

# 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。<sup>①</sup> 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%，

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%。<sup>①</sup> 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”。<sup>②</sup> 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”。<sup>③</sup> 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，其辖区内不仅有大片的农村地区，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：

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。

**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。<sup>①</sup>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。

**地级市。**地级市是指位于省和县之间的、与自治州平行的建置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。

**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，辖区内有大量的农村

<sup>①</sup> 《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。

### 三、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。

#### 四、市政

在日常生活中，“市政”常常被简单理解为道路交通、卫生教育、供水供电、林园绿化等市政工程、市政建设、城市公用事业。如我国解放前研究市政学的学者董修甲，在他所著的《市政问题讨论大纲》一书中提出：“市政即城市所兴办之一切兴革事宜，如卫生、公安、工程、公共营业、慈善、教育等皆为市政。”<sup>①</sup>这是从城市事务的角度对市政作出的解释，将市政界定在这一层面上显然是过于狭窄了。

事实上，“市政”是一个内涵深刻，内容丰富的概念。很长时间以来，国内外许多学者从政治、行政、管理、规划建设等不同的角度对“市政”下了定义。综观这些对市政含义的不同解释，我们认为市政有广义和狭义之分。从广义上说，市政是指市的全部政权机关，即人们通常说的市的权力机关、司法机关和行政机关，为有效管理市辖区域内的各项社会公共事务而开展的各项活动的总和。从狭义上说，市政是指市的政权机关中的行政机关为维护市辖区域内的公共秩序，满足市民总体利益需要而开展的各项活动的总和。这一定义从职能和组织两方面对市政的涵义作了概括。从职能上说，市政是指市的行政机关对市辖区域内的社会公共事务实施的各项管理活动。它既包括对市的各项社会公共事务所进行的决策、执行、计划、组织、协调、监督、服务等活动，又包括经济管理、规划管理、环境管理、社会管理、文化教育管理、科技管理、卫生管理等各项专门管理活动。从组织上说，市政是指参与实施市的各项管理活动的行政机关和人员。在我国，市的行政机关包括市人民政府、市辖区人民政府，市、区

转引自陈晓原《也谈市政学的研究对象和内容体系》，载于《政治学研究》，1988年第6期第60页。

人民政府的各职能部门及不设区的市和区人民政府的派出机构。

通过上述分析，我们对市、市政府和市政等概念有了较明确的界定，本书将从狭义市政的角度来研究和探讨我国的市政管理体制，即市的行政管理体制。

## 第二节 我国市政管理体制的发展、特点及存在的问题

市政管理体制是市的行政组织结构、职能结构、行政管理方式和行政运行机制的总和。市政管理体制是一个国家政治 - 行政体制的重要组成部分，其构成必然反映出一国政体的基本特征，其发展必然要受到一国政治、经济、传统文化等诸多因素的影响。我国的市政管理体制，在其发展过程中，由于受到国家政治制度、国家结构形式、经济社会发展水平、传统文化等因素的影响和制约，形成了许多自身的特点，对国家经济和社会的发展起到了积极的推动作用，但同时也存在着一些弊端和值得注意的问题。

### 一、我国市政管理体制的沿革

我国的市政管理体制经历了一个曲折的发展过程。如上所述，在我国，城市虽然具有悠久的历史，但是市建制的出现和市政管理体制的形成、发展、完善则相对较晚，直到清末我国才仿效西方国家的地方政治制度，设立了市建制。新中国成立后，党的工作重心由农村转到城市，加强了对城市的领导和管理，逐步形成了一套具有鲜明中国特色的市政管理体制。

#### 1. 中华人民共和国成立以前

我国的市建制出现于清朝末期。1905年，清政府派员到西欧、日本诸国，学习近代资产阶级国家的民主宪政和地方行政制度。1909年，清王朝颁布了《城镇乡地方自治章程》，在中国历

史上第一次以法律形式将城镇区域和乡村区域区分开来，确认城镇与乡同为县领导下的基层行政建制。城和镇均视为市建制，市组织以议事会掌立法，董事会掌行政。虽然清末关于市的规定比较粗泛，但标志着我国现代意义上的“市”及市政管理体制的产生。

1911年11月，江苏省临时参议会通过了《江苏暂行市乡制》。该规定基本沿袭了清制，只是将清制中的城和镇统称为市，并规定较大的市内可分区。1914年，袁世凯下令停止地方办自治，市的组织被解散。1918年，广州市制定了《广州市暂行条例》，规定设立“市政公所”（1921年改为市政厅），下设财政、工务、公安、卫生、教育等局，市长和各局长组成市行政委员会；同时，设市参事会，为“代表市民辅助市行政之代议机关”。1921年7月，北洋政府颁布了《市自治制》，9月颁布了《市自治制施行细则》，规定市分为特别市和普通市两种。特别市与县同级，受国务院内政总长（京都）或省行政长官（其他特别市）监督，市内分区。普通市隶属于县，与乡同级，受县知事监督。特别市和普通市的行政体制大体相同，均设立议事机关（市自治会或市议会）和执行机关（市自治公所或市政公署），并设市长一名为市的自治代表。此外，特别市还设有市参事会或董事会，为行政辅佐机关，辅助市政府工作。

1928年，我国市政管理体制的发展进入了一个重要时期。1928年7月，中华民国政府制定和颁布了《特别市组织法》和《市组织法》，分别规定了特别市和普通市的组织形式。1930年5月，又制发了新的《市组织法》，将市分为行政院辖市和省辖市两类，均为自治单位。市的基层实行闾邻制，市下分区、坊、闾、邻四级。市的组织机构主要为行政机构和民意机构。行政机构为市政府，设市长1人，负责管理市政，下设秘书处和各职能局、科，分掌民政、财政、教育、建设、治安和卫生等事

务，并设秘书长为市长的幕僚长。市政府设市政会议，由市长、秘书长、参事及各局（科）负责人组成，主要任务是议决参议会提出的议案，市政府所属机构的办事细则、单行规则、预决算、整理市财政收支、募集公债、经营市公产和公营业、处理市各局（科）职权争议以及市长交议事项和其他重要事项等。市民意机构为市参议会，由市民选举产生，任期 3 年，每年改选三分之一。市参议员不得兼任本市市政府及其所属机构的公务人员，市民对市参议员有罢免权，对市参议会的决议有复决权。1933 年和 1947 年，中华民国政府两度修改《市组织法》，简化了设市标准，将市基层实行的闾邻制改为保甲制，“市以下设区，区之内编为保甲”。至此，我国的市建制已较为健全，市在法律上具有地方自治的性质，并且还形成了省、县二级市的行政体系，这标志着我国的市政管理体制已基本成型。

1949 年中华人民共和国成立前，中国共产党在革命根据地开始了组织市镇政权的尝试。1933 年 12 月，中华苏维埃共和国临时中央政府公布了《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》（草案），规定苏区城市分中央直属、省属、县属、区属 4 等。“市苏维埃为全市的最高政权机关，由全市选民选举代表组成之”。市苏维埃下设扩大红军委员会、工农业委员会、国有财产委员会、教育委员会、选举委员会、工农检查委员会等 20 多个机构。1942 年 4 月陕甘宁边区政府公布了《陕甘宁边区各级参议会组织条例》和《陕甘宁边区各级参议会选举条例》。1943 年 10 月又公布了《修正陕甘宁边区乡（市）政府组织暂行条例》，规定边区市制分为 3 级，即县级市、区级市和乡级市，均设参议会，由共产党员、非党的左派积极分子和中间派各三分之一组成。1946 年 3、4 月间，晋察冀边区行政委员会先后颁布了《张家口市参议会选举暂行条例》、《张家口市参议会组织暂行条

例》和《张家口市政府组织条例》，规定市参议会为市各级政权的最高权力机关，市政府委员会是市最高权力机关的执行机关，由市参议会选举委员 7 人组成，并在委员中选举市长和副市长各一人。市政府下设一处六局，即秘书处、社会局、教育局、财政局、建设局、卫生局和公安局，必要时得设置若干专门管理机关和专门委员会。这些条例的颁布标志着革命根据地的市政管理体系已具备了较为完整的规模，为中华人民共和国市政管理体制的建设奠定了良好的基础。

## 2. 中华人民共和国成立以后

1949 年中华人民共和国建国以来，我国的市政发展经历了一个从建制发展到调整收缩到停滞倒退再到全面发展的曲折过程。

1949 年中华人民共和国成立之初，全国共设 131 个市，其中 12 个直辖市。<sup>①</sup>除直辖市外，其他的市均由省、自治区或行署区领导。1949 年 12 月，中央人民政府颁布了《市各界人民代表会议组织通则》，1950 年 1 月又颁布了《市人民政府组织通则》。《市人民政府组织通则》第一条规定：“市人民行使政权的机关为市人民代表大会（或市各界人民代表会议）和市人民政府。在市人民代表大会闭会期间，市人民政府即为市的行使政权的机关”。市各界人民代表会议的参加单位及代表名额的分配，由军管会、市人民政府和上届市各界人民代表会议协商委员会共同商定。代表由各方自行选派或经军管会、市人民政府和上届市各界人民代表会议协商委员会商定，由军管会、市人民政府邀请。尚未成立协商委员会的市，由军管会 and 市人民政府商定邀请。在军事管制初期，市各界人民代表会议“是军管会 and 市人民

资料来源：中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国县级以上行政区划沿革（1949~1983）》，测绘出版社，北京，1988。

政府传达政策、联系群众的协议机关”，主要起咨询、建议作用。<sup>①</sup> 市人民政府是事实上的一级政权机关，兼行立法和行政职能。市人民政府委员会由市长、副市长和委员若干人组成，由社会各界人民代表会议选举产生，但需提请上级人民政府转请政务院或由政务院转请中央人民政府委员会批准任命。市人民政府实行委员会制，市长为委员会主席。市人民政府委员会根据市区之大小和工作需要，可设民政、公安、财政、建设、文教、卫生、劳动等局、处、科；并得设财经委员会；市人民监察委员会，市人民法院，市人民检察署。

1954年9月，第一届全国人民代表大会召开，通过了《中华人民共和国宪法》和《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》以及人民法院组织法和人民检察院组织法等，对地方各级政权机构作了明确规定。市人民代表大会是市的国家权力机关，市人民委员会即市人民政府，既是市人民代表大会的执行机关，又是市国家行政机关；市人民委员会对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。市长负责主持市人民委员会的工作。按照管理需要，市可设立若干工作部门以及市政建设和公用事业等机构。市辖区和不设区的市的人民委员会在必要的时候，经上一级人民委员会批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。这是我国第一次以法律形式对街道办事处的性质作出的明确规定。1954年12月，我国又颁布了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》。嗣后，市政管理体制在一段时间内处于相对稳定阶段。

50年代初，一些市开始实行市领导县的体制，如旅大市于1950年管辖了旅顺市（县级）、金县和长山县，本溪县于1952

<sup>①</sup> 《市各界人民代表会议组织通则》，1949年12月2日中央人民政府委员会第四次会议通过。

年由辽东省划归本溪市管辖。当时实行市领导县体制的出发点是为了保证城市蔬菜和副食品供应，故只在少数大城市实行。但是，从 1958 年起，由于对“大跃进”形势的错误认识，开始盲目推行市领导县体制。1958 年 1 月，上海市实行市领导县体制，领导了 11 个县。随后北京也管辖 4 个县，1960 年增至 9 个县。<sup>①</sup> 1959 年 9 月，第二届全国人大常委会第九次会议决定，直辖市和较大的市可以领导县和自治县，第一次以法律形式确认了市领导县体制。从此，市领导县体制在全国大规模推行。1960 年，河北省撤销全部专区，在全省范围内实行市领导县体制。当时全国市领导县数达 243 个，占全国县总数的八分之一。

1958 年开始的经济工作的重大失误和三年自然灾害，造成了我国国民经济的严重困难，1961 年中央决定实行调整政策，控制城市的发展。1963 年 12 月，中共中央、国务院制发了《关于调整市镇建制，缩小城市郊区的指示》。根据这一指示，有关部门对市逐个进行了审查，撤销了不合条件的市。至 1965 年底，市的总数由 1961 年的 208 个减少到 168 个，4 年间共减少 40 个，平均每年减少 10 个，其中直辖市仍保持 2 个，地级市由 80 个减为 76 个，县级市由 126 个减为 90 个。<sup>②</sup>

1966 年“文化大革命”开始后，我国市政管理体制遭到了空前的破坏，市、区人大名存实亡，市、区人民委员会被革命委员会替代，各项工作处于停顿和半停顿的状态，经济和社会发展处于严重的停滞倒退之中。

十一届三中全会以后，我国进入了一个快速发展的新的历史

资料来源：中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国县级以上行政区划沿革（1949~1983）》，测绘出版社，北京，1988。

<sup>②</sup> 资料来源：中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国县级以上行政区划沿革（1949~1983）》，测绘出版社，北京，1988。

时期，市政管理体制亦得到了很大的发展，市政组织结构进一步完善。1979 年地方各级革命委员会改为地方各级人民政府。1982 年 12 月，五届全国人大五次会议通过了新宪法和地方组织法，规定市和区设人民代表大会和人民政府。市和区人民代表大会是地方国家权力机关，市和区人民政府既是本级人民代表大会的执行机关，又是地方国家行政机关。市和区人民政府分别由市长、副市长、区长、副区长、秘书长（如果有）及各工作部门首长组成，实行首长负责制。直辖市和设区的市的人民政府每届任期五年，不设区的市和市辖区人民政府每届任期三年。地方组织法还规定，直辖市人大根据本行政区域的具体情况和实际需要，在国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制订和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。

1982 年，党中央、国务院决定在经济发达地区改革地区体制，实行地市合并，市领导县体制。年末，江苏、辽宁等省率先试点，后各省陆续推开，迅速发展。1983 年全国已有 126 个市领导 524 个县，辽宁、江苏两省全部取消地区，实行了市领导县体制。据统计，截至 1996 年底，除海南省和台湾省外的 29 个省、自治区、直辖市都实行了市领导县体制，3 个直辖市领导了 19 个县，平均每市领导 6.33 个县。全国 218 个地级市中，有 206 个实行了市领导县体制，占地级市总数的 94.5%。全国 2141 个县（旗、自治县）和县级市中，有 1101 个由地级市领导，约占县和县级市总数的 51.4%，平均每个地级市约领导 5.34 个县。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 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（1997）》，中国地图出版社，北京，1997。

1986年4月，国务院批转了民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》，确定非农业人口6万以上，年国民生产总值2亿元以上，已成为该地区经济中心的镇，可以设置市的建制。嗣后，县级市逐年增加（见表1-1），至1996年达445个，10年增加了261个，是1986年的两倍多。

表 1-1 1986~1996 县级市统计表

时 间	县级市数(个)	时 间	县级市数(个)
1986 年	184	1992 年	323
1987 年	208	1993 年	371
1988 年	248	1994 年	413
1989 年	262	1995 年	427
1990 年	279	1996 年	445
1991 年	289		

1986年12月，第六届全国人大常委会第十八次会议再次修改了地方组织法，对地方各级人大和人民政府的组织、职权、运行等作了更明确的规定。该法赋予省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会（在本级人大闭会期间）拥有制定地方性法规的权力，即省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会（在本级人大闭会期间）根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行，并报全国人民代表大会常务委员

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》，测绘出版社，中国地图出版社，北京，1987、1988、1989、1990、1991、1992、1993、1994、1995、1996、1997。