

SHIZHENG GUANLIXUE JICHU

市政管理学基础



张波
主编



中国人事出版社

市政管理学基础

主 编 张 波

副主编 刘江涛

中国人事出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

市政管理学基础 / 张波主编 .—北京: 中国人事出版社, 2005.1 (2006. 重印)
ISBN 7 - 80189 - 284 - 4

I . 市 ... II . 张 ... III . 市政管理 IV . D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 142380 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京市书林印刷有限公司印刷

*

2005 年 1 月第 1 版 2006 年 5 月第 3 次印刷

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 24.5

字数: 440 千字 印数: 14001—16000

定价: 35.00 元

征订电话: 84642935 84653922



主编简介

张波，2003年毕业于北京大学政府管理学院，获经济学博士学位，现于北京大学政府管理学院城市与区域管理系任教，主要教授《城市管理学》及《房地产经济管理》等课程。主要研究方向为城市管理和区域经济理论，近期的研究重点包括城市发展战略理论、城市土地制度改革与创新等领域。曾发表学术论文10余篇，著有专著《中国城市成长管理研究》，曾参与、主持国内多个城市的城市规划编制、城市发展战略制订工作。



副主编简介

刘江涛，2003年毕业于北京大学政府管理学院，获经济学博士学位，现于中国人民大学商学院任教，主要教授《城市规划》、《房地产经济学》及《房地产市场》等课程。主要研究方向为城市经济和土地经济领域，近期的研究重点包括城市土地规制理论和城市房地产公共政策分析。曾发表学术论文10余篇，参与、主持国土资源部、北京市等部门若干课题，参与国内多个城市的城市规划编制、城市发展战略制订工作。

策 划/邹晓青
责任编辑/杨建英
责任设计/李 林
责任校对/刘配书
刘 刚
封面设计/杨建英

前 言

伴随着改革开放的深入，我国迎来了城市发展的高潮，2003年我国城市化的水平已经接近40%，从发展的趋势来看，正处于高速城市化时期的起步阶段。

城市的发展取得巨大成就的同时也引致了新的问题，高速的城市发展更呼唤新的管理理念和方法。2003年以来，我国政府审时度势，针对既往发展的问题提出了“五统筹”的科学发展观，出台了《行政许可法》，并孕育着公务员绩效评估机制的改革。同时，学术界、传媒和民间力量对城市这个平台的关注也在不断提升。城市经营、概念规划、基础设施融资渠道拓展、环境改善、绿色GDP等话题不断诉诸报端。21世纪的中国，城市的发展必将作为支持实现“三步走”战略的关键支撑，城市的发展战略、城市经济、社会等领域的科学管理必将成为行政领域和相关学术领域持续关注的热点。

从发展趋势来看，不仅我国，国际上也正广泛地将工商管理的有效手段和经济学的分析方法导入市政管理的各个领域，通过国家和地方调控举措的调整在城市行政体制、城市治理结构、城市发展战略、城市—乡村关系、城市群发展演进、城市危机事件管理等领域进行拓展。我国一些学者对城市管理和市政管理的看法也屡有创新：如饶会林教授2003年曾将城市管理归纳为导引、规范、治理、服务、经营五大职能；夏书章、张永桃等先学更是从20世纪80年代起就充分地关注市政学的进展。

市政管理学作为城市行政者、城市管理者学以致用理论支撑和科学管理的行为保障也在呼唤对自身的完善和创新。承人事部中国高级公务员培训中心的委托，我们负责编写的《市政管理学基础》正是在这样的前提下着手的。在接受本书的编写任务后，一方面我

们根据我国市政管理发展的历程,尽可能地整合现有的资源,使之与我国的国情密切衔接;另一方面,也根据国际上学科发展的进程,将新公共管理领域和城市管理领域的新观点、新理念尽可能地融合进来。

由于市政管理学学科发展的连贯性、前瞻性和综合性,一本市政管理学的教材不可能全面、深入地覆盖市政管理的方方面面,作为编者,我们也不敢忽略前人的重要基础性工作。囿于篇幅和时间,我们在广泛征询专家意见的基础上,对市政管理学科的框架进行了一些调整,就总体上而言,这些调整主要体现在五个方面:(1)鉴于城市发展战略的复杂性、复合型和前瞻性,将城市发展战略管理提升到统领城市总体发展的高度和层次,并独立成章;(2)针对我国城市化高速发展的事实,将“城乡关系协调与管理”独立成章进行论述;(3)鉴于目前局部存在的城市间盲目竞争现象,以“城市—区域协调发展与管理”一章作为补牢之石,希冀可以作为引玉之砖;(4)对“9·11”和“非典”事件以来城市突发事件的巨大影响及可能的应对方法方案进行说明,形成“城市突发事件管理”一章,希冀提供一个可能的解决思路;(5)针对我国“住房制度改革”深入进行和“基础设施融资渠道”全面拓展的事实,对传统上十分关注的公有住房管理和基础设施管理部分进行相对弱化。

当然,市政管理不仅是这些举措可以整合覆盖的,因此,我们编写的教材除了一般意义上的统编之外,更注重对某一领域具有更深入研究的前人思想的借鉴。笔者在写作的过程中,参阅了大量文献,虽然很多观点亦是笔者独立思考得出的,但凡有相似之处,笔者必不敢忘却“巨人的肩膀”,因此在行文中也多完整地引介某些段落,以避免散乱。特别需要说明的是,本书一些章节的部分篇幅系从王雅莉、张永桃、尤建新、张觉文、马彦琳、刘建平先学所编、著的《市政学》、《城市管理学》等相近著作中选优引用、整合拓展的。另外,对于近期发展的一些新的内容或学界尚未进行充分论证的观点,笔者在部分章节末尾以未经修改、仅做部分删节的新闻链接的形式佐证,希望能为读者留下空间去质疑和反思这些问题。

编写这本教材的张波博士和刘江涛博士均为北京大学经济学博士，目前分别工作于北京大学政府管理学院和中国人民大学商学院，在工作的过程中，我们彼此充分地进行了交流和协作，应当说，这本教材是我们共同主编的成果。特别需要鸣谢的是，深圳市城市规划院王富海教授研究团队授权我们使用他们完成的《珠江三角洲城镇群协调发展研究·协调机制专题报告》中的部分内容，使我们在节约了大量时间和精力情况下完善和充实了第九章的相关内容，并使本书增色不少，在此一并致谢。

张 波

2004年11月

于北京大学畅春园

4

绪论	(1)
第一节 城市	(2)
第二节 城市与市政	(10)
第三节 市政管理学	(18)
第一章 市政管理的主体	(29)
第一节 中国城市政治权力系统	(30)
第二节 中国城市政治参与系统	(47)
第二章 市政管理体制与市政管理职能	(63)
第一节 市政管理体制概述	(64)
第二节 我国市政管理体制	(68)
第三节 市政管理职能内涵	(85)
第四节 我国市政管理职能	(91)
第三章 城市发展战略管理	(100)
第一节 城市发展战略的涵义和内容	(101)
第二节 制订城市发展战略的理论支撑	(107)
第三节 城市发展战略的制订	(111)
第四节 新形势下我国城市发展战略管理的潜在重点	(115)
第五节 城市发展战略管理的组织保障——学习型政府	(118)
第四章 城市规划与建设管理	(125)
第一节 城市规划与管理的基本内容	(126)

第二节	城市规划管理要点内容	(138)
第三节	城市土地利用规划和用途管制	(150)
第四节	基础设施建设与管理	(164)
第五节	城市成长的空间管理	(181)
第五章	城市经济管理	(196)
第一节	城市经济管理的基本内容	(197)
第二节	市场失灵与政府调控	(208)
第三节	政府失灵与调控	(215)
第四节	城市财政管理	(219)
第六章	城市社会管理	(230)
第一节	城市人口管理	(231)
第二节	城市住宅管理	(242)
第三节	城市社区管理	(254)
第七章	城市环境管理	(266)
第一节	城市环境的涵义和特征	(267)
第二节	城市环境管理的主要方面	(272)
第三节	城市环境管理新理念——循环经济与源头导向	(283)
第八章	城乡关系协调与管理	(292)
第一节	城市化	(293)
第二节	我国现代城市化发展脉络	(296)
第三节	城乡发展中的冲突与调和	(301)
第四节	城乡关系的最高形式:城乡一体化	(315)
第九章	城市—区域协调发展与管理	(321)
第一节	城市发展的非独立性	(322)
第二节	西方发达国家区域协调的具体做法	(326)
第三节	城市与区域协调发展的类型与途径	(336)

第十章	城市突发事件管理	(349)
第一节	城市突发事件管理概述	(350)
第二节	美国和美国纽约突发事件管理体系简介	(356)
第三节	突发事件处理的一般程序和手段	(365)
第四节	不同类型城市突发事件管理有关案例	(369)
参考文献		(374)
后 记		(381)

绪 论

教学目的与要求

通过本部分的教学，了解市政管理学的发展历程以及与相关学科之间的关系；理解城市的起源和发展，以及市政管理学的学科源起；掌握市政管理学学科内涵和学科定位，以及市政管理学的研究方法。

内容提要

本章主要介绍了有关市政管理学的相关基本概念和背景知识。首先从市政管理学的涉及空间——城市的产生与发展入手，介绍了城市的内涵和产生的条件，以及古代、近代、现代城市发展的普遍特点和规律；在此基础上，引出了市政的概念和市政的政治学、法学以及经济学内涵，并介绍了古代、近代、现代城市发展不同阶段的城市政府在市政活动中的作为，即市政管理的主要内容；最后，在对历史实践的总结归纳中，揭示出市政管理学的学科内容、研究对象、研究方法等一般性内容，阐明了市政管理学的学科地位，以及同其他相关学科之间的联系与区别。

第一节 城 市

城市作为人类生产和生活的重要承载空间形式之一，在现代社会中所占的地位十分重要。城市往往在社会政治、经济和文化中居于主导地位，代表和展示着人类文明的最新发展高度。简单来讲，城市是以非农产业和非农业人口聚集为主要特征的居民点。《中国大百科全书·社会学卷》把城市定义为：“大量异质性居民聚居，以非农职业为主，具有综合功能的社会共同体。”《中外城市知识辞典》中对城市所下的定义为：“区别于乡村的一种相对永久性的大型聚落。是以非农业活动为主体，人口、经济、政治、文化高度集聚的社会物质系统。”具体分析，现代城市的涵义主要从人口数量、产业构成及行政管辖三个方面区别于农村地区。在本节，我们将探讨城市的起源、城市的涵义以及城市在人类历史上的发展过程。

一、城市的起源

城市是一个历史范畴。作为人类居住的一种聚落形式，城市并不是在人类文明的萌芽阶段就产生的事物，而是人类社会经济发展到一定程度之后出现的。城市是社会大分工的产物。人类社会的发展经历了三次大的分工：第一次是农业和畜牧业的分工；第二次是农业和手工业的分工；第三次是农业和工业、商业的分工。在城市产生之前，农业或者游牧的居民点是漫长的原始社会中人类居住的场所。

（一）最早的人类定居点

原始社会大约有几十万年的时间，原始人过着完全依附于自然的狩猎与采集经济生活，即猎人有时穴居、巢居，有时跟踪兽群游猎。旧石器时代，人们为谋取生存，游猎范围较广。而旧石器时代晚期，人类转入了相对定居的生活，开始出现了土窑，有的居住地有好几个土窑。考古学家发现，大约在15,000年前的中石器时代，部落居民点出现了。当人们学会了饲养家畜，社会发展进入了一个新的阶段，但为了寻找牧草和适宜气候，他们不得不经常流动，并从事物交换。他们活动于过冬暂息点与夏季放牧地之间，水草丰美地

方成了定居点，主要以帐篷为家。

（二）农业革命与农业居民点

到了新石器时代中期（约 10000 到 12000 年以前），在与自然的长期斗争中，原始人学会了播种以及有组织的采集，使农业与畜牧业分离开来，即人类生产史上的第一次社会大分工。农耕技术的出现让人类步入农业革命时代。原始的农业和畜牧业为人们提供了经常的食物积存，因而人们进入了永久的定居生活，并使得经常性的交换成为可能。目前考古学家研究认为，最早的土地耕作者居民点产生于公元前 7000 至公元前 4000 年。陶器的出现是人们定居生活的证明。虽然今天已经很难找到原始农村定居点的遗址，但是可以肯定最早的农村定居点是那些建立在农业区的定居点，主要分布在尼罗河、底格里斯河、幼发拉底河、印度河、长江和黄河等冲积平原上。

（三）城市革命与城市的产生

世界上第一批城市诞生在公元前 4000 至公元前 3000 年，是在原始社会向奴隶社会发展的过程中产生的，是在早期阶级社会技术和经济很不发达的基础上形成的。

随着第一次社会大分工，人类从使用石器工具进化到使用金属工具，而金属制造技术的不断改进，使原始手工业的整个面貌起了变化。手工业逐渐从农业中分化出来，从而产生了第二次社会大分工——手工业与农业的分工。第二次社会大分工之后，出现了直接以交换为目的的生产，即商品生产，货币也随着产生，并在人类物资交换中起到等价物的作用。在这一社会分工的过程中，由于商品交换已经成为社会生产中的一个必要环节，在这个环节上也逐渐出现了专业的行业，即一个不从事生产而只从事产品交换的职业——商人，这就是所谓的第三次社会大分工（由于商业的出现与手工业的出现几乎是同时伴生的，所以也有一说商业和手工业从农牧业中分离是第二次社会大分工），这是人类社会中城市形成的直接原因。

城市出现在从原始社会向奴隶社会的过渡时期。生产工具的进步，促使了生产力的飞速发展，商品交换日趋频繁，商人逐渐脱离了生产，专职进行商务活动，农民和手工业者也从商品交换中获得自己不能自足的商品，这些商品交换活动从时间上的不确定和地点上的流动逐渐转为时间和地点上的固定，即形成了集市。商人和手工业者摆脱了对土地的依赖，自然地趋向于有利于加工和交易的交通便利的地点，或者说是在临近集市的地方聚居，产生了固定的交换商品的居民点，逐渐形成了最早的城市雏形。马克思曾经在阐述首批城市形成

时指出,“这些城市有的是在对外贸易的有利地点形成,有的则在同正在形成的国家首领和长官交换自己劳动收入的有利地点形成”。

在集市贸易型居住聚落产生的同时,由于生产力与社会分工的发展,人们有可能生产比自身的消耗更多的产品,这样就有了人剥削人的可能。为了掠夺财富与奴隶,战争也接连不断,所以在各集市贸易型聚居点设立的同时,防御功能显得十分重要,这就逐渐形成了既有集市功能,又设防的城市。

城市的产生是继人类社会第一次革命——农业革命后的另一次革命——城市革命。城市的规模效益和聚集效益优势在城市发展中逐步展现出来,使城市成为人类聚居地的主要形式,并成为人类最优秀的物质文明和精神文明展示和传播的舞台。有学者认为城市的产生,对传播人类文化的贡献,仅次于文字的发明。

二、城市的涵义

从城市的形成过程中我们可以看到,城市最初是一种具有防御和商品交换功能的人类定居点。其中的内涵也可以直接从“城”和“市”两个字符的意义中读出。“城”——城堡、城池,具有防御功能;“市”——市场、集市,具有商品交换商业功能。而这“城”和“市”的功能又是农业居民点一般不会同时具备的。

(一)“城”和“市”的统一

在古汉语中,城和市是两个有着独立涵义的语汇,城市的出现使得这两个字符统一在了一起。

《说文解字》中对城的解释是:“以盛民也”,清代段玉裁对此注解为:“言盛者,如黍稷之在器中也。”这一解释中,将城比喻为容纳民众居住其中的器皿,因为从外形上来看,城的周边有墙垣,就像容器的壁一样将内容物包含起来。为什么民众要将自己的居民点包在城墙之内呢?这就需要谈到城的本质功能。早在《墨子·七患》中就精辟地论述到“城,在以自守也”,也就是说城是用来防御的。

设防是人类在进化过程中承继下来的生存本能,修筑城墙以保护自己的生命和财产的安全也是在这种本能下的自觉行为。但是,在人类社会的早期,一方面人们的主要敌对者是来自自然界的恶劣天气和野兽;另一方面,居住点规模小且很分散,加之除去必要的生存消费之外没有什么剩余的财富,所以在原始共产主义社会没有可能也没有必要建设居住点周边的城墙。原始社会后期,

随着劳动生产力的提高，人们的劳动产品出现了剩余，剩余产品的出现则促使私有制开始产生，部落和部落之间以及部落内部出现了贫富不均的现象，部落之间的抢夺和争斗也出现了。为了保护自己的富余财产不被掠夺，部落和部落之间便各自筑城墙以自守，这种设防的城堡便是此处所说的“城”。在我国古代，还有“城郭”一说，“城”与“郭”，一个是内城，一个是外城。“城”既与“郭”隔离自守，又为一体对外防御，而且“城”中的统治阶级又对“郭”行使着统治职能，体现了强烈的政治、军事功能，这就是城的本质功能。

不管是内城还是外城，都是为了防御上的需要而修筑的，因此，早期形态的城，其产生的根本原因应该是军事防卫和政治统治的需要。之所以分内城、外郭，显然除了增强防御外来侵略的可靠程度外，还有内部统治的需要。“郭”是一般老百姓居住的地域，作为防御的外围，“城”是奴隶主阶级居住处，是防御保卫的核心。严格来讲，城不同于城市，且城的出现早于城市，因为此时期的城，缺少经济职能这一特征。

《说文解字》中对于“市”的解释为：“买卖所之也”。“之”，是“去、往”的意思，也就是说市是买卖所去的地方。《易·系辞下》中有文：“日中为市，致天下之民，聚人下之货，交易而退，各得其所。”可见，市的最初意义就是买卖交易的场所，即今天所说的“市场”、“集市”。最初，这种市场是无定所的，由大家商定一个临时地点相聚，交易完了便散开，这种市场是临时性的。但随着交易的发展，便逐渐形成了较固定的场所。

与“市”密切相关的一个语汇是“井”，市边井的出现表明交易场所周围有人定居。井边就是这种相对固定的早期的交易场所。“井”，本义指水井，有井则有人聚居，换句话说，有人聚居必有井，水井为人们的定居提供必要的洗涤饮水之便，也是聚居在一起的人们经常见面和交流的地方，所以井周便逐渐成为相对固定的交易场所，于是，市和井便有了联系。《管子·小臣》中有言，“处商必就市井”，即，要交易就要到井边来进行。《史记正义》称：“古者相聚汲水，有物便卖，因成市，故云市井。”随着经济的发展，商人的出现使买卖交易的场所逐渐发展扩大，交易时间也不再是临时性的、周期性的，而成为经常性的、长期性的。这些人摆脱了对土地的依赖，聚居在市井之中，逐渐形成了较大的聚落，于是“市”除了“集市、市场”的意义外，又逐渐产生了“市镇”的涵义。

城市的重要特征之一便是人口集聚，如前所述，“城”与“市”都具备这一特征，由于这一共性，这两个原本不同的概念随着社会的发展便逐渐产生了

相同的内涵，两个不同的事物也产生了联系，并逐渐趋同。“城”与“市”的统一形成了城市最原本的内涵。

（二）城市与乡村的关系

同农村居民点——乡村一样，城市是人类所创造的一种人工的生存环境，城市的产生源于农村居民点的物质财富的累积，可以说，城市是在一定的社会经济条件下从乡村中脱胎而来，城市的发展也是与乡村的发展有着相互作用和相互影响，当然，同时城市与乡村之间也存在者一些明显的区别。关于城市和乡村之间的对立统一关系，我们在后面的章节中会做深入探讨，这里仅抛砖引玉，简单介绍。

首先，城市在空间上具有集聚性。集聚性又称密集性、空间聚集性，是城市所特有的属性之一。城市的集聚性包含了诸多要素，主要包括人口的集聚和经济活动的集聚。

其中，人口的集聚表现为人口规模的增大和人口密度的增高。这个特征在古代城市中就已经显现，至于现代就更加明显，人口规模在百万甚至千万以上的城市逐渐出现，同时，城市中的人口密度远远高于农村，城市中的人口密度可以达到千人乃至万人每平方千米以上。城市人口的集聚除了上述的静态表现之外，还有将乡村人口吸引至城市内部的动态表现，城市的规模越大，其吸引力越大。

城市不仅聚集了大量的人口，在有限的地域空间中集中了大量的资源和社会经济活动，城市是国民财富最集中，最发达的地方。在城市革命之后，统治者选择城市作为自己的居住地，伴随政治权利的集中，大量的国民财富也集中到了城市，此后的工商业发展更是进一步繁荣了城市的经济。与乡村相比，城市具有稠密的人口、密集的建筑、频繁而大量的社会经济活动等特殊景观，成为人流、物流、信息流的高度聚集地。

三、城市的发展

城市一经形成，就成为促进经济发展与社会进步的巨大推动力，并且伴随社会生产力的发展与生产关系的变革，逐步成为一个国家或地区的政治、经济、文化中心。纵观世界各国城市发展的历史主线，城市的发展走过了古代、近代和现代三个阶段的历史过程。

（一）古代城市

古代城市主要是指奴隶社会和封建社会时期的城市，也包括原始社会后期

•