



新编21世纪公共管理系列教材

现代市政学

第四版

Modern Municipal Management

王佃利 张莉萍 高原 主编



新编21世纪公共管理系列教材

现代市政学

第四版

Modern Municipal Management

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. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 6
新编 21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-21312-5

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 (2015) 第 109043 号

新编 21 世纪公共管理系列教材

现代市政学 (第四版)

王佃利 张莉萍 高原 主编

Xiandai Shizhengxue

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (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	版 次	2007 年 8 月第 1 版
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		2015 年 6 月第 4 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2015 年 6 月第 1 次印刷
印 张	23.25	定 价	42.00 元
字 数	536 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

王佃利 北京大学博士，山东大学政治学与公共管理学院副院长、教授、博士生导师，山东大学城市发展与公共政策研究中心副主任，中国行政管理学会理事。主要研究领域为城市管理和公共政策。主持国家社科基金项目、教育部人文社科基金项目和山东省社科基金项目、中国发展研究基金会项目等多项课题研究。出版专著《城市治理中的利益主体行为机制研究》，主编《现代市政学》、《城市管理学》、《公共管理学概论》等教材多部，在《中国行政管理》、《国家行政学院学报》、《公共行政评论》、《文史哲》等核心期刊发表学术论文 30 余篇。

张莉萍 北京大学博士，山东大学政治学与公共管理学院副教授，主要研究领域为城市管理、环境政策等。合著《市政公用事业改革与监管研究》、《城市行政管理体制变革：从管制到治理》等，主编和参编教材《现代市政学》、《城市管理学》等。

高原 山东大学政治学与公共管理学院教师，主要研究领域为城市管理、公共管理伦理等。

内容简介

作为一部研究市政学的概论性教材，本书致力于明确市政学研究的范式特征和研究框架，把握市政在城市发展中的基本内涵和具体表现，从市政学的研究视角揭示并回应城市发展中的公共问题，以寻求实现城市善治的途径。全书的内容可以分为三个部分：第一部分阐述市政及市政学的基本概念及城市的演进与变迁，从宏观上把握市政学研究的脉络内涵以及城市发展和城市化的进程。第二部分研究市政体系和市政体制，从体制和机制层面把握现代市政在城市管理中的具体表现。第三部分则从城市规划管理、土地与房产管理、公共财政管理、市政公用事业管理、交通管理、环境管理、社会保障管理、公共安全管理、公共事业管理、城市更新管理、城市未来等各个角度展开研究，聚焦于当前城市管理的重点领域和前沿问题，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。

与第三版相比，本书进行了较大幅度的修订，力图展现市政研究的最新理论和政策动态，反映现代市政的发展趋势。作者重写了城市发展与城市化、市政体系及运行、城市公共财政管理、城市交通管理、城市公共事业管理、管理城市未来等六章，大幅修订了市政体制、城市规划管理、城市环境管理、城市社会保障管理、城市更新管理等五章，并对其余四章进行了局部的补充和调整。此外，作者还对全书正文中穿插的知识点和延伸阅读材料进行了更新，并在每章末尾增加了关键术语，使本书的教学适用性进一步得到提升。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，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）教育的启动以及高校公共管理类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的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，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。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

治理时代的现代市政学范式

(第四版前言)



在快速城市化时期，城市既以丰富的财富充盈着市民的现代生活，有时又成为百弊丛生的渊藪挑战着城市的社会秩序。生活在城市中的人们，难以回避的问题仍旧是：城市，如何让生活更美好？

城市的美好，不仅在于物质的集聚，更在于文明的繁荣，在于它是一个更能彰显人类主动性的场所。高效的公共产品和公共服务提供，体现了城市生活的效率追求；有序的社会活动和政治秩序，体现了城市生活的和谐诉求。尽管在一个信息化的时代，现代信息技术可以重塑现代城市面貌，但人始终是城市不可动摇的主体。人的参与、沟通、协商，是创造美好城市生活的关键所在。

现代治理理论的发展，促成了城市管理思想的重要变革。在经历过新公共管理理论、新公共服务理论的冲击和嬗变之后，主张多元、协商参与的治理理论，成为重塑城市管理无可回避的现实选择。现代城市管理正在迈入一个以人为本的“治理时代”。当代中国，“治理体系和治理能力现代化”也已经成为这个城市化时代的强音，我们相信：治理，让城市更美好。

市政学作为一门学科，自 20 世纪 20 年代由留学生引入，历经几代学者的努力，其间虽有诸多波折，但是寻求城市美好生活的理念一直坚持至今，指引着市政学学科的发展。民国时期留学归来的市政学先驱们将城市美好寄托于制度化、秩序化的城市自治体制；改革开放以来的现代市政学研究者则致力于实现市政学研究的本土化，解决城市发展中面临的公共问题以实现城市善治。2011 年，我国城市化率首次突破 50%，表明我国已经进入以城市型社会为主体的新的发展时代，在此背景下国家提出走“中国特色新型城镇化道路”、“推进国家治理体系和治理能力现代化”，对城市管理提出了新的要求，也给市政学学科发展带来新的挑战 and 机遇。本次修订就是基于这些认识，一方面努力把握最新的理论呈现，总结市政发展的规律；一方面努力认知最新的政策动态，呈现现代市政的发展

趋势。

教材是学科范式的体现，这次教材修订我们凸显了市政学的学科发展新特点。一方面，学科的基本理论基础越来越明确；另一方面，不同学科在城市管理问题上交叉融合的趋势也越来越明显。基于此，我们在这次修订过程中，在知识体系上尽力体现学科方式的特点，在现实问题应对上体现学科融合的趋势。我们认为，市政学在发展过程中，已经逐渐形成了以权力、制度、政策和城市问题为要素，以问题解决为导向的系统的研究框架。现代市政学以关注城市权力的分配结构为基础，着重分析基于城市权力分配的政治体制设计和政府组织架构；以探讨政治体制框架下城市公共管理和公共政策过程为重点，寻求城市中发展中公共议题及其解决的有效性，形成了“权力—制度—政策—问题”的研究体系。

在内容修订方面，本次修订在第三版基础上进行了较大幅度的改动。重新编写了六章（城市的演进、市政体系及运行、城市公共财政管理、城市公共事业管理、城市交通管理、管理城市未来）；大篇幅修改了五章（市政体制、城市规划管理、城市环境管理、城市社会保障管理、城市更新管理）；在原有基础上补充调整了四章（现代市政学导论、城市土地与房产管理、市政公用事业管理、城市公共安全管理）。此次修订，写作风格不变，主要是明确新的视角、增加新的内容，以反映编者对城市发展现状和未来趋势新的认识和把握。

在形式上，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：在每章学习重点后添加“关键术语”，对本章的主要内容和核心概念作出提纲挈领的归纳；对书中的“知识点”进行增添、删除和补充；不再每章设置“阅读材料”，而是根据内容以及材料的新颖性和典型性保留部分章节的阅读材料；更新每章“延伸阅读”的知识链接，保证推荐的阅读材料的经典性、权威性、时效性。

本次修订仍是我们团队聚力的成果，一年时光、一个团队，反复讨论、多次调整、仔细斟酌。参加本次修订的人员有：王佃利、张莉萍、高原、楼苏萍、原光、苗红培、苏爽、王玉龙、王婷婷、李汉、冯贵霞、安百杰、唐菁阳、杨妮、张凡、展振华、王庆歌、姜晨、邢玉立等同学也参加了后期多次的校对工作。其间，王玉龙、苏爽协助主编做了大量细致的工作。

修订期间，我们多次向学界同行取经学习，也广泛参考各种文献，获益良多，限于篇幅不能一一列举致谢，还请谅解。在整个修订过程中，面对一个学科、面对一门知识、面对无数读者，常常再三思之，辗转难以定夺。我们竭尽所能，却由于水平所限，难以尽如人意，恳请学界贤达、读者朋友批评指正，在此一并致谢。

王佃利

2015年4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教正，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 现代市政学导论	1
1.1 何谓市政	1
1.2 市政的发展	7
1.3 市政学的研究价值	10
关键术语	18
复习思考题	18
延伸阅读	18
第 2 章 城市发展与城市化	20
2.1 城市内涵与功能	20
2.2 城市历史演进与城市化	29
2.3 我国的城市化发展战略	38
关键术语	46
复习思考题	46
阅读材料	47
延伸阅读	47
第 3 章 市政体系及运行	49
3.1 城市政治理论	49
3.2 市政体系与市政职能	56
3.3 市政过程与公民参与	64
关键术语	70
复习思考题	70
阅读材料	70

延伸阅读	71
第4章 市政体制	73
4.1 市政体制概述	73
4.2 国外市政体制概述	78
4.3 我国的市政体制创新	87
关键术语	95
复习思考题	95
阅读材料	96
延伸阅读	97
第5章 城市规划管理	99
5.1 城市规划管理概述	99
5.2 城市规划的编制与实施管理	107
5.3 我国城市规划管理的发展	116
关键术语	121
复习思考题	122
阅读材料	122
延伸阅读	123
第6章 城市土地与房产管理	125
6.1 城市土地管理概述	125
6.2 城市土地储备、开发与经营	131
6.3 城市房产管理概述	139
6.4 城市住房保障	142
关键术语	150
复习思考题	151
延伸阅读	151
第7章 城市公共财政管理	152
7.1 城市公共财政概述	152
7.2 城市公共财政管理的内容	155
7.3 城市公共财政管理体制	159
关键术语	163
复习思考题	163
延伸阅读	163
第8章 市政公用事业管理	165
8.1 城市基础设施与公用事业	165
8.2 城市基础设施管理	169
8.3 市政公用事业管理	174
关键术语	182
复习思考题	182

阅读材料	182
延伸阅读	183
第 9 章 城市交通管理	185
9.1 城市交通管理概述	185
9.2 城市公共交通运行	190
9.3 城市交通问题与管理策略	198
关键术语	205
复习思考题	205
延伸阅读	205
第 10 章 城市环境管理	207
10.1 城市环境管理概述	207
10.2 城市环境污染及治理	210
10.3 城市生活环境管理	219
关键术语	223
复习思考题	223
阅读材料	223
延伸阅读	224
第 11 章 城市社会保障管理	226
11.1 城市社会保障概述	226
11.2 城市社会保障体系	234
11.3 社会保障基金管理	243
关键术语	249
复习思考题	249
延伸阅读	250
第 12 章 城市公共安全管理	251
12.1 城市社会治安管理	251
12.2 城市灾害管理	257
12.3 城市公共安全应急管理	265
关键术语	271
复习思考题	271
阅读材料	272
延伸阅读	273
第 13 章 城市公共事业管理	275
13.1 城市公共事业管理体制	275
13.2 公共事业管理现代化与改革路径	280
13.3 我国公共事业的部门管理	287
关键术语	296
复习思考题	296

延伸阅读	296
第 14 章 城市更新管理	298
14.1 城市文化	298
14.2 城市更新	303
14.3 古城保护	311
关键术语	319
复习思考题	319
延伸阅读	320
第 15 章 管理城市未来	322
15.1 城市蔓延与紧凑城市	322
15.2 可持续发展与生态城市	329
15.3 信息化与智慧城市	334
15.4 全球化与创新城市	340
关键术语	344
复习思考题	344
延伸阅读	344
参考文献	346



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？市政学的研究方法有哪些？本章的学习应重点掌握这些问题，从而对有关城市、市政管理及市政学有一个基本的认识。




1.1 何谓市政

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。在金文中，“城”写作，由（郭，意指环绕村邑的护墙）和

戍（成，意指用武力实现霸业）两部分构成，表示用武力保护郭墙。《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。在金文中，“市”写作，由（止，意指前往）和（分，意指叫喊招徕）两部分构成，表示带着货物或钱币，到集贸地叫卖或求购。《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系中，“市”已演化成为国家为了管理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约公元前 3500 年出现。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，边界具有模糊性。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，它们通常以一个一定规模的城市为中心，辐射周边地区，其辖区内不仅有大量的农村地区，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、