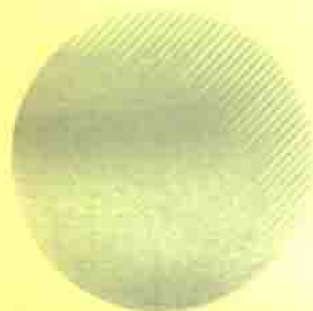


城市管理学



走向二十一世纪的人需要多
维的视野和崭新的知识结构《新
学科丛书》以全方位的态势和准
确、快速的信息向您展示当代国内外引人注目的综合学科、边缘学科、交叉学科和分支学科。



新学科丛书



城市管理学

王建民主编

上海人民出版社

责任编辑 何根祥
陈 军
封面装帧 沈蓉男

• 新学科丛书 •

城 市 管 理 学

王 建 民 主 编

上海人民出版社出版

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所发行 吴县光福印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 9 插页 2 字数 206,000

1987年2月第1版 1987年2月第1次印刷

印数 1—20,000

书号 17074·35 定价 2.00元

《新学科丛书》前言



社会主义中国正在腾飞。

腾飞的时代要求人们具有丰富的知识。

当代知识体系已呈现出多彩的态势、全新的格局——现代科学日趋高度分化和高度综合，自然科学与社会科学相互渗透和结合，出现了许多综合学科、边缘学科和分支学科。

我们正面临着知识的挑战。

为了迎接这一挑战，《新学科丛书》将以马克思主义为指导，依据我国的国情，适应社会主义现代化建设的需要，有计划地、有目的地、通俗地介绍以社会科学为主的各门新学科。

《新学科丛书》，理论性与应用性并重，学术性与普及性兼顾，力求用新思想、新材料、新形式、新语言，提供丰富的新知识和新信息，以帮助人们开阔视野，更新知识结构，掌握科学方法，为繁荣社会主义科学文化事业服务。

编 者

序

芮杏文

城市历来就是先进生产力集聚的地方。在我国，城市是建设社会主义物质文明和精神文明的重要阵地；我们要建设社会主义现代化国家，必须重视城市的建设和管理。

从当前的改革形势看，我们进行社会主义现代化城市的建设和管理，主要是要适应四方面的新情况、新变化。第一是《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出的，改革是要建立一个以社会主义公有制为基础的有计划的商品经济。这是一个极大的变化。这个变化必然带来城市的对内对外的全面开放，这就要求城市大力发展交通、通信、服务等第三产业。如果我们忽视这一项工作，就会延缓甚至阻碍改革的顺利进展。第二个新情况、新变化就是“七五”计划的建设方针，重点放在老企业的改造上，这就涉及到供水、排水、供气、交通运输及城市基础设施问题，这些根本条件上不去，老企业的改造就发挥不了作用。第三是我们经济搞活了，生产发展了，人民生活水平会不断提高，城市建设的内容也在不断发生变化。这就必然带来燃料结构、供水条件、污染治理等各种设施需求提高的问题。第四个新情况、新变化是，随着农村商品经济的发展，引起了社会劳动力的重新分配，农民进城必然加剧城市化的过程。这就把加快小城镇建设问题提到主要的议事日程。

以上这些新情况、新变化的出现，使城市的现代化建设和管

理问题越来越突出了。现代城市是一个复杂的有机体，搞好城市的建设和管理十分需要有一门具体的学科作为指导。因此，如何以马克思主义的基本理论为指导，总结社会主义城市建设和管理的实践经验，并吸收国外现代城市管理理论的合理内容，创建社会主义城市建设和管理科学，以利于我国社会主义现代城市科学管理，是迫切需要解决的一个重大课题。而目前我国理论界在这一领域的研究还不够。这一本主要由中共上海市委党校编写的《城市管理学》，在这方面迈出了可喜的一步。

《城市管理学》一书，试以马克思主义的城市理论为基础，以创造一个城市市民的生产、生活良好社会环境为目的，对在有计划商品经济条件下，社会主义城市管理的基本原则和主要方法，管理体制以及城市的规划建设、土地、能源、水资源、基础设施、住宅、环境、人口、生活服务、社会救济和福利事业、安全、科技教育和卫生事业、文化设施、城市郊区等方面的管理进行较系统的阐述。该书既注意吸取建国三十多年来社会主义城市管理正反两方面的历史经验，又提出了对城市建设和管理的一些科学设想；既突出了城市物质文明的管理，又强调了城市精神文明的管理。这为进一步建立具有中国特色的社会主义城市管理学，作了有益的探索和尝试，可以作为广大城市工作干部学习社会主义城市管理课程的一本试用教材，也可供城市各管理部门领导干部、城市科学教学与研究工作的参考。

我期望，《城市管理学》的出版，能在促进我国城市的现代化管理，提高城市的科学管理水平方面起到应有的积极作用，并希望理论界有更多的同志能积极参与到这门学科的建设中来，为开创我国城市科学研究的新局面而共同努力。

目 录

序	芮杏文
导 论	1
第一章 城市的由来与发展	9
第一节 城市的形成	9
第二节 城市的分类	15
第三节 现代城市的特点	17
第四节 现代城市的功能	23
第二章 城市的发展战略	31
第一节 研究和制定城市发展战略的意义	31
第二节 城市发展战略的制定	34
第三节 我国的城市发展战略	41
第三章 社会主义城市管理的基本原则和方法	50
第一节 社会主义城市管理的基本原则	50
第二节 社会主义城市管理的主要方法	57
第三节 我国城市管理体制的改革	68
第四章 城市规划和城市建设管理	71
第一节 城市规划的基本内容和特点	71
第二节 城市规划和城市建设	74
第三节 城市规划中的旧城改造问题	77

第五章 城市土地管理	83
第一节 城市土地管理的内容	83
第二节 城市土地的有偿使用	87
第三节 城市土地地租量的确定	89
第四节 城市土地的经营	92
第六章 城市能源和水资源管理	95
第一节 城市能源和水资源的种类	95
第二节 城市能源管理	98
第三节 城市水资源管理.....	106
第七章 城市基础设施管理	113
第一节 城市基础设施的特性和内容.....	113
第二节 城市基础设施管理的目标与对策.....	115
第三节 城市基础设施管理的若干措施.....	119
第八章 城市交通管理	123
第一节 我国城市交通问题.....	123
第二节 城市交通问题的综合治理.....	127
第三节 加强城市交通设施的建设与管理.....	131
第九章 城市住宅建设和管理	139
第一节 住宅的性质和种类.....	139
第二节 住宅建设.....	142
第三节 住宅管理.....	153
第十章 城市环境保护和园林绿化管理	158

第一节	资源、人口、经济发展和城市环境	158
第二节	城市环境保护管理	165
第三节	市容和城市绿化管理	173
第十一章	城市人口管理	178
第一节	我国城市人口问题	178
第二节	城市人口管理	183
第三节	城市人口发展规模的预测	190
第十二章	城市生活服务管理	194
第一节	城市商业、饮食服务业的规划	194
第二节	城市商业、饮食服务业的管理	199
第三节	对集市贸易和个体工商业的管理	202
第十三章	城市社会救济福利事业管理	207
第一节	城市社会救济福利工作的对象和组织管理体系	207
第二节	城市社会救济工作	209
第三节	城市老年人和儿童社会福利事业	212
第四节	城市残疾人的社会福利事业	215
第十四章	城市安全管理	219
第一节	城市安全管理的内容	219
第二节	城市社会治安问题的综合治理	221
第三节	城市防灾工作的管理	225
第十五章	城市科技、教育和卫生事业管理	234
第一节	城市科技事业管理	234
第二节	城市教育事业管理	233

第三节	城市卫生事业管理·····	241
第十六章	城市文化设施的建设与管理·····	245
第一节	城市文化设施的分布和合理配置·····	245
第二节	城市文化设施的建设·····	249
第三节	城市文化设施的管理·····	252
第十七章	城市郊区管理·····	257
第一节	城市郊区在城市发展中的特殊地位·····	257
第二节	城市郊区城镇系统的管理·····	265
第三节	目标管理方法在城市郊区管理中的应用·····	274
后 记 ·····		279

导 论

对城市的管理在人类历史上已有数千年的历史，但是，城市管理作为一门学科的历史并不长。在我国，城市管理学还是一门正在探索中的新学科。它是在我国社会主义城市建设的实践中诞生和发展起来的，是现代科学技术不断进步和现代管理经验不断丰富条件下的产物。它有待于在实践中经受检验，并随着城市管理水平的提高和人们对这门学科研究的深入而不断地成熟和完善起来。作为这本书的导论，将主要讨论这门学科的研究对象、任务、方法和研究的意义。

一、城市管理学的研究对象和任务

毛泽东在《矛盾论》一文中曾经指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”城市管理学是城市科学的一个分支学科，它同其它任何学科一样，有着自己特定的研究对象和任务。

城市是一个客观存在的自然的、社会的和经济的综合有机体。对城市的管理，特别是对现代城市的管理，是一种非常复杂的综合性很强的管理活动。它不仅要对城市中物的因素进行管理，而且要对城市中人的因素进行管理。城市的管理，主要是对城市中人们所从事的社会、经济、思想文化等方面的活动进行决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动的总和。

城市管理是由于城市的诞生而产生的，它随城市的发展而

逐步发展。尽管每一个城市各自的特点不尽相同，对城市管理的内容、方法和特点也各有区别。但是，作为一种管理活动，它和一切社会经济活动一样，有它自己内在的固有的规律性。城市管理学，就是研究城市管理中带有规律性的东西。具体地说，城市管理学是研究城市社会管理、行政管理、组织协调城市社会经济生活等管理活动中一般规律的科学。

那么，城市管理学和其它一些相近的城市科学的关系是怎样的呢？总起来说，是既有联系又有区别的关系。

城市管理学与城市学，它们是子系统与母系统、局部与整体的关系。城市学不是以城市的某一局部内容为自己的研究对象，而是从总体上研究城市战略、城市发展、城市模型、城市性质、城市作用等一些具有根本性、综合性的内容，揭示城市生存、发展的一般规律。而城市管理学仅仅是从城市管理活动的角度来研究问题，揭示其规律性。也就是说，它主要是为城市管理提供科学的依据、合理的途径和有效的方法。

城市管理学和城市经济学虽然也有着一定的联系，但在研究的对象、内容和任务等方面却是有区别的。城市经济学属于城市学中的基础学科，它研究的是城市经济的本质及其发展运动的客观规律。而城市管理学是城市学中的一门应用科学。它研究的是城市管理的一般规律及有效的管理方法。城市管理的内容很广泛，它包括城市中的社会管理、经济管理、行政管理、文化教育管理、环境管理、治安管理等。其中，城市经济管理是城市经济学在城市管理中的具体运用。^①

城市管理学同城市规划学、城市建设学也有着密切的关系。

^① 对城市的经济管理，主要是指对城市工业、农业、商业、交通运输等多方面的管理，由于我们研究的侧重点不同，因此这里对城市中工农业生产等经济管理方面的内容不再进行阐述。

城市规划学、城市建设学主要是从城市的发展建设、布局等方面来研究城市，多侧重于城市资源的利用和合理布局。从总体上说，它们是城市管理学的一个重要组成部分，因为城市规划和建设活动本身是城市管理的基本内容之一。同时，城市规划学、城市建设学本身又是两门各自独立的学科，它们所研究的许多具体的专业技术问题，是城市管理学所包括不了的。

城市社会学亦称“都市社会学”。它是社会学的一部分。它以城市社会现象为对象，调查城市人口、工商业、交通运输、居民生活、文教卫生等情况，并研究一定地区内工业发展和人口集中所造成的社会问题，为城市规划、建设、管理提供资料。因此，城市社会学同城市管理学存在着密切的联系。但城市社会学是偏重于揭露问题，提出问题，而城市管理学则是提供解决这些问题的途径和具体措施。同时，城市社会学与城市管理学在研究对象、研究领域、研究角度上亦各有不同，因而它们的区别也是比较明显的。

城市管理学基于它特定的研究对象和研究内容，规定了自己的研究任务。它是以马克思主义的基本理论为指导，探索社会主义城市管理的客观规律性，研究如何把城市中的各种物的因素和人的因素科学地组织起来，把城市经济、社会活动的各个环节、各个方面有效地结合起来，充分发挥它们的作用，以达到城市管理的最佳效益。其具体任务是：

要科学地解决城市管理的认识问题，致力于研究怎样充分实现人民在城市中的主人地位和作用。要从不断满足人民日益增长的物质需要和精神需要出发，兼顾人民的眼前利益和长远利益、集体利益和个人利益，并以此作为城市管理工作的指导思想。

在解决认识问题的基础上，城市管理学还应为不断完善城

市的管理体系提供科学依据、指导原则以及具体的管理措施。城市管理体系包括管理的决策体制、行政体制和效率,以及管理的科学方法的运用和评价指标体系的确立,等等。

此外,科学地引进适合我国国情的国外有关城市管理研究的新成果,认真研究和总结我国社会主义城市管理实践中的最新经验并作出科学的理论概括,这也是城市管理学研究的重要任务之一。

当前,我国正处于社会主义现代化建设的新时期。我们在研究城市管理学的过程中,特别要注意同我国的实际结合起来,认真地研究、探索和提出我国城市管理的正确的指导思想、科学的管理体制及有效的途径和方法,以促进我国城市管理的科学化和现代化,使我国城市在四化建设中更好地发挥作用。

二、城市管理学的研究方法

马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义是无产阶级的世界观和方法论,是认识世界和改造世界的强大思想武器。同任何一门学科的研究一样,城市管理学的研究,也必须以它作为自己的根本指导思想和根本方法。根据城市管理学的特点,具体说来,我们还必须注意坚持以下几个方法:

第一,系统分析的方法。系统的方法就是从系统的观点出发,着重从整体和部分、内部和外部之间的相互联系、相互作用、相互制约的关系中综合地、精确地考察对象,以达到最佳目标的一种方法。将这种方法运用于城市管理学的研究,要求把城市看成是一个有机的完整的系统,相应地,把城市管理也看成是一个由各方面因素组成的、相互联系相互影响的、有机的、完整的统一体。在研究过程中,对城市内部,要看到自然的、社会的、经济的,以及其它方面的因素是相互作用、相互制约的关系;在城市外部,也要看到城市和城市、城市和乡村之间相互作用、相

互制约的关系。同时,还要求我们在研究城市管理的过程中,避免用静止的观点看问题。城市这个系统本身是在不断地发展变化的,城市系统内的各种因素也在不断地发展变化。因而,城市管理的各方面的内容也处在不断地发展变化之中。我们应该用历史的发展的眼光看问题,不仅要研究城市管理的过去和现在,而且要研究城市管理的趋势和未来;在研究时,要注意一定社会、一定阶段的城市管理所处的社会历史环境,要紧密联系一定的社会生产力水平和一定社会的生产关系,并把它们放到一定的历史条件下去考察。只有这样,才有可能获得科学的结论。

第二,理论分析与实际调查相结合的方法。城市管理学是一门应用学科,它较之政治经济学、城市经济学等更具有直接的现实性。因此,在研究中,既要认真学习马克思主义的基本理论和管理理论,认真吸取国外学者、包括西方资产阶级学者在城市管理研究中所取得的科学成果,更要将理论和实际结合起来,充分重视城市管理的实践活动,注重社会调查。由于这门学科研究的历史不长,在我国,也只是近几年才开始的事,因此,有必要加强对城市发展和城市管理中新特点新经验的调查分析。总之,既要注重我国的经验,又要注意借鉴和吸取西方资本主义国家在城市管理上的正反经验,也要注意借鉴和吸取苏联和东欧国家城市管理的经验,以不断丰富城市管理学的内容,推动我国城市管理理论的发展。

第三,定性分析和定量分析相结合的方法。定性分析和定量分析相结合的方法,是在自然科学和社会科学领域中研究事物的基本方法之一。对城市问题和城市管理的研究,除了进行定性分析外,一定要注意量的分析。比如,城市的最佳规模、城市人口的最佳结构、城市的生产效率、城市土地的利用、城市的住宅建设、城市的环境质量等等,都有一定的数量标准。因此,城

市管理的研究，必须充分收集和分析有关的数据资料，科学地确定城市管理的指标体系，在质和量统一的基础上作出结论。

第四，多学科综合研究的方法。现代科学发展的一个显著特点是自然科学和社会科学相互交叉和渗透，以及自然科学和社会科学内部的各门学科之间的相互交叉和渗透。这种发展的必然结果是产生了许多边缘学科。这些边缘学科的产生，也为自然科学和社会科学中各门学科的研究提供了许多新的非常有效的工具。城市管理学是一门综合性很强的学科，它的研究，要求综合运用未来学、生态学、人口学、社会学、系统工程、控制论、信息论、社会心理学等多学科的知识。这些学科的综合运用，给城市建设和管理的研究提供了十分有利的条件。

三、研究城市管理学的意义

城市管理学作为研究城市管理的专门学科，正愈来愈受到广大城市理论工作者和实际工作者的注意。城市管理实践的发展，也要求这门学科在我国社会主义现代化建设中，在对城市实行科学管理的过程中发挥更重要的作用。

第一，研究城市管理学是我国宏观经济格局发生巨大变革中提出的迫切要求。

我国宏观经济格局巨大变革的总趋势是：通过改革打破原来的条块分割、城乡分割以及单靠行政手段来管理经济的旧格局。建立一个以中心城市为依托，以小城镇为纽带，按照现代化大生产的要求统一组织生产和流通的经济网络，通过这个网络，由中心城市来组织跨行业、跨地区的经济活动，充分发挥城市作为多功能中心的作用。显然，在这样的宏观经济格局中，中心城市的功能及其发生作用的范围都与以前大不相同。要实现这种变革，加强城市本身运行机制的科学化就显得十分迫切和重要了。因为城市要担负起新的经济体制所赋予它的重大使

命,其本身必须具备超行政范围的强大的吸引力和辐射力,这种强大的吸引力和辐射力归结起来就是城市作为经济、信息、政治、科技、教育、文化和服务等多功能中心的作用的充分发挥。而加强城市本身的科学管理,则是以襄其成的重要条件。

要加强城市的科学管理,就必须有科学的理论和方法论作为指导,而城市管理学正是为城市管理提供理论依据和科学方法论的这样一门新学科。过去,由于我们忽视对城市管理的理论研究,导致城市建设发展的许多片面性和盲目性。这种片面性和盲目性又造成了我们今天面临的城市社会问题日趋严重的现实。要在这个现实基础上实现城市功能作用的战略性转移,难度是很大的。这里不仅存在生产性建设和非生产性建设的比例关系问题,而且涉及到整个国民经济的结构比例问题。因此,需要从根本上逐步调整城市人口结构、社会结构、经济结构、基础结构,以及建筑规划布局等,这必然涉及到许多城市管理问题。加强城市管理的理论研究,将有助于我们科学地认识现代城市,有计划地安排好城市建设管理,形成科学的城市管理机制,减少城市建设管理的片面性和盲目性,优化城市各项功能。

第二,加强城市管理的理论研究也是造就一大批宏观思路开阔、具有战略眼光的城市建设管理人才的需要。

实现城市科学管理不仅有赖于管理机制的建立,而且更重要的是要提高城市各个行业、各个层次管理者的素质。管理阶层素质的高低直接影响着管理机制的运行。从现代城市管理过程中提出的客观要求看,作为城市建设管理者不仅要熟悉市政建设的生产组织、经营管理及技术经济分析等基本知识,而且更重要的是还要有开阔的宏观思路 and 战略眼光。这不仅是因为现代城市在国民经济中的地位、作用的日益增强而使城市问题成为一个战略问题;还在于现代城市本身是一个因素繁多、结构复