

DOI: 10.3724/SP.J.1224.2011.00249

行政区划视野下我国城市化发展的现状、问题与对策

王开泳

(中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要: 改革开放以来,我国经历了快速的城市化发展阶段,呈现出城市化发展速度快、城市化水平区域差异大等显著特征。行政区划属于上层建筑,是国家进行区域划分和行政管理的主要依托和重要途径。本文以为,伴随着社会经济和城市化进程的快速发展,行政区划必然要进行相应的调整,以便与经济基础相适应。从行政区划的角度看,我国的城市化发展还存在一系列的问题,如城市数量太少,城镇体系结构不完整,开发区的行政管理体制有待理顺,发达乡镇的行政管理体制有待创新,城市边缘区管理薄弱等。综合考虑新时期城市化的发展态势与需求,本文建议按照主体功能区的发展要求,因地制宜的推进城市化进程;加快设市、设区标准的修订与完善,适度增加市辖区和县级市的数量;通过建立市辖区等形式,理顺开发区的行政管理体制。充分发挥行政区划调整对城市化的引导、规范和服务作用,不断推进我国城市化的健康发展。

关键词: 城市化; 问题; 对策; 行政区划; 调整

中图分类号: TU98

文献标识码: A

文章编号: 1674-4969(2011)03-0249-07

城市化问题是国家、政府部门和学者共同关注的核心问题。我国正处于城市化快速发展时期,城市化的快速推进对我国的社会经济结构、人口结构、城乡结构、产业结构、就业结构等产生深远影响,不同专业领域的学者也从各自的角度对城市化问题作了大量的分析和研究^[1-5]。随着工业化和城市化的发展,城乡经济社会结构和生产方式的差别也越来越大,城镇经济社会管理的独有特点和特殊要求也就越来越突出。大量的实践表明,我国各级城镇的快速发展对传统的行政区划格局已经产生巨大冲击,如何保持行政区划格局与城市化进程相适应,促进城市化健康发展,是当前面临的一个重要问题。

行政区划是直接影响城市经济发展和城市化进程的因素之一。谢芳重点关注城市化进程中如何处理县市关系,对县改市、地市合并进行了利弊分析,认为应更新观念,探索多样化的县市设

置模式,同时要打破隔阂,促进城市群内县市间的区域合作^[6]。姚士谋分析了中国特色的城市化问题,认为城市化过程应有序、健康地发展^[7]。汤茂林认为要正确地理解城市化的概念,城市化数量的发展只是城市化发展的一个方面,要重视城市化发展的质量,积极引导城市健康发展^[8]。

行政区划属于上层建筑,是国家进行区域划分和行政管理的主要依托和重要手段。伴随着社会经济和城市化进程的快速发展,行政区划必然要进行相应的调整,以便与经济基础相适应。从行政区划的视角,研究我国快速城市化进程中存在的问题,有助于把握我国城市化的发展态势,明确行政区划调整的主要思路 and 任务,充分发挥行政区划对城市化的规范、引导和服务作用,有助于促进我国城市化的持续健康发展。

收稿日期: 2011-06-07; 修回日期: 2011-07-02

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(40901088)

作者简介: 王开泳(1980-), 男, 山东滕州人, 博士, 助理研究员, 主要从事城市地理学、行政区划方面的研究。E-mail: wangky@igsnr.ac.cn

1 我国城市化进程的特征分析

1.1 城市化速度不断加快

根据《新中国六十年统计资料汇编》的统计^[9], 新中国成立之初, 我国的城市化水平(即城镇人口占总人口的百分比)仅有 10.6%, 到 1962 年达到 17.33%, 属于城市化较快发展的一个时期; 随后的 15 年基本处于停滞时期, 到 1978 年城市人口水平仅有 17.92%; 改革开放以来, 我国城市化进程不断加快, 到 1985 年城市人口水平达到了 23.71%, 到 1995 年城市人口水平达到了 29.04%; 随后进入了加速发展时期, 城市化水平从 1997 年的 29.92% 增长到 2010 年的 49.68%^[10], 仅用了 13 年的时间就增长了 20%, 年均增长速度为 1.5%。

按照第六次人口普查的最新统计, 截至 2010 年底, 我国大陆地区的总人口约为 13.39 亿, 其中城镇人口约为 6.66 亿, 城市化水平为 49.68%^[10], 接近一半的人口已居住在城市, 目前正处于城市化快速推进, 城乡变革明显的时期(图 1)。

1.2 城市分布不均衡, 区域差异显著

随着城市化进程的加快, 城市数量也不断增多, 特别是改革开放以后, 进入快速增加的阶段。城市数量从 1978 年的 193 个增加到 1985 年的 324 个, 再到 1995 年的 640 个, 后 10 年间城市数量翻了一倍。1998 年以后, 随着县改市审批的冻结和部分发达的县级市改区, 城市数量有所减少, 到 2010 年共有 657 个城市(表 1)。从城市的区域

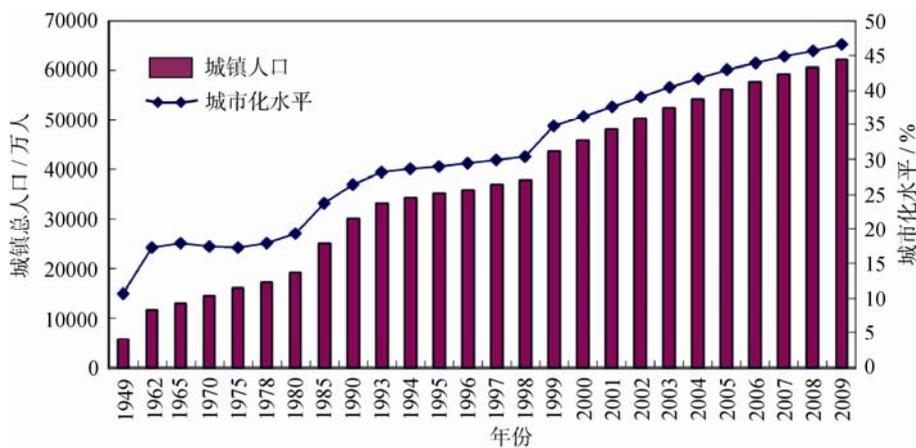


图 1 我国城市化与城镇人口发展变化图

数据来源: 1990 年, 2000 年和 2010 年版的《中国统计年鉴》^[11-13]。

表 1 全国东部、中部、西部城市分布区域差异统计表

年份	全国城市个数/个	东北地区		东部地区		中部地区		西部地区	
		城市个数	比例/%	城市个数	比例/%	城市个数	比例/%	城市个数	比例/%
1981	233	34	14.6	63	27.0	71	30.5	65	27.9
1985	324	45	13.9	85	26.2	89	27.5	105	32.4
1990	467	67	14.3	149	31.9	129	27.6	122	26.1
1995	640	87	13.6	243	38.0	158	24.7	152	23.8
2000	663	90	13.6	245	37.0	168	25.3	160	24.1
2005	661	90	13.6	232	35.0	168	25.4	171	25.9
2010	657	90	13.7	231	35.2	169	25.7	167	25.4

注: 东北地区包括吉林省、黑龙江省、辽宁省; 东部地区包括北京市、天津市、上海市、河北省、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省; 中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省; 其他省为西部地区。

数据来源: 《中华人民共和国行政区划简册 2011》^[14], 1981, 1986, 1991, 1996, 2001 年和 2006 年版的《中国统计年鉴》^[15-20]。

分布看，东部地区城市所占比例较大，中部地区次之，西部地区最小。从城市的发展情况看，主要是大城市和特大城市发展较快，经济总量更大，经济效益更高；相对而言，中小城市发展较慢，并缺少活力。从城市化的地域差异看，东部地区的城市化进程在加速发展，已经形成了几个重要的城市群或城市带，中西部地区的城市化速度相对较慢。

1.3 行政区划调整较频繁

从县级市、地级市和市辖区数量的历年变化来看，在保持相对稳定的前提下进行着行政区划调整，基本上每年都有行政区划的调整出现。总体来看，地级市的数量从建国初的 54 个到 1980 年的 107 个，再到 1990 年的 185 个，2000 年达到了 259 个，2004 年达到 283 个并保持稳定，近年来没有增加。而县级市的数量从建国初的 66 个到 1980 年的 113 个，再到 1990 年的 279 个，1996 年达到了最高峰 445 个，之后随着县改市审批的冻结和部分县级市改设为市辖区，县级市数量逐年减少，到 2000 年有 400 个，2009 年减少到 367 个，2010 年增设共青城市、蒙自市和文山市时，县级市数量又增加到了 370 个。市辖区的数量呈

现波动增长的特征，从建国初的 394 个减少到 1965 年的 288 个，随后持续增加，到 1970 年有 342 个，1980 年有 511 个，到 1990 年增加到 651 个，2000 年有 787 个，2010 年有 853 个(图 2)，表明我国区域性中心城市的空间扩张是持续的，与快速的城市化进程相呼应，市辖区的范围不断扩大。

2 我国城市化发展态势与问题分析

展望未来，我国的城市化进程将出现一系列新问题，呈现出一些新的发展趋势。

2.1 人口和产业集聚趋势不断加强，城市化发展的地区差异仍比较突出

经济发展是城市化的第一推动力，城市化水平和速度与这个地区的经济发展水平直接相关。我国的东部、中部、西部三大区域经济发展不平衡，导致城市化的水平也存在很大的差异。东部沿海地区是我国的经济发达地区，城市化水平很高，一般都达到了 50% 以上。未来沿海地区的城市化的发展仍将保持较快的速度，人口和产业集聚的趋势不断增强，同时由于行政分割，各个城市之间、城市与外围地区之间的矛盾也不断加大，

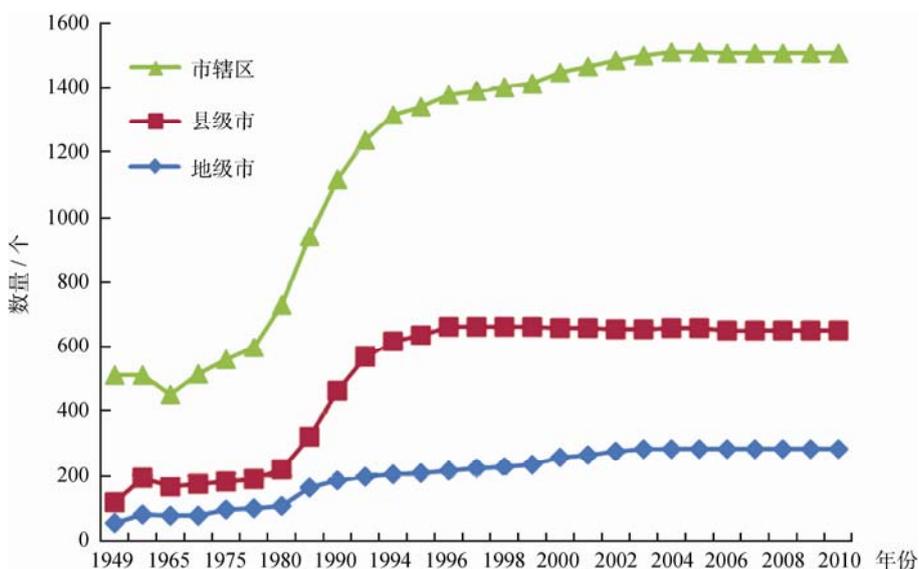


图 2 新中国成立以来我国城市及市辖区数量变动情况统计图

数据来源：根据《新中国六十年统计资料汇编》^[9]、《中华人民共和国行政区划简册 2011》^[14]和 1991 年、2001 年和 2010 年版的《中国统计年鉴》^[13,17,19]的相关数据整理。

已成为我国城市群整体协调发展的重要限制性因素。相对而言, 中西部地区的城市化水平仍然较低, 进程较缓慢, 缺少经济实力雄厚的大城市, 中小城市发育水平低, 还没有形成完善的城镇体系。由于历史原因以及技术资金的约束, 中西部地区的发展活力不足, 今后仍需要国家的政策倾斜, 大力扶持中西部地区各级城市的快速发展。

2.2 沿海地区以大都市区为中心的产业和空间集聚明显, 都市经济区在区域经济发展中的地位进一步凸现

我国东部沿海地区经济发达, 经济实力雄厚, 城市化的速度很快。未来一段时间内, 东部地区仍将成为我国经济发展的发动机, 在我国城市化进程中扮演重要角色。由于经济发展的惯性作用, 沿海地区以都市区为中心的产业和空间集聚越来越明显, 像珠江三角洲、闽南三角洲、长江三角洲、环渤海地区、辽中南地区、山东半岛等城市密集区正在以区内的特大城市为中心, 形成大的都市经济区, 区域经济一体化的趋势不断加强。城市向郊区的蔓延是通过“兼并”或“合并”的形式进行的。在大都市区政府分治的模式下, 各单个城市政府一般难以有效地提供各种基础设施和服务, 加重了政府的负担, 很难统一规划建设, 这些越来越成为大都市区发展的障碍。各大城市向都市区的发展是一个总体趋势, 但我国目前对大都市区和都市经济区的研究尚少, 对其行政区划体制和运作机制的研究更显不足, 如何构建联系密切、运作高效的大都市区经济体制和行政管理体制, 是将来一段时间需要重视和解决的一个主要问题。

2.3 以开发区为代表的产业集聚区不断发展壮大, 行政管理体制亟待完善

开发区凭借优越的政策优势和资源优势, 产业经济获得持续快速的大发展。在未来一段时期内, 以开发区为主体的产业集聚区仍然是中国经济发展的重要引擎。随着产业规模的不断壮大, 开

发区不仅成为城市重要的经济隆起点, 也逐渐形成较大的人口集聚区。流动人口多带来社会治安混乱的问题, 同时也出现较突出的环境污染问题。开发区作为政府的派出机构, 对开发区繁重的社会管理职能越来越力不从心, 需要开发区管委会逐步向一级完全政府的机构设置(如市辖区)转变。如何理顺各种开发区和新的产业区的行政管理体制, 也逐渐成为政府操作层面上需要解决的问题。

2.4 经济发达地区的小城镇发展迅速, 半城市化现象及由此带来的区域管理问题突出

在经济发达地区, 中小城市和小城镇也获得快速稳定的发展, 经济总量较大, 城市化水平比较高。许多城镇已经成为二、三产业为主导的工业城市, 但由于行政建制的约束, 仍然是城镇或县的建制, 已经远远不能适应城镇经济发展的需要。在民营经济发达的珠江三角洲地区, 如东莞市的虎门镇和厚街镇, 2009年常住人口分别超过了50万和30万, 已经达到大、中等城市的规模, 但仍然实行镇—村的建制, 给经济社会发展和各种配套设施建设和管理带来很大困难。江浙一带、山东沿海一些城镇也存在类似的问题, 已经严重阻碍了我国城市化的健康发展。由于行政建制的制约, 经济发达地区出现了许多的半城市化现象, 表现为以下特征: 大量外来人口涌入; 经济增长迅猛; 非农化发展快、程度高, 但集聚低; 非农建设用地扩展迅猛, 但空间分布破碎零散; 仍然实行各自为政的农业管理体制, 不利于人口和产业的集聚以及基础设施的共建共享等。如何建立半城市化地区合理的行政管理体制是当前面临的一个重要问题。

2.5 许多城市的快速发展, 导致自身城市建设用地不足, 要求空间扩张的需求日益强烈

随着城市化进程的加快, 城市人口不断增多, 城市用地规模也不断扩大, 原有的城市用地越来越不能满足城市快速发展的需要, 城市空间的扩张需求越来越大。同时城市中心区与外围地区的

经济联系也日益密切，迫切需要重新整合城市与周边地区的行政体制关系，保证城市未来发展有充分的扩展空间，以利于资源的高效利用、产业的优化配置、基础设施的整体配套。从福建省的实例来看，改革开放以来，泉州市中心城经济和人口有了很大发展，而土地面积没有扩大，以致当前中心城区经济和人口密度过高。从未来城市可用地分析，中心城区可用地只剩约 20 平方公里，与城市发展需要用地相差甚大，只有通过扩大市辖区范围，才能满足城市发展用地的需求。

2.6 不同城市的管理者缺少分工协作，各自为政的现象日趋突出，行政区边缘管理薄弱，发展混乱

由于我国特定的历史和体制背景，行政区的经济功能十分突出。在追求自身利益最大化的动机驱使下，各个城市政府对经济的不合理干预行为比较严重，使得行政区界限成为区域经济联系和发展的巨大障碍。在行政区的边缘地带，双方的政府都不予以重视和开发，基础设施建设和交通建设不配套，污染严重的一些企业便容易在管理薄弱的行政区边缘地带落户，脏、乱、差的情况非常严重，建设和管理特别混乱。要解决这些行政区边缘的问题，必须变革行政管理体制，加强区域的空间管理和协调，通过有效的区域空间管理，统一解决区域发展中出现的各类问题。

3 城市化发展与行政区划调整的互动机理

首先，城市化进程需要行政区划调整的有力支撑。城市化的发展表现为两个方面的特征，一是城市人口规模的不断扩大，二是城市数量的不断增多。由于各个城市市辖区的面积有限，因此，在老城区容纳一部分新增城市人口的基础上，新增城市人口主要通过增加市辖区来实现。而城市数量的增加也就是增设新的城市，从这个意义上讲，行政区划调整是促进城市化健康发展的重要途径。

从另一个角度看，行政区划调整可以引导、规范城市化的有序发展，为城市化发展服务。城镇型政区(市、市辖区)的适当超前设置可以引导城市建设，促进该地区由农村型政区(如县、乡)向城镇型政区转变，加快城市基础设施建设，促进城市化进程。而将一些发达的县和特大型镇改设为市，有利于规范当地的市政建设，改变建设无序和混乱的局面，按照城市的标准规范发展，促进城市化健康发展。

从国内外的经验看，城市化发展对城镇行政管理体制有三方面的要求：一、城镇型地区增多要求逐步增设相应数量的市镇建制；二、调整大中城市的内部空间结构；三、随形势发展不断改进城市管理方式和运行机制。这三个方面的要求是城市化进程中地方行政区划调整的动因和着眼点，也是地方行政体制创新的重要任务。城市化是一个经济运动过程，设市是适应城市化要求的行政行为，二者不能画等号。但市镇建制的设立对城市化的发展有重要作用，在一定时期内设多少市对经济的发展，特别是城市化进程具有重要影响。增设市镇建制是经济发展到一定程度的客观要求，是推进和适应城市化进程的需要，但设市的数量和速度与国家的经济发展状况密切相关，更与城市化进程和设市模式紧密相连。

4 促进我国城市化持续健康发展的对策与建议

4.1 积极推进主体功能区战略，因地制宜地推进城市化

国家“十二五”规划中明确提出了“实施主体功能区战略，促进区域协调发展”。因此，各省市应该按照国家主体功能区规划的总体部署，确定本省的功能区规划以及各县市的主体功能定位和发展方向。在优化开发区域，主要以挖掘发展潜力、提升城市化发展质量为主；在重点开发区域，加快城市化进程，引导人口和产业集聚；在限制开发区域，适度推进城市化，在部分发展条件较

好的县市实行据点式开发；在禁止开发区域，以人口的疏散和迁移为主，严格限制该区域的城市化进程。

4.2 修订、完善市、镇、区的设置标准，启动市镇设置工作

党的十七大以及国家的“十二五”规划明确指出，坚持大中小城市和小城镇协调发展，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，促进城市化健康发展。截至目前，暂停设市工作已有 14 年，1997 年以来，我国的设市数量不但没有增加，反而减少了 11 个。为贯彻落实党的十七届四中全会精神，促进大中小城市和小城镇协调发展，推动城市化健康发展，建议尽快启动市镇设置的审批工作，使市镇设置与我国的城市化发展要求相适应。在重新启动市镇设置工作以前，应按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，尽快修订和出台新的设市和设镇标准；通过出台“市辖区”的设置标准，从严把握“市辖区”的设置审批，推动大中城市的集约化发展。

4.3 培育功能完善、等级有序的城镇体系

目前，我国东部沿海地区已建立了功能相对完善，等级规模体系相对完整的城镇体系，今后应重点规范都市区和城市群的管理，加强区域分工与协作，防止城市化的过度蔓延，塑造良好区域发展格局。中部地区应加快大中城市的建设，适度增设市辖区和县级市，加快城市化进程，增强大中城市的区域竞争力。西部地区着重加快中小城市建设步伐，积极培育有发展潜力的小城镇，引导人口向小城镇和县城集中，不断缓解广大农村地区的资源环境承载力。

4.4 理顺行政管理体制，保障城市化健康发展

科学合理的行政管理体制是保障城市化健康发展的重要保证。就当前来看，我国正处于管理型政府向服务型政府的过渡阶段，许多行政管理

体制不尽完善，不能适应新时期城市化发展的要求，不适应城市型政区的培育和建设。因此，应该加快行政管理体制改革，逐步建立与社会主义市场经济和城市化进程相适应的行政管理体制，特别是要重点理顺开发区的行政管理体制，促进一些发育成熟的开发区由政策区向行政区(市辖区)转变，促进开发区社会经济的全面发展，稳步推进我国城镇化的健康有序发展。

4.5 行政区划调整应与其他政策措施配套运作，将其纳入法制化轨道

单纯的行政区划调整不能解决区域发展中的众多问题。在推进城市化进程中，户籍制度、土地利用制度、财政体制、投融资体制、司法体制、行政管理体制等政策体制安排要综合考虑。在行政区划调整的同时，加强配套措施的实施，转变政府职能，理顺行政区划层级和管理幅度的关系，规范各级政府的职能，进行全方位的配套改革，不断推进城市化进程。要重视加强行政区划调整工作的规范化和程序化，逐步改变行政区划调整工作一刀切等现象，使行政区划的调整做到更科学、更长远、更符合实际。

参考文献

- [1] 邹农俭. 中国城市化研究[M]. 南宁：广西人民出版社, 1998.
- [2] 吕政, 黄群慧, 吕铁, 等. 中国工业化、城市化的进程与问题：“十五”时期的状况与“十一五”时期的建议[J]. 中国工业经济, 2005(12): 5-13.
- [3] 宋利芳. 发展中国家城市化进程的特点问题及治理[J]. 中国人民大学学报, 2000(5): 33-38.
- [4] 朱农. 发展中国家的城市化问题研究[J]. 经济评论, 2000, 5: 83-87.
- [5] 汪冬梅. 中国城市化问题研究[D]. 泰安：山东农业大学, 2003.
- [6] 谢芳. 城市化进程中行政区划调整面临的问题[J]. 改革与开放, 2007, 4: 24-25.
- [7] 姚士谋, William Chang, 朱振国. 中国特色的城市化问题[J]. 长江流域资源与环境, 2001, 10(5): 401-403.
- [8] 汤茂林. 我国城市化研究存在的问题及发展方向[J]. 规划师, 2001, 17(1): 22-25.
- [9] 国家统计局国民经济综合统计司. 新中国六十年统计

- 资料汇编[M]. 北京: 中国统计出版社, 2009.
- [10] 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报: 第 1 号 [EB/OL]. [2011-04-28] (2011-06-20). http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm.
- [11] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 1990[M]. 北京: 中国统计出版社, 1990.
- [12] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 2000[M]. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [13] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 2010[M]. 北京: 中国统计出版社, 2010.
- [14] 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册 2011[M]. 北京: 中国统计出版社, 2011.
- [15] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 1981[M]. 北京: 中国统计出版社, 1981.
- [16] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 1986[M]. 北京: 中国统计出版社, 1986.
- [17] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 1991[M]. 北京: 中国统计出版社, 1991.
- [18] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 1996[M]. 北京: 中国统计出版社, 1996.
- [19] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 2001[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [20] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴: 2006[M]. 北京: 中国统计出版社, 2006.

The Research on the Present Situation, Problems and Countermeasures of Urbanization in China: With the Viewpoint of Adjustment of Administrative Division

Wang Kaiyong

(Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101)

Abstract: China has experienced rapid urbanization stage since reform and opening, during which significant characteristics such as a rapid speed of urbanization and obvious regional differences have been showed in the process. Administrative division is one of the important government management systems and important organization form of national regional division and administrative management. With the rapid development of socio-economic development and urbanization, administrative divisions are bound to be adjusted to fit with the economic base. From the perspective of administrative divisions, there are a series of problems for the urbanization in China, such as the number of cities is too small, urban structure is incomplete, the administrative system of development areas needs to be straightened out, the administration management of developed towns needs to be strengthened and reformed, urban fringes lack of management, etc. Considering the development trend and demand of urbanization, this paper proposes that urbanization in different areas should be different according to its development base and the requirements of major function oriented zones in China. The standards of setting up a city or a municipal district should be established as soon as possible. Development zones should be built through the establishment of municipal districts and other forms. The guidance, regulation and service function of administrative divisions should be made good use of to constantly push forward the healthy development of urbanization in China.

Key words: urbanization; problems; countermeasure; administrative division; adjustment