

市政管理体制改革：
理论与实践

潘小娟 主编

社会科学文献出版社

本书得到中国社会科学院出版基金资助

本书排云拨雾，围绕市政管理体制改革的核⼼问题，在深⼊、充分调查的基础上，展开了对中国市政管理体制的现状、经验、问题与对策的实证性研究，并根据发达国家市政管理的经验及其改革的价值取向，以资启迪，从而使本课题的研究具有鲜明的理论意义与实践价值。

——白 钢

(中国社会科学院政治学所副所长、研究员)

该成果以邓小平理论为指导，立足于中国社会主义初级阶段的国情，勾勒市政管理体制的历史发展，参酌若干发达国家市政管理体制的利弊得失，提出了有参考借鉴意义的建议。其突出特点是：一、观点明确，富于创新；二、资料翔实，内容丰富；三、逻辑严谨，文字流畅。

——刘 瀚

(中国社会科学院法学研究所研究员)

该书全面分析和介绍了市政管理体制的历史沿革与现实状况，比较研究了中外市政建制。尤其是部分作者直接参与了我国的城市机构改革，有些作者多次到国外考察，占有大量的第一手资料。在系统总结国内外经验的基础上，提出了我国城市行政管理体制改革的总体构想。因此，书中介绍的我国大中城市市政管理与改革的状况和问题，具有权威性的史料价值。对于城市领导研究市政管理体制问题，对于实际工作者制定城市机构改革方案，对于广大读者了解我国城市的历史演变和现行管理方式，都具有极大的参考价值。

——钱其智

(中央机构编制委员会办公室研究员)

序 言

市政管理体制是整个国家行政管理体制的有机组成部分。城市在社会经济发展和国家行政体系中所居的重要地位及其拥有的特殊功能，使得研究市政管理体制及其改革具有重要的意义。目前，新一轮行政体制改革已在全国拉开帷幕。在这一背景下，研究市政管理体制改革，更具重要的现实意义。搞好市政管理体制改革，必将有力地促进和推动全国的行政体制改革，特别是地方行政体制改革的深入发展。

研究市政管理体制及其改革问题，一方面，必须从本国市政管理体制的现状和其所处的大环境出发。只有深深地根植于现实这块沃土，我们的研究才会有更坚实的基础，改革的构想才会更具操作性。另一方面，还应该拓宽视野。只有从世界范围内来审视这一问题，汲取其他国家的有益经验，我们的研究才会更深入，思路才会更开阔。为此，本书在结构上分为上、下两篇。上篇致力于从理论和实践两个层面，对我国市政管理理体制的发展历程、特点、现状及改革构想等进行探究，并对不同行政层级的市、小城镇和市辖区进行分类研究。下篇致力于论述和分析西方主要发达国家的市政管理体制，并对其组织结构、职能配备、人员管理等进行比较研究。

本书在研究中，注重理论与实践、历史与现实的有机结合，力求尽可能完整地描述我国的市政管理体制，全面客观地介绍外国的市政管理体制，并对我国市政管理体制的改革进行初步的理

2 市政管理体制改革：理论与实践

性探索。本书不奢望能为读者提供有关市政管理体制的完整、详尽的观点¹；以及寻找到改革我国市政管理体制的全部答案。但是，希望通过我们的研究，能使读者对我国市政管理的现实及其改革趋势有更进一步的了解，给读者一些启发，以引起思考。

目 录

上 篇

第一章 绪 论	3
第一节 相关的几个概念.....	5
第二节 我国市政管理体制的发展、特点及 存在的问题	10
第三节 关于市政管理体制改革的若干思考	28
第四节 结论与展望	46
第二章 中国市政管理体制勾沉	51
第一节 中华人民共和国成立以前	51
第二节 中华人民共和国建国初期	56
第三节 全面建设时期	61
第四节 “文化大革命”时期	62
第五节 社会主义建设新时期	63
第三章 直辖市行政体制改革发微	71
第一节 中华人民共和国成立以来直辖市行政建制的 形成与发展	71
第二节 1993 年以来直辖市行政体制改革已取得	

阶段性成果	74
第三节 直辖市行政体制中存在的问题及改革设想	80
第四章 副省级市行政体制改革管窥	89
第一节 确定副省级市是建立适应社会主义市场经济 需要的行政体制的一个大胆尝试	89
第二节 确定副省级市是发挥中心城市作用的一种新 的形式	93
第三节 副省级市行政体制中出现的一些新问题、新 矛盾	98
第四节 继续深入探讨副省级市深层次的体制及相关 问题	100
第五章 地级市行政体制改革蠡测	103
第一节 地级市行政建制沿革与特点	103
第二节 地级市行政体制改革回顾	107
第三节 地级市行政体制和机构改革的若干构想	111
第六章 县级市行政体制改革揆衡	128
第一节 县级市行政体制沿革	128
第二节 县级市行政体制目前存在的主要问题	132
第三节 县级市行政体制改革设想	134
第七章 小城镇行政体制改革探论	148
第一节 小城镇的发展现状与特点	149
第二节 小城镇行政管理面临的几个问题	151
第三节 小城镇行政体制改革的目标模式、指导思想与 基本原则	154

第四节	小城镇行政体制和机构改革的主要内容·····	157
第八章	城区行政体制改革刍议·····	163
第一节	历史沿革与新形势下面临的困扰·····	163
第二节	除旧布新 摆脱困扰的有益一跃·····	168
第三节	对城区发展改革的几点思考·····	174
第四节	关于街道办事处定位的辨析·····	180
第九章	街道管理体制改革的经纬·····	187
第一节	各省自行建制和初步规范阶段·····	188
第二节	中央立法、全国划一、稳步发展阶段·····	192
第三节	严重破坏阶段·····	195
第四节	恢复发展及深化改革阶段·····	195
下 篇		
第十章	发达国家市政管理体制比较·····	201
第一节	城市的地位和性质·····	202
第二节	市政管理体制·····	207
第三节	市政府的职能和管理方式·····	214
第四节	发达国家市政管理体制比较·····	224
第十一章	英国市政管理体制撮要·····	228
第一节	英国市政组织及市政管理体制的形成 与发展·····	228
第二节	英国的市政组织·····	231
第三节	英国的市政管理·····	233

第十二章 意大利市政管理体制概览 ·····	236
第一节 市镇的职能·····	237
第二节 市镇政治和行政结构·····	238
第三节 中层组织·····	240
第四节 地方政府行政结构·····	242
第五节 问题与前瞻·····	244
第十三章 瑞典市政管理体制缩微 ·····	246
第一节 市镇政府的法定职能·····	246
第二节 税收和市镇政府财政权·····	249
第三节 市镇政府规模的扩大·····	252
第四节 自由市镇政府试验·····	253
第五节 市镇政府的结构和运作方式·····	256
第六节 地方政治制度改革·····	258
第七节 问题与前瞻·····	260
第十四章 法国市镇管理体制析论 ·····	263
第一节 法国市镇政府的组织结构·····	263
第二节 法国市镇政府的职权·····	267
第三节 法国市镇的财政制度·····	270
第四节 法国市镇管理体制的启示·····	272
第十五章 美国市政管理体制揽胜 ·····	274
第一节 美国市政府的组织形式·····	274
第二节 美国市政府的职能·····	280

第十六章 日本市政管理体制疏义 ·····	283
第一节 日本城市的种类和设置标准·····	284
第二节 日本市政府的组织结构及其权限·····	285
第十七章 巴黎市政管理体制列秀 ·····	289
第一节 发展与沿革·····	289
第二节 巴黎的组织结构及其权限·····	291
第三节 巴黎的区级组织·····	292
附 录	
附录一 关于武汉市行政管理体制改革的调查 ·····	294
附录二 武汉市党政机构沿革 ·····	305
附录三 沈阳市党政机构沿革 ·····	328
后 记 ·····	368

上 篇

第一章 绪 论

城市是社会经济发展到一定阶段的产物，是社会进步和人类文明的标志。现代城市是一个高度复杂的、多功能的、综合性的有机体，是一定地域内政治、经济、文化中心，发挥着工业生产基地、商品流通枢纽、金融中心、信息中心、科技文化教育中心和对外开放窗口等多种功能，在国家和地区的经济发展和社会前进中起着先导作用。据统计，截至 1997 年底，我国共有设市城市 668 个，其中直辖市 4 个，地级市 222 个，县级市 442 个。^① 据统计，1996 年我国城市的国内生产总值合计地区为 63614.7 亿元，占全国比重的 92.7%，其中市区为 47074.2 亿元，占全国的 68.6%；工业总产值地区为 96929.5 亿元，占全国的 97.3%，市区为 75146.8 亿元，占全国的 75.5%；产品销售收入地区为 55426.9 亿元，占全国的 95.6%，市区为 46563.4 亿元，占全国的 80.3%；利税总额地区为 5032.3 亿元，占全国的 97.8%，市区为 4331.3 亿元，占全国的 84.1%；资产总额地区为 68219.7 亿元，占全国的 94.3%，市区为 58803.4 亿元，占全国的 81.3%；从事第二产业人员总数地区为 14332.1 万人，占全国的 88.6%，市区为 10154.7 万人，占全国的 62.8%；从事第三产业人员总数地区为 13287.3 万人，占全国的 74.2%，

^① 资料来源：中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国行政区划简册（1998）》，中国地图出版社，北京，1998。

市区为 8556.1 万人，占全国的 47.8%。^① 此外，城市还集中了几乎全部的大专院校和科研单位，为国家培育了大批高级专门人才，发展和创造了作为第一生产力的科学技术。实践充分证明，城市在建立社会主义市场经济和现代化建设事业中具有举足轻重的地位。它是经济和社会发展的火车头，是社会主义现代化建设的龙头。没有城市的发展，没有城市的现代化，也就不会有国家的发展和现代化。一个国家掌握了城市这些中心地区，“就等于掌握了国家政权的神经中枢、心脏、枢纽”。^② 因为城市地区的蓬勃发展必然会创造出强有力和高效的发展动力。国外有学者预言，“当城市成功的时候，整个国家也会成功”。^③ 因此，我们要建设社会主义现代化国家，就必须高度重视城市的现代化建设和科学管理。

在城市现代化建设和科学管理中，市政管理体制的健全和完善起着决定性的作用。因为现代城市的发展，它的多种功能的发挥，都是与市政府的管理分不开的。没有科学合理的市政管理体制，就不可能有高效的城市行政管理；而没有高效的城市行政管理，就不可能有城市快速健康的发展，也就不可能实现城市现代化。

市政管理体制是整个国家行政管理体制的有机组成部分。市政管理体制的改革是一项内涵深刻、内容复杂的工程，涉及政治、经济、文化、社会等诸多方面，需要研究和探讨的问题很多，我们将从行政学的角度，以我国市政管理体制的现状和其所处的大环境为出发点，对我国市政管理体制及其改革的基本问题进行探究。

① 《中国统计年鉴》(1997)，第 332 页，中国统计出版社，北京，1997。

② 《列宁全集》，第 30 卷，第 234 页，人民出版社，北京，1959。

③ 《参考消息》1998 年 5 月 5 日。

第一节 相关的几个概念

在具体探讨市政管理体制改革的若干问题前，我们有必要对一些相关概念作些说明。因为概念反映事物的本质。人们只有对研究对象有了明确的概念和定义，才能更深刻地认识它，更深入地研究它。

一、城与市

城市自同乡村分离成为相对独立的政治、经济、文化综合实体，已有几千年的历史。在古代，城与市是分离的，属两个不同的概念。“城”是指四周有城墙的、具有防卫意义的居民点。《说文解字》讲：“城，以盛民也。”《墨子·七患》曰：“城者，在以自守也。”《古今注》中说：“筑城以卫君，造郭以守民。”市则是指集中做买卖的场所。《说文解字》有：“市，买卖所也。”《易·系辞下》曰：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”社会经济的发展，城内人口的增加，加速了“市”的贸易的发展；同时，交易的扩展又提出了要有相对固定的市场的需要。于是“城”和“市”逐渐融为一体，演变为当今所谓的城市。从城市发展演变过程来看，城市的基本含义是人口居住和工商贸易的集约地。

二、城市和市

“城市”与“市”是两个性质不同但又相互联系的概念。“城市”相当于英语的“city”，是农村的对称，指那些人口集中稠密，工商业发达，居民以非农业人口为主，在政治、经济、文化等方面处于中心地位的地理区域，属社会、经济、地理概念。“市”则相当于英语的“municipality”，属与省、县等行政建制相

对应的一个政治、法律概念，是指依据国家规定的标准和条件、按照法定程序设置的地方行政建制。“城市”是社会经济发展到一定阶段的必然产物，古已有之。世界上最早的城市产生于何时何地，学术界认识不尽一致，但至少大家都认为在公元前 3500 多年前城市已出现。中国城市的萌芽可以追溯到夏商时代。春秋战国时期，城市不论在数量上还是在规模上都有了较大的发展，至唐宋时期已出现了人口上百万的城市。而“市”则是近代地方政治制度的产物，是国家为了管理上的需要人为设置的一种地方行政建制。我国在清代以前没有市建制，直到清末才仿效西方国家的政治制度，实行城乡分治，设立了市建制。“城市”是相对于农村而言的，没有法定的分界线，具有边界模糊性。而“市”则是国家设置的地方行政建制，设有相应的国家政权机关，有明确的边界和确定的管理范围。

“城市”和“市”虽是属于两个不同范畴的概念，但并不是说两者之间毫无关联。“城市”和“市”都是以人口密度、工商业发达程度、非农业人口所占比例等为基本要件，它们之间有很密切的内在联系。一定规模的城市是设市的基础和前提条件。没有一定规模的城市为依托，就不可能设立市建制。而城市设置了市的建制，称为设市城市，将更有利于城市的发展和繁荣。

一般而言，市是建置在城市地区的特殊类型的地方行政建制，不辖有农村地区。但是，我国的“市”具有很大的特殊性，它们通常都是以一个一定规模的城市为中心，辐射到周边地区，其辖区内不仅有大量的农村地区，还可能存在其他城市，如县级市或县政府所在地。

根据我国宪法、法律和有关规定，我国的建制市主要包括以下不同的行政层级：

①直辖市。直辖市是由中央政府直接管辖的、与省、自治区同级的地方行政建制。目前，我国共有 4 个直辖市，它们是北

京、上海、天津、重庆。

②副省级市。副省级市是指其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，在制定和执行计划、管理经济等方面享有相当于省一级权限的市。1994年2月中央编制委员会根据部分省会市和六个计划单列市的经济、政治地位及其中心城市的作用，报经党中央和国务院同意，确定广州市、武汉市、哈尔滨市、沈阳市、成都市、南京市、西安市、长春市、济南市、杭州市、重庆市、大连市、青岛市、深圳市、厦门市、宁波市共16个市为副省级市。^①重庆市已于1997年3月改为直辖市。目前，全国共有15个副省级市。副省级市在隶属关系上仍由所在省的省政府领导。

③地级市。地级市是指位于省和县之间的、与自治州平行的建于城市地区的地方行政建制。它隶属于省和自治区领导，可以辖县或代管县级市。据统计，截至1997年底，我国共有地级市222个，大多为非农业人口20万以上的中等城市。地级市中的省会市和经国务院批准的较大的市享有较为特殊的地位，根据《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》的规定，它们有权制定地方性法规和规章，在管理上享有较大的自主权。

④县级市。县级市是指行政地位相当于县一级的设置在城镇的地方行政建制。它们一般由省和自治州领导或由省及自治区的派出机构——地区和盟代管。据统计，截至1997年底，全国共有县级市442个，大多为人口20万以下的小城市。1985年以来，县级市迅猛发展，已由原来的30个增至442个。县级市几乎全部是改革开放以来由整县改市而来的，辖区内有大片的农村

① 《中国地方政府机构改革》编辑组：《中国地方政府机构改革》第85页，新华出版社，北京，1995。

地区，农业人口所占比例甚高，故一般说来城市化程度相对较低，其中绝大部分尚不能发挥地区中心城市的作用。

一、城市政府和市政府

在弄清了“城市”与“市”之间的区别后，我们就很容易区分什么是“城市政府”，什么是“市政府”了。“城市政府”顾名思义就是指设置在某一城市，承担对该城市实施集中统一管理职责的特殊类型的地方政府。“市政府”则是指国家出于其政治统治的目的，为实现管理的需要，设置在市建制上的，对整个市辖区承担管理职责的地方政府。在一般情况下，“城市政府”与“市政府”是同义的，它们也常常相互替代使用。因为在绝大多数国家，城市一般都被单独地组织成市，不辖其他地区。但是，在我国，“市政府”并不是严格意义上的“城市政府”，因为我国的市政府都管辖着一定的农村地区，承担着繁重的农业管理和为农民服务的任务。

和“政府”的概念一样，“市政府”也有广义和狭义之分。广义的市政府是指设置在市建制上的各类地方国家政权机关的合称，即包括人们通常说的市的权力机关、司法机关、行政机关和其他一切公共机关。狭义的市政府则仅指设置在市建制上的地方国家政权机关中行使行政权力，履行行政职能的地方国家机关，即人们通常所说的行政机关。从法律上说，我国的市人民政府一般指狭义的市政府。我国宪法和地方组织法规定，市人民政府是市人民代表大会的执行机关，是市级国家行政机关。它对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级国家行政机关负责并报告工作。市人民政府又是国务院统一领导下的国家行政机关，必须服从国务院。直辖市和设区的市的人民政府由市长、副市长、秘书长、局长、委员会主任等组成。不设区的市的人民政府由市长、副市长、局长等组成。市人民政府每届任期5年。