

城市管理学

● 董俊山 著 ● 吉林大学出版社 ●

城市政府应该集中力量做好城市的规划、建设和管理，加强各种公用设施的建设，进行环境的综合整治，指导和促进企业的专业化协作、改组联合、技术改造和经营管理现代化，指导和促进物资和商品的合理流通，搞好文教、卫生、社会福利事业和各项服务事业，促进精神文明的建设和创造良好的社会风气，搞好社会治安。同时，城市政府还应该根据国民经济发展的总体要求和当地的条件，做好中长期的经济和社会发展规划。

——《中共中央关于经济体制改革的决定》

城 市 管 理 学

董俊山 著

责任编辑：彭林宜

封面设计：甘莉

吉林大学出版社出版
(长春市解放大路85号)

吉林省新华书店发行
吉林工学院印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32

1990年6月第1版

印张：11.125

1990年6月第1次印刷

字数：276千字

印数：1—1 000册

ISBN 7—5601—0508—4/C·7

定价：2.55元

序

新中国成立前夕，毛泽东在党的七届二中全会上代表党中央明确提出：“从现在起，……党和军队的工作重心必须放在城市，必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市。”在这一光辉思想指引下，建国四十年来，我国的城市建设有了巨大的发展。我们积累了丰富的管理城市的经验，也有严重的教训。如何把城市管理好，发挥城市在现代化建设中的作用，是我们政治学、行政管理学研究的重要课题。《城市管理学》的出版，就是在这个领域迈出了可喜的第一步。

《城市管理学》同过去的《市政学》不完全相同，它是从城市发展和科学管理的角度，运用多学科的知识所创建的一个新的分支学科体系，它的内容，涉及了城市发展沿革，城市结构体制，城市发展规划以及影响城市发展的各种环境因素。并且对城市的经济、基础设施、环境保护、治安、精神文明建设等方面的科学管理，都作了宏观与微观的阐述和探讨。

我觉得这本书的突出特点是，以我国当前城市发展状况为出发点，理论密切结合实际，对我国城市管理进行了综合分析，并探讨了如何改进城市管理的对策。同时也介绍了外国城市发展的一些典型情况与理论，借鉴其可用的经验。可以说，是一部具有中国特色的“市政管理学”。

作者是政治学硕士，已从事几年城市管理学的教学与研究工作，现在是我的博士生，要我写个序言，以资鼓励。由于这个学科还在不断地探索，缺点与不足之处是不可避免的，希望随着教学与研究的深入得到修改与完善。

王惠岩 一九八七年九月于长春

目 录

第一章 城市管理学概述	(1)
第一节 城市管理学研究对象.....	(1)
一、关于“市政学”研究对象的不同观点.....	(1)
二、城市行政管理——城市管理学的研究对象.....	(2)
第二节 创建城市管理学的重要意义.....	(6)
一、创建城市管理学是我国社会主义 现代化建设的需要.....	(7)
二、创建城市管理学是我国经济 体制改革的需要.....	(8)
三、创建城市管理学是吸取我国城市 管理历史经验教训的需要.....	(9)
第三节 城市管理学同其它学科的关系.....	(10)
一、城市管理学是极其复杂的综合性学科体系.....	(10)
二、城市管理学与行政管理学.....	(11)
三、城市管理学与城市学.....	(13)
四、城市管理学与城市社会学.....	(14)
五、城市管理学与城市经济学.....	(14)
六、城市管理学与城市地理学.....	(15)
七、城市管理学与城市规划学等分支学科.....	(15)
第二章 城市管理的历史发展	(17)
第一节 城市的行政意义.....	(17)
一、城市的多重含义.....	(17)
二、城市的实质内涵.....	(18)
三、城市的行政意义.....	(19)

第二节 城市的起源与城市管理的产生·····	(21)
一、原始社会居民点的形成及其管理·····	(22)
二、城市的起源·····	(23)
三、城市管理的产生·····	(24)
四、私有制、阶级社会、国家、城市 与城市管理产生的关系问题·····	(24)
第三节 古代社会城市管理的基本特征·····	(25)
一、城市多生成于地理条件优越的地带·····	(26)
二、有限的、不稳定的城市规模·····	(26)
三、城市布局体现着社会制度的特点·····	(27)
四、城市管理呈现出自发意识·····	(28)
五、小结·····	(28)
第四节 近代社会的城市化与城市管理·····	(29)
一、近代工业化和城市化道路·····	(29)
二、近代社会城市管理的教训·····	(29)
第五节 现代社会的城市化与城市管理·····	(31)
一、现代各国的城市化·····	(31)
二、现代国家的城市管理·····	(33)
第六节 我国城市管理的历史发展·····	(34)
一、1949—1957年的城市管理·····	(34)
二、1958—1966年的城市管理·····	(36)
三、十年动乱期间的城市管理·····	(37)
四、1978年以来的城市管理·····	(37)
第三章 城市政府·····	(39)
第一节 城市政府的概念·····	(39)
一、城市政府的多重含义·····	(39)
二、城市政府的概念及特征·····	(40)
第二节 西方国家城市政府模式·····	(41)
一、西方国家城市政府模式的差异性·····	(41)

二、市长——议会制·····	(42)
三、委员会制(集体委任制)·····	(43)
四、市经理制·····	(43)
五、法国模式的城市政府·····	(44)
六、英国市政府组织模式·····	(45)
七、城市政府的主要职能·····	(46)
八、城市政府组织结构·····	(48)
第三节 我国城市政府体制·····	(52)
一、城市人民政府的性质和组成程序·····	(52)
二、市长负责制·····	(53)
三、城市人民政府的职权与职能·····	(54)
四、城市人民政府所属工作部门·····	(56)
第四节 我国城市政府机构改革·····	(57)
一、城市政府机构现状剖析·····	(57)
二、城市政府机构改革的原则·····	(60)
三、城市政府机构改革的措施·····	(62)
第五节 我国城市政府人事系统·····	(65)
一、当代中国市长的观念转变·····	(65)
二、部门首长的选拔·····	(72)
第四章 城市管理目标与原则 ·····	(77)
第一节 城市管理目标——综合效益·····	(77)
一、城市管理目标的意义·····	(77)
二、城市管理目标的回顾·····	(78)
三、城市管理目标——综合效益·····	(80)
第二节 统一规则、统一建设、统一管理 的统筹原则·····	(81)
一、统筹原则的含义·····	(81)
二、统筹原则的客观依据·····	(82)
第三节 经济建设、社会事业、环境保护	

平衡发展的协同原则·····	(85)
一、什么是协同原则·····	(85)
二、协同原则的内容·····	(85)
三、实现协同原则的方法·····	(87)
第四节 面向全国、面向世界、面向未来	
的开放原则·····	(89)
一、什么是开放原则·····	(89)
二、面向全国·····	(90)
三、面向世界·····	(91)
四、面向未来·····	(93)
第五节 人民城市人民建、人民城市人民管	
的民主原则·····	(95)
一、民主原则的实质·····	(95)
二、人民是城市的管理者·····	(95)
三、人民是城市的享有者·····	(96)
四、人民是城市的建设者·····	(97)
第六节 有法可依、有法必依、执法必严、	
违法必究的以法治城原则·····	(98)
一、以法治城的含义·····	(98)
二、以法治城是规划、建设和管理好城市	
的客观需要·····	(99)
三、以法治城是我国城市经济行政体制	
改革深入发展的客观需要·····	(102)
第五章 城市管理体制·····	(105)
第一节 城市管理体制的含义·····	(105)
第二节 城市政府与中央政府的关系·····	(106)
一、问题的提出·····	(106)
二、处理中央与地方关系的根本原则·····	(107)
三、中央与地方职权划分和相互关系原则·····	(109)

第三节 城市内部管理体制	(111)
一、城市内部管理体制的历史沿革	(111)
二、城市内部管理体制的改革	(113)
第四节 市管县体制	(118)
一、市管县体制的概念及意义	(118)
二、市管县体制值得注意的问题与对策	(121)
第六章 城市管理环境因素	(124)
第一节 城市管理环境因素的概念及意义	(124)
一、城市管理环境因素的概念	(124)
二、城市管理环境因素的意义	(124)
第二节 城市管理的自然环境因素	(126)
一、什么是自然环境因素	(126)
二、城市管理与自然环境因素	(127)
第三节 城市管理的经济环境因素	(130)
一、经济环境因素的含义	(130)
二、经济环境因素的内容	(130)
第四节 城市管理的历史环境因素	(133)
一、什么是历史环境因素	(133)
二、历史环境因素的内容	(134)
第五节 城市管理的社会环境因素	(137)
一、政治环境因素	(137)
二、文化教育环境因素	(138)
三、民族环境因素	(140)
第七章 城市发展战略	(141)
第一节 城市发展战略的概念	(141)
一、战略及其层次结构	(141)
二、城市发展战略的概念及特征	(143)
第二节 国家城市发展的战略方针	(144)
一、我国城市发展的战略方针	(144)

二、控制大城市规模·····	(145)
三、发展中、小城市·····	(147)
第三节 国家经济与社会发展战略的转变·····	(149)
第四节 城市发展战略的层次结构·····	(150)
一、大城市发展战略·····	(150)
二、中、小城市发展战略·····	(151)
三、城市发展战略结构·····	(152)
第五节 制定城市发展战略的前提与程序·····	(155)
一、制定城市发展战略的前提·····	(155)
二、制定城市发展战略的程序·····	(157)
第八章 城市规划管理·····	(161)
第一节 城市规划的概念及特征·····	(161)
一、城市规划概念·····	(161)
二、城市规划管理特征·····	(162)
三、城市规划与城市发展战略的关系·····	(166)
第二节 编制城市规划的依据·····	(167)
一、国家城市发展和建设的 方针、经济技术政策·····	(167)
二、国民经济和社会发展长远计划与区域规划·····	(169)
三、城市市情的调查研究·····	(171)
第三节 城市总体规划·····	(176)
一、城市总体规划的任务·····	(176)
二、城市总体规划的内容结构及其功能·····	(177)
第四节 城市详细规划·····	(179)
一、城市详细规划的任务与内容·····	(179)
二、城市详细规划的技术要求·····	(180)
第五节 城市设计·····	(182)
一、城市设计的意义·····	(182)
二、城市设计的技术方法·····	(186)

三、城市设计的评价标准·····	(195)
第六节 城市规划的编制、审批与实施·····	(198)
一、城市规划的编制机构·····	(199)
二、城市规划的审批程序·····	(199)
三、城市规划的实施·····	(200)
第七节 国外城市规划理论简介·····	(202)
一、“田园城市”理论·····	(202)
二、卫星城理论·····	(203)
三、《雅典宪章》·····	(204)
四、邻里单位与小区规划理论·····	(206)
五、《马丘比丘宪章》·····	(207)
第九章 城市经济管理 ·····	(211)
第一节 城市经济管理的重要意义·····	(211)
一、城市政府管理经济是社会主义 国家经济职能的体现·····	(211)
二、经济建设是搞好城市建设的基础·····	(212)
第二节 城市经济体制改革与城市经济管理·····	(212)
一、城市经济体制·····	(212)
二、城市经济体制改革与城市经济管理·····	(213)
第三节 城市经济管理范畴·····	(215)
一、城市经济从传统概念转变为现代概念·····	(215)
二、现代经济的特点·····	(216)
三、城市经济管理特点·····	(218)
第四节 城市政府在国民经济计划 实施过程中的地位 and 作用·····	(219)
一、问题提出·····	(219)
二、发展方向·····	(219)
第五节 城市企业管理·····	(221)
一、政企不分、以政代企的弊端·····	(221)

二、什么是政企职责分开·····	(222)
三、为什么要政企职责分开·····	(223)
第六节 城市政府管理经济的职能·····	(224)
一、对微观经济活动的必要 指导、监督、调节和服务·····	(225)
二、对城市经济结构的合理调节·····	(226)
三、对城市生产力发展规模的有效控制·····	(227)
第七节 城市经济管理方法·····	(228)
一、行政方法·····	(228)
二、经济方法·····	(229)
三、法律方法·····	(232)
四、行政方法、经济方法和 法律方法的综合运用·····	(233)
第十章 城市基础设施管理 ·····	(234)
第一节 城市基础设施的概念、性质、功能与特点·····	(234)
一、城市基础设施的概念·····	(234)
二、城市基础设施的性质·····	(235)
三、城市基础设施的功能·····	(237)
四、城市基础设施的特点·····	(241)
第二节 我国城市基础设施的发展状况·····	(244)
一、城市基础设施管理的发展过程·····	(244)
二、城市基础设施存在严重不足的问题·····	(245)
三、城市基础设施严重不足的原因·····	(248)
第三节 新时期城市基础设施管理·····	(253)
一、城市基础设施发展的艰巨任务·····	(253)
二、正确认识城市基础设施的现状·····	(254)
三、城市基础设施管理政策的轨轨换型·····	(256)
第十一章 城市环境保护与管理 ·····	(265)
第一节 城市环境的概念及特点·····	(265)

一、城市环境的概念.....	(265)
二、城市环境的特点.....	(265)
第二节 城市环境污染.....	(266)
一、什么是城市环境污染.....	(267)
二、城市环境污染的原因.....	(267)
三、我国城市环境污染及其分析.....	(269)
第三节 城市环境保护与管理的任务.....	(272)
一、环境保护与管理的概念.....	(272)
二、我国城市环境管理的发展过程.....	(273)
三、城市环境管理的范围与职责.....	(273)
第四节 城市环境保护与管理的基本原则.....	(275)
一、什么是城市环境保护与管理的基本原则.....	(275)
二、城市环境保护与城市经济发展.....	(275)
第五节 城市环境保护与管理的制度.....	(277)
一、预防方面制度.....	(277)
二、治理方面制度.....	(284)
三、监督方面制度.....	(287)
第六节 城市园林绿化管理.....	(288)
一、园林绿化的重要功能.....	(288)
二、城市园林绿化管理.....	(291)
第十二章 城市社会治安管理.....	(297)
第一节 城市与犯罪.....	(297)
一、犯罪——世界各国的严重问题.....	(297)
二、城市与犯罪.....	(298)
第二节 综合治理——城市社会治安管理的 根本方针.....	(301)
一、综合治理是城市治安管理的客观需要.....	(301)
二、综合治理的内容.....	(303)
第三节 城市治安设施的建设与管理.....	(305)

一、历史的回顾·····	(305)
二、几项建议·····	(307)
第四节 西方国家城市社会治安管理·····	(308)
一、预防犯罪的三种观点、途径和策略·····	(308)
二、使人受害观点：减少犯罪机会·····	(309)
三、社会混乱观点：改进社区的社 会控制、社会秩序和社会安全·····	(313)
第十三章 城市精神文明建设 ·····	(315)
第一节 城市精神文明建设的意义·····	(315)
一、精神文明建设是社会主义现代 化建设的性质决定的·····	(315)
二、精神文明建设是社会主义物质 文明建设的重要条件·····	(316)
三、城市精神文明建设是我国城市 发展和建设的现实要求·····	(316)
第二节 城市精神文明建设的方针与原则·····	(317)
一、两个文明一起抓的战略方针·····	(317)
二、把思想教育贯彻于具体活动全过程的方针·····	(318)
三、发动群众与有计划综合治理相结合的原则·····	(319)
四、加强党的领导，坚持以党风带动民风的原则·····	(320)
第三节 城市精神文明建设的基本形式·····	(321)
一、建设文明单位是城市精神文明 建设的基本形式·····	(321)
二、文明单位的标准·····	(322)
三、文明单位建设的组织工作·····	(324)
第四节 城市文化设施的建设与管理·····	(325)
一、文化设施在城市发展中的地位 and 作用·····	(325)
二、城市文化设施建设的几项措施·····	(329)
三、完善和发展文化市场·····	(330)

第一章 城市管理学概述

第一节 城市管理学研究对象

一、关于“市政学”研究对象的不同观点

城市管理学，传统上称“市政学”、“市政管理学”。关于“市政学”的研究对象，我国政治学界和行政管理学界存在着不同观点。

一种观点认为，市政权是我国整个地方政权的一个重要组成部分。研究市政建设的科学叫市政学。市政学的研究对象是市政权。举凡市政权的组织、职能，市政机关的分工、活动和工作方法，市的社会事务、政治、经济、文化事业的建设和管理，市民的权利及其保障等，都属于市政学研究的范围。概括地说，这种观点主张，市政学要对市政权展开全面的研究，而不只是在于行政方面。

另一种观点认为，市政学研究对象取舍的标准应该是“人弃我取，人取我弃”。凡属已独立成为分支学科的东西，如城市工商管理、交通运输、乃至环境保护问题，只作概括性的介绍，而把这方面的深入研究工作留待有关专家去做。凡属城市所特有的，而且没有发展成为独立学科或独立性问题，则应作仔细专门研究。这方面的问题具体有：城市理论，它的意义、种类、特征和作用，城市的发展历史与趋势，市政体制及主要管理方法，城市规划、财政收支、乃至户口治安管理、文化、休息、娱乐与旅游事业发展等。

上述观点指出了市政学研究的某些领域，为深入探讨市政学

的研究对象提供了宝贵意见。

二、城市行政管理——城市管理学的研究对象

为了恰当地确定“市政学”的研究对象，首先应该明确这样一个前提，即一门学科能否成立和确定其研究对象的客观依据是什么。科学发展的历史表明，创建一门学科和确定该学科研究对象的主要依据是，（1）是否有相对独立的自然、社会或思维的现象及其规律可供研究；（2）如果有，该现象在人类历史发展各阶段上的地位、规模和作用；（3）从何种角度确定该学科研究对象，对人类社会实践具有更深刻的现实意义和长远意义；（4）人类对该现象的分散的认识与研究程度，及其相关学科的发展水平。

从上述依据出发，当代中国的“市政学”应该成为专门研究城市行政管理的科学，即研究城市政府如何根据城市的特点，规划、建设和管理好城市的科学。具体地说，“市政学”是重点研究城市管理的产生、发展、变化的一般规律，城市管理的组织和人事系统，城市管理的目标和原则，城市管理的体制和环境，城市的发展战略和规划管理，城市的经济管理、基础设施管理和环境保护与管理，以及城市的社会治安管理和精神文明建设等内容的科学。根据这个研究对象，把容易引起多种理解的“市政学”更名为“城市管理学”是适当的。当然，这不仅是名称上的变化，而且意味着破除传统观念的束缚，使“市政学”成为行政管理学和城市科学的边缘学科，成为具有中国特色的城市管理学。

同城市科学、行政管理学一样，“市政学”是近代资产阶级创立的，是资本主义工业化和城市化的产物。早在资本主义社会以前，人类就开始了城市化进程。但是，古代社会是以农业和手工业为主的、封闭式的自然经济为基础的社会。不发达的生产力决定了较低的城市化水平。其性质，正如马克思所揭示的，是“城市乡村化”。当时，城市的人口规模和用地规模十分有限，

城市居民间相互依赖和相互作用的关系比较松散和脆弱，城市在组织社会的生产、流通、消费及其它公共事业方面活动的功能并不明显，现代城市公害（如环境污染、严重犯罪、大量失业、交通紧张、住宅短缺等）尚不突出，城市往往是较大行政区划的政府所在地，并非是独立的行政单位，其政治行政中心的功能和军事防御功能更为重要，城市规划、建设和管理呈现着自发和简单的特点，城市管理没有必要也不可能成为一门独立科学。

18和19世纪，西方国家先后发生了工业革命。结果，近代大机器工业迅速扩张，工业生产、商业服务、教育进步、科技发展以及人们生活和社会娱乐的社会化程度日益提高，人类社会的城市化获得了突飞猛进的发展。就资本主义社会来说，经济发展的动力来源于城市，一切矛盾的焦点集中于城市，为资本家阶级服务的国家机构、公共设施、娱乐场所等完全依托于城市。一句话，资本主义社会的城市错综复杂、举足轻重。因此，城市管理必然占居重要地位，进而诞生了以研究城市管理问题为对象的科学——“市政学”。

“市政学”诞生以来，其研究对象和内容包括两大部分：其一，城市政权体系和城市政治生活，主要内容有城市选举、政治党派、市民权利及其保障、城市国家立法机关、行政机关、司法机关和它们的活动；其二，城市公共设施、公共事务的建设和管理，主要内容有城市规划与设计、公共教育、公共卫生、公共福利、娱乐设施、社会治安与消防、城市财政收支以及城市的道路、交通、上下水道、邮电通信、供电、防洪等建设与管理。需要指出的是，这两方面内容各自在市政学中的地位和比例如何，近些年来，市政学发展的新动向怎样。事实证明，二者在市政学中所占的比例是大不相同的。关于城市公共事务管理的研究，始终是市政学的主要构成。市政学对城市政权体系和政治生活的研究，是为了阐明城市政府从事城市管理活动的政治背景。例如，原商务印书馆发行的美国学者孟洛所著、陈良士翻译的《市政府

与市行政》一书，是传统市政学的代表作。该书共45章，除10章为一般城市问题和市政历史外，城市政治与城市管理内容之比为10：25。台湾最近出版的、由刘琼编著的《市政学》一书也是如此。该书分上下两册，共计13章：绪论、市的法律地位、市民选团、市政组织、都市交通、都市经济、都市教育、都市公共安全、都市卫生、都市福利、都市娱乐与犯罪问题、都市的展望，除首尾两章为一般城市理论外，城市政治与城市管理内容之比为2：9。同时，关于城市行政管理的专门研究，早在30年代前后，旧中国就曾出版过著作和讲义，如沈观准著的《市行政讲义》、《市行政学大纲》，江康黎著的《市行政学》，张金镓著的《美国之市行政》。当然，当时学者关于城市行政管理的研究还是比较狭隘的，往往限于传统的市政府职能。在市政学发源地——美国，近十几年来也是出版类似《都市行政》、《城市公共政策》、《城市规划与社会政策》等著名的书。随着资本主义政治体制和地方体制的确立和稳定，为了适应资本主义社会现代化、城市化的新变化，资产阶级所注重的不再是谁掌握市政机构的问题，而是市政机构如何按其利益要求管理好城市的问题。总之，以“城市管理学”代替“市政学”更符合“市政学”本身研究的实际情况和发展趋势。

在我国，城市管理概念的含义包括：城市政权体系和城市政治生活、发展城市人民民主、城市公共设施和公共事务的建设和管理，包括城市各企事业单位的经营管理、一般的城市社会问题 and 经济问题的解决。但是，“城市管理”更直接、更准确的含义是指城市政府将城市作为系统进行管理的活动和功能。我国宪法规定，城市人民政府，是城市人民代表大会及其常务委员会的执行机关，是城市的国家行政机关（参见第205条）。城市人民政府依照法定的权限，管理本行政区域的经济、教育、科学文化、卫生体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作（参见第107条）。