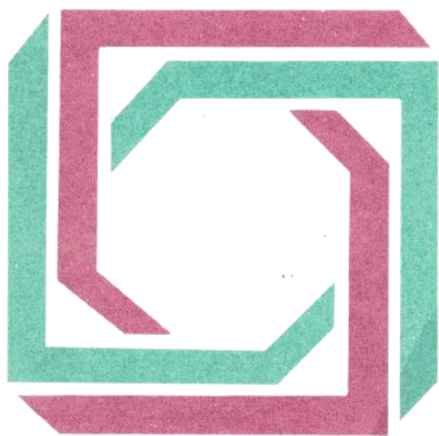


市政学教程

木 楨
高 力
侯 一 红

● 政治学与行政管理学系列教材



南大学出版社



前 言

城市是人类文明的结晶。它既是人类社会经济发展的产物,又是人类社会经济发展历史过程的体现。联合国人口基金组织在其 1996 年世界人口状况的报告中认为,集中了人类创造力和社会组织最高形式的城市本身就是为发展开辟新的道路。世界银行的一份文件补充说:“发展中国家金融、经济和社会的前途首先取决于城市以后的发展。”充分肯定了城市在现代社会经济发展中的地位。

而今,人口城市化发展速度的加快和新城市的不断涌现,对城市管理产生了强烈的影响。城市社会经济的繁荣和发展,以及城市在现代社会经济生活中地位的体现,有赖于市政管理的加强和改善。市政学作为研究城市政府及其行政管理的科学,在现代社会经济发展中越来越显示出其重要性。为培养我国的现代市政管理人才,改善市政管理工作者的知识结构,尽绵薄之力,是本书写作的愿望。

目 录

第一章 导论.....	(1)
第一节 市政概述.....	(1)
第二节 市政学的研究意义	(10)
第三节 市政学的研究方法	(16)
第二章 城市概述	(19)
第一节 城市的产生和发展	(19)
第二节 城市的分类及其地位、特征和作用.....	(25)
第三节 城市发展的趋势	(33)
第三章 城市政府及其职能	(47)
第一节 城市政治体系	(47)
第二节 城市政府组织体制	(64)
第三节 城市政府职能	(73)
第四章 城市法制与市政过程	(80)
第一节 城市法制	(80)
第二节 市政管理法制化	(86)
第三节 市政过程	(89)
第五章 城市规划.....	(102)
第一节 城市规划的发展过程.....	(102)
第二节 我国城市规划的任务和特点.....	(109)

第三节	城市规划的编制和实施·····	(112)
第六章	市政管理原则·····	(122)
第一节	市政管理原则概述·····	(122)
第二节	市政管理的基本原则·····	(125)
第三节	市政管理的特殊原则·····	(132)
第七章	城市经济管理·····	(135)
第一节	城市经济管理的作用·····	(135)
第二节	城市政府经济管理部门·····	(145)
第三节	城市经济管理的内容·····	(148)
第八章	城市土地与住房管理·····	(158)
第一节	城市土地、住房管理的意义·····	(158)
第二节	城市土地经营管理·····	(165)
第三节	住房建设与经营管理·····	(170)
第九章	城市人口与民政管理·····	(176)
第一节	城市人口管理·····	(176)
第二节	城市人口管理制度的改革·····	(183)
第三节	城市民政管理·····	(189)
第十章	城市治安管理·····	(194)
第一节	城市治安管理机构及其职责·····	(194)
第二节	综合治理与群防群治·····	(200)
第三节	保安服务·····	(207)

第十一章	城市基础设施管理.....	(211)
第一节	城市基础设施概述.....	(211)
第二节	能源和水资源管理.....	(219)
第三节	交通、沟通和传播设施管理	(226)
第四节	防患、抗灾和善后设施管理	(231)
第十二章	城市的其他管理.....	(235)
第一节	城市环境、卫生和市容管理	(235)
第二节	城市消费与公共服务管理.....	(246)
第三节	城市公共关系与涉外事务管理.....	(252)
后 记		(260)

第一章 导 论

市政学作为行政学的分支学科,同其他任何学科一样,有自己特定的研究意义、研究对象和研究方法。把握市政的含义和特征,了解市政学的研究对象,掌握研究市政学的意义和方法,是学好市政学的基本功。

第一节 市政概述

学习市政学,必须首先了解市政的含义及其特征,了解市政的历史发展及其趋势,了解我国社会主义初级阶段的市政特色,树立科学的市政观念。

一、市政的含义及其特征

1. 市政的含义

市政是一个具有多种含义、多种理解的概念。目前在市政学学者和市政工作者中,主要有“大市政”、“中市政”和“小市政”的提法。

“大市政”概念是从政治的角度理解市政,指城市全部政治主体围绕着城市事务而展开的各种政治决策与行政执行活动的总称。市政主体是指包括城市权力政治体系和非权力政治体系在内的各种政治主体。这是城市事务管理活动的主体。城市事务是指城市广泛的经济、文化、教育、基础设施、公共安全等等城市社会公共事务。这是市政管理的客体。市政管理

是指城市政治行政主体对城市公共事务进行的管理活动。管理活动中所采取的对策,是管理城市事务的工具。

“中市政”概念是从政权的角度理解市政,指包括城市的立法机关、行政机关和司法机关在内的广义城市政府围绕着城市事务展开的各种国家政权管理活动的总称。从静态的、法律的角度上说,市政主要包括城市国家政权即广义城市政府的法律地位、组织体制、职责权限以及城市国家政权体系的内外部和纵横向的制度化、法律化的权力关系,还包括市民的权利、义务等。从动态的、过程的角度上说,市政主要包括城市国家政权体系对城市事务所进行的市政决策、市政执行等一系列的管理活动,还包括我国的市政领导核心——共产党市委及其组织体系的领导活动,也包括市民、市群众团体等对市政决策与市政执行等管理活动的影响过程。

“小市政”概念是从行政的角度理解市政,指城市政府中的行政机关为满足市民多方面的需要,对各种城市事务所进行的决策、执行、计划、组织、指挥、控制、协调、服务等行政管理。城市行政主体主要包括城市中各级国家行政机关、城市各级政府的各类职能部门以及城市各类行政派出机关。城市行政管理过程主要包括各级各类城市行政机关对城市事务所进行的计划、组织、指挥、调控等管理过程。城市行政规范主要包括行政机关及其行政人员履行职责、执行公务所必须遵循的法律、法规、行政规章等,以及行政组织自身的组织、职责、活动原则、工作程序等法律规范。

综合以上几种含义,所谓市政,是指国家在城市中设置的国家政权机关,特别是政府行政机关,为实现城市和国家政治经济的发展,以各种手段对城市有关公共事务所进行的管理活动。

2. 市政的特征

市政是城市政府及其行政管理活动,故而它与县政、省政、国政相比,有其自身的特征。这些特征主要有以下四个方面。

第一,双重性。在我国,市政既要坚决贯彻执行中央的大政方针,保证政令统一,坚决维护中共中央的领导权威,坚决维护国务院对政府工作的领导权威,坚决维护法纪政纪的权威,令行禁止,又要从本市实际情况出发,决定和实施辖区范围内的方针政策,维护本市的正当权益,代表或反映市民利益,并力求将国家利益与本市局部利益协调一致,妥善处理。全局与局部的关系使市政领导和市政管理具有了双重性的特征。

第二,中介性。市政对上要负责中央的大政方针、宏观决策在本市的执行,对下要对其下属如市辖区等实行领导和指挥,具有承上启下的地位,故而具有了中介性特征。

第三,综合性。市政管理涉及面广,内容广泛复杂,在形成和选择城市公共政策时,必须在保持中央政令统一的基础上,进行各个方面、各种利益的综合协调,才能有利于城市社会经济稳定、协调发展。综合性是市政的基本特征。

第四,制约性。市政是一个由各系统、各要素组合而成的有机整体,某个系统及要素发生变化,往往影响整体,制约全局;同时,市政是一个有序的动态过程,某个局部、某个环节发生故障,往往引出全局的混乱,牵一发而动全身;此外,市政在全国地方政治与行政体系中占有举足轻重的地位,市政管理的好坏直接影响到各级地方政府,关联着中央。这种相关性和依赖性,使市政具有制约性特征。

二、市政的发展

1. 西方市政的发展

以现代市政为标尺,以城市自治政府出现为起点,西方市政的发展大体经历了下列三个主要的历史发展阶段。

第一,中古市政发展阶段。中古时代欧洲大陆各国市政的发展与英国有所不同。欧洲大陆在公元前7—6世纪的罗马时代已设市政官的职位,市政官由公民会议选举产生,主要担负监督市场与街道饮水的责任。此后,在经历了长达6个世纪的战乱之后,至11世纪,在战乱中荒废了的城市随着欧洲大陆逐渐恢复的平静而如雨后春笋,勃然兴起。如欧洲南部的罗马、那不勒斯、热那亚、比萨、佛罗伦萨、威尼斯等。这些城市或为主教食邑,或为皇帝、国王及封建领主采地,因城池坚固,足以抵抗“蛮族”侵略,受到统治者重视,便逐渐给予相当的自治权,设立自治政府。这就是西欧封建时代自治城市的萌芽。此后由于封建社会内部的斗争,许多城市逐渐发展成为实际上的自由城市。市民可以参加自治的市政工作。这是西欧大陆“城市自治”的原型。以后的市自治体乃至普遍的地方自治观念均发端于此。

中古时代的英国人口大多散居于乡村,从事农业,少有城市。其地方行政区划为:全国分成若干郡,由国王委任执行官1人。另由郡内自由人组织政府会议,以执行官为首长。郡下设百家邑,由全邑自由人组织邑署,以执行官所派的副执行官为主席。百家邑下为村。郡邑组织之外,则为市区(亦称自治市),其法律地位与权力大小,以国王发布的特许状为根据。特许状的获取及市区权力的大小,又以该市捐献数额多少以及国王对该区王侯的恩宠深浅为转移。因此,市区实际上是立于

封建制度之外的特别郡。其后市区往往不受地方法院之管辖，自行设立法院并推选法官，自行征收租税并径自呈献王室。郡执行官不能干预市区的事务。此时，尚未出现市制，市的权力仅限于司法和租税事务的范围内。至都铎王朝时期，郡执行官、百家邑及采邑公署均已逐渐衰落。地方政府就以教区为根据加以改组，并以清平吏为管理协调机关。其他各种地方政府的活动亦由清平吏掌握。此时的市区仍然立于普通行政区划之外。其后，詹姆斯二世为加强皇权，以市区违反市宪条款为借口，撤销了市区原有的市宪，继而颁行新市宪，强制附以中央集权之条款，便激起 1688 年的革命。

第二，近代市政发展阶段。1688 年英国资产阶级革命是近代市政发展的开端。随后经历法国大革命和美国独立战争，法国、美国先后在欧美取得了资产阶级革命的胜利，进而先后完成产业革命，奠定了近代市政发展的经济、政治和社会基础。

在英国，城市逐渐取得了合法自治地位。1835 年，英国议会通过《市团法案》，规定市区应成立民选市议会，市地方政府不再接受清平吏的管辖。最初市议会仅有权管理公产、控制警察及通过地方法规。随着城市事务的增多，原由市区内专员或董事行使的权力移交市议会，各市便先后设立公路局、教育局、卫生局等，各局负责人均由市民选举产生。至 1929 年和 1933 年，英国又制定地方政府案，将郡以下分为城区和乡区。乡区下又分若干教区，城区下则不再分区。较大的城市地区又设郡市。市的法律地位、权力、机构由英王颁布的市宪确定，并以市长及市议会组成公法人。市议会由选民直接选举的市议员会同参议员组成，市长由市议院和参议院共同选举，任期 1 年，担任市议会主席，为市区的代表。市区享有征用土地，土地

管理与处理、接受与赠送，会议费用偿付，制定日常命令，制定地方法规等权力。至此，近代英国市政已发展到成型阶段。

法国在历史上以中央集权著称。1789 年大革命爆发后，制宪会议废除了特派员制度，将全国划分为 83 个省，省之下又分为区，区下为道，道下为市。其中，道为司法系统的地域单位，而省、区、市均设有直接民选的行政机关和议会，都享有极端的地方自治权，中央对此几乎无法控制。1795 年，第一共和国的“第三年宪法”对地方行政组织大加修改，废除区制，省成立五人行政委员会，兼负行政与立法之责。省的行政委员会和市行政长官均为民选，但中央有权予以停职或免职。拿破仑执政时，公布了第八年法律，完全废除了地方自治制度。地方行政分为省、区、市。市是拿破仑制度下的主要行政单位，设市长、副市长及市议会。市议会设 10—30 名议员，由省长任命，市长及副市长由省长或中央任命，受省长指挥。1831 年，市议会改由选举产生，但享有选举权的只限于公务员和纳税人，市长、副市长由中央在民选市议员中委任。1848 年开始才有普选产生的市议会。此后，市政府逐渐享有相当的自治权。第三共和国时期，1882 年市组织法规定，将完全民选在市议会职权提高，市长亦由市议会选举产生。1884 年 4 月 5 日关于市的法律，对市的地位作了全面规定，市设市议会，为地方自治机关，享有地方自治权，由有选举权的公民选举 10—36 名议员组成。市设市长 1 人，副市长 1 人或数人，由市议会产生，任期 6 年。市长兼任市议会议长，既作中央代理人，又是市自治机关代表，具有双重身份。标志着法国近代市政进入成型与成熟阶段。1884 年的法律在 1957 年改编成市行政法典，到 1977 年改编成市政法典。

美国在殖民地时期的市制与当时的英国类似。独立后，市

宪颁布的权力由州议会行使,市区组织多根据合众国宪法精神,设立市长及两院的议会。市长由选举代表会选举,下院由各选区普选产生,上院则由各区各选 1 人组成,每年改选一次。市长与市议会关系采取制衡原则,市长对市议会的一切议案均可行使否决权。议决案一经否决,市议会须再经 2/3 绝对多数复议通过,才能生效。1820 年以后,市长多改为由市民直接选举,同时废除了选民的财产资格限制。1850—1870 年之间,城市的人口继续增加,市的职能不断扩大,但州对市的控制有增无减。州议会可随时修改市宪或颁布特别法例,对市的事务直接作出规定。市议会的地位显著衰落。1870 年以后,市议会的权力继续受到削弱,市长的权力增加,州对市的控制减弱。本世纪以来,市的法律地位、组织体制都由宪章规定,具有相当的稳定性,市宪章不得随意修改。随着城市人口剧增,城市自治运动和市政体制变革逐渐扩展。1901 年,得克萨斯州的加尔维斯顿市率先采用了市委员会制,实行议行合设的市政体制。从 1912 年起,一部分城市创建了市经理制。继续沿用市长一议会制的城市,也大大扩充了市长的权力,成为强市长议会制。至此,美国市制发展至成型时期。

第三,现代市政发展阶段。世界历史进入现代,市政也从体制到职能、从内容到手段都发生了巨大的变化,表明了发展的趋势。

在市政体制上,由过去的封闭、独揽,转化为开放、复合,市行政机关在市政体制中的地位更加突出。

在市政职能上,由过去的传统型、内向型、消极型,转变为当今的现代型、内外结合、消极与积极相结合、广度与深度相结合。市政职能急剧增加,市政府行政机关在居民的公共和个人生活中的作用日益加强,实现职能的方式和手段日益多样。

化、科学化、智能化。

在市政过程上,由以往的单轨、慢节奏,变为当今的多轨运营、快节奏、依法行政,市民参与市政过程的机会和渠道增多。

在市政机构上,由以往的少而杂,变成当今的多而专,并且越是经济现代化程度高的城市,其管理机构越是复杂多样,对其管理人员越要求数量多、素质高、服务周密。

在地域范围上,由以往单纯管辖城市市区,发展到管理包括周围广阔的乡村地区,出现了在社会分工和商品经济高度发达基础上的“城乡共治”局面。

2. 中国市政的发展

在中国,城市具有悠久的历史。同乡村一样,城镇作为一种基层行政建制和基层行政管理形式,在封建专制国家地方行政建制中已存在,并同乡村有不同的管理形式与内容。北齐的县组织中,已有市长的名称。隋唐的县组织中有市政主管官员称市令。在唐代,基层行政组织在乡村称“里”,在城区则称“坊”,说明城乡在管理体制上有区别。

到清朝末期,封建统治者于1905年派员到西欧、日本等国学习近代资产阶级国家的民主宪政和地方行政制度。1909年颁布了《城镇乡地方自治章程》,在中国历史上第一次以法律的形式将城镇区域和乡村区域区别开来,形成了城乡不同的政权系统。此章程尚未来得及实施,辛亥革命就爆发了。1911年11月,江苏省临时参议会制定了《江苏省暂行市乡制》,规定市的组织有立法机关和行政机关及相应的选举办法,这可以说是中国市制的开端。后经广州军政府《广州市暂行条例》和北京政府《市自治制》(1921年)的颁发,市制逐步完善。这时市政的主要特点是市为一种区域性自治团体。这

是旧中国市政的初创阶段。

1928—1947年是市政形成的重要阶段。1928年，国民党政府公布《特别市组织法》和《市组织法》，将市分为特别市和普通市。1930年另行制定《市组织法》，将市分为两类：一是直隶行政院的市（首都或人口100万以上或政治上、经济上有特别情形者）；二是直隶于省政府的市（人口30万以上或20万以上，其营业税、牌照税、土地税每年合计占该地总收入1/3以上者）。市下划分为区、坊、闾、邻四级。市设市长，由行政院的市长兼任，其余兼任或荐任；市政会议由市长、参事、局长或科长组成；并由市参议会互选代表参加；市参议会由公民选举组成，任期3年，每年改选1/3。1933年和1947年两度修正此法，简化了设市标准，市内行政体系改为“市以下为区，区之内编为保甲”。到1941年6月底，国民党政府直辖建制市达69个，省辖市达57个。至此，旧中国所有较大工商业城市，均成为一级行政区划和县以上一级地方政权，并在法律上（形式上）具有地方自治的性质。这标志着中国市政的成型。

三、我国的市政特点

新中国成立后，我国的市政经历了一个曲折的发展过程，城市的职能没有能够得到充分的发挥。直至党的十一届三中全会以后，随着经济、政治体制改革的深入发展，在总结自身历史经验的基础上，立足于国情和市情，把改革开放和社会主义方向有机地统一起来，逐步形成了具有中国特色的社会主义市政体系。

具有中国特色的社会主义市政体系的主要特点是：

第一，中共市委在市政决策中居于领导核心地位，以有效的方式实现其思想领导、政治领导及组织领导，并保证、监督

党的重大方针的贯彻执行,对于保证城市建设和发展的正确方向有着决定性的意义。

第二,坚持和完善市人民代表大会这一根本政治制度、中共市委领导的各民主党派的多党合作和政治协商制度、通过统一战线的市人民政协这一组织形式所实施的政治民主协商和民主监督制度等市政优势,对于建设我国的市政体制有着重大的意义。

第三,我国的市政领导与城市社会各界协商对话制度的建立和完善,对于实现市民利益表达、市政信息沟通以及密切党群关系、干群关系、军民关系等方面,都发挥着特殊的政治功能。

第四,中共市委领导下的人民团体,尤其是工、青、妇各层级群众团体以及居委会基层群众自治组织,对于发挥各层次和各界市民的积极性、主动性,群策群力,使其与党和政府同心同德,有着重大的作用。

第五,市政领导系统及各职能部门既抓城市的物质文明和精神文明建设,又抓社会主义民主与法制建设,对于城市建设和管理具有深远的战略指导意义。

第二节 市政学的研究意义

任何一门学科的确立,都必须有其研究的意义和研究对象。市政学作为一门独立的学科,有着自己特定的研究意义、研究对象和研究的历史。

一、研究市政学的意义

在我国现阶段,深入进行市政学的研究,具有重大的理论

和实践意义。

1. 研究市政学是在我国宏观经济格局发生巨大变革中提出的迫切要求。我国宏观经济格局发展的总趋势是通过改革打破管理经济的旧格局,建立以中心城市为依托,以小城镇为纽带,按照现代化大生产的要求统一组织生产和流通的经济网络。通过这个网络,由中心城市来组织跨行业、跨地区的经济活动,充分发挥城市作为多功能中心的作用。而城市是否能负担起新的经济格局赋予它的重大使命,取决于城市规划、建设和管理水平适应形势发展要求的程度。这种适应,不是自发地或听其自然地实现的,而是需要高度的自觉性、主动性,不光是凭热情和善良的主观愿望,而同时要有科学的态度和方法,要有科学的理论指导,市政学正是为城市管理提供理论依据和科学方法论的一门学科。

2. 研究市政学是为了适应我国城市化的需要。在我国建设社会主义现代化的过程中,城市化是必然趋势。新城市的大量出现,需要有预见性地研究我国的城市化道路,使之不走老路,避免或尽可能地减少弊端,如放任自流、多方失控等;而能于一开始就得以健康、合理地发展和成长,成为真正名副其实的社会主义新城市。

3. 研究市政学是为了适应城市管理现代化的需要。城市的现代化发展、城市的经济科技文化事业的发展和城市的中心作用的发挥,归根结底都要求有一个现代化的城市管理系统作保障。没有城市管理的现代化,管理体制混乱,管理手段落后,管理思想僵化,就绝不会有一个良好的生活与生态环境,绝不可能建设一个现代化城市。在过去相当长的时间里,由于“左”的思想影响,市政研究不受重视,缺乏科学的理论指导,致使市政管理中积累了大量问题。当前,城市管理现代化

是我国城市政治、经济、文化发展的迫切要求和必然趋势。要实现城市管理的现代化,就必然要求有系统的市政科学理论及其现代科学方法的指导。因此,加强市政学研究是城市管理现代化的需要。

4. 加强市政学研究是培养造就市政工作人才的需要。实现城市管理的现代化不仅有赖于管理机制的建立,而且更重要的是要提高城市各个行业、各个层次管理者的素质。管理者素质的高低直接影响着管理机制的运行。从现代城市管理过程中提出的客观要求看,作为城市的建设者和管理者,不仅要熟悉城市的生产组织、经营管理及技术经济分析等基本知识,而且还要有开阔的宏观思路 and 战略眼光。除了掌握比较广博的知识外,还应当具有一定的有关城市的专业知识和基础知识。加强市政学的研究,自觉掌握市政学的知识,是培养和造就市政管理人才的需要。

5. 研究市政学是这门学科本身发展的需要。人类聚居城市已有几千年的历史,但长期以来城市问题却为学术研究所遗漏。关于城市问题的研究,西方学者到18世纪后期才开始。在我国,新中国成立以前,在大学的政治系曾设有市政学课程。解放后,市政学一直没有得到恢复。直到1985年以后才有学者倡导恢复市政学并开始 in 少数学校开设这门课程。实际上,我国城市管理的理论研究相对于城市管理实践的发展是滞后了。这就迫切需要有更多的理论工作者和实际工作者重视这门学科,并积极地参与这门学科的研究,建立和完善具有中国特色的社会主义市政学学科体系,以适应我国城市建设和发展的需要。