

# 经济体制转型中的中国城市管理法制建设

蒋贵凰<sup>1</sup> 宋迎昌<sup>2</sup>

(1 北京城市学院, 北京 100083;

2 中国社会科学院城市发展与环境研究所, 北京 100005)

[摘要] 伴随经济体制的转型, 中国城市管理的法制建设经历了从恢复、适应、发展到逐步完善的历程, 为市场经济体制的建立和城市经济的发展起到重要的保障作用。我国未来的经济发展方向和经济体制的完善决定了城市管理法制建设必须在产业结构、自主创新、财税、金融与投资、城乡统筹、节能环保等方面进一步深化, 从细节上规范和约束经济主体的行为。

[关键词] 法制建设; 城市管理; 经济体制; 转型期

[中图分类号] D912.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-8267(2011)12-0117-03

法制建设是城市公平、公正发展的保证, 也是现代城市管理的方向。改革开放以来, 我国城市管理法制建设取得了巨大成就, 城市管理逐步从依靠政策推动转变为依靠法律规范, 这种转变与市场经济的发展密切相关, 伴随市场经济的兴起与完善, 我国城市管理的法制建设经历了恢复期(1978-1982年), 适应期(20世纪80年代), 发展期(20世纪90年代)和完善期(2000-至今)。各阶段的法制建设在其不同的政治经济背景影响下有着不同的特征。

## 一、城市管理法制建设的恢复期

1949-1956年, 我国初步确立了宪政体制下的人民民主法律体系, 法律所涉及的社会关系范围已相当广泛。<sup>[1]</sup>但城市管理法制建设相当薄弱, 国家领导决策层只有工农业经济的概念, 对城市经济的概念尚未明确, 城市发展主要为工业发展服务, 城市规划为工业区布局规划服务。1957年以后至文化大革命期间, 由于对国内外形势的认识和判断逐渐发生严重失误, 在经济领域搞“大跃进”、人民公

社化, 在政治生活领域搞阶级斗争扩大化, 致使法律虚无主义思潮滋长蔓延, 中国法制建设遇到挫折, 城市管理法制建设更难以提上日程。1978年12月, 党的十一届三中全会召开, 认识到民主法制在中国改革和发展过程中的重大作用, 从此我国进入社会主义建设新时期, 城市管理法制建设也进入新阶段。

1980年10月, 全国城市规划工作会议上讨论通过了《城市规划法草案》, 提出“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”的城市建设方针, 端正了城市规划的思想, 这在现代中国的城市建设事业的发展历程中, 占有重要的地位。<sup>[2]</sup>在其指导下, 许多城市先后制定了城市管理条例、城市管理办法、城市管理实施细则等具体法规,<sup>[3]</sup>并且设立了城市管理机构和专职管理人员。

## 二、城市管理法制建设的适应期

建国后30年, 计划经济体制逐步暴露出管理僵化、效率低下、激励缺乏的弊端。农村经济的繁荣、乡镇企业的崛起和城镇的发展, 呼吁中国经济

[作者简介] 蒋贵凰(1982-), 女, 湖南邵阳人, 博士, 北京城市学院讲师, 主要研究方向为区域经济、城镇发展、城市管理、知识管理、创新管理等; 宋迎昌(1965-), 男, 山西大同人, 中国社会科学院城市发展与环境研究中心研究员, 博士生导师, 主要研究方向为区域经济、城镇发展、城市管理。

体制从计划经济向社会主义市场经济转型,这一时期,城市管理法制建设主要体现在市场主体和城镇建设的规范上。

首先,社会主义市场经济体制的引入,使市场主体从单一化转向多样化,外商投资和私营企业发展所面临的问题,促使我国颁布了《外资企业法》《中外合作经营企业法》并与1988年颁布《中华人民共和国宪法修正案》明确私营经济的合法地位。相应的《企业破产法》《涉外经济合同法》《技术合同法》等规范市场主体退出和保障市场经济参与人合法权益的法规也相继推出。北京、上海、天津等大城市在这一时期先后提出有关国营企业、乡镇企业、个体工商户、中外合资企业、中外合作企业、外资企业等在申请、审批、财务管理、税收、安全生产、劳动合同、职工福利、环境保护等多方面的规定,并出台了市场管理条例,规范市场交易行为。

其次,在城市建设规范方面,开始注重城市发展的整体规划。1984年国务院发布了我国现代第一个城市规划基本法规:《城市规划条例》并结合城市发展的新需求,于1989年通过具有国家法律地位的《城市规划法》。期间地方城市建设管理条例也陆续出台,如1986年的《吉林省城市建设管理条例》,1989年的《上海市城市建设规划管理条例》等,明确要求城市必须按照统一规划、统一开发、统一管理的方针进行建设和改造,这对确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地、协调城市空间布局 and 各项建设起到了重要作用。

### 三、中国城市管理法制建设的发展期

经过10年的改革开放,市场板块的经济活力被证实。20世纪90年代,改革开放进一步深化,中国城市建设也已随之进入发展的快车道,以上海浦东为代表的许多城市的发展为世人瞩目。然而市场经济从某种意义上说是以法律为规范的经济,越发展越需要完备的法制,其建立和健全的过程,实际上就是经济法制化的过程,这一阶段出台了许多规范市场经济建设的法规。

在规范市场经济主体的组织和行为方面,先后制定了《中外合资经营企业法》《城镇集体所有制企业条例》《全民所有制工业企业转换经营机制条例》《公司法》《公司登记条例》《国有企业财产监管条例》《乡镇企业法》《合伙企业法》《合伙企业登记条例》《个人独资企业法》等;在规范市场竞争秩序方面,先后制定了《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《广告法》《担保法》《食品卫生法》《拍卖法》《合同法》等;在市场经济宏观调控方面,先后制定和修订了《税收征收管理法》《会计法》《预算

法》《外贸法》《审计法》《人民银行法》《统计法》《外汇管理条例》《价格法》等;在规范金融市场秩序方面,先后制定了《外资金融机构管理条例》《商业银行法》《票据法》《保险法》《证券法》等;在规范劳动市场方面,先后制定了《工会法》和《劳动法》。与此同时,国务院及劳动和社会保障部为了推进国有企业改革,又颁布实施了大量的有关劳动和社会保障的行政规章。<sup>[4]</sup>这些法律法规成为这一时期城市管理法制建设的重要内容。

在城市建设方面,由于市场经济的巨大利益空间和转型初期地方财政薄弱的事实,使得发展成为政府的主要职能。<sup>[5]</sup>城市建设的投资迅速增长,大工程、大项目比比皆是,开发区遍地开花,造成滥占土地、生态破坏、资金浪费现象严重。建管并重的新理念开始在中国城市管理中植根。1994年颁布《城市房地产管理法》规范城市房地产开发用地,加强城市房地产管理;1996年国务院颁发《关于加强城市规划的通知》强调严格控制城市规模,明确现代城市发展目标,调整城市布局;1998年修订了《中华人民共和国土地管理法》进一步加强土地管理,保护耕地。此外,还出台了一些有关保障公民权利、维护社会秩序、完善司法制度等方面的法律法规。

### 四、中国城市管理法制建设的完善期

进入21世纪,城乡差距的扩大、资源供给的不足、环境的恶化等促使城市开始转变发展思路,将可持续发展观、科学发展观、全局规划观、和谐社会观等兼顾融合,形成中国城市建设管理的新理念,并指引着这一时期的法律法规建设。

在卫生和环境治理上,先后颁发修订了《大气污染防治法》《防沙治沙法》《清洁生产促进法》《环境影响评价法》《固体废物污染环境防治法》《传染病防治法》《放射性污染防治法》《国境卫生检疫法》《动物防疫法》《水污染防治法》等。各城市纷纷修订《市容环境卫生条例》为创造整洁、优美、文明、和谐的城市环境掀起新高潮。在文化遗产保护上,2000年以来城市文化危机引起广泛关注,一些城市开始制定文化发展战略,寻求和营造各自的文化特色。2002年我国修订了《文物保护法》,逐步建立起单体文物、历史文化街区和村镇、历史文化名城等多层次的保护体系。

在节约能源方面,《可再生能源法》《节约能源法》和《循环经济法》的颁布,有力地推动了经济、环境和社会效益的统一,以及资源节约型和环境友好型社会的建设。在促进科技发展,提高产品质量方面,先后制定或修正了《产品质量法》《种子法》

《科学技术普及法》《安全生产法》《农民专业合作社法》《科学技术进步法》《专利法》《食品安全法》等。信息化产业得到各城市重视，多数城市颁布了信息化促进条例。

统筹城乡发展方面，2007年颁布了《城乡规划法》。基于对城市与农村发展的统筹考虑，明确提出了城乡统筹的概念，旨在打破城乡分割，促进城乡经济社会全面协调可持续发展，让更多的民众享受到经济社会发展成果，体现了以人为本、科学发展观的指导思想。城市就业方面，2007年先后颁布了《劳动合同法》和《就业促进法》，它们是我国劳动保障法律体系的重要组成部分，对于保护劳动者的合法权益，发展和谐稳定的劳动关系等，都具有重要而深远的意义。

## 五、经济体制转型中的城市管理法制建设脉络分析

经济体制转型期，我国经济的修复从农业起步，逐步转向工业，农业经济体制的改革，乡镇企业的发展为市场经济奠定了基础，也推动了我国工业化和城市化进程。因此20世纪80年代后期至90年代，随着工业的发展，城市成为经济发展的中心，各级政府开始重视城市建设管理问题，规范城市规划、城市建设和城市经济发展的法规相继提出。同时，围绕市场经济发展的法律体系逐步形成，以适应经济体制转型的需要。但此时的法律体系仍然薄弱，不仅多数法律尚未建立，而且已有法律在内容上不够完善，缺乏实施细则和效力。计划经济体制存在的惯性又致使行政机构膨胀严重，行政处罚权的主体资格乱、依据乱、程序乱等问题普遍存在，束缚了社会主义市场经济的发展。

社会主义市场经济发展期，行政管理机构和执法队伍逐步得以整合，城市管理法制建设也取得了长足的进步。各城市根据中央在规范市场经济主体和市场行为、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障制度、规范城市建设等方面的法律文件均制定了地方条例和实施办法，形成了初具规模的城市市场经济法律体系。同时，各大城市开始强调建立法制城市，开展依法治理活动。但这一时期的法制建设仍然存在许多不足之处，具体表现在：立法内容缺乏科学性，内容不完善；违法行为与责任之间缺乏明确的对应，可操作性不强；自律机制不完备，依法行政的效果不明显；司法腐败现象难以遏制，有法难依，执法不严；城市经济建设出现滥占土地、生态破坏、资金浪费等现象，这些对城市法制建设提出了新的挑战。

21世纪的市场经济和城市法制建设均进入完善期，经济繁荣的同时带来了资源、环境、民生等突

出矛盾。面对市场经济过快发展的负面影响，这一阶段一方面针对原有法律法规存在的问题进行了大范围的修订，另一方面以正确处理协调好资源环境与可持续发展、产品质量与高新技术发展、城市与乡村、经济效益与社会公益等关系为重，在促进城市经济的科学发展和城乡和谐发展上推出了许多新的法律法规，完善了城市管理法律体系。

## 六、城市管理法制建设的展望

党的十七大报告提出促进我国经济又好又快的发展，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。要大力推进经济结构战略性调整，更加注重提高自主创新能力、提高节能环保水平、深化财税、金融、投资等体制改革、提高经济整体素质和国际竞争力。十七届三中全会进一步研究了新形势下推进农村改革发展的指导思想和目标任务。这些经济发展方向决定了我国的城市管理法制建设必须在产业结构调整、自主创新、财税、金融与投资、城乡统筹发展、农村体制改革、节能环保等方面基于国家的法制体系进一步深化，从细节上规范和约束经济主体的行为、方法和策略。

我国目前有立法权的城市仅限于较大的市，多数城市执行的是部门法，或称“行规”。这些法规缺乏在城市平台上的整合，相互之间有重叠或者尚未覆盖的地方，造成部门之间扯皮现象时有发生，需要我国给城市更多的自主权，允许各个城市根据自己的特点对部门法规进行有效的整合，将城市法律体系进一步科学化和可操作化，消除法律真空现象和重叠现象。也要求城市能够因地制宜地制定出符合地方的详细的基于细节的法律法规，这必须建立在细致研究经济主体的各种可行性行为及其对经济发展的正负效应上，对各种可能产生负效应的行为做出详细的限制和约束，确保经济政策的有效实施和城市的健康发展。此外，我国还需要通过司法制度改革，杜绝有法不依，执法不严的情况，提升城市法制的公信力。

### [参考文献]

- [1] 黄之英. 中国法治之路 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [2] 董鉴泓. 中国城市建设史 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004.
- [3] 张器先. 建立我国城市管理的法律体系 [J]. 城市问题, 1984 (03).
- [4] 改革开放以来中国经济法制建设的简要回顾 [J]. 经济研究参考, 1999(61).
- [5] 张翼, 吕斌. 和谐社会与城市规划公共性的回归 [J]. 城市问题, 2008(04).