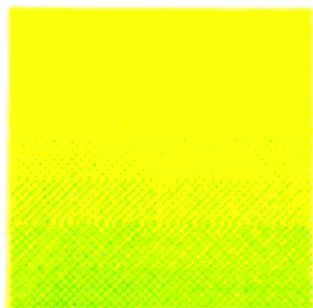


高等教育自学考试
行政管理专业辅导书

市政管理学辅导

张国祺 王建军 编



成都科技大学出版社

说 明

四川省高等教育自学考试指导委员会已经公布了行政管理专业《市政管理学自学考试大纲》，并已组织编写和出版了指定教材。为了帮助自考生把握考试大纲和理解教材内容，我们编写了这个辅导材料。这个辅导材料包括每章学习的目的和要求、重点和难点、复习思考题、自测试题及其答案四个部分，其中主要是突出了第二部分，占据每章的篇幅也最多；第四部分为准备考试作例题分析，希望能在自学教材和准备考试的过程中起到应有的辅助作用。此外，还专门有试题类型和参考答案分析，其用意是为了帮助考生了解各类试题的要求。

作为辅导材料，不可能包括教材的全部内容，更无法完全反映考试的覆盖面。因此，为了取得自学和考试的理想成效，必须根据考试大纲的规定，认真、仔细而全面地阅读教材，这是前提，也是关键。辅导材料的使用决不能代替对教材的学习，不然就会是本末倒置，达不到预期的目的。

由于编写时间仓促，水平有限，缺点乃至错误恐难避免，切望得到参加自学考试的同志和其他读者的指正。

编 者
1990年12月

目 录

绪 论	(1)
第一章 城市的起源和发展	(11)
第二章 城市管理的原则和方法	(31)
第三章 城市的规划和建设管理	(45)
第四章 城市土地管理	(60)
第五章 城市人口管理	(73)
第六章 城市经济和财政管理	(90)
第七章 城市公用事业管理(上)	(108)
第八章 城市公用事业管理(中)	(120)
第九章 城市公用事业管理(下)	(137)
第十章 城市生活服务管理	(155)
第十一章 城市社会救济福利事业管理	(168)
第十二章 城市科技和教育事业管理	(178)
第十三章 城市郊区管理	(196)
附录 试题类型分析和参考答案	(211)

绪 论

I 学习的目的和要求

绪论是全书的开端，它告诉我们学习这门课程如何入手。学习绪论的目的，在于理解和掌握市政管理学这门学科的研究对象、研究内容、研究方法及研究意义，要求弄清市政管理学的一些基本概念，了解它的特点和作用等有关问题。

II 学习的重点和难点

一、市政管理学的研究对象

在这个问题上，主要应注意什么是市政（市政管理）、什么是市政管理学、市政管理学的研究对象、市政管理学的特点等几个方面，明确它们的基本含义。

（一）什么是市政（或市政管理）？

市政有狭义和广义的两种理解。狭义的理解认为市政是指城市的工程技术和物质设施方面的事，或者认为就是城市的行政管理。广义的理解认为市政是指城市管理的各种业务的总称，不只是市政工程方面的事，也不限于城市的行政管理。这里所说的市政或市政管理，也就是城市管理的意思。

（二）什么是市政管理学？

从科学的意义上讲，市政管理学就是研究城市管理活动规律的学问。有城市存在，就有对城市的管理活动。从中揭示出它内在固有的规律，提高管理效率，这就是研究这门学问的目的。因此，说得详细一点，市政管理学就是研究城市管理活动及其有效运行的一般规律（或普遍规律）的科学，并探讨城市管理的一般原则和方法，以指导城市管理的实际工作，提高城市管理的水平。

（三）市政管理学的研究对象

市政管理学以城市的管理活动为研究对象。具体地说，它的研究对象就是城市社会各种因素相互作用的发展过程和控制过程。这包括三层意思：（1）研究管理的客体——城市；（2）研究城市的运行规律；（3）研究城市运行有效的目标、手段、途径及其评价。

（四）市政管理学的特点

市政管理学是一门新兴的科学。之所以是新兴的，因为它在我国还处于酝酿、探索和逐步形成的过程中，尤其它的理论体系尚在研究和完善当中。

根据市政管理学的研究对象，决定了它具有与其他学科不同的特点。这些特点主要就是它的交叉性、综合性、应用性。

第一，市政管理学是一门交叉科学。它既是城市科学的一个分支，又是管理科学的一个分支，由两者交叉而成。市政管理学作为交叉科学，它与城市学、管理学都是子系统与母系统、局部与整体的关系。城市学从总体上研究城市发展、城市战略、城市模型、城市性质、城市作用、城市管理等一

些具有根本性和普遍性的问题，揭示城市生存、发展的一般规律。而市政管理学则只是从城市管理活动的角度去研究问题，揭示其规律性，因而是城市学这个母系统中的子系统、整体中的局部，是它的一个分支学科。同时，管理学从总体上研究管理的内容、管理的原理、管理的类型、管理的方法等一些具有根本性和共同性的问题，揭示管理活动、推动管理发展的一般规律。它按管理的领域来划分，可分为企业管理、经济管理、行政管理、城市管理等部门管理。而市政管理学只是以城市为特定对象去研究它的管理活动，所以又是管理学这个母系统中的子系统、整体中的部分，是它的一个分支学科。这就是说，市政管理学既不能离开城市学的总体，也不能离开管理学的总体，而从它们的交叉方面为城市管理提供科学的依据、合理的途径和有效的方法。

第二，市政管理学是一门综合性很强的科学。市政管理学的综合性，就是说它广泛涉及到社会科学、自然科学和工程技术科学的许多方面。具体地说，涉及到诸如城市方面的社会学、政治学、经济学、人口学、行为学、伦理学、法学、美学、地理学、生态学、环境学、园林学、交通工程学、排水供水、能源供应、邮电通讯、城市规划学、城市建设学以及各种部门管理等等学科，还涉及到决策学、运筹学、系统论、信息论、控制论等。这说明，如此众多的学科都在市政管理中相互渗透。换句话说，市政管理学是一门集多门学科所提供的知识作为管理城市的工具的综合性的学科。它综合运用这些学科的成果，指导城市管理活动。

第三，市政管理学是一门为城市管理服务的应用科学。从城市管理活动的工作方面来说，服务是其中的重要内容。市

政管理学从运用的角度研究城市各项活动的运行，为提高城市的效率服务。它作为一门应用学科，较之基础理论学科，具有更为直接的现实性。城市的许多管理工作，实际上是应用服务的手段来实现的。城市是商品经济的集散地，是信息中心、流通中心，对城市的管理工作应通过为信息服务、咨询服务、中介服务当参谋，以及组织经济的横向联系等手段，推动城市生产和经济的发展。城市又是精神文明的摇篮，人们文化修养和思想觉悟的提高，不能单靠行政命令办事，而要依靠通过组织文化交流、表彰先进人物、组织业务培训、开展有利于身心健康的文娱体育活动等服务手段来实现。对于城市生产和居民生活方面的各种物质的保障服务，诸如改善邮电通讯设施，方便居民购物、学习和生活的商业服务业网点设施的建设，文教卫生设施的建设，改善公共卫生条件，美化环境等，更是市政管理中服务工作不可缺少的内容。所有这些，都需要应用市政管理学所提供的理论和方法，从而搞好城市的各项管理工作，提高服务水平。

二、市政管理学的研究内容

在这个问题上，主要应注意市政管理学的研究内容和研究任务，明确它们所包含的精神实质和具体方面。

（一）市政管理学的研究内容

市政管理要对城市的所有单位、部门、产业进行综合管理和公共管理。就其内容来说，可以从管理活动的客体和管理活动的工作两个大的方面去把握。

从城市管理活动的客体方面说，它是一个系统整体。组成这个系统整体的主要子系统是：（1）城市经济管理。（2）城

市社会管理。(3)城市建设管理。这些管理，可以叫做“条条”管理，加上对市区的管理、郊区的管理等这些“块块”的管理，并把两者结合和协调起来，形成有机的管理系统。

从城市管理活动的工作方面说，为了把城市这个客体管活管好，它包括：(1)决策和指挥。(2)组织和协调。(3)指导和服务。

综合城市的管理客体和管理工作两个方面，这是市政管理学研究的主要内容。以此为轴心，加上市政管理一般规律、原则、方法和条件的研究，以及市政管理组成因素和现实问题的研究，就可大致构成市政管理学的内容体系。

(二) 市政管理学的研究任务

研究市政管理学的任务是：以马克思主义的理论为指导，探索城市管理（特别是具有中国特色的城市管理）的固有规律性，研究如何把城市中各种物的因素和人的因素合理地组织起来，把城市经济、社会、建设活动的各个环节、各个方面有效地结合起来，充分发挥它们的效益和作用，以达到城市管理的最佳状态。至于研究的具体任务，教材还从三个方面作了较为详细的阐述。

通过市政管理学的研究，尽可能探索出适合我国城市管理正确的指导思想、科学的管理体制、有效的管理途径和方法，促进我国城市管理的科学化和现代化，使城市在社会主义现代化建设中发挥更大的作用。

三、市政管理学的研究方法

在这个问题上，首先，特别要明确马克思主义哲学的世界观和方法论是研究市政管理学的根本方法。同时，要运用

现代科学的新方法和新理论，并把它同行之有效的传统方法和传统理论结合起来，使它能随着实践和科学的发展而不断发展。

其次，要认真思考系统分析方法、理论和实际相结合方法、定性和定量相结合方法、纵横比较方法的具体含义，弄清它们为什么是研究市政管理学的主要方法，并把学科的研究方法和课程的自学方法有机地结合起来。也就是说，在自学时对许多问题的理解和掌握，都必须根据具体问题的具体特点，灵活使用上述方法。这时，研究方法也就变成了自学方法。

Ⅲ 复习思考题

1. 市政（或市政管理）、市政管理学的含义是什么？
2. 市政管理学的研究对象是什么？
3. 市政管理学有些什么特点？
4. 市政管理学与城市规划学、城市建设学、城市经济学、城市社会学、城市地理学这些学科有什么样的关系？
5. 从城市管理活动的客体上说，市政管理学研究的主要内容有哪些？它们的基本含义是什么？
6. 从城市管理活动的工作上说，市政管理学研究包括哪些内容？它们的基本含义是什么？
7. 怎样表述市政管理学的内容体系？
8. 市政管理学研究的任务是什么？
9. 为什么说马克思主义哲学是市政管理学研究的根本方法？

10. 市政管理学研究的具体方法是什么？它们在研究过程中相互之间是什么关系？

IV 自测试题及其答案

一、自测试题

(一) 名词解释

1. 市政
2. 市政管理学
3. 城市社会
4. 城市管理的决策
5. 纵横比较的方法

(二) 选择题（包括单项选择和多项选择）

1. 市政管理学作为交叉科学，它由（ ）交叉而成。

- | | |
|---------|--------|
| ①城市学 | ②城市经济学 |
| ③城市建设学 | ④管理学 |
| ⑤经济管理学。 | |

2. 城市经济学从理论的角度揭示城市经济运动的规律，属于城市学的（ ）学科。

- | | |
|-------|--------|
| ①应用学科 | ②发展学科 |
| ③基础学科 | ④传统学科。 |

3. 从管理活动的客体来说，市政管理学的研究内容主要是（ ）。

- | | |
|---------|---------|
| ①城市经济管理 | ②城市社会管理 |
| ③城市对外管理 | ④城市对内管理 |

⑤城市建设管理。

(三) 简答题

1. 市政管理学研究的对象是什么?
2. 市政管理学与城市经济学是什么关系?
3. 怎样理解城市管理工作的指导和服务?
4. 怎样理解市政管理学研究的根本方法和具体方法?

(四) 论述题

1. 市政管理学有哪些特点?
2. 怎样理解和掌握市政管理学的内容体系?

二、试题答案例解

(一) 名词解释

1. 市政(见上述。凡本辅导材料已明确论述的不再重复,下同。)

2. 市政管理学(见上述)

3. 城市社会

城市社会是指城市范围内,由一定数量和质量的人群,通过各种关系和联系而组织起来进行生产和生活的共同体。(详细论述见教材第8页倒数第1段)

4. 城市管理的决策

城市管理的决策,是指对城市发展、城市建设和城市管理具有全局性影响(或作用)的问题所作的谋划和决定。(详见教材第10页倒数第1段)

5. 纵横比较的方法

纵横比较的方法是研究市政管理学的具体方法之一。比较必须全面,即把纵向比较(时间比较法)和横向比较(空

间比较法)结合起来,择优汰劣,取长补短,以建立我国市政管理学的科学理论和科学方法。(详见教材第15页第4段)

(二) 选择题

1. ①、④ 2. ③ 3. ①、③、⑤

(三) 简答题

1. 市政管理学研究的对象是什么?(见上述)

2. 市政管理学与城市经济学是什么关系?

市政管理学与城市经济学既有联系又有区别。它们的联系在于:两者都要研究城市的经济,而且市政管理学要以城市经济学所揭示的城市经济运动规律作为依据来组织和管理城市的经济活动,共同的目的都在于提高城市经济效益。同时,它们又是有区别的,这种区别在于:一是研究的范围不同;二是研究的重点不同。(详细论述见教材第4页最后1段至第5页第1段)

3. 怎样理解城市管理工作的指导和服务?

城市管理活动的许多方面不具有领导性质,不能完全使用行政手段,而是通过指导和服务来实现的。例如,指导商品流通,提供信息服务、各种物质保障服务等等。(详见教材第11页最后1段至第12页第1段)

4. 怎样理解市政管理学研究的根本方法和具体方法?

市政管理学研究的根本方法是马克思主义哲学,因为马克思主义哲学既是正确的世界观,又是科学的方法论,研究市政管理学必须以它为指导。市政管理学研究的具体方法是指系统分析的方法、理论和实际相结合的方法、定性和定量相结合的方法、纵横比较的方法等,它们不能脱离根本方法

的指导作用。同时，在研究过程中，根本方法又通过具体方法体现出来，两者不能割裂开来。（回答这个问题的要领：一是指出市政管理学研究的根本方法和具体方法是什么；二是指出两者的相互关系。）

（四）论述题

1. 市政管理学有哪些特点？

（这个问题在上述重点中已作详细论述。）

2. 怎样理解和掌握市政管理学的内容体系？

回答这个问题，一要包括市政管理学研究的主要内容，即城市管理活动的管理客体和管理工作两个方面，并详加阐述；二是指出以管理客体和管理工作为轴心，加上市政管理一般规律、原则、方法和条件的研究，以及市政管理组成因素和现实问题的研究，就大致构成市政管理学的内容体系。仅仅是一个要点的阐述，或者只指出第二个要点，都不是全面地理解和掌握。

第一章 城市的起源和发展

I 学飞的目的和要求

这一章对市政管理活动的客体——城市的产生、发展以及特征等，作些一般的规定。通过这一章的学习，要求从理论上领会和掌握城市的产生和发展的历史过程、城乡划分的标准和城市的分类、城市的主要特点和重要作用，以及我国城市新近发展的情况和特点。了解以上问题的目的，是为了掌握市政管理活动客体的一般问题。了解了客体，才谈得上对客体的管理活动。因此，研究城市的起源和发展，是研究市政管理的出发点。

II 学习的重点和难点

第一节 城市的起源

这一节主要从城市的产生和发展的历史过程中来了解什么是城市和城市特征的演变，应该着重掌握以下几个问题。

一、关于城市的概念

“城”和“市”在中国古代是两个不同的概念。“城”是

指四周有墙，能扼守交通要冲，具有防卫意义的军事据点。“市”是指商品交换的场所。“城市”则是兼具二者特点的地方。而现在所谈的城市，则是以非农业人口为居住主体，并且生产力和物质财富高度集中的，由社会、政治、经济诸种因素构成的地域综合体。它既是社会经济发展的产物，又能促进一个国家或一定地区社会经济的发展。

二、城市产生的历史过程

城市在世界上最早约产生于公元前 3500 年，迄今已有 5000 多年历史了。

城市的产生，是一定的社会历史条件下的必然产物，它所经历的历史过程，是同商品经济的产生和发展紧密联系在一起。

城市的产生，经过了以下几个过程：

（一）原始社会后期，产生了以畜牧业和农业分离为标志的第一次社会大分工，人类逐步形成了原始群居的固定居民点。

（二）由于金属工具的使用，社会生产力显著提高，出现剩余产品，也就开始出现了商品生产和商品交换，于是出现了手工业和农业的分工，这是人类社会的第二次大分工。在此情况下，人类原始居住地的一部分便自然而然地成为手工业的集中地和商品交换的场所。

（三）奴隶社会初期，出现了人类社会历史上第三次大分工。由于阶级的出现和部落之间的战争，出于保护自身生命安全和保卫已有财富的原因，那些固定的居住地不断加固、扩展，这就形成了人类历史上最早的城市。

三、城市的演化

城市产生以后，其发展经过以下阶段，同时具有相应的特征。

（一）奴隶社会，城市主要是行政、军事、宗教和手工业中心，其社会生产力水平很低，经济职能不很突出，不少居民都还从事一定的农业劳动。

（二）封建社会，城市既是商品市场和贸易中心，同时已开始成为政治、经济和文化的中心。此时，有关城市行政管理的相应法律条文开始产生。总的来说，其生产仍以手工业为主，且基本上是以家庭生产为主，城市人口的增长也很缓慢。

（三）资本主义社会，由于工业革命的推动，以机器生产为基础的城市工业迅速崛起，大工业城市的数量急剧增加，城市人口的增长速度也大大加快，城市社会生产力得到长足发展。

（四）二十世纪，特别是第二次世界大战以后，世界进入现代城市的发展阶段。其显著特征是，城市人口迅猛增长，经济实力大大增强，出现了前所未有的特大都市、大都市区、都市带和都市系统等。此时城市已成为一定地域内政治经济和文化生活的中心。

四、城市化的趋势

“城市化”是一个动态发展过程，它是经济发展的必然趋势和工业化的必然产物，也是社会分工发展到一定历史阶段必定会产生的一种社会现象。

“城市化”是指近代以来在城市发展中出现的许多新现象，这主要是：城市人口的迅速增加和城市人口比重的迅速提高；城市规模的急剧扩大和新兴城市的大量涌现；工业国家城市之间在生产方式和生活方式方面的差距正在逐步缩小等等。

社会主义城市化的重要特点：执政党和人民政府有可能采取正确的方针、政策，控制大城市不适宜的增长，合理地安排生产力布局和人口分布体系，消除历史上形成的“富裕”与“贫穷”的区域之分、“繁荣”城市和“衰落”城市之分的现象。

城市化进程的两种主要形式：

（一）集中性城市化。即社会经济活动从空间上的分散状态向集中状态发展的一种社会过程。这种形式在城市化初期占主导地位。

（二）分散性城市化。即城市的生产和生活方式向外扩散的一种社会过程。这种形式在城市化发育比较成熟的时期占主导地位。

第二节 城市的分类

着重掌握不同的城市类型，同时须了解城乡划分的标准问题。

一、城乡划分的标准

我国城乡划分的主要标准是人口的数量和人口的职业构成。为什么以此来划分城市和乡村呢？这是因为：人口是社