




21 SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLILEI  
TONGBIAN JIAOCAI

世纪高等院校公共管理类统编教材

# 市政管理学

王雅莉 主编



中国财政经济出版社

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

# 市 政 管 理 学

王雅莉 主编

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理学/王雅莉主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.8

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

ISBN 7-5005-5963-1

I. 市... II. 王... 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 (2002) 第 057324 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: [cfeph@dre.gov.cn](mailto:cfeph@dre.gov.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 14.75 印张 363 000 字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

印数:1—5 000 定价:22.00 元

ISBN 7-5005-5963-1/F·5231

(图书出现印装问题,本社负责调换)

# 前 言

进入新世纪以来，我国步入了以城市化为标志的发展过程。国民经济的现代化需要城市的现代化，而城市现代化需要靠城市管理的现代化来实现。因而市政管理的现代化就成为我国促进发展的重要手段。然而，由于我国长期以来的自上而下的条条管理体制，市政管理被严重的淡化了，人们总是把市政管理理解为仅仅是建设市政设施的管理活动。随着我国社会主义市场经济体制的确立，城市的市场化发展和城市政府相对独立的管理职能，呼唤着政治角度、政权角度和行政角度的市政和市政管理，呼唤着这种市政和市政管理角度的城市发展战略、城市规划和城市政策，而这些内容就呼唤着市政管理学。市政管理学是研究如何管理市政事务即城市公共事务的科学，它根据管理学的一般理论方法和市政学的内容体系，从行政管理的视角研究市政运行（特别是城市政府管理）规律和调节城市运行（特别是城市公共事务）的规律。它在我国现代化建设过程中具有重要的指导实践的意义。

为了适应城市化发展对市政管理基本理论和知识的需要，适应高校公共管理类专业开设市政管理学的需要，我们编写了《市政管理学》。本书可以作为高等院校教材，也可以供城市管理干部及专业人员自学之用。

本书由东北财经大学王雅莉教授主编。全书初稿编写分工为：第一、二章，第四章第三节，第十三章第三、四节：王雅莉；第三、十二章：毕乐强；第四章第一、二节，第六章第二、

三节：李 敏、王雅莉；第五章：李仲广、杨 琼；第六章第一节：李 敏；第7章：周云圣；第八章：张明贵、王雅莉；第九章：韩 瑞；第十章：苗丽静；第十一章：张军涛；第十三章第一、二节：姜志友、王雅莉。本书初稿作者均为东北财经大学公共管理学院的教师和研究生。初稿完成后，由王雅莉教授对全书进行了修改、总纂和定稿。

本书写作过程中，参考了市政学、公共管理以及管理学、经济学等领域的著作和研究成果，我们为受益于这些作者的思想而向他们表示感谢。同时，我们为出版社编辑同志的辛勤劳动表示感谢。由于时间仓促，本书可能存在不完善的地方，恳请专家学者和读者给与批评指正。

作 者

2002年5月

# 目 录

第一章 绪 论 .....	( 1 )
第一节 城市 .....	( 1 )
第二节 市政 .....	(17)
第三节 市政管理 .....	(26)
第四节 市政管理学 .....	(31)
思考题 .....	(37)
第二章 市政管理的基本要素 .....	(38)
第一节 市政管理目标 .....	(38)
第二节 市政管理主体 .....	(45)
第三节 市政管理客体 .....	(59)
第四节 市政管理的功能性活动 .....	(63)
思考题 .....	(66)
第三章 市政管理体制 .....	(67)
第一节 市政管理体制概述 .....	(67)
第二节 发达国家市政管理体制例介 .....	(75)
第三节 中国市政管理体制 .....	(85)

第四节	市政管理职能	( 95 )
第五节	市政管理过程	(105)
	思考题	(109)
<b>第四章</b>	<b>城市发展战略与规划管理</b>	(111)
第一节	城市发展战略	(111)
第二节	城市规划管理	(123)
第三节	市政管理战略与规划	(133)
	思考题	(141)
<b>第五章</b>	<b>城市基础设施经营管理</b>	(142)
第一节	城市基础设施概述	(142)
第二节	城市基础设施发展计划	(148)
第三节	城市基础设施建设管理	(157)
第四节	城市基础设施存量经营	(168)
	思考题	(180)
<b>第六章</b>	<b>城市土地与住宅管理</b>	(182)
第一节	城市土地管理概述	(182)
第二节	城市土地管理的内容	(186)
第三节	城市住宅管理	(195)
	思考题	(205)
<b>第七章</b>	<b>城市公用事业经营管理</b>	(206)

第一节 城市公用事业管理概述·····	(206)
第二节 城市主要类型的公用事业管理·····	(211)
第三节 市政企业经济性规制·····	(233)
思考题·····	(240)
<b>第八章 市政财务管理·····</b>	<b>(241)</b>
第一节 市政财务管理概述·····	(241)
第二节 市政财务收支管理·····	(252)
第三节 市政经济财务政策·····	(264)
思考题·····	(269)
<b>第九章 城市人口与民政福利事业管理·····</b>	<b>(270)</b>
第一节 城市人口管理概述·····	(270)
第二节 城市人口管理机制·····	(278)
第三节 城市民政管理·····	(288)
第四节 城市社会福利和社会保障管理·····	(293)
思考题·····	(303)
<b>第十章 城市公共事业经营管理·····</b>	<b>(304)</b>
第一节 城市公共事业管理概述·····	(304)
第二节 城市主要公共事业的经营管理·····	(315)
思考题·····	(342)
<b>第十一章 城市环境与社区管理·····</b>	<b>(344)</b>



第一节	城市环境管理	(344)
第二节	城市社区管理	(368)
	思考题	(380)
<b>第十二章</b>	<b>城市安全管理</b>	<b>(381)</b>
第一节	城市防灾管理	(381)
第二节	城市社会治安管理	(391)
第三节	市民安全管理	(402)
第四节	城市安全的社会性规制	(411)
	思考题	(420)
<b>第十三章</b>	<b>城市发展管理</b>	<b>(421)</b>
第一节	城市智力开发管理	(421)
第二节	城市市场开发管理	(430)
第三节	城市竞争力管理	(436)
第四节	城市现代化管理	(443)
	思考题	(454)
	<b>参考文献</b>	<b>(456)</b>

# 第一章 绪 论

市政管理学是研究以城市政府为主体的城市公共部门如何管理城市公共事务的科学，学习这门科学要从城市和市政的起源和性质开始。本章作为市政管理学的引论，介绍了城市和市政的起源、发展、性质、功能和现代形式，全面地介绍了市政管理的概念、内涵和理念，并探讨了市政管理学的研究对象和理论体系。

## 第一节 城 市

### 一、什么是城市

城市，就其本质而言属于历史范畴。从人类历史的角度看，城市是社会经济发展的产物，也是社会经济发展历史过程的具体体现；从社会经济运行的框架看，城市是人类生活社区的形式之一，也是社会再生产过程的具体体现；从社会经济管理的角度看，城市是区域管理主体（国家、城市政府）的职能结构，也是区域管理客体的空间表现。

城市是自然、政治、经济、社会、科学、文化发展中的节点和中心，是人类各种力量聚集的焦点。英国城市经济学家 K. 巴

顿说，现代市场经济社会的“城市是一个在有限空间地域内的各种市场（住房、劳动力、土地、运输、商品等市场）交织在一起的网络系统”。我国著名的科学家钱学森更确切地归纳指出：现代城市“是以人为主体，以空间和自然环境的合理利用为前提，以集聚经济效益和社会效益为目的，集约人口、经济、科技和文化的空间地域大系统”。

从历史学、地理学和心理学的角度来看，城市是人类文明进步的产物，它起源于古代战争防御的堡垒，自由交易物品的场所，祭神拜祖的圣地，以及共同生产生活和游戏娱乐的聚居地。城市既是物质的，又是精神的，是自然的和人工物所构成的物质形态，也是文化所形成的心理状态。

从经济学的角度来说，城市是商业、工业、金融、信息、旅游文化和各种服务业等非农产业和非农业人口的集聚地，是某一地区或国家的生产、消费等经济中心和经济发展的龙头，在区域经济和整个国民经济中居于主导地位。

从生态学、环境学和系统学的观点来看，城市是以人类社会为主体，以地域空间和各种设施为环境的生态系统，这个生态系统是城市社会（人口、劳力、智力）与城市空间（地域环境、自然资源、人工设施）的对立统一体。其中，城市本身就构成了环境，是自然环境和社会环境的总和。城市是自然环境不可分割的部分，城市社会环境是人们发展的条件，城市生态环境是人们生存的条件。所谓“凝固的音乐”、“立体的画”、“活动的风景线”，是对城市环境的理想要求。

从人类学和社会学的角度来说，城市是特定的生活社区，人类聚落的形式之一。由于人口的密集，它在整个人类活动和社会结构中处于显著的位置，是社会政治、法律、文化、教育、体育、医疗卫生、社会保障等制度制定和实施的最重要的区域。

从文化学和民俗学的角度来看，城市是一种氛围，是一个集

合体，是各种礼俗和传统构成的整体，是这些礼俗中所包含的并随传统而流传的那些复杂的思想和情感所构成的整体。

现代城市的发展具有城市要素的聚集性、城市功能的综合性、城市活动的开放性、城市生产的智能性、城市建设的整体性等特征。我国对于城市本质和特征最权威的提法，表现在《中共中央关于经济体制改革的决定》之中，即：城市是我国经济、政治、科学技术和文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起主导作用。

综合上述涵义和我国的国情，市政管理学所研究的城市，是指具有一定规模及密度的非农产业人口集聚的生活社区和属于一定行政层级地域的经济、政治、文化中心的总称。

## 二、城市的产生与发展

### （一）城市的产生

地球上最早的城市约产生于公元前 3500 年，至今已有 5000 年历史。从世界范围看，城市的产生源于三次社会大分工的生产力发展和剩余产品导致的私有制的生产关系的发展。

早在新石器时代中期，人类经过与自然界的长期斗争，原始人学会了播种和有组织的采集，使得农业与畜牧业分离开来，产生了第一次社会大分工。农业革命为人们提供了食物来源和积蓄；并使人类为适应新的生产方式和生活方式，形成了原始群居的固定居民点。它们主要分布在尼罗河、底格里斯河、幼发拉底河、印度河和黄河等冲积平原上。

随着生产力的发展，人们产生了对生产工具和劳动技术的进一步需要，这促进了制造技术的发展和金属工具对石器的全面替代，从而使手工业和农业分离开来，即产生了第二次社会大分工。这时社会劳动产品除了人们自己食用外开始有了剩余，于是商品交换、商品生产和货币相继出现，而只以交换为目的的社会

阶层——商人也随之出现，其结果导致商业从农业和手工业中分离出来，产生了第三次社会大分工。

手工业和商业集中的场所，成为部落及部落联盟之间的物资交易市场。随着生产范围的扩大和剩余产品的增多，土地和工具等生产资料逐渐为部落联盟的首领们或其他个人所占有，出现了私有制，部落之间的交换就转换为个人之间的交换。于是，原始社会向人类的第一个阶级社会过渡。阶级的出现和部落之间的战争，使部落联盟的首领们为了保护自己，在原始的居住地上不断地修建城池，产生了人类最早的城市。

可见，城市最初形成于世界上社会分工深化的最先建立奴隶制国家的文明地方，是与生产力发展和民族、阶级、国家等社会文明同步出现的。公元前约 3500 年前，西亚两河流域最初建立的许多城市（如吴尔城），公元前约 3000 年尼罗河流域的埃及所形成的卡洪城，公元前约 2500 年印度河流域形成的莫享约达罗城等，公元前约 1500 年在我国黄河流域形成的殷代商城（位于今日河南省郑州市中心及北关一带，面积达 320 万平方米，包括“城”和“郭”，城市外还有许多手工业工场、窖穴、墓葬等），等等，都是这样。这是人类继农业革命之后的又一伟大革命——城市革命，它对传播人类文明的贡献，仅次于文字的发明。

解剖城市的内涵来理解，城市是“城”与“市”的综合。“城”最初是指在一定地域上用作防卫而围起来的墙垣，即军事设施和统治中心；于此相对应的“市”，最初是以“集市”表现的交易场所，大多不在“城”内。在生产力发展的驱动下，商品生产日渐发达，商品交换日趋频繁，这种交换活动逐渐要求一个安全、通达、固定的场所和环境，于是，“市”向“城”内驱动或者逐渐形成“城”的状态，最终相互结合，形成一体化——“城市”。从“城”的统治与防卫据点，到“市”的交易场所，进而“城”与“市”的紧密结合，反映了城市功能逐渐多元化的演

进过程。

## （二）城市的发展

城市一经形成，就成为促进经济发展与社会进步的巨大推动力，并且伴随社会生产力的发展与生产关系的变革，逐步成为一个国家或地区的政治、经济、文化中心。纵观世界各国城市发展的历史主线，城市走过了如下主要的历史过程。

### 1. 古代城市

主要是奴隶社会和封建社会时期的城市。这一时期是人类农业文明占主导地位的历史阶段，其时间跨度长达四、五千年，城市的发展畅饮战争的盛衰存亡，几经兴废，变化极大。

人类社会的原始城市规模狭小、功能单一、建筑粗糙、居住和活动分散，是人类亿万年进化的结果。进入奴隶社会，城市的经济功能还不很突出，主要是行政、军事、宗教和手工业的中心。由于社会生产力水平很低，不少城市居民都还从事一定的农业劳动，在城内经常保留着大片的耕地、菜园和果园。此阶段代表性的城市有雅典、斯巴达、罗马等，其中罗马城在公元1世纪时，人口就已达到35万，人口密度为2.5万人/平方公里。我国夏代的安邑、阳翟等城市也是在这一时期产生的。

随着社会生产力的进一步发展，社会分工不断扩大和完善，商品生产和商品交换也越加频繁，交通运输更加发达。这时在一些主要河口和海岸出现了封建社会的商业城市。这一时期城市发展从最初形态跨入了历史性成长阶段，其主要特征是：（1）城市所处位置大都是交通便利之处，成为商品市场和贸易中心，农产品的集散地；（2）手工业匠人在城市的专业化和集中化趋势不断增强，对乡村和周围地区的影响逐渐扩大，成为手工业生产的集中地；（3）城市的规模主要取决于其自身的经济实力和对外的吸引能力，总体规模较小、数量很少；（4）城市消费规模超过生产规模，城市的消费主要靠农村的地租和税赋来支撑，城乡关系是

对立的。古代城市的这些特征使城市不仅成为商品市场和贸易中心，而且也开始发展成为政治、经济和文化中心，城市功能逐步多样化，城市的一些管理问题也开始突出，一些相应的法律条文也开始产生。这是城市发展史上从最初形态跨入历史性成长的时代。

中古时期的东方城市，不仅是商业与手工业集中的地方，而且还是全国或地方的政治统治中心，耸立着封建主的宫殿与府第。我国唐代的长安、明代的南京、北宋的东京、隋唐的淮（安）、扬（州）、苏（州）、杭（州）等，都是著名的商业城市和统治中心。但这些传统城市无不具有鲜明的封闭性、孤立性、消费性等自然经济特色。

西方封建社会的城市在经历了最初几个世纪的城市衰落时期后，于9世纪逐渐兴起，最初在封建主城堡周围发展，也有的是在交通枢纽及罗马营寨城的基础上发展。这些城市大多数分为城堡和市区两部分，城堡居住着贵族地主，是政治中心，城堡周围是手工业者和商人聚集的市区。随着市区的扩大和市民人数的增多，市民联合起来与封建领主作斗争，获得了一定的自主权，有的还形成了完全独立的自治市。威尼斯、热那亚、佛罗伦萨等都是当时著名的城市。

总体来看，古代城市的经济功能较弱，主要以政治、军事功能为主，经济上以手工业和初级商业为主，规模小、质量低、技术含量少，其发展十分缓慢。

## 2. 近代城市

18世纪欧洲的工业革命揭开了城市革命性发展的序幕。随着以机器体系为基础的新一代生产力的崛起和资本主义生产关系的确立，城市工业迅速发展，大工业城市的数量急剧增加，导致城市总人口迅速增加。如英国伦敦总人口1800年为86.5万人，1900年增加到453.6万人；法国巴黎总人口1800年为54.7万

人，1900年增加到271.4万人；美国纽约总人口1800年为60万人，1900年增加到343.7万人。这些近代城市的形成，标志着人口城市化的开端，和城市发展史跨出决定性步伐的阶段。

这一阶段城市发展的显著特征是：（1）城市是机器大工业生产的中心，集聚效应使生产原料、劳动者、资金以及市场信息等生产要素迅速向城市集中，带动了城市的交通、市场的发展，使之同时成为商业贸易的中心。大工厂和商业金融机构取代了封建城堡和教堂，增强了城市的辐射力。（2）城市规模扩张，人口数量猛增。城市迅速的发展，同时表现出两种倾向：一方面城市各种先进的公用设施与市政工程，如电灯、电话、上下水道及各种公用交通，逐步出现并迅速普及，促进了城市发展；另一方面出现了环境污染，布局紊乱，交通拥塞，用地、住房紧张等一系列严重的城市问题，人们称之为“城市病”。（3）城市成为行政管理中心，城乡对立、差距拉大。随着城市的发展，经济主导地位从乡村移向城市，城市文明成为农村人口向往和追求的目标。农村则越来越变成城市粮食、资源和工业原料的单纯供应者，并依附于城市的发展。于是，城市的中枢管理职能也日益突出起来。

### 3. 现代城市

第二次世界大战结束以后，世界进入了现代城市的发展阶段。这是城市发展史上前所未有的高级阶段。城市人口迅猛增长，经济实力空前增长，出现了前所未有的特大都市、大都市区、都市带和都市系统等，如墨西哥的墨西哥城，日本的东京都，巴西的圣保罗，美国的纽约，中国的上海、北京等。

这一阶段城市发展的主要特点有三：

第一，城市日益成为现代经济活动的中心，成为人类主要的聚居地。经济增长推动了人口向城市集中的步伐，世界上住在城市里的人1950年平均有28.4%，到1990年已达到50%以上，发达国家竟有70%~90%的人口都在城市中生活。城市里不仅



拥有便利而广阔的商品市场和先进而雄厚的科技力量，还拥有现代化的工业、交通运输业和服务业。特别是第三产业得到空前发展，商贸、金融、证券、房地产、咨询等行业蓬勃兴起，各种商业活动和金融活动异常活跃。城市不仅自身综合实力雄厚，还决定并推动着整个国家和地区的经济的发展。

第二，城市空间组合上发生了巨变，要求城市朝着高质量和多功能方向发展。随着现代科学技术和社会生产力的迅猛发展，愈益细密化社会分工出现了有规律的空间分布。大城市内部出现了较明显的地域分工，如工业区、商业区、住宅区、文教区等。同时现代科学技术的发展使城市具有发达的科学管理和城市基础设施，使城市可以满足向高质量、多功能发展的社会要求。在单一城市发展的基础上，出现了城市群落、城市带、城市圈等城市群体布局，甚至有的发达地区出现了跨国的城市群落“一体化”的趋向。

第三，城乡融合、差别缩小。现代城市是随着科学技术和社会生产力的发展而发展的，这种发展从物质和文化上都为农村现代化提供了示范。农村在生产条件、技术手段和交通状况、教育水平以及生活服务设施，都直追城市，城乡差别不断缩小，出现了城乡融合的过程。

#### 4. 未来城市

未来城市是即将进入的信息社会和知识经济时代的城市。“信息社会”的提法，首见于1982年英国科学家詹姆斯·马丁的论著《电讯化社会》，书中的预言目前正在迅速地化为现实。1993年初，美国政府率先提出兴建“信息高速公路”。紧接着欧洲联盟、日本、加拿大、韩国、新加坡和南美洲一些国家都纷纷响应，竞相提出了本国或本地区的“信息高速公路”计划。这标志着人类开始向信息社会跨进。

“信息高速公路”，实际上是指数字化大容量光纤通信网络。