

● 2008年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

中国市辖区

行政管理体制改革研究

市辖区是我国宪法规定的直辖市和较大的市下设的一级地方行政建制，既是城市内部行政区划单元，也是城市管理中的一个政府层级。它在我国城市经济发展和社会进步中起着重要的基础性作用。市辖区行政管理体制改革是我国行政管理体制改革的重要组成部分，也是政治体制改革中一个重要的理论与现实问题。因此，加强市辖区行政管理体制改革的研究，不仅对深化我国行政体制改革有重要的推动作用，而且对我国政治体制和经济体制乃至社会管理体制的改革都具有重要的现实和理论意义。

洪振华◎著

湖南人民出版社

● 2008年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

中国市辖区

行政管理体制改革研究

洪振华著

洪振华◎著

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国市辖区行政管理体制改革研究 / 洪振华著. —长沙:
湖南人民出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5350 - 8

I. 中... II. 洪... III. 行政管理 - 政治体制改革 - 研究 -
中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 118384 号

中国市辖区行政管理体制改革研究

作 者: 洪振华

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 洪江水

装 帧 设 计: 虢 剑 黎 姗

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南贝特尔印务有限公司

次: 2008 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

本: 850 × 1168 1 / 32

张: 9.25

数: 183000

号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5350 - 8

定 价: 20.00 元

营销电话: 0731 - 2226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

序 言

刘熙瑞

市辖区是我国宪法规定的直辖市和较大的市下设的一级地方行政建制，既是城市内部的行政区划单元，也是城市管理中的一个政府层级，它在我国城市经济发展和社会进步中起着重要的基础性作用。市辖区行政管理体制改革是我国行政管理体制改革的重要组成部分，也是政治体制改革中一个重要的理论与现实问题。因此，加强市辖区行政管理体制改革的研究，不仅对深化我国行政体制改革有重要的推动作用，而且对我国政治体制和经济体制乃至社会管理体制的改革都具有重要的现实和理论意义。湖南邵阳学院洪振华同志的新作《中国市辖区行政管理体制改革研究》就是一部较系统、较深入研究市辖区行政管理体制改革的著作。它对于我国市辖区行政管理体制改革具有一定的理论价值与现实意义，在某些方面甚至是有创先性的。

洪振华同志有从事地方行政管理工作 30 年的实践经验，其中在市辖区工作 12 年以上，并先后担任过县、市辖区党委、政府领导职务 20 来年（其中任区委书记、区长近十年）。更主要的是，洪振华同志有勤学好思的求学精神，在繁忙的日常行政事务中还挤出时间于 1997 - 2000 年在中南财经政法大学研究生班学习，2004 - 2006 年在中央党校法

中国市辖区行政管理体制改革研究

002

学理论导师制研究生班学习。这些都为他写作该书积累了深厚而宝贵的实践经验和理论基础。天道酬勤，他先后在省级以上报刊杂志发表相关论文、调研报告 50 余篇。来到高校做领导工作的两年时间，他又主持省级科研课题 3 项，在省级以上学术刊物发表论文 12 篇。从以上可知，洪振华同志堪称为学者型官员，或官员中的学者。这是他写的东西具有生命力的基本原因所在。

处在社会转型的新时期，许多发展中的新情况、新问题需要我们有足够的理论勇气去进行探索研究。该书在这方面进行了积极而有益的尝试，提出了一些富有新意的观点，得出了一些颇有见地的结论。在该领域系统理论尚未建构的今天，洪振华同志从系统的、比较的视角，按照分析史实、阐述理论、立足现实、着眼未来的逻辑脉理，综合运用政治学、社会学、管理学、法学等相关理论成果，将市辖区行政管理体制改革置于历史与现实、现在与未来、国内与国际的时空坐标上进行梳理、比较与理论探讨，以期处在新条件下的中国市辖区行政管理体制改革提供一个基本的、可供参考的模式选择。作者首先通过对中国城市的起源和县制产生的论述，导引出市辖区行政管理体制的发展概况，并联系中国当前实际，分析中国市辖区行政管理体制现状和存在的主要问题及其产生原因。然后运用比较研究方法，从中、外及港澳台地区城市管理体制的比较分析中获取启示，建设性地提出了我国市辖区行政管理体制改革的总体构想和具体路径，并就其中的职能配置、财政体制、条块关系等关键问题分别进行了重点阐释。

我认为，该书在如下几个方面进行了大胆的理论创新：

第一，贯彻党的十七大精神，坚持以科学发展观为指导，紧扣改革主题，着眼公共管理，突出公共服务，具有较强的政治性和时代性。

第二，将体制创新、改革路径选择和法制构建有机结合起来，不仅提出可供选择的模式，而且着眼于建立比较全面、系统的法律和制度规范，使我们的改革从法律的高度得到巩固。

第三，植根于市辖区的深入实践，比较详尽、系统地阐述市辖区行政管理体制面临的主要问题及其成因，借鉴国内外体制创新研究的观点和思路，从理论和实践结合的层面上提出深化改革的独到见解，具有较强的针对性和独创性。

第四，抓住行政体制改革中的职能转变、公共财政体制建设、市辖区与市间的各条块关系等关键问题，进行拓展性、开掘性思考，指出市辖区职能配置和职能转变的方向应该是有所为、有所不为，提出了建立健全公共财政体制是深化市辖区行政管理体制改革的关键和最佳切入口的观点，探讨了市辖区与市间条块关系处理的一些基本问题，具有一定的新颖性和较强的操作性。正因为如此，该书方能获得湖南省第十三届优秀社会科学学术著作荣誉称号并得到国家的出版资助。

“路漫漫其修远兮”，改革者“将上下而求索”。现在看来，“战斗正未有穷期”。我个人认为，市辖区管理体制改革的有一个很关键的问题必须处理好，就是如何调整区与市的关系。按照系统论的观点，区是市的一个有机组成部分，它在工作的各个方面，显然都要服从市的领导。而且

ZHONGGUO SHICHENGZHUYI GUANLI ZHIZHI YANJIU

中国城市社区行政管理体制改革研究

004

城市的土地是国有的，因此在整个国土的规划上，在经济的发展上，市级政府显然有更大机会代表国家，因而有更大的规划与配置权力。但区级政府又是最接近民众的基层政府（这里是指没有下辖乡镇而只有街道办事处的小区政府，因为这是城市辖区的典型），它的权力是民众直接授予的，并负有直接为公民服务的职责，因此它对公民的要求和意见必须更具有回应性，这就使得它对上负责和对下负责的关系更具有现实性。2008年2月召开的十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》已明确指出了地方政府的职能要向执行和执法监管转移，向为基层和群众的服务转移，并维护市场秩序和社会安定。就是说，它更要向公民和社会倾斜，更多地处理社会所提出和产生的问题，因而更要对社会负责。这一矛盾怎么解决呢？作者探讨了一些办法，比如，进一步扩大基层民主，在条件成熟时，可考虑实行区级直接选举制度，从而让区的主要官员更加对选民负责，区内事务更好地由选民参与决策，从而把权力进一步下移；再比如，根据不同的条件，市、区、街道在权力配置上可有不同模式，一是“实市实区虚街”模式，即在保持“两级政府、三级管理”不变的条件下，扩展市政府和区政府权力而虚化街道办事处（镇公所）权力；二是“实市虚区实街”模式，即在城市管理中仍然实行两级政府、三级管理，但区一级变成区公所，而在街道一级成立街道政府（或乡镇政府）。这样，街道一级政府权力更大了，它更接近民众，也能更好为公民服务。在条件成熟时，还可提升基层自治的层级，即由社区自治发展到街道自治。作者的以上探讨，在目前

情况下肯定还是有争议的。但有一点，作者希望扩大基层民主的范围和等次，这个方向无疑是正确的。这样也可使城市的大多数事务实行属地管理，对建设服务型政府、责任政府来说，就应把处于第一线、直接向公众提供全面服务的基层政府建设好。

总之，我国市辖区行政管理体制改革只有立足我国国情，一切从实际出发，以科学发展观为指导，着眼于全面建设小康社会和构建和谐社会，以建立适应社会主义市场经济体制要求的社会主义公共行政体制为目标，以转变政府职能为核心，以服务型政府建设为切入点，具有中国特色的市辖区行政管理体制才会得以完全建立并日臻完善。显然，为了达到这一目的，进一步强调解放思想，是极端必要的。正是基于这种考虑，我才对作者的种种大胆探讨给予充分肯定。

对于中国市辖区行政管理体制改革这样一个前沿性、综合性极强的课题，作为一个阶段性的研究成果，该书在展现作者敢于进行创新的勇气和能力的同时，难免会存在某些不足之处，比如某些提法如何与现行法律衔接的问题，某些问题的解决思路是否科学的问题，当前我国某些新的改革措施如何在区级政府落实的问题（其中大部门体制下区的机构设置，决策权、执行权、监督权如何既相互制约又相互协调等），都需要作者根据中国特色社会主义建设的要求，进一步展开研究和论证。

总之，该书作为一部探索性的学术专著，表现了作者不避讳我国现行的市辖区管理体制中存在的问题，敢于坚持真理，深入这一敏感而很少有人去研究的论域，先吃

“螃蟹”，创新精神十分可嘉。作者紧跟时代步伐，紧扣现实问题，在个人长期经验的基础上，绝大部分章节均有坚实的行政管理工作实践基础，做到理论与实际结合，二者浑然天成，这绝不是某些长期在书斋中伏案的人所能完成的。这也正揭示了我国理论创新的基本方向。改革的现实固然需要理论的指导，但真正的理论，却永远奠基在改革现实的基础上；改革的现实越伟大，在它基础上所产生的理论也越伟大；改革的背景越有普遍意义，它所产生的理论也越具有普适性。作为专业从事国家行政体制改革研究和公共管理教学的我，由衷地为作者取得的成果感到高兴和欣慰。希望作者以后更多、更深入地研究新时期中国市辖区行政体制改革中的重大现实问题，并盼有新的佳作不断问世。特为之序。

（作者系国家行政学院资深教授，我国恢复行政学后的第一批学者之一、第一批行政学博士生导师）

目录

CONTENTS

导 论

- 一、市辖区行政管理体制改革研究的背景、目的
和意义 (001)
- 二、市辖区行政管理体制改革研究的动因分析
..... (005)
- 三、市辖区行政管理体制改革研究现状综述及其
基本评价 (008)
- 四、市辖区行政管理体制改革研究的基本思路与方法
..... (011)
- 五、市辖区行政管理体制改革研究的框架与创
新点 (012)

第一章

中国市辖区行政管理体制的起源与发展

- 第一节 城市的起源与发展 (014)
- 一、中国城市起源假说 (014)

二、城市起源的基本条件	(016)
三、城市发展的历史沿革	(018)
四、中国城市职能体系	(023)

第二节 县制的起源	(027)
一、县制的产生	(028)
二、县制的历史沿革	(029)
三、县政功能及架构	(032)
四、县政体制面临的困境	(034)

第三节 市辖区行政管理体制发展概述	(037)
一、市辖区相关概念界定	(037)
二、市辖区行政管理体制的历史沿革	(039)
三、中国内地市辖区的类型	(042)

第二章

中国市辖区的现状和存在的主要问题

第一节 市辖区的地位和作用	(047)
一、市辖区的行政地位	(047)
二、市辖区的经济地位	(048)
三、市辖区的主要职能	(050)
第二节 计划经济体制下的市辖区发展概况	(055)
一、计划经济体制的演化	(055)

二、计划经济体制下的市辖区发展历程	(058)
第三节 新时期市辖区存在的主要问题	(062)
一、主体地位不明确	(062)
二、行政执法不独立	(063)
三、职能配置不对称	(064)
四、机构设置不合理	(066)
五、运行机制不顺畅	(068)
六、乡镇权责不完整	(070)
第四节 市辖区主要问题的成因分析	(071)
一、源于历史的局限	(071)
二、源于体制的制约	(073)
三、源于法律的缺失	(074)
四、源于政策的失范	(077)
五、源于利益的冲突	(079)

第三章

中外市辖区行政管理体制比较分析

第一节 国外城市行政管理体制概述	(082)
一、英国的城市行政管理体制	(082)
二、法国的城市行政管理体制	(083)
三、美国的城市行政管理体制	(085)
四、德国的城市行政管理体制	(087)

五、日本的城市行政管理体制	(089)
第二节 中国港、澳、台地区行政管理体制综述 ...	(090)
一、香港的行政管理体制	(091)
二、澳门的行政管理体制	(092)
三、台湾的行政管理体制	(093)
第三节 中国内地市辖区行政管理体制与县政体制的比较	(097)
一、职能权限差异	(098)
二、机构设置差异	(099)
三、政策支持差异	(099)
第四节 中外城市行政管理体制比较及其启示	(100)
一、中外城市行政管理体制的主要区别	(100)
二、比较分析所提供的启示	(102)

第四章

市辖区行政管理体制改革的总体设想

第一节 市辖区行政管理体制改革的目的是意义 ...	(105)
一、市辖区行政管理体制改革的目的	(106)
二、市辖区行政管理体制改革的意義	(107)

第二节 市辖区行政管理体制改革的模式选择	(111)
一、“省直管县”架构下的“市县分治、市单辖区”	(111)
二、“缩省强县”构想下的市、区关系分类指导	(116)
三、“小政府与大社会”取向下的大部门制	(119)
第三节 市辖区行政管理体制改革的目标取向	(126)
一、科学治理城市	(126)
二、优化城市政府层级结构	(128)
三、创新城市行政管理模式	(129)
四、优化社会公共服务	(130)
五、推进行政指导服务	(130)
第四节 市辖区行政运行机制的路径创新	(131)
一、实行“四个集中”，提高行政效能和服务质量	(132)
二、实现“四个分开”，理顺政府与部门之间的关系	(135)
三、实施“两项制度”，打造透明政府	(138)
四、推行“两项改革”，转变政府管理模式	(140)

第五章

创新市辖区行政管理体制的法制构建

第一节 确立市辖区行政管理体制的应有合法性 ...	(144)
----------------------------------	-------

- 一、合法性的内涵 (144)
- 二、确立市辖区行政管理体制的合法性 (150)
- 三、坚持合法性的意义 (153)

第二节 市辖区行政管理体制的法制现状和构建设想

- (155)
- 一、市辖区行政管理体制的立法概况及其缺陷
..... (155)
- 二、市辖区行政执法的尴尬境遇 (159)
- 三、超越行政执法困境的几点构想 (162)

第三节 完善市辖区行政管理体制的法律规范 (166)

- 一、建立健全市辖区行政管理体制法律规范的意义
..... (166)
- 二、市辖区行政管理体制的立法原则 (168)
- 三、建立健全市辖区行政管理体制的制度设计
..... (172)
- 四、市辖区行政管理体制的运行保障 (174)

第六章

优化市辖区的职能配置

第一节 职能配置的理论渊源 (177)

- 一、职能配置的内涵 (177)
- 二、政府职能配置的主要理论 (178)

第二节 市辖区职能配置的突出问题	(180)
一、角色缺位	(181)
二、权责利错位	(182)
三、管理不到位	(183)
第三节 市辖区职能配置的原则	(185)
一、职能法定化原则	(185)
二、公民权利至上原则	(185)
三、量制赋能原则	(186)
四、职能下属化原则	(188)
五、合理分权原则	(189)
六、权责利对称原则	(190)
七、精简、统一、效能原则	(191)
八、市场取向原则	(192)
第四节 市辖区职能配置的基本思路	(193)
一、科学规范市、区的权力和责任	(194)
二、合理划分市、区的事权	(199)
三、建立市、区权限争议的协调机制	(202)

第七章

完善市辖区公共财政体制

第一节 公共财政的内涵与特征	(206)
一、财政与公共财政的含义	(206)

二、公共财政的基本特征	(207)
第二节 公共财政的基本职能	(209)
一、资源配置职能	(210)
二、收入分配职能	(211)
三、经济调控职能	(212)
四、监督管理职能	(212)
第三节 市辖区财税制度的演变	(213)
一、我国税收制度的历史沿革	(213)
二、我国财政管理体制的发展变化	(216)
三、市辖区财政管理体制的演进	(221)
第四节 建设公共财政体制的重大意义	(223)
一、建立完善的公共财政是践行中国特色社会 主义理论体系的必然要求	(224)
二、建立完善的公共财政是全面建设小康与构建 和谐社会的重要保障	(225)
三、建立完善的公共财政是转变政府职能的迫切 需要	(225)
四、建立完善的公共财政是深化政治体制和经济 体制改革的关键环节	(226)
五、建立完善的公共财政是摆脱市辖区财政困境 的根本出路	(226)
六、建立完善的公共财政是改革市辖区行政管理 体制的最佳切入点	(227)