

城市的综合管理

张耀华 著

中国城市经济社会出版社

PDG

序

人类社会自从有了城市，也就有了城市的管理。同生产管理一样，城市管理也经历了漫长的历史时期。随着城市的发展，城市管理也经历了原始管理、传统管理、科学管理和现代管理这样几个阶段。

城市管理的科学化、现代化，是同城市化、城市现代化的进程紧密相联系的。我国是世界上产生城市最早的国家之一，远在三四千年前就产生了城市。但是，我国的城市管理长期以来却一直处于落后的传统管理阶段，比发达国家落后了近一个世纪。可以说，只是从党的十一届三中全会起，才开始了我国城市管理向科学化、现代化转变的新阶段。

城市是经济、政治、文化、科技、信息和社会活动的中心。城市的综合管理，是一项巨大的系统工程，是一门大学问。它包括了如何组织和管理城市的政治生活、经济生活和社会生活的各方面，牵涉到工程技术科学、经济科

学、社会科学、管理科学等科学中的很多学科。

建国以来，我们积累了许多好的建设、管理城市的经验，也走过弯路，受过挫折，付出了不少代价。我国现在有建制市约380座，建制镇10000多个，建制市每年以近30座的速度增加。在今天，随着社会主义有计划商品经济的迅速发展，城市化进程大大加快。如何适应城市现代化建设的需要，建立起与具有中国特色的社会主义现代化城市相适应的城市管理体系，运用科学的方法规划好、建设好、管理好城市，是城市管理的实际工作者和理论工作者所共同面临的重大课题，特别是城市各级领导所面临的重大课题。

本书作者张耀华同志是南京市市长。作者根据自己从事城市管理的实践经验，于1987年9月在南京由国家城乡建设部召开的城市管理学术讨论会上，发表过一篇城市管理的论文。又于同年10月应城乡建设部和中央组织部共同举办的全国市长研究班的邀请，以曾经发表的论文去讲过课。他的论文受到了各方面的关注。根据有关方面的提议，作者在原作的基础上又作了若干补充和修改，形成了今天正式发表的《城市的综合管理》。

这本书篇幅不长，内容丰富，语言简炼，实用性强。作者从统观城市全面的宏观角度，抓住城市综合管理中的几个主要问题，概括地提出了现代化城市管理的一些主要原则和基本方法。由于这些经验、见解和方法都来自于实

践，使人读起来倍感实在、亲切，很适合从事城市实际管理工作同志们的需要，因而也容易引起他们的共鸣和反响；对于城市管理的理论研究、教学工作者，也能从中汲取到有益的营养。

市长写城市管理的理论著作，是一种很有意义的尝试，这在我国还是首创，应该大力提倡。无疑，这对于提高城市管理者自身的水平，以及推动城市管理学科的发展和发

展都是极为有益的。

在国家的现代化经济建设中，城市的作用将日益显著。但是，目前我国城市管理的水平较低，与经济社会发展的要求很不适应；城市管理的理论学科建设更是刚刚起步。我衷心希望广大从事城市实际管理工作的同志和理论界的同志携起手来，各自发挥优势，互相取长补短，共同总结和探索具有中国特色的社会主义城市管理科学，创立我们自己的城市管理学，并使其日臻完善。这对于培养、造就一代又一代现代城市管理人才，提高城市管理水平和促进城市的现代化建设都有着十分重要而深远的意义。

刘 国 光

1987年12月28日于北京

目 录

序.....	刘 国 光
引言.....	1
第一章 城市的产生与发展.....	4
第一节 城市是社会生产力发展的必然产物.....	4
第二节 城市的社会化与现代化.....	7
第三节 城市的发展趋势和我们的对策.....	13
第二章 城市的地位、作用和特点.....	20
第一节 城市在国民经济和社会发展中的地位和作用.....	20
第二节 城市的基本特点.....	24
第三章 城市的功能决策.....	30
第一节 城市功能决策的意义.....	30
第二节 决定城市功能的因素.....	32
第三节 确立城市主导功能的方法.....	33
第四节 城市功能的配置.....	35
第五节 城市功能必须具有整体性.....	36
第四章 城市的管理体制.....	37
第一节 健全政府的工作体系.....	38
第二节 确立分级管理的原则.....	42
第三节 处理好条块分工的问题.....	49
第四节 专业管理与综合管理.....	51
第五章 城市的基础管理.....	53
第一节 规划管理.....	54

第二节	治安管理	58
第三节	市容卫生管理	60
第四节	交通管理	62
第五节	物价管理	64
第六节	文化管理	66
第七节	人口管理	68
第六章	城市的经济管理	71
第一节	充分发挥城市的经济中心作用	71
第二节	扩大企业自主权, 增强企业活力	74
第三节	转变城市政府的经济管理职能	77
第四节	综合运用经济杠杆	80
第五节	发展完善城市市场体系	87
第六节	发挥国营商业的主渠道作用	90
第七节	重视发挥行业协会的作用	94
第八节	建立健全经济监督系统	99
第七章	城市的建设管理	103
第一节	城市建设的指导思想	103
第二节	城市建设的任务	105
第三节	城市建设中若干重要措施	112
第八章	城市科技、教育、卫生事业的管理	118
第一节	必须重视科技、教育、卫生事业	118
第二节	城市的科技管理	119
第三节	城市的教育管理	123
第四节	城市的卫生管理	125
第九章	城市的郊县管理	127

第一节	制订发展城郊型经济的战略目标·····	127
第二节	为发展城郊型经济创造必要的外部条件·····	128
第三节	合理安排郊县的经济结构·····	129
第四节	加强小集镇的建设·····	131
第五节	市对县简政放权·····	131
第十章	民主与法制·····	133
第一节	疏通和运用各种形式的民主渠道·····	133
第二节	建立和健全“以法治城”的法制体系·····	136
第三节	加强民主与法制的教育·····	138
第十一章	领导方法·····	139
第一节	注意领导方法·····	139
第二节	实行目标管理·····	141
第三节	学习与实践·····	142
附录:		
一、	抓区域、促流域,振兴长江流域经济·····	145
二、	对组建南京区域经济协调会的几点意见·····	151
三、	发展社会主义商品经济的几点认识·····	156
四、	综合应用经济杠杆 完善间接控制手段·····	162
五、	继续提高认识 深化城区改革·····	179
后记	·····	193

引 言

城市是人口集中的地方，它往往是一个地区或一个区域的政治、经济、文化、教育的中心。城市内部的各行各业，如工业、商业、金融、交通、邮电、教育、文化、卫生等方面，既按照它们各自的规律在进行活动，又要求有关各方协调动作，否则就会给一方或多方的工作、业务活动和基层带来很多困难。同时，城市的居民也希望在一个安定的、协调和谐的、生活方便的、舒适优美的城市环境中工作、学习和劳动。这就从客观上提出了对城市实行科学管理的要求。

建国以来，我们长期实行产品经济和条块分割的管理体制，虽然也积累了城市管理的某些经验，但也是不完备的。既缺乏系统的总结，又存在许多矛盾，没有得到很好的解决。党的十一届三中全会提出从产品经济向有计划的商品经济转变，城市的管理体制要打破条块分割的状况，提高城市的综合服务功能，发挥城市的中心作用。这就对城市管理提出了许多比以往更新、更高的要求。因此，我

们既要以往城市管理许多有益的经验 and 做法进行认真的总结，又要吸收最近几年城市体制改革中所出现的新鲜经验，对城市管理所面临的问题进行认真的探讨，使城市管理这门科学更加系统化、理论化，以提高工作中的自觉性和预见性，避免和克服盲目性。这是我们从事城市工作的同志所面临的共同课题。

城市管理是一项系统工程，是决策艺术、领导艺术和管理艺术的综合反映。它既体现了综合管理和专业管理的结合，条条与块块管理的结合，又体现了行政权力的发挥和加强民主管理、法制管理的统一。改善和加强城市管理，是建设社会主义的高度民主、高度文明的现代化城市所必不可少的一环，也是社会主义城市建设所必不可少的一门学科。它所研究的任务，是要探索社会主义城市管理的规律，并按照客观规律的要求，能动地使城市管理工作科学化、合理化、制度化。也就是如何在国家统一的方针、政策和法律的指导、规定下，从城市的自身特点出发，把城市内不同职业、不同阶层的人，以及各方面的工作有机、和谐地组织和协调起来，把各方面的积极因素调动起来，搞好物质文明和精神文明建设，最大程度地发挥城市的综合服务功能，为社会主义建设不断作出新的贡献。

城市的各项事业和现代科学技术都在不断地发展，我们国家的经济体制和政治体制改革也在深入发展。随着经济生活和社会生活的发展和变化，城市管理中旧的矛盾解

决了，又会出现许多新的矛盾。对不同矛盾的处理，需要采用不同的方法和手段。有的采用宣传教育手段，有的采用经济手段，有的则要采用行政手段或法制手段，有时则需要几种手段并用。因此，城市管理的模式以及实施的方针方法，也必须随着客观事物的变化而不断完善和发展。所以，从事城市工作的同志，不能思想僵化，凭经验办事，而应十分注意发现新问题，研究新情况，总结新经验，使城市管理不断适应变化了的客观情况，使整个城市的运转，始终处于稳定的、有条不紊的、富有生机的状态。

城市管理所涉及的方面很广，有许多问题还在实践探索之中，本书还不可能对所有问题展开讨论，仅打算对其中带有共性的、在日常工作中经常遇到的、必须引起重视和处理好的几个主要方面的问题，提出一些粗浅的看法，其中也可能有不成熟的甚至是不适当的地方，其目的是为了和大家共同探讨这些问题。

第一章 城市的产生与发展

城市作为人类社会存在的重要形式,同其它事物一样,有它的产生和发展过程,有它自身的发展和运动规律。只有了解城市的过去,才能认识城市的现在和科学预见城市发展的未来,才有利于准确把握支配城市存在和发展的客观规律。我们在研究城市管理问题时,首先研究一下城市的产生和发展,不仅是有益的,而且是必须的。

第一节 城市是社会生产力发展的必然产物

城市,是指具有一定规模的、社会经济活动密集的、非农业人口聚居的区域。

我国是世界上最早产生城市的国家之一。1974年在河南偃师二里头发现了一座宫殿废墟,据测定,是属于公元前1920~1925年的建筑,被定为二里头文化第三期,人们普遍认为这里曾经是一座都城。它的发现表明:在我国至少在3800年前就已经有了城市。

我国古代“城”与“市”是两个概念。“城”是指四面围以城墙，具有防卫含义的军事据点。“市”指的是交易场所。以后“城”与“市”才逐渐结为一体，成为统一的聚合体——城市。

城市的产生与发展，是人类社会历史上一个重要的社会现象。最初城市的产生有经济的因素(如分工和交换)和超经济的因素(如军事、政治、宗教等)，但最终起决定作用的还是经济因素，也就是说城市的产生是社会生产力发展的必然产物。对每一个具体城市的形成和发展，都可能各有各的特殊因素，有的是先有城后有市;有的是先有市后有城;有的则同时崛起。但决定城市的生存和发展，还是社会生产力起主导作用。

在原始社会里，人类过着群居的生活，生产力水平极其低下，劳动成果只能勉强维持生存，很少有剩余物资可以交换，谈不上市场的存在，更没有形成城市的物质基础。当进入原始社会末期和奴隶社会以后，随着社会生产力的缓慢发展，首先是农业的发展，人类劳动开始有了分工，农业从畜牧业中，手工业从农业中相继分离出来，从而又促进了社会生产力的提高，社会出现了剩余产品，同时也出现了原始的产品交换。这种产品交换，不仅调剂了余缺，又在更广阔的范围内促进了社会生产力的发展。随着商品交换的逐步发展，专门从事产品交换的商业又从农业、畜牧业和手工业中分离出来。随着商业的出现，产品的交换

范围(品种和区域)也不断扩大,为产品交换服务的货币也相应产生,这使人类社会生产力从原始状态进入了商品经济的阶段,同时也逐渐改变了人类的生活方式。为了适应和扩大社会商品的交换,人们逐渐选择那些地理气候条件比较好,交通比较方便的地点作为手工业生产和产品交换的地方,并逐步地稳定下来,这就出现了“市”的萌芽。除了这种由市而城的情况外,早期城市的发生还有一种由城而市的情况。当时出于统治、防卫和宗教活动的需要,众多的“城”被兴建起来,“城”成为人口积聚和消费集中的地方。为了适应统治集团众多的人口消费,于是“市”便在“城”内外出现,逐渐地二者融为一体称为城市。统治集团能够集中众多的不从事物质生产的人口于一城,也是在社会有了剩余产品可供消费的条件下,才有可能。

由此可见,对城市的产生和发展起决定因素的还是社会生产力的发展程度。国际和国内的许多事实都告诉我们,除战争对城市的破坏因素外,城市的兴衰和社会生产力的兴衰是一致的。例如中世纪的欧洲,由于日耳曼人的入侵和罗马帝国的解体,罗马的一些城市大多在战争中遭到严重破坏。南下的日耳曼人以农业耕作为主,自给自足的农业经济几乎不依赖城市。频繁战争使商路断绝,手工业和商业萧条,人们的生活中心转入农村,罗马城由百万人减至四万人。这足以说明城市的兴衰与商品经济的命运是息息相关的。

城市的形成过程告诉我们，城市总是伴随着经济的发展而发展的，没有经济的发展就没有城市的繁荣。城市工作尽管千头万绪，我们时时刻刻都不能忘记，要把发展社会生产力，促进城市商品经济的发展作为中心任务，一切管理工作都要围绕和服务这个中心来进行。

第二节 城市的社会化与现代化

社会化与现代化是城市发展的必然趋势。在漫长的奴隶社会和封建社会，城市发展相当缓慢，其主要原因在于社会分工不广泛，生产社会化程度低，商品经济发展水平低，城市的作用往往被限制在一个狭小的地域范围内。当时的城市绝大多数仅仅是作为商品的集散地和手工业加工中心，并且具有较强的消费中心的色彩，作为政治、军事据点的形象更为突出。中古时期随着商品经济发展而繁荣起来的大城市为数不多。只是到了近代工业革命以后，由于社会化大生产的出现，商品经济占据了统治地位，城市才以神奇的速度突飞猛进地发展起来。在工业革命的浪潮中，城市发展之快，变化之大，超过了以往任何时期，突出的表现是城市人口不断上升，城市规模急剧膨胀，城市数量迅速增加，城市经济空前繁荣，城市的文化、教育、科技也日益发达。我们把这个过程称为城市的社会化过程。所谓城市社会化，就是社会化大生产推动了城市的飞速发

展，使城市在整个社会生活中的地位和作用越来越显著，城市作为社会化大生产的网络和区域经济中心，在整个国民经济中占据了统治地位。城市的发展又同时促使了生产社会化程度的提高，社会分工发展迅速，而且愈来愈细，各部门、各行业、各企业之间劳动协作广泛发展，相互依赖关系日益加强，生产过程愈来愈具有社会的性质。城市在社会发展中所处的地位越来越高，所起的作用越来越大，所具有的功能越来越全。

城市的现代化是随着城市社会化的发展而发展的。所谓城市现代化，就是用最先进的科学技术武装城市的工业、商业、金融、交通、邮电、教育、文化、卫生等各行各业。也就是以工业现代化为主导的整个城市生产、建设和人民生活的现代化。城市现代化以工业现代化为主导，但城市现代化的标志不象工业现代化那样容易确定。因为城市这种综合体、大系统的现代化，不仅要受经济技术等条件的制约，还要受地理、历史、民族等条件的影响。综合分析各种因素，我国城市现代化主要应具备五个条件。

一是高度的城市社会化。工业生产的社会化，带来了城市的社会化，既为城市现代化奠定了基础，又与城市现代化相互作用，共同发展。没有城市的社会化，就不能实现城市的现代化。城市社会化不仅表现在生产、流通方面，也将表现在生活及各项服务方面。不仅表现在城市内部，即彻底改变“大而全”、“小而全”，工厂和学校都“办社会”

的落后现象，实行合理分工与多种多样的社会协作，而且在城市与城市之间，随着多种类型的经济区和经济网络的形成，各个城市的功能都将有新的合理划分，并加强彼此间的协作，以扬长避短，发挥优势，共同取得最佳的综合效益。这是实现城市现代化的先决条件。当然，没有城市的现代化，城市的社会化也是低水平的，城市现代化的过程也是城市社会化程度提高的过程。

二是高效能的基础设施。这包括信息、交通、给水排水、供电、供热、供气等各项设施，以及商业、服务业等等，都要达到灵敏、便捷、畅通、充足、优良的效能。不能设想，在人们的生产、生活、工作、学习都将高度信息化、自动化的社会里，城市却继续存在缺水、少电、交通不畅、电话不通等奇异现象。

三是高质量的生态环境。城市中各类污染普遍得到防治，生态系统保持良性循环，城市居民都能生活于清洁、优美、安静、舒适的环境之中。

四是高水平的城市管理。包括城市的规划、建设、交通、商品供应、社会服务、治安、防灾，以及人口控制、医疗保健、劳动就业等等，都需要在发扬民主、健全法制的同时，借助于各种类型的电子计算机和先进的通讯技术，来提高管理效能，实行科学管理，力争早日实现整个城市管理科学化。

五是高度的社会主义精神文明。这是我们社会主义城

市的根本特征。不仅要求我们在城市的规划和建设方面，重视文化、艺术、新闻、出版、广播、电视等设施建设，而且需要通过多种途径和丰富生动的方式方法，用共产主义、爱国主义、集体主义的思想来教育市民，培养高尚的道德情操，形成以“五讲四美三热爱”为主要标志的优良社会风气。

这五条，既是条件，也是标志。其实现需要我们作出艰巨的努力。我们既要看到提高城市质量的艰巨性，切不可认为工业现代化会“自然带来”城市现代化，因而掉以轻心；又要看到现代化的“化”是一个动态过程，一个由低级到高级、由普及到提高的不断前进的过程。我们一方面要高瞻远瞩，作好实现城市现代化的规划；一方面必须从当前的实际情况出发，制定切实可行的分期实施的计划、具体的目标和措施，以便一步步地前进，并有利于促进和服务于国家的四化建设。

以上我们讲的城市的社会化和现代化，说到底就是建设具有高度物质文明和精神文明的社会主义新型城市。要实现这个目标，从根本上说，必须坚定不移地贯彻十三大提出的党的基本路线。具体讲要做到以下几个方面。

第一、坚持在改革中开拓前进。过去我们不承认社会主义经济是有计划的商品经济，没有看到中心城市在社会主义经济中的地位和作用，主要按照行政区划管理经济，实行的是条块分割，纵向集权过多以及封闭式的管理体制，