

21世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

市政学 导引与案例

李燕凌 陈冬林 编著



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

市政学导引与案例

李燕凌 陈冬林 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

市政学导引与案例/李燕凌,陈冬林编著.

北京:中国人民大学出版社,2006

(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-07385-9

I. 市…

II. ①李…②陈…

III. 市政学-高等学校-教学参考资料

IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 062818 号

21 世纪公共管理系列教材

市政学导引与案例

李燕凌 陈冬林 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司) 010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京民族印刷厂

规 格 170 mm×228 mm 16 开本 版 次 2006 年 8 月第 1 版

印 张 27.25 印 次 2006 年 8 月第 1 次印刷

字 数 498 000 定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的



公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前言

市政学，或称市政管理学，是用公共管理视角研究城市管理与城市发展问题的一门科学。虽然本书的多数读者都生活在城市之中，但要真正理解城市管理活动中存在的客观规律，或者说要想成为一名真正科学地管理城市的官员，的确需要有许多相关的知识，需要系统地学习城市管理理论。但纯粹的理论学习既枯燥又费时，况且理论学习最终目的都要为实践所用，因此，帮助读者减轻阅读负担的最好办法当属给读者提供寓理论于实践之中的好读物。我们都曾长期从事行政管理工作，又有相当丰富的教学经验，所以，在本书中我们将努力向读者传递自己在行政管理实践中对市政管理的感悟，以解决市政管理实践中的现实问题为线索，在中国特色的市政管理制度体系内，对市政管理学做一个框架性的、近似完整的理论表述。因此，我们的理论表述是简略的，并尽可能地使之实用化，我们称之为“导引”。在本书的主体内容中，我们将用精选出来的市政管理案例，按市政管理活动展开的逻辑顺序，对知识点和理论进行说明、解释和补充，或者引发更深入的讨论。这样，也许读者在探究理论问题的同时，会感觉更轻松一点。若如此，我们知足矣。

目前国内市政管理方面的著述不少，我们力图开辟一个新的视角，在全书的逻辑结构上有所突破，或者说这也是市政管理学研究方法的一种尝新。本书可分为两个部分。第一部分为市政学总述（第1～9章）：第1章和第2章，介绍市政



管理学的含义和城市的产生、发展过程；第3~6章，从城市的功能、结构和体系，性质、规模与类型，以及市政的体系与职能、体制与过程等方面，揭示市政管理的一般规律；第7~9章，针对我国市政管理的实际，介绍现代市政管理战略、以市民参政为特点的城市治理理念、科学经营城市理念、发展城市核心竞争力理念、以个性化为基本点塑造新颖城市文化理念，以及建设节约型城市、学习型城市的理念等。第二部分为市政管理分述（第10~18章），与其他市政管理著作不同，本书按照市政管理基本职能的发展过程来叙述市政管理的内容，这正是我们以解决市政管理实践中的现实问题为线索架构全书逻辑结构的基本理由。党的十六届三中全会和温家宝总理在十届全国人大二次会议的政府工作报告中，都明确指出：各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。一般认为，城市政府主要应当发挥经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四大职能。严格地讲，经济调节和市场监管都属于政府的经济职能。因此，我们在这个市政管理分述中，将按照社会管理、公共服务和经济职能三方面展开论述：第10~15章，介绍城市政府的社会职能及社会管理；第16、17章，介绍城市政府的公共服务职能、公共事业管理及城市基础设施建设管理；第18章，介绍城市政府的经济管理职能及经济管理。

在编著本书的过程中，我们广泛收集了《人民日报》报系、《光明日报》、《经济日报》、《中国建设报》等权威报纸，以及人民网、中央电视台网站、新浪网、雅虎网、中国城市网等著名网站的相关资料，所有资料均注明了出处。另外，我们还参考了许多同行学者的研究成果，多有受惠，在此对他们表示深深的谢意。在选编案例时，除了以每章逻辑结构为框架，注重与知识点的照应之外，我们还确立了五个基本原则：第一，立足于中国国情。本书选用的主要是中国市政管理实践中的案例。第二，注重案例资料的权威性。所选案例资料一般来源于权威媒体，少数案例资料来源于权威机构统计资料（如《中国统计年鉴》），通过我们自己的整理加以编写。本书中没有一个案例是从其他教材或案例选编集中转引过来的。第三，读者群的广泛性。我们编著本书的目的是既为大学教学之用——因此案例力求简明、清晰、通俗，又为市政管理实际工作者们提供案头参考读物——希望通过本书把一些优秀的市政管理实际工作经验，推介给市政管理工作者。所以，本书案例选编时尤其注意理论对实际工作的现实针对性。第四，案例写作的规范性。本书案例大体上分三种类型：一是个案描述性案例，以某个完整的市政管理事例为依据，进行纪实性描述；二是概念解释性案例，用一组各自独立的案例，以市政管理某个基本概念、基本原理、基本原则或基本方法为“红



线”把它们串起来，力求对这些概念、原理、原则或方法做深入浅出的解释；三是问题探索性案例，通过对复杂的市政管理现象进行抽象，把我们的研究成果展现给读者，主要运用我们所归纳的各种图、表，给出一些思考提示，力图引导读者对问题做更深入的探讨。第五，引用案例材料注重时效性。转型时期城市政府管理改革步伐加快，必须特别强调与时俱进，因此，所选案例材料大多为近三年的素材。按照以上原则，我们对收集的案例素材进行了严格的筛选，共选编了123个案例。对所选的多数案例都做了删改。每个案例后面都给出了其明确的出处，以便需要更深入研究的读者查找案例素材，做进一步研究之用。当然，这也是学术道德规范的基本要求。

本书在选题和构思阶段，曾得到姜成武教授、曲福田教授的热心指导。初稿写成后，湖南省行政管理学会罗桂求会长以及来自多所高校的同行专家彭国甫、彭福清、李建华、陈晓春、颜佳华、王学杰、黄正泉等教授都提出了宝贵意见。湖南农业大学博士生导师曾福生教授、屠乃美教授，在全书结构、研究方法乃至文句修辞方面，都给予了精心指导。袁光敏同志和我们的同事吴松江老师、曾晖老师以及曾强明同学，承担了大量的文字校订工作。此外，本书承蒙湖南省社科基金和湖南农业大学教材专项基金的研究资助。中国人民大学出版社的刘晶女士、罗海林博士、朱海燕编辑为本书付梓做出了辛勤努力。在此对他们的大力支持表示衷心感谢。

21世纪的中国城市建设飞速发展，城市面貌日新月异，城市管理不断发展，新理论、新成果、新景象层出不穷，加之作者水平所限，书中难免多有错误或不妥之处，恳请同行的专家、学者和广大读者批评指正。

作者

2006年4月于长沙东湖科教新苑



目 录

第 1 章 市政学概论	1
1.1 市政的含义与特征	1
1.2 我国市政的特点	3
1.3 市政学研究概述	4
案例 1.1 谁的城市	5
案例 1.2 美国具有比较全面的行政职权的地方政府类型	7
本章小结.....	9
关键术语.....	9
第 2 章 城市的产生、发展和城市化进程	10
2.1 城市的产生和发展.....	10
2.2 城市化及其影响因素.....	12
2.3 我国的城市化道路.....	14
案例 2.1 长江三角洲崛起——见证上海城市新发展	16
案例 2.2 现代城市化新概念：大都市迅速发展的深远影响	19
案例 2.3 中国要采取什么样的城市化道路？	20
案例 2.4 后期城市化的重要类型——“生态城市化”	22



案例 2.5 中国城市化：坎坷前行“路线图”	25
案例 2.6 中国城市化的三大问题与三大对策	28
本章小结	30
关键术语	31
第 3 章 城市的功能、结构和体系	32
3.1 城市功能	32
3.2 城市结构	35
3.3 城市体系	38
案例 3.1 深圳的城市功能定位	41
案例 3.2 上海市产业结构与城市功能结构优化	43
案例 3.3 大连市城市经济结构困局在改革中“破题”	44
案例 3.4 杭州堵车和城市结构	46
案例 3.5 优化“长株潭”经济区内城市空间结构和形态	46
案例 3.6 北京城市结构实现三级布局	49
案例 3.7 城市化过程中城市密度变化资料	51
本章小结	51
关键术语	52
第 4 章 城市的性质、规模与类型	53
4.1 城市性质	53
4.2 城市规模	54
4.3 城市类型	57
案例 4.1 发展中的上海	59
案例 4.2 天津缺水，被迫关闭洗车业	61
案例 4.3 我国城市的人口规模发展与分布	62
案例 4.4 影响城市规模的因素	64
案例 4.5 CS 市自来水的城市规模容量与规模效益	65
案例 4.6 北京市的城市规模究竟多大才合适？	66
案例 4.7 中国城市道路应“变窄”而不是“加宽”	68
本章小结	69
关键术语	70



第5章 市政体系与市政职能	71
5.1 市政体系与城市国家机关	71
5.2 非国家机关的市政主体	75
5.3 市政职能	77
5.4 我国市政职能改革与发展	79
案例 5.1 政府工作部门的设置应有利于发挥其市政职能作用	81
案例 5.2 北京市宣武区民主党派新成员现状的调查与分析	83
案例 5.3 市政职能转变：以人为本的社会管理新景象	85
案例 5.4 乌鲁木齐市政府机构与职能变迁	86
案例 5.5 我国城市管理亟待改革	88
案例 5.6 政府市政管理方式加快从直接管理向间接管理 转变的步伐	90
本章小结	92
关键术语	93
 第6章 市政体制与市政过程	94
6.1 市政体制及其内容	94
6.2 西方国家的市政体制	96
6.3 我国的市政体制	97
6.4 我国的市政过程	99
案例 6.1 H省民政部门拒绝执行该省强制婚检的条例	102
案例 6.2 政坛瞩目“苏州现象”：三位省部级干部的苏州之路	104
案例 6.3 改革开放以来我国政府机构四次重大改革回顾	107
案例 6.4 市政决策必须讲求法制化、科学化和民主化	110
案例 6.5 我国城市基层社会管理体制的变迁：从单位制、街居 制到社区制	112
案例 6.6 化解基层财政危机的好办法：事权财权统一，权力 适度下移	114
案例 6.7 南京市机关作风监督“阳光工程”	117
案例 6.8 忙忙碌碌的政府未必就是好政府	119
本章小结	120
关键术语	121



第7章 依法行政与市民参政	122
7.1 依法行政	122
7.2 市民与市民素质	126
7.3 市民的权利与义务	127
7.4 市民参政	129
案例 7.1 《行政许可法》将带来哪些新理念?	131
案例 7.2 “嘉禾事件”凸显依法行政的重要性	132
案例 7.3 政府依法行政让社会更和谐	134
案例 7.4 由南京的“落选”引发的思考	135
案例 7.5 合肥市民的文化性格与市民精神	138
案例 7.6 市民素质：北京能否拿到这枚最重的奥运金牌?	140
案例 7.7 我国市政政务公开亟待法制化	142
本章小结.....	144
关键术语.....	145
 第8章 科学经营城市与提升城市竞争力	146
8.1 科学经营城市	146
8.2 城市竞争与城市竞争力	150
8.3 城市文化	154
案例 8.1 沪港两强是竞争对手也是合作伙伴	156
案例 8.2 提升城市“软实力”是增强城市竞争力的重要途径	158
案例 8.3 产业集群战略是提升城市竞争力的关键	160
案例 8.4 生活质量对城市核心竞争力的深远影响	161
案例 8.5 北京将地铁工程建设特许经营权核准给外商投资者	164
案例 8.6 经营城市并不等于经营城市土地资源	165
案例 8.7 城市经营的“精明”与“高明”之别	167
案例 8.8 经营城市的基本原则	168
案例 8.9 文化：城市的灵魂	170
本章小结.....	172
关键术语.....	173
 第9章 城市发展战略管理及其创新	174
9.1 城市发展战略管理	174



9.2 我国城市发展战略	176
9.3 我国城市发展方式及其创新	178
案例 9.1 中国三大城市群发展现状、问题与对策	182
案例 9.2 大庆市可持续发展战略再展辉煌	184
案例 9.3 上海静安区构建服务型政府探新路	186
案例 9.4 常州市创建学习型城市,推动城市新发展	188
案例 9.5 各地政府机关在节约型社会建设中做出表率	190
案例 9.6 最大的节约来源于科学决策	192
案例 9.7 节约用地成为上海突破城市发展瓶颈的对策	194
案例 9.8 破解城市能源短缺之难究竟由谁“埋单”?	196
本章小结	198
关键术语	198
 第 10 章 城市社会管理概述	199
10.1 城市社会管理概述	199
10.2 西方国家城市政府社会管理职能发展的历史过程	200
10.3 我国城市政府社会管理发展	202
案例 10.1 “孙志刚案件”为城市社会管理交“学费”	206
案例 10.2 郑州市“类家庭”帮助“三毛”不再流浪	209
案例 10.3 好事办急了也会“砸”	212
案例 10.4 社区建设是城市基层社会管理的基础	213
案例 10.5 “大庆福彩”撒落黑土地	216
案例 10.6 让健康与低收入群体同行	218
本章小结	219
关键术语	220
 第 11 章 城市社会保障、治安、人口、交通与社区管理	221
11.1 城市社会保障管理	221
11.2 城市社会治安管理	223
11.3 城市人口管理	225
11.4 城市交通管理	229
11.5 城市社区管理	231
案例 11.1 H 省城市社会保障管理调查	233



案例 11.2	中原五省省会城市社会治安综合治理成果卓著	234
案例 11.3	河南全面取消城镇入户限制条件	237
案例 11.4	让城市脚步踏上时代节拍	238
案例 11.5	在城市交通管理方法和技术手段上下功夫	240
案例 11.6	湖南省社区教育现状与发展对策研究	242
本章小结		246
关键术语		247
第 12 章	城市规划管理	248
12.1	城市规划管理概述	248
12.2	城市规划的编制	251
12.3	城市规划管理的实施	253
12.4	城市规划管理变革	254
案例 12.1	上海市崇明岛分区规划调整难题——在生态与富民 之间寻求破解之道	255
案例 12.2	镇村布局对县域城镇空间结构优化的基础性影响	258
案例 12.3	重庆主城核心区彻底告别工业烟囱	260
案例 12.4	城市色彩规划：一个尽显现代城市规划美学原则的 新话题	261
案例 12.5	成都旧城改造倾注人文关怀	263
案例 12.6	北京市危房改造立项必须经过专家论证	265
案例 12.7	都想建国际都市，全不顾实事求是	266
本章小结		268
关键术语		269
第 13 章	城市土地管理	270
13.1	城市土地与土地管理	270
13.2	我国城市土地管理体制变革	273
13.3	城市土地利用结构的优化	276
13.4	旧城改造过程中的城市土地管理	278
案例 13.1	福州市解决城市建设用地供需矛盾出新招	279
案例 13.2	城市化进程中凸现土地问题	280
案例 13.3	从统计数据看城镇土地管理	281



案例 13.4	30 亩土地闲置两年该管管	282
案例 13.5	严管土地打出第一拳：2005 年中国土地大调查	285
案例 13.6	城市土地管理体系中的新成员——中介机构	287
案例 13.7	广州市实行以市场需求为导向的土地供应新政策	289
案例 13.8	关注城镇土地征用的副产品——“城中村” 现象	290
本章小结		293
关键术语		293
第 14 章	城市环境管理	294
14.1	城市环境管理概述	294
14.2	城市环境问题及其综合治理	296
14.3	我国城市环境管理及其具体工作	298
案例 14.1	《2004 年北京市环境状况公报》(节选)	302
案例 14.2	“热岛效应”日益困扰城市居民	304
案例 14.3	谁破坏了我们美丽的家园?	306
案例 14.4	城市环境管理体制创新：BOT 与循环经济	308
案例 14.5	上海城市市容市貌管理有新招	310
案例 14.6	为何政府巨资治污效果不佳	311
案例 14.7	石河子城市园林绿化工作的高招何在?	312
本章小结		315
关键术语		315
第 15 章	城市社会突发事件应急管理	316
15.1	城市突发事件概述	316
15.2	城市灾害管理	319
15.3	城市公共危机事件管理	321
案例 15.1	常见的城市突发事件	323
案例 15.2	南京停水事件考验城市公共应急能力	324
案例 15.3	把“异常”纳入“常态”管理	326
案例 15.4	城市应急管理应强化安全减灾量化分析	328
案例 15.5	尽快为城市灾害应急管理立法	330
案例 15.6	城市人都担心什么?	332



本章小结	334
关键术语	334
第 16 章 城市公共服务与城市公共事业管理	335
16.1 城市公共服务管理概述	335
16.2 城市教育事业管理	337
16.3 城市科技事业管理	339
16.4 城市文化事业管理	340
16.5 城市卫生事业管理	341
16.6 城市公益与慈善事业管理	344
案例 16.1 公共服务走进百姓生活	345
案例 16.2 中外公共服务指标比较及借鉴	347
案例 16.3 公共服务方式：市场化更好还是非市场化更好？	349
案例 16.4 让所有的孩子享受平等教育	352
案例 16.5 城市科技事业发展的经济功能日渐显著	354
案例 16.6 文化产业的耕耘之年	357
案例 16.7 中国医疗卫生体制改革的反思	359
案例 16.8 慈善事业是“第三次社会大分配”	363
本章小结	365
关键术语	366
第 17 章 城市基础设施建设管理	367
17.1 城市基础设施概述	367
17.2 城市供水管理	370
17.3 城市供电管理	372
17.4 城市道路建设管理	373
案例 17.1 改革以来我国城市基础设施建设成果辉煌	375
案例 17.2 从城市基础设施建设看北京和上海的发展比较	377
案例 17.3 引入 BOT 模式亟须立法	379
案例 17.4 BOT 的功能究竟有多大？	380
案例 17.5 政府垄断要逐渐淡出城市基础设施建设领域	382
案例 17.6 城市计划用水、节约用水办法多	383
案例 17.7 城市首先应满足居民生活、工业生产用电	385

案例 17.8 要把道路养护放在城市路政管理的重要位置	387
案例 17.9 城市道路改造和建设得有“章法”	389
本章小结	390
关键术语	391
第 18 章 城市经济管理	392
18.1 城市经济管理概述	392
18.2 城市政府的经济性管制	394
18.3 城市国有企业改革	396
18.4 城市财政管理	398
案例 18.1 城市发展要狠抓城市经济管理这只“先手”	401
案例 18.2 镇江市做好改善城市经营环境大文章	403
案例 18.3 从“出租车事件”中反思城市政府经济性管制的 利与弊	405
案例 18.4 国企改制：31%的企业实现第一大股东的非国有化	408
案例 18.5 广州市 2004 年财政预算（草案，节选）	410
案例 18.6 南昌市积极探索城市经济税源发展新模式	413
本章小结	414
关键术语	415
主要参考文献	416