

The Public Participation in  
Urban Management

# 城市管理 公众参与研究

◆ 冯刚 著

光明日报出版社

# 城市管理公众参与研究

冯刚 / 著

光明日报出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理公众参与研究 / 冯刚著. -- 北京 : 光明日报出版社, 2012. 7  
(政治与经济管理前沿研究)  
ISBN 978 - 7 - 5112 - 2942 - 7

I. ①城… II. ①冯… III. ①城市管理 - 公众 - 参与  
管理 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 178205 号

## 城市管理公众参与研究

---

著 者: 冯 刚

---

出版人: 朱 庆	终 审 人: 孙献涛
责任编辑: 曹美娜	责任校对: 顾梦焯
封面设计: 博克思文化	责任印制: 曹 净

---

出版发行: 光明日报出版社  
地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062  
电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)  
传 真: 010 - 67078227, 67078255  
网 址: <http://book.gmw.cn>  
E-mail: [gmchs@gmw.cn](mailto:gmchs@gmw.cn) [caomeina@gmw.cn](mailto:caomeina@gmw.cn)  
法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

---

印 刷: 北京明兴印务有限公司  
装 订: 北京明兴印务有限公司  
本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本: 710 × 1000mm 1/16	印 张: 13.75
字 数: 230 千字	印 次: 2012 年 8 月第 1 次印刷
版 次: 2012 年 8 月第 1 版	
书 号: ISBN 978-7-5112-2942-7	
定 价: 32.00 元	

---

# 从战略高度认识城市管理公众参与的意义与作用

## 代前言

城市管理是现代城市经济社会发展的重要保障。城市管理关系到城市化发展的质量，关系到城市的运行保障。现代城市发展的经验表明，实现有效的城市管理，需要与城市管理服务对象——社会公众密切联系，需要建立起政府与社会公众共同参与的管理体系。实现城市管理的公众参与，是现代城市管理的一项重要战略。

### 一、城市管理是一项重要的民生工程

城市管理是一项重要的惠民工程。城市管理是政府对城市公共空间进行有序管理的一项重要公共服务。目的是通过建设整洁、有序、规范的城市公共空间环境，实现城市高效安全运行，为城市生产和市民生活提供良好的保障。城市管理直接关系到市民的生活环境和出行便利，是一项与市民利益攸关的公共服务工程，是政府为民办实事的具体体现。城市管理与市民生活息息相关，城市问题也是一个市民关注的敏感问题。垃圾处理、交通出行、停车管理、空气质量、占道经营等问题是市民抱怨较多的问题，也是城市管理工作的难点。城市问题事关群众利益，随着城市居民物质生活水平提高，市民的环境意识日益增强，对城市公共空间环境问题的关注度不断提高。近年来，一些城市出现的市民对垃圾焚烧场抗议、对交通拥堵和停车困难的怨言，都说明城市管理无小事，城市问题是关系社会和谐、稳定的大问题。我们在一些城市进行的城市管理市民满意度调查显示，市民文化程度、职业层次与城市管理满意度有较高的相关性。一般情况下，市民文化程度越高、职业层次越高，对城市管理与公共服务的要求相对高，满意度相对低。因此，城市管理需要建立起政府与公众沟通的渠道，服务主体与服务对象结合，把握公众对城市管理服务内容和方式的需求，才能保证城市管理惠民工程的有

效实施。

## 二、充分认识公众在城市管理中的主体角色

城市管理工作的性质和目标决定了公众在城市管理中的主体角色。城市管理的目标是为城市生活提供良好的公共服务产品，让广大市民享受到清新的空气、干净整洁的环境、方便快捷的出行条件、安全保障的城市生活环境。城市管理的相关主体有政府、企业、社会组织和市民。在城市管理过程中，政府的作用是为社会提供各类城市管理与公共服务产品，促进市民福利的最大化。企业的作用是通过有偿提供优质的公共服务产品，实现经济收益最大化。社会组织的作用是利用专业和行业优势提供各类城市管理服务，实现公益事业的使命。公众是城市管理与公共服务的服务对象和最大受益者，与城市管理利益直接相关：公众也是城市管理的实施者，没有公众的支持配合，城市管理的效果难以完全实现。公众还是城市管理的出发点和落脚点，是城市管理的最大主体。因此，明确公众在城市管理中的主体角色地位，有助于明确城市管理的目标和动力机制，对城市管理具有战略意义。

## 三、公众参与是有效实现城市管理目标的重要保障

近十年来我国城市管理内容的一个显著变化，是城市管理重点由市政公用设施管理转变为公共空间环境管理。当前困扰城市管理的问题主要集中在市容景观、环境卫生、环境秩序、生态环境等方面。这些问题远比城市基础设施和公共服务设施管理更加复杂，治理难度更大。环境建设已经成为现代城市管理的重点和难点。随着我国城市化发展加速及城市外来人口的迅速增加，城市将面临越来越严重的环境问题压力。这些城市问题根本上是人的不规范行为所导致的公共空间无序、环境脏乱等一系列问题。环境问题具有发生比较分散、行为主体多为社会弱势群体和无固定职业者的特点。解决城市问题，单靠政府力量不容易管理到位，管理成本高，而且容易激化矛盾。这几年发生的城管与小贩的矛盾就是一个典型例子。借助社会力量，依靠公众参与环境秩序维护，扩大了城市管理的社会资源，有助于解决公众关注的环境问题，提高城市管理的效率。在公众参与过程中，形成政府与社会在城市管理中互动的稳定性结构，最大程度上弥补政府管理的不足。

城市管理任务目标的实现离不开公众参与。城市管理的目标是为广大市民提供优质的生活环境条件，提高城市生活的宜居性。政府开展城市管理和公共服务的良好愿望需要与公众的真实需求有效沟通与结合，才能有效达到城市管理的任务和目标，城市管理工作才能得到公众的理解与认同，城市管理的社会价值才能真正实现。公众参与城市管理的过程，是政府与公众为了共同目标进行有效沟通的过程，在这个过程中，公众参与城市管理任务的确定、参与城市管理实施的监督、参与城市管理效果的评价，可以增加政府与社会的协同性，提高公众对政府工作的满意度，保证城市管理始终坚持为民服务的正确方向。近年来我国许多城市在管理中的成功的事例，很大程度上是由于得到公众的理解与认同所致。

#### 四、中国已进入公众全面参与城市管理的公共治理阶段

现代国际城市管理的一个突出特点是城市管理社会化程度很高，社会发育比较完善，社会公众参与城市公共事务的范围广，社会公众在城市管理过程中全程参与，政府与社会建立起了比较和谐的公共治理体制。我国城市化正处于快速发展期，越来越多的城市人均 GDP 已超过或正在接近一万美元大关。这一时期也是城市社会问题的高发期，面临社会结构转型的各种矛盾。当前，我国经济快速发展，社会结构显著变化。随着利益主体的日益多元和利益诉求的普遍提高，不同群体对分享经济发展成果、扩大政治参与的要求明显增强，中国社会处于社会矛盾和风险高发期，社会发展处于重要的战略调整期。中央适时提出推进社会管理创新，目的是协调社会利益关系、促进社会平衡和谐发展。城市管理的公众参与，实际上是在涉及社会主体利益的公共服务资源分配上实施均等化，满足社会分享改革发展成果、参与社会公共事务的诉求。城市管理问题根本原因是人的行为问题，城市管理与社会管理联系越来越密切。我国已经进入城市管理与社会管理结合的时代。深化城市管理的市民参与，实际上是构建社会自我管理、自我服务的新型管理体制，是在城市管理领域推进社会管理创新。因此，需要在城市管理理念、管理体系、管理标准等方面增加社会公众参与的要素，扩大公众参与城市管理的范围，提升参与水平。构建起政府与社会公众协作的新型治理结构。

## 五、本书的内容和观点

本书分析了城市管理公众参与的基本概念，全面回顾了中外城市管理公众参与的历史演进过程，系统总结了城市管理公众参与的思想源流和理论体系，为分析研究中国城市管理公众参与奠定了理论和经验基础。在此基础上，分析了中国城市管理公众参与面临的问题和压力，提出了推进中国城市管理公众参与的目标与路径。本书结合中国城市管理的现实，对城市管理公众参与的重要主体的运行模式进行了分类研究，重点分析了市民、社区、企业和社会组织在城市管理过程中的参与功能及实践模式。本书针对中国城市管理公众参与的现实，提出了以下几个主要观点：

第一，城市管理公众参与的研究应当以参与主体为线索，使参与责任的落实有具体的对象和目标；

第二，城市管理公众参与不仅是相关公众主体的一种政治和公共权益，更是一种公共责任，要注重完善和强化各类参与主体的责任机制；

第三，城市管理公众参与的持续稳定发展，需要建立起制度体系，使公众参与长效化、制度化。

本书对中国城市管理公众参与的体系和模式进行了初步的探索，但作者深知，公众参与体系和制度建设是一个复杂的系统工程，本书在这一领域的研究还显得粗疏和浅陋。希望城市管理研究的同仁们给予指点和指正。

作者

2012年5月

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	1
第一节 城市的特征及标准 .....	1
第二节 世界城市发展的不同阶段 .....	6
第三节 城市管理公众参与的相关概念 .....	12
第四节 城市管理公众参与的结构体系 .....	18
<b>第二章 西方城市管理公众参与的历史演变</b> .....	24
第一节 古代西方城市管理的公众参与 .....	24
第二节 中世纪西方城市管理的公众参与 .....	29
第三节 近代西方城市管理的公众参与 .....	34
第四节 现代西方城市管理的公众参与制度 .....	36
<b>第三章 中国城市管理公众参与的历史演进</b> .....	46
第一节 古代中国城市管理公众参与的形式 .....	46
第二节 近现代中国城市管理中的公众参与 .....	53
第三节 新中国成立后城市管理的公众参与 .....	58
<b>第四章 城市管理公众参与的思想源流</b> .....	68
第一节 城市管理公众参与思想综述 .....	69
第二节 公民社会理论 .....	73
第三节 新公共管理理论 .....	78

第四节	参与性发展理论 .....	87
第五节	公共治理理论 .....	90
<b>第五章</b>	<b>中国城市管理公众参与的形势与挑战 .....</b>	<b>98</b>
第一节	中国城市管理社会化及其发展趋势 .....	98
第二节	现代城市管理体系重构及其路径 .....	103
第三节	城市管理公众参与的优势及问题 .....	107
<b>第六章</b>	<b>城市管理公众参与的实践分析：市民参与 .....</b>	<b>116</b>
第一节	城市管理市民参与的概念与模式 .....	116
第二节	城市管理市民参与的中国实践 .....	123
第三节	城市管理市民参与体系构建 .....	133
<b>第七章</b>	<b>城市管理公众参与实践分析：社区参与 .....</b>	<b>141</b>
第一节	城市管理社区参与的概念与作用 .....	141
第二节	城市管理社区参与的国外经验 .....	145
第三节	城市管理社区参与的中国实践 .....	150
第四节	中国社区参与城市管理的现状及改革思路 .....	157
<b>第八章</b>	<b>城市管理公众参与实践分析：社会组织参与 .....</b>	<b>166</b>
第一节	城市管理与社会组织 .....	166
第二节	社会组织参与城市管理实践分析 .....	173
第三节	政府向社会组织购买公共服务的模式研究 .....	184
<b>第九章</b>	<b>城市管理公众参与实践分析：企业参与 .....</b>	<b>193</b>
第一节	社会责任：企业参与城市管理的道德基础 .....	193
第二节	市场化：企业参与城市管理的动力机制 .....	201
第三节	城市管理市场化的国际经验 .....	207

## 第一章 导论

人类社会的文明史是和城市的发展紧密联系在一起。英语中的“Civilization”和“Civilized”的词源是拉丁语中的“civis”，这个词的本意就是指生活在城市里的公民。历史上出现的许多灿烂文明都是和城市紧密联系在一起的，比如西方的雅典、罗马以及中国汉唐时期的都城长安等。弄清城市产生、发展的历史，是探求有效城市管理路径的前提，也是城市研究的重要内容。

### 第一节 城市的特征及标准

城市的兴起和发展，是人类社会进步的产物，是社会生产力发展的必然结果。人类祖先从穴居到宅居，从分散居住到集中居住，经历了悠久而漫长的历史。

#### 一、城市的产生

城市是怎么形成的？产生城市的基础是什么？城市研究学者提出了以下几种不同的城市起源学说。1. 防御说。认为古代城市的兴起是出于防御的需要。氏族首领在居民集中居住的地方或氏族首领、统治者的居住地修筑墙垣，以抵御和防止别的部落、氏族的侵犯，保护居民的财富不受掠夺。2. 私有制说。认为城市的产生是私有制出现和发展的结果。3. 阶级说。认为从本质上看城市是阶级社会的产物，是统治阶级用以压迫被统治阶级的一种工具。4. 集市说。认为商品经济的发展，商品交换的经常化，导致居民和经济活动的集中而出现了城市。5. 地利说。用地形状况、山川形势、自然资源条件来解释城市的产生和发展。认为有些城市的兴起是由于地处商路交叉点、河川渡口或优良港湾；有些城市的兴起是由于地势险要，乃兵家必争之地；有些城市的兴起与该地区的自然资源有关。

这些学说从不同角度、不同层次对城市的起源作了分析，但从根本上来说，我们必须从城市得以产生的社会经济条件加以考察和分析，才能说明城市产生

的根本原因。

### （一）剩余产品的出现是城市得以产生的物质条件

城市作为人类文明最高形式的载体有一个物质前提：农业生产达到了能养活一批商人和手工业者的水平。因为只有当农业人口能够养活非农业人口——商人、手工业者、行政官员和宗教神职人员等这些最早城市的最初一批居民——的时候，最初雏型的城市才渐渐开始出现。

城市是人类社会发展到一定阶段才产生的。在原始社会的早、中期，人类以采集自然食物和渔猎为生，过着穴居和巢居的生活，没有出现固定的居民点。随着社会生产力的不断进步，出现了农耕产业，形成了以畜牧业和农业分离为标志的第一次社会大分工。由于农业耕作的出现，人类摆脱了对劳动对象的绝对依附性和流动性，依靠工具和技术能生产出满足自身需要的农产品。于是，人们选择适合耕作的土地并在附近定居下来，形成了人类历史上的原始固定居民点——聚落。这时的聚落还不是城市，但却是早期城市的胚胎。

第一次社会大分工一方面产生了对农业生产工具和技术更高的要求，促进了生产工具和技术的改进。另一方面，金属的使用，使社会生产力得到进一步发展，农业劳动生产率提高，出现了剩余产品，使农业能够满足手工业者以及其他非农业人口对农产品的需要，为城市的产生奠定了基础。

### （二）社会分工的扩大形成了城市产生的社会基础

随着生产力发展带来社会分工的扩大，形成了城市产生的社会基础——职业的和专业人员的出现。生产力的发展，农业和畜牧业的分离，农民中原来兼作农业工具的手工匠人独立出来，成为专门从事工具生产的手工业者。这是第二次社会大分工，手工业者摆脱了对土地的依赖，开始在一些地理位置适中、交通方便、便于交换的地点集中居住，从事手工业生产劳动和对外交换。

农业和手工业的分离，使手工业者成为专门的生产者，手工业产品和农业生产的剩余产品相互进行交换，成为商品。在社会生产力进一步发展，商品生产和商品交换急剧扩大的客观推动下，出现了工商业和农业的分工，形成了专门从事商品交换的产业和阶级——商人。职业的分化带来社会成员的分化，并从根本上决定了聚落的分化，使人类的原始居住点最终分解成城市和农村这两种性质不同的社区。由此可见，社会生产力的发展以及由此引发的社会分工是

城市产生的社会基础。

### (三) 商品经济与集市的出现直接催生了城市的产生

发生在剩余产品之间、农产品和手工业产品之间的交换,最初是偶然的、分散的、零星的,随着商品量的扩大、交换频率的提高、交易人数的增加,原有的交换形式已不能适应需要,于是渐渐集中到比较固定的地点,约定固定的时间,形成定期或不定期的集市或者比较固定的交易场所。交易场所一般选择在地理位置适中、交通方便、便于居住在周围的农民赶集和交易的地方。中国古代的《易经》就有“日中为市、致天下之民、聚天下之货,交易而退,各得其所”的记载。这里的“市”是指在一定的地域内固定的、集中的商品交换场所。集市是城市的原始和低级形态,但却包含了城市最基本的内容和功能。集市虽然可以满足农民和手工业者少量的剩余产品交换的需要,但是买卖双方在品种、数量、时间和空间上的矛盾仍然得不到比较完满的解决,需要向更加集中化、经常化和固定化的方向发展。特别是专门从事商品生产的手工业者的增多和集中,生产出大量的作为商品的手工业品之后,这种要求就更加明显。在生产力的推动下,伴随着商品生产与交换的发展,城市不可避免地出现了。

但是城市究竟在什么地方、什么时间产生,则取决于自然地理、社会政治等因素。也就是说,当生产力发展到一定水平,城市产生所需的经济基础具备时,一些非经济因素直接导致城市的产生。从自然地理条件来看,古代城市大都出现在江河湖海的口岸、交通要道、平原地区,这些地方商品生产比较发达,交通比较方便,适合进行商品交换,而且便于商品运输和集散;从社会政治条件来看,随着生产力的发展,剩余产品的出现和私有制的产生,人类社会分化成统治者和被统治者,统治阶级为了维护和加强自己的利益,建墙挖沟,设关造城,并在城市设置行政机关、军队、警察等公共政治机构,把城市变成强大的统治中心。

## 二、定义城市的标准

城市到底是什么?不同的学科对城市往往有不同的定义。一般来讲,定义城市有以下标准:

第一,人口标准:最常用,最直观的标准,但世界各国的标准很不一样。比如在丹麦,250人就可以成为一个城市;加拿大是1000人;美国为2500人;埃及

是11000人;在人口相对稠密的东亚国家,日本为3万人;韩国4万;中国7-8万。但是,在中国的北方平原地区,有的村庄人口超过3000人,它们能够算作城市吗?可见,单纯人口的标准还是有问题的。

第二,职业构成标准:从事非农业活动人口的比重。许多国家都将职业构成作为定义城市的一条重要标准,而且往往与人口标准同时使用。

第三,政治功能标准:城市一般是行政管理的中心,比如省会和州府,可能城市本身的规模并不大。城市的定义是基于城市在该区域的政治功能

第四,法定标准:国家政府依据人口、职业、政治功能等不同的标准,赋予一个地方以城市的资格。但有一个问题,那些没有法定资格,但迅速城市化或者已经城市化的地区,比如在美国大城市周围的郊区,完全具有城市的形态和生活方式,但是并没有法定的资格,甚至连一个正式的地名都没有,这能算作城市么?

第五,文化/社会结构标准:这是社会学家使用的方法,城市是具有确定特征和地理边界的社会组织的一种形态。它是人口进行组织的一种形态,而且这些人口结构和特征,具有和乡村社会不同的特点。

从城市在世界范围内发展的全过程来看,任何人都难以给城市下一个适合于任何地区、任何时间的准确定义。因为城市的发展本身是一个动态的过程。不同时期、不同地区的城市,有着不同的形态、性质和功能。但无论城市形态如何变化,其功能和性质如何更新,城市总有一些区别于乡村的本质特征和共同属性。

德国社会学家马克斯·韦伯认为,一个“完全城市社区”是这样一个聚居地,它们必须具备:(1)防卫力量,(2)市场,(3)自己的法院,(4)相关的社团,(5)至少享有部分的政治自治<sup>①</sup>。以罗伯特·帕克和欧内斯特·伯吉斯为首的芝加哥古典生态学派认为,城市是一个有秩序的、相对封闭的生态系统,对城市组织过程起支配作用的是竞争与共生,人们为了生存而相互依赖与竞争。城市发展理论家刘易斯·芒福德认为,“从完整意义上讲,城市就是‘艺术’,是‘剧

---

<sup>①</sup> 马克斯·韦伯:《韦伯作品集 VI:非正当性支配——城市类型学》,广西师范大学出版社,2005,1-2页。

场’，甚至城市就是‘文化本身’”<sup>①</sup>。他指出，整个人类文明史就是以城市为中心发展起来的，城市与文明是不可分割的，城市是文明朗实体，而建筑则是城市的实体。美国社会学家路易斯·沃思认为，城市是一种生活方式。他指出，城市是由人的聚集而产生的，这个聚集过程从微观上看，塑造了城市人的性格，从宏观上看，则在产生作为生活方式的文明。在《作为一种生活方式的都市性》一文中，他把城市定义为：(1)规模大，(2)人口稠密，是永久性居住地，(3)人口具有异质性<sup>②</sup>。

虽然存在着许多差异，但一般来讲，社会学家大体是根据组织、功能、人口特征等来给城市下定义的。归纳起来，城市，尤其是现代城市具有以下特征：

1. 相对大规模的人口，且要有一定的密度和异质性。
2. 至少要有一些人从事专门的职业，具有劳动的分工。
3. 城市要具有市场功能和管理权力。

4. 城市里的互动多数是发生在陌生人之间的，并且人的互动被他们所扮演的角色的互动所取代。

5. 城市要求的“社会的组合”是基于一种比家庭和宗族广泛得多的原则，比如是基于理性和法律为社会契约的基础。

综合起来，城市是大量异质性居民聚居，以非农业职业为主，具有综合功能的社会共同体。城市中居民较多是集中居住，具有不同职业身份，大部分居民从事非农业劳动，某些居民具有专业技能。城市具备市场功能，至少具备局部的调节功能和以法律为基础的“社会契约”功能<sup>③</sup>。

---

① 刘易斯·芒福德：《城市发展史：起源、演变和前景》，中国建筑工业出版社，2005，172页。

② L. 沃思：《作为一种生活方式的都市性》，见 R. E. 帕克等著，《城市社会学》，华夏出版社，1987。

③ 王颖：《城市社会学》，三联出版社，2005。

## 第二节 世界城市发展的不同阶段

### 一、古代城市发展阶段

古代城市发展时期是在公元前 5000—3500 年至 18 世纪中叶,也可称作农业社会的城市发展。据历史记载和考据,早期城市主要分布在东地中海沿岸和印度河之间的广大弓形地带,即两河流域(底格里斯河、幼发拉底河)、尼罗河流域、印度河和恒河流域以及黄河中下游和中安第斯山脉。这些地区是世界文明的发祥地、人类文化的摇篮,也是地球上第一批城市的诞生地。

在古埃及,从公元前 3200 年到公元 332 年,亚历山大统治埃及为止,共经历了 30 个王朝,历代王朝都将都城建在尼罗河沿岸,由于灌溉的有利条件,农业比较发达,城市人口多集中在这一带地区。如孟菲斯、卡洪城、底比斯、法雍等城市;卡洪城建造于公元前 2500 年前,是古埃及的第 13 个王朝。这座城市的结构是用墙将城市隔为两大部份。西面为贫民居住区,都是用泥土和芦苇建造的小房子。东面则又以一条道路将南北分开,路北是贵族居住地,路南为中等阶级的居住地。整个城市的结构表现出明显的阶级对比。

在古代西亚,两河流域的美索不达米亚平原上出现了亚述和巴比伦帝国,建立了乌尔、提洛斯、亚述、巴比伦等城市;在两河流域,最古老的城市名叫乌尔。它在经济逐渐上升的情况下,成为行政和宗教的中心,也是帝王、贵族、手工业者和商人等的居住中心。这座城市建于公元前 2000 年,在城中心建有高耸的有阶梯的金字形的建筑物,作为帝王的宫殿,并筑有堡垒,用来监视城外奴隶的耕作劳动。为了预防洪水的泛滥,城市都是在河旁的高台上建造,因此传说中的巴比伦具有“空中花园”之称。

在古希腊和古罗马,地中海沿岸也建立了马西利亚、叙拉古、拜占庭、斯巴达、雅典和罗马等城市;在古印度建立了哈拉帕和莫亨卓达罗等城市。以上这些城市的区位特点具有共性,都坐落在当时的河谷地带和农业生产力相对发达的地域,规模一般都比较小。早期城市产生和存在的年代大致处于奴隶制社会,因此城市的发展同奴隶主的统治密切相关。城市的职能比较单一,大多数是维护奴隶主统治的政治、军事、宗教中心,商品交换量小,经济基础薄弱,城市的规模一般不大,城市人口绝大多数都在数千至几万人之间。城市已经出现功能分区结构安排,

城内划分有不同等级的住宅区,建造有华丽的宫殿、寺庙、庭院等,市政设施达到一定水平。早期城市兴衰变化大,如罗马城在鼎盛时期人口高达100万,而到7世纪竟衰落得不足4万人。

由于奴隶社会的生产力比较低,农业在整个经济中占统治地位,城市在经济上对农村的依赖性很强,国家的实际控制权在农村,因此出现了许多城邦。通常以一个城市为中心,加上周围村庄共同组成一个独立的国家和行政组织,实现奴隶主对城市和周围村庄的统治。在古希腊、古印度、古埃及都出现过城邦,较为典型的有雅典、斯巴达等。

古希腊是欧洲文明的发祥地,在公元前5世纪,古希腊经历了奴隶制的民主政体,形成了一系列城邦国家,这些城邦国家主要是以一个城市为中心,周围有村镇。古希腊人对哲学理性极为崇拜,他们好辩论的习惯导致人们在公共场所和室外度过大量的时间,因此,形成了古希腊极具特色、丰富多彩的城市公共空间体系。古希腊建筑中的柱廊实际上围合出了许多半公共、半私密性的空间,开敞的城市广场成为人们户外活动的良好场所。古希腊是一个多神教的社会,其宗教对城市生活、城市建设产生了巨大的影响。人们将聪明才智和极大的热情投入到圣地建筑上,以塑造他们的城邦精神。举世闻名的雅典卫城除了一般的宗教纪念、防卫作用以外,更重要的功能是作为人们集会、欢庆的场所。

古罗马时代是西方奴隶制发展的最高阶段。公元前5世纪建立了共和政体,在其后的几百年中,随着国势强盛和财富聚敛,城市的规模逐渐扩大。在罗马帝国时期,城市数以千计,中小城市规模可达几万人口,大城市可达几十万人口甚至上百万人口,城市建设更是进入了鼎盛时期。与古希腊重精神轻物欲不同的是,古罗马表现为强烈的世俗化特征。城市里作为公共活动场所的神庙已经退居次要地位,而宣扬现世享受的公共浴池、斗兽场、宫殿、府邸、剧场等建筑却大量涌现,其宏大的空间尺度和规模,已经远远超过了实际的使用要求。古罗马帝国,其城市规划和城市建设带有强烈的军事化色彩。在其广阔的疆土上,古罗马建造了大量军事功能极强的“罗马营寨城”,并在全国范围内开辟了大量的道路,修建了桥梁、城墙和输水道等战略设施。罗马帝国时期,帝王们为了彰显功绩和财富,在城市中修建了许多的广场、铜像、凯旋门和记功柱等。所建造的皇帝的宫殿极其豪华。城市建设讲究秩序和等级,具有对君权神圣不可侵犯的象征意义。到公元前2世纪,罗马帝国使古代城市的兴盛达到了顶峰。罗马城市的人口数接近100万。

## 二、中世纪城市发展阶段

随着罗马帝国的衰亡,罗马城市的人数亦开始减少,公元5世纪,罗马帝国消亡,以务农为主的日耳曼人的南下,彻底摧毁了古罗马奴隶制帝国,欧洲由此进入了封建社会的中世纪,社会生活中心转向农村,手工业和商业十分萧条,城市处于衰落状态。罗马时代的城市大多荒废,古罗马城的人口也由上百万减至4万人,漫长的中世纪时期城市建设几乎停滞。长达600多年的古代西欧城市化结束,城市发展进入了十分缓慢的阶段。直到19世纪,由于伦敦城市的飞速发展,才使整个西方世界有了人口突破百万大关的城市。

自城市产生至18世纪中叶的工业革命前,自给自足的自然经济占着统治地位,农业和手工业是国民经济的主体,商品经济极不发达,城市在社会经济生活中的功能和作用都很小。

这一时期的城市发展主要有以下特点:

第一,经历的时间最长,城市人口增长缓慢;世界城市人口比重仅占总人口的3%左右。

第二,城市的功能主要是军事据点、政治和宗教中心,经济功能极其薄弱,主要是手工业和商业中心,对周围地区影响不大,还不具备地区经济中心的作用。

第三,城市地域结构较为简单,尚无明显的功能分区。一般以教堂或市政机构占据市中心位置,城市道路以此为中心呈放射状,连结周围市场。

第四,城市形态上最明显的特征就是四周设有坚固的城墙或城壕,由于受城墙的限制,城市地域规模和人口规模都不大。

第五,城市地区分布具有很大的局限性,主要分布在农业灌溉条件良好的河流两岸,或是分布在交通运输便利的沿海地区。

古代城市的出现标志着人类首次产生了一种新的社会体制和居住形态。社会中开始有一部分人能够脱离直接生活资料的生产活动而专门从事各种精神生产活动和服务性职业,如宗教、政治、行政、管理、艺术、数学和商业、贸易等。但由于古代城市与当时周围农村地区息息相关,城市和农村还被紧紧连接在生产及剩余产品分配的同一过程中,因此,古代城市与农村系统仍然没有割裂开来。

当古代欧洲城市经历着兴起和衰落的时候,其他地区的城市却以完全不同