制，逐步取消“地区”与自治州建制，取消“市领导县体制”，由省直辖县市。与减少政区层级相对应的是实行三级市制：中央直辖市、省辖市、县辖市。

3. 在试点的基础上严格执行，防止新的“设市热”

中国在实行市制过程中，曾多次出现“设市热”，如大跃进时期、上世纪80年代中期和90年代，致使国家不得不于1997年暂停设市（特别是整县设市）审批。这对县辖市体制的实施是一种警醒。

考虑到两类市镇情形，未来我国县辖市的实施，也可分两类试点：

第一，先选择那些规模较大、实力较强、区位较优的工商业强镇（如东莞虎门镇、温州龙港镇、南昌向塘镇、宾阳县黎塘镇、衡阳南岳镇及新疆的阿拉山口和红旗拉甫等），试点设立县辖市。

第二，在北京、广州等地选择一些郊区镇，比如燕郊镇、宋庄镇，试点设立县辖市。

根据这些试点经验，可制定法律，确定镇设市的产业、人口、基础设施等标准，只要达到这些标准，就可向民政部门申请改镇为市。

需要说明的是，县辖市只是增添了少量机构和编制，其行政级别还是乡镇级，且并不是每个县都必须设立县辖市，应该按设置标准严格处理设置问题。在推行中一定要严格执行设置标准，杜绝新一轮的一哄而起的“设市热”。

结语 新型城镇化，政府需要转换立场

城镇化是人口及相关一切人的活动从相对分散到相对密集之聚集过程，社会因此而变得更加复杂，这必然要求治理模式之转型。只有当新形成的人、物、知识等要素之聚合体，具备与之相匹配的治理模式，城市才算真正形成，并正常运转，充分获得规模与网络效率。

但在过去三十多年中，中国广泛出现了城市化过程中要素自发聚集、而治理模式滞后之间的严重错位。因此，有些城市本来并无市场或社会基础，却被行政权力设定为城镇，或者超出其市场社会因素的潜在能力，而被赋予过多城市功能。这在地级市中最为明显；反过来，很多聚集区具有了城市的质料，国家却没有给予其城市的法律、政治地位，因而也就不是一个完整的城市。这种制度缺位严重制约了这些事实性城市的进一步发展，导致中国城市结构扭曲，也造成中国的城乡关系进一步扭曲。

鉴于这些问题，新一届政府提出“新型城镇化”理念。

我们认为，进一步推动新型城镇化，需要政府完成一个立场的转换：从城市的创造者变为城市发育的护理者。城镇化首先是自发的产业、人口、知识聚集过程，这一过程会因为各种经济的、社会的原因展开。政府的角色是顺势而为，为这些聚集在一起的资源构建最为恰当的治理模式，从而让正在形成的城市能够健全地发育。这包括承认这个新的聚合体，只要达到一定规模，就享有市的建制，以城市治理模式实施治理。

这是城市化过程管理的基本原则。但过去三十多年来，中国政府管理城市化过程的方式是僵硬的，政府经常扮演城市创造者角色，比如，诸多地级市就是政府通过行政方式设立、并依靠权力建造起来的。相反，诸多自发形成的城镇，却始终不能获得政府认可，成为简直市，像城市那样正常发育、运转。

因此，推动新型城镇化的核心是破除国家迷信，政府以一种更为合理的心态、方式管理城镇化过程，尊重市场演进过程，尊重社会发育过程。唯有如此，中国的城镇化才能比较健全地展开，才合乎中国经济、社会演进的内在逻辑。

具体而言，新型城镇化首先要致力于解决事实性城镇面临的制度约束，赋予其建制市身份，让其完成城市化过程，成为真正的城市。而我们认为，设立县辖市，是解决这一问题最为合理、成本也最低的方案。我们希望立法机构和政府相关部门认真研究、实施这一方案，让既有的事实性城镇助推新型城镇化健康发展。

未来，我们也会对县辖市改制所涉及的法律、政治问题，县辖市的治理模式、由县辖市设立引发的整个市制结构等问题，进一步展开研究。

课题负责人：姚中秋

课题执行负责人：李人庆

课题成员：张林

参考文献和书目:

- 费孝通, 2010, 中国城镇化道路, 内蒙古人民出版社
- 李伯重, 2010, 江南的早期工业化(1550-1850), 修订版, 中国人民大学出版社
- 国家新型城镇化规划(2014-2020年), 2014, 中共中央, 国务院
- 布莱恩·贝利, 2008, 《比较城市化——20世纪的不同道路》, 商务印书馆, 顾朝林等译
- 陈映芳等, 2009, 《空间生产的政治经济学》, 上海古籍出版社
- 罗伯特·达尔, 2011, 《谁统治: 一个美国城市的民主和权力》, 江苏人民出版社, 范春辉等译
- 《中国城市状况报告2012-2013》, 2013, 国际欧亚科学院中国科学中心等编
- M. Webber, 1958, *The City, The Free Press*
- L. Wirth, 1938, *Urbanism as a Way of Life, America Journal of Sociology*
- 秋风, 《基于民众权利的土地权益配置: 政府的本分II》
- 秋风, 2011, 推进庶民的城市化——以县辖市为枢纽, 今日中国论坛
- 路铭 陈钊, 2004, 城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距, 经济研究
- 郭克莎, 2002, 工业化与城市化关系的经济学分析, 中国社会科学
- 李人庆, 2004, 农村工业化与内发小城镇城市化模式研究, 发改委委托研究报告
- 辜胜祖等, 1998, 中国自下而上的城镇化发展研究, 中国人口科学第三期
- 辜胜阻、李正友, 中国自下而上城镇化的制度分析, 中国社会科学, 1998年第2期
- 麦肯锡全球研究院, 2008, 迎接中国十亿城市大军
- 黄景章, 2012, 中国行政层级改革的必然: 省直管县, 产业与科技论坛
- 蒋荣, 2005, 中国大陆地区县辖市建制设置的可行性探讨, 浙江海洋学院学报
- 冯兴元, 2009, 我国县乡财政管理体制改革的思路探析, 广东商学院学报
- 孙学玉, 2004, 当代中国行政结构扁平化的战略构想, 中国行政管理
- 刘凌波: “省管县”财政体制改革的实践与思考[J]. 宏观经济管理, 2005年第10期。
- 贺曲夫、刘焱、孙继英: 我国县下辖市的可行性探讨[J]. 热带地理, 2010年第3期。
- 张红日: 浙江强镇扩权改革的背景、实践与政策建议[J]. 政策瞭望, 2009年第7期。
- 陈剩勇, 张丙宣: 强镇扩权: 浙江省近年来小城镇政府管理体制改革的实践[J]. 浙江学刊, 2007年第6期。
- 魏涛: 强镇扩权: 一个乡镇改革模式的研究样本[J]. 湖南工程学院学报, 2008年第1期。
- 王勇: 深化改革敢于放权构建城乡一体化发展新格局——关于扩权强镇建城的几点思考[J]. 宁波通讯, 2009年第6期。
- 宋建辉、李瑾、王坤: 我国部分省份推行“强镇扩权”改革研究概述[J]. 广东农业科学, 2010年第9期
- 中国“小产权房”问题与对策研究报告, 天则经济研究所课题组, 2013年7月。