

# 现代 城市管理学

XIAN  
DAI

XD

CHENG  
SHI

CHSH

GUAN LI XUE

GLX

# 现代城市管理学

主 编 刘 明 信

副主编 官 冰

中国财经出版社

# 现代城市管理学

主 编 刘 明 信

副主编 官 冰

•

中国财政经济出版社 出版

中国财政经济出版社 激光照排

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经营

顺义向阳印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 16.75印张342000字

1989年7月第1版 1989年7月北京第1次印刷

印数: 1—4000 定价: 6.35元

ISBN 7—5005—0589—2/F·0541

## 序

现代城市管理学是随着现代城市的形成和发展而产生的新兴学科，因而具有鲜明的时代特征。同时，它也是跨自然科学和社会科学的综合性边缘科学，其基本属性仍然是社会科学的一门应用学科。

现代城市管理学，通常被理解得比较狭窄，似乎只是城市的市政建设方面的管理科学。其实，它的内容非常广泛。一般地说，现代城市管理学是在城市和以其为中心的区域这个大系统中，侧重于从政治、经济、文化、社会等方面的领导和管理，来研究城市发展问题，揭示城市管理的理论原则、实施途径和科学管理方法，从而正确掌握决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列城市运行的规律。概括地说，它是研究城市的经济管理、文化教育管理、社会管理和市政建设管理活动一般规律的学科。

我国正处在改革开放、进行社会主义现代化的建设时期，研究现代城市管理更具有现实意义。在相当长的时期里，我们是按“产品经济”模式进行经济活动和经济管理的，因而造成城市管理体制的不合理、不协调。最近几年，我国所进行的城市经济管理体制改革和政治体制改革，促进了企业搞活，发挥了市场的作用；同时在加强宏观管理，转变政

DAF08/01

府职能方面，也取得了一定的进展。城市正处于向“有计划的商品经济”格局转轨的过程中，城市的经济结构和运行机制也正在进行新的调整和组合。因此，探索在有计划的商品经济发展中如何进行城市管理，这是当前的一个大课题。

目前，城市管理也处在新旧两种体制的转换过程中。体制的改革要求树立新的观念，并建立新的管理系统和与之相适应的新方法。例如：政企分开，实行对城市经济的间接管理；发挥城市的扩散力和吸引力，建立横向经济网络关系；为适应对外开放和发展新技术的需要，制定产业政策和建立城市合理的产业结构；按商品经济原则，对城市市政基础设施实行有偿使用和价值补偿；有效地利用土地，发展城市房地产业，促进全国统一市场的发育和完善；处理好城市经济和城市建设的协调发展。此外，还涉及到研究和制定城市现代化发展战略；预测我国城市化发展趋向和明确对策；进一步加强城市的精神文明建设，加强民主与法制；密切政府与群众联系，动员群众参与城市的管理工作等等。以上城市管理的许多理论与实践问题，迫切需要作出科学的回答。现代城市管理学正是在这个基础上和实践过程中形成和发展起来的。

上海财经大学和上海市计委经济研究所等单位的部分教学科研人员，合作编写的这本《现代城市管理学》，以马克思主义的基本原理作为指导思想，把他们长期从事城市理论教学与研究的成果积累和直接从事城市管理工作的实践经验相结合，并借鉴国内外城市管理学术研究的理论和实践，从而使这本书具有一定的理论深度和丰富的内容。

1978年以来，党的历届全国代表大会和中央全会对城市经济体制改革所制定的方针和政策，是我们深入研究现代城市管理学的出发点和依据。现代城市管理学，需要不断总结实践中的最新经验，并进一步促进理论体系的完善。这都期待着更多的从事城市工作的同志和城市理论研究工作者来充实和发展。

汪道涵

1988年10月

# 目 录

导言 .....	( 1 )
----------	-------

## 第一篇 总 论

第一章 现代城市管理的特点、原则和发展趋向 .....	( 18 )
第一节 现代城市管理的特点 .....	( 19 )
第二节 我国社会主义城市管理的基本原则 .....	( 32 )
第三节 现代城市管理的发展趋向 .....	( 40 )
第二章 城市现代化 .....	( 46 )
第一节 城市现代化发展战略 .....	( 46 )
第二节 城市现代化的战略目标 .....	( 57 )
第三节 实现城市现代化的途径 .....	( 65 )
第三章 城市综合管理及体制改革 .....	( 74 )
第一节 城市综合管理优化的标志 .....	( 74 )
第二节 城市经济体制改革的任务 .....	( 82 )
第三节 城市综合管理的手段 .....	( 92 )
第四章 城市规划与建设管理 .....	( 101 )
第一节 城市规划的作用及其编制原则 .....	( 101 )
第二节 城市规划的基本任务和内容 .....	( 107 )
第三节 统筹安排经济建设和城市建设 .....	( 118 )

第五章 城市政府职能的转变 .....	(125)
第一节 城市政府职能转变的必要性 .....	(125)
第二节 城市政府职能转变的要求 .....	(131)
第三节 对今后城市政府职能作用的展望 .....	(143)
第六章 现代城市管理的科学原理和方法 .....	(149)
第一节 现代城市管理的一般原理 .....	(149)
第二节 现代城市管理的基本方法 .....	(158)
第三节 现代城市管理决策的科学化 .....	(167)

## 第二篇 城市的经济管理

第七章 城市产业和产业政策 .....	(174)
第一节 加强城市产业管理的意义 .....	(174)
第二节 城市产业合理化的方向 .....	(186)
第三节 城市产业政策的制定和实施 .....	(196)
第八章 城市对外开放管理 .....	(207)
第一节 城市对外开放管理的重要性 .....	(207)
第二节 城市对外开放管理的内容 .....	(215)
第三节 城市投资环境建设 .....	(225)
第九章 城市经济网络的形成和管理 .....	(236)
第一节 经济网络的形成和加强管理的必要性 .....	(236)
第二节 增强城市中心主导作用的主要条件 .....	(246)
第三节 形成经济网络的途径和形式 .....	(251)
第十章 城乡一体化管理 .....	(259)
第一节 城乡一体化的涵义及其形成 .....	(259)



第二节	城乡一体化的内容、组织形式和基本特征 .....	(265)
第三节	实现城乡一体化的意义、条件和途径 .....	(269)
第四节	城乡一体化的科学管理 .....	(276)
第十一章	城市资金管理 .....	(286)
第一节	城市资金管理的含义和内容 .....	(286)
第二节	城市资金管理的原则及其相关问题 .....	(295)
第三节	改进城市资金管理的途径 .....	(303)

### 第三篇 城市的市政、环境管理

第十二章	城市环境保护和市容管理 .....	(313)
第一节	城市经济发展与城市环境保护的内在联系 .....	(313)
第二节	城市环境保护管理 .....	(323)
第三节	城市环境的合理布局 and 规划 .....	(329)
第四节	城市市容管理 .....	(337)
第十三章	城市项目管理 .....	(344)
第一节	城市项目管理的意义 .....	(344)
第二节	世界银行的城市项目管理与分析 .....	(351)
第三节	世界银行项目管理方法在我国城市项目 管理中的应用 .....	(366)
第十四章	城市土地房产管理 .....	(377)
第一节	城市土地、房产管理的内容 .....	(377)
第二节	城市土地管理 .....	(383)
第三节	城市房产管理 .....	(393)
第十五章	城市交通与信息管理 .....	(402)

第一节	现代城市中交通与信息业的重要地位 及其作用 .....	(402)
第二节	我国城市交通与信息事业的发展方向 .....	(407)
第三节	国外城市交通、信息产业现代化对我 国的启示 .....	(415)

## 第四篇 城市的社会管理

第十六章	现代城市精神文明建设的管理 .....	(423)
第一节	城市文化建设的地位和特点 .....	(423)
第二节	城市文化设施建设的作用 .....	(432)
第三节	城市精神文明建设的要求和措施 .....	(438)
第十七章	城市人口管理 .....	(445)
第一节	人口与城市 .....	(445)
第二节	进行城市人口管理的意义 .....	(453)
第三节	城市人口管理的内容 .....	(457)
第十八章	城市管理法制化 .....	(470)
第一节	城市管理法制化的意义 .....	(470)
第二节	城市管理法规体系 .....	(477)
第三节	城市管理法规的制定 .....	(487)
第四节	城市管理法规的实施 .....	(492)
第十九章	城市公共关系 .....	(498)
第一节	城市公共关系含义及特点 .....	(498)
第二节	城市公共关系的职能与原则 .....	(507)
第三节	城市公共关系技术要点 .....	(514)
编后话	.....	(522)

## 导 言

城市管理学的产生和发展，是人类在悠久的历史实践中逐步形成的。马克思说过：“随着城市的出现，也就需要有行政机关、警察、赋税等，一句话，就是需要公共的政治机构。”<sup>①</sup>100多年前，我们的革命导师就已对城市管理作过论述。但在世界上，城市管理只不过是20世纪以来才被作为一门科学提出，并在第二次世界大战以后发展和成熟起来的。在我国，虽然对城市规划学、城市地理学、城市市政学的研究较早，但着手研究城市管理学则是在党的十一届三中全会以后，基本上是从80年代才开始发展起来，目前这一研究仍处于探索阶段。

当前，我国社会主义现代化建设正在蓬勃开展，城市管理体制也面临着一场深刻的变革。城市管理将会碰到许多新情况、新问题，对理论和实践问题需要作出科学的回答。因此，加强对城市管理学的研究，用理论与实践相结合的方法，探讨现代城市管理学学科体系，就成为十分必要的了。

---

<sup>①</sup> 马克思：《德意志意识形态》，《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1960年版，第57页。

## 一、现代城市管理学的形成

世界上现代城市管理学的产生虽在 20 世纪，但是奠定其理论基础则可追溯到更早的时候。现代城市管理学的产生借助于其他多种学科的发展。例如最早的有经济学、管理学、城市规划学、城市社会学、城市土地学，以及后来建立的城市地理学等等。自从第二次世界大战结束以来，无论在资本主义国家，还是在苏联和东欧国家，研究城市管理问题的专家学者越来越多，发表的研究成果及论著的数量与日俱增，质量不断提高。

纵观国外有关文献，要数美国的现代城市管理学发展得较早。美国现在有一些大学专门开设了城市管理专业，并设立了城市管理学位，美国现在已拥有一大批获得学位的专业城市管理人员；还成立了美国公共管理学会、国际城市管理协会这样的专业机构，以此广泛联系城市和国家的管理专业人员。他们办讲座、发刊物、赠送宣传品，不断扩大宣传和影响。根据统计资料表明，美国现已有 4% 的高级官员拥有城市管理的学位，他们都担负着很重要的城市管理职责。

## 二、现代城市管理学产生的客观基础

### (一) 西方管理理论发展的影响

现代城市管理学同西方管理学的发展有着较深的渊源。西方管理理论最早开始于 18 世纪，亚当·斯密的劳动分工理论就是资本主义管理理论的基础。20 世纪初，法国管理学者法约尔说，管理就是围绕一个既定的目标而进行计划、组织、控制的过程。他的管理理论突出了“管理要素论”。他

说，管理活动是由计划、组织、指挥、协调、控制这5个要素组成，并认为自己的管理理论不仅适用于工商企业，而且还适用于政府、教会、团体、军事组织及其他各种事业。1935年，美国管理学者戴维森发表管理理论，他主张管理功能可简化为计划、组织、控制这三个程序。1937年美国管理学者盖力克认为管理可分为计划、组织、用人、指导、协调、报告及预算等七个程序。

国外较早的管理理论认为，管理的对象是人、财、物三大要素。后来有人加上了信息和时间，现在又加上了新的要素，包括士气和管理工作。近几年来管理学者认为，要解决愈来愈复杂的管理问题，就要靠良好的综合计划和控制。这反映了现代管理理论的内容更加丰富和更加科学化。现代管理科学还包括三个重要的科学方法，即运筹学、系统分析和决策科学化。现代管理科学把数学方法、电子计算技术和通讯技术，以及系统论、控制论、信息论等，广泛运用于管理。

这些管理学术成果，为现代城市管理学提供了大量的科学理论基础，对推动现代城市管理学的产生和发展起了较大作用。我们在研究城市管理时，运用系统分析方法，也借鉴西方管理理论。

## (二) 现代城市的发展提供了现实基础

从现代城市管理学产生的历史背景来看，它是随着城市发展而逐渐成熟的。在漫长的人类社会历史中，城市的形式和结构，一般总是反映那个时代的生产力水平。在生产力不断提高和科学技术日益发达的基础上，人们运用现代化手段

建设起来的现代城市，不仅是生产力高度集中的地区，也是科学技术、文化教育比较发达的中心。

现代城市这个称呼，有一个历史的概念。城市分古代城市、近代城市和现代城市，如 18 世纪下半叶，欧洲的工业革命带来了城市的迅速发展，以机器工业为基础的城市工业迅速崛起，形成了近代城市。到了 20 世纪，特别是第二次世界大战后，世界进入了现代城市阶段。它们的经济背景是，当今世界上一些经济发达国家已经先后完成了各自的工业化过程，而一些发展中国家也正在朝工业化道路的方向前进，世界经由蒸汽机时代跨入了电子时代。

我国城市也大体经历了几个历史阶段。解放前，延续两千多年的中央集权的封建主义政治和经济制度，受到了资本主义帝国主义的猛烈冲击，这促使我国一部分城市发生了相应的变化，少数沿江沿海和铁路沿线大中城市，发展了一定数量的近代工业，市政公用设施也有一定规模。但在当时我国绝大部分城市还是处于中世纪的落后状态，城市街巷狭窄，没有供水供电，只有手工业，没有近代工业。

解放后，经过三十多年的努力，我国的经济建设取得了相当大的成绩，建立了一个独立的、比较完整的国民经济体系。城市建设也取得了很大成就，一些城市已拥有规模可观的现代工业，因而促使我国城市基本进入现代城市的行列。当然，我国城市的发展水平仍是极不平衡的，有些内地和边远地区的城市仍较落后，而且就整个城市发展水平来说，与西方发达国家现代化的城市相比，则更是相距甚远。由于我国尚处于社会主义的初级阶段，城市生产力发展水平不高，

可以说，这些发展起来的现代城市是不完全的，还处于发展过程中，而且城市经济管理体制及经济模式也正处于变革之中。

但总的来看，有了现代城市，就有了创立和发展现代城市管理学的必要性。世界进入现代城市阶段，这是现代城市管理学得以产生和发展的前提和基础。我们提出研究和探索现代城市管理学这门学科，可以把城市管理学的“现代”含义突出地表现出来，具有比较强烈的“时代”意义。这是因为，在现代的条件下，随着生产规模的不断扩大，科学技术的飞速进步和城市人口的大量增长，城市内部各种因素错综复杂，城市同外部的联系也愈益紧密，城市矛盾也日趋复杂。因此，社会从低级向高级发展，城市管理和控制也需要从低级向高级发展。与古代、近代城市相比，现代城市已经发生了质的变化，所以客观现实迫切需要我们创立现代城市管理学来研究城市管理问题。

### 三、现代城市管理学的研究对象

#### (一)城市管理的含义

城市管理的目的是保证城市按照预定的战略或规划的目标，在时间和空间上有计划地、协调地发展，为城市经济和社会活动创造最大的经济、社会和环境效益，并为城市居民的居住、生活、工作和休息提供一个理想的环境。

当前，城市管理的内涵在理论界和实际部门尚有争论，主要有以下三种不同的观点：

第一种观点认为“城市管理就是市政管理”，他们认为，

管理城市就是管理城市的市政公用设施建设。这种观点将城市管理看得太狭窄，有些见诸文字的提法也容易使人造成错觉，如将城市规划、城市建设与城市管理并列起来。其实这里的管理指的还是局部管理，是城市规划、城市建设范围内的管理，而不是完全意义的城市管理。有些城市设立“城市管理办公室”，名曰城市管理，而按其所管的工作，实际是市容管理，这也是以偏概全。认为城市管理就是市政管理的理由是“市政”按字面解释为城市的行政，所以这一部分的学者把市政管理的范围说得十分大，并得出结论：从广义上讲市政管理包括对社会、经济和文化各方面的管理。这实际上是把城市管理和市政管理混淆了。

城市行政与市政是两个概念。市政管理主要是指对城市市政设施的建设与管理，市政如同邮政、渔政一样，只代表对某一方面的事务的管理。它不可能也不应该把城市的社会、经济管理都包括进去。尽管市政管理十分重要，应当成为城市政府管理城市的主要方面，但究竟只是城市管理中的一个方面，而不能代替城市对社会、经济的管理。

第二种观点认为“城市管理就是城市各部门管理的总和”，因而这一部分学者在论述时把城市管理的许多部门一一列出，如城市工业管理、城郊农业管理、城市商业管理、科技管理、文教卫生管理和治安管理等等。这些部门的管理，无疑是城市管理的组成部分，但城市管理决不是各部门管理的简单相加。城市一方面要通过各部门的管理，推动整个城市的运转和发展，实现城市管理的总目标。但另一方面，城市首先要依靠自身的运行机制，对整个城市进行综合



管理。例如，通过城市决策管理系统（规划、战略、计划、指挥）、城市协调管理系统（运用经济、行政、法律手段，进行协调平衡，控制合理比例，引导企业行为）、城市监督管理系统（加强立法，通过审计、税务、工商行政，实行监督）、城市咨询信息系统（建立宏观经济研究咨询机构，设智囊团，依靠信息资源）进行管理。

第三种观点认为“城市管理是以城市的经济系统、社会系统和市政建设系统为对象的综合管理”。理由是城市主要是由经济、社会、市政设施这三个系统的要素构成，它们是表现城市本质的框架。

我们认为，上述三种观点中，最后一种观点能较客观地反映城市管理的实质，能恰当地阐明城市管理的内涵。

过去把城市管理和市政管理等同起来，这个看法是有历史根源的。传统习惯上往往把城市管理称为市政管理。但是，随着社会经济和城市的发展，城市管理的内容也日益繁杂起来。现代城市的管理，其内容已远不是过去旧式城市简单的市政管理所能包容的。现代城市管理不仅要对市政进行管理，而且也要管理城市的经济社会发展，无论是资本主义国家还是社会主义国家都如此，所不同的是各自管理的侧重点不一样。在相当长的时期内，资本主义国家一般侧重于市政管理，社会主义国家则侧重于经济社会发展的管理。这是由于所有制和管理体制不同及城市生产力水平和商品经济的发达程度不同等多种因素造成的，但两者在城市管理体制上，现在越来越朝着相同的趋向发展。市场经济国家不是不管城市的经济社会发展，而只是在管理方式上不同于非市场