

部门行政管理学丛书

主 编 顾炎晴 王洪濮

市 政 管 理

天津人民出版社

(津)新登字 001 号

部门行政管理学丛书
市政管理

主 编 顾炎晴 王洪濮

*

天津人民出版社出版发行
(天津市张自忠路 189 号)
南京理工大学印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 9.125 印张 235 千字

1996 年 11 月第 1 版 1996 年 11 月第 1 次印刷

印数:1-8000

ISBN 7-201-02786-7/C·166

定 价:11.00 元

总 序

江苏省行政学院和省有关部门联袂编写《部门行政管理学丛书》，嘱予为序。我为他们致力于行政学教学和研究的热情所感动，他们正在进行的是一项具有开拓意义的重要工作。

当前，我国政治体制改革正在积极推进。随着机构改革的展开、公务员制度的推行、法制特别是行政法规的不断完善，同社会主义市场经济相适应的社会主义行政体制开始建构起来。改革的实践呼唤理论，催动着新的理论体系的产生和发展。于是，一篇篇论文发表，一部部著作问世，从事行政实践和行政科学研究的人们感应着时代发展的脉搏，进行着艰苦的理论探索。可以预见，在深化改革的实践中，行政学及相关学科的研究必将出现蔚为壮观的新局面。

我们所要建构的行政体制是中国特色的社会主义行政体制，我们所要形成的行政学理论也应该是有中国特色的社会主义行政理论。首先，这是社会主义行政学，是马克思主义的现代行政科学。因此，它要求从事实践和理论探索的人们，不惮于借鉴西方行政学理论的积极成果，吸取其与我有用的精华，用以开拓自己的视野；更要求人们坚持马克思主义的历史观和方法论，树立科学的现代意识，努力在世界行政科学的最高峰插上自己的理论旗帜。其次，这是当代中国的社会主义行政学。因此，它要求人们始终坚持以当代中国的马克思主义——邓小平同志建设有中国特

色社会主义理论为指导，彻底贯彻这位伟大的理论家和实践家提出的“解放思想，实事求是”的根本观点，不仅敢于冲破传统思想和主观偏见的束缚，使行政科学的研究真正放眼世界、面向未来、适应当代中国政治现代化的历史要求；而且尊重实践，着力研究我国行政实践特别是行政改革实践中的重大现实问题，在实践的基础上发展理论，建构有中国特色的社会主义行政科学体系。

基于上述认识，江苏省行政学院和有关部门的同志设想先从部门行政管理这个重要层面切入，开拓一条从中国具体实际出发，系统进行行政科学研究的新路子。经过辛勤劳动，这套丛书终于奉献在读者面前。他们的成果达到了一定的理论高度，他们探索的意义当予以充分的肯定。

部门行政管理学是一个尚待深入进行理论开发的领域。虽然现在已有多种部门行政管理学著作问世，但是大体说来，这种研究还处在分散的、零星的状态；像本丛书编著者这样有计划地进行系统的部门研究，肯定是一种有益的尝试。应该认为，从总体上研究国家行政管理，揭示其运行规律，对于部门行政管理的实践和理论研究无疑具有重要意义；然而从另一方面来看，积极开展部门行政管理的研究，探索部门行政管理的特有规律，并不断取得成效，整个行政学的开拓发展，从而不断充实丰富，才有坚实的基础。同时，当代中国部门行政管理和改革的实践也正企盼着加强部门行政管理的理论建设。唯其如此，我们希望本丛书的出版能引起人们对部门行政管理科学的更大关注，能带动更多的理论工作者和实际工作者深入研究部门行政管理的重大课题。

部门行政管理学又是一门最贴近行政直接现实的科学。它所研究的是政府各具体部门的组织结构和形式、运动过程和方式、行政规范和方法，是国家法律、法规和政策向经济社会现实的直接转变，也是经济社会信息向政府部门的直接反馈。由此切入，有利于研究行政管理和改革中的新情况、新问题，总结行政管理和

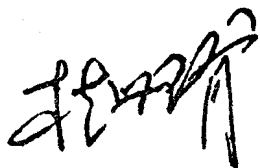
改革中的新经验，也有利于立足中国的实践，检验中外各种现成的行政学理论，对其进行马克思主义的批判分析，进而把那些具有科学价值和体现时代精神的观点方法，融入对现实问题的阐发论证。这就可以使行政学的研究更紧密地结合中国的具体实际，达到理论和实际在较高层次上的统一，使行政学研究中的合理借鉴更坚实地立足于中国的行政实践，在现实性中透出较强的时代精神。丛书编著者在这方面进行了可贵尝试，不是单纯在现成理论中寻觅，而是在实践中探索正确的思路，这应能给人们以若干启示。

丛书的编写采取了理论工作者和实际工作者携手合作的方式。这种合作的好处是使理论工作者和实际工作者各自的优势得到较充分的发挥。理论工作者有较多的理论积累，长于理论思维，有较丰富的研究经验；实际部门的同志置身于行政工作第一线，对行政实践中的新情况、新问题了解比较透彻和深切，不仅拥有丰富的经验材料，而且往往有独到的见解。这套丛书作为理论工作者和实际工作者的共同成果，说明这种合作是促进行政学研究沿着理论和实际相结合的轨道深入发展的有效形式。当前，我国的行政学研究还落后于行政管理和改革实践的要求，而要在现有成绩的基础上将行政学研究上升到更高水平，就必须深入实际，就需要实现理论工作者和实际工作者的密切合作。

这套丛书具有自己的鲜明特色：既着力于有较高的理论性，又注重有一定的实践性和可操作性。编著者努力运用邓小平同志关于社会主义政治和政治体制改革的基本理论，展现中国部门行政演变发展的历史过程，总结改革开放以来部门行政管理和体制改革的实践经验，同时吸纳西方行政学关于政府组织、政府行为等方面有价值的观点，去认真探索和阐明当代中国特定历史条件下部门行政运行和发展的客观规律。丛书还具体地描写了不同部门的行政过程和方法，为读者提供了不少可资操作运用的知识。

最后需要指出，这套丛书也是为适应行政学院培训公务员的需要而编写的。公务员分布在政府的不同部门，其所从事的工作具有部门业务提出的专门要求，因而应当根据政府部门划分，对公务员进行专门化培训。这就需要加强部门行政管理和实践的研究，逐步形成一套有较高学术水平的部门行政管理学教材。就此而言，江苏行政学院和有关部门的同志奉献的这部丛书，对行政学院系统的教材建设，也具有重要意义。

无庸讳言，我们面前的这部丛书在内容和文字表达上都还有所欠缺，其中个别作品的理论阐述较为粗疏。但我仍要肯定这部丛书，并愿它能成为一个良好的开端，一股促进的力量，把部门行政管理学的研究带动起来。是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '杜明' (Du Ming), written in a cursive style.

目 录

总序	桂世镛
第一章 概论	(1)
第一节 市政管理的基本涵义	(1)
第二节 市政管理的基本理论	(7)
第三节 市政管理的基本方法	(15)
第四节 市政管理的基本内容	(24)
第二章 城市与城市化	(32)
第一节 城市的发展	(32)
第二节 城市的地位	(36)
第三节 城市的种类	(40)
第四节 城市化	(43)
第五节 经济性特区的建设与管理	(53)
第三章 城市规划	(65)
第一节 城市规划概述	(65)
第二节 城市性质和规模	(70)
第三节 城市发展用地与城市总体布局	(76)
第四节 城市工业用地规划	(79)
第五节 城市道路交通运输规划	(82)
第六节 城市居住用地规划	(85)
第四章 城市基础设施建设	(89)
第一节 城市基础设施概述	(89)
第二节 市政工程建设与市政设施管理	(98)

第三节	城市市容与环境卫生·····	(106)
第四节	城市园林绿化·····	(115)
第五章	城市公用事业·····	(130)
第一节	城市供水·····	(130)
第二节	城市燃气、集中供热·····	(144)
第三节	城市公共交通·····	(150)
第六章	城市房地产管理·····	(156)
第一节	城市土地管理·····	(156)
第二节	产权产籍管理·····	(162)
第三节	房地产开发及住宅建设·····	(173)
第四节	城镇住房制度改革·····	(183)
第五节	房地产交易市场管理·····	(188)
第七章	城市现代化与城市改革·····	(196)
第一节	城市现代化与搞好城市改革·····	(196)
第二节	打开城门，搞活市场·····	(208)
第三节	转换政府职能，加大改革力度·····	(216)
第八章	城市行政监督·····	(225)
第一节	城市行政监督的涵义与基本概念·····	(225)
第二节	城市行政监督的基本方式·····	(233)
第三节	加强城市行政监督机制·····	(242)
第九章	城市行政领导·····	(253)
第一节	城市行政领导概述·····	(253)
第二节	城市行政领导效能·····	(258)
第三节	城市行政领导现代化·····	(272)

后记

第一章

概 论

市政管理是城市政府的城市管理活动，其涵义与职能因各国国情的差异而不尽相同。市政管理既是一项专业性很强的工作，又是一门综合多学科理论为基础的独立学科。市政管理的基本方法包括行政的、经济的、法律的、宣传教育的以及各种现代化的管理方法，只有有机结合，综合运用，才能更好地发挥城市的整体功能。城市政府行政管理的主要职能是规划好、建设好、管理好城市，城市政府应按社会主义市场经济体制的要求，深化改革，加快职能转换。

第一节 市政管理的基本涵义

一、市政管理的几个不同概念

市政管理是城市政府的城市管理活动。

城市管理是城市政府通过一系列有目的的自觉活动，去组织、协调、控制城市运行过程的行为。城市管理是一个社会历史现象，不同的历史阶段，不同的社会性质，城市管理的职能与涵义也就不尽相同。从现代世界各国城市管理的职能和范围来看，大致有如下四种涵义：

(一) 在资本主义国家的“三权分立”体制下，城市政府对城

市的公用事业、公共设施和公共事务所进行的管理。它主要包括：城市规划的制定及规划实施的管理；城市各种法规、制度的制定和实施的管理；城市各种基础设施的建设和管理；城市各种公共生活服务设施的建设和管理；城市环境和卫生的管理；城市治安和公共秩序的维持和管理；城市财政预算收支的管理；城市税收的征收及管理；城市人口及户籍的管理；城市社会福利及各种公益和救济事业的管理等。这种管理也被称为狭义的市政管理，一般不涉及城市国民经济管理活动。

(二) 在社会主义“议行合一”的体制下，城市政府对城市的政治、经济、文化、社会等带全局性事项或重要事项所进行的行政管理。除上述内容外，还要对城市中各种国民经济活动，即对城市中的生产、流通、分配、消费过程进行控制、调节和指导；对城市人口及人口增长实行严格的计划控制；对城市的精神文明建设进行指导、管理和调节；对城市居民的物质生活提供较好的服务，并进行必要的管理和调节。如果从全国范围看，还包括国家对城市体系进行统一的规划和布局；对城市体系结构，对城市规模结构进行合理的调整；根据城市本身运行的规律，科学地协调城市与城市之间，城市与乡村之间的关系；使城市化过程合乎规律地健康发展。这是广义的城市政府管理。

(三) 城市各级各类机构对城市各项事务进行的综合性社会管理。如各级党组织对城市各项工作的领导；政治机构的监察审批工作和司法管理；基层社会自治组织、经济组织和群众团体对基层有关社会经济事务的管理等。这是最广泛意义上的城市管理。

(四) 城市政府的城市管理部门如城市建设委员会及城市规划、市政公用、房地产、建筑工程、园林、风景、绿化、市容、环卫等专业或行业管理部门对城市建设与发展的职能管理。这是最狭隘意义上的城市管理。

研究社会主义市政管理理论，建立理论体系，首先要明确城

市管理的涵义。我们在前面讲了四种涵义，具体分析和区别这四种涵义，对于分析和确定城市政府管理的研究对象和内容是很有作用的。根据我国的实际情况，在本书中，当我们研究市政管理的一般理论、原则、组织结构及功能、管理过程和方法时，其对象是广义的市政管理；当我们在研究具体的市政管理问题时，以最狭义的市政管理概念为主，穿插若干配套的内容。这种研究中的有机结合，可以使我们的市政管理研究既有统筹全局的整体观念，又能抓住主要矛盾，兼顾其它，使城市管理的研究成果更具有理论意义和实用价值。

二、国外的几种市政管理体制

城市市政管理体制是国家管理体制的重要组成部分，主要包括城市政府的权力结构、运行方式、机构设置、职权划分、工作程序及制度等等。市政管理体制是否科学合理，直接关系到城市管理的效能、城市功能的发挥和城市的发展。因此，建立科学合理的市政管理体制，是各国政府关注的重点之一，更是城市政府的首要任务。

西方国家，主要是欧美国家，城市具有法人地位，成为独立的地方区域性团体已有数百年的历史，再往前，则可追溯到古希腊的城邦，例如雅典，就是比较早的独立政治实体。与之相适应，西方国家的城市市政管理的独立性和自治性也是由来已久的了，迄今仍然保持着这个特点。当然，由于各国自然、地理、民族、历史、文化、经济等状况千差万别，城市的管理体制也有很大差别。而差别又主要取决于国家管理体制，实行联邦制的国家和实行单一制的国家，其城市市政管理体制就大不相同。

在城市政府的组织形式方面，目前，西方国家大致分为三种：议会与行政隶属制，议会与行政同一制，议会与行政分立制。

（一）美国。美国的市政府由各州特许设立，由州政府列出市

政府的工作范围和职权。但其工作不完全受州的支配。美国州政府又分强市长—市政会议制、弱市长—市政会议制、市政委员会制、市政议会—经理制和市长—行政官员制五种类型。

(二) 法国。法国市镇是基层行政单位，全国除巴黎外，各市镇都设有划一的市议会和市政府。市议会是市镇的目的机构，议员经普选产生，其人数多少和选举方式根据人口数量的不同而变化。市议会会议由市长主持。市政府是市镇的行政机关，由议员中选出的市长和副市长领导。市长不但是市镇行政官，同时还是中央政府的代理人，亦是警察、司法官。中央政府有权停止和撤销市长的行政职务。

(三) 英国。英国城市的行政单位有自己的决策机构，不受其它行政当局的监督，中央亦不能对其行使权力。城市政府由市议会和委员会组成。议会经选举产生，议会中所设的委员会分咨询性和行政事务性两种。市政府的权力由市议会制定的法律决定。

(四) 日本。日本城市的自治机关由市议会和市行政机关组成。市长和议员分别由市民选举产生。市民有权罢免市行政官员和议员。市政府一方面受中央政府的监督和控制，另一方面有权独立处理在法律规定范围内的一些地方性事务。

三、我国市政管理体制的演变

我国城市的形成与发展虽有 4000 多年的历史渊源，但是，把城市作为单独的地方行政建制，在法律上承认它的法人团体地位，还仅仅是二十世纪初的事情，而且是从西方国家引进来的。

自夏商至清末，我国实行的是“城乡合治”的管理体制，一般来说，除国都及周围地区隶属中央政府外，其它城镇隶属于所在的省、州、郡、县，由同一个政府机构管理，没有专门的城市政府。1905 年，清朝政府派员到西欧、日本考察近代资本主义国家的民主宪政和地方行政制度，酝酿变革，于 1909 年初制定了一

个《城镇乡地方自治章程》，在中国历史上第一次将城镇区域的区划和管理组织与乡以法律的形式区别开来，确认城镇和乡同为县领导下的基层行政建制。辛亥革命后，各省实力派热衷于“地方自治”，相继仿效近代各国的市政建制，制定了所谓“市乡制度”。1911年，江苏省临时议会通过了《江苏省暂行市乡制》，于是在中国开始出现被法律所承认的城市政府。

从实践上来看，我国近现代城市行政管理组织正式形成和发展是在民国时代。1918年，隶属于南方军政府的广州市设立“市政公所”，继而改为“市政厅”。1921年，北京政府相继公布《市自治制》和《市自治制实施细则》。其后，国民党政府为加强城市控制，不断地颁布和修正“市组织法”。先是废除特别市与普通市的划分，将市的行政等级分为“直隶于行政院”和“直隶于省政府”两种。院辖市为人口百万以上、经济与政治上有特别意义的城市或首都；省辖市为人口在30万以上或人口在20万以上，但每年税收合计占本地总收入1/3以上的城市。

新中国的城市政权组织始自1946年，中国共产党领导的晋察冀边区行政委员会颁布了《张家口市政府组织条例》。条例规定，市政府由市参议会选举委员七人组成，总理全市政务，突出了“管理一切市政事务”的职权，并由此对市政府在社会、财政、教育、建设、卫生以及公安等方面的职权作了空前广泛的规定。从四十年代末至今，我国的城市管理体制大致经过了四个阶段：

（一）1949—1953年，解放初期，城市实行军事管制，由上级军管会和政府任命城市政府。

（二）1954—1965年，第一次宪法时期，按照地方组织法规定，设立权力机关“市人民代表大会”和其执行机关与地方国家行政机关“市人民委员会”。

（三）1966—1976年，“文化大革命”时期，一切权力归“革命委员会”，城市建立“三结合”的“市革命委员会”，取代“市

人民代表大会”和“市人民委员会”，领导下属的政工、生产指挥、政法和办事四大组的组织体制。

(四) 1979 年至今，改革开放时期，全面恢复和发展了建国以来创造的新型国家城市行政管理组织体系，即普选产生市的人民代表大会，增设市人大常委会及其工作机构，建立由市人大选举产生的市政府。同时，全面恢复了党群组织和各种经济文化实体。

长期以来，我国城市政府实行的是一套高度集中的管理体制，不仅管理着整个城市的市政工作，而且直接管理着整个城市的经济和社会活动，还直接管理着企业、事业单位，城市政府的组织规模属于“大政府”模式。这种管理方式曾经发挥了重要作用，但存在着许多弊端，已不能适应改革开放和建立社会主义市场经济体制的需要。因此，进行城市管理体制改革，转变城市政府职能，已是当务之急。

党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》给城市地方政府概括了八项工作任务，全面地阐述了社会主义新时期城市政府应有的职能，其中摆在首要地位和前列的，就是城市规划、建设和管理。城市政府职能的这种调整和转换，必然要求市政管理体制的改革和创新。

近年来，我国城市管理体制改革方面的主要措施有：

- (一) 实行市管县的领导体制。
- (二) 实行中心城市的计划单列。
- (三) 发展横向经济联合。
- (四) 成立城市建设环保委员会，统管城建、城管。
- (五) 进行城市街区体制改革。

第二节 市政管理的基本理论

市政管理，从实践上来说，它是一项专业性很强的工作；从理论上讲，又是一门综合多学科理论为基础的独立学科。我国近年来的改革实践也证明，从事市政管理工作的人员仅有一定的专业知识水平是不够的，还必须同时具备城市学、行政管理学、经济学、政治学、系统工程学乃至法律、社会学、心理学等多种学科的理论素养。究其原因，就是因为城市政府的行政管理工作本身就是一门独立学科，它既有同其它专业和学科共同或交叉的部分，也有专业性很强的特殊部分。

一般说来，市政管理学的基本理论主要来自三个方面：城市学、行政管理学、系统论。

一、城市学

城市学是研究现代化城市的本质、要素、结构、功能、地位、作用和管理之间内在联系的科学。现代城市学产生于本世纪初。通常认为，英国的埃比尼译·霍德华和帕垂克·盖迪斯是城市科学的奠基者。城市本身是个极为复杂的综合系统，城市学因而也融合了多学科的内容，是自然科学和社会科学的有机结合和协调研究。

现代西方城市科学的主要研究内容有：

(一) 城市的作用和贡献。城市是人类生活发展的必然产物，又是这一过程的桥梁。城市的作用和贡献在于它能保存、传播和发展社会文化。

(二) 现代城市发展的动因，包括工业时代以来的大都市、超级城市形成的原因和发展的后果等。城市发展的主要原因有三个，即经济技术水平、新文化观念和社会权力结构。

(三) 大城市结构比较。侧重从经济角度研究城市及城市间的结构、特征、功能等，根据不同城市功能的分工建立完整的全国性城市网；根据各个城市的主次、大小、轻重构成一个统属关系，高一级的城市决定、制约低一级城市的构成、发展及其生产活动的性质、内容、数量等。

(四) 大城市的行政管理体制和机构设置。近年来，在一些工业地区，出现了大规模的城市群，这给城市的发展和管理提出了许多新课题。为此，一些国家尝试了城市行政体制改革，如设立特别行政区，调整职能机关，在特大城区内建立联合政府，对特殊事务实行一体化管理等。

(五) 城市规划。城市规划是国外城市科学的重要研究内容。现代城市规划既包括物质规划，又包括社会规划，有的还包括经济规划。其详细内容包括：人与物的流通，土地的计划利用，文化、教育、卫生和其它社会生活设施的设置，生产资料和生活资料的供应，城市重建的规划以及其它广泛计划，如住宅、社区建设、邻里交际等。

(六) 逆城市化问题。近年来，在欧美国家和日本，由于经济结构的变化和“城市病”日趋严重，出现了逆城市化倾向，即人口从较集中的状态向较不集中的状态转化。西方学者根据中心城市及其郊外人口的增减情况，把城市的发展过程分为城市化、郊外化、逆城市化等阶段，并认为从城市化到郊外化再创逆城市化，是城市发展的一般规律。

(七) 对未来城市的研究。多数学者认为，未来的城市将朝着集中主义的方向发展。

建国初期，我国的社会发展和生产力水平不高，城市的重要性没有被普遍认识，再加上政治上的原因，所以很长时期内没能广泛开展城市科学的研究工作，没有把城市规划、城市建设、城市管理纳入到近代科学的轨道。万里同志曾经指出：我们三十多

年来有很多经验教训,最重要的一条就是不认识城市的重要性。党的十一届三中全会以后,中国开始了以城市为重点的经济体制改革,建设有中国特色的社会主义的总要求,促进了现代城市科学在我国经济建设实践中的运用和发展,并形成一系列马克思主义的、具有中国特色的城市学理论观点:

(一)关于城市是经济、政治、科学技术、文化教育的中心,在社会主义现代化建设中起着主导作用的观点。

(二)关于发挥城市的中心作用,依托大城市,形成经济中心、经济区和经济网的观点。

(三)关于正确处理社会化分工协作与发挥城市中心作用的关系的观点。

(四)关于正确处理城市经济体制改革与新技术革命、对外开放的关系的观点。

(五)关于城市是社会主义物质文明和精神文明建设的重要基地的观点。

(六)关于严格控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市的城市发展方针。

(七)关于统一规划、合理布局、综合开发、配套建设、基础设施先行的方针。

(八)关于“人民城市人民建、人民城市人民管”的城市建设和发展的方针。

(九)关于城乡关系问题在我国社会主义现代化建设中突出地表现为以城市带动和领导乡村的发展的观点。

(十)关于城市政府的首要职责是规划好、建设好、管理好城市的观点。

等等。