

市政管理学

张国祺 主编 张越川 副主编



清华大学出版社

(川)新登字014号

责任编辑:徐燕

封面设计:唐利民

市 政 管 理 学

张国斌 主编

张越川 副主编

四川大学出版社出版发行 (成都市望江路29号)

四川省新华书店经销 郫县犀浦印刷厂印刷

787×1092mm 32开本 14.5印张 300千字

1995年9月第1版 1995年9月第1次印刷

印数:0001—6000册

ISBN7-5614-1146-4/C·63 定价:13.00元

前 言

曾经有西方学者认为,城市对历史的发展方向已经具有决定性的影响,甚至整个人类的成就史主要是少数几个城市的历史。此话未克言过其实,但却从一定的角度反映了城市在整个人类文明中的作用。马克思主义的创始人则进一步确定了城市的具体历史性质和它对更迭变换的社会经济形态的依赖关系。马克思说:“古典古代的历史是城市的历史,不过这是以土地财产和农业为基础的城市;亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一(真正的大城市在这里只能干脆看作王公的营垒,看作真正的经济结构上的赘疣);中世纪(日耳曼时代)是从乡村这个历史的舞台出发的,然后,它的进一步发展是在城市和乡村的对立中进行的;现代的历史是乡村城市化,而不象在古代那样,是城市乡村化。”(《马克思恩格斯全集》第46卷[上],第480页)列宁说:“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。”(《列宁全集》第19卷,第264页)城市的发展,要求对它的有效管理被提到了迫切的议事日程。

然而,城市管理作为一门科学看待只是20世纪以来的事,并在第二次世界大战以后发展和成熟起来。自第二次世界大战结束以来,无论在西方资本主义国家,还是在原苏联和东欧国家,研究城市管理问题的学者越来越多,发表的研究成果与日俱增。纵观国外有关文献,以美国的市政管理研究发展较早。从思想渊源上说,它同西方管理理论的发展有着密切的联

系。西方管理理论最早开始于18世纪,亚当·斯密的劳动分工学说就是资本主义管理理论的基础。在20世纪,有三个人对管理理论作出了显著的贡献,他们是:泰罗、亨利·法约尔和马克斯·韦伯。泰罗是美国古典(或传统学派)管理学家、科学管理的主要创导者,被西方称为“科学管理之父”。他在1911年出版的《科学管理原理》推动了追求理性和有效的组织的研究,并随之形成了一个科学管理运动,尽管它同最大限度地榨取工人的剩余价值有关。在泰罗之后,法国管理学家亨利·法约尔是管理过程理论的创始人,被西方称为“现代经营管理理论之父”。他在1916年发表的《工业管理和一般管理》中,综合运用哲学、经济学、社会学、管理学等的理论和方法,首次提出并论述了工业经营包含技术、商业、财务、安全、会计、管理等六项活动和管理活动的五项职能。由此,法约尔第一个把管理看成是在劳动分工中的一个独一无二的有贡献的活动。马克斯·韦伯是古典管理学派在德国的代表,他提出了所谓理想的行政组织理论,被西方称为“组织理论之父”。他在1912年发表的《社会组织与经济组织理论》中论述了行政组织理论是以等级、权力和行政制为基础而建立的管理组织的理论,为德国资本主义提供了一种稳定、严格、高效的管理体系。这些理论和其他有关的管理理论,为城市管理提供了大量的科学的理论基础,对市政管理学的产生和发展起了很大的作用。其实,马克思早在19世纪的40年代,就已直接对城市管理作过论述,只不过没有引起人们的足够重视。

在我国,虽然对城市学中的有些分支学科(例如城市地理学、城市规划学)的研究较早,但对城市管理学则基本上是从80年代才开始重视并发展起来的,可以说它还是一门新兴学

科,其理论体系尚处于探索阶段和形成之中。当前,我国社会主义现代化建设事业正在深入发展,而城市现代化是整个社会主义现代化的组成部分,对城市现代化面临的种种挑战作出科学的回答,是这种探索的首要任务。同时,城市管理体制也面临着深刻的变革,对城市管理中遇到的诸多新情况、新问题,尤其是对市场经济条件下如何进行城市管理,从理论和实践的结合上作出新的阐释,探讨城市管理学的理论体系,从而建立具有中国特色的学科体系,则是这种探索的重大课题。

探索是艰苦的,因为它要穷究事物的底蕴。人们往往喜欢通过对底蕴的穷究来构造某个特定的体系,因此,探索又不一定是成熟的。本书以马克思主义为指导,力图从我国城市管理的实际出发,吸取国外城市管理的成功经验和研究成果,着眼在市政管理的主要问题,运用最近资料,对其基本原理和基本方法以及有关问题方面,进行了较系统的阐述,以便更好地为现代城市管理服务。具体地说,本书在内容安排上可概括为四个部分:第一部分为总论(第一章——第三章),主要论述市政管理学的基本概念、城市的起源和发展、城市的特点和作用、市政管理的基本原则和基本方法;第二部分为城市的基础管理(第四章——第八章),主要论述城市的发展战略、规划管理、建设管理、土地管理、人口管理、经济和财政管理;第三部分为城市的公用事业管理(第九章——第十一章),主要论述城市的基础设施管理、能源管理、用水管理、住宅管理、交通邮电管理、环境保护和园林绿化管理、安全管理、文化设施管理;第四部分为城市的其它管理(第十二章——第十五章),主要论述城市的生活服务管理、社会救济福利事业管理、科技教育和卫生事业管理以及郊区管理。而且,在阐述中,既注意吸取

建国以来社会主义城市管理成功的经验和挫折的教训,又提出了一些对城市管理和城市发展的设想和认识。能否如愿,还望得到读者的认同和同仁的赐正。

本书编写的本意是为大学行政管理专业本科市政管理课程提供教材,同时又是四川省高等教育自学考试同一专业的指定教材,也可供大学有关专业(包括函授)选用。此外,还为城市及其各个部门的管理工作者提供一份可资参考的材料。

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 市政管理学的研究对象	(2)
第二节 市政管理学的研究内容	(9)
第三节 市政管理学的研究方法	(16)
第二章 城市的起源和发展	(21)
第一节 城市的起源	(21)
第二节 城市的分类	(31)
第三节 城市的特点和功能	(35)
第四节 我国城市的新发展	(47)
第三章 城市管理的基本原则和基本方法	(54)
第一节 城市管理的基本原则	(54)
第二节 城市管理的基本方法	(60)
第三节 我国城市管理体制的改革	(72)
第四章 城市的发展战略	(79)
第一节 城市发展战略的意义	(79)
第二节 城市发展战略的内容	(93)
第三节 城市发展战略的制定	(99)
第五章 城市的规划和建设管理	(105)
第一节 城市的规划	(105)
第二节 城市规划和城市建设	(120)
第三节 城市的建设	(124)

第六章 城市土地管理	(135)
第一节 城市土地管理的内容	(135)
第二节 城市土地的有偿使用	(146)
第三节 社会主义城市的土地市场	(151)
第七章 城市人口管理	(159)
第一节 城市常住人口管理	(159)
第二节 城市流动人口管理	(178)
第三节 城市人口发展预测	(187)
第八章 城市经济和财政管理	(196)
第一节 城市的经济网络	(196)
第二节 城市的经济管理	(207)
第三节 城市的财政管理	(224)
第九章 城市公用事业管理(上)	(234)
第一节 城市基础设施管理	(234)
第二节 城市能源管理	(245)
第三节 城市用水管理	(255)
第十章 城市公用事业管理(中)	(262)
第一节 城市住宅管理	(262)
第二节 城市交通管理	(276)
第三节 城市邮电管理	(284)
第十一章 城市公用事业管理(下)	(293)
第一节 城市环境保护和园林绿化管理	(293)
第二节 城市安全管理	(310)
第三节 城市文化设施管理	(326)
第十二章 城市生活服务管理	(338)
第一节 城市商业服务业的规划	(338)

第二节	城市商业服务业的管理·····	(347)
第三节	集市贸易和个体工商业的管理·····	(353)
第十三章	城市社会救济福利事业管理·····	(359)
第一节	城市社会救济福利工作的对象和营养体系·····	(359)
第二节	城市社会救济管理·····	(364)
第三节	城市老人、孤残儿童和残疾人社会福利事业·····	(369)
第十四章	城市科技、教育和卫生事业管理·····	(383)
第一节	城市科技事业管理·····	(383)
第二节	城市教育事业管理·····	(400)
第三节	城市卫生事业管理·····	(417)
第十五章	城市郊区管理·····	(424)
第一节	城市郊区在城市发展中的作用·····	(424)
第二节	城市郊区城镇的管理·····	(430)
第三节	城镇建设——中国的城市化道路·····	(443)
后记	·····	(450)

第一章 绪 论

在人类社会的历史发展中,对城市的管理由来已久。马克思曾经说过:“随着城市的出现,也就需要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,就是需要有公共的政治机构,也就是说需要一般政治。”(《德意志意识形态》,《马克思恩格斯全集》第3卷第57页)马克思的话说明,在世界上,有了城市出现就有对城市的管理,尽管这是一种初始状态的管理。把城市管理真正作为一门学科来研究,却要晚得多。在我国,当前城市管理尚处于从经验管理到科学管理的转变阶段。作为研究城市管理活动规律的市政管理学,还处于酝酿、探索和逐步形成的过程中,对实践尚未起到应有的指导作用。随着现代科学技术的不断进步和现代管理经验的不断丰富,它将在我国社会主义城市建设和管理的实践中诞生和发展起来。为了掌握城市管理的规律,提高城市管理水平,培养城市管理人才,市政管理学的创立和研究,现在已成为非常迫切的任务。

绪是指事情的开端。绪论作为本书的开头部分,将着重讨论这门学科的研究对象、内容、方法以及研究的意义。

第一节 市政管理学的研究对象

市政管理学作为研究城市管理的专门学问,有着自己特定的研究对象。为此,就需要了解与此有关的某些基本概念和相关问题,明确它们的涵义和实质。

一、市政(或市政管理)的涵义

目前,在理论界对市政的内涵存在着不同的看法。大体说来,可以作狭义和广义的两种理解。

狭义的理解,通常认为市政是指工程技术方面的事,英语Municipal engineering 就是这一意思,诸如给水排水、电灯电话、道路建设等的城市工程和物质设施,因而市政管理就是管理城市的公用设施与建设;近些年来也有认为市政就是城市的行政,因而市政管理就是关于城市行政管理事务的简称。这种理解把市政管理看得太狭窄,指的都是局部的管理。而且,市政也不应是城市行政的简称,它们是两个不同的概念,城市行政是城市政权活动的一个重要内容,无论从市政的哪一种意义上说,都是与它有区别的。

广义的理解,认为市政是指城市管理各种业务的总称,英语Municipal Administration 就是市政、城市管理的意思,它包括城市经济方面、社会方面、基础设施和建设方面的综合管理,这就不只是市政工程方面的事,也不限于城市的行政管理。在现有各种辞书中唯一对市政作诠释的《现代汉语词典》,也是指城市管理工作,包括工商业、交通、公安、卫生、公用事

业、基本建设、文化教育等。因此,这里所说的市政或市政管理,是与城市管理在相同意义上来使用的。本书所涉及的内容,也就立足于对市政的广义的理解。

把市政或市政管理理解为城市管理,它较能客观地反映城市发展的实际。随着社会经济和城市本身的发展,城市管理的内容也日趋繁杂。现代城市的管理,所涉及的内容已远远超出了过去旧式城市简单的市政管理。它不仅要对市政工程进行管理,而且也要管理城市的经济发展和社会发展。无论是资本主义国家还是社会主义国家都大体相同,稍有不同的是各自管理的侧重点存在着区别。在以往相当长的时间里,习惯上认为资本主义国家的城市侧重于市政工程的管理,社会主义国家的城市则着眼于经济和社会发展的管理,而现在越来越朝着相同的趋向发展。市场经济发达的资本主义国家的城市管理,在原有侧重点的基础上,现在主要通过制订政策和法律以及必要的行政干预来对经济、社会进行宏观控制和微观监督。致力于建立社会主义市场经济体制的我国的城市管理,除仍然着眼于城市经济、社会的发展外,已把做好城市规划和建设的工作任务,以及加强各种公用设施的建设,提到了城市管理体制改革的重要议事日程上来。这种发展趋向,充分说明了市政管理就是对整个城市各个方面的管理。

二、市政管理学及其研究对象

城市是一个复合的客体,它是由自然、社会、经济、文化各种因素构成的综合的有机体。对城市的管理,尤其是对现代城市的管理,是一种十分复杂的综合性极强的管理活动。因此,城市管理的完整概念应是城市的综合管理。它不仅要对城市

中物的因素(包括自然的和社会的)进行管理,而且要对城市中人的因素(包括人的生存和人的活动)进行管理。这些管理,就是对城市中人们所从事的社会、经济、文化等各种事业的活动,进行决策、规划、组织、指挥、控制、协调等一系列活动的总和。

城市管理是随着城市的发展而逐渐发展的。虽然各个城市都有自己的类型和特点,对它们管理的内容、方法和着重点也有相应的差别,但是作为一种综合的管理活动及其过程,都具有共同的内在的规律性。因此,通俗地说,市政管理学就是关于城市管理活动规律的学问。也就是说,人们在对城市的管理过程中,揭示出它内在固有的规律,提高管理效率,这就是研究这门学问的目的。这样,说得详细一点,市政管理学就是研究城市管理活动及其有效运行的一般规律(或普遍规律)的科学,并探讨城市管理的一般原则和基本方法,以指导城市管理的实际工作,提高城市管理的水平。

市政管理学以城市的管理活动为研究对象。具体地说,它的研究对象就是城市社会各种因素相互作用的发展过程和控制过程。这包括三层意思:(1)研究管理活动的客体——城市;(2)研究城市运行和管理活动的规律;(3)研究城市运行和管理活动有效的目标、手段、途径及其评价。

城市的管理活动和管理范围,是一个极为复杂和内容广泛的系统,对现代城市的管理尤其如此。如果借用系统观念来分析城市管理活动这一概念,它实际上是一个多层次、分系统、内外交织、以宏观控制为主的管理网络。城市管理活动包括的上述三层意思(三个方面)是相互联系、缺一不可的。它反映了城市管理活动的条件、本质和衡量标准等主要内涵。

三、市政管理学的特点

市政管理学是一门新兴的科学。之所以是新兴的,因为它在我国还处于酝酿、探索和逐步形成的过程中,尤其它的理论体系尚在研究和完善当中。

根据市政管理学的研究对象,决定了它具有与其他学科不同的特点。这些特点主要就是它的交叉性、综合性、应用性。

第一,市政管理学是一门交叉科学。它既是城市科学的一个分支,又是管理科学的一个分支,由两者交叉而成。市政管理学作为交叉科学,它与城市学、管理学都是子系统与母系统、局部与整体的关系。城市学(City science)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和普遍性的问题,揭示城市生存、发展的一般规律。而市政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,因而是城市这个母系统中的子系统,是整体中的局部,市政管理学是城市学的一个分支学科。同时,管理学(Management science)从总体上研究管理的内容、管理的原理、管理的类型、管理的方法等一些具有根本性和共同性的问题,揭示管理活动、推动管理发展的一般规律。它按层次来划分,可分为宏观管理、中观管理、微观管理;按管理的领域来划分,可分为企业管理、经济管理、行政管理、科研管理、教育管理、军队管理、城市管理等部门管理。而城市管理只是以城市为特定客体来研究它的管理活动,所以又是管理这个母系统中的子系统,是整体中的部分,因而市政管理学又是管理学的的一个分支学科。这就是说,市政管理学既不能离开城市学的总体,也不能离开管理学的总体,而从它们的交叉方面为城市管

理提供科学的依据、合理的途径和有效的方法。

第二,市政管理学是一门综合性很强的科学。市政管理学的综合性,就是说它广泛涉及到社会科学、自然科学和工程技术的许多方面。具体地说,涉及到诸如城市方面的社会学、政治学、经济学、人口学、行为学、伦理学、法学、美学、地理学、生态学、环境学、园林学、交通工程学、排水供水、能源供应、邮电通讯、城市规划学、城市建设学以及各种部门管理等学科,还涉及到决策学、运筹学、系统论、信息论、控制论等。这说明,如此众多的学科都在市政管理中相互渗透。换句话说,市政管理学是一门集多门学科所提供的知识作为管理城市的工具的综合学科。它综合运用这些学科的成果,指导城市管理活动。

第三,市政管理学是一门为城市管理服务的应用科学。从城市管理的工作方面来说,服务是其中的重要内容。市政管理学从应用的角度研究城市各项活动的运行,为提高城市的效率服务。它作为一门应用学科,较之基础理论学科,具有更为直接的现实性。城市的许多管理工作,实际上是应用服务的手段来实现的。城市是商品经济的集散地,是信息中心、流通中心,对城市的管理工作应通过为信息服务、咨询服务、中介服务当参谋,以及组织经济的横向联系等手段,推动城市生产和经济的发展。城市又是精神文明的摇篮,人们文化修养和思想觉悟的提高,不能单靠行政命令办事,而要依靠通过组织文化交流、表彰先进人物、组织业务培训、开展有利于身心健康的文体体育活动等服务手段来实现。对于城市生产和居民生活方面的各种物质保障的服务,诸如改善邮电通讯设施,方便居民购物、学习和生活的商业服务业网点设施的建设,文教卫生

设施的建设,改善公共卫生条件,美化环境等,更是市政管理中服务工作不可缺少的内容。所有这些,都需要应用市政管理学所提供的理论和方法,从而搞好城市的各项管理工作,提高服务水平。

四、市政管理学与相近学科的关系

市政管理学的自身特点,决定了它与近邻相关学科的既相互联系又相互区别的关系。这里,当然不可能、也不需要一一分析它与所有相近学科的关系,只是择要地分析它与其中某些学科的关系。

市政管理学与城市规划学、城市建设学的关系。城市规划、城市建设是城市管理的组成部分,因而它们之间有密切的联系。市政管理学需要借助城市规划学、城市建设学提供的理论和方法;城市规划学、城市建设学也要以市政管理学揭示的城市社会经济发展规律在特定城市的空间体现为出发点。但是,城市规划学、城市建设学是以城市发展的计划和建设的综合部署为研究对象的,重点在于从工程技术角度研究城市发展的依据、空间的合理布局和各项专业工程等问题,因此它们是两门各自独立的学科,它们所研究的许多专门问题,是市政管理学所不能包括和代替的。

市政管理学与城市经济学的关系。它们都要研究城市经济,而且市政管理学要以城市经济学所揭示的城市经济运动规律作为依据来组织和管理城市经济活动,两者的目的都在于提高城市经济效益。然而,它们在研究的对象和内容等方面却是有区别的。这种区别,一是范围不同,市政管理包括城市中的社会管理、经济管理、行政管理、治安管理、人口管理、环

境管理、公用事业管理、科技教育管理等等,其中的城市经济管理是城市经济学在市政管理中的具体运用,因而市政管理学的研究范围明显地大于城市经济学;二是重点不同,市政管理学是以应用的角度研究城市经济的运行,是城市学中的一门应用学科,而城市经济学则是从理论的角度揭示城市经济运动的规律,属于城市学的基础学科。

市政管理学与城市社会学的关系。城市社会学亦称都市社会学,它以城市的社会现象为研究对象,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,为城市的规划、建设和管理提供资料。因此,两者存在着密切的联系。但是,它们的任务却不相同,城市社会学偏重于揭露问题和提出问题,而市政管理学则要提供解决这些问题的正确途径和具体措施。此外,市政管理学与城市社会学在研究的对象、领域、角度、方法上也各有不同。

市政管理学与城市地理学的关系。由于城市地理学已有上百年的历史,而在我国市政管理学还处于初创时期,因而不得不凭借城市地理学所揭示的理论和方法作为自己来源的组成部分,作为认识问题和解决问题的借鉴,这可以说它们存在着一定的血缘关系。但是,城市地理学仅仅从地域角度研究城市空间范围的生产力布局,并不涉及城市生产的组织和管理,也不涉及城市的生产关系,更不涉及城市中社会的、政治的因素,因此,其研究的范围明显地要比市政管理学狭窄一些。

其实,上述城市规划学、城市建设学、城市经济学、城市社会学、城市地理学也都是城市学的分支学科。在这个意义上说,它们与市政管理学(城市管理学)又是并列的关系,彼此都