

公共管理案例系列教材

市政学导引与案例

(第二版)

李燕凌 编著

公共管理案例系列教材

市政学导引与案例(第二版)

李燕凌 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

市政学导引与案例/李燕凌编著. —2 版. —北京:中国人民大学出版社, 2011
(公共管理案例系列教材)
ISBN 978-7-300-13351-5

I. ①市… II. ①李… III. ①市政学-高等学校-教材 IV. ①D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 020271 号

公共管理案例系列教材
市政学导引与案例(第二版)
李燕凌 编著

出版发行		中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010—62511242(总编室)		010—62511398(质管部)
	010—82501766(邮购部)		010—62514148(门市部)
	010—62515195(发行公司)		010—62515275(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京民族印务有限责任公司	版 次	2006 年 8 月第 1 版
规 格	170 mm×228 mm 16 开本		2011 年 3 月第 2 版
印 张	20.25	印 次	2011 年 3 月第 1 次印刷
字 数	354 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

第二版前言

本教材第一版自2006年8月出版以来,深受广大读者关注和喜爱。许多读者朋友写信鼓励我,称这本教材“特色鲜明、结构严谨”,“逻辑性强、实践性强并且通俗易懂”,“能从实际案例中很自然地引出一般概念,从而使学生容易学,也容易懂”,“案例后面的思考题能引导学生更好地理解基本概念、运用基本知识分析具体问题”,“每一章的小结简洁明快,深入浅出,有利于帮助学生牢固掌握基本教学内容”等。当然,也免不了收到一些读者善意的批评意见,而这些意见无疑是最宝贵的。一些同行专家学者们从使用本教材的教学实践中,更清晰地发现教材中的一些问题,并且毫无保留地将他们的智慧传达给我。在此,我要特别提到王乐夫先生、娄成武老师、曲福田老师、张成福老师,他们每每遇到我都表达出对本教材热忱的关切和殷殷期望。借本教材修订再版之机,我要向所有关爱本教材的朋友表示深深谢意。

《市政学导引与案例(第二版)》是在第一版的基础上修订再版的。第二版保留了第一版的基本体系,并本着删繁就简、推陈出新、紧贴现实、以案说理的基本原则,对原教材的案例做了较大调整,删去了第一版中内容重复、时效性弱的案例,同时根据市政管理发展实际增加了一些新案例。另外还对各章内容进行了适当的修改和补充,以便适应学科发展和教学改革的要求。为方便教学,此次再版我们还配套制作了精美实用的教学课件,供使用本教材的广大师生参考。



本教材修订再版的编辑出版工作，得到中国人民大学出版社有关领导的大力支持和帮助，刘晶女士、朱海燕编辑、徐海艳编辑为本教材第二版付梓做出了辛勤努力。本教材第一版的合作者陈冬林教授，虽因工作原因事务繁杂，但仍在百忙之中细读书稿并提出许多中肯意见。湖南农业大学人文学院吴松江老师、胡扬名老师以及我的研究生程小平、刘崇景、陈淑娟、王薇、刘玮等对本书的修订做了大量务实的工作。在此对他们表示衷心感谢。

李燕凌

2011年1月于长沙东湖科教新苑

第一版前言

市政学，或称市政管理学，是用公共管理视角研究城市管理与城市发展问题的一门科学。虽然本书的多数读者都生活在城市之中，但要真正理解城市管理活动中存在的客观规律，或者说要想成为一名真正科学地管理城市的官员，的确需要有许多相关的知识，需要系统地学习城市管理理论。但纯粹的理论学习既枯燥又费时，况且理论学习的最终目的都要为实践所用，因此，帮助读者减轻阅读负担的最好办法当属给读者提供寓理论于实践之中的好读物。我们都曾长期从事行政管理工作，又有相当丰富的教学经历，所以，在本书中我们将努力向读者传递自己在行政管理实践中对市政管理的感悟，以解决市政管理实践中的现实问题为线索，在中国特色的市政管理制度体系内，对市政管理学做一个框架性的、近似完整的理论表述。因此，我们的理论表述是简略的，并尽可能地使之实用化，我们称之为“导引”。在本书的主体内容中，我们将用精选出来的市政管理案例，按市政管理活动展开的逻辑顺序，对知识点和理论进行说明、解释和补充，或者引发更深入的讨论。这样，也许读者在探究理论问题的同时，会感觉更轻松一点。若如此，我们知足矣。

目前国内市政管理方面的著述不少，我们力图开辟一个新的视角，在全书的逻辑结构上有所突破，或者说这也是市政管理学研究方法的一种尝新。本书可分为两个部分。第一部分为市政学总述（第1~9章）：第1章和第2章，介绍市



政管理学的含义和城市的产生、发展过程；第3~6章，从城市的功能、结构和体系，性质、规模与类型，以及市政的体系与职能、体制与过程等方面，揭示市政管理的一般规律；第7~9章，针对我国市政管理的实际，介绍现代市政管理战略、以市民参政为特点的城市治理理念、科学经营城市理念、发展城市核心竞争力理念、以个性化为基本点塑造新颖城市文化理念，以及建设节约型城市、学习型城市的理念等。第二部分为市政管理分述（第10~18章），与其他市政管理著作不同，本书按照市政管理基本职能的发展过程来叙述市政管理的内容，这正是我们以解决市政管理实践中的现实问题为线索架构全书逻辑结构的基本理由。党的十六届三中全会和温家宝总理在十届全国人大二次会议的政府工作报告中都明确指出：各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。一般认为，城市政府主要应当发挥经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四大职能。严格地讲，经济调节和市场监管都属于政府的经济职能。因此，我们在这个市政管理分述中，将按照社会管理、公共服务和经济职能三方面展开论述：第10~15章，介绍城市政府的社会职能及社会管理；第16、17章，介绍城市政府的公共服务职能、公共事业管理及城市基础设施建设管理；第18章，介绍城市政府的经济管理职能及经济管理。

在编著本书的过程中，我们广泛收集了《人民日报》报系、《光明日报》、《经济日报》、《中国建设报》等权威报纸，以及人民网、中央电视台网站、新浪网、雅虎网、中国城市网等著名网站的相关资料，所有资料均注明了出处。另外，我们还参考了许多同行学者的研究成果，多有受惠，在此对



他们表示深深的谢意。在选编案例时，除了以每章逻辑结构为框架，注重与知识点的照应之外，我们还确立了五个基本原则：第一，立足于中国国情。本书选用的主要是中国市政管理实践中的案例。第二，注重案例资料的权威性。所选案例资料一般来源于权威媒体，少数案例资料来源于权威机构统计资料（如《中国统计年鉴》），通过我们自己的整理加以编写。本书中没有一个案例是从其他教材或案例选编集中转引过来的。第三，读者群的广泛性。我们编著本书的目的是既为大学教学之用——因此案例力求简明、清晰、通俗，又为市政管理实际工作者们提供案头参考读物——希望通过本书把一些优秀的市政管理实际工作经验，推介给市政管理工作者。所以，本书案例选编时尤其注意理论对实际工作的现实针对性。第四，案例写作的规范性。本书案例大体上分三种类型：一是个案描述性案例，以某个完整的市政管理事例为依据，进行纪实性描述；二是概念解释性案例，用一组各自独立的案例，以市政管理某个基本概念、基本原理、基本原则或基本方法为“红线”把它们串起来，力求对这些概念、原理、原则或方法做深入浅出的解释；三是问题探索性案例，通过对复杂的市政管理现象进行抽象，把我们的研究成果展现给读者，主要运用我们所归纳的各种图、表，给出一些思考提示，力图引导读者对问题做更深入的探讨。第五，引用案例材料注重时效性。转型时期城市政府管理改革步伐加快，必须特别强调与时俱进。按照这一原则，我们对收集的案例素材进行了严格的筛选，共选编了123个案例。对所选的多数案例都做了删改。每个案例后面都给出了其明确的出处，以便需要更深入研究的读者查找案例素材，做进一步研究之用。当然，这也是学术道德规范的基本要求。



本书在选题和构思阶段，曾得到娄成武教授、曲福田教授的热心指导。初稿写成后，湖南省行政管理学会罗桂求会长以及来自多所高校的同行专家彭国甫、彭福清、李建华、陈晓春、颜佳华、王学杰、黄正泉等教授都提出了宝贵意见。湖南农业大学博士生导师曾福生教授、屠乃美教授，在全书结构、研究方法乃至文句修辞方面，都给予了精心指导。袁光敏同志和我们的同事吴松江老师、曾晖老师以及曾强明同学，承担了大量的文字校订工作。此外，本书承蒙湖南省社科基金和湖南农业大学教材专项基金的研究资助。中国人民大学出版社的刘晶女士、罗海林博士、朱海燕编辑为本书付梓做出了辛勤努力。在此对他们的大力支持表示衷心感谢。

21 世纪的中国城市建设飞速发展，城市面貌日新月异，城市管理不断发展，新理论、新成果、新景象层出不穷，加之作者水平所限，书中难免多有错误或不妥之处，恳请同行的专家、学者和广大读者批评指正。

作者

2006 年 4 月于长沙东湖科教新苑

目 录 Contents

第一章 市政学概论.....	1
第一节 市政的含义与特征.....	1
第二节 我国市政的特点.....	3
第三节 市政学研究概述.....	4
案例 1—1 谁的城市	4
案例 1—2 美国具有比较全面的行政职权的地方政府类型	7
第二章 城市的产生、发展和城市化进程.....	9
第一节 城市的产生和发展.....	9
第二节 城市化及其影响因素	10
第三节 我国的城市化道路	12
案例 2—1 现代城市化新概念：大都市迅速发展的深远影响	15
案例 2—2 中国城市化：坎坷前行“路线图”	16
案例 2—3 中国城市化的三大问题与三大对策	19
案例 2—4 六个全国性综合配套改革试验区引领中国 21 世纪城市群创新发展新路子	21
第三章 城市的功能、结构和体系	25
第一节 城市功能	25
第二节 城市结构	28
第三节 城市体系	31
案例 3—1 上海市产业结构与城市功能结构优化	33
案例 3—2 优化“长株潭”经济区内城市空间结构和形态	35
案例 3—3 北京城市结构实现三级布局	37
案例 3—4 城市化过程中城市密度变化资料	39



第四章 城市的性质、规模与类型	40
第一节 城市性质	40
第二节 城市规模	41
第三节 城市类型	44
案例 4—1 我国城市的人口规模发展与分布	46
案例 4—2 影响城市规模的因素	48
案例 4—3 CS 市自来水的城市规模容量与规模效益	49
案例 4—4 重庆的城市规模应该有多大?	50
案例 4—5 中国城市道路应“变窄”而不是“加宽”	52
第五章 市政体系与市政职能	54
第一节 市政体系与城市国家机关	54
第二节 非国家机关的市政主体	57
第三节 市政职能	59
第四节 我国市政职能改革与发展	61
案例 5—1 政府工作部门的设置应有利于发挥其市政职能作用	63
案例 5—2 北京市宣武区民主党派新成员现状的调查与分析	65
案例 5—3 乌鲁木齐市政府机构与职能变迁	67
案例 5—4 直面金融“海啸”: 中国政府加大间接管理经济的力度	68
第六章 市政体制与市政过程	72
第一节 市政体制及其内容	72
第二节 西方国家的市政体制	73
第三节 我国的市政体制	75
第四节 我国的市政过程	77
案例 6—1 H 省民政部门拒绝执行该省强制婚检的条例	80
案例 6—2 改革开放以来我国政府机构重大改革回顾	82
案例 6—3 市政决策必须讲求法制化、科学化和民主化	85
案例 6—4 化解基层财政危机的好办法: 事权财权统一, 权力 适度下移	87
案例 6—5 畅听民声更待资源整合	90



第七章 依法行政与市民参政	93
第一节 依法行政	93
第二节 市民与市民素质	96
第三节 市民的权利与义务	98
第四节 市民参政	100
案例 7—1 城管部门的出路在哪里?	101
案例 7—2 政府依法行政让社会更和谐	103
案例 7—3 合肥市民的文化性格与市民精神	104
案例 7—4 北京奥运会, 我们最珍贵的金牌是什么?	106
案例 7—5 让农民工堂堂正正、响响亮亮地走进国家权力机关	108
第八章 科学经营城市与提升城市竞争力	111
第一节 科学经营城市	111
第二节 城市竞争与城市竞争力	114
第三节 城市文化	119
案例 8—1 产业集群战略是提升城市竞争力的关键	121
案例 8—2 生态创新型新城区——苏州工业园: 提升城市 “软实力”	123
案例 8—3 生活质量对城市核心竞争力的深远影响	125
案例 8—4 城市经营的“精明”与“高明”之别	128
案例 8—5 经营城市的基本原则	129
案例 8—6 创城市文化, 铸城市之魂	131
第九章 城市发展战略管理及其创新	133
第一节 城市发展战略管理	133
第二节 我国城市发展战略	134
第三节 我国城市发展方式及其创新	136
案例 9—1 中国三大城市群发展现状、问题与对策	141
案例 9—2 大庆市可持续发展战略再展辉煌	142
案例 9—3 构建服务型政府: 城市数字化管理	144
案例 9—4 建设学习型城市, 实现首都新发展	146
案例 9—5 城市节约型政府创新建设: 长株潭“两型”社会试验区	148



第十章 城市社会管理	152
第一节 城市社会管理概述.....	152
第二节 西方国家城市政府社会管理职能发展的历史过程.....	153
第三节 我国城市政府社会管理发展.....	155
案例 10—1 郑州市“类家庭”帮助“三毛”不再流浪	159
案例 10—2 建设和谐共赢的城市社区	162
案例 10—3 “大庆福彩”撒落黑土地	163
第十一章 城市社会保障、治安、人口、交通与社区管理	166
第一节 城市社会保障管理.....	166
第二节 城市社会治安管理.....	167
第三节 城市人口管理.....	169
第四节 城市交通管理.....	174
第五节 城市社区管理.....	176
案例 11—1 H 省城市社会保障管理调查	178
案例 11—2 深化户籍制度改革，推动经济社会发展	179
案例 11—3 让城市脚步踏上时代节拍	180
第十二章 城市规划管理	183
第一节 城市规划管理概述.....	183
第二节 城市规划的编制.....	185
第三节 城市规划管理的实施.....	187
第四节 城市规划管理变革.....	189
案例 12—1 上海市崇明岛分区规划调整难题——在生态与富民 之间寻求破解之道	190
案例 12—2 镇村布局对县域城镇空间结构优化的基础性影响	192
案例 12—3 城市色彩规划：一个尽显现代城市规划美学原则的 新话题	194
案例 12—4 都想建国际都市，全不顾实事求是	196
第十三章 城市土地管理	199
第一节 城市土地与土地管理.....	199



第二节 我国城市土地管理体制变革·····	202
第三节 城市土地利用结构的优化·····	204
第四节 旧城改造过程中的城市土地管理·····	206
案例 13—1 福州市解决城市建设用地供需矛盾出新招·····	208
案例 13—2 从统计数据看城镇土地管理·····	209
案例 13—3 关注城镇土地征用的副产品——城中村现象·····	210
案例 13—4 土地利用结构优化成为上海土地资源瓶颈的“破茧”之策·····	212
第十四章 城市环境管理·····	215
第一节 城市环境管理概述·····	215
第二节 城市环境问题及其综合治理·····	217
第三节 我国城市环境管理及其具体工作·····	218
案例 14—1 《2004 年北京市环境状况公报》(节选)·····	222
案例 14—2 “热岛效应”日益困扰城市居民·····	225
案例 14—3 重视环境保护刻不容缓·····	227
案例 14—4 上海城市市容市貌管理有新招·····	228
案例 14—5 为何政府巨资治污效果不佳·····	229
第十五章 城市社会突发事件应急管理·····	232
第一节 城市突发事件概述·····	232
第二节 城市灾害管理·····	234
第三节 城市公共危机事件管理·····	237
案例 15—1 政府正逐步提高应对突发事件的管理能力·····	239
案例 15—2 把“异常”纳入“常态”管理·····	242
案例 15—3 城市应急管理应强化安全减灾量化分析·····	243
案例 15—4 城市人都担心什么?·····	245
第十六章 城市公共服务与城市公共事业管理·····	248
第一节 城市公共服务管理概述·····	248
第二节 城市教育事业管理·····	250
第三节 城市科技事业管理·····	251
第四节 城市文化事业管理·····	252



第五节 城市卫生事业管理·····	254
第六节 城市公益与慈善事业管理·····	256
案例 16—1 中外公共服务指标比较及借鉴 ·····	258
案例 16—2 让所有的孩子享受平等教育 ·····	260
案例 16—3 长株潭城市群打造四大核心优势文化产业 ·····	263
案例 16—4 中国医疗卫生体制改革的反思 ·····	265
案例 16—5 慈善事业是“第三次社会大分配” ·····	269
 第十七章 城市基础设施建设管理·····	271
第一节 城市基础设施概述·····	271
第二节 城市供水管理·····	274
第三节 城市供电管理·····	276
第四节 城市道路建设管理·····	277
案例 17—1 改革开放以来我国城市基础设施建设成果辉煌 ·····	279
案例 17—2 从城市基础设施建设看北京和上海的发展比较 ·····	281
案例 17—3 BOT 的功能究竟有多大? ·····	283
案例 17—4 城市节约用水出新招 ·····	284
案例 17—5 要把道路养护放在城市路政管理的重要位置 ·····	286
案例 17—6 城市道路改造和建设得有“章法” ·····	288
 第十八章 城市经济管理·····	290
第一节 城市经济管理概述·····	290
第二节 城市政府的经济性管制·····	292
第三节 城市国有企业改革·····	294
第四节 城市财政管理·····	296
案例 18—1 城市发展要狠抓城市经济管理这只“先手” ·····	299
案例 18—2 从“出租车事件”中反思城市政府经济性管制的 利与弊 ·····	301
案例 18—3 广州市 2004 年财政预算(草案)(节选) ·····	304
案例 18—4 南昌市积极探索城市经济税源发展新模式 ·····	307
 主要参考文献·····	309

市政学概论

第一节 市政的含义与特征

一、“城市”与“市”的区别

城市是相对于农村而言的一个社会、经济和地理概念，是社会经济发展到一定阶段的必然产物，在农业文明开始之时就已经产生。

现代市政管理所指的“市”，虽然也有别于农村，建立于一定城市区域之上，但它主要是一个政治概念，是城市市民组织、管理城市事务的自治制度。

现代市政伴随着现代城市的产生而产生，随其发展而发展，以城市自治权力为标志（主要是议会和城市征税权），实质上是中央集权与城市自治权的矛盾运动的结果。^①

英国于1835年颁布《市自治法》（也译为《市团法案》），城市正式成为一种地方行政建制，开创了现代市制。

法国于1789年颁布《市镇法典》，明确规定：所有居民共同体，不论人口多少，均为市镇，享有市镇的法律地位，拥有公法人资格。

美国自19世纪20年代开始工业化，地方行政区划建制是“州”，州以下的地方政府有五种类型：县、市、镇、学区和特别区。这五种政府的法律地位是平等的。

日本于1888年（明治二十一年）创立市制，实行市自治。1889年颁布《大日本宪法》（即《明治宪法》），进一步确立了市的法律地位。

1908年（清光绪三十四年），我国清政府颁布了《城镇乡地方自治章程》，同时公布实施《城镇乡地方自治选举章程》，规定地方自治于7年内完全实现。到清政府在辛亥革命中被推翻时，《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治

① 参见戴均良：《中国市制》，3~9页，北京，中国地图出版社，2000。



选举章程》已在一些城镇实施。

二、什么是市政（市政管理）

1. 市政的定义

市政是指城市的公共权力机关为了实现公共利益最大化的目标，合理利用各种公共资源，有效解决各种困难和问题，通过公共政策的制定、执行、监督、评估活动，依法管理城市公共事务、公共事业或直接从事城市经营活动的过程。

2. 市政的基本内涵

（1）市政的主体是公共权力主体。研究我国的市政管理，要特别重视中国共产党市委这个处于领导地位的市政主体所发挥的领导作用。

（2）市政的客体主要包括城市公共事务、公共事业和城市经营活动等。

（3）市政的主要表现形式是各种公共政策，我国的市政管理也包括市政府直接经营城市、管理国有企业和其他经济活动。

（4）市政的根本目的是为了实实现公共利益。

（5）市政是一个依法运行的动态发展过程，依法行政是市政管理的基本前提条件。

三、市政的基本特征

（1）政治性：市政既代表市民的最大公共利益，又体现国家的根本利益，反映统治阶层的意志。

（2）整体性：市政管理过程的各种要素、各个环节之间相互制约、相辅相成。

（3）综合性：市政管理涉及城市政治、经济、文化、社会以及自然界活动的各个方面。

（4）动态性：市政管理过程的动态性包含三个特点，即灵敏性强、相关性强和民主程度高。

（5）双重性：市政既要坚决维护中央政府权威，又要从本市实际出发，代表或反映市民利益。

（6）历史性：市政管理过程中的民主化、法制化、高度自治化、手段多样化、管理科学化都具有历史渐进的特点，总的趋向不可逆转。