

干部决策参考丛书

市长的思索

主 编：武迪生

副主编：任殿喜 关维国

顾 问：王长升



市长的思索

主编 武迪生

副主编 任殿喜 关维国

•
新华出版社出版

新华书店经销

新华出版社印刷厂印刷

•
787×1092毫米 32开本 7印张 插页8张 134,000字

1989年4月第一版 1989年4月北京第一次印刷

印数：1——970册

ISBN 7—5011—0281—0/D·46 定价：2.25元

探索城市發展規律，搞好城市各項建設，為建設具有中國特色的現代化城市而努力。

葛杏文
一九八二年
二月八日

出 版 前 言

党的十三大召开前后，新华出版社在中共中央组织部干部教育局、中共中央宣传部理论局、教育局的有关负责同志支持和指导下，经过多方面征求意见和研究，决定出版一套帮助广大干部认识国情、了解世界、增长知识、更新观念、开阔视野、解放思想的丛书，以提高干部的素质，适应改革、开放和建设的需要，并把这套书定名为《干部决策参考丛书》。

《干部决策参考丛书》，以社会主义初级阶段理论和党的基本路线为指导，以知识性、科学性、实用性为特色，其内容涉及政治、经济、科技、文化等领域和许多新知识、新观念、新情况、新经验，其中包括关于中国基本国情的介绍；关于世界经济发达国家和地区的发展趋势、起飞缘由；关于我国政治体制、经济体制改革的理论探索和实践经验总结；关于世界科技最新成果的介绍等。

《干部决策参考丛书》，将分批出版，分册的作者、编者大都是各有关领域具有研究成果的专家，国务院经济技术

社会发展研究中心的有关同志就承担了若干分册的撰写任务。这套丛书的每个分册都在10万字左右，有些分册公开发行，有些分册内部发行。我们衷心希望这套丛书能够在各级干部学习和进行工作决策时起到有价值的参谋助手作用。

对本丛书出版曾给予热情支持、指导的部门和同志，这里谨致谢忱。由于我们水平有限，编辑出版这套丛书还缺乏经验，肯定会有缺点和不妥之处，希望读者批评指正。

新华出版社

1988年8月

序

城市是经济、政治、科技、文化中心。市长，是城市的行政领导，是经济和社会生活的组织者，肩负着建设具有中国特色的社会主义现代化城市的重要使命。

当代中国，随着经济和社会的飞速发展，需要充分发挥城市多功能的辐射作用，更好地为经济发展和人民生活服务。被人们称之为“父母官”的市长及其领导的政府，要为经济的协调发展和人民生活提供一个必要的条件和良好的环境。特别是在当前新旧两种体制双轨运行中，新问题不断涌现，新事物层出不穷，市长们正在经受改革的磨砺，事实上市长已经成为解决城市中众多矛盾的关键性人物，“市长难当”的问题也就越来越突出。为城市发展和人民生活日夜操劳的许多市长，在繁忙的工作实践中，殷切地期待能有一本比较系统地阐述市长领导艺术的书，为他们当好市长提供有益的参考。为此，在中宣部理论局和中组部干部教育局的支持下，新华出版社安排出版一套《干部决策参考丛书》时，我们委托沈阳市政府组织编写了《市长的思索》一书，力求

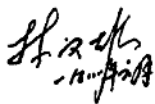
从理论与实践的结合上，研究市长工作中一些带有规律性的问题，探索市长在改革、开放中如何规划好、建设好和管理好城市的新途径。

《市长的思索》是对市长工作进行系统研究的成果，是一次可贵的尝试。它从阐述城市的功能入手，紧密联系市长们在改革、开放过程中的实践活动，围绕怎样当好市长这一主线，思考和探索妥善解决错综复杂矛盾的领导艺术。因此，可以认为，呈现在全国各城市市长以及市民面前的这本书，是汇集市长实践经验的信息库。我们相信，这本书不仅为市长所需要，而且还会受到市民的欢迎。

《市长的思索》并没有用大量篇幅去回答市长应当做什么，而是通过综合数十位城市市长的成功经验，辩证地论述了城市发展中经济效益、社会效益和环境效益的关系，提出了使城市经济发展和基础设施的建设保持良性循环，提高城市综合经济效益的办法，为市长们更新观念、科学决策、建立高效精干的施政体系、开发人才资源、正确处理人际关系、提高市民素质，提供一些新的观点和有效的做法。《市长的思索》采用了纪实的手法，将市长的领导艺术寓于丰富、具体的实践活动之中，市长的思想活动跃现于纸上。这不仅可引起市长们的共鸣，更便于架起市长和市民之间双向理解的桥梁。当人们阅读这一本集理论性、知识性和趣味性为一体的著作时，一个个故事必将深深地吸引着读者，使之耳目一新，从而会引起更深的思索。同时，由于这本书涉及的面比较广，读后不仅会使市长受益，也可以使其他层次的

领导干部受益；不仅可以引发市长的思索，也将引起市民的思索，促使市民更加理解和支持市长的工作。

《市长的思索》一书的问世，是研究、探索市长工作的一个良好开端。我希望能有更多的市长勇于思索，著书立说，为形成具有中国特色的城市领导科学体系做出贡献。

Handwritten signature in black ink, appearing to read 'Shi Jie' with a date '11.11.11' written below it.

目 录

序

第一章	神圣使命	(1)
第二章	更新思维	(20)
第三章	科学决策	(50)
第四章	施政体系	(75)
第五章	用才之道	(100)
第六章	人际关系	(122)
第七章	市民素质	(149)
第八章	城市发展	(169)
第九章	宏观调控	(188)
编后记		(213)

劈波斩浪的巨轮，需要一位沉着冷静、独具权威的船长；名扬中外的乐团，需要一位感情丰富、精通韵律的指挥；雄师百万的军队，需要一位运筹帷幄、决胜千里的统帅；而庞大复杂、处于动态中的城市，则需要一位满腹经纶、襟怀坦荡、高瞻远瞩、统揽全局、多谋善断的市长。

市长——承前启后，继往开来，面临着矛盾、困难和光明的前途；承载着时代的重托，市民的期望。那么，怎样才能当好一个众望所归、政绩显赫的市长呢？这是每个城市的市长都在苦苦思索着的问题。他们在思索什么？我们试图用他们自己从理论与实践的结合上解决城市问题的答案来揭开这个秘密。

第一章 神 圣 使 命

市长管理的对象是城市。城市是以人为主体的，以环境和空间利用为特点，以聚集经济效益为目的的一个集约人口、集约经济、集约科学文化、集约信息的空间地域系统。如果就城市的本质来说，它是经济实体、社会实体、科学文化实体和自然实体的有机统一体。它的昨天和今天，在人类文明的

建设中，已经和正在起着巨大的积极作用。列宁说：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力”（《列宁全集》第19卷第262页）。这是对城市性质的科学概括，为市长认识城市、明确使命指出方向。

市长，大至千万人口，小至数万人口的城市“王国”之首领，有人称之为“父母官”。市长，是在全国300多个城市的社会生活中起着重要作用的人物。有人说，市长是规划、建设、管理城市的行政长官，城市的兴旺发达，人民的安居乐业，系于市长一身；为社会生产、人民生活创造良好的环境，是市长的神圣天职。每一位市长都在谱写着既威武雄壮又永无休止的发展城市的交响曲。

城市的回顾

城市在前进、在发展。一任任市长都倾注了心血和汗水，献出了智慧和力量，既有成功的喜悦，也有失败的苦恼；既有“闯关斩将”的经验，也有“走麦城”的教训。有位卸任的老市长深有感触地讲道：“为官一场，造福一方。说一千道一万，一个市长在任期间，就是要为城市和市民实实在在办几件事。”他回顾往事，自觉反思，总觉得在任职期间没有把城市的规划、建设、管理摆在突出的位置，为市民办的实事不多，因此十分内疚。说句公道话，城市一度发展缓慢，变化不大，不能完全归咎于市长，而主要是由于历史的原因造成的。早在全国解放前夕，毛泽东就在党的七届二中全会上明确指出：“从现在起，开始了由城市到乡村并由城

市领导乡村的时期，党的工作重心由乡村移到了城市”，并要求全党“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”。到了五十年代中期，我国实现了农业、手工业和资本主义工商业社会主义改造之后，党的八大也曾作出过工作重点转移到经济建设上来的决策，可悲的是未能付诸实施。“以阶级斗争为纲”的幽灵，总是在人们的身边徘徊；“左”的愚想严重地影响着城市的建设和发展。限制“非生产性建设”这个紧箍咒，使市长难于施展规划、建设、管理城市的本领。城市的发展要靠经济建设和基础设施建设这两个轮子，但事实上市长往往开的是独轮车，重经济建设，轻基础设施建设。工厂没有原料找市长，产品没有销路找市长，生产没有资金找市长，市长成了企业的总代表。结果，市长对城市发展规律的研究和城市规划的制订都无暇顾及，致使城市建设和管理，呈现诸多不协调和混乱，给生产和生活带来极为不利的影响，以致长时间内难以弥补和纠正。

在那种“变消费城市为生产城市”的单纯生产功能观点的指导下，几乎不考虑市情和城市性质，普遍提倡大办工业，片面追求工业门类齐全，自成体系，结果出现了“全国人民想北京，到了北京看星星”（震寰广场），“桂林山水甲天下，来到桂林睡地下”，“人人都说杭州风光似天堂，六和塔下劈山办了水泥厂”等怪现象，使一些以旅游为主要职能的城市，也深受“三废”污染之害，生态平衡遭到了破坏。

在那种“先生产、后生活”，“先治城、后治病”的思

想禁锢下，造成“骨头”与“肉”的比例关系严重失调，城市的基础设施建设欠帐太多，容量严重不足，结构极不合理，服务水平和能力很低，难于适应日益增长的需求。由于供水能力严重不足，缺水城市每年损失200亿元的工业产值；由于道路容量和结构不适应城市交通需求的增长，车速从六十年代的每小时25公里降低到现在的15公里；由于环境卫生设施少，垃圾的消纳和处理问题十分突出，每年约有1000多万吨的城市粪便不能及时清运；由于园林绿地少，绿化覆盖率低，市容环境污染的矛盾已经十分尖锐，“多给老人、儿童一些新鲜空气吧”的上访信，越来越多地送到了市长的办公桌上。带病运转的城市这架“机器”，是多么需要注入“润滑油”啊！为了补上城市基础设施建设的欠帐，需要投资的金额是十分惊人的。仅一个上海市就高达150亿至200亿元，这要比当初同时建设高出好几倍。为此，有的市长痛心地说：“舍得花钱买棺材，舍不得花钱买药”的傻事，今后可不能再做了。

城市把人类带入了文明时代，从野蛮和愚昧中挣脱出来。而城市发展中的诸多矛盾，又使人们处于新的困扰之中。但社会主义城市的市民勇敢地接受了挑战，他们在市长的指挥下，拿起了神奇的“手术刀”，决心治愈城市现代化过程中的“城市病”，使城市焕发青春，茁壮成长。

城市的崛起

把历史的镜头拉到1978年，这一年召开的党的十一届三

中全会作出决定，把党的工作重点转移到经济建设上来，从而实现了建国以来具有深远历史意义的伟大转折，开始了四化建设的新时期；这才使人们有可能认真研究城市的性质，认识城市在我国社会主义建设中的主导地位 and 中心作用。战略转移的重大决策，给市长的工作机制注入了新的活力。无论是刚被人民代表推选出来的新市长，还是连选连任的老市长，都大大增强了把城市规划、建设、管理好的使命感和责任感，在带领市民建设城市的风雨中，焕发了聪明才智，使我国的城市建设出现了一个蓬勃发展的黄金时期。

城市，特别是小城镇得到了较快发展。以2000多幢楼房拔地而起的深圳市为代表，一批原先无人问津的小镇跻身于我国城市的行列中来了。全国设市的城市，已由1980年的223个增加到1987年的381个，建制镇由2000个增加到10000多个。全国城市人口已达2.6亿，城市化的水平，已稳步地提高到24.5%。

市政公用设施发展较快，形成了一定的规模和初步的层次结构。1986年与1952年相比，城市的自来水供水能力增长了14.6倍，排水管网长度增长3.9倍，煤气供应能力增长10.7倍，城市道路面积增长3倍，公共交通工具增长13.2倍。以北京、天津的地下铁道，上海的黄浦江过江隧道和重庆的跨江客运缆车等为代表的市政公用设施的投入使用，促进了城市自身的发展。

城镇住宅建设有了较大幅度的增长。党的十一届三中全会以来，各个城市的政府都把改善市民居住条件当作大事来

抓。到1986年末共新建住宅9.7亿多平方米，相当于建国36年来住宅总面积的65%；城市人均居住面积由1980年的3.9平方米，增加到1986年的6.2平方米。

城市园林绿化取得了显著成绩。到1986年末，全国城市绿地总面积为16.5万公顷。城市绿化覆盖率达到20%的城市，由1981年的37个增加到1986年的45个。

从全国来观察，随着城市建设的迅速发展，城市的功能得到了进一步发挥。据1986年统计，全国353个设市城市（不含市辖县）工业总产值和全民工业企业实现利税，在全国的比重已分别达到69.7%和81.1%，城市的经济呈现出前所未有的、欣欣向荣的好形势。

我国的市长与资本主义国家的市长不同，具有自己的特色。资本主义国家的市长只管“花钱”不管生财；中国的市长是“花钱”、“生财”一肩挑，发展经济、建设城市同步走，两者缺一不可，这就是中国城市市长的使命。完成市长使命谈何容易，“市长难当”已是所有市长的同感。难当是真，但也不是无路可走，“山穷水尽疑无路，柳暗花明又一村”。天津市市长李瑞环在研究城市科学、完成市长使命方面，探索出一条成功之路。

天津市近几年的变化，使外国人瞩目，使中国人叹服，使天津人自豪。它给人们的启示是深刻的，十分有益的。

启示之一：城市是一个载体。天津市曾经有过它引以为自豪的“黄金时期”，那是1949至1957年，工农业总产值和国民收入的增长速度超过当时的北京、上海。于是，不按

客观规律办事的人们，一个劲儿地上工厂，忽视了城市基础设施的建设和城市多功能作用的发挥。结果，1958至1963年的生产停滞了，国民收入下降了。到了1980年末，由于“文革”的人祸，加上地震的天灾，天津已成为国家领导人看到的城市中“最脏最破的一个”。当时流传着这样的顺口溜：

“天津有三大怪：自来水淹咸菜（淡水奇缺），汽车没有自行车跑得快（交通堵塞），抗震棚见盖不见拆（住房紧张）”，集中反映了天津的艰难状况。经过这几年的建设和治理，天津市变了：全长234公里的引滦入津工程，仅用了16个月就竣工通水，结束了天津市民喝咸水的历史；全长34公里、带7座桥梁和9座立交桥的中环线，只用10个月就建成贯通了；

“六五”期间共新建住宅1712万平方米，等于解放以来31年建房总和，使人均住房增加5平方米；长7.4公里的地下铁路第一期工程，不到一年时间就竣工通车了；全国最大的污水处理厂，只建了两年就投入使用……市政设施建设和综合治理，促进了经济、社会协调发展，带来了整体效益：“六五”期间，天津的工农业总产值增长67.7%，国民收入增长51%，在历史上是最突出的，与其它大城市同期相比，也是较快的。

天津市所经历的这个“马鞍形”变化，生动地说明，事物并非只是非此即彼，而是亦此亦彼居多，这就是综合效应。城市建设和经济发展，所谓的非生产性建设和生产性建设之间并没有绝对的界限。修一条马路，你说路上跑的是客车多，还是货车多？客车上坐的人是上班干活的多，还是兜风游

逛的人多？兜风游逛的人是利用假日松弛一下的人多，还是成天游手好闲的人多？显然是货车多，上班干活的多，利用假日松弛一下的多。那么，这条马路难道能简单地说是“非生产性建设”吗？那种非此即彼的形而上学的思想方法，是很难正确地分析、判断问题的。一个城市的基础设施就象一条马路一样，一辆高级轿车是很难在坎坷不平的泥泞道路上疾驰的。不把城市基础设施建设搞好，实现经济起飞和改善市民生活，也只能是一句空话。

启示之二：市长要牢记自己的使命。固然，天津市的变化离不开作为城市主人的四百多万市民的努力。外市人、外国人去天津参观，也觉得有三件“怪事”使他们因惑不解：一是面对当今世界公认的旧房拆迁难题，天津市民主动配合；二是面对地方财政紧张的困难，天津多方筹资完成了一系列浩大工程；三是面对一些人的拜金主义之风大有愈刮愈烈之势的时候，天津人积极参加全市性义务劳动，真是心齐劲足。因此，市长李瑞环多次对来访者说：“天津的老百姓太好了”。但是，天津市民夸起他们的市长时，更是津津乐道、赞不绝口。李瑞环之所以成为改变着天津、具有阳刚之气的新闻人物，之所以成为市民引以为自豪、威信很高的传奇式人物，正是因为他不辜负时代的重托和市民的期望，扎扎实实地为市民干了许多实事，带领市民改变了天津的面貌。

有人说，李瑞环是木匠出身，对搞城市建设“有瘾”。这种说法并没有抓住本质，关键在于他牢记市长的神圣使命，自觉地把规划、建设、管理城市放在市政府工作的突出位