

中國城市管理

王愛華



zhongguo Chengshi Guanli

中国城市管理

夏书章 严家明 主编

知识出版社

中国城市管理

夏书章 严家明 主编

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街17号)

新华书店总店北京发行所经销 朝阳新华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10 字数 237千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数：1—1,150

ISBN 7-5015-0386-9/Z·31

定价：5.00元

内 容 提 要

本书以中国城市行政管理为主要对象，从多方面探讨了中国城市的建设、规划、管理的基本理论和亟待解决的实际问题，内容涉及现代城市领导对城市工业、环境、住宅、政法、科学技术、医疗卫生、交通、通讯、财贸、人口、社会保障等方面进行管理时应注意的问题，在科学管理方面尤有新的突破。其内容丰富，结构严谨，论证严密，文字精练，具有一定的理论深度和较高的实用价值，称得上是城市党政领导进行城市管理的智囊。该书不仅可作为各类干部管理院校师生的教学参考书，也是广大有志于学习管理科学的青年的良师益友，同时也为中外城市管理的研究者提供了大量有用的数据和资料。

主 编	夏书章	严家明	
编 委	(以姓氏笔划为序)		
	孙国栋	刘泽信	邹先松
	陈祖耀	戴大祝	
编写人员	(以姓氏笔划为序)		
	方 华	王金和	田德茂
	朱志杰	冯桂林	孙国栋
	刘桂英	刘泽信	严家明
	李明开	李委莎	吴 越
	吴卫生	汪国岑	冷裕发
	周运清	邹先松	陈祖耀
	杨贵生	张艳国	陆菊明
	胡守国	席凯明	赵振宇
	唐咸正	夏书章	徐学武
	殷良学	戴大祝	

实现第二个翻番希望所系的城市 改革一定要强化和优化城市管理

——《中国城市管理》序

夏 书 章

1986年5月10日，邓小平同志在北京会见来访的加拿大总理布赖恩·马尔罗尼，在谈到中国的发展前景时说，到1988年，可能实现国民平均收入在1980年的基础上翻番，为到本世纪末再翻一番打下基础。他接着指出，第一个翻番的实现，靠对外开放和对内搞活，靠农村改革的成功。第二个翻番，要靠城市改革的成功。现在进行的城市体制改革，实际上是全面的体制改革，还包括教育、科学等。他说，“七五”计划不追求过高的发展速度，主要目标是实现城市体制改革，现在看来，势头不错。（消息来源：1986年5月11日各报头版）

在上述谈话中，我们已经清楚地看到，城市改革的重要性非常突出。它是实现第二个翻番的希望所系，自当全力以赴，而不能丝毫掉以轻心。因此，当前最迫切的问题在于：如何切实保证城市改革的成功，或者怎样才能使城市体制改革这个“七五”计划的主要目标得以顺利地达到。反复思虑之余，深感强化和优化城市管理十分必要，看作当务之急，也未始不可。

在以加快和深化改革为中心任务的党的第十三次全国代表大会报告中，也指出必须充分发挥城市的作用，要“把城市首先是

大中城市建设成为多功能的、现代化的经济中心”。坚决贯彻执行以经济建设为中心、坚持两个基本点为主要内容的党在社会主义初级阶段的基本路线，改变我国生产力落后、商品经济不发达的状况，以及加快建立和培育社会主义市场体系等等，都需要强化和优化城市管理。

我们知道，城市管理（这里所指的是广义的城市管理，而非狭义的“市政管理”，亦即“大市政”，而非“中市政”、“小市政”，举凡城市体制及其运作、城市规划、建设及其制订、执行过程和城市的全面发展等，都存在管理问题，或至少不可能与管理完全无关）是否得力、得法，关系重大。如果城市管理（包括领导）是软弱无效或低效的，仍旧凭经验，而不是用科学原则和方法去管理，就难以设想和指望城市改革能够获得圆满的成功。换一个说法，便是：城市改革首当其冲的是城市管理又首先是城市管理体制的改革。

根据实际情况，几乎所有各种改革，莫不亟需从管理及其体制的改革入手。试以工业战线的技术革新运动为例，离开了主管当局的提倡、引导、鼓励、支持，是开展不起来或不能持续、健康前进的。倘使管理体制不利于调动、保护、巩固、发挥革新者的积极性，结果也将是一样。也可以这么说，管理改革是任何改革的关键或中心环节，管理还是老一套，其他方面的改革是动不了、动不好的。城市管理改革在整个城市改革中的地位和作用，也是如此。

应当认为，我们长期以来，对于城市管理及其改革的研究，重视得很不够。仅就行政管理来讲，姑不论集中在大、中城市的中央和各省、自治区的党、政机关及其派出机构或多或少和或直接或间接地同城市管理有联系，即各类建制市（如直辖市、省会市、计划单列市、沿海开放城市、经济特区市、省属市、县级市等）本身的行政管理，已存在不少亟待进行改革的共同问题，象

机构臃肿、人浮于事、互相扯皮、效率甚低，等等，还不说具有城市特点的为生产、生活服务的许多专业性的管理领域如基础设施、交通、住房、环境保护、治安之类，不一一列举。

不过，现在情况已发生了很大的变化，在对城市管理的学习、研究方面，出现了可喜的崭新局面，初步掌握（也许还远不全面）的信息表明，这方面的荦荦大者，已得十端：

一是中央重视；在有关决议和工作会议中常提到要加强和改善城市管理。

二是在十六个中等城市试行机构改革，这是城市管理改革的重要内容和步骤。

三是成立了群众性的学术团体，如中国城市科学研究会、中国城市经济学会等，都要涉及城市管理问题。据了解，全国性的城市管理学会已在酝酿、筹备之中。尤其值得一提的是天津市河西区已一马当先成立了城市管理学会。

四是专业性期刊陆续出版。为城市管理研究提供了开展讨论和发表研究成果的园地。

五是创办了多所城建学院，在课程设置方面已经或准备开设城市管理课程和成立教研室从事城市管理的教学、研究活动。

六是已开始有培养大学本科生的城市管理专业。这就越出了仅仅作为一门课程的范围。

七是招收城市管理专业或方向的研究生，将专业人才的培养推进到更高层次。这类研究生的来源多数是经济学、管理类专业（也有理工科）的毕业生。

八是由中共中央组织部和城乡建设环境保护部等单位合办的市长研究班已办了多年，旨在研究如何管理、改革、发展好城市。

九是首届全国城市管理学术讨论会不久前在南京市举行，市

长、城市工作者和理论工作者相聚一堂，热烈讨论城市管理问题，应该说是开了一个好头。

十是关于城市管理的专著相继问世。大家都力图在创建有中国特色的社会主义的城市管理学中贡献力量。这当然是大好事。

摆在读者面前的这本《中国城市管理》，我看是属于上述努力的又一次尝试。

城市管理学在我国被归之于“迟到的学科”之列，既然“迟到了”，更必须抓紧“补课”。“后来居上”的可能性无疑是存在的，问题在于有志气和下功夫。这是就我国学术界的整体而言的。

现在，关于城市管理学专著还不是太多或显得重复的问题，而是这方面的全面、系统的研究刚刚开始。多有几本著作以互相比对、补充，逐步共同提高，是十分必要的。

一门学科的发展，总是从无到有，从不够成熟到渐渐成熟的，城市管理学也不例外。

本书的编著者们志同道合，齐心协力，共襄其成，精神可嘉。他们在创建有中国特色的社会主义的城市管理学中也作出了贡献，这是肯定的。但也无庸讳言，一般常是广易深难，我们不能满足于了解已经怎么做，更重要的是探索应该怎么做才能做得更好。这就要透过现象、事实、过程、经验等进行深入的、科学的分析和研究。这有待于有志于此的同志们继续共同努力，作为承蒙同志们不弃的老拙，亦愿与同志们共勉。

(1987年12月于广州中山大学)

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 城市的功能及类型	1
一、城市的涵义和特点	1
二、城市的功能	3
三、城市的性质	4
四、城市的类型	5
第二节 城市沿革和现代城市体系	6
一、城市的沿革	6
二、现代城市体系	10
第三节 城市管理及其研究的内容体系	14
一、城市管理的对象	14
二、城市管理的涵义和特点	15
三、城市管理研究的内容体系	15
四、城市管理研究的方法	17
第二章 城市管理的原则和法规	20
第一节 城市管理的特征	20
一、管理特征的涵义	20
二、管理特征的内容	21
第二节 城市管理原则	24
一、党政分开、政企分开的原则	24

二、系统管理原则·····	28
三、市民参与管理的原则·····	30
四、规范性原则·····	32
第三节 城市管理法规的特点和功用·····	32
一、管理法规的涵义和特点·····	32
二、管理法规的功用·····	34
第四节 城市管理法规体系·····	35
一、管理法规的法源·····	35
二、管理法规体系·····	36
三、加强城市管理法规的建设·····	41
第三章 城市管理的组织体系·····	45
第一节 城市行政建制的沿革·····	45
一、我国城市行政建制的形成·····	45
二、民国时代的城市行政建制·····	46
三、建国后城市政权组织的演变·····	47
第二节 城市管理组织的结构体系·····	49
一、核心组织系统·····	49
二、议决组织系统·····	50
三、行政组织系统·····	51
四、基层群众性自治组织系统·····	52
五、“市政管理”的组织系统·····	53
第三节 城市管理的决策施政体系·····	54
一、管理决策施政的主要内容·····	54
二、中共市委的领导性决策施政体系·····	55
三、市人大及市人大常委会权力性决策施政体系·····	56
四、市政府执行性决策施政体系·····	57

五、管理决策实施的六个具体途径·····	58
第四节 城市管理组织的反馈与监督系统·····	60
一、反馈与监督的意义·····	60
二、信息反馈系统·····	61
三、检查监督系统·····	62
第五节 城市管理组织体制的改革·····	64
一、管理区划和层次的调整与改革·····	64
二、市、区、街及居委会关系的调整·····	65
三、政府职能的调整与转变·····	66
四、管理机构的改革·····	67
第四章 现代城市领导·····	69
第一节 城市政府领导群体的基本职责·····	69
一、基本职责·····	69
二、工作要求·····	73
第二节 城市政府领导群体的科学结构·····	76
一、智力结构·····	76
二、气质结构·····	78
三、领导群体结构合理化的标志·····	78
第三节 城市政府领导群体的工作效能·····	80
一、协调运转·····	80
二、工作效能·····	81
第四节 城市政府的领导个体·····	83
一、树立同时代特点相适应的新观念·····	83
二、领导个体的素质修养·····	85
第五章 城市政府职能和机关管理·····	86

第一节 城市各级政府的基本职能	86
一、市政府的基本职能	86
二、市辖区政府和街道办事处的职能	87
第二节 城市政府机关工作管理	89
一、日常工作管理	89
二、文书档案管理	90
三、会议管理	92
四、人事管理	93
五、财务管理	94
六、后勤管理	95
第三节 城市政府机关管理程序	96
一、管理程序化的意义	96
二、管理程序的内容和要求	97
第六章 城市规划管理	100
第一节 城市总体战略规划	100
一、规划的意义	100
二、规划的目标	101
三、规划制定程序	105
第二节 城市发展战略规划	107
一、规划的意义和内容	107
二、中国社会主义城市化道路	109
第三节 城市物质文明建设规划	111
一、建设规划的内容	111
二、建设规划的要求	115
第四节 城市精神文明建设规划	115
一、建设规划的内容	115

二、建设规划的要求	117
第七章 市政建设、环境和居民生活供应管理	118
第一节 市政公用基础设施管理	118
一、管理内容	118
二、管理特点	122
三、管理体制和改革途径	123
第二节 城市住宅管理	125
一、住宅建设管理	125
二、住宅经营管理	126
三、住宅行政管理	128
第三节 城市环境管理	130
一、管理的意义	130
二、管理的主要内容	131
三、管理机构和职责	132
四、改善环境管理的途径	133
第四节 居民生活供应管理	135
一、管理的内容和特点	135
二、管理机构及其职责	136
三、改善管理的途径	137
第八章 城市政法工作管理	140
第一节 城市民政管理	140
一、管理的内容	140
二、民政工作的特点	141
三、管理机构及职责	142
第二节 城市治安管理	144

一、管理的性质、方针和政策	144
二、管理的任务和范围	146
三、管理的机构及其职责	147
第三节 城市司法行政管理	149
一、管理概述	149
二、管理的机构和体制	151
三、管理的几项主要内容	152
第四节 城市法院管理	155
一、管理的内容和特点	155
二、机构的设置及要求	156
第五节 城市检察院管理	158
一、管理的内容和特点	158
二、管理机构及要求	160
第九章 城市事业管理	162
第一节 城市文化管理	162
一、管理的范围和特点	162
二、管理的机构和职责	163
三、发展城市文化事业的主要途径	164
第二节 城市教育管理	165
一、管理的范围和特点	165
二、管理的机构和职责	166
三、发展城市教育事业的途径	167
第三节 城市科学技术管理	169
一、科技劳动的特点	169
二、管理的要求	169
三、管理机构和职责	170

四、发展城市科学技术的主要途径·····	171
第四节 城市医疗卫生管理·····	172
一、管理的对象·····	172
二、管理的任务·····	173
三、管理机构及职责·····	174
四、发展城市医疗卫生事业的主要途径·····	175
第五节 城市体育管理·····	176
一、管理的内容和特点·····	176
二、管理机构和职责·····	176
三、发展城市体育事业的主要途径·····	178
第十章 城市工业管理·····	180
第一节 城市工业管理的地位和作用·····	180
一、工业在城市中的地位·····	180
二、城市工业管理的作用·····	181
第二节 城市工业管理的内容及原则·····	182
一、内容·····	182
二、原则·····	185
第三节 城市工业管理机构及其职责·····	187
一、管理机构·····	187
二、职责·····	187
第四节 改善城市工业管理的途径·····	188
一、探讨三权三分的问题·····	188
二、建立健全城市工业管理系统·····	190
三、充分发挥城市工业管理的作用·····	191
四、统一市场管理与计划管理·····	192
五、为搞活企业创造外部条件·····	193

第十一章 城市交通通讯管理..... 194

第一节 交通通讯管理的涵义及管理原则..... 194

一、管理的涵义和特点..... 194

二、管理的原则和意义..... 196

第二节 城市交通通讯管理的内容..... 198

一、道路管理..... 198

二、交通管理..... 200

三、交通运输管理..... 202

四、公共交通管理..... 203

五、邮政管理..... 204

六、电信管理..... 204

第三节 城市交通通讯管理机构及其职责..... 205

一、管理机构..... 205

二、管理的职责..... 206

第四节 改善城市交通管理的途径..... 208

第十二章 城市财贸管理 211

第一节 城市财政管理..... 211

一、管理的作用和意义..... 211

二、财政收支管理..... 212

三、管理机构及管理体制的改革..... 215

第二节 城市税收管理..... 216

一、管理的目的和任务..... 216

二、改善税收管理的主要途径..... 218

第三节 城市金融管理..... 219

一、管理的特点和内容..... 219