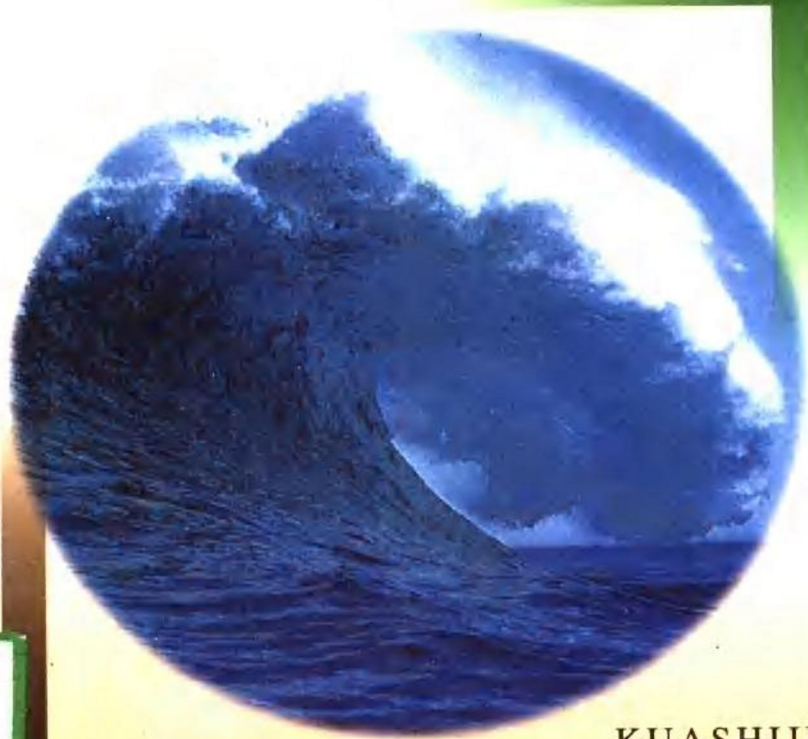


跨世纪中国经济社会发展研究文库

中国城市行政系统建设与改革

ZHONGGUO CHENGSHI XINGZHENG
XITONG JIANSHE YU GAIGE

王续琨 仇黎明 等著



23

KUASHIJI
ZHONGGUOJINGJI
SHEHUIFAZHANYANJIU WENKU
大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市行政系统建设与改革/王续琨,仇黎明等著.
—大连:大连理工大学出版社,1998.6
(跨世纪中国经济社会发展研究文库)
ISBN 7-5611-1389-7

I. 中… II. 王… III. 城市-行政管理-建设与改革
-中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 24669 号

大连理工大学出版社出版发行

(大连市凌水河 邮政编码 116024)

大连理工大学印刷厂印刷

开本,850×1168 毫米 1/32 字数,150 千字 印张,6.125 插页,2

印数,1—1000 册

1998 年 6 月第 1 版

1998 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑:唐连政

责任校对:王 炯

封面设计:孙宝福

版式设计:李 平

定价:8.00 元

本书由

国家社会科学基金资助出版

**This book's publication is financed by
The National Foundation of Social Sciences**

目 录

引言	1
----------	---

历史回顾篇

第 1 章 城市行政系统基本框架的形成和演进	8
1.1 城市建制标准的设立和城市行政系统的结构	8
1.2 城市行政系统的初创(1949 年~1954 年)	11
1.3 城市行政系统的正规化(1954 年~1966 年)	14
1.4 特殊历史时期的城市行政系统(1966 年~1978 年)	18
1.5 改革开放时期的城市行政系统(1979 年以后)	22
第 2 章 城市行政系统改革的历史经验	28
2.1 城市行政机构改革的回顾	28
2.1.1 1951 年~1952 年精简整编	29
2.1.2 1954 年~1955 年精简调整	30
2.1.3 1956 年~1959 年机构改革	31
2.1.4 1960 年~1964 年精简运动	32
2.1.5 1965 年~1966 年战备精简	33
2.1.6 1982 年~1984 年机构改革	34
2.1.7 1988 年~1996 年机构改革与综合行政改革	35
2.2 对于城市行政改革经验的思考	38
2.2.1 研究先行论	39
2.2.2 环境协调论	41

2.2.3 改革互动论	44
2.2.4 规范建设论	46

系统改革篇

第3章 城市行政系统改革泛论	49
3.1 城市行政系统改革的主体	49
3.2 城市行政系统改革的方法论原则	54
3.2.1 适应性原则	55
3.2.2 借鉴性原则	58
3.2.3 渐进性原则	61
3.2.4 协调性原则	64
第4章 城市行政系统改革:转变职能和理顺关系	68
4.1 城市政府转变职能的一般性分析	68
4.1.1 城市政府履行职能中的若干问题	69
4.1.2 城市政府转变职能的含义及其意义	70
4.1.3 城市政府转变职能的基本模式和实施难点	73
4.1.4 城市政府的职能定位和职能转变	74
4.2 城市政府理顺关系的有关问题	77
4.2.1 城市政府有待理顺的诸多关系	77
4.2.2 城市政府与中央政府、省级政府的事权划分	80
4.3 城市政府的经济管理职能及其与企业的关系	84
4.3.1 实现政企分开的基本思路	85
4.3.2 城市政府经济管理职能履行方式的转变	88
4.3.3 城市政府经济管理职能与社会主义市场	91
第5章 城市行政系统改革:调整机构和精简人员	95

5.1 城市政府调整机构的思路	95
5.1.1 城市政府调整机构的主要依据	95
5.1.2 城市政府调整机构的基本任务	99
5.1.3 城市政府调整机构的长期课题	103
5.2 建设精明强干的公务员队伍	106
5.2.1 精简行政人员和优化行政人员结构	107
5.2.2 做好政府机关富余人员的分流安置工作	109
5.2.3 实施国家公务员制度,加强城市政府 公务员队伍建设	112
第6章 城区政府、街道办事处和开发区管理机关 的改革与建设	120
6.1 城区政府的改革	120
6.1.1 城市政府的职能定位	121
6.1.2 城市政府与城市政府的事权划分	122
6.1.3 城区政府的机构设置	124
6.2 街道办事处的改革与社区建设	126
6.2.1 街道办事处的任务、职能	126
6.2.2 街道行政机关改革中的新问题	128
6.2.3 城市社区建设和管理的思路	130
6.3 开发区管理机关的建设	131
6.3.1 开发区管理模式的基本类型	132
6.3.2 搞好开发区行政管理机关的建设	136
 探讨展望篇	
第7章 城市行政系统的约束监督机制	141

7.1 致命的“行政运行病”——腐败	141
7.1.1 行政系统中腐败现象的实质和表现形式	142
7.1.2 行政系统中腐败现象产生的原因	143
7.1.3 遏制腐败现象的主要途径	146
7.2 城市行政系统的约束机制	148
7.2.1 城市行政系统的制度化建设	148
7.2.2 创建优异的城市行政组织文化	151
7.3 城市行政系统的监督机制	153
7.3.1 完善行政法律、法规体系	154
7.3.2 健全城市行政系统的监督体系	157
第8章 走向21世纪的城市行政系统	163
8.1 积极慎重地逐步推广市管县领导体制	163
8.1.1 对实行市管县体制的否定性意见	164
8.1.2 市管县体制是现实条件下的一种 优化选择	167
8.1.3 在总结经验中逐步推广市管县体制	170
8.2 正确运用行政力量,加速城市化进程	171
8.2.1 撤县建市之风不宜再刮	172
8.2.2 做好小城镇建设和管理这篇大文章	176
8.2.3 加强城市群、城市带、城市圈的行政协调	179
主要参考书目	182
后记	183

引 言

我想政治体制改革的目的是调动群众的积极性,提高效率,克服官僚主义。改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机构,这和权力下放有关。

——邓 小 平

(一)

改革开放的汹涌波涛,一浪高一浪地拍击着中国的漫长海岸线。20世纪80年代,沿海城市作为改革开放的前沿阵地,首先获得了前所未有的发展机遇。在经济体制改革逐渐深入、社会生产力水平不断提高的背景下,如何搞好以政府机构改革为基本内容的行政系统改革,就成为沿海开放城市加速经济社会全面发展的关键问题。

正是基于这样一种认识,我们在 90 年代的第一个春天策划酝酿了一项研究课题——沿海开放城市行政组织系统研究。当年 7 月 30 日,我们填报了《国家社会科学基金研究课题申请书》(学科分类:政治学)。经过评审,国家社会科学基金委员会于 11 月下发了立项资助通知。

(二)

本书是上述研究课题的综合研究报告。1990 年在进行课题研究方案设计时,曾设想利用大约一年的时间,除以大连为基地而外,课题组成员还将分赴天津、威海、连云港、上海、厦门、深圳、广州等沿海开放城市、沿海经济特区城市和海南大特区省会海口市,进行访谈调查,力求比较全面地掌握我国各类沿海城市行政系统的现状和以往的改革历程。因为我们知道,依据大量调查材料撰写研究报告,即使报告中所阐发的观点没有多少可取之处,至少得之于实地调查的资料尚可供他人作为研究的素材。然而,在实际的研究中,限于财力和精力,全面访谈调查这条路对我们来说是走不通的。于是,我们只能在重点调查的基础上,充分利用可以查找到的各种文献资料,按我们的思路梳理出几个有关行政系统建设和改革的基本问题。严格地说,我们的研究报告只是提出了问题,无意于追求对问题的完满的解答。

在课题研究和撰写研究报告的过程中,我们感到,沿海开放城市行政系统的改革和建设在目标、内容、原则等方面与其他城市并无很大的差别,因此本课题的研究范围不必仅限于沿海开放城市。于是,这份课题研究报告,先是定名为《城市行政系统研究》,后来又考虑到“研究”二字范围过宽,最终定名为《中国城市行政系统建设与改革》。

(三)

城市行政系统是指在一个城市辖区内由各级政府及其派出机关所构成的有机整体。从行政级别上看,我国的城市有省级市(直辖市)、副省级市(计划单列市)、地级市(省辖市)和县级市之分。由于省级市、副省级市数量较少,因此本课题的主要研究对象是地级市,当然也可以把省级市、副省级市包含在其中。

对地级以上城市而言,城市行政系统通常包括三个层次的行政组织,第一个层次是城市政府,第二个层次是城区政府、县级市政府或市辖县政府,第三个层次是街道办事处和镇政府、乡政府。每一层次的行政组织又有各自的内部结构层次。本课题有些内容涉及城市行政系统的某些局部,但更多的还是着眼于城市行政系统的整体。

在整个国家的行政系统中,城市行政系统是基础子系统。从一定意义上来说,国家行政系统的运行效能,最终要通过城市行政系统这个“输出端”来体现。广大市民也往往通过城市行政系统的运行状态和实际业绩,来评价国家行政系统改革和建设的效果。因为在市民的眼中,城市行政系统中的各级行政组织是“看得见”的政府。它们的形象,自然也就成为市民心目中的政府形象。由此不难看出,探讨城市行政系统的改革和建设问题,具有重要的现实意义。

(四)

中华人民共和国成立以来,党和国家始终将行政系统的建设摆在重要议事日程之中。四十多年来,以反对官僚主义、

提高办事效率为主要内容的行政建设和以精简机构为核心的行政改革,常抓不懈,几乎没有间断过。

党的十一届三中全会以后,邓小平一直关注着行政系统的建设和改革,把党和国家领导制度的改革作为建设有中国特色社会主义的重要内容。1982年1月,邓小平在中共中央政治局讨论中央机构精简问题的会议上说:“精简机构是一场革命。”“当然,这不是对人的革命,而是对体制的革命。”^①1986年6月,邓小平在中共中央政治局常委会上又强调指出:“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通,因为首先遇到人的障碍。”^②同年9月11日,他在几次谈话^③中进一步论述了政治体制改革的必要性、紧迫性及其目的、总目标。

邓小平关于国家政治制度建设和政治体制改革的这些重要思想,对于我国今后的行政改革和行政建设仍然具有根本性的指导作用。

(五)

谈到行政改革,人们往往首先想到政府机构改革或精简机构。应当说,行政改革除涉及政府组织机构的调整变化而外,还包括行政领导体制、行政职能范围、行政管理方式等方面的改革。

行政改革既包含“破旧”的成分,又包含“立新”的成分,是为“立”而“破”,是“破”与“立”的辩证统一。而行政建设则既包

① 《邓小平文选》第2卷,第396页、397页。

② 《邓小平文选》第3卷,第164页。

③ 《邓小平文选》第3卷,第176页~180页。

含“立新”的成分,又必然地包含“破旧”的成分,是“立”中有“破”,是“立”与“破”的辩证统一。因此,行政改革与行政建设是两个互相渗透、互为依托、相辅相成的行政过程。

本课题将在行政改革与行政建设相统一的基础上探讨城市行政系统的有关问题。

(六)

本书内容包括三个部分。

第一部分是历史回顾篇,概述本世纪 50 年代以来我国城市行政系统基本框架的形成和演进过程,总结了四十多年城市行政改革正反两个方面的主要经验。

第二部分是系统改革篇,运用系统论的基本思想,论析城市系统改革的主体要素和基本原则,阐释城市行政系统改革的内容,并对城区政府、街道办事处和开发区管理机关的改革、建设问题提出了初步的看法。

第三部分是探讨展望篇,论及城市行政系统的约束监督机制和廉政建设方略,提出在城市化进程中城市行政系统建设有待解决的几个问题。

(七)

就全国范围而言,肇始于 1988 年的这一轮行政改革,1993 年推及地方政府,至 1996 年已经基本上完成机构改革的既定任务。这一轮改革取得了很大的成绩。从行政改革的长过程来看,这一轮改革仍具有过渡的性质,其成果也只是阶段性的。在社会大变革时期,行政改革的步伐是不会停止的。就在我们这份课题研究报告即将交付印刷的时候,中国共产

党召开了具有跨世纪重大历史意义的第十五次全国代表大会。江泽民同志代表党中央做了题为《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告。这是中国共产党迈向新世纪的政治宣言,是中华民族再创辉煌的行动纲领。

这篇报告的第六部分提出了我国政治体制改革和民主法制建设的五项任务,其中第三项即为“推进机构改革”。江泽民同志指出:“机构庞大,人员臃肿,政企不分,官僚主义严重,直接阻碍改革的深入和经济的发展,影响党和群众的关系。这个问题亟待解决,必须通盘考虑,组织专门力量,抓紧制定方案,积极推进。要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理的权力切实交给企业;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平;把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门,培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化,严格控制机构膨胀,坚决裁减冗员。深化人事制度改革,引入竞争激励机制,完善公务员制度,建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”

这是即将开始的下一轮行政改革的号召书和动员令。江泽民同志在这里既指明了下一轮行政改革的意义、目标、基本任务,又提出了下一轮行政改革将要重点解决的问题和改革的内容、方案、措施。可以肯定地说,未来的行政改革必将深化、完善已有的改革成果,找到一条适应中国国情和社会主义市场经济体制的行政建设道路,创建规范化的现代政府制度。

历史回顾篇



城市是人类社会发展到一定阶段的产物。城市的产生,是人类社会由野蛮、蒙昧时代进入文明时代的一个重要标志。城市是人类文明的结晶,也是人类文明不断丰富和发展的主要基地。

中国的城市已有数千年的悠久历史。“城”,是阶级分化的产物;“市”,是商品经济发展的产物。最初的城市,是为适应阶级统治和军事防御的需要而形成的。随着人口的不断集中和工商业的持续发展,城市在一个国家中的地位越来越重要。现代城市,是国家或地区的政治中心、经济中心、文化中心、信息中心和交通中心。城市管理问题,早已成为现代行政科学的一个重要课题。

中华人民共和国成立四十多年来,除个别历史时期而外,城市的数量不断增多,城市的规模也在不断扩大。特别是在改革开放的新时期,城市的数量加速增长。

城市行政系统是为管理各个城市而设置的管理机关。在新的形势下,如何按照城市经济、社会发展的需要改革城市行政系统,已成为当前城市行政系统建设的一项迫切任务。

本篇将追溯我国城市行政系统基本框架的形成、演进过程和四十多年来所进行的几次行政改革,总结城市行政系统建设正反两个方面的经验,以便为正在进行的和今后还将进行的城市行政系统改革提供必要的借鉴。

第 1 章

城市行政系统基本框架的形成和演进

不同的国家有着不尽相同的城市行政管理模式。新中国的城市行政系统,在没有理想模式可资参照的情况下,经历了从无到有、从简单到复杂的发展、演进历程。

1.1 城市建制标准的设立和 城市行政系统的结构

社会生产发展而引起的社会分工,是城市产生的根本原因和决定性因素。正如马克思、恩格斯所说:“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和乡村的分离。城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地方局限性向民族的过渡而开始的,它贯穿着全部文明的历史并一直延续到现在。”^① 城市作为同乡村相对立的聚落,其基本特点是人口密度高于乡村,具有一定的人口规模而且多为非农业人口。

在中国长达数千年的城市发展史上,一直到近代尚未出现具有管理学意义的城市建制标准,对市、镇、乡等行政单位也未做过明确的区分。在中国封建帝制面临崩溃的前夜,清朝

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷,第56页~57页。

政府为了挽救统治危机,玩弄预备立宪和地方自治的骗局,于1909年年初颁布了《城镇乡地方自治章程》。在中国政治制度史上,这部《章程》第一次以法律法规的形式将城镇区域与乡村区域区别开来,确认城、镇和乡都是县领导下的基层行政建制。该《章程》规定,府、州、县治城厢为“城”,城厢以外的聚居地,人口满5万以上的为“镇”,不满5万的为“乡”。由此开始,城与乡成为不同的行政建制。辛亥革命之初,江苏省临时参议会于1911年11月制定了《江苏暂行市乡制》,实行了城乡分治。“市乡制”中所谓的“市”,是清制中“城”和“镇”的通称,即县治所在的城厢区域和人口5万以上的聚居地。

中国城市建制标准的真正确立始于1955年。这一年,刚组建不久的中华人民共和国国务院(原称政务院)颁布了《国务院关于设置市、镇建制的规定》,明确了城镇的设立标准。该文件规定:在中华人民共和国领土范围内,“常住人口在2000人以上,居民50%以上是非农业人口的居民区定为城镇”。“中央直辖市、省辖市以及常住人口在3万以上的县人民委员会所在地、工商区都属城市。”“市是属于省、自治区、自治州领导的行政单位。聚居人口10万以上的城镇,可以设置市建制。居住人口不足10万的城镇,必须是重要的工矿基地,省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或者边远地区的重要城镇,并确有必要时,方可设置市的建制。市的郊区不宜过大。”“工矿基地,规模较大、聚居人口较多,由省领导的,可以设置市的建制。工矿基地,规模小、人口不多,在市的附近,且在经济建设上与市联系密切的,可以划为市辖区。”这一文件基本上确立了市一级行政层次的设置标准。

截止1996年年底,我国已设置各类城市666个。这些城

市的规模等级也不尽相同。我国城市的分级主要以城市市区的非农业人口为标准。1984年2月5日颁布的《中华人民共和国城市规划条例》规定:城区非农业人口在20万人以下为小城市,20万~50万人为中等城市,50万~100万人为大城市,超过100万人为特大城市。

城市从形成的那天起,国家就要对其实行管理,使之在社会发展中发挥应有的作用。随着社会的发展,城市的数量逐年增多,规模日益扩大,城市人口日益增长,城市所负载的功能也愈来愈多。城市的管理是国家管理的重要组成部分,发展到现代,已形成了复杂的城市管理系统。

一般说来,城市管理系统包括城市权力系统、城市行政系统、城市审判系统和城市检察系统。由城市人民政府及其所辖各级行政机关、派出机关所构成的城市行政系统是城市管理系统的基本组成部分,直接指挥整个城市的运行。因此,国家历来重视城市行政系统的建设及其职能的发挥。

经过四十多年的渐进演变,城市行政系统的结构已呈现多层化、复杂化。就中等以上规模而且实行市管县体制的城市而言,其行政系统是由三个层次子系统构成的整体。第一层次,城市人民政府及其工作部门。第二层次,城区人民政府及其工作部门,市辖县人民政府及其工作部门。第三层次,作为城区人民政府派出机关的街道办事处,郊区镇人民政府,市辖县范围内的乡(镇)人民政府。

由于受国家政治体制的制约以及城市所处的地理位置、自然环境、自然资源、历史条件等诸多因素的影响,城市行政系统基本框架的形成经历了曲折的发展过程。纵观建国四十多年的历史,可将城市行政系统的形成过程划分为本章后面