



21

公共行政学系列教材
世纪 主编/沈亚平

市 政 管 理

MUNICIPAL MANAGEMENT

■ 王翠文 编著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21 世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

市 政 管 理

王翠文 编著



天津大学出版社

内容提要

市政管理学主要研究城市政府对城市公共事务的行政管理活动。本书吸收了城市管理学的理论和基本方法,对市政学教材的内容体系进行整合,阐述了城市发展与城市管理的一般情况,介绍了中国市制沿革、中外城市管理体制的运行过程以及城市政府职能的定位和发展,探讨了城市规划管理的理论和实践,并分别从经济、社会、环境、安全四个层面论述了城市公共事务管理的具体内容,对城市更新、城市经营与城市竞争等前沿问题进行了探讨。

本书适用于高等院校政治学、行政学及行政管理等专业大学本科及 MPA 等教育的教学,也可供城市管理干部培训及专业人员自学所用。

图书在版编目(CIP)数据

市政管理/王翠文编著. —天津:天津大学出版社,
2005.7

ISBN 7-5618-2149-2

I. 市... II. 王... III. 市政管理 IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 060134 号

出版发行 天津大学出版社
出版人 杨风和
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
网 址 www.tjup.com
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm × 240mm
印 张 13.25
字 数 295 千
版 次 2005 年 7 月第 1 版
印 次 2005 年 7 月第 1 次
印 数 1 - 4 000
定 价 22.00 元

编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 杨 龙

沈亚平 沈荣华 吴志成

吴春华 吴量福 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

总

序

21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于 19 世纪末 20 世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自 20 世纪 80 年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。当前中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

21世纪公共行政学系列教材

20世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境作出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21世纪公共行政学系列

总

序

21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

总

序

21世纪公共行政学系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上作了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月

前

言

城市是现代社会政治、经济、科技、文化活动的中心,不断加快的城市化与城市增长一直是现代社会最有力、最持久的趋势。中国已经进入城市化加速发展的新阶段,无论是城市的外延扩张还是内涵发展都在发生重大的变革。在中国城市全面发展的关键阶段,如何推进不同规模等级的城市健康发展,如何利用市场机制提升城市的竞争力,如何合理有效地发挥城市功能,满足市民在物质经济、社会文化、安全保障乃至生态环境等各个领域的需求,以及如何积极探索和改善城市管理体制和运行机制,促进城市规划、建设和管理协调发展,诸如此类的问题都是市政管理的理论研究和实践工作的现实课题。

对城市的研究应该与城市的发展同步前进。市政管理曾经被理解为仅仅是市政工程建设,即通常所说的“小市政”。随着城市的快速发展,城市事务日趋复杂,市政的内容大大扩展,城市政府需要做好城市的规划、建设和管理,加强各种公用设施的建设,进行环境的综合整治,指导和促进企业的专业化协作、改组联合、技术改造和经营管理现代化,指导和促进物资和商品的合理流通,搞好文教、卫生、社会福利事业和各项服务事业,促进精神文明的建设等,这些都成为城市中重要的公共事务,从而使市政的概念范畴进一步扩展为“大市政”。市政管理是城市政府对城市公共事务的综合管理,它贯穿于城市发展的整个过程中,既包括对城市公共事务管理,同时,作为城市管理工作的责任主体,城市政府的管理工作内在的包含着完善政府管理体制、提高城市政府组织运行效率等诸如此类的要求。可以说,市政管理的对象和范围呈现出明显的系统性特征。

研究对象的复杂性和综合性决定了市政管理学具有了综合性和交叉性的特点,市政管理学是市政学与城市管理学的交叉“地带”。在这里,管理学的理论、一般原理和方法具有适用性,而政治学和行政学对政府体制、政府职能的研究成果也自然成为其理论支点之一。目前,在城市规划、城市经营等问题研究中所取得的进展正是建立在多学科理论成果整合的基础之上。正是这种多层次、多角度和多学科的背景决定了市政管理学的发

展具有广阔的前景。

目前国内已出版的同类教材和专著也有不少,其内容和体系各有侧重,但就如何充分表现该学科具有的多元整合的特色,还没有形成一个固定框架和统一模式。当然,这也为市政管理的理论探讨留下了很大的发展空间。本书在吸收国内外相关研究成果的基础上,对市政学相关教材的内容体系加以整合,并以此为基础,融合城市管理学的理论和基本方法,一方面探讨了市政规划和城市管理的理论流派和观念变革,介绍了中外城市政府管理体制和运行机制的发展,另一方面从经济、社会、环境、安全等不同层面对现代市政管理进行了具体分析。

全书共分为九章。第一章概括性地论述了城市、城市化的发展以及城市行政建制的一般情况。第二章论述了城市政府的体制管理,在介绍西方国家市政管理模式的基础上,对中外市政管理体制的不同特征进行了对比分析,还对城市政府职能的定位和发展进行了论述。第三章探讨了城市规划管理的理论和实践。第四章对宏观意义上作为城市规划组成部分的交通和住宅管理进行介绍。第五、六、七、八章分别从经济、社会、环境、安全四个层面论述了城市公共事务管理的主要内容:城市经济管理主要论述城市政府在经济管理中应发挥的作用以及如何对城市公共经济实施管理;城市社会管理则以城市社区、城市人口和城市文化管理为支点,探讨了城市社会管理的方向;城市环境管理重点论述了城市环境规划理念和城市环境管理的政策与手段;城市安全管理则包括了城市灾害管理、城市危机管理和市民安全管理等内容。第九章从城市发展的角度,论述了城市在空间意义的更新发展以及通过经营城市提升城市竞争力的现实意义。

本书在写作过程中参考和吸收了市政学、城市管理、公共管理等领域专家的著作和研究成果,借此机会,要为受益于他们的思想和观点表示感谢。本书的写作得到了南开大学周恩来政府管理学院多位老师的指点和关心,朱光磊教授提供了有关城市经营这一前沿问题的研究资料,杨龙教授提出了应该重视城市化问题的建议,王骚教授和谭融教授的举荐使得我

前

言

以承担了本书的写作任务,我的两位朋友刘晓琴博士和李玉平博士帮助校对了部分文稿。对于诸位老师的指点和朋友的帮助,在此一并表示衷心的感谢。同时感谢沈亚平教授将本书纳入 21 世纪公共行政学系列教材,感谢天津大学出版社编审人员的辛勤劳动。对于本书的疏漏和不足之处,恳请专家和读者斧正。

王翠文

2005 年 6 月

目 录

第一章 城市与城市行政建制

第一节 城市及其发展	1
一、城市的内涵特征	1
二、城市的发展	2
三、城市化	5
第二节 城市行政建制	9
一、市制的出现	9
二、市的权限	10
三、中国市制的沿革	10
四、中国城市的设置模式	13
五、中国城市的法律地位	16

第二章 市政管理体制

第一节 西方国家的市政管理体制	19
一、议会市长制	19
二、市委员会制与议会委员会制	22
三、市经理制	24
四、市镇会议制	25
五、西方国家市政管理体制的特征	26
第二节 中国市政管理体制	27
一、中国市政管理体制的形成	28
二、中国市政管理体制的特点	31
三、中外市政管理体制比较	32
第三节 市政职能	34
一、中国城市政府职能概述	34
二、中国市政职能的特点	35
三、中国市政管理体制改革	36

第三章 城市规划

第一节 城市规划的历史与理论发展	40
一、城市规划的历史	40
二、现代城市规划思想的发展	43
第二节 中国城市规划管理体制	45
一、规划编制的法制化进程	45
二、城市规划的编制和审批	46
三、中国规划编制的现状特征	48
四、城市规划编制的实施	50
第三节 城市规划管理的现状及发展趋向	51
一、中国城市规划管理的现状	51
二、城市规划的发展趋势	55
第四节 土地规划	56
一、中国的土地规划现状	56
二、中国土地规划的调整	58

第四章 城市交通和住房规划管理

第一节 城市交通规划	61
一、汽车社会的到来	61
二、城市交通的一般问题	62
三、交通基础设施建设	63
四、交通规划的组织管理	66
第二节 城市住房规划	73
一、政府在住房管理中的作用	73
二、中国城镇住房制度改革的历程	75
三、中国住房制度改革取得的成效	77
四、住房管理改革方向	79

目 录

第五章 城市经济管理

第一节 城市政府在经济管理中的地位.....	81
一、城市政府的经济职能	81
二、城市政府经济管理部门	83
第二节 城市公共经济管理.....	87
一、公共经济概述	87
二、城市公共经济运行的现状	88
三、公共建设项目的供给趋向	89
四、公共建设的项目管理	90
五、公共建设项目的投资融资机制	91

第六章 城市的社会管理

第一节 城市社区管理.....	96
一、社区的内涵	96
二、中国社区管理沿革	97
三、社区管理体制及其功能	98
四、社区基层组织管理的发展.....	100
五、社区管理的现状特征.....	102
六、社区管理的改革方向.....	104
第二节 城市人口管理	108
一、城市人口规模的管理.....	108
二、城市人口素质的提升.....	111
三、流动人口的管理.....	115
第三节 城市文化管理	119
一、城市文化及其结构.....	119
二、城市文化的多样性.....	120
三、城市文化与城市形象.....	121
四、城市文化建设规划.....	122

第七章 城市环境管理

第一节 城市生态系统危机	126
一、城市环境系统的特性	126
二、城市生态系统的恶化	128
第二节 城市环境规划	130
一、环境规划的探索历史	130
二、可持续发展理论	131
三、可持续发展战略实施	133
第三节 当代城市环境管理的内容	137
一、城市环境管理的政策	137
二、中国环境保护的政策内容	140

第八章 城市安全管理

第一节 城市灾害管理	144
一、灾害及其种类	144
二、城市灾害的致灾因素	145
三、中国城市的防灾减灾事业	147
第二节 城市危机管理研究	151
一、危机管理的兴起	152
二、国外的危机管理	153
三、中国的危机管理建设	157
第三节 市民的安全管理	160
一、社区安全和社会治安管理	160
二、城市交通安全管理	161
三、城市生命线设施的安全管理	163

第九章 城市发展管理

第一节 城市发展战略规划	165
--------------------	-----

目 录

一、中国城市发展的总体战略·····	166
二、城市与区域整合的发展战略·····	166
三、影响城市发展战略选择的因素·····	168
第二节 城市竞争力·····	171
一、城市竞争力的内涵·····	171
二、提升城市竞争力·····	174
第三节 城市经营·····	175
一、城市经营的内涵特征·····	176
二、城市经营目标的四个层次·····	181
三、城市经营的思路·····	182
四、城市政府经营城市需注意的关系·····	186
第四节 城市更新·····	187
一、西方城市更新的历史实践·····	188
二、中国的城市更新·····	190

第一章

城市与城市行政建制

城市是社会经济发展到一定历史阶段的产物。城市诞生的历史并不久远,在整个人类历史发展的长河中,城市存在的时间尚不到 0.5%,但城市一直是人类文明最先进部分的代表,是文明进步的体现与标志。人类有文字的历史都是在各个分散的文明体在一定程度上出现了城市社会之后的事情。灿烂的文化、复杂有序的制度、先进的社会生产方式都是在城市中发展起来的,城市一直居于历史发展的最前沿。因此,在人类发展的进程中,城市化成为总的历史趋势。不断加快的城市化与城市增长一直是 20 世纪以来社会最有力、最持久的发展特征。

第一节 城市及其发展

一、城市的内涵特征

城市是与乡村相对应的术语。最早对城市进行观察和描述的见之城市地理学。城市地理学强调城市的空间特征,认为城市是由一定人口规模并以非农业人口为主的居民集聚地,是相对于乡村的永久稳定的大型聚落形态和体系。德国地理学家拉采尔在 1903 年指出,城市是交通便利、覆盖一定面积的区域的人群和房屋的密集结合体,这是较早的对城市的宏观地理观察。《中国大百科全书·地理卷》对城市的定义是,“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”。城市本身是不同于农村的经济生产方式和组织方式,是一种经济现象。作为一个系统性的存在,产生规模经济是一种必然结果。城市经济学强调城市经济活动的特征,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。英国城市经济学家巴顿认为,城市是在一个有限空间地域内的各种市场(包括住房、劳动力、土地、运输、商品市场)交织在一起的网状系统。城市又是一种社会存在,从社会学意义上认为城市是人类社会的特殊社区,是从事各种非农业劳动的密集人口所组成的特殊社会。美国芝加哥学派的代表人物沃思认为,从人口规模、人口密度和人口异质性均可显示出城市不同于乡村的独特“城市性”。他认为,城市是人口规模大、人口密度高、众多具有社会和文化异质性的人群