



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



新编21世纪公共管理系列教材

# 市政管理学

第四版

Municipal Management

杨宏山 编著

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



北京高等教育精品教材  
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



新编21世纪公共管理系列教材

# 市政管理学

第四版

Municipal Management

杨宏山 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理学/杨宏山编著. —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 普通高等教育“十一五”国家级规划教材 北京高等教育精品教材  
ISBN 978-7-300-21311-8

I. ①市… II. ①杨… 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 102556 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材  
北京高等教育精品教材  
新编 21 世纪公共管理系列教材  
**市政管理学 (第四版)**  
杨宏山 编著  
Shizheng Guanlixue

---

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	010-62511770 (质管部)	
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62514148 (门市部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62515275 (盗版举报)	
	010-62515195 (发行公司)		
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2005 年 4 月第 1 版
印 刷	北京七色印务有限公司		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	18.5	定 价	39.00 元
字 数	427 000		

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 作者简介

---

**杨宏山** 北京大学政治学博士，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，公共财政与公共政策研究所副所长。兼任全国政策科学研究会理事、北京城市管理学会理事、《公共管理与政策评论》编辑部主任。主要从事政府间关系、政策执行机制、城市治理等领域的研究工作。曾在美国印第安纳大学、德国法兰克福大学担任访问学者。出版《府际关系论》、《当代中国政治关系》、《经济全球化与政治发展》、《数字化城市管理模式》、《市政管理学》、《城市管理学》等著作和教材多部，发表论文 60 余篇。获得霍英东教育基金会高等院校青年教师奖、北京大学优秀博士学位论文奖、中国人民大学“十大教学标兵”称号等多项奖励或荣誉称号。

## 内容简介

---

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材，也是北京高等教育精品教材。全书从政治和行政的视角，构建了市政管理学的基本框架，包括城市与城市化、基础理论、市政体制、政策过程、政策内容、治理创新六个模块。它概述了城市和城市化的发展历程、基本规律，分析了城市政府的职能定位，总结了市政体制的多样化制度安排，然后立基于中国制度环境，阐述了城市规划、公共经济、基础设施、房地产、公共服务、社会管理的政策体系和管理方式，展望了城市治理创新的新趋势。

与第三版相比，本书注重吸收近年来城市治理和政策研究的新进展、新成果，增加了第 6 章“城市政策过程”，同时对各章进行修订，增加了“市政管理研究的功能”、“美国城市化进程”、“新型城镇化的基本原则”、“市政绩效评估”等内容，并对部分章节进行了删减。

## 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

## 前 言



市政管理学是公共管理学科中专门研究城市公共管理及公共政策的应用性科学。中国城镇化的快速发展、城市运行中出现的大量新问题，为市政管理研究提供了强烈的现实需求，也使市政管理成为我国地方治理研究的主体领域，并受到中央与地方政府决策部门的高度重视。北京大学、中国人民大学等高校先后开设城市管理专业，致力于培养高层次的专门人才。2012年，教育部调整普通高等教育本科专业目录，城市管理专业被列入公共管理类下设的五个专业之一。

自在中国人民大学公共管理学院任教以来，我一直关注城市治理问题，承担行政管理专业本科生“市政管理学”课程的教学工作。2007—2008年，应诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆教授的邀请，我到印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心做访问学者，研究主题即为美国城市与地方治理。回国以后，我们翻译了《城市管理学：美国视角（第六版）》（戴维·R·摩根等著）。该书以美国联邦制度为背景，阐述了城市政治结构、政策制定、城市规划、服务供给和内部管理过程，是国内引进出版的第一本国外城市管理教材。

本教材最初出版于2005年，迄今三次再版、多次印刷。本教材出版以后，得到了学界的肯定和支持，被评为北京市高等教育精品教材，被教育部遴选为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。《市政管理学（第四版）》增加了第6章“城市政策过程”，同时对各章进行了修订，增加了“市政管理研究的功能”、“美国城市化进程”、“新型城镇化的基本原则”、“市政绩效评估”等内容，并对部分章节进行删减，使内容更加丰富，表述更加简洁。

本教材的特点在于：（1）以公共管理理论为基础，侧重于研究城市治理结构和公共服务供给机制。（2）注重对国外市政体制进行比较研究，为读者提供多元化的制度结构。（3）注重吸收近年来城市管理和城市政策研究的新成果。（4）精选了一些阅读材料和案例，可增强学生的学习兴趣及对重点问题的理解。

在本教材的修订过程中，徐凯、李跃华、刘锴、林洁在资料收集和校稿方面提供了协助。在前版编写过程中，硕士研究生魏登宇、戴天云、周宏伟、江志东、党华举、马润有、陈蛟、汪慧娟、练亮、林晨珊承担了部分工作。中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社朱海燕老师对修订工作给予了有力支持，在此一并表示感谢。本书难免存在缺憾之处，敬请批评指正。

杨宏山

2015年3月25日



# 目 录



<b>第 1 章 导 论</b> .....	1
1.1 市政与市政管理的含义 .....	1
1.2 市政管理学的历史发展 .....	5
1.3 市政管理学的研究内容 .....	8
1.4 市政管理学的研究意义 .....	9
本章小结 .....	11
关键术语 .....	11
复习思考题 .....	11
<b>第 2 章 城市与城市化</b> .....	13
2.1 城市的形成与发展 .....	13
2.2 城市的功能和作用 .....	19
2.3 世界的城市化进程 .....	22
2.4 中国的城市化政策 .....	27
本章小结 .....	38
关键术语 .....	39
复习思考题 .....	39
<b>第 3 章 城市管理理论</b> .....	40
3.1 私人部门与公共部门 .....	40
3.2 市场失灵与公共管理 .....	43
3.3 城市公共产品的供给 .....	51
3.4 城市管理的理论发展 .....	57
本章小结 .....	60

关键术语 .....	61
复习思考题 .....	61
<b>第4章 国外市政体制 .....</b>	<b>62</b>
4.1 国外市政体制概述 .....	62
4.2 国外市政体制举要 .....	70
4.3 国外市政体制比较 .....	76
4.4 大都市区治理改革 .....	78
本章小结 .....	82
关键术语 .....	83
复习思考题 .....	83
<b>第5章 当代中国市政体制 .....</b>	<b>84</b>
5.1 中国市政体制沿革 .....	84
5.2 中国市政管理体制 .....	89
5.3 城市纵向组织结构 .....	93
5.4 市政管理体制改革 .....	100
本章小结 .....	103
关键术语 .....	103
复习思考题 .....	103
<b>第6章 城市政策过程 .....</b>	<b>104</b>
6.1 城市政策的含义 .....	104
6.2 政策制定的模型 .....	108
6.3 政策创新与扩散 .....	111
6.4 政策执行与评估 .....	114
本章小结 .....	118
关键术语 .....	119
复习思考题 .....	119
<b>第7章 城市规划管理 .....</b>	<b>120</b>
7.1 城市规划的含义与作用 .....	120
7.2 城市规划的理论发展 .....	124
7.3 城市规划的编制和实施 .....	129
7.4 城市规划管理变革 .....	134
本章小结 .....	142
关键术语 .....	142
复习思考题 .....	142
<b>第8章 城市公共经济管理 .....</b>	<b>143</b>
8.1 城市公共财政管理 .....	143
8.2 城市政府采购管理 .....	151
8.3 城市政府规制管理 .....	155

8.4 城市自然垄断管理 .....	159
本章小结 .....	164
关键术语 .....	164
复习思考题 .....	164
<b>第9章 城市基础设施管理 .....</b>	<b>166</b>
9.1 城市基础设施概述 .....	166
9.2 城市基础设施建设 .....	169
9.3 基础设施运营体制 .....	173
9.4 城市交通运输管理 .....	177
本章小结 .....	179
关键术语 .....	179
复习思考题 .....	179
<b>第10章 城市房地产管理 .....</b>	<b>181</b>
10.1 城市土地权利制度 .....	181
10.2 城市土地市场管理 .....	188
10.3 城市房产市场管理 .....	192
10.4 城市住房保障制度 .....	200
本章小结 .....	211
关键术语 .....	211
复习思考题 .....	211
<b>第11章 城市公共服务管理 .....</b>	<b>213</b>
11.1 公共服务的概念内涵 .....	213
11.2 政府的公共服务职责 .....	215
11.3 社会公平的制度安排 .....	217
11.4 城市事业单位改革 .....	220
本章小结 .....	224
关键术语 .....	224
复习思考题 .....	224
<b>第12章 城市社会管理 .....</b>	<b>225</b>
12.1 城市人口管理 .....	225
12.2 城市安全管理 .....	233
12.3 城市社会保障 .....	238
12.4 城市社区管理 .....	242
本章小结 .....	248
关键术语 .....	249
复习思考题 .....	249
<b>第13章 城市治理创新 .....</b>	<b>250</b>
13.1 城市经营理论与实践 .....	250

13.2 城市治理变革 .....	257
13.3 数字化城市管理 .....	261
13.4 市政绩效评估 .....	266
本章小结 .....	272
关键术语 .....	272
复习思考题 .....	272
主要参考文献 .....	273

## 第1章

# 导 论

市政管理学，也称城市管理学，是公共管理学科中专门研究城市公共事务的应用性科学。随着中国城市化快速发展和城市间竞争的激烈化，市政管理研究和城市政策分析越来越引起重视。市政管理学不仅研究市政体制和政府职能，而且关注城市政策创新和公共服务提供机制。及时诊断市政问题，推进市政体制、机制和政府职能转变，发展公私合作和伙伴关系，有利于提高公共服务能力，提升城市竞争力。



### 重点问题

- 市政与市政管理的概念
- 市政管理的基本原则
- 市政管理学的研究对象
- 市政管理学的研究方法
- 市政管理学的研究意义

## 1.1 市政与市政管理的含义

### 1.1.1 城市与建制市

城市是人口居住和工商贸易的聚集地，是公共服务高度集聚的地理空间。从其形成看，城市是“城”和“市”的结合体。在词源学上，“城”与“市”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，所以自守也。”《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》曰：“市，买卖所也。”《周易·系辞上》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，交易的扩展又要求设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。中国城市的萌芽可追溯到夏商时代。在唐宋时期，已经出现了百万人口的大城市。

“建制市”(municipality)是地方行政建制的一种类型，其设置需要具备一定的标准和条件，并按照规定的程序进行审批。在西方国家，“建制市”是在城市化地区设置的一种地方政治实体，一般不辖有农村地区。<sup>①</sup>中国城市发展的历史悠久，“建制市”却是近代地方政治改革的产物。在清代以前，中国没有“建制市”。直到清朝末年，中国才仿效西方国家地方自治制度，实行城乡分治，设置自治市。新中国成立以后，在一段时期内曾经沿袭城乡分治传统。20世纪80年代推行“市管县”体制以来，每个“建制市”的管辖区都包含着农村地区，市政府不仅面向市民提供公共服务，也面向农业、农村和农民提供公共服务。这种广域型建制市，是中国地方治理的显著特征，它不同于城乡分治模式。

## 阅读材料

### 城与市关系的演进

在中国的历史上，城与市的关系经历了五个演变阶段：有城无市，城中有市，城区即市区，城在市中和有市无城。

(1) 有城无市。人类告别游猎采集、开始定居后，出于防御的需要，氏族在聚落四周建起障碍性建筑物，这是最初的城。防御是城的基本职能。远古城址中都没有发现市的痕迹。此时只有城，还没有市。

(2) 城中有市。随着家庭、私有财产的形成，家庭对自己生产的物品有支配权。不同主体之间的交换由此产生。最早的交换是有无互补。在许多地方，城中居民聚居区几乎都有水井，各户都从井中取水，井旁便成为居民经常见面的地方，也自然地成为交换物品之地。市与井便联系在一起。

(3) 城区即市区。随着商品经济的发展，市突破划定的商品交易场所，从内城向外郭扩散，最终散布全城，城区即市区。同时，一个城与另一些城之间，城之市与乡之市之间也在发生联系，部分乡市进而发展为市镇。这样，就形成城乡连接、多层次的市场网络体系。

(4) 城在市中。近代以来，新式武器代替传统的冷兵器，极大地削弱了城墙的防御作用，出现了使用机器的工厂和矿山等生产企业，火车、轮船、汽车等交通运输工具，百货公司、货栈等商业组织，银行等金融机构。这些新式工商企业占地较广，城墙内空间已不能容纳它们。结果是，市破城墙而出，市比城大，城在市中。

<sup>①</sup> 参见潘小娟主编：《市政管理体制变革：理论与实践》，6页，北京，社会科学文献出版社，1998。

(5) 有市无城。随着市不断扩大,城墙成了交通与市场活动的障碍。于是,大多数城市的老城墙被拆除,成为有市无城的“城市”。少数城市虽然保留有老城墙,但不再发挥防御功能,主要是作为城市记忆的一部分,具有观光旅游价值。

城与市关系的演进显示,高高的城墙没能挡住市场自我扩散的力量。市场不断地突破城垣的限制,并最终摧毁城墙。

资料来源:赵德馨:《中国历史上城与市的关系》,载《中国经济史研究》,2011(4)。

### 1.1.2 市政的含义

研究市政管理学,首先要明确什么是市政。在中国古代典籍中,“市政”系指市场贸易事务。《周礼·地官司徒第二·司市》曰:“凡会同、师役,市司帅贾师而从,治其市政,掌其卖儳之事。”<sup>①</sup> 其所称“市政”即临时市场的事务。在中国地方治理中,“市政”一词的广泛使用源自清末“新政”,意指城市政权和公共事务。1909年,清政府颁布《城镇乡地方自治章程》。此后民国时期又颁布了一些有关城市治理与规划的规章制度,如1913年《江苏省暂行市乡制》、1921年颁布的第16号教令《市自治制》、1922年颁布的第17号教令《市自治制实施细则》等。<sup>②</sup> 以上述官方文件的出台为标志,一些自治市成立市政厅,“市政”一词开始见诸报端。<sup>③</sup>

学者们从不同视角界定“市政”的含义。有学者从政治统治的角度,认为“市政”即城市政权,是国家政权的组成部分,包括政治、行政和司法活动;有学者从公共行政的视角,认为“市政”即城市行政管理,包括行政决策、执行和评估过程;有学者从公共政策的角度,认为“市政”是指城市公共政策。从公共管理视角看,我们认为“市”即城市,“政”乃公共事务,“市政”是指城市公共事务。

在我国市政管理中,“市政”有时被视为城市道路、交通、供水、供电、园林、绿化等市政工程和市政建设,这是对“市政”的狭义理解。城市公共事务的内容十分广泛。广义的“市政”,不仅包括市政工程和市政建设,还包括城市政权、政党组织、社会组织、城市规划、公共财政、政府规制、公共服务、土地和住房、人口与社会、环境保护等多个领域的公共事务。

### 1.1.3 市政管理的含义

与市政的含义相对应,所谓市政管理,是指对城市公共事务的管理活动。“随着城市的出现,必然要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,必然要有公共的政治机构,从而

<sup>①</sup> 中国古代典籍中,“市政”一词最早出现于《周礼·地官司徒第二·司市》,其记载:“凡会同、师役,市司帅贾师而从,治其市政,掌其卖儳之事”。译文即“凡有会同、征伐、劳役等事,市司率贾师随行,治理临时市场的事务,掌管市场买卖之事”。

<sup>②</sup> 参见刘志琴:《近三十年中国近现代市政史研究综述》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》,2012(3)。

<sup>③</sup> 例如,1910年《民国日报》增刊即刊载《市政筹备之经过》、《市政之发展》、《黄炎培演讲广州市政》、《市政》等文章。民国时期的《政府公报》、《申报》、《大公报》、《益世报》等已常见“市政”一词。参见《大成老旧刊全文数据库》。



也就必然要有一般政治。”<sup>①</sup> 市政管理的基本使命是，提供公共产品和公共服务，满足城市居民的公共需求，提升城市竞争力，促进城市可持续发展。通过与私人管理相比较，可以更好地理解市政管理的特点。首先，市政管理以提供公共产品和公共服务、满足公共需求、追求公共利益为导向，这与私人部门管理的营利和利润取向不同。其次，市政管理强调公平和责任，而私人部门管理更强调效率和竞争。最后，市政管理包括广泛而复杂的公共选择和利益聚合过程，而私人部门管理受公众舆论和政治过程的影响要小得多。

传统市政管理建立在韦伯的官僚制理论和威尔逊的政治/行政两分法基础之上，把城市政府视为唯一的权威性管理主体，政府既“掌舵”又“划桨”，它依赖于层级节制和自上而下的指挥体系，实行单中心管制，凡事都由政府最后拍板。在计划经济体制下，城市政府不仅包揽公共产品生产，还几乎包揽了私人产品生产。

现代市政管理不再将管理主体局限为政府部门和公共机构，转而引入市场机制和社会力量，让私人部门、非营利组织、公众也参与进来，通过发展公共部门与私人部门、第三部门的合作与伙伴关系，致力于提高公共服务效率，促进城市可持续发展。随着经济体制改革的步伐，在中国城市治理体系中，政府已经从许多领域退出。现在，政府要进一步转变职能，支持企业、社会组织参与公共服务生产，并形成竞争局面。

近年来，受新公共管理运动的影响，我国市政管理在相当程度上放松了市场管制，除国有企事业单位外，民营企业、社区组织和社会力量也开始参与市政管理。相应地，公共部门的作用领域有所收缩。在多元管理主体中，企业、社会组织和社会力量的作用空间越来越大，但政府仍然发挥着主导性作用。

#### 1.1.4 市政管理的原则

市政管理的基本原则主要有：

##### 1. 以人为本

市政管理应以实现人的全面发展为目标，把满足人的需求作为管理的出发点和中心任务。人是城市最活跃、最重要、最根本、最宝贵的资源。只有满足人的需求，充分保障市民权利、福利和自由，充分发挥人的积极性，才能从根本上提高城市竞争力。

##### 2. 系统管理

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，不同的子系统和各种要素之间具有内在的联系性。市政管理要把各种要素以及各个管理环节作为相互关联、相互影响的整体进行规划和管理，不能孤立地关注某个子系统。

##### 3. 法治透明

现代市政管理遵循法治原则，实行依法行政，接受社会监督。阳光是最好的消毒剂，城市管理过程应保持公开透明，方便社会各方获取信息。

##### 4. 利益平衡

市政管理是对城市社会利益的权威性分配过程。市政管理应综合权衡社会多元主体的利益诉求，努力维护多元利益和谐共存，而不能仅考虑某个社会群体的利益诉求。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，104页，北京，人民出版社，1995。



## 5. 公众参与

市政管理难免会对社会利益关系和利益格局进行调整。为了维护多元利益平衡，需要完善公众参与的渠道和途径，建立集体议事会制度，保障利益相关者拥有平等的参与权和利益表达权。

## 6. 成本效益

市政管理在提供公共产品和服务的同时，需要耗费一定的社会资源。为提高管理效率，需要进行成本收益分析，将绩效和结果置于重要位置。控制成本投入和追求最优绩效，这是城市善治的基本要求。

# 1.2 市政管理学的历史发展

自从城市产生以来，就有了市政管理问题。在漫长的农业社会，由于商品经济并不发达，城市发展十分缓慢，市政管理的规章制度也不完善。人类进入资本主义社会以后，城市获得快速发展，城市规模快速膨胀，新兴城市大批涌现，人口大量地向城市集中，城市功能趋于复杂化。在城市化进程中，城市出现了暴力犯罪、环境污染、交通拥挤、乱搭乱建等问题，甚至发展成为“城市病”。要解决这些问题，需要加强市政管理研究，总结城市发展和运行规律，探索城市问题的解决机制。

## 1.2.1 西方市政管理学研究

20世纪初，伴随着行政学与政治学的分离以及城市的快速发展，市政管理学逐渐成为独立的研究领域。早期的市政管理研究，主要是从政治学和行政学的角度探讨城市公共事务的治理之道，侧重于对市议会、市政府及其相互关系的讨论，研究成果主要表现为《城市政治》、《城市政府》、《城市行政》、《城市政府与行政》等著作。当时的研究针对城市存在的突出问题，提出改革对策，推动着市政改革运动，不仅简化了政府职能，提高了行政效率，而且促进了经济社会发展。

其中，美国的市政管理研究对市政改革的促进作用最为显著。20世纪初，美国正值工业化、城市化快速发展阶段。1900年，美国城市人口占总人口比例达39.6%，城市数量较40年前亦有显著增加，城市社会变迁迅速，市政府规模很小、效率低下、腐败严重，难以对经济社会进行有效的监管和控制，也不能有效应对城市交通、公共卫生、基础设施、贫民窟以及街头犯罪等一系列问题。当时，职业政客控制和操纵议会，通过议会控制政府，他们缺乏政治思想和管理才干，只知拉帮结派、侵吞公款、以权谋私，处理市政问题力不从心，被公众称为“城市老板”<sup>①</sup>。匹兹堡、芝加哥、底特律等城市的犯罪活动猖獗，警务部门管理混乱、无所作为。随着科学管理的兴起，一些市政管理者将企业管理制

<sup>①</sup> 其中，最为臭名昭著的是纽约市的城市老板威廉·特威德，他在1860—1870年间借助黑帮的力量，以非法手段强迫所有大小选举结果合乎自己的意愿，包括纽约市市长等关键职位的人选，同时操纵纽约市所有官员的任命。参见安然：《从坦慕尼协会的兴衰看美国式腐败生成与治理的根源》，载《社会科学战线》，2011（10）。