

中美首府城市的历史比较与制度分析

龙登高^①

摘要: 与中国省会城市的经济地理格局大异其趣,美国各州的首府城市,很少位于作为经济中心的大城市;50个州的首府城市中至少三分之二都不是该州最大城市。这种经济中心与政治中心分离的现象,是分权的民主政体之下主流民意的体现,并制约了行政中心的规模扩大;其基础性制度市场配置资源则推动了经济中心的不断壮大。中国首府城市经济地理格局的历史渊源、制度基础大不相同,市场、行政与制度的作用与影响近千年来变动不居,呈现出较强的时代差异。中美城市发展模式的历史比较与制度分析,其内在的经济逻辑耐人寻味,富有启迪。

关键词: 首府城市; 经济地理; 资源配置; 中美比较; 历史分析

中图分类号: F129.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-778X (2017) 02-0130-08

比较中美两国城市的经济中心与行政中心的地理分布,一些有趣的差异发人深思。为什么作为美国经济中心的大城市通常不是行政中心?为什么一两百年前美国各州多不选择大城市作为首府?进而,为什么它们作为首府城市之后都长不大?而当代中国的城市一旦变为首府,就会迅速扩大。中国自古以来就是如此,未曾变化吗?这种差异没有被系统性揭示过,也没有成果探讨其背后的原因、制度基础和内在的经济逻辑。本文试对此进行历史比较和经济解释。

美国的著名大城市,如纽约、洛杉矶、芝加哥、休士顿、费城、旧金山、西雅图、底特律等都不是各州的首府城市。以人口规模排序的美国前10大城市中,只有一个城市是首府城市,即亚利桑那州的凤凰城,如表1所示。以家庭收入排序的前10大城市中,只有两个是首府城市,即麻州的波士顿和科罗那多州的丹佛,如表2所示。

进一步具体观察美国各州的首府城市,只有17个是该州人口最多的城市,约占50个州总数的34%,图2所示,其中9个州的首府人口不过20万左右,甚至不足10万,尽管是该州最大,但已经不能反映大城市与小城市之别了。如罗德岛州几乎就是单一城市。其他33个都不是该州的最大城市,约占总数的66%,如图1所示。这33个州的首府城市还具有如下特点。

一是首府与该州最大城市差距大。差距最大的是纽约州、伊利诺伊州、加州、宾州,这几个州的最大城市的人口都在150万人以上,但其首府的人口规模却非常小,差距悬殊,纽约州首府阿尔伯尼不到10万,宾州首府甚至不到5万。在大城市较多的州,首府甚至在该州都排不上前列,如加州首府只是该州第五大城市;德州首府奥斯汀,次于休斯顿、圣安东尼奥市、达拉斯。

二是首府的规模普遍较小。各州首府平均人口仅为26.7万人,29个州首府城市都在30万以下,其他通常都是一二十万的小城镇,14个州的首府仅为5万人及以下,佛蒙特州首府蒙彼利埃仅有7600多人。只有德州的首府城市接近100万,印第安纳州的首府城市80万,加州和北卡的首府城市超过40万。40万人口以上的首府城市,图1中有8个,总共不过12个。

三是首府在该州地处僻远或离最大城市比较远,如纽约市在该州东南沿海,而阿尔伯尼则僻

^①基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国土地制度变革史”阶段性成果(10&ZD078)

作者简介: 龙登高,清华大学社会科学学院经济学研究所教授(北京,100084)。

在西北。加州前 4 大城市洛杉矶、圣地亚哥、圣何塞、旧金山都位于西部沿海，而该州首府萨克里门托则深处东部内陆。

表 1: 美国前 10 大城市人口比较

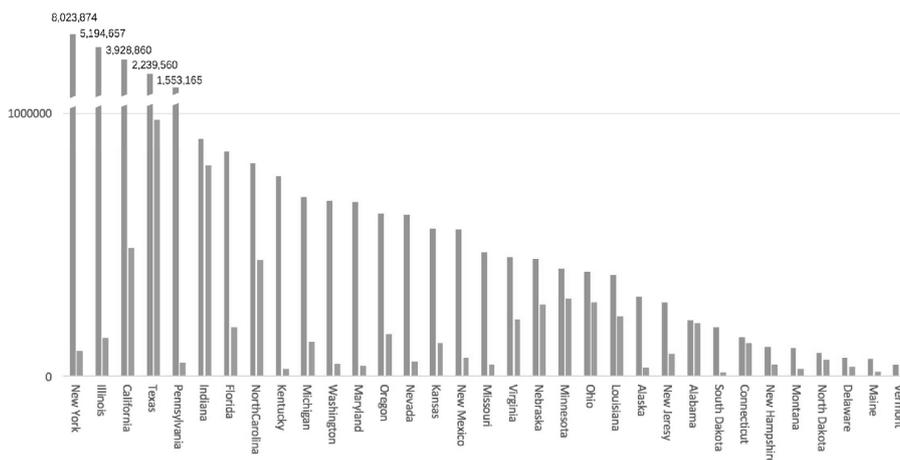
城市	该城市人口 (人)	所在州	首府人口 (人)
纽约	8 405 837	纽约州	奥尔巴尼 100 104
洛杉矶	3 884 307	加利福尼亚州	萨克拉门托 485 199
芝加哥	2 718 782	伊利诺伊州	斯普林菲尔德 145 407
休斯顿	2 195 914	得克萨斯州	奥斯汀 912 791
费城	1 553 165	宾夕法尼亚州	哈里斯坦 49 528
凤凰城	1 513 367	亚利桑那州	凤凰城 1 513 367
圣安东尼奥市	1 409 019	得克萨斯州	奥斯汀 912 791
圣地亚哥	1 355 896	加利福尼亚州	萨克拉门托 485 199
达拉斯	1 257 676	得克萨斯州	奥斯汀 912 791
圣何塞	998 537	加利福尼亚州	萨克拉门托 485 199

资料来源: 据 U. S. Census Bureau 数据制作

表 2: 美国家庭收入 2014 年前 10 名的城市 (美元)

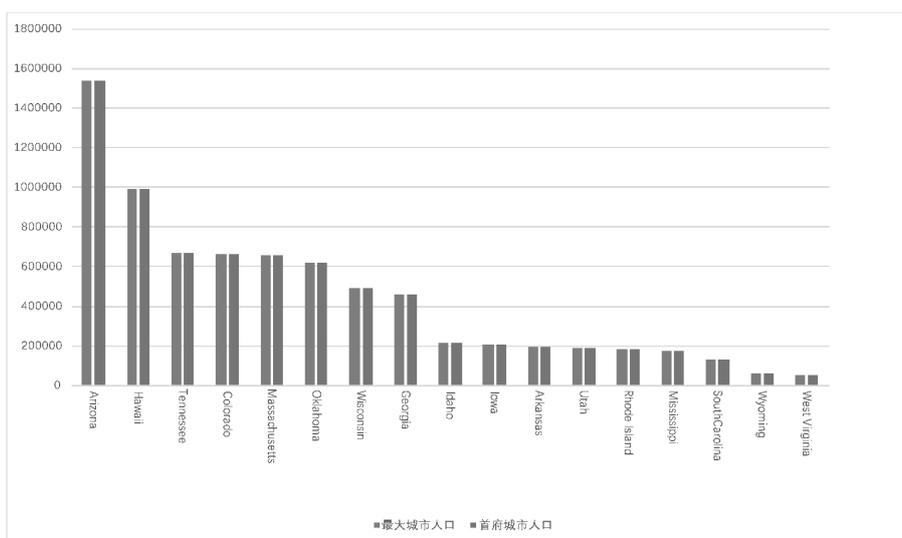
名次	城市	家庭收入	所在州	所在州的首府
1	华盛顿 DC	88 233	/	/
2	圣弗朗西斯科	74 922	加利福尼亚州	萨克拉门托
3	波士顿	71 738	马萨诸塞州	波士顿
4	巴尔的摩	66 970	马里兰州	安纳波利斯
5	明尼阿波利斯	66 282	明尼苏达州	圣保罗
6	西雅图	65 677	华盛顿州	奥林匹亚
7	纽约	63 982	纽约州	奥尔巴尼
8	丹佛	61 453	科罗拉多州	丹佛
9	圣地亚哥	60 964	加利福尼亚州	萨克拉门托
10	费城	60 330	宾夕法尼亚州	哈里斯坦

资料来源: 美国人口调查局, www. census. gov. com



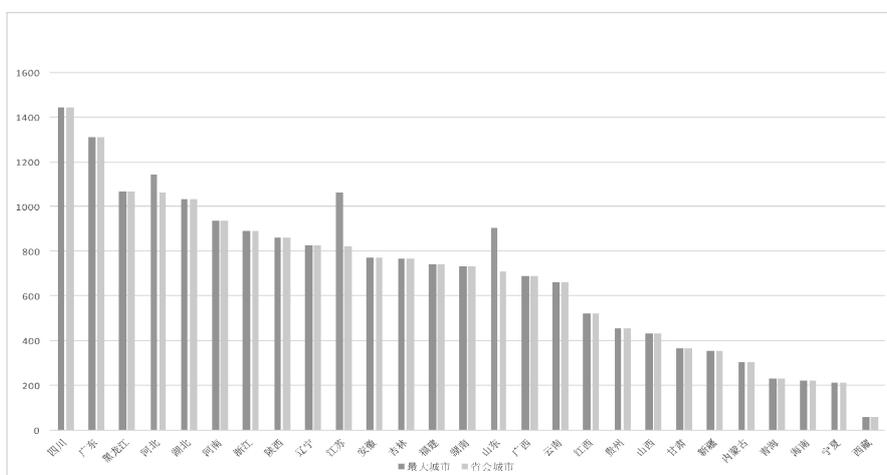
资料来源：据 U. S. Census Bureau 数据制作

图 1：美国最大城市非首府的 33 个州：2014 年人口数（人）



资料来源：据 U. S. Census Bureau 数据制作

图 2：美国最大城市为首府的 17 个州①：2014 年人口数（人）



资料来源：Wind 资讯

图 3：中国各省市自治区最大城市与省会城市的 2014 年人口数（万人）

①其中部分州只有 1 个城市，如罗德岛州（Rhode island）等

比较而言，中国 31 个一级行政区（不含香港、澳门、台湾），只有 3 个首府城市是全境的第二大城市，约占总数的 9.6%。如果不计 4 个直辖市，只有 11%。也就是说，中国一级行政区的省会，约 90% 都位于其最大城市。三个例外的省份是河北、江苏、山东，各有其特殊性。^①

就城市的经济规模与范围而言，美国大都会区与中国的城市更具有可比性，大都会区是一个突破行政区划的经济地理概念。例如，麻州的剑桥市，在中国看来，可以算作波士顿的一个区，通常被视为波士顿都会区的一部分，但行政区划上不属于波士顿市。纽约较为特殊，它兼并了 Queens 等几个城市而成为巨无霸。现在康州、新州等邻近地域也被视为纽约大都会区的范围。

为什么经济中心与行政中心的地理分布中美之间如此大异其趣？可能还得从历史演变的角度去考察，因为城市的地理布局往往经历了长期的演变过程。

二

为什么美国各州大多不选择最大城市作为首府城市？特殊的历史使美国形成地方自治与分权的民主政体。1776 年北美 13 个殖民地脱离英国。1781~1789 年，美国是一个邦联政体（confederation），此后变为联邦（federation）^②。不用说邦联，就是联邦中央政府，其权力与资源都有限。每个州（state）相当于一个国家，拥有军队和外交之外的几乎所有的权力。此后 19 世纪其他州相继成立（至 1890 年达 44 个州），在联邦中都享有与 13 州同样的相对独立性。首府则由各州自由选择。如何选择呢？各州也是基层自治与分权的民主政体，通常是按照民意或选票来确定的。主流民意或选票决定了首府的选择。主流民意是什么，什么群体决定了主流民意？

美国各州成立与发展之初的社会经济结构如何呢？如表 3 所示，19 世纪的美国基本上是一个以农村人口居多的社会，上半叶 90% 以上的居民是农民，直到 1880 年美国东北部的城市人口才超过农村人口，此时中西部、西部才百分之二三十，南部更低至 12.2%。因此，农民作为最大的群体，决定了主流民意的取向。而且，主流社会也认为，农民是美国最具有价值的群体，杰弗逊（美国第一任国务卿，第二任副总统，第三任总统）是其突出代表，所谓杰弗逊主义（Jeffersonism）成为 19 世纪前中期美国的主流价值观。^③

表 3: 19 世纪美国城市化率

区域	1900	1880	1860	1840	1820	1810	1800
全国	39.60%	28.20%	19.80%	10.80%	7.20%	7.30%	6.10%
东北部	66.10%	50.80%	35.70%	18.50%	11.00%	10.90%	9.30%
中西部	38.60%	24.20%	13.90%	3.90%	1.10%	0.90%	0.00%
南部	18.30%	12.20%	9.60%	6.70%	4.60%	4.10%	3.00%
西部	39.90%	30.20%	16.00%	-	-	-	-

资料来源: the U. S. Census Bureau.

农民和主流民意都担心政府权力的扩张。他们为追求自由辗转来到新大陆，经过浴血奋斗摆脱了大英帝国的统治，自己选举州长（Governor），成立自主政府，制定法律，包括选定首府。然而政府是唯一合法使用暴力的机构，必须从各方面加以约束，所谓将权力关进笼子里。邦联与联邦都采取了分权的政体。通过三权分立的政体来约束，通过用手投票（选举）来更换不能满足民意的官员和政府，通过“用脚投票”（迁徙自由）离开不令人满意的政府，也通过媒体监

①这三个省会都各有其特殊性。河北地处京畿，省会曾在天津、保定等地游徙不定，直到 1968 年才确定于石家庄，其人口最多的城市是偏北的唐山。江苏地跨长江南北，南京又是六朝古都，作为省会是不二选择，人口规模与苏州也相差不大。山东的济南位于全境中央，青岛是得天独厚的港口城市。

②Rakove, Jack N., "The Collapse of the Articles of Confederation", in Barlow, J. Jackson; Levy, Leonard W. & Masugi, Ken, *The American Founding: Essays on the Formation of the Constitution*, 1988, pp. 225-45.

③William S. Dietrich, *In the Shadow of the Rising Sun: The Political Roots of American Economic Decline*, Penn State Press, 2008, pp. 165.

督、示威游行等约束政府。甚至可以自由拥有枪支来捍卫自身的权益，包括对抗政府！最重要的是通过私有产权和民众独立的财产权神圣不可侵犯来保障民众的权利与自由选择，最大限度地强化市场力量，减少政府控制资源和配置资源的能量。

民众还嫌这些不够。他们担心政治权力和财富的勾结与关联，权力寻租，官员与富人合谋，商界通过政界获取财富。担心如果政府的力量太强大，民间力量难以约束和抗衡。如何切断官员与富人、政府与商界之间的勾联呢？一个朴素的想法是，从地理上隔绝二者之间的连接与联系。这在交通与信息不太发达的时代，被认为是一个有效的办法。于是，让行政中心远离工商业中心，就成为当时的主流民意，成为首府位置选择的取向。

为什么各州首府一两百年都长不大，反而通常是非首府城市成长起来？并且，当其他城市因为交通和经济等原因成长起来后，为什么各州没有迁“都”？其原因也在于此，受约束的政府控制资源和配置资源的能力较弱，而市场成为城市发展的决定性因素。与之相映成趣的是，中国各省区的城市，一旦变为首府城市，就会迅速壮大，超过曾经的省会城市。如表4所示。

表4：新中国成立后部分省会的迁移与城市规模增长（人口：万人）^①

省份		a 清朝省会	b 现省会	b/a
河北	省会	保定	石家庄	
	1949年城区人口	17.35	12.27	0.71
	2012年城区人口	121.13	251.01	2.07
吉林	省会	吉林	长春	
	1949年城区人口	18.53	13.45	0.73
	2012年城区人口	127.93	361.00	2.82
黑龙江	省会	齐齐哈尔	哈尔滨	
	1949年城区人口	5.43	11.63	2.14
	2012年城区人口	108.85	430.61	3.96
河南	省会	开封	郑州	
	1949年城区人口	28.34	15.23	0.54
	2012年城区人口	88.86	581.66	6.55
广西	省会	桂林	南宁	
	1949年城区人口	14.87	9.69	0.65
	2012年城区人口	140.21	214.55	1.53
安徽	省会	安庆	合肥	
	1949年城区人口	7.88	5.30	0.67
	2012年城区人口	100.23	385.43	3.85

资料来源：中国社会科学院人口研究中心《中国人口年鉴》，1998年；国家统计局网站

安徽、广西、河南、吉林、河北等5省区，1949年前后，行政区的地理范围大体没变，但省会迁移。与旧省会相比，新省会在1949年前人口规模都要小，但变成省会之后迅速壮大。这一情形约占27个省区的18.5%，或原25个省区的20%。反差最大的是郑州之与开封，1949年郑州几乎只有开封的一半，但2012年则郑州反而是开封的6.5倍。作为新省会城市变化最快的可能是石家庄。河北的省会有些特殊，解放后在保定、天津及石家庄之间摇摆不定，1968年才迁至石家庄，事实上1972年才完全固定下来。就人口规模而言，石家庄从1949年不及保定，到

^①保定长期是清朝直隶总督府所在地，民国时期河北省会为天津。本表其他一级行政区首府民国与清朝相同。

2012年则两倍之。可见，作为省会城市所拥有的资源与便利，推动了城市的发展。省政府控制全省资源及其配置，省会是其枢纽和中心，往往近水楼台先得月。位于省会的教育文化等机构得到省政府的优先支持。如，河南大学曾是该省无可争议的最高学府，但现在郑州大学成为该省唯一的211大学。事实上，几乎各个省会城市，在其发展规划中，省会优势都被高度强调。“省会优势”都被列入各省会城市揣摩发展规划的重要条件，甚至也是许多省区的计划。2010年“两会”中，全国人大代表、内蒙古呼和浩特市市长在《找准定位 发挥优势 打造一流首府城市》^①的报告中，提到：

（呼和浩特）优势在于“首府”二字，就内蒙古自治区而言，呼和浩特的矿产资源不及鄂尔多斯，工业不如包头，但其行政资源、区位优势、人力资源及物流业、旅游业的发展等综合服务能力和城市功能优势均是其它盟市所不及的……努力提高城市的文化品位，树立自治区首府的对内对外形象……

“首府”价值比工业基础、资源储备等更加重要和有效，可见中国拥有特别行政级别优势的城市往往具有其他一般城市无法比拟的发展潜力。

美国各级政治中心，没有或很少有上述经济优势之地利，因此各州首府通常“长不大”，首都华盛顿DC的扩展也受到制度、政区等各种局限。相比较而言，北京作为首都则持续无限扩张。在中央集权特别是“集中力量办大事”的体制之下，能够优先集中全国的资源集成发展，集全国的政治中心、文化中心、交通枢纽、金融中心、经济中心于一体，一应俱全。中央各部委主导资源分配，各省市与地方都需要设置驻京办以便“跑部前进”，央企总部、国有银行总部必然位于首都，甚至民营企业也陆续迁至这里，因此北京成为中国富豪最集中的城市。承办夏季与冬季奥运会，中国政府也以其历史文化与基础设施等优势而选定北京。于是人口不断汇聚北京，城区面积无限扩大，地铁在最近十几年内密如蛛网，用水不足通过南水北调的全国性工程来解决，唯有空气污染暂时还缺乏有效办法。

行政级别在中国体制下非常重要。当一些城市经济规模壮大后，其行政级别也会相应提升。譬如，中央机构编制委员会确定了15个副省级市，包括深圳、广州、厦门、杭州、宁波、成都、长春、南京、沈阳、大连、哈尔滨、济南、青岛、武汉和西安等，其中5个是非省会城市。这些城市虽然仍然接受所在省的管理，但因为其行政级别为副省级，享受副省级管理权限，在国民经济运营和社会发展规划方面的管理权限、^②资源匹配程度同样可以说和省级相一致。

美国的城市没有行政级别，甚至隶属关系也很弱。首府城市与其他城市一样，具有自治与独立性。城市与州政府之间，几乎不存在所谓行政级别的高低，不存在隶属与被管理的关系。因为其权力来自于选民，而不是所谓上级。市长向市民负责，不需要向州长负责。

中美首府城市之间的差别，形成原因是多方面的，如交通条件的变化。可是，美国的这么多州府，都不在交通便利之处，而且一两百年也都没有迁移。相反，少数发生过迁移的州府还是逆向的，即由大城市向小城市迁移，如宾州首府从最大城市费城迁出，迁至5万人口的小镇。

三

美国城市历史不长，特别是首府城市是各州成立之后才确立，大多是在19世纪。与之相比，中国的城市包括省会城市，大多历史悠久，在20世纪以前相对稳定。

历史时期中国的政治中心往往同时具有经济中心功能。宋代一级行政区称为“路”，二级行政区为府或州，三级行政区为县。表5以城墙周长表示城市规模，发现城市治所行政等级与城市规模成正相关，且差别明显，长江中下游、华北、华南都是如此。就全国平均而言，一级行政区治所为二级行政区治所的2.2倍，府城亦为县城的2.2倍。

^①于保明 《找准定位 发挥优势 打造一流首府城市》，《中国改革报》2010年3月12日。

^②王焱等 《自然条件、行政等级与中国城市发展》，《管理世界》2015年第1期。

表 5: 宋元城市规模与行政级别关系

城周数值 (里)	长三角	长江中下游	华北	华南	全国
1 国都与路治	70.0	20.6	24.2	20.1	25.1
2 府州治所	26.2	10.2	4.6	8.0	11.5
3 县治	1.9	4.9	4.1	1.5	3.6
1: 2	2.7	2.0	5.3	2.5	2.2
2: 3	13.8	2.1	1.1	5.3	2.2

资料来源: 龙登高《江南市场史》, 清华大学出版社 2003 年, 第 52 页。

大体而言, 中国城市规模与行政等级, 宋代大体吻合, 清代发生了很大变化, 计划经济时期又趋于一致。这种现象与变动反映了不同历史时期的经济特征差异。宋代以前, 市场因素在资源配置方面的力量有限, 政治力量相对影响要大一些。计划经济时期政府全面控制和配置资源, 因而城市规模与行政等级高度相关。

经济中心与行政中心高度正相关的现象, 明清时期发生了很大变化。宋代兴起的市镇, 行政级别低于县, 但不少开始与县城并驾齐驱, 明清时一批市镇壮大, 经济功能超越府城, 甚至成为全国意义的区域中心。最突出的是汉口镇, 自明代由沙洲变为“陆地”后, 工商业突飞猛进, 迅速超过省会武昌府, 成为长江中游区域中心乃至全国性经济中心之一。河南朱仙镇、广东佛山镇、贵州青岩镇等分别与省会一起成为全省的经济中心, 像江西景德镇这样面向全国市场乃至国际市场的制造业市镇, 即所谓专业市镇, 为数不少。广西梧州、山东临清的经济中心功能都超过省会桂林、济南。此外, 安庆、太原、南昌等省会的经济辐射力不足以成为全境经济中心, 境内新兴的城镇具有一定的中心功能。^①

一方面市场发展, 商品周流各地, 形成了全国市场^② 而且形成土地、劳动力、资本等要素市场。^③ 另一方面, 基层自治^④ 政府配置资源有限, 清代政府财政占 GDP 的比重仅 5%。基础设施多由民间筹建与管理, 如义渡、桥梁。^⑤ 同时, 宗族、宗教、商会、慈善组织^⑥ 等活跃于民间, 都具有一定的经济功能。在资源配置方面, 市场力量比政府更突出。市场配置资源推动了城市经济中心层级突破行政等级格局。

清代的情形在改革开放后再次呈现。深圳在短短 30 年间一跃成为一线城市, 在 2015 年全国城市经济 GDP 排名中, 深圳高居第四, 紧追省会广州。苏州市第七, 超过省会南京。青岛市第十二, 烟台市第二十, 都超省会济南。大连第十七, 力压省会沈阳。无锡、宁波、佛山在全国分别居第十三、十五、十六。前 20 强中, 除 4 个直辖市外, 省会城市与非省会城市各 8 个, 平分秋色。前 25 强中, 非省会城市 12 个, 省会仅 9 个。其中 23 个城市均位于东部沿海, 市场经济发育程度较高的地区。与之相似, 一些行政级别低的城镇, 其经济规模与中心功能超过高级别的政治中心, 像义乌作为一个县级市, 超过了其“上级”地级市金华。虎门镇 2015 年生产总值 447 亿元, 超过全国 100 个地级以上城市, 包括西藏首府拉萨。这样的事例不胜枚举。市场的作用正在突破行政篱藩与边界, 日益成为资源配置的决定性力量。

①龙登高《江南市场史》, 北京: 清华大学出版社, 2003 年, 第 58 页。

②李伯重《中国全国市场的形成, 1500-1840》, 《清华大学学报》(哲学社会科学版) 1999 年第 4 期; 龙登高: 《中国传统市场发展史》, 北京: 人民出版社, 1997 年, 第 441 页; 彭凯翔《从交易到市场》, 杭州: 浙江大学出版社, 2015 年, 第 131 页。

③龙登高《地权交易与生产要素组合, 1650-1950》, 《经济研究》2009 年第 2 期《地权市场与资源配置》, 福州: 福建人民出版社, 2012 年, 第 116~121 页。

④龙登高《历史上中国民间经济的自由主义取向》, 《思想战线》2014 年第 5 期。

⑤龙登高《廊桥遗梦: 公共设施与民间基层自治的制度遗产》, “中国经济史学会年会”主题报告, 北京, 2016 年, 第 1 页; 杨国安《国家权力与民间秩序》, 武汉: 武汉大学出版社, 2012 年, 第 152 页。

⑥梁其姿《施善与教化: 明清时期的慈善组织》, 北京: 北京师范大学出版社, 2013 年, 第 50 页。

四

综上所述，美国各州的首府城市，多属于中小城市，三分之二都不是境内最大城市，这反映了政治中心与经济中心的分离。其一，历史原因是各州成立时，以农民为主的主流民意希望以地理分隔，最大限度地切断官员与富商的关联，往往没有选择工商业大城市为政治中心，这也是美国社会全方位约束政府的制度设计之一。其二，这些政治中心在此后一两百年规模通常都没有明显扩大，而纯粹的经济中心城市则日益壮大，根本原因在于美国一直是市场配置资源，政府控制与配置资源受到多种约束。其三，在美国分权政体之下，各州首府与一般城市没有严格的行政等级之别，也不存在行政隶属性，都是独立的自治政府，不存在条块分割对市场作用的干扰，市场的拓展性得到最大化呈现，城市规模与地理格局受市场与经济的主导。

中国各地的政治中心与经济中心，在宋代以前通常是合为一体的，行政等级与城市规模呈现正相关，并形成较为稳定的地理格局。政府的影响相对市场力量较为突出一些。这种情形在计划经济时期得到强化，在政府全面控制资源和配置资源之下，政治中心的经济功能空前强大，原来非首府的城市一旦变成政治中心就会迅速膨胀。但清代一些新兴市镇的规模与经济中心功能，超越了其所属县治与府城，成为地方的、区域的甚至全国的经济中心，从而城镇的经济中心等级格局突破了行政级别秩序。这是明中叶以来全国市场发展所推动的变化，表明市场配置资源对城镇地理格局的深刻影响。清代的这种情形在改革开放之后再次呈现，一些行政级别低的城镇，经济规模与中心功能超过高级别的中心，表明尽管政府配置资源的力度仍然很强，但市场日益成为资源配置的决定性力量。

本文有关内容在北京大学经济史学名家讲座（2015. 5）、成功大学（台南，2008. 1）、清华大学（新竹，2008. 1）等专场学术演讲中得到讨论。同时，清华大学经济管理学院本科生李栋，协助资料收集、图表制作等工作，谨此致谢。

A Historical Comparison and Institutional Analysis of Chinese and American Capital Cities

LONG Denggao

Abstract: The capital cities of American states are seldom located in big economically powerful cities. At least two-thirds of the capital cities of the 50 states are not the largest ones in their respective states. The separation of the economic centers from the political centers is the embodiment of the mainstream public opinion under decentralized democracies and restricts the expansion of the administrative centers. Resource allocation of the basic institutional market system has promoted the constant growth of the economic centers. But because of the differences in historical origins and institutional bases, China's capital cities are quite different from their American counterparts in economic geography. The market, administration and institutions have been changing markedly with the times over the past millennium in terms of their roles and influences. The historical comparison and institutional analysis of Chinese and American urban development models will reveal thought-provoking and enlightening inherent economic logic.

Keywords: capital cities, economic geography, resource allocation, comparison between China and America, historical analysis

(责任编辑 张 健)