

第一章

城市与城市管理

——创造人类文明的新纪元

城市是人类文明史的伟大产物。城市的产生使人类步入了文明的门槛。城市的产生与发展源于经济和社会的发展，同时城市的发展又强有力地推动着人类文明的进步，人类文明由于城市的出现和发展而得到广泛的传播并获得进一步发展的滋养。回顾城市 5 000 多年的发展历史，我们不难发现，它与人类文明的发展是一脉相通的。

在城市漫长的发展历程中，城市所面临的公共事务越来越繁多复杂，这为城市政府的产生准备了客观条件。城市政府运用各种手段管理城市公共事务 开拓了城市管理的全新的领域 推动着城市有序、健康地发展。

一、城市的形成与成长 ——人类文明的新纪元

（一）城市的形成 —— 人类文明的重要标志

1. 城市的最初形成

城市是社会经济发展到一定阶段的产物，同时也是社会经济发展历史过程的体现。人类的历史，就是人类求生存、求发展的历史。原始社会中期以前，人类茹毛饮血，居无定所，过着穴居或巢居的生活。在新石器时代，人类开始制造简单的工具，饲养驯服的

猎物，逐步学会了种植农作物。于是，为了更有利于生存，人们聚居在一起，开始建立定居点 (settlement)。这些定居点可以说是城市最早的胚胎。由最早的原始农牧定居点逐步演进到都市的聚居点的过程，也正是人类产生不同文化，进入文明生活的漫长历程。

城市的形成是人类社会进入文明时代的标志，是社会生产力发展到一定阶段的必然产物。商品生产和商品交换的出现和发展，促成了人类社会第二次社会大分工——农业和手工业的分工，人类聚居地同时成为手工业和商业的中心。正是由于商品经济的发展，商品交换日益频繁，形成了专门从事商品交换的商人阶层，人类社会出现了第三次社会大分工。同时在这一过程中，由于部落间的战争，保护自己成为一种生存的必须，于是人们在这些固定的居住地不断修城筑池，人类最早的城市就出现了。

“城”和“市”起初是两个相互分离的概念。“城”在最初只是四周用墙围起来的具有防御功能的要地。《管子·度地》中说：“内之为城，城外为之郭”。《墨子·七患》指出：“城者，所以自守也。”根据诸多古代文献的记载，最初的“城”主要是用于军事防御。“市”在最初是指货物集散和商品交换的场所。《周易·系词》对市有这样的描述：“日中为市，至天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”后来随着城内人口的不断增长，“城”和“市”才连结为一体。

2. 最早的城市与文明

人类最早的城市，距今已经有 5 000 多年的历史。根据现有的考古发现，世界上第一批城市大约于公元前 3500 年左右出现于西南亚地区，以幼发拉底河和底格里斯河两河流域中下游最为集中，但由于当时政治上的分裂，诞生于美索不达米亚的这些最早城市，人口规模一般均很小，大约只有 5 000~25 000 人。城市的周围是森严的高墙，城墙之外是城市居民赖以生存的灌溉农田。大约公元前 3100 年左右，尼罗河流域也出现了最早的城市。随后在

印度河流域和中国的黄河流域，早期的城市也相继诞生。在随后的 1 000 年间，农业成为一门科学，作物收成提高，种粮所需要的人力减少了。有人开始从事其他工作而获得财富，越来越多的人搬到靠近店铺和集市的小镇。这种状况持续了几个世纪。据估计世界上第一个超过 10 万人的城市可能是当时埃及的首都底比斯 (Thebes)。

最早的人类文明出现于土地肥沃的美索不达米亚等宜农地区 尼罗河流域为埃及文明发祥地 都城墨府、孟斐斯 (Memphis)、底比斯是当时国家的政治、商业、军事、文化中心。在底格里斯河和幼发拉底河的两河流域，叙利亚国都泥府 (Nineveh) 及巴比伦国都巴比伦都是当时十分繁荣的城市。后来在印度河流域也出现了一些比较繁荣的城市。大约在公元前 1500 年中国黄河流域形成了夏代的安邑 (位于今河南省郑州市中心及北关一带)、阳翟等一些城市。

3. 古希腊的“城邦”

古希腊的城市与这一时期的其他城市相比，有着鲜明的差别，城市在当时的希腊社会政治和社会生活中有着更重要的意义。从严格的意义上来说 古希腊不是一个统一体 它由 100 多个“城邦” (City State) 组成。“城邦”就是一个以城市为中心 连同周围不大的一片农村所构成的独立的“城市国家”。每个“城邦”都是“自给自足”的单位，城邦之间互相独立，互不统属。城邦制度是古希腊社会的基本结构，城邦就是国家，就是实际社会，它既包括政治生活，也包括经济生活、文化生活等各个方面。人们的一切活动都是在其所从属的城邦范围内进行的。每个城邦都是一个独立的整体，公民离不开城邦，任何人都不能在城邦之外另建组织，不能脱离所属的城邦独立生活。有所谓“离开城邦，非神即兽”的说法。亚里士多德说，“人天生要过城邦的生活”。古希腊的城市本身具备一个国家所有的功能，但是它不具有普遍的意义，应该说它是人

类城市发展史上的一个特例。

4. 早期城市的特点

最初形成于奴隶社会的这些城市主要是行政、军事、宗教和手工业的中心。当时的社会生产力水平很低，城市的经济职能不很突出。不少居民都还从事一定的农业劳动，在城市里经常保留着大片耕地、菜园和果园。这一时期的代表性城市有雅典、斯巴达、罗马等。其中罗马城在公元 1 世纪时人口达到了 35 万人，人口密度为每平方公里 2.5 万人。虽然古希腊和古罗马具有深远民主政治传统，但在城市中议会及政府的重要官职，也只有贵族可以担任，贵族享有世袭的特权，平民多数为工人、雇农和小农，他们虽为自由人，但是他们没有参政权。

总的来说，这一阶段的城市属于人类城市发展的最初形成阶段。相对来说，城市规模狭小、功能单一、建筑粗糙、居住和活动分散，但是它的形成，是人类古代文明的飞跃。城市的形成开创了人类历史发展的新纪元。

(二) 城市的历史性成长——封建文明的发展

1. 西欧封建时期城市的发展和特点

公元 5 世纪至公元 17 世纪中叶是西欧的封建社会时期。西欧封建社会的最初几个世纪，由于遭到战争的破坏，商旅断绝，城市手工业和商业萧条，生活重心转入乡村，曾经出现了一个城市衰落的时期。这些城市最初是以封建主的城堡为中心向四周逐渐发展，有些则是在交通枢纽及罗马营寨城的基础上发展起来的。这一时期，社会、政治、经济的基本组织形式是以封闭的、自给自足的自然经济占主导地位的封建庄园。封建主在自己的领地内享有政治、经济、司法、财政的全权，每一个封建庄园都是一个独立王国。城市主要是兴起在封建领地之内，是建立在封建经济和小农经济基础之上的。

11 世纪以后，地中海的贸易日渐恢复，欧洲大陆逐渐恢复文明，其显著的标志之一就是城市的兴起。在 11~15 世纪封建社会的繁荣时期里，社会生产力的进一步发展促使社会分工不断扩大和完善，以手工业和商业为中心的一大批封建城市纷纷兴起，这些城市在 12 世纪已经形成了地区市场。从十字军时期开始，海上贸易得到了很大发展，与东方的商品和文化交流也日益增多扩大。在 13~15 世纪，欧洲已经形成了以意大利的城市（尤其是威尼斯、热那亚、比萨等）为中心的地中海商业区和以佛兰德尔各城市（尤其是布鲁日）为中心的北海和波罗的海的城市商业区。城市的复兴和商业的发展创造了西欧繁荣的封建文明。

从 14 世纪到 16 世纪的 200 年间，在工业革命、文艺复兴、宗教改革、地理的新发现和海外殖民地的拓展等运动的影响下，欧洲的文明得到了空前的发展，城市由贫乏闭塞转变为繁荣和开放。16 世纪的荷兰共有 300 多个城市，号称城市之国。城市中毛纺织业、麻织业、造船业都很发达，出现了大规模的手工工厂。阿姆斯特丹城与英国及波罗的海沿岸城市贸易往来十分密切。这时在一些主要河口、海岸出现了一些以商业为中心的城市。15 世纪造船业和航海技术的发展使得交通更加便利，运输更加发达，发展海上商业贸易，拓展海外殖民地成为西欧国家发展的命脉，城市的商品生产、交换活动更加活跃，海外贸易也越来越频繁，从而促进了西欧城市走向繁荣。

2. 封建时期东西方城市的差异

封建时代的东方城市，不仅是商业和手工业集中的地方，而且是全国和地方的政治统治中心，城市中标志性建筑往往是封建主的宫殿和府邸。像我国唐代的长安、明代的南京、北宋的东京、隋唐的淮安、扬州、苏州、杭州等，都是著名的商业城市和统治中心。这些传统城市突出的特点是具有很强的封闭性、独立性、消费性等自然经济的特色。

封建时代西欧大多数城市分为城堡和市区两部分，城堡中居住的是贵族地主，也是政治中心，城堡以外聚居着手工业者和商人。在封建制度盛行的时代，所有的城市或者是教主的采邑，或者是皇帝、国王和封建领主的采地，后来因为城市坚固，足以抵抗异族的侵略，受到国王和封建领主的重视，被逐步授予一定的自主权，设立自治政府，成为工业、商业及政治社会中心。这就成为西欧自治城市的萌芽。市区随着市场的扩大，市民人数不断增多，但是由于城市兴起在封建主的领地，封建贵族把城市视为自己的私有财产，采用赋税等形式不断从城市索取好处，多少限制了城市的发展。为了反抗封建主的剥削，保护自身利益，城市与封建贵族展开了激烈的斗争。到公元 11 世纪西欧的许多城市才通过武装斗争和赎买逐步取得了城市自主权，市民等级取得了自由和独立的地位，城市自治政府开始有了一定的实力致力于城市的公共事务，市民也有了一定的闲暇参与市政活动。当时的热那亚、比萨、佛罗伦萨、米兰、汉堡、科隆等城市，均由一个市镇及周围的乡村构成，有各自的政府、法庭、军队，甚至自己的钱币制度，拥有自由加盟、宣战、媾和、订立条约的权力。

3. 封建时期城市的主要特征

这一阶段城市的主要特征是：城市不仅是商品市场和贸易的中心，而且还开始发展成为政治、经济和文化的中心。城市的管理问题开始突显出来，有关城市及其管理的法律条文开始产生。这使城市从初步形成跨入历史性成长的阶段。威尼斯、热那亚、佛罗伦萨，我国唐代的长安、明代的南京等城市都是这一时期的突出代表。据历史资料记载，当时的长安城区居民已愈 8 万户，人口约 100 多万，城内商旅云集，店铺林立。北宋的都城东京（今开封），人口最多时达 150~170 万。总体来说，封建城市中的生产者仍以手工业为主，规模小、产量低、生产技术落后，其基本上以家庭生产为主，城市人口的增长极其缓慢。封建时期的城市，经济上以生

产技术落后、规模狭小的手工业生产为主要特征，城市质量较低。

二、城市的迅速发展——现代文明的主旋律

（一）城市数量和规模的急剧增加——工业文明的崛起

1. 近代资本主义新兴城市的兴起

从 18 世纪下半叶开始，英、法、德、美相继开始了产业革命。随着科学技术的进步及其大工业的建立，生产的社会化程度大大提高，带动了城市的迅速发展。以资产阶级民主取代封建专制，以资产阶级的人权取代封建主义王权和神权，以资产阶级的民族国家取代封建教会统治，以机器大生产取代手工劳动，工业文明迅速崛起，并成为社会的主流。

随着资本主义生产关系的确立发展，商品经济占据了统治地位，工业成为国民经济的中心，以机器生产为基础的城市工业迅速发展起来，大工业城市的数量急剧增加，人口和资本向城市聚集，城市成为机器大工业的中心。城市成为人口大量聚集，工厂密布，商业繁荣的地方，城市真正成了一个国家或地区的经济中心，这就形成了所谓的近代城市。

工业革命不仅改变了人类的生产方式，也改变了人类的生活方式。都市的成长与发展，受到了工业革命的强烈影响，在首先爆发工业革命的英国形成了许多新的城市，像曼彻斯特、利物浦、伯明翰等。这一时期，城市数量迅速增长，一大批工业城市、商业城市、港口城市快速成长起来。从 1800 年到 1850 年，英国 5 000 人以上的城镇由 106 个增加到 265 个；美国在东北部形成了工业城市带，大西洋沿岸和河口地区形成了人口密集的城市带。1790 年，美国 2 500 人以上的城镇仅有 24 个，1890 年猛增到 1 384 个。

在城市数量增加的同时，城市人口的数量也急剧增长，产生了

许多特大都市，进而形成了都市群落。16 世纪初 世界上人口 10 万以上的都市仅仅有 6 个，到了 1800 年已经增加到 28 个，1900 年增加到 195 个。法国的巴黎 1800 年人口为 86.5 万，1900 年为 271.4 万；美国的纽约 1800 年为 54.7 万，1900 年增加到 343.4 万 英国的伯明翰 1800 年为 7 万多，1844 年增加到 20 万。

这一时期，无论是城市的数量，还是城市人口的规模，都急剧扩张，这是城市发展史具有决定意义的一个时期，是世界范围内人口城市化的发端。

2. 近代城市的主要特点

(1) 城市发展速度加快，规模迅速扩大

城市因具有便利的交通条件和廉价的劳动力，以及密集的人口所形成的巨大消费市场，使它成为开办工厂的理想场所。大工厂在城市的迅速发展又加速了城市的发展以及城市规模的扩大，增强了城市的辐射能力。

(2) 城市成为工业和行政中心

由于工业革命推动了城市的发展，这也就决定了城市的主要职能是工业、商业等产业职能，与之相适应，城市的中枢管理职能也日益突现出来。

(3) 城市的功能也呈现出多样化的特点

机器大工业的发展，通讯等新技术的出现与应用，特别是电力的发明，使得各种先进的公用设施成为市政工程的重要内容，如电灯、电话、上下水道及各种公用交通逐步出现 并迅速普及 城市的功能呈现出多样化的特点。

(4) 城市的空间布局出现了较大的变化

在城市规模扩大的同时，城市开始了简单的规划工作，逐步形成了工业区、仓库码头区、商业区、居住区等功能分区。

(5) 大城市问题爆发

由于自由资本主义时期城市发展的盲目性，城市的最初发展

往往缺乏系统严格的规划和管理。因此，城市的迅速发展带来了环境污染、布局紊乱、交通堵塞、用地住房紧张等一系列严重的城市问题。

（二）城市化运动——现代文明的主旋律

现代城市是经济、政治、科技、文化、教育的中心，是现代文明的结晶，城市集中体现了一个国家的综合国力、政府管理能力和国际竞争力。

城市化是人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，又称城镇化、都市化。城市化表现为：农业人口先向第二产业转移，接着向第三产业转移，乡村人口不断转化为城市人口；人类的生产、生活由分散的乡村向城市集中，城市人口迅速增长，城市数量不断增加；城市设施不断完善以及人类生产方式、生活方式、社会活动方式的不断变化和现代化的过程，以及城市不断发展和完善的过程。城市化与生产的工业化、现代化密切相关，它把人类文明推向了一个新的发展高度。

1. 世界人口的膨胀与城市化

（1）世界人口的急剧增长

城市出现已有 5 000 多年的历史，而城市化则是近二三百年来的事。城市化的出现和世界人口的快速增长有极其密切的关系。人类社会自 19 世纪以后，进入了一个人口急速膨胀时期。史学家推断，石器时代人口增长率约为 0.002%，公元 1~17 世纪之间约为 0.4%，19 世纪呈加速度增长态势。据联合国人口统计，公元 1 世纪世界人口的数量约为 2.5 亿人，经过 1 600 多年，到 1650 年才增加了 1 倍（约 5 亿），而从 5 亿增加到 10 亿，仅用了 200 年，即到 1850 年，第 3 个 5 亿用了 50 年，即 1900 年为 15 亿，第 4 个 5 亿用了 30 年，即 1930 年为 20 亿，第 5 个 5 亿为 19 年，即 1949 年为 25 亿，第 6 个 5 亿为 11 年，即 1960 年为 30 亿，第 7 个 5 亿为 8

年即 1968 年为 35 亿,第 8 个 5 亿为 7 年,即 1975 年为 40 亿,第 9 个 5 亿为 5 年,即 1980 年世界人口达到了 45 亿。世界人口的急剧增加,势必造成土地和其他自然资源的相对短缺,迫使人们的生产经营活动向集约化方向发展,以提高资源的利用率,这就迫使大量的乡村人口转化为城市人口。

(2) 人口向城市的聚集

人口在城市与农村间如何分布从来就不是一种自然现象,而是一种社会经济现象。纵观世界经济的历史,几乎都无一例外经历了农村劳动力向城市工业及其他非农产业转移的过程。在世界范围内,城市普遍成为科技、经济、文化的聚集中心,人们在城市能够获得更高的工资收入,更好的发展机遇,当然还有充满吸引力的现代生活享受——现代的交通、通讯、文化娱乐等等。于是相比之下,田园式的乡村生活,失去了它的吸引力,人口大规模地涌向城市。城市经济实力空前增长,造就了后现代社会的文明,人口城市化浪潮成为现代社会的一个重要特点。

与世界人口急速膨胀相适应,世界城市人口的比率也在不断上升。1800 年世界城市人口数为 3%,1850 年为 6.4%,1950 年为 28.6%,1965 年为 33%,1970 年为 38.6%,1990 年达到了 45%。1800~1900 年的百年间,全世界城市人口占总人口的比例增长了 10%;而 1900~1950 年的 50 年中则增长了 14%;1980 年城市人口占世界总人口的比例达 42%,2000 年占到了 50% 以上,而全世界城市面积却不到陆地总面积的 0.3%。更有一些发达国家,城市人口远远超过世界平均水平,像美国、英国、法国、日本、德国等国家城市人口都超过了 70%。

(3) 大城市的吸纳能力与规模效益

城市人口不仅增加速度快,而且呈现向大城市聚集的趋势。大城市的数量不断增长,1900 年,世界上 50 万人口的大城市只有 49 座,到 1980 年已经发展到了 476 座,吸纳了 42.8% 的城市人口。

大城市是以产业和人口高度集中为特征的，这种密集经济为现代化、专业化的生产协作与联合提供了有利的空间环境，也为有效地利用土地资源、金融资本、人力资本、自然资源、信息资源和公共服务设施等奠定了基础。正因如此，城市经济的规模效益总是大大地高于农村经济，城市的规模越大，规模经济的效益也就越高。

以世界公认的大都市为例，其人均国内生产总值一般在 3 000~5 000 美元以上，GDP 占全国的比重也比较大。例如，东京 GDP 占全国的 18.6%，伦敦占 17%，汉城占 26% 左右。在我国，大城市在国民经济中同样占有重要的地位，依据国家统计局对全国城市的调查显示，1996 年全国 666 个城市实现国内生产总值 47 074.2 亿元（不包括市辖区）占全国的 68.6%，城市人均国内生产总值 9 138.6 元，是全国平均水平的 1.6 倍，其中综合实力最强的 50 个城市仅占全国土地面积的 0.9%、人口的 9.1%，却创造了占全国 27.1% 的国内生产总值、41% 的财政收入和 32.8% 的社会消费品零售额。1998 年，我国的北京和上海的 GDP 分别占全国的 2.5% 和 4.6%，大城市对国民经济的贡献率和规模经济效益是十分突出的。

2. 城市化是工业革命和科技进步的产物

(1) 工业革命是城市化的推动力

工业革命动摇了传统的生产方式和经济制度。机器大工业代替了传统手工业，促进了社会分工和协作的发展，推动了城市化的进程。

城市化最早开始于英国，这是因为英国是世界上工业革命发起的地方。1801 年英国的城市人口占总人口的 26%，而全世界城市人口占总人口的比例 1925 年才达到 21%。英国的工业革命，特别是蒸汽机的发明与运用带动了冶金、制造、纺织和交通业的发展，促进了农村劳动力向城市的聚集，使英国成为世界上第一个城

市化国家。在英国工业革命的带动下，法国、德国和美国也相继完成工业革命，并在较短时间内实现了农业人口的转移，在 1920~1930 年间，德、美、法的城市化水平相继达到 50% 以上。

工业化促进了城市的空前大发展，劳动力聚集到城市中，工业的发展又促进了交通、运输、商业、贸易的发展，吸纳更多的劳动力。城市的周边地区成为城市的劳动力、原材料和服务的重要来源和基地。这些地区逐步发展成为小城镇，将众多的农村人口转化为非农业人口。工业革命使分散的、小规模的手工业生产转化为集中的、规模化、社会化的大机器生产，使城市成为区域经济的中心和各种生产要素的集中地，城乡关系发生了逆转，城市不再依附于农村，农村开始了城市化的进程。

社会经济的各种功能进一步向大城市和城市中心区集中，城市人口不断增加，城市规模不断扩大，城市产业结构和社会结构正在进行新的调整，城市中第三产业的比重正在超过第一、第二产业，城市的生产、生活进一步向社会化、信息化发展。

工业革命以来的城市化过程是与生产的工业化和现代化分不开的。工业化促进了城市中第二产业的巨大发展以及城市规模的扩大和规模经济、集约经济作用的强化。同时，随着现代科学技术的发展，特别是交通、通信以及信息技术的发展为产业活动的进一步分散提供了支持，同时也扩大了城市中心区的辐射作用和控制功能，大城市周围地区和中心区间相互依存日趋密切，加之世界经济社会发展的相互依存的增长，以一些大城市为核心的城市群体开始形成，城市化进入了信息化、区域一体化与国际化的新阶段。这一阶段的特点是城市的第三产业比重超过第二产业，信息产业的发展更为突出，城市中心区的功能得到进一步强化，但城市中心区的人口却在下降。

(2) 科技进步、经济发展是城市化的内在动因

工业化是城市化的直接动力，而工业化的发生是科技进步的

直接结果。第二次世界大战结束以后，世界进入了一个相对平稳的发展时期。随着发达国家的经济恢复，发展中国家的工业化进程的开始，科学技术的进步以及科技成果在经济领域的广泛应用，使得社会生产力水平较人类任何时期的发展都要高得多。科技进步改变着资本的有机构成，改变着产业结构、劳动形式、管理方式，加速了城市现代化和农村城市化的进程。先进的科技应用于城市生产、生活和管理，提高了城市的生产率，扩大了生产规模，城市劳动者获得了更高的经济收入，提高了城市的生活质量，城市具有了更大的吸纳力和吸引力。先进的科技应用于农业生产，极大地提高了农业生产率，农村劳动力出现剩余，从而推进了农村人口的城市化。

3. 城市化的推进使城市的空间布局呈现多极分散的发展趋势

城市以聚集人口、集约经济、科学、文化为特征，对自然环境和空间地域进行有效的利用。但是，当城市人口和产业集中程度超越了一定社会生产力条件下的自然和社会承载能力时，城市的空间地域结构就必然发生相应的变化。

现代城市在其工业化阶段，由于人口和产业过分集中所产生的一系列城市发展的问題，正迫使城市在更大的空间地域谋求新的聚集，从发展“卧城”向具有多种功能的综合性卫星城发展。早在 1898 年，英国的埃比尼泽·霍华德即鉴于大城市发展中的诸多问题，提出了“花园城市”的设想，提倡在大城市郊区建立以绿色农业地带隔离的小城镇，以美化城市生活环境，扩大城市活动空间和抑制城市中心的发展。1915 年，美国的泰勒提出把工厂从市区迁入郊区以分散特大城市人口的过度集中，在大城市郊区建立“卫星城市”的概念。1924 年，在阿姆斯特丹召开的国际城市会议上，通过了建立卫星城市以防止超级城市的发展的决议。

卫星城的最初形式是属于大城市郊区的独立居住区，即所谓“卧城”。这种卫星城虽缓和了城市中心区人口居住的集中和用地紧张的问题，但由于居民就业和文化生活仍靠母城，不仅增加了职工上下班的交通，而且也未能缓解城市中心区产业活动的过分集中。为此，各国曾发展了具有多种工业功能，同时生活、文化设施齐备的卫星城。

城市化造就了多极分散型的大城市圈的发展。城市功能和人口的聚集中心，由单极向多极分散型发展是近 30 年来大城市向外扩展的主要倾向。如日本东京就是一个一极依存型的特大城市，人口、产业和城市各种功能高度集中于东京都 23 个特别区。为了解决东京一极依存型的地域结构所造成的各种城市问题，进入 20 世纪 80 年代以来，东京的城市地域结构开始向多核多区域的多极分散型发展；每个核城市都分别承担部分功能，集工作、学习、生活、娱乐于一体，是一个自然环境、生活服务、文化娱乐的较好的相对独立的综合业务城市。

4. 城市化促进了区域性城市体系的发展

在现代社会生产和科学技术高度发达，特别是交通、通信飞跃发展的今天，由于人类产业活动与社会活动的时空领域空前扩大，使城市区域中心的辐射半径也大幅度扩大；现代社会生产与科学技术为区域性城市体系的形成提供了可能性，而现代大城市的发展则为区域性城市体系的形成提供了必要条件。

现在，欧、美、日等发达国家沿着主要交通干线已自发地形成了一些由若干大城市构成的多中心的城市体系，其人口均在 2500 万以上。这种城市体系不仅在区域范围内发挥作用，而且有全国性、国际性意义。

美国最大的一个城市带从波士顿经纽约、费城、巴尔迪摩到华盛顿，长 920 公里，宽 50~160 公里，总面积 13.9 万平方公里，人口约 4200 万，相当于美国人口的 19.2%。

城市化是人类现代文明的重要标志，它对社会进步具有重要的积极意义。城市化是现代化的基础，它既是现代化的集中体现，又是实现现代化必由之路；城市化是要素集聚的载体，也是需求汇集的载体，是实现经济从工业化拉动转变为城市化拉动的途径；城市化是经济市场化的重要枢纽，是集中生产要素，提高资源配置效率，实现经济运行市场化的物质和文化条件；城市化是区域经济开放和发展的必要条件，有利于增强城市的集聚和辐射能力；城市化是实现社会进步，改变人们生活方式，提高生活质量，实现可持续发展的必然选择。

三、城市的可持续发展——人类文明的未来

城市，从它诞生以来就是人类活动的主要场所，它聚集了一定地域范围内的资源、技术和人口，从而成为经济活动、政治活动、文化活动的中心。在人类的发展过程中，城市的积极意义是毋庸置疑的，然而任何事物都有其两面性，城市的负面影响也是显而易见的。

随着这些年来世界范围内城市化进程的不断加快，大量人口涌入城市，城市数量增多，城市规模扩大，城市与乡村之间和谐的共存关系被打破；当城市人口增多、城市规模膨胀到与城市经济发展水平不相适应时，城市环境问题便凸现出来；城市人口密度增大，产业高度集中，交通问题突出，由于过度开发和管理不善，造成资源浪费和空气污染严重，废水、废气、废物及噪音破坏了人们的生存环境；城市数量的不断增加，城市规模的无限扩大，破坏了生态环境。城市环境、经济和社会问题相互作用和累加，使得城市面临着发展的危机，从而危及人类文明的进步，这是我们在城市发展中必须要面对的现实，这些问题能否很好地得到解决，将影响着人类未来的发展，而实现城市的可持续性发展是一个必然的选择。

“可持续性发展”(Sustainable Development)命题是 1987 年联合国环境与发展委员会在《我们共同的未来》一书中正式提出的。在这里它被解释为：“既满足当代人的需求，又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展。”城市可持续性发展(Sustainable Urban Development)是指城市在发展过程中合理利用资源，不断提高自身社区及区域的自然、人文环境质量，同时为全球的可持续性发展做出贡献。城市的可持续性发展追求使用最少的自然资源和社会资源，创造最大的经济和社会价值，同时维护现在和未来、发展和环境保护间的平衡。

无论是从资源利用、环境保护方面来说，还是从经济发展和社会发展方面来说，城市在发展过程中必须处理好现在发展和未来发展的关系，以及经济、社会发展与环境保护间的关系。近些年来，世界各国的各类研究机构、专家学者，以及政府部门都对城市可持续性发展问题进行了大量的研究，取得了不少研究成果。在城市实际管理过程中，也开始注意以可持续性发展为指导原则制定城市发展战略，解决实际问题。当然，城市的发展是有一定过程的，不同的国家、不同的城市所处的发展阶段都存在一定的差异性。发达国家所走的基本是一条“先发展，后治理”的道路。在城市发展的初期，人们为了满足自身的需求，比较注重经济的发展，当城市发展进入成熟期以后，一些问题就暴露出来了，城市资源过度利用、城市环境恶化、贫富差距加大等社会问题，以致于危害到了城市的进一步发展。这与人们对于城市发展所带来的各方面深远的影响缺乏预见性有关，当我们已经意识到了城市发展不仅带来了经济和社会文明的发展，也带来了发展无法持续的问题，我们就没有理由再重复发达国家在城市发展中的错误，而是要在城市的建设和发展中积极贯彻可持续性发展的原则，在注重经济的可持续性、社会的可持续性、环境的可持续性三者的和谐和统一之中谋求城市的持续发展。

四 城市管理的萌芽与成长——传统市政与近代市政

我们以城市自治政府出现为起点，到现代市政形成，追溯市政的历史沿革，市政大体上经历了传统市政和近代市政两个主要的历史发展阶段。

（一）独立城市政府的出现——传统市政的兴起

从整个城市发展史来看，在中世纪以前没有产生过单纯的城市政府。一般来说国家把国土划分成若干大区，大区又划分成若干小区，采取城乡共治的政府治理模式。城市的公共事务如道路、住房、公共安全等事务的管理在城市中并没有专设的机构，即没有产生严格意义上的城市政府。这些事务通常是由中央政府有关部门或者是由统辖城乡的地方政府来进行管理。也就是说在城市发展的初期，城市在社会经济发展中的作用虽然日趋明显，但是城市并没有作为一级地方政府在法律上得到确认。

随着城市规模的扩大，以及城市在整个国家政治经济生活当中作用的加强，面对城市日益繁多复杂的公共事务，城乡共治的模式已经不能适应城市发展的需求，独立的城市政府的产生具备了基本的社会条件。城市自治政府由此出现，它代表着严格意义上的市政的发端。

中世纪的欧洲大陆各国与英国在市政的发展上有所不同。

1. 欧洲大陆

在公元前 7~公元前 6 世纪的罗马时代，城市已经设立了市政官员一职，市政官的职位并不一定由贵族担任，而由公民会议选举产生。这一时期，市政官的职责比较简单，主要是负责监督