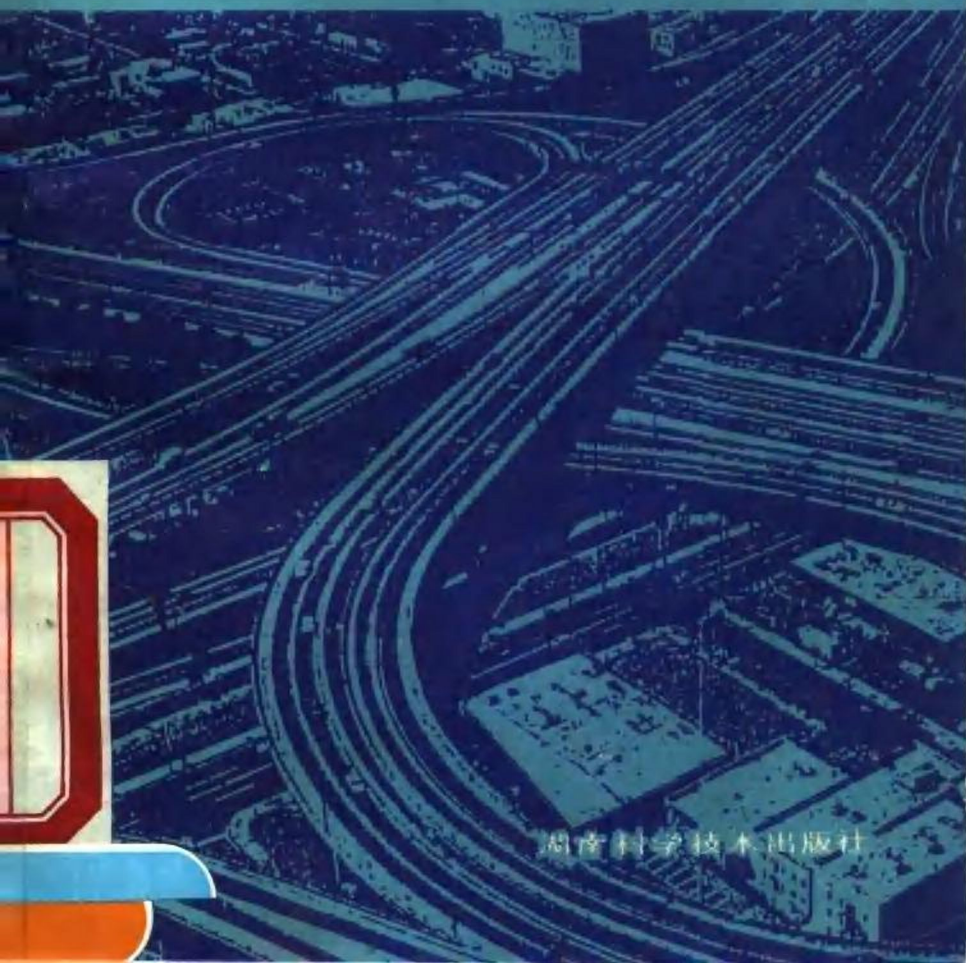


城市经济管理比较

●主 编 王茂湘
●副主编 韩文秀



湖南科学技术出版社

城市经济管理比较

● 主 编 王茂湘

● 副主编 韩文秀

湖南科学技术出版社

城市经济管理比较

王茂湘 韩文秀编

责任编辑：柏立

*

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路8号)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷二厂印刷

*

1991年2月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：10.375 字数：235,000

印数：1—2,000

ISBN 7—5357—0807—2

F·99 定价：3.90元

地科 62—052

序

城市化是自工业革命以来世界范围内的一大社会发展趋势。目前，尽管各国的城市化水平不尽相同，特别是发达国家与发展中国家之间的城市化水平差距很大，而且城市化的道路和表现形式与过去相比已经发生了许多变化，但是可以断言，城市化在未来相当长的时期里仍将是不可忽视的世界趋势。我国是一个发展中国家，经济不够发达，城市化水平从总体上讲还相当低，但目前设市建制的城市已达400多个，城市经济在整个国民经济中的地位相当突出。据统计，1988年我国的城市（包括市辖县）社会总产值占全国的比重为83%，国民收入比重80%。国民生产总值比重79%，工业总产值比重61%。然而，我国的城市建设和城市管理却远未尽如人意，城市管理需要改进的地方，夸张地说简直俯拾皆是。如果再考虑到将来我国的城市化还需要有一个大的发展，那么加强对优化城市管理的研究，便具有非常重要的意义。

改进城市管理，既需要深入总结本国在城市管理实践中的经验和教训，也需要吸收和借鉴国外在城市管理方面有益的东西。因为，我国与其他国家之间虽然存在着经济和社会体制甚至制度方面的不同，但城市和城市化毕竟是人类文明和进步的共同象征，各国在城市管理过程中所面临的一些问题如交通、环境、住宅、城市规划、城市规模等都是相同或相通的。一些国家在处理这些问题时的成功的做法对其他国家来说自然有一定的

借鉴或参考价值。近几年来理论界对于我国和国外的城市管理情况所做的分别介绍和研究已相当多，但在将我国与国外的城市管理状况进行全面和系统的比较研究方面，却仍然是个空白。由王茂湘同志任主编，韩文秀同志任副主编的《城市经济管理比较》一书，是这方面的一个具有开拓意义的成果。本书的特点之一是侧重管理方面，它对我国和国外城市管理的主要方面都做了全面的介绍和比较，并通过比较提出了许多旨在改进我国城市管理的意见和建议，这可以说是本书的实践意义所在；另外，本书所论述的是城市经济和城市管理的国际比较，这方面的系统工作过去在我国还没有人做过，因而对于城市经济学或比较经济学学科来说，本书又具有重要的理论意义；最后，鉴于城市经济学已在一些高校设置专业，城市经济学课程更在许多学校开设，本书从比较的角度涉及了城市经济学和城市管理学的许多方面，从而对这些方面的教材建设具有先行的作用，这可以说是本书的教学意义。

本书可供理论研究工作者和城市管理干部参考，也可供高等学校作为城市经济学的教材或教学参考用书。

由于本书是在一个新的领域进行开拓性研究，它不可避免地会有一些弱点和不足之处。相信它会在作者们的继续研究中更臻完善。

赵 靖

庚午惊蛰日序

目 录

第一章	城市政府职能比较	(1)
(一)	§1 城市政府的组织机构	(1)
	§2 城市政府的职能	(8)
	§3 市政府与上级政府及中央政府的关系	(16)
第二章	城市化及其管理比较	(24)
	§1 城市化的影响因素	(24)
	§2 城市化的度量方法	(27)
	§3 西方国家的城市化	(29)
	§4 我国的城市化进程	(38)
	§5 城市化水平预测	(44)
第三章	城市规划比较	(48)
	§1 城市规划及其组织	(48)
	§2 城市规划思想的演变与实践	(52)
	§3 城市规划实绩比较	(57)
	§4 城市规划方案的技术经济论证	(63)
	§5 比较与评价	(65)
第四章	城市规模管理比较	(69)
	§1 国外对城市规模的管理	(69)
	§2 我国对城市规模的管理	(80)
	§3 城市规模管理比较	(86)
第五章	城市结构管理比较	(89)
	§1 国外对城市结构的管理	(89)
	§2 我国对城市结构的管理	(102)

§ 3	比较与借鉴	(115)
第六章	城市土地经济管理比较	(120)
§ 1	对土地所有权与使用权的管理	(120)
§ 2	城市土地市场和土地经营	(127)
§ 3	城市土地开发管理	(135)
§ 4	城市地产税收管理	(142)
第七章	城市住宅经济管理比较	(146)
§ 1	各国政府的住宅经济政策	(146)
§ 2	住房信贷管理	(170)
§ 3	房产市场管理	(174)
§ 4	房产管理	(177)
第八章	城市人口管理比较	(181)
§ 1	国外城市人口管理	(181)
§ 2	我国城市人口管理	(188)
§ 3	比较与启示	(192)
第九章	城市交通管理比较	(196)
§ 1	日本与欧美国家的交通管理体制	(196)
§ 2	我国城市交通的现状特点	(203)
§ 3	我国城市交通管理的对策分析	(207)
第十章	城市环境经济管理比较	(216)
§ 1	基本概念	(216)
§ 2	环境管理的机构	(217)
§ 3	环境管理的基本制度	(221)
§ 4	城市环境公害的管理	(230)
第十一章	城市基础设施管理比较	(238)
§ 1	城市基础设施的地位和作用	(238)
§ 2	城市基础设施水平比较	(240)
§ 3	影响城市基础设施发展的因素	(245)
§ 4	加强我国城市基础设施建设的对策	(256)
第十二章	城市财政管理比较	(260)

§ 1 城市财政管理体制比较.....	(260)
§ 2 城市财政收入比较.....	(281)
§ 3 城市财政支出比较.....	(292)
第十三章 城市经济特区管理比较	(298)
§ 1 世界城市经济特区的发展与类型比较.....	(298)
§ 2 我国厦门经济特区与世界自由港类型特区管理比较	(309)
§ 3 深圳经济特区与世界出口加工区管理比较.....	(313)
§ 4 北京新技术产业开发试验区的管理模式及与国外 科技园区的比较.....	(318)
后记.....	(322)

第一章 城市政府职能比较

第一节 城市政府的组织机构

一、西方国家城市政府的组织机构

由于历史、文化、宗教、地理等方面的原因，西方各个国家在城市政府的组织体制上有很大不同，具体而言可以归纳为以下几种情况：

（一）法国。

市镇是法国的基层行政单位，各市镇的面积和人口相差比较悬殊，但市镇不论大小，其权限大体一致。除巴黎外，各市镇均设有市长、市议会和市政府。

市议会是市镇的自治机构，议员由本市镇的选民普选产生，任期六年。市议会议员的数目根据市镇人口的多少而有所区别，选举的方式也不尽相同，全国各市议会议员的总数超过四十万人。法国的有关法令规定：省长、副省长，行政官员、警察、现役军人、市镇的财务会计和市镇公用事业的承包人等均不得担任市议会议员。市议会的会议由市长主持，对某项政策或问题的辩论可以有群众旁听，一项决策由市议会中有效票数的绝对多数作出。市议会不设市委员会。

市政府是市的行政机关，由市长和市长助理组成。市长、市长助理由每届市议会的第一次会议从市议会议员中选举产生。

市长助理的人数视市镇人口多少而定。市长虽由市议会选举产生，但他不仅是市镇的代表和首席的行政官员，同时又是中央政府的代理人。他负责执行中央政府、市政府和市议会的决定。为了维护社会秩序，他有权采取一切必要措施包括动用武力进行镇压。因此，市长既是行政官员，又是警察和司法官员。在法律上，市议会不能强迫市长辞职。市政府的具体事务由市政府里的秘书长负责处理，在一些较大的市镇，还设置由秘书长领导的办公厅。

首都巴黎，则有其特殊的地位。法国的法律规定：“巴黎市是一个具有特别地位的领土单位，它兼有市和省的职能。”因此，巴黎由市长和警察总监管理，另有市政委员会协助市长工作。同时，巴黎共分为20个区，各区设置由市长任命的市政主管官员。

（二）英国。

英国的市政府制度与法国有很大不同。在英国，城市在十二、十三世纪时就有了很大发展，富裕的城市用金钱向国王购买自治权，到十三世纪后，大城市大都已有了英王颁发的特许状，称为自治市。1835年，英国颁布了市自治法，开创了由纳税人选举产生自治市议会的制度。议员的一般任期是4年。这种市议会下设有委员会，议会几乎把所有的工作都委托、授权给委员会具体执行，而市议会的任务则主要是对各委员会的工作报告、推荐进行讨论，作出最后的决定。

在英国，市议会下设的委员会基本上分两类：（1）法定委员会，其地位受法律保护。主要职责是负责处理教育、财政、警察、卫生、消防和社会服务等方面的事务。该委员会对其成员的资历和经验有一定的要求。（2）由市议会斟酌决定建立的委员会，如联合委员会，它由两个以上的市议会组成，处理市之间共同的问题或行使共同的权力，如处理道路、公园等方面的事务；再如专门委员会，负责处理临时性问题，如自然灾害

方面的事务；还可设常设委员会，处理某种特殊的服务项目，如图书馆方面的事务；横向委员会处理许多乃至全部市议会的活动，如配置职员；纵向委员会则处理单向服务，不涉及其它。上述各委员会有权处理对口的日常工作，但对于重大事务，委员会只能提出方案和建议，最后决定由全体议员裁决作出。

市议会授权委员会，也可收回授权。没有授权委员会办理的事情，市议会可拒绝委员会的报告或建议。委员会的构成及其规模也由市议会按需要决定，无统一标准。其成员由选派委员会从市议会中按各人专长挑选、分配，如因工作需要，还可以从外面聘请专门人才。总之，委员会要向市议会负责，并受市议会的监督和控制，不服约束的委员将被解职。

市议会的主席被称为市长，他主要执行和处理一些礼仪性的和行政性的事务。

需说明的一点是，在英国，英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰四个地区在市政府组织机构上并不完全统一，而是略有差别的。

（三）美国。

美国市政府是根据州政府颁发的特许状而拥有自治权的机关，具有法人资格。美国市政府的组织形式大体上分为四种：

第一类，市长市政会议制。基于分权的原则，设立法、行政、司法三种机构，市长为市的行政首长，市政会则是市的立法机关。

在实行这种体制的城市中，有的市的市长由选举产生，任期2~4年，而其它行政官员由市长直接任免。市长在市政会议表决赞同与反对票数相等时有决定性的投票权，对市政会议的决定也可行使否决权，并可控制预算，负责监督全市的行政工作。这也被称为“强市长-市政会议制”。它是产生最早并且被广泛采用的市政府组织形式，且多实行于大城市中。

在实行市长市政会议制的另外一些城市中，除市长外，市

政府的许多部门和一些独立委员会的首脑也都由选民选举产生，市长对市政会议的决定没有或者只有极有限的否决权，在名义上，市长同市政会议和其它行政官员共同行使行政权，事实上，市长常是一种荣誉职位，市政会可直接从事行政管理。这种制度则被称为“弱市长-市政会议制”，它多实行于中、小城市中。

第二类，市政委员会制。其特点是，选民选举若干名（通常是5~7名）委员组成一个小型的市政委员会。该委员会拥有市的一切立法和行政权力，每个委员分别担任主要的行政部门的首脑。委员推选产生一名市长，市长的权力与其它委员基本相同。本世纪初时，这种体制在美国城市中相当盛行，但由于各委员之间权力分散，市长难以对各部门的工作进行有效的协调，也无法对整个市政委员会的工作负责，所以在市政活动中，这种体制暴露出明显的缺陷。但目前仍有200个左右人口在2500人以上的市采用这种制度。

第三类，城市行政官制。城市问题的日益复杂，使城市需要有专门知识的管理人才。但被选举的政府官员往往并不具备这些专门的知识。在这种情况下，城市行政官制度应运而生。在该组织体制下，选民选举产生的市政会议掌握全部立法权和对行政部门的监督权，但不直接从事行政管理，而将这些权力委托给一位受过专业训练和富有经验的专家，由他以城市行政官的身份来担任市的行政首脑，行政官可以任免市政官员，并就有关的城市政策问题向市政会议提供咨询意见。行政官的任期不定，只要市政会议满意他的工作，他就可以一直留任。此外，市政会议还选举一名委员为市长，由它主持市政会议，签署官方文件和在礼仪上作为该市的代表。市长同其它委员拥有相同的投票权，但他不对市的行政工作负实际责任。

城市行政官制首先于1908年在弗吉尼亚州的斯坦顿市实

行,目前,在许多的、小、中城市实行此种制度,也有少数大城市开始采取这种制度。

第四类,市长行政官员制。这是近10年来在一些大城市中实行的将“强市长制”与“城市行政官制”结合起来的制度。即在强市长-市政会议之下由市长任命一名专业的行政官员对各级行政机构的工作进行监督和协调。实行这种制度可以使市长从日常的行政工作中解脱出来,把主要精力集中于重大问题的决策和处理上。

(四) 日本。

日本的地方政权采取地方自治形式,统称为“地方自治体”,市是地方自治体中的基层组织之一。

日本的市政府组织机构,由《地方自治法》统一规定,不得随意增设。根据《地方自治法》,日本的市自治机关由市行政机关和市议会两个部分组成。行政长官和议员均由地方选民选举产生。按《地方自治法》的规定,城市设教育委员会、选举管理委员会、人事委员会(公平委员会)、监察委员会、农业委员会、固定资产评价审查委员会等做为行政机关。

监察委员,按该城市的人口多少由市议会选任1至4名,任期4年。同行政长官有亲戚关系的不得担任。他们负责监察市政府的工作和财务,检查结果要公开发表,并上报市议会和上级内阁。

市议会是该市行使立法权的机关。市议员人数按市人口数目而定,最少12人,最多为48人,任期为4年。议员通过选举产生出议长和副议长。议长的职责是维持议会的秩序,整理议案,管理议会事务并对外代表议会。其任期与一般议员相同。市议会每年有4次定期例会。如有1/4以上的议员提出要求,可以召开临时会议。议员有权提出立法案。法案由简单多数通过即可成立,经过公布即成为该市的法规。市议会在议事时允

许公众旁听。如有 2/3 以上议员提出要求，则可以举行秘密会议。

市议会还设有常任委员会和特别委员会。

常任委员会的职能主要是调查所属部门的有关事务，审查提出的议案、请愿等。常任委员会委员与一般议员任期相同。特别委员会的职能则主要是审查议会委托的特别事件。特别委员会一般限于在议会会期中进行审议。但也可在议会闭会期间对特别委托的议案进行审议。

市行政长官与议会之间的关系是行政与立法的关系。行政长官的权力一般大于议会的权力。行政长官有权向议会提出立法议案，而议会通过的议案也送交行政官员签字始可发布。议会可以通过不信任案迫使主管官员辞职，但行政官员自接到不信任案之日起10日内可以解散议会。当议会所通过的议案与主管长官发生异议时，主管长官由接到议案之日起10日内可以提出重议，而重议的议案必须以出席的议员的2/3多数通过，始可生效。主管长官有权驳回议会超越其权限或违反法令和议会规则而审议的议案以及违法的选举。如果议会仍坚持其议案，市主管长官可以向法院提出申诉。

二、中国城市政府的组织机构

根据《中华人民共和国宪法》，在我国，市人民政府是城市的最高行政机关。

根据1950年1月政务院公布的《市人民政府组织通则》，我国的市人民政府委员会由“市人民代表大会选举产生的市长（必要时设副市长）及若干委员组成。”该《通则》还规定，“市人民政府委员会应根据市区大小及工作需要设立工作机构”。经过近40年的发展变化，1966年修订的我国《地方各级人民政府组织法》规定，直辖市市人民政府由市长、副市长和秘书长、厅长、局长、委员会主任组成；不设区的市的市人民政府由市长，副市长，

局长、科长等组成。市政府下设工作部门做为城市的行政管理机构。一般设30~40个,小市可少于30个,大城市可多于40个。市属各部门的主要领导干部一般设2~3人。这些行政管理机构一般指:办公厅、计划委员会、经济委员会、科学技术委员会、民政局、文化局、公安局等等。城市人民政府实行市长负责制。

城市人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机构负责并报告工作。在本级人民代表大会闭会期间,它对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

市人民政府会议分为全体会议和常务会议。全体会议由市人民政府全体成员组成。直辖市,设区的市的市人民政府常务会议由市长、副市长和秘书长组成。不设区的市的市人民政府的常务会议由市长、副市长组成。市长负责召集和主持市人民政府全体会议和常务会议。政府工作中的重大问题,由政府常务会议或全体会议讨论决定。

为了保障城市行政管理在国家政策规定的范围内进行,市人民政府都要按规定设立审计和监察机关。它们依照法律规定独立地行使审计和监察权利,对市人民政府和上级审计、监察机关负责。

直辖市,设区的市的市政府每届任期5年,不设区的市的人民政府任期3年。

通过上述对西方几个主要国家以及我国城市政府组织机构的介绍,可以看出,由于我国与资本主义国家在政治制度上的根本区别,我国城市政府与西方国家城市政府的组织体制是根本不同的。这种根本的差别主要体现在我们的人民代表大会制度可以保障人民当家作主的权利,使人民能够参与到城市的管理中来,从而做到人民城市人民管,体现人民当家作主的权利。

但另一方面,也应当看到,西方国家在城市组织机构的建设方面也不乏有启发性的经验,如前文述及的美国城市组织体

制中的“城市行政官制度”就对我们充分利用城市行政管理的专业人才来加强对城市的管理有借鉴意义。我们也可以尝试利用行政管理专家做为市政管理的行政官（在美国也称之为市经理）对城市进行专业化的管理，且任期不定。这既有利于市政管理的科学化，也有利于市政行政管理工作的连续性并使市行政官及其下属有可能投入全部精力去悉心地管理所主持的事务。这种城市管理体制目前已被挪威、爱尔兰、联邦德国、加拿大、瑞典等许多国家所采用，说明这种管理体制是具有一定的普遍意义的。

第二节 城市政府的职能

城市政府的职能是指城市政府机构在社会、经济生活中所具有的组织管理方面的作用和功能。城市政府的职能包括政治、经济、文化、军事、社会等各方面，其本质是由国家政权的性质决定的。

一、西方国家市政府的主要职能

西方国家城市政府职能的内容随着城市生活的多样化趋势而不断地增加，实施的权限也逐渐扩大。目前，在西方国家的城市中，除了传统的市政工作，如公共健康、照明、供水、食品检验、法律实施和防火治安等等以外，新的娱乐计划和实施、公共住房、城市建设和文化活动等方面的管理都已成为市政府的日常工作。但概括起来说，西方国家市政府的职能就是为城市居民的生活、工作提供便利和安全，并具体执行国家的法规和政策。这一点可以从西方国家的法律和政府法规对市政府职能的规定中得到印证。

在法国，法律规定市政府的首要任务是实施中央的法律、法令，贯彻省长的指示，维护市镇的治安；其次是执行市议会

的决议,编制市镇预算、管理市镇财产,领导公安和司法工作。市议会的主要职能则是,表决预算,负责税收,制定市政规划,成立保健事业,管理公路,发展文化娱乐,装备教育设施和处理空气污染等。

在英国,不同地区,如英格兰、威尔士、苏格兰各城市政府的职能不尽相同,但英国官方把市政府的职能概括划分为“环境的、保卫的和私人的”三类。“环境的”事务主要指城市的公用设施,如公路、桥梁、街道、公用建筑、公共场所的建设、管理和维修,以及环境卫生等方面;“私人的”事务则是指教育、住宅、居民卫生、保护儿童、老年人、残疾人等福利事业;“保卫的”事务则是指警务和消防方面。

在美国,最近30多年间,美国联邦政府在某些方面加强了自己的控制权力,但在更大的领域里特别是管理当地的公共事务方面,各地方政府,包括市政府的权力都在不断地扩大和加强。目前,美国的市政府主要履行下列几种职能:

1.对公用事业和公共工程的管理。在美国,电力、暖气、灯光、饮水供应等公用事业以及街道、桥梁、公园、其它公用设施或建筑,一般由市政府自行经营管理,有的城市也交给私人公司来经营这些事业,但市政府负责对其进行严格的监督和管理。

2.教育职能。在美国,每个城市都设立自己的公立学校,包括小学、中学。较大的城市还提供特别的职业训练。某些城市还有市立大学。教育性的设施还包括公共图书馆、博物馆、画廊及师资培训设施。

3.提供娱乐服务。由于城市地价昂贵,私人无法提供娱乐设施所需地段;为此,各城市都拨出公地和收买私人土地为居民提供娱乐用地,如设立公园、游泳池、游戏场或提供市办的高尔夫球、网球场等。