

# 市政管理学

主 编 徐理明



中共中央党校出版社

责任编辑：孙经蕙

封面设计：张志明

版式设计：保 中

图书在版编目(CIP)数据

市政管理学 / 徐理明主编. — 北京：中共中央党校

出版社，1995.10

ISBN 7-5035-1130-2

I. 市… I. 徐… II. 市政学：管理学 IV. D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(95)第18068号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄100号)

下花园光华印刷厂印刷 新华书店经销

1995年10月第1版 1995年10月第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：9.5

字数：205千字 印数：11000册

定价：6.30元

属印装质量问题 印厂负责调换

## 说 明

市政管理学是中共中央党校函授学院新开设的一门课程。走中国特色的城市化道路,是当代中国一个重大的发展战略。实现市政管理科学化、现代化、法制化,是我们党政机关义不容辞的职责;尤其是在我国社会主义市场经济条件下,更是摆在我们面前的新课题;这也是我们学习和研究市政管理学的出发点。本教材力求完整、准确、精炼地阐述市政管理学的基本原理、基础知识,努力做到“新、实、精、宽、活、深”六个字的统一。

《市政管理学》由国家行政学院徐理明教授主编,从设计框架到拟定大纲,直至统修、定稿。参加编写的作者有:

徐理明(导论、第一、二章);杨春琦(第三、四章);何家振、王培章、范学臣(第五、六、十、十一章);才庆学、张立华、殷明胜(第七、八、九、十二章)。

由于时间仓促,不足之处在所难免,敬请批评指正。

中共中央党校函授学院

1995年10月

# 目 录

导 论	1
第一节 城市	1
第二节 市政	17
第三节 市政管理学	29
第一章 市政体系	34
第一节 市政体系的概念	34
第二节 中国共产党城市的组织领导体系	37
第三节 我国城市国家机构组织体系	41
第四节 我国城市人民政协、民主党派、群众团体、 市民	53
第五节 市政体制改革	66
第二章 城市政府	73
第一节 城市政府机构	73
第二节 城市政府职能	85
第三章 市政过程	96
第一节 市政过程概述	96
第二节 我国市政运作环节	99
第三节 我国市民参政过程	112
第四章 城市政府法制	119
第一节 城市政府法制概述	119
第二节 加强城市行政立法	122
第三节 严格城市行政执法	124

第四节	增强法制观念加强依法治市	126
<b>第五章</b>	<b>城市规划管理</b>	132
第一节	城市规划管理概述	132
第二节	我国城市规划的制定	138
第三节	我国城市规划的实施	142
<b>第六章</b>	<b>城市基础设施管理</b>	147
第一节	城市基础设施的功能	147
第二节	加强城市基础设施管理的对策	154
<b>第七章</b>	<b>城市环境管理</b>	160
第一节	城市环境管理的内容	160
第二节	城市环境保护与管理新发展	177
第三节	城市市容和环境卫生管理	181
<b>第八章</b>	<b>城市土地与住房管理</b>	185
第一节	城市土地管理	185
第二节	城市住房管理	197
<b>第九章</b>	<b>城市人口与计划生育管理</b>	208
第一节	城市人口与计划生育管理概述	208
第二节	城市人口管理内容	211
第三节	城市计划生育管理	219
<b>第十章</b>	<b>城市社会保障</b>	223
第一节	城市社会保障的含义和作用	223
第二节	城市社会保障制度的内容	225
第三节	城市社会保障制度的改革	233
<b>第十一章</b>	<b>城市社会治安管理</b>	238
第一节	城市社会治安管理的内容	238
第二节	城市社会治安管理的基本制度	249

第三节	城市社会治安综合治理·····	260
<b>第十二章</b>	<b>城市教科文卫体管理·····</b>	<b>271</b>
第一节	城市教科文卫体管理概述·····	271
第二节	城市教育管理·····	273
第三节	城市科技管理·····	283
第四节	城市文化管理·····	291
第五节	城市医疗卫生管理·····	293
第六节	城市体育管理·····	296

# 导 论

导论这一部分重点阐述了城市的含义、功能与类型；城市的发展阶段与规律，发展方针与战略；市政的定义与特征，市政的发展阶段与趋势；市政管理学的研究对象与意义。

## 第一节 城 市

### 一、城市的概念

城市是由“城”和“市”两个概念构成的组合词，从字面解释，“城”，指的是城堡，具有防御意义的统治中心；“市”，指的是市场，具有商业意义的交换和贸易中心。这反映了古代城市的基本职能和特征。从起源上看，城市出现于原始社会末期，从一开始，大都建立在交通便利、气候适宜、人口集中、物产丰富、防御性较强的地方，成为当时的经济、政治、军事、宗教的中心。

列宁曾指出：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”这揭示了城市的本质特征。

中共中央关于经济体制改革的决定中指出：“城市是我国经济、政治、科学、技术、文化教育的中心，是现代工业和工人

阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。”这进一步揭示了社会主义国家现代城市的本质特征、地位和作用。

结合我国的国情，我们认为：城市是指具有一定规模和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、文化的中心。

市政学所研究的“城市”，在我国是指国家按照行政建置设立的直辖市、设区的市（通称“地级市”）、不设区的市（通称“县级市”）。

## 二、城市的功能

城市功能，是指城市在一定时期里、一定区域内在政治、经济和文化生活中所起的作用。现代城市功能都具有多样性和综合性的特点，是确定城市性质的主要依据和区别城市类型的主要标志。一般而言，城市规模大，则辐射能力就大，功能就大；城市规模小，则辐射能力就小，功能就小。

现代城市功能，通常归纳两大类，即普遍功能和特殊功能。

### 1. 普遍功能

亦称共同功能。它是指各类城市都具有的功能。概括起来，主要包括以下五个方面的内容。

承载功能。即城市承担着为人类在城市中开展各种活动以及国民经济的发展提供物质条件和环境条件的功能。城市是一个巨大的载体，由自然物质载体（如土地、水源等）和人工载体（如道路、桥梁等基础设施和生产设施）构成，是人类活动的依托之地。



经济功能。经济的发展是城市产生、发展的动力,城市又起着组织经济和发展经济的中心作用。现代城市的发展,使城市成为一个国家或一个区域各类经济活动最集中,经济交往最密切,经济生活最活跃,经济信息最灵敏,经济实力最雄厚的地方。城市的经济功能,最主要体现在城市的辐射能力、吸引力和综合服务能力这三个方面。

政治功能。城市往往是中央或地方政权机关、政治组织和社会团体的所在地,也是一定地域的政治决策中心,时时刻刻都向所辖区域内发布各种各样的指令,起着特定的政治中枢作用。

文化功能。城市集中了一个国家或地区绝大部分的科学、教育、文学艺术、新闻出版、广播影视、卫生、体育、图书馆、文化馆、博物馆等各项文化事业及其设施,是开发智力、传播知识、培养人才、丰富生活的重要基地,对城市的精神文明建设和文化繁荣起着主导作用。

社会功能。城市是各类机构、组织进行社会活动最集中的场所,也是社会保障事业以及对环境保护、社会治安实施管理最集中的场所,对该地区乃至整个国家的社会稳定与发展都起着极其重要的作用。

## 2. 特殊功能

亦称主导功能。它是指不同类型、不同规模的城市所具有的,而不是每个城市都必备的独特功能。如以旅游、交通港口、矿业等为主导功能的城市。城市的特殊功能是城市发展的方向和原动力,具有两个作用:

其一、对城市发展的决定作用。即城市特殊功能对城市的形成和发展具有支配作用,如旅游城、煤城、钢城、石油城等皆

因其而兴。

其二、对区域发展的主导作用。城市处于区域的中心地位，其辐射力遍及整个区域；城市是通过特殊功能来发挥其中心作用的，即城市特殊功能主导着区域的发展方向。

综上所述，城市普遍功能，体现着一切城市的共性，是区别城市和乡村的标准；城市特殊功能，体现着城市的个性，是区别不同类型城市的标准。

### 三、城市的类型

区分城市类型，对合理协调城市人口构成，用地规模，规划布局，建设与管理都具有重要意义。就我国现有的城市而言，可从下列几方面进行划分。

#### 1. 按城市的主导功能分类

**政治中心城市。**国家各类组织机构高度集中，政治功能处于主导地位的城市。如中华人民共和国首都北京市。

**综合性城市。**城市的几种主要功能处于同等重要位置的城市，多集中工业、商业、金融业、文化、科技等多种功能。如我国的上海市、天津市、南京市、广州市、西安市等。

**工业城市。**工业在城市经济及用地上占有很大的比重，并成为其主导功能。如我国的沈阳市、鞍山市、抚顺市等。

**交通港口城市。**处于水陆交通枢纽位置，以交通运输为主导功能的城市。如我国的武汉市、大连市、青岛市等。

**历史文化名城。**以历史名胜古迹、悠久的历史为特色的著名城市。如我国的北京市、西安市。

**风景旅游城市。**以优越的地理位置、奇特的地形、地貌和宜人的气候条件而显示其特点的城市。如苏州市、杭州市、桂

林市、秦皇岛市等。

## 2. 按城市的行政层级分类

直辖市→副省级市→地级市→县级市。

直辖市。1954 年至今仍为北京、天津、上海，属举世闻名的超级城市。是与省、自治区相平行的城市行政区。

副省级市。特指在我国当前城市经济和社会发展计划在国家计划中单列户头，拥有相当省级政府经济管理权限，在隶属关系上由所在省的省委、省政府领导，仍为省辖市。从 1994 年 2 月起全国共有 16 个副省级市：广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、重庆、大连、青岛、深圳、厦门、宁波。这就是原来从 1983 年以来国务院先后批准的 14 个计划单列市，加上山东、浙江两省的省会市济南、杭州。

设区的市。在我国特指与民族自治州、地区行政公署相平行的城市行政区。它的法律地位在省与县之间，隶属省、自治区领导。由于与地区行政公署行政层级相等，特别是它多由撤销地区变市而来，也通称为“地级市”。至 1994 年底全国共有 190 个。

不设区的市。与县、民族自治县相平行的城市行政区，由于行政层级与县级相等，一般通称为“县级市”。至 1994 年底，全国共有 413 个。

## 四、城市的发展阶段

人类最早的城市，出现在公元前 3500 年左右，于幼发拉底、底格里斯两河流域，稍后在尼罗河流域、黄河流域和印度河流域出现了最早的一批城市。城市的出现是社会生产力发展的产物，它随着商品经济的发展和生产力的提高，从一个阶

段发展到另一个阶段,并不断显示其自身的发展趋势。

从世界范围来讲,城市的发展经历了如下四个阶段。

### 1. 原始城市阶段

它是城市最初形成阶段,在整个人类社会形态的发展史上属奴隶社会。这一阶段的城市规模狭小、功能单一、建筑粗糙、居住和活动分散。它的形成,开创了人类历史发展的新纪元。

在奴隶社会中,城市主要是行政、军事、宗教和手工业中心。由于社会生产力水平低下,城市的经济功能很不突出,不少居民还要从事一定的农业生产劳动,在城内经常保留着大片的耕地、菜园和果园。此阶段代表性的城市有雅典、斯巴达、罗马等。其中罗马城在公元1世纪时,人口就达到35万,人口密度2.5万/平方公里。我国夏代的安邑、阳翟等城市也是这一时期产生的。

### 2. 传统城市阶段

它是从城市最初形态跨入历史性成长阶段,在整个人类社会形态的发展史上属封建社会。随着社会生产力的进一步发展,商业与手工业明显分离,城市的商业贸易职能显著增强,交通运输也有所发展。城市已不局限于政治、军事中心功能,在农业富庶、交通方便的地方以及一些主要河口和海口,出现了封建社会的商业城市,这一阶段城市的主要特征是:城市不仅成为商品市场和贸易中心,而且开始发展成为政治、经济和文化中心,城市的功能也逐步多样化,城市的一些管理问题也开始突出,一些相应的法律条文也开始产生。

传统城市的发展,东西方不尽相同。

东方以中国传统城市为典型,其发展模式依靠“两极”的

政治经济结构：一极是至高无上、过分集中的皇权以及严密的纵向行政权力；另一极是软弱无力、高度分散的农业和手工业相结合的小农家庭经济。在这种政治经济环境中成长起来的城市，由于皇权和纵向行政权力以及官工、官商对小农家庭经济的统治，导致世界上少有的一元化城乡自然经济，并导致世界上少有的繁华的消费性、商业性的大城市。如战国中期齐国的临淄（20余万人），西汉与隋唐时期的长安（今西安市，分别为30余万，100万人），北宋的东京（今开封市，人口最多时达150余万人），明代的南京（119万人），清代的北京（约100余万人）等。这些传统城市无不具有鲜明的封闭性、孤立性、消费性等自然经济的特色。

西方在最初的几个世纪里，曾经出现了一个衰落时期。各地设置的城寨，大部分在战火中遭到破坏，商路断绝，城市手工业和商业也萧条起来，生活中心转入农村。9世纪以后，商品经济逐步活跃起来，集市贸易不断发展，西方封建城市逐渐兴起。最初是在封建主城堡周围发展起来，也有的是在交通枢纽及罗马营寨城的基础上发展起来的。大多数西方城市分为城堡和市区两部分，城堡居住着贵族地主，是政治中心，城堡周围是手工业者和商人聚集的市区。随着市区的扩大，市民人数的增多，他们联合起来与封建领主作斗争，获得了一定的自主权，有的还形成了独立的自治城市。威尼斯、热那亚、佛罗伦萨等，均属当时世界著名的城市。

这一阶段的城市，以人口发展缓慢，主要是生产技术落后、规模狭小的手工业生产为主要特征。

### 3. 近代城市阶段

它是城市历史发展中跨出决定性步伐和开创人口城市化

的重要阶段。它以资产阶级政治革命和产业革命为起点，波及世界各国，迄今已达 200 多年的历史。随着上述革命的展开，城市社会政治经济结构及其政治经济环境逐步发生着质的变化：手工劳动被机器生产取代，手工工场制度被工厂制度取代；封建地主土地占有制被生产资料资本家占有制取代；封建专制被资产阶级专政的民主制取代。随着工业成为国民经济的重心和商品经济占统治地位，城市就真正成为 一个 国家或地区的经济中心，并且其规模和功能日益扩大。如下表：

人口(万) \ 年代	1800 年	1900 年
市名		
伦 敦	86.5	453.6
巴 黎	54.7	271.4
纽 约	60	343.7

我国的近代城市是在传统城市基础上发展起来的，并带有浓厚的半殖民地、半封建的色彩，如上海、天津、广州、大连、青岛、哈尔滨等。

这一阶段城市人口逐渐集中，城市规模不断扩大，城市功能多样化，城市布局结构巨变，出现了工业区、仓库码头区、商业区、居住区等功能分区。商业金融机构取代了封建城堡的教堂。各种先进的公用设施与市政工程，如电灯、电话、下水道及各种公用交通，逐步出现并迅速普及。在这种政治经济环境下培育起来的 城市，由于工业成为国民经济的重心和商品经济占统治地位，因而城市真正成为国家或地区的经济中心，并且

辐射力日益扩大。

这一阶段城市发展的主要特点：

(1)城市发展速度加快和城市规模逐渐扩大。由于城市有铁路、水道、公路等交通条件，有廉价的劳动力和顾客云集的市场及交易所，在城市办厂有利可图。因此，大工厂在城市迅速发展起来，从而加速了城市的发展和扩大了城市的规模，增强了城市的辐射力。如美国的大西洋沿岸，英国的兰开夏地区，就是在工业革命中形成的工业和人口高度密集的城市区。

(2)城市充当着工业和行政中心。由于产业革命推动了城市发展，这就决定了城市的主要职能是工业、商业等产业职能，与之相适应，城市中枢管理职能也日益突出起来。

(3)大城市问题爆发。由于资本主义城市发展的盲目性，城市的最初发展往往缺乏系统严格的规划和管理。因此，城市的迅速发展，带来了环境污染，布局紊乱，交通拥塞，用地、住房紧张等一系列严重的城市问题。

#### 4. 现代城市阶段

它是城市发展史上前所未有的使整个人口城市化运动朝着现代化方向发展的高级阶段。二战结束以后，世界进入了现代城市的发展阶段。城市人口迅猛增长，经济实力空前增长，出现了前所未有的大都市、大都市区、都市带和都市系统等，如墨西哥的墨西哥城，日本的东京都，巴西的圣保罗，美国的纽约，中国的上海、北京等。

这一阶段城市发展的主要特点：

其一、城市日益成为现代经济活动的中心。城市不仅拥有便利而广阔的商品市场和生产要素市场以及先进而雄厚的科技力量，还拥有现代化的工业、交通运输业和服务业。城市里

的各种商业活动和金融活动异常活跃。因此，城市不仅自身综合实力雄厚，还决定着并推动着整个国家和地区的经济的发展。

其二、城市朝着高质量和多功能方向发展。随着现代科学技术和社会生产力的迅猛发展，社会分工愈益细密化，向城市提出了高质量、多功能发展的要求。而现代科学技术的发展，又使城市具有发达的科学管理和城市基础设施，从而这一要求得以实现。

其三、城市空间组合上的巨变。大城市内部出现了较明显的地域分工，如工业区、商业区、住宅区、文教区等；出现了城市群落、城市带、城市圈等城市群体布局，甚至有的发达地区出现了跨国的城市群落“一体化”的趋向。

## 五、城市的发展规律

它是指城市发展过程各要素之间的矛盾对立统一运动中的固有的、本质的、必然的联系。概括起来，主要有：

### 1. 城市和乡村相互促进、共同繁荣的规律

这是基于长期以来城市发展运动多处于与乡村分离、对立的矛盾运动中而得出的结论。城市以其强大的经济活力，丰富的物质条件，优良的生活方式，发达的交通网络，对乡村产生巨大的吸引力，并冲击着乡村那种传统的庄园生活方式，给乡村注入了文明和进步的血液。目前，一些发达国家随着“逆城市化”的出现和科学技术的迅猛发展，城乡之间正在朝着尽可能平衡、协调发展的方向转变。在我国社会主义初级阶段，其城乡关系呈现以下特点：消除了旧式的城乡对立，建立了社会主义的城乡结合的新型关系；城市领导乡村，乡村支援城市；以城市为中心，组织推动社会主义市场经济的发展；城乡



统一规划,协调发展,共同繁荣进步,从而缩小城乡间本质差别。社会的发展已经到了城市离不开乡村,乡村离不开城市的阶段。

## 2. 城市和区域相互依存、彼此推动的规律

这是基于城市和它周围的管辖区、经济区、影响区等处于不同辐射作用下的区域,有着密切联系、相互制约而得出的结论。一方面区域是城市的基础,也就是区域所处的经济、地理位置的重要程度和经济、交通发展水平,对城市的功能、性质和规模起着巨大的制约作用;另一方面城市是区域的核心,也就是城市对区域的经济的发展起着主导作用,对区域教科文繁荣和各种人才培养起着基地作用,对区域内人们的生活方式起着引导作用。

## 3. 同时并存不同规模、不同功能的城市的规律

这是基于一个国家城市体系内部矛盾运动而得出的结论。现代各国的城市体系,呈现出不同规模、不同功能并存的态势。这一方面是由于受所在地理位置、自然资源和区域经济发展水平的制约;另一方面也是充分利用区域内地理位置的优势、能源、原材料等自然条件,形成区域中全国范围内的技术经济优势,合理布局区域或全国生产力水平。例如,在我国辽宁省的城市群内,沈阳是具有 330 多万人口(指市区非农业人口,下同)的特大城市,是区域政治中心和综合性的工业城市;大连市是拥有 140 多万人口的港口城市,鞍山和抚顺市是分别具有 110 多万人口的钢铁、煤炭工业中心;本溪是拥有 70 多万人口的“煤铁之城”。同时,还有丹东市、锦州市、葫芦岛市、营口市、盘锦市、阜新市、辽阳市、铁岭市、朝阳市以及瓦房店市、海城市、兴城市等功能各异、规模不一的各类地、县级