

中共地方政府「較大的市」建制與地位之探討

薄占宇

中國文化大學中山學術研究所

博士研究生

摘 要

「較大的市」在中共地方政府體系中，表面觀之，雖像是個形容詞，然如從其憲法及有關法律、規章，以及行政區劃等內容解析，卻是法定名詞與行政等級，也因而形成了「較大的市」於實際稱謂與法制意義上的含混；但不可否認者在於「較大的市」建制的出現，意涵著中共建政以來城市化的發展與行政區劃的變革，經此歷程，亦確立了中共地方政府行政層級的雛型、地方立法的深化，以及其後城市間不平衡發展的因素等；據此，本文將試從其設置背景為探討之始，繼之，續針對其於中共改革開放政策實行以來的發展，研析其政經地位的轉變，最後，將從地方自治的觀點，加以審視其立法權之實行，剖析存在的相關議題，期透過綜合性的探討，進而提出對本文研究的建議與展望。

關鍵詞：較大的市、設區的市、行政區劃、地級市、地方政府、地方立法

壹、前言

地方行政建制的設置、變化，往往與國家政治統治和行政管理者的需要，密切相關，其主要依據亦是由這二者決定，從政治上看，地方行政建制是否設置、變化，宜是要滿足國家政治統治的需求，不過，由於各級地方行政建制的性質不同、層級不同，故而設置依據，便只能要求須相對具體，並具有可操作性；因此，地方行政建制設置的具體內容，便要主包括各類地方行政建制所轄的人口數量、地域面積大小、交通條件、社會經濟發展水準、文化程度、下轄單位等量化指標，其中，人口是設市標準中最基本的條件，各國均有此項規定；此外，各級地方行政機關，實行分級管理的區域劃分制度，通常是指有關地方行政建制設置、調整與管理的法律、法規，亦是指地方行政建制的設置、變更、撤銷等的主要標準，不過，中共現行地方行政建制的規範，目前並沒有統一的法規形式，而是分布於憲法、法律、行政法規和規章等之中，雖然如此，這些地方行政建制的規範，卻是地方行政建制設置、調整和管理的主要依據，但是，由於各項規範的內容與形式，會因時因地而有所不同，因此，又亦會直接關係到國家政治統治穩定與否、行政管理是否有效等問題¹，是故，地方行政區劃在作具體劃定之時，應隨社會的發展和變革作一適當調整，使各級行政單位均能充分發揮其最佳效能²，但也應儘量避免頻繁變動，以免影響地方的建設和發展；據此，根據一般中共地方政府的文獻研析，可以發現，中共憲法與有關法律中，常可以見到「較大的市」、「設區的市」之名稱，然而，何謂「較大的市」？與非「較大的市」有何意義區別？又何謂「設區的市」？與「不設區的市」有何行政地位差別等，是宜在對中共地方政府行政區劃作探討時，首應瞭解的概念，而對這些名稱的理解，亦有助於進一步研討與之相應的人民代表大會，以建立對中共地方政府體系與架構的基本認知。

貳、「較大的市」設置的背景與意義

1949年中共建政以後，初期在人口10萬以上的城市，相應地增設了一批市轄區，可以召開區各界人民代表會議，建立區人民政府；城市分設若干轄「區」，實行分區域分層級管理，是城市發展到一定階段的必然產物，也是城市規模不斷擴大的結果，這一點就中共政權而言，亦可謂是城市基層政權的完善，中共前內

¹ 謝慶奎主編，當代中國政府（瀋陽：遼寧人民出版社，1991年4月），288。

² 田穗生、羅斌主編，地方政府知識大全（北京：中國檔案出版社，1994年12月），53，59。

務部長謝覺哉於 1950 年在「關於人民民主建政工作報告」中，談到城市政權建設時，即曾進一步指出：「城市工作，宜於集中，但『較大的市』，若無『區』一級，就減少了人民參政的機會，且有很多事不是市人民政府所能直接做了的。現已有不少大城市正在建設區政權，但應該指出：它是市人民政府辦事的助手。」其後，1954 年 9 月 20 日，中共第一屆全國人民代表大會第一次會議所通過的「憲法」，便在第 53 條內容中明確規定：「直轄市和較大的市分為區」，因之第一次正式使用「較大的市」這一概念，並同時規定，較大的市所轄的「區」，為相當於縣一級的行政區劃單位，設置區人民代表大會和區人民委員會，亦因此確立了「市轄區」的行政地位；故而「較大的市」在此時包涵了兩方面的意義：

一、「較大的市」是相較於直轄市外，比一般城市地位或重要性更突出的城市。

二、除直轄市外，一個城市是否為「較大的市」，可以從其是否設置市轄區來予之判別，是故，較大的市又被稱之為「設區的市」。

然而，由於當時對於市轄區的設置規定，並沒有具體的條件與內容，各地市轄區的設置很不一致，普遍存在有設置過多的情況，為此，1955 年 6 月 9 日，在國務院頒布的「關於設置市、鎮建制的決定」中，即規定：「人口在二十萬以上的市，如確有分設區的必要，可以設市轄區。人口在二十萬以下的市，一般不應設市轄區，已經設了的，除具有特殊情況，經省人民委員會或者自治區機關審查批准保留者外，均應撤銷，分別設立街道辦事處，作為市人民委員會的派出機關。需要設市轄區的，也不應多設。」此外，並進一步指示：「工礦基地，規模小、人口不多，在市的附近，且在經濟建設上與市的聯繫密切的，可劃為市轄區。」其後，中共有關部門便未在對設區條件的內容與標準，作出新的規定；但從實際上而論，所謂其「人口在 20 萬以上的市，如確有分設區的必要，可以設市轄區」的設區城市，這些「設區的市」的地位即相當於「地區」一級的市。

隨著中共所謂第一個五年計劃的開展，並在結合城市與鄰近腹地關係的考量基礎上，1959 年 9 月 17 日，中共第二屆全國人民代表大會常務委員會第 9 次會議，通過了「關於直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣的決定」，其中指出：「為了適應中國社會主義建設事業的迅速發展，特別是去年以來工農業生產的大躍進和農村人民公社化，密切城市和農村的結合，促進工農業的相互支援，便於勞動力調配，決定：直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣。」這是中共建政以來，第一個關於「市管縣」制度的法律文件，較大的市亦因此實行了轄縣的制度，並逐步在一些經濟比較發達的地區試行推廣³，1978 年，中共五屆人大通過的憲

³ 何國強，當代中國地方政府（廣州：廣東高等教育出版社，1994 年 11 月），39。

法中，第 33 條規定：「直轄市和較大的市分為區、縣」，至此，「市管縣」體制正式載入了中共憲法，成為一種正式的地方行政區劃⁴，亦確認了「較大的市」管轄縣的體制實行⁵；中共黨的十一屆三中全會以後，隨著經濟體制改革的深入，為發揮城市的中心作用，促進城鄉經濟的協調發展，中共有關部門對市管縣體制作了進一步的研究⁶，而於此同時，80 年代初中共城市管理體制改革的重大措施，便是市管縣體制的試點與全面推廣⁷。

除此之外，自 1976 年文化大革命後，中共設市制度除直轄市外，明確劃分為「地級」和「縣級」兩種，其中「地級」，係指相當於「地區」一級，而所謂的「地區」，便係指省、自治區與所轄縣、自治縣之間的派出機關，即「地區行政公署」之簡稱，是故，「地級市」便泛指其行政區劃地位相當於「地區」一級的市，「縣級市」則係指其行政區劃地位相當於縣一級的市，就當時一般而言，縣級市未設區，而地級市則普遍設區，這裡所謂的「區」，主要係指市轄區；中共十一屆三中全會以後，由於工作重心轉移到經濟建設方面，促進和推動了城市的發展，1979 年 7 月 1 日，中共第五屆全國人大第二次會議通過的「地方組織法」中，市轄區被明確定位為縣級地方政府，同時，市轄區的設置，不再取決於城市人口是否超過 20 萬為其是否設置的必要條件，而主要取決於市的行政地位是否為「地級」以上，故而市轄區的設置便以直轄市和地級市為主體，縣級市的市區部分因規模較小，一般不再有設區的建置，而直接管轄街道辦事處或鄉、鎮，因之縣級市又被稱為「不設區的市」；此後，地級市增長的速度與市轄區形成相對發展狀態⁸，因而市轄區便成為由地級市直轄的城市行政區劃實體，屬於城市整體的一部分，行使規劃、建設與行政管理職能，是城市的中層機關，其下並轄有若干街道辦事處或鄉、鎮⁹。

1982 年 12 月 4 日，中共第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的第四部「憲法」中，第一章《總綱》第 30 條規定，中華人民共和國的行政區域劃分如下：

- 一、全國分為省、自治區、直轄市。
- 二、省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市。

⁴ 田穗生、羅斌主編，地方政府知識大全（北京：中國檔案出版社，1994 年 12 月），98，190。

⁵ 浦興祖主編，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，1999 年 9 月），426。

⁶ 陳小京、伏寧、黃福高合著，中國地方政府體制結構（北京：中國廣播電視出版社，2001 年 1 月），154，156。

⁷ 葉南客、李芸合著，戰略與目標—城市管理系統與操作新論（南京：東南大學出版社，2000 年 1 月），107。

⁸ 靳爾剛、張文范主編，行政區劃與地名管理（北京：中國社會出版社，1996 年 9 月），118。

⁹ 劉君德，中國行政區劃的理論與實踐（上海：華東師範學院出版社，1996 年 10 月），376。

三、縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。

四、直轄市和較大的市分為區、縣。

五、自治州分為縣、自治縣、市。

六、自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。

歸納而論，1982年憲法中，第30條規定：「全國分為省、自治區、直轄市。」這項是規定全國性一級地方政府的行政區劃；「省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮；自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方；直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。」這項是規定地方政府層級的行政區劃¹⁰，關於中共地方政府整體行政區劃架構，以及「較大的市」的地位等，請參見（圖1）；而依據中共1982年憲法第60條、第89條、第107條的內容規定，全國人民代表大會行使批准省、自治區、直轄市的建置和決定特別行政區設立及其制度的職權；國務院行使批准省、自治區、直轄市的區域劃分和批准自治州、縣、自治縣、市的建置及區域劃分的職權；省、自治區、直轄市的人民政府決定鄉、民族鄉、鎮的建置和區域劃分¹¹，因之「較大的市」行政區劃設置和有關權限劃分等事宜，便主要決定於中共國務院（請參閱表1）。

1983年5月18日，中共國務院勞動人事部、民政部在「關於地市機構改革中的幾個主要問題的請示報告」中，按市的行政地位，將市分為「地區級市」和「縣級市」，同年，國務院在有關於其行政區劃的批覆中，正式使用「地級市」這一名稱；其後，為了使地級市各有關方面的發展記載使用方便，1985年，中共民政部在編輯「中華人民共和國縣級以上行政區劃沿革〈1949至1983〉」一書時，對原來設置的市逐個予以認定，統一將市分為「地級市」和「縣級市」¹²，是故，地級市便正式成為1982年憲法「較大的市」之通稱；1993年，中共中央頒布「（關於黨政機構改革的方案）和（關於黨政機構改革方案的實施意見）的通知」（中發「1993」7號）指出：「目前，全國尚有14個地區機關與地級市機關併存於一地，原則上應予合併，實行市管縣的體制」，再次確認了地級市作為省、縣之間一級地方政府的行政地位，而這個行政地位，就是1982年憲法行政區劃中所稱之「較大的市」。

¹⁰ 何國強，當代中國地方政府（廣州：廣東高等教育出版社，1994年11月），31。

¹¹ 浦善新，中國行政區劃概論（北京：知識出版社，1995年12月），144，146。

¹² 陳小京、伏寧、黃福高合著，中國地方政府體制結構（北京：中國廣播電視出版社，2001年1月），367-368。

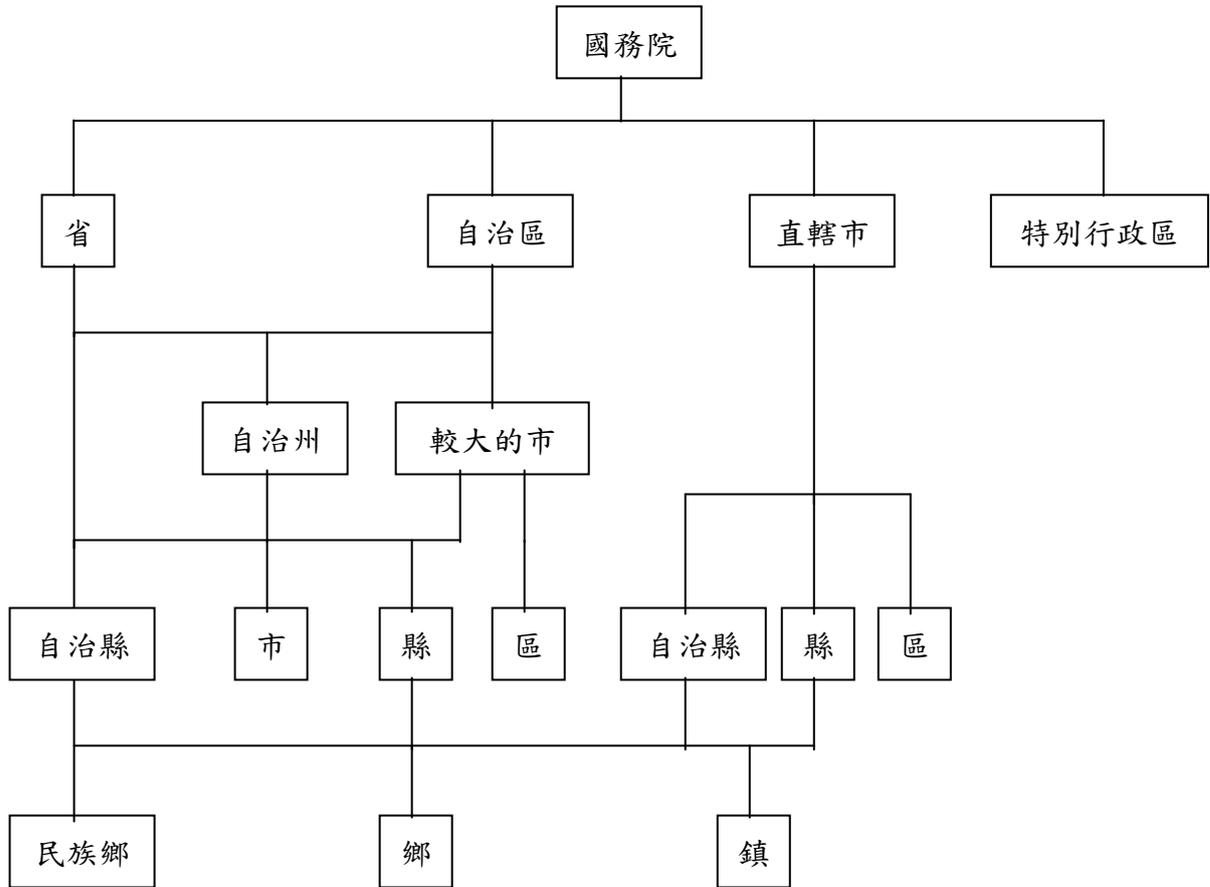


圖 1 中共 1982 年憲法中地方政府行政區劃架構圖¹³

另一方面，根據中共民政部於 1993 年頒布之「關於調整設市標準的報告」中，明定：「市區從事非農產業的人口 25 萬人以上，其中市政府駐地具有非農業戶口的從事非農產業的人口 20 萬以上；工農業總產值 30 億元以上，其中工業產值佔 80% 以上；國內生產總值在 25 億元以上；第三產業發達，產值超過第一產業，在國內生產總值中的比例達 35% 以上；地方本級預算內財政收入 2 億元以上；已成為若干市縣範圍內中心城市的縣級市，方可升格為地級市。」（請參閱表 2）從這些我們可以看出，「地級市」雖然不是憲法上的概念名稱，但已是屬於憲法上之「較大的市」設置的一種規範了，並在相當意義上，代表著中國大陸城市化的進程與發展；而自 1996 年以來，由中共民政部所編輯之「中華人民共

¹³ 資料來源：筆者根據整理於浦興祖主編，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，1999 年 8 月），45。

和國行政區劃簡冊」中，其「市」的一欄，業已明確的將市分為地級和縣級，並以此為市體制屬於何種行政層級之區分與計算基準，故而誠可謂為「較大的市」之直接出處及依據¹⁴；至此，「較大的市」包涵了兩方面的意義：

一、中共 1982 年憲法在 1954 年、1978 年憲法的基礎上，再次確立：「直轄市和較大的市分為區、縣。」因之「較大的市」不僅是「設區的市」，亦是實行「市管縣」體制的市，其地位更是相當於「地區」一級的市，即「地級市」。¹⁵

二、中共 1982 年憲法行政區劃條文內容中「直轄市和較大的市分為區、縣。」與「自治州分為縣、自治縣、市。」等，從其精神與意義上，確立了中共地方政府層級的行政區劃，將朝向四級制的組織架構，即省級（省、自治區、直轄市）、地級（地級市、自治州）、縣級（縣、自治縣、縣級市、市轄區）、鄉級（鄉、民族鄉、鎮）等，因之「較大的市」已非是城市等級，而是中共地方政府區劃中的行政層級。¹⁶

表 1 中共 1982 年憲法中地方政府行政區劃設置與權限表¹⁷

國家機關	權 限 範 圍
全國人民代表大會	1.批准省、自治區和直轄市的建置。 2.決定特別行政區的設立及其制度。
全國人大常委會	1.撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議。 2.決定全國或者個別省、自治區、直轄市的戒嚴。
國務院	1.統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分。 2.領導和管理經濟工作和城鄉建設。 3.領導和管理民族事務，保障少數民族的平等權利和民族自治地方的自治權利。 4.改變或撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令。 5.批准省、自治區和直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分。 6.決定省、自治區和直轄市的範圍內部份地區的戒嚴。
省、直轄市人民政府	1.決定鄉、民族鄉、鎮的建置和區域劃分。

¹⁴ 潘小娟主編，市政管理體制改革：理論與實踐（北京：社會科學文獻出版社，1998 年 12 月），105-107。

¹⁵ 沈榮華、周傳銘著，中國地方政府規章研究（上海：上海三聯書店，1999 年 1 月），71。

¹⁶ 曹康泰主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000 年 8 月），140。

¹⁷ 筆者根據整理浦興祖主編，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，1999 年 8 月），48；何國強，當代中國地方政府（廣州：廣東高等教育出版社，1994 年 11 月），70-71。

表 2 地級市設立標準表¹⁸

市區非農業人口	25 萬人
市政府駐在地具有非農業戶人口	20 萬人
工農業總產值	30 億元
工業產值占工農業總產值比重	80%
國內生產總值	25 億元
第三產業值占國內生產總值比重	35% 以上並大於第一產業值
地方本級預算內財政收入	2 億元

參、改革開放以來「較大的市」意義的轉變與類型

地級市政府的職權，雖然在有關法律文件中，同樣與縣級以上各級地方人民政府的職權一併列舉，但實際上，不同的地級市政府所享有的職權差異卻不小¹⁹；換言之，依據學者研究指出，在改革開放政策中，中共當局對於地級市體制所實行最重要性的幾項政策，即是：

- 一、1981 年起將經濟發展的重點開始轉向城市。
- 二、1983 年起「市管縣」政策的全面實行，藉以促進地方經濟發展。
- 三、開放外資投入部份以沿海開放城市為主的地級市，以增進其經濟發展的帶動影響。
- 四、撤銷地級市與鄰近市、縣行政區劃之空間管制，增進與所在省之競爭²⁰。

因此，隨著地級市的數目增加，從而形成了許多具有新發展特點的地級市²¹，並且，根據不同地級市在國民經濟和社會發展的不同影響作用，中共中央賦予各個地級市人民政府與人大的職權也有所不同²²，尤其是從行政地位與性質方面來進行分析，可以發現它們各自在行政上的不同地位，是與體制有著直接的關係，故而如按地級市本身在社會經濟、政治、文化中的地位和作用進行分類，又可以將地級市中區分為「較大的市」以及一般的地級市²³。

改革開放以來「較大的市」意義的轉變與發展，主要源自於 1982 年憲法，

¹⁸ 筆者根據整理於劉君德、汪寧明合著，制度與創新~中國城市制度的發展與改革新論（南京：東南大學出版社，2000 年 1 月），10~11。

¹⁹ 浦興祖主編，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，1999 年 9 月），424。

²⁰ Jae Ho Chung, ed. Recipes for economic development in the reform era (New York: Routledge, 1999), 2-3.

²¹ 顧朝林等著，中國城市地理（北京：商務印書館出版社，1999 年 11 月），74。

²² 浦興祖主編，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，1999 年 8 月），183。

²³ 田穗生、羅斌主編，地方政府知識大全（北京：中國檔案出版社，1994 年 12 月），182。

再一次規範「直轄市與較大的市分為區、縣」之後²⁴，由於新憲法中並沒有規定較大的市人大及其常委會可以制定地方性法規，故而同年12月中共第五屆全國人大第五次會議修改由第五屆全國人大第二次會議於1979年7月1日通過的「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法（以下簡稱地方組織法）」時，增加規定：「省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市人民代表大會常務委員會，可以擬定本市需要的地方性法規草案，提請省、自治區的人民代表大會常務委員會審議制定，並報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。」但根據這一規定，省會市和經國務院批准的較大的市只有地方性法規草案的擬定權，沒有制定權，因之1986年12月2日，中共第六屆全國人大常委會第18次會議，再次修改了地方組織法，本次的修訂，除對地方各級人大和人民政府的組織、職權、運作等作了更明確的規定外²⁵，亦將這一規定修改為：「省會市和經國務院批准的較大的市的人大及其常委會可以制定地方性法規，報省、自治區人大常委會批准後施行。」²⁶

至此，地方組織法的第7條及第43條條文中，規定及賦予了「較大的市」所不同於一般地級市的職權，即：「省、自治區人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人大擁有立法權，即根據本市具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規；省會市和經國務院批准的較大的市的政府可以根據法律和國務院的行政法規，制定規章。」是故，根據該項法律有關的規定，它們有權制定地方性法規和規章，並在管理上享有較大的自主權，以及較為特殊的地位²⁷；因而此時地方組織法所謂「較大的市」，主要是指經國務院批准的「較大的市」，而非是1982年憲法中「較大的市」，換言之，即便是具有1982年憲法中「較大的市」的行政地位，也未必具有地方組織法中所謂「較大的市」之行政與立法職權，這也就是說，除省會市外的一般地級市，如未經國務院批准，不能稱之為地方組織法中所謂「較大的市」。²⁸

在其後的發展中，由於省會市和經國務院批准的「較大的市」這兩類地級市，在中國大陸城市的地位和作用顯著，它們逐漸成為一個地區的核心，並成為經濟

²⁴ 靳爾剛、張文范主編，行政區劃與地名管理（北京：中國社會出版社，1996年9月），10。

²⁵ 潘小娟主編，市政管理體制改革：理論與實踐（北京：社會科學文獻出版社，1998年12月），66。

²⁶ 張春生主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：法律出版社，2000年8月），190。

²⁷ 劉君德、汪寧明合著，制度與創新~中國城市制度的發展與改革新論（南京：東南大學出版社，2000年1月），7。

²⁸ 曹康泰主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000年8月），141。

的樞紐，起著中心城市的作用，從而帶動周圍其他城市和農村的經濟、文化建設的繁榮；另一方面，從 1980 年以來建立的四個經濟特區城市，雖屬地級市一級，但所採取的經濟政策和管理辦法又有其特殊性²⁹；據此，為了能更加發揮地方組織法中「較大的市」在整個地方政府體系中的作用，確立於與所在省、自治區政府的運作與職權，並進一步規範何謂「較大的市」，中共於 2000 年 3 月 15 日頒佈立法法，並於同年 7 月 1 日起施行，該法第 63 條即指出：「較大的市的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相牴觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行；本法所稱較大的市是指省、自治區人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和經國務院批准的較大的市。」³⁰因之此階段立法法中所謂「較大的市」，便擴大涵蓋為省、自治區人民政府所在地的市（省會城市）、經國務院批准的「較大的市」，以及新列入之經濟特區所在地的市等三種（請參見表 3）。

就目前中共地方行政層級區分而言，立法法中所謂「較大的市」，仍屬於地級市一級，但在職權上則相對較為擴張，因而 1982 年憲法中「較大的市」的定位與意義，已非等同於今立法法中所謂「較大的市」，針對以上的釐清，從中共憲法與有關法律中的實際意義上而言，地級市主要係為設區的市之通稱，設區的市亦可謂地級市之法律名稱適用，而較大的市則可謂在地級市之法律名稱適用的同時，就地級市之職權內涵上的區別，有了這些輪廓的概念，是故，謹將立法法之「較大的市」進一步簡介如後：

表 3 中共立法法第 63 條定義之「較大的市」統計分析表³¹

條文定義	城市名稱	數量
省、自治區政府所在地城市	太原、瀋陽、長春、南京、杭州、合肥、福州、南昌、濟南、鄭州、武漢、長沙、廣州、南寧、海口、成都、貴陽、昆明拉薩、西安、蘭州、西寧、銀川、石家莊、哈爾濱、呼和浩特烏魯木齊	27
經國務院批准	唐山、包頭、大連、鞍山、撫順、吉林、青島、無錫、淮南洛陽、大同、寧波、淄博、邯鄲、本溪、徐州、蘇州、齊齊哈爾	18
經濟特區城市	深圳、珠海、汕頭、廈門	4
合計		49

²⁹ 魏定仁主編，憲法學（北京：北京大學出版社，1991 年 10 月），271，292。

³⁰ 中華人民共和國立法法（北京：中國民主法制出版社，2000 年 3 月），15-16。

³¹ 筆者根據整理中華人民共和國立法法（北京：中國民主法制出版社，2000 年 3 月），15-16；中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊（2004）（北京：中國地圖出版社，2004 年 3 月），13-174。

一、省會城市

省會城市，它多是中國大陸各省（自治區稱首府）傳統的地方政治、文化中心，從地理位置來說，這類城市一般多處在該省級地區的中心位置，具有與地區內各市、縣（旗）交通方便的優勢，同時因借助於行政優勢，往往均能吸引投資較多的建設項目，發展成為具有綜合性職能的現代政治、經濟、文化之省級地區中心³²；因此，省會城市的市委書記，一般多在省委中擔任一定的職務，而一部份省會市長，並在省、自治區政府中擔任一定的職務³³；目前各省會城市如下（請參見表4）。

表4 中國大陸各省、自治區政府所在地在城市（省會市）一覽表³⁴

省政府名稱	政府所在城市	省、自治區政府名稱	政府所在城市
河北省	石家莊市	湖北省	武漢市
遼寧省	瀋陽市	湖南省	長沙市
江蘇省	南京市	陝西省	西安市
浙江省	杭州市	甘肅省	蘭州市
福建省	福州市	四川省	成都市
山東省	濟南市	貴州省	貴陽市
廣東省	廣州市	雲南省	昆明市
海南省	海口市	青海省	西寧市
山西省	太原市	西藏自治區	拉薩市
吉林省	長春市	內蒙古自治區	呼和浩特市
安徽省	合肥市	廣西壯族自治區	南寧市
江西省	南昌市	寧夏回族自治區	銀川市
河南省	鄭州市	新疆維吾爾族自治區	烏魯木齊市
黑龍江省	哈爾濱市	合計	27市

二、經國務院批准設置的較大的市

1984年底，國務院批准重慶、唐山、大同、包頭、鞍山、撫順、吉林、齊齊哈爾、青島、無錫、淮南、洛陽、大連等13個地級市為「較大的市」；1992年7月，又批准淄博、邯鄲、本溪等3個地級市為「較大的市」；1993年4月，

³² 顧朝林等著，中國城市地理（北京：商務印書館出版社，1999年11月），99。

³³ 朱光磊，當代中國政府過程（天津：天津人民出版社，1997年1月），441。

³⁴ 資料來源：筆者根據整理於中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊（2004）（北京：中國地圖出版社，2004年3月），13-174。

又批准蘇州、徐州等 2 個地級市為「較大的市」；該類地級市在批准設置之後，對於擴大各級地方政府的橫向聯繫，以及促進經濟發展的過程中擔負的角色等，已日趨顯著而重要³⁵。（請參見表 5）

表 5 中共國務院批准設置「較大的市」時間表³⁶

批准時間	城市名稱
1984 年 12 月 15 日	唐山、包頭、大連、鞍山、撫順、吉林、青島、無錫、淮南、洛陽、重慶、大同、齊齊哈爾
1988 年 3 月 5 日	寧波
1992 年 7 月 25 日	淄博、邯鄲、本溪
1993 年 4 月 22 日	徐州、蘇州
備註	1997 年重慶升格為直轄市，較大的市合計為 18 市。

三、經濟特區城市

經濟特區在中國大陸而言，是中共中央根據發展經濟的目的，劃出一定區域範圍，實行某種特殊的經濟政策，採取某種特殊措施而對外開放的地區³⁷；此類城市在對外經濟活動方面，實行不同於一般地區的特殊政策和對各種經濟活動的管理辦法；在行政體制上，亦對特區實行特殊方式的管理，授予特區以較多的經濟活動自主權³⁸；經濟特區是對行政區劃體制所進行的一種改革，並在逐步在中國大陸東部沿海地區，形成了經濟特區—沿海城市經濟技術開發區—沿海開放城市—沿海開放地帶等東部沿海開放層次³⁹；經濟特區雖是中共對外開放的一項創造性舉措⁴⁰，亦是為發展經濟而專門設置的，不過，卻仍然是一種行政實體，區內有一級政府，只是因其區內的經濟地位的特殊重要性，而使得其政治地位相對高於同級一般行政區，故而有的經濟特區城市在行政隸屬關係上是一種越級的情況，如在某些職權上，是直轄於中央政府，而非完全隸屬於所在地省政府管轄；從其發展歷程上來看，首先是 1980 年 5 月 16 日，中共中央和國務院聯合發文，文件中把特區正式命名為「經濟特區」，同年 8 月，中共第五屆全國人民代表大

³⁵ 許崇德主編，中國憲法，二版（北京：中國人民大學出版社，1997 年 2 月），274。

³⁶ 筆者根據整理於李爾華、張柳成、趙曉燕編著，中國改革開放 20 年大世紀（鄭州：中州古籍出版社，1998 年 12 月），50，92，205，233-234。

³⁷ 浦善新，中國行政區劃概論（北京：知識出版社，1995 年 12 月），364。

³⁸ 魏定仁主編，憲法學（北京：北京大學出版社，1991 年 10 月），271。

³⁹ 劉君德，中國行政區劃的理論與實踐（上海：華東師範學院出版社，1996 年 10 月），193-194。

⁴⁰ 張國祺主編，市政管理學（成都：四川大學出版社，1995 年 9 月），48。

會常務委員會第 15 次會議，批准通過了「廣東省經濟特區條例」，從而正式宣告了中國大陸經濟特區的誕生⁴¹。（請參見表 6）

其後，全國人大常委會於 1981 年 11 月 26 日通過決議，授權廣東、福建兩省的人大常委會，可以根據有關的法律、法令、政策規定的原則，按照經濟特區的具體情況和實際需要，制定各經濟特區的各项單行經濟法規，至此，經濟特區的各项具體政策、地方立法權和行政權等，進一步相繼都得到明確的規範；從 1980 年至 1988 年，中共在東南部沿海地區，先後共設置了深圳、珠海、汕頭、廈門、海南等五個經濟特區，其中除海南為省級政府外，其餘均為地級市政府⁴²；但從其今日的發展現況與環境來進一步分析，已有中共學者指出，經濟特區雖在管理權限、管理機構、運行機制等方面，與一般地方政府有很大的區別，尤其是經濟管理的模式，中共賦予經濟特區之地級市政府，有較大的經濟管理權限，如其經濟活動與發展項目的審批權相當於省一級；但隨著經濟特區管理委員會職能的轉變，以及中國大陸內地各城市改革開放程度的加大，經濟的快速發展，中共中央賦予經濟特區政府的特殊政策和優惠政策，已逐漸普及到經濟特區以外的地區與城市，因此，經濟特區政府原有管理體制的靈活性、超前性已漸不明顯。

表 6 中共設置經濟特區暨授予有關權限時間表⁴³

時 間	主 要 內 容
1979 年 3 月 20 日	國務院正式批准廣東省寶安縣與珠海縣，改為深圳市與珠海市。
1979 年 7 月 15 日	中共中央、國務院批轉廣東省委、福建省委關於對外經濟活動實行特殊政策和靈活措施的兩個報告【備註 1】，批示指出：「廣東、福建兩省靠近港澳，華僑多，資源比較豐富，具有加快經濟發展的許多有利條件。中央給地方以更多的主動權，使之發揮優越條件。」並指出：「關於出口特區，可先在深圳、珠海兩市試辦，待取得經驗後，再考慮在汕頭、廈門設置的問題。」
1979 年 8 月 13 日	國務院頒布《關於大力發展對外貿易增加外匯收入若干問題的規定》，決定試辦出口特區；其中深圳、珠海兩地可以先行試辦。
1979 年 11 月 26 日	中共廣東省委決定，將深圳、珠海改為地區一級的市，直屬省領導。
1979 年 12 月 21 日	廣東省五屆人大二次會議審議並原則通過《廣東省經濟特區條例》。

⁴¹ 陳小京、伏寧、黃福高合著，中國地方政府體制結構（北京：中國廣播電視出版社，2001 年 1 月），198。

⁴² 李壽初編著，中國政府制度（北京：中央民族大學出版社，1997 年 3 月），217-218。

⁴³ 筆者根據整理於李爾華、張柳成、趙曉燕編著，中國改革開放 20 年大世紀（鄭州：中州古籍出版社，1998 年 12 月），4，6-8，10-12，19-20，59，204，268，329。

1980年3月30日	谷牧副總理在廣州主持召開廣東、福建兩省座談會，研究試辦特區的一些重要政策，確定深圳、珠海特區的範圍，並同意將原擬「出口特區」更改為「經濟特區」。
1980年4月25日	中共廣東省委決定成立廣東省經濟特區管理委員會。
1980年5月16日	中共中央、國務院批轉《廣東、福建兩省會議紀要》，並指出：「一年來的實踐證明，中央決定廣東、福建兩省在對外經濟活動中，實行特殊政策和靈活措施，是正確的。」【備註2】同意會議提出的在深圳、珠海、汕頭、廈門各劃出一定範圍的區域，試辦經濟特區；並要求積極穩妥地抓好特區建設。
1980年8月26日	五屆全國人大常委會第十五次會議決定，同意在廣東省深圳、珠海、汕頭和福建省廈門設置經濟特區，批准了《中華人民共和國廣東省經濟特區條例》。
1981年10月15日	經國務院批准，恢復寶安縣建制，即深圳市分轄深圳經濟特區和寶安縣。
1981年11月26日	五屆人大常委會第二十一會議通過《關於授權廣東省、福建省的人民代表大會及其常務委員會制定所屬經濟特區的各單項法規的決議》，自1982年1月1日起施行。
1985年6月29日	國務院批覆福建省人民政府《關於報審廈門經濟特區實施方案報告》。批准廈門經濟特區的範圍擴大到廈門全島和鼓浪嶼全島，面積為131平方公里。廈門市政府直接管理特區，並行使廈門經濟特區管理委員會的職責。
1992年7月1日	七屆全國人大常委會第二十六次會議做出決定，授權深圳市人大及其常委會和深圳市人民政府分別制定法規和規章在深圳經濟特區實施。
1994年3月22日	八屆全國人大二次會議做出決定，授權廈門市人大及其常委會和廈門市人民政府分別制定法規和規章在廈門經濟特區實施。
1996年3月17日	八屆全國人大四次會議通過《全國人民代表大會關於授權汕頭市和珠海市人民代表大會及其常務委員會、人民政府分別制定法規和規章在各自的經濟特區實施的決定》。
備註	【備註1】「兩個報告」即：中共廣東省委《關於發揮廣東優越條件，擴大對外貿易，加快經濟發展的報告》（1979年6月6日）；中共福建省委、福建省革委會《關於利用僑資、外資，發展對外貿易，加快福建社會主義建設的請示報告》（1979年6月9日） 【備註2】《紀要》原文是：「試辦經濟特區……廣東省首先集中力量把深圳特區建設好，其次是珠海。深圳特區建設同意所劃定的範圍，一定要做好總體規劃，分片、分期進行建設。汕頭、廈門兩個特區，可先進行規劃，做好準備，逐步實施。」

肆、「較大的市」現今存在之議題探討

從中共憲法與有關法律中的實際意義上而論，「較大的市」對於中共建政以來地方政府體制的演變、改革開放過程中建立中心城市、發展區域經濟的帶動與影響等，均有一定程度的政策意義與指標，因之鄧小平所謂：「讓一部份人先富起來」於中共地方政府行政區劃的具體實現，「較大的市」的形成及其發展可謂其代表；然而，面對現今中國大陸嚴重的城鄉差距、地區差距以及改革開放以來

政治改革需求等現象的衍生，「較大的市」似又成為議題的指標，承此，本文試從以下兩方面予之探討。

一、關於「較大的市」的意義與設置～不平衡發展的誘因

中共 1982 年憲法中規定：「直轄市和較大的市分為區、縣。」這裡所謂「較大的市」，其概念等同於後來的地級市，故地級市又稱「設區的市」；然而，從文字上看，現行憲法與有關法律中，並沒有將城市的行政級別與設區之關係相聯結，因此，一個城市是否設區，便取決於其規模是否達到「較大」，而「較大」，究竟是指人口還是面積，是指行政級別還是經濟規模，抑或幾者兼而有之等的這項議題，便成為了「較大的市」與「設區的市」，在實際判定時，存在於設置標準上的困難與矛盾⁴⁴；進一步而論，關於地級市與地級市中「較大的市」設置審批，從前文中可知「較大的市」是由國務院批准產生的，其具有特殊的法律權限，反映了中國大陸在城市化進程中，基於某些類型城市的輻射作用，以及這些類型城市在經濟、文化等方面對社會發展所產生的價值與影響，而對整個立法體系的宏觀調整，亦是對中國大陸法制建設與社會發展的全局考量，可謂有其方向性的價值意涵；但在此必須提出者，即中共現行憲法與有關法律中在對「較大的市」這一問題上，只規定了「較大的市」是由國務院批准產生，卻沒有對其設置資格與條件作出明確規定，亦沒有關於批准程序的規定，相形之下，對其審批即缺乏了一套監督機制與程序。

換句話說，國務院可以根據憲法與有關法律中的授權，自行裁量的作出批准行為，但批准設置時所依據的參照指數，是否有向社會公開、其相對標準基礎為何者等，均無從而知，故其設置中所隱含的不科學性、缺乏法理觀念便是不言而喻的；雖然從所批准的城市實體上來觀察，被國務院批准的較大的市都屬於地級市，這其中無非是以該市規模、經濟與文化價值、地理位置與人口等因素，作為較大的市設置的考量方向，但值得深慮者，即由批准程序中所產生的自行裁量權限，是否缺乏客觀基礎乃至於因職權行使不當，從而形成中共城市化進程中，一項地級市城市間與區域分佈設置間，不平衡發展的人為因素；如果從中國大陸的地域分布上來看，遼寧省有四個較大的市，江蘇省也有三個較大的市，然而卻還有不少省份，除了省會市外，沒有一個由國務院批准而設置的「較大的市」⁴⁵

⁴⁴ 劉君德、汪寧明合著，制度與創新~中國城市制度的發展與改革新論（南京：東南大學出版社，2000年1月），157，181。

⁴⁵ 沈榮華、周傳銘著，中國地方政府規章研究（上海：上海三聯書店，1999年1月），70-76。

(請參見表 7~8)。

表 7 中國大陸三大地帶劃分表⁴⁶

地區類別	包含省、直轄市、自治區
東部地帶	遼寧、北京、天津、上海、河北、山東、江蘇、浙江、福建、廣東、海南、廣西
中部地帶	黑龍江、吉林、山西、內蒙古、安徽、江西、河南、湖北、湖南
西部地帶	四川、貴州、雲南、西藏、重慶、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆
備註	香港、澳門暫未列入

表 8 中共國務院批准設置「較大的市」地區分佈表⁴⁷

省、自治區名稱	城市名稱	地帶別
遼寧省	大連、本溪、鞍山、撫順	東部地帶
江蘇省	徐州、蘇州、無錫	東部地帶
河北省	唐山、邯鄲	東部地帶
山東省	青島、淄博	東部地帶
浙江省	寧波	東部地帶
黑龍江省	齊齊哈爾	中部地帶
吉林省	吉林	中部地帶
內蒙古自治區	包頭	中部地帶
山西省	大同	中部地帶
安徽省	淮南	中部地帶
河南省	洛陽	中部地帶

「較大的市」分佈的不平衡發展，隨之而來顯現的是中共中央與各地方政府關係上的「傾斜分權」，這種情況自改革開放以來，發生了很大的變化，地方政府擁有了一定的自主權，特別是東部沿海地區享有較大的立法權演然已成為趨勢，這種中央向地方政府放權的過程中，帶有普遍傾斜分權的意義傾向，已使中國大陸形成了「東重西輕」的傾斜分權格局，諸如經濟特區中的深圳、珠海、汕頭、廈門等市，沿海開放城市中大連、青島、寧波等市，計劃單列市與副省級市

⁴⁶ 筆者根據整理於浦善新，中國行政區劃概論（北京：知識出版社，1995年12月），6-8。

⁴⁷ 資料來源：筆者根據整理於中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊（2004）（北京：中國地圖出版社，2004年3月），13-94。

中大連、青島、寧波、廈門、廣州、深圳等市，都在東部沿海地區，其結果便出現了經濟特區—沿海開放城市—內地經濟技術開發區—內陸省區四個不同階梯的傾斜分權，東重西輕，漸次放權的「梯度發展」⁴⁸，實引起了於此的進一步的關切與改革的呼籲。

歸納而論，依據中共憲法與有關法律中「較大的市」的意義，吾等可以發現，中共 1982 年憲法中「較大的市」是中共地方政府行政區劃的層級，而中共地方組織法與立法法中「較大的市」是中共地級市（設區的市）的城市等級，若非進一步的探討，一般人實難理解何謂「較大的市」，更遑論中共憲法與有關法律中「較大的市」意義之不同，這即突顯「較大的市」在中共憲法與有關法律中詞意的含混，換言之，用一個概念上的形容詞，去定義一個憲法與法律中的名稱，這是非常值得商榷的，因為它可以提供執政者一個主觀運用的彈性空間，這個「彈性空間」就是中共中央對地方政府的權力收放，行政區劃於其中，殊可謂是中共中央對地方政府的調控工具與手段。

二、關於「較大的市」的立法權限～對地方自治觀念的考驗

中共地方立法體系，依據現行憲法與有關法律的內容規定，基本上可分為三個部份，即（一）一般地方政府：主要是指省、直轄市，以及省、自治區政府所在地的市和經國務院批准的較大的市（二）民族自治地方政府：主要是指自治區、自治州、自治縣（含自治旗）（三）特別行政區政府：主要是指香港與澳門等⁴⁹；而這其中「較大的市」立法權限的法律依據主要有：

（一）地方組織法第 7 條：「省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民代表大會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行，並由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。」

（二）地方組織法第 43 條：「省、自治區人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民代表大會常務委員會，在本級人民代表大會閉會期間，根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行，並由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人

⁴⁸ 謝慶奎。「中國大陸地方政府府際關係之研究」。《人事管理》36 卷 12 期（1999 年 12 月）：8。

⁴⁹ 許俊倫，《地方立法論》（北京：中國民主法制出版社，1997 年 10 月），15，81。

民代表大會常務委員會和國務院備案。」

(三) 立法法第 63 條：「較大的市的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相牴觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行；省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規，應當對其合法性進行審查，同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規不相牴觸的，應當在四個月內予以批准；本法所稱較大的市是指省、自治區人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和經國務院批准的較大的市。」

中共地方立法權可謂是中國大陸地方自治的主要項目⁵⁰，較大的市擁有立法權，改革了中共過去地方一級立法體制，並朝向兩級立法體制的開展⁵¹，亦可視為中共中央向地方分權的一項重要內容；⁵²經濟特區所在地的市享有地方性法規的制定權，是立法法中新增加的規定⁵³，據此，省級以下地方性法規的制定主體，便包括了三種類型的市，即：省、自治區政府所在地的市、經國務院批准的較大的市、經濟特區所在地的市等，此三者亦通稱為較大的市的立法權，這無疑是中共推展與規範地方立法主體的又一重要步驟；但是，在實際運作中，卻產生諸點值得探討的議題：

首先，根據憲法與地方組織法有關的規定，有權制定一般地方性法規的機關包括省、直轄市人民代表大會及其常務委員會，也包括省、自治區政府所在地的市和經國務院批准較大的市人民代表大會及其常務委員會，但是，它們的立法權限是不相同的，省、直轄市人民代表大會及其常務委員會是獨立行使立法權，而省、自治區政府所在地的市和經國務院批准較大的市人民代表大會及其常務委員會制定的地方性法規，尚需報省、自治區人民代表大會常務委員會批准後施行，因此，它的立法權限是有限的，也顯示與省級立法機關的權限是有所區別；把地方立法權，擴大到省會市和國務院批准的較大的市人民代表大會及其常務委員會，此一意義是非常正確的，但是，地方組織法規定需報省、自治區人民代表大會常務委員會批准後施行的此一作法，是值得研究的，所以中共法學界的一些專家，稱其為「半立法權」，這意味著省會市、較大的市實際上未享有完整的立法

⁵⁰ 趙建民。「中共地方立法程序與民族自治立法」。《中國大陸研究》37 卷 5 期（1994 年 5 月）：56。

⁵¹ 薄貴利，中央與地方關係研究（吉林：吉林大學出版社，1991 年 12 月），116。

⁵² 趙建民，「自「放權讓利」看八〇年代中國大陸的中央與地方關係」，《中共研究》31 卷 7 期（1997 年 7 月）：71。

⁵³ 張春生主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：法律出版社，2000 年 8 月），188。

權⁵⁴。

其次，省會市和國務院批准較大的市立法機關需向省級立法機關「報批法規」的程序，也存在一些問題，因而讓實際地方立法工作中，繼之有不少負面的影響：

（一）地方立法無法反映及時性、特殊性的需求：中國大陸改革開放以來，地方性立法原本就滯後於中央立法，尤其是諸多經濟建設與發展過程中地方性法規的不足，早已為不爭的事實，這樣的規定，就極易使較大的市立法宗旨，拖延執行的時間，不能及時適應地方情勢發展的特殊需要。

（二）地方立法的主體混淆：不少省、自治區人大常務委員會在批准較大的市所制定的法規時，經常對該法規內容作出全面修改，甚至從法規名稱、框架結構、適用範圍、執法主體乃至於具體語言文字、標點符號等問題亦一同進行修改；不可否認，省、自治區人大常務委員會對較大的市所制定的法規提出意見是合適的，但在程序上如將批准權與制定權相混同，則已明顯不符合地方組織法中賦予較大的市立法權的本意。

（三）地方立法的素質面臨考驗：根據統計，省、自治區人大常務委員會制定和批准的地方性法規中，由本身制定者僅佔 1/3，由較大的市制定者約佔 2/3 左右，但是，省、自治區人大常務委員會一般會期多在 3 至 5 天內，因而每次會議需審議的法規數量，便都不在少數，甚至有時一次會議安排需審議制定和批准的法規多達十五、六個，由於工作量大，對個別法規案的審議就很難深入，不可避免地影響到立法的素質。

（四）地方立法突顯與所在省級政府間的矛盾，甚至是不當的干預：隨著中共中央權力的相對下放，地方力量的日益提升，將是一更見明顯的趨勢，地方政府亦為爭取權益，而採取與省級政府不盡相同的政策立場⁵⁵，尤其顯現於經濟利益中的矛盾，這樣往往便使較大的市所提待「報批」的法案，被省級立法機關「擱置」，形成「報而不批」或「報而緩批」的抵制現象⁵⁶；更甚者，在於「報批法規」的程序，給某些省級行政部門干擾地方立法、謀求個別部門利益提供了機會，借助報批程序大做文章，其結果居然發生原較大的市否定的意見，重新被寫進法規內容⁵⁷。

最後，就一般民主國家而言，地方政府擁有立法權，是一普遍的常態，並沒

⁵⁴ 李步雲、汪永清主編，中國立法的基本理論和制度（北京：中國法制出版社，1999年3月），118。

⁵⁵ 趙建民。「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」。《中國大陸研究》38卷6期（1995年6月）：80。

⁵⁶ 許俊倫，地方立法論（北京：中國民主法制出版社，1997年10月），81-83。

⁵⁷ 曹康泰主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000年8月），138，142-143。

有行政級別與地位性質之差異，但對中國大陸而言，承前文所述，中共地方立法體系，依據現行憲法與有關法律的內容規定，基本上可分為三個部份，而這三個部份地方立法權的取得，在省級政府以下，並非同一行政層級均同時擁有，諸如自治州與地級市、較大的市與一般地級市、自治縣與縣和市轄區等實例，均可說明地方立法權的取得，主要取決於本身的行政地位與性質；換言之，「較大的市」擁有立法權，即突顯出未具其地位的一般地級市，於地方治理可能的困難，這也就是一般地級市與所轄自治縣（旗）關係中的潛在矛盾。

眾所周知，中國是一個擁有諸多少數民族的國家，中共地方政府行政區劃的設置分佈內，省下設自治州、自治區下設地級市、直轄市下設自治縣等，亦展現於其中交錯與複雜的特點，隨著地級市與市管縣體制的廣泛推行，地級市轄自治縣的情況，便已數見不鮮，根據統計，2000年中共所設置的自治縣總計116個，其中由地級市所轄者為48個，約佔全部自治縣比例的41.4%⁵⁸，但在其實際發展中，亦衍生出諸多值得進一步探討性的議題，諸如針對地級市政府內設行政層級中，所轄自治縣改制為縣級市或調整為地級市之市轄區時，是否仍兼具有先前的「自治」權限？而地級市管轄其自治縣時，如該地級市因未具「較大的市」之身份型態下，自當沒有立法自治權限，然而，其下屬管轄的自治縣，卻因「自治」身份而相對具有，這是否又形成兩者之間或上、下隸屬關係之間另一方面的體制矛盾？

已有中共學者研究指出，現行的自治縣民族自治政策中，已存在「虛假化」現象，即自治縣實際人口中，漢民族佔總人口比例偏高，個別自治地方實行自治的少數民族人口佔當地總人口的比例偏低，設立民族自治地方有過熱傾向等，這相對於無立法權卻管轄自治縣的地級市政府而言，形成極大的矛盾和工作推行上的困擾；尤其在結合地級市沒有立法自治權限，而其下屬管轄的自治縣，卻因「自治」身份而相對具有的情況下，在政策執行與各方利益考量的同時，是否會形成自治縣藉由「自治」身份，來抵制地級市政府與之有關政策的情形，換言之，自治縣所通過有關的「自治」事項，其過程中與所隸屬的地級市政府間互動為何？該地級市政府是否能針對所屬自治縣通過有關的「自治」事項，具有指導與提出意見的參與，甚至施展否決權限等，這些均可謂「較大的市」立法與行政職權擴張後，相較於一般地級市所突顯存在的現實性問題。

針對上述的這些情況，中共立法法在制定的過程中，多數較大的市人大常委會以及部分省級人大常委會的參與人員曾提出建議，將省、自治區人大常委會批

⁵⁸ 薄占宇，「改革開放以來中共地級市體制行政區劃發展之研究」（碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，2002年6月），頁272。

准較大的市的立法程序改為備案程序，以賦予較大的市人大及其常委會具有完整的立法權⁵⁹；此外，亦有學者指出，以城市的規模作為審批較大的市的設置標準，而不是以城市的特點作為審批較大的市的設置標準等作法，是一項值得進一步研究的問題，尤其就目前而言，主要是國務院所審批的較大的市數量偏少，因截至2000年底，全中國大陸僅有18個經國務院批准的較大的市，數量僅佔中共所設置259個地級市中的6.95%⁶⁰，此亦不符合1982年憲法和地方組織法中，要求增加享有地方立法主體而所作出本規定的精神⁶¹；但另一方面，在立法法的制定過程中，針對於此，也有反對的聲音，他們主要認為，相比之下，中國大陸內陸、邊遠的一些省區，仍然存在著很大的差異，地方立法所需的信息和資料缺乏、從事立法工作的人員數量少、專業知識不足、經驗決策、立法所需的經費基本沒保障等，自然遠遠不能適應現代化立法的需要了⁶²，尤其從中國大陸目前的情況來看，地方人大最令人擔心的問題，就是代表的素質不高，其中「握手代表」、「舉手代表」仍佔有相當大的比重⁶³；不可諱言者，以上兩方的論述，均說明著一定程度的事實，但遺憾者在於，立法法最後有關的制定結果，仍然跳脫不出對地方自治觀念的舊格局與舊思維。

伍、「較大的市」名稱與意義的變革思考

中共地方政府中關於「較大的市」行政區劃地位，藉由本文的探討，吾等可以歸結出兩方面的意義，就一方面而言，「較大的市」的形成與發展，所呈現的是中共對於地方政府管理層級的變革，在相當程度上，「較大的市」的形成，是對於省級與縣級政府間管理體制的一種調控，也就是說，除藉由「較大的市」的設立，帶動區域經濟的發展背景外，也藉由其影響與成效，形成了對政治與管理的一種掌控，換言之，自1982年憲法制定以來，中共地方政府四級體制的確立，即突顯「較大的市」於中共地方政府行政區劃中所代表的地位與意義；此外，就另一方面而論，隨著「較大的市」擁有立法權，意味著中共自改革開放以來，對

⁵⁹ 張春生主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：法律出版社，2000年8月），191。

⁶⁰ 薄占宇，「改革開放以來中共地級市體制行政區劃發展之研究」（碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，2002年6月），頁167。

⁶¹ 李步雲、汪永清主編，中國立法的基本理論和制度（北京：中國法制出版社，1999年3月），118。

⁶² 孫啓明、張謙元主編，中國市場經濟與地方立法（北京：中國民主法制出版社，1996年1月），46。

⁶³ 李忠，憲法監督論（北京：社會科學文獻出版社，1999年6月），284。

於地方權力下放的一種新思維，在相當意義上，代表著中共當局開始思考，如何在增進地方發展的靈活性與宏觀掌控間，取得一個可以試行的緩衝區，而這個緩衝區，就是「較大的市」；當然，上述這兩方面的轉折，是有其一定程度的意義，但不可諱言者在於「較大的市」時至今日的發展，將不會是一個靜止於此的結果，承此，本文試提出以下研究觀點於後。

首先，中共改革開放以來，各級地方政府一直是最大的受益者，因為在分權的過程中，中共中央下放的權力，基本上都落到地方政府，再加上以各種非正式的手段，截留了許多本來應該轉移到企業的權利，因此，地方政府的實力，相對於改革開放前，完全是今非昔比；但是地方政府權利的最大化，並不等於當地居民利益的最大化，這是因為地方政府並不一定代表本地居民的利益，而通常多只是代表自己本身的利益，故而發揮地方政府積極性、靈活性等可能是件好事，但也可能不是件好事，現今中國大陸地方官員熱衷於提報大項目、重覆建設、無視是否確定有長遠收益的投入等，就是這種現實的寫照⁶⁴；另一方面，地方政府能力在改革開放的發展過程中，政府能力的發展速度與經濟社會的發展速度並不協調平衡，雖然中共各級政府已經制訂了大量法律法規，試圖做到一切社會行為均「有法可依」，但限於人力、財力以及有關立法知識等的不足，許多為適應社會發展所需要的新規則，便就來不及制訂或完善，因而某些行為，也就陷入了無規則的狀態之中⁶⁵。

這一背景反映了兩方面的事實，其一方面為必須加強各級政府中地方立法專業人士的培養，透過培訓，不斷提高立法人員的素質，使從事立法工作的人員不僅熟悉工作，更能夠勝任立法工作，並逐步推行地方立法專業人士，在人大代表中所佔的比例，以確保有足夠數量的立法專業人士⁶⁶；當然，這也反映了另一方面的事實，即人大代表的素質不高，「較大的市」人大代表的素質不高，來自於選舉制度，從目前人大代表的組成人員來看，由於受到選舉制度以及選舉信息不完全的制約，選舉本身便難以保證選出的代表，能真正反映民意，並忠實地執行民意⁶⁷，這亦說明「較大的市」人大代表的間接選舉制度，存在了明顯的可議之處，是故，宜將直接選舉的範圍，擴大到所有的地級政府，使其能更確實的反映民意，也能夠從根本上改善人大代表的素質，從而強化對政府的制約機制。

其次，中共改革開放以來，經濟體制改革中的一項重要內容，就是打破城鄉

⁶⁴ 傅小隨，中國行政體制改革的制度分析（北京：國家行政學院出版社，1999年2月），134~135。

⁶⁵ 施雪華，政府權能理論（杭州：浙江人民出版社，1998年6月），398，406。

⁶⁶ 孫啓明、張謙元主編，中國市場經濟與地方立法（北京：中國民主法制出版社，1996年1月），46。

⁶⁷ 李忠，憲法監督論（北京：社會科學文獻出版社，1999年6月），250。

分割、地區封鎖的局面，逐步建立以城市為中心的經濟發展體系⁶⁸，眾所周知，中國大陸幅員遼闊，人口眾多，各地區、各民族的政治、經濟發展很不平衡，因此，各地區經濟基礎、文化發展的不平衡，是一時難以改變的客觀事實，根據這一事實，地方政府立法的制定主體範圍，只能適當從寬，使每個制定主體能更符合所覆蓋行政區域的實際情況⁶⁹，針對於此，1978年12月13日，鄧小平在《解放思想，實事求是，團結一致向前看》一文中即曾指出：「有些法規地方可以先試搞，然後經過總結提高，制定全國通行的法律。」這也就是說，中共中央所制定的法律、法規是全中國大陸通行的、重要的基本規範，對一些個別問題就不可能規定得很細，並把每一個因素都能考慮齊全，因此，地方立法就是要根據法律、法規的授權，結合本行政區域的實際情況，制定實施細則和實施辦法，正是基於這種客觀需求，1982年憲法及地方組織法改革以往立法權統一於中共中央的傳統，專門賦予省會市、經國務院批准較大的市擁有地方立法權，這是發揮地方立法積極性與主動性的具體舉措，也是朝法治目標的一種需要。

針對此一背景，在結合中國大陸各地發展不平衡、改革開放程度不一致的情況下，應擴大地方立法權行使的主體範圍，且為適應經濟體制改革的需要，必須更進一步擴大城市政府的管理權限⁷⁰，因此，目前不僅不應取消省會市和經國務院批准較大的市的地方立法主體資格，而且應增加這兩類城市的地方立法主體，是故，要增加享有立法權的主體，就是要放寬與修改對「較大的市」設置的審批條件，其初期階段應以是否為省、自治區立法所難以兼顧的地級市，為審批設置的較大的市的標準；繼之，應當放寬審批較大的市條件，不必限制較大的市的數額，更不必掌控各地區的數量分配布局，只要符合標準的，就應予以批准，並應該逐漸包括所有的地級市；當然，授與所有地級市行使立法權，相對來說，應配套於兩方面進一步的變革，其一方面為現行憲法與有關法律中「較大的市」與「設區的市」應更名為地級市，不但使法律名稱與行政地位相符，也可使名稱在憲法與有關法律中的意義更加明確；就另一方面而論，對於地級市的審批設置，就必須建立一套公開且具有制約機制的程序，因此，當務之急應於中共全國人大常委會之下，設立「行政區劃」專門委員會，舉凡地級（含自治州）政府以上行政區劃的變更、調整與設置等，都應先受其審核與監督，從而使地級市的設置與體制發展，均能更趨健全、完善與合理。

⁶⁸ 李步雲、汪永清主編，中國立法的基本理論和制度（北京：中國法制出版社，1999年3月），118。

⁶⁹ 沈榮華、周傳銘著，中國地方政府規章研究（上海：上海三聯書店，1999年1月），75-76。

⁷⁰ 薄貴利，中央與地方關係研究（吉林：吉林大學出版社，1991年12月），118-119。

最後，根據統計，自 1979 年以來，中共全國人大及其常委會已經制定了 310 部法律，700 多部行政法規，截至 1997 年 9 月，各省、自治區、直轄市人大及其常委會共制定和批准了 5300 多個地方性法規，初步形成了以憲法為核心的法律體系；但是，各地改革開放的程度也不一致，對法治的要求與反映也不盡相同，也就是說，各地必然會在統一的法治要求下，存在自己的特殊需求，這便形成各地方立法主體之間在立法上的差異，以及跨越行政區域法規的適用問題，亦會構成地方立法的區域衝突，這些衝突包括地方性法規內部各較大的市之間的衝突、較大的市與一般地級市之間的衝突，以及外部同民族自治法規、經濟特區之間的衝突，要解決調整法律這些衝突，就更必須要有相應的法律途徑，來予之解決和規範；此外，中國加入 WTO 後，必然會對國家和地方政治、經濟和文化等各方面，產生深遠的影響，因此，也必然要求地方現行的法律制定程序，進行必要的調整⁷¹；換言之，在某些特殊情況下，國家急需用法律規範或調整某種社會關係時，因由於整體立法條件不成熟，法律不能及時制定，這時地方立法的及時性就顯得特別重要，亦需要地方立法及時針對個別性議題進行規範。

針對此一背景，中共必須認知於地方立法是整體法制建設的前緣，而「較大的市」享有地方立法權，是中共地方立法制度不斷發展與完善的指標，因此，加強地方法治建設，應以增強法制有效性為出發點⁷²；以往省、自治區人大常委會與較大的市立法關係中最大爭議，便是來自於對其立法程序的批准權而非備案即可⁷³，立法法第 63 條雖指出：「省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規，應當對其合法性進行審查，同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規不相抵觸的，應當在四個月內予以批准。」⁷⁴但這顯然不是根本解決之道，必須體認中共地方政府機構改革的核心在於「簡政放權」，擁有完全的立法權限，是簡政放權中黨對政府、中央政府對地方政府、上級政府對下級政府、政府對社會等的具體實現；基於以上情況，除應繼續保留「較大的市」制定地方性法規的權力行使外，更應將「報請」省、自治區人大常委員「批准」的規定程序，改為「報送」省、自治區人大常委員會「備案」即可，以賦予其完整的立法權，如此既可以減少不必要的立法環節，亦可發揮立法時效的積極性，同時，因有備案制度，也可以及時發現和糾正制定法規中所存在的問題⁷⁵，最後，

⁷¹ 唐民皓主編，WTO 與地方行政管理制度研究（上海：上海人民出版社，2000 年 7 月），84。

⁷² 沈榮華、周傳銘著，中國地方政府規章研究（上海：上海三聯書店，1999 年 1 月），74-76。

⁷³ 李步雲、汪永清主編，中國立法的基本理論和制度（北京：中國法制出版社，1999 年 3 月），118，225。

⁷⁴ 中華人民共和國立法法（北京：中國民主法制出版社，2000 年 3 月），15-16。

⁷⁵ 曹康泰主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000 年 8 月），141-143。

應進而實行全面統一的「地方立法備案制度」，讓所有地級市均能行使真正的「地方立法權」⁷⁶。

陸、結語

整體而論，自 1949 年中共建政以來的五十餘年間，中國大陸地方政府層級的設置，經歷了不同階段的調整，形成現今三級制、四級制並存，並以四級制為主的地方政府層級體系⁷⁷，依據現行憲法規定及實際情況來看，隨著市管縣與地級市體制的推廣，四級制已漸趨普遍⁷⁸；而「較大的市」的設置，可謂於其歷程中扮演著重要角色，即從初期純粹反映行政管理的需要，轉變為一行政區劃建置層級，也因此，目前中國大陸地方政府的行政級別，具體可區分為省級（省、自治區、直轄市）、地級（地級市、自治州）、縣級（縣、自治縣、縣級市、市轄區）、鄉級（鄉、民族鄉、鎮）等四個級別；另一方面，中國大陸由於地域廣闊、人口眾多、各地情況差異大等因素，於是，在地方政府的各層級之間，實際上存在著一些特殊型式，其中具代表性者，即為「較大的市」，它們的地位往往比一般地級市高，當然，這並不意味著增加中間的管理層次，只是增加它們的權限，使之適應相對的管理職能⁷⁹，這亦顯示出「較大的市」於其後的發展趨向。

改革開放以來，隨著中共「地方組織法」的修訂與「立法法」的頒布，「較大的市」有了意義上的轉變，除擴大設置主體的類型外，更象徵著中共地方立法的深化，也因而有別於現行憲法中的地位，尤其，在市場經濟體制改革的逐步開展下，「較大的市」已漸成為所在地區的代表主體；不可諱言者，設置「較大的市」，雖有諸多正面的意義存在，但也反映出其於實行過程中的負面影響，例如設置的標準、地域分佈，以及延伸出其於區域經濟的不平衡發展因素等；換言之，改革開放以來，中國大陸的設市制度，在很大程度上只是一種局部性的轉變，即「較大的市」僅是一部份城市「點」的變革，而非觸及制度面一些深層次和根本性的全面改革；除此之外，「較大的市」擁有立法權，雖意涵著中共地方立法的主體擴張，然而，程序上諸多的限制，以及衍生的問題，卻反映出這項原本良好的立意，其於實行中的缺憾。

承此，「較大的市」建制與地位，如欲改善這些存在的議題，則必須有賴於

⁷⁶ 許俊倫，地方立法論（北京：中國民主法制出版社，1997年10月），15-16，18-19，83。

⁷⁷ 謝慶奎等著，中國地方政府體制概論（北京：中國廣播電視出版社，1998年8月），6-7。

⁷⁸ 浦興祖主編，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，1999年8月），45。

⁷⁹ 何國強，當代中國地方政府（廣州：廣東高等教育出版社，1994年11月），4，15。

突破原有體制的新思考，首先，就設置制度而言，除應經過科學而周密的研究調查，採取因地制宜、合理佈局為原則外⁸⁰，設置時更必須採取於法有據的態度，以建立制度化、法制化的設置準據；次就立法權實行而論，「較大的市」擁有立法權，既然已定位於地方自治的落實，就應該在程序制度，尤其是立法實行的範圍上，只要不逾越規範，就應予以尊重，從而使其能具有完整的立法權；換言之，「較大的市」立法權的強化，將不單是立法權實行的問題，亦包括立法權行使主體的問題，這說明著現行人大選舉制度的革新方向；具體而言，「較大的市」建制與地位，將更兼具地方自治實行的意義指標，亦象徵中共地方政府於體制層面更廣泛的變革開展，若果真如此，其建制的意義，將更顯現於憲法與有關法律規範下的地位。

⁸⁰ 劉君德、汪寧明合著，制度與創新~中國城市制度的發展與改革新論（南京：東南大學出版社，2000年1月），16，109，114。

參考文獻

一、書籍

1. 中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊（2004）（北京：中國地圖出版社，2004年3月）
2. 中華人民共和國立法法（北京：中國民主法制出版社，2000年3月）
3. 田穗生、羅斌主編，地方政府知識大全（北京：中國檔案出版社，1994年12月）
4. 朱光磊，當代中國政府過程（天津：天津人民出版社，1997年1月）
5. 李步雲、汪永清主編，中國立法的基本理論和制度（北京：中國法制出版社，1999年3月）
6. 李爾華、張柳成、趙曉燕編著，中國改革開放 20 年大世紀（鄭州：中州古籍出版社，1998年12月）
7. 李壽初編著，中國政府制度（北京：中央民族大學出版社，1997年3月）
8. 李忠，憲法監督論（北京：社會科學文獻出版社，1999年6月）
9. 沈榮華、周傳銘著，中國地方政府規章研究（上海：上海三聯書店，1999年1月）
10. 何國強，當代中國地方政府（廣州：廣東高等教育出版社，1994年11月）
11. 施雪華，政府權能理論（杭州：浙江人民出版社，1998年6月）
12. 唐民皓主編，WTO 與地方行政管理制度研究（上海：上海人民出版社，2000年7月）
13. 浦興祖主編，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，1999年9月）
14. 浦興祖主編，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，1999年8月）
15. 浦善新，中國行政區劃概論（北京：知識出版社，1995年12月）
16. 孫啟明、張謙元主編，中國市場經濟與地方立法（北京：中國民主法制出版社，1996年1月）
17. 陳小京、伏寧、黃福高合著，中國地方政府體制結構（北京：中國廣播電視出版社，2001年1月）
18. 張春生主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：法律出版社，2000年8月）
19. 張國祺主編，市政管理學（成都：四川大學出版社，1995年9月）

20. 許俊倫，地方立法論（北京：中國民主法制出版社，1997年10月）
21. 許崇德主編，中國憲法，二版（北京：中國人民大學出版社，1997年2月）
22. 曹康泰主編，中華人民共和國立法法釋義（北京：中國法制出版社，2000年8月）
23. 葉南客、李芸合著，戰略與目標—城市管理系統與操作新論（南京：東南大學出版社，2000年1月）
24. 傅小隨，中國行政體制改革的制度分析（北京：國家行政學院出版社，1999年2月）
25. 靳爾剛、張文范主編，行政區劃與地名管理（北京：中國社會出版社，1996年9月）
26. 劉君德、汪寧明合著，制度與創新~中國城市制度的發展與改革新論（南京：東南大學出版社，2000年1月）
27. 劉君德，中國行政區劃的理論與實踐（上海：華東師範學院出版社，1996年10月）
28. 潘小娟主編，市政管理體制改革：理論與實踐（北京：社會科學文獻出版社，1998年12月）
29. 薄貴利，中央與地方關係研究（吉林：吉林大學出版社，1991年12月）
30. 謝慶奎主編，當代中國政府（瀋陽：遼寧人民出版社，1991年4月）
31. 顧朝林等著，中國城市地理（北京：商務印書館出版社，1999年11月）
32. 魏定仁主編，憲法學（北京：北京大學出版社，1991年10月）

二、期刊

1. 趙建民，「自「放權讓利」看八〇年代中國大陸的中央與地方關係」，中共研究 31卷7期（1997年7月）趙建民。「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」。中國大陸研究 38卷6期（1995年6月）
2. 趙建民。「中共地方立法程序與民族自治立法」。中國大陸研究 37卷5期（1994年5月）
3. 謝慶奎。「中國大陸地方政府府際關係之研究」。人事管理 36卷12期（1999年12月）

三、論文

1. 薄占宇，「改革開放以來中共地級市體制行政區劃發展之研究」（碩士論文，

薄占宇

中國文化大學中國大陸研究所，2002年6月)

四、外文資料

1. Jae Ho Chung, ed. Recipes for economic development in the reform era (New York : Routledge, 1999)

(投稿日期：93年10月26日；採用日期：94年5月9日)

中共地方政府「較大的市」建制與地位之探討