



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

市政学 (第二版)

Municipal Management (Second Edition)

张旭霞 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

市政学 (第二版)

Municipal Management (Second Edition)

张旭霞 编著

www.
suibe.com



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

中国·北京

内 容 简 介

市政学，是一个涉及城市政治、城市经济、管理科学和城市科学等学科的交叉性很强的研究领域，它主要是从政府管理的角度来关注城市管理和城市发展问题。本书介绍和阐述了市政学总论、城市规划和城市发展以及城市的经济、土地、住房、基础设施、城市环境、交通、社会、公共事业、安全等管理方面的内容。

图书在版编目 (CIP) 数据

市政学 / 张旭霞编著. —2 版. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015

对外经济贸易大学远程教育系列教材

ISBN 978-7-5663-1259-4

I. ①市… II. ①张… III. ①市政学-远程教育-教材 IV. ①D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 000888 号

© 2015 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

市政学(第二版)

Municipal Management (Second Edition)

张旭霞 编著

责任编辑: 张俊娟

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm×230mm 22 印张 插页 1 467 千字

2015 年 2 月北京第 2 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1259-4

印数: 0 001-3 000 册 定价: 34.00 元

编审委员会

名誉主任 刘 亚

主 任 门 明

副 主 任 王丽娟 李福德

委 员 (按姓氏笔画排列)

丁志杰 于海纯 王 军 王 稳

王立非 刘 军 汤谷良 许德金

李景瑜 杨言洪 杨晓军 邹亚生

张凤茹 陈 进 洪俊杰 徐学军

黄健青 崔鑫生 彭向刚 彭秀军

韩 风 蒋先玲 董 瑾 鲍 禄

戴长征

总 序

2012年正值对外经济贸易大学远程教育学院(简称“贸大远程”)成立10周年。10年来,贸大远程在组织结构、管理体制、招生网络、教学管理、技术平台、教材建设、课件开发等方面已形成了自己的特色。远程教育的名人名师战略、西部战略,以人为本、终身学习的服务理念,以及多元互动的国际化办学特色已在社会上产生了较大的影响力,成为业内公认、全国知名的优秀网院之一。2010年在全国远程教育十周年庆典表彰活动中,贸大远程一举荣获网络教育教材建设奖金奖、国家网络精品课程(网络教育)建设组织奖银奖、优秀网络课程推广奖银奖、优秀论文奖和远程教育贡献奖等五项大奖,成为全国69家试点高校获奖最多的高校之一,受到了教育部和全国高校现代远程协作组的充分肯定和高度赞誉。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调指出:要“大力发展现代远程教育,建设以卫星、电视和互联网等为载体的远程开放继续教育及公共服务平台,为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件”。中国现代远程教育经过十余年发展,为实现教育大众化、促进教育公平、加快教育教学改革、推进教育信息化等做出了重要贡献。在远程教育系统中,教材无疑是与远程学习者关系最为密切的一个要素。抓好教材建设是办好远程教育的一项十分重要的工作,应充分认识教材建设在远程教育工作中的必要性和重要性。近年来,随着现代远程教育工程试点工作的展开,作为教学资源建设的一个重要组成部分,远程教育教材的研发也越来越为各办学机构所重视。早在2006年,即“十一五”规划开局之年,贸大远程就率先组织本校具有



丰富教学经验的优秀教师，以所开设的两个学历层次的七个特色专业为依据，以现有的导学课件为基础，编写了一套“对外经济贸易大学远程教育系列教材”。本套教材共分为经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、外语、综合七大系列，全面覆盖贸大远程相关专业的上百门课程。到目前为止，本套系列教材已经编写出版了近90种，其中，《商品学》、《投资管理》、《公共关系学》、《经济法学》和《商务英语写作》先后被评为“北京高等教育精品教材”；《公文写作》、《世界贸易组织概论》、《大学英语》、《国际商法》等教材经多次重印，仍畅销不衰。本套系列教材以品种全、质量高、成规模、销量大而著称，其选用者不仅限于贸大远程，而且涉及其他高校远程学院和培训机构；不仅在学校教学中发挥了重要作用，而且在社会上也具有良好的使用效果，产生了一定的社会效益和经济效益。

对于远程教育的教材而言，“质量与特色”是一个至关重要的问题。教材是否具有远程特色，是否适合远程学习者学习，直接关系到学习者的学习成效，也关系到远程教育的质量。贸大远程在系列教材的策划初期，就高度重视学生在开放教育环境中的个性化学习需求，突出成人教育和远程教育的教学规律，专门为远程学生量身定制。在系列教材的编写与出版过程中，学院高度重视教材建设，始终与作者和出版社保持密切联系，注重收集来自教师与学生的反馈信息，对教材进行及时有效的评价与更新，注重教材的系统性、针对性，确保教材的质量。在系列教材的使用过程中，随着国家政治经济形势的不断变化，国家法律法规的不断颁布与修订，学科的不断发展与知识的不断更新，以及学习者需求的不断变化，贸大远程审时度势，及时根据学院“十二五”教材建设规划作出了对第一版系列教材进行修订再版的决定，以顺应形势的变化、学科的发展以及学习者的需求，适应学院事业发展的新战略。工作着眼点从追求教材的“数量与规模”逐渐转为注重教材的“质量与特色”，着力打造贸大远程优质教材品牌。

第二版远程教材的修订，除了要继续保持和发扬第一版教材在编写体例、结构形式、版式设计等技术层面的原有特色外，更加注重对教材内容及体系的更新和创新，使之更加突出现代远程教育人才培养模式与教学规律，更加体现远程课程体系、教学内容和教学方法方面的改革创新，更加注重理论联系实际和对学员应用能力的培养，更能适应成人教育对象业余学习并以自学为主的特点和需要，较之第一版教材具有更强的针对性、实用性和可操作性。现代远程教育的一个本质特征就是教的行为和学的行为在时空上的相对分离，并以计算机、多媒体、网络为主要媒体的教育形式。在这种新的教育体制下，传统的纸介质教材虽然不再

是教学活动的主要媒介，但是在当前技术条件还十分有限的情况下，它仍然是远程教学活动必不可少的辅助工具。有鉴于此，本次远程教材的修订工作，更是有针对性地提出了交互性、一体化的修订策略。力争在导学教材自身的交互性方面有所突破，并力争在媒体建设上实现一体化。将纸质教材与多媒体教学资源有机结合，充分发挥远程教育电子媒体教学资源的优势，减少纸质教材的篇幅。纸质教材要求简洁明了、重点突出。在纸质教材讲清楚基本概念、基本知识、基本技能基础上，拓展阅读参考资料，将与课程内容相关的法律法规、工具模板、操作范例等以多媒体网络资源的形式提供给学生。伴随第二版教材的修订工作，与之相配套的导学课件也将进入新一轮的更新制作阶段。

一套教材只有经过市场的考验，不断修订、完善与更新，才能打造成为精品之作。随着第一版远程系列教材的出版，已经整整过去6年了，经过贸大远程广大师生两至三轮教与学的使用与实践，经过社会大众学习者多年的选用与检验，教材的组织者、编写者和出版者从中积累了丰富的编写与出版经验。随着学院对教材工作的更加重视，我相信在不久的将来，将会有一批体系更加成熟、内容更加实用、形式更加新颖的新版教材陆续问世。步入“十二五”新的历史发展阶段，贸大远程将与时俱进、不辱使命，本着对学生、对社会高度负责的精神，及时推出第二版远程教育系列教材，这是我们贸大远程人为推动中国远程教育的进一步发展所尽的一份教育者的责任。

“读书百遍，其义自见。”希望广大学员养成读书的好习惯，多读书，读好书，并且学以致用。衷心祝愿本套系列教材的修订再版，能够进一步满足接受远程教育的广大学子日益增长的教育需求，伴随大家不断成长和进步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

2012年7月于北京

F

FOREWORD

市政学(第二版)

再版前言

随着人类进入 21 世纪,城市成为世界关注的焦点。联合国人类住居中心认为,人类可持续发展的战斗,其成功与失败将在城市内见分晓,而良好的城市管理将是成败的关键所在。现代城市无一例外地都存在不少问题,城市越发展,“城市病”的问题越突出和棘手,城市管理问题已经成为制约各国经济社会发展的重要因素。

市政学也被称为市政管理学或城市管理学,是一个涉及城市政治、城市经济、管理科学和城市科学等学科的交叉性很强的研究领域,主要从政府管理的角度关注城市管理和城市发展问题。市政学在我国是一门正处于探索、发展之中的新兴学科。加强市政学研究是我国城市化发展进程提出的迫切要求,也是实现城市管理科学化的迫切需要,有助于培养和造就一大批现代市政管理人才。

本教材共分十章,包括:市政学总论、城市规划和城市经济、城市土地管理和住房管理、城市基础设施管理、城市环境管理、城市交通管理、城市社会管理、城市公共事业管理和城市安全管理。教材以对外经济贸易大学远程学院的《市政学》课件光盘为蓝本。主要内容与课件保持一致,在课件的基础上做出了补充和完善。由于本教材属于对外经济贸易大学远程教育系列教材,因此具有较强的针对性。每章开篇介绍了学习目标、重点难点提示,起到导读的作用。每章正文之后附有本章小结、重要概念、案例分析、同步测练与解析。教材最后附有三套综合测练的习题以及参考文献。

本教材是 2006 年 8 月由对外经济贸易大学出版社出版的《市政学》的修订本。在旧版的基础上,增加了近几年最新的数据、资料和案例。教材由对外经济贸易大学公共管理学院张旭霞副教授编写,



负责全书的编排、撰写和统稿。研究生张振宇为教材的修订做了大量工作。另外，包法宝、颜拓、江录辰、李春迪、孙傲也提供了许多帮助。

本教材的内容参考和借鉴了众多的相关教材和资料，在此对作者致以万分的感谢。因本人学识有限，疏漏之处难免，恳请各位读者提供宝贵的意见。

张旭霞

2014年12月

目 录

第一章 市政学总论	1
第一节 城市概论.....	2
第二节 市政学概论.....	21
同步测练与解析.....	49
第二章 城市规划和发展的	55
第一节 城市规划.....	56
第二节 城市发展.....	68
同步测练与解析.....	92
第三章 城市经济管理	101
第一节 城市经济管理概述.....	102
第二节 城市公共经济管理.....	106
第三节 城市财政管理.....	111
同步测练与解析.....	121
第四章 城市土地管理和住房管理	127
第一节 城市土地管理.....	128
第二节 城市住房管理.....	139
同步测练与解析.....	152
第五章 城市基础设施管理	157
第一节 城市基础设施管理概述.....	158
第二节 城市基础设施的经营和管理.....	163
第三节 我国城市基础设施管理.....	169
同步测练与解析.....	176
第六章 城市环境管理	183
第一节 城市环境管理概述.....	184



第二节 城市环境问题及其对策	189
第三节 生态城市的建立	197
同步测练与解析	204
第七章 城市交通管理	211
第一节 城市交通概述	212
第二节 城市交通管理	219
第三节 中国城市交通问题及其对策	223
同步测练与解析	231
第八章 城市社会管理	237
第一节 城市人口管理	238
第二节 城市社区管理	244
第三节 城市社会保障管理	250
同步测练与解析	263
第九章 城市公共事业管理	269
第一节 城市教育管理	270
第二节 城市科技管理	274
第三节 城市文化管理	277
第四节 城市卫生管理	280
同步测练与解析	288
第十章 城市安全管理	295
第一节 城市灾害管理	296
第二节 市民安全管理	300
第三节 城市危机管理	304
同步测练与解析	313
综合测练与解析	319
综合测练与解析 (一)	319
综合测练与解析 (二)	325
综合测练与解析 (三)	331
参考文献	337

CONTENTS

Chapter 1 Introduction to Municipal Management	1
1.1 Urban Outline	2
1.2 Municipal Management Outline	21
Exercises & Answers	49
Chapter 2 Urban Planning and Development	55
2.1 Urban Planning	56
2.2 Urban Development	68
Exercises & Answers	92
Chapter 3 Urban Economy Management	101
3.1 Urban Economy Management Outline	102
3.2 Urban Public Economy Management	106
3.3 Urban Finance Management	111
Exercises & Answers	121
Chapter 4 Urban Land Management and Housing Management ...	127
4.1 Urban Land Management	128
4.2 Urban Housing Management	139
Exercises & Answers	152
Chapter 5 Urban Infrastructure Management	157
5.1 Urban Infrastructure Management Outline	158
5.2 Urban Infrastructure Management	163
5.3 Chinese Urban Infrastructure Management	169
Exercises & Answers	176
Chapter 6 Urban Environment Management	183
6.1 Urban Environment Management Outline	184



6.2	Issues of Urban Environment and Countermeasures	189
6.3	Establishment of Ecology City	197
	Exercises & Answers	204
Chapter 7	Urban Traffic Management	211
7.1	Urban Traffic Outline	212
7.2	Urban Traffic Management	219
7.3	Issues of Chinese Urban Traffic and Countermeasures	223
	Exercises & Answers	231
Chapter 8	Urban Social Management	237
8.1	Urban Population Management	238
8.2	Urban Community Management	244
8.3	Urban Social Security Management	250
	Exercises & Answers	263
Chapter 9	Urban Public Enterprises Management	269
9.1	Urban Education Management	270
9.2	Urban Science and Technology Management	274
9.3	Urban Culture Management	277
9.4	Urban Health Management	280
	Exercises & Answers	288
Chapter 10	Urban Security Management	295
10.1	Urban Disaster Management	296
10.2	Residential Safety Management	300
10.3	Urban Crisis Management	304
	Exercises & Answers	313
Comprehensive Test & Analysis		319
	Comprehensive Tests & Answers I	319
	Comprehensive Tests & Answers II	325
	Comprehensive Tests & Answers III	331
References		337

C 第一章

CHAPTER ONE

市政学总论

学习目标

通过本章学习,掌握城市的涵义和特征,市政的涵义和特征,城市化道路的基本理论知识;明确城市的结构和功能、规模和类型,以及市政体系、市政职能、市政体制、市政过程的基本内容;了解城市的发展进程,市政学研究的对象和意义。

重点难点提示

- 城市的涵义和特征
- 城市的发展进程
- 城市化的涵义和特征,衡量指标和形态、影响因素和影响后果
- 中国城市化道路的选择
- 中国市政的主要特征和发展趋势
- 市政的涵义和特征,市政学的涵义、研究对象和研究意义
- 市政体系的主要内容、市政主体的构成
- 市政职能的涵义、特征、主要职能和职权、影响因素、中国市政职能存在的问题及其改革
- 市政体制的涵义和作用、主要内容
- 中国城市的设置模式、中国市政体制的基本特点、中国市政体制的改革和发展
- 市政过程的涵义、市政决策主体和形式



第一节 城市概论

一、城市的涵义和特征

在中国古代的文献中，“城”和“市”是分说的，所指的是两个概念。“城”是指四周以城墙，扼守交通要冲，具有防守意义的军事据点。“市”是指商品交换的地方。最初的市是指在一定地域内固定的、集中商品交易的场所。随着社会经济的发展，“城”和“市”又逐渐融为一体，变成了开放的无“城”的市，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、城池之类的设施逐渐消失。《中国大百科全书·地理卷》是这样定义“城市”这个概念的：“具有相当面积、经济活动和住房集中，以致在私人企业和公共部门产生规模经济的连片地理区域。”

不同的学科基于研究目的的不同，对城市涵义的阐释也不尽相同。虽然各学科都有所侧重，但对于城市的内在性质和固有属性都进行了合理的揭示。最早对城市进行观察和研究的是城市地理学。城市地理学强调城市在空间上的特征，认为城市是以非农业人口为主的一定人口规模的聚集地，是相对于乡村而言的永久稳定性的大型聚落形态和体系；城市经济学强调城市在经济活动中的特征，认为城市是各种经济活动因素在地理上大规模集中的结果；城市社会学认为，城市是在特定的区域内，由从事非农业劳动的密集人口所组成的具有共同文化维系力的社会，是人类生存的特殊社区；城市政治学则强调城市不仅是市场中心的所在地以及有法律规范的地域，而且也是不同团体确定政治关系的制度化共同体。

总的来说，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程度的提升。城市是系统性存在，也是历史存在和社会存在，它既是社会经济进步的产物，也是社会经济发展历史过程的体现。发展到今天，城市已成为高度复杂的、多功能的、综合性的有机体，是一定地域内的政治、经济、文化中心，发挥着工业生产基地、商品流通枢纽、金融中心、信息中心、科技文化教育中心和对外开放窗口等多种功能，在国家和社会地区的经济发展和社会进步中起着先导作用。研究城市的起源和发展，认识城市的发展规模和运作特点，对于有效地开展城市管理具有基础性的意义。

市政学中所研究的城市（City）是指那些人口稠密集中，工商业发达，居民以非农业人口为主，在政治、经济、文化等方面处于某一层级的中心地位的地理区域。城市是与乡村相对而言的，在社会经济文化等方面，与乡村存在显著的不同，具有自身的一系列特征。

（一）高度聚集性

人口与物资、设施的高度聚集是城市区别于乡村的最显著的特征之一，这主要表现在

城市的人口聚集规模大、密度高；同时，城市中物资设施高度集中，文化高度集中。

（二）复杂性

现代城市是一个多要素、多层次、多功能和多过程的纷繁复杂的复合系统，构成要素十分繁复，内部的关系和矛盾也纵横交错。

（三）人口及其文化构成的异质性

城市与乡村相比，其人口在职业、文化背景、生活经验、价值观念、风俗习惯以及语言与交往方式的构成、宗教信仰、道德观念等诸多方面存在着不同程度的差异。

（四）管理职能的区域中心性

城市是一定区域的经济、政治、社会和文化中心，它对于周边的乡村区域具有极强的辐射和带动作用，社会政治权力总是集中于城市而作用于乡村。

（五）人际关系以业缘为主，人际交往感情色彩淡薄

城市居民之间大多缺少血缘和地缘关系，人们又以快节奏从事各自的活动，加之城市人际交往较多，导致城市人群的交往缺少感情色彩。同时，城市科层制度的发达也使人们重理性而轻感情。

二、城市的发展进程

世界上最早形成的城市距今已有五六千年历史，主要分布在一些地理位置优越的水域附近，包括古埃及的尼罗河流域、西亚的两河流域、印度河流域和中国的黄河流域等。纵观城市的产生过程，三次社会大分工发挥了巨大的推动作用，城市的产生与社会及商品经济的发展是密不可分的。

原始社会后期，以畜牧业和农业的分离为标志的第一次社会大分工为城市的出现提供了契机，为适应新的生活方式和生产方式，人类逐步形成了原始的群居点。此后，随着社会生产的进一步发展，剩余产品出现，使得商品生产和商品交换成为可能。

在原始社会的瓦解时期，第二次社会大分工出现，手工业与农业分离。这次社会大分工促进了劳动工具制造行业的发展，进一步解放了社会生产力，导致了商品生产的出现和私有财产的形成。

从原始社会末期到奴隶社会初期，伴随着商品生产的发展和商品交换的扩大，第三次社会大分工出现，商业从农业和手工业中分离。第三次社会大分工在很大程度上促进了城市的产生：一方面，促使商人阶层的出现，强化了商业活动；另一方面，产生了以商品加工和交易为生存方式的居民点，推动了聚落性质的分化。同时，由于阶级的出现和各个部落之间的战争，部落联盟的首领为了保护自己，在原始的居住地修建城池，这样就产生了人类历史上最早的城市。

从历史上来看，城市的发展大体上经历了原始城市阶段、封建城市阶段、近代城市阶



段和现代城市阶段四个时期。

（一）原始城市阶段

主要是指城市在奴隶社会的发展阶段，这个阶段的城市规模较小、数量较少，城市居民的活动分散，许多居民还从事一定的农业生产活动。城市的政治统治功能突出，经济功能相对弱化，往往成为一国或某一地区的行政、军事和宗教中心。这一阶段的代表性城市有古希腊罗马时代的雅典、罗马等。

（二）封建城市阶段

这一阶段的城市发展出现了一些新的特征，主要表现在：城市的功能趋向多元化，城市不仅作为商品市场和贸易中心而存在，而且日益发展成为政治、经济和文化传播的中心；城市分布的范围更加广泛，不再仅仅局限于地理位置优越的狭小地区；一些城市基于自身管理的需要，制定了一些相应的法律条文。总的来说，封建社会的城市，规模仍然较小，生产技术比较落后，生产仍以手工业为主，发展缓慢。这一阶段的代表性城市有中国唐代的长安、宋朝的东京，欧洲的威尼斯、佛罗伦萨等。

（三）近代城市阶段

近代意义上的城市是城市发展史上一个承前启后的决定性阶段。这一阶段的城市发展出现了一系列显著的特征，主要是：城市的数量迅速增加，规模急剧膨胀，进入扩张阶段；城市功能多样化，城市布局结构出现巨变，渐趋合理，出现了工业区、商业区和居住区等的划分；城市中社会意识形态以及各类文化日益冲突；同时，城市中社会问题与环境问题逐渐突出。

（四）现代城市阶段

第二次世界大战以后，城市发展出现了一个空前的高峰期。城市人口迅速增长、经济实力大大增强，出现了一些特大城市和大都市。这一时期城市发展的特点主要是：城市日益成为人类居住活动中心和经济发展中心，城市化水平持续提高；城市空间布局结构发生了巨大变化，城市内部出现了区域分工，以大都市为核心的城市圈和城市带形成；城市问题更加突出，生态环境保护和可持续发展成为世界所有城市面临的共同问题。

三、城市的结构和功能

（一）城市的结构

城市结构（Urban Structure）是指城市内部的各个构成要素之间相互关联、相互作用、相互制约的形式和方式，以及由此形成的不同要素之间的存在态势。研究城市结构的目的是对城市子系统各自的运作及其相互间的影响进行考察，发现其中的规律，从而求得城市整体运行的最优化。

城市结构主要包括城市的经济结构、城市的社会结构和城市的空间结构三个方面的内容。