

 21世纪城市公共管理系列教材

MUNICIPAL MANAGEMENT

王琳 汤秀娟 主编

市政管理学

MUNICIPAL MANAGEMENT

 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

21 世纪城市公共管理系列教材

市政管理学

王 琳 汤秀娟 主编

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理学/王琳, 汤秀娟主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5640 - 4863 - 1

I. ①市… II. ①王… ②汤… III. ①城市管理 - 高等学校 - 教材
IV. ①D035. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 149415 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 天津紫阳印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 20.5

字 数 / 363 千字

责任编辑 / 陈莉华

版 次 / 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

责任校对 / 周瑞红

定 价 / 41.00 元

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题, 本社负责调换

前 言

随着我国城市的快速发展，市政管理事务日益繁杂。为了提高市政管理效率，迫切需要对市政管理主体、市政职能及运行过程、市政体制、市政管理具体涉及的各个领域的管理理念、管理方式及手段等进行系统的理论研究。鉴于此，我们在长期从事行政管理、公共事业管理专业教学与科研的基础上，考虑到高等学校教学的实际需要，编写了这本《市政管理学》。

全书结合我国市政管理实际情况，充分借鉴国内外市政管理理论研究成果及市政管理实践的先进经验，系统地介绍了市政管理学的基本知识、基本理论和基本方法。本书内容全面，适用于行政管理、公共事业管理专业本科生专业课程教材，也可作为其他相关专业教学教材用书或参考书，还可作为一般读者了解市政管理理论和实践的自学读物。

本书由王琳、汤秀娟主编，参与本教材编写人员的具体分工为：王琳编写第一章；汤秀娟编写第二、五、十、十一章；张杰编写第三章；刘结霞编写第四章；胡恒编写第六章；梁代玉编写第七章；黄欣编写第八章；韦春艳编写第九章；王枫云编写第十二章。最后全书由王琳、汤秀娟统一修改、补充和审定。

在本书编写过程中，我们参考了大量文献书籍，并吸收了学界不少有关学者的研究成果，在此表示诚挚的感谢；同时，本书出版还得到广州大学廉政研究中心教材出版基金的资助，也得到北京理工大学出版社对本书的出版给予的支持与帮助，在此一并表示谢意。由于作者水平有限，不当和疏漏之处在所难免，敬请同行专家和读者批评指正。

作 者

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 市政概述	(1)
第二节 市政管理学研究对象与主要内容	(10)
第三节 市政管理学的研究方法和意义	(15)
第二章 城市系统	(23)
第一节 城市的产生与发展	(23)
第二节 城市的结构与功能	(31)
第三节 世界城市化进程	(40)
第四节 中国的城市化进程	(44)
第三章 市政管理的组织体系	(54)
第一节 市政管理组织体系的构成	(54)
第二节 市政管理组织体系的运行过程	(66)
第四章 市政职能	(81)
第一节 市政职能概述	(81)
第二节 市政职能的基本内容	(87)
第三节 市政职能的影响因素	(94)
第四节 市政职能的转变	(97)
第五章 市政体制	(105)
第一节 市政体制概述	(105)
第二节 西方国家的市政体制	(110)
第三节 中国的市政体制	(117)
第六章 城市规划管理	(128)
第一节 城市规划管理概述	(128)
第二节 城市规划理论的演变	(132)
第三节 城市规划编制管理	(138)
第四节 我国现代城市规划管理的现状与改革	(142)

第七章 城市基础设施管理	(152)
第一节 城市基础设施概述	(152)
第二节 城市基础设施管理的内容与原则	(158)
第三节 我国城市基础设施管理的问题与对策	(166)
第四节 城市交通系统及其管理	(171)
第八章 城市土地资源管理	(186)
第一节 城市土地资源及其特性	(186)
第二节 城市土地资源管理的体制及手段	(190)
第三节 城市土地资源管理的内容	(194)
第四节 我国城市住房管理及其改革	(202)
第九章 城市社会保障管理	(215)
第一节 城市社会保障概述	(215)
第二节 城市社会保障管理体制	(223)
第三节 我国城市社会保障管理的困境与对策	(228)
第十章 城市公共事业管理	(242)
第一节 城市公共事业内涵与范围	(242)
第二节 城市教育与科技事业管理	(244)
第三节 城市文化与卫生事业管理	(249)
第四节 城市环境保护管理	(255)
第十一章 城市公共安全管理	(267)
第一节 城市公共安全概述	(267)
第二节 城市公共安全管理的问题与对策	(271)
第三节 城市治安管理	(279)
第四节 城市灾害管理	(287)
第十二章 城市经营与城市未来发展	(295)
第一节 城市经营的含义及基本理念	(295)
第二节 我国城市经营的问题与对策	(297)
第三节 未来城市的主要类型	(302)
第四节 影响城市未来发展的主要因素	(307)
第五节 我国城市发展的趋势	(310)
参考文献	(319)

第一章

绪 论

❖ **内容提要：**市政管理学是研究城市国家政权，特别是城市政府对城市公共事务进行有效管理的规律的科学。本章主要介绍了有关市政的基本内涵与特征，揭示了市政管理学的研究对象、研究内容以及同其他相关学科之间的关系，阐明了市政管理学的学科地位、研究方法与研究意义。这些是研究和学习市政管理学最先必备的基础知识。

第一节 市政概述

一、市政的基本内涵

“有市就有市政。”^①但是在不同时期，从不同角度出發，人们对市政有着不同的认识与理解。如果从字面上来讲，“市”指城市，“政”指政治和行政。但在日常生活中，人们通常把“市政”简单地理解为市政工程、市政建设、城市公用事业等，即指有关道路桥梁、公共交通、供水供电、排水防洪、园林绿化、市容卫生等方面的建设和管理事务等。这种解释是从城市事务的角度来理解的，显然是过于狭窄了。实际上，市政不仅仅是上述方面的建设和管理，而且是一个内涵深刻、内容丰富广泛的概念。

市政是一个伴随城市的产生与发展和城市体制变迁而变化的，具有多种涵义、多种理解的概念。对于市政这个概念，不同的研究领域有不同的界定。长期以来，国内外学者基本上是从政治学、行政学、城市管理学、城市规划学等多种角度加以探讨，提出了城市政权说、城市行政说、城市政治说、城市事务说、城市政策说、城市建设说等许多不同的解释。

1. 市政就是城市政治

这是从政治学角度来理解的市政，具体指城市政治主体（城市政府、社会

^① 夏书章：《市政学引论》[M]，北京：中共中央党校出版社，1994：17。

团体、无党派人士等)围绕城市公共事务而展开的各种政治决策与行政执行的活动过程的总称,其目的是保持城市运行的稳定。这也是通常所说的广义上的“大市政”概念。美国学者爱德华·C·贝恩菲尔德和詹姆斯·威尔逊在他们的著作《城市政治学》一书中说:“人们通常从行政学的角度而不是从政治学的角度,考察城市政府”,这就是强调从政治学方面去研究,把“市政”主要看做是城市的政治活动。我国有的学者也撰文认为市政是我国整个地方政权的重要组成部分,市政管理学研究的对象是市政权。从这一角度所理解的市政概念包含了如下几层意思。

(1) 城市政治主体是指整个政治系统,即作为城市全部的政治力量和政治组织,既包括城市中的政党组织和各种国家机构,也包括非国家权力组织及市民。在我国,作为执政党的中国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,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构成市政主体,政治协商会议、人民团体、各类社区组织、城市社区居委会和广大市民等各种政治主体,同样是市政主体的重要组成部分。

(2) 城市公共事务是指城市广泛的经济、文化、教育、基础设施、社会福利、公共安全、交通、环境与公共卫生、公用事业、游园设施等有关的城市社会公共事务。这些市政管理的对象或客体,具有广泛而复杂的内容。它们的发展,往往作为城市政治决策的载体,因人们对“公共利益”内涵的不同理解而受到重大影响。

(3) 政治决策和行政执行活动具体表现为城市公共政策的制定过程与执行过程。即城市政治与行政体系中的有权机关,为了有效地管理城市社会公共事务而对城市各类公共政策的制定、执行和监督的活动,以及城市利益群体和公民对城市公共政策的影响活动。这些活动表现为城市公共政策主体与市民或社会团体的政治性互动过程。

(4) 市政的目的是政治性的,即保持城市各个方面运行的平衡与稳定。

2. 市政就是城市政府

这是从政权的角度而言,具体有两层含义:

市政主体。即城市国家政权机关,这就是广义的城市政府。现代政治学中一般将立法机关或者权力机关、行政机关、司法机关统称为政府机关,即通常我们所说的国家政权机关。它包括法律地位、组织体制、职责权限,以及城市国家政权体系的内、外部和纵、横向的制度化、法律化的权力关系,还包括市民个体及群体的权利、义务等。这也是通常所说的“中市政”。

市政管理。即城市国家政权体系,包括城市的立法机关、行政机关和司法机关等主体,对城市社会公共事务所展开的各种国家政权管理活动,以及我国的市

政领导核心——共产党市委及其组织体系的领导活动，它包括市民、市群众团体等对市政决策与市政执行等的影响过程，目的是提供有效的公共供给，保证城市有序、高效、公平地运行。

3. 市政就是城市行政管理

这是从行政管理的角度来理解，具体是指城市国家政权中的行政机关为满足市民多方面的需要，对各种城市事务所进行的决策、执行、计划、组织、指挥、控制、协调、服务等各项活动的总称。这即是通常所说的狭义上的“小市政”。其有以下三层含义：

行政主体。即城市各级国家行政机关，如我国的各级市、市辖区人民政府，以及城市各级人民政府的各类职能部门（厅、局；委、办等），还包括城市各类行政派出机关，如街道办事处和公安派出所等。

市行政过程。主要包括各级各类城市行政机关及其部门对城市事务所进行的计划、组织、指挥、调控等管理过程。

市行政规范。主要包括行政机关及其行政人员履行职责、执行公务所必须遵循的法律、法规、行政规章等，还包括行政组织自身的组织、职责、活动原则、工作程序等法律规范。

4. 市政就是城市经济活动

这是从经济学角度理解的市政，具体是指城市政府围绕城市公共经济事务而展开的各种公共经济决策与行政执行的活动过程的总称，其目的是实现城市总体效益最大化。这一概念与从政治学角度理解的市政概念比较来看，主要表现为市政主体、客体、行为与目的的着眼点不同，但基本范畴是类似的。其主要有如下几层含义。

（1）市政主体或者说城市政府作为城市政府经济职能的承担者，具有寻求城市效益最大化的行为取向。

（2）公共经济事务是城市公共事务的物质基础，研究城市公共事务主要根据限于城市的公共经济事务。

（3）公共政策的制定与执行主要体现为运用经济手段（公共经济手段）引导和约束政策实施对象的经济行为。

（4）市政目的的经济性是以效用来评价的，即保持城市运行能在社会、经济、环境等各方面的协调发展中获得较高的发展速度和社会、环境、经济效益。

5. 市政就是城市公共政策

这是从公共政策的角度来理解市政概念。具体指城市政治与行政体系中的掌握权力机关，为了有效地管理城市社会公共事务而对各种类型的公共政策的制定、执行和监督的过程，以及城市公民、利益群体等对公共政策的影响活动。这

即是通常所说的“现代综合市政”。这是当前我国市政管理研究的一个较为薄弱但又十分重要的方面。具体包括以下三层含义：

城市公共政策的形式。这是指国家和政党为实现一定历史时期的任务制定并实施其行为准则的表现形式。在我国，它既包括适用于和专门适用于城市的党中央的政策和全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律；又包括市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府制定或发布的地方性法规和地方行政规章、行政命令、行政决定等。

城市公共政策的过程。这是指城市政治与行政体系中的有关机关，为解决城市事务管理中的某种公共问题，而进行的政策制定、政策执行、政策评价等连续性活动。

城市公共政策的选择。在我国是指城市有关党政机关，特别是共产党的市委、市人民代表大会、市人民政府的主要领导者对公共政策的形成和选择起着举足轻重的作用，同时市各群众团体、人民政协以及各种大众传播媒介，也都起着不可忽视的重要影响作用。

上述几种对市政概念不同角度的理解，既有相似之点，又有交叉之处，都从不同侧面揭示了现代市政的一般含义。综合以上观点并结合我国当前实际，我们对市政概念界定为：所谓市政，是指国家在城市区域设置的国家政权机关，特别是政府行政机关，为实现城市自身和国家整个政治经济文化的发展，以各种手段对城市社会公共事务进行有效管理的活动。

为了进一步理解市政概念，我们还需要注意把握以下几个方面。

(1) 市政核心主体是公共权力机关。以公共权力机关来表示市政主体的广泛性和权威性，体现了我国市政的特点。除概括了国家政权机关作为市政主体外，它还肯定了中国共产党作为执政党的领导地位和作用。坚持、加强和完善中国共产党的领导，是我国政治制度的一大特点和优势，研究现代中国市政，必须考虑和重视市委这个处于领导地位的市政主体，研究它是如何发挥领导作用的。同时，随着市场经济体制的建立，政府职能要进行转变，政府将成为有限政府；而一些社会职能则应由非营利组织来承担，这些处于成长之中的组织将成为市政管理主体的有益补充，并在市政管理中发挥日益重要的作用。

(2) 市政表现形式是各种公共政策。公共政策是公共权力机关的基本活动方式或活动过程，是公共权力机关的权力意志的体现，它表明了公共权力机关想干什么、为什么干、怎样干。在我国，它既包括专门适用于城市的上级政策、还肯定了法律和法规，也包括城市各公共权力主体制定或发布的决定、地方性法规、地方性行政规章、行政命令、行政决定等。

(3) 市政目的在于实现公共利益。处理各种城市问题、维护城市公共秩序

是城市建设和发展的需要,是市政的基本职能。城市问题的出现是对城市环境的挑战以及对政治系统自身维持的挑战,而解决问题的轻重缓急的次序认定则取决于市政主体经由各种市政过程所作的考虑。市政目标的设定标志着市政是一种有明确方向的活动,谋求公共利益的实现是市政的灵魂和目的,虽然事实上几乎每一项政策的实施结果总是一部分市民受益而另一部分市民受损。

(4) 市政是一个动态的发展过程。为解决城市事务管理中的公共问题,市政主体所进行的政策制定、政策执行、政策监督和政策评估都是连续性的活动。随着城市问题的发展变化,市政管理的内容、重心、方式手段也在不断变化和调整。同时,市政过程也是市政主体之间、市政主体与客体之间相互影响的一个互动过程,如在制定有关公共政策时,公共权力机关总是要受到有关市民、利益群体、大众传媒的影响。

二、市政的历史演变

(一) 西方国家市政的发展

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,经历了一个长期的历史发展过程。具体来看,西方市政的发展大体经历了三个阶段。

1. 中古市政发展阶段

古罗马时代欧洲大陆在公元前六七世纪已设市政官的职位,由公民、议会选举产生,主要担负监督市场与街道的责任。到公元 11 世纪,经历了六个世纪的动乱之后,欧洲大陆逐渐恢复平静,许多城市如罗马、那不勒斯、热那亚、佛罗伦萨、威尼斯等纷纷兴起。这些城市或为主教食邑,或为皇帝、国王及封建领主封地,后逐渐给予相当的自治权,设立自治政府。这就是欧洲封建时代自治城市的萌芽。这时的自治城市,均由一个市镇及四周乡村组成,有各自的商业据点和政府、法庭、军队和钱币制度,可以自由加入任何同盟,可以自行宣战、讲和及订立条约。这是西欧大陆“城市自治”的原形,是中古市政的发端。

2. 近代市政发展阶段

1688 年英国资产阶级革命是近代市政发展的开端,随后经历法国大革命和美国独立战争,使法国、美国先后在欧美取得了资产阶级革命的胜利,进而先后完成了产业革命,奠定了近代市政发展的经济、政治和社会基础。

18 世纪,英国地方政府的权力掌握在清平吏手中,以后随着地方主权的呼声日益高涨,城市逐渐取得了合法自治地位。之后设立各种专务机关和改革委员会,负责修路、治安、公共卫生和其他市政工作,并有一定的征税权。1835 年,

英国议会通过《市团法案》，规定市区应成立民选市议会，市地方政府不再接受清平吏的管辖。最初市议会仅有权管理公产、控制警察及通过地方法规。随着城市事务的增多，原由市区内专员或董事行使的权力移交市议会，各市便先后设立公路局、教育局和卫生局等，各局负责人均由市民选举产生。至1929年和1933年，英国又制定地方政府案，将郡以下分为城区和乡区。乡区下又分若干教区，城区下则不再分区。较大的城市地区又设郡市。市的法律地位、权力、机构由英王颁布的市宪确定，并由市长及市议会组成公法人。市议会由选民直接选举的市议员会同参议员组成。市长由市议院和参议院共同选举，任期一年，担任市议会主席，为市区的代表。市长享有征用土地、土地管理与处理、接受赠予、会议费用偿付，制定日常命令，制定地方法规等权力。至此，近代英国市政已发展到成型阶段。

法国在历史上以中央集权著称。1789年大革命爆发后，曾赋予地方很大的自治权。但在拿破仑执政时，完全废除了地方自治制度。1848年开始才有普选产生的市议会。此后，市政府逐渐享有相当的自治权。1884年，法国通过法律，对市的地位作了全面规定，市设市议会，为地方自治机关，享有地方自治权，市长兼任市议会议长，既作为中央代理人，又是市自治机关代表，具有双重身份。1977年，法国编成市政法典，法国市政进入成熟阶段。

美国在殖民地时期的市政与当时的英国类似。独立后，市宪颁布的权力由州议会行使，市区组织多根据合众国宪法精神，设立市长及两院的议会。市长由选举代表会选举，下院由各选区普选产生，上院则由各区各选1人组成，每年改选一次。市长与市议会关系根据联邦宪法精神采取制衡原则，市长对市议会的一切议案均可行使否决权。议决案一经否决，市议会须再经2/3绝对多数复议通过，才能生效。1820年以后，市长多改为由市民直接选举产生，同时废除了选民的财产资格限制。1850—1870年，城市的人口继续增加，市的职能不断扩大，但州对市的控制有增无减。州议会可随时修改市宪或颁布特别法例，对市的事务直接作出规定。市议会的地位显著衰落。1870年以后，市议会的权力继续受到削弱，市长的权力增加，州对市的控制减弱。20世纪以来，市的法律地位、组织体制都由宪章规定，具有相当的稳定性，市宪章不得随意修改。随着城市人口剧增，城市自治运动和市政体制变革逐渐扩展。1901年，得克萨斯州的加尔维斯顿市率先采用了市委员会制，实行议行合设的市政体制。从1912年起，一部分城市创建了市经理制。继续沿用市长议会制的城市，也大大扩充了市长的权力，成为强市长议会制。至此，美国市制发展至成型时期。

3. 现代市政发展阶段

随着世界历史进入现代以来,市政也发展到一个新的阶段。尤其是第二次世界大战结束之后,从世界范围来说,现代市政与中古市政、近代市政相比,从体制到职能、内容到手段都发生了巨大的变化,体现出其突出的发展趋势。这主要表现在以下几个方面。

在市政体制上,由过去的封闭、独揽,转变为开放、复合,市行政机关在市政体制中的地位更加突出。

在市政职能上,由过去的传统型、内向型、消极型,转变为当今的现代型、内外结合型、消极与积极相结合型、广度与深度相结合型。市政职能总体增加,市政府行政机关在居民的公共和个人生活中的作用日益加强,实现职能的方式和手段日益多样化、现代化、科学化、智能化。

在市政过程上,由以往的单轨、慢节奏,转变为当今的多轨运营、快节奏、依法行政,市民参与市政过程的机会和渠道增多。

市政结构上,由以往的少而杂,转变为当今的多而专,并且越是经济现代化程度高的城市,其管理机构越是复杂多样,对其管理人员越要求数量多、素质高、服务周密。

在市政管理范围上,由以往单纯管辖城市市区,转变为管理包括周围广阔的乡村地区,出现了在社会分工和商品经济高度发达基础上的“城乡共治”的局面。

(二) 中国市政的发展

在中国,市政具有悠久的历史,它作为一种地方行政建制早已存在,在北齐的县组织中已有市长的名称,在隋唐的县组织中已设有市政主管官员——市令。唐代基层行政组织中,区别于乡村“里”,已称城区为“坊”。“里坊制”的出现表明了我国城乡在管理体制上的区别。但在中国历史上第一次用法律形式确认城镇为基层行政建制的,是1909年晚清政府颁布的《城镇乡地方自治章程》,在中国历史上第一次将城镇区域和乡村区域区别开来,形成了城乡不同的政权系统。1911年,江苏省临时参议会制定的《江苏暂行市乡制》,规定了市的组织的立法机关和行政机关及其相应的选举办法,可谓是中国市制的开端。

1928—1947年是市制形成的重要阶段。1928年国民党政府公布《特别市组织法》与《市组织法》,将市分为由中央领导的特别市和由省领导的普通市。1930年,国民党政府又颁布新的《市组织法》,将市的行政地位分为直属于行政院与直属于省政府两种。

新中国成立以后,我国的市政经历了一个从扩展发展到调整收缩再到全面发展的曲折过程。自党的十一届三中全会以来,随着我国经济体制改革和政治体制

改革的深入和发展,在总结自身历史经验的基础上,立足于国情和市情,把改革开放和坚持社会主义方向有机地统一起来,从而逐步形成了一个具有鲜明中国特色的、适应改革开放环境的社会主义市政体系。并且随着中国城市化步伐的不断加快,城市的地位和作用愈加重要,使得市政也发生很大变化,具体呈现如下发展趋势。

1. 市政职能发生根本变化

传统的经济主导型的城市管理模式忽视了对城市经济、社会发展环境和物质条件的创造和管理,已经不能适应社会主义经济体制发展的需要。市政府应该把为城市 and 市民提供科学高效的管理作为基本职责。市政职能的发展趋势是为城市创造良好的社会环境和物质条件,为辖区内居民提供各种快捷、高效的公共服务。市政的职能重心将由经济管理转向城市生活管理与服务,市政府要集中力量做好城市的规划、建设和管理工作。

2. 市政机构大幅精简

随着市政职能的转变,市政机构必然要作相应的变革,机构将更加精干,管理效率将不断提高。市政机构变革的基本指导思想是:按照政企分开和精简、统一、高效的原则,转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率。根据“小政府,大服务”的目标模式和机构人员编制总额严格控制及因市制宜的基本方针,将市政机关中职能重复、交叉的合并、精简,将职能单一、不宜单设的撤销。市政机构的撤销、裁减和设置,要以职能转变为依据;人员的精简、压缩、上岗,要与干部人事制度的改革相结合。

3. 市政管理手段日益现代化

主要表现为市政管理的科学化、民主化和法制化三个方面。市政管理科学化的主要内容包括机构设置的科学化、管理过程的科学化和方法手段的科学化。市政管理民主化的主要内容包括政务公开、完善人民代表大会制度和民主协商、基层民主生活制度化。市政管理法制化的主要内容包括加强立法工作、依法行政、提高公民的法律意识。随着市政变得日益多轨运营,市民参与市政过程的机会和渠道增多。

三、市政的特征

1. 政治性

市政具有国家管理的属性,是国家管理活动的重要组成部分,体现国家的利益和意志。国家管理的性质决定着市政的性质和发展方向。而且市政核心主体主要是市的国家机关,是整个国家机关的一部分;市政的客体和内容,主要是城市的公共事业、公共事务的管理;市政的手段,主要是国家的法律、法规和规章,

实行依法治市；市政的过程与国家政治权力体系及其运行紧密联系。因此，市政已超越了单纯的技术性、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。可以说，市政活动就是一种城市的政治活动。

市政所具有的政治性特征，要求我们在市政管理中要做到讲政治，要讲政治原则和把握好正确的政治方向。在我国社会主义制度下，市政管理的一切出发点和最终落脚点，都要保障和代表最广大人民群众的利益，为广大人民群众办实事、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。

2. 历史性

市政是一个历史范畴，它有一个长期发展的历史过程。从古代（欧洲中世纪）、近代到现代，市政发生了巨大的变化，表现在城市其内涵在历史发展中不断演进。近代以来，城市逐步成为政治、经济、文化、信息传播和人们交往的中心，成为人类社会向前发展的先锋力量。也就从那个时候起，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、法制化逐步加强，市政管理的方式和手段日益多样化、科学化。研究市政，必须要了解这个历史发展的过程，总结其中的历史轨迹及经验，为当代中国的市政研究提供启示和借鉴。

3. 系统性

市政是个大系统，是一个由各要素、各环节组成的有机整体。

（1）市政系统包括许多分系统，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。

（2）市政系统是由多元的市政要素组成的，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。

（3）市政系统是由决策、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，联为一体。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。

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。

（1）从市政管理的内容看，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,以及对市民物质生活、精神生活的指导和协调等。

(2) 从市政所面对的社会阶层及其人员的结构看,城市中有社会各行各业、各阶级、阶层及其所属人员和利益群体。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。

(3) 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、城市治安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管理过程。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,以致这种管理过程的动态性存在如下特点。

(1) 灵敏度高,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。

(2) 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,都有可能導致城市生活的全局性混乱。

(3) 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的重要组成部分。市政作为历史性概念,在长期的历史发展中发生着巨大的、深刻的变化,研究市政应动态地考察其轨迹,为我国市政管理的科学化提供应有的启示。

此外,开放性、相互联系性也是市政特征的体现,这些市政特征在全球化、网络化、信息化的当代城市发展进程中,也发挥着非常重要的作用。

第二节 市政管理学研究 对象与主要内容

“科学研究的区分,就根据科学对象所具有的特殊的矛盾。因此,对于某一现象的领域所特有某一矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①

一、市政管理学的含义

市政管理学是研究市政的科学,但关于市政管理学的研究对象的具体概括,

^① 毛泽东:矛盾论,《毛泽东选集》第1卷[M].北京:人民出版社,1966:284.

到目前来看并没有形成一个大家公认的权威性的结论。这主要是由于人们对市政含义的理解不完全一致，所以在确定市政管理学的研究范围以及内容上的总体考虑和设计也有所不同。有的学者认为，市政管理学是以城市行政管理为研究对象，着重研究城市行政管理的特殊问题，“凡是与城市政府建设和管理城市有直接关系的综合性问题，都属于市政管理学的研究范围”。有的学者认为，市政管理学即是“城市政权学”，是一门研究城市政权及城市管理的发展规律的科学。他们主张市政管理学的研究应围绕城市政权展开，以研究城市政权组织形式、城市政权机构、城市政权的决策过程、城市政权的各项管理活动等为主要内容。还有一些学者认为，市政管理学是研究城市国家政权，特别是城市政府行政机关对城市有关公共事务进行有效管理的规律的科学。他们将市政管理学的研究范围和基本内容划分为导论、总论、分论三大部分。导论部分，主要对市政管理学的研究对象和框架结构作总体性阐述。总论部分，围绕城市国家政权尤其是国家行政管理而展开论述，包括市政体系、市政体制、城市法制、市政职能、市政过程等方面的问题。分论部分，则具体分析城市有关公共事务的管理问题。上述国内学者对市政学的研究对象和研究范围的认识，有一定的代表性，有的突出城市行政管理，有的强调城市国家政权及其建设，有的则主张把这两者结合起来研究。这些认识，都是有重要参考意义的。

严格来讲，从其学科的理论基础来看，市政管理学是对行政学和管理学理论的具体应用；就其学科的方法体系而言，是把行政学理论应用在城市公共事务管理层面上。因此，市政管理学就是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）规律的科学。或者说，市政管理学是研究城市政府行政机关和其他城市公共管理主体，对城市日常公共事务进行有效管理的规律的科学。具体到我国现阶段的市政管理学，就是研究市政主体（主要是城市的共产党组织和国家政权机关，特别是城市的国家行政机关），对城市各种公共事业和公共事务进行有效管理并揭示其规律的科学。

具体来看，市政管理学的研究对象主要包括以下三个方面。

1. 市政主体

在我国，市政主体包括城市的中国共产党组织、市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府、市人民法院和人民检察院、市政协、民主党派、非政府组织等。其中最重要的是城市的国家行政机关。市政管理学既要研究市政主体的体系、职责权限、管理内容及活动方式，也要研究市政主体相互之间的关系以及它们在市政管理活动中的地位和作用。