

社区治理成果要报

2014年第7期

(总第20期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

本期摘要:

新型城镇化进程中优化城镇型政区发展研究

——以地级市为例

赵丽江 谢俊 陈海林

- 推进国家治理体系和治理能力现代化，结构往往决定功能，政区划分和治权分配起着基础性的作用。
 - 在新型城镇化进程中，地级市应由地域型政区逐渐转变为城镇型政区。规范省直管县的改革，保障县的独立治权、治所及宝贵的历史文化传统。
 - 保护地方政府及民众的自尊心，进行自主的、多元性选择。市场规律、民众力量、制度效应、顶层设计是推进地级市空间和层级改革的基本力量，也是推进高效率、低成本的行政体制建立力量
 - 地级市要走自主发展、集约发展，市民广泛参与的个性化城市建设之路。
-

2014年6月10日

新型城镇化进程中优化城镇型政区发展研究

——以地级市为例

赵丽江 谢俊 陈海林

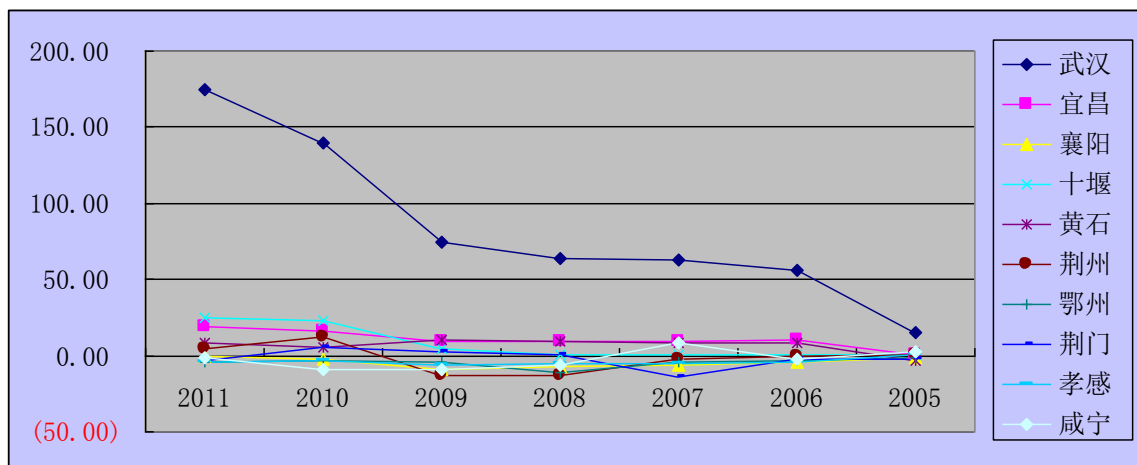
在新一轮城市化浪潮中，改变生产要素向超级城市（京津沪及省会城市）集中的局面，就要发展中小城市，特别是作为各省经济发展支点的地级市，与前者相比发展现状并不乐观。

一、地级市在各省内经济支点的位置在削弱

在社会经济力量与政治行政力量双重塑造下，目前我国城市面临历史性选择的节点：一方面，在市场、权力、资源、人才高度聚集的条件下，形成了以京津沪及省会城市为代表的超级城市，成为国家及区域经济的增长点，同时是雾霾频发，水体重度污染，交通严重堵塞，人满为患的大都市；另一方面，地级市成为国家普遍设立地方政府层级，管理着全国70%的区、市、县，突破了宪法规定的地方政府的基本层级“省、县、乡”三级的结构；广大内地的地域型地级城市并没有起到区域性的带动作用。

人为地设置了较大的城市管理较小的城市的行政隶属关系，较大的城市管理拥有较广阔地域的县，形成了城镇型与地域型相结合的行政区划，即有中国特色的市制——地域型地级市；内地的地域型城市并未看到地市合并后的繁荣，反映出来的是诸多地级市内部治理的矛盾，如地级市与所属县和县级市的矛盾；省与县之间由于地级市横亘难以沟通等，地级市自身经济能力的有限性使其难以带动整个区域的

发展，小马拉大车的局面难以改变；省会城市在各种特殊政策关照下一骑绝尘，地级市与省会城市的差距越来越大，失去了往日在省域经济中的支点地位。因此，地级城市的治理边界及规律问题，提到了中国城市化路径选择的日程表上。下面是武汉与湖北省其它九个地级市，常住人口的变化情况的比较：



截止 2011 年，武汉市的常住人口达到 1002 万人，相比于 2005 年，增长幅度为 25.03%，这一数据大大高于其它地级市（除鄂州市外，该市与武汉联成一体）：宜昌 2.54%，襄阳 3.05%，十堰 5.91%，黄石—4.88%，荆州 5.66%，，荆门—3.63%，孝感—9.33%，鄂州 37.03%。这八年间襄阳、鄂州、荆门、孝感和咸宁这几个城市的常住人口还小于本地户籍人口。武汉市作为大都市及省会城市，人口集聚力强，大大超过湖北省的地级市城市，地域型地级市发展并不顺利。

二、应谨慎批准地级市县改区动议

在中国地级城市设置的目的主要是进行地域的管理而非而城市内部的治理；城镇型政区设置的目的除一般地域治理外，主要是为了

解决城市由于人口众多而形成的社会经济发展需要；且城市管理本身是一种内部结构，一个城市是不能领导或治理另一个城市的。在现行体制下地域型的地级市握有一定的行政资源，持有自上而下的权力，对所属的县市掌握其人事权、相关的行政审批权、监督权、一定的财权及信息权等权力；其权力的来源一方面是法律的规定，另一方面是省级党政部门的赋权。近年来，全国各地均出了地级市将所统辖县市设立直接管理的县作法，不断扩大城市空间，以期提高竞争力。

表 1 近年来我国部分地级市内县市区统计

序号	合并时间	合并市县及区的设立	合并前城区面积	合并后城区面积	通过方式
1	2011	长沙市并望城县设望城区	969k m ²	1938k m ²	国务院批准
2	2011	宜宾市并南溪县设南溪区	1123 k m ²	1827 k m ²	国务院批准
3	2011	昆明市并呈贡县设呈贡区	3755k m ²	4296k m ²	国务院批准
4	2012	青岛市并胶南县设立新的黄岛区	1304k m ²	3239k m ²	国务院批准
5	2012	雅安市并名山县设立名山区	1070k m ²	1684k m ²	国务院批准
6	2012	唐山市并唐海县设立曹妃甸区	3465k m ²	5060 k m ²	国务院批准
7	2012	苏州市并吴江市设立吴江区	1578 k m ²	2755 k m ²	国务院批准
8	2012	清远市并清新县设立清新区	1334 k m ²	3687 k m ²	国务院批准
9	2012	揭阳市并揭东县设揭东区	337 k m ²	1031 k m ²	国务院批准
10	2013	绍兴市并绍兴县设柯桥区，并上虞市设立上虞区	338k m ²	2961 k m ²	国务院批准

11	2013	桂林市并临桂县设临桂区	565k m ²	2767k m ²	国务院批准
12	2013	梅州市并梅县设立梅县区	298 k m ²	3053 k m ²	国务院批准
13	2013	南京市并溧水县设溧水区， 并高淳县为高淳区	4723k m ²	6582k m ²	国务院批准
14	2013	达州市并达县设达川区	445k m ²	3140k m ²	国务院批准
15	2013	潮州市并潮安县设潮安区	176k m ²	1399k m ²	国务院批准
16	2014	芜湖市并芜湖县设立新芜 区，并繁昌县设立繁昌区	1064k m ²	2291k m ²	市政府工作 安排
17	2014	广州市并增城市设立增城 区，并从化市设立从化区	3845 k m ²	7435k m ²	国务院批准
18	2014	茂名市并电白县设电白区	899 k m ²	2472 k m ²	国务院批准
19	2014	哈尔滨市并双城市设双城 区	7089k m ²	10201k m ²	国务院批准
20	2014	威海市并文登市设文登区	769k m ²	2549k m ²	国务院批准

（数据来源：地方报刊及相关的政府网站）

地级市通过县改区，城市面积翻倍；公共服务的提供能力则难以快速提高。地级市所能够提供较好的教育、医疗、养老、供水、供电、城市交通等公共服务，覆盖范围一般不超过 500 平方公里，即使在政区设置上实现了县改区，中心城区与边缘地区依然长期存在区别。

着力建设城镇型政区是对地级城市的保护和信任。城镇型政区就可以在自己有限的空间里，集中注意力，精心安排，细致规划城市内部的发展，发挥自己的城市特色，关注市民的生活。香港（1104 平方公里）、澳门（29.2 平方公里）、新加坡（714.3 平方公里）、威尼斯（7.8 平方公里）、佛罗伦萨（102.41 平方公里）等正是人类倾注

自己的智慧，创造出来的珍珠般的城市，创造了独特的城市文明。地域型城市则难有这样的成果，如苏州、福州、汉口、宁波、洛阳、开封、桂林、襄阳等，曾经在相当长的历史时期里有自己独特的文化内涵，在构建地域型城市的过程中，历史的文脉被打断，传统城市固有的肌理碎片化，城市中只剩下了无生机的、孤零零的旅游景点。

三、保持县市治权和治所的稳定

自古秦汉以来地方政区实行上下隶属的郡县制，元明两朝形成省县乡三级结构。县是中国二千多年政治发展中最为稳定地域型建制单位，是历史上民众形成地域认同感的共同体；2012年中国尚存在1453个县与1949年2067个相比，六十多年来减少615个县。县和县级市都在顽强的表达自己，如湖州一直试图把长兴县改为区，在十年前长兴县就造了天下第一县衙，用建筑物这种凝固的形式表达了自己的态度；梅县并入梅州还继续称为梅县区，历史的痕迹难以被当代执政者改开换地的勇气所磨灭。

近20年来对于县的治权和地级市治权各省一直在进行探索，主要是实行强县扩权、省直管县；省直管县从形式是扩大县的自主权，本质上是减少行政层级，限制地级市对于县市经济、政治干预，赋予县和县级市更大的自主权，使一线政府更贴近群众，更好地与有资源支配权的省级政府进行沟通。省直管县的改革方向、方法，在中央与地方的互动中形成共识，且有较大规模的试点行动，但是离法律化、制度化尚有距离。

在政区治权划分上，亟须顶层设计，中央政府有关部门切实把关，

专家充分论证，并吸收民众参与决策，以期通过政区治权的调整，充分调动各方面的积极性。

四、推进地级市发展城镇型政区的具体对策

发展城镇型地级城市的改革是一项系统的工程，是省直管县之后，地级市行政管理体制、行政权力调整的一种选择。在对成长中的城市的行政地位进行综合的评估后，在条件成熟的情况下，分步实施。在法律上创制定规，使中国的城市治理走上法治化的道路。

1. 对省地县主要领导干部进行行政区划方面的教育培训

各地频繁地进行行政区的变动，一方面有社会经济发展的需要，另一方面也与地方各级党政主官对行政区划在国家治理中的重要作用理解有限相关。在国家行政学院和中央党校培训课程中，加入行政区划相关理论的内容，让更多的领导干部明确国家结构形式、地方政府的治权配置对于政府职能的实现、经济的发展、社会的稳定、民心的向背有着重要的制约作用；明确认识中国当代政区结构是对历史上政区体制的承袭与发展；了解治大国如烹小鲜的道理，行政区划的变革是国家基于多因素的变化而做出的政治抉择，以敬畏和慎重的态度对待行政区划的变动。

加大对行政区划理论、地方政府治权和职能理论研究，加强对行政区划变动程序规范的研究。组织城市规划、行政管理、政治学、地理学、政治地理学、历史地理学等领域的学者，对当代行政区划问题进行综合研究，研究变革时期行政区划变动的规律及发展趋势；担当

起地方行政区划变动的论证责任，使政区的变动经得起历史的考验，有利于国家的长治久安。

2. 修订地级市、县级市设置标准，严格论证、审批程序

通过制度化的方式，促进城市的自主性发展，淡化城市的行政级别，运用市场规律治理城市，而不是互相统辖；使大小城市处于平等状态，建立竞争、双赢式的政府间关系。废除‘以大管小’的城市管理层级。不论规模大小，每个城市都应该有界限明确的行政区划并能够自主管理。¹根据社会经济发展变化的形势，对副省级城市、地级市、省直管市设立和考核标准进行修改。把民政部提出：“修订城镇型政区设置标准，稳妥推进具备行政区划调整条件的县有序改市，优化大中城市市辖区规模结构，继续配合开展好省直接管理县(市)、经济发达镇行政管理体制改革试点。”²工作落实到位。

城市政区变动提到了国家改革的日程表上，关键是如何探索有效性和正当性的适当标准。在城镇型城市发展过程中，要对各类城市进行综合性行政评估，使城市的可持续发展与城市地位的提升同步。同时考虑中国的国情，使城市发展与对城市领导者政治激励同步，对于达到地级市标准县市，提升其城市的地位，增加地级市的数量，控制新增地级市的人员编制，以有利于城镇型地级市的建设。

3. 中央和省承担更多公共事务，为地级市和县提供均等支持

中央或省级政府制定城乡一体化的整体规划，建立无空间区别的公共服务制度，推动全国、全省的城乡一体化进程，使地级市有财力

¹ J. 弗农·亨德森. 中国的城市化：面临的政策问题与选择 [J]. 王培国译. 城市发展研究. 2007: (4) 22 页

² 李立国. 深化民政改革开创民政事业新局面. 民政部门户网站. 2013-12-27

转型为城镇型政区。中央政府、省级政府要为各地城市的发展提供方向，成为有意义的政治及行政活动的源泉，不能单纯考虑行政控制。在国家经济及国民生活基本摆脱匮乏之后，中央政府不应考虑空间的差别，应向所有国民提供福利设施，制度化就是政策的普适性，包括公共安全、土地、资本市场管理、初等教育和健康、水电和卫生等基本福利设施的资金筹措和提供。³减少对特大城市的种种优惠政策及待遇；加大对地级城市的支持、产业的扶持。省级政府加大对非省会城市发展的支持；建立省会城市与一般地级市的产业联系。

日本在经济高速发展之初的 1962 年，就制定了《全国综合开发计划》、《新产业都市建设促进法》指定地区开发的核心区域为新产业都市，促进产业基础、都市设施的完备；在既存大都市地区之外形成工业开发据点，谋求日本经济平衡。⁴在相当长的时间里与地域开发相关的行政资源由中央政府掌控，地区间进行大规模的财政转移支付，从而形成了世界上少有的、经济密集区和非密集区的生活水平趋同发展的局面。

城镇化进程的推动，一方面靠工业化带动城市化，另一方面靠公共服务的均等化。地级市目前有县改区的巨大冲动，与争取更大空间推动 GDP 增长有关。如果把城市政府的功能主要定位在服务民众，扩大公共服务均等化方面，空间扩张的冲动就会减弱。因此要设立实现地级市可持续增长的考核标准。

4. 减少地级市内部管理层级，成为贴近和服务民众的一线政府

³ 世界银行.2009 年世界发展报告重塑世界经济地理[M].胡光宇等译.北京:清华大学出版社.2009:38

⁴ [日]金井利之等.日本地方自治[M].张青松译.北京:社会科学文献出版社.2010:20

在地级市逐步成为城镇型政区之后,其管理将更为精细、具体,与市民的利益休戚相关,要求更大程度的公民参与,要求城市管理有更大的自主权。“地方政府是我们日常生活的背景,是能够对我们的物质和社会生活环境产生持续影响的唯一的一级政府。”⁵

对于地级市内部的层级进行适当的调整,形成信息化条件下合理的治理单元。地级市撤销或不设立市辖区,地级市政府直面街道或乡镇,使地级市成为一线政府。全国目前有五个不设区的地级市:广东省中山市和东莞市、海南省三亚市、三沙市、甘肃省嘉峪关市。中山市和东莞市是在1988年由县级市升级为地级市,是对这两个区域经济发展成就的肯定,赋予两地更重要的位置。25年来东莞和中山保持了良好的社会经济发展势头,2012年广东省辖市中GDP分列第四、第五名,行政治理结构有效地促进了两市的社会经济发展。实践表明,市辖区对于地级市的并非必备层级。

在未来对我国成长中的县级市进行评估,给予更多县级城市以正式地级市的行政位置,这样成长起来的地级市内部结构自然没有市辖区这一层。不设市辖区的地级市可能会成为未来城镇型地级市的发展方向,有利于地域型城市向城镇型城市发展。

调动市民参与城市治理的积极性,真正做到人民城市人民建,人民城市人民管理,使人民在城市生活中体会到城市公共生活的乐趣,形成独特的城市风貌和市民文化。在正式的代表会议上缺乏市民之声,但是在网络、微博和微信中却都能体会到市民对自己所居住城市的喜

⁵ [美]理查德·C·博克斯.公民治理引 21 世纪的美国社区[M].孙柏英等译.北京:中国人民大学出版社.2013:27.

爱,渴望诗意的栖息之地的情感,这些正是建设独具特色城市的动力。关键是如何动员和组织市民的参与,而不是掠夺式的运用本地的资源和人的潜力。

市场规律、民众力量、制度效应、顶层设计是推进地级市空间和层级改革的基本力量,也是推进高效率、低成本的行政体制建立力量。行政区划的调整是持续不断的过程,服务于行政管理的目标。把各种类的行政区按其本身不同的特点排列在不同的层级上,构成国家行政管理基本的体系,保证国家行政管理的稳定性和有效性。使整个国家的治理活动有序,获得最佳效能,使中国的城市散发出璀璨的光芒。

作者简介:赵丽江,中南财经政法大学教授、博士生导师;城乡社区社会管理湖北省协同创新中心、全国民政政策理论研究基地研究员。谢俊、陈海林均中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生。

社区治理成果要报

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail: shgl@znufe.edu.cn