

# 第一章 “金钥匙”的构成

由浅入深地对“金钥匙”的逻辑构成作了简要阐述，既对“金钥匙”的运用舞台——中国各类城市的建置标准与结构体系作了重点介绍，更侧重于对把握、发挥“金钥匙”的宝贵功能——市政科学即城市政府怎样有序、有效管好城市，推进其现代化发展，作了较为深入的探讨。

## 第一节 市

### 一 市的演化

“市”既是管理主体——城市公职机关依托之地，又是管理客体——城市公共事务包容之域。

“市”在华夏这块土地上有着下列奇妙的内涵演变的进程。

其一、城与市的分离。“城”，指用围墙筑构起来、防守保护起来的区域，围墙之外或之下，还有城池或称护城河。古语所谓“固若金汤”、“金城汤池”或者“守口如瓶，防意如城”，都是形容当时古代城市防御功能占据着首要的地位。“市”，指产品交换、物资交流的场所，所谓“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”，则是形容当时古代城市所具有的交易集散性

和流动性的特点。

其二、城与市的合一。“城”与“市”在社会经济发展到一定阶段就相互需要并且相得益彰。这是缘于：“城市”中的人们不仅需要安全与防卫，而且需要丰富、经常、及时的物质享受；“市”中的人们既需要扩展交易与交流，更需要稳定的市场、经常的客户、安全的保障。于是“城”与“市”两厢情愿逐步联结、融合，走向一体化，即当今所谓的城市。

其三、市与城的兴亡。在“城”与“市”一体化的演进中，古老的城市也逐渐如“金蝉蜕壳”一样，其自身带有防御性与封闭性的城堡、城墙、城池之类的外壳——“城”在市场的冲击下，几乎都土崩瓦解、荡然无存了，变为开放的无“城”的市了。

“城”与“市”的分合、兴亡历史雄辩地证明，城市文明是以社会经济尤其市场经济发展为根本动因，在同自身的封闭性、狭隘性作斗争的基础上日益繁荣发展起来的。

据预测，在未来的半个世纪里，将是我国乃至世界城市化进程的高峰期，必是人类生活史上空前变革的新世纪。到 2000 年我国城市将增加到 800 座，2010 年增加到 1200 座，城市化水平由当前不到 30%，到 2000 年的 35%，到 2010 年的 45% 这前景靠的是当前的奠基。

## 二 市的建置

市既是一个社会概念，又是一个地理概念，同时也是一个法律概念。

在我国，公共市政所研究的市，是指按照国家规定的标准和法定的程序设立并体现一定行政层级的建置市。这里，有下列三层意思：

### 1. 设市标准

根据 1993 年经国务院批准的有关规定，确立了县级市、地级市的设立标准。

其一，设立县级市的标准：

(1) 每平方公里人口密度 400 人以上的县，达到以下三项指标，可以设市撤县：

县人民政府驻地所在镇从事非农产业的人口（含县属企事业单位聘用的农民合同工、长年的临时工，经工商行政管理部门批准登记的有固定经营场所的镇、街、村和农民集资或独资兴办的第二、三产业从业人员，城镇中等以上学校招收的农村学生，以及驻镇部队等单位的人员，下同）不低于 12 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于八万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 30%，并不少于 15 万。

全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于 80%，并不低于 15 亿元（经济指标均以 1990 年不变价格为准，按年度计算，下同）；国内生产总值不低于 10 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上；地方本级预算内财政收入不低于人均 100 元，总收入不少于 6000 万元，并承担一定的上解支出任务。

城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 65%，道路铺装率不低于 60%，有较好的排水系统。

(2) 每平方公里人口密度 100—400 人的县，达到下列三项指标，可设市撤县：

县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 10 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 7 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 25%，并不少于 12 万。

全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于 70%，并不低于 12 亿元；国内生产总值不低于 8 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上，地方本级预算内财政收入不低于人均 80 元，总收入不少于 5000 万元，并承担一定的上解支出

任务。

城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 60%，道路铺装率不低于 55%，有较好的排水系统。

(3) 每平方公里人口密度 100 人以下的县，达到下列三项指标，可设市撤县：

县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 8 万，其中具有非农户口的从事非农产业的人口不低于 6 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 20%，并不少于 10 万。

全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于 60%，并不低于 8 亿元；国内生产总值不低于 6 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上；地方本级预算内财政收入不低于人均 60 元，总收入不少于 4000 万元，并承担一定的上解支出任务。

城镇公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 55%，道路铺装率不低于 50%，有较好的排水系统。

(4) 具备下列条件之一者，设市时条件可以适当放宽：

自治州人民政府或地区（盟）行政公署驻地。

乡、镇以上工业产值超过 40 亿元，国内生产总值不低于 25 亿元，地方本级预算内财政收入超过一亿元，上解支出超过 50%，经济发达，布局合理的县。

沿海、沿江、沿边境重要的港口和贸易口岸，以及国家重点骨干工程所在地。

具有政治、军事、外交等特殊需要的地方。

具备上述条件之一的地方设市时，州（盟、县）驻地镇非农业人口不低于 6 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 4 万。

(5) 少数经济发达，已成为该地区经济中心的镇，如确有必要，可撤镇设市。设市时，非农业人口不低于 10 万，其中具有非

农业户口的从事非农产业的人口不低于 8 万。地方本级预算内财政收入不低于人均 500 元，上解支出不低于财政收入 60%，工农业总产值中工业产值高于 90%。

(6) 国家和部委以及省、自治区确定予以重点扶持的贫困县和财政补贴县原则上不设市。

(7) 设置市的建制，要符合城市体系和布局的要求，具有良好的地质、地理环境条件。

(8) 县级市不设区和区公所，设市撤县后，原由县管辖的乡、镇，由市管辖。

其二，设立地级市的标准：

市区从事非农产业的人口 25 万人以上，其中市政府驻地具有非农业户口的从事非农产业的人口 20 万人以上；工农业总产值 30 亿元以上，其中工业产值占 80% 以上；国内生产总值在 25 亿元以上；第三产业发达，产值超过第一产业，在国内生产总值中的比例达 35% 以上；地方本级预算内财政收入二亿元以上，已成为若干市县范围内中心城市的县级市，方可升格为地级市。

设立县级市及地级市标准中的财政收入指标，将根据全国零售物价指数上涨情况，由民政部报经国务院批准，适时调整。

## 2. 设市程序

根据现行中华人民共和国宪法、中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，以及国务院关于行政区划管理的规定，市的设立及变更（包括市的撤销、更名），应坚持四“有利”（即有利于社会主义现代化建设、有利于行政管理、有利于民族团结、有利于巩固国防）“逐级上报审批”的原则，应坚持中央审批，即：

设立直辖市报全国人民代表大会审议决定；

设立地级市、县级市报中央人民政府审批。

## 3. 设市层级

根据我国现行行政区划和行政体制，主要包括下列不同行政层级的建置市：

直辖市。直辖市是与省同级的行政单位。现中央直辖市是北京、上海、天津 3 个。

副省级市。主要是计划单列市，指我国当前经济和社会发展的各项计划全部单列，直接纳入全国计划综合平衡，统筹安排；赋予在制定和执行计划、管理经济上相当于省一级的权限，即省级经济管理权，并直接参加全国性的会议等各种经济活动的城市。这种城市在隶属关系上仍由所在省的省委、省政府领导，仍属省辖市。目前全国共有 16 个副省级市：广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、重庆、大连、青岛、深圳、厦门、宁波。这就是原来从 1983 年以来国务院先后批准的 14 个计划单列市，加上山东、浙江两省的省会市济南、杭州。

另外，上海的浦东新区虽不是计划单列市，且又不属于一级政府，但因其地理位置、作用、上海本身的行政地位、浦东新区的管辖范围以及领导的级别，也被定为副省级。浦东新区的行政区域包括原川沙县、上海县的三林乡，黄浦区、南市区、扬浦区的浦东部分。

省辖市。宪法和法律上称“设区的市”。在我国特指与民族自治州、地区行政公署相平行的城市行政区。它的法律地位在省与县之间，隶属省、自治区领导。由于与地区行政公署行政层级相等，特别是它多由撤销地区变市而来，故也通称为“地级市”。

在这类市中，有一些比较特殊，那就是除副省级市之外的省会城市和经国务院批准的较大的市，根据法律的规定，它们在管理上享有较大的自主权，有权制定地方性法规和规章。

80 年代改革以来提出的发挥中心城市的作用，指的主要是这一级城市。由于相当多的中央直属和省属企业下放到省辖市管理，以及实行市管县体制，省辖市的作用日益重要。

县级市。法律上称之为“不设区的市”。它是与县、民族自治县相平行的城市行政区。

#### 4. 市的分类

对城市的分类，可有各种不同标准。

##### (1) 按城市的规模分类。

按此标准，可把城市分为特大城市，大城市，中等城市和小城市。

所谓城市规模，一般指的是城市的人口规模和用地规模。目前人们普遍采用的是以城市的人口规模来划分城市的等级。我国划分这四种城市的标准是：

特大城市：非农业人口为 100 万以上；

大城市：非农业人口为 50—100 万；

中等城市：非农业人口为 20—50 万；

小城市：非农业人口为 20 万以下。

按上述标准，以 1990 年—1995 年的城市发展数额，列表如下：

1990—1995 年我国城市发展数目

表 1—1

类 别	1990 年	1995 年
特大城市	31	32
大城市	59	75
中等城市	119	192
小城市	289	373
总计	418	672

##### (2) 按国家对城市实行的经济政策分类。

经济特区城市。主要包括深圳、珠海、汕头、厦门。特区的“特”在于实行特殊的经济政策和特殊的管理体制上。这种特殊主要表现在：特区着重发展外向型经济；所需资金主要依靠向国外

筹措；产品主要出口外销；实行市场调节；对外商实行经济上的优惠政策；赋予特区政府较大的自主权；积极开展同内地的横向经济联系。

对外开放城市。我国于 1984 年进一步开放了大连、上海等 14 个沿海港口城市，1992 年，为了积极发展同内陆周边国家的经贸关系，中央批准东北和西南地区的 13 个边境城市、沿长江的 5 个城市和 18 个省区的省会城市对外开放。这些城市实行特区的某些政策，国家对这些城市的主要政策和措施是：第一，扩大这些城市和地区在对外开放方面的管理权限。如放宽利用外资审批权限，增加外汇使用额度等。第二，对前来投资的外商实行经济优惠政策。如减免某些税，允许部分产品内销等。

其他城市。主要指不享有上述特殊经济政策、措施的城市。这类城市在我国城市中占绝大部分。

### (3) 按城市的性质分类。

所谓城市性质，是指城市在国家或地区中所发挥的政治、经济或文化作用，它反映城市的个性和特点。按照城市的性质，可分为如下几类：

工业城市。工业城市是以工业生产为主，工业在城市经济、用地上占有较大的比重。

交通港口城市。这类城市地处交通枢纽，它是依靠其便利的地理位置而发展起来的。具体又可以细分为：海港城市；铁路枢纽城市；内河港埠城市等。

风景旅游城市。这类城市以其优越的地理位置、奇特的自然风光和名胜古迹而著称。

中心城市。这类城市往往具有政治、经济、文化教育中心等多种职能，常常是省会、地区行署所在地。

以上分类是平行的，一个城市可能具有上述的几项性质。

## 第二节 市政

### 一 市政的概念

在我国，市政常被理解为“市政工程”、“城市公用事业”的简称，指有关城市道路、桥梁、公共交通、城市水资源、供水、供气、供热、排水、防洪、市容环境卫生、风景名胜、园林绿化等方面的建设和管理事务。本文不是从这一角度来讨论的。

市政是指对城市社会公共事务的管理，依其涉及对象的不同，可分为几个层次：

#### 1. 大市政

从政治的角度而言，市政是指城市的全部政治主体围绕城市社会公共事务管理进行的各种政治活动。这是通常所说的广义上的“大市政”的概念。有三层含义：

市政主体。即城市的整个政治系统。在我国包括两大系统：一是具有法定的直接的政治决策及其实施执行权力的系统，包括市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府、市人民法院和市人民检察院等国家机构系统。中国共产党的市委及其领导机构，是城市各级国家机构的领导者。在其中处于比较特殊的地位。二是不具有直接的政治决策及执行权力，但对其产生巨大作用的系统，包括城市的市民和居民委员会、市人民政协、市各民主党派组织、市各人民团体及其他群众团体。这些系统的内外部关系以及相互之间的关系，都应该是而且必须是一种法律化、制度化的政治关系。我国市政学研究，既要研究市行政系统的纵横向关系，也要研究与其相关、甚至作为政治前提条件的各政治主体。否则就市

行政自身系统谈市政是难以说清楚的。

城市事务。即市政管理的对象或客体。在我国，既包括纷繁复杂的城市社会公共事务，主要有城市国民经济建设与管理事务，社会公共事业与公用事业等，又包括国家政务在城市的落实（如人事、组织、财务、监察等）。可见，以偏概全地认为现代市政就是市政工程、市政设施等公共事务是一种误解，必须全面地把握现代市政的内含。

市政管理。即城市政治系统及行政主体对城市社会公共事务进行科学而有效的管理活动，是城市政治系统及行政主体对城市公共事务采取正确而有效的对策，是市政主体作用其管理对象的活动。既包括市政决策、市政执行、市政监督、市政信息情报和咨询参谋等完整的市政管理过程，又包括市民参政、城市基层群众性自治组织的自我管理活动过程。

## 2. 中市政

这是从政权的角度而言，指城市立法机关（国家权力机关）、行政机关和司法机关等主体，围绕着城市事务而展开的城市国家政权管理活动的总称。这是通常所说的“中市政”。有两层含义：

市政主体。即城市国家政权机关。这就是广义的城市政府（现代政治学中一般将国家立法机关或者国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关统称为政府机关，即通常我们所说的国家政权机关），它包括法律地位、组织体制、职责权限，以及城市国家政权体系的内、外部和纵、横向的制度化、法律化的权力关系，还包括市民个体及群体的权利、义务等。

市政管理。即城市国家政权体系对城市社会公共事务所进行的市政决策、执行等一系列的管理活动，以及我国的市政领导核心——共产党市委及其组织体系的领导活动，还包括市民、市群众团体等对市政决策、市政执行等的影响过程。

## 3. 小市政

这是从行政的角度而言，指城市国家政权中的行政机关为满足市民多方面的需要，对城市各种事务所进行的决策、执行、计划、组织、指挥、控制、协调、服务等各项活动的总称。这就是通常所说的狭义上的“小市政”。有三层含义：

行政主体。即城市各级国家行政机关。如我国的各级市、市辖区人民政府，以及城市各级人民政府的各类职能部门（厅、局、委、办等）；还包括城市各类行政派出机关，如街道办事处和公安派出所等。

行政过程。主要包括各级城市国家行政机关及部门对城市事务所进行的计划、组织、指挥、调控等管理过程。

行政规范。主要包括国家各级城市行政机关及其国家公务员履行职责、执行公务所必须遵循的法律、法规、行政规章等；还包括各级国家行政机关自身的组织、职责、活动原则、工作程序等法律规范。

#### 4. 综合市政

这是从政策的视角而言，指市政体系中的有权机关，为了有效地管理城市社会公共事务而对各种类型的公共政策的制定、执行和监督的过程，以及城市公民、利益群体等对公共政策的影响活动。这就是通常所说的“现代综合市政”。这是当前我国市政管理研究十分重要的内容。包括三层含义：

城市公共政策的形式。这是指国家和政党为实现一定历史时期的任务，制定并实施一定的社会行为准则的表现形式。在我国，它既包括适用于和专门适用于城市的上级政策、法律和规章，又包括市人民代表大会及其常务委员会、市人民政府制定或发布的地方性法律和地方行政规章、行政命令、行政决定等。

城市公共政策的过程。这是指城市政治与行政体系中的有关机关，为解决城市事务管理中的某种公共问题，而进行的政策制定、政策执行、政策评价等连续性活动。

城市公共政策的选择。在我国，城市有关党政机关，特别是共产党的市委、市人民代表大会、市人民政府的主要领导者对公共政策的形成和选择，起着举足轻重的作用；同时市各群众团体、人民政协以及各种大众传播媒介，也都发挥不可忽视的重要影响。

上述几种含义，既有相似之点，又有交叉之处，都从不同侧面揭示了现代市政的一般含义。

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机构，特别是国家行政机关，为实现城市自身和国家政治经济的一定目标，以各种手段对城市社会公共事务进行管理的活动。

## 二 中国市政的发展

城市及其事务管理与市政并不是同步出现的。

在中国，城市具有悠久的历史，它作为一种地方行政建制早已存在，在北齐的县组织中已有市长的名称，在隋唐的县组织中也设有市政主管官员——市令。但在中国历史上第一次用法律形式确认城镇为基层行政建制是 1909 年颁布的《城镇乡地方自治章程》。我国市政的成型是从 1928—1947 年。1928 年 7 月，南京国民党政府相继公布《特殊市组织法》、《普通市组织法》规定普通市属省领导，特别市属中央领导。1930 年，国民党政府又颁布新的《市组织法》将市的行政地位分为直属于行政院与直属于省政府两种，院辖市的地位高于县而与省平行；省辖市的地位与县平行。以后还出现过市领导县的体制。

解放后，我国城市的各方面都有了迅速的发展和巨大的变化。伴随着以城市为重点的经济体制改革和其它方面配套改革的深入、经济建设持续、健康、快速的发展，对外开放的进一步扩大，我国市政朝着现代化、科学化奋进。概括起来，市政有以下五种

相互关联的发展趋向。

### 1. 市政职能将发生重大变化

随着社会主义市场经济体制的建立和完善，城市政府必须转变职能，切实实行政企、政事职责分开。对城市社会经济活动的管理职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务、检查监督，运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，保证经济总量的平衡和重大经济结构与布局的协调。

### 2. 政府机构将大为精简

随着城市政府职能的转变，机构改革必将贯彻落实下列指导思想：适应社会主义市场经济发展的要求，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。根据“小机关，大服务”的目标模式和机构人员编制总额严格控制及因市制宜的基本方针，将市政机关中职能重复、交叉的合并、精简，将职能单一、不宜单设的撤销。市政机构的合并、裁减、撤销和设置，要以职能转变、调整为依据；人员的精减、压缩、上岗，要与干部人事制度的改革相结合。

### 3. 城市的作用进一步扩展

随着改革开放的深入，现代城市以它强大的经济、科技实力，产生强烈的辐射和吸引作用，影响和带动地区经济的发展。目前在市场经济大潮中，有相当多的一批大城市，正在朝着建立国际大都会为目标奋进。城市中心地位的增强，城市自主权的扩大，城市与中央、省的财权、事权划分，将进一步明晰化、制度化、法律化；城市对周围地区的领导和推动作用，将进一步加强；城市对周围地区的领导关系，将会发生变化。这就必然要求赋予城市政府，尤其是中心城市政府不同于一般地方行政单位的自主权力，增强它在整个国家行政管理体制中的地位。目前，对城市政府的简政放权，对中心大中城市和副省级市的确认以及市管县领导体制的推行，都是这种趋势的表现。

#### 4. 城市规划、建设、管理任务将更加突出

随着城市化的发展，城市中心作用的加强，城市载体的自身建设将日益重要。只有加强城市的规划、建设、管理，增强计划性和统一性，才能使城市功能分工明确，内部结构合理，设施配套，各尽其能，互相配合，为生产和生活创造良好的环境；才能恰当地确定城市的性质和规模，使近期建设活动有组织有秩序地进行。总之，只有加强城市规划、建设、管理，才能增加城市的承载能力，发挥城市的聚集效益，为城市各项管理和建设创造良好的前提，为发挥城市的中心作用打下坚实的基础。

#### 5. 市政将日益科学化、民主化、法律化

市政日益科学化。其主要内容有：一是机构设置科学化，建立完善的、高效运转的决策、咨询、执行、信息、监督系统，从组织上保证管理决策的科学性；二是管理过程科学化，调查研究、决策制定、执行监督，都遵循其自身规律；三是方法手段科学化，把现代系统论、信息论、控制论引入市政管理，广泛使用电子计算机等现代科学技术手段；四是制度程序科学化，根据现代管理科学和城市科学的理论原则，科学地制定各种工作制度和程序。

市政日益民主化。其主要内容包括：一是政务公开，城市一切国家机关的活动，除涉及国家机密外，一律向社会公开，政府应公布各种文件，市民对政务有知情权，可以旁听某些会议，查阅有关材料，新闻界可以采访报道有关活动，非法定事由不得拒绝；二是民主协商，市领导机关的工作建立在倾听群众意见的基础上，开辟多种渠道，互相沟通、互相理解；三是完善市人民代表大会制度，依法实行差额选举，改进候选人提名和介绍方式，坚持按地区选举的制度，辅之以按界别选举和其他方式产生部分代表；四是完善市政协会议制度，进一步发挥民主党派爱国人士在城市政治生活中的作用；五是理顺市委、市政府同市群众团体的关系，使后者能够按照各自的特点独立自主地开展工作，更好地

表达和维护各自所代表的群众的具体利益；六是基层民主生活制度化，充分发挥居民委员会和职工代表大会制度的作用；七是建立人民申诉制度，破除封建家长式领导，促进人员合理流动，健全劳动仲裁制度，积极推进公共福利事业的社会化。

市政日益法制化。其主要内容是：有关市机关独立行使职权，公民法律意识普遍提高；城市党政机关同其他社会组织的关系制度化；市国家政权组织内部活动制度化；中央、城市、基层之间的关系制度化；人员的培养、选拔、使用和淘汰制度化；基层民主生活制度化；社会民主协商制度化。

### 第三节 市政学

#### 一 市政学的研究对象

上述我国市政五种相关发展趋势，尤其是最后一种的“三化”，变为活生生现实，靠什么？概言之，靠科技进步，靠科学管理，这“两个轮子”，关键是后者，因为科技进步很大程度上取决于科学管理。从市政实践几百年、上千年的经验而言，市政的科学管理又取决于市政的管理科学——市政学。这就是我们之所以称之为城市现代化的“金钥匙”的缘故。

究竟什么是市政学，为何称之“金钥匙”呢？

市政学是研究城市国家机构，特别是城市国家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。其研究框架主要包含下列三个方面。

市政主体。其中主要是市政管理主体，包括城市的国家权力机关、行政机关和司法机关，其中最重要的是城市的国家行政机

关。在我国，对城市政治与行政过程具有决定性作用的是中国共产党的领导机关，尤其是市委这一领导核心。

城市公共事务。这是市政管理行为的对象或客体。它表明了相对独立的对象，但又不是包罗万象的。

管理规律和对策。这是市政学研究的出发点和落脚点，包括各类权力配置的规律、管理运行过程的规律、解决各类城市问题（如交通、住房、环境污染等）的对策等等。遵循客观规律，市政管理就会卓有成效。可以说研究市政学的目的，就在于探索和运用市政管理规律，促进城市管理的科学化和城市发展现代化，促使城市的各种功能得到最佳发挥。

可见，当今市政学以其独特的研究对象，同其他相关或者邻近学科相区别。

市政学不同于城市政治学。后者是研究城市社会政治现象及其规律的科学，属于政治学的分支学科。市政学则把城市政治和城市行政结合起来研究，其侧重点在于提高城市国家行政机关管理的有效性，保证行政管理活动正确的方向性。

市政学也不同于城市政府学。后者是研究城市国家权力机关（立法机关）、行政机关，司法机关等地方国家政权机关活动及其规律的科学。市政学则把城市政府（广义）与城市国家行政机关的管理活动结合起来研究，并以城市行政机关为主，其落脚点在于推进城市行政机关对城市社会公共事务管理的高效化。

市政学不同于一般的城市管理学。后者针对城市的各种问题提出管理的对策。市政学不仅要提出解决城市问题的对策、原则、方法，而且还要研究实施这些对策、原则、方法的主体——城市国家政权自身的组织体制的科学性，把主体和案件结合起来研究，以便在更大程度上提高市政管理的效率。

## 二 市政学的研究意义

在我国现阶段，深入进行市政学的研究，具有重大的理论和实践意义。

### 1. 适应城市改革的需要

一门科学存在的价值，归根结底，取决于现实社会生活的需要。现实社会越是需要，其研究的意义就越是重大。

党的十一届三中全会以来，我国城市的各项改革事业，已全面而深入地展开。经济体制改革继续深入，企业的生机、活力在一定的程度上得以增强；城市政治体制改革正在积极稳妥地向前推进，积累了丰富的宝贵经验。城市体制改革的成败，关系到能否实现“三步走”的发展战略。关系到能否抓住当前有利时机，促成城市经济再上一个新台阶。面对当前的挑战，加强市政学的研究，吸收、借鉴各国市政管理经验，探索具有中国特色的市政管理规律，既是当务之急，又是长远之计。

### 2. 适应城市化趋势的需要

随着科学技术的巨大进步，社会经济的迅速发展，城市化已成为席卷全球的世界潮流，成为当代社会发展的客观规律。然而，由于城市化进程与特定的社会经济发展紧密相联并受其制约，因而在当代有各种不同的城市化道路及其经验教训。我们既不应该走建立在剥削和掠夺基础上的西方城市化道路，也不能继续走超越国力、财力的“过度城市化”道路。这就必须自觉地认识和把握城市化发展规律，探讨具有中国特色的城市化道路、城市总体布局、城市规模与结构等，并根据各种内在的规律作出科学的决策。这正是市政学研究者的天职。

### 3. 适应城市现代化管理的需要

城市现代化的发展，城市经济科技文化事业的发展，城市中