

高等学校公共管理类专业主干课程教材

# 市政管理学

彭和平 侯书森 编著

高等教育出版社

高等学校公共管理类专业主干课程教材

# 市政管理学

彭和平 侯书森 编著

SHICHENGGUANLIXUE

高等教育出版社·北京

## 内容简介

本书旨在系统反映市政管理在理论和实践方面的发展和变化,在参阅、借鉴近几年出版的重要文献和理论著作的基础上,吸取了新的理论观点,补充了新的案例与实践,使本书更具有现实意义。

本书共分十二章,主要内容包括:绪论,城市政府组织与人事行政、财务行政,城市发展战略与城市规划,城市生产力与城市竞争力,城市公共经济管理,城市人力资源开发与市民管理,城市土地资源的开发和经营,城市环境保护与生态建设,城市文化管理,城市信息化建设,城市公共安全管理,和谐城市的建设与发展。

本书可作为高等院校行政管理、城市管理等专业的基础课程教材,也可供有关学科的工作人员阅读参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

市政管理学/彭和平,侯书森编著.--北京:  
高等教育出版社,2016.9

ISBN 978-7-04-0444313-4

I. ①市… II. ①彭… ②侯… III. ①市政管理-  
高等学校-教材 IV. ①D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第276086号

策划编辑 牛杰  
责任校对 吕红颖

责任编辑 牛杰  
责任印制 尤静

封面设计 姜磊

版式设计 童丹

出版发行 高等教育出版社  
社址 北京市西城区德外大街4号  
邮政编码 100120  
印刷 北京明月印务有限责任公司  
开本 787mm×1092mm 1/16  
印张 24  
字数 460千字  
购书热线 010-58581118  
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>  
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>  
<http://www.hepmall.com>  
<http://www.hepmall.cn>

版 次 2016年9月第1版  
印 次 2016年9月第1次印刷  
定 价 39.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换  
版权所有 侵权必究  
物料号 44313-00

# 前言

在实现伟大的中国梦和全面建成小康社会的征程中，我国的城市建设日新月异。城市的发展不仅注重硬实力，同时还注重软实力；不仅注重建设，同时还注重管理；不仅注重经济建设，同时还注重社会治理与生态建设。相对于城市管理而言，市政管理更强调市政府在城市建设和发展方面的作用。城市是社会、经济、政治、军事、宗教、科学文化等诸多因素高度综合的人类居住地和社会有机体。我们可以把城市看做是一个由各种各样的个人、家庭、群体、组织相互影响、相互作用、相互依存的制度场，市政府是这个制度场的主体。城市管理的制度设计、运行机制，市政府的政策制定和执行力度以及市民间、组织间的相互作用、互动关系对整个城市的管理、运行和发展起着主导性的作用。如何改革和完善城市建设和管理的制度体系、加强城市治理的制度效力是一个重要的理论课题。同时，在信息化、全球化的大背景下，城市建设与发展的具体过程中也存在着诸多迫切需要解决的现实问题。党的十八大以来，特别是在“十三五”时期，我国社会经济发展进入了一个新的历史发展阶段，城市建设和管理面临着许多新的课题和挑战，这些都有待于我们进行新的理论概括与深入研究。

呈现在读者面前的这本《市政管理学》，是为了更好地满足高等学校相关专业的教学需要、基于作者2009年在高等教育出版社出版的《城市管理学》改编而成的。本书保持了原有的理论框架和内容，但对全书章节做了一定的调整，由原来的19章变为现在的12章。为使本书内容系统反映市政管理领域在理论和实践方面的最新发展和变化，在参阅、借鉴近几年出版的重要文献和理论著作的基础上，吸取了一些新的理论观点，补充和更新了新的统计数据 and 文献资料，使本书能跟上理论和实践发展的步伐，更具有理论意义和现实意义。

在本书的编写过程中，我们得到了高等教育出版社及社会各界朋友的热情支持和帮助，在此一并表示衷心的感谢。由于我们的学术水平有限，本书仍会存在诸多缺陷，在此恳请有关专家学者和学术同仁予以批评指正。

彭和平 侯书森

2016年4月

于中国人民大学

## 第一章 绪 论

1. 城市的概念、起源与发展 .....	1
1.1 城市的概念、本质与特征 .....	1
1.2 城市形成的历史条件 .....	5
1.3 工业革命与近代城市的发展 .....	11
1.4 现代社会的城市化进程 .....	14
1.5 城市在人类现代文明中的特殊地位 .....	20
2. 市政管理的基本概念与理论 .....	22
2.1 市政管理的含义、特征及对象 .....	22
2.2 市政管理对城市发展的作用 .....	25
2.3 市政管理学的产生与理论发展 .....	28
2.4 二战后城市管理理论的主要流派 .....	30
2.5 近 30 年来城市管理理论的新进展 .....	33
2.6 市政管理学的研究内容和发展趋势 .....	36
3. 我国城市管理理论的产生与发展 .....	38
3.1 中国古代城市管理思想的产生与发展 .....	38
3.2 新中国成立以来城市管理思想及其实践 .....	39
3.3 我国城市管理理论的研究现状与发展趋势 .....	41

## 第二章 城市政府组织与人事

### 行政、财务行政

1. 城市政府组织 .....	46
1.1 城市政府组织的职权 .....	47
1.2 城市政府组织的结构 .....	48
2. 城市政府组织的职能 .....	52
2.1 城市政府职能的概念 .....	52
2.2 城市政府职能的基本类型 .....	53
2.3 中国城市政府职能转变的发展方向 .....	54
3. 城市政府的人事行政 .....	56
3.1 城市政府的人事行政概述 .....	56
3.2 现代城市政府人事行政的发展及其职能 .....	58
4. 城市政府的财务行政 .....	63
4.1 城市政府财务行政概述 .....	63
4.2 城市政府的财政收入与支出 .....	66
4.3 城市政府财务行政的管理体制 .....	71

## 第三章 城市发展战略与城市规划

1. 城市发展战略 .....	74
1.1 城市发展战略的含义、特征与意义 .....	74
1.2 城市发展战略的制定 .....	76
1.3 城市的可持续发展 .....	79

2. 城市规划与管理 .....	84
2.1 城市规划的含义、特征与作用 .....	84
2.2 城市规划管理的含义、任务 与内容 .....	87
2.3 城市规划的编制、审批与实施 .....	90

#### 第四章 城市生产力与城市竞争力

1. 城市生产力概述 .....	99
1.1 城市生产力的含义与特征 .....	100
1.2 城市生产力的构成要素 .....	101
1.3 发展城市生产力的重要作用 .....	103
1.4 产业结构与城市生产力 .....	106
2. 发展城市生产力的基本策略 与途径 .....	108
2.1 发展城市生产力的基本策略 .....	108
2.2 不断优化与完善城市产业 结构 .....	111
3. 城市竞争力概述 .....	115
3.1 城市竞争力的内涵及与城市综合 实力的关系 .....	115
3.2 城市的国内竞争力与国际 竞争力 .....	117
3.3 城市竞争力的评价分析方法 .....	119
3.4 城市竞争力的指标体系 .....	121
4. 提升城市竞争力的基本途径 .....	126
4.1 城市经营：提升城市竞争力的 重要途径 .....	127
4.2 发展高新科技，建设创新型 城市 .....	130
4.3 塑造城市形象，打造城市品牌 .....	133
4.4 以全球化视角促进城市的国际 竞争力 .....	138

#### 第五章 城市公共经济管理

1. 城市公共经济管理概述 .....	141
1.1 城市公共经济的含义与特点 .....	141
1.2 城市公共经济管理 .....	143
1.3 城市公共经济管理的主体 .....	146
2. 我国城市公共经济管理中的问题 与改革 .....	150
2.1 城市公共经济所存在的问题 .....	150
2.2 城市公共经济发展所面临的 挑战 .....	151
2.3 城市公共经济管理体制的 改革 .....	152
3. 城市公共基础设施的建设与 管理 .....	158
3.1 城市公共基础设施的构成、特征 与作用 .....	158
3.2 我国城市公共基础设施的现状 问题及其产生的原因 .....	161
3.3 城市公共基础设施的经营与 管理 .....	164
3.4 城市公共基础设施的产业化 .....	167

#### 第六章 城市人力资源开发与市民管理

1. 城市人力资源的开发与管理 .....	171
1.1 城市人力资源开发与管理的概述 .....	171
1.2 人力资源开发与人力资本的经营 与管理 .....	174
1.3 人力资源开发的基本途径 .....	176
1.4 人力资源的科学配置 .....	180
2. 城市市民的劳动就业 .....	185
2.1 城市市民的劳动就业及其管理 .....	186
2.2 城市劳动就业问题的解决途径 .....	187

3. 城市市民的户籍管理 .....	189	1.1 城市环境保护概述 .....	224
3.1 城市户籍管理的历史作用 .....	190	1.2 我国城市环境所面临的问题 .....	226
3.2 现行户籍管理制度的弊端与 改革 .....	191	1.3 加强城市环境保护的措施 .....	228
4. 城市流动人口的管理 .....	193	1.4 加强城市环境保护的手段 .....	234
4.1 城市流动人口的成因及其 特点 .....	193	2. 城市的生态系统建设 .....	236
4.2 流动人口对城市发展的影响 .....	195	2.1 城市生态系统概述 .....	236
4.3 加强城市流动人口管理和 服务工作 .....	196	2.2 我国城市生态体系建设中存在的 问题 .....	238
		2.3 加强我国城市生态建设的主要 内容 .....	241
		2.4 加强我国城市生态建设的主要 措施 .....	243
<b>第七章 城市土地资源的开发和经营</b>			
1. 城市土地资源的开发 .....	198	<b>第九章 城市文化管理</b>	
1.1 城市土地资源概述 .....	199	1. 城市文化管理概述 .....	248
1.2 城市土地资源的需求与供给 .....	203	1.1 城市文化的含义与结构 .....	248
2. 城市土地资源的经营 .....	207	1.2 城市文化的功能与发展城市文化 的意义 .....	251
2.1 城市土地资源经营的体制改革与 经营原则 .....	207	1.3 城市文化管理的含义、主要内容 与意义 .....	253
2.2 城市土地资源的规划与经营 手段 .....	210	2. 加强城市文化建设与提升城市 文化品位 .....	255
3. 城市土地资源的管理 .....	212	2.1 城市文化建设的内容与发展 方向 .....	255
3.1 城市土地资源管理的意义和 原则 .....	213	2.2 积极提升城市的文化品位 .....	257
3.2 城市土地资源管理的内容和 手段 .....	216	3. 城市文化事业与文化产业的 发展 .....	259
4. 城市土地资源市场及其调控 .....	218	3.1 大力发展城市文化事业 .....	259
4.1 城市土地资源市场的形成及 特征 .....	218	3.2 大力发展城市文化产业 .....	263
4.2 城市土地资源市场体系 .....	220	4. 城市自然文化遗产的保护与 开发 .....	264
4.3 城市土地资源市场的政府调控 .....	222	4.1 城市自然文化遗产的特性与保护 的意义 .....	264
<b>第八章 城市环境保护与生态建设</b>			
1. 城市的环境保护与环境管理 .....	224		

4.2 保护城市自然文化遗产所面临的 困境与措施 .....	267
4.3 非物质文化遗产的保护 .....	269
4.4 历史文化名城保护 .....	272
5. 推进城市基层组织文化的发展 .....	274
5.1 大力建设丰富多彩的社区文化 .....	274
5.2 切实加强激发员工激情的企业 文化建设 .....	277
5.3 积极建设生动活泼的校园文化 .....	278

## 第十章 城市信息化建设

1. 城市信息化建设概述 .....	281
1.1 城市信息化的含义及构成 要素 .....	281
1.2 信息化对城市发展的巨大 作用 .....	282
1.3 城市信息化建设的主要内容 .....	284
1.4 我国城市信息化建设的基本 思路 .....	286
2. 城市政府的电子政务建设 .....	290
2.1 电子政务的含义与功能 .....	290
2.2 我国城市政府电子政务发展状况 和存在的问题 .....	293
2.3 城市政府电子政务建设的原则和 发展思路 .....	296
3. 电子商务与城市经济建设 .....	298
3.1 电子商务的产生、发展和应用 领域 .....	298
3.2 我国城市电子商务发展状况和 存在的问题 .....	301
3.3 城市电子商务发展的原则和 思路 .....	305

## 第十一章 城市公共安全管理

1. 城市公共安全管理概述 .....	309
1.1 城市公共安全与公共安全事件 .....	309
1.2 城市公共安全管理的重要原则 .....	315
2. 建立公共安全日常管理系统和 预警、预防体系 .....	318
2.1 建立健全城市公共安全管理 系统 .....	318
2.2 城市公共安全的监测与预报 .....	320
2.3 建立统一的公共安全事件应急 机制 .....	323
3. 快速有效地处理好突发性公共 安全事件 .....	326
3.1 迅速控制突发性公共安全事件 事态的发展 .....	326
3.2 控制现场群众的情绪 .....	328
3.3 准确找到问题的症结所在 .....	328
4. 果断解决突发性事件所带来的 问题 .....	330
4.1 周密组织和指挥事件的处理 .....	330
4.2 抓住处理事件的关键 .....	331
4.3 做好突发性事件的善后工作 .....	331
4.4 讲究方法, 尽力减少损失 .....	332
4.5 突发性事件处理过程中的媒体 应对策略 .....	333

## 第十二章 和谐城市的建设与发展

1. 和谐城市建设 .....	335
1.1 和谐城市是和谐社会的重要组成 部分 .....	335



1.2 建设和谐城市是我国城市发展的新的里程碑·····	339	3. 城乡和谐管理和统筹发展·····	355
1.3 以人为本是构建和谐城市的根本要求·····	341	3.1 统筹城乡发展的含义及实质·····	355
2. 建设和谐城市的基本措施·····	343	3.2 统筹城乡发展的客观必然性·····	356
2.1 切实发展民主,建设法制城市·····	343	3.3 城市政府是统筹城乡发展的主体·····	357
2.2 努力推进诚信城市、友爱城市建设·····	345	3.4 实施城乡良性互动战略势在必行·····	358
2.3 尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造·····	347	4. 统筹城乡发展的一体化目标和基本措施·····	359
2.4 正确处理城市人民内部矛盾,维护社会安定·····	349	4.1 统筹城乡发展的一体化目标·····	360
2.5 分配公正,协调各方利益关系·····	352	4.2 统筹城乡发展的基本措施·····	364
2.6 加强城市发展新形势下的群众工作·····	353	4.3 城乡产业结构的协调发展·····	367

# 第一章 绪论

**【学习目标】** 市政管理是一个事关城市生活的社会、经济、文化等多方面内容的系统工程，具有科学性、开放性、综合性、动态性的鲜明特征。通过本章学习，学生应重点掌握城市的本质及特征，掌握市政管理的科学含义、特征与对象，同时认识市政管理对城市发展的基本作用，了解市政管理学的产生与发展过程，我国市政管理理论的现状、最新进展及其趋势。

城市是人类社会的政治、经济、文化中心，是社会运行的中枢。在人类社会，城市经历了漫长的历史发展过程，第二次世界大战（以下简称二战）后，世界进入了现代化城市发展阶段的高峰期。城市人口迅猛增长，经济实力大大增强，出现了现代化的大都市。城市结构日趋复杂，城市系统各因素之间相互牵制、相互影响，使城市具有多种多样的特征。如何加强城市管理，有效解决城市化进程中的发展问题，越来越受到人们的重视。建设可持续发展的和谐城市，迫切需要市政管理的科学化。

## 1. 城市的概念、起源与发展

城市是人类最伟大的创新成果，是人类社会文明进程和文化发展的重要标志。城市在其时间纬度上是一个历史的范畴，在其空间纬度上是一种区域现象，时、空衔接构成一个充满生机和活力的机体。

### 1.1 城市的概念、本质与特征

#### 1.1.1 城市的概念

在我国古代文献中，“城”和“市”是两个不同的概念。“城”最初指围成四方形用作防御的墙，一般泛指具有防守意义的军事据点。“市”是指在一定地域内固定的、集中进行商品交易的场所。随着社会经济的发展，“城”与“市”逐渐地结合成一体，

构成“城市”的概念和实体。

现代城市是在古代城市基础上发展而来的，已不是原来那种简单“城”与“市”的结合，而是要素繁多、结构复杂、功能齐全的综合体。通常提出的城市概念，一般是指现代城市的概念。

马克思曾对城市的概念有过精辟的阐述。他在《德意志意识形态》中曾写道：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。”<sup>①</sup>

由于城市本身的多质性和复杂性，人们可以从不同角度，对城市的概念从不同方面作出不同的定义。从地理学上来说，城市是具有很强区域性和综合性的一定空间组织，是有中心性能的区域焦点，是从事第二、第三产业人群的集中居住地；从社会学的观点出发，城市是具有一定地理界域的社会组织形式，或称之为人类社区的一种生活方式；从城市经济学的角度来看，城市是在有限地域内集中的经济实体、社会实体、物质实体相结合的有机体，是不同等级区域政治、经济、文化的中心，是经济区域发展的焦点；城市生态学的观点认为，城市是以人类社会为主体的，以地域空间和各种设施为环境的生态系统；城市系统论的观点认为，城市是在有限空间地域内，各种经济要素相互交织的网状系统。

由于研究的侧重点和角度不同，对城市有多种多样不同的定义。在我国，较为典型的城市定义有如下几种。

——“城市是国家经济、政治、科学技术和文化教育的中心，是现代工业与第三产业集中的地方，在国民经济和社会发展中起主导作用。”<sup>②</sup>

——“城市是以人为核心，以空间与环境资源利用为手段，以聚集经济效益为特点的社会经济以及物质性设施的空间地域集聚地。”<sup>③</sup>

——“城市是指一定规模及密度的非农业人口和非农业产业聚集的地方和一定层级地域的经济、政治、社会和文化中心”。“城市是和农村对应的术语。”<sup>④</sup>

——“城市是指以自组织的人的群体为主体，以一定空间和自然环境为客体，以集聚经济社会效益为目的，以集约人口、经济、科学文化为特点，并与周围环境进行物质能量信息交流的空间地域开放大系统。”<sup>⑤</sup>

——“从经营城市的角度来讲，城市是人力资本高度集中的地区，是某一国家或

① 马克思恩格斯全集（第三卷）. 北京：人民出版社，1972：57.

② 谢文惠，邓卫. 城市经济学. 北京：清华大学出版社，1996：2.

③ 陈友华，赵民. 城市规划概论. 上海：上海科学技术文献出版社，2000：1.

④ 马彦琳，刘建平. 现代城市管理学. 北京：科学出版社，2003：3-4.

⑤ 秦甫. 现代城市管理. 上海：东华大学出版社 2004：5.

地区在一定历史时期内政治、经济、文化等各种资本高度发达的中心，是一个动态的、开放的、复杂的社会系统，是一个个人（如政治家、企业家、科学家、社会学家等）或单位团体（如工商企业等）充分发挥其表演天才的大舞台。”<sup>①</sup>

——“城市是人类历史上形成的，以非农业人口为主体的，人口、经济、政治、文化高度聚集的多层次社会物质动态系统。”<sup>②</sup>

——“城市是生产力发展到一定阶段的产物，是生产要素集约化和业态多样化的社会有机体，是区域经济、政治、科学技术和文化教育发展的中心。”<sup>③</sup>

——“城市是指具有一定规模及密度的非农业人口集聚的生活社区和属于一定行政层级地域的经济、政治、文化中心的总称。”<sup>④</sup>

——“城市是非农业人口集聚、具有综合功能的人类生产和生活共同体，也是公共服务高度集聚的地理空间。”<sup>⑤</sup>

上述定义，都从某些方面对城市进行界定，然而，城市既是一个历史的概念，又是一个空间的概念，并且还是一个涉及政治、经济、文化等社会方方面面的综合概念。因此，要找到一个为学界所公认的定义是困难的。从城市管理的角度来界定城市的概念，既要吸取从政治、社会、经济、历史、地理等不同角度阐述城市的科学性，又要摆脱他们各自角度的局限性和片面性，从而要求从整体上把握城市概念的内涵。

从城市管理角度来看，我们认为：所谓城市是指在一定地域内，以非农人口集聚为主体，以一定空间和自然环境为客体，以商业、手工业或工业为基础，社会、经济、政治、军事、宗教、科学文化等诸多因素高度综合的人类居住地和社会有机体。

### 1.1.2 城市的本质

如同对城市的概念不同的学者有着不同的认识一样，对城市本质的认识，也没有一个统一的答案。

美国著名城市理论家刘易斯·芒福德（Lewis Mumford，1895—1990）曾指出：“人类用了5 000多年的时间，才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识，也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特性。”西方学者对城市本质的探讨最早可追溯到古希腊时期，此后，在中世纪和近现代时期都曾对城市本质进行过深入的研究和认识，其中不仅包括史学家、城市地理学家，而且还有社会学家、法学家和经济学家，等等。正是他们长期不懈的探索才使人们对城市的认识随着城市的成长、成熟

① 宋明，晁农. 经营城市的策略——对中国城市经营学的探讨. 成都：西南交通大学出版社，2005：5.

② 涂文涛，方行明. 城市经营学. 成都：西南财经大学出版社，2005：13.

③ 冯云廷. 城市经济学. 大连：东北财经大学出版社，2005：11.

④ 蒋召宁，李静，徐晔. 市政管理学. 哈尔滨：哈尔滨地图出版社，2012：31.

⑤ 杨宏山. 市政管理学. 4版. 北京：中国人民大学出版社，2015：1.

而不断深化。

刘易斯·芒福德毕生致力于对城市的认识和研究。他从城市发展的历史过程来认识城市的本质，倾注全力研究文化和城市的相互作用。他将城市的本质看做是其文化功能的体现。他指出：“城市不只是建筑物的群体，它更是各种密切相关的经济相互影响的各种功能的集合体——它不单是权力的集中，更是文化的归极。”<sup>①</sup>在芒福德看来，城市存在的意义，不在于它的物质形式，而重要的是它的传播和延续文化功能的作用。

另一位著名的城市理论家埃比尼泽·霍华德（Ebenezer Howard, 1850—1928）也对城市的本质进行了探索，他在《明日的田园城市》中提出了创建城乡一体化城市的理论构想和蓝图，并为之奋斗终生。

霍华德对田园城市本质的探索可归纳为几个方面：① 田园城市的本质是城乡一体化的新城市；② 田园城市的本质是满足广大普通人民安居乐业需要的家园城市；③ 田园城市的本质是消灭贫民窟和贫富差距的公平和平等的城市。

### 1.1.3 现代城市的特征

在不同的历史时期，城市有着不同的特征。

奴隶社会时期，城市的特点与当时低下的生产力有着直接关系。城市的数量较少，规模较小，城市居民的活动分散，许多居民还从事着农业生产活动，城市主要是较为封闭的行政、军事、宗教、商业和手工业中心。封建社会时期，生产力进一步发展，城市出现了新的特点，它不仅是商品市场和贸易中心，而且逐渐发展为对周边区域有广泛影响的政治、经济和文化的中心，城市的功能趋向多元化，一些法律条文也开始产生，城市分布范围变得更加广泛。工业革命之后，形成了以大工业城市为代表的近代城市，其特点是规模庞大、人口集中、科技发达、文化繁荣，工业和交通运输也集中于此，成为全国经济发展的命脉。

19世纪末20世纪初，尤其是第二次世界大战之后，现代城市开始出现。现代城市的特征是由现代城市的本质决定的，主要表现在以下几个方面。

#### （1）经济、人口和知识的集中化

现代城市是科学技术和生产力最发达的地方，也是经济、资金最集中的地方。工商业、财政、金融、贸易等密集于城市之中，大量资金也在城市集中。随着城乡差别的扩大，科学技术的飞跃进步，劳动生产率的提高，促使大量农村人口涌入城市，同时，随着城市化进程的加快，要求城市的商业、服务业和交通运输业加快发展，也吸引了大量劳动力，城市人口的集中化程度会不断加大。并且，各种科学知识、技术知识和教育文

<sup>①</sup> [美] 刘易斯·芒福德. 城市发展史. 宋俊岭, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.

化资源都集中于城市。现代城市是科技文化的集中地，是各种信息知识的发源地，也是各类人才的培养基地。

### （2）城市空间布局的开放性

城市是各种交流的主要场所，是某一区域政治、经济和文化的中心，因此现代城市必须具有开放性的特征。只有与周边农村和城市交流与合作，城市才能生存与发展下去，才能保证蓬勃旺盛的活力，才能担负起中心与枢纽的功能作用。而且，社会分工越来越细化，社会联系越来越紧密，城市必须要与周边地区进行各种开放式交流，形成以城市为中心点的流通网络、信息网络等，从而发挥出城市的中心作用。

### （3）城市问题日益突出

随着城市化进程的不断加快，城市问题也逐渐升级。当人们在沐浴现代城市的文明，享受着现代城市带来的种种便利与快捷的同时，却也越来越感受到城市化发展所带来的种种问题，比如：人口问题、环境问题、生态问题、交通问题、贫困失业问题、教育问题、社会安全问题和社会保障问题等。当前，城市问题成为社会和学界广泛关注的焦点。

## 1.2 城市形成的历史条件

城市的起源及其表现形态，往往与当时的社会制度和思想文化密切相关。只有全面地把握导致早期城市起源及其表现形态的社会制度与思想文化，才能更加准确地理解和把握导致城市诞生的社会历史背景和根本原因，以探索其中内含着的发展规律。

### 1.2.1 城市形成的背景

人类社会有着百万年的悠久发展史，而城市的出现却不过只有几千年的“短暂”时期。城市的产生和发展不是一个孤立的社会物质现象，而是人类社会历史发展到一定阶段的产物。人类社会的经济、政治、文化的文明进程，是城市形成和发展的主要社会历史背景。城市形成的规律一般为：原始聚落→分散的乡村→集市→早期城市。鉴于政治、军事和宗教等因素对于城市诞生所具有的重要影响，一些城市是在原始聚落的基础上，直接发育成为早期城市的。

#### （1）原始聚落

远在距今约 6 000 年的新石器时代，伴随着原始人群认知能力的提高和生产工具的发明，人类的生产力水平得到了第一次质的飞跃，人们开始了对野生动植物的驯化，耕作农业和养殖业也诞生了，继而发生了农业与畜牧业分离的第一次社会大分工。人类的生产活动第一次摆脱了对劳动对象的绝对依附性，选择有适合耕作土地的地方定居下来，形成了人类历史上以原始农业生产为主的固定居民点——聚落。聚落是对人类各种

形式的聚居地的总称，包括与人类生存密切相关的房屋建筑、各种生活、生产设施，是人类进行生产、劳动、居住、生活、休息及各种社会活动的场所。聚落的形成使原始人群可以充分地利用集体的力量，互助合作，共同应对自然的挑战，提高了战胜自然的能力，改善了生存的质量，对于人类文明的发展具有划时代的重大意义。

### (2) 分散的乡村

乡村是以农业活动和农业人口为主的聚居地。由于地理环境对农业生产具有重要的决定性影响，因而对乡村形态的影响也很大。一般在水源、交通路口等地带易于形成乡村。根据考古资料，大约在6 000年前，最早固定的乡村诞生在近东地区。当然，当时乡村规模还比较小，人口一般很少超过200人，居民之间可能有着密切的血缘关系。

### (3) 集市

奴隶制社会初期，产生了由石器工具向金属工具的飞跃。农民中兼做工具的手工匠独立出来，成为专门从事工具生产的手工业者，从而产生了手工业与农业的分离——第二次社会大分工。产品开始有了剩余，商业交换应运而生。手工业者为便于生产和交换，选择交易方便的地方集中居住，导致集市的产生。集市已经包含了城市最基本的内容和功能，因此，集市被称之为城市胚胎的发育形态。考古工作者在约旦河口西北约15公里<sup>①</sup>处发现的耶利哥遗迹，面积达4公顷<sup>②</sup>，时代为前陶与新石器时代，住房以粘土筑墙。根据规模估算，该村落约有2 000人。这类村落的逐步发展，就可能演化成城市。

### (4) 城市的诞生

原始社会瓦解，私有制社会随之产生，人类进入了阶级社会。商品交换日益频繁，交换地区不断扩大，出现了专门从事商品交换业务的中间人即商人，产生了商业与农业、手工业的分离——第三次社会大分工，更加促进了商品经济的发展。在社会制度变革、商业经济发展和政治统治需求等多种因素的共同作用下，早期的城市产生了。1946—1949年在美索布达米亚南部的乌尔附近考古发掘的新石器时代晚期的埃利都遗迹，被证明是人类最早的城市。该遗迹面积为8~10公顷，人口在4 000人以上。住房以黏土筑墙为主，但已经开始使用砖坯砌墙。遗迹中心的有神庙，展示着当时宗教文化的兴起。

#### 1.2.2 城市形成的原因

关于城市的形成的原因，国内外学者有各种不同的看法。持“集市说”观点的学者认为，商品经济的发展和商品的频繁交换，导致居民和经济活动的集中而出现了

① 1公里=1千米。

② 1公顷=0.01平方千米。

“市”；持“防御说”观点的学者认为，为了抵御外族的侵略，修筑墙垣是保护居民的财富不受掠夺而形成了“城”；持私有制说观点的学者认为，城市的产生是私有制出现和发展的结果。此外，持地利说观点的学者，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。这些观点从不同角度、不同层次对城市产生的原因作了分析，但都只是从某一个侧面解释了城市起源的直接原因，没有完整地揭示城市产生的根本原因。都有一定的学术价值，但是，“城市产生的原因不是单一的，而是自然、社会、经济、政治等因素综合发展的结果，只有从生产力与生产关系的相互作用中考察和分析城市的起源，才能揭示城市产生的根本原因。”<sup>①</sup>

#### （1）生产力的发展是导致城市诞生的根本原因

农业生产技术的创新，促进了农业劳动生产率的提高，使农业生产有了一定的剩余产品，这是城市起源的物质基础。城市出现之前的农业生产，处于起步和缓慢的发展状态，耕作方式落后，属迁移式农业。农业生产技术的创新，促进了农业劳动生产率的提高，固定乡村出现的同时，农业有了一定的剩余产品。这就是说，城市起源的物质基础与农业发展密切相关。正是由于生产力的发展激发了人类原始的生产关系及生产方式的变革，催生了三次社会大分工，是导致城市产生的根本原因。

#### （2）商品经济的发展是导致城市诞生的经济原因

城市是社会大分工的产物。社会大分工导致剩余农产品成为商品，出现了直接以交换为目的的商品生产及非农业人口的集中聚集，从根本上决定了聚落的分化，使人类的原始聚落最终分化为乡村和集市两种性质不同的社区，一部分集市形成了早期城市的雏形。马克思指出：“城市工业本身一旦和农业分离，它的产品一开始就是商品，因为它的产品的出售就需要商业作为媒介，这是理所当然的。因此，商业依赖于城市的发展，而城市的发展也要以商业为条件。”<sup>②</sup>

#### （3）阶级和国家的产生是促使城市诞生的政治原因

人类最早的城市大约在公元前 5000 年至公元前 3500 年产生，该时期正是人类社会由原始社会向奴隶制即社会过渡时期。统治阶级为了巩固自身的统治地位和维护自身的利益，必然要对经济基础和上层建筑进行变革，在变革过程中把聚落变成强大的政治、军事和经济中心，在客观上推进了聚落向早期城市的转化，为城市的诞生提供了必需的政治条件。因此，从阶级分析的角度看，城市是以私有制为基础的阶级和国家的产物。

#### （4）思想文化的繁荣对城市的产生具有重要的影响

人类早期城市的产生，与人类文明的发展具有高度的一致性。就词源意义上看，英

<sup>①</sup> 向德平. 城市社会学. 北京: 高等教育出版社, 2005: 25.

<sup>②</sup> 马克思恩格斯全集 (第 25 卷). 北京: 人民出版社, 2001: 371.



文“civilization”（文明）正是源自拉丁文的“civis”，本意是“市民”或“城市中的居住者”。在专门从事手工业和商业活动的人口比较集中的聚落，也是原始的科技、教育和宗教活动的集中地。特别是文字、宗教以及反映社会等级的礼仪制度的出现，对城市的产生也起了重要作用，使原始的聚落发展成为一定区域的文化中心。

#### （5）自然地理因素对城市的产生具有积极的影响

自然地理条件通过影响人口分布和自然要素的作用而影响城市的形成发展，是城市形成的重要基础性条件。自然要素主要包括地形、气候、水、地质矿产、交通便利状况等。早期城市主要分布在尼罗河流域、东地中海沿岸、两河流域（底格里斯河、幼发拉底河）、印度河和恒河流域、黄河流域和长江流域等地区，这些地区土地肥沃，物产比较丰富，交通比较方便，便于商品的运输和集散，商品生产比较发达，适合进行商品交换，也就为城市的诞生提供了必需的自然条件。这些地区是世界文明的发祥地、人类文化的摇篮，为人类文明的发展做出了重要的贡献。

### 1.2.3 人类早期城市的发展状况

世界上最早的城市，一般分布在早期农业生产发达的一些大河冲积平原地区，这些地区也是人类古文明的发源地。

#### （1）两河流域

自公元前 5000 年至前 2500 年，两河流域的美索不达米亚和苏美尔地区，诞生了很多城市国家，如乌尔、埃利都、乌鲁克、拉迦什等。其中最为著名的城市遗址是乌尔城邦，位于今伊拉克首都巴格达市东南约 300 公里的幼发拉底河畔，距今有 5 000 多年。巴比伦古城位于今伊拉克首都巴格达以南约 90 公里处，是汉谟拉比国王于公元前 19 世纪统一两河流域后，建立的巴比伦王朝的都城。该城为长方形，横跨幼发拉底河两岸，面积约 88 平方公里，人口为 50 万至 60 万。城市的中心大道两侧是神庙，塔庙有 7 层，高 91 米。南北大道北端西侧有南、北两处皇宫，南宫东北部建有著名的“空中花园”。高大而又富丽堂皇的宫殿与神庙，与以粘土、树枝、芦苇等材料建成的简陋的贫民住房，形成鲜明的对比，表明了当时阶级分化的社会现实状况。

#### （2）尼罗河流域

尼罗河流域的古埃及产生了人类历史上最早的一批城市，如孟菲斯、卡洪成、底比斯、法雍等。从公元前 3200 年到 332 年，在这些城市中共经历了 30 个王朝。孟菲斯是第一王朝美尼斯所建的首都，是人类最早的城市。因其土坯墙壁涂为白色，故有“白墙”之称。考古发现较完整的城市遗址，位于开罗以南约 100 公里处，是第十二王朝（公元前 1991—前 1786）建造的卡宏城。该城总面积为 380 260 平方米，围有城墙，分东西两部分。东部为贵族区，西部为贫民区。房屋和街道排列整齐，这是早期城市设计