



城市科学管理

郭雲飛



(黑)新登字第 2 号

责任编辑:王天青

封面设计:洪 冰

版式设计:王 莉

城 市 科 学 管 理

郭云飞 著

黑龙江科学技术出版社出版

(哈尔滨市南岗区建设街 35 号)

黑龙江新华印刷二厂印刷

黑龙江省新华书店发行

787×1092 毫米 32 开本 10.375 印张 220 千字

1992 年 10 月第 1 版·1992 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—8000 册

定价:6.60 元

ISBN 7-5388-1892-8/Z·211

内 容 简 介

本书着重介绍了城市管理对象及市长的职责；城市行政管理；城市规划建设管理；城市科技管理；城市工业经济管理；城市农业管理；城市财贸管理；城市社会安定管理；城市各项事业管理。

这是一部系统地研究城市科学管理的著述，既有外国城市管理的经验比较，又有作者几年来从事城市管理工作的体会，具有很强的可操作性。

本书可供从事管理工作特别是城市各机关、企事业单位的领导和工作人员工作参考，也可供大中专学校师生、职业学校师生学习参考。

城市要发展
人民要生活
社会要安
建设经济

“城市科学管理”序

郭沫若

一九五二年仲夏

前 言

建国 40 多年来,特别是近几年来,我国的城市及其现代化工作取得了辉煌的成就。随着我们党的“一个中心、两个基本点”的基本路线的逐步深入,一大批新兴工业城市、沿海和沿边开放城市与旧貌换新颜的大中城市一道崛起了。

我们要坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线,“把城市首先是大中城市建设成为多功能现代化的经济中心”,是实现第二步战略目标的关键。城市做为地区的经济、政治、文化中心,交通枢纽或者具有特殊功能作用,是我们实现“四化”的关键。我们要在生产力落后、商品经济不发达的情况下,逐步深化城市改革,逐步地强化和优化城市管理工作,发挥城市功能作用。

要改进城市管理,作为城市政府的任务是光荣而艰巨的。城市管理是对城市这样一个由社会(人为主体)、经济和物质三个载体构成的一个有机体的综合管理,因而是一项多因素相互作用的系统工程。城市管理的主线是城市政府各部门对政府执行性决策的实施过程的管理。在新的形势下,特别是我们党的工作重心转移到经济工作上来以后,城市经济工作,经济体制、政治体制、科技体制改革工作逐步深入,城市的各项改革寓于城市工作之中。城市政府的工作主要是通过改革,把

城市规划好、建设好、管理好,三者之中,管理又是做好城市工作的核心。加强城市的科学管理,对城市的发展乃至整个社会经济的发展意义是非常重大的,每个城市的发展都是国民经济、社会发展的重要组成部分,因此,加强城市科学管理是至关重要的课题。

本书作者根据切身工作之体会,借鉴在德国、美国学习班上学到的发达国家管理城市的先进做法,以及参观考察日本、芬兰、澳大利亚等国家所见所闻,结合我国东南沿海一些开放城市和先进地区的经验,撰写城市政府如何科学地管理城市,尤其是城市政府的执行性决策及其实施过程,如何充分地把握好“三级会议”,即:市政府全体成员会、市政府常务会、市长办公会,做到科学调度,开好会议,指导工作,而不是整天泡在会海里,让城市政府各级领导研究城市建设、经济发展、各项事业发展、人民生活改善和安定等方面的问题和科学地管理方法是十分重要的。

城市问题的复杂性、新形势下城市工作的艰巨性,决定了城市管理工作的科学性。这将是摆在全党全国人民面前、每个城市政府及各职能部门的领导和广大干部面前的一张严肃的考卷。

为此,我们要面对现实,坚定信心,坚持党的基本路线,借鉴外国先进经验,走出一条建设有中国特色的新兴城市的路子,科学地管理好城市,让城市放奇光添异彩,促中国的巨龙腾飞,让伟大的中华民族自立于世界民族之林!

作者

于一九九二年春

目 录

绪 论

一、城市及其功能	(1)
(一)城市沿革及现代化城市	(1)
(二)城市类型及其性质	(6)
(三)城市功能	(9)
(四)城市改革	(11)
二、城市管理对象及市长职责	(15)
(一)城市管理对象	(15)
(二)市政府职能与市长职责	(17)
(三)市长应具备的素质	(25)
(四)市长述职报告	(34)
(五)市长为官一任,造福一方	(44)

第一章 城市行政管理

一、城市政府机关管理	(50)
(一)市政府机关日常工作管理	(51)
(二)文书档案管理	(52)
(三)人事、财务、后勤管理	(54)
(四)机关管理的程序化	(55)
(五)提高工作透明度和加强民主监督	(56)
(六)保持政府机关工作人员的廉洁	(58)

二、城市管理决策施政体系·····	(60)
(一)市委领导性决策施政体系·····	(61)
(二)市人大及其常委会权力性决策施政体系 ·····	(62)
(三)市政协的协商性决策施政体系·····	(64)
(四)市政府执行性决策施政体系·····	(68)
三、市政府科学的会议管理·····	(71)
(一)一季度一次市政府全体成员会议·····	(72)
(二)两周一次市政府常务会议·····	(73)
(三)市长办公会议·····	(74)

第二章 城市建设规划管理

一、城市规划管理·····	(77)
(一)城市总体规划管理·····	(77)
(二)城市建设规划管理·····	(84)
(三)城市物质文明建设规划管理·····	(90)
(四)城市精神文明建设规划管理·····	(95)
(五)我国城市规划与外国比较·····	(97)
二、城市建设管理·····	(100)
(一)城市基础设施建设管理·····	(101)
(二)城市住宅建设管理·····	(111)
(三)城市环境建设管理·····	(121)

第三章 城市科技管理

一、城市科技体制改革·····	(137)
二、城市科技发展战略·····	(140)
三、城市科技体系、科技条件管理·····	(144)

四、城市高新技术工业园区建设管理	(151)
------------------------	-------

第四章 城市工业经济管理

一、城市政府管理经济职能	(162)
二、城市工业经济规划、建设与生产经营管理	(165)
(一)城市工业规划管理	(165)
(二)城市工业建设管理	(167)
(三)城市生产经营管理	(168)
三、城市政府管理工业三要素	(170)
四、城市政府为大中企业创造宽松的外部环境 ...	(176)
五、城市政府抓经济年度计划实施	(179)
六、深化大中企业内部配套改革,转换企业经营 管理机制	(193)
七、城市市场体系的建设与管理	(203)
八、城市宏观经济管理中的几个主要问题	(207)

第五章 城市财贸管理

一、城市财政管理	(214)
(一)城市财政管理机构与管理体制	(214)
(二)城市财政管理意义	(216)
(三)城市财政资金筹集管理	(217)
(四)城市财政支出管理	(218)
二、城市税收管理	(222)
(一)城市税收的职能和任务	(222)
(二)改革税收管理	(224)
三、城市金融管理	(226)
(一)金融管理特点和内容	(226)

(二)城市金融管理体制及改革	(227)
四、城市工商行政管理	(230)
(一)城市工商管理机构与内容	(230)
(二)城市工商管理作用	(231)
(三)城市工商管理手段和途径	(232)
五、城市物价管理	(233)
(一)有效地控制物价上涨,需要全社会齐抓 共管	(234)
(二)采取有力措施,控制物价上涨	(235)
(三)加强自身建设,适应新形势对物价工作 的新要求	(237)
六、城市商业管理	(239)
(一)城市商业机构与流通渠道的管理	(239)
(二)城市商业管理的作用和任务	(241)
(三)城市商业管理改革	(243)

第六章 城市农业管理

一、城市郊区经济管理	(245)
二、市管县新体制的建立	(247)
三、科学地组织大农业生产	(251)
四、加强领导,切实抓好近期农业工作	(257)

第七章 城市社会安定管理

一、城市人口管理与就业管理	(266)
(一)城市人口管理	(266)
(二)城市就业管理	(270)
二、城市居民委办事业和警民共建工作管理	(273)

三、城市社会治安管理	(284)
四、人民来信来访工作管理	(291)
五、城市社会保障工作管理	(293)
(一)城市社会福利事业	(293)
(二)城市社会保险事业	(296)
六、城市双拥工作管理	(298)

第八章 城市各项事业管理

一、城市文化事业管理	(302)
(一)文化管理的特点和范围	(302)
(二)文化管理的机构和职责	(303)
(三)发展城市文化事业的主要途径	(304)
二、城市教育事业管理	(305)
(一)管理的范围和特点	(305)
(二)管理的机构和职责	(307)
(三)发展城市教育事业的途径	(308)
三、城市医疗卫生事业管理	(310)
(一)管理对象	(310)
(二)管理任务	(311)
(三)管理机构和职责	(312)
(四)发展城市医疗卫生事业的主要途径	(312)
四、城市体育事业管理	(313)
(一)管理的内容和特点	(313)
(二)管理的机构与职责	(313)
(三)发展城市体育事业的主要途径	(315)

绪 论

一、城市及其功能

(一)城市沿革及现代化城市

无论是国外还是国内,城市的发展都经历了漫长的岁月。城市是由“城”和“市”两个概念构成的组合词。从历史的进程看,城市是由乡村孕育、在集市的基础上发展起来的。

早在3 000年以前,在原始社会末期到奴隶制社会初期,就在我国中原郑州市附近建有商城,以及后来的殷墟都初具城市规模。这种城开始都是统治者的居住地,是统治者挥霍享乐的地方。到周朝时,就出现了“天子九里、公七里、侯五里”的城郭等规定。所以说当初的城只有政治功能和军事功能。一般说来,“城”是统治阶级为了适应自己需要,靠政治权力自上而下形成的;而“市”则是由于经济原因,通过商品交换,由下而上形成的。后来,随着生产力的发展和军事、政治的需要,在一些交通要道和繁华的“集市”,围“城郭沟池以为固”,出现了“城”与“市”的合一。同时为了使统治者挥霍享乐更为便利,就在城厢设“市”贸易,而逐渐形成“前朝后市”的格局,因而逐渐

形成了城市。

城市的发展与整个社会政治经济的发展基本上是同步的。为此可以把我国城市发展分成几个阶段。

初建阶段。指秦汉以前的夏、商、周阶段。夏朝开国元勋夏禹,在嵩山南面建造阳城为夏都。到春秋战国时期,割据称雄的封建军阀为了巩固自己的统治地位和扩充地盘,在交通要冲和市镇大力兴建城池,如赵国都城邯郸,楚国的郢都和秦国的咸阳等,都是具有一定规模的中国早期古代城市。

发展阶段。秦始皇统一六国以后,经两汉、三国、晋、南北朝,一直到隋、唐数百年间,随着生产力的不断提高和农村经济不断发展,社会分工日趋明显,城市商业职能不断增强。在两汉时期就出现了西都长安(今西安市)和东都洛阳等 18 个区域性商业、手工业中较大的城市。后来在东汉末年魏、吴、蜀三国军阀割据及南北朝战争动乱,老百姓流离失所,造成赤地千里,民不聊生,极大地阻碍了城市的发展。后来到了隋唐时期,特别是大唐时期,古代城市有了较大发展。在唐太宗李世民时期,因与日本、台湾、波斯等地的通商贸易频繁,在我国东南沿海一带发展了一大批新兴城市,当时的扬州、福州、广州等城市已经成为国际性大商埠。

停滞阶段。在晚唐、宋朝、元朝时,由于统治者的腐败无能,女真人入侵及元朝的野蛮统治,社会生产力遭到很大破坏,除了江南苏、杭一带,其他地方的城市都遭到了破坏,一派凄凉和萧条景象,城市发展呈停滞状态。

兴盛阶段。明、清时期,资本主义开始萌芽,在手工业和商业发展的促进下,江南和沿海地区的工商业城镇大量涌现,我

国古代城市发展达到了鼎盛时期。中国的四大名镇,即:景德镇、汉口镇、朱仙镇、佛山镇就是在这个时期出现的,驰名中外。

衰落和畸形发展阶段。鸦片战争以后,清政府的腐败无能,欧美掠夺和日寇入侵,给中国人民带来了深重的灾难,农村经济衰退,百业萧条,很多城市遭到列强的毁坏,如日寇进南京的大屠杀、八国联军进北京的火烧圆明园等等铁证如山。与此同时,在沿海和东北也出现了带有殖民地色彩的城市,如哈尔滨、大连、青岛、佳木斯等。也兴建了为帝国主义掠夺资源的需要服务的工矿城市,如大冶、唐山、鸡西、玉门等市。这个阶段一些综合性城市遭到了毁坏,工矿城市开始产生,视城市的畸形发展。

新生阶段。1949年10月1日,全国解放后,随着人民政治上的翻身,社会生产力的解放,旧城市的性质发生了很大变化,由半封建半殖民地性质,变成了社会主义新型城市;许多单纯的消费城市,发展成为工商业、运输业和各项事业综合发展的多功能城市。近些年来,特别是党的十一届三中全会以来,在党的“一个中心、两个基本点”的基本路线指引下,社会主义商品经济迅速发展,城市化的进程也在不断加快,城市数目增长快,城市规模在不断扩大,城市的规划、建设、管理水平在不断提高。在14个沿海开放城市的带动下,沿边开放城市、外向型城市不断涌现。现在,我们城市已真正进入了繁荣发展的新阶段。

由于世界的城市化进程在加快,特别是发达国家的城市人口在不断上升。我国是发展中国家,随着改革开放的深入,

这几年来城市的数目特别是中小城市数目急剧增加,大中城市在不断壮大,现代化的城市功能在逐步形成。

当今,现代城市的发展越来越明显地表现出如下的三个方面趋势:

一是城市功能日趋完备,并不断地向综合性方向发展。古代城市,无论中外都只是具备政治、军事功能或商业功能,只是为少数统治者服务的单纯消费城市。而现代城市聚集着丰富的物资、先进的设施、发达的交通、丰富多彩的生活,各类生产部门、服务部门日益增多,是生产力聚集和社会财富的主要来源。发达国家的城市人口比例迅速增大,我国的城市化进程也在逐渐加快,城市功能在不断健全,并且不断地向多种功能互补的综合性方向发展。

二是城市内部功能区分日趋明显,建筑结构不断向立体化、花园化方向发展。早期工业城市由于自发发展的因素比较多,城市建设计划性不强,居民居住地点与厂房、作坊、商店、机关等混杂在一起,功能区分不明显。随着现代社会经济的发展,城市市政建设、经济建设、精神文明建设及市民生活供应的计划性日益增强,可以按照科学规划对旧城进行改造和建设新区,由以前的“杂居”改造成不同功能的区间结构和建设新城,如住宅区、风景区、工业区、学院区、商业区、党政机关区等。城建结构也由过去单纯的地区建筑不断地向地下、海底、空间的立体建筑方向发展;市内建筑,特别是市民住宅,不断地向郊区化方向发展;中心城镇周围不断地增建卫星城镇,以减少大城市的压力。

三是社会结构日趋复杂,社会管理的要求越来越高。随着

科学技术的发展和市民素质的不断提高,城市的职业结构、工作体制、社会组织结构日趋复杂,城市的社会问题越来越多,构成现代文明的“副产品”,如城市环境污染、交通拥挤、青少年犯罪、住宅紧张等矛盾日趋突出。为此,对城市领导者特别是市长的要求越来越高,诸如领导方法、领导艺术、自身素质,以及对城市管理的科学性、服务性、有效性和开放性等。

现代城市管理的三大趋势,是世界各国城市化进程中的必然现象。作为城市的领导,如何把握这些趋势,弄清古今中外城市管理规律,不断提高现代城市的科学管理水平是至关重要的。

建国以来,特别是党的十一届三中全会以来,我党确立了“一个中心、两个基本点”的基本路线,在大、中、小城市的改革和配套建设方面,取得了很大成绩,我们充分发挥了自己的优势,并且有效地借鉴了外国经验,体现了“洋为中用”,形成了我国城市的发展方针,即:重视发展小城镇,重视中心城市的作用,在市带县体制的改革上做了成功的尝试,注意以发达的城市为轴心,以县城关镇为重点,带动周围农村;由不同类型、不同层次的城市协同组织生产和流通,逐步形成以城市为依托的各种规模的经济区和各种类型的经济网络,推动城乡的经济、文化及各项事业的发展。

综观世界和我国城市发展过程及趋向表明,要使城市在国家各项建设事业中充分发挥带头作用,加速现代化进程和取得更大综合效益,必须建设现代化的城市体系,而现代化城市体系最根本要求是要使城市管理科学化。

、城市现代化最重要的是表现在生产生活现代化。它包括

城市基础设施现代化、生产技术手段现代化、通信技术现代化、市民生活方式现代化、生活服务社会化五个方面内容。

所谓城市基础设施现代化,包括街道、车辆、桥梁、上下水等公用设施现代化和旅馆、商店、饭店、医院等生活服务设施的现代化,影剧院、博物馆、科技馆、学校等文教设施现代化。

所谓生产技术手段现代化是指城市工厂中的生产设备现代化、生产过程现代化、操作技术现代化。

所谓通信技术现代化是指运用现代科学技术,如电子计算机、传真机、电视电话、光导纤维、电缆通讯、通讯卫星等现代通讯工具和联络手段进行联络工作。

所谓市民生活方式现代化,是指市民家务劳动现代化、物质生活方式(如收看电视、电影、业余深造、游乐等)现代化。

所谓服务社会化是指打破各单位、各部门的“大而全”、“小而全”的自然经济状态,打破家务劳动中的“个体作业”方式,把各方面服务职能最大限度地转向社会,让城市各类社会服务组织配套,以更好地发挥城市的职能作用。

城市管理的科学化是城市现代化的内容和前提。城市管理体系主要是指各级各类城市管理组织、各类城市管理法规、各项城市管理程序,要形成层次、结构、功能优化的管理系统工程,以保障城市按照现代化的目标健康地发展。

(二)城市类型及其性质

随着社会和经济的发展,城市的功能也在不断完善,各种各样的城市不断涌现,世界各国情况各异,有的是政治经济文化中心,有的是专业特点十分突出,有的是风景宜人的旅游胜地,还有的是建筑风格奇特的花园式城市,日本的东京、美国