

公共管理系列教材

现代市政学

MODERN MUNICIPAL
MANAGEMENT

王佃利 张莉萍 任德成 / 主编

 中国人民大学出版社

公共管理系列教材

现代市政学

王佃利 张莉萍 任德成 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代市政学/王佃利等主编
北京: 中国人民大学出版社, 2004
(公共管理系列教材)

ISBN 7-300-05362-9/D·986

I. 现…
II. 王…
III. 市政学-高等学校-教材
IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 010483 号

公共管理系列教材

现代市政学

王佃利 张莉萍 任德成 主编

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)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 4 月第 1 版

印 张 24.75

印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

字 数 450 000

定 价 28.00

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，将有力地推动政府的组织和业务流程重组，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”，在新的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，整体上我们还处

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務十分艰巨。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，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。特别是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，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。公共管理学科有四个二级学科，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，大家面对共同的任務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 世纪的公共管理学科方兴未艾，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

前 言

我们生活在一个日益城市化的时代，城市已经成为整个社会的中心。在未来的20年里，我国城市化将进入加速发展时期，这不仅表现为大城市的人口比重迅速提高，而且中小城市的数量也会迅速提高。制定一个适应城市化进程要求的城市化战略，已经成为我国大城市和众多中小城镇良好发展的重要保证。

作为一个开放的巨大系统，城市既是财富创造和集聚的宝地，也是各种问题丛生的渊藪。城市的发展既为人类社会的发展提供了新的动力和灿烂前景，也带来了新的问题和挑战，有的学者甚至称，当今的城市化进程将使人类社会面临着有史以来最广泛、最深刻的社会巨变和创造性的重构。正因为如此，对城市的研究也就成为从政府到公民所关注的热点。因此，关于城市的各学科日益受到人们的重视，市政管理学、城市经济学、城市规划学、城市政治学等原有学科有了突破性发展，同时也产生了城市发展学、城市生态学等新兴学科。这些学科的发展使人们对城市的认识得到了提升，也使市政管理学的研究取得了进展。

市政学，也称为市政管理学或城市管理学，是从政府管理的角度来关注城市的发展与管理问题。自从城市产生就有了城市管理，各种管理知识在不断扩大，人们开始探求城市发展与管理的内在规律。不同时代不同国家的城市，既存在各种各样的差异，也有其管理上的共性。我们认为，市政学就是研究城市公共权力机构，特别是城市国家行政机关对城市有关公共事务进行有效管理的规律的科学。在新的时代，城市迅猛发展与全球化、信息化、市场经济的发展紧密联系在一起，无论是城市本身面貌还是城市的治理方式，都发生了巨大的变化，这就要求市政管理学也必须在这样的时代背景下，对政府管理城市的职能转变、理念更新和方式变化进行科学的研究。

在全球化进程中，城市的发展具有普遍的规律，体现在城市治理中就是城市发展必须适应世界发展潮流，加强城市政府之间的沟通和交流，彼此借鉴治理经

验，在全球化的过程中寻求自己城市的特色和定位。在信息化的进程中，信息化城市的出现为政府提供了更先进、更科学的管理方式。如今，数字化城市政府已经成为许多城市政府追求的目标。在市场经济的过程中，要政府在实现治理时更多地寻求“善治”的方式，政府的职能、管理方式都在不断地改进。正是基于这种全球化、信息化和市场化的宏观背景，我们将研究市政学的视角定位在现代政府治理城市的客观规律的探索上，这也是本书称为《现代市政学》的原因。

本书从逻辑结构上可分为三个部分，第一部分为市政学总述（第1章～第3章），对市政与市政学的含义进行解析，介绍城市发展史及其客观规律，分析城市的功能和类型。第二部分为市政体制与过程（第4章～第6章），通过分析城市管理中的主体，阐述在城市治理过程中城市政府的组织体系与作用机制，并相应地分析了城市政府公共决策的过程。第三部分为市政管理的政策与实践（第7章～第15章），讲授城市政府对城市公共事务的管理政策与方法，涉及城市管理的各个方面，如城市规划、城市土地管理、城市环境管理、城市交通管理、城市基础设施管理、城市社会管理和城市公共事业管理等。

自MPA（公共管理硕士）教育开展以来，中国的公共管理教育得到了迅速发展。从本科生、研究生到MPA，已经构成了比较完善的人才教育培养体系，但是教材的建设却一直不尽如人意。尤其是大多高校重视MPA教材建设，而忽略了本科教育这一层次的教材建设。就市政学而言，许多大学的公共管理学科都普遍开设了这一课程，在过去的多年中，虽然已经有许多研究成果问世，但切合城市实际的教材却相对欠缺。随着全球化、信息化和市场经济的迅猛发展，现代城市管理定位已经发生了重大变化，政府职能的转变和现代管理技术的广泛应用都使政府管理具有了更加明显的时代特色。山东大学从1995级本科生开始设立市政学的课程，在长期的教学实践中不断了解和跟踪国内外市政学的研究进展状况，积累了一些科研成果和教学经验。正是在这样的情况下，我们依据现有文献和教学实践，充分吸收前人的研究成果，编写了这本教材。本书主要目的在于为当前公共管理专业、政治学专业、城市管理专业的本科教育提供教材，是我们为建设本科教材而作出的努力。我们也将以此为起点，对城市管理进行更加细致、深入的研究，不断推陈出新，加大理论与实践联系的力度，以形成自身学术研究的特色。

本书是集体劳动的成果，由山东大学和山东科技大学的有关教学、科研人员共同编写。具体分工如下：王佃利（第1章、第15章），侯春飞（第2章、第3章、第8章、第9章），原光（第4章、第5章、第6章），任德成（第7章），高原（第10章、第11章），赵宁（第12章），张莉萍（第13章、第14章）。本

书由王佃利、张莉萍拟定编写提纲和组稿，并最后定稿。全书由王佃利、张莉萍、任德成任主编，侯春飞协作主编做了大量的工作。

本书得以完成，是与山东大学政治学与公共管理学院各位领导的大力支持与指导分不开的。《中国行政管理》杂志主编鲍静女士对本书的编写给予了热情的指导和帮助，中国人民大学出版社的领导和有关同志为本书的出版付出了很多辛劳，在此，谨向他们表示衷心的感谢！

在编写过程中，我们参考了许多学者的研究成果和大量资料，除在每章已注明的之外，尚借用了其他专家、学者的论著、案例，在此，向著作者表示深切的感谢和敬意。市政学正处在不断发展中，我们愿以自己的努力，为市政学发展做出贡献，希望市政学的著作能够不断推陈出新，推动我国城市市政管理水平的提高。同时，由于我们水平有限，书中谬误和不妥之处在所难免，敬请同行专家和广大读者批评指正。

作者

2004年3月

目 录

第 1 章 市政学概论	1
1.1 市政的含义与特征	1
1.2 市政的发展	8
1.3 市政学研究概述	13
第 2 章 城市的发展进程	20
2.1 城市的形成与发展	20
2.2 城市化的进程及其影响因素	24
2.3 中国城市化道路的选择	29
第 3 章 城市的功能与类型	41
3.1 城市的功能定位	41
3.2 城市的结构与规模	46
3.3 城市的类型	52
第 4 章 市政体系与市政职能	59
4.1 城市国家机关	59
4.2 非国家机关的市政主体	68
4.3 市政职能概述	71
4.4 我国市政职能的改革与发展	75
第 5 章 市政体制	82
5.1 市政体制概述	82

5.2	西方国家的市政体制	88
5.3	中国的市政体制	95
第 6 章 市政过程		105
6.1	市政过程概述	105
6.2	市政决策过程	108
6.3	市政执行过程	111
6.4	市政监督过程	116
第 7 章 城市规划		125
7.1	城市规划的内涵和作用	125
7.2	城市规划理论的发展	127
7.3	城市规划的编制	131
7.4	城市规划的管理	136
第 8 章 城市土地管理		145
8.1	城市土地与土地管理	145
8.2	西方城市土地管理	148
8.3	我国城市土地管理	153
8.4	城市用地结构优化及其公共政策	159
8.5	城市旧城改造问题	164
第 9 章 城市环境管理		178
9.1	城市环境管理概述	178
9.2	城市环境问题及治理	183
9.3	我国城市环境管理	188
9.4	城市市容及环境卫生管理	196
第 10 章 城市交通管理		205
10.1	城市交通管理原则	205

10.2	城市道路管理	209
10.3	城市交通的问题与对策	213
第 11 章 城市基础设施管理		228
11.1	城市基础设施及其特性	228
11.2	城市基础设施管理的原则	232
11.3	城市基础设施的建设与管理	235
11.4	城市灾害管理	243
第 12 章 城市财政管理		253
12.1	城市财政管理概述	253
12.2	我国财政体制的沿革	260
12.3	城市财政的运行机制和管理机制	263
12.4	城市财政管理的变革与发展趋向	268
第 13 章 城市社会管理		277
13.1	城市人口管理	277
13.2	城市社会治安管理	283
13.3	城市社会保障管理	289
13.4	城市社区管理	295
第 14 章 城市公共事业管理		303
14.1	城市教育管理	303
14.2	城市科技管理	309
14.3	城市文化管理	313
14.4	城市卫生管理	317
第 15 章 城市发展		324
15.1	当代城市发展战略	324
15.2	城市竞争	334

15.3 城市治理模式	342
15.4 经营城市	351
15.5 城市文化	359
参考文献.....	377

学习重点

城市是人类文明和社会进步的标志，在国家和地区的社会进步和经济发展中起着先导作用。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。究竟什么是“市”？什么是“市政”？什么是市政学？为什么要学习市政学？这些城市管理及市政管理中的概念和基本问题是本章学习的重点。

1.1 市政的含义与特征

1.1.1 市与市政府

1. 城与市

城市与乡村分离，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，在以自守也。”《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，买卖所也。”《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，交易的扩展又提出了要有相对固定的市场的需要。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”的市了。

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. 我国的城市建制

“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”，是农村的对应称呼，指那些人口集中稠密，工商业发达，居民以非农业人口为主，是政治、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”，属于与省、县等行政建制对应的一个政治、法律概念，是指依据国家规定的标准，按照法定程序设置的的地方行政建制。

“城市”是社会经济发展到一定阶段的必然产物，古已有之。世界上最早的城市在公元前3500多年前就已经出现。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，是国家为了管理上的需要人为设置的一种地方行政建制。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。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，市是建立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中心城市为中心，辐射到周边地区，其辖区内不仅有大片的农村地区，还可能存在其他城市，如县级市或县政府所在地。

根据我国宪法、法律和有关规定，我国的市建制主要包括以下不同的行政层级：

直辖市，是指由中央政府直接管辖的，与省、自治区同级的地方行政建制。目前我国共有四个直辖市，即北京、上海、天津和重庆。

副省级市，是指其经济和社会发展的各项计划全部单列，直接纳入全国计划

综合管理，统筹安排，在制定和执行计划、管理经济等方面享有相当于省一级权限的市。目前，全国共有 15 个副省级城市。副省级城市在隶属关系上仍然由所在省政府领导。

省辖市，在宪法和法律上称“设区的市”，又称为地级市，是指位于省和县之间的，与自治州、地区行政公署相平行的建于城市地区的地方行政建制。它隶属于省和自治区领导，可以辖县或代管县级市。

县级市，是指行政上相当于县一级的设置在城镇的地方行政建制。法律上称之为“不设区的市”。县级市几乎全部是改革开放以来由整县改市而来的，辖区内有大片的农村地区，农业人口所占比例很高。

3. 市政府

市政府是指国家出于其政治统治的目的，为实现管理的需要，设置在市建制上的，对整个市辖区域承担管理职责的地方政府。

和“政府”概念一样，“市政府”也有广义和狭义之分。广义的市政府是指设置在市建制之上的各类地方国家政权机关的合称，即包括人们常说的市的权力机关、行政机关和司法机关以及其他一切公共机关。狭义的市政府则仅指市的行政机关。

从法律上讲，我国的市人民政府一般指狭义的市政府。我国宪法和地方组织法规定，市人民政府是市人民代表大会的执行机关，是市级国家行政机关。它对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级国家行政机关负责并报告工作。市人民政府又是国务院统一领导下的国家行政机关，必须服从国务院。直辖市和设区的市的人民政府由市长、副市长、秘书长、局长、委员会主任等组成。不设区的市的人民政府由市长、副市长、局长等组成，市人民政府每届任期 5 年。

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，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做出的解释，并将市政仅仅界定在这一层面上显然是过于狭窄了。

事实上，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”下了定义。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，对其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整个政治系统，包括城市全部政治力量和政治组织。在我国，大市政主体包括两大系统：一是具有法定的直接的政治决策及其实施执行权力的系统，包括市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府、市人民法院和市人民检察院等国家机构。中国共产党的市委及其领导机构，是城市各级国家机构的领导者，在其中处于比较特殊的地位。二是不具有直接的政治决策及执行权力，但对市政产生巨大作用的系统，包括城市的市民和居民委员会、市人民政协、市各民主党派组织、市各人民团体。特别是城市中的各类社区组织，在城市管理中发挥很大作用，也是市政管理的主要承担者。显然，这是对市政主体最广义的理解。我国市政学研究，既要研究行政系统的纵横向关系，也要研究与其相关、甚至作为政治前提的各政治主体。

所谓中市政主体，是广义的城市政府，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。

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、市辖区人民政府以及城市各级人民政府的各类职能部门（厅、局、委、办），还包括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、小三个层面来理解。

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，既包括市辖区内的各种社会公共事业和公共事务的规划、管理和建设，又包括城市的政治管理、经济管理、社会管理、环境管理、科技教育和文化卫生管理等各项专门管理活动。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。

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，把市政理解为是对城市事务的管理。这种理解显然是过于狭窄