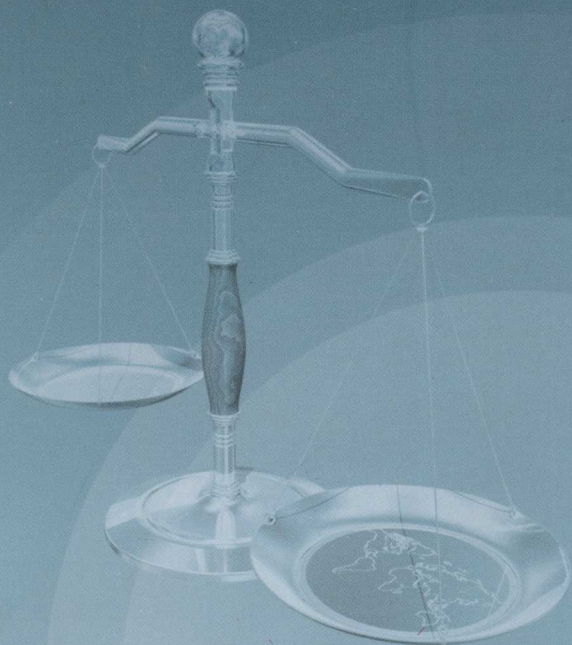




法治城市建设研究

Fazhi Chengshi Jianshe Yanjiu

丁同民 著



黑龙江人民出版社

法治城市建设研究

Fazhi Chengshi Jianshe Yanjiu

丁同民 著



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治城市建设研究/丁同民著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2010.6

ISBN 978 - 7 - 207 - 08667 - 9

I. ①法... II. ①丁... III. ①城市—社会主义
法制—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 094852 号

责任编辑:张晔明

封面设计:张 涛

法治城市建设研究

Fazhi Chengshi Jianshe Yanjiu

丁同民 著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼(150008)

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 23.5

字 数 360 千

版 次 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08667 - 9/D · 1127

定 价 56.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

目前,法治城市建设问题日益受到各级党委和政府的高度重视,法治城市理论研究和建设实践都取得了明显成效。随着法治城市建设的不断深入,法治城市建设对法治的需求越来越高。但由于我国法治城市理论研究远远落后于法治城市建设实践,导致了法治城市建设的法治支撑不力,法治城市建设进程受到一定程度的影响。

城市是国家现代化的前站。城市是人口资源、文化资源和信息资源以及财富逐步汇集的特定区域,是一个国家现代化的前站,同时也是样板和引导。城市的发展始终与一个国家的经济和社会发展紧密相关。从经济学的角度看,城市是交易的产物,交易需要法则来规制。城市与法治相伴而生,法治是现代城市的鲜明特色。法的最初产生,即与城市、商品交换有着不解之缘。可以说,法在城市之中孕育产生,法在城市之中发展完善。法治城市缘起于古希腊的雅典城邦。古罗马法的产生,将城市生活纳入法治轨道。城市生活的逐步法治化进而培育了现代法治城市,现代法治城市的形成又支撑和助推着国家现代化的发展。现代法治城市比较集中地体现在伦敦、巴黎、纽约、东京这些城市所反映出来的风貌和特点上。上海、北京等我国一些大都市,现代法治城市的基本价值和取向已经是其不可或缺的内容。

城市是现代法治文明的故乡。中国城市的发展路径与西方不同,中国的城市(除少数沿海和沿江城市外),首先是作为地区的政治中心而存在。历史上的所谓城市一般都是先成为州或府的所在地,然后才成为商贾的汇聚地,部分城市在此基础上再发展成为工商业中心,工商业中心进而产生了对法治的需

2 法治城市建设研究

求。新中国成立以后,尤其是改革以来,我国的城市建设取得了很大进步,城市作为地方经济和文化中心的作用得到了较好的发挥,对法治的需求也越来越高。一个城市无论从政治上,还是从经济、文化和社会等方面来看,实际上都代表着一个地区的最高发展水平,在当地都具有很强的引领示范作用。目前,我国正处在社会结构转型的关键时期,城市的角色、功能和定位需要进一步调整,城市的发展需要进一步摆脱对政治因素的过度依赖,进一步提升其作为地区经济中心和文化中心的地位,尤其要在完善市场经济体制、创新社会管理体制和提高社会管理水平方面先行一步,做好表率,不断增强城市的影响力和辐射力。而要达到上述目标,就需要加快法治城市建设步伐。法治城市建设,有助于城市按照法治的基本要求,调整发展思路、明确功能定位,为城市的经济、政治、文化和社会的协调发展提供法治支撑和保障。

法治城市是法治国家的城市性标准。法治城市建设是一项带有根本性、全局性意义的重大战略决策,是法治国家在城市层面的具体体现。法治领跑一个城市,必将对这个城市的经济、政治、文化和社会的发展起到重要的促进和保障作用。城市要提高综合竞争力,就必须开掘和利用法治资源。法律规则是权衡诸多利弊得失,对权利义务资源给予妥协性协调处理的结果。当前,进行法治城市建设,就必须按照法治国家建设的总体要求,让法治的精神融入到城市的方方面面;就必须围绕中心、服务大局,准确把握城市经济发展与法治建设之间的辩证关系,在强化城市市场监管的同时,注意激发城市市场自身活力,完善知识产权保护、信用体系建设、企业产业升级等制度,促进法治与经济协调发展;就必须遵循规律,立足城市特点,找准法治建设的切入点,突出抓好城市规划、城市生态、市政管理等领域的法治建设,彰显城市法治特色;就必须突出重点,务求实效,紧紧抓住法治城市创建的关键环节,着力在立法、执法、守法上下工夫。总之,通过法治城市建设,在城市中形成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、维护权益靠法”的社会风尚。当前,我国法治城市建设正处于我国城市化进程的加速期,城市化无疑对城市法治提出了许多具有重大实践意义和理论价值的课题,也将对新时期法治城市建设产生重大影响。尤其是作为城市的执政者、管理者,更应清醒地看到法治城市建设的价值所在,要积极探索完善法治城市建设的考评标准和机制,加快提高城市的法治化管理水平。

城市在法治建设中承担着重要责任。党的十七大报告指出,要以增强综合承载力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极。之所以如此,是因为城市群日益成为中心城市提升区域地位的引擎和载体。在东部率先、中部崛起、西部开发、东北振兴的国家区域政策总体布局中,发展城市群、建设都市圈,已经成为普遍性的区域发展模式和标志性的中心城市提升模式。城市群带动战略的提出,为法治城市建设提供了难得机遇和更大舞台,也对法治城市建设提出了更高的要求。我国在《关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》中,明确提出了要“在全国开展社会主义法治城市、法治县(市、区)创建活动”的工作要求。2008年4月,全国普及法律常识办公室印发了《关于开展法治城市、法治县(市、区)创建活动的意见》,正式提出了创建法治城市的号召。当前,江苏南京、浙江余杭、河南漯河、辽宁抚顺等地都在法治城市建设方面积累了比较丰富的实践经验,其中,江苏经验值得重点关注。江苏省自2004年7月颁布实施《法治江苏建设纲要》以来,通过开展法治县(市、区)创建活动,制定了“法治GDP”的创建考评标准,并在全国率先评选出了一批法治县(市、区)创建工作先进单位,在区域法治建设的理论探索、体制创新和工作举措等方面走在了全国前列。2008年杭州市余杭区向社会公布了2007年度法治指数,除香港外,这在我国内地尚属首例,实现了中国城市法治水平量化评估标准零的突破,彰显了法治城市建设的科学发展导向。全国各地纷纷结合自身实际,加快了法治城市建设的步伐。当前,随着城市化率的不断提高,城市人口、工商业、交通、基础设施等高度聚集,城市空间狭窄、资源短缺、生态脆弱等问题不断显现,迫切需要充分运用法治手段合理规划和管理城市,不断提升城市发展的协调性。同时,城市发展中的各种矛盾显现,又迫切需要运用“法律杠杆”进行调节。实践证明,只有积极打造城市法治名片,不断提升城市发展的核心竞争力,才能顺应现代城市发展的新趋势。当前,城市综合实力的激烈竞争,在表象上有赖于城市全面建设和管理高标准的协调发展,在本质上则很大程度地取决于城市法治环境的竞争。在国际政治经济新秩序尚未健全的情况下,中国经济社会发展面临严峻挑战,维护社会和谐稳定任务日益艰巨。如何通过法治城市建设,进一步促进城市经济平稳较快发展,切实保障城市社会和谐稳定,无疑具有重要的现实意义和理论价值。

4 法治城市建设研究

法治城市建设需要法治理论的支撑。法治城市建设是一项综合性很强的系统工程,它的发展离不开理论的指导,尤其需要法学以及相关学科的理论支撑。近年来,国内学者关于法治城市建设研究的论文、专著和课题不断增多,法治城市建设研究取得了较大进展。但是,与法学的其他学科和领域相比,无论是从数量上、还是从质量上差距都非常大,尤其在法治城市深层次研究方面更为薄弱。这种状况已不能满足我国法治城市建设的需要,同提高我国城市的综合竞争力也不协调。笔者认为,要加快法治城市建设步伐,提高我国城市的综合竞争力,保障城市居民的合法权益,促进我国城市又好又快发展,就必须深化法治城市建设研究,用法治城市建设研究成果,为法治城市建设和我国整个城市的发展提供强有力的法治保障和支撑。笔者关注这一问题时间不久,是在我的第一本专著《新农村法治建设研究》即将出版之际。笔者在关注和研究新农村法治建设的同时,作为在农村长大、身居城市中的一员,城市法治建设问题也一直在脑海中萦绕,尤其是对河南城市法治建设问题更为关注。近年来,河南的城市法治建设工作取得了很大成效,为维护河南政治和社会稳定、促进河南经济和社会发展作出了积极贡献。如,从2004年起,河南漯河把法治城市建设列入国民经济和社会发展规划,明确法治城市建设的工作内容,制定了创建法治县区、法治乡镇(街道办事处)、法治机关、法治企业、民主法治村、民主法治社区、法治学校七项创建活动标准,使法治城市建设有章可循、有标准可依。在工作筹划上,实行了“层层推进”法,即各级各部门都要根据市委、市政府的统一部署,制定五年总体规划和年度工作要点、工作台账,自上而下开展工作。在操作步骤上,实行了“活动牵引”法,通过开展领导干部法制讲座、普法依法治市骨干培训、法制巡讲、法治城市建设理论研讨、干部法律知识考试、法治人物评选等若干活动,引领法治城市建设的发展方向。当前,河南处在经济社会发展的关键期、社会体制的转型期、社会矛盾的凸显期、社会心理的敏感期。空前的社会变革,给河南经济社会发展带来了巨大活力,实现了由传统农业大省向全国重要的经济大省、新兴工业大省和有影响的文化大省的重大转变,踏上了建设经济强省、文化强省的新征程。同时,河南长期形成的结构性矛盾和增长方式粗放问题仍然突出,能源资源利用率还比较低;城市的经济社会发展还存在不平衡、不协调,城市的基础设施、教育、卫生、医疗等条件尚不完

善;一些城市特别是一些城市管理者的思想观念还不适应科学发展、和谐发展的要求,尤其是运用法治的观念和思维方式去推动城市发展的氛围还未形成。河南省社会科学院作为河南省委、省政府的“思想库”和“智囊团”,理应在加快中原崛起、实现河南振兴,加快实现全面建设小康社会的伟大进程中作些“文章”;河南省社会科学院的科研工作者作为中原崛起新智库的重要力量,理应在思考河南、研究河南和服务河南发展大局中深入钻研;作为刚来河南省社会科学院的新兵,理应在河南发展的进程中积极探索社科理论助推河南跨越式发展趋势、态势、气势的着力点。为此,在激动之余、又有些恐慌的同时,经过思想斗争之后,就着手《法治城市建设研究》专著的编写,这也算是《新农村法治建设研究》的姊妹篇。在完成《新农村法治建设研究》和《法治城市建设问题研究》两本专著之后,待笔者学术积累和实践探索之后,再拟写一本《法治河南》的专著。为此,笔者结合法学理论,通过定性分析和实证研究,对针对城市化进程所提出的法律问题及对法治城市的挑战进行跨学科研究思考,尤其对法治城市理论和法治城市的基本框架:党委依法执政、地方法规体系、政府依法行政、司法公平正义、基层民主自治、城市法治环境、城市法治管理、社会保障体系、公共权力监督、法制宣传教育和社会和谐稳定等重点方面进行初步研究,以期对加快河南法治城市建设进程有所裨益。

本书的编写得到了河南省社科院领导和同志们的支持和帮助,在此表示十分感谢!由于本人水平有限,加之对这一问题研究不久,特真诚地希望社科界的同仁给予批评指正。

丁同民

2010年1月15日

河南省社会科学院中国特色社会主义理论
重点学科出版计划项目



目 录

第一章 法治城市概述	1
一、法治城市的内涵分析	1
二、法治城市建设的重要意义	10
三、法治城市建设的主要内容	13
四、法治城市建设的现状及存在问题	14
第二章 党委依法执政	19
一、依法执政的内涵分析	19
二、加强和改善党的领导	22
三、坚持和完善我国的基本政治制度	37
四、全面提高领导干部的依法执政能力	43
第三章 地方法规体系	54
一、地方立法的内涵分析	54
二、地方立法的基本原则	56
三、地方立法的基本作用	63
四、地方立法的基本要求	64
五、地方政府规章	70
六、其他规范性文件	76
七、完善地方立法的基本思路	78
第四章 政府依法行政	86
一、依法行政的内涵分析	86
二、切实转变政府职能	89

2	法治城市建设研究	
	三、完善行政执法体制	102
	四、实现政府行为法治化	110
第五章	司法公平正义	121
	一、司法公平正义的内涵分析	121
	二、深化司法体制改革	123
	三、充分发挥司法职能	130
	四、强化司法公平正义的保障	143
第六章	基层民主自治	145
	一、基层民主自治的内涵分析	145
	二、发展基层民主自治的重要意义	147
	三、基层民主自治的组织形式	149
	四、不断强化城市基层民主自治	166
第七章	城市法治环境	173
	一、城市法治环境的内涵分析	173
	二、城市法治环境建设的重点	178
	三、优化城市法治环境的基本思路	192
第八章	城市法治管理	195
	一、城市法治管理的内涵分析	195
	二、依法落实城市建设规划	197
	三、依法管理城市土地	201
	四、提高城市法治化管理水平	223
第九章	社会保障体系	233
	一、社会保障体系的内涵分析	233
	二、我国社会保障体系存在的问题	236
	三、完善我国社会保障体系的思路	244
第十章	公共权力监督	272
	一、公共权力的内涵分析	272
	二、把握党内监督规律	273
	三、强化人大监督权威	283
	四、注重行政监督实效	286

五、创新民主监督形式	289
六、提高群众监督水平	290
七、完善传媒监督立法	296
八、拓宽信访监督渠道	297
第十一章 法制宣传教育	314
一、城市法制宣传教育的内涵分析	314
二、城市法制宣传教育的重要意义	315
三、城市法制宣传教育的基本原则	317
四、城市法制宣传教育的主要内容	319
五、城市法制宣传教育的重点对象	323
六、创新城市法制宣传教育的载体	326
第十二章 社会和谐稳定	333
一、和谐社会的内涵分析	333
二、正确处理人民内部矛盾	334
三、不断深化基层基础工作	347
四、深入开展社会治安综合治理	357
主要参考资料	364

第一章 法治城市概述

法治城市建设是一项复杂的系统工程,涉及到城市建设的方方面面。法治领跑一个城市,必将对城市的经济、政治、文化和社会发展起到重要的促进和保障作用。法治城市建设的成效如何,在一定程度上决定或制约一个城市的发展。本章仅就法治城市的基本内涵,法治城市建设的重要意义,法治城市建设的主要内容和法治城市建设的现状及存在问题等方面进行研究和分析。

一、法治城市的内涵分析

目前,在法治城市的建设实践中,一些城市根据自身的发展实际进行了积极探索,如,成都从法制宣传教育等八个方面明确了法治城市的创建标准;江苏出台了《法治江苏合格县(市、区)创建工作考核实施办法》,《办法》涵盖了依法执政等六个方面;杭州市余杭区宣布中国内地首个法治指数,在指标的设计上,选取党委依法执政等九大指标作为创建条件。但关于法治城市的内涵,还有待于法治城市理论的创新和实践的不断探索。

(一)法治城市的基本内涵

从法治城市的提出到现在,关于法治城市的内涵,无论是理论层面还是实践层面没有明确定论。根据法的本质、法治的理念和我国多年来的依法治市实践,笔者认为,对法治城市内涵的理解,应侧重于对法治基本理论的深度挖掘和城市管理现状的动态分析。

1. 法治的基本内涵。

法治的基本内涵,正如《牛津法律大辞典》所指出的那样,法治是一个

非常很重要,但未被定义,也不能随便就能定义的概念。关于法治,目前研究很多,给它下了许多定义,原因在于法治是一个非常复杂的问题,从不同角度,可以有不同的理解。显然,给法治下一个确切的定义并不重要,而关键在于释明法治的精义。

最早的法治概念,是古代思想家亚里士多德提出的,他认为法治包含两层含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。^① 这一解释可称得上古代西方对“法治”最经典的语义解释。即所谓法治,守法与良法的结合。现行的对于法治的概念有两个较权威说法,其一是《德里宣言》对法治的解释。1959年,在印度首都新德里召开的国际法学家会议通过的《德里宣言》总结的法治的四条原则:(1)根据全面正义的法治精神,立法机关的职能在于创造和维持使个人尊严得到尊重和维护的各种条件;(2)法治原则不仅要防范行政权力的滥用,而且还需要有一个有效的政府来维持法律秩序,借以保障人们具有充分的社会和经济生活的条件;(3)法治要求正当的刑事程序;(4)司法独立和律师自由。^② 其二是《牛津法律大辞典》对法治的解释,即对立法权的限制;反对滥用行政权保护措施;获得法律的忠告、帮助和保护的大量的平等的机会;对个人和团体各种权利和自由的正当保护以及在法律面前人人平等。^③ 另外,英国著名法学家戴雷(A. V. Dicey)曾经提出一个定义,它是西方法学界关于法治的经典表述,包括以下三个方面的内容:第一,法律具有超越包括政府的广泛自由裁量权在内的任何专制权力的至高无上的绝对威;第二,任何公民都必须服从在一般法院里实施的国家一般法律;第三,权力不是建立在抽象的宪法性文件上,而是建立在法院做出的实际判决上。

中国古代的先哲们一般把法治看做是实现国家统治的手段。《管子·明法》中有云:“威不两错,政不二门,以法治国,则举措而已。”荀子认为:“法者,治之端也;君子者,法之原也。”吴玉章先生在总结了西方各种法治理论之后发现,从亚里士多德最早在讨论君主一人或者说公共权力无限

① 亚里士多德:《政治学》中译本,商务印书馆1987年版,第167~168页。

② 赵莉:《新加坡法治模式探析》,2005届山西大学硕士研究生学位论文,第3页。

③ 埃德加·博登海默著,邓正来译:《法理学:法律哲学与法律方法》,中国政法大学出版社2004年版,第120页。

制的弊端的基础上系统论述法治问题,无论是教会学者还是罗马法专家,到近代以后,无论是洛克、孟德斯鸠、戴雪、罗尔斯、洪堡、哈耶克还是韦伯、塞尔兹尼克和昂格尔,直到当代西方学者,几乎所有西方的政治法律思想家都曾经强调过法治是对政治权力的限制。因此他写道:“法治的问题,在我看来,就是对公共(政治)权力的限制或控制。”^①有的学者指出:“法治根本之义在于权力制约和权利保障。”^②

笔者认为,法治是相对于人治而言的,其精义在于良法而善治。划分法治与人治的最根本标志,应该是当法律与个人意志发生冲突的时候,是法律权威高于个人意志?还是个人意志凌驾于法律之上?凡是法律权威高于任何个人意志的治国方式都是法治,凡是法律权威屈从于个人意志的治国方式都是人治。“法治”,并不等同于“法制”,也不只是“依法管理”,或是什么“管民”、“治官”的问题,而是具有深刻的内涵与严格的条件要求,一般包括民主制度、法律至上、良法之治、公民权力保障与公共权力制约等内容。从城市法治的角度,可以这样来理解法治:法治意味着城市社会生活的方方面面将按照法律来进行治理,“法治”成为城市居民的生存环境,“法治化生存”已成为城市居民的生存状态。法治能够维护城市社会的正常运转,包括法治足以维护城市居民正常地行使自己的权利,而不只是法治社会的“点缀”,特别是使公民的权利能够免受权力的侵害;城市社会生活的方方面面的日常冲突由法律进行“裁决”,法律足以与社会道德、社会权力构成一个和谐有序的治理结构。现代社会的法治显然与传统社会的法治内涵不同,传统社会的法治是“管老百姓的”,而在法治城市建设的过程中,法治渐渐地成为城市居民保护自己合法权益的工具和价值追求。

2. 城市的基本内涵。

城是一种防御性构筑物,市是交易的场所,城市是有着商业交换职能的居民点。城市的产生、发展和建设受到社会、经济、文化、科技等多方面因素的影响。^③ 城市的概念,是一个动态的、发展中的概念。城市的出现是人类走向成熟和文明的标志,也是人类群居生活的高级形式。学术界关于城市

① 吴玉章:《西方的法治理论》,中国政法大学出版社1998年版,第174页。

② 马长山:《国家、市民社会与法治》,商务印书馆2002年版,第1页。

③ 梁国启:《我国城市规划法律制度研究》,2008年吉林大学博士学位论文,第5页。

的起源有三种说法:一是防御说,即建城郭的目的是为了不受外敌侵犯;二是集市说,认为随着社会生产发展,人们手里有了多余的农产品、畜产品,需要有个集市进行交换。进行交换的地方逐渐固定了,聚集的人多了,就有了市,后来就建起了城;三是社会分工说,认为随着社会生产力不断发展,一个民族内部出现了一部分人专门从事手工业、商业,一部分专门从事农业。从事手工业、商业的人需要有个地方集中起来,进行生产、交换。所以,才有了城市的产生和发展。《世本·作篇》记载:颛顼时“祝融作市”。颜师古注曰:“古未有市,若朝聚井汲,便将货物于井边货卖,曰市井。”这便是“市井”的来历。《吴越春秋》记载:“筑城以卫君,造郭以卫民。”笔者认为,城市的提法本身就包含了两方面的含义:“城”为行政地域的概念,即人口的集聚地;“市”为商业的概念,即商品交换的场所。而最早的“城市”,实际应为现在“城镇”,就是因商品交换集聚人群后而形成的。而城市的出现,也同商业的变革有着直接的渊源关系。从经济地理的角度,一般认为,城市是非农业人口和产业密集的经济实体、社会实体和以土地等自然资源为物质载体的有机结合的空间存在形式。从历史学的角度,一般认为,城市是人类社会发展到一定阶段的产物。有城池者为城,以行政职能为主;商品交易流通者为市,以商贸职能为主。从产业的角度,一般认为,城市是具有一定规模的非农业人口聚居的场所,是一定地域的社会、经济、文化中心。城市经济以非农产业活动、即第二、三产业为主体。从行政区划的角度,一般认为,城市是指经国务院批准设市建制的城市市区,包括设区市的市区和不设区市的市区。设区市的市区是指:市辖区人口密度在1 500人/平方千米及以上的,市区为区辖全部行政地域;市辖区人口密度不足1 500人/平方千米的,市区为市辖区人民政府和区辖其他街道办事处地域;市辖区人民政府驻地的城区建设已延伸到周边建制镇(乡)的部分地域,其市区还应包括该建制镇(乡)的全部行政地域。不设区市的市区是指:市人民政府驻地和市辖其他街道办事处地域;市人民政府驻地的城区建设已延伸到周边建制镇(乡)的部分地域,其市区还应包括该建制镇(乡)的全部行政地域。总之,城市的内涵主要包括两方面内容:人口向城市的集中和城市内涵的提升。人口向城市的集中是指城市人口和建设规模的扩大,城市功能的加强,城市在国家 and 地区中的地位逐渐提高;城市内涵的提升是指城市基础设施逐步完善,城

市产业结构不断优化,城市对于地区的辐射带动功能显著加强。其基本特征主要有:

第一,密集性。城市是人、财、物、社会经济活动的相对集中地。从人口到物资、从建筑物到基础设施,从商品生产到商品流通,从物质资料生产到精神文化生产,从社会的经济活动到政治、文化、科技、教育等各项活动,都高度密集。城市不是杂乱无章的堆积,而是按照自身的运作规律和运行机制组成的一个有机统一体。

第二,开放性。城市作为一个系统存在,其开放性特征更具典型性。一个上百万以至数百万人口的中心城市,要进行物质资料生产、解决城市居民的衣食住行问题和建设城市的各种设施,一天也不能离开与周围广大乡村和其他城镇的联系。当然,这种联系和交流是双向性的。周围广大地区无时不在支援中心城市的生产、生活和建设;城市通过自己的辐射作用,带动和促进周围广大地区经济、文化的发展。现代城市的开放性,直接表现为经常地、大量地与外界进行人口、人才、物资、能源、信息等交流。随着生产社会化程度的提高,科学技术的日益发达,社会生活的日益丰富,现代城市的开放性更显得突出,其交流早已突破了周边广大乡村和城镇的范围,而与全国乃至世界的城市连成一片。

第三,系统性。城市是一个复杂、宏观和开放的综合体,是一个庞大的系统,它由许多不同类型、不同性质、不同层次的子系统所组成。这些子系统包括横向和纵向两大类。按不同部门、不同产业纵向划分的子系统,又分为各个不同的层次。从第一个层次的子系统来看,有经济、政治、文化、社会等;从第二个层次的子系统来看,这第一个层次的子系统又相对独立地成为仅次于城市本体的大系统。如,经济这个子系统中,包括交通、能源、工业、商业、农业、金融、经济管理等等。从第三个层次的子系统看,这第二个层次的子系统均又成为一个相对独立的系统。例如,在一个工业门类较齐全的中心城市,工业系统包括有轻工业、纺织工业、食品工业、医药工业、电子工业、机电工业、冶金工业、化学工业、建材工业、船舶工业等等。这些工业行业,又各有自己构成系统的要素,如轻工业中的自行车、缝纫机、钟表、造纸、玻璃、搪瓷等制造业;纺织工业中的棉纺、毛纺、麻纺、色织、针织、印染、化学纤维等业;建材工业中的水泥、砖瓦、灰、石、化学建材、五金建材、木材加工