

现代城市 政府管理研究

曾礼 顾问
傅琼 主编



四川人民出版社

前 言

随着我国改革开放的深入和现代化的推进，无论城市数量，还是城市规模都在不断的增加和扩大。与此同时，对城市政府管理的职能、方式、内容等都提出了更高更新的要求。如何保障我国城市文明的可持续发展，从而增强我国的综合实力，使中华民族跻身于世界民族之林；如何发展城市功能的辐射和带动作用；如何建立与国际化大都市相适应的城市管理体制和机制；如何在市场经济中壮大城市实力，满足城市生产、生活多元结构的需要，保持城市生态平衡；如何引导农民变市民，解决市民的工作、户口、住房问题，维护社会稳定等等。这些问题都需要城市的管理者予以解决，城市问题的理论研究者予以回答。

面对城市管理所提出的诸多现实课题，我们于 20 世纪 90 年代中期就开始关注现代城市管理问题，并作了一些前期研究，以期能为城市管理实践做出自己的一点贡献。也正是基于这一点，我们撰写了《现代城市政府管理研究》一书。

在撰写本书的过程中，我们力求做到：

1. 综合性。在研究方法上，本书运用了行政学、法学、管理学、经济学、人口学、社会学、生态学、运筹学、系统论等多学科的相关理论和方法；在研究内容上，对城市管理的主体、客体及其环境以及它们之间的互动关系进行了综合研究，试图探寻

现代城市政府管理的基本规律。

2. 实用性。城市政府管理既是一门理论性很强的学问，也是一门操作性很强的科学。因此，本书在力求揭示城市政府管理的基本理论的同时，也力求提出解决城市管理实际问题的措施。本书通过对传统和现代、国外和国内、理论和实践的城市政府管理的对比分析，从宏观到微观多层次、多角度的剖析，提出了现代城市政府管理的理念、方法以及解决各种城市问题的具体措施。

3. 严密性。本书力求阐明与 21 世纪的市场经济和我国现代化进程相统一的城市政府管理理论—创新体系。运用翔实的数据和借鉴最新的理论研究成果，论证本书的基本观点。以期做到结构严谨，论证有力。

城市政府管理在我国还属于新课题，从研究的主体到客体、从理论到方法都需要不断的完善。加之作者的水平有限，因此，难免有不足之处，甚至有错误之处，敬请广大读者批评指正。

中共重庆市委党校重庆行政学院 傅琼

2002. 3. 28

目 录

第一章 绪论	(1)
一、城市与城市政府管理	(1)
(一) 城市的产生	(2)
(二) 城市与市	(4)
(三) 城市政府管理	(9)
二、西方城市理论的产生与发展	(10)
(一) 城市管理：从空想到科学	(10)
(二) 现代城市管理理论的诞生	(15)
(三) 现代城市管理理论的发展	(18)
三、探索有中国特色的城市政府管理理论	(22)
(一) 现代化进程中城市政府管理的价值定位	(22)
(二) 现代化进程中城市政府管理的原则定位	(25)
(三) 现代化进程中城市政府管理的方式定位	(26)
第二章 中国城市化历程及其规律	(30)
一、中国城市化历史进程	(30)
(一) 新中国城市化进程	(30)
(二) 改革开放以来我国城市化加快发展的主要原因	(34)

二、中国城市化进程的特点及其规律·····	(36)
(一) 改革开放以来我国城市化进程的特点 ·····	(36)
(二) 中国城市化进程的规律·····	(37)
三、中国城市化进程中的问题与挑战·····	(40)
(一) 我国城市化发展中的问题·····	(41)
(二) 我国城市化建设中的问题·····	(42)
(三) 我国城市化管理中的问题·····	(43)
四、我国城市化历程中加强管理的设想·····	(44)
(一) 加强城市基础设施的建设·····	(44)
(二) 强化城市规划的科学地位, 完善土地管理制度 ·····	(45)
(三) 加强流动人口的管理, 减小流动人口对城市的冲击 ·····	(45)
(四) 重视物业管理, 发展物业管理·····	(45)
(五) 建立新型的城市管理体制和机制·····	(46)
 第三章 现代城市的功能类型定位 ·····	(49)
一、现代城市的性质·····	(49)
二、现代城市的功能特征·····	(50)
(一) 现代城市的功能特征·····	(51)
(二) 现代城市的基础功能·····	(55)
(三) 现代城市的主要功能·····	(58)
三、现代城市的类型定位·····	(63)
(一) 城市规模分类法·····	(64)
(二) 城市功能分类法·····	(64)
(三) 城市性质分类法·····	(66)

第四章 现代城市的管理主体及职能	(68)
一、现代城市的管理主体	(68)
(一) 国家机构的城市管理主体	(68)
(二) 非国家机关的城市管理主体	(72)
二、现代城市管理主体的职权	(78)
(一) 国家机关城市管理主体的职权	(78)
(二) 非国家机关城市管理主体的职责	(83)
三、我国城市政府管理职能的转变	(86)
(一) 城市政府职能的涵义及内容	(87)
(二) 城市政府职能的转变	(89)
第五章 现代城市政府运行机制	(93)
一、城市政府宏观管理机制的协调	(93)
(一) 确定城市发展战略与决策	(93)
(二) 定位城市功能	(95)
(三) 制定城市发展的阶段性目标	(96)
二、城市政府微观管理机制的再造	(97)
(一) 城市政府微观管理机制存在的弊端	(97)
(二) 重构城市政府微观管理机制	(99)
三、城市运行机制的制约	(103)
(一) 市民参政的功能	(103)
(二) 市民参政的方式	(104)
第六章 现代城市管理的新方法	(107)
一、现代城市管理的人本化	(107)
二、现代城市管理的法治化	(109)
(一) 城市管理的法治化是现代城市管理的总趋势	(110)

(二) 现代城市管理法治化的基本要求·····	(111)
三、现代城市管理的目标化·····	(113)
(一) 现代城市目标管理的涵义和功能·····	(113)
(二) 现代城市目标管理的实施步骤·····	(114)
四、现代城市管理的科学化·····	(116)
五、现代城市管理的民主化·····	(118)

第七章 现代城市经济管理····· (121)

一、现代城市经济发展的特点和规律·····	(121)
(一) 现代城市经济发展的“三高”特征·····	(121)
(二) 现代城市经济发展的两大趋势·····	(125)
二、现代城市的产业构建·····	(127)
(一) 构建合理的城市区产业结构是城市政府经济管理活动 的重要内容之一·····	(127)
(二) 现代城市区产业构建合理化的方向选择·····	(128)
三、现代城市的投资项目管理·····	(129)
(一) 把握投资项目发展周期理论, 促使城市投资项目建设 的有序发展·····	(130)
(二) 投资项目决策要服务于构建城市产业结构合理化的方 向·····	(130)
(三) 城市政府对投资项目可行性研究报告的审批管理 ··· ·····	(131)
(四) 城市政府对项目实施与竣工决策的审计管理 ····· ·····	(132)
(五) 投资项目后评价·····	(134)
四、现代城市经济运行与调控·····	(134)
(一) 现代城市经济运行的特征和运行机理·····	(135)
(二) 城市经济运行的控制对策·····	(138)

第八章 现代城市规划	(145)
一、城市规划的内涵和现代城市规划的“理念”	(145)
(一) 现代城市规划的内涵	(145)
(二) 城市规划的“理念”	(146)
(三) “解剖”现代城市规划与过去的传统的城市规划的 “差异”	(151)
二、现代城市规划的系统构成与研制目标	(152)
(一) 现代城市规划的系统构成	(152)
(二) 城市规划的研制目标	(157)
三、我国城市规划管理存在的主要问题及解决的对策	(159)
(一) 我国城市规划管理存在的主要问题	(159)
(二) 城市规划管理的对策	(160)
 第九章 现代城市基础设施管理	(166)
一、现代城市基础设施管理的主要内容	(166)
(一) 城市给排水设施管理	(166)
(二) 城市公共交通管理	(167)
(三) 城市消防安全管理	(168)
二、基础设施建设在城市化进程中的作用和地位	(168)
(一) 促进城市经济发展, 增强城市的吸纳能力	(169)
(二) 为城市居民生活质量提供保障	(169)
(三) 推进城市社会发展	(170)
(四) 为城市安全服务	(170)
(五) 优化城市环境	(170)
三、我国城市基础设施管理的弊端及解决的对策	(171)
(一) 我国城市基础设施管理的弊端及其原因	(171)

(二) 改善城市基础设施管理的对策·····	(173)
四、数字城市：现代城市基础设施建设的新起点·····	(177)
第十章 现代城市土地与住房管理 ·····	(180)
一、现代城市的土地问题与土地政策·····	(180)
(一) 现代城市的土地问题·····	(180)
(二) 城市的土地制度差异·····	(184)
(三) 我国城市的地政管理·····	(186)
二、城市住宅管理·····	(190)
(一) 我国城市住房建设的问题与现状·····	(190)
(二) 城市政府住宅管理体制·····	(191)
(三) 我国市民住宅的商品化是解决城市住宅问题的根本途径·····	(193)
第十一章 现代城市生态管理 ·····	(201)
一、生态城市新理念·····	(201)
二、城市生态系统要素与特征·····	(204)
三、城市生态环境存在的问题·····	(208)
(一) 水资源缺乏、水质污染·····	(210)
(二) 对森林的乱砍乱伐造成的对自然环境和生态平衡的破坏·····	(210)
(三) 空气污染·····	(211)
(四) 固体废弃物污染·····	(211)
(五) 噪声污染·····	(211)
四、加强现代城市的生态环境管理·····	(213)
(一) 加强现代城市的生态环境规划·····	(213)
(二) 城市市容市貌的整治与管理·····	(218)

第十二章 现代城市人口与计划生育管理	(222)
一、现代城市政府对人口的管理.....	(222)
(一) 城市政府人口管理的任务.....	(222)
(二) 户口管理是城市政府对人口管理的基础.....	(224)
(三) 制定科学的户籍政策, 促使人才合理流动.....	(228)
二、现代城市政府对计划生育的管理.....	(231)
(一) 我国计划生育的主要内容.....	(231)
(二) 我国城市计划生育管理机构及职能.....	(232)
(三) 我国城市计划生育工作主要指标.....	(233)
(四) 城市计划生育目标管理责任制的主要形式.....	(237)
(五) 城市计划生育法制.....	(238)
三、合理规划城市人口结构.....	(240)
(一) 城市人口规模合理化.....	(240)
(二) 人口素质优良化.....	(241)
 第十三章 现代城市劳动就业和社会保障管理.....	 (247)
一、城市政府对劳动就业的管理.....	(247)
(一) 城市政府对劳动就业管理的原则.....	(247)
(二) 城市政府对劳动就业管理的内容.....	(248)
(三) 我国劳动就业制度的历史回顾.....	(249)
(四) 我国劳动就业制度面临的问题.....	(250)
(五) 城市政府加强劳动就业管理的措施.....	(253)
二、现代城市的社会保障体系的建立与完善.....	(256)
(一) 建立城市社会保障体系的意义.....	(256)
(二) 城市社会保障体系.....	(258)
三、城市居民生活的管理.....	(262)

第十四章 现代城市的文化管理	(267)
一、城市政府对城市文化管理的总体构想	(267)
(一) 我国城市文化的特点	(268)
(二) 城市政府对城市文化管理的总体设想	(272)
二、现代城市政府对教育的管理	(274)
(一) 城市政府管理教育的指导思想和目标	(274)
(二) 城市政府管理教育的原则	(274)
(三) 城市政府管理教育的内容	(275)
三、现代城市政府对科技的管理	(277)
(一) 科技发展战略及其指导思想	(277)
(二) 政府管理科学技术的原则	(277)
(三) 城市政府管理科技的内容	(279)
四、现代城市政府对医疗卫生的管理	(279)
(一) 政府管理卫生的原则	(280)
(二) 政府管理卫生的内容	(280)
五、现代城市政府对体育的管理	(281)
六、现代城市政府对文学艺术的管理	(282)
(一) 文化发展方向和目标	(282)
(二) 城市政府管理文化的原则	(283)
(三) 城市政府管理文化的内容	(283)
第十五章 现代城市物价调控和消费结构指导	(285)
一、现代城市政府对物价调控的原则、手段及方法	(285)
(一) 现代城市政府对物价调控的原则	(285)
(二) 现代城市政府调控物价的手段和方法	(288)
二、现代城市政府对市场价格宏观调控的作用	(290)
(一) 调控价格总水平	(290)
(二) 有利于规范经营者的价格行为	(291)

(三) 有利于稳定人民生活必需品价格·····	(291)
-------------------------	-------

三、现代城市政府对市民消费结构的指导·····	(291)
-------------------------	-------

(一) 现代城市政府指导市民消费结构的原则·····	(291)
----------------------------	-------

(二) 现代城市政府指导市民消费结构的措施·····	(294)
----------------------------	-------

第十六章 现代城市的治安管理 ·····	(297)
----------------------	-------

一、现代城市安全的管理·····	(297)
------------------	-------

(一) 城市安全管理的内容·····	(297)
--------------------	-------

(二) 现代城市安全管理组织的设置原则·····	(298)
--------------------------	-------

二、城市自然灾害的防治·····	(300)
------------------	-------

(一) 城市防震·····	(300)
---------------	-------

(二) 城市防汛·····	(302)
---------------	-------

(三) 城市其他自然灾害的防治·····	(304)
----------------------	-------

三、现代城市治安管理的内容·····	(305)
--------------------	-------

(一) 城市社会治安管理·····	(305)
-------------------	-------

(二) 城市社会治安·····	(306)
-----------------	-------

(三) 城市社会治安管理的组织机构·····	(308)
------------------------	-------

四、现代城市社会治安综合治理·····	(313)
---------------------	-------

(一) 城市社会治安综合治理内容·····	(313)
-----------------------	-------

(二) 加强城市社会治安综合治理的对策·····	(317)
--------------------------	-------

第十七章 现代城市政府对辖区的管理 ·····	(321)
-------------------------	-------

一、现代城市政府对辖区的管理·····	(321)
---------------------	-------

(一) 城区是城市的基础，是城市建设和管理的基层政权 ·····	(321)
-------------------------------------	-------

(二) 城市辖区行政体制存在的弊端·····	(323)
------------------------	-------

(三) 改革城市辖区行政管理、运行体制的几点思考 ·····	(324)
-----------------------------------	-------

二、中心城区与郊区·····	(329)
(一) 中心城区·····	(329)
(二) 城市郊区化现象·····	(330)
三、现代城市开发区·····	(335)
(一) 设立城市开发区的意义·····	(335)
(二) 中国城市开发区的建立·····	(338)
(三) 城市开发区的管理特点·····	(341)
第十八章 现代城市街道管理 ·····	(345)
一、城市街道管理的历史回顾·····	(345)
(一) 行政一体化管理·····	(346)
(二) 彻底转变职能, 面向社区, 重心下移·····	(348)
二、现代城市街道管理的内容·····	(351)
(一) 城市街道管理的主要内容·····	(351)
(二) 街道办事处的职责·····	(352)
三、城市街道管理体制的改革·····	(353)
(一) 理顺关系, 转变职能, 创新街道管理体制·····	(353)
(二) 建立新的半行政半自治组织的社区管理委员会·····	(356)
四、现代城市的自治组织——居民委员会·····	(358)
(一) 社区居委会职能严重错位·····	(359)
(二) 制定相关制度, 建立社区民主自治的外部保障体系·····	(360)
(三) 制定相应规则, 建立社区内部民主自治的规范体系·····	(363)
后记·····	(366)
主要参考书目·····	(368)

第一章 绪论

城市作为与乡村完全不同的政治、经济、文化综合实体，蕴涵着丰富的历史内容。城市政府管理不仅包括对城市政治、经济的管理，而且包括对城市社会生活、文化生活的管理。研究城市政府管理，首先有必要对城市与城市政府管理的内涵、城市管理理论的演进等问题进行探讨。

一、城市与城市政府管理

什么是城市？国内外众说纷纭，莫衷一是。

一些人认为，城市的产生和发展是与劳动和地域分工的出现和深化分不开的；所有的城市都存在人口和经济活动在空间上的集中这一基本特征；城市是多种建筑形式的空间组合和聚居地，是当地自然环境的组成部分，主要是为聚集的居民提供有良好设施的适宜于生活和工作的良好环境。

一些人则把城市看着生态社区并认为城市是社会化的产物。认为，城市首先是一个社会系统，是以人为主体的，是人口、活动、设施、物质、文化等高度集中并不断运转的开放的有机整体。只有有了人类社会，才能有城市，没有人类社会的城市外壳，充其量只是城市废墟；并把城市看作是法律上的实体，把城市看作是公共事业的经营部门，提倡有效的规划和管理。

还有的人认为，城市作为与乡村完全不同的政治、经济、文化综合实体，蕴涵着丰富的历史。城市相当于英语的“city”，是农村的对称，指那些人口集中稠密，工商业发达，居民以非农业人口为主，在政治、经济、文化等方面处于中心地位的地理区域，没有法定的分界线，具有边界模糊性，属社会、经济、地理概念^①。

我们比较倾向中国大百科全书的定义：城市是规模大于乡村和集镇的以非农业活动和非农业为主的聚落，是一定地域范围内的政治、经济、文化中心^②。换句话说，城市就是大量的人口和非农产业活动在较大的地域空间的集聚，构成一个对社会生活起重要作用的人居中心。它通常必须具备以下条件中的大部分才能称之为城市：人口相对集中；商品交易中心以及金融、信息、服务业汇集地中心；从事第三产业和脑力劳动者所占比重高；拥有行政、宗教或特有的职能机构；对周边村落有文化影响；一定区域内的交通枢纽。

（一）城市的产生

城市的产生是在家庭出现后才产生的。《礼记·礼运》篇说：“大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为已，大人世及以为礼，城郭沟池以为固”。这就是说，有了家庭、私有制，才产生了城市。

人类的群居创造了聚落，聚落的发展导致了城市的产生。

城市概念比城的内涵深，城的外延却比城市广。城市包括在城之中，而城却不一定是城市。中国城市的形成大体在春秋战国时期，而城的起源却早得多。

① 刘君德 汪宇明著《制度与创新》，东南大学出版社，2000年1月，第3页。

② 中国大百科全书·地理卷，北京：中国大百科全书出版社，1986. 32

有人说城是用来防御的。由于野兽的袭击和部落的战争，人们不得不把自己的聚集地用栅栏或挖壕沟把它围起来。后来栅栏和壕沟就变成了城墙，人们开始居住的院落便成了城镇。

中国古代，城与市是分离的。“城”最早是一种大规模、永久性的防御设施，主要用于防御野兽侵袭，后来演变为防御外敌侵袭，所谓“城成也，一成而不可毁也”。中国最早的城起源传说时代的三皇五帝之都（约公元前 26 世纪初）。考古发掘最早的古城为 4000 多年前夏代所筑，如山东章丘县城子崖、河南登封县王城岗、淮阳县平粮台等。《说文解字》讲：“城，以盛民也。”《墨子·七患》曰：“城者，在以自守也。”《古今注》中说：“筑城以卫君，造郭以守民。”

有人说城市是交换的产物。人类最初的商业区，就是井旁打水时交换货物，故人们称作“市井”。市井的固定倾向逐步扩大功能，形成市场。在马克思看来，“市”源于社会生产力的发展及其社会分工的扩大、生产要素的不断集中、商品交换的增多。马克思指出：“民族内部的分工，首先是引起工商业和农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^① 由于统治者及其市民经济上或生活消费上的需要，“城”中出现了“市”。在我国，大约在殷商时期已出现这种状况，到周代，城市便为普遍现象，形成了“左祖右社，前朝后市”的典型城市设计，并成为联络广大农村的政治、文化、商业中心。商人是城市的主要缔造者，“没有商人，就不会有城市”。^② 商业是城市的主要功能。

人们在特定的地点按特定的时间相互交易，形成集市。商代货币的使用大大促进了商品经济的发展，为了经营上的方便，市

① 马克思全集第 21 卷，人民出版社，1972，第 186 页。

② 布鲁姆等著，《美国的历程》（上册），商务印书馆，1988，第 159 页。

逐渐被吸引到人口比较集中，又是奴隶主贵族居住的城中，并有固定的位置，此时城和市才结合成统一的地理景观。汉魏之际，市的位置在城外郭内。唐代，市占一坊之地。宋以后，市坊制解体，市由坊内扩展为一整条街。在南北朝时期，在城市的城门外开始设有供农民出售饲料、燃料等产品的市场叫草市，但数量尚不多。唐代还曾规定“诸非州县之所，不得置市”，中唐以后，因手工业、商业兴盛，水陆交通发展，草市在县以下民点大量兴起，这就是广大农村集镇的前身。

总之，随着社会经济的发展，城内人口的增加，加速了“市”贸的发展；市的交易扩展提出了相对固定市场的需求，于是“城”和“市”逐渐融为一体，演变成城市，成为人口居住和工商贸易的集约地。

（二）城市与市

“市”则相当于英语的“municipality”，属与省、县等行政建制相对应的一个政治、法律概念，是依据国家规定的标准和条件，按照法定程序设置的地方行政建制，设有相应的国家政权机关，有明确的边界和确定的管理范围。

“城市”和“市”虽然属于两个不同的范畴的概念。但它们之间有很密切的内在联系。“城市”和“市”都是以人口密度、工商业发达程度、非农业人口所占比例等为其基本条件。一定规模的城市是设市的基础和前提条件；没有一定规模的城市为依托，就不可能设立市的行政建制。一旦城市设置了市的建制，便称为建制市。由一般意义上的城市转化为有行政建制的城市过程称为“设市”，它是以一定的条件为依据通过严格的行政法规程序而完成的。

在我国，设市的标准主要是根据 1993 年经国务院批准的有关规定，确立了县级市、地级市的设立标准。