

目 录

第一章 市政学总论	(1)
第一节 城市概论	(1)
第二节 市政学概论	(22)
第二章 城市规划和基础设施建设管理	(78)
第一节 城市规划管理	(78)
第二节 城市基础设施建设管理	(103)
第三章 城市土地管理与住房管理	(129)
第一节 城市土地管理	(129)
第二节 城市住房管理	(146)
第四章 城市经济管理	(165)
第一节 城市经济管理概述	(165)
第二节 城市财政管理	(178)
第三节 城市市场管理	(191)
第五章 城市生态环境与环境卫生管理	(204)
第一节 城市环境与生态系统	(204)
第二节 城市环境问题及治理对策	(210)
第三节 城市市容及环境卫生管理	(217)
第四节 建设生态城市	(220)
第六章 城市交通管理	(228)
第一节 城市交通概述	(228)
第二节 城市交通管理的内容	(235)
第三节 城市交通问题及其对策	(238)

第七章 城市安全管理	(249)
第一节 城市安全管理概述	(249)
第二节 城市社会治安管理	(256)
第三节 城市灾害管理	(261)
第四节 城市危机管理	(271)
参 考 文 献	(280)

第一章 市政学总论

城市化或城镇化，是经济社会发展的必然趋势，也是工业化、现代化的重要标志。中国正处于城镇化的关键时期，坚持走中国特色的城镇化道路，推动我国城镇化健康有序发展，是当前我国经济社会发展的一项重要任务。随着我国城镇化的有序推进，城镇管理的重要性愈加突出，发展与完善城镇管理，有赖于相关学科理论的研究和指导。作为政治学、行政学、城市学重要分支的市政学，其所研究的市政问题和市政理论，以及所揭示的市政活动规律，对于指导和推进我国城镇化进程具有重要意义。

第一节 城市概论

城市是一定地域的政治、经济、科学文化和教育的中心，也是人类智慧所开出的文明之花。城市，代表了现代文明，21世纪后城市已成为世界关注的焦点。联合国在《生境议程》中指出的：“人类可持续发展的战斗，其成功与失败将在城市内见分晓”。然而，城市本身又是一个复杂的矛盾综合体。中国自进入体制转轨、社会转型以来，生产要素流动性逐步提高，农村人口大规模流向城市，城市化的水平目前已经达到47%，中国城市的发展将在未来的几十年内达到一个新的高峰。但伴随着中国城市建设规模的扩大与速度的加快，西方国家城市发展过程中曾经出现过的一系列严重的社会、经济和环境问题，在中国也不断出现，并且已影响到城市的发展。在城市化进程不断推进的今天，中国城市政府的主要职能就是要把城市规划好、建设好、管理好，以实现城市的可持续发展。要做到这一点，就必须从理论上对城市，中国城市的发展过程，中国城市体系的形成，以及市政管理的本质、内容体系等有关问题，作一个比较系统的阐述。

一、城市

(一) 城市的内涵

城市是相对于乡村而言的，因此，从城市本身的内涵上分析，它既具有地理属性，同时又具有社会属性。从城市的地理属性来看，它是指聚集一定规模的非农业人口、社会物质财富、精神财富及人们社会活动高度集中的地区，是由人、物、空间三要素构成的高级形式的人工环境；从城市的社会属性来看，它是指国家依据统治阶级的法律规定的条件和程序，在一定规模的城镇地区设置的地方行政建制，是与县及县以下农村政权体系相对而言的城市政权体系，通称为“市”或“市政”。城市是人类文明的结晶，也是人类进步的标志和继续发展的火车头。城市地理和社会的双重属性，决定了它区别于乡村的特征是人口密集、工业密集、交通便利、信息密集、技术密集、智力密集、活动密集、金融力量雄厚和随之而来的高度效益。这些特征就具体而言，主要体现为：

1. 人口的高度密集

城市的地域一般比较窄小，人口的密度比较高，大部分居民从事工商业劳动。如1993年我国城市市区人口密度为每平方千米297人，是全国人口密度每平方千米123人的2.4倍。若按城市建成区面积与城市非农业人口的比例来算，城市人口密度大大高于乡村人口密度，如1990年全国城市建成区的非农业人口密度为每平方千米11437人，约是乡村人口的100倍。其中有90%以上的城镇劳动人口从事工商业劳动。

2. 物资和各类设施的高度集中

城市集中了人类生产的大部分物质财富，主要是各类物资和各类设施。其中，各类物资主要指生产工具和生产出来的各类工业产品和各类生产材料；各类设施主要指各类生产、生活设施。如工矿企业的生产设施，党、政、军等机关及其他社会事业单位的办公设施、文化教育设施、医疗体育设施等。由此构成城市的物质实体和市民生产、生活活动的载体，是城市存在和发展的基本条件。

3. 社会经济文化发展水平的领先

由于城市具有人、财、物高度集中的优越条件以及由此产生的高度效益，使城市经济、文化在整个社会经济、文化发展中居于领先地位。如我国在2001年，全部地级市（不包括辖县）实现国内生产总值54452亿元，比上年增长17.5%；占全国国内生产总值的56.8%。同时，城市还聚集了全国93%以上的高等院校学生和绝大多数科研机构，对农村的经济、文化的发展起着重要的指导和推动作用。

4. 文化构成的异质

城市与乡村相比，其人口的种族和民族构成、风俗与心理构成、语言与交往的构成，以及宗教信仰、道德观念和政治意识的构成，都具有很强的异质性。城市是不同文化交汇、融合的区域，它不仅成为一个国家或民族接触、吸纳外来人口的窗口，而

且是一个国家或民族向对方扩散自身文化的发散源。城市的上述特征，是其区别于乡村的几个主要方面，是市政管理研究的出发点。把握这些特征，可以为我们进一步探讨城市的功能、性质、类型以及市政管理的本质奠定基础。

然而，随着我国城市化进程的不断推进和整个社会经济的不断向前发展，在城市不断向花园化、田园化方向发展的同时，广大乡村也会不断地向城镇化方向发展。因此，城市相对于乡村而言的上述特征，也必将同城乡差别一道日渐消失。

（二）城市的功能

城市功能是指由城市的内涵和特征确定的，在国家经济文化建设和人们社会生活中应该发挥的作用。它包括共同功能和特殊功能两个方面的内容。共同功能是指各类城市均具有的功能。它包括一定地区社会发展中心的功能，如政治、经济、文化中心的功能；还包括人类社会活动基地的功能，如自然物质载体（水、土等）和人工载体（基础设施）功能，人们社会活动的依托体功能等。特殊功能是指不同类型、不同规模的城市所具有的独特功能。如旅游城市的独特功能是供人们参观游览；矿业城市是为社会生产和人们生活提供原材料和燃料；汽车城市是为社会提供各种类型的汽车。又如，在一定范围内，城市大的辐射能力就大，功能就大，城市小的辐射范围就小，功能就小。为了能更好地从理论上认识城市在我国现代化建设中的地位和作用，需要我们进一步探讨城市的中心功能问题。概括地讲，城市的中心功能主要表现为：

1. 城市是一定地区的政治中心

城市集中了国家各级各类政权机关、政治组织和社团组织，特别是县级和县级以上的各类组织机构，绝大部分集中在城市。某级党、政机关设在某一城市，这一城市就成为这级政府辖区里的政治中心。这样，就可以充分利用现代城市交通方便、信息传播快等各种条件，集中进行管理。

2. 城市是一定地区资金积累的重要基地，是向社会提供技术装备的主要场所

国家资金的积累和社会各方面需要的技术、设备，主要靠全国大、中、小企业提供。城市聚集了全国大部分的工业企业，这些企业的设备比较完善、门类比较齐全、技术比较先进、管理比较科学，具有很强的生产能力和较高的工作效率。它既能为国家积累大量资金，又能为社会提供技术和先进设备。

3. 城市是组织商品流通与交通网络的中心

城市一般处于较为广阔的经济腹地，商品生产集中，商情信息灵通，具有多种商业流通渠道。它是沟通广大村镇的桥梁，促进城乡经济发展的动力。不仅如此，城市一般都有较大的火车站、飞机场、长途汽车站、优良的港口和大部分运输工具，是客货流通网络系统中的枢纽，在一定范围内，每一座城市都是与其相应的一个地区的交通中心。

4. 城市是精神文明建设的中心

城市集中了全国绝大部分的高等院校、科研机构、报社、电台、电视台、图书馆、

博物馆、文化宫、体育馆、剧场、现代化医院等科教文卫的机构和设施，人才荟萃，具有长期的技术积累。它既是创造科技和精神文化产品的重要基地，也是集中开发智力、培养人才、传播先进科学技术、交流管理经验的重要基地。在社会主义精神文明建设中，城市起着示范和带头作用。

随着城市现代化水平的逐渐提高，其功能也会不断地向综合性的、多样化的方向发展，以更好地发挥城市在现代化生产和生活中的作用。

（三）城市的性质

所谓城市的性质，是指城市在全国或一定区域中所担负主要功能和应起的主要作用。它体现一个城市的基本特征，对城市的发展方向具有质的规定性，对城市的规模具有量的规定性。正确确定城市的性质，对于区别城市的类型、确定城市的发展目标、制订城市的发展规划，并依据目标和规划对城市进行建设和管理，有着特别重要的意义。为此，需要从城市形成和发展的主导因素及其特点、自然条件、资源分布、生产力布局和在国民经济建设中的主要作用等方面进行综合考虑，并要注意抓住城市主要功能这个主要矛盾，使确定城市性质的工作建立在科学分析的基础之上。就一般而言，城市的功能都具有多样性和综合性的特点，像古代那样单一功能的城镇已经不多见了。在城市的众多功能中，绝大多数都是辅助功能，仅有一两个是中心功能或主要功能。这一两个中心功能正是确定城市性质的主要依据和区别城市类型的主要标志。如北京以政治、文化为其主要功能，上海以经济、国际港口为其主要功能，桂林以旅游为其主要功能，则分别为全国政治文化中心、经济中心和旅游胜地，分别属于政治文化型城市、经济港口型城市和旅游型城市。城市的类型是由城市的共同特征（标志）所区分的城市类别。选取的标志不同，城市类别的划分也就有所不同。区分现代城市的类型，对合理协调城市人口的构成、用地组成、规划布局、公共建筑的内容与标准以及市政设施的建设与管理等，是颇有益处的。综合目前我国城市科学研究的情况，从不同的角度，一般认为有以下几种类型：

1. 按照城市的性质或功能分类

综合性城市，它集多种功能于一身，既是政治中心，又是工业生产、交通运输、商品流通、科学技术、文化教育、金融、信息中心，对全国或地区的社会经济发展有着比较大的影响和作用。工业城市，它以工业生产为主，工业部门的产值和就业人口在整个城市的国内生产总值和总就业人口中占有较大的比重。工业城市根据其主导产业的不同又可以具体分为钢铁工业城市、轻纺工业城市、机械制造工业城市，如鞍山、南通、十堰。矿业城市，它以开采挖掘某种地下矿产资源为主，并围绕采矿业加工生产一系列相关产品，如大庆、玉门、茂名、淮南、大同等。交通港口城市，它的交通地理位置优越，随对外交通运输的发展而发展。根据交通运输条件的不同，其中又可分为铁路枢纽城市，如徐州、郑州、鹰潭、襄樊；海港城市，如大连、塘沽、湛江；内河港埠城市，如九江。商业金融城市，它一般依托优越的交通运输条件和其他有利

条件，成为商品的集散地和资金流通中心，如武汉。风景旅游城市，它以优美奇特的自然风光、宜人的气候、罕见的名胜古迹而闻名于世，旅游业是城市的主导产业，带动着城市其他产业的发展，如桂林、黄山、曲阜、杭州、敦煌。科学文化城，它是以科学研究和文化教育为主要职能的城市。

2. 按照城市的行政地位分类

直辖市，是与省同级的行政单位，受中央人民政府的直接领导和管辖。目前，中国的直辖市有北京、上海、天津、重庆4个。副省级城市，它相当于准直辖市，在不改变现有行政隶属关系的前提下，具有省级计划决策权和经济管理权。目前，中国的副省级市有哈尔滨、长春、沈阳、大连、成都、西安、武汉、济南、青岛、南京、杭州、宁波、厦门、深圳、广州。地级市，它受省、自治区政府的直接领导和管辖，一般均为设区的市，如苏州、无锡、常州、嘉兴、绍兴。县级市，是不设区的市，具有与县相平行的行政地位，如余姚市、慈溪市。

3. 按照城市的人口规模分类

特大城市，是指市区非农业人口超过100万以上的城市。大城市，是指市区非农业人口在50万~100万的大城市。中等城市，是指市区非农业人口在20万~50万的城市。小城市，是指市区非农业人口在10万~20万的城市。镇，非农业人口在2000以上、10万以下。

4. 按照城市的地理位置分类

沿海城市，是指沿海岸线建立并发展起来的城市，一般以港口为依托，如烟台、连云港、宁波。内地城市，是指既不靠海又不靠近边境线的城市，如宜昌、九江。边境城市，是指靠近国境线的城市，如凭祥、满洲里、二连浩特。

5. 按照城市的结构分类

单中心城市和多中心城市，这是按市中心的规划结构类型划分的。如果城市的主要功能多集中于一处，形成中心性很强的市中心，则为单中心城市；如果城市的主要功能分散于几处，则为多中心城市。

6. 按城市建成区内部与郊区农业用地的结构关系分类

封闭式城市和敞开式城市，封闭式城市是指建成区与郊区截然分野，几乎没有穿插，形成封闭式的城市自然生活环境。敞开式城市一般采取风煽式规划结构，构建城市和郊区的通道，将城市人造环境和郊区自然环境密切结合起来。还有按照城市各功能用地，特别是生活居住用地和生产用地的相对位置划分的有：集中式城市和分散式城市。按照城市辐射范围的广度和辐射力的强度划分有：国际性城市、全国性城市和地区性城市。按照城市发展历史的长短可分为：新兴城市、古老城市。按照城市外观形态的不同可分为：团状、带状、环状、放射状、组团状、星座状城市；按照一定城市的标志可分为：计划单列城市、经济特区城市、开放城市、花城、冰城、江城、不夜城等。

二、城市发展的历史阶段

城市发展是指城市演变和进化的过程。城市的发展，既有量的扩张，还有质的飞跃。所谓城市发展的量的扩张，是指城市数量的增加和城市规模的扩大；城市的质的发展过程，主要是指城市现代化的过程，包括城市的生产过程现代化、科学技术现代化、人的现代化以及城市基础设施的现代化、城市管理的现代化。从历史上看，无论是城市的量的扩张还是城市质的提高，都受社会生产力水平和社会经济发展状况的制约。既然城市的发展，是量的扩张和质的提高相统一的过程，那么，城市的发展与任何事物的历史发展一样，会显示出历史发展的阶段性。^①

根据城市自身在其发展过程中形成的形态、功能及其在社会经济发展中的作用，城市发展可以划分为以下四个历史时期，即早期城市、中世纪城市、近代城市和现代城市。^②

（一）早期城市

早期城市主要是指史前时期到公元4世纪前（封建社会初期）的城市。早期城市主要分布在利于农业灌溉和便于向周围征集农产品的地区，这些地区一般是人类文明的发祥地。据考古学家和历史学家考证，世界上最早的一批城市约于公元前3500年左右，出现在底格里斯河和幼发拉底河流域的美索不达米亚富庶的平原地带。随后，在古埃及的尼罗河流域，出现了底比斯和孟菲斯两座城市。在中国黄河流域中下游富庶的平原地区也相继出现了一批早期城市。

早期城市有以下一些特点：

第一，城市规模小，城市数量少，城市发展速度极其缓慢，城市在整个社会经济生活中处于从属地位。由于受当时生产技术水平不高、农业劳动生产率低下限制，早期城市既小又少，发展极其缓慢。考古发现的早期城市，规模一般为3000~4000人，即使到公元10世纪，除俄国外的欧洲拥有5万人口以上的城市也只有4个。^③中国奴隶社会的夏城、王城岗城址范围仅0.2平方公里；章丘城、子崖城址仅0.18平方公里；商城、郑州、安阳、殷墟城市范围也不过24~25平方公里。底格里斯河和幼发拉底河两河流域早期的城市乌尔，面积仅为80公顷，人口只有2.4万人，1000年以后才增长到3.4万人。^④如果把城市规模的起点定为5000人，公元10世纪时，整个欧洲城市人口占总人口的比重约为7%~11%，在以后的7个世纪中，这一比重仅增加了几个百分点，约为11%~14%。^⑤由于城市规模小，城市数量少，城市发展速度

① 刘歧、张跃庆、梅保华：《城市学》，北京燕山出版社1990年版，第60~63页。

② 萧斌：《中国城市的历史发展与政府体制》，中国政法大学出版社1993年版，第36~39页。

③ [法] 保罗·贝洛克：《城市与经济发展》，江西人民出版社1991年版，第89页。

④ 崔功豪、王本炎、查彦玉：《城市地理学》，江苏教育出版社1992年版，第53页。

⑤ [法] 保罗·贝洛克：《城市与经济发展》，江西人民出版社1991年版，第137页。

极其缓慢，导致城市在整个社会经济生活中处于从属地位。

第二，城市是一个自给自足的农业聚居区，大部分居民从事农业生产。早期城市是从分散的游牧生活向定居生活转变的产物，各城市之间还没有形成严格的劳动地域分工。不同的城市，在其各自的自然环境中生产出自己需要的生产资料和生活资料，因而在城郭之内，还有大片耕地、菜园和果园。在早期城市发展阶段，虽然商品生产已具有了一定的规模，但商品交换仍是物物交换的简单交换形式，在整个社会生产中是无足轻重的。除少量生产工具外，大部分商品是满足统治者需要的奢侈品，整个城市呈现出自给自足农业聚居区的特点。这样，早期的城乡关系是城市乡村化。一方面，城市相对于乡村而言，是一个消费点，农业生产则围绕城市形成一个供给区域；另一方面，城市的市政设施还非常落后，生活方式与乡村并无明显的区别，也就是说，大部分居民仍从事农业生产，手工业、商业人口所占比重，一般很少超过4%。^①因此，在早期城市中，农民构成了城市人口的主体。^②

第三，城市功能单一，城市的经济功能特别微弱，而政治功能、军事功能以及宗教色彩突出。早期城市通常以一个城市为中心，加上周围的村庄共同组成一个独立的国家或行政组织，它是奴隶主统治的中心和聚敛财富、奢侈享乐的地方。统治者为了确保在城市中享受特权、控制地盘和扩大疆域，在政治、军事、宗教等目的下，往往以宫室、教堂、宗庙为中心，挖壕筑墙、造城设关，并按等级制度布置居住区和各阶层的活动范围，统治者与劳动者的居住地界限分明、等级森严。因此，早期城市的政治功能、军事功能以及宗教色彩突出。

（二）中世纪城市

中世纪城市主要是指处于封建社会时期的城市。在中国是指自秦汉以来至20世纪初长达2300年的封建时期，在西方大致从公元476年西罗马帝国灭亡到1640年英国资产阶级革命开始的1000多年间。

与奴隶社会相比，封建社会的生产技术、交通运输、建筑、商品交换有了很大的提高，中世纪城市不论是城市的外貌、形态、规模、功能，还是城市扩展的速度、幅度和方式等方面，有以下新的特点：

第一，城市的经济功能加强，改变了早期城市单一的政治功能和军事功能的状态。由于城市在获得农副产品的主要途径上，由早期城市的野蛮掠夺和强制征收的方式，改变为贸易方式，城市手工业与农业、畜牧业的交换发展和发达起来，促进了城市手工业的发展，从而使城市不再是单一的政治统治中心，而是在整个社会经济分工中担负着手工业产品生产、商品交换以及为统治者服务的职能，成为各种手工业生产的集中地和农产品的集散地。但是，中世纪城市的发展主要取决于农业的繁荣，工商业所

^① 崔功豪、王本炎、查彦玉：《城市地理学》，江苏教育出版社1992年版，第51页。

^② [法] 保罗·贝洛克：《城市与经济发展》，江西人民出版社1991年版，第14页。

占的比重不大。

第二，城市形成的途径开始多元化，城市数量增多。早期城市主要是由政治或军事的原因产生的，而在中世纪城市，商业性农业的发展、手工业的繁荣以及交通的改善，导致了一些新兴城市的兴起。如在农业生产发达、矿产资源比较丰富的地区，产生了一批专业性城市；在水陆运输发达、商品贸易繁盛的地区和沿海港口地区，产生了一些工商业城市或商业城市。这就表明农业、手工业、商业的发展以及交通条件已开始成为城市产生发展的重要基础，中小城市的数量逐渐增多。

第三，个别城市的规模日趋扩大，但绝大多数城市的规模仍较小。如果说早期城市强烈的政治和军事功能表现了“城”的形象，那么日益兴隆的贸易功能使中世纪城市的“市”的作用明显增强。由于贸易功能使城市能在一个更大的范围内发挥其影响力，对周围的人力、财力、物力产生强烈的吸引力，以至人口和经济力以前所未有的速度向城市集中，开始出现了一些百万人口以上的城市。如南朝的建康（今南京）、隋唐的长安（今西安）、北宋的汴梁（今开封）、南宋的临安（今杭州）等都曾经是百万人口以上的城市。^①但是，建立在自然经济和小农经济基础之上的城市不可能获取大量的商品粮来养活城市人口，因此，这一时期绝大多数的城市规模较小。如13至14世纪，伦敦仅有3.5万人、巴黎为5.9万人、威尼斯为7.8万人、米兰为5.2万人。^②

第四，城市发展缓慢，城市未能成为整个社会经济发展的中心。在封建社会生产方式的制约下，土地所有权集中在封建地主手中，农民手中没有土地，广大农民受到地主阶级的残酷剥削和压迫，农业生产发展十分缓慢，这就阻碍了城市的进一步发展。例如，中东和欧洲的一些国家在进入封建社会以后，因社会经济发展缓慢，城市的规模和数量长期没有明显的扩大或增加。在中国长达2300多年的封建社会，城市的发展曾盛极一时，但由于朝代更迭和连年战争的影响，城市也时兴时衰，发展缓慢，城市仍未能成为整个社会经济发展的中心。

第五，城市的消费性和城乡分离。这时期社会的财富主要是农村创造的，虽然城市中有手工业和商业，但其经济收益不足以维持居民和官府的消费，城市的消费主要是靠农村提供的地租和税赋支撑的。虽然城市的物质设施水平不高，与农村的差别不是很大，但统治者把城市置于高墙深壕之内，城市是封闭的，这就导致了城乡的分离。

（三）近代城市

近代城市是指18世纪中叶工业革命以后至20世纪初的城市。18世纪的工业革命，从根本上动摇了农业社会传统的物质生产结构，使城市发展进入一个新的历史时期。在这个时期中，城市发展之快、变化之巨，超过了已往任何时期。

近代城市有以下特点：

^① 萧斌：《中国城市的历史发展与政府体制》，中国政法大学出版社1993年版，第36页。

^② 谢文蕙、邓卫：《城市经济学》，清华大学出版社1996年版，第15页。

第一，大工业城市迅速成长，城市数量猛增，城市规模不断扩张。1735年纺织机在英国诞生，揭开了工业革命的序幕。1784年蒸汽机的发明和广泛运用，为工业生产提供了集中的动力，使生产摆脱了完全依靠人力、畜力的状态，结束了城市中工场手工业的生产形式，代之以机器大工业的生产。工业革命也为决定城市的地理位置带来新的要素，一方面，以铁路为代表的新型交通工具和运输方式在新城市的产生过程中发挥了重要作用；另一方面，以重工业为基础的城市，为了节省运输成本，择位于工业生产所需原材料的资源产地。这样，工业革命使一大批工业城市如雨后春笋般成长起来。从公元1800年至1850年的半个世纪里，英国5000人以上的城镇数由106个增至265个，平均每年新增3.2个城镇。美国东北部的工业城市也迅速发展，1790年，美国2500人以上的城镇仅有24个，到1890年猛增至1384个，平均每年增长13.6个。^①在工业城市数量增长的同时，城市规模也在不断扩大，一批村镇变成了小城市，而一些小城市又变成了大中城市。据统计，从1800年至1900年的100年里，西方国家10万人以上的大中城市数，从28个增加到195个，平均每年增加1.7个。1800年时，伦敦人口仅为85万，到1900年达到660万，为世界上最大的城市。^②

第二，城市的结构和功能发生了根本性变化。工业规模的扩大和在城市的聚集，使城市生产力水平空前提高，城市的性质也发生了变化，由原来以商品流通为主要功能的消费性、宗教性、行政性城市变为生产性、工业性城市，城市单位土地创造的价值大大超过了农业。机器大工业的生产方式，使城市的物质空间形式发生了巨大变化。不仅工厂成为城市物质空间的组成部分，高层建筑不断在城市崛起，而且在整个城市内部空间出现了显著的功能分区，即城市中出现了大片的商业区、工业区、仓库码头区、居住区等。由于各种工商业机构和金融机构进一步集中到市中心，城市特别是大城市成为工业中心、商业中心、金融中心、科技教育文化中心、信息中心、政治中心和交通枢纽等，从而彻底改变了以往城市功能单一的状况。

第三，城市集中了巨大的社会物质财富和生产力，城市真正成为国家或地区的经济中心和发展中心。城市集约化的经济活动和先进的生产手段创造出前所未有的经济效益，工业生产、商业贸易活动创造了绝大部分的社会财富，这样，整个社会的财富不是分散在农村，而是主要集中在城市；工业在整个国民经济中所占比重大，成为国民经济的主体，而城市是工业基地；商品经济占主导地位，而城市是商品经济的联结点和中心；在政治上，城市实行自治，进入了城市领导农村的时代。

第四，城市公用设施得到了普遍发展。蒸汽机的应用，出现了机动交通工具以及为它们服务的线路、车站、码头等，城市给排水、供电供热以及邮政通讯状况也有了极大的改观。特别是城市公共交通运输进入了一个新的阶段，这个新阶段的主要标志

^① 谢文蕙、邓卫：《城市经济学》，清华大学出版社1996年版，第17—18页。

^② 谢文蕙、邓卫：《城市经济学》，清华大学出版社1996年版，第18页。

是地下铁路的修建。公元 1863 年，伦敦建成了世界上第一条地铁，1890 年，伦敦电气化地铁形成网络。到第一次世界大战前夕，世界上有 12 个城市修建了或大或小的地铁，逐步形成了名副其实的城市公共交通体系。^①

城市公用设施的发展和完善，不仅为企业生产和其他经济活动提供了良好的条件，也为人们的生活提供了方便，提高了生活质量。

第五，城乡差距扩大，城乡关系对立。由于城市的迅猛发展，城市文明成为农村居民向往和追求的目标，城市替代农村成为一个国家经济的主体，而农村越来越变成了城市粮食、工业原料的单纯供应者，并依附于城市的发展。城市设施不断改善，使农村相形见绌，差距越来越大。农村与城市的这种不平等关系愈演愈烈，最终如《共产党宣言》中所指出的那样，使“乡村屈服于城市的统治”，^②并导致城乡关系的对立。

第六，“城市病”的产生和蔓延。“城市病”的产生既与工业生产本身有关，也与工业化所带来的城市规模扩张有关。工业生产在城市的集中，污染了城市环境，破坏了城市的生态系统；城市人口的急剧增长，又导致交通拥挤和居住条件恶化。

（四）现代城市

现代城市有两种含义。^③就城市发展的阶段而言，现代城市是指从 20 世纪初开始，特别是第二次世界大战以后，世界普遍城市化时期的城市，简言之是进入“城市世纪”的城市。就城市本身的功能、作用、设施、运转等而言，现代城市通常是指 20 世纪 50 年代以后后工业社会时期的城市，是具有高经济效率、高管理水平、高质量环境的城市。

现代城市发展有以下特点：

第一，城市发展呈现多样化，城市职能从综合性到专业性，出现了大批的科学城、大学城、旅游城等等；城市规模从几万人口的小城市到千万人口的超级大城市并存，城市分布集中化与分散化并存，小城镇得到了广泛的发展；城市类型从单一城市发展城市群、城市连绵带，有些城市连绵带已跨越了国界，形成了国际城市体系。超级城市、城市群和城市连绵带几乎控制了各国的经济命脉，在一个国家的政治、社会、经济生活中，往往起到十分重大的乃至具有决定意义的作用。

第二，城市成为人类的主要聚居区。1950 年，世界上只有 28.4% 的人住在城市里。到 1980 年，全球已有 41.3% 的人脱离了农村。到了 1990 年，世界上有 50% 以上的人生活在城市，发达国家更是有 70%~90% 的人口在城市中生活。^④这充分表明，城市已成为人类主要的聚居区域。

① [法] 保罗·贝洛克：《城市与经济发展》，江西人民出版社 1991 年版，第 187 页。

② 崔功豪、王本炎、查彦玉：《城市地理学》，江苏教育出版社 1992 年版，第 57 页。

③ 谢文蕙、邓卫：《城市经济学》，清华大学出版社 1996 年版，第 19 页。

④ 《马克思恩格斯全集》第 4 卷，人民出版社 1958 年版，第 470 页。

第三，城市成为第三产业的中心。现代城市的一个重要变化，是从工业生产中心转变为第三产业中心。第三产业的蓬勃发展，已使工业在城市中处于次要地位。一些主要发达国家的劳动力中就业于第三产业的比例已经超过了60%，有的甚至超过了70%，在一些主要城市这一比例更高。1993年，香港的第三产业产值占其生产总值的81.8%。1987年，纽约的全部就业者中，只有10%在制造业就业，其余90%均在第三产业供职。^①

在一些发达国家和地区，出现了城乡一体化的趋势。随着社会生产力的发展和科学技术的进步。现代化的城市从物质和文化上为农村现代化提供了示范。农村的生产条件、技术手段、交通状况、生活服务设施等，都直追城市，城乡差别不断缩小，城乡逐步融合。

三、城市的结构、功能与类型

（一）城市的结构与规模

1. 城市结构

城市结构是指城市内部的各个构成要素之间相互关联、相互作用、相互制约的形式和方式，以及由此形成不同要素之间的存在态势。城市是一个有机的、开放的、复杂的大系统，是由若干子系统组成的，这些子系统在进行各自运作的同时，必然会发生彼此间的交叉关联。我们研究城市结构的目的是，就是对城市子系统各自的运作及其相互间的影响进行考察，发现其中的规律，从而求得城市整体运行的最优化。

城市结构主要包括城市的经济结构、城市的社会结构和城市的空间结构三个方面的内容。

（1）城市的经济结构

城市的经济结构是城市经济的组成要素相互联系、相互作用的内在形式和方式，它是城市生产力结构和城市生产关系结构的统一体，主要包括以下几个方面：

城市的产业结构。由于分析的角度不同，城市产业结构可以有多重内涵。它是指城市社会再生产过程中所形成的各产业之间及其内部各行业之间的比例关系和结合状况。目前，国际上普遍按照劳动对象的加工顺序，把社会生产划分为三类，即第一产业，是直接作用于自然物质、生产初级产品的产业，包括农业、畜牧业和林业等；第二产业，是对初级产品进行加工的产业，如制造业、建筑业等；第三产业，是为生产和生活服务的，包括交通运输业、商业、金融保险业、服务业以及教育、科学、文化、卫生事业等。以此划分方法，城市产业结构就是三类产业之间的比例关系和结合状况。随着社会经济的发展，在国民生产总值和社会总就业人数中，第一产业所占份额呈不断下降的趋势，第二产业所占份额呈现先增后减的趋势，第三产业所占份额则呈不断

^① 蔡孝箴：《城市经济学》，南开大学出版社1998年版，第47页。

增加的趋势。除此之外，城市产业结构根据对城市产业划分方法的不同，还有其他一些定义方法，如按照城市的不同产业部门对某种生产要素的依赖程度，可以把城市产业结构定义为劳动密集型产业、资本密集型产业和技术密集型产业之间的比例关系和结合状况。研究者可根据各自研究视角的不同，采用不同的定义。

城市的所有制结构。城市的所有制结构是指各种所有制经济在城市经济中的地位及相互关系。由于历史和现实因素的影响，我国城市建立的是以公有制为主体多层次的所有制结构，即坚持以公有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济等多种所有制经济长期共同发展。其中公有制的主体地位主要体现在国有资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济的命脉，对经济发展起主导作用。在公有制为主体的条件下发展非公有制经济，是由多层次的生产力结构决定的，有利于充分利用社会资源，促进社会生产力的进一步发展。

城市的流通结构、分配结构和消费结构。城市流通结构主要包括：城市流通与城市生产、城市消费之间的比例关系和相互衔接关系；国有商业、集体商业、个体商业及外资商业之间的相互关系；商品市场和生产要素市场的组成及相互关系；城市商业网点的布局；等等。城市分配结构主要包括积累和消费的比例关系，积累基金和消费基金的分配结构以及国家、集体、个人之间，中央地方之间的分配关系，等等。城市消费结构是城市居民消费的各类消费资料的组成和相互关系。

城市企业结构。企业是城市进步的基础和基本动力，它主要包括企业的技术结构和企业规模结构两部分。企业技术结构是指生产过程中各种技术要素和技术手段之间的相互关系和组合方式。企业的技术状况如何，可以根据技术进步对经济增长的贡献率，在不同层级的技术上使用的劳动力数量占所使用劳动力总数的比重等多个指标来衡量：城市企业技术结构的确定，要从自身的实际情况出发，兼顾城市当前和长远发展的需要，力求取得最佳的经济效益。企业规模结构是指大中小企业的构成及其相互关系。由于一个城市内总是大中小企业并存，因此要按照不同行业生产发展的实际需要，解决好大、中、小企业的合理配置和相互连接。

（2）城市的社会结构

广义的城市社会结构，包括两方面的内容：一是人们在社会生产过程中形成的与一定的社会生产力水平相适应的生产关系的总和，构成社会存在和发展的经济基础；二是由经济基础产生并与社会经济基础相适应的政治法律关系和哲学、宗教、艺术、道德等观念，以及与此相联系的政治、法律、制度方面的物质设施，构成社会的上层建筑。狭义的城市社会结构则是指城市上层建筑的构成及其相互关系。我们通常所说的城市社会结构是就后者而言的。它主要包括以下几个方面的内容：

1) 城市的政治结构。当前中国城市的政治结构主要有以下两个方面：

各种城市政治组织的构成、相互关系及其与城市居民间的关系。城市政治组织主要包括城市的国家政权组织、中国共产党组织、各民主党派组织、统一战线组织、各

群众团体组织。每一个政治组织都自成体系，内部在纵横两个方面都有严密的组织结构。

城市社会成员之间的各种政治关系。城市社会成员间的政治关系主要有各类城市政治组织之间的关系及其与城市居民之间的关系、民族之间的关系以及不同社会阶层之间的关系。这些关系的正确处理，将会极大地影响城市社会经济生活的正常进行。

2) 城市的文化结构。我们通常所认为的城市文化，一般指狭义的城市文化，即指观念形态、知识形态的文化或称精神文化。与此相对应，城市文化结构内容主要包括：城市中与各类精神产品生产、传播、利用等活动有关的行业的构成、发展规模及其之间的比例关系和相互衔接关系；城市中各种文化事业的规模、质量、发展速度与社会需求之间的关系；城市中各类文化设施的规模、配置和布局；城市文化管理机构设置的及其与各个文化事业单位之间的关系。

3) 城市的人口结构。城市人口结构包括城市人口自然结构和城市人口社会结构两个方面。

城市人口自然结构。包括：第一，城市人口的性别构成。即城市人口中的男女比例，这种比例关系尤其是特定年龄段的性别构成，会直接影响人们组织家庭、生育子女等社会生活。第二，城市人口的年龄构成。根据城市人口年龄的分期（包括儿童期、少年期、青年期、中年期、老年期等），可以把城市人口划分为年轻型、成年型和老年型三种。一般说来，合理的城市人口年龄构成，呈现上小下大、逐渐平缓过渡、无明显凸凹的金字塔型，这有利于城市社会经济的稳定和持续发展。随着社会经济发展水平的提高，城市的人口结构会逐渐从年轻型向成年型，进而向老年型演进。

城市人口的社会结构。包括：第一，城市人口的就业结构。是指城市劳动力的就业形式、渠道组成和城市劳动力的各部门、各行业的就业比例。从就业的产业部门来看，随着社会经济的发展，第一、二产业就业人数的比重会不断下降，而第三产业的就业人数的比重会逐渐上升。当然，由于各个城市具体情况的不同，城市的就业结构也必然会有所不同。第二，城市人口的户籍结构。从户籍的角度看，城市人口可以划分为常住人口和流动人口两类。城市人口的户籍结构是指城市常住人口和流动人口的比例以及各自内部的具体构成。其中城市流动人口按居留时间的长短，又可分为常住人口、暂住人口、过往人口等。

(3) 城市的空间结构

城市空间结构是指由于城市内部的功能分化所导致的城市诸要素在地域空间上的分布和联接状态，它是城市社会经济存在和发展的形式。一般来说，城市空间结构有以下几种表现形式：

一是城市布局。由于城市内部功能的分化，城市的各类构成要素总是按一定的方式和方向散布于城市空间的不同位置上，呈现出多方位、多层次的立体形态。城市布局的合理与否，对于一个城市的发展具有举足轻重的意义，它不仅直接关系到城市的

美观和谐，而且在实际效用，能够使城市内经济要素的流动趋于合理和高效，从整体意义上促进城市的发展。

二是城市密度。城市是由分属于经济、社会、生态等系统的诸多要素构成的社会经济综合体，城市各类要素在城市某一单位空间范围内的分布，形成各自的密度。城市的发展客观上需要一个与其发展相适应的城市密度，以利于节约土地资源，降低生产成本，同时方便信息的传递和交流、缩短流通时间，对城市政府的管理也能形成有效支持。

三是城市形态。城市形态是城市空间结构的整体形式，是城市内部密度和空间布局的综合反映。城市形态一般可以分为城市内部形态和城市总体形态两部分。城市内部形态指市区空间范围内各类设施和建筑物的布局。城市总体形态是指中心城市与周围城镇的布局。

城市布局、城市密度和城市形态三者是紧密联系、相辅相成的，共同构成了城市的空间结构。城市的空间结构受到自然地理条件、社会生产水平的制约，具有一定的客观性。但它不是静止不变的，一系列因素的变动都会使其发展变化，主要是：

第一，经济发展。社会经济的发展对城市空间结构的影响是巨大的，正是由于城市经济的发展，促使城市由封闭走向开放，由单一变为复合，并逐渐导致城市结构的巨大变化。经济发展是城市空间结构变化的决定性因素。

第二，政策因素。政策因素也是导致城市空间结构变化的重要因素之一，尤其在现代，城市布局、结构已经成为城市政府十分重视的一个方面，政策因素的作用就显得特别突出。许多城市往往在城市政府的刻意打造下形成各自的空间结构。随着城市经济学、市政管理等研究的进一步发展，城市空间布局造型上政策的烙印会进一步加深。

第三，企业行为。在城市经济结构既定的情况下，企业的个体行为对城市空间结构的影响是很大的：从企业的选址行为看，如果企业能从城市的整体利益和长远发展着眼，选址得当，就会有利于城市的空间结构布局。从企业的经营行为来看，有些不该向市区拓展的企业经营行为，如果不顾城市发展的实际情况硬性开进市区，必然会严重破坏城市空间结构。

2. 城市规模

(1) 城市规模的含义

城市规模就是人口、经济和科学技术等在一定地域的聚集规模的大小。通常对城市规模含义的理解有广义和狭义之分，广义的城市规模可包括人口规模、用地规模、城市中各种建筑和设施的规模，以及生产力规模和消费力规模等。但是，用地规模、建筑物规模和经济规模等和人口规模之间有密切的联系。所以，狭义的城市规模仅指城市人口规模。我们所说的城市规模着重是指后者，并且仅就一个城市的人口规模而言。

对城市的人口规模进行研究是十分重要的。它是编制城市经济和建设计划的依据，影响着城市的就业结构、国民经济各部门的技术结构以及城市的用地面积、建筑类型、生活服务设施和交通运输的数量规模等。正因为如此，目前世界各国对此都十分重视，多数国家衡量城市规模的大小都是以人口为依据的。

城市规模的发展作为一个综合性的过程，受到经济、社会、历史、政治等多种因素的制约，影响城市规模的因素主要有：

自然资源和环境容量。影响城市规模的自然环境主要是城市的自然地理位置、城市自然资源和能源。如果一个城市处于自然条件恶劣的地区，必然会影响到其规模的膨胀，这是毋庸置疑的。在自然资源方面，城市规模的发展主要是受到水资源和土地资源的制约，这两者对城市规模发展的影响是巨大的。水资源的丰裕度往往在很大程度上决定城市的规模容量。能源对城市的规模也有一定的影响，能源丰富的地方往往城市规模较大。

经济地理位置和交通地理位置。经济地理位置的好坏，直接关系到城市经济腹地的大小。而城市经济腹地广阔，社会经济的发展水平高，则城市规模必然较大。反之，城市规模就比较小。交通是城市与外界进行物质和能量交换的基本手段。城市的交通地理位置优越，意味着城市的通达性高，新陈代谢快，城市规模的扩展也会比较快；相反，城市规模的扩展就比较慢。石家庄的崛起就是一个典型。

经济实力。城市现有经济实力对城市规模也有相当的影响。因为一个城市规模的扩展，必然伴随着城市基础设施及其他多方面条件的相应拓展，这就需要大量的资金投入。而资金的来源主要靠城市的自我积累来实现。这样城市的社会经济发展水平越高，市政建设的资金就越多，城市规模膨胀的速度就越快。

人口因素。主要包括人口的现状规模、增长速度、构成、素质等等。首先是人口的自然增长，如果一个城市人口的自然增长率居高不下，则城市的人口规模就很难控制。再如人口年龄和性别构成，如果一地劳动力年龄人口比重小，则对人口规模起扩大影响。性别构成不协调，就会形成人口的不合理流动和婚配困难等一系列问题，这对城市规模会有间接的影响。

(2) 城市规模效益

“规模效益”一词是从规模经济的概念中引申出来的，城市的规模效益就是城市的规模演变与城市经济效益、社会效益、生态效益之间的函数关系。

城市规模效益所涵盖的范围，随研究角度的不同而有所不同，从城市居民的角度来看，城市居民因人口和社会经济活动在城市的聚集能够获得的外在效益主要是就业机会、经济收入和日益升级增多的城市公共设施。从城市企业的角度来看，与城市规模相关的效益主要是其生产成本的降低和劳动生产率的提高以及市场需求的扩大。从整个城市的角度看，城市规模的扩展主要是能够带来综合的聚集效益和规模效益，包括城市容貌的改善、城市地位的提高等等。

城市规模效益与成本分析表明，只有在一定的城市规模限度内城市规模的扩大所带来的效益的增加才会远快于与此相伴随的成本的增加，从而能极大地提高城市的经济效益、社会效益和环境效益。因此，适度的城市规模对稳定提高城市的规模效益是必要的。

实际上，什么是适度的城市规模，我们很难给出一个确切的概念，因为不同城市的具体情况是不同的。不过，判断一个城市规模是否合适尽管有许多衡量指标，但最主要的还是社会经济效益指标。城市要用尽可能少的投入和消耗，取得尽可能高的经济效益、社会效益和环境效益，当然，这些都要结合自身的实际情况来进行。确定城市规模应主要考虑城市的自然条件、市政建设的实际情况以及城市变迁的历史，尽力符合以下条件：既能在宏观上满足全国或地区经济发展的需要，又能在微观上促进城市自身经济社会的发展；能给居民提供较多的就业机会；能使企业以较少的投入获得比较多的产出；能使城市面貌得到较大的改善。

（二）城市的功能

1. 城市功能的定义

城市功能是指城市对城市以及城市对其以外的地区所起的政治、经济和文化等方面的作用。它是由城市的各种结构性因素决定的城市的机能或能力。

最初出现的城市，由于社会生产力水平低下，职能比较单一。随着社会生产力的发展，社会劳动分工越来越细，城市功能也渐趋复杂。现代城市的职能是多方面的，在政治上，它担负着区域的行政管理职能；在经济上，表现为工业、商业、金融、信息、交通运输等职能；在文化上，城市又具有科研、文教、旅游、娱乐等职能。

一个城市的职能是由其所在地区以及周围的客观环境条件决定的。正是由于各个城市的这些客观条件的不同，使其各项职能并不等量，而是表现为有的职能很突出，在总体职能中占据优势地位，有些只能较次要，是由主要职能派生出来的。这种职能的组合状况就是职能结构。通过对职能结构的研究，可以使我们从总体上了解各种各样的城市的特点，认识不同城市运动的规律，从而掌握城市建设和发展的方向。

2. 城市功能的特征

（1）城市功能的系统性。现代城市功能是一个大的系统，是由各种功能相互联系、相互作用而形成的有机结合的整体，而不是各种功能的简单相加。城市的各种功能作为城市整体功能的一部分，均在城市整体功能的调控之下运作，从而推动城市总体目标的实现。并且，城市的各种子功能的性质和作用均由其在城市整体功能中的地位所规定。因此，定位城市某一方面的职能，必须着眼于城市全部功能的整体性和系统性。

（2）城市功能的层次性。在城市功能的大系统中，有着明显的分层。整个城市功能系统就是由不同层次的子系统所构成的。由于城市功能系统及其子系统的隶属关系不同而形成的等级，就是城市功能的层次性。不同层次的城市功能既有共同的运动规律，又有各自的特殊运动规律，这使得不同层次的城市功能之间形成相互依存又相互

制约的关系。

(3) 城市功能的变动性。城市的各种功能都是相对于一定时期的特定外部环境而言的，随着社会经济的发展，城市环境不会一成不变，而必然会发生相应的变化，这就导致城市的功能以及城市的各项子功能之间的相互关系产生变动。在这一方面，人为的政策因素会对城市职能的变动产生极大的影响。

(4) 城市功能的开放性。城市由于其自身的吸引力，使得一定外围区域的物流、人流、资金流和信息流等得以汇集，经过城市的优化组合产生了能量聚集效应和放大效应，从而形成了城市的各种功能。而城市功能的发挥过程，实际上就是城市与外部发生物质、能量和信息交换的过程。因此，城市功能的形成和发挥过程，是一个全方位开放的过程。

3. 城市功能的分类

(1) 一般功能和特殊功能

一般功能是所有的城市都必须具备的那部分功能，表明的是城市的共性，是区分城市与乡村的依据。从一般意义上来讲，城市既是人口集中之地，又是生产、交换、分配、消费的集中之地。因此，城市必须为生产、生活和提高人的素质提供服务的功能，这就是城市的共同功能。这主要包括三个方面：为城市生产和居民生活提供一般条件的功能，为城市居民提供生活服务的功能，为提高城市居民素质提供服务的功能。城市作为一个有机体，必须依靠城市的共同功能来维持其正常的运作，否则城市会走向衰亡。

特殊功能并不是每个城市都具有的，而是为某一个城市或某类城市所特有的功能。它表明的是城市的个性，区分的是城市之间的界限。城市的特殊功能的形成，与其自身的特殊的地理位置、自然条件、资源状况以及社会经济文化发展的历史和现状有关。如我国一些沿海旅游城市和黄山、泰安等旅游城市的形成，都与其得天独厚的自然条件密切相关。城市的特殊功能决定着某一个或某一类城市在一定时期的发展方向，也决定着这些城市的独特风格和在一定区域及城市体系中的特殊地位。

(2) 基本职能和非基本职能

基本职能就是主要为本市以外服务的，推动城市成长的那部分职能。如全国或地区性的工业企业、交通运输、行政机关、大专院校、科研机构以及重要的名胜古迹等。城市中基本职能通常是几种并存，对其中最突出、最重要的一两种基本职能，可称为城市的主要职能。

非基本职能就是指为本市服务的那一部分职能，如面包厂、饮食业、市政公用事业、中小学等。

(3) 主导功能和综合功能

城市的主导功能是指在城市诸多功能中处于突出地位和起主导作用的功能，它影响和左右着城市其他功能的运行，甚至决定城市的性质和发展方向。城市的其他功能

在主导功能的带动下发展起来，从而产生了一批直接或间接与城市主导产业配套的产业。城市的主导功能一般来说是相对稳定的，但不是永恒不变的，往往因资源的减少、新兴产业的起飞、行政区划或行政地位的变更等而发生转变。

城市综合功能是指一个城市同时具有并且有机结合的主导功能，每一种主导功能的作用范围和影响都比较大。一般说来，作为首都、省会的大城市或特大城市都具有综合功能，如北京、上海、天津、广州、南京等，它们既是全国或所在地区的政治中心，又是经济中心、科技文化教育中心、信息中心、交通中心，对周围的广大地区乃至全国具有强大的辐射力和吸引力。值得注意的是，主导功能过分集中于某一个城市，会导致城市规模过大而产生城市病，反而会影响城市功能的充分发挥。

4. 城市功能的影响因素及其优化

(1) 影响城市功能的主要因素

一个城市的各种功能及其不同功能间关系的形成是一个复杂的过程，它是自然生态环境、地理条件、历史条件以及政治、经济、文化条件等多方面共同作用的结果。归纳起来，影响城市功能的主要因素有：

自然地理环境的因素。这是城市功能形成和发展的基础性条件，包括其经济地理条件、交通地理条件和自然资源状况等。这种先天的因素往往从整体上决定了一个城市功能的发展方向，如我国一系列沿海港口城市的形成以及一些著名的自然景观城市的形成都属此类型。

历史传统的影响。由于历史的传统而对一个城市功能所造成的影响也是十分巨大的。一个城市如果在先期被作为重镇来对待，则后来者往往会因观念或物质上的诸多便利条件而延续这一传统。我国的不少政治文化中心，像西安、北京等，其今天功能地位的形成都离不开历史的影响。

经济社会发展政策的影响。某个时期国家经济社会的发展政策也会在一定程度上决定了城市功能的走向。比如一个城市主导产业的形成，除了其先天特有的自然地理优势之外，往往会受制于政策因素所带来的影响。我国不少工业城市的形成都是服务于一定时期内国民经济发展计划的结果。

除此之外，还有其他方面的一些因素也在相当程度上影响着一个城市的功能，包括城市的经济实力及其主导产业、行政区划等。

由于城市功能的形成是一个渐进的长期的自然过程，因此，我们一方面必须充分遵循由于自然历史形成的城市功能，尊重城市的发展规律，不能随意地改变和破坏城市既有的功能结构，以保证城市的可持续发展。另一方面，又要有创新求变的思想，根据社会经济的实际变化、生产力发展的趋势以及城市自身的条件去培育和发展城市新功能结构。

(2) 城市功能的优化

我们所说的城市功能的优化，是指在一定的区域范围内，在现有的社会经济技术

和资源条件下,依据社会经济发展的需要,在遵循城市功能发展规律的基础上,调整原有城市功能中不合理的部分,以建立实用的城市功能结构和高效率的城市功能运行方式,从而求得较高的城市经济社会效益。

城市功能优化的途径主要有:

1) 参照环境因素,因势利导,确定和发展城市的主导功能。城市的主导功能是一个城市的优势所在,是决定城市总体功能性质的主导因素,最能体现出城市的功能和特色。城市主导功能的突出往往与城市功能专业化程度联系在一起,城市政府应该把培育和优化城市的主导功能作为市政管理的重要内容,以明确城市的个性和发展方向。

由于城市的主导功能不是一成不变的,因此作为城市发展方向的决策者,应在全力发挥城市现有主导功能优势的基础上,积极寻找和发展具有广阔前景的新产业,培植新的经济增长点,从而为城市主导功能的转换做好准备,避免因城市原有主导功能的衰退造成城市的经济危机。当然,培育城市新的经济增长点,是发展城市主导功能的一般要求,具体到不同规模的城市,应该有不同的要求。

城市主导功能的优化主要体现在城市主导产业的优化上,因此,突出和发展城市主导功能的基础是确定和发展城市的支柱产业。在市场经济条件下,大中城市的支柱产业一般是多个产业组成的产业群体。城市必须从自己所在区域的各种条件出发,确定城市的产业类型及构成方式,并加快促成其发育和成熟,为突出和发展城市主导功能奠定坚实的基础。

2) 增强城市基本功能,完善城市非基本功能。城市的基本功能是一个城市对其以外的地区所产生的效能,城市非基本功能是城市为其内部企事业单位和居民服务的效能和作用。这两种功能都是城市发展所不可缺少的。其中,城市的基本功能越强,城市辐射的范围就越广,城市经济的集中化、集约化程度就越高,城市发展的空间和潜力就越大;反之,城市外部功能越弱,城市就会越缺乏发展动力,城市就会衰退。

因此,优化城市功能的重点是增强城市外部功能。当然,城市内部功能也是不可忽视的,城市内部功能的增强,能够为城市外部功能提供更好的投资发展环境。只有城市的内部功能和外部功能处于协调平衡状态,城市才具有旺盛的生命力,协调城市内、外部功能间的关系,是每个城市都面临的重要课题。

3) 实现以市场中心功能为主的城市功能多元化发展。在传统的计划经济体制下,中国城市几乎成为工业生产的中心,市场中心的功能严重萎缩甚至缺失。因此,为适应我国目前经济发展的需要,城市功能结构优化的重点必须放在重建城市的市场中心功能,确立市场中心功能在城市诸多功能中的核心地位。为此,城市政府必须强化城市产业结构的调整力度,实现城市产业结构的优化。城市产业结构是城市功能的物质载体,城市产业结构的优化是城市功能优化的动力和源泉,而我国目前的产业结构中存在着许多不合理之处,尤其是第三产业和高新技术产业总体发展水平偏低,这些要求我们作出多方面的努力加以改变。

城市必须坚持走功能多元化的道路以保持其前进的活力,如果一个经济中心城市忽视城市功能的多元化发展,城市功能单一,或者城市各功能之间相互脱节,就会严重影响城市经济中心作用的发挥。要实现城市功能的多元化发展,首先要深入地分析现有城市功能的具体情况,在此基础上,实现城市功能的专业化发展,形成新的主导产业。其次要把握城市功能作用形式发展的基本趋势,在充分发挥城市现有资源和产业优势的基础上,大力发展高新技术产业,并以此为契机,带动整个产业结构的优化和高级化。最后,要实现城市多种功能的有机结合,使城市的多种功能组成一个相互配合、相互促进、相互补充、协调发展的整体,从而取得最优的综合效益。

(三) 城市的类型

1. 城市分类的含义

城市分类是指根据一定的标准和分类原则,对城市的种类加以划分,从而有利于我们分门别类地把握不同城市的特点和发展规律。对城市进行分类具有重要意义。

(1) 城市分类有利于开展城市的共性与个性研究

城市分类有利于我们开展城市的共性与个性以及城市共性与个性之间关系的研究。由于城市数量的庞大,各自性质、规模、结构、自然条件、历史发展又存在诸多的差异,这使得对城市共性和整体规律的研究有很大的困难,而城市分类是把握城市共性的有效方法。

(2) 城市分类有助于掌握城市的发展规律

城市分类有助于我们掌握各类城市的发展规律,正确的指导各类城市的发展。不同类型城市的自然资源、环境条件、经济结构等相差甚远,其形成过程、性质和发展方向等也各不相同。因此,城市发展战略的制定或城市体系的建立,都要首先明确城市的类型,根据各类城市不同的特点来发挥其应有的作用。

我们对城市进行的分类,是有标准有依据,并依照一定的原则进行的,这些原则主要是:

首先,通盘规划、全面考虑的原则。一个城市的功能、规模、隶属和分类是密切结合在一起的。同时,城市的社会经济也必然会受到其所在地域社会经济的影响。这就要求我们在对城市进行分类时,要对与之相关的多个因素加以全面的分析,在此基础上合理地划分城市的类型。

其次,定性分析和定量分析相结合的原则。对城市类型的规定性,有些可以用数量指标来表示和反映,如城市人口数量的多少、城市国民生产总值的大小等,但有些质的规定性不能用数量指标来反映,有些虽然能够量化,但未必科学。因此,我们对城市类型进行划分,应该做到在定性分析的基础上,注重数量指标的收集、分析和运用,实现定量分析和定性分析的密切结合,以保证城市分类的科学性和实用性。

最后,我国行政分类的现状与日益迫切的经济分类的要求相结合的原则。在目前的中国,城市的经济功能往往与城市的行政功能密切相关,一个城市的政治功能常常

会影响到城市其他功能的变化。但是,在最基本的意义上,城市分类一般应以区分城市的经济功能为主。在对城市进行分类时,应把经济分类的要求和行政分类的现状结合起来,不能单看城市的经济功能或行政地位。

2. 我国城市的分类

(1) 按城市的规模划分

照此标准,我国城市可以分为特大城市、大城市、中等城市和小城市。我们所说的城市规模,一般是指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。在我国,划分这四类城市的标准是:特大城市,指非农业人口达到100万以上的城市。大城市,指非农业人口在50万~100万之间的城市。中等城市,指非农业人口在20万~50万之间的城市。小城市,非农业人口在20万以下的城市。

(2) 按城市的性质划分

这主要是指依照城市在国家或地区中所发挥的政治、经济或文化作用来划分,它反映了城市的个性和特点。具体可以分为以下几类:

综合性城市。这种城市往往集多种功能于一身,经常既是政治中心,又是工业生产、交通运输、商品流通、科学技术、文化教育以及金融、信息中心,对某一地区甚至全国社会经济的发展有较大影响。

工业城市。工业城市是以工业生产为主,工业在城市的经济、用地等方面占有很大的比重。工业城市根据其主导产业的不同又可具体分为钢铁工业城市、轻纺工业城市和机械制造工业城市等等。

交通港口城市。这类城市往往地处交通枢纽,地理位置优越,随着交通运输的发展而发展。根据交通具体情况的不同,又可分为海港城市、铁路枢纽城市、内河港埠城市等。

风景旅游城市。这类城市往往以其优越的地理位置、奇特的自然风光和名胜古迹而著称,旅游业在城市的产业结构中占有很大比重,如桂林、黄山、青岛等。

商业金融城市。这类城市一般依托优越的交通运输条件、历史影响或其他因素的影响,成为商品的集散地和资金流通的中心,如上海、武汉等。

(3) 按城市的行政地位划分

在我国,这类划分方法具有重要的意义。它是依据城市行政地位的不同而进行的分类。

直辖市。直辖市是同省平级的行政单位,受中央政府的直接领导和管辖。目前,我国的直辖市有北京、上海、天津和重庆。

副省级市。副省级市主要是计划单列市,指经济和社会发展的各项计划全部单列,直接纳入国家计划综合平衡,并在制定和执行计划、管理经济上具有相当于省一级的权限,直接参加全国性的会议的一类城市。目前我国共有15个副省级市:广州、武

汉、哈尔滨、长春、沈阳、成都、南京、西安、济南、杭州、大连、青岛、深圳、厦门、宁波。

地级市。宪法和法律上称“设区的市”，这类城市法律地位在省与县之间，隶属省、自治区领导。在我国，多由撤销的地区演变而来。如苏州、烟台、保定等。

县级市。法律上称为“不设区的市”。是与县、民族自治县相平行的城市行政区。

(4) 依城市的地理位置划分

根据城市所处地理位置的不同，我国城市可以分为：

沿海城市。是指沿海岸线建立并发展的城市。这类城市往往地理位置相对优越，对外联系较为频繁，经济发展也比较快，如大连、青岛等。

沿江城市。指靠近内陆主要河流的城市，往往依托发达的水运得到发展，如我国的南京、武汉等。

内地城市。内地城市是指既不靠海、又不靠近边境线的城市，如宜昌。

边境城市。边境城市是指靠近边境线的城市，如满洲里、凭祥。

除上述几种分类方法之外，按城市的结构划分，可以将城市分为单中心城市和多中心城市；封闭式城市和开放式城市；集中式城市和分散式城市。按城市辐射范围的广度和辐射力的强度，可以分为国际性城市、全国性城市和地区性城市。按照城市发展历史的长短可以分为古老城市 and 新兴城市等等。

第二节 市政学概论

一、市政

(一) 市政的含义与特征

1. 市政的含义

市政学是研究市政的学问。学习和研究市政学，首先就得弄清楚市政这个概念，正确认识其含义。

长期以来，国内外许多学者从政治学、行政学、城市管理学等多种角度，对市政这个概念进行分析和定义，主要有城市政权说、城市行政说、城市政治说、城市职能说、城市政策说等许多不同或不完全相同的解释。

所谓城市政权说，即把市政看作是城市政权，看作是国家整个地方政权的组成部分。所谓城市行政说，即把市政理解为城市的行政管理。所谓城市政治说，即从政治学角度强调政府活动的政治性，强调政治与行政的密切关系，把市政界定为城市中的政治决策和行政执行活动。所谓城市职能说，即是把市政理解为城市管理的基本职能

部分，包括城市规划、基本建设、市容市貌、环境整治、物业管理及公共、公益事业的投资和建设等。所谓城市政策说，即从政策学角度界定

市政，认为市政是指城市政策，包括城市公共政策的功能与形式、公共政策的制定及实施过程、公共政策的选择与绩效等。

上述几种说法，从不同角度、不同侧面揭示了市政的内涵或内容，对我们认识和把握市政的含义有一定的参考价值。

对市政概念的理解与把握，应从以下四个相互关联的方面去考察：一是市政主体，即由谁来管理城市有关事务，以及各主体之间的相互关系；二是市政客体或市政对象，即市政主体管什么，管哪些事务；三是市政目标，即市政主体实施市政管理的目的及所要达到的要求；四是市政体制，即市政主体作用于市政对象，实现预定市政目标所借助的各种制度、规划、方式、手段等。

市政主体有广义、狭义之分。从广义上说，市政主体为城市全部政治力量和政治组织，包括城市中的政党组织和各种国家机构。各种国家机构是指城市的国家权力机关、国家行政机关和国家司法机关。在当代中国，作为执政党的共产党市委及其组织体系，作为参政党的各民主党派及其组织体系，由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组成的国家机关体系，共同构成市政主体。另外，现代城市中广泛存在的非国家权力组织，特别是各类社区组织，如我国城市中的居民委员会等，也是市政管理的重要承担者。作为城市主人的广大市民，直接或间接参与市政管理，当然也是市政主体。显然，这是对市政主体的广义理解。从狭义上讲，市政主体仅指城市政权机构中的行政机关。在我国，市的行政机关包括市人民政府、市辖区人民政府，市、区人民政府的各职能部门及不设区的市和区人民政府的派出机构。

对市政概念的理解，不能仅考虑市政主体，还应联系市政客体或市政对象。市政客体或市政对象，也有广义、狭义之分。从广义上说，市政管理的对象或客体有着广泛而复杂的内容，既包括市辖区内的各种社会公共事业和公共事务的规划、管理和建设，又包括城市的政治管理、经济管理、社会管理、环境管理、科技教育和文化卫生管理等各项专门管理活动。一个城市的政治、经济、文化以及社会发展等各项事业，为市民的物质生活、精神生活所应提供的各种服务，都是市政管理的内容，均可列为市政职能的范围。这种宽泛的管理内容，是广义的市政主体相一致的。从狭义上讲，市政管理的客体或内容，主要是城市各级各类国家行政机关的行政管理活动。在现代国家，行政权力日益扩大，行政职能十分广泛，行政管理活动在国家生活和社会生活中占有极为重要的地位。所以，同狭义的市政主体相关联的狭义的市政客体，实际上并不狭小，也有比较广泛的内容。至于把市政客体或对象，仅理解为市政工程、市政建设和城市公用事业的管理，显然过于狭窄了，同现代市政管理的实际情况并不相符。

对市政概念的把握，还应考虑市政目标、市政体制等方面的问题，它们是市政主

体与市政客体之间的中间环节，是市政主体对市政客体发生作用所不可或缺的条件与保障。市政目标，是一定价值观指导下的市政管理目标。我国的市政目标，是以社会主义价值观为根本导向，贯彻以人为本的价值原则，不断满足城镇居民对物质生活、政治生活、精神生活质量提高的要求，促进人的全面发展。市政体制是市政主体实现市政目标所借助和运用的各种制度、规则、方式和手段的总称，包括市政组织的结构、市政主体的权力配置、市政运行机制等。

市政是市政主体、市政客体、市政目标、市政体制的有机统一。据上分析，可以对市政的含义作出概述。我们所理解的市政，是指城市的政党组织、国家政权机关、各类非政府公共组织以及广大市民，为实现一定的价值目标和管理目标，借助一定的市政体制和运行机制，对城市的政治、经济、文化和社会发展等各项事务进行的管理活动及其过程。显然，这是一个广义的市政概念。本书所研究的市政，就是这个广义的市政。

一个科学的概念，总是一般与特殊的统一。研究当代中国的市政，必须考虑以下一些特殊情况或重要因素：

第一，作为执政党的中国共产党的领导地位和作用问题。坚持、加强和完善共产党的领导，是中国政治制度的一大特点和优势。市政同样要置于共产党领导之下。虽然党对市政的领导方式会随着政治体制改革的深入而发生变化，但党的领导地位和领导作用是不会改变的。因此，研究当代中国的市政，必须考虑和重视共产党市委这个处于领导地位的市政主体，要研究市委是如何发挥领导作用的，也要研究怎样改进和完善这种领导作用。

第二，从政治体制上说，中国不搞“三权分立”，而实行民主集中制的权力统一原则，即由人民代表大会统一行使国家权力，国家行政机关、国家司法机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。市人民政府是市人民代表大会的执行机关，又是国务院统一领导下的国家行政机关，必须服从中央政府的统一领导。城市的大量社会公共事务主要由市人民政府进行管理。

第三，当代中国正在全面走向社会主义市场经济。在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，市政职能要转变，市政客体会发生重大变化。万能的政府要转变为有限的政府。按照市场经济的要求，市政府要有所为有所不为，在经济管理方面主要承担规划、指导、协调、服务、监督等功能。正处于发育和变革之中的各种社会组织，将在市政管理中发挥日益重要的作用。作为国家和社会主人的广大城镇居民，随着我国社会主义民主政治建设的有序推进，在市政管理各个领域、各个方面发挥着更大的作用。

第四，当代中国的“市”，比较复杂，具有很大的差别和特殊性。根据我国宪法和法律有关规定，我国的建制市有省级的直辖市、副省级市、地级市、县级市等不同的行政层级。不同层级的市在国家管理中的地位有所不同，其权限、职责和管理范围也

有较大差异。这对市政主体、市政客体、市政目标和市政体制等都会产生影响。

第五，当代中国的“市”，并不是严格意义上的城市政府。因为我国的市政府都管辖一定的农村地区，承担着比较繁重的农业管理和为广大农民服务的任务。在我国城镇化进程中，小城镇发挥着不可或缺的重要作用，坚持城乡统筹发展，坚持大中小城市和小城镇协调发展，是中国特色的城镇化道路的重要内容。

2. 市政特征

市政的特定含义，决定了它固有的一些特性，而这些特性又进一步体现了市政的含义。市政具有以下几个主要特征：

政治性。市政实质上也是一种国家管理活动，或者说它是国家管理活动的重要组成部分。市政的主体，主要是市的国家政权机关，它是整个国家政权机关的一部分；市政的客体或内容，主要是城市的公共事业、公共事务的管理；市政目标是国家目标的重要组成部分；市政的手段，主要是国家的法律、法规和规章，实行依法治市；市政的过程，同国家的政治权力体系及其运行紧密相连。因此，市政必然具有国家管理的属性，体现着国家的利益和意志。国家管理的性质决定着市政的性质和发展方向。现代市政发展表明，市政早已成为“政治的一部分”或“一个政治过程”，已超越单纯的技术性、中介性和方法手段方面的问题而体现着社会集团的目的和利益。从一定意义上说，市政活动是一种城市的政治活动。

明确市政的政治特性，要求我们在市政管理中也要讲政治，也要讲政治原则和政治方向问题。在社会主义制度下，市政管理工作的出发点和落脚点，就是全心全意为市民谋利益。在市政管理全过程，作为市政主体的共产党组织、城市各级政权机关及其工作人员，要一切为了群众，一切相信群众，一切依靠群众，倾听群众呼声，关心群众疾苦，为广大市民办实事、办好事，不断提高城市人民物质生活和精神生活的水平和质量。这是讲政治的最重要体现。

历史性。市政也是个历史概念，有一个长期历史发展的过程。从中世纪欧洲大陆的市政发展到资本主义取得统治地位以后的市政，再发展到现代社会的市政，一切都发生了巨大的、深刻的变化。近代以来，城市逐步成为政治、经济和人们精神生活的中心。也就从这个时候起，城市政权机构及其管理体制日益发展和完善，市政过程中的民主化、法制化趋向不可逆转地得到加强，市政管理的方式和手段日益多样化、科学化。特别是20世纪90年代以后，随着经济全球化进程的加快推进，世界城市体系正在重构。经济全球化时代的世界城市化，对各国市政功能、市政目标、市政体制等都发生着深刻的影响。研究市政，当然要研究这个历史发展的过程，总结这种发展的历史轨迹及其经验，为我们研究当代中国的市政提供启示和借鉴。

整体性。市政是一个由各系统、各要素、各环节组成的有机整体。市政是个大系统，它包括许多分系统，如市政组织系统、市政领导系统、市政职能系统、市政体制系统、市政环境系统，每个分系统下面又有许多相互关联的子系统。市政系统又由多

元的市政要素组成，如组织要素、人员要素、财政要素、制度要素、行为要素等，每种要素内部又包括多种次级要素。市政系统又是由决策、计划、组织、协调、控制等多项环节组成的管理过程。市政大系统内部的许多分系统、子系统之间，相互依存、相互作用，形成有序的系统结构。市政系统中的各个要素之间，彼此依赖，形成有机的组合关系。市政管理过程的各个环节之间，相互制约，有序联成一体。市政系统、市政要素、市政过程之间，又相互渗透、相互维系，围绕着市政目标，发挥出市政的整体功能。

正因为市政具有整体性的特点，所以在市政管理中必须切实加强系统管理，包括市政主体的多元化与整合、市政目标的多重性与协调、市政要素的有机性与合理配置，等等。我们所追求和建设的民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的“和谐城市”目标，只有在科学发展观指导下通过市政系统管理才能实现。

综合性。市政是一种综合性很强的管理活动。现代城市作为经济、政治、文化中心，具有集中、开放、多元、有机等特点，这就决定了市政管理具有突出的复杂性和综合性。从市政管理内容看，既包括大量的社会公共事务和公共事业的管理，又包括对城市各项经济活动的规划和调控，对市民物质生活、精神生活的指导和协调等。从市政所面对的社会阶层及其人员的结构看，有社会各行各业人员。凡一个国家存在的阶级、阶层及其所属人员，在城市中几乎都会存在，形成各种利益群体。对城市各社会阶层和各方面人员利益关系进行调节和整合，是现代市政管理的重要任务之一。从市政管理结果或绩效看，要用经济发展水平、市民生活质量、市民教育程度和文化水准、城市生态环境、城市安全和公共秩序等十分复杂的指标体系，进行综合评估和反映。

动态性。市政不仅是组织、制度、体制等方面的静态结构，而且也是一个有序运行的动态过程。由于市政是一种存在于城市并以城市事务为对象的管理活动，以至这种管理过程的动态性有它自身的特点：一是灵敏，主要指市政过程每个环节的功能都能比较快捷地发挥出来。这既同整个城市生活的快节奏相适应，又得益于城市管理的科学化、现代化。二是相关性强，即市政过程的每个环节紧密相连，互为条件，彼此制约，其中任何一个环节发生故障，都有可能引发城市生活的全局性混乱。三是民主程度高，即在市政管理全过程及每个环节，都会有市民的广泛参与，尤其体现在决策活动和监督活动中。民主决策、民主监督成为市政运行过程中最引人关注的焦点。基于市政的动态性特点，在市政管理中必须注重市政过程的研究，用发展的观点来认识和对待市政。既要关注市政静态结构的内外环境变化，适时推进市政组织、体制等方面的改革；又要重视市政过程中各种要素、各个环节的适应性调整，有序推进市政过程的民主化、科学化。

（二）市政的发展

从产生的时间来看,城市及其事务管理与市政并不是同步出现的。可以说,城市事务及其管理随着城市的产生而产生。如道路的铺修、住房的建造、城墙的构筑等早期城市事务,若要有条不紊地进行,就需要得到相应的管理。最初虽有了相应的城市事务及其管理,却没有产生城市政府,而是由中央政府的相关部门或由统辖城乡的地方政府进行管理,这种管理并不是现代意义的市政。现代市政是社会经济发展到一定阶段才出现的产物。

1. 西方市政的发展

中世纪时,欧洲大陆各国和英国的城市有了初步的发展,开始出现一些城市自治的萌芽,但并没有出现现代意义上的市政。

1688年英国革命是近代市政发展的开端。随后经历大革命和独立战争取得资产阶级革命胜利的法国和美国,先后完成了产业革命,这就奠定了近代市政发展的经济、政治和社会基础。

18世纪,英国城市取得自治地位后,设立各种专务机关和改革委员会,负责修路、治安、公共卫生和其他市政工作,并有一定的征税权。1835年英国议会通过《市团法案》(Municipal Corporations Act),规定市区应成立民选市议会,议会成立后的权力范围随城市事务的增多不断扩大,涉及城市事务的各个方面。

法国在历史上以中央集权著称,在1789年大革命后,曾赋予地方很大的自治权,但在拿破仑执政时,废除了地方自治制度。到1848年,法国才开始有普选的市议会,市政府才逐渐享有相当的自治权。1884年,法国通过法律,对市的地位作了全面规定,市设立市议会,为地方自治机关,享有地方自治权。市长兼任市议会议长,既作中央代理人,又是市自治机关代表,具有双重身份。1977年法国编成市政法典,法国市政进入成熟阶段。

美国在独立后,市宪章颁布的权力由州议会行使,市区组织设立市长及两院的议会。市长由选举代表会选举,下院由各选区普选产生,上院则由各区各选一人组成。市长与市议会的关系根据联邦宪法精神,采取制衡原则。1820年以后,市长多改为由市民直接选举产生。20世纪以来,市的法律地位、组织体制都由市宪章规定,具有相当的稳定性,市宪章不得随意修改。随着城市人口增加,城市自治运动和市政体制逐渐扩展,出现了市委员会制,市经理制、强市长制等多种体制并存的局面。

2. 中国市政的发展

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础行政建制的,是1909年晚清政府颁布的《城镇乡地方自治章程》。1911年,江苏省临时参议会制定了《江苏暂行市乡制》,规定市的组织的立法机关和行政机关及相应的选举办法,可谓中国市制的开端。

1928—1947年是中国市制形成的重要阶段。1928年国民政府公布《特别市组织

法》和《市组织法》，将市分为由中央领导的特别市和由省领导的普通市。1930年，国民政府又颁布新的《市组织法》，将市的行政地位分为直属行政院与直属于省政府两种。以后还出现市领导县的体制。

新中国成立后，我国的市政发展经历了一个从建制发展到调整收缩再到全面发展的曲折过程。

1949年新中国成立之初，全国共设131个市，其中12个直辖市。除直辖市以外，其余的市都由省、自治区或行署区领导。1954年《宪法》和地方组织法对地方各级政权机构作了明确规定，对市人民代表大会、市人民委员会、市长的权限和地位有了明确划分。1959年，我国又颁布了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》，此后，我国市政管理体制在一段时间内处于相对稳定阶段。后来我国又开始实行市领导县的体制。

由于1958年开始的经济工作的重大失误和三年自然灾害的影响，我国在1961年实行调整政策，控制城市的发展，调整市镇建制，缩小城市郊区，撤销不合条件的市。“文化大革命”开始后，我国市政管理体制遭到了空前破坏，各项工作处于停顿和半停顿状态。

十一届三中全会以后，我国进入一个快速发展的新时期。1979年地方各级革命委员会改为各级人民政府，1982年又通过了新《宪法》和地方组织法，规定市和区设人民代表大会和人民政府，并实行地市合并，采取市领导县体制。以后又制定了一些法律法规，促进了我国市政的发展，形成了有中国特色的市政体制。

二、市政学

（一）研究对象和意义

1. 市政学的含义

市政学是研究市政的科学，是研究城市公共权力机构，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。市政学是城市政治学、城市政府学和城市管理学三者有机结合的科学，但它们又分属不同学科，既有联系又有区别。

城市政治学是研究城市社会政治现象及其规律的科学，属政治学的分支学科。市政学则把城市政治和城市的行政结合起来研究，其着眼点在于提高城市国家行政机关管理的有效性，保证行政管理活动的正确方向。城市政府学是研究城市国家权力机关、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。市政学则把广义的城市政府与城市行政机关的管理活动结合起来研究，并以城市行政为主，其落脚点在于促进城市行政机关对有关城市公共事务管理的高效化。城市管理学仅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，而且还要研究城市国家政权自身的组织体制的科学性。把主体和客体结合起来研究，以便在更大程度上提高市政管理的效率。

2. 市政学的研究对象

市政学的研究对象主要包括三方面：

(1) 市政主体。在中国，城市的中国共产党组织、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、一些非营利组织，都是市政主体。市政学除了要研究市政主体的组织体系、权限职责、管理内容及活动方式等，还要研究市政主体之间的相互关系以及它们在市政管理过程中的地位和作用。

(2) 市政客体。也就是市政管理内容，研究城市政府对城市公共事业、公共事务的管理。包括市政的规划、建设和管理等方面的内容。

(3) 市政管理规律。市政学研究将主客体两者有机地结合在一起，研究市政主体如何实现对市政客体的有效管理，并探索这种管理的内在规律性。市政学研究的目的是要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的现代化，促进城市的各种功能得到最佳发挥。

3. 市政学的研究意义

市政学在中国还属于新兴的、发展中的学科。加强这一学科的研究具有重要的意义。

(1) 推动城市化发展趋势的需要。城市化的快速发展，对城市科学的发展提出了更多、更高的要求，市政学作为城市科学的分支学科，将承担更繁重的任务。中国城市化进程中所涉及的许多重大城市问题，都是市政学的重要研究课题。

(2) 适应城市管理的需要。城市化的快速发展，使城市管理的繁重程度和复杂性都大大增加了。加强市政学的研究，有助于我们用科学的现代市政管理理论指导实践，避免或减少市政管理中的片面性和盲目性，用现代市政管理的思想、体制、方法和手段，不断提高城市管理现代化水平。

(3) 培养市政管理人才的需要。按照城市管理现代化的要求，培养合格的现代城市管理人才，是当前中国城市发展和建设中刻不容缓的重要任务。对城市各级管理人员，特别是中高层次的管理者，进行比较系统的市政学方面的学习和培训是一个必不可少的环节。

(4) 发展市政学学科体系的需要。市政学学科体系的发展，不仅能为有效的市政管理提供科学的理论指导，而且能为培养合格的市政管理人才提供必要的理论武器和智力支持，直接关系到市政管理人员的素质，影响着市政管理水平。

(二) 主要内容

市政学的研究对象，决定市政学的研究范围和内容。由于人们对市政的含义、市政学研究对象的理解不完全一样，所以在确定市政学的研究范围和内容上总体考虑和设计也有所不同。有的学者认为，市政学是以城市行政管理为研究对象，着重研究城市行政管理的特殊问题，“凡属与城市政府建设和管理城市有直接关系的综合性问题，

都属于市政学的研究范围”。^①有的学者认为，市政学即是“城市政权学”，是一门研究城市政权及其城市管理的发展规律的科学。他们主张市政学的研究应围绕城市政权展开，以研究城市政权组织形式、城市政权机构、城市政权的决策过程、城市政权的各项管理活动等为主要内容。^②还有一些学者认为，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的科学。他们将市政学的研究范围和基本内容划分为导论、总论、分论三大部分。导论部分，主要对市政学的研究对象和框架结构作总体性阐述。总论部分，围绕城市国家政权尤其是国家行政管理而展开论述，包括市政体系、市政体制、城市法制、市政职能、市政首长、市政过程等方面的问题。分论部分，则具体分析城市有关公共事务的管理问题。^③

上述国内学者对市政学的研究对象和研究范围的认识，有一定的代表性。有的突出城市行政管理，有的强调城市国家政权及其建设，有的则主张把这两者结合起来研究。这些认识，都是有重要参考意义的。

（三）研究方法

市政学作为一门科学，首先必须以科学的世界观和方法论作指导。马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义，是我国社会主义市政学赖以建立和发展的指导科学。它既为我们研究市政确立了唯一正确的世界观，又为我们研究这门科学提供了根本性的方法论。根据市政和市政学的特点，这门科学还须重视和应用以下一些具体的研究方法：

1. 系统的研究方法

市政是一个由许多分系统以及各种要素、各个环节有机组成的庞大复杂的大系统，因此，对它的分析和研究应采用系统的方法。市政学的系统研究方法，就是运用系统工程的理论和方法来研究市政现象、市政过程，把市政的各个系统、各种构成要素以及管理过程的各个环节，都当作一个相互关联的系统整体进行全面的考察和分析，对市政内部与外部的各种关系进行综合研究和比较。这种系统的研究方法，注重系统的整体协调、系统的环境适应性以及系统整体功能的优化。所以，采用这种研究方法，有助于科学确定市政管理的整体目标和全面实施方案，有助于发挥市政系统的整体功能和整体效益。

2. 理论分析和实证研究相结合的方法

市政学的理论分析方法，就是通过对纷繁复杂的市政现象进行反复的、深入的研究，从中概括出一定的原理、原则或规律，作为处理或解决有关市政问题的理论武器和指导方针。我国市政学还处于初步发展阶段，基础理论还比较薄弱，采用这种研究

^① 魏晓欣：《城市行政管理和市政学》，《政治学研究》1988年第2期。

^② 陈晓源：《也谈市政学的研究对象和内容体系》，《政治学研究》1988年第6期。

^③ 参见夏书章主编的《市政学》，高等教育出版社1991年版。

方法更有必要、更有意义。它能帮助我们对复杂的市政现象有一个明确、深刻的理解，在市政管理实践中总结出一些带有规律性的东西，用正确的市政理论指导市政实践，利于市政管理的制度化、科学化。同时，这种研究方法也有助于我们加强市政学基础理论的研究，推进我国市政学学科体系的建立和完善。

理论研究方法，重在理论创新、体系塑造、规律探索和原理指导，其长处和意义毋庸置疑。但应用这种研究方法所确定的原则、原理等并不完全适用于复杂多变的市政实践，简单套用，可能误事。因此，实证研究方法的结合运用十分必要。实证研究方法，即从某个事实出发，先用客观的方法进行调查研究、计量分析、综合论证，然后再根据所归纳的结果确定处理某项市政问题的具体办法或可行方案。这种针对某个具体问题进行实证性探讨的研究方法，有联系实际、针对性强、因事制宜等长处，利于指导和解决实际问题。市政学研究，既要有理论上的建设和发展，同时也要能指导和解决具体的市政问题，对市政管理有实际效用。因此，理论分析与实证研究相结合的方法，得到人们普遍重视和采用。

3. 静态研究和动态研究相结合的方法

所谓静态研究，是一种以制度性的静态要素为着眼点和重点分析对象的研究方法，它强调和注重组织结构、法律制度等方面的研究。市政组织结构以及市政制度、市政体制等方面的建设，是市政学研究的重要内容和重要目标。采用静态研究方法，对于深刻理解和把握各种市政静态要素的特性和功能，促进市政组织、市政制度的发展和完善，具有重要的指导意义。

同静态研究方法相对应的是动态研究方法。这种研究方法，不拘泥于组织、制度、法律等方面的静态分析，而着眼于发展过程，着眼于组织中人的行为和关系的分析，以求得有效的动态管理。现代市政学的研究，同样要立足于人，注重市政管理者的行为和市民参与活动，注重市政环境因素和市政过程的发展变化。动态研究方法适应了这样一种要求，对推进市政管理的民主化、科学化有重要价值。

4. 定性分析和定量分析相结合的方法

对市政现象、市政问题的研究，除了要采用传统的定性分析方法外，一定要注意应用定量分析的方法。定量分析方法，又称量化研究法或数学模型研究法，其基本特点，是在广泛收集有关市政现象、市政问题的大量数据资料的基础上，用现代数学方法和定量分析技术把有关市政现象、市政问题之间的关系数量化，以对市政活动规律的认识进一步深化和精确化。比如，城市规划的设计、城市土地的利用、城市环境的治理、城市人口结构的选择等许多市政管理问题，都需要采用量化研究方法才能获得比较精确、合理的答案。

5. 理论联系实际的研究方法

市政学有其独特的学科体系。这一体系由一个基本理论框架及若干基本范畴、基本理论组成。无论是理论框架还是基本理论、基本范畴，都是不断发展变化的。市政

学的一项重要研究任务，就是推进理论探索和理论创新，使该学科的理论体系、学科体系日趋完善。但必须明确，市政学是一门应用性很强的学科，理当更应直面社会现实，回应社会需求，增强对市政实际问题的解释力和应用性；而且，我们研究和发 展市政理论的目的在于指导市政实践，是为了把我国市政管理工作搞好。因此，市政学的研究，要坚持理论联系实际，要重视和善于调查研究，要坚持以中国的市政实际问题为中心。这种研究不应该是经院式的，而要针对实际，有的放矢，能对市政实践有指导作用，能帮助解决市政实际问题，有助于市政效率的提高，有助于推进市政管理的科学化、现代化。只有这样，市政学才有活力和生命力。

三、市政体系与市政职能

（一）市政体系

市政体系是城市政治关系的组织实体和制度的体现，是城市政治组织与政治制度的统一体。市政体系包括城市政治组织即市政主体，以及城市的政治制度即市政主体运行的规则与规范。

市政主体是指进行和参与市政活动的各种组织。市政主体可以分为两大类：一是国家机关的市政主体；二是非国家机关的市政主体。下面以中国为例加以论述。

1. 国家机关的市政主体

（1）市行政机关

市人民政府是最主要的市政主体，是市政活动的最主要承担者，是城市的最高国家行政机关，同时也是市人民代表大会的执行机关。市人民政府必须执行市人民代表大会及其常委会的决议，对市人民代表大会及其常委会负责并报告工作，接受市人民代表大会及其常委会的领导和监督。市人民政府负责组织和 管理本市内的所有行政事务，并执行上级国家行政机关的决议和命令，对上一级国家行政机关负责并报告工作，接受上一级国家行政机关的领导和监督。这种双重统属关系，既有利于中央和上级行政机关进行统一领导，又有利于市人民政府积极性的发挥，有利于因地制宜地处理地方事务。

市人民政府实行首长负责制，也就是市长负责制。市长全面主持市人民政府的工作，享有全面的领导权、决定权、人事提名和任免权，同时也必须对市人民政府的全部工作负总责。市人民政府在法定权限内，负责管理本市范围内各方面的行政工作。《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》中具体规定了市人民政府行使的九项职权。我们可以将其进一步划分为四类：①全面领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；②负责执行市人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令，制定行政措施，发布决定和命令；③执行国民经济和社会发展计划、预算，管理本市各方面的行政工作；④依法保护公有财产和公民的私有合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利。

市人民政府的职能部门是在市人民政府统一领导下，负责管理城市某一方面或某些方面行政事务的职能机构。中国的城市分为直辖市、副省级市、地级市和县级市四个层次，不同层次的市人民政府的管理范围和职责权限不同，因此所设的工作部门也有差别，同一行政级别的城市政府，由于各城市具体情况的差异，工作部门的设置也不完全相同。但由于中国是单一制国家，市政体制较为相似，市、区政府的工作部门主要分为以下几类：①综合管理机构，负责宏观的管理或综合协调工作；②专业管理机构，负责某一方面的具体事务；③监督管理机构，负责对政府以及社会事务进行监督管理；④社会管理机构，负责对社会事务进行管理；⑤安全司法机构，负责维护社会治安，保卫国家安全；⑥内部事务管理机构，负责行政机关自身事务的管理。

(2) 市人民代表大会及其常委会

市人民代表大会是宪法规定的市最高国家权力机关，代表广大市民行使国家权力。市人民代表大会在整个城市国家机关中处于重要地位，城市行政机关、司法机关都由它产生，并对其负责，接受其监督，向其报告工作。市人民代表大会根据民主集中制的原则，通过召开会议的方式集体行使职权。市人民代表大会会议进行选举和通过决议，以全体代表的过半数通过。

市人民代表大会主要行使决定权、任免权、监督权和地方立法权四项权力。具体包括以下几个方面：①保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会的决议的遵守和执行，保证国家计划和国家预算的执行；②有权审查和批准本市的国民经济和社会发展计划、预算及其执行情况的报告，讨论和决定本市的重大问题与事务；③选举和罢免市人民代表大会常务委员会、市人民政府的主要组成人员，选举和罢免市人民法院院长、市人民检察院检察长，选举和罢免本市的上一级人民代表大会代表；④听取和审查市人民代表大会常务委员会、市人民政府、市人民法院、市人民检察院的工作报告，改变或者撤销市人民代表大会常务委员会、市人民政府不适当的决定和命令；⑤制定地方性法规；⑥保护公有财产和公民的私有合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利。

市人民代表大会常委会是市人民代表大会的常设机关，在市人民代表大会闭会期间由其代为处理日常事务。市人民代表大会常委会由市人民代表大会选举产生，对市人民代表大会负责并报告工作。市人民代表大会常委会实行民主集中制，通过召开会议的形式集体行使职权。根据工作需要，市人民代表大会常委会可以设立一系列办事机构和工作机构来处理专门事务，这些机构主要包括：代表资格审查委员会、特定问题调查委员会、工作委员会、综合性办事机构和研究机构等。

(3) 市人民法院

市人民法院是市的审判机关，依法行使审判权，即依法审理和判决刑事案件、民事案件、经济案件、行政案件等。市人民法院的主要组成人员由市人民代表大会及其常务委员会选举产生，受市人民代表大会及其常务委员会监督，对市人民代表大会及

其常务委员会负责。同时，市中级人民法院接受上级人民法院的监督，上级人民法院通过受理上诉、抗诉、申诉等渠道监督市中级人民法院的审判活动。对已经产生法律效力的错误判决和裁定也可进行提审或指令市中级人民法院再审，纠正错误判决和裁定。

市中级人民法院分为若干级别，其级别与其所在地的行政地位对应。市各级人民法院由院长、副院长、庭长、副庭长和审判员组成，并由上述人员组成审判委员会。市各级人民法院设立刑事审判庭、民事审判庭、经济审判庭、行政审判庭、执行庭和其他审判庭等专业法庭，配备助理审判员、书记员、执行员、法医、法警等工作人员。其中院长、副院长、庭长、副庭长和审判员、助理审判员为法官。

市各级人民法院实行合议制。市各级人民法院审判第一审案件，由审判员组成合议庭或由审判员和人民陪审员组成合议庭进行；简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件，可以由审判员独任审判。市中级人民法院审判上诉和抗诉的案件，由审判员组成合议庭进行。合议庭由院长或者庭长指定一名审判员担任审判长。当院长或者庭长参加审判案件时，由其任审判长。

(4) 市人民检察院

市人民检察院是市的国家法律监督机关，代表国家行使检察权，即依法监督城市国家机关和国家工作人员、企事业单位、人民团体和全体市民遵守宪法和法律的情况。市人民检察院向市人民代表大会及其常委会负责并报告工作，接受市人民代表大会及其常委会的监督。市人民检察院作为一级地方法律监督机关，接受上级人民检察院的领导。

市人民检察院根据城市行政地位的不同分别设置。市各级人民检察院设检察长一人，副检察长和检察员若干人。检察长统一领导检察院的工作。市各级人民检察院设立检察委员会。检察委员会实行民主集中制，在检察长的主持下，讨论决定重大案件和其他重大问题。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常委会决定。市各级人民检察院根据需要分别设立相应的检察处、科和其他业务机构，配备一定数量的助理检察员、书记员和法警等。其中，检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员和助理检察员为检察官。

市人民检察院行使的职权主要包括以下几个方面：①对叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家的政策、法律、法规统一实施的重大犯罪案件，行使检察权。②对于国家工作人员职务上的犯罪和利用职务进行犯罪，以及市人民检察院认为需要直接受理的刑事案件，进行侦查，决定是否追究刑事责任。③对于公安机关侦查的案件，进行审查，决定是否逮捕、起诉或者免于起诉；对于公安机关的侦查活动的合法性进行监督。④对于刑事案件提起公诉；对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督。⑤对于刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法，进行监督。

2. 非国家机关的市政主体

(1) 中国共产党的党组织

中国共产党是中国的执政党，在中国政治体系中居于核心地位，是中国政治权力的中心。在城市内部，中国共产党依据民主集中制原则，形成了较为严密和完善的各级党组织，这些党组织在市政体系中居于重要地位，发挥着重要作用。

中国共产党的城市党组织主要由以下几部分组成：①市党员代表大会，是市级党的最高领导机关，由选举产生的党员代表组成，每五年举行一次。②市委员会，是市党代会闭会期间党的常设领导机关。由党代会选举产生，每届任期五年。市委员会由委员和候补委员组成，当选者必须具有五年以上的党龄。③市常委会，是市委的核心机构，主持市委的日常工作。常委会由市委员会全体会议选举产生，市常委会在市委员会全体会议闭会期间，行使委员会职权，贯彻委员会全体会议的决议。④市纪律检查委员会，是中国共产党在城市中专门设立的党的纪律检查与监督机关，负责对党员干部的违法乱纪行为进行监督、调查和处理，市纪委受市委和上级纪律检查委员会的双重领导。

中国共产党对城市政权的领导作用主要表现为市委对城市国家机关的政治领导、思想领导和组织领导。这三个方面的领导是不可分割的，其中政治领导是确定政治方向和大政方针，是首要的、核心的领导；思想领导是政治领导和组织领导的前提和基础，为两者提供理论基础和精神支持；组织领导是政治领导和思想领导的保证，为两者提供合格的人才。

(2) 各民主党派

中国实行的是共产党领导下的多党合作制，民主党派是中国的参政党。目前，中国共有八个民主党派，即中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、中国国民党革命委员会、台湾民主自治同盟。

各民主党派在城市和市辖区设有党的代表大会和委员会。此外，还在基层设立了党小组、支部委员会和总支部委员会。各民主党派的市委员会由市代表大会选举产生，一般由主任委员、副主任委员、常务委员、委员和秘书长组成，任期与同级代表大会相同，并向同级党的代表大会及上级组织负责并报告工作，实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。

市民主党派组织在城市社会政治生活中发挥着重要的地位和作用。各民主党派积极地参政议政，发挥民主监督作用，带动和领导各自代表的一部分市民进行现代化建设，维护国家统一和社会的安定团结。

(3) 市政协

市政协也即市人民政治协商会议，是城市中最主要的爱国统一战线组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商机构，主要发挥政治协商和民主监督作用。市政协是一个较为松散的政治联盟组织，其决议也没有强制力，但是市政协与市的国家权力机关和行政机关的关系较为密切。一般来说，国家机关在作出重大决策之前，应向市

政协征求意见。市政协委员可列席有关重要会议，共同研讨城市中的重大问题，并可对有关机关进行监督。

政协市委员会的会务由常务委员会主持。常务委员会由主席、副主席、秘书长和常务委员组成，候选人由参加政协市委员会的各党派、各人民团体、各民族和各界人士协商提名，经市委员会全体会议选举产生。政协市委员会主席主持常务委员会的工作，副主席、秘书长协助主席工作。主席、副主席、秘书长组成主席会议，处理常务委员会的日常工作。

参加政协市委员会的单位和个人有退出的自由，在职人员必须遵守和履行政协章程规定的义务。政协上级委员会与市委员会是指导与被指导的关系，对于政协上级委员会的全国性或地区性的决议，政协市委员会必须遵守和履行。政协市委员会及其常委会的议案，须经各自全体委员会的过半数通过，如有不同意见，可以声明保留，但必须坚决执行。政协市委员会有通过会议决议的权利，可以讨论国家大政方针和市的重大事务，可以对国家机关及其工作人员的工作提出建议和批评。

（二）市政职能

1. 市政职能的含义与特征

（1）市政职能的含义

市政职能有广义和狭义之分。狭义的市政职能是指城市中的行政机关在城市管理过程中依法履行的各项职责和功能的总称。广义的市政职能是指城市中的党委、立法机关、行政机关、司法机关等市政主体在城市管理过程中的各项职责和功能的总称。

正确理解和把握市政职能的含义，必须注意以下几个问题：

1) 市政职能具有明显的历史性。不同历史时期的市政职能有很大的不同，市政职能随着城市的发展而不断地发展变化。在不同国家和同一国家的不同历史时期，市政职能具有不同的内涵和特征，带有明显的历史印记。

2) 国家的类型和特点决定了市政职能状况。不同类型国家的城市有着不同的市政职能。在单一制国家中，城市政权是中央政权的延伸，其特点取决于中央政权的特点。城市政府作为一级地方政府，必须服从中央和上级政府的领导，执行中央和上级政府的决定。

3) 市政主体之间的关系影响着市政职能。一般意义上的市政职能是指城市人民政府的职责与功能，但一个城市的管理是该城市党委、立法机关、行政机关、司法机关等市政主体相互影响和相互作用的结果。现实中影响市政职能的主要有党政关系以及国家机关之间的关系。

（2）市政职能的主要特征

一般来说，市政职能主要包括以下几个特征：

1) 法制化和科学化。依法行政与科学行政已成为现代城市的基本要求与基本特征。在市政职能方面，要求将城市政府的职责范围、权责关系以及政府职能实现方式

和时效性等纳入法制轨道，保证城市管理的顺利进行。

2) 服务性。在城市中，市民的自足性很差，生活离不开政府和其他公共部门提供的服务，否则连基本的生存都会成问题，因此市政职能的公共服务性特点非常突出。而且，政府在提供公共服务方面具有规模效益，有利于提高服务的质量和效率。

3) 广泛性。城市的公共事务复杂多样，分工细密。一些本来可以由社会自治组织和社区组织来处理的事务也不得不由政府统一管理，变成政府的职能，从而使得市政职能更加纷繁复杂。

4) 实现方式多样性。城市公共事务纷繁复杂，新情况新问题层出不穷，单一的手段和方法难以适应管理的需要，因此，政府必须采取多种手段、方式和方法，以保证城市管理的有效进行。

2. 主要市政职能和市政职权

在中国，根据城市管理涉及事务的主要内容和特点，以及城市管理的现状，可以将市政职能划分为一般职能和专业职能。

一般职能是市政管理必须涉及的基本职能，主要包括管理职能、经济职能、社会服务职能等。

管理职能是一个城市政府任何时代都具备的基本职能。管理职能使城市政府更好地维护社会秩序，为社会经济的发展提供保障，促进社会经济的发展，提高市民社会生活的质量。城市的政府管理应与社会自治相结合，合理地划分政府与社会的界限。

经济职能是城市政府的基本职能之一。城市在总体上是一个生产系统，通过社会生产满足广大市民的物质与精神需求，政府作为城市的管理者其作用就是推动社会生产的发展，促进经济的发展，为广大市民提供更多的物质资料。

社会服务职能主要是指城市政府为社会发展提供公共服务，以维护良好的社会公共秩序，促进社会的良性发展，为市民提供良好的公共安全、社会保障、科教文卫等方面的公共服务。改善市民生活质量，提高市民素质，建立良好的社会秩序与健康的社会道德风尚。

专业职能是政府在一定范围、一定时期内所履行的专业性职能，包括城市的规划、经济管理、土地和住房管理、基础设施管理、环境管理、交通管理、社会管理、公共事业管理、安全管理等职能。

在讨论市政职能时，必须明确中国城市政府实施行政管理的职权，它是履行城市政府管理职责所需要的权力。根据宪法和地方组织法的规定，中国城市政府的主要职权包括以下几个方面：

(1) 执行市人民代表大会及其常委会的决议，执行上级国家行政机关的决定和命令，完成上级国家行政机关下达的各项任务，贯彻执行国家的方针、政策和国家的宪法、法律和地方法规。

(2) 采取行政措施，发布行政命令。直辖市、省、自治区政府所在地的市及经国

务院批准的较大的市可以根据法律和国务院的行政法规制定地方性规章。

(3) 执行国民经济和社会发展规划、预算，管理城市行政辖区内的经济、教育、科学文化、城乡建设和财政、民政、公安、民族事务及司法行政、监督等行政工作。

(4) 领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，改变和撤销所属工作部门和下级人民政府不适当的决定、命令；依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩市人民政府的工作人员。

(5) 维护和促进城市的安定团结。

3. 影响市政职能的因素

市政职能的实现过程是一个复杂的运行过程，是整个政治体系运行的结果。影响市政职能的因素主要包括以下几个方面：

(1) 城市政府的行政地位

中国城市按行政级别可以分为四类，即县级市、地级市、副省级市、省级市。同时地级市又可分为两类，包括能够制定行政规章的城市人民政府，即省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市和一般的地级市。由于城市的行政地位存在着较大的差异，确立和调整市政职能首先必须以城市的行政地位为依据。

(2) 城市的特色与工作重点

不同特色的城市，其政府职能也有不同的侧重点，而政府职能的不同必然导致城市政府在职权划分、机构设置和职能实现方式上的诸多不同。因此，市政职能体系要根据不同类型城市的特点和工作重点的具体情况确定。

(3) 经济政策的差异

国家对城市实行的政策主要是经济政策的不同，也导致市政职能的巨大差异。中国的城市按经济政策的不同可以分为经济特区、对外开放城市、一般城市三种。经济特区城市如深圳、厦门等实行特殊的经济政策和特殊的管理体制，享有很大的经济自主权。对外开放城市也拥有较大的对外开放方面的管理权限，对前来投资的外商实行经济优惠政策。其他城市则一般不享有上述特殊的经济政策。

4. 中国传统市政职能存在的问题及其改革

中国传统市政职能的弊病主要表现在以下三个方面：

(1) 从市政职能的主体来看，中央政府到地方政府长期以来沿用计划经济体制，体制上过度集权。从政府与社会、与市场的关系来看，政府管得过多、过细，政企不分，政社不分，城市政府自然也不例外；从纵向关系来看，中央集权过多，上级政府集权过多，城市政府缺少独立自主权。随着经济体制和政治体制改革的不断推进，这种状况逐渐有所好转，但仍未从根本上解决问题。

(2) 从市政职能的范围和重心来看，职能界定不合理、不科学。从政府与社会、与市场的关系来看，政府职能范围过大，管了很多不该管也管不了的事，如直接干预企业的生产经营，一些该管的事务则未管好或没有管，如社会服务、社会保障等；从

纵向关系来看, 城市政府与上级政府、地方政府与中央政府的事权即职能范围缺乏科学、合理的划分。

(3) 从市政职能的实现方式来看, 单纯依靠行政手段, 以多层次行政系统的“条块”和指令性的计划来管理城市事务, 管理企业经营, 而不是采用法律的、经济的、技术的和行政的手段相结合的方式。

我国经济体制的转轨性改革, 要求市政职能要有相应的巨大调整, 以适应市场经济的需要。在经过了由直接向间接、由微观向宏观、由计划向市场的职能转变之后, 进一步地把间接管理具体化, 宏观职能与微观职能相结合, 市场规制职能与城市服务职能相融合, 仍然是市政职能改革的重要任务。具体的改革任务和步骤主要包括:

(1) 实行市政职能的分解。这是实现市政职能改革的第一步。市政职能的分解就是对原有市政职能进行具体分解, 划分出哪些职能是应该取消的, 哪些需要继续保留, 哪些是要下放或转移的, 哪些是需要充实加强的。通过职能分解, 确定每个工作岗位的职责任务、工作程序、行政运行机制以及任职资格和条件, 将职能具体化, 理顺内部和外部的关系, 从而为落实人员与编制提供科学的依据。

(2) 加强市政管理的法治化、制度化建设。市政管理是法治管理, 各种市政决策都要依据法律。为此, 必须首先建立和健全各种法规和规章制度, 包括对机构的设立、机构编制都要以法律形式确定下来。在依法的基础上, 做到政务公开, 提高管理的透明度, 使各种违法事件都能受到法律制裁, 逐渐形成以法治政、办事高效、运转协调、行为规范的市政职能运行状态。

(3) 科学配置市政职能职位。在对市政职能进行分解的基础上, 要科学配置市政职能职位: 同一类业务由一个部门集中管理, 减少中间交叉扯皮的情况, 提高办事效率; 必须由几个部门共同管理的业务要分清主次关系, 明确业务接口; 对一些长期扯皮、难以划清的业务归并到一个部门进行综合管理, 以减少部门之间的摩擦, 从而提高市政管理的效率。

(4) 加强市政职能岗位人员的业务素质训练, 市政职能岗位人员必须符合市政工作要求。市政管理人事部门要经常考核其政治素质和业务素质, 对不合格者及时撤换, 以保证市政工作的效率性, 优良地实现市政公共服务的各项基本职能。

(5) 转变市政管理手段, 市政管理手段要从过去单纯的计划手段、行政手段为主转向经济手段、法律手段为主, 特别应重视公共政策的使用。在法律前提下, 使用稳健灵活的公共政策, 往往会取得比较理想的管理效果。

四、市政体制与运行机制

(一) 市政体制

1. 市政体制概述

市政体制是国家政体在城市的延伸, 即城市政权的组织形式, 它是规范城市内代

议机构、行政机构和司法机构之间、城市的政党组织与国家机构之间，以及城市的国家机构上下级之间关系的各种法律、规章和惯例的总称。

市政体制的内容有三个方面：（1）城市的代议机构、行政机构、司法机构之间的关系；（2）城市的国家机构与政党组织、社会团体之间的关系；（3）市级国家机构与所辖区、县的国家机构之间的关系。其中，城市的政党组织与国家机构、城市的代议机构与行政机构是两对基本的关系，它们决定着市政体制的其他关系。在社会主义国家，共产党市委与城市的国家机构的关系是市政体制的主要关系，它主导和决定着市政体制的其他关系。市人大与市政府的关系，仅次于市委与城市的国家机构的关系，它对市政体制的其他关系，也具有重要的制约作用。

市政体制作为上层建筑的组成部分，对上层建筑的其他部分、生产关系和生产力都具有至关重要的作用。首先，市政体制通过调整统治阶级的内部关系，增强统治阶级的团结，调动统治阶级成员参政议政的积极性；其次，市政体制通过协调城市的政党组织、代议机构、行政机构和司法机构之间的关系，不断调整城市政权的组织形式；再次，市政体制通过改革和完善城市政权的组织形式，巩固统治阶级在城市的统治地位；第四，市政体制通过调整城市政权的组织结构，适应城市政权行使统治和管理职能的需要；最后，市政体制通过促进城市政权有效地行使统治和管理的职能，适应城市经济体制和生产力的发展。

2. 市政体制的类型

近代社会以来各国的市政体制作为上层建筑的一部分，受制于社会化的大生产，具有统一的一面，有不少共同的因素，如都建立在普选制的基础之上；普选制与政党制度相结合；城市的国家机构分设代议机构、行政机构、司法机构三种；利益集团通过政党，或直接向城市的国家机构进行利益表达等。另一方面，各国的市政体制又有多样化的一面，有许多不同的特征。首先是不同的国体决定不同的市政体制，中国的市政体制与西方国家的市政体制有着本质的区别。此外，市政体制还受制于生产力水平、自然地理条件、历史传统、民族风俗、文化心理等多种具体的国情和市情，所以，即使同为资本主义国家，欧美国家之间的市政体制也大相径庭。我国的社会主义制度决定了市政体制须坚持以统一的一面为主，这表现为坚持城市的人民民主政权的性质和人民代表大会制度的基本形式。但是，中国幅员辽阔，人口众多，各地的经济和社会发展水平很不平衡；特大城市、大城市、中等城市和小城市无论在人口规模，还是在现代化程度等方面都有很大差别；改革开放以来，各地经济体制的多样化正在发展。因此，积极地鼓励和引导市政体制适当地多样化，有利于社会主义的国体和政体更有效地运用于城市政权及其组织形式，有利于城市政府更好地行使统治和管理城市社会的职能，有利于促进经济体制和生产力的发展。为此，有必要了解市政体制的类型。

（1）市人民代表大会制

中国的市政体制是市人民代表大会制。它是与我国两方面的基本国情相适应的，