

中国城市行政等级与规模增长

魏后凯

摘要 中国的城市具有鲜明的行政等级特征。按照行政级别和政府驻地,中国城市大体可分为直辖市、副省级市、一般省会城市、一般地级市、县级市、县城和一般建制镇七级。分析结果表明,城市规模大小及增长与其行政等级的高低密切相关,随着行政等级的提高,城市人口和用地规模均呈现指数递增的趋势。从人口和用地规模增长看,行政等级较高的城市增幅一般高于行政等级较低的城市。这种城市规模及增长的分异,受到政府资源配置行政中心偏向的重要影响,不同行政等级城市在权限设置、资源配置、制度安排等方面的差异,是造成这种城际分异的重要原因。在现有城镇体系下,行政中心偏向也是一种大城市偏向,二者起到了相互强化的作用,这种相互强化效应导致近年来行政等级较高的大城市过度膨胀和城市规模控制政策的失效。为促进大中小城市和小城镇协调发展,今后必须从根本上改变资源配置的行政中心偏向,弱化行政等级的影响,以综合承载力作为城市规模控制的依据,以扩权为重点促进经济强镇发展,推动城际发展机会平等和权益公平。

关键词 行政等级 行政中心偏向 城市规模增长 城际平等

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2014) 01-0004-14

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《中华人民共和国城市规划法》(现已废止)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

[基金项目] 中国社会科学院创新工程项目“城镇化质量评估与提升路径研究”;国家社会科学基金重大项目“推进城镇化的重点难点问题研究”(批准号:14ZDA026)。

[作者简介] 魏后凯(1963-),中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长,中国社会科学院西部发展研究中心主任,研究员,博士生导师,邮政编码:100028。

致谢:朱焕焕参与了部分数据的整理。

市规模”的政策并没有完全改变。如国家“十五”规划纲要明确提出要“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，而不是限制其经济增长，这一点已经在历次国家规划和政策文件中予以明确说明。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年颁布的《中华人民共和国城市规划法》规定，直辖市、省会（首府）城市、城市人口100万以上城市以及国务院指定的其他城市的总体规划须报国务院审批。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须报国务院审批，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）城市和国务院指定城市的总体规划须报国务院审批。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，采用经济手段“控制人口过快增长”。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的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之为“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。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（胡兆量等，1985；胡兆量，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,但它并非是初始的原动力。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,这些并非完全可以由集聚经济来解释。第三种观点着重从历史的角度,考察不同历史时期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),但也有学者(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比较充分的发育,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城市规模控制政策失效。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、县级市和镇四级。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、县城和一般建制镇七级。

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三级。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、武汉和西安，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。从表中可以看出，中国不同行政等级城市数大致呈金字塔形分布，而城市平均规模则均呈倒金字塔形分布。从城市数量看，行政等级越高，城市数量就越少；反之，行政等级越低，城市数量就越多。再从平均规模看，行政等级越高，城市人口和用地规模就越大；反之，行政等级越低，城市人口和用地规模就越小。以城市人口规模为例，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。不同行政等级城市的用地规模情况也大体如此，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1万人，建成区面积平均为2.2平方千米，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1.2平方千米，仅相当于县城的十分之一左右。

从平均规模来看，中国城市人口和用地规模大小与其行政等级的高低密切相关。采用

^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。

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、揭阳和云南芒市的数据，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。

2010年~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，即从第七级依次提升到第一级，城市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（R²）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

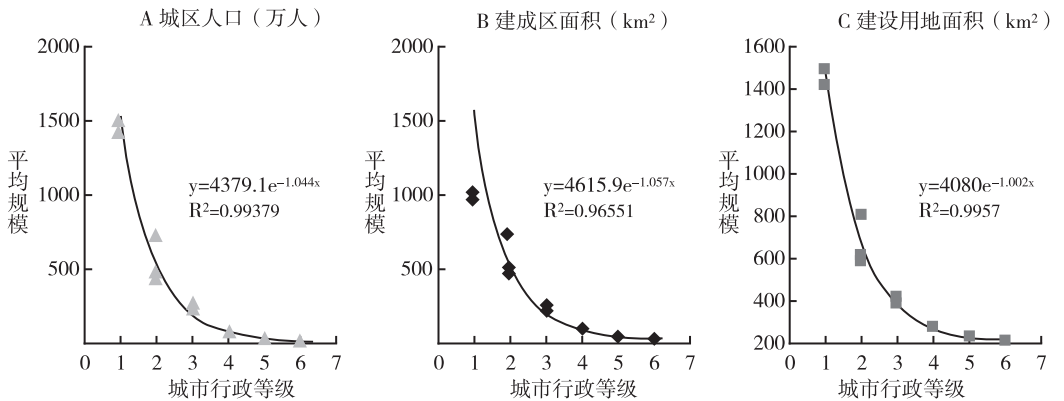


图1 中国城市规模随行政等级的指数增长

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。

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。

行政等级较高的城市所以规模较大，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一般省会城市，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 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 年 ~ 2012 年间保持相对稳定。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一般省会城市；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。

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。所以选择这两个年份，主要是考虑这期间建制市的数量保持不变，行政等级

体系基本稳定,且统计口径一致,这样就增加了可比性。分析结果表明,在2006年~2012年间,直辖市、副省级市和一般省会城市城区人口增长速度远快于一般地级市和县级市,其中直辖市的增速是一般地级市的约5.1倍,是县级市的约3.3倍;一般省会城市则是一般地级市的约5.5倍,是县级市的约3.6倍;而县城人口增长速度也远高于建制镇平均增速(见表3)。这表明,这期间城市人口主要是向行政等级较高的直辖市、副省级市和一般省会城市以及作为县域行政中心的县城集中,而一般地级市、县级市和一般建制镇人口增长相对缓慢。与此不同,城市用地规模扩张呈现不同的格局,三个等级的地级市均呈现快速扩张的态势,而处于第一级的直辖市和处于第五级的县级市,其城市用地规模扩张幅度较低。县城的用地规模扩张大大快于一般建制镇,其建成区面积增速是一般建制镇的7.9倍。虽然,目前各直辖市城市规模已经很大,而且大多受到综合承载能力尤其是资源环境承载力的限制,但其城市建设用地面积扩张仍快于县级市,建成区面积扩张则远高于一般建制镇。此外,从城市用地增长弹性看,这期间一般地级市建成区和城市建设用地增长弹性分别高达6.58和5.85,远远超出该系数的合理范围。^①副省级市建成区和城市建设用地增长弹性系数也分别达到2.65和3.37,其城市用地规模呈现出快速扩张的态势。这说明,在目前激烈的城市竞争中,各地级市大多拥有做大城市规模的动力和冲动。

表3 2006年~2012年中国城市平均规模增长情况

等级	等级名称	数量(个)		2006年~2012年平均规模增长(%)			增长弹性系数 ^d	
		2006	2012	城区人口	建成区面积	建设用地面积 ^c	建成区面积	建设用地面积
1	直辖市	4	4	30.4	22.8	22.4	0.75	0.74
2	副省级市	15	15	13.9	36.8	46.9	2.65	3.37
3	一般省会城市	17	17	32.8	44.5	42.6	1.36	1.30
4	一般地级市	251	252 ^a	6.0	39.5	35.1	6.58	5.85
5	县级市	369	367	9.1	28.1	21.9	3.10	2.41
6	县城	1635	1624	26.3	42.6	30.5	1.62	1.16
7	一般建制镇	16017	15563	10.4 ^b	5.4	—	—	—

注: a 未包括三沙市; b 为全部建制镇建成区人口(包括暂住人口)平均规模增长; c 2006年广东深圳、汕头建设用地缺失数据,采用建成区面积替代,阳江和揭阳缺失数据采用2005年和2007年平均值估算,上海缺失数据采用2007年建成区面积和建设用地面积比例估算,2012年数据处理方法同表1; d 为城市用地增长速度与城区人口增长速度之比。

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

三、行政中心偏向对城市规模增长的影响

城市规模增长反映了一个城市的兴衰。在古代,中国的城市大多是政治城市,城市规模增长更多受政治和军事等因素的影响。近代以来,城市政治功能的强弱对城市的发展仍然至关重要,一些城市因为政治功能的弱化而逐步走向衰落(何一民,2007)。新中国建

^① 一般认为,该系数的合理范围为1.12左右(杨刚桥,1998)。

立以后，在高度中央集权的传统计划经济体制下，由于政府在资源配置中起主导作用，各级行政中心因获得较多权限和资源，自然得到快速发展，城市规模不断扩大。在当前经济转轨时期，尽管市场的力量不断强化，但长期形成的行政等级制度依然根深蒂固，对城市发展产生重要影响。按照行政等级设置的权力和制度构架以及资源配置的行政中心偏向，都有利于行政等级较高的城市规模扩张。这种因行政力量而产生的集中，将因集聚经济的存在而不断得到强化，诱致人口、产业和要素进一步集聚，促使城市规模迅速扩大。可以说，当前中国行政等级较高的城市规模迅速膨胀，是政府资源配置的行政中心偏向与市场力量相互作用并不断强化，造成处于优势地位的高级别行政中心各种功能相互叠加的结果。

所谓行政中心偏向，就是政府在权力和资源配置、制度安排等方面，偏向于行政中心尤其是行政等级较高的城市。这里所讲的偏向，就是在权限设置、资源配置和政策支持上偏重，优待作为行政中心和行政等级较高的城市，而忽视、歧视非行政中心和行政等级较低的城市。这种按行政等级高低进行资源配置的行政中心偏向，是行政等级制度在城市建设管理领域的延伸，它违背了市场经济条件下的公平、公正原则，人为造成了城市之间的不公平竞争，加剧了城市发展的不平等，已经成为严重影响城镇协调发展的桎梏。由于这种行政中心偏向，使得城市规模的生长快慢并非完全取决于其市场竞争能力。一些行政等级较高的城市因获得更多的权益和资源，规模不断扩大，而一些行政等级较低的城市则处于不利的地位，甚至因资源和权利被“剥夺”而处于相对衰落之中。长期以来，受行政中心偏向的影响，中国的首都、直辖市和省会（首府）城市，各种中心功能相互叠加，既是政治中心、交通中心、文化体育中心、科技教育中心，还是商贸物流中心、金融中心、工业制造中心和旅游休闲中心等，由此造成城市规模急剧膨胀，有的已经不堪重负。目前，各省、自治区的省会（首府）绝大部分都是本省区的首位城市，也大都是最大的经济中心。在这种行政中心偏向下，省会的变迁通常会导致城市经济的兴衰。其结果，前省会城市会出现相对衰落，新省会城市则迅速扩张，二者形成鲜明的对比（魏后凯，2014）。从表4可以看出，新中国成立后一些省会的迁移，造成前省会与现省会城市人口规模悬殊的差异，尤其是河南省省会从开封迁往郑州之后，开封已失去昔日的辉煌，城市人口规模增长缓慢，而郑州的城市规模则急剧膨胀，2012年城区人口已是开封的6.55倍。

表4 新中国成立后省会（首府）迁移与城市规模增长

省份	省会（首府）迁移			2000年城市人口(万人)			2012年城区人口(万人)		
	迁移年份	前省会城市	现省会城市	前省会城市(A)	现省会城市(B)	B/A	前省会城市(A)	现省会城市(B)	B/A
河北	1968	保定	石家庄	86.62	161.00	1.86	121.13	251.01	2.07
内蒙古	1953	张家口	呼和浩特	71.42	106.00	1.48	86.80	189.01	2.18
吉林	1954	吉林	长春	179.34	292.83	1.63	127.93	361.00	2.82
黑龙江	1954	齐齐哈尔	哈尔滨	143.65	338.20	2.35	108.85	430.61	3.96
河南	1952	开封	郑州	77.25	272.47	3.53	88.86	581.66	6.55
广西	1950	桂林	南宁	64.30	135.64	2.11	82.20	248.08	3.02

注：城市或城区人口包括暂住人口。

资料来源：根据《中国城市建设统计年鉴》（2000）、《中国城市建设统计年鉴》（2012）等整理。

行政中心偏向对城市规模增长的影响主要通过三种途径实现：

一是权限设置。在过去中央集权专制体制下，中央政府掌握着无限的权力，各级权力中心以及靠近权力中心的城市，由于可以获取更多的资源和政治力量支持而不断繁荣（刘泽华等，2005；赵冈，2006；邓伟，2011）。改革开放以来，随着市场化改革的推进，虽然政府配置资源的能力不断下降，市场在资源配置中的作用越来越重要，但目前政府在经济发展中仍起着至关重要的作用。从直辖市、副省级市到一般地级市，再到县级市和建制镇，这些城市不仅行政级别不同，它们在立法、行政、经济和社会管理等方面的权限也迥然有异。就行政等级较高的城市而言，拥有较多的行政权力和管理权限，就意味着较多的发展机会以及动员和配置资源的能力；而对行政等级较低的城市来说，由于各种权力有限，则意味着发展机会的丧失和调动资源能力的缺乏。特别是，在近年来的财政体制改革中，“财权上收、事权下移”造成不同行政等级的城市责权利严重不对称。处于行政等级底层的县级市和建制镇，虽然承担了大量的公共事务，但其财权和管理权限却较少。显然，这种按照行政等级高低对城市政府赋予不同的权限，有利于行政等级较高的大城市发展 and 规模扩张，而不利于行政等级较低、接近农村和基层的中小城市和建制镇的发展。

二是资源配置。行政中心是各级政府的所在地。除了各级政府机构外，政府所掌控的各种资源如高等院校、科研事业单位、金融机构、国有企业、大型医院、文艺团体等，也高度集中在等级较高的行政中心。由于接近权力中心，享有优质的公共服务，外商投资、私营企业、各类优秀人才以及能够影响决策的成功人士也大多集聚于此。因此，行政等级较高的城市因处于权力和决策中心，往往能够从上级政府获取更多的资源和便利。正是由于这种地理临近效应以及各种政治资源和社会资本的集中，促使中央政府倾向于将更多资源投向首都、直辖市和副省级市，省级政府把更多资源投向各省会（首府）城市，而各地级市则把更多资源投向中心城区。以人均市政公用设施建设投资为例，城市行政等级越高，人均占有的投资就越多。2006年，直辖市、副省级市和一般省会城市人均市政公用设施建设投资分别是县级市的4.22倍、2.72倍和1.98倍，一般地级市也是县级市的1.30倍，近年来这种城际差距虽略有缩小，但直辖市、副省级市和省会城市仍然是县级市的2倍以上（见表5）。建制镇的人均市政公用设施建设投资更远低于各个等级的建制市。其结果，不同行政等级城镇的基础设施和公共服务水平相差悬殊。2012年，行政等级较高的城市各项市政公用设施水平大都高于行政等级较低的城市，更远高于县城和一般建制镇（见表6）。特别是自1999年以来，政府可掌控的国有资本也在不断向拥有较多政治资源的行政等级较高的城市集中（邓伟，2011）。这说明，在现有的资源配置格局下，一个城市的行政等级越高，就越靠近主导资源分配的权力中心，所获得的各种机会和资源就会越多，也就越有能力进行城市规模扩张。

三是制度安排。制度安排是城市增长的关键因素。由于经验不足，中国许多重大改革开放举措都是“摸着石头过河”，率先在少数有条件的地区“先行先试”，取得经验后再在全国推广。在改革开放的过程中，行政等级较高的城市因临近权力中心、“试验”条件较好、影响决策的能力较强，往往能够争取到更有利的制度安排。也就是说，中国现行的制度安排具有明显的行政中心偏向，对行政等级较高的城市比较有利。譬如，国家设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、保税区和保税港区等，最初多布局在沿海地区行政等级较高的城市，此后才逐步向其他城市扩展。国务院批准设立的10个新区，

表5 中国城市人均市政公用设施建设投资比较

指标	年份	直辖市	副省级市	一般省会城市	一般地级市	县级市	县城	建制镇
人均投资额 (元)	2002	1895.92	1323.55	978.06	554.84	474.60	—	—
	2006	3438.31	2219.30	1615.53	1062.89	815.57	634.78	354.18
	2012	4594.25	5245.60	4204.57	3156.94	2074.21	2605.70	768.59
相对水平 (以县级市为1)	2002	3.99	2.79	2.06	1.17	1.00	—	—
	2006	4.22	2.72	1.98	1.30	1.00	0.78	0.43
	2012	2.22	2.53	2.03	1.52	1.00	1.26	0.37

注：人均投资额2002年按城市人口计算，2006、2012年按城区人口计算，建制镇、县城分别按建成区人口、县城人口计算，均包括暂住人口。

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

表6 2012年中国城市市政公用设施水平差异

指标	实际值						相对水平(以建制市为1)	
	建制市				建制镇	#县城	县城	建制镇
		#直辖市 ^a	#地级市 ^a	#县级市 ^a				
用水普及率(%)	97.16	98.46	95.83	94.23	80.79	86.94	0.89	0.83
燃气普及率(%)	93.15	98.33	89.72	85.72	46.70	68.50	0.74	0.50
污水处理率(%)	87.30	88.19	85.50	81.34	<20 ^b	75.24	0.86	<0.23
人均公园绿地面积(m ²)	12.26	11.91	12.49	11.22	1.92	8.99	0.73	0.16
建成区绿地率(%)	35.72	37.38	35.13	31.50	9.80	23.32	0.65	0.27
建成区绿化覆盖率(%)	39.59	40.58	38.96	35.96	13.70	27.74	0.70	0.35

注：a为各城市算术平均数；b为2010年数据。

资料来源：根据《中国城乡建设统计年鉴》(2012)、《中国城镇排水与污水处理状况公报》(2006-2010)整理。

除舟山群岛新区外，其他均布局在直辖市、副省级市和省会城市，包括上海、天津、重庆、兰州、广州、西安、贵阳-安顺、^①青岛和大连。国家设立的12个综合配套改革试验区，除山西省、黑龙江省“两大平原”、浙江义乌外，其他均布局在直辖市、副省级市和省会城市，包括深圳、上海浦东新区、天津滨海新区、厦门、重庆、成都，或者以省会城市为中心的城市群和经济区，如武汉城市圈、长株潭城市群和沈阳经济区。目前，国家已批准在上海建设自由贸易试验区。各种产业园区、新区和其他功能区的建设将促进人口、产业和要素集聚，刺激城市规模扩张。同时，在现有行政区划体制下，一个城市能否设区取决于其行政等级的高低，地级及以上城市可以设区，而县级市不能设区。前些年，撤县(市)改区已成为直辖市、副省级市和省会城市扩大规模的主要途径，这无疑加剧了行政等级较高的城市规模扩张趋势。此外，在城市建设方面，目前中国还缺乏一个可持续的地方税体系和城市建设融资的长效机制，各地城市建设高度依赖土地财政。这种制度安排将有利于行政等级较高的大城市，而不利于行政等级较低的中小城市和小城镇。这是因为行政等级较高的大城市，通常土地和房屋价格较高，城市土地出让转让收入多，可以

^① 贵安新区位于贵州省贵阳市和安顺市结合区域。

支撑城市大规模建设经营，而行政等级较低的中小城市和小城镇却缺乏这方面的条件。

在有利的权限设置、资源配置和制度安排以及市场力量的共同作用下，高级别行政中心必定会形成一股强大的吸附力，促使周边地区的人口、产业和要素向这些中心集聚。一般地讲，城市行政等级越高，对周边资源和要素的吸附能力就越强。这种吸附能力更多是与城市行政权力和政府资源配置联系在一起的，不仅反映在人口和产业的集聚上，更体现在各类人才、资金甚至建设用地指标的吸纳上。从空间上看，这种吸附主要体现在两个方面：一是行政中心凭借权力和中心优势，形成对周边农村地区的吸纳；二是行政等级较高的城市凭借行政权力以及优良的公共设施和服务，形成对较低行政等级城市的吸纳。如全国各地企业总部向北京、上海等行政等级较高的城市迁移，造成落后地区资源向经济发达地区不断汇集（魏后凯、白玫，2010）。农民工进城务工就业也是如此，从迁移成本和联系便捷性看，农民似乎更愿意进入离家较近的小城镇和中小城市。但实际情况并非如此，由于小城镇就业机会的缺乏以及公共服务和预期收入的差异，农民往往越过小城镇和中小城市，直接大规模涌入大城市和特大城市，尤其是直辖市、副省级市和省会城市。据国家统计局（2014）调查，2013年全国外出农民工的63.9%流向了直辖市、省会城市和地级市，其中直辖市和省会城市占30.5%。市管县体制是另一个典型例子，实行市管县的初衷是希望打破城乡分割，充分发挥中心城市的作用，带动县域经济发展。事实上，不少地级市凭借权力和中心优势，更多起到了吸纳所辖县域资源和要素的作用，地级市俨然成了县域财政和资源的“抽水机”，有的甚至通过行政力量将所辖县域的建设用地指标人为地向地级市中心城区“集中”。

由此可见，近年来中国大城市尤其是特大城市规模的快速扩张，是与城镇化进程中的行政中心偏向紧密联系在一起的。政府在权限设置、资源配置和制度安排等方面偏向行政等级较高的城市，在市场力量的交互作用下，将形成一种强大的吸附力，促使行政等级较高的大城市规模快速扩张。从某种程度上讲，这种行政中心偏向也是一种大城市偏向，因为行政等级较高的城市通常都是大城市。国外相关研究表明，这种大城市偏向或首位城市偏向也是存在的（Moomaw and Shatter, 1996）。在发展中国家，各级政府部门往往把过多的资源投向大城市，尤其是作为首位城市的首府（Gugler, 1982）。Ades 和 Glaeser（1995）则认为，在城市集中的驱动力中，政治力量甚至比经济因素更重要，专制集权体制将导致资源向单一大都市的集中。因此，在政府和市场力量的双重作用下，政府资源配置的行政中心偏向将促使人口、产业和要素向各级行政中心集聚，反过来，集聚后形成的规模效益又成为政府做出资源配置决策的重要依据。正是由于这种行政中心偏向与市场力量的相互强化作用，才导致近年来中国大城市规模的快速扩张和规模控制政策的失效。

四、结论和政策建议

综上所述，中国的城市规模及增长速度与其行政等级密切相关。行政等级较高的城市，其规模一般较大，增长速度较快；相反，行政等级较低的城市，其规模通常较小，增长速度也较慢。这种城市规模及增长速度的差异，是政府资源配置的行政中心偏向和市场力量交互作用的结果。政府在权限设置、资源配置和制度安排等方面对较高行政等级城市的偏爱，以及这些城市在政府与市场力量双重作用下形成的强大吸附能力，是造成这种差

异的重要原因。这种行政中心偏向虽然有利于较高行政等级城市的发展，但它造成了城市之间的不公平竞争，扭曲了市场的资源配置功能，还强化了各城市争取提升行政级别的倾向。各种资源向较高行政等级城市尤其是首位城市过度集中，不仅会损害经济的增长（Richardson, 1987），还将降低非首位城市的生活质量（Henderson, 2002）。为此，必须从根本上改变这种按行政级别高低配置资源的行政中心偏向，消除公共资源配置中的城市行政等级观念，促进城市机会平等和权益公平，为大中小城市和小城镇协调发展创造一个公平、公正的外部环境。

第一，城市规模控制要以承载力为依据。长期以来，中国实行的城市规模控制政策是以城市的人口规模大小作为唯一依据。事实上，大中小城市和小城镇各有优劣，它们在城镇体系中承担着不同功能，各自发挥着重要作用，由此共同构成一个有机的整体。一个城市并非人口规模大就一定要控制，人口规模小就要积极发展，关键是要看该城市的发展潜力和综合承载能力大小。这里所讲的综合承载能力，主要包括三个方面：一是区域资源环境承载能力，它设定了城市人口规模的天花板；二是城市基础设施容量，一旦城市人口规模超过了这一容量，就会产生拥挤或短缺，导致居民生活质量的下降；三是人口吸纳能力，它取决于城市产业支撑能力提供的就业机会。如果缺乏产业支撑，没有就业机会，大量进城农民就会失业，或者进入非正式部门就业，由此加剧城市贫困状况，造成社会不稳定。未来中国的城市规模控制政策，应走出单纯以人口规模作为调控依据的误区，在对综合承载能力进行科学测算的基础上，实行以综合承载力为依据的规模控制政策。不同城市无论规模大小，只要超越了其资源环境承载能力，都要进行相应的控制。城市的规模大小及增长一定要与其综合承载能力相适应。当然，我们提倡对城区人口400万人以上的特大城市实行人口规模控制（魏后凯，2014），并不单纯是因为这些城市规模大，而是由于它们大都已逼近资源环境承载能力的极限，有的已处于超载状态。

第二，要维护城市之间的公平竞争环境。在社会主义市场经济体制下，任何城市无论规模大小和地区所在，都应拥有平等的发展权，城际公平、机会均等是我们追求的目标。中国的城市是与行政区划的不同层级联系在一起，在现行城市型政区体制未得到根本改革的情况下，单纯取消城市的行政级别难度较大。但是，我们不能把这种城市行政级别“扩大化”，更不能把它作为公共资源配置的依据。对某些行政级别较高的大城市给予优待或优先支持，就意味着对其他城市的歧视。行政中心并非一定都要发展成为经济中心。在推进城镇化的过程中，要按照“市场主导、政府引导、农民自愿、成本分担”的原则，正确处理政府与市场的关系，切实解决普遍存在的政府越位、缺位和错位问题，充分发挥并强化市场在资源配置中的决定性作用。国内外的经验表明，在工业化和城镇化的中前期，市场力量的作用会促使人口、产业和要素向大城市尤其是特大城市集中，因此从大中小城市和小城镇协调发展的角度看，政府应实行以弥补市场缺陷为导向的“逆向”调控，重点支持中小城市和小城镇发展。如果政府采取“顺市场”调节的方式，那么完全可以通过完善市场机制达到同样的目的。当前，政府的城市规模调控应主要集中在两个方面：一是对那些即将或已经超载的特大城市实行功能疏散即“去功能化”，促使其尽快实现转型升级，提高可持续发展能力；二是采取积极有效措施，促进中小城市和小城镇发展，增强其产业支撑和公共服务能力。

第三，以扩权为重点促进小城镇发展。向下扩权是促进小城镇发展的关键。为适应新

型城镇化的需要,当前亟须实行差别化战略,分类推进小城镇发展。一是对那些镇区人口等达到设市标准的建制镇,采取整县改市或“切块设市”的办法,尽快启动设市工作,并在有条件的地区推动“镇改市”试点。要尽快制定科学合理的设市标准,新的设市标准主要考虑城区人口密度、人口集聚规模和市政设施水平,适当体现地区差别和特殊需要,而不应过多地考虑行政级别、经济总量规模等指标。二是按照小城市的标准,加大对建制镇的公共投入,加快镇区道路交通、公共供水、燃气供热、污水和垃圾处理、文化体育等设施建设,提高建制镇的公共服务能力和水平,逐步缩小镇与市的公共服务差距。三是考虑到“镇改市”会带来行政级别的提升和公共财政支出的增加而难以大规模推行,对于大多数具有区位优势、吸纳人口多、经济实力强的镇,重点是深化扩权强镇改革试点,扩大建制镇的行政、经济和社会管理权限。通过扩权强镇改革,调动地方的积极性,充分发挥其主动性,培育和增强小城镇的发展活力,全面提高产业支撑能力和公共服务水平。

参考文献

- 成一农(2007):《清代的城市规模与行政等级》,《扬州大学学报》(人文社会科学版)第3期。
- 邓伟(2011):《国有经济、行政级别与中国城市的收入差距》,《经济科学》第2期。
- 丁金宏(2011):《论城市爆炸与人口调控》,《人口研究》第1期。
- 高佩义(1991):《中外城市化比较研究》,天津:南开大学出版社,第180~195页。
- 国家统计局(2014):《2013年全国农民工监测调查报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html, 7月25日。
- 何兴刚(1991):《论我国大城市人口膨胀及规模控制》,《社会科学家》第2期。
- 何一民(2007):《近代中国衰落城市研究》,成都:四川出版集团、巴蜀书社,第2~16页。
- 胡兆量(1986):《大城市的超前发展及对策》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)第5期。
- 胡兆量、刘红星、马爱民、蔡渝平(1985):《大城市人口的“超前”发展规律》,《社会调查与研究》第2期。
- 刘泽华、茂和、王兰仲(2005):《专制权力与中国社会》,天津:天津古籍出版社,第193~223页。
- 马正林(1998):《中国城市历史地理》,济南:山东教育出版社,第154页。
- 饶会林(1989):《试论城市规模效益》,《中国社会科学》第4期。
- 王明田(2013):《城市行政等级序列与城乡规划体系》,《城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集》,11月。
- 王元(1985):《充分发挥大城市优势》,《社会调查与研究》第2期。
- 王再平(2014):《特大城市人口规模控制悖论》,《中国发展》第2期。
- 魏后凯(2010):《我国镇域经济科学发展研究》,《江海学科》第2期。
- 魏后凯(2014):《中国城镇化进程中的两极化倾向与规模格局重构》,《中国工业经济》第3期。
- 魏后凯、白玫(2008):《中国上市公司总部迁移现状及特征分析》,《中国工业经济》第9期。
- 杨刚桥(1998):《我国城市土地供需状况、原因及对策》,《城市问题》第6期。
- 章生道(2000):《城治的形态与结构研究》, [美] 施雅雅主编:《中华帝国晚期的城市》,北京:中华书局,第98~104页。
- 赵冈(2006):《中国城市发展史论集》,北京:新星出版社,第88~125页。
- 周长山(2001):《汉代城市研究》,北京:人民出版社,第36页。
- 周一星(1990):《中国城市发展方针的反思》,《城镇经济研究》第1期。
- Ades, A. F. and E. L. Glaeser (1995). Trade and Circuses: Explaining Urban Giants. *The Quarterly*

Journal of Economics, 110 (1).

Gugler, J. (1982). Overurbanization Reconsidered. *Economic Development and Cultural Change*, 31(1).

Henderson, V. (2002). Urban Primacy, External Costs, and Quality of Life. *Resource and Energy Economics*, 24 (1).

Moomaw, R. L. and A. M. Shatter (1996). Urbanization and Economic Development: A Bias toward Large Cities? *Journal of Urban Economics*, 40 (1).

Richardson, H. W. (1987). The Costs of Urbanization: A Four-country Comparison. *Economic Development and Cultural Change*, 35 (3).

Wei, H., Y. Wang, and M. Bai (2014). *The Micro-Analysis of Regional Economy in China: A Perspective of Firm Relocation*. Singapore: World Scientific.

Administrative Hierarchy and Growth of City Scale in China

WEI Hou-kai^{1,2}

- (1. Institute for Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China;
2. Center for Development of Western China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: China's cities are characterized with administrative ranks. Seven ranks can be categorized from top to bottom including municipality (province-level city), vice-province-level city, ordinary provincial capital, ordinary prefecture city, county-level city, county town and ordinary designated town. The research demonstrates that the scale and growth rate of cities are closely related with their administrative ranks. City's population and land scale exponentially grows when its administrative rank is lifted. The population and land scale expansion of cities with relatively higher administrative rank is often faster than that with lower administrative rank. All these characteristics taking place in a time when administrative center is put as the priority in the governmental resource allocation, and the differences of administrative power, resource allocation, regime arrangement between cities makes diverse development paths for cities with different administrative ranks essentially. In current urban system, the administration-center bias is in fact a metropolis bias. The two biases reinforce each other leading to excessive expansion of mega cities and the failure to curb the expansion. In the future, the government should take measures to eliminate the administration-center bias in governmental resource allocation, lower the significance of city administrative rank and control the scale of cities according to the comprehensive carrying capacity. The county-level city and strong towns with big development potential should be given more administrative power to promote equal opportunity and fair right which beyond all doubt will help achieve the aim of harmonious development between different-scale cities.

Key Words: administrative hierarchy; administration-center bias; growth of city scale; inter-city equality