

江西人民出版社

杨武拴 著

现代 城市 管理 理论

城市文化丛书

主编 蒋仲平



江西人民出版社

杨武拴 著

现代城市 管理论

城市文化丛书

主编 蒋仲平

江苏工业学院图书馆
藏书章

现代城市管理论

杨武拴 著

江西人民出版社出版发行

(南昌市新魏路5号)

江西印刷公司印刷

开本850×1168 印张7.625 字数19万

1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷

印数1--3000

ISBN 7-210-01027-0/G·53

定价: 5.00元

城市文化丛书总序

蒋 仲 平

城市不是自在之物，而是人事之物，是人类为自己建树的一座永恒的丰碑。可以毫不夸耀地说，城市到处都是人类智慧的凝聚，折射着人的特有的光辉。

作为人类的创造物，城市首先是一种物质存在，可以在宇宙时空的大坐标中，求得它们的方位、范围、形成、蜕变、湮没或诸如此类的解。它们是一种可以用感官去感知与体认的东西。但是，城市作为人类创造物的复杂之处，就在于不能仅仅归结为物质存在。城市对于人类更为本质的含义，在于它们必然还是一种社会存在。

城市离不开人——这一命题并非仅仅针对城市的创造。说到任何一座城市的存在与发展，情况也是如此。显而易见的是，城市之为城市，是它们能够为人所用，并确实地用之于人。那些没有人烟的至今仍被一些人不恰当地称作城市的地方，就其对于人类的本质含义来说，实际上已经荡然无存。它们只是以往人类活动的某种记号，是一些物质的独特造型。城市从来都不仅仅是人类的容身之地或聚居场所，因为城市不可能只是房屋建筑与街巷道路的算术和。人是城市的有机组成部分。有了人，人的活动，就有了人与人之间的各种复杂的关系，就有了人跟人的分层与组合，也就有了一定的规定、准则与制度。于是，融入了人的真正意义上的城市，无论其规模大小，自然就不能不是一个社会，一

种名符其实的社会存在。

城市作为一种社会存在，无法用时空坐标去衡量，更无法用感官去感知。

这样，人类智慧在创造城市时未曾遭遇的巨大困难，就出现在理解城市的过程之中。城市究竟是什么？它从何而来？向何而去？城市对于人类意味着什么？怎样才能使之驯从于人的意志？在诸如此类的问号面前，城市成了一个谜，人类智慧反被其折射在自己的创造物上的光环所迷惑。

然而，人类之为万物之灵，是给自己的行动注入了充分的自觉性。人类不仅善于创造一个谜一样的世界，而且还要揭示这一世界的谜底。揭示的目的在于进一步创造。正是因为这样，于是，在人的世界中，就有了科学，也有了对城市的科学研究。只是相对于城市在文明史上兴起与发展的时间，城市的科学研究只有短短的一瞬。在西方，这种研究只有近百年的历史；在中国，城市学的研究则处在百端待举的起始状态。正是在这样的背景之下，我们着手编写了呈现在大家面前的这套丛书。

首先遇到的问题是，选择一个怎样的窥探城市的最佳视角。城市的内涵如此繁富，乃至任何角度，也只能向我们展示其无限世界中的某个有限的侧面。随着视角的变更，城市就象一个神秘莫测的魔术师，变幻着自己的千姿百态。从探索城市的眼花缭乱的“迷途”中，我们回到了城市的“创造神”——人——这一原点。

人创造了城市，城市的一切物质，都是物化了的一种文化符号。人在创造城市的同时，也创造了城市文化。当我们站到“人”的立场，运用“人”的眼光，便得到一种全新的领悟：城市，就是一种特定的文化。“城市离不开人”，也就是“文化离不开人”这个大命题中的一个具体命题。因为，人类区别于动物的本质，就是有意识有目的的劳动。文化则是人类本质的展现和成因。文化来

源于人的本质，又促成了人的本质。一方面，文化总是人的文化，即文化由人创造和传递，人是文化形成和延续的前提和主体，没有人，就没有文化；另一方面，人总是文化的人，即文化在某种意义上制约着人类，制约着人的思维方式和行为模式。人在多大程度上成为系统化的文化，文化则在多大意义上成为符号化的人。因此，这套丛书力求揭示城市的文化性。唯其如此，才能揭示城市的本质，才能深刻揭示其中的“人”。同时，文化，又使我们面对城市，有了一个全方位的视角。因为，文化不仅仅是“死”的物——它包括人类实践的一切产品，而且又是“活”的过程——也包括人类实践活动的本身，凡打上人的烙印的地方，都有文化。只有从文化的角度观察城市，才能系统、完整，才全面。所以，这套丛书的选题力求多样化，通过各书不同的选题视角，组成一个文化的大广角。立足于文化，着眼于文化，对城市进行“文化的”研究，这正是我们的努力方向。

中国自近代以来追求的近代化和现代化，即以城市化为其主要标志；而城市的建设与发展又必将推进我国的现代化进程。列宁曾说：“城市……是前进的主要动力。”那么，对于城市的研究，无疑应是十分重要、十分富有意义的。如果这套丛书能够在这方面起到一点抛砖引玉的作用，我们将感到无比欣慰！

是为序。

序 言

城市是人类物质文明和精神文明的结晶。随着我国城市化的发展，城市的中心作用更加突出，城市在经济、政治、思想以及生活方式等方面的影响无不强烈地辐射到我国社会的各个角落。城市管理影响着我国四化建设大局，成为我国亿万人民关心的事情。

城市又是一个社会的缩影，它包含着当代社会生活的各个层面。因此，要研究城市管理，搞好城市管理，需要依靠广大市民，需要多学科的理论工作者和多方面的实际工作者长期通力协作，才能揭示其深刻本质和内在规律。

鉴于上述原因，我编写了《现代城市管理论》一书，试图运用辩证唯物主义和历史唯物主义的基本理论和方法，从城市的性质、特点，城市政府的体制、职能，市政领导的科学的思维方法，城市规划管理，城市经济管理，城市民政管理，城市法制建设等方面，采用讲义形式，简明地介绍了有关城市的知识，城市管理的基本理论、基本政策和正确方法。

将城市管理作为一门学科来研究，在我国尚属初期。其涉及内容广泛，层次复杂。本书在编写过程中，参考了许多有关专家学者的著作，在此表示衷心感谢和崇高敬意。

由于本书涉及多学科多方面的知识，限于本人水平，定有许多不妥和错误之处，恳请读者多多批评指正。

作 者

1990年3月

《城市文化》丛书目录

- 中国现代城市市名考
- 城市生活方式
- 未能归一的路
——中西城市发展的比较
- 现代城市文化的建设与管理
 - 城市美学
 - 城市风俗谈
- 城市病
- 现代城市管理论
- 城市与经济发展
- 中国的城镇化
 - 城市科学（文化）知识大全
 - 中外历史文化名城
 - 城市社会学
- 城市化与现代社会管理：亚洲经验
 - 城市建设概论

现代城市管理论

杨武拴 著

责任编辑：洪安南

封面设计：林胜利

江西人民出版社



《城市文化》丛书编委会

顾问：叶如棠 高占祥 程安东

主 编：蒋仲平

副主编：殷庭佳 吕元礼 彭犀顿

编 委：万祥雄 王伟光 朱伟仁

朱焕添 孙 敏 吕元礼

李春林 罗时杰 周建华

周熙明 殷庭佳 黄 璟

蒋仲平 彭犀顿 熊久伶

魏新文

目 录

第一章 现代城市概述	(1)
第一节 城市的定义特点和分类.....	(1)
第二节 现代城市发展的基本趋势.....	(8)
第三节 现代城市管理学的研究对象和方法.....	(14)
第二章 城市政府与现代城市管理	(21)
第一节 城市政府的体制.....	(21)
第二节 我国城市政府的职权、机构及其改革.....	(25)
第三节 市长在现代城市管理中的作用.....	(31)
第三章 科学的思维方法与现代城市管理	(35)
第一节 系统方法.....	(35)
第二节 比较方法和动态方法.....	(40)
第三节 归纳和演绎相统一的方法.....	(42)
第四节 分析和综合相统一的方法.....	(46)
第五节 抽象和具体的方法.....	(48)
第六节 逻辑方法和历史方法.....	(51)
第四章 城市规划管理	(55)
第一节 城市规划的意义和特点.....	(55)
第二节 城市规划的基本内容和编制程序.....	(59)
第三节 城市规划的计划前研究及基础资料的 搜集和整理.....	(63)
第四节 加强我国城市规划管理的途径.....	(65)
第五章 城市经济管理	(68)
第一节 城市经济管理的概念和意义.....	(68)

第二节	城市经济管理的职能	(72)
第三节	城市经济管理的主要内容	(74)
第四节	城市经济管理的方法	(76)
第六章	城市基础设施管理	(83)
第一节	城市基础设施的内容和作用	(83)
第二节	城市供水和排水管理	(87)
第三节	城市供电、集中供热和煤气管理	(93)
第七章	城市交通运输管理	(98)
第一节	城市交通运输管理在城市发展中的作用	(98)
第二节	城市客运管理和货运管理	(99)
第三节	城市交通安全	(101)
第四节	我国城市交通现存主要问题及治理对策	(104)
第八章	城市土地管理	(108)
第一节	城市土地的特点及其在城市发展中的地位	(108)
第二节	城市土地管理的性质内容和任务	(113)
第三节	城市土地管理的方法	(116)
第九章	城市环境管理	(119)
第一节	城市环境和人体健康	(119)
第二节	城市环境的主要问题	(121)
第三节	城市生态环境	(126)
第四节	城市环境的保护管理	(129)
第十章	城市科学技术管理	(137)
第一节	科学技术在城市发展中的作用	(137)
第二节	城市科技管理的内容	(139)
第三节	城市科技管理的主要机构和基本制度	(148)
第十一章	城市文化教育管理	(151)
第一节	文化教育在城市现代化建设中的作用	(151)

第二节	城市教育事业管理·····	(153)
第三节	城市文化事业管理·····	(160)
第十二章	城市民政管理·····	(168)
第一节	城市民政管理概述·····	(168)
第二节	城市的行政区划基层政权建设和地名管理·····	(176)
第三节	城市救灾救济和优抚安置·····	(185)
第四节	城市社会福利管理·····	(192)
第五节	城市社会事务管理·····	(203)
第十三章	城市管理与法制建设·····	(213)
第一节	城市法制的基本内容·····	(213)
第二节	加强我国城市法制建设·····	(219)
第三节	国外城市法制·····	(228)

第一章 现代城市概述

第一节 城市的定义特点和分类

一、关于城市的定义

城市的诞生距今已有五千多年。人们在不同时代、不同学科、不同场合使用城市概念不下亿万次，但是目前关于城市的定义仍在争论之中。这并不说明人们认识的肤浅，而恰恰反映了人们认识的深化，反映了城市问题的复杂性。

马克思主义的经典作家们虽然没有专门阐明城市定义问题，但是，他们关于城市的有关论述，为我们研究城市定义和城市问题奠定了基础，提供了指导思想。

马克思说：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。”（《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第56页。）

恩格斯指出：“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市，已成为部落或部落联盟的中心。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第159页。）

列宁曾更为明确地指出：“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。）

斯大林曾指出：社会主义的城市“是文化最发达的中心。它们不仅是大工业的中心，而且是农产品加工和一切食品工业部门强大发展的中心。”（《斯大林选集》下卷，第558页。）在以上论述中，经典作家们都明确指出了城市与农村相比所具有的中心作用。

中共中央关于经济体制改革的决定中指出：“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。”

我国台湾学者张丽堂、唐学斌在他们合著的《市政学》一书中，归纳出世界各国学者对城市的定义有二十多种。如认为，城市是一种专业化现象，是一个从事非农业职业的人口的聚合。认为城市不仅是许多个人和社会便利的集合，而且是一种心理情况，一组风俗和传统，以及从风俗而生出的有组织的态度和情操等。

为什么会有这么多的城市定义呢？因为，任何一个复杂的事物具有着多方面的质，人们可以根据这个事物所具有的不同性质，以及这些性质对人们的不同作用来给这个事物下定义。城市是个复杂的矛盾统一体，它有着多方面的属性，因而人们可以从不同角度来定义城市。比如，人们可根据城市人口的数量、密度、发展速度来给城市下定义，可根据城市的非农业人口集中来给城市下定义，可根据城市的基础设施标准来给城市下定义。此外，也可以根据城市市民所具有的共同的心理和意志特点来给城市下定义，还可以根据行政区划的建制规定给城市下定义等。

根据城市的本质特点，结合我国城市实际情况，我认为，现阶段城市的定义应为：以非农业人口为居民主体，人口集中、工商业发达的地域综合体，是一定地域的经济、政治、文化中心。

这样定义城市，是基于以下几方面的认识：第一，在上述马、恩、列、斯经典作家对城市的论述中，都明确指出了城市在一个地区的中心作用，这是城市区别于乡村的本质特征，在城市

定义中指出城市的这一本质特征，给了城市以质的规定。第二，非农业人口聚集，这是城市区别于乡村的又一特征，强调城市以非农业人口为居民主体，进一步划清了乡村和城市的界限。

二、现代城市的主要特征

1. 多种因素的高度密集性

现代城市具有很强的密集性。主要表现在以下几个方面：

(1) 城市人口的高度密集。由于就业、投资和城市生活方式的吸引，世界城市人口越来越多，城市人口占世界人口的比例越来越大。如1920年世界城市人口占总人口的比例为14%，到1950年增加到28.7%，到1980年达到42.2%。

城市人口的密集不仅表现在常住的非农业人口数量多，而且还表现在人口密度大。比如，近几年我国三大直辖市北京、天津、上海市中心区人口密度分别为每平方公里27,000人、19,700人、43,000人。一些中小城市人口密度也相当高，比如，潮州、常熟、汕头的人口密度每平方公里分别为57,111人、50,204人、43,761人。

城市中流动人口多也增加了人口的密集性。据有关部门统计，1989年初，北京、广州、上海每天流动人口分别为1,750,000、1,130,000、1,830,000人。

(2) 物质财富的高度聚集。城市里集中了大量的生产和生活设施，如厂房、仓库、住宅、公共建筑、各种管线等，以及工厂企业生产所需的原料、产出的各种产品，城市人民生活所需的消费品，各种财政、金融部门等。这些物质条件和资金的密集，必然使城市成为物资财富集中的场所。据统计，我国19个中心城市拥有的钢材、汽车几乎占全国的一半以上，拥有的棉布约占全国的三分之一，商品库存总额和商品零售总额都占全国四分之一。1983年，我国266个设市的城市的固定资产占全国的70%，

工业总产值和上交利润、税收占全国的83%，社会商品零售总额占全国的63%。

(3) 文化、知识的高度密集。城市的产生和发展，是人类物质文明和精神文明的结晶。城市的发展水平，反映着一个地区或一个国家的文化水平。城市中荟萃着各种优秀人才和多学科的知识，集中了各类科研机构、高等院校和有关设施。现代城市成为科学研究和培养人才的重要基地，成为传播现代文化、科学、技术的中心。比如，我国高等院校90%以上都集中在城市。我国首都北京，1985年有高等学校62所，在校大学生122,800人。成人高等教育在校生10万人，全民所有制单位自然科技人员413,000人；科学技术专利申请量1,540项。

现代城市的密集性在客观上对城市管理工作提出了相当高的要求。密集性常常带来各种活动的复杂性。要使城市有一个良好的秩序和安定的环境，必须有一套高效完善的管理机构，以及一系列科学的管理方法。

2. 城市功能的多样性

所谓城市功能，是指城市在一定时期内在国家或地区的经济、政治、文化生活中所发挥的作用。现代城市是各种产业、部门、行业和设施的聚集中心。这些产业、部门、行业和设施既保持自己的特性，又彼此联系，相互促进，形成了现代城市的多种功能。又因为任何一个城市都是一个巨大的开放系统，总要和其他城市或乡村进行人才、物资、信息等方面的交流。这种城市与城市之间、城市和乡村之间功能的相互补充，给城市多功能的存在和发展提供了重要保证。如一个中心城市，不仅有生产功能，而且有政治功能、贸易功能、运输功能、文化功能、军事功能等。随着现代科学技术的发展，社会分工越来越细，社会需求不断提高。城市功能更加多样。

确定城市的功能，主要是根据城市的性质。任何城市都是既