

●●●
公共管理系列教材

现代市政学 (第三版)

Modern Municipal Management

王佃利 张莉萍 高原 主编

 中国人民大学出版社

公共管理系列教材

现代市政学

(第三版)

王佃利 张莉萍 高原 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代市政学/王佃利, 张莉萍, 高原主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 7
(公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-13999-9

I. ①现… II. ①王…②张…③高… III. ①市政学-高等学校-教材 IV. ①D035. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 127848 号

公共管理系列教材

现代市政学 (第三版)

王佃利 张莉萍 高原 主编

Xiandaishizhengxue

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)		010-62511398 (质管部)
	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	北京东君印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2004 年 4 月第 1 版 2011 年 7 月第 3 版
印 张	22.75 插页 1	印 次	2011 年 7 月第 1 次印刷
字 数	527 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

我们正处于变革的时代。在新的世纪里，基于迎接技术进步、全球化和国际竞争的挑战，世界各国的公共部门正在发生着重要的变化。正如欧文·E·休斯所言，“近年来所发生的变革比 20 世纪其他任何时期都要广泛得多”。可以说，我们已经进入一个“组织、管理和战略变革的新纪元”。

与此相应，中国公共管理领域也正发生着前所未有的变化，并将面临更大的管理创新和变革。市场经济体制的建立与不断完善，将使政府从以往的全能角色，向有限政府转变，须重新定位政府与市场的关系；信息技术特别是网络技术的发展与应用，将有力地推动政府信息化管理的进程；电子政务的应用在提高政府效率的同时，将有力地推动政府组织和业务流程的重组，并深刻地改变政府工作的理念；公民社会理论的兴起和非营利组织的发展，使公共管理的主体日趋多元化；对外开放的不断深入，将推动公共管理领域的对外交流与合作，引入许多新的管理手段、管理方式；公民的民主观念、法制观念的强化，将不断推动民主行政和依法行政的进程；等等。这诸多的变革是时代的要求，是全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴历史复兴的需要，同时，它也将为公共管理学科的发展提供丰富的养料和广阔的空间。可以预见，伴随着不断推进的改革进程，公共管理学科将作为一门“显学”，在 21 世纪里发挥重要的作用，也必将成为我国当代社会科学研究和教学中的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

当然，我们也应看到，公共管理学科在我国还是一个新兴学科。从 20 世纪 80 年代恢复重建行政管理学专业，到目前形成一个独立的学科，总共只有 20 多年的时间。应该说，在不长的时间里，我国公共管理学科的发展是十分迅速的，许多高校纷纷设立公共管理类专业，为社会培养了一大批急需的公共管理人才，特别是 MPA 的设立极大地扩展了公共管理学科的影响，许多公共管理的新理论、新方法已落实到政府管理的实践中。但从另一个方面来看，我们在整体上还处于发展的初期阶段，无论是专业设置、课程安排还是教材建设均

尚在探索之中。特别是在作为公共管理类人才培养基础的本科教学中，教材建设比较薄弱。

著名管理学家亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）在谈及当下的管理教育时曾说过，“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临”。在公共管理迅猛发展的背景下，公共管理教育工作者面临的任务十分艰巨。如何顺应国际潮流，实现公共管理教育的规范化、国际化；如何面对丰富的管理实践，实现公共管理教育创新，有针对性地培养更多、更优秀的公共管理人才，这些都是我们必须面对的课题和使命。这套公共管理系列教材，就是我们面对这一任务推出的一个小成果。

这套教材是山东省公共管理学界同仁共同努力的结晶。同全国一样，公共管理学科在山东省发展迅速，目前已有 16 所高校先后开设了公共管理类专业。为加强沟通，推进学科建设，2001 年 12 月，由山东大学发起召开了山东省第一届“公共管理研究与教学研讨会”，青岛海洋大学、青岛大学、山东经济学院、山东财政学院、山东师范大学、济南大学、山东科技大学、山东农业大学等十几所高校的教师齐聚一堂，就公共管理的理论与实践、学科建设、教学等进行了研讨。会上大家一致认为，在公共管理学科发展迅速的情况下，还应注重人才培养基础环节的建设。考虑到目前本科教学中，教材的选定比较困难，如有的只针对 MPA 学员，有的缺乏系统性，有的由于出版时间较长，新的知识没能融入等问题，大家一致决定，共同编写一套适应本科教学需要和特点的公共管理系列教材。

在教材编写的过程中，我们重点注意了以下几个方面：一是以公共管理类专业的基础性课程和教学急需为选题重点。公共管理学科有 4 个二级学科，课程众多，我们重点选择了各专业通用的课程和目前尚无成熟教材的课程为对象，首批编写 7 本教材，以后再陆续增加。二是适应本科教育的特点，突出教材的系统性和规范性，力争使学生通过本科学习打下一个扎实的基础。三是在内容的编排上，紧紧把握公共管理教育的潮流，体现出公共管理理论的最新进展，并增加了与管理实践相结合的教学内容。四是在体例设计上也力图有所创新和突破，提出了学习的重点，插入了许多现实性强、有本土特色的辅助材料，以增强本科教学的针对性，并引导学生作进一步的思考。

本套教材的编写主要是由山东大学、山东经济学院、山东财政学院、济南大学、山东科技大学、山东省行政学院等高校的教师完成的，大家面对共同任务时所体现出的责任心和合作精神令人钦佩和感动。

本套教材的编写得到了山东大学政治学与公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中，北京大学、中国人民大学等高校的有关专家教授提出了宝贵的意见和建议。中国人民大学出版社的领导、刘晶编辑及其他同志对教材的出版给予了极大支持，并付出了辛勤劳动。在此，一并致以深深的谢意！

进入 21 世纪的公共管理学方兴未艾，其发展有赖于公共管理学界同仁和公共管理实践者的共同努力。本套教材的编写是我们的一个初步尝试，尽管我们做了大量的准备工作，在编写的过程中已经尽心竭力，但由于学识水平所限，肯定会有诸多不足和偏颇之处，诚望各位同行专家、读者批评指正。

曹现强

2003 年 7 月

探寻城市的美好

(第三版前言)

中国 2010 年上海世界博览会以“Better City, Better Life”为主题，展示了丰富多彩的当代文明成就，汇集了人类探索城市发展的智慧，承载着人们对城市的美好向往。

更好的城市，寄托了人们对更好生活的憧憬。在现代文明的传承中，城市不仅是人类文明的结晶，也是文明的繁荣之地。正如刘易斯·芒福德所说：“城市是一种特殊的构造，这种构造致密而紧凑，专门用来流传人类文明的成果。”城市是一个应该而且能够让人过上有尊严的、健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方。

然而，直面城市发展的现实，城市并不必然会使生活更美好。在城市飞速发展的今天，城市也被看成是问题之藪，空间冲突、文化摩擦、资源短缺和环境污染等，不停地侵蚀着人们对城市的美好想象，影响着城市生活的质量。梁思成认为：“城市是一门科学，它像人体一样有经络、脉搏、肌理，如果你不科学地对待它，它会生病的。”

因此，身处快速发展的城市化时代，置身复杂的城市空间之中，作为城市管理的研究者，我们必须冷静地思考：城市，如何让生活更美好？

《现代市政学》定位于市政学的基础教材，就是致力于这样的使命。本书在 2004 年初版，经 2008 年再版，一直努力探求市政发展的内在规律，把握市政在现代城市中的具体表现；在城市问题的发展变化中寻求市政学所揭示的解决问题的视角和思路，着力探求现代市政的发展之道，让城市生活更富有理想、更加美好。在这个过程中，本书先后被众多高校选用，有着很好的影响和美誉度，这对于我们是极大的鼓舞和激励。

基于我们对城市更深的感悟，基于现代市政的新进展，我们在上海世博会后又着手新的修订工作。本次修订，我们保持了前版本在基本理念、内容框架、编写形式和编写团队等方面的延续性，也在这些方面做了进一步的深化和完善。

第一，市政学是探求政府管理以及公共政策在城市中展开和实现规律的科学。现代城市、现代政府在当下的发展，都赋予了市政学研究对象和研究主题更大的拓展空间。在第

二版中，我们已经突出了治理理念对城市管理的影响，在多元参与的背景下探求城市公共权力机构如何回应城市管理面临的多重挑战。如今，对于市政学的研究对象，我们有了更深的认识。现代城市管理不再仅包括与中央事务相区分的地方性事务，还包括具有明显城市特色的“城市性事务”，城市不仅仅是区域或局部在空间的表征，它也具有作为政治、经济、社会复杂体在历史发展中的特色。

以“城市性事务”作为市政学探讨的对象，可以进一步凸显城市管理中的城市特色，区分市政管理与一般行政管理，明确市政体制和市政职能的定位，界定市政学的研究范围。正是在这一意义上，我们还是坚持使用了“现代市政学”这一传统名称，而非采用“城市管理学”的称呼。我们将这一理念的更新认知，贯穿于全书的修订过程中，在许多具体的章节中，以此为指导对城市问题进行了新的描述。

第二，市政学内容不仅涉及对市政的总体理解，还关乎市政管理的具体内容。经过多次修订，我们确立了市政学的基本内容框架，所涉及的研究主题保持相对稳定。本次修订在篇章结构上与第二版没有变化，但是对于市政管理的内容进行了更新。明晰的市政理念可以让我们更好地把握城市问题的实质。市政学的研究指导城市管理实践，更来源于城市实践。发展的城市、变化的社会，都令城市问题呈现出千变万化之貌。

“十二五”时期是我国城市快速发展阶段，随着和谐社会和服务型政府建设的推进，社会问题凸显的重点和政府职能的实现方式都发生了变化，新的问题不断出现，新的政策得以制定和实施。我们对这些变化进行了追踪，如城市化道路的选择、市政体制的变革、土地政策的调整、交通新政的出现、社会保障的改善、公共事业体制的改革等。我们对这些发展进行分析和总结，对相关内容进行了整章的改写，以反映我们的新认识。与第二版相比，重新改写的章节有：第2章、第4章、第7章第4节、第10章、第12章和第14章等。

第三，市政学的学习注重理论与实践的结合，现实生活中的城市是最好的教科书，因此我们的教材编写就要适应教学形式和学习形式的变化。经过多年的积累，我们形成了稳定且研究旨趣一致的修订团队。团队不仅在教学过程中听取来自学生的感受，还专门与同行进行广泛的交流。在如今市政学的学习中，教材仅仅是个引领者和知识框架，教师更加注重教学空间的拓展，学生学习的自主性也愈发突出。为了方便教学和学习，为了强调教学的自主性和学习的自主性，我们在教材的编写形式上进行了创新。

根据教学过程中适应学生自主学习需要、扩展教师教学空间的要求，本次修订对相关内容进行了调整。（1）不再每章设置阅读材料，提供简单的案例描述，而是根据内容需要以及材料的新颖性、典型性，在部分章节设置阅读材料，第二版中的多数材料被删除和替换，特别优秀的予以保留。（2）在部分章节中插入新设栏目“知识点”，改变教材一味陈述和灌输的呆板形式，弥补教材体系完整性所不能容纳的新知识、新案例。（3）为适应学生自主性学习的需要，帮助学生扩展知识视野，在每章后面提供“延伸阅读”的知识链接，包括经典性著作、简明性教材、实务操作性手册、相关专题网站等，并对它们进行简要的介绍。（4）对部分复习思考题进行了更新，注重联系城市本土实践，以提供学生深入研究的空间，提升学生学习的兴趣。

第四，本次修订是我们团体集体合作的体现，由王佃利、张莉萍和高原担任主编。修

订工作从方针确定、章节调整到具体内容的表述，都凝聚了团队的智慧。王佃利作为召集人，负责设计总体框架并负责最终审校、定稿工作。修订版的作者有所变化，各章具体分工如下：

第1章，王佃利，第2章，王佃利、刘保军，第3章，高原，第4章，高原、徐晴晴，第5章，高原、原光、徐晴晴，第6章，王佃利、王艳秋，第7章，王佃利、杨艺，第8章，张莉萍、黄春蕾，第9章，张莉萍、龚雪，第10章，高原、陆瑞国，第11章，张莉萍、王岩芳，第12章，张莉萍、龚雪、杨艺，第13章，张莉萍，第14章，王佃利、梁帅，第15章，高原、原光。在修订过程中，龚雪、徐晴晴协助主编做了大量的工作。

本次修订，是在以往版本上的继续完善。今天呈现在读者面前的书，凝聚着我们这个团队一贯的努力和成果。时光荏苒，我们团队的成员在校园与社会之间不停地流转，但他们为本书所付出的努力是我们仍然需要感念的。参与第一版编写的人员有：王佃利、张莉萍、高原、原广、侯春飞、任德成、赵宁。参与第二版修订的人员有：王佃利、张莉萍、高原、原光、黄春蕾、唐丽佳、王学伦、匡晓慧、王桂玲、陈磊。

市政学的研究，“仰之弥高，钻之弥坚”，怀着对城市的美好向往，我们在努力着。在修订过程中，我们用一种敬畏的态度，去汲取学界理论的精华、去审视城市管理实践的探索、去面对将要使用本教材的学生，敬畏真知、敬畏实践、敬畏期望，这些让我们在修订中尽心竭力，不敢懈怠。但是市政学的理论探究未有竟时，城市管理的实践又如此丰富，囿于我们的学识，我们的修订仍然存在许多不足。敬请学界同仁和广大学者多多批评指正，以便我们更好地提高，共同促进市政学的发展。

在本次修订过程中，中国人民大学出版社公共管理分社的朱海燕老师付出了极大的心血，对修订工作进行了很好的指导。责任编辑田芳以她一贯的专业、敬业精神，对本次修订进行严格的把关，让本书能够更加自信地呈现在读者面前，在此一并表示衷心的感谢。

王佃利

2011年5月

目 录

第 1 章 现代市政学概论	1
1.1 市政的含义与特征	1
1.2 现代市政的发展	7
1.3 市政学的研究	10
第 2 章 现代城市发展	18
2.1 城市的形成与发展	18
2.2 城市化的进程	25
2.3 我国的城市化与城市群	29
2.4 城市的设置与功能	41
第 3 章 市政体系及其运行	48
3.1 市政组织体系	48
3.2 市政过程概述	53
3.3 市政过程中的公民参与	59
第 4 章 市政职能	67
4.1 市政职能概述	67
4.2 市政职能的内容及影响因素	70
4.3 我国市政职能的改革与发展	75
第 5 章 市政体制	80
5.1 市政体制概述	80
5.2 西方国家的市政体制	85
5.3 我国的市政体制	91
第 6 章 城市规划管理	107

6.1	城市规划管理概述	107
6.2	城市规划理论的发展	112
6.3	城市规划的编制与实施管理	118
6.4	我国城市规划的发展	124
第7章	城市土地与房产管理	131
7.1	城市土地管理概述	131
7.2	我国的城市土地管理	136
7.3	城市房产管理概述	142
7.4	我国的城市住房保障	146
第8章	城市公共财政管理	156
8.1	城市公共财政管理概述	156
8.2	城市公共财政管理体制	160
8.3	城市公共财政管理制度	166
8.4	城市公共财政管理的发展趋向	168
第9章	城市基础设施及公用事业管理	175
9.1	城市基础设施概述	175
9.2	城市基础设施管理	179
9.3	城市公用事业管理	184
第10章	城市交通管理	195
10.1	城市交通管理概述	195
10.2	城市交通管理的内容	202
10.3	城市交通问题与管理策略	204
第11章	城市环境管理	214
11.1	城市环境管理概述	214
11.2	城市环境问题及治理	217
11.3	我国城市环境管理	220
11.4	城市环境的日常管理	229
第12章	城市社会保障管理	237
12.1	城市社会保障概述	237
12.2	城市社会保障体系的主要内容	247
12.3	社会保障基金	254
第13章	城市公共安全管理	262
13.1	城市公共安全管理概述	262
13.2	城市社会治安管理	265
13.3	城市灾害管理	269
13.4	城市公共安全应急管理	276
第14章	城市公共事业管理	286
14.1	城市公共事业管理概论	286

14.2	城市教育管理	291
14.3	城市科技管理	296
14.4	城市文化管理	304
14.5	城市医疗卫生管理	310
第 15 章	城市发展	318
15.1	城市文化	318
15.2	城市更新	324
15.3	数字城市	329
15.4	城市竞争	333
参考文献		342



学习重点

“不识庐山真面目，只缘身在此山中”，身处现代城市社会中，如何全面、系统地认识城市和市政管理，是人们必须直面的话题。城市是社会进步和人类文明的标志，在国家和地区的经济发展和进步中起着先导作用。在城市现代化建设进程中，科学的市政管理起着决定性的作用，它是整个国家管理的有机组成部分。

究竟如何认识“市”？何谓“市政”？这是本书学习的基础。现代市政的特点是什么？什么是市政学？为什么要学习市政学？这些有关城市及市政管理的基本概念和问题是本章学习的重点。

1.1 市政的含义与特征

1.1.1 城市的形成与设置

城市是人类社会发展的一种客观形态，城市的设置是社会管理的一种组织形态。学习市政学，我们首先从梳理市的设置开始。

1. “城”与“市”

城市是社会经济发展到一定阶段的产物，标志着社会的进步和人类文明的提升。作为一种社会形态，城市与乡村分离而成为独立的政治、经济、文化综合实体，已经有几千年的历史。在我国古代，城与市是分离的，属于两个不同的概念。“城”是指四周有城墙围护、具有防守保护的区域。《说文解字》讲：“城，以盛民也。”《墨子·七患》曰：“城者，所以自守也。”《古今注》中说：“筑城以卫君，造郭以守民。”可见，防御功能是城的首要

作用。“市”则是指集中起来进行产品交换、物资交流的场所。《说文解字》讲：“市，买卖所之也。”《周易·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”。这表明了“市”所具有的交易集散性和流动性的特点。

随着社会经济的发展，“城”内人口的增加加速了“市”的贸易发展；同时，交易的扩展又要求有相对固定的场所，渐渐地交易场所就固定在城内了。于是“城”和“市”逐渐融为一体，演变为当今所谓的城市。如今，城市更多地体现了人口和商业活动的汇集，而其自身带有的防御性与封闭性的城堡、城墙、城池之类的设施，已经逐渐消失，变成了开放的无“城”的市。从城市发展演变的过程来看，城市的基本含义是人口居住和工商贸易的集散地。

2. 城市建制

城市并不一定有城，但必须有市，这样才能成为经济活动的中心。所以城市往往又被简称为“市”。在近现代国家行政管理体制中，“市”已演化成为国家为了管理上的需要而人为设置的一种地方行政建制。

“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区域，属于社会、经济、地理概念。“市”则相当于英语的“municipality”，是与省、县等行政建制对应的一个政治、法律概念，指依据国家规定的标准、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。世界上最早的城市在公元前约 3500 年就已经出现。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，到唐宋时期已经出现了人口上百万的城市。“市”则是近代地方政治制度的产物。我国在清代以前没有市的建制，直到清朝末年才仿效西方国家的政治制度，实行城乡分治，建立了市建制。

“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”虽然属于两个不同范畴的概念，但并不是毫无关联的。二者都是以人口密度、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，就不可能设立市的建制。而城市设置了市的建制，成为设市城市，将更有利于城市的发展和繁荣。

一般而言，市是设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”具有较大的特殊性，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。

从行政管理的角度来看，目前世界上设立建制市的标准并不统一，分别有人口密度、人口规模、职业人口比重、基础设施数量等。我国现行的设市标准是 1993 年国务院结合人口状况、经济情况和基础设施等情况形成的一个复合标准（见表 1—1）。

表 1—1 我国现行的设市标准

	指 标	县级市			指 标	地级市
		原来县的人口密度				
		>400 人/km ²	100~400 人/km ²	<100 人/km ²		
人 口	县城镇人口中 非农产业人口	≥12 万	≥10 万	≥8 万	市政府驻地	>20 万
	非农户口人口	≥8 万	≥7 万	≥6 万	非农户口人口	
	县总人口中	≥15 万	≥12 万	≥8 万	市区人口中	
	非农产业人口	≥30%	≥25%	≥20%	非农产业人口	
经 济	全县乡镇以上 工业产值	≥15 亿	≥12 亿	≥8 亿	市区 工业产值	>25 亿
	占工农业总产值	≥80%	≥70%	≥60%	占工农业总产值	>80%
	全县 GDP	≥10 亿	≥8 亿	≥6 亿	市区 GDP	>25 亿
	全县第三产业占 GDP	>20%	>20%	>20%	第三产业占 GDP	>35%
	地方预算内财政收入	≥100 元/人 ≥6 000 万元	≥80 元/人 ≥5 000 万元	≥60 元/人 ≥4 000 万元	地方预算内财政收入	>2 亿
	自来水普及率	≥65%	≥60%	≥55%		
基础 设施	道路铺装率	≥60%	≥55%	≥50%		
	排水系统	较好	较好	较好		

资料来源：根据《国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知》（国发 [1993] 38 号）整理。

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、副省级市、省辖市（在宪法和法律上称“设区的市”，又称为地级市）和县级市。

1.1.2 市政概念的界定

在日常生活中，“市政”常常被简单地理解为市政工程、市政建设、城市公用事业等，是指有关道路桥梁、公共交通、供水供电、排水防洪、园林绿化、市容卫生等方面的建设和管理事务等。这种从城市事务的角度对市政作出的解释，将市政仅仅界定在这一层面上，显然是过于狭窄了。

而在研究层面上，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”下定义，分别将其理解为城市政权、城市行政、城市政策等。为了弄清“市政”这一概念，我们有必要首先探讨一下市政的范围。

1. 市政的范围

对市政概念的把握，应从两个相互关联的方面去考察。一是市政主体，即由谁来管理城市有关事务；二是市政客体或对象，即市政主体管理的内容和对象。无论是市政主体还是市政客体，对它们的理解都存在着不同的范围。

就市政主体来说，我们可以把它分为大市政、中市政、小市政三个层次。

所谓大市政主体，即认为市政主体为城市的所有利害相关者，它包括了城市活动的各种主体，不仅有公共部门，也有私人部门、非营利组织和城市居民。现代城市中公共事务的广泛性和复杂性，决定了城市事务利害相关者的复杂性，城市事务的管理者也不再仅仅

是传统意义上的政治力量和政治组织，而是以全体城市事务的利害相关者为范围。

所谓中市政主体，是指广义的城市政府，它包括城市的立法机关、行政机关和司法机关，也就是我们通常所说的国家政权机关。传统上，城市政府主体是城市问题的单一解决者。随着治理理念的传播，城市政府成为多元治理主体中的一员，但它仍处于核心和决定性的地位，它通过法律、行政、经济等手段来解决城市问题、提供公共服务，引导城市发展。

所谓小市政主体，是从行政的角度专指城市各级国家行政机关。如：我国的各级市；市辖区人民政府；城市各级人民政府的各类职能部门（厅、局、委、办）；城市各类行政派出机关，如街道办事处和公安派出所等。

对市政概念的理解，不能仅考虑市政主体，还应联系市政客体或市政对象。市政客体，也可从大、中、小三个层次来理解。

从大的层面来说，市政管理的对象或客体有着广泛而复杂的内容，既包括市辖区内城市整体的规划和建设，又包括城市的政治管理、经济管理、社会管理、环境管理、科教文卫管理等具体的专项管理活动。一个城市的政治、经济、文化以及社会发展等各项事业，为市民的物质生活、精神生活所应提供的各种服务，都是市政管理的内容，都可列入市政职能的范围内。这种宽泛的管理内容，是同广义的市政主体相一致的。

从中的层面来说，市政管理的客体或内容，主要是城市各级各类国家行政机关的行政管理活动。在现代国家，行政权力日益扩大，行政职能十分广泛，行政管理活动在国家生活和社会生活中占有极为重要的地位。所以，同小市政主体相关联的市政客体，其内容并不狭小。

从小的层面来说，有人把市政客体仅仅理解为市政工程、市政建设和城市公用事业的管理，把市政理解为对城市事务的管理。这种理解显然是过于狭窄了，同现代市政的实际情况并不相符合。

2. 市政的含义

市政主体和市政客体是相互依存、不可分割的。市政，就是市政主体作用于市政客体的活动及其过程，也就是实施城市管理的过程。根据市政主体和市政客体的不同范围，我们也可以从广义和狭义来理解市政的含义。

广义的市政，是指所有城市参与者，为协调和整合公共部门和私人部门的行动，处理城市居民面临的问题，实现城市自身的政治、经济、文化和生活的发展，打造更具有竞争力、更公平和可持续发展的城市而开展的各项管理活动及其相互影响的过程。狭义的市政，是指城市的国家行政机关对市辖区内的各类行政事务和社会公共事务所进行的管理活动及其过程。

广义的市政突出了治理理论所强调的多元主体的参与；狭义的市政更多地突出了城市政府在城市管理活动中所具有的主导性地位。这两种观点都有其理论依据和实践证明。根据市政的一般含义和我国的实际，可以对我国的市政定义如下：

所谓市政，是指城市的公共权力机关为了促进城市发展、解决各种城市公共问题、有效地管理城市公共事务、实现城市公共利益而进行的各种形式的公共政策的制定和执行的过程，以及城市公民、利益群体等对公共政策的各种影响活动。

这个定义所揭示的市政的内涵有如下几点：

(1) 市政的核心主体是公共权力机关。以公共权力机关来表示市政主体的广泛性和权威性，体现了我国市政的特点。除涵盖了国家政权机关作为市政主体外，它还肯定了中国共产党作为执政党的领导地位和作用。坚持、加强和完善中国共产党的领导，是我国政治制度的一大特点和优势，研究现代中国市政，必须考虑和重视市委这个处于领导地位的市政主体，研究它是如何发挥领导作用的。同时，随着市场经济体制的建立，政府职能要进行转变，政府将成为有限政府；而一些社会职能则应由非营利组织来承担，这些处于变革和发育之中的组织将在市政管理中发挥日益重要的作用，是市政管理活动的有益补充。

(2) 市政的表现形式是各种公共政策。公共政策是公共权力机关的基本活动方式或活动过程，是公共权力机关的权力意志的体现，它表明了公共权力机关想干什么、为什么干、怎样干。在我国，它既包括专门适用于城市的上级政策、法律和法规，也包括市各公共权力主体制定或发布的决定、地方性法规、地方性行政规章、行政命令、行政决定等。

(3) 市政的目的是为了解决问题、实现公共利益。处理各种城市问题、维护城市公共秩序是城市建设和发展的需要，是市政的基本职能。城市问题的出现是对城市环境的挑战以及对政治系统自身维持的挑战，而解决问题的轻重缓急的次序认定则取决于市政主体经由各种市政过程所作的考虑。市政目标的设定标志着市政是一种有明确方向的活动，谋求公共利益的实现是市政的灵魂和目的，虽然事实上几乎每一项政策的实施结果总是一部分市民受益而另一部分市民受损。

(4) 市政是一个动态的发展过程。为解决城市事务管理中的公共问题，市政主体所进行的政策制定和政策执行都是连续性的活动。随着城市问题的发展变化，市政管理的内容、手段也在不断变化。同时，市政过程也是市政主体之间、市政主体与市政客体之间相互影响的一个互动过程，如在制定有关公共政策时，公共权力机关总是要受到有关市民、利益群体、大众传媒的影响。

正是从上面的理解出发，本书对市政的关注更强调城市公共问题的特性，注重城市政府管理体制的变迁，突出城市公共政策的应对过程。

1.1.3 市政的特征

市政的特定含义，决定了它固有的一些特性，而这些特性又进一步丰富了市政的含义。概括地讲，市政具有以下几个主要特征：

1. 政治性

市政实质上是一种国家管理活动，或者说它是国家管理活动的重要组成部分。市政的核心主体，主要是市的国家政权机关，它是整个国家政权机关的一部分；市政的客体或内容，主要是城市的公共事务管理过程中所体现出的各种问题；市政的手段，主要是国家的法律、法规和规章，是各种公共政策的具体表现；市政的过程，与国家的政治权力体系及其运行紧密相连。因此，市政必然具有国家管理的属性，体现国家的利益和意志。国家管理的性质决定着市政的性质和发展方向。现代市政发展表明，市政早已经成为“政治的一部分”或“一个政治过程”，已超越单纯的技术性、中介性和方法手段方面的问题，而体现着社会集团的目的和利益。从一定意义上说，市政活动是一种城市的政治活动。

因此，我们在市政管理中也要讲政治，也要讲政治原则和政治方向问题。市政管理工作的出发点和落脚点，就是坚持以人为本、全心全意为市民谋利益。在市政管理全过程中，作为市政主体的共产党组织、城市各级政权机关及其工作人员，要一切为了群众，一切相信群众，一切依靠群众，倾听群众呼声，关心群众疾苦，为广大市民办实事、办好事，不断提高城市人民物质生活和精神生活的水平和质量。这是讲政治的最重要的体现。

2. 整体性

市政是一个由各系统、各要素、各环节组成的有机整体。市政是个大系统，它包括许多分系统，如市政组织系统、市政体制系统、市政环境系统等，每个分系统下面又有许多相互关联的子系统。市政系统由多元的市政要素组成，如组织要素、人员要素、财政要素、制度要素、行为要素等，每种要素内部又包括多种次级要素。同时，市政系统也是一个由决策、计划、组织、协调、控制等多环节组成的管理过程。

市政大系统中的各个要素之间相互依存、相互作用，形成有序的系统结构。市政管理过程的各个环节之间相互制约，有序连成一体。市政系统、市政过程之间又相互渗透、相互维系，围绕着统一的市政目标，发挥出市政的整体功能。

市政的整体性决定了在市政管理活动中必须树立整体观念和系统意识。城市各种问题的解决都是多个系统和要素相互配合与协作的结果，市政管理要实现市政主体的多元化与整合、市政目标的多重性与协调、市政要素的有机性与合理配置。

3. 综合性

市政是一种综合性很强的管理活动。现代城市作为政治、经济、文化中心，具有集中、开放、多元、有机等特点，这就决定了市政管理具有突出的复杂性和综合性。

市政管理内容既包括大量的社会公共事务和公共事业的管理，又包括城市各项经济活动的规划和控制，对市民物质生活、精神生活的指导和协调等。市政所面对的管理人员包括了社会各行各业的人员。在城市中，不同层次的人员形成各种利益群体。对社会各阶层和各方面人员利益关系进行调节和整合，是现代市政管理的重要任务之一。从市政管理结果看，要用经济发展水平、市民生活质量、市民教育程度和文化水准、城市生态环境、城市安全和公共秩序等十分复杂的指标体系，对市政管理结果进行综合评估和反映。

4. 动态性

市政不仅是组织、制度、体制等方面的静态结构，它更是一个有序的动态过程。由于市政是一种存在于城市并以城市事务为对象的管理活动，以至于这种管理过程的动态性有它自身的特点：

一是灵敏，主要指市政过程的每个环节的功能都能比较快捷地发挥出来，这既同整个城市生活的快节奏相适应，又得益于城市管理的科学化、现代化。二是相关性强，即市政过程的每个环节紧密相连，互为条件，彼此制约，其中任何一个环节发生故障，都有可能引发城市生活的全局性混乱。三是民主程度高，即在市政管理过程中的每个环节都会有市民的广泛参与，尤其体现在决策活动和监督活动中。

5. 双重性

城市的行政建制是整个国家行政层级中的具体环节。在我国，城市的市政既要坚决贯彻中央的大政方针，保证政令统一，坚决维护中央的权威；又要从本市实际情况出发，决