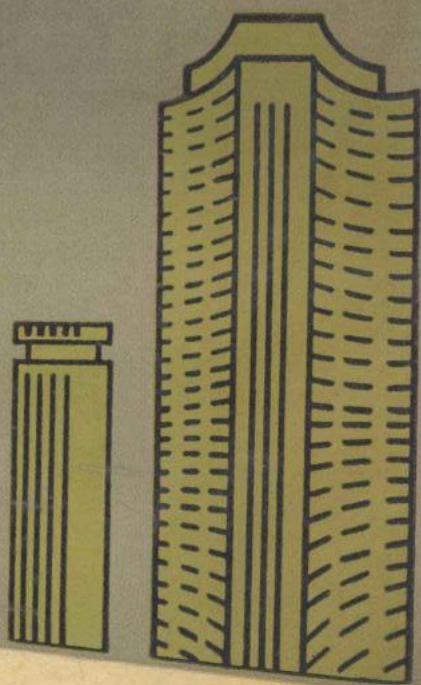


現代城市管 理與調控

主 編：沈 進
副主編：張泉生
夏炳初
董曉瑜
董 平



南京大學出版社

现代城市管理与调控

沈 进 主编

副主编：张泉生 夏炳初 董晓瑜 董 平

南京大学出版社

现代城市管理与调控

沈 进 主 编

副主编 张泉生 夏炳初 董晓瑜 董平

*

南京大学出版社出版发行
(南京大学校内)

江苏商业专科学校印刷厂印刷

*

开本 787×1092 1/32 印张 7.5 字数 166千

1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷

印数 1—4000 定价: 3.20元

书号: ISBN7—305—01116—9/ C·32

前 言

发展城市化,实现城市的现代化,是我国社会主义现代化进程中的重要内容。城市化和城市现代化,既相互联系又互有区别,前者指的是一个国家城市规模、城市人口比重所达到的程度;后者指的是城市自身社会发展的水平。在我国城市化发展过程中,既要从全国宏观角度来解决城市化发展速度、城市布局、城市体系结构等问题,即城市发展战略问题,更要解决怎样建设和发展城市的现代化,如何评价城市社会的现代化发展水平等问题,即如何实现城市社会协调发展的问題,这是现代城市管理与调控的两大主题,也是城市经济学、城市管理学、城市社会学所需要探讨的重大理论课题。

党的十一届三中全会以来,我国城市化的步伐明显加快。随着改革开放的发展,商品经济的发展扩大,我国传统的城市管理与调控方式也开始发生深刻的变化。传统城市管理的一个重要特征是城乡相互封闭、城市内部经济结构和社会事业发展之间的不协调。而要改变这些,则要求城市管理从思路 and 具体方式都得有个根本性的转变。但是,这场转变需要有科学的理论和方法来给予指导。本书依据马克思主义的城市理论和现代科学的城市理论,联系我国城市化发展的实际,根据国情而对我国城市发展战略进行了理论阐述。

在此基础上,本书着重地讨论城市现代化的评价方式,也就是建立一套适用于城市社会特点的社会发展指标体系,反映城市社会发展的客观状况,揭示城市社会运行的内在机制,为科学地制定城市社会发展战略,评价城市社会发展水平,

有效地管理城市服务,以促进城市的建设和发展在规模合理、协调运行的轨道上实现现代化。

社会发展指标体系,是当代世界上公认的进行宏观管理和调控的重要手段。城市社会发展指标体系,是现代城市管理与调控的重要手段。1987年,由沈进、王传松、叶南客、袁璋、李义生等五位青年理论和实际工作者组成了“城市社会发展指标体系研究”课题组,在江苏省社科院社会学所的组织下,承担了江苏省科委下达的该项软科学课题的研究,于1990年底向省科委提交了研究报告,完成了“城市社会发展指标体系”的设计。在此基础上,课题组又邀请了张泉生夏炳初、董晓瑜、董平、李芸等同志对城市社会发展指标体系的相关理论问题作进一步探讨。本书则是此项研究全部成果的归集。城市社会发展指标体系的研究,在很大程度上是一项开拓性的工作。本书既是城市经济学、城市社会学、城市管理学研究和教学的重要参考资料,而且,它所提出的城市社会发展指标体系具有很强的实用性,可以为从事城市管理的实际工作者所运用,成为城市综合管理、综合评价的一个重要的手段。

承担本书执笔的有:沈进(前言、第四章)、叶南客(第一、二、三章)、李芸(第五、六、七章)、王传松(第八、九、十、十一、十二章)。全书由沈进总纂、定稿。

于此谨向江苏省科委陆宏伟同志、南京大学出版社李曾沛同志,以及所有对本项研究和本书出版工作给予指导和帮助的同志表示衷心的感谢。

由于我们的理论水平和客观条件所限,本书不可避免地存在着不足之处,敬请批评指正。

编著者 1991.4.

目 录

第 一 章	在工业化进程中兴起的城市化·····	(1)
第 二 章	马克思主义的城市理论·····	(22)
第 三 章	现代城市的系统结构·····	(44)
第 四 章	城市规模与效益·····	(74)
第 五 章	城市功能发挥与城市管理·····	(88)
第 六 章	城市工业活动与管理·····	(106)
第 七 章	城市人口的生活质量·····	(131)
第 八 章	中国社会发展方式与城市化·····	(149)
第 九 章	中国城市发展战略选择·····	(168)
第 十 章	城市社会发展指标体系的构想·····	(184)
第十一章	城市社会发展指标体系的设计·····	(199)
第十二章	城市社会发展指标体系的应用·····	(223)

第一章 在工业化进程中兴起的城市化

城市是人类居住的地域概念，是经济、社会、自然三者的统一体，是现代社会的一种重要社区。《中共中央关于经济体制改革的决定》中明确提出：“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。”基于这种共识，中国社会的发展进步，很大程度上取决于对现有城市的管理、改造以及对未来城市的规划与预测，而要做好这一系列工作，一个基础工作便是及时开展城市科学研究以及对城市管理的应用研究。可以说，现代城市的管理与调控，是我国社会主义现代化建设中一项亟待探讨的重大理论问题和实践问题。在就此问题作出系统研究之前，有必要对我们的分析对象——城市的来龙去脉以及城市化和工业化的内在关系、互动走向作进一步的了解。

一、城市的由来、演变

城市作为一种居住聚落体系，是一个历史范畴。在人类童年时期，城乡划分并不像今天这样泾渭分明，那时只有一望无垠的平原、山川与河流。城市是社会经济发展到一定阶段的必然产物，它是社会分工加深和生产关系改变的结果，从生产力角度考察，城市及其产生的经济、社会基础是人类劳动的社会大分工。距今一万年左右，人类最早的产业部门——原始农业从“以采集现成的天然生产物为主的时期”中

脱颖而出，人类进入了农耕时代，并形成了最古老的定居形式——农村聚落，这就是第一次社会大分工的产物。第二次大分工把手工业从农业中分离出来，原始居民点开始了以农业为主和以非农业者居住为主的居住体系的二元分化。第三次社会大分工中出现了从事商品交换的商业阶层和服务性行业，引来城乡进一步分离，出现了“城”和“市”。可以说，人类创造文明，文明带来城市，城市是人类进步和文明的标志。

在中国，古代城市的起源还应追溯到城和市两类不同性质的聚落群体。“城”是指四周围绕的城墙，扼守交通要冲，是一种具有防卫意义的军事构筑物。传说中夏代就已“筑城以卫君”，“内王为城，城外之为郭”，奴隶主住城中，百姓住廓中。奴隶制后，随着阶级的分化，城市逐步变成了保护奴隶主财产和安全的重要设施。在古埃及的卡洪城，古巴比伦的吾珥城中，均有类似的奴隶主居住的小城或内城与一般人民居住的大城或外廓的区分。“市”比城要出现得稍晚些，

《易·系辞》中说：“日中为市，致天下之民。聚天下之货交易而退，各得其所”。可见“市”原意为买卖的场所，以后城内人口增多，买卖交易活动多起来，“市”便在城内或城郊出现，“城”与“市”逐渐结合为一。因此，除了中西古今城市具有的城市是占据一定地域、空间的人类活动中心的特点以外，中国的城市更是始终带有它形成之初的一些基本特征：①政治统治的中心，它是君王所居住的地方，宫廷是城市的核心结构；②军事防御的中心，秦统一中国后，在北方设郡，下设三十四县，以防匈奴，紫禁城围墙高筑，四周设有瞭望鼓楼，亦有防御作用；③商业中心，中国向来重农抑商，贸易只是在极小范围内进行，城市中进行的

贸易，有一大部分是为君王宫廷服务的；④小手工业作坊中心，规模更小，亦有一大部分为君王宫廷服务。

中国城市的政治性、军事防御特征，使中国城市的变迁与政治、军事形势的发展相适应。历史上出现的迁都，设立陪都等，都是由于社会的政治动乱造成的，与经济发展联系较少。所以，汉代以前的城市主要分布在北方，汉代至明代，城市也主要在黄河流域和淮河流域。沿海一带一直到鸦片战争以后才出现规模较大的城市。

由上分析可以看出，城市起源于社会的进化和分工的出现，具体讲就是私有制出现后，人们对私有财产保护、交换的需要以及奴隶主剥削、统治劳动人民的需要，因此古代城市只具有政治、交易和消费的职能，缺乏生产的职能。只是到了近代工业革命时期，工业化孕育塑造出现代城市，使城市成为以第二、第三产业为主的经济实体，城市才真正具备了生产功能，成为全社会的政治、文化、经济中心，使现代城市和古代城市相比发生了质的变化。

总结城市的形成演变和现代城市的发展历程，我们认为有以下一些因素对城市的出现和成长发生着重要影响。

1、首先取决于生产力发展水平及与之相适应的生产关系。在人类社会开始时，并没有形成城市，城市是社会生产力发展到一定阶段的产物。是由于农业、畜牧业和手工业的分工与发展，由于剩余农产品的出现，才为城市的形成提供了可能，同时由于阶级和国家的产生也使城市的出现成为必要。但在开始时，无论是城市的数量和规模都是比较小的，只是到了工业革命以后，随着社会生产力大为提高，城市人口剧增，使得许多村镇变成小城市，小城市变成大城市。近年来，由于科学技术进步和生产力水平进一步提高，也由于资

本的集中与垄断，使世界人口更加集中于城市，尤其少数大城市。

2、工业是城市形成和发展的最主要因素。这类工业是指“基本工业”，其产品主要供应本城市以外地区的需要。在一般情况下，它对城市的性质与规模起着直接的决定性作用。至于为本城市居民服务的食品厂、缝纫厂等，都是服务工业，其发展规模为城市的性质和规模所决定。解放以来，我国原有城市都逐步从消费城市发展成为工业城市，如常州、克拉玛依、三门峡、茂名等许多城市也都由于工业的建设而兴起。

3、对外交通也是城市形成与发展的基本因素。城市与对外交通是不可分割地联系在一起，城市必须依靠对外交通而存在，因为有了对外交通，才能将城市与其腹地农村和其他城市联系起来，输入原料、半成品和粮食，输出工业品。

4、非本市性的行政、经济、文化教育及科研机构，也是城市形成与发展的基本因素之一。这些机构分别属于中央、省、自治区、地区、县，其服务范围不限于本市本镇，还为本城镇以外的地区服务。这些机构的人口和占用土地面积，都影响到城市人口和用地规模。非本市性行政机构设在一个城镇，许多同级的非本市性的经济管理、文教卫体和科研机构往往也设在这个城镇，因而这个城镇便成为一个行政区域的政治、经济、文化中心。作为社会主义国家的行政中心，必然拥有一定数量的工人从事生产，因而行政中心也往往是工业中心，特别是机械工业中心。因此，非本市性的行政、经济、文教和科研机构对于城市的形成与发展也起重要的作用。其他如大型疗养地、军事机构的设置，也是一些城市形成与发展的基本因素之一。

总之，城市形成与发展的因素是多种多样的，在大多数情况下，它们往往共同促成一个城市的形成与发展。因为它们主要是为本城市以外地区服务的，所以它们都是城市的基本部门。有了城市形成与发展的基本部门，才能有为城市居民服务的服务部门。基本部门决定城市的性质和规模大小，并决定服务部门的大小。

二、工业革命和世界城市化运动

人类出现城市社会生活的历史并不久远，尚不到整个人类生存时间的0.5%，但是我们所有的有文字的历史都是人类社会在一定程度上进入城市社会才开始的，我们社会占主流的生活方式、繁杂的社会制度、灿烂的文学、艺术、科学大多是在城市社会中发展起来的。正是因为城市在人类文明进程中占有举足轻重的地位，我们中大多数人对近两百年来历史的观察与阐述都喜欢用另一个生动的词汇来表述，即城市化进程。城市化使近几百年来人类社会发生了斗转星移、日新月异的变化，我们所有的人都置于城市化这一激荡人心的文明巨流中。今天，世界的城市化已跨过工业革命阶段而进入都市综合体的新时代。中国的城市化还处在初期阶段。那么，城市化究竟指的是什么呢？

1. 城市化的内涵与动因

城市化是近百年来全球各国社会发展中的共同现象，也是包括社会、经济、人口、空间各方面发展在内的复杂的进步过程。虽然城市化作为客观世界一种愈来愈明显的社会现象，已为人们所接受，在社会科学中也经常使用这一名词，然而城市化的概念、内容和性质至今仍在热烈的讨论中，没有一个权威的共识。

根据联合国教科文组织出版的《社会科学词典》（柯尔特与考尔任主编，1964年）注解，城市化概念至少包括以下四方面内容：①城市中心对周围乡村的影响及扩展；②人口中城市特征的出现；③人口向城市区的集中过程；④城市（镇）人口对整个地域人口的比率增加。另外1970年美国出版的《现代社会学辞典》给城市化下的定义是：“人口的移动从乡村到城镇地区，其结果是人口居住在城镇较乡村地方的比例日益增加；城市行为与思想方法的传播”。有关城市化的定义有很多，这里不一一赘述了，我们比较倾向于苏联社会学家杰米坚科的解释：“现代城市化作为一种全球现象，是城市人口比重增加，城市发展加速，城市在社会发展中作用增强，大城市文化的典型因素和生活方式特点的普遍传播，新的城市型居民点和与此有关的社会物质空间组织原则的形成过程。”^①其中第一点城市人口比重增加是城市化最明显的特征，也是目前通常用以衡量城市化程度的基础指标，国际上一般将城镇人口在总人口比重占50%以上的视为城市化水平高的国家，而将城镇人口比重在20%以下的列为城市化水平低的国家。

近代城市化的发展动因直接导源于18世纪中叶的欧洲工业革命，在工业革命浪潮中，城市发展之快，变化之巨超过了以往任何时期。1784年英国蒸气机发明，标志着工业革命开始，其中科技进步成为近代工业城市发展的关键。技术发展使机器大工业生产代替了以前城市工场手工业生产，使城市的经济活动扩大了。大规模的生产、交换、分配和消费改变了原来的经济关系格局，产生了新的社区分工和社会秩序。

工业革命具有一系列重要时代进步特征：

①集中在工厂的机器大生产代替了分散在手工业者家中

① 《大城市的人口问题和发展前景》（莫斯科，1980）

或小作坊中的手工劳动；②生产标准化的商品以便交换；③出现了产业工人阶级，他们生产的产品和使用的工具都不属于自己，只是出卖劳动力，挣得工资；④从事非农业劳动力人口大量增加；⑤大批商品成本低，效用高。这一系列变迁对城市壮大所产生的变化，正如在第一次社会大分工对城市出现的影响那样，既是技术的变化，又是社会的变化。工厂劳动的巨大变革要求家庭亲属结构、生产者和消费者之间的关系以及政府和企业主之间的关系重新改组。以城市迅速发展为特征的工业化城市，如果没有生产上、运输上和储藏上的技术革新，就不可能发生。这些变化给了城市以广大的腹地，比第一次城市的兴起时要大得多。工业革命中所形成的城市规模大于第一次社会变革中出现的城市，这可以表现为世界上有一些地方城市人口已经超过了100万。与早期不同，工业化国家有一半以上人口居住在城市，只有少数留在农村劳动。城市人口两倍、三倍地发展，不是经过几千年，而是只有数十年的时间。

工业革命不仅使近代城市在规模速度上变化空前，而且使工业化后的城市与前工业时期的城市在社会结构、生态结构等方面发生了多重的巨大变异，这些变异美国学者吉顿·斯乔伯格在《前工业化城市》一书中为我们作了较全面的清晰的描述和比较分析。如下表：

表1-1

前工业化城市		工业化城市	
自然特征	面积小，封闭型，城市人口占社会的少部分	面积大，开放型，城市人口占社会的大部分	
	社会成员中等级森严，	等级、职业、宗教方面的	
	不同职业，不同种族，不同	隔阂相对较少，很少表面上	

续表

	前工业化城市	工业化城市
自然特征	宗教集团的身份区别明显 街道狭窄,以步行为主, 信息传播速度慢	的流露,隔阂主要来自种族歧视 街道畅通,交通运输条件好,信息传播速度快。
功能	政治首府 交易市场,宗教活动中心	工业化社会中制造、金融和协调中心
社会结构	僵化的阶级结构 上层社会由高级官吏、 地主阶级和少数商人组成 少数的中间阶层和众多的底层群众 对手工业劳动轻视	不固定的阶级结构 上层社会由商人、科学家组成 大批参加技术工作的中间阶层 科学、劳动地位提高
经济制度	财富来自土地,商业活动的地位低下,市场范围小,日常存货量少;行会制度普遍;个体的生产经营;服务区域窄小,价格不一,不讲究时间效率,工作日程不规则,缺乏标准化	财富来自工资、薪金和投资;商业活动的地位较高;市场具有世界性范围,有大量整年度存货,有全国的工会,生产经营专业化,服务区域广,价格固定,讲究时间效率,工作日程规则,生产标准化
政治结构	国王与大臣们的家族统治,政府建立在传统观念和绝对权威的官僚制度上	公民民主形式的政府 政府功能是:依靠警察法院管理社会公共事务,社

	前工业化城市	工业化城市
政治结构	政府功能是：社会管理公共事务，抽税	社会福利，合理征税
宗教组织	权力强大，统治其它组织，宗教仅被上层社会所垄断，为其阶级统治辩护，反映了阶级地位的悬殊	权力薄弱，与其它组织分离，宗教为中间阶层操纵，其神秘的色彩正在消失
教育与传播	教育为少数人服务，传播宗教观念，只重口头宣传，不重保持文字记载，各阶层用语不同，使全国语言不统一，文体为一种口头艺术，书籍是宗教艺术的表现物	教育为大众服务，主要进行技术教育、普及教育，重视文字传播，广泛保持文宇记录，推行标准化语言，普遍使用印刷体，文化传播大众化、通俗化

下面，让我们更加具体地认识一下工业化过程中世界各国城市化的进展和特征。

2、世界城市化的发展阶段

我们根据近两三百年来世界城市化的速度、规模以及在全球的发展性质特征，将世界城市化划分为两大段，即1900年前的工业城市发展和本世纪以来的都市综合体发展时期。

①工业城市时期

自公元1750年至1900年，也就是从工业革命开始到自由资本主义完结，前后虽只是150年，但其发展却大大超过了以前的5000年。19世纪下半期在工业革命运动的推动下，制造业迅速发展，贸易不断扩大，人口自然增长率提高，因而促

进工业城市的形成和迅速发展。工业城市在西方的发展，首先开始于工业革命的发源地英国。1851年英国城市人口第一次超过农村人口，而到1900年，城市人口激增到占总人口的75%，工业城市在欧美其他资本主义国家也陆续发展起来。如美国从1790年到1890年工业城市由24个发展到1348个。

在工业化的推动下，整个西方资本主义社会的城市发展速度是很快的，表现在一方面是城市数量的大量增加和规模的不断扩大，另一方面城市人口在总人口中所占比例越来越大。下列数字表明到19世纪后期，欧美一些主要发达国家工业革命已相继完成，城市化已达到相当高水平。

表1-2 近代西方城市人口增长（占总人口比重%）

年 代 国 家	1801	1851	1889
英 国	32.1	50.1	67.9
法 国	20.5	25.5	34.8
德 国	/	/	41.4
美 国	4.0	12.5	28.6

表1-3 近代西方大城市人口增长表（万人）

年 代 城 市	1800	1850	1900
伦 敦	86.5	236.3	453.9
巴 黎	54.7	105.3	271.4
柏 林	17.2	41.9	188.9
纽 约	7.9	69.6	343.7

与此同时，亚非拉地区也先后发展起来一些近代城市，多与西欧的殖民掠夺相联。16世纪西班牙入侵中美、南美，建立一些行政中心和军事基地性质的城市。而非洲许多国家的首都也都是在19世纪欧洲的殖民奴役下形成的。如加纳的阿拉克（1876年）、刚果的布拉柴维尔（1883年）、扎伊尔的金沙萨（1886年）和肯尼亚的内罗毕（1899年）等。亚洲的情况也与此相似，如印度的孟买和加尔各答，就是英国入侵后建立的。正因为这样，所以这些亚非拉地区的都市，都具有浓厚的殖民地色彩，它们既是宗主国掠夺当地资源的基地，也是宗主国商品输出的市场。这些城市由于本身的发展先天不足，容纳不了大量农村的移民，因而从一开始就产生严重失业等问题，并且一直延续至今。

②都市综合体时期

本世纪中的城市化一个明显的特点是大型都市的兴起，都市越来越多，且呈现了都市连结的城市群落地带。20世纪以来，世界各地都市以空前的速度向前发展，规模扩大，类型增多，大约以50年代为界，虽然前后均有发展，但50年代后的发展非以前所可比拟。50年代后，资本主义国家经过战后恢复，经济上迅速发展。而原来是殖民地和半殖民地的国家，也纷纷开始摆脱帝国主义的奴役和压迫，政治上获得独立，经济上不断取得新的发展。这一切都大大加快了世界都市化的进程。据估计，1925年世界都市人口为4.05亿，占世界总人口的21%；1950年增加到7.19亿，占28.7%；而到了1975年激增到15.6亿，占39.3%。世界10万人口以上的都市数量1900年共38个，1950年为484个，1970年增加到844个；百万人口以上的大都市1950年为71个，1970年增加到157个；此外还出现五个上千万人口的大都市——伦敦、