

21 世纪公共管理系列教材

市政 管理学

杨宏山 编著

Public
Administration
Public
Management



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

市政管理学

杨宏山 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理学/杨宏山编著.
北京:中国人民大学出版社,2005
(21世纪公共管理系列教材)
ISBN 7-300-06417-5

I. 市…
II. 杨…
III. 市政管理-高等学校-教材
IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 027030 号

21 世纪公共管理系列教材

市政管理学

杨宏山 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)

010-62511239 (出版部)

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 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 4 月第 1 版

印 张 25.25

印 次 2006 年 2 月第 2 次印刷

字 数 162 000

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的



公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



目 录

第 1 章 导论	1
1.1 市政管理学的研究对象	2
1.2 市政管理学的研究方法	7
1.3 市政管理学的研究意义	9
本章小结	11
关键术语	11
复习思考题	11
阅读材料	12
第 2 章 城市与城市化	16
2.1 城市的形成与发展	17
2.2 城市的功能和作用	23
2.3 世界的城市化进程	28
2.4 中国的城市化进程	40
本章小结	54
关键术语	55



复习思考题	55
阅读材料	55
第3章 国外市政体制	59
3.1 国外市政体制概览	60
3.2 国外市政体制举要	66
3.3 国外市政体制比较	74
3.4 大都市区的市政体制	78
本章小结	81
关键术语	82
复习思考题	82
阅读材料	82
第4章 当代中国市政体制	86
4.1 中国市政体制历史沿革	87
4.2 当代中国市政管理体制	93
4.3 中国市政纵向组织结构	101
4.4 中国市政管理体制变革	109
本章小结	113
关键术语	113
复习思考题	114
阅读材料	114
第5章 城市规划管理	117
5.1 城市规划的含义与作用	118
5.2 城市规划的理念变迁	124
5.3 城市规划的编制和实施	132
5.4 城市规划面临的挑战与变革	140
本章小结	147
关键术语	148
复习思考题	148
阅读材料	149



第 6 章 城市基础设施管理	155
6.1 城市基础设施概述	156
6.2 城市基础设施运营管理	161
6.3 我国城市基础设施建设	168
6.4 城市交通运输网络建设	177
本章小结.....	185
关键术语.....	186
复习思考题.....	186
阅读材料.....	186
第 7 章 城市公共经济管理	190
7.1 公共经济管理的基本理论	191
7.2 城市公共财政管理	202
7.3 城市市场秩序管理	209
7.4 城市政府采购管理	226
本章小结.....	234
关键术语.....	235
复习思考题.....	235
阅读材料.....	236
第 8 章 城市房地产管理	244
8.1 城市土地权利制度	245
8.2 城市土地市场管理	250
8.3 城市房产市场管理	256
8.4 城市住房制度改革	262
本章小结.....	267
关键术语.....	268
复习思考题.....	268
阅读材料.....	268
第 9 章 城市人口与社会管理	273
9.1 城市人口与治安管理	274
9.2 城市户籍管理	281



9.3 城市社会保障管理	289
9.4 城市基层社区管理	295
本章小结	308
关键术语	308
复习思考题	309
阅读材料	309
 第 10 章 城市公共事业管理	314
10.1 城市公共事业范围界定	315
10.2 城市教育和科技事业管理	320
10.3 城市文化卫生体育事业管理	326
10.4 城市环境保护事业管理	335
本章小结	343
关键术语	343
复习思考题	343
阅读材料	344
 第 11 章 城市经营与治理创新	349
11.1 城市经营的理论与实践	350
11.2 我国城市经营的问题和对策	359
11.3 城市经营与政府职能转变	367
11.4 变革时代的城市治理创新	371
本章小结	382
关键术语	382
复习思考题	383
阅读材料	383
 参考文献	388
后 记	393



第 1 章

导 论

市政管理学 (municipal management), 也称城市管理学 (urban management), 是公共管理学中专门研究城市公共事务管理的具体应用学科, 也是一门正在成长和发展的新兴学科。随着我国城市化的快速发展和城市间竞争的日益激烈, 作为专门研究城市公共管理的学科, 市政管理学已经引起越来越多的重视, 并在城市管理实践中得到不断丰富与发展。在城市建设和经济、社会发展过程中, 市政管理发挥着非常重要的作用。市政管理不仅包括纵向的垂直管理体系, 还包括横向的水平管理体系。没有科学设置的市政管理体制, 没有合理界定的市政管理职能, 没有廉洁高效的市政运行机制, 就难以促进城市的健康快速发展。

重点问题

- 市政与市政管理的概念
- 市政管理学的研究内容
- 市政管理学的研究现状
- 市政管理学的研究方法



● 市政管理学的研究意义

1.1 市政管理学的研究对象

1.1.1 市政与市政管理

1. 城市与市

城市自从与乡村分离成为相对独立的政治、经济和文化实体,至今已有几千年的历史。从词源学上看,“城”与“市”最初是两个不同的概念。“城”是指四周筑有城墙,扼守交通要冲,具有防卫意义的军事据点。《墨子·七患》曰:“城者,在以自守也。”《管子·度地》曰:“内为之城,城外为之郭。”《古今注》曰:“筑城以卫君,造郭以守民。”市是指交换和贸易的场所。《说文解字》曰:“市,买卖所也。”《周易·系辞下》曰:“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”随着社会经济的发展,城内人口不断增加,加速了“市”的贸易的发展。同时,交易的扩展又要求设立相对固定的贸易市场。于是“城”和“市”逐渐融为一体,演变为现在所谓的城市。城市的基本含义是人口居住和工商贸易的聚集地,其含义相当于英语的 city,与城市相对应的是乡村。在近代市政管理的概念体系中,“市”的含义不同于城市,“市”相当于英语的 municipality,属于行政建制的一种,是根据国家规定的标准和条件,按照法定程序设置的地方行政建制。西方的“市”是城市地区的特殊地方行政建制,一般不辖有农村地区。^①

我国城市的萌芽可追溯到夏商时代。到了唐宋时期,我国已经出现百万人口的特大城市。而作为行政建制的“市”,在我国出现的历史却并不很长,它是近代地方政制改革的产物。我国在清代以前没有市建制。直到清朝末年才仿效西方国家的政治制度,实行城乡分治。新中国成立以后,在很长时期内曾经继承了城乡分治的传统。自 20 世纪 80 年代推行“市领导县”体制以后,我国的市建制逐渐发展为广域型市,每个市在行政区划上都包含一定的农村地区,市政府还承担着繁重的农业和农村管理任务。这种广域型市建制,是我国城市管理的特色所在,它明显区别于西方国家的城乡分治模式。

2. 市政的含义

研究市政管理学,首先要明确什么是市政。当前,学者们对市政的理解存在

^① 参见潘小娟主编:《市政管理体制变革:理论与实践》,6 页,北京,社会科学文献出版社,1998。

诸多争议,有学者认为,市政就是城市政权,是国家政权的组成部分;有学者认为,市政就是城市行政决策和执行活动;也有学者从政策角度出发,认为市政是城市公共政策。我们认为,所谓市政,是指城市公共产品和公共事务。在我国的城市管理实践中,市政有时被视为城市道路、交通、供水、供电、园林、绿化等市政工程和市政建设,这是对市政的片面化理解。城市公共事务的内容十分广泛。广义的市政,不仅包括市政工程和市政建设,还包括城市发展规划、基础设施建设、城市财政与税收、城市人口与社会、城市公共教育、城市科技文化、城市卫生、城市大众体育、城市土地和地产、城市环境保护等诸多方面。

3. 市政管理的含义

与市政的含义相对应,所谓市政管理,即城市公共管理,是指对城市公共产品和公共事务的管理活动。市政管理所涉及的对象,包括城市公共行政和公共管理的所有领域。市政管理的基本使命是,有效提供城市公共产品和公共服务,以满足城市居民日益增强的社会需求,不断提升城市的综合竞争力,促进城市的健康和持续发展。通过与私人管理相比较,有助于我们更好地理解市政管理的特点。首先,市政管理与私人管理的使命不同,市政管理以提供公共服务、满足市民需求为导向,它坚持以人为本,追求公共利益,这与私人管理的营利和利润取向不同。其次,市政管理更强调公平和责任,而私人管理更强调效率和竞争。最后,市政管理包括广泛而复杂的政治活动和利益聚合过程,而私人管理的运作受公众舆论和政治过程的影响要小得多。

传统市政管理把城市政府视为惟一的权威性管理主体,城市公共事务最终由政府说了算。现代治理理论倡导,城市政府并不是惟一的市政管理主体,城市治理不应由政府单中心主导,各种准政府组织、非营利部门、企业组织以及市民个人也可参与市政管理,从而形成多中心的城市治理体制,以最大限度地利用社会资源促成公共目标。当前,发达国家的市政管理已把多中心治理理论引入市政管理之中,市政管理逐渐改变了原有的科层组织体制,转而实施弹性化和扁平化的组织结构,城市政府放松对社会和市场的过度管制,授权给准政府组织、非营利机构、企业组织,鼓励市民参与城市和社区的公共事务管理。这种亲市场、注重公民参与和社会自治的市政管理取向,正在冲击着传统的政府与社会关系,致使城市政府和公营部门在市政管理中的作用有所减小,而公民社会和私人企业却发挥着越来越大的作用。

总之,现代市政管理是指多元城市管理主体依法管理或参与管理城市公共事务的管理活动。市政管理的主体既包括城市政府,也包括准政府组织、非营利部门、社区组织、私人部门以及广大市民。在多元市政管理主体中,城市政府仍发



挥着主导性功能。

1.1.2 市政管理学的历史发展

自从古代城市产生以来,就有了市政管理问题。在漫长的奴隶社会和封建社会,由于商品经济并不发达,城市发展十分缓慢,市政管理的典章制度也不完善。人类进入资本主义社会以后,城市获得了快速发展,城市规模迅速膨胀,新兴城市大批涌现,人口大量而迅速地向城市集中,城市管理活动日趋复杂化。在城市化进程中,许多城市都面临着暴力犯罪、无家可归者、贫民窟、环境污染、交通拥挤、乱搭乱建等问题,形成了日益严重的“城市病”。针对所有这些问题,迫切需要加强市政管理研究,总结市政管理的基本规律,提出政策问题并探寻解决对策。

1. 西方的市政管理学研究

20 世纪初,伴随着行政学与政治学的分离,伴随着城市的兴旺发达,市政管理学逐渐成为行政学中独立的研究领域。早期的市政管理学研究,主要是从城市政治学的角度,侧重于对市议会、市政府及其相互关系进行讨论。研究成果是诸如《城市政治》(City Politics)、《城市政府》(City Government)、《城市行政》(Municipal Administration)、《城市政府与行政》(Municipal Government and Administration)等著作。20 年代以后,西方学者在城市财政、税收、治安、教育、司法、消防等领域进行了有针对性的具体研究。其中,美国芝加哥大学社会学系对城市社区的研究最为著名。芝加哥学派对芝加哥市内的犹太人聚居区、波兰人移民区、上层阶级邻里、贫民窟等进行的研究,在美国社会引起了很大反响。

20 世纪 30 年代以来,西方的市政管理学研究越来越多地吸收了行政学、管理学、经济学、社会学、建筑学的理论和方法,逐渐成为多学科交叉和互相渗透的跨学科知识体系。其中,有关市政体制和市政职能的研究,与行政学和管理学具有密切联系;有关城市规划的研究,与建筑学和区域经济学的联系比较密切;有关城市人口和社会管理的研究,与社会学具有密切联系;有关城市公共经济和公共事业管理的研究,与经济学尤其是公共经济学具有密切联系。如同公共管理学存在着众多的研究学派和理论丛林一样,市政管理学的研究领域和知识体系,也存在各种不同的建构模式。迄今为止,尚没有形成公认的知识体系和理论建构。它在一定程度上反映了市政管理学还处于发展阶段,尚没有成为基础理论成熟的学科体系。

2. 中国的市政管理学研究

我国的城市化进程起步较晚,市政管理学的教学和科研进展也比较缓慢。1949年以前,旧中国的高校教育曾经开设过市政管理学课程。中山大学著名行政学家夏书章教授早年毕业于美国哈佛大学行政学研究院,回国后从事市政管理学教学工作,并开设了“市政学”课程。令人遗憾的是,1952年全国高校院系调整时,市政管理学也在被撤除的科目之中,从事市政管理学教学和研究的学者本来就很少,也不得不转而从其他研究工作。若干年后,夏书章教授在回忆当年的情况时,仍不无感慨地表示,“简直百思不得其解,也为此深深纳闷和念念不忘达30年之久”^①。

1978年,中共十一届三中全会纠正了长期以来的“左”的错误,为我国社会科学的繁荣和发展提供了重要条件,也为市政管理学研究的重新起步创造了条件。20世纪80年代以后,我国城市科学研究开始提上日程,中国城市科学学会和城市经济学会相继成立。沐浴着改革开放的春风,国内学术界出版了许多有关城市化、城市经济、城市规划、城市地理、城市环境的著作。就市政管理学的教学和研究而言,80年代中后期,一些高校开设了市政学或市政管理学课程并招收研究生。90年代初,市政学被列入高等自学考试课程。为满足教学需要,国内还出版了几本市政管理学或城市管理学教材。就总体水平而言,我国市政管理学的教学和研究尚显薄弱。迄今为止,国内学术界在市政管理学方面,公开出版的有分量的学术专著尚不多见,相关知识积累远远不能满足市政管理的实际需要。随着我国城市化的迅猛发展,随着越来越多的专家学者加入市政管理学的研究中来,我们有理由相信,中国的市政管理学将会迎来新的发展机遇。

当前,我国学者在市政管理学的课程和教材建设上,有市政学、市政管理学和城市管理学等三种不同名称。这三个概念之间具有联系性,同时也存在一定的差异性。我们的基本看法是,市政管理学和城市管理学均起源于市政学,三者的根本区别在于对城市公共事务的管理主体的理解不同。市政学是个老术语,它建立在政府(公共领域)与市场(私人领域)二分法的基础之上,强调市政当局对城市公共事务具有垄断性和排他性的管制权。市政管理学引入了工商企业组织的管理理念,倡导将市场机制和企业管理的理念和方法引入城市公共管理之中,以提升城市公共管理的效率和效益,提高城市竞争力和促进城市可持续发展。城市管理学反映了公共管理的新视野,认为城市公共管理是多中心的自主治理过程,除城市政府之外,公营事业部门、第三部门、志愿组织、营利性企业以及市民个人都是城市治理的重要参与主体。考虑到我国尚处于经济和社会体制的转型时

^① 夏书章:《市政学引论》,序言,2页,北京,中共中央党校出版社,1994。



期,各种非政府组织和营利性组织在城市公共管理中发挥的作用有限,为了更好地反映我国城市公共管理的实际状况,本书以“市政管理学”命名。

1.1.3 市政管理学的研究内容

市政管理学是研究城市公共管理活动及其规律的科学。它以城市公共管理为研究对象,着重回答谁管城市、管什么和怎么管的问题。具体地讲,市政管理学的研究内容主要包括以下五个方面:

1. 城市与城市化

自从人类进入文明社会以后,城市始终是经济发展和社会进步的中心。城市对国家和地区发展具有重要的先导作用,可以说,没有城市建设和城市管理的现代化,就没有国家的发展和现代化。如果没有城市和城市化,市政管理学也就失却了存在的意义。市政管理学首先要研究城市的含义、特征和功能,研究世界以及中国城市化的历史进程和主要表现,研究城市化进程中的主要问题,以及推进城市化进程的政策选择。

2. 市政管理主体

市政管理主体即城市公共管理的责任承担者。传统市政管理由城市政府进行单中心的指挥、支配和控制,凡事都是由城市政府主导和拍板。现代市政管理注重城市利益相关者对城市发展的广泛参与,注重在政府与社会以及私人机构之间达成合作与伙伴关系,形成合力共同促进城市善治。在现代城市管理中,城市政府仍是最重要的管理主体,但已不再是惟一的管理主体,包括社团组织、社区组织、私人企业和广大市民在内的多元组织和个人,都是城市管理的积极参与者和责任承担者,它们也是重要的市政管理主体。

3. 市政管理体制

市政管理体制是指城市公共管理的组织结构、职能结构、行为方式以及运行机制的总和。市政管理学不仅要研究城市政府机关的组织体系、职责权限和活动方式,还要研究城市政党组织与政府机关的关系,研究行政机关与立法机关、司法机关的关系,研究城市上下级政府之间的府际关系,研究城市政府与事业单位、非营利组织、企业组织以及广大市民之间的互动关系。

4. 市政管理客体

市政管理客体即市政管理对象,是指依靠市场机制可能出现市场失败或市场失灵问题,必须有公共管理机构介入的城市管理领域。市政管理客体的具体指涉也就是城市公共产品和公共事务。在市场经济条件下,市政管理客体主要包括城市发展和建设规划管理,城市基础设施和公共设施管理,城市财政和税收管理,



城市人口与治安管理,城市社会保障管理,城市基层社区管理,城市教育、科技、文化、卫生等公共事业管理,城市生态环境管理等。

5. 市政管理规律

市政管理学不是孤立地研究城市化、市政管理体制、市政管理主体和市政管理客体,而是要将上述内容有机地结合起来,探索和总结市政管理的一般规律和共同规律。市政管理规律贯穿于市政管理学研究的全过程。市政管理学对市政现象和市政过程的研究,不能仅仅停留在对表面现象的一般描述上,而是要深入探究市政现象和过程的内在联系,即市政管理规律。只有准确地把握市政管理规律,才能不断提高市政管理水平,不断提高城市的综合竞争力,更好地满足市民的多元需求,充分发挥科学管理的效率和效益。

1.2 市政管理学的研究方法

1.2.1 市政管理学的思维原则

研究方法是揭示事物本质的基本方面及其相互关系的哲学原则和思维方式,是科学研究中认识和把握研究对象的基本角度和基本原则,是人们主观达之于客观的基本步骤、基本程序和基本方式。市政管理学作为公共管理学的具体应用学科,必须坚持以科学的世界观和方法论作为指导。

唯物辩证法是马克思主义方法论的精髓,也是市政管理学研究必须遵循的基本思维原则和根本方法论。唯物辩证法主张从事物的内部出发,用系统的、联系的和发展的观点研究客观事物。市政管理是由许多子系统以及各种要素、各个环节有机组成的复杂系统,因此,市政管理研究应当采用系统的分析方法,把市政管理的各种构成要素以及各个管理环节,作为相互关联的整体进行全面的考察和分析,对市政管理内部和外部的各种关系进行综合研究和分析比较。

此外,唯物辩证法还要善于观察和分析市政管理过程中各种事物的矛盾运动。对事物的矛盾运动的把握,要求我们在市政管理研究过程中,应当坚持定性分析和定量分析相结合,坚持静态分析和动态分析相结合,坚持价值分析和事实分析相结合,坚持个案分析与一般分析相结合。早期的市政管理研究比较注重定性分析,随着现代市政体制的建立和完善,市政管理越来越向专业化和技术化发展,相应地,市政管理研究也越来越多地侧重于精确的定量分析。早期的市政管理研究更多地注重于市政体制、法律制度等静态问题,现代市政管理研究更侧重于研究市政管理的动态过程。所谓价值分析和事实分析相结合,就是规范的理论