

跨世纪

现代政府管理丛书

(4)

中国市政

城市现代化的金钥匙

徐颂陶 徐理明 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市现代化的“金钥匙”——中国市政 / 徐颂陶 徐理明主编. —北京:中国人事出版社,1996.10

(跨世纪现代政府管理丛书;4)

ISBN 7-80076-810-4

I. 城… II. ①徐… ②徐… III. 市政经济-经济管理-研究-中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21922 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京怀柔新华印刷厂印刷

*

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.875

字数:287 千字 印数:1—5000

定价:19.50 元

——《跨世纪现代政府管理丛书》——

主 编	徐颂陶	徐理明
顾 问	桂世镛	夏书章
编 委	徐理明	徐颂陶
	张守庆	侯福兴
	刘从政	常仲智
	彭兴业	董俊山

总 序

一 本丛书总序的功能及浅见

操千曲而后晓声
观千剑而后识器

看书先看序，我们看过不少，起码过千；写序，写得不多，充其量过十，并且都是遵命而作。我们认为，序的功能，既承担对读者读该著的导向与导游作用，更发挥沟通作者追求与读者需求的桥梁或纽带作用。

我们虽非名人，但自认为，最了解本丛书的学术背景与追求目标，又熟知读者的需求与心态，还能把握作者追求与读者需求的“结合部”。故经比较与反思，在本丛书付梓之际，斗胆作序。

二 本丛书撰写的背景与动因

世界管理界三大名言：

知识不如智力重要
智力不如素质重要
素质不如觉悟重要

本丛书是作者将知识、智力、素质坦诚地交给读者的一份

“答卷”、一个“亮相”，更是作者对解决社会主义市场经济条件下公共行政问题的一份奉献、一种觉悟。

撰写“跨世纪现代政府管理丛书”，是早已立下的宏愿。但动真格的，是在1992年邓小平南巡讲话发表、党的十四大胜利召开之后。撰写本丛书直接的动因是：

其一，机遇与挑战。

新旧世纪之交，新旧体制之交，中央领导集体从第二代到第三代顺利实现新老交替；经济体制与政治体制以及公共行政体制与干部人事制度改革不断深化，使政府行政管理面临着多种严峻的挑战。这是公共行政科学发展急起直追的“天赐机遇”和推陈出新的“春天”；对作者来说，既是历史的恩赐，又是命运的逢时。

其二，压力与勉励。

国家公务员制度的加速推行，国家行政学院建设的神速推进，黑龙江、甘肃和深圳、成都等地方行政学院培训国家公务员业务的大力开展，促使我们对各级国家公务员培训需求进行系统而深入的调研。近三年来对千余名各级各类国家公务员面访的调研资料，以及参与上万名各级各类国家公务员培训的教学实践，一方面使我们了解到国家公务员，尤其是高层行政人才对高品位、高质量的行政科学书籍是多么渴求；另一方面也使我们对国家公务员的培训需求、对社会主义市场经济条件下政府运作的实际，有了更多的底数。从而，实现了“按需著书”，却也深知其难度之大。

国家审计署副审计长李金华同志在1993年就尖锐地提出：

“渴望读的是现实针对性强、学术含金量高、富有启迪性、哲理性的行政学。”

沈阳市常务副市长张瑞昌同志在1995年8月30日对国家行政学院副院长程连昌、沈阳行政学院副院长马孝扬等说：

“渴望读的行政学，就像国家人事部新编的《国家公务员制度

教程》那样，就像宋德福部长在国家行政学院举办高级研讨班讲授专题那样，面对工作实际，解决现实问题，有理论的指导，有实际的操作”。

对编著者来说，这都是沉重的压力，更是强劲的动力。

其三，旗子与鞭子。

郑板桥诗云：

新竹高于旧竹枝，
全凭老干来扶持；
明春更有新生者，
十丈龙孙绕凤池。

行政科学是一门年轻的、正在发展中的“热门”学科。它同其他学科一样，像接力赛、龙舟赛，一棒传一棒，一茬接一茬，同心协力，绵延不断。在继承中创新，踏着前人的肩膀攀登。

老一代的行政学家周世述、夏书章教授等，以其独特的学术成果及学术风格，建树了一面旗帜；新一代的行政学者李琪与彭国甫、薄贵利与张成福等正迅速崛起，犹如策人不息的鞭子，催人奋进；作为承上启下、夹缝中间求生存发展的我们这一类“禾稻”，在老一代的指引下，在新一代的催促下，深深意识到我们是“前人的后人，后人的前人”，应“观潮而立志，顺潮而践行，弄潮而奋发”。

诸多缘由，一言以蔽之，是“天时、地利、人和”的综合。

三 本丛书选取的内容与方式

铁肩担道义
棘手著文章

越多读书越不敢写书，越棘手下笔。源于所写的书，对社会与读者，对历史、现实与未来担负道义责任的承受力弱，肩膀不“铁”。归根到底是学问的功底浅薄。

本丛书历经三年多的切磋、琢磨，第一批推出四部：

《走向卓越的中国公共行政》

《神圣的天职——中国现代人事管理》

《“看得见的手”——中国政府行为研究》

《城市现代化的“金钥匙”——中国市政》

其中第二、三本，是全国哲学社会科学“八五”国家重点项目、一般项目的科研成果。

而后，将陆续推出《一场深刻的革命——中国行政管理体制改革》、《独具特色的中国行政领导》、《大转轨的中国社会行政管理》、《从理论到实践——中国现代行政分析》等著与之配套；此外，还将推出《消化与转化——当代中外公共行政评析》、《盖世珍宝——中国传统行政文化精华》等配套的新著。

就宗旨而言，我们撰写这套丛书所追求的目标是：

内容上，突出了我国社会主义市场经济体制建立过程中，政府行政运行的实际问题及其理论探讨，具有较强的现实针对性与理论综合性。力求“熔实际——理论于一炉，铸文格——人格于一体”，追求少而精、简而明，各书、各章节，彼此不重复，务求在“新、深、实”上下苦功，剔除“五话”（旧话、大话、废话、空话及假话）。

结构上，注重了规范与严整，基本上按照章、节、目的教材模式编著，篇章结构均有较为严密的内在逻辑联系；加大了案例、事例分析在全书结构中的比重。

表达方式上，注意了“信、雅、达”，按照夏老所一再告诫的，要做到“字斟句酌”、“精雕细刻”；还采用了一些图、表与数据分析，使图书名符其实。

毋庸置疑，已出的四本书，存在的问题与缺憾肯定不少。主要有四个方面：注重了针对性，却忽视了全面性、系统性以及超前性的探讨；注重了规范，却带来了呆板；注重了本国现实问题规律性的理论探讨，却弱化了当今境外有益经验与模式的借鉴，从而减轻了学术含金量；剔除了“五话”，却没有能做到全说实话，有悖于“事必求实、理必求真”的信条。待再版与新著中，尽力改正。

谨以这套尚有缺点的丛书，献给第三次国际行政大会，并衷心祝贺：

第三次国际行政大会在北京的召开！

国家行政学院落成暨开学典礼的举行！

徐理明 徐颂陶

1996年9月10日

目 录

第一章 “金钥匙”的构成

第一节 市	1
一 市的演化	1
二 市的建置	2
第二节 市政	9
一 市政的概念	9
二 中国市政的发展	12
第三节 市政学	15
一 市政学的研究对象	15
二 市政学的研究意义	17

第二章 国家机关的市政主体

第一节 市人民代表大会及其常务委员会	20
一 市人民代表大会	20
二 市人民代表大会常务委员会	22
三 市人民代表大会专门委员会	24
四 进一步完善人民代表大会制度	25
第二节 市人民政府	29
一 市人民政府概述	29

二 城市人民政府机构的类型	33
三 城市政府的职能及转变	38
四 城市街道办事处	44
第三节 市人民法院和市人民检察院	45
一 市人民法院	45
二 城市国家检察机关组织体系	46
三 市人民法院和市人民检察院内部纵向关系	48

第三章 非国家机关的市政主体

第一节 中国共产党的各级组织	49
一 中国共产党市级组织概述	49
二 中共市委的议事制度	51
三 中共市委的机构设置	52
四 中国共产党的其他组织	54
五 坚持和改善中共市委的领导	55
第二节 城市人民政协	57
一 城市人民政协概述	57
二 城市人民政协的议事制度	58
三 城市人民政协的职能	59
第三节 城市民主党派、人民团体	61
一 城市民主党派组织	61
二 城市工、青、妇、工商联等群众团体组织	62
第四节 其他组织	67
一 经济组织	67
二 社会组织	68
第五节 城市居民	68
一 市民	68

二 其他居民	69
第六节 特殊主体	71
一 直接影响市政决策的特殊主体	71
二 其他组织	72

第四章 市政过程

第一节 市政过程概述	73
一 什么是市政过程	73
二 市政过程的环境	74
三 市政过程的阶段	75
第二节 我国市政运作环节	76
一 我国的市政决策	76
二 我国的市政执行	80
三 我国的市政监督	83
第三节 我国市民的参政过程	89
一 我国市民参政作用	89
二 我国市民参政内容	90
案例分析：市民参政的威力	94

第五章 依法治市

第一节 依法治市概述	96
一 依法治市的概念	96
二 依法治市的意义	97
第二节 依法治市的内容	99
一 法律渊源的体系协调完备	99
二 执法运作规范有序	103

三 全体市民的法制观念的普遍增强·····	110
第三节 当前的问题和对策·····	116
一 当前存在的问题·····	116
一 解决的对策·····	120

第六章 城市经济行政

第一节 城市经济行政概述·····	123
一 城市经济行政的概念·····	123
二 城市经济行政的职能·····	124
第二节 城市经济行政的内容·····	126
一 强化城市政府综合经济部门的管理·····	126
二 强化城市专业经济部门的管理职能转变·····	129
三 强化城市政府经济调节部门的管理·····	132
四 强化城市政府经济监督部门的管理·····	137
第三节 深化城市经济体制改革·····	139
一 改革的重点和热点·····	139
二 城市政府经济行政职权的界定·····	145

第七章 城市规划管理

第一节 城市规划管理概述·····	148
一 城市规划的含义·····	148
二 现代城市规划的发展·····	150
三 我国城市规划的变迁·····	152
四 依法管理城市规划的机构·····	153
第二节 我国城市规划的制定·····	154
一 城市规划编制的原则·····	154

二 我国城市规划编制的阶段和内容.....	156
三 城市规划的审批制度.....	157
第三节 我国城市规划的实施.....	158
一 加强城市规划的执法.....	158
二 加强城市新区开发和旧区改建的管理.....	159
三 加强城市规划与村镇规划的统一协调.....	160

第八章 城市基础设施管理

第一节 城市基础设施的功能.....	162
一 城市基础设施的概念.....	162
二 城市基础设施的作用.....	163
三 城市基础设施管理的内容.....	164
第二节 加强城市基础设施管理的对策.....	168
一 健全城市基础设施管理机构.....	167
二 强化城市基础设施管理机构的职责.....	169
三 深化城市基础设施管理体制改革的.....	170
第三节 城市交通管理.....	172
一 城市交通管理概述.....	172
二 城市交通管理的基本原则.....	173
三 城市道路管理.....	175
四 城市客运管理.....	178
五 城市货运管理.....	182
六 城市对外交通管理.....	185

第九章 城市环境管理

第一节 城市环境管理的内容.....	189
---------------------------	------------

一 城市环境的含义及环境问题·····	189
二 城市环境管理的含义及其机构·····	192
三 城市环境管理的方针和原则·····	194
四 我国城市环境管理的基本制度·····	198
第二节 城市环境保护与管理新发展·····	204
一 建立城市环境保护新秩序·····	204
二 加强我国城市环境管理的对策·····	206
第三节 城市市容和环境卫生管理·····	210
一 严格执行《城市市容和环境卫生管理条例》·····	210
二 加强城市市容管理·····	211
三 加强城市环境卫生管理·····	212

第十章 城市住房与土地管理

第一节 城市住房管理概述·····	214
一 城市住房管理的职能·····	214
二 我国城市住房管理体制·····	215
三 我国城市住房建设的问题与现状·····	216
第二节 城市住房制度的改革·····	220
一 我国城市住房制度改革的目标、内容与原则·····	220
二 我国城市住房制度改革的有关政策·····	226
三 城市住房产权的界定与房地产市场·····	231
第三节 城市土地管理体制与内容·····	232
一 土地与土地管理·····	232
二 我国城市土地管理体制·····	233
三 城市土地管理的内容·····	235
第四节 改革城市土地使用制度规范土地市场·····	238
一 改革城市土地使用制度·····	238

二 加强城市土地行政执法·····	243
三 培育和规范城市土地市场·····	245

第十一章 城市人口与计划生育管理

第一节 城市人口与计划生育管理概述·····	252
一 加强城市人口与计划生育管理的意义·····	252
二 城市人口管理的任务·····	254
三 城市计划生育管理机构·····	255
第二节 城市人口管理内容·····	255
一 正确选择城市人口增长途径·····	255
二 贯彻基本国策, 树立人口意识·····	258
三 做好人口普查和人口预测工作·····	258
四 加强城市流动人口管理·····	260
五 制定城市人口发展战略·····	261
第三节 城市计划生育管理·····	262
一 计划生育的内容·····	262
二 计划生育管理工作的内容·····	263
三 城市暂住人口的计划生育管理·····	264
四 做好计划生育工作的途径·····	265

第十二章 城市社会保障

第一节 城市社会保障的含义和作用·····	267
一 城市社会保障的含义·····	267
二 城市社会保障的作用·····	268
第二节 城市社会保障制度的内容·····	269
一 城市社会保险制度·····	269

二 城市社会救济·····	272
三 城市社会福利·····	273
四 城市社会优抚·····	276
第三节 城市社会保障制度的改革·····	277
一 城市社会保障制度改革的紧迫性·····	277
二 城市社会保障制度改革的内容·····	278

第十三章 城市社会治安管理

第一节 城市社会治安管理的内容·····	281
一 城市社会治安管理·····	281
二 城市社会治安问题·····	283
三 城市社会治安管理的组织机构·····	285
第二节 城市社会治安管理的基本制度·····	291
一 城市户口管理制度·····	291
二 城市社会治安秩序管理制度·····	295
三 城市交通安全管理制度·····	299
四 城市消防安全管理制度·····	300
第三节 城市社会治安综合治理·····	302
一 城市社会治安综合治理·····	302
二 城市社会治安综合治理的领导体制·····	304
三 加强城市社会治安综合治理的对策·····	306

第十四章 科教兴市

第一节 科教兴市战略·····	312
一 科教兴市的概念·····	312
二 科教兴市的意义·····	314

三 “长效工程”与“短视行为”	315
四 现代科学技术扫描	316
第二节 科教兴市的内容	318
一 科教兴管	318
二 科教兴工	320
三 科教兴农	322
四 科教兴社	323
第三节 科教兴市的运作机制	324
一 政策导向机制	324
二 资金投入机制	325
三 人才开发机制	326
四 创新激励机制	327
五 成果转化机制	328
六 效益评估机制	329
七 法律规范机制	330
案例分析一：科教兴市在章丘	331
案例分析二：靠创新创一流	333

第十五章 城市社会事务管理

第一节 城市教科文卫体管理概述	335
一 城市教科文卫体管理的内容	335
二 城市教科文卫体管理的原则	336
第二节 城市教育管理	337
一 我国城市教育管理的机构与职责	337
二 我国城市教育管理的内容	338
三 我国城市教育管理体制变革	344
第三节 城市科技管理	346