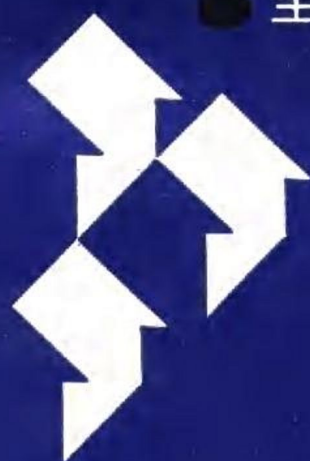


湖 · 北 · 省 · 党 · 校 · 系 · 统 · 教 · 材

现代城市管理教程

XIAN DAI CHENG SHI GUAN LI
JIAO CHENG

主 编 游德海
吴文斌



湖北人民出版社

鄂新登字01号

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理教程 / 游德海, 吴文斌主编. — 武汉:
湖北人民出版社, 1997.8

ISBN 7-216-02150-9

I. 现…

II. ①游… ②吴…

III. 城市—管理—干部教育—教材

IV. TU984

现代城市管理教程	游德海 吴文斌 主编
出版: 湖北人民出版社	地址: 武汉市解放大道新育村33号
发行: 湖北人民出版社	邮编: 430022
印刷: 汉川县城关印刷厂	经销: 湖北省新华书店
开本: 850×1168毫米1/32	印张: 8.625
字数: 207千字	插页: 5
版次: 1997年8月第1版	印次: 1997年8月第1次印刷
印数: 1—5000	定价: 14.00元
书号: ISBN 7-216-02150-9 / G·577	

湖北省党校系统教材编审委员会

主 任
副主任
委 员

周大仁

曾瑞芝

张祥生

陈家超

郝志功

杨再述

赵举海

赵 萍

王守民

李春明

梁崇海

刘吉荣

周 屏

余更明

马金海

徐新月

李少文

余士珍

肖厚智

顾 杰

吴克超

张家尧

王源成

童 浩

胡顺延

游德海

冯金武

桂自力

杨甫念

王之柱

廖世赋

毛世清

序

周 大 仁

中共中央颁发的《中国共产党党校工作暂行条例》第25条明确规定：“教学是党校的中心工作，党校一切工作都要围绕教学工作进行，为提高教学质量服务。”加强党校教材建设，是深化教学改革的重要内容，是保证和提高教学质量的基础工程。中共中央(1990)15号文件指出：“在教学实践中，中央党校和省级党校要抓紧编写适应不同层次党校需要的马克思主义各科教学大纲，各级党校可根据教学大纲和不同的教学对象选用和编写自己的教材。”中共中央(1994)5号文件再次指出：“中央党校和省级党校要根据提高学员素质的需要，抓紧研究编写新的教学大纲和教材，供各级党校参考。”党校作为党委直接领导下的培养党员领导干部和理论干部的学校，它不仅要求干部进党校学习制度化、规范化，而且要求党校的培训教育制度化、规范化。在建设有中国特色社会主义理论指导下，区别不同对象，组织编写适用的教学大纲和教材，使党校的教与学有统一的教材、统一的要求，这是深化教学改革，提高教学质量的重要保证。党校作为党委的一个重要部门，构成了从中央到地方的完整的党校教育体系，由此决定了党校不仅要搞好自身建设，完成同级党委赋予的干部培训任务，还担负着对下级党校进行业务指导的重要责任。组织编写党校系统统一的教学大纲和教材，供各级党校选用和参考，是实现业务指导的一项重要措施，也是充分发挥党校系统整体功能，提高干部培训整体水平的要求。

教材建设要为建立和完善适应改革开放和社会主义现代化建设事业发展要求的党校教学新体系服务，为干部培训工作服务。改革开放和社会主义现代化建设，迫切需要培养和造就千千万万真正掌握并善于运用马克思主义基本观点去分析新情况、解决新问题，能够坚定正确地执行党的基本路线和各项方针政策的干部。根据这一要求，党校教育工作者在深化教学改革的实践中，不断探索和创造，逐步形成了“一个中心，四个结合”的党校教学新体系，即：以建设有中国特色社会主义为中心内容，把学习邓小平建设有中国特色社会主义理论与学习马列主义、毛泽东思想的基本理论著作结合起来，把学习理论与学习党的路线、方针、政策结合起来，把学习理论与学习社会主义现代化建设必备知识结合起来，把理论学习与学习党的基本知识，增强党性锻炼结合起来，从而培养和造就出大批适应改革开放和社会主义现代化建设要求，面向21世纪，能够担负历史重任的德才兼备的优秀领导人才。党校教材建设就是要围绕“一个中心，四个结合”的党校教学新体系来进行，就是要为“一个中心，四个结合”的党校教学新体系服务，确保培训目标的实现。

党校教材建设与党校科研工作密不可分。加强党校教材建设关键在科研。可以说，党校科研水平有多高，编写教材的水平和质量就有多高，把教材建设与科研工作紧密结合起来，敢于和善于把经过实践检验是正确的最新研究成果吸收到教材中去，就能提高教材的质量，促进教材建设。

同时，教材建设又是党校的一项基本建设，也是一项经常性的建设，绝不能一劳永逸。在教学实践中，针对培训干部的实际，按照学科发展的要求，面向现代化、面向世界、面向未来，对现有教材不断地修订、补充、完善和更新，就能适应新形势下党校教学和干部培训工作的需要。

1990年以来，湖北省党校系统在教学改革中，认真贯彻落实

中央和省委关于党校工作的文件、指示，按照统筹规划、集中力量、突出重点、科学规范的原则，努力加强教材建设，取得了显著成绩。我们成立了“湖北省党校系统教材编审委员会”，多次召开全省党校系统教材工作会议，制定了关于湖北省党校系统教材建设的意见和规划，对全省党校系统的教材实行统一领导、统一规划、统一编写、统一使用。经过几年的努力，共编写出了三套全省党校系统的教材：一套是乡镇领导干部岗位培训教材，共8本，主要供地县党校培训乡镇干部使用；一套是省、地和大型企业党校使用的干部培训教材，共9本；一套是这次出版的全省党校统编教材，共11本。这11本教材是：《建设有中国特色社会主义方法论》、《中国特色社会主义理论论纲》、《社会主义市场经济概论》、《中国社会主义建设历史经验》、《新时期党的建设专题教程》、《社会主义经济管理概论》、《市场经济法学教程》、《现代行政管理学》、《现代城市管理教程》、《机关公文写作》和《微机操作简明教程》。初步实现了全省党校系统教材门类齐全、成龙配套、层次分明、科学规范的目标。这些教材集中反映了全省党校的教学、科研成果，是全省党校教研人员辛勤劳动的结果，集体智慧的结晶。其突出特点是：①严格的政治标准。教材编写始终坚持了以建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，把邓小平建设有中国特色社会主义理论贯穿于教材的全部内容之中。②较高的学术水平。教材大量吸收了各学科的最新科研成果，有较高的学术价值。③紧密联系实际。教材既突出了党性、科学性，又具有时代性和创造性，较好地体现了理论和实践的统一。④文字简练，可读性强。既可作为教材，供教学使用；也可作为党政干部的政治理论读物，供干部自学、阅读。

这套教材编写过程中，在湖北省党校系统教材编审委员会的领导下，由省委党校各学科带头人牵头负责，集中了全省党校

系统的有关专家、教授，经过了近两年的努力才完成。他们付出了辛勤的劳动，为党校的教育事业作出了贡献，应感谢他们。当然，这套教材也难免有不足之处，希望全省广大党校教育工作者和干部在教学过程中，提出宝贵意见，以便今后修订完善。

1996年1月12日

目 录

第一章 城市管理概述	1
第一节 城市的本质特征与基本功能	1
第二节 城市管理及其研究内容	9
第三节 城市管理体制及其改革	14
第四节 现代化城市与我国城市发展的新形势	19
第二章 城市规划管理	26
第一节 城市发展战略规划	26
第二节 城市建设规划的编制	32
第三节 城市建设规划的实施	41
第三章 城市基础设施管理	47
第一节 城市基础设施的概念和内容	47
第二节 城市基础设施建设与管理	52
第三节 城市基础设施资金的筹集和管理	58
第四章 城市市场管理	62
第一节 城市市场应有的特征与管理目标	62
第二节 大力培育和完善城市市场体系	66
第三节 城市市场活动的外部监督管理	76
第五章 城市信息管理	82
第一节 城市信息管理的基本特征及功能	82
第二节 城市信息系统的运行	88
第三节 我国城市信息管理系统的现状与发展	95
第六章 城市产业管理	104

第一节	城市产业结构的优化	104
第二节	城市产业组织的调整	112
第三节	城市产业的技术进步	117
第七章	城市房地产管理	123
第一节	城市房地产的性质与作用	123
第二节	城市房地产业的管理	127
第三节	城市住宅的建设与管理	132
第四节	城市土地的经营与管理	136
第八章	城市财政金融管理	141
第一节	城市财政管理	141
第二节	城市税收管理	151
第三节	城市金融管理	156
第九章	城市生态环境管理	163
第一节	环境与生态概述	163
第二节	城市生态环境与城市发展	167
第三节	城市生态环境的保护与治理	174
第十章	城市人口管理	184
第一节	城市人口的规模控制	184
第二节	城市人口的质量管理	191
第三节	城市人口的社会保障	197
第十一章	城市文化管理	206
第一节	城市文化的主要特征	206
第二节	城市文化的管理	210
第三节	城市文化的建设与发展	223
第十二章	城市科技教育管理	228
第一节	城市科技教育管理的地位及涵义	228
第二节	城市科技教育管理原则	233
第三节	加强城市科技教育管理的对策	239

第十三章	城市郊区管理	246
第一节	城市郊区的精神文明建设	246
第二节	城市郊区产业管理	253
第三节	城市“菜篮子工程”的建设与管理	258
后 记		264

第一章 城市管理概述

现代城市是一个以人为主体的，以空间利用和自然、环境利用为特点，集约人口、经济和科学文化的空间地域大系统。城市管理旨在全方位充分发挥这个大系统的社会功能。因此，科学地认识这个大系统的特征和功能，是城市管理研究的基本出发点。一个城市的具体特征和功能，总是因城市发展规律的一般性与其所处区域特有的自然、社会条件的特殊性历史的有机结合而显现出来的。从一定意义上说，这种有机结合的过程，又是对城市实施科学管理的过程。本章从城市特征和功能的一般共性，以及现代城市管理活动的一般特征入手，面向建设有中国特色社会主义的发展方向，就当代中国城市管理提出的一些新要求，略作概述。

第一节 城市的本质特征与基本功能

城市是与乡村相对而言的历史范畴。城市在数千年前形成并发展到现代，以其独特的形态和功能而明显区别于乡村。城市随着研究角度不同可以有多种定义，如建筑学的、地理学的、经济学的、政治学的等等。西方学者关于城市的定义，大多根据以下四个基本标准：(1)居民人数；(2)行政区划建制；(3)人口密度；(4)第一、第二产业比重。在他们看来，人为主体是城市的最重要的本质，高度密集的人口、建筑物、财富和信息是区别于乡村的普遍特征。但城市究其本质特征并非仅仅如此，城市绝对不是人、建筑物、财富和信息的任意群集，而是一个在更广阔的活动范围内的区域核心。在这个广阔的范围中，它不仅吸取自己所需

要的资源，而且也以自己的功能影响这个广阔的地域，从而反映出自己的本质特征，发挥着自己的基本功能。

一、城市的本质特征

一定历史时代的城市本质特征，是由当时的社会生产力发展水平，和经济基础与上层建筑的统一而构成的社会形态所决定的。城市发展到现代，其本质特征可抽象为以下两个方面：

1. 城市是商品生产和交换的产物

城市作为一个现代名词，从词源上讲系由“城”和“市”两部分组成。“城”，是指四周围以城墙，扼守交通要冲，具有防御意义的军事据点；“市”，则是进行交易的场所。人类社会最初的城市，是在商品交换日益频繁、手工业和农业的第二次社会大分工的过程中产生的。而后，城市中商品生产和商品交换的发展，促进了人类社会手工业与商业的第三次大分工，从而进一步繁荣了城市。在城市的形成过程中，商品交换起着先导作用，城市区位往往产生于交通方便、商品集散频繁、商人云集的地方。由于城市发展是商品合理流向规律和节约流通时间规律发生作用的结果，城市也逐渐形成为地区之间商品交换的枢纽。因此，城市的本质特征首先在于是商品生产和交换的场所。

2. 城市是一定地域内的社会集聚实体

马克思指出：“城市本身表现了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村所看到的都是完全相反的情况：孤立和分散。”（《马克思恩格斯全集》第3卷，第57页，人民出版社。）城市社会生产和生活的集中或聚集，能够带来多种效益，这是城市得以形成和发展的原动力。尽管从不同的角度可以概括出城市区别于乡村的多种特征，但它们都是由集聚衍生出来的。因而集聚是城市最本质的特征。

其一，城市是一定区域内的经济集聚实体。从城市内部看，

城市作为一个经济有机体，不仅具有商品生产和商品交换的能力，而且还成为各种经济活动的集聚点——人口集中、产业集中、资金集中、信息集中、交通集中的场所。从城市外部看，城市作为城乡经济网络的枢纽，必然成为一定地域范围的经济中心，它既吸取自己所需要的资源，又以自己的社会经济功能带动和影响一定地域范围的经济的发展。

城市是生产力在空间存在的形式和载体，作为特定的区域经济形式具有相应的特性。概括起来，主要有：(1)聚集性。城市聚集了一定地域范围的生产要素，如资本、科学技术、劳动力等。(2)开放性。城市高密集的经济集聚产生高能量的经济场，从而形成对周围地区的巨大经济吸引力和辐射力。(3)枢纽性。生产社会化的发展导致了高度的专业化分工，产生多种多样的劳动种类和行业。这些多种经济活动在一定空间上的高密度的社会联系和经济交换关系，形成为一个完整的社会经济整体。城市作为区域经济活动的导源地，必然成为一定区域内经济集聚实体和纵横交错经济网络的枢纽。

其二，城市是人类科学文化集聚的社会实体。城市是人类科学文化集聚的社会实体，主要体现在以下两个方面，即城市既历史地集聚着人类科学文化的成果，又是一定地域内从事科教文卫事业的中心。

从建筑学的角度看，城市是多种建筑形式的空间结合，是人类居室及其环境不断进步的凝聚。因此，城市形成与发展的历史，也是建筑及其材料的科学技术不断发展和集聚的历史。纵观人类发展史，“工业革命”可谓是一个划时代的发展，是人类科学文化发展集聚到相应程度的产物，而城市则是工业革命的摇篮。西方社会学学者认为人类社会的文化成就、文化积累愈是广博、丰厚，就越显出城市在组合发挥这些文化成果中的重要作用。并且他们还把城市比作具体的、真实的人类文化的记录簿，

较之有文字记载的历史同样重要。城市在吸引各种人群的过程中，把许多民族和不同时代的音乐、舞蹈、礼仪、传说，尤其是各种行业技艺等，移植、提高、保全了下来。否则，这些东西得不到发展，甚至会失传。后来虽有印刷术、照相机、录音机、电脑等技术发明问世，但城市的这一功能依然不可取代。

城市是一定地域内从事科、教、文、卫事业的集中地。同乡村相比，城市经济发展水平较高，科学技术力量雄厚，加上有各种较好的物资条件，因而高等院校、科研机构、报社、出版社、电台、电视台、图书馆、剧院、现代化医院等科、教、文、卫设施和单位一般都集中设置在城市。因而，城市自然成为一定地域的经济、政治和文化的中心。城市代表着一个地域社会经济文化发展的高峰，是人们活动的中心舞台。

二、城市的基本功能

所谓城市功能，是指城市在社会经济文化发展中所发挥的作用和能力。城市功能的形成和发挥，归根到底是以其产生的社会效益体系为根据的。马克思主义认为，在社会生活的一切方面，物质资料的生产方式起决定作用。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。尽管不同类型城市对所处地域的经济、政治和文化所发挥的功能的具体内容和力度不尽相同，但城市的本质特征使城市一般具有以下四个方面的效益和基本功能：

1. 规模集聚效益与中心功能

所谓规模效益，主要在于城市市场的扩大，促进了社会生产(包括物质和精神文化生产)的规模和经济效益的提高；所谓集聚效益是指城市各行业、各单位的聚集，一方面降低了投资费用，另一方面强化了相互的社会接触与联系，通过竞争激发各单位内在活力，促进社会分工和科学技术与管理的发展。集聚作为城市

的本质特征，在现实社会生产和生活中一方面形成和吸引了众多生产、贸易、金融等企业和科研、教育、文化等机构，另一方面它们又是互为创造各自良好的外部环境的组成部分，从而创造出巨大的社会生产力和规模集聚效益。正是基于这种动态的规模集聚效益的作用，城市的区域中心功能得以确立。因此，现代城市不仅是工业生产的基地，而且也是一定地域范围的贸易中心、金融中心、交通枢纽、信息中心、科学教育中心和文化娱乐中心等。

列宁曾指出，首都或一般大工商业中心在颇大程度上决定着人民的政治命运。无产阶级掌握了这些中心地区，也就等于掌握了国家政权的神经中枢、心脏和枢纽。城市作为一定区域的政治中心的功能的确立，也是基于城市的社会经济政治活动的规模集聚效益。城市地理位置优越、交通方便、经济繁荣、人口集中、信息灵敏、设施完善，这些都是统治阶级的统治机器有效运转的物质的和社会的必要充分条件；同时，统治机器以城市为载体集中在一起，既是统治机器体系各部分必须紧密联系的需要，也是提高统治效率的客观要求。正因为如此，古今中外，城市都是各个统治阶级统治一个地区或国家的政治中心。

2. 关联效益与协作功能

上述城市各方面的集聚并不是杂乱无章的简单堆积和拼凑，而是通过社会分工协作反映出一种各行业、各单位之间社会经济文化联系日趋紧密、社会生产系统组合不断合理化的趋势。这就是城市社会运动的关联效益。正是这种关联效益，产生了城市本身及一定地域的协作功能。现以城市经济运动为例，来粗略揭示城市关联效益与协作功能的机理。

城市经济运动的关联效益主要通过城市企业协作组群化、产业结构优化和城市职能组合协同化三个不同层次的经济运动获取。企业协作组群化是指城市第二、第三产业的专业化程度较

高，企业在市场机制作用下形成以大企业为骨干或以名优产品为龙头的企业集团结构。产业结构优化是指城市经济表现为主导产业、辅助产业和服务性产业相配套发展的产业结构优化体系。城市经济的最高关联层次是专业化分工基础上的城镇体系组合。这种组合一般通过不同城市的合理分工将其组合成一个互相依存、互相促进的城市群有机体。这三个层次的运动存在着依存、制约关系，它们的形成与发展，正是城市经济关联效益与协作功能的体现。在现实的经济生产和生活中，其区别只在因上述关系协调得好坏而导致效益与功能的大小上，而不在其有无上。

3. 扩散效益与联合功能

在城市这个集约人口、经济和科学文化的空间地域大系统中，各要素本质上存在着运动中相互渗透、融合的趋势。这种趋势同时表现在城市社会生产和生活的四个层面：其一，城市各行业内部的相互渗透；其二，城市各行业间的相互渗透；其三，城市乡村之间的相互渗透；其四，城市区域之间的相互渗透。从一定意义上看，这种渗透、融合正是社会发展的内在形式与动力之一，因而也是一种社会效益。它在现实的社会生产和生活中，表现为扩散和联合的运动形式。正是城市的这种扩散效益，形成了城市的联合功能。

4. 超前效益与协调功能

在人类社会经济发展过程中，城市不仅表现为静态的商品经济的各种中心，而且总是争先实现生产方式的变革，并通过自身社会经济结构从低级形式向高级形式演变而带动区域社会经济的不断发展。西方城市科学研究的学者认为：经济发展被看成文化发展变化综合过程中的一个组成部分，从这个意义上说，在社会的旧的形式的总崩溃面前，不论旧的传统形式的瓦解，还是新的价值准则的确立，都必须经过城市发挥的作用和影响来最后完成。城市作为一种社会发展的协调和开拓因素，不断地在其广大

的空间范围内实现着一种统一的社会秩序。^①马克思曾这样说过：城市的发展造成新的力量和新的观念，造成新的交往方式，新的需要和新的语言。这些新的东西既是先由城市形成的，又必然对社会的发展起先导、协调作用。因此，城市超前效益与协调功能也是客观存在的。

从上述城市效益与基本功能的抽象分析中同时可以看出，城市的基本功能主要是通过聚集、辐射和中介三种基本作用方式来实现的。不过，若从经济、政治和文化等不同领域来具体研究，其功能作用的要素组合、运动形态和现实表现是不尽相同的。这应是城市科学的相应分支学科(如城市经济学、城市社会学等)具体研究的内容之一。

三、城市类型

一般说来，现代城市的功能都具有多样性和综合性，像古代那样单一功能的城市是少有的。然而，一个城市功能的发挥，又必然受其自身的自然条件(包括地理位置、自然资源、自然环境、人力资源等内容)、社会条件(包括经济状况、政治状况、文化状况、民族构成和历史传统等内容)和历史条件(这里是指上述自然条件和社会条件在一定历史阶段的演进、发展情况)的制约。因而，不同城市在社会发展的不同领域实现发挥的功能的具体内容不尽相同，而且能量也有大小之别，由此而形成了城市性质的区别。所谓城市的性质，是指一个城市在一定地域范围内的主要功能和作用。根据城市性质的差异，可把城市划分为以下几种主要类型：

1. 综合性城市。一般指几种城市功能居同等重要位置的城市。如美国的纽约、英国的伦敦、我国的上海、武汉等城市。

① 《外国城市科学文选》第40页。