



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

市政学

Municipal Management

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

市政学

Municipal Management

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社

内 容 简 介

市政学,是一个涉及城市政治、城市经济、管理科学和城市科学等学科的交叉性很强的研究领域,它主要是从政府管理的角度来关注城市管理和城市发展问题。本书介绍和阐述了市政学总论、城市规划和城市发展以及城市的经济、土地、住房、基础设施、城市环境、交通、社会、公共事业、安全等管理方面的内容。

(京)新登字 182 号

图书在版编目(CIP)数据

市政学/张旭霞编著. —北京:对外经济贸易大学出版社,2006
(对外经济贸易大学远程教育系列教材)
ISBN 7-81078-715-2

I. 市... II. 张... III. 市政学-高等教育:远距离教育-教材 IV. D035.5
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 089796 号

© 2006 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

市 政 学 Municipal Management

张旭霞 编著

责任编辑:王 宁 宋志红

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码:100029

邮购电话:010-64492338 发行部电话:010-64492342

网址:<http://www.uibep.com> E-mail:uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸:185mm×230mm 22.125 印张 472 千字

2006 年 8 月北京第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-715-2

印数:0 001 - 5 000 册 定价:36.00 元

对外经济贸易大学远程教育系列教材

编审委员会名单

名誉主任 刘 亚

主 任 谢毅斌

副 主 任 仇鸿伟 李福德

委 员 (按姓氏笔划排列)

王立非 王丽娟 王淑霞 刘 军

刘传志 张凤茹 张新民 沈四宝

沈素萍 吴 军 邹亚生 陈 进

杨言洪 杨晓军 冷柏军 李柱国

李家强 郑俊田 胡苏薇 赵忠秀

赵雪梅 曹淑艳 韩 风 彭秀军

总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题，现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续3年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国电脑教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等7门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有10余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累，为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了厚实的基础。目前，普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学，市面上真正用于现代远程教育的成规模的网络教材还不多见，与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几，因此为接受远程教育的广大莘莘学子专

门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因，贸大远程按照学校一级教学管理体制，本着为社会、为学生服务的宗旨，致力于教学质量的保证和提高，特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师，以目前开设的两个学历层次的7个专业为依据，以现有的导学课件为基础，编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合7大系列，全面覆盖两个学历层次7个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌，我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议，计划3年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中，严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律，充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况，专门为远程学生量身定制而成，具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点：

一、在教材体系和章节的安排上，严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律；在对内容深度的把握上，考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础，其专业深度比本科有所降低，基础面相对拓宽，不是盲目将内容加深、加多，而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示，涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育，远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时，教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题，给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师，且大多数作者都来自远程教学的第一线，是远程网络课件的主讲老师，能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答，从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目，涵盖了本章及本书的重要知识点，并给出了详尽的参考答案，对难题还进行分析点评，列出解题思路与要点，更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课，远离教师，处于相对独立的学习环境；教师不能通过直接交流，了解学生对学习内容的掌握情况；学生也由于与教师、同学之间的分离，无法判断自己的学习状况。针对这种情况，我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式，积极引导学生及时消化和吸收所学知识，不断加深对教材内容的理解，阶段性检查学习效果，全面复习和掌握所学知识，综合评判自己对知识的掌握程度，巩固最终学习成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性，在教材的编写上也力争做到理论联系实际，注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例，并进行详细的分析讲解。旨在通过案例教学，对课程重点难点进行深化分析和实操训练，加强学生对知识点的理解和记

忆，强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作能力。

在本套教材的编写与出版过程中，我们得到了众多业界专家学者的真诚理解与支持，得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作，在此向他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间，相信本套教材的出版，必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程教育在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中，在推动中国教育事业向现代化大教育形态的历史转变中，迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006年7月于北京

F

FOREWORD

市
政
学

前 言

市政学也被称为市政管理学或城市管理学，是一个涉及城市政治、城市经济、管理科学和城市科学等学科的交叉性很强的研究领域，它主要是从政府管理的角度来关注城市管理和城市发展问题。目前，有关市政学的研究兴起了一股热潮，这是因为，现代城市无一例外地都存在不少问题，城市越发展，“城市病”的问题越突出、越棘手，城市管理问题已经成为制约各国经济社会发展的重要因素。随着人类进入21世纪，城市成为世界关注的焦点。联合国人类住居中心认为，人类可持续发展的战斗，其成功与失败将在城市内见分晓，而良好的城市管理将是成败的关键所在。我们学习和研究市政学，就是希望推进城市管理理论与实践的结合，提高城市的综合管理水平，从而推动整个国家的发展进程。

本教材共分十章，包括：市政学总论、城市规划和城市发展、城市经济管理、城市土地管理和住房管理、城市基础设施管理、城市环境管理、城市交通管理、城市社会管理、城市公共事业管理和城市安全管理。

本教材由对外经济贸易大学公共管理学院行政管理学系张旭霞讲师独立编写。教材以对外经济贸易大学远程学院的《市政学》课件光盘为蓝本。主要内容与课件保持一致，在课件的基础上作出了补充和完善，尤其是对案例部分进行了缩编。

由于本教材属于对外经济贸易大学远程教育系列教材，因此具有较强的针对性。每章开篇介绍了学习目标、重点难点提示，起到导读的作用。每章正文之后附有本章小结、重要概念、案例分析、同步测练与解析。全书最后附有三套综合测练的习题。这三套习题按照对外经济贸易大学远程学院期末考试的要求编写。希望学习者利用好每章后面的同步测练，以及书后的这三套综合测练。

需要特别说明的是每章之后的案例分析部分。针对每章主要内容精选的这些案例，给城市管理的各个领域提供了生动的实例。结合案例进行学习和理解，可以有效地解决理论联系实际的问题。这也是本教材最突出的特色。

本教材的内容参考和借鉴了众多的相关教材，书后均一一列出，在此，对这些教材的作者致以衷心的感谢。此外，对为本书的编写提供了帮助的朋友亦表示真诚的谢意。因本人学识有限，不足之处难免，恳请各位读者提供宝贵的意见。

张旭霞

2006年6月



目 录

第一章 市政学总论	1
第一节 城市概论.....	2
第二节 市政学概论.....	20
同步测练与解析.....	48
第二章 城市规划和发展	55
第一节 城市规划.....	56
第二节 城市发展.....	68
同步测练与解析.....	98
第三章 城市经济管理	105
第一节 城市经济管理概述.....	106
第二节 城市公共经济管理.....	111
第三节 城市财政管理.....	116
同步测练与解析.....	126
第四章 城市土地管理和住房管理	131
第一节 城市土地管理.....	132
第二节 城市住房管理.....	144
同步测练与解析.....	155
第五章 城市基础设施管理	163
第一节 城市基础设施管理概述.....	164
第二节 城市基础设施的经营和管理.....	169
第三节 我国城市基础设施管理.....	175
同步测练与解析.....	181
第六章 城市环境管理	187
第一节 城市环境管理概述.....	188

第二节 城市环境问题及其对策·····	194
第三节 生态城市的建立·····	200
同步测练与解析·····	210
第七章 城市交通管理·····	217
第一节 城市交通概述·····	218
第二节 城市交通管理·····	224
第三节 中国城市交通问题及其对策·····	229
同步测练与解析·····	238
第八章 城市社会管理·····	243
第一节 城市人口管理·····	244
第二节 城市社区管理·····	249
第三节 城市社会保障管理·····	255
同步测练与解析·····	266
第九章 城市公共事业管理·····	272
第一节 城市教育管理·····	274
第二节 城市科技管理·····	278
第三节 城市文化管理·····	281
第四节 城市卫生管理·····	284
同步测练与解析·····	291
第十章 城市安全管理·····	297
第一节 城市灾害管理·····	298
第二节 市民安全管理·····	302
第三节 城市危机管理·····	306
同步测练与解析·····	316
综合测练与解析·····	321
综合测练与解析(一)·····	321
综合测练与解析(二)·····	327
综合测练与解析(三)·····	333
参考文献·····	339



CONTENTS

Chapter 1 Introduction to Municipal Management	1
1.1 Urban Outline	2
1.2 Municipal Management Outline	20
Exercises & Answers	48
Chapter 2 Urban Planning and Development	55
2.1 Urban Planning	56
2.2 Urban Development	68
Exercises & Answers	98
Chapter 3 Urban Economy Management	105
3.1 Urban Economy Management Outline	106
3.2 Urban Public Economy Management	111
3.3 Urban Finance Management	116
Exercises & Answers	126
Chapter 4 Urban Land Management and Housing Management ...	131
4.1 Urban Land Management	132
4.2 Urban Housing Management	144
Exercises & Answers	155
Chapter 5 Urban Infrastructure Management	163
5.1 Urban Infrastructure Management Outline	164
5.2 Urban Infrastructure Management	169
5.3 Chinese Urban Infrastructure Management	175
Exercises & Answers	181
Chapter 6 Urban Environment Management	187

6.1	Urban Environment Management Outline	188
6.2	Issues of Urban Environment and Countermeasures	194
6.3	Establishment of Ecology City	200
	Exercises & Answers	210
Chapter 7 Urban Traffic Management		217
7.1	Urban Traffic Outline	218
7.2	Urban Traffic Management	224
7.3	Issues of Chinese Urban Traffic and Countermeasures	229
	Exercises & Answers	238
Chapter 8 Urban Social Management		243
8.1	Urban Population Management	244
8.2	Urban Community Management	249
8.3	Urban Social Security Management	255
	Exercises & Answers	266
Chapter 9 Urban Public Enterprises Management		272
9.1	Urban Education Management	274
9.2	Urban Science and Technology Management	278
9.3	Urban Culture Management	281
9.4	Urban Health Management	284
	Exercises & Answers	291
Chapter 10 Urban Security Management		297
10.1	Urban Disaster Management	298
10.2	Residential Safety Management	302
10.3	Urban Crisis Management	306
	Exercises & Answers	316
Comprehensive Test & Analysis		321
	Comprehensive Tests & Answers I	321
	Comprehensive Tests & Answers II	327
	Comprehensive Tests & Answers III	333
References		339

C 第一章

HAPTER ONE

市政学总论

学习目标

通过本章学习，掌握城市的涵义和特征，市政的涵义和特征，城市化道路的基本理论知识；明确城市的结构和功能、规模和类型，以及市政体系、市政职能、市政体制、市政过程的基本内容；了解城市的发展进程，市政学研究的对象和意义。

重点难点提示

- 中国城市化道路的选择
- 中国市政的主要特征和发展趋势
- 中国市政职能的改革和发展
- 西方国家市政体制的特点和主要形式
- 中国市政体制的改革和发展

第一节 城市概论

一、城市的涵义和特征

在中国古代的文献中，“城”和“市”是分离的，所指的是两个概念。“城”是指四周以城墙，扼守交通要冲，具有防守意义的军事据点。“市”是指商品交换的地方。最初的市是指在一定地域内固定的、集中商品交易的场所。随着社会经济的发展，“城”和“市”又逐渐融为一体，变成了开放的无“城”的市，城市更多地体现了人口和商业活动的汇集，而其自身带有防御性与封闭性的城堡、城墙、城池之类的设施逐渐消失。《中国大百科全书·地理卷》是这样定义“城市”这个概念的：“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。”

不同的学科基于研究目的的不同，对城市涵义的阐释也不尽相同。虽然各学科都有所侧重，但对于城市的内在性质和固有属性都进行了合理的揭示。最早对城市进行观察和研究的是城市地理学。城市地理学强调城市在空间上的特征，认为城市是以非农业人口为主的一定人口规模的聚集地，是相对于乡村而言的永久稳定性的大型聚落形态和体系；城市经济学强调城市在经济活动中的特征，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；城市社会学认为，城市是在特定的区域内，由从事非农业劳动的密集人口所组成的具有共同文化维系力的社会，是人类生存的特殊社区；城市政治学则强调城市不仅是市场中心的所在地以及有法律规范的地域，而且也是不同团体确定政治关系的制度化共同体。

总的来说，城市是社会经济发展到一定阶段的产物，标志着社会的进步和人类文明程度的提升。城市是系统性存在，也是历史存在和社会存在，它既是社会经济发 展的产物，也是社会经济发展历史过程的体现。发展到今天，城市已成为高度复杂的、多功能的、综合性的有机体，是一定地域内的政治、经济、文化中心，发挥着工业生产基地、商品流通枢纽、金融中心、信息中心、科技文化教育中心和对外开放窗口等多种功能，在国家和社会地区的经济发展和社会进步中起着先导作用。研究城市的起源和发展，认识城市的发展规模和运作特点，对于有效地开展城市管理具有基础性的意义。

市政学中所研究的城市（City）是指那些人口稠密集中，工商业发达，居民以非农业人口为主，在政治、经济、文化等方面处于某一层级的中心地位的地理区域。城市是与乡村相对而言的，在社会经济文化等方面，与乡村存在显著的不同，具有自身的一系列特征。

（一）高度聚集性

人口与物资、设施的高度聚集是城市区别于乡村的最显著的特征之一，这主要表现

在：城市的人口聚集规模大、密度高；同时，城市中物资设施高度集中，文化高度集中。

（二）复杂性

现代城市是一个多要素、多层次、多功能和多过程的纷繁复杂的复合系统，构成要素十分繁复，内部的关系和矛盾也纵横交错。

（三）人口及其文化构成的异质性

城市与乡村相比，其人口在职业、文化背景、生活经验、价值观念、风俗习惯以及语言与交往方式的构成、宗教信仰、道德观念等诸多方面存在着不同程度的差异。

（四）管理职能的区域中心性

城市是一定区域的经济、政治、社会和文化中心，它对于周边的乡村区域具有极强的辐射和带动作用，社会政治权力总是集中于城市而作用于乡村。

（五）人际关系以业缘为主，人际交往感情色彩淡薄

城市居民之间大多缺少血缘和地缘关系，人们又以快节奏从事各自的活动，加之城市人际交往较多，导致城市人群的交往缺少感情色彩。同时，城市科层制度的发达也使人们重理性而轻感情。

二、城市的发展进程

世界上最早形成的城市距今已有约五六千年历史，主要分布在一些地理位置优越的水域附近，包括古埃及的尼罗河流域、西亚的两河流域、印度河流域和中国的黄河流域等。纵观城市的产生过程，三次社会大分工发挥了巨大的推动作用，城市的产生与社会及商品经济的发展是密不可分的。

原始社会后期，以畜牧业和农业的分离为标志的第一次社会大分工为城市的出现提供了契机，为适应新的生活方式和生产方式，人类逐步形成了原始的群居点。此后，随着社会生产的进一步发展，剩余产品出现，使得商品生产和商品交换成为可能。

在原始社会的瓦解时期，第二次社会大分工出现，手工业与农业分离。这次社会大分工促进了劳动工具制造行业的发展，进一步解放了社会生产力，导致了商品生产的产生和私有财产的形成。

从原始社会末期到奴隶社会初期，伴随着商品生产的发展和商品交换的扩大，第三次社会大分工出现，商业从农业和手工业中分离。第三次社会大分工在很大程度上促进了城市的产生：一方面，促使商人阶层的出现，强化了商业活动；另一方面，产生了以商品加工和交易为生存方式的居民点，推动了聚落性质的分化。同时，由于阶级的出现和各个部落之间的战争，部落联盟的首领为了保护自己，在原始的居住地修建城池，这样就产生了人类历史上最早的城市。

从历史上来看，城市的发展大体上经历了原始城市阶段、封建城市阶段、近代城市阶

段和现代城市阶段四个时期。

（一）原始城市阶段

主要是指城市在奴隶社会的发展阶段，这个阶段的城市规模较小、数量较少，城市居民的活动分散，许多居民还从事一定的农业生产活动。城市的政治统治功能突出，经济功能相对弱化，往往成为一国或某一地区的行政、军事和宗教中心。这一阶段的代表性城市有古希腊罗马时代的雅典、罗马等。

（二）封建城市阶段

这一阶段的城市发展出现了一些新的特征，主要表现在：城市的功能趋向多元化，城市不仅作为商品市场和贸易中心而存在，而且日益发展成为政治、经济和文化传播的中心；城市分布的范围更加广泛，不再仅仅局限于地理位置优越的狭小地区；一些城市基于自身管理的需要，制定了一些相应的法律条文。总的来说，封建社会的城市，规模仍然较小，生产技术比较落后，生产仍以手工业为主，发展缓慢。这一阶段的代表性城市有中国唐代的长安、宋朝的东京，欧洲的威尼斯、佛罗伦萨等。

（三）近代城市阶段

近代意义上的城市是城市发展史上一个承前启后的决定性阶段。这一阶段的城市发展出现了一系列显著的特征，主要是：城市的数量迅速增加，规模急剧膨胀，进入扩张阶段；城市功能多样化，城市布局结构出现巨变，渐趋合理，出现了工业区、商业区和居住区等的划分；城市中社会意识形态以及各类文化日益冲突；同时，城市中社会问题与环境问题逐渐突出。

（四）现代城市阶段

二战以后，城市发展出现了一个空前的高峰期。城市人口迅速增长、经济实力大大增强，出现了一些特大城市和大都市。这一时期城市发展的特点主要是：城市日益成为人类居住活动中心和经济发展中心，城市化水平持续提高；城市空间布局结构发生了巨大变化，城市内部出现了区域分工，以大都市为核心的城市圈和城市带形成；城市问题更加突出，生态环境保护和可持续发展成为世界所有城市面临的共同问题。

三、城市的结构和功能

（一）城市的结构

城市结构（Urban Structure）是指城市内部的各个构成要素之间相互关联、相互作用、相互制约的形式和方式，以及由此形成的不同要素之间的存在态势。研究城市结构的目的是，就是对城市子系统各自的运作及其相互间的影响进行考察，发现其中的规律，从而求得城市整体运行的最优化。

城市结构主要包括城市的经济结构、城市的社会结构和城市的空间结构三个方面的