

市政学

吴刚 著



中国城市出版社

绪 论

城市和乡村是人类的两种不同聚居区。18世纪工业革命以来,乡村聚居区的人口迅速向城市聚居区转移,城市日益成为人类的主要聚居区。随着城市人口规模的扩大、科学技术的发展和市民生活水平的提高,城市事务越来越多,其管理也越来越复杂,城市与乡村行政管理不同之处日渐明显,按照乡村的行政管理模式管理城市已经不能适应城市的发展。这时,国家的行政管理从城乡合治转为城乡分治,在城市设置了行政建制,城市政府由此产生。城市政府产生以后,它所从事的城市行政管理需要进行专门的研究,市政学便从行政学中逐步分化出来成为一门独立学科。工业革命所导致的城市化和城市行政管理的复杂化是市政学产生的客观基础和根本原因。

一 市政学的研究对象

市政学的研究对象是城市公共事务的行政管理。市政学的研究目的是改善城市公共事务的行政管理质量。

城市公共事务的行政管理,涉及两个方面的问题:一是城市行政管理主体,二是城市行政管理客体。城市行政管理的主体和客体都是市政学的研究对象。“市政”的概念既指城市行政管理主体,又指城市行政管理客体。

从主体方面看，市政有大市政、中市政和小市政之分。(1)“大市政”是指城市的全部政治活动主体。在我国，它包括中国共产党的市委、市人民代表大会、市人民政府、市人民法院和检察院、市人民政协、市各民主党派、市各人民团体等；(2)“中市政”是指城市权力机关、行政机关和司法机关。但是，在许多情况下，“中市政”只涵盖城市权力机关和行政机关；(3)“小市政”仅指城市行政机关。市政学所研究的市政是何种意义上的市政？应该说，市政学过去曾较多的研究大市政，但现在，则趋向于研究中小市政。因为，市政学过去被看作是政治学的分支，而现在则被视为行政学的分支。市政学不是城市政治学，而是城市行政学。在本书中，我们所研究的是不包括城市司法机关的中市政，重点是城市行政机关。本书的市政概念属于中市政范畴。

从客体方面看，市政也有大市政、中市政和小市政之分。(1)“大市政”指城市所有公共事务，包括城市规划、建设、经济、商业、服务、文教、卫生、治安等；(2)“中市政”指市政工程、公用事业、园林绿化、环境卫生等城市基础设施的建立和基本环境的维护；(3)“小市政”仅指市政工程，包括道路、桥梁、给排水工程等。作为市政学研究对象的市政是“大市政”。市政学当然也研究“小市政”，但它只是市政学的研究对象之一，而不是唯一的研究对象。为什么长久以来，人们会形成一种习惯，把“市政”仅仅与城市道路、桥梁、给排水设施联系在一起？在历史上，市政工程曾经是近代城市与乡村的最明显区别。蒸汽机的应用改变了城市面貌，城市中出现了机动交通工具以及为它们服务的线路、车站、码头，科学技术的发展也使城市给排水设施、热能供应以及邮电通讯系统有了很大改观。

当时,这些基础设施便成为城市的特征,城市的公共事务主要是这些工程项目的建设和管理。但是,随着城市的不断发展,市政的内容大大扩展了,城市园林绿化、产业结构安排、文教卫生等等都逐步成为城市中重要的公共事务,市政的概念不再局限于市政工程了。

通过以上分析,可以看出,在市政主体方面,我们赞成中市政的观点;在市政客体方面,我们赞成大市政的观点。这意味着:市政学不是城市政治学,市政学也不是市政工程学,市政学是城市公共事务的行政管理学。

二 市政学的学科性质

市政学的学科性质是一个值得探讨的问题。对此,我持有下述一些观点:

1 市政学是行政学的分支学科。行政学是市政学的母体,市政学是从行政学中分化独立出来的。市政学具有行政学的背景,它始终以城市行政管理问题作为自己研究的轴心。但是,与行政学的其它分支学科不同,市政学除了研究行政管理主体之外,还研究公共事务,即行政管理的客体。这使得市政学成为行政学中颇具特色的一个学科。若把市政学排除在外,以往行政学所研究的,大体上只是行政组织、人际关系、领导决策等,似乎行政学仅仅是一门关于行政管理主体的学科。行政学不应只重主体忽视客体。行政组织、人际关系、领导决策等的研究,离开了行政管理的客体都变得没有实际意义了。市政学虽然以行政管理主体为研究对象,但它却不局限于行政管理主体的研究。行政管理客体决定行政管理主体,城市

公共事务的变化决定了城市行政管理主体的变化。市政学高度重视对城市公共事务的研究,力图揭示它发展变化的客观规律,据此提出自己具有可检验性的理论和发明具有可操作性的管理技术。注重行政管理客体的研究是市政学的研究传统。

2 市政学是一门综合性的学科。市政学研究对象的复杂性决定了其研究必然是多角度、多侧面、多层次的。按照科学知识发展的逻辑,城市规划管理、城市基础设施管理、城市经济管理、城市居住区管理等研究都相继从市政学中分化出来,成为相对独立的学科。但是,同样按照科学知识发展的逻辑,上述领域的研究必然还要走向统一。因为,城市规划管理、城市基础设施管理、城市经济管理、城市居住区管理等等彼此之间有着密切的联系:它们都是城市政府行为。对于城市政府行为不仅需要分门别类地进行研究,在一定阶段,还需要从整体上加以把握。综合上述各门学科的研究成果,从整体上研究城市政府行为是市政学的任务。因此,市政学是一个综合性的学科。市政学本身是一个母体,一方面,它具有发散性,鼓励众多的研究单元从母体中分化出去,以得到进一步的发展;另一方面,它又具有收敛性,在一定时期,它将分化出去的学科又统一起来,有力地沟通各个子学科之间的联系,从总体上探讨城市公共事务的行政管理问题。只有在高度分化的基础上进行高度的综合,科学知识才能进一步的分化,这是科学的发展规律。这一规律在城市行政管理问题的研究中表现得尤为明显。

3 市政学是一门边缘性学科。市政学具有自己的研究领域,但是,这一研究领域是处于不同学科的边缘地带,而非核

心地带。行政组织学是行政学的核心学科,而市政学则不是。科学发展的规律是,核心学科往往优先发展,然后便会出现边缘学科大发展的时期。当今发展较快的学科大多是边缘学科。作为边缘学科,市政学介于行政学与城市管理学之间以及人文科学与实证科学之间。市政学不仅研究城市政府本身,而且研究城市公共事务。在研究城市公共事务方面,市政学与城市管理学交叉了起来。市政学是行政学与城市管理学之间联系的纽带。行政学的发展会通过市政学对城市管理学产生促进作用,而城市管理学的发展也会通过市政学对行政学产生推动作用。即是说,对于城市政府体制、职权的深入研究必然会促进对城市公共事务的研究,而对城市公共事务的深入研究也必然会深化对城市政府体制、职权的研究。市政学的发展取决于行政学和城市管理学已达到的程度,同时,市政学的发展也会对行政学和城市管理学发生重要的影响。

市政学是一门管理学,包括对人的管理和对物(主要为人工物)的管理。从一定意义上可以说,市政学是一门“人学”。市政学是在人与城市环境发生尖锐矛盾的情况下产生的。从田园城市理论、邻里单位理论到居住小区理论的发展反映了市政学对于人与城市关系问题的解决过程,体现了人在城市中的地位不断提高。市政学对物的研究当然需要采用实证科学的方法。市政学所提出的关于城市基础设施的管理理论和方法、关于城市经济的管理理论和方法、关于城市开发区的管理理论和方法等等都具有可验证性,是客观的。在市政学中,对人的研究与对物的研究紧密地结合了起来。市政学是沟通人文科学与实证科学的桥梁。

4 市政学是一门理论性和应用性兼具的学科。市政学注

重客观规律的研究,它不属于单纯收集实例、描述现象的前科学,而具有相当的理论含量。城市政府地位和职能的理论、城市规划布局的理论、城市物业管理的理论等都是市政学的理论支点。同时,市政学的应用性也十分突出。市政学涵盖了大量的具体问题。市政学的研究目的就是找到消除这些问题的方案。市政学是一束解决市政问题的技术、方法和措施。市政学既是一门理论科学又是一门应用科学。它既提供解决问题的理论又提供解决问题的方法。

三 本书的内容安排

本书分为五个部分:

第一部分(第一章) 概述了城市功能转变的背景和趋势。近代工业革命对城市产生了深远影响,它导致了城市化运动,但是,也给城市环境带来危机。现代城市正处于摆脱近代工业革命对城市造成的不良影响过程中。这种特定的历史进程规定了现代城市行政管理的基本任务,以及建立现代化国际化大都市的基本途径。它是市政学研究的立足点和出发点。

第二部分(第二、三章) 分析了城市行政管理主体。近代以来城市的迅速发展,使得国家普遍地实行了城乡分治,城市行政建制开始出现。城市政府的法律地位、体制以及职权等是市政学研究的重要内容。在这一部分中,作者试图以动态的观点考察城市政府,将城市政府与城市公共事务的变化联系起来,从而揭示城市政府的法律地位、体制和职权的变化规律。

第三部分(第四章) 专门论述了城市规划管理问题。城市规划是城市行政管理的一种重要方式。由于城市人口膨胀、用地紧张,这种管理方式现在更加重要。

第四部分(第五~十一章) 分别探讨了城市中心区域、城市基础设施、城市交通、城市经济、城市物业、城市开发区、城市灾害等方面的管理问题。它们都是当前城市行政管理中的突出问题、热点问题。这些问题构成了当前市政学异常活跃的研究领域。

第五部分(第十二章) 从宏观上看,城市化进程与流动人口将对城市行政管理产生重大影响,它们是市政管理者必须作长远考虑的问题。在本部分中,分析了城市化的意义、机制、进程以及中国城镇化滞后的主要原因,涉及了由城市化导致的人口流动及其对城市的冲击作用。城市化运动的起因与近代工业革命有关。以城市化问题的讨论来结束全书其目的之一是与第一章关于城市功能转变问题的探讨相呼应,从而使读者能够更深刻地体会出近代工业革命对城市行政管理的深远影响。

目 录

第一章 城市功能转变	(1)
第一节 近代工业发展与城市质变	(1)
一 前工业城市的主要功能	(1)
二 工业革命与城市功能转变	(3)
三 城市管理理论诞生	(6)
第二节 现代城市问题的两种对策	(9)
一 分散主义对策	(10)
二 集中主义对策	(12)
第三节 城市发展新趋势	(13)
一 新城运动	(13)
二 大城市区形成	(15)
三 多中心结构产生	(18)
四 郊区化	(19)
第二章 城市政府地位和体制	(22)
第一节 近代城市行政建制的出现	(22)
一 从城乡合治到城乡分治	(22)
二 中国城市政府的产生	(25)
三 城市政府的基本特征	(26)
第二节 城市政府的法律地位	(27)
一 外国自治城市政府的法律地位	(27)
二 中国城市政府的法律地位	(31)
第三节 城市政府体制	(36)

一	中国市人民代表大会制	(36)
二	西方国家市议会制	(45)
第三章	城市政府职权	(51)
第一节	城市政府职权配置	(51)
一	中国市人民代表大会职权	(51)
二	中国市人民政府职权	(53)
三	英国城市政府职权	(55)
第二节	城市政府职权的外扩内放	(57)
一	城市政府职权的外扩	(58)
二	城市政府职权的内放	(63)
第三节	城市政府与中央政府职权关系的调整 ..	(66)
一	中国城市政府与中央政府职权关系的调整	(66)
二	法国城市政府与中央政府职权关系的调整	(70)
第四章	城市规划管理	(73)
第一节	城市规划管理的历史	(73)
一	古代城市规划管理	(73)
二	现代城市规划管理的兴起	(74)
三	《雅典宪章》和《马丘比丘宪章》	(76)
第二节	新中国城市规划管理的不断完善	(78)
一	1980年的《城市规划编制审批暂行办法》	(79)
二	1986年的《城市规划编制办法》	(81)

第三节	城市规划管理的基本内容和方法	·····	(84)
一	城市产业结构规划	·····	(84)
二	城市商业网点规划	·····	(89)
三	城市居住区规划	·····	(95)
第五章	城市中心区域管理	·····	(101)
第一节	城市中心区域的地位和特点	·····	(101)
一	城市中心区域在城市中的地位	·····	(101)
二	城市中心区域的特点	·····	(101)
第二节	城市中心区域功能管理	·····	(105)
一	城市中心区域功能选择	·····	(105)
二	城市中心区域土地有偿使用	·····	(106)
三	城市中心区域第三产业合理组合	·····	(108)
第三节	城市中心区域的历史感和轻松感	·····	(110)
一	城市中心区域的历史感	·····	(111)
二	城市中心区域的轻松感	·····	(116)
第六章	城市基础设施管理	·····	(119)
第一节	城市基础设施的作用和种类	·····	(119)
一	城市基础设施的作用	·····	(119)
二	城市基础设施的种类	·····	(121)
第二节	城市基础设施的经济特性和管理方式	·····	(128)
一	城市基础设施的经济特性	·····	(128)
二	城市基础设施的管理方式	·····	(131)
第三节	城市基础设施建设的 BOT 投资方式	·····	(134)

一	BOT 投资方式的优点和局限	(134)
二	工业发达国家使用 BOT 投资方式的基本经验·····	(139)
三	中国城市政府采用 BOT 投资方式应注意的问题·····	(143)
第七章	城市交通管理 ·····	(147)
第一节	交通方式演进与城市交通现状 ·····	(147)
一	交通方式演进·····	(147)
二	城市交通问题日益严重的原因·····	(149)
三	城市交通现状·····	(150)
第二节	城市道路管理 ·····	(151)
一	城市道路的作用和构成·····	(152)
二	城市道路分类·····	(153)
三	城市道路布局·····	(156)
第三节	城市交通组织 ·····	(158)
一	空间分离原理·····	(159)
二	时间分离原理·····	(161)
第四节	解决城市交通问题的国际经验 ·····	(163)
一	积极发展地铁·····	(163)
二	确立公共交通优先方针·····	(164)
三	自行车作为城市交通工具·····	(166)
四	研制低公害汽车·····	(167)
第八章	城市经济管理 ·····	(169)
第一节	城市政府在城市经济管理中的地位 ·····	(169)

一	城市是国民经济的主要增长点·····	(169)
二	城市政府是自然资源的宏观配置主体·····	(171)
三	城市政府是城市经济环境的塑造主体·····	(173)
第二节	城市政府经济管理的职能和内容·····	(174)
一	城市政府经济管理职能·····	(174)
二	城市政府经济管理内容·····	(177)
第三节	城市政府经济管理部门·····	(181)
一	综合经济管理部门·····	(181)
二	专业经济管理部门·····	(182)
三	经济调节部门·····	(184)
四	经济监督部门·····	(185)
第九章	城市物业管理·····	(188)
第一节	物业管理与传统房屋管理·····	(188)
一	物业管理的范围和特点·····	(188)
二	物业管理与传统房屋管理的区别·····	(191)
三	物业管理机构·····	(192)
四	物业管理的类型·····	(197)
第二节	住宅小区物业管理·····	(199)
一	住宅小区的功能和特点·····	(199)
二	住宅小区的管理原则·····	(201)
三	住宅小区的管理模式·····	(202)
四	住宅小区管理经费的来源·····	(204)
五	住宅小区精神文明建设·····	(205)
第三节	办公楼宇物业管理·····	(209)
一	办公楼宇的含义·····	(209)

二	办公楼宇的日常管理·····	(211)
第十章	城市开发区管理·····	(213)
第一节	城市开发区概述·····	(213)
一	城市开发区的概念和设立的意义·····	(213)
二	国外城市开发区的基本形式·····	(216)
三	城市开发区的布局·····	(222)
第二节	中国城市开发区·····	(225)
一	中国城市开发区的建立·····	(225)
二	中国城市开发区不同类型的比较·····	(228)
三	中国城市开发区的发展模式·····	(232)
第三节	城市开发区的管理特点·····	(235)
一	事权集中运行高效的管理体制·····	(235)
二	经济优惠政策的设计·····	(237)
三	重视基础设施的建设·····	(240)
第十一章	城市灾害管理·····	(242)
第一节	城市地震灾害与地震预报·····	(242)
一	城市地震灾害的严重性·····	(242)
二	城下型地震预报的含义及意义·····	(244)
三	城下型地震预报的困难性·····	(245)
第二节	城市政府在减轻地震灾害中的职能·····	(247)
一	预报职能·····	(247)
二	规划和计划职能·····	(248)
三	宣传和教育职能·····	(250)
四	指挥和协调职能·····	(250)

五	推进地震科技进步职能·····	(251)
第三节	城市非震灾害·····	(252)
一	气象性灾害·····	(252)
二	地质性灾害·····	(255)
三	洪水灾害·····	(259)
第十二章	城市化进程与流动人口·····	(264)
第一节	城市化是社会进步的历史趋势·····	(264)
一	城市化与工业化·····	(264)
二	城市化与农业现代化·····	(265)
三	城市化与农村劳动力非农化·····	(270)
四	世界城市化进程·····	(273)
第二节	中国城镇化进程·····	(275)
一	新中国城镇化的历史分期·····	(275)
二	新中国农村劳动力的三次大转移·····	(277)
三	中国政府的城市化方针·····	(278)
第三节	城市流动人口·····	(280)
一	两类人口迁移·····	(280)
二	两类迁移人口的区别·····	(281)
三	人口迁移的部门流向·····	(284)

第一章 城市功能转变

城市管理者应当有一个明确的目标，即把城市建设成为现代化的、优美的、适合于人们生活和工作的场所。为达到这一目标，城市管理者必须认识城市的过去和现状，了解近代工业发展给城市带来的许多紧迫问题，明确城市的发展方向，并努力探寻解决当今城市问题的有效途径。

第一节 近代工业发展与城市质变

一 前工业城市的主要功能

城市是在原始公有制社会向私有制社会转变过程中产生的，不是从来就有的。本来，“城”与“市”是两种不同的事物。“城”是政治军事中心，它的周围筑起墙来以保障城内居住者的安全。这种居住点是一个城堡，它是阶级矛盾激化的结果。“市”是商品交换的场所，是商品经济发展的产物。“城”与“市”产生的初期，二者之间并没有密切的联系，一个地点是“城”未必是“市”，一个地点是“市”也未必是“城”。“城”和“市”这两个地方与乡村相比有一个共同之处，即二者都是非农业生产活动场所，是非农业人口的集聚区。二者只有结合在一起才能相得益彰，各自都得到发展。因为，“城”要有“市”的帮助才能繁荣；“市”要有“城”的依托才能稳固。

早期城市以政治军事功能为主，基本不具有商业功能。城市中沒有商品交换的场所，或者很小。我国迄今为止所发现的

最早的城市是位于河南省郑州市地下的商朝中期的“商城”。商城平面接近长方形，南北约 2000 米，东西约 1700 米。在这个城市的南、北、西三面城墙外发现有许多大规模的手工业工场，可说明当时的手工业和商业还没有进城。中古时期基本上是自然经济，但商品经济有了一定程度的发展。商品经济的发展对城市的布局产生了一些影响，“城”与“市”逐渐结合，形成了“城中有市”的局面，城市中有了较大的商业区。汉长安城是我国封建社会前期城市的典型代表，周长 26 公里，人口 30 多万，城内设有“九市”。唐长安城是我国封建社会鼎盛时期的城市代表。此城原为隋朝的“大兴城”，后改名为“长安城”。它是一个总面积为 9721 米×8760 米的矩形，人口达百万，设有“东西两市”。北宋汴梁是我国封建社会后期的城市代表。此时商品经济兴起，城市生活高涨，商业街道形成，城市布局在规则中呈现出 irregular 。

西欧中世纪城市的发展与东方不同。在封建社会初期的几百年中，出现了一个城市衰落的时期，罗马帝国首都君士坦丁堡由一百多万人口减少到四万人，生活中心转到乡村。西欧封建城市的兴起，大约是在 10~11 世纪。中世纪的欧洲实行封建领主制，各封建主之间常有战争。出于封建主之间战争的需要，也为了防止人民起义，封建主都筑有坚固的堡垒。这些堡垒的外围常常住着手工业者。起初这些手工业只是为封建主的消费服务。后来随着商品经济的成长，它们逐步发展成为一个地区的商品交换中心。于是，市区就在城堡外围发展起来。在这种城市中，城堡与市区实际上是两个不同的单位：市区居住着手工业者和商人，是经济中心；城堡居住着贵族领主，是政治中心。随着经济发展，市区不断扩大，也有在市区加