

市政学纲要

自学指导

胡象明 等编



武汉工业大学出版社

市政学纲要自学指导

胡象明 等编



武汉工业大学出版社出版发行

江西省武宁县印刷厂印刷



开本787×1092 1/32 印张, 5 字数: 110千

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数: 1~7000册

ISBN7-5629-0287-9/D·0036

定价: 1.80元

编 者 的 话

本书主要由胡象明同志执笔编写，张安庆副教授编写了第七、九两章的主要内容。由于时间十分仓促，错误、缺点在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

1989年9月

目 录

第一章 绪论	(1)
目的要求	(1)
内容提要	(1)
问题解答	(5)
第二章 城市体系	(13)
目的要求	(13)
内容提要	(13)
问题解答	(18)
第三章 市民	(29)
目的要求	(29)
内容提要	(29)
问题解答	(33)
第四章 城市党团与政治协商会议	(43)
目的要求	(43)
内容提要	(43)
问题解答	(51)
第五章 城市政权机关	(64)
目的要求	(64)
内容提要	(64)
问题解答	(69)

第六章 城市规划	(80)
目的要求	(80)
内容提要	(80)
问题解答	(86)
第七章 城市管理	(95)
目的要求	(95)
内容提要	(95)
问题解答	(102)
第八章 城市信息网络	(117)
目的要求	(117)
内容提要	(117)
问题解答	(122)
第九章 城市精神文明建设	(138)
目的要求	(138)
内容提要	(138)
问题解答	(142)
附：模拟测验题	(151)

第一章 绪 论

目 的 要 求

通过本章的学习，学生必须明确市政学是一门什么性质的科学，它在整个城市科学中的地位，以及它与政治学和行政学的关系。

要求学生掌握市政的基本概念，以及市政学的对象与基本内容。市政学与其他学科的关系，尤其要注意理解学习市政学的重要意义。

内 容 提 要

第一节 市政学的研究对象与内容

一、市政的含义

“市政”一词是由“市”和“政”组成的一个复合词，在这个词中，“市”指城市，关于“政”，主要有三种理解：

（一）市政即城市政治。指城市中的一定阶级或社会集团为了维护其根本利益进行的夺取城市政权和巩固城市政权的一切活动，市政的核心问题是城市政权问题。

(二) 市政即城市政府。狭义讲，政府仅指行政机关，市政即指市行政机关；广义讲，政府与政权机关或国家机关几乎相同。按这种理解，城市政府包括城市的法律地位、组织体制、城市政策的制定与市民的参与机制、城市政党与利益集团的关系等。

(三) 市政即城市行政。指城市通过市政府推行政令来管理城市公共事务的过程。

对“市政”一词的不同理解，导致人们研究市政学的侧重点有所不同，但有一点是共同的：市政学既要研究城市政治，又要研究城市行政。我们认为：市政是指城市的政治与行政。

二、市政学的研究对象

市政学是研究城市政治和行政现象及其运行规律的科学。其研究对象既包括城市的政治方面，也包括城市的行政方面。总之，是从总体上研究城市政治与行政。

城市政治与行政的基本特点是：

(一) 地域性。城市政府属于地方政府，其政治与行政带有一定的地域性。每一个城市的政治与行政，即是该市区域内的政治与行政，它具有二重性：一方面它是国家政治与中央行政在该市区域内的表现与推行；另一方面它又是为该市居民谋利益的，与该市自身的利益密不可分。

(二) 系统性。城市具有完整的政治结构和系统的行政功能。从政治组织和功能看，凡是国家所具有的政治组织，如政党、权力机关、行政机关、司法机关、政协机关、人民团体，无一不有；从行政机构和功能看，城市政府具有完整的组织、决策、计划、执行、监督机构，其行政管理的内容

相当广泛，涉及到城市的方方面面。

（三）复杂性。城市政治系统与行政系统表现为一个复杂的有机体系。无论是政治结构，还是行政体系，都既存在着层级之间的纵向联系，又存在着机关或部门之间的横向联系。

（四）综合性。城市政治与行政作为一种区域性的政治与行政，它必须对整个市区内的政治与行政管理问题作宏观上的考虑，统筹兼顾，注意综合效益。

三、市政学的研究内容

市政学的研究内容是其研究对象的具体展开。主要包括以下三个方面：

（一）城市政治与行政产生和存在的基本前提。这主要是指城市的产生和发展，没有城市就谈不上城市政治与行政。

（二）城市政治与行政的主体及其活动方式问题。主体可区分为单一主体，即市民和集团主体及组织，集团主体又可分为国家机关的集团主体和非国家机关的集团主体，前者有城市权力机关、行政机关和司法机关，后者有城市政党和人民团体。

（三）城市行政管理的主要内容及其方法问题。着重探讨了城市规划、城市管理、城市信息网络和城市精神文明建设等有关问题。

第二节 市政学与其它城市科学的关系

一、城市科学的兴起

随着城市的发展和现代化，各类科学家均以自己学科的

理论模式去研究城市问题，形成各种各样的城市理论或城市科学。主要有：城市学、城市政治学、城市社会学、城市经济学、城市管理学、城市规划学、城市地理学、城市个案研究等。

二、市政学与其他城市科学的关系

市政学与城市学。从研究对象看，二者的关系是部分与整体的关系。

市政学与城市社会学。城市政治问题与社会问题是紧密相联的。市政学应吸收城市社会学的成果以丰富和发展自己，尤其是借鉴城市社会学的研究方法。

市政学与城市经济学。经济决定政治。市政学只有注意不断吸收城市经济学的研究成果，它对城市政治问题的理解才是深刻的。

市政学与城市管理学。市政学与城市管理学在研究城市管理时有两点区别：（1）市政学较之城市管理学研究城市管理问题层次更高，更具有综合性；（2）市政学对城市行政管理的研究与对城市政治的研究是紧密地结合在一起的。

市政学与城市规划学。城市规划学可看成城市管理学的分支学科，它与市政学的关系可看成微观与宏观的关系。

市政学与城市地理学。地理环境影响经济，经济决定政治。城市地理学围绕城市地理环境问题，对城市的政治、经济、文化等各个方面作了有益的探索，其中有些内容可以直接为市政学所吸收。

市政学与城市个案研究。市政学的研究依赖于城市个案研究，前者需要从后者那里得到丰富的材料。

第三节 学习和研究市政学的意义

一、学习和研究市政学的理论意义

(一) 市政学为政治学、行政学提供了丰富的素材，从而使政治学、行政学建立在更加现实的基础上，有利于克服其抽象性。

(二) 市政学揭示出中国城市政治与行政发展的一般规律，为中国特色的政治学与行政学的形成，提供了现实的理论模型。

(三) 市政学作为政治学与行政学的分支学科，丰富了政治学与行政学的学科体系。

二、学习和研究市政学的实践意义

(一) 市政学的研究，有助于明确市政体制改革的重要意义，确立市政体制改革在国家整个政治体制改革中的重要地位。

(二) 有助于我们弄清市情，明确市政体制改革的目标和方向。

(三) 有助于制定出正确的市政体制改革决策。

(四) 有助于从理论上武装市政改革者的头脑，对市政体制改革提供理论指导。

(五) 有助于提高整个市政管理水平。

问 题 解 答

一、怎样理解市政这一概念？关于“市政”一词的不同

理解对《市政学》的研究有何影响？

答：“市政”一词是由“市”和“政”组成的一个复合词。在这个词中，“市”指城市。但由于对“政”的理解存在着分歧，从而导致对“市政”一词的不同理解。主要有如下三种理解：

（一）市政即城市政治。是指城市中的一定阶级或社会集团为了维护其根本利益而进行的夺取城市政权或巩固城市政权的一切活动，市政的核心问题则是城市政权问题。

（二）市政即城市政府。这种观点从广义的政府概念出发，认为城市政府包括城市的法律地位、组织体制、城市政策的制定与市民的参与机制、城市政党与利益团体的关系等。

（三）市政即城市行政。是指城市通过市政府推行政令来管理城市公共事务的过程。

由于对“市政”一词的不同理解，导致人们研究市政学的侧重点有所不同。政治学者们一般将“市政”理解为城市政治，因而他们所写出的《市政学》就是研究城市政治问题的。如许崇德教授将自己主编的《城市政治学》一书又称之为《市政学》；相反，行政学者们则将“市政”理解为城市行政，因而他们认为《市政学》主要是研究城市行政问题的。尽管由于上述两种不同理解的存在，导致《市政学》的侧重点有所不同，但有一点是一致的，这就是《市政学》既要研究城市政治问题，又要研究城市行政问题。

二、《市政学》的研究对象是什么？它主要应该研究哪些内容？

答：市政学是研究城市政治和行政现象及其运行规律的科学。其研究对象既包括城市的政治方面，如城市政治体制、城市政治组织、城市政治运行等，也包括城市的行政方

面，如城市行政体制、城市行政机构、城市行政管理等。总之，是从总体上研究城市政治与行政。

《市政学》的研究内容是由其研究对象决定的。主要研究如下三个方面的问题：（一）城市政治与行政产生和存在的基本前提，主要是城市的产生和发展；（二）城市政治与行政的主体及其活动方式问题，主要包括市民和城市政党、人民团体、政治协商会议以及城市人民代表大会、人民政府、人民法院与人民检察院等国家机关及其活动方式；（三）城市行政管理的主要内容及其方法问题，主要研究了城市规划、城市管理、城市信息网络和城市精神文明建设等内容。

三、城市政治与行政有哪几个基本特点？

答：城市政治与行政的基本特点是：

（一）地域性。城市政府属于地方政府的范畴，作为地方政府，它的政治与行政必然地带有一定的地域性。每一个城市的政治与行政都是该市区域内的政治与行政，它具有二重性。一方面：它是国家政治与中央行政在该市区域内的表现与推行；另一方面，它又是为该市居民谋利益的，与该市自身的利益密不可分。城市政治与行政的这种二重性，正是源于它的地域性。

（二）系统性。在城市，几乎与国家一样，具有完整的政治结构和系统的行政功能。可以说，凡是国家所具有的政治组织和行政机构，几乎城市（特别是大、中型城市）都具有。从政治组织和功能看，政党、权力机关、行政机关、司法机关、政协机关、人民团体，无一不有；从行政机构和功能看，城市政府具有完整的组织、决策、计划、执行、监督机构，其行政管理的内容相当广泛。城市无论在政

治上还是在行政管理上，都具有系统性、全面性的特点。

(三) 复杂性。城市政治系统与行政系统表现为一个复杂的有机体系。无论是政治结构，还是行政体系，都既存在着层级之间的纵向联系，又存在着机关或部门之间的横向联系。各种复杂的关系交织在一起，形成了城市政治与行政的有机网络，使城市政治与行政表现出复杂性的特点。

(四) 综合性。城市政治与行政的综合性，是由其地域性、系统性和复杂性所决定的。城市政治与行政作为一种区域性的政治与行政，它必须对整个市区内的政治与行政管理问题作宏观上的考虑，统筹兼顾，注意综合效益。

四、什么是城市管理学？它与市政学的关系如何？

答：城市管理学是从管理学的角度去研究城市管理理论与实践的科学。其研究内容主要有：城市管理的基本原则与方法、城市规划与建设管理、土地管理、能源和水资源管理、基础设施管理、交通管理、住宅与建设管理、环境保护和园林绿化管理、人口管理、生活服务管理、社会福利事业管理、安全管理、教育科技文化管理、城市郊区管理等。

市政学既要研究城市政治问题，又要研究城市行政管理问题。而城市管理学则主要是研究城市管理问题。因此，从这个意义上说，城市管理学是市政学的一部分。但是，市政学又不是简单地把城市管理学的内容并入自己的体系中。市政学研究城市行政管理问题，与城市管理学研究城市管理问题，至少有以下两个区别：第一，市政学较之城市管理学研究城市管理问题，层次上更高，更具有综合性。它一般不对城市各个具体部门的管理问题进行具体探讨，而是从城市行政的总体上去研究城市行政管理的原则、方法和过程以及各个方面与环

节。第二，市政学对城市行政管理的研究与对城市政治的研究是紧密地结合在一起的，把城市行政看成城市政治运行的一部分，当然是一个相对独立的部分。正是在这个意义上说，市政学既要研究城市政治，又要研究城市行政。

五、什么是城市个案研究？开展城市个案研究对市政学的研究有什么重要意义？

答：城市个案研究以某一个城市为具体对象，从各个方面对该城市作出深入具体的研究，以指导城市管理工作。

市政学不是对某一个城市的政治与行政作具体的研究，而是综合、概括地探讨各类城市的政治、行政中带有共性即规律性的东西，因而它具有一般性的特点。城市个案研究是对某一个城市的政治、经济、文化、社会等方面作具体的探讨，带有个别性或特殊性的特点。一般理论是从特殊性或个别性中抽象出来的。离开个别就没有一般。同样，离开了城市的个案研究就谈不上有真正的市政学。市政学中所探讨的城市政治、行政运行和发展的一般规律，是从一个个具体城市的政治、行政运行和发展的特殊规律中抽象出来的。因此，市政学的研究依赖于城市个案研究，前者需要从后者那里得到丰富的材料。如果说市政学是产品，那么城市个案研究则为制造这种产品提供了加工过的原材料，离开了原材料，就不可能有产品。

六、为什么说市政学为建立中国特色的政治学与行政学提供了理论前提？

答：由于市政学立足于研究当代中国城市现实政治与行政问题，因此，它为建立中国特色的政治学与行政学提供了

理论前提。

第一，市政学为政治学、行政学提供了丰富的素材，从而使政治学、行政学建立在更加现实的基础上，有利于克服其抽象性。市政学作为一门研究政治与行政的专门科学，它必然地要深入到城市政治与行政的现实中去，进行大量的调查研究。正是在调查研究的基础上，收集到大量的第一手材料，并且通过分析这些具体的资料，找出城市政治与行政运动的一般规律。市政学研究所取得的成果，可以作为政治学与行政学的素材。

第二，市政学揭示出中国城市政治与行政发展的一般规律，为中国特色的政治学与行政学的形成，提供了现实的理论模型。目前我国政治学与行政学跳不出现成的框框，有其重要的认识原因。人们的认识过程是一个逐步发展、不断深化的过程，理论家也不例外。由于我国几十年以来停止了对政治学与行政学的研究，因而对我国当代的政治与行政缺乏深刻的认识，尚未形成自己的理论框架。市政学通过研究中国的现实政治与行政的运行规律所形成的理论模型，虽然不能直接套用于一般政治学与行政学，但它为建立中国特色的政治学与行政学提供了参照系。

第三，市政学作为政治学与行政学的分支学科，丰富了政治学与行政学的学科体系。无论是政治学还是行政学，除了一般原理之外，还有一系列的分支学科。正是由于这些分支学科的存在，才使它们的学科体系显得丰富而完整，使它们的内容更加充实。市政学由于其综合性的特点，一方面它承担有揭示城市政治运行规律的任务，因而它必然地成为政治学科体系的一个分支学科；另一方面而市政学承担有揭示城市行政运行规律的任务，因而我们也可以把它看成行政料学

的分支学科。

七、市政学对于我国的市政体制改革与市政管理有什么重要意义？

答：市政学对于我国的市政体制改革与市政管理的意义，主要表现在以下几个方面：

第一，市政学的研究，有助于明确市政体制改革的重要意义，确立市政体制改革在国家整个政治体制改革中的重要地位。市政学作为一门探索城市政治与行政的专门科学，它必然地要对我国城市政治与行政体制的历史与现状作出具体的、实事求是的分析和论述，这种分析有助于我们在了解城市政治与行政体制的种种弊端的基础上，增强市政体制改革的紧迫感，强化市政改革意识，明确市政改革的重要意义。其次，市政学通过确立市政体制在整个国家政治与行政体制中的重要地位，从而也就确立了市政体制改革在整个国家的政治体制改革中的重要地位，并进而使我们对市政体制改革的意义有了更进一步的认识。

第二，有助于我们弄清市情，明确市政体制改革的目标和方向。我国城市正处于市政体制改革的时代。明确市政体制改革的方向和目标，是顺利地进行市政体制改革的前提条件。为了明确方向，确定目标，这首先有待于摸清市情。市政学的一个重要任务就是要对我国的市情进行实事求是的分析，在把握市政历史、了解市政现状的基础上，找出市政存在的问题，并进而在分析问题的基础上明确市政体制改革的方向，为市政体制改革确立目标，以指导市政体制改革得以顺利进行。

第三，有助于制定出正确的市政体制改革决策。市政学

的研究，包括对城市的政治与行政问题进行广泛而深入的调查研究，对市政体制存在的问题进行全面而具体的分析，对市政体制改革的道路、具体途径、方法步骤进行认真而卓有成效的探索。在调查研究、分析探索的基础上，提出市政体制改革的具体方案，以供市政体制改革的领导者和决策部门参考。这对于制定出正确的市政体制改革决策具有重要意义。

第四，有助于从理论上武装市政改革者的头脑，对市政体制改革提供理论指导。为了使我国的市政体制改革沿着正确的方向顺利进行，我们必须大力开展市政学的研究，通过扎实的研究，从而提出一整套较为完整的市政理论，并且用这些理论去武装市政改革者的头脑，以指导整个市政改革。

第五，有助于提高整个市政管理水平。加强市政学的研究和传播，让广大市政工作者学习市政学，掌握有关的市政知识，必将使我国的整个市政管理水平得到提高。