

中国

市政府与市行政

霍海燕 著

ZHONGGUO SHIZHENG FU YU SHIXINGZHENG

河南人民出版社

中国市政府与市行政

霍海燕 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国市政府与市行政/霍海燕著. — 郑州: 河南人民出版社, 2000. 9

ISBN 7-215-04759-8

I. 中… II. 霍… III. 城市-国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 43291 号

河南人民出版社出版发行(郑州市农业路 73 号)

郑州市永乐印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.5 字数 235 千字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

定价: 19.80 元

前 言

即将结束的 20 世纪是个风云激荡的世纪,发展的世纪,改革的世纪。站在世纪之交的门槛上,中国市政府正面临着严峻的挑战。自 20 世纪 80 年代开始,西方国家兴起了行政改革的浪潮。通过在政府管理中实施企业化管理,以顾客为导向引进竞争机制,推广民营化等改革措施,不断提高政府的行政管理能力。西方国家行政改革展示了现代公共行政的发展趋势。21 世纪,中国将加快城市化发展步伐。按照国际城市化进程的历史经验,城市化水平在 30%~70% 之间为加速城市化时期,而我国目前城市化水平正处在 30% 这一加速起点上。预计到 2020 年,我国城市化水平将达到 50% 左右。在新的世纪将有更多的人进入城市工作和生活,城市的规模将会扩大,数量增加,质量提高,城市在国家或地区经济发展中的辐射作用和带动作用将进一步增强。现代城市的发展变化对市政府行政管理提出了更高的要求。在世界公共行政改革,以及我国人口城市化大潮的推动下,市政府如何运用现代管理手段和方法管理城市公共事务,提高政府公共行政服务的质量和效率,是一个值得研究和探讨的问题。《中国市政府与市行政》试图在这方面做一些力所能及的探索。

《中国市政府与市行政》是一部研究当代中国市政府公共行政管理的著作。政府有广义与狭义之分。广义的政府是指立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府是指行政机关。本书研究的市政府是狭义政府的概念,即市行政机关。研究的范围既包括

中国大陆各种类型的市政府,又包括港、澳特别行政区和台湾地区的市政府。

我国是一个文明古国,有着灿烂的历史文化,早在公元前1500多年,在我国黄河流域就出现了人类最早的城市。但是,在城市设置一级政权组织——市政府专门负责城市行政管理则是在20世纪初才出现的。中国市政府在不同的历史时期,组织结构和作用各不相同。本书主要研究了中国市政府的类型、法律地位、组织体系、机构设置,以及市政府与市其他国家机关、政党之间的权力配置关系。在立足于中国市政府行政管理研究的基础上,本书对国外一些成功的城市管理经验做了介绍与评价,在个别章节对有些问题还做了中外对比研究。《中国市政府与市行政》一书的主要特色是将市政府与市行政结合起来研究。本书着重研究现代城市发展对市政府职能转变、机构设置、管理手段、管理方法等方面提出的挑战与影响,研究市政府如何根据城市发展规律和现代行政改革的发展趋势优化市行政管理问题,探讨在社会主义市场经济条件下,如何构架新的政府管理模式。

本书在写作过程中,吸收了中外学者大量的研究成果。在此,由衷地向他们表示真诚的谢意。因本人学识与能力所限,书中肯定会存在不少缺点和错误,敬请专家与读者不吝指教。

霍海燕

2000年5月

目 录

第一章 中国市制的历史沿革	(1)
一、市建制的设置	(1)
二、建国后市建制的发展	(11)
三、市的分类	(17)
第二章 中国市政府的类型	(21)
一、直辖市人民政府	(21)
二、计划单列市人民政府	(29)
三、地级市人民政府	(32)
四、县级市人民政府	(40)
第三章 市政府的法律地位	(45)
一、宪法与市政府	(45)
二、市政府的职权	(51)
三、市行政领导体制	(52)
四、市政府工作程序	(59)
第四章 市政府机构设置	(65)
一、市政府职能配置	(65)
二、市政府机构设置概况	(70)
三、市政府机构改革	(75)
四、西方国家市政府机构设置	(82)
第五章 市基层行政组织	(88)
一、市辖区与市辖县	(88)

二、街道办事处	(95)
三、乡、镇人民政府	(100)
四、市自治组织	(105)
第六章 市政府与上级政府	(113)
一、市政府与上级政府关系的历史回顾与评价	(113)
二、市政府与上级政府关系的现状	(120)
三、处理市政府与上级政府关系的原则	(125)
四、市政府与上级政府关系的调整	(127)
第七章 市政府与政党	(131)
一、中国共产党在城市政治中的领导地位	(131)
二、民主党派在城市政治中的作用	(137)
三、西方国家的市政府与政党	(142)
第八章 市政府与市其他国家机关	(146)
一、市政府与市权力机关	(146)
二、市政府与市审判机关	(154)
三、市政府与市法律监督机关	(157)
第九章 港、澳特别行政区政府	(161)
一、香港特别行政区政府	(161)
二、澳门特别行政区政府	(168)
三、中央政府与港、澳特别行政区政府的关系	(173)
第十章 台湾市政府	(178)
一、台湾市政府的类型	(178)
二、台湾市政府与市议会	(184)
第十一章 市规划行政管理	(189)
一、西方国家城市规划的理论与实践	(189)
二、我国城市规划的编制	(194)
三、我国城市规划的实施	(200)
第十二章 市环境行政管理	(204)

一、城市环境管理的重要性	(204)
二、我国城市环境管理制度	(209)
三、城市环境管理体制	(212)
四、国外环境管理的经验与启示	(220)
第十三章 市基础设施行政管理	(229)
一、城市基础设施管理的重要性	(229)
二、我国城市基础设施管理现状	(232)
三、城市基础设施管理体制	(236)
第十四章 市社会事务行政管理	(244)
一、市人口行政管理	(244)
二、市社会治安行政管理	(252)
三、市民政行政管理	(259)
第十五章 市文化事务行政管理	(264)
一、市教育行政管理	(264)
二、市文化行政管理	(269)
三、市科技行政管理	(273)
第十六章 市行政管理发展展望	(279)
一、现代城市发展趋势	(279)
二、西方国家行政改革的启示	(284)
三、探索市行政管理的新模式	(291)

第一章 中国市制的历史沿革

市制是中央政府为了便于行政管理而在城市设置的一级行政建制。市制是“城乡分治”的产物,是在城市发展到一定阶段后出现的。我国是一个文明古国,有着灿烂的历史文化,早在公元前1500多年,在我国黄河流域就出现了人类最早的城市。但是在一个相当长的历史时期,国家却没有设置“市”这一行政建制,对城市事务的管理大多由中央政府或相应的地方政府负责,采取城乡合治的方式。直到近代资产阶级革命前夜,清朝政府为了维护封建统治,才开始实行城乡分治,仿效西方国家在城市设置一些政权组织。作为一级重要的行政建制,市制在不同的历史时期,其组织结构和作用各不相同。

一、市建制的设置

1. 城市的产生

城市是一个历史范畴。它是社会生产力发展的必然产物,是伴随着人类社会三次大分工而出现的。在原始社会早期,人类祖先过着穴居和巢居的生活,没有固定的居住点。随着社会生产力的发展,在原始社会后期,人类社会产生了第一次社会大分工,即农业和畜牧业的分离。第一次大分工的结果,一方面有了数量不多的剩余产品,出现了商品交换的萌芽;另一方面从事农业生产的部落开始定居下来,出现了一些固定的居民点。这就为城市的产生奠定了重要的物质基础。以后,随着金属工具的逐步使用,社会生产力进一步发展,剩余产品不断增多,出现了商品生产和商品交

换,人类社会又产生了第二次大分工,即农业和手工业的分离,手工业开始成为同农业并列的社会生产部门。这样在一些生产比较发达,位置适中,水陆交通方便,人口较多,便于农产品交换的地方,逐步形成了固定的商品交换场所。当时人们把这些固定的商品交换场所称之为“市”。在我国史籍中有许多关于“市”的记载,如《周易·系辞》中讲到,“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所”。由此可以看出当时的市是商品贸易最原始、最简朴的形式,那时货币还没有产生,人们“定时定址,载其所有,求其所无,物物交换”。正是这些固定的商品交换场所成为以后城市的“胚胎”。随着商品生产发展和商品交换的进一步扩大,物质产品不断丰富,社会上出现了不从事生产而只从事商品交换的商人,商业开始从农业及手工业中分离出来。这样人类社会就发生了第三次社会大分工。社会生产力的发展推动了人类社会的进步,促成了私有制的形成和阶级的分化,导致了原始社会的瓦解。人类社会开始向第一个阶级社会过渡。由于私有制的形成和发展,各部落之间为掠夺财富进行频繁的战争。一些部落为了保护本部落的财富和人身安全,开始在部落联盟的中心地区筑垒设防,于是就出现了“城”。当时“城”是指有防卫围墙的地方,能扼守交通要冲,具有防守的军事据点。《管子·度地》中说:“内为之城,城外为之郭”。《墨子·七患》中指出:“城者,所以自守也”。由此可见,古代的城主要是一种军事防御设施。以后随着社会经济的发展,作为政治、军事统治中心的“城”和作为经济中心的“市”才逐渐渗透结合,于是产生了人类社会最早的城市。

城市的产生对于人类社会的发展有着重要的影响,它标志着人类社会从野蛮时代进入到文明时代。正如马克思、恩格斯所指出的那样:“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和

农村的分离”。^①“从这里开始,我们就走到文明时代的门槛了”。从城市形成的过程中,我们可以看到:(1)城市的产生是社会生产力发展,尤其是商品经济发展的结果。可以说,社会生产力是城市形成的前提条件,社会分工是城市形成的基础,商品生产和交换是城市形成的直接原因。因此,城市的产生是在生产力的推动下,由多种因素综合而成。(2)在我国古代“城”与“市”是两个不同的概念,“城”是指具有防御含义的军事设施;“市”是指固定的商品交换场所。古代“城”“市”与今天的城市有着本质的区别。古代“城”与“市”的结合既反映了城市的来源,又反映了城市最古老的功能。

我国是一个文明古国,古代城市产生时间早,规模大。据考古发掘,公元前1500年,在我国黄河流域就出现了城市。春秋战国时期,我国城市已相当繁华,大小城邑星罗棋布,城里商贾云集,四方人士熙熙攘攘,辐辏而至。

随着城市的产生,城市管理的问题也出现了。从《周礼·地官·司市》中可知,早在周朝时我国城市就有了一套较为完善的管理制度。如司市管理市场,控制商品,防止商贾囤积居奇,渔利百姓。周朝的国土上“五十有市,市有侯馆”。这说明城市管理与城市是同步出现的。但是,我国虽然有城市管理,却没有产生专门负责城市管理的地方政府,在相当长的历史时期,城市事务管理由中央政府或地方政府负责。通常情况下,首都的管理隶属于中央政府,或者所在地的地方政府;其他城市管理则隶属于所在地的地方政府。例如,唐朝时的首都长安,城区面积达80平方公里,人口百万,但城市管理却以南北走向的朱雀大街为界,东西各55坊,街东属万年县,街西属长安县,分别由地方政府负责管理。明朝时为了加强首都管理,曾在京师设置巡城御史负责城市社会治安。清朝时又在都察院设了巡视五城御史,下设巡城兵司马专门负责“捕巡盗

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷,第56~57页。

贼,疏理街道,及囚徒火禁之事”。另外,清朝还在中央政府的工部设立了“街道厅”来负责“平治道途,经理沟洫”。

总起来看,我国古代城市管理采取的是城乡合治的方式,城市依附于农村而存在。虽然国家在不同程度上设置了一些管理城市的机构,制定了一些管理制度,但是却没有产生独立的、专门负责城市管理的城市政权机构,还不具备现代市政管理的特征。

2. 市制的出现

中国城市的产生与发展,虽然有几千年的历史,但是在法律上确认市一级行政建制则是在鸦片战争以后,并且是西方市制的“舶来品”。

1854年,英、美、法三国在上海的“居留地”成立了具有地方政府性质的机构——工部局。1862年法国从工部局中分出去,单独成立了性质相似的机构——公董局。工部局与公董局都是帝国主义列强在上海租界开办的代理机构。这种机构与中国传统的政权组织形式不同,主要负责租界内城市事务的管理。这种新颖的管理形式对中国的城市管理产生了一定的影响,在客观上为上海中国人居住的“华界”树立了一块样板。于是,到了1900年,上海闸北地区的绅商就仿效工部局或公董局,组建了“闸北工程总局”。闸北工程总局是一个自治性的、以开发建设闸北地区为主要目的的管理机构。虽然,由于财政困难,1906年闸北工程总局宣告结束,但是,它在中国市制建设的历史上意义重大,可以说是上海“华界”设置城市自治管理机构的开始。1905年,上海南市地方绅商在地方政府支持下,成立了“上海城厢内外总工程局”。该局作为上海城区的自治机构一直存在到1909年。可以说,鸦片战争以后,帝国主义列强就试图把资本主义国家城市管理的制度与方法搬到中国来,当时一些有眼光的中国人也开始尝试建立城市自治管理机构。但是直到1909年以前,中国还没有建立真正意义上的城市政权,对城市管理仍然采取城乡合治的方式。

清朝末年,国运不畅,国力衰败。帝国主义列强对中国虎视眈眈,以孙中山为首的资产阶级知识分子在全国各地举行武装起义,反对清政府的封建统治,主张建立资产阶级民主共和国,实行资本主义的民主政治制度,挽救民族危亡。在帝国主义侵略和人民起义的打击下,清政府的统治风雨飘摇。为了维持封建统治,蒙蔽全国人民,清政府于1905年派员到西欧、日本诸国学习近代资产阶级国家的民主宪政和地方行政制度,为实现所谓的“君主立宪”作准备。“君主立宪”的重要内容之一就是实行城镇地方自治。

1909年1月18日,清政府颁布了《城镇乡地方自治章程》。该章程在中国历史上第一次把城镇区域和乡村区域区别开来。该章程计九章一百一十二条,其主要内容有:

(1)规定了城、镇、乡的划分。凡府、州、县治所在的城厢地方称为“城”,城以外人口聚集满五万的地方称为“镇”,人口聚集不满五万的地方称为“乡”。“城”、“镇”和“乡”都是县领导下的基层行政建制,均可单独设置自治机构。

(2)规定了城镇自治机构的设置程序。城、镇自治机构设议事会和董事会,分别行使议决权和执行权。议事会议员由本城镇选民选举产生,董事会成员由议事会选举产生,并选总董事人选两名,报请城镇所属地方长官确定一名总董事。

(3)规定了城镇自治机构的职能。城镇自治机构的职能主要涉及教育、卫生、救济、市政工程、工商业管理及其它城市公共事务。城镇自治机构受所在地地方长官的严格监督,地方官有权解散自治机构。

《城镇乡地方自治章程》的颁布,为城镇单独设置政权机构,进行行政管理提供了法律依据。该章程颁布以后,全国各地的城、镇自治或快或慢,均有所进展。如上海依照《城镇乡地方自治章程》的规定,将原有的“城厢内外总工程师局”改组为“城自治公所”。另外,在城区其它地方也建立了管理机构。据史料记载,到1911年,

四川自治会已成立了 100 多个,镇自治会成立了 143 个。湖北省也成立了 15 个城市自治会。

1911 年辛亥革命爆发以后,一些省相继宣布脱离清朝政府的封建统治,拥护民主共和,地方自治得到了一定程度发展。1911 年 11 月,江苏省临时参议会制定了《江苏暂行市乡制》,计一百一十一条,又制定了《选举章程》八十一条。《江苏暂行市乡制》基本上是沿袭清末《城镇乡地方自治章程》的旧制,继续实行城乡分治。但是《江苏暂行市乡制》第一次把清制中的“城”与“镇”改称为“市”,即县治所在地的城厢地方和人口聚集达五万人以上的地方通称为“市”。可以说这是我国市制的开端。在市政权设置上,该条例规定,市组织有行政机关与立法机关。前者为市董事会,后者为市议事会。董事会设总董事长一人,董事 1 至 3 人,名誉董事 4 至 12 人。总董事长由市议事会选举,呈县行政长官核准任用。总董事长相当于市长,负责全市的行政事务,对外代表市董事会。董事分担各项工作,名誉董事参与董事会的决议事项。市董事会的职权主要有市议事会议员的选举、议事准备;市议事会议决事项的执行;县行政长官委办各事的执行;以及执行方法的议决等。市议事会议员一般以 20 人为定额,人口满五万人以上的市,每增加 5 千人得加选议员 1 人,至多以 60 人为限。市议员由选民选举。市议事会议员任期 2 年,每年改选半数。市议事会设议长、副议长各 1 人,由议员互选。市议事会的职权主要有议决市自治范围内的应兴应革事项;市自治职员办事过失惩戒等。县知事(地方长官)为市的监督,县知事有权解散市董事会和市议事会,并撤消其职员,但解散或撤消均应照章进行。由此可见,《江苏暂行市乡制》比清末的《城镇乡地方自治章程》在城镇政权建设方面更进了一步。它规定的许多内容对我国以后市建制的发展产生了一定影响。

清末民初时期是我国市建制的初创时期。尽管这时颁布的一些规章制度有许多不太完善的地方,加之全国政局不稳也没有得

到很好地贯彻执行。但是,《城镇乡地方自治章程》的颁布和《江苏暂行市乡制》的制定,标志着我国传统的地方行政管理体制已经开始发生了变化,国家开始考虑在城市建立城市政权负责城市行政管理,一种新型的城乡分治的管理体制正在逐步形成。

3. 市制的历史演变

辛亥革命推翻了清朝的封建统治,但是中国资产阶级并没有能够建立起一个理想的西方式的民主宪政国家,围绕着“共和”和“帝制”,革命派和保皇派展开了激烈的斗争。当时全国政局动荡不安,很快又形成了南北对峙。北方成立了以北洋军阀为首的北京政府,南方成立了以孙中山为首的中华民国军政府。在这期间,南北政府都相继颁布了一些有关地方自治的法律和条例,其中对中国市制发展影响比较大的有中华民国军政府颁布的《广州市暂行条例》和北京政府公布的《市自治制》。

1918年,隶属于“中华民国军政府”的广州设立市政公所,继而于1920年改组为市政厅,并颁布了《广州市暂行条例》。按照《广州市暂行条例》规定,市政厅为广州市的行政机关,由市长和市行政委员会组成。市长负责全市的行政工作,市行政委员会及各局执行有关行政事务。市政厅设市长1人,由民选产生。市政厅设置财政、工务、卫生、公用、教育等局,各局设局长1人。由市长和局长组成行政委员会。市政厅的主要职能有:负责市财政、市公债;市政工程建设;公共卫生、公共娱乐事项;公安、消防、水患事项;教育、慈善事项;交通、电力、通讯事项;市公产的管制和处分;户口调查事项;中央政府和省政府委托的其它事项等。按照该条例的规定,广州市还成立了市参事会,由参事员组成。市参事会为“代表市民辅助市行政之代议机关”。广州市政厅的组成模式已颇具现代市政府的雏形。

1921年7月3日北京政府公布《市自治制》,计八章七十八条。同年9月9日,又公布了《市自治制施行细则》。其主要内容

有：

(1)设市的标准。凡人口满1万人以上的城镇区域均可设市。

(2)市的划分。按市的不同地位分为特别市与普通市两种。特别市的地位相当于县,与县同隶属于省;普通市由县领导。特别市由地方最高行政长官监督,其中首都由内务总长直接监督,普通市由县级行政长官监督。特别市由内务部认为必要时确定,没有明确设置的条件;其余未定为特别市的均为普通市。特别市分区,每区设董事1人,承市长之命办理区内事务。

(3)市为自治团体,为“法人”。市设市自治会为议决机关,设市自治公所为执行机关,特别市设市参事会为执行辅助机关。市自治会由市民选出的会员组成,会员名额的规定为:人口不满5万的市,会员5人;5万人以上的市,每增加人口1万递增会员1人;特别市至多以30人为限,普通市至多以20人为限。市自治会设会长1人,由会员互选。特别市参事会由市长、佐理员、区董、名誉参事员4至8人组成,以市长为会长。

(4)市自治公所相当于市政府,设市长1人,代表市自治会,为市之代表。除京都市市长由内务部遴选,经国务总理呈请大总统任命以外,其他市市长由市自治会就居民中具有相应资格者选举产生。普通市市长选举后,呈请直接监督官署委任;特别市市长选举后由直接监督官署咨请内务部任命。

(5)市的职权是在法令的范围内办理自治事务。市自治公所的职权包括:教育、交通、水利其他土木工程;劝业、公共营业;卫生、救济事业;其他依法给予市自治公所的各项事务。市自治会的职权主要是议决有关事项;市公约事项;市应兴应革事项;以市经费筹办的自治事项;市的预算、决算;市自治税收及使用费的征收事项;市的募集公债和其他有负担的契约;市的不动产的买卖和处分;市财产、营造物、公共设备的经营和处分;市自治公所的职员保证金事项;依法令属于市自治会权限的事项等。