



公共管理与社会学·MPA系列

PUBLIC
ADMINISTRATION &
SOCIOLOGY·MPA SERIES

市政管理新论

张觉文 编著

四川人民出版社

SICHUAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



四川大学公共管理学院

市政管理新论

江苏工业学院图书馆

张觉文 编著

藏书章

四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市政管理新论/张觉文编著. —成都: 四川人民出版社, 2003.4

(公共管理与社会学·MPA 系列)

ISBN 7-220-06360-1

I. 市... II. 张... III. 市政管理 IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 035304 号

SHIZHENG GUANLI XINLUN

市政管理新论

张觉文 编著

责任编辑
封面设计
技术设计

王定宇
魏晓舸
古 蓉

出版发行
网 址

四川人民出版社(成都盐道街3号)
<http://www.booksss.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028)86679239

印 刷

成都金龙印务有限责任公司

开 本

850mm×1168mm 1/32

印 张

16.5

插 页

4

字 数

384 千

版 次

2003年6月第1版

印 次

2003年6月第1次印刷

印 数

1-3000 册

书 号

ISBN 7-220-06360-1/C·331

定 价

26.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换



公共管理与社会学·MPA系列

PUBLIC
ADMINISTRATION &
SOCIOLOGY·MPA SERIES

丛书主编 陈昌文
副主编 李文星 范逢春

总 序

20世纪80年代中期，国家行政被列入我国高等教育的专业认识领域以来，政治学、公务员制度和管理科学一直是此类教材编写者所强调的主题。经过十余年探索，“公共管理”（Public Administration or Management）——这个更深层次的核心概念标示在高教体制中，在世纪交叉点上，又成为新一轮课程组织和教材编写的中心课题。为此，我们着手对四川大学行政管理专业使用过十余年的教材进行系统的修订、重组、重编和扩展，以适应新世纪社会发展的需要，适应以国家行政为主体的各类公共机构对人才的更高要求。

编写“公共管理与社会学·MPA系列”的指导思想有两个来源：一是差不多两代教师专业视野的扩展和知识积累；二是十多届毕业学生和研究生关于教材内容与工作现实存在的反差、距离和成就结合点的社会反馈。尤其是后一点，帮助我们调整出“应当怎样”和“实际怎样”的恰当距离。毫无疑问，矫正这一认识的基础是我们这个社会十多年来的巨大发展及其可以预见的国际化趋势。为此，由历史形成的、以“公有制”构造全部社会生产乃至生活要素、并由国家计划机制垄断这种“公共”含义将在公民的、法治的社会基础上被重新认识。公务人员也必须面对更加广阔的现实世界和更加广阔的知识与观念来组织任务。同理，本系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一个呼

吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会相结合：公共权力来源于社会、服务于社会。“公仆”与“主人”的关系决定了公共管理的首要任务是认识和适应社会，然后才谈得上使用管理技术优化自身、服务社会。反过来说，学习社会学也必须了解对社会具有巨大控制力的公共权力及其结构，在很多历史时期，这种异化了的公共权力甚至就是第一社会现象。

学术理论与国情相结合：教材对知识的组织，首先要吸收人类思想体系中经实践证明最有效、最稳定持久的理想定义或理论。“正义”、“科学”、“法治”和“发展”是组织公共管理知识系统最有效的概念工具，也是公务人员最稳定的行为指南。但是，必须立足国情，以概括的国情特征和本土案例来充实“公共”范畴的经验内涵，才能把教育所必须的超前性与学生实际能力的培养结合起来。

宏观比较与基层行政的视野：以公共管理的体制和社会效应为基准，同国际上不同的运作模式和经验进行比较，是中国公共管理体制改革的必要借鉴途径。同时，无论国家机器有多么庞大和复杂，市、县级以下的基层行政组织才是它与社会直接接触或互动的主要层面。这一层面问题最多，也最容易处于公共行政学和社会学的单向研究盲区，但它同时也是两个学科专业交叉发展的纽结。我们希望这方面的关注能够调动广大学生的直接经验并转化成未来的学术资源。

环境、家庭、公共卫生与健康正在成为现代公共机构的工作焦点，同时也是公共和公务人员私生活质量的主要条件。为此，我们增设了有关教材。行政社会学和城市社会学牵涉国家与社会的复杂的互动关系，理论选择和现实描述都面临着困难和挑战；

而宗教与社会心理从社会基础层面去拓宽公共行政与社会学的视野，对于我国多元化的民族文化资源在现代化进程中的作用——尤其是“西部大开发”中的作用，必须重视这一层面。当然，这样的书本也势必具有较大的探索性。

科学精神与法治精神是公共权力和公民社会共同利益取向的基本途径，也是本 MPA 系列的思想指南。藉此，我们有了一个较过去好得多的社会，也将有一个较现在好得多的国家，尽管二者是法理上的统一体，而管理科学却应更加注意优化二者的互动关系。

我们将尽微薄之力去接近上述目标。就课程体系而言，我们力图以四川大学公共行政与社会学系两个硕士点（行政管理、社会学）教师为主体，组织一些西部地区高校以及海外同类研究领域专家，计划五年内分批出版本系列 16 本书，但我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。

陈昌文

2000 年 1 月 1 日

目 录

第一编 市政载体论

| | |
|---------------------|--------|
| 第一章 城市的概念与起源····· | (3) |
| 第一节 城市的涵义与分类····· | (3) |
| 一、城市的涵义与特征····· | (3) |
| 二、城市职能····· | (9) |
| 三、城市的类型····· | (12) |
| 第二节 城市的起源····· | (17) |
| 一、“城”与“市”····· | (17) |
| 二、城市与乡村····· | (23) |
| 三、城市产生的条件····· | (40) |
| 第二章 城市的兴起与发展····· | (49) |
| 第一节 世界城市的兴起与发展····· | (50) |
| 一、早期城市····· | (50) |
| 二、中世纪城市····· | (54) |
| 三、近代城市····· | (57) |
| 四、现代城市····· | (59) |
| 第二节 中国城市的兴起与发展····· | (61) |
| 一、中国古代城市····· | (61) |

| | |
|----------------------------|--------|
| 二、中国近代城市····· | (81) |
| 三、中国现代城市····· | (89) |
| 第三章 城市与市政 ····· | (95) |
| 第一节 市政与市政学 ····· | (95) |
| 一、市政的涵义与特征····· | (95) |
| 二、市政学的涵义与由来····· | (98) |
| 第二节 城市发展与市政管理 ····· | (102) |
| 一、古代城市的行政管理····· | (102) |
| 二、近代城市的行政管理····· | (111) |
| 三、现代城市的行政管理····· | (120) |

第二编 市政主体论

| | |
|----------------------------|-------|
| 第四章 城市管理体系 ····· | (133) |
| 第一节 城市权力政治系统 ····· | (133) |
| 一、中共城市党组织····· | (133) |
| 二、市人民代表大会····· | (137) |
| 三、市人民政府····· | (148) |
| 四、市人民法院····· | (152) |
| 五、市人民检察院····· | (156) |
| 第二节 城市非权力政治系统 ····· | (159) |
| 一、市政协协商会议····· | (159) |
| 二、市民主党派····· | (161) |
| 三、市人民团体····· | (164) |
| 四、城市居民委员会····· | (167) |
| 五、市民····· | (171) |

| | |
|----------------------|-------|
| 第五章 市政体制 | (175) |
| 第一节 市政体制的涵义与内容 | (175) |
| 一、市政体制的涵义 | (175) |
| 二、市政体制的内容 | (177) |
| 第二节 西方发达国家的市政体制 | (208) |
| 一、西方发达国家市政体制的组织形式 | (208) |
| 二、西方各国城市建制体制简介 | (219) |
| 三、我国市政体制与西方国家市政体制的比较 | (223) |
| 第六章 市政职能 | (235) |
| 第一节 市政职能的涵义与内容 | (235) |
| 一、市政职能与政府职能 | (235) |
| 二、市政职能与城市职能 | (237) |
| 三、市政职能的分类 | (241) |
| 第二节 市政职能的转变与发展 | (243) |
| 一、西方国家的市政职能 | (243) |
| 二、我国市政职能与西方市政职能的比较 | (249) |
| 三、我国市政职能转变的重要内容 | (252) |

第三编 市政客体论

| | |
|---------------|-------|
| 第七章 城市规划与建设管理 | (261) |
| 第一节 城市规划管理 | (261) |
| 一、城市规划的概念 | (261) |
| 二、城市规划的任务与原则 | (268) |
| 三、城市规划的历史与发展 | (269) |
| 四、城市规划管理 | (277) |

| | |
|----------------------------|-------|
| 第二节 城市规划和建设中的历史文化名城保护····· | (281) |
| 一、城市规划与建设中的旧城改造····· | (281) |
| 二、历史文化名城的保护····· | (283) |
| 第三节 城市土地管理····· | (287) |
| 一、城市土地的概念与特性····· | (287) |
| 二、城市土地管理的内容与职责····· | (289) |
| 三、城市土地管理的手段····· | (291) |
| 四、城市土地的有偿使用····· | (292) |
| 五、城市土地市场····· | (299) |
| 六、建国以来我国土地管理存在的问题····· | (305) |
| 七、我国新的土地使用制度····· | (306) |
| 第四节 城市基础设施的建设与管理····· | (310) |
| 一、城市基础设施的涵义与特征····· | (311) |
| 二、城市基础设施的作用····· | (316) |
| 三、城市基础设施的建设管理····· | (317) |
| 第五节 城市生态环境保护与管理····· | (322) |
| 一、城市环境的涵义与特征····· | (322) |
| 二、当前城市环境污染的趋势····· | (324) |
| 三、城市环境管理的涵义与内容····· | (326) |
| 四、城市环境管理的原则与手段····· | (328) |
| 五、城市环境管理制度的基本内容····· | (332) |
| 六、城市市容和园林绿化管理····· | (334) |
| 第八章 城市经济管理····· | (337) |
| 第一节 城市经济发展····· | (337) |
| 一、城市经济与城市经济功能····· | (337) |
| 二、城市经济结构····· | (338) |

| | |
|----------------------|-------|
| 三、城市经济发展 | (340) |
| 第二节 城市经济管理 | (347) |
| 一、城市经济管理的涵义与特征 | (347) |
| 二、城市经济管理的方法 | (348) |
| 三、城市经济管理的任务 | (350) |
| 四、城市经济管理的机构 | (356) |
| 五、城市经济管理的改革 | (358) |
| 第三节 城市市场和城市消费 | (360) |
| 一、城市市场 | (360) |
| 二、城市消费 | (368) |
| 第九章 城市社会管理 | (381) |
| 第一节 城市人口管理 | (381) |
| 一、城市人口的涵义及相关概念 | (381) |
| 二、城市人口管理的内容与意义 | (383) |
| 三、我国当前城市人口的运动趋势 | (388) |
| 四、建国以来我国城市人口管理的特点及变化 | (390) |
| 第二节 城市科教文卫管理 | (395) |
| 一、城市科技管理 | (395) |
| 二、城市教育管理 | (398) |
| 三、城市文化管理 | (403) |
| 四、城市卫生管理 | (407) |
| 第三节 城市社会保障管理 | (411) |
| 一、城市社会保障管理的涵义与内容 | (411) |
| 二、我国城市社会保障管理的改革 | (413) |
| 三、城市社会保险管理 | (418) |
| 四、城市社会救济与社会福利管理 | (423) |

| | |
|-----------------------|-------|
| 第四节 城市社区管理····· | (427) |
| 一、社区及社区管理····· | (427) |
| 二、我国城市社区管理现状及改革····· | (429) |
| 三、城市社区管理的原则····· | (432) |
| 四、城市社区管理的主要内容和意义····· | (433) |

第四编 市政改革论

| | |
|--------------------------|-------|
| 第十章 世界城市化进程与市政改革····· | (439) |
| 第一节 城市化的基本概念····· | (440) |
| 一、城市化的涵义与类型····· | (440) |
| 二、郊区化与逆城市化····· | (445) |
| 第二节 城市化的历史进程····· | (448) |
| 一、世界城市化的历史与现状····· | (448) |
| 二、世界城市化的经验与教训····· | (460) |
| 第三节 城市化与市政改革····· | (465) |
| 一、市政改革是城市化产生的体制前提····· | (465) |
| 二、城市化进程推动着市政改革····· | (467) |
| 第十一章 中国城市化道路与市政体制改革····· | (470) |
| 第一节 中国城市化发展道路····· | (471) |
| 一、中国城市化的历程与现状····· | (471) |
| 二、中国城市化道路选择····· | (479) |
| 第二节 改革开放以来的市政改革····· | (487) |
| 一、设市标准的调整····· | (487) |
| 二、设市模式的变革····· | (489) |
| 三、市的行政地位的变化····· | (491) |

| | |
|------------------|-------|
| 四、城市区街体制的改革····· | (500) |
| 五、市政体制改革小结····· | (505) |
| 参考文献····· | (513) |
| 后 记····· | (515) |

第一编 市政载体论

载体，从一般意义上讲是指承载之物，即能够承载其他物质的某种事物；从科学技术上讲，它是指某些能传递能量或运载其他物质的物质。

无论从何种意义上看，城市都是一种载体，它承载并传递着人类的物质文明和精神文明，因此，城市是人类文明的载体，是城市社会的载体。

市政，从一般意义上讲，是指城市政权机关为城市的发展，以各种手段对城市的有关公共事务所进行的管理活动。

市政是在城市这个物质空间中形成和发生的，因此，城市是市政的载体。

市政的主体是城市政权机关，市政的客体是城市的有关公共事务。

市政不同于乡政，它有其特定的环境，市政是在城市环境中存在的、活动的，它有着与乡政不同的背景和特点，即它有着不同的载体，了解市政，必先了解其载体，如此，才能认识到市政与乡政的区别，也才能认识到不同城市的市政特征。

第一章 城市的概念与起源

第一节 城市的涵义与分类

一、城市的涵义与特征

(一) 城市的涵义

“城市”这一概念，在不同的历史时期和不同的场合，人们对此有不尽相同的解释。

在中国古代，“城”与“市”是有着不同含义的两个概念。城，指有军事防御功能的围墙；市，指商品交易的场所。它们与城市这一概念的形成有直接关系，关于这两个概念，我们将在下一节具体讨论，此处先讨论城市的涵义。

城市，作为一个现代语词，尽管它与古代的“城”和“市”有密切关系，但它们毕竟不是同一个概念。因此，谈到城市的概念时，首先应当区别于古代的“城”和“市”，其次，应当区别城市与建制市，再者，谈城市的概念，还应区分不同学科和不同学者对其阐释的角度。关于城市的定义，目前是众说纷纭。如：

美国著名的城市社会学家斯若别克在《城市的起源与发展》中，给城市所下的定义为：“它是有相当大的面积和相当高的人口密度的一个地域共同体，其中住有各种非农业的专门人员，包括专家。”这一定义主要是从人口密度和人口构成的角度来阐释