

高等教育自学考试、行政管理专业教材

# 市政管理学

张国祺 主编

B203

成都科技大学出版社

高等教育自学考试

行政管理专业教材

# 市政管理学

张国祺 主编

成都科技大学出版社

高等教育自学考试  
行政管理专业教材

## 市 政 管 理 学

张国祺 主编

---

成都科技大学出版社出版发行

成都双流印刷三厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：11.9375

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

字数：260千字 印数：1—10000册

ISBN7—5616—0669—9/D·40

---

定价：3.80元

## 前 言

本书是四川省高等教育自学考试行政管理专业市政学课程指定教材，同时也可供大学（包括大学函授）有关专业选用。

在我国，由于市政管理学是一门新兴学科，其理论体系尚处于探索和形成之中。本书以马克思主义为指导，力图从我国城市管理的实际出发，吸取国外城市管理的成功经验和研究成果，着眼在市政管理的主要问题，运用最近资料，阐述其基本原理和基本方法，以便更好地为现代城市管理服务。能否如愿，切望得到读者和同仁的赐正。

本书由四川大学张国祺主编，按顺序各章的执笔人是：

- 绪 论 张国祺
- 第一章 张越川
- 第二章 张越川
- 第三章 贾 刚
- 第四章 张国祺
- 第五章 何晓武
- 第六章 张国祺
- 第七章 刘 宁
- 第八章 王耀德、李和平
- 第九章 王建军
- 第十章 吴 军
- 第十一章 张国祺

## 第十二章 曾昭贵

## 第十三章 张越川

本书在编写过程中，参考了《城市管理学》（上海人民出版社1987年出版）、《城市管理初探——全国首届城市管理学术研讨会文选》（中国建筑工业出版社1988年出版）等论著，并引用了其中的有关材料。在研究和编写时，还得到四川大学社会科学处以及冉昌光等同志的帮助。在此，一并谨表谢忱。

编者

1990年6月

# 目 录

绪 论.....	( 1 )
一 市政管理学的研究对象	
二 市政管理学的研究内容	
三 市政管理学的研究方法	
第一章 城市的起源和发展.....	( 18 )
第一节 城市的起源.....	( 18 )
一 城市的起源	
二 城市的演化	
三 城市化的趋势	
第二节 城市的分类.....	( 24 )
一 城乡划分的标准	
二 城市的分类	
第三节 城市的特点和功能.....	( 29 )
一 城市的特点	
二 城市的功能	
第四节 城市的新发展.....	( 38 )
一 城市发展面临的课题	
二 我国城市的新发展	
第二章 城市管理的原则和方法.....	( 46 )
第一节 城市管理的基本原则.....	( 46 )
一 满足市民物质和精神需要的原则	

二	社会效益、经济效益和环境效益一致的原则	
三	集中统一管理的原则	
四	合理控制城市规模的原则	
第二节	城市管理的基本方法	( 52 )
一	城市管理的行政方法	
二	城市管理的经济方法	
三	城市管理的法制方法	
四	城市管理的系统方法	
第三节	我国城市管理体制的改革	( 63 )
<b>第三章</b>	<b>城市的规划和建设管理</b>	<b>( 70 )</b>
第一节	城市的发展战略	( 70 )
一	城市发展战略的意义	
二	城市发展战略的内容	
三	城市发展战略的制定	
第二节	城市的规划	( 84 )
一	我国城市规划的回顾	
二	城市规划的内容	
三	城市规划的方法	
第三节	城市的建设	( 95 )
一	城市规划和城市建设的关系	
二	城市建设的内容和管理	
三	城市建设中的旧城改造	
<b>第四章</b>	<b>城市土地管理</b>	<b>( 109 )</b>
第一节	城市土地管理的内容	( 109 )
一	土地管理的作用	
二	土地管理的手段	

三	原有土地管理体制的改革	
第二节	城市土地的有偿使用	( 118 )
一	城市土地的地租和级差地租	
二	城市土地地租量的确定	
第三节	社会主义城市的土地市场	( 122 )
一	城市土地市场的类型	
二	我国城市的土地市场	
<b>第五章</b>	<b>城市人口管理</b>	<b>( 126 )</b>
第一节	城市人口管理	( 126 )
一	人口的数量变动管理	
二	人口的质量管理	
三	户口管理	
第二节	城市人口普查	( 142 )
一	人口普查的对象和项目	
二	人口普查的标准时间和方法	
三	人口普查的组织管理	
第三节	城市人口发展预测	( 153 )
一	人口预测的意义	
二	人口预测的要求	
三	人口预测的方法	
<b>第六章</b>	<b>城市经济和财政管理</b>	<b>( 161 )</b>
第一节	城市的经济网络	( 161 )
一	城市在经济网络中的主导作用	
二	增强城市主导作用的主要条件	
三	城市组织经济网络的形式和途径	
第二节	城市的经济管理	( 170 )



一	城市经济管理的职能	
二	城市经济管理的内容	
三	城市经济管理的手段	
第三节	城市的财政管理.....	( 185 )
一	城市财政和城市发展	
二	城市财政管理的职能	
三	城市财政管理的任务	
四	城市财政管理的制度	
<b>第七章</b>	<b>城市公用事业管理(上)</b> .....	<b>( 195 )</b>
第一节	城市基础设施管理.....	( 195 )
一	城市基础设施的功能和特点	
二	城市基础设施的管理措施	
第二节	城市能源管理.....	( 207 )
一	城市能源的种类	
二	城市能源供应的管理	
三	城市燃气的管理	
四	城市用电的管理	
第三节	城市用水管理.....	( 215 )
一	城市供水管理	
二	城市排水管理	
<b>第八章</b>	<b>城市公用事业管理(中)</b> .....	<b>( 221 )</b>
第一节	城市住宅管理.....	( 221 )
一	城市住宅的性质和种类	
二	城市住宅的建设	
三	城市住宅的管理	
第二节	城市交通邮电管理.....	( 232 )

一	城市交通邮电的建设	
二	城市交通的管理	
三	城市邮电的管理	
第三节	城市环境保护和园林绿化管理	( 242 )
一	城市市容	
二	城市环境保护管理	
三	城市园林绿化管理	
<b>第九章</b>	<b>城市公用事业管理(下)</b>	( 256 )
第一节	城市安全管理	( 256 )
一	城市安全的管理	
二	城市治安的综合治理	
三	城市防灾工作的管理	
第二节	城市卫生管理	( 271 )
一	城市卫生管理的目的	
二	制订城市卫生事业计划	
三	城市医疗机构的管理	
四	提高城市卫生服务水平	
第三节	城市文化设施管理	( 276 )
一	城市文化设施的布局	
二	城市文化设施的建设	
三	城市文化设施的管理	
<b>第十章</b>	<b>城市生活服务管理</b>	( 286 )
第一节	城市商业服务业的规划	( 286 )
一	商业服务业的布局	
二	商业服务业的规划	
第二节	城市商业服务业的管理	( 292 )

一	商业服务业管理的内容	---
二	商业服务业管理的方法	---
第三节	集市贸易和个体工商业的管理.....	( 298 )
一	集市贸易的管理	---
二	个体工商业的管理	---
<b>第十一章</b>	<b>城市社会救济福利事业管理.....</b>	<b>( 304 )</b>
第一节	城市社会救济福利工作的对象和管养体系.....	( 304 )
一	社会救济福利工作的对象	---
二	社会救济福利事业的管养体系	---
第二节	城市社会救济管理.....	( 307 )
一	社会救济工作的任务和范围	---
二	社会救济工作的方式	---
第三节	城市老人、孤残儿童和残疾人社会福利事业.....	( 310 )
一	老人社会福利保障	---
二	孤残儿童福利事业	---
三	残疾人就业管理	---
<b>第十二章</b>	<b>城市科技和教育事业管理.....</b>	<b>( 318 )</b>
第一节	城市科技事业管理.....	( 318 )
一	科技管理的内容	---
二	科技管理的方法	---
第二节	城市教育事业管理.....	( 333 )
一	基础教育的管理	---
二	中等教育的管理	---
三	高等教育的管理	---

<b>第十三章</b>	<b>城市郊区管理</b> ·····	( 350 )
<b>第一节</b>	<b>城市郊区在城市发展中的地位</b> ·····	( 350 )
一	郊区在总体布局中的特点	
二	郊区在城市发展中的作用	
<b>第二节</b>	<b>城市郊区域镇的管理</b> ·····	( 356 )
一	郊区城镇的规划	
二	郊区城镇的管理	

## 绪 论

市政可以作狭义和广义的两种理解。狭义的理解认为市政是指工程技术方面的事，如给水排水、电灯电话、道路建设等的城市工程和物质设施；或者认为市政就是城市的行政管理，因而市政学就是关于城市行政管理的学问。广义的理解，市政是指城市管理的各种业务的总称，英语Municipal administration就是城市管理的意思，它包括基本建设、工商业、交通、公安、卫生、公用事业、文化教育等方面的管理，这就不只是市政工程方面的事，也不限于城市的行政管理。因此，这里所说的市政或市政管理是与城市管理相同意义上来使用的。

在人类的社会发展中，有城市出现就有对城市的管理，尽管这是一种初始状态的管理，但把城市管理真正作为一门学科来研究，却要晚得多。在我国，当前城市管理尚处于经验管理阶段。作为研究城市管理活动规律的市政管理学，还处于酝酿、探索和逐步形成的过程中，对实践尚未起到应有的指导作用。随着现代科学技术的不断进步和现代管理经验的不断丰富，它将在我国社会主义城市建设和管理的实践中诞生和发展起来。为了掌握城市管理的规律，提高城市管理水平，培养城市管理人才，市政管理学的创立和研究，现在已成为非常迫切的任务。

绪是指事情的开端。绪论作为本书的开头部分，将着重

## 讨论这门学科的研究对象、内容、方法以及研究的意义。]

### 一、市政管理学的研究对象

市政管理学是一门交叉科学，它既是城市科学的一个分支，又是管理科学的一个分支，由两者交叉而成。

城市是一个复合的客体，它是由自然、社会、经济、文化各种因素构成的综合的有机体。对城市的管理，尤其是对现代城市的管理，是一种十分复杂的综合性极强的管理活动。因此，城市管理的完整概念应是城市的综合管理。它不仅要对城市中物的因素（包括自然的和社会的）进行管理，而且要对城市中人的因素（包括人的生存和人的活动）进行管理。这些管理，就是对城市中人们所从事的社会、经济、文化等各种事业的活动，进行决策、规划、组织、指挥、控制、协调等一系列活动的总和。

城市管理是随着城市的发展而逐渐发展的。虽然各个城市都有自己的类型和特点，对它们管理的内容、方法和着重点也有相应的差别，但是作为一种综合的管理活动及其过程，都具有共同的内在的规律性。因此，一般地说，市政管理学就是研究城市管理活动及其有效运行的一般规律的科学，并探讨城市管理的一般原则和方法，以指导城市管理的实际工作。

市政管理学以城市的管理活动为研究对象。具体地说，它就是城市社会各种因素相互作用的发展过程和控制过程。这包括三层意思：（1）研究管理的客体——城市；（2）研究城市的运行规律；（3）研究城市运行有效性的目标、手段、方法及其评价。

市政管理学作为交叉学科，它与城市学、管理学都是子系统与母系统、局部与整体的关系。城市学（city science）从总体上研究城市战略、城市发展、城市模型、城市性质、城市作用等一些具有根本性和综合性的问题，揭示城市生存、发展的一般规律。而市政管理学仅仅是从城市管理活动的角度来研究问题，揭示其规律性，因而是城市这个母系统中的子系统，是整体中的局部，市政管理学是城市学的一个分支学科。同时，管理学（Management science）则从总体上研究管理的内容、管理的原理、管理的类型、管理的方法等一些具有根本性和共同性的问题，揭示管理活动、推动管理发展的一般规律。它按层次来划分，可分为宏观管理、中观管理、微观管理；按管理的领域来划分，可分为企业管理、经济管理、行政管理、科研管理、教育管理、军队管理、城市管理等部门管理。而城市管理只是以城市为特定对象来研究它的管理活动，所以又是管理这个母系统中的子系统，是整体中的部分，因而市政管理学又是管理学的一个分支学科。这就是说，市政管理学既不能离开城市学的总体，也不能离开管理学的总体，而从它们的交叉方面为城市管理提供科学的依据、合理的途径和有效的方法。

从研究对象和学科性质上说，市政管理学的交叉性同时又说明它是综合性很强的学科，它广泛涉及到社会科学、自然科学和工程技术科学的许多方面。具体地说，涉及到诸如城市方面的社会学、政治学、经济学、人口学、行为学、伦理学、法学、美学、地理学、生态学、环境学、园林学、交通工程学、桥梁工程学、排水供水、邮电通讯、能源供应、城市规划学、城市建设学以及社会管理、行政管理、公共管

理、科技管理、教育管理等等学科，还涉及到决策学、运筹学、系统论、信息论、控制论等等。这就是说，如此众多的学科在城市管理中互相渗透和互相交叉。换句话说，市政管理学是一门集多门学科所提供的知识作为管理城市的工具的综合性的学科。它综合运用这些学科的成果，指导城市管理活动，因而也是为城市管理服务的应用学科。

市政管理学的交叉性和综合性，决定了它与相关学科的既相互联系又相互区别的关系。这里，当然不可能、也不需要一一分析它与所有上述学科的关系，只是择要地分析它与其中某些学科的关系。

市政管理学与城市规划学、城市建设学的关系。城市规划、城市建设是城市管理的组成部分，因而它们之间有密切的联系。市政管理学需要借助城市规划学、城市建设学提供的理论和方法，城市规划学、城市建设学也要以市政管理学揭示的城市社会经济发展规律在特定城市的空间体现为出发点。但是，城市规划学、城市建设学是以城市发展的计划和建设的综合部署为研究对象的，重点在于从工程技术角度研究城市发展的依据、空间的合理布局和各项专业工程等问题，因此它们是两门各自独立的学科，它们所研究的许多专门问题，是市政管理学所不能包括和代替的。

市政管理学与城市经济学的关系。它们都要研究城市经济，而且市政管理学要以城市经济学所揭示的城市经济运动规律作为依据来组织和管理城市经济活动，两者的目的都在于提高城市经济效益。然而，它们在研究的对象和内容等方面却是有区别的。这种区别，一是范围不同，市政管理包括城市中的社会管理、经济管理、行政管理、治安管理、人口



管理、环境管理、公用事业管理、科技教育管理等等，其中的城市经济管理是城市经济学在市政管理中的具体运用，因而市政管理学的研究范围明显地大于城市经济学；二是重点不同，市政管理学是以运用的角度研究城市经济的运行，是城市学中的一门应用学科，而城市经济学则是从理论的角度揭示城市经济运动的规律，属于城市学的基础学科。

市政管理学与城市社会学的关系。城市社会学亦称都市社会学，它以城市的社会现象为研究对象，调查城市人口、工商业、交通运输、居民生活、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，为城市的规划、建设和管理提供资料。因此，两者存在着密切的联系。但是，它们的任务却不相同，城市社会学偏重于揭露问题和提出问题，而市政管理学则要提供解决这些问题的正确途径和具体措施。此外，市政管理学与城市社会学在研究的对象、领域、角度、方法上也各有不同。

市政管理学与城市地理学的关系。由于城市地理学已有上百年的历史，而在我国市政管理学还处于初创时期，因而不得不凭借城市地理学所揭示的理论和方法作为自己来源的组成部分，作为认识问题和解决问题的借鉴，这可以说它们存在着一定的血缘关系。但是，城市地理学仅仅从地域角度研究城市空间范围的生产力布局，并不涉及城市生产的组织和管理，也不涉及城市的生产关系，更不涉及城市中社会的、政治的因素，因此，其研究的范围明显地要比市政管理学狭窄一些。

市政管理的效果是有形的。人们通过直观就能感觉和体察得到。城市管理的好坏，直接反映在社会秩序、环境交