

編著者 李主其 齊戈 吳知論

城市政府 行政管理

CHENG SHI ZHENG FU XING
ZHENG GUAN LI

中国城市经济社会出版社

城市政府行政管理

李主其 齐 戈 吴知论 著

中国城市经济社会出版社

城市政府行政管理

李主其 齐 戈 吴知论 著

中国城市经济社会出版社出版发行

(北京东单西总布胡同64号)

新 华 书 店 经 销

北京市双桥印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32印张：4.625 字数：97千

1990年1月第1版 1990年1月第1次印刷

ISBN 7-5074-0024-7/F·009

印数：0001—1250 定价：3.20元

目 录

第一章 城市政府行政管理概论	(1)
第一节 城市政府行政管理的对象和范围.....	(2)
一、1982年宪法的规定及阐释.....	(3)
二、我国城市行政管理的演变过程.....	(5)
三、城市政府的行政管理是一门科学.....	(8)
第二节 城市政府行政管理的职能.....	(14)
一、《宪法》赋予城市政府的十项职权.....	(14)
二、城市政府行政管理的基本功能.....	(17)
三、城市政府履行职能的具体形式.....	(25)
第三节 城市政府行政管理的作用.....	(29)
一、城市经济与社会活动正常运转的总调度.....	(29)
二、国家宏观决策和本级国家权力机关决定的执 行者	(30)
三、向周围地区实行经济、科技、教育辐射的组 织者.....	(31)
四、城市建设的局部同整体、近期同长远、物质 同精神有机结合的筹划者.....	(33)
第二章 城市政府经济管理职能	(38)
第一节 城市政府经济管理职能的内涵.....	(38)
一、城市政府经济管理职能的基本要求.....	(38)
二、城市政府的主要经济管理职能.....	(41)
三、充分发挥城市政府组织区域经济的作用.....	(49)
第二节 城市政府经济管理职能的转变.....	(52)

一、职能转变的客观要求·····	(52)
二、职能转变的基本原则·····	(55)
三、管理方式的转轨·····	(58)
第三节 城市计划管理与有计划的商品经济·····	(59)
一、对有计划的商品经济的理解·····	(59)
二、城市计划管理·····	(65)
三、原有城市计划体制的弊病·····	(68)
四、城市计划体制的改革·····	(71)
第四节 经济监督是城市政府经济管理的 重要职能·····	(76)
一、经济监督的必要性·····	(76)
二、完善经济监督系统·····	(80)
三、强化经济监督的紧迫性·····	(84)
第三章 城市政府行政管理的机构设置·····	(86)
第一节 城市政府机构设置的现状·····	(86)
一、城市政府机构设置的沿革·····	(86)
二、城市政府机构设置的弊病·····	(93)
三、城市政府职能的转变与机构设置的关系·····	(96)
第二节 城市政府机构的改革·····	(98)
一、新的行政管理体制是对现行体制的完善·····	(98)
二、城市政府机构改革的原则——精简、 统一、效能·····	(102)
三、城市政府机构改革的目标模式·····	(104)
第三节 强化行政监督机构·····	(106)
一、行政监督的作用·····	(106)
二、行政监督机构的设立·····	(109)
三、行政监督与经济监督的关系·····	(110)

第四章 城市政府行政管理的手段和方法	(112)
第一节 城市政府行政管理的手段	(112)
一、行政手段及其运用.....	(112)
二、经济手段及其运用.....	(114)
三、法律手段及其运用.....	(116)
第二节 城市政府行政管理的方法	(119)
一、由经验决策到科学决策.....	(119)
二、由随机处理到按程序处理.....	(123)
三、由人治到法治.....	(124)
四、由手工操作到电脑运用.....	(128)
第三节 城市政府人事制度的改革	(130)
一、改革城市政府人事制度的必要性.....	(130)
二、城市政府人事制度改革的方向.....	(133)
三、公务员制度.....	(135)
四、城市政府人事管理法制化.....	(138)

第一章 城市政府行政管理概论

管理是一种社会职能。它的产生和发展是人类社会产生和发展的客观要求，同时它又促进人类社会向更发达的水平迈进。马克思在谈到社会生产的管理时，曾指出：“一切……直接的社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要管理，以协调个人的活动，并执行生产的总体运动……。”^① 马克思在谈到社会管理时又指出：“行政是国家的组织活动。”^② 不仅社会的物质生产需要国家的行政管理，社会的精神生产以及人们的物质文化生活也都需要国家的管理加以协调。随着人类物质文明和精神文明的飞速发展，行政管理的主体、内容和手段也都愈益专业化、科学化、现代化。

我国宪法第105条规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。”城市政府是地方政府的重要组成部分，因而也是地方国家行政机关的重要组成部分。我们这里所探讨的管理，就是城市政府的行政管理。从主体来说，这里是指各级城市政府，不包括乡镇政府或县政府、省政府，更不包括企业、学校、团体、事业单位。从内容来说，这里说的是行政管理，而不是泛指各种事务的具体管理。行政管理是社会管理的特殊形式，是

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

国家机关存在和活动的主要方式。首先，行政管理区别于企事业单位、团体、或家庭内部的管理。西方国家通常把国家行政管理称作“公共行政”或“公共行政管理”。行政管理的机构和管理者，一般由中央或地方国家权力机关确认并授权其对政务经济与社会事务实施管理。其次，行政管理不同于国家立法和司法机关的管理。立法机关以按立法程序制定法律的方式，发挥对社会的管理职能；司法机关以依法审理、判决诉讼案件等形式，发挥对社会的管理职能。行政机关则以执行法律、贯彻党的方针政策的方式，履行对社会的管理职责。由上述可见，我们所探讨的城市政府的行政管理，是指地方国家行政机关的主要组成部分——城市政府依法对本市经济和社会事务实行的管理。它既反映各级行政管理的共性，又突出城市政府行政管理的特殊性。

城市政府行政管理涉及的面很广，可以说包括城市经济和社会事务的方方面面。为了从最基本的意义上弄清城市政府的行政管理，我们在本章中将着重阐述城市政府行政管理的对象和范围、城市政府行政管理的职能、城市政府行政管理的作用以及城市政府行政管理与经济管理的关系等。

第一节 城市政府行政管理的对象和范围

我国地域辽阔、人口众多，行政管理的幅度很广，延伸度很长。所以，中央政府的行政管理不可能自上而下、一管到底。这就需要在中央政府的统一领导下，按照行政区划的不同层次，由各级地方政府实行分级的行政管理。各级地方政府行政管理的对象和范围，随着层级的下伸而相对缩小。

在我国，地方政府包括省和自治区政府、市政府、县政

府和乡政府。其中，市政府的行政级别不象省(自治区)、县、乡三级政府那样单一，有的市是中央直辖市，如北京、天津、上海，其政府相当于省级；有的市是设区的市，如各省(自治区)的省会(首府)或特定的市，市政府相当于地局级；有的市是不设区的市，市政府相当于县处级。此外，计划单列城市、特区城市等具有特定意义的城市，其行政级别还有特殊的规定。

城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方。不难看出，在地方各级人民政府中，城市政府占有极为重要的地位，对整个国民经济和社会的发展、对社会主义现代化建设都起着举足轻重的作用。

建国以后，随着社会主义实践的发展，我国法律对地方各级人民政府行政管理对象和范围的规定也日趋完善。由于城市政府包含在县级以上几个级别的地方政府之中，因此，法律关于县级及其以上地方政府的规定，均适用于城市政府。

一、1982年宪法的规定及阐释

根据1982年宪法和1986年12月修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，城市政府行政管理的对象和范围是：“依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”“直辖市的人

民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分。”^①“地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作，县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。”^②

从上述规定我们可以看出，城市政府行政管理的对象和范围包含以下几个最基本的内容：

第一，城市政府作为本级人民代表大会这一权力机关的执行机关，服务的对象是本市的人民。它必须真正反映人民的意志。城市政府的一切行政权力都来自人民代表大会的授予，这正是贯彻人民意志的具体保证。要做到反映人民的意志，城市政府在实施行政管理时，一方面要切实保证不违背人民的意志，坚决执行权力机关的决议；另一方面又要切实保障人民的民主生活，自觉地接受人民群众的有效监督。

第二，城市政府作为本市的国家行政机关，不仅要向本级权力机关负责，而且要向上一级国家行政机关负责。城市政府的行政管理，是整个国家行政管理的一个重要的组成部分。任何城市政府的行政管理，都不应当也不允许有悖于国家行政管理的基本原则和总体要求。

第三，城市政府的行政管理，从范围来说是全方位的。同中央政府相比，除外交、国防以及制订全国性行政法规等外，城市政府要依法管理市经济、政治、教育、文化、科学、建设、财政、民政、公安、司法行政等各项事务。其中不仅

① 《中华人民共和国宪法》第107条。

② 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第18次会议通过。

有物质生产，而且有精神生产；不仅有管理，而且有监督；不仅有对物的管理，而且有对人的管理，等等。因此，我国城市政府行政管理的任务是相当繁重的，是保证经济生活正常运转、社会生活丰富安定以及部门、地区、各行业公民关系协调所必不可少的。

二、我国城市行政管理的演变过程

城市政府行政管理的对象和范围，既受城市本身经济与社会发展水平的影响，又受不同性质社会制度的制约。

在我国，“城市”的本意是指人口集中、工商业发达、居民以非农业人口为主的地区。它通常是周围地区政治、经济、文化的自然中心。而如今“市”又是行政区划的单位，如直辖市、省辖市（含地级市、县级市）。市所在地都是工商业集中的地方或政治、文化的中心。在日常生活中，人们一般都没有去严格区分“城市”和“市”这两个不同的概念。人们习惯上使用的城市概念事实上包含了上述两方面的内容。我们这里所说的城市行政管理，是专指作为地方国家行政机关组成部分的城市政府的行政管理。

我国经历了几千年的封建社会，近代又沦为半封建、半殖民地国家。因此，我国城市建制的确立和对城市的行政管理，也带有不同历史时期的烙印。

在我国历代封建社会里，京畿一般隶属于中央政府管辖，其他城邑、重镇隶属于州县管辖。城乡之间在行政上并没有严格的划分。只是到1909年，清政府才在《城镇乡地方自治章程》中规定了城乡行政建制分设。辛亥革命后一段时间，各省实力派热衷于“地方自治”，相继仿效近代各国的市行政建制，制定了所谓“市乡”制度。1921—1922年，中华民国的“北

京政府”陆续公布了《市自治制》及其施行细则，从而以国法的形式确认市为“自治团体”，并将市分为“特别市”和“普通市”两种。于是，城市在国家行政上的地位与影响开始在法律上正式表现出来。但是，按照当时的“市制”规定，普通市的直接监督是知县，特别市的监督是内务部。当时的市，一方面明显地控制在省、县行政之内；另一方面其法律地位只是“自治团体”，并且市和镇行政混淆，模糊了城市的行政地位和城乡行政分司的作用。到了1930年，国民党政府制定了《市组织法》，废除特别市与普遍市的划分，将市的行政等级（或地位）分为“直隶于行政院”和“直隶于省政府”两种。《市组织法》还规定了设市的标准，将直隶于行政院的市定为首都所在地或是人口在百万以上、或是在经济与政治上有特别情形的大城市；将直隶于省政府的市定为人ロ在30万以上或人ロ在20万以上但每年税收合计占本地总收入1/3以上的城市。当时的国民政府除在南京、上海、青岛、天津、西京等大城市设置6个直隶市外，省辖市仅设了杭州、广州、汉口、成都、济南、贵阳、汕头、昆明等16处。直到本世纪40年代末，我国总人口已达5.4亿，省辖县级行政单位已有2027个，而城市仅有69个，有市建制大约80个左右，市镇人口仅占总人口的1/10。可见，旧中国城市建制的发展是极其缓慢的。

伴随城市建制的缓慢发展，当时城市行政管理也相当落后。旧中国以近代工商业为基础的城市很不发达，再加上清末到民国长期的军阀混战，城市建设十分落后，城市政府行政职权残缺不全，行政管理相当混乱。这就使得城市行政职权范围从清理到实践都不可能形成一个健全的科学体系。例如，在民国初期，当市建制刚刚兴起时，城市行政的职权范围仅限于执掌社会治安、财政、税收、城市土地、公有财产、

工商活动、市政设施等。当时北京政府制定的《市自治制》和广州国民政府制定的《市地方自治条例》中，对城市行政管理对象和范围的规定大体上都是这些内容。这个时期我国城市的行政管理，只限于维护剥削阶级的统治及维护这种统治所必须的几项社会管理，特别是财税管理。又如，30年代以后，国民党统治区的城市行政管理权，虽然在法律条文上有所扩充，但实际上除加倍行使军事、保安和财政、税收的职权之外，其他关于市政方面的管理只是一纸空文。1930年，国民党政府制定的《市组织法》，在条文上列举了市政府在民政、财政、教育、警察、卫生等方面的职权，事实上只着重于财税与警察两方面。

在中国共产党领导下，在城市建立人民政府后，我国城市的行政管理开创了新的局面。

1946年，中国共产党领导的晋察冀边区行政委员会颁布的《张家口市政府组织条例》规定，市政府总理全市政务，突出了“管理一切市政事务”的职权，并由此对于市政府在社会、财政、教育、建设、卫生以及公安等方面的职权作了空前广泛的规定。民主选举、劳资关系、工商管理、公产保护、公益事业、学校教育、图书博物、体育文娱、房屋修缮、建筑设计、市容整顿、水电交通、园林街道、饮食医院以及消防救护等等，都被列为城市行政管理的范围，并且都立即付诸实施。

中华人民共和国成立后，我国城市行政管理在总结根据地城市行政管理经验的基础上，逐步形成科学的管理体系。1950年1月，政务院在《市人民政府组织通则》中，对市人民政府的职权作了6条规定。其中包括：“拟定与市政有关的暂行法令条例，报告上级人民政府批准施行”，“在国家概算或

预算规定范围内，编制概算或预算和决算，提经市人民代表大会审查通过后，报请上级人民政府核准”，等等。随着工农业生产和城市建设的发展，我们逐步改造了原有城市，使各个城市根据自己条件逐步形成经济中心、旅游中心和政治、文化中心；把沿海城市同工业基地的改造结合起来，初步改变了工业和城镇人口偏集沿海地区的状况，城镇分布已渐趋合理；把城市建设同郊县乡村建设相结合，促进城乡一体化。1982年以来，从适应社会主义有计划的商品经济的需要出发，我国以经济发达的城市为中心，以广大农村为依托，正在有步骤地积极而又稳妥地建立不同类型、不同规模的市领导县的体制和经济网络。这样，城市政府行政管理的对象和范围就不是原来意义的“城市”了，而是扩展到城市的郊县了。这就不仅有利于减少和取消城乡对立，而且利于充分发挥城乡各自的优势，互相依存、互相支援，统一领导、全面规划，促进城乡经济和文化事业的蓬勃发展。

三、城市政府的行政管理是一门科学

政府行政管理，从实践上来说，它是一项专业性很强的工作。过去许多人把政府工作说成是“万金油”工作，似乎政府工作谁都能干或者干什么工作的都能适应政府的工作，这显然是一种误解。从理论上来说，它是一门独立的学科。过去由于“左”的指导思想而片面强调党的“一元化”领导，忽视以至否认行政管理学理论的指导作用，这是造成我国行政管理，包括城市政府行政管理效率低下的一个重要原因。为什么说行政管理是一项专业，同时也是一门科学呢？

（一）行政管理是社会存在和发展的必要条件。

我们知道，社会越是走向发达，人们之间、生产、生活

以及政治方面的交往越是增多，就越需要管理。当国家作为阶级矛盾不可调和的产物出现后，对社会事务的管理就愈益成为国家运用权力依法管理政务和社会事务的行政管理。一般来说，政府的行政管理可以分为内外两个方面。从微观来说，国家通过各级监察、监督机构，对政府的各级行政机关和工作人员进行管理，使各个部门正常运转、各负其责，使工作人员提高素质、各司其职。这主要是政府内部的行政管理。从宏观来说，国家对全社会的政治、经济、教育、科技、文化和其他社会事务进行组织、协调、监督等行政管理活动。这是政府对外部的行政管理。我们在本章中所说的行政管理，主要是指后者。

城市政府行政管理是国家行政管理的重要组成部分，是具有社会属性的专门的管理活动。无论是行政机构的设置、工作人员的配备、管理幅度的确定和管理程序的形成，还是行政决策的制定和实施，都有其内在的规律性。长期以来，我国城市政府行政管理处于落后的状态，机构臃肿、职责不清、人浮于事、官僚主义严重、效率低下。除了中央过分集权的管理体制和产品经济基础的制约外，主要原因就是没有把政府行政管理当作一门科学，没有下功夫研究行政管理的内在规律，也没有认真地批判地吸收发达国家带有共性的研究成果。事实上，行政管理作为运用国家权力管理国家事务、社会事务的实践活动，是有一般规律可循的。我们要把城市规划好、建设好，从而逐步实现国家社会主义现代化的宏伟目标，就必须探索行政管理的规律（包括适用于各国的共同规律和具有中国特色的特殊规律）并用以指导我们城市政府的各项工作。

（二）政府行政管理是一门科学，而研究这门科学的学科

就是行政管理学。

行政管理学的一般研究对象，是国家行政机关依法对国家事务、社会事务进行有效管理的一般规律。其主要内容包括：行政原理，行政组织，行政领导，行政决策，行政方法，人事行政，财务行政，机关管理，行政法制，行政改革，行政学史，等等。行政管理学的具体研究对象，可以分为综合性的和专业性的两种。综合性研究对象是以行政区划和行政层级划分的，主要是国家行政管理，如省(自治区)、市、县、乡各级政府的行政管理，特区的行政管理，城市政府的行政管理等。专业性研究对象是按管理对象的行业性质划分的，主要指经济和社会事业的行政管理，如工商行政管理、交通行政管理、教育行政管理、科技行政管理、外交行政管理、公安和司法行政管理等。

近几年，在党中央和国务院的倡导下，我国行政管理学的研究工作已有长足的进步。目前已经创办了一批全国性的和地方性的学术刊物，如《中国行政管理》、《领导科学》杂志等，还出版了几十种行政管理学方面的知识读物、论文集、教科书及译著；各地举办了多次地区性的或全国性的行政管理学术讨论会，已经有越来越多的人潜心于行政管理学的研究和应用；全国各地(除台湾省外)都先后组成了地区性的行政管理学会筹备组，其中天津、广西、上海、福建、辽宁、四川、山西、河北、河南等已正式成立了省、自治区、直辖市的行政管理学会。这是政府部门研究并运用行政管理学理论指导工作的重要尝试。国家行政管理学院已基本筹备就绪，地方和部门的行政管理学院有的已开始培训学员，有的正在积极筹备中；国家公务员条例的研究和制订工作正在加紧进行，随着政府机构改革的展开，干部人事制度的改革即将出台。

所有这些，都为把城市政府行政管理工作建立在行政管理科学的基础上创造了条件。

(三)行政管理对象的多样性和行政管理的综合性，决定了行政管理基础理论的多学科性。

近年来，随着城市经济和社会事业的迅速发展，对城市政府行政管理的要求也越来越高。特别是世界范围的新技术革命进一步推动了行政管理学的发展。行政管理学的研究对象和内容日趋扩大，研究方法日益增多和改进。现代行政管理及其学科已成为政治学、社会学、管理学、经济学、心理学、系统工程学、政治预测学等多学科相互交叉、渗透的综合性科学。行政管理学同其他学科的关系，就其主要方面可以作如下简要表述：

1.马克思主义是行政管理学的理论基础。它为行政管理学的研究和城市政府行政管理实践提供了指导思想。同时，现代行政管理学所揭示的行政管理规律，又会丰富和发展马克思主义关于人类社会和科学社会主义的理论。

2.政治学是研究上层建筑的，特别是研究国家与人民关系的发生、发展及其变革一般规律的科学，而行政管理学则是研究上层建筑领域中行政管理特殊规律的科学。从这个意义上可以说，现代行政管理学是本世纪初从政治学母体中脱胎而出的子学科，但在进一步发展中两者又相互补充、相互区别，形成各自的理论体系。

3.社会学研究的对象是全部社会生活、社会生活方式和社会管理方式。行政管理学不仅研究国家事务的管理，而且研究社会事务的管理。两者的关系是极为密切的。在现代社会生活中，人们的衣食住行、生老病死、家庭婚姻、人际关系等，都程度不同地受到国家行政部门的规范、指导、协调