

刘连生 曹占梁 主编

城市管理学概论

城市管理学概论

刘连生 曹占泉 主编

陕西科学技术出版社出版发行

(西安北大街131号)

西安新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 15.75印张 插页3 85万字

1986年12月第1版 1986年12月第1次印刷

印数：1—5,000

ISBN 7-5369-0509-2/Z·64

定价：5.50元

内 容 提 要

本书系统介绍了城市管理学的建立与发展、研究的对象和方法,阐述了城市管理的原理和指导思想,论述了城市的起源、发展、地位、作用、功能和性质。书中详细阐述了城市规划管理、土地管理、基础设施管理、水资源管理、供、排水管理、能源交通管理、环境卫生管理、园林绿化管理、风景名胜管理、房地产业管理、勘察设计管理、建筑业和建筑市场管理、环境保护与管理、安全管理、人口、治安与工商行政管理、资金管理、法制管理和人才开发管理等内容。

全书的特点是结构严谨,体例完备,包容现代科技,理论联系实际。既有理论性的阐发,又有实际事例的论证,是一门应用性较强的城市管理学。它是市长、专员、县长、镇长、建设局长和广大城市工作者的良师益友,也是从事城市研究的科研人员和大、中专院校师生的重要参考书。

前 言

献给大家的这本《城市管理学概论》，是在陕西省建设厅举办的数期市县长研究班教学的基础上，组织我省学有专长的工程技术人员和积年已久的城市管理人员集体分工编写的。对于我们编写这样的科学书籍，还仅仅是一种尝试，意在投石问路，抛砖引玉。

本书是由刘连生、曹占泉同志担任主编，并负责统稿。由李屏东、齐德温、晏敬民、刘连生、曹占泉同志负责审稿。参加全书编辑的（按书中章目先后排）有：曹占泉（第一章、第二十二章）、刘连生（第二章、第二十三章）、方品贤（第四章、第十八章）、归文娟（第三章）、窦宽荣（第五章）、吴截权（第六章、第七章）、吕之邦（第八章、第九章、第十章、第十一章）、何启泽（第十二章、第十三章）、郑旭（第十四章）、王一良（第十五章）、汪元刚（第十六章）、黎承勃（第十七章）、雷俊才、李步甲（第十九章）、韩梦禹（第二十章）、晏敬民（第二十一章）。

本书在编撰出版过程中，得到了建设部、陕西省建设厅、陕西省委党校、咸阳市建委等有关单位的大力支持和配合，陕西省建设厅厅长张继柏特意题序，副厅长张宝昌、徐经国、高峰作了具体指导，简书坤提供了宝贵的意见，市县长研究班的徐晓燕、白刚、胡建斌同志作了大量的组织联络工作，陕西省城建档案馆韩朝选同志提供了丰富的档案资料。在此，谨表

谢忱！

由于我们的水平所限，错误和缺疵之处在所难免，竭诚欢迎海内外学者、专家和广大读者不吝赐教，热情批评指正。

编 者

一九八八年十月于西安

序

《城市管理学概论》一书，是由刘连生、曹占泉同志主编的，有十余位工程技术人员和管理人员参与精心编撰，先后三易其稿，问序于我。审校之后，特为之序。

城市，是人类社会物质生产和科学技术的产物，是一定历史时期生产力水平的集中体现；城市的发展，又推动着人类社会的发展。正如列宁曾经说过的一句名言：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力。”这句话，从城市的历史意义，现实意义和战略意义上作了高度的概括，对我们今天建设社会主义国家具有指导意义。建设社会主义现代化国家，必须把建设现代化的城市放在首位，这是关系到我们国家繁荣昌盛的一个重要的战略问题。城市发展了就可以带动农村的发展，带动整个社会、经济和科学文化事业的发展。可以这样说，建设现代化城市是实现国家现代化的先导，实现现代化城市离不开城市的科学管理。因此，把城市规划好、建设好、管理好是一件具有战略意义的大事，必须纳入国家的战略决策加以研究，并应引起社会各方面的高度重视。

早在新中国成立前夕，毛泽东同志就指出，“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”。但同时又由于种种原因，几十年的时间已经过去了，城市在国民经济和社会发展中的重要地位与作用，开展城市科学研究等问题没有得到应有的重视。在党的十一届三中全会以来，随着全党工作重点的转

移，现代化建设蓬勃兴起，从而为城市发展注入了生机和活力。

回顾历史，在我们“三秦”的大地上，早在周代就有《周礼·考工记》，汉代产生了《三辅黄图》，可谓城市科学的滥觞；展望未来，在我们的神州大地创立起一门具有现代意识的城市管理科学，是一个历史赋予我们的使命。现在，《城市管理学概论》一书，适应改革、开放的需要，及时出版，是一件十分可喜的事。全书特点鲜明，实用性强，值得推荐。

城市的规划、建设和管理，是一门科学。目前引起了城市实际工作者和理论界的广泛重视，并积极开展研究和创立具有中国特色的城市管理科学体系。本书为努力创立和发展这门科学，为建设各具特色的社会主义城市而进行了新的探索，是本书特点之一。

城市建设和管理，必须依靠掌握城市科学知识的人才。近年来，陕西省连续举办了市长、县长、镇长和建设局长研究班，深入系统地开展了城市管理科学和领导科学的教学与研究。今天系统地总结和 Research 这方面的实践活动，并上升到理论的高度使之系统化、科学化，并以此来提高城市管理的领导水平、科学思想、政策方针和决策能力，并把城市建设管理引入规范化、程序化、科学化和制度化的轨道，是本书的特点之二。

实践是检验真理的唯一标准。这是编撰《城市管理学概论》的一条原则。本书与其他《城市管理学》不同的是，重在实践经验的总结，使之成为一门实用性较强的城市应用管理学，使城镇领导者和广大读者读了此书后，能够联系实际较快地掌握城市管理的科学知识，并能有机地指导决策管理行为。

因此，这本书在编撰体例上既有理论的阐述又有实践中生动事例的论证，从而加强了实际的应用性，这是本书的特点之三。

它的出版发行，必将成为地、市、县、镇领导、建设局长等从事城市工作的同志们和专业干部、城市科学技术人员、大专院校师生及热爱城市工作的广大读者的忠实朋友。

毋庸讳言，尽管本书有不少特点，但是在谋篇设目上，文字表述上，不无值得推敲的地方。期望大家鼎力协助，献计献策，以资辅正，为创立我国城市科学体系作出贡献！

张雄翰

1988年10月于西安

目 录

序

第一章 绪论

- 第一节 城市管理学的发展与起源…………… (1)
- 第二节 城市管理学的研究对象和范围…………… (8)
- 第三节 城市管理学的特性和研究方法…………… (17)

第二章 城市概述

- 第一节 城市的形成与发展…………… (22)
- 第二节 城市的分类与功能…………… (28)
- 第三节 城市化趋势与城市观…………… (31)

第三章 城市管理原理

- 第一节 城市管理的内容…………… (34)
- 第二节 城市管理的原则和制度…………… (36)
- 第三节 城市管理的原理…………… (41)

第四章 市、县政府的管理职能

- 第一节 市、县政府的职权与职能…………… (47)
- 第二节 市、县政府管理机构的设置原则…………… (54)
- 第三节 市、县长的职责和素质…………… (58)
- 第四节 市管县的管理体制及其意义…………… (68)

第五章 城市系统管理方法

- 第一节 城市系统的特点…………… (74)

第二节	城市系统的内涵和管理内容·····	(76)
第三节	城市系统管理的意义·····	(82)
第四节	城市系统管理方法的应用·····	(82)
第六章	城市规划管理	
第一节	城市规划的意义·····	(91)
第二节	城市规划编制的基本原则·····	(96)
第三节	城市规划的编制与审批·····	(110)
第四节	城市规划管理·····	(118)
第七章	城市土地管理	
第一节	城市土地问题和管理现状·····	(125)
第二节	城市土地管理的意义和任务·····	(129)
第三节	城市土地征用和开发管理·····	(132)
第八章	城市基础设施管理	
第一节	城市基础设施的内容·····	(138)
第二节	城市基础设施的概念和特点·····	(141)
第三节	要解决好思想认识问题·····	(148)
第四节	城市基础设施的管理·····	(150)
第九章	城市的水资源和供排水管理	
第一节	水源的分类·····	(155)
第二节	水资源的特点·····	(158)
第三节	城市供水的管理·····	(162)
第四节	城市排水管理·····	(165)
第十章	城市能源与道路交通管理	
第一节	城市煤气与集中供热的管理·····	(171)
第二节	城市道路交通管理·····	(177)
第十一章	城市环境卫生与道路照明管理	

第一节	城市环卫的特点·····	(188)
第二节	废弃物的利用和处理·····	(191)
第三节	用改革推动城市环境卫生事业的发展·····	(192)
第四节	城市道路照明管理·····	(194)
第十二章 城市园林绿化的建设与管理		
第一节	园林绿化的定义、功能与作用·····	(198)
第二节	园林绿地的类型及定额指标·····	(202)
第三节	园林绿化的规划与布局·····	(205)
第四节	园林绿化的建设管理·····	(211)
第五节	绿化材料的生产管理·····	(216)
第六节	公园管理·····	(220)
第十三章 风景名胜区的保护与管理		
第一节	风景名胜区的概念与性质·····	(225)
第二节	我国风景名胜区发展概况·····	(227)
第三节	风景名胜区的类型与规划·····	(229)
第四节	风景名胜区的保护管理·····	(231)
第十四章 城市房地产业开发与管理		
第一节	房地产业管理的任务·····	(234)
第二节	房地产业管理改革·····	(236)
第三节	房地产业开发管理·····	(243)
第四节	房地产业的行政与经营管理·····	(249)
第五节	县城房地产业的管理·····	(254)
第六节	国外的住房政策与管理·····	(257)
第十五章 城市建设勘察设计管理		
第一节	城市建设勘察设计管理的地位和作用·····	(266)
第二节	城市建设勘察设计的管理职责·····	(270)

第三节	城市建设勘察设计的管理体制·····	(275)
第四节	城市建设勘察设计管理的方法·····	(279)
第十六章	城市建筑业管理	
第一节	建筑业是国民经济的支柱产业·····	(285)
第二节	城市建筑业的管理体制·····	(290)
第三节	城市建筑业的管理制度和管理办法·····	(292)
第四节	以改革促管理推进城市建筑业的发展·····	(297)
第十七章	城市建筑市场管理	
第一节	建筑企业技术资质管理·····	(307)
第二节	招标投标管理·····	(314)
第三节	工程质量管理·····	(318)
第四节	建筑产品价格管理·····	(322)
第十八章	城市环境管理	
第一节	城市生态原理·····	(324)
第二节	城市环境保护·····	(330)
第三节	我国环境保护方针和基本政策·····	(336)
第四节	城市环境管理·····	(343)
第十九章	城市安全管理	
第一节	城市抗震防灾管理·····	(353)
第二节	城市火灾与消防管理·····	(365)
第三节	城市防洪工程建设与管理·····	(372)
第四节	滑坡的防治与管理·····	(393)
第五节	城市防空袭管理·····	(404)
第二十章	城市建设资金的管理	
第一节	城建资金的历史和现状·····	(407)
第二节	在改革开放中加强和完善城建资金管理·····	(417)

第三节	在改革建设中为城市建设投资开辟新的资金来源·····	(421)
第二十一章	城市法制管理	
第一节	法制基本知识和依法治市趋势·····	(423)
第二节	城市法制管理的内容和特点·····	(429)
第三节	城市地方法规的作用与制订·····	(435)
第四节	城市法规的执行与监督·····	(437)
第二十二章	城市社会管理	
第一节	城市人口管理·····	(440)
第二节	城市社会治安管理·····	(453)
第三节	城市工商行政管理·····	(463)
第二十三章	城市管理人才的培养	
第一节	人才开发是我国四化建设的需要·····	(472)
第二节	教育是科学技术发展的基础·····	(475)
第三节	城市管理人才的培养·····	(479)

第一章 绪 论

城市管理学是城市科学体系中的一个分支学科。在我国还处在初创阶段，因而又是一门新兴学科。创立城市管理学，广泛深入地开展城市管理科学的研究，必将对我国城市管理科学的理论发展起到积极的作用。

第一节 城市管理学的起源和发展

城市管理学不仅具有很强的应用性和实践性，而且具有深刻的历史性。我们研究现实的城市管理，丝毫不能离开对历史的城市管理的研究，因为，现实在历史之中。

一、城市管理学产生的渊源

城市管理学这门学科，它是随着城市的产生而产生。

我国最早出现的城市是距今大约4000年前夏代的岗古城堡（夏文化遗址），以及公元前11世纪，西周的都城 沕 京 和 镐 京。当时把城市的管理作为中央行政的重要部门。《周礼》中记载了专职官员司管城市各项市政的情况，如：商业、货检、市税、物价、治安等。《考工记》还记载了“匠人营国”、市政工程等情况。

古罗马城大约在公元前1500年左右开始建立，到公元600

年左右罗马已很强大。罗马城与雅典城不同。罗马的征服者不是依海发展，而是深入内地发展，建立了公路系统，控制了陆地贸易和交通要道。罗马在公元二世纪达到繁盛时期，城市人口约100万人，占地约5.1万英亩。居民点的人口密度非常高，小街只有10尺宽，但两边的建筑物却高达115尺。人口稠密，交通拥挤已成了一个突出的城市问题，但是罗马城的管理取得了很大的成就。一是修建了环绕整个城市的长达数百英里的排水道；二是完成了由公路网构成的交通线；三是建立了相当规模的市场；四是促进了农业的专业化和大型农业种植园的出现；五是当时大部分地区带来了相对的和平。

以上古代城市，属于前工业社会的城市模式。除了罗马城外，大多数前工业社会的城市规模较小，有一、二万人口的城市就相当可观了。这些城市的管理模式，具有这样一些特点：

（1）地点选择的条件：有充足的淡水供应；有足够供养城市的土地；能够防御和贸易的地方。

（2）城市建筑的结构要求：大都有城墙环绕；城市正中或附近地区有一个中心广场，广场是一个天然的高地；广场四周是宗教和政府的建筑物；市中心的林荫道建有富人的住宅。

（3）城市管理具有特殊的社会结构：当时城市社会管理的两个基础是宗教和家庭，以宗教地位为中心，决定了家族和个人的政治地位、社会地位、公民权和商品的消费量；商人和工匠工作地称为市；城墙外居住着下等人、外国人和妓女；城市统治其周围的农业土地。

我们从这种管理模式中，可以看出前工业社会城市管理的一些基本思想，可视作城市管理学产生的历史渊源。

二、近现代工业社会城市管理思想及其学说

随着工业革命和近代工业社会的建立，在欧洲，城市人口增加很快，城市的发展十分迅速。城市住房、运输、食物、卫生设施紧张，营养不良，疾病流行，城市社会混乱，犯罪率上升等社会问题也日趋严重。这是产生城市管理思想和学说的社会背景。所以，许多学者们考察城市社会之后，从不同的角度提出了城市管理的新学说，新观点。主要代表人物是：

孔德（1785—1875），法国人，社会学的创始人。他把内部的协调状态论定为“社会静力学”而把社会历史的发展论定为“社会动力学”，成为资产阶级管理城市的一种理论基础。

约翰·腊斯金（1819—1900）英国作家，学者。在城市建筑及城市管理方面有独到的研究。主要著作有《建筑艺术的七盏明灯》和《石头城威尼斯》。他认为艺术、道德正义与社会秩序三者之间存在着重要联系，他热心于社会改革，倡导赈济老年人，义务教育，改善居住环境的办法来管理城市社会，他的主张被英国政府采纳。

斯宾塞（1820—1903），英国社会学家。他把同质性向异质性发展的原理应用于社会，阐述了城市从军事化社会发展到产业化社会的观点。他的学说为英国工业城市的管理提供了理论。

腾尼斯（1855—1936），法国社会心理学家。著有《通体社会与联组社会》，对城市社会学和城市管理学产生了深远影响。他以“通体社会”来概括农村村社的特征，以“联组社会”来概括城市的特征。随着城市的发展联组社会成为社会生活的主导形式，探求市民社会的构成原理，提出重新组织社会

的管理思想。

马克斯·韦伯（1864—1920），法国社会学家。他对城市的历史进行比较研究，志在创立一种城市管理的普遍模式。他的主要观点是：第一，城市社区必须以贸易或商业关系为基础，围绕经济交换的形式组织起来；第二，城市必须是相对自治的。城市必须有自己的法院、法律以及至少是局部的政治自治，在军事上必须是自足的，有一个防卫系统；第三，城市社区必须具有社团形式，城市生活必须包括社会关系和社会组织。这就进一步提出了对城市管理机制的理论。

霍华德，英国城市规划管理的理论家。1898年他的“花园城”理论问世，为著名的“巴劳报告”提供了理论准备。

以上是欧洲古典理论家的贡献。在19世纪末，20世纪初，美国也正处在迅速工业化和城市高速发展时期。1830年芝加哥还未组成城市，但到1900年芝加哥人口接近200万，到第一次世界大战结束时人口接近300万，并产生了严重的城市问题。成为产生芝加哥学派的重要背景。主要代表人物是派克。

罗伯特·派克（1864—1944），芝加哥大学教授。他建立了美国第一个城市研究中心。是芝加哥城市联合会的首任主席。他一生重视对城市的调查，1916年发表了代表作《建议对城市环境中的人类行为进行调查》，被称为是城市研究的纲要。

派克的城市观念是：

（1）把城市看成一种商业结构。城市的存在完全是由于市场的存在。城市生活以劳动分工为特征，工业竞争促进了这种分工。

（2）城市将日益以正规结构为其特征，官僚机构取代非正