

现代城市发展与管理研究

陈炳水 著

中国环境科学出版社·北京

序

城市,作为一种复杂的社会历史现象和社会存在,始终是人类进步的象征。从城市形成与发展的历史和现实来看,它既是创造社会公共财富的最大载体,又是环境污染、交通堵塞、腐败犯罪的主要场所。处于体制转轨、社会转型、全面贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展、构建和谐时期时期的中国社会,一方面,生产要素流动速度不断加快,农村人口流向城市的数量不断增多,使中国城市化的水平得到了前所未有的提高;另一方面,伴随着中国城市人口的增多,以及城市建设规模的日益扩大,一系列严重的社会、经济和环境问题也不断出现,中国城市正面临着“发展”与“管理”的双重挑战。在现代经济社会发展中,城市所处的地位和作用决定了我们必须以积极主动的姿态来迎接挑战,在尊重现代城市发展与管理客观规律的基础上,以事实求是的科学态度,来研究中国现代城市的“发展”与“管理”问题。本书共分 12 章,对此作了以下几个方面的研究:

首先,对中国城市发展的历史,以及西方城市管理思想的形成过程进行了初步的划分和简要的评析。认为城市的发展与整个社会政治经济的发展基本上是同步的。以此为线索,本书将中国城市的发展概括为:秦、汉以前的初级阶段;秦统一全国后经两汉到隋、唐的发展阶段;晚唐到宋、元时期的停滞阶段;明、清时期的兴盛阶段;鸦片战争后的衰落和畸形发展阶段;新中国成立后的新生阶段这样六个阶段。在此基础上,对城市管理思想的历史渊源、西方城市管理理论的产生与发展、综合与运用作了一般的考察;对马克思主义的城市发展与管理理论,以及具有中国特色的现代城市管理理论作了系统的归纳,作为研究现代城市发展与管理的历史铺垫。

其次,对中国现代城市管理的本质、目标、手段、具体原则、法规,以及如何进行依法治市等问题提出了自己的看法。认为现代中国城市发展中的管理,既包含了以政府为主体的城市管理者,依据国家有关法律法规和发展规划,对城市运转和发展所进行的控制行为和活动,也包含了政府通过制定各种经济政策、城市管理法规对城市的企业生产、居民生活所进行的组织、控制、协调行为和活动。因此,从本质上讲,它是一种综合、开放、动态、复杂、严密的管理。通过这种管理,使城市发展的空间布局得到调控;人口密度更加合理;资源配置和使用更为有效;社会治安更尽如人意;产业结构得到调整;交通状况日益改善;环境质量越来越高。而要达到这些目标,必须建立“以法制为规范、以行政为主导、以社会自治为基础”的现代城市管理的手段体系,遵循现代城市管理的具体原则,坚持严格城市执法与坚持依法治市的理念。

最后,对中国现代城市管理的主要内容,以及存在的相应问题、应采取的具体对策做了有针对性的探讨。认为中国现代城市管理的内容极其广泛,主要包括社会管理、经济管理、生态环境管理、土地房产管理和基础设施管理等。然而,城市管理并不是一种孤立的行为,而是一项系统的社会工程。现代中国城市各项管理目标的实现,不但取决于城市管理主体的管理能力,而且也有赖于城市规划的科学制定与实施、城市管理体制的理顺与相对稳定、城市政府管理职能的到位与履行。只有做到上述两者的统一,才能促进现代城市的健康发展与管理的日趋完善。为此,本书结合目前中国城市管理的具体内容,以及管理中存在的有关问题,分别从理论的层面、制度的层面与实践的层面,提出了促进城市发展,提升城市管理水平的改革思路与相应对策。

总之,在现代城市的发展中抓好现代城市的管理,在抓好现代城市的管理中促进现代城市的发展,两者的有机统一,始终是 21 世纪城市本身的客观要求。

目 录

第一章 现代城市发展与城市管理的本质	1
第一节 现代城市的功能定位及类型划分	2
一、城市是与乡村相对而言的社会历史范畴	2
二、现代城市具有的功能	3
三、城市的性质与类型	5
第二节 中国城市的发展过程与现代城市体系的形成	7
一、中国城市发展过程的一般考察	7
二、现代中国城市体系的形成	10
第三节 现代中国城市管理的本质及其内容体系	15
一、城市管理的本质	15
二、城市管理的内容体系	21
三、现代城市管理的目标定位与手段选择	24
第二章 现代城市管理思想的产生与发展	28
第一节 西方城市科学与城市管理思想的产生	28
一、城市管理思想的历史渊源	28
二、城市管理理论的产生与发展	31
三、城市管理理论的综合与运用	34
第二节 马克思主义的城市发展与城市管理理论	37

一、城市与城市管理是发展变化的	37
二、城市管理必须正视城市微观的社会问题	42
三、城市管理必须从根本上解决宏观的城市社会问题	45
第三节 创立具有中国特色的现代城市管理理论	48
一、城市管理内涵的价值	49
二、城市管理的总体原则	51
三、城市管理的一般方式	53
 第三章 现代城市发展与城市发展战略和管理	55
第一节 现代城市发展战略的理论分析	55
一、现代城市发展战略的内涵、特征及价值	55
二、城市发展战略的构成要素	59
第二节 现代城市发展战略的制订	66
一、城市发展战略制订的客观依据	66
二、城市发展战略目标的选择与制订的程序与方法	69
第三节 中国现代城市发展战略方针的提出及其重要性	71
一、中国城市发展战略方针的提出过程及理论根据	72
二、城市发展战略方针提出的重要意义	76
三、不同类型城市发展战略的选择	78
 第四章 现代城市发展与城市管理的具体原则和法规	82
第一节 现代中国城市管理的具体原则	82
一、党政、政企分开是必须遵循的根本原则	83
二、全面、系统是必须体现的基本原则	86

三、市民参与是必须确立的主要原则	87
四、规范与合理控制城市规模是必须把握的重要原则	89
第二节 现代中国城市管理法规的理论阐述	90
一、城市管理法规的内涵分析	90
二、城市管理法规的功用定位	91
第三节 现代中国城市管理的法规与依法治市	94
一、城市管理法规的法源与法规体系	94
二、加强现代城市管理法规建设的路径	95
三、严格城市执法与坚持依法治市	98
 第五章 现代城市发展与城市管理的组织体制	103
第一节 现代中国城市行政建制的历史沿革	103
一、城市行政建制形成的一般考察	103
二、新中国成立后城市政权组织的演变	105
三、现代中国城市管理体制的基本特征	108
第二节 现代中国城市管理组织体制的结构	110
一、城市的中国共产党组织是城市的核心组织系统	110
二、城市的人大及其常委会是城市的议决组织系统	111
三、城市的人民政府是城市的行政组织系统	112
四、城市的居民委员会是城市的基层群众 自治组织系统	113
五、城市建设和管理部门是城市市政管理的组织系统 ..	114
第三节 现代中国城市管理的决策施政体系	115
一、管理决策施政的主要内容	115

二、城市中共市委的领导性决策施政体系	116
三、城市人大及人大常委会权力性决策施政体系	117
四、城市人民政府执行性决策施政体系	118
五、城市管理决策实施的具体途径	119
第四节 现代中国城市管理组织的反馈与监督系统	121
一、城市管理组织反馈与监督的意义	121
二、城市管理组织的信息反馈系统	122
三、城市管理组织的检查监督系统	123
第五节 现代中国城市管理组织体制的改革	124
一、当前城市管理组织体制中存在的主要问题	124
二、城市管理组织体制改革的内容与对策	126
 第六章 现代城市发展与城市政府管理职能转变	133
第一节 现代城市政府职能的理论解析	133
一、城市政府与城市政府职能	133
二、现代城市政府职能的特点与作用	135
三、正确认识中国城市政府职能的定位	139
第二节 现代中国城市政府的主要职能	142
一、市场经济条件下中国城市政府的角色定位	143
二、市场经济条件下中国城市政府的主要职能	145
第三节 现代中国城市政府的职能转变与城市政府建设	150
一、城市政府的职能转变及其重要性	150
二、城市政府职能转变的目标与实现途径	155
三、城市政府职能转变对城市政府领导成员的要求	158

第七章 现代城市发展与城市规划管理	164
第一节 现代城市规划管理的理论阐释	164
一、城市规划的实质	164
二、城市规划的功能	166
三、现代城市规划的理论溯源	169
第二节 现代中国城市规划的编制	174
一、城市规划编制的基本要求、原则与系统构成	174
二、中国城市规划编制的理念定位	181
三、城市规划编制的一般程序	188
第三节 现代城市规划的实施与管理	191
一、实施城市规划的管理机构与管理体制	191
二、实施城市规划管理的内容	192
三、中国城市规划体制的改革	197
第八章 现代城市发展与城市设施的建设与管理	200
第一节 现代城市基础设施的建设与管理	200
一、城市基础设施的建设	200
二、城市基础设施建设的内容	204
三、城市基础设施的管理	211
第二节 现代城市公益设施的建设与管理	214
一、城市科教文化设施的建设与管理	215
二、城市体育设施的建设与管理	216
三、城市公共卫生设施的建设与管理	217
第三节 中国市场经济条件下的现代城市设施经营	218

一、城市设施经营的理论依据	219
二、城市设施经营的要求、模式与形式	223
三、城市设施经营中的产业化	227
第九章 现代城市发展与城市生态环境和环卫管理	230
第一节 现代城市环境与城市生态系统	230
一、城市环境的基本特征与功能分析	230
二、城市环境问题对城市生态系统的影响	233
第二节 现代城市生态环境的管理与建设	240
一、城市生态环境管理的实质	240
二、中国城市生态环境管理的机构与内容	244
三、城市生态环境的建设	249
第三节 现代城市的环卫与市容管理	251
一、城市环境卫生管理的作用与管理体制	252
二、城市市容管理的内容与管理机构的职责	256
第十章 现代城市发展与城市土地和房产管理	260
第一节 现代城市的土地与土地管理	261
一、城市土地是与城市人口、城市经济活动 相联系的地域概念	261
二、城市土地管理的必要性与机构	263
三、城市土地管理的主要措施与主要内容	266
第二节 中国市场经济条件下的城市土地市场与管理	270
一、城市土地有偿使用是城市经济发展的必然选择	270

二、城市土地市场的建立过程与类型	275
三、市场经济条件下城市土地市场的管理	281
第三节 现代城市的住房与管理	285
一、城市住房在现代城市经济和社会发展中的作用	285
二、中国城市住房管理制度的发展变化及其改革	287
三、市场经济条件下城市住房管理的内容	290
 第十一章 现代城市发展与城市社会管理	293
第一节 现代城市人口与城市人口管理	293
一、城市人口的理论分析	293
二、城市人口管理的目标定位	295
三、中国目前城市人口管理的主要内容及其改革	301
第二节 现代城市的社会治安管理	308
一、城市社会治安管理的重要性和必要性	308
二、城市社会治安管理的内容、机构及其职责	311
三、中国城市社会治安管理的措施选择	317
第三节 现代城市的社区管理	320
一、城市社区的内涵与中国城市的社区组织	320
二、城市社区管理的内容、意义与模式	328
三、中国城市社区管理的自治方向与 城市社区建设的体制创新	333
 第十二章 现代城市发展与城市经济管理	337
第一节 现代城市经济管理的理论阐述	337

一、城市经济管理的重要意义	337
二、城市经济管理的现实依据	340
三、现代中国城市经济管理应遵循的基本原则	342
第二节 现代城市经济管理的主要内容	344
一、运用各种手段进行宏观调控	344
二、进行产业结构的调整与优化	352
三、强化与规范城市财政	362
四、规范城市建设资金的运作	367
第三节 市场经济条件下的中国城市公共经济	374
一、城市公共经济的实质及其作用	374
二、目前城市公共经济运作中存在的问题与原因	375
三、市场经济条件下城市公共经济管理体制的改革	378
参考文献	381

第一章 现代城市发展与城市管理的本质

城市历来是一定地域的政治、经济、科学文化和教育的中心，也是人类的文明之花。没有城市，就不可能有现代文明。因此，人类进入 21 世纪以后，它已成为世界关注的焦点。正如联合国在《生境议程》中所认为的：“人类可持续发展的战斗，其成功与失败将在城市内见分晓。”然而，城市本身又是一个复杂的矛盾综合体。中国自从进入体制转轨、社会转型以来，生产要素流动性逐步提高，农村人口大规模流向城市，城市化的水平目前已经超过 40%，中国城市的发展将在未来的几十年内达到一个新的高峰。但伴随着中国城市建设规模的扩大与速度的加快，西方国家城市发展过程中曾经出现过的一系列严重的社会、经济和环境问题，在中国也不断出现，并且已经影响到城市自身的发展。在城市化进程不断推进的今天，政府的主要职能就是要把现代城市规划好、建设好、管理好，以实现城市的可持续发展。而要做到这一点，就必须从理论上对现代城市的功能，中国城市的发展过程，现代中国城市体系的形成，以及现代城市管理的本质、内容体系等有关问题，作一个比较系统的分析和研究。

第一节 现代城市的功能定位及类型划分

一、城市是与乡村相对而言的社会历史范畴

城市是相对于乡村而言的。因此,从城市本身的内涵上分析,它既具有地理属性,又具有社会属性。从城市的地理属性来看,它是指聚集一定规模的非农业人口、社会物质财富、精神财富及人们社会活动高度集中的地区——由人、物、空间三要素构成的高级形式的人工环境;从城市的社会属性来看,它是指国家依据统治阶级的法律规定的条件和程序,在一定规模的城镇地区设置的地方行政建制,是与县及县以下农村政权体系相对而言的城市政权体系,通称为“市”或“市政”。现代城市是人类文明的结晶,也是人类进步的标志和继续前进的动力。现代城市地理和社会的双重属性,决定了它区别于乡村的特征是人口密集、工业密集、交通便利、信息密集、技术密集、智力密集、活动密集、金融力量雄厚和随之而来的高效益。这些特征就具体而言,主要体现为:一是人口的高度密集性。城市的地域一般比较窄小,人口的密度比较高,大部分居民从事工商业劳动。如 2002 年我国城市市区人口密度为 754 人/km^2 ,是全国人口密度 123 人/km^2 的 6.13 倍。若按城市建成区面积与城市非农业人口的比例来算,城市人口密度更是高于乡村人口密度,如 1990 年全国城市建成区的非农业人口密度为 $11\,437 \text{ 人/km}^2$,约是乡村人口的 100 倍。其中有 90% 以上的城镇劳动人口从事工商业劳动。二是物资和各类设施的高度集中性。城市集中了人类生产出来的大部分物质财富,主要是各类物资和设施。其中,物资主要指生产工具和生产出来的各类工业产品和各类生产材料;设施主要指各类生产、生活设施,如工矿企业的生产设施,党、政、军等机关及其他社会事业单位的办公设施,文化教育设施,医疗体育设施等。

由此构成城市的物质实体和市民生产、生活活动的载体，是城市存在和发展的基本条件。三是社会经济文化发展水平的领先性。由于城市具有人、财、物高度集中的优越条件，以及由此产生的高效益，使城市经济、文化在整个社会经济、文化发展中居于领先地位。如我国在 2001 年，全部地级市（不包括辖县）实现国内生产总值 54 452 亿元，比上年增长 17.5%；高出全国国内生产总值的 56.8%。同时，城市还聚集了全国 93% 以上的高等院校学生和绝大多数科研机构，对农村的经济、文化的发展起着重要的指导和推动作用。四是文化构成的异质性。城市与乡村相比，其人口的种族和民族构成、风俗与心理构成、语言与交往的构成，以及宗教信仰、道德观念和政治意识的构成，都具有很强的异质性。城市是不同文化交汇、融合的区域，它不仅成为一个国家或民族接触、吸纳外来人口的窗口，而且是一个国家或民族向对方扩散自身文化的发散源。现代城市的上述特征，是其区别于乡村的几个主要方面，是现代城市管理研究的出发点。把握这些特征，可以为我们进一步探讨现代城市的功能、性质、类型，以及现代城市管理的本质奠定基础。然而，随着我国城市化进程的不断推进和整个社会经济的不断向前发展，在现代城市不断向花园化、田园化方向发展的同时，广大乡村也会不断地向城镇化方向发展。因此，城市相对于乡村而言的上述特征，也必将同城乡差别一道日渐消失。

二、现代城市具有的功能

现代城市功能是指由城市的内涵和特征规定的，在国家经济文化建设和人们社会生活中应该发挥的作用。它包括共同功能和特殊功能两个方面的内容。共同功能是指各类城市均具有的功能。它包括一定地区社会发展中心的功能，如政治、经济、文化中心的功能；还包括人类社会活动基地的功能，如自然物质承载体（水、土等）和人工承载体（基础设施）功能，人们社会活动的依托体功能等。特殊功能是指不同类型、不同规模的城市所具有的独特的功能。如

旅游城市的独特功能是供人们参观游览；矿业城市是为社会生产和人们生活提供原材料和燃料；汽车城是为社会提供各种类型的汽车。又如，在一定范围内，大城市的辐射范围就大，功能就大，小城市的辐射范围就小，功能就小。为了能更好地从理论上认识现代城市在我国现代化建设中的地位和作用，需要我们进一步探讨城市的中心功能问题。概括地讲，现代城市的中心功能主要表现为：一是现代城市是一定地区的政治中心。城市集中了国家各级各类政权机关、政治组织和社团组织，特别是县级和县以上的各类组织机构，绝大部分集中在城市。某级党、政机关设在某一城市，这一城市就成为这级政府辖区里的政治中心。这样，就可以充分利用现代城市交通方便、信息传播快等各种条件，集中进行管理。二是现代城市是一定地区资金积累的重要基地，是向社会提供技术装备的主要场所。国家资金的积累和社会各方面需要的技术、设备，主要靠全国大、中、小企业提供。城市聚集了全国大部分的工业企业，这些企业的设备比较完善、门类比较齐全、技术比较先进、管理比较科学，具有很强的生产能力和较高的工作效率。它既能为国家积累大量资金，又能为社会提供技术和先进设备。三是现代城市是组织商品流通与交通网络的中心。城市一般处于较为广阔的经济腹地，商品生产集中，商情信息灵通，具有多种商业流通渠道。它是沟通广大村镇的桥梁，促进城乡经济发展的动力。不仅如此，现代城市一般都有较大的火车站、飞机场、长途汽车站、优良的港口和大部分运输工具，是客货流通网络系统中的枢纽，在一定范围内，每一座城市都有与其相应的一个地区的交通中心。四是现代城市是精神文明建设的中心。城市集中了全国绝大部分的高等院校、科研机构、报社、电台、电视台、图书馆、博物馆、文化宫、体育馆、剧场、现代化医院等科教文卫的机构和设施，人才荟萃，具有长期的技术积累。它既是创造科技和精神文化产品的重要基地，也是集中开发智力、培养人才、传播先进科学技术、交流管理经验的重要基地。在社会主义精神文明建设中，现代城市起着示范和带头作用。上述是城市中心功能的几个主要方面。随着城市现代化水平的逐渐提

高，其功能也会不断地向综合性的、多样性的方向发展，以更好地发挥现代城市在现代化生产和生活中的作用。

三、城市的性质与类型

所谓城市的性质，是指城市在全国或一定区域中所担负主要功能和应有的主要作用。它体现一个城市的基本特征，对城市的发展方向具有质的规定性，对城市的规模具有量的规定性。正确确定城市的性质，对于区别城市的类型、确定城市的发展目标、制定城市的发展规划，并依据目标和规划对城市进行建设和管理，有着特别重要的意义。为此，需要从城市形成和发展的主导因素及其特点、自然条件、资源分布、生产力布局和在国民经济建设中的主要作用等方面进行综合考虑，并要注意抓住城市主要功能这个主要矛盾，使确定城市性质的工作建立在科学分析的基础之上。一般而言，现代城市的功能都具有多样性和综合性的特点，像古代那样单一功能的城镇是少有的。在城市的众多功能中，绝大多数都是辅助功能，仅有一至两个是中心功能或主要功能。这一两个中心功能正是确定城市性质的主要依据和区别城市类型的主要标志之一。如北京以政治、文化为其主要功能，上海以经济、国际港口为其主要功能，桂林以旅游为其主要功能，分别属于政治文化型城市、经济港口型城市和旅游型城市。现代城市的类型是由城市的共同特征（标志）所区分的城市类别。选取的标志不同，城市类别的划分也就有所不同。区分现代城市的类型，对合理协调城市人口的构成、用地组成、规划布局、公共建筑的内容与标准，以及市政设施的建设与管理等颇有益处。综合目前我国城市科学研究的情况，从不同的角度，一般都认为有以下几种类型：一是按照城市的性质或功能分类，有综合性城市。它集多种功能于一身，既是政治中心，又是工业生产、交通运输、商品流通、科学技术、文化教育、金融、信息中心，对全国或地区的社会经济发展有着比较大的影响和作用。工业城市。它以工业生产为主，工业部门的产值和就业人口在整个城市的国内生

产总值和总就业人口中占有较大的比重。工业城市根据其主导产业的不同又可以具体分为钢铁工业城市、轻纺工业城市、机械制造工业城市，如鞍山、南通、十堰。矿业城市。它以开采挖掘某种地下矿产资源为主，并围绕采矿业加工生产一系列相关产品，如大庆、玉门、茂名、淮南、大同等。交通港口城市。它的交通地理位置优越，随对外交通运输的发展而发展。根据交通运输条件的不同，其中又可分为铁路枢纽城市，如徐州、郑州、鹰潭、襄樊；海港城市，如大连、塘沽、湛江；内河港埠城市，如裕溪口。商业金融城市。它一般依托优越的交通运输条件和其他有利条件，成为商品的集散地和资金流通中心，如武汉。风景旅游城市。它以优美奇特的自然风光、宜人的气候、罕见的名胜古迹而闻名于世，旅游业是城市的主导产业，带动着城市其他产业的发展，如桂林、黄山、曲阜、杭州、敦煌。科学文化城。它是以科学研究和文化教育为主要职能的城市。二是按照城市的行政地位分类有：直辖市。是与省同级的行政单位，受中央人民政府的直接领导和管辖。目前，中国的直辖市有北京、上海、天津、重庆4个。副省级城市。它相对于准直辖市，在不改变现有行政隶属关系的前提下，具有省级计划决策权和经济管理权。目前，中国的副省级市有哈尔滨、长春、沈阳、大连、成都、西安、武汉、济南、青岛、南京、杭州、宁波、厦门、深圳、广州。地级市。它受省、自治区政府的直接领导和管辖，一般均为设区的市，如苏州、无锡、常州、嘉兴、绍兴。县级市。是不设区的市，具有与县相平行的行政地位，如余姚市、慈溪市。三是按照城市的人口规模分类有：特大城市，是指市区非农业人口超过100万以上的城市。大城市，是指市区非农业人口在50万~100万以内的大城市。中等城市，是指市区非农业人口在20万~50万以内的城市。小城市，是指市区非农业人口在10万~20万以内的城市。镇是指非农业人口在2000以上、10万以下。四是按照城市的地理位置分类有：沿海城市，是指沿海岸线建立并发展起来的城市，一般以港口为依托，如烟台、连云港、宁波。内地城市，是指既不靠海又不靠近边境线的城市，如宜昌、九江。边境城市，是指靠近国境线