

课程性质和目的要求

（一）课程性质和特点

市政学是高等教育自学考试政治管理类专业中行政管理专业的一门必修课和政治管理专业的选修课。这门课程的主要特点是，从市人民政府的角度研讨对城市如何进行全面和有效的管理，从而更有利于社会主义现代化建设事业的发展。

（二）学习目的和要求

1.要全面深刻理解城市在社会发展史尤其是在社会主义现代化建设事业中的重要地位和作用。

2.要全面深刻理解城市规划、建设和管理的必要性，并且必须明确规划和建设也需要管理。

3.要全面深刻理解城市管理的主要方面和应当注意研究解决的主要问题，以及如何大力提高管理水平。

4.要牢记这是一门应用学科，必须遵循理论密切联系实际的原则，对外地、外国的经验可以参考，但不能照搬。

上篇 导 论

第一章 城 市

本章自学重点

了解现代城市的定义、特征、功能、类别、由来和发

展，认识树立科学的城市观念对新时期做好城市政府行政管理工作具有重要的指导作用。

第一节 城市概念

一、城市的定义

城市是城市政府的依托之地，也是城市政府行政管理的环境条件。但是时至今日，对城市的定义尚无一致的认识。

在我国古代，城和市是两个相互联系、又相区别的概念。“城”是指具有防御性建筑物的统治中心，“市”是指具有商业性货物集散地的贸易中心。

在马克思主义经典作家关于城市的论述中，列宁曾深刻指出：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力。”这揭示了现代城市的本质特征。

在我们党的文献中，尤其是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城市的本质特征与地位、作用。

我们认为，所谓现代城市，是指一定规模及密度的非农业人口聚集的地方和一定地域经济、政治、文化中心的总称。

二、城市的特征

现代城市，与乡村相比，与过去城市相比，其显著特征有：

1. 聚集性

现代城市是以非农业人口为主体的人口、物资、设施、文化、活动等高度聚集之地。

2. 整体性

现代城市是由各个相互联系、不断运转的局部系统及其要素组成的有机整体，诸如自然环境系统、人工环境系统等相互依存、相互作用的矛盾统一体。

3. 开放性

现代城市每时每刻必须与外界进行多方面的输入、转换、输出。随着科技的迅猛发展和生产社会化、经济商品化、城市现代化、生活复杂化程度的不断提高，这种开放性更为突出。

4. 复杂性

现代城市是一个多要素、多层次、多功能和多过程的纷繁复杂的大系统，在运行过程中是各种复杂矛盾的集中地。

第二节 城市 发展

一、城市的最初形成

城市的起源是人类社会步入文明时代的标志，是社会生产力发展到一定历史阶段的产物，也是人类物质文明和精神文明在一定时间和空间的聚集。

从世界范围来说，其具体过程为：

原始社会后期出现了居民点，原始社会濒临瓦解时期形成了城市的胚胎，原始社会向阶级社会过渡时期形成了最初的城市。通常，城市的发源地也就是世界上最先建立奴隶制国家的地方。

约在公元前3500年前，西亚的两河流域建立了不少最初的城市，如吴尔城；约在公元前3000年尼罗河流域的埃及，形成了卡洪城；约在公元前2500年印度河流域形成了莫亨约达罗城等；约在公元前1500年我国黄河流域形成了殷代的商城。

二、城市的发展过程

城市形成以后，它随着社会生产力的不断提高，特别是随着社会基本矛盾运动由低向高不断发展。城市质的变化过程，取决于并反映着社会形态的更替过程，有四个发展阶段。

1. 原始城市阶段

具有规模狭小、功能单一等特征，是人类经过几亿万年进化的结果，开创了人类历史发展的新纪元。

2. 传统城市阶段

亦称中古城市阶段，具有时间和空间上的跨度大、发展上的跨步难且慢等特征，这是从最初形态跨入历史性成长的阶段。

3. 近代城市阶段

具有经济中心、多功能、强辐射力等特征，是城市发展史中跨出决定性步伐的阶段，也是人口城市化开端的标记。

4. 现代城市阶段

具有科学管理、发达的城市基础设施等特征，是对近代城市弊端加以克服、使整个人口城市化运动朝着现代化方向发展的高级阶段。

三、城市的发展规律

纵观世界城市五千多年的发展历史和四个发展阶段，使我们清晰地看到，城市发展的决定性动力是社会生产力的发展，城市发展的一般规律性在于社会基本矛盾的对立统一性。这就是说，城市的发展不是杂乱无章的，也不是反复无常的，而是与人类社会发展的客观规律性基本一致的，或者说是其派生物。努力探索并坚决遵循城市的发展规律，对于有效地进行市政管理，是至关重要的。

1.社会主义城市必然要取代一切剥削阶级类型国家城市的规律

这是基于人类社会发展的客观规律性而得出的结论。正如马列主义早已作出的论断那样，资产阶级的灭亡和无产阶级的胜利是同样不可避免的，世界上一切民族都将走向社会主义也是同样不可避免的；依此，社会主义城市必然取代一切剥削阶级类型国家城市也是同样不可避免的。这将是世界城市发展史上的一个新纪元。

2.城市与乡村相互促进、共同繁荣的规律

这是基于长期以来城市发展运动中城乡分离、城乡对立的矛盾运动而得出的结论。正如有战略眼光的城市学家所指出的那样，城乡关系发展至今，应该象健康的头脑要靠健康的身体一样，城市的兴旺要靠乡村地区的兴旺。从本质上说，只有社会主义国家的城市才能真正遵循并实现这一客观规律。

3.城市和区域相互依存、彼此推动的规律

这是基于前一客观规律派生的。正如城市和乡村一样，城市和它周围的区域（不仅是乡村）从来都是紧密联系、相互制约的，区域是城市的基础，城市是区域之核心。

4.不同规模、不同功能的城市同时并存的规律

这是基于一个国家（人口、国土很少者例外）城市系统内部矛盾运动所作出的论断。一方面城市的规模受制于各种条件，另一方面形成不同特色的城市不能相互取代。

5.城市由低功能到高功能、由封闭到开放的规律

这是基于一个城市内部矛盾运动所作出的论断。城市功能越是得到充分发挥，城市越是开放；城市越开放，城市功能越是得到充分发挥。

6.城市负荷能力与城市规模、城市发展与经济发展相适应的规律

这也是基于一个城市内部主要矛盾运动所得出的结论。尤其在当前存在建市热的背景下更需遵循这一规律。

第三节 城市功能

一、现代城市的作用

城市功能即城市在国家或一定区域社会生活中所起的作用。现代城市的作用，通常归纳为两大类。

1.普遍性作用

指城市作为一定区域的核心对周围所发挥的共性作用，这是城市的普遍性作用，包括承载、经济、政治、文化、社会等方面的作用。

2.特殊性作用

指某一类或某一个城市由于多种因素对一定区域所发挥的特殊性、主导性作用，这是各个城市的自身特色。

二、现代城市的类别

宜从多种角度划分其类别。

1.根据特殊性作用

可划分为政治中心、经济中心、文化中心等城市类别。

2.根据行政层次

可划分为直辖市、地级市、县级市等不同管理层级的城市。

3.根据人口规模

可划分为特大城市和大、中、小城市。

4.其他

三、我国城市的发展方针和发展战略

1980年国务院在总结国内外城市发展经验教训的基础上，明确地提出了我国城市发展的方针，经近年来的贯彻执行，在1989年12月公布的城市规划法中概括为“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”。依此，确定我国城市的发展战略。

本章复习思考题

- 1.现代城市的基本特征有哪些？
- 2.城市发展的主要阶段和规律各有哪些？
- 3.城市的普遍性与特殊性作用有何关系？
- 4.我国城市发展的方针是什么？

第二章 市 政

本章自学重点

了解市政的多种涵义，重点掌握符合我国实际情况的、科学的市政涵义，从而培养多角度地思考问题的方法，为确立市政学的研究对象奠定基础。

第一节 市政概念

一、市政的涵义

市政是一个多义词，可以从不同角度进行多方位的考察，做出多种解释。

1.市政即城市政治

这是从政治角度进行考察而做出的广义市政的解释。由此出发，市政所包含的内容就是城市政治体系的全部。既包括城市权力政治体系，在我国有共产党的市委及其组织

体系，有国家政权机关的市人大、市人民政府、市司法机关等；又包括城市非权力政治体系，在我国有市民与居民委员会、市人民团体与市政协等。这些政治体系的内、外部和纵、横向关系，在当今都是一种法律化、制度化的权力关系，实质上也是一种利益关系。我国在全面深化政治体制改革的过程中，理顺上述各种关系是改革的关键，也是治理整顿的关键。因此，我国有的学者认为市政学应以此为重点进行研究，并定名为城市政治学。

2. 市政即城市政权

这是从政权角度进行考察而做出的中义市政的解释。由此出发，市政所包含的内容就是城市政权体系的全部，既包括城市国家权力机关体系，又包括城市国家行政机关体系和城市国家司法机关体系等。这些政权体系的内、外部和纵、横向关系是市政的重点，当然也涉及市政领导核心和基础等内容。因此，这种涵义是介乎广义和狭义之间的一种涵义，我们可称之为“中义”市政。

3. 市政即城市行政

这是从行政角度进行考察而做出的狭义市政的解释。由此出发，市政所包含的内容就是城市行政机关体系的全部。既包括城市各级行政机关，在我国有市、区人民政府，又包括城市各级行政机关的各类职能部门；既包括静态的组织、规范体系，又包括动态的管理过程等。这无疑是行政管理专业，研究的重点内容。

4. 市政即城市政策

这是从城市政治与行政过程的关键进行考察而做出的一种解释。由此出发，市政所包含的内容就是城市有关公共政策的全部。既包括城市公共政策的制定，又包括城市公共政

策的执行、评估等；既涉及公共政策的制定者，又涉及公共政策的执行者等；既展现市政运营的过程，又揭示市政资源的分配。因此，作为当前市政管理研究的一个薄弱环节但又是十分重要的内容，这是需要强化的。

上述涵义都从不同的角度揭示了市政的本质。结合我国当前实际，我们认为，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体政治经济文化的发展，以各种手段对城市及市民有关公共事务进行有效的管理活动。

二、市政的特征

相对乡政而言，并且相对县政、省政以及中央政权或政府行政而言，结合我国当前实际，市政的特征主要有：

1. 双重性

市政既要坚决贯彻执行中央的大政方针，保证政令统一，坚决维护中共中央的领导权威，坚决维护国务院政府工作的领导权威，坚决维护法纪政纪的权威，切实做到有令则行、有禁则止；又要从本市实际情况出发，决定和实施辖区范围内的方针政策，维护本市的正当利益，代表市民的利益。力求国家利益和本市局部利益在法制化基础上协调一致。

2. 中观性

市政既要使中央的大政方针在本市落实，又要对其下属如区、街道等实行领导和指挥，也就是对上要负责宏观决策的执行，对下要负责微观管理的领导，有较大的相对独立的权力。可以说，它具有承上启下的特性。

3. 综合性

市政内容广泛而复杂，既有市区的各行各业，又有郊区的农业副业；既有常住的非农业人口作为主体，又有常住的

农业人口以及流动的外地人口；既有纯隶属关系的机关、单位为主体，又有非业务指导或领导的机关、企事业单位等。其复杂程度是乡政无法比拟的，若加上涉外单位及涉外事务与管理，就更为复杂了。因此，进行各种利益的综合协调，兼顾各方，乃是其主要特征之一。

4. 制约性

市政是一个由各系统、各要素组合而成的有机整体，某个系统及要素发生变化往往影响整体、制约全局；同时市政是一个有序的动态过程，若某个环节发生故障往往引出全市的骚乱、混乱，可以说，牵一发而动全身。这种相关性和依赖性决定其制约性。因此，在全局观念、系统观念的基础上，善于抓住、解决主要矛盾，是市政领导与决策的关键。

第二节 市政发展

一、市政的今昔比较

从世界范围来说，市政是不断发展的，从当今追溯到以往，可谓发生了巨大变化。主要体现在：

1. 市政主体

由以往的单一、独揽，变为当今的复合、多元，并相互制约。

2. 市政职能

由以往的传统型、内向型、消极型，变为当今的现代型、内外结合、消极与积极结合、广度与深度结合的职能。

3. 市政过程

由以往的单轨、慢节奏，变为当今的多轨运营、快节奏、规范性强。

4. 市政机构

由以往的少而杂，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。

二、社会主义初级阶段的市政特色

我国的市政，与当今资本主义国家的市政相比，有着本质的区别；与当今各社会主义国家的市政相比，有着显著的特色，主要体现在：

坚持中共市委在市政决策中居于领导核心地位，以有效的方式实施其思想领导、政治领导，并保证、监督党的大政方针的贯彻执行。

坚持和完善市人大这一根本政治制度、中共市委领导的各民主党派的多党合作制度、通过统一战线的市人民政协这一组织形式所实施的政治民主协商、民主监督制度等，充分发挥我国市政的优势和特色。

建立和完善市政领导与城市社会各界的协商对话制度，对于实现市民利益表达、市政信息沟通以及密切党群关系、干群关系、军民关系等方面，都具有特殊的作用。

中共市委领导下的市人民团体，尤其是工、青、妇等群众团体和居民委员会等城市基层群众自治组织，对于保证各个层次和各界别的市民与党和政府同心同德，发挥其积极性、主动性、群策群力，有着重大的作用。

市政领导既抓城市物质文明建设，又抓精神文明建设，城市法制建设，对城市建设和管理具有战略指导意义。

本章复习思考题

1. 市政的涵义可以从哪几个不同角度进行不同的解释？
2. 与乡政等相比，市政有哪些特征？

3. 当今市政同以往相比, 有哪些重大变化?
4. 社会主义初级阶段的市政有什么显著的特色?

第三章 市 政 学

本章自学重点

了解市政学的研究对象与范围、意义与方法, 把握市政学发展的基本线索和中国特色, 从而提高学好市政学的兴趣, 掌握有效的学习方法。

第一节 市政研究领域

一、市政学的研究对象

市政涵义的广、狭范围不同, 市政学研究对象与范围亦不同。依照前面的表述, 我们认为, 市政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。

显然, 它含有三层相互联系的意思:

1. 市政主体

即城市国家政权机关特别是市政府行政机关。

2. 市政对象

即城市 and 市民的有关公共事务。

3. 有效管理规律

即各类城市权力配置规律、管理运行过程规律等。

二、市政学的研究范围

学科独立的研究对象, 决定学科独特的研究范围。市政学的上述研究对象, 决定其研究范围广泛而丰富。主要包括:

1. 导论

有城市、市政、市政学等。

2. 总论

有城市政治体系、市政体制、城市法制、市政职能、市长形象结构、市政过程、城市规划、市政原则和市政展望等。

3. 分论

有城市经济行政、城市土地管理与住房管理、城市基础设施管理、城市消费与生活服务管理、城市人口管理与社会保障、城市社会治安管理、城市智力开发管理、城市环境管理和特殊城市管理等。

三、市政学的中国特色

市政学作为一门新兴学科，必须善于吸收、借鉴、消化各国市政学的研究成果，以及相邻学科的研究成果，力求能够反映出各国市政管理中带有共同规律性的东西，这是学科建立的根基。

市政学为适应当今我国市政管理的需要，必须善于从本国实际情况出发，理论联系实际，实事求是地进行探讨，力求能够反映出自己的特色。

1. 坚持以马克思主义为指导，把马克思主义普遍真理同我国社会主义初级阶段的国情、市情紧密结合起来，科学地总结我们的经验教训，指导市政实践活动。

2. 坚持以一个中心、两个基本点为主要内容的社会主义初级阶段的基本路线，并贯穿于整个市政过程的始末。

3. 坚持物质文明和精神文明建设一起抓的战略方针，努力提高市民的全面素质，培养“四有”新人。

4. 坚持全心全意为人民服务、对人民负责、受人民监督的根本原则，贯彻人民城市人民建、人民城市人民管的方

针。

5. 坚持改革开放, 逐步深化城市政治体制改革、经济体制改革, 发展安定、团结的城市政治局面。

第二节 市政学的研究意义

一、市政学的研究历史

它是在政治学、行政学及城市社会学展开研究的基础上逐步开始的, 起源于欧美各国, 再扩展到世界各国。

1. 西方市政学的发展

市政学兴于19世纪末期至20世纪初期欧美一些国家, 最初多是对城市的研究, 并从城市社会学、经济学和生态学角度进行, 如法国的莫里耳1910年出版的《城市的起源与经济功能》等。在市政学名义下进行研究并最有影响的, 有美国著名学者孟洛等。孟洛1915年和1923年分别发表的《市政原理与方法》、《市政府与市行政》两本专著, 现在仍有借鉴意义。

2. 我国市政学的发展

旧中国一些留学欧美的学者先后将西方有关市政学的论著翻译出版, 有的还结合当时中国情况, 撰写了市政学的论著。

与此同时, 一些大学的政治学系还开设了相应的课程。当今我国台湾省的学者在市政学的研究方面也颇为积极。

党的十一届三中全会以来, 伴随着行政学的发展, 市政学的研究开始得到关注, 尤其是不少著名学者率先撰写论著, 并为创建市政学院及系、专业向有关部门提出了许多有见地的建议。

二、市政学的研究意义

一门科学存在和研究的价值取决于现实社会生活的需要。现实社会越需要，其研究意义越重大。

1. 适应城市改革的需要
2. 适应城市化的需要
3. 适应培训市政人才的需要
4. 适应加强城市管理现代化的需要

三、市政学的研究方法

具有独立研究对象和范围的市政学，其研究方法也有特定要求。

1. 系统方法
2. 比较方法
3. 理论联系实际的方法

本章复习思考题

1. 什么是市政学？它与城市政治学、城市管理学等相邻学科有何联系与区别？
2. 中国特色的市政学与一般市政学相比，其中最为突出的是哪些内容？
3. 学习市政学的现实指导意义有哪些方面的内容？

中篇 总 论

第四章 城市政治体系

本章自学重点

了解城市政治体系全貌，重点掌握我国当前城市权力政治体系中各要素的相互关系，从而明确改革的方向；树立整

体性观念，追求城市总体目标、功能和效益。

第一节 城市政治体系的概念

一、城市政治体系的涵义

所谓城市政治体系，是指由诸多组织、群体及个人为担负城市政治与行政功能按照一定法律制度组织起来的有机体。它包含的要素有：

1. 组织要素

在我国由党的市委员会、市人民代表大会、市人民政府、市法院和市检察院，以及市工会、共产主义青年团市委、市妇联等构成。

2. 规范要素

由有关法律制度如宪法、组织法（我国市人大组织法、市人民政府组织法等），以及行政管理法规等构成。

3. 功能要素

从市民利益表达与聚合、价值选择与分配到公共政策决策等所发挥的政治功能，以及对城市有关公共事务的管理与控制，公共政策执行等所发挥的行政功能。

4. 层次要素

城市各类组织内部及相互之间都呈现着相对应的层级，如市级、区级、街（乡）等。

二、城市政治体系的类别

城市政治体系与乡村相比，具有多样性、多功能性、层次性等特点，其类别也可以从不同的角度作多种划分。

通常从是否拥有正式直接决定和执行城市公共政策权力的角度，可分为下列两大体系。

1. 城市权力政治体系

它是指拥有某种正式方式直接行使城市公共政策制定和执行权力的复合体。

在当今，包括中国在内的社会主义国家，城市权力政治体系中又分为两种：

(1) 以国家名义、强制性方式出现的城市国家权力政治体系，包括城市的各级国家权力机关、行政机关、司法机关，即通常所谓的城市国家政权体系或广义的政府体系。

(2) 以执政党名义、督导性方式出现的城市非国家的权力政治体系，包括共产党的市委书记、副书记、市委常委等，一直是城市权力政治体系中拥有全权的一元化领导的核心力量，对城市大政方针、重要人事安排起着重大的督导作用。

城市政治体制改革首要的关键是党政职能分开，但这必须有利于加强和改善党的领导。

2. 城市非权力政治体系

它是指不具有正式市政决策和执行权力但富有积极影响作用的群体、组织、个人的复合体。

在当今，凡民主政治较发达，市政透明度高、公民参政意识较强的城市，非权力政治体系一般都较为发展，功能亦较显著，对城市乃至对整个国家政治生活的影响作用也较大。

第二节 我国城市的国家权力政治体系

一、中国共产党的城市组织体系

中国共产党在城市权力政治体系中，乃至在城市社会政治生活中，起着核心领导作用。在政治上，拥有实际的大政方针的决策权；在思想上，握有导向权；在组织上，享有重