

国内外城市型政区设置研究进展与展望

朱建华^{1,2}, 王开泳^{1*}, 陈田¹

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国科学院大学, 北京 100049)

摘要:政区设置的科学性与合理性,关系到行政管理效率和政权的稳定性,因此受到世界各国的普遍重视。城市型政区的设置与调整是城镇化发展进程的客观要求,城市型政区不仅包括直辖市、地级市、县级市等各级城市,还包含市辖区、建制镇和街道等。建制市是城市型政区的主要类型,中国的建制市仅有百年历史,却有着极其复杂的演变过程,尤其是改革开放以来,随着城市数量的快速增加,城市型政区设置变化较大。本文在辨析城市型政区相关概念与内涵的基础上,重点分析了城市型政区的演变过程、设置模式、层级与管辖幅度,并对国内外城市型政区的研究方法进行了梳理与总结。在此基础上,评述了国内外城市型政区研究的主要特征与存在的不足,得出以下启示:合理设置城市型政区、创新大都市区管理体制以及减少城市行政层级。最后,通过对国内外城市型政区的行政区划研究进展的总结,对未来的研究方向提出了展望。

关键词:行政区划;城市型政区;研究进展;启示

1 引言

行政区划属于上层建筑,是国家进行地方行政管理的基础和重要手段,也是国家重要的地方治理制度。中国的行政区划已有3000多年的历史,一直是国体、政体结构的重要表现形式。而城市是区域的政治、经济、文化中心及人口集聚中心,城镇化水平代表了一个国家城市的发达程度和文明程度。城市型政区的合理设置是推进城镇化建设和地方政府进行有效治理的重要支撑。2014年底,中国城镇化水平达到54.77%,城镇人口持续快速增长,已经超过农村人口,农业转移人口市民化、城市化空间布局等新形势新任务,对行政区划工作提出许多新要求,也给城市型政区的设置和改革带来了新挑战。

党的十八大报告提出了“优化行政层级和行政区划设置”的战略部署。2013年十八届三中全会报告明确提出“完善设市标准,严格审批程序,对具备

行政区划调整条件的县可有序改市”的要求。2014年出台《国家新型城镇化规划2014-2020》,提出了“制定城市市辖区设置标准,优化市辖区规模和结构”、“完善设市标准,把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”,以及“建立创新行政管理、降低行政成本的设市设区模式”。2014年国务院颁布了新的城市规模划分标准,新标准以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档,不同规模的城市行政区划模式不同,城市规模升格后行政区划会进行相应的调整,也有城市为了规模升格而进行市辖区行政区划的调整。这些政策的密集出台,预示着中国城市型政区设置与改革纳入了国家全面深化改革的重要内容之一,给城市型政区的研究带来了新的挑战。

基于此,本文系统回顾了国内外城市型政区设置的研究进展,梳理城市型政区的相关概念、研究内容与方法,旨在为中国城市型政区设置的研究与实践提供一定借鉴。

收稿日期:2015-01;修订日期:2015-05。

基金项目:国家自然科学基金重点项目(41471126)。

作者简介:朱建华(1988-),男,江苏海安人,博士研究生,主要研究方向为城市地理与行政区划,E-mail: zjh198827@163.com。

通讯作者:王开泳(1980-),男,山东滕州人,博士,副研究员,主要研究方向为城市与区域规划,E-mail: wangky@igsnrr.ac.cn。

引用格式:朱建华,王开泳,陈田. 2015. 国内外城市型政区设置研究进展与展望[J]. 地理科学进展, 34(8): 987-997. [Zhu J H, Wang K Y, Chen T. 2015. Progress and prospects of city-type administrative region setting-up in China and abroad[J]. Progress in Geography, 34(8): 987-997.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2015.08.006

2 相关概念与内涵辨析

2.1 行政区划与类型划分

行政区划是国家根据政治和行政管理的需要,将全国的地域划分为若干层次、大小不同的行政区域系统,设置相应的地方国家权力机关和行政机关,实施行政管理(侯景新等, 2006)。行政区划在某种程度上,可以视为国家结构形式的空间投影,具有管理与空间的双重属性(罗震东, 2008)。

行政区划可以分为地域型政区和城市型政区两种类型(胡序威, 2008)。地域型政区行政管辖范围内主要是农村地域,包括地区、县、乡等;城市型政区是指以城镇人口为主的行政区,包括直辖市、地级市、县级市等各个层级的城市,以及城市的市辖区、镇和街道。其中街道是市辖区或县级市政府的派出机构,镇是城市型政区中行政等级最基层的行政单元。由此可见,城市型政区是支撑城镇化发展的主要载体。

2.2 国内外城市内涵与设置的异同点

城市是指以非农业产业和非农业人口集聚形成的较大居民点。城市是“城”和“市”的组词,“城”是为了防卫用城墙围起来的地域,“市”是进行交易的场所,这两者是城市最原始的形态。“镇”最早出现于中国北魏时期,是指在边境的小型军事据点,现在指建制镇。美国人口普查局对城市的定义是,“城市是一个具有与镇不同的法律地位的,具有某种专门化职能的,较大的人口集聚区”,一般指城市的实体地域,属于城乡分治类型。而中国的城市都包括广大的农村地域,属于城乡合治类型。

在城市设置标准方面,多数国家以城区常住人口规模指标为主要参考标准。按照《联合国人口统计年鉴》的统计,设置城市的人口下限标准最低的只有100人(阿尔及利亚、秘鲁),除中国外,最高的为5万人(日本、韩国),39个国家的城市人口下限标准在3000人以下,美国设置城市的人口规模下限为2500人(United Nations, 2011)。而中国的城市设置标准全世界最高,按照国务院1993年颁布的标准,县城人口8万以上才有设市申请资格。中国的城市一般为广域市,要兼顾城市管理和区域管理职能,而国外的城市一般只有城市管理职能。中国设镇的标准是常住人口2000人以上的居民点,这已经达到了西方许多国家的设市标准。中国的设市和设镇标准较高和人口众多的国情直接相关。

3 国内外城市型政区设置研究进展

3.1 城市型政区的演变过程是关注的重点内容

中国是世界上最早产生城市的国家之一,大约在4500年前就产生了最初的城市(顾朝林, 1992),比中国行政区划的历史还要长。虽然中国城市出现的历史悠久,但在市制产生之前,国家对城市的行政管理并没有设立单独的建制,而是实行城乡一体化的行政区划建制,城市属于县的一部分。

从世界范围来看,近代城市起源于英国工业革命时期,城市建制形成的标志是1835年英国颁布的《市自治法》,确认了“市”作为地方行政区划建制的法律地位。20世纪初,“市”的建制传入中国,逐步形成了目前的市制格局(表1)。改革开放之前,中国的城镇化进程比较缓慢,城市数量增长也有限。从1980年开始,城镇化水平年均增长约1.3个百分点,建制市数量也迅速增加(图1),直到1997年国务院冻结“县改市”审批才使城市数量增长放缓。1998年,城市数量达到668个,是中国设市数量的最高纪录。此后,不少县级市改为市辖区,导致城市数量有所减少,至2014年底中国共有653个城市。

不少学者对建国后的城市型政区的设置标准、发展演变、格局变动等进行了回顾研究(戴均良, 2000; 汪宇明, 2002; 汪宇明等, 2008)。顾朝林等(1998)研究了1949–1996年间不同阶段中国新城市的设置,并分析了城市设置的影响因素。

3.2 城市设置模式与改革是研究的热点领域

西方国家的设市模式主要有统一型、狭域型两种类型(表2),而中国设市模式多为广域型(浦善新, 2004)。统一型城市就是市的行政区域与城市连续建成区范围基本一致,或者前者略大于后者,差异部分作为城郊农业用地或城市发展备用地,也就是所谓的“城郊合治”。这种设市模式在理论上较为合理,在实践上便于进行横向比较。日本、澳大利亚等国主要采用该模式。狭域市是指一个城市连续建成区实际上由一组大小不等、但在法律地位上彼此独立的市组成,形成跨界城市。美国、加拿大等国采用这种模式,如洛杉矶—长滩城市连续建成区由131个市组成,总人口1300余万,其中人口最多的洛杉矶市有400多万。广域市属于城乡合治,市的行政区域面积远远大于城市建成区面积,建制市范围内含有大量农村地带。Dantizg等(1973)最早提出了“紧凑城市”的概念,其后数十年紧凑城市

表1 中国建制市发展的主要历程

Tab.1 Process of China's formed city development

年份	设市条件与重大事件
1909	《城镇乡地方自治章程》规定：“府、州、县治所在地称为城，其余地方人口满5万的称为镇，城与镇均可与府州县等传统政区一样，单独设置自治机构，但城、镇与乡一样，隶属于府、州、县等上级政区”。
1912	《江苏暂行市乡制》规定：“人口满5万为市”。
1914	袁世凯废除市自治制度。
1921	广州成为中国第一个城市型政区。《市自治制》规定：市分为两种，特别市地位相当于县，普通市则受县管辖。
1928	颁布《特别市组织法》和《普通市组织法》。
1930	《市组织法》规定：市为地方行政组织兼自治团体，废除普通市和特别市之分，改分为行政院辖市与省辖市两种，省辖市地位与县相同。院辖市条件为人口满100万，省辖市设立条件为人口30万以上。
1943	新《市组织法》颁布，设市标准降低，省辖市设立条件为人口满20万。
1949	人口5万以上的城镇可以设市，形成直辖市、省辖市、专署辖市三种建制。
1955	规定设市的条件为聚居人口在10万以上的城镇。
1962	“大跃进”期间城市增加过快，调整市镇建制，撤销了10万人以下的市。
1980	“严格控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的基本方针，掀起了“撤县改市”浪潮。
1983	推行“市领导县”体制，“地区改市”导致地级市数量大幅增加。
1986	新的设市标准，非农人口6万以上的镇可以设市；总人口50万以下的县，县城人口10万以上可以设市；总人口50万以上的县，县城人口12万以上可以设市。
1993	调整设市标准，按人口密度设市：400人/km ² 以上的县，县城非农人口达到12万；100~400人/km ² 的县，县城非农人口达到10万；100人/km ² 以下的县，县城非农人口达到8万的，可设市。
1997	国家冻结“县改市”审批。
2014	《国家新型城镇化规划》提出“完善设市标准，把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”。

的理念与模式受到了西方学者的追捧(Burton, 2002; Mubareka et al, 2011; Dempsey et al, 2012; Gaigné et al, 2012)。但是,近年来西方国家有从城乡分治向城乡合治发展的趋势(王开泳等, 2011)。

虽然中国大部分城市都是广域型,但有学者认为中国具体的设市模式主要有3种:“切块设市”、“整县改市”以及“多中心组合”模式(浦善新, 2006)。改革开放之前,新设城市主要是“切块设市”,“多中心组合”模式多适用于地级市,改革开放之后绝大部分新设城市都采用“整县改市”模式。此外,中国还有一些特殊的设市模式,例如新疆生产建设兵团的“师部驻地设市”、边境口岸设市以及出于政治需要设立三沙市等(王开泳等, 2013)。

近年来,不少学者提出学习中国台湾“县辖

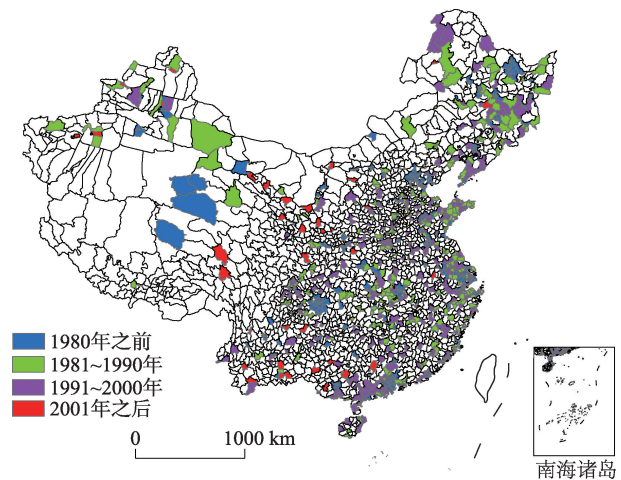


图1 中国设市时序示意图

Fig.1 Cities established before 1980, in the 1980s and 1990s, and since 2001 in China

表2 世界主要国家的设市模式比较

Tab.2 Comparison of city setting-up model of the main countries in the world

国家	类型	人口指标/人	改革趋势	优点	弊端
中国	广域型	80000	整县设市	发展空间足够,城乡统筹协调发展	城市数量偏少
美国	狭域型	2500	地方政府兼并;大都市区的中心城区兼并郊区	美国有19000个自治市,体现地方民主自治权	行政管理分散化、碎片化
英国	狭域型	3000	重组大伦敦市,设立都市郡	每个郡划分为城市区和乡村区	城市发展空间受限
法国	广域型	2000	城市联合,设立“城市共同体”	地方拥有较大的自治权	没有对城乡进行划分
德国	狭域型	各州不一	城镇合并	小城镇数量多,城镇公共服务完善	市、镇无严格区分
日本	统一型	50000	市町村合并	小城市数量多且基础设施完善	县管市,市的权力比较小
澳大利亚	统一型	1000	市与周围乡镇合并	小城市数量多且公共服务完善	大都市区存在多个市政府,难以统一规划管理

市”,进行“镇改市”模式的尝试。如东莞的虎门镇、温州的龙港镇人口超过50万,完全具备设市条件。镇改为县级市实质上属于“切块设市”模式,但更多的学者呼吁将镇改为“县辖市”或“镇级市”(马春筭, 1998;戴均良, 2000;罗小龙等, 2000;刘君德, 2005;王克群, 2011)。针对县辖市,有学者专门探讨了其合理规模、管理体制及模式(顾朝林,浦善新, 2008)。有学者对大陆地区“县辖市”的可行性进行了探讨与实证研究(蒋荣, 2005;贺曲夫, 2007;贺曲夫等, 2010),并以温州市龙港镇为例,对大镇设市的行政管理体制创新进行了研究(贺曲夫等, 2008)。近年来,民族地区的城市行政区划改革也受到关注,不少学者提出了设置“民族自治市”的建议(鲍明, 2003;朱玉福, 2005)。

近年来,大都市区的行政区划改革成为研究热点。国际上对于大都市地区之间的协调机制一般有三种模式:①高度集权的都市区政府;②松散的城市协调机构;③城市联合政府。国外学者主要侧重于大都市区的管理模式的研究(Wheeler, 2002; Collin et al, 2002)。20世纪50年代开始,西方国家涌现了许多大都市区政府(Feiock, 2009),多伦多大都市区于1954年建立了北美第一个有效的双层制大都市管理机构(Lightbody, 1998)。从大都市区管理体制上看,可分为单中心体制和多中心体制,单中心体制下有一个统一的大都市政府,多中心体制是指都市区内有相互独立的多个决策中心,西方国家多采用多中心体制,例如北美的大都市区联合政府、法国的城市共同体、德国的城市区域管理组织。其中,加拿大多伦多都市区的“城市政府+大都市区政府”管理模式被公认为世界上大都市区政府体系的典范(冯春萍, 1999)。但是,这种多中心大都市区管理体制也暴露了一些弊端,如联合政府松散而缺乏权威,不利于有效治理,碎片化现象严重(Mitchell-Weaver et al, 2000)。

马祖琦等(2003)对纽约、伦敦、巴黎、东京等国际化大都市的管理体制进行了典型案例研究,重点分析和总结了国外大城市区级政区职能定位和大都市行政管理体制。王开泳等(2006)以广州市为例,分析了现阶段中国大都市的行政区划调整思路及问题。刘云刚等(2014)以中山市为例,探讨了地方政府利用区划调整推动地区发展的时效性。罗震东(2007)认为,分权化、市场化与全球化导致了大都市区内地方政府各自为政、缺乏协调,出现了类似于美国大都市区“碎片化”现象,因而中国大都市

区采取了“撤县(市)设区”的行政区划调整方式来解决“碎片化”的问题。撤县设市与撤县(市)设区两种区划变更模式完全代表两种不同的权力转移方向,撤县设市意味着市权力的扩大,而撤县(市)设区意味着县(市)改区后权力的弱化(王国恩等, 2012)。

3.3 城市型政区层级与管辖幅度是研究的关键问题

3.3.1 国外扁平化的层级设置,引发中国城市政区层级设置改革的广泛讨论

国外的城市区划层级主要有两种模式:英美为代表的扁平式和以东亚为代表的多级式(表3)。中国的城市是一个“三层四等”体系,建制市分为直辖市、省辖市和自治州辖市3个层次,行政上分为省级、副省级、地级和县级市4个等级,此外部分地区还有“地方粮票”——副地级市等特殊情况(汪宇明, 2002)。2013年底,中国共有4个直辖市、286个地级市(含15个副省级市)、368个县级市。市的行政等级过多,不仅外国人分不清楚,就是国内很多人也搞不明白,“市”的通名制度与行政等级制度的矛盾亟需解决(戴均良, 2000)。因此,有学者提出对“市”的通名进行改革,建议直辖市改称“都”,副省级市和地级市改称“府”,县级市为“市”(汪宇明, 2002)。

分级管理是行政区划的一个重要原则。在城市型政区体系中,直辖市和地级市一般分为“市—市辖区—一街道(镇)”三级,县级市一般是“市—街道(镇)”二级。西方国家的城市大多数属于自治市,无论城市规模大小法律地位比较平等,因而城市数量众多,并且大部分是小城市。但也有一些大城市下面设区,例如纽约、巴黎、伦敦等。国内一直有取消街道这一层级、完善社区功能,让市辖区或县级市直管社区的设想,但社区不是一级行政区,属于基

表3 世界主要国家的城市层级体系

Tab.3 Hierarchy of cities of the main countries in the world

国家	一级 城市政区	二级 城市政区	三级 城市政区	四级 城市政区
中国	直辖市	副省级市、地级市	市辖区、副地级市、县级市	街道、镇
美国	特区	独立市	市辖区、市、镇	
日本	政令指定市	中核市	特例市	一般市、町
韩国	特别市	广城市	自治市	洞(街道)、邑(镇)
德国	市州	市辖区、自由市	镇	
英国	郡级市	市区、自治市		
法国	直辖市	市辖区、市镇		
俄罗斯	直辖市	州、共和国、边疆区辖市	区辖市、镇	

资料来源:《世界各国市制比较研究》(曹启挺, 2012)。

层自治政权。在镇、街道这一层级,许多学者提出了小城镇行政体制改革方案,对乡镇合并、撤乡改镇、镇改街道等进行了广泛探讨(王德等, 2002; 黄天元等, 2004)。甚至出现了特殊的街道改镇“逆向调整”,有学者分析了这种逆向调整的过程及原因(范今朝等, 2011)。

从国际上看,西方各国行政区划层级改革以减少层级为主。1888年,英国建立现代地方制度,实行新郡制,增设了一批郡级市(Law, 1999)。并且,在郊区化过程中进行了行政区划层级的压缩,由两层变成单层机构(Goldsmith, 1992; Leach, 1994; Chisholm, 2004)。此外,日本撤销“郡”这一层级,德国在州下面撤销了“专区”这一层级,由州直管自由市。

美国等发达国家都是“州直管县”。其实,中国宪法规定只有“省—县(市)—乡”三级。因此,学者们建议仿照海南省在全国普遍推行“省直管县”体制,主张适当划小省份,逐步撤销地级市这一层级,最终形成“省—县(市)—乡镇”三级地方行政体制(戴均良, 2001; 贺曲夫等, 2009; 张京祥, 2009; 姜秀敏等, 2010; 马兰, 2013)。更多的学者是从财政体制等方面进行了分析(杨志勇, 2009; 陆军, 2010; 骆祖春, 2010),也有学者分析了省直管县后对城市与区域关系的影响(买静等, 2010)。目前,江苏、浙江、吉林等省已经陆续开展了“省直管县(市)”试点工作,尤其是一些实力较强的县级市成为省直管试点后,自主权更大,发展更有活力。

3.3.2 国外城市型政区管辖幅度较小,国内管辖幅度改革的研究日益深化

在管辖幅度方面,中国平均每个地级市下辖8.5个县(区)左右;设区的城市中,每个市平均管辖3.1个市辖区。但是在“市管县”体制中,出现了“小马拉大车”与“大马拉小车”的不均衡格局(汪宇明, 2004)。由于区域经济发展的不平衡性,经济发达地区城市数量多、规模大,市领导的县数量少;而欠发达地区城市数量少、规模小,市领导的县数量反而多,与经济规律和城镇化发展规律相违背(浦善新, 2000)。如果实行“省直管县”体制,地级市的管辖幅度会减小,职能集中到对市辖区的城市管理,对城市的发展更有利。

与中国广域市模式不同,美国是狭域市模式,城市管理幅度一般较小,推崇“小政府”的理念,注重行政效率(Tiebout, 1956; Ostrom et al, 1961),例如洛杉矶市的一个郊区(San Fernando Valley)要求脱离主城独立设市(Purcell, 1997, 2001; Keil, 2000)。

英美不少学者还从理论上论证小城市的好处(Dahl, 1967; Sharp, 1973; Phares, 1989),而持相反看法的学者比较少见(Newton, 1992)。但是,城市管辖幅度太小导致美国大都市区多种建制、多个政区并存局面,甚至出现重叠的地方政府(Ostrom et al, 1971; Oakerson et al, 1989; Wagner, 2005)。

二战后,西方发达国家对政治制度空间和社会经济空间进行了重新组合,主要趋势是政区的合并(Wallis, 1994; Sassen, 2003)。例如,日本二战后在城市化地区进行大规模基本行政单位合并,通过“市町村合并”,减少了“町村”的数量使得“市”变大变强;在农村地区实行广域联合形式(Muramatsu et al, 2001; Jacobs, 2004)。二战后,德国也进行了两次大规模的行政区合并(Wollmann, 2004a, 2004b)。战后再城市化又导致了1970-1990年代间几次大规模的行政区划改革(O'Leary, 1987; Johnston et al, 1996)。在20世纪70年代快速城市化后,韩国也进行了大规模的市郡合并(Rose et al, 2001; Park, 2003)。而加拿大等西方国家主要是对基层行政区划进行优化,将小政区合并,将大的基层行政区划小,使地方政府能更好提供公共服务(Higgins, 1986; Skaburskis, 1992; Martin, 1995; Vojnovic, 2000)。

3.4 城市型政区的研究方法逐步由定性向定量转变

早期学者在研究城市型政区的行政区划时大多采用定性研究方法,基本是分析城市现存的问题和提出调整策略,缺乏定量方法的研究。到20世纪80年代,已有学者通过影响衰减曲线和因子分析方法测算城市经济影响区域,分析不同等级规模城市的影响力受距离作用的衰减过程(陈田, 1987),为后来的城市区划调整提供了理论依据。

王桂圆等(2004)运用断裂点模型和城市市场强模型比较分析了城市的势力圈范围,为划分城市的行政区范围提供了理论依据和方法指导。潘竞虎等(2008)也利用场强模型,对地级以上城市的腹地进行了划分,并与市域范围进行了叠合分析,发现腹地范围与行政区划范围吻合度较差,为城市行政区划的调整提供了一定的科学依据。顾朝林、庞海峰(2008)运用重力模型对中国城市间的空间联系强度进行定量计算,据此刻画出中国城市体系的空间联系状态和结节区结构。

Shen(2007)将尺度理论引入城市行政区划调整研究。杨宇等(2012)以“点轴理论”和“中心地理论”为指导,基于交通、经济和功能分区原则分析了新疆未来城市行政区划调整的方案。王开泳等(2014)以

市辖区和建成区的扩张为变量,通过“时空轨迹法”测算了中国城市空间扩张的平稳性。

在城市型政区层级方面,郑新业等(2011)利用双重差分模型分析了河南省“省直管县(市)”改革对县(市)经济增长的影响,得出“减少地级市这一层级后,省直管的县(市)经济增长率提高了1.3个百分点”的结论,为“省直管县”改革提供了一定的依据。

3.5 研究述评

纵观国内外研究历程,城市型政区的研究取得了一定成果,对城市型政区的设置与改革具有一定的参考意义,但总体来看,尚未形成完整的理论体系。国外城市型政区的设置与调整多为自下而上的,分权化、公共治理和地区合作成为研究的重点。中国城市型政区的设置是国务院审批的,相关研究多跟随国家的政策调整而变动。对于城市设置和社会经济发展的互动关系研究较为缺乏,在城市型政区设置与调整的不同模式、原因以及演变机理方面的研究还有待加强,对于城市设置与改革的思路缺乏深入探讨。对未来城市行政区划格局的设想,多是主观想法,缺少理论支撑和模型建构。

行政区划一直是国内外学者重点关注的领域,目前的研究大多集中于行政区划管理体制的探讨,对于城市型政区空间格局的研究还较少。学者在研究社会经济发展时,一般把行政区划作为一个静止变量来看待(Bennett, 1997)。其实,行政区划的空间格局是在动态演变的,尤其在快速城镇化的背景下,城市型政区数量将呈增加趋势,城市型政区的设置对城镇化发展和区域发展格局的影响研究还相对薄弱,还没有充分认识到设市设区对城市和区域发展的巨大推动作用。

从研究方法上看,定性研究较多,定量研究偏少;多为对城市型政区调整的总结和比较,缺乏新方法和新思路;多为理论阐述,较少实证研究;多为从层级和管辖幅度方面研究,缺少空间分析和定量测度;多为从财权、事权以及人员编制方面探讨城市行政区划改革,缺乏区划调整对城市发展活力和行政管理效率的研究。

4 启示与展望

4.1 主要启示

4.1.1 合理设置城市型政区,适应经济发展和城镇化需要

从国内外最新研究进展可以得出,行政区划作

为上层建筑要为城市经济发展服务,要适应新型城镇化发展需要。城乡分治是主要趋势,但是城市行政区划调整也要适度超前,将城市的行政区域适当划大,为未来城市发展留足空间。

4.1.2 创新大都市区管理模式,建立专业化的行政协调机构

此外,西方发达国家城镇化水平远远高出中国,在城市型政区设置的很多方面值得我们借鉴,如国外大都市区管理模式。中国大都市区众多,应当在某些区域进行试点,推行“大都市区联合政府”等机构,成立诸如“交通委员会”、“规划委员会”、“产业委员会”及“环境保护委员会”等,以便大都市区实施有效管理,减少协调成本。

4.1.3 减少城市行政层级,激发城市发展活力

尽量让县级市拥有更多自主权,取消“市管县”体制,县级市由地级市代管向“省直管”转变,与地级市享受同样的行政权,减少城市行政层级,激发城市发展活力,释放城市增长潜能,推动大中小城市协调发展。

4.2 研究展望

4.2.1 中国城市型政区的设置与改革研究日益迫切

城镇化的快速发展给行政区划改革带来了挑战,而现在的城市行政区划格局远远滞后于城镇化水平,今后需加强以下方面的研究:①城市型政区数量多少比较合适,如何与现有的城市总人口和持续增长的城镇化水平相匹配;②如何促进城市型政区空间布局均衡化,增加中西部地区城市数量;③如何疏散大城市和特大城市的人口压力,增加中小城市设置并增强吸纳能力;④如何拓展中心城区发展空间,优化市辖区结构,重视解决“飞地”、“插花地”等不合理的区划设置。

4.2.2 合理确定管辖幅度是中国城市型政区设置面临的重要课题

在管辖幅度方面,许多城市的行政管辖范围与经济辐射范围不相符合,如有的地级市辖20多个县级政区,有的仅辖两个县级政区甚至直接管辖乡镇;市辖区最多的地级市伊春市有15个市辖区,但仍有80多个地级市仅有一个市辖区。此外,市辖区之间的规模差距很大,面积最大的黑河市爱辉区有1.45万km²,而最小的上海市静安区仅有7.62km²;人口最多的上海市浦东新区有500多万,但全国也有5个市辖区在2万人以下。同时存在“小马拉大车”与“大马拉小车”两种问题,未来需要重点研究城市型政区的合理管辖幅度。

4.2.3 城市型政区设置的规范化与科学化有待深入研究

中国行政区划标准和立法不够完善,建制市和镇设置标准还是20多年前制定的,已经远远落后于时代的发展,在推进新型城镇化的背景下,适时推进人口规模大、经济实力强的县撤县设市势在必行,出台新的设市标准,解冻设市审批迫在眉睫。国家至今尚未出台市辖区、街道办事处的设置标准,因而许多城市行政区划调整出现反复,很多地方对区划调整带有“跟风”性质,较为盲目,缺乏科学性。同时行政区划调整审批程序还不够完善,缺乏一部规范的《行政区划法》。

综上分析,在城镇化背景下中国城市行政区划体制依然存在诸多问题。未来城市行政区划研究需要在研究内容、方法上面进一步拓展,应重点加强以下几个方面研究:①分析城市型政区设置和调整的影响因素与机理;②结合典型案例,探讨城市型政区调整的新模式,为未来城市型政区的调整与改革提供借鉴;③构建设市预测模型为增加建制市的数量提供科学依据,分析城市型政区最合理的管辖幅度;④研究县、县级市、市辖区的功能差异与发展导向;⑤不同等级规模城市的政区设置模式与行政管理效率;⑥省直管县(市)背景下如何激发和保持地级市发展活力;⑦县辖市(镇级市)体制在中国是否可行? 这些方面的问题都还没有确切的答案,有待深入研究。因此,无论从新型城镇化发展的实践需要,还是作为完善城市地理学和政区地理学等研究领域的重要理论和方法,未来进一步加强城市型政区设置的研究都是十分必要的。

参考文献(References)

鲍明. 2003. 中国民族区域自治的城市制度安排与制度创新[J]. 民族研究, (1): 9-18. [Bao M. 2003. Institutional arrangement and innovation of cities in China's national regional autonomy[J]. Ethno-national Studies, (1): 9-18.]

曹启挺. 2012. 世界各国市制比较研究[M]. 北京: 中央编译出版社. [Cao Q T. 2012. Shijie geguo shizhi bijiao yanjiu [M]. Beijing, China: Central Compilation & Translation Press.]

陈田. 1987. 我国城市经济影响区域系统的初步分析[J]. 地理学报, 42(4): 308-318. [Chen T. 1987. A preliminary analysis on the system of influence regions of China's urban economy[J]. Acta Geographica Sinica, 42(4): 308-318.]

戴均良. 2000. 中国市制[M]. 北京: 中国地图出版社. [Dai J

L. 2000. Zhongguo shizhi[M]. Beijing, China: Sino Map Press.]

戴均良. 2001. 行政区划应实行省县二级制: 关于逐步改革市领导县体制的思考[J]. 中国改革, (9): 38-39. [Dai J L. 2001. Xingzheng quhua ying shixing sheng-xian erji zhi: guanyu zhubu gaige shi lingdao xian tizhi de sikao [J]. China Reform, (9): 38-39.]

范今朝, 王剑荣, 蒋瑶璐. 2011. 试论中国当代城市化进程中的行政区划“逆向调整”现象: 以永康市芝英镇的行政区划调整过程为例[J]. 经济地理, 31(11): 1798-1804. [Fan J Z, Wang J R, Jiang Y L. 2011. Study on the phenomenon of reverse adjustment of administrative division during the process of urbanization in contemporary China: a case study of Zhiying Town, Yongkang City[J]. Economic Geography, 31(11): 1798-1804.]

冯春萍. 1999. 国际大都市行政区划组织与管理模式[J]. 上海城市规划, (3): 39-42. [Feng C P. 1999. Guoji dadushi xingzheng quhua zuzhi yu guanli moshi[J]. Shanghai Urban Planning, (3): 39-42.]

顾朝林. 1992. 中国城镇体系: 历史·现状·展望[M]. 北京: 商务印书馆. [Gu C L. 1992. Zhongguo chengzhen tixi: li-shi, xianzhuang, zhanwang[M]. Beijing, China: The Commercial Press.]

顾朝林, 庞海峰. 2008. 基于重力模型的中国城市体系空间联系与层域划分[J]. 地理研究, 27(1): 2-12. [Gu C L, Pang H F. 2008. Study on spatial relations of Chinese urban system: gravity model approach[J]. Geographical Research, 27(1): 2-12.]

顾朝林, 浦善新. 2008. 论县下设市及其模式[J]. 城市规划学刊, (1): 57-61. [Gu C L, Pu S X. 2008. A new city model: city in the county[J]. Urban Planning Forum, (1): 57-61.]

顾朝林, 邱友良, 叶舜赞. 1998. 建国以来中国新城市设置[J]. 地理科学, 18(4): 320-327. [Gu C L, Qiu Y L, Ye S Z. 1998. Designation of new cities in China[J]. Scientia Geographica Sinica, 18(4): 320-327.]

贺曲夫. 2007. 县域多中心格局与县辖市体制创新研究: 以江苏省吴江市为例[J]. 经济师, (4): 15-17. [He Q F. 2007. Xianyu duozhongxin geju yu xianxiashi tizhi chuanguangxin yanjiu: yi Jiangsusheng Wujaingshi we ili [J]. China Economist, (4): 15-17.]

贺曲夫, 刘君德. 2009. 省直辖县(市)体制实现的路径及其影响[J]. 经济地理, 29(5): 741-745. [He Q F, Liu J D. 2009. Analysis on the realization route and the effect of province directly administrating county (city) system[J]. Economic Geography, 29(5): 741-745.]

贺曲夫, 刘焱, 孙继英. 2010. 我国县下辖市的可行性探讨[J]. 热带地理, 30(2): 167-172. [He Q F, Liu Y, Sun J Y. 2010. Discussion on the feasibility of implementing a county-governed city system in China[J]. Tropical Geog-

- raphy, 30(2): 167-172.]
- 贺曲夫, 孙继英. 2008. 浙江省苍南县龙港镇发展与行政区划管理体制创新研究[J]. 经济师, (6): 168-170. [He Q F, Sun J Y. 2008. Zhejiangsheng cangnanxian longgangzhen fazhan yu xingzheng quhua guanli tizhi chuanguan yanjiu [J]. China Economist, (6): 168-170.]
- 侯景新, 蒲善新, 肖金成. 2006. 行政区划与区域管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社. [Hou J X, Pu S X, Xiao J C. 2006. Xingzheng quhua yu quyu guanli[M]. Beijing, China: China Renmin University Press.]
- 胡序威. 2008. 区域与城市研究[M]. 北京: 科学出版社. [Hu X W. 2008. Quyu yu chengshi yanjiu[M]. Beijing, China: Science Press.]
- 黄天元, 李伟芳. 2004. 现阶段乡镇行政区划调整及其机构改革的思考[J]. 宁波大学学报: 理工版, 17(2): 162-165. [Huang T Y, Li W F. 2004. On the reform of the present administration regions and organizations of towns[J]. Journal of Ningbo University: NSEE, 17(2): 162-165.]
- 姜秀敏, 戴圣良. 2010. 我国"省直管县"体制改革的阻力及实现路径解析[J]. 东北大学学报: 社会科学版, 12(4): 343-347. [Jiang X M, Dai S L. 2010. Obstacles and realization of China's institutional reform: changing the municipal into provincial ones[J]. Journal of Northeastern University: Social Science, 12(4): 343-347.]
- 蒋荣. 2005. 中国大陆地区县辖市建制设置的可行性探讨[J]. 浙江海洋学院学报: 人文科学版, 22(2): 118-123. [Jiang R. 2005. A discussion on the feasibility of the establishment of municipalities directly under the jurisdiction of a county[J]. Journal of Zhejiang Ocean University: Humane Science, 22(2): 118-123.]
- 刘君德. 2005. 县下辖市: 尝试一种新的政区制度[J]. 决策, (4): 34-35. [Liu J D. 2005. Xian xia xiashi: changshi yizhong xin de zhengqu zhidu[J]. Decision Making, (4): 34-35.]
- 刘云刚, 靳杰. 2014. 区划调整的城市化效应: 中山市的案例研究[J]. 地理科学进展, 33(8): 1047-1057. [Liu Y G, Jin J. 2014. Effect of city administrative division adjustment on urbanization: a case study of Zhongshan City[J]. Progress in Geography, 33(8): 1047-1057.]
- 陆军. 2010. 省直管县: 一项地方政府分权实践中的隐性问题[J]. 国家行政学院学报, (3): 42-46. [Lu J. 2010. Sheng zhiguan xian: yixiang difang zhengfu fenquan shijian zhong de yinxing wenti[J]. Journal of China National School of Administration, (3): 42-46.]
- 罗小龙, 张京祥, 江晓峰. 2000. 苏南模式变迁中的小城镇发展及其思考[J]. 城市规划汇刊, (5): 26-27, 40. [Luo X L, Zhang J X, Jiang X F. 2000. The flux of the Sunan model and town development[J]. Urban Planning Forum, (5): 26-27, 40.]
- 罗震东. 2007. 分权与碎化: 中国都市区域发展的阶段与趋势[J]. 城市规划, 31(11): 64-71. [Luo Z D. 2007. Decentralization and fragmentation: development stages and trend of metropolitan area in China[J]. City Planning Review, 31(11): 64-71.]
- 罗震东. 2008. 改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势[J]. 城市问题, (6): 77-82. [Luo Z D. 2008. On the characteristics and trend of the change of urban administrative region division in China since the reform and opening up[J]. Urban Problems, (6): 77-82.]
- 骆祖春. 2010. 省直管县财政体制改革的成效、问题和对策研究: 来自江苏省的调查报告[J]. 经济体制改革, (3): 118-122. [Luo Z C. 2010. Sheng zhiguan xian caizheng tizhi gaige de chengxiao, wenti he duice yanjiu: laizi Jiangsusheng de diaocha baogao[J]. Reform of Economic System, (3): 118-122.]
- 马春筭. 1998. 我国小城镇发展存在的问题及其政策构思[J]. 城市问题, (1): 48-50. [Ma C S. 1998. Woguo xiaochengzhen fazhan cunzai de wenti jiqi zhengce gousi[J]. Urban Problems, (1): 48-50.]
- 马兰. 2013. "省直管县": 我国行政体制改革的必然趋势[J]. 管理观察, (23): 127-128. [Ma L. 2013. Sheng zhiguan xian: woguo xingzheng tizhi gaige de biran qushi[J]. Management Observer, (23): 127-128.]
- 马祖琦, 刘君德. 2003. 国外大城市中心城区区级政区职能研究[J]. 城市规划, 27(3): 43-48. [Ma Z Q, Liu J D. 2003. Functional orientation of borough governments in foreign megalopolis[J]. City Planning Review, 27(3): 43-48.]
- 买静, 于涛, 江昼. 2010. 我国"省管县"体制改革对长三角地区城市区域关系的影响及对策[J]. 城市发展研究, 17(5): 80-85. [Mai J, Yu T, Jiang Z. 2010. The effect of China's "province governing the county" system reform on urban-regional relationship of the Yangtze River Delta and some targeted countermeasures[J]. Urban Studies, 17(5): 80-85.]
- 潘竞虎, 石培基, 董晓峰. 2008. 中国地级以上城市腹地的测度分析[J]. 地理学报, 63(6): 635-645. [Pan J H, Shi P J, Dong X F. 2008. Measurements for urban hinterland area of cities at prefecture level or above in China[J]. Acta Geographica Sinica, 63(6): 635-645.]
- 浦善新. 2000. 城市化进程中的中国城市行政体制改革探讨[J]. 中共济南市委党校济南市行政学院济南市社会主义学院学报, (4): 17-21. [Pu S X. Chengshihua jincheng zhong de Zhongguo chengshi xingzheng tizhi gaige tantao [J]. Journal of Party School of CPC Ji'nan Municipal Committee, (4): 17-21.]
- 浦善新. 2004. 中国设市模式探讨[J]. 建设科技, (16): 22-24. [Pu S X. 2004. Zhongguo sheshi moshi tantao[J]. Construction Science and Technology, (16): 22-24.]

- 浦善新. 2006. 中国行政区划改革研究[M]. 北京: 商务印书馆. [Pu S X. 2006. Zhongguo xingzheng quhua gaige yanjiu[M]. Beijing, China: Commercial Press.]
- 汪宇明. 2002. 中国的城市化与城市地区的行政区划体制创新[J]. 城市规划, 26(6): 22-25. [Wang Y M. 2002. The Chinese urbanization and institutional innovation for the administrative divisions in urban areas[J]. City Planning Review, 26(6): 22-25.]
- 汪宇明. 2004. 中国省直管县市与地方行政区划层级体制的改革研究[J]. 人文地理, 19(6): 71-74. [Wang Y M. 2004. Research on the counties and cities directly administrated under the provinces and the innovation of local administrative division hierarchy system in China[J]. Human Geography, 19(6): 71-74.]
- 汪宇明, 王玉芹, 张凯. 2008. 近十年来中国城市行政区划格局的变动与影响[J]. 经济地理, 28(2): 196-200. [Wang Y M, Wang Y Q, Zhang K. 2008. Analysis on Chinese cities' administrative division pattern changes and influence over the past decade[J]. Economic Geography, 28(2): 196-200.]
- 王德, 郭洁. 2002. 乡镇合并与行政区划调整的新思路和新方法[J]. 城市规划汇刊, (6): 72-76. [Wang D, Guo J. 2002. New method of town mergence and administrative division adjusting[J]. Urban Planning Forum, (6): 72-76.]
- 王桂圆, 陈眉舞. 2004. 基于GIS的城市势力圈测度研究: 以长江三角洲地区为例[J]. 地理与地理信息科学, 20(3): 69-73. [Wang G Y, Chen M W. 2004. Measurement of urban hinterland area based on GIS: a case study of the Yangtze River Delta[J]. Geography and Geo-Information Science, 20(3): 69-73.]
- 王国恩, 张媛媛. 2012. 城市增长边界的效能及对行政区划调整的影响[J]. 规划师, 28(3): 21-27. [Wang G E, Zhang Y Y. 2012. Urban growth boundary efficacy and its influence on administrative boundary adjustment[J]. Planners, 28(3): 21-27.]
- 王开泳, 陈田. 2006. 对我国大城市行政区划调整的思考: 以广州市近年来行政区划调整为例[J]. 城市问题, (7): 70-75. [Wang K Y, Chen T. 2006. Thinking on administrative division adjustment for metropolises in China: with an example of Guangzhou[J]. Urban Problems, (7): 70-75.]
- 王开泳, 陈田. 2011. 国外行政区划调整的经验及对我国的启示[J]. 世界地理研究, 20(2): 57-64. [Wang K Y, Chen T. 2011. The experience reference of administrative division adjustment in abroad and the apocalypses for China[J]. World Regional Studies, 20(2): 57-64.]
- 王开泳, 陈田, 虞虎. 2013. 设立三沙市的战略意义与城市发展的战略思路[J]. 中国名城, (6): 4-7. [Wang K Y, Chen T, Yu H. 2013. Sheli Sanshashi de zhanlue yiyi yu chengshi fazhan de zhanlue silu[J]. China Ancient City, (6): 4-7.]
- 王开泳, 戚伟, 邓羽. 2014. 2000年以来中国城市空间扩张的时空平稳性[J]. 地理研究, 33(7): 1195-1206. [Wang K Y, Qi W, Deng Y. 2014. The research on urban spatial expansion and its space-time stability in China since 2000[J]. Geographical Research, 33(7): 1195-1206.]
- 王克群. 2011. 谈谈强镇扩权改市的意义[J]. 机构与行政, (2): 18-20. [Wang K Q. 2011. Tantan qiangzhen kuoquan gaishi de yiyi[J]. Organization and Administration, (2): 18-20.]
- 杨宇, 董雯, 刘毅. 2013. 多元视角下的新疆行政区划调整思考[J]. 地理学报, 68(10): 1367-1379. [Yang Y, Dong W, Liu Y. 2013. Administrative adjustment of Xinjiang in multiple perspectives[J]. Acta Geographica Sinica, 68(10): 1367-1379.]
- 杨志勇. 2009. 省直管县财政体制改革研究: 从财政的省直管县到重建政府间财政关系[J]. 财贸经济, (11): 36-41. [Yang Z Y. 2009. A study on sub-provincial fiscal system reform[J]. Finance & Trade Economics, (11): 36-41.]
- 张京祥. 2009. 省直管县改革与大都市区治理体系的建立[J]. 经济地理, 29(8): 1244-1249. [Zhang J X. 2009. Province-administered counties and establishment of metropolitan governance system[J]. Economic Geography, 29(8): 1244-1249.]
- 郑新业, 王晗, 赵益卓. 2011. "省直管县"能促进经济增长吗? 双重差分方法[J]. 管理世界, (8): 34-44. [Zheng X Y, Wang H, Zhao Y Z. 2011. Sheng zhiguan xian neng cujin jingji zengzhang ma: shuangcongchafen fangfa[J]. Management World, (8): 34-44.]
- 朱玉福. 2005. 自治市法律地位刍议[J]. 广西民族研究, (2): 19-22. [Zhu Y F. 2005. On legal status of autonomous city for ethnic minorities[J]. Study of Ethnicities in Guangxi, (2): 19-22.]
- Bennett R J. 1997. Administrative systems and economic spaces[J]. Regional Studies, 31(3): 323-336.
- Burton E. 2002. Measuring urban compactness in UK towns and cities[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 29(2): 219-250.
- Chisholm M. 2004. Reorganizing two-tier local government for regional assemblies[J]. Public Money & Management, 24(2): 113-120.
- Collin J -P, Léveillé J, Poitras C. 2002. New challenges and old solutions: metropolitan reorganization in Canadian and U.S. city-regions[J]. Journal of Urban Affairs, 24(3): 317-332.
- Dahl R A. 1967. The city in the future of democracy[J]. The American Political Science Review, 61(4): 953-970.
- Dantizg G B, Satty T L. 1973. Compact city: a plan for a liveable urban environment[M]. San Francisco, CA: Freeman Company.

- Dempsey N, Brown C, Bramley G. 2012. The key to sustainable urban development in UK cities? the influence of density on social sustainability[J]. *Progress in Planning*, 77(3): 89-141.
- Feiock R C. 2009. Metropolitan governance and institutional collective action[J]. *Urban Affairs Review*, 44(3): 356-377.
- Gagné C, Riou S, Thisse J -F. 2012. Are compact cities environmentally friendly[J]. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3): 123-136.
- Goldsmith M. 1992. Local government[J]. *Urban Studies*, 29(3-4): 393-410.
- Higgins D. 1986. The processes of reorganizing local government in Canada[J]. *Canadian Journal of Political Science*, 19(2): 219-242.
- Jacobs A J. 2004. Federations of municipalities: a practical alternative to local government consolidations in Japan[J]. *Governance*, 17(2): 247-274.
- Johnston R J, Pattie C J. 1996. Local government in local governance: the 1994-95 restructuring of local government in England[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(4): 671-696.
- Keil R. 2000. Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: amalgamation or secession[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 758-781.
- Law G. 1999. Administrative subdivisions of countries: a comprehensive world reference, 1900 through 1998[M]. North Carolina, NC: McFarland & Company.
- Leach S. 1994. The local government review: from policy drift to policy fiasco[J]. *Regional Studies*, 28(5): 537-543.
- Lightbody J. 1998. Council multiplicity and the cost of governance in Canadian metropolitan areas[J]. *Canadian Journal of Urban Research*, 7(1): 27-46.
- Martins M R. 1995. Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a Cross-European perspective[J]. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 13(4): 441-458.
- Mitchell-Weaver C, Miller D, Jr R D. 2000. Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA[J]. *Urban Studies*, 37(5-6): 851-876.
- Mubareka S, Koomen E, Esterguil C, et al. 2011. Development of a composite index of urban compactness for land use modelling applications[J]. *Landscape and Urban Planning*, 103(3-4): 303-317.
- Muramatsu M, Iqbal F, Kume I. 2001. Local government development in post-war Japan[M]. New York: Oxford University Press.
- Newton K. 1992. Is small really so beautiful, Is big really so ugly? size, effectiveness, and democracy in local government[J]. *Political Studies*, 18(2): 190-206.
- O'Leary B. 1987. British farce, French drama and tales of two cities: reorganizations of Paris and London governments 1957-1986[J]. *Public Administration*, 65(4): 369-389.
- Oakerson R J, Parks R B. 1989. Local government constitutions: a different view of metropolitan governance[J]. *The American Review of Public Administration*, 19(4): 279-294.
- Ostrom V, Ostrom E. 1971. Public choice: a different approach to the study of public administration[J]. *Public Administration Review*, 31(2): 203-216.
- Ostrom V, Tiebout C M, Warren R. 1961. The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry [J]. *The American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Park C M. 2003. Quality of local government and democratic citizenship[J]. *Social Indicators Research*, 62- 63(1- 3): 291-319.
- Phares D. 1989. Bigger is better, or is it smaller? restructuring local government in the St. Louis area[J]. *Urban Affairs Quarterly*, 25(1): 5-17.
- Purcell M. 1997. Ruling Los Angeles: neighborhood movements, urban regimes, and the production of space in Southern California[J]. *Urban Geography*, 18(8): 684-704.
- Purcell M. 2001. Metropolitan political reorganization as a politics of urban growth: the case of San Fernando Valley secession[J]. *Political Geography*, 20(5): 613-633.
- Rose R, Shin D C. 2001. Democratization backwards: the problem of third-wave democracies[J]. *British Journal of Political Science*, 31(2): 331-354.
- Sassen S. 2003. Globalization or denationalization[J]. *Review of International Political Economy*, 10(1): 1-22.
- Sharpe L J. 1973. American democracy reconsidered: Part I[J]. *British Journal of Political Science*, 3(1): 1-28.
- Shen J F. 2007. Scale, state and the city: urban transformation in post-reform China[J]. *Habitat International*, 31(3-4): 303-316.
- Skaburskis A. 1992. Goals for restructuring local government boundaries: Canadian lessons[J]. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 10(2): 159-172.
- Tiebout C M. 1956. A pure theory of local expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- United Nations. 2011. United nations demographic yearbook 2009-2010[M]. New York: United Nations: 105-108.
- Vojnovic I. 2000. The transitional impacts of municipal consolidations[J]. *Journal of Urban Affairs*, 22(4): 385-417.
- Wagner R E. 2005. Self-governance, polycentrism, and federalism: recurring themes in Vincent Ostrom's scholarly oeuvre[J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 57(2): 173-188.
- Wallis A D. 1994. The third wave: current trends in regional governance[J]. *National Civic Review*, 83(4): 290-310.

- Wheeler S M. 2002. The new regionalism: key characteristics of an emerging movement[J]. *Journal of the American Planning Association*, 68(3): 266-278.
- Wollmann H. 2000a. Local government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves[J]. *Public Administration*, 78(4): 915-936.
- Wollmann H. 2000b. Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point[J]. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(1): 33-55.

Progress and prospects of city-type administrative region setting-up in China and abroad

ZHU Jianhua^{1,2}, WANG Kaiyong^{1*}, CHEN Tian¹

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: Administrative divisions are the basis of local administration of countries and important national system of local governance. Sound administrative division contributes to efficiency of administration and stability of governments. Therefore, administrative division has received wide attention around the world. Administrative regions are divided into regional-type and city-type, where regional-type administrative region covers mainly rural areas while city-type administrative region is predominately urban. The setting-up and adjustment of city-type administrative regions are inevitable requirements of urban development. City-type administrative regions include not only all levels of cities such as municipalities, prefecture-level cities, and county-level cities, but also municipal districts, towns, and neighborhoods. Based on the analysis of the concept and connotation of city-type administrative region, this article focuses on the evolution process, setting-up modes, levels, and jurisdiction of city-type administrative regions. It also summarizes research methods of city-type administrative regions in China and abroad, which gradually changed from qualitative to quantitative. Formed city is the main kind of city-type administrative regions. From a global perspective, modern city originated during the British Industrial Revolution. The emergence of formed city was marked by the "City of Autonomy" enacted in 1835. Formed city developed from one hundred years ago in China and has had an extremely complex process of evolution. Before the reform and opening up of the late 1970s, the speed of development was slow but after that time, the number of cities increased rapidly. In 1997, the State Council called off the conversion of counties to cities, and the number of cities stopped growing. Cities abroad can be as small as having a few thousand residents but in China, given its large population, a city must have at least 80,000 people. Many Chinese towns have more than 100,000 residents. Therefore, some scholars have recommend reform of "town to city" conversion. Cities in Western countries in general have equal legal status, but Chinese cities have a four-level administrative hierarchy: formed cities are divided into provincial-level, sub-provincial-level, prefecture-level, and county-level cities. Jurisdiction area of cities in Western countries is small but in China the area is large. This article reviews the characteristics and shortcomings of city-type administrative division research in China and abroad. Studies suggest that setting up city-type administrative regions based on national and local conditions, innovating the management system in metropolitan areas, and reducing administrative levels of cities should be the direction for future reform. At last, this article examines prospects of future research on city-type administrative division.

Key words: administrative division; city-type administrative region; research progress; lessons