

Modern City
Scientific Management

马仲良 王鸿春 主编

现代城市 科学管理

上

同心出版社

现代城市

①

科学管理

Modern
CITY

Scientific Management

马仲良 王鸿春 主编

同心出版社

《现代城市科学管理》 编辑委员会

主 任 王力丁

主 编 马仲良 王鸿春

副主编 何长华 付礼军 赫 军

执行副主编 许 黛

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 海 王汝哲 卢 林 刘 岩 刘福林

安 红 余力莹 张铁柱 张庆瑞 张东春

杨东山 陈光庭 陈永川 李群虹 钱大公

郭启富 贾希为 崔也光 裴尉东

前言

21 世纪是城市的世纪。

城市是人口、产业和其他各种构成要素高度密集，并具有一定规模的空间区域，是人类社会文明、进步的标志。

21 世纪头几十年，伴随着信息化和全球化的迅猛发展，将出现一个新的世界性的城市化浪潮。在全世界 60 亿左右的人口，将有半数生活在城市中。这不仅仅只是人类居住空间的迁移，而是意味着人们的就业机会、生产方式、生活方式全方位的转变。经济社会将发生深刻变革，资源和环境将面临一系列严峻挑战，并对人类本身的发展产生深刻影响。

联合国助理秘书长、第二次人类住区大会秘书长沃利·思道曾经指出：“城市化既可能是无可比拟的未来之光明前景所在，也可能是前所未有的灾难之凶兆，所以，未来会怎样就取决于我们当今的所作所为。”人类为了自身的生存和发展，必须重视和探索保证城市有序、健康发展的道路，探索科学、正确引导城市管理的政策和措施。

未来的中国是城市的中国。

随着我国现代化建设快速发展和城镇化发展战略的顺利推进，全国人口的城镇化水平由 1990 年的 26.4% 上升到 2001 年的 37.7%。城市空间规模也在急剧扩大，50 万人口以上的城市由 1990 年的 59 个上升到 2001 年的 93 个，其中 100 万人口以上的有 40 个。21 世纪中期，中国人将有一半以上住进城市。毫无疑问，城市化和城市的现代化将成为 21 世纪中国社会现代化的主导潮流，城市是中国的希望。

与此同时,随着城市规模日益扩大,现代城市所具有的高度集聚性、复杂性、综合性和系统性等特征使得城市管理中的各种矛盾日益突出,城市发展所带来的种种弊端逐渐显现,有些城市甚至出现了严重的城市病。城市化的迅速发展要求城市管理工作必须不断提高城市管理的自觉性,以实现城市资源合理利用和城市管理要素高效、协调运转。

然而,截至目前,国内还没有一本系统的、全面的、深入浅出的研究、分析、论述现代城市科学管理工作的书籍。有鉴于此,首都社会经济发展研究所于2002年底成立了“现代城市科学管理”研究课题组,组织各方面力量开展对现代城市科学管理工作的系统研究。中共北京市委研究室对此课题给予了高度重视,市委副秘书长兼市委研究室主任王力丁同志担任研究顾问,在课题研究过程中,对研究工作给予了悉心指导。此课题研究动员和组织了北京市委、市政府相关委办局研究室、北京市社科联、北京市社科院、中国环境科学研究院、清华大学、人民大学、首都经济贸易大学、北京市城市金融学会、北京决策咨询中心等大专院校和研究机构共30余家单位投入研究工作,首都社会经济发展研究所负责总体研究、编审及组织协调工作。经过一年多的努力,《现代城市科学管理》一书终于面世了。我们希望此书的出版能够推动城市管理者对城市管理规律和城市管理理论的研究,促进城市管理现代化的发展。

本书力图比较全面、系统而又深入浅出地论述现代城市科学管理的实践经验和基本规律,为广大城市管理者提供一本指导现代城市科学管理工作的参考书。

城市在不断发展,城市管理工作也在不断发展,对城市管理的

研究也是动态的。我们衷心希望社会各界积极参与对城市管理工作的研究,使其不断深化,为首都乃至全国的城市发展贡献力量。

由于编著者的学识和经验的局限,以及本书编写时间紧迫,书中难免有错误和不妥之处,恳请读者批评指正,以便再版时做进一步修改。

本书主编:马仲良、王鸿春

各章作者及其工作单位详列如下:

第1篇 第一、二章:贾希为(北京市人民政府国有资产监督管理委员会);第三章:贾希为、白晨曦(北京市规划委员会);第四章:贾希为;第五章:白晨曦、贾希为;第六章:贾希为。

第2篇 第一章至第四章:陈永川(北京市规划委员会)。

第3篇 第一章:白晨曦;第二章:丁芸(首都经济贸易大学);第三章:陈玲、郑勤俭、张思京(北京市市政管理委员会);第四章:张大萍(首都医科大学)、林力(首都经济贸易大学);第五章:张宇航(北京市信息化工作办公室);第六章:苗乐如(北京市国土资源和房屋管理局);第七章:李康(中国环境科学研究院);第八章:王修达(北京市农村工作委员会)。

第4篇 第一章:丁芸、许黛(首都社会经济发展研究所);第二章:王瑞超、李红霞(北京市财政局);第三章:周上序、周惠平(北京市地方税务局);第四章:穆景照(北京市城市金融学会);第五章:唐龙、陆铭琦、李新平、王仁华、宋伟琦(北京市人民政府研究室);第六章:缪国平、侯廷远、费翔(北京市工业促进局);第七章:李薇薇(北京市商务局)、薛春雷(北京市人民政府国有资产监督管理委员会);第八章:许

黛；第九章：聂观涛（中共北京市委农工委）。

第5篇 第一章：李全（中共北京市委研究室）；第二章：王得鼎（北京决策咨询中心）；第三章：李军（北京市人事局）；第四章：李整（北京市教育委员会）；第五章：孙玲（北京市文物局）、许黛；第六章：马仲良（北京市社科联）、许黛。

第6篇 第一章：王彦（北京市劳动和社会保障局）；第二章：马仲良、许黛、李彦昌（北京市民政局）；第三章：彭波（中共北京市委政法委）；第四章：刘树法（北京市劳动和社会保障局）；第五章：许黛；第六章：彭波；第七章：张大萍、林力；第八章：彭波。

第7篇 第一章：胡东（北京市人民政府外事办公室）；第二章：许黛；第三章：林向阳（中共北京市委研究室）。

全书策划何长华、马仲良、王鸿春、付礼军，提纲由马仲良、王鸿春、赫军、许黛设计。全书文稿由王力丁、马仲良、王鸿春、许黛审阅和修改。

在课题策划、提纲设计和文稿修改过程中，曾征求了谭维克、唐龙、郑怀义、冯俊科、王江渝、闫仲秋、史绍洁、梅蕴新、康庆强、熊九玲、刘占兴、孙振宇、陈光庭、杨志德、王微等同志的意见，他们对本课题的设立给予了热情支持，对本书的主题确立、大纲设计和文稿的写作与修改提出了许多宝贵的意见，在此向他们表示衷心的感谢。

本书在编写的过程中参考和吸收了一些专家学者和领导同志的有关著作和文章，在此表示感谢。

本书的编辑出版，同心出版社给予了大力支持，在此表示感谢。

2003年12月16日

Modern City **Scientific Management**

目录

第1篇 现代城市科学管理概论

- 第一章 现代城市科学管理基本概念 /3
- 第二章 现代城市科学管理原则 /15
- 第三章 现代城市科学管理手段 /25
- 第四章 现代城市科学管理体制和政府机构设置 /41
- 第五章 现代城市科学管理的主要内容 /58
- 第六章 现代城市科学管理评价指标 /73

第2篇 城市规划

- 第一章 城市规划的意义和作用 /95
- 第二章 城市规划的编制 /99
- 第三章 城市规划的管理 /122
- 第四章 当前城市规划面临的形势、问题及对未来工作的建议 /176

第3篇 城市经营、建设和市政管理

- 第一章 城市经营 /185
- 第二章 城市基础设施建设与管理 /207
- 第三章 城市市政管理 /221
- 第四章 城市环境建设与管理 /233
- 第五章 城市信息化管理 /249
- 第六章 城市房地产管理 /272
- 第七章 城市交通管理 /298
- 第八章 城市郊区管理 /326

第4篇 城市经济管理

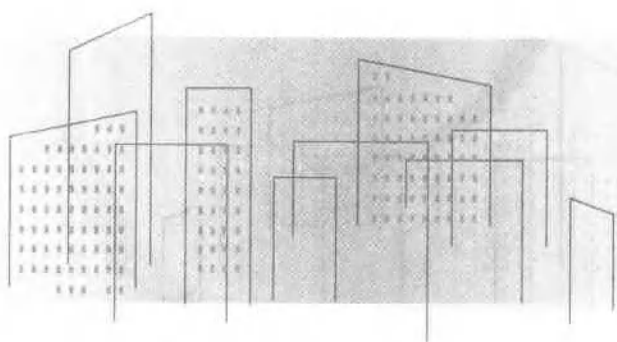
- 第一章 城市经济的宏观管理 /343
- 第二章 城市财政管理 /369
- 第三章 城市税收管理 /393
- 第四章 城市金融管理 /409
- 第五章 高科技产业与科技园区管理 /429
- 第六章 城市工业产业管理 /460
- 第七章 城市商业服务业管理 /475
- 第八章 城市文化产业管理 /492
- 第九章 城郊经济管理 /505



第1篇 现代城市科学管理概论

XIAN DAI CHENG SHI KE XUE GUAN LI GAI LUN





第一章 现代城市科学管理基本概念

现代城市是城市管理的基础和环境条件。正确认识现代城市的内涵、基本特征、功能和类型,是科学把握现代城市科学管理制度、工具、目标等的基础;正确认识现代城市科学管理的内涵和功能,则是正确把握现代城市科学管理理论、自觉运用现代城市科学管理理论指导管理实践及顺利实现城市发展目标的基础。

第一节 现代城市概述

一、现代城市内涵

据考证,世界上最早形成的城市距今时间已超过 5000 年,但到目前为止,对什么是城市,还没有形成统一的认识。不仅不同学科由于研究角度不同,对城市的界定不一样,而且同一学科由于研究方法的差异,对城市的定义也经常不相同。下面是国内外学者对城市所下的定义中的一部分:

德国地理学家拉采尔(F·Ratzel, 1963 年)认为,“城市是指处于交通便利、覆盖一定区域的人群和建筑设施的密集集合体。”^① 法国城市地理学家菲利普·潘什梅尔认为,“城市是一个景观,一片经济空间,一种人口密度,也是一个生活中心和劳动中心。”^②

英国经济学家 K·小·巴顿认为,“城市是一个坐落在有限空间内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运动等相互交织在一起的网络系统。”^③

我国著名学者钱学森认为,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,以集聚经济效益、社会效益为目的,集约人口、经济、科技和文化的空间地域大系统。^④

① 曹添贵主编:《生态学概论》,高等教育出版社,2002 年 5 月,第 334 页。

② ③ 朱快臻:《城市现代化研究》,红旗出版社,2002 年 9 月,第 138~139 页。

④ 夏书章主编:《市政学》,高等教育出版社,1991 年 1 月,第 2 页。

一些生态学者根据不同的研究角度，对城市下了不同的定义：(1) 自然生态观：把城市视为以生物为主体，包括非生物环境在内的受城市人类活动干扰并反作用于人类的自然生态系统。(2) 经济生态观：把城市模拟成一个以高强度的物流、能流为特征，不断进行新陈代谢，经历着发生、发展、兴盛、衰亡演替过程的人工生态系统。(3) 社会生态观：认为城市是人类集聚的结果，是人性的产物。^①

美国城市学家刘易斯·芒福德认为，“城市不只是建筑物的群体，它更是各种密切相关的经济互相影响的各种功能的集合体——它不单是权力的集中，更是文化的归极。”^②

像这样的定义还可以列举很多。

本文分析的现代城市，是指非农业人口、产业和其他构成要素高度集聚，并有一定空间规模的地域，是一定地区的经济、政治和文化中心。

首先，这里的城市 (city) 是一个与农村 (country) 相对应的综合性概念。

其次，这里的“城市”与“城区 (urban area)”是整体与部分的关系，城区也可以说是城市的中心区，主要与郊区 (suburb) 相对应；城市则包含城区和郊区，城区是城市存在和发展的基础和重心。

再次，这里的“城市”与“市 (municipality)”是有内在联系但又有所区别的概念。“市”是一个与同级的省、地区 (州) 或县相对应的政治、法律概念。“城市”和“市”的关系是：城市是市级行政区划的基础和依托，没有“城市”就不会有市建制，但“市”的管辖范围超出该“城市”的空间地域，包括城区、郊区和农村地区，并对“城市”的发展起着主导作用。例如，尽管“城市”是建立北京“市”和重庆“市”行政建制的基础和依托，但北京“市”的管辖范围不仅包括城近郊区，而且覆盖乡村；而重庆“市”的管辖区域里还有低层级建制的 4 个“市”。

二、现代城市的特征

现代城市特征是由现代城市的本质决定的、与农村相区别的各种表现形式。主要包括：

① 曹凑贵主编：《生态学概论》，高等教育出版社，2002 年 5 月，第 332～333 页。

② 朱铁臻：《城市现代化研究》，红旗出版社，2002 年 9 月，第 139 页。



（一）集聚性

主要是指相对有限的城市空间集聚了高度密集的各种构成要素。城市的构成要素既包括作为城市主体的人，也包括产业、活动、环境、设施等为城市提供载体、支撑、依托的有形要素，还包括规划、设计、文化、制度、政策、信息等无形要素。因此，城市的集聚性经常表现为一定地区人、财、物、信息、资金的集散中心，各种活动的集中地和文化教育的集聚地。

（二）复杂性

现代城市构成要素高度集聚所形成的复杂性，不仅表现在城市各种建筑、设施等有形的物质构成上，而且表现在城市的各种利益关系等无形的城市结构上。从铺设于城市下的水、气、电、热、通讯管线，到地上道路和交通线路的布局，到具体的人型建筑的内部设计，到城市的空间电波、航空线路安排，等等，无不体现出高度的复杂性。城市的任何一个环节出现故障，都有可能引发严重的城市问题。现代城市社会随着经济结构的变化，社会分层和利益格局日趋多元化，从而形成了多层次的纷繁复杂的责、权、利关系，经常成为各种社会关系和各种社会矛盾的聚焦点。从系统论的观点看，多层次、复杂的城市构成要素形成了多层次、异质性、复杂的子系统，这些子系统之间的目标并非一致，有时还相互冲突，因此城市运行过程实际上是纵横交错的复杂社会关系、经济关系、文化关系、生态环境关系不断发展变化的过程。

（三）系统性

城市构成要素高度集聚，各种关系纷繁复杂，但并非杂乱无章，而是相互作用和相互依赖，使城市成为一个由许多不同类型、不同性质、不同层次、功能各异的子系统组成的复杂的有机整体。同时，作为一个系统，城市还与其发展环境之间进行能量流动、物质循环和信息传递，包括与农村地区、与其他城市和地区甚至国外城市和地区之间相互进行人、财、物、信息、资金交流，使城市获取不竭的发展动力和资源。现代城市的系统性决定了一旦城市的某个环节发生问题，如不及时处理，就有可能影响整个城市正常运转。

现代城市的上述特征决定了现代城市需要有科学而前瞻性的规划，高标准的建设，高效能的科学管理，充分发挥集聚产生的积极作用，协调城

市发展目标,化解各种矛盾,产生城市发展的整体效益,即 $1+1>2$ 的效果。同时,城市管理还必须跳出城市的圈圈,从协调城市与其发展环境的关系角度入手,促进城市发展。

三、现代城市的功能

所谓城市功能是指城市在一定时期和地域所发挥的社会、政治、经济和文化作用或影响力。1933年在雅典召开的国际现代建筑师大会提出的《城市规划大纲》(后被称为“雅典宪章”),第一次把城市的主要功能归纳为四个,即居住、工作、交通、游憩。

根据分析需要,这里将城市功能区分为两大类:^①(1)将城市与乡村相区别的功能,称为城市的一般功能,它体现的是所有城市的共性。(2)将城市之间相区别的功能,称为城市的特殊功能,它体现的是一个或一类城市的个性。

(一) 一般功能

亦称共同功能,是指所有城市都具有的与乡村相区别的共同性的功能。主要包括:

1. **承载功能。**城市是一个巨大的载体和依托体,由自然物质承载体(如土地、水源等)和人工物质载体(如道路、桥梁等)构成,为人们在城市开展各种活动提供物质条件和环境条件。

2. **经济功能。**城市是一个国家或者地区的人、财、物、信息等的集散中心。城市在组织内部生产、交换、分配、消费、运输等各种经济活动过程中,促进了城市自身经济的发展并辐射、带动周边地区的经济发展,发挥着中心作用。

3. **政治功能。**城市往往是一个国家或者地区的政府机关所在地,对该国家或者地区的政治生活发挥政治中心作用。

4. **文化功能。**城市是一个国家或地区的科学、教育、卫生、体育等各项事业的集中地,对一个国家或者地区的文化建设和发展发挥主导作用。

^① 阮仪三主编:《城市建设与规划基础理论》,天津科学技术出版社,1999年第2版,第40~41页。城市基本活动指城市全部经济活动中为城市以外地区服务的部分,城市非基本活动部分指为本城市地区服务的部分。其中基本活动部分为城市创造收入,是城市发展的动力,城市的功能随基本部分变化而盛衰。城市基本活动和城市非基本活动之比(B/N),是确定城市功能特征和城市性质的重要依据。

5. 社会功能。城市是各种社会组织、各类社会活动最集中的场所，对整合社会资源、协调效率与公平、人与环境的关系发挥着核心作用。

（二）特殊功能

所谓城市特殊功能，是指某个或某类城市在一定区域的政治、经济、文化生活中发挥的独特作用。城市形成的主导因素是城市具有特殊功能的基础条件，城市性质则是城市具有特殊功能的决定因素，因此，城市的特殊功能也被称为城市主导功能。

例如，有些城市具有的特殊功能是由城市形成的交通便利条件和一定地区政治、经济、文化中心的性质所决定的，如交通枢纽中心城市、政治中心城市、金融中心城市；有些城市的形成因素和城市性质共同决定着城市的特殊功能，因此，它不仅决定着某个或某类城市与其他城市相区别，而且决定着城市自身的发展和盛衰，如大庆市；有些城市的特殊功能使某个或某类城市在一定区域的政治、经济、文化生活中发挥着独特作用，不仅影响城市自身发展和盛衰，而且影响城市以外地区的发展变化。如北京作为首都所具有的特殊功能就是通过发挥全国政治、文化和国际交往中心的作用而实现的，不仅影响北京的发展，而且影响全国大局。

现代城市的特殊功能决定了在城市管理过程中，必须认清城市的性质，把握城市的特殊功能，才能促进城市各项功能的正常发挥，促进城市社会、经济、文化全面发展。

四、现代城市的类型

城市分类就是根据一定的标准对不同城市进行归类区分，这里着重介绍如下几种城市分类。

（一）按城市规模分类

城市规模包括空间规模和人口规模^①。这里以统计部门口径，按照城市市区非农业人口规模将我国城市分成五类：^②

1. 超特大城市，200 万以上人口。
2. 特大城市，100 万~200 万人口。

① 根据联合国的标准，城市人口数量的最低标准为 2 万人。我国规定，人口数达到 10 万人以上为城市。

② 《中华人民共和国城市规划法》（1989 年）。

3. 大城市, 50 万以上人口。
4. 中等城市, 20 万~50 万人口。
5. 小城市, 不满 20 万人口。

到 2001 年末, 我国共有城市 652 个, 其中, 超特大城市 15 个, 特大城市 141 个, 大城市 279 个, 中等城市 180 个, 小城市 37 个。在设置城市管理层级结构时, 城市规模是一个重要因素。

(二) 按行政层级分类

这里的行政层级就是以城市为基础的建制市在我国国家行政层级中的地位。作为一定层级的地方行政区划, 这里的“市”主要与其他地方行政区划的“省、自治区、州、县”相对应。根据这样的行政建制层级, 将城市分为四类:

1. 省级市。由中央直管, 也叫直辖市。
2. 副省级市。行政上由省管辖, 但计划由中央单列, 地位比省低半级。
3. 地(州)级市。
4. 县级市。在行政层级中属于基层政府。

2001 年底, 我国共有省级市 4 个, 即北京、上海、天津和重庆; 副省级市 15 个, 即沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、杭州、宁波、厦门、济南、青岛、武汉、广州、深圳、成都、西安; 地(州)级市 244 个; 县级市 400 个。由于人口数量是我国建制市设置的主要因素, 因此, 随着我国城市化进程加快, 不仅我国城市规模结构会不断变化, 而且层级结构也会随之相应变化。

(三) 按城市性质分类

所谓城市性质亦即城市的主导功能, 是城市在国家或地区的政治、经济、文化生活中发挥的作用。按此分类主要有:

1. 政治城市。即以发挥政治中心作用为主导功能的城市。中央政府和地方政府所在地城市承担着国家或地区的政治中心功能, 通常成为政治城市。如我国首都北京、美国首都华盛顿等, 都是典型的政治城市。

2. 工业城市。即以工业生产为主导功能的城市。那些以生产加工工业产品或开发某种矿产发展起来的, 工业产值、就业人员、用地规模等在整个城市总量中占有较大的比重, 通常成为工业城市。如长春、大庆等, 都是比较典型的工业城市。

3. 文化城市。即以发挥文化中心作用为主导功能的城市。那些文化

