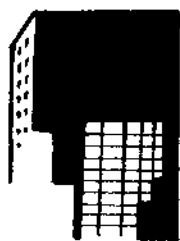


殷体扬 著

城市管理學

山西经济出版社



城市管理学

CHENG SHI GUAN LI XUE

殷体扬 著

山西经济出版社

城市管理学

殷体扬

*

山西经济出版社出版发行 (太原并州北路十一号)

山西人民印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 1/32 印张: 16.5 字数: 851千字

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数: 1—5000册

*

ISBN 7-80577-023-9

F·24 定价: 9.00元



作者近影

序

谭庆琰

党的十一届三中全会以来，我国国民经济有很大发展，人民生活显著提高，国民经济的发展，也带动了城市的发展。

城市是一定地域的政治、经济、科学文化和教育中心，城市在国家发展战略中起着主导作用。而城市本身又是一个矛盾的综合体。现代城市面临问题越来越多，尤其是党的十二届三中全会提出从产品经济向有计划的商品经济转变，发挥中心城市的作用，提高城市的综合服务功能，都对市镇管理提出了更新更高的要求。

现代经济社会的发展，已使管理、科学、技术成为当代经济发展的“三大支柱”，管理出活力，出效率，出速度，出人才。但我们深感各条战线科学管理比较薄弱，特别在城市里，不论在宏观管理上，还是在微观管理上更为薄弱，捉襟见肘，往往有力不从心之感。城市管理虽然也积累了某些经验，但还处于经验阶段，没有纳入科学管理轨道，“重建设，轻管理”，“重硬件，轻软件”的问题还普遍存在。当前，城市存在的经济、社会、环境等问题，都与城市管理不善有关。

最近，看到殷体汤教授编著的《城市管理学》一书（山西经济出版社1990年出版）。阅读之后，觉得这本书的内容、层次比较清楚，系统性较强。全书分为三篇，在绪论中，作者把城市的本质、功能和历史演变，以及城市管理概念加以分析，说明城市机制的复杂性，必须认真研究，发现问题，才能提出解决问题的科学方法，从众说纷纭中，找出客观存在的规律，以简御繁、对症下药，就能收到理想的效验；在总论中，以十章篇幅，分别阐述城市的宏观管理的重要性。从组织、领导、决策谈到计划和规划在城市管理工作中的作用；还运用控制论、系统论、信息论的原理，巧妙地来协调、监督、强化人事经营、财政等。尽管他们在城市运行中看不到、摸不清，而其产生的效益，往往超过一切的硬科学。许多硬科学在城市管理中，虽然出现五彩缤纷的、有形有色的实物体，容易博得人民的赞赏，殊不知如果没有这些软科学在默默配合，即使有了美好的建设企图，也难望其顺利实现。我们对城市问题目前最感头痛的，就是这些软科学得不到相应的理解和灵活的运用。这本书对于城市宏观管理的论述，可以在这方面弥补一般人知识的不足。在分论中一共十五章，主要阐述了城市职能部门在微观管理方面的一些行之有效的方法，还介绍了一些国外先进的科学和技术。作者以深入浅出的笔墨，以流畅的语言，把全书涉及广泛的软硬科学，按照程序通盘摆了出来，读来并不感觉枯涩，不仅可供城市管理人员学习参考，并对培训乡镇建设管理人才也可适用。作者说：“城市管理学”是一门应用科学，所涉及门类既然很多，以一人的精力，一气呵成，挂一漏万自然难免。但通读全书，如能带着问题学习，当能得到应用的价

值。预料此书问世，一定会受到广大读者的欢迎。我与作者，原无一面之雅，1987年夏，第一次在济南会面。殷教授三十年代初期就开始在各大学教授市政学，并主办了不少市政问题研究会，主编了《市政评论》等好几种有关刊物。他对祖国的城市建设抱有极其强烈的愿望，在近十年中，仍不时为振兴城市向国务院和有关部门提出一些积极建议，其中如举办市长研究班、兴办城建院校、恢复城市建设部、编纂城市年鉴，均被采纳施行。1986年他竟以七十八岁高龄，毅然应聘在北京经济学院任教，创立了城市管理系，并为城市管理专业研究生班开课。

本书出版之时，欣逢殷教授从事城市建设管理科教工作已逾六十周年，我能为这本新著作序，感到高兴。希望殷教授还要节劳，珍重身体，能为建设有中国特色的社会主义城市多作贡献。深信大家对殷教授提出的意见和愿望，能予以密切配合，作出相应的赞助和祝愿，以培养出更多的城市管理人才。

1990年元月

注：本文作者系建设部副部长。

目 录

绪 论

第一章 研究城市，认识城市	(1)
第一节 运用历史的方法去研究	(5)
第二节 研究城市的性质	(6)
第三节 研究城市的发展和未来	(7)
第四节 研究城市需要多学科协作	(8)
第二章 城市发展的历史	(10)
第一节 奴隶社会的城市	(10)
第二节 封建社会的城市	(12)
第三节 资本主义社会城市的发展	(16)
第四节 社会主义社会的城市	(17)
第五节 城市发展中的一系列灾难	(20)
第三章 城市化与城市现代化	(22)
第一节 城市化的概念与特点	(22)
第二节 我国城市化的过程	(23)
第三节 我国城市化概况	(25)
第四节 我国城市化的趋势	(27)
第五节 城市化的几个理论问题	(29)
第六节 城市化的标准	(32)

第七节	城市化与现代化·····	(33)
第八节	城市化对人类生活的影响·····	(34)
第四章	城市的功能与弊病·····	(36)
第一节	城市的功能·····	(36)
第二节	对城市多功能的评价·····	(40)
第三节	城市的弊病和缺陷·····	(43)
第四节	历代哲人对城市的褒贬·····	(45)
第五章	城市管理学的概念·····	(48)
第一节	为什么要研究城市管理学·····	(48)
第二节	管理的概念·····	(50)
第三节	城市管理学的概念·····	(51)
第四节	城市管理的基本原理和方法·····	(53)
第五节	城市管理的内容·····	(60)

总 论

第六章	城市组织问题·····	(65)
第一节	城市行政组织及其原理·····	(65)
第二节	城市组织的体制·····	(70)
第三节	市行政组织的原则和方法·····	(71)
第四节	各国城市行政组织形态比较·····	(74)
第五节	我国城市行政组织·····	(79)
第七章	城市管理与领导·····	(84)
第一节	领导的概念·····	(84)
第二节	城市行政领导的体制·····	(86)
第三节	我国现行领导体制的几个问题·····	(88)
第四节	领导干部的职能·····	(89)

第五节	领导干部的素质	(91)
第六节	领导的艺术	(93)
第七节	领导干部的选拔和培养	(95)
第八章	城市人事管理	(99)
第一节	人事管理的涵义	(99)
第二节	外国人事管理	(101)
第三节	我国人事管理的特点和现状	(107)
第四节	我国人事制度改革设想	(109)
第九章	城市法制与管理	(113)
第一节	行政法的作用	(113)
第二节	城市管理与加强法制	(118)
第三节	城市法制建设的一些问题	(120)
第十章	城市财政管理	(128)
第一节	“大城市——小财政”何以形成	(128)
第二节	中小城市的财政	(130)
第三节	国外城市财政制度评述	(132)
第四节	我国城市财政的得失	(134)
第五节	完善城市财政的设想	(136)
第十一章	城市规划与管理	(138)
第一节	城市规划的概念	(138)
第二节	城市规划思想的演变	(141)
第三节	我国城市规划的历史沿革	(145)
第四节	制定城市规划的原则	(147)
第五节	城市规划与管理	(149)
第六节	规划管理上的一些改革措施	(151)
第十二章	城市管理与计划	(157)

第一节	计划的重要性	(157)
第二节	计划管理的概念	(161)
第三节	计划经济的缺点和改革	(165)
第四节	城市的一般计划工作	(170)
第五节	城市计划与规划的相互关系	(173)
第十三章	城市管理与监督	(178)
第一节	经济监督	(178)
第二节	行政监督	(182)
第三节	法律监督	(185)
第四节	民主监督	(188)
第五节	党的监督	(192)
第六节	外国行政监督制度	(194)
第十四章	城市管理与决策	(200)
第一节	决策涵义和系统	(200)
第二节	行政决策的作用	(203)
第三节	行政决策的种类	(205)
第四节	政策、策略和决策	(207)
第五节	城市管理与决策的关系	(209)
第十五章	城市管理与行政效率	(210)
第一节	行政效率的概念	(210)
第二节	提高行政效率的原则	(212)
第三节	提高行政效率的方法	(216)
第四节	重视信息、增进效率	(220)

分 论

第十六章	城市经济管理	(224)
------	--------	---------

第一节	我国城市经济管理概况·····	(224)
第二节	科技落后影响经济发展·····	(227)
第三节	城市工商行政管理·····	(231)
第四节	城市经济体制中存在的问题与改革·····	(234)
第十七章	城市教育事业管理·····	(240)
第一节	要提高对教育事业的认识·····	(240)
第二节	怎样抓好教育工作·····	(242)
第三节	城市高等教育行政管理·····	(244)
第四节	城市中小学教育管理·····	(248)
第五节	对发展教育事业的一点想法·····	(252)
第十八章	城市科学技术管理·····	(255)
第一节	科学的概念·····	(255)
第二节	科学技术的发展趋势·····	(258)
第三节	学术思想的演变·····	(260)
第四节	城市科学技术管理·····	(268)
第五节	我国城市科学技术管理中存在的 问题·····	(274)
第十九章	城市精神文明建设与管理·····	(278)
第一节	精神文明建设的重要性·····	(278)
第二节	城市精神文明建设的阻力何在? ·····	(281)
第三节	城市政府怎样管理精神文明建设·····	(285)
第四节	城市文化事业管理·····	(289)
第二十章	城市环境卫生与市容管理·····	(292)
第一节	我国环境卫生事业的发展·····	(292)
第二节	环境卫生工作的管理·····	(294)
第三节	城市市容建设和管理·····	(303)

第二十一章 城市环境保护和管理·····	(307)
第一节 人类与环境的关系·····	(307)
第二节 环境管理的重要意义·····	(311)
第三节 城市环境管理的方针和原则·····	(313)
第四节 城市环境管理的主要内容·····	(317)
第五节 环境监测和环境质量管理·····	(323)
第二十二章 城市土地管理·····	(327)
第一节 土地的功能和特性·····	(327)
第二节 我国城市土地管理的概况·····	(330)
第三节 城市土地管理的方法和设想·····	(333)
第四节 关于城市土地使用费·····	(337)
第五节 “寸土”何以难成“寸金”? ·····	(341)
第二十三章 城市住宅经营和管理 ·····	(345)
第一节 城市住宅的重要性·····	(345)
第二节 城市住房紧张的主要原因·····	(347)
第三节 国外解决住房的一些措施·····	(350)
第四节 城市住房的经营管理·····	(354)
第五节 对解决城市住宅问题的一些看法·····	(359)
第二十四章 城市基础设施管理 ·····	(363)
第一节 城市基础设施的概念·····	(363)
第二节 城市基础设施在城市活动中的重要 意义·····	(366)
第三节 我国城市基础设施发展的现状以及存在 的问题·····	(368)
第四节 正确认识城市基础设施·····	(370)
第五节 城市基础设施管理体制问题·····	(372)

第六节	城市基础设施资金问题·····	(375)
第七节	城市基础设施的法制问题·····	(378)
第二十五章	城市交通管理·····	(381)
第一节	城市交通管理的发展概况·····	(381)
第二节	交通管理的概念、任务及方法·····	(382)
第三节	城市道路管理·····	(387)
第四节	国外城市交通管理概况·····	(390)
第五节	我国城市交通的现状、矛盾和特点·····	(396)
第六节	我国城市交通的发展趋势和对策·····	(400)
第二十六章	城市园林绿化管理·····	(405)
第一节	城市绿化的意义和作用·····	(405)
第二节	园林绿化的规划与管理·····	(410)
第三节	园林绿化的行政管理·····	(415)
第四节	园林绿化的建设与管理·····	(421)
第二十七章	城市公安工作管理·····	(425)
第一节	城市公安工作的重要性·····	(425)
第二节	世界城市警察的行政概况·····	(426)
第三节	我国城市公安工作·····	(432)
第四节	城市消防管理工作·····	(440)
第五节	城市交通安全管理·····	(445)
第六节	人民警察的光荣任务·····	(448)
第二十八章	城市医疗保健事业管理·····	(449)
第一节	从实际出发, 办理医疗卫生事业·····	(449)
第二节	不甘落后, 力图振兴·····	(451)
第三节	爱国卫生运动的重大作用·····	(454)
第四节	城市要抓好防疫免疫工作·····	(456)

第五节	城市医疗概况和管理改革·····	(460)
第六节	新任务与新要求·····	(469)
第二十九章	城市社会福利事业管理·····	(474)
第一节	社会福利的含义·····	(474)
第二节	世界社会福利事业的演变和发展·····	(475)
第三节	我国城市社会福利事业·····	(482)
第四节	儿童福利·····	(484)
第五节	残障者福利·····	(485)
第六节	老年福利·····	(489)
第三十章	乡镇规划建设和管理·····	(495)
第一节	乡镇发展的历程·····	(495)
第二节	我国乡镇的前景·····	(498)
第三节	国外乡镇建设动态·····	(504)
第四节	怎样管理好小乡镇·····	(509)
第五节	搞好乡镇规划的重要性·····	(513)

绪 论

第一章 研究城市，认识城市

城市有着悠久的历史，它是人类社会发展到现在一定历史阶段的产物。城市作为一个客观实体存在，已有5000多年的历史。如古罗马、我国商代的邯郸、齐国故都临淄等至今仍然存在。稍后的几个古老城市，如北宋的东京（开封）、南宋的临安（杭州）、元代的大都（北京）等，不但至今仍然存在，而且规模宏大、人口众多、繁荣鼎盛，规模和活力远远胜过当年。有些在战争或火灾、地震中几乎完全毁灭了的城市，经过重建，又以崭新的面貌出现在人们面前。如日本的东京、朝鲜民主主义共和国的平壤和我国的唐山等。

城市为什么具有这样顽强的生命力？这是人类智慧的结晶和不断经营、缔造的结果。没有人类就不会有城市，没有人类的进步，就不会有城市的高度文明，城市发展的过程是人类文明生活的明显标志。城市是人类文明产生的摇篮，这个摇篮不知抚育了多少代的人，不知培育出了多少有聪明才智的人，从而又由他们世代相承来改造了城市。人与城市相互依存，相互促进，相依为命。我们生逢盛世，亲眼看到了

今天的现代化城市的风貌和科学技术的迅猛发展，这是值得庆幸的。可以预料，明日的城市会更加光彩夺目。

目前，城市人口占总人口的比重已达到40%，因此，有人说20世纪是城市世纪。据预测，到本世纪末将有50%的人居住在城市，城市的数目也肯定会迅速增加，到21世纪，城市人口的比重可能会达到70~80%以上。为什么城市人口的增加会如此之快呢？其原因主要是：在生产力的高速发展中，城市的各项功能将日益完善，而农村的大批人口也将被迅速解脱出来。然而如何保持城市健康的发展，为人类创造舒适的生活环境，还有待人们不断的精密规划、合理建设和悉心管理。

无论从事城市规划、城市建设，还是做城市管理工作，对城市发展的历史和它的种种特征，做深入细致的研究、探讨和分析都是有必要的。可是事实证明，世界学术界人士对城市科学的研究并不是象对医学那样深入和积极。在西方国家中，对城市问题有系统地进行研究的时间并不长，有权威的著作也不多。就城市规划这门科学来说，从本世纪初霍华德的花园城市的思想开始，直到三十年代的雅典城市宪章中提出的几项原则，如安全、舒适、宁静、便利等要求，其后虽有不少专家也提出一些有益的见解，但都还没有令人满意地解决城市的科学规划问题。同样，关于城市管理学，西方学者的研究多是偏重硬科学，怎样充分利用软科学，以及把软科学和硬科学结合起来，来处理现代城市问题，目前还只是处于开始阶段。我国城市规划学成立的时间较早，但一直是把这门科学附设在建筑学系内，说明城市规划还是以建筑为主体。目前，我国各城市的领导人，如市长人选，多数是从