



# 市政管理学

杨宏山 编著

# SHIZHENG GUANLIXUE

中共中央党校出版社

# 市 政 管 理 学

杨宏山 编著

中共中央党校出版社

责任编辑 朱晋平 尤元文  
封面设计 吴洪亮  
版式设计 尹 植

### 图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理学/杨宏山编著. —北京: 中共中央党校出版社, 2003. 10

ISBN 7 - 5035 - 2801 - X

I. 市… II. 杨… III. 市政管理 IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 083018 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

中央党校印刷厂印刷 三河南阳装订厂装订

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 10.5

字数: 271 千字 印数: 1—8000 册

定价: 13.80 元

属印装质量问题印厂负责调换

# 说 明

市政管理学是正在兴起和发展之中的新兴学科。随着我国城市发展和城市化进程的加快，城市管理面临着越来越多的公共事务和公共问题，亟待加强市政管理学的教学和研究。为此，我们请中国人民大学公共管理学院杨宏山博士编著了这本《市政管理学》。

本教材的特点在于：它以中国社会转型作为时代背景，致力于探求转型过程中的市政管理和治道变革；并试图运用公共经济学的基本理论来研究市政管理问题。本书尽可能地吸收了当前新公共管理运动的科学成果和管理理念，力图充实和丰富市政管理学的知识体系和理论内容，在市政管理学的内容框架和知识体系上进行了初步的探索。

本教材由杨宏山博士主持编写并修改定稿。各章的具体写作分工如下：杨宏山负责撰写第一、三、五、六、七、八、九、十章；海峡负责撰写第二、四章，并参与撰写第七章部分内容；黄永清参与撰写第九、十章的部分内容。本书如有不妥之处，敬请广大读者批评指正，以便进一步修订。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2003年9月

# 目 录

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| 序 言 .....                 | 1         |
| <b>第一章 导 论 .....</b>      | <b>4</b>  |
| 第一节 市政管理学的研究对象 .....      | 4         |
| 第二节 市政管理学的研究方法 .....      | 10        |
| 第三节 市政管理学的研究意义 .....      | 13        |
| <b>第二章 城市与城市化 .....</b>   | <b>16</b> |
| 第一节 城市的形成与发展 .....        | 16        |
| 第二节 城市的复合性功能 .....        | 25        |
| 第三节 世界的城市化进程 .....        | 30        |
| 第四节 中国的城市化进程 .....        | 41        |
| <b>第三章 西方国家市政体制 .....</b> | <b>60</b> |
| 第一节 西方国家市政体制概览 .....      | 60        |
| 第二节 西方国家市政体制举要 .....      | 68        |
| 第三节 西方国家市政体制比较 .....      | 79        |
| 第四节 大都市区的市政管理体制 .....     | 82        |
| <b>第四章 当代中国市政体制 .....</b> | <b>87</b> |
| 第一节 中国市政体制历史沿革 .....      | 87        |
| 第二节 当代中国市政管理体制 .....      | 96        |
| 第三节 中国市政纵向组织结构 .....      | 104       |
| 第四节 中国市政管理体制改革 .....      | 110       |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第五章 城市规划管理</b> .....    | 116 |
| 第一节 城市规划的含义与作用 .....       | 116 |
| 第二节 城市规划的理念变迁 .....        | 122 |
| 第三节 城市规划的编制内容 .....        | 133 |
| 第四节 城市规划的管理实施 .....        | 139 |
| <b>第六章 城市基础设施管理</b> .....  | 145 |
| 第一节 城市基础设施概述 .....         | 145 |
| 第二节 城市基础设施的运营管理 .....      | 152 |
| 第三节 我国城市基础设施建设 .....       | 156 |
| 第四节 城市交通运输网络建设 .....       | 162 |
| <b>第七章 城市公共经济管理</b> .....  | 172 |
| 第一节 公共经济管理的基本理论 .....      | 172 |
| 第二节 城市公共财政管理 .....         | 180 |
| 第三节 城市自然垄断管理 .....         | 191 |
| 第四节 城市政府采购管理 .....         | 201 |
| <b>第八章 城市房地产管理</b> .....   | 212 |
| 第一节 城市土地权利制度 .....         | 212 |
| 第二节 城市土地市场管理 .....         | 219 |
| 第三节 城市房地产市场管理 .....        | 228 |
| 第四节 城市住房制度改革 .....         | 236 |
| <b>第九章 城市人口与社会管理</b> ..... | 243 |
| 第一节 城市人口与治安管理 .....        | 243 |
| 第二节 城市户籍管理 .....           | 254 |
| 第三节 城市社会保障管理 .....         | 264 |

|               |                       |            |
|---------------|-----------------------|------------|
| 第四节           | 城市社区自治管理·····         | 275        |
| <b>第十章</b>    | <b>城市公共事业管理</b> ····· | <b>282</b> |
| 第一节           | 城市公共事业范围界定·····       | 282        |
| 第二节           | 城市教育和科技事业管理·····      | 289        |
| 第三节           | 城市文化卫生体育事业管理·····     | 298        |
| 第四节           | 城市环境保护事业管理·····       | 310        |
| <b>主要参考文献</b> | ·····                 | <b>323</b> |
| <b>后 记</b>    | ·····                 | <b>327</b> |

# 序 言

毛 寿 龙

自从 20 世纪 70 年代以来，世界各国的政府陆续开始了治道变革的进程。从大的方面看，这一变革包括政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府权力的多中心化。政府职能的市场化主要表现为国有企业的民营化、公共事务管理引入市场竞争机制；政府行为的法治化主要是从过分的法制回归法治的进程；政府决策的民主化主要表现为政府行政日益公开化，提高公共政策对公民需求的回应性；政府权力的多中心化主要表现为执行局变革、提高地方自治水平、还权于社群等。在现代社会，由于各国人口大多集中在城市居住，城市在国民经济和社会生活中占据着特殊地位，因此各国政府的治道变革在相当程度上都要通过市政管理体现出来。

20 世纪 70 年代末以来，中国政府治道也发生了一些重大变革。伴随着对外开放和经济体制改革的步伐，在政府职能市场化、政府行为法治化、政府决策民主化、政府权力多中心化等方面，都已经取得一定的进展。当前，我国理论界对于政府治道变革的研究，大多关注于基本理论研究和宏观层面（中央政府）研究，而对地方政府尤其是城市政府的具体研究力度不够。随着工业化和市场化发展，中国社会正在从封闭化、乡土化、小农化的农业社会走向开放化、工业化、信息化的城市社会。随着城市化的快速发展，随着越来越多的农村人口迁入城市居住，随着城市经济在国民经济中的地位日益突显，城市管理在国家管理中的地位越来越重要。可以说，市政治道变革乃是当代中国政府治



道变革的重要领域之一。然而可惜的是，我国行政学界在市政管理领域的理论研究尚显薄弱，有关知识积累远远不能满足市政管理的实际需要。

杨宏山博士的《市政管理学》一书，是运用新公共行政和新公共管理的有关理论观点，在市政管理领域进行探索的可喜成果。本书注重把公共经济学知识渗透到市政管理之中，注重对中外市政管理进行比较研究，在市政管理学的宏观结构体系和具体研究领域进行了富有成效的探索性研究。具体地讲，本书具有以下几个特色：

首先，它以中国社会转型为时代背景，致力于探求转型过程中的市政管理和政府治道。当前，中国社会发展和政府治道都处于深刻的变革过程中。它具体表现为：从计划经济走向市场经济，从封闭社会走向开放社会，从本土化走向全球化，从注重中国特色走向融入国际社会，从全能政府走向有限政府，从人治政府走向法治政府，从专政政府走向民主政府，从高度集权走向多中心自主治理，等等。本书作者具有比较清醒的转型发展及治道变革意识，能够自觉地使理论建构适应于社会发展和治道变革的实际需要。

其次，它将“有限政府”和“公共管理”理念贯彻于市政管理之中。本书将市政管理基本定位为有限政府，它没有专门研究城市政府在经济建设、工商业管理、国有企业管理等领域的管理职能，而是侧重于研究城市政府在公共产品和公共服务领域的基本职能：城市规划、基础设施、公共经济、房地产、人口和户籍管理、治安管理、社会保障、公共事业、环境保护等。本书还尽可能吸收了国内公共管理研究的最新成果。如民营化与公私合作、多中心自主治理、从划桨到掌舵、结果为本、绩效政府、透明政府等，与现有的同类教科书相比，本书的知识体系较为新颖，理论思维具有与时俱进的时代气息。

最后，针对市政管理的若干具体问题，本书提出了一些具有

独到见解的新观点、新思路。例如，作者提出城市化方针不应该根据城市规模进行分类指导，大中小城市都应该在市场竞争中谋求发展机遇。国家政策不应该行政性规定哪类城市应该优先发展、哪类城市不应该优先发展。只要具有发展机遇和发展空间，大城市同样可以扩大规模（如上海浦东开发），城市化的高级阶段将会形成大都市区和大都市连绵带；关于城市就业和户籍制度改革，作者提出，城市就业政策应当从区别对待不同素质的外来劳动者走向给予全体外来劳动者同等的国民待遇，城市户籍制度改革应当从户籍和流动管制走向居住自由、迁徙自由。这些新的理论探索，令人耳目一新并具有较强的说服力，它反映了作者具有勇于探索和敢于创新的可贵精神。

当前，中国正处于大规模的城市化过程之中，尤其是 20 世纪 90 年代以来，中国许多城市的人口规模和用地规模都有了空前扩展，城市的环境绿化、快速通道、市政设施、公用事业等也取得了长足进步。在城市规模和硬件设施得到迅速发展的同时，许多城市的市政管理等软件设施的发展却相对滞后。需要说明的是，在城市建设和经济发展过程中，市政管理发挥着决定性的作用。没有科学设置的市政管理体制，没有合理界定的市政管理职能，没有廉洁高效的市政运行机制，就不可能促进城市化的健康快速发展，也难以发挥城市的多元复合性功能。我相信，杨宏山博士的《市政管理学》，有助于我们逐步提升市政管理的软件质量。同时，我也期待着看到更多高质量的市政管理研究成果。

# 第一章 导 论

市政管理学，也称市政学，是行政管理学的具体应用学科，也是一门正在成长和发展之中的新兴学科。随着我国城市化进程的快速发展，作为专门研究城市公共管理的学科，市政管理学已经引起越来越多的重视，并在城市管理实践中得到不断丰富与发展。在城市建设和经济发展过程中，市政管理发挥着决定性的作用。没有科学设置的市政管理体制，没有合理界定的市政管理职能，没有廉洁高效的市政运行机制，就不可能促进城市化的健康快速发展，也难以发挥城市的多元复合性功能。

## 第一节 市政管理学的研究对象

### 一、市政与市政管理

#### (一) 城市与市

城市自从与乡村分离成为相对独立的政治、经济和文化综合实体，至今已有几千年的历史。从词源学上看，“城”与“市”最初是两个不同的概念。“城”是指四周筑有城墙，扼守交通要冲，具有防卫意义的军事据点。《墨子·七患》曰：“城者，在以自守也。”《管子·度地》曰：“内为之城，城外为之郭。”《古今注》说：“筑城以卫君，造郭以守民。”“市”是指交换和贸易的场所。《说文解字》有：“市，买卖所也。”《周易·系辞》曰：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”随着社会经济的发展，城内人口不断增加，加速了“市”的贸易的发展。同时，交易的扩展又要求确立相对固定的

贸易市场。于是“城”和“市”逐渐融为一体，演变为现在所谓的城市。城市的基本含义是人口居住和工商贸易的聚集地，其含义相当于英语的 city，与城市相对应的是乡村。在近代市政管理的概念体系中，“市”的含义不同于城市，“市”相当于英语的 municipality，属于行政建制的一种，是根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。西方的市是在城市地区的特殊地方行政建制，一般不辖有农村地区。<sup>①</sup>

我国城市萌芽可追溯到夏商时代。到了唐宋时期，我国已经出现百万人口的特大城市。而作为行政建制的“市”，在我国出现的历史却并不很长，它是近代地方政制改革的产物。我国在清代以前没有市建制。直到清朝末年才仿效西方国家的政治制度，实行城乡分治。新中国成立以后，在很长时期内曾经继承了城乡分治的传统。自 20 世纪 80 年代推行“市领导县”体制以后，我国的市政府已经不再是传统意义上的城市政府，每个市政府都管辖着一定的农村地区，承担着繁重的农业和农村管理任务。

## （二）市政的含义

研究市政管理学，首先要明确什么是市政。在日常生活中，市政经常被简单地理解为城市道路交通、教育卫生、供水供电、园林绿化等市政工程和市政建设。旧中国的市政学者董修甲在《市政问题讨论大纲》中提出，“市政即城市所兴办的一切兴革事宜，如卫生、公安、工程、公共营业、慈善、教育等皆为市政。”<sup>②</sup> 国外学者关于市政的理解也有诸多争议，学者们从不同的角度出发，分别得出不同的市政含义。例如，有的学者认为，市政就是城市政权，是国家政权的组成部分；有的学者认为，市

---

① 潘小娟主编：《市政管理体制变革：理论与实践》，社会科学文献出版社 1998 年版，第 6 页。

② 参见陈晓原：《也谈市政学的研究对象和内容体系》，载《政治学研究》1988 年第 6 期，第 60 页。

政就是城市行政决策和执行活动；有的学者认为，市政就是城市公共事务；有的学者从政策角度出发，认为市政是城市公共政策。

在汉语中，“政”兼有政治和行政之意。关于市政的理解，也同样存在着广义和狭义之分。广义的市政，是指城市政权机关和政治事务。城市政权机关包括立法机关、行政机关和司法机关。在当代中国，由于共产党是国家政权的领导核心，因此中共市委也是重要的市政主体。城市政治事务也就是城市众人之事，它包括城市政府部门所管辖的事务以及其他非营利部门所管辖的事务；狭义的市政是指城市行政机关和行政事务。在当代中国，城市行政机关包括市政府、市辖区政府，政府各职能部门及其派出机构。城市公共事务的内容十分广泛，它既包括城市发展规划、基础设施建设、城市财政与税收，也包括城市人口与社会、公共教育、文化卫生、环境保护等各项公共事业。本书所界定的市政，属于狭义的市政范畴。

### （三）市政管理的含义

与市政的含义相对应，市政管理也具有广义和狭义之分。广义的市政管理，是指城市政权机关为有效管理辖区内的政治、经济、社会、文化等公共事务，而开展的各项管理活动及其过程。狭义的市政管理，是指城市行政机关为维护辖区内的公共秩序和满足市民需要，而对行政事务和公共事务进行管理的各项活动及其过程。本书所理解的市政管理，属于狭义的市政管理。从市政主体看，它主要研究城市行政机关的组织体系和管理活动，而不涉及城市政党组织、权力（立法）机关和司法机关的组织体系和管理活动；从市政职能看，它主要研究城市政府对公共事务和公共事业的管理，而不涉及对私人产品和私人事务的管理。市政管理职能主要包括城市规划制定与实施、城市基础设施建设和管理、城市公共经济管理、城市人口和社会管理、城市公共事业管理、城市环境保护管理等。

## 二、市政管理学的历史发展

自从古代城市产生以来，就有了市政管理问题。在漫长的奴隶社会和封建社会，由于商品经济并不发达，城市的发展十分缓慢，市政管理的典章制度也不完善。人类进入资本主义社会以后，城市获得快速发展，城市规模迅速膨胀，新兴城市大批涌现，人口大量迅速向城市集中，使得城市管理日趋复杂化。城市化过程中，许多城市都面临着暴力犯罪、无家可归者、贫民窟、环境污染、交通拥挤、乱搭乱建等共同问题，形成了日益严重的“城市病”。所有这些问题，迫切需要加强市政管理研究，总结市政管理的基本规律，提出具体的政策并探寻解决对策。

### （一）西方的市政管理学研究

20世纪初，伴随着行政学与政治学的分离，伴随着城市的兴旺发达，市政管理学逐渐成为行政学的独立研究领域。早期的市政管理学研究，主要是从城市政治学的角度，侧重对城市议会、市政府及其相互关系的讨论。其研究成果大多是诸如《城市政治》（City Politics）、《城市政府》（City Government）、《城市行政》（Municipal Administration）、《城市政府与行政》（Municipal Government and Administration）等著作。20世纪20年代以后，西方学者在城市财政、税收、治安、教育、司法、消防等领域，进行了许多有针对性的具体研究。其中，美国芝加哥大学社会学系对城市社区的研究最为著名。这个学派对芝加哥市内的犹太人聚居区、波兰人移民区、上层阶级邻里、贫民窟等进行研究，在美国社会引起很大反响。

20世纪30年代以来，西方的市政管理学研究越来越多地吸收了行政学、管理学、经济学、社会学、建筑学的理论和方法，逐渐成为多学科交叉和互相渗透的跨学科知识体系。其中，有关市政体制和市政职能的研究，与行政学和管理学具有密切联系；有关城市规划研究，与建筑学和区域经济学的联系比较密切；有

关城市人口和社会管理的研究，与社会学具有密切联系；有关城市公共经济和公共事业管理，与经济学尤其是公共经济学具有密切联系。如同行政管理学存在着众多的研究学派和理论丛林一样，对于市政管理学的研究领域和知识体系，也存在各种不同的建构模式。迄今为止，尚没有形成公认的知识体系和理论建构。它在一定程度上，反映了市政管理学还处于发展阶段，尚没有成为基础理论成熟的学科体系。

## （二）中国的市政管理学研究

我国的城市化进程起步较晚，市政管理学的教学和科研进展也比较缓慢。1949年以前，旧中国的高校教育曾经开设有市政管理学课程。中山大学著名行政学家夏书章教授早年毕业于美国哈佛大学行政学研究院，回国后从事市政管理学教学工作，并开设了“市政学”课程。令人遗憾的是，1952年全国高校院系调整时，市政管理学也在被撤除的科目之中，从事市政管理学教学和研究的学者本来就很少，也不得不被迫转而从事研究工作。若干年后，夏书章教授在回忆当年的情况时，仍不无感慨地表示，“简直百思不得其解，也为此深深纳闷和念念不忘达30年之久”。<sup>①</sup>

1978年，党的十一届三中全会纠正了长期以来的“左”的错误，为我国社会科学的繁荣和发展提供了重要条件，也为市政管理学的重新起步创造了条件。20世纪80年代以后，我国城市科学研究开始提上日程，中国城市科学研究会和城市经济学会相继成立。沐浴着改革开放的春风，国内学术界出版了许多有关城市化、城市经济、城市规划、城市地理、城市环境的著作。就市政管理学的教学和研究而言，20世纪80年代中后期，一些高校开设了市政学或市政管理学课程并招收研究生。20世纪90年代

---

<sup>①</sup> 夏书章：《市政学引论》，中共中央党校出版社1994年版，序言第2页。

初,《市政学》被列入高等自学考试课程。为满足教学需要,国内还出版了几本市政学或市政管理学教材。就总体水平而言,我国市政管理学的教学和研究尚显薄弱。迄今为止,国内学术界在市政管理研究领域,出版的有分量学术专著尚不多见,相关知识积累远远不能满足市政管理的实际需要。随着我国城市化的迅猛发展,随着越来越多的专家学者加入到市政管理研究中来,我们有理由相信,中国的市政管理学将会迎来新的发展机遇。

### 三、市政管理学的研究内容

市政管理学是研究城市行政管理及其活动规律的科学。概而言之,市政管理学的研究内容主要包括以下四个方面:

#### (一) 城市与城市化

自从人类进入文明社会以后,城市始终是经济发展和社会进步的中心。城市对国家和地区发展具有重要的先导作用,可以说,没有城市建设和城市管理的现代化,就没有国家的发展和现代化。如果没有城市和城市化,市政管理学也就失去了存在的意义。市政管理学首先要研究城市的涵义、特征和功能,研究世界以及中国城市化的历史进程和主要表现,研究城市化进程中的主要问题,以及推进城市化的政策选择。

#### (二) 市政管理体制

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。市政管理学不仅要研究市政管理主体——城市行政机关的组织体系、职责权限和活动方式,还要研究城市行政机关与城市立法机关、司法机关之间的关系,研究城市行政机关与上下级行政机关之间的关系,研究城市行政机关在市政管理中的地位和作用。

#### (三) 市政管理对象

所谓市政管理对象,即市政管理客体,它主要是指城市公共事业和公共事务。市政管理客体是基于政府与市场之间的科学分



工，主要负责那些可能出现市场失败或市场失灵的领域。在经济条件下，市政管理客体主要包括城市发展和建设规划管理，城市基础设施和公共设施管理，城市财政和税收管理，城市人口、治安和社会保障管理，城市教育、科技、文化、卫生等公共事业管理，城市环境保护管理等。

#### (四) 市政管理规律

市政管理学并不是孤立地研究城市化、市政体制、市政主体和市政客体，而是要将上述内容有机地结合起来，探索和总结市政管理的一般规律和共同规律。市政管理规律贯穿于市政管理学研究的全部过程。市政管理学对市政现象和市政过程的研究，不能仅仅停留在对表面现象的一般描述上，而是要探究市政现象和过程的内在联系，即市政管理规律。只有准确地把握市政管理规律，才能充分发挥市政管理的整体功能和效益。

## 第二节 市政管理学的研究方法

### 一、市政管理学的思维原则

研究方法是揭示事物本质的基本方面及其相互关系的哲学原则和思维方式，是科学研究中认识和把握研究对象的基本角度和基本原则，是人们主观达之于客观的基本步骤、基本程序和基本方式。市政管理学作为行政管理学的具体应用学科，必须坚持以科学的世界观和方法论作为指导。

唯物辩证法是马克思主义思想方法论的精髓，也是市政管理学研究必须遵循的基本思维原则和根本方法论。唯物辩证法主张从事物的内部出发，用系统的、相互联系的和发展的观点研究客观事物。市政管理是由许多子系统以及各种要素、各个环节有机组成的复杂系统，因此，市政管理研究应当采用系统的分析方法。所谓系统的分析方法，就是把市政管理的各种构成要素以及