



高等院校公共管理教材新系



市政管理教程

王雅莉等 编著



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press





高等院校公共管理教材新系

市政管理教程

王雅莉 等 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连



© 王雅莉等 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理教程 / 王雅莉等编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2012. 3

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 978-7-5654-0664-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 274541 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm

字数: 443 千字

印张: 22

2012 年 3 月第 1 版

2012 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 时 博 王 斌

责任校对: 惠恩乐 刘咏宁

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0664-5

定价: 36.00 元

高等院校公共管理教材新系编委会

顾问

艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
王彩波 竺乾威 杨燕绥

总主编 张军涛

执行总主编 赵建国

编委 (按姓氏笔画排序)

于洪平 王雅莉 王维国 王 玮 丛春霞
冯云廷 刘丽霞 刘晓梅 毕乐强 吕 丹
张向达 李 敏 杨 刚 苗丽静 赵秋成
徐雪梅 夏 敬 郭劲光 靳继东 谢志平

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多高校为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织需要的高级管理人才。事实上，随着“管理主义”的发展，公共管理硕士（**Master of Public Administration, MPA**）教育在西方国家如火如荼，至今已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（**Master of Public Affairs**）和公共政策硕士（**Master of Public Policy**）学位，就等于获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生，2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生。目前，MPA教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办MPA教育的财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面：（1）前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者，既保留国外公共管理学之精华，又具备“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。（2）融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，将政治学与经济学、管理学、社会学理论熔为一炉，尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。（3）适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

前 言

市政管理学，也被称为城市管理学，是研究以城市政府为主体的城市公共部门如何管理城市公共事务的学科，是公共管理理论在城市公共事务管理中的具体应用。它有着比较悠久的历史，同时又处于不断发展和完善之中。

我国进行社会主义市场经济体制改革后，经济持续较快增长，城市建设迅猛发展，城市化进程日益加快，各地城市面貌发生了显著的变化。但是，这种发展状况所急需的市政管理理论与实践还没有发展起来，处于滞后的状态。此种局面与两方面的认识有关：一是在实践上，我国的市场化进程还比较短，纵向管理体制仍是社会经济管理的主要模式，社会的横向管理还处于分割状态，城市地方政府的管理还没有形成公共市政的视角。这使得人们对于市政管理的认识还仅仅停留在市政工程的管理或者是城管执法上，这就使得市政管理的职能大打折扣。二是在理论上，地方公共管理理论还没有被人们充分认知，特别是城市政府的工作人员还不十分清楚市场经济条件下城市政府的职能应该有哪些，存在着应该做好的公共管理职能落实得不到位而又积极地抢着去做本应属于市民和企业的事情的现象，这就使得城市社会经济运行秩序不清、成效不高，导致了城市在发展过程中出现很多矛盾。这种状态极不适应我国快速的城市化进程。改变这种状态的有效方法，则是积极主动地学习公共市政和市政管理理论，全面树立市场调节视角的市政管理意识，大力加强市政管理功能的建设。只有这样，才能很好地解决城市化进程中出现的诸如城市土地利用、城市基础设施建设、城市住房、城市交通、城市环境、城市公共事业、城市福利、城市安全、城市国际化等方面的大量现实问题。

正是从这一现实需要出发，我们借鉴国内外城市发展市政管理的新经验，编著了本书。称其为教程，就是希望本书能够为正在学习城市管理知识的大学生和从事市政管理实际工作的城市政府工作人员及广大市民，提供系统的市政管理基本知识和基本理论，使读者在学习本书之后，能够领会并接受21世纪城市发展和城市管理新变化局面下市政管理领域的新理论、新知识、新思想。

本书由王雅莉教授负责总纂和定稿工作，具体分工为：王雅莉教授撰写第一、第三、第四、第五、第六、第七、第八章和第九章的第一、第二、第三、第五节；毕乐强副教授撰写第二、第十一章；苗丽静教授撰写第十章；博士研究生刘洋撰写第十二章第一节和第二节的部分内容；硕士研究生井秀丽撰写第十二章第一节的部分内容；硕士研究生张扬撰写第九章第四节和第十二章第二节的部分内容。博士研究生刘洋对全书进行了文字校正。研究生刘晶、任海红、井秀丽、赵卿、秦彪、吕悦、丛林等参与了部分资料和案例的搜集及修订工作。

在本书的写作过程中，参考了相关文献的研究成果，在此向各位作者表示衷心的感谢。

由于作者水平有限，本书尚存许多不足，恳请读者批评指正。

编著者

2012年1月

目 录

第一篇 总论篇

第一章 绪论	3
学习目标.....	3
第一节 市政概述.....	3
第二节 市政管理的目标和主体	15
第三节 市政管理客体	24
第四节 市政管理的过程与方法	27
第五节 市政管理学的研究对象和研究方法	36
关键概念	40
复习思考题	40
第二章 市政管理体制	41
学习目标	41
第一节 中国市政管理体制	41
第二节 发达国家市政管理体制例介	53
第三节 市政管理职能	59
关键概念	65
复习思考题	65
第三章 城市发展战略与规划	66
学习目标	66
第一节 城市发展战略概述	66
第二节 城市性质定位分析的理论与方法	74
第三节 城市规划管理	80
关键概念	87
复习思考题	87

第二篇 市政经济篇

第四章 城市土地利用与住宅管理	91
学习目标	91
第一节 城市土地管理概述	91

第二节 中国城市空间结构规划与管制	94
第三节 中国城市土地利用制度与管理	104
第四节 城市住宅管理	115
第五节 城市公共住宅管理	121
关键概念	129
复习思考题	129
第五章 城市基础设施管理	131
学习目标	131
第一节 城市基础设施概述	131
第二节 城市基础设施发展规划	136
第三节 城市基础设施建设管理	142
第四节 城市基础设施存量经营	152
关键概念	157
复习思考题	158
第六章 市政公用事业经营管理	159
学习目标	159
第一节 市政公用事业管理概述	159
第二节 城市各类公用事业管理	166
第三节 市政企业经济性规制	182
关键概念	186
复习思考题	186
第七章 市政财务管理	188
学习目标	188
第一节 市政财务管理概述	188
第二节 城市地方财政收支管理	194
第三节 城市社会融资管理	205
关键概念	212
复习思考题	212

第三篇 市政社会篇

第八章 城市人口与民政福利事业管理	215
学习目标	215
第一节 城市人口管理概述	215
第二节 城市人口管理机制	219
第三节 城市民政管理	227
第四节 城市社会福利和社会保障管理	231
关键概念	237

复习思考题	237
第九章 城市环境与社区管理	238
学习目标	238
第一节 城市环境管理概述	238
第二节 城市环境管理的内容和环境经济分析	246
第三节 城市市容和绿化管理	255
第四节 生态城市建设管理	259
第五节 城市社区管理	265
关键概念	270
复习思考题	270
第十章 城市公共事业管理	272
学习目标	272
第一节 城市公共事业管理概述	272
第二节 城市主要公共事业管理	276
关键概念	289
复习思考题	289
第十一章 城市安全管理	291
学习目标	291
第一节 城市安全管理概述	291
第二节 城市防灾管理	294
第三节 城市社会治安和信息安全管理	302
第四节 城市突发事件管理	310
第五节 城市安全的社会性规制	314
关键概念	319
复习思考题	319
第十二章 市政执法管理	320
学习目标	320
第一节 市政执法概述	320
第二节 市政执法管理的主要内容	325
关键概念	335
复习思考题	335
主要参考文献	336

第一篇 总论篇

市政管理学 (municipal management), 也称城市管理学 (urban management), 或称城市公共管理学 (urban public administration), 是研究以城市政府为主体的城市公共部门如何管理城市公共事务的科学, 是公共管理理论在城市公共事务管理中的具体应用。它既有比较悠久的历史 (市政学), 又是正在成长和发展中的新兴学科 (市政管理学)。在我国, 由于市场经济的历史很短, 市场调节视角的市政管理功能还没有最后形成。在城市化快速发展中, 出现了诸如城市土地利用和建设、城市住房、城市交通、城市环境、城市产业集聚和经济增长、城市福利、城市国际化等大量城市中的社会经济问题。这些问题都是市政管理学的重要研究对象。于是, 在进入 21 世纪的今天, 市政管理学在我国日益引起人们的关注。

本篇在全面介绍市政的概念内涵和管理目标、管理主体、管理客体、管理过程的基础上, 介绍了市政管理体制的历史变迁和现代发展, 并结合我国市政管理体制的改革, 阐述了城市发展战略和城市性质定位分析的理论与方法, 最后阐述了城市规划的方针原则及其编制、实施等管理工作。

第一章 绪 论

学习目标

学习本章内容，首先要在了解和掌握城市的含义、城市的产生和发展过程以及城市的功能的基础上，理清市政及其管理的深刻内涵和市政产生与发展的内在机制。其次要明确市政管理的目标、主体、客体和市政过程，掌握市政管理的内容和一般方法。明确城市治理和城市经营的涵义，掌握现代市政管理理念及其新趋势。

第一节 市政概述

一、市政的产生与发展

市政是伴随着经济性城市的兴起而产生、与城市政府的管理职能相联系的范畴。早在公元前 3500 年，欧洲地中海周围的美索不达米亚地区就出现了城市，公元前 1360 年的埃及底比斯城已是世界上第一个人口超过 10 万的大城市，我国早在夏商时期也已有了夏的阳城、商的汤城等城市，但是由于这时的城市主要是由政治力量促成的政治中心和军事中心，工商业始终不占有主导地位，故为城市居民生产和生活提供共同条件的市政功能还不可能形成。

18 世纪中叶的工业革命，迎来了城市发展的崭新时期。工业化改变了城市性质。首先，由工业革命创造的崭新的生产力方式，可以在较小的土地面积和空间上进行高效率的生产活动，从而把古代的和中世纪的军事性、宗教性、政治性、消费性的城市，变成了工业性、商业性、生产性和居住性的城市。其次，工业化造成了城市人口集中，由于工业的机器生产线需要大量产业工人，它以远远高于农业的生产率水平吸引农民进入，从而把传统社会的堡垒——农民变为雇佣工人，形成了城市人口的集中。再次，工业化不仅创造了新兴的工业形式，而且带来了工业在地域上相对集中的倾向，以便满足企业资本寻求协作利益和竞争优势的需要。于是，成片的工业区出现并与城市居民区和商业区分离开来，直接影响着现代城市内部产业的扩展模式和分布格局；而工业区之间的联系打破了过去城市的封闭意识和城市间的割据状态，代之以开放的市场体系，使城市按照经济合理的市场原则和广泛的区域性道路发展。最后，工业化产生了一系列关联效应，工业产品价值的实现要求有

比较发达的商业、交通运输业、通讯信息业、金融业以及其他各种服务业，从而使城市经济职能进一步复杂化。

工业化导致的城市化发展，使市政概念逐渐突出并独立出来。工业生产的顺利进行要求一系列的生产性基础设施：供电、供热、供水、供气、排水、道路、通讯、防灾等方面的保证；同时要求对从事工业生产活动的员工生活设施予以保证，除了和生产系统要求同样的基础设施外，还要求有住宅、公交、医疗、体育、公共教育、文化、商业网点、餐饮卫生等生活服务、垃圾处理等固定设施及其服务。这些生产的和生活的基础设施和公共服务愈来愈成为城市的躯壳、灵魂和肉体，它们建设不好，城市就无从发展，城市中的各个产业也就无从发展，于是，市政就以建设这些设施和提供相应的公用和公益服务而成为城市社会的独立功能，其完善与否决定着城市社会经济的健康发展和长治久安。如果以现代市政为标尺，以城市自治政府的出现为起点，世界范围内的市政大体上经历了三个主要的发展阶段。

1. 中古市政

古罗马时代（公元前7世纪—公元6世纪）已设市政官之职，由公民、议会选举产生。到了公元11世纪，欧洲大陆在经历了六个世纪的大动乱后，开始逐渐恢复平静，许多城市如罗马、热那亚、那不勒斯、佛罗伦萨、威尼斯等纷纷兴起。这些城市有的是皇帝、国王或封建领主采地，有的是主教教邑，它们逐渐地获得自治权，设立了自治政府，成为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构成，有各自的商业据点和政府、法庭、军队及钱币制度，可以自由加入任何同盟，可以自行宣战、讲和及订立条约。这就是西欧大陆“城市自治”的原型，是中古市政的发端。

2. 近代市政

以产业革命为发端，近代市政经过了一系列演变，其主要演变过程是：（1）设立各种市政专务，即在取得合法自治的城市中，为了进行城市修路、治安、街灯、城市公共卫生和其他市政工作，相应地设立公路董事、环卫董事、园林董事等专务机关职能，后者任职人由纳税人选举确定。如英国18世纪各城市具有自治权后，相继设立了这样的董事。（2）市议会管理市政，即由国家议会确立有关市议会的法律，市议会成为市政管理的主体，设置市政管理的相应机构。如美国1820年市长改为由市民直接选举后，设置了相应的市政部门来修筑水道、治安、消防、修筑道路、救济贫民、教育儿童等；又如1835年英国议会通过《市团法案》后，各市议会先后设立了公路局、教育局、卫生局、公葬局、学生出席局等。各局负责人均由市民选举产生。（3）市政府管理市政，即市议会制逐渐演变为市政府制后，市政管理由市政府承担。法定市议会产生的市长委任市政管理人员，所承担的市政事务由市政府决策，并报中央政府审批。如法国1884年4月5日关于市的法律颁布后，市政府可以作出诸如市预算、市公债的募集、市税收的核准、市公有财产的处理、公园广场的设置等决定，但必须经上级机关批准。（4）市政经

理制，即由市议会选聘市经理全面负责市政工作。如美国在 1901 年得克萨斯州的加尔维斯顿市率先采用了议行合设的市政体制——市委员会制后，于 1912 年起，一部分城市创建了市经理制。

3. 现代市政

第二次世界大战以来，世界范围内的市政陆续走向现代化。市政职能急剧增加，市政府行政机关在居民的公共和个人生活中的作用日益增强，实现职能的方式和手段日益多样化、现代化、科学化、智能化；市政过程由以往的单轨、慢节奏转变为多轨、快节奏，市民参与市政过程的机会和渠道逐渐增多，依法行政；市政机构由以往的少而杂转变为多而专，有一套配套齐全的专业管理队伍，市政体制趋向于自治化。

我国狭义概念上的市政是随着新中国的诞生而产生的。新中国诞生后，各个城市都建立了市政管理机构，对城市能源系统、供排水系统、道路交通系统、邮电通讯系统、安全防灾系统、建筑住宅系统、文化教育系统、休闲娱乐系统、卫生保健系统、环保绿化系统等方面进行全面建设和管理。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，市政职能的实现形式逐渐趋于多样化，以城市发展战略为目标、完成市政指标为准则，分别采取了国有国营、国有民营、民有民营或各种合作形式来从事市政经济建设和管理活动。与此同时，我国也迅速地发展了广义上的市政组织，由过去的条条为主的管理模式逐渐向以城市综合管理的模式转变。特别是在我国加入 WTO 后，城市政府加快了职能转化的步伐，根据现代市场经济的发展要求加强了市政国际化准则管理，使我国市政组织与管理逐步走向市场化、国际化和现代化。

二、市政管理的内涵与理念

（一）市政的概念与内涵

新中国成立以后，实行了以中央高度集中的条条管理为主的经济管理体制，城市规划、城市建设、城市公用事业等城市管理事务分属于原计委、建委、公用事业局等部门的职能范围，从中央到地方条条统管，城市中管理部门的横向联系很弱。故这时的市政仅仅指市政工程公司的职能，即在城建局领导下专门负责城市公用设施建设和管理的职能。这就是我国通常把市政理解为是和城市道路、桥涵、公共交通、城市水资源、供水、排水、防洪、供气、供热和市容环境卫生、风景名胜、园林绿化等方面的建设和管理事务有关的概念的基本原因。但是，市政绝不仅仅是这种市政工程的内涵，现代市场经济中，市政概念有广义和狭义之分。广义市政概念指城市政府的社会经济职能，即为城市企业生产和居民生活提供一般公共服务（法律、政治、行政、公安、公共经济等）和相应的公共管理的职能。它具体表现在城市政府对城市公共事务和国家政务在城市落实的社会管理中的各项行政职能。狭义市政概念指城市政府对城市基础设施建设及其相应的公用和公益服务的管理构

成的一系列行政职能。这种职能的核心内容是保持“城经济”与“市经济”^①之间的均衡，防止“城市病”的发生。

市政伴随着城市体制变迁有多种理解，根据世界各国市政的历史发展与现状，可以分别从政治学、经济学、法学和行政学等多角度来深化理解市政的含义。

1. 政治学视角的市政内涵

从政治学角度理解市政，市政（civicism）是指城市政治主体（城市政府、社会团体、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执行的活动过程的总称，目的是保持城市运行的稳定。这一概念包含了如下几层涵义：（1）城市政治主体是指全部城市政治体系，既包括城市权力政治体系，如中国共产党各个城市委员会、城市人民代表大会、城市政府、司法机关等，也包括城市非权力政治体系，如城市居民委员会、政治协商会议、人民团体、经济政治组织等各种政治主体。（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、房地产、公用事业、游憩设施等有关的城市社会公共事务。它们具有广泛而复杂的内容，往往作为城市政治决策的载体，如何发展会由于人们对“公共利益”内涵的不同理解而受到重大影响。（3）政治决策的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。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。这种互动被称为所谓的“现代综合市政”，这是我国过去市政管理学研究十分薄弱的方面，应成为我国社会主义市场经济体制下搞好市政建设大力开发的重点研究内容。（4）市政的目的是政治性的，即保持城市运行各个方面的平衡与稳定。

2. 经济学视角的市政内涵

从经济学角度理解市政，市政（municipalization）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，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都是从经济学出发的，主要有如下几层涵义：（1）市政主体作为城市政府经济职能的承担者，具有寻求城市经济效益最大化的行为特征；（2）研究和管理城市公共事务主要着眼于城市的公共经济事务和对城市经济活动的干预；（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）引导和约束公共政策实施对象的经济行为；（4）市政的目的是经济性的，即保持城市运行能在社会、经济、环境等各方面协调发展中获得较高的发展速度和社会经济效益。

^①“城经济”的内涵，是指“城”的经济活动。而“城”是负载有水源、交通、建筑、通讯、能源供给、废物处理、公共服务等基础功能的非农产业生产用及其非农人口生活用的资本化（capitalized）了的特殊土地。“城”经济就是依托于城市土地的城市基础设施经济体系，其中绝大部分活动为公共产品的生产和供应活动。“市经济”的内涵，是指“市”的经济活动。而“市”是指由经济流量和方向、经济主体行为和交易结构以及相应的经济制度、组织和经济政策所表现的、反映一定社会经济关系的、处于一定空间方位的买卖场所或市场交易中心。“市”经济就表现为经济流量、主体行为和市场结构三大方面内容构成的社会经济系统。其中主要为私人产品的生产和供应活动。“城经济”与“市经济”相适应，就是实现了城市化均衡。