

G O N G G O N G S H I Z H E N G X U E

公共市政学



■ 主编 徐理明

中共中央党校出版社

说 明

本书是中共中央党校函授学院大专班使用的一本教材。本书具有如下特点：

第一，全书坚持以邓小平理论为指导，以我国城市社会主义市场经济体制的建立和完善、正在进行的地方政府机构改革为背景，并以1997年9月第二版《市政管理学》为基础，广泛吸收当今公共市政学领域的最新研究成果，力求从内容到框架、结构，乃至表达形式都有新的突破和超越。

第二，全书坚持以新内容及新的框架体系为特色，以现行的法律、法规和相关难点、热点问题及其解决的问题为重点，以增强启发性、实用性和可读性为出发点，并注意吸收实践中的公共市政基本经验。

第三，全书坚持以少而精、简而明为基本表述方式，并由浅入深、由表及里，尽量配以图、表及案例分析等，力求做到既说理又不空泛，既适合大众口味又不落俗套。

本书由我国著名政治与行政学专家徐理明教授任主编，参与撰写的作者有徐理明、杨春琦、刘晓阳、张锋、殷明圣、邵锐、杨祥臣、杨春德、汤建民、游祥斌、吴克华、彭磊、刘海霞等。

希望使用本书的教员和学员提出修改意见，以便进一步修改与完善。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2000年4月

目 录

第一编 公共市政及其原理

第一章 公共市政学——新兴的公共管理学科	1
第一节 公共市政学的研究对象和体系	1
第二节 公共市政学研究的意义和方法	18
第二章 公共市政原理	24
第一节 人本化——为市民服务原理	24
第二节 法治化——依法治市原理	30
第三节 现代化——科教强市原理	38
第四节 民主化——市民参政原理	45

第二编 公共市政主体及其职责

第三章 国家机构的公共市政主体及其职责	51
第一节 市国家权力机关及其职责	51
第二节 市国家行政机关及其职责	60
第三节 市国家审判机关和市国家检察机关	75
第四章 非国家机关的市政主体	78
第一节 中国共产党的各级组织及其领导职责	78
第二节 市人民政协及其职能	86
第三节 市民主党派、人民团体及其作用	90

第四节	其他组织与城市居民及特殊主体	94
第五节	城市社区	100
第五章	公共市政运作过程	118
第一节	市政过程	118
第二节	公共市政运作的基本环节	120
 第三编 城市公共社会事务管理及其对策		
第六章	首都城市管理	132
第一节	首都城市概述	132
第二节	首都城市的功能	136
第三节	首都城市的设施与规划	144
第四节	首都城市的管理体制	156
第七章	城市规划与环境管理	163
第一节	城市规划管理	163
第二节	城市环境管理	176
第八章	城市经济行政与基础设施管理	195
第一节	城市经济行政	195
第二节	城市基础设施管理	209
第九章	城市地政与住宅管理	225
第一节	城市地政	225
第二节	城市住宅管理	239
第十章	城市户政与城市人口、计划生育管理	250
第一节	城市户政	250

第二节 城市人口与计划生育管理·····	261
第十一章 城市社会保障与社会治安管理 ·····	277
第一节 我国城市社会保障·····	277
第二节 城市社会治安管理·····	293
第十二章 城市教科文卫体管理 ·····	309
第一节 城市教科文卫体管理概述·····	309
第二节 城市教育管理·····	311
第三节 城市科技管理·····	320
第四节 城市文化管理·····	328
第五节 城市医疗卫生管理·····	330
第六节 城市体育管理·····	334

第一编 公共市政及其原理

第一章 公共市政学——新兴的公共管理学科

人类正站在 21 世纪的起点上，一个以资讯为主导、以知识为内涵的社会正在由模糊到清晰地展现它的轮廓。从适应社会实际需要的高度俯瞰当今众多的学科群，公共市政学作为公共管理学的三级学科、公共行政学的二级学科，由于其富含的管理精神和人文精神，已成为一门如日之初升的实用性科学。为便于提纲挈领地把握本书之主旨，本章集中阐述这样几个问题：什么是公共市政，什么是公共市政学，研究公共市政学的意义，研究公共市政学的方法。

第一节 公共市政学的研究对象和体系

一、什么是公共市政

公共市政是国家在城市区域设置的国家机构（特别是国家行政机关）和按照法律制度组织起来的其他城市社会管理主体，依法对有关国家事务尤其是城市社会公共事务进行的有效管理与服务活动。

为全面、深刻地理解和把握上述定义，我们采用从“整体”到组成“部分”的解析法予以解释。

（一）公共市政的丰富内涵

由“市政”或者“市政管理”拓升为“公共市政”，犹如

“行政”或者“行政管理”拓升为“公共行政”一样，前后二者之间的替代，不仅是名称上的更换，而且是内容、内涵上的重大转换，故此称之为“拓升”（既具有“开拓”、“拓展”之意，更具有“提升”、“升华”之义）。

公共市政的内涵。具有下列五方面的多元整合和丰富内涵：

1. 城市社会各主体行使公共权力的主要含义：

第一，“城市社会各主体”。既包括城市依法建立的各类各级国家机构（市人民代表大会及其常务委员会，市人民政府、市人民法院、市人民检察院等，以及设区的市的区人民代表大会及其常务委员会，区人民政府、区人民法院、区人民检察院等），还包括城市按照法律制度组织起来的非国家机构的其他城市社会管理主体。后者包括的内容非常广泛，有执政的中国共产党城市各级组织，参政的各民主党派的组织，城市各级人民政协，城市各人民团体以及其他社会团体，基层群众自治组织（居民委员会）和社区组织、市民等。

第二，“行使公共权力”。公共权力——国家权力不管内容如何广泛、形式如何多样，归根到底是人民的，人民是公共权力之“源”。这是中华人民共和国宪法规定了的，即“中华人民共和国的一切权力属于人民”。同时，宪法还明确规定：“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”；“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”。由此可见，城市社会各主体行使的公共权利，是城市公民委托的并通过法律授予的一种“派生”权利，而非“本源”权力。对于这一点如果缺乏清醒而深刻的认识，本末颠倒、主仆混淆，必将由社会的公仆蜕变为社会的叛逆或罪犯。

第三，“城市社会各主体”——“行使公共权力”。二者的联结靠的是法律规定或授予，这就是党的十五大所提出的“法定化”。法律授予城市社会中哪个或哪些主体的“公共权力”是什

么，有多大，则决定着这个或这些主体对城市社会国家事务、公共社会事务管理和服务的职能是什么，有多大范围。这就是：公共权力是公共管理和公共服务职能的“内在支撑”，而公共管理和公共服务职能是公共权力的“外在表现”。

2. 城市社会各主体行使公共权力所代表的是公共利益。这包括如下三层意思：

公共权力源于公众，必须代表和谋取公共利益。这是公众的必然要求，也是公众的利益、意志的必然体现，相应地必然要排斥代表和谋取私人的、特殊的、局部的利益。

公共权力所具有的公共管理和公共服务职能，必须兼顾国家与城市社会各群体、个体的长远利益和目前利益。这是公共权力行使、公共管理和公共服务职能履行时必然遇到的矛盾，也是我们经常碰到的难题。特别是当公共权力转化为公共政策的制订、执行时，往往会产生多方面的矛盾。这就要依靠公众的支持、社会舆论的支持和党政部门深入细致的思想政治工作来保证等。

公共权力的行使既代表着公众利益，又代表着城市社会发展的方向，必须将二者统一、协调起来。这是公众的根本而又长远的利益，必然与社会发展的方向和规律相符合，这两者归根到底是一致的。这就是把符合民心、民意同顺应时代潮流、时代趋向有机地结合起来。这一条，也是广大公共市政领导者远见卓识的体现。

3. 城市社会各主体行使公共权力，管理社会公共事务、服务于社会公共事务。这包括如下意思：

城市社会公共事务的管理和服务。必须注重以下三方面的思考：一是哪些城市社会公共事务应该管、管得了、管得好，相应地哪些城市社会公共事务不应该管、管不了、管不好。若该管的不去管（如城市社会保障事务、城市社会环境保护等），不该管的硬要管（如城市政府干预国有企业的生产、经营、管理等），这就是违法、失职、渎职和越权、侵权行为；二是哪些该管、该

管好的城市社会公共事务该由城市社会主体中谁去管，在什么范围内管，管到什么程度上，这都务必法定化；三是哪些城市社会公共事务由谁去管，哪些城市社会公共服务由谁去提供，又由谁去生产，这就把公共管理与公共服务既融为一体，又相对分离，这就把“掌舵”与“划桨”分离了，使之各司其职，各尽其责，这也就把公共服务市场化引向了新境界。

城市社会公共事务管理和服务必须突出市民的参与。这里的“市民”，既包括“组织化”的市民，换言之，就是市民按照现行法律制度组织起来分别进入城市社会的各人民团体和其他群团组织；又包括“单体化”的市民，这是一切公共利益的“细胞”和基础。这里的“参与”，既包括参与城市社会公共事务的管理活动，也包括参与对城市社会公共事务管理与服务的监督活动，它切实体现了“人民城市人民管”、“人民城市人民建”的当家作主精神，也切实体现了民主、民治的精神。

4. 城市社会各主体行使着公共权力，相应地承担着公共责任。它包括着如下意思：

“权”与“责”要对应。作为行使公共权力的主体，既要充分行使公共权力，又要相应承担公共责任；既要对上承担行政责任，又要对下向公民、向社会承担公仆责任。特别针对当前争“权”不负责任、推诿责任的积弊，更要强化职位、职权、职责的对应关系。

既强化刚性的公共责任追究制，更强化柔性的公共责任感。前者是从法制、机制上而言的，总体上失之于“软”、失之于“空”，不具体、不明确，往往容易逃脱、推卸所承担的各类责任（尤其是领导责任）；后者是从职业道德、精神境界上而言的，总体上缺失“认真负责”的心态，缺乏责任意识。因此，必须“双强化”。前一个“强化”，是完善规范、提供制约，应该落实到每一个岗位、每一个人员、每一件事务上；后一个“强化”，是增强精神动力，重振公共责任感；二者的结合，是责任制要靠责任

心作保证，责任心要以责任制为准绳。2000年2月22日起在全国城市开展的交通“畅通工程”，对于公安警察来说，这二者是紧密结合的。因此，在许多城市如成都、南京，就立见成效。

5. 城市社会各主体务必贯穿、培育公共精神。它包括如下意思：

城市社会各主体从市长到市民，都应该具有一种在该市当家作主的精神。如上所述，既然行使的是公共权力，代表的是公共利益，管理和服务的是公共事务，承担的是公共责任，因此，每一个城市社会的成员应该具有主人翁的当大家的精神，热爱这个城市、管好这个城市、建好这个城市都有自己一份应尽的义务和责任。城市公共绿地的一花一草，乃至公共场地的一凳一椅，我们是否精心爱护，处处留心了？

城市社会各主体从市长到市民，都应该培育一种“人人为我，我为人人”的精神和风尚。在一个高度聚集的城市社会里生活、工作，大家应视为一种缘分，应为此市、这个群落增添光彩，不添麻烦，多为他人、群体着想。曾记得1989年国家行政学院赴法国巴黎、尼斯、迦拉等市考察，当发现这些城市男女30岁以下的都化妆，从衣帽到脸面到手指甲，都打扮得“花枝招展”。探询其动因，几乎异口同声回答：“只为美丽的城市添光彩，而不必让人恶心！”细想起来，这个人打扮的背后是“我为人人”、为城市这个人群添光彩；这个人打扮的背后也是一种渗透在日常生活和习俗之中的文化、理念。特别是到这些城市乘坐公共交通工具（如地铁、大巴等），即便在“高峰期”，车厢里始终是安安静静的，秩序井然的，听不到半点吵闹声，因此，许多乘客一入座就开始看书刊、报纸。透过车厢的宁静、高雅，体现出一种公共交通中“车厢文明”，体现出一种城市公共事业和发展的精神支持。

（二）公共市政中“市”的特定涵义

公共市政中的“市”，是指按照国家规定的标准和法定的程

序设立，并体现一定行政层级的建置市。

对这一特定涵义的“市”，应有一个由浅入深的了解，主要内容有五个方面：市的演进过程；设市的标准；设市的程序；设市的层级；城市的分类。

1. 市的演进过程。在我们国家有着下列演进过程。这就是“城”与“市”的分离、“城”与“市”的合一以及“市”与“城”的兴亡三大演进过程。

首先是城与市的分离。“城”，指用围墙筑构起来、防守保护起来的区域，围墙之外或之下，还有城池或称护城河。古语所谓“固若金汤”、“金城汤池”或者“守口如瓶，防意如城”，都是形容当时古代城市防御功能占据着首要的地位。“市”，指产品交换、物资交流的场所，所谓“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”，则是形容当时古代城市所具有的交易集散性和流动性的特点。

其次是城与市的合一。“城”与“市”在社会经济发展到一定阶段就相互需要并且相得益彰。这是缘于：“城市”中的人民不仅需要安全与防卫，而且需要丰富、经常、及时的物质享受；“市”中的人民既需要扩展交易与交流，更需要稳定的市场、经常的客户、安全的保障。于是“城”与“市”两厢情愿逐步联结、融合，走向一体化，即当今所谓的城市。

最后是市与城的兴亡。在“城”与“市”一体化的演进中，古老的城市也逐渐如“金蝉脱壳”一样，其自身带有防御性与封闭性的城堡、城墙、城池之类的外壳——“城”，在市场的冲击下，几乎都土崩瓦解、荡然无存了，变为开放的无“城”的市了。市兴“城”亡这就是当代城市化的历史。

“城”与“市”的分合、兴旺历史雄辩地证明，城市文明是以社会经济尤其是市场经济发展为根本动因，在同自身的封闭性、狭隘性作斗争的基础上日益繁荣发展起来的。

据预测，在未来的半个世纪里，将是我国乃至世界城市化进

程的高峰期，必是人类生活史上空前变革的新世纪。到 2010 年我国城市将增加到 1200 座，城市化水平由当前不到 30%，到 2010 年可达 45%，这一前景靠的是当前奠定的基础。

2. 设市的标准。根据 1993 年经国务院批准的有关规定，确立了县级市、地级市的设立标准。

设立县级市的标准。包括以下 8 个方面的内容。

(1) 每平方公里人口密度 400 人以上的县，达到以下三项指标，可以设市撤县：

县人民政府驻地所在镇从事非农产业的人口（含县属企事业单位聘用的农民合同工、长年的临时工，经工商行政管理部门批准登记的有固定经营场所的镇、街、村和农民集资或独资兴办的第二、第三产业从业人员，城镇中等以上学校招收的农村学生，以及驻镇部队等单位的人员，下同）不低于 12 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 8 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 30%，并且不少于 15 万。

全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于 80%，并且不低于 15 亿元（经济指标均以 1990 年不变价格为准，按年度计算，下同）；国内生产总值不低于 10 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上；地方本级预算内财政收入不低于人均 100 元，总收入不少于 6000 万元，并承担一定的支出任务。

城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 65%，道路铺装率不低于 60%，有较好的排水系统。

(2) 每平方公里人口密度 100—400 人的县，达到下列三项指标，可设市撤县：

县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 10 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 7 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 25%，并且不少于 12 万。

全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于 70%，并

且不低于 12 亿元；国内生产总值不低于 8 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上，地方本级预算内财政收入不低于人均 80 元，总收入不少于 5000 万元，并承担一定的支出任务。

城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 60%，道路铺装率不低于 55%，有较好的排水系统。

(3) 每平方公里人口密度 100 人以下的县，达到下列三项指标，可设市撤县：

县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 8 万，其中具有非农户人口的从事非农产业的人口不低于 6 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 20%，并且不少于 10 万。

全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于 60%，并且不低于 8 亿元；国内生产总值不低于 6 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上；地方本级预算内财政收入不低于人均 60 元，总收入不少于 4000 万元，并承担一定的上解支出任务。

城镇公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 55%，道路铺装率不低于 50%，有较好的排水系统。

(4) 具备下列条件之一者，设市时条件可以适当放宽：

自治州人民政府或地区（盟）行政公署驻地。

乡、镇以上工业产值超过 40 亿元，国内生产总值不低于 25 亿元，地方本级预算内财政收入超过 1 亿元，上解支出超过 50%，经济发达，布局合理的县。

沿海、沿江、沿边境重要的港口和贸易口岸，以及国家重点骨干工程所在地。

具有政治、军事、外交等特殊需要的地方。

具备上述条件之一的地方设市时，州（盟、县）驻地镇非农业人口不低于 6 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 4 万。

(5) 少数经济发达、已成为该地区经济中心的镇，如确有必要，可撤镇设市。设市时，非农业人口不低于 10 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 8 万。地方本级预算内财政收入不低于人均 500 元，上解支出不低于财政收入 60%，工农业总产值中工业产值高于 90%。

(6) 国家和部委以及省、自治区确定予以重点扶持的贫困县和财政补贴县原则上不设市。

(7) 设置市的建制，要符合城市体系和布局的要求，具有良好的地质、地理环境条件。

(8) 县级市不设区和区公所，设市撤县后，原由县管辖的乡、镇，由市管辖。

设立地级市的标准。包括以下 5 个方面的内容。

(1) 市区从事非农产业的人口 25 万以上，其中市政府驻地具有非农业户口的从事非农产业的人口 20 万人以上。

(2) 工农业总产值 30 亿元以上，其中工业产值占 80% 以上。

(3) 国内生产总值在 25 亿元以上。

(4) 第三产业发达，产值超过第一产业，在国内生产总值中的比例达 35% 以上。

(5) 地方本级预算内财政收入 2 亿元以上，已成为若干市县范围内中心城市的县级市，方可升格为地级市。

设立县级市及地级市标准中的财政收入指标，将根据全国零售物价指数上涨情况，由民政部报经国务院批准，适时调整。

3. 设市的程序。根据现行中华人民共和国宪法、中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，以及国务院关于行政区划管理的规定，市的设立及变更（包括市的撤销、更名），应坚持“四有利”（即有利于社会主义现代化建设、有利于公共行政、有利于民族团结、有利于巩固国防）、“逐级上报”、“中央审批”的原则，应坚持中央审批，即：

设立直辖市报全国人民代表大会审议决定；

设立地级市、县级市报中央人民政府审批。

4. 设市的层级。根据我国现行行政区划和行政体制，主要包括下列四种不同行政层级的建置市。

直辖市。直辖市是与省同级的行政单位。现中央直辖市有北京、上海、天津和重庆 4 个。

副省级市。主要是计划单列市，指我国当前经济和社会发展的各项计划全部单列，直接纳入全国计划综合平衡，统筹安排；赋予在制定和执行计划、管理经济上相当于省一级的权限，即省级经济管理权；并直接参加全国性的会议等各种经济活动的城市。这种城市在隶属关系上仍由所在省的省委、省政府领导，仍属省辖市。至 1998 年底，全国共有 15 个副省级市是：广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、大连、青岛、深圳、厦门、宁波。这就是从 1983 年以来国务院先后批准的 13 个计划单列市（重庆升格为直辖市之前，共有 14 个计划单列市），加上山东、浙江两省的省会市济南、杭州。

省辖市。宪法和法律上称“设区的市”。在我国特指与民族自治州、地区行政公署相平行的城市行政区。它的法律地位在省与县之间，隶属省、自治区领导。由于与地区行政公署行政层级相当，特别是它多由撤销地区建市而来，故也称为“地级市”。在这类市中，有一些比较特殊，那就是除副省级市之外的省会城市和经国务院批准的较大的市，根据法律的规定，它们在管理上享有较大的自主权，有权制订地方性法规和规章。20 世纪 80 年代改革以来提出的发挥中心城市的作用，指的主要是这一级城市。由于相当多的中央直属和省属企业下放到省辖市管理，以及实行市管县体制，省辖市的作用日益重要。

县级市。法律上称之为“不设区的市”。它是与县、民族自治县相平行的城市行政区。

5. 城市的分类。对城市的分类，可有不同的标准。这里只

介绍以下三种。

(1) 按城市的规模分。所谓城市规模，一般指的是城市的人口规模和用地规模。目前人们普遍采用的是以城市的人口规模分，可分为以下四类。

特大城市：非农业人口为 100 万以上；

大城市：非农业人口为 50—100 万；

中等城市：非农业人口为 20—50 万；

小城市：非农业人口为 20 万以下。

(2) 按国家对城市实行的经济政策分，有以下几类：

特别行政区市。按照邓小平提出的“一国两制”的方针，香港、澳门两个地区（实质上也是两个城市）分别在 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日回归后，依据基本法实行特殊的政策、制度。

经济特区市。主要包括深圳、珠海、汕头、厦门。特区的“特”在于实行特殊的经济政策和特殊的管理体制上。这种特殊主要表现在：特区着重发展外向型经济；所需资金主要依靠向国外筹措；产品主要出口外销；实行市场调节；对外商品实行经济上的优惠政策；赋予特区政府较大的自主权；积极开展同内地的横向经济联系。

对外开放城市。我国于 1984 年进一步开放了大连、上海等 14 个沿海港口城市。1992 年，为了积极发展同内陆周边国家的经贸关系，中央批准东北和西南地区的 13 个边境城市、沿长江的 5 个城市和 18 个省区的省会城市对外开放。这些城市实行特区的某些政策，国家对这些城市的主要政策和措施是：一是扩大这些城市和地区在对外开放方面的管理权限。如放宽利用外资审批权限，增加外汇使用额度等。二是对前来投资的外商实行经济优惠政策。如减免某些税，允许部分产品内销等。

其他城市。主要指不享有上述特殊经济政策、措施的城市。这类城市在我国城市中占绝大部分。

(3) 按城市的性质分(所谓城市性质,是指城市在国家或地区中所发挥的政治、经济或文化作用,它反映城市的个性和特点),可分为如下几类:

工业城市。工业城市是以工业生产为主,工业在城市经济、用地上占有较大的比重。

交通港口城市。这类城市地处交通枢纽,它是依靠其便利的地理位置而发展起来的。具体又可以细分为:海港城市;铁路枢纽城市;内河港埠城市等。

风景旅游城市。这类城市以其优越的地理位置、奇特的自然风光和名胜古迹而著称。

中心城市。这类城市往往具有政治、经济、文化教育中心等多种职能,常常是省会、地区行署所在地。

(三) 公共市政中的“市政”的多重涵义

在理解前述特定涵义的“市”的基础上,自然对“市政”就比较好把握了。由此,可以得出或推出:一是地方各级的“市政”;二是与地方的“乡政”对应且高于“乡政”,有的还包含、领导“乡政”;三是缘于“市”的层级、类型的多样性,决定着“市政”涵义的多重性。以下就“多重涵义”予以阐释。

1. 大市政。从公共管理的角度而言,是指城市的全部公共管理主体围绕城市社会公共事务进行的各种管理和活动。这是通常所说的“大市政”的概念。它有三层“涵义”:

市政主体。在我国包括城市社会管理的两大系统:一是具有法定的直接的决策及其实施执行权力的系统。这包括市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府、市人民法院和市人民检察院等国家机构系统。中国共产党的市委及其领导机构,是城市各级国家机构的领导者,在其中处于领导核心的地位。二是不具有直接的决策及其实施执行权力但对其产生巨大作用的系统。包括城市的市民和居民委员会、市人民政协、市各民主党派组织、市各人民团体及其他群众团体。这些系统的内外部关系以及相互之间