

·夏书章·

市政管理八议

山西人民出版社

《行政管理知识与研究》丛书

市政管理八议

夏书章

*

山西人民出版社出版 (太原井岗北路十一号)

山西省新华书店发行 山西省七二五厂印刷

*

开本: 859×1130 1/32 印张: 3.5 字数: 77千字

1986年7月第1版 1986年7月太原第1次印刷

印数: 1—1,000册

*

书号: 3088·439 定价: 0.70元

《行政管理知识与研究》丛书编辑凡例

一、为适应我国四个现代化和体制改革的需要，特决定出版《行政管理知识与研究》丛书。

二、本丛书拟出三十种，内容包括行政管理的基本知识，基本原理，研究专著，中外历史，最新信息和成果介绍等。我国社会主义行政管理的研究，是本丛书之中心。

三、本丛书选题计划包括行政管理、人事管理、行政法以及社会主义改革学等方面，部门行政管理也占有相当之比重。

四、行政管理学，在我国还是一门年轻的学科，目前尚处在开拓阶段，更需要贯彻“百家争鸣”的方针，注意介绍国外某些经验与信息，出版一些不同学术观点的著作，以促进研究之发展。

五、本丛书得到太原钢铁公司原经理商均同志和该公司的支持与赞助，特表示感谢。

《行政管理知识与研究》丛书编委会

一九八五年八月

前 言

首先，让我来简单谈谈人们一般对于“市政”这两字的认识或印象。曾经有过一个时期，一些人对“市政”两字不愿提起，以为这个“政”就是“政治”其实，应当说，这是个误解，例如财政，邮政，益政直到家政等等，虽然并非也不可能与政治完全无关，也是起着为政治服务的作用，但并不能将之全说成是政治。财政就是指财务行政方面的业务，邮政也是一种专门业务，就连家政也不过是指如何搞好家庭生活的，外国有些大学还专设了家政学系呢。所以要将政治同这些具体的有关业务的名称加以区别。我们讲市政，主要是指关于城市管理的各种业务的总称，这是一种广义的理解，不过，过去也还有对此较为狭隘的理解的，即认为市政主要是指工程技术方面的事，如上下水道、电灯、电话等市政的工程或物质的设施。这里我讲的市政管理，就是广义的，主要是讲各地市镇人民政府对城镇的管理。

其次，我这里因为只是就市政管理的问题发表些议论，并不系统和全面。而可议处甚多，由于时间关系，我并不能全都涉及，止于“八议”，就这也有不均衡处，有长有短，希望大家原谅，我的目的就在于提起话头，以期引起同志们的重视和研究兴趣而已。

自序

1984年6月间，我应邀在中央组织部，国家城乡建设环境保护部和中国科学技术协会联合举办的第二期城市市长研究班上，作了题为“市政管理八议”的讲话。同年9月，市长研究班办公室根据讲话录音摘要整理付印。山西人民出版社的同志闻讯后答应由他们出版，研究班办公室负责同志表示同意。但由于工作头绪繁杂，安排得很紧，而原先印出的只是讲话摘要，需全面加工，工作量较大，所以进展缓慢，直至1985年5月，山西人民出版社派人索稿，我才放下一些杂务，尽量赶时间完成了它。

“八议”之内容无非是对市政管理，包括小城镇的管理问题所发表的一些议论，远说不上有什么专门的系统的研究，不过有一个中心思想，就是迫切希望能引起同志们研究这个问题的兴趣，也就是说：“抛砖”以为“引玉”。这一强烈的愿望由来已久，所以一旦喜遇良机，我便紧紧抓住并不揣浅陋和冒昧地脱口而讲了。何以如此呢，实非偶然，而是同本人过去所从事的专业有历史的渊源与必然联系的。

记得我在大学读书时，于几十门课程中，对于行政学、市政学、行政法等课程的兴趣最浓，后来在研究生阶段，即以行政学为主攻方向，而辅之以市政学及其相关学科。开始在大学教书时，亦以担任行政学、市政学、行政法这三门课程为主。自解放前至解放后的1952年高等学校院系调整以前，大致是这样，只有在解放

初期行政学改为“行政组织与管理”，行政法曾一度为“政策法规”所代替。

在旧中国，市政管理非常落后，因此，当时在课学之余，发表意见较多的就是评论市政。虽然主要是针对腐败、无能，恶劣的市政管理，但是限于当时的政治理论水平，故往往多就事论事，停留于表象，未能触及根本，甚至也有不妥之处，现在回想起来，仍感愧汗不已。记忆犹闻目睹，我以为解放初期的市政工作的确是使人振奋的。自己从感性到理性都体会到新中国城市的新生和意识到城市必将有新的、大的、健康的发展。从而在教学的同时欣然受聘参加市政建设委员会的工作，大大地加强了理论与实际的联系。同时因为市政法应用性较强，从而使之成为了50年代学生们较感兴趣的课程之一。当时还曾有过一个得到出版单位鼓励与支持的计划，即自己通过学习，试图以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，编写一部城市和城乡关系的《新市政学大纲》一书，并为之做了准备。

可是，高等学校进行院系调整时，却把这门颇有生命力与发展前途的课程及其它一些课程（如：心理学、社会学等）砍掉了。这对满腔热忱力求改造旧学科使之为中国服务的专业工作者来说，确实很难理解，我当时纳闷不已，没有料到，一晃三十多年就过去了。

尽管如此。出于专业习惯，我对有关市政管理的情况仍随时注意，对市政管理学科仍念念不忘，总相信总有一天人们要重视和开展对这一学科的探讨与研究的。党的十一届三中全会以后，在全面改革以适应新的历史时期的要求之形势下，有关城市科学的研究果然被提到议事日程并付诸于行动了。作为一名“老兵”，我确实感奋起来了。

不可否认：“拳不离手，曲不离口”这一经验，同时也是一

个规律。我已垂垂老矣，业务多有荒疏，仍想只要一息尚存，就应当为开展城市科学研究工作敲敲边鼓，以贾余勇，以助声威。近几年来多次出国，对各国市政管理现状加以留意、感受到某些国家城市的固有矛盾、积弊、沉痾仍然存在，有的地方甚至有过之而无不及。但在某些方面，由于现代科学技术在市政管理中被广泛应用，因此也有许多值得我们参考、借鉴之处。在国内，京、津、沪和各省会城市、开放城市我也去过了，有的还经常去，深感我国市政管理工作还亟待改进，这不仅是因为要考虑到社会主义新中国在国际上的形象，更重要的是它同社会主义现代化建设事业的要求和步调还很不适应，不利于我们的腾飞。

怎么办？我以为对症之药莫如加强研究，狠抓培训，先通领导，切实改革。然而，这里最关键的又是好好研究，否则培训什么，要求领导通些什么以及改革什么就都不易清楚或难得要领，成为“盲人骑瞎马，夜半临深池”的局面。所以我认为在当前众多的研究课题或项目中，万万不可轻视对市政管理的研究。对每一个负责城镇工作的同志来说，这更是他们应当完成的本职工作。这本小小的《市政管理八议》，乃是一把敲门砖，不值珍重，但本着自家人的感情，我愿以此为给每一位负责城镇管理工作同志的台苑之献。

目 录

前 言	(1)
自 序	(1)
一、从“地球照样转”说起	(1)
二、思前想后、左顾右盼	(4)
三、不是“万金油”，而是“特效药”	(10)
四、“强将手下无弱兵”	(21)
五、事在人为，人定胜天	(47)
六、市政管理中的十虚十实和十宜十忌	(68)
七、怎样“过河”	(81)
八、大有文章、大有可为、大有希望	(84)
附 录：	
（1）《城市科学的学科建设和人才培养》	(91)
（2）《干部培训工作的紧迫性和战略意义》	(96)
（3）部分有关意见题目和所截报刊一览表	(100)

一、从“地球照样转”说起

我们世代生活在地球上，自从呱呱落地，就开始同地球打起交道了。因此非常自然，在我们日常生活的语言中，也就不乏关于地球的话题。比如：“地球照样转”这句话就是一例。

本来大千世界，各种现象都有。这些现象都是一定规律的产物。“地球照样转”就是自然运动的规律所表现出的一种现象。很久以前，我们的老祖宗就知道了。但是自然规律同人类社会的发展规律并不相同。象“地球照样转”，这句话本来就是指地球的转动是不以人的意志为转移的一种自然规律，不管你主观愿望如何，地球都不会停止转动的。可是我们有些同志却把这句话做为社会性的问题、比如说某件事少了某人，他却说：“缺个人怕啥？地球照样转。”如果这是对于个别阻挠社会前进，只图个人私利，出于个人目的，以为缺了他不行，故意搞拆台把戏的些人而言的，那么有的同志说这句话带有争口气的含义，倒也可以。不过现在却有人将之做为对待改革，对待事业抱无所谓态度的遁词，甚至还有人将之做为讥刺立志改革，具有雄心的同志的嘲讽之言，这就很不对了。

应当看到，社会的发展规律，人类社会的各种变革不是也不可能是自然地出现的，这是一条历史唯物主义的原理。对自然界来讲，地球不论怎样发展变化。它都要照常转动，但对人类社会来讲，情况就很不相同，地球转的这一百多年内，有多少仁者志上

为改变旧中国的面貌而努力，可是只是在中国共产党成立以后，才领导人民推翻了三座大山，建立起一个崭新的中国。因此，在人类社会，地球虽然照样转，但情况却不一样，别人一天二十四小时，你也一天二十四小时，地球就一直这样转动，可是如果你苟且偷安，别人却在发奋图强，那么十年八年之后，一定会有很大变化，这是不言而喻的道理，从个人到国家莫不如此。以城镇管理为例，如果哪个城市不励精图治，那么这个城市必然不会有什么发展，而地球却是一直在转动着。如果哪个城镇力争上游，那么这个城市就必然会有很快的发展。可见这里有个人的自觉能动性作用发挥得如何的问题。有个志气问题。因此我们反对用“地球照样转”来打击别人的积极性，来压抑他人的工作热情，或者以此来自我解嘲或自我安慰的做法。人贵有志，任何人都应有苟且偷安、因循守旧、不求上进的思想意识，换句话说，如果率由旧章，不思改革，那么“地球照样转”，可绝不会转出一个新局面来，历史、现实都有许多生动事例可以说明这一点。

人类对于自然界的认识同样也只有在掌握了自然规律之后，充分发挥人的主观能动性，才能适应、运用自然规律、所以用“地球照样转”的话来搪塞、敷衍事情，结果一定是可悲的。

因此，我们对于城市管理就要打破我上面讲的那些错误思想之束缚，要大胆研究、努力发展。当前，开展这一研究，是有许多有利条件的。

（一）1985年1月，在北京隆重地召开了“中国城市科学研究会。”国务院副总理万里同志当了名誉会长，说明党中央对它是重视与支持的。

（二）研究会成立后立即开展了工作，已经安排了关于城市科学的大中小型的学术讨论会，证明研究会是很讲求效率和务实

精神的。

(三)目前已有许多地方举办了各种培训班，武汉，苏州，上海等地还筹办城市建设学院。

(四)在北京已举办了全国市长研究班，已办了一期，1984年6月办第二期，这是件很有意义的事。有些地方也开始举办县长、镇长研究班，今后还要继续办下去。

(五)城乡建设环境保护部，创办了《城乡建设》杂志，从而有了研究城市管理、建设、规划的学术园地。各地也有不少类似的专业性报刊。

(六)我国著名科学家钱学森同志倡议开展城市学研究并在全国得到热烈反响。

总之，这说明我们研究市政管理有许多有利条件。现在对这项工作不仅有人过问，有人关心，有人支持，而且都认识到这门学科对我国四化建设具有重要作用。这就决定我们这项工作必会欣欣向荣地发展。

记得叶剑英任广东省省主席兼广州市市长时，曾立即成立了一个广州市政建设委员会，陈毅同志在上海当市长期内也很注意了解这方面的情况和问题，可见我们党和一些老革命家是具有战略眼光的，是对这项工作，对这门学科很重视的。但后来由于种种原因，对之没有研究，放松了，中间甚至走了弯路并停顿了下来，但这不应当使人丧失信心。有些人在市政管理建设问题上感到有压力，不过，有压力就有活力和动力，因此更应该加速我们的研究，根据我国的实际情况，找出一条市政管理的好路子。

二、思前想后、左顾右盼

什么叫“思前想后”？就是说，在研究市政管理时，有必要先回顾一下历史，再想想未来。我们的城市是怎样过来又计划如何发展，这是从纵的方面来看的。从客观方面来说，我们的国家是个整体，因此不能孤立地看某一个城市。从微观上讲，一个城市就是一个基地，有独立性。因此我们要想搞好城市建设与管理，就要思前想后，要摆正微观与客观的关系，想到各个城市的基础与情况，要从实际出发而不是凭空想象，要琢磨一下进行一些什么改革，如何改革、前景如何，有什么值得吸取和借鉴的经验教训。

什么叫“左顾右盼”？就是看看别的城市，不能闭关自守，固步自封，无论对国内还是对国外的有关情况、信息都不能不注意了解、掌握，如果孤陋寡闻，闭目塞听，对人家的好东西、现代化状况和先进经验不闻不问，照旧我干我的，就很难有大进步。左顾右盼，就是要学习人家的先进经验，以便对我有所启发和推动，以便拿来为我所用。

我们过去的工作肯定是有成绩的，但不能否认，相对地说，我们的发展速度还相当慢，我们国家还很穷并且相当落后。因此，通过思前想后、左顾右盼，对市政管理工作先有一个基本的认识。有了这种基本认识，我们再针对性地做些工作，就能把工作搞好。所以我就谈一下对市政管理工作的一些基本认识。

(一)城市管理工作源远流长，由来已久。除新兴城市外，很多城市都有较长的历史，也或多或少地有些陈规旧习，正因如此，所以人们对之很容易忽视改革而倾向于保守，这是特别需要提醒大家的。的确，我们过去是有一些经验和行之有效的办法的。刚解放北京、上海等大中城市时，国内外都有人认为共产党对农村工作有办法，但认为我们对城市尤其是大中城市就没有办法，并预言我们一定会把城市管得一团糟。可是事实证明，共产党是伟大的，在我们接管了全国各大中城市后，把城市管得很好，生产发展得快，社会秩序很安定，从而使那些预言家感到奇怪和惊讶。这是世界市政管理史上值得大书特书的奇迹。这些情况，我们应当永远不忘。但是后来，我们在市政管理上发展缓慢，原因在哪里，应当认真地找一找，好好总结一下。香港大发展的时间不长，直到六十年代初期还远不如上海，可是后来我们停步不前了，而人家却在迅猛发展，或叫“起飞”，把我们拉到了后面。对此我们要有足够的认识，这样才能更好地进行改革，做好工作。

(二)市政管理工作非常普遍。一个墟，一个集，一个镇，一个市，相对而言都有一个管理问题。因为凡是有人聚集的地方，总是互相依赖、交换、配合、支持，需要有一个场所，而城市从历史上讲也就是这样形成和发展起来的。在现代社会，城市问题就更为突出了，它涉及的方面也十分广泛。所以说，市政管理是一项普遍的工作。因为太普遍了，又往往不容易为大家所注重，家常便饭，不在意，也就不去认真研究它了。与之相联系的是另外一种情况的存在，即由于存在着城乡差别，城市人口要控制，想在城市入户不是件容易事，因而有一种错觉，似乎城市已经不错了，已经让人羡慕、向往了，不需要再改进什么了，以致影响了我们对市政管理工作的重视。

(三)市政管理工作影响深广。大、中、小城市在自身所处的那个地区或更大范围乃至全国、全世界都有一定的作用和影响，并且广泛而深远。在我国古代还谈不上什么大城市的时候，城市的作用就显示过了。《古乐府》中有一首著名的《城中谣》，诗中写道：“城中好高髻，四方高一尺；城中好广眉，四方且半额；城中好大袖，四方全飞帛。”可见城市对其所在地区的影响之大了。现在，全国各地也都向北京、上海、广州等大城市学习。

城市的影响有物质的，也有精神的；有有形的，也有无形的。正由于其影响深广，所以有些城市人就产生了一种优越感。前面讲过，虽然城市管理工作并不好，但因城市户口很难上，有些人就对市政管理工作的改革不以为然。现在，我国形势有很大变化，国外有人说：中国正面临第三次农村包围城市的局面，即先是解放前农村根据地包围城市；后是解放后在农村合作化高潮的推动下，城市工商业进入社会主义改造阶段；现在是党的十一届三中全会以后，农村由于实行了生产责任制取得巨大成就，低档商品吃不开了，开始向城市要高档商品了，不论汽车、飞机，都要，对城市形成了压力。万里同志指出，现在的城市非改不可。这就形成了第三次农村对城市的包围。这就表明我们不能再以城市人自居了，不能再用老眼光看城市和农村的关系了。要看到再不对市政管理进行改革，对农村的影响就是一种不良影响了。

(四)市政管理工作的重要性。城市在国民经济的发展中和物质文明、精神文明的建设中地位和作用的重要不言自明。城市工作搞得好坏，直接影响着党群关系。因为我们党是执政党，城市工作是在党的领导下进行的，城市居民比较集中，反映意见较多、较快。城市工作搞好了，群众就会说共产党领导得好，反之

则哪怕只是个别人的问题，也容易被简单地归到我们党的身上而影响党群关系。因此，作为执政党，我们就不能不考虑和注意到这一点。再说，我们的工作状况还反映和联系着社会主义制度的优越性能否得到充分发挥的问题，它集中而又直接地显示着这一点。这个问题是十分敏感的。比如国营商店的职工服务态度不好，就妨碍了人们对社会主义商业制度优越性的体会。其他行业也都存在着诸如此类的问题。这还不说政府工作人员官僚主义作风，办事低效率等与社会主义制度本不相容的情况。所以，要让人们认识到市政管理工作的极端重要性，使人们感到这项工作的好坏，关系到“四化”能否早日实现，关系到我们国家、我们党的发展前途。只有对之有一充分认识，才能端正工作态度和改进工作作风，才能使市政管理工作有一新的起步。

（五）应该认识到城市管理工作的难度和复杂程度。要想搞好市政管理工作，可不能将之看成是一件轻而易举的事。市政情况是复杂的，工作难度较大，切不可掉以轻心；要有充分的思想准备。对此，我们过去缺乏应有的认识，没有对之进行很好的研究。这也是我们市政管理工作不能很快前进的一个原因。我们如果认识到其难度和复杂程度，就能从复杂处着想，对难度有认识而下真功夫去克服，而不会大轰大鸣，一哄而起，搞成个四不象的东西，或四处碰壁，最后不得不虎头蛇尾，潦草收兵。

（六）从现状看，市政管理工作亟待改革。由于种种原因，我们“欠帐”较多，历史遗留下的问题和新情况、新问题的出现都迫切要求我们去做工作，去进行改革。城市管理工作极待改革，因为城市是社会主义“两个文明”的窗口，是一个地区政治、经济、文化的中心，国际、国内对一个国家的评断主要是看这个国家的首都和其他一些城市的情况。基于上述各点，说明市政管理工作不改革不仅不能使事业前进，而且还要影响其他方面

的工作。

（七）要改革就必须先研究改革。改革不是放空炮，也不能走过场，而是一件非常严肃的事情。如果真心诚意地要进行改革，就要认真研究它，做到“谋定而后动”。这才可能改到点子上。千万勿做叶公好龙式的嘴皮子上的改革家，叫得尽管响，说得尽管好听，但或不愿进行真正的改革，或敷衍了事搞花架子，甚至借改革以谋私，打击真正的改革，败坏改革的名声。改革该怎样改，要有确实的研究和可行性的论证，否则就无从着手进行改革。严肃地对待改革，任何人都不要只凭想当然去办事，就不会改乱了。我认为市长研究班主要就应当研究一下改革什么，怎样改的问题。我们所说的研究，是积极慎重的研究，要有科学的态度，用科学的方法，得出科学的结论，以便有科学的行动。我们现在常说办事要一靠政策，二靠科学。而政策也是有科学根据的，离开这一点政策就没有生命力，缺乏说服力，不能发挥威力。所以归根结底，都是一个科学的问题。只要符合客观规律，我们的事业就会前进、发展。当然搞研究也贵在得法，就是说要研究一下方法问题，这点我们在后面再详谈，这里只作为基本认识之一提出来。

（八）预料在建国一百周年时，我国就会有比现在数量多得多的兴旺发达，具有中国特色的社会主义城市。城乡关系的发展会出现新的面貌。我们要看到这一前景。所谓战略眼光就是说要看事物的发展趋势。象深圳经济特区，就很有些战略眼光。他们搞基本建设搞了几通一平，即先通水、电、路，然后再建楼，楼一成地就平了，立即可以投入使用；而不象内地一些地方，楼建成后无水、无电、无路，不能用，空放几年，很不经济。广州市有座现代化宾馆也是这样，部分竣工就可以部分开业，待全部竣工后，收入已相当可观。这并不是单纯的技术问题。我们搞市政

管理工作的就要研究这些事情。群众曾呼吁不要老干修了马路挖马路的蠢事了，不是有过相声演员建议这样做还不如给马路安上“拉锁”么？这是对我们工作搞得不好的一种讽刺，我们不能一笑了之。资本主义国家城市管理的历史经验有些好的地方我们一定要吸取。当然在那里有一个社会制度的根本性问题，但我们对他们的一些现代化管理技术和经验还是可以学习的。在我们的城市生活中各种可以社会化而尚未社会化的问题是当务之急，但现在尚未引起人们足够的重视。如果哪个城市在这方面做出贡献，那真可以说是功德无量了。现在机关、学校的后勤服务几乎都是自己包干，搞得象一个必须自给自足的“封建庄园”，既不经济，又不易搞好，浪费了不少人力、财力，全国计算下来，恐怕总帐更惊人。市政管理部门如果把这类工作社会化起来，就可以大大提高工作效率、节约许多人的时间和精力，减少许多后顾之忧，有助于解放生产力，对国家和人民都是一个大贡献。

总之，思前想后，左顾右盼，就是要善于吸取经验教训，学他人之长，补自己之短。只要是本地可以行得通的，就要学过来。当然，学习别人，不能只学其表面，那就无有实质性意义了，这就无需多说了。