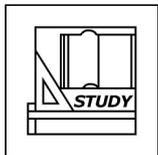


国家治理现代化趋向下 中国特色的市制体系建构*

——暨关于“镇设市”的讨论



张立 董舒婷

提要 市制体系是国家治理方式的缩影。在梳理我国市制改革进程和现实诉求的基础上,指出市制改革已经滞后于城镇化发展。结合市制建设的世界趋势,以国家治理现代化的总方向为指引,从善治理论和尺度重组理论的视角再次探讨完善我国市制体系的必要性,认为当下全面开展“镇设市”改革的时机已经成熟。继而进一步从“镇设市”的类型、设市门槛、事权与体制创新等方面提出若干思考与建议,旨在建设适应现代化治理需求的、具有中国特色的五级市制体系。

关键词 市制;治理;镇设市;镇级市;改革

The Construction of the Municipal System with Chinese Characteristics in the Context of Modernization of the National Spatial Governance System—Rethinking of the "Town-to-City Reform"

ZHANG Li, DONG Shuting

Abstract: Municipal institutions is the miniature of the national governance system. The paper summarizes the process and demands of China's municipal system reform and points out that the reform has largely lagged behind urbanization. By combining an analysis of the world trend in municipal system reform and the general direction of China's modernization initiatives of the state governance system, the paper discusses the necessity of improving the municipal system from the perspective of good governance theory and scale reorganization theory. It is argued that the time is ripe to carry out the "town-to-city" reform in a comprehensive way. The paper provides suggestions on the typology of "town to city" transformation, demographic threshold, administrative power and institutional innovations in order to establish a five-level municipal institution with Chinese characteristics that caters to the needs of governance modernization.

Key words: municipal system institution; governance; town-to-city; town level city; reform

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201906006
文章编号 1000-3363(2019)06-0050-06

作者简介

张立,同济大学城市规划系,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,副教授,博导,中国城市规划学会小城镇规划学委会秘书长, leonzsh@tongji.edu.cn

董舒婷,同济大学城市规划系,硕士研究生

随着我国从计划经济向市场经济转轨的逐步深入,民营经济发展迅速,出现了一批随大镇强镇,在经济集聚和人口承载方面发挥了重要作用。但是,在长期以来的城乡二元体系及政府集权管理模式的影响下,乡镇一直呈现权责不对等、经济社会管理权限弱、可支配财政收入不足、缺乏发展自主权等问题,特别是对于这些新兴的人口和经济大镇,其发展诉求与行政管理权限之间已产生了十分严重的现实矛盾(刘君德,2014;顾朝林,2015;谢涤湘,等,2016),其财政自主、建设审批、市容环卫管理、交警配置、企业注册登记等权限已经无法满足实际需要。

2015年中央政治局审议通过《国家生态文明体制改革总体方案》,明确提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”。2018年自然资源部成立,作为国家治理现代化中重要组成部分的空间治理改革成为其工作重点。2019年8月31日县级龙港市^①正式设立。相应地,“镇设市”出现了新的语境,建立中国特色的市制体系愈加成为可能。因此,本文在梳理我国市制改革进程和现实诉求的基础上,结合市制建设的世界趋势,

* 本文获“十三五”国家重点研发计划课题“县域村镇规模结构优化和规划关键技术”(批准号:2018YFD1100802)和国家自然科学基金面上项目“我国乡村人居空间的差异性特征和形成机理研究(NSFC-51878454)”联合资助

以国家治理体系现代化的总方向为指引,从善治理论和尺度重组理论的视角再次探讨“镇设市”的必要性和可行性,旨在建设适应治理现代化趋向的、具有中国特色的五级市制体系。

1 我国市制的改革历程和现实诉求

1.1 我国市制改革的历程

市制,广义上可将其解释为城市的管理体制,包括运行机制、职能构成、管理方式等(熊竞,2014)。伴随着我国的城镇化进程,市制也经历了多次变迁。建国初期我国的市制体系大体上有大区辖市、省辖市和专署辖市三种类型(刘君德,范今朝,2015)。1955年《国务院关于设置市、镇建制的决定》规定,设市的门槛主要是聚居人口达10万人。1963年《中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》提出从严审查设市资格。这一时期的城市建制基本是所谓的“切块设市”模式,即“城乡分治”,其隐含着“建制镇直接升格为市”的设市通道。

1960年代以后,较大的市的市域辖区逐步扩大,并开始辖县(1982年《宪法》修订,明确了“较大的市可以辖县”),市逐步从城市型政区向广域型政区演变。1986年国务院转发民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》,《报告》提出了市领导县的市区、非农人口要达到25万人以上,撤县设市的条件主要是县城非农人口12万人以上,同时继续保留了“镇直接升格为市”的通道,但将门槛改为“非农人口6万人以上”。

1993年国务院批转了民政部《关于调整设市标准的报告》,明确提出了设立地级市的标准,并以“整县改市”为主要模式,同时将“镇直接升格为县级市”的门槛提高到“非农人口10万人”。1997年国务院冻结了“县改市”,与此同时,“镇设市”的通道也基本停滞。1999年《民政部关于调整地区建制有关问题的通知》下调设立地级市的门槛为“驻地非农业户口10—12万人以上”,将重点工作转移到了促进“地区改地级市”。

除了上述地级市和县级市外,我国还有直辖市和副省级市。前者与省和自治区同级,包括北京、上海、天津和重庆;后者的副省级地位于1995年确立,包括广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、深圳、大连、青岛、宁波、厦门共15座城市^②。副省级市的地位使得上述15座城市的经济社会管理权限和发展机会均高于其他地级市,其城市建设和社会管理水平亦明显领先于一般地级市。至此,我国初步建立了由直辖市(省级)、副省级市、地级市和县级市的四级市制体系。

1.2 建制市数量未能适应城镇化的快速增长

改革开放40年来我国城镇化已经从不足20%提高到了60%,以年均1个百分点的速度保持持续增长,但与之相对应,城市的数量却增长缓慢。截至2019年8月底,我国建制市数量仅679座,平均每14000km²设立1市,地理密度仅及日本的1/30;从设市的人口密度来看,中国每200万人设市一座,日本每16万人设市一座,中国不及日本的1/10^③。与其他欧美国家的比较,亦大体如此。相应地,2017年我国有建制镇19705个(剔除纳入城市统计以及城关镇后为17460个),按照我国目前的设市标准(1993年发布至今,未作修订),其中的大镇强镇已经达到甚至远远超过了国家的设市要求(图1),急需予以升格承认或进行制度创新实现“镇设市”。

概言之,我国的市制建设已经严重滞后于城镇化的快速发展。

1.3 大镇的管理体制改革探索

1980年代以来,我国的乡镇企业蓬勃发展,规模急剧扩大,直接对其经济社会和城乡规划建设管理工作带来了挑战。少数大镇强镇率先获得了部分县级管理权限,但2000年前后随着试点的结束,相关权限又相继被收回(刘君德,范今朝,2015)。2009年温州市率先在乐清市柳市镇、瑞安市塘下镇、永嘉县瓯北镇、平阳县鳌江镇和苍南县龙港镇(五镇常住人口规模均超过30万人)五个建制镇启动了强镇扩权改革工作,拟将其建设成为“镇级市”,该事件被看作是我国“镇设市”改革实践的起点。2010年,中央编办等六部委下发《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》,明确涉及13省25市的经济发达镇进行改革试点,全国层面的实践就此拉开(王克群,2010)。2014年国家发改委等11部委印发《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》,指出“选择镇区人口10万以上的建制镇开展新型设市模式试点工作”,引起浙江、广东、湖北、湖南、甘肃等地纷纷开展实践。2016年中办和国办联合发布《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》。

大镇的管理体制困境与我国长期以来形成的城乡二元结构有关,其改革的内部动因主要是经济快速增长与乡财县管、土地指标分配、经济社会管理权限

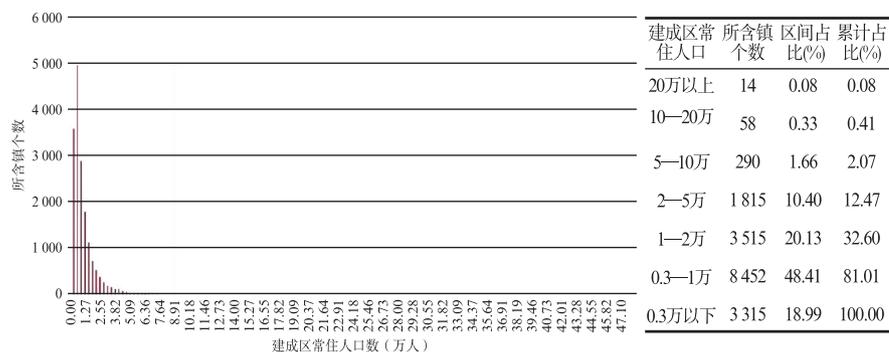


图1 2016年全国建制镇(非县驻地)建成区常住人口分布与累计占比

Fig.1 Distribution and cumulative proportion of permanent residents in the built-up areas of designated towns (not county seat) in 2016

资料来源:根据住建部2017年分乡镇数据整理。

等的严重不匹配、乡镇在城镇化进程中的功能定位与现行权力体制制约的矛盾、自下而上的城镇化路径与基于行政层级的公共服务的不匹配、行政管理转型滞后于经济转型等。具体而言，即财权与城镇建设、事权与行政体制、公共服务供给与需求、经济发展与土地供给、人口增长与社会服务能力等五个方面的矛盾与失衡，导致当前对大镇管理体制改革的急切呼吁。2010年以来全国各地在大镇管理体制方面进行了诸多试验，相关举措主要集中于扩大管理权限与完善行政管理机制方面，除了2019年8月底龙港镇成功设市之外，尚无其他明显的实质性进展。

1.4 大镇的治理现代化需求

从国家管理到国家治理现代化，是一次重大的历史转折。国家管理时期，少不了种种的拿、卡、要、刮，政府层级越低，其所受限制越大、约束越多。因此，作为我国政府体系中的最基层，乡镇是我国治理现代化的基础。当下政府传统的自上而下集权式、家长式的管理方式与当下的乡镇治理需求愈加不适应。

2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》强调“增强地方治理能力，把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方……推动治理重心下移”。面对国家生态文明建设的导向要求，传统大镇低、小、散的落后产业形态已经与国家生态文明的发展导向不匹配。过去污染、牺牲环境、土地粗放的发展方式已无法适应新的时代要求，特别是一些工业大镇往往存在严峻的生态环境压力和低质的人居环境，需要新的治理体系去完善相关管理机制。

大镇需要寻求新的发展方式的转型，迫切需要相应的规划、建设和执法管理权限的改革。与此同时，随着收入的增长和公民意识的增强，乡镇居民对于教育服务、生活品质等方面的需求日益提升，昔日粗放式的社会管理和服务体系也亟需改变，大镇需要得到更多的符合当地需求的经济社会管理权限，需

要更加明晰的治理体系，需要全面提升治理能力。

2 我国市制建设的若干讨论与世界经验

2.1 关于多种设市制度的讨论和实践

我国的快速城镇化进程和城乡关系的演进需要市制和行政区划与之相适应。在这一过程中，提出了诸如撤县设市（浦善新，2006；唐为，2019）、撤镇设市（梁威文，2005）、县市改区（谢涤湘，等，2004；张蕾，张京祥，2007）、镇设市（刘君德，2005）等模式，如果从空间关系来看，市制建设主要包括多中心组合设市、整县设市和切块设市三种方式。“多中心组合设市”主要实施在地区改市层面。“整县改市”模式是1980年代、1990年代和2010年后的实施重点，其克服了传统切块设市的市县并存问题，虽然违背了城市型行政区的本意，但是与我国快速的城镇化进程相匹配，一定程度上促进了城镇建设的规模扩张。据统计，改革开放以来，整县改市超过400座，占我国建制市总量的一半以上（张立，2019）。

第三种方式是“切块设市”，可以有两种模式，一是直接由建制镇设立县级市，1980年代由此设立县级市15座，1990年代仅3座，2000年代仅3座，2010年后在新疆等边疆地区直接由镇设立县级市5座，以及2019年8月的龙港镇设立县级市，其他省份未见新设。二是“县下设市”模式，其优点在于可以基本延续与原县级行政单位的关系，但又可以因“设市”而获得更多的（法定，而非临时）管理权限和发展机会，可以有效推进政府、社会、企业之间的多元协调治理（顾朝林，浦善新，2008）。该模式虽然未有实践案例，但学者从新型城镇化，制度可行性（李雪伟，杨胜慧，2018）、难点困境（万双，2018）、模式路径与差异化（宋玢，冯森，2018）、制度政策与设施架构（张晓明，等，2014；顾朝林，2015）、国际设市经验（熊竞，2014）等方面已经展开了诸多探讨。本文从市制体系和国

家治理现代化的层面进行更深入的阐释，有利于进一步厘清我国市制体系的建构。

2.2 市制建设的世界经验

国际而言，现代城市的设立主要源于欧洲中世纪的城邦制度，近代得以延续，但亦有分化。大体上世界上的市制类型可以分为四类：英美模式、法德模式、俄罗斯模式和东亚模式（刘君德，范今朝，2015；曹启挺，2017）。英美模式主要是切块设市、县下辖市或市县平级，近年来英国简化了行政层级直接以“单一管理区”来实现基层治理。法德模式主要是城乡合治、不区分城市和乡村，德国通过自由市的设立来解决基层较大规模镇的治理问题，法国通过成立跨市镇共同体的形式来促进区域协调发展。俄罗斯模式的特点是城乡分治，且市的等级清晰，包括三级：中央直辖市、联邦主体直辖市、区辖市。东亚模式以日本、韩国和中国台湾为代表，主要是层级化区分，权责基本清晰。

从近年来各国的治理架构改革来看，总体趋势是国家向下分权，鼓励地方自治。比如，日本将全国的区划体系简化为三级，即“国家——都道府县——市町村”。但无论何种模式下，进行规模化的分级设市是主流。比如日本的市分为政令指定市（大于70万人）、核心市（大于30万人）、特例市（大于20万人）和普通市（大于5万人），近年来由于人口就业等相关问题，日本多次将设市标准降低至3万人，并且鼓励市町村的有效合并；韩国把市划分为特别市、广域市（大于100万人）、特例市（大于50万人）和一般市（大于5万人）；中国台湾将市划分为直辖市（大于125万人）、县级市（大于50万人）和镇级市（大于10万人）^④。从文化同源和国家权力体制演进特点的视角来看，东亚的市制模式对我国的借鉴意义更大。总体来看，世界各国和地区的设市标准普遍较低，且多依地方政府和居民对公共服务的需求差异，将城市按照规模门槛进行分级分类。

3 理论辨析：善治理论与尺度重组理论

3.1 善治理论与国家治理现代化

与经典的治理理论强调“社会多元主体共同参与地方事务的管理”不同，善治理论（good governance）更加强调使社会公共利益最大化，强调政府与社会、与公民的合作。国家治理的概念是现代国家所特有，目的是增进公共利益和维护公共秩序（何增科，2014）。因此，国家治理体系和治理能力的现代化，也被称为四个现代化之后的“第五个现代化”。现代化的国家治理体系需要现代化的政府职能与权利体系相匹配，核心要素在于建立职能合理到且权利边界清晰的政府（竹立家，2014），其衡量标准为国家治理的民主化、法制化、文明化和科学化（何增科，2014）。

简而言之，国家治理现代化需要多元主体协调，通过对于政府、市场、社会各自层面的秩序与管理，才能有效弱化政府自上而下的管理，规制、协商、合作并存的新型治理方式从而得以建立（张京祥，陈浩，2014）。甚至于说，没有国家治理的转型和现代化，经济社会等方面的现代化就难以真正实现；没有国家治理的现代化，市场化改革也难以真正实施；国家治理现代化是对当下全球工业化、城市化、信息化的积极回应。市制体系的完善是国家治理现代化的核心内容之一，是增进公共利益和维护公共秩序的核心制度保障，是建立职能合理到且权利边界清晰的政府的制度基石。

3.2 尺度重组理论与国家空间治理改革

尺度重组理论又称再地域化理论，概言之，即权力在不同尺度间的变动（J. F. Shen, 2007）。尺度重组理论包含三部分内容：政府尺度、城镇化尺度和城市空间尺度。政府尺度即指地方政府职责的重新配置；城镇化尺度即指自上而下与自下而上的双轨城镇化的并存（张立，2019）；城市空间尺度是指对城市辖区范围进行重新划定，也包括调整城市级别、增设新的城市建制（何李，

2019）。尺度重组理论提供了认识市制问题的地理和空间视角，亦隐含着市制制度与国家空间治理现代化的紧密关联性。

2019年5月份发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中指出“建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局……，是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求”。构建事权明晰、部门协调、各级政府分级管控有效的治理体系，关键在城市（镇），在于城市（镇）规模层级的合理切分。然而目前我国建制镇的人口规模跨度从几百人到几十万人，过大的尺度跨越导致各方面的空间治理制度和规范难以制定和实施。因此，新的国土空间规划改革内在要求建立完善的市制体系，以明晰各层级政府的权利关系和责任关系——尤其是市县镇，从而实现治理善治。

4 镇设市，建立中国特色的市制体系

4.1 当下镇设市的条件基本成熟

关于镇设市的改革以及其它如强镇扩权、扩权强镇等相似提法已经持续多年。《2019年新型城镇化建设重点任务》明确指出“稳步增设一批中小城市，落实非县级政府驻地特大镇设市。”在国家治理现代化和空间规划体系改革的时代背景下，镇设市已经进入到较好的时间窗口。

首先，我国城镇人口已经达到8.5亿，但城市数量仅有679座（截至2019年8月底）。人口与设市数量的极度不匹配不仅对乡镇的发展带来阻碍，更造成了城市的各类问题，特别是在改革开放初期市场经济先发地区，人口和产业过度集聚于小城镇，城镇空间管理滞后问题突出。其次，十八大报告提出要促进大中小城市协调发展，大镇设市能有效缓解大镇强镇的战略地位与发展权受限之间的客观矛盾。第三，针对大镇强镇

的设市将有效促进人口、产业、资金等资源要素的城乡流动，随着镇设市带来的建制镇经济、财政、土地、设施配置方面的扩权，将有利于居民的生活品质提升，促进城镇的高质量发展；第四，空间规划体系改革提出了五级三类的国土空间规划体系，乡镇作为最基础的行政单元，理顺其规划技术体系^⑤亦需要镇设市予以呼应。

需要指出的是，当前镇设市仍需要重点考虑以下几方面的内容。

4.2 因地制宜：“镇设市”的类型

建制镇本身具有极大的差异性，尤其是镇与其隶属县市的经济联系、文化联系等，差别很大。龙港镇采取了直接升格为县级市的切块设市方案^⑥，与其人口规模（近40万人）和经济规模很大（GDP大于300亿元）有一定关系，也与浙江省的开放型政商文化及省直管县体制有关。但是放眼全国，各省和自治区的地方政府管理体系有其自身特点，尤其是内陆省份，县域经济总体不是很发达，需要审慎处理县和镇的关系。

一方面，有大量的特色镇，比如历史文化名镇、旅游名镇、产业大镇等，其客观上也有一定程度的扩权诉求。如果只有“镇升格为县级市”一种通道的话，显然难以适应实际需求。另一方面，也有某些人口特大镇，仅仅商业发达，可能并不属于经济强镇，但其社会公共管理的职能提升十分紧迫，也有一些空间连片的产业镇集群，需要组合设市，但其与原县市的关系不宜切断。

因此，除了“镇升格为县级市”以外，还需要探索县下设立“副县级市”的方法和路径。设立副县级市后其仍隶属所在县市，其事权介于县级市和镇之间，主要下放社会管理相关的权限和部分财政及规划建设管理权限。副县级市的设立，基本不会影响县域经济的总体发展，但大大提升了该副县级市的社会服务能力和产业发展能力。在政府机构和人员编制方面，副县级市比一般建制镇要宽松，但较县级市仍要精简得多，其副县级的领导职级有助于其获得更广泛的发展资源和行政管理权能。

4.3 设市门槛：镇区人口规模

从国际经验来看，设市标准主要是人口规模（曹启挺，2017）。剔除县城城关镇，2017年我国镇区常住人口超过5万人的特大镇达362个，其中超过10万人的特大镇达72个，超过20万人的镇达14个，甚至存在近50万人的非县驻地建制镇和近百万人的县级建制镇（东莞市），这些建制镇已经基本具备了中小城市的规模与特征。借鉴国际经验和梳理国家相关部门关于大镇设市试点的政策文件，大多将镇区人口10万人作为界定标准^⑦，同时部分文件针对我国东中西部乡镇的较大差异，对其进行了分区域的界定^⑧。

考虑到我国建制镇量大面广、地区之间差异较大的特征，当前背景下镇设市可尝试分阶段循序渐进以探索的方法推进，该方法可在首先有效推进特大镇设市的同时保持可控性。具体如下：第一阶段可开展镇区常住人口20万以上的建制镇设市（14个）；第二阶段开展镇区常住人口10万以上建制镇设市（72个）；第三阶段可在总结前两个阶段试点经验的基础上，给予地方更多的自主性，由各省相关部门经由相关程序自发选取人口规模较大和经济发展能力较强的建制镇，中西部地区可以适当下沉规模门槛，但不宜低于5万人。

4.4 事权与体制创新：扩权与简政

国家治理的现代化最主要的是规范政府的权限。政府权限也称为政府事权，是指政府行使权力的宽度、限度和边界，它决定了政府工作所涉及的范围，可直观地表现为政府提供的公共产品和服务的类型。“镇设市”的改革核心主要包括土地使用权、财政支配权、行政审批权和社会事务管理权等方面的权限扩展，使其成为拥有独立治理能力及财政体系的行政单元，并以城市的标准进行管理运行。

需要指出的是，镇设市“扩权”的同时意味着县层面的“放权”，两者之间的博弈是镇设市改革成功与否的关键。同时，所扩之权是否为实权也是一项重要的问题。温州市第一批镇设市改

革中的苍南县龙港镇，苍南县陆续放权后，龙港镇的大部分权限已接近于县级政府职能，第一批下放了的1575项权限中，包含行政许可、行政处罚、行政征收等多个方面的职能直接以县局对接的方式进行下放。龙港镇逐步升格为县级财政管理单位，财政收支由全省结算，同时龙港镇级金库升级县级金库，承担县级金库的职能（李媛媛，黄文真，2019）。可以说，龙港镇的“镇设市”尝试的阶段性成功与其密不可分。然而，山西省巴公镇的扩权试验与龙港镇有很大差异，虽其拥有了独立的财政权限，但是涉及土地出让方面的财政征收主体仍旧为市县政府部门，乡镇财政有名无实，仍需待县级上收完成后返还（车娜，2015）。

再之是简政，镇设市不是简单地升格为（副）县级市，也不是简单地将镇改为市，而是要建立与大镇相匹配的现代化的治理体系。龙港镇虽然升格为县级市，但其与当下的县级市有明显的区别，部门精简，仅设15个党政部门，机构数量较浙江省内同类县市减少60%，并不再设乡镇、街道，而是市直管村居。显然，简政是“镇设市”改革进程中的大方向。

5 结语

大镇强镇现象是我国市制建设与快速城镇化严重不匹配的结果。当下已经集聚了几十万人人口的大镇，其社会服务供给能力和经济发展服务能力已经严重不足，社会公共利益和公共秩序的维护已经难以充分保障，需要在治理方式上进行根本性的变革，而不是一直“试点”。龙港的撤镇设立县级市，让我们看到了当下“镇设市”改革的一片亮光。

“镇设市”的变革一定要突破传统对“城市”的认知。从现代化的治理需要来看，设市更主要的是服务于经济和社会发展的现实需要，机构扩编和人员增加的核心是服务于地方的实际需要，完全也应该可以做到集约精简。从城乡关系来看，设市可以更好地协调城乡之间的对立冲突，让二元结构充分融合以

促进大镇的健康发展。从我国的城市层级来看，已经有了省级市（直辖市）、副省级市（计划单列市）、地级市、县级市四个层级，且已经存在“地级市辖县级市”的现象^⑨。因此，增设“副县级市”，构建中国市制的五级体系，恰恰可以建立起完善的、具有中国特色的市制体系。龙港镇的改革成功仅仅是再次激活了“镇设市”的通道，“镇设市”仍需要各方努力，进一步深入研究制定可供操作的现实方案。

感谢赵民教授对本文初稿的建议，感谢李雯琪和杨明俊同学对本文所做的工作。

注释

- ① 2019年8月31日，依据《民政部关于同意浙江省设立县级龙港市的批复》（民函〔2019〕83号），经国务院批准，撤销苍南县龙港镇，设立县级龙港市，由省直辖，温州市代管。
- ② 其中大连、青岛、宁波、厦门和深圳也是国家计划单列市，经济和财政权限较其他副省级城市略高。
- ③ 日本2016年人口为1.27亿人，国土面积为37.8万km²，但其“市”的数量却有791个（市町村总量为1718个）。从设市的地理密度来看，日本每477km²设立一市。从行政区划上而言，大体上日本的市对应于中国的市或区，日本的町对应于中国的镇，日本的村对应于中国的乡。
- ④ 台湾《地方制度法》第四条中的详细定义为“人口聚居达十万人以上未达五十万人，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”。
- ⑤ 过大的建制镇规模差异导致相关的技术指南或规程难以有效拟定。
- ⑥ 龙港镇的设市方案并不完美，与其一江之隔的敖江镇亦是强镇，未来鳌江镇与龙港市的协调关系亦会成为新的课题。
- ⑦ 如2014年发布的《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》。
- ⑧ 如2016年发布的《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》中，对于东中西部的经济发达镇进行了分别定义，标准分别为10万人、5万人以及3万人。
- ⑨ 反对设立“镇级市”的学者，最主要的理由是，市下辖市会造成市制的混乱。国际经验而言，市下辖市的案例很多，英国、德国、美国等均有类似情况。

参考文献 (Reference)

- [1] 曹启挺. 市制暨社区比较研究[M]. 北京: 中国书籍出版社, 2017. (CAO Qiting. A comparative study of municipal system and community[M]. Beijing: China Book Publishing House, 2017.)
- [2] 车娜. “扩权强镇”分权权还得简于政[N]. 中国国土资源报, 2015-06-16(003). (CHE Na. "Expanding power and strengthening towns" should be simpler than politics in decentralizing power[N]. The Chinese Newspaper of Land and Resources, 2015-06-16(003).)
- [3] 顾朝林, 浦善新. 论县下设市及其模式[J]. 城市规划学刊, 2008(1): 57-61. (GU Chaolin, PU Shanxin. A new city model: city in the county[J]. Urban Planning Forum, 2008(1): 57-61.)
- [4] 顾朝林. 中国城镇化中的“放权”和“地方化”[J]. 城市与环境研究, 2015(3): 14-28. (GU Chaolin. Decentralization and localization in the urbanization of China[J]. Urban and Environmental Studies, 2015(3): 14-28.)
- [5] 何李. 中国市制改革的理论研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019. (HE Li. Theoretical study on Chinese city systems reform[M]. Beijing: China Social Sciences Publishing House, 2019.)
- [6] 何增科. 理解国家治理及其现代化[J]. 马克思主义与现实, 2014(1): 11-15. (HE Zengke. Understanding state governance and its modernization[J]. Marxism & Reality, 2014(1): 11-15.)
- [7] 李雪伟, 杨胜慧. “镇级市”和“副县级市”两种设市模式的评估和比较[J]. 城市问题, 2018(9): 83-89. (LI Xuewei, YANG Shenghui. Evaluation and comparison to the city designating models of "town-level city" and "vice county-level city"[J]. Urban Problems, 2018(9): 83-89.)
- [8] 李媛媛, 黄文真. “镇改市”进程中各级政府支出责任及其分担机制研究[J]. 特区经济, 2019(6): 39-45. (LI Yuanyuan, HUANG Wenzhen. Study on the expenditure responsibility of governments at all levels and its sharing mechanism in the process of town to city[J]. Special Zone Economy, 2019(6): 39-45.)
- [9] 梁威文. 撤镇设市是发展小城镇的有效途径[J]. 小城镇建设, 2005(1): 70-72. (LIANG Weiwen. Withdrawal of towns and establishment of cities is an effective way to develop small towns [J]. Development of Small Cities & Towns, 2005(1): 70-72.)
- [10] 刘君德, 范今朝. 中国市制的历史演变与当代改革[M]. 南京: 东南大学出版社, 2015. (LIU Junde, FAN Jinchao. Historical evolution and contemporary reform of China's municipal system[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2015.)
- [11] 刘君德. 论中国建制市的多模式发展与渐进式转换战略[J]. 江汉论坛, 2014(3): 5-12. (LIU Junde. On the multi-mode development and gradual transformation strategy of China's constructed cities[J]. Jiangnan Tribune, 2014(3): 5-12.)
- [12] 刘君德. 县下辖市: 尝试一种新的政区制度[J]. 决策, 2005(4): 34-35. (LIU Junde. County-level municipalities: trying a new system of administrative districts[J]. Decision-Making, 2005(4): 34-35.)
- [13] 浦善新. 改革城乡行政管理体制促进城镇化的健康发展[J]. 城市规划, 2006(7): 16-21. (PU Shanxin. Reforming the system of urban-rural administration to promote the healthy development of urbanization[J]. City Planning Review, 2006(7): 16-21.)
- [14] SHEN J F. Scale, state and the city: urban transformation in post reform China[J]. Habitat International, 2007, 31(3): 303-316.
- [15] 宋玢, 冯森. 西北地区“镇级市”就地城镇化发展路径探索[J]. 规划师, 2018, 34(1): 92-97. (SONG Fen, FENG Miao. In-situ urbanization path of "town-level city" in north-west China[J]. Planners, 2018, 34(1): 92-97.)
- [16] 唐为. 经济分权与中小城市发展——基于撤县设市的政策效果分析[J]. 经济学(季刊), 2019, 18(1): 123-150. (TANG Wei. Decentralization and development of small and medium-sized cities——an analysis based on the policy of County-to-city upgrade in China[J]. China Economic Quarterly, 2019, 18(1): 123-150.)
- [17] 万双. 镇级市改革: 缘起、困境与治理[D]. 南昌大学硕士学位论文, 2018. (WAN Shuang. Reform of township-level city: origin, dilemma and governance based on the perspective of dynamic mechanism analysis[D]. The Dissertation for Master Degree of Nanchang University, 2018.)
- [18] 王克群. 设立镇级市推进新城市化[J]. 小城镇建设, 2010(8): 44-48. (WANG Kequn. Establishing town-level cities to promote new urbanization[J]. Development of Small Cities & Towns, 2010(8): 44-48.)
- [19] 谢澹湘, 范建红, 常江. 经济发达地区特大镇行政区划体制改革[J]. 规划师, 2016, 32(10): 34-39. (XIE Dixiang, FAN Jianxiang, CHANG Jiang. Research on the large town administrative division system reform in developed area[J]. Planners, 2016, 32(10): 34-39.)
- [20] 谢澹湘, 文吉, 魏清泉. “撤县(市)设区”行政区划调整与城市发展[J]. 城市规划汇刊, 2004(4): 20-22+95. (XIE Dixiang, WEN Ji, WEI Qingquan. Turning country into district and metropolis development[J]. Urban Planning Forum, 2004(4): 20-22+95.)
- [21] 熊竞. 国外市制模式的经验借鉴——兼论我国的设市制度[J]. 江汉论坛, 2014(3): 12-16. (XIONG Jing. Experience and reference of foreign market system model[J]. Jiangnan Tribune, 2014(3): 12-16.)
- [22] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014, 38(11): 9-15. (ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Spatial governance: political economy of China's urban and rural planning transformation[J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 9-15.)
- [23] 张蕾, 张京祥. 撤县设区的区划兼并效应再思考[J]. 城市问题, 2007(1): 36-40. (ZHANG Lei, ZHANG Jingxiang. The review and consideration on adjustment of administrative divisions [J]. Urban Problems, 2007(1): 36-40.)
- [24] 张立. 两个双轨转型: 中国城镇化四十年的理论阐释[R]. 中国建筑工业出版社, 2019. (ZHANG Li. Two track transformation: theoretical interpretation of China's urbanization for forty years [R]. China Architecture & Building Press, 2019.)
- [25] 张晓明, 汪淳, 李明玉. 县辖镇级市市域公共服务设施规划研究[J]. 规划师, 2014, 30(5): 31-36. (ZHANG Xiaoming, WANG Chun, LI Mingyu. Public service facilities planning of town-level cities[J]. Planners, 2014, 30(5): 31-36.)
- [26] 竹立家. 国家治理体系重构与治理能力现代化[J]. 中共杭州市委党校学报, 2014(1): 19-21. (ZHU Lijia. Reconstruction of national governance system and modernization of governance ability[J]. Journal of The Party School of CPC Hangzhou, 2014(1): 19-21.)

修回: 2019-10