

SHI ZHENG XUE

主 编
顾 杰

市政学

一、市政学的概念和内涵

1. 市政学的概念

所谓市政学是研究市政的规律，关于城市、市政府和城市管理的有机结合并以城市行政管理为主的科学。其研究框架主要包含下列三个方面：

(1) 城市政权机关

这是市政管理的主体，它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。此外，还包括对城市政治与行政过程起决定性作用的党的领导机关、人民团体组织等。对于中国现阶段的市政学，更要研究如何突出共产党市委的领导，实现人民群众当家作主。

(2) 城市公共事务

这是市政管理的对象或客体。市政管理的对象，一方面表明市政的社会性、广泛性，即涉及城市全体市民的公共利益。另一方面表明市政的行政性，即涉及城市行政管理的各个方面。

(3) 管理规律和决策

这是市政学研究的立足点。市政学研究的对象是城市公共事务，权力的结构和关系，管理运行中的各种矛盾，以及城市发展的对策等等。市政管理要遵循客观规律，市政学研究的目的在于探索城市公共事务的规律，概括城市管理的经验，使其上升为理性认识，为城市管理的科学化和城市发展现代化。

从市政学的研究对象中，可以看出它与其他相关或邻近学科是有区别的：



武汉
大学出版社

市 政 学

主 编 顾 杰

副主编 孙大敏 李又才

武汉工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

市政学/顾杰主编. —武汉:武汉工业大学出版社, 2000. 1
ISBN 7-5629-1580-6

I. 市

II. 顾

III. 市政学—党校—函授教育—教材

IV. D035.5

武汉工业大学出版社出版发行

(武昌珞珈路122号 邮编:430070)

荆州市鸿盛印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:7.25 字数:190千字

2000年1月第1版 2005年1月第4次印刷

印数:10701—12270册 定价:10.00元

(本书如有印装质量问题,请向承印厂调换)

前 言

这套教材是专为我校干部函授教育编写的。

全套教材包括：马克思主义哲学、中国特色社会主义理论概论、政治经济学概论、中共党史、法律基础教程、干部应用写作、普通逻辑、管理心理学、现代行政管理学、政治学教程、经济法概论、市场经济学、行政秘书学、现代经济管理概论、经济数学基础、当代高科技概论、党的建设教程、社会学教程、市政学、市场营销学、中国国家公务员制度概论、国际政治与对外关系、英语教程、财政学、会计学原理、农村经济管理概论、现代企业管理学、外国经济管理思想史等。

教材以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，紧密结合党校函授教育的特点和实际，充分体现党校函授教育的办学宗旨和培训目标。

教材编写的基本要求，是融科学性、系统性、时代性和实践性于一体，有利于干部在职业业余自学，有利于学员准确地、系统地掌握各专业的必备知识和学科体系。

为了保证这套教材的编写质量，我们邀请从事各学科多年教学和专门研究的教授、副教授主持教材编写工作，力求使这套教材达到较高的学术水平，并有一定的特色。但由于经验不足和水平所限，对教材中存在的缺点和问题，欢迎读者批评指正，我们将在教学过程中不断修改和完善。

中共湖北省委党校函授教材编审委员会

1999年10月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 城市	(1)
第二节 市政	(11)
第三节 市政学	(17)
第二章 市政主体	(22)
第一节 国家机关的市政主体	(22)
第二节 非国家机关的市政主体	(29)
第三节 特殊市政主体	(41)
第三章 市政体制	(44)
第一节 市政体制概述	(44)
第二节 我国的市政体制	(46)
第三节 主要西方市政体制模式	(53)
第四章 市政职能	(60)
第一节 市政职能概述	(60)
第二节 西方国家的市政职能	(65)
第三节 我国的市政职能	(72)
第四节 我国市政职能的转变	(77)
第五章 市政过程	(81)
第一节 市政过程概述	(81)

第二节	我国市政运行过程	(84)
第三节	我国市民参政过程	(96)
第六章	市 长	(102)
第一节	市长的地位和作用	(102)
第二节	市长形象结构	(105)
第三节	市长自身的修养	(116)
第七章	城市经济行政	(120)
第一节	城市经济行政概述	(120)
第二节	城市政府经济行政管理部门	(126)
第三节	我国城市经济行政的改革	(131)
第八章	城市规划管理	(136)
第一节	城市规划概述	(136)
第二节	城市规划的理论和实践	(142)
第三节	我国城市规划的编制和实施	(145)
第九章	城市住房与土地管理	(151)
第一节	城市住房管理概述	(151)
第二节	我国城市住房制度改革	(156)
第三节	城市土地管理	(162)
第十章	城市人口与民政管理	(170)
第一节	城市人口管理	(170)
第二节	城市计划生育管理	(179)
第三节	城市民政管理	(182)

第十一章	城市社会治理管理.....	(189)
第一节	城市社会治安管理概述.....	(189)
第二节	城市社会治安综合治理.....	(196)
第十二章	城市环境管理与精神文明建设.....	(205)
第一节	城市环境管理概述.....	(205)
第二节	我国城市环境管理.....	(211)
第三节	城市精神文明建设.....	(217)
后 记		(224)

第一章 绪 论

第一节 城 市

一、城市的含义和特征

1. 城市的含义

在人类社会的发展史上,城市作为与乡村不同的相对独立的经济、政治、文化综合实体,它的出现已有几千年的历史,而关于城市这一概念的界定也经历了一个漫长的过程。

在我国古代,城市是一个复合的概念,是由“城”与“市”两个词构成的。所谓“城”是指四周用城墙围起来的具有防御功能的统治中心。直到今天,我国许多古城还保留了当时的城池或护城河,古语中所说的“固若金汤”、“金城汤池”或“守口如瓶、防意如城”等,都表明防御功能在古代城市功能中占据着首要的地位。所谓“市”是指商业性货物集散的贸易中心,古语中所说的“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所”,都表明交换产品、交流物资是古代城市所具有的重大特征。以后,随着社会经济、政治、文化及人口的发展,“城”与“市”走向了一体化,而形成了一个完整的概念。

什么是城市?不同学科的学者在不同时期从不同的角度对它有着不同的界定。

地理学家认为,城市是发生于地表的普遍宏观现象,有一定的空间组织和很强的区域性、综合性。我国地理学家宋家泰把城市界

定为：是非农业人口集中并以从事工业、商业、交通等非农业生产活动为主的居民点，是一定地域范围内社会经济和文化活动的集中点，是区别于比较单一而分散的农村居民点的社会空间结构形式。

经济学家认为，城市是一个集中在有限的地域内的有机体，它是经济实体，社会实体和物资实体三位一体的聚集和结合。

社会学家认为，城市是以法律或者以某种传统、宗教为基础的具有一定地理界域的社会组织形式，或人类社会的一种生活方式。

系统论学者认为，城市是一个多功能、多层次和多要素的大系统。我国著名学者钱学森从系统论的角度给城市下的定义是：城市是一个以人为主体的，以空间利用和自然环境利用为特点，以聚集经济效益、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。

马克思主义经典作家曾以精辟的论述，揭示过城市的本质特征。列宁指出：“城市是经济、政治和人民的精神生活中心，是前进的主要动力。”（《列宁全集》第19卷，人民出版社，1959年，第1版，第264页）。

综上所述并结合我国具体情况，我们认为，市政学所研究的城市，既是一个地理概念，又是一个社会的、经济的概念，同时也是一个法律的概念。所谓城市，是指一定规模及密度的非农业人口聚集的地方和一定层级地域的经济、政治、文化中心的总和。在我国，是指按照国家规定的标准和法定的程序设立并体现一定行政层次的建制市，它是依据一定的设市标准、设市程序、设市层级而建立的。

2. 城市的特征

这里所讲的城市是现代城市，其特征不仅是在同乡村的比较中，也是在同以往的城市比较中体现出来的。

（1）系统性

现代城市是由众多的不同类型、不同性质、不同层次的子系统

所组成的复杂的大系统。从纵向看,城市系统可划分为经济系统、社会系统、生态系统等若干层次的子系统;从横向看,城市系统可划分为不同区域的社区平行的子系统。一座现代城市,就是由纵横交错的若干个子系统相互联系、互相作用所构成的有机整体。

(2) 聚集性

聚集性是城市自诞生之后就有的一种特性,只是随着人类社会的发展,这一特性显得更加突出。现代城市是以非农业人口为主体的人口、物质、文化、建筑、设施等高度集中的地方。其一是人口的高度集中。这表现在城市人口占总人口的比重增长和人口密度的提高。在我国是以人口密度和从事非农业人口数量等标准来衡量城市化水平的。如国家规定,凡设市撤县的,其每平方公里人口密度要在 400 人以上,县总人口中从事非农业的人口不能低于 30%,并不少于 15 万。其二是设施的高度集中。城市设施包括生产设施、基本设施、基础设施、住房设施、生活服务设施、文化教育设施、医疗设施、娱乐设施等。高度集中的种种城市设施,是现代城市运转的物质载体,它既是人们创造性劳动的成果,又是人们继续活动的基础和前提。其三是物质的高度集中。现代城市是各种原材料、工业产品、商品等物质高度集中的场所,为人们利用各种设施进行生产和经济活动提供了客观前提。其四是文化的高度集中。现代城市既是人类智力高度集中的宝地,也是传播现代文化科学技术的中心,世界上许多著名的城市都是以其优秀的文化而闻名于世的,如罗马、巴黎、伦敦、北京、西安等。

(3) 复杂性

现代城市是一个由各种因素、关系、矛盾所构成的纷繁复杂的统一体。其一,现代城市的构成要素众多而庞杂,其中既有物的因素,又有人因素;既有经济的因素,又有政治的、文化的因素;既有自然地理的因素,又有人文环境的因素,如市民的文化素质和公德意识状况在很大程度上影响着城市的管理和建设。其二,现代城

市的内部关系和矛盾错综复杂,其中既有纵横交错的关系、群体关系、阶层关系,又有相互交织的权力关系、利益关系,是一张由人、财、物、责、权、利汇织起来的复杂的联系之网,互相之间不断产生矛盾又不断解决矛盾,现代城市是一切社会关系和一切社会矛盾的聚焦点。

(4) 开放性

城市的开放性是与人类社会化程度的提高以及科学技术的日益发展成正比例的。随着现代生产社会化程度不断提高,现代科学技术迅猛发展,现代城市的开放性程度也日益提高,比以往更加突出,特别是各国市场经济建设和现代化建设的推动,使得城市更富有开放性的时代特征,每时每刻地与外界进行着人流、物流、信息流的交换。

二、城市的演变和规律

1. 城市的演变

城市是人类社会经济发展到一定历史阶段的产物,是人类文明进步的结晶。

城市最早产生于公元前 3500 年,至今已有 5000 多年的历史。城市起源的直接动力是社会生产力的提高,剩余产品的出现,商品生产和商品交换的客观需要。同时,由于阶级的出现和部落之间的战争,一些部落的首领为了保护自己的利益而不断地修建城池,也促使了人类最早的城市诞生。

城市不仅随着社会生产力的发展而产生,同时也随着社会生产力的进步而不断演变。大体上可划分为四大阶段:

(1) 原始城市阶段

主要指奴隶社会时期的城市。这个时期的城市特征是:规模狭小、功能单一、建筑粗糙、居住和活动分散等。它主要是行政、军事、宗教和手工业的中心,经济功能并不突出,这与当时社会生产力水

平低下是相适应的。当时的城市居民不少人仍从事着一定的农业劳动,城市里还保留了大片的耕地、菜园和果园,城乡区别尚不明显。这个阶段比较有代表性的城市有雅典、斯巴达、罗马等。我国夏代的安邑、阳翟等城市也产生于这个时期。

(2)中世纪城市阶段

主要指封建社会时期的城市。这个时期的城市特征是:不仅是商品市场和贸易交流的中心,而且开始发展成为政治、经济和文化的中心;城市功能逐步多样化、城市管理问题日益突出;法律法规开始产生。但封建城市的演变,在东方和西方又有不同的特点。东方封建时期的城市,既是商业与手工业集中的区域,又是全国或区域的政治统治中心,其中座落着大大小小的封建统治者们的宫殿与府第。中国唐代的长安、明代的南京、隋唐的淮(安)、扬(州)、苏(州)、杭(州)等,不仅是著名的商业城市、文化城市,也是有力的政治统治中心,但封闭性、孤立性、消费性等自然经济特点也十分鲜明地存在于这些城市中。大多数西方中世纪的城市则分为城堡和市区两部分,城堡里居住着贵族地主,是政治统治的中心;而城市周围则是手工业者和商人聚集的市区,是商业发达的中心。随着商品交换和贸易的扩大,市区日益扩大,市民人数日益增多,于是市区的人就联合起来向城堡里的人即封建领主作斗争,获得一定的自主权,有条件的便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很著名的城市。

(3)近代城市阶段

主要指资本主义社会确立时期的城市。这个时期是城市发展史上跨出决定性步伐的阶段,也是人口城市化的起步阶段。其主要特征有三个方面:一是城市规模不断扩大,城市发展速度不断加快。由于城市拥有各种先进的公用设施与市政工程,如电灯、电话、铁路、水道、公路等便利条件,加上廉价的劳动力和繁荣的贸易市场,使得城市发展工业有利可图,众多的工厂在城市迅速发展起

来,加速了城市人口的集中,扩大了城市的规模。二是城市成为工业和行政的中心。欧洲的工业革命决定了这一时期的城市主要职能,工业、商业等产业职能占据突出的地位,与此相适应,城市也成为履行政府职能最集中的地方。三是城市问题逐步暴露。由于早期资本主义城市发展的盲目性和自发性,城市的发展缺乏严格和全局性的规划与管理,使得环境污染、布局紊乱、交通拥挤、住房紧张等问题伴随着城市的迅速发展而日渐暴露。

(4)现代城市阶段

主要是指第二次世界大战以后这个时期的城市。这是城市发展史上城市化运动朝着现代化方向发展的高级阶段,其主要特征有三个方面:一是城市日益成为现代经济活动的中心。它除了拥有繁荣兴旺的商品市场外,还拥有现代化的工业、交通、运输、服务以及先进的科技力量和活跃的金融活动,使城市成为整个国家和地区经济发展的推动者。二是城市朝着大而多的方向发展,所谓“大”即指城市人口迅猛增长,出现了前所未有的特大都市、大都市区、都市带和都市系统,如墨西哥的墨西哥城,日本的东京都,美国的纽约,中国的北京、上海等。所谓“多”即指城市朝着多功能方向发展,城市功能日益多样化。三是城市布局结构巨变。在城市内部出现了较明显的地域分工,形成了工业区、商业区、仓库码头区、住宅区、文教区等分区,以及城市群落、城市带、城市圈等城市群体布局。

2. 城市发展的一般规律

所谓城市发展的一般规律,是指不同历史时期城市的发展中,各种要素互相联系,互相作用中的本质的、必然的联系。努力探索这些规律,并使人们能够按照这些规律进行有效的市政管理,是市政学的重要使命。这些规律,概括起来主要有:

(1)城市发展的根本动力在于社会生产力尤其是商品经济的发展

如前所述,城市是随着社会生产力的发展而产生和演变的。人类社会早期的“城”与“市”的分离源于生产力虽有提高但不发达;后来“城”与“市”合二而一仍然源于生产力的需要,因为“城”中的人不仅需要安全与防卫,而且需要丰富和及时的物质享受,“市”中的人既需要贸易交流也需要稳定的市场、客户及安全的保障,二者的结合是经济发展的产物。而后来在市场的冲击下,带有封闭性、保守性的城堡土崩瓦解,产生了开放的无“城”的市。“城”与“市”的分合、兴亡历史足以证明,城市文明是在社会巨大的生产力杠杆尤其是市场经济的推动下,不断发展到今天的。因而,要探究城市的发展,就必须追根溯源,到特定的历史经济领域中找答案。而要建立和管理好一座城市,也必须立足经济发展的客观需要。

(2)城市与乡村相互联系、相互作用、共同发展

古今中外的城市发展过程多数是在与乡镇互相联系、互相作用又互相分离、互相制约的矛盾运动中完成的。城市以它独特的社会化大生产、繁荣的商品经济、发达的交通网络,冲击和改造着乡村经济,并产生着双重的作用:既给农民造成灾难性的破产,又给乡村带来现代的文明与繁荣。鉴于人类在发展城市化过程中曾有过的教训,当今世界许多国家的政府正在通过各种法律、政策等手段,有意识地促使城市与乡村之间朝着平衡、协调、一体化的方向发展。许多专家学者以及城市管理者已明智地认识到,当今城乡关系犹如人类健康的头脑要靠健康的身体一样,城市的繁荣离不开乡村地区的兴旺,要以乡村的发展作为基础和支撑,而乡村的发展也离不开城市的繁荣,要以城市的繁荣为龙头和启动。两者之间互相制约,互相促进。在我国加速工业化、城市化的过程中,由于我们是一个农业大国,更需要注意城乡互相平衡、协调发展的问题,要走出一条不同于西方的工业化、城市化的道路,如通过发展乡镇企业,带动小城镇,促进城市化,让80%的农民从工业化、城市化的进程中得到实惠。

(3)城市功能由单一向多元、由封闭向开放发展

随着科学技术的发展,特别是商品生产和商品交换的发展,城市的功能不断扩展,从单一的防御性统治中心的“城”,发展为一个区域或一个国家乃至洲际性、国际性的政治、经济、文化、科技中心,功能日趋多样化。同时,城市与其外在环境发生着越来越多的物质流、人流、信息流的交换,一方面不断地吸收周围城乡及外界为原料、材料、信息、人才;另一方面不断地向周围城乡扩散多种多样的商品、技术、人才等。现代城市的这种开放性,正是城市保持生机与活力的源泉。而且城市的开放性与其功能的多元化互为驱动;城市越开放,城市功能就越能得以发挥;城市功能越得到充分发挥,就更能够促进城市的进一步开放。

(4)城市人口规模与城市承载能力必须相适应

实践证明,一座城市的人口承载量主要是由城市的基础设施、文化设施、服务设施、环境设施等的承载容量所决定的。如果城市的各类设施数量多、质量高,而且布局合理、配套齐全,那么,城市的负荷能力就强,反之就弱。假如城市人口盲目膨胀,流动人口过多,超过城市的负荷能力,就会出现各种“紧张”和“病态”,带来许多“都市病”,如环境污染、违章建筑增多、滋生黑社会势力、火灾隐患增多等,形成积重难返的局面。因此,我国在发展城市的实践中,必须采取各种政策和措施,使城市人口规模与城市的负荷能力保持合理的结构与比例关系。

此外,城市建设与经济建设必须相适应;城市与区域是相互依存、彼此推动的;不同规模不同功能的城市是可以同时并存发展的等,也都是城市的发展规律。

三城市的类别和作用

1. 城市的类别

没有科学的分类,就没有科学的管理,对城市加以分类是科学

地进行城市管理的前提和基础。所谓城市类别也称城市类型或城市分类,科学地划分城市类别,对分析和把握城市的现状,预测和筹划城市的未来,具有重大的意义。

人们可以从不同角度,依据不同标准对城市加以分类,主要有以下几种分类。

(1)根据城市的性质分类

所谓城市性质,即指城市的职能,是城市在国家或地区中发挥的政治、经济、文化作用,它反映城市的个性和特点。以此为标准,可将城市划分为:

- ①政治城市,即政治功能特别突出的城市;
- ②综合城市,即各方面功能齐全而平衡发展的城市;
- ③工业城市,即以工业生产为主导功能的城市;
- ④交通港口城市,即处于水陆交通枢纽位置,以交通运输为主要功能的城市;
- ⑤科学文化城市,即科学技术、文化资源,高等院校集中,并在全国或地区对科技文教繁荣起重大影响作用的城市;
- ⑥风景旅游城市,主要依据其优越的地理位置和宜人的气候条件而显示其特点。

(2)根据城市的规模分类

所谓城市规模,是指城市的常住非农业人口的数量并参考用地的规模。以此为标准,我国城市可划分四类:

- ①特大城市,非农业人口为 100 万以上;
- ②大城市,非农业人口为 50 万以上、100 万以下;
- ③中等城市,非农业人口为 20 万以上、50 万以下;
- ④小城市,非农业人口为 20 万以下。

(3)根据城市行政层次分类

所谓城市行政层次,即指根据法定的城市行政地位和行政级别来划分城市的类别。这是市政学要研究的重要问题。我国的城市

可分为三个不同的行政层次：

①直辖市，即与省、自治区相平行的一级行政区；

②地级市，即与民族自治州、地区行政公署相平行的特殊行政区，一般均为设区的市；

③县级市，即与县、民族自治县相平行的二级行政区，一般不设区。

2. 城市的作用

城市以它强大的经济、政治、文化和科技实力，对国民经济和社会发展起着重大的作用。

(1) 工业生产的基地

由于城市交通便利，商贸发达，信息灵通，资金集中，拥有繁荣的市场、先进的技术、熟练的工人、完善的设施，因而使人们为了获得更好的投资效益，纷纷在城市兴建工厂、开办企业，城市也就必然成为工业生产集中的地方。我国城市工业总产值每年约占全国工业总产值的 90%。

(2) 商贸的中心

城市是商品交换最集中、买卖行为最频繁的地域，是沟通城市与乡村、城市与城市、城市与地区之间经济联系的汇合处和轴心，它以强烈的辐射和吸引作用，影响和带动地区经济的发展，具有农村无法比拟的进行商品交换的优越条件。

(3) 金融的中心

城市是商品生产和商品交换的高度聚集地，与此相适应必然引起资金使用的集中和资金运转的活跃，从而导致城市成为金融市场和金融机构的集中地，成为金融中心。

(4) 科技与信息的中心

城市人口集中，科学技术力量雄厚，集中了大批高等院校和科研机构及其设备，科技人才济济，从而为城市科技中心奠定了牢固的基础。同时城市也是信息集中和信息交流的中心，城市所具有的