

行政領導人與高層系列教材

# 現代城市管理學

現代城市管理學

編者：陳行武、謝維新



GUANLIXUE

新疆大學出版社

## 现代城市管理学

唐代望 唐晓阳编著

\*

中国人事出版社出版发行  
(北京市朝阳区西坝河南里17号)

新华书店经销

广东省花城印刷厂印刷

\*

850×1168毫米 32开本 17印张 430千字  
1991年10月第1版 1991年10月第1次印刷

印数：1—5000册

ISBN7-80076-059-6/C·004

定价：6.50元

## 行政管理人員培訓系列教材編委會

顧問：李作銘    夏書章

主任：沈兆伍

副主任：唐代望

編委：（按姓氏筆劃排列）

盧昌健    朱悅雄    沈兆伍

李華杰    李碩豪    張存輝

林國棟    唐代望    蔡漢楠

---

## 前 言

城市，政治的心脏，经济的命脉，文化的摇篮，开放的窗口，人民的乐园，多么令人向往！老年人安度晚年，中年人成就事业，年轻人进入知识的殿堂，少年儿童展开理想的翅膀，都渴望到城市中去！就连昔日面朝黄土背朝天的农民，如今也想到城市里闯一闯，看看外面的世界，开阔自己的视野，呼吸一下现代文明的新鲜空气。可以预见，今后我国城市化的速度将会大大加快，越来越多的人将生活在城市之中。

然而，乐之所在，忧亦生焉。在改革开放、城市化步伐不断加快的今天，生活在城市中的人们却常常为自己面临的一些现实问题所困扰：人满为患，环境污染，交通拥挤，住房紧张，水电缺乏。可谓乐忧相伴，几多欢乐几多愁。因此，城市又是多么令人困惑的地方。

正是这种诱人与困惑、欢乐与忧虑的矛盾，促使众多的理论工作者和实践工作者去思考、去探索，力图揭示城市发展的规律和城市化的内在本质，使城市的规划、建设和管理与人类文明的进步能和谐协调地发展，使城市能充满诗情画意，永奏幸福美满的乐章；也正是时代的呼唤、历史的鞭策、学者的鼓励，促使我们在中国人事出版社和广东行政学院的大力支持下，潜心钻研，艰辛探索，编著出版了这本《现代城市管理学》，希望她能为我国城市科学的研究和城市化的健康发展贡

献微薄之力。

城市管理学，作为行政科学的分支，是一门新兴的、实践性很强的交叉应用学科。学习、普及和运用城市管理学的知识，与每个城市工作者都息息相关。为了我国城市的日益繁荣、市民生活的更加幸福，我们在撰写本书的过程中，广泛吸收了国内外城市科学研究的最新成果和广大城市工作者的实践经验，力求从中国的国情出发，做到理论上有所见，实用上有效益。全书从行政管理的角度来论述城市管理的原理、原则和方法；阐明城市的领导体制和组织机构；揭示城市规划、改造、建设和管理的规律；提出解决城市经济、交通、住宅、土地、市容、人口和治安等问题的措施。既有宏观论述，又有微观操作。希望她能为广大城市工作者提供一些基本理论、业务知识和管理技能，并有所裨益。

同时，我们认为，现代城市管理应以“人”为中心，市民既是城市管理的主体，又是城市管理的客体。从某种意义上说，市民就是“皇帝”。城市政府的一切工作都应为民、利民、富民、安民服务。这是贯穿本书的一个主题思想，相信能得到广大读者的理解和支持。

此外，值得一提的是，呈现在读者面前的这部拙著，是多年辛勤耕耘的结晶，来之不易。1982年，我参加中国社会科学院委托复旦大学举办的政治学讲习班，聆听了我国著名行政学家周世述等教授对行政学、市政学的精辟见解，感到新鲜、有用，决心结合自己在城市党政机关工作18年的经验，学习研究一辈子行政学和市政学。因此，从那时起，我就不断地搜集国内外有关资料，整理归纳，分类剖析。在致力于行政学研究的同时，对市政学也进行了探索。并到深圳、广州等地讲授市政学，得到学员的好评，他们都希望拙著能早日问世。但因教学、科研工作繁重，时不暇给，力不从心，难以成书。幸亏唐

晓阳老师1988年分来我院任教，对市政学甚感兴趣，我约他讨论修改本书提纲，并把我多年积累的30多斤资料全部交给他。他兢兢业业、从严治学、勤奋钻研、勇于探索，经过两年多的努力，终于写出了讲义，并在校内外讲授，反映良好。为了精益求精，我们根据各方面的意见，又进行了反复认真的修改。因此，这本书虽然是我们俩合作的结晶，但我只撰写了第三、四章，对全书作了一些必要的修补，其余都是唐晓阳同志撰写的，凝结了他的智慧和心血。

拙著问世，百感交集。她与其说是我们研究的结果，不如说是我们研究的起点，权作引玉之砖，以期与学术界的同仁进行更加深入的探讨。同时，我也殷切地期望年轻的朋友们努力为开拓和发展新兴学科施展自己的才干，在社会科学园地里开放一朵又一朵鲜花。

## 唐代望

一九九一年六月于羊城

# 目 录

## 第一篇 绪 论

### 第一章 城市管理学是一门新兴的学科

- 第一节 城市管理和城市管理学…………… ( 1 )
  - 一、城市管理和城市管理学的涵义及其关系…………… ( 1 )
  - 二、城市管理学与其他学科的关系…………… ( 5 )
  - 三、学习城市管理学的目的、意义和要求…………… ( 11 )
- 第二节 城市管理学的主要内容…………… ( 15 )
  - 一、城市管理学的原理…………… ( 15 )
  - 二、城市管理学运用的原则…………… ( 22 )
  - 三、城市管理学的沿革及其发展趋势…………… ( 26 )

### 第二章 城市的由来和作用

- 第一节 城市的起源、发展和分类…………… ( 29 )
  - 一、城市的涵义及起源…………… ( 29 )
  - 二、城市发展史概述…………… ( 34 )

三、城市的种类.....	( 42 )
第二节 城市的地位、功能和特征.....	( 47 )
一、城市的地位.....	( 47 )
二、城市的功能.....	( 53 )
三、城市的特征.....	( 57 )

## 第二篇 市政体制

### 第三章 市政体制

第一节 市政体制的涵义和类型.....	( 62 )
一、市政体制的涵义.....	( 62 )
二、市政体制的类型.....	( 64 )
第二节 镇体制.....	( 78 )
一、镇建制的沿革.....	( 78 )
二、镇建制的标准和类型.....	( 80 )
三、镇政权.....	( 82 )
四、镇的地位及其作用.....	( 83 )

### 第四章 市政府领导

第一节 市政府领导的特点与功能.....	( 86 )
一、市政府领导的涵义和特点.....	( 86 )
二、市政府领导的功能、权威和策略.....	( 88 )
第二节 市政府领导决策和方法.....	( 93 )



一、领导决策的要诀 .....	( 93 )
二、择优决策的步骤和标准 .....	( 95 )
第三节 市政府管理工作分析 .....	( 98 )
一、管理分析的必要性 .....	( 98 )
二、管理分析程序和方法 .....	( 99 )
三、计算机运用 .....	( 101 )
四、管理工作评价 .....	( 103 )
第四节 市政府的编制管理和自身建设 .....	( 107 )
一、加强编制管理, 搞好组织建设 .....	( 107 )
二、加强政府机关干部队伍建设 .....	( 121 )
三、加强政府机关的廉政建设 .....	( 126 )

## 第三篇 城市规划和城市建设

### 第五章 城市规划

第一节 城市规划的涵义、特点和作用 .....	( 134 )
一、城市规划的涵义 .....	( 134 )
二、城市规划的特点 .....	( 136 )
三、城市规划的作用 .....	( 141 )
第二节 城市规划理论 .....	( 143 )
一、城市规划理论的沿革 .....	( 143 )
二、我国城市规划工作的发展 .....	( 152 )
第三节 城市规划的编制和实施 .....	( 156 )
一、编制城市规划的基本原则 .....	( 156 )

二、编制城市规划的程序.....	(164)
三、城市规划管理.....	(187)

## 第六章 城市建设

第一节 城市建设概述 .....	(192)
一、城市建设的涵义和特点.....	(192)
二、城市建设的原则.....	(194)
三、城市建设的综合开发.....	(196)
第二节 城市基础设施建设 .....	(200)
一、城市基础设施的涵义、特点和内容.....	(200)
二、城市基础设施的性质、地位和作用.....	(203)
三、我国城市基础设施的现状及存在的问题.....	(208)
四、我国城市基础设施落后的原因及解决的对策.....	(212)
第三节 旧城改造问题 .....	(224)
一、旧城改造及其必要性.....	(224)
二、旧城改造的原则.....	(225)
三、旧城改造的方法.....	(226)

## 第四篇 城市管理

### 第七章 城市经济管理

第一节 城市经济概述 .....	(230)
一、城市经济的涵义和性质.....	(230)

二、城市经济的地位和作用·····	( 231 )
<b>第二节 城市经济结构</b> ·····	<b>( 235 )</b>
一、城市经济结构的涵义·····	( 235 )
二、城市经济的所有制结构·····	( 237 )
三、城市经济的产业结构·····	( 240 )
四、城市经济的技术结构·····	( 246 )
五、城市的企业组织结构·····	( 249 )
<b>第三节 城市经济管理与经济体制改革</b> ·····	<b>( 251 )</b>
一、城市经济管理概述·····	( 251 )
二、城市经济管理的内容·····	( 264 )
三、城市经济管理体制的改革·····	( 277 )

## **第八章 城市房地产管理**

<b>第一节 城市住宅建设与管理</b> ·····	<b>( 287 )</b>
一、城市住宅的性质、地位和作用·····	( 287 )
二、城市住宅建设管理·····	( 291 )
三、城市住宅的经营管理·····	( 298 )
四、城市住宅的行政管理·····	( 308 )
<b>第二节 我国城市住宅的现状及其对策</b> ·····	<b>( 312 )</b>
一、我国城市住宅的现状·····	( 312 )
二、我国城市住宅问题产生的原因·····	( 313 )
三、解决我国城市住宅问题的途径·····	( 316 )
<b>第三节 城市土地管理</b> ·····	<b>( 320 )</b>
一、城市土地及其管理·····	( 320 )
二、城市土地管理的内容·····	( 326 )
三、健全我国城市土地管理体制·····	( 341 )

## 第九章 城市环境管理

- 第一节 城市环境保护管理 ..... (346)
  - 一、城市环境概述..... (346)
  - 二、城市环境问题..... (350)
  - 三、城市环境保护..... (359)
- 第二节 城市市容和园林化管理 ..... (373)
  - 一、城市市容管理的涵义..... (373)
  - 二、城市市容管理的内容..... (374)
  - 三、城市园林化管理..... (382)

## 第十章 城市文化管理

- 第一节 城市文化管理概述 ..... (395)
  - 一、文化、城市文化与城市文化管理..... (395)
  - 二、城市文化管理的内容..... (397)
  - 三、城市文化市场的管理..... (406)
- 第二节 城市科技管理 ..... (412)
  - 一、城市科技管理的涵义..... (412)
  - 二、城市科技管理的内容..... (414)
  - 三、城市科技体制的改革..... (422)
- 第三节 城市教育管理 ..... (433)
  - 一、教育在城市经济和社会发展中的作用..... (433)
  - 二、城市教育管理的内容..... (436)
  - 三、城市教育改革..... (447)

## 第十一章 城市人口管理

- 第一节 城市人口概述 ..... (453)

一、城市人口的涵义·····	( 453 )
二、我国人口城市化的进程·····	( 458 )
三、我国人口城市化的道路·····	( 461 )
<b>第二节 城市人口管理的涵义和内容·····</b>	<b>( 464 )</b>
一、城市人口管理的涵义·····	( 464 )
二、合理调节城市人口的增长·····	( 465 )
三、努力提高城市人口的素质·····	( 471 )
四、注意优化城市人口的结构·····	( 476 )
<b>第三节 城市流动人口管理·····</b>	<b>( 483 )</b>
一、城市流动人口概述·····	( 483 )
二、城市流动人口的影响·····	( 488 )
三、城市流动人口管理的对策·····	( 492 )

## **第十二章 城市治安管理**

<b>第一节 城市治安管理概述·····</b>	<b>( 496 )</b>
一、城市治安管理的涵义·····	( 496 )
二、加强城市治安管理的必要性·····	( 497 )
<b>第二节 城市治安管理的内容·····</b>	<b>( 498 )</b>
一、同各种刑事犯罪作斗争·····	( 498 )
二、社会治安秩序管理·····	( 500 )
三、户口管理·····	( 502 )
四、城市交通管理·····	( 505 )
五、消防管理·····	( 507 )
<b>第三节 城市社会治安综合治理·····</b>	<b>( 510 )</b>
一、城市治安综合治理的涵义与内容·····	( 510 )
二、城市治安综合治理的措施·····	( 511 )
三、城市治安综合治理的原则·····	( 514 )

## 第十三章 城市社会行政管理

第一节 城市社会行政管理概述.....	( 521 )
一、城市社会行政管理的涵义.....	( 521 )
二、城市社会行政管理的特点.....	( 522 )
三、城市社会行政管理的作用.....	( 524 )
第二节 城市社会行政管理的内容.....	( 526 )
一、加强基层政权建设.....	( 526 )
二、做好优抚安置工作.....	( 528 )
三、加强社会团体管理.....	( 531 )
四、做好收容遣送工作.....	( 533 )
五、做好殡葬改革工作.....	( 537 )
第三节 城市社区服务管理.....	( 540 )
一、社区与社区服务.....	( 540 )
二、社区服务的内容.....	( 542 )
三、提高社区服务管理水平的对策.....	( 543 )

# 第 一 篇

---

## 绪 论

### 第一章 城市管理学是一门 新兴的学科

#### 第一节 城市管理和城市管理学

##### 一、城市管理和城市管理学的涵义及其关系

##### (一) 城市管理的涵义和内容

管理是人类社会的一种有组织的控制活动，是协调个人活动和组织集体活动的一种指挥职能。它要通过一定的制度和手段，按照一定的目的和要求，将一个机构所拥有的人、财、物组织协调起来，充分加以利用，以发挥其最大的综合效益。

城市管理作为一项十分复杂且综合性很强的社会管理活动，是随着城市的产生而产生的，并且是随着城市的发展而逐步发展和完善的，正如恩格斯所指出的那样：“随着城市的出现，也就需要行政机关、警察、赋税等等，一句话也就需要有公共的政治机构，也就是说需要政治。”（《马克思恩格斯选

集》第1卷，第56页）与此同时，城市管理也是行政管理的一种，需要通过一定的国家管理机构，运用计划、组织、指挥、协调、控制和监督等方式，合理地利用人力、物力、财力等要素，来达到一定的管理目标。然而，人们对城市管理的涵义的理解却见仁见智，莫衷一是，概括起来主要有以下几种观点：

（1）“市政设施管理论”，即认为城市管理是对城市的市政设施进行管理。

（2）“动态管理论”，即认为城市管理是以城市为对象，对那些影响城市运转和发展的因素所进行的管理。

（3）“群体管理论”，即认为城市管理是包括城市人口管理、城市经济管理、城市社会管理、城市基础设施管理、城市科技管理、城市文教管理在内的群体管理。

（4）“综合管理论”，即认为城市管理是以长期稳定而健康的运转和发展为目标，以构成城市的社会因素、经济因素和市政设施因素及其相互联系为对象的综合管理。

（5）“总和管理论”，即认为城市管理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。

综上所述，我们认为：城市管理是城市政府按照一定的目标，通过一定的手段和方式，对整个城市的人口、物质、信息、区域和生态环境，有效地进行规划、建设、指挥、控制和协调的一系列活动。城市管理的主体是城市政府，城市的各项管理活动都需要由市政府来组织实施；同时，城市管理要全面地、真实地反映城市的本质和城市的各种构成要素。所以，根据城市管理对象的不同，城市管理又大致包括城市社会管理、文化管理、经济管理、市政管理和生态管理等几个方面的内容。

城市社会管理。它是城市管理的一个重要方面，是由城市的构成要素所决定的。包括城市人口与户籍管理、城市社会生



活管理、城市公共秩序管理。城市作为人口高度集中的地方，人们生活的社会化程度愈高，彼此联系愈紧，这就必然要求对城市的各种社会公共活动进行有效的管理，以便使整个城市的社会生活健康正常地、有条不紊地进行。

城市文化管理。它包括对城市教育、科技、卫生、体育、新闻出版、广播电影电视、文学艺术等各项文化事业的管理。城市是国家或地区的文化活动中心，同时，城市的发展又有赖于科技的进步，文化教育的发达、人的素质的提高。为了能够充分发挥城市作为文化中心的作用，努力弘扬民族优秀文化，不断满足广大市民日益增长的文化需要，为广大市民提供更多更好的精神产品，提高广大市民的思想道德素质和科学文化素质，进而促进城市精神文明建设的发展。城市政府及其有关职能部门在进行城市管理时，就必须把城市文化管理作为一个重要内容来抓。

城市经济管理。城市经济管理既是城市管理的一个重要组成部分，也是整个国民经济管理的一个重要组成部分。它包括城市工商管理、城市交通管理、城市财政管理、城市金融管理、城市房地产管理、城市信息管理等等。城市作为生产力高度集聚的地方，是社会化大生产的重要场所，也是整个国民经济的基本环节。为了保证整个城市社会再生产的正常进行，不仅需要城市内部各个产业部门和企业之间按照一定的要求彼此协作配合，而且需要城市的各个产业部门和企业与其经济区和其他城市之间进行有效合作，以适应整个城市经济的正常运转和健康发展，这就要求城市政府从总体上加以协调管理。同时，对城市经济进行管理，也是由国家的职能所决定的，任何国家都要对本国经济进行管理，而城市政府作为国家行政机构之一自然也肩负着经济管理的职能。当然，城市政府对城市的经济管理不应当采取直接经营的方式，而应当在国家的指导下，采取