



辽宁工程技术大学“十五”规划教材

市政学

杨 华 编著



NEUPRESS
东北大学出版社

辽宁工程技术大学“十五”规划教材

市 政 学

杨 华 编著

江苏工业学院图书馆
藏书章

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 杨 华 2005

图书在版编目 (CIP) 数据

市政学 / 杨华编著 .— 沈阳 : 东北大学出版社, 2005.1
ISBN 7-81102-120-X

I . 市… II . 杨… III . 市场学 IV . D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 006425 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress.com

印 刷 者: 沈阳农业大学印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 184mm × 260mm

印 张: 14.75

字 数: 368 千字

出版时间: 2005 年 1 月第 1 版

印刷时间: 2005 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 锋 牛连功

责任校对: 冬 雨

封面设计: 唐敏智

责任出版: 杨华宁

定 价: 30.00 元

序

教材建设工作是整个教育工作中不可缺少的重要组成部分。邓小平同志曾指出，“教材很重要”，“编好教材是提高教学的关键”。教材建设工作已纳入了教育的整体规划，“九五”期间国内高校教材建设工作已经取得了重大成就。

我们必须深刻认识到，全面推进素质教育是深化我国教育改革的必由之路。21世纪世界各国经济、军事和综合国力的竞争，归根结底是科技与人才的竞争。因此，培养高素质的专业技术人才和管理人才是摆在我们面前的重要战略任务，也是我国高等教育事业肩负的光荣历史使命。目前，我校和全国其他高校一样，都面临着从应试教育向素质教育的转变，处在全面实施素质教育的理性认识和伟大实践中。

正是站在更新教育观念的认识高度，我们从教材改革入手。诚如徐中玉先生所说：“一种教材可以原封不动用上几十年的日子早已过去，不但几十年不行，几年还是不动也不行了。如果‘凝固’‘保守’也可算作‘稳定’，那么，这种‘稳定’其实是很不足取的，因为它实际乃是‘停滞’的饰词。而‘停滞’就会使我们的一切事业在这日新月异的时代更加落后。”这确是十分中肯的金玉良言！它发人深省，催人思考，促使我们解放思想，与时俱进，迈新步，谱新篇。

为了切实做好教材建设工作，辽宁工程技术大学教材建设委员会在本校各院（系）申报的近百部教材中，组织专家精心论证，审议确定 20 部教材为辽宁工程技术大学“十五”规划教材。各位作者在教材编写中认真研究并吸收了多年来各种版本教材的成功经验，结合本校多年的教学实践经验，并反映当代国内外政治、经济、文化发展优秀成果和科学、技术先进水平。这里，我们衷心祝愿辽宁工程技术大学“十五”规划教材在我校教学中发挥应有的作用，祝愿教材出版后受到学生和读者的欢迎与爱护，使之日臻完善，像美丽的花朵装点我校校园的春天。

最后，对东北大学出版社给予我校教材建设的关心和帮助表示诚挚的谢意。

辽宁工程技术大学教材建设委员会

2004 年 5 月

目 录

绪 论	1
一、市政的内涵和特征	1
二、市政学的研究对象和主要内容	6
三、市政学的研究方法和意义	8
第一章 城 市	10
第一节 城市概述	10
一、城市的形成和发展	10
二、城市的内涵和特征	12
三、城市的功能	14
第二节 城市的结构、性质、规模和类型	17
一、城市的结构	17
二、城市的性质	20
三、城市的规模	23
四、城市的类型	28
第三节 城市化	32
一、城市化的概念	32
二、城市化的衡量指标	33
三、中国城市化的发展战略	35
第二章 市政体系	39
第一节 国家管理机关	39
一、城市权力机关	39
二、城市行政机关	43
三、城市司法机关	48
第二节 非国家管理机关	50
一、中国共产党的城市党组织	50
二、民主党派组织	51
三、城市人民政治协商委员会	53
四、城市人民团体	54

第三节 市民与市长	56
一、市民	56
二、市民素质	59
三、市民参政	62
四、市长	67
第三章 市政体制	69
第一节 市政体制概述	69
一、市政体制	69
二、市政体制与国家政体的关系	72
三、市政体制的作用	73
第二节 发达国家的市政体制	75
一、发达国家的市政体制的特征	75
二、发达国家的市政体制的类型	76
三、大都市地区的管理体制	80
第三节 中国的市政体制	81
一、中国市政体制的历史发展和改革	81
二、中国市政体制的特征	83
三、中国市政体制的类型	84
第四章 市政职能	93
第一节 市政职能概述	93
一、市政职能的内涵、特征和意义	93
二、市政职能的类型	95
第二节 市政职能的改革与发展	98
一、发达国家市政职能的历史发展	98
二、中国市政职能的历史发展	101
三、我国市政职能的改革与发展	104
第三节 市政绩效管理	108
一、市政绩效的内涵和特点	108
二、市政绩效管理的原则、特征和基本程序	109
三、我国市政绩效评估的历史发展	113
第五章 城市规划管理	118
第一节 城市规划管理概述	118
一、城市规划的内涵、特征和依据	118
二、城市规划理论发展	120

三、城市规划的作用·····	124
第二节 城市规划的编制·····	124
一、城市规划的原则·····	124
二、城市规划的内容·····	126
三、城市规划的编制程序·····	128
第三节 城市规划的管理·····	130
一、城市规划管理的机构·····	130
二、城市规划管理的实施·····	131
三、城市规划管理问题——旧城改造与新区开发·····	135
第六章 城市基础设施建设与管理·····	136
第一节 城市基础设施建设与管理概述·····	136
一、城市基础设施的内涵·····	136
二、城市基础设施的特性·····	137
三、城市基础设施的作用·····	139
第二节 城市基础设施建设·····	140
一、城市基础设施建设与经济的关系·····	140
二、城市基础设施建设的模式·····	143
三、城市基础设施建设的资金来源·····	144
四、城市基础设施建设投资管理·····	145
第三节 城市基础设施管理·····	147
一、城市基础设施管理的机构和职责·····	147
二、城市基础设施管理体制·····	148
三、城市基础设施的经营与管理·····	149
第四节 城市灾害管理·····	152
一、城市灾害管理的作用·····	152
二、城市灾害管理的内容·····	153
第七章 城市环境管理·····	155
第一节 城市环境管理概述·····	155
一、城市环境的内涵、特点和环境问题·····	155
二、城市环境管理的内涵和管理机构·····	157
三、城市环境管理的方针和原则·····	159
第二节 城市环境管理制度·····	162
一、国外城市环境管理基本制度·····	162
二、我国城市环境管理基本制度·····	164
三、改革完善我国城市环境管理体制·····	169

第三节	城市市容和环境卫生管理	172
一、	城市市容和环境卫生管理条例	172
二、	城市市容管理	173
三、	城市环境卫生管理	173
第八章	城市经济管理	175
第一节	城市经济管理概述	175
一、	城市经济管理的必要性和特点	175
二、	城市经济管理的性质和任务	176
三、	城市经济管理的原则	177
第二节	城市财政管理	178
一、	城市财政管理的职能、作用和构成	178
二、	城市财政管理体制	180
第三节	城市税收征管	181
一、	城市税收	181
二、	城市税收征收管理	182
第四节	城市市场管理	183
一、	城市市场管理的内容	183
二、	城市市场管理的原则	183
三、	城市市场管理的主要任务	184
第五节	城市房地产管理	184
一、	城市土地管理	184
二、	城市住房管理	186
第九章	城市社会管理	190
第一节	城市人口管理	190
一、	当代人口社会思想	190
二、	城市人口运动趋势和城市人口管理的地位、任务	194
三、	城市常住人口的管理	195
四、	城市流动人口的管理	197
五、	城市人口管理制度的改革	198
第二节	城市社会治安管理	199
一、	城市社会治安管理的内容和意义	199
二、	城市社会治安管理机构及其职责	200
三、	城市社会治安综合治理	201
第三节	城市社会保障管理	202
一、	城市社会保障的构成和基本模式	202

二、城市社会保障管理的目标和作用·····	203
三、我国城市社会保障制度的改革·····	204
第十章 城市公共事业管理·····	207
第一节 城市文化管理·····	207
一、城市文化的内涵和构成·····	207
二、城市文化管理的原则和内容·····	209
三、城市文化管理的方式和手段·····	210
四、城市文化管理体制的改革·····	212
第二节 城市教育管理·····	213
一、城市教育的特点和意义·····	213
二、城市教育基础制度·····	214
三、城市教育管理机构和管理内容·····	215
四、城市教育管理体制的改革·····	216
第三节 城市科技管理·····	217
一、城市科技的作用·····	217
二、城市科技管理的机构和管理内容·····	217
三、城市科技管理的条件和保障·····	218
四、城市科技管理体制的改革·····	219
第四节 城市卫生管理·····	221
一、城市卫生的内涵和管理意义·····	221
二、城市卫生管理的组织机构和工作方针·····	222
三、城市卫生管理的基本内容·····	223
四、城市卫生管理体制的改革·····	225
主要参考书目·····	226

绪 论

随着城市化进程的加快，城市在经济中的地位更加重要，城市全球化竞争的趋势也明显加强。城市高效、有序的运转已是人类生存与发展关注的重要课题。市政学也日益作为现代化城市管理的热点、重点，引起人们的不断重视，并在我国的实践中不断发展、丰富和完善。

一、市政的内涵和特征

“有市就有市政。”（夏书章，《市政学引论》，第17页）在不同时期，不同角度，人们对市政有着不同的认识，如“大市政”、“中市政”、“小市政”等。那么什么是市政呢？

（一）市政内涵

市政就是市政主体作用于市政客体的过程。它应该包括市政主体，即由谁来管理城市有关事务；市政客体，即市政主体管什么，管哪些事务。

市政主体有广义、狭义之分。从广义上说，市政主体作为城市全部政治力量和政治组织，既包括城市中的政党组织和各种国家机构，也包括非国家权力组织及市民。在我国，作为执政党的中国共产党市委及其组织体系，作为参政党的各民主党派及其组织体系，市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府、市人民法院和市人民检察院构成市政主体，各类社区组织、居委会和广大市民同样是市政主体的重要组成部分。从狭义上讲，市政主体仅指城市政权机构中的行政机关。在我国，城市的行政机关包括市人民政府，市辖区人民政府，市、区人民政府的各职能部门及不设区的市和区人民政府的派出机构。

市政客体也有广义、狭义之分。广义上说，市政管理的对象有着广泛而复杂的内容，既包括市辖区城内的各种社会公共事业和公共事务的规则、管理和建设，又包括城市政治管理、经济管理、社会管理、环境管理、科技教育和文化卫生管理等各项专门管理活动。这与广义的市政主体是一致的。从狭义上讲，市政管理的客体或内容，主要是城市各级各类国家行政机关的行政管理活动，这不仅包括市政工程、市政建设和城市公用事业的管理，而且包括市政主体对城市公共事务进行的科学而有效的管理活动。

因此，具体来说，市政是指国家在城市区域设置的国家政权机关，特别是政府行政机关，为实现城市自身和国家整个政治经济文化的发展，以各种手段对城市及市民有关公共事务进行有效的管理活动。

（二）市政历史发展

朱垂翎1966年在《市政学》自序中指出：“都市之形成，发源国甚早，然市政之能成为独立学科，则为时不久，盖科学愈昌明，工商业愈发达，则愈能促进城市之繁荣，都市愈繁荣，则百业咸集分工愈精，市政工作也繁复而艰巨，非政简刑清，所可垂拱而治，故今日市政工作者必须具有缜密思维，勇迈气魄，科学方法，服务热情，始足以肩负重任期于有成。”

“市政学在欧美各国已为重要学科，此项书刊为数亦多，然在吾国则尚未得应有之重视，就今日坊间所可得而愿购者，不过三数种而已。”

1. 西方国家市政的发展

从中世纪欧洲大陆的市政发展到资本主义取得统治地位以后的市政，再发展到现代社会的市政，经历了一个长期的历史发展过程。

以现代市政为标尺，以城市自治政府出现为起点，西方市政的发展大体经历了三个主要的历史发展阶段。

(1) 中古市政发展阶段。中古时代欧洲大陆各国市政的发展与英国有所不同。欧洲大陆在公元前六七世纪的罗马时代已设市政官的职位，市政官由公民会议选举产生，主要担负监督市场与街道的责任。此后，在经历了长达6个世纪的战乱之后，至11世纪，在战乱中荒废了的城市随着欧洲大陆逐渐恢复的平静而如雨后春笋般勃然兴起。如欧洲南部的罗马、那不勒斯、热那亚、比萨、佛罗伦萨、威尼斯等。这些城市或为主教食邑，或为皇帝、国王及封建领主采地，因城池坚固，足以抵抗“蛮族”侵略，受到统治者重视，便逐渐给予相当的自治权，设立自治政府。这就是西欧封建时代自治城市的萌芽，此后由于封建社会内部的斗争，许多城市逐渐发展成为实际上的自由城市。市民可以参加自治的市政工作。这就是西欧大陆“城市自治”的原型。以后的市自治体乃至普遍的地方自治观念均发端于此。

中古时代的英国人口大多散居于乡村，从事农业，少有城市。其地方行政区划为：全国分成若干郡，由国王委任执行官1人。另由郡内自由人组织政府会议，以执行官为首长。郡下设百家邑，由全邑自由人组织邑署，以执行官所派的副执行官为主席。百家邑下为村。郡邑组织之外，则为市区（也称自治市），其法律地位与权力大小，以国王发布的特许状为根据。特许状的获取及市区权力的大小，又取决于该市捐献数额多少以及国王对该区王侯的恩宠深浅。因此，市区实际上是建立于封建制度之外的特别郡。其后，市区往往不受地方法院的管辖，另行设立法院并推选法官，自行征收租税并径自呈献王室，郡执行官不能干预市区的事务。此时，尚未出现市制，市的权力仅限于司法和租税事务的范围内。至都铎王朝时期，郡执行官、百家邑及采邑公署均已逐渐衰落，地方政府就以教区为根据加以改组，并以清平吏为管理协调机关，其他各种地方政府的活动也由清平吏掌握。此时的市区仍然立于普通行政区划之外。其后，詹姆斯二世为了加强皇权，以市区违反市宪条款为借口，撤销了市区原有的市宪，继而颁布实行新市宪，强制附以中央集权的条款，此举激起1688年的革命。

(2) 近代市政发展阶段。1688年英国资产阶级革命是近代市政发展的开端，随后经历法国大革命和美国独立战争，使法国、美国先后在欧美取得了资产阶级革命的胜利，进而先后完成产业革命，奠定了近代市政发展的经济、政治和社会基础。

在英国，城市逐渐取得了合法自治地位，1835年，英国议会通过《市团法案》，规定市区应成立民选市议会，市地方政府不再接受清平吏的管辖。最初市议会仅有权管理公产、控制警察及通过地方法规。随着城市事务的增多，原由市区内专员或董事行使的权力移交市议会，各市便先后设立公路局、教育局和卫生局等，各局负责人均由市民选举产生。至1929年和1933年，英国又制定地方政府案，将郡以下分为城区和乡区。乡区下又分若干教区，城区下则不再分区。较大的城市地区又设郡市。市的法律地位、权力、机构由英王颁布的市宪确定，并以市长及市议会组成公法人。市议会由选民直接选举的市议员

会同参议员组成，市长由市议院和参议院共同选举，任期1年，担任市议会主席，为市区的代表。市区享有征用土地，土地管理与处理、接受与赠送，会议费用偿付，制定日常命令，制定地方法规等权力。至此，近代英国市政已发展到成型阶段。

法国在历史上以中央集权著称。1789年大革命爆发后，制宪会议废除了特派员制度，将全国划分为83个省，省之下又分为区，区下为道，道下为市。其中，道为司法系统的地域单位，而省、区、市均设有直接民选的行政机关和议会，都享有极端的地方自治权，中央对此几乎无法控制。1795年，第一共和国的“第三年宪法”，对地方行政组织大加修改，废除区制，省成立五人行政委员会，兼负行政与立法之责。省的行政委员会和市行政长官均由民选产生，但中央有权予以停职或免职。拿破仑执政时公布了“第八年法律”，完全废除了地方自治制度。地方行政分为省、区、市。市是拿破仑制度下的主要行政单位，设市长、副市长及市议会。市议会设10~30名议员，由省长任命，市长及副市长由省长或中央任命，受省长指挥。1831年，市议会改由选举产生，但享有选举权的只限于公务员和纳税人，市长、副市长由中央在民选市议员中委任。1848年才开始有普选产生的市议会；此后，市政府逐渐享有相当的自治权。第三共和国时期，1882年市组织法规定：将完全民选在市议会职权提高，市长也由市议会选举产生。1884年4月5日颁布的关于市的法律，对市的地位作了全面规定，市设市议会为地方自治机关，享有地方自治权，由有选举权的公民选举10~36名议员组成。市设市长1人，副市长1人或数人，由市议会产生，任期6年。市长兼任市议会议长，既是中央代理人，又是市自治机关代表，具有双重身份。标志着法国近代市政进入成型与成熟阶段。1884年的法律在1957年改编成市行政法典，到1977年改编成市政法典。

美国在殖民地时期的市制与当时的英国类似。独立后，市宪颁布的权力由州议会行使，市区组织多根据合众国宪法精神，设立市长及两院的议会。市长由选举代表会选举，下院由各选区普选产生，上院则由各区各选1人组成，每年改选一次。市长与市议会关系采取制衡原则，市长对市议会的一切议案均可行使否决权。议案一经否决，市议会须三分之二绝对多数复议通过，才能生效。1820年以后，市长多改为由市民直接选举，同时废除了选民的财产资格限制。1850—1870年之间，城市的人口继续增多，市的职能不断扩大，但州对市的控制有增无减。州议会可随时修改市宪或颁布特别法例，对市的事务直接作出规定。市议会的地位明显衰落。1870年以后，市议会的权力继续受到削弱，市长的权力增加，州对市的控制减弱。19世纪以来，市的法律地位、组织体制都由宪章规定，具有相当的稳定性，市宪章不得随意修改。随着城市人口剧增，城市自治运动和市政体制变革逐渐扩展。1901年，得克萨斯州的加尔维斯顿市率先采用了市委员会制，实行议行合设的市政体制。从1912年起，一部分城市创建了市经理制。继续沿用市长—议会制的城市，也大大扩充了市长的权力，成为强市长议会制。至此，美国市制发展至成型时期。

(3) 现代市政发展阶段。世界历史进入现代，市政也从体制到职能、从内容到手段都发生了巨大的变化，表明了发展的趋势。

在市政体制上，由过去的封闭、独揽，转化为开放、复合，市行政机关在市政体制中的地位更加突出。

在市政职能上，由过去的传统型、内向型、消极型，转变为当今的现代型、内外结合型、消极与积极相结合、广度与深度相结合型。市政职能急剧增加，市政府行政机关在居民的公共和个人生活中的作用日益加强，实现职能的方式和手段日益多样化、科学化和智

能化。

在市政过程上，由以往的单轨、慢节奏，变为当今的多轨运营、快节奏、依法行政，市民参与市政过程的机会和渠道增多。

在市政机构上，由以往的少而杂，变成当今的多而专，并且越是经济现代化程度高的城市，其管理机构越是复杂多样，对其管理人员越要求数量多、素质高并且服务周密。

在地域范围上，由以往单纯管辖城市市区，发展到管理包括周围广阔的乡村地区，出现了在社会分工和商品经济高度发达基础上的“城乡共治”局面。

2. 中国市政的发展

在中国，城市形成与发展具有悠久的历史。随着城市的出现，城市建设、管理的事务就摆在了统治者的面前。随着城市商业经济的不断繁荣和发展，出现了专门的管理人员及机构，如我国北齐的县组织中，已有市长的名称。隋唐的县组织中已有市政管理官员——市令。唐代基层行政组织中，区别于乡村“里”，已称城区为“坊”。“里坊制”的出现表明了我国城乡在管理体制上的区别，也表明我国市政管理体制的萌芽。

到清朝末期，封建统治者于1905年派遣人到西欧、日本等国学习近代资产阶级国家的民主宪政和地方行政制度。1909年颁布了《城镇地方自治章程》，在中国历史上第一次以法律的形式将城镇区域和乡村区域区别开来，形成了城乡不同的政权系统。辛亥革命后，1911年11月，江苏省临时参议会制定了《江苏省暂行市乡制》，规定市的组织有立法机关和行政机关及相应的选择办法，这可以说是中国市制的开端。后经广州军政府《广州市暂行条例》和北京政府《市自治制》（1921年）的颁发，市制逐步完善。这时市政的主要特点是将市作为一种区域性的自治团体。这也可以说是旧中国市政的初创阶段。

1928—1947年是中国市政形成的重要阶段。1928年，国民党政府公布《特别市组织法》和《市组织法》，将市分为特别市和普通市。1930年另行制定《市组织法》，将市分为两类：一类是直隶行政院的市（首都或人口100万以上或政治上、经济上的特别情形者）；另一类是直隶于省政府的市（人口30万以上或20万以上，其营业税、牌照税、土地税每年合计占该地总收入1/3以上者）。市下划分为区、坊、闾和邻四级。市设市长，由行政院的院长兼任，其余兼任或荐任；市政会议由市长、参事、局长或科长组成，并由市参议会互选代表参加；市参议会由公民选举组成，任期3年，每年改选三分之一。1933年和1947年两度修正此法，简化了设市标准，市内行政体系改为“市以下为区，区之内编为保甲”。到1941年6月底，国民党政府直辖建制市达69个，省辖市达57个。至此，旧中国所有较大工商业城市，均成为一级行政区和县以上一级地方政府，并在法律上（形式上）具有地方自治的性质。这标志着中国市政体制的成型。

1945年，中国共产党在《城市政策》中指出：城市社会的特点是“充满着矛盾性的统一体”，是复杂的统一体。在执行保护“工商业者”的政策时，对城市的管理，从社会秩序、经济秩序和政治秩序等方面提出了当时的具体要求，形成了夏书章教授所描述的新中国市政管理：“在解放初期，全国城乡一片新气象。城市欣欣向荣、井井有条，与解放前形成鲜明对比。但是，我们不能忘记，全国解放前夕，国内外持敌对态度的‘预言家’们，曾经大放厥词，说共产党打仗行，建设不行；政治行，经济不行；管农村行，管城市不行；摆出坐观其败的嘴脸和架势。然而，解放军进城后，秩序极好，立即稳定了金融物价，恢复和发展了生产，人民安居乐业，并着手改造旧城区和建设新城区，使城市旧貌换新颜。令人耳目一新，精神振奋，出现扭转乾坤的奇迹。这就让那些‘预言家’们目瞪口呆

呆，也是中国和世界市政发展史上值得大书特书的光辉一页。”

1958—1960年“爆发性”工业化导致1961—1965年工业化时期的第一次反城市化阶段，1966—1976年的“文化大革命”导致了工业化停滞时期的第二次反城市化阶段。市政研究工作也处于停滞时期，但市政的技术性管理工作仍在实践发展中。

党的十一届三中全会以后，百废俱兴，城市科学研究被提到议事日程上来，国家开办市长研究班、成立中国城市科学研究会、城市经济学会等，出版专业报刊、著作。市政已成为政通人和、天下大治的重要课题摆在了国人面前。

1984年成立中国城市科学研究会，积极推进了我国城市建设的各项工作。我国行政学界著名的行政学家夏书章教授，从党的十一届三中全会以来一直为建设中国特色的市政学和全国第一所市政学院而竭尽全力，1985年发表《市政管理八议》，许崇德教授发表《城市政治学》，一批理论学者为恢复我国市政管理问题研究做出了不懈努力。

1987年7月在南京召开的全国首届城市管理学术研讨会，指出城市管理学的广泛性、综合性（城市社会科学、自然、工程技术科学）。

1996年9月，建设部主管的“全国市长培训中心”发布了对各类领导干部加强培训的通知，加大有关现代市政管理内容，强化对市政现代化进程中重大问题解决的探索。

进入21世纪以后，随着人民生活水平的提高，城市可持续发展问题和现代城市管理方式等问题的解决都急需我国市政学的进一步发展。

（三）市政的特征

1. 公共性

市政作为一种国家管理活动，其主体既包括国家政权机关，也包括社会团体、市民，具有广泛的公共性；市政的客体主要是城市的公共事业，公共事务的管理；市政的管理手段的民主化、法制化和科学化不可逆转地日益发挥着重要的作用。

2. 系统性

市政是一个由各系统、各要素和各环节组成的有机整体。市政是个大系统，它包括许多分系统，如市政组织系统、市政领导系统、市政职能系统、市政体制系统和市政环境系统，每个分系统下面又有许多相互关联的子系统。市政系统又由多元的市政要素组成，如组织要素、人员要素、财政要素、制度要素和行为要素等，每种要素内部又包括多种次级要素。市政系统又是由决策、计划、组织、协调和控制等多项环节组成的管理过程。市政大系统内部的许多分系统、子系统之间，相互依存、相互作用，形成有序的系统结构。市政系统、市政要素、市政过程之间，又相互渗透、相互维系，围绕着同一个市政目标，发挥市政的整体功能。

3. 综合性

市政是一种综合性很强的管理活动。现代城市作为经济、政治和文化中心，具有集中、开放、多元和有机等特点，这就决定了市政管理具有突出的复杂性和综合性。从市政管理内容看，既包括大量的社会公共事务和公共事业的管理，又包括对城市各项经济活动的规划和调控，对市民物质生活、精神生活的指导和协调等。从市政所面对的社会阶层及人员的结构看，有社会各行各业人员。一个国家存在的阶级、阶层及其所属人员，在城市中几乎都会存在，形成各自的利益群体。对城市各社会阶层及其所属人员利益关系进行调节和整合，是现代市政管理的主要任务之一。从市政管理结果或绩效看，要用经济发展水平、市民生活质量、市民教育程度和文化水准、城市生态环境、城市治安和公共秩序等十

分复杂的指标体系,进行综合评估和反映。

4. 动态性

市政不仅是组织、制度和体制等方面的静态结构,而且也是一个动态管理过程。由于市政是一种存在于城市并以城市事务为对象的管理活动,以致这种管理过程的动态性有它自身的特点:一是灵敏,主要指市政过程每个环节的功能都能比较快捷地发挥出来。这既同整个城市生活的快节奏相适应,又得益于城市管理的科学化、现代化。二是相关性强,即市政过程的每个环节紧密相联,互为条件,彼此制约,其中任何一个环节发生故障,都有可能引发城市生活的全局性混乱。三是民主程度高,即在市政管理全过程及每个环节,都会有市民的广泛参与,尤其体现在决策和监督活动中。市政作为历史性概念,在长期的历史发展中发生着巨大的、深刻的变化,研究市政应动态地考察其轨迹,为我国市政的科学管理提供应有的启示。

二、市政学的研究对象和主要内容

“科学研究的区分,就根据科学对象所具有的特殊的矛盾。因此,对于某一现象的领域所特有某一矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”(毛泽东《矛盾论》、《毛泽东选集》第1卷,人民出版社,1966年版,第284页。)

(一) 研究对象

市政学就是研究市政现象、市政过程内在本质联系的科学。市政现象、市政过程的内在本质联系,寓于市政管理各系统、各要素和各环节以及它们的相互关系之中,市政大系统中包含着市政组织、市政领导、市政职能、市政体制和市政环境等许多分系统,各个分系统有其各自的特点和发展规律,各个分系统之间又有内在的必然的联系。市政学不仅要把市政各系统作为自己研究的对象,更要把市政各系统之间必然联系以及有效结合的形式作为自己的重要研究任务。市政各种组成要素(组织要素、人员要素、制度要素、财政要素和行为要素等)是市政管理必不可少的重要条件,这些市政要素的合理优化是加强、改善市政管理的重要保障,市政学就要在研究市政过程的各个环节以及它们之间的相互关系中,揭示市政运行的特点和规律。

因此,市政学的研究对象主要包括以下三个方面。

(1) 城市政权机关。这是市政管理的主体,包括城市的国家权力机关、行政机关和司法机关,其中最重要的是城市的国家行政机关。同时,包括对城市政治与行政运行过程起决定性作用的政党领导机关、人民团体组织等。

(2) 城市有关公共事务。这是市政管理行为的对象或客体,包括城市规划管理、城市基础设施建设与管理、城市环境管理、城市经济管理和城市社会管理等。

(3) 现代城市管理的规律和管理对策。这是市政学研究的出发点和落脚点,包括城市各类权力配置的规律、管理运行过程的规律和解决各类城市问题(诸如交通、住房、环境污染等)的对策等。遵循客观规律,市政管理就会卓有成效。研究市政的目的,就在于探索和运用市政管理规律,促进城市管理科学化和城市发展现代化,促使城市的各种功能得到最佳发挥。

总之,市政学是研究市政主体对市政客体怎样进行有效管理的科学,涉及到谁管、管什么和怎么管等基本问题。

(二) 市政学课程的主要内容及相关学科

1. 主要内容

包括：第一章，城市；第二章，市政体系；第三章，市政体制；第四章，市政职能；第五章，城市规划管理；第六章，城市基础设施建设与管理；第七章，城市环境管理；第八章，城市经济管理；第九章，城市社会管理；第十章，城市公共事业管理。

2. 市政学和其他一些相近的城市科学的联系与区别

(1) 市政学与城市学。它们是子系统与母系统、局部与整体的关系。城市学是从总体上研究城市战略、城市发展、城市模型、城市性质和城市作用等一些具有根本性、综合性的内容，揭示城市生存、发展的一般规律，它不是以城市的某一局部内容为自己的研究对象。而市政学仅仅是从城市的政治活动、政治关系和城市事务的行政管理的角度来研究问题，揭示其规律性。

(2) 市政学与城市社会学。城市社会学也称“都市社会学”，属于社会学的一个分支学科。它以城市社会现象为对象，调查城市人口、工商业、交通运输、居民生活和文教卫生等情况，并研究一定地区内工业发展和人口集中所造成的社会问题，为城市规划、建设和管理提供资料。因此，城市社会学同市政学存在着密切的联系。但城市社会学是偏重于揭露问题、提出问题，而市政学是提供解决这些问题的途径和具体措施。同时，城市社会学与市政学在研究对象、研究领域和研究角度等方面也各有不同，因而两者的区别也是比较明显的。

(3) 市政学和城市经济学。它们虽然也有着一定的联系，但在研究的对象、内容和任务等方面却是有区别的。城市经济学研究的是城市经济的本质及其发展运动的客观规律。市政学研究的是城市事务管理的一般规律及有效的管理方法。它的内容很广泛，包括经济管理、文化教育管理、环境管理和治安管理等等。其中，城市经济行政管理是城市经济学在市政管理中的具体运用。

(4) 市政学与城市政治学。城市政治学是研究城市社会政治现象及其规律的科学，是政治学的分支学科。市政学则把城市政治和城市行政结合起来研究，其着眼点在于提高城市国家行政机关管理的有效性，保证行政管理活动的正确方向性。

(5) 市政学与城市政府学。城市政府学是研究城市国家权力机关、行政机关和司法机关等地方国家政权机关活动及其规律的科学。市政学则把城市政府与城市国家行政机关的管理活动结合起来研究，并以城市行政为主，其落脚点在于促进城市行政机关对于有关城市公共事务管理的高效化。

市政学的先行学科有：马克思主义哲学——辩证唯物主义与历史唯物主义、马克思主义政治经济学、科学社会主义、毛泽东思想概论、邓小平理论概论、政治学、行政学、经济学、管理学、法学（尤其是行政法学）、社会学、心理学、伦理学和逻辑学等；并且需要中国通史、世界通史、中外地理、高等数学和统计学等学科知识作为辅助，初步掌握电子计算机技术和一门外文，以及学点美学，等等。

市政学不仅有先行学科，而且还有后续学科。这是因为市政学的综合性虽然较高、较强，但并非包罗万象，集全部知识于一书，而是涉及经济、社会、政治、文化、环境、建筑、艺术和管理等多学科。按所从事的工作，就有需要着重学习、研究的学科。如城市规划、建设和管理中名目繁多，不胜枚举的专业知识；各行各业、各条战线都有自身要研究的学问。管人事的要学习人事行政（管理）学，管财务的要学习财政学，管金融的要学习