

Series of Modern Urban Management



比较城市 管理

吴开松 编著

Modern Urban Management



现代城市管理丛书

比较城市管理

吴开松 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书采用比较的方法,全面介绍了西方发达国家的现代城市管理经验,并通过理论研究和个案探讨,详细阐述了城市管理过程,从不同角度勾勒出现代城市管理的基本内容,提供了西方发达国家现代城市管理制度与机制运行体系,为促进我国城市治理结构顺利转型提出了可资借鉴的模式。

本书可作为城市管理工具书,也可作为干部培训教材以及高校行政管理和公共管理类本科生教材。

图书在版编目(CIP)数据

比较城市管理/吴开松编著. —北京:科学出版社,2004
(现代城市管理丛书)
ISBN 7-03-012482-0

I. 比… II. 吴… III. 发达国家-城市管理-对比研究 IV. F299.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 106755 号

责任编辑:陈 亮/责任校对:柏连海
责任印制:安春生/封面设计:陈 敬

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2004年5月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2004年5月第一次印刷 印张:15 1/4

印数:1—4 000 字数:292 000

定价:23.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈路通〉)

前 言

随着城市经济的发展,城市管理作为一门独立的学科逐渐得到社会的承认,并以其特殊的功能广泛地影响了人类社会的发展进程。由于城市在各国产生与发展的背景有所不同,单一地研究某一国家的城市管理,不足以理解全球化背景下世界城市经济与城市管理的发展趋势,难以从全方位的角度来考察世界城市管理的经验教训,从而为城市管理的跨越或发展提供更多的推动助力,因而最终将削弱城市管理研究的实践功能与理论价值。事实上,各国的城市管理制度的建立和发展,都需要在相互影响、相互借鉴中逐渐完善,比较的实质就是达到制度和管理上的互补,优化城市管理,提高城市管理水平,最终提高城市居民生活质量。从这个意义上讲,作为一个崭新的研究领域,比较城市管理研究应该受到人们的普遍关注和重视,其学科地位也应得到确认。

从一般意义上讲,比较城市管理研究是对不同文化背景之下的不同的城市管理体系进行比较分析,找出它们的异同点并进行价值与事实评价的一种学科与方法,即通过对不同国家的城市管理进行比较以及对同一国家不同时期的城市管理进行比较来研究城市管理及其相关的管理机制,找出不同国家城市管理的异同以及城市管理的共同规律。

从比较的角度研究城市管理需要采取科学管理的比较方法,方法是否得当,对比较的社会效果将产生重大影响。本书除采用一般比较学科通用的研究方法,如理论比较与应用比较、宏观比较与微观比较、规范比较与功能比较外,同时还根据比较城市管理独特的研究对象以及不同国家的城市管理的共性与个性,采用功能的比较、历史的比较与综合的比较等比较研究方法。功能的比较有助于人们从动态的角度了解城市管理制度形成与运行的具体过程,从社会生活的实际需要中考察城市管理的价值;历史的比较有助于我们从历史的角度分析城市管理赖以存在的社会背景,获得不同城市管理制度形成与存在的丰富历史知识,有助于探讨各国城市管理自身的特色;综合的比较有助于人们从综合的角度分析城市管理的功能与特点,使城市管理的分析符合实际,力求得出科学的结论。当代生活中存在的城市管理现象是十分复杂的综合现象,与社会生活的各个方面有着密切的联系。单一的研究方法只能解释城市管理的某一方面,不可能全面地掌握城市管理的意义与功能,只有采用立体式的多种研究方法才能达到研究的目的,从而推动本学科的发展,为实践操作提供理论指导。

本书在撰写过程中,自始至终重视城市管理研究的理论价值和实践价值,力图

从客观的角度认识现代城市管理的性质和作用,全面认识外国城市管理的特点及其发展规律,进而对制定和完善我国城市管理制度提供一些参考,以推动城市管理的交流与发展。

城市是一个复杂的系统,城市管理的内容庞大而具体,由于本书探讨的内容特点及篇幅所限,作者选择了 11 个领域——城市文明的分布,城市政府职权和组织,城市规划与管理,城市交通管理,城市住宅建设与管理,城市信息化及其管理,城市文化建设与管理,城市贫困管理,城市土地管理,城市管理中的第三部门,城市危机管理——进行探讨。这 11 个领域既相互联系,又彼此独立,每个部分均是相对独立的分析框架。

作为一本尝试性的教科书,本书参考了大量资料及研究成果,建立在对城市管理研究领域不同层面的研究成果的整合的基础上,目的是抛砖引玉,引起公众的注意与批评,以共同促进这一学科的研究与发展,为城市管理的实践提供参考和帮助。在书稿付梓之际,谨向相关作者表示深深的谢意。由于本人涉足城市管理研究领域的时间不长,难免存在纰漏和错误,尚祈读者批评指正。

目 录

第一章 概论	(1)
第二章 城市的历史及东西方城市的差异	(7)
第一节 城市的崛起	(7)
第二节 东西方城市的异同	(26)
第三章 城市政府职权和组织	(31)
第一节 城市政府职权的依据	(31)
第二节 城市政府的职权和职能范围	(33)
第三节 城市政府组织	(36)
第四章 城市规划与管理	(60)
第一节 城市规划概述	(60)
第二节 西方主要国家的城市规划	(64)
第五章 城市交通管理	(103)
第一节 城市发展与城市交通的关系	(103)
第二节 城市交通管理的内容	(105)
第三节 国外城市交通管理	(106)
第四节 国外城市交通政策法规概况	(108)
第六章 城市住宅建设与管理	(121)
第一节 西方发达国家城市住房政策的演变	(121)
第二节 外国城市住房发展机制	(132)
第三节 西方发达国家城市住房制度的特点	(136)
第七章 城市信息化及其管理	(140)
第一节 数字城市概述	(140)
第二节 信息化与城市经济	(142)
第三节 信息化带给城市管理的变革	(147)
第四节 西方国家及其他地区城市信息化举措	(156)
第八章 城市文化建设与管理	(162)
第一节 城市文化的内涵	(162)
第二节 城市文化与城市建设	(163)
第三节 加强城市文化建设的途径	(165)
第四节 美国城市文化管理与建设	(169)

第九章 城市贫困管理	(172)
第一节 贫困问题的国际化	(172)
第二节 贫困的概念框架与贫困线的确定	(173)
第三节 反贫困政策选择	(175)
第四节 西方国家城市贫困管理	(179)
第十章 城市土地管理	(184)
第一节 我国香港现行土地制度	(184)
第二节 国外土地所有制度	(189)
第三节 国外现行土地使用制	(190)
第四节 国外现行土地的政府管理制度	(192)
第十一章 城市管理中的第三部门	(197)
第一节 第三部门的概念及分类	(197)
第二节 非政府、非营利组织在全球范围的发展	(201)
第三节 非政府、非营利组织的形式	(203)
第四节 非政府、非营利组织的运作管理方式	(205)
第五节 非政府、非营利组织参与社区工作的途径	(207)
第六节 志愿者与职业社区工作者之间的关系	(208)
第十二章 城市危机管理	(209)
第一节 危机管理的历史背景及其范畴	(209)
第二节 危机的定义及其特点	(211)
第三节 危机管理的职能	(214)
第四节 危机监测	(215)
第五节 危机预报	(219)
第六节 美国城市危机管理	(221)
第七节 俄罗斯联邦民防、应急和减灾部	(234)
第八节 澳大利亚危机管理中心	(235)
参考文献	(236)
后记	(238)

第一章 概 论

一、比较城市管理研究的意义

伴随着计算机技术、信息技术的飞速发展,人类社会已迈进了后工业文明时期,从而促进了经济全球化进程。城市作为全球经济发展的节点,发挥着越来越重要的作用。中国作为城市化较慢的发展中国家,城市管理水平相对于西方发达国家而言还处于较低层次。而中国经济在参与全球化进程中,需要在相对较短的时间内完成工业化过程,使绝大多数地区迈入工业化社会,这就使得我国城市管理同时面临机遇与挑战。因此,引进西方发达国家先进管理理念、经验、运行机制,并进行比较研究,对我国城市管理具有一定借鉴作用,并可为我国城市管理研究做一个理论上的铺垫。相信随着城市的发展,比较城市管理作为城市管理学的一个分支会逐步得到社会承认并以其特殊功能广泛地影响人类社会的进程。

当然,作为一门独立学科的比较城市管理的形成,由于各国城市产生及其管理的历史背景不同,其理论价值与实践功能的最终确认还需经过较长的发展过程。即使在西方发达国家,比较城市管理研究一开始并没有受到人们应有的关注,其研究在管理学领域获得平等地位则是在第二次世界大战以后的事情。而在国内,至今没有一部系统论述比较城市管理的著作,少数管理著述只是零散地介绍西方发达国家的城市管理制度,还没有做到理性的比较与研究。

进入21世纪后,比较城市管理的作用得到普遍重视,特别是经济全球化进程加快,各国城市的功能日趋相似,面临的问题也日趋相似,采用比较城市管理的方法,可以增进相互了解,加强城市管理的针对性、预见性,提高城市管理的水平。同时,国际合作的加强、经济全球化的推进又给传统的城市管理制度带来了新的问题。城市管理制度之间相互接近、相互依存的趋势日益明显。表现最突出的就是世界大城市之间互来互往增多。关于城市发展与管理的研讨会越来越频繁,如在我国北京、上海、广州连续召开的世界城市信息化建设大会等。这些会议是全球城市汇集管理智慧来共同解决新的城市管理问题的一个努力,也有效地促进了比较城市管理的发展。但总体上看,比较城市管理在管理学科发展中还处于比较落后的状态,其学科应有的价值没有得到充分体现。借用法国著名法学家吉·布雷邦的一句话,比较城市管理的现状是:“太少的教师,太少的学生,太少的研究,因此太少的著作”^①,急需进一步开拓新的领域,尽快建立合理的、具

^① 金邦贵,《比较行政法初探·比较法学的新动向》,北京:北京大学出版社,1993.291

有实践指导意义的比较城市管理研究的新体系。

二、比较城市管理研究的对象

在研究比较城市管理之前,首先需要明确比较城市管理的性质与研究对象。比较城市管理作为一门独立的学科有自己特定的研究对象,它不单单是研究某一国的城市管理理论与实践。从一般意义上讲,比较城市管理是对不同经济、社会、文化背景下的城市管理进行比较分析,找出异同点并进行价值与事实评价的一种学科和方法。有学者认为,比较城市管理是比较管理学的一门分支学科,是通过对不同国家城市管理的比较以及对同一国家不同时期的城市管理来研究城市管理及其相关的制度现象,找出不同国家城市管理的异同以及城市管理发展规律的管理科学。在进行比较城市管理研究时,要摆正本国城市管理与国外城市管理的关系。

从一般学科的发展规律看,该学科发展的早期主要是对外国城市管理制度的介绍和对本国城市管理的研究,当这些研究成果达到一定程度时才采用比较的方法,以便在系统的知识和制度体系中寻求不同要素之间的相互关系及其不同的存在形式。因此,对本国城市管理的研究以及对外国城市管理的研究是进行比较城市管理研究的重要基础。也就是说,比较城市管理不等同于外国城市管理研究,外国城市管理的研究只是进行比较城市管理研究的前提与基础。如果没有丰富而全面的外国城市管理知识,不可能在宏观与微观体系中对不同城市管理制度加以合理地分类,并进行比较研究。比较的方法帮助人们了解多样化的城市管理制度,通过比较把城市管理的知识上升到理论高度,加以理论概括。

另外,比较城市管理作为学科与方法的统一,存在着自己特殊的研究领域。比较城市管理是研究两个以上的国家城市政府体制、基本管理思想与规范及其实践的社会过程。制度、规范、思想与过程是比较城市管理研究的总体范围。例如,比较城市管理制度作为研究城市管理制度及其运行过程的知识体系,其基本研究前提是对两个以上的国家的城市管理制度的熟悉与深刻理解,且其研究也不是简单地对比描述制度结构,而是通过制度运行探讨不同制度与原理之间的规律性,揭示城市管理发展方向。

三、比较城市管理研究方法

比较研究是一种十分困难的研究,受到许多方面的制约。方法是否得当,对比较的社会效果将产生重大影响。通常的比较研究一般采取理论比较与应用比较、宏观比较与微观比较、规范比较与功能比较等方法,这些方法都对比较城市管理研究具有重要的实践意义。但比较城市管理研究的特定对象是不同国家的城市管理制度,探讨的是不同的城市个性与共性,所以在研究过程中需要根据城市

管理本身的特点,采用与研究对象直接相适应的研究方法。比较城市管理研究的主要特点有:①从各个不同国度的城市的具体研究出发,通过相互对比考察而发现共同的类型,从而促进系统性研究;②从各个不同城市管理的比较研究中追踪调查它们之间在发生学上的关系及其发展过程;③对人类及其文化等在发生空间移动时的变化和适应过程进行比较研究;④对处在不同环境条件下的同一现象进行比较考察。

总之,比较城市管理研究的方法,上升到理性的高度就是对城市管理进行功能的比较、历史的比较、综合的比较。功能的比较有助于人们从动态的角度了解城市管理制度形成与运行的具体过程,从社会生活的实际需要中观察城市管理的价值。历史的比较有助于我们从历史的角度分析城市管理制度赖以存在的社会背景,获得城市管理制度形成与存在的丰富的历史知识,有助于探讨各国城市管理自身的特色。综合的比较有助于人们从综合的角度分析城市管理的功能与特点,使对城市管理的分析与探讨更符合实际,力求得出科学的结论。当代社会中存在的城市管理现象,是一种复杂的、综合的现象,与社会生活的方方面面有着千丝万缕的联系。单一的研究方法只能解释城市管理某一方面的内容,不可能全面掌握城市管理的意义与功能。

从方法论的角度看,比较城市管理研究中还存在以下问题:

首先,比较的客观性与认识事实的相互关系。比较过程中应力求客观地阐述城市管理不同制度背景,廓清事实判断与价值判断。一方面,在研究中不可避免地会涉及到意识形态的价值观念问题,如城市管理行政体制、城市中的政治社团等等。但是阶级的倾向性并不是城市管理现象本质的必然属性,城市管理现象有一部分与某国的根本制度无关,现代社会的许多现象是全球不同性质的国家政府面临的共同问题,我们研究的旨在城市管理运行的大量事实中把握其规律与特点,从管理科学的角度看,它是无国界的。

其次,为了达到比较研究最佳效果,在具体比较研究过程中还需采取合理的步骤。根据比较对象的不同,可采取不同的研究步骤,如提出问题(questioning)、探寻(probing)、归类(systemization)、解释(explanation)。因为通常的比较研究要经过如下过程:从现实与理论价值角度合理地确定研究对象,既可能有宏观问题的确定,也可能有微观问题的确定;确定对象后,采取各种形式掌握与城市管理制度有关的大量资料,包括文字资料与具体实践过程的资料;以占有资料为基础比较异同,在比较基础上进行选择与综合分析;审视传统城市管理理论与制度创新理论,改善本国的城市管理环境。比较的目的在于对制度与理论的综合与创新,其实践价值表现为积极完善城市管理制度,形成国际化与本土化相结合的城市管理文化。

四、比较城市管理研究的价值

西方国家由于现代城市发育较早,管理制度较为完善,研究城市管理的理论在二次世界大战后已较为系统,从城市规划设计到社区管理形成了分门别类的研究领域,比较城市管理研究也得到了各国的普遍关注,其研究价值日益为人们所理解和认识。相比之下,比较城市管理研究在我国尚处于起始阶段,但在理论和实践上的价值已为人们开始注意。

比较城市管理研究的价值主要体现在以下两个方面:

(一) 实践价值

研究其他国家的城市管理,可作为我国城市管理的参考,对于同一问题,由于各国的具体情况不同,历史文化背景不同,问题产生的根源不同,因此就有不同的理论和不同的解决方法,我们可以吸取别人的经验,对有用的东西加以改造,使之适合我国国情,实行拿来主义,去粗取精,去伪存真,洋为中用。

比较城市管理是一种动态的、具有实践功能的知识体系,其实践价值的表现是多方面的,主要表现为:

(1) 对于我国城市管理的具体制度的制定产生重要影响。比较城市管理提供的知识背景与制度背景是一个城市制订管理规范所不可缺少的条件,有利于决策者选择最佳制度方案。如我国现阶段城市规划与设计、城市危机管理、城市交通建设与管理、城市可持续发展战略制定与实施等都借鉴或直接采用了西方国家城市政府的一些做法,当然大都结合中国城市管理实际做了必要调整。在今后的城市管理中,比较城市管理的研究将发挥越来越重要作用。

(2) 对我国的城市发展具有一定的指导作用。不同国家的城市虽然由于经济、文化、历史等方面的差异性而在城市发展进程中呈现出不同的面貌,但城市发展的本质属性又决定了城市管理进程中所遇到的问题必然具有一定的共同性,因而存在着大量可借鉴的方面。通过比较城市管理研究可以使我们少走许多弯路。比如,现代西方国家城市病,就对发展中国家的城市发展起了前车之鉴的作用,迫使人们有针对性地在城市规划与发展方面作出科学决策,避免重蹈覆辙。

(3) 比较城市管理研究有助于国际交往。在全球化时代,国与国的交往日益广泛,城市与城市之间的合作也日趋频繁,如结为友好城市等等。通过比较城市管理的研究可以提供双方所需的各种信息,增进城市之间的了解,促进城市的发展。

(二) 理论价值

比较城市管理研究的价值既有实践操作层面的指导,也有价值判断的意义,

研究国外城市管理可以扩大我们的视野,增加认识问题的广度和深度,这些对于我们分析中国的城市管理的现状,提出自己的理论,能够提供一些启发和帮助。主要表现如下:

(1) 有助于人们从客观角度认识现代城市管理的性质与作用,从管理理论的高度总结城市管理的得与失,确定不同政治、经济、社会、文化背景下的城市管理的普遍性与特殊性的界线,从而概括出比较城市管理基本理论。

(2) 有助于人们全面了解外国城市管理具体制度的特点及其发展规律。比较城市管理给人们提供的信息是相当丰富的,既包括人文历史背景,亦涵盖具体制度的运行与发展,通过对历史文化、制度之间的相互比较,人们可以加深对不同国家管理制度、风格的了解,掌握运行的不同规律。

(3) 有利于人类文化的交流与发展。由于经济全球化、城市信息化,地球变得愈来愈小,比较城市研究从根本上推动和促进了城市之间的交往,这种交往实质上是文化的交流,也就是制度与理论上的互补,超越了单纯比较的范围。

(4) 有利于繁荣和发展我国城市管理学科。由于我国城市管理研究比较晚,无论是理论上的储备,还是实践上的操作都与西方发达国家有一定差距,只有通过比较的办法,才能吸收最新研究成果和理论信息,实现我国城市管理学科的跨越式发展。

总之,比较城市管理的理论价值与实践价值表明了比较城市管理存在的合理基础与意义,随着我国城市化水平的提高,城市规模的扩大,城市国际交往的增强,比较城市管理必将得到社会广泛关注,人们将会更多地发现其潜在的功能。

五、比较城市管理研究的框架

比较城市管理研究框架目前很难找到一个放之四海而皆准的模式,但以下两个基本内容是大家都认可的:①通过不同城市管理制度的比较,寻找城市管理制度之间的特点与相互差异性,强调不同城市管理制度生存的特殊性;②通过比较寻求不同文化背景下各种城市管理制度自下而上环境的一般性,即侧重于探讨城市管理制度的共性。本书正是以这两个基本内容为主要线索,既探讨城市管理的共性,同时也从文化相对主义角度探讨不同城市管理制度之间的差异性。这种比较研究有助于我们对城市管理制度的分析更具有合理性,避免制度分析中的片面性,把科学价值的认识与制度局限性的认识结合起来。

比较城市管理的研究通常分为理论层次的比较与具体管理制度的比较。理论层次的比较一般是对城市管理理论做抽象的对比分析,是一种高度的理论概括与理论升华,揭示具体制度背后的理论与文化价值,揭示不同国家、不同民族、不同文化背景下的人文精神。具体管理制度的比较尽管也涉及一些具体城市管理制度生存与发展的理论问题,但它基本上是围绕具体制度的运作而展开的,侧重于

分析具体管理制度模式。从这个意义上说具体管理制度的比较研究是理论层次比较研究的基础。本书主要采取具体制度的比较研究框架，具体要素研究如图 1.1 所示。

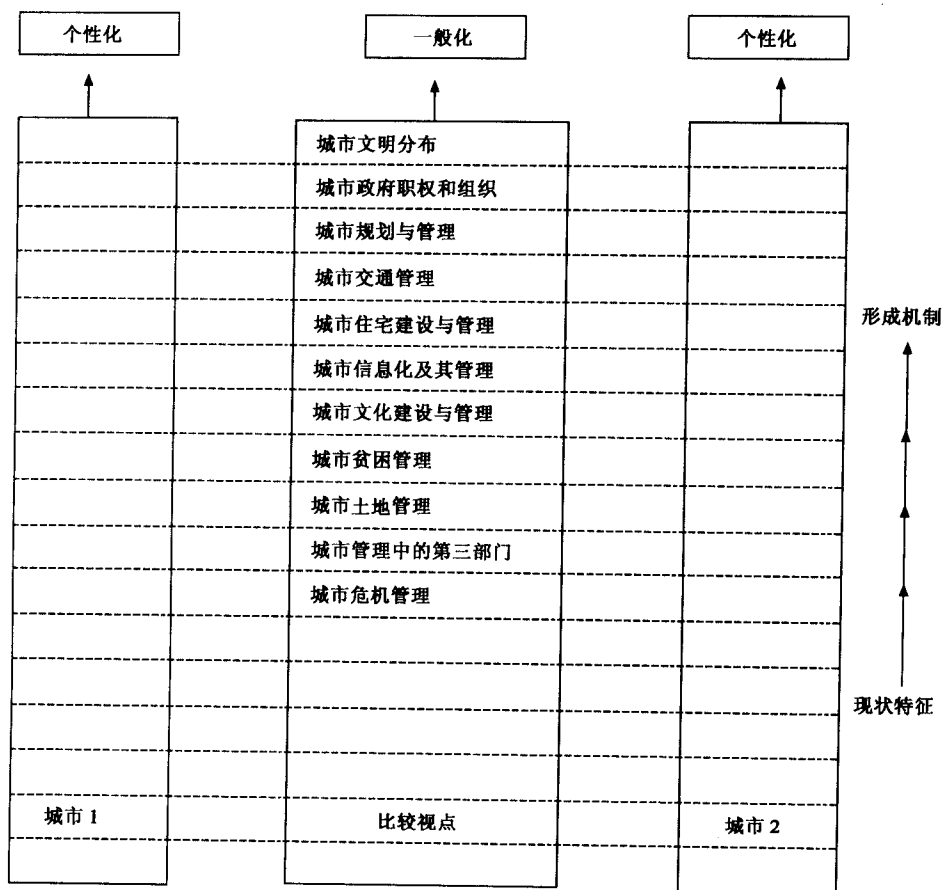


图 1.1 城市管理要素比较研究

图 1.1 中的比较视点是城市比较研究的主要内容或项目，同时也适宜研究某个特定的城市，但是研究特定城市管理是研究城市的个性化管理，而比较城市管理研究是在城市个性化管理基础上追求研究成果的一般化和理论化，并且通过现状特征和形成过程的比较研究，可以使城市的个性特征更加鲜明化。

第二章 城市的历史及东西方城市的差异

城市是生产力发展、社会分工细化和生产关系变革的产物，是社会经济发展到一定历史阶段的必然结果，是人类文明发展到高级形态的表现形态。城市“对传播人类文明的贡献，仅次于文字的发明”^①。迄今为止，城市已经有了 5000 余年以上的历史，无论是古代中国的长安、波斯의巴格达、拜占廷的伊斯坦布尔、意大利的罗马，还是现代美国的纽约、日本国的东京、法国的巴黎等，它们留下的璀璨文化，反映了特定的国家或地区的文明，集中代表着一个时代的文明所能到达的高度，并深深地影响着历史的进程。

毋庸讳言，城市文明本身是一个盛和衰、生与死不断交替的过程。在历史的长河中，既有过城市的诞生和繁荣，也有过城市的衰退与死亡。昔日横贯东西的漫漫丝绸之路上的无数市井城垣，只留下残破的城池、枯死的树木、被风沙掩埋的骆驼队；那些照耀过地中海的希腊、罗马古城文明的火炬熄灭了，时光荏苒，只剩下凄凉的石柱、孤独的拱廊、空寂无人的神殿和广场；泱泱帝国的号称“不夜城”的东方大都市东京（今开封），也只遗留下一卷“清明上河图”来勾画大宋帝国的灿烂和繁华。但是，无论是战争、瘟疫的蹂躏，还是自然灾害的破坏，都不能从地球上把城市抹去。如数朝古都北京巍巍于世界东方，现代工业文明发祥地曼彻斯特、伦敦仍享誉于世界，还有雨后春笋般拔地而起的旧金山、洛杉矶、东京、汉城、上海、香港，都是 20 世纪初叶出现的新兴工业城，都在不断地建筑起新的城市文明，创造出一个又一个新的文明神话。

第一节 城市的崛起

一、城市产生的条件

几乎每一个研究城市史的专家都注意到这样一个现象，作为人类文明伟大结晶的城市，它们最初产生在世界上最先由原始社会进入奴隶社会的古代埃及、巴比伦、印度和中国等地区。可见，正如这些文明古国的产生一样，人类历史上最早城市的产生，首先依赖于一定的自然地理条件。北非尼罗河下游、西亚两河流域、印度的恒河和印度河流域以及中国的黄河中下游等地区，由于具有优良的气候、土壤等自然条件，促进了这些地区文明的进程，成为早期城市得以在这些地

^① 金邦贵：《比较行政法初探·比较法学的新动向》，北京：北京大学出版社，1993.291

区产生的重要的自然物质基础。

然而，并不是所有具备上述自然条件的地方都产生了文明古国和最早的城市。城市的产生还依赖于两种生产的发展。在四大文明古国产生的地区，在当时的历史条件下，已经产生了比较发达的农业，人口也有较大发展，农产品和农业劳动力的剩余为城市的产生创造了必备的社会物质基础。

从社会经济活动组织形式的演变过程来看，人类社会在原始社会向奴隶社会过渡时期所发生的社会大分工特别是第二次社会大分工，对早期城市的发生无疑具有关键的影响。在第一次社会大分工中，包括种植业和畜牧业在内的农业与采集狩猎式的劳动相分离了。这次分工看上去与早期城市的发生似乎没有多少关系。实际上，它为城市的发生奠定了极为重要的基础。至少在下述两方面具有重要意义：①这次分工产生了农业，而没有农业的发展就不可能产生城市；②这次分工产生了定居的农业部落，这就为人类以后建立城市这种更高级的定居形式提供了范例，并且在格局上为以后的城乡分离、对立和联系创造了条件。第二次社会大分工是手工业和农业的分工，这次分工的直接成果是：在人类历史上首次出现了不直接依靠土地的产业——加工业，同时出现了专门从事这些加工业的产业阶层——手工业者。新兴的手工业开创了自身产品与农产品交换的历史，为了便于生产和交换活动，手工业开始寻求一种不同于分散式的农业聚居点的新型聚居方式，随着人口与产业的缓慢集中，世界上最早的城市逐步形成了。随后，农业和手工业与商业相分离的第三次社会大分工，创造出一个专门从事简单商品交换的商人阶层，这就更加强了城市的经济职能和人口的集中趋势，巩固了它独立于乡村之外的特殊地位。正如马克思所说：“某一民族内部的分工，首先引起工商业劳动和农业劳动的分离，从而也引起了城乡的分离和城乡利益的对立。”^①

除了上述自然的和经济的条件外，考察城市的发生，还应当了解当时的社会背景。城市是在原始社会向奴隶社会发展的过程中产生的，早期城市的建立，往往带有维护奴隶主阶级利益的强烈的政治、军事和宗教色彩。中国儒家典籍《礼记》在礼运篇中谈到了古代中国在从原始社会向奴隶社会过渡中城市所具有的政治、军事背景：“大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼，城郭沟池以为固。”^②可见，早期城市的建立，是明显地为奴隶主阶级政治统治服务的，是符合他们的阶级利益的，特别是早期城市所具有的高大城墙和坚固的沟池更是具有明显的军事防卫性质，用以防御外域敌对力量的入侵和奴隶的暴动，保护奴隶主阶级以及城内居民的私有财产和人身安全。此外，许多早期城市建有大量的寺庙等宗教建筑物，作为在意识形态方面对人民实行统治的

① 马克思，恩格斯：马克思恩格斯全集，第3卷，24—25

② 礼记·礼运篇

手段,说明宗教也是促使早期城市发生的一个因素。

马克思指出:“物质劳动和精神劳动的最大一次分工,就是城市和乡村的分离。城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地方局限性向民族的过渡而开始的,它贯穿着全部文明的历史并一直延续到现在。”^①世界城市文明的发生虽然伴随着剥削制度的产生以及城乡对立的产生,但是它毕竟显示了人类的重大进步。

二、城市文明的兴盛

美国《读者文摘》社1978年出版的《世界最后的秘密》中指出,根据最新的考古发掘证实,西亚巴勒斯坦地区位于死海北岸的古里乔迄今已有9000年左右,是世界上已知的第一个城市^②。这个发现使得城市的历史一下子向前推进了3000~4000年。但是谨慎的学术界并没有马上去寻求新的定论,古里乔的科学价值仍有待于继续验证,过去比较公认的观点仍在一系列新著中占据主导地位。

(一) 非洲城市文明

1. 埃及

埃及是非洲城市文明的杰出代表,它是历史悠久、文明古老的伟大国家。当蒙昧人、野蛮人游荡于世界广阔土地上的时候,尼罗河流域便已放射出人类文明的曙光,孕育了世界上第一个奴隶制国家。约公元前3000年,上埃及(河谷地带)首领、古埃及的第一个法老米那(古希腊人称之为美尼斯)征服了下埃及(三角洲区),开创了第一王朝,并建起了孟斐斯城(位于今开罗附近的米特·拉辛村)。公元前28~前23世纪,一直是古王国的都城,并且是古埃及最早的宗教、文化名城。孟斐斯城首先是作为统治阶级的行政中心而建立的,“关于它的建立目的,美尼斯很可能打算将它作为一个堡垒,用于保护上埃及不受可能来自三角洲居民的进攻。另一方面,由于位于两块土地的联络点上,它在管理新统一的王国的事务方面占有最突出的位置,因而可能从一开始就是想将它作为首都和国王所在的地方。”^③其次,孟斐斯城也是古埃及的宗教中心。埃及是多神崇拜的国家,每个神都有自己的神庙、神龛,每个神都有自己的祭祀中心。“宗教在古代埃及的生活中起着支配的作用,几乎每件事物都有他的烙印。”^④“早期埃及的

① 马克思,恩格斯.德意志意识形态.载:马克思恩格斯,第1卷,56

② 刘铮.人口理论教程.北京:中国人民大学出版社,1985.251

③ 周启迪.试论早期埃及城市的性质和作用.人大报刊复印资料,1993(6):45

④ 爱德华·麦克诺尔·伯恩斯,菲利普·李·拉尔夫.世界文明史.罗经国等译.北京:商务印书馆,1987.43

城市，是神的城市，是神庙所在地和祭祀中心。”^①孟斐斯的都城地位被底比斯城取代后，逐渐衰落，于公元前7世纪被毁。

2. 底比斯(Thebes, 又译提贝斯)

底比斯位于埃及南部尼罗河畔，是古埃及帝国中王朝和新王朝（约公元前2040～前1085年）的都城，始建于古埃及帝国第十二王朝。据史书记载，古城呈东北-西南走向，城跨尼罗河两岸，由几个居民集居区和巨大的庙宇群组成。该城总面积为13公里×7公里，传说城市人口最盛时达到10万。底比斯被称为“生者与死者奇妙结合”的城市。东岸是“生者的乐园”，是法老居住的地方，规模壮阔，拥有100座城门，故被古希腊大诗人荷马颂为“百座城门之都”。城内布满豪华的王宫、阴森的神庙、大臣和奴隶主的府第、外国使节的宾馆、手工作坊、监狱、兵营、奴隶住的地洞和茅舍等等。西岸是太阳沉落的地方，是“死者的天堂”，历代帝王及其亲属、大臣葬于斯，形成了连绵不绝的陵墓群，号称“国王谷”。底比斯后来成为“当时为人所知的全世界”的首都，地跨尼罗河中游两岸，为阿蒙·赖神神庙所在地。公元前16世纪，人口曾达22.5万。该城毁于公元前88年，其遗址即今埃及卢克索尔和卡纳克一带^②。

3. 卡洪

古埃及第十二王朝，由蒂赛努尔亚特二世建于公元前2500年，该城有丰富的发掘资料，颇能反映出古埃及早期城市的面貌。

卡洪城代表了古代埃及城市的典型平面。该城建于公元前2000年，时值埃及的第十二王朝时代。关于卡洪城的建城原因，历来有种种推断。有人说是为建金字塔而设；有人认为是为开发法尤姆绿洲而建。古老的埃及都城，就像她的金字塔一样，是留给我们的一个难解之谜。然而，该城的布局已显现出各种功能分区的结构安排：从其遗址来看，城市西半部房屋很小，仅260米×108米的地方就挤着250幢用桐枝、芦苇和黏土建造的棚屋；城北为贵族用地，有数百个房间的大宅第，台廊庭院很齐备；城市东半部为集市，中部是庙宇；贵族的宅院正好迎着舒爽的北风，而工匠的住处却永远暴露在西部沙漠旱风的侵袭之中。整个城市的布局和区位反映了强烈的阶级对立。

从挖掘的卡洪城遗址和古籍记载来看，这个城区面积很小，是奴隶社会初期的城市。城市的交通呈现出为奴隶主服务的思想。一条贯穿奴隶主住宅区的东西大路，连接着贵族出入的小路。当时，还处在“车轮文化”的初期，出行以骑马、骑骆驼或原始的畜力木轮车为主。在人少、马少、车少、路少的情况下，城市交通是很原始、很简单的。

① 周启迪. 试论早期埃及城市的性质和作用. 人大报刊复印资料, 1993 (6): 45~46

② 李其荣. 对立与统一. 南京: 东南大学出版社, 2000. 17~18