

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

市政学

主编 张永桃




高等教育出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

市 政 学

主 编 张永桃
副主编 孙亚忠 陈晓原
霍海燕 范春辉

 高等教育出版社

内容简介

本书为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。全书除绪论外共十二章,大体上按照城市与城市化、市政主体及其运行、市政客体及其管理、市政绩效与市政改革等四大部分有序展开,包括城市概说、市政组织与市民、市政体制与运行机制、市政职能与市政过程、城市规划与建设管理、城市经济管理、城市社会管理、城市公共事业管理、城市生态管理、城市安全管理、市政绩效与管理、市政改革与发展等内容。本书具有结构新颖、条理清晰、内容丰富、贴近现实等特点,是我国市政管理领域的最新著作,可供普通高校政治学类、公共管理类以及相关学科各专业本科生教学使用。

图书在版编目(CIP)数据

市政学/张永桃主编。—北京:高等教育出版社,
2006.8

ISBN 7-04-019919-X

I. 市... II. 张... III. 市政学-高等学校-教材
IV. D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第095107号

策划编辑 周亚权 责任编辑 王友富 封面设计 刘晓翔
版式设计 王艳红 责任校对 杨雪莲 责任印制 朱学忠

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本 787×960 1/16
印 张 25.5
字 数 480 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006年8月第1版
印 次 2006年8月第1次印刷
定 价 31.30元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 19919-00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

目 录

绪 论	1
第一节 市政	1
一、市政的含义	1
二、市政特征	4
第二节 市政学	6
一、市政学的研究对象	6
二、市政学的主要内容	8
三、市政学及相关学科的关系	9
第三节 研究市政学的意义与方法	10
一、研究市政学的意义	10
二、市政学的研究方法	12
第 1 章 城市概说	15
第一节 城市的产生和发展	15
一、城市的含义和特征	15
二、城市产生发展的基础和条件	20
三、城市发展的历史阶段	24
第二节 城市化	30
一、城市化的概念和衡量指标	30
二、城市化的形态和决定因素	33
三、城市化的基本规律	39
四、中国的城镇化	44
第三节 城市的结构、功能和类型	49
一、城市结构	49
二、城市功能	54
三、城市类型	57
第四节 城市体系	60
一、城市体系的形成和类型	60

二、中心城市	62
三、经济区	64
第 2 章 市政组织与市民	68
第一节 城市政党组织	68
一、中国共产党的城市党组织	68
二、市民党派组织	70
三、市人民政治协商会议	72
第二节 城市国家机构	75
一、城市权力机关	75
二、城市行政机关	79
三、城市司法机关	81
第三节 城市社会组织	85
一、城市社会团体	85
二、城市自治组织	88
第四节 城市市民和市民参政	90
一、城市市民	90
二、市民参政	92
第 3 章 市政体制与运行机制	96
第一节 市政体制	96
一、市政体制概述	96
二、市政体制的类型	97
三、中国市政体制的改革	100
第二节 市政运行机制	102
一、市政领导机制	102
二、市政协调机制	105
三、市政管理手段	107
第三节 依法治市	113
一、市人大立法	113
二、市政府和司法机构执法	116
三、市民和各单位守法	119
第 4 章 市政职能与市政过程	121
第一节 市政职能概述	121
一、市政职能的含义	121
二、市政职能的依据	122

三、市政职能的分类	123
四、市政职能的意义	125
第二节 我国市政职能的转变	125
一、市政职能的转变	125
二、市政职能的内容	128
三、市政职能的效益	132
第三节 市政过程	135
一、市政决策	135
二、市政执行	138
三、市政控制	140
第 5 章 城市规划与建设管理	144
第一节 城市规划管理	144
一、城市规划的作用	144
二、城市规划理论	146
三、城市规划的编制	150
四、城市规划的实施	154
第二节 城市基础设施建设管理	157
一、城市基础设施的作用	157
二、城市基础设施建设	160
三、城市基础设施管理	163
第 6 章 城市经济管理	167
第一节 城市经济社会发展战略和规划	167
一、城市经济社会发展战略的含义和依据	167
二、科学发展观与城市经济社会发展战略的选择	170
三、城市经济社会发展规划	174
第二节 城市公共财政管理	177
一、城市公共财政的职能	177
二、城市公共财政收支管理	180
三、城市政府采购制度	185
第三节 城市市场管理	192
一、城市市场管理的任务和原则	192
二、进入和退出规制	193
三、监督检查不正当竞争行为	195
四、价格管理	197

五、质量监督	199
第四节 城市土地资源管理	202
一、城市土地资源管理的意义和机构	202
二、城市土地资源管理的内容	204
三、城市土地资源的有偿使用	207
四、城市土地资源市场的管理	209
第 7 章 城市社会管理	213
第一节 城市人口管理	213
一、城市人口管理的地位	213
二、城市人口运动的趋势	214
三、城市人口管理的内容	216
第二节 城市社会保障管理	219
一、城市社会保障管理的地位	219
二、城市社会保障管理的内容	220
三、城市社会保障管理机构	225
第三节 城市社区管理	227
一、城市社区的含义与类型	227
二、城市社区管理的意义	228
三、城市社区管理的内容	230
四、城市社区管理主体	232
第 8 章 城市公共事业管理	235
第一节 公共事业管理的理论分析	235
一、公共事业的含义	235
二、公共事业的效益关系	240
三、公共事业的资金和提供者	243
第二节 公共事业的基础管理	247
一、公共事业的规划管理	247
二、公共事业的准入管理	250
三、公共事业的价格管理	251
四、公共事业的税收管理	253
第三节 公共事业的专门管理	256
一、城市教育管理	256
二、城市文化管理	258
三、城市卫生管理	260

四、城市体育管理	261
第9章 城市生态管理	263
第一节 城市生态系统	263
一、生态系统和生态平衡	263
二、城市生态系统和城市生态平衡	266
三、城市生态环境质量及其标准	269
第二节 中国城市生态环境问题及其治理	272
一、中国城市生态环境问题	272
二、中国城市生态环境管理的指导思想、原则	278
三、中国城市生态环境管理的机构和制度	282
四、建设生态城市	287
第10章 城市安全管理	296
第一节 城市安全管理概述	296
一、城市危机与城市安全	296
二、城市安全管理的内容与原则	299
三、城市安全管理的组织体系	301
第二节 城市灾害管理	304
一、城市灾害	304
二、城市灾害管理的内容	308
三、城市灾害管理系统	311
第三节 城市社会治安管理	316
一、城市社会治安管理的内容和意义	316
二、城市社会治安管理机构及其职责	317
三、城市社会治安综合治理	319
第四节 城市信息安全管理	321
一、信息与信息安全	321
二、城市信息安全管理的内容和意义	322
三、城市信息安全管理的目标、原则和对策	326
第五节 城市公共安全应急机制	328
一、城市公共安全应急机制的运行原则	328
二、西方国家的城市公共安全应急机制	330
三、我国的城市公共安全应急机制	337
第11章 市政绩效与管理	343
第一节 市政绩效概述	343

一、市政绩效的内涵	343
二、市政绩效的特点	344
三、市政绩效与城市竞争力	345
第二节 市政绩效管理	349
一、市政绩效管理的理论与实践	349
二、市政绩效管理的原则和程序	354
三、市政绩效评估	358
第三节 市政绩效管理系统	361
一、市政绩效管理的信息系统	361
二、市政绩效管理的决策系统	363
三、市政绩效管理的监督系统	365
第 12 章 市政改革与发展	368
第一节 市政改革的理论探索	368
一、新公共管理理论	368
二、城市竞争力理论	370
三、经营城市理论	372
四、治理理论	373
五、科学发展观与建设和谐社会理论	375
第二节 中外市政改革实践	377
一、西方国家的市政改革	377
二、我国的市政改革	381
第三节 市政发展展望	384
一、当代城市发展战略	384
二、城市信息化与电子政务建设	387
三、多元化的市政管理模式	390
四、善治城市与城市治理模式的重构	391
参考文献	394
后记	399

绪 论

城市化或城镇化,是经济社会发展的必然趋势,也是工业化、现代化的重要标志。中国正处于城镇化的关键时期。坚持走中国特色的城镇化道路,推动我国城镇化健康有序发展,是当前我国经济社会发展的一项重要任务。随着我国城镇化的有序推进,城镇管理的重要性愈益突出。发展与完善城镇管理,有赖于相关学科理论的研究和指导。作为政治学、行政学、城市学重要分支的市政学,其所研究的市政问题和市政理论,以及所揭示的市政活动规律,对于指导和推进我国城镇化进程具有重要意义。

第一节 市政 一、市政的含义

所谓城市政权说,即把市政看作是城市政权,看作是国家整个地方政权的组成部分。所谓城市行政说,即把市政理解为城市的行政管理。所谓城市政治说,即从政治学角度强调政府活动的政治性,强调政治与行政的密切关系,把市政界定为城市中的政治决策和行政执行活动。所谓城市职能说,即是将市政理解为

城市管理的基本职能部分,包括城市规划、基本建设、市容市貌、环境整治、物业管理及公共、公益事业的投资和建设等。所谓城市政策说,即从政策学角度界定市政,认为市政是指城市政策,包括城市公共政策的功能与形式、公共政策的制定及实施过程、公共政策的选择与绩效等。

上述几种说法,从不同角度、不同侧面揭示了市政的内涵或内容,对我们认识和把握市政的含义有一定的参考价值。

对市政概念的理解与把握,应从以下四个相互关联的方面去考察:一是市政主体,即由谁来管理城市有关事务,以及各主体之间的相互关系;二是市政客体或市政对象,即市政主体管什么,管哪些事务;三是市政目标,即市政主体实施市政管理的目的及所要达到的要求;四是市政体制,即市政主体作用于市政对象,实现预定市政目标所借助的各种制度、规划、方式、手段等。

市政主体有广义、狭义之分。从广义上说,市政主体为城市全部政治力量和政治组织,包括城市中的政党组织和各种国家机构。各种国家机构是指城市的国家权力机关、国家行政机关和国家司法机关。在当代中国,作为执政党的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,由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等组成的国家机关体系,共同构成市政主体。另外,现代城市中广泛存在的非国家权力组织,特别是各类社区组织,如我国城市中的居民委员会等,也是市政管理的重要承担者。作为城市主人的广大市民,直接或间接参与市政管理,当然也是市政主体。显然,这是对市政主体的广义理解。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,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。

对市政概念的理解,不能仅考虑市政主体,还应联系市政客体或市政对象。市政客体或市政对象,也有广义、狭义之分。从广义上说,市政管理的对象或客体有着广泛而复杂的内容,既包括市辖区域内的各种社会公共事业和公共事务的规划、管理和建设,又包括城市的政治管理、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。一个城市的政治、经济、文化以及社会发展等各项事业,为市民的物质生活、精神生活所应提供的各种服务,都是市政管理的内容,均可列为市政职能的范围。这种宽泛的管理内容,是同广义的市政主体相一致的。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。在现代国家,行政权力日益扩大,行政职能十分广泛,行政管理活动在国家生活和社会生活中占有极为重要的地位。所以,同狭义的市政主体相关联的狭义的市政客体,实际上并不狭小,也有比较广泛的内容。至于把市政客体或对象,仅理解为市政工程、市政建设和城市公用事业的管理,显然过于狭窄了,同现代市政管理的实际情况并不相符。

对市政概念的把握,还应考虑市政目标、市政体制等方面的问题,它们是市政主体与市政客体之间的中间环节,是市政主体对市政客体发生作用所不可或缺的条件与保障。市政目标,是一定价值观指导下的市政管理目标。我国的市政目标,是以社会主义价值观为根本导向,贯彻以人为本的价值原则,不断满足城镇居民对物质生活、政治生活、精神生活质量提高的要求,促进人的全面发展。市政体制是市政主体实现市政目标所依助和运用的各种制度、规则、方式和手段的总称,包括市政组织的结构、市政主体的权力配置、市政运行机制等。

市政是市政主体、市政客体、市政目标、市政体制的有机统一。据上分析,可以对市政的含义作一概述。我们所理解的市政,是指城市的政党组织、国家政权机关、各类非政府公共组织以及广大市民,为实现一定的价值目标和管理目标,依助一定的市政体制和运行机制,对城市的政治、经济、文化和社会发展等各项事务进行的管理活动及其过程。显然,这是一个广义的市政概念。本书所研究的市政,就是这个广义的市政。

一个科学的概念,总是一般与特殊的统一。研究当代中国的市政,必须考虑以下一些特殊情况或重要因素:

第一,作为执政党的中国共产党的领导地位和作用问题。坚持、加强和完善共产党的领导,是中国政治制度的一大特点和优势。市政同样要置于共产党领导之下。虽然党对市政的领导方式会随着政治体制改革的深入而发生变化,但党的领导地位和领导作用是不会改变的。因此,研究当代中国的市政,必须考虑和重视共产党市委这个处于领导地位的市政主体,要研究市委是如何发挥领导作用的,也要研究怎样改进和完善这种领导作用。

第二,从政治体制上说,中国不搞“三权分立”,而实行民主集中制的权力统一原则,即由人民代表大会统一行使国家权力,国家行政机关、国家司法机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。市人民政府是市人民代表大会的执行机关,又是国务院统一领导下的国家行政机关,必须服从中央政府的统一领导。城市的大量社会公共事务主要由市人民政府进行管理。

第三,当代中国正在全面走向社会主义市场经济。在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,市政职能要转变,市政客体会发生重大变化。万能的政府要转变为有限的政府。按照市场经济的要求,市政府要有所为有所不为,在经济管理方面主要承担规划、指导、协调、服务、监督等功能。正处于发育和变革之中的各种社会组织,将在市政管理中发挥日益重要的作用。作为国家和社会主人的广大城镇居民,随着我国社会主义民主政治建设的有序推进,在市政管理各个领域、各个方面发挥着更大的作用。

第四,当代中国的“市”,比较复杂,具有很大的差别和特殊性。根据我国宪法和法律有关规定,我国约建制市有省级的直辖市、副省级市、地级市、县级市等

不同的行政层级。不同层级的市在国家管理中的地位有所不同,其权限、职责和管理范围也有较大差异。这对市政主体、市政客体、市政目标和市政体制等都会产生影响。

第五,当代中国的“市”,并不是严格意义上的城市政府。因为我国的市政府都管辖一定的农村地区,承担着比较繁重的农业管理和为广大农民服务的任务。在我国城镇化进程中,小城镇发挥着不可或缺的重要作用,坚持城乡统筹发展,坚持大中小城市和小城镇协调发展,是中国特色的城镇化道路的重要内容。

二、市政特征

市政的特定含义,决定了它固有的一些特性,而这些特性又进一步体现了市政的含义。市政具有以下几个主要特征:

1. 政治性

市政实质上也是一种国家管理活动,或者说它是国家管理活动的重要组成部分。市政的主体,主要是市的国家政权机关,它是整个国家政权机关的一部分;市政的客体或内容,主要是城市的公共事业、公共事务的管理;市政目标是国家目标的重要组成部分;市政的手段,主要是国家的法律、法规和规章,实行依法治市;市政的过程,同国家的政治权力体系及其运行紧密相连。因此,市政必然具有国家管理的属性,体现着国家的利益和意志。国家管理的性质决定着市政的性质和发展方向。现代市政发展表明,市政早已成为“政治的一部分”或“一个政治过程”,已超越单纯的技术性、中介性和方法手段方面的问题而体现着社会集团的目的和利益。从一定意义上说,市政活动是一种城市的政治活动。

明确市政的政治特性,要求我们在市政管理中也要讲政治,也要讲政治原则和政治方向问题。在社会主义制度下,市政管理工作的出发点和落脚点,就是全心全意为市民谋利益。在市政管理全过程,作为市政主体的共产党组织、城市各级政权机关及其工作人员,要一切为了群众,一切相信群众,一切依靠群众,倾听群众呼声,关心群众疾苦,为广大市民办实事、办好事,不断提高城市人民物质生活和精神生活的水平和质量。这是讲政治的最重要体现。

2. 历史性

市政也是个历史概念,有一个长期历史发展的过程。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,一切都发生了巨大的、深刻的变化。近代以来,城市逐步成为政治、经济和人们精神生活的中心。也就从这个时候起,城市政权机构及其管理体制日益发展和完善,市政过程中的民主化、法制化趋向不可逆转地得到加强,市政管理的方式和手段日益多样化、科学化。特别是20世纪90年代以后,随着经济全球化进程的加快

推进,世界城市体系正在重构。经济全球化时代的世界城市化,对各国市政功能、市政目标、市政体制等都发生着深刻的影响。研究市政,当然要研究这个历史发展的过程,总结这种发展的历史轨迹及其经验,为我们研究当代中国的市政提供启示和借鉴。

3. 整体性

市政是一个由各系统、各要素、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、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、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、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。市政系统中的各个要素之间,彼此依赖,形成有机的组合关系。市政管理过程的各个环节之间,相互制约,有序联成一体。市政系统、市政要素、市政过程之间,又相互渗透、相互维系,围绕着同一的市政目标,发挥出市政的整体功能。

正因为市政具有整体性的特点,所以在市政管理中必须切实加强系统管理,包括市政主体的多元化与整合、市政目标的多重性与协调、市政要素的有机性与合理配置,等等。我们所追求和建设的民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的“和谐城市”目标,只有在科学发展观指导下通过市政系统管理才能实现。

4. 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、文化中心,具有集中、开放、多元、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其人员的结构看,有社会各行各业人员。凡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,形成各种利益群体。对城市各社会阶层和各方面人员利益关系进行调节和整合,是现代市政管理的重要任务之一。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、城市安全和公共秩序等十分复杂的指标体系,进行综合评估和反映。

5. 动态性

市政不仅是组织、制度、体制等方面的静态结构,而且也是一个有序运行的动态过程。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,以至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连,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,尤其体现在决策活动和监督活动中。民主决策、民主监督成为市政运行过程中最引人关注的焦点。基于市政的动态性特点,在市政管理中必须注重市政过程的研究,用发展的观点来认识和对待市政。既要关注市政静态结构的内外环境变化,适时推进市政组织、体制等方面的改革;又要重视市政过程中各种要素、各个环节的适应性调整,有序推进市政过程的民主化、科学化。

第二节 市政学

一、市政学的研究对象

市政学是研究市政及其活动规律的科学。市政问题是市政学的研究对象。根据我们对市政含义的理解,市政学的研究对象主要包括以下五个方面:

第一,市政学首先要研究市政主体。在我国,城市的共产党组织,作为国家权力机关的市人民代表大会及其常务委员会,作为国家行政机关的市人民政府,以及作为国家司法机关的市人民法院和市人民检察院等,都是市政主体。另外,随着我国现代化、城镇化的推进,作为市政主体的各类城镇社会组织不断发育、完善,在市政管理中将发挥着愈益重要的作用;广大城镇居民作为城镇主人,当然是市政主体的重要组成部分。市政学不仅要研究这些市政主体的组织体系、权限职责、权利义务、管理内容及活动方式等,也要研究这些市政主体之间的相互关系以及它们在市政管理过程中的地位和作用。

第二,市政学同时要研究市政客体,即市政管理内容。市政学,主要研究市政主体对城市公共事业、公共事务的管理。根据我国国情、市情,市政管理的内容主要包括城市规划与建设管理、城市经济管理、城市社会管理、城市公共事业管理、城市生态管理、城市安全管理等。在社会发展不同阶段,以及各个阶段的不同时期,由于国内外各种环境因素的影响,上述这些管理的具体内容以及各项管理之间的相互关系,都会发生变化,甚至是根本性变化。例如,随着我国社会主义市场经济的建立和完善,城市经济管理的目标、内容、方式等,同过去计划经济时期相比,发生了一系列重大变化,而且这种变化还在继续。市政学必须根据市政客体的各种变化,对其研究对象作出相应的调整,以使所要研究的市政客体

更符合客观实际情况,从而保证市政学研究更能有的放矢。

第三,市政学还要研究市政目标。这是市政主体作用于市政客体的出发点和落脚点,并具体体现和落实于一系列市政管理活动之中。市政目标规定着市政管理的方向和内容,并对整个城市发展与建设起着根本性的导向作用。市政目标受制于各种复杂的经济、政治、文化、社会因素,但归根到底是由城市所在国的社会制度和执政党的性质、宗旨所决定。我国目前正在全面贯彻落实的构建和谐社会的科学发展观,充分体现了中国共产党的执政理念和社会主义的价值目标,我国所有城镇的市政目标必须全面体现这一根本要求。

第四,市政学还要研究市政体制。这是市政主体对市政客体发生作用并实现市政目标的必要条件和保障,是联络市政主体、市政客体、市政目标的中间环节和重要纽带。建立与完善一个科学、民主、法治的市政体制和运行机制,是市政主体的重要任务和职责,是市政改革与发展的重要方向和内容,也是实现市政管理科学化、现代化和不断提高市政绩效的必然要求。

第五,市政学作为一门科学,还要进一步研究和探索市政管理规律。市政学并不孤立地研究市政主体、市政客体、市政目标与市政体制,而是要把这四个方面有机结合在一起,研究市政主体如何按照预定的市政目标,运用市政体制对市政客体进行有效管理,并努力探索这一管理活动的一般规律。

毛泽东同志指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①市政学的研究对象是包含市政主体、市政客体在内的各种市政现象。这是社会现象领域中一种特殊的社会现象,有其自身的特点和活动过程。作为一门科学,不能停留在对某种现象和过程的一般描述上,而要探究这种现象和过程的内在的本质联系,即客观规律。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、各环节以及它们的相互关系之中。前已述及,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、市政环境等许多分系统,各个分系统各有其特点和发展规律,各个分系统之间又有内在的必然联系。市政学不仅要把市政各系统作为自己的研究对象,更要把揭示市政各系统之间的必然联系以及有效结合的形式作为自己的重要研究任务。市政学还要研究各种市政要素,包括组织要素、人员要素、制度要素、财政要素、行为要素等。这些市政要素是市政管理必不可少的重要条件;这些市政要素的合理结合是优化市政管理的重要保障。另外,市政学还要研究市政过程的各个环节以及它们之间的相互关系,揭示市政运行的特点

^① 毛泽东:《矛盾论》,《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第309页。