

公共管理系列教材

(第二版)

现代市政学

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

(第二版)

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 (第二版) / 王佃利等主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2008
(公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-09351-2

- 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 (2008) 第 071984 号

公共管理系列教材
现代市政学 (第二版)
王佃利 张莉萍 高原 主编

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)		010-62511398 (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	北京密兴印刷厂		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2004 年 4 月第 1 版 2008 年 6 月第 2 版
印 张	26.75	印 次	2008 年 6 月第 1 次印刷
字 数	484 000	定 价	36.00 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，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，大家面对共同的任务所体现出的责任心和合作精神令人钦佩和感动。

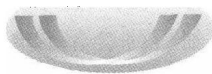
本套教材的编写得到了山东大学政治学与公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中，北京大学、中国人民大学等高校的有关专家教授提出了宝贵的意见

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



第二版前言

2004年，我们在总结多年教学经验的基础上，吸收借鉴国内外专家学者的研究成果，在中国人民大学出版社的大力支持下，编写出版了《现代市政学》一书，旨在为学生学习市政学提供一本基础教材。该书出版后，先后被众多高校选用，至2007年11月为止，已印刷7次，共发行38593册。4年里，关于城市管理的研究成果大量涌现，新的城市管理政策和实践不断变化，原有教材已经略显滞后，需要补充新的城市管理理念和经验。随着城市管理研究的深入以及教学实践的积累，我们开始筹划修订事宜。

本次修订，延续了第一版中我们对现代市政的基本认识。基于不同的学科背景和关注点，不同的学者对市政有不同的界定。在第一版中，我们认为，现代市政是政府管理和公共政策在城市中的展开和实现，是从政府管理的角度来关注城市发展的。因此，我们着重从城市公共权力机构的运行、政府公共政策的过程来阐述城市管理，更强调对现代城市管理问题背后的政府职能、体制、制度、政策等因素的分析。此次修订，我们更加突出了这个特色。

在总体架构上，第二版与第一版基本保持一致，继承了市政学导论（解析市政与市政学，介绍城市及其发展）、市政学总论（市政体系及其运行过程、市政职能、市政体制等）、市政学分论（市政管理具体领域的政策与实践）的框架，但对具体章节内容和名称进行了调整，使逻辑结构更加清晰。

与第一版相比，第二版的变化主要体现在以下几个方面：

一是融合吸收新的理论研究成果。市政学是一个具有边缘性和综合性的学科，不同学科的发展都会对市政学产生新的影响。尤其是和市政学联系密切的公共管理学发展迅速，涌现出大量研究成果，进一步拓展和深化了市政学研究的范围和内容，如对新公共管理运动的反思、新公共服务理论的引进、治理理论的兴起等，此外，关于公共服务型政府的建设、城乡统筹、城市群的发展、城市公用

事业的市场化改革、城市社区管理等方面的现实研究也在不断地深化。此次修订，我们力求吸纳最新的优秀研究成果，在理论上进一步提升。细心的读者不难发现，我们把城市治理的思想贯穿于全书各章节，把市政视为在治理的背景下，以政府为核心的多元治理主体共同参与的过程。以此作为主旨，把最新研究成果有机地融入各章节，避免了各章节前后矛盾的现象。

二是体现法规、政策和制度的最新变化。近年来，城市管理中的一些具体政策出现了许多重大变化，各地城市也在不断探索新的管理体制、创新管理制度。此次修订，我们紧紧跟踪最新政策和现实发展，力争在各章节中对政策变化内容和制度变迁历程进行介绍和分析。如2007年下半年，我国相继出台和修订了一系列与城市管理关系密切的法规：8月对《城市房地产管理法》和《物业管理条例》进行了修订，10月通过《城乡规划法》等。我们把新的法规内容分别体现在相应的章节中，甚至对部分已修订内容进行重新改写。此外，城市交通管理、城市土地与房产管理、城市环境管理、城市基础设施及公用事业管理等章节，都体现了最新的体制、制度和政策变化的内容。2008年“两会”之后，我们在审读清样时又增添了政府机构改革的相关内容。

三是进行大幅度的内容改写。我们一开始便把这次修订定位为重写，对内容进行大幅度的增删更新。在结构调整的基础上，绝大部分章节都进行了重写，如城市规划管理、城市土地与房产管理、城市环境管理、城市交通管理、城市基础设施及公用事业管理等章。同时，根据城市管理中出现的热点、焦点和难点问题，我们调整增加了许多新的相关内容。如把“市政职能”单独作为一章进行阐述，在“市政体制”一章增加了“市领导县体制”、“城市社区管理体制”、“城市管理综合行政执法体制”的内容；在“市政体系及其运行”一章增加“公民参与”的内容；在原有“城市土地管理”的基础上增加“城市房产管理概述”一节；在“城市基础设施管理”中增加对城市公用事业改革的分析；整合相关内容，增加“城市公共安全管理”一章；在城市发展中增加“城市更新”、“数字城市”等内容。

四是调整案例、数据和注释格式。为了体现时代特征，我们对第一版中所有的案例都进行了更换，选择案例时主要把握两点：一是和本章内容要紧密相关，二是体现现实中城市管理新的实践探索。与原有案例相比，新案例更加突出研究的前沿问题，更能激发学生的学习热情。同时，我们尽最大努力更新相关数据资料，并增加了一些图表，做到来源权威、时间较新、表述准确，使论点更有说服力。此外，我们还增加了脚注，进一步规范注释格式，力求学术上更加严谨。

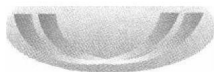
此次修订，我们依然继承了团队合作的传统，本书是集体劳动的成果。团队高度重视此次修订再版工作，由王佃利、张莉萍、高原任主编，先后召开数次会

议讨论修订工作，从总体框架的确定、章节的调整到具体内容、观点的表述，都凝聚了集体的智慧。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动，各章具体分工如下：第1章（王佃利），第2章（王佃利），第3章（高原），第4章（高原），第5章（高原、原光），第6章（唐丽佳、王佃利），第7章（王佃利、黄春蕾），第8章（黄春蕾），第9章（王学伦），第10章（匡晓慧），第11章（张莉萍），第12章（张莉萍），第13章（陈磊），第14章（王桂玲），第15章（王桂玲、原光、王学伦）。

尽管我们为此次修订再版投入了较大的精力，借鉴参考了学界众多研究成果，但囿于学识能力和修订时限，仍感觉存在不少缺憾；而且，处于社会转型期和城市化加快推进进程的中国，其城市问题纷繁复杂多变，城市管理的诸多理论尚未形成共识，城市管理的改革还需要实践的进一步检验，这次修订再版难免存在错误、遗漏等不足之处，敬请学界同仁和广大读者不吝赐教，以便我们在将来继续修订完善。

最后，对促成此事的中国人民大学出版社公共管理分社社长刘晶女士，对精心编辑、付出辛勤劳动的责任编辑田芳，对给予帮助和支持的师友与同事们，表示衷心的感谢！

王佃利
2008年3月



第一版前言

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展，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 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	8
1.3 市政学的研究	12
第 2 章 现代城市发展	20
2.1 城市的形成与发展	20
2.2 城市化的进程	25
2.3 我国的城市化与城市群	30
2.4 城市的功能、结构与类型	39
第 3 章 市政体系及其运行	51
3.1 市政组织体系	51
3.2 市政过程概述	58
3.3 市政过程中的公民参与	65
第 4 章 市政职能	74
4.1 市政职能概述	74
4.2 市政职能的内容及影响因素	78
4.3 我国市政职能的改革与发展	85
第 5 章 市政体制	91
5.1 市政体制概述	91
5.2 西方国家的市政体制	98
5.3 我国的市政体制	105

第 6 章 城市规划管理	126
6.1 城市规划管理概述.....	126
6.2 城市规划理论的发展.....	133
6.3 城市规划的编制与实施管理.....	141
6.4 我国城市规划的发展.....	148
第 7 章 城市土地与房产管理	158
7.1 城市土地管理概述.....	158
7.2 我国的城市土地管理.....	165
7.3 城市房产管理概述.....	173
7.4 我国城市的住房保障.....	178
第 8 章 城市公共财政管理	194
8.1 城市公共财政管理概述.....	194
8.2 城市财政管理体制.....	199
8.3 城市公共财政管理制度.....	205
8.4 城市公共财政管理的发展趋向.....	209
第 9 章 城市基础设施及公用事业管理	216
9.1 城市基础设施概述.....	216
9.2 城市基础设施管理.....	220
9.3 城市公用事业管理.....	226
第 10 章 城市交通管理	238
10.1 城市交通管理概述.....	238
10.2 城市交通管理的内容.....	243
10.3 我国城市交通管理体制.....	246
10.4 我国城市交通管理的发展.....	251
第 11 章 城市环境管理	261
11.1 城市环境管理概述.....	261
11.2 城市环境问题及治理.....	267

11.3	我国城市环境管理	270
11.4	城市市容、环境卫生及绿化管理	279
第12章 城市社会保障管理		289
12.1	城市社会保障概述	289
12.2	我国的城市社会保障	296
12.3	我国城市社会保障的改革和发展	306
第13章 城市公共安全管理		314
13.1	城市公共安全管理概述	314
13.2	城市社会治安管理	320
13.3	城市灾害管理	326
13.4	城市公共安全应急管理	337
第14章 城市公共事业管理		347
14.1	城市公共事业管理概论	347
14.2	城市教育管理	352
14.3	城市科技管理	357
14.4	城市文化管理	362
14.5	城市卫生管理	366
第15章 城市发展		374
15.1	城市更新	374
15.2	城市文化	381
15.3	数字城市	387
15.4	城市竞争	392
参考文献		404

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系中，“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