



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

21世纪公共管理系列教材

市政管理学

第二版

杨宏山◎编著

中国人民大学出版社

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
21世纪公共管理系列教材

市政管理学

(第二版)

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 (第二版) / 杨宏山编著.
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(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 978-7-300-10533-8

I. 市…
II. 杨…
III. 市政管理-高等学校-教材
IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 051460 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
21 世纪公共管理系列教材
市政管理学 (第二版)
杨宏山 编著

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)		010-62511398 (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	北京民族印务有限责任公司	版 次	2005 年 4 月第 1 版
规 格	170mm×228mm 16 开本		2009 年 4 月第 2 版
印 张	24.75	印 次	2009 年 4 月第 1 次印刷
字 数	449 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员 (以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，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20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）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理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教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的



公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。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。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前 言

伴随着城市化的快速发展，我国城市管理出现了越来越多的新问题。如何解决“住房难”、“上学难”、“看病难”等民生问题，以及交通拥堵、环境污染、垃圾围城、假冒伪劣产品等公共问题，已经成为城市管理面临的挑战性任务。提高城市管理水平，客观要求加强市政管理研究和公共政策分析。同时，大量亟待解决的现实问题的存在，也为市政管理研究提供了难得的发展机遇。

近年来，越来越多的学者投入市政管理研究，主动为城市管理提供理论支持。北京大学政府管理学院、中国人民大学公共管理学院等院系，先后开设了城市管理专业。在学者们的共同努力下，市政管理已经成为我国公共管理研究的重点领域之一，并得到了政府决策部门的重视。

本教材是在《市政管理学（第一版）》的基础上修订完成的。2005年第一版出版以后，得到了学界的肯定和鼓励，被评为北京高等教育精品教材。修订后的《市政管理学（第二版）》被教育部列为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。我从事市政管理学的教学和科研工作，也获得了霍英东教育基金会第十一届高等院校青年教师奖。

2007—2008学年，我赴美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心（Workshop in Political Theory and Policy Analysis）做访问学者。该中心由文森



特·奥斯特罗姆教授创办，在美国公共管理学界享有盛誉。奥斯特罗姆提出的多中心治理理论，对美国大都市区治理改革具有重要影响。2008年4月，该中心的“比较制度分析与发展”项目研讨班结束，我即开始修订《市政管理学》。第二版增加了第三章“城市管理理论”。其他各章内容均进行了全面修订，全书的修订比例达到60%。本教材的特点在于：

(1) 它以中国政府治理转型作为背景，以公共管理和公共经济理论为基础，致力于完善市政管理学的理论框架和知识体系。当前，中国城市管理正处于从单中心管理走向多中心治理的深刻变革之中。本教材将市政管理定位为有限政府、城市法治、公私合作和多中心治理。它侧重于研究城市公共产品和服务供给的多元化机制，以及城市政府管理体制和职能定位。

(2) 它注重对国外城市管理实践进行比较研究。伴随着全球化时代的来临，培养具有全球视野的城市管理者已经成为公共管理教学的重要使命之一。本教材关注发达国家的城市管理实践，力求展现国外城市管理模式的多样性，总结发达国家在城市化、大都市区治理、城市规划、基础设施供给、公共住房制度、公共服务等领域的制度安排和治理工具，提供了多元化的观察和分析视角。

(3) 它注重总结城市管理研究的最新理论成果，以使理论建构适应于市政管理改革和治理创新的实际需要。一方面，本教材系统地反映了20世纪80年代以来新公共管理理论在城市管理中的具体应用，如民营化与公私合作、多中心治理、掌舵型政府、市民参与、结果为本、绩效政府、透明行政等。另一方面，本教材也反映了近年来中国城市管理的主要议题和研究成果，如“市管县”体制改革、城市规划改革、基础设施投融资体制改革、户籍制度改革、底线公共服务均等化、公共服务供给改革、城市经营与治理创新等。

(4) 它在每章的正文之外穿插有阅读材料或案例分析，有助于增强学生的学习兴趣，增强学生对重点问题的把握能力。本教材精选了一些阅读材料和案例，并对这些资料进行了编辑处理，形成了浓缩化的、精悍的阅读材料。这些阅读材料与重点问题具有链接关系，可以帮助学生更好地理解相关理论。

在本书出版之际，我要感谢美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心主任、著名政治学家埃莉诺·奥斯特罗姆教授。在本教材修订过程中，印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心提供了良好的学术环境和工作条件。印第安纳大学图书馆为查阅资料提供了便利。海峡、杨世华、戴天云、周宏伟、江志东等，在资料整理和校稿等方面提供了帮助。同时，还要感谢中国人民大学出版社公共管理分社刘晶社长，她一直关心、敦促并支持本书的修订出版。

由于市政管理学是涉及行政学、管理学、经济学、社会学、地理学等多学科的交叉性研究领域，加之个人水平所限，本书难免存在不足之处，敬请批评指正。

杨宏山

2009年2月



目 录

第 1 章 导论	1
1.1 市政管理学的研究对象	2
1.2 市政管理学的研究方法	7
1.3 市政管理学的研究意义	9
本章小结	10
关键术语	11
复习思考题	11
阅读材料	11
第 2 章 城市与城市化	14
2.1 城市的形成与发展	15
2.2 城市的功能和作用	20
2.3 世界的城市化进程	24
2.4 中国的城市化政策	30
本章小结	42
关键术语	43



复习思考题	43
阅读材料	44
第3章 城市管理理论	47
3.1 私人部门与公共部门	48
3.2 市场失灵与公共管理	52
3.3 城市管理的理论发展	60
3.4 城市公共产品的供给	63
本章小结	72
关键术语	73
复习思考题	73
阅读材料	73
第4章 国外市政体制	78
4.1 国外市政体制概览	79
4.2 国外市政体制举要	89
4.3 国外市政体制比较	96
4.4 大都市区市政体制	98
本章小结	104
关键术语	104
复习思考题	105
阅读材料	105
第5章 当代中国市政体制	109
5.1 中国市政体制的沿革	110
5.2 当代中国市政体制	114
5.3 市政纵向组织结构	121
5.4 市政管理体制改革	126
本章小结	129
关键术语	130
复习思考题	130
阅读材料	131

第 6 章 城市规划管理	135
6.1 城市规划的含义与作用	136
6.2 城市规划的理论发展	140
6.3 城市规划的编制和实施	147
6.4 城市规划的挑战与变革	153
本章小结	162
关键术语	162
复习思考题	162
阅读材料	163
第 7 章 城市公共经济管理	168
7.1 城市公共财政管理	169
7.2 城市政府规制管理	175
7.3 城市自然垄断管理	183
7.4 城市产品质量管理	192
本章小结	202
关键术语	202
复习思考题	202
阅读材料	203
第 8 章 城市基础设施管理	209
8.1 城市基础设施概述	210
8.2 城市基础设施建设	215
8.3 基础设施运营体制	221
8.4 城市交通运输管理	227
本章小结	234
关键术语	234
复习思考题	235
阅读材料	235
第 9 章 城市房地产管理	238
9.1 城市土地权利制度	239
9.2 城市土地市场管理	248



9.3 城市房产市场管理	255
9.4 城市住房保障制度	265
本章小结	275
关键术语	276
复习思考题	276
阅读材料	276
第 10 章 城市人口与社会管理	280
10.1 城市人口与治安管理	281
10.2 城市户籍制度改革	288
10.3 城市社会保障管理	295
10.4 城市基层社区管理	300
本章小结	306
关键术语	307
复习思考题	307
阅读材料	307
第 11 章 城市公共服务管理	313
11.1 公共服务与政府职能	314
11.2 社会公正与底线责任	318
11.3 城市公共事业改革	323
11.4 事业单位分类改革	330
本章小结	338
关键术语	339
复习思考题	339
阅读材料	340
第 12 章 城市经营与治理创新	343
12.1 城市经营的理论与实践	344
12.2 城市经营的问题和对策	350
12.3 城市经营与政府职能转变	356
12.4 变革时代的城市治理创新	359
本章小结	364

关键术语	365
复习思考题	365
阅读材料	365
主要参考文献	371



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管理的具体应用学科，也是一门正在成长和发展之中的新兴学科。随着中国城市化的快速发展和城市间竞争的日益激烈，作为专门研究城市治理的学科，市政管理已经引起越来越多的重视。市政管理学不仅研究市政体制和政府职能配置，而且探讨城市公共产品和服务的供给机制。科学设置市政体制，合理配置政府职能，发展公私合作和伙伴关系，有利于提高城市治理水平，提升城市竞争力。

重点问题

- 市政与市政管理的概念
- 市政管理学的研究内容
- 市政管理学的研究方法
- 市政管理学的研究意义



1.1 市政管理学的研究对象

1.1.1 市政与市政管理

1. 城市与市

城市是人口居住和工商贸易的聚集地。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》有：“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特大城市。

在市政管理的概念体系中，“市”（municipality）的含义不同于城市（city）。“市”属于行政建制的一种，是根据国家规定的标准和条件，按照法定程序设置的地方行政建制。西方的“市”是在城市地区的一种地方行政建制，一般不辖有农村地区。^①中国城市的发展历史很悠久，但作为行政建制的“市”的历史却并不很长，它是近代地方政制改革的产物。在清代以前，中国没有“市”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。新中国成立以后，在很长时期内曾经继承了城乡分治的传统。20世纪80年代推行“市领导县”体制以后，市建制逐渐发展为广域型市，每个市在行政区划上都包含大片的农村地区，市政府同时承担着农业和农村管理工作。这种广域型市建制，是中国城市管理的显著特征，它不同于西方国家的城乡分治模式。

2. 市政的含义

研究市政管理学，首先要明确什么是市政。有学者认为，市政就是城市政权，是国家政权的组成部分；有学者认为，市政是城市行政决策和执行活动；也有观点认为，市政是指城市公共政策。我们认为，市政是指城市公共行政和公共

^① 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。

事务。在我国城市管理中，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，这是对市政的片面化理解。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，还包括城市规划、公共财政、政府规制、公共服务、土地和不动产、人口与社会、环境保护等多个领域的公共事务。

3. 市政管理的含义

与市政的含义相对应，所谓市政管理，是指对城市公共行政和公共事务的管理活动。市政管理的基本使命是，有效提供城市公共产品和公共服务，满足市民的公共需求，提升城市综合竞争力，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、满足公共需求为导向，它坚持以人为本，追求公共利益，这与私人管理的赢利和利润取向不同。其次，市政管理强调公平和责任，而私人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，而私人管理的运作受公众舆论和政治过程的影响要小得多。

传统市政管理把城市政府视为唯一的权威性管理主体，城市公共事务最终由政府说了算。现代治理理论倡导，政府并不是唯一的市政管理主体，城市治理不应由政府单中心主导，各种准政府组织、非营利部门、企业以及市民，也可参与市政管理，应广泛利用社会资源促成公共目标。自20世纪80年代以来，受多中心治理理论的影响，在西方发达国家，城市政府放松了对社会和市场的管制，准政府组织、非营利机构和私人部门也参与到公共产品和服务的供给之中。这种亲市场、注重公众参与和社会自治的管理取向，改变了传统的政府与社会关系，政府和公营部门在市政管理中的作用有所收缩，公民社会和私人企业发挥着越来越大的作用。

总之，现代市政管理的主体既包括城市政府，也包括准政府组织、非营利部门、社区组织、私人部门以及广大市民。在多元市政管理主体中，城市政府仍然发挥着主导性作用。

1.1.2 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，市政管理的典章制度也不完善。人类进入资本主义社会以后，城市获得快速发展，城市规模迅速膨胀，新兴城市大批涌现，人口大量地向城市集中，城市管理功能日趋复杂化。在城市化进程中，许